

경제·인문사회연구회  
협동연구총서 06-11-02

# 한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제

협동연구학술회의 발표논문집

일시 : 2006년 9월 27일 (수) 09:00~18:00    장소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸

 통일연구원

## 한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제

인 쇄 2006년 10월

발 행 2006년 10월

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) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제: 협동연구 학술회의 발표논문집 / 통일연구원 [편]. — 서울: 통일연구원, 2006  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-11-02)

일시: 2006년 9월 27일(수) 09:00~18:00

ISBN 89-8479-358-2 93340

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2006002344

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사”

### 1. 협동연구총서 시리즈

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

### 2. 참여연구진

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

## 행사일정

09:00~09:30 등 록

09:30~09:50 개회식

개회사 박영규(통일연구원 원장)

축사 이재정(민주평화통일자문회의 수석부의장)

09:50~12:10 제1회의

사회 강성운(동국대 교수)

발표 “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한  
이론적 틀”

서창록(고려대 교수)

“한반도 평화 변영을 위한 외교안보정책  
거버넌스 실태조사”

여인곤(통일연구원 선임연구위원)

“한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”

허문영(통일연구원 북한연구실장)

“동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사:  
NEACD와 CSCAP을 중심으로”

전성훈(통일연구원 선임연구위원)

토 론 장의관(통일교육원 교수)  
이종찬(국민대 교수)  
오일환(한양대 아태지역연구센터 교수)  
이신화(고려대 교수)

12:10 ~ 13:30 오찬

13:30 ~ 15:30 제2회의

사회 최완규(북한대학원대학교 교수)  
발표 “한반도 평화변영을 위한 대북정책 거버넌스  
실태조사”  
송정호(통일연구원 책임연구원)  
“한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스  
실태조사”  
김규륜(통일연구원 선임연구위원)  
“남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사”  
김근식(경남대 교수)  
토론 이재승(고려대 교수)  
곽진영(건국대 교수)  
윤덕희(명지대 교수)

15:30 ~ 16:00 휴식

16:00 ~ 18:00 제3회의

사 회 장 명봉(북한법연구회 회장)

발 표 “한반도 평화·발전을 위한 법·제도 거버넌스  
실태조사”

이철수(서울대 교수)

“북한이탈주민 문제 해결 거버넌스 실태조사”

이금순(통일연구원 선임연구위원)

“한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사”

박광기(대전대 교수)

토 론 신우철(중앙대 교수)

김병로(서울대 통일연구소 연구교수)

이경호(연세대 국가관리연구원 연구교수)

# 목 차

개 회 사

축 사

## 제1 회의

한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀 ..... 3  
서 창 록 (고려대 교수)

한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사 ... 51  
여 인 곤 (통일연구원 선임연구위원)

한반도 평화체제 거버넌스 실태조사 ..... 107  
허 문 영 (통일연구원 북한연구실장)

동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP을  
중심으로 ..... 177  
전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

▶ 제1 회의 토론 ..... 221

## 제 2 회의

한반도 평화변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사 ..... 231

송 정 호 (통일연구원 책임연구원)

한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사 ..... 285

김 규 루 (통일연구원 선임연구위원)

남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사 ..... 321

김 근 식 (경남대 교수)

▶ 제 2 회의 토론 ..... 409

## 제 3 회의

한반도 평화·발전을 위한 법·제도 거버넌스 실태 조사 ..... 427

이 철 수 (서울대 교수)

북한이탈주민 문제 해결 거버넌스 실태조사 ..... 493

이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)

한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사 ..... 541

박 광 기 (대전대 교수)

▶ 제 3 회의 토론 ..... 589



## 개회사

존경하는 이재정 민주평화통일자문회의 수석부의장님,  
황인성 평화협력대사님, 동국대학교 강성운 교수님, 서울대  
학교 통일연구소 박명규 소장님,

금번 학술회의에서 사회와 발표 및 토론을 맡아주실 전  
문가 여러분, 그리고 내외 귀빈 여러분

통일연구원이 “한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황  
과 과제”라는 주제로 개최하는 학술회의에 참석해 주신데  
대해 먼저 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

잘 아시고 계시는 바와 같이 일반적으로 거버넌스란 정  
부, 국제사회, 시장 그리고 시민사회가 상호 협력하는 공동  
운영방식을 말합니다. 탈냉전 이후 세계화, 정보화, 민주화  
등으로 대변되는 국제정세속에서 전세계적으로 거버넌스  
현상이 일반화 되어가고 있습니다.

기존의 국가중심으로 정책결정이 이루어져 왔던 우리의  
외교·안보·통일정책분야에서도, 민간분야를 포함한 다양한  
행위자들이 중요한 역할을 담당함으로써 거버넌스에 대한  
관심이 확대되고 있습니다.

특히 참여정부의 평화변영정책이 국민과 함께하는 정책  
추진 원칙하에 집행되고, 국민들의 정책참여에 대한 요구  
가 크게 증대하면서 거버넌스 현상은 더욱 가속화 되고 있  
습니다.

또한 북한의 핵·미사일 문제로 국제기구 및 세계 여러  
국가들의 한반도에 대한 관심이 높아지면서 세계적 차원의  
거버넌스 현상도 주목을 받고 있습니다.

참석자 여러분

주지하다시피 한반도 통일 문제는 국내외적 차원의 여러



다양한 행위자들의 이해관계가 다층적이며 복합적으로 작용하고 있어, 무엇보다 행위자간 상호협력과 조정이 절실히 요구됩니다.

다양한 정책행위자간 이해관계의 사전 조율이라는 협력적 거버넌스를 통해, 정책을 둘러싼 갈등을 최소화하고 국민적 합의에 기반한 정책의 투명성과 효율성을 극대화할 수 있습니다.

따라서 한반도 평화 증진과 남북한 공동번영을 실현하기 위해서는, 무엇보다 한반도 문제에 이해관계를 가지는 다양한 행위자들의 협력적인 상호조정체계로서의 거버넌스 구축이 시급히 요청되는 과제입니다.

거버넌스에 대한 논의야말로 다양한 행위자들의 적극적인 참여와 협력을 토대로 대북정책의 추진력을 한층 강화하고 남북관계의 안정적인 발전을 도모하기 위해 반드시 요구되는 작업입니다.

이러한 인식 하에 통일연구원은 경제·인문사회연구회의 지원을 받아 금년부터 3개년 계획으로 『한반도 평화번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안』이라는 협동연구사업을 진행하고 있습니다.

금년에는 외교안보, 대북정책, 통일교육 등 분야별 거버넌스 추진현황에 관한 실태조사를 목적으로 연구를 추진해 왔습니다.

오늘 학술회의는 한 해 동안의 연구를 마무리하고 정책적 효율성과 적실성을 제고하기 위해 각계 전문가의 고견을 듣고자 마련하였습니다.

통일연구원의 금번 과제가 풍성한 결실을 맺을 수 있도록, 생산적인 토론과 깊이 있는 대화가 많이 전개되기를 기대합니다.

다시한번, 금번 학술회의를 빛내 주시기 위해 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드리면서 개회의 인사에 같습니다.

대단히 감사합니다.

2006년 9월 27일

통일연구원 원장 박 영 규

## 축사

박영규 통일연구원 원장님, 그리고 학술회의를 위해 참석해 주신 귀빈 여러분,

“한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제”를 주제로 한 회의가 각계 전문가들의 지대한 관심과 성원 속에서 개최된 점을 축하드립니다.

21세기의 탈냉전 시기는 우리가 헤쳐 나가야 할 적지 않은 도전과 숙제를 던지고 있습니다만, 무엇보다도 평화적 방법으로 통일을 이루는 것이 우리의 가장 큰 목표가 아닐 수 없습니다. 이 과정에서 남북간 경제협력관계 구축, 군사적 긴장완화 이행, 대북정책을 둘러싼 남한내 갈등 조정 등은 단기간에 해결될 과제라기보다는 중장기적으로 지속적인 관심 속에 우리가 대응해 나가야할 과제입니다. 이런 상황 속에서 한반도 평화번영의 성공적 관리를 위한 차원에서 다양한 주제 하에 단계별 사업을 모색하고 있는 이번 회의에 대해 많은 기대감을 갖지 않을 수가 없으며 상당한 성과를 거둘 것으로 확신합니다.

현재 우리에게 가장 중요한 것은 한반도에 평화를 만들어 가는 것이며, 이는 우리 혼자 만들어갈 수 없는, 즉 북한과 함께 만들어 가야 하는 과제입니다. 북한이 한반도 평화를 만들어 가는데 함께 동참할 수 있는 환경을 조성하고 인내를 가지고 설득해야 합니다. 또한 북한의 핵문제는 반드시 평화적이고 외교적인 방법을 통해서 해결되어야 하며, 이를 위하여 북한과 미국이 보다 더 유연한 협상자세가 필요합니다. 이러한 여건과 환경조성을 위해서 정부만의 노력만 가지고는 부족하고, 국민 모두의 적극적인 자세가 절실히 요구되는 시점입니다.

한반도 평화는 우리민족의 사활이 걸린 중대한 사안입니다. 이를 위해서 남북관계는 경색되면 될 수록 우리에게 불리합니다. 이것이 한반도의 평화를 저해할 뿐 아니라, 평화



정착이라는 우리의 민족적 목표에 중대한 문제가 되기 때문입니다. 우리 목표는 한반도에 평화를 정착하고 마침내 통일시대를 가져오는 것인데 이와 관련하여 어려운 때일수록 멀리 보라는 말처럼 이제 좀더 긴 호흡으로 평화정착이라는 역사적 과제를 놓고 남북관계를 발전적 궤도에 올려 놓아야 할 것입니다.

또한 우리가 진정 우려하고 대비해야 하는 것은 동북아에서 치열하게 패권경쟁을 하고 있는 미국과 중국, 일본, 러시아의 경쟁구도, 즉 보다 큰 틀 속에서 우리 민족의 생존방안에 대한 진정한 고민이 있어야 합니다. 이것을 준비하고 동북아에서 평화메이커의 역할을 강화하기 위한 준비와 계획을 수립하는데 여러 전문가들의 관심이 어느 때보다 절실한 시점입니다.

재차 이번 학술회의의 개최를 축하하면서, 오늘 회의가 한반도 평화와 번영의 기틀을 다지는데 커다란 기여를 해주기를 바랍니다.

그리고 통일연구원의 무궁한 발전과 참석자 여러분들의 건승을 기대합니다.

감사합니다.

2006년 9월 27일

민주평화통일자문회의 수석부의장 이 재 정



제1회의



*KINU*

한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제



# 한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

제 1 발표

서 창 록 (고려대 교수)

\* 본 협동연구과제에는 전재성 교수(서울대)·임성학 교수(서울시립대)가  
공동 연구자로 참여하였음.





# I. 서론

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

한반도 평화번영을 위한 이론적 틀로 거버넌스의 필요성과 장점을 위에서 소개했지만, 거버넌스는 쉽게 개념화하기 어려운 용어다. 그 이유로 다양한 학문분야에서 서로 다른 의미로 사용되기도 하고, 이념적 성향에 따라 거버넌스의 목적, 가치, 운영원칙 등이 다를 수 있기 때문이다. 이 논문은 먼저 거버넌스의 등장배경에 대해 논의하고자 한다. 거버넌스 개념이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경을 살펴보고자 한다. 둘째, 기존의 거버넌스의 이론을 검토하고 한반도 평화번영에 맞는 이론적 틀을 모색하고자 한다. 비교정치학, 국제관계학, 행정학, 경제학 등

에서 제시되고 있는 거버넌스 개념이나 모델들을 비교, 분석, 평가한다. 국가나 정부의 역할에 대한 견해와 거버넌스의 보편성에 대해서도 논의하고자 한다.

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

넷째, 위의 논의를 기초로 평화변영 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀을 완성하는 것이다. 먼저 행위자 측면에서 한반도 평화변영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이다.

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

따라서 거버넌스의 실태를 분석하기 위해서는 거버넌스개념을 보다 분석적으로 접근해야 해야 하고, 분석적 접근을 위해 거버넌스의 주요 요소로부터 시작하는 것이 효과적인 방법이다. 거버넌스의 주요 요소로 자율성

(autonomy), 전문성(specialization), 네트워크(network), 분권화(decen-  
tralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고  
각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을  
만드는 것이다. 위의 논의에 기초하여 한반도 평화변영을 위한 현실적이고  
효과적인 거버넌스모델을 모색하는 것이 이 연구의 목적이다.

## II. 기존의 거버넌스 이론의 검토

### 1. 거버넌스의 등장배경과 개념

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

세계화는 전 세계를 하나의 지구촌으로 통합하였고 그 결과 국제적 접  
촉과 교류가 활발해 지고 있다. 1970년대 말 남부유럽에서부터 시작된 민  
주화의 ‘제3의 물결’은 저발전국가와 공산권 국가들까지도 민주주의를 확  
산시켜 새로운 사회행위자들이 정치 혹은 정책결정과정에 참여할 수 있  
는 기회를 확대시켰다. 정보와 통신의 혁명적 발전은 거래와 통신의 비용  
과 시간을 절대적으로 감소시켜 국내외적 교류와 통합의 확대에 기술적  
조건을 제공하였다. 이런 현상으로 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산  
되고, 사회내의 행위자들의 관계가 다변화하고 있고, 다양한 형태의 국제  
적 관계나 접촉이 증가하여 국제적 영향의 기회와 제약이 사회에 미치는  
영향은 증가하고 있다. “새로운 환경 속에서 국민국가의 통치능력은 줄어  
들어든 반면 통치 요구는 높아지는 상황 속에서 발생하는 문제점을 어떻  
게 해결할 수 있을까하는 점에 거버넌스의 초점이 맞추어져 있다”<sup>1</sup>

정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가가 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 그 이유로 첫째, 정책결정에 다른 공적, 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들과의 협력이 필요하게 되었다. 이런 행위자들은 정책 실행에 필수적인 중요한 자원, 즉 자금, 조직, 지식 등을 통제하고 있어 정부의 정책결정을 비토(veto), 지연, 방해할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이다. 둘째, “다원화하고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해져 사회문제의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하기 때문이다.”<sup>2</sup> “국가 통제할 수 있었던 자원들은 점점 개인이나 단체에 의해 통제 받게 되고, 과거 국가가 다루지 못한 여러 가지 새로운 사회적 자원(성, 환경, 인종, 세대 등)의 출현 등으로 국가는 사회의 행위자들과의 공조는 필수적이다.”<sup>3</sup> 셋째, “이런 현상은 정부의 분권화(decentralization)에 의해 가속화된다. 정치체제는 점점 단일하고 통합된 국가에서 분화된 정치체제로 변모하게 되고 정책결정과 집행권한은 점점 하위수준으로 위임되고 있다.”<sup>4</sup>

거버넌스의 개념은 위에서 살펴본 것과 같이 국민국가 중심의 통치체제가 국내외적으로 약화되면서, 통치의 중심과 대상이 다양화되는 현상을 설명하기 위하여 고안되었다. 국가의 약화는 지구적 차원에서 세계화, 정보화와 더불어 가속화되었고, 국내적으로는 민주화의 촉진으로 인하여 심화되었다. 국가 이하의 차원에서 개인과 시민사회, 시장과 이익집단의 역할이 강화되었고, 국가 이상의 차원에서 국제기구, 국제레짐, 국제법,

1-곽진영, “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체,” 『뉴 거버넌스의 연구』 (서울: 대영문화사, 2000).

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

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

4-R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 3 (1996).

초국적 시민사회의 역할이 강화되면서 국가의 자율성이 약화되었다. 통치의 현상은 정부에서 거버넌스로(from government to governance) 통치의 주체가 변화되었고, 정부 없는 거버넌스 현상(governance without government)이 주목받게 되었다. 더불어 국가 혹은 정부 이외의 단위들이 통치현상에 참여하는 공치 혹은 협치(coordination, cogoverning)가 국가단원적 통치를 대체하게 되었다.

정치질서의 형태를 위계(hierarchy)와 무정부상태(anarchy)로 구분해 볼 때 그 사이에 자율적 통치(self-governing)와 복합질서(heterarchy)를 상정할 수 있는데, 자율적 통치의 모델을 자기규율적 시장으로 본다면, 다양한 주체들 간의 복합적 질서인 후자를 거버넌스의 한 양상으로 볼 수 있을 것이다.<sup>5</sup> 문제는 다양하고, 상이한 주체들 간의 관계에 대한 것인데, 이들 주체들이 무정부적으로도 위계적으로 연결되어 있지 않고, 수평, 수직적 차원에서 대단히 복합적인 관계를 가지므로, 이를 네트워크의 개념으로 연결하기도 한다.

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

## 2. 거버넌스 개념의 다양성

비교정치학에서 있어서 거버넌스는 주로 민주주의의 발전에 미치는 영향과 정치경제적 측면에서 다루어지고 있다. 먼저 민주주의 측면에서 살

---

5-Bob. Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (1998).

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

대의제의 문제를 극복하기 위한 국가운영방식의 전환뿐만 아니라, 시민사회의 전환도 같이 제기되고 있다. “정부의 위계적이고 관료적 제도와 관행을 제거하는 것과 같이 시민사회의 이익집단, 언론, 시민단체도 이런 관행과 제도를 없애는데 동참해야 한다는 것이다.”<sup>6</sup> 결국 행위자간의 관계뿐만 아니라 행위자 내부도 거버넌스의 대상이 된다는 것으로 거버넌스의 개념이 점점 확장될 수 있다는 것을 알 수 있다. 민주주의 발전이외에도 정치경제적 측면에서 거버넌스 개념은 사용된다. 발전국가론의 국가 중심적 한계를 극복하는 시도로써 정책망(policy network), 네트워크 이론을 이용하여 국가-사회의 위계적 구분을 한 접근을 탈피하고 다양한 사회적 행위자와 국가와의 수평적 관계를 중시하며 이들 간의 조정과 협의에 관심을 갖는다. 이 논의는 국가와 거버넌스 부분에서 다시 다룰 것이다.

행정학에서 말하는 거버넌스의 개념은 ‘작은 정부’와 효율성의 추구라

---

<sup>6</sup>-Paul Hirst, “Democracy and Governance,” *Debating Governance* (New York: Oxford University press, 2000).

는 측면에서 행정부 내부개혁과 행정부와 시장 간에 새로운 관계를 정립하기 위해 사용되고 있다. 1970년대까지의 큰 정부에 의한 국정운영은 관료기구의 비대화를 초래하였고, 과도한 정부개입은 민간기능의 상대적 위축과 정부실패라는 구조적 문제를 야기하였다는 신자유주의적 문제의식 하에 정부와 행정에도 시장적 운영원리를 도입하는 것으로 거버넌스가 이해되고 있다. 조성한은 행정학적 측면에서 행정개혁을 뜻하는 개념으로 모호한 거버넌스의 개념을 사용하기 보다는 신공공관리(new public management: NPM)의 사용이 적절하다고 주장한다. “신공공관리는 신자유주의적 이념을 바탕으로 둔 행정관리시스템의 전환을 의미한다. 정부 내부에 시장적 경쟁개념을 도입하려는 시도, 관리 자체의 효율성을 위한 민간 경영기법의 도입, 정부업무에 대한 평가를 가능하게 하기 위한 조직적, 제도적 변화, 정부정책 및 집행에 대한 민간부문 및 시장의 참여 등 대표적인 신공공관리적 혁신기법을 나타내 준다.”<sup>7</sup>

컨시딘(Considine 2003)은 거버넌스의 유형으로 절차적 거버넌스, 기업 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스를 제시하고 있다. 절차적 거버넌스는 강력한 관리자의 권위체계가 조직을 관리하는 원리로 적용되고 법률과 체계에 따라 조정은 이루어진다고 보는 전통적 행정 거버넌스이다. 기업 거버넌스는 행정조직의 운영은 기업의 경영인이 기업을 경영하는 방식과 다르지 않다는 입장이다. 관료는 경영인들에 의해 정해진 대상에 대해 반응하고 절차적 거버넌스와 달리 규칙이나 절차에 따르기 본다는 성과에 기반한 자율적 관리방식을 따르고 있다. 시장거버넌스는 시장기제를 행정운영에 적용하여 관료제 간의 경쟁을 촉진하고 행정조직 내부에 계획과 규제를 줄여가는 거버넌스를 의미한다. 행정서비스의 소비자가 행정프로그램에 대한 공적 지지가 프로그램의 성과를 좌우한다. 마지막으로 네트워크 거버넌스는 정부가 다양한 행위자의 참여로 발생하는 조정의 딜레마를 전략적 파트너십이라는 형태를 통해 외부 대리인의 도

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



움을 받는 것을 의미한다. 고객, 서비스 공급자와 생산자가 서로 연결되어 공동의 생산자(co-producer)가 되는 것으로 협력관계, 권한위임, 신뢰, 개별적 사례관리 등을 통하여 조직의 효과성을 추구를 시도하는 것을 의미한다.

경제적 효율성의 극대화를 위해 정치제도, 경제 조직의 특성과 정치와 시장 간의 관계를 거버넌스의 차원에서 분석하는 것에는 경제학과 경영학이 많은 관심을 보이고 있다. 공공거버넌스(public governance)와 기업의 지배구조(corporate governance) 등의 개념이 사용되고 있는데 이 개념들은 특히 경제문제와 관련있는 국제기구들(World Bank, IMF, OECD 등)이 신자유주의적 시장질서 확립과 확산을 위해 개발한 것들로 주로 시장질서를 위한 제도구축에 초점을 두고 있다.<sup>8</sup> 예를 들면 세계은행(World Bank 1992)은 네 가지 차원에서의 거버넌스를 추구한다. 먼저 공공부문에 대한 것이다. 적정 수준의 예산과 이에 대한 감시를 위해 회계 및 보고시스템을 갖추고 인적자원을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다. 둘째로 공직자의 책임성을 강조한다. 셋째, 법치주의의 확립이다. 법에 정책이 집행되고, 다양한 사회적 갈등은 법률기관에 의해 해결되어야 한다, 마지막으로 정보와 투명성이다. 정보와 투명성이 보장되어야만 시장이 제대로 작동하고, 정책결정이 투명하고 공중하게 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 이런 공공거버넌스는 시장과 효율성에 초점을 맞추어 거버넌스의 다른 추구가치인 자율성, 참여성, 형평성 등이 소외되는 경향이 있다.

기업지배구조의 경우 각국 마다 고유의 기업지배구조를 가지고 있었지만 최근 영미식 주주 중심의 지배구조로 변하고 있으며, 이는 “기업지배구조체계 간에도 다윈의 적자생존 원리에 따라 우열이 가려”진 결과라고 설명한다.<sup>9</sup> 기업지배구조는 주주의 중요성, 기업의 투명성, 경영권 승계

---

<sup>8</sup>- 비버와 로즈(Bevir & Rhodes)는 영국의 거버넌스는 Corporate Governance, NPM, Good Governance, International Governance, Socio-Cybernetic Systems, New Political Economy, Networks의 7가지 분야로 이루어졌다고 함.

<sup>9</sup>-김준기, “법체계와 거버넌스,” 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002).

문제로 한국에서도 그 중요성이 높아지고 있다. 기업의 지배구조를 투명하게 만들어야 주식을 통합 직접금융이 가능하고, 주주들의 주식투자도 활성화되며 이것이 세계적 추세라는 것이다.

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

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

또한 냉전의 종식으로 인하여, 그간 도외시되었거나 상대적으로 덜 심각하게 보였던 많은 국제현안들이 전면에 등장하게 되었다. 환경, 마약, 인권, 경제위기, 그리고 테러와 같이 국경을 넘어 초국적으로 확산되는 문제들이 본질상 초국가적이기 때문에 이에 대처하는 방식 또한 초국적으

로 이루어져야 했던 것이다. 과거 냉전적 대립은 세계를 양대 진영으로 나누고, 초국적 문제를 진정으로 초국적으로 대처하지 못했던 상황을 극복하고, 국경을 모르는 문제들에 대해 다양한 방식으로 대처하는 것이 가능해진 것이다. 문제의 초국가성과 더불어 관련행위자의 다양성 또한 증가되었다. 일례를 들어 환경문제는 개인, 주민집단, 전문가들의 인식공동체(epistemic community), 기업, 환경단체, 국가, 그리고 환경관련 국제기구가 모두 중요한 역할을 하는 복합적 현안이다. 어느 한 행위자가 절대적 권능을 행사하지 못하고, 서로의 이해관계가 함께 조정되어야 하기에, 거버넌스적 문제 해결방식이 대두된다.

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

지구정치의 모습이 거버넌스의 양상을 띠다고 해서, 권력정치적 모습이 완전히 사라지는 것은 아니다. 오히려 권력의 작동양상을 조금 더 세부적으로 살펴볼 경우, 글로벌 거버넌스에서의 권력작동은 좀 더 미세하고 간접적이며, 전체적이 되는 것을 알 수 있다. 제습(Jessop 2003)의 경우 탈포드주의 시대에 새로운 자본주의 국가의 형태로 숨페터적 근로복지경쟁레짐이 등장하고 있다고 보고, 세계화의 시대에 국가가 차지하는 비중이 감소하고 있다고 본다. 또한 거버넌스의 형태로 축적레짐이 변화하고, 기존의 질서가 위계질서나 무정부상태적 질서에서 복합질서(heterarchy)로 변화하고 있다는 점을 지적한다. 그러나 거버넌스 혹은 네트워크가 증가한다고 해서 국가의 실제적 권력이 감소하는 것은 아닌데, 이는 국가가 다양한 거버넌스 체제들 혹은 네트워크들의 조정역할을 하기 때문이며,

이는 메타거버넌스(metagovernance)의 레짐의 기능이라고 볼 수 있다는 것이다.

바넷과 듀발(Barnett and Duvall, 2005)도 거버넌스 양식에서의 권력의 작동방식이 형태의 변화를 가져왔지만, 권력정치적 현상자체가 감소했다고 보는 것은 성급하다는 입장이다. 권력은 행위자 간 관계의 측면에서 관계적 권력으로 작동할 수도 있으나, 제도와 구조 속에서 소위 제도적 권력과 구조적 권력으로 작동하기도 하기 때문이다. 거버넌스 체제 하에서는 권력 현상이 좀 더 제도적이고 구조적으로 나타나고 있기 때문에, 어떠한 행위자가 근본적인 메타권력을 소유하고 행사하는가가 글로벌 거버넌스의 국제정치현상을 파악하는데 핵심적이라는 것이다.

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

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

### 3. 국가의 역할과 거버넌스

정치학을 제외하고 거버넌스는 국가의 역할의 축소 혹은 대체를 의미하는데 많이 쓰이고 있다. 사회문제가 조정되는 방식으로 거버넌스를 이해하고 정부는 거버넌스의 한 가지 유형으로 간주한다. 행정학자인 로즈(Rhodes, 1996)는 ‘정부없는 거버넌스’(government without governanve)가 가능하다고 주장한다. 거버넌스가 중요한 개념으로 등장하게 된 배경으로 국가와 사회의 이분법적 분리의 한계, 새로운 형태의 공공서비스체제의 구축, 공-사의 파트너십의 형성, 초국적 기구와 분권화로 인한 지방정부의 자율성 등을 들고 있다. “이와 더불어 사적 영역의 자율성 확대, 즉 공적 영역의 축소 속에서 수직적 위계질서의 명령통제(command and control) 기제에서 수평적 네트워크의 협의(consulation)와 거래(bargaining)의 기제로의 변화를 의미한다.”<sup>10</sup> 경제나 사회 문제에 대한 국가 개입의 확대를 우려하는 사람들은 공적 문제를 정부영역에서 거버넌스 영역으로 전환시키야 하며 거버넌스가 ‘좋은 거버넌스’(good governance)가 되기 위해서는 정부의 구조조정과 역할 축소 즉 ‘작은 정부, 자유시장’을 주장한다. 즉 국가의 역할이나 기능이 축소 혹은 대체되는 현상 속에서 새로운 형태의 운영방식을 거버넌스로 보는 입장 들이다.

이와 달리 정부의 기능축소를 의미하지 않는 거버넌스의 개념도 사용되고 있다. 즉 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 분야에서 사회의 다양한 행위자와의 협력적 수평적 관계를 통해 새롭고 복잡한 문제를 해결하기 위한 국가의 새로운 운영방식을 의미한다. 초기의 국가 중심 거버넌스는 국가주도의 발전국가모델에 대한 비판으로 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하면서 발전을 이루어 나갈 수 있고 조정과 협력을 유도하여 정책적 자율성을 확보한 즉 배태된 자율성(embedded autonomy)이 있는 국가가 보다 효율적이라는 것이다(Evans 1995). 따라서 국가의 정책은 국가의 관료들에

---

<sup>10</sup>-Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave, 2002).

의해 독자적이고 목표에 부합하여 결정되는 것이 아니라 민간 기업과 관료들 사이의 상호작용의 결과라고 할 수 있다. “특히 이런 상호작용은 자문위원회, 기업협회, 산업협회 등과 같은 매개조직(intermediate organizations)을 통해 이루어지고 이들은 국가와 사회를 연결시켜주는 네트워크의 역할을 수행하게 된다.”<sup>11</sup>

사회 내의 개인 혹은 조직간의 수평적 거버넌스의 영향에 초점을 맞추는 이론들이 등장하고 있으며,<sup>12</sup> 이런 분석들이 국가와 시민사회, 이익집단 간의 네트워크 형성, 신뢰 구축, 자원과 정보 공유거버넌스에 어떤 영향을 미칠 수 있을지에 대한 연구도 진행되고 있다. 합리적 선택모델의 대안으로서 신뢰, 사회적 자본, 네트워크는 집단행동의 딜레마를 해결하여 이기적인 개인들 혹은 집단들이 공공선을 추구하는 데 협동할 수 있도록 해준다고 믿는다. 사회적 자본의 개념이 중요하게 등장하기 시작한 것은 콜만(Coleman, 1988)의 연구로부터이다. “관찰가능한 물질적 형태로 손으로 만질 수 있는 도구, 기계, 생산설비 등을 물질적 자본, 개인 안에 체화된 지식이나 기술 등을 인적자본, 그리고 사람들 사이의 신뢰 관계에 내재한 것을 사회적 자본으로 정의하였다.”<sup>13</sup> 후쿠야마(Fukuyama, 1999:16)는 집단구성원들 사이에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 일련의 공유된 비공식적 가치나 규범이라고 정의한다. 퍼트남(Putnam, 2000)은 개인과 개인간의 사회적 자본을 집단이나 국가의 특징으로 확대적용하여 개인적 신뢰와 규범은 시민적 참여의 수평적 네트워크를 확산시키고 이는 정치체와 경제의 성과를 결정짓는 중요한 요소라고 설명한다.<sup>14</sup> 따라서 국가와 시민사회, 이익집단 간의 네트워크 형성, 신뢰 구축, 자원과 정

---

<sup>11</sup>-Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

<sup>12</sup>-퍼트남(2000: 292-93)에 의하면 수직적 네트워크는 사회적 신뢰와 협력을 유지하기 어렵다. 그 이유로는 수직적 정보의 흐름은 수평적 흐름보다 신뢰성이 떨어지고 상향적 처벌이 유지되기 힘들기 때문이다.

<sup>13</sup>-이재열, “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본,” 『계간사상』, 제10권 2호 (1998).

<sup>14</sup>-임성하, “정책결정의 거버넌스,” 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002).

보 공유 등이 거버넌스의 중요한 의제로 등장한다.

또한 제습(Jessop, 1998: 42)은 국가의 역할은 지도(guidance)라고 하면서 이는 정부보다 광범위한 메타(meta-governance)를 지향하는 것이라고 주장한다. 메타거버넌스 속에서 국가는 정책공동체의 대화를 조직해야 하며, 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하고 적용하여 이들 간의 관계를 체계화하는 역할을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 거버넌스체제 하에서도 국가의 역할을 매우 중요하다.

학문적 분야에 따라 목적, 분석대상, 정당성, 국가의 역할에 대한 입장을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 거버넌스에 대한 학문적 접근<sup>15</sup>

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

<sup>15</sup> 임성화, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화,” (한국정치학회 추계학술회의, 2005년 10월 14일).

### Ⅲ. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성

#### 1. 거버넌스적 특성의 증가배경

거버넌스는 “공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성하여 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결해 나가는 과정”이다.<sup>16</sup> 남북관계 혹은 대북정책의 거버넌스는 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 남북관계와 대북정책에 있어서의 효율성을 증가하고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정과 정책이라고 할 수 있다.<sup>17</sup>

남북관계와 대북정책에서 거버넌스 성격이 증가한 데에는 앞에서 살펴본 역사적 배경을 바탕으로 다양한 행위자들이 등장하여, 다양한 이슈영역에서, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성 등의 원리에 근거하여 네트워크적 활동을 하게 된 데에 기인한다. 주요 행위자로는 입법부, 행정부, 사법부 등의 공식적 이해 당사자, 북한, 정당, 기업, NGO, 싱크탱크, 언론, 외국, 국제기구, 국제NGO, 일반 국민 등의 관례적 이해당사자 등을 들 수 있다. 김대중 행정부의 햇볕정책 이후로 이러한 거버넌스적 특성이 증가되어 현재 새로운 양상들이 펼쳐지기 시작하는 시기이다. 1차 핵위기로 남북관계가 경색된 이래, 제네바 합의로 새로운 협력의 공간이 마련되고 1995년 이후 북한의 식량난이 악화되면서 추진되어온 대북 인도적 지원을 계기로 민간단체들의 대북 사업활동이 급증하게 되었다.<sup>18</sup> 이로부터 남북협력의 새로운 흐름이 생겨나고, KEDO 사업, 4자 회담 등을 거치면서 여러 차원에서의 협력 정책들이 추진되었다. 이후 남북정상회담에 이어 장관급회담, 국방장관회담, 경제협력추진위 회의, 이산

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

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

18- 이금순, 『대북 지원민간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).



가족 상봉을 위한 적십자회담, 기타 경제 관련 실무협의 등이 추진되었고, 체육, 문화, 학술, 방송, 종교, 여성, 청년, 농민, 노동, 지방자치단체의 대북협력사업 등 다양한 제도적 통로와 이슈영역에서 협력활동이 추진되고 있다.

특히 남북한 철도, 도로 연결, 금강산 관광사업, 개성공단 사업은 3대 경협사업으로 추진되어 많은 성과를 거두고 있으며, 이는 남북협력에 다양한 파급효과를 내고 있다. 우선, 1992년 7월 '남북 기본합의서의 부속합의서'로 남북한 철도, 도로 연결은 합의된 바 있으나, 6.15 공동성명을 계기로 1, 2차 남북 장관급회담에서 합의가 이루어졌다. 또한 1998년 11월 현대 금강호의 출항으로 금강산 관광사업이 추진되기 시작하였고 2003년 2월부터는 육로를 통한 금강산 관광이 시작되었다. 개성공단은 남북한이 각각 비교우위가 있는 생산요소를 결합하는 것으로 남한은 자본과 기술, 북한은 노동과 토지를 제공하여 이를 연결하여 이익을 창출하는 사업의 성격을 가진다. 기존의 교역과 관광을 넘어서는 공동의 생산요소와 직접 투자의 성격을 지니게 되어 보다 심도있는 협력의 성격을 띠게 되었다. 이와 같은 거버넌스 현상의 증가의 요인으로는 다음과 같은 것들이 지적될 수 있다.

### 가. 국제적 차원

무엇보다 탈냉전으로 인한 국제정세의 변화가 남북관계 및 지역국제정치 구조에서 남과 북의 다양한 협력을 가능하게 하는 효과를 가져왔다. 1991년 소련이 붕괴되는 과정에서 한국은 소련과 수교하였으며, 1992년에는 중국과 수교하였다. 이 과정에서 미국은 한국의 북방정책을 지지하였으며, 북한에 대한 한국의 다양한 접근과 협력이 미국의 국익에도 도움이 된다는 기본 인식을 표명하였다. 또한 클린턴 행정부들어 대량살상무기 문제를 제외하고는 남북관계의 진전과 평화체제의 마련에 미국도 긍정적인 역할을 담당하였다. 이는 전 세계적 차원에서 미국이 추진한 개입과 확대의 정책에 부합되었기 때문이며, 상대적으로 넓은 정책적 공간 속

에서 김대중 행정부 중기에 이르기까지 남북관계 및 대북정책에서 거버넌스적 접근을 추진할 수 있었다.

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

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

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

## 나. 지역적 차원

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

더욱이 한미동맹, 미일동맹이 여전히 굳건한 안보틀의 축으로 자리잡고 있고 북중동맹과 북러우호협력관계 또한 한반도의 향배에 많은 영향을

주고 있다. 1, 2차 핵위기 및 6자회담과 관련하여 미, 중, 일, 러 4개국의 외교적 영향력과 지분이 이미 굳어져가고 있으며, 6자회담을 바탕으로 동북아 다자기구의 설립까지 논의되고 있는 상황이다.

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

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

#### 다. 남과 북의 차원

한국 내의 변화는 한국의 대북정책과 남북관계의 성격에 엄청난 변화를 가져왔다. 무엇보다 민주화를 지적할 수 있다. 남북관계가 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기는 한국의 공공정책 결정과정 전반이 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기와 유관하다. 한국의 대북정책이 국가 안보와 이념에 관한 것이고 보면, 전반적이 공공정책의 성격 변화를 가장 뒤늦게 반영하는 경향이 있으나, 또한 국가전반의 주요 문제이고 보면 가장 중요하게 반영하는 측면도 있다. 1987년 민주화 이후 한국사회의 전반적인 민주화의 물결을 타고, 한국의 대북정책의 결정, 집행과정도 점차 민주화되었으며, 이는 1988년 7.7선언 이후의 대북정책에서 돌이킬 수 없는 중요한 경향으로 자리잡게 되었다.

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

다. 냉전기 대북정책은 대통령 중심의 위계적이고 단일화된 정책결정과정과 집행과정을 거쳤다. 그러나 냉전의 종식 이후 대북관계의 업무가 다양화되면서, 통일부, 외교부, 재경부, 국정원, 국가안전보장회의 등 다양한 정부부서들이 다양한 노력을 기울이게 되었다. 따라서 상명하복 식의 정부체제(government)에서 정책네트워크를 통한 정책조율의 양식(governance)가 중요해지는 경향을 띠게 되었다.<sup>19</sup>

## 2. 남북관계 및 대북 정책의 거버넌스의 현황과 문제점들

남북관계 및 한국의 대북정책에서 거버넌스 특성이 주도적인 된 것은 이제 겨우 6년 남짓이라고 할 수 있다. 초보적인 형태의 거버넌스 특성이 부각되고 있기는 하지만, 이러한 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance), 그리고 효율적인 거버넌스(effective governance)인가 하는 것은 전혀 별개의 문제이다. 바람직하지 못하고 비효율적인 거버넌스는 정부주도(government)보다 못할 수도 있기 때문이다.<sup>20</sup>

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

---

<sup>19</sup>- 이를 슬로터는 국가의 분절화현상(disaggregation of state)라고 부른다. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2005).

<sup>20</sup>- Thomas G. Weiss, "Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," in Rorden Wilkinson, ed., *The Global Governance Reader* (New York: Routledge, 2005); 최성욱, "거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰," 『정부학연구』, 제10권 제1호 (2004).

문이다. 통일 이후의 통합과정까지 상정한 현재 남북관계 및 한국의 대북 정책의 거버넌스적 측면을 고찰하고 대비하려는 노력이 필요하다.

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

상호 연결성의 부족과 더불어 지적되는 문제 중 하나가 전문성의 결여이다. 대북 협력사업의 전문성을 제고하기 위해서는 단체들이 전문성이 향상되어야 한다는 지적이 계속 제기되었다. 이를 위해서는 각 개별단체들의 실무인력들의 전문성을 키워주기 위한 교육, 연수 기회 등이 필요하고, 전문 자문단의 역할도 중요할 것이다. 또한 사업을 추진함에 있어 사전 기획력, 각 영역의 행위자 간 사전 조정력, 자체적 사업평가 방안 마련의 필요성 등이 지적된다.<sup>21</sup>

기업의 경우에도 북한의 폐쇄성과 제한된 경협정책기조에 따른 대북 교역 및 투자의 투명성과 안정성을 확보하지 못함에 따라 실패를 겪는 사례들이 보고되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 기업들이 북한의 경제상황 및 경제정책에 대한 전문적 지식을 축적하여 실패의 위험성을 줄여나가야 할 것이다.<sup>22</sup>

비정부 차원의 남북관계, 대북 정책 거버넌스에 있어 남남갈등은 또 하나의 중대한 걸림돌이다. 남북문제 관련 갈등을 해결하기 위하여 무엇보다 국민적 합의 형성이 중요하다. 이를 위해서는 남북관계의 현재와 미래에 대한 의견의 합일과 정부의 현명한 정책이 필요하다

거버넌스 특성이 강화된다고 해서 정부의 역할과 중요성이 감소되어야

---

21-이금순, 『대북 지원기간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).

22-김영운, 『남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업 성공을 위한 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2004).

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

그리고 정부 이외의 행위주체들의 대북 및 통일정책 관련 활동과 정부에 대한 영향 및 정책적 연대에도 불구하고 네트워크를 형성하는 다양한 집단들에 의한 공공정책의 공동생산과 공동집행을 의미하는 ‘정책 네트워크’는 아직까지 효율적으로 이루어지고 있지 않다는 지적이 나오고 있는 것도 사실이다. 왜냐하면 대북 및 통일 정책의 상당부분을 아직까지 정부가 주도하고 있고, ‘정책 네트워크’의 명확한 주체가 없는 형태가 지속되고 있기 때문이다. 일례로 북한의 핵개발과 제한적 개방정책으로 유엔, 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행 등이 통일정책 거버넌스의 초국가적 행위주체로서의 역할을 하지 못하고 있는 것도 제기되고 있다.<sup>23</sup>

거버넌스 체제가 성공하기 위해서는 무엇보다 남북관계의 상대자인 북한 스스로가 과거 냉전기의 대남전략을 수정하여 보다 다양한 행위자들의 자율성을 인정하고, 여러 영역에서 협조할 의사를 보이고 전향적으로 남북관계에 임할 필요가 있다. 그러나 현재까지 북한은 자신의 필요성에 따른 제한된 개혁과 개방정책을 추진하고 있다. 물론 이러한 한계에는 급변하는 국제정치의 상황이 크게 작용하고 있는 것도 사실이다. 그러나 장기적 관점에서 남북관계를 보다 다양하고 효율적으로 이끌어 나갈 준비를 하고 있지 않으면 남북관계의 질적 도약이 어려워지고 말 것이다.<sup>24</sup>

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

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

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

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

뉴먼(Newman, 2001)은 집권-분권 차원의 지속성(질서)-혁신(변화) 차원을 결합하여, 집권화되고 지속성과 질서를 강조하는 계층제적 유형, 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 합리적 목표유형, 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 개방체제유형, 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 자치유형 등 네 가지로 분류하고 있다.<sup>25</sup>

이러한 내용을 참고하여 정리해 보자면, 남북관계에서는 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원을 생각해 볼 수 있다. 즉, 정부가

---

<sup>25</sup>-최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』, 제10권, 제1호(2004), p. 243-244; 김석준 외, 『뉴거버넌스연구』 (서울: 대영문화사, 2000); Pierre, J., “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, Vol. 34 No. 3; Newman, J., “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction,” in Pierre, J. ed., *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Guy B. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University Press of Kansas, 1996); R. Rodes, “The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRC’s Whitehall Programme,” *Public Administration*, Vol. 78 No. 2.

남북관계를 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 집권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각해 볼 수 있다. 또한 거버넌스체제를 통하여 남북관계의 지속성과 질서를 강조하고, 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와, 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화위주의 거버넌스를 상정해 볼 수 있다. 이러한 내용을 종합해 보면, 전체 6가지의 남북관계 거버넌스의 유형이 도출될 수 있다. 그리고 각 시대별, 이슈별, 정책추진 과정별에 따라 각기 다른 형태의 거버넌스가 적용되어 분석될 수 있음을 알 수 있다.

<표 2> 거버넌스의 유형

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

## IV. 평화통일번영정책의 거버넌스적 실태파악을 위한 개념적 틀

### 1. 행위자와 이슈영역

남북한관계에 주변국들의 이해관계가 반영되면서 남북한문제의 탈한반도화라는 현상이 기정사실화되는데 이어 비국가 행위자들의 간여로 인해 남북한관계의 행위자의 수와 폭이 크게 증가하게 되었다.<sup>26</sup> 유형화된 ‘평화번영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 국제기구, 지역



기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화변영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 한다.

또한 한반도의 평화와 변영을 위한 이슈영역도 포괄적으로 확대되고 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서 정치, 외교, 경제, 사회문화 영역의 중요성이 제고되었다. 한반도의 평화와 변영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어, 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화에 변영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소다. 한반도 평화변영문제는 이제 세계화 시대의 다층적이고 다자적인 접근을 추구하는 글로벌 거버넌스의 일환이 되었다.

행위자 수준과 이슈영역의 다양화는 한반도 평화와 변영을 위한 연구의 틀과 이론적 기반을 새롭게 검토해야 할 학문적 필요성을 제고시키고 있다. 한반도의 평화와 변영은 다양한 행위자 수준에 대한 철저한 분석과 이들의 상대적 중요성에 대한 검토를 통해 일차적으로 연구되어야 한다. 평화변영정책의 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 평화변영정책 거버넌스는 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다.

---

<sup>26</sup> 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

<표 3> 행위자 수준과 이슈영역

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐		
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양 경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아인권레짐		교육 거버넌스의 네트워크화
정부 수준	평화체제, 남북 국방장관회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력추진위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉		

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

세계적 수준, 지역적 수준, 정부 수준, 국내정치 수준의 행위자들이 한반도의 평화와 번영의 문제를 중심으로 군사, 외교, 경제, 사회문화 등 네

가지 이슈영역에서 어떠한 형태의 거버넌스를 이루어가고 있는지를 분석하고, 이들 간의 상호작용을 밝히는 작업이 수행되어야 한다.

## 2. 정책결정 과정

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

정책의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 정책분석은 정책문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되었을 경우에 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 정책결정은 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위라 할 수 있다. 정책결정은 해당 정책에 대한 여러 가지를 결정하는 단계이기 때문에 해당 정책을 둘러싸고 있는 각종 이익단체나 관련집단간의 협의와 타협이 이루어지기 때문에 정책결정이 객관적이며 합리적으로 이루어지기보다는 오히려 정책의제설정단계부터 정책평가단계까지 각 단계에 계속적으로 서로 영향을 주고받는 것이 일반적이다. 정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정을 의미한다. 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어지는데 정책의 내용을 실현시킨다는 것은 정책수단을 실현시키는 것이 그 핵심이 된다. 이러한 정책집행은 정책결정에서 달성하기로 한 정책목표를 달성함으로써 정책수단의 실현을 하는 것이다.

<표 4> 이해당사자 별 대북정책 결정과정

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

가. 안보

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	통일이슈 논의, 여론자료수집	정책기획 분석, 전문가 회의	입법·예산결정, 집단갈등 조정 초당적 협력	자원투입 실행, 시행령/법규, 조직행정 제시	과정, 결과 평가, 내부평가, 외부평가, 협조 및 조화 시스템 구축
북한	문제발생 (기근, 탈북)	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	문제제기	국제협력, 교류 추구	국제적 공감대 형성, 협상	국제사회 협력 강화, 이익영역 확대	국외자/파트너
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안·자문, 공청회·토론회	지지/반대, 가입유도	중재, 개입	국외자/파트너, 여론형성

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
NGOs, 시민단체	시민사회 참여의 의미와 정당성	정책제안·자문, 공청회·토론회	통일정책 거버넌스의 역할 검토, 지지/반대, 전문지식 제공	통일정책 과정 참여	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최
언론	국민의 관심과 여론형성	여론분석	여론형성	여론화, 감시자 역할	대안제시
기업	문제 기획/조정	정보수집 및 제공	지원/반대 결정	기업과 통일정책 네트워크	제도적 장치 마련

통일외교정책을 수립하고 집행해 나가는 데 있어 남북 정당간 협력이 가장 바람직하지만 현실적으로 불가능하기 때문에 우리 정부는 당분간 통일안보정책에 있어서 초당적인 지지와 협력을 추구해야 한다. 그러나 우리는 아직도 대북정책이나 대외정책에 있어 초당적인 협력체제를 구축할 수 있는 정치풍토가 마련되어 있지 못하다. 국민의 역량을 모아 국가 경쟁력을 강화하고 대북사업을 효율적으로 추진해 나가려면 대북정책을 포함한 통일안보정책이 국민적 지지와 초당적 협력을 확보해야 한다.

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

## 나. 경제

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

남북경협 발전을 위한 과제로는 첫째, 북한의 경제성장 지원을 들 수 있다. 북한경제의 성장은 남북경협의 확대를 가져오게 되고 그 결과 남한 경제의 성장에도 기여하게 될 것이다. 또한 남북경협의 발전은 한반도에서의 화해협력 분위기를 조성하게 되어 남한 경제의 대외신인도도 제고 될 것이다. 둘째, 국민적 공감대의 확대가 필요하다. 남북경협을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 남한정부의 국민적 지지기반을 지속적

으로 확대해 나가야 한다. 이를 위해서는 남한 정부의 대북정책 결정과정  
이 더욱 투명해져야 하고 국회와 충분한 협의를 거쳐 국민의 여론을 수렴  
하고자 노력하는 것이 바람직하다. 마지막으로 남북공동으로 남북경협  
의 장기적이고 체계적인 발전방향과 구체적인 추진방안을 담은 “민족경제  
발전전략”을 수립하는 것이 시급하다.

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

구체적인 방안으로는, 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 유도함으  
로써 국제사회의 협력기반을 확대해가고, 또한 미국을 중심으로 한 주변  
국으로부터 우리정부의 대북정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 이를 위  
해서는 대북정책 추진과정에서 그들과 충분한 협의절차를 거침으로써 불  
필요한 오해의 소지를 사전에 제거하고, 필요한 경우에는 서로의 의견을  
조율하는 등 협력적인 관계를 유지해 나가야 할 것이다.

## 다. 사회문화

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



사회문화의 통합 기제로서 언론이 가지고 있는 사회감시 기능과 사회화 기능은 이질적이고 적대적인 남북한의 관계를 순조롭게 풀어 나갈 수 있는 가장 중요한 도구다. 남북한의 언론은 본격적인 상호인정주의와 함께 도래할 수 있는 인적·물적교류 과정에서 가장 핵심적이고 중요한 역할인 사회문화적 통합의 선봉이 될 수 있다.

NGO는 정책과정에서 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 정책의제설정단계에서 NGO는 시민들의 요구 사항을 관철시키기 위해 여론 형성을 하거나 정책대안을 제시하게 된다. 둘째, 정책결정 단계에서 NGO의 역할은 크게 두 가지로 나뉘는데 정책 결정자들에게 문제해결을 위한 전문 지식을 제공하거나 문제 환경에 대한 정보수집 및 제공이 그 한 가지이고, 정치적 지원을 빌미로 정책이 결정 되도록 압력을 행사하는 것이 나머지 역할이다. 마지막 정책집행이후의 단계에서도 최근 NGO의 역할이 두드러지고 있다. 이 단계에서 NGO는 집행된 정책의 오류를 수정하고 변경시키려 하며, 수행중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당한다.

## 라. 법/제도

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

남북간의 교류·협력 확대를 위한 제도적 기반 조성에 있어서, 우선적인 관심은 경제분야에 집중돼 왔다. 이러한 현상은 남북 교류·협력사업이 경제분야를 중심축으로 추진되어 왔다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 따라서 단기적으로는 경제협력사업 활성화의 전제조건인 안정성과 수익성을 제고하고, 장기적으로는 경제공동체를 건설하기 위해서 남북간에 경제활동을 구체적으로 규율하는 제도적 장치 마련의 필요성이 지속적으로 제기되었다

## 마. 교육

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

교육관계 국제기구를 통한 교류 확대는 UNESCO나 APEC의 교육장관회의 등의 국제기구의 활동에 적극적으로 참여함으로써 남과 북의 교육부문 접촉·교류를 자연스럽게 시도하면서 회원국들의 협조를 유도한다.

최근 NGO의 역할이 두드러지고 있다. NGO는 집행된 정책의 오류를 수정하고 변경시키려 하며, 수행중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당하며 자신들의 견해가 효과적으로 정책에 재투입되도록 쟁점 사항에 대해서 시민들을 교육한다.

## V. 한반도 평화변영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목

한반도 평화변영거버넌스의 실태파악을 위해 살펴보아야 할 항목과 평가내용을 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하려고 한다.<sup>27</sup> 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 것이다. 각 요소는 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 다른 행위자의 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가를 살펴보고자 한다. 자율성, 전문성, 참여성, 효과와 효율성은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 분석해야 한다. 각 필수 요소 마다 평가 내용과 세부 대상을 선정하였으나, 이슈별로 내용과 대상을 다를 수 있다.

### 1. 자율성(autonomy)

거버넌스체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체는 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 자율성을 동시에 가져야 한다.<sup>28</sup> 그러기 위해서는

---

<sup>27</sup>-Kjær(2004: 197-205)는 비록 관심도나 시각에서는 차이가 있지만 거버넌스의 분야를 막론하고 네트워크, 상호호혜성(reciprocity), 책임성(accountability), 그리고 민주성(democracy)이 거버넌스의 기본 특성이라고 주장한다. 이외에도 투명성(transparency), 반응성(reponsiveness), 합의성(consensus-building)등 다양한 요소가 평가에 추가될 수도 있다.

<sup>28</sup>-공자는 인의 개념보다도 인의 실천을 강조하면 개인의 도덕적 자각과 자기 절제와 수양을 통해 인을 행하라고 가르쳤다. 인을 실천하는 주체로 개인의 자율성을 강조

거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 재원도 스스로 마련해야 한다. 이와 더불어 자율적 행위를 법적으로 보호하고 지원하는 것도 필요할 수 있다. 이런 보호와 지원장치가 있어야 시민사회의 성장을 가져올 수 있다(Salamon and Toepler 2000). 이런 기준을 토대로 자율성을 살펴볼 수 있는 기준을 만들어 본다면 다음과 같다.

- 주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?
- 각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?
- 재정적 자립도는 어느 정도인가?
- 정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?
- 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?
- 정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?
- 법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?
- 재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가?

항목		평가내용	주요대상	평가
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?		
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?		
		재정적 자립도는 어느 정도인가?		
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?		

하였지만 인은 타인과의 관계 속에서 행해지는 것이다.

항목	평가내용	주요대상	평가
자율성	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?	
		재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)	

## 2. 전문성(specialization)

거버넌스에서 전문성은 거버넌스체제의 등장배경이라고 할 수 있다. 정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가가 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 따라서 거버넌스체제 속에서는 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.<sup>29</sup>

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

<sup>29</sup>-쿠이만(Kooiman 2000; 142)은 어떤 독자적인 (공적 혹은 사적) 행위자도 복잡하고 역동적이고 다양한 문제를 해결할 수 있는 지식과 정보를 소유하지 못하고 있다. 또한 필요한 도구를 효과적으로 사용할 수 있는 역량을 가진 행위자도 없다. 이것이 바른 거버넌스와 거버닝(governing)의 관계의 문제가 발생하는 원인이라고 주장한다.

· 전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?

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

		평가내용	평가대상의 예	평가
전문성	관계	전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부/ 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	

### 3. 참여성(participation)

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

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



		평가내용	주요 대상/평가빙식	평가	
참 여 성	행 위 자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당 북한 외국/국제기구 시민단체 언론 기업, 이익집단		
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	정부, 정당 북한 외국/국제기구 시민단체 언론 기업, 이익집단		
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정 정책분석 정책결정 정책집행 정책평가		
	관 계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향 이 있는가?			
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?			
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하 고 있는가?	의제설정 정책분석 정책결정 정책집행 정책평가		
		소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정 정책분석 정책결정		

		평가내용	주요 대상/평가빙식	평가
참여 성	관계		정책집행	
			정책평가	
		비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버	
			비정기적 읍저버	

#### 4. 네트워크(network)

거버넌스 모델에서는 네트워크를 중요시한다. 다양한 형태의 네트워크가 존재하기 때문에 네트워크의 유무 혹은 강도만으로 거버넌스 실태를 파악하는 것은 무리가 따른다. 네트워크의 노드(nod)의 수에 따라 다를 수 있고, 네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스의 효과는 다르게 나타날 수 있다.<sup>30</sup>

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

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

<sup>30</sup> 임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화,” (한국정치학회 추계학술회의, 2005년 10월 14일).

		평가내용	평가대상	평가
네트 워크	네트 워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	네트워크의 유무	
			참여의 유무	
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	정부와 시민단체	
			국회와 시민단체	
			국제기구와 시민단체	
			북한과 시민단체	
	네트 워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	시민단체간	
			인적 교류	
			정보교환	
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트 워크가 가장 잘 작동하였는가?	지원	
			의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
			정책집행	
행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정책평가			
	정부와 시민단체			
	국회와 시민단체			
	국제기구와 시민단체			
	북한과 시민단체			
		시민단체간		

## 5. 분권화(decentralization)

거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용된다. 먼저 과거의 위계질서에 기초한 국가와 사회는 국가와 사회, 중앙과 지방이 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며, 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수평

적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 즉 첫번째 의미는 관계적 측면에서 살펴보는 것이고 두 번째는 행위자의 측면에서 살펴보는 것이다.

- 각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?
- 각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?
- 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?
- 중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?
- 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?

		평가내용	평가대상	평가
분 권 화	행 위 자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국/국제기구	
	시민단체			
	언론			
	기업, 이익집단			
	각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부, 정당		
		북한		
		외국/국제기구		
시민단체				
언론				
기업, 이익집단				

		평가내용	평가대상	평가
분 권 화	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국/국제기구	
	각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	정부, 정당	북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
		언론	기업, 이익집단	
			정부, 정당	
			북한	
		외국/국제기구	시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	

## 6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

거버넌스는 사회가 당면한 문제를 해결하는 제도와 과정으로 이해되고 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결한다는데 의의가 있다. 따라서 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

- 정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?

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

		평가내용	세부대상	평가
효과와 효율성	행위 자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	북한 외국, 국제기구 시민단체 언론 기업, 이익집단	
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?	북한 외국, 국제기구 시민단체 언론 기업, 이익집단	

		평가내용	세부대상	평가
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?	북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	

# 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사

제 2 발표

여 인 곤 (통일연구원 선임연구위원)





## I. 서론

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

역내국가간에는 대량살상무기(WMD) 확산, 국제테러, 마약, 자연재앙 등 초국가적 안보위협 요인들의 방지를 위한 공동 노력이 이루어지고 있다. 또한 동북아뿐만 아니라 동아시아 지역차원에서 정치·군사적 신뢰를 구축하여 분쟁을 사전에 예방하고자 하는 예방외교의 성격을 가진 다자간 협력안보가 활성화되고 있다. 이와 함께 역내국가간 경제적 상호의존의 심화, 세계화, 정보화 등의 영향으로 동북아경제공동체 형성의 움직임이 있다.

다른 한편, 미국은 세계적 차원에서 자유민주주의와 시장경제체제라는 미국적 가치의 확산을 위해 노력하고 있다. 동북아 지역차원에서는 일본과 긴밀한 협력 하에 미사일방어(MD)체제를 개발하는 한편, 중장기적으로 미·일 동맹 강화를 통한 중국 포위를 모색하고 있다. 세계 제2위의 경제대국 일본은 경제력에 상응하는 국제적 역할을 위해 대내적으로는 법개정을 통해 보통국가로의 전환을 추진하면서 군비를 강화하고, 대외적으로는 유엔안보리 상임이사국 진출을 모색하고 있다. 중국은 개혁·개방정책의 성공적 추진으로 국력이 크게 신장되었고, 1990년대 말부터는 동북아 및 세계 경제·안보 질서에 미치는 중국의 영향력이 크게 부상되고 있다. 러시아는 푸틴 대통령의 ‘강한 러시아’ 정책과 국제 고유가에 힘입어 정치를 안정시키는 가운데 경제난을 급속히 회복시키고 있다. 중·러는 1996년 확립된 전략적 동반자관계를 기초로 다극체제의 국제질서, 유엔 중심의 국제안보문제 해결 등을 주장하면서 미국의 일방주의를 견제하고 있다.

한편 북한은 ‘선군정치’를 내세워 정치적으로는 어느 정도 안정을 유지하고 있으나 지속적인 경제난에 직면하고 있는 가운데 부시 미국행정부

의 일방주의 상황에서 체제유지를 최고 목표로 삼고 있다. 이를 위해 북한은 핵·미사일 개발을 외교 협상카드로 활용하는 한편, ‘민족공조’를 강조하면서 남한과의 관계를 유지하고 있다. 이와 같은 동북아 정세에서 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 ‘국민의 정부’의 대북 포용정책의 성과를 바탕으로 한 단계 진전된 정책이 필요하다는 인식하에 평화번영정책을 추진하고 있다.

다른 한편, 국내적으로는 권위주의 시대가 청산되고 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 거치면서 국가와 정부의 외교안보정책 입안과 결정 및 집행에 시민단체, 기업, 언론, 국제기구와 국제 레짐(regime) 등이 점차 큰 영향을 미치고 있다. 참여정부도 평화번영정책의 추진원칙 중 하나에 ‘국민과 함께 하는 정책’을 표방하고 정책결정 및 집행과정의 투명성, 여·야당 및 국회와의 협력, 정책수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 비정부기구(NGO)의 참여 확대 등을 위해 노력하고 있다.

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

거버넌스에서는 이해당사자, 즉 행위주체들이 어떠한 역할을 하고 있는가가 매우 중요하다. 따라서 제III장에서는 ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체들의 역할을 고찰하였다. 이를 위해 참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치는 행위주체들을 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원으로 구분하였다. 그리고 국내적 차원에서의 행위주체에는 정부·시민단체·기업·언론을, 남북관계 차원에서의 행위주체에는 북한을, 국제적 차원에서의 행위주체에는 외국·국제기구·지역협력체를 포함시켰다.

제IV장은 참여정부에 의해 실제로 추진되고 있는 정책과정에서의 ‘외

교안보정책 거버넌스' 실태를 사례분석을 통해 고찰하고 있다. 현재 한·일 관계에서는 과거사 현안 해결과 일본의 역사인식 개선이 급선무이기 때문에 참여정부는 '올바른 역사인식에 기초한 한·일 관계 정립'을 매우 중요시하고 있다. 따라서 본 장에서는 '일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책'을 사례분석의 대상으로 선정하였다. 사례연구에서는 우선 사례의 개요를 서술하고, 정책단계를 의제설정·정책분석·정책결정·정책집행·정책평가의 5단계로 구별하여 거버넌스 실태를 상세히 분석하였다.

상기와 같은 분석과 고찰들을 기초로 제V장은 참여정부에서 이루어지고 있는 '외교안보정책 거버넌스' 실태를 제II장 2절에서 제시된 평가지표를 준거로 하여 종합적으로 평가하고 있다. 종합적인 평가를 위해 대내적 차원 행위주체들의 자율성, 전문성, 네트워크 등 거버넌스의 주요 요소에 대한 실태가 설문조사 및 면담 등을 통해 분석되었다.<sup>1</sup> 북한과 대외적 차원에서의 행위주체들은 국가나 정부이기 때문에 거버넌스의 주요 요소에 대한 분석에서 제외하였다. 또한 사례연구에서 나타난 특징들을 평가하고 거버넌스 실태를 용이하게 이해할 수 있도록 행위주체 간 네트워크와 협치(協治)의 정도를 그림과 도표로 제시하였다. 그리고 제VI장은 본 연구의 결론이다.

## II. 외교안보정책의 변화와 '외교안보정책 거버넌스'

### 1. 외교안보정책의 변화

1948년 8월 15일 정부수립 이후부터 1950년대까지 우리 정부는 한국에 대한 국제승인 획득, 북한의 남침 격퇴, 미국 등 자유우방국과의 우호협력 증진을 목표로 하는 외교안보정책을 수행하였다. 1960년대의 외교안보정

---

<sup>1</sup> 정부, 언론, 기업, 시민단체에 대한 설문조사 및 면담 등은 2006년 7월 중순부터 8월 중순까지 20명에 대해 이루어졌다.

책 목표는 미·일 등 자유우방국과의 관계 강화와 경제개발을 위한 지원 획득이었고, 1970년대에는 수출주도의 경제발전을 지원하기 위한 경제외교, 북한과 외교경쟁, 1973년 6월 23일 『평화통일외교정책 선언』을 통한 공산권에 대한 문호개방 등의 정책을 추진하였다. 1980년대에는 전쟁방지와 평화정착을 위해 미국 등 우방국과의 협력을 통한 안보 공고화에 목표를 둔 외교안보정책을 수행하였다.<sup>2</sup>

1980년대 말 냉전종식과 더불어 국제적 및 동북아 지역적 차원의 외교안보 환경이 많이 변화되었다. 국제적 차원에서는 동구 사회주의권의 체제변혁, 독일통일, 소련 붕괴, 미국에서 이슬람 극단주의자들에 의한 9·11 테러, 미국의 이라크 공격 등이 발생하였다. 동북아 차원에서는 중·소·북한 간 북방 3각체제 붕괴, 한·소 및 한·중 수교, 남북관계 발전 등이 이루어졌다. 또한 세계화, 정보화 추세로 국가 간 경제관계가 더욱 긴밀해진 동시에 EU, NAFTA, ASEAN 등에 의한 경제지역주의가 강화되고 있다. 우리 정부는 이러한 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 외교안보정책을 추진하여 왔다. 냉전종식 이후 한국의 외교안보정책이 변화된 특징들을 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 외교안보정책에서 이념의 중요성이 현저히 약화되었다. 세계적 및 동북아 차원에서 탈냉전의 추세, 한국 경제의 고도성장과 국력신장, 경제실리정책, 한국 국민들의 민주화 운동에 따른 정치체제 전반에 대한 민주화의 영향 등 때문이다.

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

셋째, 정책 내용과 기능의 다양화이다. 국가생존에 직접적으로 관계되

---

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

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

는 안보 문제 위주에서 국민 복지에 관계되는 경제·통상문제, 국가의 위신에 관계되는 문화·체육, 산업화의 진전과 국제 사회에서의 활동 영역 확대에 따른 자원·환경 문제 등으로 외교안보정책의 내용이 풍부해졌다.

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

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

여섯째, 외교안보정책에서 여론 및 사회단체의 비중이 증대되고 있다. 즉, 외교안보정책의 내용이 국민들의 일상생활과 이익에 직접 관계되는 사안들로 확대되고, 민주화에 따른 정치체제의 투입 기능이 신장됨에 따라 특정 외교사안에 직간접적으로 관계되는 국민들의 입장이 정책결정에 반영될 수 밖에 없게 되었다.<sup>4</sup>

## 2. ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념과 평가지표

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

---

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

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

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

거버넌스 개념이 다양한 만큼 거버넌스의 유형 또한 다양하게 제시되고 있는데, 본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘외교안보정책 거버넌스’를 제시하고자 한다. 그리고 전술한 바와 같은 거버넌스의 개념을 고려하여 ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

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

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

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

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

되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

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

### Ⅲ. ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체의 역할

‘외교안보정책 거버넌스’의 중요한 이해당사자 또는 행위주체는 대내적 차원에서는 정부·시민단체·기업·언론, 남북관계 차원에서는 북한, 대외적 차원에서는 외국 정부·국제기구·지역협력체 등이라고 할 수 있다. 참여정부의 외교안보정책에서 중요한 개별 행위주체들의 역할을 분석하면 다음과 같다.



## 1. 대내적 차원

### 가. 정부

정부는 외교안보정책의 가장 중요한 행위주체이다. 의제설정 및 정책분석·결정·집행·평가의 과정을 실질적으로 주도하고 담당하는 행위주체이기 때문이다. 참여정부는 국가이익을 증진하기 위해 ① 한반도의 평화와 안정, ② 남북한과 동북아의 공동번영, ③ 국민생활의 안전 확보 세 가지를 국가안보 목표로 설정했다. 참여정부는 국가안보 목표를 달성하기 위해 일관되게 견지해야 할 국가안보 전략기조로 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향 등 네 가지를 제시하고 있다.<sup>8</sup> 이 중 평화번영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다.<sup>9</sup>

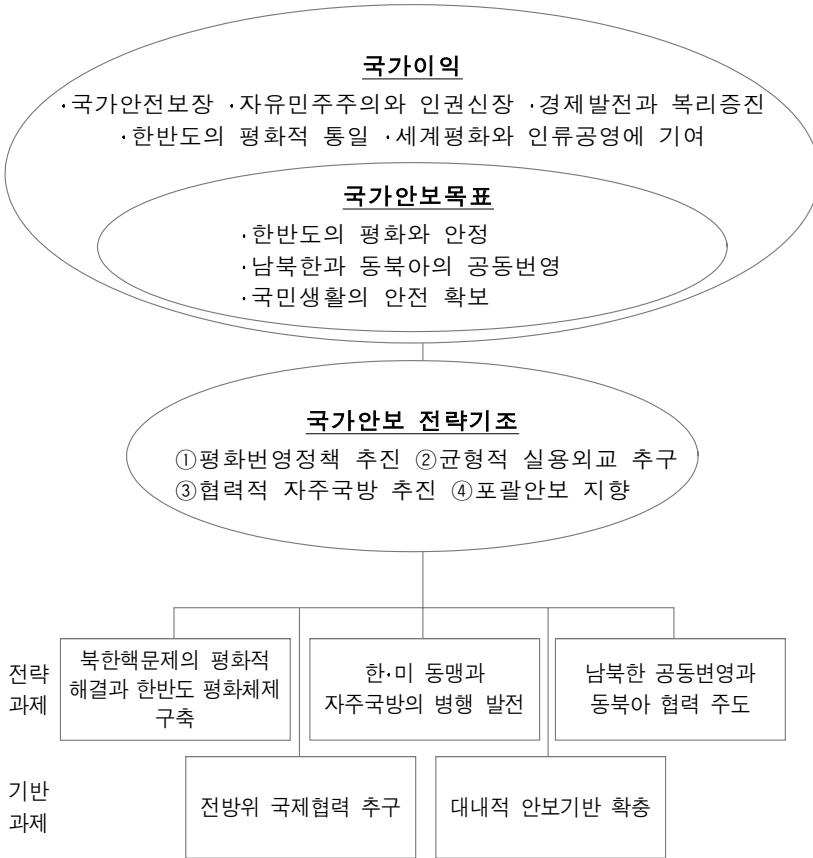
참여정부는 ‘북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축,’ ‘한·미 동맹과 자주국방의 병행발전,’ 그리고 ‘남북한 공동번영과 동북아 협력주도’를 임기 중 중점적으로 추진할 전략과제로 설정했다. 또한 ‘전방위 국제협력 추구’와 ‘대내적 안보기반 확충’을 세계적 중견국가로서 지속적으로 추진해야 할 과제로 채택했다. 이상의 참여정부 안보구상을 정리하면 다음 그림과 같다(<그림 1> 참조).<sup>10</sup>

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

9-통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (2003), p. 2; 국가안전보장회의(NSC), 위의 책, p. 23.

10-국가안전보장회의(NSC), 위의 책, p. 28.

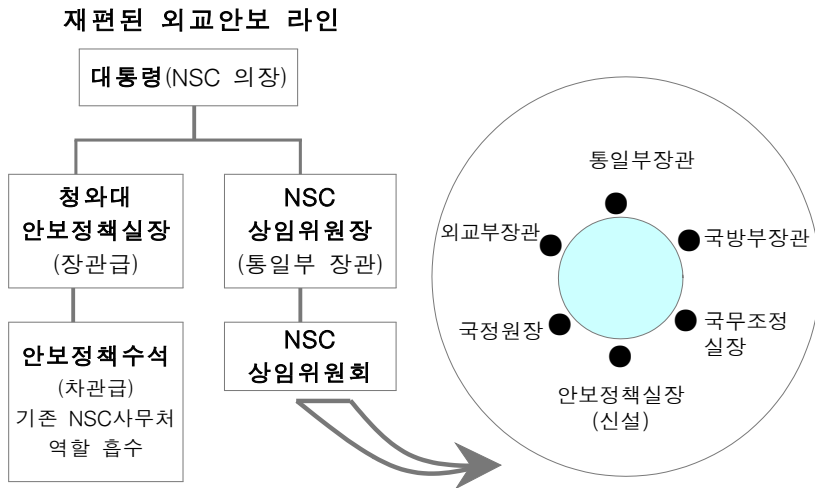
<그림 1> 참여정부 안보정책 구상



정부의 여러 부서들 중 상기와 같은 구상을 실현하기 위한 외교안보정책을 담당하는 주요 기관은 청와대, 외교통상부, 국방부, 국정원 등이라고 할 수 있다. 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 개편하여 외교안보 종합조정 체계를 마련하였다. 청와대 국가안보보좌관이 상임위원장 겸 사무처장을 맡도록 하며, 종전에 직원이 12명이던 사무처를 3실 1센터 69명 규모로 확대하였다. 또한 기구를 실무적으로 총괄하고 대외교섭을 위해 차관급 사무차장을 두고, 그 밑에 전략기획실·정책조정실·정보관리실·위기관리센터를 두었다. 참여정부의 외교

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

<그림 2> 외교안보체제의 재편(2006. 2 이후)



출처: 『중앙일보』, 2006년 1월 4일.

전술한 바와 같은 안보정책 구상과 외교안보체제를 가지고 청와대와 외교통상부, 국방부 및 국정원은 법률이 정한 범위 내에서 실질적인 외교안보정책들을 집행하고 있다. 특히 노무현 대통령은 매우 활발한 해외순방 정상외교를 전개하고 있는데 2003년 2월부터 2006년 9월까지 35회의 양자간 정상회담과 10회의 다자간 정상회담을 가졌다. 노무현 대통령은 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 및 동북아 평화변영을 위한 협력강화 외교를 추진하는 한편, 전임 대통령들과 비교할 때 중앙아시아·중동·아프리카 산유국들에 대한 에너지자원 확보 외교를 적극 수행하고 있다.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> “청와대브리핑, 노무현 대통령 정상외교,” <http://www.president.go.kr> 참조.

## 나. 언론

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

<표 1> 참여정부의 외교안보정책에 대한 국내 주요 언론들의 입장

외교안보정책	언론명 (보도일)	주요 내용
한미정상회담 (2003. 5. 15)	동아일보 (2003. 5. 16)	- 한미동맹의 중요성을 강조함으로써 한미 간의 이견과 불화에 대한 우려 상당부분 불식 - 그러나 북핵 해법 인식차 애매모호한 봉합
	한겨레 (2003. 5. 16)	- 북핵 해법은 부분적인 안도감과 함께 적지 않은 우려 - 미 2사단의 재배치 문제 논란 일단 정리
이라크 파병 결정 (2003. 10. 18)	한겨레 (2003. 10. 20)	- 부끄러운 이라크 파병 결정 - 파병을 결정한 이유는 한·미 정상회담이 열리기 전에 분명한 견해를 밝혀주길 요구하는 미국의 거센 압박을 견디지 못했기 때문
	조선일보 (2003. 10. 20)	- 국익 확대에 연결시킬 전략을 - 이번 결정을 계기로 한·미관계를 정상 복원시켜야 하며, 한국의 안보와 경제 환경이 안정을 되찾을 수 있어야
참여정부 외교안보 분야 평가	한겨레 (2004. 2. 23)	- 북·미 이견 때 조정력 필요, 외교 구호성 포장 삼가야, 자주국방 '자주'에 중점을
	동아일보 (2004. 9. 3)	- 중국과의 고구려사 왜곡 문제와 일본과의 과거사 및 독도 문제 등도 동북아시아 구상에 차질 - '대등한 한미관계'를 강조해 한미동맹관계 재조정을 이슈화

외교안보정책	언론명 (보도일)	주요 내용
북한 외무성의 핵무기 보유 및 6자회담 참가 무기중단 선언 (2005. 2. 10)	조선일보 (2005. 2. 11)	- 북, 다시 벼랑에서 핵을 굴리려는가 - 6자회담 재개를 낙관하고 있던 한국 정부는 북한 당국의 생각을 제대로 짚기나 하고 있는지 의문이다.
	한겨레 (2005. 2. 12)	- 미국 행정부 내 강경파들이 목소리를 높이며 득세하지 않도록 외교적 노력을 집중해야 - 미국이나 중국 등 외부에만 의존하고 우리 민족끼리 속내를 터놓고 협의할 통로를 마련하지 못하는 한계가 나타나는 것
정부 대일 성명 (2005. 3. 17)	한겨레 (2005. 3. 18)	- ‘과거사 청산’ 압박 등 당당한 외교로 - 조용한 외교도 전환점
	동아일보 (2005. 3. 18)	- 강경한 외교 선언 - 최근 일본의 퇴행적 태도에 미루어 볼 때 한·일 관계를 재고해야만 한다는 판단을 내리게 된 것
동북아 균형자론	조선일보 (2005. 3. 31)	- 동맹도 지키고 균형자 노릇도 하겠다는데 - 현실적으로 양 진영 어느 쪽으로부터도 신뢰를 얻지 못해 고립될 수밖에 없게 된다.
	한겨레 (2005. 3. 31)	- 역내 평화는 물론 우리의 안전을 위해 중·일 두 나라 중 어느 쪽도 적대시하면 안 된다는 전략적 고려도 깔려 있다.
북한 미사일문제	한겨레 (2006. 6. 19)	- 미사일 발사 중단하고, 북미대화 시작하라 - 북한의 미사일 발사 준비는 북미 양국의 불합리한 행동 때문
	동아일보 (2006. 6. 19)	- 남북 교류 및 협력이 중요해도 이런 상황에선 의미도 효과도 없다. - 미·일과의 전통적인 공조를 회복해 북한에 강력하게 대응해야 한다.

## 다. 시민단체

국내 시민단체들은 우리 정부와 외국의 외교안보 관련 사안에 대해 국회 청원, 기자회견, 좌담회 개최, 성명 발표, 공개질의, 논평보도, 공개서

한, 언론기고 등을 통해 영향을 미치고 있다. 이러한 측면에서 적극적으로 활동을 하고 있는 시민단체로는 「바른사회를 위한 시민회의」, 「평화통일 시민연대」, 「참여연대 평화군축센터」, 「경실련 통일협회」, 「남북공동선언 실천연대」, 「6·15 남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대」 등이 있다. 이들은 참여정부의 안보정책과 북핵문제를 비롯한 대북정책, 대미·중·일·러 정책, 대유엔정책 등에 대해 자신들의 입장과 견해를 표명하고 있다. 또한 다른 시민단체의 입장이나 외국의 대한국 정책을 지지하거나 비판하기도 한다.

## 라. 기업

공기업<sup>12</sup>을 포함한 기업들은 국가나 정부의 주요 국내 및 해외 사업들에 대한 참여, 정기간행물 발간 등을 통해 참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치고 있다. 세계적으로 강대국들의 에너지 확보 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 우리 정부도 에너지 안보를 중요시 하고 있기 때문에 에너지에 관련된 공기업과 사기업들의 역할을 중심으로 분석하고자 한다.

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

「한국가스공사」는 1983년 8월 설립되어 천연가스의 제조, 공급 및 그 부산물의 정제, 판매, 생산기지와 공급망의 건설, 운영, 천연가스와 액화석유가스의 개발, 수출입 등의 업무를 수행하고 있다. 「한국가스공사」는 인도네시아, 말레이시아 등 해외로부터 액화천연가스(LNG)를 도입하여 발전소와 일반 도시가스사 등지로 판매하고, 전국적인 가스인프라 구축을 위한 건설공사를 수행하고 있다.<sup>13</sup> 2000년 11월에는 러시아 이르쿠츠크

<sup>12</sup>-공기업은 국가 또는 지방공공단체의 자본에 의해서 생산·유통 또는 서비스를 공급할 목적으로 운영되는 기업이다.

가스전 개발에 한·중·러 3개국 협정을 체결하였으며 2002년 2월에는 미국의 최대 종합에너지 기업인 엘파소와 협력 협정을 체결하였다.

『한국석유공사』는 국내외 석유자원의 개발, 석유의 비축 및 석유 유통 구조 개선에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정을 도모함과 동시에 국민경제 발전에 기여하기 위해 1979년 『한국석유개발공사』로 발족되었다가 1999년 『한국석유공사』로 명칭을 변경하였다. 『한국석유공사』는 국내 석유수급의 안정을 보장하기 위해 자주 개발원유 10% 확보를 목표로 해외유전개발에 적극적으로 참여하고 있다.<sup>14</sup>

사기업으로서 에너지 사업에 관여하고 있는 대표적인 기업은 LG상사와 SK주식회사이다. 이들도 해외 유전과 가스전에 대한 탐사 참여와 투자 및 매장량 매입, 국내 도입과 3국간 공급 등의 과정에서 정부의 에너지 외교안보정책으로부터 영향을 받고 있고 역으로 영향을 미치고 있다.

LG 상사의 석유사업은 병커링, 석유제품 수출, 납사 공급사업, Stock-sale, 항공유 공급사업 등 5개 영역을 중심으로 활동하고 있다. LG상사는 또한 오만부카, 카자흐스탄 ADA 육상광구와 Zhambyl 해상광구 등의 해외유전 개발사업 및 베트남 11-2 광구, 카타르 RasGas LNG, 러시아 이르쿠츠크 천연가스전 등의 개발 사업에도 참여하고 있다.<sup>15</sup>

한편, SK 주식회사는 1962년 우리나라 최초의 정유회사인 『대한석유공사』로 출발하여 석유자원의 안정적 공급과 국가 경제발전의 견인차 역할을 수행하고 있는 국내 최대 종합에너지·화학 기업이다. SK 주식회사는 2005년 말 현재 12개국 19개 광구에서 활발한 탐사·개발·생산 활동을

<sup>13</sup>-<http://www.kogas.or.kr> 참조.

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

<sup>15</sup>-<http://www.lgicorp.com/kor/business/energy.jsp>; <http://www.lgicorp.com/kor/business/invest.jsp>

전개하고 있으며, 7개 광구에서 원유 및 가스를 생산하여 총 791 만 환산배럴의 지분원유를 분배받았다. 또한 신규 탐사활동을 병행하여 2005년 12월 러시아 서캄차카 탐사광구 참여를 위한 지분인수 계약을 체결하였으며, 미국 Iberia North 광구에서는 운영권자로서 탐사작업을 수행하고 있다.<sup>16</sup>

## 2. 남북관계 차원

북한은 우리에게 이중적인 성격을 갖고 있는 행위주체이다. 즉, 우리가 같은 민족으로서 포용해야 할 대상인 동시에 안보에 대한 위협을 경계해야 할 대상이다. 1991년 12월 13일 남북한 간에 채택된 『남북기본합의서』의 전문은 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 밝히고 있다. 따라서 북한은 외국이 아니기 때문에 우리 정부 외교정책의 대상이 아니다.<sup>17</sup> 그러나 북한은 우리 정부의 안보정책에 직접적인 영향을 미치는 행위자이다.

북한은 참여정부 출범 이전인 2002년 10월 제2차 북핵위기를 야기하였고, 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 공동성명의 채택에도 불구하고 이 위기의 해결 전망은 아직까지 불투명한 상태이다. 2006년 6월 15일 광주에서 『6·15 남북공동선언』 6주년 민족통일대축전이 남북한 간에 개최되었다. 이 때 북한방송은 조국평화통일위원회 안경호 서기국장이 6·10만세 80주년 기념 평양시 보고회에서 “제2의 조선전쟁 불집이 터진다면 그 불길은 남조선을 포함한 온 강토를 핵참화 속에 몰아넣을 것이며 그 첫째가는 피해자는 남조선 동포가 될 것”이라고 말했다고 보도하였다.<sup>18</sup> 또한

<sup>16</sup>-<http://www.skcorp.com>

<sup>17</sup>- 서독도 1972년의 『동서독기본조약』에서 양독관계를 특수관계로 규정했을 뿐 동독을 국제법상의 국가로 인정하거나 외교정책의 대상으로 간주하지 않았다. Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa* (Frankfurt: S. Fischer Verlag, 1968), p. 142 참조.

<sup>18</sup>- 『중앙일보』, 2006년 6월 16일.



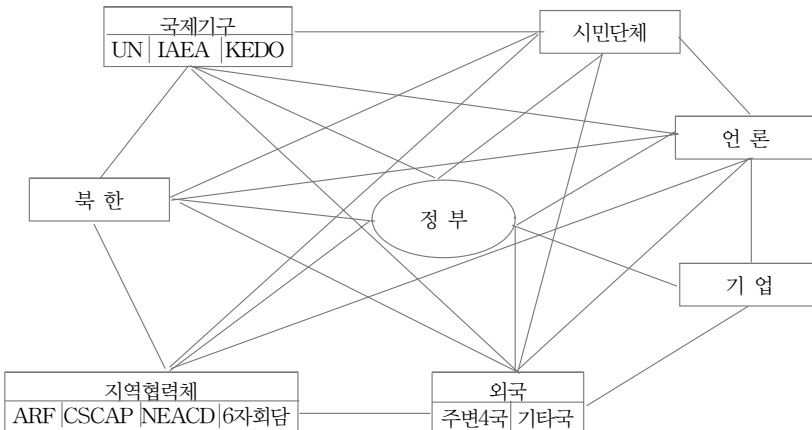
북한은 2006년 7월 5일 대포동-2 등 미사일 7기를 시험발사함으로써 대량살상무기에 대한 국제사회의 우려를 증폭시켰다.

### 3. 대외적 차원

외국 정부들은 우리 정부 외교안보정책에 매우 큰 영향을 미치는 행위주체들이다. 특히 한반도 주변 4국과 EU가 우리 정부 외교안보정책의 의제설정, 분석, 결정, 집행, 평가 과정에 중대한 영향을 미치고 있다. 이외에 국제기구로는 유엔, 「국제원자력기구」(IAEA), 「한반도에너지개발기구」(KEDO), 지역협력체로는 「아세안지역안보포럼」(ARF), 「아·태 안보협력이사회」(CSCAP), 「동북아협력대화」(NEACD), 북핵 6자회담 등이 라고 할 수 있다.

참여정부의 외교안보정책 거버넌스에 영향을 미치는 주요 행위주체들의 상기와 같은 역할을 고려할 때, 행위주체들 간의 네트워크는 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크



## IV. 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 사례 분석: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책

### 1. 사례의 개요

일본의 역사교과서 왜곡파문은 1950년대부터 시작되었으나 1982년과 1986년에 우리 정부가 외교문제화하여 수정요구를 관철시켰다. 1982년 6월 일본 문부성은 고교 교과서 검정과정에서 중국 ‘침략’을 ‘진출’로 바꿔 쓰도록 지시하는 이른 바 ‘교과서 파동’을 일으켰고, 이는 중국과 한국 등 주변국들의 강력한 반발을 야기하였다. 한국과 중국 등의 시정요구에 당시 미야자와 일본 관방장관은 11월 “교과서 기술시 한국, 중국 등 근린제국의 비판에 충분히 귀를 기울인다”는 ‘근린제국(近隣諸國) 조항’을 담화로 발표하였다. 이 조항은 이후 교과서 검증기준이 되었다.<sup>19</sup>

2000년 들어 우리 정부는 일본의 역사교과서 왜곡 가능성에 대한 우려를 여러 차례 전달했고, 김대중 대통령도 2001년 ‘3·1절 기념사’에서 일본의 올바른 역사인식을 촉구해 우회적으로 유감을 표명하였다. 그러나 일본 정부는 4월 3일 극우파인 『새 역사교과서를 만드는 모임』(『새역모』)이 저술한 교과서의 검정통과를 공식적으로 발표하였다. 이에 대응하여 한국 정부는 외교통상부 장관의 유감표명과 성의 있는 조치의 촉구, 주일 대사의 일시 귀국 조치, 김대중 대통령의 재수정 요청, 제4차 일본 대중문화의 개방 연기, 해상자위대의 인천 입항 불허 등의 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 일본 정부는 수정을 거부하였고 그에 대해 한국 정부가 강력한 비판을 함으로써 2001년 한·일 관계는 경색국면을 맞았다.

2004~5년 일본의 보수우익<sup>20</sup>은 또 다시 역사교과서 문제로 커다란 파

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

20- 현재 일본 내각 및 정치권의 특성은 강경 우파 정치인이 주요 직위에 전면 배치되었다는 점이다. 대부분 전후세대인 이들은 과거 일본의 침략전쟁에 대한 부채의식이 없고 주변국들의 반발도 ‘내정 간섭’이라고 반박한다. 자민당 내에선 아베 신조(安倍晋三) 간사장대리와 다케베 쓰토무(武部勤) 간사장이 그 선봉에 서 있다. 내

문을 일으켰다. 『새역모』가 새로이 집필하고 후소사(扶桑社)에서 발행하여 2004년 4월 김정신청본으로 제출한 중학교 역사·공민 교과서가 황국사관적 민족주의 관점을 유지하면서 일본의 과거 잘못을 감추거나 내용을 더 교묘하게 왜곡했기 때문이다.

역사교과서는 한국사가 중국의 지배로부터 시작된 것처럼 서술하고, 연표에서는 고조선을 누락시켰다. 고대 부분에서는 일본이 한반도 남부에 군사적 영향을 미쳤다는 임나일본부설을 한층 강화하였다. 임진왜란 당시 조선이 받은 피해 사실도 누락시켰다. 특히 한일합병을 한국 측이 받아들였다는 궤변을 담고 있고, 일제의 한국민에 대한 창씨개명과 강제징용의 강제성을 희석했는가 하면, ‘조선의 근대화를 도운 일본’이란 별도 항목을 마련해 이른바 ‘식민지 근대화론’을 주장하고 있다. ‘식민지 지배로 고통과 희생을 강요당했다’는 이전 판의 기술도 빠졌다. 공민 교과서는 “북방영토, 일본해(동해)상의 다케시마(독도), 동지나해상의 센카쿠(중국명 다오위다오) 제도에 대해서는 각각 러시아·한국·중국에 그 영유를 주장하고 일부를 지배하고 있지만 이들 영토는 역사적으로나 국제법적으로도 우리나라의 고유 영토이다”라고 기술하고 있다.

이렇게 왜곡된 후소사판 중학 역사·공민교과서는 2005년 4월 문부과학성의 검정을 통과하였고, 『새역모』는 2005년 채택률을 학생수 기준 10% 이상으로 잡고 일본 정부의 노골적인 지원을 받으면서 대대적인 홍보전을 전개하였다. 그러나 8월 말로 마감된 역사교과서 채택률은 약 0.4%에 불과해 62개 중학교 4,900명의 학생이 2006년부터 배우게 되었다.<sup>21</sup> 이와 같이 매우 낮은 수준의 교과서 채택률을 보인 것은 일본의 왜곡 역사교과서에 대한 우리 정부의 다각적인 외교적 대응, 국내외 학계와 언론들의 강한 비난, 국내외 시민단체들의 적극적인 비판과 교과서 비채택(非採擇) 운동 등 때문이었다.

---

각에서는 서열상 총리 바로 다음인 아소 다로(麻生太郎) 총무상, 나가가와 쇼이치(中川昭一) 경제산업상이 핵심이다. 교과서 정책을 총괄하는 나카야마 나리아키(中山成彬) 문부과학상도 대표적인 우익 인사이다.

<sup>21</sup> 후소사판 중학 역사교과서의 채택률은 2001년 0.039%, 2005년 0.406%이었다.

## 2. 정책단계별 분석

본 절에서는 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 우리 정부의 대응과정을 상세히 분석하기 위해 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 5단계로 나누고 시기를 <표 2>와 같이 구분하였다.

<표 2> 정책단계별 시기 구분

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

### 가. 의제설정 단계

2004년 4월 일본 정부는 2006년 4월부터 사용할 역사교과서 신청본으로 「새역모」의 교과서를 포함하여 8종을 접수하고 검정에 돌입하였다. 우리 정부는 미래지향적인 한·일 관계와 동북아를 위해서 일본 정부가 좀 더 과거를 직시하는 바탕에서 양국관계를 이끌어갈 것을 희망하면서<sup>22</sup> 일본에서의 교과서 검정과정을 예의주시하고 있었다. 특히 우리 정부는 2004년 10월 29일 후소사관 역사교과서 검정신청본을 비공식적으로 입수하고, 교육인적자원부가 내용 분석을 11월 초 마쳤다. 이후 우리 정부는 정상회담과 외교장관 회담, 실무선을 통해 그 같은 역사왜곡은 한·일 관

<sup>22</sup>-노무현 대통령은 2004년 7월 21일 제주에서 열린 고이즈미 일본 총리와의 정상회담 뒤 가진 공동 기자회견에서 한·일 간에 새로운 미래, 그리고 동북아시아의 새로운 미래를 위해서 “과거사 문제를 정부로서는 … 공식적으로 제기하거나 또 쟁점화하는 것을 가급적이면 하지 않으려고 하고 있다”라고 밝혔다. 청와대, “한·일정상 공동기자회견,” <http://www.president.go.kr> (2004. 7. 22), p. 3.

계에 부정적인 영향을 미치기 때문에 즉각적인 시정을 촉구하였다.<sup>23</sup>

그러나 후소사가 홍보용으로 배포한 것을 갖고 항의하고 문제 삼을 수 없어 범정부 차원에서 적극적인 대책은 마련되지 못했다. 단지 한·일 양국 시민단체들이 문제점을 발표할 때를 기다렸다가 12월 29일 교육인적자원부 내에 『일본 역사교과서 왜곡 대책반』을 구성하였다.<sup>24</sup> 이는 정부의 의제설정에 시민단체가 중요한 영향을 미친 것이다. 우리 정부는 전문가들의 분석내용을 시민단체들이 활용할 수 있도록 제공하기도 하였다. 후소사판 역사교과서의 검정신청본이 2005년 3월 11일 언론에 공개됨에 따라 비로소 우리 정부는 범정부 차원의 대책반을 구성해 필요한 조치를 강구해 나가기로 하였다.

한편 국회의 『민족정기를 세우는 의원모임』, 『과거사청산을 위한 의원모임』, 『올바른 역사교육을 위한 의원모임』 소속 여야 의원들은 『과거사청산을 요구하는 국제연대회의』<sup>25</sup>의 한국위원회 회원들과 함께 2004년 12월 8일 태평양전쟁 발발 63주년을 맞아 국회에서 공동기자회견을 가졌다. 이들은 교과서 왜곡 중단·전쟁피해자들에 대한 조속한 사죄와 배상 등 4대 요구사항을 일본 정부에 전달하였다.<sup>26</sup> 12월 18일에는 한국의 20여명과 일본 민주당의 71명 국회의원과 전문가들을 포함하여 총 100여명이 서울에서 모여 한·일 관계의 새로운 비전과 아시아의 평화를 모색하는 『아시아평화연대』를 공식 발족시켰다. 이들은 미래를 위한 역사 바로잡기, 한·일 평화협력활동 강화 등을 향후 활동 목표로 정했다.<sup>27</sup> 『올바른 역사교육을 위한 의원모임』소속 여야 의원 79명은 2005년 2월 18일 ‘일본의 역사교과서 왜곡 중단’과 범정부적 대책을 촉구하는 결의안을 국

23-“장관, 내외신 정례 기자회견(3.16),” <http://www.mofat.go.kr> (2005. 3. 16).

24-“정부 작년 10월 왜곡 역사교과서 입수,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; “교육위 日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

25-2003년 남북한을 포함한 아시아국가의 시민·인권단체가 결성하였다.

26-“국회·시민단체, ‘日 과거청산’ 촉구,” 『연합뉴스』, 2004년 12월 8일.

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

회에 제출하였다. 『한·일 의원연맹』의 여야 의원 5명은 일본을 3월 14일 방문하고 3월 16일 시마네현 의회의 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안 통과 움직임과 4월 5일로 예상되는 일본 극우 단체 교과서에 대한 문부성의 검정 결과와 관련해 일본 정부와 의회에 강력한 우려를 전달하고 일본 측의 성의 있는 조치를 촉구하였다.

학계에서 『한국정신문화연구원』은 『조선사회과학자협회』 및 『연변(延邊)대 민족연구원』과 공동으로 2004년 6월 4일 연구원 대강당에서 ‘근현대사에 있어서 민족운동의 방향과 일본의 우경화 문제’를 주제로 남북공동학술회의를 개최하였다. 북한 사회과학자들이 최초로 대규모 참석한 이 회의에서는 ‘일제 식민사관의 미청산과 민족청산,’ ‘일본의 우경화와 독도문제,’ ‘일본교과서에서 본 우경화 문제’ 등 총 17편의 논문이 발표되었다.<sup>28</sup> 『역사교육연구회』, 『역사학회』, 『한국역사연구회』 합동학술대회가 ‘일본 역사교과서에 대한 한·일 양국의 시각과 공동대응 방안’이라는 주제로 2005년 3월 5일 서울 역사박물관에서 개최되어 한국과 일본의 역사학자들은 공동으로 일본의 역사교과서 왜곡 문제에 대응하는 방안을 모색하였다. 이날 학술대회에 일본 측에서는 기미지마 가즈히코(君島和彦) 도쿄학예대(東京學藝大) 교수, 곤노 히데하루(今野日出晴) 에히메(愛媛)대학교 교수 등이 논문을 발표하였다.<sup>29</sup>

국내 언론들도 일본의 역사교과서 왜곡을 신랄하게 비판하였다. 『동아일보』는 사실에서 그러한 교재 채택은 우익단체와 지지체의 일탈이 아니라 일본을 이끄는 주도세력의 비뚤어진 역사관의 산물이라고 언급했다.<sup>30</sup> 『한겨레』도 사실에서 『새역모』교과서의 왜곡된 내용을 철저히 수정할 것을 먼저 일본 정부에 요구하고 일본 시민사회도 적극적으로 나서길 기대하였다.<sup>31</sup>

28- “서울서 남북공동학술회의 개최,” 『연합뉴스』, 2004년 6월 1일.

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

30- “역사왜곡 일본, 상임이사국 자격 없다,” 『동아일보』, 2004년 8월 28일.

31- “더 개악된 일본 역사왜곡 교과서,” 『한겨레』, 2005년 3월 12일.

국내 시민단체들은 학술대회나 기자회견 또는 중국 및 일본 시민단체들과 연대하여 일본을 규탄하고 우리 정부의 강경대응을 촉구하였다. 한·중·일 3국의 역사왜곡시정 운동단체들은 2004년 8월 8~13일 ‘제3회 역사인식과 동아시아 평화포럼 서울대회’를 개최하였다. 일본 측에서는 「새역모 교과서 채택을 저지하는 도쿄 네트워크」의 대표들이 참석하였다. 이러한 한·일 양국 시민단체들의 활동은 우리 정부가 12월 29일 교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」을 구성하는 데 영향을 미쳤다. 그리고 시민단체들은 정부가 전문가들에 의뢰하여 분석한 내용을 제공받고 활동에 활용하였다.<sup>32</sup>

「아시아평화와 역사교육 연대」<sup>33</sup>대표자들은 2005년 3월 11일 기자회견을 갖고 「새역모」의 역사교과서 검정 신청본을 공개하고 “문제가 됐던 2001년판보다 훨씬 세련된 표현으로 역사를 지독하게 왜곡하고 있다”고 말했다. 그리고 한국과 중국 정부는 물론 양심 있는 일본 시민단체의 단호한 대처가 필요하다고 강조하였다.<sup>34</sup> 이러한 소식을 접한 「독도향우회」, 「아시아평화와 역사교육 연대」, 「민족문제연구소」, 「한국정신대문제 대책협의회」, 「강제동원 진상규명 시민연대」등 국내 시민단체들과 네티즌들은 일본과 단교를 각오해서라도 강경 대응해야 한다고 주장하였다.

북한은 한 평론<sup>35</sup>을 통해 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출과 관련, 역사를 청산해야 비로소 유엔과 국제사회의 일원으로 행세할 수 있다고 말했다. 중국 외교당국과 언론들은 과거를 직시하지 않는 나라는 유엔안보리 상임이사국 지위에 ‘자격미달 국가’라고 공격하는 한편, 2004년 8월 26일 일본 도쿄도 교육위원회가 일본의 과거사를 미화한 역사교과서를 채택한 것에 대해 일제히 비난하였다.<sup>36</sup> 일본 정부는 과거사를 미화한 우

32-“교육위 日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

33-국내외 교과서의 역사왜곡을 바로잡고, 역사에 대한 아시아 공동의 역사인식을 만들어가기 위해 2001년 4월 90개의 시민사회단체, 학계가 모여 결성하였다. <http://www.ilovehistory.or.kr> 참조.

34-“日 우익교과서 역사왜곡 기자회견 문답,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 11일.

35-“역사 청산은 일본 법률과 도덕적 의무,” 『조선중앙통신』 (2004. 10. 3.).

파 성향의 역사교과서 채택을 적극 장려하였고, 지도층 인사의 역사관련 망언도 계속되었다. 다만 일본 내 양식 있는 일부 인사들과 시민단체들만이 왜곡 교과서 채택에 반대하였다. 미키 다케오(三木武夫) 전 총리의 부인 미키 무스코(三木睦子)를 포함한 일본 도쿄 소재의 명문 하쿠오(白鳳)고교 졸업생들은 제2차 세계대전을 미화한 역사교과서를 채택하지 말 것을 도쿄 교육위원회에 촉구하였다.<sup>37</sup>

### 나. 정책분석 단계

2001년 큰 파장을 일으켰던 후소사관 역사교과서의 검정신청본이 2005년 3월 11일 언론에 공개되고, 4월 검정 통과가 확실시되며, 일본의 우경화로 이 교과서 채택률이 높아질 것으로 예상되자 우리 정부는 비로소 범정부적 차원의 정책분석 단계에 돌입하였다.

우리 정부는 김영식 교육인적자원부 차관을 반장으로 하고 교육부와 청와대, 외교통상부, 국무조정실, 국방부, 여성부, 문화관광부, 해외홍보원, 해양수산부 등 관련 정부부처 국장급 관계자로 구성되는 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’을 구성하였다. 범정부대책반은 3월 15일 정부중앙청사 국무총리실 대회의실에서 첫 회의를 개최하고 다음과 같은 방침을 정했다.

첫째, 4월 5일로 예정된 문부과학성의 검정결과 발표 이전에는 신청본의 역사왜곡 내용이 시정되도록 우리의 입장을 다양한 채널을 통해 일본 측에 전달하는 등 ‘자발적 사전 시정’에 최선을 다한다. 발표 이후에는 문제의 교과서 채택률을 낮추는데 전력을 다한다. 둘째, 교육부는 일본이 교과서 검정결과를 발표하기 전 교과서 분석팀을 구성, 대응자료를 준비하고 결과가 발표된 뒤 분석자료를 외교통상부 등에 제공해 국내 시민단체가 일본 시민단체 등과 연계해 교과서 왜곡 시정과 채택 저지 활동을 벌

36-“中-日, 상임이사국 진출문제로 대립 심화,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 26일; “中-日 역사전쟁 제2라운드 돌입,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 27일.

37-“日전총리부인 등 왜곡 교과서 채택저지 촉구,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 17일.



일 수 있도록 한다. 셋째, 외교통상부는 일본이 교과서의 왜곡된 내용을 스스로 수정하도록 적극적인 외교활동을 벌인다. 넷째, 행정자치부는 국내 지자체와 자매결연한 79개 일본 지자체에 왜곡된 역사교과서를 채택하지 않도록 서한문을 보내는 등의 대책을 시행한다. 다섯째, 4월 5일까지 매주 범정부 대책회의를 열어 왜곡 저지 및 채택률 최소화 방안을 마련한다. 여섯째, 정부는 한·중·일 3국의 의식있는 시민단체가 공동 제작할 ‘공동역사 부교재’를 3국의 공공도서관에 배포하고 이를 위한 재정적인 지원책도 강구한다.<sup>38</sup>

일본 시마네(島根)현 의회는 3월 16일 본회의를 열어 2월 22일을 ‘다케시마의 날’로 정하는 조례안을 가결하였다. 이에 대해 반기문 외교통상부장관은 같은 날 “시마네현의 이런 개탄스런 행위는 우리 고유의 영토인 독도의 지위에 아무런 영향을 미치지 않는다는 점을 분명히 밝힌다”<sup>39</sup>고 말했다.

국회도 3월 16일 김진표 교육부총리를 출석시킨 가운데 교육위원회 전체회의를 열고 일본 우익 검정교과서의 역사왜곡에 대해 강력한 대책 마련을 촉구했다. 또한 국회는 이 날 20명 내외로 ‘독도 수호 및 일본 역사교과서 왜곡 대책 특별위원회’(독도특위)를 구성·가동키로 하였다. 특히 교과서 왜곡 등은 민족의 정체성과 관련된 문제인 만큼 정당·의원 외교를 통해 중국, 동남아 국가 등과 협력 대응하고 남북한이 공동 대응할 필요성이 있다는 입장을 취하였다. 『과거사청산을 위한 국회의원모임』, 『올바른 역사 교육을 위한 의원모임』 소속 여야 의원들과 시민단체 관계자 등 30여명은 같은 날 국회 본청앞 계단에서 ‘일본 군국주의 망령부활 규탄 기자회견’을 열고 우리 정부의 지속적이고 강력한 대응을 주문하였다.<sup>40</sup> 이는 정책분석 단계에서 국회와 시민단체 간의 정책적 연대의 사례라고 할 수 있다.

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

39- “장관, 내외신 정례 기자회견(3.16),” <http://www.mofat.go.kr>(2005. 3. 16.)

40- “[독도분란] 여당 ‘일본 폭력·주권침해’ 강력대응,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일; “[독도분란] 여야 독도파문 강경대응 촉구,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

국내언론들은 역사교과서 왜곡을 배경으로 한 독도의 격량이 한·일 관계의 뿌리를 흔들며 ‘2005년 한·일 우정의 해’가 ‘위기의 해’로 되어가고 있다고 평가하였다. 또한 한·일 양국이 국교수립 40주년을 맞아 ‘우정의 해’를 선포한 시점에 과거사를 왜곡하고 독도를 넘보는 일본 정부와 시마네현의 처사는 양국 국민들 사이에서 간신히 싹터 가지를 치고 뿌리를 내리기 시작한 국민 차원의 우호 분위기에 찬물을 끼얹어 수 십 년을 후퇴시키고 말 것이라고 비판하였다.<sup>41</sup>

국내 시민단체들은 진보·보수 구분 없이 일본의 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장에 대해 성명을 발표하고 규탄 반일집회를 개최하는 등 일제히 분노와 우려의 목소리를 냈다. 『대한민국 재향군인회』, 『태평양전쟁 피해자 보상추진협의회』, 『매한 윤봉길의사 기념사업회』, 『공무원노동조합 총연맹』, 『아시아 평화와 역사교육연대』, 『통일연대』, 『홍사단』, 『바른 사회를 위한 시민회의』, 『자유시민연대』 등은 일본이 역사교과서 왜곡과 시마네현 의회의 조례안 가결을 사과하고 재발방지를 약속하라고 촉구하였다. 특히 『전국교직원노동조합』(『전교조』) 대구지부는 후소사관 역사교과서의 검정과 채택 움직임에 대해 자매 교직원 조합인 히로시마현 교직원조합과 연대하여 검정 및 채택 저지 투쟁을 벌이기로 하였다.<sup>42</sup>

마치무라 일본 외상은 한국의 비판에도 불구하고 일본 측의 대응에는 문제가 없다는 입장을 표명하였다. 반면 일본 최대 교원단체인 『일본교직원조합』(『일교조』)의 미네이 마사야(嶺井 正也) 『국민교육문화 총합연구소』소장은 3월 15일 『한국교원단체총연합회』와 『일교조』가 서울에서 공동 개최한 세미나에서 “올바른 역사인식을 아이들에게 길러줘야 한다는 『일교조』의 노력을 부정하려는 후소사의 역사교과서 왜곡과 이를 채택하

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

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

러는 움직임이 있는 것에 대해 매우 걱정 된다”<sup>43</sup>고 밝혔다.

#### 다. 정책결정 단계

일본 시마네현 의회가 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안 처리를 강행하자 우리 정부는 이튿날 정동영 통일부장관 주재로 NSC 상임위원회 의를 열고 한·일 관계의 기초와 대응방향에 관한 ‘대일 신독트린’을 발표하였다. ‘대일 신독트린’에서 우리 정부는 ① 진실규명, 사과와 반성, 용서와 화해에 입각한 과거사문제 해결, ② 독도 및 과거사 관련 일련의 행태에 대한 단호한 대처, ③ 국제사회에 대해 우리의 대의(大義)와 정당성을 당당히 언급, ④ 정치·외교적 교류의 지속과 경제·사회·문화 및 인적 교류 증진이라는 4대 기초를 천명하였다. 또한 ① 독도 영유권의 확고한 수호, ② 국제사회 및 일본의 양심 세력과 연대하여 역사왜곡의 시정, ③ 일제피해자 문제의 해결 노력, ④ 이웃나라의 신뢰획득 중요성에 대한 일본의 인식 촉구, ⑤ 인적·문화적 교류협력 사업의 지속과 양국 시민사회 간 네트워크 구축 노력 강화라는 5개 대응방향을 밝혔다.<sup>44</sup> 노무현 대통령은 3월 23일 ‘청와대브리핑’에 한·일 관계와 관련하여 국민에게 드리는 글을 읽고, 일본의 각종 도발행위가 일본 집권세력과 중앙정부의 방조아래 이뤄지고 있기 때문에 “이제는 우리 정부도 단호히 대응하지 않을 수 없다”고 밝혔다.<sup>45</sup>

3월 23일 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’ 2차 회의 결과, 우리 정부는 4월 5일 교과서 검정결과가 나오기 전까지는 역사교과서의 왜곡내용 시정에 주력하고, 그 후에는 양국 민간단체 및 국제사회와 긴밀히 협력해 왜곡 교과서의 채택 및 확산을 저지해 나가기로 하였다. 세부적 대응조치로 ① 교육인적자원부는 학계 및 시민단체와 협력체제 구축, 3월 말 『한·일 역사공동연구위원회』<sup>46</sup>를 통한 압박, ② 외교통상부는 검정결

43-“日교직원조합 왜곡 역사교과서 채택 반대,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일.

44-“정부 한일관계 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 17일.

45-“한·일관계 관련 국민에게 드리는 글” <http://www.president.go.kr> (2005. 3. 23).

과 발표 이후 ‘한·일 민관합동정책대화’를 개최해 왜곡 교과서의 채택확신<sup>47</sup> 저지, ③ 행정자치부는 국내 지방자치단체와 자매결연을 하고 있는 일본의 79개 지자체와 단체장 및 의회의장과 교류를 통해 교과서 왜곡시정 및 채택률 낮추기에 주력, ④ 문화관광부는 한·중·일 공동역사 부교재를 3국의 공공도서관에 배치하도록 지원 등을 결정하였다.<sup>48</sup>

또한 정부는 3월 29일 우리나라 관련 지명과 명칭 등 역사적 표기에 관한 오류와 인식을 바로 잡는 ‘국제표기명칭 전담대사’ 직을 신설하였다. 일본의 독도 및 역사왜곡 문제를 포함한 한·일 관계 대책이 각 단위에서 준비되고 있는 것을 종합하기 위해 민관합동기구로 『동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단』을 대통령 소속하에 발족하기로 하였다. 일본의 왜곡 교과서 합격본에 대한 평가기준을 마련하기 위해 시민단체와 학계의 광범위한 의견수렴 작업을 해오던 정부는 3월 30일 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’ 3차 회의를 개최하였다. 회의 결과, 평가를 포괄적으로 ‘개악’, ‘현 수준 유지’, ‘개선’의 3가지로 하고, 세부 대응조치를 마련하기로 하였다.<sup>49</sup>

국회는 일본의 ‘다케시마의 날’ 조례 제정 이튿날인 3월 17일 20명으로 이루어지는 ‘독도특위’를 구성하였다. 다음 날에는 『한·일 의원연맹』회장인 열린우리당 문희상 의원 등 여야 의원 77명은 ‘다케시마의 날’ 조례 폐지를 촉구하는 결의안을 국회에 제출하였다. ‘독도특위’와 통일외교통상위원회는 3월 21일 반기문 외교통상부 장관, 김진표 교육부총리 등으로부터 일본의 독도관련 도발 및 역사교과서 왜곡문제 등에 대한 현황보고를 받고 향후 일정과 대책을 논의하였다. 국회 ‘과거사청산을 위한 의원모임’과 ‘올바른 역사교육을 위한 의원모임’은 후소샤 역사교과서를 채택한 일본

46- 『한·일 역사공동연구위원회』는 3년간 활동하였고 2005년 5월 말이 시한이었다.  
 47-2001년 1차 교과서 검정발표 직후 문제의 후소샤 교과서의 채택률은 0.039%였으나 그 이후 2005년 3월까지 0.1%(일본 내 전체 11,000여 중학교 가운데 11개교 채택)로 확대된 것으로 확인되었다.  
 48- “정부 ‘日검정결과 발표전까지는 시정에 주력,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 23일.  
 49- “정부 ‘日왜곡교과서 평가기준 마련중,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 30일.

에히메(愛媛)현 지사와 교육위원을 상대로 손해배상 청구소송을 3월 30일 에히메현 소재 지방법원에 접수시켰다. 소송에는 이들 모임 소속 여야 의원 외에도 국회 ‘독도특위’ 위원 등 모두 50여명의 국회의원, 시민단체 관계자 등 일반인 136명과 중국 역사학자 64명 등이 원고단에 포함되었다.<sup>50</sup>

지자체들도 일본의 ‘다케시마의 날’ 제정 조례와 과거사를 왜곡한 역사 교과서를 즉각 폐기하라고 요구하였다. 전국 16개 시·도지사는 3월 18일 규탄성명을 냈다. 학계로서는 『한·일 역사공동연구위원회』<sup>51</sup>가 3월 26일 도쿄에서 2년 10개월간 완성한 ‘한·일 역사공동연구보고서’를 교환하였다. 그러나 중군위안부, 독도 영유권, 역사교과서 왜곡 등 양국 간 쟁점현안에 대한 의견 접근에 실패하였다. 국내언론 중 『동아일보』는 한국의 역사 청산 요구와 관련해 3월 17일 발표한 일본 외상의 담화<sup>52</sup>가 일본의 종래 주장을 되풀이한 데 그친 것으로 평가하고 “한·일 관계에 드리운 대치 국면은 당분간 쉽사리 해결점을 찾기 어렵게 됐다”고 전망하였다.<sup>53</sup> 『한·일 역사공동연구위원회』가 주요 쟁점에 대한 의견 접근에 실패한 것과 관련, 『한겨레』는 3월 28일 “한·일 역사공동위 끝까지 평행선”이라는 기사를 실었다.

한편 시민단체들은 정부의 ‘대일 신독트린’에 대해 “당연한 조치며 원칙적으로 환영한다”고 밝히는 한편, “이를 구체화하는 정치적, 외교적 실천이 뒤따라야 한다”<sup>54</sup>고 주문하였다. 또한 시민단체들은 일본의 ‘다케시마의 날’ 조례 제정과 역사교과서 왜곡에 대해 일본제품 불매운동, 규탄시

50- ‘여·야의원 ‘왜곡교과서’ 일본현지 소송추진,’ 『연합뉴스』, 2005년 3월 22일.

51- 이 위원회는 1차 후소사 역사교과서의 왜곡기술 파문 이듬해인 2002년 3월 양국 간 역사기술 쟁점에 관한 이견 해소를 위해 공식 출범하였고 고대사에서 근·현대사에 이르기까지 19개 주제를 놓고 절충을 벌였다. 전문가 20명이 참가한 이 위원회는 전체회의의 6차례, 분과회의의 45차례를 열어 논의를 벌였다.

52- 일본 외상의 담화는 “우리는 아무것도 달라질 게 없으니 앞으로 어떤 정책 변화도 기대하지 말라”는 메시지를 담고 있었다.

53- “기로에 선 韓日관계… 양국 외교 성명戰,” 『동아일보』, 2005년 3월 19일.

54- “시민단체 ‘대일 新독트린’ 구호에 그치지 않기를,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 17일.

위, 성명 발표 등을 하였다. 『한국교원단체 총연합회』는 각국 교원단체와 연대해 일본 정부의 역사 왜곡 실태를 고발하고 일본의 교원단체와는 후 소사 교과서를 채택하지 않는 운동을 함께 벌이겠다고 밝혔다.<sup>55</sup>

북한의 사회단체인 『일제의 조선강점피해 조사위원회』, 북한 인터넷 신문 『우리민족끼리』, 내각 기관지 『민주조선』은 일본의 독도조례안 채택과 역사교과서 왜곡, 식민지 지배관련 망언 등을 거론하며 대일 비난 성명을 발표하였다.<sup>56</sup> 중국도 일본의 역사교과서 왜곡과 고위인사들의 망언에 대해 강한 불만을 표시하면서 일본 정부에 성의 있는 역사교과서 심의를 촉구하였다. 일본은 우리 정부의 ‘대일 신독트린’ 천명과 노무현 대통령의 대일 비판에 충격을 받고 정상회담을 희망하였다. 그러나 일본 고위인사들의 망언은 계속되었다. 반면 국내 거주 일부 일본인들이 자국의 잘못된 정책에 대해 사과했고<sup>57</sup>, 일본 내 양식 있는 종교단체와 시민단체는 자국 정부의 정책을 비판하였다. 『일본 기독교교회협의회』(JNCC)는 3월 22일 『한국 기독교교회협의회』(KNCC) 총무 앞으로 “한국민의 분노를 일으킨 ‘다케시마의 날’ 제정은 우리에게도 큰 유감”이라는 서한을 보냈다. 그리고 “우리는 또 이 지역에서 평화, 정의, 화해를 가져오기 위해 다른 에큐메니칼(교회 일치) 가족들과 NGO 단체, 시민운동과 함께 협력할 것”이라고 약속했다.<sup>58</sup>

---

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

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

57-충북 충주에 거주하고 있는 일본인 15명은 3월 21일 ‘독도는 한국땅’이라며 ‘다케시마의 날’ 제정 조례 등 일부 일본인들의 올바르지 못한 태도에 대해 한국인에게 사과하였다. 이들은 이 같은 내용의 성명서를 고이즈미 총리와 시마네현 의회, 주한 일본대사관 등에 발송하였다.

58-이 서한은 KNCC 백도웅 총무가 3월 16일 한·일 간에 어려운 일이 발생하고 있는 현실에서 JNCC와 일본 교회, 일본의 지성인들이 바른 역사정립과 선린우호관계를 위해 더욱 힘써줄 것을 요청한다는 입장을 전달한 것에 대한 답신이었다. “일본기독교교회協 ‘다케시마의 날’ 유감,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 23일.

## 라. 정책집행 단계

우리 정부의 시정 촉구에도 불구하고 일본의 왜곡 역사교과서들이 2005년 4월 5일 일본 정부의 검정을 통과하였다. 이에 따라서 우리 정부는 일본 정부의 노력이 크게 미흡하다고 보고 그동안 분석·결정하였던 정책들을 즉각 집행하였다.

4월 5일 일본 문부과학성의 교과서 검정통과본 발표 결과, 후소야 교과서뿐만 아니라 교과서 채택률 1·2위를 자랑하는 도쿄서적과 오사카서적 교과서<sup>59</sup>에도 검정신청본에 없던 독도 관련 왜곡 기술<sup>60</sup>이 들어가 있었다. 이에 대해 우리 정부는 같은 날 외교통상부 대변인을 통해 “기본적으로 보편적 가치와 역사적 진실에 비추어 크게 미흡하다”는 점을 지적하고 “과거 식민지 침탈을 정당화하고 나아가 우리 민족의 해방의 역사를 부인하는 것”<sup>61</sup>이라는 비난 성명을 발표하였다. 정부는 향후 독도문제에 대해서는 영토주권 관련 사항이기 때문에 정부가 단호한 입장에서 대응하고, 역사교과서 문제에 대해서는 시정과 채택 저지를 위해 정부 차원 및 한·일 양국의 양식 있는 시민단체 간 유대와 활동으로 대처하기로 하였다. 또한 정부는 ‘일본 교과서 왜곡 범정부대책반’ 회의를 열어 외교 차원의 대응을 강화하고 교과서와 역사를 다루는 국제포럼을 활용해 일본의 왜곡 행위를 부각시키며 한·일 양국 민간단체의 채택률 낮추기 활동을 적극 지원하기로 하였다.

4월 6일에는 다카노 주한 일본대사를 외교부 청사로 부르는 한편, 라종일 주일 한국대사를 일본 외무성에 보내 일본 정부가 사실상 ‘개약’ 지침을 내린 부분에 대해 강력한 항의의 뜻을 전하였다.<sup>62</sup> 정부는 4월 8일 제

---

59-2001년 교과서 채택 당시 도쿄서적은 51.2%(1위), 오사카서적은 14.0%(2위)를 각각 기록하였다.

60-도쿄서적과 오사카서적 검정통과본에는 독도를 “시마네현 오키섬의 북서쪽에 위치한 다케시마는…일본 고유의 영토이다.” “시마네현 해역의 다케시마는 한국도 그 영유를 주장하고 있다”고 기술하고 있다.

61-“일본 교과서 검정결과 발표에 대한 외교부 대변인 성명,” <http://www.mofat.go.kr> (2005. 4. 5).

62-“정부, 독도왜곡 ‘日정부 개입’ 따지기로,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 6일.

네바 제61차 유엔인권위와 4월 19일 파리 유네스코 제171차 집행이사회에서 군 위안부 문제 등의 역사교과서 왜곡을 집중 부각시켰다. 독도와 역사교과서 등 동북아 역사문제에 대한 종합적·체계적인 대응과 정립을 위한 「동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단」이 4월 20일 공식 출범하였다.<sup>63</sup> 기획단은 일본의 중학교 교과서 왜곡 부분에 대해 강력히 삭제를 요청하는 한편, 양국 시민단체 및 학계 등과 연대해 후소샤 교과서 등의 채택률을 낮추는 데 전력하기로 하였다.<sup>64</sup>

우리 정부는 일본 역사교과서 검정결과 발표 이후 국내 역사학계, 전문가 및 시민단체 등을 통해 사실(史實)과 기술의 오류, 해석과 설명의 왜곡, 내용 축소 및 누락 등을 중심으로 객관적이고 엄정한 평가를 실시하였다. 그리고 시정이 필요한 사항을 6월 외교경로를 통해 일본 정부에 전달하고 성의있는 조치를 촉구하였다. 그러나 마치무라 일본 외상이 “4월 교과서 검정결과 발표 이후 한국과 중국에서 어느 대목이 잘못됐다고 구체적으로 지적한 적이 없다”는 취지로 언급하자, 우리 정부는 외교통상부 대변인을 통해 강한 유감을 표명하였다.<sup>65</sup>

국회도 4월 5일 일본의 교과서 검정결과 발표 이후 우리 정부가 정책집행 단계에 들어가자 그동안 논의 수준에 머물던 일본의 왜곡 역사교과서 관련 사안들을 실행으로 옮겼다. 4월 6일 20명으로 구성되는 ‘독도특위 구성결의안’을 만장일치로 가결하고 김진표 교육부총리와 이태식 외교부 차관 등을 출석시킨 가운데 일본 역사·공민교과서의 검정통과에 따른 정부의 대책을 집중 추궁하였다. 「한·일 의원연맹」회장을 겸하고 있는 문희상 열린우리당 의장은 4월 8일 국회에서 방한 중인 일본 자민당의 고바야

63- 기획단은 14개 정부부처 공무원 19명과 관련 전문가 12명의 인적구성으로 역사대응팀, 독도대응팀, 법률팀 등 5개 팀과 국제표기명칭대사로 이뤄졌다. 기획단은 정부가 독도와 역사왜곡 문제에 대응하면서 장기적으로는 동북아 역사문제를 다루게 될 싱크탱크로 가칭 ‘동북아역사재단’이라는 상설 전담기구를 만들기 위한 대통령 소속 기구이었다.

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

65- “마치무라 일본 외무대신의 역사교과서 관련 발언(8.15)에 대한 외교부 대변인 논평,” <http://www.mofat.go.kr> (2005. 8. 17).



시 유타카(小林濹) 참의원을 만나 일본의 역사교과서 왜곡 및 독도영유권 주장의 부당성을 지적하고 이의 시정을 촉구하였다. 『독도특위』위원들은 4월 12~14일 일본을 방문해 마치무라 일본 외상, 나카야마 문부과학상, 모리 『일·한 의원연맹』회장 등을 만나 일본 교과서 왜곡에 항의하였다. 문희상 열린우리당 의장은 6월 3일 방한 중인 『일·한 의원연맹』 회장인 모리 전 일본 총리와 한·일 관계 개선방안을 논의하였다.

일본의 독도 영유권 주장과 왜곡 역사교과서에 대항하여 지자체로서 마산시 의회가 4월 7일 ‘대마도의 날’ 조례를 공포하는가 하면, 제주도는 ‘한·일 해협연안 시·도·현 지사회의’에 가입한 일본측 자치단체인 4개 현에 대해 역사를 왜곡한 교과서가 채택되지 않도록 협조를 요청하였다. 일본 자매도시와 시민단체들을 대상으로 왜곡교과서 불채택 운동을 벌여온 경남 사천시는 8월 25일 자매도시인 히로시마현 미요시(三次)시로부터 후소샤 왜곡교과서를 채택하지 않기로 결정했다는 통보를 받았다. 학계에서는 일본의 왜곡 교과서 검정결과가 발표된 4월 5일 국내 학자들이 우리 정부와 민간의 강력한 대응을 촉구하였다. 한·중 역사학자들이 일본 역사 교과서의 문제점을 분석하고 공동 대응책을 모색하기 위해 세미나를 4월 18일 난징 사범대에서 개최하였다.<sup>66</sup> 『한·일 역사공동연구위원회』는 5월 5일 도쿄에서 제6차 회의를 개최하였으나 역사교과서를 의제로 취급할지를 놓고 견해가 엇갈렸으나 공동 연구를 지속한다는 것에는 합의하였다. 언론으로서 『조선일보』는 사설에서 후소샤판 교과서의 채택률 급증이 우려되는 상황에서는 한·일 양국의 민간단체들이 연대해서 8월 말 교과서 채택이 완료되는 시점까지 각 지역 교육위원회를 대상으로 양식있는 선택을 호소하는 길밖에 없다고 주장하였다.<sup>67</sup>

국내 시민단체들은 일본의 왜곡 교과서 검정통과에 대해 규탄 시위와 성명 발표를 하고 일본 시민단체와 연대해 불채택 운동을 전개하며 국제

66-이 세미나는 『한국학중앙연구원 한국문화교류센터』와 중국 『난징 대학살기념관』 간에 공동 학술세미나로 개최되었다.

67-“일, 왜곡 교과서 채택의 결과를 직시해야,” 『조선일보』, 2005년 7월 15일.

회의에서 일본을 강력히 비난하였다. ‘6·15 공동선언 실천을 위한 남·북·해외 공동행사 준비위원회’는 4월 5일 일본 문부과학성의 검정통과 시각에 맞춰 서울과 평양, 도쿄 등 남북과 해외에서 일제히 규탄하는 공동성명을 냈다. 일본 교과서 바로잡기 운동을 벌이고 있는 『아시아평화와 역사교육연대』는 같은 날 중국·일본 시민단체들과 함께 작성한 한·중·일 공동성명서를 통해 “각 지역에서 이 교과서가 채택되지 않게 목소리를 높여 관계기관에 압력을 강화할 것”이라고 밝혔다. 4월 6일 제네바 제61차 유엔인권위원회에서 『한국정신대문제대책협의회』대표는 위안부 문제를 제기하고 재일 총련계의 『강제연행진상조사단』, 『일본군 위안부 및 강제연행 피해자 보상대책위원회』와 함께 3자 명의로 남북한 정부 대표의 유엔인권위 발언에 대한 지지 성명을 냈다. 한편 한국, 미국, 네덜란드, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 중국, 대만, 필리핀, 북한, 일본을 포함한 11개국의 87개 NGO와 12명의 개인들은 유엔인권 고등판무관에 일본의 안보리 진출에 반대한다는 공동성명을 전달하였다.<sup>68</sup> 『정신대할머니와 함께하는 시민모임』은 7월 ‘동북아 평화를 위한 일본열도 도보행진단’을 구성해 15일간 일본의 9개 도시를 방문하고 기자회견 등을 통해 후소샤 왜곡 교과서를 채택하지 말 것을 요청했었다. 이 결과 8월 25일 일본의 사이타마현 교육위원회로부터 후소샤 역사왜곡 교과서를 채택하지 않겠다는 통보를 받았다.<sup>69</sup>

북한도 일본의 왜곡 역사교과서 검정통과를 비난하고<sup>70</sup> 남한과 중국에서의 반일 시위들을 보도하였으며 제네바 제61차 『유엔인권위원회』에서 일본군 위안부 문제를 강도 높게 추궁하였다. 또한 우리 국회의 ‘독도결의안’ 채택을 보도하고 일본 정치인들의 망언과 왜곡 역사교과서 채택을 비난하였다.<sup>71</sup> 중국 정부는 일본의 역사교과서 왜곡과 경협을 분리 대응하는

68-공동성명에 참가한 NGO 가운데는 한국 17개, 미국 10개, 네덜란드 24개, 필리핀 4개, 북한 5개, 일본 34개 등이 들어가 있다. “일본, 유엔인권위서 집중난타 당해,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 8일.

69-“日 사이타마현, 왜곡교과서 불채택,” 『연합뉴스』, 2005년 8월 26일.

70-“日 교과서는 군국주의 정신교육교재,” 『조선중앙방송』 (2005. 4. 7).

정책을 수행하면서 과거사와 관련, 일본 정부에 사과에 합당한 행동을 보여줄 것을 촉구하였다. 중국 국민들은 일본의 역사교과서 왜곡에 항의하며 일본상품 불매를 촉구하는 대규모 반일시위를 벌였다. 미국 정부는 일본의 교과서 검정결과 발표 직후 입장에 대한 즉답을 회피하다가 일본 정부에 대한 한·중의 강한 비판 때문에 일본에 부정적 입장을 시사하였다.<sup>72</sup>

일본 극우파의 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 교과서 검정결과 발표 이후 후소샤 역사교과서의 채택목표 10%를 달성하기 위해 왜곡 역사교과서들에 대한 대대적인 채택공세에 나섰고, 일본 정부는 한·중의 교과서 비판을 내정간섭으로 간주하였다. 그러나 일본 정부는 제네바 제61차 유엔인권위원회 등 국제기구에서 강한 비판을 받았고, 일본의 시민단체들은 왜곡 교과서의 불채택을 촉구하였다. 『어린이와 교과서 전국 네트워크』 등 15개 일본 시민·사회·교육단체들은 2005년 4월 5일 일본 교육회관에서 기자회견을 갖고 문부과학성이 극우단체가 만든 후소샤판 교과서의 검정합격을 내준 것은 ‘국제공약’ 위반이라며 이 교과서의 채택저지를 위해 투쟁하겠다고 선언하였다. 또한 후소샤 등의 역사·공민교과서의 왜곡 실태를 고발하고 ‘위험한 교과서’가 교육현장에 발을 붙일 수 없도록 한·중의 관련단체, 재일교포 등과 연대투쟁 하겠다고 밝혔다.<sup>73</sup> 2001년부터 일본 내에서 왜곡 역사교과서 불채택 운동을 전개하고 있는 일본 『훗카이도 교직원조합』의 하지메 스미토모 중앙집행위원장 일행이 한·중·일 시민단체들로 구성된 『아시아평화와 역사교육연대』 초청으로 방한하였다. 이들은 2005년 6월 10일 경기도내 교육관련 단체 및 지자체를 방문하고 “한국내 지자체와 각 시민단체들이 일본 자매결연 지자체 및 기관에 왜곡 교과서 불채택 요구 공문을 보내면 일본 시민단체들의 왜곡 역사교과서

71- “군국주의 광신자의 추악한 몰골,” 『노동신문』, 2005년 5월 21일; 『조선중앙방송』 (2005. 8. 5).

72- 미 국무부는 4월 7일 “우리는 (한국, 중국 등) 다른 나라들이 제기하는 우려를 인식하고 있다”며 “이러한 논란이 계속 이어지는 것은 불행한 일”이라고 밝히고 “이들 나라가 이 문제에 대해 상호 만족하고 우호적인 해결책을 찾기를 희망한다” 덧붙였다. “美, 日교과서에 ‘제기되는 우려 알고 있다,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 10일.

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

불채택 운동에 많은 도움이 된다”고 말했다.<sup>74</sup>

#### 마. 정책평가 단계

외교통상부가 2005년 9월 23일 국회 통일외교통상위에 제출한 국감자료 ‘후소사 교과서 채택 현황’에 따르면 『어린이와 교과서 전국네트워크 21』 등 후소사판 역사교과서 채택반대 운동을 벌여온 일본 시민단체들의 최종 집계 결과, 이 교과서 채택률은 0.406%로, 전체 119만2,000명 중 4,840명이 4년 간 이 교과서로 공부하게된 것으로 밝혀졌다. 이 채택률은 학생 수 기준으로 4년 전의 0.039%보다 10배 가량 늘어난 것이고, 학교 기준으로는 2001년 11,191개교 중 11개교(0.098%)에서 2005년에는 10,060개교 중 81개교(0.739%)로 7배 이상 늘어난 것이다. 우리 정부 관계자들은 이 채택률이 4년 전보다 10배 가량 늘어났지만 후소사판을 편찬한 『새역모』를 비롯한 극우세력의 목표치인 10%에는 크게 못 미치는 결과라고 평가하였다.<sup>75</sup>

정부는 9월 27일 독도 문제와 일본 역사교과서 왜곡을 포함한 동북아 지역의 역사문제를 체계적으로 연구할 『동북아역사재단』설립에 관한 ‘동북아역사재단 법안’을 의결하였다. 교육인적자원부는 11월 22일 고교 1학년 국사 교사들이 활용할 수 있도록 ‘근·현대사 교수·학습 자료’를 만들어 전국 고교에 배포했다. 여기에는 일본의 교과서 왜곡 배경과 현상이 부록으로 포함되었다. 교육인적자원부는 일본, 중국의 역사 왜곡에 대응하기 위해 현재 중학교 사회 교과에 포함돼 있는 국사와 세계사를 분리해 역사

74- “日교원단체 ‘왜곡교과서 불채택 요구해야,’” 『연합뉴스』, 2005년 6월 10일.

75- 학생 수를 기준으로 살펴보면, 해당 지방자치단체 교육위원회가 채택지구를 구성해 교과서를 채택하는 공립학교는 총 584개 지구 가운데 도치기현 오타와라(大田原)지구(730명)와 도쿄(東京)도 스기나미(杉並)지구(2천명) 등 2개 지구 35개교(2천730명)에 그쳤다. 지자체장에 채택권이 있는 중·고일관교와 특수학교 중 중·고일관교는 도쿄도(600명), 에히메(愛媛)현(480명), 시가(滋賀)현(80명) 등 3개현 8개교(1160명), 특수학교는 도쿄도 21개교(50명), 에히메현 7개교(10명) 등 28개교 60명에 그쳤다. 학교장이 결정하는 사립학교는 도쿄도 다마카와(玉川) 중학교 등 10개교(890명)에 머물렀다. “후소사 역사교과서 채택률 0.4%,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 23일.

과목으로 독립시키고, 고교 근·현대사 교육을 강화하는 등의 역사교육 강화 방안을 추진 중이다. 교육부는 이를 위해 2006년부터 교육과정을 부분 개정하고 교과서를 수정·보완하기로 하였다.<sup>76</sup>

노무현 대통령은 2006년 3·1절 기념사를 통해 일본 지도층이 지난 1년 동안 신사참배와 역사교과서 왜곡, 그리고 독도문제까지 크게 달라진 것이 없다고 밝히고 독일과 같은 ‘사과에 합당한 실천’과 ‘국제사회의 신뢰 확보’를 촉구하였다.<sup>77</sup> 2006년 봄 일본 문부과학성은 자국의 중학교 역사 교과서 왜곡에 이어 고교 교과서 제작 출판사에도 ‘독도는 일본 땅’으로 명기할 것을 요구하였다. 이에 우리 외교통상부는 3월 30일 주한 일본대사관의 고위 당국자를 불러 그 의도를 집중적으로 따지는 등 강력히 대응하였다. 우리 정부는 「동북아역사재단」이 설립되면 일본 정부의 2008~9년 교과서검정에 대비해 나갈 계획이다.

국회의 한나라당 김재원 의원은 2005년 9월 7일 ‘일본의 후소샤 역사교과서 채택 반대운동, 그 이후’라는 제목의 토론회를 개최하였다. 이 토론회에서 「재일민단 청년회」 김무귀 선전부장은 발제문을 통해 단호히 되 냉정한 대처를 요구하였다. 여야는 2006년 3월 30일 일본 정부가 ‘독도는 일본 땅’이라는 내용을 고등학교 교과서에도 담을 것을 출판사에 요구한 사실이 알려지자 일본 정부를 강력하게 비판하면서 우리 외교당국의 단호한 대응을 촉구하였다.<sup>78</sup>

학계에서는 한국과 일본 양국의 여성 인권단체들이 공동 역사교과서를 출간하였다. 2005년 11월 1일 한국에서는 「여성의 눈으로 본 한·일 근현대사」(한일여성공동 역사교재 편찬위원회 지음, 한울 펴냄)란 이름으로, 일본에서는 「젠더의 시점에서 본 일·한 근현대사」(나시노키샤 출판사)로 동시에 출간되었다.<sup>79</sup> 국내언론은 「새역모」가 펴낸 역사왜곡 교과서 채택

76- “고1 때 근·현대사 배운다… 필수인 국사 과목에 포함.” 『중앙일보』, 2005년 11월 23일.

77- “제87주년 3.1절 기념사,” <http://www.president.go.kr> (2006. 3. 1).

78- “여야 ‘日 교과서 독도파문’ 강력비판,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 30일.

79- 2001년 일본의 역사교과서 왜곡파동이 불거지자 「한국정신대문제 대책협의회」 부

률이 0.4% 수준에 그친 사실을 보도하고 “이들 세력이 각성하는 계기로 삼기를 바란다. 이번 일은 일본 안 양심세력의 저력을 확인시켜준 점에서 큰 의미가 있다”<sup>80</sup>고 평가하였다. 또한 『중앙일보』는 사설에서 일본 문부 과학성이 2007년도 고등학교 교과서를 검정하면서 “다케시마가 일본 고유의 영토임을 명확히 표현하라”는 지시를 내린 것과 관련, “일본 정부가 이제는 의도적으로 독도문제에 직접 앞장섰다는 점에서 간단히 넘길 일이 아니다. 정부는 일본이 이런 식으로 나간다면 한·일관계의 회복은 점점 더 어렵다는 점을 엄중히 경고해야 한다”<sup>81</sup>고 주장하였다.

시민단체로 일본 교과서의 역사왜곡 저지에 앞장서고 있는 『아시아 평화와 역사교육연대』는 한·중·일 3국 공동 역사 부교재 ‘미래를 여는 역사’를 2005년 5월 출간하였다. 이 책은 침략을 정당화한 후소사관 교과서의 왜곡을 비판하는 중요한 논거도 제공하고 있다. 이 시민단체는 9월 성과보고 대회를 통해 “4년 전 0.039%보다 높아졌지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거뒀다”고 선언하였다. 이 단체가 오사카에서 불채택운동을 시작할 때 현지 시민단체 관계자는 채택률이 3% 정도면 선방하는 것이라고 하였다. 처음에는 후소사관 역사교과서의 채택이 증가하였으나 6월말부터 시작된 불채택운동과 지역신문을 통한 의견광고를 게재하기 시작하면서 전세는 점점 역전된 것으로 평가하였다.<sup>82</sup>

일본의 시민단체들은 후소사관 교과서를 채택할 것으로 예상되는 지역을 중심으로 교육위원 면담, 항의시위, 서명 운동, 홍보물 배포 등 다양한 방법을 동원해 왜곡 교과서의 채택을 저지하였다. 일본의 교과서 시민단체인 『어린이와 교과서 전국네트 21』의 다와라 요시후미(俵義文· 65세) 사

---

설 『전쟁과 여성인권센터』와 일본의 『여성·전쟁 인권학회』는 ‘한·일 여성 공동 역사교재를 공동 제작하기로 하였다. 양국의 여성연구자 67명이 참여하여 여러 차례 심포지엄과 토론회를 열었고 수많은 e-메일과 전화를 주고받으며 목차에서 내용까지 4년간 공동 집필하였다. 『중앙일보』, 2005년 11월 2일.

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

81-“일 정부, 한·일관계 아예 포기할 작정인가,” 『중앙일보』, 2006년 3월 31일.

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

무국장은 2001년 후소사판 교과서 채택률을 0.039%로 막는 데 결정적인 공을 세웠고 2005년에도 0%대 채택률을 일궈냈다. 그는 “결과에 만족하지는 못 하지만 선방한 것은 틀림없다”고 하였다. 완전한 0%로 막지 못한 것이 아쉽지만 8000만 엔 정도의 자금을 쏟아부으며 물량공세를 펼친 『새역모』의 기세를 완전히 꺾었다는 것이 자체 평가이다. 전국 584개 교과서 채택 지구를 일일이 돌아다니며 『새역모』의 활동을 조직적으로 막은 것이 주효했다는 분석이다. 2001년 때보다 강연 횟수도 30% 가량 늘렸다고 한다. 다와라 국장은 시간이 지날수록 일반 시민들의 양심과 저력이 빛났고 한국 시민단체들과의 원활한 협조도 큰 힘이 됐다고 하였다. 『새역모』의 교과서 채택 운동은 자신만의 운동이 아니라 자민당과 재계가 결탁한 ‘전쟁을 가능하게 만드는 역사의식 개조작업’의 일환이기 때문에 후소샤는 『새역모』의 교과서에서 손을 절대 떼지 않을 것으로 전망하였다.<sup>83</sup>

한·중·일 1,000명은 12월 20일 에히메(愛媛)현 지사와 교육위원회가 8월 후소사판 역사교과서를 채택키로 결정한 일을 철회하라고 요구하면서 소송을 제기하고 이 같은 결정으로 정신적 고통을 겪었다며 12만 엔의 손해배상도 청구하였다. 이들은 후소사판 역사교과서가 20세기 일본의 아시아 국가 침략을 찬미하고 있을 뿐만 아니라, 지사가 교과서 선정과정에 불법적으로 개입했다고 주장하였다.<sup>84</sup>

북한은 일본의 왜곡 역사교과서들이 최종 채택된 이후 이를 규탄하는 연구토론회<sup>85</sup>를 개최하고, 결의문<sup>86</sup>을 채택하였으며, 유엔총회 북한 대표는 10월 12일 유엔안보리 상임이사국 절대 불허의 입장을 취하였다. 주변

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

84-“한국인 등 1천명, 日 역사왜곡 교과서 손배소,” 『연합뉴스』, 2005년 12월 20일.

85-일본의 100년 죄악을 폭로·단죄하는 전국사회과학부문 연구토론회가 2005년 9월 14일 평양 인민대학습당에서 열렸고, 리명훈 김형직사범대학 교수가 역사 왜곡에 대해 토론하였다.

86-2005년 9월 22~23일 평양 인민문화궁전에서는 남북한과 네덜란드, 독일, 미국, 일본, 중국, 대만, 재일총련 대표단 등이 참석한 가운데 『일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회』 제3차 회의가 개최되었다. 이들은 과거청산과 관련한 국제적 운동 전개와 일본의 우경화 반대투쟁 등을 담은 결의문을 만장일치로 채택하였다. “평양서 ‘日 과거청산 국제운동’ 결의문 채택,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 24일.

국 중 러시아의 외무부는 푸틴 대통령의 일본 방문을 앞두고 일본의 역사 교과서 왜곡을 비판하는 견해를 홈페이지에 게재하고 “일본이 확장주의적인 과거의 잘못을 인정하는 것이 현실적인 문제”라고 지적하였다. 이에 대해 2005년 11월 19일 『아사히 신문』은 러시아측이 이번에 역사문제를 들고 나온 것은 북방 4개 섬의 영유권을 정당화하려는 속셈이 있는 것으로 보인다고 해석하였다.<sup>87</sup> 일본의 『새역모』는 후소사관 역사교과서의 채택률이 0.4%에 불과하자 2005년 9월 2일 성명을 내고 4년 후인 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내겠다고 선언하였다. 또한 2006년 3월 말에는 일본 정부가 중학교 교과서에 이어 고등학교 교과서 검정과정에서 까지 ‘독도는 일본 땅’을 명기토록 지시하는 등 출판사에 강한 압력을 넣은 사실이 드러났다.<sup>88</sup> 이에 따라서 노무현 대통령과 고이즈미 총리 간의 정상회담이 성사되지 않는 등 양국 정부 간 갈등은 지속되었다.

## V. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태와 사례연구의 평가

### 1. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태의 평가

참여정부의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태에 대한 평가를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 여섯가지 지표에 의거하여 대내적 차원의 주요 행위주체 중심으로, 즉 정부·시민단체·언론·기업(공기업 포함) 중심으로 전반적인 평가를 하면 아래와 같다. 이러한 평가를 위해서 외교안보정책 관련자들에 대한 설문조사와 면담, 전화통화, e-mail 교환 등이 이루어졌다. 평가의 기준은 ‘매우 그렇다’, ‘비교적 그렇다’, ‘다소 그렇다’, ‘다소 아니다’, ‘비교적 아니다’, ‘전혀 아니다’ 여섯 가지이고 불가피한 경우에는 서술하였다.

87-“러 외무부, 日 역사교과서 왜곡 비판,” 『연합뉴스』, 2005년 11월 19일.

88-“日 ‘국가주의’ 교육 강화…시민세력 반발 움직임,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 30일.



## 가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	정부	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	기업	공기업은 법적 근거에 의해 사기업은 매우 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	비교적 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	비교적 아니다
	언론	전혀 아니다
	기업	공기업은 연계, 사기업은 무관
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	비교적 없다
	언론	상이한 답변(다소 있다, 거의 없다, 전혀 없다)
	기업	공기업은 다소 있다, 사기업은 거의 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 자립적
	언론	비교적 자립적
	기업	공기업은 비교적 자립적, 사기업은 거의 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	단체별로 상이
	언론	비교적 확보
	기업	공기업은 다소 확보, 사기업은 거의 미확보

## 나. 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	비교적 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부	비교적 잘 되어 있다
	시민단체	단체별로 상이
	언론	비교적 그렇다
	기업	다소 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	기업	공기업은 기관별 상이 사기업은 매우 그렇다

## 다. 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	비교적 그렇다
참여의 방식은?	정부	직접 참여
	시민단체	논평, 성명서, 면담 등
	언론	개별적, 여론 전달
	기업	자문회의, 공청회 등
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	언론별 상이
	기업	다소 그렇다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	전 과정
	시민단체	정책평가 단계
	언론	정책집행 단계
	기업	정책분석과 정책결정 단계
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	언론별 상이
	기업	다소 그렇다

## 라. 네트워크

평가내용	주요 대상	평가	
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?	정부	다소 그렇다	
	시민단체	단체별 상이	
	언론	비교적 그렇다	
	기업	다소 그렇다	
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다	
	시민단체	다소 그렇다	
	언론	비교적 그렇다	
	기업	다소 그렇다	
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?	정부	정보교환	
	시민단체	정보교환	
	언론	인적교환, 정보교환	
	기업	정보교환	
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?	정부	다자적	
	시민단체	다자적	
	언론	양자적, 다자적	
	기업	다자적	
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	정부	정책분석 단계	
	시민단체	의제설정, 정책평가 단계	
	언론	정책결정, 정책평가 단계	
	기업	정책분석, 정책결정 단계	
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적, 비공식적
		시민단체	공식적, 비공식적
		언론	비공식적
		기업	공식적, 비공식적
	bridge형/bond형	정부	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		기업	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?	정부	다소 그렇다	
	시민단체	비교적 그렇다	
	언론	언론별 상이	
	기업	다소 그렇다	

## 마. 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	언론별 상이
	기업	비교적 그렇다

## 바. 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	공기업은 다소 그렇다 사기업은 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	다소 그렇다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 비교적 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	비교적 그렇다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 정부
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다

거버넌스가 담고 있는 상기와 같은 여섯가지의 핵심요소들을 분석할 때, 참여정부 ‘외교안보정책 거버넌스’에서는 행위주체들이 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 전문성을 비교적 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 상당한 수준의 자율성은 1980년대 중반이후 우리 사회의 민주화 영향 때문일 것이다. 참여성 측면에서는 행위주체들의 참여가 비교적 허용되고 있으나 참여방식이나 가장 많은 참여가 이루어지는 단계는 행위주체에 따라 상이하다. 참여성의 증가로 정책결정과정에 다소 영향이 있고, 변화된 결정의 내용도 다소 피드백 되는 것으로 나타났다. 네트워크 측면에서는 초보적 수준의 네트워크가 작동 중이고, 네트워크의 주된 통로는 정보교환이며, 네트워크를 통해 지식·정보·자원이 다소 유통되고 있다. 또한 네트워크는 다자적, 공식적 및 비공식적, bridge형이다. 네트워크가 가장 잘 작동하고 있는 단계는 행위주체에 따라 다르게 나타나고 있다. 분권화 측면에서는 각 행위주체들이 다소 또는 비교적 분권화되어 있는 것으로 평가된다. 각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라서 다소 분권화되어 있고, 정책결정절차도 다소 분권화 되어 있다. 각 행위주체의 지도부는 비교적 주기적으로 교체되고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 비교적 마련되어 있다. 효과와 효율성 측면에서는 매우 재미있는 현상이 나타나고 있다. 정부와 공기업은 정부가 네트워크 관리자 역할, 일반 규칙 제공 역할, 대화의 제공 역할을 다소 충실히 수행했다고 평가하는 반면, 다른 행위주체들은 비교적 충실히 수행하지 못한 것으로 보고 있다. 또한 각 행위주체들은 상기의 세가지 역할을 자신들이 가장 잘 수행했다고 인식하고 있으며, 효율성을 위해 다소 협조하고 있다. 이와 같은 현상은 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지 초보적인 수준에 머물러 있어 정부 이외에 조정 기능과 역할을 하는 행위주체가 없기 때문인 것으로 분석된다. 이는 곧 참여정부에서 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지는 정부 주도로 이루어지고 있음을 반증하는 것이다.

## 2. 사례연구의 평가

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 참여정부의 대응정책을 거버넌스의 측면에서 네트워크와 협치를 중심으로 평가하면 다음과 같다. 먼저 의제설정 단계에서는 정부보다는 시민단체, 학계, 언론들이 중요한 역할을 수행하였다. 일본 정부가 2004년 4월 중학교 역사·공민 교과서의 검정을 시작하였음에도 불구하고 우리 정부는 한·일 양국과 동북아의 새로운 미래를 위해 과거사 문제를 쟁점화하지 않겠다는 소극적인 입장을 취하고 있었다. 그러나 학계에서는 남북공동학술회의를 개최하고, 언론에서는 사설 등을 통해, 그리고 시민단체는 기자회견이나 중국 및 일본 시민단체들과의 연대를 통해 일본의 역사교과서 왜곡을 규탄하고 정부의 강경한 대응을 촉구하였다. 북한과 중국도 과거사 청산을 강력히 요구하였다. 이러한 상황에 직면한 우리 정부는 12월 29일야야 비로소, 즉 일본의 검정결과 발표를 약 3개월 앞두고 교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」을 구성함으로써 의제설정에 들어갔다. 국회의 여야의원들은 과거사 청산 관련 모임과 일본의 야당 민주당 의원들과의 연대 및 「한·일 의원연맹」을 통해 일본 정부와 의회에 강력한 우려를 전달하였다.

우리 정부가 의제설정 단계로부터 2005년 3월 15일 「일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반」을 구성하여 정책분석 단계로 전환한 것은 3월 11일 「새역모」의 역사교과서 검정신청본이 국내언론에 공개되고 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 조례제정을 앞두고 있었기 때문이다. 그런데 「새역모」의 역사교과서 검정신청본을 공개한 것은 국내외 교과서의 역사왜곡을 바로잡기 위해 적극 활동하고 있는 「아시아평화와 역사교육 연대」였다. 따라서 우리 정부가 의제설정 단계로부터 정책분석 단계로 전환하는 데에는 시민단체가 중요한 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 교육인적자원부 차관을 반장으로 하는 「일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반」은 4월 5일로 예정된 일본 문부과학성의 검정결과 발표 이전에는 일본이 ‘자발적 사전 시정’을 하도록 최선을 다한다는 방침을 정했다. 그러나 그러한 정책을 실행하는데 약 20일이라는 시간은 매우 짧은 것이었다. 이 정책분석 단계에서



국회의 과거사 청산관련 여야의원들은 시민단체들과의 일본 규탄 기자회견을 통해, 「전교조」대구지부는 일본의 자매 교직원조합인 「히로시마현 교직원조합」과 정책적 연대를 통해, 그리고 「한국교원단체총연합회」는 일본 최대 교원단체인 「일교조」와의 세미나 등을 통해 일본의 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장을 규탄하였다.

정책결정은 당연히 정부 주도로 이루어졌다. ‘다케시마의 날’ 조례가 제정되자 3월 17일 NSC가 ‘대일 신독트린’을 발표하였다. 3월 23일에는 「일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반」이 부처별 세부 대응조치를 결정하였다. 교육인적자원부는 학계 및 시민단체와 협력체제 구축과 「한·일 역사공동연구위원회」를 통한 압박, 외교통상부는 ‘한·일 민관합동정책대화’를 개최, 행정자치부는 국내 지방자치단체와 자매결연을 하고 있는 일본의 79개 지자체와 단체장 및 의회의장과 교류, 문화관광부는 한·중·일 공동역사 부교재를 3국의 공공도서관에 배치하도록 지원 등 정부가 다른 행위주체들과 연대하여 일본의 왜곡된 역사교과서를 시정토록 하고 교과서 채택 확산을 저지한다는 것이었다. 민관합동기구로 「동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단」을 대통령 소속하에 발족하기로 결정되었고, 정부는 일본의 왜곡 교과서 합격본에 대한 평가기준을 마련하기 위해 시민단체와 학계의 광범위한 의견수렴 작업을 하였다. 국회 ‘독도특위’ 위원 등 모두 50여명의 국회의원, 시민단체 관계자 등 일반인 136명과 중국 역사학자 64명 등이 후소샤 역사교과서를 채택한 일본 에히메(愛媛)현 지사와 교육위원을 상대로 손해배상 청구소송을 3월 30일 현 소재 지방법원에 접수시켰다. 정책결정 단계에서는 전국 16개 시·도지사가 3월 18일 일본 규탄성명을 냄으로써 지자체가 새로운 행위주체로 등장하였다. 학계·언론·시민단체들은 대체적으로 별도의 독자적 활동을 많이 하였다. 정부가 주도하는 정책단계이었기 때문인 것으로 분석된다. 단지 「일본 기독교교회협의회」(JNCC)가 3월 22일 「한국 기독교교회협의회」(KNCC) 총무 앞으로 협력을 약속하는 서한을 보냈다. 북한과 중국도 대일 비난성명을 발표하는 정도였다.

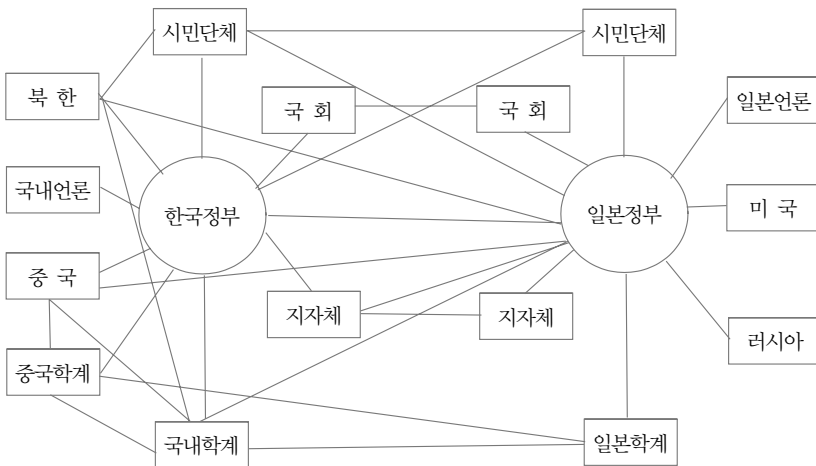
우리 정부는 일본 정부가 4월 5일 왜곡된 역사교과서들을 검정 통과시킴에 따라서 정책집행 단계로 돌입하였다. 외교통상부 대변인의 비난 성명, 주한 일본대사의 외교통상부 소환, 주일 한국대사의 항의 전달, 유엔 인권위와 유네스코 집행위에서 역사교과서 왜곡문제 집중 거론, 민관합동의 「동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단」 출범, 국내 역사학계·전문가·시민단체 등을 통한 역사교과서 평가, 시정 필요사항의 일본 정부 전달 등이 이루어졌다. 다른 행위주체들도 일본에 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장의 시정을 촉구하였다. 국회에서는 「한·일 의원연맹」 회장의 방한 중인 일본 자민당 의원에 대한 항의와 「일·한 의원연맹」 회장과 의 관계개선 방안 논의, 「독도특위」 의원들의 방일 항의 전달 등이 있었다. 지자체로서는 제주도와 경남 사천시가 일본측 자매 자치단체들에 왜곡 교과서 비채택을 요청하였다. 학계에서는 국내학자들이 우리 정부와 민간의 강력한 대응을 촉구하고 한·중 역사학자들은 공동 대응방안을 모색하였다. 언론은 한·일 양국의 양식 있는 민간단체들이 연대할 것을 주장하였다. 국내 시민단체들은 중국 및 일본 시민단체들과 연대하여 일본을 강력히 비난하고 유엔인권위에서 위안부 문제를 제기하는 한편, 일본 도시들을 방문하여 왜곡 교과서의 비채택을 주장하였다. 북한도 유엔인권위에서 위안부 문제를 추궁하였고, 중국 정부는 역사교과서 왜곡에 강력 항의하였다. 일본의 교과서 검정결과 발표 이후 미국은 단지 부정적인 입장을 시사하였다. 일본 내에서는 「어린이와 교과서 전국네트 21」 등 일부 시민단체가 왜곡 역사교과서 비채택 운동을 벌였다.

2005년 8월 말로 채택이 완료된 일본 「새역모」 역사교과서의 채택률이 0.406%로 집계됨에 따라서 우리 정부는 정책평가를 하게 되었다. 정부는 이를 “4년 전보다 10배 가량 늘어났지만 후소사관을 편찬한 「새역모」를 비롯한 극우세력의 목표치인 10%에는 크게 못 미치는 결과”라고 평가하였다. 정부는 후속조치로 동북아 지역의 역사문제를 체계적으로 연구할 「동북아역사재단」설치를 위한 법안을 의결하고, 교육인적자원부는 중·고등학교의 역사교육을 강화하기로 하였다. 국회는 「재일민단 청년회」대표

를 초청하여 토론회를 개최하고, 한·일 양국의 여성 인권단체들은 공동역사교과서를 출간하였다. 국내언론은 「새역모」의 역사교과서 채택률이 낮은 이유를 일본 내 양심세력의 저력으로 평가하였다. 「아시아 평화와 역사교육연대」는 “4년 전 0.039%보다 높았지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거뒀다”고 선언하고, 11월에는 시민단체들 간의 자체평가회와 강화도에서 일본 시민단체들과 ‘후소샤 교과서 불채택운동 평가 심포지엄’을 개최하였다. 일본의 「어린이와 교과서 전국네트 21」도 “결과에 만족하지는 못하지만 선방한 것은 틀림없다”고 평가하였다. 우리 정부가 일본의 왜곡 역사교과서를 포함한 여러 문제들을 다룰 민관합동의 「동북아 역사재단」을 설치할 예정이지만, 2005년 말 경 정부를 포함한 관련 행위주체들의 대표자들이 함께 모여 상기와 같은 5단계의 정책과정을 종합평가하는 절차가 필요하지 않았나 하는 생각이 든다.

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응관련 정책네트워크와 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 주요 행위주체 간 공조/갈등 관계는 <그림 4> 및 <표 3>과 같다.

<그림 4> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응관련 정책네트워크



<표 3> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 주요 행위주체 간 공조/갈등 관계

	한국정부	일본정부	국내 시민단체	국내학계	국내언론	외국 (중국, 북한)
한국정부		×	◎	◎	○	○
일본정부			△	△	△	×
국내 시민단체				○	-	○
국내학계					-	○
국내언론						-
외국 (중국, 북한)						

◎ 긴밀공조, ○ 대체로 공조, △ 대체로 갈등, × 극한 갈등 - 무관

## Ⅵ. 결 론

우리나라 정치·행정학계에 거버넌스라는 새로운 이론이 소개된 것은 1990년대 말과 2000년대 초이다. 따라서 거버넌스 이론은 매우 최근의 이론이다. 더구나 본 논문에서 소개된 ‘외교안보정책 거버넌스’는 국내에서는 최초로 공개적으로 시도된 연구라고 할 수 있다. 따라서 연구과정에서 여러 가지 문제점과 제약점들을 느낄 수 있었다. 이는 거버넌스 이론 자체가 아직까지 체계화나 객관화되어 있지 않다는 점, ‘외교안보정책 거버넌스’라는 개념을 독자적으로 정의하고 실태파악을 위한 지표를 적용하는

데 있어서 여러 가지의 무리하고 불합리한 것들이 발견된 점 등 때문이었다.

그럼에도 불구하고 세계화, 정보화, 분권화 시대를 맞아 국가나 정부의 공공정책들을 거버넌스 이론으로 분석하려는 추세는 세계적 차원에서 뿐만 아니라, 우리나라에서도 점진적으로 확산될 추세에 있다. 이러한 점에서 국내에서 최초로 시도된 ‘한반도 평화번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사’ 연구는 매우 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

본 연구의 결과, 참여정부에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’는 초보적 수준에 있으며 아직까지는 정부가 정책단계들에서 주도적인 역할을 수행하는 ‘정부 관리형’ 거버넌스라고 판단된다. 그러나 정부 이외의 다른 행위주체들은 정부가 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 우리 정부는 외교안보정책의 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행 및 정책평가 과정에 다른 행위주체들을 적극 참여시키고, 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 현재보다 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다.

‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 우리 정부가 다른 행위주체들, 특히 시민단체들과의 긴밀한 협력을 통해 2005년 8월 종료된 『새역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%에서 저지하는 데 성공하였음이 밝혀졌다. 그러나 일본에서는 2006년 9월 26일 극우파 아베 신조의 총리 취임, 평화헌법 개정과 자위대의 자위군으로 변화 등을 통해 민족주의적 분위기가 더욱 확산될 추세이다. 더구나 『새역모』는 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내졌다고 선언하였다. 따라서 우리 정부는 2008년 4월부터 시작될 일본 정부의 역사교과서 검정을 앞두고 조만간 가동될 민관공동기구인 『동북아역사재단』을 통해 미리 체계적이고 단계적인 대응책을 마련해야 할 것이다. 특히 국내외 교과서의 역사왜곡 시정을 위해 가장 활발히 활동하고 있는 국내 시민단체인 『아시아 평화와 역사교육연대』뿐만 아니라, 일본 내에서 한국 측의 입장을 지지

하고 있는 미키 다케오 전 총리의 부인 미키 무스코, 최대 교원단체인 「일교조」, 「일본 기독교교회협의회」, 「어린이와 교과서 전국네트 21」 및 자치단체 등을 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.



# 한반도 평화체제 거버넌스 실태조사

제 3 발표

허 문 영 (통일연구원 북한연구실장)





## I. 문제 제기

한반도 평화체제 구축은 21세기 우리민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이뤄야 할 과제이다. 따라서 이에 대한 이론적 준비가 필요하다. 또한 한반도문제 당사국인 남·북한과 유관국인 미·일·중·러도 한반도 평화체제 구축에 관심이 높다. 이들 6국은 북핵문제 해결과정에서 서명된 9.19공동성명을 통해 한반도 평화협정체제 구축에 노력하기로 합의한 바 있다.

그러나 광복 60주년과 분단 60주년을 지난 현재까지도 아직 한반도는 정전(휴전)체제를 넘어서지 못하고 있는 실정이다. 또한 9·19 공동성명에도 불구하고 북핵문제 해결전망이 여전히 불투명한 상황이다. 게다가 지난 7월 5일 북한은 대포동, 노동, 스킨드 미사일 총 7발을 동해에 발사하였다. 미국·일본의 사전경고와 한국의 조언 그리고 중국의 강력한 제지에도 불구하고 북한은 발사하였다. 대포동은 미국을, 노동은 중국과 일본을, 스킨드는 한국을, 탄착지역은 러시아를 겨냥한 측면도 있다. 이런 상황에서 한반도 평화체제 구축은 더욱 요원한 일이 되고 있다.

따라서 민족의 숙원인 평화와 평화통일을 이루기 위해서는 새로운 접근과 노력이 필요하다. 한반도 평화체제 구축을 단순히 정부간의 협상에 의존만 할 것이 아니다. 21세기 시대조류에 부응해서 국제 및 국내 모든 수준에서 민·관·NGO 등의 협력에 기초한 거버넌스적 접근이 요청된다.

이에 본 연구에서는 선행연구<sup>1</sup>들과 달리 다음과 같은 점에 주력하고자 한다. 기존의 연구는 한반도 평화체제 구축을 남북한 관계 개선을 목표로 국가주도 차원에서 진행하는 데 주력하였다. 그러나 본 연구는 실제적인 평화체제를 국가 및 NGO, 개인 등의 수준에서 함께 이뤄가고자 함으로써 연구목적에 있어 차이가 있다.

연구방법으로는 1차년도 연구는 실태조사에 있기 때문에 문헌조사와

---

<sup>1</sup>곽태환외, 한반도 평화체제의 모색(1997); 송대성, 한반도 평화체제(1998); 백영철 외, 한반도 평화프로세스(2005)

더불어 면접조사를 병행할 것이다. 또한 워크숍을 통해 다양한 자료들도 수집하고자 한다. 다만 본 연구는 공동연구이면서, 익숙하지 않은 개념인 거버넌스에 기초하고 있기 때문에 워크숍을 통해 연구주제와 연구범위를 먼저 공유할 것이다. 그리고 공유한 개념과 분석범위를 중심으로 공동연구자들이 각각 면접조사 및 문헌분석을 통해 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 파악한다. 그리고 개별 연구결과를 취합한 후, 수차례의 논의를 거쳐 종합정리하고자 한다.

주요 연구내용으로는 먼저 한반도 평화체제 거버넌스 개념이 도출될 수밖에 없는 한반도 환경변화를 살펴보고, 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표 및 거버넌스 유형을 다루고자 한다. 그리고 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 중심으로 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 국제차원, 남북관계차원, 국내차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.<sup>2</sup>

## II. 한반도 환경변화와 한반도 평화체제 거버넌스

### 1. 한반도 환경변화 : 행위자의 다양화와 이슈의 다변화

#### 가. 국제적 요인 : 초국가 행위주체의 등장

##### (1) 탈냉전

탈냉전시대에 들어선 오늘의 세계정세를 국제·동아시아·한반도 차원에서 각각 살펴보면 다음과 같다.

##### (가) 국제 : 미국 중심의 단·다극 구조화 및 반테러전

미·소 양극 구조에서 미국 중심의 단·다극 구조로 전환하고 있다. 또한 이데올로기 중심의 군사안보적 대결시대에서 경제력, 과학기술력 중심의

---

<sup>2</sup> 이 논문은 현재 연구진행중인 전현준, 조민, 허문영의 공동연구과제 “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”의 일부분을 발췌한 것이다.

경제적 경쟁시대로 변하고 있다. 산업화 시대에서 정보화 시대로의 흐름 속에서 각 나라들은 초일류의 재화와 서비스 창출 경쟁과 더불어 일정한 지역을 중심으로 상호협력 관계를 강화하려는 움직임을 보여주고 있다. 그리고 강대국 간 분쟁 가능성이 줄어드는 반면 테러·게릴라전·정보전과 같은 비전통적 위협이 증대되고 있다. 2001년 9월 11일 테러사건은 이러한 경향을 반영한다.

이 같은 탈냉전의 국제질서는 한반도에 새로운 시련과 도전을 안겨 주었다. 특히 중국과 러시아가 세계 자본주의체제에 편입되면서 그동안 냉전체제 속에서 사회주의시장에 의존하였던 북한은 경제적·외교적으로 심각한 타격을 받게 되었다. 결국 국제질서의 변화는 남북관계 및 북한의 변화를 가져오는 요인이 되고 있다.

#### (나) 동아시아 : 협력과 경쟁

세계적 냉전해체는 동북아시아 지역의 냉전구조도 어느 정도는 완화시켰다. 먼저 이중삼각관계가 이완되고 있다. 냉전시대 동아시아 구조는 이 중삼각대립의 양상을 보여주었다. 소련·중국·북한의 북방삼각관계와 미국·일본·남한의 남방삼각관계의 대립이 그것이다. 그러나 1990년대 들어와 한·소 및 한·중 수교 그리고 소련의 해체로 말미암아 북방삼각관계는 상당정도 이완되었다.

그 결과 적대적 대립관계에서 화해·협력적 경쟁관계로 전환하고 있다. 한반도 주변 4국은 각각의 양자 관계에서 전략적 협력 또는 유대를 발전시키면서 동시에 타방에 대한 경쟁도 보이고 있다. 이에 따라 이들 국가는 모두 역내 질서가 평화적으로 안정되어야 한다는 데 공감대를 형성하고 있다. 특히 9·11 테러이후 대 테러연대를 구성하면서 갈등적이기 보다는 협력적 관계를 보여준 바 있다.

#### (다) 한반도 : 주변 4국의 영향력 확대경쟁 심화

주변 4국은 한반도에 대한 영향력 확대 경쟁의 모습을 보여주고 있다.

미국과 중국은 상호 협력하는 한편 동북아지역의 미래에 상대방이 미칠 영향에 대해 견제하는 입장을 보이고 있다. 또한 미·일 간의 안보협력에 대하여 중·리는 전략적 유대 관계를 강화하는 것으로 대응하고 있다. 그러나 이러한 주변 4국의 경쟁은 상호 협력이 전제된 상태에서 각각의 국가이익 극대화를 위해서 전개되는 것이다. 이와 같은 경쟁 구조는 한반도 평화정착에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점을 유의해야 한다.

주변 4국은 한반도의 급격한 현상타파로 인해 동북아질서가 부정적인 영향을 받는 것을 우려하고 있다. 그러나 남북관계의 개선과 북한의 안정적인 변화는 동북아의 안정과 평화에도 크게 기여할 것이라는 점을 이해시켜 나감으로써 주변국들이 우리의 통일추진에 협력하거나 원조하는 역할을 수행하도록 노력해야 한다.

탈냉전의 국제질서가 자리를 잡고 있지만 한반도에는 냉전구조가 잔존해 있다. 오늘날 국제질서는 경제실리를 중심으로 움직이고 있음에도 불구하고 남북한은 아직도 이념 및 정치·군사적 갈등 구조를 벗어나지 못하고 있다. 또한 북한 핵 문제, 북한 미사일 문제, 북·미와 북·일 관계 등이 바로 이 구조에서 풀어야 할 현안들이다. 남북관계가 공고한 평화상태로 이행할 때까지는 많은 고비가 있을 수 있으며, 그 과정에서 양측의 대립이 한반도 위기를 고조시킬 가능성도 여전히 존재한다.

그리고 북한의 핵무기의혹 등 대량살상무기 개발문제에 따라 한반도 문제의 ‘국제화’가 심화되고 있다. 북한은 여전히 막강한 재래식 군사력을 보유하고 있으며, 중·장거리 미사일과 생화학 무기 개발과 함께 핵 개발 의혹 등으로 한반도 안보위기를 조성하고 있다. 북한의 핵 및 미사일 문제는 국제사회의 우려 대상으로 남아 있으며, 특히 2002년 10월 북한이 농축 우라늄을 이용한 새로운 핵무기 개발 프로그램의 존재를 시인함으로써 한반도의 안보 위기감이 다시 높아지게 되었다.

## (2) 정보화

정보화는 정보와 통신의 혁명적 발전을 의미한다. 이는 거래와 통신의

비용과 시간을 절대 감소시켜 국내외 교류 활성화와 통합의 확대를 위한 기술적 조건을 제공하여다. 그 결과 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산되고, 국내 및 국제적인 행위자들의 관계가 다변화하고 있다.<sup>3</sup> 다시 말해 국가중심적인 경성적인(hard) 통치 구조가 초국가, 국가, 기업, 시민사회, 지방자치체와 같은 다수의 행위자들이 다중적으로 권력을 분점, 공유, 교환, 네트워크링하는 복합적이고, 연합적이며(confederal), 연성적인(soft) 협치 또는 관리체제로 변화되고 있다. 정보화로 인해 유동적이고, 다층적이며, 다원적인 거버넌스의 구조가 등장하기 시작하였다.<sup>4</sup> 따라서 정보화에 의한 거버넌스의 구조의 등장 속에 증가하고 있는 참여의 기제를 어떻게 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)해 나갈 것인가가 과제로 제시되고 있다.<sup>5</sup>

이같은 정보화의 급속한 진전은 한반도 안보환경의 빠른 변화를 가져왔다. 정보화는 국가, 시장, 시민사회 등 국가운영 주체 간의 관계를 변화시켜 시민사회의 역할을 증대시키는 동시에 정치적 대리인에 의한 대의민주주의 체제의 약화를 가져왔다.<sup>6</sup>

### (3) 세계화

세계화는 상품, 서비스, 자본등의 국제적 이동이 촉진되는 가운데 개별 국가의 개념이 약해지고 세계가 단일의 공동체로 확산됨을 의미한다. 정보통신기술과 그 인프라가 발달됨에 따라 급진적으로 확대되고 있다. 세계화는 전세계를 하나의 지구촌으로 통합하였고, 그 결과 국제적 접촉과 교류가 활발해지고 있다. 이같은 세계화는 국가의 위상을 크게 떨어뜨렸

3-서창록·전재성·임성하, 『한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 (통일연구원, 2006년도 협동연구과제 중간보고서), p. 4.

4-임희백, 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』 (서울: 정보통신정책연구원, 2005), p. 15.

5-곽진영, “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스,” 『거버넌스의 정치학』, p. 75.

6-김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, pp. 33~34.

다.<sup>7</sup> 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 일으켜 놓았다. 국가 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내 외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 심각한 도전에 직면하게 되었다.

이러한 세계화의 영향으로 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지하던 정부는 더 이상 독점적인 지위를 유지할 수 없게 되었다. 정책결정에 다른 공식적 혹은 비공식적 행위자들이 필요하게 되었다. 또한 다원화하고 복잡한 사회에서 정부는 사회문제의 해결을 위해 정부는 다른 행위자들과의 공조가 불가피하게 되었다. 그리고 정책결정에 대한 독점적 지위의 이완은 정부의 분권화로 인해 가속화하고 있다. 통일문제에 있어서도 정부는 통치능력이 감소되어 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. “현 시대의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”<sup>8</sup>하기 때문이다.

## 나. 남북관계 요인 : 남북정상회담과 북한의 전략적 변화

### (1) 남북관계 변화 : 갈등적 공존에서 협력적 공존으로 전환 지연

오늘의 남북관계는 과거 냉전기 남북관계와 비교할 때 괄목할 만한 발전을 이뤘다. 더욱이 2000년 남북정상회담이후 진행된 남북 대화와 교류 협력은 놀라울 정도의 발전을 이뤘다. 500회 이상의 남북대화과 약 8만5천명 이상의 남북인적교류 및 100만명을 넘어서는 금강산 관광객. 게다가 경의·동해 철도·도로 개통과 개성공단 사업 등 냉전시대에는 상상할 수 없었던 일이 진행되고 있다. 따라서 적대적·갈등적 남북관계가 화해적·협

7- 『중앙일보』, 2006년 8월 15일.

8- UNDP, *Human Development Report 1993* (1993), p. 5.

력적 남북관계로 발전한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 남북간 군사적 대치상황이 지속되는 가운데 북한이 통일전선사업을 지속하고 있기 때문에 화해협력의 남북관계가 정착된 것으로 평가하기는 아직 이르다. 게다가 우리 사회 내부에서는 북한을 바라보는 시각과 대북정책을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 진행되고 있다. 동시에 국제적으로 동북아질서 재편과정에서 미국과 북한의 마찰 심화 등 각국들의 이해충돌로 한반도 위기상황이 심화되는 모습도 보여주고 있다. 이른바 국제갈등·남북갈등·남남갈등이 중첩된 복합적 갈등이 나타나고 있다. 따라서 이 같은 문제를 오직 정부에 의해서만 단독으로 풀기는 매우 어려운 상황이다.

## (2) 북한의 어려움

북한의 경제난<sup>9</sup>과 안보난<sup>10</sup>은 여전히 지속되고 있다. 이에 2002년 북한은 남한 임동원 특사의 방북(4.3~5)이후 남북관계개선에 적극 호응하여 한반도정세를 안정화시키는 한편 내부적으로는 ‘7·1경제관리개선조치’단행과 ‘신의주 특구(9.12)’개발 등의 북한식 개혁·개방조치를 취하면서, 일본과도 정상회담을 개최하여 대일관계정상화를 도모하였다. 김정일 위원장은 고이즈미 총리와의 정상회담(2002.9.17, 평양)을 통해 4개항의 평양선언을 발표하였다. 그러나 이 같은 개혁·개방조치 또한 미국 제임스 켈리 특사의 방북(2002.10)과 고농축우라늄 핵무기 개발에 대한 문제제기와 중국의 양빈(신의주특구행정장관)체포(2002.10.4)로 좌절되고 말았다. 이후 6자회담을 통해 2005년 9·19공동성명에 합의하였으나, 그 이행방식을 놓고 다시 미국과 충돌하였다.

한편 2005년 하반기부터 최근까지 미국의 대북정책은 Jacksonian 단독 주도에서 Wilsonian과 Hamiltonian이 가세하여 더욱 강경해지는 모습을 보여주었다.<sup>11</sup>Jacksonian은 WMD, PSI<sup>12</sup> 문제를, Wilsonian은 북

9- 김영운, 『북한 7·1경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』(서울: 통일연구원, 2006. 7)

10- 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』(서울: 통일연구원, 2001); 전현준 외 『북한이해의 길잡이』(서울: 박영사, 2005), pp. 311-326.



한 인권문제를, Hamiltonian은 북한 위조지폐 및 돈세탁문제를 강조하고 나섰다.<sup>13</sup> 그 결과 북한은 북핵 6자회담 교착 상태에 따른 안보적 어려움과 미국의 대북 금융제재와 지속적인 인권문제 제기에 따른 경제난과 국가적 위신 훼손으로 정권안보에 어려움을 겪게 되었다.

이에 북한은 미국과 양자 대화를 통해 해결하기 원하나, 미국의 불용으로 이뤄지지 않자, 미국을 협상 테이블로 이끌어 내기 위해 벼랑끝전술을 구사하였고, 끝내는 미국의 건국기념일에 맞춰 한국시간인 7월 5일에 미사일 발사를 감행하였다. 이 같은 북한의 경제난과 안보난은 한반도 평화체제 구축을 위한 새로운 접근을 요청하고 있다.

## 다. 국내적 요인 : 비정부 행위주체의 등장

### (1) 민주화

민주화는 통일문제에 대한 시민들의 참여를 폭발적으로 증진시켰다. 민주화 이후 NGO, 이익집단, 시민단체, 언론, 학계, 기업 등의 행위자들은 다양한 방식으로 정책적 영향력을 확대하고 있다. 국가주도적 사회가 사회주도적 사회로 이동<sup>14</sup>하는 과정에서 비영리시민사회단체 등의 ‘정책 거버넌스’ 참여에 의해 ‘협의’(consultation) 지향적인 정부-집단 관계로 발

11- 2006.3.6.에 열린 북미접촉에 대북금융제재에 강경파인 캐스린 스티븐스 국무부 동아태담당 부차관보가 참석하는 등, 힐 차관보의 영향력이 저하되는 가운데, 강경파가 북한체제 변화를 꾀하는 모습을 주여주고 있는 것으로 알려짐. 『마이니치 신문』, 2006년 3월 28일. 『세계일보』, 2006년 3월 29일 재인용.

12- Proliferation Security Initiative(대량살상무기 확산방지 구상)는 WMD 거래를 봉쇄하기 위한 국제공조체제로서 2003년 5월 부시 대통령이 제안해 시작되어, 현재 70여개국이 참가함. 우리나라도 2006년 1월부터 부분 참가하기로 동의함. 『중앙일보』, 2006년 1월 25일.

13- 미국의 대외정책을 Hamiltonian, Jeffersonian, Jacksonian, Wilsonian 학파로 구분하는 것은 다음 책을 참조. Walter Russel Mead, *Special Providence*, (New York, Routledge, 2002)

14- 집단을 자발적 집단과 비자발적 집단으로 구분하고 국가-사회 관계를 국가주도적 사회와 사회주도적 국가로 구분하여 정부-집단 관계를 설명하는 유형에 대해서는 J. Hayward, “Organized Interests and Public Policies,” J. Hayward & E. Page (eds.), *Governing the New Europe* (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 226-228 참조.

전되고 있다.

예컨대 1980년대까지 한국경제의 고도성장을 이끌었던 국가주도형 발전모델은 세계화된 국제정치경제적 환경과 민주화 이후의 정치환경에 더 이상 적용되기 어려운 모델이 되었다. 따라서 국가와 사회가 수직적 상하 관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하여 발전을 이루어 나가면서 조정과 협력을 유도하는 거버넌스적 모델이 대안으로 모색되고 있다. 다원화된 사회에서는 공공의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 정책 행위자와의 공조가 불가피하기 때문이다. 또한 민주화 이후 절차적 민주주의(procedural democracy)가 어느 정도 실현되어 실질적 민주주의(substantial democracy)에 관심을 갖게 되면서, 즉 포스트모던의 가치관이 보다 지배적이게 되면서 민주주의의 공고화를 실현하기 위한 다양한 행위자들의 참여와 자율을 강조하는 거버넌스 모델이 요청되고 있다.

통일 문제와 관련해서도 민주화 이후 거버넌스적 현상이 크게 증대되었다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였다. 이에 따른 대북포용정책의 추진은 분단으로 고통받던 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 감소, 한반도의 전쟁위험 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 ‘숙고’를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 이는 특히 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 국가의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 274.

## (2) 정보화

민주화된 한국 사회에서 정보화의 영향력은 또한 매우 크다. 인터넷과 다양한 매체를 통한 정보의 유통은 일반시민들로 하여금 북한과 통일 및 국제정세에 대해 매우 수준높은 정보까지 쉽게 접근할 수 있게 하고 있다. 그 결과 통일정책에 대한 정부의 배타적 권위는 점차 축소되고 있다. 반면에 미군 장갑차에 의한 두 여중생 추모사건과 전국적인 촛불시위, 용천재해사건에 대한 시민사회의 신속한 대응, 북한 미사일사태에 대한 국민적 관심과 차별한 대응 등에서 나타나듯 비정부 행위자의 영향력은 매우 커지고 있다. 따라서 이같은 시대적 흐름에 부합하는 새로운 정책결정 구조와 과정이 요청되고 있다.

## 2. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표

### 가. 개념

한반도 평화체제란 무엇인가? 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 의미한다. 그리고 평화체제를 구축한다는 의미는 이 같은 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장요인들을 해소함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위라 할 수 있다.<sup>16</sup> 따라서 한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화의 회복(Restoration)과 유지(Maintenance)는 물론, 나아가 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’를 의미한다.

따라서 앞의 개념정의에 기초해 볼 때, 한반도 평화체제는 3가지 요소로 구성된다. 정전협정의 평화협정으로의 대체, 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 북핵문제의 평화적 해결과 북미/북일 관계개선과 정상화가

---

<sup>16</sup> 참여정부는 한반도 평화체제 구축을 ‘지난 50여년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보·남북관계 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태’로 규정한다. 대통령 인수위원회 2003. 2.

그것이다. 이것을 구성문건 관점에서 재규정해보면, 한반도평화체제는 크게 3가지 문건에 의해 틀 지워지는 것으로 볼 수 있다. 평화협정(체결)·남북기본합의서(이행)·한반도비핵화선언(준수)이다.

그러면 한반도 평화체제 거버넌스란 과연 무엇인가? 한반도 평화체제 거버넌스는 ‘국제·남북한·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화(평화협정체결, 기본합의서이행, 비핵화공동선언준수)라는 목적을 효율성있게 달성해 나가는 과정’이라 할 수 있겠다.

이 글에서는 한반도평화체제 거버넌스 구축실태를 조사하기 위해 최근 현안인 북핵문제와 이를 해결하기 위한 6자회담에 초점을 맞춰 연구하고자 한다.

#### (1) 한반도 평화체제 특성<sup>17</sup>

여기서 우리는 한반도 평화체제의 특성을 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 한반도 평화체제는 과정(Process)적 특성을 갖고 있다. 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결만을 의미하지는 않는다. 남북한 및 주변4국이 함께 제반 긴장요소들을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정이라 할 수 있다. 따라서 평화협정 체결과 같은 일시적 문서합의 사건만을 의미하는 것이 아니다.

또한 이중성(Duality)의 특성도 있다. 한반도 문제가 남북한만의 민족문제일 뿐 아니라 주변 4국의 이해관계가 걸려있는 국제문제적 성격도 갖고 있기 때문이다. 한반도 평화문제는 정치·경제·군사 등 다양한 분야에서 민족내부적 문제와 핵·미사일·인권·위조지폐·납치 등과 같은 북미·북일간 안보현안 인 국제적 문제들이 뒤섞여 있다. 따라서 관련 당사국들과의 국제협력을 통한 평화정착에의 노력도 매우 필요하다.

---

<sup>17</sup>-통일부 서기관 인터뷰, 2006. 6. 5.

마지막으로 과도기(Transition) 특성도 있다. 국제사회에서 그동안 이뤄졌던 보편적인 평화체제는 그 자체가 최종목표가 되고 있다. 그러나 한반도 평화체제는 그 자체가 최종목표가 아니다. 우리의 최종목표는 남북한 민족통일이다. 따라서 한반도 평화체제는 남북한 평화공존을 실현하고, 남북연합으로 진입하기 위한 제도적 기반을 구축하는데 목적이 있다.

## (2) 한반도 평화체제 쟁점

한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한은 비록 선전적 차원이라 할 지라도, 분단이후 지금까지 각종 제의를 상호 제시해왔다. 특히 분단직후부터 60년대 말까지는 군사·경제적 우위에 있었던 북한이 보다 적극적으로 평화체제와 관련한 주장들을 제기하였다.<sup>18</sup>19 우리 역대정부 또한 1970년대 들어와 남북불가침협정 체결제(1974.6.18)를 시작으로 꾸준히 평화체제와 관련한 제의들을 제시하였다. 특히 1991년 소련붕괴이후 탈냉전적 국제정세가 들어서면서 남북기본합의서가 도출된 이후, 한국정부는 적극적으로 제기해 오고 있다. 그리고 김대중 국민의 정부 경우에는 한반도 냉전구조 해체 5대과제<sup>20</sup>를 내세워 노력한 바 있다. 노무현 참여정부

18\_북한의 경우 1950년대부터 평화협정 체결을 주장하였다. 정전협정의 특수성과 중국군 철수(58년)에 따른 명분을 바탕으로, 평화협정 체결 요구를 통해 대남·대미 평화공세 및 한반도 문제에 대한 주도권 확보 노력 전개하였다. 이후 북한의 평화체제 주장은 그 형식에서 남북 평화협정-북미 평화협정-남북미 3자회담 - 평화보장체계 수립 순으로 변화해 왔다. 특히 1974년 3월 이후부터는 「북미 평화협정 체결을 통한 한반도 문제에 대한 북미간 직접해결」을 지속적으로 요구해오고 있다. 그 내용면에서는 초기 「주한미군 철수」를 겨냥한 대남전략에서 점차 「북미간 한반도 문제 직접해결과 관계정상화」에 중점을 둔 대미전략의 차원으로 바뀌었다. 정리해 보면, '60년대에는 대남 적화통일 전략의 연장선에서 주한미군 철수와 남북 평화협정 체결을 북한은 주장하였다. '70년대 초에는 데탕트, 베트남 평화협정 등으로 북한의 북미대화에 대한 기대와 수요가 증가하면서, 북미 평화협정 체결 주장을 중심으로 대미 직접대화 추구하였다. 그리고 '90년대 들어 사회주의 진영 붕괴, 경제난 심화 등에 따라 생존전략 차원에서 북핵문제 및 평화체제 문제를 제기, 체제보장 및 실리확보를 도모하였다. 최근 북한은 평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정임을 강조하고, 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며, 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 된다고 주장하고 있다

19-2005.7.22. 북한 외무성 담화

에는 보다 적극적으로 한반도 평화체제 구축을 국정과제로 제시하고, 이의 필요성을 지속적으로 강조해 오고 있다. 그리고 남북한은 장관급회담을 통해서도 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하기로 합의도 하였다.<sup>21</sup> 그러나 한반도 평화체제 구축과 관련해서는 그 주체와 내용 그리고 형식(절차)을 중심으로 여전히 첨예한 견해차가 있다.

주체의 문제는 현재의 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에 참여하는 평화협정의 당사자 문제이다. 남한은 남한(+UN)과 북한이 당사자가 되어야 한다고 강조한다. 그러나 북한은 서명당사자론을 중심으로 북한과 미국이 되어야 한다고 주장한다.

내용의 문제는 평화협정의 내용에 무엇이 들어가야 하느냐의 문제이다. 남한은 전쟁의 법적 종결, 불가침 및 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 체제존중 및 불가침, 기존합의서 준수이행이 반드시 포함되어야 한다는 입장이다. 반면에 북한은 당사자 문제에 대한 우선적 논의를 주장하며, 평화협정 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하고 있다. 그러나 북미간 불가침, 주한미군 지위문제, 남한의 군사기지화반대 등 북미간 적대관계 해소 관련 사안을 개괄적으로 언급하며, 전쟁 책임 및 손해배상은 제기하지 말아야 함을 강조한 바 있다.<sup>22</sup>

절차(형식)의 문제는 남한의 경우 선 신뢰구축(비핵화) 후 평화협정 체결을 강조한 반면, 북한은 선 평화협정 체결, 후 신뢰구축을 주장한다. 남북한은 평화협정과 신뢰구축(긴장완화)의 선후관계에 대해 상반된 입장을 보이고 있다. 이는 당면 정세 긴장의 원인, 신뢰구축 문제, 문제해결 방향,

20-① 남북간 화해협력 ② 미·일의 대북관계 개선 ③ 북한의 대외개방 환경조성 ④ 비핵화 및 재래식 군비통제 ⑤ 정전체제의 남북 평화체제로의 전환, 김대중 대통령의 CNN 기자회견, 1999.5.

21- 제16차 남북장관급회담(2005.9.13~16) 『남과 북은 한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며 6.15시대에 맞게 군사적 긴장완화를 위한 실천적인 방안들을 적극 모색해 나가기로 하였다』 (공동합의문 2항); 제17차 남북장관급회담(2005.12~16) 『남과 북은 한반도에서의 군사적 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 적극적으로 실천적인 노력을 기울이기로 하였다』 (공동보도문 3항)

22- 북한 외교부 비망록, 1994.4.30.

신뢰구축 문제 등에 대한 상호 인식차에 기인한다.

따라서 한반도 평화체제 구축은 그렇게 쉽게 이뤄지기 어려운 상황이다. 우리의 희망과 노력에도 불구하고, 오히려 위에서 언급한 이유들 때문에 한반도 평화체제를 구축하기 위해 새로운 접근에 기초한 노력이 필요한 시점이다. 다시말해 이제는 한반도 평화체제 거버넌스가 요청된다 하겠다.

그러면 한반도 평화체제 거버넌스는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가?<sup>23</sup> 3번째 단계인 협력적 공존단계에 위치하고 있는 것으로 규정할 수 있다.

<표 1> 한반도 평화통일 5단계

단계 구분	갈등적 공존 (conflictive coexistence)	경쟁적 공존 (competitive coexistence)	협력적 공존 (cooperative coexistence)	남북연합	통일한국
규정 문건	정전협정	남북기본 합의서	평화협정	민족공동체 헌장	통일헌법
체계적 특징	정전체제	기본합의서 체제	평화체제	사실상의 통일체제	통일체제
평화와 통일단계	평화유지기 (Peace Keeping)	평화구축기 (Peace Making)	통일추진기 (Unification Making)	통합구축기 (Integration Building)	통일완성기 (Unification Completion)

## 나. 평가지표

한반도 평화체제 구축을 위한 거버넌스 형성실태를 파악하기 위해 6자 회담을 통한 북핵문제 해결과정에서 유관국(미일중러 등)과 남북한 각각의 정부·언론·시민단체의 거버넌스 파악을 위한 지표를 다음과 같이 만들어 보고자 한다.

23- 허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (통일 연구원, 1999), pp. 5-11.

거버넌스에 대해서는 앞서서도 살펴본 것과 같이 학문적 풍토나 분야에 따라 다양한 접근과 정의가 있다. 그러나 거버넌스의 개념 속에 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다. 시민사회와 국제사회에 다양한 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대하고 적극적으로 참여하고 있으며 국가, 시장, 국제 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 가져야 한다는 것이다.<sup>24</sup> 따라서 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 들 수 있다. 각각의 거버넌스적 요소 마다 어떤 상태에 있는지를 파악하기 위해 평가 내용과 평가 대상을 다음과 같이 선정하였다.

한편 각각에 대한 평가등급은 다음과 같이 5가지로 구분하였다. 이를 합산해서 높은 점수가 나올수록 해당지표에 대한 거버넌스 구축정도가 높은 것으로 평가한다.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 대단히 그렇다. (2점)</li> <li>② 조금 그렇다. (1점)</li> <li>③ 보통이다. (0점)</li> <li>④ 별로 그렇지 않다. (-1점)</li> <li>⑤ 전혀 그렇지 않다. (-2점)</li> </ul> |
|---|

### (1) 자율성

거버넌스 체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 능력을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 능력을 동시에 가짐을 의미한다. 그러기 위해서는

<sup>24</sup>\_서창록·전재성·임성학, 앞의 글, p. 49.



거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 자원도 스스로 마련해야 한다.

## (2) 전문성(specialization)

대북정책 수립과정에서 거버넌스 행위자의 전문성은 매우 중요하다. 한반도를 둘러싼 동북아 국제질서의 형성과 변화과정에 대한 조직 차원에서의 이해, 분석능력 그리고 한반도 평화체제에 대한 대안 제시 능력은 전문성을 기증하는 중요한 지표라고 할 수 있다.

## (3) 참여성(participation)

참여성은 거버넌스에서 가장 중요한 개념이다. 한반도 평화체제 구축과정에서 정부는 핵심적 역할을 맡고 있는 행위자이다(key player). 대북정책 수립과정에서나 언론이나 시민단체가 얼마나 정부와의 협력관계를 잘 유지하고 있는가 하는 문제가 참여성의 척도가 될 것이다. 또한 참여성은 대북정책 결정 과정에 적극적이고 능동적으로 개입하는 것을 의미하는 바, 객관적으로 문제에 접근하여 의견이나 토론 과정이 참여한 것도 중요한 척도가 된다.

## (4) 네트워크(network)

정부, 언론, 시민단체 간의 네트워크 또는 각 언론 및 시민단체 상호 간의 네트워크의 현황을 파악하는 것도 거버넌스 실태파악에 있어 중요하다.

## (5) 분권화(decentralization)

분권화는 국가와 사회, 중앙과 지방이 위계질서관계에서 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며, 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수

평적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 중앙과 지방의 수평적 관계, 그리고 조직 내부의 수평적 관계를 분권화의 기준으로 삼는다.

#### (6) 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

한반도 평화체제 구축 거버넌스는 대북정책 관련 각 행위자들의 협력적 메커니즘을 말한다. 즉, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 성사시키기 위해 해당 사안에 대해 보다 효율적·효과적인 접근을 하는데 의의가 있다. 따라서 북핵 해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 효율성은 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 북핵 문제 해결을 위한 제도나 방식들이 존재하고 작동하는가의 여부이다. 국가가 다양한 행위자들 간의 필요한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 제공하고, 대화의 장을 마련해 주고, 행위자간의 일반규칙을 만들어 내는 것은 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해 필수불가결한 요소이기 때문이다.

### 다. 거버넌스 유형

뉴먼(Newman, 2001)은 거버넌스를 집권-분권 차원의 구분을 한축으로, 그리고 지속성(질서)-혁신(변화) 차원의 구분을 다른 축으로 결합하여 크게 4가지로 분류하고 있다. 집권화되고 지속성과 질서를 강조하는 계층제적 유형, 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 합리적 목표유형, 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 개방체제유형, 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 자치유형 등 네 가지로 분류하고 있다.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>-최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』제10권, 제1호(2004), pp. 243-244. 김석준 외, 『뉴거버넌스연구』 (서울: 대영문화사, 2000); Pierre, J., “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review* 34(3):372-396; Newman, J., “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction,” in

이 글에서 집권과 분권사이에 관리를 하나 더 첨가하여 구분하고자 한다. 따라서 한반도 평화체제 거버넌스는 다음과 같이 6가지 유형중 하나로 구분할 것이다. 이를 통해 먼저 각국의 거버넌스를 유형화하고, 나아가 한반도 평화체제 거버넌스 특징을 제시해보고자 한다.

<표 2> 거버넌스 유형

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

#### 라. 외교정책 결정변인 우선순위

1970년대 후반 미국 로즈노(James. N. Rosenau)교수는 한나라의 외교정책에 영향을 미치는 결정적 요인으로 4개 변인(Variables)를 제시한 바 있다. 사회·체제·정부·개인 변인이 그것이다. 그리고 이 변인들이 3개 기준(국토 크기· 경제발전 정도· 정치체제 특성)에 따라 상대적 잠재력을 달리 발휘하게 된다고 보았다. 따라서 로즈노는 다음과 같이 3개의 기준을 바탕으로 8가지 유형의 국가를 예측하고, 각국에 따라 외교정책에 영향을 미치는 결정변인 4개의 등급을 책정하였다.<sup>26</sup>

Pierre, J. ed., *Debating Governance*(Oxford: Oxford University Press, 2001); Guy B. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University Press of Kansas, 1996); R. Rodes, The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme, " *Public Administration* 78(2): 345-363. 등 참조. 서창록·전재성·임성학, "한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀" (2006) 통일연구원 세미나 발표논문. pp. 28-29.재인용

<sup>26</sup> James N. Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," *The Scientific Study of Foreign Policy* (N.Y.: Nichols Publishing Company, 1980), pp. 128-129. p. 133.

크기 (Geography and Physical Resources)	대국 (Large country)				소국 (Small Country)			
	선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)		선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)	
경제발전의 정도 (State of the Economy)	선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)		선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)	
정치체제 (State of Policy)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)
순위 (Rankings of Variables in Terms of Covariance with Foreign Policy Pattern)	So	I	I	I	Sy	Sv	I	I
	G	G	So	G	So	I	Sy	Sy
	Sy	Sy	Sy	Sy	G	G	So	G
	I	So	G	So	I	So	G	So
실례 (Illustrative Examples)	미국	소련	인디아	중국	네덜 란드	체코	케냐	가나

So : 사회변수(Societal Variables)  
 Sy : 체제변수(Systemic Variables)  
 G : 정부변수(Governmental Variables)  
 I : 개인변수(Individual Variables)

### Ⅲ. 한반도 평화체제 거버넌스에서 주요 행위주체의 실태

#### 1. 국제적 차원

##### 가. 미국

미국은 외교정책결정과정에서 대통령과 의회, 행정부처 뿐 만 아니라 많은 행위자들이 다양한 방식으로 자신들의 정책적 선호를 반영시킨다. 따라서 어떤 집단도 정책결정과정을 독점하지 않으며, 대북정책도 따라서

관련 집단들의 협상과 타협을 통해 이뤄지는 것으로 볼 수 있다.<sup>27</sup>

한편 로즈노교수에 따르면, 미국의 경우 외교정책에 제일 영향을 주는 변인은 사회변인이다. 그 다음 정부 변인, 체제변인, 개인변인 순으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

사회변인의 대표적인 것으로는 여론을 들 수 있다. 더욱이 정보화시대 언론매체가 미국 외교정책에 미치는 영향은 더욱 커지고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 과거 성향으로 볼 때, 워싱턴 포스트와 로스앤젤레스타임즈는 북한에 대해 비판적으로, 뉴욕타임즈는 상대적으로 긍정적으로 보도하는 모습을 보여주었다. 또한 Think Tank도 주요한 사회변인으로 들 수 있다. 한반도문제를 연구하는 기관들은 공적연구기관과 민간연구기관으로 나눌 수 있다. 공적연구기관으로는 의회조사국(CRS), 평화연구소(USIP), 국방연구소(IDA) 등이 있다. 민간연구기관으로는 보수적인 헤리티지, 진보적인 브루킹스, 그 외 미국기업연구소, 외교협회, 전략국제문제연구소, 케이트연구소, 허드슨연구소, 랜드연구소 등이 있다. 미국의 연구기관 연구원들은 미국의 한반도정책을 연구하면서, 연구보고서 제출, 토론, 자문, 신문에 의견제재 등을 통해 미 행정부의 정책결정과정에 참여한다.<sup>28</sup> 그런데 이들 연구기관들이 비록 한반도문제에 대해 지속적 관심을 가지고는 있으나, 우선순위 연구주제로 채택하고 있지는 않으며, 한반도문제 전문가도 여전히 소수에 머물고 있다. 그 결과 일반적으로 연구기관이 미국의 대외정책결정과정에 영향을 미치는 정도는 점차 늘고 있음에도 불구하고, 미국정부의 대한반도정책결정과정에 이들이 미치는 영향력은 여전히 미약한 것으로 나타났다.<sup>29</sup>

정부변인과 관련해서는 민주당이 상대적으로 북한에 대해 긍정적으로, 부시 공화당정부가 부정적인 모습을 보여왔다. 특히 부시 행정부는 북한

---

27-박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 2-3.

28-박영호, 『미국외교정책에서의 정책연구기관(Think Tank)의 역할과 한반도문제』 (서울: 통일연구원, 2005) pp. 74-75.

29-박영호, 앞의 책, p. 111.

김정일정권에 대해 매우 비판적인 모습을 보여왔다. 조지 부시대통령의 국정 및 주요 연설을 통해 북한에 대한 지칭은 ‘악의 축’(Axis of Evil, 2002) - ‘무법정권’(Outlaw Regime, 2003) - ‘가장 위험한 정권’(The Most Dangerous Regime, 2004), - ‘핵 야망’ (Nuclear ambitious, 2005) - ‘도둑정치’ (Kleptocracy, 2006)로 변화되었다. 또한 부시행정부 하 대북정책 추진과정에서 국무부와 국방부 그리고 재무부, 법무부간의 관계는 매우 유기적으로 강화되는 모습을 보여주고 있다. 1기 부시행정부 하에서는 국방부가 주도하는 강경한 Jacksonian의 모습을 보여주었고, 2기 부시행정부에 들어와서는 국방부가 이란, 이라크 문제에 주력하는 대신 국무성의 ‘악의 전초기지’와 ‘도둑정치’와의 전쟁론, 재무부의 위폐 및 돈세탁과의 전쟁(Hamiltonian), 법무부의 북한 인권문제 지속적 제기(Wilsonian)로 더욱 강경해지는 양상이다.

국제환경과 관련해서는 부시행정부가 클린턴 행정부가 대륙지정학적 세계전략을 구사했던 것과 달리, 해양지정학적 세계전략을 전개하는 모습을 보여주고 있다. 즉 유라시아 대륙을 제패하는 전략 대신 영국 블레어 정부 및 일본 고이즈미 정부와의 동맹관계를 강화함으로써 대서양과 태평양을 동시에 영향권하에 두려는 해양전략을 추진하는 양상이다. 그리고 아시아에서 중국의 발흥을 일정정도 통제하면서 미국의 주도권을 지속하기 위해 중국과도 협력적 관계를 복원하려는 모습도 엿보게 한다. 게다가 전대미문의 9·11테러를 경험한 부시행정부로서는 테러와의 전쟁 및 대량살상무기 확산방지정책을 강하게 추진하게 되었다. 이런 맥락에서 중동 테러리스트와 중국의 발흥의 접점에 있는 북한의 핵무기개발 및 대량살상무기 문제와 남북한의 급진적인 관계개선에 따른 주한미군의 위상과 한미동맹 장래에 대해 미국은 매우 민감한 반응을 보이고 있다.

개인변인과 관련해서 부시 대통령은 근본주의적 기독교관에 기초하여 선과 악의 싸움으로 세계정세를 인식하는 모습을 보여주고 있다. 그 결과 북한김정일 정권에 대해서도 ‘백성을 굶어죽이는 독재정권’으로 간주하고, 대단히 부정적인 태도를 지속하는 양상이다.

한편 미국에는 다음과 같은 NGO들이 활동하고 있다.<sup>30</sup> 이 가운데 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련해 상대적으로 활발히 NGO들로는 Asia Foundation와 Mercy Corps 정도를 들 수 있겠다.

## 나. 중국

로즈노 교수에 따르면, 중국과 같은 나라에서는 외교정책결정과정에서 개인변인이 가장 영향을 미친다. 그리고 정부와 국제체제가 그 다음을 잇고, 사회변인은 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 평가된다.

2002년 11월 중국공산당 제16차 당대표대회에서 등장한 후진타오 중국 제4대 지도부는 제2대 덩샤오핑, 제3대 장쩌민 지도부의 노선을 계승·발전시키는 한편 대폭적인 국내외정책 조정을 시도하였다. 예컨대 대외정책 기조 경우, 빛을 감추고 어두움 속에서 힘을 기른다는 소극적인 도광양晦(韜光養晦)에서 평화적으로 세계적인 대국으로 일어선다는 적극적인 화평발전(和平發展)으로 전환하였다. 그리고 2005년 10월 북한을 방문한 후진타오 국가주석은 ‘전통계승(繼承傳統), 미래지향(面向未來), 선린우호(睦隣友好), 협력강화(加強合作)’의 16자 방침을 제시하였다. 이에 따라 후진타오 정부는 중국과 북한관계를 동북아와 세계질서 속에서 검토하게 되었다. 이런 맥락에서 후진타오 정부는 제2차 북핵위기를 변화된 세계질서와 국내정치·경제적 환경이라는 ‘신정세’하에서, 전통적 혈맹관계가 아닌 국가이익을 중심으로 한 중·북한관계 틀 속에서 ‘신사고, 신방식, 신경로’라는 새로운 의미 위에 평화적으로 해결하길 원하는 모습을 보

---

<sup>30</sup>-Alliance for Conflict Transformation (ACT), American Refugee Committee (ARF)Asia Foundation, Asia Pacific Center for Justice and Peace (APCJP) Center for Justice and Peacebuilding (CJP), Center for Peace through Culture, Fund for Peace (FFP), International Crisis Group - Washington International Medical Corps (IMC), Karuna Center for Peacebuilding, Management Systems International, Inc. (MSI), Mennonite Central Committee (MCC) - USA, Mercy Corps, National Peace Foundation (NPF)Ohio Commission on Dispute Resolution and Conflict Management, Open Society Institute (OSI)World Conference of Religions for Peace (Religions for Peace), World Vision International (WVI)

여주고 있다.<sup>31</sup>

한편 중국에서 NGO 영향력은 아직 크지 않은 것으로 보인다. NGO와 NPO 같은 단어는 최근 등장한 외래어로서 비정부조직, 민간비영리조직 등으로 번역되고 있다. 물론 이런 외래어가 도입되기 전에 중국에서는 공통목적을 가진 사람들의 결사로서 민간단체·민간조직·사회단체 등이 있었다. 이들을 포함해서, 중국 NGO들을 유형화 해보면, 사회단체형·사업체형·풀뿌리형·국제형으로 구분할 수 있다. 1980년대 이후 개혁·개방이 활성화되면서, 이들 또한 점차 발전하는 양상으로 나타났다. 중국정부는 이 NGO들이 반정부·반사회적 활동의 온상이 되지 않도록 감시·통제하고 있으나, 동시에 작은정부·큰사회의 일익을 담당하는 사회 구성조직으로 활동하는 것도 기대한다. 그러나 민주화운동·인권문제·민족문제·종교문제 등 정치적으로 민감한 문제에 관여하는 NGO 활동은 금기시하고 있다. 따라서 북핵문제와 한반도평화체제문제와 같은 문제와 관련하여 NGO들이 활동하기는 어려운 상황이라 할 수 있다. 다만 중국의 평화 NGO들을 정리해보면, 中國人民爭取和平裁軍協會(중국인민평화군축협회), 中國人民對外友好協會(중국인민대외우호협회), 中國國際民間組織合作促進會(중국국제민간조직합작촉진회) 등을 들 수 있다.<sup>32</sup>

#### 다. 일본

일본의 경우는 로즈노 교수에 의해 구분되지 않았으나, 선진·개방체제인 점이 분명하며, 인구가 1억 3천만명에 달한다는 점에서 대국으로 볼 수 있기 때문에, 미국과 같은 실례로 볼 수 있겠다. 따라서 외교정책에 영향을 미치는 변인의 순위는 사회-정부-국제-개인변인이 된다.

1991년 1월에 시작된 북일 국교정상화 교섭은 1992년 11월 제8차 회담

31-리단, “후진타오 지도부의 대 북한 신사고” 『한국동북아논총』 제37집(2005), pp. 53-78.

32-『동북아 NGO 백서』 (서울: 통일연구원, 2005); 『동북아 NGO 연구총서』 (통일연구원, 2005).



을 끝으로 중단되었다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발의혹과 납치 일본인으로 알려진 이은혜문제에 대해 북한이 강하게 반발하였기 때문이었다. 그리고 2000년 4월과 8월에 9차, 10차 교섭이 다시 진행되었으나, 양국 입장차가 너무 커 다시 교착상태에 빠졌다. 이런 가운데 2001년 4월 고이즈미 총리가 취임한 후, 일본은 다시 전후 양대외교과제 중 하나인 북일 국교정상화에 다시 적극 나섰다. 2002년 5월 고이즈미는 방북을 결심하고, 8월 25-26일 양국 국장급실무회의를 통해 방북을 확정짓고, 9월 17일 방북하여 김정일 위원장과 4개항 공동성명을 채택하였다.<sup>33</sup> 일본정부가 북한과 수교를 위해 대타협을 시도한 것이다.

이후 2002년 10월 말레이시아 칼라룸푸르에서 제12차 회의가 열렸으나 다시 좌초되었다. 김정일 위원장의 일본인 납치 고백외교가 일본 시민사회와 여론을 뒤흔든 것이다. 이후 일본인 납치문제가 양국 수교협상 최우선 의제가 되었다. 이에 일본은 북일수교교섭 의제를 3개분과(과거 청산과 국교정상화, 핵 및 미사일, 일본인 납치문제)로 구분하였다. 그리고 국교정상화 협상은 대사급이, 납치문제는 심의관급이, 핵문제는 국장급이 맡는 것으로 역할분담한 것으로 알려진다.

고이즈미 준이치로 총리는 취임이후 북한과의 국교정상화를 그의 가장 중요한 외교과제의 하나로 설정하고, 두 번이나 평양을 방문하며 열의를 보였다. 그러나 납치문제와 북한의 핵문제에 걸려 좌초하고 말았다.

역시 로즈노 교수가 언급한 대로 언론과 시민단체 그리고 일반 여론 등 사회 변인이 양국 수교교섭에 있어 가장 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2005년 9·19 공동성명이 발표된 직후, 일본내 피랍자 가족 모임을 비롯한 시민단체들은 ‘납치문제 해결전에 대북 에너지 지원을 해서는 안된다’고 강하게 반발하였다. 그리고 일본 전문가들은 “(선 경수로제공, 후 핵포기를 밝힌) 북한 외무성의 20일 담화를 보면 6자회담 공동발표문이 ‘한순간

---

33-① 2002년 수교회담 재개 ② 일본은 과거사 사과와 경제 지원 ③ 북한은 납치자문제 사과와 재발방지 조치 ④ 양국은 동북아 변영과 안전 위해 공동 노력 및 북한은 2003년이후에도 미사일발사시협 유예

의 미소'로 끝날 수 있다"면서 '난관이 많은 상황이라 북일협상의 진전여부는 불투명하다'고 주장하였다. 이에 마치무라 외상과 호소다 히로유키 관방장관 또한 '납치문제는 국민적 과제'라고 강조함으로써 일본 국내여론을 의식한 정책방향을 언급한 바 있다.<sup>34</sup>

피랍자단체인 '가족회'와 지원조직인 '구하는 모임' 등 일본 시민단체들은 이후에도 계속해서 납북자문제를 국내·외적으로 이슈화하고 있다. 2006년 4월 미니 6자회담으로 불리는 동북아시아협력대화(NEACD)도쿄 회의가 열리는 시점에 다시 강조해서, 12일 일본 조간신문 1면 톱은 모두 요코다 메구미<sup>35</sup> 뉴스였다. 그리고 2005년 12월 도쿄에서 태국 등 4개국 납치피해자 대회를 개최하였고, 이후 세계 각국의 피랍자 가족들을 찾아 다니며 연대를 확장하고 있다. 이에 일본 정부 또한 2006년 5월 노르웨이에서 북한인권회의를 개최하여 국제적 압박을 가하기 시작하였다.

일본의 평화 NGO로는 일본평화위원회(日本平和會議), 원수폭금지일본협의회(原水爆禁止日本協議會), 피스 보트(Peace Boat), 평화시장회의(平和市長會議), 일본분쟁예방센터(日本紛争予防センター), 코리아 NGO센터 (Korean NGO Center 등을 들 수 있으나, 납치자 문제가 전면에 부각된 이후 북핵문제 해결과 북일수교교섭에 있어 이들의 견해는 별로 부각되지 못하고 있는 실정이다.<sup>36</sup>

## 라. 러시아

러시아는 더 이상 사회주의국가 소련이 아니다. 로즈노 교수의 분류에 따르면, 러시아는 대국이며 개방체제임이 분명하다. 따라서 선진국으로 분류될 경우에는 미국과 같은 실례로, 후진국으로 분류될 경우에는 인도

34-『경향신문』, 2005년 9월 21일; 『조선일보』, 2005년 9월 20일; 『중앙일보』, 2005년 9월 21일

35-1977년 니가타현에서 실종됐으며, 2002년 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 납치를 공식시인하였다.

36-박정진, “납치이론 이론으로 본 일본의 시민사회” 『시민사회와 NGO』 제2권 제1호, (한양대학교 제3섹터연구소, 2004), pp. 295-304.

와 같은 실례로 분석할 수 있겠다. 필자의 소견으로는 인도와 같은 경우로 분류할 수 있다고 본다. 초대 대통령이었던 옐친 시절에 러시아는 엄청난 인플레이와 사회혼란에 어려움을 겪었으나, 푸틴 현 대통령이 집권한 이후 강력한 통치력을 기반으로 정치·경제적 안정을 되찾고, 국제사회에서도 다시 자신을 목소리를 내기 시작했기 때문이다.

푸틴은 2000년 1월1일 대통령 권한대행으로 집권한 이후, 대러시아 애국주의에 기초한 강대국 러시아 재건을 위해 러시아연방 국가안보 개념(2000.1.10), 러시아연방군사독트린(2000.4.21), 러시아연방 대외정책 개념(2000.6.28)을 채택하였다. 푸틴은 ‘안정적 국내개혁을 위한 평화적 외부 여건의 조성’에 외교목표를 두고, ‘실용주의에 입각한 전방위외교를 통하여 강대국으로서의 국제적 영향력을 강화’해 나가는 전략을 일관되게 추진하였다. 한반도에서도 대북한 정치·안보적 유대강화와 대남한 다차원적 경협을 통해 정치적 역할 확대의 ‘명분의 이익’과 경제이익 확보의 ‘실리의 이익’ 추구하는 ‘실용적 신 등거리노선’을 지속해 오고 있다. 따라서 북한 핵문제에 대해서도 러시아 국내경제발전을 위해 한반도 안정이 필요하기 때문에, 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 취하고 있다.<sup>37</sup>

한편 러시아에는 평화NGO들로서 병사들의 어머니연맹(Union of the Committees of Soldiers' Mothers of Russia), Антимилитаристская Радикальная Ассоциация (급진반군대협회), Союз комитетов солдатских матерей России (Union of the Committees of Soldiers' Mothers of Russia, 러시아 병사들의 어머니회 전국연합) 등이 활동하고 있으나, 북핵문제 해결과 관련해서는 전혀 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

---

37-A. Toloraya, (러시아 한반도전문가) 2006.2.15. 인터뷰

## 2. 남북관계 차원

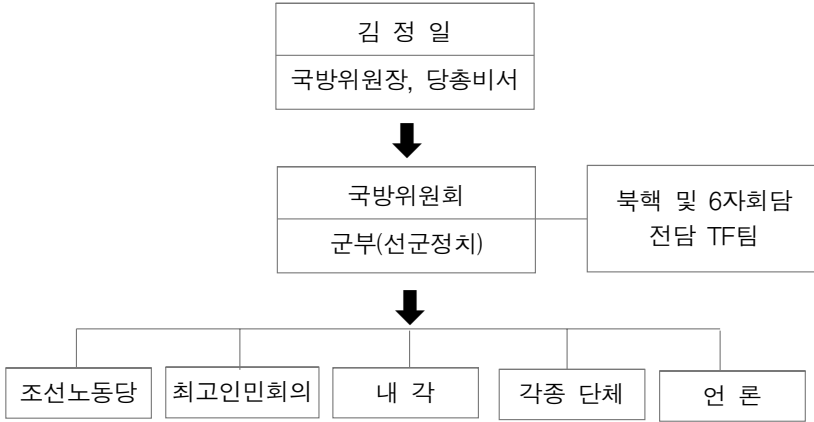
### 가. 북한체제의 특성

한반도 평화문제 즉, 북핵문제 및 6자회담과 관련하여 북한의 반응은 주로 ‘외무성’, ‘인민무력부’, ‘최고인민회의’, ‘직업동맹’, ‘청년동맹’, ‘조평통’, ‘로동신문’, ‘조선중앙통신’, ‘중앙방송’, ‘평양방송’, ‘조선신보’, ‘우리민족끼리’ 등에 의해 이루어지고 있다. 즉, 정부, 준정부, 사회단체, 언론 등에 의해 집중적인 반응이 나오고 있다. 외견상 다양한 기구에서 한반도 평화문제에 대한 반응을 보이고 있는 것처럼 보이지만 주장내용은 북한 정부의 입장을 강변하면서 미국을 비난하는 것으로서 천편일률적으로 대동소이하다.

그 이유는 북한은 수령유일지배체로서 전일적 통제를 받고 있기 때문이다. 김정일 국방위원장은 정치, 군사, 외교, 경제, 사회 등 모든 분야를 장악·통제하고 있고, 국가의 각급조직들은 일사분란하게 하나처럼 김정일의 ‘교시’를 수행한다. 만일 김정일의 지시를 거부하거나 정상적으로 집행하지 못했을 경우에는 엄한 질책을 받는다. 언론도 예외는 아니다.

현재 북한은 ‘선군정치’를 실시하고 있다. 선군정치가 구체적인 정책으로 형성되는 기구는 국방위원회이다. 국방위원장은 김정일로서 국방위원회는 국방전반에 관한 업무를 관장함으로써 사실상 최고의 권력기관 역할을 하고 있다. 물론 그렇다고 해서 노선노동당의 권위가 완전히 사라진 것은 아니다. 김일성 시대 이후로 조선노동당은 최고권력자의 입장을 당조직을 통해 인민들에게 ‘내려먹이는’ 역할을 수행해 왔다.

<표 3> 북한의 사실상의 권력구조



### 나. 북한의외곽단체의 위상

북한은 국가절대주의 체제로서 NGO가 사실상 존재하지 않는다. 소위 정당의 형태를 띠고 있는 『조선사회민주당』, 『천도교청우당』조차도 조선노동당의 우당으로서 철저히 노동당의 노선을 따른다. 남한에서는 NGO에 해당하는 『김일성사회주의청년동맹』, 『조선직업총동맹』, 『조선민주여성동맹』, 『조선농업근로자동맹』, 『조선문학예술총동맹』, 『조선적십자회』, 『조선그리스도교도연맹』, 『조선불교도연맹』등도 모두 조선노동당 외곽단체로서 노동당의 선전선동기구에 지나지 않는다.

아울러 북핵문제를 비롯한 한반도문제가 발생할 때마다 각종 성명을 통해 미국이나 남한을 비난하는 『조선아태평화위원회』, 『조국평화통일위원회』, 『재북평화통일촉진협의회』, 『조국통일민주주의전선』, 『반제민족민주전선』, 『조선평화옹호전국민족위원회』, 『조선반핵평화위원회』, 『조선해외동포원호위원회』, 『조국통일범민족연합(범민련)』, 『조국통일범민족청년학생연합』, 『민족화해협의회』 등 또한 그 최고책임자들이 노동당 당원으로서 조선노동당의 입장과 노선을 관철하기 위한 전위기구에 불과하다.

### 3. 국내적 차원 : ‘낮은 단계’의 거버넌스 형성

한반도 평화체제 구축 거버넌스 관련 행위자들은 정부, 언론, 시민단체, 기업 등으로 구성될 수 있다. 정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 여타 부문의 역할에 비해 거의 독점적이고 주도적인 지위를 차지해왔지만, 최근 언론이나 시민단체 그리고 시장영역의 기업 등에서도 대북정책과 관련된 분야에서는 다양한 역할을 맡고 있다. 특히, 남북관계의 비정치적 부문인 경제협력, 사회문화교류, 인도적 대북지원 등의 분야에서는 정부, 기업, 시민단체 간 거버넌스 체제가 구축될 수 있는 가능성이 크다. 우리 정부의 평화변영 정책에서 남북한 공동변영을 추구하는 데서 거버넌스 형태가 나타날 수 있는 개연성이 높다.

한반도의 평화와 안보 문제는 사안의 성격상 주로 정부 중심으로 다루어질 수밖에 없는 특성이 있다. 그럼에도 과거와는 달리 시민단체의 경우 안보와 한반도 평화체제 구축 문제 등의 분야에서 적극적인 대안 제시와 함께 다양한 역할을 보여주고 있다. 이런 점에서 북한 핵과 미사일 문제를 비롯한 안보 관련 사안이나 6자회담 등 한반도 평화체제 구축 사안에서도 비정부 부문의 입장과 주장이 반영되는 수준이 점점 높아가고 있다는 점에서 ‘낮은 단계’의 거버넌스 형태를 발견할 수 있다. 말하자면 거버넌스 차원에서 보자면, 핵·미사일 등 대량살상무기 해결을 다루는 안보 사안의 특수성으로 인해 국제적 협상의 주체인 정부가 ‘핵심적 행위자’(key player)일 수밖에 없는 조건에서 과거와는 달리 다양한 행위자들의 정책결정 과정에의 참여와 영향력의 측면을 충분히 고려해야 할 단계라고 본다. 따라서 여타 행위자들과는 달리 정부 중심의 비대칭적 역할 구조가 전제되어야 한다는 점에서 국내 차원에서의 ‘낮은 단계’의 거버넌스 창출로 접근할 수 있을 것이다.

여기서는 국내차원에서 한반도 평화체제 구축과정의 거버넌스 관련 행위자들의 실태 파악을 위해 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 사례를 중심으로 접근하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 북한 핵문제 전개 과정과 북한 핵문제의 성격을 이해할 필요가 있다. 이 과정에서 북한 문제 해결

의 담당자인 정부의 역할을 중심으로 언론, 시민단체, 기업 등의 참여와 입장 표명과 대안 제시로 상호 영향력을 미치게 되었다.

### 가. 정부<sup>38</sup>

정부는 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 협상 참가의 주역으로 이 분야와 관련된 다른 여타 행위자들과 뚜렷한 차별성을 지닌다. 거버넌스 형성 과정에서 정부의 역할은 대국민과의 관련에서 찾을 수 있을 것이다. 우선 국민은 정부 정책의 수용자 측면과 함께 정책 수립과정에서의 참여자로서 역할을 부여받기도 한다. 이는 정부의 언론, 시민단체 등 특정한 비정부 부분과의 관련에서 파악할 수 있으며 구체적으로 정책 과정상 일반 국민의 참여 메커니즘을 어떻게 보장하고 있느냐에 달려 있는 문제라고 할 수 있다. 여기서 통일부와 국민과의 관계 속에서 거버넌스 형성의 방향을 검토하기 위해 통일부의 국민의견의 수렴, 국민참여의 활성화, 고객중심의 정책 평가, 민간 통일단체 활동지원 등을 살펴볼 수 있을 것이다.<sup>39</sup>

### 나. 언론

북핵 문제와 6자회담은 국내 찬반 논의와 정치사회적 충동을 가져오는 경우가 많았다.<sup>40</sup> 이 사안에 대해 정부와 언론, 언론사 간의 견제와 균형 그리고 상호협력의 선순환 구조를 마련하기는 쉽지 않다. 우리 사회의 언론 구조의 특성과 정부 언론 정책의 갈등적 관계가 거버넌스의 긍정적 형태의 창출을 어렵게 하고 오히려 사회구조의 분열을 낳았다. 언론 균열은 당파성에 기인하며, 여당과 야당은 정책 방향을 특정 언론의 논조에 동조하여 연대하면서 갈등을 한층 증폭시킨다. 대북정책의 사소한 쟁점도 언

38- 전 6자회담 한국측 대표 인터뷰, 2006.9.13.

39- 통일부, 『통일백서』 (2006), pp. 210-215.

40- 대북정책 거버넌스 구축과정에서의 언론의 역할은 오래 동안 대북·통일 분야를 담당해왔던 언론인 L기자와의 이 주제에 대한 대답을 토대로 작성하였다. 2006.9.15.

론의 선택과 의해 순식간에 국가 전체를 지배하는 갈등구조로 확대되어 사회균열, 언론 균열, 여야의 정치적 대립으로 비화되는 악순환을 겪는다.

예컨대 A 언론이 북핵 문제와 6자회담 파행을 북한 측 책임과 함께 북한을 잘못 상대한 정부에 문제가 있다고 비판하고, B 언론은 미국의 책임을 전제로 북한 측의 옹호하는 입장을 취하고, C 언론은 북한과 미국 모두에게 잘못을 지적한다. 언론의 이러한 역할은 결국 정부를 공통의 타격 대상으로 삼게 되는 결과를 초래하고 무엇이든 정부책임론으로 귀결시킨다. 이런 점에서 대북정책 추진과정에 커다란 영향력을 미치고 있으나 북핵 문제 해결 과정과 관련된 거버넌스 창출에는 긍정적인 역할을 하지 못하고 있다.

#### 다. 시민단체

현재 남한에는 양심에 따른 병역거부 운동, 국방비를 감축시키고 불필요한 무기를 줄이기 위한 운동, 동북아시아의 미군 문제나 미국의 군사전략에 맞서는 운동, 동북아시아의 무력분쟁을 예방하기 위한 운동, 이라크에 파병된 한국군을 철수시키기 위한 운동, 여성의 이름으로 전쟁을 반대하는 운동 등 다양한 평화운동이 있다.<sup>41</sup>

한국의 평화운동 역사는 그리 긴 편이 아니다. 한국에서의 평화운동은 당초 통일운동의 일부분으로 인식된 나머지 시민운동으로서의 독자성을 확보하지 못한 상태로 유지되어 왔기 때문이다.

비록 1997년부터 여성의 관점으로 평화와 통일 문제를 다뤘은 ‘평화를 만드는여성회’가 있긴 했지만 평화운동단체로서 단독 분류되는 단체들이 많이 생겨나게 된 것은 1990년대 말에서 2000년대를 지나면서부터다. 1999년에 만들어진 평화네트워크를 비롯, 비폭력평화물결(2000), 양심에 따른병역거부권실현과 대체복무제개선을 위한 연대회의(2003), 전쟁없는 세상(2003), 아시아평화인권연대(2003), 평화유랑단 평화바람(2003), 참여

---

41- 통일연구원, 『동북아 NGO 백서』, 2005.



연대 평화군축센터, corea평화연대 등이 그 예이다.

한국의 평화운동은 분단이란 현실 때문에 통일과 불가분의 관계를 유지하면서 심지어는 평화운동이 통일운동에서 비롯되었다는 일각의 주장까지 있어 왔지만 2003년 미국의 이라크침공을 계기로 반전운동이 본격화되면서부터 한국의 평화운동은 비로소 독자적인 운동으로 성장하게 되었다.<sup>42</sup>

한국의 평화NGO들 가운데 북핵 및 한반도 평화체제 문제와 관련하여 직접적으로 활동하는 기관들로는 다음을 들 수 있다. 참여연대 평화군축센터, 평화와 통일을 여는 사람들(평통사), 평화네트워크, 평화통일을 위한 시민연대 등과 주한미군 철수문제를 중심으로 활동하는 급진적 시민단체들<sup>43</sup> 그리고 대북활동을 하는 기독교 평화NGO로는 한민족복지재단과 남북나눔운동(South-North Sharing Campaign:SNSC)<sup>44</sup>을 들 수 있다. 이 단체들은 비록 대북지원사업은 활발히 전개하고, 후자의 경우 연구사업도 꾸준히 진행하고 있으나, 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 위해 본격적인 논의와 현실참여에는 주저하는 모습을 보여주고 있다.

## Ⅵ. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석: 6자회담

### 1. 사례개요

2002년 10월 제2차 핵 위기 발생 후, 북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담이 지금까지 5차례 열렸다. 2005년 제4차 6자회담에서 9·19 공동성명을 통해 북한의 핵문제 해결에 대한 원칙적 합의가 도출되었다. 그러나 그 후 합의 이행의 실질적 진전은 전혀 이루어지지 못한 상태이다. 여기

42- 통일연구원, 『동북아 NGO 백서』, 2005.

43- 주한미군철수운동본부, 평택미군기지확장저지범국민대책위원회, 주한미군범죄근절운동본부, 매향리 미군국제폭격장 폐쇄를 위한 범국민대책위원회, 불평등한 SOFA개정 국민행동 등이 있다.

44- 윤환철 남북나눔운동 사무국장 인터뷰, 2005.11.30.

에다 미사일 사태까지 겹쳐 한반도의 평화와 안보 문제는 더욱 복잡한 국면 속에 놓였다.

### 가. 배경

1990년대 이래 한반도의 정세는 북한의 핵문제를 중심으로 하는 북미간의 힘겨루기 양상에 의해 좌우되는 국면으로 전개되어 왔다. 1994년 북미간에 힘겹게 타결된 제네바합의가 우여곡절을 거듭하면서 후속조치의 이행이 진행되는 과정에서 2001년 1월 새로 출범한 부시행정부의 집권은 북미관계 전반을 급격하게 악화시키는 계기로 작용하였다. 부시행정부는 김정일 정권에 대한 근본적인 불신을 바탕으로 기존의 유화적인 미국의 대북정책 전반에 대한 재검토에 착수하기 시작하였다. 특히 부시행정부는 2001년 9월 11일 사상 유례가 없는 테러공격으로 인한 대참사를 겪으면서 미국과 적대관계에 놓여 있는 국가와 세력들에 대하여 더욱 강경한 노선을 표방하면서 북한에 대해서도 ‘국가성’을 부정하는 ‘악의 축’으로 규정하여 북한의 강경대응을 낳게 하였다.

그러나 현재의 2차 북핵 위기는 지난 2002년 10월 제임스 켈리 미 특사가 방북하면서 시작됐다. 켈리는 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 인정했다고 주장했다. 그러나 북한은 “미국의 핵위협이 계속된다면 고농축 우라늄은 물론이고 이보다 더 한 무기도 가질 권리가 있다”고 말한 것이라고 맞섰다.<sup>45</sup> 미국의 패권전략과 북한의 생존전략의 충돌에 따른 극한

45-북한의 제2차 핵위기 관련 발언

일시	발언자	상황	발언내용
2002.10.4	김계관	켈리 방북시	“농축 우라늄 개발프로그램을 갖고 있다”
2003.4.28	외무성 대변인	베이징 3차회담 직전	“8,000여개의 폐연료봉 재처리작업”시사
2003.5.12	조선 중앙통신	노무현 대통령의 방미전	“미국의 악랄한 대조선 적대시정책으로 ... 조선반도 비핵화 공동선언은 백지화됐다”
2003.9.3	최고인민회의	김정일을 국방위원장으로 재추대	“미국이 대북 강경정책을 철회하지 않고 불가침조약을 체결하지 않을 경우 핵억지력을 증가”
2003.10.2	외무성 대변인		“8000여개의 폐연료봉 재처리 완료”

적인 대결양상의 악순환은 급기야 2002년 12월 북한이 그동안 IAEA 감시하에 있던 핵관련 시설의 동결의 해제하고, 사찰관을 추방하는 한편 2003년 1월 10일에는 NPT를 탈퇴한다는 초강경 선택을 취하였다.

## 나. 전개과정

### (1) 제1차 6자회담

북핵문제의 평화적 해결을 목표로 하는 6자회담의 제1차 모임은 2003년 8월 27일부터 29일까지 중국의 베이징에서 개최되었다. 제1차 6자회담에 참석한 대표단은 일본 야부나카 미토리 외무성 아시아·태평양국장, 미국 제임스 켈리 국무부 동아태담당 차관보, 북한 김영일 외무성부상, 중국 왕이 외교부 부부장, 러시아 로슈코프 차관, 한국 이수혁 외교부 차관보 등 각기 다른 양상을 보여 주었다.

제1차 6자회담을 통하여 각국은 기초발언을 통해 각기 자국의 북핵문제 해결을 위한 해법들을 제시하였다. 제1차 6자회담을 통하여 북핵위기의 실질적인 두 당사자라 할 수 있는 미국과 북한은 각기 북핵위기의 근원이 상대방 국가에 있음을 강조하는 한편 문제해결을 위한 상대국가의 선차적인 노력이 필요하다는 점을 다시 한번 공식천명하는 기회로 활용하였다. 남한을 포함한 다른 4개국들도 각기 북핵위기의 평화적 해결을 위한 원칙과 방법들에 대하여 다양한 방안들을 제시하였다. 제1차 6자회담에서는 각국이 각기 북핵문제에 대한 자국의 입장을 표명하는 한편 평화적으로 해결되어야 한다는 원칙에 대한 의견의 일치를 통하여 군사적 긴장을 완화하는데 기여할 수 있었다.

제1차 6자회담의 결과에 대해서는 중국대표단 단장인 왕의 외교부 부장장이 의장요약문 형식을 통하여 회담참가국들이 대회지속을 통한 의견 조율, 차기회담의 재개, 추가적인 상황악화 조치의 금지, 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결과 한반도 비핵화, 북한의 안보우려 해소, 동시병행을 통한 해결 등의 6개항에 대하여 의견을 같이한 것으로 발표하였다.

제1차 6자회담은 회담본연의 목표인 북핵문제를 해결하는 합의를 도출

하지는 못했지만, 동북아시아 국가들간에 다자협상을 통하여 안보현안의 평화적 해결의 가능성을 열어 주었다는 점에 커다란 의의를 부여할 수 있었다.

## (2) 제2차 6자회담

제2차 6자회담은 2004년 2월 25일에서부터 28일까지 중국의 베이징에서 개최되었다. 2차회담은 1차회담과는 달리 각국이 북핵문제의 해결을 위한 구체적인 방안을 제시하고 논의하는 형식으로 진행되었다.

북핵문제의 심각성을 가장 크게 우려하고 있는 미국은 북한에게 파키스탄의 지원을 받아 추진하고 있는 고농축우라늄 프로그램을 폐기하고, 검증가능하고 돌이킬 수 없는 핵폐기의 실시를 강력하게 주장하였다. 미국측 수석대표인 켈리 국무부 차관보는 북한이 핵을 먼저 폐기할 경우 미국과 기타 국가들이 북한의 안전을 보장해 줄 수 있는 준비가 되어 있으며, 미국은 북한을 침략할 의사가 없다는 점을 분명하게 밝혔다

이에 대해 북한은 고농축 우라늄을 이용한 핵개발 계획자체를 부인하고, 군사용 핵만 동결하고 평화적 목적의 핵개발은 지속되어야 한다는 입장을 표명하였다.

한편 한국의 이수혁 외교통상부 차관은 북한의 핵폐기 단계에 따라 미국 등이 안전을 보장하고 에너지를 지원한다는 내용의 3단계 해결방안을 제시하였다. 그리고 6자회담의 정례화와 실무급 회담의 개최를 제의하였다.

제2차 6자회담에서도 북핵문제의 두 주역인 미국과 북한은 상호간에 뿌리깊은 불신으로 인하여 각기 상대방에게 먼저 자신들의 요구사항을 관철시키려는데 주력하는 양상을 벗어나지 못하였다.

결국 제2차 6자회담도 각국간에 구체적인 해결방안들이 상호 교환되었지만, 각국간의 현저한 인식차이로 인하여 구체적인 합의도출에는 실패하고 차후 회담재개를 통하여 사태악화를 방지하고 문제해결의 기회를 확보하는 의미있는 회담으로 평가되었다.

### (3) 제3차 6자회담

제3차 6자회담은 2004년 6월 23일부터 4일동안 역시 중국의 베이징에서 개최되었다. 이번 회담의 특징은 2차회담에서 제안된 실무회담의 논의과정을 거쳐 개최되었다는 점에 있다. 이번 회담에서 미국과 북한은 처음으로 북핵문제의 해결을 위하여 북한의 핵동결과 미국의 보상이라는 구도를 중심으로 하는 구체적 방안에 대한 본격적인 협상이 진행되었다.

미국측 방안의 핵심은 북한이 모든 핵의 폐기라는 부시행정부의 북한에 대한 요구를 전면 수용할 경우, 에너지의 제공과 경제제재의 해제, 테러지원국의 해제, 미북수교 등을 보상으로 제공할 의사가 있음을 표명한 것이다. 즉 미국이 제시한 다단계 해결방안의 골자는 북한이 고농축 우라늄 핵계획을 포함한 모든 핵을 폐기할 경우 최종 단계에 북한과 수교가 가능하다는 입장이다.

제3차 6자회담은 북한을 비롯한 모든 참가국들이 한반도의 비핵화에 인식을 같이하고 있다는 점에서 한반도 평화체제를 형성할 수 있는 여지를 남겨 주었다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 그러나 여전히 6자회담의 성패는 미국과 북한의 태도에 달려 있으며, 특히 미국의 의지가 절대적으로 중요하다는 점을 다시 한번 확인시켜 준 회담이었다.

### (4) 제4차 6자회담

북한은 제3차 6자회담이후 회담재개에 소극적 자세를 보이고, 2005년 들어와서도 계속해서 6자회담의 재개에 부정적인 조치들을 취하였다. 2005년 2월 10일 외무성 대변인 발표를 통해 핵무기 보유를 주장하며 6자회담의 무기한 연기를 주장하고, 미국이 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 규정한데 대한 사과와 취소를 요구하였다. 북한의 공세적 압박에 대응하여 남한은 유연하게 대응하면서 6자회담 참가들과의 긴밀한 외교채널을 가동하면서 6자회담의 재개를 위한 외교적 노력을 추진한 결과 북한의 6자회담 복귀의사를 이끌어내는데 성공할 수 있었다.

제4차 6자회담은 2005년 7월 26일부터 8월 7일까지 제1단계 회의를 거쳐 9월 13일부터 19일까지 제2단계 회의를 개최하고 북한 핵문제의 해결을 위한 공동성명을 발표하는 수준으로 발전하였다.

제4차 6자회담은 미국의 부시대통령이 재집권에 성공한 이후 처음으로 개최되었다는 점에서 미국측의 태도가 주목된 회담이었다. 제2기 부시행 정부가 출범한 이후에도 미국의 대북정책 및 세계전략에는 별다른 변화를 보이지 않았다. 제2기 부시행정부가 출범한 이후에도 미국은 북한을 ‘폭정의 전초기지’에 포함시켜 여전히 ‘신뢰할 수 없는 대상’으로 바라보고 있었다. 그렇지만 미해결의 북한 핵문제에 대해서는 6자회담의 틀에서 평화적 방법으로 해결한다는 방침과 북한에 민주주의를 전파할 필요성에 대해서도 거론하는 등 보다 적극적으로 북한문제에 개입할 의사를 표명하였다.

제4차 6자회담은 남한의 주도적 역할을 기반으로 북핵문제 및 한반도 문제의 포괄적 기반을 마련하였으며 북한의 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램의 포기의 내용이 담긴 6개항의 명시적인 합의문을 작성하여 발표함으로써 북핵문제 해결을 위한 제도적 기반을 마련할 수 있게 되었다. 제4차 6자회담은 북한 핵문제뿐만 아니라 동북아의 안전과 평화를 구축하기 위한 다자간 안보협력체제로 발전시켜 나갈 수 있다는 가능성을 보여주었다는 점에 커다란 의의를 부여할 수 있었다.

### 제4차 6자회담 공동성명의 요지

합의 조항	합의영역	주요내용
1	한반도의 비핵화	- 북한의 모든 핵무기 및 핵계획의 포기 - 미국의 북한에 대한 불가침의사 확인 - 1992년 남북한의 비핵화 공동선언의 준수
2	북한의 대외관계 정상화	- 북미간 상호주권 존중과 관계정상화 - 북일 관계정상화
3	대북 에너지 지원	- 북한에 대한 참가국들의 에너지 지원 - 남한의 북한에 대한 200만kw의 전력지원
4	동북아 및 한반도 평화체제추진	- 동북아의 항구적 평화 모색 - 한반도 평화체제 추진을 위한 포럼개최
5	합의이행원칙	- 공약 대 공약 - 행동 대 행동
6	제5차 6자회담의 개최	

#### (5) 제5차 6자회담

2005년 11월 9일에서 11일까지 사흘 간 열렸던 1단계 제5차 회담은 '공약 대 공약' '행동 대 행동' 원칙에 따라 공동성명 이행 등을 내용으로 한 의장성명을 채택했다. 그 후 미국은 마카오 소재 방코 델타 아시아(BDA)은행을 시작으로 대북 금융제재의 수위를 높여가자 북한은 마침내 2006년 7월 4일(미국 시간) 미사일 시험 발사 강행으로 맞섰다. 북한은 곧 UN 결의안과 미국과 일본이 주도하는 국제사회의 대북 제재국면을 맞이하여 북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 장기간 공전되는 상황이 초래되었다.

## 2. 6자회담 전망과 문제점

북핵문제의 해결이라는 제한된 특수목적을 위해 형성된 6자회담은 처

음부터 각국의 치밀한 전략적 계산을 바탕으로 성사된 다자회담이었다. 따라서 1차회담에서 4차회담에 이르기까지 북핵문제의 해결이라는 공통 주제에 대하여 각국 사이에는 현저한 입장차이가 분출되었다.

### 6자회담의 추이

회의	기간	주요 회담내용
1	2003. 8.27~29	- 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결
2	2004. 2.25~28	- 한반도 비핵화, 평화적 해결원칙의 재확인 - 실무그룹회의를 통한 실질적 해결기반 구축
3	2004. 6.23~26	- 한반도 비핵화를 위한 초기조치에 대한 원칙 - 남한, 미국, 북한의 구체적 해결방안의 제시
4	2004. 7.26~8.7 2004. 9.13~19	- 6자회담 최초로 합의내용을 담은 공동성명 채택
5	2005. 11.9~11	- 공동성명의 이행의지 재확인

9.19 공동성명의 채택은 북핵문제의 해결을 위한 새로운 시작을 의미한다. 9.19 공동성명은 참가국들에게 북핵폐기 및 상응한 보상조치의 시기 절차 및 방법에 대한 구체적인 합의를 요구하는 새로운 과제를 부과하였다.

2005년 11월 제5차 6자회담의 1단계회의가 역시 중국의 베이징에서 개최되었다. 참가국들은 의장성명의 발표형식을 통해 9.19 공동성명의 전면적 이행의지를 재확인하고 이행을 위한 구체적인 마스터플랜을 마련하여 가급적 빠른 시일내에 회담을 재개하기로 합의하였다.

그러나 9.19공동성명의 합의이후에 불거져 나온 미국의 대북 금융제재 조치는 6자회담의 후속조치를 이행하는 문제에 새로운 장애요인으로 등장하였다. 북한은 미국측의 금융제재조치에 문제를 제기하면서, 미국측의 대북 적대시정책이 포기되지 않는다면 6자회담에 응할 수 없다는 강경자세를 취하고 있다. 이에 따라 6자회담은 새로운 돌발요인으로 인하여 9.19 공동성명의 후속조치가 전혀 이행되지 못하고 있는 실정이다.



그럼에도 불구하고 6자회담이 북핵문제를 둘러싸고 미국과 북한 사이에 군사적인 충돌가능성까지 거론되는 극한적인 상황을 더 이상 악화시키지 않고 평화적인 해결을 위한 다자간 통로로 기능할 수 있었다는 점에 중요한 의미를 부여할 수 있을 것이다.

비록 6자회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 각국의 입장과 의지는 확인될 수 있었지만, 여전히 북핵위기의 두 주역인 미국과 북한 사이에는 '상호신뢰'가 결여되어 있다는 문제점은 해소되지 못하고 있다. 북핵위기의 근본적인 원인은 미국과 북한 사이의 적대관계 때문이다. 상호간에 뿌리깊게 쌓여 있는 '불신'이 해소되지 않은 상태에서 이루어진 합의이기 때문에 공동성명을 통해 합의된 사항들이 원만하게 실행될 수 있을지는 미지수로 남아 있다.

미국과 북한 사이에는 핵문제 이외에도 인권, 탈북자, 마약, 대량살상무기의 개발, 무기수출 등 상호간에 충돌되는 이슈들이 산적해 있는 실정이기 때문에, 언제 이러한 문제들이 양국관계를 불편하게 만들지는 장담하기 어려운 실정이다. 북한은 자신들의 내부문제를 외부에서 거론하는 것에 대해 매우 민감하게 반응해 오고 있다.

## V. 한반도 평화체제 거버넌스 실태 평가

6자회담은 북한 핵문제의 해결이라는 제한적인 목적을 갖는 회담이었지만, 회담의 전개과정에서 회담에 임하는 각국의 입장과 태도에는 커다란 차이를 보여 주었다. 6자회담은 북한에 대한 다른 5개국의 공동전선인 것처럼 보였지만, 실제로는 이슈별로 각국의 이해와 관심사가 다르다는 것을 보여준 다자회담이었다.

## 1. 국제적 차원

### 가. 미국

미국은 북한의 핵문제가 제기된 이래 정권의 성향에 관계없이 국제평화와 핵질서의 안정을 주도하는 패권국가로서의 지위와 역할을 수행하려는 자세를 일관되게 견지해 오고 있다. 부시행정부에 들어와서도 외교와 재재의 방식을 통하여 북한 핵문제를 해결한다는 기본원칙을 확고하게 견지하고 있다. 그렇지만 부시행정부의 집권이후 과연 미국이 북핵문제의 해결을 위한 의지를 갖고 있는지에 대한 의혹이 제기될 정도로 북한에 대해 매우 공격적인 자세를 늦추지 않고 있다.

미국은 부시행정부의 집권이후 미국의 대북정책이 강경노선으로 전환하면서 북한의 핵프로그램은 물론이고 북미관계도 계속해서 악화되는 상황에서 6자회담을 새로운 대안으로 선택하였다. 미국의 6자회담에 대한 수용은 미국의 대북 강경노선으로 인하여 북미간 양자회담을 통하여 해결될 가능성이 악화되는 상황속에서 남한을 비롯한 주변국가들이 사태악화를 방지하려는 적극적 외교적 노력에 대응하려는 고도의 전략적 대응이라는 성격을 띠고 있는 것으로 보여진다. 즉 북한 핵문제에 대한 미국의 소극적인 대응이 자칫 사태를 더욱 악화시키는 한편 다른 국가들에게 주도권을 양보하는 결과를 초래할 수 있다는 외교적 계산때문으로 볼 수 있다는 것이다.<sup>46</sup>

미국은 6자회담의 틀내에서 북핵문제를 해결한다는 확고한 입장을 견지하고 있지만, 6자회담의 성패를 쥐고 있는 북한을 계속해서 자극하는 발언도 계속하고 있다. 미국은 6자회담을 통한 문제해결이라는 원칙을 고수하고 있으면서도, 북한에 대해 악의 축, 무법국가, 불량국가 등 계속해서 북한의 존재를 부정하거나 무시하는 발언으로 인해 협상환경에 부정적인 영향을 미치는 한편 북핵문제의 해결에 소극적인 자세로 일관하였다.

우선 북한핵을 상대하고 있는 미국의 입장은 남한과는 달리 세계적 차

---

<sup>46</sup>-Stephe Costello 인터뷰, 2006.4.18.

원에서 국제질서의 안정과 평화라는 차원에서 다루려고 하고 있다. 따라서 북한핵문제는 남한이나 북한 등과 같은 개별국가의 입장도 고려하지만 미국의 세계전략의 큰 틀에서 다루어지고 있는 것으로 분석된다. 이에 따라 북한핵에 대한 미국의 입장은 의혹해소와 폐기되어야 한다는 입장이다. 이를 위한 구체적 방안으로는 북한이 먼저 핵을 포기하면 북한이 요구하는 체제보장과 경제지원 및 대화를 할 수 있다는 입장을 제시하여 왔다.

미국은 대북 강경노선을 통해 북한의 굴복과 양보를 기대하는 한편 북핵 해결을 위하여 6자회담 참가국들에게 더 많은 양보와 기여를 유도하려는 치밀한 전략적 계산을 하고 있는 것으로 보여진다. 문제해결의 주도권을 유지하면서 비용부담은 최소화하려는데 초점을 두고 있는 것으로 보여진다는 것이다.

6자회담을 통하여 미국의 태도에 주목할만한 현상은 북한에 대해 적용하여 왔던 종래의 CVID(완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵해체)라는 정책을 포기하고 북한이 주장하고 있는 평화적 핵이용권을 인정하려는 수준으로 변화되고 있는 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되고 있다.

특히 미국은 4차 6자회담을 통하여 북핵해결을 위한 돌파구를 마련하였음에도 불구하고, 위폐문제 등을 제기하면서 다시 북한과의 긴장관계를 늦추지 않고 있다. 미국의 부시행정부는 북한과 핵문제는 협상할 수 있지만, 인권문제는 타협하지 않는다는 원칙을 강조하고 있다. 이에 따라 6자회담에서 합의된 해법의 실행은 중단되고 이러한 사이에 북한은 핵프로그램의 강도를 더욱 높여 나가는 양상이 되풀이 되고 있다.

## 나. 중국

중국은 6자회담을 성사시키고 합의를 도출하는데 주도국가로서의 위상과 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 그러나 중국은 북핵문제의 심각성보다는 오히려 북한의 핵이 일본의 핵무장을 촉진시키는 도미노 현상으로 이어지는 것에 더 큰 관심을 두고 있는 것으로 보여진다. 뿐만 아니라 중

국은 6자회담이 경과되는 과정에서 역할증대를 통해 자국의 위상강화에 초점을 두고 있는 것처럼 보여지고 있다.<sup>47</sup>

중국은 북한의 주장대로 북핵문제의 원인은 안보불안에 있다고 보고, 북한의 안보불안을 해결하지 않으면 핵문제의 해결은 어렵다고 보고 있다. 따라서 중국은 북핵해결은 압력의 문제가 아니라 북한과 미국간의 양자문제에 달려 있는 것으로 보고 있다.

#### 다. 일본

일본은 북핵이나 미사일문제에 가장 민감한 반응을 보여 주었다. 일본은 6자회담에 임하면서 대체로 미국측의 입장에 동조하려는 모습으로 보여 주었으며, 6자회담의 공통된 아젠다인 핵문제, 동북아평화와는 성격을 달리하는 국내적 관심사인 납치문제와 북일관계 등을 의제로 제기하는 국내용 회담으로 활용하고자 하였다.

그렇지만 6자회담을 통하여 일본은 당면한 현안인 납치문제 등에 대한 의제설정을 통하여 북한을 압박하여 양보를 얻어내려는 전략을 구사하기도 하였다. 그 결과 일본은 과거의 ‘현안사항의 해결’을 기초로 관계정상화 조치를 취한다는 결과는 얻어내는 성과를 거둘수 있었다.

#### 라. 러시아

6자회담에 참여하는 러시아의 입장은 북핵문제를 국제법과 주권국가라는 두 가지 원칙에 의해 판단되어야 할 문제로 바라보고 있다. 러시아의 6자회담에 대한 전략적 목표는 대체로 3가지로 요약해 볼 수 있다. 러시아는 국내적 발전을 위해 6자회담을 통해 북한정권의 지속과 한반도의 안정에 목표를 두고 있다. 그리고 6자회담을 통해 러시아의 입장과 이해관계를 전달하고 관철하자는 것이다. 마지막으로 러시아의 세계전략을 관철하기 위한 수단으로 활용하려는 경향을 보여 주었다.

---

47-중국 국제문제연구소와의 세미나, 2006.4.5.

러시아는 북한을 포함하여 미국이 지목하고 있는 문제의 국가들을 국제 사회의 일원으로 인정하고 그들에게 지역적 차원의 안보 시스템에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 문제해결의 접근방법이라고 보고 있다.

## 2. 북한 차원<sup>48</sup>

### 가. 자율성

북한 핵문제와 관련하여 북한은 완전한 자율성을 구가했다. 2002년 10월 북핵문제가 불거진 이후 북한은 NPT탈퇴 기정사실화, 핵보유 선언 등 자신들이 할 수 있는 일은 모두 수행하였다. 북한은 심지어 미사일 발사문제에 있어서까지 어느 국가의 조언도 듣지 않았다.

전통적으로 북한은 ‘국방에서의 자위’를 안보상 국가목표로 삼아 왔기 때문에 중국·러시아를 비롯한 어떤 주변국의 설득도 거부해 왔다. 그것은 주변국들이 자신의 안보를 담보해 주지 못한다는 인식의 발로이다. 다만 세계 최강국인 미국과의 협상을 통해서만 자신의 안보를 보장받을 수 있다는 인식하에 1974년 3월에 북미 평화협정을 제의하였다.

물론 북한이 6자회담에 참여하게 된 배경에는 주변환경의 영향 즉, 중국 및 남한의 설득, 미국의 압박 등이 작용한 것이 사실이기 때문에 북한이 완전한 자율성을 가지고 6자회담을 운용했다고 보기에는 무리가 있는 것이 사실이다. 북한이 아무리 ‘자주’를 표방하더라도 완전히 고립되어서는 살 수 없고, 중국이나 남한의 지원에 의해 체제가 유지되는 측면도 간과할 수 없기 때문이다. 따라서, 우리는 북한의 ‘상대적 자율성’만을 고려의 대상으로 삼는다.

---

<sup>48</sup> 새터민 인터뷰, 2005.11.28; 대북경제사업관계자 인터뷰, 2006.3.23; 대북사업관계자 인터뷰, 2006.7.31.

## 나. 전문성

북한은 핵문제를 대처함에 있어서 매우 정교한 수순을 밟아 갔다. 핵문제에 대한 국제사회 특히 미국의 압박에 대해 정면으로 대응하였다. 북한은 핵문제 등장 초기에는 북미 직접대화만을 고집하다가 6자회담을 수용하였으나 6자회담이 본격화되면서 부터는 특유의 벼랑끝 전술을 통해 자신의 의견을 관철해 나갔다. 결국 북한은 자신들의 평소 요구사항이 모두 담긴 '9·19 공동성명'까지 도출해 냈다. 이는 핵문제 또는 다자간 외교에 대한 전문성이 없고는 획득할 수 없는 결과였다.

물론 북한은 2000년 10월 미국 및 클린턴 행정부의 대북 정책 오판, 2002년 9월 북일 정상회담 시 일본인 납치·사과 이후 일본내 정국 추이 오판, 2005년 9월 이후 미국의 대북 금융제재에 대한 과민반응으로 인한 미국의 대북 경제제재 확대 유발, 2006년 7월 미사일 발사 이후 국제 정세 오판 등 자신의 국익을 심대하게 훼손할 수 있는 정책적 오류를 범함으로써 과연 북한내에 국제정세를 올바르게 판단할 수 있는 전문가가 있는 가라는 의문을 낳게 하고 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 한반도 평화체제와 관련하여 주변국들이 자신을 배제하지 못하도록 하는 정책을 구사함으로써 핵문제를 통한 북한의 입지강화 전략이 성공하고 있는 것으로 평가된다. 이는 전적으로 국방위원회 직속 강석주중심의 핵 및 6자회담 전담T/F팀의 공로인 것으로 평가된다.

## 다. 참여성

한반도 평화유지를 위해 가장 중요한 파트너 중 하나인 북한이 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 참여함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결할 수 있는 실마리를 도출하였다. 물론 현재로서는 북한이 6자회담 참여를 거부하고 있지만 한반도 평화의 중요 당사자인 6개국 모두가 하나의 대화의 장으로 모이게 되었다는 것은 향후 한반도에서의 항구적인 평화체제 구축도 전혀 불가능한 것만은 아닐 것이라는 낙관적 전망을 낳게 하고 있다.

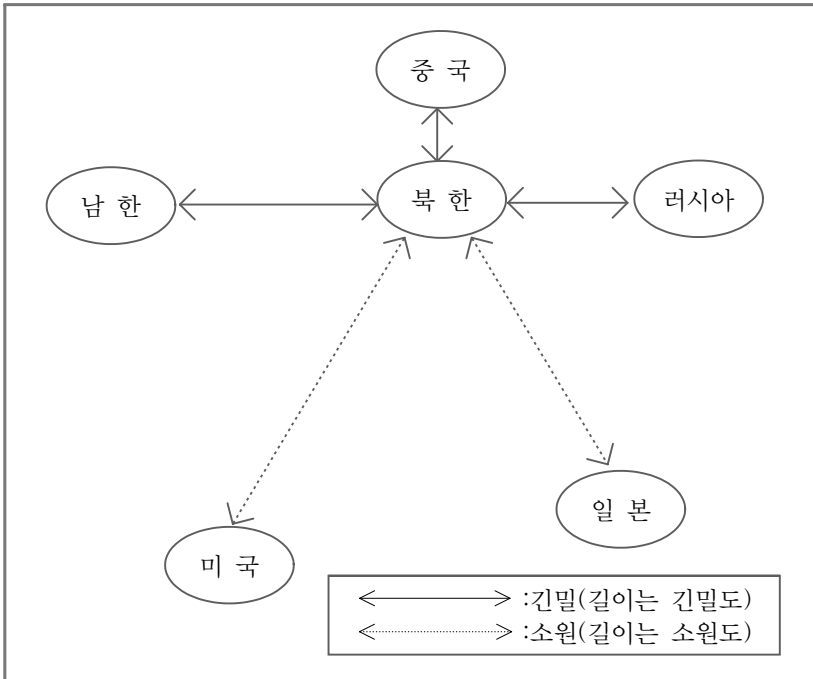
다만 북한은 6자회담들보다는 북미 양자회담에 더욱 많은 관심을 가지고 있고, 기회있을 때마다 이를 주장하고 있는 것이 한반도 평화체제 거버넌스의 큰 걸림돌이다.

### 라. 네트워크

북한은 6자회담에서의 우위를 점유하기 위해 중국, 러시아, 한국, 미국, 일본 등과 끊임없이 접촉하였다. 특히 북한의 중요 당사자인 남한과는 2002년 10월 이후에도 장관급회담 11회를 포함, 수십차례의 회담을 통해 북핵문제의 평화적 해결을 합의하였다. 북한은 자신들의 네트워크를 통해 상대방의 동의를 구하는 한편, 자신들의 입장을 적극 개진, 국가이익을 극대화하도록 하였다.

중국과는 2000년 이후 4회의 정상회담을 통해 상호이해를 증진시키는 노력을 하였고, 러시아와는 3회의 정상회담을 통해 전통적인 ‘북방3각관계’ 복원을 위해 노력하였다. 미국 및 일본과도 자신들의 입지 강화를 위해서이기는 하지만 북일수교 실무회담, 뉴욕채널을 통한 입장개진 등의 노력을 하였다. 물론 이러한 노력들이 반드시 결실을 맺은 것은 아니다. 이것은 지난 7월 15일 북한 미사일 발사에 대한 UN안보리 결의안 채택 시 중국과 러시아가 이에 찬성한 것에서도 알 수 있다.

<그림 1> 북한의 대주변국 네트워크

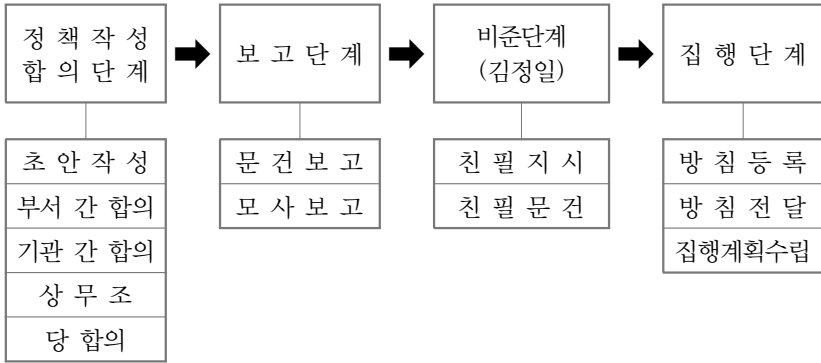


#### 마. 분권화

애석하게도 북한내부의 분권화는 전혀 되어 있지 않다. 오로지 김정일의 교시 및 북한군부의 결정만 존재한다. 따라서 북한 내부의 역동성은 기대하기 힘들다. 즉, 북한인민들의 이익은 전혀 반영될 여지가 존재하지 않고, 집권세력의 이익만 존재할 뿐이다. 따라서 북핵문제나 6자회담도 김정일 및 측근세력들의 이익에 의해 좌지우지 되고 있다. 결국 최종 결재권자인 김정일을 설득하는 것이 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화체제 구축이 가능하다는 의미가 된다. 어떤 의미에서는 김정일 중심의 유일체제가 분권화가 심하게 된 상태보다는 더 효율적일 수 있을 것이다.



<그림 2> 북한의 정책결정과정



**바. 효과와 효용성**

북핵문제 및 6자회담 전개과정에서 남한은 북한과의 공조를 효율적으로 했는가는 의문이다. 북한은 안보문제에 관한한 북미 직접대화에 의해서만 해결되어야 한다는 입장이었기 때문에 북한은 남한을 진정한 대화 상대로 인정하지 않았다. 그럼에도 불구하고 북한은 6자회담 과정에서 한국의 조언을 많이 구했고, 그 조언대로 따르기도 하였다. 특히 북한은 미국의 의도파악을 위해 남한 대표에게 의존하는 비율이 높았다. ‘9·19 공동성명’ 도출과정에서도 북한은 남한의 조언을 일정정도 수용함으로써 역사적인 성명 도출이 가능했다. 따라서 효과가 100%는 아니었지만 남한의 진지한 노력으로 인해 북한도 남한의 역할과 위상을 인식하는 계기가 되었다는 점에서 남한은 나름대로 효과를 달성했다고 생각된다. 이러한 역사적 경험은 향후 한반도 평화체제 구축과정에도 순기능적 역할을 할 것으로 보인다. 다만 대북 경제 지원에도 불구하고 남한의 대북 영향력이 미미하기 때문에 향후 한반도 평화체제 구축시 남한의 영향력을 결정적으로 만들기 위해서는 남북간 상호의존도를 더욱 높이는 방향의 대북 정책이 도출되어야 할 것이다.

### 3. 국내 차원

#### 가. 정부<sup>49</sup>

##### (1) 자율성 및 참여성

통일정책 거버넌스 형성 과정에서 보면 국내차원에서 정부의 자율성과 참여성은 크게 문제되지 않는다. 오히려 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 대북정책 수립과정에서 국민대중이나, 언론, 시민단체 등과의 쌍방향적 의사소통과 정부 정책에 대한 지지와 비판의 상호 관계를 중시하게 된다. 따라서 거버넌스 형성 문제와 관련하여 정부는 시민단체를 비롯하여 다양한 국민 대중과 어떻게 상호 이해와 협조 관계를 창출하느냐 하는 문제로 바뀐다. 즉, 협조적 거버넌스를 구축함으로써 통일정책의 효율적인 수행을 기대할 수 있는 것이다. 이러한 입장에 기반하여 정부의 자발적인 활동과 국민 참여 현황을 살펴볼 필요가 있다.

정부는 국민의견을 폭 넓게 수렴하여 통일문제 및 대북정책에 대한 국민적 합의를 넓히기 위해 지속적으로 노력해 오고 있다. 2003년 3월부터 2004년 상반기까지 추진한 『열린 통일포럼』과 2004년 하반기부터 추진하고 있는 『정책고객과의 대화』는 장관과 실국장이 국민들을 대상으로 대북정책 및 남북관계 현안 등에 대해 직접 설명하고, 국민의견을 수렴하는 쌍방향 대화채널이다. 2005년에는 장관 및 관계 실국장 등이 남북 경제·사회문화 교류 분야 관계자, 개성공단 개발사업 관계자, 통일교육 단체 관계자 등을 대상으로 총 200여회의 정책고객과의 대화를 실시하였다.

통일에 관한 범국민적 의견을 종합하고 국민의 평화통일 의식을 고취시키기 위해 『통일고문회의』를 운영하고 있다. 통일고문회의는 대통령에 대한 정책자문과 직능별 여론수렴활동 등을 통해 통일정책 수행에 큰 역할을 하고 있다. 특히 북한 핵문제와 6자회담과 관련하여, 2005년도에는 6·15 5주년 민족대축전에 대한 평가, 북한 핵문제 대응전략, 남북간 교류

---

49- 전 6자회담 한국측 대표 인터뷰, 2006.9.12.

협력, 이산가족 문제 등 주요현안에 대한 정책을 제안·건의하였다. 아울러 주요 대북·통일정책의 수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 적극 수렴하고 반영하기 위하여 정책자문위원회를 운영하고 있다. 정책자문위원회는 통일정책, 북한정보, 교류협력, 사회문화교류, 통일교육, 남북회담의 6개 분과위 총 68명으로 구성되어 있으며, 2005년 한 해 동안 총 22회의 자문회의를 개최하였다.

국민참여의 활성화를 위해 정부는 통일문제와 대북정책에 대한 국민들의 관심과 참여를 증대시키기 위해 「통일고객마일리지」제도를 도입하였다. 마일리지 제도는 통일부 홈페이지에 회원으로 가입한 고객이 홈페이지상의 ‘국민참여마당’에 개설된 ‘전자공청회’, ‘통일정책 모니터링’, ‘정책제안’ 등 온라인 활동 및 ‘통일교육’, ‘정책고객과의 대화’ 등 오프라인 활동에 참여한 실적에 따라 인센티브를 제공하여 국민의 통일문제에 대한 관심을 높여 나가기 위한 것이다. 2005년 8월 마일리지 시스템 개시 후 총 34,000여명이 회원으로 가입하여 활동을 하고 있으며 제도 시행 이후 홈페이지의 ‘자유토론방’, ‘정책제안’ 코너 등에 네티즌의 참여가 증대하고, 홈페이지 방문횟수도 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 2005년에는 우수 회원에게 대북 지원 쌀 인도 및 분배현장 민간인 대표 등으로 참가할 수 있는 기회를 제공하여 국민들이 대북정책과 남북관계에 대해 직접 눈으로 보고 이해할 수 있는 계기를 마련하였다.

## (2) 네트워크 및 분권화

정부는 통일정책을 더 이상 독점하기 어려운 상태에서 다양한 민간단체와 협력하면서 통일관련 네트워크 체제를 구축하고, NGO 등 비정부기구의 주장과 입장을 수용한다는 점에서 어느 정도 분권화도 이루어지고 있다. 민간 통일운동 단체들의 수가 1990년대 이후 큰 폭으로 증가하고 있는 가운데 2005년에는 23개의 신규단체가 추가되어 12월 말 현재 통일부 허가비영리법인은 총 163개이다. 활동 영역도 통일정책 및 남북관계 연구·조사, 이산가족·북한이탈주민 지원, 대북교류협력사업 추진, 통일

교육 등 전문화·세분화되어 감에 따라 정부와 민간단체가 정보를 공유하고 협력해 나가야 할 분야도 점점 늘어나고 있는 추세이다. 민간단체의 활동을 지원하는 것은 정부의 취약 영역을 보완하고 민간의 장점을 살린 다양한 사업을 추진할 수 있도록 뒷받침함으로써 통일에 대한 국민적 관심과 참여를 제고하는 효과가 있다.

2005년에도 전년에 이어 많은 민간단체들이 북한 핵문제와 6자회담을 주제로 세미나 또는 워크숍 등을 개최하여 정부 대북정책에 대한 쌍방향적 이해를 높였다. 한편 민간 전문가 및 NGO의 참여를 확대하는 정책공동체 운영을 통해 정책과정에서 발생할 수 있는 갈등 요인을 사전에 제거하고, 상호 이해와 협력을 도모함으로써 원활한 정책 추진 여건을 조성하기 위해 노력하면서, 정부-시민단체의 협력모델 창출을 기대할 수 있을 것이다. 특히 한반도 안보와 평화 문제와 관련된 정부 차원의 직·간접적인 노력은 아래 표와 같이 정책서비스 라는 측면에서 다양하게 시도되었다.

### (3) 효용성

통일부의 고객중심의 정책평가는 거버넌스 형성에서 정책의 효용성 문제를 검토할 수 있는 제도적 장치라는 점에서 주목된다. 『통일정책 평가회의』의 설치·운영은 통일부의 주요 정책에 대한 객관적이고 체계적인 분석 평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 자체적으로 평가할 수 있다. 평가회의는 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 정치·경제·언론 등 각 분야의 전문가 25인 이내로 구성하고 있다. 2005년에는 정기 평가회의 4회, 남북관계 현안에 대한 수시 자문 등을 통해 주요 정책 전반에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 정책을 보다 효과적으로 수행하는데 기여하였다. 그리고 『통일정책 모니터링』은 대북정책 추진과정에서 정책고객의 목소리를 반영, ‘국민과 함께 하는 정책’을 추진하기 위한 것으로 조사결과는 업무개선 및 사업부서 평가 등에 반영하고 있다.<sup>50</sup> 특히 통일부는 정책고

<sup>50</sup>-2005년에는 당초 100명으로 시작했던 모니터링단의 규모를 분야별 대북정책 및 사업의 직접적 이해 관계자들로 구성된 고객집단 709명과 일반국민 333명 등 총

객서비스(Public Customer Relationship Management), 홈페이지, 전자 공청회 등을 활용하여 정부의 입장을 일방적으로 전달하는 것이 아니라 쌍방향 홍보를 추구하였다. 이처럼 통일정책의 효용성 문제와 관련하여, 통일부는 인터넷과 홍보책자 발행 등의 통일 홍보의 다각화를 통해 정책적 효용성을 제고를 통해 통일정책 대한 국민 참여의 폭과 내용을 확대함으로써 거버넌스 형성의 방향을 보여주고 있다.

#### 나. 언론<sup>51</sup>

전문성과 관련하여 언론은 최고의 검증기관으로서의 역할을 맡고 있다. 언론은 직업적 전문성, 검증 방법, 검정 포인트 등의 측면에서 일반 대중이 궁금해 하는 사안을 해명하는 데 있어서 탁월한 전문성을 향유한다. 최근 메이저 언론사들은 대북·통일문제에 대한 연구소를 두어 해당 분야에 전문 지식의 제공과 자료 수집 등의 측면에서 높은 수준의 전문성을 발휘하고 있다. 그러나 정부가 중요하다고 브리핑하는 사안과 언론이 중요하다고 판단하는 것과는 서로 다른 경우가 흔히 있다. 말하자면 정부가 강조하는 것과 언론(기자 혹은 데스크)이 쓰고 싶은 것과의 차이에 따라 결과적으로 정책적 중요도가 달라질 수 있다. 어느 경우 정부는 북핵 문제 해결에서 적극적·주도적 역할을 주장하고 있지만 언론은 전혀 그렇지 않다고 비판함으로써 정부와 언론은 거버넌스 구축과정에서 보완적 역할을 하기 보다는 상호 갈등적 역할을 보여주게 된다.

언론의 자율성 문제는 대개 정부와의 관계 속에서 이해된다. 과거 김영삼 정부에서 언론은 제도적 차원의 자율성은 보장되었으나 실제로는 정부 당국자들의 요청이 그대로 언론사에 반영되었다는 것이 일반적인 평

---

1,042명으로 대폭 확대 구성하였으며, 총4차례의 모니터링을 실시하였다. 한반도 평화증진을 위한 노력 및 남북한 농업협력 추진, 개성공단 시범단지 본격가동 등 21개 연구업무보고과제에 대한 만족도 조사와 새로운 CI 제작, 남북출입사무소의 편의성, 집합식 통일교육의 효과 등 부서별 단위사업에 관한 평가를 각각 2회 실시하였다.

<sup>51</sup> ○○신문 L국장 인터뷰, 2006.9.15.

가다. 언론사가 정부 당국자들의 청탁 형식의 요청을 압력으로 인식하지  
만 그것보다는 언론의 자율성을 유보하거나 어느 정도 포기하는 데에 따  
른 반대급부의 상호이익을 기대할 수 있다고 판단했기 때문이다. 김대중  
정부에서는 정부 당국자들의 언론사에 대한 협력이나 협조 차원의 요청  
은 있었으나 강력한 압력으로 받아들이지 않았고, 언론과의 거래 차원이  
아닌 당국의 의견 수준으로 인식되었다.

노무현 정부에서 정부와 언론의 관계는 ‘혁명적’ 수준으로 바뀌었다. 언  
론은 대북·통일정책 분야에서 뿐만 아니라 정치적, 경제적, 사회적인 모  
든 사안에 대해 정부에 대한 자율성의 수준을 넘어 거의 횡포에 가까운  
권력을 휘두르고 있는 실정이다. 보수와 진보로 대립된 언론의 경직된 이  
념과 특정한 정치적 입장에서 정부 대북·통일정책에 대해 언론사의 구미  
에 맞는 얘기만을 다루고 자의적으로 평가함으로써 정부-언론 간 거버넌  
스의 가능성을 본질적으로 왜곡시키고 있다. 언론은 사실(fact)에 대한 객  
관적 보도를 최우선적 가치로 삼아야함에도 불구하고 사실 자체가 언론  
의 주관적 견해로 왜곡 보도되는 경우가 일반적이며, 그러한 사실 자체의  
왜곡보도는 곧 여당과 야당의 논평과 입장으로 재생산되고 그에 따라 우  
리 사회가 두 쪽으로 나뉘는 구조적 메카니즘을 형성하고 있다. 그런데  
이러한 언론의 극단적 분열 구조는 다른 나라에서는 좀처럼 찾아보기 힘  
든 한국 사회만의 특성으로 자리잡고 있다. 정부-언론과의 거버넌스 형성  
의 과제와 관련하여 주류 언론의 무분별한 권력 행사, 언론의 특정한 정  
치적 입장과 방향으로 정부를 휘두르고 사회를 끌고 가려는 언론의 권력  
횡포가 문제로 부각되지 않을 수 없다. 현재 우리 사회의 정부-언론과의  
역할 관계에서 양자의 협력적 거버넌스 창출을 기대하기는 힘들다. 오히  
려 거버넌스 구축을 위해 언론의 합리적인 자율성이 요구되는 상황이다.

언론 역할의 효용성의 문제를 살펴보면, 언론은 정부 정책 수립의 측면  
에서 직접적인 영향력을 미치는 것은 아니지만 시민사회에 미치는 영향  
력은 상당하다. 주류 언론의 경우 대북·통일 정책에 대한 특정한 논조와  
주장은 곧 특정 정당의 입장과 정책 수립에 그대로 반영되고, 정당의 대

외성명이나 대정부 비판은 또 다시 언론에 반영되어 사회적 반향을 불러 일으킨다. 이처럼 언론의 논조, 입장, 주장이 특정한 정당과 정치사회적 세력의 입장과 주장으로 반영되는 피드백 구조를 보여 준다는 점에서 언론의 효용성은 크다.

거버넌스 형성과 관련하여 언론의 네트워크 측면을 살펴보면, 노무현 정부에서는 정부와 언론의 공식적 접촉을 강조하고 있다. 이는 정부의 언론과의 건강한 긴장관계를 유지해야 한다는 취지에서 과거 정부 시절의 비공식 접촉의 관례는 자제되고 있다. 이런 점에서 언론의 정부와 언론, 언론사 간 네트워크 구축이 어려워지면서 정부-언론과의 불필요한 마찰이나 긴장이 나타나고 그 결과 정치사회적 영역에서 갈등이 확대 재생산되는 폐해가 나타나기도 한다. 특히 정부가 특정 언론에 대한 정보의 제공 및 배제를 통한 차별적 거래에 대한 오해와 비판도 무시할 수 없다. 정부의 언론에 대한 극단적 불신과 피해의식은 거꾸로 언론의 정부에 대한 오해와 불신으로 나타나 언론의 대북·통일 정책에 대한 무조건적인 비판과 반대여론을 생산하게 했다. 정부-언론과의 반목과 갈등은 상대적으로 언론 측의 승리를 귀결되면서 정부 대북정책의 추진력을 상실하는 결과를 초래한 측면도 있다. 그런 점에서 정부와 언론 간의 권력과 언론의 유착관계가 아닌 상호 내부협력 관계는 거버넌스 형성에 긍정적이라는 점을 이해할 필요가 있다.

한국 언론의 왜곡된 시장구조는 정부와의 관계를 아주 비협조적인 상태로 몰아간다. 사실을 다루는 기사와 언론사와 언론인의 의견 또는 입장이 구분되지 않고 있다. 이는 여론시장을 재빨리 장악하기 위해 팩트 자체를 객관적으로 보도하기 보다는 즉각적으로 찬성 또는 반대 논리가 만들어져 여론시장에 투입됨으로써 처음부터 국민 대중의 사실 이해와 특정 사안에 대한 건전한 판단력과 분별력이 마비되어 버린다. 팩트에 대한 정확하고 객관적인 전달보다는 자극적인 언어를 활용하여 짧은 시간 안에 여론을 주도하고 특정 방향으로 여론몰이를 함으로써 정치사회적 영향력을 장악하게 된다. 즉, 여론시장의 선점은 언론사 자체의 시장논리에

도 부합하며, 이는 결국 팩트와 의견의 구분되지 않는 자극적이고 선동적인 논조로 대중의 의식을 마비시킨다.

## 4. 평가

### 가. 남한의 거버넌스 구축 실태

#### (1) 자율성 (1.6)

북핵문제 해결을 위한 언론·시민단체의 총괄·평균적 자율성 정도는 상당히 높은 것으로 나왔다. 특히 언론의 경우 김영삼 정부 때부터 시작해서, 김대중 정부와 노무현 정부로 그 자율성 정도가 폭발적으로 신장된 것으로 평가되었다. 오늘날에는 자율성이 지나쳐 거의 횡포에 가까운 권력을 언론이 휘두르는 것으로 나타났다. 시민단체들의 경우도 절대적 자율성을 누리면서, 한국사회가 보수·진보 대결 구도를 넘어 급진·반동의 양극단으로 치달을 정도로 격렬하게 대립하는 모습을 보여주고 있다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
자율성 1.6 (8)	주요 행위자의 조직적 자발성	시민단체	2	2
	각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	언론/시민단체	2/2	2
	법적 규제의 정도	언론/시민단체	2/1	1.5
	재정자립도	언론/시민단체	2/0	2
	정부로부터 대북 정보의 자율성	언론/시민단체	0/1	0.5

#### (2) 전문성 (1.3)

북핵문제에 대한 남한의 정부·언론·시민단체의 전문성 또한 대체로 높은 것으로 평가되었다. 특히 한국 언론의 경우, 최고의 검증기관으로서 전문성을 높이 평가받고 있을 뿐만 아니라, 주요 언론사의 경우 대북·통일



문제연구소를 두어 수준 높은 심층기사를 보도하는 등 고도의 질적 전문성도 구비한 것으로 판단되었다. 분야별 총점에서도 언론은 정부와 같은 수준의 점수(1.4)를 획득한 것으로 나타났다. 따라서 언론은 한국정부가 북핵문제 해결의 주도적 역할을 주장함에도 불구하고, 전혀 그렇게 역할을 하지 못하고 있다고 근거있는 비판을 신랄히 제기하고 있다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
전문성 1.3 (6.3)	전문지식 생산능력	정부/언론/ 시민단체	2/2/0	1.3
	정보 및 지식 생산과정의 조직화	정부/언론/ 시민단체	1/2/1	1.3
	전문분야에 대한 전공성 평가기준	정부/언론/ 시민단체	2/2/1	1.7
	자문제도	정부/언론/ 시민단체	2/0/2	1.3
	전문적 간행물 또는 출판물	정부/언론/ 시민단체	0/1/1	0.7

### (3) 참여성 (0.5)

북핵문제 해결과정에서 시민사회의 참여에 대한 평가는 생각보다 다소 낮은 것으로 나타났다. 물론 참여정부는 국민참여의 활성화를 위해 2005년 8월 『통일고객마일리지』제도를 도입하였다. 대북 식량 및 비료지원 민간 인대표로의 참여라는 인센티브 제공을 통해 온라인 및 오프라인에서 참여를 활성화시킴으로써 현재까지 3만4천명의 회원을 확보하였다. 그럼에도 불구하고 참여성이 높지 않은 이유는, 언론의 경우 소수파의 참여가 별로 허용되지 않는데 기인하는 것으로 나타났다. 이 경우 소수파 매체란 참여정부가 철저히 배제·투쟁하고 있는 조선·중앙·동아일보를 지칭한다. 또 다른 이유는 정책결정과정에서 시민단체의 영향이 별로 반영되지 않는다는 견해에 기인한다. 비록 시청 앞 등에서 대형집회를 보수 시민단체들이 개최한다 할지라도 그 의견이 별로 정부에게 투입되지 않는 것은

로 생각한다는 것이다. 다만 사안이 발생된 이후 언론의 반응이 정부와 시민사회에 미치는 영향은 매우 높은 것으로 평가되었다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
참여성 0.5 (3)	주요 이해당사자 참여 허용	언론/시민단체	0/1	0.5
	참여의 방식: 공청회, 위원회 등	언론/시민단체	1/1	1
	소수파 참여 허용	언론/시민단체	-1/1	0
	새로운 참여집단 지속적 모색	언론/시민단체	0/1	0.5
	정책결정 과정에의 영향 유무	언론/시민단체	1/-1	0
	결정 내용의 피드백	언론/시민단체	2/0	1

#### (4) 네트워크 (0.4)

북핵문제 해결과정에서 보여준 국내 거버넌스는 상대적으로 네트워크 부문에서도 낮은 평가(0.4)를 받고 있다. 물론 참여정부는 열심히 노력하는 모습을 보여주고 있다. 2003년에 추진했던 『열린 통일포럼』과 2004년 하반기부터 진행하고 있는 『정책고객과의 대화』를 통해 장·차관과 실·국장들이 남북관계 현안 등을 설명하고, 국민의견을 수렴하는 쌍방향대화채널을 구축하였다. 그러나 문제는 언론과의 관계이다. 정부의 이런 노력에도 불구하고, 특히 언론의 반응은 매우 낮은 편이다. 참여정부는 정부와 언론이 건강한 긴장관계를 유지해야한다는 취지에 이전 관행과 달리 비공식 접촉을 자제하고 있다. 그러나 정부의 의도와는 달리, 이는 언론과 정부, 언론사간 네트워크 구축을 어렵게 하는 실정이다. 더욱이 정부가 특정 언론에 대해 정보의 제공과 배제를 통한 차별적 거래를 취하고 있다는 의혹과 비판은 극단적 불신을 초래하는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
네트워크 0.4 (1.7)	행위자들 간의 네트워크	정부/언론/ 시민단체	1/-1/1	0.3
	성공적인 네트워크 행위자	정부/언론/ 시민단체	1/-1/2	0.7
	네트워크의 주된 통로(인적 교환, 정보 교환, 지원)	정부/언론/ 시민단체	1/-1/0	0
	네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통	정부/언론/ 시민단체	1/0/1	0.7

#### (5) 분권화 (0.5)

북핵문제 해결과정에서 분권화 정도가 낮은 것에 대해서는 주의깊은 해석이 필요하다고 본다. 북핵문제 경우, 분권화정도가 높은 것이 반드시 바람직한 것이라고 보기는 어렵기 때문이다. 즉 북핵문제는 지방정부 및 시민단체가 주도 또는 관여할 수 있는 사안이라기보다는, 거의 중앙정부의 배타적 영역에 속한 것이라 볼 수 있기 때문이다. 한편 북핵문제 해결과정에서 중앙정부 내부의 권한 배분(외무부, 통일부, 국방부, NSC 등)은 매우 잘 되어 있는 것으로 평가되었다. 다만 각 부서의 지도부가 주기적으로 교체되지 못하고, 임의적으로 교체되는 경향성이 있는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
분권화 0.5 (2)	중앙과 지부의 수평적 관계	정부/시민단체	0/2	1
	업무분권화	정부/시민단체	2/0	1
	정책결정절차 분권화	정부/시민단체	2/-1	0.5
	지도부의 주기적 교체	정부/시민단체	-1/0	-0.5

#### (6) 효용성 (0.3)

북핵문제 관련 국내 거버넌스 구축과정에서 제일 취약한 부문이 효용

성으로 나타났다. 물론 참여정부는 「통일고문회의」와 「정책자문회의」운영을 통해 네트워크 관리자 및 대화의 장 제공자로서 역할을 충실히 수행하기 위해 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현실적 평가는 정부의 기대와 달리 그렇게 높지 않다. 또한 시민단체의 경우도, 정부가 원만히 역할을 감당 못할 때, 타협과 협력을 이끌어 내는 그 대타 및 규칙제공자로서의 역할을 잘 감당하지 못하는 것으로 평가되었다. 다만 진보는 진보대로, 보수는 보수대로 대화의 장을 나름대로 개최해서 같은 진영내의 여론은 규합하는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
효용성 0.3 (1)	각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자로서의 정부의 역할 수행	정 부	0	0
	각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	정 부	1	1
	행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할 수행	시민단체	-1	-1
	행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	시민단체	1	1

## 나. 각국의 거버넌스 구축 실태 비교

이 장에서 비교하는 각국의 거버넌스 구축실태는 6자회담 관련해서 6국 상호간의 거버넌스 구축 정도에 대한 것이 아니다. 북핵문제와 6자회담에 대한 남·북한 및 미·일·중·러 6개국 각각의 국내 거버넌스 구축현황을 비교하는 데 국한되어 있다.

### (1) 자율성 : 남·일·미·러·북·중

북핵문제에 대한 각국 가버넌스의 자율성을 비교해 볼 때, 그 순서는 남한(1.6)- 일본(1.4)- 미국(1.4)- 러시아(0.5)- 북한(-1.6)- 중국(-1.8)으

로 나타났다. 남한의 경우, 앞서서도 언급했듯이 1990년대 초 1차 북핵위기 경험과 더불어 급진전 확대된 민주화로 인해 상당한 정도의 자율성을 언론과 시민단체가 누리는 상황이 반영된 것으로 보인다. 그리고 일본과 미국의 경우, 오래된 민주주의 경험으로 인해 다음으로 높은 수준의 자율성을 보이고 있다. 다만 일본의 시민단체들은, 특히 북핵문제와 납치자문제 관련 단체들은 일본 우익들의 지원을 받는 것으로 알려져, 상대적으로 재정자립도가 낮은 것으로 평가되었다. 그리고 북한과 중국은 (수령)당·국가체제의 사회주의 사회 특성을 그대로 반영하듯, 자율성이 거의 없는 것으로 평가되었다.

자율성	남	북	미	일	중	러	평가
주요 행위자의 조직적 자발성	2	-2	2	1	-2	2	
각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	2	-2	1.5	1	-1.5	2	
법적 규제로부터의 자유로움	1.5	-2	1.5	2	-2	-1.5	
재정자립도	2	-1	1	1	-1.5	0.5	
정부로부터 대북 정보의 자율성	0.5	-1	0.8	2	-2	-0.5	
평균(총 계)	1.6 (8)	-1.6 (-8)	1.4 (6.8)	1.4 (7)	-1.8 (-9)	0.5 (2.5)	

## (2) 전문성 : 미·북·중·남·일·러

북핵문제 해결의 전문성에서는 미국(1.7)- 북한(1.5)- 중국(1.3)- 남한(1.3)- 일본(1.3)- 러시아(1) 순으로 나타났다. 북핵문제의 본질은 미국의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌로 볼 수 있다. 그리고 중국은 북핵문제를 미국과의 세계 및 동북아 패권 경쟁 차원에서, 남한은 민족숙원인 평화와 통일 차원에서 보고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그리고 일본과 러시아는 ‘보통국가화’와 ‘평화적 여건 조성’이라는 자국의 국가발전 전략과 연계해서 주시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 북핵문제에 대한 이 같은

유관국의 긴장 정도(또는 이해관계)에 따라 전문성도 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다. 특히 일본의 경우 북핵 및 미사일 그리고 납치자 문제에 대한 많은 관심에도 불구하고, 전문성이 생각보다 높지 않은 것으로 나타났다. 그 이유는 시민단체들이 소수인원에 의한 풀뿌리 단체들로서, 특정 리더의 주도 없이 자발적 참여에 의해 운영되고 있기 때문이다.

전문성	남	북	미	일	중	러	평가
전문지식 생산능력	1.3	1.7	1.8	1	1.3	1.3	
정보 및 지식 생산과정의 조직화	1.3	1.3	1.4	1	1.3	1.3	
전문분야에 대한 전공성 평가기준	1.7	1.3	1.8	1	1.3	1.7	
자문제도	1.3	1.3	2	1.7	1.3	0.3	
전문적 간행물 또는 출판물	0.7	1.7	1.5	1.3	1.3	0.7	
평균(총 계)	1.3 (6.3)	1.5 (7.3)	1.7 (8.5)	1.2 (6)	1.3 (6.5)	1 (5.3)	

### (3) 참여성 : 미·일·남·러·북·중

북핵문제 해결과정에 있어 각국의 시민단체들과 언론의 참여정도는 미국(1.3)- 일본(0.8)- 남한(0.5)- 러시아(-0.5)- 북한(-1.4)- 중국(-1.6) 순으로 나타났다. 미국의 경우, 대표적인 참여사례로서 ‘북한인권법’ 제정을 들 수 있다. 호로위츠와 같은 네오콘 학자들과 근본주의적 기독교들로 대표되는 북한인권문제를 다루는 일부 시민단체들이 북한인권을 꾸준히 문제제기하자, 하원의 샘 브라운백 의원 등이 이를 받아 의회에서 공청회와 위원회를 개최해 여론을 수렴한 후, 하원과 상원에 결의를 거쳐 북한인권법<sup>52</sup>을 입법화(2004년)하였다. 이는 대표적인 참여 사례이다. 반면에 중국

<sup>52</sup>-북한인권법(North Korean human Right Act of 2004)은 대북한 인권공세를 강화하고 탈북자의 미국명명 허용을 재확인하는 내용으로 되어있다. 이 법은 2004년 3월 집 리치 등 하원의원 9명이 상정한 후 7월 하원을 통과했으며 9월에 상원을 통과하였다.

은 정치적으로 민감한 사안에 대해서는 시민단체들이 독자적 활동을 하지 못하도록 통제하고 있기 때문에, 참여성에 있어 제일 낮은 수준을 기록한 것으로 보인다.

참여성	남	북	미	일	중	러	평가
주요 이해당사자 참여 허용	0.5	0.5	1	1	-2	0	
참여의 방식: 공청회, 위원회 등	1	0	2	2	-2	0	
소수파 참여 허용	0	-2	1	-1	-2	-1	
새로운 참여집단 지속적 모색	0.5	-2	1	-1	-2	-1.5	
정책결정 과정에의 영향 유무	0	-2	1.5	2	-1.5	0	
결정 내용의 피드백	1	-2	1.3	2	0	-0.5	
평균(총 계)	0.5 (3)	-1.4 (-8.5)	1.3 (7.8)	0.8 (5)	-1.6 (-11)	-0.5 (-3)	

#### (4) 네트워크 : 일·북·미·중·남·러

북핵문제 해결을 위한 국내 네트워크 정도는 일본(1.7)- 북한(1.4)- 미국(1.2)- 중국(0.7)- 남한(0.4)-러시아(-1.5) 순으로 나타났다. 일본의 경우, 북한에 납치된 것으로 알려진 17명(해외납치 포함할 경우 총 70여명으로 추정)의 가족들이 ‘납치자 모임’ 위원회를 만들고, 지난 5년 사이에 약 400회 이상의 항의모임을 전국적 차원에서 지속적으로 진행시켰다. 그리고 2005년에 들어와서는 그 활동 폭을 국제사회로 확장시켜 세계 각국의 피랍자 가족을 찾아다니며 연대를 확장하고 있다. 그리고 이를 통해 대북한 및 일본정부에 대한 압박의 강도를 더욱 높이고 있다. 한편 북한의 경우 높은 정도의 네트워크를 보여주는 데, 이는 당 선전선동부와 정부의 통제 속에서 관변언론과 유사시민단체들이 활동을 전개하는 데 기인하는 것으로 보인다.

네트워크	남	북	미	일	중	러	평가
행위자들 간의 네트워크	0.3	2	1.3	1.3	0.7	-2	
성공적인 네트워크 행위자	0.7	1	1	2	0.7	-2	
네트워크의 주된 통로 (인적 교환, 정보 교환, 지원)	0	1.3	1	1.3	0.7	-1	
네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통	0.7	1	1.3	2	0.7	-1	
평 균(총 계)	0.4 (1.7)	1.4 (5.3)	1.2 (4.6)	1.7 (6.6)	0.7 (2.8)	-1.5 (-6)	

(5) 분권화 : 미·일·남·러·북·중

국내 거버넌스의 분권화 정도는 미국(1.5)- 일본(0.8)- 남한(0.5)- 러시아(0.1)- 북한(-0.9)- 중국(-1) 순으로 평가되었다. 역시 미국의 경우는 연방제적 정치제도의 특징과 오랜 기간의 민주주의 경험으로 인해 북핵 문제 해결과정에서도 상당히 높은 분권화 실태를 보여주고 있다. 일본의 경우 또한 1980년대 이후 분권화가 국내정치제도적 차원(7할 자치, 3할 지원)에서 이뤄지고 있는 데, 마찬가지로의 양상이 북핵문제 대응과정에서도 나타나고 있다. 반면에 중국의 경우에는 모든 지표에 있어서 부정적인 상태인 것으로 평가되었다. 이는 중국이 급속한 경제발전에도 불구하고, 상당한 내부 문제를 갖고 있음과 더불어 일당독재를 지속하고 있는데 기인하는 것으로 보인다.

분권화	남	북	미	일	중	러	평가
중앙과 지부의 수평적 관계	1	-1.5	1.5	2	-1.5	-1.5	
업무분권화	1	0	1.5	2	-0.5	1	
정책결정절차 분권화	0.5	-1	1.5	0	-1.5	0.5	
지도부의 주기적 교체	-0.5	-1	1.5	-1	-0.5	0.5	
평 균(총 계)	0.5 (2)	-0.9 (-3.5)	1.5 (6)	0.8 (3)	-1 (-4)	0.1 (0.5)	



(6) 효용성 : 미·남·일·중·북·러

효용성에 있어서는 미국(1.4)- 남한(0.5)- 일본(0.4)- 중국(0.1)- 북한(0)- 러시아(-1)로 평가되었다. 미국의 경우, 참여성에 반영되었던 시민단체들의 활발한 활동이 효용성 차원에서도 적극적으로 영향을 미친 것으로 나타났다. 이 같은 시민단체들의 활동과 정부의 책임있는 민주주의적 활동으로 인해 다른 나라들과는 다른 수준의 효용성을 과시할 수 있게 된 것으로 판단된다.

반면에 일본의 경우 시민단체들은 상당 수준의 효용성을 보여주고 있으나, 정부가 북핵문제와 피랍인 문제에 대해 관심은 많으나, 이들 시민단체들을 관리하는 안하는 정책기조에 서있기 때문에 낮은 수준의 효용성을 기록하게 된 것으로 추정된다. 러시아는 역시 북핵문제 자체에 대해 유관국들 가운데 상대적으로 가장 덜 민감한 이해관계를 갖고 있기 때문에, 효용성에 있어서 제일 낮은 수준에 처하게 된 것으로 볼 수 있겠다.

효용성	남	북	미	일	중	러	평가
각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자로서의 정부의 역할 수행	0	2	1	0	2	-2	
각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	1	2	1	0	-1	-2	
행위자들 중 특정 행위자가 일반 규칙 제공 역할의 역할 수행	0	-2	2	1	0	0	
행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	1	-2	1.5	2	-1.5	0	
평균(총 계)	0.5 (2)	0 (0)	1.4 (5.5)	0.4 (3)	0.1 (-0.5)	-1 (-4)	

## VI. 결 론

이상의 연구와 논의를 정리해 볼 때 다음과 같은 잠정적 결론에 우리는 도달할 수 있다.

첫째, 북핵문제 해결을 위한 국내거버넌스 구축실태는 자율성(1.6) - 전문성(1.3) - 참여성(0.5) - 분권화(0.5) - 네트워크(0.4) - 효용성(0.3) 순으로 평가되었다. 북핵문제에 대한 우리정부와 언론 및 시민단체들의 자율성과 전문성은 상당히 높은 것으로 나타났다. 1990년대 초반에 있었던 1차 북핵위기와 국내 민주화로 인해 북핵문제에 대한 지식과 이를 다룰 수 있는 정부·언론·시민단체 등 모든 주체들의 역량이 제고된 데 기인하는 것으로 보인다. 그러나 특정언론과 일부 시민단체에 대한 정부의 배제와 정부·언론·시민단체 모두에게서 왕왕 나타나는 이데올로기적·독선적 태도는 네트워크와 효용성 차원에서 문제를 야기하는 것으로 분석되었다. 결국 북핵문제 해결을 위한 국내거버넌스가 보다 높은 정도로 구축되기 위해서는 관용과 공존의 논리가 좀 더 확산·정착되어야 하는 것으로 생각된다. 북핵문제에 대한 국내 거버넌스 각 주체들의 실력이 문제가 아니라, 주체 상호간의 태도가 문제로 드러났기 때문이다.

둘째, 핵문제 해결 국내거버넌스와 관련해 각국별 상태를 정리해 볼 때, 미국은 전반적으로 높은 수준을 보여주었다. 미국은 전문성·참여성·분권화·효용성 등 4부분에서 1위를 차지하였다. 역시 미국의 민주주의 발전정도가 거버넌스 구축에도 그대로 반영된 것이라 할 수 있겠다. 남한은 자율성에 있어 가장 높은 순위에 자리하였다. 이는 남한의 민주화와 역동적 사회상황이 반영된 것으로 보인다. 일본은 네트워크 부문에서 가장 잘 가동하고 있는 것으로 나타났다. 이는 피랍자문제와 일본인처문제가 일본 서민들의 문제라 할 수 있기 때문에, 풀뿌리 시민단체가 활성화되어 있는 일본 사회에서 이슈화된 데 기인하는 것이라 하겠다.

반면에 중국과 러시아는 공동 최하위에 자리하였다. 중국은 자율성·참여성·분권화에 있어 가장 낮은 순위를 기록하였고, 러시아는 전문성·네트

워크·효용성에 있어 가장 바닥에 처하였다. 이같은 평가는 중국이 불안정한 공산국가이기 때문에 거버넌스에 소극적일 수밖에 없음을 반영하는 것으로 보이고, 러시아는 사실상 북핵문제에 대해 가장 관심도가 떨어지는 국가임을 반영하는 것으로 보인다.

한편 북한의 경우, 전문성과 네트워크 부문에 있어 각각 2위에 자리하였고, 자율성과 참여성·분권화·효용성에 있어서는 모두 5위에 위치하였다. 전자는 북핵문제가 북한의 생존문제와 연계되어 있기 때문에 전문적 대응과 국민적 대응이 전개된 데 기인하는 하는 것으로 보인다. 그러나 4개 부문에서 5위에 자리한 것은, 북한이 수령제 독재공산체제이기 때문에 민주화 정도와 유기적 관계에 있는 이들 부문에서 낮은 수준에 머물 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

한편 남한은 유관국들과 비교할 때, 자율성에서는 1위, 효용성(2), 참여성(3)·분권화(3), 전문성(4), 네트워크(5) 순으로 나타났다. 아직도 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해 노력해야 할 부분들이 매우 많음을 시사한다. 특히 네트워크 부문이 상대적으로 제일 낮은 위치에 자리한 점은 비록 정부가 많은 노력을 전개한다 할지라도, 배제와 불신이 사회전반에 자리잡게 될 경우 그 노력이 무산될 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 따라서 한반도 평화체제 거버넌스 구축의 일환으로 북핵문제 해결을 잘 해결하기 위해서는 남한은 다음과 같은 새로운 노력들을 적극 검토·추진하는 것도 필요하다.

하나는 먼저 네트워크를 활성화하기 위한 방도로서, 정부가 배제의 원칙을 포기해야 하는 것은 물론이거니와, 시민단체들도 정부와의 유기적 협조에 더욱 노력하는 것이다.

둘은 정부 당국자와 언론 간의 상호존중과 이해의 틀을 만드는 것이다. 북핵 문제 접근과정에서 정부는 주류 언론이나 비주류 언론 모두의 비판을 사는 경우가 많았다. 정부는 북한 핵문제를 해결하고 6자회담을 성공적으로 끌고 가기 위해 북한도 설득하고 미국 측에도 이해를 구해야 하는 입장이다. 주류 언론은 ‘공정성’을 상실한 채 모든 사안에 대해 비판과 비

난으로 정부는 공격 대상으로 삼고, 비주류 언론은 또한 정부의 정책 추진 의지와 능력에 회의적이다. 이러한 상태를 극복하기 위해 정부-언론 간의 상생적이고 협력적인 관계 즉, 거버넌스가 창출되어야 한다. 북핵 문제 해결과 6자회담의 과정에 정부는 충분한 설명과 해명을 통해 협조를 당부할 수 있다.

셋은 시민단체들이 각국 NGO 및 시민단체들과의 연대활동을 적극 모색해야 하고, 정부는 국제기구들과의 협력활동을 적극 진행해야 할 것이다.

넷은 한반도문제가 점점 국제적 이슈로 부각됨으로써 우리 민족의 주체적 해결역량을 넘어설 가능성이 있음을 유념하여 남북한 시민단체간의 평화연대를 보다 적극적으로 추구하는 문제도 적극 검토한다. 물론 북한은 이를 상·하층부 통일전선 차원에서 활용하려고 나설 것이므로, 이를 현명하게 넘어설 수 있는 대안도 함께 만들면 더욱 좋을 것이다.

다섯은 일반적으로 미국의 정책결정과정에서 Think Tank의 영향력은 큼에도 불구하고, 유독 한반도문제에 대한 미국정부의 정책결정과정에서 Think Tank가 미치는 영향이 아직도 상대적으로 미약한 점을 고려해서, 우리의 Think Tank와 미국의 Think Tank와의 유기적 협력관계를 더욱 강화·확대하도록 적극 노력하는 것이 필요하다.



동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사:  
NEACD와 CSCAP을 중심으로

제 4 발표

전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)



# 제I장. 서론

## 1. 연구 목적과 내용

한반도를 둘러싼 “동북아”는 지역적으로 남북한 평화변영에 직접적인 영향을 미치는 구조적인 환경이며, 동북아의 “안보”는 한반도의 평화변영을 실현하는 데 있어서 중추적이자 최종적인 역할을 담당해야 할 분야이다. 이와 함께, 냉전 종식 이후 지구화, 정보화 및 민주화의 확대·심화 현상에 부응해서 안보 분야에서도 논의의 범위가 양자·다자·국제 등으로 다층화되고 다루는 의제가 세분화되면서, 참여자와 행위자가 다양화되는 “거버넌스” 현상이 나타나고 있음에 주목하고자 한다.

21세기의 국제안보질서는 냉전시대의 자력구제원칙에 의거한 개별국가적 안보에서 탈피, 다자안보대화과 상호협력에 의거한 “협력안보”(cooperative security)를 통해서 안보를 달성하고자 하는 노력이 강화되는 추세를 보이고 있다. 상호협력과 제도에 의해 보다 견고한 안보를 달성하고자 하는 다자안보의 관점에서 볼 때, 협력안보의 원칙에 기초한 다자안보대화는 안보질서를 평화적이고 안정적으로 규율하고 관리하면서 궁극적으로 “안보공동체”(security community)의 실현을 지향한다고 할 수 있을 것이다. 21세기의 새로운 안보환경을 구성하는 주요 요인의 하나가 거버넌스의 강화라는 점을 고려할 때, 한반도 더 나아가 동북아의 평화변영을 이루기 위해서는 정부 차원의 노력뿐만 아니라 비정부 차원의 협조와 지원도 필수 불가결한 요소이므로, 안보 분야에서의 거버넌스 공고화는 역내 평화변영의 토대이자 기본 조건이라고 할 수 있을 것이다.

동북아에서 다국적 협력은 기회와 역사의 측면에서 유럽에 비해 훨씬 일천하며, 이러한 현상은 변화에 저항하려는 속성이 강한 안보 분야에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 그러나 본 연구는 다자안보대화가 한반도와 동북아의 평화변영을 이루는 데 중요한 단초가 될 수 있다고 판단하고, 다자안보협력을 위한 동북아의 여건이 열악함에도 불구하고 역내의 안보 증진을 목표로 두 가지 중요한 다자안보제도가 지속적으로 발전되



어왔음에 주목한다. 첫 번째 다자대화는 지난 1993년 10월에 창설되어 남북한과 주변 4강이 참석하면서 동북아의 안보증진 문제를 논의하고 있는 “동북아 협력대화”(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)이고, 두 번째는 1994년 6월 창립 이래 아·태 지역 차원에서 21개국이 참여해서 안보협력 문제를 논의하고 있는 “아·태 안보협력이사회”(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)이다. NEACD는 주로 동북아에 국한된 대화인 반면에 CSCAP은 아·태지역을 대상으로 하고 있으나 동북아를 주요 지역으로 포함하고 있다.

동북아 평화변영의 관점에서 볼 때, 다자안보대화는 아직도 역사적 갈등을 안고 전략적 경쟁관계를 형성하고 있는 역내 국가들이 일방적인 국익추구 보다는 상호 협력과 조율을 통해서 공동의 이익을 도모하는 장이라는 점에서 그 의미를 과소평가할 수 없다고 본다. 다자안보대화는 현재의 역할이 그다지 크지 않을 지라도 지역 안보협력을 위한 미래의 가능성을 보여주는 것임과 동시에 한반도의 평화변영으로 나아가는 길을 여는데 순기능을 할 것으로 기대된다. 즉 다자안보대화가 한반도와 동북아를 평화변영이라는 중착역으로 이끌기에는 시간과 노력이 필요할 것이지만, 하나의 단초이자 귀중한 계기라는 점은 부인할 수 없을 것이다.

거버넌스의 관점에서 볼 때, 비정부 차원의 다자안보대화는 정부가 아닌 민간 안보전문가들이 중심이 되어 안보증진 문제를 논의하는 장이라는 점에서, 안보분야에서 “지역 거버넌스”(regional governance)를 형성하고 발전시켜 나가는 중요한 장치라고 할 수 있다. 특히 민간 안보전문가 중심의 다자안보대화는 그 자체가 공식적인 제도로서 안보 거버넌스의 한 요소이며, 다자안보대회와 직간접적인 연관을 맺고 있는 다양한 행위 주체들 사이에 파트너십을 구축하고 네트워크를 형성함으로써, 지역차원의 안보 거버넌스를 형성하는 데 중요한 매개체이자 기회의 장이라는 의미를 갖고 있다. 다자안보대회를 중심으로 형성되는 안보 거버넌스는 행위주체를 기준으로 분류한 거버넌스의 세 종류(국가중심, 시장중심 및 시민사회중심) 가운데 국가주도형 의제인 안보분야에서 시민사회중심적

인 요소가 가미된 절충형 거버넌스로 파악할 수 있을 것이다.

한편, 동북아 다자안보대화의 중요성은 바로 역내의 전문 지식인들이 모여서 의견을 교환하고 문제를 토의하며 공동의 해법을 모색함으로써, 다자안보대화가 전문 지식인을 규합하는 건설적인 무대로써의 역할을 하고 있다는 사실이다. 즉 다자안보대회는 한반도와 동북아의 평화변영을 위한 거버넌스를 제도화하는 데 있어서 역내 각국의 안보분야 전문 지식인들이 서로의 의견을 모으고 이를 각국의 정책에 반영하도록 하는 기회의 장이자 일종의 인지공동체의 활동무대라고 할 수 있다. 인지공동체는 거버넌스의 주요 개념 가운데 ‘파트너십’과 ‘네트워크’의 개념에 부합하는 것으로서, 전문지식인이 각국의 안보정책 수립의 중요한 파트너로서 역할을 할뿐만 아니라 전문지식인 사이에 그리고 전문지식인과 다른 행위 주체들간에 네트워크를 형성하고 상호 교류와 협력을 추진함으로써 안보 거버넌스의 내실화 및 영향력 확대를 도모할 수도 있다.

요약하면, 본 연구는 남북한 평화변영의 제도화라는 시대적인 요구와 다자협력과 대화에 의한 안정과 안보의 달성이라는 국제적인 추세 그리고 각국의 안보정책의 수립과 집행과정에서 안보에 관련된 다양한 행위 주체들의 참여와 역할 증대, 즉 안보 거버넌스의 저변 확대라는 세계적인 흐름에 부합하기 위해서, 동북아의 지속가능한 평화와 변영의 단초가 될 수 있는 동북아 다자안보대화를 주제로 거버넌스의 관점에서 심층적인 연구를 수행하고자 한다. 본 연구는 동북아에서 진행되고 있는 양대 다자안보대화인 NEACD와 CSCAP을 중심으로 한·미·중·일 4개 국가의 다자안보대화 거버넌스의 실태를 조사하고 (1차년도), 그 결과를 토대로 동북아의 기존 다자안보대화의 거버넌스를 활성화하기 위한 새로운 정책방안을 마련하며 (2차년도), 이를 토대로 새로운 다자안보대화 거버넌스를 형성하고 공고하게 제도화하기 위한 종합적인 추진전략을 제시하고자 한다 (3차년도). 동북아의 평화변영이 한반도 평화변영의 중요한 외적 결정 요인이고, 다자안보대화가 동북아 지역차원의 안보 거버넌스의 주요 요소임을 고려할 때, 본 연구는 안보분야에서의 ‘파트너십’ 구축과 ‘네트워크’

형성이라는 측면에서 다자안보대화를 중심으로 한 거버넌스의 실태를 파악함으로써, 대주제인 ‘한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사’에 관한 연구의 중요한 세부 연구과제가 될 것이다.

제1차년도인 2006년에 본 연구는 동북아에서 진행되고 있는 다자안보 대화로서 상당한 경험과 역사가 축적되어 있는 제도인 NEACD와 CSCAP를 중심으로 한·미·중·일 네 나라의 다자안보대화 거버넌스에 대한 실태조사를 진행하고자 한다. 두 가지 다자안보대화 모두 민간 안보전문가들이 주로 참석하는 “비정부 회의”(Track 2)이지만 정부 관료들도 개인자격으로 참석해서 의견을 교환함으로써, 민간 전문가들의 의견이 각국 정부에 직·간접적으로 전달되고 영향을 미치는 소위, “준정부간 회의”(Track 1.5)의 성격도 갖고 있다. NEACD와 CSCAP에 개인 자격이나마 정부 관료들이 참석한다는 것은 동북아 각국의 안보분야 전문지식인과 해당 정부 간에 부분적이긴 하지만 거버넌스의 매카니즘이 작동하고 있다는 것을 의미한다.

다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대화를 둘러싸고 참여국간에 형성되는 국제정치적 거버넌스와 해당 대화에 참여하는 나라별로 국내적으로 구축되는 거버넌스로 구분할 수 있을 것이다. 하지만 제1차년도 과제인 본 연구의 주된 관심은 후자에 두어져 있다. 즉 NEACD와 CSCAP를 둘러싸고 한·미·중·일 네 나라 사이에 형성되는 국제적 거버넌스보다는 각 나라별로 두 다자안보대화의 국내적 거버넌스가 어떻게 구축되어 있는지 그 실태를 파악하고, 한반도 평화변영의 거버넌스 구축에 도움이 될 수 있는 교훈을 찾고자 한다. NEACD와 CSCAP가 창설된 이후 지금까지 미국의 책임연구기관이 주도적으로 회의를 조직하거나 (NEACD) 회원국들의 사실상의 합의제로 진행되어 왔다(CSCAP)는 운영상의 특성을 감안할 때, 거버넌스 차원에서 두 다자안보대화에 참여하는 국가간의 관계를 분석하고 이를 바탕으로 국제적 거버넌스를 강화하는 데는 한계가 있다. 따라서 다자안보대화에 참여하는 각국의 국내 거버넌스의 실태를 살펴보고, 이를 바탕으로 한국의 국내 거버넌스 및 한국을

중심으로 다른 국가 행위자들과의 거버넌스를 확대함으로써 다자안보대화의 3단계 회의과정 전체를 통해서 한국의 국익을 극대화하는 방안을 찾는 것이 본 연구의 주된 관심사항이다.

그러나 각국의 주요 행위자들이 다른 국가의 주요 행위자들과 개인적으로 혹은 그룹 차원에서 공식적, 비공식적으로 상당한 관계를 맺고 있다는 점을 고려해서, 주요 행위자들 간에 형성되는 국제적 차원의 네트워크 거버넌스의 관점에서 조사·분석하였다. 또한 다자안보대화 본부의 총괄적인 대화 운영방식이 각국별 지부와 갖는 관계도 국제적 차원의 거버넌스의 중요한 고려 요소라고 판단되어, 이 관계가 어느 정도 합리적으로 설정되고 제도화되어 있는가 하는 실태도 조사하였다. 즉 NEACD와 CSCAP에 참여하는 국제적 차원의 거버넌스는 각국의 주요 행위자들이 어떻게 연계되고 네트워크를 형성해서 다자안보대화에 어떤 역할을 하고 있는가 하는 실태와 다자안보대화의 총괄적인 운영방식이 어느 정도 제도화되어 있는가를 분석하고자 하였다.

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 먼저 제I장에서는 연구의 목적과 내용을 설명하고 동북아의 안보적 특성을 검토하면서 거버넌스의 관점에서 다자안보대화가 갖는 의미를 분석하였다. 제II장에서는 다자안보대화 거버넌스의 실태를 측정할 수 있는 틀과 지표를 개발하였다. 다자안보대화 거버넌스의 틀을 이슈영역과 주요 행위자 그리고 정책 결정 과정과 역할로 구분해서 살펴보고, 다자안보대화 거버넌스의 지표를 참여성, 전문성, 자율성, 효과·효율성, 국내적 네트워크, 분권화, 국제적 네트워크 및 제도화의 8개로 설정하였다. 제III장에서는 한·미·중·일 네 나라 별로 각국이 NEACD와 CSCAP 회의에 참여하는 현황을 살펴 보았다. 제IV장에서는 제II장에서 제시한 다자안보대화 거버넌스의 틀과 지표를 바탕으로 NEACD와 CSCAP에 참여하는 한·미·중·일 네 나라의 다자안보대화 거버넌스 실태를 조사하였다. 각국 별로 10여 명의 전문가를 선정하여 8개 지표별로 설문조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 NEACD와 CSCAP 별로 각국의 다자안보대화 거버넌스 실태를 분석하

였다. 마지막으로 제V장에서는 각국별 다자안보대화 거버넌스 실태를 비교해서 종합적으로 정리하였고, 다자안보대화 거버넌스 실태조사가 한반도 평화변영 거버넌스 구축에 주는 시사점과 각국 별로 다자안보대화가 해당국가의 안보정책에서 하는 현재의 역할과 미래의 가능성을 도출하였다.

한반도와 동북아의 평화변영 내지는 안보공동체 형성에 관한 기존의 연구는 한반도를 포함한 동북아에서 평화변영이 제도화되어야 한다는 필요성은 인식하고 있으나, 대부분 거시적인 차원에서 실태를 파악하고 대강의 정책방향을 제시하는 수준에 머물고 있다. 이에 비해, 본 연구는 보다 구체적이고 현실적인 정책대안을 마련하기 위해서 연구의 초점을 한반도의 평화변영 거버넌스 형성에 중요한 역할을 할 수 있는 동북아 역내의 다자안보대화에 맞추고 있으며, 이를 중심으로 현재까지 형성된 거버넌스의 실태를 조사하고, 앞으로 지역차원의 안보 거버넌스를 활성화하는데 필요한 정책적 시사점과 교훈을 도출하고자 하였다. 본 연구가 미래지향적인 동북아의 비전을 갖고서 역내의 다자안보대화를 활성화함으로써 공동의 평화정체성을 구축하고 한반도 평화변영의 거버넌스를 제도화하기 위한 정책방안을 개발하는 데 중요한 정책적, 학문적 자료가 될 것으로 기대한다.

## 2. 동북아의 안보적 특성

냉전이 종식된 지 20년이 다 되어가지만 동북아의 안보는 그다지 안정적이지 못하다. 역내 국가들은 아직도 전쟁의 상흔과 상대방에 대한 적대감을 갖고 있고, 냉전기간 중 미·소의 경쟁에 가려서 그 모습을 드러내지 않았던 전통적인 분쟁들이 지역의 평화와 안정을 위협하고 있기 때문이다. 특히 관련국 간의 역사적으로 뿌리 깊은 영토분쟁은 탈냉전 이후에 새롭게 부각되고 있는 중요한 문제이다.

이런 배경 속에서, 동북아는 경제력과 군사력이 상승작용을 일으키면서

변화하는 가운데 평화와 불안, 신뢰와 불신이 혼재하면서 아직 안정된 질서를 뿌리내리지 못하고 있다. 동북아는 세계 1, 2위의 경제규모를 갖고 있는 미국과 일본, 그리고 지속적인 경제성장에 힘입은 중국의 군사력 증강이 충돌하는 지역이며, 2001년도 국방비 지출액을 기준으로 할 때 세계 12위의 군사비 지출국 가운데 5개 나라가 포함된 지역이다.<sup>1</sup> 또한 세계 10대 무기수출국 가운데 3개 국가가 동북아에 속해 있다.<sup>2</sup> 북한의 대량살상무기 개발도 지역의 안정을 크게 해치는 요인이다. 동북아가 세계에서 가장 막강한 군사력이 집중되어 있는 지역이기 때문에 대규모 전쟁의 가능성이 가장 큰 지역이라는 평가도 있는데, 미국의 21세기 국가안보위원회는 21세기의 새로운 세계질서를 조망하면서 동북아를 다음과 같이 정의했다.

아시아, 특히 동북아시아는 세계가 대규모 전쟁을 목격할 가능성이 가장 높은 지역이다. 동북아는 강대국 간의 심각한 영토분쟁이 존재하고, 군사력의 사용이 지역의 균형을 변화시킬 수 있으며, 지역균형의 변화가 불가피하게 전 세계에 영향을 미칠 수 있는 유일한 지역이다.<sup>3</sup>

지역차원의 평화문화 조성에 선도적인 역할을 해온 지역은 역시 유럽이라고 할 수 있다. 유럽과 동북아를 비교해 보면 동북아에서 평화문화 조성을 어렵게 하는 여러 가지 요인이 드러난다. 우선 두 지역은 지정학적 여건에서부터 크게 다르다. 또한 동북아의 경우 정치제도, 문화, 인구, 종교, 영토, 경제력, 과학기술 수준 등 여러 측면에서 역내 국가들 간의 차이가 유럽에 비해 훨씬 크다고 할 수 있다. 아울러 한반도가 냉전시대의 대결양상

1- 미국(1위), 러시아(2위), 일본(4위), 중국(7위), 한국(12위) 등이다. Elisabeth Skons, *et al.*, "Military expenditure," *SIPRI Yearbook 2002* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 235.

2- 예를 들어, 1997~2001년까지의 주요 재래식 무기 수출액을 1990년 가격기준으로 볼 때, 미국이 약 4,500억불(1위), 러시아가 약 170억불(2위), 중국이 약 16억불(9위)을 수출했다. Bjorn Hagelin, *et al.*, "International arms transfers," *SIPRI Yearbook 2002*, pp. 376-377.

3- The United States Commission on National Security/21st Century, *New World Coming: American Security in the 21st Century*, September 15, 1999, p. 70.

을 그대로 간직하고 있으며 일본과 러시아가 영토분쟁의 불씨를 안고 있는 등 국가간 갈등요인이 상존하고 있다. 즉 동북아 지역은 역내 각국들 간에 이질적인 요소가 많을뿐 아니라 전통적인 갈등요인까지 내포하고 있다. 국민국가의 주권이 약해지는 현상과 그에 따른 지역주의의 대두 현상이 나타나는 유럽과 달리, 동북아에서는 민족주의의 과잉 현상이 확산되어 있다는 것도 중요한 특징이다. 동북아에서 국가주도 형태의 민족주의가 근대 국민국가를 형성하는 힘이자 이를 유지하는 동력이었음을 부인하긴 어렵지만, 민족주의의 상대적 과잉은 역내 국가 상호간에 신뢰를 높이고 진정한 교류와 협력을 방해하는 부정적인 결과도 초래했다.<sup>4</sup>

동북아는 또한 유럽에 비해 다자간 안보협력이 발달하지 못한 지역이다. 유럽에서는 집단안보기구인 “북대서양조약기구”(North Atlantic Treaty Organization: NATO)와 “서부유럽연합”(Western European Union: WEU), “유럽안보협력회의”(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE), “유럽안보협력기구”(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) 등을 통해 다자간 협력을 추진해 왔다. 이에 비해 동북아에는 역내의 안보적인 갈등 요인들을 흡수할 수 있는 정부차원의 다자간 협의기구가 제도화되어 있지 않다. 한반도 평화체제 문제를 다룬 4차회담이 1990년대 중반 출범했다가 사실상 폐지된 상태이고, 당면 현안인 북핵문제 해결을 위한 6차회담 역시 답보상태에 놓여 있다. 6차회담이 북핵문제를 성공적으로 해결하고 동북아 안보문제를 다루는 공식기구로 발전한다면 최초의 정부간 다자안보기구가 될 수 있을 것이다. 아태지역 차원에서 볼 때, 1993년에 안보문제 등 역내 국가들의 관심사항을 논의하기 위해 아세안지역포럼(ARF)이 설립되었다. 그러나 참여국가의 수가 많고 지역이 광범위하며 이해관계가 다양하다는 점을 감안할 때, ARF는 동북아 지역의 민감한 문제를 논의하기에 적합한 기구라고 볼 수 없다. 동북아의 다자안보 문제는 주로 NEACD나 CSCAP과 같은 비정부

---

4. 이진영, “아이덴티티 정치와 동북아 지역 협력,” 『한국과 국제정치』, 제17권 제1호 (2001), pp. 201-202.

차원에서 논의되어 왔다.

동북아 내지는 동아시아에서 제도적 차원의 공식적인 협력이 미약한 이유에 대해서 많은 논의가 있어 왔다. 한 연구는 유럽의 기준으로 아시아를 바라볼 때, 한 가지 간과하기 쉬운 점은 아시아의 제도는 유럽에 비해서 덜 조직적이고 덜 관료적이며 눈에 잘 띄지 않지만 목적을 이루는데 유럽의 공식제도와 마찬가지로 유효하다는 점을 지적하고 있다.<sup>5</sup> 유럽이 강력한 기구 설립에 가치를 두는 반면에 아시아는 개인적인 접촉과 상호신뢰에 기초한 네트워크를 구축하는데, 이는 직접적인 대치를 피하고 체면을 중시하는 아시아적인 행동문화의 특징을 반영한 것이라는 분석도 있다.<sup>6</sup> 이와 같은 아시아식의 비공식 제도화는 동아시아의 경제협력 분야에서도 잘 나타나고 있다.<sup>7</sup> 한편, 아시아 국가들의 공식적인 제도화에 대한 반감은 합의를 강조하는 문화적 전통뿐만 아니라 과거 식민통치의 경험 때문이라는 분석도 있다.<sup>8</sup> 즉 아시아에서 유럽 스타일의 공식적인 제도를 보기 어려운 것은 식민시대를 경험하면서 국가주권에 대한 인식이 강화되었기 때문이라는 것이다.<sup>9</sup> 예를 들어, 1955년 인도네시아 반둥에서 열린 아시아·아프리카 회의에서 관료적인 지역협력을 하지 않기로 결정한 이유도 이러한 협력이 신생독립국들이 어렵게 얻은 주권을 손상하는 일이 있어서인 안된다는 인식이 강했기 때문이라고 한다.

아시아에서 공식적인 다자제도를 발견하기 어렵다는 위의 분석이 타당성을 갖는다고 하더라도 현재는 세계화·정보화·민주화가 급속하게 진행되고 있는 21세기라는 점을 인식해야 한다. 과거의 쓰라렸던 식민지 경험

---

5-Aaron Friedberg, "Will Europe's past be Asia's future?," *Survival*, vol. 42, no. 3, Autumn 2000, pp. 152-153.

6-ishore Mahbubani, "The pacific impulse," *Survival*, vol. 37, no. 1, Spring 1995, pp. 117-118.

7-최영종, "비교지역통합 연구와 동아시아의 지역협력," 『국제정치논총』, 제40집 1호 (2000), pp. 57-75.

8-Michael Haas, *The Asian Way of Peace: A Story of Regional Cooperation* (New York: Praeger Publishers, 1989).

9-Amitav Acharya, "Will Asia's past be its future?," *International Security*, vol. 28, no. 3, Winter 2003/04, p. 159.



시대는 이미 두 세대가 넘게 지나갔고, 아시아적인 비공식적 문화패턴도 세계화의 추세를 거부할 수는 없기 때문이다. 또한 21세기의 아시아 역시 안보에 관련된 분야에서 역내 각국의 공동의 관심영역이 점차 확대되고 있다. 인권, 테러, 마약·위폐·돈세탁·인신매매 등 초국가적 범죄 등에 대해서 공동의 이익을 도모하고 실현할 가능성이 높아지고 있는 것이다. 따라서 동북아 역내 국가들이 이러한 탈근대적인 문제를 해결하는 데 성공하고 협력의 문화와 실질적인 제도를 창출해낼 수 있다면, 역내 국가들의 불신해소와 관계개선에 기여함으로써 21세기형 문제의 해결 노력이 20세기형 현안 해결에도 건설적인 기여를 할 수 있을 것이다. 현재와 미래의 현안에 대한 다자협력을 통해서 과거의 문제를 해결한다는, 소위 “역 확산효과”(reverse spillover effect)를 기대할 수 있는 것이다.<sup>10</sup>

이미 아시아에서는 지역적인 규범의 공유와 경제적인 상호의존 그리고 점증하는 제도적인 연계를 통해서 안보를 달성할 수 있는 능력이 높아지고 있다.<sup>11</sup> 초국가적 범죄 행위에 대한 공감대로 넓어지고 있으며, 이를 방지하기 위한 일련의 협의도 진행되고 있다. 이런 점들을 고려할 때, 동북아에서 안보문제를 논의하고 협력하기 위한 다자안보대화가 진행되고 있다는 것은 놀라운 일이 아니다. 앞으로 이 지역에서 안보와 경제 등 각 분야에서 상호 이해와 협력에 기초한 더 견고한 다자제도들이 탄생할 것으로 예상된다. 즉 현재 진행되고 있는 다자안보대화의 역할이 미약할지라도, 시간이 흐르면서 그 현실적인 타당성과 적합성 그리고 각국의 호응은 더 높아지게 될 것이며, 여기에 다자안보대화의 중요성이 있는 것이다.

### 3. 다자안보대화와 거버넌스

글로벌 거버넌스에 대한 논의가 확대·발전하면서 안보문제에도 일정한

<sup>10</sup>- 전재성, “21세기 반테러 안보 거버넌스의 형성과 동아시아 안보구조의 변화,” 2005년도 국제정치학회 연례학술회의 발표논문, p. 3.

<sup>11</sup>- Amitav Acharya, “Will Asia’s past be its future?,” p. 150.

영향을 미치고 있다. 안보는 변화에 저항하는 속성이 강한 가장 보수적인 분야이고, 국가의 독점적 권한이 타협되기 어려운 영역임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고, 냉전 종식 이후 가속화되고 있는 거버넌스의 기본적인 현상, 즉 세계화·정보화·민주화의 흐름에 부응해서 안보 문제를 거버넌스의 관점에서 해석하거나, 더 나아가 일정부분의 안보현안에 대해서 종래의 국가중심적 접근에서 탈피, 다양한 행위자의 참여와 네트워크의 구축을 통한 문제해결 방식이 제의되고 있기도 하다. 한 연구에서는, 이러한 흐름을 “안보의 세계화”(globalization of security) 혹은 “안보의 글로벌 거버넌스”(global governance of security) 현상이라고 칭하고 있다.<sup>12</sup>

글로벌 거버넌스의 논지는 국제정치학의 신자유주의 및 구성주의의 논지와 그 맥락을 같이하고 있다. 신자유주의는 신현실주의의 여러 가정들, 예를 들어, 합리적 이기주의자로서의 국가의 성격과 무정부상대적 조직원리의 가정을 수용한 상태에서 국가간 상호이익의 존재를 인식하고, 이를 실현하는 데 필요한 거래비용의 감소를 국제제도가 담당해 줌으로써 배반의 문제를 해결하고 국제제도의 창출을 기대할 수 있다고 본다.<sup>13</sup> 즉 국제제도가 불확실성을 줄이고 거래비용을 감소시킴으로써 협력을 촉진하고 지속시킬 수 있다는 것이다. 신자유주의 이론은 국제체제를 논하면서 원칙과 규범으로써까지 제도의 역할과 기능을 확대함으로써 신현실주의에 비해 제도의 중요성을 강조하고 있다.

반면에 구성주의 이론은 국가를 둘러싼 문화·제도적 환경과 국가 자체가 사회적으로 구성된 관계 속에서 존재한다는 사실에 주목한다. 구성주의 관점에서 제도는 행위 전반의 구조를 결정하고 조직하는 일관된 원칙의 집합으로 정의된다. 구성주의는 제도가 개별행위자의 정체성의 구성과 변화에 영향을 미치고, 정체성은 이익을 정의내리는 데 근본이 되므로, 제도는 개별행위자의 의식과 행위를 구성하는 가장 중요한 변수가 된다고

<sup>12</sup>- 전재성, “안보와 거버넌스: 글로벌 거버넌스 논의와 안보,” 『거버넌스의 정치학』, 김석준 외 (서울: 법문사, 2002), p. 277.

<sup>13</sup>- 전재성, “현실주의 국제제도론을 위한 시론,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호(2000), pp. 347-350.

본다. 따라서 국제제도에 편입되어 행동한다는 것은 자신의 정체성이 변화를 겪을 수 있는 과정 속에 편입된다는 것을 의미하며 이 속에서 자신의 이익, 선호, 정체성에 대한 생각, 규범, 이념 등을 수정하고 새로운 사회적 정체성을 획득하는 것을 뜻한다.<sup>14</sup> 안보 문제에서도 구성주의 시각은 국가를 둘러싼 환경적, 문화적 요인을 중요시한다. 구성주의의 틀을 이용하면 문화적, 제도적 환경으로 정의되는 국가를 둘러싼 환경과 국가의 정체성, 이익 및 정책 사이의 상호관계의 맥락 속에서 안보현안에 대한 새로운 해결방식을 도모할 수 있다.<sup>15</sup>

특정 안보현안에 대해서 개별 국가가 독점적이고 배타적인 지위를 포기하고 다국적 협력과 상호조율을 통해서 제도를 만들고 공동의 안보를 증진한다는 안보 거버넌스의 개념을 현실에 구현해 온 전략적인 구상이 바로 탈냉전 이후 활성화되고 있는 “협력안보”(cooperative security)이다. 냉전종식 이후 기존의 안보개념과 안보정책수립의 조건을 바꿔야 할 정도로 국제안보환경이 급변하던 1990년대부터 협력안보에 대한 논의가 강화되어 왔다. 협력안보는 국제제도와 국가간 협력을 통한 평화의 달성에 초점을 맞추고 있는데, “대량살상무기”(weapons of mass destruction: WMD) 확산과 같은 국제적인 안보위협도 기술과 무기체계에 대한 통제체제 구축을 통한 협력과 합법적인 국제기구를 통해서 제거할 수 있다고 본다.<sup>16</sup> 협력안보는 “모자이크판”(patchwork of mosaics)에 비유될 수도 있다. 협력안보를 달성하기 위한 구체적인 실천조치들(예를 들어, 세부 군비통제조약이나 관련 레짐과 제도)이 실현될 때마다 모자이크 조각이 이어짐으로써, 궁극적으로 모자이크판의 완성, 즉 협력안보가 달성되는 것이다.

협력안보는 냉전시대의 “집단안보”(collective security)에 상대되는 개념이기도 하다. 예를 들어, 집단안보는 다음 네 가지 원칙에 의해 뒷받침

14- 위의 논문, p. 351.

15-Peter Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996).

16-Janne Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994).

되었다: ① 군사력 사용을 억제하고 이에 실패하면 격퇴함, ② 공산주의 세력의 팽창을 봉쇄하고 이에 대결함, ③ 군사동맹을 형성함, ④ 정책의 비공개와 모호성 유지를 중시함. 반면에 협력안보를 구성하는 네 가지 원칙은 다음과 같다:<sup>17</sup> ① 다자간 제재와 유인책을 동원하여 상대방이 대규모 공격력을 갖추지 못하도록 사전에 예방함, ② “협력적 개입”(cooperative engagement)을 추진함, ③ 다자간 안보협력과 신뢰구축을 강화함, ④ 정책의 공개와 투명성을 증대함. 요약하면, 협력안보는 국가간의 안보 목표가 서로 조화를 이룰 수 있다는 전제하에 협력적 개입을 통하여 다양한 안보현안에 대해 지역별로 적절한 규범과 제도를 정착시킴으로써 평화를 달성하는 하나의 안보구상이라고 할 수 있다.

본 연구의 주제인 동북아 다자안보대화는 안보 거버넌스의 개념을 현실에 구현해 온 전략적 구상인 협력안보를 동북아에서 실현할 수 있는 하나의 수단이라고 할 수 있다. 다자안보대화는 곧 상호협력을 의미하며, 상호협력은 다양한 행위자들의 존재와 이들 간에 상이한 의견의 조율 필요성을 인정한다는 전제하에 가능하기 때문이다.

## 제 II 장. 다자안보대화 거버넌스

### 1. 다자안보대화 거버넌스의 틀

#### 가. 이슈영역

안보, 경제, 사회문화, 법·제도 및 교육 등 크게 다섯 가지로 구분되는 거버넌스의 이슈영역 가운데 본 연구의 주제인 동북아 다자안보대화 거버넌스는 그 성격상 안보영역에 해당한다. 이러한 사실은 ‘다자안보대화’

<sup>17</sup>-Janne Nolan, “The concept of cooperative security,” in Janne Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994), pp. 4-5.

라는 명칭뿐만 아니라 그 동안 NEACD와 CSCAP에서 논의되어 온 의제들을 살펴보면 잘 알 수 있다. 제Ⅲ장의 동북아 다자안보대화 참여 현황과 제Ⅳ장의 다자안보대화 거버넌스 실태에서 알 수 있듯이, 두 다자안보대화는 동북아와 아태지역의 안보에 관련된 현안을 주로 다루어왔다. 특정 안보현안에 중점을 두고서 여기에 관련된 경제, 사회문화, 법·제도 등 다른 이슈영역을 거론한 경우에도 이는 어디까지나 주변적이고 부수적인 논의에 국한되었다. 따라서 본 연구의 주제인 동북아 다자안보대화 거버넌스의 이슈영역은 안보로 규정한다.

다만 제Ⅰ장 서론의 제1절에서 밝힌 바와 같이, 다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대화를 둘러싸고 참여국 간에 형성되는 국제정치적 거버넌스와 해당 대화에 참여하는 나라별로 국내적으로 구축되는 거버넌스로 구분할 수 있지만, 본 연구의 일차적 관심은 NEACD와 CSCAP를 둘러싸고 한·미·중·일 네 나라별로 두 다자안보대화의 국내적 거버넌스가 어떻게 구축되어 있는지에 대한 실태를 파악하는 데 있음을 분명히 한다.

아래에서 살펴보는 바와 같이, 두 다자안보대화가 창설된 이후 지금까지의 운영패턴(총괄적인 구성과 운영방식)은 NEACD의 경우 미국의 연구기관이 주도적으로 회의를 조직해왔고, CSCAP의 경우 회원국들 간의 사실상의 합의제로 운영되어 왔다. 이런 점을 감안할 때, 거버넌스 차원에서 두 다자안보대화에 참여하는 국가 간의 관계를 분석하고, 이를 바탕으로 두 다자안보대화의 거버넌스를 강화하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 국가 간의 관계를 통해서 다자안보대화의 거버넌스를 확대하기 보다는 해당 다자안보대화에 참여하는 각국의 국내 거버넌스의 실태를 살펴보고, 이를 바탕으로 한국의 국내 거버넌스 및 한국을 중심으로 다른 국가 행위자들과의 거버넌스를 확대함으로써 다자안보대화의 3단계 회의 과정 전체를 통해서 한국의 국익을 극대화하는 방안을 찾는 것이 본 연구의 주된 관심사항이다. 그러나 각국의 주요 행위자들이 다른 국가의 주요

행위자들과 개인적 혹은 그룹 차원에서 공식적, 비공식적으로 상당한 관계를 맺고 있다는 점을 고려해서, 주요 행위자들 간에 형성되는 국제적 차원의 네트워크를 거버넌스의 관점에서 조사·분석하였다. 또한 다자안보 대화 본부의 총괄적인 대화 운영방식이 각국별 지부와 갖는 관계도 국제적 차원의 거버넌스의 중요한 고려 요소라고 판단되어, 이 관계가 어느 정도 합리적으로 제도화되어 있는가 하는 실태도 조사하였다. 즉 NEACD와 CSCAP에 참여하는 국제적 차원의 거버넌스는 각국의 주요 행위자들이 어떻게 연계되고 네트워크를 형성해서 다자안보대화에 어떤 역할을 하고 있는가 하는 실태와 다자안보대화의 총괄적인 운영방식이 어느 정도 제도화되어 있는가를 분석하고자 하였다.

## 나. 주요 행위자

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자의 수는 나라별로 다를 것이다. 각국의 정치체제와 외교안보정책 그리고 경제·사회·문화적인 요인들에 따라서 참여 행위자의 다양성이 결정될 것이기 때문이다. 다만 지금까지 동북아 다자안보대화의 진행현황을 돌이켜 볼 때, 다양한 이해집단의 광범위한 참여가 보장된 것으로 보기는 어렵다. 현재 동북아 다자안보대화에 참여하고 있거나 앞으로 대화의 활성화 차원에서 참여가 가능하다고 여겨지는 주요 행위자들은 모두 다음과 같이 8개로 파악된다: ① 정부, ② 정부출연 연구소, ③ 민간 연구소, ④ 대학교, ⑤ NGO, ⑥ 언론, ⑦ 유관 국제전문가 집단, ⑧ 기업·공익재단.

각 행위자에 대한 분석에 앞서, 다자안보대화의 주요 행위자들이 참여하는 공간적인 추진범위, 즉 “행위자 수준”에 대해 알아볼 필요가 있다. 한·미·중·일 네 나라가 참여하여 동북아의 다자안보 현안을 논의하는 문제를 다룬다는 점에서 동북아 다자안보대화 거버넌스는 지역적인 행위자 수준을 갖고 있다고 할 수 있다. 동북아의 다자안보는 핵무기확산금지조약, 즉 NPT와 같은 세계적 수준의 문제를 논의하는 것과는 분명히 다르다. 예를 들어, 북핵문제 해결을 위한 6자회담 문제의 경우에도 NPT와

직결된 문제이긴 하지만 동북아 차원의 논의는 NPT에서 간과하는 지정학적 문제나 역사적인 문제 그리고 6자회담 참가국간의 양자관계 등 해당 지역의 특성을 반영하고 있다. 또한 동북아 다자안보대화는 남북한 양자가 참여하는 남북회담과 같은 정부수준의 대화도 아니며, 한국의 국내정치적 수준의 문제로 규정될 수도 없다.

### (1) 정부

동북아 다자안보대화가 순수 민간차원의 Track-2 회의라고는 하지만 정부가 주요 행위자 가운데 하나임은 부인할 수 없다. 다음과 같은 이유에서 그렇다. 우선 안보문제의 특수성을 감안할 때, 어떤 형태로든 정부의 참여와 관여는 불가피하다는 점이다. 어느 나라도 자국의 안보에 민감한 영향을 줄 수 있는 문제를 논의하는 마당을 그냥 수수방관하지만은 않을 것이다. 또 다른 이유는 정부의 주요 관리들이 개인자격으로 동북아 다자안보대화에 지속적으로 참여하고 있다는 사실이다. 정부 관리들이 자신의 개인적인 의견을 개진한다고 하지만, 이들의 의견에 해당국 정부의 의사가 직·간접적으로 반영될 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이들이 참여했던 회의의 결과를 상부에 보고하고 향후 정부정책에 반영할 것이라는 점도 쉽게 예상할 수 있다.

### (2) 정부출연 연구소

정부출연 연구소 역시 다자안보대화의 주요 행위자로서 소속 연구원들은 동북아 다자안보대화에 빈번히 참여하는 당사자들이다. 이들은 주요 현안의 동향과 이에 대한 정부의 정책을 소상히 파악하고 있는 전문가 집단이다. 정부출연 연구소는 주요 현안에 대한 정부의 정책결정을 지원하는 것이 그 목적인 만큼 소속 연구원들이 정책의 형성 내지는 그 집행과정에 깊숙이 개입하는 경우가 많기 때문이다.

한편 정부출연 연구소의 ‘半民半官’ 특성은 소속 연구원들로 하여금 정부의 공식입장을 민간인 자격으로 정부 관리들에 비해서 부담 없이 개진

할 수 있도록 만든다. 이들이 개진하는 의견은 민간인 자격이기 때문에 향후에 정부가 책임져야 할 문제를 야기하거나 특정 현안을 둘러싸고 정부간에 갈등을 유발할 가능성도 희박하다. 따라서 이들의 의견개진은 특정 현안이나 정책에 대한 다른 나라들의 의중을 떠보는 유용한 창구로 활용될 수도 있을 것이다.

### (3) 민간 연구소

안보문제를 다루는 민간 연구소도 다자안보대화의 주요 행위자 가운데 하나이며, 소속 연구진 역시 각종 다자안보대화에 자주 참석한다. 다만 이들은 정부의 정책결정과정에서 접근이 제한됨으로써, 정부출연 연구소의 전문가들에 비해서 정부정책에 대한 깊이 있는 이해가 부족할 수 있다. 반면에 특정 현안에 대해서 정부출연 연구소의 전문가보다는 훨씬 자유롭고 독자적인 목소리를 낼 수 있다는 것이 특징이다.

### (4) 대학교

일반 대학교 혹은 특수대학원에서 안보문제를 강의하고 연구하는 대학교수들도 다자안보대화에 자주 참여하는 주요 당사자이므로 대학교도 다자안보대화의 주요 행위자로 분류할 수 있다. 이들은 정부 관련부처의 정책자문에 수시로 참여하고 있고, 일부는 자문위원회와 같은 공식기구의 일원으로서 정부의 정책결정과정에 영향을 미친다. 또한 이들은 정부의 주요 관련 부서에서 근무하는 자신의 제자들을 통해서도 현안에 대한 정보를 입수한다.

대학교수는 국제안보와 국내정치 등 다자안보에 관련된 이론적인 분야에서 해박한 지식을 갖고 있다. 다만 연구와 교육을 병행해야 하는 교직의 특성상, 현안에 대한 이해도 내지는 정책방안 개발 능력은 상기 연구소의 연구원들에 비해서 다소 미흡한 것으로 보인다.



## (5) NGO

NGO는 다자안보대화에 대한 현재의 참여정도 보다는 미래의 참여 잠재성이 높은 행위자로 꼽힌다. 사회 각 분야에 대한 NGO의 참여폭과 그 영향력은 날로 확대되고 있는 추세이며, 이는 안보문제에서도 예외가 아니다. 환경, 노동, 인권 등과 같이 NGO가 전통적으로 관심을 가져온 영역에 비해서 안보문제, 특히 다자안보에 관심을 갖고 있는 NGO가 그리 많은 것은 아니다. 그러나 NGO가 과거에는 정부의 고유영역으로 여겨졌던 안보문제에까지 그 활동영역을 넓혀나가고 있다는 것은 주목할 만한 일이다. 각국의 NGO들은 대인지뢰제거와 같은 공통된 관심사항을 중심으로 국제적인 연대를 형성하기도 한다.

## (6) 언론

언론은 다자안보대화의 중요성과 그 활동 상황을 알리고 홍보함으로써 다자안보대화를 측면에서 지원할 수 있는 중요한 행위자이다. 언론을 통한 정확한 정보의 제공은 각국의 여론에 영향을 미치고, 이를 통해 수정되거나 새로이 형성된 여론은 해당국가의 정책수립에 직접적인 영향을 주게 되며, 각국은 여론을 반영한 새로운 정책을 추진함으로써 다자안보대화가 더욱 활성화되고 중요한 성과를 거둘 수 있게 된다. 다만 현재 NEACD와 CSCAP에서 언론이 차지하는 역할은 거의 없으므로, 언론은 앞으로의 잠재성이 보다 더 기대되는 행위자라고 할 수 있을 것이다.

## (7) 유관 국제전문가 집단

본 연구의 주제가 동북아 지역에 국한된 다자안보대화 문제를 다루고 있지만, 이러한 문제가 세계적 차원의 규범과 연계되어 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 동북아의 다자안보대화는 동북아의 특성을 고려해야 하지만 이와 동시에 국제적인 규범에도 충실할 수 있어야 한다. 동북아의 문제라고 해서 세계적인 추세와 동떨어진 해법을 찾을 수는 없기 때문이다.

이런 점을 고려할 때, 다자안보대화에 관련된 다른 지역의 국제적인 전문가 집단도 동북아 다자안보대화의 주요 행위자가 될 수 있다. 예를 들어, 동북아 다자안보대화에 참여하는 한·미·중·일 네 나라가 유럽의 다자안보대화 기구인 OSCE에 관여하는 유럽의 전문가 집단과 구체적인 연계를 맺고 유럽의 지혜와 경험을 동북아에 적용하려고 시도한다면, 거버넌스의 구축 차원에서 보다 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

#### (8) 기업·공익재단

기업과 공익재단은 동북아 다자안보대화에 직접적으로 참여하는 것은 아니지만 다른 행위자들의 참여를 재정적으로 지원하고 후원하는 역할을 한다는 점에서 주요 행위자로 분류할 수 있다. 다자안보대화의 구체적인 내용이나 의제에 대한 해박한 지식은 없지만, 동북아 차원에서 다자안보대화를 활성화하는 것이 지역의 안정과 평화에 도움이 된다는 인식하에 공공의 선을 위해서 투자하는 기업과 공익재단의 역할은 결코 과소평가할 수 없을 것이다. 특히 미국 등 선진국의 경우에 기업과 공익재단이 안보현안을 다루는 각종 연구사업의 중요한 후원자라는 것은 주지의 사실이다.

#### 다. 정책결정 과정과 역할

일반적으로 정부의 정책결정 과정은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 5단계 분류법이고 다른 하나는 4단계 분류법이다. 학계에서는 정책결정 과정을 정책의제설정 → 정책분석 → 정책결정 → 정책집행 → 정책평가 등 5단계로 구분한다. 반면에 정부 각 부처의 정책수행상황을 평가하는 국무조정실에서는 정책결정과정을 정책형성 → 정책홍보 → 정책집행 → 정책환류(Feedback) 등 4단계로 분류한다.

본 연구는 다자안보대화의 회의진행 과정이 관심사항이므로 위와 같은 분류법을 따르기는 곤란하다. 따라서 본 연구에서는 다자안보대화의 특성을 반영하여, 다자안보대화 진행과정을 다음과 같은 3단계로 구분하고자

한다: ① 회의 의제설정, ② 회의 진행(주관 책임), ③ 회의 평가(차기회의 및 각국의 다자안보대화 운영에 반영). 각 행위주체 별로 다자안보대화의 진행과정에서 할 수 있는 역할과 기능은 아래의 <표 II-1>에서 보는 바와 같다.

<표 II-1> 주요 행위자별 다자안보대화 진행과정과 역할

	회의 의제선정	회의 진행	회의 평가
정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총회에서 의제 제기</li> <li>- 국제 안보동향 정보수집·분석</li> <li>- 동북아 외교안보 동향 파악</li> <li>- 동북아 외교안보 현안에 대한 국내여론 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총회/작업반 회의 국내 개최 시 주관 책임</li> <li>- NEACD 외무관리 별도 회동 등 새로운 회담형식 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과정과 결과의 평가</li> <li>- 회의결과를 차기회의, 향후 다자안보대화의 운영(국내) 및 관련 현안에 대한 정부의 정책수립에 반영</li> </ul>
정부출연 연구소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 현안에 대한 분석과 예측</li> <li>- 제기 가능한 의제를 발굴하여 정부에 제시</li> <li>- 국제 및 지역 차원의 관련 외교안보 동향 파악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 주체인 정부를 측면 지원(회의장소 제공, 예산분담 등)</li> <li>- 회의 준비와 진행을 위한 실무지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 회의평가 과정에 체계적으로 직접 참여</li> <li>- 새로운 아이디어와 정책추진 방안 제공</li> </ul>
민간 연구소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 현안에 대한 학술적, 이론적 연구</li> <li>- 대정부 자문 등을 통해서 의제 선정을 지원</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 참가자들이 개별적으로 회의결과 평가 및 개선안 제출 등이 가능</li> </ul>
대학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 현안에 대한 학술적, 이론적 연구</li> <li>- 대정부 자문 등을 통해서 의제 선정을 지원</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 참가자들이 개별적으로 회의결과 평가 및 개선안 제출 등이 가능</li> </ul>
NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 현안에 대하여 시민사회 활동을 통한 여론 형성</li> <li>- 국가간 NGO 연대를 통한 대정부 압박, 의제의 제기</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 참가자들이 개별적으로 회의결과 평가 및 개선안 제출 등이 가능</li> </ul>

	회의 의제선정	회의 진행	회의 평가
언론	- 주요 안보현안에 대한 문제의식 유발, 여론 형성	- 회의 과정에 대한 상세한 보도를 통한 대국민 정보제공 - 인터뷰, 기자회견, 특집제작 등을 통한 심층보도	- 회의 결과의 향후 정책반영 여부를 심층적으로 추적 보도
유관 국제전문 가 집단	- 국내 다자안보대화 담당자 및 전문가들에게 국제동향, 과거경험 및 문제의식 전달	- 경험과 사례를 교육하는 자문자 혹은 옵저버로서 회의 참여가 가능	
기업·공 익재단		- 회의 준비 및 진행에 재정적인 기여	- 재정기여 만큼의 성과를 거두었는지 평가

## 2. 다자안보대화 거버넌스의 지표

본 연구에서는 동북아 다자안보대화 거버넌스의 실태파악을 위한 지표로 다음과 같이 8가지를 활용하고자 한다. 참여성에서부터 국내적 차원의 분권화까지는 국내적 차원의 거버넌스 실태를 파악하기 위한 지표이고, 국제적 차원의 분권화에서부터 제도화까지는 국제적 차원의 거버넌스 실태를 파악하기 위한 지표이다.

- (1) 참여성
- (2) 전문성
- (3) 자율성
- (4) 효과·효율성
- (5) 국내적 네트워크
- (6) 분권화(국내적 차원, 국제적 차원)
- (7) 국제적 네트워크
- (8) 제도화

지역차원의 국가간 회동에 대한 국내적 및 국제적 차원의 거버넌스 실태를 조사하는 본 연구의 특성상, 각 지표에 의거한 거버넌스 실태를 조사하기 위한 평가내용은 정부의 특정 정책에 대한 거버넌스 실태조사의 경우와 다른 점이 많다. 아래에서는 각 지표별로 평가내용을 정리하고 이를 주요 행위자인 평가대상과 조합하여 설문서를 도표로 작성하였다. 평가내용은 거버넌스 구축 정도에 대한 긍정적인 측면에 초점을 맞춰 조사하도록 작성되었고, 평가 등급은 다음과 같이 5단계로 구분하여 각각에 대해 4, 3, 2, 1, 0 점을 부여하였다.

- (1) “매우 그렇다” (4점)
- (2) “꽤 그렇다” (3점)
- (3) “보통이다” (2점)
- (4) “거의 그렇지 않다” (1점)
- (5) “전혀 그렇지 않다” (0점)

따라서 각각의 지표별로 산출된 점수가 높을수록 해당 지표에 비추어 본 거버넌스 구축 실태가 양호한 것으로 해석한다.

### 가. 참여성

동북아 다자안보대화에 참여가 가능한 주요 행위자들의 참여가 광범위하고 공정하게 이뤄지고 있는가를 측정한다.

- <질문 1> 동북아 다자안보대화에 참여 가능한 8개 주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?
- <질문 2> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자 내에서 소수파로 분류되는 인사들의 참여가 허용되었는가?
- <질문 3> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자 내에서 새로운 인사들의 참여를 지속적으로 모색하고 있는가?

<표 11-2> 다자안보대화 거버넌스 지표: 참여성

	평가내용	평가대상	평가
참여성	주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자의 경우 소수 파의 참여도 허용되는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자의 경우 새로운 인사들의 참여를 모색하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	

### 나. 전문성

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들이 회의에서 논의

되는 의제와 현안에 대한 정확한 식견과 폭넓은 이해력을 갖추으로써 전문성을 확보하고 있는가를 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 전문적인 지식을 생산할 능력이 있는가?

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 내부적으로 전문적인 정보와 지식을 생산할 수 있는 과정이 조직화되어 있는가?

<질문 3> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 외부 전문가들로부터 정기적으로 자문을 받는 제도를 갖추고 있는가?

<질문 4> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 전문적인 간행물이나 출판물을 발간하고 있는가?

<표 II-3> 다자안보대화 거버넌스 지표: 전문성

	평가내용	평가대상	평가
전문성	실제 참여 행위자가 전문적인 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 내부적인 정보·지식 생산 과정이 조직화되어 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	

	평가내용	평가대상	평가
전문성	실제 참여 행위자가 외부 전문가들로부터의 자문제도를 갖추고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 전문적인 간행물·출판물을 발간하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	

#### 다. 자율성

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들에게 참여와 활동 과정에서 자율성이 보장되고 있는가를 측정한다.

- <질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?
- <질문 2> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있는가?
- <질문 3> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 정부로부터 받는 법적, 제도적 규제는 있는가?
- <질문 4> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 자율성이 충분히 보장되었는가?



<표 II-4> 다자안보대화 거버넌스 지표: 자율성

	평가내용	평가대상	평가
자율성	실제 참여 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 정부로부터 받는 법적, 제도적 규제는 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	3단계 회의과정의 각 단계별로 자율성이 충분히 보장되었는가?	회의 의제선정	
		회의 진행	
		회의 평가	

### 라. 효과·효율성

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들이 다자안보대화가 지향하는 목표를 달성하기 위해서 얼마나 노력하고 있는가와 그 목표가 효율적으로 달성되었는가를 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 행위자들이 각 행위자별로 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 각국의 지부 운영, 각국의 정책수립 및 학술적 연구에 충실히 반영하고 있는가?

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 행위자들이 회의 결과를 자료로 정리해서 보관하고 관련 정보를 축적하는 임무를 충실하게 수행했는가?

<질문 3> 실제로 참여하고 있는 행위자들이 같은 업무를 이중으로 수행하는 등 업무의 중복을 피하고 효율성을 높이기 위해서 다른 행위자들과 충분히 협조했는가?

<질문 4> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 얻은 교훈이 차기회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가?

<표 II-5> 다자안보대화 거버넌스 지표: 효과·효율성

	평가내용	평가대상	평가
효과·효율성	실제 참여 행위자가 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	

	평가내용	평가대상	평가
효과· 효율성	실제 참여 행위자가 회의 결과를 자료로 정리해서 정보를 축적하는 임무를 충실히 수행하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 업무의 중복을 피하고 효율성을 높이기 위해 다른 행위자와 충실히 협조하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	3단계 회의과정에서 각 단계별로 얻은 교훈이 차기회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가?	회의 의제선정	
		회의 진행	
		회의 평가	

### 마. 국내적 네트워크

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들 간에 얼마나 긴밀한 네트워크를 맺고 있는가 하는 점과 네트워크의 성격을 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 행위자들 간의 양자관계에서 두 행위자가 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가?

- <질문 2> 실제로 참여하고 있는 행위자들 간의 양자관계에서 두 행위자가 맺고 있는 네트워크는 혈연, 지연, 학연 등 배타적인 성격으로부터 자유로운가?
- <질문 3> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 네트워크가 성공적으로 작동했는가?
- <질문 4> 3가지 네트워크의 주된 통로(인적교류, 정보교환, 재정지원)는 각각 성공적으로 활용되었는가?

<표 II-6> 다자안보대화 거버넌스 지표: 국내적 네트워크

	평가내용	평가대상	평가
국내적 네트워크	실제 참여 행위자들 간의 국내적 네트워크는 긴밀한가?	정부-정부출연 연구소	
		정부-민간 연구소	
		정부-대학교	
		정부출연 연구소-민간 연구소	
		정부출연 연구소-대학교	
		민간 연구소-대학교	
		이상은 한국의 사례임. 각국 별로 참여 행위자들 간의 양자관계를 침사함.	
	실제 참여 행위자들 간의 국내적 네트워크가 배타성으로부터 자유로운가?	정부-정부출연 연구소	
		정부-민간 연구소	
		정부-대학교	
		정부출연 연구소-민간 연구소	
		정부출연 연구소-대학교	
		민간 연구소-대학교	
		이상은 한국의 사례임. 각국 별로 참여 행위자들 간의 양자관계를 침사함.	

	평가내용	평가대상	평가
국내적 네트워크	3단계 회의과정의 각 단계별로 국내적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?	회의 의제선정	
		회의 진행	
		회의 평가	
	네트워크의 세 가지 주된 통로는 각각 성공적으로 작동하였는가?	인적교류	
		정보교환	
		재정지원	

## 바. 분권화

분권화는 두 가지 차원에서 측정한다. 첫째는 동북아 다자안보대화의 각국 지부 혹은 “핵심그룹”(core group)과 해당국가의 실제 참여 행위자 간의 관계를 측정하는 국내적 차원이다. 둘째는 동북아 다자안보대화에서 각국을 대표하는 각국 지부 내지는 각국의 핵심그룹과 해당 다자안보대화의 본부와의 관계를 측정하는 국제적 차원이다.

CSCAP의 경우에는 “총회”(General Meeting)와 “운영위원회”(Steering Committee)가 본부 역할을 수행한다고 볼 수 있고, “국별 위원회”(National Committee)라고 부르는 각국의 지부가 있다 (예를 들어, 한국의 경우 CSCAP-Korea). NEACD의 경우에는 이 회의의 창설을 주도한 미국 캘리포니아대학교의 “세계분쟁협력연구소”(Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC)가 사실상의 본부 역할을 한다. 그러나 CSCAP과 같은 각 나라별 지부는 존재하지 않는다. 다만 이 회의 창설 초기부터 지속적으로 관여하고 있는 핵심그룹이 각 나라별로 존재하는데, 이 그룹이 사실상의 지부역할을 한다고 할 수 있다.

<질문 1> 각국별 지부의 운영과 의사결정 과정에 실제 참여 행위자들과 각 행위자의 소속 구성원들이 참여할 수 있는 기회가 제공됨으로써 지부의 의사결정에 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?

<질문 2> 각국별 지부 혹은 핵심그룹의 대표자가 주기적으로 교체됨으

로써 의사결정체제의 합리성을 유지하고 있는가?

<질문 3> 다자안보대화의 본부와 각국별 지부는 수평적이고 대등한 관계를 유지하고 있는가?

<질문 4> 각국별 지부가 자국의 지도부 선택과정에서 다자안보대화 본부의 영향력으로부터 자유로운가?

<표 II-7> 다자안보대화 거버넌스 지표: 분권화

		평가내용	평가대상	평가
분권화	국내적 차원	지부 의사결정의 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?	다자안보대화의 각국별 지부	
		지부 대표자의 주기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성이 유지되고 있는가?	다자안보대화의 각국별 지부	
	국제적 차원	지부와 본부와의 수평적 관계를 유지하고 있는가?	다자안보대화의 본부와 각국별 지부	
		지부의 지도부 선택과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가?	다자안보대화의 본부와 각국별 지부	

### 사. 국제적 네트워크

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 각국의 주요 행위자가 다른 참여국가의 주요 행위자들과 얼마나 긴밀한 네트워크를 맺고 있는가 하는 점과 네트워크의 성격을 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가? (예: 한국 정부와 다른 나라들의 정부들 간의 관계)

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가? (예: 한국 정부와 다른 나라의 정부출연 연구소, 민간 연구소 등과의 관계)

<질문 3> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 국제적 네트워크가 성공적으로 작동했는가?

<질문 4> 네트워크의 3가지 주된 통로(인적교류, 정보교환, 재정지원)는 각각 성공적으로 활용되었는가?

<표 II-8> 다자안보대화 거버넌스 지표: 국제적 네트워크

	평가내용	평가대상	평가
국제적 네트워크	실제 참여 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
		실제 참여 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?	정부
	정부출연 연구소		
	민간 연구소		
	대학교		
	NGO		
	언론		
	유관 국제전문가 집단		
	기업·공익재단		
	3단계 회의과정의 각 단계별로 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?		회의 의제선정
		회의 진행	
		회의 평가	
	네트워크의 3가지 주된 통로가 각각 성공적으로 작동하였는가?	인적교류	
		정보교환	
재정지원			

### 아. 제도화

동북아 다자안보대화의 총괄적인 운영방식이 어느 정도 제도화되어 있는가 하는 점을 측정한다.

- <질문 1> 동북아 다자안보대화의 총괄적인 운영을 위한 적절한 의사결정체제가 갖춰져 있는가? (예: CSCAP이 NEACD에 비해서 제도화가 잘 되어있다고 보여지는데, 이에 대한 각국별 의견을 지수로 파악하고자 함).
- <질문 2> 다자안보대화의 본부는 회원국 지부의 의견을 수렴하는 공식·비공식적인 의사소통 채널을 갖추고 있는가?
- <질문 3> 다자안보대화 본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?

<표 II-9> 다자안보대화 거버넌스 지표: 제도화

	평가내용	평가대상	평가
제도화	총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	
	회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통채널이 있는가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	
	본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	

## 3. 다자안보대화 거버넌스 사례

### 가. NEACD의 운영방식과 사례

#### (1) NEACD 운영방식

6자회담 참가국이 회원인 NEACD의 경우, 각국에서는 민간전문가 2인, 정부 대표(외통부 관리) 2인, 그리고 군 인사 2인이 참석하는 것을 원칙으



로 하고 있다. 정부 대표와 군 인사의 선정과 참여는 각국에서 자율적으로 시행하고 있고<sup>18</sup>, 민간인은 NEACD 출범 당시부터 참여해 온 인사들, 즉 “핵심그룹”(core group)과 특정 의제의 전문가들이 그때그때 참여하는 형식을 띄고 있다. 회의 준비 및 참여와 관련하여, 미국의 “세계분쟁협력연구소”(Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC) 측이 책임연구기관으로서 각국의 “접촉창구”(contact point)라고 할 수 있는 해당 부서에 직접 연락을 취하고 조정을 하는데 이 과정에서 각국의 민간 전문가들이 일종의 연락관이나 조정관 역할을 수행한다. 대개의 경우, 각국의 정부측 참석자와 민간인 참석자 사이에 회의 참석 전에 사전 조율이나 조정은 없는 것으로 나타나고 있다. 흥미로운 것은 특정국의 참여를 유도하기 위해 기존 참가국을 활용하는 경우인데, 중국을 활용해서 북한의 참가를 유인한 것이 한 예이다. 북한의 참가는 2002년 이후 증가하는 양상을 보이고 있다.

회의는 매년 1~2회 정례적으로 6개국을 순회하며 개최하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 지금까지 북한에서 개최된 적은 없다. 회의가 특정국에서 개최될 경우에는 해당국의 민간 전문가나 정부 기관이 준비와 행정적인 지원을 책임지고 있다. 또한 주최국가와의 사전 협의에 기초하여 각 참가국은 자국의 정책을 홍보하기 위한 프로그램을 회의 의제에 추가하기도 한다.

그러나 회의의 주제는 주관기관인 IGCC측에서 선정하는 것이 상례이다. 미국 정부로부터 지원을 받고 있는 IGCC는 회의주제를 선정할 때 국무부와 사전협의를 갖는 것으로 추정된다.<sup>19</sup> 회의의 주제가 결정되면 IGCC측은 회원국 정부기관(한국의 경우, 외교통상부 안보정책과, 국방부 동북아정책팀)에 정부측 참석자의 선정 등 사전 준비를 요청하는 한편, 필요시 민간전문가를 초청하여 발표와 토론을 갖는 형식으로 회의를 추

18- 정부측 대표는 대부분의 경우 다자안보협력이나 아태 지역문제를 다루고 있는 부서에서 선정되고 있다.

19- 현재 IGCC 연구소장인 셔크(Susna Shirk)는 1997~2000년까지 미 국무부 동아태국 부차관보를 역임한 바 있다.

진한다. 기본적으로 각국 정부 대표는 현재 안보상황에 대한 평가와 각국의 외교안보 정책을 발표하며, 민간인 전문가들의 경우에는 발표보다는 토론에 무게를 두어서 일종의 토론의 촉진자 역할을 하고 있다. 특정한 이슈에 대한 논의를 진행하기도 하는데, 이럴 경우 논의 주제는 사전에 IGCC측이 결정하여 각국에 통보하고 이에 대한 입장 발표를 요청한다. 이와는 별도로 외부 전문가를 초청하여 발표를 청취하거나 특별한 주제에 대한 워크숍을 갖기도 한다. 예를 들어 신뢰·안보구축조치, 국방정보, 환경, 에너지 등과 같은 분야에서의 전문가를 초청하거나 워크숍을 개최한 사례가 있다. 이들 전문가들은 당국자 간에 논의하기 힘든 사항을 다름으로써 대화의 물꼬를 트고 촉진하는 역할을 수행하기도 한다. 제17차 NEACD 동경회의의 경우를 분석해보면 이러한 NEACD의 운영방식이 잘 나타나고 있다.

## (2) 제17차 NEACD 동경회의(2006.4.9~13)

제17차 NEACD 회의에 참가한 각국의 주요 행위자들을 전체적으로 본다면 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 및 기업·공익재단으로 파악된다. 나라 별로 이들 행위자의 역할이나 중요도에 편차가 있고, 제IV장의 각국의 실태조사에서 보듯이, 국가에 따라서 다섯 개의 주요 행위자 가운데 일부가 배제되기도 한다.

제17차 NEACD 회의는 다른 때보다 훨씬 규모가 크게 진행된 회의이자 한반도 문제를 중심의제로 다룬 회의였다. 주최기관인 IGCC는 부진을 면치 못하고 있는 6자회담에 활력을 주고자 북한 문제를 중점적으로 다루기로 결정했고, 그 일환으로 6자회담 북측대표인 김계관 외무성 부상을 비롯해서 10여 명의 북한 대표단을 초청하는 데 많은 노력을 들였다. 그리고 다른 회원국들에 대해서도 6자회담 대표단이 참가하도록 초청하였다. 한국의 천영우(한반도평화교섭본부장), 미국의 크리스토퍼 힐(국무부 동아태 차관보), 일본의 이자와 오사무(외무성 고위외교정책조정관), 러시아의 블라디미르 카리닌(외무부 동아태국 심의관) 등이 전체회의에 참석했다.

중국의 우다웨이 대표는 NEACD 회의에는 참석하지 않았지만 회의기간 동안 동경에 머물면서 6자회담 각국 대표들과 개별 회동을 가졌다.

전체회의 하루 전날 북한의 경제와 에너지 문제를 주제로 특별 워크숍을 실시했고, 그 다음 이틀간 NEACD 전체회의를 진행했다. 전체회의는 각국 대표가 동북아 안보에 대한 각국의 입장을, 그리고 북핵 전문가들이 북핵폐기와 검증에 대해 발표하였다. 회의는 각 발표에 대해서 참석자들이 토론하는 형식으로 진행되었다. 마지막 양일간에는 “국방정보공유회의”(Defense Information Sharing: DIS)가 개최되어 각국의 주요 안보 현안과 한반도 긴장완화 문제를 논의하였다.

북한 경제와 에너지 문제를 다룬 특별 워크숍은 “북한 경제의 주요 도전,” “북한 경제 개발을 위한 국제금융기구의 역할,” “북한의 에너지 체계,” 등을 주제로 10여 명의 전문가가 발제와 토론을 하였다. 한국에서는 한양대학교의 장형수 박사가 논문을 발표하고, 경제분야의 동북아 Track-2 회의체를 제안하였다. 특별 워크숍에 참석한 각국의 전문가들은 IGCC측이 개별적으로 접촉해서 초청을 받았고, 여행경비와 체제비용을 제공받았다.

제17차 NEACD 전체회의(2006.4.10~11)는 앞서 밝힌 대로, 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 장기간 개최되지 않음에 따라 사실상 6자회담을 대신한다는 의미를 갖고 개최되었다. 이에 따라 평소보다 현저하게 많은 인원이 참석하였다. 한국에서는 외교통상부에서 6자회담 수석대표인 천영우 본부장을 비롯해서 이용준(북핵외교기획단장), 안보정책실 심의관, 재정경제부의 경제협력발전 과장 등 다수의 정부 관리들이 참가하였다. 물론 주관기관인 IGCC측이 대표단의 명단이나 규모까지 통보한 것은 아니다. 다만, IGCC측으로부터 제17차 NEACD 회의의 취지와 북한 대표단도 참석할 것이라는 점을 통보받은 한국 외교통상부가 6자회담을 촉진하고 북한 대표단과 직접 접촉하기 위해서 대규모의 대표단 파견을 결정한 것으로 보인다. 정부 대표단은 회의에 임하기 전에 6자회담 재개와 관련된 주요 사항들에 대해서 사전 정책조율을 했고, 회의에 대한 평가를 거

처 그 결과를 향후 정책에 반영하였을 것으로 예상된다. IGCC 역시 제17차 NEACD 회의 결과에 대한 평가보고서를 작성, 미 국무부 등 유관기관에 보고하고 향후 NEACD 운영에 반영할 것으로 예상되지만 이런 과정이 다른 회원국들에게 공개되지는 않는다.

민간 전문가로는 안병준(KDI 국제정책대학원), 이서항(외교안보연구원), 전성훈(통일연구원), 최강(외교안보연구원), 정경영(국방대학교) 등이 대표로 참가하였다. 민간 전문가들은 회의에 참석하기 전에 사전 회동이나 의견조율을 하지 않았으며, 회의가 끝난 후에도 회의결과에 대해서 공동으로 평가하거나 보고서를 만드는 작업도 없었다. 다만 IGCC측이 국방정보공유회의에서 발표한 전성훈 박사에게 발표문을 관련 전문가들에게 회람시키기 위해서 파일을 보내달라고 요청한 바 있다.

제17차 NEACD에 참석한 한국 정부 관리들의 여행경비와 체제비용은 모두 한국 정부가 부담하였다. IGCC측으로부터 개별적으로 초청을 받은 민간전문가들은 모두 여행경비와 체제비용을 제공받았다. 동경에서의 체제비용은 일본 국제교류재단이, 항공료와 동경 내에서의 교통비는 IGCC측이 부담하였다. 이는 회의 개최국의 정부기관이나 관련기관이 회의기간 동안의 행사준비와 행정적 지원 및 민간전문가에 대한 체제비용을 제공하고, 민간전문가들의 항공료는 IGCC가 책임진다는 NEACD의 회의진행양식에 따른 것이었다. 다만 북한의 경우 NEACD에 참가하는 정부관리들의 경우에도 IGCC측에서 경비를 제공한 것으로 보인다.

국방정보공유회의는 군사문제의 투명성을 증진하고 신뢰구축을 지원하기 위해서 1997년부터 연구 프로젝트의 개념으로 시작되어 운영되어 오고 있다. NEACD 전체회의와는 별도로 열리는 국방정보공유회의는 NEACD가 관할하는 특정분야의 하나이며, NEACD 전체회의가 개최되기 전이나 혹은 그 후에 열린다. 통상 전체회의 이전에 열리는 것이 보통이나 제17차 동경회의에서는 전체회의 전에 북한 에너지 문제를 다루는 특별 워크숍이 열리는 바람에 국방정보공유회의는 전체회의 종료 후에 열렸다.

2006년 4월 12일 열린 제17차 회의에서는 오전 세션에서 한국과 미·중·

일·러 5개국의 국방관리가 각국의 주요 국방현안과 자국의 입장을 발표하였다. 한국에서는 육군대령 1명, 육군소령 1명, 정경영 국방대학교 교수, 전성훈 통일연구원 선임연구위원이 참석하였다. 오후 세션에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하기 위한 방안을 모색하기 위해서 미국 랜드연구소의 베넷(Bruce Bennet) 박사와 통일연구원의 전성훈 박사가 각각 “군사적 긴장완화의 경험과 시사점,” “한반도의 군사적 긴장완화에 대한 한국의 관점,”을 주제로 발표하고, 토론이 진행되었다. 오후 세션에서는 주최국인 일본의 요청에 따라서 방위청의 고위 관계자가 일본의 방위정책에 대해 설명하는 자리도 마련되었다.

## 나. CSCAP의 운영방식과 사례

### (1) CSCAP 운영방식

CSCAP의 경우 ASEAN의 모든 회원국을 비롯해서 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 중국, 러시아, 한국, 일본, 몽골은 물론 EU도 참석하고 있다. 또한 인도가 준회원으로 가입되어 있고, 대만의 경우에는 학자나 전문가가 개인 자격으로 각 작업반 활동에 참여하고 있다.

CSCAP은 “총회”(General Meeting), “운영위원회”(Steering Committee Meeting), “연구반”(Study Group, 이전에는 작업반으로 칭함) 등으로 구성되어 있다. 총회는 2년에 한 번씩 ASEAN 국가와 비(非)ASEAN 국가가 번갈아가며 개최하며,<sup>20</sup> 그동안의 CSCAP 활동경과를 보고하고 특정 주제에 대한 학술회의를 병행하여 실시한다. 총회에는 각국을 대표하는 국가위원회 임원뿐만 아니라 일반회원들도 자비부담을 원칙으로 참석하다.

CSCAP의 실질적인 운영은 운영위원회에서 담당하고 있고, 사무국은 말레이시아의 “전략국제문제연구소”(Institute of Strategic and International Studies)에 설치되어 있다. 운영위원회는 매년 6월(ASEAN 국가)과 12월(비(非)ASEAN 국가)에 개최되며, 각 회원국이 개별적으로 두

<sup>20</sup>-2005년 12월에는 인도네시아 자카르타에서 총회가 개최되었다.

고 있는 국가위원회에서 대표를 파견하여 CSCAP 활동에 관한 문제를 협의하는데, 모든 문제는 만장일치 원칙에 입각하여 합의제로 결정된다. 운영위원회에는 2인의 공동의장을 두는데 1인은 ASEAN 국가에서 나머지 1인은 비(非)ASEAN 국가에서 선출하고, 대개의 경우 사전 협의를 통해 합의제로 임명된다. 일반적으로 각 나라의 국가위원회는 2, 3인의 대표를 운영위원회 회의에 참가시키고 있다.

CSCAP의 활동은 연구반 혹은 작업반을 통해 이루어지며 작업반 설치 및 활동에 관한 내용은 운영위원회에 보고하여 승인을 얻은 후에 추진된다. CSCAP은 최초 북태평양작업반, 해양안보협력작업반, 초국가적문제 작업반, 신뢰·안보구축조치작업반 등 총 4개의 작업반을 설치하여 활동을 해 왔는데, 이는 운영위원회에서 협의하여 시작된 것이다. 일단 운영위원회의 승인을 얻으면 작업반의 활동은 공동의장국을 중심으로 진행된다. 대개의 경우 2~3개국 이 공동의장국의 역할을 담당하는데 이는 각 나라의 국가위원회의 희망을 일차적으로 반영하여 조정한다. 각각의 작업반은 그간의 작업반 활동경과를 운영위원회에 보고하고 향후 추진계획에 대한 승인을 받는 것을 원칙으로 한다. 각 작업반의 활동성과와 업적은 작업반에 따라 차이를 나타내고 있는데, 가장 활동적인 작업반은 신뢰·안보구축 조치작업반으로 평가된다. 반면에 가장 활동이 저조한 작업반은 초국가적 문제작업반으로 나타나고 있다. 의장국가가 어느 나라이고 또 어느 정도 열의를 갖고 사업을 추진하느냐 하는 것이 작업반 활성화의 중요한 요인으로 보인다.

작업반 회의는 개최를 신청하는 국가에서 열리게 된다. CSCAP에서는 작업반의 활동을 지원하기 위해 회의 개최국에게 일정액의 지원금을 제공하고 있으며<sup>21</sup>, 부족한 부분에 대해서는 회의를 주관하는 국가위원회에서 지불하는 형태를 취한다. CSCAP 본부의 지원금은 작업반 회의에 참가하는 각국 대표 1인의 현지 체제비용으로 주로 사용된다. 항공료는 각국 대표들이 자체적으로 충당한다. 그러나 북한, 몽공, 베트남과 같이 재

---

<sup>21</sup>-CSCAP 사무국에서는 작업반 회의 개최 시 미화 6,000불 정도를 제공한다.

정이 어려운 국가의 경우 항공료와 체제비용을 회의주최국의 CSCAP 국가위원회가 조달하는 경우가 많다. CSCAP은 활동을 위한 기금 확보를 위해 각 국가별로 분담금을 지정하고 있는데 한국의 경우 매년 미화 6,080불의 분담금을 내고 있다. CSCAP 회원을 살펴보면 각국을 대표할 수 있는 저명한 학자나 전문가들로 구성되어 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 이들이 가지고 있는 영향력과 명성에 따라 CSCAP의 위상이 설정되고 평가받고 있다고도 할 수 있을 것이다. 또한 이들은 나름대로의 네트워크를 장기간에 걸쳐 구축·유지하고 있으므로 회의에 참가하는 전문가들 간에 형성되는 비공식적인 협력관계 역시 CSCAP 활동의 중요한 부분으로 평가될 수 있다.

2006년 3월 26~27일 싱가포르에서 개최된 CSCAP의 WMD 연구반 제3차 회의 역시 위와 같은 CSCAP의 운영방식을 잘 나타내주고 있다.

## (2) 제3차 WMD 연구반 회의(2006.3.26~27)

제3차 WMD 연구반 회의에 참가한 각국의 주요 행위자들을 전체적으로 본다면 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소 및 대학교로 파악된다. NEACD에서와 같이 나라 별로 이들 행위자의 역할이나 중요도에 편차가 있고, 제IV장의 각국의 실태조사에서 보듯이, 특정 국가에서는 주요 행위자 가운데 일부는 배제되기도 한다.

CSCAP 운영위원회의 추인에 따라 2006년 3월 26일부터 이틀간 싱가포르에서 WMD 연구반 제3차 회의가 개최되기로 결정됨에 따라 CSCAP-Korea는 회장단 및 임원회의를 통해서 홍규덕 숙명여대 교수를 민간전문가로 파견하기로 결정하였다. 아울러 외교통상부에 대해서는 군축비확산과의 담당자를 파견하도록 권고하였고, 이런 권고를 수용하여 외교통상부는 권희석 군축비확산과장을 파견하였다. 싱가포르 대사관의 이상대 무관은 현지에서 회의에 참석하였다. 권희석 과장의 항공료와 체제비용은 외교통상부 예산으로 지출되었고, 홍규덕 교수의 경우 항공료는 CSCAP-Korea에서, 체제비용은 CSCAP-Singapore에서 담당하였다.

CSCAP의 경우 한 가지 특징은 NEACD에서와 같이 다수의 대표단을 파견하는 경우가 거의 없다는 점이다. CSCAP 운영위원회와 연구반 회의를 통 털어서, 대개의 경우 2인을 파견하고 많아야 3인 정도이며, 어떤 때는 1인인 경우(2005년 12월 마닐라에서 개최된 WMD 연구반 회의)도 있었다. 또한 정부 관리가 참석하는 경우도 매우 드문데, 2005년 2월부터 2006년 5월 사이에 한국 대표단이 파견된 15차례의 각종 회의 가운데 단 두 번만 정부 관리가 참가하였다. 2005년 5월과 2006년 3월 각각 싱가포르에서 개최된 WMD 연구반 회의에 권희석 과장이 참가한 것뿐이다.

WMD 연구반 제3차 회의에는 북한을 포함한 17개 CSCAP 회원국이 대표단을 파견하였다. 이 회의는 WMD 확산방지를 위한 “행동강령”(Action Plan)을 제정하기 위해서 행동강령에 들어갈 목표와 기본원칙에 대한 각국의 입장을 청취하는 것이 주요 의제의 하나였다. 회의는 크게 “범지구차원의 비확산 레짐 강화,” “원자력과 핵비확산,” “PSI 현황,” “6자회담의 전망,” “비확산을 위한 동아시아 행동계획,” 및 “기타 대량살상무기,” 등 여섯 부분으로 진행되었다.

권희석 과장과 홍규덕 교수는 회의에 참석하기 전에 제3차 연구반 회의에서 논의될 주요 사항들에 대해서 사전 정책조율이나 검토를 하지는 않았다고 한다. 아울러 회의가 끝난 뒤에도 회의결과에 대해서 공동으로 평가하거나 공동의 보고서를 만드는 작업도 없었다.<sup>22</sup> 다만, 외교통상부의 경우 회의에 대한 평가를 거쳐 그 결과를 향후 정책에 반영하였을 것으로 예상된다. 홍규덕 교수는 핵심사항을 정리한 회의 참가 결과보고서를 CSCAP-Korea측에 제출하였다. CSCAP-Korea의 회의결과 활용도가 낮은 데 비해서, CSCAP 본부 차원에서는 회의결과를 정리하여 공개하는 노력이 있어왔다. 예를 들어, 각 연구반은 회의결과를 보고서의 형태로 정리해서 CSCAP 운영위원회에 보고하며, 그 결과를 책으로 출간하기도 한다.

---

<sup>22</sup>-홍규덕 교수와의 의견교환, 2006년 9월 20일.





## 장 의 관 (통일교육원 교수)

21세기 현대국가의 정책 환경은 급변하는 중이다. 그 요인은 초국가적 이슈들, 다양한 문제들의 등장과 함께 과거에는 절연되었던 국제정치와 국내정치가 현재는 외교정책과 연결해서 생각해야 하기 때문이다. 또한 사회영역이 다양화됨에 따라 다양한 전문성이 요구되는 현실에서 국가가 모든 분야를 전문성으로 커버하기는 어렵게 되어 국가와 사회가 협력할 수밖에 없는 환경이다. 특히 과거 통일정책분야는 정부의 독자적인 분야였다. 통일정책분야에서도 거버넌스 개념이 과연 적용될 수 있을지 연구를 살펴보고자 한다. 논문에서는 다양한 거버넌스 중 어떤 틀이 한반도 평화변영에 적용될 수 있을가에 대한 설명과 적용할 수 있는 딱 맞는 틀이 없다면 이를 개발해야 하는 것은 아닌지와 남북한 특수 환경에서 가장 효율적인 거버넌스에 대한 이론적 해석과 설명이 미진한 것 같다.

가령 통일을 생각하면 민족주의로 가기 쉽고 폐쇄화 되어 국가가 중심적인 역할을 수행할 수밖에 없고, 이는 세계화와 열린세계가 주도하고 있는 거버넌스 개념과 상충되는 것 같기도 하다. 이를 어떻게 접합시킬지가 관건일 것이다.

서창록 교수팀이 만든 틀에 대한 상세한 설명이 본문 안에 필요하다. 서 교수팀의 분석틀(31페이지)을 다른 팀들이 적용했는데 학문적 방법으로는 타당하지만 안보분야의 경우, 주행위자가 바뀔 수밖에 없다는 점이 발생한다. 그냥 안보가 아니라 평화변영을 염두해 두면 기존의 안보이슈와 차이가 발생할 것이다. 예컨대 안보를 위한 핵보유는 평화변영과는 상치되므로 안보이슈를 어떻게 설정할지에 변화가 생길 것이다. 또 교육 분야의 경우, 기업 이익의 극대와 교육의 시혜 등 이슈별 거버넌스가 중요

합과 동시에 이슈별 연계 거버넌스도 중요한데 이런 것에 대한 설명이 미흡하다.

마지막으로 평가항목에 대한 적용을 위해서 이론적 전진이 필요하다. 통일·대북정책의 환경이 특수하므로 일반 거버넌스 개념을 적용할때 어떤 특수성이 나타날지에 대한 이론적 설명의 보충이 필요하다.

## 이종찬 (국민대 교수)

프로젝트 수정보완시, 여러 가지 분석틀이 많은데 왜 거버넌스로 적용했는지, 거버넌스를 적용해보았다면 어떤 유용성이 있는지, 그 차별점을 서두에 밝혀주기를 바란다. 51페이지의 외교안보정책 거버넌스 분석에서 전체적 그림이 나왔으면 좋겠다. 좋은 거버넌스로 성공할지와 실패할지에 대한 답을 얻을 수 있도록 독립변수(네트워크, 협상능력 등)와 종속변수(효율성)를 인과관계로 설명할 수 있어야 한다. 또 적정변수도 인과관계를 물어보는 네트워크가 이렇게 구성되면 성공하고 저렇게 구성하니 실패한다는 식으로 나왔으면 한다. 예컨대 작통권문제나 외교정책에 있어 변수 간 인과관계를 들어 설명하는 것이 필요하다.

본 연구에는 정당에 대한 연구가 빠졌다고 생각한다. 정당이 외교문제에서 어떤 역할을 하고 국내정치구조(정당, 의회, 의회와 정부관계)가 외교문제에 어떤 영향을 주고받아 외교정책 거버넌스를 이루고 있는지를 논문 내용에 보충해야 한다.

본문에서 사례연구로 일본국가 교과서 왜곡문제를 다루었는데, 앞에서 제시한 여섯가지 변수를 통해 분석해주었다면 보다 일관성이 있을 것 같다. 거버넌스 전체 구조를 보여주는 것과 동시에 어떤 변수, 어떤 네트워크가 일본 역사왜곡문제 대응시 가장 좋았고 좋을 것이라고 연구자의 의견을 피력하면 좋겠다. 특정변수, 특정 네트워크를 부각시켜주면 좋겠다.

마지막으로 행위주체들을 면접했느냐, 전문가들을 면접했느냐에 따라 연구결과가 매우 다르게 나온다. 따라서 서베이 방법과 결과에 대해 각주로 보충설명을 하는 것이 필요하다.

오 일 환 (한양대 아태지역연구센터 교수)

발표자께서 한반도평화체제 구축이 과연 거버넌스의 주제가 될 수 있는냐는 질문을 하시면서 발표를 시작하셨는데 그럼에도 본 주제가 거버넌스의 틀로 분석될 수 있도록 연구하였을 것이라는 생각이 든다. 미국과 일본의 경우에도 사회 수준은 높으나, 두 나라도 외교안보분야는 현실주의적·신현실주의적 차원에서 전문가가 소수로 참여하는 분야이다. 우리의 사고로는 외교안보정책도 거버넌스로 사회 각 주체의 참여 확대가 가능하리라 생각해보지만 남남갈등이 존재하는 현 상황에서 정부가 거버넌스 차원에서 시민사회 의견을 들어 주려해도 진보의 의견, 보수의 의견, 어느 쪽 의견을 들을 것인지, 여론수렴 방법 등의 문제가 발생하게 된다. 즉 연구자의 의견대로 자율성이 높더라도 분석의 여타분야는 낮을 수밖에 없는 이율 배반적 결과가 나타나게 된다. 다시 말해 본 토론자는 안보문제에 있어서 거버넌스 적용은 다소 무리가 있다고 생각된다. 또한 국가 간 체제차이가 있기 때문에 6개국을 동일선상에서 비교하는 것은 불가능하다고 생각한다. 예컨대 북한에는 시민사회 자체가 존재하지 않으며 정당의 구성도 유일정당이다(비록 형식적으로는 몇 개의 당이 있으나 실질적으로 로동당만이 존재한다고 보아도 무방한 정치체제이다). 이러한 북한과 우리 간의 비교와 거버넌스 간 대화가 가능하겠는지 생각해보면 알 수 있다. 국가별 엄격한 체제차이로 인해 국가별 순위에 문제의 소지가 있지 않나하는 생각이 든다. 이를 반영하여 논문에서는 한계점을 적시하고 한계점을 줄이는 방향으로 나갔으면 좋겠다. 마지막으로 참여에는 지체현상이 나타날 수밖에 없다. 예컨대 남남갈등으로 인해 시민사회의 자율성, 참여성이 높아질수록 정책창출에 지체현상이 크게 나타날 것이다

이 신 화 (고려대 교수)

논문에 있어 보완하면 좋겠다는 측면에서 몇 가지 언급하겠다. 논문은 NEACD와 SCCAP을 중심으로 거버넌스 실태를 조사하고 있다. 본 연구는 3차년도 중 1차년도로 알고 있는데 1차년도에는 다자안보 거버넌스 실태조사를 하고 2차년도에 정책방안을, 3차 종합적 추진전략을 하신다고 했다. 그런데 제 생각에는 2, 3차년도가 합쳐져서 정책방안과 추진전략이 되어야할 것 같고, 1차년도에 거버넌스 실태조사를 통해서 2차년도에는 트랙2가 왜 트랙1의 complementary가 될 수 있는지 비교연구평가를 해야한다고 생각한다.

논문에 들어가서 발표에서 잘 정리해주셔서 다른 내용적 얘기는 할 필요가 없지만 이 상태가 이론적 고찰이 아니라 하더라도 왜 트랙2가 안보 특성을 설명하는데 있어 의미가 있느냐는 부분이 들어가야만 좀 그다음 부분과 매끄러운 연결고리가 될 수 있을 것 같다. 브라이언잡이나 사이먼이나 랄프코사, 폴 애번스의 논문을 참고하시면 좋을 것 같다.

또한 거버넌스 지표설정부분과 그 다음 한미중일 4개국 각국의 NEACD와 SCCAP의 영향이 이 논문의 핵심부분 같은데, 거버넌스 지표설정은 서 교수팀의 지표설정을 8개부분으로 만든 것은 좋은 것 같다. 그리고 실태측정 틀과 지표부분을 199페이지에서부터 10페이지 정도 다소 길게 처리했는데 부록처리해도 될 부분을 본문에 넣으셨다고 생각한다.

본 연구에는 종합평가 부분이 필요한 것 같고, 한미중일 4개국을 말했는데, 러시아 분야를 빼 이유가 무엇인지 모르겠다. 그리고 실태조사인데 실례가 부족한 편이라고 생각된다. 또 거버넌스 평가대상 분류가 다른 발표과제들과 다른데 다른 이유를 설명하여야 할 것 같다. 아마도 다른 분

류에 따라 결과도 달라질 것이다.

중국을 어떻게 거버넌스 체제 안에 들어오게 하고 협조관계를 유지할지가 매우 중요하다고 생각된다. 따라서 이에 대한 보충설명이 필요하다. 그리고 17차 NEACD에서 가장 중요한 의제는 경제 분야였으므로 이에 대한 설명이 필요하다. 그리고 연구자는 6자회담이 제대로 진행된다면 NEACD가 필요 없다고 하는데 6자회담의 역할 말고 NEACD 나름의 역할에 대해 생각해 볼 수 있을 것 같다. 또 SCSAP에서 우리의 관심사가 적은 부분을 어떻게 트랙2의 입장에서 참여할지 연구가 필요할 거 같다.

마지막으로 77페이지 4장 각국에서 4장은 어디에 있는지와 181페이지 인지공동체, 185페이지 국방비 비율 등을 다시한번 확인해 주셨으면 한다.

## 서창록 (고려대 교수)

한반도 평화체제를 다룰 때 이상적 거버넌스의 틀을 제시해야 한다는 가장 근본적 질문에 대해서 답변하겠다. 현상적 거버넌스와 목표로서 거버넌스가 있다. 또한 이슈별로 거버넌스의 차이가 있을 것이다. 그래서 나름대로 거버넌스의 유형을 나누어 놓았다. 집권형(과거)과 분권형(현재)이 있는데 우리의 합의는 관리형이 바람직하다고 생각한다. 여러 네트워크를 존중하면서 정부의 역할이 필요하다는 것이 관리형인데, 이슈별로 정부 역할의 수준의 차이가 존재한다. 이 작업은 결론 작업에서 진행시킬 예정이다.

## 여인곤 (통일연구원 선임연구위원)

정당과 국회의 역할을 말씀하셨는데 말씀하신대로 앞부분에 전체부분에서는 빠져있지만 88페이지에는 국회 내용이 있다. 여기서 국회도 여당, 야당으로 나뉘는데, 여당은 정부와 비슷한 측면이 있다. 25페이지에서 본 연구의 이론 틀을 설명하였다. 분석을 통해서 나타난 실태와 설문조사에서 나타난 현상의 차이점은 논문에 설명하도록 하겠다.



허 문 영 (통일연구원 북한연구실장)

토론자께서는 정치체제가 다르므로 분석이 어려울 것이라고 했는데, 본 연구결과를 살펴보면 비교분석이 나름대로 유의한 결과를 보여주고 있다.

전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

토론자의 의견을 반영토록 하겠다. 현재 논문에서 3,4,5장이 빠진 것은 연구가 끝난 것이 아니라 진행 중이어서 빠져 있는 것이다. 개진하신 의견을 논문에 반영토록 하겠다.

제2회의



*KINU*

한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제



# 한반도 평화번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사

제 1 발표

송 정 호 (통일연구원 책임연구원)

\* 본 협동연구과제에는 김국신 박사(통일연구원 동북아연구실장), 서재진 박사(통일연구원 선임연구위원)가 공동 집필자로 참여하고 있음.



## I. 서론

‘통치’(government)의 개념이 ‘거버넌스’(governance)의 개념으로 점차 대체되고 있다. 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교 그리고 정책결정 체계의 근본적인 변화를 의미한다. 그간 공공정책 결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적인 영역으로 간주되어 왔지만, 이제는 시민사회의 NGO와 일반시민이 동참하는 거버넌스의 영역이 되었다. 이러한 점은 대북정책 분야에서도 예외가 아니다.

거버넌스의 등장배경은 한마디로 국가통치의 한계에서 찾을 수 있다. 세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로 국가의 위상이 실추되었고, 또 국내적으로는 다양한 집단의 욕구에 부응하기 힘들 정도로 국가의 관료화의 한계가 뚜렷해졌다. 거버넌스 등장은 정부 권위의 쇠퇴와 그로 인한 ‘사회’에 대한 ‘국가’ 통치의 한계가 핵심을 이룬다. 1980년대 말에 등장한 ‘거버넌스’ 개념은 초기에는 국가행동의 효율성과 효과성에 관련되는 권력의 행사를 의미하였지만, 보다 최근에 와서는 거버넌스는 사회를 가장 효과적이고 효율적으로 관리하는 방법을 더욱 중시하는 의미를 갖게 되었다.<sup>1</sup>

이와 같은 거버넌스 개념의 등장은 공공정책 내용의 변화를 동반하였다. 경제적 성장과 물질적 가치를 중시하던 산업사회의 패러다임이 포스트모던의 패러다임으로 바뀌면서 ‘삶의 질’에 대한 가치를 중시하는 포스트모던의 가치관이 공공정책의 내용을 바꿔놓았고, 이는 정책의 이해당사자(policy stakeholders)의 구성까지 바꾸어 NGO와 일반시민을 새로운 주역으로 등장시켰다. 예컨대 우리 사회 새로운 세대들의 북한과 통일에 대한 인식과 새로운 학교 및 사회 통일교육을 위한 NGO와 그 연합체의

---

<sup>1</sup>-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: 한양대학교 출판부, 2004), pp. 23-24, 72.

결성은 정부의 독점적 영역이었던 통일교육의 내용을 바꾸어 놓았다. 이 뿐만 아니라 세계화(globalization), 민주화(democratization), 정보통신 기술(ICT) 혁명의 급진전은 관료적 정책 모델을 다수의 정책 이해당사자의 참여에 의존하는 개방적인 거버넌스 모델로 전환시키고 있다. 김영삼 정부 말기 IMF사태의 도래와 김대중 정부의 출범, 그후 급속한 정보화 사회는 이전 시기의 경제발전과 정치발전만큼이나 거버넌스 토대의 급속한 성장을 가져왔다.

이러한 거버넌스 현상의 가파른 확대 속에 정책과정에 대한 시민참여 또한 크게 증대되어 오고 있다. 최근 수년 동안 북한·통일 분야에 있어서도 선거와 같은 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형은 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 NGO들의 대북지원 활동, 통일이슈와 관련한 집회나 시위와 같은 여러 ‘비관례적’인 참여는 꾸준히 성장하여 왔다. 특히 주목되는 현상은 ICT에 의한 정보화가 급격히 진행되면서 기존 NGO의 활동 형태를 뛰어넘어 비공식적 네트워크(non-governmental networks)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되고 있는 점이다.<sup>2</sup>

이 같은 시민참여의 증대 경향은, 특히 국회가 중심적인 역할을 담당하는 대의민주주의 틀 안에서 시민들의 정책과정에 대한 보다 광범위한 참여 요구를 수반하였다. 사실 정책과정은 정치체제의 핵심적 활동으로서 이 과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등은 모든 시민에게 영향을 미친다.<sup>3</sup> 대북정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔다.

따라서 일반시민들은 자신들의 현재와 미래의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하고자 한다. 즉 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 자신들의 견해와 지식

---

2- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 266.

3- 정정길 외, 『정책학원론』 (서울:大明出版社, 2006), pp. 141-142.

이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정책의 수립과 실효성 있는 집행을 할 수 있다.<sup>4</sup>

이러한 상황에서 『경제협력개발기구』(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 지적한다.<sup>5</sup> 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화변영정책’의 추진에 대한 국민적 합의의 기반을 강화하고자 여러 가지 참여 시책 마련에 노력해 왔다. 통일부는 “아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있”기 때문에 “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하여 왔다.<sup>6</sup>

본 연구는 대북정책<sup>7</sup> 거버넌스 실태를 살펴봄을 목적으로 한다. 세계화,

---

4- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』 제16권 제4호 (2004), p. 862.

5- OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making-Executive Summary*, p. 11 <[www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf)>.

6- 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 29.

7- 일반적으로 대북정책이란 통일정책과 거의 같이 사용하는 경우가 많으나, 엄밀히 말해서 통일정책은 궁극적인 목표이고 대북정책의 경우는 통일정책을 수행하기 위한 하위정책이다. 따라서 통일정책은 장기적인 시간적 범위를 가진다고 할 수 있고, 대북정책은 단기적인 시간적 범위와 상황에 민감하게 반응한다. 또한 정책대상집단이 북한이라는 측면에서 외교정책에 속한다고 할 수 있고, 다른 한편으로는 민족문제로



민주화, ICT혁명 속에서 대북정책의 추진환경이 크게 변화하고, 그에 따라 정부와 국회의라는 전통적 정책결정자와 정당과 이익단체 등 관례적 이해당사자 이외에 NGO와 일반 시민이 새로운 정책 이해당사자로 등장하였다. 뿐만 아니라, 과거 안보와 정치 중심의 대북정책 이슈도 경제, 사회 문화 등 다방면으로 확산되었다. 본 연구는 이러한 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 과정을 거버넌스 모델을 통해 살펴보고자 한다.

## II. 대북정책 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀

### 1. 대북정책 환경 변화

전통적인 정치체계 이론에서 공공정책은 정치체계(political system)가 정치환경과의 상호작용을 통해 받아들인 요구와 압력에 대한 반응이라고 본다. 정치체계에 대한 ‘투입’을 정치체계에 대한 요구와 지지로 본다면, 블랙박스(black box)로 알려진 내부의 정책과정을 통해 법률과 결정으로 제시되는 산출(output)을 공공정책이라고 할 수 있다. 여기에서 공공정책을 둘러싼 환경의 변화에 따라 공공정책의 내용이나 성격이 변화될 수 있음을 짐작할 수 있다.

대북정책 환경이란 대북정책이 결정·집행·평가되는 정책과정 전반에 직·간접적으로 영향을 미치는 국내외적인 제반 환경을 말한다. 정책 환경에 대한 고찰은 주로 국내적인 정치문화와 사회경제적 조건에 집중되어 왔지만, 최근에 와서는 보다 더 급진적인 요인들에 주목하고 있다. 탈냉전

---

서 국내성격의 문제라 할 수 있다. 그러나 사실상 대북정책은 단순한 대북한정책이 아니라 한국전쟁 이후 장기간 지속되고 있는 남북한간 적대적 분단체제 하에서 한국의 체제생존을 위한 분단체제의 평화적 관리를 위한 정책이면서도, 다른 한편으로는 남북통일을 위한 정책이라는 의미를 동시에 가지고 있다.

이후 정책 환경 변화 및 그에 따른 정부 역할과 성격 변화에 영향을 미친 주요한 요인으로는 보통 세계화, 민주화와 분권화, ICT 혁명과 정보화, 시민사회의 급부상 등이 거론된다.<sup>8</sup>

우선 세계화라는 밖으로부터의 메가트렌드는 국가의 위상을 크게 떨어뜨렸다.<sup>9</sup> 즉 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)<sup>10</sup>을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 가져왔다. 과거 ‘거버넌스’의 독점적 주체로서 국가의 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 심각한 도전에 직면하게 되었다.

<그림 1> 국가 거버넌스의 8방 분산

	영리섹터	공공섹터	제3섹터
초국가적 차원	초국적기업	UN, WTO 등 국제기구	국제 NGO
국가적 차원	국내기업	← 20세기 중앙 정부 →	국내 NGO
지방적 차원	지방기업	지방자치단체	풀뿌리 조직

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

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

9\_ 중앙일보와 동아시아연구원(EAI)가 우리나라 24개 파워조직에 대해 실시한 평가조사 결과에 따르면, “우리 사회에 미치는 영향력” 면에서 현대차·삼성·SK·LG 등 4개 대기업이 영향력 5위 이내에 올랐고, 신뢰도 면에서는 1~4위를 독점했다. 국가기관 가운데 헌법재판소가 영향력에서 4위, 신뢰도에서 5위를 차지했고, 영향력 6~9를 경찰, 검찰, 대법원, 국세청이 각각 차지했으며, 신뢰도는 대법원·경찰(공동 6위), 국세청(9위), 검찰(10위) 순으로 나타났다. 『중앙일보』, 2006년 8월 15일.

10\_ 권력이동에 대해서는 S. Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge Press, 1996) [양오석 역, 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』. 서울: 푸른길, 2001]과 J. Mathews, “Power Shift.” *Foreign Affairs*, Vol 76, No. 1 (January/ February 1997), pp. 50-66 참조.

이러한 세계화의 영향으로 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지하던 국가는 더 이상 독점적인 지위를 유지할 수 없게 되었다. 북한·통일 분야에서도 때로는 북핵문제처럼 국가가 온전하게 다루기에 너무 크고, 때로는 새터민 복지문제처럼 너무 미시적인 이유로 정부와 관료 능력이 한계에 봉착하면서 국가 권력의 쇠퇴 경향은 지속되고 있다. 즉 “현 시대의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”<sup>11</sup>하기 때문이다.

둘째, 민주화는 시민들의 통일정책 참여를 증진시키는 통일정책 환경 변화를 유도하였다. 민주화 이후 시민사회의 폭발적 확대에 의해 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등의 행위자들은 다양한 방식으로 정책적 영향력을 확대하고 있다.<sup>12</sup> 특히 민주화 이후 동구, 남미, 아시아 국가들에서 NGO들은 무력한 정당이나 노조의 역할을 대신하는 ‘준정당적’ 기능을 수행함으로써 대의민주주의의 문제를 보완하고 있다.<sup>13</sup>

국내 정치경제적으로도 민주화의 진전에 따라 공공정책의 환경이 바뀌고 있다. 1980년대까지 한국경제의 고도성장을 이끌었던 국가주도형 발전 모델은 세계화된 국제정치경제적 환경과 민주화 이후의 정치환경에 더 이상 적용되기 어려운 모델이 되었다. 또한 민주화 이후 절차적 민주주의(procedural democracy)가 어느 정도 실현되어 실질적 민주주의(substantial democracy)에 관심을 갖게 되면서, 즉 포스트모던의 가치관이 보다 지배적이게 되면서 민주주의의 공고화를 실현하기 위한 다양한 행위자들의 참여와 자율을 강조하는 거버넌스 모델이 요청되고 있다.<sup>14</sup>

11-UNDP, *Human Development Report 1993* (1993), p. 5 <hdr.undp.org/reports/global/1993/en/>.

12-서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 (통일연구원 2006년도 협동연구과제 중간보고서).

13-G. Clarke, “Non-Governmental Organization and Politics in the Developing World,” *Political Studies*, Vol. 46, No. 1 (1998), pp. 40-41.

14-서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.

북한·통일 문제를 두고서도 민주화 진전 이후 거버넌스적 현상이 크게 증대되었다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였다. 김대중 정부의 대북 포용정책의 추진은 분단으로 굴절된 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 감소, 한반도의 전쟁위협 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 ‘숙고’를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 이는 국내적으로는 냉전시대 정부가 독점하던 대북정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로는 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 속에서 우리의 이해가 좀 더 반영될 수 있는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식을 고양시켰다.<sup>15</sup>

셋째, 정보화의 급속한 진전은 통일정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 정보화는 국가, 시장, 시민사회 등 국가운영 주체 간의 관계를 변화시켜 시민사회의 역할을 증대시키는 동시에 정치적 대리인에 의한 대의민주주의 체제의 약화를 가져왔다.<sup>16</sup> 정보화의 혁명적 진전은 과거 영토국가 시대의 국가중심적인 경성적인(hard) 통치 구조를 초국가, 국가, 기업, 시민사회, 지방자치체와 같은 다수의 행위자들이 다중적으로 권력을 분점, 공유, 교환, 네트워킹하는 복합적이고, 연합적이며(confederal), 연성적인(soft) 협치 또는 관리체제로의 변화를 유도하고 있다.<sup>17</sup> 따라서 정보화에 의한 거버넌스 구조의 등장은 증가하고 있는 참여의 기제를 어떻게 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)해 나갈 것인가를 과제로 제시되고 있다.<sup>18</sup>

15- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 274.

16- 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영출판사, 2000), pp. 33-34.

17- 임혁백, 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』 (서울: 정보통신정책연구원, 2005), p. 15.

정보화의 영향은 대북정책 결정에 있어서도 지대하다. 일반시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 실시간에 접하고 있으며, 시민들의 정보 접근은 대북정책에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켜가고 있다. 시민들은 ICT 도구들을 통해 대북정책과 관련한 정책의제설정 등 정책과정 전반에 실질적으로 참여함으로써 정부의 대북정책에 대한 독점적인 권력에 영향을 행사해 가고 있다.

이 같은 사례는 참여정부 들어 많은 사안들에서 찾을 수 있다. 예컨대 북한 용천재해 사건이나 미군장갑차 사건 등에 대한 시민사회의 이슈네트워킹은 대표적인 사례로서 제시될 수 있다. 또 대북정책 의제설정을 둘러싼 시민들의 인터넷 글쓰기 등 이루 헤아릴 수 없는 사이버 매체활동은 참여 활동의 일환으로 이해될 수 있다. 정부도 정보화에 의한 정책 환경의 변화에 부응하여 일반시민들이 정책과정에 보다 편리하고 활발하게 참여할 수 있는 제도와 실행도구를 증대해 나가고 있다.

거버넌스의 등장배경을 무엇보다도 ‘권력 주체가 가진 절대적 권력의 위축’으로 이해한다면, 권력행사 위축은 국가나 사회뿐 아니라 조직과 가족 단위의 미시적 차원에서도 이루어진다. 가계, 기업 및 정부 내부의 구조와 조직적 기능의 근본적 변화가 그것이다. 정부 내부만 보더라도 신공공관리 등 혁신프로그램의 확대와 전자정부 등 IT 혁명의 조직적 수용은 거버넌스의 확대를 불가피하게 만들었다.<sup>19</sup> 대북정책과정에서도 정부와 시민사회뿐만 아니라 정부와 관련 단체 및 기구 등과의 관계에 있어서도 과거와 같은 수직적 차원이 아니라 보다 수평적인 차원에서 정책네트워킹이 이루어지고 있다.

또한 경제적 풍요에 따른 ‘삶의 질’에 대한 관심(포스트모던 가치)의 확대도 거버넌스 등장의 배경 요인으로 꼽을 수 있다. 현대 사회는 물질적 풍요와 경제적 안정을 누리면서 고학력자인 젊은 세대 사이에 물질적 관

---

18-곽진영, “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스,” 『거버넌스의 정치학』 (서울: 法文社, 2002), p. 75.

19-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 24.

심을 초월하는 삶의 질에 대한 관심과 행태가 ‘조용한 혁명’으로 진행되어 왔다. 포스트모더니즘은 경제성장보다 환경보호를 더 중시하며, 안정과 질서 유지, 물가 안정 등 산업사회의 이슈보다 개인의 자유 보장과 시민의 정책참여를 국가의 주요 목표로 주문한다.<sup>20</sup>

따라서 탈냉전 이후 일반시민들은 대북정책 의제를 두고 경제적 혹은 물질적 관심에만 얽매이지 않는다. 이러한 점은 특히 ‘평화’에 대한 태도에서 두드러지게 나타난다. 1990년대 초반 북핵문제로 파동을 겪은 한국 시민사회는 모든 시민들이 수십 년 동안 피와 땀으로 이루어 온 민주주의와 경제발전의 결실을 전화로 인해 한순간에 송두리째 빼앗길 수 있다는 우려와 두려움 때문에 반전과 평화에 대한 관심을 이전 시기보다 더욱 구체적으로 보이고 있다. 이 같은 관심은 1990년대 후반 이후 북한·통일 문제에 대한 인식의 전환을 유도하면서 대북정책에 대한 다양한 행위자의 참여를 더욱 활성화시켜 왔다.<sup>21</sup>

이 같은 세계화, 정보화, 민주화 등으로 인한 통일정책 환경 변화로 가장 두드러진 현상은 대북정책과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화되고 정부 주도에서 벗어난 다차원적이고 다층적인 거버넌스적 현상이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.<sup>22</sup> 북한·통일 문제를 둘러싼 기존의 정부 주도의 남북관계에서 점차로 탈피하여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 EU 및 지역적 수준의 국제기구와 동아시아 강대국의 영향력이 더욱 확대되었고, 국내적으로 남북경협에 관심을 갖는 기업과 폭발적인 성장세를 보인 제3섹터 영역의 행위자들의 참여도 크게 증대되었다. 또한 북한·통일 문제의 이슈영역도 다양화되어 과거 안보와 정치 중심에서 경제, 사회문화 등 다방면으로 확장되었다. 즉 탈냉전 이후 시민사회의 ‘인간안보’에 대한 관심이 확대되면서 통일문제에 있어서도 남북경협과 북한 개발, 대북 인도적 지원, 한반도 평화와 번영, 북한인권 등 다양한 주제들

20-주성수, 『시민참여와 민주주의』 (서울: 아르케, 2006), pp. 31-32.

21-송정호, “통일정책과 시민참여 현황,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 1호 (2005), p. 246.

22-서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.

이 실질적인 정책의제로 다루어지고 있다.

## 2. 대북정책 거버넌스의 개념과 분석틀

공공정책결정과 관련해서 거버넌스 등장은 독점적인 위상을 누리던 정부 권위의 축소를 의미한다. 앞서 살펴보았듯이, 정부 권위의 약화는 지구적 차원에서 세계화, 정보화와 더불어 가속화되었고, 국내적으로는 민주화의 촉진으로 인하여 심화되었다. 국가 이하의 차원에서 개인과 시민사회, 시장과 이익집단의 역할이 강화되었고, 국가 이상의 차원에서 국제기구, 국제레짐, 초국적 기업과 NGO의 역할이 강화되면서 국가의 자율성이 약화되었다.<sup>23</sup>

그러나 대북정책과정에서 거버넌스적 현상의 확산에도 불구하고 거버넌스는 개념화조차 쉽지 않다. 거버넌스 개념은 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라 다양하게 해석되고 있다. 즉 학문 분야에 따라 그 시각과 강조점을 달리하고 있다. 행정학 분야에서는 정부중심적 시각에서 사회나 시장을 관리하고 통치하는 새로운 방식의 국정관리에 중심을 두고 있는 반면, 정치학 분야에서는 권력을 행사하는 정치주체들 간의 다원적이고 다층적인 협력적 통치 방식을 민주주의의 관점에서 주목한다. 또한 경제학은 시장중심적 시각에서 거버넌스를 자율관리체계로 이해하고 있으며, 사회학에서는 시민사회중심적 시각에서 시민사회의 자율조정양식과 협력체제에 강조점을 두고 있다.<sup>24</sup>

거버넌스(governance)는 “키를 조정한다”(steer)와 “항해한다”(pilot)는 그리스어에 어원을 두고 있으며, 이에 따르면 한 조직이나 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정과 그 과정에서의 커뮤니케이션과 통제에

23. 위의 글.

24. 이에 대해서는 서창록·이연호·곽진영, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 서창록 외, 『거버넌스의 정치학』; 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개: 다접근성과 다차원성,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』; 서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 참조.

초점이 맞추어져 있다. 그러나 현대적 의미의 거버넌스 개념은 정부와 같은 단일의 행위자에 의해 이루어지는 하향식(top-down)의 ‘통제’나 ‘지시’를 내포하는 개념으로서보다는 많은 행위자에 의해 이루어지는 포괄적 권위나 강제력이 없는 기능을 내포하는 개념으로서의 특징을 지닌다.<sup>25</sup>

따라서 대북정책 결정에서도 확산 일로에 있는 거버넌스 현상은 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서 네트워크적으로 연결되어 정치질서를 이루는 현상이라고 볼 수 있다. 정치질서가 사람에 의한 통치(rule by man)에서 법-국가에 의한 통치(rule by law)로 발전하여온 것이 근대이행이라면, 이후 네트워크를 통한 통치(rule through network)로 발전되었고, 이를 거버넌스라는 개념으로 통칭하고 있는 것이 현재의 상황이라고 진단할 수 있다.<sup>26</sup>

이러한 거버넌스 개념과 현상적 특징을 염두에 두고 대북정책 거버넌스 개념을 정의하고자 한다면, 『글로벌 거버넌스 위원회』(Commission on Global Governance)의 개념 정의<sup>27</sup>를 원용할 만하다.

“대북정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 ‘한반도 평화증진’ 및 ‘남북한 및 동북아 공동번영 추구’라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한·통일 문제와 관련되는 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하며, 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

이러한 거버넌스의 개념 정의에 따라 보다 최근에는 정책의 효과성과 정권의 정통성 사이의 균형 유지보다는 다양한 정책행위자 간의 대화와 협력이 중시되고 있다. 거버넌스의 개념의 등장 초기에 거버넌스가 경제 성장에 미치는 영향에 대한 관심이 중심으로 세계은행(World Bank)이

25-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 8.

26-서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.

27-Commission on Global Governance, *Our Global Neighbor* (1995) <[www.cggh.ch](http://www.cggh.ch)>, p. 2.



보급한 ‘좋은’(good) 거버넌스 개념과는 다르게 보다 최근의 정치적 자유화 프로그램에 관련된 거버넌스는 민주주의, 인권, 법의 지배, 정의에 대한 접근, 기본적 자유 등을 중시함으로써 ‘최소주의 국가’에 대한 주장을 약화시켜 놓고 있다. UNDP는 ‘민주적’(democratic) 거버넌스에 초점을 맞추어 보다 많은 시민들이 공동체를 형성하는 규율과 제도에 참여하는 것은 하나의 기본적 인권이며, 보다 포용적인 거버넌스가 더 효율적이며, 보다 참여적인 거버넌스가 더 형평지향적이라고 본다.<sup>28</sup>

그렇다면 대북정책 거버넌스 실태조사에서 주목할 점은 무엇인가? 이는 앞서 기술하였듯이, 거버넌스를 접근하는 학문 분야와 관점에 따라 달라질 수 있다.

하지만 ‘정책 거버넌스’ 모델이 정치체계(political system) 이론, 집단 이론(group theory), 엘리트 이론(elite theory), 제도주의(institutionalism), 합리적 선택(rational choice) 이론 등 전통적인 정책과정 이론<sup>29</sup>과 다른 점은 무엇보다도 정책과정에 관련되는 무수한 이해당사자들의 정책에 대한 개방적인 참여에 주목하고 있다는 데에 있다. 따라서 정책 거버넌스 이론은 다양한 ‘정책 네트워크’에 의한 정책 참여와 비정부적 행위자들에 의한 공공프로그램 운영이라는 측면에서 무엇보다도 ‘효율성’과 ‘참여성’의 양자 모두를 증대시키는 데 정책 목표를 두고 있다.<sup>30</sup>

효율성(efficiency)이란 모든 제도와 과정들이 자원을 최상적으로 이용하면서 욕구를 충족시키는 결과를 생산하는 정도와 관련한다. 또 참여성(participation)이란 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적 혹은 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 정도와 관련한다.

---

<sup>28</sup>-UNDP, *Human Development Report 2002: Deeping Democracy in the Fragmented World* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 51; 주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 31

<sup>29</sup>-J. Anderson, *Public Policy-Making*, 4th edition (Holt: Rinehart & Winston, 2000), pp. 17-25.

<sup>30</sup>-임성학, “정책결정의 거버넌스,” 『거버넌스의 정치학』, pp. 172-177 참조.

그러나 ‘민주적’ 거버넌스의 관점에서는 효율성과 참여성 이외에도 투명성과 책무성이 중요하게 요구된다. 정책참여는 “그 자체가 자연발생적 정당성(self-originated legitimacy)을 수반하므로 대의제로부터 정통성을 빌려올 필요는 없다.”<sup>31</sup> 효율성과 참여성 사이의 트레이드오프(tradeoff)가 문제가 아니라 참여행위자들 사이의 대화와 협력이 중요하다. 그러한 면에서 투명성과 책무성은 중요한 요소로서 작용한다.

투명성(transparency)은 적절한 정보 제공을 바탕으로, 한편으로는 정치인들과 고위 공직자들이 누가 정책결정에 투입을 제공했거나 영향을 미쳤는지에 대한 지식을 포함해서 정책결정에서 이용되는 과정에 대한 명확성을 의미하며, 다른 한편으로는 정책결정 이전에 있었던 문제 정의와 대안의 고려과정에 대한 지식의 소유 여부를 의미하며 이는 이해당사자와 일반시민 사이에 정책 토의를 권장한다.<sup>32</sup>

책무성(accountability)은 “공직자들이 자신들의 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 답변하며 자신들에게 부과되는 비판 혹은 요구사항들에 순응해서 행동하며, 또 실패, 무능 혹은 기만에 대한 (일부) 책임을 수용하는 것이다.”<sup>33</sup> 정보의 공개와 정책결정과 집행의 투명성 유지가 책무성의 전제조건이 된다.

국가와 시장 영역의 정부와 기업이 공공정책에 관한 책무성과 투명성을 강력히 요구받는 만큼 시민사회 영역의 NGO와 일반시민 또한 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 특히 대북정책은 그 특성상 다른 분야의 정책과는 다르게 구조적으로 실패요소를 많이 담지하고 있기 때문에, 관련 분야 NGO들에 대한 책무성은 그 만큼 더 요구된다.

예컨대 NGO들은 자신들이 지지 혹은 반대하는 특정 정책이 혜택보다

---

31-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.

32-OECD, “Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality.” <[www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)>.

33-UNDP, “Governance for Sustainable Human Development: Glossary of Key Terms.” <[magnet.undp.org](http://magnet.undp.org)>.

는 피해를 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 질 수 있을지 고려해 보아야 한다. 정파적 견해를 대변하는 NGO들이 ‘북한붕괴론’이나 ‘북한변화론’ 혹은 ‘북한체제 점진변화론’이나 ‘북한체제 급진변화론’ 등의 대립되는 주장에 근거하여 대북정책에 접근하는 경우가 있는데, 이들은 예측되는 정책 결과에 대한 보다 책임 있는 자세로 정책 대안을 제시할 수 있어야 한다.<sup>34</sup>

본 연구는 정책 거버넌스의 요소를 감안하여 ‘대북정책 거버넌스’의 평가항목을 설정하고자 한다. 이를 위해서 본 프로젝트의 이론 부분을 담당하고 있는 연구팀의 연구결과<sup>35</sup>에서 제시한 평가항목을 준거 틀로 삼고자 한다. 이론 연구팀은 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하고, 이를 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 행위자 간 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가에 따라 평가항목을 구성하고 있다.

### Ⅲ. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자와 역할

정책과정(policy process)은 매우 복잡한 과정으로 공공정책이 시작되어 종결되기까지 몇 가지 단계를 거치는 것이 일반적이다. 정책과정에 대한 견해는 다양하지만, 대체로 여기에는 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계를 포함한다. 이 같은 정책과정의 각 단계에는 많은 행위자들이 참여한다. 이들은 정책과정을 주도적으로 이끌거나 정책과정에 개입하여 직·간접적으로 영향을 미치는 개인이나 집단, 기관들이다.

일반적으로 정책학에서는 정책과정의 행위자들을 크게 ‘공식적 행위자’들과 ‘비공식적 행위자’라는 두 가지 유형으로 나눈다. 공식적 행위자란

34-송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여,” p. 279.

35-서창록·임성학·전재성, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.

정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장된 행위자를 말하며, 보통 입법부, 행정부, 사법부 등을 말한다. 이에 비해 비공식적 행위자란 정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장되지는 않지만 어떠한 방식으로든 정책과정에 참여하여 영향력을 행사하는 행위자를 말한다. 최근의 거버넌스 모델은 ‘새로운’ 이해당사자로서 NGO와 일반시민을 주목하고 있다.<sup>36</sup>

## 1. 공식적 참여자

### 가. 행정부

행정부는 대통령과 행정기관을 통칭한다. 대통령제 국가에서 정책결정과 집행은 대통령의 리더십과 행동에 크게 의존하는 특징을 보여준다.<sup>37</sup> 특히 입법부의 기능이 상대적으로 약화되면서 대통령을 정점으로 하는 행정부의 정책결정 권한이 크게 늘고 있다. 그럼에도 최근 신자유주의의 확대 추세는 행정부의 역할에 심각한 제동을 걸고 있다고 볼 수 있다. 작고 효율적인 정부에 대한 일반시민의 기대가 높아지며, 행정부 주도적인 정책형성에 불만과 불신이 고조되는 추세에 있다. 이는 곧 ‘정책 거버넌스’를 요구하는 시대적 요청이라고 볼 수 있다.

안보정책적 측면이 강한 대북정책에 있어 대통령은 정책체계 내에서 가장 구심적인 위치에 있는 존재이다. 특히 우리나라와 같이 대통령을 중심으로 권력이 집중되어 있는 정치체계에서는 대통령이 정책결정에 미치는 영향력은 절대적이다. 물론 우리나라의 경우에도 견제와 균형의 정치체계가 작동하고 있다. 하지만 김대중 정부의 ‘햇볕정책’이나 노무현 정부

---

<sup>36</sup> 그러나 이해당사자 중심으로 공공정책을 이해하는 데는 한계가 분명하다. 공공정책은 주요 정책결정자와 이해당사자뿐만 아니라 중요한 수천, 수만 혹은 수백만 명에 달하는 시민들 사이의 상호작용이라는 복잡한 정치체계 과정을 거쳐 결정되고 집행된다고 볼 수 있다. 더욱이 정보화 시대에 일반시민들의 정책참여가 크게 증가하여 정책네트워크가 복잡해지면서 정책과정에 대한 이해가 어려워지고 있다. C. Lindblom and E. Woodhouse, *Policy-Making Process* (New Jersey: Prentice-Hall, 1993), p. 3.

<sup>37</sup> J. Anderson, *Public Policy-Making*, p. 55.

의 ‘평화번영정책’의 형성 과정이 대통령의 독점적 권한을 상징하고 있듯이, 대북정책의 수립과 집행에 있어 대통령의 권한은 국회나 다른 헌법기관에 의해 별로 제약받지 않을 정도로 막강하다고 볼 수 있다.

대통령 비서실은 외부의 다양한 요구와 의견을 수렴하여 대통령의 지도력이 극대화를 기하도록 정치·경제 환경 등에 능동적으로 대처하고 새로운 정책대안을 제시하는 역할을 한다. 현재 대통령 비서실에는 대통령을 보좌하기 위하여 『통일외교안보정책실』을 두고 있다. 2006년 1월 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 대폭 축소하면서 사무처의 기능 대부분을 신설되는 통일외교안보정책실로 넘기는 동시에 국가안보보좌관과 외교보좌관 등 2개의 자리가 폐지되는 대신 안보실내 안보정책수석 1개 자리가 신설되었다. 또한 NSC 사무처가 담당해온 국가안보 관련 전략 기획·수립, 중장기 정책 수립·조정, 현안정책 및 업무 조정, 정보 종합·처리체계 관리 기능 등이 안보실로 옮겨졌다.

NSC는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령에 자문 역할을 한다. 상임위원회는 안보회의의 위임에 의하여 국가안전보장에 관련되는 대외정책·대북정책·군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의한다. 2006년 1월 NSC 개편에 따라 NSC 사무처의 기능은 조정되었다. NSC의 외교·군사 및 대북정보를 NSC에 집결, 종합 분석하고, 이러한 총괄적인 외교·안보·대북 정보를 각 해당부처에 필요한 정보를 재공급하는 역할은 초기에는 새로운 시스템의 도입에 따른 부처간 마찰 등 부작용을 일으키기도 하였으나 점차 안정되어 원활하게 수행되는 수준에 도달하였다고 평가받고 있다.

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 정보분석, 통일교육·홍보 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장하고 있다.<sup>38</sup> 통일부장관은 NSC 상임위원회 위원장직을 겸임함으로써 외교안보 분야를 총괄하는 역할을 수행한다. 그러나 통일부가 대북정책과정에서 공식적인 담당기구로서 자리매김을 시작한 것은 김대중 정부가 들어선 이후였

38- 『통일부와 그 소속기관 직제』 (제3조).

다. 이전에는 통일원(현 통일부) 장관은 부총리를 겸하고 있어 대외정책 관련 장관회의에서 의장의 역할을 했지만, 통일원의 업무가 통일정책 등 남북관계에 국한되어 있었고, 타 부처에 비해 제한된 인력과 예산을 가지고 있었을 뿐 아니라 독자적인 정보수집체계가 없어 대외관련 부처의 정책 수립과 시행, 조정에 실질적인 영향력을 행사하기 어려웠다. 김대중 정부에 들어와 조직이 개편되면서 실질적으로 통일안보정책을 논의하고 정책의 방향을 운용할 수 있게 되었다.

## 나. 입법부

입법부는 ‘입법’을 하는 법적 기구이다. 입법활동이란, “정치체계에서 법률제정과 정책형성에 관한 핵심적인 정치적 임무”라고 볼 수 있다.<sup>39</sup> 정책결정을 위한 기본자료와 정보의 수집에서부터, 정책 이해당사자들의 대립과 갈등을 수렴하기 위한 일련의 정치적 과정은 입법단계에서 일반화된 과정이다. 또 소속 정당의 정책과 영향력, 그리고 입법부내 설치된 전문기관과 전문인력의 지원과 자문에 의해 의원의 입법활동이 이루어진다.

현 시대의 많은 대의민주주의 정치체계에서는 정치적 기능의 수행을 위하여 입법·행정·사법의 삼권을 분리시키고 있고, 입법을 담당하는 입법부는 국민의 대표기관으로 인식되어 왔다. 따라서 정책과정에 대한 입법부의 역할에는 선·후진국 간 그리고 내각책임제와 대통령중심제 간의 차이가 크지만, 대의민주주의 체제 하에서는 정책결정에서 가장 중요한 역할을 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 입법부는 독립적인 정책결정 기능을 수행하고 있지 못하며, 행정부와 이익집단, 또 유권자로서의 시민의 기대와 영향력에 크게 의존하고 있다.

거버넌스 시대에는 이러한 대의민주주의 한계와 참여민주주의의 확대로 인해 입법부에 대한 NGO의 견제와 입법제안 활동도 중요한 동향으로

---

39-J. Anderson, *Public Policy-Making*, p. 52.

부각된다. NGO의 입법제안에 대해 서구의 입법부는 대의민주주의를 보완하는 주요 수단으로 간주하고 있지만, 국회가 정당들의 파당적 정치에 휩쓸려 거의 비협조적이고 무반응적 태도를 견지해 온 것이 사실이다.<sup>40</sup>

이 때문에 북한·통일 분야에서도 대의민주주의에 대한 참여민주주의의 도전은 다분히 대립과 갈등의 양상을 보여주고 있는 것이 한국적 현실이다. 예컨대 이는 법안 제정 등을 두고 나타난다. 지난해 『남북관계 발전에 관한 법률』을 둘러싸고 시민단체(참여연대평화군축센터, 한국청년연합회, 평화를만드는여성회, 한국여성단체연합, 평화포럼 등)들이 국회에 올바른 입법활동을 촉구하는 활동<sup>41</sup>등을 대표적인 사례로 소개할 수 있다.

#### 다. 사법부

헌법 제101조 제1항은 사법권이 원칙적으로 법원의 권한임을 명백히 하고 있다. 이 조항은 삼권분립에 관한 규정이면서 동시에 사법권의 독립을 규정한 조항이기도 하다. 하지만 우리나라의 경우 민주화 이전에는 실질적 3권 분립이 확실히 이루어지지 않아 사법부의 역할은 미약하였다.

민주화 이후 국민들의 권리의식이 제고됨에 따라 법적 절차에 호소하는 경향이 증대하고 있으며, 특히 헌법상 보장된 권리를 제대로 누리지 못하고 있다고 판단될 때는 권리회복을 위해 헌법소원 등을 통한 적극적인 방법을 활용하고 있다. 따라서 사법부가 대통령을 비롯한 행정부, 국회의 간섭을 벗어나 독자적인 판단을 내림으로써 그 위상이 제고되고 있다.

구체적으로 사법부는 무수한 정책문제에 대한 판결뿐 아니라 법해석을 통해 정책과정 전반에 막강한 영향력을 행사한다. 새만금이나 천성산터널과 관련한 정책 사례와 같이 입법부와 행정부가 해결하지 못하거나 정치적으로 해결해야 할 이슈들이 법률적 이슈들로 변해서 사법부의 판결에 의존하는 추세가 확장되고 있다. ‘역사적인’ 남북정상회담 과정에서 발생한 대북송금문제에 대한 법률적 판단도 사법부가 대통령의 정책결정 행

40- 박원순, 『한국의 시민운동: 프록루스테스의 침대』 (서울: 당대, 2002), pp. 25-28.

41- [www.peoplepower21.org/article/article\\_view.php?article\\_id=14899](http://www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=14899) 참조.

위에 영향을 미치는 경우라고 판단할 수 있다.

특히 헌법재판소는 위헌판결을 통해 정부정책의 근본을 흔들어 놓기도 한다. 미국의 경우, 부시와 고어, 두 대통령 후보의 당선 문제에 대해 대법원이 판결을 한 사례나 우리의 대통령탄핵에서 국회의원들조차 줄속으로 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적인 절차라는 판결을 받은 사례는 사법부가 얼마나 결정적인 영향력을 갖고 있는지를 확인해 준다.

따라서 NGO들도 소송 등의 ‘법률적 기회’<sup>42</sup>를 시민운동의 전략으로 활용하는 추세이다. 정치적으로 논란이 되는 정책이슈들이 점차 법원의 결정에 맡겨지는 경향과 UN, WTO 등의 국제기구나 EU 등 지역기관의 권고 혹은 규제의 확대로 정부 대 집단 사이의 분쟁이 법원의 판결에 의존하는 동향도 있다.

앞으로 대북정책에서도 우리 정부가 국제적 조약이나 규범과 관례에 따라 정책들을 조율하지 않을 경우, NGO 등 많은 집단들로부터 소송을 받을 가능성이 있다. 특히 북한인권문제 등을 두고 국내외 NGO들이 국제적 조약이나 규범과 관례를 내세우고 있는 것이 대표적 사례이다.

## 2. 비공식적 행위자

공식적인 정책결정자를 제외한 다른 정책 이해당사자들을 ‘비공식적인’ 참여자로 간주한다. 여기에는 정당, 기업, 이익집단, 언론매체, 전문가집단 등이 포함된다. 이들은 정책과정에 공식적으로 참여할 법률적 권위를 인정받고 있지 못하기 때문에 ‘비공식적인’ 이해당사자로 분류된다. 이들은 정책을 결정하는 것이 아니라, 정보를 제공하고 압력을 행사하며 설득하는 역할을 한다.

---

42- 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교출판부, 2004), p. 173.



## 가. 정당

정당은 선거에서 정치인을 당선시켜 권력을 장악하고 유지하는 데 일차적인 목적을 두는 기관이다. 따라서 정당은 정책보다 권력에 관심을 갖고 활동한다. 물론 정당은 이념정당으로서 혹은 정책정당으로서 정책에 관심을 갖고 입법을 추진하지 않을 수 없다. 하지만 정당에게 있어 정책은 권력을 쟁취하거나 유지하기 위한 수단이다. 선거에서 흔히 보듯이 정당의 정책보다 유권자 접촉, 서비스, 언론 홍보, 상대방에 대한 부정적 공격 등이 선거승리의 관건이 되고 있다.

더욱이 선거에서 ‘후보중심의 정치’가 지배적인 상황에서 정당의 역할이 크게 줄고 있다. 정당이 제 역할을 하지 못하고 비워둔 그 공백을 이익집단들과 NGO들이 차지해 가고 심각한 정책문제를 제기하며 선거과정을 주도하는 분위기가 확대되면서 정당의 역할은 더욱 쇠퇴하고 있다.

따라서 정당은 정책 거버넌스 시대에 그 역할이 점차 축소될 수밖에 없다. 『통일연구원』의 조사에 따르면, 대북정책에 관한 정치권의 갈등은 일반 시민들의 갈등보다 3~4배 높게 나타나고 있어 정당을 주축으로 하는 정치권이 일반시민들의 대북정책을 둘러싼 입장 차이를 완화시키기보다는 확대생산하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 여론주도집단이 지적한 통일문제와 관련한 갈등이 심각한 분야

		사례수	일반국민	정치권	언론계	시민단체
전 체		300	17	61.4	12	9.7
답변	정치인	101	16.8	64.4	6.9	11.9
	언론인	86	20.9	59.3	14	5.8
	시민단체	113	14.2	60.2	15	10.6

자료: 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치 합의』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 31.

## 나. 기업

기업은 일반적으로 이익집단 중의 하나로 간주하지만 막강한 자금과 조직을 가지고 관료들로부터도 제2의 공직자 집단처럼 권위를 인정받기 때문에 이익집단과 특별하게 구분하여 살펴보아야 할 중요한 전통적인 이해당사자이다.

대북정책에서 기업은 남북경제협력 분야에서 핵심적인 역할을 한다. 2000년 남북정상회담 이후 남북경제협력 사업이 진전되면서 기업은 대북정책에서 매우 중요한 공적 기능까지 담당하고 있다. 또 실제로 북한을 왕래하며 남북공동사업을 하면서 남북교류협력의 교두보 역할도 한다. 그럼에도 기업은 이익이 나지 않은 사업은 하지 않고 남북경제협력이 창출하는 경제성에 따라 또는 기업 내부 사정에 따라 수시로 입장을 바꿀 수 있기 때문에 대북정책에서 일관된 지속가능성을 가진 '관례적' 이해당사자 위상을 갖는 데는 한계가 있다.<sup>43</sup>

<표 2> 연도별 남북경제협력사업자 및 사업 승인 현황

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06. 5	계
사업자		1			6	4	16	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)	29	13	126
사업					1		5	9	1	2	5	2	2	26 (1)	32	13	98 (1)

※ ( ) 안은 취소 현황

따라서 아직까지 대북정책과정에서 일부 기업은 다른 어느 집단에 비해 확고한 특권적 지위를 향유하지만, 거버넌스 시대의 상황에서 NGO 등의 대북 경험기업 및 사업에 대한 견제와 도전뿐 아니라 일반시민과 여론의 감시도 점차 증대될 것이다.

43-여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

## 다. 국내 NGO

거버넌스 시대의 도래는 NGO와 시민의 목소리를 정책에 반영시키고 이들을 주요 이해당사자로 인정하는 ‘정책 거버넌스’의 제도화를 유도한다. 한편으로는 NGO의 활동이 시민의 확고한 지지를 받으며 정부정책을 비판하고 심각한 문제를 제기하는 측면도 있고, 다른 한편으로는 정부 스스로가 불신의 위기를 극복하고 개혁을 추구하기 위해서도 NGO와 시민들을 정책파트너로 수용하는 제도를 갖춰가는 측면도 있다. UN이 1990년대 와서 추구하는 기본적인 정책이 이와 유사하다.

특히 NGO가 이익집단과는 근본적으로 다른 것이 자신들의 사적 이익을 추구하지 않는, 비영리단체이기 때문에 시민들이 NGO를 더욱 신뢰한다. 공익을 추구하기 때문에 ‘공익집단’이라는 별칭을 갖고 있다. 공익집단이기 때문에 NGO 활동으로 발생하는 이익과 혜택은 일반시민 대부분이 공유하게 된다. 누가 배제되거나 어느 한 집단의 혜택 때문에 다른 집단의 혜택에 영향을 주는 것도 아니다. 정책과정에서 NGO의 존재 가치는 사적 이익집단을 견제하며 정책의 균형을 유지시켜주는 견제세력(counter-balancing forces)으로 볼 수 있다.<sup>44</sup>

대북정책에서도 NGO의 역할은 날로 증대되고 있다. 의제설정 단계부터 대안형성, 정책결정에도 적지 않은 영향을 미치고 있는 실정이다, 특히 대북정책의 집행에서는 인도적 구호물자 제공과 탈북주민 정착지원 사업 등에서 볼 수 있듯이, 정부의 든든한 서비스 제공의 파트너 역할도 한다. 그럼에도 NGO 가운데는 이념적으로 보수와 진보, 양 진영으로 구분되어 대립하는 경향이 최근 강화되면서 대북정책에서 NGO의 역할을 새롭게 조망하는 분석이 요청된다. 또 NGO들은 정부 기관처럼 장기 지속적으로 대북정책의 주요 이해당사자 역할을 한다고 보기는 어렵다. NGO들은 기본적으로 자체 재정 자립을 갖지 못하고 외부 지원에 의존하기 때문에 NGO 활동의 지속가능성은 취약하다고 볼 수 있다.<sup>45</sup>

44- 위의 책.

45- 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 282.

<표 3> 통일부 허가 비영리법인 증가 추이

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
비영리 법인수	60	73	82	95	103	113	140	163

### 라. 언론

언론매체는 공공정책에 대한 여론의 영향력이 점차 증대하는 추세만큼 그 영향력을 확대해가고 있다. 또 정부는 공공정책을 형성하고 결정하는데 여론의 동향을 많이 참고하는데, 여기에 언론은 여론형성의 역할로 정부에 영향력을 행사하며 자신들의 입지를 구축하고 있다. 특히 전통적인 신문과 방송은 보도를 통해 사회차원의 정책의제설정을 한다고 본다면, 언론매체에 소개된 문제와 이슈들이 공식적인 정책의제로 발전될 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다. 많은 사람들이 관심을 갖고 문제의 심각성이 높고 파급효과도 큰 문제들이 많이 소개되지만 언론매체의 주관적 혹은 이데올로기적 판단에 의해 이슈화되고 정책의제로 발전되는 경우도 적지 않다. 언론은 지식인과 전문가 등 여론형성층을 동원해서 자신들의 시각에서 기존의 정책을 비판하거나 지지하는 역할을 주저하지 않는다.

최근 대북정책에서 언론의 역할은 날로 증대하고 있다. 전통적인 정부 주도의 대북정책이 거버넌스 체제로 이동하면서, 다양한 이해집단들과 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증대하고 있기 때문이다. 언론은 여론을 수렴할 뿐 아니라 여론을 형성하고 주도하며 대북정책에서 결정적으로 중요한 의제설정과 대안형성의 역할을 한다.<sup>46</sup>

### 마. 전문가 집단

“아이디어와 행동의 촉매” 역할을 하는 싱크탱크(think tank)는 사회

46-여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

문제와 정책대안에 대한 공개적이고 활성화적인 논의를 통해 정책형성에 적지 않은 영향을 미치고 있기 때문에, 이런 싱크탱크의 기반구축이 시민 사회의 장기지속적인 발전에 필수요건으로 볼 수 있다. 싱크탱크의 역할은 ① 정부와 시민 사이의 중개기능을 하며, ② 문제를 제기하고 이슈를 표출하며 정책대안을 평가하고, ③ 아이디어와 문제를 정책이슈로 전환시키며, ④ 정책토의에서 정보를 갖춘 독립적인 목소리를 내며, ⑤ 정책형성과과정에서의 주요 이해당사자들 사이의 아이디어와 정보의 교환을 위한 건설적인 포럼을 제공해준다.

대북정책에서 싱크탱크는 통일연구원과 외교안보연구원, 국방연구원, 세종연구소 등이 있다. 또 경남대 극동문제연구소, 서울대 통일연구소 등 대학의 연구소와 NGO들의 연구소들뿐 아니라 최근에는 언론과 기업 부설의 연구소까지도 대북정책의 특정 분야에 전문적인 의견을 제시하고 정책대안도 제시하며 통일정책 과정에 참여하고 있다.<sup>47</sup>

## 바. 일반시민

‘시민’은 자신을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과는 달리 심사숙고하고 관여하며 공유하고 기여하는 사람들을 말한다. 현대의 ‘신 시민’(new citizen)은 참여 환경의 변화 속에서 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치로부터 소외된 ‘무기력한’ 시민 그리고 정치인과 이익집단, 언론으로부터 ‘제자리를 상실한’ 시민이 아니라 정부와 정치의 구속에서 벗어난 ‘자주적인’ 시민, 정부와 정치에 거침없이 ‘비판적인’ 시민, 선거 이외의 새로운 참여의 대안을 찾아 활동하는 ‘자발적이며 참여적인’ 시민이 되고자 한다.<sup>48</sup>

그럼에도 일반시민이 정책형성에 참여해서 직접적인 영향력을 행사한다는 것은 현대 대의민주주의의 체제에서는 거의 불가능한 일이다. 시민은 선거를 통해 정치인을 뽑아 이들이 자신들의 역할을 대신해 주도록 하는

47- 위의 책.

48- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여”.

대의민주제를 통해서만 영향력을 갖는다. 따라서 시민들은 선거 이외에 다른 방식으로 정치인을 통제할 수 있는 장치가 없기 때문에 자신들이 참여해서 활동하는 NGO들이 정부와 정치인을 통제하는 제도인 참여민주제가 대의민주제에 대한 보충수단이 되는 것을 기대한다. 이런 참여민주제에 자발적으로 참여하는 시민은 정책과정에서 새로운 이해당사자로 등장하고 있다.

최근에 인터넷의 급진전으로 정보공개와 전자정부의 제도화가 확대되면서 일반시민이 공공정책의 문제를 제기하거나 의견을 제시하는 사례도 늘고 있다. 또 직접 민원을 요구하는 경우도 많아지면서 정부가 시민을 직접 상대하며 정책을 수립하려는 경향이 강해지고 있다. 정부와 시민 사이의 직접적인 관계와 커뮤니케이션이 확대되면서 양자를 중개하는 NGO 등의 중개기관 역할이 줄어들 것으로 내다볼 수 있다.

대북정책도 여론을 중시하지 않고서는 정책의 정당성 확보가 어렵고, 국민의 지지를 받지 않은 정책이 추진됨으로써 정부와 통일정책에 대한 국민의 불신을 가중시키게 될 것이다. 최근 각종 북한·통일 이슈를 둘러싼 논란에서도 일반시민의 여론이 어떻게 나타나느냐에 따라 정당들 사이의 정책추진의 방향이 많은 영향을 받고 있다.

## 사. 북한

일반 공공정책과는 달리 대북정책에서 북한은 주요 이해당사자가 된다고 볼 수 있다. 통일은 남북한이 공동으로 공조하는 목표이기 때문이다. 북한에서 발생하는 많은 문제들이 실제로 대북정책의 이슈가 되고 의제로 설정된다. 서해 침범 등 북한의 도발적 행동뿐 아니라 가뭄이나 홍수 등 재해발생, 식량난으로 인한 빈곤층의 확대, 탈북주민의 발생 등 무수한 문제들이 일차적으로 북한에서 발생한다. 또 남북관계나 북·미관계, 국제사회에서 북한의 태도나 행동, 정책 등이 대북정책의 일차적인 이슈이자 의제가 되므로 북한은 대북정책에서 일차적으로 중요한 관례적 이해당사자로 꼽을 수 있다. 또 사안에 따라 북한은 정부와 공동으로 선언문을 공

표하는 등 정부로부터 공식적인 대북정책의 결정자 지위도 인정받고 있다고 볼 수 있다.<sup>49</sup>

북한은 우리의 대북정책에 영향을 미치기 위하여 노동당 비서국에 대남사업을 총괄하는 대남사업담당 비서를 두고 그 밑에 통일전선부, 대외연락부(구 사회문화부), 35실(구 대외정보조사부), 작전부 등을 두고 있다. 그리고 통일전선부의 산하에 외곽단체로 조국평화통일위원회(조평통), 조국통일민주주의전선(조국전선), 한국민족민주전선(한민전), 조선아시아태평양평화위원회(아·태) 등을 두고 있다. 또한 정계, 사회문화계, 종교계 등 각 단체인사들로 구성된 민족화해협의회(민화협)라는 단체를 구성, 민간부문에 대한 대남사업을 추진하고 있다.<sup>50</sup>

### 아. 주변국가

대북정책은 주변 강대국들의 영향력에 지배되기 때문에 미국, 중국, 러시아, 일본 등 외국이 ‘관례적인’ 이해당사자 역할을 해왔다. 특히 북핵문제에서 볼 수 있듯이 미국은 한반도 평화에 결정적인 행위를 취할 수 있는 강대국으로서, 대북정책에 가장 직접적이고 강력한 행위자임에 틀림없다. 남북한 모두가 미국의 정책에 크게 좌우되는 형국에 있는 것이다. 북핵 등 군사안보 문제 이외의 정책 사안에서도 미국, 중국, 일본 등 외국은 남북관계 공조 역할, 인도적 물자지원 등 적지 않은 영향력을 행사하고 있다.

### 자. 국제기구

주변국가뿐 아니라 UN 등의 국제기구들도 대북정책에 점차 더 많은 영향력을 행사하고 있다. UN의 전문기구인 유엔개발계획(UNDP)은 개발문제에서, 유엔환경계획(UNEP)은 환경보전과 개발에서, 세계보건기구

49-여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

50-통일부, 『2004 북한개요』, pp. 454~455.

(WHO)는 의료와 보건 지원에서, 세계식량계획(WFP)은 북한의 인도적 식량지원에서 매우 중요한 이해당사자가 된다. 그밖에도 세계은행, 국제 통화기금(IMF) 등도 남북한 경제와 개발에 직접적인 이해당사자가 되고 있다.

### 차. 국제 NGO

국제 NGO들은 정부 기관들이 할 수 없는 매우 독특한 기능을 발휘하여 왔다. 정부기관들이 할 수 없는 북한 현지방문뿐 아니라 북한주민 접촉 등도 상대적으로 용이한 위치에 있다. 국제적십자사, 국경없는 의사회(MSF) 등의 인도적 구호 NGO들은 최근 북한을 수시로 방문하며 구호 물자를 전달하고, 북한의 어려운 경제사정을 UN 등의 국제사회에 알려 공론화시키는 중요한 역할도 하여 왔다.<sup>51</sup>

북한은 지난해 말 국제사회를 향해 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환을 요구한 후, 국제 NGO들의 북한 철수를 요구하였지만, 앞으로 북핵문제들이 풀려 개발지원이 본격화된다면 국제 NGO들의 영향력은 더욱 막강해질 것으로 보인다. 왜냐하면 세계은행의 무수한 개발 프로젝트에 NGO들이 프로젝트 기획단계에서부터 참여해서 전문지식을 제공하고 조언하는 일이 점차 늘어나고 있고, 세계은행은 이런 장점 때문에 NGO를 개발정책의 중요한 파트너로 인정하고 있기 때문이다.<sup>52</sup>

## 3. 주요 행위자들의 영향력 관계

대북 정책행위자들 사이의 영향력은 크게 다르다. 일반시민은 정부에 대해 지지 혹은 압력으로 영향력을 행사하고, 이와는 대조적으로 정부는 일반시민 등 행위자들에 대해 권위(authority), 교환(exchange), 설득

51- 여인근 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

52- World Bank, "Consultation with Civil Society Organizations," <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.



(persuasion) 등으로 영향력을 행사한다.

일반시민은 대북정책결정층에 대해 투표와 여론을 통해 일차적으로 영향력을 행사한다. 시민들은 또 NGO 회원, 이익집단 회원 등으로 참여하며, 정당활동에도 참여해서 활동한다. 일반 시민들이 속한 각 집단들은 소속 시민들의 목소리를 대변하며 이익을 대표, 표출, 집약해 주도록 위임한다.

그리고 이들 대북정책 행위자들 간에는 경쟁과 협력 혹은 대립이 발생한다. 이들은 각기 언론과 연구기관에 자신들에게 유리한 자료와 정보를 제공하여 의제설정과 대안형성에 주력하고, 또 대북정책결정층에 영향력을 행사하여 특정정책이 결정 혹은 폐기되도록 로비활동을 벌인다. 언론과 연구기관은 이익집단과 NGO의 정책입장을 알리거나 지지 혹은 반대하는 비판적 기능을 수행하며 시민의 여론을 수렴하며 대북정책결정층에 영향력을 행사한다.<sup>53</sup>

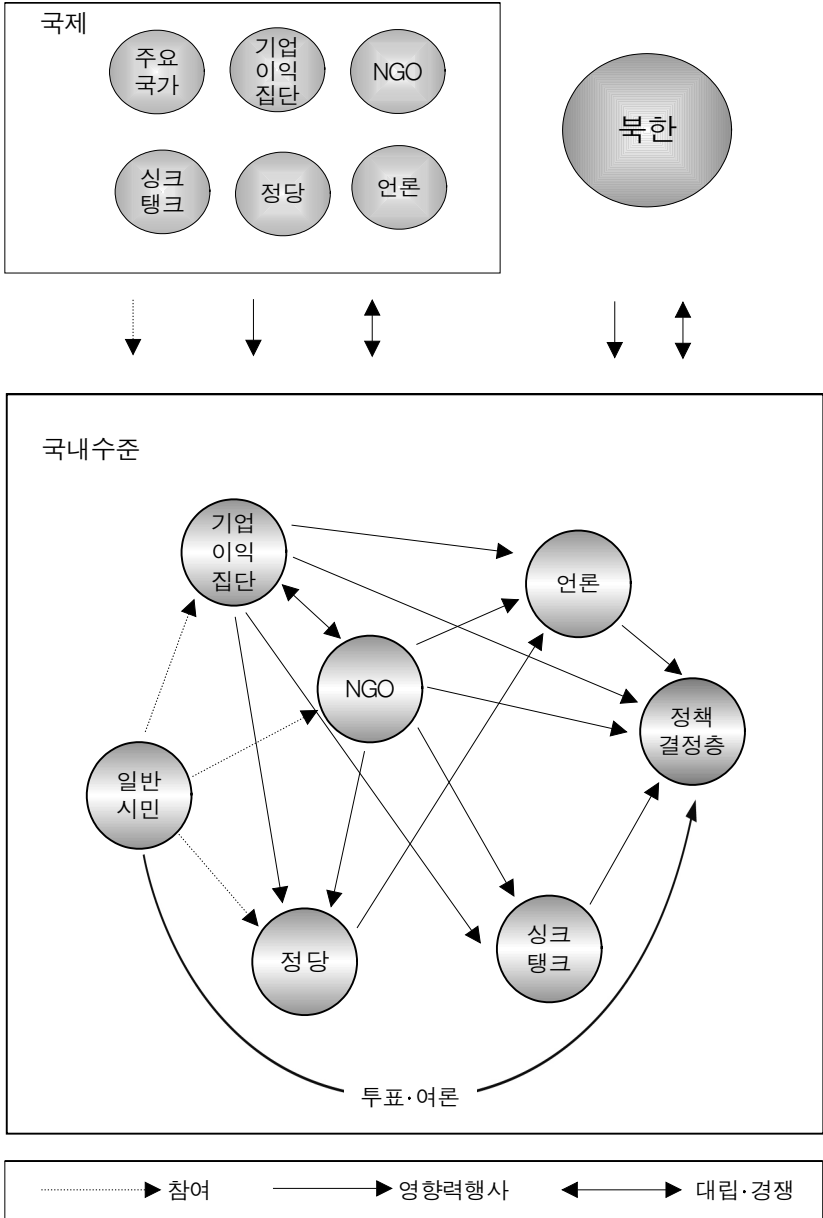
반면 대북정책결정층은 시민을 직접 설득하거나 교육하는 방법 이외에도 일반적으로 언론과 연구기관의 활동을 통해 나아가 정당, 기업, 이익집단 혹은 NGO를 채널로 하는 경우가 많다. 정당의 경우, 대북정책결정층에 동조적인 교육과 설득의 역할을 하지만, 야당의 경우, 정부정책에 대한 반대와 대안을 제시하는 활동을 한다. 언론과 연구기관, 기업과 이익집단, NGO 또한 정책결정에 대한 지지 혹은 반대를 하는 그룹으로 양분되는 경우가 많다.

이들 모두가 일반시민을 대상으로 세력다툼을 하는 ‘규모의 정치’(politics of scale)에 가담한다. 가장 많은 수의 시민이 자신의 편에 서면 정책경쟁에서 승리하며 자신들이 바라는 정책을 고집하게 된다. 특히 ‘정책 거버넌스’ 모델에서는 이들 중개기관들 사이의 대립과 경합이 매우 심각해서 정부의 통제 혹은 중재 기능이 약화되는 문제가 제기된다. 사실 이들 다양한 이해당사자들 사이의 대립과 경합의 결과로 정책결정이 이루어지는 경우가 많은 것이 정책 거버넌스 모델의 한 특징이기도 하다.<sup>54</sup>

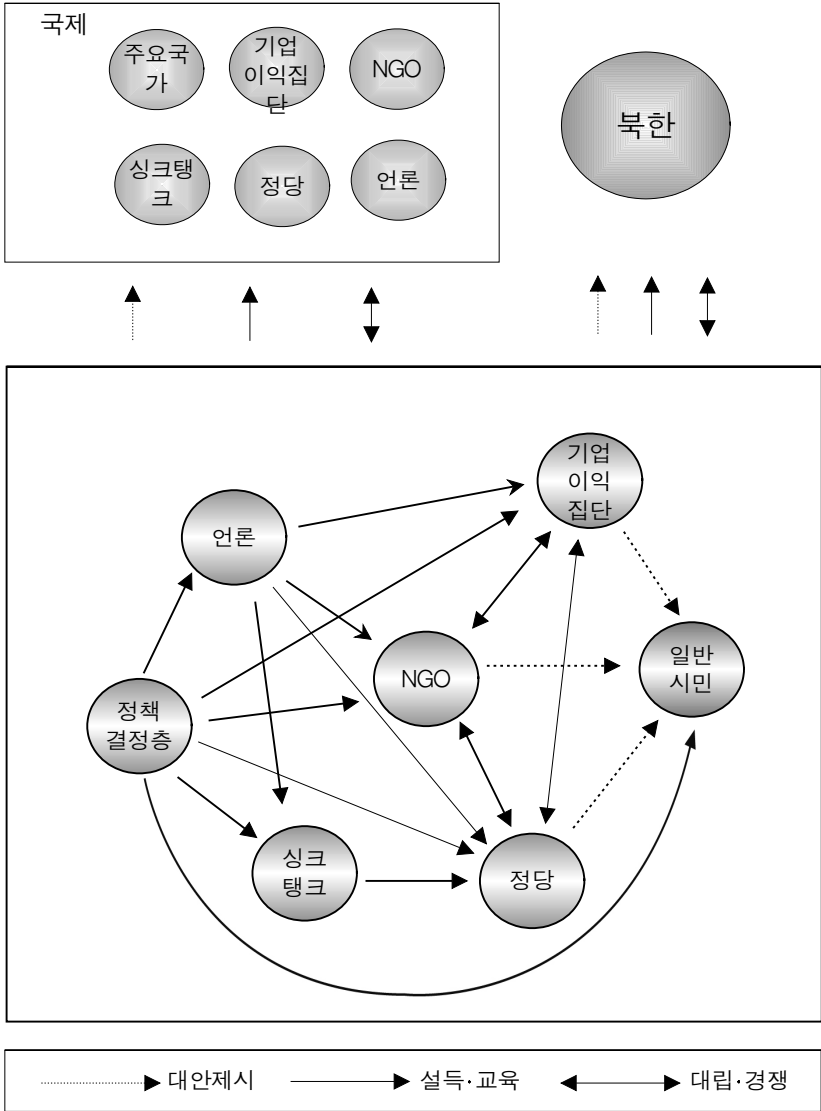
53-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 158-159.

54-위의 책, pp. 159~160.

<그림 2> 일반시민의 대북정책결정층에 대한 정책영향력 채널



<그림 3> 대북정책결정층의 일반시민에 대한 정책영향력 채널



그러나 정책과정에 참여하는 행위자들이 실제로 정책과정에 얼마나 많은 영향력을 행사하는지에 관한 자료는 거의 존재하지 않는다. 하지만

『통일연구원』이 실시한 여론조사결과<sup>55</sup>를 참고해 보면, 대북정책과정 행위자들의 상대적 위상을 가늠해 볼 수 있다.

일반시민이나 여론주도집단은 시민단체의 대북정책에 대한 영향력은 크지 않다고 인식하고 있다. “귀하는 우리나라의 통일정책 추진과정에서 가장 영향력이 큰 집단이 어느 집단이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하고 대답의 선택지로서 6개를 준 결과, 일반국민이라고 대답한 사람이 24.7%로서 가장 많았고 시민단체라고 대답한 사람이 8.2%로서 가장 적었다. 이러한 결과는 여론주도집단 조사에서도 마찬가지이다. 정치권과 언론, 시민단체의 여론 주도집단 300명을 대상으로 한 조사에서 통일정책 추진과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단으로서 시민단체를 지적한 사람은 5.3%에 불과했다.

<표 4> 대북정책에서 영향력이 큰 집단

		사례수	언론	일반 국민	정치인	대통령과 청와대	시민 단체	정부 부처
2005	일반시민	1000	19.7	24.7	21.8	14.8	8.2	10.8
	여론주도집단	300	12.7	14	13	45	5.3	10
2003		1000	24.4	21.89	13.25	16.74	5.3	10.74

(자료) 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안』, p. 23.

이러한 결과는 정부주도적인 대북정책 거버넌스 실태를 나타낸다. 그럼에도 불구하고 ‘일반국민’과 ‘시민단체’의 영향력은 각각 22.89%와 5.3%에서 24.7%와 8.2%로 증가하였다.

일반시민이나 여론주도집단들 모두 대북정책 추진에서 시민단체의 영향력이 크지 않다고 생각하는 것은 비록 ‘국민의 정부’ 이래 민간통일운동이 활성화되고 통일운동에 대한 시민단체의 참여가 크게 신장되었다 하

55-박종철, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005).

더라도 대북정책 추진에서 좀 더 국민의 참여가 보장되고 확대될 수 있도록 하는 방안이 활성화되어야 함을 시사한다.

## IV. 대북정책 단계별 거버넌스 실태: 정책참여 중심

### 1. 대북정책 거버넌스와 정책참여 실태

국가 거버넌스는, 앞서 2장에서 살펴보았듯이, 8방으로 분산되고 있다. 이에 따라 그간 소수의 정책결정자에게만 허용되었던 대북정책과정에 많은 정책 이해당사자들의 접근과 참여가 이루어지고 있다. NGO와 일반시민들은 대북정책 거버넌스의 분산 속에서 특정 분야를 중심으로 정책과정별로 뚜렷한 역할과 기능을 확장해 가고 있다. 특히 대북지원, 북한인권, 새터민 등의 분야에서는 정책문제 제기와 의제설정부터 정책결정과 정책집행 및 정책평가에 이르기까지 시민사회의 활동이 광범위하게 이루어지고 있다. 따라서 현재 시민사회가 제도권 밖에서의 도전과 저항에서 벗어나 제도권의 거버넌스에서 기능하는 실태를 살펴보는 것이 필요하다.

첫번째, NGO들은 대북지원 등 선도적인 특정 분야를 중심으로 대북정책 거버넌스의 파트너 역할을 확대해 가고 있다.

- ① 우선 NGO는 시민참여의 채널 역할을 하고 있다. NGO들은 대북정책 결정과정에서 소외된 시민들의 참여를 확대시키고 이들의 이해와 관심을 대북정책에 반영하고자 하고 있다. 2004년 용천재해사건이 발생하였을 때, NGO들이 시민들의 관심을 제고시키고 인터넷뱅킹, 휴대전화 결제 등 다양한 기부방식을 통해 시민참여를 이끌면서 정부의 대북지원정책 전반에 대한 재검토를 유도한 사례를 대표적으로 소개할 수 있다.
- ② NGO들은 정책결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하고 있다. 대표적으로 NGO들은 통일문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하고 있다. 일

부 NGO들이 북한 상황을 모니터링하여 재해 발생 시 등에 관련 정보·자료를 국내외에 제시하고 대북지원 정책이나 프로그램을 효율적으로 작동하도록 유도하는 사례를 대표적으로 소개할 수 있다.

- ③ NGO들은 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여줌으로써 ‘좋은’ 거버넌스를 지향하고 있다. ‘새터민’ 및 통일교육 관련 NGO들이 새터민 지원프로그램과 사회통일교육 프로그램에 참여하여 정부의 공공서비스를 대행하여 정부의 성과를 제고시키는 동시에 시민의 욕구 충족에 기여하는 사례를 대표적으로 소개할 수 있다.
- ④ NGO들은 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서도 좋은 거버넌스 구축에 기여하고 있다. 북한인권문제에 관한 기존의 정부정책에 대한 압력 행사뿐 아니라 이와 관련한 국내외의 법안 제정을 주요 활동 목표로 하는 「북한인권시민연합」이나 새터민들의 정착을 위한 민원서비스나 법률지원을 하고 있는 NGO, 복지관, 종교단체 등 제3섹터 영역의 기관들을 대표적인 사례로서 제시할 수 있다.

두번째, NGO들은 정부의 책무성(accountability)과 투명성(transparency)을 제고시킴으로써 대북정책의 효과성과 효율성을 증대시키는 데 기여하고 있다.

NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 대북정책과 관련한 정보 공개도 점차 확대되고 있는 추세에 있다. NGO들의 활동은 ‘정보공개 제도’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 개정하여 이용 절차를 대폭 간소화하는 등 북한 정보·자료에 대한 공개도 확대하고 있다.

세번째, NGO들은 대북정책과정에 기여하고 있다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다.

- ① 우선, NGO와 일반시민들의 가장 두드러진 역할은 ‘의제설정’(agenda setting) 단계에서 발현된다. 의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다. 모든 북한·통일 관련 문제가 정책의제로 설정되는 것이 아니기 때문에, NGO와 시민들은 자신들이 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하기 위하여 영향력을 발휘하고자 한다. 참여정부 이후 다양한 이념적·정책적 스펙트럼을 지닌 NGO와 시민들의 의제설정 활동은 크게 늘어 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 주한미군 재편, 전시작전통제권 환수 등 수많은 문제들을 둘러싸고 끊임없이 압력을 행사하고 있다.
- ② NGO와 일반시민들은 대북정책과 관련한 입법에 있어 자문 역할을 수행하고 있다. 통일정책의 세부 의제 각각에 대하여 전문지식 제공, 조사, 연구 및 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 입법을 위한 토론회, 공청회 등 정책 개발 및 토의 과정에서도 주요한 역할을 수행하고 있다. 우리의 대북지원 및 미국의 북한인권 관련 법안의 마련에 있어 NGO들이 관여한 역할이나 주도적 활동 등을 대표적인 사례로 지적할 수 있다. 정부는 정책형성 단계에서 NGO들의 전문적인 역할을 인정, 입법 자문 등 의견수렴의 폭을 넓히고 효율성을 제고하기 위하여 점차 대상별로 특화된 참여의 실행 수단을 제도화해 나가고 있다.
- ③ NGO들은 창의적인 정책 제안 역할을 수행하고 있다. 통일문제가 정치·안보의 영역에서 점차 남북한 사회·문화 교류·협력, 남북 경험, 북한인권, 대북개발지원 분야 등으로 확장되면서 전문성을 지닌 NGO들이 다양한 영역에서 활동을 확대하고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북

한인권 개선, 새터민 지원 분야 등과 관련한 NGO들의 활동이 활발하게 전개되고 있다. 이들 NGO들은 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로의 전환을 주장하거나 북한인권 개선 방안을 제시하는 등 창의적인 역할도 의욕적으로 전개하고 있다.

- ④ NGO들은 대북정책을 둘러싼 사회적 갈등 조정과 협력 창출에 있어 일정한 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회의 다양한 NGO들은 여러 가지 사회 분쟁 해결을 둘러싼 ‘개방적인’ 정책과정에서 적지 않은 영향력을 행사하여 왔다. 통일 NGO들도 많은 통일문제를 두고 정부 대 NGO, NGO 대 NGO 간에 벌이고 있는 소위 ‘남남갈등’을 해결하기 위해 충분한 토의와 합의에 기초한 ‘정책 거버넌스’를 통해 조정과 협력 기능을 발휘할 수 있다.
- ⑤ NGO들은 정부정책에 대해 비판과 반대만 하는 것이 아니라, 대북정책의 정당성을 부여하는 역할을 하고 있다. 그 동안 대북포용정책을 지지하는 많은 NGO들은 시위 등 직접행동, 성명서 발표, 보고서 및 조사활동 등 시민교육, 인터넷 활동과 같은 다양한 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 대북정책의 실행계획들이 실효성을 확보하는 데 기여해 왔다. 통일 NGO들의 지속적인 대북 활동은 많은 논란을 불러일으켰던 대북 인도적 지원이나 북핵문제에 대한 정책 정당성을 확보하는 데 기여한 바가 컸다. 현재 통일부의 시민 협의의 제도나 실행도구에 NGO 대표들이 참여하는 것도 정책의 정당화 기능을 보완해 주고 있다.
- ⑥ NGO들은 대북정책의 효율성 제고에 기여하는 역할을 수행하고 있다. NGO들은 대북 인도적 지원, 새터민 지원, 북한인권 등의 분야에서 정부보다 더 잘 할 수 있는 일들이 많기 때문에 정부를 대신하여 정책집행을 책임지거나 역할 분담을 하는 경우에 상당한 비용을 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 정책 효과도 높일 수 있다. 또한 NGO들이 시민들이나 이해당사자를 대신하여 대북정책결정에 참여하는 경우에 통일부만의 결정에 의해 집행되는 경우보다 정책집행을 순조롭게 진행할 수



있으며, 기관손실(agency loss)을 감소시켜 이해당사자들의 협조를 구하고 조정을 하는 데 필요한 유무형의 비용을 절감할 수 있다.

NGO들은 통일정책과정에서 일정한 역할과 기능을 수행하고 있지만, 정부의 입장에서 보면 NGO들이 정책 파트너가 되기 위해서는 여러 가지 요건들을 구비하여야 한다. 그것은 대체로 법적 혹은 사회적인 NGO들의 정당성, 정책 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 전문성, 정부와 시민을 연결시켜주는 NGO들의 중개능력, 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 지적 설득력과 정치적 영향력, 정부나 기업으로부터 자율성을 확보할 수 있는 재정적 역량으로서 NGO들의 성취능력 등과 관련한다.<sup>56</sup>

## 2. 대북정책단계별 정책참여제도 현황

OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로, 기본전제로서 ‘정보제공’(information), 핵심으로서 ‘협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극 참여’(active participation)를 제시하고 있다.<sup>57</sup> 2004년 5월 행정자치부 참

---

56-UNRISD, “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar, New York, March 31, 2000, pp. 3-4. <[www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/)>.

57- ‘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. ‘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. OECD, Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, p. 2. <[www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf)>.

여정책과는 OECD의 기준에 따라 소방방재청을 제외한 중앙행정기관 38개 부·처·청과 지방자치단체를 대상으로 ‘국민참여제도 운영현황 조사’를 통해 참여제도 운영 현황을 조사한 바 있다.

<표 5> 정책과정별 거버넌스적 법·제도·실행도구

	정보 제공		협의	적극 참여
	정부 ⇒ 시민	시민 ⇒ 정부		
의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일부 홈페이지</li> <li>· 통합검색 코너</li> <li>· 질의·응답</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유토론포방</li> <li>· 정책제안</li> <li>· Cyber Poll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장관과의 대화</li> <li>· 통일고문회의</li> <li>· 정책자문위원회</li> <li>· 정책제안제도</li> </ul>	
정책 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입법예고</li> <li>· 정책설명자료(정책보고서 등)</li> <li>· PCRМ</li> <li>· 메일링서비스</li> <li>· 정책결정과정 공개</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일정책자문위원회</li> <li>· 통일교육협의회</li> <li>· 통일교육심의위원회</li> <li>· 세미나, 간담회</li> <li>· 정책토론회</li> <li>· 전문가 커뮤니티</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대북지원민관 정책협의회</li> </ul>
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정정보공개</li> <li>· PCRМ</li> <li>· 인터넷신문</li> <li>· 뉴스레터</li> <li>· 홍보자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사관신문고</li> <li>· 예산낭비신고센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일정책자문위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일서포터즈</li> <li>· 민관합동 정책집행</li> </ul>
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일백서 발간</li> <li>· 업무평가결과 공개</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일정책 평가회의</li> <li>· 통일정책 모니터링</li> </ul>	

(자료) 통일부 홈페이지와 통일부, 『2006 통일백서』(2006)에 의거하여 작성

### 가. 의제설정

특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전할 때 비로소 공식적인 정책과정에 들어선 것으로 볼 것으로 볼 수 있다. 정치체계에 대

한 투입 가운데 정치체계의 문지기에 의해 공식적인 입장이 허용된 상태가 '이슈'인 것이다. 이슈로부터 공식적인 의제로 채택되어 대안설정이 이뤄지는 과정이 정책결정 이전에 이뤄지는 주요 단계이다.<sup>58</sup> 현재 대북정책 거버넌스는 의제설정 단계에서 가장 진전된 형태를 보이고 있다.

통일부는 의제설정과 대안형성의 대안설정의 단계에서 대상별로 특화된 방식을 적용하여 의견 수렴의 효율성을 제고하고 수렴 폭을 최대화하고자 시도하고 있다. 먼저 의제설정 단계의 경우, 「정보 제공」은 정부 ⇒ 시민, 시민 ⇒ 정부 모두 인터넷을 통하여 가장 활발하게 이루어지고 있다. 정부는 인터넷 홈페이지를 통해 정책을 홍보하고 관련 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 다양한 형태의 게시판, 대화방, 참여코너 등을 통해 국민들의 의견을 수렴하고 있다. 통일부의 경우, 「국민참여마당」이 대표적이다. 「협의」에 있어서도 인터넷을 기반으로 한 사이버공간상의 토론과 의견 개진이 중심이다.

따라서 의제설정 단계에서는 주로 온라인을 통한 참여 위주로 제도가 마련되어 있음을 알 수 있다. 온라인을 통한 정보 제공과 의견 수렴은 한번 구축하면 보다 저렴한 비용으로 많은 시민들이 편리하게 참여할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점을 적절하게 활용하여 정기적으로 다양한 시민들의 의사를 여과하고 집적하여 중요한 북한·통일 관련 이슈를 정책의제화하는 노력이 필요하다. 제기된 의견의 여과 및 집적을 위하여 필요하다면 「시민자문위원회」와 같은 검토기구를 두는 것도 한 방법이 될 수 있다. 아울러 시민들이 북한·통일 문제를 보다 진지하게 종합적으로 숙고하고 논의할 수 있도록 오프라인에서도 토론의 장을 활성화할 필요가 있다.

「협의」 형태에 해당하는 여론조사 혹은 「장관과의 대화」 제도는 북한·통일 관련 이슈를 정책의제화하거나 다양한 정책대안들을 몇 개의 주요한 대안으로 압축하는 데 있어서 매우 경제적인 방법이다. 이러한 작업은 주로 정책홍보실 내의 정책고객팀이 담당하고 있다. 여론조사 또는

---

<sup>58</sup> 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 161.

Cyber Poll은 주요 정책이슈와 정책문제를 공론화하는 장으로서, 장관과의 대화는 대북정책 이해관계자들이 참여하는 토론의 장(discussion forum)으로서 기능한다. 하지만 이 경우에 제시된 의견들의 진전된 논의로의 유도, 여론조사 결과 혹은 논의 결과의 정책 반영 여부에 대한 환류작업이 필요하다. 아울러 온라인의 특성상 과도한 특정 집단이나 계층의 의사를 여과하기 위한 장치도 필요하다.

또한 통일부는 다른 부서와 마찬가지로 정책제안제도를 운영하고 있고, 제기된 제안에 대하여 채택 여부에 따라 마일리지점수<sup>59</sup>를 부여하고 있다. 정책제안제도는 국민의 다양한 아이디어를 보다 용이하게 얻을 수 있는 효율적인 방법이다. 그러나 시민들이 의제설정과 같은 정책기획 이전 단계에서는 문제를 제기하고 쟁점화하는 데 적극적으로 관여하기 어렵기 때문에, NGO와 일반시민이 의제설정단계부터 활발하게 참여하여 많은 정책 아이디어를 제시할 수 있도록 유도하는 방안 마련이 필요하다. 우리나라는 다른 나라에 비하여 게시판문화가 특히 발달하였으며, 온라인상에서 다른 사람들의 의견에 대하여 자신의 견해를 적극적으로 개진하는 경향이 있기 때문이다.

## 나. 정책결정

정책결정은 정책과정에서 가장 중요한 단계이다. 공공문제를 해결하기 위한 여러 대안들 가운데 하나를 선택하는 것이 정책결정이다. 가장 중요한 국가적 정책들은 행정부 수반인 대통령과 국회의원들이 결정한다. 따라서 정책결정은 다분히 정치적 행위와 관련된다. 그럼에도 불구하고 공식적인 정책결정자 혹은 엘리트 개인에 의해서만 대북정책이 결정되는

---

59- 통일부 마일리지 제도는 통일부 홈페이지에 회원으로 가입한 고객이 홈페이지 상의 「국민참여마당」에 개설된 전자공청회, 통일정책모니터링, 정책제안 등 온라인 활동 및 통일교육, 정책고객과의 대화 등 오프라인 활동에 참여한 실적에 따라 인센티브를 제공하고 있다. 2005년 8월 마일리지 시스템 개시 후 총 34,000여명이 회원으로 가입하여 활동을 하고 있으며, 제도 시행 이후 자유토론펙, 정책제안 코너 등에 네티즌의 참여가 증대하고 있다. 2005년에는 우수 회원에게 대북 지원 쌀 인도 및 분배현장 민간인 대표 등으로 참가할 수 있는 기회를 제공하였다.

것은 아니라, NGO와 일반시민들의 정책결정에 대한 영향력도 점차 확대되고 있다.<sup>60</sup> 여기서는 정책결정 단계에 광범위한 대안들에 대한 분석과 토의 및 선택(혹은 무선택)을 둘러싼 대립·갈등의 제거 등과 관련한 활동을 포함하여 다룬다.

대북정책 형성의 경우, 통일부의 「정보 제공」은 주로 입법예고, 정책설명자료 제공, 메일링서비스, 정책고객관리(PCRM) 등을 통해 이루어지고 있다. 입법예고는 가장 전형적인 정책형성단계의 정보제공방식이다. 시민의 의견을 법안 확정 이전에 청취하고, 이해관계집단의 의견을 사전에 수렴하려는 취지에서 도입한 제도이다. 정책고객관리는 정책 관계자 및 전문가 등을 DB로 구축하여 정책 결정·집행과정에서 양방향 커뮤니케이션을 하는 제도로서, 관련 정보 제공 및 홍보와 아울러 전문가 및 관계자의 의견 수렴·반영의 창구로 활용되는 제도이다.

시민의 정부에 대한 정보 제공은 주로 입법예고안에 대한 의견 제출, 정책고객관리 등을 통해 이루어진다. 예컨대 현안 이슈가 되고 있는 「남북관계기본계획」 수립 등에서 볼 때, 정책대안의 마련 및 선택 단계에서 일반시민이 의견을 개진할 수 있는 방법은 서면으로 의견을 제출하는 방법이 대표적이다. 통일부의 경우, 자유토론폰방은 운영하고 있지만 정책문제에 대한 대안을 모색하기 위하여 정책토론폰방은 운영하지 않고 있다. 따라서 정보결정과정에서도 정보 제공이 주로 인터넷을 통해 이루어지고 있지만, 의제설정 단계에 비하여 시민참여는 활발하지 않은 편이다. 이는 일반시민을 위한 정책토론의 장이 부족한 데 따른 것이기도 하지만, 북한·통일 문제 자체가 토론을 방해하는 이념적 성격을 띠고 있고, 북한·통일 문제 자체가 토론을 방해하는 이념적 성격을 띠고 있고, 북한·통일 문제 자체가 토론을 방해하는 이념적 성격을 띠고 있고, 북한·통일 문제 자체가 토론을 방해하는 이념적 성격을 띠고 있기 때문이다.

정보 제공이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, 「협의」는 주로 「통일정책자문위원회」<sup>61</sup> 등을 통해 이루어지며 온라인보다는 오프라

60- 주성수, 『공공정책 가버넌스』, p. 170.

61- 정책자문위원회는 통일정책, 북한정보, 교류협력, 인도지원, 남북회담, 통일교육 등 6개 분과위 68명으로 구성되어 있으며, 2005년 한해 총 22회의 자문회의를 개최하였다.

인에서의 참여제도가 보다 많이 활용되고 있다. 정책결정과정의 『협의』는 정부부처에 의해 선정된 전문가 또는 이해관계자들만이 참여한다는 점에서 정보 제공과는 구별된다. 협의에서는 전문가 중심의 정책자문위원회가 어느 정도 제 기능을 수행하는가 여부가 관건이다. 민간전문가 중심의 자문위원회는 다양한 전문가 및 이해관계자들의 의견을 반영하여 적실성을 제고하여 정책에 대한 순응성을 높이기 위하여 많이 활용된다. 하지만 정부가 이미 정책을 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 또는 ‘들러리’의 의도로 형식적으로 운영하려 한다는 우려, 또는 자문위원이 주로 정책 이해당사자 또는 관련 집단 관계자들로 구성되어 공익이 등한시 될 수 있다는 우려가 존재하는 것도 사실이다. 따라서 정책자문위원회가 정책결정단계에서 협의과정에서 투명성과 협의결과에 대한 수용성이 제고되는 방향으로 개선되어야 한다.

이 밖에도 통일부는 심의 기능을 가진 통일교육협의회, 통일교육심의회, 전자공청회 등의 제도를 운영하고 있다. 이 중 전자공청회는 시민들이 온라인상에서 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. 그러나 공청회는 토의주제가 미리 선정되고 시민들은 이러한 주제의 항목들에 대하여 단지 코멘트만 할 수 있다는 분명한 약점이 있다. 또한 공청회를 통한 시민참여는 간접적이고 제한적이다. 그 이유는 먼저 공청회의 조직과 운영 자체를 정책 추진자들이 진행한다는 점에서 하향적이고, 대체로 공청회가 열리는 시점은 정책결정과정의 후반부에 해당하는 경우가 많아 공청회에서 나온 시민의 발언들이 정책에 반영되기 어려운 성격을 지니고 있기 때문이다. 따라서 일반시민들이 공청회에 대한 참여를 통해 정책에 영향을 미칠 수 있도록 토의주제 선정 등에 있어 시민들에 보다 개방적인 필요가 있다.

요컨대 정책결정단계에서 정책참여제도의 가장 큰 문제점은 전문가 및 관련 시민단체 대표들은 정책수립에 관여할 수 있는 여지가 있으나 이해

관계가 없는 일반시민은 정책대안에 대해 논의할 수 있는 기회가 적다는 점이다. 따라서 일반시민이 정책대안에 대한 비교나 선택에 참여할 수 있도록 공적 토론이 보다 공개적으로 충분한 시간을 갖고 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

#### 다. 정책집행

정책집행 단계의 경우, 통일부의 「정보 제공」은 주로 행정정보공개제도, 전자우편(e-mail)을 활용한 주요 정책·홍보자료 메일링 서비스, 인터넷신문·뉴스레터 발간, PCRМ 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 이 가운데 다른 제도들은 모두 통일부에 의한 일방적인 정보·자료의 선정을 통해 이루어지지만, 행정정보공개는 시민의 정보공개청구에 의해 정보 제공이 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다. 특히 통일문제의 특수성으로 인해 정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어져야 한다. 기관별 정보공개심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근도가 떨어지고 있다는 행정자치부의 판단을 고려할 필요가 있다.<sup>62</sup>

「협의」는 대북정책의 추진과 실행, 규제 및 지도, 부수적인 법령·규정 마련 등으로 나타난다. 정책결정단계에서와 마찬가지로 「통일정책자문위원회」가 집행단계의 협의제도라고 볼 수 있다. 하지만 정책자문위원회는 정책의 입안과정에서 전문가 의견 수렴을 위해 주로 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 정책집행단계에서 대북정책의 점검·개선을 위한 협의 기능을 주로 담당하는 참여제도는 별로 없다. 따라서 정책의 집행과정에서의 문제점 분석 및 보완을 통하여 정책성과를 제고할 수 있도록 협의제도를 보다 활성화하여야 할 필요가 있다.

「적극적 참여」형태는 민·관 협력을 통한 정책집행, 민간의 자율적인 참

---

<sup>62</sup> 행정자치부, 「국정예의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획」(2004).

여 등을 들 수 있다. 「6·15 통일대축전」, 「8·15 민족대축전」 남북공동행사에 대한 통일부와 NGO 협력, 남북공동행사 및 「통일문화페스티벌」 등에 참여하는 민간 자원봉사자인 통일서포터즈의 참여 등이 대표적이다. 그러나 대북정책 집행과정에서의 민간의 적극적인 참여를 확보할 수 있는 제도는 아직 많이 부족한 편이다. 따라서 정부와 민간 부문이 공동노력을 통해 정책목표를 달성하도록 하기 위한 제도적 장치들을 보다 풍부하게 마련할 필요가 있으며, 이러한 상호협력은 정책에 대한 순응을 확보하고 정책성과를 제고하는 데 매우 긴요하다고 할 수 있다.

이같이 대북 정책집행 단계에서는 정보 제공 측면에서 다양한 제도들이 활용되고 있으나, 집행과정상의 문제점 점검·해결이나 개선방안 모색을 위한 협의 방식은 거의 활용하지 않고 있다. 따라서 대북정책의 수용성 확보 및 효과성 제고를 위해서는 전문가집단, 이해관계자 및 NGO와의 협의방식의 보완이 보다 필요하다.

## 라. 정책평가

정책평가 단계의 경우, 통일부의 「정보 제공」은 주로 백서 발간, 업무평가결과 공개, 행정정보공개 등의 형태로 이루어지고 있으며, 시민들의 「정보 제공」은 주로 고객·이용자·방문객 대상 서비스만족도 조사, 고객참여 서비스평가, 사이버 정책평가 등의 방식으로 이루어지고 있다. 최근 정기적으로 정책소비자를 대상으로 고객만족도 조사 또는 정책평가를 실시하고 있다. 그러나 아직 서비스만족도 조사결과를 일반시민에게 자세하게 공개하지는 않고 있다.

「협의」는 주로 「통일정책모니터링(monitering)」과 「통일정책평가회의」 제도를 통해 이루어지고 있다. 「통일정책 모니터링」 제도는 대북정책의 직·간접적인 이해관계자들로 구성하여 시민들이 통일부의 정책을 상시 평가하고 그 의견을 정책과정에 환류시킴으로써 정책 품질을 향상시키고자 하는 제도로서 2004년에 처음 도입되었다. 이는 대북정책과정에서 정책 이해당사자들의 목소리를 반영, 통일부가 내세우는 ‘국민과 함께 하는



정책'을 추진하기 위한 것으로 조사결과는 업무개선 및 사업부서 평가 등에 반영하고 있다. 2005년에는 당초 100명으로 시작했던 모니터링단의 규모를 분야별 대북정책 및 사업의 직접적 이해관계자들로 구성된 집단 709명과 일반국민 333명 등 총 1,042명으로 대폭 확대 구성하였으며, 총 4차례의 모니터링을 실시하였다.

「통일정책평가회의」는 통일 및 대북문제와 관련된 주요 정책에 대한 분석·평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 제고해 나가기 위해 1990년부터 설치·운영되고 있는 자문기구이다. 이는 현재 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 각 분야의 민간전문가 25명 이내로 구성되어 있다. 2005년에는 정기 평가회의 4회, 남북관계 현안에 대한 수시 자문 등을 수행하였다.

대북정책 평가 단계에서 서비스만족도 조사, 통일정책모니터링, 통일정책평가회의 등이 주로 활용되고 있지만, 그 결과가 정책 개선을 위하여 환류되지 않는다면 형식에 불과할 것이다. 따라서 각종 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다.

## V. 대북정책 거버넌스 평가

본 연구는, 앞서 지적하였듯이 대북정책 거버넌스의 평가항목을 본 프로젝트의 이론 부분을 담당하고 있는 연구팀의 연구결과<sup>63</sup>에서 찾았다. 이론 연구팀은 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하였다. 여기서는 최근의 거버넌스 모델이 그간 '다원주의적' 혹은 '조합주의적' 정책 환경 하에서 관례적으로 정책과정에 참여해 오던 이익집단이

---

<sup>63</sup>-서창록·임성학·전재성, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.

나 노조보다는 ‘새로운’ 이해당사자로서 NGO와 일반시민을 주목하고 있고, 비서구적 시민사회 개념이 권위주의적 정권과 통치에 대한 저항에서 발전되어 정치화된 성격을 지니고 있기 때문에 시민사회의 정책참여에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

#### □ 자율성

우선 시민사회 결사체의 자율성 여부 파악하기 위해서는 어떤 조직이나 단체가 NGO인가를 살펴보아야 한다. 즉 누구를 위해 활동하고, 누가 참여하며, 누가 재원을 지원하는가에 따라 구분될 수 있다. 거버넌스의 새로운 행위자로서 NGO는 ‘비정부적’이고 ‘자치적’(self-governing)이라는 특성을 지니고 있다.

북한·통일 분야에서 활동하고 있는 ‘비종교적’ 그리고 ‘비정치적’ 특성을 지닌 대부분 NGO들은 이같은 ‘비정부적’이고 ‘자치적’인 특성들을 지니고 있기 때문에 자발적으로 조직되었다고 보아도 무방할 것이다. 「시민의시민」과 「시민운동정보센터」가 공동 조사한 『한국민간단체총람 2006』에 수록된 북한·통일 분야 시민단체들은 자발적 조직 여부와 관련한 조건들을 충족시키고 있다.

이들 NGO들은 이익집단이 주로 특수이익(group interest)의 실현을 목적으로 형성되는 데 반해, ‘공익적’ 목적을 내세우고 있다. 물론 무엇이 ‘공익’인가에 대해서는 논란의 여지가 많고, 또 “공익에 대한 완전한 의견 일치란 있을 수 없다.” ‘북한인권’, ‘대북지원’, ‘국가보안법 폐지’ 등을 둘러싼 논란은 이러한 양태를 잘 나타내준다.

그럼에도 불구하고 회원들의 이해를 충족시키는 데 일차적인 목적을 가진 ‘사익’ 혹은 ‘자조’(self-help) 조직과 공공선이나 전체 시민을 위한 ‘시민’ 혹은 ‘권익추창’ 조직은 구분되어야 한다. 북한·통일 분야의 NGO들은 활동가나 회원들의 선별적인 이해와는 다른 집합적인 재화를 추구하고 있다. 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 정착, 국가보안법 폐기, 한반도 평화정착, 남북 교류·협력 증대 등 무수한 이슈 영역에서 활동

하고 있는 NGO들은 공동의 목표, 사회적 목표, 시민의 권리와 이해, 구호와 개발, 인간고통 감소, 인도주의적 이해 등 사회경제적 혹은 정치적 목표를 중시한다.

한편 북한·통일 분야 시민사회단체들의 재정적 자립도를 정확하게 밝혀주는 자료는 거의 없다. 『한국민간단체총람 2006』에 수록되어 있는 북한·통일 관련 분야 시민사회단체의 경우만 살펴봐도 조사항목 중 예산을 밝히고 있지 않는 경우가 대다수이다. 그러나 이 자료에 따르면, ‘평화·통일·민족’, ‘청년·학생’, ‘인권·추모사업회’ 등으로 분류된 시민사회단체의 평균 예산이 1억 원 미만인 것으로 나타난다.<sup>64</sup>

또한 북한·통일 분야 시민사회단체들의 재정적 자립도를 추정해 보는데 도움을 주는 자료가 있다. 『국정홍보처』 공모사업에 참여하는 33개 시민사회단체와 서울시 공모사업에 참여하는 62개 시민사회단체의 정부 재정 의존도를 조사하였는데, 이들 단체들의 정부 재정 의존도 평균은 각각 27.7%와 24.0%로 나타난다.

북한·통일 분야 NGO들이 자발적인 활동을 보장받고 건전한 시민사회 단체로서 성장을 지원받기 위해서는 「비영리민간단체지원법」이 정하는 바에 따라 등록 절차를 완료하여야 한다. 「비영리민간단체지원법」은 일정한 요건을 갖춘 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 등록을 마친 NGO들은 자신들이 수행하는 공익활동을 추진하기 위한 사업에 대한 보조금을 지원받을 수 있고, 이는 「보조금의예산및관리에관한법률」에 의해 준용되어 지원된다.

최근 NGO들의 재정자립을 위한 법적 보완조치들이 이루어졌다. 시민단체에 회비 및 후원금을 제공하는 개인에게 소득공제 혜택을 부여하는 제도가 2006년부터 시행되고 있다. 시민사회의 지속적인 요구로 2006년 소득세법 시행령을 개정하여 법인이 아닌 시민단체에 회비와 후원금을 제공하는 개인에게 소득공제 혜택을 부여할 수 있게 한 것이다. 소득세법 시행령 및 시행규칙의 개정으로 「비영리민간단체지원법」에 등록된 단체

64. “한국민간단체총람 2006 조사·분석 결과,” 『한국민간단체총람 2006』.

는 일정요건 하에서 개인기부자들이 소득공제 혜택을 받을 수 있는 기부금대상민간단체로 지정받을 수 있게 되었다.

한편 통일부는 통일부예규로 「통일부민간단체지원에관한규칙」을 두고 있다. 이 규칙은 통일부 소관사무와 관련된 민간단체 등에 대한 지원업무의 객관성을 확립하기 위하여 필요한 지원대상·내용·절차 및 심사기준 등을 규정하고 있다.

#### □ 전문성

많은 대북정책의 사안들은 전문적인 지식을 필요로 한다. 법에 의해 그간 대북정책을 공식적으로 주도해 오던 행정부, 입법부 등 ‘공식적’ 행위자나 정당, 기업, 언론 등 ‘관례적’ 이해당사자들은 나름대로의 전문지식 생산·축적 체계를 가지고 있다. 거버넌스 시대에 ‘새로운’ 행위자로 등장한 NGO들은 각자의 설립목적에 맞게 전문성을 갖추어가고 있는 상황이다.

따라서 NGO들이 대북정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 그 중 하나는 NGO들이 자신들의 전문영역, 예를 들어 대북 인도적 지원이나 북한인권 분야 등 각자의 활동 영역에서 기본적인 현황과 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추어야 한다.

전문성을 갖춘 NGO들은 정책과정에서 의제설정(agenda setting)과 입법자문, 창의적인 정책 제안, 사회적 갈등의 조정과 협력 창출, 정부정책에 대한 정당성 부여, 정부정책의 효율성 제고 등과 관련한 역할을 한다. 대북정책과정에서는 대북지원, 북한인권, 새터민 지원 등의 분야에서 NGO들은 대북정책 세부의제에 대하여 전문지식을 제공해 주고, 특정 정책문제에 대한 이해로부터 조사, 연구 및 대안 개발 전반에 걸쳐 자문을 하기도 한다.

통일부가 관할하거나 회의운영 등을 책임지고 있는 제도화된 자문회의로는 「통일고문회의」, 「통일정책자문위원회」 등이 대표적이다. 여기에는

시민사회와 전문가집단을 대표하는 명망 있는 많은 인사들이 참여하고 있다.

한편 북한·통일 관련 NGO들은 ‘정책 거버넌스’ 체제에서 제도권 밖에서의 도전과 저항을 점차 벗어나 거버넌스의 파트너 역할을 하기 위하여 대부분의 경우에 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하면서 대북정책의 추진에 대한 영향력을 행사하고 있다.

#### □ 참여성

기존 관료와 국회 및 의회, 이익집단 중심의 정책과정에서 소외되어왔던 NGO와 일반시민의 공식적-비공식적인 정책 참여가 이루어지고 있다. 이는 소수파의 참여가 허용되고 있는 것을 의미한다.

이는 다원주의적 혹은 조합주의적 특성을 지닌 정책과정들이 NGO와 같은 군소집단에게 정책과정에 대한 공평한 참여 기회를 주지 않았거나 배제하는 것과는 분명 차별성이 있다. 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정은 다양한 행위자의 참여를 막아왔고, 민주주의의 다수결주의에 따라 소수의 의견은 무시되어왔다.<sup>65</sup>

현재 NGO와 일반시민의 대북정책 참여는 매우 다양한 방식으로 이루어지고 있다. <표 6>과 같이 간단한 개인행동부터 NGO를 조직하는 기술을 거쳐 시민교육, 연구와 직접행동, 시민로비와 법률적 기회(legal opportunity),<sup>66</sup> 미디어 활용에 이르기까지 광범위하고 다양하다.

<sup>65</sup> 서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』, 다원주의적 정책과정은 전통적인 거대 집단들이 정책과정을 주도하는 현실, 즉 집단들 사이의 ‘구조화된 불평등’ 문제 때문에 비판을 받는다. 정책과정은 선거에서 표를 동원할 수 있거나 방대한 조직과 거대한 자금을 가진 이익집단에 의해 주도되고, 시민들과 군소 NGO들에게 폐쇄적이다. 반면 조합주의적 정책과정은 비교적 개방적인 정책과정을 중시하는 다원주의에 비해 폐쇄적인 특성을 지닌다. 정부가 사회 각계를 대표하는 거대 정상조직들(peak organizations)과 긴밀한 정책협의를 통해 정책을 결정하고 NGO 등 군소 집단들을 배제하기 때문에 ‘정책 거버넌스’ 모델과는 정반대에 위치해 있다. 다만 유럽의 전통에서처럼 조합주의는 노사안정을 위해 발전된 모델이기 때문에 기업뿐 아니라 노조를 주요 정책 이해당사자로 간주한다는 점이 특징이다. 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 109-111.

<sup>66</sup> 호의적인 ‘정치적 기회’가 제도화되어 있거나 유리한 상황에서 정책 주장에 실패한

<표 6> 시민참여의 기술과 방법

1. 개인행동 전단배포, 내부고발, 1인 시위	6. 시민로비 로비대상조사, 입법청원, 청문회 참석
2. 시민단체조직 회원충원, 로비활동, 조직연대, 지역사회조직	7. 법률적 기회 소송, 법원의 명령
3. 시민교육 전단·포스터 게시, 정보센터, 뉴스레터, 보고서와 조사활동, 전문가단체, 시민공청회, 후보 간담회, 영화/비디오 상영	8. 직접민주주의 주민제안, 주민투표, 주민소환
4. 연구 배경조사, 알권리(정보공개), 연구회	9. 미디어 활용 독자편지, 기고, 기사제보
5. 직접행동 보이콧(불매운동), 시위, 파업, 시민불복종	10. 인터넷활동 카페 등 단체 활동, 인터넷매체 글 올리기, 인터넷매체 기자활동, 인터넷 토론, 인터넷 패러디 제작, 개인홈페이지 개설, 기관정보요청, 정치인 후원활동, 모금활동, 각종 설문응답, 인터넷 방송

자료: K. Issac, *Civics for Democracy* (Washington, D.C.: Essential Books, 1992), pp. 157-175; 주성수, 『시민참여와 정부정책』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), p. 60.

통일부는 NGO와 일반시민의 정책 참여를 보장하기 위한 다양한 법·제도·실행수단 등을 점차 확대하여 구비하고 있는 추세이다. 참여정부 들어서만 해도, 앞서 살펴보았듯이 여러 가지 법·제도·실행수단 등을 도입하였다.

NGO들은 대안으로 소송 등의 ‘법률적 기회’를 이용한다. C. Hilson, “New Social Movements: the Role of Legal Opportunity,” *European Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2 (2002), pp. 238-255 참조. 우리나라에서도 앞서 살펴보았듯이 ‘법률적 기회’의 활용이 크게 증가하고 있다.

## □ 네트워크

1990년대 초부터 국내에서 주목을 끌어 온 정책네트워크 이론은 정책네트워크의 분석수준이나 이론적 유용성에 대한 논의 그리고 정책네트워크의 구성요소에 대한 논의, 정책네트워크의 하위유형화에 대한 논의 등 서구 학자들에 의해 매우 다양하게 논의되어 왔다. EU는 거버넌스에 대한 네트워크 접근법이 가장 바람직한 공공정책 거버넌스로 평가한다. 그리고 샬러먼도 정책네트워크를 뉴 거버넌스 이론의 일부로 간주한다.

정책네트워크의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있겠지만, 포괄적으로 정의하면 “정책과정에 있어서 복수의 정책행위자 간에 형성되는 연계구조로서 상호의존적 작용이 이루어지는 관계의 집합”이라고 할 수 있다. 그리고 정책네트워크의 구성요소에 대해서는 여러 학자들의 논의가 있지만 공통적으로 정책행위자, 연계구조 및 상호작용 등 세 가지를 주요요소로 보고 있다.

그러나 정책네트워크에 참여하는 다양한 주체 간의 관계를 보다 분석적으로 접근하기 위해서는 유형화가 요구된다. 일반적으로 하위정부, 정책공동체 및 이슈네트워크 등의 논의가 그것이다. 하지만 이러한 유형분류는 모두 한계점을 가지고 있고, 대북정책 네트워크에 대한 포괄적인 설명을 해내는 것도 불가능하다.

다만 대북정책결정을 둘러싸고 사회적·정치적 담론과정을 통해 정책참여자들이 증가하고 이들의 이해관계가 기존의 정책공동체의 정책결정단위에 영향을 미치고 있다는 점에서 대북정책 네트워크 하위유형이 하위정부에서 정책공동체로, 정책공동체에서 이슈네트워크로 변화해 가고 있다고 일반화하여 평가할 수 있을 것이다.

그렇다면 정책네트워크의 구조적 특성을 기준으로 분류하는 것도 하나의 방법이다. 특히 연계구조는 정책네트워크의 특성을 가장 간명하게 나타낼 수 있는 요소이다, 정책행위자의 상호작용이 연계구조 속에서 일어나기 때문이다.

연계구조의 특성 중 가장 중요한 것은 ‘개방성’이다. 정책행위자들이 정

책네트워크로 진행하고 퇴장하는 데 있어서 네트워크가 개방적인가 폐쇄적인가 하는 것이다. 또 하나의 특성은 ‘연계성’이다. 정책행위자 간의 연계구조가 수직적인가, 아니면 수평적인가 하는 것이다.

<그림 4> 정책네트워크의 유형

연 계 성	수 평 적	폐쇄적·수평적 네트워크	개방적·수평적 네트워크
	수 직 적	폐쇄적·수직적 네트워크	개방적·수직적 네트워크
		폐쇄적	개방적
		개 방 성	

대북정책 거버넌스 실태를 평가해 보면, 위의 <그림4>에서 우리의 대북정책 네트워크는 정책행위자의 새로운 진입이 곤란하고 행위자간 관계가 수평적인 「폐쇄적·수직적 네트워크」에서 정책행위자의 새로운 진입이 용이하고 행위자간 관계가 수평적인 「개방적·수평적 네트워크」로 변화해 가고 있음을 알 수 있다. 「폐쇄적·수직적 네트워크」는 ‘하위정부’와 ‘정책공동체’를 포함하는 개념이고, 「개방적·수평적 네트워크」는 ‘이슈네트워크’를 포함하는 개념이다. 이러한 점은 대북지원 분야의 정책과정 사례에서 대표적으로 확인된다.

끝으로 이룬 연구팀이 제시하는 집권-분권 차원의 지속성(질서)-혁신(변화) 차원을 결합한 거버넌스 유형 분류에 따르면, 우리 정부의 역할이 남북관계를 주도하는 집권형에서 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 바뀌어 가고 있으며, 또한 거버넌스 체제를 통하여 남북관계의 지속성과 질서를 강조하고 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성·질서 위주의 거버넌스에서 남북관계



의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화 위주의 거버넌스로 변화해 가고 있음을 알 수 있다. 하지만 이는 이념형에 불과하며, 대북정책 각 이슈별로, 분야별로 특징들이 혼재하여 나타나고 있다.

<표 7> 거버넌스의 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성·질서 위주	계층제 거버넌스	자치형 거버넌스	조율된 현상유지 거버넌스
혁신·변화 위주	계획적 혁신 거버넌스	개방형 거버넌스	조율된 변화지향 거버넌스

# 한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사

제 2 발표

김 규 루 (통일연구원 선임연구위원)



## I. 서론

남한이 1988년 「7·7 선언」에서 북방정책의 일환으로 북한과의 경제교류 의사를 밝힌지 18년이 경과하였다. 남한이 북한과 경제교류를 할 의사가 있다고 천명한 것은 1988년 당시 상황으로서는 획기적인 일이었다. 이후 남한과 북한은 단순한 물자의 교역을 시작함으로써 6·25전쟁 이후 단절된 경제교류가 다시 이어지게 되었다. 이러한 물자교류는 이후 중국을 경유한 간접교역의 형태를 벗어나 남한과 북한간 직접적 교역으로 이어지게 되었으며, 남한이 북한에 원부자재를 제공하고 북한의 노동력을 활용해서 완제품을 생산하여 반입하는 임가공사업으로 발전되었다. 이와 같은 남북간 경제협업의 규모는 2005년 말까지 누계로 약 60억 달러에 달하게 되었다. 따라서 남한은 북한의 무역상대국으로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다 하겠다. 한편 남북경협은 남북관계의 변화에 따라 크게 영향을 받는 양상을 보이기도 하였다.

1993년 북한 핵문제의 발발에 따라서 남북한간 경제교류는 소강상태를 보인 바 있으며, 1996년의 북한 잠수함 침투사건도 남북경협에 부정적 영향을 미친 바 있다. 이후 김대중정부의 출범과 남북 정상회담의 영향으로 남북경협은 양적·질적으로 큰 진전을 보였으며, 노무현정부 출범 이후에는 이전의 남북경협 확대양상이 지속되고 있는 형편이다.

본 연구는 통일연구원의 박사급 연구위원들에 의해서 수행되고 있는 바, 남북경협을 다년간 추적·분석하고 있는 전문가들과 국내·국제 NGOs의 대북한 활동을 면밀하게 파악하고 있는 전문가들이 참여하고 있다. 본 연구는 남북경협 거버넌스를 본격적으로 연구하게 되는 최초의 연구가 될 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 남북경협과 관련된 거버넌스의 실태를 정확하게 파악함으로써 현장에서 남북경협을 수행하는 행위자들의 활동에 도움을 주기 위한 것이다. 한편, 본 연구는 3개년간의 연속되는 연구작업의 1차년도에 해당하는 연구이므로, 가능한 남북경협 관련 거버넌스의 실태를 파악하는데 연구자들의 노력을 집중하고 있다. 즉, 본 연구는 1

차년도에는 거버넌스 실태조사, 2차년도에는 거버넌스 구축방안, 3차년도에는 거버넌스 심화방안으로 설정된 방침에 따라 2006년도에는 실태조사에 집중하게 된다는 점을 밝히고자 한다. 따라서 2006년도의 연구는 남북경협 거버넌스의 실태를 파악하기 위하여 남북경협에 참여하고 있는 행위주체들간 관계를 조사하는데 주력한다.

본 연구는 남한과 북한간에 이루어지고 있는 다양한 경제교류 및 협력을 대상으로 거버넌스 개념에 입각해서 관련 행위자들간 관계를 조사하고자 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북경협을 추진하는 주체는 기업이 기본적인 단위라고 할 수 있으며, 이들 기업의 대북경협 활동을 관할하는 차원에서 정부가 다양한 법적 조치를 마련하고 있다. 남북경협은 지원적 성격 가진 경우도 많이 있으며, 기업들은 순수하게 경제적 이익만을 고려해서 대북경협을 추진하기 보다는 여타 목적을 가지고 추진하는 경우도 많다. 따라서, 대북경협을 추진하는 주체들의 하나로서 남한내 시민단체들의 존재를 부인하기는 어려울 것이다. 또한 남북경협은 남한과 북한간에 이루어지는 경제적 교류 및 협력을 총칭하는 것이지만, 남북경협에 국제적 행위자들의 역할이 어느 정도 영향을 미친 적도 있기 때문에 본 연구에서는 국제단체 및 기업들의 역할도 조사해 보고자 한다. 마지막으로 북한의 기업들은 남북경협의 중요한 파트너이지만 북한사회의 특수성으로 개별적으로 구분해서 분석하기 곤란한 점이 있다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 북한의 기업들은 순수한 민간기업이라고 하기는 어렵다는 점을 감안해서 북한의 기업과 정부기관을 명확히 구분하기는 어렵다는 것이다.

남북 경제교류·협력의 추진은 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하는데 도움을 주기 위한 것이며, 북한과의 경제협력은 북한이 시장 경제체제의 장점을 배우고, 경제협력에 수반되는 남북한간 인적교류를 통하여 분단이후 심화되고 있는 남북한간 이질성을 극복하여 남북한 주민간 동질성을 회복하는 효과를 전제로 하고 있다. 남북한간 경제협력은 양적인 결과로서만 평가한다면, 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러

나 통일 및 한반도의 평화유지라는 보다 큰 목적을 염두에 두고 볼 때, 남북한간 경제교류 및 협력이 제대로 된 역할을 하고 있는지는 의문이다. 남북경협이 추진절차 및 성사과정을 면밀하게 살펴봄으로써, 남북경협에 관련된 여러 행위주체들이 어떠한 행동을 하고 있는 가를 알아보고자 한다. 이러한 조사를 바탕으로 본 연구는 남북경협 관련 거버넌스가 어떠한 형태로 구축되어 있는 가를 파악하고자 한다.

사실상 남북경협을 위요한 발전상황은 거버넌스 개념의 발전과 많은 부분 맥을 같이 하고 있다. 즉, 남북경협이 시작된 1980년대 말, 1990년대 초는 전 세계적으로 냉전이 종식되는 시기였다는 점을 들 수 있다. 다시 말하면, 전세계적 냉전의 종식과 함께 변화하는 세계 환경 속에서 국가의 새로운 역할은 논의한 이론이라고 할 수 있는 거버넌스 개념의 발전은 탈냉전과 그 맥을 같이 하고 있다는 것이다.<sup>1</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, 탈냉전과 함께 진행된 남한과 북한간 경제교류는 이러한 지구적 환경 변화와 무관하지 않다는 것을 알 수 있다. 실제로, 남북경협의 진행과정은 1990년대의 탈냉전, 세계화, 정보화와 같은 지구적 환경 변화를 반영하며 등장한 거버넌스적 정책결정양식의 특성을 점진적으로 반영하여 왔다고 볼 수 있다.

본 논문에서는 이러한 맥락에서 남북경협 거버넌스의 실태를 파악하고자 한다. 즉, 거버넌스 이론은 국가와 사회관계를 보다 수평적인 네트워크 관계로 운영하는 것이 효율적이라는 점을 강조하는 것이라고 이해할 수 있다는 점을<sup>2</sup> 주안점으로 본 연구를 수행하고자 한다.

거버넌스는 다차원적인 개념으로 정치적인 권위의 분권화를 의미하는 것으로 볼 수 있다.<sup>3</sup> 특히 거버넌스는 정부, 민간, 자발적 연합체들간의

<sup>1</sup>-Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, "The Emergence of Global Governance Theory," In Timothy J. Sinclair (ed.), *Global Governance: Critical Concepts in Political Science* (London: Routledge, 2004), p. 226.

<sup>2</sup>-서창록, 이연호, 곽진영 공저, "거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고," 거버넌스 연구회 편, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), p. 4 참조. 서창록, 이연호, 곽진영은 "거버넌스는 ... 공공문제의 해결에 있어서 종래와 같이 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기 보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 의미한다"고 기술하고 있다.

상호 작용을 강조하는 “다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도, 조종 형태”<sup>4</sup>를 의미한다. 또 거버넌스는 자기조직화의 네트워크로서 이러한 네트워크는 방향을 잡아가며 공동의 목적을 추진해 나가는 “steering” 방식이 된다. 이러한 방식은 권위에 의한 자원 배분 및 통제·조정을 위한 통치구조로, 자연스러운 조종 양식을 의미하며, 국가 주도에 의한 일사분란하게 이루어지는 “rowing” 과 같은 국정 운영 방식과는 달리 창의적이며 수용적이다.<sup>5</sup>

이렇게 볼 때, 남한과 북한간의 경협 과정은 기존의 국가간 협상에 의한 rowing 방식이 아니라 보다 다양한 행위자들의 참여를 기반으로 각 행위자들간의 협조와 조정에 의해 목표를 달성해 가는 새로운 방식의 거버넌스 양식을 보여줄 것으로 기대된다. 남북경협과 관련한 행위자들은 기업뿐만 아니라 남한정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등 다양하게 볼 수 있다. 남북경협을 수행하는 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성 때문에 남북경협은 국제무대에서 일반적으로 이루어지는 경제교류 및 협력과는 달리 보다 다양한 행위자들간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀히 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 논문에서는 남북경협의 과정 관련된 다양한 행위자들이 “특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식”<sup>6</sup>인 거버넌스 과정으로 이해하고자 하는 것이다.

3- 김석준 외, 『뉴거버넌스연구』 (서울: 대영문화사, 2000), p. 228.

4- J. Kooiman and M. Van Vliet, “Governance and Public Management,” in K. A. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organization* (London: Sage, 1993); J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)를 참조.

5- Guy Peters, “Governance Without Government?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8 (1998), pp. 223-243을 참조.

6- 위의 책, p. 7. 서창록 등은 자발적 네트워크로서의 거버넌스와 관련, 조직간 상호의존성, 공유된 목적에 대한 타협 및 자원의 상호교환, 행위주체들이 동의를 게임의 규칙에 의한 통제, 국가로부터의 높은 수준의 자율성 등을 특징으로 꼽고 있다.

따라서 2006년도에 수행되는 본 연구는 앞에서 밝힌 바와 같이 남북경협 거버넌스의 실태를 집중적으로 조사하는 것이 목적이기 때문에, 남북경협을 위요한 거버넌스 구조(governance mechanism)를 파악하고자 한다. 이러한 작업을 위해서 본 연구에서는 주요 행위자들 및 행위자들간 네트워크로서의 거버넌스 구축현황을 다음 장에서 살펴보고자 한다.

본 논문에서는 이와 같은 인식하에 파악된 남북경협 거버넌스를 행위자별 및 행위자간의 관계를 정리하여 제시하고자 한다. 이와 같은 연구는 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해서 이루어졌다는 점을 밝히고자 한다. 그리고 이러한 남북경협 거버넌스의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정을 간략하게 논의하고자 한다.

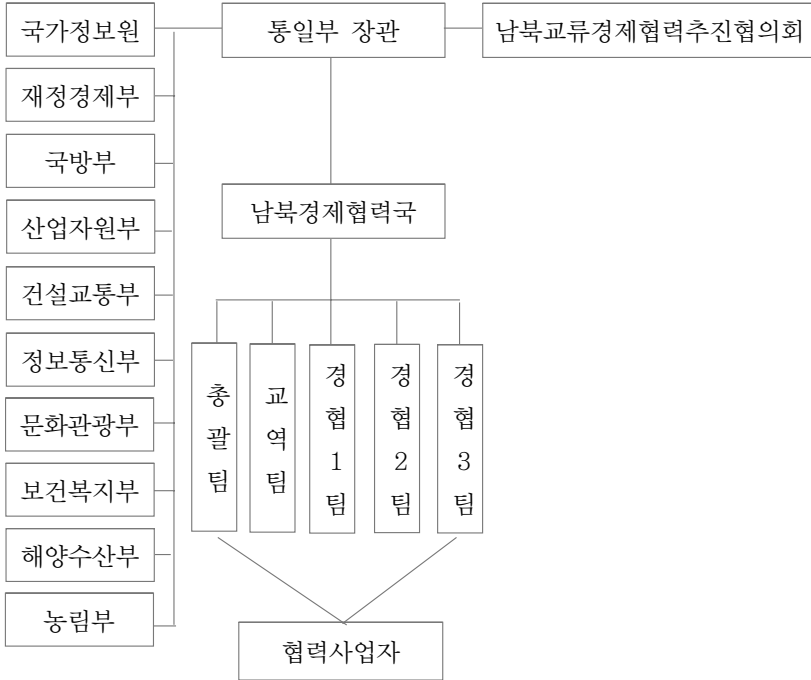
## II. 거버넌스 실태: 정부차원

### 1. 정부내 관계

정부차원의 남북경협 관련 정책 네트워크는 기본적으로 통일부를 정점으로 구성되어 있다. 정부내 경협관련 네트워크에서 통일부는 남북경제협력사업과 관련된 정책의 입안에서 대민 업무까지 종합적 역할을 수행하고 있어 남북경협 거버넌스의 핵심 행위주체라고 할 수 있다. 통일부에서도 남북경협과 관련된 업무를 담당하는 기구는 남북경제협력국이라고 할 수 있다. 5개 팀으로 구성되어 있는 남북경제협력국을 중심으로 남북경제교류협력 계획의 수립·조정, 남북 당국간 경제협력사업의 추진, 민간차원 교류·협력사업에 대한 지원, 남북교류협력 관련 법·제도의 보완과 개선작업 등의 역할이 수행되고 있다.



<그림 1> 정부내 남북경협 추진 네트워크



남북경협총괄팀은 남북경제교류협력 정책 및 종합계획, 남북교류협력동향 종합·분석 및 통계유지 업무를 담당하고 있으며, 남북교역팀은 교역관련 주민접촉·왕래 승인, 수송장비 운행, 물자의 반출·반입, 통관·검역 등의 업무를 담당하고 있다. 경제협력의 영역을 세 개 부분으로 나누어 관리하고 있는데, 남북경협1팀은 농림수산업, 광업, 제조업, 관광(금강산), 금융보험 등을, 남북경협2팀은 도로·철도·항만·공항 등 사회간접자본 건설, 에너지·수자원협력 등의 분야를, 남북경협3팀은 전략물자 대북반출 관리, 우편·IT분야 경협사업, 교류협력시스템 운영을 담당하고 있다. 마지막으로 경협전략팀은 교류협력관련 제도의 수립, 경협 관련 합의서 관리 업무 등을 맡고 있다.

남북경협 거버넌스라는 관점에서 볼 때, 통일부는 정부간 네트워크에서 정책결정 등의 부문에서 중심적인 역할을 수행하고 있으며, 민간부문의

전문가와 실무자들과의 네트워크 구축차원에서 자문회의를 운영하고 있다. 민간전문가 12명으로 구성된 ‘교류협력분과 정책자문회의’가 있으며, 개성공단과 관련한 자문을 얻는 ‘개성공단포럼’에는 관련 전문가뿐만 아니라 업계의 실무자와 입주업체 대표 등이 다양하게 포함되어 산·관·학 협동 네트워크의 형태로 운영되고 있다.

통일부 이외의 정부 부처 중에서는 재정경제부의 역할이 정부차원의 남북경협 네트워크에서 참여도와 기여도가 가장 두드러진다고 할 수 있다. 재정경제부는 특히 남북경제협력추진위원회를 주도하면서 우리 정부의 대북경제협력 관련 구체적인 사업을 복측과 조율하는 역할을 맡고 있다. 재정경제부는 또한 북한경제동향 및 제도에 관한 대책을 수립하고, 경공업과 지하자원개발협력, 철도·도로 및 전력과 수산·해운협력 등 남북교류협력추진협의회가 의결한 사항을 협의, 조정하는 역할을 수행하고 남북협력기금과 관련해서도 협의한다. 구체적인 추진사업과 관련된 사항들을 다루는 것 외에도, 재정경제부는 중장기 남북경협 관련 계획을 수립하고 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정 및 두만강개발계획과 관련된 정책의 조정 기능을 수행하고 있다.

산업자원부는 남북 산업간의 협력과 자원협력과 관련한 정책 수립 및 진출기업에 대한 지원업무를 담당하고 있다. 그동안에는 제조업의 대북진출 관련 업무에 중점을 두었으며, 이에 따라 개성공단 등 경제특구지역을 포함하여 일반 제조업의 대북진출사업을 지원하는 사업이 주요 사업이었으며, 같은 맥락에서 원산지 확인 및 증명서 발급, 전략물자 반출 등의 문제를 다루었다. 그러나 최근에는 북한지역에 전력하는 문제가 주요 과제로 대두되었을 뿐만 아니라 북한지역의 자원을 공동으로 개발하여 활용하는 문제도 당면과제로 부각되면서 산업자원부의 역할이 확대되고 있는 상황이다. 이에 따라 산업자원부는 최근 기구를 개편하면서 무역투자본부 무역투자진흥관 하에 남북산업자원총괄팀을 신설하고 대북사업 관련 업무를 총괄하도록 하였다.

건설교통부의 역할과 기능도 지속적으로 확대되면서 남북경협 관련 정

부간 네트워크에서의 비중도 확대되고 있다. 남북간 철도와 도로의 연결 사업이 꾸준히 추진되고 있으며, 개성공단을 조성하는 사업에 일정 부분 참여하고 있다. 건설교통부는 특히 북한지역에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우를 대비하여 남북간의 도로와 철도를 연결하여, 대륙 철도 및 도로와 연계망을 구축하기 위한 계획을 추진하고 있으며, 임진강 수해방지사업을 포함한 수자원 협력문제에도 관심을 기울이고 있다.

<표 1> 정부 부처의 남북경협 관련 업무

정부부처	담당부서	업무
재정경제부	경제협력국 남북경협과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 당국간회담, 개성공단, 북한동향에 따른 경제분야 대책수립, 기타남북경협관련 현안의 협의·조정</li> <li>○ 경공업·지하자원개발협력, 철도·도로, 전력, 수산·해운협력, 남북교류협력추진협의회 의결사항 협의·조정</li> <li>○ 남북장관급·경추위회담관련 통계관리 및 자료 취합, 임진강수해방지관련, 남북경협사업(자)승인사항의 협의·조정, 남북교역·투자, 인도적지원 관련자료 및 통계의 수집·분석</li> </ul>
	경제협력국 개발전략과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중장기남북경협계획 수립, 국제협력(국제기구, TRADP등), 남북경협 법령 및 제도 총괄, 남북경협관련 분석</li> </ul>
산업자원부	무역투자본부 남북 산업자원총괄팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 산업자원협력, 기업의 대북사업 발굴, 대북진출 기업 애로 발굴 해소, 개성공단사업 지원단 교류협력 추진위원회, 남북경협 지원</li> </ul>
건설교통부	남북교통팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 및 대륙철도, 도로 연계 기반 구축, 남북철도·도로 연결사업 추진·운영</li> <li>○ 남북 및 대륙철도·도로 연계관련 국제협력 업무, 남북 및 대륙간 육상교통망 구축에 관한 기타사항</li> </ul>
	산업입지정책팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개성공단 조성에 관한 사항</li> </ul>
	수자원정책팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북임진강수해방지, 유역조사, 댐건설장기 계획, 수자원정보</li> </ul>

정부부처	담당부서	업무
문화관광부	관광국 관광정책팀	○ 남북관광교류·협력의 증진에 관한 사항
국방부	정책홍보본부 정책기획팀	○ 남북 경제협력사업 UNC 협조 ○ 경협 관련 군사적인 법적·제도적 절차 마련 ○ 남북한 교류협력 관련 군사적 지원 및 남측 대표단 임무 구행에 관한 사항
농림부	농업구조정책국 구조정책과 (총괄업무)	○ 북한농업의 현황 파악, 협력사업, 기획 업무 ○ 남북협력, 투자사업에 관한 업무의 총괄 ○ 북한 관련 관계부처간의 업무 협조
	국제농업국 농업협상과	○ 북한과의 농산물 교역에 관한 사항
	식량생산국 식량정책과/ 농산경영과	○ 식량에 관한 남북교역 및 해외원조에 관한 사항 ○ 대북농기계 지원에 관한 사항
해양수산업부	남북수산협력팀	○ 남북수산협력
	연안해운과	○ 남북해운협력, 해운합의서 체결 ○ 남북선박운항, 항만건설, 선원교육
정보통신부	정보통신협력본부 협력기획팀	○ 남북 IT사업, 통신지원, 인력양성, ○ 협력사업관리, 공동학술회의 개최 등
보건복지부	국제협력팀	○ 보건복지분야의 남북교류협력에 관한 사항
과학기술부	동북아기술협력과	○ 남·북한 과학기술 교류협력정책개발 및 협력사업추진

부서의 특성으로 인해 남북간의 경제협력 네트워크에서 안정적인 역할과 위상을 확보하고 있는 부서가 농림부라고 할 수 있다. 먼저 농림부는 북한 농산물의 수입절차와 수입품의 국내 유통에 따른 사항들을 관리·조정하는 역할을 수행하고 있다. 또한, 북한의 농업현황에 대한 실태 분석을 토대로 북한에 대한 인도적 차원의 지원 및 농업부문의 남북협력사업에 대한 정책적 방향을 제시하고 지원 업무를 수행하고 있다. 농림부는 남북 경협과 관련된 정책수립과 집행과정을 유관기관의 참여를 통해서 추진하

는 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 2004년 8월 ‘남북농업협력추진협의회’를 발족시켰는데, 여기에는 기관장급의 정책협의회와 실무자급의 실무협의회로 나뉘어져 정책수립과 실무적인 추진문제를 분리해서 다루고 있다. 이외에도 2005년에는 남북농업협력의 중장기계획 및 현안에 대한 대안 마련을 위해 ‘남북농업협력TF’를 구성한바 있다.

이 밖에도 해수부·정통부·과기부·문화부·보건복지부 등도 경험분야에서 자신들의 업무 영역과 관련된 부분에서 정책적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다. 이들 부처는 자신들의 업무 영역과 관련한 경험 관련 정책을 수립하는 문제를 포함하여 북한당국과의 실무급 대화에 참여하거나 관련 정책 수립 과정에 참여하고 있다. 해양수산부의 경우에는 남북간의 해운협력과 항만건설문제를 다루고 있으며, 전문성을 확보하는 차원에서 민간전문가들이 참여하는 ‘남북수산협력포럼’을 운영하고 있다. 남북 IT 사업과 통신협력을 관장하고 있는 정보통신부는 민간전문가들로 구성된 ‘남북IT협력추진협의회’를 운영하고 있다.

경제부처 이외에도 국방부 등 외교안보부처가 정책 결정과 시행 과정에 참여하고 있다. 특히, 국방부의 경우, 경험사업의 휴전선 통과 등과 관련하여 제기되는 군사적 보장 조치를 북한측 군사당국과 협의·타결하는 역할을 수행하고 있다. 남북경협 사업을 위한 유엔사와의 협조 업무와 함께 경험 관련 군사적인 법적·제도적 절차를 마련하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

## 2. 준정부기관

정부는 법적 행위를 통해서 남북한간 경협을 추진하고 있으며, 아래의 공사(단)들은 자체적인 경제성 분석을 토대로 중앙부처의 대북경협 정책에 대한 실행기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 즉, 중소기업진흥공단은 자금지원, 기술지도, 연계알선 등의 기능을 수행하고 있으며, 산업단지공단은 공단개발, 산업인력관리공단은 기술인력지원과 직업훈련양성사업의 기능을 수행하고 있다. 한편, KOTRA와 무역협회는 경험관련 정보를

수집 및 분석하고 있다. 또한 한국전력공사는 경수로지원사업을 맡고 있으며, 수자원 공사는 임진강 수해방지 사업을 담당하고 있다.

<표 2> 준정부기관의 남북경협 관련 업무 및 실적

구 분	담당부서	주요 업무 및 추진 실적
농수산물 유통공사	남북협력팀	○ 농산물 계약재배사업 ○ 농산물 관리센터 설치운영 ○ 대북쌀지원, WFP를 통한 대북지원
농협중앙회	북방협력팀	○ 콩 증산기술협력사업 ○ 양돈장 등 축산개발에 필요한 생산 설비·기술 지원
한국철도공사	남북철도사업단 남북대륙철도연구팀	○ 화차제작 임기공사업 ○ 열차제작 기술 표준화, 신호 단일화
한국관광공사	남북관광사업단	○ 개성관광 종합계획 수립 ○ 북한관광 종합계획 수립 ○ 백두산 관광 실시
대한광업진흥공사	남북자원협력팀	○ 정춘 인상흑연광산 공동개발(2005) ○ 덕현 철광산 투자사업(2005) - 중국기업과 합병 ○ 북한광산 투자환경 조사 ○ 민간 북한광산 개발 기반 마련
대한석탄공사	남북협력팀	○ 북한 석탄광 공동개발 - 2개 탄광 개발추진 합의(2005) ○ 개성지역 연탄공장 설립
인천항만공사	경영전략팀	○ 남포-인천항간 협력사업 의향서 체결(2005.11.5) - 남포항 현대화사업 추진 ○ 남북협력사업 추진 - 컨테이너 항로개설, 카페리호 운항 - 갑문운영 관련 기술지원
한국조폐공사	글로벌사업팀	○ 남북조폐기관간 기술교류 협의(2005) ○ 남북평화메달 및 기념주화 제작판매
한국토지공사	개성사업처	○ 개성공단 1단계 개발 ○ 나선지구 시범공단 개발 추진

위 단체들은 자체적으로 자문회의체를 구성하여 유관기관 및 관련 전문가들과 네트워크를 형성하여 이를 통해서 관련 현황에 대한 다양한 견해를 듣고 정책에 반영하고 있다. 농협중앙회는 ‘남북농업협력추진회’를 구성(2005.2)하여 운영하고 있으며, 한국철도공사는 ‘남북철도자문위원회’를 구성 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 한국관광공사는 ‘남북관광자문위원회’를 결성(2004.12)하여 정책수립을 위한 의견 교환의 기회로 활용하고 있다. 개성공단사업을 추진하고 있는 한국토지공사 역시 관련 전문가와 실무자들로 ‘개성공단자문회의’를 구성(2005.11)하여 개성공단개발과 관련한 계획 수립에 적극적으로 활용하고 있다.

남북경협에 참여하는 국책금융기관은 수출입은행과 산업은행을 들 수 있으며 남북협력기금을 운영하거나 대북사업자에게 자금을 융자하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 한국수출입은행은 남북협력기금 운영 및 청산결제 은행업무를 맡고 있으며, 한국산업은행은 남북경협 업체에 대해서 자금융자 및 투자 등 업무를 맡고 있다. 국책 연구기관 역시 경협정책 수립 및 평가 등을 통해서 남북경협 거버넌스에 참여하고 있다. 예를 들면, 통일연구원, 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 과학기술정책연구원 등에서 각 부처의 정책개발을 지원하고 있다.

최근에는 지방자치단체들의 대북경협사업도 활발하게 진행되고 있어 정부차원의 남북경협 거버넌스에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다고 할 수 있다. 지방자치단체들의 대북경제협력사업은 북한지방과 경계를 마주하고 있는 경기도와 강원도가 선구자적인 역할을 수행하였으며, 아직 까지도 가장 활발하고 지속적으로 사업을 추진하고 있다. 북한과의 사업을 추진하는데 있어 지자체가 직면한 가장 큰 한계는 전문성의 부족이라고 할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위한 방안으로 네트워크를 활용하고자 하는 의지가 강하기 때문에 거버넌스에 입각한 정책수립과 집행이 상대적으로 잘 이루어지고 있다고 할 수 있다.

경기도는 ‘경기도남북교류협력위원회’를 구성(1992)하여 운영하고 있으

며, 강원도는 '남북강원도교류협력위원회'를 민간협의체의 형태로 구성(1998.9)하여 정책 관련 의견수렴의 장으로 활용하고 있다. 인천광역시와 전라남도 역시 '남북교류협력위원회'를 구성(각 각 2004, 2003)하여 운영하고 있다.

### 3. 정책 추진구조

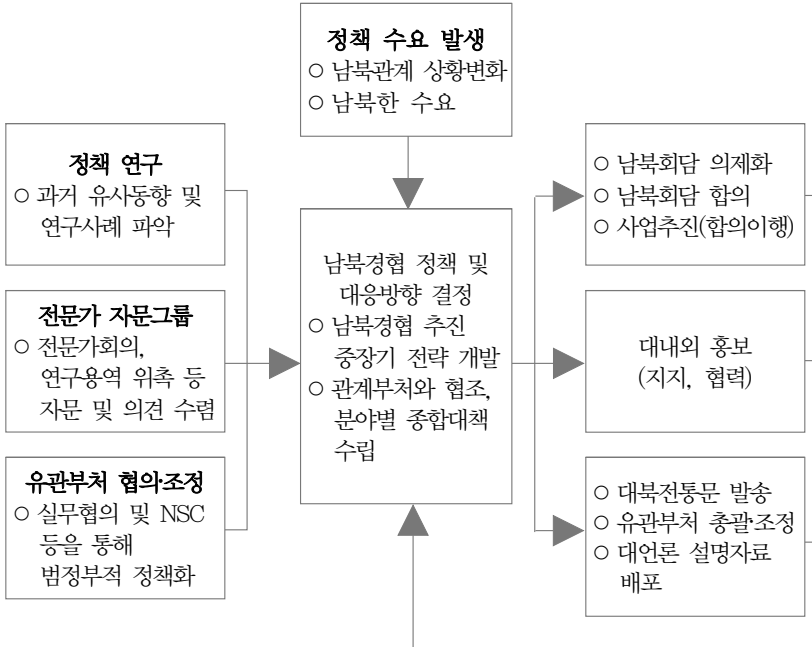
남북경협 관련 정책은 남북관계의 상황 변화, 남북한 사회의 수요, 국제 환경을 포함한 현안 문제 등의 영향을 받아 결정된다. 외생변수라고 할 수 있는 것이다. 여기에 정책을 결정하는 과정에서 다양한 그룹이 참여하게 된다. 크게 3개 그룹이 참여하게 되는데 첫째는 주관부처 내부의 실무책임자를 중심으로 하는 연구 검토이고, 둘째는, 연구기관과 학계 전문가그룹의 자문이나 연구결과를 적극적으로 활용하는 것이다. 셋째는 초안 상태에서 유관기관의 의견을 청취하면서 정책적 조정을 실시하는 것이라고 하겠다. 정부가 경제협력 정책을 결정하는 과정에서 정부차원의 협의와 전문가 그룹의 자문 등의 형태로 거버넌스를 구축하고 있음을 보여주는 것이다.

정부의 경협정책을 수행하는 과정에서도 거버넌스가 형성되고 있다. 여기에는 북한당국과 주변의 관련국 및 국민들이 주요 행위자로 참여한다. 북한과는 다양한 형태의 당국자 회담을 통해서 구체적인 사업 아이템의 설정, 추진 방식 등을 협의·결정하게 된다. 이와 동시에, 또는 결정 이후에, 결정된 사항에 대해서 국민과 정치권에 설명을 하고 동의를 얻어내는 작업을 추진해야 한다. 이 과정에서 일반 국민들의 의사가 다양한 형태의 채널을 통해 접해진다. 주요 주변국가의 협력을 이끌어 내는 노력도 동시에 요구된다. 이러한 설명·설득·홍보작업을 추진하는 과정에서 얻어진 다양한 평가는 정책방향을 재조정하는 근거로 이용되기도 한다. 결국, 남북 간의 경제협력 관련 정책 결정의 순환과정에서 정부가 주도적인 역할을 수행하지만, 국내외의 다양한 견해와 입장이 반영되는 시스템이 구축된 것이다. 이것을 남북경협 거버넌스라고 할 수 있을 것이다.



아래 그림에서는 남북경협 관련 정책이 정부 내에서 결정되고, 집행되며, 그 결과에 대한 평가가 다시 정책에 영향을 미치는 메카니즘 안에서 정부기관과 전문가그룹, 그리고 일반 국민들이 어떻게 참여하는 지를 설명하고 있다.

<그림 2> 남북경협정책 추진구조



### Ⅲ. 거버넌스 실태: 비정부차원

#### 1. 기업차원

##### 가. 기업내 관계

남북경협을 추진하고자 하는 기업들이 맨처음 부딪치는 문제는 선발기업이 가지고 있는 독점권의 문제라 하겠다. 사실상 남북경협사업이 경제

성을 가지기 위해서는 어느 정도의 독점적 권리가 보장되어야 하는 측면이 있으며, 상당수의 기업들이 이러한 효과를 보장받기 위해서 대북한 경제협력사업이 이익을 내지 못하더라도 초기에 투자를 하는 측면이 없지 않다. 따라서, 후발기업이 북한과의 경제협력 사업을 추진하고자 할 경우, 선발기업들이 유형무형의 진입장벽으로 막는 경우도 있는 것으로 파악된다. 한편, 남북경협을 촉진하기 위해서 정부예산이 투입되는 경우에도 특정기업이 독점권 내지 우선권을 가지고 있는 문제가 있다. 즉, 금강산관광의 경우 현대가 독점권을 가지고 개발을 하고 있는 것은 주지의 사실이며, 개성공단인 경우에는 다소 복잡하지만 현대가 원천적 토지이용권에 대한 독점권을 가지고 있기 때문에 현대의 독점적 지위에 대한 처리문제가 계속 대두될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다.

대북한 경제협력을 추진하고자 하는 남한기업들은 남한에 기존에 설립되어 있는 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전국경제인연합회 등 단체를 통해서 서로간의 사업영역에 대해서 논의를 하기도 하고 의견교환을 한다. 하지만, 대기업의 경우에는 대북한 경제협력사업의 민감성을 고려해서 대부분 비밀스럽게 추진하고 있다. 특히, 대북경협사업이 성사되기 이전에는 모든 사항을 비밀리에 추진하고 있다. 이는 대북경협사업이 잘 추진되지 못할 경우 대기업들이 자신들의 이미지가 실추되는 것을 우려해서이다. 따라서 기업들이 대북경협 추진영역에 대해서 조정하는 역할은 기업들간 모임에서 이루어지기 보다는 정부에서 대북한 경제협력사업에 대한 기업들의 신청을 받은 이후 정부입장에서 남한기업들간에 과도한 경쟁이 일어나지 않도록 하는 차원에서 조정하고 있다.

기업들은 대북한 지원사업을 추진하고 있는 민간단체들과도 연계하는 경우가 많다. 특히, 북한에 대한 인도적 지원사업의 추진경우에 기업들이 참여하여 단순 물품을 지원하는 차원에서 자금을 지원하는 경우 및 북한 내에 인도적 지원사업장을 건설해주는 등 아래 표가 보여주듯이 다양한 형태로 기업들이 참여하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 기업들은 본연의

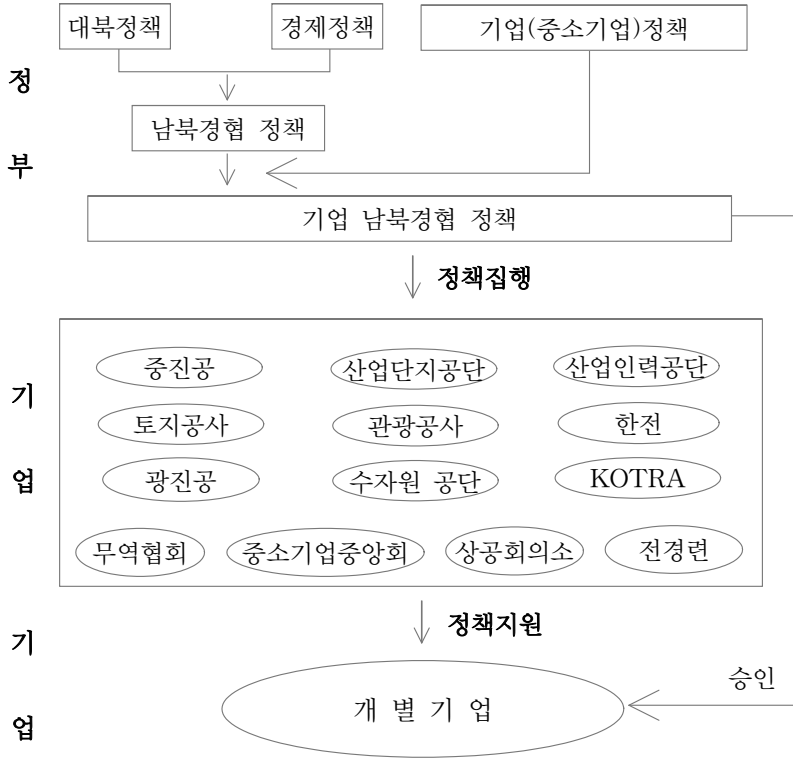
이익추구라는 차원에서 대북경협을 추진하기도 하지만, 대북한 인도적 지원에도 참여하여 경협을 보다 원활히 추진하는데 도움을 받으려 하기도 하는 동시에, 대북한 인도적 지원단체들의 도움을 받아서 대북경협에 진출하기도 하는 것으로 파악된다.

## 나. 기업과 정부관계

남북경협을 실질적으로 추진하는 주체인 기업의 입장에서는 북한과의 경협을 통해 경제성이 담보되어야 하는 측면을 가장 중요시한다 하겠지만, 북한 주민의 삶의 질 향상에도 도움이 되도록 하는 측면도 동시에 고려하고 있다고 하겠다. 이러한 면에서 보면, 남북경협을 담당하고 있는 기업들은 통일을 현장에서 실천하는 것이라 하겠다. 따라서, 남북경협을 수행하는 기업들은 정부에 대해서 많은 요구사항 및 협조사항을 이야기하고 있으며, 정부는 이들의 현장경험을 중요하게 여기고 있다. 즉, 남북경협의 수행과정에서 기업과 정부간의 관계는 때로는 갈등적 구조를 보이기도 하지만, 기본적으로는 대립적 존재가 아닌 서로 협력하고 신뢰하는 관계라 하겠다. 아래 표가 보여주듯이 정부는 대북정책 및 경제정책과 기업정책 등 종합적 고려를 통해서 남북경협의 근간이 되는 정책을 만든다고 하겠다. 이러한 정부의 남북경협정책은 중소기업진흥공단, 산업단지공단, 산업인력공단, 토지공사, 관광공사, 한전, 광진공, 수자원공사, KOTRA, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전경련 등 각종 경제단체들과의 협의를 통해서 추진되고 있다. 이 과정에서 이들 단체들은 개별 기업들의 대북경협사업을 정책적으로 지원하고 있으며, 정부는 개별기업의 대북사업을 승인하는 권한을 가지고 있다. 또한, 기업들은 대북사업의 추진과정에서 나타나는 제반사항을 정부에 보고하고 있으므로 정책의 제안이라는 체제도 갖추어져 있는 상황이다.

사실상 정부는 남북장관급회담, 남북경제회담 등 제반 남북회담을 통해서 남북경협의 방향을 북한과 협의하고 있으며, 이러한 회담의 결과는 시간차를 두고 남한기업의 대북경협사업에 영향을 미치는 것으로 파악된다.

<그림 3> 기업과 정부간 남북경협정책 추진구조



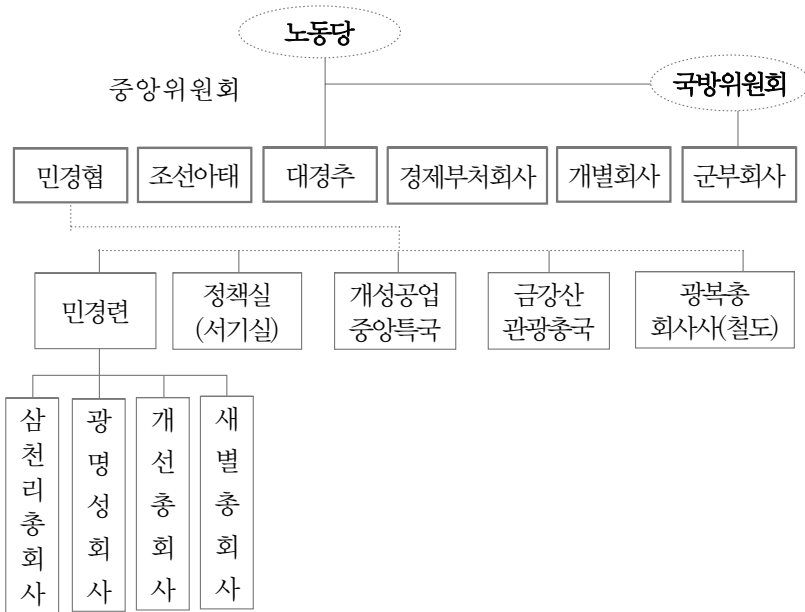
#### 다. 기업과 북한간 관계

남북경협의 추진과정에서 볼 때, 남한기업과 북한의 참여자들은 주요한 이해 당사자들이다. 즉, 남한정부가 남북경협을 기획 및 조정한다 하더라도 실제적 실행은 남한기업이 담당할 수밖에 없기 때문이며, 실제적 상대방은 북한의 기업이기 때문이다. 다시 말하면, 남한기업이 남한정부와 아무리 호의적인 관계를 맺고 있더라도, 남한기업과 북한측 상대방과의 관계가 부정적이면 남북경협을 추진하기는 쉽지 않다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 보면, 남북경협은 북한측의 선택에 의해서 크게 영향받는 측면이 많다는 것을 의미한다. 즉, 북한이 폐쇄적 경제정책을 유지하면 남

북경협사업에 남한기업이 참여할 기회자체가 축소되는 측면이 있는 반면, 북한이 개혁 및 개방에 적극적으로 나설 경우에는 남한기업이 경협에 참가할 기회가 늘어난다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 남북경협은 아직도 남북관계의 다른 측면에 의해서 영향을 받고 있는 사안이다.

북한에서 남북경협을 주도하는 조직은 노동당 통일전선부 산하의 아세아태평양위원회와 조국평화통일위원회가 있다. 그 중에서도 아세아태평양위원회는 민족경제협력위원회를 사실상 관리하면서 대남경협사업을 추진하고 있으며, 노동당내의 다른 특수부서들(당38호실, 39호실 및 산하의 대성총국, 락원총국 등)도 남북교역이나 투자유치에 참여하고 있다. 한편, 무역성, 경공업성, 전자공업성 등 경제부처들의 무역회사들도 당의 사전 승인하에 경협사업에 참여하고 있으며, 인민무력부 및 국가보위부도 산하 회사들을 동원해서 남북경협사업에 참여하고 있다.

<그림 4> 북한의 대남사업 기관



## 2. NGO 차원

통일문제 및 남북 교류·협력에 있어 최근 민간분야의 역할이 증대되고 있으며, 시민사회의 요구를 조직화하고 실천하는 NGO의 활동도 활성화되고 있다. 여기에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 대북포용정책과 이를 계승·발전시킨 평화변영정책이라는 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 이에 따라 현 화해·협력단계에 있어 남북한의 적대감을 해소하고 상호이해를 증진시킬 수 있는 교류·협력의 활성화와 아울러 NGO 역할의 중요성이 부각되고 있다.

한국사회의 NGO의 활동은 비영리 분야를 중심으로 활성화되고 있지만, 남북관계의 특수성에 기인, 남북경협분야에 있어 NGO의 역할도 새롭게 주목받고 있다. 남북 경제교류·협력의 추진주체는 남한기업과 북한의 무역관련 기관들이 직접적 당사자이지만, 남·북한 당국은 남북 경제교류·협력의 방향을 설정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 아울러 남한내 NGO는 대북한 지원사업에서 중요한 부분을 차지하고 있는 바, 경제협력 확대과정에 직간접적 역할을 수행하고 있다고 할 수 있을 것이다.

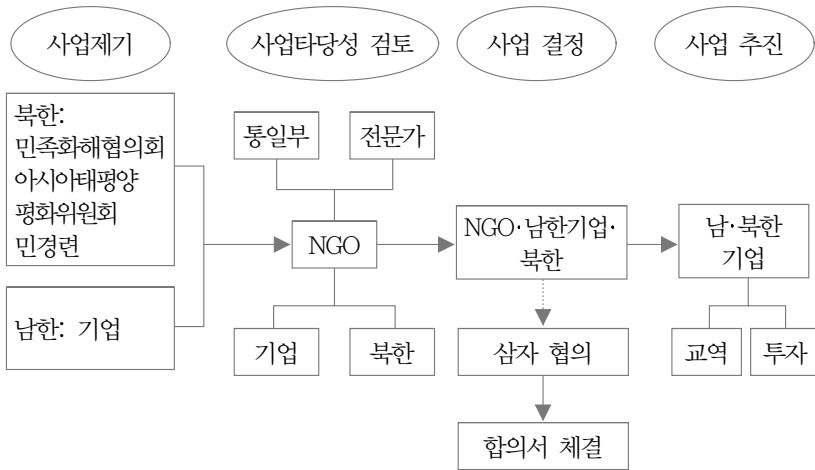
NGO들은 향후의 남북관계발전 및 민족공동체 형성과정에서 남북경협과 관계된 다양한 잠재적 가능성을 지니고 있다. 남한내 NGO의 대북지원 활동은 북한의 식량난과 의료구호가 주된 분야인 바, 이 분야에 특화되어 있는 남한기업들과 NGO 간에 연계된 대북진출이 점진적으로 증대하는 추세이다. 첫째, 북한의 보건·의료분야 경우 경제난으로 인하여 기초 의약품의 조달조차 원활하지 못한 실정이기 때문에 남한 NGO가 북한에 의료 구호품을 전달하려 할 경우 전문적 의견청취가 필요하다. 따라서 남한내 제약회사들과 대북 의료지원 NGO간에 협조체제를 구축하여 북한에 필요한 의약품을 전달하는 구조가 있다. 이를 위해서 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료지원 NGO간 협의단체의 구성 필요성이 대두되고 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다

원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북한 주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다. 또한 남한의 제약회사들이 녹십자와 같이 북한지역에서 의약품 생산을 할 경우를 대비해서도 제약회사들의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 방안이 될 것이다.

둘째, 북한의 식량난은 홍수 또는 기뭇 등 자연재해에서 비롯된 부분도 있지만 근본적으로 북한 농업의 구조적 문제점에서 기인한다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 남한이 북한에 대규모 식량지원을 하더라도 근본적인 해결책을 제공하는 것은 아니기 때문에 북한의 농업을 구조적으로 개선해야 할 필요가 있다. 북한농업의 구조적 개선사업은 남한의 선진화된 영농법을 전수하는 소프트웨어적 문제와 농기구 및 비료 제공 등 하드웨어적 문제가 있다. 남한의 경우에도 1960년대의 녹색혁명을 통해서 식량 자급자족 문제를 해결한 경험이 있으므로, 북한의 농업구조 개선사업에서 남한의 영농관련 기업들이 선진화된 경험을 전수할 필요가 있다. 현재 국제옥수수재단이 북한에서 시도하고 있는 슈퍼옥수수 재배사업이 기업의 이윤추구 차원보다는 인도주의적 차원에서 진행되는 것이라 할 때, 향후 북한의 영농구조 개선사업에는 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGO가 연계하여 참여하는 것이 효율적일 수 있다. 이를 통해서 북한이 고수하고 있는 주체농법의 문제점을 우회적으로 개선시킬 수 있을 것이다.

대북진출 남한기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 지방소재 기업들은 북한에 대한 정보부족과 남한정부 정책변화에 대한 정보를 신속하게 접할 수 없어 대북진출의 기회를 상실하는 경우가 많다. 따라서 남한내 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 한다. 이와 관련, 남한내 NGO는 전국적 네트워크를 가지고 있으므로 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과가 있을 것이다.

<그림 5> 단계별 NGO 역할



북한은 시장경제체제를 받아들여 해도 실질적으로는 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없는 것으로 판단된다. 또한 북한의 폐쇄된 경제운용은 선진화된 기술을 받아들일 기회를 상실토록 하였기 때문에 북한 경제회생을 위해서는 실무적 차원에서의 경제 및 기술 교육이 절실한 형편이다. 남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 이 경우 부문별로 북한이 필요로 하는 분야를 선정해서 남한내 NGO들이 교육을 수행하도록 하되, 남한기업들이 재원 및 교육기자재 등을 지원하는 방안이 모색되고 있다.

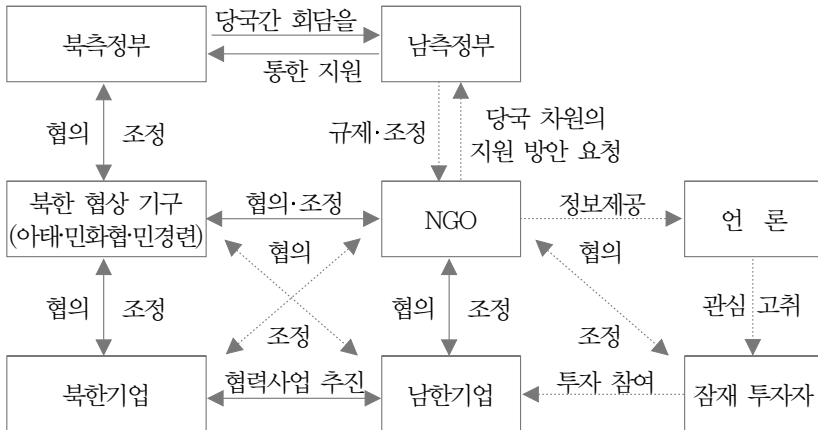
남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 궁극적 목표는 민족경제의 균형적 발전에 있다. 그러나, 북한경제의 현주소를 냉정히 파악하면 남한과 북한의 경제가 같은 수준에 도달할 수 있도록 하는 것은 쉬운 일이 아니라고 판단된다. 또한 남한과 북한간에 존재하는 불신감과 이질적 경제체제를 감안할 때, 남한의 기업이 북한에서 자유로이 경제활동을 하기 위



해서는 여러 가지 난관이 예상된다. 한편 북한의 입장에서는 남한기업이 경제적 이득만을 추구하는 형태로 남북 경제교류·협력을 추진할 경우에 대해서 반감이 나타날 수 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남한기업이 대북사업을 추진할 경우 NGO의 활동과 연계해서 진출하는 방안이 추진되고 있다.

남북경협과 NGO는 직간접적 연관성을 지니고 있다. 직접적으로 2005년 12월 8일에 남북경협 관련 17개 시민단체들이 “남북경협시민연대”<sup>7)</sup>를 결성한 바 있다. 남북관계시민연대의 단체구성은 매우 다양하나 최근 남북경협 관련 정책토론회 및 성명서 발표 등 적극적으로 활동하고 있다. 경제관련 NGO로서 남북경협시민연대에 참여하지 않고 있는 단체로는 민간남북경제교류협의회(민경협)와 남북경협국민운동본부가 있다.

<그림 6> NGO차원 거버넌스 네트워크



7- 남북경협시민연대에는 경실련통일협회, 남북경제협력진흥원, 남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 남북관광공동체, 남북물류포럼, 남북장애인교류협회, 남북포럼, 남북투자기업협의회, 사)남북평화사업범국민운동본부, 민족공동체포럼, 밝은세상포럼, 서울평양학회, 시민의신문, 평화만들기, 흥사단, 남북디자인교류진흥협회, 개성사랑포럼이 참여하고 있다.

상당수의 NGO들은 남북경협과 관련하여 간접적 연관성을 지니고 있으며, 대북지원 NGO들이 대표적이라 할 수 있다. 대북지원 NGO들은 북한과의 오랜 지원사업을 통해 형성된 신뢰관계를 유지하고 있다. 이를 바탕으로 일부 대북지원 NGO들이 남측 기업들의 대북사업을 중개하고 있다. 또한 일부 NGO의 대북 지원사업은 성격상 남북경협사업과 중첩되는 측면이 있다고 할 수 있다. 우리민족서로돕기운동, 굿네이버스, 월드비전 등의 대북 지원사업의 경우 남북경협과 중첩적인 특성을 지니고 있다.

남북경협시민연대의 구성에서 드러나는 바와 같이 남북경협과 관련된 NGO들은 크게 시민단체(경실련 통일협회, 흥사단, 시민의 신문, 평화만들기 등), 포럼단체(남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 개성사랑포럼 등), 기업체 조직(남북투자기업협의회)으로 구분할 수 있을 것이다.<sup>8</sup> 이와 같은 NGO들은 다음과 같은 특성들을 지니고 있다.

- 남북경협 NGO는 국제 행위자와의 연관성을 거의 갖고 있지 않는 것으로 보임.
- 정책네트워크의 측면에서 볼 때 NGO의 참여는 대표성, 전문성, 사회적 연결망, 자원동원 역량 등이 핵심적으로 고려될 것임.
- 또한 NGO 네트워크의 측면에서 볼 때 리더십 또는 조직기획자의 역할이 매우 중요함.
- 이러한 점에서 현재 남북경협 NGO들을 볼 때 아직 대표성 또는 선도 NGO(Leading NGO)가 부각되고 있지 못함.

남북경협과 대북지원은 일정정도 중첩성을 지니고 있기 때문에 대북지원 NGO의 활동에 대한 분석은 NGO의 남북경협과의 연계를 밝히는데 의미가 있다. 대북지원 NGO의 경우, 대북지원에서 남북경협으로의 접근하는 방식에서 사례를 발견할 수 있다.

<sup>8</sup> 남북관광공동체, 개성사랑회 등은 아직 자세한 활동상황이 드러나지 않았기 때문에 이와 같은 분류는 추가 조사를 통해 재분류 작업이 필요하다.

우리민족서로돕기운동본부의 경우 대북지원을 위한 공공적 목적의 기업설립 등 다양한 형태의 남북경협을 시도한 경험을 가지고 있다. 우리민족서로돕기운동본부는 1998년에 대북지원을 위한 공익기업을 설립한 바 있으며, 사업의 주요 내용은 북측에 송이버섯 채취, 가공 시설을 지원하여 일본 수출을 통해 고부가가치를 창출케 하는 것이었다. 그러나 동 사업은 실현가능성과 성장가능성에도 불구하고 북측의 준비 부족과 민간단체의 미숙함 등으로 성공하지 못했다.

우리민족서로돕기운동본부가 시도한 또 다른 경우는 남북 IT 협력사업 분야이다. 그동안의 대북지원과정에서 축적한 신뢰관계와 창구를 통해 IT 협력사업을 제안하여 추진한 경우이다. 그 결과 단동에 하나비즈라는 IT 기업을 설립해서 북측의 프로그래머들을 교육시키고 남측 IT 기업의 외주 프로그램 작업을 시도했으나, 최근 운영의 어려움을 겪고 있다.

정성제약 경상운영비 마련을 위한 남북경협 사업의 경우도 사례로 살펴볼 수 있을 것이다. 우리민족서로돕기운동에서 지원한 정성제약이 정상가동하기 위한 경상운영비 마련을 위해 건강식품, 인삼 재배 등에 대한 논의가 진행되고 있다.

이와 같은 대북지원 NGO의 남북경협 사업에 대해서는 견해들이 엇갈리고 있다. 우선 대북지원 NGO의 사업 범위를 벗어난 행위라는 견해가 있다. 통일부는 대북지원 NGO가 북측과의 신뢰 관계를 바탕으로 남북경협 사업을 중개하는 것에 대해 부정적인 견해를 표명해 왔다. 이는 일차적으로 남북경협과 대북지원을 구분하고 있는 법체계와 통일부의 업무 분장을 교란시키는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 그러나 최근에는 3대 경협사업 등 남북경협이 활발하게 진행되면서 대북지원 NGO의 경협 주선이 부차적인 문제로 되었기 때문에 별다른 충돌이 발생하고 있지는 않다.

또 다른 견해는 대북 지원사업이 남북경협으로 발전하는 것이 불가피하다는 견해이다. NGO의 대북 지원사업이 시범사업(Pilot Project)의 성격을 갖고 있으며, 이에 따라 남북경협 사업으로 발전할 수밖에 없다고 보고 있기 때문이다. 또한 최근 개발협력의 성격을 갖는 대북 지원사업이

지속가능하기 위해서도 남북경협 사업으로의 발전을 사전에 감안해서 추진해야 한다는 인식이 있다.

NGO활동의 주요 영역인 대북 지원사업과 남북경협 사업은 공통의 과제를 안고 있다. 우선 전략물자 반출 문제이다. 현재 전략물자로 분류되어 있는 컴퓨터의 경우를 보면 북한 정보화 교육 사업 지원을 위해 컴퓨터 지원 등이 요구되며, 이는 남북경협 사업에서도 마찬가지이다. 아이엠알아이(IMRI)의 남북경협 사업 중단과 개성공단 입주기업의 경우 전략물자 반출 규정에 의거 심각한 어려움을 겪고 있다. 또한 해운 수송으로는 물류비 부담이 심각해서 육로 수송이 조속히 시행되어야 할 필요가 있다.

또한 효율적인 남북경협의 활성화를 위한 거버넌스의 구축과 대북지원 NGO의 참여 가능성도 검토될 필요가 있다. 대북 지원사업과 남북경협 사업이 공통의 과제를 안고 있기는 하나 문제 해결의 과정과 속도, 방식이 다를 수밖에 없다. 특히 전략물자 반출문제와 물류 문제는 남측의 문제라기보다는 미국과 북한의 정책 결정의 문제이다. 이를 변화시키기 위해 남북경협 주요 행위자와 대북지원 NGO가 상호 협력을 해야 할 경우(캠페인, 정책토론회, 정책제안 등)가 있을 것이나 제한적일 것이다. 따라서 거버넌스를 특정 정책 이슈(또는 분야)에 대한 주요 행위자의 참여를 제도화하는 것으로 이해하기 보다는 넓은 의미로 상정하는 것이 NGO의 역할을 건설적으로 참여시키는 것이 될 것이다.

## IV. 남북경협 거버넌스 사례분석

### 1. 개성공단 사업 실태

#### 가. 개요

개성공단은 당초 민간기업(현대)이 북측과 합의에 의해 개발되고 있다는 점에서 민간에 의한 남북경협 사업이라는 특수성이 있다. 그러나 북한 지역에 우리기업의 전용공단을 건설하는 데는 기본적으로 남북한 당국의

협력이 필수적이며, 공단을 개발하고 운영하는데 남북한정부 뿐만아니라 관련 공공기관, 단체 및 민간기업의 참여와 협력이 불가피하다.

현재 개성공단은 남북한정부(남측 통일부, 북측 중앙특구개발지도총국)의 지원협력과 함께 공단 개발 시공사인 현대아산과 시행사인 한국토지공사, 그리고 입주기업책임자 회의가 상호 협력하면서 개발과 운영이 이루어지고 있다.

<그림 7> 개성공단 남북지원 및 협력체계



공단의 개발과 관리운영은 크게 이원화된 체계로 이루어지고 있는 바, 남북한 당국을 주축으로 하는 ‘사업의 지원’과 개성공업지구 현장에서 이루어지고 있는 ‘공단 관리운영’이 그것이다.

공단의 사업 지원은 통일부 산하 개성공단사업지원단을 중심으로, 현지 공단관리운영은 개성공단관리위원회를 중심으로 이루어지고 있다.

우선 개성공단사업지원단은 정부내 통일부, 재경부, 건설부, 산자부 등 관계부처·기관의 참여하에 업무를 추진하고 있는 바 중요한 정책의 결정은 장관급 협의체인 안보정책조정회의에서 이루어지고 있다.

정책의 집행은 통일부내 남북경제협력국과 협조하에 13개 정부 관련부처와 4명의 민간위원이 참여하는 남북교류협력추진협의회의 심의를 거쳐 개성공단사업지원단의 책임하에 이루어지고 있다.

이외에 개성공단사업협의회와 개성공단법률자문회의, 그리고 각계의 전문가로 구성된 개성공단포럼을 통해 운영되고 있다.

개성공단 현장을 관리·운영하고 있는 개성공단관리위원회는 북한의 개성공업지구법의 적용을 받고 있지만 우리측 인원을 중심으로 운영되는 가운데 북한 인원도 참여하고 있다.

한마디로 개성공단 사업은 남북한 정부 당국과 개발사업자, 현장 관리 위원회, 입주기업 등 다양한 주체들이 상호 긴밀한 협력하에 추진되고 있다는 점에서 현재 진행중인 남북경제협력 사업 중 협치(거버넌스)의 전형을 이루고 있다고 할 것이다.

### 나. 개성공단 사업 지원

개성공단 사업 지원을 위해 정부는 통일부 산하에 범정부 차원에서 개성공단 사업을 뒷받침하는 개성공단사업지원단을 설치, 운영하고 있는 바, 사업지원단은 다음과 같이 다양한 주체들간의 참여와 협력하에 업무를 추진해 가고 있다.

지난 2004년 10월 출범한 통일부 개성공단사업지원단은 개성공단 사업과 관련 지원정책의 수립 및 총괄조정, 개성공단내 기업 허가 절차에 관한 지원, 개성공단 개발을 위한 투자활성화 방안의 수립, 개성공단 건설공사와 관련된 지원대책 수립 등의 업무를 수행하고 있다.

단장과 사업조정관 아래 다음의 6개팀(지원총괄, 운영지원, 투자지원, 건설지원, 개발기획, 법제지원팀)으로 구성되어 있으며 재경부·산자부·건교부 등 8개 유관 관계부처 직원 33명이 합동 근무하고 있다.

또한 사업지원단은 관련제도·절차를 정비·개선하여 안정적 투자여건을 마련하고 입주기업들의 불편을 초소화하기 위해 개성공단법률자문회의를 구성·운영하고 있으며, 개성공단포럼과 개성공단사업협의회 등을 운영하면서 각계의 의견을 수렴하고 현안문제를 전문가, 이해관계자, 시민의 참여를 통해 협의·처리해 나가고 있다.

### 다. 개성공단 개발 및 관리·운영

개성공업지구 관리·운영체계는 기본적으로 개발체계와 연결되어 있다.

개발문제는 현대아산과 토지공사가 북측사업자(아태-민경련)와의 협의하에 결정하여 추진하도록 되어 있다. 2000년 8월에 북측의 아태-민경련과 현대아산이 합의한 「공업지구 건설운영에 관한 합의서」에 따르면, 개발사업자의 업무는 부지 조성 및 부지내 하부구조 시설의 건설, 입주업체의 모집과 분양, 기본적인 관리·운영 등이다. 현대아산이 공단의 개발 및 운영에 대한 전반적인 책임과 권한을 갖는 것으로 합의한 것이다.

이에 기초하여 현대아산은 공동사업자로 참여하게 된 토지공사와 역할분담에 합의(2000.11.10)하였다. 양측은 개성공업단지 개발·운영사업을 공동으로 한다는데 ‘원칙’적으로 합의하고, 우선 1단계로 100만평 내외를 시행하기로 하였다(개성산업단지 사업시행 협약서, 제2조). 토지공사의 참여가 공식화된 이후, 현대아산과 토지공사는 구체적인 역할분담 방안에 대한 협약을 변경(2002.12.26)하였다. 개성공단의 개발 및 관리운영은 개성공업지구 현장에서 남북한이 공동 운영하는 개성공단관리위원회를 중심으로 개발사업자 및 입주기업책임자회의와 협력하에 이루어지고 있다.

개성공업지구관리위원회는 북한의 개성공업지구법 제21조에 의거하여 설립된 북측의 법인으로 북측 중앙특구개발지도총국과 협의 등을 통해 개성공업지구를 실질적으로 운영하고 있다. 국내의 경우 공단관리사무소의 역할은 매우 제한적이나 개성공업지구관리위원회는 그 특성상 중앙행정기관 및 지방자치단체, 산업단지관리기관, 법원등기소 등 다양한 역할을 수행하고 있는 실정이다.

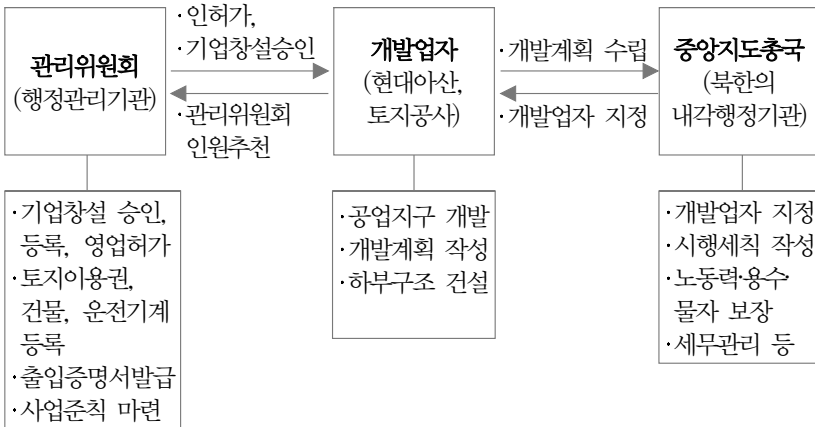
개성공단 투자여건 조성 및 투지유치, 기업창설 승인·등록, 영업 및 건설 허가, 토지이용권 및 차량 등 운전기재의 등록, 도로·폐수처리장 등 하부구조 시설 관리, 공업지구 환경보호, 소방대책, 기업경영활동 지원, 출입증명서 발급, 기타 공업지구 지도기관(북측 중앙특구개발지도총국)의 위임사업 등이 그것이다.

개성공업지구관리위원회는 남북한 인원 115명(북측 직원 5명, 사무보조·운전 등 65명 포함)에 의해 운영되고 있으며 위원장·상근이사 등 1실 4부 1지사 체제를 갖추고 있는 바, 1개 부서(협력부)는 북측 인원으로 구

성되어 있다. 우리측 인원은 당국 관련 일반 직원 이외 민간인 및 개발업자인 한국토지공사와 현대아산 직원들이 함께 근무하고 있는 점은 민관 협력에 의한 공단 관리운영의 전형이라 할 것이다.

북측의 관련 기관은 공업지구 업무를 총괄하면서 관리위원회와 협력하여 공업지구내 사업을 지도하는 중앙특구개발지도총국, 공업지구 인원 및 차량에 대한 출입심사 및 반출입 물자에 대한 세관검사/농축산물 검역을 수행하는 개성공업지구 통행검사소(CIQ), 공업지구 출입·체류·거주와 관련된 사업 및 체류등록·체류·거주등록증을 발급하는 개성공업지구 출입심사부가 협력하고 있다.

<그림 8> 개성공단 운영 구조



참고: 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』, (2005.2).

개성공업지구관리위원회(이후 관리위원회)는 북한의 중앙특구개발지도총국에 등록(2004.10.20)을 마침으로써 공식적인 업무를 시작하였다. 이 사장(위원장)을 최고 관리책임자로 하고, 개발사업자와 정부가 추천한 이사로 구성된 이사회가 관리위원회의 중요 사항을 심의·의결한다.<sup>9</sup>

9\_이사회 의결사항으로는 사업계획의 수립 및 예산의 편성과 결산의 승인, 이사장과 임원의 선임 및 해임, 관리위원회 사업준칙의 변경, 중앙공업지구지도기관 및 개발



관리위원회의 주요 사업은 투자조건의 조성과 투자유치, 기업의 창설 승인 등 영업허가, 건설허가와 준공검사, 토지이용권·건물·윤전기재의 등록, 기업활동에 대한 지원, 하부구조 시설관리, 환경보호 및 소방대책, 출입인원과 수송수단에 대한 증명서 발급, 사업준칙 작성 등으로 구성되어 있다.<sup>10)</sup>

## 2. 개성공단 사업과 남북경협 거버넌스

개성공단 건설은 남북이 협력하여 추진하는 사업으로서 남북의 경제적 상호 이익과 한반도의 긴장완화 및 평화분위기 조성을 통해 남북 공동번영을 도모하는 역사적 사업이다. 따라서, 남한정부는 개성공단의 성공을 위해 관계부처는 물론 각급 공사(토공, 산단공 등)와 무역협회, 중기협 등 관련 단체, 입주기업 등과 긴밀한 협력하에 사업을 추진하고 있다.

나아가 남북경협의 정책 결정뿐만 아니라 개성공단의 효율적 사업추진을 위해 각종 회의 및 협의체를 운영하고 있으며, 특히 개성공단포럼을 구성하는 등 국민과 함께 하는 개성공단을 모색하고 있다.

개성공단은 남북한뿐만 아니라 국내에서는 민관이 함께 협력해 나가면서 사업을 추진하고 있는 특수한 사업이라는 점이 개성공단 사업을 남북경협의 거버넌스의 모델로 삼을 수 있는 여지를 제공하고 있다.

다만 개성공단을 비롯 남북경협 사업은 북한과 함께 하는 사업이라는 점에서 일반적인 사업과 달리 일정한 한계가 불가피할 것인 바, 이러한 점들을 고려하여 향후 개성공단 사업의 여러 환경을 고려한 효율적인 거버넌스를 모색해 나가야 할 것으로 사료된다.

개성공단은 남북관계 역사 이래 가장 큰 규모의 경협사업으로 그 중요성과 효과, 사업의 성격과 다양한 사업 참여자의 측면에서 다른 남북경협 사업과는 차원을 달리하고 있다. 먼저 개성공단은 민간기업인 현대(아산)

---

업자 등과의 중요한 협의사항 등이다.

<sup>10)</sup> 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』 (2005.2), p. 11 참조.

와 북한당국의 합의에 의해서 추진되고 있다는 점이다. 다만 공단의 공공성에 따라 공단 개발의 노하우를 가지고 있는 한국토지공사 개발사업 시행자로 참여하고 있으며, 여기에 남북한 정부가 사업을 적극 지원하는 형태로 진행되고 있다. 또 개성공단은 북한지역에 우리의 자본과 기술, 원부자재를 투입하여 개발되고 있다는 점에서 중국, 베트남의 경제특구와 다른 성격을 가지고 있다. 즉 개성공단은 우리정부가 개발하고 운영하는 우리 기업의 전용공단으로서의 성격을 가지고 있다.

다른 측면에서 개성공단은 남북간 경제협력 사업이자 평화사업으로 북한의 변화와 남북관계 개선, 그리고 한반도 평화와 변영의 시금석이라는 점에서 그 중요성이 매우 큰 사업이다. 개성공단은 남북한 모두에게 이익을 주는 상생의 협력사업이라는 점이다. 남한에게는 중소기업의 활로를 제공하면서 중장기적으로는 산업구조조정을 촉진시키는 효과를 가져올 수 있다. 공단 입주업체들은 저렴한 북한 노동력을 사용, 국제 경쟁력을 갖춘 상품을 생산함으로써 중국과 러시아 등 대륙 진출의 교두보를 확보할 수 있는 이점도 있다.

북한도 막대한 규모의 실물자산을 무상으로 유치할 수 있는 장점이 있고 인프라와 공단조성에 따르는 인력고용은 물론 산업연관효과를 기대할 수 있다. 원·부자재 공급도 북한이 대부분 맡게 됨으로써 이로 인한 수입도 기대할 수 있을 것이다. 나아가 국제사회의 신인도 제고, 해외시장에서의 이미지 개선, 대외투자환경의 개선, 공단 인근지역의 발전효과, 남한의 선진 경영기술 습득, 기술인력 양성 등을 꾀할 수도 있다. 이같은 효과는 총체적으로 북한의 변화개방과 함께 경제난 완화와 경제의 질적 발전을 가져올 수 있는 중요한 계기로 작용할 수 있을 것이다.

이와 같은 개성공단 사업의 중요성과 함께 시장경제 원리에 입각한 남북간 경협사업으로서의 특수성 등은 남북한 주민들의 관심을 불러 오고, 다양한 주체와 단체들의 참여를 유발시키면서 각 주체들간의 협력에 의한 사업추진을 촉진하고 있다. 즉, 개성공단 개발은 여타 남북경협 사업과 달리 개발 초기부터 개성공단포럼을 운영하는 등 거버넌스 개념을 도입,

사업을 신중하게 추진해 나가고 있다.

개성공단 사업이 남한정부 주도의 사업이 아니라 북한을 포함하여 국내의 다양한 주체와 단체들의 참여하에 건설되고 있는 것은 다음과 같은 필요성에도 기인하고 있다. 먼저 개성공단 건설과 관련한 정책결정 과정에 각 경험 주체가 참여함으로써 실질적인 협치를 구현할 수 있고, 사업 참여 주체간 의사소통을 원활히 함으로써 협의체제를 체계화하여 개성공단 개발의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 관련 정책의 결정과 주요 제도의 확립 및 개선, 공단 관리운영에 대한 이해관계자들간의 협의를 통해 제도의 이행을 담보할 수 있고, 정부의 공단 개발 정책에 대한 수용성을 제고할 수 있다. 또 국민과 함께 하는 사업추진체계의 확립으로 각종 관련 정책의 홍보·전달의 효율화를 꾀할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 이와 같은 거버넌스 개념의 원용 필요성에도 불구하고 개성공단이 북한과 함께 건설되고 있는 특수한 남북협력사업이라는 점은 국내 일반적인 공공사업과 달리 원론적 의미의 거버넌스 개념이 그대로 적용되기 어렵다는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

## V. 결 론

본 논문에서는 남한의 대북한 경제협력을 거버넌스라는 관점에서 조사하여 정리하였다. 이러한 과정에서 발견된 것은 남북경협 과정에서도 거버넌스적 요소가 점진적으로 증대하고 있다는 것이다. 한편, 이러한 남북경협 거버넌스 실태조사를 간략하게 평가해 보면 다음과 같은 점을 지적할 수 있는 것으로 사료된다. 우선적으로 남북경협의 행위자인 정부, 기업, NGO 간에는 일정수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간 추진되어 온 남북경협 과정에서 이들간 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능한다는 것이다. 남북경협 사업의 특성상 정부를 중심으로 기업과 NGOs가 네트워크를 형성하고 있으며, 국내 행위자간의 네트워크에 비해

국내 행위자와 국제 행위자간의 네트워크는 상대적으로 취약한 것으로 보인다.

한편 정부는 남북경협 거버넌스상에서 중심적 위치를 차지하고 있으며, 이는 정부가 능동적이고 적극적인 활동을 통해서 축적한 면도 있지만, 대북사업에서 정부가 차지하는 독점적이고 배타적인 지위에 기인하는 것도 사실이다. 즉, 정부는 남북 정상회담 이후 정례화된 남북한 당국간 회담이 축적되는 가운데 국내 행위자들의 협력사업을 재정적, 제도적으로 지원하거나 통제함으로써 대북 경협사업의 추진에서 중심적 역할을 담당하고 있는 것이다. 또한 시민단체들은 비영리성, 상대적 자율성, 정부와의 협력과 견제, 여론 형성 등과 같은 자신들의 강점과 유리성을 활용하여 남북경협에서 큰 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면, 기업들은 현대를 제외하고는 대부분 중소기업들이기 때문에 정부나 시민단체들에 비하여 다양한 채널을 확보하지 못하고 있는 현실을 보이고 있다.

이와 같은 남북경협 거버넌스의 실태조사는 남북경협의 발전방향을 선도하기 위한 자료로 사용될 수 있을 것이다. 즉, 남북경협이 북한 주민의 삶의 질을 향상시켜야 한다는 여타 경제활동과 구분되는 목적을 가지고 있기 때문에 거버넌스적 요소의 증대는 중요한 것이라고 판단된다는 것이다. 특히, 북한체제가 군사안보적 긴장을 증대시킴으로써 체제유지를 담보받고자 하는 현실을 감안할 때 남북한간 경제협력은 더욱 중요한 역할을 할 것이다. 남북경협은 그 자체로서 남한 및 북한에 경제적 이익을 가져오는 것이어야 하지만, 경제협력의 속성상 군사안보적 교류에서 파생되는 경직된 문제들을 완화하는 효과를 가지는 것이기 때문이다. 결론적으로 북한체제가 남북경협 거버넌스에 능동적으로 참여해서 한반도의 평화를 증진하고 남북한간 경제협력을 증대하기 위해서는 시장경제체제를 받아들이는 동시에 국제사회에 동참해야 할 것으로 사료된다.



# 남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사

제 3 발표

김 근 식 (경남대 교수)



# I. 서론

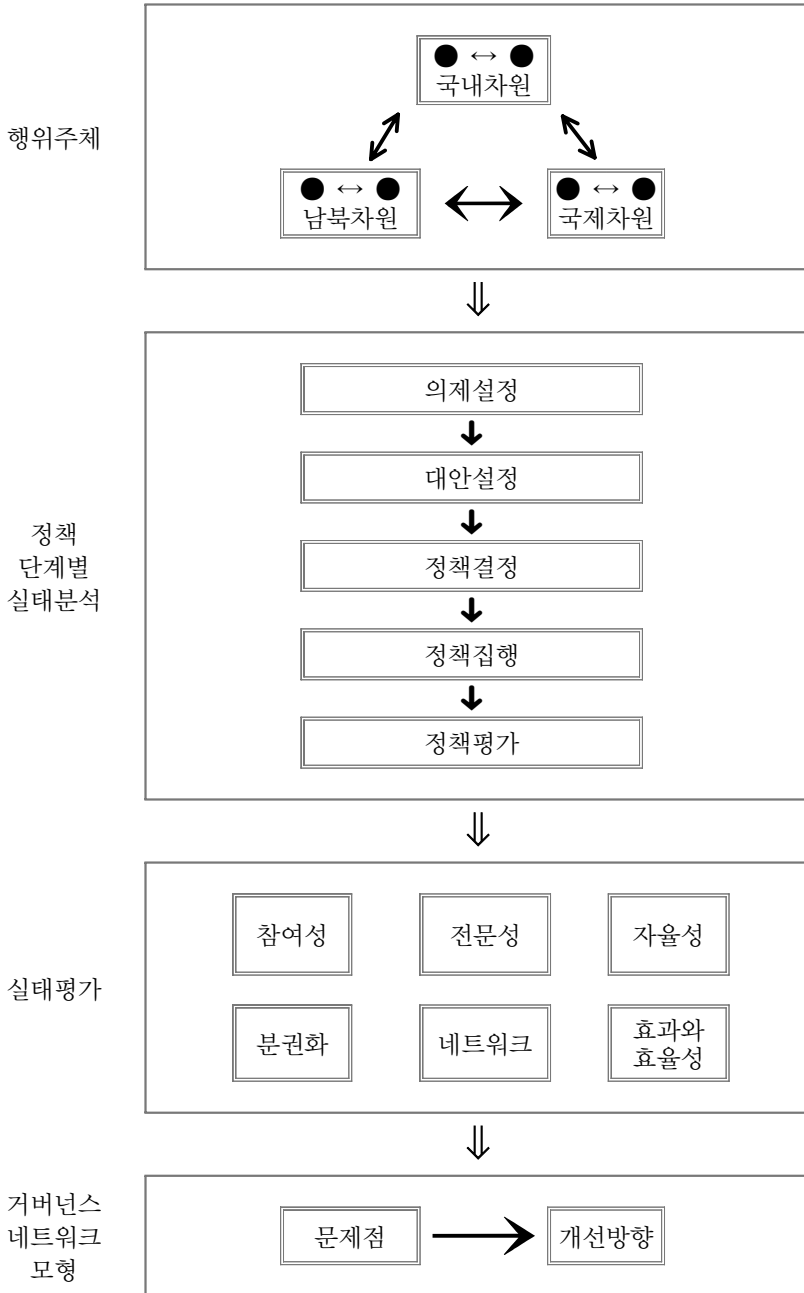
통일정책 환경의 변화, 정책의 투명성 확보, 정책효율성 제고와 국민참여의 확대라는 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 통일정책을 통치, 관리, 파트너십, 네트워크를 총괄하는 개념인 거버넌스 관점에서 분석하고 평가하여야 한다. 현재 거버넌스 이론은 정부혁신, 행정개혁, 시민운동, 환경정책 분야에서 활발히 논의되고 있는 상황이다. 통일정책 분야에서도 분야별로 차이는 있으나 한반도 분단체제의 특수성으로 인한 민간역할의 확대를 배경으로 이미 사회·문화 협력, 경제협력, 평화교육 분야에서는 거버넌스적 사고가 상당부분 진행되었고, 실제 통일정책과정에서 거버넌스적 현상이 확산 일로에 놓여 있다. 통일정책이 향후 10~20년을 예상하고 추진되어야 한다고 할 때, 민주화·세계화·정보화가 더욱 진전된 상황에서 남북통합을 대비해야 하므로 국가(정부)-시장(기업)-시민사회(NGO)와 국제사회(국가 간 기구, 다국적 기업, 국제NGO) 및 북한의 다층적 네트워크의 관점에서 각 행위자간 갈등 지양과 협력 지향의 바람직한(good) 통일정책 거버넌스를 고민해야 한다.

특히, 통일은 정치·경제영역과 더불어 실질적 통합을 가능하게 하는 사회·문화적 차원의 통합 및 사회문화공동체 형성으로 완성되는 바, 거버넌스 관점에서 남북한 사회·문화 협력에 대한 접근이 요구된다. 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 사회·문화 협력에 대한 실태조사를 실시함으로써 통일정책에 있어 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로까지 확산시켜야 한다. 사회·문화 협력 분야에는 정부, NGOs, 북한, 국제기구, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극 참여하고 있고 제도적 장치가 마련되어 있기 때문에 이에 대한 연구가 선행되고 발전되어야 한다. 이 같은 남북한 사회·문화 협력 실태를 바탕으로 한 통일정책 거버넌스 구축에 기여하는 연구결과는 궁극적으로 통일정책에 대한 국민적 합의기반을 강화하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 통일정책의 의제를 다루는 정부관료, 학



자·전문가로 하여금 폭넓은 통일정책 대안을 마련토록 하는 데 기여할 것이다. 다시 말하면 본 연구는 통일정책 거버넌스의 주요 영역인 사회·문화 협력 분야에 대한 연구로서 우리의 평화변영정책과 통일정책 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 통일정책에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 통일정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 도움을 줄 것이다. 정부, NGOs 등 여러 행위주체들이 통일정책에 참여하는 과정을 분석함으로써 통일정책의 투명성을 확보하고 이를 통한 평화변영정책의 대내외적 신뢰도를 제고하는데 일조할 것이기 때문이다. 그리고 통일정책에 참여하는 시민사회 영역이 날로 증가하는 상황에서 이의 긍정성과 부정성을 과학적으로 해명함으로써 보다 발전적인 국가와 시민사회 간 수평적 파트너십 관계 형성의 대안적 설명을 제공할 것이다.

따라서 본 연구는 우선 사회·문화 협력 분야를 세부적으로 교류협력, 대북지원, 북한인권문제 등으로 나누어 각 이해관계자들이 정책과정 단계별로 어떠한 관계를 맺고 있는지를 구체적 사례를 들어 분석·평가하며, 결론적으로 2차년도에 시행될 거버넌스 활성화 방안, 즉 바람직한 거버넌스 구축을 위한 기초를 마련하고자 협력 실태의 문제점을 도출하고 그 개선방향을 제시하고자 한다.



통일정책 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 사회문화 분야에서 남북한 협력이 지속적으로 확대되면서 정책거버넌스적 현상이 일정한 궤도에 오른 상황에서 협력의 속도와 범위를 한층 업그레이드하기 위해 거버넌스 개념에 입각한 남북한 사회문화 협력 실태에 대한 실증적 연구가 본격적으로 요청되므로, 본 연구는 기존 연구의 문제와 한계를 염두에 두면서 각론적 수준의 남북한 사회문화 협력을 거버넌스 이론의 관점에서 접근하고자 한다. 그리고 본 연구는 각론적인 남북한 사회문화 협력 분야 내에서 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석하여 바람직한 거버넌스 구축의 촉진요인과 저해요인을 추출함으로써 향후 다층적 이해관계자들의 파트너십 제고를 바탕으로 통일정책 거버넌스 구축을 위한 기초자료를 제공할 수 있는 경험적 연구의 성격도 함께 가질 것이다.

본 연구는 기본적으로 거버넌스 개념에 입각하여 남북한 사회문화 협력 실태를 교류, 대북지원, 북한인권문제 등으로 나누어 분석한다. 교류 분야의 경우, 남북 교류의 전반적 내용을 파악하고 6.15공동위원회에 집중한다. 대북지원의 경우 역시, 대북지원의 전반적 내용을 파악하고 대북지원민관정책협의회를 사례분석으로 하여 구체적으로 접근한다. 북한인권문제를 둘러싼 각이한 이해당사자들의 갈등과 쟁점 그리고 정부의 대응을 협력과 대립의 관점에서 분석한다. 그런데 본 연구에서는 위의 세 이슈를 둘러싼 행위자간 관계에 주목하고 있는데, 이를 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 각 정책단계에서 각 행위자들의 협력과 대립관계를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 효과와 효율성, 투명성, 책임성 등의 평가지표를 가지고 분석한다. 이것을 토대로 현재 진행되고 있는 사회문화 거버넌스의 문제점을 지적하고 향후 개선방향을 제시하며 결론적으로는 사회문화 거버넌스가 거버넌스 네트워크 모형 중 어디에 속하는 지를 이야기한다.

## II. 남북 사회문화 교류협력의 현황과 성과

### 1. 남북 사회문화 교류·협력의 현황

#### 가. 교류협력

교류협력 분야를 대별하자면 대략 남북공동행사와 부문단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육 교류, 그리고 종교 교류 등으로 나누어 볼 수 있다. 교류협력 분야의 성장은 1988년 7.7선언(민족자존, 통일, 번영을 위한 특별선언)으로 나타난 노태우 정부의 북방정책 이후 제기되었으나, 본격적으로는 2000년 남북정상회담과 6.15남북공동선언 이후에 발흥했다고 볼 수 있다. 1989년부터 99년 사이의 11년 간 남북 사회문화교류 분야의 남북왕래 건수는 총 112건에 불과했다. 이는 남북정상회담이 있었던 2000년 한해의 100건과 비교된다. 남북 사회문화교류는 2000년대 초반에 점진적으로 증가하다가 2005년에 이르러 367건으로 전년도에 비해 3배 이상의 폭발적 증가를 보인다. 이는 6.15공동선언 발표 5주년을 맞아 남북관계가 보다 큰 폭으로 확장된 데 따른 것이다.

남북공동행사와 부문단체 간 교류는 2001년 5월에 결성된 ‘6.15남북공동선언실천을위한민족공동행사추진본부’와 이를 계승하여 2005년 1월 31일에 만들어진 ‘6.15공동선언실천남측위원회’ 같은 부문단체 통합기구가 북과 함께 만드는 일종의 정치행사로 출발하였다. 이 틀에는 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가 등 부문 차원의 남북교류가 포함되어 있기도 하다.

남북의 민간 사이에서 남과 북을 오가면서, 또는 서울과 평양을 오가면서 행사를 정례적으로 개최한 것은 남북정상회담 이후에야 가능해졌다. 공동행사와 관련해서는 2001년 10월 9일부터 14일까지 남측의 10여개 사회단체 대표 및 인사 42명이 조선노동당 창건 55주년 행사에 참관한 것을 시초로 본다.

부문단체 통합연대틀로 남북의 공동행사가 시작된 것은 2001년 6월 15일의 일이다. 그때 금강산에서 ‘민족통일대토론회’란 이름으로 남북공동행

사가 열렸다. 이를 위해 7대 중단 온겨레손잡기운동본부와 민족화해협력범국민협의회, 그리고 ‘한반도평화와6.15공동선언실현을위한통일연대’ 등이 모였다. 노동, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문도 포괄되었다.

2001년 8월 15일에 처음으로 대규모 민간 방북단이 평양을 찾았다. 그런데 그 때, 만경대 방명록 파문이 있었고, 통일부 장관이 해임되었으며, 대북정책을 둘러싸고 남남갈등이 심하게 노출되었다. 이러한 상황은 2002년 서해교전과 뒤 이은 북한의 사과, 그리고 8.15 민간 대표단 100명의 서울 파견과 부산 아시안 경기대회 북한 선수단 파견이 있고서야 수습되어 갔다. 특히 8.15광복절에 북에서 민간대표단 100명을 서울로 보낸 것은 8.15 행사의 정례화의 약속으로 이해되었다.

민간 차원의 남북공동행사는 2005년 들어 6.15통일대축전과 8.15민족대축전을 평양과 서울에서 정부와 민간 합동으로 개최하게 됨으로서 새로운 국면에 들어서게 된다. 특히 평양의 6.15통일대축전의 경우, 행사의 말미에 김정일 국방위원장과 정동영 통일부장관의 면담과 더불어 6자회담의 재개와 남북관계의 급속한 발전이 이어졌고, 8.15민족대축전 시기에도 북한 대표단이 국립현충원을 방문함으로써 민간 차원에서 정립된 공동행사는 이제 정부-민간의 공동활동으로 정립되어 갔다.

## 나. 대북지원

대북지원에서 한국의 정부 및 민간의 역할이 커지기 시작한 것은 2000년 6.15 남북공동선언의 발표 이후이다. 정부는 2000년부터 식량과 비료를 매년 대규모로 지원하고 있으며,<sup>1</sup> 민간의 대북지원 규모도 매년 급성장하면서 2004년에는 처음으로 지원규모가 1천억 원을 넘어섰다. 반면에 국제사회 지원액은 2001년을 정점으로 점차 감소함에 따라 2003년부터 한국(정

---

<sup>1</sup> 정부는 2000년부터 2005년까지 총 5회, 220만 톤의 식량을 북한에 차관 방식으로 직접 지원하였고, 세계식량계획(WFP)을 통해서도 2001년부터 2004년까지 매년 옥수수 10만 톤씩 총 40만 톤을 지원하였다. 또한 비료는 2000년 30만 톤, 2001년 20만 톤, 2002년부터 2004년까지 매년 30만 톤, 2005년 35만 톤 등 총 175만 톤을 지원하였다.

부 및 민간)의 지원규모가 국제사회를 앞서기 시작하였다. 현재 유엔 및 국제기구는 2005년 9월에 북한이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한 상주 사무소의 폐쇄 또는 상주 인력의 축소를 요구하면서 대북 지원 활동이 급격히 위축되었다.<sup>2</sup>

반면에 국내의 대북지원 민간단체의 활동은 지속적으로 성장 발전하여 왔는데, 1999년에 20여개에 불과했던 대북지원 민간단체가 지금은 약 50여 개로 증가하였다. 이들 대북지원 민간단체는 시민사회, 종교, 사회복지, 직능 분야라는 서로 다른 배경을 가지면서 형성 발전되어 왔다. 그리고 민간단체의 대북지원 사업은 크게 일반구호, 농업개발, 보건의료, 복지 분야로 구분하고 있다.<sup>3</sup> 이는 국내 대북지원 사업들은 긴급구호 차원을 탈피해서 개발구호 또는 개발협력 사업으로 전환하였다는 것을 의미한다.<sup>4</sup> 국내 민간단체들의 대북지원 사업이 활발하게 이뤄지고 있는 데에는 정부의 대북지원 정책이 커다란 영향을 미치고 있다. 정부는 대북지원 초기에 민간단체의 대북지원 사업에 대한 규제 정책을 시행하다가 1998년 김대중 정부가 들어서면서 규제 완화 정책으로 변화하였다. 그리고 1999년 10월에 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’을 발표하고, 이에 의거해서 2000년부터 민간단체의 대북지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원하면서 협력 정책으로 전환이 이뤄지게 되었다.<sup>5</sup>

---

2- 2006년 6월 현재 북한에 상주 사무소를 두고 있던 유럽 NGO들 중 7개만이 자체 기관 명의를 사용하지 않고 유럽인도지원국(ECHO) 평양사무소의 소속으로 지원 활동을 하고 있다. 또한 대북지원의 중심적 기관인 세계식량계획도 평양 등 6개소의 상주 사무소와 32명의 상주 요원을 축소하여 평양 사무소에 10명의 상주 요원을 두는 것으로 활동이 축소되었다.

3- 이종무 외, 『대북지원 10년 백서』(서울: 남북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 2005).

4- 현대에 들어서서 기근, 지진, 홍수 등 자연재해의 규모가 커지고, 전쟁과 체제 붕괴 등에 의한 피해도 막대해지면서 긴급구호 활동과 함께 중장기적인 복구 사업의 중요성이 커지게 되었다. 이에 기존의 긴급구호와 개발협력의 구분이 모호해지고 있으며, 1990년대에 들어서는 개발 지원에 대한 전망과의 연관성 속에서 긴급구호 활동을 추진해야 한다는 점에서 개발구호(Developmental Relief)라는 용어들이 사용되고 있다.

5- 대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금 지원은 2000년 33.8억원, 2001년 38.4억원, 2002년 54.5억원, 2003년 75.5억원, 2004년 88.3억원, 2005년 88.2억원으로 지속적으

특히 2004년 9월 1일에 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 발족하면서 민관협력은 새로운 차원으로 들어섰다고 평가할 수 있다.<sup>6</sup> 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과하고, 전담 실무 인력이 없기 때문에 안정적 운영이 이뤄지고 있지 못하다는 문제점을 노정하고 있긴 하다. 하지만 민관협이 발족됨으로 해서 개별 민간단체 차원에서 추진하기 어려운 사업들을 공동으로 추진하기 위한 합동사업이 시작될 수 있었고, 지원사업의 투명성 제고와 체계적인 평가를 위한 기틀이 마련되었다.

이러한 국내에서의 대북지원의 발전은 사실상 2000년 6.15 공동선언 이후 변화 발전된 남북관계의 지형을 반영하고 있는데, 최근 남북관계가 정체되는 한편 6자회담의 중단과 북한의 미사일 발사로 한반도 정세가 악화되면서 대북지원은 새로운 도전에 직면하고 있다. 첫째, 대북지원에 대한 국민적 합의가 흔들리고 있다는 것이다. 둘째, 대북지원에서 국제사회의 역할이 급격히 축소되고 있다는 것이다. 셋째, 대북지원 사업의 정체이다. 이러한 문제들은 한반도 냉전체제와 북미 대립 구조에서 기인한다. 대북지원과 남북 교류협력이 이러한 구조를 변화시킬 것이라는 기능주의적 접근의 한계가 드러나고 있는 것인지도 모른다. 하지만 다른 측면에서는 남북관계 개선과 북한의 변화를 위해서는 남한 사회가 북한에 대해 더욱 포용력을 키우고 인내할 수 있어야 한다는 것을 의미하기도 한다. 이에 대북지원은 북한의 변화만이 아니라 남한 사회의 변화도 함께 추구하는 입체적 전략을 갖고 수행되어야 현재 제기되고 있는 문제들을 해결 할 수 있을 것이다.

---

로 증가하였다.

<sup>6</sup>민간의 대북지원 사업이 긴급구호 차원에서 개발협력으로 이행되면서 전략적 구도 하에 정부와 민간이 보유한 지원 자원(resource)을 통합적으로 활용하는 것이 요구되었다. 이에 민간과 정부 사이에 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책 협의의 틀로 ‘대북지원민관정책협의회’가 만들어지게 되었다. 이로써 남북교류협력법에 의해 설치된 정부의 ‘남북교류협력추진협의회’와 대북지원 민간단체로 구성된 ‘대북협력민간단체협의회’의 상호 협의와 조정이 제도화 되었다. 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』(경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), pp. 33-34.

## 다. 북한인권

1980년대까지 북한의 인권 상황에 대해 신뢰할 만한 정보가 부족한 상황에서 남한 내의 민주화가 우선시 되면서 북한인권문제는 남한 내에서 크게 주목받지 못하였다. 그런데 1990년대 들어 국내에서도 국제사회의 움직임 속에서 북한인권문제는 관심의 대상으로 부상하게 된다. 특히 1990년대에는 보고서 발간, 학술회의 등을 통해 시민적·정치적 권리를 중심으로 북한인권문제를 부각시키는 공론화 작업이 본격화되기 시작한다. 그리고 국내적으로 북한인권문제가 이슈화되면서 1990년대 후반부터 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권 개선을 활동목표로 삼는 단체들이 설립되기 시작하였다. 특히 2000년대 들어 국내 입국 탈북자들이 증가하면서 북한민주화운동본부, 자유북한방송 등 탈북자들이 중심이 된 북한인권단체들이 설립되었다.

이와 같이 북한인권이 국내외적으로 이슈화되면서 북한인권 개선을 위해 국내외적으로 단체와 연대조직이 형성되는 가운데, 북한인권문제는 유엔인권기구를 통하여 공론화되는 상황으로 전개되었다. 1997년, 1998년 유엔인권소위원회에서 이동의 자유 등을 제기하는 북한인권결의안이 최초로 채택되었다. 이러한 결의안 채택에 대해 북한이 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)의 탈퇴를 선언하는 등 극단적인 반발을 하였다. 그렇지만 16만에 B규약 2차보고서를 제출하고 사회주의헌법을 개정하면서 이동의 자유를 신설하는 등 외교적·법률적 차원에서 긍정적 조치를 취하였다.

유엔인권기구 차원에서 북한인권 문제가 공론화의 단계를 넘어 결의안 채택이라는 구체적 조치를 취하는 가운데 개별국가인 미국에서도 보다 적극적인 조치를 취하게 되었다. 2004년 미국 상·하 양원은 만장일치로 북한인권법을 통과시키게 되었다. 북한인권법이 통과됨으로써 북한인권 개선을 위한 행정부 차원의 조치가 법률로 규정되는 단계로 접어들었다. 북한인권법에 따라 미국의 대북인권정책을 총괄적으로 조율하기 위해 북한인권특사를 두도록 되어 있다. 유럽연합도 주요한 행위자로 북한인권문제에 적극적으로 개입하여 오고 있다. 유럽연합과 회원국들이 2000년대



들어 북한과 국교관계를 수립하면서 인권문제를 주요 변수로 설정하여 접근하였다. 그렇지만 1차적으로 압박의 방식이 아닌 대화를 통해 북한분야 거버넌스 설정을 시도하였다. 이러한 입장에 따라 2001년 북한과 유럽 연합 간에 최초로 인권대화가 성사될 수 있었다.

국제사회의 인권 개선 요구에 대해 북한은 2가지 차원에서 대응하고 있다. 먼저 유엔인권기구의 북한인권결의안 채택, 미국과 일본의 북한인권법 채택에 대해서는 북한체제 전복을 위한 정치적 음모로 규정하고 전면 거부하는 태도를 취하고 있다. 이러한 전면 부정 입장에 따라 북한인권결의안에 입각하여 임명된 북한인권특별보고관의 존재 자체를 부정하고 있다. 또한 유엔인권기구와의 인권분야 기술협력마저도 북한인권결의안 내용에 포함되어 있다는 이유로 수용하지 않고 있다. 특히 미국의 북한인권법을 중심으로 하는 대북인권정책에 대해 핵문제와 함께 ‘반공화국 압살’을 위한 2대 기둥으로 규정하여 반발하고 있다. 반면, 극단적인 국제적 고립을 우려하여 국가보고서를 제출하여 심의를 받는 등 정치성이 없다고 판단되는 국제인권규약을 관장하는 규약위원회에는 협조적인 태도를 취하고 있다. 또한 체제에 위협이 되지 않는 범위 내에서 국제사회의 요구를 일부 수용하여 법률을 개정하고 인권관련 법률을 정비하는 등 제도적·법률적 차원에서 긍정적 조치를 취하고 있다.

## 2. 거버넌스 이론에서 본 남북 사회문화 교류·협력의 성과

### 가. 교류협력

먼저 행위주체의 확장은 순방향이며 이에 대한 정부의 이해도 높은 편이다. 사회문화교류의 주된 역할은 민간이 맡아야 한다는 점에 대해 정부는 이해하고 있으며 그에 바탕하여 가능한 한 민간의 노력에 대해 지원을 아끼지 않는다는 입장이다. 그러나 여기에는 두 가지 문제가 포함되어 있다. 하나는 사업의 증대가 정부의 업무 폭주로 이어진다는 것이 문제이다. 정부는 이를 위해 정부와 민간이 함께 운영하는 새로운 운영체제를 검토

하고 입법화를 추진하고 있다. 의원 발의로 국회 통일외교통상위원회에 계류 중인 ‘남북사회문화교류진흥에 관한 법률안’과 전담기구인 ‘남북사회문화교류진흥원’이 그것이다. 이 법률안은 아직 합의에 이르지 못하고 있다.<sup>7</sup> 다음으로는 남북사회문화교류에 관계하는 행위자의 증대가 새로운 견해차이를 생산하고 있다는 측면이다. 그것은 주로 탈북자 지원단체나 북한 인권 단체가 이 분야로 합류해 오고 있기 때문이다.

그리고 동질성의 회복이나 서로의 체제에 대한 이해라는 측면에서 행위주체들의 인식은 성숙되어 있다. 상호간의 정치적 주장을 피해가면서 현실 가능한 분야에서 사업을 개척해 온 사례들에서 보듯이, 남북은 사업을 추진함에 있어 가능한 동질성 회복 쪽에 맞추어 왔으며 상호 체제를 이해하기 위해 노력해 왔다는 것이다. 그러나 이질성에 대한 관용은 아직은 부족<sup>8</sup>해 보인다.

다음으로 남북 교류 주체 사이의 소통이나 사회문화통합성에 대한 이해로 보자면 여전히 본질에 접근하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 행위자들은 매우 방어적인 자세를 견지하고 있는 관계로 이 분야의 전진은 늦은 걸음을 하고 있다고 볼 수 있다. 남쪽과의 사업에 관계하는 북한의 일꾼은 정해져 있으며 규정을 받고 있다.

## 나. 대북지원

1995년부터 시작된 대북지원의 시기를 구분한다면 세 시기로 나눌 수 있는데, 제1기는 거버넌스 부재기(1995년~1999년), 제2기는 거버넌스 형성기(1999년~2004년), 제3기는 거버넌스 제도화기(2004년~현재)이다. 제1기는 대북지원에 대해서 국민적 갈등이 극심하였고, 정부와 민간 사이에서도 협의와 조정보다는 침묵하게 대립하였기 때문에 거버넌스 자체가

7\_ 남북사회문화교류진흥법률안의 경우, 여전히 시기상조라는 의견이 잔존해 있다. 남북의 사회문화 통합은 충분한 경제협력 이후에야 본격화된다는 인식이 그것이다.

8\_ 이 문제는 북이 남을 바라 볼 때 더 두드러지는 문제지만, 사회문화교류분야에 참여하고 있는 남쪽 행위자들 사이에서도 북을 이해하기 어렵다는 분위기는 여전하다.

존재하지 않았다. 그러다가 1998년에 김대중 정부가 출범해서 대북포용정책이 추진되면서 대북지원의 정책 환경이 변화되었고, 이에 따라 1999년 4월에 민간단체 상호 간의 협력 필요성과 정부와 민간 사이의 협의 창구로 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 북민협)의 전신인 ‘대북지원민간단체모임’이 결성되었다.<sup>9</sup> 이를 기점으로 해서 제2기인 거버넌스 형성기로 들어섰다고 할 수 있다. 그리고 대북지원에서 정부와 민간의 협력을 제도화하기 위하여 2004년 9월에 민관협이 발족하면서 제3기인 거버넌스의 제도화기로 이행되었다.<sup>10</sup>

이전에는 정부와 북민협 사이에 상호 보완적 관계를 형성하고 있다고 하더라도 정책 협의는 매우 제한적이고 상호 입장을 확인하는 이상의 결과를 낳지 못하였다. 이에 민간단체들은 항상 정부에 대해 불만을 갖게 되고, 정부는 정부대로 정책 집행 과정에서 민간단체들과 갈등을 빚었다. 그러나 대북지원 사업의 현실은 민관협력을 한 단계 높일 것을 요구하고 있었다. 이 시기에 들어서면서 개별 단체 차원에서 추진하기가 어려운 인도적 지원 과제들이 다수 제기되고,<sup>11</sup> 개발지원 사업이 추진되면서 대규모의 자금이 몇 년에 걸쳐서 계획적으로 투입되어야 하는 상황이 되었다. 또한 민간단체에게 지원되는 남북협력기금 금액이 계속 증가하면서, 지원

9-1999년에 결성된 ‘대북지원민간단체모임’은 원래 단체 대표자가 참여하는 것이 원칙이었으나, 실무자 중심으로 운영되면서 당초 기대와 달리 운영이 활성화되지 못하였다. 그러다가 2000년 6.15 정상회담 이후 남북관계가 급변하면서 정부와 민간의 협력 필요성이 강하게 제기되었다. 민간의 입장에서는 정부 정책이 대북지원에 미치는 영향이 지대하므로 민간의 대북지원 사업의 활성화를 위한 정부의 제도적 지원에 대해 강한 요구가 있었고, 정부도 인도지원과 관련해서 민간과 보다 협력적 관계를 원하였다. 이에 따라 2001년 1월에 ‘대북지원민간단체모임’을 계승해서 21개 단체가 모여서 대북협력민간단체협의회를 결성하게 되었다. 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 32.

10-2005년 1월 20일에 제정된 운영 규정에는 ‘대북지원민관정책협의회’의 기능으로 ① 대북지원 방향 및 사업계획, ② 대북지원 관련 민관협조 및 역할 분담, ③ 대북지원 확대, 발전 방안, ④ 기타 협의회 운영에 관한 사항을 협의하는 것으로 규정하고 있다. 위의 논문, p. 34.

11-조선적십자종합병원의 현대화 사업이 대표적인 경우인데, 북한은 이 사업을 여러 단체들에게 제안하였고, 결국 지원 단체들이 동일 사업을 중복적으로 추진하게 되는 상황이 발생하게 되었다.

사업의 효율성과 투명성을 제고하고 지원 효과를 객관적으로 평가해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부와 민간은 효과적인 민관협력 체제와 효율적인 대북지원 시스템을 만드는 것에 대해 고민을 하게 되었다. 이에 따라 앞서 설명했듯이 민간과 정부 사이에 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책 협의의 틀로 민관협이 만들어지게 되었다. 민관협에서의 결정 사항은 법적으로 구속력을 갖고 있지 않지만, 결정 사항을 신사협정에 의거해 민관이 책임 있게 집행하기로 합의하였기 때문에 남북관계에서 대표적인 거버넌스 제도라고 할 수 있다. 이에 따라 기존과는 다른 새로운 대북지원 방식인 여러 민간단체들이 공동으로 추진하는 합동사업과 정부 위탁사업인 북한 영유아 지원 사업이 추진될 수 있게 되었다.

#### 다. 북한인권

국내적 차원에서 북한인권 해결을 위한 거버넌스 실태는 민간 내부의 갈등이 하나의 핵심 요인이라고 할 수 있다. 보수성향의 단체들이 유엔인권위원회와 인권결의안 채택, 미국의 북한인권법 채택에 적극적으로 호응하면서 국제적 연대를 통하여 북한인권문제의 의제화를 주도하여 왔다. 이에 대해 생존권, 평화권을 중심으로 진보 성향의 단체들이 새로운 담론을 형성하려는 움직임을 보이게 되었다. 가칭 한반도인권회의 등을 통하여 북한인권문제에 대한 진보 성향 단체들의 의견을 조율하는 시스템을 구축하기도 하였으나 참여 단체들의 입장 차이로 인해 진보성향 단체들 간의 네트워크는 지속되지 못하고 중단상태에 있다. 진보, 보수성향의 단체들은 북한인권실태의 객관성, 북한인권유린의 원인론, 인권개선 접근 방식, 유엔인권위원회 결의안 및 미국의 북한인권법 결의안 등을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있다. 이와 같이 정부와 민간 사이의 협의와 조정이라는 거버넌스의 핵심 기반인 시민사회가 대립되어 있는 상황이 지속되고 있다.

그리고 다른 분야와 달리 북한인권 분야 거버넌스는 국제사회가 주도하는 형태로 전개되고 있기 때문에 국제사회와 핵심당사자인 북한과 남

한 당국, 남한 내 시민사회 간의 협의와 조정이 핵심 요소라고 할 수 있다. 먼저 핵심당사자인 북한은 유엔인권위원회 결의안, 미국의 북한인권법에 대해 체제붕괴를 위한 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 북한과 국제사회 사이에 협의와 조정이 아닌 극단적인 대립의 상태가 지속되고 있다. 물론 국제인권규약을 관장하는 규약위원회에 협조하고 일시적으로 유럽연합과 인권대화를 실시하고 있지만 협력보다는 갈등이 두드러지고 있다. 유럽연합이 유엔에서 북한인권결의안을 주도하면서 유럽연합과의 협력을 통한 해결의 제도화는 사실상 무산된 상태에 있다. 또한 북한 핵문제와 함께 인권문제로 북한과 미국 간에 첨예하게 대립되고 있다. 뿐만 아니라 납치자 문제를 중심으로 북한과 일본 사이에 첨예한 대립이 지속되고 있다. 이와 같이 북한인권문제 해결을 위한 주요 행위자인 유엔·개별국가와 북한 사이에 협의와 조정을 위한 제도적 틀을 만들어가기보다는 대립이 지속되는 상황이다.

### Ⅲ. 남북 사회문화 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

#### 1. 국내 차원

##### 가. 교류협력

교류협력에서의 행위 주체는 단순하게 분류하여 직접적 실행자, 지원자, 그리고 영향력 그룹으로 생각해 볼 수 있다. 각 분야별 사업을 담당하는 단체나 기관이 직접적 실행자라면 정부를 중심으로 한 단위는 지원자<sup>12</sup>로 분류해 볼 수 있다. 의회나 언론 등은 영향력 그룹으로 보면 될 것 같다.

12\_ 정부의 경우 단순한 지원자로 보기는 어렵다. 정부 기관이 관계된 경우는 물론이거니와 그렇지 않다고 하더라도 자금을 관리하고 결정을 내리는 등 사실상의 실행자 역할도 동시에 하고 있기 때문이다.

‘남북공동행사와 부문 단체간 교류’ 분야에는 ‘6.15공동선언실천남측위원회’가 중심이다. 이 기구는 북한의 ‘6.15공동선언실천북측위원회’와 쌍을 이루는 남북교류의 상징적인 축이다. 6.15남측위원회는 대개 7대중단, 민화협, 통일연대, 시민사회연대회의 등 한국 사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문과 광역시·도 단위로 구분된 지방의 사회단체가 합류해 있다.

6.15남측위원회는 동일한 명칭의 북측위원회와 해외측위원회와 더불어 ‘6.15공동선언실천민족공동위원회’를 만들어 남과 북, 해외에서 각각 추천하는 공동위원장을 선출하고 있으며 공동 ‘규약’을 운영하고 있다. 이 규약에는 (전체)회의, 공동위원장 회의, 실무회의 등 3개의 회의구조를 두고 있으며 상시적인 회합을 진행하고 있다. 그런 점에서 이 기구는 민간차원에서 상설적인 남북대화기구이자 공동사업기구이기도 하다.

행위자와 지원자의 역할을 겸하고 있는 정부 기관으로는 통일부를 들 수 있다. 그 외 법무부와 국가정보원 등도 있지만 기관의 성격 상 지원자이기보다는 제한자의 영역, 즉 법의 적용이라는 차원에서 관계한다고 볼 수 있다. 남북공동행사와 부문 단체간 교류 분야에서 ‘법’의 영역은 상대적으로 큰 편이다. 그것은 국가보안법이 늘 적용되고 있기 때문이다.

영향력 집단으로 정당과 언론, 그리고 문제 제기형 민간단체들을 꼽을 수 있다. 정당의 경우는 지지 세력의 성향에 많이 좌우되고 있고, 주로는 북한의 태도가 문제가 된다. 언론의 경우는 여론 주도체로서의 자기 성향에 의해 여론 조성 기능을 행사한다. 따라서 각 언론사의 경향성이 내는 목소리가 다르다. 문제제기형 민간단체의 경우는 거버넌스들의 구축에서 보자면 심각히 다룰 문제라 할만하다. 우선 과거 안보에 관계한 사람들이 주축을 이루는 구보수가 있다. 재향군인회, 한국기독교총연합회 등. 신보수운동으로 표현되는 New Right의 경우는 언론사와의 교감이 커지면서 지적 영역에서 맹렬히 활동한다. 이외에도 언론·방송 집단, 문화·학술 집단, 종교 집단 등이 있다.

## 나. 대북지원

대북지원 사업의 후원자는 크게 공공 부문과 민간 부문으로 나뉜다. 공공 부문으로는 정부와 지방자치단체가 있다. 정부는 남북협력기금을 매년 NGO의 대북지원 사업에 지원하고 있는데, 최근에는 연간 90억 원 가까이 되고 있다. 이는 대북지원 NGO의 지원 사업 재원 중 10% 정도를 조금 웃돌고 있다.<sup>13</sup> 지방자치단체의 경우 최근 3~4년 사이에 대북지원 사업에 활발하게 참여하고 있으며, 그 금액도 매년 증가 추세에 있다. 민간 부문으로는 기업, 학교·의료 분야의 특수법인, 교회·성당·사찰 등의 종교 기관, 그리고 농업·의료 분야의 직능 단체들이 있다.

지원기관으로는 정부, 대북지원 NGO, 지방자치단체가 있다. 지원기관은 사업을 직접 담당하는 자로, 북한과의 협상 및 재원 조달, 그리고 사업의 기획·실행·모니터링·평가라는 지원사업의 사이클을 전체적으로 관리 집행하는 역할을 수행한다. 그리고 시민·사회운동 단체로는 우리겨레하나되기운동본부와 우리민족서로돕기운동, 한겨레통일문화재단 등이 있다. 지원기관으로서의 지방자치단체로는 대표적으로 경기도와 강원도를 들 수 있다. 마지막으로 대북지원의 특수성을 감안할 때 후원자나 지원기관은 아니지만, 대북지원 정책에 영향을 미치는 행위주체들이 있는데, 이들은 국회, 정당, 언론이 있다. 대북지원 예산의 심의, 관련 법제도의 제·개정과 관련해서 국회와 정당이 영향을 미치고 있고, 언론의 경우에도 이에 대한 여론 형성과 정책 결정에 커다랗게 영향을 미치고 있다.

## 다. 북한인권

북한인권을 개선하는 가장 핵심적인 행위주체는 정부라고 할 수 있다. 정부는 남북관계 대상 통일부, 국제사회 대상 외교통상부가 북한인권 업

---

<sup>13</sup> 민간의 대북지원 사업 규모는 2003년에 847억 원, 2005년에 1,661억 원, 2005년에 899억 원이다. 2005년은 용천역 폭발사고 긴급지원이 있어서 평년과 달리 규모가 컸었던 것으로 민간의 연간 대북지원 규모는 900억 원 정도로 보면 된다. 그런데 이 금액 안에는 대북지원 NGO 이외의 기관이나 단체가 대한적십자사를 통해서 지원하는 금액이 포함되어 있다.

무를 수행하되, 국가안전보장회의가 총괄적으로 조율하는 방향으로 역할을 수행하고 있다. 그리고 국가인권위원회가 북한인권문제를 관할 영역의 일부로 다루고 있는 상황이다.

민간차원에서의 주요 행위자는 북한에 대한 인식, 남북관계와 인권과의 관계에 대한 인식 등의 요인이 작용하면서 보수성향의 단체가 주도하여 왔다. 대표적인 NGO는 ‘북한인권시민연합’과 ‘북한민주화네트워크’를 들 수 있다. 그런데 2003년 제59차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택을 전후하여 국내에서 북한인권 관련 단체들이 새롭게 결성되는 경향을 보이고 있다. 먼저 2003년 4월 16일 국회인권포럼 소속 여야 의원과 미국, 일본, 영국, 몽골 등 5개국 의원 31명이 발기인으로 참여하는 ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹’(IPCNKR)이 발족하였다. 그리고 한 국기독교총연합회 산하에 ‘탈북난민보호운동본부’가 설립되어 탈북난민보호UN청원서 서명운동(1천만명)을 전개하고, 계간 『탈북난민』을 발간하고 있다. 반면, ‘좋은벗들’, ‘평화네트워크’, ‘인권운동사랑방’, ‘민주사회를 위한 변호사모임’ 등의 단체들이 북한인권에 대한 관심을 기울이기 시작하였다.

## 2. 남북관계 차원

### 가. 교류협력

교류협력분야에 관계하는 북한의 대남사업 단위는 매우 다양하다. 다양한 단체의 다양한 교류가 남측의 특징이라면 북은 조선노동당을 중심으로 하는 지휘체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 우선 조선노동당의 통일전선부와 특수기관인 조국평화통일위원회가 중심에 있음을 알 수 있다. 그것은 6.15북측위원회 안경호 위원장이 통일전선부 부부장이라는 것에서도 그러하지만 그가 조평통 부위원장 겸 서기국장이라는 점에서도 그러하다.

계층을 통합하고 있는 외곽 단체로는 남, 북, 해외와 더불어 3자 연대 기구를 구성하는 6.15공동선언실천북측위원회가 있고, 남측 민간과의 다



양한 교류와 인도지원 사업을 펼치는 민족화해협의회, 그리고 대남 민간 정치사업기구인 조국통일범민족연합북측본부가 있다. 이중 6.15공동선언 실천북측위원회는 새롭게 구성된 가장 넓은 기구<sup>14</sup>라 할만하다. 이 기구

14-6.15공동선언실천 북측위원회 명단(2006년 3월 현재); 명예공동위원장 : 양형섭(조선노동당 정치국 후보위원, 최고인민회의 상임위원회 부위원장), 김기남(조선노동당 중앙위원회 비서, 조국평화통일위원회 부위원장, 조선노동당 중앙위원회 선전선동부 부장(1989)), 로두철(내각 부총리), 김영대(최고인민회의 상임위원회 부위원장 조선사회민주당 중앙위원회 위원장, 민족화해협의회 회장), 류미영(조선천도교 청우당 중앙위원회 위원장, 조국통일민주주의전선 의장, 단군민족통일회 회장), 위원장 : 안경호(조선노동당 통일전선부 부부장, 조국평화통일위원회 부위원장 겸 서기국장), 부위원장 : 오익제(조선 천도교회 중앙지도위원회 고문), 김진성(문화상), 강능수(최고인민회의 부의장, 조선작가동맹 중앙위원회 부위원장(1973), 문화상(1999년), 강련학(조국통일민주주의전선 의장), 김완수(민족화해협의회 부회장, 조선아시아태평양평화위원회 부위원장), 김경호(김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 1비서), 럽순길(조선직업총동맹 중앙위원회 위원장), 강창욱(조선농업근로자동맹 중앙위원회 위원장), 박순희(조선민주여성동맹 중앙위원회 위원장), 김정호(조국통일범민족연합 북측본부 의장, 조선문학예술총동맹 중앙위원회 위원장), 권호웅(남북장관급회담 북측단장), 성자립(김일성종합대학 총장), 장재언(조선적십자회 중앙위원회 위원장), 강영섭(조선그리스도교연맹 중앙위원회 위원장), 유영선(민족화해협의회 부회장), 김성국(조선기자동맹 중앙위원회 위원장), 정운업(민족경제협력연합회 회장), 김유호(내각 해외동포영접국 국장), 리충복(민족화해협의회 부회장), 박경철(김일성고급당학교 부교장), 전금진(조선노동당 통일전선부 부부장), 정덕기(조국평화통일위원회 부국장), 김인삼(김일성고급당학교 교원), 위원 : 최성룡(조선미술동맹 조선화분과위원장), 홍서현(김책공업종합대학 총장), 김응렬(강반석유자녀대학 부장), 문웅조(남포시 협동농장경영위원회 위원장), 신영성(내각 전기석탄공업성 부상), 김정훈(평양만경대구역인민병원 원장), 최창식(조선의학협회 위원장), 홍선옥(조선여성협회 회장), 송석환(내각 문화성 부상), 리명원(김일성사회주의청년동맹 비서), 김성철(조선교육문화직업동맹 위원장), 김명철(조선농업근로자동맹 부위원장), 리영희(조선민주여성동맹 부위원장), 김수조(피파다가극단 총장), 한철(평양시 체육선수단 체조상급 지도원), 김광철(내각 중앙정보통신국 국장), 안철웅(조국통일범민족연합 북측본부 중앙위원), 리원길(평양의학대학 학장), 조충한(조국평화통일위원회 서기국 부국장, 민족화해협의회 부회장), 박진식(통일신보 주필), 주진구(민족화해협의회 부회장), 최성익(조국평화통일위원회 서기국 부장), 문병록(조선영국친선의원단 부위원장), 강철원(조선천도교청우당 중앙위원회 부위원장), 김덕철(소설가), 주하일(조선기자동맹 중앙위원회 부위원장), 박길우(조선건축가동맹 중앙위원회 부위원장), 안병소(내각 국토환경보호성 부상), 홍동철(민주조선사 부주필), 리우룡(문학예술종합출판사 사장), 김 혁(내각 금속기계공업성 원료보장처장), 강철호(전 안주시 운화협동농장 관리위원장), 정명순(조선중앙방송위원회 국장), 원철운(조선중앙통신 국장), 리진(노동신문사 논설위원), 리의하(내각 문화성 문화보존지도국 부국장), 전영애(평양시 인민봉사총국 부총국장), 김동점(김종태전기기관차종합기업소 생산부 기사장), 장금숙(모란봉합영회사 지배인, 로력영웅), 럽윤학(만경대학생소년궁전 총장), 오정훈(금성제1중학교 교장), 문영근(평양시제1인민병원 원장), 김경애(평양종합방직공장 청년동맹 비서), 박영철(조국통일연구원 부

는 2006년 3월에 총회를 열어 기구를 확대했는데, 주목할 만한 변화는 조선노동당의 김기남 비서와 내각의 노두철 총리가 명예위원장에 합류하고 현재 남북장관급회담 북측 단장인 권호웅 내각참사가 부위원장으로 합류한 것이다. 북한으로서는 이 기구를 남쪽과의 관계에서 가장 큰 비중을 두고 있음을 짐작할 수 있다.

## 나. 대북지원

북한의 대남기구 중 남쪽의 단체나 인사를 직접 상대하는 기구들은 크게 경제 분야와 비경제 분야로 나눌 수 있다. 경제 분야 기구로는 민족경제협력연합회가 있고, 비경제 분야 기구로는 조선아시아태평양평화위원회와 민족화해협의회, 그리고 조선기독교도연맹, 조선불교도연맹, 조선천주교협의회와 같은 종교 기구들이 있다.

이 기구들 외에 조선노동당 외곽기구들인 조국평화통일위원회, 조국통일민주주의전선, 조국통일범민족연합, 범청화년, 해외동포원호위원회 등이 있으나 남쪽 단체나 기업들과의 직접적 관련성은 적다. 물론 이외에도

---

원장, 김인옥(범민련북측본부 중앙위원), 장혜명(작가), 강지영(조선그리스도교연맹 중앙위원회 부위원장), 신상호(조선종교인협의회 상무위원), 심상진(조선불교도연맹 중앙위원회 부위원장), 허일진(조선정교위원회 위원장), 박문철(조선천도교회 중앙지도위원회 중앙위원회 서기장), 김인호(조국통일범민족청년학생연합 북측본부 의장), 최창만(조선직업총동맹 부장), 문영호(사회과학원 언어학연구소 소장), 한석봉(사회과학원 법학연구소 소장), 허중호(조선역사학회 위원장), 정지건(김일성종합대학 역사학부 학부장), 오명희(대동군 인민병원 내과 과장), 박성숙(평양산원 부원장), 명준섭(평양학생소년궁전 부총장), 리역세(단군민족통일회 부회장), 배길수(조선체조협회 부서기장), 정성옥(압록강체육선수단 육상코치), 김영식(남포시 남흥고등학교 교장), 리현옥(개선1고등학교 교장), 김명현(범민련북측본부 중앙위원), 최창수(조선예술영화촬영소 조선영화배우단 단장), 김정화(인민배우), 오영재(계관시인), 홍석중(소설가), 남대현(소설가), 조청미(혁명가극 피바다 주인공), 계순희(유도선수), 리창덕(前 민족화해협의회 사무소장), 황호영(조국통일범민족청년학생연합 부의장), 김택룡(경수로대상사업국 부국장), 안명국(전 나이지리아 2등 서기관), 한웅희(민족화해협의회 중앙위원), 리금철(민족화해협의회 부장), 박영희(조선여성협회 위원), 전웅렬(조국통일범민족연합 북측본부 부의장), 김지선(민족화해협의회 중앙위원), 최길현, 최대용, 김정수(금성정치대학 실장), 김태준(김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 초급당비서), 김관기(사회과학원 통일문제연구소 부소장), 강진철(내각 금속기계공업성 용성기계공업관리국 프레스작업반 당세포비서), 양철식(조국평화통일위원회 서기국 참사) 등.

대남사업에 영향력이 큰 기구로는 국가안전보위부를 들 수 있다. 보위부는 위에서 열거한 제반 대남기구들의 대남사업에 직·간접적으로 관여하며 큰 영향력을 발휘하고 있다.

#### 다. 북한인권

북한인권문제 해결의 핵심 행위자는 북한이라는 것은 자명한 사실이라고 할 수 있다. 북한인권은 인권유린의 당사자인 북한당국과 피해자인 북한주민(민간차원)으로 대별하여 역할을 살펴볼 수 있을 것이다. 즉 북한인권 핵심 행위자로서 대외적 차원에서 국제사회와의 거버넌스 주체로서의 북한당국과 국내적 차원에서 인권개선을 담당할 국가기구 및 민간차원으로 대별할 수 있을 것이다. 당 차원에서는 국제부, 행정부 차원에서는 외교부가 외교정책 결정과 집행에 관여하는 핵심 부서라고 할 수 있을 것이다. 물론 북한의 정책결정 구조의 특성상 김정일 위원장이 정책결정의 핵심적인 역할을 수행하도록 되어 있다.

### 3. 국제 차원

#### 가. 교류협력

남북 간 교류이기 때문에 국제 차원의 행위자의 역할이 두드러지지 않는다.(추후 보충)

#### 나. 대북지원

국제사회의 대북지원은 1995년부터 장기간에 걸쳐서 진행되었다. 국제사회의 대북지원은 2004년까지는 유엔의 합동호소절차(CAP: Consolidated Appeals Process)에 따라 진행되면서 안정적인 지원 시스템을 갖고 있었다. 그런데 북한은 2004년 9월에 인도지원을 목적으로 하는 유엔의 합동호소절차를 2005년부터 받지 않겠다고 선언하였다. 그리고 2005년 8월 말에는 평양 주재 유엔기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 대북 인도지

원 사업을 2005년 말까지 종료해 줄 것과 평양사무소 폐쇄 및 파견 직원 철수를 요구하였다. 이에 따라 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북지원 시스템은 무력화되면서 국제 차원의 대북지원 행위주체의 역할도 많은 변화가 있게 되었다.

대북지원 국제 차원에서도 주요 행위주체는 후원자, 지원기관, 수혜자로 구분할 수 있다. 이들의 역할은 대북지원의 대표적 지원 시스템이었던 유엔의 합동호소절차를 통해 구체적으로 파악할 수 있다. 합동호소절차의 1단계는 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF) 등의 유엔 기구와 국제 NGO가 공동으로 지원계획을 수립하는 것이다. 유엔의 대북지원 합동호소절차에 가장 커다랗게 기여를 한 국가는 미국, 한국, 일본, 유럽의 순이다.

국제 차원에서 대북 지원기관은 유엔 산하기구와 국제 NGO로 나눌 수 있다. 유엔 기구 중에는 세계식량계획의 역할이 매우 컸는데, 이는 유엔 합동호소절차에 의한 대북지원 금액의 90% 정도가 식량 지원과 관련된 것이기 때문이다. 그런데 최근 북한의 요구로 세계식량계획은 지방 사무소를 폐쇄하고 평양에만 사무소를 운영하기로 하는 등 활동이 급격히 위축되었다. 대북지원에서 상대적으로 비중이 적은 보건의로 분야 지원사업을 담당하는 유엔아동기금과 세계보건기구도 자원 조달이 어려워져 지원 사업을 겨우 유지하는 실정이다.

그동안 대북지원을 한 국제 NGO는 미국 NGO가 30개 내외, 유럽 NGO가 20개 내외, 일본 NGO가 15개 정도로 많았을 때는 60여개 되었다.

## 다. 북한인권

국제 차원에서 북한 인권문제는 국제기구, 개별국가, 국제비정부기구가 주요 행위자로서 역할을 하고 있다.

유엔의 상시적인 인권보호조직은 크게 규약에 근거한 기관(Treaty-based organs)과 UN헌장에 근거한 기관(Charter-based organs)으로 대별될 수 있다. 유엔인권이사회(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 관

장) 등 각종 국제인권규약의 이행여부를 감시·심의하는 제도이다. 후자는 유엔현장의 인권규정에 근거하여 포괄적으로 인권문제를 다루는 기구라고 할 수 있다. 유엔인권위원회는 주로 Item 9, 유엔 총회는 3위원회에서 개별국가의 인권문제를 다루고 있다. 북한 인권문제를 다루고 있는 유엔 인권시스템을 살펴보면 먼저 유엔현장에 기반하여 설립된 기구를 들 수 있다. 유엔인권소위원회, 유엔인권위원회, 유엔총회, 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)이 있다. 그리고 이러한 시스템을 통하여 파생되는 주제별 보고관 및 국가별 특별보고관제도가 있다. 다음으로 국제인권규약의 이행을 관장하는 국제인권규약에 근거하여 설립된 규약별 위원회가 있다.

북한인권의 정책을 조율하는 거버넌스 관점에서 볼 때 국제차원의 주요 행위자는 미국, 유럽연합, 일본 등 개별국가가 중요한 기능을 수행하고 있다. 국제적 차원에서 북한인권문제를 주도하는 대표적인 국가는 미국이다. 특히 미국의 대북인권정책은 국내 여론 형성에 지대한 영향을 미치는 동시에 정부의 대북인권정책 수립의 변수로 작용하고 있다.

북한인권 문제가 국제적으로 공론화되는 과정에서 국제비정부기구가 커다란 역할을 하였다. 특히 미국 내 비정부기구들은 국내 보수성향의 북한인권단체와 국제적 연대를 통하여 유엔인권레짐을 중심으로 북한인권 문제를 의제화하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다. 북한인권 활동을 전개하는 국제단체들은 인권기구, 연합체 등으로 대별할 수 있다.

## IV. 통일정책과정에서의 남북 사회문화 거버넌스 실태 분석

### 1. 의제설정 거버넌스

#### 가. 교류협력

거버넌스 운영과 관련한 실태분석은 ‘남북공동행사와 부분단체 간 교류’, 그리고 이 운동의 조직적 결실인 6.15공동선언실천남측위원회에 집중

하여 전개한다. 일단 여기에서 최소한의 의제설정이라 했을 때, 그것은 남북공동선언이 발표된 6월 15일과 일제식민지로부터 해방된 날인 8.15광복절에 남북을 오가면서 정치와 문화의 총합체로서, 각계각층이 참가하고 있는 남북공동행사를 의미한다. 2006년 6월 15일에 광주에서 남과 북 그리고 해외동포까지 참여한 ‘6.15공동선언발표 6돌 기념 민족통일대축전’의 경우, 그 행사의 실행 여부를 놓고 일부에서 반대의견이 제출되었다 하더라도 공동행사에 대한 국민적 합의, 정부의 동의 혹은 승인, 더 나아가 남북의 합의는 굳건하다. 이미 2006년의 시기는 의제설정의 단계를 넘어갔다고 보는 것이 정확하다.

남북공동행사가 하나의 의제로 이루어지는 과정은 크게 2단계로 나누어 볼 수 있다. 두 단계의 구분점은 2000년 6.15남북공동선언 발표시점이다. 이 단계를 지나면서 공동행사는 의제 설정에 진입했다고 할 수 있다. 1단계는 1988년, 대학생들에 의해 통일문제가 제기된 때로부터 1991년 남북해의 3자연대 기구로서의 조국통일범민족연합이 결성되던 1991년의 시점 사이와, 그 이후 1998년 국민의 정부가 들어서면서 2000년 남북정상 회담에 이르기까지의 시기로 세분할 수 있다.

남북공동행사의 정례화라는 의제설정의 2단계는 대북포용정책을 표방하던 국민의 정부 출범으로부터 시작된다. 이 시기부터 행위자들의 네트워크가 새롭게 형성되기 시작하는 데 민족화해협력범국민협의회, 통일연대의 결성이 중요한 변화이다.

민화협의 결성은 대북정책에 대한 국민들의 참여에 있어서 큰 변화를 반영하는 것이기도 하다. 이 변화는 결성 당시부터 정부의 담당 부서인 통일부가 논의에 참가했다는 사실에서도 그렇지만, 초대 대표상임의장을 맡았던 한광옥 대표가 여당의 중진이고 국민의 정부 초대 노사정위원장을 역임하면서 새로운 문화 생산에 기여한 사람이라는 점에서도 그러하다. 정부 여당의 직접적 참여가 두드러지고 있는 것이다.

통일연대의 결성은 또 다른 측면에서 새로운 네트워크의 형성으로 이해할 수 있다. 통일연대 결성의 하나의 측면은 소속 단체들이 국내 정책

의 제반 분야에서 정부와 맞서 있다고 할지라도 대북관계에 관한 한 정부와의 소통을 소회한다는 점에 있다. 또 다른 측면은 북한과의 관계이다. 통일연대에 대한 북한의 관심은 2001년 4월 민화협과 통일연대가 각각 신청한 대북접촉 상황에서 확인된다. 당시 민화협은 정부의 승인을 받고 금강산으로 향했지만 통일연대는 승인받지 못했다. 북한은 민화협과 만나지 않았고 그 이유로 통일연대의 방북 불허를 이유로 들었다.

남북공동행사의 첫 대회로 기록된 2001년 ‘6.15민족통일대토론회’는 통일연대와 민화협의 합류로 비로소 시작되었다는 점에서, 적어도 초기단계에서 민화협과 통일연대는 하나의 대열을 이루고서야 온전히 북과 접촉<sup>15</sup>할 수 있었다고 볼 수 있다.

90년대 중반 이래로 대북 인도적 지원에서 선두의 자리에 서 있었던 종단이 1999년 이래로 하나의 틀을 구축하여 남북교류에 나서게 된 점도 큰 변화이다. 종단은 각 종단 수장이 대표가 되는 남북교류단체로 ‘온겨레손잡기운동본부’를 내세워, 2001년 5월에 민화협과 통일연대와 더불어 ‘6.15 공동선언실천을위한민족공동행사추진본부’를 결성하게 되는 데, 이로써 새로운 네트워크가 구성되게 된 것이다.

남북공동행사는 2001년 6월 15일에 금강산에서 열린 민족통일대토론회로부터 시작된다. 그러나 적어도 남과 북을 오가면서 이루어지는 정례화로 가기까지는 커다란 진통을 넘어서야 했다. 그 중 하나가 바로 2001년 8.15 광복절을 맞아 평양에서 개최된 통일대축전이다. 그리고 또한 답방으로 표현될 수 있는 북한 민간대표단이 2002년에 서울을 찾아오는 것<sup>16</sup>이다.

우선 6.15남북공동선언 발표 1주년을 기념하여 열린 ‘민족통일대토론회’가 무난하게 개최되었다는 점만을 놓고 보면 두 가지 의미를 찾을 수 있다. 하나는 6.15남북공동선언의 경우, 정부에서 추진하고 그 결실을 맺

---

15\_ 통일연대의 독자적 방북과 대북접촉은 2004년 9월에 이르러서야 처음으로 실현되었다.

16\_ 답방의 의미는 크다. 현재까지 정례화의 의미를 담은 답방이 실현되고 있는 것은 정부간 회담과 남북공동행사이다. 정상회담 당시의 답방 약속은 여전히 지켜지지 않고 있으며, 부문별 교류에서도 여전히 방북만이 이루어지고 있다.

있음에도 그 기념행사를 민간에서 맡아하게 된 것이다. 이는 민간 역할의 격상을 의미한다고 볼 수 있으며, 2005년에 가서 정부가 합류하고서는 이를 추진한 민간기구의 위상은 더욱 탄탄해 졌다. 두 번째는 행사의 성공이라는 측면이다. 당시 정부는 이 행사의 승인 여부를 놓고 고심했는데 그 이유는 과연 민간이 북의 전문적 대남일군들과 상대하여 자립심을 지킬 수 있겠는가 하는 의구심이었다. 행사의 성공은 정부로 하여금 민간을 통한 남북관계 개척의 가능성을 넓혀 준 셈이었다. 이 또한 정부-민간 관계에서의 인식의 전환이기도 하다. 하지만 2001년 8.15평양 대회는 남북 관계가 보유하고 있는 긴장과 폭발성을 확인시켰다는 점에서 모든 행위자, 지원자, 영향력 단체들의 관계에서 새로운 인식을 심어주는 계기가 되었다.

2002년도 8.15민족공동행사는 서울에서 개최되었고 북은 100명의 대표단을 서울로 파견하였다. 8.15를 앞두고 남쪽은 월드컵 열기가 무성했고 최초의 4강 진출 신화로 들썩였다. 그 와중에 서해에서 남북 군인들 사이에서 교전이 있었고 남북의 군인 다수가 목숨을 잃는 사태가 벌어졌다. 특히 사건은 북측에서 먼저 공격을 해 온 탓에 사망한 군인 가족은 물론이고 국민들 사이에서도 북에 대한 분노가 쌓여 있었다. 7월 00일 남북의 민간대표들은 8.15행사를 협의하고 있었는데 당시까지도 북은 어떤 조치를 결정하지 못하고 있었다. 남쪽의 민간 대표들은 북의 사과를 촉구했고 그와 더불어 8.15대표단 파견 약속을 지킬 것을 강하게 요구하였다. 서해 교전에 대해서는 정부도 사과를 받아야 한다는 강한 입장을 내 놓고 있었다. 북은 고심 끝에 7월 00일 서해교전에 대해 유감을 표명함과 동시에 민간 대표단을 서울로 파견하게 된다.

2002년 8.15 서울대회는 민간 대표단의 최초 서울 방문이라는 점과 답방 약속의 이행이라는 점에서 공동행사 정례화의 시작이라 할 수 있다. 당시 북이 내 놓은 문예작품은 가요가 배제된 무용이었는데, 체제 선전적 요소가 없어 사람들이 북한무용의 예술적 가치에 집중할 수 있었다. 다들 북한이 여러모로 고심했다고들 평가하였다. 그러나 북은 자신들의 체제선



전에 대해서는 여전한 행보를 보였는데, 공항 환영식 생방송 카메라 앞에서 김정일 위원장의 배려를 언급한 것이나, 사진전시회에 내 놓은 작품 속에 김정일 위원장이 북한 주민의 자녀에게 이름을 지어주며 보낸 편지를 포함시킨 것 등이 있다. 북한 대표단 중에 몽양 여운형 선생의 딸 여연구씨가 포함되어 있어 그의 부친 묘소 참배가 또한 관심거리였고, 이런 문제의 경우는 남북 사이의 인간적 정리를 주고받는 의미로 해석되었다.

2002년 대회는 무난히 끝났고 9월 들어 부산 아시아 경기대회에 북한 선수단과 응원단이 참가하면서 남북교류에 대한 국민들의 마음도 많이 누그러졌다. 2003년 3월 1일에 다시 서울에서 남북공동행사가 열렸다. 이때는 종교단체가 주관한 관계로 북한의 관계자들이 각 종교단체를 방문하게 되었는데, 이때 북한 인사들이 정치성 발언을 쏟아내었다. 북은 공동행사에서 정치행위를 하겠다는 의지를 늘 강하게 피력하고 행동했지만 그것이 남북 사이의 만남을 중지시킬 이유가 되지 않는 것이다. 2003년 8.15에 다시 평양을 찾아 대회를 열었을 때, 북은 정치구호가 전혀 없는 능라도 정원과 대성산 남문을 개막식과 폐막식 장소로 내 놓았다. 2001년에, “평양 어디에 구호 없는 곳이 있나”면서 3대헌장기념탑이 그나마 부담 없는 장소라던 북한은 이제 구호 없는 장소를 찾아내었다. 그러나 역시 당시 대회 폐막식 이후에 가서 북은 김영남 상임위원장과 우리측 대표가 만난 자리를 만들고, 기자들을 불러 놓고 선군정치를 역설하였다. 역시 정치선전에 대한 강한 의지였지만 형식에서 도를 넘지 않는다면 들어 줄 수 있을 만큼 되었다. 민족공동행사는 2003년 8.15대회를 거치면서 안착되었고 그 이후 각계의 교류는 더욱 활발하게 진행되게 된다.

## 나. 대북지원

일반적으로 NGO의 정책 참여가 제도화 되어 있지 않은 경우 NGO는 의제설정을 위해 건의서, 기자회견, 캠페인 등의 방법을 사용한다. 이러한 모습들은 대북지원에서 거버넌스 부재기였던 제1기에 전형적으로 나타났다. 하지만 대북지원에서 거버넌스가 발전하여 NGO의 정책 참여가 제도

화 되면서 NGO의 의제설정은 제도적 틀을 통해 이뤄지고 있다. 그 대표적인 제도가 민관협인데, NGO는 이를 통해 자신의 의제를 효과적으로 정부 정책의 의제로 설정하고 있다.

2004년 9월 1일에 민관협이 출범한 이후 설정된 중요한 정책의제로는 합동사업, 정부 위탁사업, 농업용 비닐 지원사업, 긴급구호 사업이 있다. 이들 사업을 중심으로 정책의제 설정이 어떻게 이뤄지는지를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

합동사업은 개별 민간단체가 추진하기 어려운 대북 인도적 지원과제를 공동으로 추진하기 위해 도입된 사업 방식으로 이는 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터가 2004년 5월에 통일부에 이에 대한 연구를 제안하면서 검토되기 시작하였다. 이에 따라 동년 8월에 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 ‘대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구’라는 주제로 통일부와 연구 용역을 체결하여 합동사업에 대한 구체적인 방안에 대한 연구에 들어갔다. 이와 함께 동년 7~8월에 민관협 결성을 위해 진행된 북민협과 통일부의 준비 회의에서 9월 1일의 민관협 제1차 회의에서 2005년도 민관협 주요 사업의 하나로 합동사업을 검토하기로 합의하였다.

합동사업의 의제설정 과정은 매우 모범적인 사례로 평가할 수 있다. NGO가 단순하게 아이디어만 제출한 것이 아니라 구체적인 추진 방안까지 제시하였다는 점에서 대북지원 NGO가 지난 10년간의 지원사업을 통해 전문성을 확보했음을 말해준다. 또한 북민협의 공식적인 회의 과정과 통일부와의 협의를 통해 의제설정이 이뤄졌다는 점에서 대북지원 NGO들의 참여가 매우 높은 수준에서 이뤄졌고, 정부와 NGO의 네트워크도 매우 효과적으로 작동하였다.

정부 위탁사업은 2006년도에 처음 시도되는 것으로 북한의 영유아 지원사업을 정부가 사업 계획 및 재원을 조달하고 집행을 민간단체에게 맡기는 것이다. 이 사업은 북한의 영유아와 산모들의 전반적인 영양 및 보건 상태를 시범적으로 개선하기 위한 5개년 사업으로 추진 중이다.

북한 영유아 지원사업의 의제설정은 정부에 의해서 이뤄졌다. 이 사업을 추진하게 된 배경은 첫째, NGO 차원에서 계획하기 어려운 지원사업을 정부 차원에서 계획하여 새로운 지원사업의 영역을 개척하고, 둘째, 정부 차원의 대북 직접협상을 통해 국제적 기준에 준하는 실행, 모니터링, 평가의 모델을 마련하고자 한 것이다.<sup>17</sup> 또한 이 사업은 정부가 북한신탁기금을 설치하여 추진되는 세계보건기구의 대북지원 사업과 연계되어 있는데, 이는 한국인 최초로 유엔기구의 수장이 된 세계보건기구의 고 이종욱 사무총장에 대한 지원적 성격도 갖고 있다.

정부 위탁사업은 NGO 차원에서는 매칭펀드와 함께 오래전부터 제기해오던 의제인데, 이를 추진할 수 있는 구체적인 방안을 제시하지 못하였기 때문에 영유아 지원사업의 의제설정 과정에서 NGO는 역할을 하지 못하였다. 반면에 세계보건기구는 정부와의 협의를 통해 북한신탁기금 설치와 영유아 지원사업을 정책의제로 설정하는데 주요한 역할을 하였다.

농업용 비닐 지원사업은 북한이 2005년 공동 신년사설에서 농업을 주공전선으로 정하고, 이에 벼농사의 못자리 설치에 필요한 농업용 비닐을 민간단체들에게 긴급히 지원해 줄 것을 요청하면서 시작되었다. 특히 2월과 3월초의 폭설과 한파로 인해 각지 협동농장에서 못자리용 비닐박막의 적기 조달이 요구되자, 남측 민간단체들에 대해 이른 시일 내에 1억㎡의 비닐박막을 지원해 줄 것을 간곡히 요청하였다.

이를 요청받은 민간단체들은 개별적으로 지원하기 보다는 북민협 차원에서 공동 대응하는 것이 효과적이라고 판단하였다. 이에 북민협 소속 12개 단체는 공동으로 ‘못자리용 비닐박막’ 지원사업을 추진하기로 하고 물자구매와 대북수송, 지원일정 등에 대해 공동으로 대처하였다. 또한 지원요구 규모가 크기 때문에 민간단체 자체의 힘만으로는 벅차기 때문에 정부와 민간의 협력 필요성이 제기되었다. 이에 북민협과 정부의 협의를 통

---

<sup>17</sup>- 개별 NGO의 협상력 한계, 남북관계의 특수성 등 구조적인 요인으로 지원사업의 실행, 모니터링, 평가 등에서 부족한 부분들이 많이 있다. 이에 자원 부족으로 NGO가 직접 추진하기 어려운 지원사업을 정부 차원에서 계획하여 대북 직접협상을 추진함으로써 기존의 잘못된 관행을 개선할 수 있는 효과를 기대하였다.

해 민간단체가 지원하는 농업용 비닐에 대해 매칭펀드로 남북협력기금을 지원키로 정부가 결정하였다.

농업용 비닐 지원사업의 의제설정 과정의 특징은 북한이 적극적으로 역할을 하고 있다는 점이다. 북한이 최초로 농업용 비닐 지원을 지원사업의 의제로 제기하고, 이를 NGO가 받아서 정부의 정책의제로 설정하는 과정으로 발전했다는 점에서 대북지원의 정부와 NGO, 북한이 모두 주요 행위자로 참여한 것이다.

마지막으로 긴급구호 사업은 기존의 대북지원 사업과 달리 북한에서 긴급 재난이 발생하였을 경우에 실시되는 지원사업이다. 2004년 4월에 용천역 폭발사고가 발생한 당시에는 민관협이 존재하지 않았다. 그러나 정부와 민간의 협력 아래 신속하게 북한의 수재민 구호와 복구에 필요한 물자들을 지원한 바 있다. 용천역 폭발사고에 대한 긴급구호 사업은 민관협력체제의 필요성을 확인하는 계기가 되었다.

이에 2004년 9월에 민관협이 발족하면서 북한의 긴급재난에 효율적으로 대응하기 위해 ‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 작성되었다. 이에 따르면 효율적인 재난극복을 위해 긴급구호는 민간 주도, 복구사업은 정부 재원을 가지고 민관 합동으로 추진한다는 것이다. 긴급구호는 민간의 노력으로 일정수준 대처할 수 있으나 복구사업의 경우는 대규모 재원이 소요되므로 정부의 참여가 필수적이기 때문이다.

‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 만들어지고 나서 처음으로 2006년 7월에 북한에서 긴급재난인 수재가 발생하게 되었다. 이번 수재는 남과 북에 공히 커다란 피해를 입혔지만 특히 북한은 수재에 극히 취약해서 남쪽 보다 심대한 피해를 입었다. 그러나 북한이 7월 4일에 미사일을 발사한 이후에 정부에서는 쌀과 비료 지원을 유보하고, 북한은 이에 맞대응해서 이산가족 상봉을 중단한다는 발표를 하면서 남북관계가 경색되었다. 용천역 폭발사고와는 달리 정부가 북한 수재 지원에 나서기가 어려운 상황이 되었다.

이러한 정부와는 달리 보다 자유로운 처지에 있는 민간단체들이 북한

수해 지원을 위한 국내 여론 형성에 적극 나서게 되었다. 한국 JTS가 자체 조사한 북한의 수해 실상을 알리고 모금행사에 나섰고, 민족화해협력 범국민협의회와 6. 15 공동선언실천 남측위원회, 북민협이 수해 지원에 대한 협의를 북한과 진행하기 시작하였다. 또한 정치권에서도 한나라당이 먼저 북한 수해 지원의 필요성을 제기하고, 이에 대해 초당적 공감대가 형성되면서 8월 10일에 5당 원내대표 회담이 개최되었다. 대북 수해 지원 방안을 논의하기 위해 열린 5당 원내대표 회담에서 재해 지역의 신속한 복구와 수해민의 고통을 해소하기 위해 필요한 추정 예산 편성과 수해 복구를 위한 순수 민간 차원의 지원 활동을 높이 평가하면서 수해 지원에 쌀을 포함한다는 데에 합의했다. 이에 따라 정부는 쌀을 포함한 대북 수해 지원을 적극적으로 추진할 수 있게 되었다.

사실 북한 수해 지원의 필요성에 대해서는 정부와 민간이 공히 인식하고 있었지만 처한 조건이 달라서 초기 대응에 차이가 있었을 뿐이다. 따라서 이 과정은 민간단체들이 정부의 정책을 변화시키기 위해 사회적 여론 조성을 통한 압력을 가하는 방식이 아니라, 정부가 보다 유연하게 정책 전환을 할 수 있는 환경을 조성하는 것에 초점이 맞춰진 것이다.

그런데 이번 수해지원 사업에서 북한은 의제설정 과정에서 행위자로 역할을 하지 않았다. 이는 북한이 2004년의 용천역 폭발사고에 대해서 적극적으로 지원을 요청했었던 경우나 농업용 비닐 지원사업에서 적극적으로 의제를 제기한 것과 대조적이다. 이는 북한이 대북지원 정책과정에서 남북관계의 부침에 따라 요동하는 매우 불안정한 행위자임을 말해준다.

대북지원에서 의제설정 거버넌스는 민관협이라는 제도적 틀 속에서 원활하게 이뤄지고 있다. 그런데 이러한 제도가 마련되어 있는 상황에서 의제설정을 효과적으로 하기 위해서는 매우 구체적인 정책대안을 제시해야 한다는 것이다. 합동사업과 정부 위탁사업이 이를 간명하게 보여주고 있는데, NGO가 구체적인 정책대안을 개발하지 못한다면 민관협이 제대로 된 기능과 역할을 수행할 수 없다는 것이다. 2006년 들어서서 민관협의 운영이 침체되고 있다는 것은 북민협 역량의 한계를 보여주고 있는 것으

로 보인다.<sup>18</sup>

그리고 민관협이라는 제도적 틀은 정부와 NGO 사이의 이견을 협의 조정함으로써, 정당과 언론 등 다른 행위자들의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이는 대북지원에 대해서는 국민적 합의가 마련되어 있고 이를 정쟁화 시키는 것에 대한 반대 여론이 크기 때문에 이들의 역할할 수 있는 공간이 별로 없기 때문이기도 하다. 그러나 이번 북한 수해 지원과 같이 남북관계가 경색되어 있을 때에는 국내 여론 형성이 중요하며, 의제 설정 과정에 정당과 언론이 적극적으로 들어오게 된다. 또한 정부의 식량 및 비료 지원 사업의 경우에도 각 정당과 언론의 입장이 영향을 크게 미친다. 아직 정책의제로 설정되지는 않고 있지만 정부의 식량 및 비료 지원 방식 개선을 의제화 시키려는 노력이 한나라당과 일부 언론, 북한 인권단체를 중심으로 지속적으로 전개되고 있다.

#### 다. 북한인권

우리 정부가 설정하고 있는 북한인권문제에 대한 정책결정 과정은 통일부 사회문화총괄팀, 외교부 인권사회과 등의 정부 실무부처에서 전문가 T/F, 자문회의 등을 통해 여론을 수렴하여 의제를 설정하고, 부처 간 조율을 거쳐 국가안전보장회의에서 최종적으로 정책을 결정하는 구조로 되어 있다. 북한인권에 대한 의제설정이 어려운 본질적인 요인은 인권에 대한 북한의 태도에서 기인한다. 외부의 인권문제 제기에 대하여 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 남북한 간에 북한인권문제 해결을 위한 거버넌스의 틀을 마련하기 어려운 상황이다.

2000년 남북정상회담을 계기로 남북 간 인권의제 형성은 직접적인 공개적 논쟁을 유발하는 북한 내 시민적·정치적 권리보다는 생존권과 남북 간 인도주의 사안을 중심으로 협력을 위한 거버넌스가 일정 부분 형성되고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리 분야와 남북 간 인도주의 사안에 대

---

<sup>18</sup>-2005년도에 북민협은 법인화와 상설 사무국의 설치를 통해 조직을 강화하려는 노력이 있었는데, 규약 개정안이 북민협 총회에서 2/3의 찬성을 얻지 못하였다.

해 남북 행위자간에 협의 채널이 형성되어 작동되고 있다. 북한의 경제난과 식량난이 악화되면서 북한당국이 식량권 등 북한주민의 기본적인 생존권을 보장하지 못하는 상황이 전개되면서 남한 정부는 쌀과 비료를 매년 지원하여 오고 있다. 이를 통해 남북 적십자간 생존권 보장을 위한 협의 채널이 가동되고 있다.

다음으로 남북 간 인도주의 사안을 중심으로 남북한 간에 가장 강한 거버넌스 시스템이 형성되어 오고 있다. 남북한 차원에서 북한인권의 한 부분을 구성하고 있는 인도주의 사안은 기본적으로 남한정부가 정책의 의제를 주도하는 방향으로 거버넌스가 전개되고 있다. 상대적으로 북한은 대응이라는 형식을 취함으로써 참여성이 상대적으로 낮은 특징을 보이고 있다. 남한의 정책의제화 주도는 이산가족 문제를 중심으로 형성되는데, 2000년 6·15 공동선언에서 이산가족 상봉문제가 양측이 해결하기로 공식적으로 합의한 정책의제로 포함되었다. 이러한 정상 간의 합의에 따라 이산가족 대면 상봉이 지속적으로 성사되어 실시되고 있다. 이산가족 상봉 문제를 중심으로 한 남한의 주도적 의제 형성 역할은 대면상봉을 보다 제도화하려는 의제형성 노력으로 표출되고 있다. 즉, 남한 정부에서는 이산가족면회소를 건립하여 이산가족 교류를 상설 제도화를 제의하였고 북한이 이를 수용함으로써 금강산에 이산가족면회소가 2005년 8월 31일 착공되었다. 또한 이산가족 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위해 대면상봉 이외에 화상상봉이라는 새로운 방식을 의제화하여 북한에 제시하였고 북한이 이를 수용함으로써 화상상봉이 지속적으로 실시되고 있다.

남북간에 제도적인 틀을 마련하기 어려운 사실은 남한 내부 차원에서의 북한인권에 대한 거버넌스 형성에 핵심적인 부정적 요인으로 작용하고 있다. 남북관계를 고려한 정부의 입장에도 불구하고 1990년대 북한인권문제가 국제적으로 공론화되는 가운데, 보수성향의 북한인권 전문 단체들이 문제제기, 집회, 학술행사 등을 통해 의제설정을 주도하게 되었다. 이러한 보수성향의 단체의 움직임에 대응하여 진보성향의 단체들도 정책의제화를 위한 활동을 전개하고 있다. 이들은 주로 연대를 통하여 공통의 입장을 도

출하고 새로운 인권담론을 형성하는 데 주력하여 왔다. 그렇지만 개별단체들이 입장 차이를 조율하지 못하고 연대활동을 중단한 상태이다.

정책의제 설정과정에서 대북지원 분야의 민관협처럼 협의와 조정을 위한 제도화된 거버넌스가 구축되지 못하고 있는 것은 북한인권에 대한 입장의 차이에서 기인하고 있다. 첫째, 남북관계와 한반도 평화, 북한주민의 인권 개선을 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근하는 방식에 대해 인권의 보편성을 내세워 적극적으로 개입해야 한다는 주장이 대립하고 있다. 둘째, 북한인권을 제기하는 가장 본질적인 근거인 북한인권실태에 대한 객관성을 둘러싸고 논쟁이 전개되고 있다. 셋째, 북한인권상황이 열악해진 원인에 대해서도 다른 시각들이 존재하고 있다. 넷째, 시민적·정치적 권리에 대한 입장 차이와 이와 연관된 개선방식에서 차이를 보이고 있다. 다섯째, 북한인권문제에 대한 또 다른 쟁점은 현실적으로 전개되고 있는 국제사회의 대북인권운동에 대한 국내의 평가 문제라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 입장 차이로 인해 진보와 보수성향의 단체들 사이에 입장을 조율하는 네트워크가 제대로 형성되지 못하고 있다. 북한인권 문제에 대한 의제설정과정에서의 참여한 입장 차이에 대해 국가인권위원회가 일정 정도 역할을 수행하는 단계에 있다. 먼저 국가인권위원회는 북한인권과 관련하여 전문가 토론회, 공청회 등을 통해 여론을 수렴하는 동시에 성향이 다른 단체들간 일정 부분 견해를 조율하는 공간을 제공하는 역할을 하고 있다. 또한 국내적 분열의 요인으로 작용하고 있는 정부의 공개적인 입장 표명과 관련하여 상임위원회 회의 등을 통하여 입장을 조율하고 있으나 아직 공식적으로 입장을 개선하지 못하고 있다.

정부는 기본적으로 각 행위자가 처한 여건과 입장에 따라 북한인권 개선을 위한 접근방식과 전략도 다를 수밖에 없다는 입장을 견지하고 있다. 이러한 입장으로 인해 유엔인권기구에서 북한인권이 의제로 설정되는 과정에서 우리 정부는 중요한 역할을 수행하지 못하고 있다.

유엔 차원에서 북한인권문제는 의제 형성이라는 점에서 볼 때 유럽연합이 주도하는 형태로 거버넌스의 구조가 형성되고 있다. 2001년까지 유



엔인권위원회에서는 전세계의 인권상황을 다루는 의제9항(item 9) 기간에 개별국가가 북한인권을 거론하는 형태로 북한인권문제가 다루어졌다. 그런데 인권을 대외정책의 중요 요소로 고려하는 유럽연합과 그 회원국들이 북한과 새로운 외교관계를 형성하면서 유엔인권위원회에서 북한인권문제를 의제화하는 방식이 질적으로 변화하게 되었다. 유엔인권위원회의 절차를 활용하여 북한의 인권상황에 대한 결의안을 채택하는 정책을 의제화하게 되었다. 2002년 유럽연합이 최초로 유엔인권위원회에서 북한인권결의안 상정을 추진하게 되었다. 그런데 이 당시 상정 추진 과정에서 김대중 정부와 유럽연합 사이에 정책분석이라는 차원에서 결의안이 미칠 부정적 영향에 대해 한국정부의 입장을 수용하여 유보하기로 결정하였다. 2004년 결의안에 따라 비릿 문타본 태국 교수가 북한인권특별보고관으로 임명되었다. 북한인권특별보고관의 임명은 국제사회에서 북한인권 거버넌스 양상에 일정 정도 변화를 가져오게 되었다.

## 2. 대안형성 거버넌스

### 가. 교류협력

의제형성단계에 포함되어 있음.(추후 보충)

### 나. 대북지원

합동사업은 앞서 언급했듯이 의제설정 과정에서 NGO의 역할이 컸는데, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 합동사업의 추진 체계 및 방식에 대해 구체적인 제안을 내놓았다.<sup>19</sup> 또한 북민협과 민관협에서 여러 차례의 논의를 통해 합동사업의 추진 방안을 구체화 시켰다. 이러한 과정을 통해서 합동사업의 기획 및 제안, 심의 절차, 그리고 사업 추진방식 및 재

<sup>19</sup>-이종무·박형중, “대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구,” (2004년도 통일부 연구용역 보고서); <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>.

정 지원 원칙에 대한 것들이 결정되었다. 그 결과로 합동사업은 민관협의 각 분과별로 합동사업을 입안하고, 심사위원회의 심의를 거쳐서 최종적으로 의결하는 과정을 거치게 되었다. 그런데 민관협 분과는 분야별 민간단체와 관련 정부 부처 및 전문가로 구성되지만 일반적으로 합동사업의 입안은 민간단체 중심으로 진행된다. 합동사업의 입안 과정에서 정부가 특별한 역할을 하지 않는 것은 나중에 합동사업의 심사 과정에서 정부의 입장을 반영할 수 있기 때문이다.

2005년 1월 20일에 개최된 민관정책협의회 제2차 전체회의에서는 합동사업의 기본 방향으로 첫째, 단순한 컨소시엄 사업이 아니라 장기적 안목을 가지고 북한을 복구·복원시키는 목적 지향적인 개발 프로젝트이고, 둘째, 모든 단체에게 공통으로 필요한 윈-윈 사업으로 추진할 것을 제시하였다.<sup>20</sup>

합동사업을 입안하는 과정에서는 정부와 민간 사이의 협의와 조정보다는 민간단체들 사이의 협의와 조정이 더욱 어려운 문제로 되었다. 2005년 합동사업의 경우 대부분의 사업들이 이미 제안 단체가 개별적으로 추진 중에 있었던 사업들이며, 이를 합동사업으로 제안하는 과정에서 참여 단체들을 조직한 것에 불과하였다. 이 과정에서 일부 단체들의 경우에는 품앗이를 하듯이 상대방의 합동사업에 서로 단체 이름을 올려 주기도 하였다. 따라서 각 합동사업에 다수의 민간단체들이 참여하고 있지만 단체들 사이의 역할 분담에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않았거나 극히 제한적이었다. 따라서 2005년 합동사업은 중소 규모 단체들에게는 대형 단체들을 위한 사업으로 인식되었다.<sup>21</sup> 반면에 정부의 입장은 합동사업이 2005년에 처음 시도되는 것으로 다소 문제가 있더라도 북민협 내에서 합의가 이뤄진다면 수용한다는 입장을 보였다.

정부 위탁사업은 영유아 지원사업은 정부가 의제설정을 주도하였기 때문에 정책분석 과정에서 NGO의 역할은 미미하였다. 2005년에 통일부는

---

<sup>20</sup> -“2004년 대북지원 평가 및 2005년 계획(안),” (대북지원 민관정책협의회 제2차 전체회의 자료, 2005년 1월 20일).

<sup>21</sup> - 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 45.

추진 방안을 마련하기 위해서 보건복지부, 보건의로 전문가, NGO 관계자로 T/F 팀을 구성하였다. 이 팀에는 민관협의 복지분과 위원장 단체가 참여하였지만 그 준비과정에서 민관협에 보고나 협의 과정이 없었고, 북민협 내에서도 공식적인 논의가 이뤄지지 않았다. 이는 영유아 지원사업에 대한 정책분석을 하기 위해서는 상당한 정도의 전문성을 요구하는데, 민관협이 이에 대한 협의와 조정을 할 수 있는 정도의 정책 전문성을 갖고 있지 못하기 때문이다. 그러나 정책 입안 과정에서 북민협 단체를 대상으로 간담회 개최나 의견 수렴이 없었다는 것은 문제라고 할 수 있다.

이에 반해 농업용 비닐 지원사업은 사업의 내용이 매우 단순하기 때문에 정책분석보다는 정책 추진 의지가 결정적인 성격을 갖고 있다. 의제설정 과정에서도 북한과 NGO를 통해 이뤄지기도 하였고, 정책집행 과정에서도 NGO가 담당하게 되기 때문에 구체적인 추진방안도 NGO의 제안을 정부가 수용하는 방식으로 이뤄졌다. 이에 따라 북민협은 북한과의 협의를 통해 비닐박막을 파주-개성, 고성-금강산 육로를 통해 지원하기로 하고, 매번 물자 지원 시 민간단체 관계자들이 인도·인수를 위해 현지(개성시 손하역 및 봉동역, 금강산)를 방문하기로 북한과 합의하여 추진하였다.

농업용 비닐 지원사업에서 중요한 특징은 집행과정을 통해서 정책분석이 구체화되면서 더욱 효과적인 지원사업을 위한 정책 대안이 마련되고 있다는 점이다. 농업용 비닐 지원사업은 2006년에도 북한의 요청으로 민관협에서의 공식 논의를 통해 정부와 민간이 공동으로 지원을 실시하였다. 북한의 지원 요청이 2년 연속되면서 민간단체들은 농업용 비닐이 북한의 농업 생산력 증대에 필수적인 영농자재로 매년 지원이 불가피하다는 인식을 갖게 되었다. 그러나 민간단체로는 한정된 자원으로 자체적으로 진행하고 있는 지원사업 추진에도 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 단순 영농자재 지원사업을 계속할 여력이 있지가 못하다. 이에 민간단체들은 농업용 비닐 지원사업은 남북 당국간 사업으로 추진하는 것이 적절하다고 판단하고, 북한에 앞으로는 농업용 비닐 지원을 당국간 차원에서 협의할 것을 요청하였다.

당국간 차원에서 농업용 비닐 지원사업이 진행될 때 현재와 같은 방식으로 남한에서 생산된 비닐을 지원할 수도 있고, 더 나아가서 남북농업협력 사업의 일환으로 북한에 농업용 비닐 생산 시설의 복구 또는 건립과 원자재 공급 사업으로 발전할 수 있다. 그렇게 되면 민간단체의 대북지원 사업이 당국간 지원사업을 거쳐서 당국간 협력사업으로 발전하는 좋은 사례가 될 것이며, 정부와 민간의 협력관계 속에서 발전적인 정책 대안이 마련되는 것이다.

긴급구호 사업인 2006년 북한 수해지원의 경우에는 정부가 나서기 어려운 상황이었기 때문에 NGO가 북한과의 협의를 진행하였다. 이 과정에서 정부와 NGO는 구체적인 지원 방안에 대한 협의를 거쳤는데, 이 사업도 정책분석 보다는 정책 추진 의지가 중요한 것이어서 정책분석 과정 자체는 매우 단순하게 이뤄졌다.

정책분석 과정을 보면 NGO가 의제설정 과정에서 역할을 크게 한 합동사업, 농업용 비닐 지원사업의 경우에는 NGO의 참여도가 높는데, 이는 민관협이라는 대북지원 거버넌스의 제도가 있기 때문에 가능한 측면도 있다. 하지만 정부 위탁사업과 복잡하고 전문성을 요구하는 경우에는 정책분석 거버넌스가 취약한데, 민관협의 조정 기능이 아직 취약한 편으로 높은 전문성을 요구하는 정책에 대해서는 제 역할을 하기가 어려운데 기인한다.

#### 다. 북한인권

의제형성단계에 포함되어 있음.(추후 보충)

### 3. 정책결정 거버넌스

#### 가. 교류협력

남북공동행사가 정례화 단계로 들어서게 되는 역사적 과정은 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 우선은 행사의 일시와 장소, 프로그램을 결정하는 단위가 남과 북의 민간단체라는 점이다. 남북공동행사는 의제가 제안되던

초기에 이미 정부의 ‘창구 단일화’ 정책에 대한 대응운동이라 할 수 있는 ‘자주교류운동’의 맥락위에서 있었고, 이를 둘러싸고 정부와 민간 사이에 대결과 경쟁의 역사위에서 성장해 왔다는 것이 하나의 이유이다. 이러한 역사적 과정을 통해 정부와 민간 사이에는 상호 책임 영역이 구획되었다. 그것은 심지어 2001년 평양에서의 충격조차도 공동행사의 민간 주체성을 변경할 수 없는 역사성이었다. 이러한 관계는 정부와 민간 사이에 여전이 충돌의 가능성이 남아 있다는 의미이기도 하지만, 다른 측면에서 민간 네트워크의 확장이 갖는 국민 책임성이 이러한 충격을 흡수, 조절하고 있다는 의미이기도 하다. 한편 북한이 사실상 당국의 지시를 받는 민간 틀임에도 불구하고 스스로가 민간의 자율성을 강조해 왔다는 점도 작용하고 있다. 물론 북한의 주장은 이중적이다. 북한은 때로는 상부로부터의 결정에 의해 민간 차원의 의사결정을 할 수 없다는 점을 수시로 노출하면서 당국 사이에 조성된 경색 국면에서 운신조차 못하지만, 또 때로는 남북관계 개선을 위한 당국 사이의 조처에 대해서는 민간이 나눌 얘기가 아니라는 입장을 내 놓기도 한다.

두 번째 특징은 공동행사의 성사 자체가 민간 차원의 새로운 네트워크의 구축 속에서 가능했다는 점이다. 국민의 정부가 들어서고 새로운 대북정책이 제출되고서야 종단의 결심이 가능해졌고 민-관 합작운동을 불러 일으켰다. 통일문제는 정부와 민간이 함께 책임지고 갈 수 밖에 없다는 쌍두마차론은 민화협 네트워크가 성립된 근거이다. 이러한 설정은 2000년 6.15남북공동선언이 남북 양 정부에 의해 체결되면서 구체성을 획득하게 된다. 2001년 ‘6.15행사추진본부’와 2005년의 ‘6.15남측위원회’는 바로 이러한 네트워크의 실체이다.

세 번째는 공동행사와 이를 이루는 네트워크가 남북사이의 사회문화교류를 넘어 통일문제라는 본류에도 맞닿아 있다는 점이다. 이것은 그간 북한이 남쪽 사회와 관계해 왔던 과거시기의 술한 시도들<sup>22</sup>과, 지금에 와서

<sup>22</sup> -북한의 대남노선은 민주기지노선-남조선 혁명노선-연공합작노선-과도적연방제-연방제-연합연방제 등 포괄성을 띄면서도, 내용을 수정 보충하는 식으로 바뀌어 왔

는 공동행사를 운영하는 틀이 남쪽의 네트워크에만 아니라 북과 해외에 함께 존재하는 3자 틀로 재형성되었다는 점에서 확인된다. 이것은 공동행사를 주축으로 한 이 네트워크의 발전 가능성을 예측하게 한다. 그런 점에서 공동행사와 이를 위한 네트워크는 정부를 물론이고 사회 전반에 관계되도록 짜여지고 있는 것이다.

네 번째는 바로 이러한 이유 때문에 정부의 개입은 매우 제한적이기는 하지만, 북한 계열 인사의 방북이나 입국 문제 등 국가보안법이 적용되는 점에서는 남북관계와 이에 따른 여론에 결정적으로 의존하고 있다는 점이다. 이것은 공동행사가 정치적 성격을 갖고 있음을 의미하는 것이다.

민족공동행사는 임시적 기구였던 추진본부를 뒤이어, 2005년 1월 31일에 6.15공동선언실천남측위원회가 상설기구이자 확대된 네트워크로 짜여지면서 새로운 국면을 맞게 된다. 6.15남측위원회는 결성 이후 3번의 큰 대회를 치렀고 그 행사는 정부와 보다 긴밀한 협조 속에서 진행되었다.

공동행사를 결정하게 되는 남북의 회의체계는 흔히 ‘실무회의’<sup>23</sup>로 표현된다. 실무회의는 두 가지 차원의 구성을 지니게 되는데 그 하나는 6.15 남측위원회 네트워크의 중심축인 7대중단, 민화협, 통일연대, 시민단체의 대표를 포함하여 노동, 여성, 농민, 청년, 교사, 문화예술, 언론, 학술 등 부문의 대표성이 함께 움직이는 체계이다. 이 체계는 한 해의 사업 결정 등 주요 문제를 결정하는 회의 틀<sup>24</sup>이며 남측위원회가 이렇게 움직일 때

---

다고 볼 수 있다. 우리는 남쪽 사회의 통혁당과 같은 북한 연계조직을 1999년 민족민주혁명당에서까지 확인하고 있다.

23- 6.15공동선언실천민족공동위원회는 2005년 12월 9일에 심양에서 회의를 열고 규약을 채택하면서 회의, 공동위원장회의, 실무회의 등 3단위의 회의틀을 명문화하였다.

24- 2006년 2월 24일에서 26일 사이에 열린 실무회의 결과 발표한 공동보도문이다. “6.15공동선언실천 남측위원회, 북측위원회, 해외측위원회의 대표들이 참가한 가운데 6.15공동선언실천 민족공동위원회 실무회의가 2월 24일부터 25일까지 개성에서 진행되었다. 실무회의에서는 6.15공동선언 발표 5돌, 조국해방 60돌이 되는 지난해에 이룩한 통일운동의 성과에 기초하여, 올해에도 우리민족끼리 힘을 합쳐 조국통일운동을 더욱 확대 발전시켜나가자는데 뜻을 같이하고 다음과 같이 합의 하였다. 1. 6.15공동선언실천민족공동위원회는 6.15공동선언에서 천명된 자주, 평화, 민족대단합을 실현하는 방향에서 올해의 통일운동을 전개해나가기로 하였다. 2. 6.15공동선언실천민족공동위원회는 6.15공동선언을 지지하는 해내의 단체들과 인사들의 참

북 또한 그에 맞는 구성으로 회의에 참가하게 된다. 이러한 실무회의는 년 초와 4월, 7월 1회, 하반기 해서 년 4회 정도 개최된다.

실무회의의 두 번째 틀은 7대중단과 민화협, 통일연대, 시민 등 4대 세력의 대표들과 실무인력이 참가하는 회의틀이다. 이 회의틀은 결정 이후의 실무적 문제, 즉 문건에 대한 의견교환, 각각의 행사에 대한 세부 프로그램을 협의하게 되며 역시 년 간 4회 정도 개최된다.

의사결정을 위해 움직이는 실무회의 단계에서 6.15남측위원회와 정부간의 관계는 6.15남측위원회 상임대표를 중심으로 한 책임자들과 정부 주무부서의 장<sup>25</sup>, 관련 기관의 실무책임자<sup>26</sup> 사이의 관계만 가동된다. 이 관계에서 정부의 의견은, 주로는 정부가 우려하는 사항의 전달을 중심으로 하지만 대개는 남북관계 전반에 대한 의견교환을 내용으로 한다. 이러한 관계는 공동행사라는 대회 틀이 갖는 전반적인 성격과 의사결정을 민간에서 해야만 하는 물 속에서 자연스럽게 형성된 것이다. 정부와 6.15남측위원회는 서로의 견해 차이로 인해 발생할 수도 있는 분명한 이견 사항이 남북 민간 사이에 합의되지만 않는다면, 그 외 모든 문제는 6.15남측위원회가 자율적으로 결정할 수 있다는 입장에 공감되어 있다.

지난 시기 실무회의를 추진하는 과정에서 정부와 6.15남측위원회 사이에 발생한 쟁점 사항은 북한 계열 인사의 방북 혹은 입국에 관한 문제다. 이것은 방북 승인과 관련한 남북교류협력법 상의 권한과 국가보안법상 적용 대상자의 북과의 접촉 제한 조치 관련이다. 이 문제는 주로 국내인사와 해외동포 모두에 관계되어 있는데, 2005년과 6년을 비교해 볼 때 남

---

여 속에 조직을 더욱 확대하고 남측위원회, 북측위원회, 해외측위원회 사이의 연대와 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다. 3. 6.15공동선언실천민족공동위원회는 6.15공동선언 발표일인 6월 15일을 민족공동의 기념일로 제정하는 문제를 협의하고 이를 남과 북의 당국에 건의하기로 하였다. 4. 6.15공동선언실천민족공동위원회는 올해 6.15와 8.15 등을 계기로 민족공동의 통일행사를 개최하고 개천절행사를 비롯하여 각 부문별, 계층별 공동사업들도 활발히 벌여 나가기로 하였다. 5. 6.15공동선언실천민족공동위원회는 대집단체조와 예술공연 <아리랑> 관람을 민족의 화해와 단합을 촉진하는 방향에서 적극 추진하기로 하였다.”

25\_ 통일부 장관을 말한다.

26\_ 주로 통일부와 국정원의 국장급 책임자를 말한다.

북관계와 여론에 좌우되는 경향<sup>27</sup>이 강하다. 즉, 2005년의 경우, ‘허용’ 대상자가 2006년에 ‘불허’ 대상자가 되기도 하면서 행위자들의 반발을 초래하게 되는데, 다른 측면에서 보자면 국민들 사이에서 반복의식도 동시에 형성되는 시기와 맞물려 있어 여전한 과제로 남아 있다.

다른 측면에서, 정책결정 단계에서 정부와 민간 사이에 발생한 차이를 2005년 8.15서울민족대축전과 2006년 6.15광주통일대축전에서 살펴보자. 8.15서울민족대축전의 경우, 그것은 두 가지였는데, 하나는 개막식 행사 구성이었다. 당시 6.15남측위원회와 북측위원회는 문화공연을 구상하고 그에 맞게 그림을 그려갔는데, 남북의 당국이 나서서 통일축구대회를 추진한 바 있다. 결과적으로는, 축구대회를 중심 행사로 해서 구성된 개막식은 대성공으로 평가되었고, 남북 상호간 동질성 회복에도 크게 기여했다. 이 사례는 주요 프로그램을 결정하는 과정에서 민간과 당국 사이의 사전 조정이 없는 상태에서 정부가 일방적으로 추진한 것이지만, 남북 당국 간 관계가 좋은 경우에 프로그램을 더 폭넓게 선택할 수 있다는 사례로 이해할 수 있다. 두 번째는 북한 대표단의 국립현충원 방문 문제이다. 이 문제는 6.15민족공동위원회 실무회의에서 일부 언급되었으나, 의제로 다룰 수 있는 문제가 아니었기 때문에 정보로만 취득되었지만, 남북당국 사이에서는 의제로 채택되어 내부적으로도 그러하고 상호간에도 깊은 숙의가 있었다. 정부는 북한 대표단의 국립 현충원 방문을 수락하였고 곧바로 공동행사의 첫 프로그램으로 확정되었다. 민간이 주관하는 공동행사라 하더라도 민간과 당국 사이의 의제 수준이 다를 수 있다는 얘기다.

2006년 6.15통일대축전에서는 광주민주화운동의 상징적 장소인 구 전

---

<sup>27</sup>-국내인사의 경우는 주로 현재 국가보안법상 이적단체로 분류된 조국통일범민족연합남측본부의 주요 책임자에게 적용되어 온 사안인데, 국가보안법 상 이적행위 목적성 여부에 대한 판단 문제가 있었기 때문에, 6.15남측위원회 속에서 허용되기도 했다. 그러나 2006년 6.15를 전후하여 남북관계가 악화되면서 여전한 쟁점이다. 연관 지어 북한 계열 해외동포 입국문제도 동일하다. 2005년 8.15해외대표단 입국 제한조치부터 쟁점이 되기 시작했다. 그런데 2005년에는 남북관계에 대한 국민의 기대감도 있었고 분위기도 좋았기 때문에 ‘조선국적자의 경우, 대회 기간에 한해 입국을 허용한다’는 특례조항이 적용되었다. 그러나 2006년의 경우는, 남북관계와 국민의 여론 악화 속에서 특례조항은 사라졌다.



남도청 앞 광장과 금남로에서의 남북공동문화행사 개최 여부가 6.15남측 위원회와 정부 사이에 쟁점이 되었다. 이 문제는 정부 차원의 관계기관 대책회의에서 ‘불가’로 결정 나면서 6.15남측위원회의 다각적인 노력이 수포로 돌아갔다. 공동행사에서의 정부 영역을 분명히 확인한 대목이라 할 수 있다.

정책결정 단계에서의 6.15남측위원회와 정부와의 관계는 제도화되어 있지는 않지만 그간의 과정에서 보자면 대략 아래와 같이 형성되어 있다고 볼 수 있다.

6.15남측위원회는 그 자체로 많은 단체를 포괄하는 폭넓은 네트워크지만, 여전히 네트워크 바깥에 시민사회의 여러 영역이 존재해 있다. 이미 언급되었지만 이는 구보수와 신보수로 표현되는 네트워크다. 6.15남측위원회 네트워크<sup>28</sup>와 바깥의 네트워크간의 관계는 그 필요성에도 불구하고 활성화되어 있지 않다. 2001년 평양 대회 이후 재향군인회를 중심으로 문제가 제기되었을 때 민화협과 재향군인회 사이에 서로의 오해를 불식시키려는 노력이 진행된 바 있으며, 2002년 처음으로 북한에서 민간 대표단이 서울을 찾아오던 시기에는 추진본부의 대표자들이 여,야 정당들과 각 종단의 수장, 그리고 재향군인회를 방문하여 협조를 구했으며, 제기되는 우려를 청취한 바 있다. 2002년 10월 북한의 농축우려늬 개발 이후 대북 포용정책에 대한 국민들의 반발이 일각에서 제기된 이래로 비판진영은 조직화되었지만 네트워크 간 협의는 특정 단체와의 관계를 넘어서지 못했다. 여기서 특정단체라 함은 한국기독교총연합회와 재향군인회이다. 한국기독교총연합회의 경우, 종교지도자협의회회의의 개신교 측 대표로 참여하고 있어 각 종단의 수장들과의 관계가 긴밀하며, 6.15남측위원회 집행부-종단 수장 관계<sup>29</sup>에서 간접적으로 연결된다. 재향군인회의 경우는 공동행

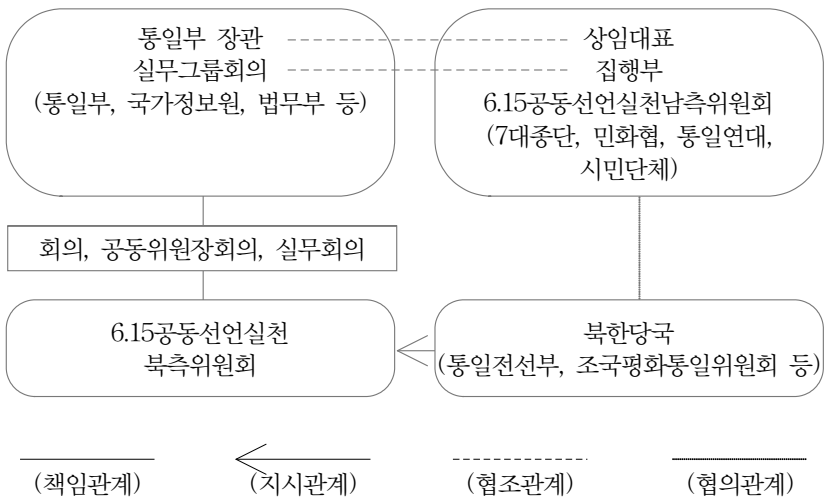
---

28\_6.15남측위원회 네트워크 이전의 추진본부 네트워크의 경우도 동일하게 적용될 수 있다.

29\_불교, 원불교, 천도교, 천주교, 성균관, 민족종교협의회 등 종교지도자협의회에 참여하는 종단 수장의 경우, 6.15남측위원회의 상임고문직을 맡고 있으며 개신교의 경우 한국기독교교회협의회만 참여하고 있다.

사 시기마다 성명을 발표하면서 행사가 ‘친북’으로 흐르는 것을 경계해 왔으며, 주최 측에서도 방문하여 협조를 구해왔지만 여전히 긴장이 있다. 남북교류에 참여하는 네트워크와 바깥에서 비판과 경계의 목소리를 내는 네트워크간의 관계를 보다 긴밀하게 형성하는 것은 향후 중요한 과제라 할 수 있다.

<그림 1 공동행사 관계도>



**나. 대북지원**

대북지원에서 정책결정은 중층적으로 이뤄진다. 이것은 정책결정 기구가 다층적이기 때문이며, 사업의 성격과 특성에 따라서 다른 과정을 거치게 된다. 대북지원 정책결정 기구로는 민관협과 남북교류협력추진협의회, 그리고 예산 심의를 담당하고 있는 국회가 있다.

합동사업은 민관협 전체회의에서 결정하면 그 합의를 존중한다는 규정에 의해서, 남북교류협력추진협의회에서 합동사업에 대한 남북협력기금 지원을 결정한다. 따라서 민관협이 실질적인 정책결정 권한을 갖고 있다고 할 수 있다.

합동사업은 각 분과에서 사업을 입안하여 민관협에 제출하면 민관협에서 심사위원을 위촉하여 각 사업에 대한 타당성을 심사한다.<sup>30</sup> 2005년도 합동사업은 제안된 사업계획안이 충실하지 못하고 심사 기준도 모호해서 심사가 객관적으로 이뤄지지 못하였다. 이에 2006년에는 제기된 문제점들을 보완해서 합동사업 제안서 신청 양식을 구체적으로 만들어서 사업계획이 내실 있게 작성되도록 하였다.

보완된 심사기준에 의해 2006년 7월 10일에 1차 심사를 완료하고, 7. 14~8. 7 사이에 심사결과를 통보해서 조정된 사업계획서를 제출하게 하였다. 이에 따라 8월 9일에 최종 합동사업 계획서 작성이 완료되어서, 8월 11일에 개최된 민관협 제5차 전체회의에서 6개 신청사업 중 1개 사업을 제외하고 5개 사업을 2006년도 합동사업으로 결정하였다.<sup>31</sup>

2005년도 합동사업은 무늬만 ‘합동사업’이고 사실상 특정 단체의 개별 사업에 불과하다는 비판적 평가가 있었는데, 2006년도 합동사업에서는 이를 보완하기 위한 노력들이 행하여졌다. 2005년에는 분과별로 합동사업을 기획하기 보다는 주관단체의 개별사업에 다른 단체가 형식적으로 참여하는 것이 주류였는데, 2006년에는 실질적으로 분과별로 회의를 개최하여 공동으로 합동사업을 기획하는 과정을 거쳤다. 그리고 합동사업 결정 과정에서 단체별로 고른 참여를 유도한다는 합동사업의 취지에서 1개 단체의 재원이 전체 자체 재원의 40%를 초과하지 못하도록 하였다.<sup>32</sup> 그 결과 합동사업은 민간단체들 사이의 정보 공유와 협력을 향상시키고, 정부도 민관협의 중요 정책사업인 합동사업이 질적으로 발전되면서 합동사

30- 심사위원은 통일부(경제협력국, 사회문화교류국 지원협력 1팀, 2팀)와 관계 부처(보건복지부, 국정원, 농림부, 국정원등) 실무자, 관계 부처 추천 관계 전문기관 및 전문가, 대북지원 관련 활동 3년 이상의 경력을 가진 민간단체 실무자들로 구성되어 있다.

31- 제안된 사업 중 어린이용 신발공장사업은 경공업 분야 경협과의 중복 제한 방침에 의하여 지원에서 제외되었다.

32- 원래 계획서상으로는 한민족복지재단은 복합영농사업에서 71.4%, 우리민족서로돕기운동은 강남군개발사업에서 51%, 보건의료체계 개선사업에서 53.8% 차지하였으나, 각각 참여비율을 기준에 맞게 40% 이하로 조정함.

업에 지원되는 남북협력기금의 투명성이 높아지는 성과를 갖게 되었다.

반면에 정부 위탁사업으로 추진되는 북한 영유아 지원사업은 당초 정부의 방침이 정책입안과 정책결정은 정부의 소관 사항이고 대북지원 민간단체는 집행만을 담당한다고 설정하여 민관협에 안건으로 상정조차 하지 않았다. 이 사업은 통일부가 보건복지부와 함께 사업계획을 수립하였고, 2006년 7월 24일에 컨소시엄 구성에 대한 1차 심사를 통해 6개 컨소시엄을 선정하였다. 그리고 7월 28일에 선정된 컨소시엄 단체들과의 간담회 개최를 통해 세부 추진방향, 표준합의서(안) 등에 대한 설명과 의견 수렴을 진행하였다. 9월까지 컨소시엄별로 북한과의 협의를 진행하여 9월 중에 사업안에 대한 2차 심사를 진행하여 최종적으로 사업을 확정하고, 남북 교류협력추진협의회에서 기금 집행 의결을 거쳐 시행할 계획으로 있다.

정부 위탁사업은 민간단체의 지원사업 보다 엄격한 원칙과 기준에서 사업이 계획되었고, 북한이 이를 수용하지 않을 경우 지원사업 추진 자체를 중단한다는 방침을 갖고 있다. 민간단체의 지원사업은 사업규모가 소규모이고 개별 단체가 갖고 있는 대북 협상력에 한계가 있기 때문에 잘못된 대북지원 사업의 관행을 극복하기가 쉽지 않다. 그러나 정부 위탁사업은 개별 단체 차원의 사업보다 규모가 크며 자원 조달을 정부가 책임지기 때문에 국제적인 기준과 절차를 준용하여 모니터링과 사업 효과에 대한 평가를 높이겠다는 것이다.

이러한 정부의 입장에 대해 민간단체들은 특별하게 문제를 제기하고 있지는 않으며, 대체로 정부의 입장을 존중해서 영유아 지원사업의 집행을 위한 준비를 하고 있다.

농업용 비닐 지원사업은 정책결정 과정이 매우 단순하게 이뤄진다. 정책입안 거버넌스에서 살펴보았듯이 이 사업은 북한이 민간단체에게 지원을 요청하면, 북민협 차원에서 공동 지원 방침을 수립해서 통일부와 협의를 하게 되는데, 이 과정에서 정책이 입안된다.

이 과정을 좀더 세분화하면 북한의 요청이 있을 후 북민협 운영위원회를 개최하여 농업용 비닐 지원사업에 참여할 수 있는 단체들로부터 지원

가능 물량을 확인한다. 이에 기초해서 북민협은 통일부에 민간단체 지원 분에 1:1의 매칭펀드로 남북협력기금을 지원해 줄 것을 요청하는 절차를 진행한다. 그러면 통일부에서는 남북교류협력추진협의회를 개최하여 기금 지원을 결정하게 된다.

이 사업은 북민협이 금년에 농업용 비닐을 지원하면서 북한에게 내년 부터는 당국 간 회담을 통해 정부에 직접 지원 요청할 것을 밝혔기 때문에 정책결정이 당국 간 회담을 통해서 이뤄질 가능성이 있다.

긴급구호 사업도 정책을 추진할 수 있는 여건이 조성되면 결정 과정은 매우 신속하게 이뤄질 수 있다. 이미 '북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼'이 만들어져 있고, 북한 용천역 폭발사고에 대한 긴급지원의 경험이 있기 때문에 복잡한 부분이 거의 없다. 그래서 긴급구호 사업에서는 정책 결정을 할 수 있는 환경이 매우 중요하다. 2006년 북한 수재 지원이 추진 될 수 있었던 것도 민간단체들의 지원 캠페인과 정치권의 합의로 지원 여론이 조성되었기 때문이다. 특히 여야 5당의 원내대표 회담은 정부가 지원 결정을 내리는데 따른 부담을 없애 주었다.

이에 따라 2006년 8월 11일에 개최된 민관협 제5차 전체회의에서 북민협 소속 23개 단체와 민화협·6.15 공동위가 참여하는 민간단체의 대북 수해복구 지원사업에 정부가 남북협력기금으로 100억원 한도 내에서 1:1로 매칭펀드를 제공기로 결정하였다. 그리고 민관 실무협의(8.14~18)를 통해 구체적인 품목<sup>33</sup>과 수량, 규격, 구매방법, 수송방법을 협의하여 남북협력기

33- 민관협에서는 수재 지원물자를 식량, 생활 필수품, 의약품 및 의료장비, 복구 장비 및 자재로 구분하였다. 식량으로는 밀가루, 옥수수, 미숫가루, 생수, 음료(베지밀 등), 설탕, 소금, 분유, 건빵, 이유식, 김, 미역, 통조림 등이며, 생활 필수품으로는 담요, 침낭, 세면도구(비누, 치약, 칫솔, 타올 등), 세탁비누, 세제, 주방용품, 휴대용 정수기, 온수기, 작업용 장갑, 응급구호세트, 비상용키트 등이 있다. 그리고 의약품 및 의료장비로는 항생제, 연고, 진통제, 지사제, 수액제, 포도당, 비타민제, 안약, 식염수, 물파스, 1회용밴드, 반창고, 거즈, 탈지면, 1회용 주사기, 멸균기, 휠체어, 부목, 방역용 살충제, 연막소독기 등이고(기부 받은 물품이 아닌 고가 의료장비는 제외), 복구 장비 및 자재로는 손수레, 삽, 경운기, 비닐, 철판 자봉제, 고무 방수판, 수직창, 적벽돌, 문짝, 타일, 페인트, 유리, 삽, 책상, 걸상, 칠판, 문구류 등이 있다. 단, 덤프 트럭, 페이로더(지면 고르기 차량), 굴삭기 등 고가 복구장비 제외한다. (대북지원 민관정책협의회 제5차 전체회의 자료, 2006년 8월 11일).

금 지원계획을 수립하고, 기획예산처 등에서의 기금 사전심사와 국회 보고, 남북교류협력추진협의회의 의결 절차를 거쳐서 기금을 집행기로 하였다.

#### 다. 북한인권

보수성향의 단체들의 적극적인 북한인권 의제화, 유엔인권위원회에서의 북한인권결의안 채택, 2004년 미국에서의 ‘북한인권법’ 통과 등으로 인해 북한인권을 둘러싼 정책환경이 크게 변화하게 되었다. 국제사회에서 북한인권 문제가 공론화되면서 북한인권문제에 대해 정부가 보다 명확하게 입장을 정립하여 표명할 필요성이 대두되었다. 정부는 ‘북한인권 4원칙’을 정립하여 정부 입장을 공식적으로 표명하는 동시에 인권 개선을 위한 정책 기본방향을 설정하였다. 국내외 상황변화를 반영하여 2005년 북한인권 4원칙을 보완하였다. 그렇지만 이 과정에서 앞에서 언급한 북한인권 문제에 대한 인식과 접근방식의 차이로 인하여 보수성향의 단체들과 야당의 견해가 정책결정 과정에 반영되기 어려운 상황이었다.

우리 정부도 북한 인권실태가 열악하다는 사실에 우려를 표명하면서 북한개선의 필요성에 공감하고 있다. 정부는 기본적으로 국제사회가 제기하고 있는 북한 인권실태에 대해 공감하고 우려와 관심을 갖고 포괄적으로 개선한다는 기본입장을 천명하고 있다.

남북자가족협의회 등 국내 민간, 국제사회의 적극적인 의제화로 남북자 문제에 대한 입법이 가시화되고 있다. 가족의 남북으로 인해 받은 남북자 가족들의 고통 해소와 귀환 남북자 재정착 지원 문제가 의제화되면서 2004년 4월 국가인권위원회는 정부와 국회에 특별법 제정을 권고하였다. 이에 따라 통일부가 주관이 되어 남북자 특별법에 대해 공청회를 거쳐 국회에서 처리될 예정이다.

정부가 북한4원칙을 바탕으로 대북인권정책을 추진하는 과정에서 야당인 한나라당은 결의안, 입법이라는 형태로 정책을 결정하는 접근방식을 취하였다. 한나라당은 공개적인 문제제기, 결의안 채택, 입법 추진 등 구체적 조치를 통하여 북한인권을 개선해야 한다는 입장을 취하고 있다. 이에 따라 국회 내 ‘북한인권결의안’ 채택을 주도하였다. 2003년 7월 1일 국

회 본회의에서 한나라당 주도로 최초로 북한인권결의안이 채택되었다. 또한 국제사회에서 결의안과 입법을 통해 북한인권을 개선하는 전략이 구체화되자 북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안(2005.6.27, 황진하 의원 대표 발의, 의안번호 2112), 북한인권법안(2005.8.11, 김문수 의원 대표 발의, 의안번호 2378) 등 한나라당도 ‘입법’을 통해 북한인권을 개선한다는 전략을 추진하였다.

유엔인권기구 차원에서 북한인권문제는 결의안 채택이라는 정책결정 방식을 취하게 되었다. 유럽연합은 2001년에 개최된 인권대화에도 불구하고 북한당국이 인권을 개선하려는 정책적 의지가 부족하다는 판단에 따라 2003년 유럽연합은 북한인권결의안 상정을 다시 추진하게 되었다. 이 과정에서 2002년과 같은 수준의 정책분석을 위한 협의가 핵심 당사자의 하나인 한국정부와 심도 있게 진행되지는 못한 것으로 판단된다. 이 과정에서 미 국무부의 ‘민주주의 및 인권지원보고서’에서 보듯이 미국은 적극적으로 정책결정을 지지하는 입장을 취하게 되었다. 그런데 북한인권결의안 채택에 대해 북한당국이 인권을 개선하려는 전향적인 정책적 의지를 표출하기 보다는 북한체제를 압박하려는 불순한 정치적 의도로 규정하고 거부와 반발 일변도로 대응하면서 유럽연합은 또 다시 북한인권결의안 채택이라는 정책결정을 주도하게 되었다.

그런데 결의안 내용의 구성이라는 점과 북한인권개선을 위한 유엔 차원의 전문화·제도화라는 점이 민간단체 차원에서 제기되었다. 북한인권시민연합 등 국내 보수성향의 단체들이 국제비정부기구와 연대하여 적극적인 로비를 전개하기 시작하였다. 특히 다른 인권유린국가에 적용되었던 특정국가를 대상으로 하는 특별보고관 임명을 결의안에 포함시키도록 집중적으로 로비를 전개하였다. 북한인권시민연합이 주관하는 북한인권·난민국제회의에서 폐막 성명서를 통해 이를 촉구하기도 하였다. 즉, 결의안 내용 구성에 국내 보수진영이 국제적인 연대를 통하여 정책결정 과정에 적극적으로 참여하는 양상이 나타나게 되었다. 이러한 참여 강화의 결과 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 북한인권특별보고관 임명이 명시적으로 규정될 수 있었다.

다음으로 2005년에도 여전히 유럽연합이 북한인권결의안이라는 형태로

유엔에서 정책의제와 결정을 주도하는 양상이 지속되고 있다. 이에 대해 북한이 전면 거부하고 한국이 투표입장을 통해 입장을 표명하고 기권하는 양상은 그대로 지속되고 있다. 그렇지만 2004년 미국 의회에서 북한인권법이 통과되고 일본이 납치자 문제를 적극적으로 대북여론이 악화되면서 이들 두 행위자가 보다 적극적인 태도를 취하게 되었다. 2005년 결의안에서 먼저 북한의 비협조적 태도를 비판하면서 북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장하였다. 다음으로 새로운 정책 의제 형성의 방식이 내용에 규정되었다. 북한이 지속적으로 비협조적 자세로 일관할 경우 유엔총회에서 북한인권문제를 취급한다는 내용이 포함되었다. 또한 북한당국에 의한 외국인 납치 문제가 보다 결의안 내용에 부각되었다. 이에 따라 2005년도에는 유엔 차원에서 새로운 정책의제가 형성되었는 바, 유럽연합 주도로 유엔총회에서 북한인권결의안을 상정하려는 정책이 입안되었다. 유럽연합의 주도, 미국과 일본의 적극적인 지지를 바탕으로 유엔총회에서 최초로 북한인권결의안이 채택되었다.

한국정부가 투표입장설명을 통해 북한인권 개선의지를 분명하게 표명하고 있지만 남북관계 개선과 한반도 평화를 복합적으로 고려하여 접근하는 입장을 취함으로써 한국정부는 정책의제 형성, 정책분석, 정책결정 과정에서 상대적으로 낮은 수준의 참여 수준에 머무를 수밖에 없었다고 평가할 수 있다. 또한 이 과정에서 북한인권문제를 주도적으로 유도하는 네트워크를 형성하는 중심 역할을 수행하지 못하였다.

#### 4. 정책집행 거버넌스

##### 가. 교류협력

공동행사의 집행단계에서의 시스템 운영은 북측 지역에서 행사를 할 때와 남쪽지역에서 행사를 할 때가 조금 다르다. 북측 지역에서 행사를 할 경우, 우리 정부의 공권력이 미치지 못하는 관계로 북측 민간과 우리 측 민간 관계가 보다 중요해진다. 행사 과정 전반에 대해 민간의 결정력이 중심이 된다. 여기서 정부는 보조적 협력관계로 자리매김한다. 남쪽 지



역에서 행사를 할 경우에도 남북의 민간관계에서 주로 의사결정이 이루어지지만, 상호 쟁점 사항이 발생할 경우에 남북 당국 간 관계가 더 결정력을 발휘할 경우가 있다. 이것은 정부의 공권력이 직접적으로 미치는 조건에서 정부의 책임과 권한도 그 만큼 커지기 때문<sup>34</sup>이다.

집행단계에서의 운용 구조는 크게 보면 두 차원에서 진행된다. 하나는 남북 민간 실무체계이다. 이것은 6.15민족공동위원회 실무회의를 의미한다. 이 회의는 사업의 결정 단계에서 보자면 2회 정도 운영되지만 사업이 시작되면 상시적으로 운영된다. 남북의 실무자들은 하나의 버스에 동승해서 행사 기간 내내 함께 움직이면서 상황을 점검하고 일정을 협의한다. 다른 하나는 우리 민간과 정부 간 실무체계이다. 정부는 통일부를 주축으로 해당 지역의 행정관서와 경찰청까지를 포함한 실무체계를 운영한다. 정부는 이 모든 체계를 상황실로 종합하는 데, 상황실은 항상 북측 대표단의 숙소가 있는 곳이기 마련이다. 그리고 정부 상황실이 있는 건물 내 인접한 공간에 민간 상황실이 있게 된다.

남북 민간 실무체계에서 협의 틀은 항상 ‘문건’과 ‘행사’로 나누어진다. 문건은 대표단의 도착 성명을 제외한 모든 문건이 포함된다. 각종 연설문,

---

34- 이러한 예는 2006년 광주에서 진행된 6.15통일대축전 당시, 북한대표단의 망월동 구묘역 참배 문제를 처리하는 과정에서 나타났다. 남북 민간의 실무회의(6.15민족공동위원회 실무회의)에서 북은 한국 사회의 민주화, 자주화 운동 과정에서 사망한 열사들이 묻힌 구묘역 참관에 대해 무척 부담스러워했고, 결국 행사 시작 때까지도 남북 사이에는 참관 여부에 대한 합의가 없었다. 6월 14일 행사 당일, 북의 실무자들이 행사장을 둘러보는 사전 답사 과정에서, 결국 북은 신묘역 외 구묘역은 참관하지 않는 것으로 결론을 내리게 된다. 그런데 북은 대표자들이 신묘역을 참배하는 행사과정에서, 구묘역 참관을 요구하는 사람들을 만나게 되고, 거센 항의를 받게 된다. 이러한 항의는 6.15남측위원회 내에서 일부의 대표라도 망월동 구묘역을 참관해야 할 것이라는 정책으로 보다 명확히 채택되게 된다. 북의 민간에게서 이 문제는, 6월 16일 목포에서의 환송 만찬 자리에서 참관을 요구하는 남쪽의 관련자에게 북의 민간 대표인 안경호 위원장이 참관을 약속하는 것으로 드러난다. 그러나 6월 16일 늦게 남과 북의 당국은 자체 협의를 통해 망월동 구묘역 불참을 결정한다. 이는 우리 정부의 요구를 북 당국이 받아들인 형식인데, 북의 민간 대표단은 이 결정을 그대로 따르게 된다. 6월 17일 아침, 북 대표단의 망월동 불참에 따른 논란으로 인해 차량 운행은 정지되고, 구묘역 참관을 요구하는 관련자들이 북한 대표단 숙소 2층 정부 상황실 앞에서 농성하는 사태가 벌어진다. 이 논란은 1시간 정도 후에 수습되었지만 결과는 바뀌지 않았다.

행사의 사회문, 공동발표문, 현수막 구호는 물론이고 공연물의 가사나 떠날 때의 출발성명도 포함된다. 문건 문제는 정치문제로 행사에서 중요한 문제였고 이에 대한 미합의로 인해 행사 시간이 늦어지는 일<sup>35</sup>이 다반사였다. 문건은 2003년 8.15 평양행사를 지나면서 상호 양해의 수준이 높아지게 되고 행사에 미치는 부정적 영향도 점차 줄어들게 되지만 정세가 긴박해지면 여전히 부각되는 폭발성이 강한 부분<sup>36</sup>이라 할 수 있다.

행사는 도착에서부터 출발까지 사이에 발생하는 모든 프로그램을 다루는 분야이며, 가장 중요한 부분이 개막식이나 주요 행사장, 만찬장 등에서 갖추게 되는 의전이다. 여기서는 단상인사의 결정, 만찬 주막 자리 배열이 사업의 내용이다. 이를 위해 6.15남측위원회는 의전팀을 구성한다. 합동공연이나 단독공연의 경우 대개 자율적이다. 그러나 공연 가사는 또 남북 사이의 협의 사항이다. 체육오락행사의 경우는 흔히 직장이나 동우회 행사에서 볼 수 있는 것으로 부담이 없다. 전시회의 경우도 단골행사다. 전시회 내용을 놓고서 남북 사이에 어려움이 있었던 경우는 2002년<sup>37</sup>에 한번 있었고, 2006년 광주에서 논란이 된 것은 개최 여부에 대한 차이<sup>38</sup>였지 내

35- 가장 가깝게는 2005년 6.15통일대축전 당시 행진에서 사용할 구호현수막 미합의로, 2006년 광주행사에서는 북측공연 가사문제로 인해 행사 시간이 늦어졌다.

36- 문건이 갖는 이 같은 특성으로 인해 추진본부 시절에는 민화협에서 북과 협의를 진행했으며, 6.15남측위원회에 들어와서는 시민단체에서 북과 기초적 협의를 진행한다. 최종적으로는 중단, 민화협, 통일연대가 합의한다.

37- 김정일위원장의 편지를 찍은 사진이 있었던 일을 말한다.

38- 광주에서의 전시회는 내용적으로는 남북의 작가들 작품이 출품된 ‘남북미술전시회’였지만, 북 작가들의 작품은 2002년도에 내려와 보관 중이던 것을 전시하였고, 또 북이 개막행사에 참여하지 않아 공동행사는 아니라고 평가된다. 북은 6.15행사를 얼마 앞두고 팩스서신을 보내 전시회를 남측의 행사만으로 하라는 통보를 하게 되는데, 이미 행사 준비를 해 놓은 준비측으로서는 남감한 일이었다. 이 문제는 북이 광주에 도착한 14일에도 계속 논의가 되었는데, 끝내 북은 공동행사를 하려 하지 않았다. 행사가 이렇게 기형적으로 결과된 것은, 애초에 이 행사의 경우 북과, 북이 연계된 별도의 국내 기획사 사이에 북측 작가 000 전시회를 국내에서 추진하면서 그를 서울로 초청하려는 계획이 있었는데, 북이 이 행사를 6.15때 하려한데서 연유한다. 기획사로서는 충분한 준비가 필요했기 때문에, 북이 요구하는 기간 내에 개런티를 만들 수 없었고 결국 부정적인 입장을 북에 통보하게 된다. 6.15남측위원회는 이런 와중에 북에 의해 참여 요구를 받았다가, 다시 북에 의해 거절을 당하는 경우를 겪게 된 것이다. 북으로서는 주요 인사의 방남(訪南)이 그 만큼 어려운 일임을 확인시켜 준 것이겠으나, 일방적이고도 융통성 없는 태도는 부정적 사례로 남

용 문제는 아니었다. 개막식이나 공연, 체육행사, 전시회 등을 위해 6.15남측위원회에는 행사기획팀이 구성된다. 부문, 단체 상봉모임은 남북의 해당 부문에서 상호간 협의를 거쳐 자율적으로 진행되는 것이 일반적이다. 부문, 단체 상봉은 상호간 사업 현장 방문이 늘 제기되는데, 아직 북은 대규모 공장이나, 농장 방문에는 소극적이다. 참관의 경우 대개 방문하는 쪽에서 의향을 드러내고, 초청하는 쪽에서 그에 맞추게 되지만 상호간 체제 부담이 되는 곳은 피하고 있다. 아직 북쪽 지역에서는 ‘애국열사릉’, ‘혁명열사릉’ 같은 곳은 제한지역으로 분류되어 있고, 북도 남쪽의 현대화된 시설 방문은 꺼려 한다. 주로는 근대 이전의 사적지<sup>39</sup>에 국한 된다.

집행단계에서 특히 남쪽에서 행사를 할 경우에, 남쪽 내 정부와 민간의 협의 틀은 긴밀하고 책임적<sup>40</sup>이다. 이 시기는 법에 의한 집행이 국민들에게 노출되는 것이며 정부는 그만큼 긴밀하게<sup>41</sup> 움직인다. 집행단계에서 정부의 움직임이 중요한 이유는 정당이나 언론, 비판적 단체 등 영향력 집단이 이 행사 전반을 관찰하고 있기 때문이다. 그러므로 집행단계에서 정부와 민간 등 행위주체들의 관계는 영향력 집단과의 관계와 얽혀서 돌아가는 특징을 지니고 있다고 할 수 있다.

일반적인 의미에서 정부와 민간의 협력은 ‘의전’과 ‘문건’에서 이루어지고 있다. 근접 거리의 상황실 체계는 정부 관계자의 민간 상황실 출입에서 제한이 없다. 그러나 집행단계에서 정부와 민간의 중요한 협의는 지원단과 같은 기능에 국한되지 않는다. 정부는 남북관계 관리자로서 혹은 국민의 대표성으로 기능한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 행위는 이 문제에 관한 한 정당이나 언론, 비판적 사회단체 등 영향력 집단과의 관계와

아 있다.

39- 서울의 경우, 행주산성, 창경궁이 주 방문지였고, 2005년 8.15에 구 서대문 형무소를 들렀으며 2004년에 강화도 유적 탐방, 2006년에는 광주학생의거기념탑이 있었다.

40- 그림1에서 6.15남측위원회 집행부와 정부의 실무 그룹 간 관계는 행사 시기에는 점선이 아니라 실선으로 전환된다.

41- 북측 지역에서 일어나는 행사에서의 정부의 권능에 대한 부정적 사례는, 2006년 5월에 있었던 양대노총 관계자의 혁명열사릉 방문과 민주노총 관계자의 참배에 대해 경고사항이 전혀 통하지 않았던 데서 나타난다.

도 연관되어 있다.

주목할 점은 6.15남측위원회 네트워크 내에서 정부와의 대결 구도가 필요하다는 인식이 있었다는 점이다. 그것은 결과적으로 무산된 구 도청 앞 행사를 둘러싸고 드러났고, 다른 한 측면에서는 입국을 희망하는 해외 동포들 중 수사 대상자를 선별하겠다는 방침에서 나타났다. 이런 움직임은 특히 후자의 문제에서 북이 정부를 비난하는 성명을 발표하고, 또 해외의 일부에서 정부를 비난하는 성명을 발표한 것과 더불어 동일한 움직임으로 나타났다. 이러한 현상은 공동행사에 참여하는 세력군의 다양성을 반영하고 있다는 면에서 네트워크의 느슨함을 표현하고 있기도 하고, 6.15 남측위 내부가 이념적 지향의 차이로 인해 분열 소지를 담지하고 있다는 의미이기도 하다.

언론의 경우 주로 집행단계에서 여론을 움직이려는 의지를 드러내므로 치열한 양상이다. 다른 측면에서 언론은 북과의 만남이라는 구체적 취재소재가 있다는 점이 주요할 것이다. 그리고 언론의 태도는 대개가 당파적이다. 그것은 북과의 직접적인 대규모 만남이자 다양한 행사가 진행된다는 현실 때문이기도 하다. 언론의 관심은 ‘민족화해’라는 추상적 지향이, 북과의 실제적 접촉과 행사 속에서 구체성을 획득해야 한다는 외적 압력으로 이해된다. 그런 점에서 행위주체들의 노력은 필수적이다. 2005년에 언론의 긍정적 반응은 6.15통일대축전 이후 전반적인 남북관계 복원과 6자회담의 재개, 8월 14일 북 대표단의 국립현충원 방문 등이 작용했다. 2006년에는 5월에 이미 남북 철도 개통이 연기되면서 당국 간 사이에서 먼저 문제가 생긴 것이 증폭되었다. 안경호 위원장의 발언이 있었고, 분위기가 나빠지자 정부는 해외동포 입국 제한 조치를 풀지 못했다. 북은 이 문제를 놓고 다시 정부를 비난했다. 언론은 대회 전반의 부정적 요소를 크게 키웠다.<sup>42</sup>

공동행사에서 집행단계는 제 세력에게서 역동적이다. 6.15남측위원회,

---

<sup>42</sup>-15일 조선대학교 문화행사장에 주한미군을 철수시키라는 구호현수막이 있었다. 이 현수막은 6.15남측위원회 네트워크 속에 있는 단체가 협의를 거치지 않은 채 일방적으로 걸었지만, 이 현수막은 대회의 이미지를 나쁘게 덧칠하는 소재로 일부 언론에 대서특필되었다.

6.15북측위원회 등 행위 주체와 정부, 그리고 정당과 언론, 사회단체 등 모든 행위자들이 이 시기에 움직이고 있는 것이다. 그리고 공동행사 자체가 갖는 영향력이 최대한 노출되고 있기도 하다. 공동행사 성립의 주요 요소로서의 6.15남측위원회 네트워크와 정부의 책임관계를 놓고 볼 때, 공동행사는 상대적으로 안정적이다. 그러나 그 넓이와 책임성에도 불구하고 관계들은 중층적이지 않으며 여전히 제도화되어 있지 않다.

## 나. 대북지원

대북지원에서 정책집행은 대북협상, 자원 조달, 실행으로 구분할 수 있다. 이러한 정책집행 과정에서 주요 행위자인 정부와 민간의 역할은 지원 사업에 따라 상이하게 나타나고 있다. 합동사업, 농업용 비닐 지원사업은 정부가 자원 조달만을 담당하고 민간단체는 자원 조달만이 아니라 대북협상과 실행을 전담한다. 반면에 정부 위탁사업과 긴급구호 사업은 정부와 민간이 공히 대북협상, 자원 조달, 실행을 각기 역할 분담하여 정책집행을 담당한다. 이들 사업의 자원은 민간단체의 자체 재원과 정부의 남북협력기금으로 조달하게 되는데, 그 과정이 매우 단순하기 때문에 여기에서는 대북협상과 실행을 중심으로 각 사업의 집행 과정을 살펴본다.

합동사업은 민관협에서 정책결정이 이뤄지면 조정된 사업계획에 의거해서 추가적인 대북협상을 진행한다. 합동사업의 기본적인 틀과 주요 사업 내용에 대해서는 이미 북한과 협상이 진행된 상황이기 때문에 부분적인 조정만이 있게 된다.<sup>43</sup> 2005년도 합동사업은 사실상 개별단체의 사업에 가까웠기 때문에 주관단체가 대북협상을 전담하였지만, 2006년도 합동사업은 참여 단체들이 각기 담당하고 있는 사업이 있어서 그 사업에 대해서는 참여 단체 책임 하에 대북협상을 진행하고 있다.

---

43- 민간단체들은 합동사업 제안서를 내기 위해 사전에 대북협상을 진행한다. 그렇지 않으면 합동사업에 대한 북한의 요구를 파악할 수 없기 때문이다. 합동사업이 결정된 이후의 대북협상은 보완적인 것으로 조정된 사업계획에 따른 협의를 위한 것이다.

합동사업의 실행은 민간단체가 전담하는데, 그 과정은 물품 구매, 반출 신청, 수송, 현지 시공 및 설치, 기술교육, 모니터링 방문 등으로 이어진다. 합동사업은 개발지원적 성격이 강하기 때문에 현지 시공 및 설치 작업과 기술교육이 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 보건 의료 분야의 지원사업에는 CT, MRI 등 의료기기와 제약 설비가 지원되며, 농업분야의 지원사업에는 이앙기, 콤팩트 등의 농기계와 육묘시설 등이 제공되기 때문에 남한의 인력이 현지에서 시공하는 것이 필수가 되고 있다. 또한 각종 기계 작동법과 농업기술을 전수하기 위해 기술진이 방북하여 기기 작동방법 및 시설 운영에 대한 기술을 전수해야 한다.

이러한 사업이 시작되던 초기에는 북한이 남한 기술 인력의 방북에 대해 소극적이었고, 남북관계가 경색되면 기술진 방북이 매우 어려웠다. 그러나 남한의 기술진 방북이 없이 북한 자체적으로 시공, 설치를 할 때 많은 문제가 발생하면서 북한의 태도가 변화하였다. 그래서 2004년 하순에 탈북자들의 집단 입국과 김일성 10주기 조문단 방북의 불허로 남북관계가 경색되었을 때에도 남한의 기술진 방북은 언론에 공개하지 않는 조건으로 받아들였다.

기술진의 방북 및 기술 교육은 민간단체가 합동사업을 집행하면서 가장 역점을 두는 부분으로 합동사업의 성패에 가장 결정적인 영향을 미친다. 반면에 긴급구호에서 가장 논란이 되고 있는 모니터링은 합동사업에서는 거의 문제가 되지 않는다. 지원물자 자체가 다른 곳에 전용할 수 있는 일반 물자가 아니고 합동사업의 특정 용도로만 사용될 수밖에 없을뿐더러 시공 인력 및 기술진의 수시 방북과 현지에서의 작업 등으로 매우 투명하게 확인할 수 있기 때문이다.

정부 위탁사업인 영유아 지원사업은 2006년 7월에 지원단체들로 구성된 6개 컨소시엄을 선정하여 9월 현재 컨소시엄별로 대북협상을 진행 중에 있다. 당초에 이 사업은 정부가 대북협상도 직접 담당할 계획으로 있었다. 이에 2006년 초에 제네바에서 북한 관계자에게 영유아 지원사업에 대한 계획을 설명하고 협의를 요청하였으나 거부되었다. 북한은 정부 차

원의 지원사업으로는 지원 규모가 작고, 영유아 지원사업의 취지를 오해하여 정부가 지원지역을 확대하여 북한의 지방으로 확산시키려는 의도로 해석하였다.

이에 영유아 지원사업에 대한 대북협상을 민간단체 컨소시엄이 담당기로 결정하고 추진 중에 있는데, 현재까지의 접촉 결과 북한이 이 사업에 대한 내용을 충분히 숙지하고 있지 못하다는 것이 확인되었다. 이 사업이 실제로 실행되기 위해서는 북한과의 협상이 정부가 요구하는 수준에서 이뤄져야 하기 때문에 아직까지 성사 여부를 기늬하기가 어려운 실정이다. 그러나 합동사업에서 더욱 진전된 방식인 이 사업의 추진을 통해 대북지원 사업은 한 단계 더 발전할 것으로 보인다.

농업용 비닐 지원사업은 정부와 민간이 공동으로 자원을 조달하고, 대북협상과 실행은 민간단체가 담당하였다. 2005년도에는 총 4,840만<sup>m</sup>²를 지원하였는데, 25톤 트럭으로 100대 분량이다. 지원 경로는 파주-개성, 고성-금강산 육로를 이용하였고 매 지원 시 인도요원이 방북하여 물자를 전달하였다. 민간단체가 지원하는 물자를 대량으로 육로를 통해 받은 것은 이번이 처음인데, 육로 물류 경비가 해로에 비해 30% 밖에 되지 않아 제한된 재원을 보다 많은 물자구입비에 할애할 수 있었다. 육로 수송은 농업용 비닐 지원사업을 북민협 차원에서 공동으로 대처함으로써 북한에 대한 협상력이 제고되어 관찰될 수 있었다. 이 사업은 2006년에도 진행되어 약 3,000만<sup>m</sup>²의 농업용 비닐을 정부와 민간이 공동으로 지원하였다.

이 사업과 관련해서 지원할 비닐의 규격에 대한 논란이 있었다. 2005년도에는 두께 0.05mm에 폭이 240cm의 비닐을 지원하였다. 남한에서는 못자리용 비닐을 통상 한번 사용하고 버리나 북한에서는 몇 번에 걸쳐 재사용할 것이므로, 남한에서 사용하는 두께가 0.03mm 보다 두꺼운 0.05mm의 비닐을 지원키로 한 것이다. 이에 대해 농업 관계자들은 못자리용 비닐은 한 번 사용하고 나면 빛 투과성이 떨어지고 훼손되어 보온력이 떨어지기 때문에 사용할 수가 없다는 문제 제기를 하였다. 그러나 북한 관계자는 농업용 비닐 자체가 태부족인 상황에서는 두 번 세 번 사용할 수밖에

에 없는 것이 북한의 현실이라고 설명하고 있다.

이에 대한 논란은 2006년도에도 농업용 비닐을 지원하게 되면서 해소되었다. 북한의 실정 상 매년 농업용 비닐을 지원할 수밖에 없기 때문에 0.03mm 두께의 못자리용 비닐을 지원키로 한 것이다. 또한 2005년도 지원한 비닐은 폭이 240cm이었는데 폭이 넓어서 자투리를 잘라야 했다는 보고가 있음에 따라 2006년도에는 200cm 폭의 비닐을 지원하게 된 것이다. 따라서 두께와 폭이 줄어들어서 평방미터 당 원가가 적어지기 때문에 2005년도에 비해 소요 재원을 절감하는 효과를 거두게 되었다.

긴급구호 사업으로 2006년 북한 수재 지원사업은 정부와 민간이 상호 역할 분담 하에 각기 대북협상과 실행을 진행하였다. 정부는 쌀과 복구 자재를 중심으로 지원하고 민간단체는 생활 필수품 및 의약품 등 긴급 구호물자를 중심으로 지원키로 하였다. 이에 따라 정부는 북한의 수해복구를 지원하기 위하여 대한적십자사를 통해 쌀 10만 톤, 시멘트·굴삭기 등 자재와 장비, 모포 등을 제공하기로 하였다. 이를 위해 대한적십자사는 2006년 8월 19일에 금강산에서 남북 적십자 실무 접촉을 갖고 지원 문제에 대해 협의를 하였다. 정부의 긴급지원은 2004년도 용천역 폭발사고 당시에도 대한적십자사를 통해 시행되었기 때문에 그에 준해서 추진되고 있다.

북민협도 8월 31일 개성에서 북한의 민경련 관계자들과 수해 지원에 대한 실무 협의를 개최하고, 밀가루, 생필품, 복구자재, 긴급의약품 등 4가지를 중심으로 대북지원하기로 결정하였다.

#### 다. 북한인권

정책집행 거버넌스는 2가지 차원에서 실태를 살펴볼 수 있을 것이다. 북한이 인권제기에 대해 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 현재 한국 정부의 인권4원칙을 고려할 때 인도주의사안, 인도적 지원을 통한 생존권 보장을 제외한 북한주민의 인권에 대해 남북한 사이에 집행할 정책적 여지는 거의 없는 상황이라고 할 수 있다. 또한 남북한 간에 기술협력 등 인



권분야에서의 협력을 위한 구체적인 합의가 없는 상황이기 때문에 민간 차원에서 북한을 상대로 하는 정책집행 참여 시스템은 아직까지 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

국내적으로 볼 때 정책집행은 앞에서 설명하였듯이 집단 갈등 조정 차원에서 국가인권위원회가 수행하는 공청회 및 워크숍 등의 수준에 머물러 있다. 현재까지 정책적 차원에서 볼 때 정부의 정책집행은 유엔인권기구를 통하여 가장 많이 시행되고 있다. 2003년 한국정부는 유엔인권위원회 위원국으로서 북한인권결의안 표결 시 불참하였다. 그런데 2004년 재차 결의안이 상정되면서 변화된 정책환경을 고려하지 않을 수 없었다. 표결불참이라는 대응방식에 대해 보수진영과 야당으로부터 북한인권을 외면한다는 집중적인 비판에 직면하게 되었다. 이러한 비판에 직면하여 한국정부는 표결불참이 아닌 기권이라는 보다 적극적인 의사표명의 방식을 취하였다. 기권이라는 형식을 취함으로써 유엔에서의 북한인권문제로 남북관계가 부정적 영향을 받는 것을 방지하는 동시에 ‘투표입장설명’이라는 인권위 위원국의 권리를 활용하여 북한인권에 무관심하거나 외면하는 것이 아니라는 점을 공식적으로 표명하였다.

또한 신설된 유엔인권이사회에 이사국으로 선출된 한국은 제1차 회의에서 반기문 장관이 연설을 통해 북한인권에 대한 입장을 공식적으로 표명하였다. 2006년 6월 19일 반기문 외교통상부 장관은 초대 유엔인권이사회 이사국 대표 연설에서 한국정부는 북한인권 상황에 대한 국제사회의 우려에 전적으로 공감한다는 입장을 표명하였다. 또한 기술적·제도적 협력으로 연결될 수 있도록 북한이 국제사회와 인권대화를 갖도록 촉구하였다.

다음으로 유엔인권기구 차원에서 유엔회원국인 북한에 대한 북한인권결의안의 집행문제를 살펴볼 필요가 있다. 위에서도 언급하였듯이 북한은 유엔인권위원회 결의안에 대해 정치적 음모로 규정하고 결의안 자체를 거부하고 있다. 2006년 6월 19일부터 30일까지 개최된 제1차 유엔인권이사회 회의에서 최명남 주제네바 북한 대표부 참사관은 개별국가를 대상으로 하는 인권결의나 특별보고관 제도는 정치적 동기에 의한 주권 유린이며 적대행위의 산물이라고 주장하였다. 그러면서 유엔인권이사회가 개

별국가를 대상으로 하는 인권결의 제도와 특별보고관 제도를 폐지하는 것을 적극적으로 검토해야 한다고 촉구하고 있다.

특별보고관의 존재를 인정하지 않는 북한당국의 입장에 따라 방북은 허용되지 않고 있다. 따라서 북한인권특별보고관의 북한 내 활동이 이루어지지 못하고 있다. 또한 2005년도 제61차 유엔인권위원회에서는 북한당국의 비협조적 자세를 비판하면서 북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장하기로 결정하였다. 특히 새로 출범하는 유엔인권이사회 제1차 회의에서 보고관의 임기는 또 다시 1년 연장되었다.

구체적으로 주요 행위자로서 북한인권특별보고관과 북한과의 관계를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 주로 서신 형태로 각자의 입장을 타진하고 교환하는 수준에 머물고 있다. 문타본 보고관은 인접국의 외국인 학교에 진입, 망명을 요구하다가 자신들의 의지에 반해 2004년 9월29일과 10월에 각각 송환된 두 남녀 그룹들의 소재와 안위에 대해 2005년 11월과 12월 2차례에 질의하는 서신을 북한에 발송하였다. 구체적으로 11월18일 첫 서한을 보내 강제 송환된 이들의 안위에 대해 우려를 표시하고 처벌을 자제할 것을 당부했으나 북한 측은 12월 1일 유엔 북한인권특별보고관의 존재를 인정하지 않으며 따라서 면담 혹은 교신을 바라지 않는다는 입장을 표명하고 있다. 그리고 12월 20일 유엔인권위가 임명한 다른 분야별 인권 특별보고관들과 함께 2차 서한을 보냈으나 유엔인권위원회에 보고서를 제출할 당시까지 북한으로 답신을 받지 못한 상태이다.

다음으로 북한인권결의안에 포함되어 있는 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 기술협력도 실행에 옮겨지지 못하고 있다. 북한은 인권과 관련된 기술적 협력 방안을 모색하기 위한 유엔인권고등판무관실(OHCHR)의 제의에 대해 유엔인권위원회가 채택한 북한인권결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장에 따라 수용하지 않고 있다. 제61차 유엔인권위원회 유엔사무총장 명의의 보고(2004년 12월 22일자, 유엔문서번호 E/CN.4/2005/32)를 통하여 양자간 기술협력 진전 상황을 살펴볼 수 있다. 2004년 결의안 12항에 따라 인권분야에서 기술적 협력프로그램을 수립할 목적으로 북한당국과 포괄적인 대화를 시도하였다. 먼저 2003년 8월 8일 제네바주재

북한대표부에 유엔인권고등판무관 서신을 발송하였다. 이에 앞서 수차례 유엔인권고등판무관실 관리와 북한대표부 간 실무 접촉을 실시하였다. 2003년 12월 16일 제네바주재 북한대표부에 유엔인권고등판무관 서신을 발송하였다. 북한대표부는 동 서신을 평양 북한당국에 전달하였는 바, 북한당국은 유엔인권고등판무관과 긴밀한 협력이 가치 있다고 표명하였다 한다. 그리고 2004년 8월 24일 북한대표부와의 회합에서 유엔인권고등판무관실은 기술 협력에 참여할 방법을 탐색할 가능성을 제기하였다. 북한대표는 제안에 주목하면서 검토를 위해 평양정부에 전달하겠다고 표명하였다. 그런데 이 문제에 대해 더 이상 북한당국으로부터 답신이 없는 상황이라고 기술하고 있다. 제62차 유엔인권위원회 유엔사무총장 명의의 보고(2006년 1월 25일자, 유엔문서번호 E/CN.4/2006/32)에서 북한과의 기술협력 진전 상황에 대해 기술하고 있다. 2005년 11월 28일 제네바주재 북한대표부와의 회담에서 유엔난민고등판무관실은 기술적 협력에 참여할 방법을 탐색할 가능성을 제기하는 동시에 인권규약 실행 분야에서의 활동을 비롯한 여러 가지 기술적 협력을 제안하였다. 북한대표는 북한당국의 북한인권결의안을 인정하지 않고 있기 때문에 유엔고등판무관의 제안을 수용할 수 없다고 답변하였다. 더 이상 기술적 협력에 관한 문제에 대해 북한당국으로부터의 답신이 없는 상황이라고 밝히고 있다.

## 5. 정책평가 거버넌스

### 가. 교류협력

공동행사의 의제화 과정, 의사결정, 집행 전반에서 확인되듯이 이를 둘러싼 제 세력 간의 관계는 제도화되어 있지 않다. 더불어 공동행사를 실질적으로 책임지고 관장하고 있는 남과 북의 민간단체 구조는 비법적 제도화<sup>44</sup>이다. 이런 틀 속에서 남북의 민간은 ‘6.15민족공동위원회 회의’라

44- 여기서 비법적 제도화란 표현의 의미는 해외까지를 포함하여 남북 사이에 형성된

는 구조를 갖고 있으며, 이 회의는 2005년에 처음으로 개최<sup>45</sup>되었다. 이 회의를 통해 남북은 공동행사를 평가하고 방향을 제시한다.

남북사이의 평가는, 남측위원회가 주로는 교류 영역의 증대와 과정에서 민족화해의 증진에 주목해 온 것에 비해, 북에서는 오히려 민족자주, 반전평화라는 방향에 민간과 당국이 공조해 오므로서 우리민족끼리의 이념이 확대되었다는 평가<sup>46</sup>를 내 놓고 있다. 이러한 차이는 공동행사가, 남쪽 내부에서의 거버넌스 체계 속에서 성사되는 데는 하나의 장애요인이다. 공동행사는 북과 더불어 하는 것인 관계로 북의 의사 또한 존중되어야 하는데, 북은 아직 개방적이지 못하며 체제 보호적 관점에서 수세적이다. 그런 점에서 아직 공동행사의 의의는 전면적<sup>47</sup>이지 않다.

정부의 평가는 현상적으로는 기금 지원 여부에서 확인된다. 공동행사의 경우 2006년 6월 15일 행사에 한해 사전에 기금의 일부가 지원되었을 뿐, 그 이전의 모든 공동행사는 행사가 끝난 다음에 지원해 왔다. 사고 없는 행사였는가? 하는 것이 정부의 1차적 기준인 셈인데, 이것이 공동행사를 대해왔던 정부의 기준이기도 하다. 2006년 6월 공동행사에 대한 기금의 사전지원은 2005년 6.15와 8.15에 기인한 바 크다. 그 두개의 행사를 통해 남북관계 발전에 기여하는 민간행사의 의의가 크게 살아났고 정부가 이것을 인정했기 때문이다. 남북 사이에 우호적인 분위기가 조성되는 것, 이

---

6.15민족공동위원회가 전적으로 민간들에서 형성된 것이라는 점, 이 3자연대들이 어떤 합법성을 취득하고 있지는 않을 뿐 아니라 정부조차도 이를 승인하는 식의 법적 자격을 부여한 바가 없다는 뜻을 담고 있다.

45- 6.15민족공동위원회는 이 회의를 1년에 한번, 연말에 개최하는 것으로 하고 있다. 2005년에는 12월 9일에 삼양에서 개최되었다. 6.15남측위원회 전 네트워크인 추진본부에서도 늘 연말이나 연초에 실무급 회의가 있어왔고 북은 자신의 평가서를 발표해왔다.

46- 북의 안경호 위원장은 “올해 많은 성과들도 있지만 내외의 반 6.15세력들이 남북공동선언에 정면으로 도전하고 조선반도에 전쟁위험을 좇어하는 때에 그를 결정적으로 분쇄하기 위한 연대운동을 힘있게 벌이지는 못했다”면서 “교류행사 중심에서 벗어나 명실공히 민족자주통일운동을 전개해 나가”야 한다고 발표했다.

47- 전면적이라 함은 사회문화교류의 의미가 남북 사회 재통합이며 이는 동질성의 회복, 이질성에 대한 관용, 인적 교류 속에서의 상호 이해라는 관점에 접목해야 한다는 의미이다. 북은 자신을 돌봄에 바쁘며, 마음도 생활도 아직 열지 못한다.

것이 공동행사를 평가하는 하나의 기준인 것이다. 다른 하나의 기준은 당국 간 교류가 막혀있을 때조차도 민간차원에서의 교류는 계속되어야 한다는 것이고, 정부는 공동행사의 성사를 통해 이를 확인하고자 했다. 세 번째는 교류의 쌍방향성에 대한 기대인데, 지금으로서는 ‘오고 가는’ 유일한 행사로서 그 의의가 살아나는 것이 공동행사이다.

평가에 관한 한 오히려 언론이 더 적극적이다. 그런데 언론의 경우는 공동행사 기간 중에 구체적 소재를 통해 자신의 태도를 노출하여, 주최 측과의 긴장과 현상 변화를 추구하기 때문에 대개 즉자적이라 할 수 있다. 언론은 사후 평가에는 지면에서 인색하다.

공동행사 평가 지표에 대해서 모든 행위 주체들은 하나의 공통된 인식에 도달해 있지 않다. 따라서 아직 공동 평가지표는 없다. 그러나 모든 것이 제 각각은 아니다. 화해의 구체성을 획득하는 활동, 동질성의 발견과 이질성의 인정, 정치문제가 교류에 장애가 되지 않도록 조처하는 것, 비난하지 않는 것, 강요하지 않는 것 등 전쟁까지 치르고 또 다른 정치체제에 익숙해져 있는 사람들이 더불어 살아가는 교류 속에서 터득하고 있다고 본다.

## 나. 대북지원

대북지원에서 정책평가 거버넌스는 이제 막 시작하는 단계에 있는데, 다른 분야와 달리 대북지원 분야는 지원 사업이 효과적으로 추진되어서 시작 단계에서 설정한 목표를 달성하였는지를 평가하는 것이 핵심이다. 따라서 대북 지원사업이 발전하게 되면 평가의 초점, 즉 평가지표가 달라져야 한다. 예를 들어서 긴급구호 시기에는 정책평가의 초점이 분배 투명성 문제에 맞춰지게 되나, 지원사업이 개발지원 사업을 발전하면 평가의 내용이 보다 복잡해지게 된다.

평가의 목적은 당초 계획했던 대로 사업의 효과가 나타났는지, 그렇지 않다면 그 원인은 무엇인지, 또는 어떤 장애 요소가 있었는지를 규명하는 것이다.<sup>48</sup> 이를 위해 평가는 프로젝트가 끼친 영향(Impact)을 측정할 수

있게 지표로 표현되어야 하는데, 평가 지표는 전체 프로젝트 체계와 전문 용어에 적합해야 한다. 일반적으로 평가지표는 S.M.A.R.T.에 기초해서 만들어진다. S.M.A.R.T.는 특정성(Specific), 측정 가능성(Measurable), 달성 가능성(Attainable) 사실성(Realistic), 기간 한정성(Time bound)의 머리글자를 모은 것이다.<sup>49</sup>

이러한 평가 작업은 해당 사업 분야에 대한 지식과 함께 평가 업무에 대한 전문적인 지식과 경험을 요구한다. 더욱이 대북지원 사업은 일반적인 개발도상국에서의 사업과 매우 다르기 때문에 남북관계의 특수성과 북한 체제의 특성에 대한 이해와 경험이 매우 중요하다. 따라서 대북지원 사업에 대한 평가를 하기 위해서는 반드시 평가 업무에 대한 전문성을 갖춘 전문가와 대북지원 사업의 전문가가 함께 참여하는 평가 팀이 구성되어야 한다.

대북지원 사업에서 평가 작업은 2006년도 합동사업부터 시작하고 있다. 민관협은 합동사업의 평가를 위해서 대북지원기술지원단을 구성하였는데, 농림부, 농촌공사, 보건복지부, 보건사회연구원 및 정부가 추천하는 관련 전문가들로 구성하여 민간단체에 대한 기술자문과 사업평가를 진행할 계획이다. 이를 위해 대북지원기술지원단의 방북경비와 사업평가 용역비 및 회계감사비 등을 별도 사업비로 책정할 예정이다.

정부 위탁사업인 영유아 지원사업도 객관적인 평가를 위해 지원사업 설계 과정에서부터 많은 노력을 기울이고 있어서, 이 사업이 본격적으로

---

48-중간평가와 최종평가는 NGO 세계에서 가장 일반적인 형태인데, 중간평가는 ① 프로젝트의 효과성을 측정하고, ② 이후 과정에서 프로젝트의 효과성을 증진시키기 위해 필요한 결정들을 내리는데 사용된다. 최종평가는 NGO 세계에서는 일반적으로 다년도 프로젝트(multi-year project)의 마지막 달에 수행된다. 이러한 평가들은 일반적으로 ① 프로젝트의 효과와 영향에 대한 측정, ② 장래의 프로젝트를 위해 경험을 통해 배울 점을 결론으로 이끌어 내야 한다. Mercy Corps, *Design, Monitoring and Evaluation Guidebook* (March 2003), p. 29.

49-Beth Dunford, Dorothy Scheffel and Annette C. Sheckler, *Program Evaluation Survey Manual for Title II Projects* (Washington, D.C.: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development, 2004), p. 12.

진행되면 대북지원 사업에 대한 평가 작업이 한 단계 발전하는 계기가 될 것이다. 반면에 농업용 비닐 지원사업이나 긴급구호 사업은 사업의 성격이 일회적이고 단순하게 물자를 전달하는 수준에 그치기 때문에 평가 작업의 의미가 작다.

앞으로 합동사업과 정부 위탁사업 등에서 사업별 평가 작업이 구체적으로 이뤄지게 되면, 이를 토대로 해서 대북지원 정책 전반에 대한 평가가 보다 내실화 될 것이다.

#### 다. 북한인권

남북한 간에 인도주의 사안과 인도적 지원에서의 성과를 제외하고 북한주민의 인권 문제에 대해서는 북한인권특별보고관과의 협력, 유엔인권고등판무관실과의 기술협력, 인권대화 등 구체적으로 북한과 파트너를 형성하여 집행되는 세부적인 정책이 없는 상황이기 때문에 정책을 평가하기 어려운 상황이다.

따라서 현재로서는 인과관계를 정확하게 설정하기 어렵지만 법률·제도·외교적 차원에서 북한의 변화를 평가하는 수준에 그칠 수밖에 없다.

첫째, 북한인권결의안에 대해서는 전면적으로 부정하는 태도를 확고하게 견지하고 있다. 둘째, 체제에 직접적인 영향을 주지 않는 국제인권규약을 관장하는 규약위원회에 대해서는 보고서를 제출하고 심의를 받는 등 긍정적으로 대응하고 있다. 셋째, 국제사회의 요구 및 북한 내부의 변화를 반영하여 인권 관련 법률을 개정·신설하는 등 정비하여 오고 있다.

유엔인권위원회의 결의안에 대해 강력하게 비난하면서도 국제적 고립탈피를 위해 결의안 중 일부 내용을 국내법으로 수용하는 사회화 조치를 취하고 있다. 먼저 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 결의안에서는 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제75조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사

회로부터 정치적 성격의 사형에 대하여 집중적으로 비판을 받아 왔다. 북한당국은 1999년 8월 형법을 개정하여 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소하여 법적으로 진전된 면을 보였다. 2004년 4월 개정된 형법에서도 여전히 정치적 성격의 범죄에 사형을 부과하는 조항이 존속하고 있지만 사형조문상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 개정하려고 노력하였다. 여전히 정치적 성격에서 완전히 탈피하고 있지는 못하지만 지속적인 형법 개정을 통하여 체제방위를 위한 형법에서 범죄통제형법으로 순화시키는 변화를 보이고 있는 것은 사실이다.<sup>50</sup>

또한 유엔을 중심으로 국제사회로부터 죄형법정주의를 무시한 형법상의 유추조항에 대해 집중적으로 비판하여 왔다. 즉 “범죄행위를 한 경우 형사법에 의해 그와 동일한 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 그 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”(1999년 형법 제10조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는 최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B규약 15조와 양립할 수 없는 형법 제 10조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004년 개정형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조, 기존 형법의 제10조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다.

1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개 조항으로 대폭 확대함으로써 범죄에 대한 규정요건을 보다 세분화하는 조치를 취하고 있다. 그리고 형벌 규정도 세분화하는 긍정적 조치를 취하고 있다.

<sup>50</sup>-한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미,” (북한법연구회 제93회 월례발표회, 2004년 12월 9일).



## V. 남북 사회문화 거버넌스 실태 평가

### 1. 지표별 평가

#### 가. 교류협력

##### (1) 자율성

공동행사와 부문, 단체별 교류에서 민간의 자율성은 북측과의 관계설정과 정부의 법체제 사이의 조절 능력에 의해 좌우된다. 이 두 관계는 의사결정과 집행 전반에서 연관되어 있기 때문이다.

북은 자신의 체제 문제를 민족 전체의 문제로 인식하면서 자신의 인식에 대해 계속적인 동의를 요청하고 있다.<sup>51</sup> 이것은 공동행사와 부문, 단체별 교류분야가 북이 정치발언을 하는 공간으로 형성되어 있다는 점에서 그러하다. 이러한 북의 인식은 남측의 자율성에 대한 침해요소이다. 특히 교류에 나서는 남측의 경우, 북의 인식에 동의하지 않더라도 교류를 맺는 상대편에 대해 배려해야 하는 부담<sup>52</sup>을 안고 있어 더욱 곤혹스럽다. 2001년 평양에서 드러났듯이 남북관계에서 민간의 행동은 늘 국민들과 소통되지 않으면, 반북의식이 상승하는 식의 부정적인 결과를 만들게 된다는 점에서, 합의 준칙 같은 것을 만들 필요가 있다. 적어도 민간 자율성은 특정한 문제, 즉 방북자, 입국자 등에 대한 정부의 일부 제한조치를 제외하면 완전하게 보장된다고 볼 수 있다. 오히려 교류 주체가 대정부 투쟁조

---

<sup>51</sup> 북은 2005년 12월 9일에 심양에서 개최된 6.15공동선언실천민족공동위원회 회의에서, 당시 서울에서 개최되고 있던 북한인권대회에 대한 비난 성명을 남, 북, 해외의 공동명의로 발표하자고 요구한 바 있다. 결과적으로 이 문제는 남, 북이 각각 대응할 문제이지 공동으로 대응할 문제가 아니라는 차원에서 처리되었지만, 북이 자신에 대한 공격을 놓고 남쪽을 끌어들이며 방어하려는 심리는 지속적이며, 또 남쪽의 일부에서 북의 요구를 수용하지는 의견을 갖고 있기도 해서 늘 어려운 문제가 되고 있다.

<sup>52</sup> 북측 지역 방문 시 늘 제기되는 자기 지도자에 대한 예의 요구는, 이것이 의례적인 것인지 혹은 어떤 정치적인 목적을 갖고 있는 것인지 알 수 없으나 바로 이 점 때문에 남측 방문자는 고민스러운 환경에 처하게 된다. 2006년 5월에 민주노총의 혁명 열사릉 방문이 단적으로 보여준다.

차 마다하지 않아왔다는 점에서 자율성 여부는 그 기준을 달리 세워야 할 듯하다.

## (2) 전문성

대북교류에 참여하는 단체들의 정책 능력은 직접적인 대북접촉에서 온다. 사소한 문제를 풀어가면서도 북이 판단하고 요구하는 지점들을 파악한다. 단체들의 정책 역량은 상근 활동가에 국한되는 것은 아니다. 대부분의 단체들은 학계나 연구소 등에서 정책역량을 지원받고 있다. 이들 연구역량들은 정부와도 소통하고 있다. 언론의 경우, 이미 북의 방송을 청취하고 있어 정보는 더욱 종합적이다. 더불어 대부분이 전문기자를 운영하면서 그 자체로 경험을 축적하고 있다.

거버넌스 제 단계에서 담당자들 사이의 교류는 여전히 개별적이다. 그럼에도 불구하고 공동행사는 두 축의 만남 속에서 조절되어 왔다. 한 축이 정부이고 다른 축이 남쪽 행사주체, 즉 6.15남측위원회이다. 그리고 그 두 축은 국민 대표성에서 비로소 공감된다. 정부는 늘 국민 대표라는 자각 속에 있는 존재다. 그러므로 국민들의 다양한 의견에 대해 귀를 기울이며 행위주체들의 편향을 경계한다. 6.15남측위원회는 다양한 단체의 복합체다. 그러나 남북공동행사에 임해서는 대북 협상에서의 중요한 역할을 종단과 민화협에 맡기는 데 동의해 오고 있다. 최소수준의 국민합의를 모두가 자각하고 있는 것이다.

문화소통, 정치적 발언이 표현되는 공간으로서의 공동행사에서 중요한 것은 전문가들의 소통을 조직하는 능력이다. 여기서 최소한의 합의 영역이 도출되면 북과의 협상도 쉬워진다. 최근 북은 공동행사의 폭을 넓혀 일상적 통일 활동을 제안하고 있어 6.15남측위원회 내부의 의사소통과 정책문제가 중요해지고 있다. 이것은 북과 다루게 될 의제가 확장되는 것이니, 남쪽에서의 합의가 더욱 중요해 졌다. 6.15남측위원회는 비로소 정책위원회를 구성하였다.

### (3) 참여성

거버넌스 제반 단계에서 6.15남측위원회의 참여는 여전히 개별적이다. 적어도 정책집행단계에서 6.15남측위원회와 정부가 전면적인 협력을 수행하게 될 경우나 상임대표를 책임자로 하는 6.15남측위원회의 공식적 의견이 제출되는 경우, 또는 정책입안 단계나 결정 단계에서 상호간 실무그룹 사이의 만남을 제외하고서 보자면, 6.15남측위원회를 구성하는 각급의 단체들과 정부는 여전히 개별적인 관계를 맺고 있다고 할 수 있다. 그것은 두 가지 이유에서이다. 하나는 각급 단체들이 북과 개별 접촉을 하고 있는 사정이 있다는 점이다. 6.15남측위원회는 공동행사를 위해 6.15남측위 차원에서 공식적인 실무회의를 개최하지만, 구성 단체들과의 개별 사업 협의를 위한 접촉도 수시로 하고 있는 양상이다. 이것은 별도의 사업이 있기 때문이다. 북과의 개별 접촉에서는, 그러나 종합적인 얘기들이 오고간다는 점이 중요하다. 그러므로 정부의 입장에서 개별 단체들의 대북 접촉에 대해 그 양상을 파악할 필요가 있다는 것이다.

두 번째는 6.15남측위원회의 공식적 만남은 늘 최소합의에 머무르기 때문에 불만요소가 생길 수 있고, 이 불만요소를 해결하기 위해 각개 접촉이 이루어지기도 한다는 것이다. 이것은 2006년 6.15광주행사에서 해외동포의 입북 제한조치를 풀어가기 위한 노력에서 살필 수 있다. 6.15남측위원회로서는 최소한의 상징성을 정부에 요구<sup>53</sup>했지만, 더 많은 요구를 충족시켜야 한다고 생각한 단체들의 경우 별도의 의견 개진 통로를 만들고 싶어 했다고 볼 수 있다.

6.15남측위원회 자체로 보면 100여명에 달하는 공동대표자 회의가 존재하고, 대체로 의견이 수렴되는 40명 정도의 수준에서 다시 운영위원들이 선출되어 있으며, 구성단위 전반이 실무적으로 참여하는 집행위원회 구조를 구비하고 있어 소속 단위들의 관계망은 형성되어 있다고 할 수 있다.

---

53-6.15해외측위원회 사무국장을 맡고 있는 박용씨의 경우, 조선국적 소유자이기 때문에 설혹 국내 수사기관에 의한 조사대상자라 할지라도 이미 북에서 사람들이 왔다가 가는 조건에서 그에 준할 수 있다는 일종의 특례조항 적용 요구였다.

그러나 공동대표회의, 운영위원회, 집행위원회 등 회의에서 통일문제를 본업으로 하지 않는 단체는 참석률이 저조하다. 이러한 내부 의사체계 운영의 문제는 6.15남측위원회를 국민 대표성보다는 통일을 주로 관심하는 단체대표성으로 전락시킬 가능성을 내포하는 것이다. 그러나 분명한 것은 6.15남측위원회가 통일을 주로 다루는 단체들의 활동무대로서만 기능한다면 대북관계에서의 국민 대표성은 상실되리라는 것이며, 공동행사의 성사와 대표성 유지 자체가 “더 많은 수용”속에서 가능해졌다는 사실이다.

#### (4) 네트워크

6.15남측위원회는 그 자체로 느슨한 네트워크이며 여전히 확장 중에 있다. 그런 점에서 네트워크 활성화 문제는 6.15남측위원회 내부 소통을 포함한다고 할 수 있다. 6.15남측위원회 내부 소통은 통일운동에 적극적인 단체와 일반 민주주의 단체들의 간극을 메워 통일문제가 국민 모두의 문제임을 구체화시키는 것이다. 그것은 다른 일, 즉 생활 속에 바쁜 사람들조차도 통일문제에 참여할 수 있는 그런 운영원리를 정립하는 것이다.

6.15남측위원회 내부 소통의 전제는 물론 6.15남북공동선언이다. 그러므로 지금 시기 선언의 폐기를 주장하는 단체나 개인은 이 틀에 들어오지 않는다. 그런데 문제는 6.15공동선언에 대한 완고한 해석이 존재하며 이것이 6.15공동선언의 폭넓은 의미를 삭감시킨다는 점이다. 이 해석은 북에서 나왔다. 북은 우리민족끼리의 정신, 혹은 민족공조를 주로 강조했는데, 문제는 이것이 한국이 맺고 있는 미국과의 관계에 대한 정치적 반대를 주장하는 도구로 사용된다는 점이다. 이러한 완고한 해석은 남북 사이에 화해와 협력이 필요하다는 폭넓은 원칙에 동의하면서 6.15남측위원회에 참여한 사람들을 당혹하게 만든다.<sup>54</sup>

---

54\_ 이에 대한 대표적인 사례는 2006년 6월 15일 조선대학교에서 일어났다. 대한민국 상이군경회 관계자는 대회장에 걸린 민주노총의 주한미군 철수 현수막에 분개했을 뿐 아니라, 진행 사회자가 시나리오를 무시하고 미국에 대한 비난을 내놓자 자리를 떠났고, 6.15남측위원회가 6.15선언이 미국과의 관계를 단절하는 식으로 해석된다면 참가할 수 없다는 입장을 내 놓았다. 물론 현수막도 사회자의 발언도 모두 개별

6.15남측위원회와 그 바깥에 존재하는 개인과 단체들과의 네트워크는 활성화되어 있지 않으며 그에 대한 노력도 대회를 전후한 시기에만 전개된다는 점에서 일시적이다. 이러한 관계는 언론이나 정당과의 관계에서도 마찬가지이다.

네트워크 활성화에 대한 전망과 관련해서 보자면 이 문제는 6.15남측위원회 내부 소통과 맞물려 있다. 서로에 대한 용인 정도가 확인되어야 하기 때문이다. 여기서 중요한 개념이 ‘반통일세력’이다. 6.15남측위 세력 중 상당한 부분이 이 개념을 포기하지 않고 있으며, 북 또한 이 개념을 중시한다. 역시 마찬가지로 6.15남측위 바깥에서 6.15남측위를 제거해야 할 세력으로 본다면 역시 동일한 상태에 빠지게 된다. 네트워크로서가 아닌 대결세력으로 존재하는 격이다. 이 문제를 푸는 것이 과제이다.

#### (5) 분권화

공동행사는 정치적 성격이 가미된다는 점에서 중앙 집중적이다. 2004년 인천, 2006년 광주에서 대회가 있었지만 대회 자체로 보면 지방정부의 참여는 보조적이다. 그러나 2004년 인천대회 이후 인천시가 북과의 교류 기회를 늘려간 것은 의미 있는 일<sup>55</sup>이다.

공동행사와 같은 남북교류의 형식에서, 권한의 분산이 이루어지자면 일차적으로 행위자와 지원자간의 거버넌스들이 보다 잘 움직여져야 할 것이다.

#### (6) 효과와 효율성

공동행사 운영에서 정부와 민간의 관계는 <그림 1>을 기본으로 한다고 볼 수 있다. 북과의 협의 틀을 운영하면서 주요한 합의를 이끌어 내야

---

적인 행동이었다.

55- 인천시는 동아시아육상선수권대회에 북 선수단과 응원단을 불렀고 상호간 협력 사업도 진행하고 있다. 그러나 인천시의 경우는 공동행사가 직접적이었다기 보다는 인천시 자체의 협력 의지가 강했다는 점이 더 크게 작용했다고 봐야 한다. 그것은 부산아시아경기대회나 대구유니버시아드 대회 이후의 부산시와 대구의 활동과 비교해 볼 수 있다. 단지 조건 조성만으로 되는 일은 없는 것이다.

하는 독립된 주체인 민간에게, 자율성은 지향이기보다 오히려 조건일 수밖에 없으며, 그런 차원에서 정부와의 관계는 간접적인 협력관계로 비추지고 있다.

2006년 6.15광주대회에서 북은 정부의 해외인사 일부의 입국 조사 방침에 대해 격렬한 어조를 담은 성명을 내 놓았으며, 광주를 떠나면서 내놓은 출발성명에도 그 주장을 되풀이 한 바 있는데, 6.15남측위원회 대표가 이를 질책하자 “왜 민간이 정부 역성을 드느냐”고 정색하였다. 입장을 바꾸어 놓고 볼 때, 남쪽 민간에서 북의 당국을 비난했다면 아마도 북은 짐을 싸서 철수했을 것이다. 그럼에도 북은 남쪽 민간이 함께 행사를 하고 있는 정부에 대한 예의 없는 행동에 대한 질책을 못 견뎌 했다. 자신은 더한 규제속에 있으면서도 남측 현실을 비난해 대는 것에는 남쪽 민간에서 북 당국을 비난하는 성명을 내자고 합의하지 못하는 구조를 이해한 탓일 것이다. 북의 태도, 그리고 남쪽 민간의 이러한 다양성 때문에 거버넌스 운영체계는 아직 이 수준에서 머물러 있다.

다른 측면에서 북과의 협상에 부여된 권한만큼이나 책임도 크다는 것을 이해하고 적응해 온 것도 중요하다. 늘 생겨나는 것이지만 상호간 독립된 책임 영역에서 국민, 혹은 언론과의 관계에서 발생하는 긴장을 관리하는 것도, 정부나 민간 각자의 대응력을 높여 준다는 점에서 장점이 있다. 결국 정서와 문화의 재통합은 민간의 영역이기 때문이다.

## 나. 대북지원

### (1) 자율성

대북지원 민간단체의 자율성은 자원 조달 능력, 대북지원 법제도, 리더십의 성격에 의해 많은 영향을 받는다.

우선 자원 조달 능력의 측면에서 보면 민간단체가 자체 재원으로 사업을 진행할수록 자율성이 매우 높다. 구체적으로 민간단체가 자체적으로 진행하는 개별 사업은 1:1 매칭펀드로 남북협력기금을 지원 받는다고 하더라도 상당한 자율성을 갖고 있다. 반면에 합동사업은 민관협에서의 심

사와 집행 과정에 대한 평가가 이뤄지기 때문에 민간단체가 유연성과 신축성을 갖고 사업을 추진하는데 상대적으로 어려움이 있다. 합동사업은 정책입안 과정에서는 민간단체의 자율성이 매우 크지만 정책결정과 집행 및 평가 과정에서는 여러 제약이 있다.

민간단체의 자율성을 제한하는 것으로는 대북지원 법제도들이 있다. 거버넌스의 부재기에는 대북지원 법규와 행정 절차들이 민간단체의 자율성을 극도로 속박하였는데, 거버넌스 형성기를 지나 제도화기에 들어선 지금은 관련 법규와 절차들이 간소화되고 신축적으로 운영되고 있다. 하지만 지원사업과 협력사업을 형식적으로 구분하여, 지원사업의 지속 가능성을 위해 북한 수혜기관의 역량구축을 도모하는 ‘지원적 성격의 협력사업’을 추진하는 데는 제약들이 있다. 대북지원 법제도는 주로 정책집행의 단계에서 민간단체의 자율성을 속박하는 요소로 작용한다.

마지막으로 리더십의 성격은 민간단체의 자율성의 정도를 가늠하는데 커다란 작용을 한다. 특히 개별단체보다는 북민협과 같은 연대기구에서 리더십의 성격이 어떠한가에 따라서 대정부 관계와 정책과정에서의 역할이 규정된다. 북민협의 리더십은 주요하게 회장단체 및 상임운영위원 단체들에게 있는데, 정책대안과 추진력이 있는 경우에는 대 정부 관계에서 훨씬 독립적으로 운영되며 때에 따라서는 정부와 갈등을 빚기도 한다. 반대로 북민협의 리더십이 소속 단체들 간의 정보 공유와 연대기구의 관리에 치중하면 정부 업무를 대행하는 하위 기구로 전락할 수 있다. 북민협의 상임위원단체의 임기는 1년으로 리더십은 매년 교체될 수 있기 때문에 시기에 따라서 북민협의 자율성은 변화하게 된다.

## (2) 전문성

대북지원 민간단체의 전문성의 핵심 요소는 정책 개발 능력과 사업수행 능력이라고 할 수 있다. 그런데 이는 남북관계에 대한 이해와 통찰, 지원사업의 개발 및 집행 능력, 대북 협상 능력에 의해서 많이 좌우된다.

이 부분에서는 민간단체들 사이에 많은 편차가 있으나 일반적으로 대북

지원의 역사가 긴 단체일수록 이에 대한 전문성을 많이 갖추고 있다. 지원 활동의 역사가 오래된 만큼 이런 단체들은 남북관계 전문가들을 정책위원이나 이사 등의 임원으로 활발하게 참여시키고 있다. 또한 몇몇 단체들은 집행기구 내에 정책 부서를 두고 있기도 하는데, 우리민족서로돕기운동의 경우에는 산하에 별도의 정책 전문기구를 설치하여 운영하기도 한다. 민간단체의 대표적인 정책 전문기구인 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 2003년 11월에 설립된 이후, 대북지원 정책과 관련하여 2006년 9월까지 총 27회의 정책포럼과 총 13회의 정책토론회 및 전문가 토론회를 개최하여 대북지원 단체들의 정책 역량을 강화하는데 기여하고 있다.

지원사업의 개발 및 집행 능력은 대북지원 사업이 긴급구호에서 개발 지원으로 전환하면서 매우 중요해졌다. 대북지원에서 거버넌스 제도화가 이뤄진 핵심적인 이유도 개발지원 사업을 추진하는 효율적인 체계와 역량 구축에 있다. 이 부분과 관련해서는 정책입안 단계에서 민간단체의 역할이 매우 컸다. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터의 토론회를 통해서 대북 인도지원 시스템의 구축, 합동사업의 추진, 객관적인 평가체계 수립 등이 제안되었고, 이러한 내용들이 대부분 정부 정책으로 채택되어서 시행된 것이다. 그러나 정책집행과 정책평가 단계에서는 민간단체의 전문성을 더욱 강화할 필요가 있다.

대북 협상 능력은 지원단체들에 따라서 많은 편차가 있는데 작은 규모의 단체일수록 취약하다. 지원사업의 규모가 크거나 북한과 지원사업을 한 기간이 길수록 상대적으로 대북 협상력이 크다. 북한을 수시로 방문하고 접촉하는 단체인 경우에는 북한 현실에 대한 이해도 깊고 인간적 관계들도 형성되어 북한을 설득하는데 유리한 위치에 있다. 북한을 일년에 한 두 차례 방문하는 단체인 경우에는 대북 협상 자체가 제대로 진행되지 않으며, 이에 따라 지원사업이 걸들게 되는 경우가 발생한다.

이러한 개별단체의 편차가 존재하지만 대북지원 민간단체 전체를 보았을 때에는 대북지원 사업과정에서 정부나 전문가가 얻기 어려운 정보들을 획득하게 되고, 오랜 지원사업의 경험에서 오는 통찰과 판단력으로 정



부와는 또 다른 측면에서 전문성을 확보하고 있다. 이러한 전문성은 정책 입안 단계에서 정부가 생각하기 어려운 접근 방법들을 제안하게 되며, 정책집행 단계에서 유연한 방식들을 채택케 하는데 도움을 주고 있다.

### (3) 참여성

대북지원의 정책 과정에 민간단체들은 민관협이라는 제도적 틀을 통해 높은 수준으로 참여가 이뤄지고 있다. 하지만 사업의 종류에 따라서 참여의 정도가 다른데, 합동사업은 정책입안, 정책결정, 정책집행에서 높은 참여가 이뤄진다. 반면에 정부 위탁사업은 정책집행 단계에서만 참여가 이뤄진다. 정책 단계별로 보면 정책입안과 정책집행에서 가장 높은 수준의 참여가 이뤄지고, 정책결정 단계에서의 참여는 이 보다는 한 단계 낮은 수준에서 이뤄지고 있다. 그리고 정책평가 단계에서의 참여는 매우 취약한데, 이는 대북지원 사업에서 평가 작업이 이제 막 시작되고 있기 때문이다.

참여성의 측면에서 볼 때 이 문제는 북민협에서 쟁점으로 되었다. 중소 규모의 단체들에서 북민협이 일부 대형 단체 중심으로 운영된다는 문제가 제기된 것이다. 이에 따라 2006년 북민협 임원 단체 선거에서 중소 규모 단체의 목소리를 대변할 수 있는 단체가 북민협 상임운영위원회 단체에 포함되어야 한다는 요구가 나왔다. 또 다른 측면에서는 북민협이 민간 단체의 대표성을 갖고 정부의 파트너가 되어 민관협을 구성하자, 대북지원 관련 단체들이 북민협에 대거 가입하게 된 것이다. 북민협에의 가입은 진입 장벽이 매우 낮기 때문에 희망하는 경우 대부분 받아들여진다. 이로 인해 북민협 회원단체들의 구성이 매우 다양해졌고, 일부 단체들의 경우에는 대북지원 사업이 거의 부재함에도 불구하고 회원 자격을 유지하고 있다. 이는 북민협의 조직적 정체성을 모호하게 할 수 있다.

대북지원 사업에서 최근에 특징적으로 보이는 것은 민관협의 제도적 틀 속에서 전문가들의 참여가 확대되고 있다는 것이다. 합동사업에 대한 심사와 평가, 정부 위탁사업의 개발과 심사, 평가 작업에서 전문성이 요구되기 때문이다. 이는 정부 부처 내에서도 통일부 이외에 보건복지부나 농

림부 등 해당 지원사업에 대한 전문성을 갖고 있는 정부 부처의 참여도가 높아지고 있는 것과 궤를 같이 한다.

#### (4) 네트워크

대북지원 분야에서 행위자들 간의 네트워크는 활성화 되어 있지 못하다. 그 이유는 첫째, 대북정책의 특성상 하나나 둘 정도의 행위자들이 핵심적인 역할을 하고 다른 행위자들의 역할이 매우 제한적이기 때문이고, 둘째는 북한이 정책적으로 지원기구들마다 창구를 달리하여 행위자들 사이의 교류 협력을 어렵게 하기 때문이다. 후자의 경우 대표적인 것이 대북지원 국제기구들은 북한 외무성을 창구로 하며, 남한 민간단체들은 북한의 민화협이나 민경련을 창구로 하고, 해외동포 단체들은 해외동포위원회를 창구로 한 것이다. 북한이 철저하게 창구 분리 정책을 고수하였기 때문에 국내외 지원기구 사이의 네트워크 형성이 어려웠다.

또한 국내에서는 대북지원에서 정부와 지원단체가 핵심적인 역할을 하고 있고, 이들 사이의 네트워크를 어떻게 만들 것인가가 중요한 문제로 되었지 다른 행위자들과의 네트워크 형성은 관심사가 아니었다. 이에 대북지원 분야에서는 정부와 민간단체, 민간단체 사이의 네트워크가 활성화 되었다.

네트워크 이론의 측면에서 보면 민관협은 공식적인 성격의 bond 형 네트워크라고 할 수 있다. 하지만 좀 더 엄밀하게 말하면 정책네트워크에서 한 단계 진전된 정책공동체라고 할 수 있다. 민관협은 합동사업 등 각종 사업에 대한 협의를 하는 과정에서 정보를 공유하며, 정부와 민간의 자원 동원에 대한 협의를 한다.

반면에 북민협은 공식적인 성격의 bridge 형 네트워크이다. 북민협의 문호는 개방적이며, 회원단체들 사이에서 지식과 정보, 자원의 유통이 일어난다. 북민협에서 가장 활발한 것은 정보의 유통으로 한 달에 한번씩 개최되는 전체 운영위원회에서 대북지원 사업에 대한 정보들이 교환된다. 또한 북민협 주체로 진행되는 국제회의, 토론회, 10주년 백서 발간 등과

같은 사업은 회원단체들의 분담금으로 진행한다. 특히 합동사업의 추진 과정에서는 컨소시엄을 구성하여 소요되는 자원을 공동으로 동원한다.

대북지원에서 네트워크는 다양하게 조직되어 있지 않지만 작동되고 있는 네트워크의 수준은 높은 편이라고 할 수 있다.

#### (5) 분권화

대북지원 민간단체들은 전국적 조직망을 갖춘 단체도 있지만 많은 경우에는 지방 조직이 없는 단일 조직체이다. 따라서 민간단체들을 중앙과 지방의 관계에서 분권화를 일반화 시키기기는 매우 어렵다.

이 측면에서는 오히려 정부 부처 간의 관계를 살펴보는 것이 유용할 것이다. 대북지원과 관련해서 통일부, 보건복지부, 농림부가 관련 부처로 행위를 하고 있다. 통일부는 주무부처로서 정책개발과 조정, 대북협상을 담당하고 보건복지부와 농림부는 관련 지원사업에 대한 지원 역할을 담당한다. 예를 들어서 영유아 지원사업의 경우 통일부가 주무부처로서 전체 업무를 관장하지만 사업계획과 평가 등에서 보건복지부가 역할을 하고 있다. 그런데 통일부와 관련 부처 사이에 권한과 관련한 갈등이 존재한다. 이런 점에서 정부 부처 사이의 분권화가 명확하지 못하다고 할 수 있다.

#### (6) 효과와 효율성

대북지원 거버넌스의 제도적 틀로서 민관협이 효과적으로 운영되기 위해서는 정책 기획과 조정 능력이 요구된다. 정부와 복민협 어느 일방만이 아니라 양자 공히 이러한 능력이 향상되어야 한다. 민관협이 처음 만들어졌을 때에는 새로운 시스템과 사업 방식에 대한 이해가 부족하고 운영 능력이 부족했기 때문에 많은 문제가 발생하였다.

민관협이 발족된 이후에 대표자회의, 운영위원회 회의, 분과위원회 회의가 연이어 개최되었는데, 회의의 진행 과정을 보면 매년 난항을 겪었을 뿐더러 회의 결정 사항이 모호하거나 지엽적인 논의에 그친 경우가 많았다. 다양한 견해들이 표출되고 이를 조정해서 합의에 이르는 과정이라는

점을 감안하더라도 매우 비효율적인 회의였다. 회의가 이렇게 진행된 첫 번째 이유는 회의 자료의 부실함에 있고, 둘째로는 회의 준비 과정에서의 조정 부재에 있다. 특히 민관정책협의회는 정부와 민간이 공동으로 운영을 한다는 점에서 사전 조정이 반드시 필요한데, 회의 준비 과정에서 사전 조정이 충분히 이뤄지지 않았다.<sup>56</sup>

하지만 지난 2년간 시행착오를 거치면서 운영 능력은 많이 향상되었다. 2006년 합동사업과 농업용 비닐 지원사업, 그리고 북한 수재 긴급구호 사업이 원활하게 진행될 수 있었던 것은 정부와 민간단체들의 협의와 조정이 잘 되고 있음을 반증하는 것이다. 하지만 이러한 협의와 조정이 실무 차원에서 대부분 이뤄지고 있다는 것이 문제가 되고 있다. 2006년에는 민관협 전체 회의가 지난 8월 11일에 한번 개최되었으며, 운영위원회도 전체 회의 직전에 이를 준비하기 위해 한 번 열렸을 뿐이다.

민관협이 보다 높은 수준에서 정책 협의와 조정을 하기 위해서는 실무 차원의 협의와 함께 운영위원회와 전체 회의가 활성화될 필요가 있다.

#### 다. 북한인권

거버넌스의 관점에서 볼 때 국내에서 보수성향의 NGO들은 자율성과 전문성을 중심으로 조직되고 활동을 전개하기 시작하였다. 자율성이라는 관점에서 볼 때 상대적으로 북한인권에 대해 정부가 조용한 접근방식을 취하고 있다는 점에서 국가로부터 자율성을 확보하며 자율적으로 조직되는 특성을 보이고 있다.

보수성향의 단체들의 경우 자체적으로 재원을 조달하고 있지만 상당히 열악한 상황이라고 평가된다. 회원제도를 통한 안정적인 자원조달의 수준이 낮은 상황이다. 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 북한인권정보센터 등은 미국의 국립민주주의기금(NED)로부터 재정을 지원받기도 하였다. 상주인원을 두고 운영되는 단체의 경우에도 단체 대표가 이들의 임금 등 대부분의 자원조달을 책임져야 하는 어려운

---

<sup>56</sup>-이중무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 38.

구조라고 할 수 있다.

전문성이라는 관점에서 볼 때 2가지 측면에서 보수성향의 단체들을 평가할 수 있을 것이다. 먼저 전반적인 인권활동을 토대로 북한인권 개선 활동을 전개하는 형태로 조직되고 있지는 않다. 국제사회에서 북한인권에 대한 여론이 고조되면서 인권에 대한 전문성이 미약한 인사들을 중심으로 북한인권 단체들이 결성되었다. 그렇지만 인권운동을 전개하는 과정에서 북한인권을 특화하여 활동하고 있다는 점에서 전문성을 인정할 수 있는 측면이라고 할 수 있다. 특히 북한인권 실태의 전문적 수집 및 관리, 북한에 대한 방송, 북한의 민주화 등 단체별로 특성화된 활동 목표를 설정하고 있다는 점에서 보다 세부적인 방향으로 전문성이 제고되고 있다. 반면, 진보성향의 단체들은 인권운동을 지속하여 왔기 때문에 인권분야에 대한 전문성은 높지만 북한인권에 대한 태도 등으로 인해 북한인권에 대한 전문성은 상대적으로 낮은 상황이다.

북한인권에 대한 시각과 접근방식의 차이로 인해 민관협과 같이 정책 결정에 참여할 수 있는 거버넌스의 틀이 존재하지 않고 있기 때문에 참여의 정도는 극히 낮은 수준이라고 할 수 있다.

네트워크의 경우에도 북민협과 같은 조직적인 연대시스템을 갖추지 못하고 있다. 진보성향의 단체들이 보수성향이 단체들이 주도하는 인권담론에 대응하기 위해 ‘한반도인권회의’와 같은 네트워크를 결성하여 활동하였으나 참여단체 사이에 입장 차이로 인해 그나마 활동이 중단되어 있는 상황이다.(추후 보충)

## 2. 거버넌스의 문제점

### 가. 교류협력

주요 행위자인 남쪽 체계의 국민 대표성 지향에 있어서의 취약성. 통일 문제는 국민합의를 우선하면서 북과 논의해야 한다는 논리는 6.15남측위원회 구성 단체들 상당수에게는 여전히 생소하다. 반정부 투쟁이나 정권 획득을 위한 정당활동에서 반대편에서 있는 경우는 정부를 비판하는 데

대해 오히려 자연스럽다. 이것은 북의 경우, 민과 관이 하나가 되어 일체의 북 당국 비판을 거부하는 행위와는 구별된다. 바로 여기서 북 앞에서 정부를 비난하는 현상이 노출되는 현상을 이해할 수 있다. 국민대표성은 단체와 국민과의 관계를 자각할 때 나오는 것이지만 6.15남측위원회 구성 단체들의 경우 그런 여유가 없는 경우가 많다. 그리고 이러한 태도는 혼란되어야 한다. 그래서 소속 단체의 특성과는 무관하게 북과 만나는 대표성으로 설 때, 국민대표성이라는 행동준칙이 서게 되는 것이다. 6.15남측위원회는 이 점에서 취약하다.

정부의 정치적 부담 증가와 거버넌스 의지의 약화. 2005년 이래 공동행사에 결합도를 높인 정부의 입장에서, 공동행사 자체의 위험부담을 함께 져야 한다는 부담도 커졌다. 2006년 6.15대회 기간 중에 북측 민간이 정부 당국을 비난하는 성명을 내는 현상이나, 안경호 위원장의 발언으로 촉발된 국민 일부의 반발로 인해 행사 중지를 정부에 촉구하는 현상에서 단적으로 표현되었듯이, 사업 시기를 전후한 환경이 가파를 경우, 정부는 많은 부담을 지게 된다는 것이다. 정부로서는 대회 수용, 특정 인사의 입국 규제를 취하여 균형을 유지했지만, 행사를 끝내면서 북의 민간이 출발성명에서 다시금 정부를 비난했을 때 정부의 처지는 더욱 곤혹스러워지는 것이다. 정부로서는 한 발짝 물러나서 지원자로서의 기능보다는 관리자로서의 권위를 유지하는 것이 적절하다고 판단할 수 있고 또 그런 경향이 강해졌다는 것이다.

교류협력에 대한 북의 태도 변화가 더디다. 사회 재통합이라는 면에서 남북관계는, 남은 공세적이며 북은 수세적이다. 북은 이러한 수세적 조건을 중립화하기 위해 역으로 공세적 노선을 들고 나온다. 그것이 자주담론이다. 이 자주담론은 남쪽의 현실을 비판할 수 있는 유력한 무기로 교류의 확대를 주장하는 남쪽에 대한 적절한 대응이 된다. 북은 공동행사 공간에서 자주담론을 함의하자고 나오는 것이다. 이것은 미국에 대한 공동전선을 의미하는 것으로, 심지어 국내에서 미국비판운동을 하는 단체일지라도 북과 공동전선을 펴는 것은 주저하기 마련이다. 경제가 먼저가고 사

회문화가 따라가며 정치군사가 맨 뒤를 잇는 남북관계 발전로드맵에서 보자면 경험조차 미력한 지금의 남북관계에서 사회문화교류가 선도성을 발휘할 수는 없다.

네트워크 연계가 일시적이며 단편적이다. 6.15남측위원회는 정당, 비판적 사회단체 그리고 정당까지를 포함하여 네트워크 확장에 대한 의지가 낮고 이를 위한 체계를 갖추지 못하고 있다. 2005년 8.15대회에서 비판적 지적이 줄어든 것이나, 2006년 6.15대회에서 늘어난 현상은 네트워크를 움직이려는 노력과 무관하게 프로그램 자체의 호감도가 빚어낸 현상이다. 민족 문제에 대한 갈등은 여전히 폭발성을 담지한 채 존재하고 있는 셈이다.

정치 공간으로서의 활용성이 지나치다. 공동행사가 갖는 남북교류의 공간은 남과 북의 관계자 수백 명이 운집하여 발언하고 행동함으로써 정부의 대북포용정책에 대한 실효성이나 북에 대한 인식을 구체적으로 할 수 있는 공간으로서의 의미가 있다. 따라서 국내 제 세력은 각자의 성향에 따라 이 공간에 대한 정치적 주장을 내 놓게 된다. 문제는 이 주장이 국민적 합의를 위한 소통의 성격을 넘어선다는 점이다. 이는 네트워크 운영의 부족에서 증폭되는 현상이기도 하다.

국제 연대활동은 전무하다. 해외동포들의 노력과 결합된 현지 네트워크 활동이 이미 필요한 시점을 지났다. 국제연대운동은 평화단체를 중심으로 형성되어 있지만 이들 흐름이 통일문제와 아직 접목되지 않고 있다. 6.15 남측위원회로서는 공동행사에 국제대회를 결합하려는 시도를 해 왔으나 북은 계속 반대했다. 북으로서는 국제 시민사회가 연계되는 것에 압박을 느낀다. 그러므로 이 문제는 남쪽이 적극적으로 구축하면서 풀어가야 할 것이다.

## 나. 대북지원

거버넌스가 국내 차원에서만 이뤄짐. 현재는 대북지원은 대부분의 국제 NGO는 철수하고 국제기구의 역할이 대폭 축소된 상황에서 남한에서 주로 담당하고 있음. 그러나 북한에 대한 개발지원은 남한만의 역량으로 추

진하기에는 매우 벅찬 과제이며, 복핵 문제가 해결될 경우에는 미국, 일본, 국제기구가 주요 행위자로 부상할 것임. 이에 대한 대비가 필요함.

정부의 부서 이동에 따른 업무의 공백과 거버넌스의 약화. 정부의 순환 보직에 따른 인사이동이 이뤄지면 국장부터 팀장, 사무관까지 모두 바뀌면서 업무의 공백이 발생함. 또한 기존 형성된 거버넌스의 틀에 대한 이해의 부족으로 상당 기간 운영이 위축됨. 2005년의 경우 사회개발에 대한 정책 준비 사항이 민관협에서 논의되었지만, 통일부 장차관과 담당 국장이 모두 바뀌면서 의제에서 사라지는 경우가 발생함.

민관협의 발전 전망 부재. 거버넌스의 제도적 틀로 민관협이 발족하였으나 합동사업 등 현재 진행되는 사업을 처리하는 정도에 불과함. 정부 위탁사업을 민관협에서 논의하지 않는 것도 민관협의 한계를 보여 주는 것임. 민관협의 발전 전망이 없으면 정책 협의와 조정 보다는 실무적인 행정 처리를 위한 형식적 틀로 전락할 수 있음. 이는 민관협의 위상을 저하시키면서 민관협의 존재 필요성에 대한 문제 제기로 귀결될 것임.

북민협의 연대기구로서의 조직 역량 취약. 북민협이 민관협에서 정부의 파트너로서 정책 결정과정에 책임 있게 참석하여 제 역할을 하기에는 현재의 역량이 매우 취약함. 일년 단위로 리더십이 개편되고, 회원단체들의 책임성이 높지 않은 상황에서 지원단체의 대표성을 확고하게 행사하기가 어려움. 별도의 사무국이 없는 상황에서 정책 개발 및 집행 기능이 부재함.

#### 다. 북한인권

북한인권 문제는 체제붕괴로 보는 북한의 입장으로 인해 거버넌스가 형성되는 여건 자체가 극히 열악한 상황에 있다. 이러한 북한의 입장은 국내적으로 북한인권에 대한 시각과 접근방식의 차이와 연계됨으로써 국내 차원의 거버넌스 형성에 부정적 영향을 미치고 있다.

북한의 태도로 인하여 남북관계 개선, 한반도 평화, 북한주민의 인권을 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근할 수밖에 없는 한국정부의 입장이 국제적 차원에서 북한인권에 대한 주도적 거버넌스를 형성할 수 있는 여



건을 제약하고 있다.

당사자인 북한과 다른 행위자간의 거버넌스에 대해 평가하면 첫째, 남북한 간에는 한국정부의 전략적 고려를 바탕으로 하는 접근에 따라 북한 인권을 둘러싸고 갈등관계가 형성되고 있지는 않지만 이로 인해 거버넌스 자체가 형성되지 못하고 있는 상황이다.

둘째, 유엔인권기구 및 개별국가가 적극적으로 북한인권 문제에 개입하고 있지만 북한의 태도로 인하여 갈등관계가 조성되고 거버넌스 형성으로 나아가지 못하고 있다.

북한의 인권 개선을 위한 협력과 조정의 틀을 만들어 가는 거버넌스 관점에서 볼 때 주요 행위자 사이에 역할을 극대화할 수 있는 네트워크가 제대로 형성되지 못하고 있다. 먼저 국내적으로 민간단체 사이에 시각의 차이로 인해 이념적으로 분열되어 있고 아직까지 이를 극복하려는 여건의 형성과 노력이 구체화되지 못하고 있다. 이러한 입장 차이는 보수성향의 단체들과 정부 간에 정책네트워크를 형성하는 데 부정적으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 이들 보수성향의 단체들은 국제적 연대를 형성하여 국제사회의 적극적인 문제 제기에 동참하여 한국정부를 압박하고 있다. 한국정부가 각자가 처한 상황과 여건에 따라 전략적으로 다른 접근방식을 선택할 수 있다는 입장을 취함으로써 국제적인 협력 시스템이 제대로 구축되지 못하고 있다.

### 3. 개선방향(추후 보충)

#### 가. 교류협력

남북사회문화교류추진위원회 구성을 통한 제도화 진입 필요. 사회문화 교류추진위원회(이하 사추위)는 정부가 북에 제안한 것임. 북이 이를 받지 않는 것은 자신들의 운신의 폭을 넓히고자 하는 때문으로 보임. 공동행사 등에서 보이는 다양성과 파열음은 역으로 남쪽에서 먼저 사추위를 구성하는 방식으로 정돈해 들어가는 것이 올바른 수순임. 사추위는 초기 단계에서는 법률적 보장 없이 출발하여 협의기구로서의 성격을 갖게 하

며, 민간과 정부가 골고루 구성되도록 하는 것임 적절함. 이를 통해 거버넌스를 이해하고 확장해 나가야 함.

사회문화교류진흥을 위한 지원체계의 구축. 사회문화교류는 그 영역이 넓어지고 다양해지고 있음. 현재 통일부의 관리인력으로는 업무 폭주를 견디기 어려우며 이는 거버넌스에 대한 의지 약화로 귀결될 것임. 인력의 증가와 부속기관화, 또는 사회문화교류진흥원과 같은 별도의 법인 기구를 설립하는 것 등 민관 합작 성격의 전담 기구 설치를 주저하지 말아야 할 것임.

6.15남측위원회와 정부 또는 기관 사이에 공동 연구, 공동프로젝트를 운영함으로써 상호협력을 위한 기초를 다져야 함. 6.15남측위원회의 독립성과 국민 대표성, 자립성 강화는 이 단체의 사회성을 갖는 기초임. 더불어 국가와 행정과의 연계를 높여 나가야 함. 이를 위해 다양한 협력 사업을 추진할 필요가 있음.

통일문제를 다루는 사회합의 기구의 설립과 운영.

국제NGO와의 연계 강화.

## 나. 대북지원

민관협을 임의 기구에서 법적 기구로 전환하고 집행 조직을 두어야 함. 대북지원 사업이 전문화 되면서 이를 담당할 전문 기구가 필요함. 단순한 회의체로는 앞으로 제기될 다양한 문제들에 대해 제대로 대처하기 어려움. 이에 민관협 내에 집행 부서를 두고 전문적으로 정책 개발과 조정, 평가 업무를 담당케 해야 함.

북민협을 법인화 하고 독립된 사무국을 설치해야 함. 북민협이 정부의 파트너로서 제 역할을 하기 위해서는 조직이 강화되어야 함. 이는 2005년도에 북민협의 핵심적 쟁점 중의 하나였음. 정관 개정안이 제출되었으나 총회에서 2/3에 두 세표 모자라서 정관 개정이 안됨. 독립된 사무국을 통해서 정책 역량 향상, 실무자 훈련, 회의 조직이 원활하게 이뤄질 수 있도록 해야 함.

국제 네트워크 형성. 향후 북한 개발지원에 대한 국제 협력 체제를 염두에 둘 때 국제적인 차원에서 네트워크 형성이 필요하다. 현재 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금은 남한 정부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는데, 이러한 상황에서 남한 정부, 민간, 국제기구가 함께 참여하는 라운드 테이블 개최 등 네트워크 형성을 위해 정부가 적극적으로 나서야 함.

#### 다. 북한인권

북한인권 문제는 국제사회에서 공론화된 이슈이기 때문에 남한 내부 차원, 남북 간 차원, 국제적 차원의 다층적 성격을 가진 이슈라는 점을 인식해야 한다. 그런데 아직까지 이러한 다층적 성격을 지닌 문제를 해결하기 위한 복합적인 거버넌스에 대한 인식이 약한 상황이라고 평가된다. 또한 인권분야 거버넌스 형성을 저해하는 요인들을 해소해나가야 한다.

먼저 핵심적인 목표는 북한주민의 인권 개선으로 설정하되 이를 풀어나가기 위해서는 북한인권문제가 내포하고 있는 다층적 성격을 고려한 접근방식이 필요하다. 우선 다층적 성격을 지니고 있기 때문에 남북관계, 남한내부, 국제적 차원을 포괄하는 정부 부처 간 종합 정책조율 시스템을 구축할 필요가 있다. 국무총리실 내에 북한인권업무를 총괄할 수 있는 상설 총괄 부서 신설을 검토할 수도 있을 것이다. 이러한 총괄부서는 남북관계, 대내, 국제사회 등을 대상으로 북한인권 개선을 위한 종합 계획을 수립하고 부처별 추진상황을 점검·조정하는 역할을 수행하도록 한다. 또한 관련국 및 국내외의 관련 단체들과의 협력 시스템을 구축하는 역할을 수행하도록 한다. 이를 위해 정부 부처 내 북한인권 전담 인력을 보강할 필요가 있다.

다음으로 시민사회 내부의 갈등을 최소화할 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 북한인권에 대한 태도 형성에 중요한 작용을 하고 있는 북한인권 실태에 대한 조사를 실시함으로써 갈등의 여지를 해소해야 한다. 또한 국책연구기관 등을 통하여 보수, 진보 간의 대립을 완화할 수 있는 만남의 장을 활성화해야 한다. 이를 토대로 우선적으로 느슨한 형태의 정부와 시민사회 간의 정책네트워크의 제도화를 모색할 필요가 있다. 이러한 과정을

통해 정부와 민간차원의 거버넌스 장애요소를 점차 해소해나가야 한다.

장기적으로 볼 때 시민사회의 참여를 확대하고 갈등을 최소화하기 위해서는 집행과정에서 시민사회가 참여할 수 있는 남북 간 인권분야 기술협력과 대화 프로그램을 개발해나가야 할 것이다. 북한이 국제사회의 기준을 실제 주민들에게 적용하는 데는 시일이 소요되겠지만 국내법 개정 등 국제사회의 기준을 이해하려는 움직임이 나타나고 있다. 따라서 개별단체들의 전문성 제고 차원에서 북한과 기술협력을 할 수 있는 분야에 대한 개발과 관련하여 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 남북한 당국 차원에서 초보적인 형태의 남북한 인권 거버넌스의 구축을 시도할 필요가 있다. 시민적·정치적 권리에 대해 직접적으로 거론하기보다 기술협력 중심으로 인권분야 대화를 비공개 방식부터 추진해나갈 필요가 있다. 이를 통해 남북차원에서 거버넌스 제약요인을 점차적으로 해소해나가야 한다.

다음으로 국제사회와의 협력 시스템을 강화해 나가야 한다. 각자가 처한 상황에 따른 전략적 선택이 시너지 효과를 이룰 수 있도록 역할분담에 입각하여 협력을 강화해나가야 한다. 특히 북한의 자체 노력(국내법 개정 및 이행, 국제법 준수)과 국제사회의 인권개선 운동(결의안 등 압박, 기술협력, 훈련프로그램 등)이 상승효과를 거둘 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 남한과 국제사회, 국제사회와 북한 간 거버넌스 구축 장애요인들을 해소해나가야 한다.

끝으로 궁극적으로 국제사회와는 북한의 체제우려를 불식하면서 인권을 점진적으로 해결할 수 있는 다자 틀을 모색할 필요가 있다.

## VI. 결 론

총평 및 거버넌스 네트워크 모형 제시(추후 보충)



이재승 (고려대 교수)

제일 뒤에 보면 평가파트가 나오는데, 이 부분이 좀 더 부각 되어야 할 필요성을 느낀다. 정책 네트워크의 개념과 연구동향이 나와 있는데, 이 부분은 평가 부분에서는 불필요한 내용이라고 생각된다. 어떤 변수들을 가지고 평가하겠다고 하는 일종의 방법론적인 것으로 그런 부분이 분석틀에 들어가기 전에 제시가 됐으면 좋을 것 같다.

참여 액터들 이야기를 하면서 행정부를 이야기 했는데, 두 가지 액터 중 하나는 국정원이고, 또 다른 하나는 군이다. 군이 물론 대북정책 거버넌스에 직접 참여한다고 보기는 어렵지만, 북한 문제가 가지는 특수성이 통일, 민족, 교류의 문제와 더불어 안보의 문제라는 차원에서 국방부 역시 상당히 중요한 액터로 본다. 마찬가지로 국정원도 상당히 높은 차원에서 관련이 있다. 그리고 실제로 국정원과 많은 NGO들과의 비공식적인 관계들까지 생각한다면 좀 더 강조를 두어도 괜찮지 않을까 생각해 본다.

비공식적 차원을 말하면서 의회는 행정부에 들어가 있는 정책결정의 주요한 차원이 되고, 정당은 비공식적 행위자로 분류되었다. 그런데 실제로 정당 없는 의회는 있을 수 없다. 이런 차원에서 특히 이 두개의 변수를 놓고 봤을 때 공식적인 것과 비공식적인 정당과 의회의 관계가 어떻게 될 것인지 약간 설명이 필요한 것 같다.

대북정책의 효율성이라는 큰 틀과 정당성, 민주성, 참여성 나아가서는 투명성 이런 것을 대립되는 개념으로 놓고 이야기를 하고 있는데, 투명성과 참여성이라는 문제에 대해서 서론 부분에 들어갈 수도 있겠지만, 대북정책이 가지는 특수성이라는 것이 분명히 있다. 이런 특수성을 과연 이 논의에서는 어느 정도 부여할 것인가 그 부분의 설명이 들어가면 앞부분

이 좀 더 보완이 되지 않을까라는 생각을 했다. 비공식적인 액터를 설명하면서 정당, NGO, 언론에 이어 북한이 등장할 한다. 이것은 굉장히 큰 주제이다. 그런데, 반 페이지 정도 나오다가 끝난다. 그래서 북한이 중요한지 몇몇 언론사들이 중요한지 약간 혼란이 있다. 또한 뒷부분에 주변국가라고 해서 미국, 중국, 일본, 러시아가 다 등장하고 그 다음에 국제기구가 등장한다. 물론 이것이 비공식적으로 들어가기는 하지만, 이걸 별도로 구성을 했으면 좋겠다. 그것과 연관되어 261p, 262p 그림 2, 3에서 국제기구 파트가 빠져있다. 주변국가 이야기 할 때 그 옆에 국제기구가 들어가도 충분히 액터로 참여할 수 있을 것 같다.

그리고 261p, 262p에 영향력을 체계적으로 잘 정리를 했는데, 그 방향성은 잘 되어 있는 것 같다. 하지만, 영향력이라는 차원에서 어떤 것이 주된 영향력을 가지고 순위를 매기기가 힘들다면 주와 부정도로 구분을 해주었으면 좀 더 사람들이 일목요연하게 볼 수 있지 않을까 생각해 보았다. 만약 이것이 측정 가능한가와도 상관이 있겠지만 이런 것이 있으면 좋을 것 같다.

다음으로 정책 참여 파트에 대해 이야기 하겠다. 대북 정책 단계별 거버넌스 실태에서 정책 참여 중심으로 해주었는데 물론 정책 참여가 되다 보면 NGO가 가장 중요한 액터가 될 것이다. 그런데 여기서 말하는 NGO 들은 대부분은 시민단체들이 더 많은 것 같다. 이런 시민단체 논의가 거의 대부분을 차지하고 있다. 그렇다면 제목 자체를 아예 시민단체의 정치 참여를 중심으로 하던지, 아니면 다른 비공식적인 액터에 대한 정책 과정 각 단계별로 참여를 언급해 주는 것이 보다 균형이 잘 잡힌 논의가 될 수 있을 것 같다.

곽진영 (건국대 교수)

이 논문의 전체 텍스트를 봤는데, 전반적으로 이 연구는 남북경협사례를 거버넌스의 이론으로 적절하게 잘 풀어간 논문이라고 본다. 거버넌스 개념에 대한 논의는 앞서 분과에서 이미 이론적으로 굉장히 자세히 논의가 된 것으로 알고 있다. 이야기 하고 있는 내용 자체가 상당히 다층적이고 다차원적이다. 논문 발표하는 분들에게서 공통적으로 발견되는 것처럼 행위자도 굉장히 많고, 과정도 상당히 다차원적으로 이루어지고 있다.

이 거버넌스 이론을 가지고 사례분석을 한다고 하는 것은 자칫 잘못하면 작위적이 되기 쉽다. 다시 말하면 이론에다가 경험적 사례를 맞추기 쉽게 된다. 그런 점에서 이 논문의 강점은 그런 무리수를 두지 않으면서 거버넌스 개념이 이야기 하고 있는 다양한 측면 중에서 남북경협사업에 적절한 부분, 거버넌스 쪽에서 활용될 수 있는 부분을 아주 적절히 그야말로 선택과 집종의 묘를 살려서 잘 설명하고 있다.

아마도 거버넌스 개념에서 중요한 개념이라고 한다면 방금 전에 이야기한 대로 다양한 행위자, 그들 간의 상호의존성, 네트워크 형성, 신뢰구조를 구축하는 것, 분권화 이런 부분이 될 것이고, 그 과정에서 우리가 얼마나 잘 되는 거버넌스 인가에 대해 이야기하기 위해서 첫 번째 패널에서 이야기 되었던 것으로 아는데, 참여성, 전문성, 효율성 등을 이야기할 수 있을 것 같다. 그런 점에서 이런 논문은 네트워크라고 하는 개념에 상당히 초점을 두고 거기에서 어떠한 액터들이 참여 했느냐 하는 행위자의 문제를 중심으로 체계적으로 잘 논의되었다고 본다.

두 가지 포인트에서 이 논문은 강점을 가지고 있다. 이야기를 다시 하는 이유는 이 부분에서 조금 더 강조할 부분을 후반부에 이야기하려고 이



말을 하는 것이다. 행위자 규명을 충실히 했다는 점에서 목차를 보면 알겠지만, 우선 정부차원과 비정부차원을 구분하고 다시 비정부차원에서 기업과 NGO로 나누어 설명한 것이 상당히 거버넌스 이론의 틀에 부합하는 그런 방식이었다. 특히 여기에서 주목해서 보았던 부분은 정부 부분을 이야기 할 때 국내정치를 연구하는 사람들은 그냥 정부 한 단위체로 인식하는 경우가 많은데, 이 논문에서 한수배왔다고 평가할 수 있는 부분은 정부 내부 안에서 네트워크 구조를 다시 분류해서 분석했다고 하는 점이다.

네트워크 측면을 주목해서 잘 연구한 것도 강점으로 보이는데, 결국은 남북경협외 거버넌스라고 하는 것은 상식적인 수준에서 정치학자의 견해에서 볼 때 그냥 국가중심적인 부분으로 논의 될 수밖에 없는 부분이 많이 있다. 그런 점에서 우리가 거버넌스 적인 접근을 모색한다면 결국 어느 통치방식과는 달리 다양한 행위자들 간에 조금 더 유연한 네트워크를 구축하는 것이 중요한 부분이 될 것이고, 아마도 그런 점에 착안해서 이번에 프로젝트도 추진된 것이 아닌가 생각된다.

따라서 본 논문은 네트워크의 구조라던지 형성과정을 잘 설명하고 있는데, 특히 그림 3이나 그림 6같은 경우에는 거버넌스 형성경로를 잘 보여주고 있다고 판단된다. 그래서 현재의 논문의 성과라고 할 때 감안한다면 이 연구가 3단계로 진행되는데, 앞으로 2단계, 3단계 사업을 진행하는데 있어서 어떤 식으로 좀 방향을 주었으면 좋겠는지 소견을 올리하고자 한다.

첫번째는 거버넌스를 결과로 볼 것인가 과정으로 볼 것인가 하는 부분에 대한 고민이 연구팀 전반에 있으면 하는 바램이 있다. 지금 이 연구는 상당히 과정 중심으로 풀어가고 있는데, 거버넌스 개념에서 중요한 부분은 결과부분이 중요하겠지만, 기존의 이론 틀과 다른 점은 정책결정의 과정을 중요시하는데 있지 않나 생각된다. 그런 점에서 통일연구원이 계획하고 있는 거버넌스 사업계획을 보았는데 2차년도 사업계획이 거버넌스 구축으로 되어있었다. 이 단어는 상호 모순적인 내용이 담겨있는 것이 아닐까 라고 생각했다. 거버넌스라는 개념은 사실 자연스럽게 이루어지는 네트워크 형성이라던지 그런 협의의 과정을 강조하는 이론인데, 그런 점

에서 의도된 체계를 구축한다는 이 단어가 잘 맞을 수 있는 것인지 그 부분에 대해서는 2차년도 계획을 수립할 때에 고려하면 어떨까라는 제안을 해본다.

물론 남북경협은 이 논문이 지적하고 있지만, 성격상 순수한 차원에서 거버넌스 설명만으로는 해결되지 못한 부분이 많이 있다. 그런 점에서 새로운 양상의 거버넌스 특히 남북경협은 거버넌스로 풀기 어려운 이슈인데, 그런 측면에서 새로운 양식의 거버넌스라는 모델을 오히려 찾아내는 방향으로 접근하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있을 것 같다. 조금 더 과정적 측면에 주목하는 방향으로 진행되었으면 하는 바람이다. 그런 점에서 현 논문에서 그림2에 제목이 구조라고 붙어 있는데, 오히려 과정이라고 붙이는 것이 어떨까라는 제안도 드리고자 한다. 두번째로 2차년 도에는 네트워크 형성과정을 중심으로 하는 액티들 간에 조정과정을 좀 더 면밀히 살펴보는 그런 논의가 진행되었으면 하는 생각이 든다. 이와 관련해서 생각해낸 것은 결국 남북경협의 공통의 타겟은 통일에 기여하고 남북한 협력증진에 긍정적인 목표가 되겠지만, 사실 액티들 간의 실질적인 목표라고 할까 혹은 이해라고 표현할 수 있겠다. 거버넌스를 좀 더 규범적인 개념을 넣어서 본다면 두 번째 타겟이라고 볼 수 있다. 좀 더 세분화된 타겟을 나누어서 기업 측에서의 타겟을 향한 루트와 NGO를 포함한 시민사회 측면에서의 접근경로 이것을 분리해서 2차 년도에 분석해 보는 것도 재미있고, 의미 있을 거라는 생각이 들었다.

결국 북한 자체의 변화가 남북경협 이슈의 거버넌스 핵심이라고 결론 부분에서도 지적하고 있고, NGO분석 부분에서도 하고 있다. 그런 점에서도 NGO의 경우라면 직접적인 물질적 지원을 하기보다는 북한사회 저변의 변화를 끌어낸다든지, 북한사회 내부의 어떤 변화에 대한 어떤 요인을 제공한다든지, 그들이 가지고 있는 전문성이라는 속성을 이용해서 여러 가지 전략과 여러 가지 방법들이 제시될 수 있을 것 같다. 이런 점은 기업이 가지고 있는 이해나 자원과는 굉장히 다를 것이다. 국가 차원에서 정부 간의 협력은 또 다른 차원이 되겠다.

조금 더 경로자체를 세분화해서 이 경로가 다시 남북 경험과 남북한 관계 개선이라고 하는 큰 목표에 다다를 때에 어떻게 차별화된 거버넌스 전략을 보이고, 그 과정에서 구체적인 자원과 이해가 어떻게 교환될 수 있는지를 분석해 낼 수 있다면 상당히 큰 성과를 이룰 수 있을 것으로 기대된다. 이 논문에서 실태조사에 초점을 두고 있기 때문에 참여성이라던지 전문성, 행위자가 누구인가에 초점을 둔 것으로 보이는데, 2차년도 연구에 가서는 효과나 효율성에 대한 부분까지도 평가에 포함시킬 수 있지 않을까하는 생각이 든다.

국가 중심적 거버넌스로 전개되는 남북경협사업이 한 예가 된다. 한계성에 대한 분석도 조금 더 경험적으로 증명될 수 있을 것으로 생각된다. 결론적으로 지금까지 논문은 남북경협에 대한 상황을 면밀히 잘 분석된 것으로 볼 수 있겠다. 특히 후속연구에 탄탄한 토대가 마련되었다고 본다. 앞으로 지속적인 후속연구 성과가 많이 있을 것으로 기대된다.

윤덕희 (명지대 교수)

방법론적인 문제와 내용에 들어가서 몇 가지 보충되는 내용을 이야기 하겠다. 통일 정책, 평화변영정책과 거버넌스 이론을 접목한다는 것은 상당한 의미가 있을 것 같다. 기존의 통일정책의 문제점을 다시 한 번 평가를 해보고, 앞으로 추진될 남북통합과정에서 여러 가지 문제점들, 특히 정책의 투명성, 국민 참여의 확대, 효율성 제고 이러한 문제들을 해결하기 위해서 국가, 정부, 시민사회, 국제사회간의 여러 가지 협력방안을 제시하는데 의의가 있다고 본다.

그럼에도 불구하고 방법론적인 문제를 이야기 하려고 한다. 거버넌스 이론을 적용하는데 있어서 어떻게 보면 엄격한 적용을 하려고 노력 하는 것 같다. 거버넌스 개념이 상당히 모호한 개념인데, 통일 정책에 엄격하게 적용하려고 한다. 그러나 거버넌스 이론을 엄격하게 적용하려면 상당히 많은 어려움이 존재한다.

그리고 남북관계에서의 거버넌스의 주요 행위주체로서 북한이 상당히 주요한 주체인데, 논문에서 북한을 상당히 피해가는 느낌이 든다. 과연 우리 정부 우리의 시민사회, 국제사회 북한 이 주요한 주체 행위자들 간의 여러 가지 네트워크, 자율성, 참여성 이런 것들을 분석을 엄격하게 해야 하는데 여기에서 어떻게 북한을 처리할 지 상당히 궁금하다.

특히 사회문화교류의 특수성 같은 것이 과연 거버넌스 이론을 엄격하게 적용할 때 사회문화 정책이 지향하는 바를 거버넌스 이론을 통해서 우리가 접근할 수 있는지에 대한 의문이 든다. 방법론적인 적용을 어떻게 할 것인지가 더 궁금하다. 또한 사회문화 부분의 굿 거버넌스(Good Governance)가 무엇인지, 그리고 굿 거버넌스가 추구하는 목표, 가치가

무엇인지에 대한 고려가 있었으면 한다. 남북한 사회문화에 있어서 내용적인 측면의 거버넌스를 가치적인 측면으로 고려해야 하지 않을까라는 생각이 든다.

논문에서도 요약본 말고 원래 보고서에 보면 실태평가에서 계량화를 하는 것으로 알고 있다. 점수를 5점으로 해서 각 분야별로 계량화를 했는데, 통일부에서 정책평가를 해보았지만, 통일정책, 남북관계에 있어서 계량적인 평가가 그렇게 적합하지 않은 쪽이 많았다. 상당히 정성적인 평가가 중요할 때가 많고, 나중에 평가기준들 자율성, 전문성, 네트워크성, 분권화 이런 것들이 과연 남북한 사회문화 교류에 있어서 적합한 평가기준인지에 대해서 한번쯤 고민을 해보아야 할 것 같다.

이 정도로 방법론적인 지적을 하고 각론으로 들어가서 2장에서 남북교류문화 교류협력에 현황과 성과에서 세 분야로 나누어서 거버넌스 적인 입장에서 분석을 했는데, 대북지원은 거버넌스 적인 측면에서 3단계로 나누고 1단계, 2단계, 3단계로 나누어서 지금은 제도적인 단계에 들어왔다고 분석을 했다. 첫 번째에 교류협력 분야는 어떤 단계에 와 있는지에 대한 분석에 수준이 균일했으면 하는 생각이 있다. 그리고 교류협력에 있어서 국제적인 차원은 별로 언급이 없었다. 교류협력에서 국제적인 차원은 1990년대 초부터 아시아 여성의 역할을 주제로 한 한중일 여성들의 네트워크가 있었고 거기에서 교류협력이 계속되어 왔던 것이 중요한 사례가 될 수 있을 것 같다.

스포츠 분야에 있어서도 국제스포츠 분야에서 남북한의 교류협력이 구체적인 예가 될 수 있을 것 같다. 4장에 통일정책에서 보면 남북 사회문화 교류 실태분석이라고 되어 있는데, 제목이 조금 걸린다. 사회문화 분야의 통일정책과정의 거버넌스 실태분석이라고 하던지, 아니면 그대로 놔두면 의제설정 거버넌스. 대안설정 거버넌스에서 거버넌스를 빼고 의제설정 단계 대안설정 단계 이렇게 하면 어떨까 생각해 보았다.

마지막으로 5장의 실태평가는 특히 교류협력 분야에서 실태평가는 6·15 실천 위원회의 초점을 맞춰서 한다고 했는데, 그것만 가지고 남북 사회문

화 교류에 있어서 거버넌스의 실태평가는 상당히 부족하지 않을까라는 생각이 든다. 물론 초점을 맞춘 걸로 했지만, 남북 사회문화 거버넌스 전체적인 평가를 하려면 민간단체와 정부 그리고 중요한 주체인 북한, 국제사회 간의 자율성, 전문성 이러한 것도 다 평가를 해야 할 것 같다. 특히 다른 분야 참여네트워크분야 - 북한과 우리의 시민사회, 정부와 시민사회, 국제기구와 시민사회 - 이렇게 앞에서 언급하신 주요 행위주체간의 실태파악을 해서 평가를 하는 게 좀 더 정확한 평가가 되지 않을까 생각된다.

그리고 마지막으로 효율성 기준을 볼 때 사회문화 분야에 있어서 효과나 효율성은 평가하기가 상당히 힘들다. 특히 계량화 하기가 상당히 힘들고, 즉각적으로 나타나는 것이 아니고 장기적인 효과가 나타나는 것도 있다. 이런 것을 수치화 하는 것이 상당히 신중해야 하지 않을까라는 생각이 든다. 굿 거버넌스를 위해서 행위 주체들 간의 여러 가지 네트워크를 어떻게 형성해야 할지 1년 더 해야 하겠지만, 남북한 사회문화의 교류협력을 할 때 많은 문제점을 개선하기 위해서 이런 거버넌스가 필요하다고 본다.

그래서 지금 현재 남북한 사회문화 교류가 가지고 있는 여러 가지 문제점들 - 북한의 태도, 인권문제에 있어서 남북한 및 국제사회의 이견, 남북한 주민들간의 가치관의 차이·편견들, 사회문화 교류에 있어서 남한 중심의 편중성, 정치적인 영향력 등등 남북한 사회문화 교류에 있어서 많은 문제점들을 과연 이 거버넌스를 가지고 어떻게 해결할 것인지 언급해 주었으면 한다.

송 정 호 (통일연구원 책임연구원)

거버넌스라는 주제로 대북정책이나 전반적인 통일정책에서 다루게 되는 기획의 의도는 무엇보다도 정책 거버넌스가 지금처럼 이념갈등의 수위가 높는데 이 부분을 어떻게 거버넌스의 틀로 잡아낼 것인가 하는 부분이다. 정책 거버넌스의 1차적 관문은 협상과 타협이다. 이게 전제되지 않고 거버넌스를 논한다면 문제가 있다고 생각이 된다.

이재승 교수님께서 여러 가지를 지적해 주셨는데, 미시적인 것과 큰 문제들에 대해 차례대로 말씀드리겠다. 그리고 거버넌스 모델을 다루면서 꼭 짚어봐야 할 부분을 마지막으로 말씀드리겠다. 이 보고서는 120p로 만들어졌는데, 학술회의 발표를 위해 30p로 줄이는 과정에서 공식적 행위자라던지, 비공식적 행위자와 같은 많은 부분들이 빠져있다.

정당과 의회관계를 나누어 봤는데, 어떠한 정책학 책을 보더라도 지금과 같은 구분으로 되어 있기 때문에 이 부분들을 그런 식으로 구분했다. 그리고 대북정책에서 거버넌스를 다루는데 있어서 특수성을 이야기 했는데, 이 부분들은 이론 팀에서 주문이 있어서 고민을 하리라 생각된다.

북한이 정책의 당사자라는 것이 문제인데, 책 24p에 ‘이해 당사자별 대북정책 결정과정’을 보면 어떻게 북한이 정책의 이해당사자가 되는지 나와 있다. 이 모델은 2004년도 통일연구원의 협동 연구팀에서 개발했던 것이다. 이 부분을 당시에 논의할 때 여러 가지 논쟁도 많이 있었다. 좀 더 개발을 하고 정밀하게 다루어야 할 문제인 것 같다.

마지막으로 거버넌스를 다루면서 광진영 교수님은 과정인가 결과인가에 대해, 최완규 교수님은 거버넌스와 대의제의 문제 시민사회와 NGO의 대표성을 어떻게 볼 것인가에 대해 이야기 했다. 저는 두 가지를 거버넌

스 모델에 있어서 갈등 구조를 해결하려 하고, 또 정책에 효율성과 효과성 그리고 그 부분에 대해서 참여를 전제로 한 어떤 민주성, 책무성을 전제로 할 때 이 부분을 어떻게 봐야 할 것인가. 현재 대의 민주주의에서 참여 민주주의는 그것을 대체하기 위한 것이 아니고 보완하기 위한 것이다.

시민참여에 있어서 정당성이라는 것은 정책의 기본원리가 될 것이다. 좋은 거버넌스를 이야기 하는데 1990년대 말부터 World Bank, UNDP에서 거버넌스의 문제점을 지적할 때 바로 과정의 문제를 중시한다고 지적했다. 우리가 참여를 했을 때 그 부분에 대해서 기본적인 자유라던가 민주주의 법에 지배라던가 시민의 권리 인권들을 어떻게 잘 살려갈 것인가 그런 가운데 보다 많은 책무성을 어떻게 시민사회, 정부, 기업에 나누어 줄 것인가에 대한 문제가 대북정책에 있어서도 여전히 과제로 남아 있다.

새만금이라던가, 부안 방폐장 사건에서 발견을 했고, 남북 정상회담 과정에서 대북 송금문제로 이 문제가 분명히 대북정책에서도 문제가 된 바가 있다.



김 규 루 (통일연구원 선임연구위원)

청중들한테 우리가 거버넌스에 대한 포괄적인 의미로 두 가지만 이야기 하겠다. 어떠한 의미에서 보면 새로운 형태의 정책결정, 그리고 정부의 역할이나 이런 것을 모색하기 위한 새로운 도구로서 하고 있다는 것이다. 연구수행하면서 대북사업하는 기업가들, 정부 정책하는 사람들, NGO 사람들 만났는데 그들 역시 거버넌스가 뭔지 잘 모른다. 그리고 실제적으로 보면 역시 NGO에 종사하는 사람들이 거버넌스가 뭔지 제일 잘 이해하고 그 다음이 정부이다. 노무현 정부에서 거버넌스를 상당히 강조하는 측면이 있기 때문에 그렇다. 그 다음에 기업에 있는 사람들은 거버넌스는 나하고 아무 상관없다고 생각한다. 다 이해가 다르다. 물론 북한 사람들은 거버넌스에 대한 이해가 전혀 없다.

그 다음에 우리가 가지고 있는 문제점은 우리가 왜 이걸 거버넌스라고 해야 하나? 그 이유는 한국말을 찾아내지 못했기 때문이다. 큰 프로젝트를 하는데, 한국말을 찾아내지 못한 채 거버넌스를 하고 있다. 이것은 상당부분 우리의 책임이다.

그리고 거버넌스는 융통성이 있다는 것이 큰 장점이다. 이것을 딱딱하게 해석하면 그 강점이 금방 없어지는 것이 거버넌스의 개념이다. 1991년도에 윤덕희 박사님이 사회문화 공동체를 썼고, 내가 남북경제공동체를 집필했다. 그때 당시에도 거버넌스를 생각했다.

사회문화 공동체 한민족 공동체 추진방안이라고 했을 때에도 우리에게 가장 중요한 것은 참여성이라고 봤다. 북한사람들과 접촉을 많이 하는 것이 사회문화 공동체 형성에 중요한 점이고, 남북경제 교류 협력하는 데도 중요한 것이라고 우리가 누누이 강조한 바 있다. 이러한 차원에서 대북정

책 전반에서 거버넌스라는 이론이 없다고 하더라도 북한이라는 주체를 조금이라도 끌어들이도록 하는 아이디어를 내고자하는 것이 통일연구원에서 수행하고 있는 역할이 아닌가 생각된다.

김근식 (경남대 교수)

전반적으로 거버넌스 이론 자체의 모호성과 유연성이 포괄하고 있는 범위가 넓기 때문에 단계라든지 평가지표를 엄격하게 적용한 느낌이 있다고 하기 보다는 좀 느슨하게 있는 그대로를 보여주는 게 좋다고 생각한다. 그러나 좀더 전반적인 문제제기에 대해서는 총괄 팀이 답변을 해주는 게 나올 것 같다.

가장 중요한 지적 중에 하나는 북한이 중요한 주체 행위자 중의 하나인데, 북한을 피해간 느낌이라는 질문은 정곡을 찌르는 질문인 것 같다. 교류협력, 대북지원, 북한 인권에서 북한이 가장 중요한 액터 입에도 불구하고 그 부분에 대해서는 매번 정책이 만들어지고 집행이 되는 과정에서 북한이 어떻게 참여하고 관여하는가에 대해서 정확히 설명을 못하고 있다. 이 점을 보완하도록 하겠다.

물론 대북지원 같은 경우에는 북민협, 민간협에 초점을 맞추어서 하기 때문에 남한사회 범위 내에서 정부와 민간 사이에 거버넌스에 초점을 맞춘 측면이 없지 않아 있고, 북한인권 역시 국제사회, 그리고 국내 NGO들 사이에 문제제기에 초점을 맞추었다.

다만 북한을 좀 더 우리가 풍부한 내용으로 피해가지 않고 거버넌스 내용으로 사례분석을 한다면 남북공동행사 부분과 관련해서는 6·15 북측 위원회가 있다. 실제로 북측에 가서 행사할 때가 있고, 우리가 남측에서 행사할 때가 있기 때문에 북한이 실제로 매번의 구체적인 경우와 상황에서 어떤 식의 역할을 했는가에 대해서는 상세히 파악할 수 있다고 보여진다. 자료집에도 그 부분의 약간 언급되어 있지만, 북한이라는 행위자의 변수를 좀 더 자세하게 파악하도록 하겠다.

그리고 실태평가 부분에서 계량화를 시도한다고 보내 드린 적이 있다. 이것도 역시 계량화를 하도록 전반적인 영역을 맡고 있는 팀들이 되어 있기 때문에 계량화를 하는 것이 썩 내키지는 않지만, 계량화를 하는 것이 과연 적합한가에 대한 윤덕희 교수님의 문제 제기에 충분히 일리가 있다고 본다. 특히 사회문화 분야는 더욱 그렇다. 연관 지어서 평가 지표 중에 사회문화 분야는 특히 효과성과 효율성이라는 측면에서 과연 다른 부분과 차별성이 있어야 되지 않겠느냐 이런 문제제기는 적절하다고 본다.

여섯 개의 평가 지표의 기준을 가지고 있는데, 그 기준을 똑같이 비중을 두어서 하는 것보다는 사회문화 분야에 대한 거버넌스이기 때문에 사회문화 분야가 가지고 있는 특수성과 특성을 반영해서 평가기준에서 가중치를 반영했으면 좋겠다는 의미로 들렸다. 이 부분도 충분히 고려해서 연구하면 훨씬 더 흥미로운 분석이 나올 수 있을 것 같다.

그리고 구체적인 사례에 들어가서 거버넌스 관점에서 교류협력, 대북지원 성과를 봤을 때 대북지원은 거버넌스 부재기, 거버넌스 형성기, 거버넌스 제도기로 나누어져 있는데 다른 분야는 없다는 지적을 해주었다. 한명이 하는 것이 아니고 여러 명이 나누어서 공동으로 모여서 총괄하는 입장이기 때문에 그런 부분에 있어서 전체적인 통일성을 기여하지 못한 것 같다. 예리한 지적이다. 정확히 맞추도록 하겠다.

교류협력과 관련해서 별로 행위자가 없고, 사례가 없다고 이야기 했는데, 윤 교수님이 지적한대로 아시아 여성 분야에 대한 남북의 역할이라든지, 국제 스포츠 분야에서 남북한 교류도 있는 것 같다. 빠뜨린 부분이 있는 것 같아 참고해서 반영하도록 하겠다.

지표별 평가에서 교류협력에 대한 부분은 사례별 중심이기 때문에 교류협력은 6·15 공동행사와 같은 남북 정례화 된 공동행사에 초점을 맞추겠다고 이야기 했는데, 그럼에도 불구하고 사회문화 교류협력에 대한 거버넌스에 대한 종합적인 평가라면 남북의 공동행사에 국한하지 말고 다양한 사회문화 협력에 대한 평가를 해주었으면 좋겠다는 지적은 옳다. 앞으로 한 달 정도 시간이 있다. 열심히 노력해서 반영하도록 하겠다.



제3회의



*KINU*

한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제



남북한 평화구축을 위한 법·제도  
거버넌스 실태조사

제 1 발표

이 철 수 (서울대 교수)





# I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도거버넌스의 의의

## 1. 통일법제를 둘러싼 환경변화

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

## 2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표

### 가. 법제도 거버넌스의 의미

거버넌스 개념은 그 개념 자체의 다의성, 거버넌스의 출현 배경·특성·국가의 역할 등에서의 차별성 등의 제 요인으로 인해 거버넌스 이론을 둘러싸고 정설을 찾기 힘든 정도로 아직도 논의가 분분한 듯하다. 전체 연구에서 상정하는 ‘평화변영을 위한 거버넌스’ (이하 평화변영거버넌스라 칭한다) 개념의 출발점은, 한반도 주변정세의 변화로 인해 다양한 행위영역(안보·정치·경제·문화·교육·법제도등)이 나타났기 때문에 다수의 행위자의 새로운 역할 또는 행위양식을 기대하고자 하는 데에서 찾을 수 있다. 따라서 평화변영거버넌스에서의 핵심요소는 거버넌스를 구성하는 행위자와 각 행위자의 새로운 행위양식이다. 행위영역 및 그 세부적인 이슈영역<sup>1</sup>의 다양화는 위의 핵심요소, 다시 말해 다수의 행위자 출현과 새로운 접근방식의 변화를 초래케 한 원인 또는 배경으로 이해해야 할 것이다. 인접사회과학, 특히 국제정치경제학에서 논의되는 이른바 ‘거버넌스’ 이론은 이러한 변화를 새로운 방법론과 인식틀로서 설명하고자 하는 이론적 시도라고 이해할 수 있을 것이다. 거버넌스 이론은 방법론상의 논의이기 때문에 구체적인 행위영역에 따라 각기 상이한 내용과 절차를 포괄할 수 있는 장점을 가지고 있는 반면, 그 개념의 추상성으로 말미암아 특히 학제적 연구의 경우 통일적이고 정합적인 논의를 진행하는 데 있어 연구자들 간 상호 오해의 혼선을 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 한계를 무릅쓰고 이하에서는 평화변영거버넌스에 필요한 실태조사를 하기 위해 법제도 팀 나름대로 이해하는 내용을 정리해보고자 한다. 따라서 이는 다소 편의적이고 전체 논의과정에서 재조정될 수 있는 잠정적의 성격의 작업이다.

---

<sup>1</sup> 여기서 이슈영역은 사회·문화·정치·교육·법제도 등의 행위영역의 하위 개념으로서 구체적으로 제기되는 현안 또는 관심영역을 설명하는 개념으로 사용하고자 한다. 표에 나타난 바와 같이 법제도 행위영역에서는 관련법 법제도의 제정 또는 개정 및 법제통합을 법제도거버넌스의 이슈영역으로 이해하고자 한다.

### (1) 법제도 거버넌스의 이슈영역

법제도 거버넌스의 이슈영역은 현재 상태로서는 남북교류협력법제의 제·개정 및 법제 통합에 모아진다고 할 수 있다<sup>2</sup>.

법에 있어서 거버넌스적 접근은 아직도 생소하다. 인접 사회과학에서는 안보 이슈에서 교류협력 이슈로 전환한 1980년도 후반부터 거버넌스 논의가 진전되어 왔지만<sup>3</sup>, 법제도의 경우 여전히 정부 주도로 법제가 형성되어 왔고 비정부 행위자의 참여도 주변적인 수준에 머물러 있다. 그나마 통일 관련 법제도 형성에 있어 거버넌스 현상이 나타나기 시작한 것은 6·15 이후 민간 교류협력이 활성화됨에 따라 교류협력법제 또는 개성공단 법제를 중심으로 실무적인 논의가 진전된 데에서 찾아야 할 것으로 보인다. 2000년 이후에는 전문가 특히 실무자들의 활발한 참여 속에 민간전문가들의 전문성을 활용하는 네트워크가 구성되어, 과거에 비해 보다 진일 또한 입법형성과정을 보여주고 있기 때문이다.

거버넌스 모델의 중요성이 보다 강조되는 영역은 법통합영역이라 할 수 있을 것이다. 법제 통합은 “남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정(process)”을 의미하기 때문에 통일로 가는 과정에서 존재하는 차별성과 이질성을 줄여나가기 위한 종합적이고 포괄적인 활동에 초점을 맞추어야 할 것이고 이 경우 다양한 전문가그룹의 참여와 네트워킹은 필수적이고 이렇게 할 때에만 참여성, 분권성과 효율성을 달성할 수 있기 때문이다. 다시 말하여 남북 법제 통합과정의 동태성과 포괄성, 종합성은 법제도 영역에 있어서 새로운 거버넌스 개념에 입각한 접근을 필요로 하는 것이라고 할 수 있는 것이다. 더구나 남측의 법정비 작업과는 달리 법제통합은 동북아 차원·대북차원·대내차원에서의 복합적 상호작용이 얽혀 있는바, 전통적

2. 서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』(통일연구원 내부 토의자료, 2006년 4월 23일), p. 33 참조.

3. 서창록·전재성·임성학, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』, p. 15 참조.

인 국가중심 전략에서 탈피하여 과거와는 다른 방식의 법제통합전략과 로드맵 구축이 요구될 것이다. 따라서 체제전환국의 선경험을 벤치마킹하고 이를 한국적 상황에 적절하게 원용하여야 하기 때문에 장기적이고도 전문적인 연구와 대응이 요구되고 사회 전체의 능력을 충분히 활용할 수 있는 인적·물적 인프라를 구축하여야 할 것이다. 이와 관련 현재의 과도기적 상황에서 개성공업지구의 경제적 활동을 보장하기 위한 실무적이고도 구체적인 법제 정비작업은 법제 통합의 초기적 모델로서 나름대로의 의미가 있다고 할 수 있다.

## (2) 법제도 거버넌스의 행위자

행위자와 관련해서 보면 종래의 남북대치 상황에서 안보와 정치의 행위영역이 주종을 이루는 시절에서는 국가의 주도적·직접적 역할이 중심이 될 수밖에 없었지만, 1990년대 이후 경협과 민간교류가 활성화되면서부터는 경제단체·학술단체·시민단체·민간인 등의 비정부기구 참여가 필요하게 되었다. 그리고 국제적·지역적 차원의 행위자들도 우리의 평화변영과 일정한 함수관계를 가진다고 볼 수 있기 때문에 UN·세계은행 등의 국제기구 등도 평화변영 거버넌스의 행위자에 해당될 것이다. 예컨대 장기적으로 법제통합을 위해서는 북측의 법제도 정비가 필수적인데, 이를 위한 세계은행이나 IBRD의 기술적 지원은 매우 필요하다 할 것이다<sup>4</sup>.

전체 연구에서는 거버넌스의 주체와 관련하여 다양한 수준을 상정하여 세계적 수준, 지역적 수준, 정부수준, 국내정치 수준으로 공간적 범위에 따라 다양한 행위자를 상정하고 각 행위자들의 자율적이고 전문적인 활동을 기대하고 있지만 여기에서 제시한 행위자 수준을 국내 법제도에 그 대로 원용하기에는 어려움이 따른다. 우선 법은 국가의 입법작용을 전제로 하기 때문에 국가의 주도적 역할을 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 국제정치 영역을 염두

---

4. 이에 관해서는 이철수 외 7인, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 179 이하 참조.

에 둔 이른바 ‘정부없는 거버넌스’(governance without government)의 관념은 적어도 법제도 영역에서는 원용될 수가 없다. 그리고 우리의 현실을 들여다 보아도 법제도의 영역에서는 국제적 차원 또는 지역적 차원의 행위자는 지극히 제한적인 영역, 예컨대 국제공법과 전략물자 통제규범 등의 영역에 한정되는바, 세계적·지역적 차원의 행위자는 부차적 의미를 지닌다. 다만 법제통합의 경우에는 베트남·러시아·중국 등 체제전환국의 경험을 비추어 보면 유엔·세계은행 등의 국제기구 등의 초국가적 행위주체가 중요한 의미를 지니지만, 이는 아직 우리의 현실이 아니다. 따라서 법제도 거버넌스의 행위자는 정부 대 민간기구로 이원화해서 볼 것이 아니라 정부 내의 다양한 부처, 정당, 국회 등 실질적으로 입법작용을 하는 행위자들을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

#### 나. 법제도 거버넌스 실태조사의 대상

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

각 행위자의 실태조사를 토대로 그 자체로 거버넌스 완성도를 평가한 후, 이들 행위자가 직접 입법과정에서 어떠한 역할을 하였는지를 살펴보기 위해 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법의 세가지 법률을 대상으로 실태조사를 실시하고자 한다. 남북교류협력법은 1990년의 제정과 2005년의 개정을 비교함으로써 거버넌스의 진전도를 가늠하기 위해

서이고, 남북관계발전법은 6·15 공동 선언 이후 변화된 논의 패턴을 거버넌스적 시각에서 분석하기 위해서이다. 그리고 개성공업지구법은 남측과 북측의 법제통합의 단초를 제공하는 실험적 의미를 지니고 있기 때문에 별도의 독자적 분석과 평가가 필요하다고 할 수 있다.

## Ⅱ. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위주체의 역할

### 1. 통일부

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

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

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

법제도와 관련하여 통일부에 대하여 앞서 본 평가기표 중 전문성, 참여성, 네트워크 등의 측면에서 검토할 필요가 있는바, 통일부에 대하여는 아직 본격적인 실태조사를 진행하지 못한 상태이므로 개괄적인 내용만을

정리하여 보면 아래와 같다.

먼저, 전문성의 측면에서 보면 통일부는 법제도와 관련하여 전문성을 충족하고 있다고 보기 어렵다. 조직 자체에서 법제도를 총괄하는 부서가 없고, 비상법무팀을 두어 법령심사를 하도록 하고 있으나, 비상법무팀은 그 외에도 “비상대비업무, 통일관련 단체 허가, 국무차관회의 안전처리, 통일관계장관회의” 등 업무에다가 심지어 “직장예비군 및 민방위대” 업무 까지 겸하고 있어 법령안 심사 등 업무에 전력하기 어려운 형편이다. 특히 법제담당 부서를 별도로 두지 않고 각 부서별로 제도 관련 업무를 처리하도록 한 것은 법제도적인 전문성에 문제가 있도록 하는 근본적인 문제이다. 남북관계에 관한 법제는 남북관계의 특수성에 대한 이해와 함께 그 특수성을 반영하는 법제도적 특수성에 대한 이해도 동시에 요구하는 바, 이러한 부분의 전문성을 갖추지 못한 행정담당 부서들이 법제 입법을 담당하는 경우 법제도적 전문성을 살리기는 어려운 것이다.

통일부가 법제도와 관련한 전문인력을 충분히 갖추고 있다고 보기도 어렵다. 통일부 장관에 대한 법률자문관으로 부장검사가 1인이 법무부에서 파견되고, 작년에 처음으로 변호사 2인을 사무관으로 선발하는 등 최근 통일부 차원에서 전문성을 보강하기 위한 노력을 하고 있는 것은 긍정적으로 평가되어야 할 점이다. 그러나, 위와 같은 정도로는 담당하고 있는 업무의 양과 중요성에 비추어 전문성을 갖추고 있다고 보기 어렵다.

이와 같이 내부적인 전문성에 문제가 있는 결과 참여성과 네트워크에도 문제가 있게 된다. 예컨대, 법제도적인 전문성을 갖추지 못한 상태에서 입법이 진행되는 경우 누가 어느 영역의 전문가인지 충분히 파악하기도 어렵고, 또 법적으로 잘 정리된 법안을 만드는데 대한 인식이 별로 없으므로 전문가들이 책임 있게 참여할 수 있는 시스템이 거의 구축되어 있지 않은 것이다. 남북관계발전에 관한 법률 입법 초기 단계의 경우 통일부 자체에서 만든 초안을 놓고 수차례 전문가 간담회가 있었으나, 책임 있게 참여할 수 있는 여건이 조성되지 않음에 따라 충실한 전문가들의 의견 반영이 제대로 되지 못한 문제가 있었다. 다만, 아래에서 보는 것처럼 개성



공단 법률자문회의의 경우에는 그 구성 이래 현재까지 나름대로 전문성과 참여성, 네트워크에 있어서 종래에 비하여 상대적으로 진보가 있었다.

## 2. 개성공단법률자문회의

개성공단 조성사업은 지난 2000년 남측의 현대와 북한이 합의하여 개성직할시 일대에 800만평 규모의 공단과 1200만평 규모의 배후지를 조성해 국내기업을 유치하는 사업으로, 경의선 및 동해선 철도·도로 연결, 금강산 관광사업과 함께 '경협 3대 중점 사업'의 일환으로 추진되고 있다. 개성공단 조성사업은 2000년 합의 후 진척이 없었으나 2002년 8월 남북경제협력추진위원회 합의문에서 남북은 개성공단건설사업을 연내 착공기로 합의했으며, 북한은 2002년 11월 남측기업의 개성공단 진출을 위해 개성공업지구법을 제정, 공포해 공단 기반시설을 상업적 차원에서 추진할 수 있도록 허용했다. 2003년 6월30일에 개성 현지 1단계지구에서 남북의 정치,경제계 인사 300여명이 참석한 가운데 착공식이 열렸으며, 2003년 8월 투자보장 등 4개 경협합의서가 발효되었다. 이후 2004년 6월, 15개 업체가 시범단지 입주계약을 체결하였으며 같은 해 12월 개성공단 시범단지에서 첫 제품이 생산됐다.

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

이 법률자문회의는 위원장 1인을 포함하여 총 10명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 현직 판사·검사<sup>5</sup> 외 북한의 법제도·사회주의 경제 특구 등 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부한 관련전문가로 구성된다.

최초 법률자문회의가 조직된 2005년 당시에는 6명(교수, 검사, 판사, 변호사 2인, 법학박사)으로 구성되었으나, 개성공단 개발이 본격화됨에 따라 05년 자문위원들의 자문범위를 초월한 문제들, 예컨대 세금, 회계, 국내법 적용문제, 노무관련 사항 등이 증가하면서 관련 사항에 대한 자문인원이 추가적으로 확충될 필요성이 요구되었다. 이에 따라 2006년 현재에는 10인의 자문위원으로 구성되어 기업법, 특허법, 노동법, 출입체류, 금융(보험), 세무(중국세법)에 이르기까지 공사법 분야에 걸쳐 다양한 전문가로 구성되어 있다. 이들 법률자문위원은 현직의 판·검사, 변호사 외 각 관련 분야의 박사로 구성되어 있기 때문에 고도의 전문성이 담보되고 있다.

법률자문회의의 기능을 구체적으로 말하자면, 법률자문회의는 ① 개성공단 관련법령의 제·개정 및 해석·적용에 관한 사항, ② 공단내 발생한 법적 문제와 관련된 처리방안, ③ 개성공단 법제도 구축과 관련하여 북한과의 협상대책, ④ 법적 인프라 구축을 위한 장·단기 계획 수립 등에 대한 자문기능을 담당한다.

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

자문은 주로 국내법과 비교, 개성현실 반영, 지구수정, 예상문제점 등에 대해 중점적으로 이루어지고 있으며, 2006년 들어서는 개성에서 입주기업

---

5. 북한 관련법에 대한 부서로써 법원의 사법정책실 및 법무부 특수법령과에 소속된 판사 및 검사는 동 법률자문회의의 위원으로 당연히 구성된다.

의 생산 활동이 본격화됨에 따라 남북간 세금부과 문제, 국내 세법적용문제, 국내법상 중소기업에 대한 지원을 개성공단 입주기업까지 넓히는 문제 등에 대한 법적 자문이 증가하였다. 아울러 향후 외국인 투자기업의 개성공단 진출시 법적문제 등 여러 분야의 법률자문이 더욱 늘어날 것으로 판단되고 있다.

한편, 2005년 개성공단 법제 정비는 입주 기업의 안정적 투자활동을 보장하기 위한 기업친화적 법제도 마련에 중점을 두고 추진되었는데, 개성공단이 경제활동에 관하여 개성공업지구법과 14개 하위규정이 적용되고 일반적인 북한법의 적용이 배제되며 남한법도 실효적으로 적용되지 못하는 특수공간인 관계로 많은 새로운 입법에 의하여 법제도 인프라가 마련될 필요가 있다. 개성법률자문회의는 이러한 필요에 응하여 다양한 입법의 필요성에 부응하는데 그 목적을 두고 구성되었고 2005년의 경우 기본적인 하위입법 즉, 기업창설 및 등록, 부동산등록 및 집행, 개성공단관련 국내법제 정비 방안, 외화관리 및 공정거래준칙 및 회계검증준칙에 관한 사항 등에 대하여 매월 자문회의를 개최하여 자문을 실시하였다(11회). 이러한 자문은 개성공업지구 관리위원회가 2005년 28개의 하위입법(사업준칙)을 입법하는데 상당한 기여를 하였다.

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

### 3. 법무부

법무부는 남북교류관련 법무총괄을 위하여 1992년 2월 특수법령과를 설치하였다. 이 특수법령과는 ① 남·북한 통일관련 중·장기 법무계획의 수립·추진, ② 남·북한 통일관련 법무관계 법령안의 기초 및 심사, ③ 대통령·국무총리와 행정 각부처의 통일관련 법령에 관한 자문, ④ 남·북한 교류협력관련 법무관계 법령의 해석, ⑤ 남북교류·협력의 진전에 따른 법적분쟁 조절을 위한 대비계획의 종합·조정, ⑥ 북한의 법률 체계 및 사법제도에 관한 실태파악 및 분석평가, ⑦ 통일관련 외국법령의 조사·수집·연구 및 간행, ⑧ 기타 통일관련 법무사무에 있어서 실내 다른 과 및 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항 등을 처리하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 통일부가 남북교류협력에 관한 주무부서로서 주로 그와 관련된 입법을 주도하여 왔다고 한다면, 법무부 특수법령과는 그러한 입법에 대한 지원체제를 구축하고 남북교류협력관련법제에 대한 해석과 자문역을 담당하고 있는 것이다.<sup>6</sup> 그리고 이러한 역할을 수행하기 위하여 법무부는 통일부에 검사 1명을 법률자문관으로 파견하고 있고, 대북 경수로사업과 관련하여서도 KEDO 본부에 검사 1명을 파견하여 경수로사업과 관련된 법적 문제에 대한 지원활동을 하는 한편, 여기에 그치지 아니하고 최근 활발하게 이루어지고 있는 남북간의 인적교류의 확대와 관련하여 현실적으로 북한 지역에서 남한 주민의 형사사건이 발생하고 있는 상황을 고려해 2005년 3월 14일에는 “개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건처리지침”(법무부훈령 제512호)을 제정하는 등 법무총괄부서로서의 소임을 남북관계에서도 수행하고 있다.

<sup>6</sup>-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 특수법령과의 주된 임무가 무엇 이냐는 질문에 대하여 “간단히 말하면 법무부 특수법령과는 남북통일을 대비하기 위한 법무부내 연구조직이다. 통일법제에 대한 연구의 축적을 통하여 실질적으로 남북관련 업무를 수행하고 있는 통일부의 질의에 대한 법률적 검토 및 자문 등을 행하고 있다.”고 대답하여 남북관계 및 통일관련 법제에 대한 연구기능에 그 강조점을 두었다.

한편 법무부는 1992년부터 법무부 법무자문위원회 산하에 위원장 1명과 위원 9명으로 구성된 “남북법령연구특별분과위원회”를 설치하여 매년 2회씩 세미나 등 회의를 개최하는 한편, 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사들을 중심으로 “통일법무지원단”을 만들어 통일관련 법무분야에 대한 자문 및 연구활동을 진행하고 있기도 하다. 전자의 남북법령연구특별분과위원회에는 특수법령과장 1명을 포함하여 각종 법학을 전공한 교수 및 전문가위원 그리고 변호사 등을 포함하여 논의를 진행하고 있다.

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

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

한편, 전문성이 일부 인정된다 하더라도 과연 법무부가 통일을 위한 법제도에 있어서의 전문인력을 충분히 갖추고 있는가에 대해서는 의심스럽다. 무엇보다도 정부부처이기 때문에 순환보직제<sup>7)</sup>에 따라 일정기간 법무부 특수법령과에서 일한 검사는 개인적으로 통일법제 자문 및 연구활동

7-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “3~4년마다 인사이동이 있다.”고 하였다.

에 큰 경험과 관심을 갖고 있다 할지라도 수년 후 다른 부처로의 인사이동이 이루어지게 될 수밖에 없음을 전문성에 있어서의 큰 한계점으로 작용할 수밖에 없다. 업무의 인계인수 및 전문성의 이전 등이 포괄적이면서 또한 전문적으로 이루어지지 않는 한 인적 구성에 있어서의 전문성 확보는 크게 이루어지지 않을 것이라 예상된다. 다만 한가지 기대할 수 있는 것은 법무부가 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사들을 중심으로 “통일법무지원단”을 만들어 통일관련 법무분야에 대한 자문 및 연구활동을 진행하고 있다는 점이다. 보직기간 중 쌓은 전문적 경험과 지식을 지원단 활동을 통해 전수할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점은 유의미하다.

한편, 법무부가 통일법제에 어느 정도 참여하고 있는가를 살펴보았을 때(평가지표로서의 ‘참여성’), 법무부는 통일법제에 있어서 직접적인 입법 활동보다는 그것이 원활하게 적용되고 유지되기 위한 법적 검토 및 자문 활동을 중심으로 한다.<sup>8</sup> 남북간 합의서가 채택되는 과정에서도 법무분야에 대한 남북합의서가 체결되는 경우에는 통일부나 재경부와 함께 참석하여 현장에서 직접 지원업무를 수행하기도 하고, 앞서 말한 바와 같이 현실적으로 북한 내에서 발생하는 형사문제를 처리하기 위한 지침을 개발하기도 하며, 각종 법안에 대한 법무부안을 직접 마련하기도 하고, 개성공단법률자문회의에 참석하기도 하는 등의 활동을 하기도 한다. 법무부라는 정부부처의 성격을 고려해보았을 때 이러한 정도의 참여는 꽤 높은 평가점수를 내릴 수 있지 않을까 생각된다.

그런데 평가지표로서의 ‘네트워크성’을 고려해보는 경우, 과연 법무부는 다른 정부부처 혹은 전문가<sup>9</sup> 혹은 시민단체 등과 과연 네트워크를 잘 형

<sup>8</sup>-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “법무부 특수법령과는 연구조직이며 자문조직이다. 입법과 관련되어서는 국회에서 상임위, 소위의 심사와 공청회, 청문회 등의 공식절차가 마련되어 있으므로 법무부내에서는 전문가들 중심의 자문, 세미나 외에 개인이나 단체 등 민간의 의견수렴 및 조정 등에 관한 독자적인 절차 등은 없다.”고 하였다.

<sup>9</sup>-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “남북법령연구특별분과위원회를 자문기구로 두고 학계의 전문가들을 위원으로 위촉하고 있다.”고 하였다. 이에 대하여 전문가들에 대한 인선, 위촉기준 등이 있는가 하는 질문에 대하여 “남북한 통일법제에 대한 전문가들이 학계에 그리 많지 않다. 별도 인선기준이 필요할 만큼

성하고 있는지 의문이다. 물론 남북법령연구특별분과위원회가 있어서 연간 두어차례 정도 토론회를 갖고 있기는 하지만 이것이 거버넌스로서 의미있는 네트워크가 될 수 있을 것인지 판단하기 어렵고, 통일부에 검사 1명을 파견하여 부처간 협력이 이루어지고 있기도 하지만 이것은 법무부 차원에서의 거버넌스를 위한 네트워크를 형성하였다기 보다는 통일부의 법적 전문성 확보를 위한 협조의 수준에 불과하다고 보는 편이 옳을 것으로 보인다.

#### 4. 법원

법원에서 또한 사법부 차원의 북한법 및 북한사법제도에 대한 연구필요성이 제기된 것은 1990년대 이후의 일이다. 1991년 법원행정처 조사국에서 미비하나마 북한법 및 사법제도에 대한 연구에 착수한 이래, 1994년 7월 21일에 사법정책연구실을 신설하고 관장사무에 '북한사법제도 및 통일대비 사법정책에 대한 조사연구'를 명시하였고, 1994년 8월 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 기본계획을 수립하였다. 그리고 이후 1995년 7월 법원행정처장 자문기구로서 ① 북한법 및 사법제도 연구에 관한 사항, ② 통일대비 사법정책연구에 관한 사항, ③ 외국의 사법제도 연구에 관한 사항, ④ 위원장이 부의하거나 위원이 안건으로 제출한 사항을 처리하기 위하여 특수사법제도연구위원회를 설치하였으며 1995년 7월부터 2006년 5월까지 총 17차례 회의를 개최한 바 있다. 특수사법제도 연구위원회는 위원장(법원행정처 차장) 1명, 주무위원(법원행정처 사법정책실장) 1명, 간사(북한법제 담당 판사) 1명과 위원 13명으로 구성되어 있다. 위원들은 대학교수 5명, 연구원 1명, 정부부처관계자 6명, 법관 1명으로 이루어져 있으며 판사 등의 법원관계자 외에 대학교수, 정부부처관계자 등이 함께 연계되어 네트워크를 형성하고 있다.

---

다수의 전문가 집단(pool)이 학계에 형성되어 있는 것이 아니다. 좀더 많은 학자들이 이 분야에 대한 관심을 가져주길 바란다.”고 답하였다.

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

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

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

이러한 법원의 통일법·제도 활동을 보았을 때, 법원은 통일“제도”를 위한 거버넌스의 한 축이라고 말할 수 있을 듯하다. 법원은 사법조직으로서의 전문성을 가지고 북한의 사법제도와 관련된 연구업무를 꾸준히 수행하고 있으며, 특수사법제도연구위원회를 통하여 북한의 법 및 통일법제 형성을 위한 노력을 다하고 있는 것으로 보여지기는 한데,<sup>10</sup> 그러나 특수사법제도연구위원회의 활동은 전문성을 갖고 거버넌스의 한 참여자로서 네트워킹을 형성한다라고 말하기에는 조금 부족한 면이 있는 듯하다. 특수사법제도연구위원회의 전문성은 단지 사법조직으로서의 전문성일 뿐, 위의 표에서 나타나고 있는 바와 같이 특수사법제도연구위원회의 활동은

<sup>10</sup>-2006년 7월 19일 법원행정처 북한법제담당판사 양영희 판사와의 인터뷰



네트워킹을 형성하여 특수사법제도연구위원회의 활동에 학자 및 외부인사들을 참여시키는 한편, 이들의 활동을 주축으로 하여 연구성과물을 제출하고 있을 뿐이다. 또한 사법정책실의 인적 구성을 보았을 때, 여기에서 판사 1명만이 특수사법제도연구위원회에 소속하여 북한법제에 관한 연구를 전담하고 있을 뿐 그 이외의 구성원들은 반드시 북한법에 대한 식견을 갖추고 있다고 보기 어렵고, 법원의 통일법제도 연구활동은 전적으로 판사 1명이 주축이 되어 이루어지고 있다라고 말해도 과언은 아닐 듯하다.

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

결국, 법원의 활동은 법원 그 자체의 전문성과 참여성에 의미가 있다기 보다는 법원이 주축이 되어 만들어 놓은 네트워크에 전문적인 구성원이 참여하고 그들이 거버넌스에 참여하게 된다는 의미가 있을 듯하다. 이렇게 보았을 때 다른 행위자들과 비교하여 법원의 역할은 매우 특수하고, 또 앞으로의 통일법제도 형성에 있어 적지 않은 역할을 수행할 것으로 기대된다.

## 5. 법제처

법제처는 1991년 대북정책에 대한 법적 지원을 위한 남북법제 연구를 추진한 이래, 1999년에는 남북법제 연구를 예산사업화하고 2000년에는 남북법제연구위원회 구성·운영하는 등 남북법제연구사업에 적극성을 보이고 있다.

법제처에서 수행하는 남북법제연구사업은 통일과정에서의 남·북한 법

제 정비방안을 연구하여 남북교류협력 사업 등 정부가 추진하는 대북정책에 대한 법적 지원을 강구하고, 통일에 대비한 남·북한 법제의 통합방안을 연구하여 통일국가의 형성에 필요한 토대를 마련하며 외국의 통일과정에서의 법제통합사례와 국내·외 관련법제에 대한 조사·연구를 수행함을 그 사업목적으로 하고 있다.

그간의 주요한 활동으로서 남·북한의 지방행정법제, 노동법제, 환경법제와 교육법제 등 주요 행정법제를 비교·분석하는 등 남·북한 주요 법제를 비교·연구하였으며, 남·북한 교류협력이 증가함에 따라 교류협력과 직접적으로 관련된 법제의 정비와, 교류협력을 지원하기 위한 법제개선의 방안에 관한 연구를 수행하였고, 독일 등 분단국의 통합 사례와 중국의 개혁·개방과 관련된 법령 등 해외 사례의 연구에도 관심을 기울였다. 그 밖에 정부의 대북정책 추진과정에서의 주요 현안(이산가족 상봉 등의 인적 교류에 따라 예상되는 법적 문제점과 개선방안(2000), 남북통일에 있어서 북한의 외채문제(2001), 헌법상 통일관련 조항을 둘러싼 주요 쟁점(2004) 등)과 관련된 연구를 수행하였다.

이러한 연구활동을 뒷받침하고 남·북한 법제 연구와 관련된 사항에 대한 법제처장의 자문에 응하기 위하여 법제처장 소속하에 남북법제연구위원회를 두고, 그 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항에 대하여서는 법제처훈령(제정 2006. 8. 1. 법제처 훈령 제190호)으로 규정하고 있다.

남북법제연구위원회는 자문기구로서 1. 통일과정에서의 남·북한 법제 정비방안의 수립·추진에 관한 사항 2. 통일에 대비한 남·북한 법제 통합방안의 수립·추진에 관한 사항 3. 외국 통일과정에서의 법제통합사례 및 국내·외 관련법제에 대한 조사·연구에 관한 사항 4. 통일에 대비한 남·북한 법제 연구 관련 관계부처 및 관계기관간 협조체계 구축에 관한 사항 5. 그 밖에 남·북한 법제 연구와 관련된 사항으로서 위원장이 부의하는 사항을 심의한다.

그 조직은 위원회와 위원회의 활동을 지원하는 실무기구로서의 남북법제실무연구반으로 구성되며, 필요에 따라서 위원회에서 자문위원을 둘 수

도 있다.

위원회는 위원장(법제처 차장) 및 주무위원(법제지원단장) 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되어 있다. 법제처 차장과 법제지원단장을 제외한 위원은 남·북한 법제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 법제처장이 위촉하는 사람이 된다. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 법제처 법제정책팀장이 된다.

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

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

법제처에서의 그간의 연구는 북한의 개별법령을 중심으로 이를 우리 법제와 비교·연구하거나 연구 수행 당시 발생한 주요 현안에 대한 검토를 위주로 이루어져 왔었다. 따라서 중·장기적 관점에서의 접근의 노력이 부족하였다. 구체적으로는 중·장기적 관점에서 중점적으로 연구를 수행하여야 하는 부분을 먼저 선정하고, 그에 따라 매년 필요한 연구가 이루어지도록 연계 시스템을 갖추는 것이 필요할 것이라고 생각된다.

또한 북한 법령 전반에 대한 체계적인 연구가 선행될 필요성이 있다. 통일과정과 통일 후 발생할 수 있는 여러 가지 법적 문제점을 전반적으로 검토하여 향후 통일국가를 형성할 때 제 때에 필요한 지원을 수행할 수 있도록 하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 이러한 문제의식은 북한 법령의 체계와 내용 전반을 대상으로 하여 이루어진 연구성과를 토대로 특정 개별법에 대한 심도있는 연구가 추진될 때 해결될 수 있을 것이다.

국가기관의 북한 법령에 대한 연구는 법제처 외에도 대법원, 헌법재판

소, 통일부, 법무부 등에서 수행하고 있다. 일반적으로 법제처는 행정법령을, 대법원은 사법제도·정책을, 헌법재판소는 헌법재판 유사 사법제도·정책을, 통일부는 교류·협력법제를, 법무부는 민·형사법령을 주로 연구분야로 하고 있다. 각 기관에서 주로 수행하는 연구는 큰 틀에서는 구분되고 있으나, 구체적인 분야에서는 중복 연구도 적지 않은 상황인 바, 이에 따른 비효율을 예방할 필요가 있다. 따라서 국가기관간 연계와 협조 강화의 필요성이 대두된다.

뿐만 아니라, 국가기관 외에도 대학, 민간연구기관, 학회 등에서 북한 법령의 연구가 활발한 바, 관·학 협력을 강화하여 연구의 시너지 효과를 높이는 방안을 강구할 필요가 있다.

기관간 연계와 협조 강화 방안으로 기관간 연계 세미나 개최(북한법령 연구를 수행하는 각급 기관에서 세미나 등을 개최할 때에 다른 유관기관에서 적극 참여)를 모색하고, 장기적으로는, 대법원·헌법재판소·통일부·법무부 등과 법제처가 공동으로 세미나를 개최하는 방안도 고려해 볼 만하다. 관학협력사업 활성화를 위해서는 관련 전문가로 working group 구성하여 당해 연도 연구주제를 보다 깊이 있게 연구할 필요가 있다.

매년 연말에 정례회의를 개최하는 방안 등을 통해 각급 국가기관, 법제 연구원 등 연구기관, 대학 등의 한해 연구성과를 공유하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

## 6. 시민단체

일반적으로 남북 통일 및 대북 지원 시민단체는 많이 있지만, 이러한 시민단체들로부터 법제 부문에서의 거버넌스라 할 만한 두드러진 활동 양상을 추적하기는 대단히 어렵다. 그러한 연유는 법제에 관한 전문성 또는 접근성이 어렵고 재정적, 인력적으로 열악하다는 측면도 있을 것이고, 대북관계에 산적한 문제들, 예컨대 핵, 미사일 등 남북 간 교류보다 긴장 관계를 유발하는 문제들이 당면하고 있기 때문에 정세에 민감한 시민단

체의 특성상 남북 교류협력과 관련한 법제에 대한 활동이 미약할 수밖에 없다는 구조적 측면도 작용하기 때문이라 여겨진다. 이러한 점을 감안하여 볼 때 법제도 거버넌스의 행위자로서 시민단체의 동태는 어느 행위자 영역에 비해 활발히 작동된다고 할 수는 없을 것이다. 때문에 이러한 행위자로서의 시민단체는 아래의 정도에 불과하다. 특히, 남북교류협력에 관한 법률 및 남북관계발전에관한법률에 있어서 거버넌스 양상은 대체로 의제설정과 정책분석의 단계에서 주로 이뤄지고 있다고 할 수 있다.

### 가. 민족화해협력범국민협의회<sup>11</sup>

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

민화협은 각계 각층의 다양한 단체로 구성되어 있기 때문에 공동, 상임 의장회의 및 운영위원회, 집행위원회 등의 수직적 회의 단계 구조를 통해 의견을 조율, 운영하고 있다. 법제 부문에 있어서는 정책위원회에서 담당하고 있으며 동 위원회에서 검토된 내용은 정책위원장 간담회, 집행위원회 회의, 상임위원장 회의의 순으로 논의, 결정된다.<sup>12</sup> 정책위원회는 정책위원장과 정책위원들로 구성되어 있는데, 정책위원장은 총 5인으로 국회의원<sup>13</sup>, 교수, 시민단체, 통일연구원 등으로 민간과 정부, 정당으로 함께 이뤄져 있다. 또한 분야별 사업에 따라 총 150여명의 정책위원이 구성되어 있다.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>-이하의 내용은 8월 18일(금) 민족화해협력범국민협의회 이점호 정책실 부장과 인터뷰 내용 및 관련 자료들을 토대로 작성한 것으로, 주요 인터뷰 내용은 각주 처리함.

<sup>12</sup>-민화협 의사 결정 구조 및 (전문성 측면에서) 법제 부문을 담당하는 별도 부서 설치 여부에 대한 답변.

<sup>13</sup>-민화협의 위원장은 통일외교통상위원회(통외통위) 위원 중 2인이 포함되도록 되어 있기 때문에, 이에 따라 현재 한나라당과 열린우리당의 국회의원이 정책위원회 위원장으로 구성되어 있다고 한다.

<sup>14</sup>-정책위원회의 구성 조직에 대한 답변

정책위원회는 남북민간교류협력의 현황과 과제에 대한 대 토론회(남북교류협력의 현황과 과제)(2000.5.29), 6·15남북공동선언 실천을 위한 법·제도 개선방안 공청회(2001.8.7), 제4회 민화협 지역포럼 ‘한국경제의 과제와 남북경제협력’ (부산, 2003.12.18), 남북관계 정책토론회 ‘17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안’ (국회, 2004.6.22), 2005 평화통일운동 평가와 인천시민대화(한반도 평화와 남북관계의 미래)(2005. 12.8) 등의 공청회 및 토론회를 통해 법제 개정 운동을 벌이고 있다. 그러나 이러한 활동들이 실질적인 법제개정으로 연결되지는 못하였다. 최근에는 사회문화교류진흥법 제정 운동을 하고 있는데, 동법 입안의 필요성 내지 당위성에 대해 정부와 민간단체가 함께 공유하고 입안 준비를 하고 있기 때문에 ‘협치’라는 측면에 가장 부합한다고 보이는 바,<sup>15</sup> 앞으로 그 동태를 주목할 만하다고 생각된다.

민화협은 전체 예산의 약 10%정도를 정부로부터 지원받고 있으며, 각 행사(예컨대 통일대축전, 815민족대회 등)때마다 협력기금 등을 지원받고 있다.<sup>16</sup> 한편, 대북관련 사업의 특징상(북한 방문 전후의 보고 등) 통일부와도 긴밀한 네트워크를 유지하고 있으나, 공식적인 회의나 모임이 이루어지는 것은 아니다.<sup>17</sup>

## 나. 우리민족서로돕기운동<sup>18</sup>

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

15- 남북교류법제에 관련한 민화협의 주요 활동에 대한 평가 및 향후 전망에 대한 의견

16- 제정 확보 및 운영 상황에 대한 답변

17- 네트워크 측면에서 정부와의 교류 내지 협력 여부 및 정도에 대한 답변

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

정책연구기관인 평화나눔센터를 분설하여 법제 부문에 있어서 보다 전문적으로 연구하고 있다.

평화나눔센터는 교수, 연구소 연구위원 등 남북관계 전문가들로 구성되어 있다. 또한 월 1회의 정책포럼과 분기별 정책토론회, 전문가 토론회를 통해 인도적 대북지원과 남북교류협력과 관련된 정책을 개발하고 있다.<sup>19</sup>

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

이러한 법제개정 활동은 의제 설정에서 뿐 아니라 정책 집행 내지 평가를 통한 피드백으로써 새로운 정책 집행으로 연결되는 데 일정 정도 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 예컨대 남북교류법에 있어서는 남북교류추진위원회의 구성원을 민간 차원으로 확대토록 하고, 남북협력기금법에서는 NGO들의 대북지원 사업에 대한 기금 지원을 규칙으로 규정하는 등이 그 사례가 될 수 있겠다.<sup>20</sup>

우리민족은 남북관계발전법에 따른 남북관계발전기본계획이 정기 국회에 심의예정으로 있어 이에 대한 모니터링을 현재 진행 중에 있다.<sup>21</sup>

#### 다. 참여연대<sup>22</sup>

참여연대는 권력감시단체로서 경제, 사법, 의정, 사회복지, 과학, 국제연대 등 다양한 분야에서 활동하고 있다. 대북 문제와 관련하여서는 참여연대 내 정책연구를 위한 참여사회연구소가 의견 및 자문을 해 왔으나, 2003년 참여연대 내 부설센터로서 평화군축센터가 설립되면서 보다 집중적이고 주요하게 정책대안을 생산하고 있다. 평화군축센터는 북한 전문가

---

19- 법제 센터의 구성 조직 및 주요 활동에 대한 답변

20- 현재까지 법제 활동에 대한 평가 의견

21- 향후 활동 계획에 대한 답변

22- 본 내용은 8월 16일(수) 참여연대 내 평화군축센터의 박정은 팀장과의 인터뷰 내용과 수집된 자료를 토대로 한 것이고 주요 인터뷰 내용은 각주로 표기하기로 함.

(교수)를 소장으로 하고 변호사, 교수 등이 참여하여 이들로부터 다양한 의견 및 자문을 받고 있다.

그러나 참여연대는 정부로부터 독립된 기구로 재정적으로 어떠한 지원을 받지 않으며 남북 관련 법제 뿐 아니라 북핵, 미사일, SOFA, 이라크 전쟁 등 국내외 외교 안보와 관련된 다양한 이슈에 대응하고 있기 때문에 남북 관련 법제에 대한 지속적인 거버넌스는 이루어지지 못하고 있다.<sup>23</sup>

남북관계발전법에 대해서 참여연대는 2004년에 의견청원을 내고, 이후 공청회 등에 참여하여 국회에 의견을 개진한 바 있다. 그러나 2005년 남북관계발전법으로 입법 통과되었으나 참여연대에서 주요하게 주장한 내용들, 이를테면 남북관계에 대한 최상위 기본법으로써의 원칙 및 법제 조구축, 남북기본합의서 내용의 반영, 남북교류추진위원회를 별도의 사회적 합의기구로 구축하여야 한다는 등의 내용은 반영되지 못했다. 다만 남북 교류추진위원회에 민간 단체에서도 참여할 수 있게 됨에 따라 참여연대는 동 위원회에 위원으로 참여하고 있다.<sup>24</sup> 참여연대에서 남북 교류 관련 법제 부문에 있어서의 거버넌스라 함은 현재로써는 동 위원회에 위원으로 참여, 활동하는 것이라 할 수 있을 것이다.

## 라. 평가

이상의 시민단체 실태조사를 통해 볼 때 법제 부문에서의 시민단체 거버넌스는 활발하게 이뤄지지 못하고 있음을 알 수 있다. 여기에는 대체로 정부로부터 독립적인 참여연대와 같은 시민단체들은 대북지원, 인권, 통일 등의 분야에서 활발한 활동을 벌이고 있고 그러한 운동들이 정책 반영에 투영되기도 하는 반면, 외교 안보 분야에 있어서의 의견 반영은 거의 이루어지지 않고 있으며 또한 실제로 이들 단체의 참여 내지 접근성 자체가 용이하지 않다는 점이 지적될 수 있을 것이다.<sup>25</sup> 이에 따라 시민

23- 남북교류법제와 관련한 단체의 주요 활동에 대한 답변 중

24- 법제 관련 활동 내용과 그에 대한 의의 내지 평가에 대한 답변

25- 법제 부문에서의 거버넌스 행위자로서 시민단체의 활동이 미약한 원인에 대한 참



단체들은 거버넌스 과정상 의제설정 및 정책분석 단계에 머무를 수밖에 없다는 한계도 제기된다.<sup>26</sup>

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

## 7. 학술연구단체

### 가. 북한법연구회

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

북한법연구회의 연구활동을 간략히 소개하자면, 창립 초기 연구회에서 공동연구과제(‘북한법의 체계와 특색’)를 수행하여 단행본을 발간하였으며, 고려대학교 법학연구소에서 『北韓法律行政論叢』을 제10집(1995.12.30)까지 간행하였다. 1994년 4월부터 1달에 1번 정기적으로 모임을 가졌으며, 제7회(1994.6.29)부터 논문 발표가 있었다. 월례회는 그 시기에 쟁점이 되는 문제들을 발표하기도 하고, 북한법에 관심있는 외국 학자나, 남북교류

---

여연대 박정은 팀장의 의견

<sup>26</sup> -우리민족서로돕기운동 이종무 실장의 의견

에 직접 관여하는 실무가 등을 초청하여 발표하게 하는 등 활발하게 운영되고 있다.

한편 북한법 연구회는 북한에서 제정 또는 개정된 법령을 입수하여 법학자와 연구자들에게 무료로 제공해 주었다. 북한법에 대한 이해의 필요성이 절실해짐에 따라 북한법연구회에서는 지난 10여년간 수집해 온 북한법령들을 내용상 부문별로 분류하여 (대체로 우리 법전의 분류체계에 준하여) 『김정일체제하의 최근 북한법령집』을 2005년 1월 15일 출간하기도 했다.

이 법령집에 1990년대 이후 북한에서 제정 또는 개정된 법률들과 남한과 관련성이 많은 시행규정 등 총 193개 법령을 수록하였다(헌법을 포함한 법률이 모두 132개, 시행규정이 모두 61개). 말하자면 김정일 체제하에서 추진된 법제정비의 결과물이라고 할 수 있는 법령들을 망라하였다고 할 수 있다.

북한법연구회는 북한법 및 통일법 연구를 하고자 하는 본회 회원 및 한국법학교수회 북한법연구특별위원회 소속 교수들과 한국법학교수회 회원들에게도 이 『북한법령집』에 수록된 법령 뿐만 아니라 최근에 북한의 최고인민회의 상임위원회에서 채택된 북남경제협력법, 외국인투자관련 개정 법률, 개성공업지구 관련 최근 제정 하위규정도 제공해 주었다.

특히 2006년 6월, 북한법연구회 장명봉 회장(국민대 명예교수)이 직접 평양을 방문하여 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』증보판을 수집하여 북한의 입법동향을 분석하여 북한법연구회 제107회 월례연구발표회에서 “북한의 최근 입법동향(2004~2005)”라는 주제로 발표하였으며, 앞으로 이 자료도 필요한 법학자와 연구자들에게 제공하고자 한다.

또한 북한법연구회 장명봉 회장(국민대 명예교수)은 지금까지 총 8차례 남북학술교류를 추진해 오면서 북한의 여러 학자들을 만나 학술부문 상봉토론회에서 남북간 학술교류협력문제를 논의하고 이의 활성화를 위해 노력을 기울여 왔다.

북한법연구회 장명봉 회장은 2002년 6월 금강산에서 열린 6·15 남북공동선언 제2주년 기념 민족통일대축전 행사에 남측민간대표단의 일원으로

참가하여, 북한 사회과학원 법학연구소 한석봉 소장을 만나 남북학술분과 모임에서 남북의 법학자들도 민족화해와 남북관계개선을 위하여 법분야에서 나름대로의 역할을 해나가기로 하는 데에 의견을 같이 하고 앞으로 이를 위하여 함께 노력하기로 하였다.

2005년 9월에는 중국 심양에서 있는 국제고려학회 학술행사에서 한석봉 소장을 만나 법분야의 교류협력을 추진해 나가기로 구두로 합의를 하였다. 뿐만 아니라 가까운 시일내에 남북경협법제 관련 학술 토론회를 열기로 합의하여 남북법률가들간의 학술교류 활성화를 위하여 노력하기로 하였다.

이상의 북한법연구회의 통일법제 관련 활동에 거버넌스의 자율성 지표를 대입하여 살펴보면, 북한법연구회는 정부와는 독립적으로 재정의 100%를 회비로 충당함을 원칙으로 하는 등<sup>27</sup> 거버넌스의 자율성 측면에서 높은 평가를 내릴 수 있을 듯 하다. 또한 매년 연구논문 외에 일반인이 접하기 어려운 북한의 새로운 법령, 자료 등을 소개하는 『北韓法研究』지의 발간, 국내·외 학술회의를 개최하는 등 북한 법제 및 통일법제에 관한 전문적 지식의 생산 능력 면에서 국내에서 가장 전문적인 기관이라 할 만하다.

특히 북한법연구회의 주목할 점은 바로 네트워크이다. 월례회나 학술대회 때의 참여 구성원들을 살펴보면 학회 소속 교수 외에 이종석 수원지방법원 부장판사, 조정규 법무법인 정평 변호사, 이효원 대구지방검찰청 검사, 김동환 법과인권연구소 소장, 이상철 법제처 법제관, 김고중 현대아산 특보 등 법조계, 타 연구기관, 기업 관련 인사 등이 포함되어 다양한 네트워크를 형성하고 있음을 알 수 있다. 또한 비단 국내로만 그 네트워크 영역이 제한되지 않고, 학술교류를 통해 중국·대만(양안), 미국(하와이대학교 로스쿨, 하와이대학 한국학연구소), 몽골뿐만 아니라 남북한 법분야 학술 교류협력 추진과 관련하여 북한의 여러 학자들과도 교류하고 있다.<sup>28</sup> 이들 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 활발히 유통되고 있으며 북한법

27-2006년 8월 17일 경남대학교 극동문제연구소 최은석 교수 인터뷰

28-2006년 8월 17일 경남대학교 극동문제연구소 최은석 교수 인터뷰

연구의 발전과 전문가 양성에 크게 기여하고 있다. 현실적으로 통일 업무를 수행하는 통일부와 통일 문제에 관한 전문연구기관인 통일연수원에 법전공자 특히 북한법에 관한 전문가가 거의 없는 실정과 북한법에 관한 연구의 활성화는 연구자의 저변확대를 통해 이를 수 있다는 점을 감안하면 이러한 북한법연구회의 활동은 매우 고무적이라 할 만하다.

다만 북한법연구회란 이름에서도 알 수 있듯이 연구 및 활동이 통일법 제보다는 북한법제에 치중되어 있어서<sup>29</sup> 통일법제에 관하여 얼마만큼의 전문성과 영향력을 확보하고 있는지에 관하여는 의문이 든다. 또한 본 연구회의 높은 전문성을 감안할 때 그에 비해 참여성이 현저하게 낮은 점은 비용 면에서도 비경제적일 뿐만 아니라, 통일이라는 민족 전체의 참여가 필요한 거대 담론의 성격에 비추어도 바람직하지 않다고 생각된다. 남북 관계의 진전에 따라 그 중요성이 커질 법분야의 연구를 위해 이들 기관에서의 법전공자의 충원은 시급한 실정이며 북한법과 통일법 분야의 전문가 양성에는 많은 노력과 경비가 수반되는 만큼 이에 정부차원의 적극적인 지원이 요청된다. 정부와 연계한 네트워크가 미진한 점이 아쉬운 대목이다. 이와 관련하여 통일부는 1989년부터 매년 신진학자들에게 북한 및 통일에 관한 연구기회를 부여하고 이에 관한 전문 인력의 저변확대를 꾀하는 동시에 참신한 정책 아이디어를 수렴하기 위해 노력해왔는데, 비단 연구 분야 뿐 아니라 통일 관련 법제의 제정뿐만 아니라 정비, 발전시키는 데 있어서 공청회, 자문 위원회에 적극적으로 참여시키고, 주요 정책결정과정에의 참여성도 증대시켜 통일 법제를 위한 거버넌스를 확장시켜 나가는 것이 바람직할 것이다.

## 나. 국민대 북한법제연구센터

북한법제연구센터는 연구소와 대학의 교육기능의 연계성을 확보하여 전문인력 양성에 기여하고, 통일시대에 부응하는 법·제도의 개

---

<sup>29</sup>-2006년 8월 17일 경남대학교 극동문제연구소 최은석 교수 인터뷰

선방안 및 발전방향을 모색하기 위하여 국민대학교의 BK21 북한법제 및 통일법제핵심사업수행과 연계한 전문 연구센터로서 2001년 8월에 설립되었다.

국민대학교 북한법제연구센터의 설립 목적은 ① 북한법제에 관한 연구와 자료수집 ②한반도의 평화와 공존, 남북교류협력 및 통일을 위한 북한의 법·제도 연구 ③국내외 학술교류 및 제반 협력사업 추진 ④ 통일을 위한 ‘법·제도의 인프라’ 구축에 있다.

북한법제연구센터는 북한법제의 조사 연구를 비롯한 위에서 언급한 통일대비 과제에 관하여 체계적으로 연구하며 남북간 학술교류를 추진하여 학술자료를 교환하고 학술회의를 공동개최한다.

이러한 북한법제연구센터의 기대효과는 북한법·제도의 분석을 통한 북한 이해, 남북교류협력을 위한 법·제도 연구에 의한 남북화해협력기반 조성에 기여, 남북통일의 법적·제도적 기반 형성을 위한 기초자료 제공, 국내외를 망라한 남북 법·제도의 전문연구기관으로 발전, 통일시대에 대비한 법제분야 전문인력의 양성으로 집약될 수 있겠다.

북한법제연구센터는 『북한법연구회』와 긴밀하게 연결되어 함께 ‘국내외 학술회의’를 가지고, 매월 ‘월례연구발표회’를 가지고 있으며(2001년 8월부터 2006년 7월 현재까지 44회 개최) 『북한법연구』 제5호~제8호를 발간하였다(2001년 8월부터 2006년 7월 현재까지 4권 발간). 또한 북한법제연구센터는 대한변호사협회 통일문제연구위원회와 함께 매월 ‘통일법포럼’을 개최하고 있다. 그 밖에 전국 법학교수로 구성된 한국법학교수회 산하에 『북한법연구특별위원회』를 발족시켜 북한법연구자의 저변확대를 도모하기도 했으며 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류(2003. 11.5)를 통하여 양 기관은 아시아 각국의 법령정보 및 그 연구에 관한 정보교환, 공동연구, 연구 인력의 교류 및 편의지원 등이 원활하게 이루어질 수 있게 하였다.

한편 북한법제연구센터는 국민대 대학원 법학과에 북한법 전공을 개설하고 학부와 연계하여 북한법 및 통일법 강좌를 개설하였으며 BK21 참

여 대학원생 및 일반대학원생들이 본 연구센터의 자료를 활용하여 석·박사 학위논문을 작성·제출함으로써 법제분야에서 북한법 전문가 양성에 기여하고 있다. 또한 통일대비 전문가 양성과 관련하여 국민대 법대 북한법제연구센터에서는 사법연수원의 의뢰를 받아 사법연수원생 통일법학회 회원을 대상으로 2004년, 2005년에 전문기관연수교육을 실시하고 있다.

이상의 북한법연구센터의 연구 활동을 거버넌스 측면에서 살펴보면, 먼저 북한법제연구센터는 남북교류협력의 필요성과 중요성이 강조되면서 이에 따른 연구의 필요성이 제기됨에 따라 설립된 연구기관인만큼 앞서 언급한 북한법연구회보다는 “통일을 위한” 법제에 관한 전문성이 좀 더 높을 것으로 평가된다. 그러나 대부분의 연구 활동을 북한법연구회와 함께 추진하면서 구성원과 연구 내용이 중복되는 부분이 많아 전문성이나 참여성 면에서 북한법연구회와 크게 다르지 않다고 평가된다.

북한법연구센터는 북한법연구회, 한국법학교수회 산하 북한법연구특별위원회, 한국법제연구원 등과 함께 네트워크를 구성하여 학술회의 및 학회지 발간, 연구 인력의 교류 및 편의지원, 정보교환 등 타 연구기관과의 협력관계가 매우 긴밀한 편으로 거버넌스의 지표로서 네트워크가 상당히 발달해 있다고 평가된다. 다만 역시 본 연구에서 행위영역으로 삼고 있는 ‘통일을 위한’ 영역에 대한 참여성은 높지 않으며 대부분의 활동이 사법연수원생 통일법학회 회원을 대상으로 전문기관연수교육을 실시하는 등 통일법제의 연구활동 및 통일법 전공 전문인력 양성에 치중되어 있는 편이다.

#### 다. 한국법제연구원

한국법제연구원은 법령정보를 체계적으로 수집·관리하고 법제에 관하여 전문적으로 조사·연구함으로써 국가입법정책의 지원, 법령정보의 신속·정확한 보급, 법률문화의 향상을 목적으로 1990년 7월 설립된 정부출연 연구기관이다. 1989년 12월 21일에 공포된 한국법제연구원법(법률 제 4141호)과 1999년 1월 29일에 공포·시행된 정부출연 연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(법률 제5733호)을 설립근거로 한다.

한국법제연구원의 주요 기능은 ① 한국법제연구원의 주요기능으로는 국내외 법제 및 입법정책에 관한 조사·연구 ② 국내외 법령정보의 체계적인 수립·관리 및 보급과 그 전산망 사업 ③ 법령의 입법취지 및 배경 등에 관한 해설자료와 법령집의 발간·보급 ④ 입법기술·법령용어정비·고법전 및 한국법제사에 관한 조사·연구 ⑤ 국내외 연구기관과의 법제 및 입법정책 등에 관한 공동연구와 국내외인 초청연구사업 ⑥ 국내외 연구기관·개인에 대한 연구용역의 위탁 및 정부·민간단체로부터의 연구용역의 수탁이다.

한국법제연구원은 설립이후 우리사회의 법치주의의 선진화와 법률문화의 창달을 위하여 각종 연구사업을 지속적으로 추진함과 아울러, 대한민국 현행법령집·대한민국현행영문법령집·대한민국법률연혁집의 발간, 대한민국현행법령데이터베이스·영문법령데이터베이스·입법예고 데이터베이스등을 통하여 우리 법제의 해외홍보와 국민에 대한 법적 봉사기능을 충실히 수행하여 왔다.

그 조직 구성도를 살펴보면, 원장 이하 연구자문위원회와 감사가 있고, 혁신기획조정실, 행정법제연구실, 경제법제연구실, 법제정보센터로 크게 나누어진다. 본 연구의 행위영역인 통일을 위한 법에 관하여는 법제정보센터의 아시아법령정보사업팀에서 아시아법제의 일환으로 연구가 진행되고 있다. 아시아 전체의 법을 하나의 법계로 통합하기는 어려우며, 동양법계, 이슬람법계, 힌두법계, 그리고 사회주의 법계로 구분할 수 있는데 북한은 사회주의 법계에 해당되며 이와 같은 인식에 따라 북한법에 대한 연구가 이루어지고 있다.<sup>30</sup> 남북 통일을 대비한 법의 연구를 위하여는 먼저 북한법제의 형성과정 및 개별법에 대한 역사적, 체계적인 연구를 바탕으로 북한법 자체를 이해하고, 나아가 통일을 대비하여 남북한 법제의 비교와 통합방안을 연구해야 한다는 문제의식 안에서 북한법에 대한 연구가 진행되어 왔으며 그 연구보고서도 꾸준히 발표되어 왔다.

한국법제연구원은 정부출연 연구기관으로서 100% 정부 재원으로 조달

<sup>30</sup>- 문준조, “국내 아시아법제연구의 동향과 과제,” 『아시아법제연구』, (2004.3).

되고 있다. 따라서 연구원 개인 자격으로 참여하는 연구나 자문은 독립적 일 수 있으나 정부에 의한 수탁 연구 등의 경우는 정부에서 어느 정도의 방향성을 제시해 주기 때문에 자율성이 낮을 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.<sup>31</sup> 더구나 통일을 위한 법제의 경우 따로 조직을 갖추어 체계적으로 연구가 진행되지 못하고 있는 실정이다. 앞서 언급하였듯이 아시아법령정보사업팀에서 아시아 법제의 하나로 다루고는 있으나 전문성의 면에서는 크게 떨어진다 할 수 있겠다. 이는 연구원 부족 등의 연구원 자체 내의 구조적인 이유도 있겠지만, 남북관계의 영향을 받는 통일법제의 특수성에서 기인한다고 평가된다. 통일법제에 관한 연구와 활동이 학술적인 면도 있지만 대부분 현실적이고 정책적인 필요를 고려해야 하며 남북관계의 특성 상 관련 자료 등이 비공개적이기 때문이다. 따라서 참여성이 떨어질 수밖에 없다.<sup>32</sup> 다만 연구원 개인 신분으로 통일부 등의 자문 역할을 수행하거나 공청회에 참여하는 등 개별적으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

한편 네트워크 측면에서는 아시아법령정보사업팀에서 운영하고 있는 아시아법령정보네트워크사업(ALIN)과 앞서 언급한 국민대 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류를 살펴볼 수 있겠다. 아시아법령정보네트워크사업은 한국법제연구원이 국제적인 법령정보네트워크 구축의 필요성에 따라 2004년부터 시작한 사업이다. 이 사업을 시작한 이래 중국, 일본, 대만, 몽골 등 동북아시아 각국의 정부기관과 대학, 연구소들이 참여할 의사를 밝혀왔고, 앞으로 동남아시아, 중앙아시아를 넘어 서아시아 지역까지 전아시아 국가들이 자발적으로 참여할 것이라고 한다. 이를 통해 법령정보의 공유와 공동연구, 인적·물적 교류의 아시아 단위의 확대를 기대할 수 있다. 또한 2003년 11월에 체결한 국민대 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류를 통하여 양 기관은 아시아 각국의 법령정보 및 그 연구에 관한 정보교환, 공동연구, 연구 인력의 교류 및 편의지원 등이

31-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰

32-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰



원활하게 이루어 질 수 있게 되었다.<sup>33</sup> 그러나 아시아법령정보네트워크사업은 북한 또는 통일 법제에 주력하는 것이 아니라 전 아시아 법제의 일부로서 북한법제를 다루고 있으며, 본 연구소 자체 내의 통일 법제에 관한 연구가 통일적, 체계적으로 이루어지지 못하는 구조적인 한계 때문에 이러한 네트워크의 확대가 본 연구소의 통일법제에 미치는 영향력이나 전문성을 높이는 데에는 크게 기여하지 않을 것으로 보인다.

### Ⅲ. 법제도 형성과정에서의 거버넌스 사례분석

#### 1. 남북교류협력에관한법률

우리나라에서 남북측간의 민간교류에 대한 법적 근거를 마련한 것은 1990년 “남북교류협력에 관한 법률”(이하, 남북교류협력법)이 제정되면서 부터이다. 이전까지 남북관계를 규율하는 법체계는 국가보안법이 유일한 것이었고, 국가보안법의 체계 안에서 남북간에 이루어지는 일체의 교류행위는 반국가적 행위로서 규제될 수밖에 없었다. 그러나 남북교류협력법에서는 남북간의 접촉·왕래·교역·협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하며, 이 법에 위배된 행위에 대해서는 절차위반에 대한 질서벌로서만 규제하고 있는 바, 이는 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것이다.<sup>34</sup> 그리고 남북교류협력법을 통해 그간 정부 차원에서 정치적 협상테이블로만 제한적으로 이루어지고 있던 남북간의 교류가 민간부문으로까지 확대될 수 있게 되었으며, 또한 이를 통해 남북간의 통합을 위한 일걸음을 내디뎠다는 의미를 가지고 있다. 이하에서 남북교류협력법의 제정정위를 살펴봄으로써 법제분야에서의 남북통합이라는

33-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰

34-통일원, 『통일백서』 (1990), p. 184.

과제의 첫 단추가 어떻게 풀려나가게 되었는지를 알아보고자 한다.

### 가. 남북교류협력법제정 전단계 - 남북교류협력추진위원회의 설치

1988년 여름 정부는 북한·중국·소련에 대한 개방정책을 뜻하는 6개항의 대북정책(소위 7·7선언<sup>35</sup>)을 발표하였고, 이후 정부는 1989년 3월 31일에 남북간의 상호교류와 협력에 관한 주요정책을 심의·조정하기 위하여 통일원장관을 위원장으로 하고 관계부처 차관급 14인 이내의 위원으로 구성되는 ‘남북교류협력추진협의회’(이하, 협의회)를 설치하였다. 그런데 남북교류협력을 위한 1단계 작업으로서 진행된 협의회는 정부측 관계자만으로 구성되었다. 협의회는 기능이 ① 남북교류·협력에 관한 주요정책 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력의 시행에 관한 주요사항, ③ 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원, ④ 남북교류·협력과 관련하여 관계부처간 협조가 필요한 사항, ⑤ 기타 남북교류·협력에 관하여 위원장이 부의하는 사항 등에 대한 심의·조정기능(위 규정 제2조)이었다는 점과 남북교류협력을 추진하기 위한 주된 목적이 민간부문에서의 문화·경제적 교류였다라는 점을 감안한다면 협의회 내에 민간부문의 관계자가 참여하여 정책과정에 참여하였어야 함에도 불구하고 이를 배제함으로써 진정한 의미에서의 남북교류·협력을 위한 협의회가 되었다고는 말할 수 없을 것이다.

---

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

이 협의회는 1989년 2월 13일 국회에 상정된 남북교류협력법안이 확정되고 관계법령이 정비되기 전까지 남북간의 교류협력추진에 관한 제반사항을 규정하기 위하여 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 마련하여 1989년 6월 12일부터 시행하였으며, 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 1989년 7월 21일 ‘남북교류협력 세부시행지침’을 제정하여 시행하였다. 그리고 여기에서는 북한방문 및 문화·체육·경제분야 등에서의 협력사업 추진을 위해 남측의 주민이 판문점이나 제3국에서 북측 주민 또는 그 대리인과 접촉하고자 할 경우에는 정부의 사전승인을 받도록 하되, 체육행사 등에서 우연히 만나거나 물자교역을 위한 상담의 경우에는 사전 또는 사후 신고로 접촉이 가능하게 되었다. 그리고 이 시행지침을 통하여 남북교류협력법이 제정되기 이전까지 200건이 넘는 인적접촉 및 왕래가 승인되었고, 3천만 달러가 넘는 물자가 반출·반입되고 있었다.<sup>36</sup>

#### 나. 남북교류협력법의 제정과정

- 1989. 2. 13    정부, 국회에 남북교류협력에관한특별법안(이하 정부제출안) 제출.
- 1989. 5. 15    조순승의원 외 70인에 의하여 남북교류협력에관한특별법안(이하 조순승안) 발의
- 1989. 5. 18    국회 외무통일위원회, 남북교류협력에관한특별법안에 대한 공청회 개최: 의견진술 - 김동환(변호사), 김성남(변호사), 엄영석(한국외국어대학교 경제학과 교수), 이삼열(숭실대학교 철학과 교수), 이명영(성균관대학교 교수)
- 1990. 3. 14    민주자유당 소속 의원 217명(대표발의 이진우), 남북교류협력에관한특별법안(이하 이진우안) 발의
- 1990. 7. 11    외무통일위원회  
- 정부제출안, 조순승안, 이진우안 소위심사 결과 보고

---

<sup>36</sup>-통일원, 『통일백서』, p. 260.

- 내용에 대한 의견일치와 동 법률제정의 시급성을 인식하여 소위에서 대안 마련
- 3개 법률안을 폐기시키고 남북교류협력에관한법률안을 위원회의 대안으로 채택하기로 의결
- 평민당과 민주당 소속의원 불참(법안내용에 대한 반대로 인한 불참은 아니라는 것이 박정수 위원장의 설명)

1990. 7. 14 국회본회의 통과

남북교류협력 세부시행지침은 행정지침에 불과할 뿐 법규성을 갖추지 못한 불완전한 형태의 것이었다. 그렇기 때문에 당시 이루어지고 있던 남북간의 민간교류에 대하여 법적 유효성이 담보되지 못한다는 문제가 발생하였는데, 이를 해결하기 위해서는 남북간의 민간교류를 인정하는 법이 필요하였고, 이에 정부는 법안 작업에 들어가 1989년 2월 13일 국회에 “남북교류협력에 관한 특별법안”을 제출하였다. 법안이 제출된 후 정부는 공청회와 전문가 의견을 수렴하는 등 국민적 합의를 도출하기 위한 과정을 거쳤다. 그리고 여당인 민주자유당과 야당인 평화민주당은 각각 별개의 법안을 제출하였지만 이 법안은 폐기된 채 결국 외국통일위원회가 마련한 법률안이 1990년 7월 14일 국회 본회의를 통과하여 1990년 8월 1일 공포되게 된 것이다.

당시 법의 제정을 위하여 전문가의견을 수렴하기 위한 공청회는 1989년 5월 18일에 1차례 열렸는데, 변호사 2인(김동환, 김성남)과 대학교수 3인(이삼열 숭실대학교 철학과 교수, 엄영석 한국외국어대학교 경제학과 교수, 이명영 성균관대학교 교수)이 남북교류협력법안에 대한 의견을 진술하였다.<sup>37</sup> 여기에서의 이삼열 숭실대학교 교수는 남북교류협력법의 제정 자체에 대하여 회의적인 시각을 드러내면서, “남북관계의 개선을 위한 교류협력에서도 법안을 만들기 전에 정책이 있어야겠고, 정책을 만들기 전

37-아래의 진술내용은 당시의 공청회자료집인 외무통일위원회, 『남북교류협력에 관한 특별법안에 대한 공청회』(1989.5.18), p. 7 이하의 내용을 인용한 것이다.

에 다각적인 논의와 연구가 있어야 하리라고 보이는데 국회차원에서 얼마만큼 통일문제나 남북교류에 관해 연구하고 논의했는지를 묻고” 싶다는 의견을 밝혔다. 그리고 “통일정책은 국민적 합의에 기초하여 종합적으로 수행하는 것이 정부의 인식이라고 강조하면서도 국민적인 통일논의를 전제하고 합의를 도출할 수 있는 기구와 조직이 부재하며, 또한 통일논의를 자유롭게 활성화할 수 있는 법적 제한의 철폐나 제도적 틀의 마련이 이루어지지 못하고 있는 것이 현실”이라는 점을 지적하면서, “국민적인 통일 논의 기구는 ... 형식적이며 타율적인 기구가 아니라, 각계 각층과 정당·사회단체들의 의사를 표출시키며 수렴할 수 있는 가칭 민족통일국민회의 같은 국민적 기구여야 한다”고 주장하였다. 또한 남북교류협력추진협의회에 대해서도 “통일원 장관을 위원장으로 하는 15인의 위원회 하나로 수많은 학술, 예술, 종교, 체육단체들의 협력사업이나 행사, 수천수만의 물자와 상품교역 그리고 수천 수만의 이산가족의 왕래를 모두 총괄 조정할 수 있겠는지” 의심스럽다고 하면서 이러한 업무를 추진하고 실천하는 집행 기구가 분야별로 분화되어야 하는 한편, 민간차원의 교류물꼬를 트고자 하는 이 법안이 민간기구들의 참여를 배제하고 있는 점 또한 법의 실효성을 의심케 한다고 말하고 있다. 결국 이삼열 교수는 이 법안의 준비과정 및 협의회의 운영과정에서 남북의 통일을 위한 양자간의 교류라는 화두에 정부 이외의 참여자가 존재하고 있지 못하다는 점을 여러 각도에서 문제제기하였던 것이다. 또 엄석영 한국외국어대학교 교수는 남북교류협력법의 제정 취지와 그 의의에 대해서는 동의하면서, 그것이 실질적 의의를 가질 수 있기 위해서는 남북한경제협력에 있어서 정·경 분리가 되어야 한다는 점, 그래서 남북한교류협력추진협의회에 민간부문의 참여가 요구된다는 점을 지적하였다. 이명영 성균관대학교 교수 및 김성남 변호사 또한 협의회 구성의 문제를 지적하면서, “정부와 민간과의 파트너십 정책”의 필요성을 주장하였다.

이와 같이 공청회 자리에서는, 물론 그 이외의 문제점에 대한 지적도 있었지만, 특히 정부가 그동안 규제일색으로 달려왔던 남북 교류정책과

관련하여서도 여전히 폐쇄적인 정책과정을 보이고 있다는 점 그리고 향후 정책입안 및 수행을 담당할 중요한 역할을 담당하고 있는 남북교류협력추진협의회가 사실상 정부관계자들로만 구성됨으로 인하여 여기에 민간부문의 역할이 개재될 가능성을 전혀 배제하고 있다는 점 등에 대한 비판이 제기되었다.

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

#### 다. 남북교류협력법의 개정

(1) 법 제정에서부터 2000년 6·15 공동선언에 이르기까지

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

여기에서 볼 수 있는 바와 같이, 2000년까지의 남북교류협력법의 개정이라는 것은 다른 법률과의 관계에서 용어의 변경 정도였을 뿐이다. 그렇지만 학계에서는 남북교류협력법에 대한 문제점, 즉 1991년 채택된 남북

기본합의서와 헌법에 위배된다는 점, 과도한 준용 및 위임규정을 두고 있다는 점, 남북교류협력법이 특별법인가 기본법인가에 대한 논란 등이 제기됨에 따라 남북교류협력법이 개정되어야 한다는 연구주장이 제기되고 있었지만 이러한 주장은 전혀 입법에 반영되지 못한 채 10여년이 경과된 것이다.

(2) 2000년 6·15 공동선언 이후

- 2000. 6. 19 민주당, 남북화해협력교류추진특위를 개최하여 남북교류협력법 등 남북경협관련 법령을 개정할 것에 합의.
- 2000. 9. 20 민주당 이창복 의원, ① 북한주민접촉승인제를 신고제로 전환하여 사실상 자유화, ② 접촉방법에 인터넷 등 정보통신 이용방법 포함, ③ 교역당사자 지정 폐지, ④ 남북한간 거래를 민족내부거래로 하는 근거 마련 등 법안 국회제출 추진.
- 2000. 11. 6 민주당 임채정 의원, 국회 통일외교통상위원회의 통일부에 대한 국정감사에서 남북경제교류촉진법 제정 주장.
- 2000. 12. 29 남북교류협력에관한법률 일부개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.
- 2001. 5. 25 국회 21세기 동북아평화포럼개최: 여기에서 장명봉교수 남북교류협력법 개정의견 개진.
- 2001. 11. 28 경제정의실천시민연합 등 57개 시민단체, 정치계에서 이루어지고 있는 남북교류협력법 등 법률개정작업을 중단할 것을 요구하면서, 법의 개정에 앞서 민간단체의견을 수렴하기 위한 공청회 개최 요구.
- 2001. 12. 3 국회 통일외교통상위원회, 남북교류협력법 개정 방향에 대한 공청회 개최.
- 2003. 3. 27 ‘열린통일포럼’ 개최: 열린통일포럼은 대북정책추진 현황을 국민에게 직접 설명하고 각계각층의 의견을 현장에서

- 청취하기 위한 것.
2003. 5            조용규 한나라당의원, 인터넷상 대북접촉자유화를 골자로 한 ‘남북교류협력법(제9조 3항) 개정법률(안)’을 제16대 국회 상정(여야의원 114명 동의).
2003. 8. 6        위 개정법률안에 대한 수정안 제시.
2003. 10. 27     통일외교통상위원회, 남북교류협력에관한법률개정안 공청회 개최. 이 과정에서 언론인으로서 송복남(월간 피플 편집인)은 인터넷 대북접촉승인제 폐지 서명운동을 발의.  
→ 제16대 국회 임기 종료로 성과없이 끝남.
2004. 5. 28      한나라당 정문헌 의원 주최로 통일부장관의 승인 없이도 인터넷으로 북한과 접촉할 수 있도록 하는 남북교류협력법 개정안 공동발의서명운동 개최.
2004. 6. 18      열린우리당 박영선 의원, ① 대통령령으로 정해진 남북교역물품에 한해 통일원장관승인 대신 신고를 통해 거래와 대금결제 가능하도록 하는 방안, ② 개성공업지구개발을 감안하여 선박·항공기·철도차량·자동차 등 통일원 장관의 승인 하에 남북한을 오갈 수 있도록 되어 있는 수송장비 대상에 건설중장비를 추가하는 내용의 남북교류협력법 개정안 국회 제출.
2004. 7. 15      열린우리당 임종석 의원 등 여야 의원 86명, ① 남북한 주민이 남북교류협력질서를 저해하지 않는 범위 내에서 인터넷사이트의 가입, 이용, 채팅, e-mail 등 남북 주민간 인터넷 접촉을 정부의 허가를 받지 않고도 신고만으로 가능하도록 할 것, ② 지금까지 승인을 받아야만 가능했던 주민 왕래도 신고와 승인을 병행할 것, ③ 남북경협활성화 차원에서 현행 교류협력사업자 승인제를 폐지하고 승인제와 신고제를 병행할 것, ④ 남북교역품목의 대상을 현재 가능품목지정제에서 제한품목지정제로 바꿔 교역범위를



확대할 것, ⑤ 현행 공무원으로만 구성되어 있는 남북교류협력추진위원회에 민간전문가를 포함할 것, ⑥ 북한 재외동포 접촉금지 조항을 삭제할 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안 제출.

2004. 9. 15 정부와 열린우리당, ① 남북주민간 접촉을 허가제에서 신고제로 완화할 것, ② 남북간 교역에 대해 ‘민족내부거래’라는 표현을 법규에 명시할 것, ③ 협력사업자 및 협력사업 승인을 동시에 받을 수 있도록 간소화할 것, ④ 반입반출물품에 대한 포괄승인을 실시할 것, ⑤ e-mail 송수신 등 인터넷을 통한 사후신고를 허용할 것, ⑥ 공무원으로만 구성되어 있는 남북교류협력추진위원회에 민간전문가의 참여가능성을 열 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안에 합의.
2005. 4. 21 국회 통일외교통상위원회, ① 남북간거래를 국가간 거래가 아닌 ‘민족내부거래’로 명시하는 것, ② 반입반출물품에 대한 포괄적 승인제도를 실시하는 것, ③ 수시방문증명제도 도입하는 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안 의결.
2005. 5. 31 제17대 국회, 남북교류협력법 개정 의결.
2005. 7. 29 북측, ‘북남경제협력법’ 제정.

남북교류협력법의 개정에 대하여 정부차원에서 본격적인 논의가 시작된 것은 2000년 6·15 공동선언 이후의 일이다. 그간 학계 등에서 지적되어 온 바와 같은 문제점들을 인식하고 남북교류협력법이 개정되어야 함을 당정 차원에서 제기하기 시작하였지만, 개정준비작업 초반에서는 여전히 정부가 주도가 되어 개정작업을 추진하였다. 그러던 과정에서 2001년 경실련 등 시민단체는 이 법의 개정이 제정 당시와 마찬가지로 정부가 주도하여서는 아니된다는 문제점을 지적하는 한편 남북교류협력을 위한 법의 개정과정에 민간차원의 의견수렴과정을 거칠 것을 요구하기 시작하였다.

### (3) 개정의 주요 내용

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

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

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

세 번째는, 남측 주민이 북측 주민과 회합·통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 하는 경우에는 예외적으로 사전신고제로 접촉할 수 있도록 하였으며, 부득이한 경우에는 사후신고로도 법적 규제를 당하지 않을 수 있도록 하였다(법 제9조의2). 이때 부득이한 경우라 함은, 시행령에서 규정하고 있는 바, ① 북한주민의 참가가 예상되는 국제행사의 참가를 정부로부터 승인받고 동 행사에서 또는 동 행사와 관련하여 북한주민과 접촉한 경우, ② 외국을 여행하는 중에 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우, ③ 가족인 북한주민과 회합·통신하거나 가족의 생사확인을 목적으로 북한주민을 접촉한 경우, ④ 교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉한 경우, ⑤ 사전계획이 없이 전자우편·전자상거래 등 인터넷을 통하여 북한 주민과 접촉한 경우, ⑥ 편지의 접수등 사전신고가 불가능하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 사전에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 경우 등이다.

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

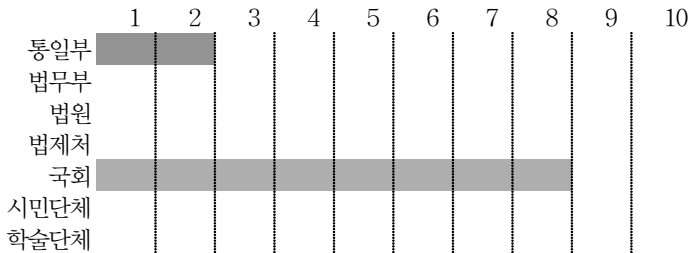
기타, 남북측의 교류협력상 여러 가지 절차적 간소화가 도모되게 된 바, 반출반입승인에 있어서 포괄적 승인의 가능성을 도입하게 된 점이나(법 제13조 제2항), 별도로 진행되게 되던 협력사업자 승인절차와 협력사업 승인절차가 동시에 이루어질 수 있도록 한 점(법 제17조 제3항) 등이다.

### 라. 남북교류협력법의 거버넌스

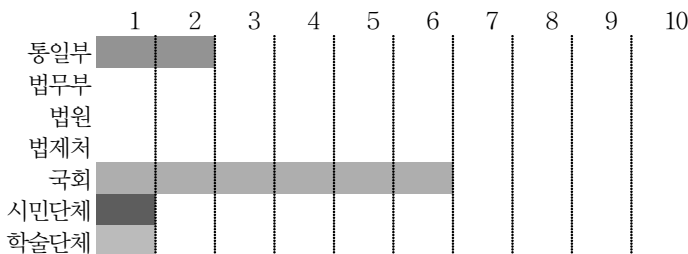
이와 같이 남북교류협력법은 그 제정과정과 개정과정이 조금 다른 모습을 나타내고 있음을 알 수 있다. 제정과정에서는 정부측의 역할이 주로 나타난 반면, 개정과정에서는 정부 이외의 시민단체나 학술단체의 역할이 증가하기 시작한 것을 볼 수 있는데, 이것은 남북교류협력법에서 거버넌스로서 참여성이 높아졌음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 남북 교류협력법의 거버넌스로서 참여성을 다음과 같이 평가해볼 수 있겠다.

<도표 1> 남북교류협력법의 참여성 평가

#### - 제정과정



#### - 개정과정



\* 참여성에 대한 평가점수를 10점 만점으로 환산, 각 행위자에 대하여 점수를 부여함.

## 2. 남북관계발전에 관한 법률

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

앞에서의 남북교류협력법이 규제와 촉진을 통하여 주로 경제적 교류를 중심으로 하는 실적위주의 교류협력정책을 추진하다보니 남북 간에 실질적인 교류협력이 활성화되고 있다고는 평가하기 힘든 상태였고, 정책과정에서 국민적 합의가 도출되지 않은 상태에서 정부 주도적 대북정책이 이루어지고 있다 보니 그에 따른 부작용 또한 적지 않았다.<sup>38</sup> 여기에서, 법의 입법취지에서 밝혀지고 있는 바와 같이, 대북정책의 법적 기초를 마련하고 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위하여 기본이 되는 법의 제정을 요구하는 주장이 다양하게 제기되었는데 결국 2005년 12월 이 법의 제정이라는 결과가 나오게 되었다.

### 가. 법 제정의 요구

남북간의 대화가 시작된 1970년대 이후부터 남북 간에는 수많은 남북

---

<sup>38</sup> 아마도 대표적인 부작용이 김대중 대통령의 집권 하에서 이루어졌던 5억달러의 대북송금에 관한 사실이 국민에게 알려지면서 나타난 반북감정이 아닐까 생각된다. 물론 당시 정상회담의 대가로 정부가 돈을 지급하기로 하였다든 것은 정책의 성과에 급급한 밀실행정의 대표적인 사례이기는 하지만, 이에 대해서는 과연 대북송금 사실을 국민에게 공개하고 동의를 얻는 절차를 거쳤다면 남북관계가 오늘에 이르기까지 발전할 수 있었겠느냐는 옹호론도 제기되었었다.

교류관련 정책활동 및 회담과 합의서의 체결 등 국가적 통치행위가 이루어져 왔다. 그러나 이러한 통치행위를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 있었던 것도 아니고, 이에 따라 남북교류관련 정책활동 및 회담과 합의서의 체결 등이 통치행위라는 이름 하에서 무원칙하게 실행되는 모습을 나타내게 되었으며, 그 결과 우리나라 정부의 대북정책은 정권 차원의 치적 쌓기나 대국민 통일홍보를 위한 국내 정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전락하는 부정적인 현상을 초래하기도 하였다.<sup>39)</sup> 이에 따라 남북회담 개최나 남북회담대표의 임명, 합의서체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무가 국가사무로 규정되면서 일관성 있게 처리되기 위한 법률제정의 필요성이 부각되었다.

그리고 이러한 요구에 부응하여 2003년 4월 28일 열린우리당 임채정 의원을 비롯한 36명의 16대 국회의원이 의원입법으로 국회에 남북관계발전기본법(안)을 발의하였지만 국회의원 임기만료로 자동 폐기된 후 17대 국회가 구성되고 나서 다시 임채정 의원을 비롯한 125명의 국회의원이 의원입법으로 2004년 8월 4일 국회에 발의하게 된 것이다.

## 나. 남북관계 발전에 관한 법률 제정과정<sup>40)</sup>

### (1) 16대 국회

- 2000. 남북정상회담 이후 정부발의 남북관계발전기본법안 제정 검토
- 2003. 3. 민주당 임채정, 이창복 의원과 한나라당 이부영 의원 등은 ‘남북관계발전기본법’ 제정의 필요성을 공감하고 여야의원 공동 발의 추진
- 2003. 4. 28 남북관계발전기본법 국회 제출 (여야 의원 36명 발의)

39-계성호, “통일관련 법제의 주요 문제점과 개선방안”, 『통일문제연구』 (서울: 극동문제연구소, 2004년 상반기호), p. 150 참조.

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

- 2003. 6. 16 통일외교통상위원회, 한나라당 임채정 의원은 임채정 의원은 남북관계발전기본법 제안설명.
- 2003. 10. 27 공청회 개최.
- 2003. 11. 12 법안심사소위
  - 법제화의 필요성 문제나 시기상조의 문제가 논의됨.
  - 당회 국회에서는 보류하기로 결정.
- 2004. 6. 16대 국회 임기만으로 자동폐기

(2)17대 국회

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

기본법안 국회 제출

2004. 11. 26 통외통위  
- [남북관계발전기본법안] 및 [남북관계기본법안]에 대한  
공청회를 12월 1일 오전 10시에 개최기로 의결하였다.  
- 정문헌 의원 대표발의 남북관계기본법안 제안설명
2004. 12. 1 [남북관계발전기본법안] 및 [남북관계기본법안]에 대한 공  
청회 개최
2005. 2. 24 기본법 관련 권영길 의원 청원안 심사 및 법안심사소위  
상정
- 2005.6.13 통외통위 법안심사소위 심사, 소위 주관 공청회 실시 후  
계속 심사 결정
2005. 8. 23 통외통위 법안심사소위 주관 공청회 개최
2005. 9. 7 통외통위 법안심사소위 심사  
- 지난 공청회에서 논의된 사항을 검토하고 통일부와 협  
의하여 전문위원회실에서 새로이 수정안을 마련.
2005. 11. 21 통외통위 법안심사소위 심사  
- 미합의 사항에 대한 논의  
- 참여연대 입법청원에 대해서는 본회의에 부의하지 아니  
하기로 결정
2005. 11. 24 통외통위  
- 두 법안에 대하여 위원회 대안을 마련하고 법안 제1조  
(목적)에 대하여 전체회의에 부의하여 의결하는 것으로  
심사보고.
2005. 11. 29 통외통위, 법안심사소위 마련 대안을 위원회 대안으로 제  
안키로 의결
2005. 12. 7 법사위, 통외통위 대안을 심사·의결
2005. 12. 8 [남북관계 발전에 관한 법률] 국회 본회의 통과

### (3) 시민단체 및 학계의 의견개진

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

시민단체인 참여연대 산하 평화군축센터는 2004년 9월 7일 『남북관계발전기본법 제정 의의와 입법방향』에 관한 토론회를 개최하였는데<sup>41</sup>, 이날 토론회에 발제자로 참석한 장유식 변호사(참여연대 협동사무처장)는 그의 발제문<sup>42</sup>에서 “(여야 의원 125명의 의해) 17대 국회에 제출된 남북관계발전기본법이 16대 때 제출된 구법안에 비해 기본법제로서의 성격이 강화되고 구성과 체계가 정비되는 등 세부적인 문제점이 대폭 개선된 점”은 평가할 만하지만, “남북기본합의서의 취지를 충분히 반영하지 못하고 있고, 평화와 통일에 대한 방향 및 정책수립에 있어 국민적 합의를 한데 모으기보다는 통일부의 역할과 권한강화에 그치고 있다”고 지적했다. 그리고 여기에서 “남북관계 발전과 이를 위한 종합적이고 기본적 계획수립은 통일부 및 정부차원을 넘어서 국가적으로 논의하고 결정할 사안이므로 초당적 협력은 물론 국민의 여론이 수렴되고 반영될 수 있는 사회적 합의과정을 제도화할 필요가 있다”고 강조하고, 당시 발의되었던 남북관계발전기본법안에는 이를 위해 (가칭)남북관계발전위원회 설치를 제시하고 있으나 자문기능만 부여함으로써 정책적 의견을 반영하거나 결정할 수 없도록 하고 있고, 시민사회의 참여를 명시적으로 보장하지 않고 있다고 지적하고, 위원회의 기능은 단순한 자문기구가 아니라 논의결과의 정책적 실행이 보장되는 심의·의결기구가 되어야 한다고 덧붙였다. 또 사회적 합의기구(남북관계발전위원회)의 위상은 통일부 산하에 둘 것이 아니라, 가능한 ‘독립적 국가기구’로 두는 것이 타당하다는 의견을 제시한

41\_ 이 토론회에서 검토된 남북관계발전기본법안은 임채정의원안이다. 정문헌의원안이 2004년 11월에 발의되었기 때문에, 정문헌의원안은 2005년도 법안공청회 자리에서야 검토될 수 있었다.

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



바 있다. 한편, 참여연대에서는 2004년 12월 1일에 위와 유사한 내용의 입법의견청원도 제기한 바 있다.

한달여의 간격으로 열린 민주평화통일자문회의/대한변호사협회 주최 「남북관계 법제정비를 위한 토론평의장 - 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안」(2004년 10월 20일)에서도 남북관계발전기본법안은 논의의 주된 대상이 되었다.<sup>43</sup> 여기에서 발제자로 참석한 장명봉 국민대학교 교수는 대북정책이 법치주의에 입각하여 추진되어야 하기 때문에 남북관계발전기본법을 제정함으로써 남북관계 발전의 원칙과 방향이 제시되고 남북합의사항의 법적 실효성 확보 등과 관련된 법적 장치가 마련되어야 할 것이라는 점을 강조하면서, 그렇지만 남북관계의 발전이라는 것이 단순히 정부가 어떻게 한다는 의지만을 가지고 되는 것은 아니며 “민간교류 활성화를 위한 조치와 제도를 보완”하는 것이 이 법의 바람직한 방향이지 정부의 대북정책 및 통일정책의 수립과 추진에 있어 합법성과 절차적 정당성을 확보하기 위한 것이 주된 입법목적이 되어서는 안될 것이라고 지적하였다.

그리고 위 장유식 변호사의 의견과 같이 이 법에서 설치될 것으로 예정되고 있는 (가칭)남북관계발전위원회가 통일부 산하가 아닌 독립적 국가기구화되어야 할 것, 그리고 그 구성에 있어서 남북관계에 대한 전문지식을 갖춘 민간전문가를 위원으로 일정비율을 참여시킬 것을 제안하였다. 그리고 이와 같이 민간전문가의 참여가 필요한 이유는 “(가칭)남북관계발전위원회에 민간위원의 대폭적인 참여를 보장함으로써 국민적 합의하에 남북관계를 발전시켜가는 중요한 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라, 정권의 변화와 무관하게 민족적 이익의 과점에서 남북관계가 발전되어야 한다는 본 법안의 이념을 실질적으로 뒷받침하는 근거가 될 수 있기 때문”이라고 말하였다.

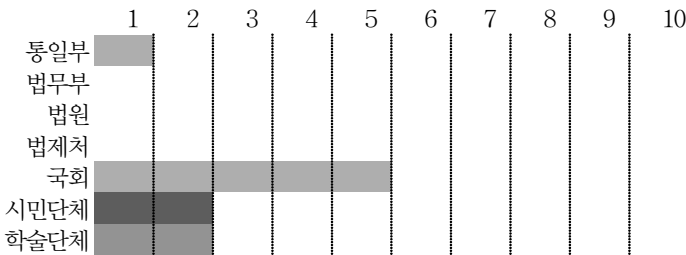
---

43-이 자리에서 검토된 것 또한 입채정의원안이다.

## 다. 남북관계발전에 관한 법률의 거버넌스

남북관계발전에관한법률은 남북교류협력법과는 달리 제정과정에서부터 정부측만의 일방적인 입법이 되지는 않았다. 이 법의 제정과정을 기초로 하여 거버넌스로서의 참여성을 평가하여보면 다음과 같다.

<도표 2> 남북관계발전에 관한 법률의 참여성 평가



\* 참여성에 대한 평가점수를 10점 만점으로 환산, 각 행위자에 대하여 점수를 부여함.

## 3. 개성공업지구법제

### 가. 개성공업지구법제의 구성

남북협력모델인 개성공업지구에 적용되는 개성공업지구법제는 크게 3 단계로 구성된다. 첫 번째 단계는 북측이 제정한 ‘개성공업지구법’으로서 개성공업지구에서의 일반법이라고 할 수 있다. 개성공업지구에서는 이 개성공업지구법 제9조에 따라 북측의 일반적인 법제의 적용이 배제되고, 개성공업지구법 및 그 하위규정들만이 적용되고 있다. 두 번째 단계는 개성공업지구법의 구체적인 시행을 위한 하위규정들로서, 현재 14개의 하위규정이 제정되어 있다. 그런데 개성공업지구법은 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성된 원칙적 규정이며, 14개의 하위규정 또한 기본적 사항만을 규정하고 있을 뿐이다. 이에 따라 개성공업지구에서의 기업활동을 위한 구체적인 시행세칙 등이 요구되었지만 북측이 제정을 하지 않아 개성공업지구관리위원회는 법의 공백상태를 막기 위하여 남측의 개성공단사업

지원단등의 정부당국과 개성공단사업지원단 법률자문회의 등 여러 전문가들의 도움을 받아 개성공업지구법 제25조 제9호에 따른 사업준칙의 제정권에 따른 여러 준칙을 작성하였다. 이 준칙이 개성공업지구법제에서의 세 번째 단계이다.

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

## 나. 개성공단개발 및 법제추진경과

### (1) 1999~2000년

- 1999. 10. 현대아산 故정주영·정몽헌회장: 김정일 국방위원장 면담을 통하여 경제특구공단사업 및 금강산관광사업 등에 대하여 원칙적으로 합의함.
- 2000. 7. 29~31 제1차 남북장관급회담개최: 6·15남북공동선언의 의미를 되새김.
- 2000. 8. 22. 현대-아태평화위원회, 민족경제협력연합회 ‘공업지구 건설운영에관한합의서’채택: 개성지역에 2,000만평 규모의 공업지구 및 배후도시를 단계적으로 개발키로 하고 현대아산에 독점권 보장.

2000. 8. 29~9.1 제2차 남북장관급회담개최: 경제협력과 관련한 실무접촉에 합의.
2000. 9. 27~30 제3차 남북장관급회담개최: 경제협력과 관련, 『남북경제협력추진위원회』를 설치할 것에 합의.
2000. 11. 10 현대-토지공사, 공동사업시행 협약 체결. 1단계로 100만평 내외를 개발기로 하고, 토지공사는 자금조달 및 설계와 감리를 담당하는 한편, 현대는 시공을 담당하기로 합의.
2000. 12. 12~16 제4차 남북장관급회담개최: 『남북경제협력추진위원회』의 구성 및 역할 등에 대하여 합의: 각기 차관(부상)급을 수속대표(단장)로 하여 5 내지 7명으로 구성, 2000년 12월 26일경에 첫 회의를 평양에서 하되 여기에서는 전력협력문제를 비롯하여 철도 및 도로연결문제, 개성공업단지건설문제, 임진강유역수해방지사업추진문제 등 당면한 경제협력에서 제기되는 실무적 문제들을 협의·해결하기로 함.
- 『남북사이의 투자보장에 관한 합의서』 채택
  - 『남북사이의 소득에 대한 이중과세방지합의서』 채택
  - 『남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서』 채택
  - 『남북사이의 청산결제에 관한 합의서』 채택
2000. 12. 27~30 남북경제협력추진위원회 제1차 회의: 남북경제협력추진위원회의 구성 및 운영에 관한 합의서 도출

1999~2000년은 개성공업지구개발을 위한 사전준비가 이루어진 기간이다. 남북측의 정부는 정부차원에서 개성공업지구개발을 위한 합의서의 도출 등 노력을 진행한 한편, 개성공업지구 개발을 담당한 현대아산측은 토지공사측과 협의하여 실질적 개발의 수순을 밟아나갔다. 이 기간 동안에는 아직 개성공업지구와 관련된 입법이 이루어지지지는 않았지만 4차례

의 남북장관급회의와 처음으로 열린 남북경제협력추진위원회 1차 회의를 통하여 개성공업지구에 대한 남북 측의 의지를 확인하였다고 볼 수 있다.

(2) 2001~2002년

2001. 9. 15~18 제5차 남북장관급회담개최: 개성공단 건설을 위한 실무접촉개최 및 경협관련 투자보호, 이중과세방지, 상사 분쟁해결절차, 경산결제 등 4가지 합의서들을 각기 내부절차를 거쳐 빠른 시일 내에 발효시키기로 합의.
2001. 11. 9~14 제6차 남북장관급회담개최: 합의 도출에 실패.
2002. 8. 12~14. 제7차 남북장관급회담개최: 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 개최에 합의.
2002. 8. 27~30. 남북경제협력추진위원회 제2차 회의: 북측은 ‘개성공업지구법’을 제정, 공포할 것과 남측은 개성공단 건설에 필요한 기반시설을 상업적 차원에서 추진할 것을 합의. 이를 위하여 10월 중 『개성공단건설실무협의회』의 개최가 예정됨.
2002. 10. 19~23 제8차 남북장관급회담개최: 개성공단 착공일정을 구체적으로 합의(12월 중 착공, 이를 위해 개성공단건설실무협의회에서 토의). 개성공단지역에 우리측 사무소를 설치하기로 합의.
2002. 10. 30~11.2 제1차 개성공단건설실무협의회 개최: 1단계 100만평 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협력할 것 및 실무자간 접촉을 통한 기반시설의 건설문제협의 등에 합의.
2002. 11. 6~9 남북경제협력추진위원회 제3차 회의: 개성공단건설실무협의회 제1차 회의에서 타결한 사항을 재확인. 개성공단이 12월 하순 착공되어 원활히 추진되도록 적극 협력.
2002. 11. 20 《개성공업지구법》 제정.

2002. 12. 6~8 개성공단건설실무접촉. 개성공단건설과 관련하여 ① 개성공단건설을 12.26~30사이에 착공토록 하며, 구체적인 날짜는 사업자간에 합의토록 한다는 것, ② 개성공단 착공과 건설에 필요한 인원과 물자의 원활한 통행을 위해 착공 이전에 개성-문산 사이의 임시도로를 개통하여 운행한다는 것, ③ 북측은 공단착공 이전에 노동·세금·기업설립 등 필수적인 하위규정들을 조속히 제정하고, 남측은 기반시설 건설을 위해 개발업자와 기반시설 공급자간 협의를 진행될 수 있도록 적극 협력하기로 한다는 것, ④ 개성공단 통신, 통관, 검역에 관한 합의를 채택하고, 빠른 시일내에 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한다는 것에 합의. 아울러 ⑤ 개성공단건설을 적극 추진해나가기 위한 실무적인 문제들을 앞으로 문서교환 또는 실무접촉의 방법으로 계속 협의해 나가기로 함.
- 『개성공업지구 통신에 관한 합의서』 채택
  - 『개성공업지구 통관에 관한 합의서』 채택
  - 『개성공업지구 검역에 관한 합의서』 채택
2002. 12. 26 현대와 토지공사측, 변경협약서를 체결함으로써 1단계 사업을 토지공사가 주도하는 방향으로 개정.
2002. 12. 27 통일부, 현대·토지공사에 대하여 경제협력사업자 승인.

2001~2002년은 개성공업지구개발을 위한 본격적인 수순이 이루어졌던 시기이다. 4차례의 남북장관급회담을 통하여 개성공업지구의 개발에 대한 남북측의 의사를 확인하는 한편 개성공단실무협의회가 개최됨으로써 구체적인 개성공단개발의 내용이 정립된 시점이다. 이 과정에서 2002년 11월 20일 개성공업지구법을 북측에서 공포함으로써 개성공업지구에 대한 입법적 기반이 형성되게 되었다. 개성공업지구법은 북측이 일방적으

로 제정·공포한 것은 아니며 1999~2001년까지의 기간 동안 남북측 및 현대아산이 개성공업지구개발을 위한 노력의 과정에서 성립한 것이라고 말할 수 있다. 한편 개성공업지구법이 제정된 후 2002년 12월 8일에는 개성공업지구의 통신 및 통관·검역에 대한 남북측 합의서가 체결되었고, 통일부는 현대아산과 토지공사를 개성공업지구에서 활동할 수 있는 경제협력사업자로 승인함으로써 개성공업지구 개발이 구체화되었다.

### (3) 2003년

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

2003. 6. 30      개성공단 착공식 개최.
2003. 6. 30      제16대 제240회 정기국회 제7차 본회의에서 경협관련  
4대 합의서(2000년 12월 18일 채택) 가결(2003. 8. 20  
발효).
2003. 7. 9~12    제11차 남북장관급회담개최: 진행중인 경협사업의 차  
질없는 진행을 약속하는 한편, 투자보장합의서 등 4개  
경협합의서 발효문제 협의를 진행.
2003. 7. 28~31  사무소설치 및 하위규정협의 방북
2003. 8. 8       1단계 100만평 측량, 토질조사 완료
2003. 8. 20.     남북간 4대 경협합의서 정식 발효.
2003. 8. 25.     중소기업인 등 224명 방북(국회의원 6명 포함).
2003. 8. 26~28  남북경제협력추진위원회 제6차 회의: 개성공단의 국제  
적 경쟁력을 위한 북측 당국의 협조를 확보하고 사업  
자간 협의를 당국차원에서 뒷받침하기로 하는 한편,  
남측도 남북관계 발전과 나아가 한계상황에 처한 중소  
기업의 활로모색을 지원한다는 차원에서 다각적 지원  
방안을 검토하기로 함. 한편, 6차 회의에서 「남북경제  
협력협회사무소」의 설치에 대한 논의가 본격화 됨.
2003. 9. 18     《개성공업지구 노동규정》, 《개성공업지구 세금규  
정》 제정.
2003. 10. 14~17 제12차 남북장관급회담개최: 남북경제협력추진위원회  
제7차 회의를 개최하기로 합의.
2003. 11. 5~8   남북경제협력추진위원회 제7차 회의: 개성공단 개발일  
정에 합의(2004년 초부터 기반시설 건설에 착수, 2004  
년 상반기 안으로 1만평 규모의 시범단지 개발). 「남  
북경제협력협회사무소」를 2004년 상반기 중 개설할  
것에 합의.
2003. 12. 11     《개성공업지구 관리기관 설립·운영규정》, 《개성공



업지구 출입·체류·거주규정》, 《개성공업지구 세관 규정》 제정.

- 2003. 12. 11. 토지공사 개발사무소 착공식 개최.
- 2003. 12. 22. 현대 중기관리사무소 개소.

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

#### (4) 2004년

- 2004. 1. 17 토지공사 개발사무소 착공.
- 2004. 1. 29 『개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서』 채택.
- 2004. 2. 3~6 제13차 남북장관급회담개최: 개성공단 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진하기로 합의, 2004년 상반기 중 1만평 규모의 시범단지를 개발하도록 적극 협력하기로 함.
- 2004. 2. 25 《개성공업지구 외화관리규정》, 《개성공업지구 광고 규정》 제정.
- 2004. 3. 2~5 남북경제협력추진위원회 제8차 회의: 2005년부터 기업이 입주할 수 있도록 개성공업지구법 하위규정의 제정·공포와 공업지구관리기관의 구성·운영 등의 문제들을 3월 중으로 해결할 것을 합의. 한편 2004년 상반기 내에 직접거래확대 등을 위한 「남북경제협력협약

사무소」가 개성공단개발사무소와 동시에 개설됨에 따른 협의절차를 거쳐 그 운영에 들어가는 한편, 민간차원의 경제협력사업이 보다 활성화되도록 협력할 것을 합의.

- 2004. 4. 13 사업자간 임차료, 지장물 보상비 관련 계약 체결.
- 2004. 4. 23 1단계 100만평 개발사업 경제협력사업 승인.
- 2004. 5. 4~7 제14차 남북장관급회담개최: 경협관련 특이사항 없음.
- 2004. 6. 2~5 남북경제협력추진위원회 제9차 회의: 개성공단건설관련 6월 중 관리기관을 구성하고 9월중 전력·통신공급 일정에 합의함으로써 하반기 기업이 입주하여 제품이 생산될 수 있도록 노력할 것을 합의함.
- 2004. 6. 14 시범단지(2만8천평) 입주계약 체결 - 15개 입주기업 선정.
- 2004. 6. 21~24 제15차 남북장관급회담개최: 남북경제협력추진위원회 제10차회의 개최 합의.
- 2004. 6. 24~25 개성공단건설실무협의회 제2차 회의: 개성공단개발사업을 원만하게 추진해 나가기 위해 전력, 통신, 용수 및 폐기물처리와 통관, 검역 등 당면한 문제들에 대하여 협의하는 한편, 향후 개성공단개발사업과 관련하여 제기되는 문제들을 실무접촉을 통해 해결해나가기로 함.
- 2004. 6. 29 개성공단관리기관 창설준비위원회 가동.
- 2004. 6. 30 시범단지 부지조성공사 준공식 개최
- 2004. 7. 8 통일부, 《개성공업지구방문및협력사업승인절차에대한 특례》 규정 제정(통일부고시 2004-7호)(2004년 12월 31일 통일부고시 2004-10호로 개정됨).
- 2004. 7. 29 《개성공업지구 부동산규정》 제정.
- 2004. 9. 8 남측정부, 개성공단입주업체 7곳 승인.
- 2004. 9. 16 남측정부, 개성공단입주업체 4곳 추가승인.

- 2004. 9. 21 《개성공업지구 보험규정》 제정.
- 2004. 9. 23 제17대 제250회 정기국회 제3차 본회의에서 개성공업지구 검역/통관/출입 및 체류에 관한 합의서 가결됨(2005. 8. 1 발효).
- 2004. 10. 5 남측 정부, 통일부 직제로 「개성공단사업지원단」을 설치.
- 2004. 10. 20 「개성공업지구관리위원회」 개소, 입주기업 공장 착공.
- 2004. 11. 16 개성공업지구관리위원회 지원을 위한 개성공업지구지원협회」의 협력사업 및 협력사업자 승인.
- 2004. 12. 9 제17대 제250회 정기국회 제14차 본회의에서 개성공업지구 통신에 관한 합의서 가결됨(2005. 8. 1 발효).
- 2004. 12. 15 개성공단 첫 시제품 출시.
- 2004. 12. 31 통일부, 《개성공업지구방문및협력사업승인절차에대한특례》 규정 개정

2004년도에는 개성공업지구에 최초로 입주하게 될 15개 기업체가 선정되었고, 6월 준공식을 거쳐 실제 13개 업체가 입주하면서 2004년 12월 15일에는 첫제품이 생산되게 되는 등 비약적 발전을 이루게 되었다. 이 과정에서 북측은 개성공업지구법에 대한 4개 하위규정을 제정·공포하였고, 제17대 제250회 정기국회에서는 개성공업지구의 통신/통관/검역/출입 및체류에 대한 남북합의서가 가결되는 등 남북측 정부 및 민간부문에서의 성과가 두드러지게 나타났다. 또한 통일부는 개성공업지구에서 조업하거나 조업하고자 하는 기업체의 편의 등을 위하여 “개성공업지구방문및협력사업승인절차에대한특례”규정을 고시하고 12월 31일에는 이를 개정하였는 바, 개성공업지구의 방문절차를 간소화(방문처리기간을 기존 10일에서 5일로 단축, 단수방문증명서 신청자에 대한 신원진술서의 제출절차 생략, 수시방문승인을 받은 자가 매 왕래시마다 하도록 되어 있는 북한방문신고를 출입계획의 제출로 같음)시키는 등 절차적 측면에서의 개성공업지구에 대한 투자지원노력을 북측과 함께 하는 한편, 10월 5일에는 개성

공단개발사업의 성공적인 추진을 지원하기 위하여 재경부/산자부/건교부와 합동으로 ‘개성공단사업지원단’을 설치하였다. 이 개성공단사업지원단의 설치를 계기로 개성공단 개발사업에 대한 정부차원의 종합적·체계적 지원시스템이 구축되었다고 말할 수 있다. 여기에 더하여 11월 26일에는 개성공업지구관리위원회와 업무지원관련 협약을 체결한 ‘사단법인 개성공업지구지원협회’에 대한 협력사업 및 협력사업자 승인절차가 완료됨으로써, 개성공업지구관리위원회가 처리하기 힘든 남측지역에서 필요한 관리위원회 업무활동 등을 직접 지원할 수 있게 되었다. 이 개성공업지구지원협회는 관리위원회와 맺은 협약에 따라 관리위원회의 운영에 필요한 재원(기금) 확보·지원, 관리위원회 근무인원 파견, 입주업체 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

(5) 2005년

- 2005. 1. 26            개성공업지구 시범단지 입주 완료.
- 2005. 3. 10            관세청, 《개성공업지구반출입물품및통행차량통관에관한고시》 제정.
- 2005. 3. 28            개성공업지구입주기업대표회의 개최.
- 2005. 7. 9~12        남북경제협력추진위원회 제10차 회의: 9월 중 남북경제협력협회사무소를 개성에 설치·운영하는데 합의(분단 이후 최초로 우리의 정부기관이 남북경제협력을 촉진하기 위해 북한지역에 상주하는 것). 한편 8월 초까지 9개 경협관련 합의서를 발효시키기로 합의.
- 2005. 7. 15            《개성공업지구 회계규정》, 《개성공업지구 기업재정규정》 제정.
- 2005. 8. 1             개성공업지구 본단지 1차 분양.
- 2005. 9. 11            개성공업지구 본단지 1차 입주업체 18곳 선정.
- 2005. 9. 13~16        제16차 남북장관급회담개최: 개성공단의 경쟁력 확보를 위해 개성공단 2단계 개발사업과 관련한 협의가 필

- 요하다는 데 쌍방 의견 일치됨.
2005. 10. 7      중소기업협동조합중앙회, 제1차 개성중소기업전용공단 추진위원회 개최(협동화 단지를 희망하는 25개 협동조합과 중소기업 및 학계, 북한전문가 등 37명으로 구성).
2005. 10. 9      관세청, 남북교역활성화를 위한 관세행정상의 지원정책 방향 수립, 발표.
2005. 10. 12     통일부, 개성공단입주기업대표회의와 통일부장관 간담회 개최.
2005. 10. 28     남북경제협력추진위원회 제11차 회의 개최, 합의 도출에 실패.
2005. 10. 28     《회개성공업지구 회계검증규정》 제정.
2005. 12. 13~16 제17차 남북장관급회담개최: 개성공단 1단계 100만평 부지조성공사가 2006년말 완료예정됨에 따라, 개성공단 2단계 개발과 통행·통관·통신 등의 문제를 남북경제협력추진위원회를 통해 협의·해결해 나가기로 합의.
2006. 4. 21~24    제18차 남북장관급회담개최: 개성공단사업의 안정적인 추진을 위하여 제12차 남북경제협력추진위원회 개최를 합의.
2006. 6. 3~6      남북경제협력추진위원회 제12차: 남측은 입주 기업의 경영여건 개선을 위해 △ 출입증제도 전환 등 통행·통관절차 간소화, △ 북측 근로자의 안정적인 공급 등 실천적 조치를 요구하는 한편, 북측은 1단계 개발의 조기 추진을 강조하면서 필요한 북측인력을 개성시 외부에서도 충원하기 위한 숙소와 편의시설의 건설 필요성을 제기. 이에 대하여 6월 20~21일 개성에서 개성공단 실무접촉을 통해 이와 관련된 제반 문제들을 협의하기로 합의.

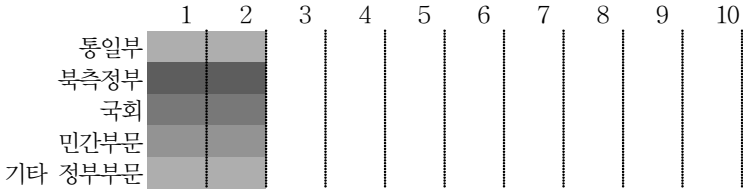
2006. 7. 9~12 제19차 남북장관급회담개최: 남북측 이견으로 합의사항 없이 종결.

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

#### 다. 개성공업지구법제와 거버넌스

개성공업지구법제의 제정과정을 보면 지금까지의 남북법제와는 다른 양상을 보인다. 개성공업지구법제가 남측의 법제가 아닌 북측의 법제라는 점에서 그러하기도 하겠지만, 우리측 정부와 정부 이외의 민간부문이 매우 적극적으로 참여하여 법제를 만들어 냄으로써 통일법제로서의 의의를 충분히 발휘하였다고 말할 수 있다. 여기에서 개성공업지구법제의 거버넌스로서의 참여성을 평가하여 보면 다음과 표와 같이 표현할 수 있겠다.

〈도표3〉 개성공업지구법제의 참여성 평가



\* 개성공업지구법제의 경우 다른 법제와 성격을 달리 하므로 평가지표 또한 달리 함.  
\* 참여성에 대한 평가점수를 10점 만점으로 환산, 각 행위자에 대하여 점수를 부여함.

## IV. 결 론

이상과 같이 본 실태조사는 전체적인 평가지표와 항목을 활용하여 일차적인 실태조사를 행하고(제 1단계) 법률 영역에 적합한 거버넌스 지표와 항목을 개발하여(제 2단계) 종합적인 정량·정성 평가(제 3단계)를 하는 것을 목적으로 하여 분석대상 행위자를 남북 법제의 실무를 담당하고 있는 통일부, 법무부, 법원, 국회 및 학계(법과대학과 북한법연구회 등)로 설정하고, 그 중 통일부, 법무부, 법원 등에 대하여 일차적인 분석을 하였다. 또한 행위영역은 남북관계와 관련한 남한의 법제 예컨대, 남북교류협력에관한법률, 남북관계발전에 관한 법률 등과 남북의 공동으로 만들어 가고 있는 개성공업지구의 법제를 대상으로 하여 그 입법과정의 실태와 문제점을 개괄적으로 살펴 보았다.

큰 흐름으로 보아 행위자의 측면에서나 행위영역의 측면에서나 공통적으로 발견되는 현상은 전문성, 참여성, 네트워킹 등의 거버넌스의 주요 평가지표상 진전이 이루어지고 있다는 점이다. 통일부의 경우 최근 법률전문가의 보강과 개성법률자문회의의 설치, 운영 등으로 과거의 문제점을 상당부분 개선하고 있고, 개성공단 법제 입법과 관련하여 개성법률회의를 통한 전문가들의 상시적인 자문이 이루어지고 있으며, 특히 금강산 교통사고, 개성공단 내 기업분쟁, 임금직불문제 등 현안을 중심으로 하여 통일

부, 법원, 법무부 및 민간전문가들 사이의 네트워킹이 형성되어 가고 있는 점은 주목을 요하는 진전이다. 법무부의 경우 오래전부터 법률전문가로 구성된 특수법령과를 설치하고 통일에 대비한 폭넓은 연구를 진행하였고, 특히 독일통일, 체제전환국가의 법제변화 등에 있어서는 타의 추종을 불허하는 기여를 하여 왔다. 다만 남북교류협력의 주무부서인 통일부와 사이에 원활한 의사연락과 협력이 이루어져왔는지는 의문이다. 법무부는 고유한 형사문제, 출입문제와 관련하여 일정한 관여를 하여 왔으나, 교류협력에 관한 부분에 대하여는 통일부가 의뢰하는 한도에서 관여하여 왔고, 통일부는 법률전문가가 없는 관계로 현실의 법률문제들을 제대로 포착하지 못하는 문제가 있어서 결국 양 부서간에 통일부는 현실의 문제를 가지고 있으나 해결하지 못하고, 법무부는 전문성을 가지고 있으면서도 문제에 접근하지 못하는 네트워킹의 문제가 있었던 것으로 보인다. 이 문제는 통일관련 교류협력의 주무부서와 법제도 주무부서의 괴리에서 비롯하는 것으로 통일부 내에 전문성을 대폭 보강하여 남북협력 및 통일법제를 담당할 법률전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 법제 인프라 구축 및 정비 작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 법제 측면에서 기획과 조정 기능을 담당할 중심을 구성할 수 있고 전문성, 참여성 및 네트워킹 등 거버넌스의 요청을 충족할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 남북교류협력에 관한 법률과 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정에서 알 수 있듯이 입법과정의 참여자가 보다 다양해지고 남북교류의 발전과 전문가들의 확대 등으로 전문성, 참여성 및 네트워킹이 보다 활성화되었음을 확인할 수 있다. 다만 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정을 들어 거버넌스 측면에서 바람직하다고 평가하는 것은 아직 이른 감이 없지 않다. 상대적인 진전에도 불구하고 여전히 정부가 입법을 주도하였고, 전문가들이 공청회 등에 참여하기는 하였으나, 공청회 이전 과정에서 전문가들의 책임 있는 참여는 그다지 있었던 것으로 보이지 아니하며 공청회에서의 단편적인 의견진술은 전문성을 반영한 심도 있는 입법과정의 참여라고 보기에는 한계가 뚜렷하기 때문이다. 이러한 문제는 남북관련



법안을 입법과정에서 전문가들의 심도 있는 참여를 어떻게 만들어낼 것인가라는 실천적인 과제를 제기한다.

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

요컨대, 법제에서의 거버넌스 개념은 각 행위자별 역할을 살펴 보고 각자의 역할에 대한 올바른 자리매김, 그리고 그에 근거한 전문성, 참여성 및 네트워킹을 통한 시너지 형성 방안을 도출할 수 있도록 하는 유용한 개념틀로 이해되는바, 향후 이에 대한 지속적인 연구가 필요할 것이다.

# 북한이탈주민 문제 해결 거버넌스 실태조사

제 2 발표

이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)



# I. 서론

## 1. 문제제기

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

본 연구는 북한이탈주민 정책이 단순히 우리 정부에 의해 주도되는 것이 아니라, 북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 있는 다양한 행위 주체들이 정책결정 및 집행과정에 상당한 영향력을 미치고 있다는 점에서 출발하고 있다. 즉 북한이탈주민 문제 해결을 둘러싸고 이루어지고 있는 거버넌스 실태를 체계적으로 조사하기 위한 것이다. 북한이탈주민 정책은 해외체류 북한이탈주민들의 보호와 국내입국 북한이탈주민들의 사회정착지원이라는 두 가지 업무영역으로 분류될 수 있다. 실질적으로 해외체류 시 보호와 국내입국이후 사회정착지원은 여러 가지 면에서 연계되어 있는 복합적인 사안이기도 하다. 그러나 실제 북한이탈주민 보호와 정착지원에 관여되어 있는 행위주체들의 현실적인 관심은 다소 다르게 나타나고 있다.

본 연구의 주요 관심영역은 국내입국 북한이탈주민을 위한 우리사회의 정착지원 체계이다. 북한이탈주민들의 중국 등 현지체류가 장기화되면서 이들의 상황이 매우 다양한 양태로 변화되어 왔으나, 이들의 열악한 인권 상황으로 인해 국제사회의 관심사안으로 부각되기에 이르렀다. 유엔인권 위원회의 대북결의안과 유엔총회 대북인권결의안, 미국의 북한인권법에 북한이탈주민들의 보호를 위한 국제사회의 관심촉구와 구체적인 정책방안들이 제시되어 왔다. 해외체류 북한이탈주민 보호와 관련하여 이에 영향을 미치는 행위자는 관련국가, 국제기구, 국내외 민간단체, 언론, 북한이탈주민 개인 및 단체 등으로 구성된다. 북한이탈주민 관련 국가들의 북

한이탈주민 정책도 시간이 경과하면서 다소 변화되었으며, 일부 관련국가 간 정책협약도 이루어지게 된 것으로 보인다. 또한 해외 체류 북한이탈주민들의 한국 등 제3국으로의 정착을 위한 재이동 수요 및 기대와 함께 이를 주선하는 인권단체 및 중개인들의 활동이 보다 적극적으로 추진되면서, 북한이탈주민처리 관련 관련국들 간의 외교적 마찰 및 협의가 보다 가시화되게 되었다. 북한이탈주민 문제는 국제사회가 우려를 표명하는 바와 같이 심각한 인권적 사안인 동시에, 관련국들의 정치적 이해가 첨예하게 작용하는 지역 내 주요 외교 현안이라는 점에서 종합적이고 체계적인 접근을 시도할 필요가 있다. 그러나 해외체류 북한이탈주민들의 보호는 본 연구에서 제외된다. 왜냐하면 실제 해외 관련국들의 북한이탈주민 정책과정에 대한 정확한 접근이 현실적으로 불가능하기 때문이다.

이러한 점에서 본 연구의 주요관심사는 북한이탈주민에 대한 우리 사회내의 다양한 관심주체들의 북한이탈주민 사회정착지원관련 정책 입안, 집행, 평가과정에 대한 참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하고자 하는 것이다. 북한이탈주민 문제에 관련된 다양한 행위자들이 사안에 대해 어떻게 인식하고 있으며, 문제 해결을 위해 어떠한 접근방법 및 정책수단을 활용하고 있는가를 분석하는 것이 필요하다. 이를 통해 관련 행위자들 간의 협력체계를 강화시켜 나가기위한 구체적인 방안을 도출해 낼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 북한이탈주민 문제해결을 위한 기존의 노력들을 거버넌스 차원에서 재분석해보고자 한다.

북한이탈주민 문제는 동북아지역의 지역안정 및 남북한 관계에 직접적인 영향을 주는 현안이라는 점에서 보다 체계적인 관리를 위한 효율적인 거버넌스 구축이 필요한 사안이다. 남북한 평화·번영을 위해서는 동북아 지역, 남북한, 대내적 차원에서 평화·협력체계를 구축해 가는 것이 필요하며, 북한이탈주민 문제는 바로 이러한 복합적 차원의 접근 노력이 필요한 사안이다. 또한 북한이탈주민 문제는 단순히 정치적 차원의 사안에 그치지 않고, 경제 및 문화적 함의를 포함하고 있다는 점에서 다양한 영역들이 포함된 복합적인 사안이다. 북한이탈주민 문제가 안고 있는 정치, 안

보, 경제, 사회적 의미를 분석함으로써, 각 행위자들이 북한이탈주민 문제를 재인식하고 이를 해결하기 위한 현실적인 상호협업체계 구축의 필요성을 공유하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역 내 평화와 공동번영을 위한 협력체계를 확대시켜나갈 수 있을 것이다.

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

북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태연구를 통해 북한이탈주민 문제에 대한 다양한 접근 노력의 현실적 문제점과 유용성을 분석하고, 이를 통해 바람직한 거버넌스 구축 방안을 제시하는데 유용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다. 이를 통해 북한이탈주민 문제에 대한 다양한 접근의 유용성을 제고하는 한편, 북한이탈주민 문제 해결에 관련된 행위자간의 이해 증진도 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 연구방법

본 연구는 북한이탈주민문제의 복합적인 함의들을 체계적으로 분석함으로써, 현행 북한이탈주민문제 해결관련 거버넌스의 한계를 명확히 하고 이에 대한 보완 및 개선방안을 제시하고자 한다. 따라서 북한이탈주민관련 법률 및 규범과 제도 및 정책 추진과정을 검토해 보게 될 것이다. 북한이탈주민 관련 거버넌스 실태를 평가하기 위해 설문조사를 통해 북한이

탈주민 정착관련 기구 및 단체들의 사업목표 및 사업내용을 중심으로 각 행위자의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 효율성을 체계적으로 분석해 볼 것이다. 특히 북한이탈주민 관련 정책 현안으로 제기되어 온 취업과 탈북청소년 정책 추진과정에서 정부와 민간단체는 과연 어떤 정책네트워크를 유지하여 왔는지를 중점적으로 검토해 보고자 한다. 즉 북한이탈주민의 사회정착관련 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가과정에서의 정책네트워크를 검토함으로써, 북한이탈주민관련 거버넌스 실태를 평가하게 될 것이다. 북한이탈주민 사회정착과 관련하여서는 국제기구 및 북한을 포함한 관련국 정부는 주요한 행위자로 기능하지 못하는 것이 현실이다. 따라서 우리 정부, 정당, NGOs, 언론, 전문가, 북한이탈주민 개인 및 단체 등이 주요 행위자로서 분석대상이 될 것이다.

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

특히 북한이탈주민 사회정착을 위해서는 지역단위 사회정착지원체계 구축이 가장 중요하다는 차원에서 북한이탈주민지원 지역협의회를 중점적으로 분석해보고자 하였다. 북한이탈주민지원 지역협의회의 역할은 입국자들의 지속적인 증가 추세와 지방 거주 북한이탈주민의 증가 상황을 고려하면 북한이탈주민 문제해결을 위한 가장 중추적인 거버넌스 체제가 되어야 할 것으로 평가된다. 따라서 본 연구에서는 16개 북한이탈주민지원 지역협의회를 중심으로 거버넌스 실태조사를 실시할 것이다. 북한이탈주민지원 지역협의회가 구성된 지역은 대부분 북한이탈주민들의 밀집거

주지이며, 기존 북한이탈주민사업에 중추적인 역할을 하는 기관들이 소개하고 있다는 점에서 충분히 분석의 가치가 있는 것으로 평가된다. 지역협의회에 위원자격으로 참여하는 개인은 대부분 소속기관의 대표자 자격으로 참여한다는 점에서 지역 내 주요 기관들의 북한이탈주민 사회정착사업이 어떠한 자원과 조직을 가지고 운영되고 있으며 서로 어떻게 연계되어 있는지를 보여줄 것이다. 따라서 16개 지역협의회 소속 개인 및 단체들의 자원 및 네트워크 조사를 실시할 것이다.

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

또한 북한이탈주민 관련 정책네트워크를 제대로 파악해 내기 위해서, 북한이탈주민 정착지원관련 주요한 제도 개선과정을 중점적으로 분석해 볼 것이다. 즉 관련 정책결정과정에서 정부, 민간단체, 전문가, 언론, 북한이탈주민 등 다양한 행위자들이 어떻게 참여하였고, 각 각의 행위자들이 어떠한 일련의 상호조정과정을 거쳐 전체적인 정책결정과정에서 어떠한 방식으로 조화되어 왔는가를 살펴보게 될 것이다.



## II. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책목표

### 1. 북한이탈주민 문제 현황

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

<표 1> 북한이탈주민 입국 현황(2006.5)

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

북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 겪는 어려움은 경제적 어려움, 취업, 사회적 편견, 건강, 학업문제 등으로 다양하게 나타나고 있다. 실제로 북한이탈주민들의 정착욕구는 계층별·세대별·성별로 다르게 나타나는 것으로 알려지고 있다. 즉 북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 가장 중요하게 여기는 사안이 집단에 따라 조금씩 다르게 나타나고 있다. 북한이탈주민들이 국내입국이후 사회적응과정에서 겪는 일반적 어려움과 집단별 특성을 살펴보고자 한다.

## 가. 북한이탈주민 사회적응상 어려움

<표 2> 북한이탈주민 사회적응상 어려움

2001년 전우택·윤덕용 <sup>1</sup>	2003년 통일연구원 <sup>2</sup>	2004 하나원 <sup>3</sup>	2005 북한인권정보센터 <sup>4</sup>
경제적 어려움 18.3%	외로움·고독감 18.9%	직업능력부족 10.2%	경제적 어려움 22.7%
취업·직장생활 12.4	건강문제 15.5	외로움 9.2	외로움과 고독감 21.7
외로움 11.7	경제적 어려움 14.4	남한사회에 대한 무지 5.8	건강상 문제 20.3
남한사람의 편견 11.5	한국사회에서 역할 상실 12.4	재복가족 걱정 5.3	지위하락 및 할 일이 없어짐 15.7
언어 8.2	여가 공간 부족 4.3	건강문제 4.9	자녀교육 5.7
문화 5.7	가족 돌보기 4.0	경제적 어려움 2.9	북한이탈주민을 위한 프로그램 부족 4.6
남한사회이해부족 4.3	식사, 빨래 등 일상 생활 1.1	교육문제 2.4	가정생활 유지의 어려움 2.0
재복가족걱정 3.4	특별문제 없음 23.5	결혼문제 2.4	특별한 문제없음 7.4
		차별대우 1.5	
		문제 없다 2.9	

출처: 이금순 외, 『북한이탈주민 분야별 사회적 지원체계』 (서울: 통일연구원, 2004).

### (1) 취업

북한이탈주민들이 새로운 사회에 정착하기 위해 필요한 가장 기본적인 요소는 안정적인 직업을 갖는 것이다. 따라서 적응수준을 측정하기 위한 객관적인 지표로 취업 및 소득관련 설문조사들이 이루어져 왔다. 위의 표에서 보여진 바와 같이 기존의 적응실태조사들에서 북한이탈주민들이 사회적응과정에서 겪는 가장 심각한 문제는 낮은 취업률과 이로 인한 경제적 어려움인 것으로 평가된다.<sup>5</sup>

1- 전우택·윤덕용, 『북한이탈주민 사회적응 실태조사보고』 (북한이탈주민 후원회, 2001. 12).

2- 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 조사』 (통일연구원, 2003.12).

3- 하나원, 『하나원 수료생 적응실태 조사』 (2004. 5).

4- 북한인권정보센터, 『북한이탈주민 정착상황 종합실태조사』 (2005. 10).

5- 그러나 이제까지 설문조사에서 상당수의 북한이탈주민들은 자신들의 경제활동상황과 소득에 대해 정확히 밝히기 보다는 현실적인 어려움을 부각시켜 정부로부터 지원

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

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

북한인권정보센터의 2005년 북한이탈주민 정착상황 종합실태조사<sup>6</sup>에서는 조사대상 북한이탈주민의 경제활동인구는 전체 노동가능인구중 49.9%로 나타났으며, 15세 이상으로 취업의사가 없는 비경제활동인구는 50.1%로 나타났다. 북한이탈주민의 경제활동인구 비율이 우리사회일반과 비교하여 상대적으로 낮은 것은 이들의 경우 건강상 문제(20.8%)와 진학준비와 직업훈련(11.1%) 비율이 매우 높기 때문이다. 2005년 조사에서 북한이탈주민의 취업률은 70.3%로 윤인진(2000, 취업 75.3%/실업 24.7%), 이금순(2003, 취업 19.1%/실업 41.5%/기타 39.3%), 선한승<sup>7</sup>(2004, 취업 57.3%/

---

을 지속적으로 확보하고자 하는 경향을 보였다.

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

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

실업 37.6%/기타 5.1%) 조사결과보다 높게 나타나고 있으며, 이는 2005년 정부의 정착지원제도의 변경으로 고용지원금제도 등을 활용한 취업활동 증가 등의 현실적 측면과 조사방법의 차이, 노동가능인구와 경제활동인구 등 공식적인 취업/실업률 계산방식의 적용 결과로 보여 진다.

북한이탈주민들은 자신들의 직업적 능력 여부와는 상관없이 그들이 벌고 있는 돈의 액수에 심리적으로 의존하기 때문에 만일 그들의 수입이 낮고 스스로 그것에 불만을 느낄 때 이들은 그로 인한 좌절감으로 많은 정신건강적인 문제점들을 가질 가능성이 있는 것으로 나타난다.<sup>8</sup>

## (2) 건강

북한이탈주민들은 사회정착과정에서 겪는 어려움의 하나로 건강상의 문제점을 지적하고 있다. 북한이탈주민들은 북한에서의 영양결핍, 열악하고 비위생적인 환경, 보건의료제도의 미비 등으로 인해 탈북이전부터 건강상태가 저하된 경우가 많으며, 탈북이후 중국 등 제3국에서 체류기간동안 불안정한 신분으로 인해 건강이 더욱 악화될 소지가 있다. 주관적인 건강의식을 묻는 설문에 대해 상당수의 북한이탈주민들이 건강상 문제가 있는 것으로 응답하고 있다. 남한성인의 주관적 건강의식<sup>9</sup>과 비교하면 건강이 좋지 않다고 응답한 비율이 북한이탈주민의 경우에도 매우 높게 나타나고 있다.<sup>10</sup>

북한이탈주민의 주관적인 건강인식 수준을 성별로 비교하여 보면, 남성보다 여성의 경우 건강하지 못하다고 인식하는 비율이 높게 나타나고 있다. 2005년 조사에서 남성의 41.3%와 여성의 53.9%가 자신의 건강이 좋

8- 전우택, “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구 1권 2호』 (서울: 연세대학교 통일연구원, 1997), pp. 125-126.

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

10- 2004년 윤인진·김숙희의 조사에서 국내결혼 유경험 북한이탈주민 설문조사결과 응답자의 35.2%가 건강이 좋지 않다고 보고하였고, 2005년 북한인권정보센터의 설문조사에서는 유효응답자의 49.0%가 건강이 좋지 않다고 응답하였다. 윤인진·김숙희, “국내 북한이탈주민의 건강과 의료”, 『보건사회연구』 제17집, 2005, pp.149-182.

지 못한 편이라고 응답하고 있다. 이와 같이 북한이탈주민의 건강에 대한 부정적인 견해는 단순히 주관적인 판단이기보다는 실제 질병상황을 반영하고 있기도 하다. 2005년 북한인권정보센터의 조사에서 북한이탈주민들이 응답한 주요 이환율은 위장질환, 관절염, 치과질환, 고혈압·저혈압, 심장질환, 부인과 질환 순으로 나타났다. 이는 윤인진·김숙희(2005)의 연구에서 나타난 북한이탈주민들의 만성질환인 위장질환, 관절염, 심장병 등과 일치한다.

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

### (3) 사회적 편견

북한이탈주민들은 사회적 편견이 사회적응과정에서 매우 어려운 문제점이라고 평가하고 있다. 통일연구원 2003년 조사에 따르면 북한이탈주민 자신들에 대한 남한주민들의 태도에 관한 물음에는 총 응답자의 51.4%가 '무관심'하다고 답하였으며, '우호적'이라고 답한 사람은 총 응답자의 41.0%로 나타났다. 또한 '한국주민들이 북한이탈주민을 무시한다'는 견해에 대해서는 다소 찬성 등 긍정적 응답이 32.9%, 다소 반대 등 부정적 응답이 30.6%로 비슷하게 나타나고 있는바, 이러한 비율 구성을 볼 때 북한이탈주민들은 남한 사회에서 북한출신이라는 이유로 무시당한다는 견해

에 대하여 상반된 견해를 표출하는 특징을 보이고 있다. 그리고 보통이라고 답한 응답자가 36.5%로 상당수가 유보적인 태도를 나타내고 있는 것으로 판단된다.

성별을 기준으로 할 때 남성들이 약간 더 무시당한다고 인식하고 있다. 학력별 별다른 차이는 없지만 대학교 졸업 이상의 고학력자의 경우 무시당한다는 견해에 대해 찬성하는 비율이 다른 학력자에 비해 높게 나타나고 있다. 국내거주 기간을 기준으로 할 때 2년 이상의 거주자가 상대적으로 무시당한다는 인식을 높게 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유와 관련하여 ‘북한에서 왔기 때문에’가 응답자의 40.1%를 차지하여 출신지역이 가장 커다란 이유를 차지하고 있다. 단순히 출신지역이 북한이라는 이유만으로 편견을 갖는다고 인식하는 비율이 가장 높게 나타나고 있는 것이다. 다음으로 ‘사고방식이 달라서’라고 답한 응답자가 27.6%를 차지하고 있다. 이외에도 ‘노력 없이 기대수준이 높아서’ 10.7%, ‘말투가 달라서’가 9.9%를 차지하고 있다. 반면 북한이탈주민들은 ‘능력이 부족해서 편견을 갖는다’는 견해에 대해서는 상대적으로 부정적인 견해(5.6%)를 표출하고 있다. ‘사고방식이 달라서’라는 응답이 27.6%를 차지하여 2순위 이유로 꼽고 있지만 북한이탈주민들은 사고방식의 차이가 남한인의 편견에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 아니라고 인식하고 있다. 이러한 북한이탈주민들의 인식을 고려할 때 통합을 추진하는 과정에서 사고방식의 차이 극복보다는 ‘북한출신’이라는 편견의 극복이 가장 심각한 것으로 판단된다.

통일문제국민여론조사(2003)<sup>11</sup>에 따르면 북한이탈주민에 대해 ‘동포애를 느끼다’는 비율이 58%, ‘이방인 같이 느껴진다’가 12.9%, ‘적대감이 느껴진다’의 경우 5.5%, ‘별감정이 없다’는 21.7%, ‘생각해 본 적이 없다’가 1.9%로 나타난다. 성별 응답비율을 보면, 남성(61.7%)의 경우 여성(54.2%)보다 북한이탈주민에 대해 호의적인 감정을 갖고 있는 것으로 응답하고 있다. 북한이탈주민의 사회적응도에 대해서는 긍정적(32.5%)이라

<sup>11</sup> 전국단위 1000명에 대한 설문조사의 결과이다.

는 평가가 부정적(26.8%)보다 다소 높게 나타났으나, 다수(40.7%)는 보통이라는 응답을 하고 있다. 북한이탈주민이 도움을 요청할 경우 태도에 대한 설문에는 ‘돕겠다’는 응답이 49.5%, ‘관계기관 통보’가 40.5%, ‘거절하겠다’는 응답이 5.1%, ‘생각해 본적이 없다’는 경우가 4.9%로 나타난다. 남성(57.8%)이 여성(41%)보다 적극적인 지원의사를 나타내고 있다. 이와 같이 북한이탈주민들과 일반 국민들 간에 상당한 인식차이가 존재하고 있으며,<sup>12</sup> 북한이탈주민들은 대부분 정착과정에서 ‘북한출신’이라는 점 때문에 부당한 차별을 당하고 있다고 느끼고 있다.

## 나. 집단별 사회적응상 어려움

### (1) 청소년

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

2004년 9월 6세부터 20세까지의 학령기 북한이탈청소년 수는 801명이며, 교육인적자원부에 따르면 이들의 취학률은 초등학교의 경우 85.7%, 중학교 49.1%, 고등학교 6.6%로 나타나고 있다. 또한 1999년부터 2004년 3월까지 북한이탈청소년 입학생 대비 중도 탈락생 현황을 보면, 초등학교 1.1%, 중학교 16.2%, 고등학교 14.5%로, 중학교와 고등학교의 중도탈락

<sup>12</sup>- 채정민, “북한이탈주민 이미지 관리방안,” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』, (하나원 개원5주년 기념 세미나, 2004.7.9), pp. 65-88.

률의 경우 북한이탈청소년의 경우가 각 각 일반 남한학생의 8~15배, 8~13배(실업고 대비 3~4배)에 달하는 것으로 나타나고 있다.<sup>13</sup>

둘째, 다수의 북한이탈 청소년들은 북한과 북한이탈과정에서 성인들로서도 감당하기 어려운 일들을 경험하면서도 스스로 이를 감당하여야 하였다.<sup>14</sup> 따라서 부모에게 전적으로 의존하는 남한의 청소년들이 정신적으로 매우 나약하다고 느끼는 경향을 보인다. 북한이탈청소년들은 남한청소년보다 자신들이 더 어른이라고 생각하면서 이들을 우습게 보는 경향이 있다. 더욱이 북한이탈청소년들이 2~3학년을 낮추게 취학하는 것이 일반적이기 때문에, 나이 어린 남한청소년들과 생활하게 되면 이들과 동류의식을 느끼기는 더욱 어려운 것이 현실이다.

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

## (2) 여성

북한이탈여성들이 우리사회 정착과정에서 겪는 어려움은 일반적인 적응상 어려움에 더하여 여성으로서 자신들의 위치로 인해 다양한 문제들을 겪게 된다.<sup>15</sup> 무엇보다도 북한사회에서의 여성의 역할과 사회적 인식

13- 김미숙, “북한이탈주민 자녀의 교육소의 실태와 대책,” 한국교육개발원, 『교육소의 집단의 교육실태와 복지대책』, 제25차 KEDI 교육정책포럼, 2004.12.2.

14- 민성길, “북한이탈청소년의 사회적응능력과 시민의식,” 남북청소년교류연대 북이탈청소년의 사회적응에 대한 토론회, 2004.9.3.

15- 조영아, “탈북여성들의 남한적응 특징과 대책,” 연세대 통일연구원 전문가 심포지움, 2004.2.5.



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

둘째, 다수의 북한이탈여성들은 탈북 및 우리사회 정착과정에서 발생한 남녀관계로 인한 문제로 인해 적응상 매우 심각한 어려움에 처해 있다. 즉 탈북과정과 제3국 체류시 생존과 자기 보호를 위해 동거하였거나, 국내입국이후 북한이나 중국에 배우자가 있음에도 불구하고 생사를 모르거나 현실적인 이유로 새로운 결혼관계를 갖게 된 경우에는 이에 따른 심리적 갈등과 현실적 부담을 안게 된다.<sup>16</sup>

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

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

---

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

매우 높게 나타나고 있다.

### (3) 노인

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

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

신체적으로도 탈북노인은 일상생활장애 등 건강약화문제, 의료비부담의 가중, 건강보호의 어려움 등 건강상의 문제를 안고 있다. 노인들은 일반적으로 유병률이 인구전체에 비하여 2~3배나 되고 질병구조가 만성적이고 퇴행적으로 되고 있기 때문에 노인들의 건강상태는 일상생활에 지장을 가져오기도 한다. 이로 인해 의료비 부담이 매우 크다. 의료보험 이용자 통계에 의하면 노인의 연간 1일당 진료비는 비노인층의 거의 2배가

되고, 1건당 진료비도 비 노인층의 약 2배가 되고 있다. 또한 이들 탈북노인들이 병으로 간호를 필요로 할 경우에도 5명 중 1명꼴로는 현재 간호해줄 사람이 없는 것으로 나타나 이에 대한 대응책이 요구되고 있다. 노인의 질병이 주로 만성적인 것이어서 병원이나 요양원에서 보호를 요할 정도가 되지 못하는 것이 대부분인데, 현재 한국에서는 노인전문병원이나 요양시설이 수요에 비하여 부족하여 이용할 수 없기 때문에 노인자신이 간호보호를 받거나 가족들이 노인을 간호·보호하는데 문제가 되고 있다.

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

## 2. 북한이탈주민 정책 목표

### 가. 북한이탈주민의 신속한 사회정착 유도

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

북한이탈주민에 대한 사회정착지원의 목표를 남북 간 사회통합을 위한 ‘시험대’ 혹은 ‘사람의 통일’을 위한 정책과제로 규정하기도 하여 왔다. 그러나 현실적으로 시간이 경과하고 북한이탈주민의 규모가 증가하면서 새로운 사회에 이주한 이들의 사회정착을 지원하기 위한 제반지원제도를 정비하는 방향으로 전환되고 있다. 이를 위해 필요한 다양한 지원제도를

입국초기에 한시적으로 부여하고, 보호기간이 경과한 이후에는 일반국민에 준하는 지원체제로 전환하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 차원에서 정부는 북한이탈주민들이 일방적인 지원의 수혜자로 남기 보다는 신속히 자립·자활할 수 있도록 유도하는 것을 정책목표로 설정하고 있다.

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

#### 나. 집단별 특성화된 사회지원체계 마련

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

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

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

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

#### 다. 지역별 정착지원 체계 구축

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

북한이탈주민의 신속하고 원활한 사회정착을 위해서는 정부와 민간단

체와의 협조체제가 매우 중요하다. 민간단체의 참여는 심리적 안정 확보, 인력지원, 재정지원, 시설지원 및 북한이탈주민에 대한 남한주민들의 이해증진이라는 다양한 효과를 거둘 수 있다. 특히 북한이탈주민과 지역주민 상호간의 접촉 증대를 통해 사회적 거리감을 해소하고 적응력을 제고시키기 위해서는 지역단위에서 활동하는 민간단체의 역할이 무엇보다도 중요하다.

### Ⅲ. 북한이탈주민 문제해결 관련 행위자 및 역할

#### 1. 정부

##### 가. 통일부와 관련 부처

북한이탈주민 문제 특히 국내 정착 문제를 해결하기 위한 관련 행위자 및 역할은 기본적으로 법률을 기반으로 정립되고 수행되는 특징을 보이고 있다. 북한의 경제난에 따라 탈북 행렬이 증가하면서 1997년 1월 13일 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 제정(7.14 시행)되었다. 그리고 통일정책 차원의 고려에 따라 정착지원업무가 복지부에서 통일부로 이관되었다. 이에 따라 현재 북한이탈주민 국내정착 문제는 통일부가 총괄하고 있다. ‘통일부와 그 소속기관 직제’ 제12조 사회문화교류국(사회문화교류본부)의 소관 업무 중에서 북한이탈주민관련 역할에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

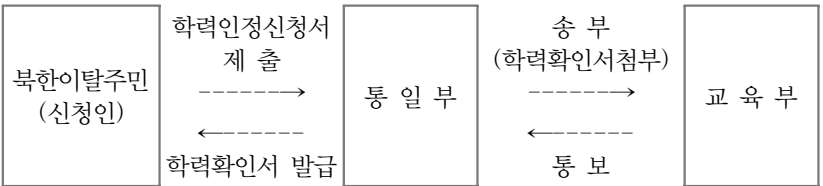
- 첫째, 북한이탈주민과 관련한 정책의 수립 및 종합·조정
- 둘째, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 등에 관련된 법령·제도의 입안·협의를 및 실태조사·연구
- 셋째, 북한이탈주민과 관련한 국내·외 관계기관과의 협조 및 관련대책 기구의 운영
- 넷째, 북한이탈주민과 관련한 사후관리계획의 수립·시행

다섯째, 북한이탈주민정착지원사무소 운영의 지도·감독

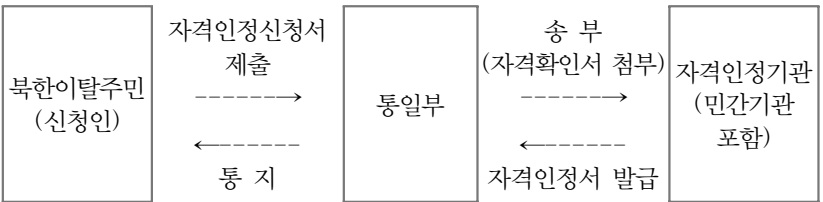
이러한 직제에서 보듯이 북한이탈주민 문제 해결은 통일부가 주도적인 행위자로 역할을 수행하고 있다. 구체적으로 통일부의 사회문화교류본부 가 북한이탈주민 정착 문제를 총괄하고 있다. 특히 정착지원팀에서 ‘북한 이탈주민과 관련한 정책 수립 및 종합·조정 기능’을 수행하고 있다. 북한 이탈주민 정착 문제는 크게 정착지원시설 단계와 사회정착 단계로 대별 할 수 있는 데, 통일부는 두 단계를 포괄하여 주요 행위자로 기능하고 있 다. 그런데 사회정착 단계에서는 통일부가 정책을 수립하고 집행하지만 법률에 규정된 다양한 정착업무는 관련 부처가 연관될 수밖에 없는 구조 라고 할 수 있다. 따라서 법률에 규정된 보다 전문적인 분야에 관련된 업 무를 중심으로 정부 부처가 일정 부분 행위자로 기능을 수행하고 있다.

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

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



다음으로 자격인정과 관련하여 민간기관을 포함하여 자격인정기관이 행위자로 관여하고 있다.

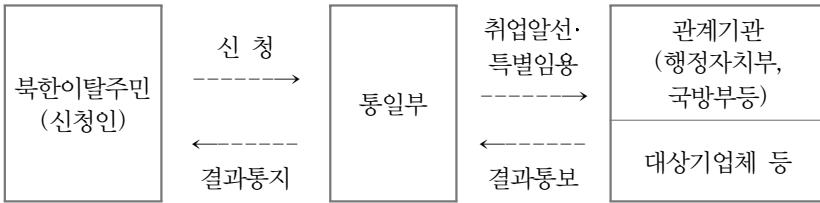


직업훈련과 관련하여 민간기관을 포함하여 직업훈련기관이 행위자로

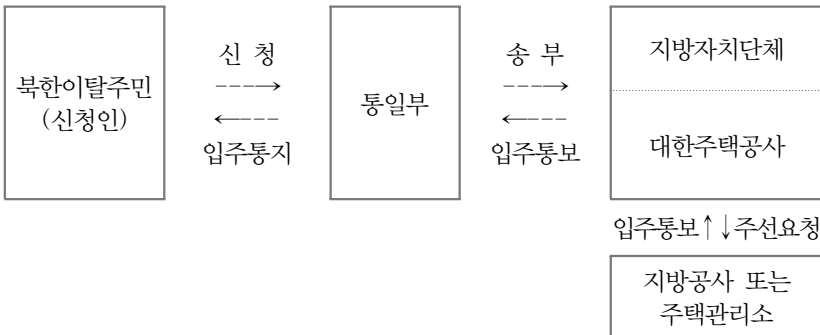
관여하고 있다.



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



주거 지원과 관련하여 지방자치단체와 대한주택공사 등이 행위자로 관여하고 있다.



이상에서 보듯이 법률에 따라 규정된 업무를 수행하는 총괄 기능은 통일부가 담당하고 있다. 특정 업무에 전문성을 가진 부서가 법률에 따라 일부 종속적으로 기능을 수행하도록 되어 있다. 따라서 현재 거버넌스 시스템으로 볼 때 중앙부처 간, 통일부와 관련 기관 간에 분권화 수준은 상



당히 낮은 것으로 평가된다. 아울러 법률에 따른 집행과정에서의 수동적인 참여라고 할 수 있기 때문에 참여도 또한 수준이 낮을 수밖에 없다. 이로 인해 정책의제 설정과 정책결정과정에서 이들의 참여도 또한 낮을 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 즉, 정책집행 단계에서의 수동적 참여 수준이라고 평가할 수 있을 것이다.

북한이탈주민의 사회정착지원 정책추진과정에서 정책의제 설정, 정책 집행, 정책분석, 정책평가 과정에서 중앙 정부 및 이러한 각 행위자들이 어떠한 역할을 수행하고 있는 지에 대해서는 참여여부, 참여과정 및 참여에 대한 만족도를 묻는 설문응답결과를 토대로 보다 구체적으로 분석하게 될 것이다.

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

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

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

그런데 취업보호와 관련하여 중앙 부처 차원에서 정책결정의 새로운 형태가 나타나고 있다. 종합·조정 부처인 통일부가 취업이라는 전문적인 분야를 담당하는 노동부와 합의를 체결하여 해결책을 모색하고 있다. 2006년 5월 18일 통일부와 노동부는 『북한이탈주민 고용지원을 위한 합의서』를 체결하였다. 이 합의문을 통해 증가하는 북한이탈주민의 직업훈

런 내실화를 도모하여 취업률을 제고하고, 취업지원 서비스를 향상시키는 등 고용지원 강화를 위한 양부처간 협력적 파트너십 체제 구축의 계기가 마련되었다.

양부처가 발표한 합의서의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 기초직업적응훈련과정 및 멘토(후견인)제도 도입

둘째, 취업보호담당관 제도 확대 운영

셋째, 북한이탈주민에 대한 구인·구직정보 관리 시스템(DB) 구축

넷째, 북한이탈주민 밀집지역에 “고용지원 HUB”센터 설치 등

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

다음으로 멘토(후견인) 제도를 됴으로써 새로운 행위자가 형성될 수 있었다. 멘토(후견인)는 한국폴리텍대학의 교수로 지정하여 취업·직업훈련 상담 및 전문직업훈련과정 안내, 직업·경력 설계 등을 상담하도록 하였다. 특히, 남성과 여성을 분리하여 특화된 훈련과정을 운영함으로써 성별 맞춤형 직업훈련을 수강가능토록 구성하도록 되어 있다. 구체적으로 여성(하나원 안성 본원)은 한국폴리텍여자대학, 남성(하나원 시흥 본원)은 한국폴리텍 I 서울정수대학을 훈련기관으로 지정하고 있다.

북한이탈주민에 대한 취업지원을 활성화하기 위해 노동부 고용안정센터에 취업보호담당관 제도를 확대 운영(46개 종합고용안정센터→북한이탈주민 거주 전체 고용안정센터)하도록 되어 있다. 이러한 합의는 거버넌스 차원에서 볼 때 정부의 고용지원과 관련된 통일부 정착교육·고용지원

금 제도와 노동부 직업훈련·취업지원 기능의 상호 연계를 강화함으로써 전문성과 참여성을 제고하는 효과를 가져 올 수 있게 되었다. 또한 통일부-노동부-민간전문기관 등의 협력적 파트너십 체계로 전환하여 민관이 공동으로 북한이탈주민을 지원하는 네트워크를 형성하는 계기가 되었다.

아울러, 노동부는 북한이탈주민 고용지원 체계화를 위해 이에 필요한 DB(구인·구직정보 관리 시스템)를 구축·개통합으로써 정책 결정 과정에서 정보 활용도를 제고할 수 있게 되었다. 더불어 북한이탈주민 밀집지역 고용안정센터(노동부 서울남부지청)에 「북한이탈주민 고용지원 전담팀」을 구성(취업보호담당관 등 2~3명), 북한이탈주민 고용지원 HUB센터로 운영하도록 되어 있다. 「북한이탈주민 고용지원 전담팀」은 취업지원 특화 프로그램을 운영(취업희망찾기 프로그램, 북한이탈주민 청소년 취업캠프 등)하고, 취업지원을 위한 유관기관간(하나원, 지자체, 북한이탈주민후원회 등) 네트워크를 구축·운영하는 역할을 담당한다. 실제 이러한 기관간 협력이 북한이탈주민 취업관련 행위자들의 참여도와 네트워크를 활성화하는 효과를 가져 올 수 있는지는 구체적인 분석과정이 필요하다.

#### 나. 하나원: 북한이탈주민정착지원사무소

북한이탈주민의 정착문제를 해결하기 위해 정착지원시설을 운영하고 있으며, 초기 단계 정착에서 이 정착지원시설이 핵심 행위자로 역할을 담당하고 있다. 북한이탈주민은 입국 후 5개 기관 합동조사를 마치면 통일부에서 운영하는 사회적응교육 시설인 하나원에 입소하게 된다. 1990년대 이후 북한이탈주민이 증가하면서 이들의 안정적인 사회적응을 지원하기 위하여 종합적이고 체계적인 사회적응 교육의 필요성이 제기되었다. 따라서 정부는 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하여 정착지원시설의 법적 근거를 마련하였으며, 1997년 12월 30일 수용인원 100명 규모의 시설 건립에 착공하여 1999년 7월 8일 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)를 개소하였다. 그 후 북한이탈주민 입국자의 급격한 증가로 2000년 7월 하나원 증축공사를 시행하여 2003년

준공하였으며, 2002년 9월 30일 성남의 민간시설을 임차하여 여성전용 분원을 운영하였으나 여성분원은 폐지되고 2006년 5월 시흥에 남성 분원이 설치되어 운영되고 있다.

<표 3> 북한이탈주민 정착 단계별 행위자 및 역할

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

북한이탈주민 정착지원 시설의 법적 설립근거는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제10조(정착지원시설의 설치)이며, 통일부 장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다고 명시되어 있다.<sup>17</sup>위의 법률 시행령은 “보호대상자가 국민

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

하나원은 기관의 주요 기능에 대해 다음과 같이 제시되고 있다.

첫째, 보호대상자의 사회적교육 및 직업훈련

둘째, 보호대상자의 생활관리 및 지도

셋째, 보호대상자의 법적지위 확보 및 거주지 편입의 지원

넷째, 보호대상자의 보호·관리

다섯째, 북한이탈주민의 정착지원금 등의 지급업무

그리고 구체적으로 조직도를 통한 업무분장을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육기획팀: 보호대상자의 사회적교육·직업훈련 기본계획 수립·

조정, 정착실태 조사·분석, 취적, 주택배정

둘째, 교육훈련1팀: 보호대상자의 사회적교육·직업훈련 세부계획 수

립·시행, 강사초빙, 취업, 생활지도, 심리상담

셋째, 교육훈련2팀: 여성 북한이탈주민의 사회적교육·직업훈련 세부

계획 수립·시행, 강사초빙, 취업, 생활지도, 심리상담

넷째, 관리후생팀: 소내 인사·보안·예산·경리·국유재산·청사관리, 정착

지원금 지급, 교육생 의료관리

그리고 구체적인 운영에 대해 통일부 훈령으로 ‘북한이탈주민정착지원

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

사무소운영규정'이 제정되어 시행되고 있다. 북한이탈주민정착지원사무소 운영규정에는 관련 업무를 수행중인 소속 공무원 중에서 보호대상자의 생활지도와 신상에 관한 사항 등을 책임 관리·지도하기 위하여 전담관을 지정·운영할 수 있도록 되어 있다.

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

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

통일부 본부는 정착시설단계와 거주지 정착 단계를 포괄하여 북한이탈주민 문제를 종합·조정하는 역할을 수행하고 있다. 그런데 실제 적응문제를 해결하는 과정에서 하나원과 거주지 정착 단계와의 연계 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 그러한 점에서 하나원의 집행기능이 통일부 본부 차원에서 실제로 정책의제를 형성하고 정책을 결정하는 과정에서 참여도가 낮은 상황이라고 할 수 있다. 특히 정책의제 형성과 정책분석 및 결정 과정, 정책집행이 유기적으로 연계될 수 있는 방향으로 통일부 정착지원팀과 하나원과의 협의시스템을 갖출 필요가 있다고 본다. 현재 북한이탈주민 관련 정책의 주무부서는 통일부이다. 그러나 통일부의 북한이탈주민 정착지원 업무는 사회문화교류본부 정착지원팀과 하나원으로 이원화되어 있으며, 사후관리의 일부 기능은 법정단체인 북한이탈주민후원회가 담당하고 있다. 이와 같은 업무 분담은 각 기능을 중심으로 편성한 것이지만 정책개발과 적응교육, 그리고 사후관리가 분리됨으로서 효율성에 문제가 야기될 수 있다.

네트워크 형성을 통하여 지역단위 정착 체제와 연계망을 형성하고 정책결정과정에서 중요한 기능을 하기 위해서는 종합적인 정착지원센터로 역할을 재조정해야 한다는 논의들이 제기되고 있다. 현재 북한이탈주민 정착지원 업무는 통일부 정착지원팀, 하나원, 북한이탈주민후원회, 그리고 각 지방자치단체로 분담되어 있으나, 하나원은 보호기능, 사회적응교육 뿐만 아니라 취직, 주택배정과 같은 초기 정착지원과 수료자에 대한 모니터링 등 사후관리도 일부 담당하고 있다. 하나원을 북한이탈주민 사회적응 교육시설로 규정할 경우 직업훈련 시설을 확충하여 전문적이며 종합적인 교육센터로 유지해야 할 것이며, 정책개발과 사회적응교육, 정착지원 서비스, 그리고 사후관리를 포함하는 전반적인 기능을 부여할 경우 종합적인 정착지원 센터가 되어야 하며, 사후관리와 정책개발, 관리자 교육 및 연수시설의 기능을 부여할 경우 기획센터의 역할을 부여하는 것으로 개편할 필요가 있다.

거버넌스의 관점에서 볼 때 먼저 전문성의 문제가 제기될 수 있다. 정착지원시설 인력의 전문성 확보 문제이다. 현재 하나원은 사회적응교육이 주요 업무임에도 불구하고 대부분이 행정직과 기능직으로 구성되어 있으며, 교육생의 교육과 생활상담을 담당하는 전문인력이 일부 전임강사와 하나원 수료생 출신의 상임연구위원, 심리상담, 취업지도 등 분야에 확충되었으나, 아직도 다수의 외부강사들이 교육을 담당하고 있는 실정이다. 또한 여성 교육생의 비율이 60~70% 수준임에도 불구하고 여성 직원의 비율이 현저히 낮은 점도 개선이 요구되는 사안이다.

다음으로 효과와 효율성의 문제이다. 정착지원시설의 효과성은 대체적으로 긍정적으로 평가받고 있다. 특히 하나원의 사회적응교육에 대한 교육생의 평가는 60~80% 이상이 만족한다고 필요하다는 응답을 보이고 있다<sup>18</sup>. 그러나 정착지원시설과 지원정책에 대한 만족도, 그리고 북한이탈

<sup>18</sup>-1993년 이후 입국자 전체를 대상으로 2003년 실시된 조사결과를 살펴보면, 하나원 교육이 생활에 도움이 되었다는 응답은 63%(매우 긍정적 31.9%, 다소 긍정적 31.1%)로써 부정적 응답자 9.8%보다 매우 높게 나타난다. 그러나 보통이라는 응답도 27.2%를 차지하고 있어 효율성의 제고 필요성도 제기되고 있다. 하나원이 개원

주민의 만족도에 대한 평가는 북한이탈주민과 자원봉사자, 하나원과 통일부 정착지원팀 근무자, 그리고 보호담당자간에 일정한 차이가 나타나고 있다. 이러한 결과는 정착지원시설의 효과성은 정책대상자 뿐만 아니라 정책 기획자와 집행자, 그리고 이해관계자들의 의견을 종합적으로 평가해야 함을 의미하는 것이다. 민간의 참여와 네트워크의 관점에서 볼 때 사회적응 교육기관인 하나원에서 주말과 휴일프로그램, 종교단체의 활동 등 민간의 지원 및 봉사활동이 전개되고 있으나 전반적인 운영과 관련한 체계적인 네트워크 형성은 미약한 상황이다.

#### 다. 북한이탈주민 대책협의회

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

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

- 첫째, 제5조 제3항 단서의 규정에 의한 보호 및 정착지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항
- 둘째, 제8조 제1항 본문의 규정에 의한 보호여부의 결정에 관한 사항
- 셋째, 제27조 제1항의 규정에 의한 보호 및 정착지원의 중지 또는 종료에 관한 사항
- 넷째, 제32조 제2항의 규정에 의한 시정 등의 조치에 관한 사항
- 다섯째, 기타 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 대통령령이 정하는 사항

---

5주년을 맞이하여 수료생을 대상으로 조사한 결과 하나원 생활이 남한생활에 도움이 되었다는 응답은 78.2%(많은 도움 57.5%, 약간도움 20.7%)로써 그렇지 않다는 응답 4.1%보다 월등히 높게 나타난다. 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』, pp. 27-28.



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

그렇지만 법률에 규정된 역할에서 보듯이 대책협의회는 주로 보호 여부 문제를 결정하는 데 한정되어 있다. 따라서 의제설정 측면에서 다양한 문제를 포괄하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 다음으로 북한이탈주민 문제는 다양한 행위자들이 관련되어 있는 종합적인 문제로서 관련 부처에서 위원을 구성하도록 되어 있으나 실제로 정책의제 설정, 정책분석, 정책 결정 과정에서 대책협의회가 실질적인 기능을 수행하지 못하는 것으로 평가된다. 북한이탈주민 정착지원정책은 통일부 중심으로 운영되고 있으며, 다른 관련 부처는 사실상 법에 규정된 업무의 집행에 관여하는 수동적인 형태로 협의회가 운영되고 있다. 다시 말해 중앙 정부 차원에서 관련된 각 부처가 참여하여 정책을 협의·조정하고 네트워크를 형성하는 기능은 거의 수행되지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 각 부처의 전문성이 보다 효과적으로 투영되는 형태로 정책이 조율·집행되지 못하는 문제점이 있다.

## 라. 보호담당관

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

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

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

중앙·지방·민간간의 협력체계 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지 보호담당관을 지정·운영해 왔다. 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하여 왔다. 북한이탈주민들이 지역사회에 진출하게 되면 각 지역의 특수성을 고려한 지역사회 편입 프로그램 속에서 체계적인 관리가 필요하지

만 현재의 거주지 보호담당관의 기능은 사실상 이러한 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

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

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

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

통일부 사회문화교류본부에서 제공하는 「북한이탈주민 정착지원 안내」에 따르면 현재 전국적으로 46여 곳의 취업보호담당관을 지정하여 운영하고 있다. 그런데 2003년 통일연구원이 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 취업하였다고 응답한 북한이탈주민의 경우 자신 53.4%, 개인적으로 친분이 있는 사람을 통해 14.8%, 신변보호담당관 9.8%, 취업보호담당관 7.5% 등의 비율로 취업계기에 대해 응답하고 있다. 역설적으

로 취업보호담당관이 신변보호담당관보다 본연의 역할을 하지 못하는 등 제도의 효율성이 현저하게 낮게 나타나고 있다.

## 2. 민간

북한이탈주민은 하나원에서 퇴소하면 본인의 희망과 지역의 임대주택 가용도에 따라 배정된 거주지에서 정착하게 된다. 앞에서 언급하였듯이 하나원과 지역정착단계는 상호 연계성을 갖고 있다. 지역정착 단계에서 북한이탈주민 문제에 관여하는 행위자는 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체 및 협의체를 들 수 있을 것이다. 지역단위 정착단계에서도 주로 법률에 규정된 업무를 중심으로 북한이탈주민 관련 행위자들이 역할을 수행하는 구조가 크게 변하지 않고 있다. 관련 행위자와 역할을 토대로 현재 이루어지고 있는 정착과정에서의 네트워크를 도식화하면 다음과 같다.

<표 4> 거주지 정착과정에서 주요 지원내용 및 역할

구분	주요내용
거주지 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육지원: 북한 학력인정, 편·입학지원, 학비 면제</li> <li>- 의료지원: 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자 지정, 의료비 면제</li> <li>- 생계보호: 생계곤란자는 「국민기초생활보장법」 특례로 수급권자 편입주선</li> <li>- 거주지보호담당관의 임무               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 거주지보호업무의 총괄조정: 생활보호, 의료보호, 교육지원, 주택알선·교환</li> <li>· 생활실태조사 및 거주지보호대장 관리</li> <li>· 거주지보호대장 변동사항 보고(매분기 익월 10일)</li> <li>· 각종 신청서 접수대장 사본 송부(매분기 익월 10일)</li> <li>· 교육대상자 증명서 및 학력확인서 대장 사본 송부(매년 3월 10일)</li> <li>· 거주지보호담당관회의 및 연수 참석</li> <li>· 북한이탈주민지원협의회 운영</li> </ul> </li> </ul>

구분	주요내용
취업보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공·사 직업훈련기관을 통한 직업훈련, 직업훈련수당 지급</li> <li>- 취업보호제 실시: 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1(70만원 범위내)을 2년간 지원</li> <li>- 취업보호담당자 임무 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 취업보호 대상 사업체 알선</li> <li>· 고용지원금의 접수·신청</li> <li>· 북한이탈주민 고용실태조사</li> <li>· 북한이탈주민의 취업보호대장 작성·관리</li> <li>· 취업보호가 종료된 북한이탈주민의 취업알선</li> </ul> </li> </ul>
신변보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민 신변안전 보호 및 사회정착 지원</li> </ul>
북한이탈주민후원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민의 심리안정과 사회적응에 필요한 정착지원을 통해 북한이탈주민의 안정된 생활 보장</li> <li>- 주요 사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한이탈주민 생활안정 지원사업</li> <li>· 북한이탈주민 사회적응 및 취업주선 지원사업</li> <li>· 해외체류 북한이탈주민 지원사업</li> <li>· 북한이탈주민지원을 위한 홍보 및 모금활동</li> <li>· 북한이탈주민 적응실태 파악 및 관련자료 유지</li> <li>· 모금조성을 위한 사업(수익사업 포함)</li> <li>· 기타 후원회의 목적수행에 필요한 사업</li> <li>· 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 운영</li> </ul> </li> </ul>
북한이탈주민지원지역협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역차원에서 북한이탈주민이 거주지에서 필요한 지원을 받을 수 있도록 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성(전국 16개 협의회 운영중)</li> <li>- 주요사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역실정에 적합한 특화된 사회적응정착프로그램 운영</li> <li>· 지역사회 안내 및 적응지원</li> <li>· 대상별 직업훈련 알선과 취업확대</li> <li>· 전문사회복지관의 사례관리 등</li> </ul> </li> </ul>

### 가. 북한이탈주민후원회

북한이탈주민후원회가 법정단체로서 북한이탈주민 정착을 위한 중요한 행위자로 구성되어 있다.

정부에서는 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원하기 위한 법정단체로서 중앙 차원에서 북한이탈주민후원회를 운영하고 있다. 『북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률』에 따르면 북한이탈주민의 남한사회 정착을 효율적으로 지원하기 위하여 『북한이탈주민후원회』를 둘 수 있도록 명시적으로 규정하고 있다. 국내로 입국해오는 북한이탈주민의 생활안정과 우리사회에의 적응에 필요한 지원을 하여 북한이탈주민들의 조속한 자립정착을 도울 목적으로 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제30조에 근거해 설립(설립일 1997년 8월18 일)된 특수법인으로서 다음의 사업을 수행하도록 되어 있다.

첫째, 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업

둘째, 북한이탈주민의 취업 지원사업

셋째, 기타 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 후원회에 위탁하는 사업 그리고 통일부에서 예산 등을 지원할 수 있도록 되어 있다.

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

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

둘째, 민간의 지원활동을 조직화하여 민간의 지원역량을 강화하는 「민간지원단체의 구심점」 역할

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

- ① 북한이탈주민 생활안정 지원사업(불우자 생계비 지원, 경조사 지원 등)
- ② 북한이탈주민 사회적응 지원사업(사회적응프로그램, 자매결연사업 등)
- ③ 종합생활상담센터 운영(생활의 각종 애로사항 상담)
- ④ 북한이탈주민 실태파악 및 관련자료 관리
- ⑤ 민간프로그램 발굴 및 지원

- ⑥ 해외북한이탈주민 간접지원사업
- ⑦ 북한이탈주민에 대한 대국민 캠페인 활동
- ⑧ 기금조성사업 (수익사업, 모금활동 등)
- ⑨ 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 운영(사무국 역할)
- ⑩ 각종 후원 및 위로행사 개최 및 지원

이외에도 무연고 탈북 청소년 보호 및 지원, 사이버 취업상담 센터 운영, 북한이탈주민 자료 관리, 정착사례 공모 등의 역할을 수행하고 있다.

보다 구체적으로 민간지원 단체의 구심점 역할을 수행하기 위해 민간 단체 연대 및 협력을 지원하도록 되어 있다. 그리고 북한이탈주민 단체를 지원하고 정착도우미 사업 운영하며, 정착도우미 교육 및 평가사업을 하도록 되어 있다.

북한이탈주민의 규모가 커지면서 북한이탈주민후원회도 북한이탈주민에게 경조사 비용과 장학금 등을 지원하는 직접 사업에서 북한이탈주민 관련 민간단체를 지원해주는 간접 사업에 역점을 두는 방향으로 변화를 모색하고 있다. 즉, 민간단체에 대한 지원을 확대하는 방향으로 중점을 두고 있는 것이다.

1999년 5월18일 종합생활상담센터를 개소하여 사회적응에 필요한 각종 상담을 통해 북한이탈주민들의 우리 사회정착을 돕는 역할을 수행하고 있다. 이러한 종합생활상담센터를 통해 다음과 같은 목적을 수행하고 있다.

첫째, 북한이탈주민의 각종 애로사항 상담 및 처리

둘째, 분야별 관련 단체 및 전문기관과의 적극 연대

셋째, 상담에 의한 북한이탈주민 현황 파악을 통해 지원방향 수립

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

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

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

북한이탈주민후원회가 사무국의 역할을 통해 북한이탈주민지원 민간단체연대를 운영하도록 되어 있으나 실제로 네트워크의 수준이 높다고 평가할 수는 없을 것이다.

통일부의 관계 법령에 의하여 설립되어 운영되고 있는 북한이탈주민후원회는 민간단체들의 상호정보 교류와 협력 지원망 역할을 담당하고 있는 「북한이탈주민지원 민간단체연대」의 실질적인 운영을 맡고 있다. 또한 이 조직은 자체적으로 심리상담, 취업알선 및 구직정보 제공, 무연고청소년 관리 업무 등을 수행하고 있다.

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



## 나. 북한이탈주민지원 민간단체연대(북한이탈주민지원 민간단체협의회)

민간차원에서도 각종 후원·결연단체를 네트워크화하여 정착의 효율성을 높이려는 거버넌스 활동이 전개되고 있다. 특히 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)’가 설립되어 활동함으로써 민간단체의 전문화가 추진되고 있는 상황이다.

민간차원에서는 1999년 11월 3일 북한이탈주민지원 민간단체협의회를 구성, 국내외 북한이탈주민의 보호·지원을 위하여 민간단체별로 특화된 다양한 사업을 시행하고 있다. 북한이탈주민지원 민간단체협의회는 북한이탈주민 지원과 관련하여 국내외에 활동하고 있는 24개 단체와 연구자들이 모여 1999년 창립했다. 북한이탈주민들의 생존과 사회정착을 지원하는 민간단체들이 모여 설립된 『북한이탈주민 지원 민간단체연대』는 지원 사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성을 높인 북한이탈주민 지원체계를 완비하고 소속단체들 간 상호 정보교류와 연대 지원망을 구축하고자 설립되었다. 민간단체연대는 다양한 민간단체가 전문분야별로 지역복지, 정착지원, 아동·청소년, 해외분과 등 4개 분과위원회를 구성, 운영하고 있다. 지역 분과에는 각 지역 사회복지관이, 정착지원 분과에는 종교단체를 비롯한 시민단체가, 아동·청소년 분과에는 대안학교 등의 단체 등이 참여하고 있다. 민간단체연대는 심포지엄을 통해 상호 정보교류를 하는 한편 사업분야 별로 연대 지원망을 구축하고 있다. 민간단체연대 창립선언문에서 목적의 하나로 개별적이고 독자적인 지원활동을 넘어 보다 체계적이고 종합적인 민간차원의 연대지원망 구축을 들고 있다.

특히 민간단체연대는 북한이탈주민 지원 사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성과 형평성을 높인 북한이탈주민지원체계를 구축하고 소속단체들 간 상호 정보교류와 연대 지원망 구축함을 그 목적으로 하고 있다.

구체적으로 민간단체연대는 국내외에서 북한이탈주민들을 지원하는 민간단체들과 연구단체들의 자발적 참여와 협력에 기반하며, 공동의 지원망

속에서 각자의 활동영역을 중심으로 북한이탈주민들을 지원한다고 활동 방향을 제시하고 있다. 그리고 적극적 상호 정보 교류를 통한 효과적이고 형평성 있는 지원체계 구축을 목표로 삼고 있다. 그리고 거버넌스 관점에서 볼 때 민간단체연대는 상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민 지원대책수립에 반영되도록 적극적으로 노력한다고 목표를 제시하고 있다.

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

현재까지 동 민간단체연대는 주로 참가 민간단체의 활동방향, 상호 정보 공유, 북한이탈주민 정착 관련 심포지움 개최, 자원봉사자 교육 등의 활동을 전개하고 있다. 민간단체연대는 4개의 전문분과로 구성되어 있지만 각 분과에 참여하는 단체들이 전문성을 발휘하면서 체계적으로 연계된 지원의 시너지 효과를 거둘 수 있을 정도로 활발한 역할을 수행하고 있지는 못한 상황이다. 분과별로 워크숍을 개최하면서 정보교환 수준에 머물러 있고 실질적인 네트워크를 통한 연대 활동이 전개되지 못하고 있다. 참여성의 측면에서 볼 때 각 분과의 활동을 토대로 의제설정, 정책분석 등의 기능을 거의 수행하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 법정단체인 북한이탈주민후원회가 사무국의 역할을 수행하고 있지만 자율성, 전문성, 참여성 모두 낮은 수준으로 평가된다.

청소년 분야는 북한이탈주민 지원 사업에서 가장 중요한 정책현안이라는 점에서 민간단체연대 중 청소년분과의 실태를 살펴보는 것도 의미가 있다. 대부분의 청소년 북한이탈주민이 일반 학교에 들어가길 원하지만 적응이 쉽지 않다. 북한이탈 후 공백 기간과 남북의 교육체계 차이에서 오는 부적응으로 학습에서 뒤처질 뿐만 아니라 일반 학생과 거리감을 갖

게 되는 경우도 발생한다. 나이가 어린 초등학생일수록 적응력이 높지만 중·고등학생은 적응력이 떨어지고 있다.

이들을 위해 대안학교나 검정고시 지원시설, 무연고 청소년의 생활공동체를 운영하는 민간단체가 활동하고 있다. 대표적인 대안학교로 손꼽히는 곳은 셋넷학교와 여명학교를 들 수 있다. 셋넷학교는 하나원에 있는 하나둘학교의 연장으로 ‘셋넷’이라는 이름을 붙였다. 이들 학교는 청소년 북한이탈주민이 통학하는 곳이다.

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

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

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

교육인적자원부는 2004년 4월 20일 8월 말까지 경기도 이천에 3000여 평 규모의 폐교 부지를 확보, 학생수 280명 규모의 탈북 청소년 지원 목적의 사립 대안교육 특성화 학교(한겨레학교)를 세워 2006년 3월에 개교하겠다고 공식 발표하였다. 그런데 이천시 울면 월포리 옛 월포초등학교에 학교를 설립하겠다는 계획에 대해 월포리 주민들은 “학교부지는 주민들이 기부한 땅”이라며 “폐교를 주민들이 농촌체험마을로 이용하도록 주민들에게 돌려줘야 한다”고 폐교를 활용한 한겨레학교 설립에 반대하였다. 이와 같이 경기도 이천에 학교를 건립할 예정이었으나 해당 지역 주민들이 반발해 인해 안성에 설립하게 되었다. 원래 한겨레학교는 중학과

정 6학급, 고교과정 6학급, 취업반 2학급 등 학생 280명을 수용할 예정이었으나 2005년 7월 안성시 교육청과 도 교육청으로부터 중·고등학교 한 학년 각 1학급씩 6학급의 인가를 받았다. 한겨레학교는 대안학교를 운영하는 학교법인 전인학원이 설립과 운영을 맡고 교육부는 학교시설비, 통일부와 경기도교육청은 운영비를 지원하도록 연계 시스템이 구축되어 있다. 북한이탈청소년들의 남한사회 적응을 돕기 위해 설립된 '한겨레 중·고등학교'가 3.1절인 1일 개교식 및 입학식을 갖고 2006년 3월 2일부터 정식 수업을 시작하여 운영되고 있다.

그러나 설립 과정에서 다리공동체, 마자렐로센터, 북한인권시민연합, 하늘꿈학교, 여명학교 등 9개 대안학교 및 단체로 구성된 '북한이탈 청소년지원 민간단체연대'가 설립 계획에 반대하였다. 탈북 청소년 교육에 경험이 없는 특정 사립학교 법인에 시설비 170억원과 학교 운영비 전액을 지원하겠다는 교육부의 계획은 전면 백지화돼야 한다는 것이 반대의 요지였다. 또한 이들 단체들이 정부가 공청회 개최 등 공개적 의견 수렴 없이 탈북 청소년 교육 및 정착 지원에 헌신해 온 민간단체들을 배제하고 탈북 청소년 교육 경험이 입증되지 않는 사립학교 법인을 학교 운영 주체로 선정한 것을 잘못이라고 주장하였다.

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

## 다. 북한이탈주민지원 지역협의회

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

지역정착 단계에서 네트워크 형성과정에서 일차적으로 정부가 상당 정도 주도적 역할을 수행하는 형태로 전개되고 있다. 통일부는 1999년 5월 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위하여 『북한이탈주민 거주지 보호지침』 제14호에 “북한이탈주민지원 지역협의회” 설치근거를 마련하였다.

그 결과 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 전문가, 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 『북한이탈주민지원 지역협의회』를 구성하였다. 북한이탈주민지원 지역협의회는 2001년부터 조직되어 2006년 6월 현재 서울 5개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파)과 지방 11개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 원주, 포천, 성남, 부천, 충북도)에서 운영되고 있다. 북한이탈주민지원 지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민에 대한 효과적 지원과 원활한 적응을 위해서 지역실정에 적합한 특화된 사회적응 프로그램 운용, 지역사회 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다.

그러나 지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계는 제도적으로 완비되고 있으나, 북한이탈주민지원 지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 지방 거주 북한이탈주민의 수도권 재이주가 심화되고 있는 상황이다. 그럼으로 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는

정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다. 북한이탈주민의 사회정착을 지원하고 있는 민간단체들의 참여는 증대되고 있으나 이웃돕기라는 역사적, 문화적 전통의 결여와 민간 자원봉사단체들의 경제적 능력 결여로 역할과 성과는 제한되어 있고, 정부와의 협력도 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 피상적으로 현재 지역협의회는 인력 부족, 예산부족 등 현실적인 한계를 갖고 있어, 전문성, 네트워크, 자율성, 효율성 측면에서 제대로 기능하지 못하는 것으로 보인다. 실제 지역협의회 별로 큰 편차를 보이고 있으며, 구체적인 연계 및 연대활동 등 정책네트워크로서 지역협의회는 설문조사 항목에 포함되어 있기 때문에 본 연구의 최종결과물에 분석될 것이다.

#### 라. 정착도우미

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

현재 정착도우미 제도는 복지관과 대한적십자사가 담당하고 있다. 현재 북한이탈주민이 입주하는 임대주택이 밀집하여 있는 가양7복지관, 공릉, 태화, 한빛, 방화6복지관 등 8곳이 정착도우미 제도를 실행하고 있다. 지방에서는 대구이주민지원센터가 이 역할을 담당하고 있다. 하나원의 퇴소 때에는 대한적십자사와 이들 9개 민간단체가 북한이탈주민의 신병을 인수받아 정착도우미와 연결시켜 이들의 사회 적응을 돕는다. 북한이탈주민을 전문적으로 담당하는 사회복지관의 손길이 닿지 않는 곳은 모두 대한적십자사가 맡아 정착도우미를 연결하고 있다. 하나원 퇴소 인원의 80% 정도를 대한적십자사에서 담당한다. 나머지 20%의 북한이탈주민은 각 임대주택 밀집지역의 복지관에서 사회 적응을 돕고 있다. 자발적 참여의지

는 높으나 전문성이 떨어지고 이에 따라 효과 및 효율성이 문제시 되고 있다.

#### 마. 지역사회복지관

지역에 기반을 두고 정착서비스를 지원하는 지역사회복지관은 전국에 361개소이고, 북한이탈주민이 밀집해 있는 지역에 위치한 10여 개의 지역 사회복지관은 길게는 4~5년부터 1~2년 동안 서비스를 제공하고 있다. 이들 사회복지관은 민간단체들이 재단형태로 설립·운영하는 것이 대부분이다. 10여 개의 지역사회복지관은 통일부 산하 북한이탈주민지원 지역협의회 의원으로 소속되어 신변보호, 거주지보호, 취업보호담당관 및 다양한 기관들과 연계하여 북한이탈주민의 조기 정착을 위해 서비스를 제공하고 있다.

그러나 이들의 효율적인 기능 수행에 몇 가지 장애요인이 있다. 첫째, 북한이탈주민에 대한 정보공개가 제한되어 있어 적절한 서비스 제공이 제한되어 있다. 둘째, 북한이탈주민들이 지역사회복지관을 이용할 수 있는 공식적인 체계가 없고 이러한 시설에 대한 홍보도 되어 있지 않다. 셋째, 지역사회복지관은 지역주민들의 활동을 포괄적으로 지원하고 있지만, 북한이탈주민을 위한 특별 프로그램이나 전문적인 사회복지사가 없다. 넷째, 지역사회복지관의 문이 개방되어 있지 않고, 영구임대주택 내에 사회복지관이 위치하지 않고 있어 활용되는데 제약이 있다.

## IV. 결론 및 향후과제

북한이탈주민 문제를 해결하기 위한 정책은 기본적으로 북한이탈주민 정착지원 관련 법률에 근거하고 있기 때문에 여전히 통일부가 주도하는 형태로 전개되고 있다. 실제로 북한이탈주민이 정착하는 과정에서 다양한 관련 부처가 행위자로서 실질적인 역할을 수행해야 효과와 효율을 극대

회할 수 있다. 그러나 통일부가 정책의제 설정, 정책분석, 정책결정, 정책 집행 전 단계를 주도하는 상황이 본질적으로 변화하고 있지는 못하다. 다만, 취업보호, 교육지원 등 법률에 규정된 업무를 수행하는 과정에서 관련 부처가 수동적으로 집행에 참여하는 형태로 북한이탈주민 정책이 수행되고 있다. 전문 분야를 관장하는 해당 행위자들이 정책을 실제로 집행하는 과정에서 나타나는 문제점들을 정책의제화하고 정책을 분석하여 정책으로 투영되는 환류 시스템이 제대로 형성되어 있지 못하다. 이러한 문제점은 정책을 총괄하는 통일부 본부와 정착시설단계에서 정책을 집행하는 하나원과의 관계에서도 크게 다르지 않은 것으로 평가되고 있다. 법률상으로 이러한 문제를 해결할 수 있는 조율 시스템으로서 북한이탈주민 대책협의회를 두도록 되어 있으며, 구성도 북한이탈주민과 관련이 있는 모든 해당 부서들이 참여하도록 규정하고 있다. 그러나 북한이탈주민정착지원에 대한 정책관심차이로 인해 실질적으로 통일부가 주도하면서 협의·조정하는 기능은 수행하지 못하고 보호지원 여부 결정 등 제한된 역할을 수행하고 있을 뿐이다.

중앙정부 차원에서 일정부분 정책결정과정에서 새로운 양상들도 나타나고 있다. 북한이탈주민 문제 해결과정에서 가장 핵심적인 사안은 취업과 청소년에 대한 대응이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 통일부와 노동부가 정책의제를 형성하여 분석하고 정책을 결정하여 집행하는 전 과정에 대해 합의를 체결하였다는 것은 북한이탈주민 정책 결정 거버넌스에서 변화라고 평가할 수 있을 것이다. 정책의제 형성단계에서부터 양 부처 문제점을 제기하고 개선점을 제시하여 노동부의 취업 전문성과 통일부의 북한 전문성을 결합하는 방안을 모색하였다는 점이다. 또한 탈북 청소년 문제에 있어서도 통일부와 교육부가 정책을 의제화하고 분석하여 대안 특성화 학교의 설립이라는 정책을 결정하였다는 점이다.

이 두 사례를 통하여 정책 결정 과정에서 특정 전문 분야를 중심으로 정책조율 시스템이 실질적으로 형성되고 있다는 점을 발견할 수 있다. 또한 집행과정에서 관련 전문연구자 및 민간단체가 참여함으로써 중앙정부



-지방정부-민간이 특정 분야에 대한 정착을 지원하는 실질적인 네트워크를 형성하게 되었다는 데 의의가 있다. 분권화라는 측면에서 볼 때 통일부가 지방자치단체와 민간단체에 역할을 위임하는 방향으로 정책을 전환하고 있지만 정부 정책의 틀 속에서 민간의 참여는 여전히 제한되어 있다. 지방자치단체와 민간단체의 역할은 주로 정책을 집행하는 역할에 머무르고 있다.

북한이탈주민지원 민간단체연대, 북한이탈주민지원 지역협의회가 결성되어 있지만 각 단체의 전문성을 토대로 시너지 효과를 창출할 수 있는 실질적인 의미의 네트워크는 미약한 실정이다. 특히 민간의 정책 결정 참여는 극히 제한되어 있다. 한겨레학교 설립 과정에서 보듯이 오히려 정부와 기존의 북한이탈주민지원 민간단체들이 갈등을 빚는 양상마저 나타나고 있다. 민간단체의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 구체적 지표를 기준으로 하는 실태 평가는 각 단체의 2005년 북한이탈주민 정착지원관련 자체예산사업, 수탁예산사업, 상근인력의 수, 전문자격증을 보유여부, 동 분야 근무경력, 연대 및 연계사업에 대한 설문조사 결과를 토대로 구체적으로 분석될 것이다. 북한이탈주민정착지원 정책은 현실적으로 민간의 참여가 매우 중요한 사안이라는 점에서 정부와 민간간의 협력적 거버넌스가 바람직하다. 아직도 우리사회에서 북한이탈주민 문제가 안고 있는 특수성으로 인해 민간단체에 의해 주도되는 방식의 거버넌스 구축은 한계가 있으나, 의제설정 과정 및 의제분석, 집행, 평가과정에는 민간의 참여가 활발히 추진될 수 있을 것으로 보인다. 이제까지 민간은 제한적으로 정부에 의해 결정된 정책의 집행과정에 참여하여 왔다.

본 연구가 추진하는 설문조사 결과에는 북한이탈주민 정착지원관련 거버넌스의 구체적인 실태, 특히 민간단체연대의 분과별 연계 및 연대활동과 지역협의회내 연계 및 연대활동의 현황과 문제점, 개선방안에 대한 의견들이 분석될 것이다.

# 한반도 평화교육 거버넌스 실태조사

박 광 기 (대전대 교수)

제 3 발표



# I. 서론: 연구 배경 및 목적

## 1. 연구의 배경

21세기 초반 한반도를 둘러싸고 진행되는 국제관계의 영역에 있어서 평화는 하나의 핵심적인 화두가 되고 있다. 평화는 오늘날 시대의 흐름을 표현하는 하나의 담론으로 자리잡고 있는 것이다. 평화는 이미 어느 특정 행위자의 전유물이 아니라 이 지역 국제관계에 참여하고 있는 모든 행위자들의 공통적인 인식영역이 되고 있다. 그만큼 이 시대 국제정치에서 평화는 중요한 가치로 인식되고 있다.

한국 사회에서 평화의 문제는 주로 통일 논의로 주도되었고, 정부의 정책 역시 ‘전쟁방지’라는 관점에 치우쳐 있었다. 그로 인하여 경제·사회·문화·환경 등의 다양한 영역에서 다양한 방식으로 표출되는 평화의 본질에 접근하지 못했다. 한반도가 아직도 냉전의 틀 속에 갇혀 있다는 점에서 이러한 전통적인 접근방식은 어느 정도 타당성을 인정받을 수도 있다. 하지만 최근 이루어진 남북관계의 발전과 교류협력의 확대는 한반도 평화의 문제를 전통적인 ‘안보위주의 평화’개념으로 바라보는 것이 적절하지 않음을 보여준다. 즉, 평화의 문제가 단순히 전쟁의 방지로 대변되는 군사안보적 측면에 중점을 둔 기존의 접근법을 탈피하고 다양한 평화구축의 모색이 필요하다.

국민 각자가 변혁의 주체가 되는 것이 평화건설을 위한 최우선의 요청이라면 정치교육, 시민교육으로서의 평화교육의 위상과 중요성은 이전과는 비교될 수 없을 정도로 커진다. 하지만 과거의 평화교육 역시 전쟁의 중단과 예방, 군비축소, 전쟁원인의 제거 등 전쟁의 부재를 전제로 하는 소극적 평화(negative peace)에 치우쳐 있었다. 이러한 현상은 한국이 세계유일의 분단국가로서 한국사회가 분단이라는 특수한 환경에 놓여 있기 때문에 더욱 강하게 나타난다. 그러나 이러한 전통적인 평화교육은 적극적 평화(positive peace) 내지 확장된 평화개념과 연관된 사회적 불의, 빈곤, 정치적 억압, 경제적 착취와 수탈, 환경파괴, 성차별, 인종차별, 인권,

교육 등 광범위한 영역을 충분히 담아내지 못하는 한계를 드러내고 있다. 따라서 평화교육에 있어서도 군사력 균형에 의해 평화를 추구하는 군사적이고 국가중심적인 전통적인 현실주의의 사고틀에서 벗어나 다양한 행위자들에 의한 반전·반핵 운동을 통한 물리적 폭력의 제거 뿐 아니라 구조적·문화적 폭력을 제거하여 인간의 존엄성을 보호하는 확장된 평화교육이 필요하다.<sup>1</sup>

한편 평화교육은 주로 단독의 행위자들에 의하여 개별적으로 이루어져 왔다. 특히 시민사회, 시장, 미디어 등 평화 구축을 위한 다양한 행위자들은 평화 및 평화교육에 상대적으로 관심을 덜 가져왔다. 평화 및 평화운동에 대한 이해부족에도 그 원인이 있겠지만, 단절적으로, 개별적으로 이루어지는 평화교육의 일회성에도 그 원인이 있을 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 거버넌스 개념을 도입할 필요가 있다. 거버넌스는 새로운 정치과정의 방식으로 각기 다른 이해를 가진 광범위한 정치 행위자들의 특성의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식이다. 평화 거버넌스는 평화를 위한, 평화교육 거버넌스는 평화교육을 위한 거버넌스이다. 평화의 개념이 확장됨에 따라 평화운동에 있어서도 다양한 행위주체의 역할이 강조되었다. 특히 비정부기구(NGO)로 대변되는 시민사회 영역의 주체적 역할이 강조되면서 이들의 영향력은 급격히 확대되었다.

민족화해와 한반도 평화의 정착을 위한 평화교육은 이제 제한된 행위자가 아니라 다양한 행위자에 의하여, 정치 및 군사적인 영역에 국한되지 않고 다양한 영역에서 이루어져야 한다. 이것이 바로 한반도 평화교육 거버넌스이다. 한반도 평화교육 거버넌스는 궁극적으로 한반도의 평화를 추구하는 거버넌스에 포함된다는 점에서 한반도 평화(번영) 거버넌스의 일

---

<sup>1</sup> 여기서 '평화교육'은 매우 광범한 의미를 내포하고 있다. 그러나 이 연구과제를 수행하면서 협동연구총괄팀 및 각 영역별 협동연구팀과의 협의를 통해서 '평화교육'의 범위와 내용을 현재 각 단위별로 수행하고 있는 '통일교육'의 범위내에서 이해하고 분석하는 것으로 한정하기로 결정했음을 밝혀둔다.

부분이다. 한반도 평화교육 거버넌스의 핵심은 평화교육을 위한 다양한 행위주체들의 이상적인 역할 분담과 공조활동의 병행 추진에 있다.

한반도 평화를 위한 평화교육을 위해서는 무엇보다도 사회구조의 다양한 측면에서의 접근이 이루어져야 한다. 더불어 다양한 행위주체, 즉 국가(정부), 시민사회(단체), 미디어, 지역기구 등 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹을 바탕으로 평화운동은 이루어져야 한다. 이를 위한 평화교육과 거버넌스 담론의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이다. 네트워킹을 통한 상호공조를 바탕으로 한반도 평화교육 거버넌스의 확대를 통하여 지속가능한 평화구축을 위한 기반을 조성할 수 있다.

## 2. 연구의 목적

이 연구는 구조적 폭력이 존재하지 않는 상태로서의 적극적 평화의 관점에서 한반도 평화교육의 문제를 다룬다. 즉 전쟁의 발생 등 물리적 폭력의 부재 뿐 아니라 전쟁 발생의 원인을 제거하고 나아가 사회·구조적 폭력과 문화적 폭력의 부재까지도 추구하는 확장된 평화개념에 바탕하여 한반도 평화교육의 문제를 검토한다. 더불어 평화교육이 과거 개별적으로 다루어졌던 평화교육의 한계를 극복하기 위하여 평화교육 거버넌스의 개념을 도입하고자 한다. 한반도 평화라는 목표를 위한 평화교육에 있어서 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 평화교육이 다루어진다. 구체적으로 국제환경과 행위주체의 변화에 기인하여 등장하게 된 한반도 평화교육 거버넌스의 의미와 내용을 검토하고 한반도 평화와 세계 평화를 위하여 기존의 단독형 평화교육모델을 대체하는 네트워크형 평화교육 모델의 구축 필요성을 강조하고자 한다.

한반도 평화교육 거버넌스는 한반도의 평화를 추구하는 교육과 거버넌스 개념을 접목하여 만든 하나의 분석틀이다. 거버넌스가 하나의 틀이라면, 평화교육은 그 틀을 채우고 있는 콘텐츠라고 할 수 있다. 평화교육 거버넌스는 주체와 내용으로 나누어 설명할 수 있다.

우선 평화교육 거버넌스의 주요 행위자는 국가, 시민사회단체, 학교 등으로 분류된다. 즉 국가주도의 평화교육모델을 극복하고 다양한 주체들이 사회작용과 공조를 형성해 나가는 것이다. 냉전 종식 후 증대되는 국제사회의 평화에 대한 요구와 남북 정상회담이후 완화된 남북관계는 각 행위자들에게 현실에 맞는 새로운 역할을 요구하고 있다. 이들 행위자들은 어느 한 영역에 치우진 평화교육이 아니라 상호 네트워크를 통하여 서로의 부족한 부분을 채워주는 과정을 수행한다. 이를 통해 정보를 공유하고 보다 효율적인 평화교육을 실시하는 역할을 한다. 나아가 각각의 행위자가 균형과 견제를 통해 평화정착에 필요한 최적의 조건을 만들 수 있다. 특히 평화교육은 개별 국가차원에서 실시될 때보다는 지역차원에서, 세계차원에서 이루어질 때 실질적인 효과를 거둘 수 있다. 더욱이 한반도 평화는 동북아의 평화협력과 맞물려 있다. 이 점에서 동북아 지역 차원에서 개별 국가의 경계를 뛰어넘는 시민단체들 간의 평화운동 차원에 있어서 협력이 절실히 요구된다. 이와 같은 방법으로 다양한 차원에서 다양한 행위자에 의하여 수행되는 평화교육은 평화교육 거버넌스, 나아가 평화 거버넌스의 구축을 활성화시킨다.

다음으로 평화교육은 기존의 소극적 평화개념, 즉 '전쟁이 없는 상태'에 국한되는 평화개념을 전제로 하는 것이 아니라 확장된 안보개념과 더불어 인간의 기본적 욕구충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되는 적극적 평화개념을 기반으로 한다. 즉 군사적 수단으로 인식되는 평화가 아니라 인권, 환경, 질병, 기아, 경제, 복지, 여성, 인종 등의 영역에서 구조적 갈등을 해결함으로써 얻어지는 평화로서 비폭력적이고 비군사적인 수단으로 얻어지는 평화까지 포괄하는 평화개념을 전제한다.

## Ⅱ. 한반도 평화교육 거버넌스의 이론적 배경과 평가지표

### 1. 거버넌스 이론에서 본 평화교육의 성과와 과제

한반도 평화·번영을 실현하기 위해서는 평화 통일이라는 남북한의 지역적 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서 평화·번영이 한반도의 평화·번영으로부터 시작된다는 인식의 필요성이 제기된다. 특히 이러한 한반도 평화·번영을 실현하기 위해서 분야의 다층성인 이슈의 세분화, 그리고 행위자의 다양성을 고려한 종합적·체계적 대안 마련의 필요성이 요구된다고 할 수 있다. 그리고 이를 위해서 거버넌스 개념을 통하여 한반도 평화·번영을 위한 다층적 분야의 정책형성 및 집행을 분석하고, 기존의 거버넌스 개념에 따른 국내외 활동의 실태파악과 분석을 통하여 발전적 대안을 제시하고 이를 통해 실제적이며 실용적인 실천지침의 필요성이 나타나고 있다.

그러나 기존 한반도 평화교육 거버넌스에 관한 대부분의 연구가 평화교육의 관점에서 통일교육의 필요성과 타당성을 전개하였음에도 불구하고 구체적 방법과 대안이 개발적이며 추상적 논의에 그치고 있다. 그러므로 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의 학교 평화교육논의를 지향할 필요성이 제기되고 있으며, 이는 평화교육, 거버넌스, 평화교육 거버넌스 등의 개념을 새롭게 정의하여 한반도 평화교육 거버넌스의 개념에 대한 이론적 논의의 필요성이 요구되는 것이다.

그러나 현재까지 논의되고 연구된 평화교육을 위한 거버넌스의 성과는 이제까지 평화교육 혹은 통일교육이 교육을 실시하는 행위주체간의 거버넌스적 협력을 통해서 실시되었다기보다는 각 행위주체별로 단독적으로 실시되었기 때문에 거버넌스적 평화교육이 수행되었다고 판단하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 거버넌스적 측면에서 한반도 평화교육의 현실을 파악하는 것은 우선적으로 각 행위주체별로 실시되어온 평화교육에



대한 실태를 분석하는 것이 우선적으로 요구된다고 할 수 있다.

특히 한반도 평화교육 거버넌스의 실태조사는 평화교육 거버넌스 운영 실태만을 대상으로 할 수 없고 거버넌스로 발전하지 않은 개별적 교육단위에서의 평화교육의 실태조사도 필수적이기 때문에 본 연구는 평화교육을 ‘단독형 평화교육’과 ‘거버넌스형 평화교육’으로 구분하여 그 실태를 조사 분석할 것이며, 단독형 평화교육은 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적인 단수의 교육주체에 의해 시행되는 평화교육을 지칭한다고 할 것이다.

한편 거버넌스형 평화교육은 국가, 시민사회, 시장 부문에서 삼자 또는 양자의 교육주체가 협력하여 제공하는 평화교육을 중심으로 한 부문 내에 속하는 교육주체들이 공동으로 수행하는 평화교육 역시 특별히 거버넌스형 평화교육으로 분류할 수 있다.

## 2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경

우리의 평화교육은 다원주의적 체계 속에서 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정부기구에 의하여 자율적으로 이루어지고 있다. 하지만, 외국처럼 평화교육을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지는 못하고, 평화교육 프로그램을 실시하고 있는 국가나 지방자치단체 교육기관 중 평화교육만을 목적으로 설립된 기관이 따로 존재하지 않는다. 이는 평화교육에 대한 논의가 평화교육의 선발국가에 비해 상대적으로 늦은 탓을 클 것이다. 하지만 독립적이고 전문적으로 평화교육을 전담할 기관의 부재로 인하여 다원적이면서도 통합적인 평화교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 이러한 평화교육 전담기관의 부재는 장기적으로 한반도 평화 거버넌스의 정착에 걸림돌로 작용될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

우선 거버넌스의 주체에 대한 인적, 물적 지원방안, 의사결정방식에 대한 기준제시 등 거버넌스의 원활한 운영을 위한 제도적 기반이 취약하다.

특히 독자적인 평화교육은 물론이고 통일교육의 일환으로서 이루어지는 평화교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 뒷받침되고 있지 못하고, 정부 기구 뿐 아니라 비정부기구 역시 불충분한 인적, 물적 시설을 확보하지 못하고 있다.

한편 학교에서는 사회, 도덕 교과에서 지엽적으로 평화 일반, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과로 다루어지고 있지 않다. 또한 일부 정부교육기관 및 지방자치단체에서는 민주시민 교육을 형태로 제한적으로 평화교육을 실시해왔다. 하지만 이들 기관은 그 설립목적의 부가적 성격, 평화교육기관이 갖추어야 할 요건인 중립성, 자율성, 전문성을 갖추지 못하고 있을 뿐 아니라 이를 위한 재정보호도 이루지 못하고 있다.

평화교육을 실행하는 기관은 반드시 정치적 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 평화교육의 정치적 중립성이 확보되지 못할 경우 교육내용의 다양성이 보장될 수 없으며, 정파의 이익에 휘말릴 소지가 있고 자칫하면 체제유지 또는 정권유지의 홍보수단으로 전락할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 중앙정부의 평화교육 거버넌스에 있어서 통일교육원이 주체가 될 것인지, 아니면 별도의 평화교육원(가칭)이 주체가 되어야 하는지 여부가 논의되어야 한다.

또한 중앙정부 및 지방자치단체에서 독자적인 평화교육에 대한 이해 부족으로 인하여 그에 대한 인적, 물적 시설의 확보가 부족하다. 통일부 산하의 통일교육원에서 통일교육의 일환으로서 평화교육을 지속적으로 실시하고 있으나 통일교육의 일부분으로 실시되고 있어서 효율성이 떨어지고 있다.

아울러 시민단체를 비롯한 비정부기구에서도 평화교육을 실시하고 있으나, 전반적으로 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등으로 인하여 아직까지 평화교육을 위한 전문교육 기관으로 자리잡고 있지 못한 상황이다.

### 3. 한반도 평화교육 거버넌스 평가지표

일반적으로 단독형 평화교육과 거버넌스형 평화교육의 구분과 실태조사 분석을 위해 각각 아래 표에서 제시한 분석항목과 분석 요소 및 지표를 실태조사에 준용하여 분석할 수 있다.

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
단 독 형 평 화 교 육	조직현황	·조직의 법적 성격: 정부기구, 비정부 및 비영리기구, 노사단체; 법인등록여부 ·조직의 목표: 교육기능 중심의 여부
	인력현황	·교수인력규모 및 조달방식 ·교육관리인력 규모 ·단체의 경우 회원규모
	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육 내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등관리와 협상교육적 차원
	교수법	·교수법의 전문성: 교수인력의 전문성, 수요자 중심의 기획과 실행 ·교육방식: 강연, 세미나, 포럼, 참여식, 매체활용방식
	교육재정	·교육재정규모 ·교육재정조달방식: 자체, 지원, 후원 ·수강비 또는 참가비
	교육대상	·피교육자의 공간적 범위: 지역, 전국, 국제 ·피교육자의 인적 구성: 성별, 연령별, 계층별
	교육의 제도화	·교육의 일회성, 항구성 ·교육의 정규성, 비정규성
거버넌스	거버넌스 주도 및 주체	·국가, 시민사회, 시장 중 어느 부문의 주도·주체인가 ·전문교육기관(단체), 또는 비전문교육기관(단체)의 주도·주체인가
	거버넌스 의사결정 방식	·독임결정과 공동실행의 방식인가, 협의결정과 공동실행 방식인가

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
거버넌스	네트워크 운영실태	·네트워크의 규모 ·네트워크의 성격: 지역적, 전국적, 국제적, 이념적, 교육 전문적 네트워크
	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육 내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등관리와 협상교육적 차원
평화교육	교수법	·교수법의 전문성: 교수인력의 전문성, 수요자 중심의 기획과 실행 ·교육방식: 강연, 세미나, 포럼, 참여식, 매체활용방식
	거버넌스 운영재정	·재정규모 ·조달방식: 참여단체의 분담, 지원, 후원 ·수강비 또는 참가비
교육	교육대상	·피교육자의 공간적 범위: 지역, 전국, 국제 ·피교육자의 인적 구성: 성별, 연령별, 계층별
	거버넌스의 제도화	·거버넌스의 일회성, 항구성 ·거버넌스의 정규성, 비정규성

또한 이와 같은 평가지표와 아울러 각각의 행위주체들이 실시하고 있는 평화교육에 대한 평가지표를 거버넌스적 측면에서 고찰할 경우 다음과 같은 평가지표를 원용하여 분석할 수 있을 것이며, 본 연구에서는 위에 제시된 평가지표와 다음에 제시하고 있는 평가지표를 혼용하여 분석할 것이다.<sup>2</sup>

한편 거버넌스(Governance)가 담고 있는 핵심 요소들은 자율성, 효율성, 분권화 등으로 이러한 요소들을 통해 한반도 평화교육 거버넌스의 행위주체별 평가가 가능할 수 있을 것이다.

<sup>2</sup> 이 지표는 이미 협동연구회의에서 제시된 것으로 다른 연구팀이 연구한 결과를 토대로 작성된 것으로 평가지표로 적용하기로 합의된 것임을 밝혀둔다.

### Ⅲ. 한반도 평화교육 거버넌스 : 주요 행위주체의 역할

#### 1. 학교교육차원에서의 행위자

##### 가. 학교평화교육 행위자의 범위

학교평화교육에 관련된 행위자들은 다양한 형태를 가진다. 이러한 행위자들의 실태를 정확히 파악하기 위해서는 먼저 그 범위를 확인하고 한정하는 작업이 필요하다. 평화교육을 수행하는 모든 기관이나 단체를 분석 대상으로 삼을 경우, 학교평화교육 거버넌스의 특징적인 모습을 찾아내기 어렵기 때문이다.

이러한 이유에서, 본 연구에서 의미하는 학교평화교육은 공교육체제 내에서 국가수준의 교육과정, 보다 구체적으로는 제7차 교육과정에 의거하여 이루어지는 학교교육으로 한정하고자 한다.

그러나 학교평화교육의 행위자들이 반드시 공교육기관이나 교사로만 한정되는 것은 아니다. 먼저 공교육체제와 직간접적으로 관련된 정부기관, 예를 들어 교육인적자원부, 통일부, 각종 정부출연연구기관 등이 학교평화교육과 관련된 행위자의 범주에 포함될 수 있다. 또한 공교육 현장에서 이루어지는 평화교육에 관심을 가지고 이에 대해 문제제기를 하거나 각종 의견을 제시하는 집단들도 분석대상에 포함된다. 끝으로 자체 개발한 평화교육 프로그램을 재량활동 시간 등을 활용하여 학교현장에서 실천하는 각종 이익집단이나 시민단체들 또한 행위자의 범주에 포함된다. 이들은 모두 장소적, 제도적인 측면, 교육내용 및 방법의 측면에서 ‘학교안’ 또는 ‘학교와의 연계’라는 특징을 가지고 있다.

##### 나. 학교평화교육 행위자 유형

학교평화교육과 직접적으로 관련을 맺고 있는 행위자들의 범위를 ‘공교육’과 ‘제7차 교육과정’이라는 기준을 가지고 제한하였음에도 이러한 기준을 충족시키면서 학교평화교육에 참여하고 있는 행위자들은 다양하며 그

수도 매우 많다. 앞으로의 분석 작업과 관련하여 학교평화교육과 관련된 다양한 행위자들을 다음과 같은 하위 범주로 구분할 수 있다.

#### (1) 정부수준의 행위자

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 가장 조직적, 지속적으로 활동하고 있는 행위자들은 정부에 직간접적으로 소속된 행위자들이다. 정부 수준의 행위자는 다음과 같이 크게 세 부류로 구분될 수 있다.

첫째, 평화교육관련 업무를 담당하고 있는 행정부처들이다. 보다 구체적으로는 공교육체제의 운영을 기본 업무로 하고 있는 교육인적자원부와 통일관련 업무를 담당하고 있는 통일부가 학교평화교육과 관련된 가장 기본적인 정부수준의 행위자이다.

둘째, 학교평화교육을 위한 교육과정 및 관련 연구업무를 수행하는 정부출연 연구기관들이다. 교육과정개발과정에서 주도적으로 관련 연구과제를 수행하는 한국교육과정평가원, 한국교육개발원, 통일연구원, 통일교육원 등과 같은 정부출연기관 또한 정부수준의 행위자에 포함된다.

셋째, 가장 직접적으로 학교평화교육을 수행하고 있는 공교육기관들이다. 교육자치의 원리 하에서 각 시도 교육청 또한 자율성을 가진 정부 수준의 행위자에 해당한다. 또한, 제7차 교육과정에서 융통성 있는 교육과정 운영권을 가진 단위학교들도 여기에 포함된다. 특히 단위학교는 다음과 같이 구체적인 학교평화교육계획을 수립하고 이를 교과 및 교과외 교육활동을 통해 실천하고 있다.

#### (2) 국내정치수준의 행위자 1: 이익집단

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 국내정치 수준에서 가장 직접적인 관련을 가지고 있는 행위자로는 관련 이익집단들을 들 수 있다. 학교평화교육을 단위학교 차원에서 실천하는 과정에서 수업시수 및 교사의 배정, 관련 교수학습자료의 개발 등과 관련하여 이해관계가 발생하기 때문이다. 여기서 말하는 이해관계는 해당 이익집단 내에서가 아니라, 정부부처와의

관계 속에서 드러나는 것을 가리킨다.

학교평화교육과 관련한 이익집단은 운영주체에 따라 크게 2가지 집단으로 구분할 수 있다. 교사양성대학을 대표하고 있는 교수집단과, 교사들을 대표하고 있는 교사집단이 그것이다.

### (3) 국내정치수준의 행위자 2: 시민단체

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 국내정치 수준에서 상당한 영향력을 가진 행위자로 평화교육운동을 하고 있는 각종 시민단체들을 들 수 있다. 학교평화교육과 관련된 시민단체들 또한 크게 다음과 같이 두 집단으로 구분할 수 있다.

첫째, 본연의 목적을 수행하면서 학교평화교육과 관련한 정책의 의제설정 단계부터 집행 및 평가 등에 영향력을 행사하는 시민단체들이다. 이들 NGO들은 학교평화교육에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. 또한, 학교평화교육과 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급 활동을 하며, 학교평화교육의 확대실시 및 발전과 관련한 압력을 행사한다.

둘째, 구체적으로 학교현장에 참여하여 학교평화교육을 실천하고 있는 시민단체들 또한 학교평화교육 행위자에 포함할 수 있다. 이러한 유형의 시민단체들은 자체적으로 학교평화교육 프로그램을 개발하고 이를 교과 활동 혹은 교과의 활동을 통해 직접 수행할 수 있는 인적자원까지 갖춘 적극적이고 전문성을 갖춘 행위자이다.

### (4) 국내정치수준의 행위자 3: 언론

학교평화교육정책의 결정과정에서 언론 또한 나름의 행위자로서 역할을 하고 있다. 학교교육과 관련하여 다양한 이해관계를 가진 집단 및 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증가하면서 언론의 역할 또한 커지고 있다. 물론 언론 스스로가 학교평화교육과 관련한 전문적인 대안을 제시하거나 높은 수준의 교육적 실천을 하는 것은 아니다. 그러나 단순히 여

론을 수립하는 차원에 그치지 않고, 다른 행위자들과의 연대를 통해 여론을 형성하고 주도하며 학교평화교육정책에 대해 의제설정과 대안형성의 역할을 수행하기도 한다. 한편, 한겨레 통일문화재단 등에서는 청소년들을 대상으로 직접 통일학교를 운영하고 있지만, 이는 공교육기관을 통하지 않고 이루어지는 일종의 사회교육이기 때문에 본 연구의 논의대상에는 포함되지 않는다.

## 2. 공공교육기관의 평화교육 행위자

### 가. 통일부 통일교육심의위원회

통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 결정기구이다. 통일교육심의위원회는 「통일교육지원법」에 법적 설치근거를 두고 있는데(제5조 및 동법 시행령 제3조-제13조), 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내로 구성한다. 통일교육심의위원회가 심의·의결하는 통일교육정책상 주요 사안에는 통일교육기본계획과 통일교육지침(일반용과 학교용)을 수립하는 과제와 지역통일교육센터의 신청을 지정하는 기능이 속한다.

통일교육심의위원회의 결정이 관계기관 대표들과 및 민간 대표들의 협의를 통해 내려진다는 점에서 정부기관 내의 수평적 협력관계와 정부와 민간 간의 협력관계를 구성하고 있는 점은 분명하나 이러한 유형의 협력관계를 통일교육정책을 결정하는 거버넌스로 규정하기에는 적지 않은 무리가 있다.

### 나. 통일교육원

전문적 통일교육기관으로서 직접적인 통일교육의 실시와 학교통일교육 및 사회통일교육에 대한 지도·지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행하는 기관이다. 구체적으로 통일교육심의위원회에서 의결되는 통일교육기본계획과 통일교육지침을 직접적으로 실행함과 아울러 여타 통일교육



수행기관 및 단체가 그것들을 실행할 수 있도록 지도·지원하는 역할을 수행한다.

통일교육원의 중요한 업무 중의 하나는 유관 통일교육기관 및 단체들을 지도·지원하는 협력관계를 유지·관리하는 것이다. 통일교육원의 여러 협력관계에서 통일교육협의회와 지역통일교육센터에 대한 지도·지원이 특별히 중요한데, 본 장에서는 후에 별도로 지역통일교육센터와의 관계를 중심으로 논의할 것이다.

#### 다. 민주평화통일자문회의

민주평화통일자문회의는 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문·건의 기능을 수행하는 헌법기관이다. 자문·건의 기능 이외에 민주평화통일자문회의는 통일에 관한 범국민적 합의를 조성하고 범국민적 통일역량을 결집하는 중심체 역할과 민주적 평화통일 의식을 국민 속으로 확산하는 역할을 수행한다. 따라서 민주평화통일자문회의는 통일정책에 관한 자문 기능과 함께 통일교육 기능을 추가적으로 수행하는 것이다. 현재 민주평화통일 통일교육정책의 수립에 참여하는 통로는 부재한 실정이다.

#### 라. 공무원교육원

##### (1) 공무원교육원의 통일·평화교육 개요

공무원교육원에서의 통일·평화교육은 시도지방공무원교육원을 중심으로 그 실태를 파악해야 한다. 중앙공무원교육원의 경우 통일·평화와 관련한 독자적인 교육과정은 부재하고, 단지 한 교육과정 내의 한 교과목으로만 제공되고 있다. 그리고 중앙공무원교육원의 경우 기존에 있던 정신·소양교육이 폐지된 실정이어서 통일·평화와 관련한 교육은 정신·소양교육으로도 제공되지 않는다.

지방공무원교육원이 설치되어 있는 시도 중에서 통일·평화와 관련한 교육은 대부분 전통적인 정신·소양교육의 일부 교과목으로 실시되고 있다. 한편, 정신·소양교육의 교과목은 매우 다양하여서 통일교육, 부패방지

교육, 각종 윤리교육, 체육활동, 여가활동, 행복한 가정 만들기, 선배공무원과의 대화 등을 망라하고 있고, 제공되는 정신·소양교육 모두가 통일교육을 포함하고 있는 것도 아니다.

#### (2) 중앙공무원교육원의 통일·평화교육 사례

중앙공무원교육원에서 통일·평화와 관련한 교육은 기본교육 분야 내에 개설된 고위정책과정에서만 제공되고 있다.

고위정책과정의 교과목은 국가 핵심리더로서의 역량 함양(6개 교과목), 글로벌 경쟁시대의 국가전략(3개 교과목), 균형발전과 화해협력(5개 교과목) 등 세 주제 분야로 편성되어 있다. 그 중에서 통일·평화와 관련한 교과목은 ‘국가안보 및 남북교류·통일정책 이해’라는 이름으로 세 번째 주제 분야에 개설되어 있다.

#### (3) 서울특별시지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

서울시는 직무전문교육 분야에 <북한이해과정>이라는 독자적인 교육 과정을 개설하여 운영하고 있다. <북한이해과정>은 새터민 관련 업무를 담당하는 6급이하 공무원을 대상으로 “남북한 실상에 대한 객관적 이해와 건전한 안보관을 확립”하고 “새터민에 대한 정부의 지원내용과 연계한 지자체의 지원방안을 강구”하는데 교육목표를 두고 있다. 따라서 이 교육 과정은 새터민을 관리하는 담당공무원의 북한에 대한 이해를 증진하는데 역점을 두고 있는 것이다.

#### (4) 인천광역시지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

인천광역시지방공무원교육원의 경우 기본-신규, 전문-일반, 전문-사이버, 장기-중견간부, 장기-어학, 특별-일반, 기타-일반 등 총 7개의 교육과정을 운영하고 있다. 그 중에서 통일교육은 전문-일반 교육과정에 개설된 <미래의 도시 및 2020 미래의 한국>이라는 과정에서 제공된다.

(5) 경기도지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

경기도지방공무원교육원에서의 통일교육은 직무전문 교육과정에서 병행되는 정신·소양교육의 일부 교과목으로 제공되고 있다. 직무전문 과정은 총 63개로 구성되어 있는데, 그 중 사회복지 과정, 건축실무과정, NGO협력과정의 정신·소양교육 내에서만 통일 관련 교과목이 개설되어 있다.

(6) 국립방재교육연구원의 통일·평화교육 사례

1987년 중앙민방위학교로 개교했고, 2004년 소방방재청 소속 민방위교육관으로 개편되었던 본 교육기구는 2006년 3월 현재의 국립방재교육연구원으로 다시 개편되었다. 이로써 국립방재교육연구원은 “각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키는 방재 전문인력 교육기관”으로서의 기능과 방재에 관한 연구기관으로서의 기능을 겸비하게 되었다. 주요기능과 국가안보분야 교육목표에 따라 국립방재교육연구원은 안보교육을 중심으로 통일·평화와 관련한 교육을 소관 교육업무로 수행할 수 있다. 더욱이 본 교육연구원은 소방공무원뿐만 아니라 민간인을 교육대상에 포함하고 있다는 특성이 있다. 그러나 본 교육연구원에서 수행하는 통일·평화 관련 교육은 현재 매우 미진한 실정에 있다.

마. 기초지방자치단체

기초지방자치단체가 제공하는 교육사업은 주민자치센터, 시민(자치)대학, 문화원 및 문화예술기관, 도서관, 노인·여성·청소년을 위한 시설, 사회복지시설 등을 중심으로 시행되고 있다.

그러나 그러한 지방적 차원의 교육 거버넌스는 내용적으로 통일·평화교육 거버넌스로 이해될 수는 없는 실정이다. 여기서도 평화교육의 내용적 범주규정이 불분명하기 때문에 그것은 여전히 통일교육의 관점에서 포착되어야 하지만, 이러한 내용적 범주상의 문제를 제외하고라도 지자체에서 실시되는 교육사업은 통일·평화와 관련한 주제를 독립적으로 선정하여 제공하지 않고 있다.

따라서 지방자치단체에서의 교육은 형식상 거버넌스로 파악할 수는 있어도 내용상 통일·평화교육 거버넌스로 이해할 수는 없다. 그렇지만 지자체에서의 교육 거버넌스는 향후 여기에 통일·평화교육 내용을 추가하는 방안을 모색하는데 있어서 체계적 인프라로 활용될 수 있다.

### 3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자

#### 가. 행위자로서 NGO의 개념

시민사회의 행위자를 지칭하는 용어에는 NGO(nongovernmental organization), 즉 비정부기구이외에도 민간단체, 비영리기구(NPO, non-profit organization), 시민사회기구(CSO, civil society organization), 지역조직(CBO, community based organization), 민중조직(PO, people' organization), 제3섹터, 독립 섹터(independent sector), 자발적 섹터(voluntary sector) 등 다양하다.

#### 나. 평화교육 행위자로서 NGO의 유형

한국은 분단국가라는 특수성으로 인해 ‘통일운동’이라는 독특한 유형의 반전·평화운동이 나타나고 있다.<sup>3</sup> ‘통일운동’과 ‘평화운동’간의 차이점이 강조되기도 하지만, 통일운동이든 평화운동이든 평화를 지향하고 있다는 점에서는 공통점이 있다.<sup>4</sup> 따라서 평화교육을 다루는 데에 굳이 평화운동 진영의 NGO인가 통일운동 진영에 속하는 NGO인가를 구분할 필요는 없다고 여겨진다. 그보다는 평화교육을 실시하는 행위자로서의 NGO의 유형을 국내적 수준에서의 행위자인가, 남북관계 혹은 국제적 수준에서의

---

3. 전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』 (통일연구원, 2005), p. 49.

4. “통일운동 진영은 평화운동이 통일운동에 속한다는 입장인데 비해, 평화운동 진영은 반대로 통일운동이 평화운동에 속한다는 입장이다. 불가분의 관계 속에서 발전되어 온 두 운동은 최근 ‘따로 또 같이’ 활동을 통해 독자적인 분야 운동도 병행하고 있다.” 위의 책.

행위자인가로 구분하는 것이 거버넌스 차원에서 유의미할 것이다. 또한, NGO에서의 평화교육의 교육은 가르침이라는 좁은 의미를 벗어나 평화캠페인, 집회 참여, 평화홍보물 발간 등을 포함하는 보다 넓은 의미로 해석되어야 할 것이다.

#### (1) 국내 수준에서의 행위자

국내 수준의 행위자는 국제기구나 국제 NGO와 연계 내지는 소속된 지역단체가 아니라 국내를 무대로 독립적인 활동을 하는 NGO들을 의미한다. 물론 이들은 국제적인 유대를 가지기도 하지만, 거의 대부분의 경우 자신들이 설정한 단체 목적과 가치에 따라 평화교육에 관한 정책을 독자적으로 입안·결정·집행한다. 평화 및 통일 관련 NGO의 대부분이 이에 속한다. 국내 수준에서의 행위자는 두 가지 유형으로 구분될 수 있는데, 다른 NGO와 사안에 따라 연대를 하기도 하지만 기본적으로 독자적인 활동을 하는 유형과 다른 한편으로는 공동의 가치관과 목적을 지닌 NGO들의 연대체 유형이 있다.

다수의 NGO들이 첫 번째 유형에 속하는데, 이 유형은 다시금 전국 내지는 일부 지역에 지부 등 조직망을 가지고 활동하는 NGO와 그렇지 않은 NGO로 나뉜다.

#### (2) 남북관계 수준에서의 행위자

남북관계 수준의 행위자는 남한과 북한 두 지역에 걸쳐 단독으로 혹은 북한의 정부나 NGO와 연대하여 평화교육을 실시하는 행위자를 의미한다. 그러나 현재까지 이러한 유형의 NGO는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 남북관계 수준의 행위자라고 볼 수 있는 NGO는 거의 모두 대북지원 사업을 하는 단체들로서 이들이 국내적으로 평화와 통일을 주제로 토론회나 강연회 등을 제공하고 있을지라도, 이는 국내에 국한될 뿐 북한과의 연대를 통해 남북을 아우르는 평화교육을 실시하고 있는 것은 아니다.

### (3) 국제적 수준에서의 행위자

국제 수준의 행위자는 국제기구나 국제 NGO와 밀접한 연계 내지는 이에 소속된 회원단체이거나 해외에 지부를 두고 국제적인 조직을 가진 NGO들을 의미한다.

첫 번째 유형의 NGO로 거론될 수 있는 것이 국제평화단체인 Non-violent Peaceforce (NP) International<sup>5</sup>의 한국지역모임인 ‘비폭력평화물결’<sup>6</sup>이다. 2002년 12월 뉴델리에서 47개국의 130명의 대표와 수백 개 평화단체 및 개인들이 참여한 가운데 창립된 국제NP는 분쟁지역에 민간인으로 구성된 비폭력평화단을 보내 평화감시활동을 하고, 그 지역의 평화활동가들을 보호, 지원, 협력하며, 전쟁에 의한 파괴와 살육을 미연에 방지하고 분쟁의 평화적 해결을 목적으로 하는 단체이다. ‘비폭력평화물결’은 국제NP의 취지에 동참하면서, 한반도의 현실이 요구하는 평화사업과 활동들을 전개해나가려는 목적을 가지고 있다.

## IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

### 1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

#### 가. 한반도 평화교육 정책과정

##### (1) 제7차 교육과정과 학교평화교육

학교현장에서 이루어지는 평화교육은 단순히 몇몇 교과의 전유물이 아

---

5\_주소: Rue Van Elewyck 35, 1050 Bruxelles, Belgium, 홈페이지:<http://www.nonviolentpeaceforce.org>, E-Mail: [info@nonviolentpeaceforce.org](mailto:info@nonviolentpeaceforce.org)

6\_주소: 서울시 서대문구 충정로 2가 35, 기사연 빌딩 5층, 전화: 02-312-1678/312-1676, 팩스: 02-312-1676, 홈페이지: <http://www.peacewave.net/>, E-Mail: [peacewave@pracewave.net](mailto:peacewave@pracewave.net)

나라 학교 교육활동 전 과정을 통해 진행된다. 이에 따라 일반적으로 학교현장에서 이루어지는 교육활동은 크게 교과수업시간을 중심으로 진행되는 교과교육활동과 교과수업 이외의 시간을 활용하는 교과외 교육활동으로 구분할 수 있다.

(가) 교과 교육과 학교평화교육

제7차 교육과정의 국민공통 기본교육과정에서는 평화교육관련 내용들이 반영되고 있다. 학교평화교육과 관련된 주요 교과는 국어과, 도덕과, 사회과(역사과)이다. 이 세 교과는 교육전문가들로부터 평화교육을 위한 핵심교과목으로 인정받고 있다.

(나) 교과외 교육과 학교평화교육

평화교육은 학교가 수행해야 하는 중요한 교육목표의 하나로 설정되어 있다. 이에 따라 학교 현장에서는 보다 효과적인 평화교육을 위해 교과교육 이외에도 다양한 형태의 평화교육을 시행하고 있다. 대부분의 학교에서는 특별활동이나 재량활동을 통해 단위학교 차원의 평화교육을 실시하고 있다.

(2) 학교평화교육의 정책과정

학교평화교육, 특히 7차교육과정이라는 학교평화교육 정책이 만들어지고 집행되는 과정에서 행위자들의 활동 내용은 다음과 같다.

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	이슈 논의 여론수집	교육과정에 대한 요구조사, 개정안 마련, 전문가 회의, 공청회	교육과정 공포	교육과정 운영지침제시, 자료개발, 교사연수	결과평가 내부평가

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
이익 집단	교육과정 관련 문제제기	정책제안 및 자문 공청회 및 토론회	지지/반대 전문지식 제공	지침개발 참여 교재개발 교사양성 및 연수	전문가 평가 연구결과 발표
시민 단체	교육과정 관련 문제제기 교육과정의 문제점에 대한 국민의 관심과 여론 형성	자문 공청회 및 토론회	지지/반대	프로그램 개발 및 학교현장 교육에 참여	문제제기 여론형성
언론	교육과정 관련 문제제기 교육과정의 문제점에 대한 국민의 관심과 여론 형성	여론분석	여론형성	감시자 역할	문제제기

## 나. 한반도 평화교육정책 입안/결정 거버넌스 현황

### (1) 교육과정 개발과정 개관

현재 우리나라의 교육과정은 크게 네 가지 수준으로 구분된다. 국가 수준 - (광역) 시도교육청 수준 - (시군구) 지역교육청 수준 - 단위학교 수준 이 그것이다. 국가 수준의 교육과정이 개발되면, 하위 수준의 교육과정은 대체로 큰 방향과 틀을 거기에 맞추되 지역별, 수준별, 학교급별로 부분적인 자율성을 발휘하여 교육과정을 개발한다.

교육부가 교육과정의 기본 틀을 제시하면 시도교육청은 국가 교육과정의 기본 틀 내에서 지역적 특성을 반영한 ‘교육과정 편성과 운영 지침’을 개발한다. 그리고 시군구 지역교육청은 이에 관한 ‘실천 중심의 장학 자료’를 작성하고 각 단위학교는 상위 세 개의 교육과정 문서를 반영하여 ‘학교교육과정’ 또는 ‘학교교육계획서’를 만들도록 되어 있다. 대체로 위계적 관계와 순서가 분명한 단계를 거쳐 개발되고 있다.



## (2) 평화교육 관련 교과교육과정 개발과정

교육부에서는 총론에서 마련한 교육과정 편제를 바탕으로 교과 교육과정(각론) 개발 지침을 작성, 제시하고, 서울대학교, 한국교원대학교, 한국교육개발원 등 14개 연구기관, 대학, 학회에 교과별 각론 개정시안의 연구 개발을 위탁하였다. 그 과정에서 각종 협의회, 세미나, 공청회, 그리고 시·도 교육청과 학교의 현장 검토, 심의 및 수정·보완을 거쳐 1997년 12월 30일, 제7차 초·중등학교 교육과정을 교육부 고시 제1997-15호로 확정, 고시하였다.

## (3) 학교평화교육과정 정책 입안/결정과정과 거버넌스<sup>7)</sup>

### (가) 자율성

제7차 교육과정 속에서 학교평화교육과정을 입안하는 과정에서 교육부, 통일부와 같은 정부 부처는 직접적으로 국가의 큰 정책 방향의 영향을 받으면서도 각 부서에서 추구하는 고유한 정책결정과정에 따라 움직이고 있다는 점에서 대체로 자율성이 높다고 할 수 있다.

정부로부터 위탁받아 교육과정 개발을 실제로 담당했던 이익집단(대학, 연구소 등) 역시 나름대로의 이해관계와 규범을 가지고 있다. 사회과학도덕과의 경우 각각 한국교원대학교와 서울대학교에서 개발을 담당했는데 각 대학 모두 담당 교과와 관련한 정치적 역학관계 속에서 고유한 영역을 차지하고 있다. 물론 그러한 독자적인 영역이 ‘있느냐’와 그것이 실

---

7- 여기서 활용한 분석 준거는 모두 ‘현재’ 시점의 질문으로 되어 있다. 그러나 분석 대상은 제7차 교육과정이 개발되던 시점으로 한정하고자 한다. 현재 제8차 교육과정은 시안만 개발된 상태이고 아직 확정안이 고시되지 않았기 때문에 분석하기가 어렵다. 따라서 지금 시점으로 보면, 예를 들어, 특정 행위자의 자율성이나 참여성이 과거에 비해 높아진 측면이 분명 있을 것이다. 실제로 6차에 비해서는 7차가, 또 7차에 비해서는 8차 교육과정 개발과정에서 보다 다양한 경로의 의견수렴이 이루어지고 있는 것이 사실이다. 그러나 본 연구에서는 이미 개발이 완료된 제7차 교육과정과 그 속에서의 평화교육을 논의하는 것이므로 분석 결과에 있어서의 어느 정도 ‘시간차’는 불가피하다는 점을 밝혀 둔다. 그에 따라서, 예를 들어 ‘교육인적자원부’ 대신 ‘교육부’라는 명칭이 더 많이 등장할 것이고, ‘한국교육과정평가원’보다는 그것이 분리되기 이전의 모습인 ‘한국교육개발원’이라는 명칭이 더 많이 사용될 것이다.

제로 ‘발휘되느냐’는 별개의 문제이다. 단, 이들 이익집단은 모두 국립대학교인데다가 개발과정에 필요한 재정을 모두 정부로부터 지원받았다는 점에서 재정적 자립도는 높지 못하다.

제7차 교육과정의 평화교육부문 개발과정과 관련하여 시민단체나 언론은 상대적으로 크게 간여하지 못했다. 당시 시민단체나 언론은 정부와의 정치적 관계에 따라 평화교육에 대한 입장이 달라지는 측면이 있다는 점에서 자율성이 매우 높다고 하기는 어렵다. 다만 재정적으로는 정부와 무관하기 때문에 높은 자립도를 보인다고 할 수 있다.

#### (나) 참여성

통일부와 교육부에서는 교육과정 개발단계에서 국가 수준의 평화교육의 방향을 설정하고 또 시도 및 지역교육청과 단위학교에서 평화교육이 실천될 수 있도록 제도적 요청을 지속적으로 하고 있다. 특히 사회과와 도덕과 교사들을 중심으로 평화교육, 통일교육 관련 연수를 실시해 왔고 그러한 노력이 다시 교육과정 개발에 반영될 수 있도록 하였다. 교육과정 개발의 제도적 주체로서 정부의 참여도가 높은 것은 당연해 보인다.

평화교육과정 개발과 관련하여 이익집단의 참여정도를 살펴보면, 개발을 실제로 위임받은 쪽과 그렇지 못한 쪽이 다소 다를 수 있다. 예를 들어, 도덕과 교육과정 개발을 담당한 서울대학교 도덕과교육 관련자들은 관련 학회와 연구자들을 동원하여 다양한 의견을 개진하였고 앞에서 언급한 것과 같이 그것이 실제로 반영되기도 하였다. 한편, 사회과 교육과정은 한국교원대학교에서 담당했는데, 서울대학교 사회과교육 관련자들은 그 과정에서 의견 개진의 기회를 충분히 갖지 못했음이 후속 연구를 통해 드러나고 있다.

시민단체와 언론은 전체 교육과정 중 평화교육에만 큰 관심을 보였던 것은 아니었기 때문에 활발한 의견 개진이나 지원이 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 이에 따라 의견 수렴 과정도 그리 많지 않았던 것으로 보인다. 단, 각 시민단체와 언론의 성향에 따라 평화교육, 통일교육 관련

한 목소리들을 반영하고 그것을 통하여 여론을 선도하려고 했던 측면은 있다.

#### (다) 전문성

통일부와 교육부는 학교평화교육과 관련하여 큰 방향과 관점 및 내용 요소를 가지고 있고 교육과정 개발과정에서 이것을 관련 대학 및 연구자들에게 요구하였다. 또한, 교육부와 통일부는 통일교육, 평화교육을 위한 교사 연수를 지속적으로 추진해 온 경험과 계획을 가지고 있다. 이런 점에서 전문성이 대체로 높다고 할 수 있다. 다만, 구체적인 평화교육 교수 방법이나 평가에 대해서는 공교육 체계 밖의 민간영역에 상대적으로 좀 더 의존하는 편이다.

이익집단은 교수의 전공에 따라 평화교육, 통일교육에 대해 전문적인 견해를 제시하였고 교과교사모임이나 전교조와 같은 교원들도 이러한 분야의 교육에 대해 오랜 경험을 축적해 왔다는 점에서 전문성이 높다고 할 수 있다. 교사단체는 교수들에 비해 방법이나 평가의 측면에서도 다양하고 전문적인 프로그램을 가지고 있는 편이다. 다만, 교사 연수와 관련해서는 많은 비용이 들기 때문에 상대적으로 많이 추진되지 못한 측면이 있다.

평화운동, 통일운동 등을 주로 하고 있는 시민단체들은 그 내용과 방법에 있어서 높은 전문성을 가지고 있다. 이러한 전문적인 프로그램은 대체로 국가 수준의 교육과정에 반영되기보다는 시도나 지역교육청 혹은 단위학교의 평화교육 개발과정에 반영되는 사례들이 더 많았다. 특정 지역의 시민단체와 지역의 단위학교가 연계하여 해당 프로그램을 공동으로 실시하도록 권장하는 지역교육청의 '실천중심 장학 프로그램'이 그 예이다. 그러나 자신들이 직접 주체가 되어 평화교육을 실시하는 계획을 가지고 있기 때문에 굳이 교사교육, 교사연수를 강조하지 않는 편이었다. 언론은 평화교육 개발과정에 있어서 전문적인 교육프로그램이나 교사연수와 관련하여 특별히 전문성을 발휘할 여지가 많지 않았다.

#### (라) 네트워크

교육부나 통일부의 경우 평화교육 관련 교육과정을 개발하는 데 있어서 이익집단, 시민단체 등과의 네트워크를 강조하였다. 그것은 곧 개발 위탁과 의견 수렴의 모습으로 나타났다. 이러한 양상은 정부 내 행위자들과의 네트워크보다는 정부 밖 행위자들과의 연계를 상대적으로 더 강조한 것으로 볼 수 있다. 그 결과 사회과, 도덕과 교육과정 개발에 있어서 국가 수준 혹은 지역 수준 모두 이익집단과 시민단체의 견해, 내용, 방법 등이 일정 수준 반영될 수 있었다.

이익집단의 경우 교수집단, 교사단체 모두 각 행위자들 내부에서도 학회, 교사모임, 프로젝트 등을 통하여 네트워크가 많이 진전되어 있는 편이다. 또한 정부와의 관계에 있어서도 특히 교수집단의 경우 네트워크가 강한 편이다.

그에 비해 시민단체나 언론은 각 행위자들 내부에서는 그러한 연계가 매우 미약한 편이며, 다른 행위자들과의 관계에 있어서는 어느 정도 네트워크가 형성되어 있다. 시민단체의 프로그램이 지역교육청이나 단위학교 평화교육 교육과정에 반영되는 경우, 언론이 정부의 학교평화교육 정책개발 과정에 대해 자문을 하고 여론 형성에 기여하는 경우 등을 그 예로 꼽을 수 있다.

#### (마) 분권화

앞서 언급했듯이 제7차 교육과정은 국가 수준, 시도교육청 수준, 지역교육청 수준, 단위학교 수준으로 위계화되어 있다. 그리고 하위 수준의 교육과정은 상위 교육과정 문서의 구속을 받고 있다. 이러한 측면에서 보면, 정부 행위자들의 분권화 수준은 높지 않다고 볼 수 있다. 한편 교육과정 개정에 매우 큰 영향을 미친 교육개혁위원회는 대체로 2년의 임기제로 운영되고 있었다는 점에서 주기적인 교체가 있었다고 볼 수 있다.

이익집단의 경우, 수많은 의사결정과 관련하여 정부 행위자의 영향을 상당히 받았고, 또한 교육과정 개발에 참여한 교수와 교사 사이에 부분적

으로 위계가 형성된 측면이 있었다. 이러한 점에서 분권화가 매우 높게 나타났다고 보기는 어렵다.

시민단체들의 경우 모두 중앙과 지부의 관계로 되어 있는 것이 아니라서 동일선상에서 비교하기는 어렵지만, 동일한 시민단체는 평화교육과 관련하여 대체로 동일한 관심과 입장을 가지고 있다는 점에서 분권화 수준이 매우 높은 편은 아니라고 할 수 있다. 한편, 언론은 정부 못지 않게 의사결정 구조나 중앙-지부의 관계가 위계적이고 지도부의 교체도 정기적이지 않은 사례가 많아서 분권화 정도가 대체로 낮은 것으로 볼 수 있다. 평화교육 교육과정 개발과 관련해서도 특별히 중앙과 지부가 다른 목소리를 낼 여지가 없다.

#### (바) 효과와 효율성

정부 수준에서는 교육과정 개발을 위한 각 행위주체들의 연대와 대화의 장을 공식적, 제도적으로 보장하였다. 물론 이것은 기본적으로 형식적인 측면만을 이야기하는 것이다. 실제로 공적 대화의 질, 네트워크의 질도 높았느냐 하는 것은 별개의 문제이고, 이에 대해서는 각 교과와 관련한 행위자들에 따라 다른 평가가 나오기도 한다.

이익집단의 경우 네트워크와 공적 대화의 장에 대체로 참여하여 정책 개발의 효과와 효율성 제고에 기여한 측면도 있지만, 각 교과와 분과의 이해관계에 따라 적극적으로 협조하지 못한 측면이 있다. 예를 들어, 사회과의 경우 일반사회, 지리, 역사 각 분과의 통합 문제로 인해 난항을 겪게 되었고 그에 따라 통일교육, 평화교육과 같은 영역은 국가적으로 매우 중요한 영역임에도 불구하고 교과 이해관계에서 벗어나 있다는 이유로 오히려 논의에서 소외되는 경우도 있었다. 또한 같은 이익집단이라고 하더라도 행위자들의 위탁 여부에 따라 효율적인 참여가 제한되거나 효과적인 결과를 달성하는 데 기여하지 못한 측면도 있었다.

시민단체의 경우 네트워크나 대화의 장을 직접 제공하기보다는 참여하는 양상이 많았고, 언론은 공청회나 토론회 등을 후원, 또는 보도하는 과

정에서 부분적으로 효율성, 효과성 제고에 기여했다고 할 수 있다.

#### 다. 한반도 평화교육정책 집행 거버넌스 현황

##### (1) '제7차 교육과정'의 집행과 거버넌스: 교육부의 공고-교육청-학교 단위

공식적으로 일선학교에서 교육과정이 집행되는 과정은 다음과 같다.

첫째 단계로 교육인적자원부에서 교육과정을 고시한다. 현재 학교현장에서 운영되고 있는 제7차 교육과정은 1997년 교육부고시 1997-15호이다. 이처럼 고시된 교육과정을 효과적으로 운영하기 위해 교육인적자원부에서는 다음과 같이 교육과정지원장학협의단(<http://cutis.moe.go.kr/admin/administrative32.asp>)을 운영하였다.

둘째 단계로 교육부 고시에 근거하여 시도교육청 차원에서 교육과정 편성운영 지침을 고시하는 것이다. 이러한 교육청의 고시는 다음과 같이 초·중등 교육법 제23조에 바탕하여 법적 구속력을 가지는 지침이다.

가. 이 지침은 교육이념(교육기본법 제2조)과 고등학교의 교육목적(초중등 교육법 제 45조)를 달성하기 위하여 고시된 고등학교교육과정(교육인적자원부 고시 제1997-15호)을 교육 과정을 초·중등 교육법 제23조 제2항에 의거하여 서울특별시의 실정에 맞도록 작성한 것이다.

나. 이 지침은 서울특별시의 고등학교와 이에 준하는 학교에서 2002학년부터 적용할 고등학교 교육과정 편성 운영의 일반적인 기준과 서울특별시교육청의 지원사항을 제시한 것이다.

<출처: 서울시 교육청 교육과정 편성 운영 지침>

마지막 단계로 시도 교육청의 교육과정 편성운영 지침에 따라 일선학교에서 학교별 교육과정 편성 운영하는 것이다. 학교별 교육과정이 편성되면 교사들은 교과 교육 및 교과의 교육활동을 통해 교육과정을 실제 운영하게 된다.

### (가) 교과교육과 거버넌스

교과교육차원에서 평화교육에 참여하는 주도적인 행위자는 교육인적자원부, 시도교육청, 일선학교 등이며 통일부 및 정부출연연구소, 각종 시민단체와 이익집단 등은 교과교육에 사용될 수 있는 수업자료의 개발 보급이나 교사 연수 등에 제한적으로 참여하고 있다.

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스의 특징은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### 1) 자율성

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 주도적인 행위자들의 자율성은 매우 낮은 편이다. 시도교육청과 일선학교는 교육자치로 인해 어느 정도의 자율권이 있음에도 불구하고 기본적으로는 교육부의 지휘감독을 받게 되어 있다. 특히 일선학교 교사들이 시도교육청 소속임에도 불구하고 지방직 공무원이 아니라 국가 공무원이기 때문에 교육인적자원부의 지휘감독 대상이 되는 것이다. 따라서 교육인적자원부에서 고시한 교육과정, 특히 교육과정 체제 내에서 별다른 자율권이 부여되지 않는 국민공통 기본과정의 교과교육의 집행과정에서 시도교육청이나 일선학교가 자율성을 가진 행위자로 참여하기에는 어려움이 있다.

#### 2) 참여성

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스에 대한 행위자들의 참여는 소극적으로 이루어진다. 교육인적자원부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 정책집행과정에서 별다른 참여의 방법을 찾기 어렵다. 교육과정의 집행과정은 정책결정이나 평가와는 달리 교육인적자원부 내부에서 위계적으로 이루어지는 측면이 강하기 때문이다. 이에 따라 교육인적자원부에 소속되지 않은 행위자들은 집행과정에 직접적으로 참여하지 못하고 간접적으로 참여할 수 밖에 없다. 통일부에서 통일 교육원을 중심으로 진행하듯이 학교 교과교육을 위한 평화교육자료를 개발하여 일

선 학교현장에 보급한다든지 자체적인 교사연수를 통해 집행과정에 간접적으로 참여하게 된다.

### 3) 전문성

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 행위자들은 전문성은 비교적 낮은 편이다. 평화교육이나 평화교육이 독립된 교과로 있지 않고 교사양성도 되고 있지 않기 때문에 학교평화교육은 관련 교과교육을 전공한 장학사나 교사들에 의해 집행된다. 또 학교 외부의 평화교육전문가(시민단체/이익집단/통일교육부)들이 수업자료를 개발하거나 교사연수를 하더라도 학교 현장이나 학생들의 특성 그리고 교과교육에의 관련성 등에 있어 교사들에 비해 전문성이 낮은 경우가 대부분이다.

### 4) 네트워크

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 네트워크는 매우 미약한 편이다. 현재는 정부기구 내에서는 '통일교육심의위원회'가 구성되어 관련 정부부처간의 의견조율을 하고 있으며 통일교육기본계획, 통일교육지침서(학교용) 등에 대해 심의의결하고 있다. 통일교육심의위원회는 통일교육지원법 제5조 및 동법시행령 제3조에 따라 반기별 1회의 정기회의가 열리며 통일교육기본계획 심의·의결, 통일교육기본지침서 심의·의결, 지역통일교육센터 지정 심의·의결 등 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의한다. 나아가 교육과정의 제정에 있어서도 통일부와 교육인적자원부간의 협조관계를 공식적으로 규정하고 있다. 그러나 제7차 교육과정의 집행과정에 있어서는 이러한 제도들이 만들어지지 않았거나, 만들어진지 얼마되지 않아 제기능을 발휘하지 못한 측면이 있다.

### 5) 분권화

현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원회에 대한 선출제가 시행되고 있지만 교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서는 중앙과



지방간의 분권화가 이루어지지 않고 있다. 이는 우리나라의 교육과정이 지역수준의 교육과정이 아니라 국가수준의 교육과정이기 때문이다. 특히 국민공통기본과정은 전국민을 대상으로 하는 보편적인 성격을 띠고 있기 때문에 지역에서 별다르게 의사결정할 수 있는 부분이 없다. 즉 전국의 모든 학교들이 국민공통기본과정에서 대해서는 동일한 교육과정을 집행하고 있다.

#### 6) 효과와 효율성

교과교육차원의 학교평화교육 거버넌스는 효율성이나 효과성 측면에서는 별 다른 특징을 보이지 않는다. 거버넌스를 형성하거나 거버넌스의 유지를 위해 노력하는 주도적인 행위자는 눈에 띄지 않는다. 정부차원에서 약간의 노력은 보이지만 교과교육차원이라기 보다는 교과외 교육의 차원에서 진행되는 것으로 보인다.

##### (나) 교과외 교육과 거버넌스

제7차 교육과정은 국민공통기본과정을 국가수준에서 이수 및 성취를 확인해야하는 주요 대상으로 지정하고 있으나 나머지 선택영역이나 교과외 교육에 대해서는 지역이나 단위학교차원의 자율성을 최대한 인정하고 있다.

이에 따라 국민공통기본과정과 관련된 교과교육 차원의 학교평화교육 거버넌스와는 달리 교과외 교육 차원의 학교평화교육 거버넌스는 보다 다양한 행위자들에 의해 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 여건이 마련되어 있다. 실제로 단위학교차원의 교과외 교육활동의 실천에 있어 시민단체나 압력단체 또는 언론 등이 창의적 재량활동이나 CA활동 등을 통해 직간접적으로 활발하게 참여하고 있다.

##### 1) 자율성

교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 주도적인 행위자들의 자율성은 교과 교육에 비해 높은 편이다. 시도교육청과 일선학교는 교육

자치로 인해 교과외 교육에 대해서는 어느 정도의 자율권을 가지고 있다.(교과교육의 경우 교과재량 시간정도만 융통성이 있지만 이는 학교평화교육과는 별 관계없음) 특히 7차 교육과정은 ‘만들어 가는 교육과정’을 구호로 내세우면서 이전의 어떤 교육과정에 비해 학교와 학생들에게 자율적인 선택권을 부여하고 있다. 따라서 교과외 교육차원의 학교평화교육에 있어서는 시도 교육청이나 일선학교가 교육인적자원부에서 고시한 교육과정, 특히 교육과정 체제 내에서 부여 받은 자율권을 충분히 활용하여 자율성을 가진 행위자로 참여하고 있다.

## 2) 참여성

교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스에 대한 행위자들의 참여는 교과교육에 비해 적극적으로 이루어진다. 교육인적자원부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 교과교육 특히 국민공통기본과정 내에서는 다른 행위자들이 수업자료개발이나 교사 연수 등과 같이 간접적인 방법외에는 별다른 참여의 방법을 찾기 어렵지만 교과외 교육에 있어서는 보다 적극적인 참여가 가능하다.

여러 시민단체나 이익집단들이 학교현장과 연계하여 창의적 재량활동 시간이나 CA활동 기타 특별활동 등을 통해 학교평화교육에 직접 참여할 수 있기 때문이다. 이때 참여의 방법은 이들 집단에 속한 강사진이 학교현장으로 파견을 나가거나 학생들이 정규 교육과정의 일환으로 이들 집단이나 단체를 직접 방문하여 교육을 받을 수도 있다.

## 3) 전문성

교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 행위자들은 전문성은 교과교육보다는 높은 편이다. 학교 외부의 평화교육전문가(시민단체/이익집단/통일교육부)들은 주로 교과와 직접적인 관계없이 평화교육을 하거나 수업자료를 개발하기 때문이다. 이들 집단이나 단체에서 개발하는 수업자료나 교사연수는 특정교과에 제한되지 않고 범교과적인 형태를 띠고 있

는 경우가 대부분이다.

#### 4) 네트워크

교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 네트워크는 정부부문에 서는 앞서 살펴본 바와 같이 ‘통일교육심의위원회’가 구성되어 활동하고 있고 이익집단 시민단체 언론 등 사적 부문에서는 통일교육지원법에 따 른 ‘통일교육협의회’가 만들어져 운영되고 있다.

#### 5) 분권화

현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원회에 대한 선출제가 시행되고 있는 현실에서 교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스에서 는 교과 교육에 비해 중앙과 지방간의 분권화가 어느 정도 이루어지고 있 다. 전국의 모든 학교들은 교과외 교육에 있어서는 어느 정도 특색있고 자율적인 운영을 할 수 있는 권한을 가지고 있다.

#### 6) 효과와 효율성

교과외 교육차원의 학교평화교육 거버넌스는 효율성이나 효과성 측면 에서는 교과 교육과 마찬가지로 별 다른 특징을 보이지 않는다. 거버넌스 를 형성하거나 거버넌스의 유지를 위해 노력하는 주도적인 행위자는 눈 에 띄지 않는다. 물론 교과교육보다는 정부차원에서 노력이 미약하게나마 존재하지만 아직 의미있는 정도에 도달하지는 못한 것 같다.

## 2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

### 가. 통일연구원 지역통일교육센터 거버넌스

#### (1) 지역통일교육센터 개요

2004년 5월 ‘민족통일부산광역시협의회’와 ‘통일교육전문위원광주광역시협의회’가 각각 부산과 광주지역의 ‘지역통일교육센터’로 지정된 이후

2006년 현재 그것은 9개 지역에서 설치·운영되고 있다. 지역통일교육센터는 그 전에 충분히 충족되지 못했던 지역의 통일교육 수요에 부응하는 제도로써 통일교육의 지역화를 주도한다는 점에서 의의가 크다. 지역통일교육센터는 「통일교육지원법」에 그 설치를 위한 법적 근거를 두고 있는데(제13조의3), 이에 따르면 교육센터로 지정받고자 하는 지역의 “기관·단체 또는 시설”은 정관(법인의 경우), 통일교육 전문인력의 보유현황 및 운용계획서, 업무수행에 필요한 시설 및 장비의 보유현황 및 운용계획서, 재정운용계획서를 포함한 사업계획서를 제출 신청할 수 있으며, 교육센터로의 지정은 매년 통일교육심의위원회의 심의·의결로 결정된다. 2006년도의 경우 총 36개의 수행주체들이 신청을 하였고, 수행주체별로 볼 때, 대학 연구소가 6개로 가장 많고, 다음으로 2개의 통일교육위원지역협의회와 공공기관으로 운영되고 있는 광주통일관이 교육센터로 지정되었다.

## (2) 지역통일교육센터의 통일·평화교육 현황

지역통일교육센터는 지역주민의 건전한 통일의식을 함양하고 통일문제에 대한 관심을 제고하는데 주요 역점을 두고 중·고등학교 순회통일교육, 통일기행현장체험학습, 열린통일시민강좌, 통일문화축제 등의 교육사업을 수행한다.

## 나. 민주평통 지역협의회 ‘통일시대 시민교실’ 거버넌스

### (1) 국내지역협의회

민주평통 지역협의회는 시군구별로 설치된 국내협의회 234개와 북미주, 구주, 일본, 동남아, 대양주, 중남미 등 지역별로 설치된 해외협의회 22개를 포함하여 총 256개가 설치·운영되고 있다. 그 중에서 국내협의회만을 놓고 볼 때, 국내협의회는 평화통일 논의를 선도하고, 지역주민의 통일에 대한 여론을 수렴하며, 지역사회의 통일기반을 조성하며, 기타 주민회합과 지역 발전에 기여하는 기능을 수행한다(국내협의회 운영규정 제3조).

## (2) 통일시대 시민교실

국내협의회가 수행하는 통일교육에서 중심을 이루는 것은 ‘통일시대 시민교실’이다. 통일시대 시민교실은 2006년도부터 본격적으로 실시하는 프로그램으로서 상반기에 79건의 과정을 완료하였고, 하반기에는 75건이 확정되어 진행된다. 아직은 모든 국내협의회가 시민교실을 실시하고 있지는 않고, 또 시민교실의 실시를 의무화하고 있지도 않다. 즉, 아직은 지역협의회 여건과 역량에 시민교실 실시여부 결정을 맡기고 있다.

## 다. 평생학습도시의 거버넌스

### (1) 평생학습도시 개요

교육인적자원부이 주관하여 추진하고 있는 “평생학습도시”는 평생교육을 통해 “개인의 자아실현, 사회적 통합 증진, 경제적 경쟁력을 제고하여 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 추구”하는 도시로 정의된다. 즉, 평생학습도시는 학교 정규교육의 종료와 함께 종료되는 교육(학습)을 평생 동안 지속적으로 추진함으로써 개인의 자아실현과 사회활동의 능력을 함양할 뿐만 아니라 지역 공동체의 통합과 경쟁력을 강화하는데 기여할 목표를 갖고 추진되는 국가적 차원의 지역 활성화 정책인 것이다. 더욱이 평생학습도시는 지역사회의 모든 교육인프라를 결합하고 지역의 시민들, 단체들, 기관들이 자발적으로 참여하여 평생교육을 위해 협력하는 네트워크 체제로 운영된다. 평생학습에 참여하는 각종 행위 주체들은 해당 지역의 “평생학습센터” 등으로 명명되는 조직으로 결집되고, 평생학습 프로그램의 결정, 홍보, 집행, 평가 등의 모든 업무는 — 법·제도적 제약과 재정적 제약은 있지만 — 참여자들에 의해 자율적으로 관리된다. 따라서 평생학습도시의 평생학습 운영방식은 정부교육기관이 일방적으로 제공하는 전통적인 교육방식과는 구별되는 거버넌스 형태의 운영방식이라 할 수 있다.

### (2) 경기도 광명시의 평생학습도시 운영사례

1999년에 전국 최초로 평생학습도시를 선언했고, 2001년에는 평생학습도시로 지정되었으며, 2005년에는 경기도 이천시와 함께 평생학습도시 대상을 수상한 경기도 광명시의 평생학습원은 지방자치단체의 유관 기관 및 단체들이 공동으로 평생학습 프로그램을 구성하고 실행하는 평생교육 거버넌스의 전형적인 모델을 보여주고 있다. 광명시 평생학습원은 성공회 대학교에 경영을 위탁하고 있고 원광디지털대학교와도 협력관계를 맺고 있다. 광명시 평생학습도시는 교육인적자원부와 지방정부, 중앙 및 지방의 교육기관의 평생학습도시 조성 및 활성화 정책과 지원을 바탕으로 해당 지역의 유관 기관 및 단체들이 네트워크를 구성하여 평생학습사업소(광명시의 경우 평생학습원)를 조직하여 자체적으로 평생학습을 운영·관리하는 구성체계를 보여주는데, 이는 정부기관 주도과 시민참여가 결합된 교육 거버넌스의 모델로 이해될 수 있는 것이다.

### (3) 경기도 이천시의 평생학습도시 운영사례

2004년에 평생학습도시로 지정되었고 2005년에는 평생학습대상을 수상한 경기도 이천시 평생학습에서도 통일·평화를 취급하는 독자적인 과정이나 교과목은 발견할 수 없다. 또한 전체 학습과정은 노인, 성인, 어린이, 여성, 유아, 청소년으로 목표그룹을 고려하여 제공되고 있어서 교육의 계획과 실행에 있어서 전문성을 보여주고 있다. 이천시 평생교육지원센터에서 실시되는 학습과정은 IT관련분야, 교육일반, 문화/예술/가정, 산업/기술, 시민교육, 언어, 인문/사회, 자연과학, 체육/건강/레크레이션으로 분류되어서 비교적 광범위한 영역을 포괄하고 있다.

### (4) 경남 창원시의 평생학습도시 운영사례

2004년에 평생학습도시로 지정되었고 2005년에는 평생학습우수상을 수상한 경북 창원시에서도 통일·평화와 관련한 교육의 실정은 다르지 않다. 창원시의 평생학습도 광명시나 이천시에 크게 뒤지지 않는 우수성을

보여주고 있다.

## 2. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

평화교육 행위자로서 NGO의 특성과 실태를 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성의 6가지 요소를 중심으로 분석하면 다음과 같다.<sup>8</sup>

### 가. 자율성

NGO는 개념상 비정부기구로서 가치를 공유한 시민들이 자신들이 지향하는 목표를 달성하기 위해 자발적으로 모인 회원들에 의해 구성된 단체이기 때문에, 대부분 정부와 제도적 연계를 가지고 있지 않으며 정부로부터 높은 자율성의 정도를 보여주고 있다. 예를 들어, ‘평화박물관건립추진위원회’의 경우, 사업의 성격상 한국과 베트남 정부의 협조와 지원을 필요로 할 것으로 생각되는데, 명확하게 설정된 관계는 없는 것으로 보이며, 단체의 활동과 조직은 이들 정부들로부터 규제를 받고 있지는 않는 것으로 보인다. 국내 수준의 행위자 중에서 여러 단체들이 모인 연대체 유형의 NGO의 경우, 연대체에 따라 자율성의 정도가 상이할 수 있으나 대부분의 경우 이를 구성하고 있는 NGO들의 자율성은 높은 것으로 보인다. 국제 NGO의 지역모임 형태의 NGO 경우에도 본부로부터 상당한 자율성을 누리는 경향을 보여준다. 한편, 국제적 조직을 가진 NGO의 경우, 중앙과 하부조직간의 자율성의 정도는 단체에 따라 상이하게 나타날 것이다.

### 나. 참여성

NGO는 개념상 다른 이익집단과는 달리 그 성립조건이 고동의 가치와

---

<sup>8</sup> 각 지표에 대해 등급을 매기는 것은 추후 보다 정확한 기준과 이에 따른 인터뷰와 자료 조사를 통해 보완할 것임

목표를 가진 사람은 누구나 회원으로 가입하여 활동할 수 있도록 회원가입에 배타성이 없어야 한다. 따라서 각 NGO가 제공하는 평화교육프로그램에 회원들의 참여는 완전히 개방되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 평화교육프로그램에 회원들의 참여가 얼마나 적극적인가는 NGO마다 상이하다. 회원들의 참여와 관심을 알아보기 위해 홈페이지 참여마당의 각종 게시판이나 소식란, 공지사항란, 자료실 등의 조회수를 살펴본 결과, 규모가 큰 NGO의 경우에 조회수가 높았다. 그러나 이것으로 회원의 참여정도(참여자/전체회원)를 판단하는 데에는 어려움이 있는데, 왜냐하면 회원이 많은 NGO의 경우 회원의 일부만 게시판에 참여해도 소규모 NGO의 전체 회원수보다 수적으로 더 많을 수 있기 때문이다. 또한 게시판이 꾸준히 게시글이 올라오는 단체가 있는가 하면 그렇지 않은 단체도 있는데, 이는 행위자의 수준이나 유형과 커다란 상관관계를 보이고 있지는 않다.

#### 다. 전문성

NGO들은 시의성에 맞춰 다양한 주제로 평화교육을 실시하고 있지만, 교육방법은 주로 세미나와 학술회의 등에 의존하고 있고, 체계적인 프로그램과 교육담당기관을 통해 일관되게 통일적으로 평화교육을 실시하는 단체는 많지 않은 것으로 보인다. 평화교육 혹은 평화연구 담당기관이나 부서가 있는 NGO에는 ‘비폭력평화물결’, ‘평화를 만드는 여성회’, ‘평화와 통일을 여는 사람들’, ‘평화네트워크’ 등이 있다. 전반적으로 평화교육과 관련해서 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식 생산 과정이 조직되어 있는 NGO는 많지 않고, 주로 전문적인 외부인력으로부터의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 예를 들어, 평화네트워크의 경우 외부전문가와 학자로 구성된 자문위원회를 상설기구로 두고 있다.

#### 라. 네트워크

연대체유형의 NGO들의 경우 같은 영역의 소속 행위자들과 밀접한 네



트위크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련 사업을 실시하고 있음에 분명하다. 그럼에도 불구하고 많은 연대체 유형의 NGO들이 다른 영역의 행위자와 긴밀한 네트워크는 가지는 사례는 특별히 보이지 않으며, 주로 회원단체들 간의 네트워크 형성으로 그치는 경향이 있다. 독자적 유형의 NGO들 간에는 토론회나 교육프로그램에서 일시적인 교류가 대부분이고, 이들 간의 상설적이고 유기적인 네트워크는 구성되어 있지 않은 것으로 보인다. 다른 영역의 행위자들과의 네트워크 역시 사안에 따른 일시적 교류에 그치는 경향이 있다.

평화교육이 실제로 시민들에게 평화의 의미와 절대적 가치를 인식시키고 시민교육으로 자리 잡기 위해서는 유사한 이념과 목적을 지향하는 NGO들 간에 평화교육을 위한 보다 활발한 연대와 협력이 필요하다고 생각된다. 그리고 NGO와 정부의 평화교육기관들간의 체계적이고 효율적인 네트워크와 NGO 차원에서 평화교육을 위한 거버넌스가 형성되어야 할 것이며, 이를 위한 방안이 모색되어야 할 것이다.

#### 마. 분권화

거의 모든 NGO들이 업무에 따라 부서가 나뉘어져 있고, 분권화된 형태를 보여주고 있다. 독자적 유형의 NGO 중에서 전국 혹은 다른 지역에 조직을 가지고 있는 NGO, 그리고 연대체 유형의 NGO의 대부분이 중앙의 운영위원회 등의 중앙기구 위원회 위원구성에서 지역적 및 단체별 안배를 실시하고 있다.

#### 바. 효과성과 효율성

평화교육과 관련하여 NGO들은 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할 및 연결하는 대화의 장 제공 역할을 대부분의 경우 충실히 수행하고 있다고 여겨진다. 그러나 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어서 파악하기 어려운 실정이다.

## V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가

### 1. 한반도 평화교육정책 거버넌스 개관

한반도 평화교육은 다원주의적 체계 속에서 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정부기구에 의하여 자율적으로 이루어지고 있다. 하지만, 외국처럼 평화교육을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지 못하며, 평화교육 프로그램을 실시하고 있는 국가나 지방자치단체 교육기관 중 평화교육만을 목적으로 설립된 기관이 따로 존재하지도 않는다. 이는 평화교육에 대한 논의가 평화교육의 선발국가에 비해 상대적으로 늦은 탓을 클 것이다. 하지만 독립적이고 전문적으로 평화교육을 전담할 기관의 부재로 인하여 통합적인 평화교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 이러한 평화교육 전담기관의 부재는 장기적으로 한반도 평화교육 거버넌스의 정착에 걸림돌로 작용될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

현재 평화교육 주체의 관점에서 보면 우리나라의 평화교육 거버넌스는 기존의 통일교육을 포함한 평화교육 거버넌스와 평화교육과 민주시민교육을 위주로 한 평화교육 거버넌스로 양분될 수 있을 것이다. 통일교육협의회가 전자의 대표적인 유형이라면 새로운 형태의 평화교육 거버넌스는 대부분 후자에 속할 것이다. 이들 평화교육 거버넌스는 앞서 설명한 바와 같이 대부분 법적 근거가 명확하지 않을 뿐 아니라 그 제도적 기초도 미비되어 있다.

우선 거버넌스의 주체에 대한 인적, 물적 지원방안, 의사결정방식에 대한 기준제시 등 거버넌스의 원활한 운영을 위한 기반이 대단히 취약하다. 특히 독자적인 평화교육은 물론이고 통일교육의 일환으로서 이루어지는 평화교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 뒷받침되고 있지 못하고, 정부기구 뿐 아니라 비정부기구 역시 충분한 인적, 물적 시설을 확보하지 못하고 있다.

또한 정부기구와 비정부기구, 비정부기간들간의 평화교육을 위한 거버

넌스도 체계적으로 구성되어 있지 않다. 특히 비정부기구들간의 평화교육을 위한 거버넌스도 극히 미비한 실정이다. 비정부기구들이 공동으로 학술회의, 강연 및 토론회 등을 개최하는 경우가 있지만 일회적인 연대에 그칠 뿐 상설적인 네트워크는 형성되어 있지 않은 듯하다. 다만 한국여성평화네트워크와 통일연대의 경우에는 여러 비정부기구의 연대로 구성되어 공동으로 평화교육관련사업을 실시하고 있으나 가입단체내부적인 네트워크에 그칠 뿐 다른 비정부기구들과의 네트워크형성에는 소극적인 경향을 보이고 있다. 마찬가지로 정부의 평화교육관련기관과 비정부기구들 사이에 있어서도 역시 사업에 따른 일시적인 교류에 그치는 경우가 대부분이고 통일교육협의회와 같은 유기적인 네트워크가 구성되어 있지는 않다.

평화교육이 실제로 시민들에게 평화의 의미와 가치를 인식시키고 시민교육으로 자리잡기 위해서는 비정부기구들사이에, 그리고 비정부기구와 정부의 평화교육관련기관사이의 체계적이고 효율적인 네트워크가 형성되어야 한다.

## 2. 행위주체별 평화교육정책 거버넌스의 현황

### 가. 학교의 평화교육 현황

학교에서는 사회, 도덕 교과에서 지엽적으로 평화 일반, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과나 단원으로 다루어지고 있지 않다. 그에 비해 통일교육의 경우는 교육청 지정 각급 통일교육 연구학교를 중심으로 다양한 방식의 통일교육 활동이 이루어지고 있으며 일반학교에서도 사회과, 도덕과를 중심으로 다양한 통일교육 교과교육과 교과외 활동과 연수를 실시하고 있다.<sup>9</sup>

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 한반도 평화교육과 관련된 학교의 평화교육은 대체로 자율성이 높은 편이다. 특히 교수단체 및 교사단

9-박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 34-58.

체 등의 이익집단은 학교평화교육과 관련하여 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 자율적으로 운영되고 있다. 다만, 학교평화교육은 그 특성상 법적 규제로부터 자유롭지 못하고 재정적 자립도도 미약한 편이다.

다음, 전문성에 있어서 우리나라는 공교육체제에서 국가수준의 교육과정을 운영하고 있기 때문에 교육과정의 개발 및 실천 등의 과정에서 교육과정평가원, 통일교육원 등의 정부출연연구기관이 주도하고 있다. 또한 관련학회나 교사집단 등의 이익집단도 학교교육과 관련하여 전문적인 의견을 제시하는 등 전문성을 보이고 있다. 이 점에서 교육과정개발에 필요한 인적자원의 확보, 전문적인 수업자료의 제공, 교사연수프로그램의 유지, 평화교육을 위한 인적자원의 확보에 있어서 전반적으로 고도의 전문성을 확보하고 있다고 평가할 수 있다.

참여성의 관점에서 보면, 학교평화교육에 있어서 교육인적자원부 등 정부부문은 학교현장에 지속적으로 의견을 개진하는 한편 여론을 수렴함으로써 체계적으로 관여하고 있다. 이익집단이나 시민단체 등도 학교평화교육과 관련하여 다양한 형태로 의사소통과정에 참여하고 있다. 주요이해당사자들은 학교평화교육의 정책입안 및 결정과정에 적극적으로 참여하고 있고 그로 인하여 변화된 결정내용은 지속적으로 피드백 되고 있다.

네트워크의 평가항목에 있어서, 학교평화교육에 있어서 정부부문이나 비정부부문에 있어서 공식적이고 형식적인 네트워크를 제외하고 지속적으로 작동하는 네트워크는 극히 드물다. 이들 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다.

분권화의 관점에 있어서 학교평화교육에 있어서는 대부분의 의사결정 과정이 분권화되어 있지 않다. 업무적인 차원에서 교육인적자원부를 정점으로 하는 정부부문에 있어서 특히 위계적으로 운영되고 있고, 기타 이익집단들에 있어서도 의사결정과정의 분권화는 미약한 편이다. 지역적인 차원에서도 크게 다르지 않다. 다만, 학교평화교육의 실천과 관련된 각 부분들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있다는 측면에서는 분권화가 비교적 잘 확보되어 있다.

끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 학교평화교육을 주관하는 정부는 각급 학교를 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다. 특히 학교평화교육을 실천하는 각급 학교들을 연결하는 일반규칙을 충실하게 제공하고 있으며 이들을 연결하는 대화의 장을 제공하는 역할도 비교적 충실하게 수행하고 있다. 또한 각급 학교도 정부의 각종 지시 및 지침을 충실히 수행함으로써 효과와 효율성을 확보하고 있다.

#### 나. 정부교육기관 및 지방자치단체의 평화교육 현황

현재 통일부 산하의 통일교육원에서 통일교육의 일환으로서 평화교육을 지속적으로 실시하고 있고 기타 공무원연수원과 교원연수원을 중심으로 평화교육이 실시되고 있고, 일부 지방자치단체에서도 지역통일센터를 중심으로 통일교육을 중심으로 한 평화교육을 실시하고 있다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 한반도 평화교육과 관련된 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며, 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을 잃고 있다.

다음, 전문성에 있어서 통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육 관련 교육과정을 개발할 수 있는 전문적인 인력을 확보하고 전문성을 갖춘 수업자료를 제공하고 있으며, 조직적인 정보·지식의 생산과 외부의 자문을 통하여 다양한 프로그램의 개발을 통하여 전문가들에 의한 체계적인 통일교육을 실시함으로써 높은 전문성을 확보하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 경우 정부교육기관과의 연대를 통하여 전문성을 확보하고자 하나 상대적으로 전문인력의 확보, 체계적인 프로그램의 개발이 미진한 형편이다.

참여성의 관점에서 보면, 정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능

동적으로 개입하고 있다는 점에서 비교적 높은 참여성을 확보하고 있다. 지방자치단체의 경우도 크게 다르지 않는 것으로 보인다.

네트워크라는 평가항목에 있어서, 정부교육기관과 지방자치단체들간에는 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 공식적인 네트워크를 통하여 연계가 되어 있으나, 실질적으로는 효율적으로 작동하지 못하고 있는 미진한 형편이다. 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다.

분권화의 관점에 있어서 정부교육기관은 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있지 못하고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 원활하게 작동하지 않는다. 지방자치단체의 경우에도 주변의 의사소통절차가 적절하게 마련되어 있지 못한 것으로 보인다.

끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육심의위원회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 정부교육기관 및 지방자치단체를 효율적으로 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵다.

#### 다. 비정부기구의 평화교육 현황

시민단체를 비롯한 비정부기구에서도 평화교육을 실시하고 있는데, 비정부기구에서 실시되고 있는 평화교육은 평화, 인권, 통일 관련 비정부기구들을 통하여 다양한 주제로 실시되고 있다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 비정부기구들은 대부분 자발적으로 조직되었을 뿐 아니라 한반도 평화교육과 관련하여 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있으며, 또 정부의 법적 규제로부터 자유롭다는 점에서 대체로 높은 수준의 자율성을 확보하고 있다. 다만, 비정부기구는 대개 각종 공공단체 및 민간단체의 직, 간접적인 협조 및 지원을 필요로 한다는 점에서 재정적 자립도라는 평가지표에 있어서는 낮은 수준을 머물고 있다.

다음, 전문성의 평가항목에 있어서 비정부기구들은 전반적으로 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등으로 인하여 주로 세미나와 학술회의 등의 교육방법에 의존할 뿐 체계적인 프로그램과 교육담당기구를 통해 일관되게 평화교육을 실시하지 못하고 있는 상황이다. 더구나 통일교육협의회에 소속된 일부 교육기관의 경우에는 여전히 통일교육에 중점을 두고 있다는 내재적 한계를 안고 있어서 전문성을 확보하지 못하고 있다.

참여성의 관점에서 보면, 비정부기구들은 내부적으로 민주적인 의사결정과정을 통하여 민주적 형평성을 확보하고 외부적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 고도의 참여성을 확보하고 있다.

네트워크라는 평가항목에 있어서, 통일교육협의회라는 협의체가 존재한다는 점을 제외하면, 행위자들간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다. 네트워크라는 관점에 있어서도 비정부기구들은 비교적 낮은 평가를 받을 수밖에 없다.

분권화의 관점에 있어서 비정부기구들은 시민들의 자발적인 참여로 이루어진 결사체라는 본질상 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있으며, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 원활하게 작동하고 있으며 지역에 따른 분권화되고 진전이 되어 있는 편이다. 다만, 상당수의 비정부기구들에 있어서 처음 주도적으로 비정부기구를 설립한 일부 회원들이 지속적으로 비정부기구를 이끌어나간다는 점에서 지도부의 주기적 교체라는 평가지표에서는 비정부기구는 다소 미흡한 측면을 보이고 있다.

마지막으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육협의회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 각종 평화교육관련 비정부기구들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고

있다고 평가하기는 어렵다. 달리 비정부기구 중에서 한반도 평화교육 네트워크의 관리자의 역할을 수행하는 기구가 존재하지 않고, 각 비정부기구가 효율성을 위하여 충분히 협조하지도 않는 상황이므로 효과와 효율성의 측면에서는 대단히 미흡하다 아니할 수 없다.





신 우 철 (중앙대 교수)

이철수 교수님의 잘 정리된 원고를 읽고 많은 것을 배웠습니다. 저는 주로 ‘비교법’의 시각에서 독일통일 관련 법제문제와 중국 체제전환 관련 법제문제를 연구해왔습니다만, 막상 우리의 통일문제 관련 제반 법제에 대해서는 오히려 그다지 아는 것이 없는 상태였습니다. 발제문에서는 ① 행위주체의 측면에서 통일부·개성공단법률자문회의·법무부·법제처·시민단체·학술연구단체 등과 ② 통일법제의 측면에서 남북교규협력법·남북관계발전법·개성공업지구법제 등에 대하여 ③ 전문성·참여성·네트워킹 등 지표를 평가기준으로 삼아 치밀한 분석을 하고 있습니다. 저도 앞으로는 외국법제의 경험을 우리의 현실에 어떻게 응용할 것인가 하는 문제에 좀 더 관심을 기울여야겠다고 결심해 봅니다.

우리 통일문제를 둘러싼 법제 환경에 대해서는 우선 다음 두 가지 사항이 지적되어야 할 것 같습니다.

첫째는 ‘제도적 불확실성’입니다. 서독이 동독을 ‘흡수통일’한 독일의 사례에서는 법제 역시 서독 법제가 동독 법제를 폐기·대체하는 흡수가 이루어졌습니다. 통일의 전 과정에서 두드러졌던 ‘법(특히 공법)의 지배’의 관철은 ‘마르크의 지배’라는 경제적 측면의 반영으로서, 국제정치적 불확실성으로 말미암은 ‘단기전략’의 중요 부분을 구성하고 있기도 합니다. 단기의 흡수통일이라는 통합형식의 특수성에 기인한 독일의 방식(‘법제이식’ 모델)은 현재 우리 상황에서는 기대하기 어려운 면이 있습니다. 경제문제와 정치문제가 거의 판가름 난 상황에서 법의 통합만이 문제되는 그러한 ‘행복한 상황(Glücksfall)’이 아니라는 것이지요(‘후발성’). 그 결과 통일문제와 관련된 법제는 우리의 기존 법제를 그대로 활용할 수 없다는, 그래

서 항상 새로운 법제를 창조해낼 수밖에 없다는 ‘제도적 불확실성’에 직면하게 되는 것입니다. 우리의 통일관련 법제는 경제문제와 정치문제를 이끌어 나아가도록 요구받는 상황이라고 할까요(‘선도성’)

둘째는 ‘제도적 불안정성’입니다. 국가통일과 체제전환이 별개로 관념된 중국이나 동유럽 각국의 사례와 달리, 우리는 국가통일과 체제전환이 동시에 문제되는 상황에 처해 있습니다. 다시 말해 통일문제와 관련된 법제의 정비, 즉 교류·협력 관련 법제의 입법화는 ① 사회주의 시스템(특히 경제 시스템)의 체제전환이라는 문제와 ② 남과 북 두 정치적 공동체의 통합(특히 정치적 통합)이라는 문제를 동시에 제기할 수밖에 없다는 것입니다. 중국과 동유럽 각국에서 체제전환 과정의 여러 문제들을 다양한 ‘법제실험’을 통해 해결했던 사실과 비교할 때(‘법제성장’모델), 지금 우리에게 주어진 ‘실험공간’이 너무나 협소한 실정입니다. 교류·협력과 체제전환이라는 ‘경제’차원의 문제가 국가형식의 통일이라는 ‘정치’ 차원의 문제와 결부됨으로써, ‘법’의 차원에서 ‘제도적 불안정성’을 가중시키고 있는 것입니다.

이처럼 어려운 상황에 처해있는 우리가, 이처럼 중요한 임무를 요구받고 있는 우리 통일법제가, 발제문의 분석대로 전문성·참여성·네트워킹 면에서 문제점들을 노정하고 있다면, 이는 대단히 우려되는 상황이라 할 것입니다. 이철수 교수님의 분석에 공감하면서, 다음 사항들을 두서없이 언급해 봅니다.

첫째는 통일관련 법제를 둘러싼 ‘헌법적 담론’ 부재에 관한 것입니다. 헌법학도로서 의문스럽게 생각하는 것은 통일관련 법제의 정비에 있어서 우리 헌법규정과의 합치성 여부, 나아가 헌법재판소의 통일관련 결정들과의 정합성 여부에 대한 고려가 진지하게 이루어지고 있느냐 하는 점입니다. 이 점, 헌법의 통일조항에 대해 수많은 정치적 도전이 있었음에도 ‘파도속의 바위’와도 같이 그 규범적 효력을 지켜낸 독일 연방헌법법원의 기여, 그리고 통일과정에서 명멸했던 여러 ‘특수조항들’에 대한 동 법원의 균형 잡힌 합헌성 심사태도를 우리는 깊이 음미해볼 필요가 있을 것입니다.

둘째는 통일관련 행위주체·법제 등에 대한 평가기준으로서 ‘전문성과 참여성’에 관한 것입니다. 비정부단체의 역할을 곧 높은 ‘참여성’으로, 정부단체의 역할을 곧 높은 ‘전문성’으로 직결시킬 수는 없을 것입니다. 비정부단체도 통일관련 학술단체나 경험관련 경제단체의 경우 어떤 의미에서는 정부단체 못지않은 전문성을 지니고 있지 않나 생각해봅니다. 통일관련 법제의 분야에서 ‘전문성’의 요건을 만족하기는 참으로 어려운 것이라 여겨집니다. ‘통일’ 문제도 알아야 되고, ‘체제전환’ 문제도 알아야 되고, ‘법’ 문제도 알아야 되고, 관련하여 ‘외국’의 경험도 알아 접근방식은(‘참여정부’라고는 하지만) 우리의 통일문제와 관련해서는 반드시 바람직한 태도는 아닐 수 있다고 조심스럽게 진단해 봅니다. 발제문에서는 통일부는 전문서의 측면에서, 법무부는 네트워크의 측면에서 부족한 점이 있다고 지적했습니다. 쉽게 말해서 법무부는 법률전문가들을 주축으로 통일문제와 관련하여 상당한 역량이 축적되어 있지만 다른 행위주체들(특히 통일부)과 ‘나누려’하지 않는다는 것이지요. 어떤 면에서 ‘부처 이기주의’의 한 사례겠지만, 법제정비 역량의 ‘중첩·소모’를 막는다는 관점에서, 협력체제의 확립이 조속히 마련되어야 할 것 같습니다. 동시에 통일부에서도 통일문제는 주로 정치문제·경제문제라는 좁은 시각에서 탈피하여, 법률문제가 중요한 이슈로 다루어져야 한다는 점을 충분히 인식하고, 이 문제의 주무부서로서 ‘연결고리’ 역할을 적극 수행해 나갈 것을 기대해 봅니다.

셋째는 통일관련 법제문제와 간접적으로 연관된 북한법제 연구에 관한 것입니다. 필자의 경험으로는, 사회주의 법제의 특수성을 감안할 때, ‘법령’ 중심의 연구는 성공의 가능성을 보장하기 어려울 것입니다. 그 동안 북한법제 연구는 ‘국가기관’ 중심, ‘법령’ 중심으로 진행된 경향이 있습니다. 그러나 독일 통일의 법제통합·기구통합 경험에서 보듯, 중국 체제전환의 법제정비·기구 정간(精簡) 경험에서 보듯, 실제로 정보가 부족했던 부분은 수많은 ‘중간 단위’ 조직체에 대한 것이었습니다. ‘단위(單位)’ 중심의 법제연구로 방향이 전환될 필요가 큼니다. 가령, 급격한 제도통합의

압력이 발생한 경우, 제일 현실적으로 문제되는 부분은 사회주의체제 내부의 각종 단위조직들(국가·사회 사이의 미분화 중간 조직)입니다. 계획경제 시스템의 ‘차간(車間)’으로서 이들 조직체와 관련된 법제(‘법령’ 뿐 아니라 ‘행정명령’ 형태의 것들을 널리 포함하여)에 대해 연구가 집중되어야 합니다.

넷째는 발제문에서 다루고 있는 남북교류협력법·남북관계발전법·개성공업지구법제 뿐 아니라, 헌법·민법·형법·상법·행정법·소송법·경제법·노동법·환경법 등 중에서, 통일과 관련하여 문제될 수 있는 부분에 대한 기초연구도 광범하게 진행되어야 할 것입니다. 가령, 북한주민의 재산권 보장 문제나 탈북자의 법적 지위 문제, 북한 지적재산권의 보장 문제 등등 관련 법제문제는 수없이 많을 것입니다. 또한 그것은 예상되는 시나리오의 가변성만큼이나 다채로운 ‘선택지’를 필요로 할 것입니다. 이미 법학분야에서 상당 수준의 논의가 진행된 부분도 있으므로, 이를 반영하여 구체적인 ‘법제’의 형태로 ‘도상훈련’을 해보는 것도 의미 있는 작업이 되리라 생각합니다. 관련하여 반드시 지적하고 싶은 것은 예상되는(이미 현재에도 상당부분 지출되고 있는) ‘통일비용’(내지 ‘대북지원비용’) 문제와 관련하여 국자재정법 내지 조세법 차원에서 진지한 논의가 이루어져야 할 것이라는 점입니다. 독일통일의 ‘가장 슬픈 부분’이 동·서간 재정조정(Finanzausgleich) 문제였다는 사실을 우리는 깊이 명심해둘 필요가 있습니다.

다섯째는 ‘입법’의 차원, ‘규제’의 차원에서만 논의를 진행할 것이 아니라, 이제는 ‘사법’의 차원, ‘구제’의 차원에서도 논의를 진행할 시기가 되었다는 것입니다. 남북 간 교류·협력의 확대는 다양한 분쟁의 발생 가능성도 확대할 것입니다. 서로 다른 체제 사이의 경제 교류는 더욱더 분쟁 발생의 여지를 높일 수밖에 없습니다. 비교적 단일한 국가중심 체제의 북과 다양하게 분화된 행위주체의 자율성이 인정되는 남 사이의 교류 및 그에 따른 각종 분쟁발생은 향후 ‘교류·협력’이라는 ‘미명’으로 덮어둘 수 없는 상황까지 이를 수 있습니다. 중국 등 사회주의 국가의 사법시스템에 대

한 연구(‘권위주의적 법치주의’모델), 북한의 사법시스템 전환에 대한 연구 등이 시급하게 이루어져야 한다고 봅니다. 이 부분이 향후 남북교류관련 법제 거버넌스의 중요 내용으로 부각될 가능성이 높습니다.

성실하기 그지없는 발제문에 초점이 어긋난 토론문이 되지 않았는지 걱정이 듭니다. 이 분야에 대한 향후 연구의 약속으로써 부족함을 대신할까 합니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

김 병 로 (서울대 통일연구소 연구교수)

이금순 박사님께서 15년동안 탈북자 문제에 대해서 실무적으로나 이론적으로 연구를 가장 많이 하신 분이기 때문에 이 문제에 대해서는 권위자라고 할 수 있겠습니다. 저도 들으면서 많은 것을 배웠습니다.

오늘 전반적인 논의가 지금까지 정부의 정책들을 하나의 기준을 가지고 평가해 보자는 그런 자리인 것 같습니다. 탈북자 문제에 관련해서는 우리 사회에서 탈북자들이 94년에 10여명 들어오기 시작해서 100여명 이상씩 들어온 것이 99년이고, 2002년부터 1,000명 이상으로 매년 탈북자들이 들어오고 있습니다. 그에 따라서 정부와 민간에서 많은 지원 활동들을 펼쳐 왔는데, 과연 그것이 제대로 작동하고 있는 것인가에 관해 이념성을 벗어나서 객관적인 측정 잣대를 가지고 이 문제를 평가해 보려는 의도라고 생각합니다. 즉, 거버넌스라는 개념으로 탈북자 정착 실태에 대해서 평가해 보려는 시도인 것 같습니다.

이금순 박사의 전반적 평가는 정부차원과 민간차원으로 크게 파트를 나누어 본다면 정부차원에서의 분권화, 정책협력, 전문성 부분은 비교적, 특히 취업이나 교육 부분에서는 잘 되고 있다고 평가를 하시는 것 같습니다. 다른 여러 가지 참여성, 네트워크, 정책 효율적 부분에서는 약간 유보적인 것 같습니다.

그 다음에 민간차원에서의 성과는 전문성의 결여, 참여도 저하 등 문제가 많지만, 특히 뒷부분에 제시한 청소년 교육과 같은 부분은 민간차원의 상당한 역할을 하고 있는 것으로 평가를 해 주신 것 같습니다.

그런데, 앞 세션에서도 들으면서 느낀 것이 거버넌스라는 개념을 가지고 정책평가를 하다보니, 다소 복잡한 느낌이 있습니다. 과거에는 정부 대

민간 등 비교적 간단한 잣대로 평가한 반면, 거버넌스는 여섯 가지 변수로 평가를 하고 있습니다. 여기서 여섯가지 평가도 예를 들어 자율성이라는 평가를 한마디로 할 수 없고, 내부에서 이견이 있을 수 있기 때문에 사람의 머리가 한계가 있어 그 지표가 네 가지가 넘어가면 혼란스러울 수 있습니다. 그런 것을 방지하기 위해서 수치를 동원해서 아주 초보적이지만, 점수를 매겨서 총체적으로 평가를 해야 거버넌스라는 개념을 가지고 평가를 할 수 있지 않나 생각합니다.

그런 점에서 앞으로 이것이 진행되는 논문이기 때문에 앞으로 논문 완성을 위해서 세 가지 정도 말씀드리고자 합니다.

첫 번째, 거버넌스에서 가장 중요한 것은 정책목표입니다. 정부나 민간이나 이유가 중요하다는 것입니다. 이 점에서 이금순 박사님은 아주 잘 정리하셨습니다. 먼저, 탈북자들의 신속한 사회 정착 유도, 집단별 특성화된 사회지원체계 마련, 지역별로 정착지원체계를 구축해야 한다는 명백한 목표가 있기 때문에, 이 목표를 어떻게 달성했는가를 측정하게 되는 것입니다. 그런데 이박사님의 논문 중에서 북한이탈주민 현황으로 되어있는 2장이 전반적인 글에서 논외가 되는 느낌이 듭니다. 이것을 이박사님이 제시한 세가지 목표의 하부목표로 바꾸는 것이 좋지 않나 싶습니다. 예를 들면, 현황으로 지적하신 것이 탈북자 적응상의 주요 문제로서 취업, 건강, 사회적 편견을 해결하는 것이 중요하다는 것입니다. 탈북자들이 신속한 사회정착이 목표라고 한다면, 구체적인 타겟으로 취업, 건강, 사회적 편견을 없애는 것을 구체적 목표로 정하고 그 세부적 목표를 달성했는지는 몇가지 지표를 가지고, 이를 테면 자율성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성 등 잣대를 가지고 다시한번 세부 목표를 평가하는 방식으로 하면 제2장의 북한이탈주민 현황 부분이 나오는 것이 아니라, 이런 정책 목표와 연관되어서 쓰여질 수 있을 것 같습니다.

또, 아직 안하셨지만 앞으로 하실 USI NET이라는 지역별 프로그램은 지역별 정착지원 체계의 평가 지표로 사용하시면 될 것 같다는 생각입니다.

두 번째, 앞부분에서는 여섯 가지 지표를 가지고 구체적으로 나열 및



평가를 하신 것도 있는데, 이박사님 경우는 그것을 혼용해서 사용한 듯 보입니다. 이해를 돕기 위해 한다면, 중간에 풀어서 적은 부분을 조금 더 부각해서 평가를 해주시면 독자들이 보기에 편리하리라 생각합니다. 그러면서 그때는 변수가 여섯 개 이상 넘어가면서 또한, 내부에서 두세 개 변수가 있을 수 있기 때문에, 지역단위에서는 통계화 하시겠다고 하셨는데, 혹시 중간단계에서 집단별 목표나 전반적 정착성과를 측정하시는 부분도 점수화 하면 어떨까 합니다.

마지막으로 내용에 관한 부분으로 대북지원과 관련해서는 거버넌스가 잘 되고 있다고 생각합니다. 대북지원 분야에는 ‘대북지원민관협의회’라고 있습니다. 거기에서 돈도 나눠주고 정책 결정에도 참여를 해서 비교적 잘 이루어진다고 생각합니다. 그런데, 북한이탈주민과 관련해서는 민관협의회라는 것은 없습니다. 그런 부분은 대북지원 거버넌스와 비교해서, 이박사님이 주로 관심을 가진 부분이 민관 관계를 주로 보시겠다고 하셨으니, 그 부분에 초점을 맞춰서 왜 그 부분이 안되는지 밝혀주시기 바랍니다.

지금 현재 ‘북한이탈주민후원회’라는 조직이 약간 반관반민 성격인 것 같은데, 이런 조직과 정부와의 관계, 그리고 ‘한겨레학교’라는 청소년 교육에 정부가 관여를 하게 되었는데 그런 쪽에서의 협력체계에 대한 사례들을 조금 더 부각시켜서 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스의 문제점들을 들어내고 앞으로 개선 방향을 제시해줘야 하지 않겠는가 생각합니다. 정부 내에는 ‘북한이탈주민대책협의회’가 있지만, 민과 관과의 관계에 대한 다각적 분석이 초점인 만큼 뒷부분에 심도 있게 연구해 주시면, 앞으로 정책목표를 다루는 데 있어서도 도움이 될 것으로 생각합니다.

이 경 호 (연세대 국가관리연구원 연구교수)

이 논문은 간단히 얘기해서 한국사회와, 한국국가발전에 기여하는 바가 크다고 얘기할 수 있을 것 같습니다. 저희들이 오늘 이러한 논의를 하는 목적은 무엇인가 한번 생각해 봤는데, 궁극적으로 우리가 통일을, 바람직한 통일을 지향하는 이유이기도 하지만, 통일까지의 과정뿐 아니라 통일 이후 과정에서 나타나는 갈등과 대립을 통일 및 평화교육을 통해서 극복하고 대안을 모색하고자 하는 것도 중요한 목적이라고 생각합니다. 그렇기 때문에 이러한 논의가 우리 한국사회에 기여하는 바가 크다고 생각하고 있습니다. 한 예로 독일의 예를 들어보면, 독일의 경우 우리가 흔히 얘기하는 제도적·정치적 통일 이후 체제에 위기감이 직면하고 있다고 말합니다. 그것의 가장 큰 이유는 이러한 제도적·정치적 통일 이후 과거 동서독 같이 경제·사회·문화적 대립을 통해 나타나는 양국간의 감정적 대결 구도가 결국은 동독지역에 극우성향의 정당 및 좌파 성향의 정당들이 등장하게 된 요인이 되고, 이로 인해서 국가가 정체성의 문제를 갖게 하는 원인으로 나타나고 있습니다. 그렇기 때문에 평화교육을 통해서, 구체적인 연구를 통해서 이러한 부분들을 우리가 해결할 수 있기 때문에 중요하다고 생각합니다.

다음으로 이 논문은 구성적인 측면에서도 3장과 4장의 약 24페이지 중심으로 알차게 정리가 되어있는 것 같습니다. 그리고 아직 이 논문이 완성되고 있는 과정이기 때문에 저는 몇가지 완성에 도움이 될 수 있는 안을 제시하는 것으로 토론을 마무리하겠습니다.

먼저 549쪽 마지막 단락의 내용을 보면, 한국정치과정의 행위자가 떠오릅니다. 정부나 시민단체, 언론 등 정당이 고유의 기능을 하지 못하고 있

기 때문에 이런 정부나 집단이 한국의 중요한 정치과정에서 행위자로 등장하고 있습니다. 하지만, 제가 안타깝게 생각하는 것은 정당이라는 것이 정치주체의 가장 핵심인 것이고, 독일 통일 이후에도 정치사회화, 사회와 국가사이의 균형의 추로서 많은 참여를 하고 있습니다. 물론 한국 정당이 제 기능을 충분히 수행하지 못하기 때문에 이러한 단체들이 조사대상으로 작용하고 있지만, 앞으로 정당의 역할과 기능이 상당할 것으로 생각하고 있기 때문에 이러한 행위의 주체로서 정당이 참여하는 것이 조금 더 바람직하지 않을까 생각합니다.

그리고 561쪽 2단락과 567쪽, 마지막 단락의 세 번째 주제를 보시면 이러한 내용들이 대부분 자율성과 창의성 등이라는 평가항목 중심으로 설명되고 있습니다. 그런데, 왜 이러한 평가항목 및 지표가 선정되었는지에 대한 원인이나 배경 등 설명이 서두부분에 필요하다고 봅니다.

또한, 이러한 지표에 대한 추상적 평가보다 구체적이며 계량화 분석이 바람직하다고 봅니다. 그래야 다음 단계에서도 비교 분석을 할 수 있기 때문입니다.

끝으로 교수님께서 평화교육기관의 필요성 및 당위성에 대한 많은 언급하고 있는데, 물론 이런 것은 평화교육 기관과 과목 등이 존재하지 않기 때문에 이런 교육의 필요성에 대해서는 저도 공감합니다. 다만, 구체적으로 기관에 대한 구상과 계획이 있는지에 대해서 답변을 듣고 싶습니다.

질 의: 청 중 1.

이금순 박사님께 질문과 제언을 한 가지 드리겠습니다. 현재 남한에 거주하는 8,100명 탈북자 중 성공적 정착사례 비율(정규직으로 취업이 되거나 정규 대학에 진학한 경우, 신분상승의 기회를 가진 경우 등)이 얼마나 되는지 질문을 드립니다.

또한, 연구된 논문을 보면 여러 가지 애로 가운데 경제적인 부분이 있지만, 가장 공통되는 것이 외롭다는 문제가 나옵니다. 과거 월남 조종사들의 정착과정을 지켜본 결과 가족이 있는 것과 없는 것은 많은 차이가 있었습니다. 그래서 남쪽에 다행히 친척이 있는 경우라면 문제가 없겠지만, 대부분이 연고가 없는 것으로 알고 있습니다. 이에 대해 남쪽에서 결연사업을 조직적으로 추진한다면 고독문제 해결과 정착에 도움이 될 것이라고 생각합니다.

답 변: 이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)

우리 사회에서 정착하고 있는 8,100여명의 북한이탈주민의 수는 50년 대까지를 다 포함한 숫자이고, 실제로 적응 실태조사에서, 저희가 전수조사를 해서 그 실태를 다 파악할 수 있는 상황은 아니기 때문에 부분적 적응실태만 파악할 수 있습니다. 선생님께서 지적하신 바와 같이 객관적인 지표를 통해서 만족할만한 적응단계에 있는 비율을 제시하라고 한다면, 그 어느 연구자도 쉽지 않을 것입니다. 대부분 설문조사방법으로 본인들이 생각하기에 적응의 만족도나 소득수준, 취업상황 등을 조사합니다. 그런데, 대부분의 설문조사가 안고 있는 문제점이 이런 실태조사를 통해서

정부에게 본인들이 갖고 있는 어려움들을 호소하기 위해서 소득이나 취업상황 등을 제대로 보고하지 않고 과장하는 측면들이 있습니다. 그래서 그런 부분들을 보완하기 위해서 실제 적응과정을 지켜보는 실무자들이나 적응 보호 담당관들이 보는 적응의 수준들을 조사하였습니다. 그러나 그것도 역시 주관적인 평가들이 많이 들어가 있기 때문에 선생님께서 요구하신 것처럼 객관적인 지표로 특정비율을 산출해내기 어렵습니다. 구체적인 적응실태조사는 표를 참고하시면 구체적인 항목별로 적응의 만족도나 실태 등이 있습니다.

결연사업과 관련하여 민간단체나 정부에서도 중요성을 두고 실제 결연사업을 추진하는 단체들도 있습니다. 그러나 그 과정에서 결연사업에 참여하고 있는 사람들의 기대나 탈북자들의 기대가 다르기 때문에, 지속되지 못하는 경우가 많이 있습니다.

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철	외 공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕	외 공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 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
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철	외 공저	10,000원

2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2004	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외	공저	10,000원

### 연례정세보고서

2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

### 학술회의총서

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

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원

## 논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)		10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)		10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 1 (2004)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 2 (2004)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 2 (2005)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)		10,000원

## 협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인근 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	유철경 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(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원

2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석				
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	이 석, 최진욱		
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희		
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진		
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘		
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈		
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕		
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘		
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	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 16기4중전회 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 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영항실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결과와 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠

#### KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 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
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

### Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

# 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을 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 보내주시십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 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)



회 원 가 입 신 청 서				
성 명		주민등록번호	-	
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 : )			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
	ID		PW	
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			
본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.				
200 년 월 일				
신청인 (인)				

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.  
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.



