

경제·인문사회연구회
협동연구총서 06-11-01

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

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

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

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

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

인 쇄 2006년 12월
발 행 2006년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)
주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 / 황병덕, 서창록, 여인근, 허문영, 전성훈, 김국신, 김규륜, 김근식, 이철수, 이금순, 박광기 외[지음].
— 서울 : 통일연구원, 2006
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-11-01)

ISBN 89-8479-363-3 93340

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2006002699

“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 연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원	서 재 진 선임연구위원 송 정 호 책임연구위원
	"	김 규 립 선임연구위원	임 강택 선임연구위원 조 한 범 선임연구위원 이 석 부 연구위원
	"	여 인 곤 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 김 영 춘 전 통일연구원 선임연구위원 홍 면 기 박사(통일부)
	"	이 금 순 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 김 수 압 연구위원 윤 여 상 박사(북한인권정보센터) 안 해 영 교수(한국보건복지인력개발원)
	"	전 성 훈 선임연구위원	임 순 희 선임연구위원 최 미 옥 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 섭 교수(서울대) 유 욱 변 변호사(법무법인 태평양) 박 은 정 외래교수(한신대)
	경남대 극동문제연구소	김 근 식 교수	전 영 선 연구교수(함양대 아태지역연구센터) 정 영 철 책임연구원(서울대 국제대학원 국제학연구소) 이 중 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 정 현 곤 사무처장(민족화해협력범국민협의회)
	고려대학교	서 창 록 교수	임 성 학 교수(서울시립대) 전 재 성 교수(서울대)
	대전대학교	박 광 기 교수	원 준 호 교수(한경대) 오 세 혁 교수(중앙대) 김 경 미 책임연구원(열린정책연구원) 설 규 주 교수(경인교대) 차 조 일 교사(경인고등학교)

서 론

황병덕 · 김갑식 · 강동완

I. 연구배경 및 목적	3
II. 분석틀	13
III. 연구방법 및 연구내용	21
1. 연구방법	21
2. 연구내용	24

한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

서창록

I. 서 론	39
II. 기존 거버넌스 이론의 검토	40
1. 거버넌스의 등장배경과 개념	40
2. 거버넌스 개념의 다양성	42
3. 국가의 역할과 거버넌스	47
III. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성	51
1. 거버넌스적 특성의 증가배경	51
2. 남북관계 및 대북정책 거버넌스의 현황과 문제점들	54

IV. 평화·번영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀.....	56
1. 행위자와 이슈영역	56
2. 정책결정 과정	57
V. 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목 ...	64
1. 자율성(autonomy)	66
2. 전문성(specialization)	67
3. 참여성(participation)	68
4. 네트워크(network)	69
5. 분권화(decentralization)	70
6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)	72
VI. 결 론	73

한반도 평화 번영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

I _ 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사

여인곤

I. 서 론	81
II. 외교안보정책의 변화와 ‘외교안보정책 거버넌스’	82
1. 외교안보정책의 변화	82
2. ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념과 평가지표	83

III. ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체의 역할과 실태분석 .. 84	
1. 주요 행위주체의 역할	84
2. 평가지표에 의한 거버넌스 실태분석	88
IV. 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 사례 분석 88	
1. 사례 ①: 한·미 동맹의 균형발전 정책	89
2. 사례 ②: 중국의 동북공정에 대한 대응정책	94
3. 사례 ③: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책	100
V. 결 론	106
부 록	109

2_한반도 평화체제 거버넌스 실태조사

허문영

I. 문제제기	143
II. 한반도 평화체제와 환경변화	144
1. 국제적 요인: 초국가 행위주체의 등장	144
2. 남북관계 요인: 남북정상회담과 북한의 전략적 변화	146
3. 국내적 요인: 비정부 행위주체의 등장	148
III. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평화지표	149
1. 개념	149
2. 평가지표	152
3. 거버넌스 유형	153
IV. 한반도 평화·체제 거버넌스 구축실태	154

1. 평화체제 거버넌스	154
2. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석: 6자회담	164
V. 한반도 평화체제 거버넌스 실태평가.....	166
1. 남한의 거버넌스 구축실태	166
2. 각국의 거버넌스 구축실태 비교	170
VI. 결 론.....	175

3 - 동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심

전성훈

I. 서 론.....	181
II. 다자안보대화 거버넌스.....	185
1. 다자안보대화 거버넌스의 틀	185
2. 다자안보대화 거버넌스의 지표	192
III. 다자안보대화 거버넌스 사례.....	193
1. NEACD	194
2. CSCAP	196
IV. 한반도 평화·번영 거버넌스 구축에 주는 함의와 고려사항... 198	
1. NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스 실태와 유형	198
2. 정책적 고려사항	206

4_ 한반도 평화변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사

김국신

I. 서론	215
II. 대북정책의 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀	217
1. 대북정책의 환경 변화	217
2. 대북정책 거버넌스의 개념과 분석틀	220
III. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자 및 역할	221
1. 공식적 참여자	222
2. 비공식적 행위자	224
3. 주요 행위자들의 영향력 관계	231
IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 중심	235
1. 시민사회의 정책 거버넌스 역할	235
2. 대북정책 과정별 참여제도의 현황과 문제점	238
V. 대북정책 거버넌스 평가: 평가항목별 설문조사 결과	244
1. 참여성	244
2. 전문성	245
3. 자율성	245
4. 효율성	246
5. 분권화	247
6. 네트워크	247
VI. 결론	248

5_한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사

김규륜

I. 서론	255
II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스	256
III. 남북경협 거버넌스 실태	259
1. 정부차원	259
2. 기업차원	263
3. NGO 차원	267
IV. 남북경협 거버넌스 사례분석: 개성공단	278
1. 의제설정	278
2. 정책분석	278
3. 정책결정	279
4. 정책집행	280
5. 정책평가	280
V. 평가 및 결론	281

6_남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사

김근식

I. 서론: 연구배경 및 목적	289
II. 남북교류 거버넌스 실태	290
1. 남북교류 현황과 성과	290
2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	292
3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	294

III. 대북지원 거버넌스 실태	300
1. 대북지원 현황과 성과	300
2. 대북지원 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	302
3. 대북지원 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	305
IV. 북한인권 거버넌스 실태	310
1. 북한인권문제 현황과 성과	310
2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	311
3. 북한인권 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	313
V. 결 론	319

7_한반도 평화발전을 위한 법제도 거버넌스 실태조사

이철수

I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도 거버넌스의 의의 ...	327
1. 통일법제를 둘러싼 환경변화	327
2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표	328
II. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위주체의 역할	332
1. 통일부	332
2. 개성공단법률자문회의	334
3. 법무부	336
4. 법원	337
5. 법제처	339
6. 국회	340
7. 시민단체	341
8. 학술연구단체	342

III. 법제도 형성과정에서의 거버넌스 사례분석	344
1. 남북교류협력에 관한 법률	345
2. 남북관계발전에 관한 법률	348
3. 개성공업지구법제	350
4. 소결: 거버넌스 형태 분석	353
IV. 결 론	354

8_북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사

이금순

I. 서 론	361
1. 문제제기	361
2. 연구방법	362
II. 북한이탈주민 문제 정책목표	364
1. 북한이탈주민의 신속한 사회정착 유도	364
2. 집단별 특성화된 사회지원체계 마련	365
3. 지역별 정착지원 체계구축	365
III. 북한이탈주민 문제해결 관련 행위자 및 역할	366
1. 정부	366
2. 민간	370
IV. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 실태: 설문조사 결과분석	373
1. 자율성	373
2. 전문성	373
3. 참여성	374
4. 네트워크	377

5. 분권화	384
6. 효과성과 효율성	385
V. 결 론	386

9_한반도 평화교육 거버넌스 실태조사

박광기

I. 서론: 연구 배경 및 목적	393
1. 연구의 배경	393
2. 연구의 목적	394
II. 한반도 평화교육 거버넌스의 이론적 배경과 평가지표	395
1. 거버넌스 이론에서 본 평화교육의 성과와 과제	395
2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경	396
3. 한반도 평화교육 거버넌스 평가지표	397
III. 한반도 평화교육 거버넌스: 주요 행위주체의 역할	398
1. 학교교육차원에서의 행위자	398
2. 공공사회교육기관의 평화교육 행위자	400
3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자	402
IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석	404
1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석	404
2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석	415
3. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석	418

V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가.....	422
1. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 성격	422
2. 한반도 평화교육정책 거버넌스 구축을 위한 정책 제언	428

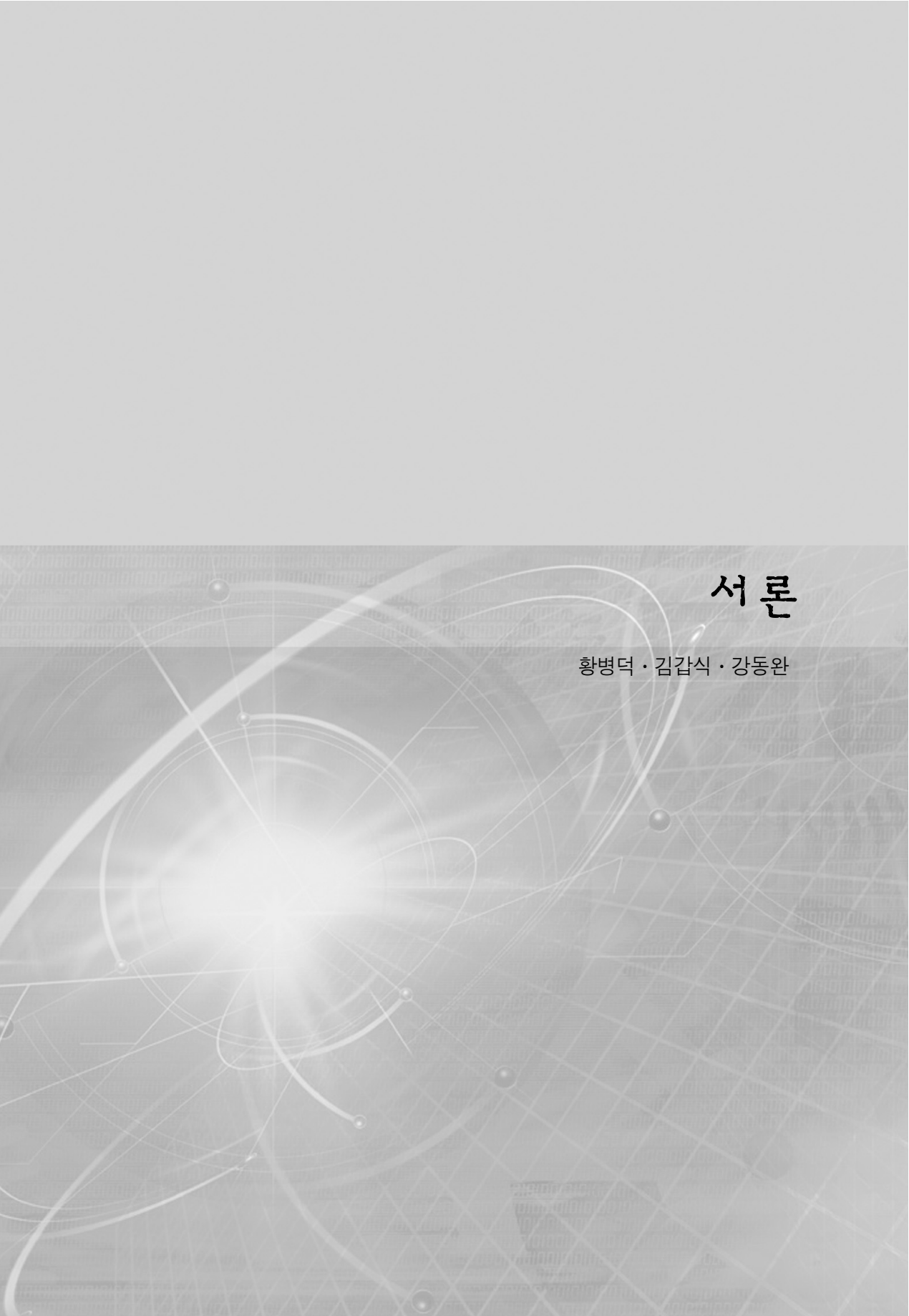
결론

황병덕, 김갑식, 강동완

I. 비교.....	433
II. 한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 개선방향.....	458

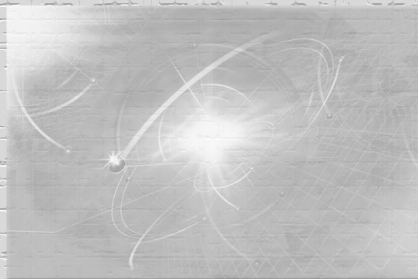
참고문헌

최근 발간자료 안내.....	500
-----------------	-----

The background of the entire page is a light gray color. In the lower half, there is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous overlapping circles and lines of varying thicknesses and colors (including white, light gray, and dark gray). Some circles have small dark gray spheres at their centers, resembling a network or a molecular structure. The overall effect is a sense of depth and complexity, typical of a modern, scientific or technical book cover.

서론

황병덕 · 김갑식 · 강동완



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 연구배경 및 목적

평화변영정책의 정책목표는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구이다.¹ 참여정부가 한반도 평화증진과 공동번영을 내세운 평화변영정책을 구상한 것은 다음의 문제의식에서 출발한 것으로 이해해야 한다. 우선 햇볕정책의 주된 초점이었던 화해협력의 진전만으로 한반도의 공고한 평화가 달성하기 힘든 측면이 존재한다는 점이다. 특히 최근 북핵실험이 보여주듯 남북정상회담 이후 남북관계의 발전에도 불구하고 한반도 안보문제가 해결되지 않는 이상 화해협력 뿐 아니라 한반도 평화는 불안정한 것일 수밖에 없다. 즉 화해협력을 넘어 평화 정착으로 나아가야 하는 현실적 고민이 놓여 있는 것이다.

또한 한반도 평화와 향후 통일과정은 남북만의 문제로 해결될 것이 아니라 결국은 동북아 지역의 문제로 인식되어야 하며 그 틀에서 종합적인 진전을 이루어야 한다는 문제의식에서 출발한 것이다. 평화와 통일문제는 이미 민족문제이면서 동시에 국제적 이슈로 자리매김되었음을 부인할 수 없다. 심지어 남북관계의 진전도 한반도를 둘러싼 유관국가들과의 협력관계가 전제되지 않고는 불안정한 측면을 갖고 있다. 또 공고한 평화는 평화체제 구축 자체에 그치지 않고 결국 남북 공동번영과 나아가 동북아 공동번영이라는 ‘경제적 상호이익’을 충족시켜야만 가능하다는 문제의식이 자리잡고 있다. 결국 평화변영정책의 의미는 햇볕정책과의 관계 속에서 정책내용적 측면에서는 ‘화해협력을 넘어 평화번영’을 지향하고 정책대상적 측면에서는 ‘남북을 넘어 동북아’를 고려한 것으로 정리할 수 있다.²

그런데 햇볕정책을 계승한 평화변영정책의 정책내용과 정책대상의 발전은 냉전의 종식과 세계화, 민주화, 정보화의 진전이라는 정책환경³의 변화에 적극 조응한 측면이 강하다. 평화변영정책의 구상에는 한반도의 국제환

1. 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 2.

2. 자세한 내용은 김근식, “노무현 정부의 평화변영정책: 구상과 현실 그리고 과제,” 『통일문제연구』, 41호 (2004)를 참조.

3. 여기서 정책환경이란 정책이 결정되고 집행되는 정책과정 전반에 직접적이거나 간접적인 영향을 미치는 정치체계 혹은 정부제도 밖의 외부환경을 말한다. 주성수, 『공공정책 가버넌스』 (서울: 한양대학교출판부, 2003), p. 13.

경과 한국정치외의 환경 변화에 따른 다양한 행위자의 출현, 이슈 영역의 포괄적 확대, 중층적 차원의 상호작용 등이 내재되어 있다는 것이다. 즉, 탈냉전 이후 한반도를 둘러싼 국제정세와 동북아 지역정세 그리고 남과 북의 내부상황의 변화에 적극적으로 반응하고자 한 것이다. 국제적 차원에서는 냉전 종식에 의해 이념적 대립이 완화되었으며, 경제적 세계화에 뒤이은 사회적·문화적 세계화가 국가 간 관계의 본질을 변화시켰다. 특히 근대 국제정치에서 가장 중요한 위치를 점해 온 국민국가의 행위자적 중요성이 다른 행위자에 비하여 상대적으로 감소하였다. 동북아 지역 역시 탈냉전과 함께 주변정세가 급격하게 변화하였다. 구 소련이 차지하고 있던 정치적, 경제적, 사회적 영향력이 지역 내에서 급격히 감소하고, 중국의 개혁·개방의 지속 추진으로 공산주의의 이념적 아성이 무너진 것이다. 또한 중국이 지역 내에서 활발한 외교, 경제관계를 맺으면서 동북아 국가 간의 상호의존의 심도가 증대되었다. 한국 역시 탈냉전의 추세에 맞추어 이념적 대립각을 완화하고 보다 자유로운 분위기에서 북한을 대할 수 있었고, 이는 김대중 행정부의 햇볕정책으로 구체화되었다. 또한 한국 내 민주화는 국가 이외의 행위자들의 중요성을 증대시켰다. 그리고 이러한 국가외 행위자들은 대북관계에서도 많은 역할을 담당하기 시작하였다. 북한 역시 변화하는 국제정세에 맞추어 체제의 개혁과 개방의 필요성을 느끼면서 국가와 군부 중심의 정치, 외교적 행태는 지속하였으나, 이슈영역에서 안보 및 이념의 부문 이외에 사회, 경제, 문화를 중시하고 제한된 범위에서나마 개방을 시도하는 모습을 보여주었다. 이와 같이 한반도를 둘러싼 대북정책의 추진환경에 있어 다양한 층위의 변화가 복합적으로 작용하여 이루어진 것이다.⁴

따라서 한반도의 평화와 번영이라는 새로운 정책적 대안은 변화된 환경과 조건에 따라 새로운 시각에서 연구되고 설계되어야 한다. 이에 본 협동연구는 거버넌스(governance) 개념에 입각하여 한반도 평화·번영에 접근하고자 한다.

오늘날 이슈의 다변화 및 행위자의 다양성 증대로 말미암아 국가의 통치능력이 약화되면서, 전통적으로 국가의 고유한 영역으로 간주되었던 정책

4- 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 협동연구 워크숍 자료집, 2006년 11월 14일).

결정과정에 있어서 국가는 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 대의민주주의라는 제도를 통해 일정부분 권리를 국가에 위임하였던 국민들은 국가가 다층적이며 복잡한 여러 행위자들의 이해관계를 효율적으로 조정하지 못한다는 국가능력의 한계를 직시하고, 국가에 대해 열린정부⁵를 요구하는 한편 정책결정과정에 직접 참여하여 자신의 권익을 확보하려 하고 있다.

이와 같이 국가 중심의 통치 능력은 약화되고 국민들의 통치요구는 높아지는 상황에서 기존의 국민국가 중심의 통치체계에 대한 대안적 인식들의 마련이 절실히 요구되는 가운데, 다양한 학문분과에서 다차원적으로 논의되고 있는 거버넌스 개념이 주목을 받고 있다.⁶

거버넌스의 개념과 관련하여서는 원래 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 총리가 『영국의 거버넌스』(Governance of Britain)를 저술하고, 대처(Thatcher) 총리의 신보수주의 정책에서 실질적인 거버넌스의 확대가 이루어지지만, 현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발 실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서(Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)에서였다.⁷ 그러다 1990년대 이후 세계화·정보화·지방화의 영향으로 국민국가의 권위와 역할이 축소되어 국가 중심의 위계적 통치방식이 약화되자 국가-시장-시민 사회 관계가 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식이 본격적으로 등장하였다.⁸

5-OECD의 한 연구에 따르면 사회가 변화하면서 시민과 정부와의 관계가 새롭게 정의되는데 이는 시민들의 열린정부에 대한 요구가 증대되고 있다는 사실이다. 여기에서 열린정부란 1) 정부의 활동과 그것을 책임지고 있는 사람들에 대한 공공감시, 즉 투명성, 2) 정부의 활동에 따른 서비스와 정보에 시민들이 접근할 수 있도록 허용하는 접근 가능성, 3) 새로운 아이디어와 요구, 필요에 신속히 반응하는 대응성 등의 세 가지 요소로 정의할 수 있다. OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, 2005. OECD정부혁신아시아센터 역음, 『정부혁신 패러다임, 어떻게 변화하고 있는가?』 (서울: 도서출판 삶과 꿈, 2006) 참조.

6-거버넌스(governance)단어의 근원을 밝히면, ‘키를 조정한다 steer’와 ‘항해한다 pilot’의 의미를 갖는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘kybernetes’에서 비롯된 것이다. 주성수, 『글로벌거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2001), p. 128.

7-주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교출판부, 2003), p. 72.

8-김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 7.

거버넌스란 용어가 최근 사회과학 전반에 사용되고 있지만, 그 등장이 얼마 되지 않기 때문에 거버넌스 개념이 학문별로 다양하게 사용되고 있고 이에 대한 논쟁도 계속되고 있다. 행정학 분야에서는 거버넌스가 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리로 해석되고 있으며, 정치학 분야에서는 다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 민주주의의 관점에서 소개하고 있다. 한편 경제학 영역에서는 공동체적 자율관리체계로서의 거버넌스의 역할을 논의하고 있고, 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형이나 자기조직적 네트워크 등으로 정의하고 있다.⁹

서창록·이연호·곽진영(2002)은 다양하게 전개되는 거버넌스 이론을 분야별로 정리하여 등장배경 및 개념을 정의하고 있는데, 거버넌스 이론이 가장 많이 논의되고 있는 국내정치과정, 정치경제학, 국제관계이론 등 세 가지 분야로 나누어 살펴보고 있다.¹⁰ 이를 정리하면 아래 <표 I-1>과 같다.

9- 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000), pp. 31-60. 이외에도 김석준 외, 『거버넌스의 이해』 (서울: 대영문화사, 2002), pp. 15-58 참조.

10- 물론 이외에도 거버넌스 등장배경 및 개념정의에 대한 다양한 접근이 있음은 재론의 여지가 없다. 그런데 대부분의 논의가 국내정치과정, 정치경제학, 국제관계라는 거시적 차원에서 포괄적으로 설명될 수 있다는 점에서 위의 분류는 중요한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다.

<표 1-1> 거버넌스의 개념

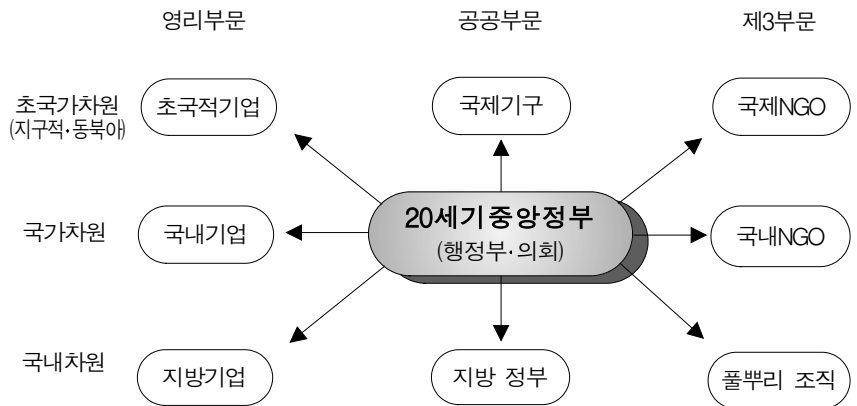
구분	분류	개념
국내정치 과정	사회적 네트워크 로서 거버넌스	-새로운 정치과정의 방식으로 각기 다른 이해를 가지고 있는 광범위한 정치 행위자들이 특정의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식
	신공공관리 모형 의 변형으로서 거버넌스	-정책 결정과정의 조정자이면서 그 실질적인 실행자인 국가의 국정 운영방식의 변화된 개념으로서의 이해가 동반되어야 하며, 미시적 차원에서 국정운영의 새로운 방식으로 신공공관리모형(NPM)과 그 맥을 같이함.
정치 경제학	국가중심주의에 대한 비판으로서 거버넌스	-발전국가와 복지국가로 대표되는 국가중심주의에 대한 비판적 대안으로서 각각 네트워크 이론과 규제국가이론이 등장하였는데 이것이 거버넌스 이론과 접목됨.
	시장중심주의의 대안으로서의 거 버넌스	-1980년대 서구의 신자유주의적 개혁으로 인한 복지국가의 붕괴와 1990년대 세계화현상에 따른 발전국가의 쇠퇴 자율적이고 독립적인 시장의 등장이 본격화됨. 거버넌스 이론은 이러한 시장중심주의에 대응하여 시장의 역할을 중시하되 시장의 안정을 도모하는 주체로서의 국가의 역할을 강조하는 시각을 제시함.
국제관계 이론		-국제관계이론에서 거버넌스 이론은 전통적인 국가 중심의 국제정치이론이 지닌 한계를 극복하고 새로운 행위자들을 포함하려는 의도에서 도출된 개념으로 볼 수 있으나, 이론적 정향에 따라 상이하게 정의됨.
	전통적 국제정치 접근법	-신현실주의: 글로벌거버넌스는 헤게몬 주도의 국가 간의 상호작용이며 자신의 부와 지배적인 권력을 사용하여 거버넌스를 창조하고 유지하는 헤게몬의 역할에 관심을 둠 -신자유주의: 글로벌거버넌스는 국가뿐만 아니라 비국가적, 특히 세계경제로 대표되는 행위자들이 참여하여 제도설립과 그 안에서 각 국가의 정책조정을 통해 협력을 추구하는 형태를 상정함.
	신국제정치 접근법	-구성주의: 글로벌거버넌스는 세계화로 인해 초국가적인 법칙이 전 세계로 확산되면서 일어나는 사회적 법칙의 변화와 혹은 기본법칙의 수정이 형식화되고 이의 이행을 도모하기 위해 형성된 국제기구를 포함한 체계 -비판이론: 글로벌거버넌스는 시민사회를 기반으로 한 상향식 글로벌거버넌스이며 이를 위해서는 전 지구적 차원에서의 시민사회의 정치적 권위의 재구성

출처: 서창록·이연호·곽진영, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), pp. 3-34를 참조하여 재구성.

본 연구에서는 ‘글로벌 거버넌스 위원회’(Commission on Global Governance)의 거버넌스 개념정의를 원용하고자 한다. “거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐 뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”¹¹

거버넌스는 국가와 시장 및 사회 관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것이 아니라 각 행위자들을 수평적인 파트너 관계 또는 네트워크 관계로 운영하는 것이 보다 효율적이고 바람직하다는 점을 강조한다. 또한 공공문제의 해결에 있어 종래와 같이 중앙정부가 전적인 권한과 책임을 가지고 있는 것이 아니라 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 기본으로 한다. 이러한 내용을 도식화하면 <그림 I-1>과 같다.

<그림 I-1> 국민국가의 권한 분산



자료: Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford University Press, 2002), p. 46에서 수정하여 구성

¹¹ *Our Global Neighbor* (1995) Report of the Commission on Global Governance, <<http://www.sovereignty.net/p/gov/chap1.htm>> (검색일: 2006년 11월 14일).

먼저 가로축은 영리부문·공공부문·제3부문으로, 세로축은 초국가차원·국가차원·국내차원으로 구분할 수 있다. 한 가운데에 위치한 것이 20세기 중앙정부 모델인데, 여기서 화살표는 세계화·정보화·민주화로 인해 국가주권에 대한 제약이 초래됨으로써 권력이동(power shift)이 발생한 것을 보여 준다. 국내기업 방향은 민영화·신자유주의 등의 개념이고, 국내 NGO 방향은 민주화에 의한 시민사회 영향의 확대이며, 국내차원에는 분권화·탈규제화 등을 의미하고 또 한쪽으로는 풀뿌리 조직으로 나아가는 것이다. 초국가적 차원의 핵심은 세계화인데, 공공부문의 유엔과 같은 행위주체는 상당한 구속력을 가지고 있으며 제3부문에서는 국제인권이나 빈민구제기구 등의 역할이 강화된다.¹²

이와 같은 거버넌스 개념은 통치(government), 관리(management), 파트너십(partnership), 네트워크(network) 개념과 차별적이고 포괄적인 특성을 갖는다. 우선 거버넌스는 ‘통치’와 직접적으로 관련된 개념으로 살펴볼 수 있다. ‘새로운 통치 과정과 관련되는 정부의 의미 변화 혹은 기존의 질서정연한 규율의 변화된 조건 혹은 사회가 통치되는 새로운 방식’을 거버넌스로 볼 수 있는 것이다. 특히 거버넌스는 일종의 제도인 통치와 구분되는 하나의 과정으로서 이해되며, 정부가 잘 하지 못하는 일이나 정부가 해서는 안 되는 일에 대해 정부 밖에서 참여한 일련의 제도나 행위자에 주목한다. 이는 곧 전통적인 정부체제의 입헌적·공식적 이해에 대한 도전으로, 무수한 이해당사자들을 공공정책 결정과정에 참여시키는 새로운 ‘국정운영 방식’을 의미한다.¹³

둘째, 거버넌스를 ‘사람에 의한 사회의 관리’로 볼 수 있다. 국제자본시장과 세계화의 압력에 의한 국가능력의 한계로 경제와 사회를 더 이상 통치하거나 관리할 수 없는 상황에서 공공영역을 새로운 방식으로 관리하는 시도로서 신공공관리와 거버넌스는 유사성을 가지고 있다. 하지만 신공공관리는 기업의 경영관리 기법을 행정에 도입하여 공공정책의 성과에 대한 평가를 기초로 한 ‘경쟁’을 관리의 기술로 삼는 반면, 거버넌스는 ‘정책 네트워크’

¹²-여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 12-13.

¹³-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 73-74.

에 주요 이해당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다.¹⁴

셋째, 파트너십 개념은 거버넌스 시대에 정부가 기업, 시민사회단체 등의 비정부 대표들을 정책 파트너로 삼아 국정을 운영하며 국가와 사회발전을 모색하는 전략을 수립해야 하므로 거버넌스의 중요한 작용원리가 되고 있다. 실제로 미국과 서구 국가들은 정부의 고유기능으로 간주되었던 사회복지, 청소년문제, 환경보전 등 무수한 기능을 시민사회와 NGO들에게 위임하거나 이양하는 대대적인 변화를 추구해왔고, 이러한 현상은 세계화와 지방화 시대를 맞아 더욱 강화되고 있다.¹⁵

넷째, 행위자들의 파트너십을 지향하는 거버넌스는 행위자들의 ‘자치적 네트워크’의 형성을 추구한다. 거버넌스 네트워크는 정부정책에 대한 영향 뿐 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 거버넌스 네트워크에서는 불가능한 일로 취급된다. 정치는 더 이상 특정한 구도에 국한된 것이 아니라 공식적 및 비공식적 네트워크로 여겨지며 이 과정에서 시민활동가들은 거버넌스 네트워크에 참여하는 ‘전문가 시민’(expert citizen)으로 바뀌게 된다.¹⁶

위에서 살펴보았듯이, 일반적으로 공공정책에 영향을 미치는 거시적 요인으로는 세계화, 정보화, 민주화와 분권화 등이 거론되고 있으며 이것들은 정부의 역할과 성격 변화에 직접적인 영향을 행사하는 핵심적인 요인들로 간주되고 있다.¹⁷ 따라서 한반도 평화·번영의 과제도 이전의 시대와는 근본적으로 다른 정책환경을 갖고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 정부주도의 통치(government) 모델에서 정부를 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 공조에 의존하는 거버넌스(governance) 모델로의 이동이다.

먼저, 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의

14- 위의 책, pp. 75-77.

15- 위의 책, pp. 77-80.

16- 위의 책, pp. 80-82.

17- 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.

관계를 조정할 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 가져왔다. 이제 정부는 정치, 경제, 사회 및 주권의 핵심에 있는 외교·안보 역할을 포함하는 권력에 대해 기업과 초국가기구와 또 NGO들과 공유하고 있다.¹⁸ 한반도 평화·번영의 달성에 있어서도 정부의 통치능력은 감소되었고 남북한 당사자 이외의 정책 이해당사자들이 공조적으로 참여하게 되었다. 또한 ‘지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대하다’¹⁹는 지적처럼, 북핵문제와 북한인권문제처럼 국가가 온전히 다루기에는 버겁고 새터민 정착문제처럼 너무 작은 이유로 정부와 관료 능력이 한계에 봉착하면서 국가권력 약화 현상을 동반하고 있다.

둘째, 민주화와 분권화는 저발전국가와 공산권 국가들까지도 민주주의를 확산시켜 새로운 사회행위자들이 정치 혹은 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대시켰다. 우리 역시 1987년 6월 민주항쟁 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화가 실질적으로 진전되었고 이는 정권교체와 김대중 정부의 성립으로 이어졌다. 이후 햇볕정책의 추진으로 시민사회가 주도하는 다양한 분야에서의 남북교류가 이루어졌고 이 과정에서 시민들의 참여와 자율을 한 단계 도약시켰다. 즉, 이는 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 정부의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.²⁰

셋째, 정보와 통신의 혁명적 발전은 거래와 통신의 비용과 시간을 절대적으로 감소시켜 국가 이외의 이해당사자들이 정책과정에 참여할 수 있는 조건을 마련해 주었다. 실제로 시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 동북아 정세에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이 같은 정보 접근은 한반도 평화·번영에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다. 시민들은 정보통신기술 도구들을 통해 정책형성 등 정책과정 전반에 실질적으로 참

¹⁸-J. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, 76/1 (1997), pp. 50-66.

¹⁹-UNDP, *Human Development Report 1993* (1993), p. 5. <hdr.undp.org/reports/global/1993/en> (검색일: 2006년 11월 14일).

²⁰-송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), p. 274.

여함으로써 정부의 한반도 평화·번영 과제에 대한 독점적인 권력을 제한한 것이다. 이는 용천재해 사건에 대한 시민사회의 대응이나 미군장갑차 사건과 촛불시위, 그리고 평화·번영의 의제 채택에 대한 시민들의 인터넷 글쓰기 등에서 여실히 보여준다.

이처럼 세계화, 정보화, 민주화로 인한 정책환경 변화에 따라 주목되는 현상은 한반도 평화·번영 구축과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화되어 정부 주도에서 벗어나 이제는 영리기업과 시민사회의 NGO도 동참하는 거버넌스 영역이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.

즉, 우리의 통일·대북정책²¹에 있어서도 남북한 군사적 긴장완화는 물론 경제협력과 사회문화교류가 증대되면서, 소관부처인 통일부 이외 시민단체나 기업, 국제기구와 같은 다양한 행위자간의 복합적이며 다층적인 이해관계가 역동적(Dynamic)으로 작용하고 있는 것이다.

이제 전통적인 통치의 개념이 새로운 거버넌스 개념으로 대체되고 있다. 하지만 여기서 간과해서는 안 되는 것은 거버넌스적 현상의 부각이 정부의 역할 약화를 의미할 수도 있지만 사안과 정책환경에 따라 정부의 역할 변화를 의미하기도 하다는 점이다. 즉, 거버넌스 혹은 네트워크 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의될 수도 있다.

이러한 연구배경 하에서 본 연구는 <한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안>에 관한 협동연구로서 3차년도로 나누어 진행될 계획이고, 1차년도(2006년)에는 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 면밀히 분석함으로써 2차년도에 시행될 평화·번영 거버넌스의 개선방안을 위한 토대를 마련하고자 한다.

그 동안 통일연구원은 거버넌스 연구와 관련하여 『정보화시대 통일정책

21- ‘통일정책’의 개념과 관련하여 통일정책 역시 ‘공공성’을 갖는 정책으로 ‘국가기관에 의해 취해지거나 국가기관과 관련되는 공식적인 결정 또는 행동계획’이라는 점에서 공공정책의 개념과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 일반 공공정책과 두드러지게 구별되는 몇 가지 특성이 있는데, 남북의 적대적 상황, 보안과 기밀 유지, 이념적 대립과 갈등, 언론의 역할 등이다. 이 부분에 대한 상세한 논의는 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), p. 9 참조.

거버넌스 개선방안』(2004년), 『남북한 통합을 위한 바람직한 거버넌스 구축 방안』(2005년) 등 2년에 걸쳐 기초연구를 수행해 왔는데, 이러한 선행연구는 향후 3년간 거버넌스에 대한 종합적 연구를 수행하는 데 밑거름이 될 것으로 판단된다. 또한 통일연구원은 『남북한 화해·협력 촉진방안의 단계별 정책연구』(2000-2002년), 『국내적 통일인프라 구축방안』(2003-2005년) 등 두 차례에 걸쳐 남북관계 및 통일분야에 관한 3개년 계획의 협동연구를 수행해 왔는데, 이는 향후 3개년 연구를 통해 그 동안의 연구성과를 반영하는 한편, 한 단계 발전된 차원에서 거버넌스 개념에 입각하여 한반도 평화·번영을 위한 새롭고 체계적인 방안을 제시하는데 도움을 줄 것이다.

II. 분석틀

본 연구에서는 다양한 거버넌스의 개념과 특성을 고려하여 ‘한반도 평화·번영 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

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

그런데 한반도 평화·번영을 위한 종합적이고 체계적인 방안을 마련하기 위해서는 기존에 정부중심으로 이루어졌던 정책결정 및 집행과정을 다양한 행위자들이 참여하는 상호작용으로 이해하고, 정치·안보, 경제, 사회·문화, 법·제도, 교육 등 각 분야별로 이슈들이 어떻게 형성되고 이행되며 각 이슈들이 상호 어떻게 연관되는지를 분석해야 하며, 분야별 상호협업체제의 활성화와 제도화를 통해서 정책의 효율성 제고와 지지기반 확대의 목표를 달성해야 한다는 기본 인식이 전제되어야 한다.

따라서 한반도 평화·번영 거버넌스를 체계적으로 분석하기 위해서는 중층적 차원, 세분화된 이슈, 다양한 행위자 등 세 가지 측면이 종합적으로

고려되어야 한다.

먼저 한반도 평화·번영은 여러 차원에서 진행되는 정책의 복합적인 상호 작용 결과로 이해해야 한다. 먼저 지구적·동북아 차원에서 지역적 갈등과 분쟁을 방지하고 협력적 지역 질서를 형성하는 것은 한반도 평화정착과 경제발전을 위한 대외적 조건이라 할 수 있다. 그리고 북한을 상대로 화해·협력을 진전시키고 평화를 정착시킴으로써 남북한의 평화협력체제를 정착시켜야 하는 남북관계 차원이다. 또한 국내적 차원에서는 동북아 평화협력과 남북평화·협력을 정착시킬 수 있는 국내적 역량과 국민적 합의기반 그리고 제도적 장치 등을 마련해야 한다.

한편, 한반도 평화·번영을 실현하는 데에는 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 다양한 분야의 이슈가 포함되어 있다. 정치·안보 분야에서는 동북아 갈등을 해소하고 한반도 긴장을 완화하며 남북평화공존에 부합하는 안보문화를 형성하기 위한 동북아 다자안보대화, 외교안보정책, 대북정책, 통일정책 결정 및 집행의 투명성 제고 등이 이슈이다. 경제 분야의 이슈에는 동북아 경제협력, 남북 경제협력, 국내 및 국제적 경제협력망 형성 등이라 할 수 있다. 사회·문화 분야에서는 남북한의 문화적 상호 수용성을 제고하고 화해·협력의 기반을 강화하기 위한 대북지원, 남북교류, 북한인권 문제 등이 주요 이슈이다. 그리고 교육 분야 쟁점으로는 정책추진 주체, 통일대비 교육 강화, 남북한 교육 교류협력 협정 체결, 통일대비 교육정책 연구기능 강화 등이 대표적이다. 한편, 법·제도 분야에서는 과정으로서의 법제통합이 중시되는 가운데 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업법 등이 주요 사례이다.

그리고 한반도 평화·번영의 실현과정에는 다양한 행위자들이 관련되어 있다. 기존 정부 주도에서 탈피하여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자 등의 영향력이 증가하고, 지역적 수준에서도 지역수준의 정치, 경제, 국제기구, 동아시아의 강대국 정치가 한반도의 평화와 번영에 더욱 많은 영향력을 행사하고 있다. 또한 민주화 이후 시민사회의 활성화로 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등 사회적 행위자들이 주요 정책결정에 다양한 방식으로 영향력을 미치고 있다. 따라서 행위자들을 고려할 때 세계적 수준, 지역적 수준, 정부적 수준, 국내정치적 수준 등을 모두 포함해야 한다.

이처럼 지구적·동북아 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 중층적 차원을

고려하고 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 세분화된 이슈 영역과 세계적 수준, 지역적 수준, 정부적 수준, 국내정치적 수준 등 다양한 행위자 수준을 결합하여 한반도 평화·번영을 분석하기 위한 일반적인 개념 틀을 도표화하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 행위자 수준과 이슈영역

	정치·안보	경제	사회·문화	법·제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐	국제연합의 대북 인권결의안 등 법제화, 제도화된 결과물	한반도 평화 관련 국제공공외교, 해외 시민교육프로그램
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아 인권레짐	동아시아 반확산레짐의 제도화 노력	교육 거버넌스의 네트워크화
정부 수준	평화체제, 남북국방장관회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력추진위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제 통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉	국내법 연구센터, NGO들의 법제화 노력	남남갈등 해소를 위한 NGO 차원의 통일교육, 남북관계 교육

한편, 본 연구에서는 한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사를 정책과정을 중심으로 분석한다. 여기서 정책과정이란 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 지칭한다. 정책에 관한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 일반적으로 정책과정이라 부른다. 그러면 정책과정은 어떻게 시작해서 어떤 과정을 거쳐 종료되는 것인가? 여기에 대해서는 연구자마다 다양한 단계를 제시하고 있다.²²

본 연구에서는 정책과정을 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 다섯 개의 단계로 구분하고 이들 단계들 간의 상호작용을 살펴본다.²²

정책의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 즉, 문제의 제기와 개념 정의, 기초적 대안의 기획 및 설정, 잠정적 목표들 설정, 광범위한 대안들 설정 및 예비검토 등이 특징이다. 이 단계에는 사회문제를 쟁점화 시키는 주도자가 있는 반면에 이를 무산시키려는 세력도 있다. 따라서 사회문제가 점차 커지게 되면 언론의 주목을 받게 되고 나중에는 정치적인 문제로 발전되어 정부의제로 채택되는 여부까지도 이르게 된다. 이러한 이해관계자들간의 역동적인 과정을 거치는 것이 정책의제설정단계이다.

정책분석은 정책문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되었을 경우에 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 즉, 개념들에 대한 정밀 분석, 대안들에 대한 과학적 분석, 각 대안의 손익·효율성·실행성 분석, 프로그램 개요 작성, 목표 실행을 위한 객관적 기준 설정 등이 특징이다. 이 단계에서는 정책의제가 결정된 상태이기 때문에 해당 정책과 관련이 있는 사람들로 참여가 이루어지는 것이 일반적인 현상이다.

정책결정은 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위라 할 수 있다. 이 단계의 특징은 계산된 대안들에 대한

22- 대표적으로 존스(Jones, 1984)는 문제의 인지와 정의(perception/definition), 결합(agggregation), 조직화(organization), 대표(representation), 의제설정(agenda setting), 정책결정(formulation), 대안의 합법화(legitimation), 예산배정(budgeting), 정책집행(implementation), 정책평가(evaluation), 조정(adjustment)과 종결(termination) 등 11단계로 제시하고 있다. 다이(Dye, 1984)는 문제의 인식(identifying problems), 정책대안의 결정(formulating policy), 정책의 합법화(legitimizing policies), 정책의 집행(implementing policies), 정책의 평가(evaluating policies) 등 5단계로 구분하고 있다. 앤더슨(Anderson, 1984)은 문제의 인식(problem identification)과 의제형성(agenda formation), 정책결정(policy formulation), 정책채택(policy adoption), 정책집행(policy implementation), 정책평가(policy evaluation) 등 5단계로 구분하고 있다.

23- 주성수, 『공공정책 가버넌스』, pp. 124-132; 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

토의, 대안들의 복잡성·불확실성 제거, 정책결정층간의 대립·갈등 제거, 최적적인 대안 선택 혹은 무선택, 예산결정 및 집행 책임 소재 지정 등이다. 정책결정은 해당 정책에 대한 여러 가지를 결정하는 단계로서 해당 정책을 둘러싸고 있는 각종 이익단체나 관련집단간의 협의와 타협이 이루어지기 때문에 정책결정이 객관적이며 합리적으로 이루어지기보다는 오히려 정책의제 설정단계부터 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. 그러나 정책의 내용은 정책결정과정에서 추상적으로 결정되는 경우가 대부분이고 집행과정에서 구체화된다. 그리고 정책결정단계에서 결정된 정책의 내용이 정책집행과정에서 수정·보완되는 경우가 많다. 무엇보다도 복잡하고 불확실한 상황에서 불완전한 정보를 가지고 결정을 하기 때문에 정책의 내용이 불합리하게 결정되는 경우가 많다. 그러므로 정책집행과정에서 추가적으로 수집되는 정보에 따라 정책내용이 수정·보완되는 경우가 많다.

정책을 평가한다는 말은 상식적으로 볼 때 정책의 좋고 나쁨을 판단한다는 뜻으로 말하는 것이다. 정책의 목표가 바람직스러운 것인지, 정책수단은 최선의 것이 선택되었는지 등에 대해서도 비판적으로 평가한다. 구체적으로 평가기준의 설정, 예측 실행수준과 실제 실행수준의 비교, 실행상의 착오·낭비·남용 평가, 구조·기능적 병리에 대한 평가 등이다.

평화·번영정책이 결정·집행되는 과정에서의 각 행위자들이 상호작용하는 실태 및 문제점들을 다층적 행위자들의 역할과 네트워크를 중심으로 실증적인 분석을 하면 평화·번영 거버넌스를 정비하는 데 도움을 줄 수 있다.

<표 II-2> 정책단계별 이해당사자들의 역할

	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

다음으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태파악에 대한 분석적 접근을 위해 거버넌스를 구성하는 주요 요소로부터 평가지표를 추출하였다. ‘좋은 거버넌스’(good governance)는 거버넌스에 필수적인 원리를 갖추고 거버넌스가 추구하는 바람직한 목표를 지향하기 때문이다.²⁴ 따라서 여기서는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) 등을 평가지표로 하였다. 자율성, 전문성, 참여성, 효과와 효율성 등은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 분석해야 한다.

거버넌스적 측면에서는 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로워 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하는 동시에 자기 책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 자율성도 가져야 완전한 의미의 자율성으로 이해한다. 그리고 거버넌스 체제에서는 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문

24. 좋은 거버넌스에 대한 논의는 주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2000), pp. 162-178 참조.

적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건으로 파악한다. 또한 거버넌스에서 가장 중요한 것은 참여라해도 과언이 아니다. 참여는 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적, 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것을 의미한다.

한편, 신뢰와 사회적 자본은 협력을 이끌어내고 이런 협력적 관계는 수평적 네트워크에 의해 감시, 처벌되기 때문에 공공이익을 추구하는데 훨씬 더 효과적이다. 따라서 거버넌스 모델에서는 네트워크를 중시한다. 거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용되는데, 먼저 국가와 사회, 중앙과 지방의 관계가 대등한 수평적 관계로 변화되어야 하고, 조직 내부가 분권화되면서 중앙과 하부가 협조하는 관계로 변모해야 한다. 마지막으로 거버넌스는 사회가 당면한 문제를 해결하는 제도와 과정으로 이해되고 문제를 보다 효율적으로 해결한다는데 의의가 있기 때문에 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어낼 수 있어야 한다.

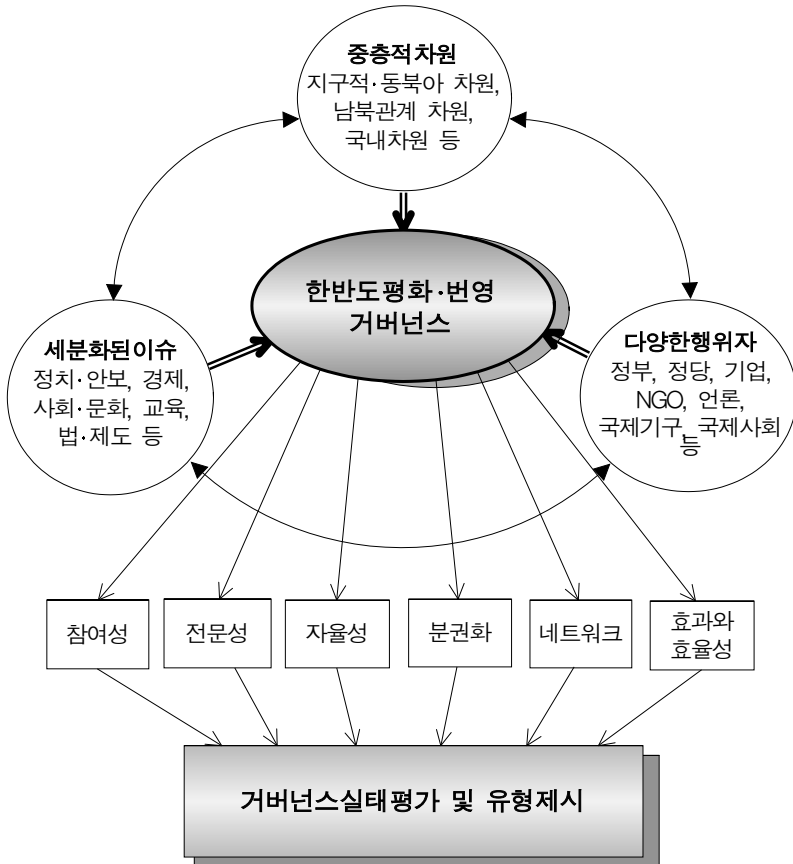
그리고 본 연구에서는 위 6가지 평가지표를 토대로 분야별 거버넌스를 6개로 유형화한다. 6가지 유형은 거버넌스의 내용과 정부의 역할이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용으로 분류해 보면 기존의 질서와 관리 양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁·변화시키는 혁신의 유형으로 나눌 수 있다. 그리고 정부의 역할을 중심으로 분류하면 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 등으로 나눌 수 있다. 하지만 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하다. 그러나 이번 연구는 현재 우리나라의 평화·번영 거버넌스를 파악하기 위한 최초의 작업으로 거버넌스 현상이 발현하고 있기 때문에 현상유지 혹은 변화지향 여부를 파악하기 어려운 상황이다. 따라서 본 연구에서는 분야별 거버넌스 유형을 6가지 평가지표를 기초로 분권형, 집권형, 관리형 등으로 분류하고자 한다.

<표 II-3> 거버넌스 유형별 평가지표 예상

거버넌스	평가지표	평가예상
집권형	자율성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	전문성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	참여성	낮음
	네트워크	정부주도의 수직적 단허브/다허브 네트워크
	분권화	낮음
	효과 및 효율성	낮음
분권형	자율성	높음
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	높음
	네트워크	시민사회 중심의 탈허브/전방위형
	분권화	높음
	효과 및 효율성	높음(사회·문화 분야), 중간(외교안보분야)
관리형	자율성	중간
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	중간(집권형보다는 높으나 분권형보다는 낮음)
	네트워크	정부관리의 수평적 다허브/탈허브
	분권화	중간
	효과 및 효율성	높음(외교안보 분야 등), 중간(사회·문화 분야)

이상과 같은 한반도 평화·번영 거버넌스에 대한 체계적인 이해와 이의 실태를 파악하기 위한 평가지표 그리고 평가지표에 따른 거버넌스 유형 도출 등을 종합하여 분석틀을 그리면 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀



Ⅲ. 연구방법 및 연구내용

1. 연구방법

본 연구는 기본적으로 거버넌스의 개념 및 이론에 대한 탐구를 하는 한편, 한반도 평화·번영의 각 분야별 정책에 대한 일차자료 및 이차자료를 수집·활용하는 내용분석의 방법을 사용하였다. 그리고 본 연구가 한반도 평화·번영의 각 정책분야별 정부, 정당, 기업, 언론, NGO 등의 역할과 상호작용을 알아보기 위한 것이기 때문에 각 분야별 행위자에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 그리고 심층면접조사를 보완하기 위해 설문조사도 병행하였다.

특히, 외교안보정책 분야에서는 20명의 전문가를, 동북아 다자안보대화 분야에서는 관련국별로 10여명씩의 전문가를, 탈북자 문제해결 분야에서는 16개 북한이탈주민지원지역협의회를 대상으로, 대북정책 분야에서는 관련 전문가들을 대상으로 심층면접조사와 설문조사를 실시하였다.

본 연구의 접근방법 중 두드러진 특징은 사례연구이다. 각 연구주제별로 거버넌스의 구체적 실태를 파악하고 문제점과 개선방안을 강구하기 위해서는 다양한 분야의 이슈별 사례연구는 필수적이다. 가령, 외교안보정책 분야에서는 한미동맹 균형발전 정책, 중국 동북공정에 대한 대응, 일본 역사교과서 왜곡에 대한 대응 등이 사례이고, 한반도 평화체제 분야는 6자회담을 중심으로 그리고 동북아 다자안보대화 분야는 NEACD와 CSCAP를 중심으로 연구를 진행하였다. 대북정책 분야에서는 시민들의 대북정책 참여 문제, 남북경협 분야에서는 개성공단사업, 탈북자 문제해결 분야에서는 국내입국자 정착지원 등이 주요 사례이다. 그리고 사회·문화 협력 분야는 남북교류, 대북지원, 북한인권문제 등을, 법·제도 분야는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법 등을, 한반도 평화교육 분야는 학교교육, 공공교육, NGO교육 등을 주요 사례로 하여 해당 거버넌스의 실태파악을 하였다.

<표 III-1> 분야별 거버넌스 사례연구

분야	사례
외교안보정책	한미동맹 균형발전, 중국 동북공정, 일본 역사교과서 왜곡
한반도 평화체제	6자회담
동북아 다자안보대화	NEACD, CSCAP
대북정책	대북정책에 대한 시민참여
남북경협	개성공단사업
사회·문화 협력	남북교류, 대북지원, 북한인권문제
법·제도	남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법
탈북자 문제해결	국내입국자 정착지원
한반도 평화교육	학교교육, 공공교육, NGO교육

또한 본 연구는 학제간 연구와 협동연구의 장점을 살리고자 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가들을 중심으로 간담회, 워크숍, 학술

회의 등을 개최하였다. 세부 주제별로 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 10여차례씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 자문회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 참여자간 간담회, 전체 워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 20회 이상의 모임을 가져 회의 결과를 연구에 반영하고 문제점을 하나씩 해결해 나가려고 노력하였다. 특히 지금까지 경제·인문사회연구회 협동연구 사업이 분야별 전문기관 간 유기적 연계속에서 시너지 효과를 극대화하는 진정한 “협동연구”로 추진되기보다, 세부과제별로 각각 연구한 것을 단순히 하나로 종합하는 이른바 “합동연구” 수준에 머물렀다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 이에 본 협동연구는 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기 위해 거버넌스 이론 및 개념 정립을 위한 연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 연구자간 인식을 공유하였으며, 나아가 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀 및 평가지표를 개발하여 이를 세부과제 특성에 맞게 공통적으로 접목하는데 많은 시간을 할애하였다.

<표 III-2> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용
01.10	자문회의	거버넌스 이론적 틀 정립을 위해 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.08	자문회의	거버넌스 개념 및 선행연구 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.09	사업계획 발표회(원외과제)	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 공통의 연구방향을 논의
02.16	자문회의	거버넌스 개념 및 네트워크 이론 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.21	자문회의	거버넌스의 실질적인 분석을 위한 평가지표 개발
02.22	사업계획 발표회 (원내과제)	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 공통의 연구방향을 논의
04.25	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	유럽의 거버넌스 현황 및 한국적 적용방안에 대한 논의 및 국제학술회의 계획 수립
04.26	공동연구진 전체워크숍	협동연구사업의 일관성을 유지하기 위해 거버넌스 연구를 위한 기본적인 이론적 틀을 정립하고 향후 연구방향 설계
07.10	중간보고회 (원내과제)	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 방향 논의

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용
07.12	국제학술회의	독일 베를린 소재 사회과학연구센터 내 거버넌스연구소와 공동워크숍을 통해 독일의 거버넌스 경험으로부터 시사점을 도출하고, 한국의 평화 거버넌스 현황과 과제에 대해 상호 의견을 교환함.
07.27	중간보고회 (원외과제)	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 방향 논의
08.18	연구책임자 간담회(원내)	연구책임자 전체 회의를 통해 중간보고 이후 사업방향 논의
08.31	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“한반도 평화교육 거버넌스 실태조사” 팀과 간담회
09.01	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“한반도 평화발전을 위한 법제도 거버넌스 구축방안” 팀과 간담회
09.05	공동연구진 전체워크숍	중간보고 수정사항 보충 및 학술회의 발표원고 작성방향 논의
09.27	국내학술회의	협동연구과제 결과의 대국민 홍보 및 최종 연구결과 점검
09.27	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사” 팀과 간담회
10.25	공동연구진 전체워크숍	세부과제별 실태조사를 바탕으로 분야별 거버넌스의 유형화 제시 모형 논의
11.14	최종보고회	최종보고서 발표를 통해 사업을 최종점검하고 외부토론자의 토론 및 평가를 통해 수정 및 보완 사항 논의

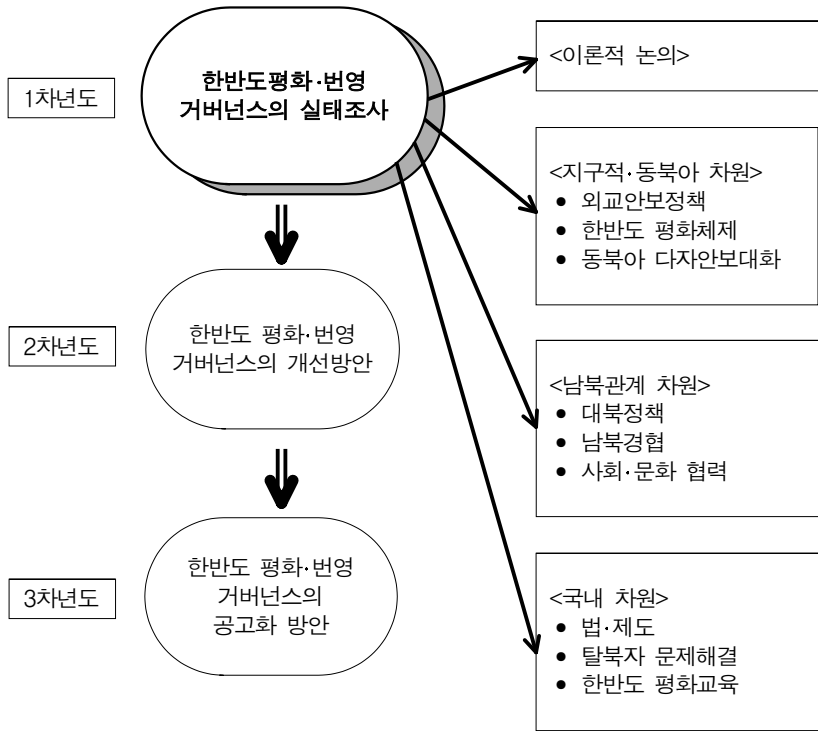
2. 연구내용

본 연구는 <한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안>에 관한 협동연구로서 3개년에 걸쳐 단계적으로 진행된다. 1차년도(2006년)에는 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 제시된 평가지표를 중심으로 분석적으로 접근함으로써 2차년도에 시행될 평화·번영 거버넌스의 개선방안을 위한 토대를 마련하고자 한다. 2차년도(2007년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 개선방안>에서는 1차년도 연구결과를 기본으로 하여 분야별 거버넌스 발전정도와 특성에 따라 개선방향

과 정책방안을 마련하고 한반도 평화·번영 거버넌스의 이념적 유형을 도출하고자 한다. 마지막 3차년도(2008년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 공고화방안>에서는 한반도 평화·번영 실현을 위한 분야별 거버넌스를 공고화하기 위한 종합적 방안을 제시할 계획이다.

또한 본 연구는 3개년에 걸친 단계적 연구라는 특성과 더불어 매년 여러 분야에 대한 다층적 연구를 실시할 예정이다. 위에서 살펴보았듯이 한반도 평화·번영 거버넌스를 올바르게 파악하기 위해서는 차원, 행위자, 이슈 등을 종합적이고 체계적으로 고려해야 한다. 본 연구에서는 행위자 및 이슈 영역을 차원 영역에 결합시켜 한반도 평화·번영 거버넌스의 구체적이고 본질적인 실태를 파악할 수 있도록 네 가지 영역에서 연구주제를 추출하였다. 물론 각 연구주제가 특정 차원에만 국한되는 것은 아니며 다만 행위자의 역할과 이슈의 특성이 그 차원을 중심으로 주도적으로 진행됨을 강조한 것이다. 이에 이론적 영역에서는 ‘한반도 평화·번영 거버넌스의 이론적 틀’을 연구 주제로 하였고, 지구적·동북아 영역에서는 ‘외교안보정책’, ‘한반도 평화체제’, ‘동북아 다자간 안보대화’ 등을, 남북관계 영역에서는 ‘대북정책’, ‘남북경협’, ‘사회·문화 협력’ 등을, 그리고 국내 영역에서는 ‘법·제도’, ‘탈북자 문제해결’, ‘한반도 평화교육’ 등을 연구 주제로 설정하였다. 이러한 단계적 연구와 다층적 연구를 도식화하면 <그림 III-1>과 같다.

<그림 III-1> 3개년 연구 기본방향도



이러한 3개년 연구계획 하에 1차년도 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태 조사 역시 거버넌스에 대한 이론적 논의, 지구적·동북아 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 크게 4개영역으로 나누어 연구를 진행하였다. 이론적 논의에서는 한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀을 제시하였고, 지구적·동북아 차원에서는 외교안보정책 거버넌스, 한반도 평화체제 거버넌스, 동북아 다자안보대화 거버넌스 등을 다루었다. 그리고 남북관계 차원에서는 대북정책 거버넌스, 남북경협 거버넌스, 남북한 사회·문화 협력 등에 대한 실태조사를 하였고, 국내 차원에서는 법·제도 거버넌스, 탈북자 문제해결 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스 등을 분석하였다.

먼저, 한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 평가에 앞서 실태조사를 위한 “이론적 틀”을 제시하였다. 여기서는 한반도를 둘러싼 상황의 변화에 의해 한반도의 평화와 번영에 영향을 미치는 행위자 수준이 다양화되고 이슈영

역 또한 포괄적으로 확대되고 있기 때문에 한반도의 평화와 번영을 연구하고 설계하기 위한 거버넌스적 틀의 필요성이 제고되고 있음을 지적하였다. 이러한 전제 하에서 거버넌스 개념이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경 등 거버넌스 등장배경과 비교정치학, 국제관계학, 행정학, 경제학 등에서 제시되고 있는 기존 거버넌스 이론을 검토하였다. 또한 한반도 평화·번영을 거버넌스 차원에서 설명할 수 있는가를 살펴보았다. 한반도에서 일어나고 있는 현상이 과거 모델로 설명할 수 있다면 거버넌스의 개념을 도입할 필요성은 낮아질 것이다. 그리고 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. 위의 논의를 기초로 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀을 완성하였다. 먼저 행위자 측면에서 한반도 평화·번영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하였고, 다음으로 한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 살펴보았다. 한반도의 평화와 번영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화와 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다. 마지막으로 보다 과학적으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 평화·번영 거버넌스를 조사하고 평가하였다. 여기서는 평가지표로 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 그리고 효과와 효율성 등을 제시하여 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만들었다.

다음으로, 한반도 평화·번영 거버넌스를 지구적·동북아 차원에서 살펴보았다. 첫째, 9.11 테러사태 이후 변화하고 있는 동북아와 북한 정세 및 국내적 상황을 고려하면서 “외교안보정책 거버넌스”의 실태를 분석하였다. 2001년 9.11 테러사건 이후 동북아 지역에서는 안보와 경제 면에서 사안별로 역내국가간 협력이 이루어지고 있으나 기본적으로는 ‘미·일 대 중·러·북한’의 대립구도를 나타내고 있고, 국내적으로는 외교안보정책에 대한 행위자들이 증가하고 있다. 이러한 배경 하에서 먼저 냉전종식 이후 외교안보정책의 변화를 개괄적으로 고찰하고 그 특징을 분석하였고 아직까지 객관화된 개념이 없는 외교안보정책 거버넌스의 개념을 정립하고 외교안보정책 거버

년스의 실태를 파악하기 위한 지표를 제시하였다. 그리고 외교안보정책 거버넌스 주요 행위주체들(정부·언론·시민단체·기업·한반도 주변 4국)의 역할을 전반적으로 고찰하였고, 평가지표에 따라서 국내적 차원 행위주체들의 거버넌스 6개 주요 요소에 대한 실태가 설문조사 및 면담 등을 통해 분석되었다. 또한 참여정부에 의해 실제로 추진되고 있는 정책과정에서의 외교안보정책 거버넌스 실태를 사례분석을 통해 고찰하였다. 분석대상이 되는 세 가지 사례는 우리에게 매우 중요한 미·중·일 3국에 대한 참여정부의 외교안보정책에서 우선순위가 있는 사안들로서, 한미동맹의 균형발전 정책, 중국의 동북공정에 대한 대응 정책, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책 등이다. 참여정부가 한미동맹과 미래지향적 균형발전 정책을 추진하고 있고, 최근 중국의 동북공정은 참여정부의 평화번영정책 뿐 아니라 향후 통일문제에도 지대한 영향을 미칠 사안이고, 현재 한일관계에서는 과거사 현안 해결과 일본의 역사인식 개선이 급선무이기 때문이다. 사례연구에서는 각 사례별로 우선 사례의 개요를 서술하였고 사례별 정책단계를 다섯 단계로 구별하여 각 사례의 거버넌스 실태를 상세히 분석하였다. 더불어 각 사례의 거버넌스 실태를 용이하게 이해할 수 있도록 행위주체간 네트워크와 협치(協治)의 정도를 그림과 도표로 제시하였고, 이를 설문조사와 면담 등을 통해 6개의 평가지표별로 실태를 분석하였다.

둘째, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”이다. 한반도 평화체제 구축은 21세기 우리 민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이뤄야 할 과제이다. 그런데 이에 대한 기존 연구는 한반도 평화체제 구축을 남북관계 개선을 목표로 하여 주로 국가주도 차원에서 진행되었다. 반면, 여기서는 실제적인 평화체제를 국가 및 NGO, 개인 등의 수준에서 함께 이뤄가야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 이에 먼저 한반도 평화체제 거버넌스 개념이 도출될 수밖에 없는 한반도 환경변화를 살펴보았다. 국제적 차원에서는 초국가 행위주체의 등장에 따른 미국 중심의 단·다극 구조화와 반테러전, 협력과 경쟁의 동아시아, 한반도를 둘러싼 주변 4국의 영향력 확대경쟁 심화, 그리고 남북정상회담과 북한의 전략적 변화로 남북관계는 갈등적 공존에서 협력적 공존으로 전환되고 있는 것, 또한 국내적으로는 비정부 행위주체의 등장이 환경변화의 주요 특징이라 진단하였다. 그리고 한반도 평화체제 거버넌스가 갈등적 공존, 경쟁적 공존, 협력적 공존, 남북연합, 통일한국

등 일련의 한반도 평화통일 과정의 세 번째 단계인 협력적 공존단계에서 위치하는 것으로 규정하였다. 여기서는 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 중심으로 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 미국, 중국, 일본, 러시아 등 국제적 차원, 남한과 북한 등 남북관계 차원, 정부와 언론 등 국내적 차원 등으로 나누어 분석하였다. 다시 말하면, 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축실태와 핵문제 해결 국내 거버넌스와 관련해 각국별 상태를 점검했으며 한반도 평화체제 거버넌스 구축의 일환으로 북핵문제 해결을 잘 하기 위한 우리 정부의 새로운 노력을 제시하였다.

셋째, 동북아에서 진행되고 있는 다자안보대화로서 상당한 경험과 역사가 축적되어 있는 제도인 NEACD와 CSCAP를 중심으로 한·미·일·중 네 나라의 “다자안보대화 거버넌스에 대한 실태조사”를 진행하였다. 남북한 평화번영의 제도화라는 시대적인 요구와 다자협력과 대화에 의한 안정과 안보의 달성이라는 국제적인 추세가 지속되고 있으며, 각국의 안보정책의 수립과 집행과정에서 안보에 관련된 다양한 행위주체들의 참여와 역할이 증대되고 있다. 즉 안보 거버넌스의 저변 확대라는 세계적인 흐름에 부합하기 위해서, 동북아의 지속가능한 평화와 번영의 단초가 될 수 있는 동북아 다자안보대화를 주제로 거버넌스의 관점에서 심층적인 연구를 수행하였다.

NEACD와 CSCAP 등 두 가지 다자안보대화 모두 민간 안보전문가들이 주로 참석하는 “비정부 회의”(Track 2)이지만 정부 관료들도 개인자격으로 참석해서 의견을 교환함으로써, 민간 전문가들의 의견이 각국 정부에 직간접적으로 전달되고 영향을 미치는 소위, “준정부간 회의”(Track 1.5)의 성격도 갖고 있다. NEACD와 CSCAP에 개인 자격이거나 정부 관료들이 참석한다는 것은 동북아 각국의 안보 분야 전문지식인과 해당 정부 간에 부분적이긴 하지만 거버넌스의 매카니즘이 작동하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 여기서는 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 평화번영의 거버넌스 구축에 도움이 될 수 있는 교훈을 찾고자 하였다. 이 토대 위에서 다자안보대화 거버넌스의 실태를 측정할 수 있는 틀과 지표를 개발하였다. 다자안보대화 거버넌스의 틀을 이슈영역과 주요 행위자 그리고 정책결정 과정과 역할로 구분해서 살펴보았고, 다자안보대화 거버넌스의 지표를

참여성, 전문성, 자율성, 효과·효율성, 국내적 네트워크, 분권화, 국제적 네트워크 및 제도화의 8개로 설정하였다. 또한 한·미·중·일 네 나라 별로 각국이 NEACD와 CSCAP 회의에 참여하는 현황을 살펴보고 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 분석·비교해서 종합적으로 정리하였다. 마지막으로 NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스의 실태와 유형을 분석·정리하였고, 정책적 고려사항으로서 다자안보대화의 새로운 동향과 한국의 다자안보대화 거버넌스의 문제점과 개선방향을 제시하였다.

그 다음의 연구영역은 남북관계 차원과 관련된 거버넌스 분야이다. 우선 “대북정책 거버넌스”에 대해 살펴보았다. 세계화, 민주화, ICT혁명 속에 대북정책의 추진환경이 크게 변화하고, 그에 따라 정부와 국회의 전통적 정책결정자와 정당과 이익단체 등 관례적 이해당사자 이외에 NGO와 일반 시민이 새로운 정책 이해당사자로 등장하였다. 뿐만 아니라, 과거 안보와 정치 중심의 대북정책 이슈도 경제, 사회문화 등 다방면으로 확산되었다. 여기서는 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 실태를 행위자의 역할을 중심으로 거버넌스 모델을 통해 살펴보았으며 구체적으로 대북정책의 각 과정에 어떠한 행위자들이 참여하여 무슨 역할을 하는지 분석하였다. 이를 위해서 우선 대북정책을 거버넌스의 개념과 이론으로 살펴보기 위한 분석틀을 모색해 보고, 아울러 참여정부 들어 대북정책의 성과는 무엇이고 대북정책의 추진환경은 어떻게 변화했는지 살펴보았다. 또한 대북정책의 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 각 과정별로 각 행위자의 참여를 바탕으로 거버넌스의 틀이 어떻게 유지되는지 그 구체적인 제도 및 실행도구를 고찰하였으며 이상의 분석틀을 바탕으로 몇 가지 실증적인 구체적 사례를 통해 대북정책 거버넌스 실태를 조사해 보았다. 끝으로 6개의 평가지표를 기초로 우리의 대북정책 거버넌스의 실태를 평가하였으며 아울러 우리의 대북정책 거버넌스가 미국식의 다원주의나 유럽식의 조합주의 또는 신자유주의나 제3의 길(the third way) 중 어떠한 정책 이데올로기 모델에 가까운지와 대북정책의 스타일은 어떠한지를 살펴보고, 대북정책의 각종 이해당사자들이 정부에 대해 지지와 압력으로 영향

력을 행사하는 것에 대해 정부는 권위(authority), 교환(exchange), 설득(persuasion)의 거버넌스 양식 중 어느 것을 선택했는지 평가해 보았다.

둘째, “남북경협 거버넌스의 실태”를 파악하기 위하여 남북경협에 참여하고 있는 행위주체들간 관계를 조사하는데 주력했으며 네트워크를 중심으로 한 거버넌스의 개념을 적용하여 실태를 객관적으로 조사하였다. 현재 남북경협은 남북관계의 변화에 따라 크게 영향을 받지만 대체로 확대 양상을 보이고 있다. 이 과정에서 추진 주체는 기업이지만 정부, 시민단체, 국제기구, 북한 등의 역할도 중요하다. 그리고 남북경협은 단순한 물자의 교환에서 시작하였으나 현재는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 이에 남북경협을 실질적으로 수행하고 있는 기업들의 활동을 파악하는 동시에 남북경협의 다양성을 감안해서 사례연구로 가능하면 가장 복잡한 형태의 남북경협 사례를 연구대상으로 하였다. 즉, 남한과 북한은 현재 북한의 개성지역에 남한 전용공단을 설치해서 운영하고 있기 때문에 개성공단의 운용사례는 남북경협 거버넌스와 관련해서 매우 중요하다. 이를 위해 남북경협을 위요한 환경의 변화 및 남북경협 관련 거버넌스 개념에 대해서 설명하였고, 남북경협 거버넌스를 행위자별 및 행위자간 관계를 파악하여 제시하였다. 이 작업은 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체들에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해 이루어졌다. 그리고 이러한 남북경협 거버넌스의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정과 개별기업의 대북한 진출사례 및 국제적 행위자들의 활동을 분석하였다.

셋째, 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. 또한 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 “사회·문화 협력에 대한 실태조사”를 실시하는 것은 한반도 평화·번영 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로까지 확산시킬 수 있다. 사회·문화 협력 분야에는 이미 정부, NGOs, 북한, 국제기구, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극 참여하고 있고 제도적 장치가 마련되어 있어 이 분야에 대한 연구가 선행되고 발전되어야 한다. 이에 한반도 평화·번영

거버넌스의 주요 영역인 사회·문화 협력 분야에서는 남북교류, 대북지원, 북한인권문제 등을 주요 분석대상으로 하였다. 남북교류의 경우 남북교류의 전반적 내용을 파악하고 6·15공동위원회에 집중하였다. 대북지원의 경우 역시 대북지원의 전반적 내용을 파악하고 대북지원민관정책협의회를 사례분석으로 하여 구체적으로 접근하였다. 북한인권문제의 경우에는 이를 둘러싼 각이한 이해당사자들의 갈등과 쟁점을 살펴보았다. 그리고 세 가지 사례를 정책단계별로 각 이해당사자들의 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석하고 6가지 평가지표별 평가를 토대로 세 가지 사례의 거버넌스를 유형화하였고, 또한 현재의 문제점을 도출하고 그 개선방향을 제시하였다. 특히, 사회문화협력 실태조사에서는 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 한반도 평화·번영에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 한반도 평화·번영에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 도움을 주고자 하였다.

마지막 연구주제는 한반도 평화·번영 거버넌스를 국내 차원과 관련하여 분석하는 것이다. 첫째, “남북한 평화구축을 위한 법·제도 거버넌스 실태조사”이다. 통일법제는 남북관계의 변화에 조응하여 변화하여 왔는바, 과거 상호 적대시 정책이 남북교류협력정책으로 전환함에 따라 법제도 국가보안법의 일방적인 독주에서 국가보안법과 남북교류협력법의 불안한 동거의 시대로 변화하였고 이후 남북관계발전법을 중심으로 한 교류협력법제가 주도하는 시대에 이르렀다. 따라서 입법과정은 이해관계자들의 목소리가 절충되는 거버넌스의 살아있는 공간인 바, 국가보안법의 일방적 독주에서 벗어나 이제 교류협력법제가 주도적인 지위를 점하여 감에 따라 통일법제 거버넌스에 대한 전략적 접근이 요구된다. 이에 법률 분야에 적합한 거버넌스 지표와 항목을 개발하여 분석대상 행위자에 대한 종합적인 정량·정성 평가를 하였고, 또한 행위분야에서는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법 등 세 가지 법률을 대상으로 실태조사를 실시하였다. 남북교류협력법은 1990년의 제정과 2005년의 개정을 비교함으로써 거버넌스의 진전도를 가늠하기 위함하였고, 남북관계발전법은 6·15 공동선언 이후 변화된 논의 패턴을 거버넌스적 시각에서 분석하기 위함이었다. 그리고 개성공업지구법은 남측과 북측의 법제통합의 단초를 제공하는 실험적 의미를 지니고 있어서였다. 특히 이 세 가지 법률의 입법과정의 실태와 문제점으로 살펴봄으로써 법·제도 거버넌스에 대한 종합적인 실태평가를 하였다.

둘째, “북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 진행되고 있는 거버넌스 실태”를 국내입국자 정착지원을 중심으로 조사하였다. 1990년대 중반부터 북한의 식량난으로 인해 생존을 위해 국경을 넘는 북한주민의 수가 급격하게 증가하기 시작하였다. 이와 함께 우리 사회에 정착하고자 국내로 입국하는 북한이탈주민들의 규모도 지속적으로 늘어나게 되었고 이에 정부는 1997년 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정하고 이를 근거로 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원 정책을 추진하여 왔다. 그런데 북한이탈주민 정책이 단순히 우리 정부에 의해 주도되는 것이 아니라 북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 있는 다양한 행위주체들이 정책결정 및 집행과정에 상당한 영향력을 미치고 있다. 이러한 사실을 배경으로 여기서는 국내입국 북한이탈주민을 위한 우리 사회의 사회정착지원 체계가 주요 관심영역이다. 해외체류 북한이탈주민들의 보호 문제를 제외한 것은 이에 대한 정책과정에 접근하는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 북한이탈주민에 대한 우리 사회 내의 다양한 관심주체들의 북한이탈주민 사회정착지원관련 정책 입안, 집행, 평가과정에 대한 참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하였다. 북한이탈주민 문제에 관련된 다양한 행위자들이 사안에 대해 어떻게 인식하고 있으며 문제해결을 위해 어떠한 접근방법 및 정책수단을 활용하고 있는가를 분석하였고, 이를 통해 관련 행위자들간의 협력체계를 강화시켜 나가기 위한 구체적인 방안을 도출하였다. 주요 분석대상으로는 북한이탈주민지원 민간단체연대(71개 기관: 지역정착분과, 사회복지분과, 청소년분과, 해외분과), 북한이탈주민지원 지역협의회, 전문가, 북한이탈주민후원회, 북한이탈주민 보호담당관 등을 삼았고, 특히, 북한이탈주민 사회정착을 위해서는 지역단위 사회정착지원체계 구축이 가장 중요하다는 의미에서 16개 북한이탈주민지원지역협의회를 중점적으로 분석하였다.

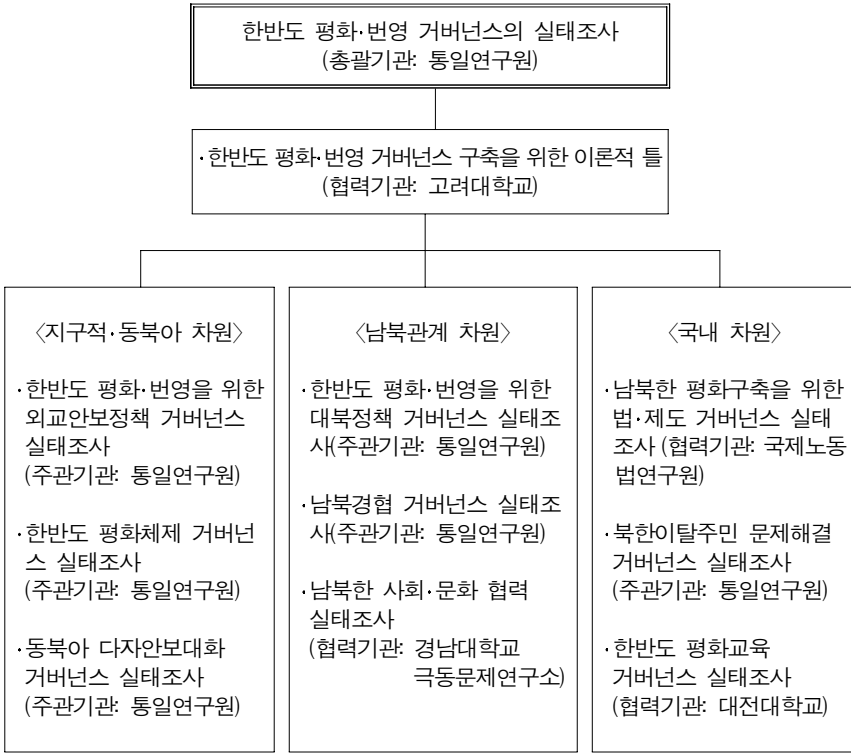
셋째, “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”이다. 이는 민족화해와 한반도 평화 정착을 위한 평화교육이 이제 제한된 행위자가 아니라 다양한 행위자에 의하여, 정치 및 군사적인 영역에 국한되지 않고 다양한 영역에서 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스의 핵심은 평화교육을 위한 다양한 행위주체들의 이상적인 역할 분담과 공조활동의 병행 추진에 있다. 그런데 평화교육에 대한 기존 연구는 대부분 통일교육의 필요성과 타당성만을 전개하는데 그치고 있고 구체적 방법과 대안이 개괄적이며

추상적 논의에 머물고 있다. 이에 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의 평화교육 논의를 지양할 필요성이 제기되고 있고 이는 평화교육 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있는 배경이다. 여기서는 평화교육의 구체적인 실천방안과 실천지침을 마련하기 위한 기초작업의 일환으로써 한반도 평화교육 거버넌스의 실태를 파악하고, 한반도 평화교육 거버넌스의 새로운 대안적 이론틀을 모색하였다. 우선 평화교육 거버넌스의 실태를 조사하기 위해 분석대상을 평화교육 거버넌스의 법·제도, 학교평화교육과 거버넌스, 정부기구의 평화교육과 거버넌스, 비정부기구의 평화교육과 거버넌스 등으로 나누어 해당부문의 평화교육 및 그 거버넌스 실태를 조사하였다. 특히 실태조사는 평화교육 거버넌스 운영실태만을 대상으로 할 수 없고 거버넌스로 발전하지 않은 개별적 교육단위에서의 평화교육의 실태조사도 필수적이기 때문에 평화교육을 ‘단독형 평화교육’과 ‘거버넌스형 평화교육’으로 구분하여 실태조사를 하였다. 평화교육과 거버넌스 개념의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이고, 네트워크와 상호공조를 바탕으로 한 한반도 평화교육 거버넌스의 확대는 한반도 평화구축 기반의 구성에 기여할 것이다.

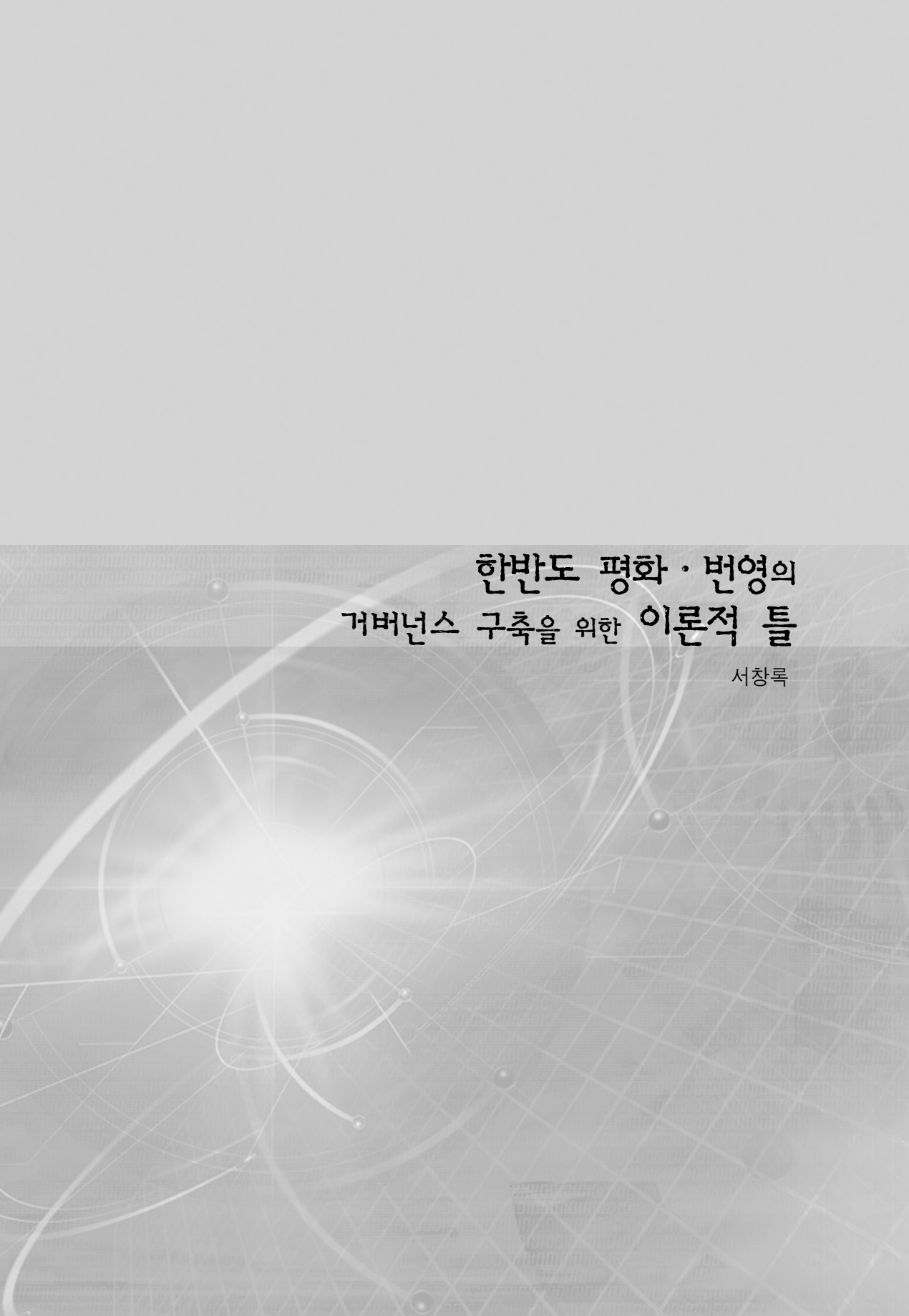
끝으로, 결론에서는 먼저 위에서 파악한 주장을 요약하였으며 이것을 제시된 분석틀에 입각한 평가지표에 따라 재구성하여 9개의 분야별 거버넌스의 실태를 비교하였다. 여기서는 분야별 거버넌스의 실태를 6가지 평가지표 별로 요약하였고 그에 따른 거버넌스 유형을 정리하였다. 그리고 향후 2차년도, 3년차년도 연구과제에 대한 실마리를 제공하고자, 한반도 평화·번영 거버넌스가 어떠한 방향으로 구축되는 것이 바람직한(good) 것인지에 대한 고민도 덧붙였다.

본 협동연구는 통일연구원이 기본계획서와 이에 따른 연구분야 및 세부연구주제를 확정하고, 이를 토대로 공모와 엄정한 심사를 통해 연구기관 및 연구자를 선정함으로써 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등을 향상시키고자 하였다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 6개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 세부과제는 1개의 연구기관 및 3개의 대학교가 협력연구기관으로 하는 협동연구망을 구축하였다(<그림 III-2> 참조).

〈그림 III-2〉 연구수행체계 및 참여 연구기관

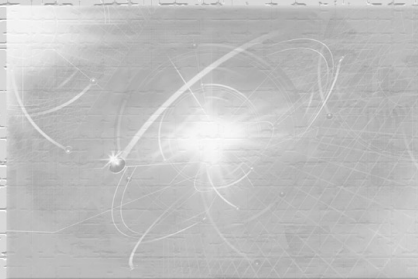


이러한 연구망의 구성은 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 다양한 분야의 전문지식과 학문적 배경을 가진 학자 및 전문가가 공동 참여하는 학제간 연구를 추진하기 위해서였고, 특히 연구대상이 여러 행위자들의 활동을 분석하는 거버넌스인 점이 감안되었다. 이에 따라 본 연구는 통일 연구원과 국제노동법연구원, 경남대학교 극동문제연구소, 고려대학교, 대전대학교 등의 공동 참여 속에서 진행되었다.



한반도 평화·번영의
거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

서창록



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론

한반도 평화와 번영을 연구하고 설계하기 위한 거버넌스적 틀의 필요성이 제고되고 있다. 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. 둘째, 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.

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

셋째, 한반도 평화 번영을 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. 본 논문은 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 만들고자 한다. 위의 논의에 기초하여 한반도 평화변영을 위한 현실적이고 효과적인 거버넌스모델을 모색하는 것이 이 연구의 목적이다.

II. 기존 거버넌스 이론의 검토

1. 거버넌스의 등장배경과 개념

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

세계화는 전 세계를 하나의 지구촌으로 통합하였고 그 결과 국제적 접촉과 교류가 활발해 지고 있다. 1970년대 말 남부유럽에서부터 시작된 민주화의 '제3의 물결'은 저발전국가와 공산권 국가들까지도 민주주의를 확산시켜 새로운 사회행위자들이 정치 혹은 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대시켰다. 정보와 통신의 혁명적 발전은 거래와 통신의 비용과 시간을 절대적으로 감소시켜 국내외적 교류와 통합의 확대에 기술적 조건을 제공하였다. 이런 현상으로 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산되고, 사회내의 행위자들의 관계가 다변화하고 있고, 다양한 형태의 국제적 관계나 접촉이 증가하여 국제적 영향의 기회와 제약이 사회에 미치는 영향은 증가하고 있

다. 새로운 환경 속에서 국민국가의 통치능력은 줄어들어든 반면 통치 요구는 높아지는 상황 속에서 발생하는 문제점을 어떻게 해결할 수 있을까하는 점에 거버넌스의 초점이 맞추어져 있다.¹

정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가가 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 정책결정과정에 있어 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 그 이유로 첫째, 정책결정에 다른 공적, 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들과의 협력이 필요하게 되었다. 이런 행위자들은 정책실행에 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. 국가가 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.² 셋째, 이런 현상은 정부의 분권화(decentralization)에 의해 가속화된다. 정치체제는 점점 단일하고 통합된 국가에서 분화된 정치체제로 변모하게 되고 정책결정과 집행권한은 점점 하위수준으로 위임되고 있다.

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, 초국적 시민사회의 역할이 강화되면서 국가의 자율성이 약화되었다. 통치의 현상은 정부에서 거버넌스로(from government to governance) 통치의 주체가 변

¹ 광진영, “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000).

² Nico Stehr and Richard V. Ericson, “The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens,” *Governing Modern Societies*, Edited by R. Ericson and N. Stehr (Toronto: University of Toronto Press, 2000).

화되었고, 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. 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 살펴보면 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 부패발생이 시민들의 정치에 대한 소외감, 불신을 가져오고 있다. 또한 강력하게 조직되고 자원이 풍부한 이익집단이 과대표되거나 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 의사결정구조를 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.³ 결국 행위자간의 관계 뿐만 아니라 행위자 내부도 거버넌스의 대상이 된다는 것으로 거버넌스의 개념이 점점 확장될 수 있다는 것을 알 수 있다. 민주주의 발전이외에도 정치경제적인 측면에서 거버넌스 개념은 사용된다. 발전국가론의 국가 중심적 한계를 극복하는 시도으로써 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.

행정학에서 말하는 거버넌스의 개념은 ‘작은 정부’와 효율성의 추구라는 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. 정부내부에 시장적 경쟁 개념을 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 혁신기

3-Paul Hirst, “Democracy and Governance,” *Debating Governance* (New York: Oxford University press, 2000).

법을 나타내 준다.”⁴

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.⁵ 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.

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 미·소의 냉전이 종식되면서 1990년대 국제연합의 부활이 이루어졌고, 국제연합

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

5- 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.

은 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 초국적으로 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 국제정치학자들에게 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 띠는다고 해서, 권력정치적 모습이

완전히 사라지는 것은 아니다. 오히려 권력의 작동양상을 조금 더 세부적으로 살펴볼 경우, 글로벌 거버넌스에서의 권력작용은 좀 더 미세하고 간접적이며, 전체적이 되는 것을 알 수 있다. 제습(Jessop)의 경우 탈포드주의 시대에 새로운 자본주의 국가의 형태로 스펙터적 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 듀발도 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 상호협력을 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 권력정치 모습을 띌 수도 있는 것이다.

3. 국가의 역할과 거버넌스

정치학을 제외하고 거버넌스는 국가의 역할 축소 혹은 대치를 의미하는데 많이 쓰이고 있다. 사회문제가 조정되는 방식으로 거버넌스를 이해하고 정부는 거버넌스의 한 가지 유형으로 간주한다. 행정학자인 로즈(Rhodes)는 ‘정부없는 거버넌스’(government without governance)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(consultation)와 거래(bargaining)의 기제로의 변화를 의미한다. 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.

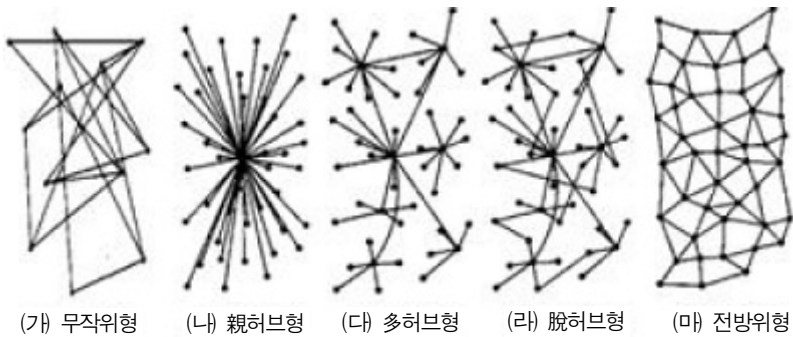
이와 달리 정부의 기능축소를 의미하지 않는 거버넌스의 개념도 사용되고 있다. 즉 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 분야에서 사회의 다양한 행위자와의 협력적 수평적 관계를 통해 새롭고 복잡한 문제를 해결하기 위한 국가의 새로운 운영방식을 의미한다. 초기의 국가중심 거버넌스는 국가주도의 발전국가모델에 대한 비판으로 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하면서 발전을 이루어 나갈 수 있고 조정과 협력을 유도하여 정책적 자율성을 확보한, 즉 배태된 자율성(embedded autonomy)이 있는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

또한 제습은 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.

사실 거버넌스 혹은 네트워크 형 관리체제라고 해서 모든 행위자들이 같은 정도로 권력을 보유하고 행사하는 것은 아니다. 이념형적인 거버넌스체제 하에서는 모든 행위자들이 같은 정도의 권력을 보유하고, 이들이 수평적, 전방위적 네트워크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

이를 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.⁶

<그림 11-1> 네트워크 형태와 거버넌스 체제



이 그림은 행위자를 노드로, 행위자 간의 연결성을 링크로 보여주는 도식으로 전부 5개의 네트워크 형태를 보여주고 있다. 무작위형은 행위자 간 연결이 무정부상태적 네트워크 혹은 연결망이라면, 다른 극단의 전방위 결집형은 형평성 모델, 혹은 사회, 질서모델이라고 볼 수 있다. 이 양 극단은

6- 김상배, “정보화시대의 제국: 지식/네트워크 세계정치론의 시각,” 『세계정치』 제26집 1호 (2005 봄, 여름).

이상형으로서 현실에서는 그대로 존재할 수는 없다. 이보다는 하나의 허브를 중심으로 구성된 단허브, 혹은 모노허브형, 여러 개의 허브로 구성된 다허브형, 혹은 멀티 허브형, 그리고 허브 중심성을 점차 탈피하여 노드간의 연결이 직접 시도되고 있는 탈허브형 등을 생각해 볼 수 있다.

이러한 다양한 네트워크의 형태를 국제관계에 적용시켜 보면, 단허브/모노 허브형은 기존의 제국체제, 다허브/멀티 허브형은 국민국가체제, 그리고 탈허브형은 거버넌스체제로 생각해 볼 수 있다. 탈허브형에서는 기존의 국민국가의 허브가 여전히 여타 행위자들의 중심을 이루면서 가장 중요한 위치를 차지하고 있으나, 국가 이외의 노드들, 즉, 개인, 이익집단, 시민사회, 국제기구에 해당하는 노드들이 국가를 경유하지 않고 직접적으로 상호간에 연결되는 모습을 보이고 있다. 이는 국가의 영향력이 상대적으로 우월하지만 다른 행위자들이 보다 다양한 형태로 자발적 자기 조직의 창발성을 가지게 됨을 의미한다. 거버넌스의 체제는 이와 같이 국가 이외의 행위자 노드들이 자체적인 링크를 형성해 가면서 자발적인 질서와 연결망을 갖추어 가는 것을 의미한다.

여기서 중요한 점은 정부 혹은 국민국가 허브의 상대적 중요성이다. 만약 국가가 여전히 강한 형태로 지속되거나, 혹은 국가의 영향력이 강한 안보영역과 같은 현안 부문에서 거버넌스가 이루어진다면 이는 다허브/멀티 허브형과 탈허브형의 중간쯤에 위치한 모델을 나타낼 것이다. 반면 국가의 영향력이 상대적으로 더 빨리 감소하거나, 비국가행위자의 영향력이 중요한 현안영역에서는 거버넌스체제가 탈허브형과 전방위형 사이에서 실현될 것이다. 바로 이점에서 거버넌스의 형태를 보다 세분해서 살펴볼 필요가 발생하는 것이다.

또 하나의 분류법으로 뉴먼의 경우를 들 수 있다. 뉴먼은 집권-분권이라는 차원과, 지속성(질서)-혁신(변화)이라는 두 가지 차원을 결합하여, 네 가지의 유형을 시도하고 있다. 여기서 집권화되고 지속성과 질서를 강조하는 제1계층제적 유형, 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 제2합리적 목표유형, 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 제3개방체제유형, 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 제4자치유형 등 네 가지 유형이 창출된다.⁷ 이 유

7- 최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』, 제10권, 제1호 (2004);

형의 경우 정부의 영향력을 하나의 중요한 변수로 삼고 있다는 점에서 본 연구에서 정부의 역할을 밝혀볼 수 있는 시사점을 제공하고 있다.

이상의 내용들을 종합하여 본 연구는 다음과 같은 거버넌스 체제의 세부 유형을 시도해 보았다. 여기서 하나의 차원은 정부의 역할이다. 한반도와 동아시아의 경우 여전히 근대국가, 혹은 정부의 영향력이 거버넌스의 형태를 결정하는 중요한 변수이므로, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 집권형과 분권형 관리형으로 나누어 볼 수 있다. 집권형은 과거 거버넌스체제 이전의 정부 중심의 유형을 나타내며, 분권은 정부의 영향력이 매우 약화된, 앞서 논의한 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우이다. 반면 관리형은 정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만, 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타네트워크 행위자로 나타난 경우이다.

또 하나의 차원은 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용이다. 이는 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나뉘어진다.

이러한 두 가지 차원의 기준을 참고하여 거버넌스의 유형을 나누어 보자면, 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원을 생각해 볼 수 있다. 즉, 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각해 볼 수 있다. 또한 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 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 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스의 유형이 도출될 수 있다. 그리고 각 시대별,

김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000); J. Pierre, "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No.3; J. Newman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction," 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.

이슈별, 정책추진 과정별에 따라 각기 다른 형태의 거버넌스가 적용되어 분석될 수 있음을 알 수 있다. 이러한 유형들은 각 시대별, 현안별, 지역별로 다르게 실현되어 나타날 것이다. 따라서 분석대상이 거버넌스가 어떠한 네트워크를 가지고 있는지, 어떠한 세부유형을 실현하고 있는지 분석하는 것이 중요한 논점이 될 수 있을 것이다.

<표 II-1> 거버넌스의 6가지 유형

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

III. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성

1. 거버넌스적 특성의 증가배경

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.⁸

⁸-이금순, 『대북 지원민간단체의 남북교류협력 연구』(서울: 통일연구원, 2004).

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.

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 증가하

였다. 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. 미중일러의 경우 단지 정부뿐 아니라 기업, 시민단체, 언론, 여론의 영향력이 증가하고 있으며, 이들 비정부행위자들의 의견을 증시하는 각 국가들의 정부의 입장이 한반도 정책에 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, 전반적인 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 대북관계

를 상대적으로 보다 독자적으로 다루게 된 것도 하나의 추세라고 볼 수 있다. 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)이 중요해지는 경향을 띠게 되었다.⁹

2. 남북관계 및 대북정책 거버넌스의 현황과 문제점들

남북관계 및 한국의 대북정책에서 거버넌스 특성이 주도적으로 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.¹⁰

남북관계 및 한국의 대북정책의 거버넌스 특성이 대두된 이래 비정부행위자들의 수와 다양성이 증가되었으나, 이들과 정부의 연계, 이들 상호간의 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.¹¹

9- 이를 슬로터는 국가의 분절화현상(disaggregation of state)이라고 부른다. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2005).

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

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 하는 것은 결코 아니다. 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.¹²

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.¹³

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.

11_이금순, 『대북 지원민간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).

12_여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

13_최완규, “남북한 관계의 전망과 과제,” 경남대 북한대학원 편, 『남북한관계론』 (서울: 한울, 2005).

IV. 평화·번영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀

1. 행위자와 이슈영역

남북한관계에 주변국들의 이해관계가 반영되면서 남북한문제의 탈한반도화라는 현상이 기정사실화된데 이어 비국가 행위자들의 간여로 인해 남북한관계의 행위자의 수와 폭이 크게 증가하게 되었다.¹⁴ 행위자 수준과 이슈영역의 다양화는 한반도 평화와 번영을 위한 연구의 틀과 이론적 기반을 새롭게 검토해야 할 학문적 필요성을 제고시키고 있다.

<표 IV-1> 행위자 수준과 이슈영역

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐	국제연합의 대북 인권 결의안 등 법제화, 제도화된 결과물	한반도 평화 관련 국제공공외교, 해외시민교육 프로그램
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아인 권레짐	동아시아 반핵산레짐의 제도화 노력	교육 거버넌스의 네트워크화

¹⁴ 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
정부 수준	평화체제, 남북국방장관 회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력추진 위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내 정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉	국내법 연구센터, NGO 들의 법제화 노력	남남갈등 해소를 위한 NGO 차원의 통일교육, 남북관계 교육

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.

<표 IV-2> 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
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

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
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 통일 안보정책에 있어서 초당적인 지지와 협력을 추구해야 한다. 그러나 우리는 아직도 대북정책이나 대외정책에 있어 초당적인 협력체제를 구축할 수 있는 정치풍토가 마련되어 있지 못하다. 국민의 역량을 모아 국가경쟁력을 강화하고 대북사업을 효율적으로 추진해 나가려면 대북정책을 포함한 통일 안보정책이 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

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
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	경협추진 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 남한경제의 성장에도 기여하게 될 것이다. 또한 남북경협의 발전은 한반도에서의 화해협력 분위기를 조성하게 되어 남한 경제의 대외신인도도 제고될 것이다. 둘째, 국민적 공감대의 확대가 필요하다. 남북경협을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 남한정부의 국민적 지지기반을 지속적으로 확대해 나가야 한다. 이를 위해서는 남한 정부의 대북정책 결정과정이 더욱 투명해져야 하고 국회와 충분한 협의를 거쳐 국민의 여론을 수렴하고자 노력하는 것이 바람직하다. 마지막으로 남북공동으로 남북경협의 장기적이고 체계적인 발전방향과 구체적인 추진방안을 담은 “민족경제 발전전략”을 수립하는 것이 시급하다.

정부의 대북정책이 효과를 거두기 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필수적이라고 할 수 있다. 구체적인 방안으로는, 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 유도함으로써 국제사회의 협력기반을 확대해가고, 또한 미국을 중심으로 한 주변국으로부터 우리정부의 대북정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 이를 위해서는 대북정책 추진과정에서 그들과 충분한 협의절차를 거침으로써 불필요한 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. 예산결정, 집단갈등 조정	자원투입 실행 대북지원	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 부족물자 파악, 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, 정책의제설정 단계에서 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 전문지식을 제공하거나 문제 환경에 대한 정보수집 및 제공이 그 한 가지이고, 정치적 지원을 받기로 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, 수행 중인 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	자원 투입 실행, 시행령/법규, 평화번영 정책 추진	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가
북한	문제 발생 (기근, 탈북)	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	문제제기	관심표명, 대안제시	협력/지지	인적·물적교류 사업, 감시자 역할	평가
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	지지/반대	중재, 개입, 전문가 참여	국외자/파트너, 여론형성
NGOs, 시민단체	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안·자문, 공청회·토론회	지지/반대, 정부회의 참여, 전문지식 제공	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	참여에 대한 평가
언론	문제 제기	비판/찬성	입법촉구/폐지 제안	감시자 역할	평가
기업	문제 제기	기획분석, 대안제시	지지/반대, 정부회의 참여	통일정책 지원확대/철회	제도적 기반 마련

남북간의 교류·협력 확대를 위한 제도적 기반 조성에 있어서, 우선적인 관심은 경제분야에 집중돼 왔다. 이러한 현상은 남북 교류·협력사업이 경제

분야를 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 쟁점사항에 대해서 시민들을 교육한다.

V. 한반도 평화·변영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목

거버넌스의 실태를 지표에 따라 파악하는 작업은 그리 쉬운 작업은 아니다. 다양한 지표가 가능하나, 거버넌스의 각 측면을 골고루 파악해야 하고, 중복성이 배제되어야 하며, 실태조사를 위한 조작화의 정도가 높아야 할 것이다. 우선 거버넌스 현상의 핵심적 요소라고 파악되는 행위자의 다양성과 이들 행위자들의 자발성을 파악해야 할 것이다. 따라서 각 행위자들의 자율성과 전문성에 따라 행위자의 성격을 분별하는 일이 필요하다. 둘째, 각 행위자들 간의 관계, 참여정도를 파악하는 것이 중요하다. 따라서 참여성과 네트워크의 지표에 따라 행위자들 간의 관계를 파악하고자 한다. 셋째, 관계의 형태와 결과, 현황을 파악할 필요가 있다. 이는 관계형성의 망, 즉 네트워크의 현상과 모습, 특징을 파악하는 작업과, 이들 네트워크의 집권성, 분권성을 파악하는 일로 나눌 수 있다. 따라서 분권화와, 효과, 효율성의 지표를 작성하여 파악하고자 한다.

따라서 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)으로 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 제시한다. 각 요소는 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 다른 행위자의 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가를 살펴보고 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.

위의 6가지 요소는 거버넌스의 6가지 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다. 6가지 유형은 거버넌스의 내용과 정부의 역할이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용으로 분류해보면 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나눌 수 있다. 이번 연구는 정부의 역할 측면에서 평화·변영거버넌스를 파악하고자 한다. 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버

년스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 분류할 수 있다.

거버넌스의 요소와 유형으로 살펴보면 자율성의 경우 정부를 제외한 주요 행위자의 자율성은 분권형, 관리형, 집권형 순으로 높게 나타날 것이다. 또한 거버넌스의 분야별로도 차이가 나타날 수 있다. 외교, 안보 분야와 같이 정부의 역할이 필수적인 거버넌스의 경우 관리형 혹은 집권형의 가능성이 높지만 사회 문화 분야의 거버넌스에서는 분권형 혹은 관리형 거버넌스가 형성될 가능성이 높다. 거버넌스 유형에 따른 거버넌스의 요소를 정리하면 아래의 표와 같다.

집권형	자율성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	전문성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	참여성	낮음
	네트워크	정부주도의 수직적 단허브/다허브 네트워크,
	분권화	낮음
	효과 및 효율성	낮음
분권형	자율성	높음
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	높음
	네트워크	시민사회 중심의 탈허브/전방위형
	분권화	높음
	효과 및 효율성	높음(사회, 문화 분야) 중간(외교안보분야)
관리형	자율성	중간
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	중간(집권형보다는 높으나 분권형보다는 낮음)
	네트워크	정부관리의 수평적 다허브/탈허브
	분권화	중간
	효과 및 효율성	높음(외교안보 분야 등) 중간(사회, 문화 분야)

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.¹⁵ 그러기 위해서는 거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 자원도 스스로 마련해야 한다. 이와 더불어 자율적 행위자를 법적으로 보호하고 지원하는 것도 필요할 수 있다. 이런 보호와 지원장치가 있어야 시민사회의 성장을 가져올 수 있다.

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

¹⁵ 공자는 인의 개념보다도 인의 실천을 강조하면 개인의 도덕적 자각과 자기 절제와 수양을 통해 인을 행하라고 가르쳤다. 인을 실천하는 주체로 개인의 자율성을 강조하였지만 인은 타인과의 관계 속에서 행해지는 것이다. 위의 내용은 임성학(2005)에서 발췌함.

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.¹⁶

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

¹⁶ 쿠키만(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 바로 거버넌스와 거버닝(governing)의 관계의 문제가 발생하는 원인이라고 주장한다.

항목		평가내용	평가대상의 예	평가
전문성	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	기업, 이익집단	
			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 해결하기 위해 다양한 행위자의 참여는 보장되어야 하며, 특히 소수자의 참여를 보장하여 공동체의 일원으로 책임을 다하도록 보장하는 것이 필요하다.

		평가내용	주요 대상/평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	기업, 이익집단	
			정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
		언론		
		기업, 이익집단		

		평가내용	주요 대상/평가방식	평가	
참여성	행위자	정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정		
			정책분석		
			정책결정		
			정책집행		
			정책평가		
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?			
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?			
			새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	의제설정	
				정책분석	
				정책결정	
				정책집행	
		정책평가			
		소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정		
			정책분석		
			정책결정		
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.¹⁷

¹⁷ 임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화,” (한국정치학회 추계학술회의, 2005년 10월 14일).

		평가내용	평가대상	평가
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	네트워크의 유무	
			참여의 유무	
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	정부와 시민단체	
			국회와 시민단체	
			국제기구와 시민단체	
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	북한과 시민단체	
			시민단체간	
			인적 교류	
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	정보교환	
			지원	
			의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정책집행	
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 수평적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 즉 첫째 의미는 관계적 측면에서 살펴보는 것이고 두 번째는 행위자의 측면에서 살펴보는 것이다.

		평가내용	평가대상	평가
분권화	행위자	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			
	각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부, 정당		
		북한		
		외국, 국제기구		
		시민단체		
		언론		
	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		
	시민단체			
	언론			
각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	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.

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

VI. 결 론

본 장은 거버넌스의 개념과 이론을 현재와 미래의 남북관계에 적용하여, 보다 바람직한 남북관계 형성에 필요한 작업을 수행하고자 하였다. 거버넌스는 현재까지 형성중인 개념과 이론이며, 따라서 그 정의를 둘러싸고 다양한 시도들이 있어왔다. 무엇보다 거버넌스는 “공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성하여 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결해 나가는 과정”이다. 그리고 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.

본 장은 우선 거버넌스의 다양한 등장배경을 살펴보았다. 거버넌스는 변화하는 현실을 반영하여 새롭게 시도되는 개념으로, 그것이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경을 살펴보았다. 그리고 일반적 거버넌스의 논의가 한국의 특수한 상황에 적용될 수 있는가에 대한 논의도 필요한 부분이었다. 무엇보다 한국의 거버넌스는 지정학적 요인, 국제정치적 요인, 남북한의 특수성 등 다른 국가들의 거버넌스와 같은 수준에서 분석, 평가하기는 어려울 것이므로, 독특한 변형과 적용이 시도되었다. 우선 행위자 측면에서 한반도 평화·변영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이 중요한 작업이었다. 유형화된 ‘평화·변영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 국제기구, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화·변영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 하기 위해 행위자 분석은 중요하다. 또한 한반도의 평화와 변영을 위한 이슈영역도 살펴보았다. 지금까지 남북관계의 이슈들이 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 평화와 변영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다.

본 장이 가장 초점을 둔 부분은 과학적으로 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 평화·번영 거버넌스를 조사하고 평가하려는 것이었다. 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 작업을 시도해 보았다.

이상의 개념적, 지표적 작업은 결국 남북관계 거버넌스 실태의 특수성을 정확히 파악하는 한편, 향후의 발전 방향에 일정한 함의를 주는 역할을 할 것이라 생각된다. 무엇보다 거버넌스의 논의를 경험적 연구에 적용할 때 주의해야 할 부분은 기존의 국민국가 혹은 정부의 역할이 거버넌스의 체제 하에서 어떻게 변화하는가 하는 점이다. 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재하는 것이다. 사실 거버넌스 혹은 네트워크형 관리체제라고 해서 모든 행위자들이 같은 정도로 권력을 보유하고 행사하는 것은 아니다. 이념형적인 거버넌스 체제 하에서는 모든 행위자들이 같은 정도의 권력을 보유하고, 이들이 수평적, 전방위적 네트워크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

따라서 본 장에서는 거버넌스 일반론을 남북관계에 보다 정확히 적용하기 위하여 거버넌스 체제의 세부유형을 시도해 보았다. 우선적인 차원은 정부의 역할이다. 한반도와 동아시아의 경우 여전히 근대국가, 혹은 정부의 영향력이 거버넌스의 형태를 결정하는 중요한 변수이므로, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 집권형, 분권형, 관리형으로 나누어 볼 수 있다. 집권형은 과거 거버넌스체제 이전의 정부 중심의 유형을 나타내며, 분권형은 정부의 영향력이 매우 약화된, 앞서 논의한 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우이다. 반면 관리형은 정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만, 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타네트워크

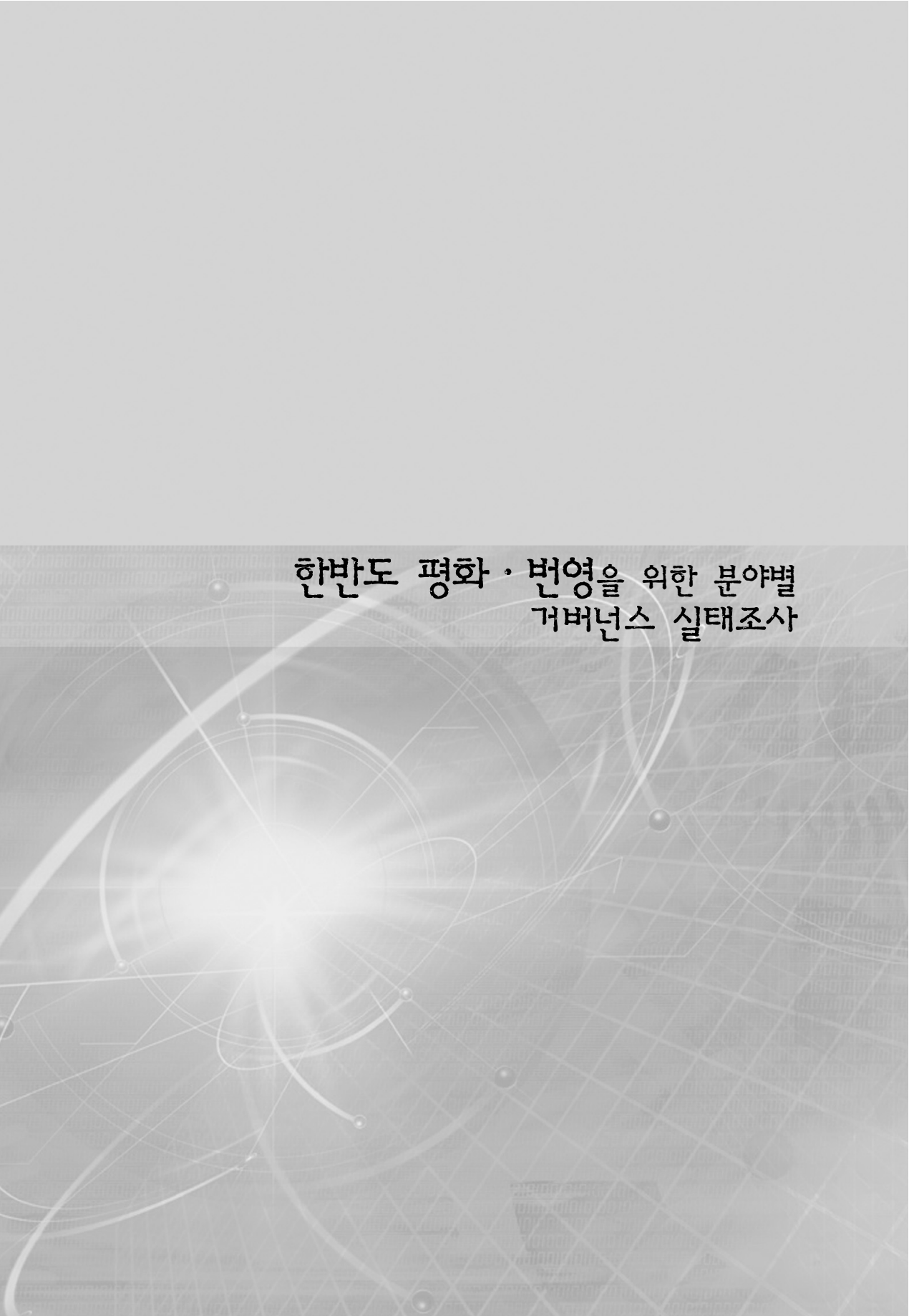
행위자로 나타난 경우이다.

또 하나의 차원은 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용이다. 이는 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나뉘어진다. 이러한 두 가지 차원의 기준을 참고하여 거버넌스의 유형을 나누어, 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원으로 정리하였다. 즉, 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각하였다. 또한 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하고, 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와, 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화 위주의 거버넌스를 상정하였다. 이러한 내용을 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스 유형이 도출될 수 있다. 그리고 각 시대별, 이슈별, 정책추진 과정별에 따라 각기 다른 형태의 거버넌스가 적용되어 분석될 수 있음을 알 수 있다.

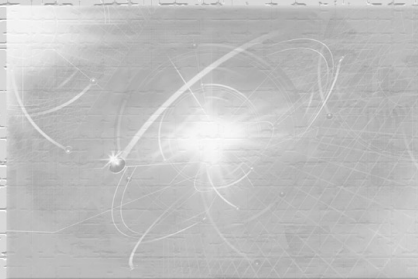
남북관계를 회고해 보면, 냉전기와 탈냉전기 초기 안보·군사영역 중심이자, 정부 주도인 관계가 점차 다영역, 다행위자의 관계로 변화했음을 알 수 있다. 특히 1998년 2월 김대중 행정부가 출범하고 대북 포용정책이 추진되면서 정부 이외의 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하고 남북관계 및 대북정책의 거버넌스가 본격적으로 작동하기 시작했다고 볼 수 있다. 2000년의 남북정상회담과 6·15 공동성명은 남북관계의 제 측면을 전환시킨 중요한 분기점이다. 이후 약 6년간의 거버넌스 현상이 양적, 질적으로 꾸준히 증가되어 오늘에 이르고 있다.

남북관계 및 한국의 대북정책에서 거버넌스 특성이 주도적으로 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. 본 장은 변화하는 환경 속에서 거버넌스 형태를 띠어가고 있는 남북관계의 실태를 파악하고, 향후의 바람직한 남북관계에 함의를 도출하기 위하여 이론적 작업을 수행하였

다. 앞으로도 실태파악을 위한 보다 나은 지표개발과, 이에 기초한 정확한 평가가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

The background features a light gray grid pattern overlaid with several glowing, semi-transparent circular and elliptical shapes. These shapes are interconnected by thin white lines, creating a complex, network-like structure. A bright, circular glow is centered in the lower-left quadrant, radiating light across the scene. The overall aesthetic is clean, modern, and technical.

한반도 평화 · 번영을 위한 분야별
거버넌스 실태조사

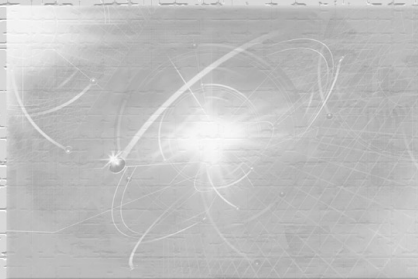


한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

1

한반도 평화·번영을 위한
외교안보정책 거버넌스 실태조사

여인곤



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

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. 북한은 ‘선군정치’를 내세워 정치적으로는 어느 정도 안정을 유지하고 있으나 지속적인 경제난에 직면하고 있는 가운데 부시 미행정부의 일방주의 상황에서 체제유지를 최고 목표로 삼고 있다. 이와 같은 동북아 정세에서 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 ‘국민의 정부’의 대북 포용정책 성과를 바탕으로 평화변영정책을 추진하고 있다.

한편, 국내적으로는 권위주의 시대가 청산되고 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 거치면서 외교안보정책 결정과정에서 시민단체(NGO), 언론, 학계 등 국가 이외 행위자들의 중요성이 증가하고 있다. 이러한 추세에 있는 오늘날의 외교안보정책을 단순히 전통적인 외교정책결정 모델¹들을 통해서 고찰하기는 어렵게 되었다.

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 제Ⅲ장에서는 냉전종식 이후 외교안보정책의 변화를 개괄적으로 고찰하였다. 그리고 아직까지 객관화된 개념이 없는 ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 정립하고 실태분석을 위한 평가지표를 제시하였다.

제Ⅲ장에서는 ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체들(정부·언론·시민단체·기업·한반도 주변 4국)의 역할을 전반적으로 고찰하였다. 그리고 평가 지표에 따라서 국내적 차원 행위주체들의 거버넌스 6개 주요 요소(자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성)에 대한 실태가 설문조사 및 면담 등을 통해 분석되었다. 한반도 주변 4국에 대한 설문조사나 인터뷰 등은 시간적, 재정적 제약성 때문에 다음 과제로 남겨두었다.

제Ⅳ장은 참여정부에 의해 실제로 추진되고 있는 정책과정에서의 ‘외교

¹ 외교정책결정 모델들의 자세한 내용에 대해서는 Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1982), pp. 5-11 참조.

안보정책 거버넌스' 실태를 사례분석을 통해 고찰하고 있다. 분석대상이 되는 3가지 사례는 한·미 동맹의 균형발전 정책, 중국의 동북공정에 대한 대응 정책, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책이다. 사례연구에서는 각 사례별로 우선 사례의 개요가 서술되었다. 그리고 사례별 정책단계를 의제 설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 5단계로 구별하여 각 사례의 거버넌스 실태를 상세히 분석하였다. 또한 각 사례의 거버넌스 실태를 용이하게 이해할 수 있도록 행위주체간 네트워크와 협치(協治)의 정도를 그림과 도표로 제시하였다. 이어서 제II장 2절에서 제시된 평가지표에 따라서 거버넌스 6개 주요 요소에 대한 각 사례별 실태가 설문조사 및 면담 등을 통해 분석되었다. 제V장은 본 연구의 결론이다.

II. 외교안보정책의 변화와 '외교안보정책 거버넌스'

1. 외교안보정책의 변화

1980년대 말 냉전종식과 더불어 국제적 및 동북아 지역적 차원과 대내적 차원에서 외교안보 환경이 많이 변화되었다. 우리 정부는 이러한 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 외교안보 정책을 추진하여 왔다. 냉전종식 이후 한국의 외교안보정책이 변화된 특징들을 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 외교안보정책에서 이념의 중요성이 현저히 약화되었다. 둘째, 외교안보정책 상대국가의 다변화이다. 셋째, 정책 내용과 기능의 다양화이다. 안보 문제 위주에서 국민 복지에 관계되는 경제·통상문제, 국가의 위신에 관계되는 문화·체육, 산업화의 진전과 국제 사회에서의 활동영역 확대에 따른 자원·환경 문제 등으로 외교안보정책의 내용이 풍부해졌다. 넷째, 한국이 유엔에 가입하여 평화유지군을 파견하고, 반기문 외교통상부 장관이 2006년 10월 유엔 사무총장에 선출되는 등 국제사회에서 그 위상이 현저히 신장되었다. 다섯째, 외교안보정책에서 비정부 차원 기관들의 역할이 중요시되고 있다. 여섯째, 외교안보정책에서 여론 및 사회단체의 비중이 증대되고 있다.²

2- 허만호, "한국의 외교정책," 『세계외교정책론』 (서울: 을유문화사, 1995), pp. 201-203.

2. ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념과 평가지표

거버넌스 개념이 다양한 만큼 거버넌스의 유형 또한 다양하게 제시되고 있는데, 본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘외교안보정책 거버넌스’를 제시하고자 한다. 그리고 「글로벌 거버넌스 위원회」의 거버넌스 개념³을 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 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 상기와 같이 정의할 때, 참여정부가 현재 추진 중인 외교안보정책이 어느 정도로 거버넌스를 이루고 있는가를 분석하기 위해서는 그 실태분석을 위한 지표들을 먼저 설정해야 한다. 본고에서는 거버넌스의 주요 요소를 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)으로 구분하고⁴ 각각의 거버넌스적 요소가 어떠한 상태에 있는지를 파악하고자 한다.

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

4-서창록·임성하·전재성, 『한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 (통일연구원 워크숍 발표논문, 2006. 4. 26), pp. 45-53.

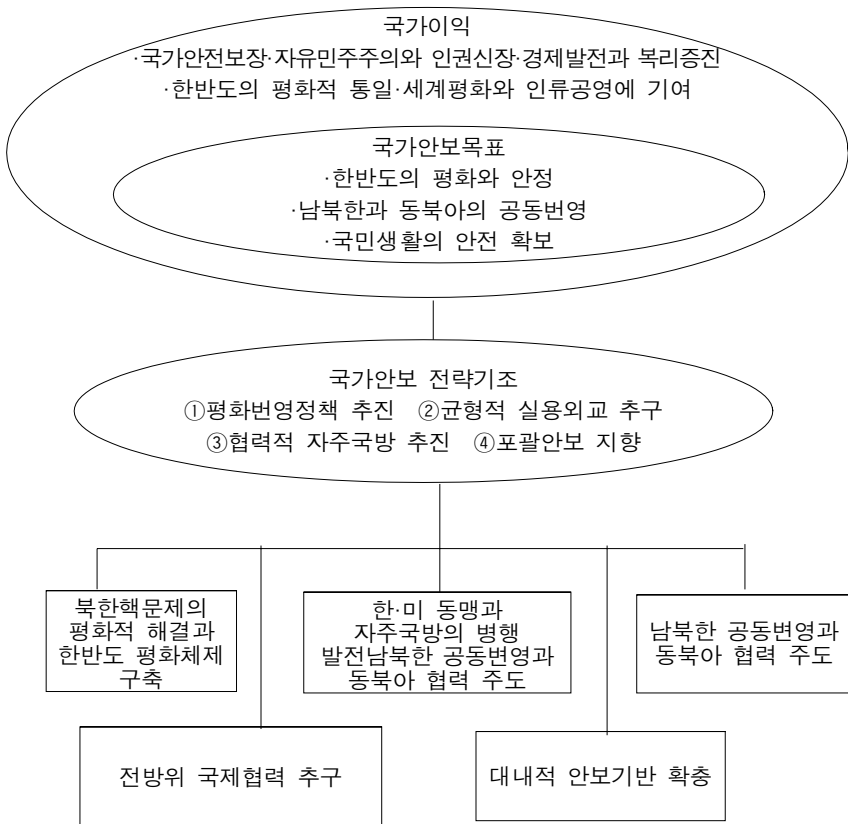
Ⅲ. '외교안보정책 거버넌스' 주요 행위주체의 역할과 실태분석

1. 주요 행위주체의 역할

가. 정부

정부는 외교안보정책의 가장 중요한 행위주체이다. 의제설정 및 정책분석·결정·집행·평가의 과정을 실질적으로 주도하고 담당하는 행위주체이기 때문이다. 참여정부가 설정하고 있는 국가이익, 국가안보 목표, 국가안보 전략기조, 전략과제 및 기반과제는 <그림 III-1>과 같다.

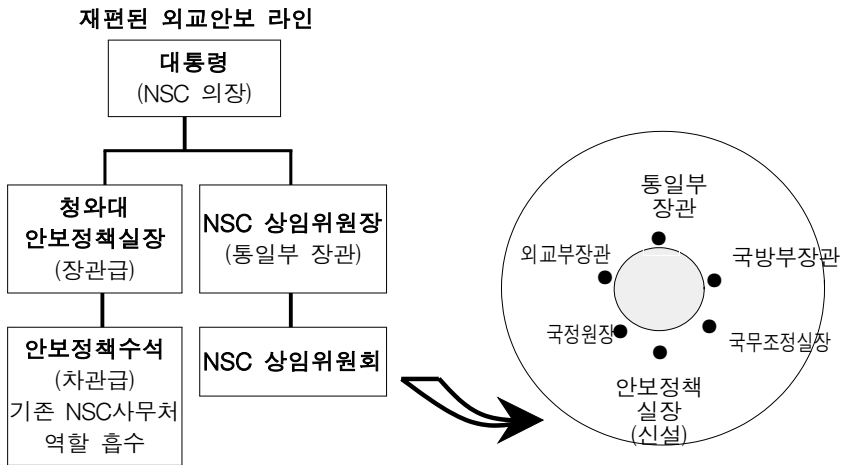
<그림 III-1> 참여정부 안보정책 구상



출처: 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보』, (2004), p. 29.

2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 개편하여 외교안보 종합조정 체계를 마련하였다. 새로운 체계는 청와대 국가안보보좌관이 상임위원장 겸 사무처장을 맡도록 하며, 종전에 직원이 12명이던 사무처를 3실 1센터 69명 규모로 확대하였다. 참여정부의 외교안보 정책 체계는 이종석 NSC 사무차장 중심으로 통합·조정·관리되어 오다가 2006년 2월부터 그가 통일부장관과 NSC상임위원장을 겸하고 청와대에 NSC 사무처를 흡수하는 안보정책실이 신설되면서 다시 변화되었다(<그림 III-2> 참조).

<그림 III-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 외교안보 정책들을 집행하고 있다. 노무현 대통령은 매우 활발한 해외순방 정상외교를 전개하고 있는데 2003년 2월부터 2006년 11월까지 37회의 양자간 정상회담과 11회의 다자간 정상회담을 가졌다. 노무현 대통령은 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 및 동북아 평화번영을 위한 협력강화 외교를 추진하는 한편, 전임 대통령들과 비교할 때 중앙아시아·중동·아프리카 산유국들에

대한 에너지자원 확보 외교를 적극 수행하고 있다(<부록 1> 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 <부록 2>와 같다.

다. 시민단체

국내 시민단체들은 우리 정부와 외국의 외교안보 관련 사안에 대해 국회 청원, 기자회견, 좌담회 개최, 성명 발표, 공개질의, 논평보도, 공개서한, 언론기고 등을 통해 영향을 미치고 있다. 참여정부 출범 이후 국내외 외교안보 정책 관련 사안에 대한 시민단체들의 주요 활동실태를 고찰하면 <부록 3>과 같다.

라. 기업

공기업⁵을 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 중요시하고 있기 때문에 에너지에 관련된 공기업과 사기업들의 역할이 중요하다.

에너지에 관련된 공기업으로는 「한국가스공사」와 「한국석유공사」가 있고, 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.⁶

5-공기업은 국가 또는 지방공공단체의 자본에 의해서 생산·유통 또는 서비스를 공급할 목적으로 운영되는 기업이다.

6-LG상사와 SK주식회사의 자세한 사업내용에 대해서는 <<http://www.lgicorp.com/kor/business/energy.jsp>>; <<http://www.lgicorp.com/kor/business/invest.jsp>>;

마. 주변 4국

미·중·일·러 4국은 우리 정부의 외교안보정책 입안, 결정, 집행 과정에 중대한 영향을 미치고 있는 행위주체들이다. 미국의 대한민국 관계 근간은 1953년 10월 체결된 『한·미 상호방위조약』이다. 이 조약을 기초로 미국은 한국과 자유와 민주주의를 수호하고 있고, 아프가니스탄과 이라크에서 협력하고 있으며, 북핵문제 해결을 위해 공동 노력하고 있다. 부시 대통령은 2006년 11월 말까지 노무현 대통령과 7차에 걸친 정상회담을 가졌다. 미국은 테러, 대량살상무기 확산, 자연재해 등 새로운 안보과제에 직면하여 한국과의 동맹관계를 현실에 부합하면서도 더욱 균등한 책임 공유의 방향으로 현대화시킬 계획이다.⁷

중국의 한반도정책 기조는 한반도 평화와 안정유지이다. 중국은 남북 쌍방이 한반도문제의 주당사자로서 이를 대화와 협상을 통해 해결해야 하며 타 관련국은 이를 위해 유리한 외부환경을 조성하고 촉진하는 역할을 해야 한다고 주장하고 있다.⁸ 후진타오 국가주석은 노무현 대통령과 7차례 정상회담을 가졌다. 중국은 2003년 7월 양국 정상이 합의한 ‘전면적 협력 동반자관계’를 토대로 북핵 문제의 평화적 해결 등 안보 분야의 협력과 교류를 확대하고 있다. 한·중간 현안은 고구려사 등을 왜곡하는 동북공정, 중국 측이 제기하는 교역 불균형 문제 등이다.

일본의 대한민국 관계에서는 2002년 월드컵의 공동개최 등으로 한·일간의 미래 지향적인 관계 구축을 위한 노력이 전개되었다. 한·일 국교정상화 40주년을 맞아 2005년을 ‘한·일 우정의 해’로 정했고 일본 국내의 한류열풍으로 한·일 양국 국민간 우호적인 분위기가 한층 고조되었다. 그러나 일본의 일부 정치인들에 의한 역사왜곡 발언과 교과서 채택, 야스쿠니 신사참배, 2005년 3월 시마네현의 ‘다케시마의 날’ 조례제정을 통한 독도 영유권 주장 등은 한·일 관계 발전의 장애요인으로 작용하고 있다. 2006년 9월 26일 새로

<<http://www.skcorp.com>> 참조.

7-“Prospects for U.S.-Korean Relations: Remarks by Alexander Vershbow U.S. Ambassador to the Republic of Korea to the American Studies Association of Korea (ASAK),” (Sookmyung Women’s University, April 27, 2006) <http://korean.seoul.usembassy.gov/prospects_for_us_korean_relations.html>.

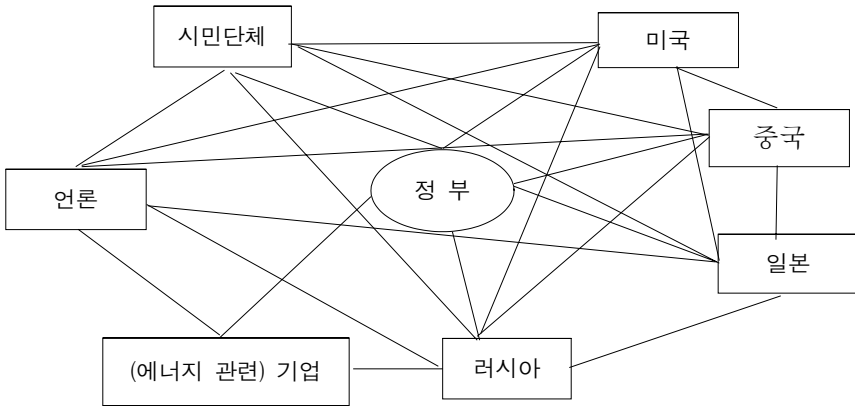
8-“한반도 문제에 대한 중국의 입장” <<http://www.chinaemb.or.kr>>.

취임한 아베 총리는 한국과의 관계 회복을 모색하고 있다.

러시아는 1992년 11월 한국과 체결한 『한·러 기본관계조약』을 기초로 양국 관계를 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’로 발전시켰다. 푸틴 대통령과 노무현 대통령은 2004년 9월 모스크바 정상회담을 통해 양국 관계를 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’⁹⁾로 격상시켰다.

참여정부의 외교안보정책에 관련된 상기와 같은 행위주체들의 역할을 기초로 거버넌스 네트워크를 도식화하면 <그림 III-3>과 같다.

<그림 III-3> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크



2. 평가지표에 의한 거버넌스 실태분석

참여정부 ‘외교안보정책 거버넌스’의 전반적인 실태를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 지표에 의거하여 분석을 하면 아래와 같다.¹⁰⁾

9- “한·러 공동선언(2004. 9. 21, 모스크바)” <<http://www.mofat.go.kr>> 참조.

10- 분석을 위한 설문조사와 면담 등은 2006년 7월 15일부터 8월 10일까지 정부(외교통상부, 국방부)·시민단체(보수, 중도, 진보단체)·언론(보수, 중도, 진보언론)·기업(공기업, 사기업)에서 외교안보정책과정에 직접 관련된 인사 20명을 대상으로 이루어졌다. 설문에 대한 답으로는 ‘매우 그렇다,’ ‘다소 그렇다,’ ‘다소 아니다,’ ‘전혀 아니다’에서 택일하도록 했으며, 택일이 어려운 경우에는 ‘기타()’란에 명기하도록 하였다(<부록 4> 참조).

시민단체가 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 언론이 비교적 자율성을 확보하고 있으며, 그 다음으로는 사기업, 공기업 순이라고 할 수 있다. 정부가 매우 높은 전문성을 갖고 있고, 시민단체와 언론이 비교적 전문성을 갖고 있으며, 다음으로는 공기업과 사기업 순서이다. 참여성의 수준에 있어서는 정부(비교적 그렇다), 기업(다소 그렇다), 시민단체(비교적 아니다), 언론(언론별로 상이)의 순서이다. 외교안보정책 관련 네트워크는 언론이 비교적 잘 되어 있고, 정부·시민단체·기업은 다소 되어 있다고 평가하고 있다. 분권화는 공기업이 비교적, 정부가 비교적 또는 다소, 시민단체가 다소 되어 있고, 그 다음으로는 언론·사기업 순서라고 판단된다. 공기업은 다소 인정하는 반면, 시민단체와 언론은 비교적 인정하지 않고 있다.¹¹

IV. 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 사례 분석

1. 사례 ①: 한·미 동맹의 균형발전 정책

가. 사례의 개요

한·미 동맹관계의 변화는 세계적 차원에서 냉전이 종식된 이후부터 모색되기 시작했고, 한·미 동맹관계의 조정은 노무현 정부에 들어서 급속하게 진행되었다. 노무현 정부는 ‘균형적 실용외교’를 국가안보전략 기조의 하나로 내세웠다. 이러한 정책기조는 미국의 국방전략의 변화와 맞물리면서 양국 국방당국 간에 한·미 동맹의 미래 발전을 위한 협의가 진행되었다. 일련의 한·미 동맹관계 조정과정에서 한국 사회 내에서는 많은 갈등과 논란이 발생했다. 이라크 파병, 주한미군의 기지 재배치, 전략적 유연성, 그리고 전 시작전통제권 환수문제에 이르기까지 이른바 ‘진보’와 ‘보수’ 진영의¹² 목소리는 매우 상반되게 나타났다.

¹¹ 여섯가지 지표에 대한 설문조사의 자세한 결과는 <부록 5> 참조.

¹² 필자는 ‘보수’와 ‘진보’의 용어가 한국 사회에서 잘못 이해되고 있다고 판단한다. 다만, 본고에서는 논의의 편의를 위하여 대미관계에 관한 친화력(affinity)을 기준으로 ‘주한미군 철수’, ‘한·미동맹 철폐’, ‘반미’ 등의 범주를 ‘진보’로, ‘주한미군 주둔’, ‘한·미동맹 유지’, ‘용미’ 등의 범주를 ‘보수’로 분류한다.

나. 정책단계별 분석

한·미동맹 재조정 협상과정을 정책단계별로 시기 구분을 하면 다음과 같다(<표 IV-1> 참조).

<표 IV-1> 한·미동맹의 균형 발전 정책의 과정별 시기구분

정책 단계	의제설정 단계	정책분석 단계	정책결정 단계	정책집행 단계	정책평가 단계
시기 구분	균형적 실용외교 (2003. 2)	미래한미동맹 정책구상회의 (FOTA) 1차 -5차 (2003. 3 - 2003. 10)	미래한미 동맹 정책구상회의 (FOTA) 6차-12차 (2004. 1- 2004. 10)	한미안보정책 구상회의 (SPI) (2005.- 진행 중)	전시작전 통제권 환수 결정 (2006. 10. 20)

(1) 의제설정 단계: 대통령 취임사에서 노무현 대통령은 한·미동맹을 “호혜평등의 관계”로 만들어가겠다는 입장을 표명하였고,¹³ ‘참여정부’는 국가 안보 전략기조의 하나로 ‘균형적 실용외교’를 설정하였다.¹⁴ 노무현 정부는 ‘한반도 평화체제 구축’을 12대 국정과제의 하나로 설정하였으며, 이를 위한 3대 추진과제인 ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립’의 세부과제 중 하나가 ‘한·미 동맹관계의 미래지향적 발전’이다.¹⁵

(2) 정책분석 단계: 『미래 한·미동맹 정책구상 공동협약』(FOTA)는 제1차 회의(2003. 4. 8-9)에서 협의의 기본원칙을 합의하고, 한국군이 군사능력 발전에 따라 특정 임무책임 담당, 연합군사능력의 현대화 협의 추진, 주한미군 기지체계 통·폐합, 용산기지 이전 원칙, 한·미 연합지휘관계 연구 위한 협의체 구성 등에 합의하였다.¹⁶ 이후 2차 회의(2003. 6. 4-5), 3차 회의(2003.

13-“제16대 대통령 취임사,” 2003년 2월 25일 <www.cwd.go.kr>.

14-나머지 전략기조는 ‘평화번영정책의 추진’, ‘협력적 자주국방 추진’, ‘포괄안보 지향’이다. 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보』 p. 23.

15-청와대 브리핑, “12대 국정과제,” <www.cwd.go.kr/cwd/kr/government/agenda_01.php?m=1>.

16-국방부 보도자료, “『미래 한·미동맹 정책구상』 제1차 회의 결과,” (2003. 4. 9).

7. 22-23), 4차 회의(2003. 9. 3-4), 5차 회의(2003. 10) 등 2003년에 5차례의 회의를 개최하였다.

2003년 9월 미국의 이라크전 추가 파병 요청에 대해 한국정부는 12월 17일 통일외교안보관련 장관 회의를 갖고 3,600명 규모의 독자적 일정지역 담당 혼성부대를 추가 파병하기로 확정하였다. 이에 대해 「파병반대국민행동」, 「평화연대」등 파병을 반대하는 단체들이 반대 성명을 발표하고 일부는 시위를 벌였으며, 「한겨레신문」, 「오마이뉴스」 등이 반대 논조의 기사·논설 등을 게재하였다. 이에 반해 「조선일보」, 「동아일보」 등은 파병반대론자의 무리한 주장을 비판하는 논설을 게재하였다.¹⁷ 한나라당은 파병에 찬성하는 당론을 정했으며, 민주당은 파병 반대의 당론을 결정하였다. 집권당인 열린우리당은 파병을 반대하는 의원들의 목소리가 크게 들리기도 하였으나, 결국 다수의 의원들이 정부의 입장에 동조하여 파병동의안을 지지함으로써 2004년 2월 13일 파병동의안은 국회를 통과하였다.

(3) 정책결정 단계: 한·미 국방당국 간의 동맹 재조정을 위한 FOTA회의는 2004년 1월에 열린 6차 회의(1. 15-16)를 시작으로 12차 회의(9. 21-22)까지 도합 7차례의 회의(7차: 2. 13-14, 8차: 5. 6-7, 9차: 6. 7-8, 10차: 7. 22-23, 11차: 8. 19-20)를 개최하였다. 한국과 미국을 오가면서 이루어진 FOTA회의를 통해 한·미 양국은 용산기지 이전과 주한미군 감축, 주한미군 재배치 및 전력증강, 연합토지관리계획(LPP) 등에 대해 합의를 도출하기 위한 협상을 진행했다.

이 과정에서 50년 동안의 한·미관계에서 우월적 파트너로서 기능해온 미국에 대한 근본적인 질문이 제기됐으며, 이와 관련 우리 사회의 정책영향집단 간의 갈등적 상황이 노정되었다. 즉 새로운 정책을 입안·추진하려는 정부와 집권 여당, 전통적인 한·미동맹관계를 중시하는 제1야당, 보수적 성향의 언론과 진보적 성향의 언론, 보수적 성향의 시민단체(NGO)와 진보적 성향의 시민단체(NGO) 간에 한·미동맹관계의 변화에 논쟁이 진행되었다.

(4) 정책집행 단계: 한·미 양국은 2005년 6월 9일 향후 2년간(2005 -2006

¹⁷-『동아일보』, 2003년 11월 23일.

년) 주한미군 주둔경비의 일부를 우리나라가 부담키로 하는 『한·미 방위비 분담 특별협정』(Special Measures Agreement)에 서명하였다. 2006년 1월 19일 한·미 장관급전략대화에서 한국 측이 주한미군의 ‘전략적 유연성’을 인정해주시기로 합의하였으며 미국이 요청한 ‘대량살상무기확산방지구상’(PSI) 협력방안 8개항 가운데 5개를 수용하였다. 한국 측의 전략적 유연성 인정은 한반도 군사환경의 변화를 불러올 수 있는 민감한 사안이라는 측면에서, PSI는 북한이 자신들의 고립·압살을 겨냥한 미국의 적대행위로 간주해 왔다는 점에서 북한을 자극할 수 있다는 점을 우려한 진보 진영으로부터 격렬한 비판의 대상이 되었다.¹⁸ 집권 여당인 열린우리당 내에서도 반대의 목소리가 등장했으나, 당론으로 반대 의사를 표명하지는 않았으며 정부의 입장에 동조하는 자세를 유지하였다. 반면 제1야당인 한나라당은 2월 20일 “전략적 유연성 합의는 『한·미 상호방위조약』의 위배가 아니다”는 ‘정책성명’을 발표하면서 정부의 정책을 지지하는 의사를 표명하였다.¹⁹

전시작전통제권 환수 문제는 한·미동맹 재조정문제와 관련 가장 첨예한 갈등을 보인 문제이다. 2006년 8월에서 10월의 3개월 동안 우리 사회에서는 정당, 시민단체, 언론 매체, 학계 등 외교안보정책에 영향을 미치는 각 행위 집단 간의 시위와 성명 등이 만개된 기간이었다.²⁰ 한·미 국방장관이 제38차 SCM에서 전시작전통제권의 전환 시기에 합의를 한 이후 북한이 핵실험을 하자, 상황이 바뀌었다는 주장이 제기되었다.

(5) 정책평가 단계: 2006년 10월 제38차 SCM에서 전시작전통제권 전환 로드맵을 보고하기 위한 실무협의를 실시하였다 이와 함께 주한미군 기지 이전과 관련, 양측은 주한미군 기지이전의 원활한 이행에 대한 확고한 의지를 재확인하고, 기지이전 추진 상황 및 향후 추진 절차, 방법 등 주요 사안에 대해 심도 있는 의견을 교환하였다. 그리고 주한 미 공군의 훈련 여건 보장을 위한 공지사격장 현대화 계획에 관해 협의하였다.²¹ 한·미 양국 간의 합

18- <http://www.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?at_code=305925>

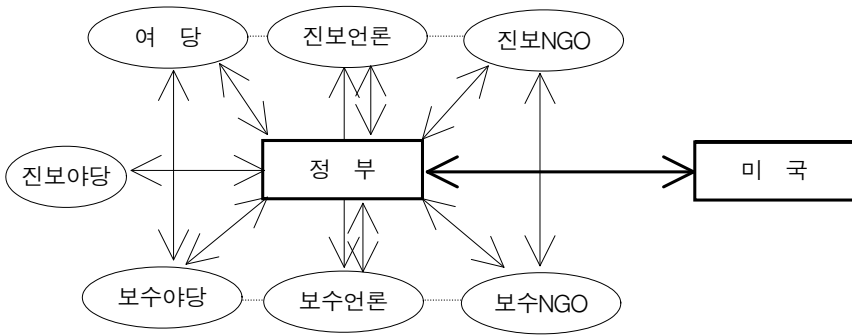
19- 『연합뉴스』, 2006년 2월 20일.

20- <http://www.615.or.kr/board/view.php?bbs_id=non&doc_num=734>; 조국통일 범민족연합남측본부, “한미정상회담 결과에 부쳐,” 2006년 9월 18일 <<http://www.tongil-i.net>>.

의에 따라 국방부는 ‘미군기지이전사업단’을 설치하여 실무 작업을 추진하고 있다. 그러나 한·미 당국 간 합의에 따른 용산의 미군 기지를 평택지역으로 이전시키는 계획을 격렬하게 반대하는 운동단체가 등장했다.²²

참여정부가 추진하고 있는 한·미 동맹의 균형발전 정책과 관련된 상기와 같은 행위주체들 간의 정책네트워크와 협치(協治)의 정도, 즉 공조·갈등 관계를 그림과 표로 제시하면 다음과 같다(<그림 IV-1>과 <표 IV-2> 참조).

<그림 IV-1> 균형적 한·미관계 정책네트워크



<표 IV-2> 한·미동맹의 균형적 발전 관련 국내 이해당사자간 공조·갈등 관계

	정부	여당	보수야당	진보야당	진보언론	보수언론	진보NGO	보수NGO
정부		○	△	△	○	×	○	×
여당			△	△	○	×	○	×
보수야당				△	△	○	△	○
진보야당					△	△	○	×
진보언론						△	◎	×
보수언론							×	○
진보NGO								×
보수NGO								

◎ 긴밀 공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

²¹-국방부 보도자료, “제10차 한·미 안보정책 구상회의(SPI 개최) (2006. 9. 28).

²²-“평택 미군기지 확장 저지 범국민대책위원회 결성선언문” <<http://antigizi.or.kr/sub/antigizi03.php?id=antigizi>> (검색일: 2005. 2. 22).

다. 평가지표에 의한 거버넌스 실태분석

한·미 동맹의 균형발전 정책에 대한 참여정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소가 어떠한 상태에 있는지를 분석하면 아래와 같다.²³

관련된 행위주체들의 자율성은 학계의 평가를 제외하고는 매우 높고, 모든 행위자들이 비교적 높은 수준의 전문성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정부의 관련 정책에 대한 행위주체의 참여에 대해서는 다소 혼재된 반응이 나타났다. 국회와 일부 시민단체, 그리고 학계는 적극적인 참여가 허용되었던 것으로 인식한 반면에 일부 시민단체와 언론은 ‘다소 아니다’라는 부정적인 응답을 하였다. 행위주체들 간의 네트워크에 대한 평가에서 각 주체집단 간에는 이데올로기적 스펙트럼과는 무관하게 같은 인식을 하고 있는 것으로 나타났으나, 언론의 경우는 다른 행위집단과는 네트워크의 수준이 낮은 것으로 인식되었다. 각 행위주체들의 분권화는 일부 언론을 제외하면 대체적으로 비교적 분권화가 되어 있는 것으로 나타났다. 정부의 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 역할에 대해 행위주체들의 인식은 긍정과 부정이 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 국회와 일부 시민단체는 ‘다소 그렇다’라고 본테 반하여, 언론, 학계와 일부 시민단체는 다소 부정적이거나 매우 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.²⁴

2. 사례 ②: 중국의 동북공정에 대한 대응정책

가. 사례의 개요

동북공정은 「중국사회과학원 변강사지연구중심」(邊疆史地研究中心)²⁵

23- 분석을 위해 2006년 9월 28일부터 10월 13일까지 정부(외교통상부, 국무조정실, 국방부), 시민단체(진보, 중도, 보수), 언론(진보, 중도, 보수), 학계(전문학자), 국회(여당, 보수야당, 진보야당)의 본 주제와 관련된 인사 20명을 대상으로 설문조사와 면담을 실시하였다.

24- 6가지 지표에 대한 설문조사의 자세한 결과는 <부록 6> 참조.

25- 「변강사지연구중심」은 1983년 중국의 소수민족 문제와 변방의 개발문제를 연구하기 위해 설립되었다. 이 연구소는 중국이 당면한 지정학적 상황과 관련하여 관심지역을 변경하여 왔다. 동구권의 변화와 소련의 해체를 계기로 티벳, 신강 등 서부국경지방의 소수민족 문제에 관심을 가져온 이 연구소는 최근 동북공정에 노력을 집중하고 있다.

이 2002년부터 5개년 계획으로 동북변강의 ‘역사’와 ‘현실 상황’을 체계적으로 연구하는 프로젝트 [東北邊疆歷史與現狀系列研究工程]이다. 『중국사회과학원 변강사지연구중심』이 이 프로젝트의 중심기구로서의 역할을 하고 있으며, 여기에 사회과학원의 민족, 고고학 관련연구소와 동북 3성의 당과 행정조직, 연구기관과 대학 등이 광범위하게 참여하고 있다.

중국이 동북공정을 추진하고 있는 배경은 중국의 국내정치적 수요, 동북변강의 특수성, 북한의 위기와 통일 문제, 한국민족주의의 고조 등으로 구분해 설명할 수 있다. 따라서 동북공정은 단순한 역사해석의 문제가 아닌 한반도의 정세변화에 대비한 중국의 내밀한 전략구상이라는 측면에서 그 의미를 파악할 필요가 있다.

나. 정책단계별 분석

중국의 동북공정에 대한 참여정부의 대응정책을 정책단계별로 시기구분하면 <표 IV-3>과 같다.²⁶

<표 IV-3> 중국의 동북공정에 대응한 정책과정별 시기구분

정책단계	의제설정 단계	정책분석 단계	정책결정 단계	정책집행 단계	정책평가 단계
시기구분	동북공정의 인지 및 의제화 (2002.9.-2003.12.13)	동북공정 대처방안 논의 (2003.12.13-2004.1.14)	『고구려연구재단』 설립 등 주요 정책결정 (2004.1.14-2004.3.1)	『고구려연구재단』의 활동 등 (2004.3.1-2006.8.20)	『고구려연구재단』의 활동 종료 이후 (2006.8.20 이후)

(1) 의제설정 단계: 중국이 이른바 동북공정을 통해 우리의 역사를 훼손하고 있다는 사실을 우리 사회가 언제 인지했는가는 명확하지 않다. 필자가 면담한 학자들은 동 공정이 시작된 2002년 9월 교육부에서 한·중관계사 연구사업을 추진했던 점으로 미루어 이 때 우리 정부에서도 중국이 체계적으

²⁶ 동북공정에 대하여 정부는 단기적으로 ① 중국과의 역사왜곡 중지 합의 도출 및 이행, 북한 고구려 유산의 유네스코 세계문화유산 지정 지원 및 남북한 공조체제 구축, 해외홍보와 네트워크 구축, ② 전문연구기관 설립, 국사교육 강화, 대국민 교육·홍보 강화 등을 추진하였다. 그러나 정부가 이와 관련하여 중장기적인 대책을 명시적으로 공표한 바는 없다.

로 우리의 역사를 왜곡하고 있다는 김새를 채기 시작한 것으로 보인다고 말하고 있다. 2003년 6월 23일 중국공산당 대변지『광명일보』는 비엔중(邊衆)이라는 익명의 필자를 동원하여 ‘고구려사 역사연구의 몇가지 문제’(試論高句麗歷史研究的幾箇問題)를 게재하고 고구려사가 중국의 지방정권이라는 주장을 공식화하였다.

이러한 중국의 역사왜곡 움직임은 7월 14일 『중앙일보』보도²⁷와 10월 12일 KBS의 ‘일요 스페셜 - 한·중 간의 역사전쟁’ 방송을 계기로 대중의 관심을 크게 환기시키게 되었다. 한편 『국사편찬위원회』, 『한국고대사학회』 등 학계에서도 문제의 심각성을 인지하고 학술적인 차원의 대응을 모색하였다.

(2) 정책분석 단계: 중국의 고구려사 왜곡이 뜨거운 쟁점으로 떠오르자 2003년 12월 13일 정부는 국무총리 주재하의 국정현안정책조정회의에서 중국의 동북공정 문제를 논의하고, 고구려사 관련 상설 연구기구 설립 및 북한 고구려 고분군 세계문화유산 등재 지원 대책 등의 문제를 협의하였다. 이어 12월 16일에 국무회의에서 다시 중국의 동북공정에 대응하기 위한 학술연구기관의 설립에 관한 문제가 논의됨으로써 이 문제에 대응하는 정부의 입장이 방향을 잡아가게 되었다. 국회는 12월 12일 ‘중국의 고구려사 역사왜곡 중단을 촉구하는 결의안’을 채택하는 등의 대응을 하였다.

그러나 가장 활발한 활동을 보여준 것은 역시 학계와 시민단체였다. 12월 15일 『정신문화연구원』 학술회의, 『고구려 연구회』의 12월 17일과 23일 토론회 등을 통해 중국의 역사왜곡에 대응하기 위한 체계적 연구의 필요성이 강조되었다. 반크는 11월 24일 ‘고구려역사 되찾기’ 사이트를 구축하였다. 언론도 외교부가 마치 중국 외교부가 내놓은 보도자료식의 내용을 발표함으로써 외교능력에 심각한 의문을 드러내고 있다고 정부 비판에 가세하였다.²⁸

(3) 정책결정 단계: 2004년 1월 14일 정부는 국정현안 정책조정회의에서

27-“중 학계 고구려 중국사 편입작업 본격화 - 역사 빼앗기 대규모 프로젝트,” 『중앙일보』, 2003년 7월 14일.

28-『시민의 신문』, 2004년 1월 15일; “외교부는 중국의 국정홍보처인가?” (『고구려사 지키기 범시민연대』 성명, 2004년 1월 12일) 참조.

『정신문화연구원』(『정문연』, 현 『한국학중앙연구원』) 내에 ‘고대사 연구센터’를 설립하고 연구방법과 범위가 구체화되는 대로 연구센터의 체계를 확대·보강해 나가기로 결정하였다. 이러한 결정은 중국의 역사왜곡에 대한 정부의 첫 공식적인 입장표명이라는 점에서 의미가 있는 것이었으나, 연구센터의 설립을 둘러싸고 정부와 학계 및 NGO 간의 이견이 노정되면서 공방이 가열되었다.

2월 17일 열린우리당·한나라당 등 4당 정책협의회는 국회차원의 ‘고구려사 지키기 특별위원회’ 구성 등을 논의하였다. 시민단체로는 1월 19일 『역사사랑모임』 회원들이 ‘중국의 고구려사 왜곡 규탄 성명서’를 발표하였고, 학계에서 『고구려 연구회』는 1월 27일 ‘고구려 발해 고고학의 새로운 성과’를 주제로 학술발표회를 개최하는 등 활발한 활동을 전개하였다.

(4) 정책집행 단계: 2004년 3월 1일 우여곡절 끝에 『고구려연구재단』이 출범하여 중국의 동북공정에 대한 체계적인 대응에 착수하였다. 이 재단은 2006년 8월 해산되기까지 약 80여종 이상의 자료집을 간행하였다. 7월 19일 NSC, 국무조정실, 통일부, 교육인적 자원부, 외교부 등의 관계자가 참여한 범정부 차원의 ‘고구려사 왜곡 실무대책협의회’가 개최되었다. 8월 11일 총리 주재 국정현안 정책조정회의에서 이해찬 국무총리는 역사왜곡에 대한 대중국, 대국민, 제3국에 대한 차별적인 대책과 남북한 공조방안을 적극 모색할 것을 지시하였다.

중국의 고구려사 왜곡에 대한 국내 반중 정서가 급격히 고조되자 우다웨이(武大偉) 중국 외교부 부부장이 방한하여 8월 24일 한·중 양국은 5개 항의 ‘구두 양해사항’에 합의하였다.²⁹ 이어 8월 27일 방한한 지아칭린(賈慶林) 중국 정협 주석이 한·중 간의 역사문제가 “장기적·전략적 견지에서 해결 가능하다”는 후진타오(胡錦濤)의 구두 메시지를 전달하면서 중국의 역사왜

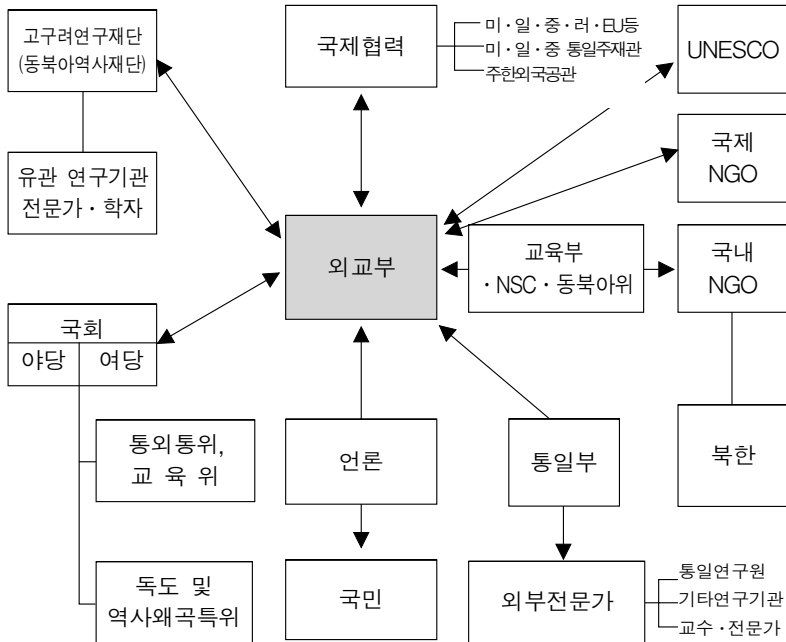
29_5개 항의 ‘구두 양해사항’은 역사 논쟁을 중단하기 위해 고구려사가 양국 간 중대 현안으로 대두되고 있는 점에 유념하며, 역사문제로 한·중 우호관계가 손상되는 것을 방지하고, 문제의 공정한 해결을 도모하고 필요한 조치를 취함으로써 이 문제가 정치문제화하는 것을 방지하고, 중국은 중앙 및 지방정부 차원에서의 고구려 관련기술에 대한 필요한 조치를 취함으로써 문제의 복잡화를 방지하며, 학술교류의 조속한 개최를 통해 문제를 풀어나간다는 내용이다. 국정 브리핑 (2004년 8월 24일).

곡을 둘러싼 양국의 갈등도 일단 수면 아래로 잦아들게 되었다.

(5) 정책평가 단계: 중국의 동북공정에 대응하기 위한 「고구려연구재단」의 노력에도 불구하고 이 재단이 안고 있었던 문제들을 지적하는 의견이 제기되었다. 정부는 동북공정에 대처할 정부의 싱크탱크 설립을 추진하기 위하여 2005년 4월 ‘동북아 평화를 위한 바른역사 정립기획단’을 출범시키고 ‘동북아역사재단’의 설립을 준비하였다. 준비 작업을 거쳐 2006년 8월 「고구려연구재단」이 ‘동북아역사재단’에 흡수되고 9월 28일 「동북아역사재단」이 공식 출범하였다.

중국의 동북공정에 대한 참여정부의 대응정책과 관련된 상기와 같은 행위주체들 간의 정책네트워크와 협치(協治)의 정도, 즉 공조·갈등 관계를 그림과 표로 제시하면 다음과 같다(<그림 IV-2>와 <표 IV-4> 참조).

<그림 IV-2> 중국의 동북공정에 대응한 정책네트워크



<표 IV-4> 중국의 동북공정 대응정책 관련 행위주체간 공조·갈등 관계

	정부	언론	학계	NGO	북한	중국
정부		△	○	△	△	△
언론			○	○	○	×
학계				○	○	×
NGO					△	×
북한						△
중국						

◎ 기밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

다. 평가지표에 의한 거버넌스 실태분석

중국의 동북공정에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소가 어떠한 상태 있는지를 분석하면 아래와 같다.³⁰

언론이 매우 큰 자율성을 갖고 있고, 학계와 시민단체가 비교적 자율성을 확보하고 있으며, 국회가 다소 자율성을 갖고 있는 것으로 판단된다. 전문성의 면에서는 정부가 비교적 높고, 언론과 학계 및 시민단체가 다소 높으며, 국회가 제일 낮은 수준이라고 할 수 있다. 전문성 분야에 대한 이러한 조사 결과는 우리 사회가 가지고 있는 지식의 생산능력 못지않게 각 행위주체가 보유하고 있는 정보와 지식을 조직화하는 노력이 더욱 강화될 필요가 있다는 사실을 시사하는 것이다. 정부의 참여성이 매우 높고, 언론 및 국회의 참여성은 다소 높으나, 학계와 시민단체의 참여성은 다소 높지 않은 것으로 분석된다. 정부는 비교적, 언론과 시민단체는 다소 네트워크를 갖고 있으나, 학계와 국회는 그렇지 못한 것으로 분석된다. 정부와 언론은 비교적 분권화가 잘 되어 있고, 학계·시민단체·국회는 다소 분권화되어 있다고 할 수 있다. 효과와 효율성을 정부만 비교적 좋게 평가하고 있고, 언론·학계·시민단

30- 분석을 위해 2006년 9월 29일부터 10월 20일까지 정부(외교부, 교육부, NSC), 시민단체(진보, 중도, 보수), 언론(신문, 방송, 인터넷 신문), 학계(강단 사학자, 재야 사학자, 전문학자)에서 이 사안에 직접 연관된 인사 20명을 대상으로 면담과 설문 조사를 실시하였다.

체·국회 등 다른 행위주체들은 다소 또는 비교적 좋지 않게 평가하고 있다.³¹

3. 사례 ③: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책

가. 사례의 개요

일본 정부는 2000년 4월 3일 극우파인 「역사교과서를 만드는 모임」(「새역모」)이 저술한 교과서의 검정통과를 공식적으로 발표하였다. 이에 따라서 2001년 한·일 관계는 경색국면을 맞았다. 2004~2005년 일본의 보수우익³²은 또 다시 역사교과서 문제로 커다란 파문을 일으켰다. 「새역모」가 새로이 집필하고 후소사(扶桑社)에서 발행하여 2004년 4월 검정신청본으로 제출한 중학교 역사·공민 교과서가 황국사관적 민족주의 관점을 유지하면서 일본의 과거 잘못을 감추거나 이른바 ‘식민지 근대화론’ 등으로 내용을 더 교묘하게 왜곡했기 때문이다.

이렇게 왜곡된 교과서는 2005년 4월 문부과학성의 검정을 통과하였고, 「새역모」는 2005년 채택률을 학생수 기준 10% 이상으로 잡고 일본 정부의 노골적인 지원을 받으면서 대대적인 홍보전을 전개하였다. 그러나 8월 말로 마감된 역사교과서 채택률은 약 0.4%에 불과하였다.³³ 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.

31-6가지 지표에 대한 설문조사의 자세한 결과는 <부록 7> 참조.

32- 현재 일본 내각 및 정치권의 특성은 강경 우파 정치인이 주요 직위에 전면 배치돼 있다는 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. 내각에서는 서열상 총리 바로 다음인 아소 다로(麻生太郎) 총무상, 나카가와 쇼이치(中川昭一) 경제산업상이 핵심이다. 교과서 정책을 총괄하는 나카야마 나리아키(中山成彬) 문부과학상도 대표적인 우익 인사이다.

33- 후소사판 중학 역사교과서의 채택률은 2001년 0.039%, 2005년 0.406%이었다.

나. 정책단계별 분석

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

<표 IV-5> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 정책단계별 시기 구분

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

(1) 의제설정 단계: 2004년 4월 일본 정부는 2006년 4월부터 사용할 역사 교과서 신청본으로 『새역모』의 교과서를 포함하여 8종을 접수하고 검정에 돌입하였다. 우리 정부는 한·일 양국 시민단체들이 문제점을 발표할 때를 기다렸다가 12월 29일 교육인적자원부 내에 『일본 역사교과서 왜곡 대책반』을 구성하였다.³⁴ 이는 정부의 의제설정에 시민단체가 중요한 영향을 미친 것이다. 2004년 12월 18일 한국의 20여명과 일본 민주당의 71명 국회의원과 전문가들을 포함하여 총 100여명이 서울에서 모여 『아시아평화연대』를 공식 발족시켰다. 이들은 미래를 위한 역사 바로잡기, 한·일 평화협력활동 강화 등을 향후 활동 목표로 정했다.³⁵

한국과 일본의 역사학자들은 공동으로 일본의 역사교과서 왜곡 문제에 대응하는 방안을 모색하였다.³⁶ 국내 언론들도 일본의 역사교과서 왜곡을

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

35-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.

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

신랄하게 비판하였다.³⁷ 국내 시민단체들은 학술대회나 기자회견 또는 중국 및 일본 시민단체들과 연대하여 일본을 규탄하고 우리 정부의 강경대응을 촉구하였다. 이러한 한·일 양국 시민단체들의 활동은 우리 정부가 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」을 구성하는 데 영향을 미쳤다.

(2) 정책분석 단계: 후소사판 역사교과서의 검정신청본이 2005년 3월 11일 언론에 공개되고, 4월 검정 통과가 확실시되며, 이 교과서 채택률이 높아질 것으로 예상되자 우리 정부는 범정부적 차원의 정책분석 단계에 돌입하였다. 교육인적자원부 차관을 반장으로 하는 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부 대책반’은 3월 15일 첫 회의를 개최하고 “문부과학성의 검정결과 발표 이전에는 일본 측의 자발적 사전 시정에 최선을 다한다. 발표 이후에는 문제의 교과서 채택률을 낮추는데 전력을 다한다”³⁸는 방침을 정했다.

국회도 3월 16일 20명 내외로 ‘독도 수호 및 일본 역사교과서 왜곡 대책 특별위원회’(독도특위)를 구성·가동키로 하였다. 국내언론들은 한·일 양국이 국교수립 40주년을 맞아 ‘우정의 해’를 선포한 시점에 과거사를 왜곡하고 독도를 넘보는 일본 정부와 시마네현의 처사를 강력히 비판하였다.³⁹ 국내 시민단체들은 진보·보수 구분 없이 일본의 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장에 대해 성명을 발표하고 규탄 반일집회를 개최하는 등 일제히 분노와 우려의 목소리를 냈다.⁴⁰

(3) 정책결정 단계: 일본 시마네현 의회가 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안 처리를 강행하자 우리 정부는 이튿날 NSC 상임위원회의를 열고 한·일 관계의 기초와 대응방향에 관한 ‘대일 신독트린’을 발표하였다.⁴¹ 또한

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

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

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

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

정부는 일본의 독도 및 역사왜곡 문제를 포함한 한·일 관계 종합대책을 위해 민관합동기구로 『동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단』을 대통령 소속하에 발족하기로 하였다.

지자체들도 일본의 ‘다케시마의 날’ 제정 조례와 과거사를 왜곡한 역사교과서를 즉각 폐기하라고 요구하였다. 시민단체들은 일본의 ‘다케시마의 날’ 조례 제정과 역사교과서 왜곡에 대해 일본제품 불매운동, 규탄시위, 성명 발표 등을 하였다. 『한국교원단체 총연합회』는 각국 교원단체와 연대해 일본 정부의 역사 왜곡 실태를 고발하고 일본의 교원단체와는 후소샤 교과서를 채택하지 않는 운동을 함께 벌이겠다고 밝혔다.⁴² 북한과 중국도 일본의 역사교과서 왜곡과 고위인사들의 망언에 대해 강한 불만을 표시하면서 일본 정부에 성의 있는 역사교과서 심의를 촉구하였다.⁴³

(4) 정책집행 단계: 우리 정부의 시정 촉구에도 불구하고 일본의 왜곡 역사교과서들이 2005년 4월 5일 일본 정부의 검정을 통과하였다. 이에 따라서 우리 정부는 일본 정부의 노력이 크게 미흡하다고 보고 그동안 분석·결정하였던 정책들을 즉각 집행하였다. 4월 5일 우리 정부는 ‘일본 교과서 왜곡 범정부대책반’ 회의를 열어 외교 차원의 대응을 강화하고 교과서와 역사를 다루는 국제포럼을 활용해 일본의 왜곡 행위를 부각시키며 한·일 양국 민간단체의 채택률 낮추기 활동을 적극 지원하기로 하였다. 4월 20일 출범한 『동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단』은 일본의 중학교 교과서 왜곡 부분에 대해 강력히 삭제를 요청하는 한편, 양국 시민단체 및 학계 등과 연대해 후소샤 교과서 등의 채택률을 낮추는 데 전력하기로 하였다.⁴⁴

국회 『독도특위』위원들은 4월 12-14일 일본을 방문해 마치무라 일본 외상, 나카야마 문부과학상, 모리 『일·한 의원연맹』회장 등을 만나 일본 교과서 왜곡에 항의하였다. 학계에서는 국내 학자들이 우리 정부와 민간의 강력

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

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

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

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

한 대응을 촉구하였고, 『아시아평화와 역사교육연대』 등 국내 시민단체들은 규탄 시위와 성명 발표를 하고 일본 시민단체와 연대해 불채택 운동을 전개하며 국제회의에서 일본을 강력히 비난하였다. 북한과 중국도 일본의 왜곡 역사교과서 검정통과를 비난하였고,⁴⁵ 『어린이와 교과서 전국 네트워크』 등 15개 일본 시민·사회·교육단체들은 후소사관 교과서의 채택저지를 위해 투쟁하겠다고 선언하였다.⁴⁶

(5) 정책평가 단계: 후소사관 역사교과서 채택률은 0.406%로 밝혀졌다. 우리 정부는 이 채택률이 4년 전보다 10배 가량 늘어났지만 『새역모』를 비롯한 극우세력의 목표치인 10%에는 크게 못 미치는 결과라고 평가하였다.⁴⁷ 국내언론은 “이번 일은 일본 안 양심세력의 저력을 확인시켜준 점에서 큰 의미가 있다”⁴⁸고 평가하였다.

시민단체로 일본 교과서의 역사왜곡 저지에 앞장서고 있는 『아시아 평화와 역사교육연대』는 “4년 전 0.039%보다 높아졌지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거뒀다”고 선언하였다.⁴⁹ 일본의 교과서 시민단체인 『어린이와 교과서 전국네트 21』은 “결과에 만족하지는 못 하지만 선방한 것은 틀림없다”고 하였다. 그는 시간이 지날수록 일반 시민들의 양심과 저력이 빛났고 한국 시민단체들과의 원활한 협조도 큰 힘이 됐다고 하였다.⁵⁰ 일본의 『새역모』는 후소사관 역사교과서의 채택률이 0.4%에 불과하자 2005년 9월 2일 성명을 내고 4년 후인 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내겠

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

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

47-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.

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

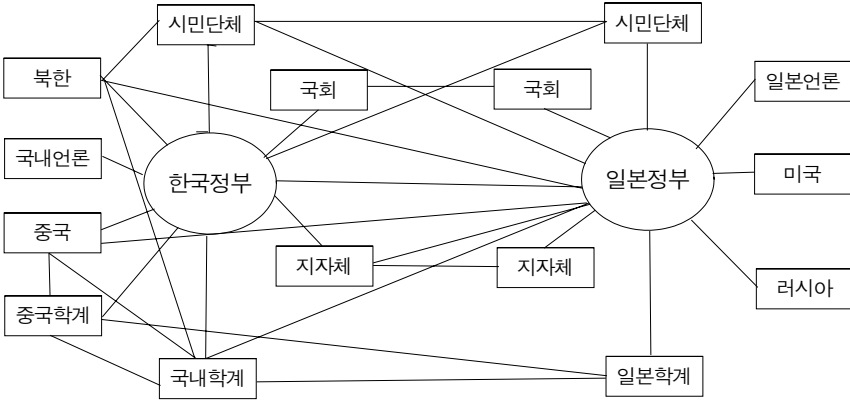
49-“이슬아슬했던 ‘日 왜곡교과서’ 불채택운동,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 18일.

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

다고 선언하였다.

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 참여정부의 대응정책과 관련된 상기와 같은 주요 행위주체 간의 정책네트워크와 협치의 정도, 즉 공조·갈등 관계는 <그림 IV-3> 및 <표 IV-6>과 같다.

<그림 IV-3> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응관련 정책네트워크



<표 IV-6> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 주요 행위주체 간 공조·갈등 관계

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

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

다. 평가지표에 의한 거버넌스 실태분석

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 참여정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요

요소가 어떠한 상태 있는지를 분석하면 다음과 같다.⁵¹

자율성은 시민단체·언론·학계 순으로 비교적 높으나 학계는 단체별로 상이하다고 할 수 있다. 정부·시민단체·언론·학계 모두가 비교적 전문성을 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 참여성 면에서 정부는 주요 행위주체들의 참여를 다소 허용해 정책결정과정에서 비교적 영향을 받았고 변화된 결정의 내용도 비교적 피드백 되었다고 보고 있다. 그러나 시민단체·언론·학계는 참여가 다소 허용되었고 정책결정과정에서 다소 영향을 미쳤으며, 변화된 결정의 내용이 다소 피드백 되었거나 또는 되지 못한 것으로 평가하였다. 네트워크 면에서는, 다자적이고 공식적 및 비공식적인 성격을 갖고 있으며 bridge형인 네트워크가 의제설정과 정책분석 단계에서 지식·정보·자원의 유통을 통해 비교적 잘 작동한 것으로 평가할 수 있다. 분권화 면에서는 언론과 학계만이 비교적 또는 다소 분권화되어 있다고 평가할 수 있다. 효과와 효율성 면에서, 정부의 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할에 대한 평가는 정부가 그러한 역할을 충실히 수행했다는 정부·학계와 그렇지 못했다는 시민단체·언론 간에 큰 차이가 있다.⁵²

V. 결 론

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 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사’ 연구는 매우 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

거버넌스가 담고 있는 6가지의 핵심요소들을 분석할 때, <표 V-1>과 같이 참여정부의 전반적인 ‘외교안보정책 거버넌스’에서는 행위주체들이 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 전문성을 비교적 갖고 있는 것으로 평가할

51- 분석하기 위해 2006년 10월 2일부터 20일까지 정부(외교통상부, 교육인적자원부, 문화관광부), 시민단체(보수, 중도, 진보단체), 언론(보수, 중도, 진보언론), 학계(대학, 연구소, 교육단체)에서 이 사안에 직접 연관된 인사 20명을 대상으로 설문조사와 면담을 실시하였다.

52- 6가지 지표에 대한 설문조사의 자세한 결과는 <부록 8> 참조.

수 있다. 행위주체들의 참여가 비교적 허용되고 있으나 참여방식이나 가장 많은 참여가 이루어지는 단계는 행위주체에 따라서 상이하다. 초보적 수준의 네트워크가 작동 중이고, 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. 각 행위주체들이 다소 분권화되어 있는 것으로 평가된다. 효과와 효율성 측면에서는 매우 재미있는 현상이 나타나고 있다. 정부와 공기업은 정부가 네트워크 관리자 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 제공 역할을 다소 충실히 수행했다고 평가하는 반면, 다른 행위주체들은 비교적 충실히 수행하지 못한 것으로 보고 있다. 또한 각 행위주체들은 상기의 3가지 역할을 자신들이 가장 잘 수행했다고 인식하고 있으며, 효율성을 위해 다소 협조하고 있다.

앞선 연구인 ‘한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀’에서 제시된 거버넌스의 6가지 유형⁵³을 고려할 때, 참여정부에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’는 정부가 관리양식을 주도하면서 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하며 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘계층제 거버넌스’라고 할 수 있다.

<표 V-1> ‘외교안보정책 거버넌스’의 전반적 실태와 사례연구의 거버넌스 실태 분석

	‘외교안보정책 거버넌스’의 전반적 실태분석	사례연구의 거버넌스 실태분석		
		한·미 동맹의 균형발전 정책	중국의 동북공정에 대한 대응정책	일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책
자율성	매우 또는 비교적 그렇다	매우 그렇다	비교적 그렇다	비교적 그렇다
전문성	비교적 그렇다	비교적 그렇다	다소 그렇다	비교적 그렇다
참여성	다소 그렇다	상이한 평가	다소 그렇다	다소 그렇다
네트워크	다소 그렇다	비교적 그렇다	다소 그렇다	비교적 그렇다
분권화	다소 그렇다	비교적 그렇다	다소 그렇다	상이한 평가
효과와 효율성	다소 아니다	상이한 평가	다소 아니다	상이한 평가

53- 거버넌스의 6가지 유형은 ‘계층제 거버넌스’, ‘계획적 혁신 거버넌스’, ‘자치형 거버넌스’, ‘개방형 거버넌스’, ‘조율된 현상유지 거버넌스’, ‘조율된 변화지향 거버넌스’이다. 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”의 ‘II. 3. 국가의 역할과 거버넌스의 유형’ 참조.

한편 구체적인 사례연구와 관련, ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 과정에서 나타난 거버넌스의 특징은 정부와 민간 간의 상호 소통적인 정책결정과정이었다기 보다는 한·미 당국 간의 협의가 가장 중요하였던 것으로 평가된다. 정책결정 및 집행과정에서 정부 이외 행위주체들은 주변적 역할에 머물고 말았다. 따라서 ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 사례는 거버넌스의 6가지 유형 중 전형적인 ‘계층제 거버넌스’라고 할 수 있다.

‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 <표 V-1>에서와 같이 관련 행위주체들의 자율성이 비교적 높은 것으로 분석되었으나, 전문성·참여성·네트워크·분권화의 수준은 높지 않은 것으로 나타났다. 효과와 효율성은 다소 부정적인 것으로 분석되었다. 정부가, 특히 외교통상부가 관리양식을 주도하고 있고 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성이나 현상유지에 치중한다는 점에서 ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 사례도 거버넌스의 6가지 유형 중 ‘계층제 거버넌스’라고 할 수 있다.

‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 <표 V-1>과 같이 관련 행위주체들이 비교적 높은 수준의 자율성과 전문성을 갖고 네트워크를 비교적 잘 작동시킬 수 있었다. 즉, 우리 정부는 국회·언론·시민단체·학계·중국·북한 등 다른 행위주체들과의 긴밀한 협력을 통해 2005년 8월 종료된 『새역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%에서 저지하는 데 성공하였다. 특히 국내 및 일본 시민단체들은 이러한 성과를 이끌어내는 데 지대한 공헌을 하였다. 이러한 맥락에서 ‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’ 사례는 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하고 관리양식의 지속성과 질서를 강조하는 ‘조율된 현상유지 거버넌스’라고 할 수 있다.

* 부 록

<부록 1> 노무현 대통령의 해외정상외교

연도	양자간 정상회담			다자간 정상회담		
	방문국	일자	주요내용	방문국	일자	주요내용
2003	미국	5.11-17	북핵문제의 평화적 해결, 동맹관계 강화, 평화변영정책 지지 확보	인도네시아, 발리(ASEAN+3정상회의)	10.6-9	한·아세안 간 미래지향적 협력 틀 마련, 한·중·일 3국간 협력 제도화
	일본	6.6-9	한반도 및 동북아 평화변영을 위한 협력기반 강화			
	중국	7.7-10	양국 신정부 지도자간 신뢰구축, 한반도 및 동북아 평화변영을 위한 공동 노력	태국, 방콕(APEC 정상회의)	10.19-22	중견국으로서 위상 강화, 참여정부의 정책기조 설명, APEC 정상들과의 친분 강화
	싱가포르	10.22-24	양국 간 협력확대, 동아시아 및 국제무대에서 협력강화			
2004	카자흐스탄	9.19-20	카자흐스탄 산업혁신 참여, 카스피해 유전 공동개발, 정보통신 협력 약정 체결	베트남, 하노이(ASEAN 정상회의)	10.6-9	경제·통상외교를 통한 국내경제 협력 기대 조성, 한반도 평화·안정을 위한 ASEM 회원국 지지 확보, IAEA 현안에 대한 국제적 신뢰 제고
	러시아	9.20-23	구체적 협력방안·북핵문제·한반도와 동북아 정세·이라크 문제 등 논의, 공동선언 채택			
	인도	10.4-6	기업의 인도 진출 확대, 무역 및 투자 확대, IT 분야 기술 협력 강화			
	베트남	10.9-12	베트남 투자여건 개선, 건설·초고속 인터넷·이동통신 사업 참여, 자원에너지 협력			
	미국 LA 및 하와이	11.12-13, 22-23	새로운 한·미 관계에 대한 미국 조야의 인식 제고, LA 지지			

			역과의 경제·통상 등 제반관계 강화, 하와이 지역에서의 대한 이미지 제고, 우리 동포사회 격려 및 위상 제고			
	아르헨티나	11.14-16	교역 활성화 제도적 기반 마련, 자원·에너지·과학기술 분야 협력 강화, 북핵 문제 협력	칠레, 산티아고 (APEC 정상회의)		(APEC 무역·투자 자유화), 반테러 등 안보문제, 무역원화화 및 APEC 개혁
	브라질	11.16-18	자원협력약정 체결, 교역 활성화 제도적 기반 마련, IT·과학·기술·금융 분야 협력, 북핵문제 협력			
	칠레	11.18-19	FTA 성과 제고, 자원·산업·과학기술·문화 협력, 북핵문제 및 국제무대에서 협력			
	영국	12.1-2	긴밀한 협력관계로 발전, 북핵문제 해결 및 한반도 평화 위한 협력, 교역·투자 확대	라오스, 비엔티엔(A SEAN+3 정상회의)	11.28-30	동아시아 평화와 안정을 위한 공동 노력, 한·중·일 대 아세안 동아시아 공동체 (EAC) 구축을 위한 협력 강화
	폴란드	12.3-5	북핵문제 해결 및 한반도 평화 위한 협력, 교역·투자 확대, 문화·학술 협력			
	프랑스	12.5-7	북핵문제 해결 및 한반도 평화 위한 협력, 경제협력 활성화, 첨단 산업기술·문화교류 협력			
	일본	12.17-18	북핵문제 해결 위한 협력 강화, FTA 2005년 중 체결, 김포-하네다 항공노선 증편, 일본 방문객에 대한 비자면제 추진			
2005	독일	4.10-14	미래지향적 협력관계 강화, 한반도 평화안정 및 지역통합 경험 공유를 위한 협력 강화, 우리 국가 이미지 제고	한-SICA 정상회의	9.11-13	대중남미 정상외교의원결 및 우리 외교의 지평 확대, SICA와의 실질협력 확대

터키	4.14-17	양국 국민 간 친선·우호적 협력 분위기 조성, 교역 및 투자 증대, 유럽·중동 및 중앙아시아 진출 기반 강화, 대이슬람권 외교 강화			
러시아	5. 9	전승 60주년 기념행사 참석, 동북아 평화정착 노력 부각, 양국 관계 발전			
우즈베키스탄	5.10-12	자원·에너지 협력, 고려인 동포 자금심고취 및 발전 지원, 대중아시아 외교 지평 확대			
미국	6.9-11	동맹 발전방향과 북핵문제의 평화적 외교적 해결방안 의견 교환			
멕시코	9.8-11	미래지향적 협력관계 강화, 우리 국가 이미지 제고			
코스타리카	9.11-13	BT/IT 분야 협력증진	뉴욕(제60차 유엔총회 고위급 본회담 참석)	9.13-16	유엔에 대한 국가 이미지 제고, 유엔 현안 논의에 우리 입장 반영, 한반도 문제에 대한 국제사회의 이해와 지지 강화
말레이시아	12.8-11	북핵문제의 평화적 해결 지지, 역내 현안 해결 및 동아시아 공동체 형성과정에서 협력, 건설·방산·IT 분야 협력	부산(APEC 2005 KOREA)	11.18-19	무역자유화의 진전, 대테러 협력, 전염병에 대한 공동 대응, 재난대응, 에너지 안보
필리핀	12.14-15	광물자원·에너지·IT 등 개발인프라 분야 우리 기업 진출 협력, 북핵문제 평화적 해결 지지, 탈북자 경유 관련 지속적 협력, 필리핀 내 한국인 안전 문제 개선	말레이시아, 쿠알라룸푸르(ASEAN+3/EAS 정상회의)	12.12-14	한·ASEAN 포괄적 협력관계의 제도화, 제1차 동아시아 정상회의(EAS) 관련 우리의 창의적 역할 모색, 북핵문제의 평화적 해결 지지

2006. 11 현재	이집트	3.6-9	교역·투자 및 문화 등 분야에서 협력증진, 대북정책에 대한 지지 확보, 국제적 위상 제고	핀란드, 헬싱키(ASEM 정상회의)	9.9-12	한반도 평화와 안정을 위한 ASEM 회원국의 지지 확보, ASEM 아시아 조정국으로서의 리더십 부각, ASEM 창설 10주년을 맞아 우리나라의 대ASEM 기여 실적 평가, 대ASEM 경제 파트너십 구축 모색 및 세계 경제이슈 협의, 대EU, 아시아 국가와의 관계 강화를 통한 외교다변화
	나이지리아	3.9-11	아프리카 중심지역 진출 기반 공고화, 원유·가스·전력 등 에너지 협력, 우리 기업의 인프라건설 참여 및 플랜트 수출 지원			
	알제리	3.11-13	지중해 연안 아프리카 지역 진출 기반 강화, 에너지 도입 시장 다변화 모색, 인프라 건설시장 및 민영화 계획에 우리 기업 참여 지원			
	몽골	5.7-10	미래지향적 동북아 지역협력기반 강화, 우리 기업의 몽골시장 진출 및 몽골의 경제발전 지원을 통한 상호 공동이익과 번영 도모			
	아제르바이잔	5.10-12	카스피해 유전 공동 개발 참여 추진 등 에너지·자원 협력, 경제개발 경험 공유, IT·건설 분야 협력, 중앙아시아·카스피해 지역에 대한 외교지평 확대			
	아랍에미리트	5.12-14	에너지 안보협력 강화, 제2의 특수성을 위한 대중동 진출 전략 추진, 국제무대에서 협력 강화			
	그리스	9.3-5	새로운 협력관계 구축, 호혜적 실질협력 관계 증진, 동남 유럽(발칸남부) 지역에 대한 외교지평 확대			
	루마니아	9.5-7	양국간 호혜적이고 실질적인 관계발전			

		을 위한 협력증진, 대발칸 외교 지평 확대 및 EU 신규가입국과의 경험 증진을 통한 EU시장 진출 확대			
핀란드	9.7-8	'21세기 지식경제사회 선도국가'인 핀란드와 포괄적 협력 관계 구축, 지역 균형발전, 저출산·고령화 사회문제 등 주요 국정이슈 경험 공유			
미국	9.12-15	양국 정상간 정례적 협의채널 공고화, 포괄적 역동적 한·미 동맹관계 발전 구축을 위한 기반 재확인, 북핵 문제의 해결을 위한 긴밀한 공조 강화			
중국	10. 13	북한 핵실험 문제 해결을 위한 공동 노력, 유엔안보리의 대북 제재 결의안 내용 조율			
캄보디아	11.19-22	97년 양국 수교 재개 이후 최초의 우리나라 국가원수의 국민 방문, 호혜적 실질협력 관계 증진, 한반도 평화 안정을 위한 캄보디아 지지 확보	베트남, 하노이 (APEC 정상회의)	11.17-19	우리나라의 역내 위상 강화, 한반도 평화정착을 위한 정상외교의 활용, 경제·통상외교 강화, 경제기술협력 증진, 안보문제 논의
회수		37			11

출처: “청와대브리핑, 노무현 대통령 정상외교” <<http://www.president.go.kr>>에서 작성

<부록 2> 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 치질 - '대등한 한미관계'를 강조해 한미동맹관계 재조정을 이슈화
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 짚거나 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 (2005. 3. 31)	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.
북핵 실험 (2006. 10. 9)	한겨레 (2006. 10. 10)	- 북한의 핵실험 오판 - 새로운 한반도 위기로 이어질 가능성
	조선일보 (2006. 10. 10)	- 대한민국 지키는 대결단을 - 동맹이나 자주냐 하는 결단을 내려야

<부록 3 > 외교안보 관련 사안들에 대한 시민단체들의 주요 활동 실태

시민단체명	날자	형식	주요 내용
바른사회 시민회의	2003. 4. 2	논평	노무현 대통령의 이라크 파병동의 요청 및 국회의 동의안 통과 환영
	2003. 5. 15	성명서	한·미 정상간 합의의 실천 중요성 강조
	2004. 4. 7	공개질의서	유엔인권위원회 대북인권결의안 찬성 촉구
	2004. 6. 14	성명서	중국에 구금된 탈북자 지원활동가 석방을 위한 정부의 노력 촉구
	2005. 3. 16	논평	일본의 독도 국제분쟁지역화 의도 포기 촉구
	2005. 10. 12	논평보도	중국의 탈북난민 강제복송 중단과 난민지위 인정 촉구
	2006. 1. 26	논평	북한 위폐 대응을 둘러싼 한·미 갈등 우려
	2006. 7. 10	성명서	선진화에 기여하는 한·미 FTA 실현 촉구
평화통일 시민연대	2003. 10. 18	성명	한국군의 이라크 재파병 반대
	2004. 6. 8	논평	주한미군 감축 위기를 한미동맹 관계 재설정의 기회로 삼을 것을 촉구
	2005. 2. 28	성명서	독도관련 다카노 주한 일본대사의 망언 규탄
	2005. 3. 19	성명서	‘폭정의 전초기지’ 라이스 장관 발언취소 요구

	2005. 4. 15	공동성명서	인권증진의 실효성 없는 유엔인권위원회 대북 결의안 반대
	2005. 9. 23	성명서	4차 6자회담 합의문 이행 촉구
남북공동선언 실천연대	2003. 12. 3	성명	이라크 파병 철회 요구
	2004. 7. 26	특별성명	북한인권법안의 미하원 통과 규탄
	2004. 12. 29	성명	일본에 대북제재 중단 요구
	2005. 3. 12	성명	일본의 역사왜곡과 독도 영유권 주장에 대한 강력대처 요구
	2005. 5. 3	성명	한미공조 청산과 민족평화공조 촉구
	2006. 1. 20	성명	한미간 전략적 유연성 합의의 즉각 철회 촉구
	2006. 2. 4	논평	한미동맹 해체 주장
	2006. 4. 17	성명	미국에 대북 금융제재 철회 요구
	2006. 10. 9	성명	미국은 전쟁의 망상을 버리고 북한과 대화할 것을 촉구

주: 『바른사회 시민회의』는 보수적, 『평화통일 시민연대』는 중도적, 『남북공동선언 실천연대』는 진보적 시민단체로 구분할 수 있다.

출처: <<http://www.cubs-korea.org>>; <<http://www.peace21.net>>; <<http://www.615.or.kr>>에서 작성

<부록 4> 거버넌스의 주요 요소 평가를 위한 설문조사 양식의 견본

자율성

	평가내용	평가
자율성	행위주체가 자발적으로 조직되었습니까?	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다, 기타()
	행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있습니까?	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다, 기타()
	정부와 제도적 연계가 있습니까?	정부에 소속, 정부와 연계, 정부와 무관, 기타()
	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠합니까?	매우 심하다, 다소 있다, 다소 없다, 전혀 없다, 기타()
	재정적 자립도는 어느 정도입니까?	완전 자립적, 다소 자립적, 다소 비자립적, 완전 비자립적, 기타()
	정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있습니까?	매우 확보, 다소 확보, 다소 미확보, 전혀 미확보, 기타()

<부록 5> 참여정부의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태분석을 위한 설문조사 결과

가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	기업	공기업은 법적 근거에 의해 사기업은 매우 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	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?	시민단체	비교적 자립적이다
	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 일반 규칙 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 일반 규칙 제공 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

<부록 6> ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 거버넌스 실태분석을 위한 설문조사 결과

가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	국회	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	국회	정부와 연계
	시민단체	정부와 무관
	언론	정부와 무관
	학계	정부와 무관, 정부와 연계
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	국회	다소 없다
	시민단체	전혀 없다, 다소 없다
	언론	전혀 없다, 다소 있다
	학계	다소 없다, 다소 있다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	국회	다소 자립적
	시민단체	다소 자립적
	언론	완전 자립적
	학계	완전 자립적, 다소 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	국회	다소 확보
	시민단체	매우 확보
	언론	매우 확보
	학계	매우 확보

나. 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 아니다, 매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	국회	있다
	시민단체	있다
	언론	있다
	학계	있다

다. 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	국회	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
참여의 방식은?	국회	예산 및 입법권
	시민단체	자문회의, 공청회
	언론	자문회의, 보도를 정부가 참조
	학계	자문회의
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다
	학계	다소 그렇다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	국회	정책결정
	시민단체	정책분석
	언론	정책집행
	학계	의제설정, 정책분석
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다

라. 네트워크

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

마. 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	전혀 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	다소 그렇다
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	다소 그렇다

바. 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	전혀 아니다, 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 전혀 아니다
	학계	다소 아니다, 다소 그렇다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	국제기구, 시민단체
	언론	정책연구기관, 언론
	학계	해당 주체 없음, 정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	시민단체
	언론	정책연구기관, 정부
	학계	해당 주체 없음, 정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	시민단체
	언론	언론
	학계	정책연구기관, 언론
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다

<부록 7> ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 거버넌스 실태분석 을 위한 설문조사 결과

가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	매우 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	다소 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	연계, 무관
	언론	무관
	학계	연계, 무관
	국회	연계
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	전혀 없다
	언론	비교적 없다
	학계	다소 있다. 전혀 없다
	국회	다소 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	시민단체	완전 자립적, 다소 비자립적
	언론	완전 자립적
	학계	다소 자립적, 비교적 비자립적
	국회	완전 자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	다소 확보, 다소 미확보
	언론	매우 확보
	학계	매우 확보, 다소 미확보
	국회	다소 미확보

나. 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	다소 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	비교적 그렇다
	국회	다소 아니다
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부	있다, 없다
	시민단체	있다
	언론	있다, 없다
	학계	있다
	국회	없다

다. 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	매우 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	다소 그렇다, 전혀 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다
참여의 방식은?	정부	자문회의, 내부회의
	시민단체	자문회의, 공청회
	언론	보도
	학계	자문회의, 공청회, 위원회 구성
	국회	의견 제시
참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	의제설정, 정책분석
	시민단체	의제설정, 정책집행
	언론	의제설정
	학계	의제설정, 정책분석, 무참여
	국회	정책평가
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다, 전혀 아니다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 아니다
	국회	다소 그렇다

라. 네트워크

평가내용		주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?		정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	다소 그렇다
		학계	다소 아니다
		국회	다소 아니다
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	다소 그렇다
		언론	다소 그렇다, 다소 아니다
		학계	다소 그렇다, 다소 아니다
		국회	매우 그렇다
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?		정부	정보교환
		시민단체	정보교환, 지원
		언론	정보교환
		학계	인적교환, 지원
		국회	정보교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		정부	양자적, 다자적
		시민단체	양자적, 다자적
		언론	다자적
		학계	다자적
		국회	양자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		정부	의제설정, 정책분석
		시민단체	정책집행
		언론	의제설정
		학계	정책분석, 정책평가
		국회	정책평가
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적
		시민단체	공식적, 비공식적
		언론	공식적, 비공식적
		학계	비공식적
		국회	공식적
	bridge형/bond형	정부	bridge 형
		시민단체	bridge 형
		언론	bridge 형

		학계	bridge 형
		국회	bridge 형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다, 전혀 아니다
		언론	다소 그렇다
		학계	다소 그렇다, 다소 아니다
		국회	다소 아니다

마. 분권화

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

바. 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 아니다
	국회	다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 비교적 아니다
	학계	다소 아니다
	국회	다소 아니다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부, 언론, 없음
	시민단체	시민단체, 기타
	언론	언론, 정부, 없음
	학계	언론, 정부
	국회	학계
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 기타
	언론	언론, 정부, 시민단체
	학계	언론, 정부
	국회	언론
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	언론, 정부, 없음
	시민단체	시민단체, 언론
	언론	언론, 정부, 없음
	학계	언론, 정부
	국회	학계
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다, 전혀 아니다
	국회	다소 아니다

<부록 8> ‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’ 거버넌스
실태분석을 위한 설문조사 결과

가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	정부와 연계, 정부와 무관
	언론	정부와 무관
	학계	정부와 연계, 정부와 무관
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	다소 있다, 전혀 없다
	언론	비교적 없다
	학계	다소 있다, 다소 없다, 전혀 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	시민단체	완전 자립적, 다소 자립적, 다소 비자립적
	언론	비교적 자립적
	학계	완전 자립적, 다소 자립적, 완전 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	비교적 확보
	언론	다소 확보, 다소 미확보
	학계	다소 확보, 다소 미확보

나. 전문성

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

다. 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
참여의 방식은?	정부	위원회의 구성, 직접 참여
	시민단체	자문회의, 공청회, 위원회의 구성
	언론	공청회, 보도
	학계	자문회의, 공청회, 위원회의 구성, 비공식적 경로
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	정책분석, 정책결정
	시민단체	정책분석, 정책결정, 정책 집행
	언론	의제 설정, 정책분석, 정책 평가
	학계	정책분석, 정책결정, 정책 집행
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다

라. 네트워크

평가내용		주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	비교적 그렇다
		학계	비교적 그렇다
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?		정부	다소 그렇다, 다소 아니다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	매우 그렇다, 다소 아니다
		학계	다소 그렇다
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?		정부	정보교환
		시민단체	인적 교환, 정보교환, 사안별 연대
		언론	정보교환
		학계	정보교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		정부	다자적
		시민단체	다자적
		언론	다자적
		학계	다자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		정부	의제설정, 정책분석, 정책집행
		시민단체	의제설정, 정책분석, 정책결정
		언론	의제설정, 정책분석, 정책평가
		학계	정책결정, 정책집행
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적, 비공식적
		시민단체	공식적, NGO간 사안별 연대
		언론	공식적, 비공식적
		기업	공식적, 비공식적
	bridge형/bond형	정부	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		학계	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	비교적 그렇다
		학계	다소 그렇다

마. 분권화

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

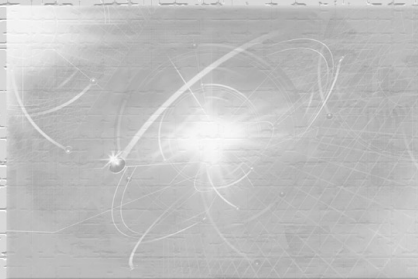
바. 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체
	학계	정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체
	학계	정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부, 시민단체
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체, 언론
	학계	정부
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다

2

한반도 평화체제
거버넌스 실태조사

허문영



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 문제 제기

한반도 평화체제 구축은 21세기 우리민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이뤄야 할 과제이다. 또한 한반도문제 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, 스커드 미사일 총 7발을 동해에 발사하였다. 미국·일본의 사전경고와 한국의 조연 그리고 중국의 강력한 제지에도 불구하고 북한은 발사하였다. 대포동은 미국을, 노동은 중국과 일본을, 스커드는 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 선행연구들과 달리 다음과 같은 점에 주력하고자 한다. 기존의 연구는 한반도 평화체제 구축을 남북한관계 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.

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, 남북관계

1. 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997); 송대성, 『한반도 평화체제』 (서울: 세종연구소, 1998); 백영철 외, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교 출판부, 2005).

차원, 국내차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 한반도 평화체제와 환경변화

- 행위자의 다양화와 이슈의 다변화 -

1. 국제적 요인: 초국가 행위주체의 등장

가. 탈냉전

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

(1) 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 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.

(2) 동아시아: 협력과 경쟁

세계적 냉전체제는 동북아시아 지역의 냉전구조도 어느 정도는 완화시켰다. 먼저 이중삼각관계가 이완되고 있다. 냉전시대 동아시아 구조는 이중삼각대립의 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.

(3) 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·러는 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.

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 의욕 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 시인한 이후, 2006년 10월 핵실험을 강행함으로써 한반도의 안보 위기감이 다시 높아지게 되었다.

나. 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.² 이같은 정보화

² 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 워크숍, 2006년 4월 26일 발표논문), p. 4.

의 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.³

다. 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 떨어뜨렸다.⁴ 국가의 주권에 대한 제약은 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)을 가져왔다. 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. “현시대의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”⁵하기 때문이다.

2. 남북관계 요인: 남북정상회담과 북한의 전략적 변화

가. 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 교류협력

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

4- 『중앙일보』, 2006년 8월 15일.

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

은 놀라울 정도의 발전을 이뤘다. 500회 이상의 남북대화와 약 8만5천명이 상의 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·협력적 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.

나. 북한의 어려움

북한의 경제난⁶과 안보난⁷은 여전히 지속되고 있다. 이에 2002년 북한은 남한 임동원 특사의 방북(4.3-5)이후 남북관계개선에 적극 호응하여 한반도 정세를 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.

6- 김명윤, 『북한 7·1경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』(통일연구원 정세분석보고서, 2006년 7월).

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

한편 2005년 하반기부터 최근까지 미국의 대북정책은 Jacksonian 단독 주도에서 Wilsonian과 Hamiltonian이 가세하여 더욱 강경해지는 모습을 보여 주었다. Jacksonian은 WMD, PSI 문제를, Wilsonian은 북한 인권문제를, Hamiltonian은 북한 위조지폐 및 돈세탁문제를 강조하고 나섰다.⁸ 그 결과 북한은 북핵 6자회담 교착 상태에 따른 안보적 어려움과 미국의 대북 금융 제재와 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 건국기념일인 7월 5일 미사일을 발사하고, 10월 9일 핵실험을 감행하였다. 이 같은 북한의 경제난과 안보난은 한반도 평화체제 구축을 위한 새로운 접근을 요청하고 있다.

3. 국내적 요인: 비정부 행위주체의 등장

가. 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 이동하는 과정에서 비영리시민사회단체 등의 ‘정책 거버넌스’ 참여에 의해 ‘협의’(consultation) 지향적인 정부-집단 관계로 발전되고 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 굴절된 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 계

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

기로 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.

나. 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 차분한 대응 등에서 나타나듯 비정부 행위자의 영향력은 매우 커지고 있다. 따라서 이 같은 시대적 흐름에 부합하는 새로운 정책결정구조와 과정이 요청되고 있다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표

1. 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.⁹ 따라서 한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화의 회복(Restoration)과 유지(Maintenance)는 물론, 나아가 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’를 의미한다.

9. 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. 2003년 2월 대통령 인수위원회.

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

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

가. 한반도 평화체제 특성¹⁰

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 안보현안인 국제적 문제들이 뒤섞여 있다. 따라서 관련 당사국들과의 국제협력력을 통한 평화정착에의 노력도 매우 필요하다.

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.

¹⁰- 통일부 서기관 인터뷰, 2006년 6월 5일.

나. 한반도 평화체제 쟁점

한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한은 비록 선전적 차원이라 할지라도, 분단이후 지금까지 각종 제의를 상호 제시해왔다. 그리고 남북한은 장관급회담을 통해서도 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하기로 합의도 하였다.¹¹ 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, 체제 존중 및 불간섭, 기존합의서 준수이행이 반드시 포함되어야 한다는 입장이다. 반면에 북한은 당사자 문제에 대한 우선적 논의를 주장하며, 평화협정 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하고 있다. 그러나 북미간 불가침, 주한 미군 지위문제, 남한의 군사기지화반대 등 북미간 적대관계 해소관련 사안을 개괄적으로 언급하며, 전쟁 책임 및 손해배상은 제기하지 말아야 함을 강조한 바 있다.¹²

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, 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

11- 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 적극적인 실천적인 노력을 기울이기로 하였다」 (공동보도문 3항)

12- 북한 외교부 비망록, 1994년 4월 30일.

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?¹³ 3번째 단계인 협력적 공존단계에 위치하고 있는 것으로 규정할 수 있다.

<표 III-1> 한반도 평화통일 5단계

구분 \ 단계	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)

2. 평가지표

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

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.¹⁴ 따라서 거버넌스의 주

13- 허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 5-11.

요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 네트워크(network), 분권화(decentrali-zation), 그리고 효과와 효율성(effectivenss and efficiency)을 들 수 있다. 각각의 거버넌스적 요소마다 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.

① 대단히 그렇다	(2점)
② 조금 그렇다	(1점)
③ 보통이다	(0점)
④ 별로 그렇지 않다.	(-1점)
⑤ 전혀 그렇지 않다.	(-2점)

3. 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.¹⁴

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

14- 서창록·전재성·임성하, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” p. 49.

15- 위의 글, pp. 28-29.

<표 III-2> 거버넌스 유형

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

IV. 한반도 평화체제 거버넌스 구축실태

1. 평화체제 거버넌스

가. 국제적 차원

(1) 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.¹⁶

한편 로즈노교수에 따르면, 미국의 경우 외교정책에 제일 영향을 주는 변인은 사회변인이다. 그 다음 정부 변인, 체제변인, 개인변인 순으로 영향을 주는 것으로 나타난다.¹⁷

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

¹⁶ 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 2-3.

¹⁷ 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, 133. 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.

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.¹⁸ 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 대한반도 정책결정과정에 이들이 미치는 영향력은 여전히 미약한 것으로 나타났다.¹⁹

정부변인과 관련해서는 민주당이 상대적으로 북한에 대해 긍정적으로, 부시 공화당정부가 부정적인 모습을 보여왔다. 특히 부시 행정부는 북한 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 부시행정부하 대북정책 추진과정에 있어 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 세

18_ 박영호, 『미국외교정책에서의 정책연구기관(Think Tank)의 역할과 한반도문제』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 74-75.

19_ 위의 책, p. 111.

계전략을 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 점점에 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 북한 김정일 정권에 대해서도 ‘백성을 굶어죽이는 독재정권’으로 간주하고, 대단히 부정적인 태도를 지속하는 양상이다.

한편 미국에는 다음과 같은 NGO들이 활동하고 있다.²⁰ 이 가운데 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련해 상대적으로 활발히 NGO들로는 Asia Foundation와 Mercy corps 정도를 들 수 있겠다.

(2) 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 기초 경우, 빛을 감추고 어두움 속에서 힘을 기른다는 소극적인 도광양희(韜光養晦)

²⁰-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) 등.

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 보여주고 있다.²¹

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 공통목적 가진 사람들의 결사로서 민간단체·민간조직·사회단체 등이 있었다. 이들을 포함해서, 중국 NGO들을 유형화 해 보면, 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 평화NGO들을 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.²²

21_ 리단, “후진타오 지도부의 대 북한 신사고,” 『한국동북아논총』, 제37집 (2005), pp. 53-78.

22_ 전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』 (서울: 통일연구원, 2005); 조한범 외 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005).

(3) 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 회담을 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 25-26 양국 국장급실무회의를 통해 방북을 확정짓고, 9월 17일 방북하여 김정일 위원장과 4개항 공동성명을 채택하였다.²³ 일본정부가 북한과 수교를 위해 대타협을 시도한 것이다.

이후 2002년 10월 말레이시아 팔라룸푸르에서 제12차 회의가 열렸으나 다시 좌초되었다. 김정일 위원장의 일본인 납치 고백외교가 일본 시민사회와 여론을 뒤흔든 것이다. 이후 일본인 납치문제가 양국 수교협상 최우선의제가 되었다. 이에 일본은 북일수교교섭 의제를 3개분과위(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.

23-① 2002년 수교회담 재개 ② 일본은 과거사 사과와 경제 지원 ③ 북한은 납치자문제 사과와 재발방지 조치 ④ 양국은 동북아 번영과 안전 위해 공동 노력 및 북한은 2003년 이후에도 미사일발사시험 유예

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 ‘한순간의 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.²⁴

피랍자단체인 ‘가족회’와 지원조직인 ‘구하는 모임’ 등 일본 시민단체들은 이후에도 계속해서 납북자문제를 국내·외적으로 이슈화하고 있다. 2006년 4월 미니 6자회담으로 불리는 동북아시아협력대화(NEACD)도쿄회의가 열리는 시점에 다시 강조해서, 12일 일본 조간신문 1면 톱은 모두 요코다 메구미²⁵ 뉴스였다. 그리고 2005년 12월 도쿄에서 태국 등 4개국 납치피해자 대회를 개최하였고, 이후 세계 각국의 피랍자 가족들을 찾아다니며 연대를 확장하고 있다. 이에 일본 정부 또한 2006년 5월 노루웨이에서 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), 코리아NGO센터(Korean NGO Center 등을 들 수 있으나, 납치자 문제가 전면에서 부각된 이후 북핵문제 해결과 북일수교교섭에 있어 이들의 견해는 별로 부각되지 못하고 있는 실정이다.²⁶

(4) 러시아

러시아는 더 이상 사회주의국가 소련이 아니다. 로즈노 교수의 분류에

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

25- 1977년 니가타현에서 실종됐으며, 2002년 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 납치를 공식 시인하였다.

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

따르면, 러시아는 대국이며 개방체제임이 분명하다. 따라서 선진국으로 분류될 경우에는 미국과 같은 실례로, 후진국으로 분류될 경우에는 인도와 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 외부여건의 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.²⁷

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 Solders' Mothers of Russia, 러시아 병사들의 어머니회 전국연합) 등이 활동하고 있으나, 북핵문제 해결과 관련해서는 전혀 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

나. 남북관계 차원

(1) 북한체제의 특성

한반도 평화문제 즉, 북핵문제 및 6자회담과 관련하여 북한의 반응은 주

27-A. Toloraya(러시아 한반도전문가) 2006년 2월 15일 인터뷰.

로 ‘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. 의견상 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.

(2) 북한외곽단체의 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)』, 『조국통일범민족청년학

생연합』, 『민족화해협의회』 등 또한 그 최고책임자들이 노동당 당원으로서 조선노동당의 입장과 노선을 관철하기 위한 전위기구에 불과하다.

다. 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 평화번영 정책에서 남북한 공동번영을 추구하는 데서 거버넌스 형태가 나타날 수 있는 개연성이 높다.

(1) 정부²⁸

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 부문과의 관련에서 파악할 수 있으며 구체적으로 정책 과정상 일반 국민의 참여 메카니즘을 어떻게 보장하고 있느냐에 달려 있는 문제라고 할 수 있다.

(2) 언론

북핵 문제와 6자회담은 국내 찬반 논의와 정치사회적 충동을 가져오는 경우가 많았다.²⁹ 이 사안에 대해 정부와 언론, 언론사 간의 견제와 균형

²⁸-전 6자회담 한국측 대표 인터뷰, 2006년 9월 13일.

²⁹-대북정책 거버넌스 구축과정에서의 언론의 역할은 오래 동안 대북·통일 분야를 담당해왔던 언론인 L기자와의 이 주제에 대한 대담을 토대로 작성하였다. 2006년 9월 15일.

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 연대 하면서 갈등을 한층 증폭시킨다. 대북정책의 사소한 쟁점도 언론의 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.

(3) 시민단체

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

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 시민단체들³⁰ 그리고 대북활동을 하는 기독교 평화NGO로는 한민족복지재단과 남북나눔

30- 주한미군철수운동본부, 평택미군기지확장저지범국민대책위원회, 주한미군범죄근절운동본부, 매항리 미군국제폭격장 폐쇄를 위한 범국민대책위원회, 불평등한 SOFA개정 국민행동 등이 있다.

운동(South-North Sharing Campaign: SNSC)³¹을 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.

2. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석 : 6자회담

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. 미국의 패권전략과 북한의 생존전략의 충돌에 따른 극한적인 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.

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. 여기에다 미사일 발사와 핵실험으로 인해 한반도의 평화와 안보 문제는 더욱 복잡한 국면 속에 놓였다.

31-윤환철 남북나눔운동 사무국장 인터뷰, 2005년 11월 30일.

<표 IV-1 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 금융제재조치는 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 북한사이에 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. 북핵위

기의 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 실태평가³²

1. 남한의 거버넌스 구축 실태

가. 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.

³² 각국의 거버넌스 실태를 파악하기 위해 다음과 같은 13명의 전문가들의 지수적 평가를 참조하였다. 광진오(통일연구원 초청연구위원), 김영수(국민대학교 교수), 박영자(북한전문가), 박영호(통일연구원 선임연구위원), 우병국(통일연구원 초청연구위원), 유철(미국전문가), 여인곤(통일연구원 선임연구위원), 전현준(통일연구원 선임연구위원), 조민(통일연구원 선임연구위원), 조운영(중앙대학교 교수), 차문석(북한전문가), 채규철(국제문제조사연구소 연구위원), 허문영(통일연구원 선임연구위원)

	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

나. 전문성(1.3)

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

다. 참여성(0.5)

북핵문제 해결과정에서 시민사회의 참여에 대한 평가는 생각보다 다소 낮은 것으로 나타났다. 물론 참여정부는 국민참여의 활성화를 위해 2005년 8월 『통일고객마일리지제도를 도입하였다. 대북 식량 및 비료지원 민간인 대표로의 참여라는 인센티브 제공을 통해 온라인 및 오프라인에서 참여를 활성화시킴으로써 현재까지 3만4천명의 회원을 확보하였다. 그럼에도 불구하고

하고 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 것으로 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

라. 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 긴장한 긴장관계를 유지해야한다는 취지하에 이전 관행과 달리 비공식 접촉을 자제하고 있다. 그러나 정부의 의도와는 달리, 이는 언론과 정부, 언론사 간 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

마. 분권화(0.5)

북핵문제 해결과정에서 분권화 정도가 낮은 것에 대해서는 주의깊은 해석이 필요하다고 본다. 북핵문제 경우, 분권화 정도가 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

바. 효율성(0.3)

북핵문제 관련 국내 거버넌스 구축과정에서 제일 취약한 부문이 효율성으로 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 역할

을 잘 감당하지 못하는 것으로 평가되었다. 다만 진보는 진보대로, 보수는 보수대로 대화의 장을 나름대로 개최해서 같은 진영 내의 여론은 규합하는 것으로 나타났다.

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

2. 각국의 거버넌스 구축 실태 비교

이 장에서 비교하는 각국의 거버넌스 구축실태는 6자회담 관련해서 6개국 상호 간의 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.

가. 자율성: 남·일·미·러·북·중

북핵문제에 대한 각국 거버넌스의 자율성을 비교해 볼 때, 그 순서는 남한(1.6)-미국(1.5)-일본(1.4)-러시아(0.5)-북한(-1.4)-중국(-1.8)으로 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 시민단체들, 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	1.5	-2	2	
각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	2	-2	1.8	1.3	-1.5	2	
법적 규제로부터의 자유로움	1.5	-0.8	1.3	1.5	-2	-1.5	
재정자립도	2	-1.3	1.6	1.5	-1.5	0.5	
정부로부터 대북 정보의 자율성	0.5	-1	1.6	1.3	-2	-0.5	
평균(총 계)	1.6 (8)	-1.4 (-7.1)	1.5 (7.7)	1.4 (7.1)	-1.8 (-9)	0.5 (2.5)	

나. 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 민족 숙원인 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)	

다. 참여성: 미·일·남·러·북·중

북핵문제 해결과정에 있어 각국의 시민단체들과 언론의 참여정도는 미국(1.4)-일본(0.8)-남한(0.5)-러시아(-0.5)-북한(-1.6)-중국(-1.6) 순으로 나타났다. 미국의 경우, 대표적인 참여사례로서 ‘북한인권법’ 제정을 들 수 있다. 호로위츠와 같은 네오콘 학자들과 근본주의적 기독교인들로 대표되는 북한 인권문제를 다루는 일부 시민단체들이 북한인권을 꾸준히 문제제기하자, 하원의 샘 브라운백 의원 등이 이를 받아 의회에서 공청회와 위원회를 개최해 여론을 수렴한 후, 하원과 상원에 결의를 거쳐 북한인권법³³을 입법화(2004년)하였다. 이는 대표적인 참여 사례이다. 반면에 중국은 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	-0.7	1.3	1.5	-2	0	
참여의 방식: 공청회, 위원회 등	1	-1	1.9	2	-2	0	
소수파 참여 허용	0	-2	1	0.3	-2	-1	
새로운 참여집단 지속적 모색	0.5	-2	1.5	0	-2	-1.5	
정책결정 과정에의 영향 유무	0	-2	1.4	0.5	-1.5	0	
결정 내용의 피드백	1	-1.8	1.3	1	0	-0.5	
평균(총 계)	0.5 (3)	-1.6 (-9.5)	1.4 (8.4)	0.8 (5.3)	-1.6 (-11)	-0.5 (-3)	

라. 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 2005

33- 북한인권법(North Korean human Right Act of 2004)은 대북한 인권공세를 강화하고 탈북자의 미국망명 허용을 재확인하는 내용으로 되어있다. 이 법은 2004년 3월 짐 리치 등 하원의원 9명이 상정한 후 7월 하원을 통과했으며 9월에 상원을 통과하였다.

년에 들어와서는 그 활동 폭을 국제사회로 확장시켜 세계 각국의 피랍자 가족을 찾아다니며 연대를 확장하고 있다. 그리고 이를 통해 대북한 및 일본 정부에 대한 압박의 강도를 더욱 높이고 있다. 한편 북한의 경우 높은 정도의 네트워크를 보여주는 데, 이는 당 선전선동부와 정부의 통제 속에서 관련 언론과 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	
평균(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)	

마. 분권화: 미·일·남·러·북·중

국내 거버넌스의 분권화 정도는 미국(1.2)-일본(0.9)-남한(0.5)-러시아(0.1)-북한(-0.9)-중국(-1) 순으로 평가되었다. 역시 미국의 경우는 연방제적 정치체도의 특징과 오랜 기간의 민주주의 경험으로 인해 북핵문제 해결 과정에서도 상당히 높은 분권화 실태를 보여주고 있다. 일본의 경우 또한 1980년대 이후 분권화가 국내정치제도적 차원(7할 자치, 3할 지원)에서 이뤄지고 있는데, 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	-1.7	1.3	1.5	-1.5	-1.5	
업무분권화	1	-0.2	1.3	1.3	-0.5	1	
정책결정절차 분권화	0.5	-1.2	0.9	0.3	-1.5	0.5	
지도부의 주기적 교체	-0.5	-1.3	1.3	0.3	-0.5	0.5	
평균(총 계)	0.5 (2)	-0.9 (-3.5)	1.2 (4.8)	0.9 (3.4)	-1 (-4)	0.1 (0.5)	

바. 효용성: 미·남·중·일·북·러

효용성에 있어서는 미국(1.2)-남한(0.5)-중국(0.1)-일본(0.1)-북한(0.7)-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 관리자로써의 정부의 역할 수행	0	1	0.8	-0.5	2	-2	
각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	1	0	0.8	-0.5	-1	-2	
행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할 수행	0	-1.8	1.8	0	0	0	
행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	1	-1.8	1.5	0.5	-1.5	0	
평균(총계)	0.5 (2)	-0.7 (-2.6)	1.2 (4.9)	-0.1 (-0.5)	0.1 (-0.5)	-1 (-4)	

사. 거버넌스 비교: 미·일·남·러·북·중

각국의 북핵문제 해결과정과 연계된 각국의 거버넌스 구축실태를 비교해보면, 미국이 역시 제일 높은 것으로 평가되었다. 미국은 평균 1.4의 '상당한 정도'로 거버넌스가 구축된 것으로 나타났다. 그 다음은 일본이 평균 1.0, 남한이 평균 0.8로 그 뒤를 이어, '조금 그런 정도'의 거버넌스가 조성된 것으로 인정되었다. 한편 러시아·북한·중국은 각각 -0.2, -0.3, -0.4로 모두 거버

넌스가 ‘별로 작동되지 않은’ 것으로 판단되었다. 따라서 자유진영인 미·일·남한에서는 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 형성을 위한 거버넌스가 국제차원의 탈냉전 및 정보화와 국내차원의 민주화와 정보화 영향으로 인해 점차 구축되기 시작한 것으로 볼 수 있겠다. 그리고 구 공산국가였던 러시아와 현 공산국가인 북한과 중국이 생각보다는 거버넌스 구축정도가 아주 낮지 않은 모습을 보여준 것도 주목할 사항이라 할 수 있다. 따라서 북핵문제와 관련있는 6개국이 함께 노력할 경우, 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하는 일이 전혀 불가능한 일이 아님도 알 수 있다.

	남	북	미	일	중	러
자율성	1.6	-1.4	1.5	1.4	-1.8	0.5
전문성	1.3	1.5	1.7	1.2	1.3	1
참여성	0.5	-1.6	1.4	0.8	-1.6	-0.5
네트워크	0.4	1.4	1.2	1.7	0.7	-1.5
분권화	0.5	-0.9	1.2	0.9	-1	0.1
효율성	0.5	-0.7	1.2	-0.1	0.1	-1
계	0.8 (4.8)	-0.3 (-1.7)	1.4 (8.2)	1.0 (5.9)	-0.4 (-2.3)	-0.2 (-1.4)

VI. 결론

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)-효율성(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·네트워크·효용성에 있어 가장 바닥에 처하였다. 이같은 평가는 중국이 고도 경제성장국가에도 불구하고 불안정한 공산국가이기 때문에 거버넌스에 소극적일 수밖에 없음을 반영하는 것으로 보이고, 러시아는 사실상 북핵문제에 대해 가장 관심도가 떨어지는 국가임을 반영하는 것으로 보인다.

북한의 경우, 전문성과 네트워크 부문에 있어 각각 2위에 자리하였고, 자율성과 참여성·분권화·효용성에 있어서는 모두 5위에 위치하였다. 전자는 북핵문제가 북한의 생존문제와 연계되어 있기 때문에 전문적 대응과 선전선동에 대한 대중적 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 2위, 참여성 3위·분권화 3위, 전문성 4위, 네트워크 5위 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 사회 전반에 자리잡게 될 경우 그 노력이 무산될 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 6자회담을 중심으로 살펴본 각국의 거버넌스 유형은 다음과 같이 정리할 수 있다. 남한의 경우, '관리형(조율되지 않은 변화지향형) 거버넌스'로 평가된다. 비록 자율성과 전문성에 있어서는 매우 높은 수준에 달한 것으로 나타났으나, 참여성·분권화·네트워크·효용성 부문에 있어서는 보통에 가까운 것으로 평가되었기 때문이다. 1990년대 초반 1차 북핵위기때 권위주의적 체제하에서 정부중심으로 정책이 결정·추진되었던 계층제적 집권형 거버넌스를 벗어난 것은 분명하다. 그러나 아직 정부와 시민단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이룩하지 못하고 있다. 따라서 '조율되지 않은 변화지향의 관리형 거버넌스'라 할 수 있겠다. 한편 북한의 경우는 전형적인 '계층제적 집권형 거버넌스'라 할 수 있다. 전문성과 네트워크는 대단히 높으나, 자율성·참여성·분권화는 매우 낮은 것으로 평가되었기 때문이다. 그 외 미국과 일본은 각각 '자치적 및 개방적 분권형 거버넌스'로 평가되었고, 중국과 러시아는 모두 '계층제적 집권형 거버넌스'로 평가되었다.

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

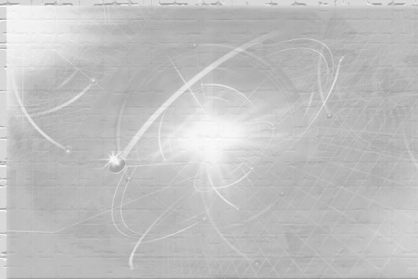
- 먼저 네트워크를 활성화하기 위한 방도로서, 정부가 배제의 원칙을 포기해야 하는 것은 물론이거니와, 시민단체들도 정부와의 유기적 협조에 더욱 노력해야 한다.
- 정부 당국자와 언론 간의 상호존중과 이해의 틀을 만들어야 한다. 북핵문제 접근과정에서 정부는 주류 언론이나 비주류 언론 모두의 비판을 사는 경우가 많았다. 정부는 북한 핵문제를 해결하고 6자회담을 성공적으로 끌고 가기 위해 북한도 설득하고 미국 측에도 이해를 구해야 하는 입장이다. 주류언론은 '공정성'을 상실한 채 모든 사안에 대해 비판과 비난으로 정부를 공격 대상으로 삼고, 비주류 언론은 또한 정부의 정책 추진 의지와 능력에 회의적이다. 이러한 상태를 극복하기 위해 정부-언론 간의 상생적이고 협력적인 관계 즉, 거버넌스가 창출되어야 한다. 북핵 문제 해결과 6자회담의 과정에 정부는 충분한 설명과 해명을 통해

협조를 당부할 수 있다.

- 시민단체들이 각국 NGO 및 시민단체들과의 연대활동을 적극 모색해야 하고, 정부는 국제기구들과의 협력활동을 적극 진행해야 한다.
- 한반도문제가 점점 국제적 이슈로 부각됨으로써 우리 민족의 주체적 해결역량을 넘어설 가능성이 있음을 유념하여 남북한 시민단체간의 평화 연대를 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.
- 일반적으로 미국의 정책결정과정에서 싱크탱크(Think Tank)의 영향력은 큼에도 불구하고, 유독 한반도문제에 대한 미국정부의 정책결정과정에서 싱크탱크(Think Tank)가 미치는 영향이 아직도 상대적으로 미약한 점을 고려해서, 우리의 싱크탱크(Think Tank)와 미국의 싱크탱크(Think Tank)와의 유기적 협력관계를 더욱 강화·확대하도록 적극 노력하는 것도 필요하다.

동북아 다자안보대화
거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심

전성훈



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론

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, 다자안보대화와 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 발전되어왔음에 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 안고서 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 여는 데 순기능을 할 것으로 기대된다. 즉 다자안보대화가 한반도와 동북아를 평화변영이라는 종착역으로 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 제도로써 안보 거버넌스의 한 요소이며, 다자안보대회와 직·간접적인 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 시민사회중심적인 요소가 가미된 절충형 거버넌스로 파악할 수 있을 것이다.

한편, 동북아 다자안보대회의 중요성은 바로 역내의 전문 지식인들이 모여서 의견을 교환하고 문제를 토의하며 공동의 해법을 모색함으로써, 다자안보대회가 전문 지식인을 규합하는 건설적인 무대로써의 역할을 하고 있다는 사실이다. 즉 다자안보대회는 한반도와 동북아의 평화변영을 위한 거버넌스를 제도화하는 데 있어서 역내 각국의 안보 분야 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 할뿐 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 행위주체들의 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 결정요인이고, 다자안보대화가 동북아 지역차원의 안보 거버넌스의 주요 요소임을 고려할 때, 본 연구는 안보 분야에서의 ‘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 2006년의 본 연구는 동북아에서 진행되고 있는 다자안보대화로서 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, 민간전문가들의 의견이 각국 정부에 직·간접적으로 전달되고 영향을 미치는 소위, “준정부간 회의”(Track 1.5)의 성격도 갖고 있다. NEACD와 CSCAP에 개인 자격이나 정부 관료들이 참석한다

는 것은 동북아 각국의 안보 분야 전문지식인과 해당 정부·간에 부분적이긴 하지만 거버넌스의 매카니즘이 작동하고 있다는 것을 의미한다.

다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대회를 둘러싸고 참여 국가간에 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 행위자들간에 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 거버넌스

의 관점에서 다자안보대화가 갖는 의미를 분석하였다. 제II장에서는 다자안보대화 거버넌스의 실태를 측정할 수 있는 틀과 지표를 개발하였다. 다자안보대화 거버넌스의 틀을 이슈영역과 주요 행위자 그리고 정책결정 과정과 역할로 구분해서 살펴보았고, 다자안보대화 거버넌스의 지표를 참여성, 전문성, 자율성, 효과·효율성, 국내적 네트워크, 분권화, 국제적 네트워크 및 제도화의 8개로 설정하였다. 제III장에서는 한·미·중·일 네 나라별로 각국이 NEACD와 CSCAP 회의에 참여하는 현황을 살펴보았다. 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 설문 조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 NEACD와 CSCAP 별로 각국의 다자안보대화 거버넌스 실태를 분석·비교해서 종합적으로 정리하였다. 마지막으로 제V장에서는 NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스의 실태와 유형을 분석·정리하였고, 정책적 고려사항으로서 다자안보대화의 새로운 동향과 한국의 다자안보대화 거버넌스의 문제점과 개선방향을 제시하였다.

II. 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’라는 명칭뿐만 아니라 그 동안 NEACD와 CSCAP에서 논의되어 온 의제들을 살펴보면 잘 알 수 있다. 앞서 제III장의 동북아 다자안보대화 참여 현황과 제IV장의 다자안보대화 거버넌스 실태에서 알 수 있듯이, 두 다자안보대화는 동북아와 아·태 지역의 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 이

슈영역은 안보로 규정한다.

다만 제I장 서론의 제1절에서 밝힌 바와 같이, 다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대화를 둘러싸고 참여국간에 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 회원국들간의 사실상의 합의제로 운영되어 왔다. 이런 점을 감안할 때, 거버넌스 차원에서 두 다자안보대화에 참여하는 국가간의 관계를 분석하고, 이를 바탕으로 두 다자안보대화의 거버넌스를 강화하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 국가간의 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 회의과정 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 행위자들간에 형성되는 국제적 차원의 네트워크를 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 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 해당지역의 특성을 반영하고 있다. 또한 동북아 다자안보대화는 남북한 양자가 참여하는 남북 회담과 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 나라든 자국의 안보에 민감한 영향을 줄 수 있는 문제를 논의하는 마당을 그냥 수수방관하지만은 않을 것이다. 또 다른 이유는 정부의 주요 관리들이 개인자격으로 동북아 다자안보대화

에 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 목적인만큼 소속 연구원들이 정책의 형성 내지는 그 집행과정에 깊숙이 개입하는 경우가 많기 때문이다.

한편 정부출연 연구소의 ‘반민반관’(半民半官) 특성은 소속 연구원들로 하여금 정부의 공식입장을 민간인 자격으로 정부 관리들에 비해서 부담 없이 개진할 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 정책결정과정에 대한 접근이 제한됨으로써, 정부출연 연구소의 전문가들에 비해서 정부정책에 대한 깊이 있는 이해가 부족할 수 있다. 반면에 특정 현안에 대해서 정부출연 연구소의 전문가보다는 훨씬 자유롭게 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 정책결정과정에서 영향을 미친다. 또한 이들은 정부의 주요 관련 부서에서 근무하는 자신의 제자들을 통해서도 현안에 대한 정보를 입수한다.

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

	회의 의제선정	회의 진행	회의 평가
NGO	- 관련 현안에 대하여 시민사회 활동을 통한 여론 형성 - 국가간 NGO 연대를 통한 대정부 압박, 의제의 제기	-	- 회의 참가자들이 개별적으로 회의결과 평가 및 개선안 제출 등이 가능
언론	- 주요 안보현안에 대한 문제의식 유발, 여론 형성	- 회의 과정에 대한 상세한 보도를 통한 대국민 정보제공 - 인터뷰, 기자회견, 특집제작 등을 통한 심층 보도	- 회의 결과의 향후 정책 반영 여부를 심층적으로 추적 보도
유관 국제전문가 집단	- 국내 다자안보대화 담당자 및 전문가들에게 국제동향, 과거경험 및 문제의식 전달	- 경험과 사례를 교육하는 자문자 혹은 옵저버로서 회의 참여가 가능	-
기업·공익 재단	-	- 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 여덟 가지를 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 다섯 단계로 구분하여 각각에 대해 4, 3, 2, 1, 0점을 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. 각국의 실태조사에서는 “보통” 이상(혹은 “보통” 이하)이라는 평가도 자주 등장하는데, 이는 보통보다는 조금 높지만(혹은 조금 낮지만) “꽤 그렇다”(혹은 “거의 그렇지 않다”)라는 평가에는 미치지 못하는 경우의 평가기준으로 사용되었다. 즉 모두 7단계의 평가가 가능한 것이다. 정성적 평가에 뒤따를 수 있는 한계를 보완하기 위해서 융통성을 발휘한 것으로 해석될 수 있다고 본다.

이상의 기준을 토대로 한·미·중·일 4개국의 다자안보대화 거버넌스 실태를 NEACD와 CSCAP 각각에 대해 조사하였다.

III. 다자안보대화 거버넌스 사례

NEACD와 CSCAP 두 다자안보대화가 어떠한 구조로 작동되고 있는가를 알아보기 위해서 한국의 참여 현황을 하나의 사례로 들어 아래와 같이 분석하였다.

1. NEACD

일본에서 개최된 제17차 NEACD 도쿄회의(2006.4.9~13)에 참가한 각국의 주요 행위자들을 전체적으로 본다면 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 및 기업·공익재단으로 파악된다. 나라별로 이들 행위자의 역할이나 중요도에 편차가 있고, 제IV장의 각국의 실태조사에서 보듯이, 국가에 따라서 다섯 개의 주요 행위자 가운데 일부가 배제되기도 한다.

제17차 NEACD 도쿄회의는 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 도쿄에 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 안보현안과 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 한양대의 장형수 박사가 논문을 발표하고, 경제 분야의 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 추진하고 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 거쳐 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.¹

민간 전문학자로는 안병준(KDI 국제정책대학원), 이서항(외교안보연구원), 전성훈(통일연구원), 최강(외교안보연구원), 정경영(국방대) 등이 대표로 참가하였다. 민간전문가들은 회의에 참석하기 전에 사전 회동이나 의견 조율을 하지 않았으며, 회의가 끝난 후에도 회의결과에 대해서 공동으로 평가하거나 보고서를 만드는 작업도 없었다. 다만 IGCC측이 DIS에서 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.² 도쿄에서의 체제

¹-IGCC측은 NEACD 회의의 결과를 미 에너지부, 국무부, 국방부에 심층적으로 보고하고 있다. Tai Ming Chung, "A Review of the Northeast Asia Cooperation Dialogue 1993~2006," a paper presented at the First Berlin Conference on Asian Security (Berlin, Germany, September 13~15, 2006), p. 3.

²-IGCC의 재정은 미 에너지부에서 주로 제공하고 있으며, 기타 아시아의 비확산 문제를 다루는 관련 부처로부터도 재정지원을 받고 있다. 최근에는 민간재단의 재정

비용은 일본 국제교류재단이, 항공료와 도쿄 내에서의 교통비는 IGCC측이 부담하였다. 이는 회의 개최국의 정부기관이나 관련 기관이 회의기간 동안의 행사준비와 행정적 지원 및 민간전문가에 대한 체제비용을 제공하고, 민간전문가들의 항공료는 IGCC가 책임진다는 NEACD의 회의진행 양식에 따른 것이었다. 다만 북한의 경우 NEACD에 참가하는 정부관리들의 경우에도 IGCC측에서 경비를 제공한 것으로 보인다.

DIS는 NEACD는 군사문제의 투명성을 증진하고 신뢰구축을 지원하기 위해서 1997년부터 연구 프로젝트의 개념으로 시작되어 운영되어 오고 있다. NEACD 전체회의와는 별도로 열리는 DIS는 NEACD가 관할하는 특정 분야의 하나이며, NEACD 전체회의가 개최되기 전이나 혹은 그 후에 열린다. 통상 전체회의 이전에 열리는 것이 보통이나 제17차 도쿄회의에서는 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 교수가 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.

2. CSCAP

CSCAP의 제3차 WMD 연구반 회의에 참가한 각국의 주요 행위자들을 전체적으로 본다면 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소 및 대학교로 파악된

지원도 모색하고 있는데, 예를 들어, 2003년에 있었던 북·미관계에 대한 양자회의는 “스탠리 재단”(Stanley Foundation)에서 비용을 제공했다. Tai Ming Chung, “A Review of the Northeast Asia Cooperation Dialogue 1993~2006,” pp. 3, 9.

다. NEACD에서와 같이 나라별로 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 제3차 WMD 연구반 회의가 개최되기로 결정됨에 따라 CSCAP 한국위원회는 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 한국위원회에서, 체제비용은 CSCAP 싱가포르위원회에서 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.

제3차 WMD 연구반 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.³ 다만, 외교통상부의 경우 회의

에 대한 평가를 거쳐 그 결과를 향후 정책에 반영하였을 것으로 예상된다. 홍규덕 교수는 핵심사항을 정리한 회의 참가 결과보고서를 CSCAP 한국위원회측에 제출하였다. CSCAP 한국위원회의 회의결과 활용도가 낮은 데 비해서, CSCAP 본부 차원에서는 회의결과를 정리하여 공개하는 노력이 있어 왔다. 예를 들어, 각 연구반은 회의결과를 보고서의 형태로 정리해서 CSCAP 운영위원회에 보고하며, 그 결과를 책으로 출간하기도 한다.

IV. 한반도 평화·번영 거버넌스 구축에 주는 합의와 고려사항

1. NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스 실태와 유형

NEACD와 CSCAP의 전체적인 운영 상황을 거버넌스의 실태와 거버넌스의 유형으로 나누어 분석하면 아래와 같다.

가. 거버넌스 실태

(1) NEACD

6자회담 참가국이 회원인 NEACD의 경우, 각국에서는 민간전문가 2인, 정부 대표(외교부, 국방부 관료) 2인, 그리고 직업군인 1인이 참석하는 것을 원칙으로 하고 있다. 정부 대표와 군 인사의 선정과 참여는 각국에서 자율적으로 시행하고 있고⁴, 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 사무국이 자 책임연구기관으로서 각국의 “접촉창구”(contact point)라고 할 수 있는 해당 부서에 직접 연락을 취하고 조정을 하는데 이 과정에서 각국의 민간전문가들이 일종의 연락관이나 조정관 역할을 수행한다. 대개의 경우, 각국의

3- 홍규덕 교수와의 의견교환, 2006년 9월 20일.

4- 정부측 대표는 대부분의 경우 다자안보협력이나 아태 지역문제를 다루고 있는 부서에서 선정되고 있다.

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 평균적으로 1년에 한 번 6개국을 순회하며 개최하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 지금까지 북한에서 개최된 적은 없다. 1993년부터 2006년까지 모두 17차례의 전체회의와 13차례의 워크숍이 개최되었다. 회의가 특정국에서 개최될 경우에는 해당국의 민간전문가나 정부 기관이 준비와 행정적인 지원을 책임지고 있다. 또한 주최국가와의 사전 협의에 기초하여 각 참가국은 자국의 정책을 홍보하기 위한 프로그램을 회의 의제에 추가하기도 한다. 비용부담은 자발적인 참여를 원칙으로 한다. 회의가 미국, 중국, 러시아에서 개최될 때는 주관기관인 IGCC측이 모두 부담하는 반면, 일본과 한국에서 회의가 개최되는 경우 두 나라가 회의비용의 일부(예를 들어, 민간인 참여자의 체류비용 등)를 부담한다.

그러나 회의의 주제는 주관기관인 IGCC 측에서 선정하는 것이 상례이다. 미국 정부로부터 지원을 받고 있는 IGCC는 회의주제를 선정할 때 국무부와 사전협의를 갖는 것으로 추정된다.⁵ 회의의 주제가 결정되면 IGCC측은 회원국 정부기관(한국의 경우, 외교통상부 안보정책과, 국방부 동북아정책팀)에 정부 측 참석자의 선정 등 사전 준비를 요청하는 한편, 필요시 민간전문가를 초청하여 발표와 토론을 갖는 형식으로 회의를 추진한다. 전체회의에서는 기본적으로 각국 정부 대표는 동북아 안보상황에 대한 평가와 각국의 외교안보 정책을 발표하며, 민간인 전문가들의 경우에는 발표보다는 토론에 무게를 두어서 일종의 토론의 촉진자 역할을 하고 있다. 특정한 이슈(예를 들어, 한반도 문제 등)에 대한 논의를 위한 세션도 있는데, 이럴 경우 논의의 주제는 사전에 IGCC측이 결정하여 각국에 통보하고 이에 대한 입장 발표를 요청한다. Track 1에 가까운 형식이 필요하다는 한국의 제안에 따라서 2005년 서울회의에서부터는 전체회의 이틀째 날에 외교관리들만 참석하

5- 현재 IGCC 연구소장인 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사는 1997년~2000년까지 미국 국무부 동아태국 부차관보를 역임한 바 있다.

는 오찬회동이 진행되고 있다. NEACD회의는 비공개를 원칙으로 진행되며, 누가 어떤 말을 했는지에 대해서는 언급하지 않는 Chatham House Rule을 준수하는 것으로 되어 있다.

<표 IV-1> NEACD 회의의 구성

	참석자	형 식	기 간	비고
본 회의	외교·국방 관리/ 민간 안보전문가	비공개/ 합의에 따라 공개 가능	2~3일/ 전체회의 및 분과회의로 구분	각국 대표 혹은 전문가 발표
외무관리 회의	외무관리	비공개	오찬 회동	.
국방정보 공유회의(DIS)	국방관리/ 민간안보전문가	비공개	2일	각국 대표 혹은 전문가 발표

전체회의와는 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 다룸으로써 대화의 물꼬를 트고 촉진하는 역할을 수행하기도 한다. 제17차 NEACD 도쿄회의의 경우에도 이러한 NEACD의 운영방식이 잘 나타나고 있다.

(2) CSCAP

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 번갈아 가며 개최하며,⁶ 그동안

6-2005년 12월에는 인도네시아 자카르타에서 총회가 개최되었다.

의 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: ISIS)에 설치되어 있다. 운영위원회는 매년 6월(ASEAN 국가)과 12월(비(非)ASEAN 국가)에 개최되며, 각 회원국이 개별적으로 두고 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, 초국가적문제작업반, 신뢰·안보구축조치작업반 등 총 4개의 작업반을 설치하여 활동을 해왔는데, 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·안보구축조치작업반으로 평가된다. 반면에 가장 활동이 저조한 작업반은 초국가적문제작업반으로 나타나고 있다. 의장국가가 어느 나라이고 또 어느 정도 열의를 갖고 사업을 추진하느냐 하는 것이 작업반 활성화의 중요한 요인으로 보인다. 최근에는 작업반이 연구반으로 개칭되었고, 해양안보협력, 대량살상무기 확산방지, 동북아 다자협력, 평화구축, 마약밀매, 반테러 국제공조 등 6개 연구반으로 재편되었다. 이와 같은 6개 연구반의 논의사항에 대한 총체적인 협의는 총회나 운영위원회에서 이루어진다.

연구반 회의는 개최를 신청하는 국가에서 열리게 된다. CSCAP에서는 작업반의 활동을 지원하기 위해 회의 개최국에게 일정액의 지원금을 제공하고 있으며⁷, 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, 몽골, 베트남과 같이 재정이 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 6,080 불의 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 제3차 WMD 연구반 회의 역시 위와 같은 CSCAP의 운영방식을 잘 나타내주고 있다.

나. 거버넌스 유형

선행연구에서 도출된 거버넌스의 6가지 유형(질서·변화 그리고 집권형·분권형·관리형을 기준으로 파생되는 유형)과 6가지 평가항목(자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과·효율성)을 중심으로 NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스의 유형을 아래와 같이 정리할 수 있다.⁸

우선 지속성과 질서 위주이냐 아니면 혁신과 변화 위주이냐의 관점에서 볼 때, NEACD와 CSCAP 민간전문가들이 대거 참여하는 Track 2 형식의 회의체이긴 하지만, 두 다자대화가 다루는 주제가 변화에 저항하려는 속성이 강한 안보문제인 점을 고려할 때, NEACD와 CSCAP은 모두 지속성과 질서 위주의 거버넌스라고 할 수 있을 것이다. 다자안보대화를 통해서 안정

7-CSCAP 사무국에서는 작업반 회의 개최 시 미화 6,000불 정도를 제공한다.

8-서창록·전재성·임성화, “한반도 평화변영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

과 평화를 도모하고 신뢰를 구축하는 행위 자체가 변화를 추구하는 것이라고 볼 수 있으나, 적어도 안보영역에서의 변화는 일반 정치나 행정 혹은 경제 영역에서 생각할 수 있는 것과 같은 혁신적이고 급격한 변화와는 본질적으로 다르다고 볼 수 있다. 국가안보와 지역안전의 기본 틀과 구조를 흔들지 않는 범위 내에서의 변화인 것이다.

물론 소련의 해체와 동구 공산정권의 붕괴와 같은 급격한 변동은 안보 거버넌스의 일대 변환을 가능하게 만들 수 있을 것이다. 냉전이 종식되고 탈냉전의 새 흐름이 시작된 것이 바로 그 사례에 해당된다. 그러나 다자안보 대화는 기존체제를 부정하거나 급격한 변혁을 야기하는 것이 아니라 기존의 안보질서를 인정하고 유지하는 조건 하에서 진행되는 것이라는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 이와 같은 속성을 지닌 다자안보대화가 추구하는 변화는 그 성격과 범위에서 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다.

그 다음으로 NEACD와 CSCAP이 집권형, 분권형, 관리형 가운데 어디에 해당되는가의 문제이다. 먼저 NEACD에 대해서 여섯 가지 평가항목에 따라 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 자율성의 경우 NEACD의 주관기관인 IGCC의 의뢰나 각국 정부의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 가지 지침을 따라야 하는 정부 관료의 경우에는 자율성이 낮고, 자유로운 의사표현이 가능한 민간전문가의 경우에는 자율성이 높은 것으로 평가된다. 둘째, 동북아 다자안보 현안에 전문적인 식견을 가진 정부 관료나 민간 전문가가 선정되기 때문에 전문성은 대체적으로 높은 것으로 판단된다. 여러 행위자들 가운데 특히 정부나 정부출연 연구소의 경우에는 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 IGCC와 각국의 핵심그룹이 참여를 결정하는 등 참여의 문호가 개방되어 있지 않은 것이 현실이기 때문에 참여성은 낮은 것으로 평가된다. IGCC 차원에서는 부분적으로 새로운 참가자를 확보하기 위한 노력이 이뤄지고 있지만 외연을 넓히는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 넷째, IGCC를 하나의 허브로 하는 수직적인 형태의 비공식적인 제한된 규모의 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. 네트워크의 주된 통로는 정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, IGCC가 NEACD 회의를 단순히 관리하는 정도를 넘어서 사실상 주도하고 있기 때문에 분권화는 낮은 것으로 평가된다.

각국을 대표하는 핵심그룹이 IGCC와 의견을 교환하고 협의를 하지만 대등한 관계 속에서 주장을 관철시키는 정도는 아니라고 판단된다. IGCC의 대표인 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사가 초창기부터 맡아오는 등 지도부에 거의 변화가 없다. 각국내의 핵심그룹도 NEACD 초창기부터 참여해 온 인사들을 중심으로 유지되고 있고, 핵심그룹이 해당국내 다른 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하고 있지도 않은 상태이다. 여섯째, NEACD의 회의 자체가 비공개이고, 회의 결과도 정부 차원에서 정책수립에 참고가 되는 점은 있지만 전체적으로 일반에 공유되는 것은 아니기 때문에, 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다. IGCC 차원에서 회의결과에 대해 회원국들의 의견을 수렴하는 정책환류 제도도 갖춰져 있지 않다. 이상을 종합적으로 고려할 때, NEACD는 IGCC가 주도하는 집권형 거버넌스에 해당된다고 할 수 있다.

CSCAP의 경우에 여섯 가지 평가항목에 따라 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 자율성의 경우 CSCAP 운영위원회와 각국위원회의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 지침을 따라야 하는 정부 관료이지만 민간특성이 강조되는 CSCAP 회의의 성격상 NEACD 보다는 다소 높은 중간 정도의 자율성을 갖고 있고, 민간전문가의 경우에는 NEACD와 마찬가지로 높은 자율성을 갖는 것으로 평가된다. 둘째, CSCAP 회의 의제에 식견을 가진 정부 관료나 민간전문가가 주로 선정되기 때문에 어느 정도 전문성이 확보된 것은 사실이지만 다루는 의제가 매우 포괄적이고 당면현안이 아닌 경우도 많아서 전문가가 적재적소에 투입되지 못하는 경우도 많다. 따라서 전문성은 중간 정도라고 판단된다. NEACD와 마찬가지로 정부나 정부출연 연구소가 대체적으로 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 CSCAP 각국위원회가 해당국가의 전문가들을 다수 확보하고 있다는 점은 긍정적이지만 회의 참여자가 선정되는 과정이 폐쇄적인 경우가 많아서 참여의 문호가 크게 개방되어 있다고 보기는 어렵다. 따라서 참여성은 중간 정도로 평가된다. NEACD와 달리 CSCAP 각국위원회라는 공식적인 조직이 있는데도 불구하고 CSCAP 회의의 참여자 선정이 소수에 의해 결정되는 경우가 많은 것이 문제이다. 넷째, CSCAP 총회와 운영위원회를 정점에 위치한 허브로 하고 CSCAP 각국 위원회를 주변에 위치하는 허브로 하는 수평적 다허브 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. NEACD에서와 마찬가지로, 네트워크의 주된 통로는

정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하고 있기 때문에 분권화의 정도는 높은 것으로 평가된다. CSCAP 본부는 각국위원회의 운영이나 관리에 전혀 영향력을 행사하지 않으며 운영위원회와 각 연구반별 대표도 주기적으로 교체되고 있다. CSCAP 각국위원회도 정관에 따라서 지도부 교체를 가능하도록 해두었다. 여섯째, 회의 자체가 비공개인 NEACD와 달리, CSCAP은 모든 회의과정과 회의결과를 공개하는 것이 원칙이다. 따라서 CSCAP에 관련된 많은 자료들이 다양한 목적으로 활용되고 다자안보대화에 대한 인식을 높이는 계기로 활용될 수 있는 제도가 정착되어 있는 것이다. 다만 CSCAP의 의제가 현안과 거리가 있는 경우가 많기 때문에 정책적 차원에서 바로 활용하기에는 여러 가지 제약과 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 효과·효율성은 중간 정도로 평가된다. 이상을 종합적으로 고려할 때, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하는 관리형 거버넌스에 해당된다. CSCAP의 투명하고 민주적인 운영절차는 중앙의 기관이 주도하는 집권형은 아니고 그렇다고 각국 위원회에 재량권을 과도하게 주어서 각국위원회가 회의를 주도하는 분권형도 아니다.

종합적으로 볼 때, 국제적 차원의 NEACD는 IGCC가 주도하는 “계층제 거버넌스”로서, 지속성과 질서를 중시하는 “집권형 거버넌스”이고, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적으로 전반적인 회의상황을 “관리하는” 형태의 “조율된 현상유지 거버넌스”라고 할 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 IV-2>에서 보는 바와 같다.

<표 IV-2> NEACD와 CSCAP 거버넌스 유형: 국제적 차원

NEACD	CSCAP
지속성과 질서 위주의 집권형, IGCC가 주도하는 계층제 거버넌스	지속성과 질서 위주의 관리형, CSCAP의 민주적 절차에 따른 조율된 현상 유지 거버넌스
자율성: 정부관리(낮음), 민간전문가(높음)	자율성: 정부관리(중간), 민간전문가(높음)
전문성: 높음	전문성: 중간
참여성: 낮음	참여성: 중간
네트워크: IGCC 주도의 수직적 단허브 네트워크	네트워크: CSCAP 본부를 중심허브로, 각국 위원회를 주변허브로 하는 수평적 다허브 네트워크
분권화: 낮음	분권화: 높음
효과·효율성: 낮음	효과·효율성: 중간

2. 정책적 고려사항

가. NEACD와 CSCAP의 새로운 동향

먼저 NEACD와 관련해서 최근 진행되고 있는 두 가지 동향에 유의할 필요가 있다. 먼저 2006년 4월 제17차 회의를 계기로 새로이 부상한 북한 경제개발관련 모델을 개발하기 위해 관련분야 전문가를 초청하는 한편, IMF와 같은 국제금융기구의 인사들을 회의에 초청하고 발표를 추진하고 있다는 점은 향후 전문가 풀이 확대되고 국제기구와의 협력이 제한적이나마 추진될 가능성이 있다는 점을 의미한다. 또한, 각국의 해당기관과의 직접 접촉을 통해 NEACD의 활동성과를 점검하고 개선방향을 강구하고 있는 것은 현재 구축된 네트워크를 보다 강화하는 방안을 수립하는데 기여할 것으로 예상된다.

이와 함께, NEACD는 새로운 발전과 도약의 기회를 맞이하고 있는 것으로 평가된다. 두 가지 요인이 이러한 긍정적 발전에 기여하고 있는 것으로 판단되는데, 그 하나는 NEACD 회의를 주관하고 이끌어 가고 있는 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사의 활동과 지명도, 그리고 정부와의 관계(기관 대 기관)와 개인적 유대관계가 주요한 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 다른

하나는 정부 관리들의 참여가 제도적으로 보장되어 있고 이런 추세가 계속 될 것이라는 점이다.

CSCAP의 경우 NEACD에 비해 전반적으로 거버넌스 지표상 높은 평점을 받고 있다. 이는 CSCAP 회의의 민주적이고 투명한 전통이 큰 요인으로 파악된다. NEACD에 비해서 CSCAP이 갖는 또 다른 장점은 해외, 즉 동남아시아 내 우수 연구기관, 역내 유일의 안보대화체인 ARF, 그리고 기타 국제기구와 긴밀한 협력관계를 구축하고 있는 점이라고 할 수 있다. 동남아시아 지역을 대표한다고 할 수 있는 CSCAP은 말레이시아의 ISIS와 매우 긴밀한 협력관계를 맺고 있고, ARF와의 연계성을 구축하기 위해 노력하고 있다. 그 결과, ARF의 “회기간 회의”(Inter-sessional Group Meeting: ISG)와의 협력관계도 구축되어 있고, 유엔 아·태 군축연구센터와도 협조를 하고 있다. 특히 주목할 만한 것은 ARF의 ISG와의 관계일 것이다. CSCAP의 신뢰·안보구축초치작업반에서 수행한 연구주제가 ARF에서 설정한 회의주제와 동일하게 되어 있고, CSCAP의 연구결과를 ARF에서 참고자료로 활용하고 있기 때문이다. ARF가 CSCAP의 학술연구에 대하여 관심을 가지고 있다는 점은 향후에도 주제의 성격에 따라 양 기구간의 협력관계가 확대·심화될 수 있는 가능성을 보여주는 것이라고 하겠다.

한 가지 주목할 것은 CSCAP은 출범 초기 당시 많은 관심과 참여 그리고 지원을 얻고 매우 역동적인 활동을 하였으나 1990년대 후반을 거치면서 현재에까지는 그 활동이나 위상이 매우 위축된 경향을 보이고 있다. 클린턴 행정부 당시 다자안보협력과 대화를 강조하던 분위기에서 부시 행정부를 거치면서 양자관계, 특히 동맹을 중심으로 한 안보상황 관리와 대처라는 방향으로 미국의 대외정책이 변화함에 따라 이러한 정부의 입장 변화가 민간차원의 활동에도 많은 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 다수의 CSCAP 회원들이 각국에서 현재 관료로서 활동을 하고 있음에도 불구하고 CSCAP은 과거와 같은 수준의 지명도나 활동성을 보이지 못하고 있다. 이는 최상위 국가 지도자의 관심 여하에 따라 민간차원의 활동과 위상이 변화될 수 있다는 상호 의존적 관계를 보여준다고 하겠다.

나. 한국의 동북아 다자안보대화 거버넌스의 문제점과 개선방향

(1) NEACD

참여성: NEACD 회의의 참여성과 관련하여 지적될 수 있는 한 가지 문제점은 회의에 참가하는 정부 부처와 참가인원이 제한되어 있다는 사실이다. NEACD는 회의 주관기관인 IGCC의 요구로 인해 정부에서는 외교부와 국방부만 참가하는 것이 관행화되어있고, 민간인 대표도 2명 정도로 제한됨으로써 관련 전문가들의 회의 참여도가 매우 낮은 편이다. 그러나 특정 현안에 깊숙이 관여하고 있는 관련 부처의 참가가 제한되는 것은 우리 정부의 입장을 골고루 전달하지 못함으로써 국익에 반하는 결과를 초래할 수도 있다. 예를 들어, 최근 NEACD가 북핵문제를 주요 의제로 다루고 있고, 제17차 도교회의에서는 6자회담을 사실상 대신하는 중요한 기능을 수행했음에도 불구하고, 주요 관련 부처인 통일부에게 거의 참여 기회가 주어지지 않고 있다는 것이 단적인 실례이다. 지금까지 NEACD 회의가 외교·국방·안보 현안을 중심으로 진행됨으로써 외교통상부와 국방부의 참여가 관행화되었다고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 한국의 경우 남북관계의 특성을 고려할 때, 통일부의 참여는 적지 않은 의의와 필요성을 지닌다고 하겠다. 따라서 IGCC측의 초청이 없더라도 앞으로 우리 정부가 통일부의 참가가 가능하도록 IGCC측에 신청하는 등 보다 적극적인 자세를 가질 필요가 있는 것으로 판단된다.

전문성: 전문성과 관련해서 지적되는 문제점은 회의에 참가하는 정부 관리의 전문성이 저하될 수 있다는 우려가 존재한다는 사실이다. 비교적 빈도 높게 NEACD 회의에 참석했던 전 국방관리는 회의에 참석하는 외교·국방 관리들의 잦은 부서이동으로 인해 회의 주제 및 특정 사안과 관련한 내용에 대해 이해하고 정부의 입장을 표명하는 데 있어서, 일관성과 지속성이 유지되기 어렵고 특히 전문성이 떨어질 수 있다는 우려를 표명한 바 있다. 앞으로 NEACD 회의를 보다 국가이익에 부합하게 활용하기 위해서는 정부차원에서 전문성을 확보하고 유지할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

효과·효율성: NEACD 회의의 효과와 효율성을 높이기 위해서는 회의 참가자들이 정부 정책의 기본방향에 대한 이해를 공유해야 하며, 이를 바탕으로 하여 참가자들 사이에 일종의 역할분담을 할 필요가 있다. 미국 같은

경우에는 회의 참가 전에 정부 관리와 민간대표가 사전회의를 통해 의견을 조율하면서 일종의 역할분담을 하는 것으로 알려지고 있다. 하지만 한국의 경우에는 참가자들 사이에 사전 의견조율 내지 역할분담이 없는 실정이다. 따라서 NEACD 회의를 제대로 활용하려면 참가자들 사이에 사전 의견조율과 역할분담 과정이 반드시 제도화되어야 할 것으로 판단된다.

분권화: NEACD 한국측 민간전문가들로 구성된 “핵심그룹”(core group)이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어 왔다. 이와 관련해서, NEACD의 핵심그룹은 폐쇄적이지 않고 모든 관련 전문가들에게 참여의 기회를 제공하고 있으나 대다수가 별다른 관심을 보이지 않으며, 한국에서 회의가 개최될 때에도 경비 충당 등 핵심그룹의 노력에 동참하지 않는 편이라는 의견도 있다. 한 마디로, NEACD의 국내운영에 비협조적이라는 지적인 셈이다.

반면에, 이에 대한 반론도 만만치 않다. NEACD과 CSCAP 모두 소수의 민간전문가들이 주도하면서 많은 관련 전문가들이 사실상 배제되는 결과를 초래했다는 비판이 존재한다. 이들은 NEACD 회의가 본래 비공개적이고 폐쇄적이며 CSCAP의 경우 정보를 공개하고 참여기회를 제공했지만 호응을 얻지 못했다는 핵심그룹의 주장에 동의하지 않고 있다. 어떤 회의가 언제 어디서 열리고 있으니 참가를 희망하는 사람들은 신청을 하라는 공지만 제대로 되었다면 자신의 연구예산을 활용해서 회의에 참가하고 싶다는 민간전문가들도 있었다. 실제로 한 민간전문가는 다자안보대화 문제를 수년간 연구해왔지만 한 번도 NEACD나 CSCAP 회의에 참가하는 기회를 얻지 못한 경우도 있었다.

앞으로 NEACD가 국내 전문가집단의 광범위한 호응을 얻고 다자안보대화에 대한 국내의 저변을 넓이기 위해서는 분권화에 대한 이상의 비판적인 시각을 잠재울 수 있는 제도적인 조치가 필요할 것으로 보인다.

(2) CSCAP

참여성: 한국의 CSCAP 회의 참여와 관련해서 우선 회의의 참여자가 제한되고 CSCAP 한국위원회 지부의 운영이 폐쇄적이라는 지적이 있다. 또한 CSCAP 회의의 참가자가 소수의 그룹 중심으로 정해지는 경향이 있으며, 회의 개최에 관련된 정보와 참여기회가 관련 전문가들에게 널리 공지되지

않는다는 지적도 있다. 예를 들어, 2004년과 2005년의 CSCAP 운영위원회와 연구반 회의 참가자 현황을 통해 보면, 특정 소수 인사들을 중심으로 CSCAP 참여가 이뤄지고 있고, 이들의 소속도 연세대, 고려대, 서울대, 외교안보연구원 등 몇 개 기관에 국한된 것으로 파악된다. 21세기의 국제안보에서 다자안보대화가 차지할 중요성을 고려할 때, CSCAP 회의에 참여하는 참석자들의 저변을 대폭 확대하는 것이 필요하다고 판단된다.

효과·효율성: NEACD와 달리, CSCAP이 회의 내용과 자료를 공개하는 것을 원칙으로 하고 있음에도 불구하고 대학교와 민간 연구소에서도 교훈의 반영 정도가 낮은 것으로 나타나는 것은 다자안보대화에 대한 한국의 학문적 발전을 위해서도 바람직하지 않은 것으로 보인다. CSCAP 회의에 참석하는 민간전문가들이 회의에서 얻은 자료와 정보를 공유하려는 개인적으 노력은 배가해야 하는 것은 물론, CSCAP 한국위원회 차원에서도 회의 내용과 자료를 폭넓게 공개하는 제도를 갖춰야 할 것으로 보인다. CSCAP 한국위원회 차원의 웹 사이트를 운영하는 것이 하나의 방안이 될 수 있는데, 예산 등 여건이 허락하지 않는다면, CSCAP 본부가 운영하고 있는 웹 사이트(<http://www.cscap.org>)가 회의에서 발표되는 논문을 모두 게재하는 등 관련 자료의 공개를 제도화하도록 운영위원회에 제의하는 것도 가능할 것이다.

CSCAP은 회의 의제선정, 회의 진행 및 평가 등의 과정에서 얻은 교훈이 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술연구에 기대만큼 충실히 반영되지 않는 편이며, 그 이유 가운데 하나는 회원들이 번갈아가며 회의에 참석하기 때문에 연속성이 없는 것이라고 한다. 이러한 문제 역시 CSCAP 한국위원회가 회의 참가자들을 사전, 사후 관리하는 역할을 강화함으로써 해결해 나가야 할 것이다.

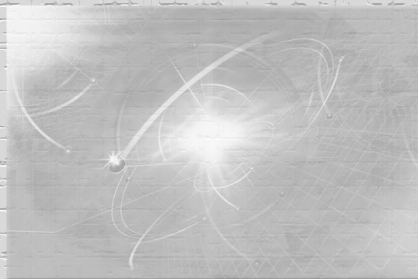
분권화: CSCAP의 경우에도 특정 소수인의 인맥을 중심으로 CSCAP 한국위원회가 운영되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. CSCAP 한국위원회의 경우 현재 3인의 공동회장을 두고 있는데 이 가운데 1인은 CSCAP 한국위원회 초창기부터 지금까지 회장직을 유지해오고 있는 것으로 알려지고 있다. 이런 비판에 대해서, 해외의 민간전문가들과 지속적인 유대관계를 구축해야 하는 비정부 다자안보대화의 특성상 CSCAP의 역사를 꿰뚫고 있는 전문가가 적어도 한 명은 회장직을 유지해야만 CSCAP 운영위원회나 총회

에서 한국의 이익을 적절하게 대변할 수 있다는 주장도 있다. 그러나 NEACD에서와 마찬가지로, 앞으로 CSCAP 활동이 한국 내에서 광범위한 호응을 얻고 저변을 넓혀나가기 위해서는 분권화의 문제점을 해결할 수 있는 제도적 조치가 마련되어야 할 것이다.

4

한반도 평화변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사

김국신



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론

‘통치’(government)의 개념이 점차 ‘거버넌스’(governance)의 개념으로 대체되고 있다. 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교 그리고 정책결정 체계의 근본적인 변화를 의미한다. 그간 공공정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적인 영역으로 간주되어 왔지만, 이제는 시민 사회의 비정부기구(NGO)와 일반 시민이 동참하는 거버넌스의 영역이 되었다. 이러한 점은 대북정책 분야에서도 예외가 아니다.

거버넌스의 등장배경은 한마디로 국가 통치의 한계에서 찾을 수 있다. 세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로 국가의 위상이 실추되었고, 또 국내적으로는 다양한 집단의 욕구에 부응하기 힘들 정도로 국가 관료화의 한계도 뚜렷해지고 있다. 거버넌스의 등장은 정부 권위의 쇠퇴와 그로 인한 ‘사회’에 대한 ‘국가’ 통치의 한계가 핵심을 이룬다.¹

이 같은 거버넌스 개념의 등장은 공공정책 내용의 변화를 동반하였다. 경제적 성장과 물질적 가치를 중시하던 산업사회의 패러다임이 ‘삶의 질’에 대한 가치를 중시하는 포스트모던의 패러다임으로 전환하면서 공공정책의 내용을 변화시켜 놓았고, 이는 정책의 이해당사자(policy stakeholders)의 구성까지 바꾸어 놓아 NGO와 일반시민을 새로운 주역으로 등장시켰다. 뿐만 아니라 세계화(globalization), 민주화(democratization), 정보통신기술(ICT) 혁명의 급진전은 관료적 정책 모델을 다수 정책 이해당사자의 참여에 의존하는 개방적인 거버넌스 모델로 전환시키고 있다.

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 시위

¹ 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 『영국의 거버넌스』(Governance of Britain)를 저술하고, 대처 수상의 신보수주의 정책에서 실질적인 거버넌스의 확대가 이루어 지지만, 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.

와 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.²

이 같은 시민참여의 증대 경향은, 특히 의회가 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.³ 대북정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔다.

따라서 모든 시민들은 자신들의 현재와 미래의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하고자 한다. 즉 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 시민들은 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정책의 수립과 실효성 있는 집행을 할 수 있다.⁴

참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화번영정책’의 추진에 대한 국민적 합의 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 있기 때문에 국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하여 왔다.⁵

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.

4- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』, 제16권 제4호 (2004), p. 862.

본 연구는 대북정책⁶ 거버넌스 실태를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 세계화, 민주화, ICT혁명 속에 대북정책의 추진환경이 크게 변화하고, 그에 따라 정부와 국회의 전통적 정책결정자와 정당과 이익단체 등 관례적 이해당사자 이외에 NGO와 일반 시민이 새로운 정책 이해당사자로 등장하였다. 뿐만 아니라, 과거 안보와 정치 중심의 대북정책 이슈도 경제, 사회문화 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 정치체제 이론에서 공공정책은 정치체제(political system)가 정치환경과의 상호작용을 통해 받아들인 요구와 압력에 대한 반응이라고 본다. 여기에서 공공정책을 둘러싼 환경의 변화에 따라 공공정책의 내용이 나 성격이 변화될 수 있다. 탈냉전 이후 정책 환경에 대한 고찰은 정부 역할과 성격 변화에 영향을 미친 세계화, 민주화와 분권화, ICT 혁명과 정보화, 시민사회의 급부상 등 보다 급진적인 요인들에 더 많이 주목하고 있다.⁷

우선 세계화라는 밖으로부터의 메가트렌드는 국가의 위상을 크게 떨어뜨렸다.⁸ 즉 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동

5- 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 29.

6- 일반적으로 대북정책이란 통일정책과 거의 같이 사용하는 경우가 많으나, 엄밀히 말해서 통일정책은 궁극적인 목표이고 대북정책은 통일정책을 수행하기 위한 하위 정책에 해당한다. 따라서 통일정책은 장기적인 시간적 범위를 가진다고 할 수 있고, 대북정책은 단기적인 시간적 범위와 상황에 민감하게 반응한다. 또한 정책대상 집단이 북한이라는 측면에서 외교정책에 속한다고 할 수 있고, 다른 한편으로는 민족문제로서 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.

7- 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

(power shift)⁹을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 가져왔다.

세계화의 영향으로 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지하던 국가는 더 이상 독점적인 지위를 유지할 수 없게 되었다. 북한 및 통일 분야에서도 때로는 북핵문제처럼 국가가 온전하게 다루기에 너무 크고, 때로는 새터민 정착문제처럼 너무 미시적인 이유로 정부 능력이 한계에 봉착하면서 국가 권력의 쇠퇴 경향은 지속되고 있다.

<그림 11-1> 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

출처: Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford University Press, 2002), p. 46에서 수정 구성

둘째, 민주화는 시민들의 정책 참여를 증진시키는 대북정책 환경 변화를 유도하였다. 민주화 이후 시민사회의 폭발적 확대에 의해 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등의 행위자들은 다양한 방식으로 정책적 영향력을 확대하고

8- 중앙일보와 동아시아연구원(EAI)가 우리나라 24개 파워조직에 대해 실시한 평가 조사 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.

9- 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.

있다.¹⁰ 특히 민주화 이후 동구, 남미, 아시아 국가들에서 NGO들은 무력한 정당이나 노조의 역할을 대신하는 ‘준정당적’ 기능을 수행함으로써 대의민주주의의 문제를 보완하고 있다.¹¹

북한 및 통일 문제를 두고서도 민주화 진전 이후 거버넌스적 현상이 크게 증대되고 있다. 정치적 민주화의 실질적 진전에 따라 등장한 김대중 정부의 대북포용정책의 추진은 분단으로 고통받던 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. 그리고 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.¹²

셋째, 정보화의 급속한 진전은 대북정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 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 관리체제로 변화시켜 놓고 있다.¹³

정보화의 영향은 대북정책 결정에 있어서도 지대한 것으로 나타나고 있다. 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 의제설정 등 정책과정 전반에 실질적으로 참여함으로써 정부

10-서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 2006년 협동연구과제 중간보고서).

11-G. Clarke, “Non-Governmental Organization and Politics in the Developing World,” *Political Studies*, Vol. 46, No. 1 (1998), pp. 40-41.

12-송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 274.

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

의 대북정책에 대한 독점적인 권력에 영향을 행사해 가고 있다. 정부도 정보화에 의한 정책 환경의 변화에 부응하여 일반시민들이 정책과정에 보다 편리하고 활발하게 참여할 수 있는 제도와 실행도구를 증대해 나가고 있다.

이 같은 세계화, 정보화, 민주화 등으로 인한 대북정책 환경 변화로 가장 두드러지게 나타나는 현상은 대북정책과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화하고 정부 주도에서 벗어난 다차원적이고 다층적인 거버넌스적 현상이 폭넓게 확대되고 있다는 점이다.¹⁴ 북한·통일 문제를 둘러싼 기존의 정부 주도 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 남북경협과 북한개발, 대북 인도적 지원, 한반도 평화와 번영, 북한인권 등 다양한 주제들이 실질적인 정책의제로 등장하고 있다.

2. 대북정책 거버넌스의 개념과 분석틀

공공정책결정과 관련해서 거버넌스 등장은 독점적인 위상을 누리던 정부 권위의 축소를 의미한다. 그러나 거버넌스적 현상의 확산에도 불구하고 대북정책 거버넌스는 개념화조차 쉽지 않다. 거버넌스 개념은 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라 그 시각과 강조점을 달리하고 있기 때문이다.¹⁵

원래 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 초점이 맞추어져 있다. 그러나 현대적 의미의 거버넌스 개념은 하향식(top-down)의 ‘통제’나 ‘지시’를 내포하는 개념으로서보다는 많은 행위자에 의해

14- 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

15- 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 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 참조.

이루어지는 포괄적 권위나 강제력이 없는 기능을 내포하는 개념으로서의 특징을 지닌다.¹⁶

따라서 대북정책 결정에서도 확산 일로에 있는 거버넌스 현상은 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서 네트워크적으로 연결되어 정치질서를 이루는 현상이라고 볼 수 있다.

이 같은 개념 정의에 따라 보다 최근에는 정책의 효과성과 정권의 정통성 사이의 균형 유지보다는 다양한 정책행위자 간의 대화와 협력이 중시되고 있다. 거버넌스의 개념 등장 초기에는 거버넌스가 경제성장에 미치는 영향에 대한 관심 때문에 세계은행(World Bank)이 보급한 ‘좋은(good) 거버넌스’ 개념에 주목하였지만, 최근 정치적 자유화 프로그램에 관련된 거버넌스는 민주주의, 인권, 법의 지배, 정의에 대한 접근, 기본적 자유 등을 중시함으로써 ‘최소주의 국가’에 대한 주장을 약화시켜 놓고 있다.¹⁷

그렇다면 대북정책 거버넌스 실태조사에서 주목할 점은 무엇인가? ‘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 이론¹⁸과 다른 점은 무엇보다도 정책과정에 관련되는 무수한 이해당사자들의 정책참여에 개방적이라는 데에 있다. 따라서 대북정책 거버넌스 실태조사에서는 새로운 이해당사자로서 NGO와 일반시민들의 참여에 일차적인 관심을 두어야 한다.

Ⅲ. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자와 그 역할

정책과정(policy process)은 매우 복잡한 과정으로 공공정책이 시작되어 종결되기까지 몇 가지 단계를 거치는 것이 일반적이다. 이 같은 정책과정의

16-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 8. 유엔개발계획(UNDP)은 ‘민주적’(democratic) 거버넌스에 초점을 맞추어 보다 많은 시민들이 공동체를 형성하는 규율과 제도에 참여하는 것은 하나의 기본적 인권이며, 보다 포용적인 거버넌스가 더 효율적이고, 보다 참여적인 거버넌스가 더 형평지향적이라고 보고 있다.

17-UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 51.

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

각 단계에는 많은 행위자들이 참여한다. 이들은 정책과정을 주도적으로 이끌거나 정책과정에 개입하여 직·간접적으로 영향을 미치는 개인이나 집단, 기관들이다. 최근의 거버넌스 모델은 ‘새로운’ 이해당사자로서 NGO와 일반 시민을 주목하고 있다.¹⁹

1. 공식적 참여자

가. 행정부

행정부는 대통령과 행정기관을 통칭한다. 대통령제 국가에서 정책결정과 집행은 대통령의 리더십과 행동에 크게 의존하는 특징을 보여준다.²⁰ 특히 입법부의 기능이 상대적으로 약화되면서 대통령을 정점으로 하는 행정부의 정책결정 권한이 크게 늘고 있다. 그럼에도 불구하고 신자유주의의 확대 추세로 인해 작고 효율적인 정부에 대한 일반시민의 기대가 높아지고, 행정부 주도적인 정책형성에 대한 불만과 불신이 고조되는 추세에 있다. 이는 곧 ‘정책 거버넌스’를 요구하는 시대적 요청이라고 볼 수 있다.

대통령은 대북정책체계 내에서 가장 중심적인 위치에 있는 존재이다. 우리나라의 경우에도 견제와 균형의 정치체계가 작동하고 있지만, 김대중 정부의 ‘햇볕정책’이나 노무현 정부의 ‘평화번영정책’의 형성이 대통령의 권한을 상징적으로 나타내듯이, 대북정책의 수립과 집행에 있어 대통령의 권한은 국회나 다른 헌법기관보다 훨씬 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 「안보정책실」을 두고 있다. 2006년 1월 국가안전보장회의(NSC)

¹⁹ 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.

²⁰ J. Anderson, *Public Policy-Making*, p. 55.

사무처를 대폭 축소하면서 사무처의 기능 대부분을 안보정책실로 이양하였다. NSC는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령에 자문 역할을 한다.

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 정보분석, 통일교육·홍보 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장하고 있다. 통일부장관은 NSC 상임위원회 위원장직을 겸임함으로써 외교안보 분야를 총괄하는 역할을 수행한다. 통일부가 대북정책과정에서 공식적인 담당기구로서 자리매김을 시작한 것은 김대중 정부가 들어선 이후였다. 이전에는 통일원(현 통일부) 장관이 대외정책 관련 장관회의에서 의장 역할을 했지만, 제한된 인력과 예산, 독자적인 정보수집체계 부재 등으로 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, “정치체제에서 법률제정과 정책형성에 관한 핵심적인 정치적 임무”라고 볼 수 있다.²¹ 대의민주주의 정치체제에서는 정치적 기능의 수행을 위하여 입법·행정·사법의 삼권을 분리시키고 있고, 입법을 담당하는 입법부는 국민의 대표기관으로 인식되어 왔다. 따라서 거버넌스 시대에는 이러한 대의민주주의의 한계와 참여민주주의의 확대에 의해 입법부에 대한 NGO의 견제와 입법제안 활동도 중요한 동향으로 부각된다.

이 때문에 북한 및 통일 분야에서도 대의민주주의에 대한 참여민주주의의 도전은 다분히 대립과 갈등의 양상을 보여주고 있는 것이 한국적 현실이다. 예컨대 이는 법안 제정 등을 두고 나타난다. 지난해 『남북관계발전예관한법률』을 둘러싸고 시민단체(참여연대평화군축센터, 한국청년연합회, 평화를만드는여성회, 한국여성단체연합, 평화포럼 등)들이 국회에 올바른 입법활동을 촉구하는 활동²²을 벌인것이 대표적인 사례이다.

²¹-J. Anderson, *Public Policy-Making*, p. 52.

²²-www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=14899 참조.

다. 사법부

헌법 제101조 제1항은 사법권이 원칙적으로 법원의 권한임을 명백히 하고 있다. 이 조항은 삼권분립에 관한 규정이면서 동시에 사법권의 독립을 규정한 조항이기도 하다. 우리나라의 경우 민주화 이전에는 실질적 3권 분립이 확실히 이루어지지 않았지만, 민주화 이후 국민들의 권리의식이 제고되고 그에 따라 법적 절차에 호소하는 경향이 증대하면서 사법부 역시 대통령을 비롯한 행정부, 국회의 간섭을 벗어나 그 위상을 제고시키고 있다.

사법부는 무수한 정책문제에 대한 판결뿐 아니라 법해석을 통해 정책과정 전반에 막강한 영향력을 행사한다. 새만금방조제나 천성산터널 건설과 관련한 정책 사례와 같이 입법부와 행정부가 해결해야 할 이슈들이 법률적 이슈들로 변해서 사법부의 판결에 의존하는 추세가 확장되고 있다. ‘역사적인’ 남북정상회담 과정에서 발생한 대북송금문제에 대한 법률적 판단도 사법부가 대통령의 정책결정 행위에 영향을 미치는 경우라고 판단할 수 있다.

특히 헌법재판소는 위헌판결을 통해 정부정책의 근본을 흔들어 놓기도 한다. 미국의 경우에 부시와 고어, 두 대통령 후보의 당선 문제에 대해 대법원이 판결을 한 사례나 우리의 경우에 대통령탄핵에서 국회의원들조차 줄속으로 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적인 절차라는 판결을 받은 사례는 사법부가 얼마나 결정적인 영향력을 갖고 있는지를 확인해 준다.

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.

가. 정당

정당은 선거에서 정치인을 당선시켜 권력을 장악하고 유지하는 데 일차

적인 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.

따라서 정책 거버넌스 시대에 대북정책에 대한 정당의 역할 또한 점차 축소될 수밖에 없다. 이는 정당이 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 축소시키기보다는 조장하는 경향이 있기 때문이다. 『통일연구원』의 조사(<표 III-1> 참조)에 따르면, 대북정책에 관한 정치권의 갈등은 일반 시민들의 갈등보다 3~4배 높게 나타나고 있어 정당을 주축으로 하는 정치권이 일반시민들의 대북정책을 둘러싼 입장 차이를 완화시키기보다는 재생산하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-1> 여론주도집단이 지적한 통일문제와 관련한 갈등이 심각한 분야

		사례수	일반국민	정치권	언론계	시민단체
전체		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

출처: 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 31.

나. 기업

기업은 일반적으로 이익집단 중의 하나로 간주하지만 막강한 자금과 조직을 가지고 관료들로부터도 제2의 공직자 집단처럼 권위를 인정받기 때문에 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. 실제로 북한을 왕래하며 남북공동사업을 하면서 남북교류협력의 교두보 역할을 한다. 그럼에도 불구하고 기업은 남북경제협력이 창출하는 경제성에 따라 또는 기업 내부 사정에 따라 수시로 입장을 바꿀 수 있기 때문에 대북정책에서 일관된 지속가

능성을 가진 ‘관례적’ 이해당사자 위상을 갖는 데는 한계가 있다.²³

<표 III-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 일부 기업이 대북정책과정에서 다른 어느 기업이나 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.

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 시민들 정책파트너로 수용하는 제도를 갖춰가는 측면도 있다. 유엔(UN)이 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 이익집단

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

을 견제하며 정책의 균형을 유지시켜주는 견제세력(counter-balancing forces)으로 볼 수 있다.²⁴

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.²⁵

<표 III-3> 통일부 허가 비영리법인 증가 추이

	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
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 가지며 문제의 심각성이 높고 파급효과도 큰 문제들이 많이 소개되지만 언론매체의 주관적 혹은 이데올

24_ 위의 책.

25_ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 282.

로기적 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 정부주도의 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.²⁶

마. 전문가집단

“아이디어와 행동의 촉매” 역할을 하는 싱크탱크(think tank)는 사회문제와 정책대안에 대한 공개적이고 활성화된 논의를 통해 정책형성에 적지 않은 영향을 미치고 있기 때문에, 이런 싱크탱크의 기반구축이 시민사회의 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 정책형성과정에서의 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 대북정책 과정에 참여하고 있다.²⁷

바. 일반시민

‘시민’은 자신을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과

26_여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

27_위의 책.

는 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 이익 집단, 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.²⁸

그럼에도 일반시민이 정책형성에 참여해서 직접적인 영향력을 행사한다는 것은 현대 대의민주주의 체제에서는 거의 불가능한 일이다. 시민은 선거를 통해 정치인을 뽑아 이들이 자신들의 역할을 대신해 주도록 하는 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 대북정책에 대한 국민의 불신을 가중시키게 될 것이다. 최근 각종 북한·통일 이슈를 둘러싼 논란에서도 일반시민의 여론이 어떻게 나타나느냐에 따라 정당들 사이의 정책 추진의 방향이 많은 영향을 받고 있다.

²⁸ 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로.”

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 공표하는 등 정부로부터 공식적인 대북정책의 결정자 지위도 인정받고 있다고 볼 수 있다.²⁹

북한은 우리의 대북정책에 영향을 미치기 위하여 노동당 비서국에 대남 사업을 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(아태) 등을 두고 있다. 또한 정계, 사회문화계, 종교계 등 각 단체인사들로 구성된 민족화해협의회(민화협)라는 단체를 구성, 민간부문에 대한 대남사업을 추진하고 있다.³⁰

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

29-여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

30-통일부, 『2004 북한개요』, pp. 454-455.

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)는 개발문제에서, 유엔환경계획(UNEP)는 환경보전과 개발에서, 세계보건기구(WHO)는 의료와 보건 지원에서, 세계식량계획(WFP)은 북한의 인도적 식량지원에서 매우 중요한 이해당사자가 된다. 그밖에도 세계은행, 국제통화기금(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 현지방문 뿐만 아니라 북한주민 접촉 등도 상대적으로 용이한 위치에 있다. 국제적십자사, 국경없는 의사회(MSF) 등의 인도적 구호 NGO들은 최근 북한을 수시로 방문하며 구호물자를 전달하고, 북한의 어려운 경제사정을 UN 등의 국제사회에 알려 공론화시키는 중요한 역할도 하여 왔다.³¹

북한은 지난해 말 국제사회를 향해 인도적 지원에서 개발 지원으로의 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.³²

3. 주요 행위자들의 영향력 관계

대북 정책행위자들 사이의 영향력은 크게 다르다. 일반시민은 정부에 대

31- 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』.

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

해 지지 혹은 압력으로 영향력을 행사하고, 정부는 일반시민 등 행위자들에 대해 권위(authority), 교환(exchange), 설득(persuasion) 등으로 영향력을 행사한다.

일반시민은 대북정책결정층에 대해 투표와 여론을 통해 일차적으로 영향력을 행사한다. 시민들은 또 NGO와 이익집단의 회원으로 참여하며, 정당활동에도 참여해서 활동한다. 일반시민들이 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 수행하고 시민의 여론을 수렴하며 대북정책결정층에 영향력을 행사한다.³³

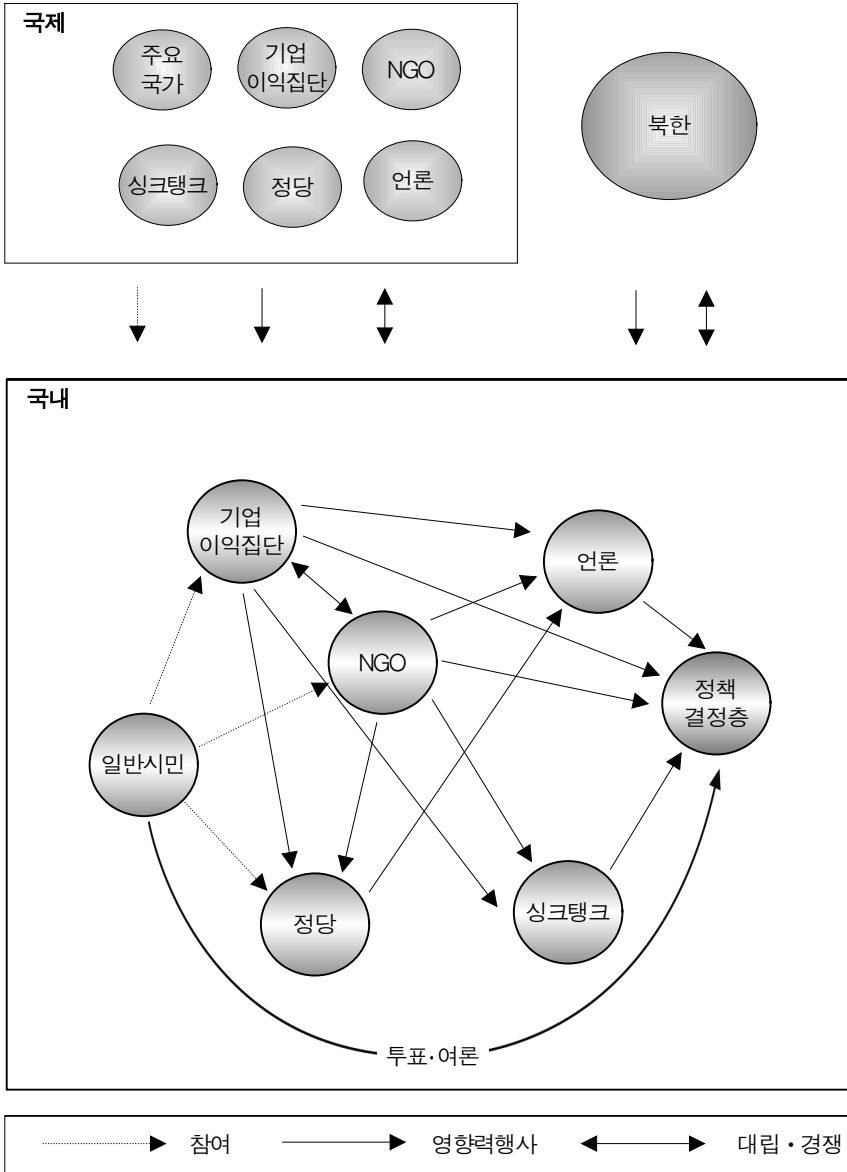
반면 대북정책결정층은 시민을 직접 설득하거나 교육하는 방법 이외에도 일반적으로 언론과 연구기관의 활동을 통해 나아가 정당, 기업, 이익집단 혹은 NGO를 채널로 하는 경우가 많다. 정당의 경우, 대북정책결정층에 동조적인 교육과 설득의 역할을 하지만, 야당의 경우, 정부정책에 대한 반대와 대안을 제시하는 활동을 한다. 언론과 연구기관, 기업과 이익집단, NGO 또한 정책결정에 대한 지지 혹은 반대를 하는 그룹으로 양분되는 경우가 많다.

이들 모두가 일반시민을 대상으로 세력다툼을 하는 ‘규모의 정치’(politics of scale)에 가담한다. 가장 많은 수의 시민이 자신의 편에 서면, 정책 경쟁에서 승리하여 자신들이 바라는 정책을 유지하게 된다. 특히 ‘정책 거버넌스’ 모델에서는 이들 중개기관들 사이의 대립과 경합이 매우 심각해서 정부의 통제 혹은 중재 기능이 약화되는 문제가 제기되기도 한다. 사실 이들 다양한 이해당사자들 사이의 대립과 경합의 결과로 정책결정이 이루어지는 경우가 많은 것이 정책 거버넌스 모델의 한 특징이기도 하다.³⁴

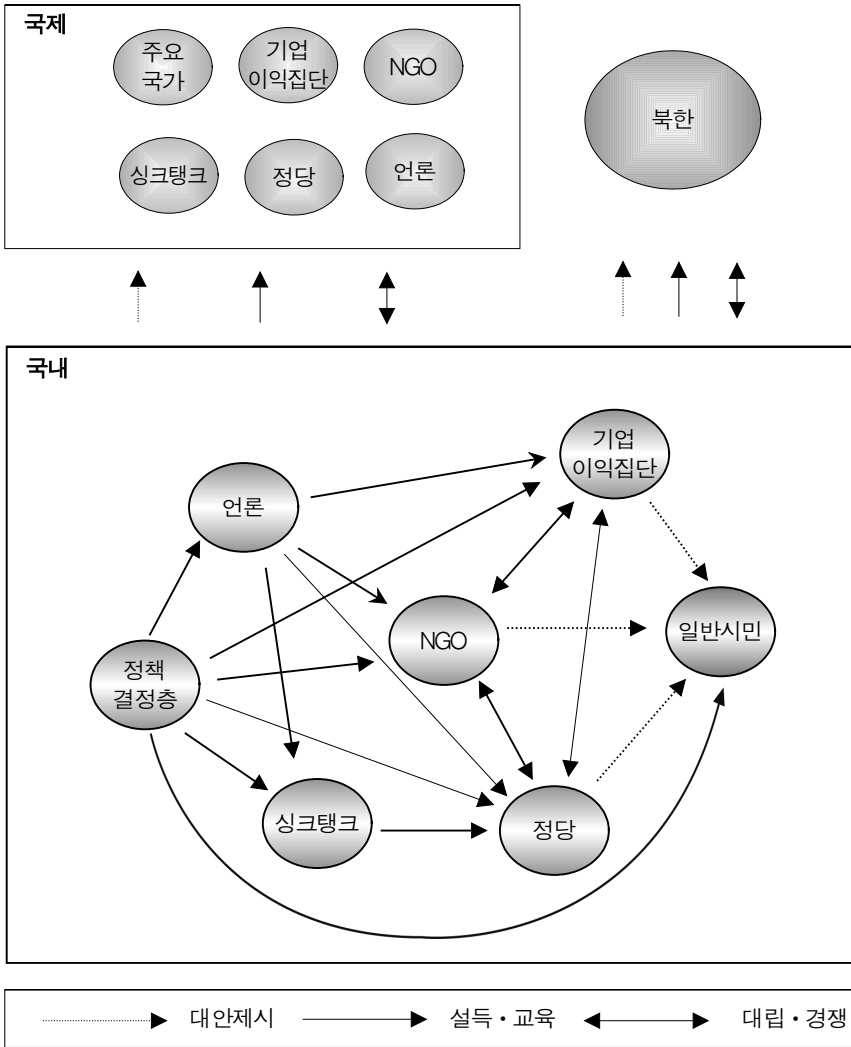
33-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 158-159.

34-위의 책, pp. 159-160.

<그림 III-1> 일반시민의 대북정책결정층에 대한 정책영향력 채널



<그림 III-2> 대북정책결정층의 일반시민에 대한 정책영향력 채널



그러나 정책과정에 참여하는 행위자들이 실제로 정책과정에 얼마나 많은 영향력을 행사하는지에 관한 자료는 거의 존재하지 않는다. 여기서는 『통일 연구원』이 실시한 여론조사결과³⁵를 대신 참고하여 대북정책과정 행위자들의 상대적 위상을 가늠해 보았다.

일반시민이나 여론주도집단은 시민단체의 대북정책에 대한 영향력은 크지 않다고 인식하고 있다. “귀하는 우리나라의 통일정책 추진과정에서 가장 영향력이 큰 집단이 어느 집단이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여 ‘일반국민’이라고 대답한 사람이 24.7%로서 가장 많았고 ‘시민단체’라고 대답한 사람이 8.2%로서 가장 적었다. 이러한 결과는 여론주도집단을 대상으로 한 조사에서도 마찬가지로 나타났다.

<표 III-4> 대북정책에서 영향력이 큰 집단

		사례수	언론	일반국민	정치인	대통령과 청와대	시민단체	정부부처
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

출처: 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안』, p. 23.

IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 중심

1. 시민사회의 정책 거버넌스 역할

경제협력개발기구(OECD)는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘좋은(good) 거버넌스’를 위한 핵심적 요소라고 지적한다. 나아가 OECD는 정책과정에 있어 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다.³⁶ 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할

35-박종철, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005).

36-OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*.

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 추진하고 있고, 통일부도 대북정책과정에 대한 시민참여 확대를 위한 각종 도구와 방법을 강구하고, 이의 제도화를 모색해 가고 있다.

이에 따라 국가 거버넌스는 8방으로 분산되고 있다. NGO와 일반시민들은 거버넌스의 분산 속에서 특정 분야를 중심으로 정책과정별로 뚜렷한 역할과 기능을 확장해 가고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한인권문제 접근, 새터민 정착 등의 분야에서는 정책문제 제기과 의제설정부터 정책결정과 정책집행 및 정책평가에 이르기까지 시민사회의 활동이 광범위하게 이루어지고 있다.

우선 NGO들은 대북지원 등 특정 분야를 중심으로 대북정책 거버넌스의 파트너 역할을 확대해 가고 있다. 첫째, NGO는 일반시민들이 정책과정에 참여할 수 있는 채널 역할을 하고 있다. 예컨대, 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 강행하였을 때, 보수와 진보를 각각 대변하는 NGO들은 집회나 시위, 기자회견이나 성명서 발표 등의 방식과 도구를 통해 대북포용정책의 지속과 변화를 원하는 시민들의 여론을 확산시키고 이들의 목소리를 대변하고자 하였다.

둘째, NGO들은 대북정책의 결정과 집행에 있어 투명성과 정보유용성을 제고하고자 노력한다. NGO들은 대북 및 통일 문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하고 있다. 예컨대 대북 인도적 지원을 담당해 오던 일부 NGO들이 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로의 방향 전환을 모색하기 위해 관련 정보·자료를 조사하고 관련 세미나와 워크숍을 조직하는 한편 관련 자료집을 출판하여 보급하고 있다.

셋째, NGO들은 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여줌으로써 '좋은(good) 거버넌스'를 지향하고 있다. 예컨대, NGO들은 새터민 정착지원 프로그램이나 사회통일교육 프로그램 그리고 대북 인도적 지원 프로그램 등에 참여하여 정부의 공공서비스를 대행함으로써 정부의 성과를 제고시키는 동시에 시민의 욕구충족에 기여하고 있다.

넷째, NGO뿐만 아니라 종교단체, 복지관 등 제3섹터 영역의 기관이나

조직들은 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서 좋은 거버넌스 구축에 기여하고 있다. 예컨대 NGO들은 북한인권 개선을 위하여 정부정책에 대해 압력을 행사하기도 하고 새터민들의 정착을 지원하기 위해 각종 민원 서비스나 법률지원을 수행하고 있다.

또한 NGO들은 정부의 책무성(accountability)과 투명성(transparency)을 제고시킴으로써 대북정책의 효과성과 효율성을 증대시키는 데 기여하고 있다. NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 정부의 대북정책과 관련한 정보공개도 점차 확대되고 있다.

한편 NGO들은 대북정책의 의제설정, 결정, 집행 및 평가 등 각 과정에 기여하고 있다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다. 첫째, NGO들의 가장 두드러진 역할은 ‘의제설정(agenda setting)’ 단계에서 발현된다. 모든 북한 및 통일 관련 문제가 정책의제로 설정되는 것이 아니기 때문에, NGO들은 자신들이 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하기 위하여 영향력을 발휘한다. 참여정부 이후 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 주한 미군 재편, 전시작전통제권 환수 등 수많은 문제들을 둘러싸고 끊임없이 압력을 행사하여 왔다.

둘째, NGO들은 대북정책과 관련한 입법에 있어 자문 역할을 수행하고 있다. 우리의 대북지원 및 미국의 북한인권 관련 법안의 마련에 있어 NGO들이 관여한 역할이나 주도적 활동 등을 대표적인 사례로 지적할 수 있다. 대북정책의 세부 의제 각각에 대하여 전문지식 제공, 조사, 연구 및 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할뿐만 아니라, 입법을 위한 토론회, 공청회 등 정책 개발 및 토의 과정에서도 주요한 역할을 수행하고 있다.

셋째, NGO들은 창의적인 정책 제안 역할을 수행하고 있다. 대북 및 통일 문제가 정치·안보의 영역에서 점차 남북한 사회·문화 교류·협력, 남북 경협, 북한인권, 대북개발지원 분야 등으로 확장되면서 전문성을 지닌 NGO들이 다양한 영역에서 활동을 확대하고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 지원 분야 등과 관련한 NGO들의 활동이 활발하게 전개되고 있다.

넷째, NGO들은 대북정책을 둘러싼 사회적 갈등 조정과 협력 창출에 있어 일정한 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회의 다양한 NGO들이 여러 가지

사회정책 문제를 둘러싸고 ‘개방적인’ 정책과정에서 분쟁을 해결하는 데 적지 않은 영향력을 행사하여 왔기 때문이다. 따라서 앞으로 NGO들의 역할이 증대된다면 대북정책을 두고 정부 대 NGO, NGO 대 NGO 간에 벌이고 있는 거버넌스 밖의 대립과 갈등은 점차 축소되고 토의와 합의에 기초한 ‘정책 거버넌스’를 통한 조정과 협력은 증대될 것이다.

다섯째, NGO들은 대북정책의 정당성을 부여하는 역할을 하고 있다. 특히 대북 활동은 많은 논란을 불러일으켰던 대북 인도적 지원이나 북핵문제에 대한 정책 정당성을 확보하는 데 NGO들의 지속적인 기여한 바가 컸다. 그리고 정부의 시민협약 제도에 NGO 대표들이 참여하는 것도 정책의 정당화 기능을 보완해 주고 있다.

여섯째, NGO들은 대북정책의 효율성 제고에 기여하는 역할을 수행하고 있다. NGO들은 대북 인도적 지원, 새터민 지원, 북한인권 제기 등의 분야에서 정부보다 더 잘 할 수 있는 일들이 많기 때문에 정부를 대신하여 정책집행을 책임지거나 역할 분담을 하는 경우에 상당한 비용과 노력을 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 정책 효과도 높일 수 있다.

2. 대북정책 과정별 참여제도의 현황과 문제점

우선 OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로, 기본전제로서 ‘정보제공’(information), 핵심으로서 ‘시민협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극참여’(active participation)를 제시하고 있다.³⁷ 2004년 5월 행정자치부 참여

37-‘정보제공’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. ‘시민협의’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. ‘적극참여’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

정책과는 중앙행정기관 38개 부·처·청과 지방자치단체를 대상으로 ‘국민참여제도 운영현황 조사’를 통해 참여제도 운영 현황을 조사한 바 있다. 이를 기준으로 통일부가 실시하고 있는 참여제도 및 실행 수단을 살펴보면 <표 IV-1>와 같다.

<표 IV-1> 대북정책과정별 참여 제도 및 실행도구

	정보 제공		협의	적극 참여
	정부 ⇒ 시민	시민 ⇒ 정부		
정책 의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> · 통일부 홈페이지 · 통합검색 코너 · 질의·응답 	<ul style="list-style-type: none"> · 자유토론방 · 정책제안 · (사이버) 여론 조사 	<ul style="list-style-type: none"> · 장관과의 대화 · 통일고문회의 · 정책자문위원회 · 정책제안제도 	
정책 결정	<ul style="list-style-type: none"> · 입법예고 · 정책설명자료 (정책보고서 등) · PCRM · 메일링서비스 · 정책결정과정 공개 		<ul style="list-style-type: none"> · 통일정책자문위원회 · 통일교육협의회 · 통일교육심의회 · 세미나, 간담회 · 정책토론회 · 전문가 커뮤니티 	<ul style="list-style-type: none"> · 대북지원민관정책 협의회
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> · 행정정보공개 · PCRM · 인터넷신문 · 뉴스레터 · 홍보자료 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사관신문고 · 예산낭비신고 센터 	<ul style="list-style-type: none"> · 통일정책자문 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 통일서포터즈 · 민관합동 정책집행
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 통일백서 발간 · 업무평가결과 공개 		<ul style="list-style-type: none"> · 통일정책평가회의 · 통일정책모니터링 	

출처: 통일부 홈페이지와 통일부, 『2006 통일백서』 (2006)에 의거하여 작성

가. 정책의제설정

먼저 대북정책 의제설정 단계의 경우, 「정보제공」은 정부 → 시민, 시민 → 정부 양 방향 모두 인터넷을 통하여 주로 이루어지고 있다. 통일부는

Participation, p. 2. <www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>.

인터넷 홈페이지를 통해 정책을 홍보하고 관련 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 「자유게시판」, 「웹진게시판(우리의 글소리)」, 「정책제안」 코너 등을 설치하여 시민들의 의견을 수렴하고 있다. 「협의」에 있어서도 인터넷을 기반으로 한 사이버공간 상의 토론과 의견 개진이 중심이다.

따라서 의제설정 단계에서는 주로 온라인 중심으로 참여 제도가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 온라인이 지닌 장점을 적절하게 활용하여 다양한 시민들의 의사를 여과하고 집적하여 중요한 북한 및 통일 관련 이슈를 발견하고 의제화할 수 있도록 노력하여야 한다.

「협의」 형태에 해당하는 여론조사 혹은 「장관과의 대화」는 이슈를 정책 의제화하거나 다양한 정책대안들을 몇 개의 주요한 대안으로 압축하는 데 있어서 매우 경제적인 방법이다. 통일부의 (사이버) 여론조사는 주요 정책 이슈와 정책문제를 공론화할 수 있는 계기를 제공하고 있고, 장관과의 대화는 관련 분야의 이해관계자들이 참여할 수 있는 토론의 장(discussion forum)이 될 수 있다. 하지만 이 경우에도 제시되는 여러 의견들의 정리와 논의 결과 혹은 조사 결과의 반영 여부를 공지하여 토론에 참여한 시민에게 환류해 주는 것이 바람직하다.³⁸

우리나라는 다른 나라에 비하여 게시판문화가 특히 발달하였기 때문에 정책제안제도는 제대로 운영하는 경우, 많은 정책 아이디어를 얻을 수 있는 유용한 방안이 될 수 있다.³⁹ 통일부는 제안 채택 여부에 따라 마일리지 점수⁴⁰를 부여하고 있는데, 이 경우에도 효율성을 확보하기 위해서는 구체적으로 환류를 제공하는 것이 필요하다.

38- 김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 874.

39- 위의 글, pp. 874-875.

40- 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. 2006년 8월말 현재 회원 수는 36,403명이며, 2006년 7월부터 회원 대상 웹진 발간·배포로 정보와 참여공간을 제공하고 있다. 우수회원에게는 대북지원 인도요원 및 분배현장 확인(8명), 금강산 체험연수(6명) 등의 기회가 제공된 바 있다.

나. 정책결정

대북정책결정 단계에서 정부의 「정보제공」은 주로 입법예고, 정책설명회, 메일링서비스, 그리고 정책고객관리(PCRM)를 통해 이루어지고 있다. 그리고 또한 시민의 정부에 대한 「정보제공」 또한 주로 입법예고안에 대한 의견 제출, PCRM에 의거하여 이루어지고 있다. 하지만 의제설정 단계에 비하여 정책결정 단계에서의 시민참여는 활발하지 않은 편이다.

「정보제공」이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, 「협의」는 주로 정책자문위원회 등을 통해 이루어지며 대부분 오프라인에서 운영되고 있다. 정책결정과정의 협의는 통일부에 의해 선정된 전문가 또는 이해관계자들만이 참여한다는 점에서 정보제공과는 구별된다. 따라서 전문가 중심의 정책자문위원회가 역할 수행 여부가 관건이 되고 있다. 하지만 통일부가 이미 정책을 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 또는 ‘들러리’의 의도로 형식적인 정책자문위원회를 운영하려 한다는 우려도 존재한다. 그리고 이러한 정책자문위원회의 활동에 대한 정보를 일반시민들이 쉽게 얻기도 어려운 실정이다.⁴¹

따라서 정책자문위원회 형태의 참여제도를 통하여 정책결정단계에서의 협의를 도모하고자 하는 경우, 위원회의 구성과 활동, 논의 결과에 대한 정보를 일반시민들에게 공개하여 협의과정의 투명성과 협의결과에 대한 수용성을 제고시킬 필요가 있다.⁴²

이 밖에 통일부는 심의·의결기능을 가진 여러 위원회·협의회, 공청회 등 협의제도를 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. 공청회의 조직과 운영 자체가 정책 추진자들에 의해

41-위의 글, p. 876. 정책자문위원회의 구성은 국회에 제출한 통일부 국정감사자료에 나타나 있고, 또 통일부 홈페이지에 공개되어 있다.

42-위의 글, p. 876.

진행될 뿐만 아니라, 공청회가 정책결정과정의 후반부에 열려 시민의 의견이 정책에 반영되기 어렵기 때문이다.

요컨대 정책결정단계에서 정책참여제도의 가장 큰 문제점은 전문가 및 관련 시민단체 대표들은 정책수립에 관여할 수 있는 여지가 있으나 이해관계가 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, 정부의 정보제공은 주로 행정정보공개제도, 전자우편(e-mail)을 활용한 주요 정책·홍보자료 서비스, 인터넷신문·소식지 발간, 홍보책자 발간, PCRM 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 이 중 행정정보공개만은 시민의 정보공개청구에 의해 정보 제공이 이루어진다. 따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다. 특히 북한 및 통일 문제의 특수성으로 때문에 정보공개가 보다 내실있게 이루어져야 한다.⁴³

또한 시민의 통일부에 대한 「정보제공」은 PCRM, 정책전문가 DB 구축을 통한 의견 수렴 및 정책집행에 대한 일반시민들의 자발적인 신고·제보 등을 통해 이루어진다고 볼 수 있다. 시민의 자발적인 신고·제보는 정부의 행정력을 보완하고 신속한 대응이 가능하도록 하여 정책의 실효성을 제고하는데 도움을 준다. 통일부 홈페이지는 「국민참여」뿐만 아니라 「전자민원」 코너를 두어, 민원처리, 감사관신문고, 예산낭비신고센터 등을 운영하고 있다.

「협의」는 정책결정 단계에서와 마찬가지로 각종 정책자문위원회가 정책집행 단계의 협의제도라고 볼 수 있다. 하지만 정책자문위원회는 정책의 입안과정 단계에서의 제도라고 볼 수 있다. 따라서 정책집행 단계에서 정책의 점검·개선을 위한 협의기능을 주로 담당하는 참여제도는 별로 없는 편이

43- 이 점에서는 기관별 정보공개심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근도가 떨어지고 있다는 행정자치부의 판단을 고려할 필요가 있다. 행정자치부, 「국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획」, (2004).

다. 따라서 정책의 시행과정에서의 문제점 분석 및 보완을 통하여 정책의 성과를 제고할 수 있도록 정책집행 단계에서의 협의제도를 보다 활성화하여 정책집행 단계에서의 미비점을 신속하게 수정할 수 있도록 개선할 필요가 있다.⁴⁴

「적극참여」 형태는 민·관 협력을 통한 정책집행, 시민들의 자율적인 참여 등을 들 수 있으며, 주로 자원봉사자 및 전문가의 자발적인 참여를 통해 이루어지고 있다. 통일부 행사를 지원하는 통일서포터즈 활동, 대북 인도적 지원이나 새터민 정착 지원 프로그램에 대한 NGO들의 참여, 6·15 행사나 8·15 행사의 민·관 합동 추진 등이 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 그러나 정책집행과정에서의 시민들의 적극적인 참여를 확보할 수 있는 제도는 아직 많이 부족한 편이다.⁴⁵

라. 정책평가

정책평가 단계의 경우, 통일부의 「정보제공」은 주로 연례 통일백서 발간, 업무평가결과 공개, 행정정보공개 등의 형태로 이루어지고 있으며, 시민들의 정부에 대한 정보 제공은 주로 고객·이용자·방문객 대상 서비스만족도 조사, 고객참여 서비스평가, 사이버 정책평가 등의 방식으로 이루어지고 있다. 참여정부 들어 정부는 거의 매년 정책소비자인 시민들을 대상으로 고객만족도 조사 또는 정책평가를 실시하고 있다. 이 같은 고객만족도 조사결과는 정책과정과 조직운영에 반영되고 있다.

「협의」는 주로 통일정책모니터링과 통일정책평가회의 등의 제도와 정책과제에 대한 여론조사 및 온라인 여론조사를 통해 이루어지고 있다. 특히 모니터요원은 통일부의 정책·계획 전반에 대한 제도개선 건의, 아이디어 제안, 정책에 대한 평가와 비판, 조사과제 수행 등의 역할을 수행하지만, 그 효과나 정책에의 반영 여부에 대한 평가를 내리기는 어려운 실정이다.⁴⁶

이 같이 대북정책평가 단계에서는 여러 가지 참여 제도 및 도구들이 활용되고 있지만, 정책 개선을 위해서는 그 결과가 환류되어 정책의 효율성과

44- 김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 878.

45- 위의 글, p. 878.

46- 위의 글, p. 879.

투명성 및 책무성을 제고시키는 방안이 모색되어야 한다. 따라서 이 같은 참여 제도 및 도구의 실행 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다.

V. 대북정책 거버넌스 평가: 평가항목별 설문조사 결과

본 연구는 대북정책 거버넌스⁴⁷의 평가항목을 본 프로젝트의 이론 연구팀이 제시한 연구결과에서 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 이익집단이나 노조보다는 ‘새로운’ 이해당사자로서 NGO와 일반시민을 주목하고 있고, 거버넌스의 비서구적 개념이 권위주의적 정권과 통치에 대한 저항에서 발전되어 정치화된 성격을 지니고 있기 때문에 시민사회의 정책참여에 초점을 맞추어 분석해 보고자 한다. 다음은 본 연구팀이 설문조사를 통해 얻은 결과를 분석한 것이다.⁴⁷

1. 참여성

첫째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책과정(의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가) 전반에 활발하게 참여하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 다수의 이해당사자들이 대북정책에 활발하게 참여하고 있는 것으로 답변하였다. 하지만 기업에 대해서는 응답자 중 50.0%가 대북정책에 활발하게 참여하고 있지 않다는 답변을 하였다.

둘째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책과정의 어느 단계에 가장 많이 참여하고 있다고 생각하십니까?”는 질문에 대해서는 각 이해당사자들의 활동 목적 및 역할에 부합하는 다양한 답변이 나왔다. 응답자들은 국회와 정당, 이익집단, 시민사회단체, 싱크탱크 등의 행위자가 정책의제설

47-본 설문조사는 북한 및 통일문제 관련 전문가가, 통일부 정책담당자, NGO 관계자 등 46명을 대상으로 2006년 10-11월 중 실시되었다.

정과 정책결정 단계에서, 언론이 정책평가 단계에서, 기업이 정책집행 단계에서, 일반시민이 압도적으로 정책평가 단계에서 가장 많은 참여를 하고 있는 것으로 인식하고 있었다.

셋째, “귀하께서는 여러 이해당사자들이 대북정책과정에 참여할 수 있도록 정부가 법과 제도, 실행수단 마련을 점차 확대해 가고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 응답자의 43.4%가 “그렇다”고 답변하였고, “그렇지 않다”고 답변한 응답자는 13.0%에 불과하였다. 따라서 응답자들 대다수는 정부가 각종 이해당사자의 대북정책 참여를 위해 참여제도나 실행수단을 확충하려고 노력한다고 인식하였다.

넷째, “귀하께서는 다음 이해당사자들의 대북정책과정 참여가 대북정책 결정에 영향을 미쳤다고 생각하십니까?”라는 질문에는 응답자들은 대체로 일반시민을 제외한 대부분 이해당사자들의 참여가 대북정책결정에 영향을 미친 것으로 인식하였다. 특히 응답자의 70% 안팎이 국회와 정당, 언론의 대북정책에 대한 영향력이 큰 것으로 평가하였다. 이 밖에는 시민단체와 싱크탱크의 순으로 영향이 두드러진 것으로 인식하였다.

2. 전문성

첫째, “귀하께서는 대북정책의 결정·집행·평가하는 정책과정에서 전문적인 지식이 필요하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 “그렇다”라는 답변한 응답자가 96.7%로 나타나 효율적인 대북정책참여를 위해서는 전문성을 구비해야 하는 것으로 나타났다.

둘째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책을 결정하는 데 있어 정책대안 제시 등 전문적인 지식을 생산할 능력을 가지고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 엇갈린 응답들이 산출되었다. 응답자들 중 각각 19.6%와 28.3%가 국회와 이익집단이 대북정책결정에 필요한 전문적인 지식을 생산할 능력을 구비하지 못했다고 판단하였다. 반면 시민사회단체에 대해서는 싱크탱크 다음으로 전문성을 갖춘 행위자로 평가하였다.

3. 자율성

첫째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책 참여에 있어 자신이 속

한 조직의 특수이익(group interest)보다는 공익을 우선하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 응답자들은 싱크탱크가 공익을 가장 우선시하는 행위자라고 답변하였다. 시민사회단체에 대해서는 56.5%가 “그렇다”는 응답을 주었다. 반면 응답자 중 40% 이상은 정당과 기업, 이익집단이 공익보다는 자신들의 특수이익을 내세운다고 답변하였고, 언론에 대해서도 34.8%가 공익보다는 특수이익을 우선시한다고 답변하였다.

둘째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 북한 및 통일 문제와 관련하여 독자적인 정보 채널을 가지고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서 응답자들은 일반시민을 제외한 대다수의 이해당사자들이 ‘보통 이상’의 독자적인 정보 채널을 가지고 있다고 인식하였다. 특히 언론과 싱크탱크에 대해서 “그렇다”는 응답이 높게 나왔다. 반면 국회에 대해서 독자적인 정보 채널을 가지고 있지 못하다는 답변이 21.8%나 나온 점이 특징적이다.

4. 효율성

첫째, “귀하께서는 관련 이해당사자들의 대북정책과정 참여로 정책의 효율성이 제고되고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서 응답자들은 43.5%가 “그렇다”, 23.9%가 “그렇지 않다”, 32.6%가 “보통이다”라는 답변을 하였다. 대북정책 거버넌스 모형에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존함을 나타내었다.

둘째, “귀하께서는 다음 행위자들이 대북정책의 효율성을 제고시키기 위하여 다른 정책이해당사자들과 충분히 협조하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 “보통이다”라는 답변이 가장 많았다. 이 중 대북정책 효율성 제고를 위해 다른 정책이해당사자들과 충분히 협조하지 않는 행위자로 ‘언론’을 꼽는 응답이 높은 비율(47.8%)을 차지했다. 이해 비해 싱크탱크(56.5%)와 시민사회단체(38.1%)에 대해서는 상대적으로 협조성이 강한 행위자로 인식하였다.

셋째, “귀하께서는 다음 행위자들이 대북정책의 효율성을 제고시키기 위해 네트워크의 관리자로서의 역할을 충실히 수행하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 해 보았다. 이에 대해서 정부와 시민단체, 싱크탱크 순으로 네트워크 관리자로서의 역할을 잘 하고 있는 것으로 인식하였다. 반면, 일반

시민을 제외하면 기업, 이익집단, 언론의 행위자 순으로 네트워크 관리자로서의 역할을 잘 하고 있지 못하는 것으로 인식하였다.

5. 분권화

첫째, “귀하께서는 대북정책의 프로그램과 서비스에 대한 분권화가 특정 분야(대북지원, 새터민지원 등) 중심으로 바람직하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 “꽤 그렇다”가 25.0%, “보통이다”가 54.5%, “거의 그렇지 않다”가 20.5%를 차지하였다. 응답자들은 대북정책의 프로그램이나 서비스의 분권화가 대체로 바람직한 방향으로 진행되고 있다고 판단하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, “귀하께서는 대북정책의 프로그램과 서비스의 분권화를 위해 정부가 적극적으로 노력하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 34.8%가 “그렇다”, 52.2%가 “보통이다”라고 판단하여 “그렇지 않다”는 12.1%의 응답을 압도하였다.

6. 네트워크

첫째, “귀하께서는 대북정책과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 활발하게 작동하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 해 보았다. 이에 대해서는 응답자들은 대체로 정책과정 각 단계에서 네트워크가 골고루 진행되고 있다고 인식하였다.

둘째, 대북정책 이해당사자들 사이에서 네트워크가 가장 잘 작동되는 세 가지 양자관계를 꼽으라는 질문에 대해서는 정부와 정당, 정당과 의회, 정부와 시민단체, 정부와 싱크탱크 등의 관계에서 네트워크가 가장 잘 작동되는 것으로 인식하였다. 그리고 이들 사이의 대북정책 거버넌스 양식으로는 대체로 권위(authority)보다는 설득(persuasion), 교환(exchange)의 형태가 더 많이 운용되고 있는 것으로 인식하였다.⁴⁸

48- 권위는 ‘지시와 명령 등 계서적 관계로 대북정책결정 유도’, 설득은 ‘자료와 정보, 이론과 논리로 대북정책결정 유도’, 교환은 ‘명시적 호의, 호혜 관계, 금전 관계 등으로 대북정책결정 유도’ 등을 나타낸다.

VI. 결 론

세계화, 민주화, 정보화 속에서 대북정책의 추진환경이 크게 변화하고, 그에 따라 정부와 국회의 전통적 정책결정자와 정당과 이익단체 등 관례적 이해당사자 이외에 NGO와 일반시민이 새로운 정책 이해당사자로 등장하고 있다. 뿐만 아니라, 과거 안보와 정치 중심의 대북정책 이슈도 경제, 사회문화 등 다방면으로 확산되었다. 본 연구는 이러한 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 실태를 행위자의 역할을 중심으로 거버넌스 모델을 통해 살펴보았다.

이러한 고찰을 바탕으로 이룬 팀에서 제시한 6가지 거버넌스 평가항목을 중심으로 대북정책 거버넌스의 실태를 평가해 보면, 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다(<표 VI-1> 참조). 우선 ‘참여성’의 측면을 보면, 대북정책의 이해당사자들이 대북정책과정에 ‘비교적’ 활발하게 참여하고 있는 것으로 인식되었다. 이들은 본연의 역할에 따라 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 각 단계에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 국회나 정당, 언론과 시민단체, 싱크탱크의 참여는 대북정책결정에 영향을 미치고 있는 것으로 인식되었다.

두 번째, ‘전문성’의 측면을 보면 대북정책과정에 참여하기 위해서는 전문적인 지식이 필요한 것으로 나타났다. 대북정책 행위자들은 대체로 ‘보통 이상’의 정책대안 제시 등 전문적인 지식을 생산할 능력을 지닌 것으로 나타났는데, 그 중 시민사회단체와 싱크탱크가 가장 많은 지식생산능력을 보유한 것으로 인식되었다.

세 번째, ‘자율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자 중 일반시민을 제외한 거의 대다수가 독자적인 정보 채널을 가진 것으로 인식되어 자율성의 수준은 높은 것으로 나타났다. 그러나 이해당사자들의 공익 추구 활동에 대한 답변은 다르게 나타났다. 특히 언론이 공익보다는 ‘특수이익’을 추구한다는 답변 비율이 비교적 높게 나왔다.

네 번째, ‘효과와 효율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자들의 참여로 비교적 정책의 효율성이 제고된 것으로 나타났다. 그러나 정부와 싱크탱크 및 시민사회단체를 제외한 대북정책의 이해당사자들이 다른 이해당사자들과 정책의 효율성 제고를 위해 협조를 충분히 하고 있지 않은 것으로 인식

되었다. 또한 이들은 네트워크 관리자로서의 역할도 충분히 수행해 내지 못하는 것으로 인식되었다.

다섯 번째, ‘분권화’의 측면을 보면, 대북정책의 프로그램과 서비스에 대한 분권화는 ‘보통 정도’인 것으로 인식되었다. 그러나 이 같은 분권화를 위한 정부의 노력은 비교적 높게 인식되었다.

여섯 번째, ‘네트워크’ 측면을 보면, 네트워크 활성화 정도는 대북정책과정의 각 단계에서 골고루 진행되고 있는 것으로 인식되었다. 네트워크가 가장 잘 작동되는 양자관계는 정부와 정당, 정당과 의회, 정부와 시민단체, 정부와 싱크탱크 등인 것으로 인식되었고, 이들 사이의 대북정책 거버넌스 양식으로는 대체로 권위(authority)보다는 설득(persuasion), 교환(exchange)이 더 많이 운용되고 있는 것으로 인식되었다.

<표 VI-1> 대북정책 거버넌스의 전반적 실태

항목	참여성	전문성	자율성	효과·효율성	분권화	네트워크
실태	비교적 높음	중간	비교적 높음	비교적 낮음	중간	중간

한편 이론 연구팀에서 제시한 거버넌스의 6가지 유형을 고려할 때, 참여 정부에서의 ‘대북정책 거버넌스’에서는 정부의 역할이 대북정책 전반에 관한 거버넌스 양식을 주도하는 ‘집권형’에서 점차 관리하는 가운데 거버넌스의 효율성을 주도하는 ‘관리형’으로 바뀌어 가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그리고 새로운 이해당사자들로서 NGO들과 일반시민 등의 역할이 증대하고 세계화·민주화·정보화 등으로 인해 대북정책 환경이 바뀌어 가면서 점차 남북관계에 있어 지속성과 질서를 강조하고 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘지속성과 질서 위주의 유형’에서 남북관계에 있어 혁신과 변화를 목표로 하여 역동적인 거버넌스를 추구하는 ‘혁신과 변화 위주의 유형’으로 변화해 가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 물론 이는 이념형에 의한 평가에 불과하며, 새로운 이해당사자의 참여가 활발한 분야와 안보 이슈가 보다 강조되는 분야 사이에는 서로 다른 형태의 거버넌스 양식이 작동하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 각 분야별, 이슈별 거버넌스를 포괄적으로 아울러서 대북정책 거버넌스 양태를 평가해 보면, 대체로 ‘계층제 거버넌스’에서 ‘조율된

변화지향 거버넌스'로 전환되어 가고 있다고 평가할 수 있다.

끝으로 대북정책 거버넌스 실태조사를 바탕으로 한 개선방향에 대한 정책적 시사점을 간단하게 제시하고자 한다. 전반적으로 대북정책 거버넌스의 변화 정도는, 앞서 지적하였듯이 일반 공공정책과 마찬가지로 정책환경의 변화, 즉 세계화·민주화·정보화의 요인에 의해 가장 큰 영향을 받았다. 따라서 대북정책 분야에서 거버넌스를 개선해 나가기 위해서는 세계화·민주화·정보화로 인한 '정부 권위의 추락'과 '시민사회의 참여 확대'로 특징지어지는 정책과정을 보완해 나갈 필요가 있다. 물론 이 같은 정책과정의 보완은 참여민주주의가 대의민주주의를 지지하고 보충해 주는 경계 안에서 이루어지는 것이어야 한다.

전반적으로 대북정책 거버넌스를 보다 보완해 나가기 위해서는 확대일로에 있는 정부의 참여 제도 및 실행수단들을 개선할 필요가 있다. NGO와 일반시민들의 참여와 관련한 법·제도를 단순한 '정보제공'(information)에서 '시민협의'(consultation)와 '적극참여'(active participation)의 방향으로 보완해 나가야 한다.

첫째, '참여성'과 관련해서는 대북정책의 이해당사자들의 참여 정도가 지속적으로 확대되고 있기 때문에 참여를 실질적으로 제도화할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. '정보제공'의 차원에서는 정부의 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방향으로 제도와 실행수단을 개선하는 한편, 급속히 정보화하고 있는 우리 사회 '게시판문화'의 특징을 잘 살려 일반시민들의 창의적인 정책제안활동 등을 활용할 수 있는 방안들이 보완되어야 한다. '시민협의' 차원에서는 다양한 위원회 등의 제도나 실행수단들이 단지 '정책의례'로서가 아니라 실질적인 기구로서 작동되도록 노력하여야 한다. '적극참여'에서는 NGO들의 '대북지원민관정책협의회' 참여처럼, 일반시민들이 대북지원뿐만 아니라 통일정책, 경제협력, 사회문화, 통일교육 등 다양한 분야의 정책결정에 실질적인 영향을 행사할 수 있도록 관련 제도나 실행도구들을 개선하여야 한다.

둘째, '전문성'과 관련해서는 시민참여가 대북정책 결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 시민참여가 북한·통일 문제와 관련하여 정책의제설정과 입법자문, 창의적인 정책제안, 사회적 갈등의 조정과 협력 창

출, 정책의 효율성 제고 등에 있어서 실질적인 기여를 할 수 있도록 개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 여러 이해당사자들 중, 특히 우리 사회의 다양한 스펙트럼을 갖는 NGO들의 북한·통일관련 활동에 대한 투명성과 책무성이 요구된다.

셋째, 민주화의 진척으로 대북정책의 이해당사자들이 거의 대부분 자율성을 가지고 있지만 ‘비공식적’이고 ‘비정부적’이며 ‘자원적’(voluntary)인 성격을 지닌 행위자들, 특히 NGO들의 북한·통일관련 활동이 더욱 공익적 성격을 지니기 위해서는 재정적 자립 문제가 해결되어야 한다. 아직 우리 사회의 문화나 전통이 ‘사회적 자본’(social capital)을 충분히 형성할 수 있을 정도로 발전된 것은 아니기 때문에 관련 법·제도나 실행수단 등의 지속적인 개선이 요구된다.

넷째, ‘효과·효율성’의 측면에서는 대북정책과정에서 정부 권위의 축소와 여러 이해당사자들의 참여 확대가 반드시 정책의 효율성을 제고시켰다고 보기 어렵기 때문에 정책의 효과·효율성을 제고시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 우리 사회의 지역적·이념적 지형이 북한·통일 문제를 둘러싼 갈등과 대립을 첨예하게 조성해 내고 있기 때문에 이해당사자들로 하여금 정책과정에서 심사숙고하고 타협과 협상이라는 거버넌스 1차 관문을 뛰어넘을 수 있도록 하는 심의적인(deliberative) 정책제도나 실행수단들을 보다 다양하게 강구하여야 한다.

다섯째, 정부의 대북 및 통일정책 프로그램과 서비스의 ‘분권화’와 관련해서는 정부보다 다른 이해당사자, 특히 NGO들이 더 잘 할 수 있는 일이 많기 때문에 이들에게 정책집행의 책임이나 역할을 분담하도록 하는 방안을 모색하여야 한다. 현재 정부는 많은 참여 제도들을 통해 분권화를 지향하고 있으므로, 앞으로 분권화가 기관손실(agency loss)을 감소시켜 유무형의 비용을 절감하고 시민들의 자치권능(empowerment)을 증대시켜 투명하고 민주적인 대북정책결정을 유도할 수 있도록 제반 여건들의 성숙이 이루어지는 가운데 적극 추진되어야 한다.

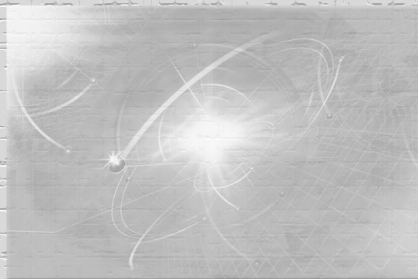
마지막으로 현재의 대북정책 거버넌스 현상은 네트워크를 통한 통치(rule through network)라는 특징을 보이고 있기 때문에, 대북정책의 다양한 이해당사자들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서도 정치질서를 이룰 수 있도록 하는 방안들을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 이해당사

자들의 네트워크가 민주적인 가운데 원활한 지식과 정보, 자원 유통에 이바지해야 하고, 또 권위(authority)보다는 설득(persuasion)과 교환(exchange)의 거버넌스 양식이 더욱 활발하게 운용될 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 한다.

5

한반도 경제발전과
남북경협 거버넌스 실태조사

김규륜



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론

남한이 1988년 「7·7 선언」에서 북방정책의 일환으로 북한과의 경제교류 의사를 밝힌 지 18년이 경과하였다. 남한이 북한과 경제교류를 할 의사가 있다고 천명한 것은 1988년 당시 상황으로서는 획기적인 일이었다. 이후 남한과 북한은 단순한 물자 교역을 시작으로써 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 활용하여 완제품을 생산 반입하는 임가공사업으로 발전되었다. 이와 같은 남북한간 경험의 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 영향 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 확대 양상이 지속되고 있는 형편이다.

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 구분

해서 분석하기 곤란한 점이 있다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 북한의 기업들은 순수한 민간기업이라고 하기는 어렵다는 점을 감안해서 북한의 기업과 정부기관을 명확히 구분하기는 어렵다는 것이다.

본 연구의 범위는 남북경협을 실질적으로 수행하고 있는 기업들의 활동을 파악하는 동시에 남북경협의 다양성을 감안해서 사례연구에서는 가능한 가장 복잡한 형태의 남북경협 사례를 연구하고자 한다. 즉, 남한과 북한은 현재 북한의 개성지역에 남한전용공단을 설치해서 운영하고 있기 때문에 개성공단의 운용사례는 본 연구의 주안점인 거버넌스와 관련해서도 많은 시사점을 줄 것으로 보인다.

II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스

남북 경제교류·협력의 추진은 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하는 데 도움을 주기 위한 것이며, 북한과의 경제협력은 북한이 시장경제체제의 장점을 배우고, 경제협력에 수반되는 남북한간 인적교류를 통하여 분단 이후 심화되고 있는 남북한간 이질성을 극복하여 남북한 주민간 동질성을 회복하는 효과를 전제로 하고 있다. 남북한간 경제협력은 양적인 결과로서만 평가한다면, 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나, 통일 및 한반도의 평화유지라는 보다 큰 목적을 염두에 두고 볼 때, 남북한간 경제교류 및 협력이 제대로 된 역할을 하고 있는지는 의문이다. 남북경협의 추진절차 및 성사과정을 면밀하게 살펴봄으로써, 남북경협에 관련된 여러 행위주체들이 어떠한 행동을 하고 있는가를 알아보고자 한다. 이러한 조사를 바탕으로 본 연구는 남북경협 관련 거버넌스가 어떠한 형태로 구축되어 있는가를 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 역할을 논의한 이론이라고 할 수 있는 거버넌스 개념의 발전은 탈냉전과 그 맥을 같이 하고 있다는 것이다.¹ 이러한 맥락에서 볼 때, 남한과 북한간 경제교류가 냉전이 종식됨으로 해서 시작되었다는 점을 회고해 보면, 한반

도에도 전 세계적 변화가 영향을 미쳤다는 점을 알 수 있다. 탈냉전과 함께 진행된 남북한간 경제교류는 이러한 지구적 환경 변화와 무관하지 않다는 것을 알 수 있다. 실제로, 남북경협은 진행과정은 1990년대의 탈냉전, 세계화, 정보화와 같은 지구적 환경 변화를 반영하며 등장한 거버넌스(Governance)적 정책결정양식의 특성을 점진적으로 반영하여 왔다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 맥락에서 남북경협 거버넌스의 실태를 파악하고자 한다. 즉, 거버넌스 이론은 국가와 사회관계를 보다 수평적인 네트워크관계로 운영하는 것이 효율적이라는 점을 강조하는 것이라고 이해할 수 있다는 점을² 주안점으로 본 연구를 수행하고자 한다.

거버넌스는 다차원적인 개념으로 정치적인 권위의 분권화를 의미하는 것으로 볼 수 있다.³ 특히 거버넌스는 정부, 민간, 자발적 연합체들간의 상호작용을 강조하는 “다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도, 조종 형태”⁴를 의미한다. 또 거버넌스는 자기조직화의 네트워크로서 이러한 네트워크는 방향을 잡아가며 공동의 목적을 추진해 나가는 조종(steering) 방식이 된다. 이러한 방식은 권위에 의한 자원 배분 및 통제·조정을 위한 통치구조로, 자연스러운 조종 양식을 의미하며, 국가 주도에 의해 일사분란하게 이루어지는 조정(rowing)과 같은 국정 운영 방식과는 달리 창의적이며 수용적이다.⁵

1-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.

2-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.

3-김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (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* (Londong: 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*

이렇게 볼 때, 남한과 북한간의 경협 과정은 기존의 국가간 협상에 의한 조정(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 기업 뿐만 아니라 남한정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등 다양하게 볼 수 있다. 남북경협을 수행하는 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성 때문에 남북경협은 국제무대에서 일반적으로 이루어지는 경제 교류 및 협력과는 달리 보다 다양한 행위자들간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀히 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 연구에서는 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 다양한 행위자들이 “특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식”⁶인 거버넌스 과정으로 이해하고자 하는 것이다.

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. 본 연구에서는 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. 이러한 작업을 위해서 본 연구에서는 주요 행위자들 및 행위자들간 네트워크로서의 거버넌스 구축현황을 다음 장에서 살펴보고자 한다.

Research and Theory, Vol. 8 (1998) pp. 223-243을 참조.

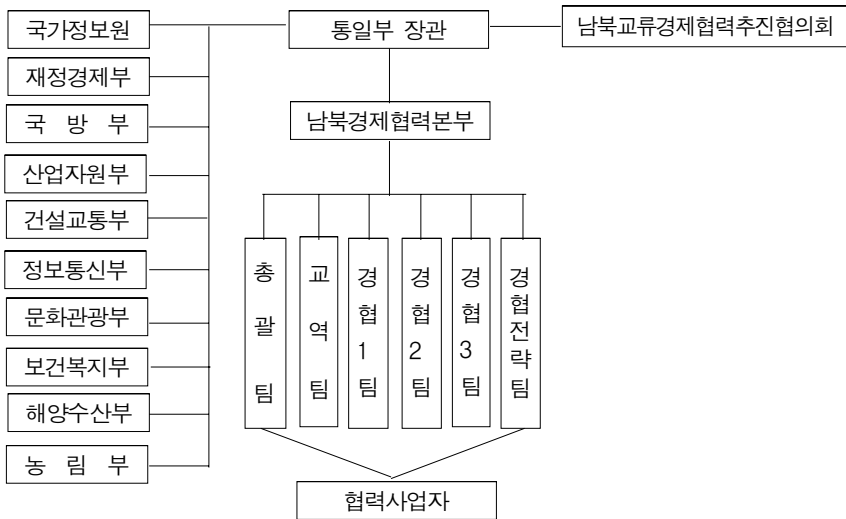
6. 위의 책, p. 7. 서창록 등은 자발적 네트워크로서의 거버넌스와 관련, 조직간 상호의존성, 공유된 목적에 대한 타협 및 자원의 상호교환, 행위주체들이 동의한 게임의 규칙에 의한 통제, 국가로부터의 높은 수준의 자율성 등을 특징으로 꼽고 있다.

III. 남북경협 거버넌스 실태

1. 정부차원

정부차원의 남북경협 관련 정책 네트워크는 기본적으로 통일부를 정점으로 구성되어 있다. 정부내 경협관련 네트워크에서 통일부는 남북경제협력 사업과 관련된 정책의 입안에서 대민 업무까지 종합적 역할을 수행하고 있어 남북경협 거버넌스의 핵심 행위주체라고 할 수 있다. 통일부에서도 남북경협과 관련된 업무를 담당하는 기구는 남북경제협력본부라고 할 수 있다. 6개 팀으로 구성되어 있는 남북경제협력본부를 중심으로 남북경제교류·협력 계획의 수립·조정, 남북 당국간 경제협력사업의 추진, 민간차원 교역·협력사업에 대한 지원, 남북교류협력 관련 법·제도의 보완과 개선작업 등의 역할을 수행하고 있다.

<그림 III-1> 정부내 남북경협 추진 네트워크



남북경협총괄팀은 남북경제교류·협력 정책 및 종합계획, 남북교류·협력 동향 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·IT 분야 경협사업, 교류·협력시스템 운영을 담당하고 있다. 마지막으로 경협전략팀은 교류·협력관련 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 정부차원의 남북경협 네트워크에서 재정경제부의 참여도와 기여도가 가장 두드러진다고 할 수 있다. 재정경제부는 특히 남북경제협력추진위원회를 주도하면서 우리 정부의 대북경제협력 관련 구체적인 사업을 북측과 조율하는 역할을 맡고 있다. 재정경제부는 또한 북한경제동향 및 제도에 관한 대책을 수립하고, 경공업과 지하자원개발협력, 철도·도로 및 전력과 수산·해운협력 등 남북교류·협력추진협의회가 의결한 사항을 협의, 조정하는 역할을 수행하고 남북협력기금과 관련해서도 협의한다. 구체적인 추진사업과 관련된 사항들을 다루는 것 외에도, 재정경제부는 중·장기 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 정부간 네트워크에서의 비중도 확대되고 있다. 남북간 철도와 도로의 연결사업이 꾸준히 추진되고 있으며, 개성공단을 조성하는 사업에 일정 부분 참여하고 있다. 건설교통부는 특히 북한지역에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우를 대비하여 남북간의 도로와 철도를 연결하여, 대륙철도 및 도로와 연계망을 구축하기 위한 계획을 추진하고 있으며, 임진강 수해방지사업을 포함한 수자원 협력문제에도 관심을 기울이고 있다.

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 남북경협과 관련된 정책수립과 집행과정을 유관기관의 참여를 통해서 추진하는 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 2004년 8월 ‘남북농업협력추진협의회’를 발족시켰는데, 여기에는 기관장급의 정책협의회와 실무자급의 실무협의회로 나뉘어져 정책수립과 실무적인 추진문제를 분리해서 다루고 있다. 이외에도 2005년에는 남북농업협력의 중·장기계획 및 현안에 대한 대안 마련을 위해 ‘남북농업협력TF’를 구성한바 있다.

이 밖에도 해수부·정통부·과기부·문화부·보건복지부 등도 경협분야에서 자신들의 업무 영역과 관련된 부분에서 정책적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다. 이들 부처는 자신들의 업무 영역과 관련한 경협 관련 정책을 수립하는 문제를 포함하여 북한당국과의 실무급 대화에 참여하거나 관련 정책 수립 과정에 참여하고 있다. 해양수산부의 경우에는 남북간의 해운협력과 항만건설문제를 다루고 있으며, 전문성을 확보하는 차원에서 민간전문가들이 참여하는 ‘남북수산협력포럼’을 운영하고 있다. 남북 IT사업과 통신협력을 관장하고 있는 정보통신부는 민간전문가들로 구성된 ‘남북IT협력

추진협의회'를 운영하고 있다.

경제부처 이외에도 국방부 등 외교안보부처가 정책 결정과 시행 과정에 참여하고 있다. 특히, 국방부의 경우, 경협사업의 휴전선 통과 등과 관련하여 제기되는 군사적 보장 조치를 북한측 군사당국과 협의·타결하는 역할을 수행하고 있다. 남북 경협 사업을 위한 유엔사와의 협조 업무와 함께 경협 관련 군사적인 법적·제도적 절차를 마련하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

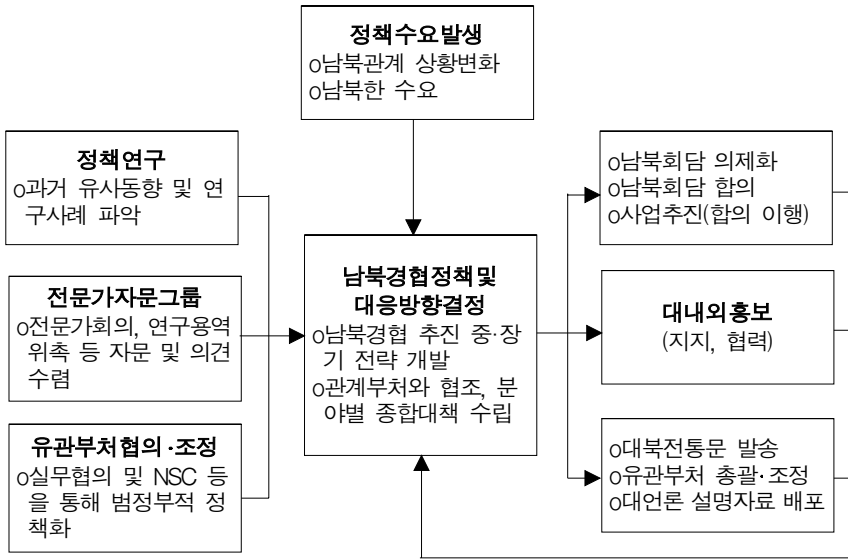
남북경협 관련 정책은 남북관계의 상황 변화, 남북한 사회의 수요, 국제환경을 포함한 현안 문제 등의 영향을 받아 결정된다. 외생변수라고 할 수 있는 것이다. 여기에 정책을 결정하는 과정에서 다양한 그룹이 참여하게 된다. 크게 3개 그룹이 참여하게 되는데 첫째는 주관부처 내부의 실무책임자를 중심으로 하는 연구 검토이고, 둘째는, 연구기관과 학계 전문가그룹의 자문이나 연구결과를 적극적으로 활용하는 것이다. 셋째는 초안 상태에서 유관기관의 의견을 청취하면서 정책적 조정을 실시하는 것이라고 하겠다. 정부가 경제협력 정책을 결정하는 과정에서 정부차원의 협의와 전문가그룹의 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 전달된다. 주요 주변국가의 협력을 이끌어 내는 노력도 동시에 요구된다. 이러한 설명·설득·홍보작업을 추진하는 과정에서 얻어진 다양한 평가는 정책방향을 재조정하는 근거로 이용되기도 한다.

결국, 남북간의 경제협력 관련 정책 결정의 순환과정에서 정부가 주도적인 역할을 수행하지만, 국내외 다양한 견해와 입장이 반영되는 시스템이 구축된 것이다. 이것을 남북경협 거버넌스라고 할 수 있을 것이다.

다음의 <그림 III-2>에서는 남북경협 관련 정책이 정부 내에서 결정되고, 집행되며, 그 결과에 대한 평가가 다시 정책에 영향을 미치는 메커니즘 안에서 정부기관과 전문가그룹, 그리고 일반 국민들이 어떻게 참여하는 지를 설명하고 있다.

<그림 III-2> 남북경협정책 추진구조



2. 기업차원

가. 기업내 연계

남북경협을 추진하고자 하는 기업들이 초기에 직면하는 문제는 선발기업이 가지고 있는 독점권의 문제라 하겠다. 사실상 대북경협사업이 경제성을 가지기 위해서는 어느 정도의 독점적 권리가 보장되어야 하는 측면이 있으며, 상대방의 기업들이 이러한 효과를 보장받기 위해서 대북한 경제협력사업이 이익을 내지 못하더라도 초기에 투자를 하는 측면이 있다. 따라서 후발기업이 북한과의 경제협력 사업을 추진하고자 할 경우, 선발기업들이 유형 무형의 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, 개성공단안의 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 등의 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 지원사업을 추진하는 경우에 기업들은 단순 물품을 지원하는 차원에서 자금 지원 및 북한내에 인도적 지원사업장을 건설해 주는 등 다양한 형태로 참여하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 기업들은 본연의 이익추구라는 차원에서 대북경협을 추진하기도 하지만, 대북한 인도적 지원에도 참여하여 경협을 보다 원활히 추진하는 데 도움을 받으려 하는 동시에, 대북한 인도적 지원단체들의 도움을 받아서 대북경협에 진출하기도 하는 것으로 파악된다.

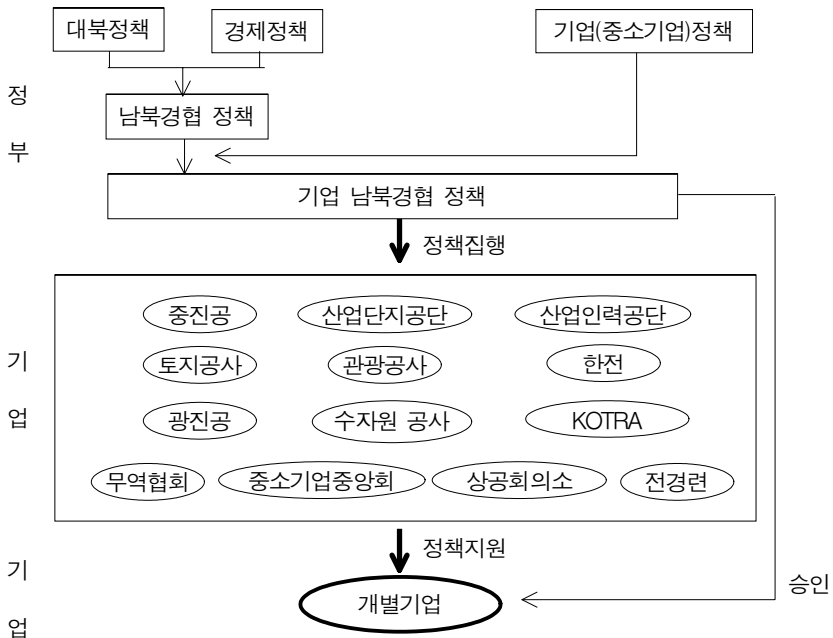
나. 기업과 정부간 연계

남북경협을 실질적으로 추진하는 주체인 기업의 입장에서는 북한과의 협력이 경제성을 담보하는 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. <그림 III-3>이

보여주듯이 정부는 대북정책 및 경제정책과 기업정책 등 종합적 고려를 통해서 남북경협에의 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 남북경협에의 방향을 북한과 협의하고 있으며, 이러한 회담의 결과는 시간차를 두고 남한기업의 대북경협사업에 영향을 미치는 것으로 파악된다.

<그림 III-3> 기업과 정부간 남북경협정책 추진구조

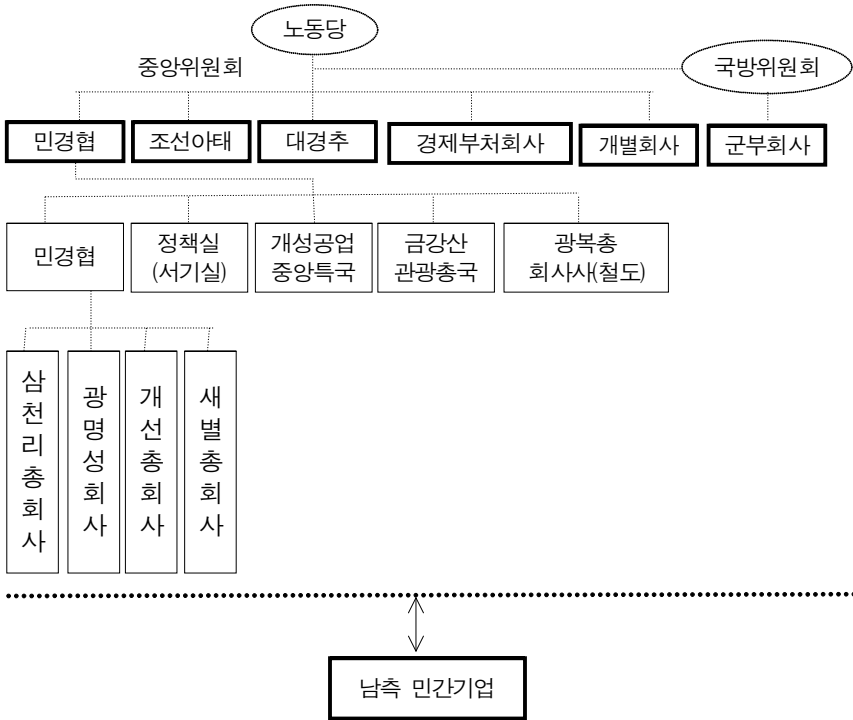


다. 기업과 북한간 연계

남북경협을 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 남북경협사업에 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 사전승인하에 경협사업에 참여하고 있으며, 인민무력부 및 국가보위부도 산하회사들을 동원해서 남북경협사업에 참여하고 있다.

<그림 III-4> 북한의 대남사업 기관



3. NGO 차원

가. 남북경협과 NGO의 관계

남북경협은 분단국 내부의 거래라는 특수성을 지니고 있으며, 이는 일반적인 경제교류와 남북경협이 구별되는 가장 중요한 차이라고 할 수 있다. 특히 남북경협과 민족문제의 중첩성은 경제교류로 인한 이윤의 추구하고 아울러 공공성을 요구하고 있다. 이와 같은 점은 남북경협에 대한 NGO의 연계성을 높여주는 상황적 조건이 되고 있다. 즉, 남북경협의 활성화 이전부터 대북지원 등 남북관계에서 일정한 역할을 수행해온 한국사회의 NGO들이 남북경협 확대과정에 직·간접적으로 연계될 수 있는 가능성들이 커지고 있다는 것이다.

한국 NGO활동은 장기간의 역사와 경험을 가진 서구와 다른 특징을 가지

고 있다. 서구의 경우 국가와 시민사회의 분리라는 장구한 역사적 경험을 가지고 있으며, 이는 서구의 자본주의 발달사에 상응하는 사적 의미를 가지고 있다. 그러나 후발 자본주의 국가, 특히 한국과 같은 압축적 근대화, 혹은 급속한 산업발전을 구가한 국가의 경우 서구와는 다른 특징을 보인다. 중요한 차이점은 후발산업국가의 경우 민간운동이 자연발생적이라기보다는 권위주의체제에 대한 정치적 저항의 형태로 진행되었다는 점이며, 권위주의 해체라는 새로운 환경에 따라 민간운동의 다양한 이슈로 관심의 영역이 바뀌어가고 있다는 점이다. 후발산업국가의 경우 민간운동의 튼튼한 물질 기초가 취약하며, 민간운동의 노하우 및 제반 기초가 취약하다. 따라서 국가와 시민사회간의 효율적인 협력체제도 구축되어 있지 못하다는 한계를 지니고 있다. 이와 같은 점에서 한국의 민간운동도 이와 같은 후발산업국가의 일반적인 특성으로부터 자유롭지 못하며, 통일분야의 민간운동도 같은 특성을 나타내고 있다.

한국사회의 민주화과정과 사회운동의 활성화는 NGO의 발전에 있어서 밀접한 관련을 맺고 있다. 한국의 권위주의적 정치체제는 아직 발생적 단계에 있는 시민사회를 침식하고, 통제함으로써 지배세력의 자율성을 확장시키려 했지만, 동시에 시민사회와 민주화를 위한 저항세력을 배양했다는 양면적 속성을 가진다.⁷ 한국사회의 권위주의적 지배체제에 대한 저항과 민주화 운동의 중요한 분기점은 1987년 6월 민주화운동이며, 시민운동에 기반한 NGO가 급증한 것도 이 시점을 전후해서이다.

1987년 이전 사회운동은 권위주의적 정권에 대한 저항과 민주화라는 공동의 목표때문에 민중운동과 시민운동, 급진노선과 온건노선사이의 구분이 뚜렷하지 않았다. 그러나 1987년을 계기로 점진적으로나마 민주화가 진행되면서 사회운동사이의 분화가 나타나기 시작하여, 시민운동과 민중운동이 점차 분리되기 시작했다. 1987년 이후 초기에는 민중운동이 사회운동을 주도했으나, 점차 다양한 분야에서 NGO가 출현했다. 1989년 「경제정의실천 시민연합」, 1993년 「환경운동연합」, 1994년 「참여민주사회시민연대」 등이 출범하면서 시민사회 및 신중간계층을 중심으로 영향력을 확대시켰다. 대

7. 한배호, “정치변동과 국가-시민사회의 긴장관계,” 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』 (서울: 한울, 1992), p. 75.

표적인 한국 NGO 중의 하나인 「경실련」의 경우, 특정계급이나 계층의 이해관계를 초월, 사회적 공공성을 추구하는 비정치적 순수시민운동, 점진주의적 비폭력·평화·합법운동을 지향했다.⁸ 전반적으로 1987년 이후 「문민정부」의 등장과 「국민의 정부」 출범, 그리고 참여정부에 이르기까지 한국의 사회운동과 NGO 활동은 지속적인 발전과정을 겪어 왔다.

한국 NGO의 양적인 증가는 질적 변화를 동반하여, 단체의 조직양상이 분화되고, 활동의 내용도 변화하고 있다. 특히 경제정의, 소비자보호, 환경보존 등과 같은 불특정다수의 공공이익을 추구하는 단체들이 급격히 증가하고 있으며, 사회적 영향력도 증대되고 있다.⁹

최근 통일논의에 대한 민간참여가 확대되고, 따라서 통일과 관련된 NGO의 활동도 활성화되고 있으며, 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 특히 대북포용정책과 아울러 대북지원과 남북 교류·협력이 증가추세에 따라 통일문제에 대한 통일관련 NGO의 참여는 상당부분 증가했다. 특히 대북지원분야에서 NGO의 활동이 활발하게 진행되어 왔다. NGO활동이 대북지원과 연계하여 활성화되고 있는 가운데 최근 분야가 점차 다양화되는 추세가 나타나고 있다. 그 중의 하나는 남북경협 확대과정에서 NGO가 역할을 모색하고 있다는 점이다.

통일문제 및 남북 교류·협력에 대한 민간분야의 역할 증대 및 NGO 활동의 활성화에는 두 가지 주요한 상황적 변화요인이 자리잡고 있다. 첫째, 한국사회의 발전에 따라 점차적으로 시민사회의 성숙 및 시민운동이 활성화되고 있다는 것이며, 둘째, 대북포용정책과 이를 계승·발전시킨 평화번영정책이라는 새로운 대북정책이 마련되었다는 점이다. 이에 따라 현 화해·협력 단계에 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 무역관

8- 성경룡·김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성 방안연구』 (서울: 나남출판, 1997), pp. 18-19.

9- 김영래, “한국 비정부단체(NGO)의 세계화전략 연구,” pp. 251-253.

런 기관들이 직접적 당사자이지만, 남·북한 당국은 남북 경제교류·협력의 방향을 설정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 아울러 남한내 NGO는 대북 한지원 사업에서 중요한 부분을 차지하고 있는 바, 경제협력 확대과정에 직·간접적 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 NGO간에 연계된 대북진출을 모색할 필요가 있다. 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 의료 지원 NGO간에 협조체제를 구축하여 북한에 필요한 의약품을 전달해 줄 필요가 있다. 이를 위해서 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료 지원 NGO간 협의단체를 구성할 필요가 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다 원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북한 주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다. 또한 남한의 제약회사들이 농심자와 같이 북한지역에서 의약품 생산을 할 경우를 대비해서도 제약회사들의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 방안이 될 것이다.

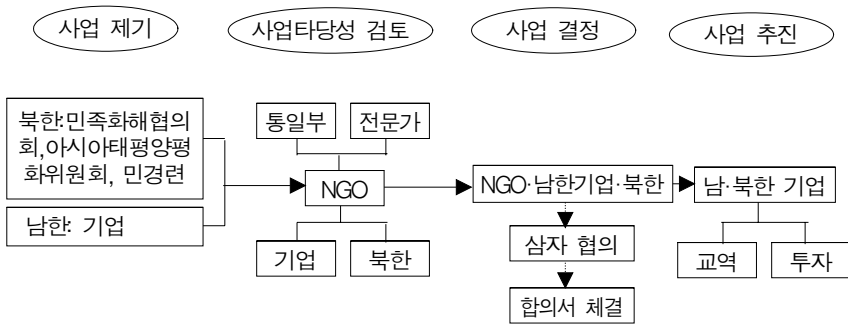
둘째, 북한의 식량난은 홍수 또는 가뭄 등 자연재해에서 비롯된 부분도 있지만 근본적으로는 북한 농업의 구조적 문제점에서 기인한다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 남한이 북한에 대규모 식량지원을 하더라도 근본적인 해결책을 제공하는 것은 아니기 때문에 북한의 농업을 구조적으로 개선해야 할 필요가 있다. 북한농업의 구조적 개선사업은 남한의 선진화된 영농법을 전수하는 소프트웨어적 문제와 농기구 및 비료 제공 등 하드웨어적 문제가 있다. 남한의 경우에도 1960년대의 녹색혁명을 통해서 식량 자급자족 문제를 해결한 경험이 있으므로, 북한의 농업구조 개선사업에서 남한의 영농관련 기업들이 선진화된 경험을 전수할 필요가 있다. 현재 국제옥수수 재단이 북한에서 시도하고 있는 슈퍼옥수수 재배사업이 기업의 이윤추구 차원보다는 인도주의적 차원에서 진행되는 것이라 할 때, 향후 북한의 영농

구조 개선사업에는 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGO가 연계하여 참여할 필요가 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 해야 할 것이다.

이와 관련, 남한내 NGO는 전국적 네트워크를 가지고 있으므로 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과가 있을 것이다.

<그림 III-5> 단계별 NGO 역할



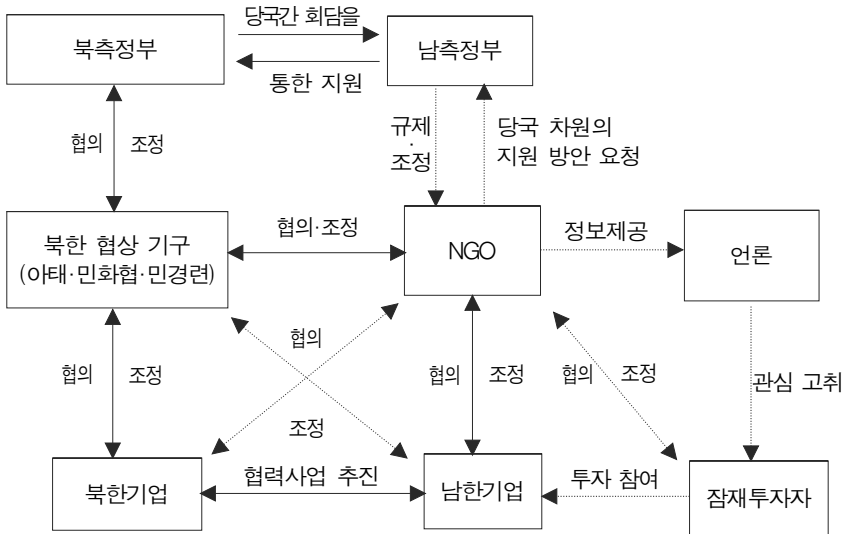
북한은 시장경제체제를 받아들여 해도 실질적으로는 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없는 것으로 판단된다. 또한 북한의 폐쇄된 경제 운용은 선진화된 기술을 받아들일 기회를 상실토록 하였기 때문에 북한 경제회생을 위해서는 실무적 차원에서의 경제 및 기술 교육이 절실한 형편이다. 남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원 을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이

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 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 궁극적 목표는 민족경제의 균형적 발전에 있다. 그러나, 북한경제의 현주소를 감안했을 때 남한과 북한의 경제가 같은 수준에 도달하기 위해서는 상당한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 NGO와 기업, 그리고 정부 등 각 행위주체간의 효율적인 거버넌스의 구축이 필요하다 할 것이다.

남북경협 활성화과정에서 NGO는 일정한 역할을 수행하고 있으나, 독립적인 영향을 미치는 변수의 위상을 지니지는 못하고 있다. 남북경협의 특성상 NGO가 수행할 수 있는 역할들이 있지만, 남북경협에서 정부와 기업이 차지하는 역할에는 미치지 못한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 NGO는 북한측 파트너와의 네트워크 등을 활용하여 협의조정 기능 수행하고 있으며, 이를 바탕으로 기업, 언론 등 남한의 각 행위주체와 협의, 조정, 정보제공 등의 역할을 수행하고 있다.

<그림 III-6> NGO차원 거버넌스 네트워크



나. NGO내 연계

남북경협과 NGO는 직·간접적 연관성을 지니고 있다. 직접적으로 2005년 12월 8일에 남북경협 관련 17개 시민단체들이 함께 “남북경협시민연대”¹⁰를 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.

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 대북지원사업은 성격상 남북경협사업과 중첩되는 측면이 있다고 할 수 있다. 우리민족서로돕기운동, 굿네이버스, 월드비전 등의 대북지원사업의 경우 남북경협과 중첩적인 특성을 지니고 있다.

남북경협시민연대의 구성에서 드러나는 바와 같이 남북경협과 관련된 NGO들은 크게 시민단체(경실련 통일협회, 홍사단, 시민의신문, 평화만들기 등), 포럼단체(남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 개성사랑포럼 등), 기업체 조직(남북투자기업협의회)으로 구분할 수 있을 것이다.¹¹ 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 역

¹⁰ 남북경협시민연대에는 경실련통일협회, 남북경제협력진흥원, 남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 남북관광공동체, 남북물류포럼, 남북장애인교류협회, 남북포럼, 남북투자기업협의회, 사)남북평화사업범국민운동본부, 민족공동체포럼, 밝은세상포럼, 서울평양학회, 시민의신문, 평화만들기, 홍사단, 남북디자인교류진흥협회, 개성사랑포럼이 참여하고 있다.

¹¹ 남북관광공동체, 개성사랑회 등은 아직 자세한 활동상황이 드러나지 않았기 때문에 이와 같은 분류는 추가 조사를 통해 재분류 작업이 필요하다.

할이 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 경우에 있어 대북지원에서 남북경협으로 접근하는 방식에서 사례를 발견할 수 있다.

우리민족서로돕기운동본부의 경우 대북지원을 위한 공공적 목적의 기업 설립 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 남북경제협력사업의 경우도 사례로 살펴볼 수 있을 것이다. 우리민족서로돕기운동본부에서 지원한 정성제약이 정상 가동하기 위한 경상운영비 마련을 위해 건강식품, 인삼 재배 등에 대한 논의가 진행되고 있다.

다. NGO와 정부간 연계

NGO의 남북경협활동 참여는 일정정도 정부와의 관계설정을 필요로 한다. 그러나 전반적으로 NGO의 남북경협 참여가 활성화되어 있지 못한 상황에서 NGO와 정부간의 효율적 관계는 아직 구축되어 있지 못하다고 할 수 있다. 따라서 최근 대북지원단체들의 남북경협사업 참여 사례 등 NGO의

남북경제협력사업에 대해서는 견해들이 엇갈리고 있다. 통일부는 대북지원 NGO가 북측과의 신뢰 관계를 바탕으로 남북경제협력사업을 중개하는 것에 대해 부정적인 견해를 표명해 왔다. 이는 일차적으로 남북경협과 대북지원을 구분하고 있는 법체계와 통일부의 업무 분장을 교란시키는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 최근에는 3대 경협사업 등 남북경협이 활발하게 진행되면서 대북지원 NGO의 경협 주선이 부차적인 문제로 되었기 때문에 별다른 충돌이 발생하고 있지는 않다.

그러나 현 상황에서 NGO는 통일부로부터 규제와 조정의 대상이며, 상당수의 NGO들이 남북협력기금을 활용하고 있다는 점에서 NGO와 정부간의 거버넌스 형성에 있어서 한계로 작용하고 있다 할 것이다. 그러나 대북지원사업이 남북경협으로 발전하는 것이 불가피할 수 있다는 점은 NGO와 정부간의 효율적 관계설정을 필요로 하고 있다. NGO의 대북지원사업이 시범사업(Pilot Project)의 성격을 갖고 있으며, 이에 따라 남북경제협력사업으로 발전할 가능성이 있기 때문이다. 또한 최근 개발협력의 성격을 갖는 대북지원사업이 지속가능하기 위해서도 남북경제협력사업으로의 발전을 사전에 감안해서 추진해야 한다는 필요성이 제기되고 있다. 이 경우 정부와의 협력관계가 전제될 필요가 있다.

NGO활동의 주요 영역인 대북지원사업과 남북경제협력사업은 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 남북경제협력사업에서도 마찬가지이다. 이와 같은 문제들은 NGO차원에서 해결될 수 있는 문제들이 아니며, 정부와의 협력관계를 전제로 한다. 따라서 효율적인 남북경협의 활성화를 위한 정부와 NGO간 거버넌스의 구축과 정책결정과정에 있어 대북지원 NGO의 참여 가능성도 검토될 필요가 있다.

대북지원사업과 남북경제협력사업이 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 유도하는 것이 될 것이며, 이 과정에서 NGO와 정부와의 효율적 관계설정이 필요하다 할 것이다.

라. NGO와 기업간 연계

현재 남북경협에 있어 NGO와 기업간의 네트워크가 일정정도 존재한다고 판단할 수 있다. NGO는 정부뿐만 아니라 시민단체 내부에 있는 전문가를 동원하고 또한 시민사회단체 구성원이 개인적으로 맺고 있는 외부 전문가들을 동원해주는 역할을 수행함으로써 남북경협을 추진하는 기업에 양으로 음으로 많은 지원을 해주고 있다. 남북경협을 추진하는 기업들이 대북사업의 노하우를 지니고 있는 시민단체를 찾아와서 정보 및 협력을 요청하는 사례들이 많으며, 이는 시민단체를 경유한 네트워크가 일정정도 작동되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 점은 남북경협의 특수성으로부터 비롯된다. 사업아이템을 선정하는 과정에서부터 북한쪽의 사업파트너를 선정하는 것까지 네트워크를 통해서 진행된다고 할 수 있다. 보통 공식적으로 개성공단 이외의 지역은 민경련 단동대표부를 통해서 접촉하고 최근에는 개성공단에 소재한 남북경협연락사무소를 경유하여 접촉하는데 단동대표부의 경우 기존의 북한과의 네트워크를 가진 기업 혹은 시민사회단체를 통해서 할 경우 비용도 매우 적게 들고 진행속도 또한 매우 빨리 될 수 있다. 이러한 네트워크의 여부가 초기 사업을 결정하고 북한측 사업파트너를 선정하는 데 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이 단계에서 잘된 네트워크 행위자의 경우는 북한측의 사업파트너를 제대로 그리고 효율적으로 연결해 주었을 때 잘된 네트워크 활용이라 할 수 있겠다.

북한측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서도 빠른 속도로 진행하기 위해서는 네트워크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크

를 가지고 있느냐가 사업속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 결국 남북경협을 추진하는 기업은 이 단계에서 전문적인 지식과 정보를 갖고 있는 시민사회단체와의 네트워크가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공적, 사적 인프라가 갖춰져 있지 않는 조건에서 이는 매우 중요하다.

특히 남북경협사업을 추진하는 기업에게 정부와의 접촉은 아직 쉬운 일이 아니며, 이와 같은 상황에서 기업이 쉽게 접근할 수 있는 곳은 항상 개방되어 있는 시민사회단체라 할 수 있다. 남북경협 추진기업에게 정부의 지원이 절대적이며, 따라서 기업의 입장에서 정부와 대등한 네트워크의 설정이 어렵게 된다. 그러나 시민사회단체는 기업과 대등한 관계를 설정할 수 있으며, 기업이 정부와 접촉할 수 있는 곳은 해당업무 부서로 한정되지만 일의 추진과정에서는 해당 전문가와 기관 등의 다양한 협조가 필요하기 때문에 폭넓은 네트워크를 갖고 있는 시민사회단체에게 의존을 하게 된다. 이러한 측면에서 정부와 기업을 연결하는 매개체로서 시민사회단체의 역할이 크다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 NGO와 기업간의 네트워크는 차별성을 지니고 있다. 특히 대기업과 중소기업은 특성상 네트워크 형성에 있어서 차이점을 보이고 있다. 기업은 남북 경제교류·협력을 주도하는 실질적 주체이나, 개별기업의 특성상 하나의 단일한 집단으로 분류하기가 어렵다. 특히 대기업과 중소기업은 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다 할 것이다. 남북경협에 있어서 대기업의 경우 대형프로젝트에 주력하고 있으며, 중·장기적으로 남북경협의 주도권 선점에 우선적 목표를 두고 있다. 반면 중소기업들의 남북경협 목적은 보다 직접적이라 할 수 있다. 중소기업의 경우 북한의 저렴한 노동력을 활용한 제품생산을 통해 경쟁력을 유지한다는 것을 우선적인 목표로 설정하고 있다. 또한 대기업은 자체의 정보망 및 인적 네트워크를 활용할 수 있는 가능성이 있는 반면, 중소기업의 경우 그렇지 못하다는 차이를 지니고 있다. 이와 같은 점에서 중소기업의 경우 NGO와 일정정도 네트워크를 형성하고 있는데 반해 대기업의 경우 NGO와의 네트워크 형성에 소극적이며, 실제로도 네트워크형성이 미약하다.

최근 남북경협에 있어서 NGO를 중심으로 한 기업과의 네트워크 구축의 추세에도 불구하고 전반적으로 제도화의 단계에는 접어들지 못하고 있는

것으로 판단된다. 특히 NGO와 기업간의 관계가 우연적이거나, 강한 인적 유대로부터 비롯된 경우가 많다는 점에서 제도화를 위한 많은 조치들을 필요 한다고 할 수 있다.

IV. 남북경협 거버넌스 사례분석: 개성공단

1. 의제설정

개성공단 건설과 관련하여 의제의 설정 주체는 사업의 명실상부한 실질적 사업추진주체이자 관리자로서 법적승인 기능을 수행하는 개성공단사업 지원단이며 의제설정 필요성 등 투입은 다양한 통로를 통해 이루어진다.

가장 빈번한 통로는 오랜 기간 공단개발 사업을 추진해온 개발업자이며 그 다음으로 현장에서 공단을 관리하고 있는 관리위원회가 다양한 상황에서 발생하는 문제들을 투입한다. 입주기업도 투입기능을 담당하며 많은 경우 지원단 자체 판단으로, 청와대 등 상위 기관의 정책적 필요성에 따라 또는 언론 및 시민단체 등이 문제를 제기하기도 한다.

이러한 문제인식이 의제로서 구체화되는 과정은 지원단의 담당자가 투입된 사안과 관련된 관계자 면담, 정보 수집 등 구체적 사실을 파악한 후 정리되고 판단하여 지원단내 보고라인을 통해 내부 의견종합 과정을 거쳐 의제로 설정된다. 설정된 의제는 개성공단포럼 개최, 법률자문단 자문, 관련 전문가 자문 등 정책분석을 위한 구체적 수단이 준비되며 정리된다.

2. 정책분석

설정된 의제는 우선 지원단 외 관련기관 담당자 및 문제제기를 한 당사자가 참여한 공식, 비공식 업무협의를 통해 관계자 의견을 종합하는 형식으로 타당성이 검토된다. 이렇게 일차 정리된 의견은 전문가적 검토와 법적 검토를 위해 개성공단포럼, 법률자문단 회의를 통해 타당성 및 효과 등이 분석된다. 전문기술적 검토가 필요한 사항은 관계 전문가 자문을 실시하고 정책집행을 염두에 둔 실현가능성, 국제적 기준 적합성 등을 추가로 검토한다.

개성공단은 북한지역이면서도 대부분 남측의 기술적·사업적 기준을 적용

하므로 북측 지도층국을 설득하는 변수도 아울러 고려하여 검토한다. 북측이 담당할 사안이지만 준비되지 않은 기준이나 체계에 남측기준을 그대로 적용하는 것에 대해서 북측이 부정적 입장이므로 제3자적 국제적 기준을 검토기준으로 고려하는 경우도 많다. 이렇게 다양한 타당성 검토 과정을 거쳐 분석되고 정제된 의제는 주요 정책결정 체계인 개성공단사업협의회에 의해 최종적으로 조율되고 공식결재 과정을 거쳐 결정된다. 따라서 정책분석은 사업협의회 멤버인 정부측 분석, 현장 및 총국의 입장이 반영된 관리위원회 분석, 개발사업자 분석, 입주기업 분석이 종합적으로 조율되고 정리되어 결정단계로 전환된다. 이 과정에서 가장 핵심적인 거버넌스가 이루어진다고 할 수 있다.

3. 정책결정

개성공단 건설은 남북이 협력하여 추진하는 사업이고 사업소재지가 북한 지역인 특성상 남북관계 상황을 기본 조건으로 고려하여 정책을 결정한다. 이는 의제설정부터 정책평가까지 전 과정에서 적용되는 기본적 핵심요소다.

개성공단사업의 정책결정시스템은 크게 민관협의를 통한 1차 심의·조정과 공식적 결재과정을 통한 확정으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 사업협의회를 통해 개성공단사업지원단(정부), 총국 및 현장(입주기업)의 입장을 반영한 관리위원회, 개발업자인 현대아산과 토지공사의 입장이 제시되고 교환되어 하나의 일관성 있는 정책으로 조율되고 결정된다. 개성공단사업은 달성목표가 비교적 명확하고 현장에서 바로 집행되는 예측 가능한 목표가 주를 이루기 때문에 이 과정에서 정책의 달성목표가 명확히 제시되는 등 비교적 목표달성 지향성이 다른 대북사업보다 비교적 높다. 이렇게 민관협의를 거쳐 결정된 정책안은 공식적 결재자인 통일부장관의 승인을 거쳐 법적인 근거를 갖고 집행절차를 밟게 되며, 개발업자 등 민간사업자는 이에 따라 사업계획 및 자금조달계획 등을 확정하게 된다.

또한 정책 집행력을 강화하고 동시에 대국민 설득을 위한 정책홍보 과정을 거치게 되는데 이 과정에서 청와대 보고는 정책결정 전후 상시적으로 진행되며, 이와는 별도로 정책결정 과정에 직접적으로 참여하지는 않지만 정책집행에 필수적인 예산확보와 국민설득을 위해 국회 통일외교통상위원

회(당정협의 포함), 주요 예산담당 부처(재정부, 기획예산처)에 대한 관련 정책세부내용 설명이 이루어진다. 이러한 과정은 다소 복잡하고 번거로운 측면도 있으나 효과적인 정책집행과 효율성 제고를 위해 필요한 절차이다.

개성공단사업이 대북사업인 관계로 정책결정 과정이 외부에 투명하게 공개되지 못하는 부분이 많다. 따라서 사전공개를 제한하거나 시기상 정책집행 초기단계에서나 공개가 불가피하여 정책집행 과정에 외부지원을 원활히 받지 못하는 경우도 발생한다.

4. 정책집행

정책이 결정되면 개성공단사업지원단을 중심으로 관리위원회, 개발업자가 중심이 되어 결정된 방향에 따라 집행이 이루어진다. 정책집행 현황은 집행단계별로 지속적으로 점검되고 특히 대북사업 특성상 북한변수가 워낙 가변적이므로 수정이 불가피한 경우가 빈번하다는 것이다. 이 경우 북측입장을 어느 정도 반영(전부 반영은 불가, 왜냐하면 북측주장은 전문성이 낮고 정치적 목적이 주를 이루는 경우가 대부분이므로 시간을 가지고 설득하여야 하며, 설득방법은 당국간 회담이나 현장의 관리위원회가 실시)하여 사업협의회 구성원인 정부, 관리위원회, 개발업자가 지원단을 중심으로 대책을 정리하고 협의를 거쳐 수정된 정책목표와 절차를 결정하여 집행한다. 이 경우 모든 상황은 청와대에 보고되며 관계기관에 대한 설명은 정책훈선을 최소화하기 위해 특별히 중요한 경우를 제외하고는 최초 정책결정 단계보다 완화되거나 생략하여 실시한다.

개성공단사업의 정책집행은 민간 사업자와 정부, 북측 등의 관련 사업주체별로 나뉘어 이루어지므로 국내경제적 영향, 북측내부에 대한 경제·사회적 영향, 남북관계에 대한 영향, 그리고 최근 국제정치적 영향 등 그 영향범위가 매우 넓다는 특징이 있으며, 요약하면 정치경제적 효과를 수반한다고 할 수 있다. 따라서 개성공단사업은 일반적인 거버넌스 사업에 한정되지 않는 매우 독특한 거버넌스 형태라고 할 것이다.

5. 정책평가

개성공단사업이 목표달성에 대한 지향성이 크다는 특징이 있으므로 정책

이 결정되어 집행되면 달성 정도가 비교적 명확하게 제시된다. 정책평가는 주요 사업 참여자인 사업지원단, 관리위원회, 개발업자가 중심이 되어 실시하나, 성과측정 결과에 대한 종합적 평가와 관리는 개성공단사업지원단이 주도적으로 일관되게 실시하며, 이를 토대로 개발업자의 개발계획 수립, 관리위원회 사업계획 작성, 북측 총국에 대한 사업협의 기초자료로 작성되는 등 피이드-백이 실시된다.

다만, 미사일 발사, 핵실험 등 사업외적인 정치·군사적 돌발변수로 인해 발생하는 정책실적 부진은 그 평가가 객관적으로 실시되기에는 한계가 있다는 특징이 있다.

V. 평가 및 결론

본 연구에서는 남북경협과 관련한 거버넌스의 개념을 정부, 민간, 자발적 연합체들간의 상호작용을 강조하는 다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태라는 인식하에 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 행위자들이 특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식인 거버넌스 과정으로 이해하는 바탕위에서 추진되었다. 이에 따라 2006년도에 수행된 본 연구는 남북경협 거버넌스의 실태를 집중적으로 조사하는 것이 목적이기 때문에 남북경협을 위요한 거버넌스 구조를 파악하였다.

본 장에서는 아래와 같은 질문을 중심으로 진행된 집중워크숍의 결과를 정리하고자 한다. 첫째 질문은 네트워크적 거버넌스와 관련된 근본적 의문으로서 모든 참여자들이 일정한 정도의 네트워크가 존재한다는 의견을 피력하였다. 즉, 남북경협의 행위자인 정부, 기업, 시민단체, 국제적 행위자 및 북한간에는 일정한 수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간의 남북경협 추진과정에서 행위자간에 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능하고 있는 것으로 파악되었다. 한편, 남북경제협력사업의 특성상 정부를 중심으로 기업과 시민단체가 네트워크를 형성하고 있으며, 국내 행위자간의 네트워크에 비해서 국내 행위자와 국제행위자간의 네트워크는 상대적으로 취약한 것으로 파악된다. 정부는 남북경협의 네트워크상에서 중심적 위치를

차지하고 있으며, 이는 정부가 능동적이며 적극적인 활동을 하는 행위자의 측면에 기인하기도 하지만, 대북사업에서 정부가 차지하는 독점적이며 배타적인 지위로 인해서 형성된 측면이 보다 중요하게 작용한 것으로 판단된다. 또한 대북사업의 특성으로 인해서 최종적인 사업의 성패가 북한측과의 네트워크 형성 및 그 수준에 달려 있다는 점은 현실적으로 큰 문제점인 것으로 지적되었다.

둘째 질문인 네트워크가 잘된 행위자들에 대한 논의에서는 다음과 같은 점들이 지적되었다. 남북경협 네트워크에서 중심적 역할을 형성하고 다양한 네트워크를 형성하고 있는 것은 정부와 시민단체로 볼 수 있다는 결론이 도출되었다. 일반적으로 경협사업의 경우 가장 중요한 행위자는 기업이지만, 남북경협은 특수한 성격으로 인해 네트워크 형성 및 주도적 역할 등에서 기업보다는 정부와 시민단체의 역할이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다. 특히, 정부의 경우 2000년 6월 정상회담 이후 남북한 당국간 회담이 다양한 차원에서 정례화되고 제도화되면서 남북경협사업에서 그 역할의 중요성이 더욱 부각되었으며, 국내 행위자들의 협력사업을 재정적·제도적으로 지원하거나 통제함으로써 대북 경협사업의 추진에서 중심적 역할을 담당하고 있다는 점이 지적되었다. 한편, 시민단체의 경우 ‘비영리성’, ‘상대적 자율성’, ‘정부와의 협력과 견제’, ‘여론형성’, ‘다양한 대북한 채널 확보’ 등과 같은 자신들의 강점과 유리성을 활용하여 남북경협에서 많은 네트워크를 확보하고 있다고 할 수 있다. 반면, 기업의 경우 정부나 시민단체 등과의 일정 수준의 네트워크를 형성하고는 있지만, 정부나 시민단체에 비해 다양한 네트워크를 형성하고 있지 못하며, 자신들의 사업영역에 한정되어 있다는 한계를 보이고 있다.

게다가 현재 남북경협에 참여하고 있는 기업들이 현대를 제외하고는 대부분 중소기업들이라는 점에서 국내적 또는 대북 네트워크가 다양하지 못하고 취약하다는 점을 드러내고 있는 것으로 판단된다. 국제행위자들의 경우 남북경협사업이 민족내부간의 사업을 중심으로 이루어짐으로써 상대적으로 다양한 네트워크를 형성하지 못하고 있으며, 일부의 경우에도 국내 시민단체와의 협력을 통해 사업에 참여하고 있는 것으로 파악된다.

셋째, 행위자들간 네트워크의 차별성이 있는가라는 주제에 대해서 참석자들은 행위자들간의 네트워크가 그 역할과 기능 및 사업의 성격에 의해

차별성을 보이고 있다는 의견을 보였다. 우선적으로 정부와 시민단체간 연계를 보면, 정부와 시민단체간의 네트워크는 협력과 견제라는 이중적 특성을 보이고 있으며, 공식적이며 비공식적인 네트워크를 동시에 갖고 있는 것으로 파악된다. 이는 정부와 시민단체 간에는 대북사업 활성화라는 기본 목표 하에 협력관계를 형성하게 되지만, 세부적 정책수행과정에서 양측의 갈등·이견이 존재하고 남북경협 전반에 대한 정부의 관리·통제적 역할과 시민단체의 자율성이 사안별로 충돌하면서 상호 견제적 성격을 보이고 있는 것으로 분석된다. 또한, 양자간의 네트워크는 기본적으로 공식적 성격을 갖고 있지만, 대북사업의 특성상 비공식적 성격의 네트워크도 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이 중요한 특징으로 지적되었다.

한편, 정부와 기업간의 네트워크는 협력과 통제의 성격으로 요약될 수 있으며, 이는 개별기업의 대북사업 추진에 있어 정부의 정책적·재정적 지원과 협력이 가장 중요한 요소이며, 이로 인해 개별 기업의 대북사업에 대한 정부의 영향력이 확대되면서 나타나는 현상이라 할 수 있다.

또한, 시민단체와 기업간의 네트워크는 남북관계가 활발해지면서 나타나는 새로운 네트워크로서, 기존의 정부 중심적 사업추진방식에서 벗어나 민간영역에서 자율적으로 추진된다는 점을 보여주는 형태라 할 수 있다. 주로 시민단체의 대북지원 사업에 대한 기업의 재정적 후원이 이루어지고, 이를 계기로 시민단체의 대북 네트워크를 활용한 기업의 대북사업 추진이 이루어지는 형태를 보이고 있다. 즉, 시민단체의 지원성 사업과 기업의 경협사업이 병행하는 것을 말하는 것이다. 한편, 시민단체간의 네트워크는 경쟁과 협력으로 볼 수 있으며, 현재 남북사업 관련 시민단체는 이념·종교·참여주체 등에서 차별성을 보이고 있지만, 사업내용에서는 큰 차이를 보이지 않고 있다는 점에서 후원그룹과 정부 지원, 사업의 주도성 등이 높은 경쟁적 협력관계를 형성하고 있다. 국내행위자와 국제행위자간의 협력관계나 네트워크 형성은 여전히 활발하지 못한 실정이다. 이는 국내행위자들이 국제적 협력의 필요성을 크게 인식하지 못하고 있기도 하지만, 북한이 남북사업 담당기관과 해외사업 담당기관의 업무영역을 엄격히 구분하고 있다는 점도 중요한 요인으로 볼 수 있다. 그러나 남북경협사업의 내용과 영역이 다양해지고 사업공간도 한반도를 넘어서는 경우가 많다는 점을 고려할 때, 그 중요성이 계속 높아질 것으로 보인다.

넷째, 네트워크의 주된 통로는 무엇인가라는 주제에 대해서 다음과 같은 의견들이 피력되었다. 남북경협 과정에서 네트워크의 주된 통로는 남북한 간과 한국내로 구분해서 살펴볼 수 있으며, 남북한간의 네트워크의 주된 통로는 회담·방북 등의 인적교환이라고 할 수 있다. 북한과의 네트워크는 정부의 경우 당국간 회담, 시민단체나 기업의 경우 실무회담 또는 대표단 방북 등을 통해 가장 활발하게 이루어지고 있다. 그러나, 정보교환은 체제상의 이유나 남북관계의 특수성으로 인해 매우 제한적으로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 이러한 면에서 볼 때, 대북지원은 북한과의 네트워크 형성 및 유지 관리에서 긍정적 영향을 미치고 있다. 한편, 한국사회 내에서의 네트워크는 정보교환과 지원 등을 통해 이루어지고 있으며, 정부와 시민단체 및 기업 간의 네트워크에서 주된 통로는 사업추진 상에서 획득한 정보를 서로 교환하거나 이를 통해 지원을 유도하는 형태로 이루어지고 있다. 또한, 국내 차원에서 행위자간의 인적교류도 과거에 비해 활발히 이루어지고 있는 것으로 파악된다.

다섯째, 네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통 원활화 정도에 대한 참석자들의 의견은 과거에 비해 나아지고 있다는 평가였지만, 여전히 기대에 미치지 못하고 있다는 점이 지적되었다. 우선, 개별 기업과 시민단체의 경우 자신들이 확보한 정보나 지식, 북측 인맥 등을 일종의 자산으로 파악하고 이를 독점하려고 함으로써, 정부나 여타 단체들과 공유하려는 노력이 부족한 실정이다. 정부 역시 대북사업과 관련한 정보·지식 등을 남북관계의 특수성이나 독점적 지위의 유지 등을 위해 공개하거나 전달하려고 하지 않는 경향이 높은 것으로 파악된다. 특히, 정부 내에서 관련 부처간 정보 및 지식의 공유 및 협조체계 구축이 중요하다는 점이 지적되었다.

여섯째, 정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가라는 주제에 대해서 정책결정 5단계(의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가)별로 평가를 한 결과 다음과 같은 의견이 피력되었다. 현재까지 정책결정과정에서 네트워크가 가장 잘 기능하는 단계는 정책결정과 정책집행 단계라고 판단되었다. 이는 현재까지 대부분의 대북사업이 개별 시민단체나 기업 차원에서 추진되어 북측과의 일정 협의가 이루어진 이후 정부의 승인 및 지원이 필요한 시점에서 정부-기업·시민단체 간의 네트워크가 기능하고 있기 때문이다. 즉, 정부와 기업·시민단체 간의 네트워크가

정책 초기단계인 의제설정, 정책분석 단계나 최후단계인 정책평가 등에서는 원활히 작동하지 못함으로써 정책결정과정의 효율성을 제고시키지 못하고 있는 것으로 판단된다. 물론, 정부가 다양한 민관 정책협의회나 전문가회의 등을 통해 시민단체나 기업들의 의견을 수렴하기 위해 노력하고 있지만, 보다 상시적이고 제도화된 틀을 마련하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이를 통해 정부는 정책결정 초기단계에서 현장의 수요를 반영하고, 정부의 정책목표나 세부과제 등에 대한 시민단체 및 기업들의 이해와 협조를 확보하는 것이 필요한 것으로 지적되었다.

본 논문에서는 남한의 대북한 경제협력을 거버넌스라는 관점에서 조사하여 정리하였다. 이러한 과정에서 발견된 것은 남북경협과정에서도 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. 남북경제협력사업의 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 있다.

위와 같은 남북경협 거버넌스에 대한 평가를 종합해 보면, 남북경협을 둘러싼 거버넌스는 네트워크 거버넌스로 연계되어 있다는 점이 확인되었다

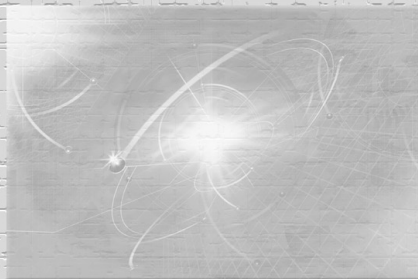
고 할 수 있다. 또한 남북경협 거버넌스의 네트워크 성격은 여러개의 허브를 둘러싸고 구성되어 있는 다허브형이라 할 수 있다. 즉, 남북경협 거버넌스는 정부를 중심으로 구성되어 있는 허브가 중심적 역할을 하고 있지만, 시민단체들이 대북접촉에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 허브를 구성하고 있으며, 기업들이 현장에서 직접적으로 사업을 영위하는 허브를 구축하고 있는 다허브형 네트워크를 보이고 있는 것이다. 한편, 남북경협과 관련한 거버넌스는 정부가 거버넌스적 현상을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 높이는 관리형이라고 볼 수 있으며, 남북경협은 지속성과 변화성을 동시에 추구하는 성격을 가지고 있기 때문에 남북경협 거버넌스는 지속성과 질서를 위주로 하는 관리형 거버넌스의 기초위에서 사안에 따라 혁신과 변화위주의 거버넌스적 성격을 보일 수 있는 것으로 판단된다.

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 중요하다고 판단된다. 특히, 북한체제가 군사·안보적 긴장을 증대시킴으로써 체제유지를 담보 받고자 하는 현실을 감안할 때 남북한간 경제협력은 더욱 중요한 역할을 할 것이다. 남북경협은 그 자체로서 남한 및 북한에 경제적 이익을 가져오는 것이기도 하지만, 경제협력의 속성상 군사·안보적 교류에서 파생되는 경직된 문제들을 완화하는 효과를 가지기 때문이다. 결론적으로 북한체제가 남북경협 거버넌스에 능동적으로 참여해서 한반도의 평화를 증진하고 남북한간 경제협력을 증대하기 위해서는 시장경제체제를 받아들이는 동시에 국제사회에 동참해야 할 것으로 사료된다.

6

남북한 사회·문화
협력 거버넌스 실태조사

김근식



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론: 연구배경 및 목적

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. 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 거버넌스가 상당부분 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 사회·문화 협력에 대한 실태조사를 실시함으로써 한반도 평화·번영에 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 한반도 평화·번영 거버넌스 구축에 기여하는 연구결과는 궁극적으로 평화·번영정책에 대한 국민적 합의기반을 강화하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 평화·번영정책의 의제를 다루는 정부관료, 학자·전문가로 하여금 폭넓은 정책 대안을 마련토록 하는 데 기여할 것이다.

다시 말하면 본 연구는 한반도 평화·번영 거버넌스의 주요 영역인 사회·문화 협력 분야에 대한 연구로서 우리의 평화·번영정책과 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 평화·번영정책에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 평화·번영정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 도움을 줄 것이다. 정부, NGOs 등 여러 행위주체들이 평화·번영정책에 참여하는 과정을 분석함으로써 정책의 투명성을 확보하고 이를 통한 정책의 대내외적 신뢰도를 제고하는데 일조할 것이기 때문이다. 그리고 평화·번영정책 추진에 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 단계별

로 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.

<표 1-1> 정책단계별 주요행위자의 역할

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	사회문화 거버넌스 구축	정책기획 분석, 전문가 회의, 사회문화 협력 실태조사	입법, 예산결정, 집단갈등 조정	자원투입 실행 대북지원	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가, 북한인권문제 평가
북한	문제발생 (기근, 탈북)	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
NGO	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 부족물자 파악, 정보수집 및 제공	지지/반대, 정부회의 참여	협력사업 지원확대/철회	제도적 장치 마련

II. 남북교류 거버넌스 실태

1. 남북교류 현황과 성과

교류협력 분야는 대략 남북공동행사와 부문 단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육 교류, 그리고 종교 교류로 나누어 볼 수 있다. 그 중 본

연구에서 주목하는 것은 남북공동행사이다. 부문단체 통합연대들로 남북의 공동행사가 시작된 것은 2001년 6월 15일의 일이다. 그때 '7대 종단 온겨레 손잡기운동본부'와 '민족화해협력범국민협의회', 그리고 '한반도평화와 6·15공동선언실현을위한통일연대' 등이 모였다. 노동, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문도 포괄되었다. 이후 6·15행사와 8·15행사가 정례화 되다가, 2005년 들어 6·15통일대축전과 8·15민족대축전을 평양과 서울에서 정부와 민간 합동으로 개최하게 됨으로써 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 자리잡아가고 있다.

거버넌스 관점에서 남북교류 성과를 보면, 먼저 행위주체의 확장은 순방 향이며 이에 대한 정부의 이해도 높은 편이다. 사회문화교류의 주된 역할은 민간이 맡아야 한다는 점에 대해 정부는 이해하고 있으며 그에 기초하여 가능한 한 민간의 노력에 대해 지원을 아끼지 않는다는 입장이다. 그러나 여기에는 두 가지 문제가 포함되어 있다. 첫 번째 문제는 사업의 증대가 정부의 업무 폭주로 이어진다는 것이다. 정부는 이를 위해 정부와 민간이 함께 하는 새로운 운영체계를 검토하고 입법화를 추진하고 있다. 의원 발의로 국회 통일외교통상위원회에 계류 중인 '남북사회문화교류진흥에 관한 법률안'과 전담기구인 '남북사회문화교류진흥원'이 그것이다. 이 법률안은 아직 합의에 이르지 못하고 있다. 그리고 두 번째 문제는 남북사회문화교류에 관계하는 행위자의 증대가 새로운 견해 차이를 생산하고 있다는 것이다. 그것의 주된 이유는 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 부족해 보인다.

다음으로 남북 교류 주체 사이의 소통이나 사회문화통합성에 대한 이해로 보자면 여전히 본질에 접근하지 못하고 있다. 북한의 행위자들은 매우 방어적인 자세를 견지하고 있는 관계로 이 분야의 전진은 늦은 걸음을 하고 있다. 남쪽과의 사업에 관계하는 북한의 일꾼은 정해져 있으며 제약을 받고 있는 것이다.

아직은 교류협력 분야에서의 거버넌스 틀은 개별적이며 따라서 분산성이 강하다. 그것은 과제 자체가 통일 이전부터 이후까지 이어지는 장기적 과제라는 점에서 볼 때 초입단계라는 점 때문에도 그러하고, 이 분야 또한 정치, 군사, 경제 등 총체적인 남북관계의 흐름 속에 있기 때문이기도 하다. 그러나 지금까지의 흐름에서 본다면 점진적 접근은 유효하다고 하겠다.

2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

남북교류 거버넌스의 국내 차원의 주요 행위자는 '6·15공동선언실천남측위원회'(이하 6·15남측위원회)이다. 이 기구에는 한국 사회 전반의 사회세력이 관계하고 있다. 6·15남측위원회는 대개 7대 종단, 민화협, 통일연대, 시민사회연대회의 등 한국 사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문, 그리고 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.

통일부는 행위자와 지원자의 역할을 겸하고 있다. 통일부 이외에 법무부와 국가정보원 등도 남북교류에 관여하지만 기관의 성격 상 지원자이기보다는 제한자의 영역, 즉 법의 적용이라는 차원에서 관계한다. 그리고 영향력 집단으로 정당과 언론, 그리고 문제제기형 민간단체들을 꼽을 수 있다. 정당의 경우는 지지 세력의 성향에 많이 좌우되고 있고, 주로 대북입장이 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 심각하게 다를 문제라 할만하다. 여기에는 과거 안보에 관계한 사람들이 주축을 이루는 구보수와 신보수운동으로 표현되는 뉴 라이트(New Right) 등이 속한다.

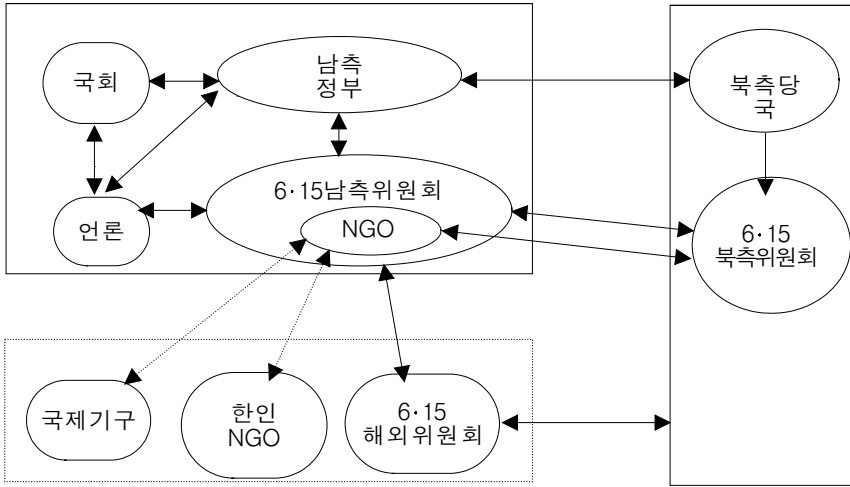
남북교류 분야에 관계하는 북한의 대남사업 단위는 매우 다양하다. 하지만 지휘체계는 조선노동당을 중심으로 일사불란하게 움직인다고 볼 수 있다. 우선 조선노동당의 통일전선부와 특수기관인 조국평화통일위원회가 중심에 있음을 알 수 있다. 그것은 6·15북측위원회 안경호 위원장이 통일전선부 부부장이라는 것에서도 그러하지만 그가 조평통 부위원장 겸 서기국장이라는 점에서도 그러하다. 계층을 통합하고 있는 외곽 단체로는 남, 북, 해외와 더불어 3자 연대 기구를 구성하는 6·15공동선언실천북측위원회가 있고, 남측 민간과의 다양한 교류와 인도지원 사업을 펼치는 민족화해협의회, 그리고 역시 교류보다는 민족문제에 주력하는 조국통일범민족연합북측본부가 있다. 6·15공동선언실천북측위원회는 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회 활동을 이어 새롭게 구성된 가장 광범위한 기구이다. 6·15공동선언실천북측위원회는 그 산하에 노동, 농민, 여성, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과위원회를 두고 있다. 이 기구는 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. 북한이 이 기구에 두는 비중을 짐작할 수 있다.

남북교류 분야에서 국제 사회의 참여는 상대적으로 취약한 편이지만 남북관계 단절의 시기에 매개적 역할을 해온 종교계와 여성계, 그리고 해외동포 운동을 짚어 볼 수 있으며, 대일관계에서의 참여는 계속되고 있다. 특히, 해외동포들의 참여는 2005년 3월 1일에 심양에서 '6·15공동선언실천해외측위원회'가 결성되면서 두드러지고 있다고 본다. 일본과 중국, 미국, 캐나다, 대양주, 유럽, 러시아 등 7개 지역으로 분류된 해외측 위원회는 북한의 국적을 가진 사람이거나, 혹은 과거 군사독재시절 해외에서 민주화운동을 전개하면서 북과 가까워진 사람들이 주축이 되어 만들어져서 한계를 가지고 있지만, 이를 기초로 세계 한인사회에 민족문제에 대한 관심을 불러 일으켰다는 점에서 의미가 있다고 본다.

이상의 논의를 바탕으로 남북교류에서 국내 차원, 남북관계 차원, 국제

차원 등에서의 주요 행위주체 간 상호관계를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 II-1> 남북교류 거버넌스 구성도



3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석

가. 의제설정 단계

남북공동행사가 하나의 의제로 설정되는 과정은 3단계로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 1988년에 대학생들에 의해 통일문제가 제기된 때로부터 1991년 남북해외 3자연대 기구로서의 조국통일범민족연합이 결성되던 1991년의 시점 사이, 2단계는 1998년 국민의 정부가 들어서기 전까지, 그리고 3단계는 국민의 정부 이래로 2000년 남북정상회담에 이르기까지의 시기이다. 공동행사는 6·15남북공동선언을 거치면서 정책분석 단계로 진입해 들어가게 된다고 볼 수 있다.

1988년은 대학 캠퍼스에서 통일운동이 광범위한 지지를 받기 시작한 해였고, 노태우 정부도 바로 그 해에 '7·7선언'을 발표하였다. 그러나 북방정책은 독자성을 부르짖는 민간통일운동과 충돌하게 된다. 민간은 정부의 논리를 '창구단일화'로 규정하면서, 그간의 민주화운동의 연장선에서 제기되고 있던 통일운동을 '자주교류운동'으로 대립시켜 나갔기 때문이다. 따라서 민

간 차원의 통일운동은 1989년에 8·15광복절을 계기로, 민간 차원의 독자적인 ‘범민족대회’ 소집운동으로 나아가게 되었고, 그 결과 조국통일범민족연합이 결성되었다.

1993년 김영삼 대통령의 ‘문민정부’가 출현하고 민주화 운동세력의 일부가 정부로 들어가면서 남북관계에 대한 기대감이 커졌고, 통일운동에서 정부와의 협력이 가능하다는 인식이 확대되었다. 더불어 남북공동행사를 위한 남쪽 내부의 준비를 확대라는 의지, 즉 대중적 통일운동체 건설의 필요성도 커져갔다. 하지만 이 시기 민간단위의 통일운동은 분열 속에 있었다. 1994년 7월에 이르러 ‘자주평화통일민족회의’라는 새로운 민간 통일기구가 조국통일범민족연합 남측본부와 구별하여 결성되었고, 1995년부터는 두 기구 간에 ‘통일민족대회’와 ‘범민족대회’라는 명칭의 별개 대회가 열리게 되면서 민간운동도 분산된다. 이러한 분열은 1996년에 이르러, 범민련이 주도하는 연세대의 ‘범민족대회’에서 당시 학생운동단체였던 한국대학총학생회연합과 정부가 격렬한 물리적 충돌을 겪으면서 대중적 힘을 회복하기 어려운 상태로 진입하게 되었다.

의제설정의 3단계는 햇볕정책을 표방하던 국민의 정부 출범으로부터 시작된다. 무엇보다도 국민들의 인식에 변화가 찾아왔다. 교류와 협력의 필요성이 인정된 것이다. 이러한 외적 환경의 변화는 민간분야 행위자들에게도 영향을 미치면서 새로운 네트워크 형성으로 나타나게 된다. 1998년 9월에 민족화해협력범국민협의회가 결성된 것이다. 민화협의 결성은 대북정책에 대한 국민들의 참여에 있어서 큰 변화를 반영하는 것이기도 하다. 민화협은 결성과 더불어 북한과의 교류를 제안했고, 햇볕정책에 대한 북한의 판단을 기다려야 했지만 2000년 6.13 정상회담에 이르면서 민간교류의 가능성도 급격히 증가되게 되었다.

나. 정책분석 단계

2001년 6·15남북공동선언 발표 1주년 기념행사로부터 2003년 8·15행사가 평양에서 열리는 기간 사이에 남북공동행사는 교류협력 분야에서 주요한 대안으로 채택되었다. 공동행사는 민간 주체성 속에서 제기되어 왔으며 늘 정부와의 긴장 속에 있었다. 2000년 남북정상회담과 6·15남북공동선언

의 채택으로 정부의 대북 정책도 화해협력이라는 방향성을 확보하였지만, 그렇다고 하여 정부가 민간의 교류협력을 공동행사로 곧바로 인정한 것은 아니었다. 공동행사가 보여주는 하나의 특징은 이것이 차분한 대화 속에서 점진적으로 진행되면서 정착되었다기보다는 새로운 경험에서 오는 미숙성과 이로 인한 갈등이 고스란히 표출되던 과정을 겪으면서 정착되었다는 것이다. 여기에는 교류협력의 또 다른 상대자인 북한이 깊이 관여되어 있으며, 우리 정부와 언론, 시민사회 전반이 모두 얽혀있었음도 물론이다.

2001년 8·15행사는 개막식 장소를 둘러싸고 처음부터 난관에 봉착했다. 우선 중요한 행위자인 북한이 개막식 장소를 3대헌장기념탑으로 못 박으면서 생긴 문제이다. 3대헌장기념탑에서 개막행사를 하자는 것은 통일문제에 대한 북측의 주도성을 드러내는 것이라 이해되고 있었다. 정부는 장소변경이 있지 않는 한 방북할 수 없다는 입장을 세웠다.

행사의 무산이 예측되는 속에서 북한은 자신들이 진행하는 개막식 행사에 남측 대표단은 참관해도 좋다는 의견을 내 놓았고, 이 제안은 개막식의 경우 북한만이 진행하는 것으로 처리할 수 있겠다는 판단을 낳게 되었다. 추진본부는 3대헌장기념탑이 있는 개막식장에 가지 않겠다는 대표의 각서를 내 놓음과 동시에, 북에게도 3대헌장기념탑 개막식에는 참여하지 않는다는 문서를 보내고서야 정부의 승인을 받을 수 있었다. 그러나 8월 15일 행사 당일, 오후에 평양 순안 공항에 도착한 남측 대표단은 북한이 오전부터 내내 개막식을 진행하지 않고 있음을 알게 된다. 북한은 개막식 참가를 중용하였고 남측대표단은 대혼란에 빠지게 된다. 남측 대표단은 개막식 참가 문제를 놓고 논쟁에 휩싸였는데, 그 사이 북한은 차량을 대기시켜 놓고는, “인민들이 땀방울에 고생하면서 기다리고 있다”는 말로 참가를 독려했고, 결국 대표단의 반수 정도가 개막식에 참가하고 말았다.

이처럼 민간 대표단 내부가 북측과의 관계에서 혼란을 거듭한 것은 추진본부 네트워크가 가진 한계를 보여주는 징표이고, 정부는 최대 피해자였다. 통일부 장관이 해임되고 연립내각의 한 축이었던 자민련이 결별선언을 하면서 대북 화해, 협력 정책은 큰 타격을 입었다. 정부와의 약속을 지키지 않은 민간에 대한 불신이, 정부 내에서 커진 것도 문제였다. 심지어 자기 정부에 대해서는 불신하면서, 북측의 뜻에는 무조건 응하는 세력이 남쪽 사회에 있다는 확신이 정부 내에서 강해지기도 했다. 이 행사 이후 정부는

민간행사에 대해 사고만 나지 않으면 된다는 인식을 유지하게 된다.

2001년 8·15평양 대회는 남북관계가 보유하고 있는 긴장과 폭발성을 확인시켰다는 점에서 모든 행위자, 지원자, 영향력 단체들의 관계에서 새로운 인식을 심어주는 계기가 되었다. 하지만 남북공동행사는 2002년과 2003년을 경과하면서 정례화 되고 이후 각계의 교류는 더욱 활발하게 진행된다.

다. 정책결정 단계

공동행사를 결정하게 되는 남북의 회의체계는 흔히 '실무회의'로 표현된다. 실무회의는 두 가지 차원의 구성을 지니게 되는데, 첫 번째 틀은 6·15남측위원회 네트워크의 중심축인 7대 종단, 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 회의틀이며 남측위원회가 이렇게 움직일 때 북측 또한 그에 맞는 구성으로 회의에 참가하게 된다. 이러한 실무회의는 연초, 4월, 7월, 하반기 해서 연 4회 정도 개최된다.

실무회의의 두 번째 틀은 7대종단과 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 연간 4회 정도 개최된다.

의사결정을 위해 움직이는 실무회의 단계에서 6·15남측위원회와 정부 간의 관계는 6·15남측위원회 상임대표를 중심으로 한 책임자들과 정부 주무부서의 장(통일부장관), 관련 기관의 실무책임자(주로 통일부와 국정원의 국장급) 사이의 관계만 가동된다. 이 관계에서 정부의 의견은, 주로 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 틀 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 쟁점사항은 북한 계열 인사의 방북 혹은 입국에 관한 문제다. 이것은 방북 승인과 관련한 남북교류협력법 상의 권한과 국가보안법상 적용 대상자의 북과의 접촉 제한 조처 관련이다. 이 문제는 주로 국내인사와 해외동포 모두에 관계되어 있는데, 2005년과 2006년을 비교해 볼 때 이 문제는 남북관계와 여론에 좌우되는 경향이 강하다. 즉, 2005년의 경우, ‘허용’ 대상자가 2006년에 ‘불허’ 대상자가 되기도 하면서 행위자들의 반발을 초래하게 되는데, 다른 측면에서 보자면 국민들 사이에서 반북의식이 형성되는 시기와 맞물려 있다.

라. 정책집행 단계

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 되며 정부는 보조적 협력관계로 자리매김한다. 남쪽 지역에서 행사를 할 경우에도 남북의 민간관계에서 주로 의사결정이 이루어지지만, 상호 쟁점사항이 발생할 경우에 남북 당국 간 관계가 더 결정력을 발휘할 경우가 있다. 이것은 정부의 공권력이 직접적으로 미치는 조건에서 정부의 책임과 권한도 그 만큼 커지기 때문이다.

집행단계에서의 운용 구조는 크게 보면 두 가지 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 종합하는데, 상황실은 항상 북측 대표단의 숙소가 있는 곳이기 마련이다. 그리고 정부 상황실이 있는 건물 내 인접한 공간에 민간 상황실이 있게 된다.

남북 민간 실무체계에서 협의들은 항상 ‘문건’과 ‘행사’로 나누어진다. 문건은 대표단의 도착 성명을 제외한 모든 문건이 포함된다. 각종 연설문, 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 일이 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 부분이라 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. 공연 부분의 경우는 대개 남북이 자율적으로 판단하여 선택한다. 그러나 공연 가사는 남북 사이의 협의 사항이다.

집행단계에서(특히 남쪽에서 행사를 할 경우에) 남쪽 내 정부와 민간의 협의들은 긴밀하고 책임적이다. 이 시기는 법에 의한 집행이 국민들에게 노출되는 것이며 정부는 그만큼 긴밀하게 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.

마. 정책평가 단계

남북공동행사를 실질적으로 책임지고 관장하고 있는 남과 북의 민간단체 구조는 비법적 제도화이다.¹ 이런 틀 속에서 남북의 민간은 ‘6·15민족공동위원회 회의’라는 구조를 갖고 있으며, 이 회의는 2005년에 처음으로 개최되었다. 이 회의를 통해 남북은 공동행사를 평가하고 방향을 제시한다.

¹ 여기서 비법적 제도화란 표현의 의미는 해외까지를 포함하여 남북 사이에 형성된 6·15민족공동위원회가 전적으로 민간 틀에서 형성된 것이라는 점, 이 3자연대들이 어떤 합법성을 취득하고 있지는 않을 뿐 아니라 정부조차도 이를 승인하는 식의 법적 조치를 취한 바가 없다는 뜻을 담고 있다.

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 평가를 내 놓고 있다. 이러한 차이는 공동행사가, 남쪽 내부에서의 거버넌스 체계 속에서 성사되는 데서는 하나의 장애요인이다.

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 행사였는지가 정부의 1차적 기준인 셈인데, 이것이 공동행사를 대해왔던 정부의 기준이기도 하다.

공동행사 평가 지표에 대해서 모든 행위 주체들은 하나의 공통된 인식에 도달해 있지 않다. 따라서 아직 공동 평가지표는 없다. 그러나 모든 것이 제각각은 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 생활방식을 터득하고 있다고 본다.

Ⅲ. 대북지원 거버넌스 실태

1. 대북지원 현황과 성과

1995년에 시작된 대북지원의 역사가 10년이 넘어서면서 많은 발전을 이루었고, 현재 남북관계의 주요한 분야의 하나로 자리 잡고 있다. 대북지원은 북한의 심각한 식량난을 돕기 위한 긴급 구호에서 출발하였는데, 초기에는 식량과 의약품, 의류 등을 지원하는 매우 단순한 방식으로 진행되었다. 대북지원에서 한국의 정부 및 민간의 역할이 커지기 시작한 것은 2000년 6·15 남북공동선언의 발표 이후이다. 정부는 2000년부터 식량과 비료를 매년 대규모로 지원하고 있으며, 민간의 대북지원 규모도 매년 급성장하면서 2004년에는 처음으로 지원규모가 1천억 원을 넘어섰다. 반면에 국제사회 지원액은 2001년을 정점으로 점차 감소함에 따라 2003년부터 한국(정부 및 민간)의 지원규모가 국제사회를 앞서기 시작하였다. 하지만 최근 남북관계가 정

체되는 한편 6자회담의 중단과 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 한반도 정세가 악화되면서 대북지원은 새로운 도전에 직면하고 있다. 즉, 대북지원에 대한 국민적 합의가 흔들리고 있고, 대북지원에서 국제사회의 역할이 급격히 축소되고 있으며, 정부의 대북지원 정책이 후퇴하고 있고, 북한의 인도적 위기가 급격히 악화될 가능성이 매우 높아졌다.

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 첨예하게 대립하였기 때문에 거버넌스 자체가 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. 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.

특히, 제3기인 거버넌스 제도화기는 민관협력이 공식성과 책임성을 갖고 새로운 정책의 도입이 활발하게 이뤄지는 것을 특징으로 한다. 이전 시기에 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 정책집행 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, 개발지원 사업이 추진되면서 대규모의 자금이 몇 년에 걸쳐서 계획적으로 투입되어야 하는 상황이 되었다. 또한 민간단체에게 지원되는 남북협력기금 금액이 계속 증가하면서, 지원사업의 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 민간과 정부 사이에 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책 협의의 틀로 민관협이 만들어지게 되었다. 민관협에서의 결정사항은 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, 민간단체들이 공동으로 추진하는 합동사업과 정부 위탁사업인 북한 영유아 지원 사업이 추진될 수 있게 되었다.

2. 대북지원 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

대북지원에서 주요 행위주체는 후원자, 지원기관, 수혜자로 구분할 수 있으며, 국내 차원에서의 주요 행위주체는 후원자와 지원기관의 역할을 맡으며, 북한은 수혜자로서 남북관계 차원에서의 주요 행위주체라고 할 것이다.

우선 대북지원 사업의 국내 후원자는 크게 공공 부문과 민간 부문으로 나뉘진다. 공공 부문으로는 정부와 지방자치단체가 있다. 정부는 남북협력 기금을 매년 NGO의 대북지원 사업에 지원하고 있는데, 최근에는 연간 130~140억 원 가까이 되고 있다. 이는 대북지원 NGO의 지원 사업 재원 중 15%를 조금 밑돌고 있다.² 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.

다음 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. 지원기관으로서 정부는 매년 식량 및 비료를 지원하고 있는데, 주로 지원과 관련한 북한과의 협상에 중점을 두고 있고 사업의 관리 및 집행은 매우 단순하다. 이와 관련한 정부의 역할은 형식적으

2- 민간의 대북지원 사업 규모는 2003년에 847억 원, 2004년에 1,661억 원, 2005년에 899억 원이다. 2004년은 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.

로는 지원기관이지만 내용적으로는 후원자의 역할에 더 가깝다고 할 수 있다. 지원기관으로서 실제적 역할을 담당하고 있는 것은 대북지원 NGO라고 할 수 있다.

대북지원의 특수성을 감안할 때 후원자나 지원기관은 아니지만, 대북지원 정책에 영향을 미치는 행위주체들로 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. 특히 최근 북한의 핵실험과 같이 남북관계에서 커다란 정치·군사적 사건이 발생하는 경우 이들의 영향력은 급격히 증대된다.

대북지원 NGO와 직접적인 연관을 맺고 있는 북측 기관은 아태평화위원회와 민화협, 민경련 등이 있다. 특히, 민화협은 대북지원 사업을 오랫동안 관장하게 되면서 대북지원 사업에서 많은 경험을 축적하였고, 이에 기초해서 대북지원 사업이 실질적인 효과를 증대시키는 데 긍정적인 역할을 하고 있다. 실제로 대북지원 사업을 위해서 최하위 수혜기관인 병원, 협동농장과 접촉하게 되면, 이들은 남한 지원단체들과 사업을 진행해 본 경험이 없어서 많은 시행착오를 일으킨다. 또한 이들의 권한이 별로 없기 때문에 어떤 문제에 봉착했을 때 스스로 해결할 수 있는 방법을 찾기가 쉽지 않다. 이러한 상황에서 민화협은 이들의 사업관행과 타성을 바꿀 것을 강하게 요구하기도 하고, 사업 추진 과정에서 나타나는 애로 사항들을 해결해 주기도 한다.

국제 차원에서의 대북지원 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. 이렇게 만들어진 지원계획은 매년 11월에 유엔이 공표하는데, 이때는 북한을 포함해서 유엔이 지원하는 모든 국가들에 대한 지원계획이 동시에 발표된다.

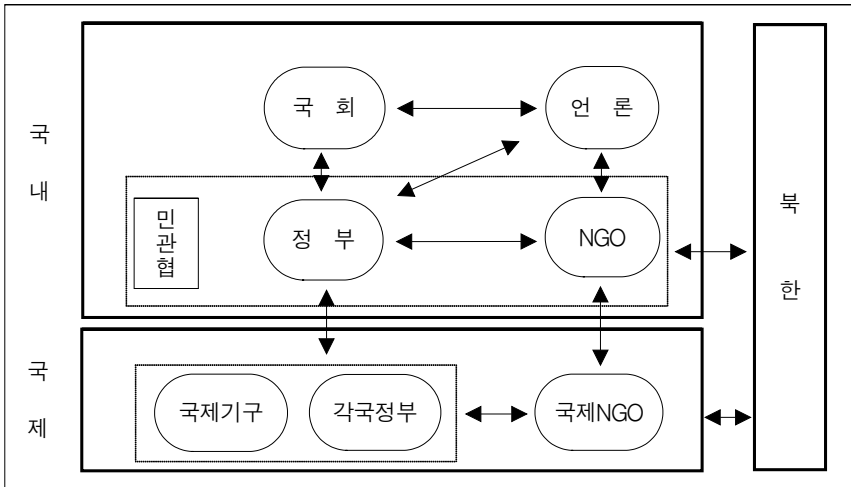
그러면 각 국가의 정부나 산하 원조 기관들이 후원자로서 자금 지원을 결정하게 되는데, 유엔 합동호소절차에 의해 조달되는 재원은 대부분 각 국가가 제공하는 원조자금으로 충당된다. 유엔의 대북지원 합동호소절차에 가장 큰 기여를 한 국가는 미국, 한국, 일본, 유럽의 순이다. 그러나 최근에는

북핵 문제와 북한의 일본인 납치 문제로 미국과 일본이 대북지원을 거의 중단한 상황이며, 유럽 국가들도 합동호소절차가 중단되면서 대북지원이 급감하였다. 중국의 경우에는 대북지원의 규모가 작지 않다고 보이지만 유엔의 합동호소절차를 통하지 않고 북한에 직접 양자 간 지원 방식을 채택하고 있다.

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 재원 조달이 어려워져 지원사업을 겨우 유지하는 실정이다.

이상의 논의를 바탕으로 대북지원에서 국내 차원, 남북관계 차원, 국제 차원 등에서의 주요 행위주체 간 상호관계를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 III-1> 대북지원 거버넌스 구성도



3. 대북지원 거버넌스의 정책단계별 실태 분석

가. 의제설정 단계

일반적으로 NGO의 정책 참여가 제도화되어 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 제도화되면서 NGO의 의제설정은 제도적 틀을 통해 이뤄지고 있다. 그 대표적인 제도가 민관협인데, NGO는 이를 통해 자신의 의제를 효과적으로 정부 정책의 의제로 설정하고 있다.

민관협 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 이뤄지면서 대북지원 NGO들의 참여가 매우 높은 수준에서 이뤄졌고, 정부와 NGO의 네트워크도 매우 효과적으로 작동하였다.

이처럼 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 것으로 보인다.

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 이들이 역할 할 수 있는 공간이 별로 없기 때문이기도 하다. 그러나 이번 북한 수해 지원과 같이 남북관계가 경색되어 있을 때에는 국내 여론 형성이 중요하며, 의제설정 과정에 정당과 언론이 적극적으로 들어오게 된다. 또한 정부의 식량 및 비료 지원

사업의 경우에도 각 정당과 언론의 입장이 영향을 크게 미친다. 아직 정책의 제로 설정되지는 않고 있지만 정부의 식량 및 비료 지원 방식 개선을 의제화 시키려는 노력이 한나라당과 일부 언론, 북한 인권단체를 중심으로 지속적으로 전개되고 있다.

나. 정책분석 단계

정책분석은 일반적으로 해당 정책담당 부서의 주도로 진행된다. 그러나 의제설정 과정에서 주요한 역할을 한 행위자는 정책분석 과정에서도 일정한 역할을 수행하게 되며, 특히 거버넌스가 제도화 수준으로 발전하게 되면 정부 이외의 주요 행위자들의 참여가 확대되고 역할도 커진다고 볼 수 있다.

합동사업은 앞서 언급했듯이 의제설정 과정에서 NGO의 역할이 컸는데, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 합동사업의 추진 체계 및 방식에 대해 구체적인 제안을 내놓았다.³ 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 재정 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.

대체적으로 정책분석 과정을 보면 NGO가 의제설정 과정에서 큰 역할을 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

3. 이종무·박형중, “대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>.

높은 전문성을 요구하는 정책에 대해서는 제 역할을 하기 어려운데 기인한다.

다. 정책결정 단계

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.

반면에 정부 위탁사업으로 추진되는 북한 영유아 지원사업은 당초 정부의 방침이 정책입안과 정책결정은 정부의 소관 사항이고 대북지원 민간단체는 집행만을 담당한다고 설정하여 민관협에 안건으로 상정조차 하지 않았었다.

한편, 농업용 비닐 지원사업은 정책결정 과정이 매우 단순하게 이뤄진다. 이 사업은 북한의 요청이 있을 후 북민협 운영위원회를 개최하여 농업용 비닐 지원사업에 참여할 수 있는 단체들로부터 지원 가능 물량을 확인한다. 이에 기초해서 북민협은 통일부에 민간단체 지원분에 1:1의 매칭펀드로 남북협력기금을 지원해 줄 것을 요청하는 절차를 진행한다. 그러면 통일부에서는 남북교류협력추진협의회를 개최하여 기금 지원을 결정하게 된다.

마지막으로 긴급구호 사업도 정책을 추진할 수 있는 여건이 조성되면 결정 과정은 매우 신속하게 이뤄질 수 있다. 이미 '북한 긴급재난에 대한 민관협동 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 추진될 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.

라. 정책집행 단계

대북지원에서 정책집행은 대북협상, 자원 조달, 실행으로 구분할 수 있다. 이러한 정책집행 과정에서 주요 행위자인 정부와 민간의 역할은 지원사업에 따라 상이하게 나타나고 있다. 합동사업, 농업용 비닐 지원사업은 정부가 자원 조달만을 담당하고 민간단체는 자원 조달뿐만 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 조달한다.

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.⁴ 2005년도 합동사업은 사실상 개별단체의 사업에 가까웠기 때문에 주관단체가 대북협상을 전담하였지만, 2006년도 합동사업은 참여 단체들이 각기 담당하고 있는 사업이 있어 그 사업에 대해서는 참여 단체 책임 하에 대북협상을 진행하고 있다. 합동사업의 실행은 민간단체가 전담하는데, 그 과정은 물품 구매, 반출 신청, 수송, 현지 시공 및 설치, 기술교육, 모니터링 방문 등으로 이어진다.

정부 위탁사업인 영유아 지원사업은 2006년 7월에 지원단체들로 구성된 6개 컨소시엄을 선정하여 9월 현재 컨소시엄별로 대북협상을 진행 중에 있다. 이 사업이 실제로 실행되기 위해서는 북한과의 협상이 정부가 요구하는 수준에서 이뤄져야 하기 때문에 아직까지 성사 여부를 가늠하기가 어려운 실정이다. 그리고 농업용 비닐 지원사업은 정부와 민간이 공동으로 자원을 조달하고, 대북협상과 실행은 민간단체가 담당하였다.

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

4- 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.

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.

마. 정책평가 단계

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 평가는 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 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.

IV. 북한인권 거버넌스 실태

1. 북한인권문제 현황과 성과

북한인권문제는 우선 국제비정부인권기구로부터 보고서를 통해 여론을 조성하는 방향으로 부각되기 시작하였다. 북한인권문제는 1983년 국제사면위원회의 연례보고서에 수록되기 시작한 이후 1988년 12월 아시아워치(Asia Watch, 현재는 Human Rights Watch/Asia)와 미네소타변호사 국제인권위원회가 공동으로 발간한 최초의 체계적인 북한인권보고서에 의해 국제사회에 널리 알려지게 되었다. 이후 해리티지재단이 1992년 7월 심포지엄 보고서 『북한의 인권』을 출판하는 등 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심이 확대되기 시작하였다.⁵

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. 1994년 국책연구기관인 통일연구원 내에 ‘북한인권정보센터’가 비상설 조직으로 설치되어 북한인권 관련 자료를 체계적으로 수집하고 본격적인 연구를 수행할 수 있는 체계를 갖추게 되었다. 1996년 4월 북한인권정보센터는 상설 정식조직으로 확대·개편되었으며, 1996년부터 『북한인권백서』(국문), White Paper on Human Rights in North Korea(영문) 등 매년 백서를 발간하고 있다. 또한 국내적으로 북한인권문제가 이슈화되면서 1990년대 후반부터 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권 개선을 활동목표로 삼는 단체들이 설립되기 시작하였다.

그런데 거버넌스 관점에서 볼 때 북한인권 분야는 타 분야와 다른 특성을 갖고 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 사회문화 차원에서 남북한 양 당사자가 협력을 필요로 하는 수요가 존재한다. 따라서 이러한 필요를 충족해 나가는 과정에서 조정과 협의를 통해 공적 문제를 해결하는 제도화가 심화될 수 있다. 그렇지만 북한인권의 경우 상호 협력의 영역이 있기는 하지만 북한

5- 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 65-66.

당국이 강력하게 반발하는 분야라는 점에서 행위자간 조정과 협의를 통한 문제해결이 용이하지 않은 분야라고 할 수 있다.

정부 차원에서는 국가인권위원회가 중심이 되어 토론회를 통해 대화의 장을 마련하는 수준의 협의시스템이 형성되어 있지만, 북한인권문제에 대한 남남갈등과 북한과 국제사회의 대립은 거버넌스 구축의 큰 장애물이다. 즉, 정부와 민간 사이의 협의와 조정이라는 거버넌스의 핵심 기반인 시민사회가 대립되어 있는 상황이 지속되고 있다. 그리고 북한인권문제 해결을 위한 주요 행위자인 유엔·개별국가와 북한 사이에 협의와 조정을 위한 제도적 틀을 만들어가기보다는 대립이 심화되는 상황이다.

2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

북한인권을 개선하는 가장 핵심적인 행위주체는 정부라고 할 수 있다. 정부에서는 남북관계 대상 통일부, 국제사회 대상 외교통상부가 북한인권 업무를 수행하되, 국가안전보장회의가 총괄적으로 조율하는 방향으로 역할을 수행하고 있다. 그리고 국가인권위원회가 북한인권문제를 관할 영역의 일부로 다루고 있는 상황이다. 하지만 이 문제에 관한 통일부와 외교통상부의 네트워크 수준은 그리 높지 않다.

국내 민간 영역에서 북한인권에 관심을 갖고 활발하게 운동을 전개하기 시작한 대표적인 NGO는 ‘북한인권시민연합’과 ‘북한민주화네트워크’를 들 수 있다. 그리고 2003년 제59차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택을 전후하여 국내에서 북한인권 관련 단체들이 새롭게 결성되는 경향을 보이고 있는데, ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹’(IPCNKR), ‘탈북난민보호운동본부’, ‘피랍·탈북인권연대’, ‘북한민주화포럼’, ‘북한민주화 학생연대’ 등이 그것이다. 이 단체들은 대체로 북한의 민주화, 나아가 정권교체라는 차원에서 북한인권문제에 접근하는 태도를 보이고 있다.

한편, ‘좋은벗들’, ‘평화네트워크’, ‘인권운동사랑방’, ‘민주사회를 위한 변호사모임’ 등의 단체들도 북한인권에 대한 관심을 기울이기 시작하였다. 특히 ‘좋은벗들’이 가장 적극적으로 북한 인권문제에 관심을 갖고 활동을 전개하고 있다. ‘인권운동사랑방’은 『인권하루소식』 등을 통하여 북한 인권문제 접근의 편향성과 정치적 의도 등에 대하여 문제를 제기하고 있다.

북한인권문제 해결의 핵심 행위자는 북한이라는 것은 자명한 사실이다. 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. 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약), 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등 국제인권규약에 가입한 당사국이다. 이러한 규약에 따라 국가이행보고서를 제출하여 오고 있는 바, 관련 기관들이 참여하고 있다. 구체적으로 2001년 7월 북한이 제출한 B규약 2차 정기보고서에 대한 유엔인권이사회(Human Rights Committee) 심의 시 외무성의 정성일, 김성철과 함께 심형일 최고인민회의 상임위원회 법제부장, 리기순 중앙재판소 참사 등이 북한대표로 참석하였다. 또한 북한인권과 관련한 행위주체로 조선인권연구협회, 변호사법에 따라 조직되어 있는 변호사회 등을 들 수 있다.

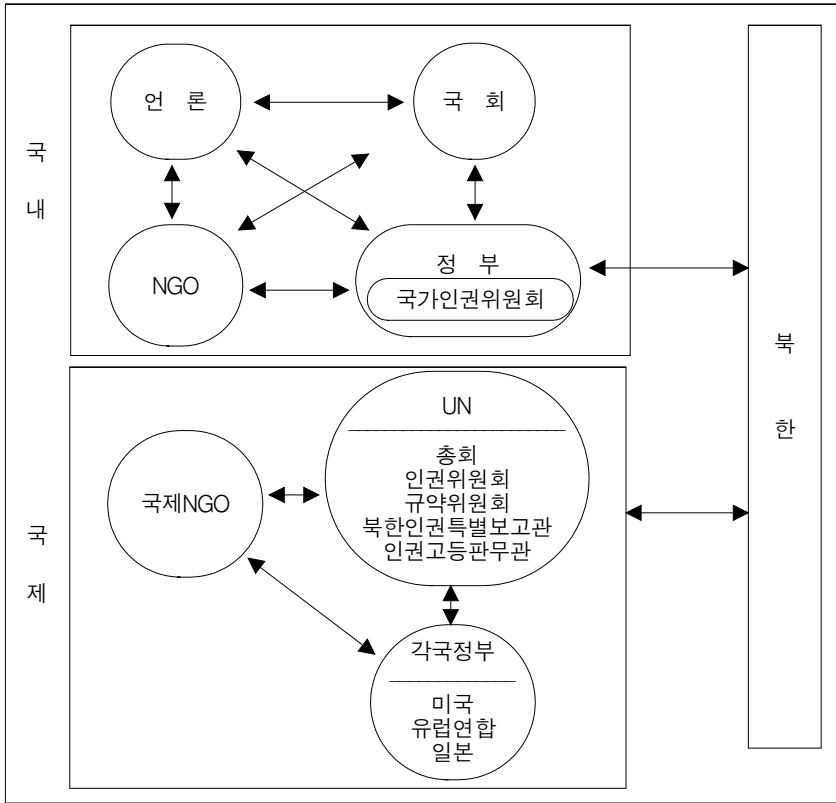
국제 차원에서 북한 인권문제는 국제기구, 개별국가, 국제비정부기구가 주요 행위자로서 역할을 하고 있다. 먼저 북한 인권문제를 다루고 있는 유엔인권시스템을 살펴보면 유엔헌장에 기반 하여 설립된 기구를 들 수 있다. 여기에는 유엔인권소위원회, 유엔인권위원회, 유엔총회, 유엔인권고등판무관실(UNHCHR) 등이 있다. 그리고 이러한 시스템을 통하여 파생되는 주제별 보고관 및 국가별 특별보고관제도가 있다. 다음으로 국제인권규약의 이행을 관장하는 국제인권규약에 근거하여 설립된 규약별 위원회가 있다. 한편, 북한인권의 정책을 조율하는 거버넌스 관점에서 볼 때 국제 차원의 주요 행위자는 미국, 유럽연합, 일본 등이 개별국가가 중요한 기능을 수행하고 있다. 여기서 북한인권문제를 주도하는 대표적인 국가는 미국이다. 특히 미국의 대북인권정책은 국내 여론 형성에 지대한 영향을 미치는 동시에 정부의 대북인권정책 수립의 변수로 작용하고 있다.⁶ 그리고 북한인권 문제가 국제적으로 공론화되는 과정에서 국제비정부기구가 커다란 역할을 하였다. 미국 내 비정부기구들은 국내 보수성향의 북한인권단체와 국제적 연대를 통하여 유엔인권레짐을 중심으로 북한인권문제를 의제화 하는데 중요한 역

6- 김수암, 『미국의 대북인권정책연구』 (서울: 통일연구원, 2004); 이근, “북한인권법 제정의 전략적 함의: 북한주민 이탈의 pull factor 및 push factor의 분석,” 『국제관계연구』, 제11권 1호 (일민국제관계연구원, 2006) 등의 업적을 참조.

할을 수행하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 북한인권문제에서 국내 차원, 남북관계 차원, 국제 차원 등에서의 주요 행위주체 간 상호관계를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 IV-1> 북한인권 거버넌스 구성도



3. 북한인권 거버넌스의 정책단계별 실태 분석

가. 의제설정 단계

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 인권의 제 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 대해 남북 행위자간에 협의 채널이 형성되어 작동되고 있다. 즉, 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. 이산가족 상봉과 납북자 및 국군포로 문제가 그러하다. 그런데 이 과정에서 보수성향의 북한인권 전문 단체들이 문제제기, 집회, 학술행사 등을 통해 의제설정을 주도하게 되었다. 반면, 진보성향의 단체들도 정책의제화를 위한 활동을 전개하고 있다. 이들은 주로 연대를 통하여 공통의 입장을 도출하고 새로운 인권담론을 형성하는 데 주력하여 왔다. 그렇지만 개별단체들이 입장 차이를 조율하지 못하고 연대활동을 중단한 상태이다.

이처럼 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 단체들 간 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 개진하지 못하고 있다.

유엔 차원에서 북한인권문제는 의제 형성이라는 점에서 볼 때 유럽연합이 주도하는 형태로 거버넌스의 구조가 형성되고 있다. 인권을 대외정책의 중요 요소로 고려하는 유럽연합과 그 회원국들이 북한과 새로운 외교관계를 형성하면서 유엔인권위원회에서 북한인권문제를 의제화 하는 방식이 질적으로 변화하게 되었다.

나. 정책분석 단계

의제형성과 마찬가지로 북한인권문제를 해결하기 위한 정책대안을 형성하는 과정에서 인식과 접근방식의 차이로 인해 조율을 위한 거버넌스 시스템이 제대로 구축되어 있지 못하다. 정부와 보수성향 단체들 간 거버넌스가 형성되지 못하고 있는 요인은 보수성향의 시민사회가 북한인권실태를 비난하고 공개적 의사표명 이외에 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 건설적인 대안을 제시하지는 못하기 때문이다. 다만 정치권에서는 한나라당을 중심으로 정부가 북한4원칙을 바탕으로 대북인권정책을 추진하는 과정에서 결의안, 입법이라는 형태로 정책대안을 제시하고 있다. 한나라당은 공개적인 문제제기, 결의안 채택, 입법 추진 등 구체적 조치를 통하여 북한인권을 개선해야 한다는 입장을 취하고 있다. 이에 따라 국회 내 ‘북한인권결의안’ 채택을 주도하였고, 2003년 7월 1일 국회 본회의에서 한나라당 주도로 최초로 북한인권결의안이 채택되었다.

정책입안을 위한 대안형성 과정에서 진보성향의 단체와 정부 간에 긴밀한 정책대안 형성을 위한 거버넌스가 제대로 형성되어 있지 못하다. 진보성향의 단체도 유엔인권위원회 북한인권결의안 채택, 미국의 북한인권법 채택 등 국제사회의 공개적인 압박과 개입을 통한 북한인권 개선을 위한 정책대안 형성에 대해 대응담론을 형성하려는 역할에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 북한인권 개선을 위한 실질적인 대안 제시 기능을 수행하지 못하고 있는 상황이다.

현 단계에서 정책 대안 형성에서 가장 활발한 형태로 거버넌스가 작동되고 있는 분야는 인도주의사안으로서의 납북자 문제라고 할 수 있다. 먼저 정부는 납북자를 광의의 특수이산가족으로 범주화하여 이산가족 대면 상봉시 포함시켜 상봉을 성사시켜 오고 있다. 나아가 남과 북은 2006년 2월 21일부터 23일까지 금강산에서 개최된 제7차 남북적십자회담에서 “쌍방은 이산가족 문제에 전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들에게 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의·해결해나가기로 한다”고 합의하였다. 또한 2006년 4월 21일부터 24일까지 평양에서 개최된 제18차 남북장관급회담에서 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력하기로 합의하였다. 이를 통해 남북 간에 납북자 문제

해결을 위한 대안형성의 여건이 마련되고 있다.

다. 정책결정 단계

보수성향 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 설정하였고, 국내의 상황변화를 반영하여 2005년 북한인권 4원칙을 보완하였다.

그리고 남북자가족협의회 등 국내 민간단체와 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.

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. 미국은 이 과정에서 미 국무부의 ‘민주주의 및 인권지원보고서’에서 보듯이 적극적으로 정책결정을 지지하는 입장을 취하게 되었다. 그러나 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 차원

의 전문화·제도화라는 점이 민간단체 차원에서 제기되었다. 북한인권시민연합 등 국내 보수성향의 단체들이 국제비정부기구와 연대하여 적극적인 로비를 전개하기 시작하였다. 특히 다른 인권유린국가에 적용되었던 특정 국가를 대상으로 하는 특별보고관 임명을 결의안에 포함시키도록 집중적으로 로비를 전개하였다. 북한인권시민연합이 주관하는 북한인권·난민국제회의에서 폐막 성명서를 통해 이를 촉구하기도 하였다. 즉, 결의안 내용에 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.

라. 정책집행 단계

북한이 인권문제 제기에 대해 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 현재 한국정부의 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 인권분야에서의 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 집단갈등 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 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 외교통상부 장관의 연설을 통해 북한

인권에 대한 입장을 공식적으로 발표하였다.

다음으로 유엔인권기구 차원에서 유엔회원국인 북한에 대한 북한인권결의안의 집행문제를 살펴볼 필요가 있다. 하지만 북한은 유엔인권위원회 결의안에 대해 정치적 음모로 규정하고 유엔인권이사회가 개별국가를 대상으로 하는 인권결의 제도와 특별보고관 제도를 폐지하는 것을 적극적으로 검토해야 한다고 촉구하고 있다.

또한 북한인권결의안에 포함되어 있는 유엔인권고등판무관실과의 인권 분야 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.

마. 정책평가 단계

남북한 간에 인도주의 사안과 인도적 지원에서의 성과를 제외하고 북한 주민의 인권문제에 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 형

사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 국제사회로부터 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.⁷

V. 결론

6·15공동행사를 중심으로 한 남북교류가 기본적으로 민간행사이므로 민간영역이 정부와의 협력 속에서 이를 주도적으로 계획, 집행, 평가해야 한다. 따라서 남북교류 거버넌스는 분권형 거버넌스 유형에 가깝다. 하지만 아직까지는 그 발전정도가 느슨하다고 할 수 있다. 6·15남북공동행사를 6·15남측위원회가 주도적으로 준비, 집행한다는 측면에서 민간영역이 상당한 자율성을 가지고 있지만 북측과의 관계설정이나 정부의 법체계 때문에 적지 않은 제약을 받고 있고, 공동행사의 특성 상 사업에 작용하는 전문성의 개별 요소는 다양하지만 대체로 정부의 종합적인 능력은 높게 평가되고 민간영역의 전문성도 남북관계의 발전과 연동하여 강화되고 있다. 이 행사의 참여성은 아직 미흡한 측면이 있지만 행사가 거듭됨에 따라 국민 대표성이 높아지고 있다. 또한 이른바 ‘반통일세력’에 대한 포용의 과제가 있지만 6·15남측위원회를 중심으로 네트워크가 가동되고 있고, 6·15남측위원회가 중앙집권적으로 구성되어 있지만 부문별, 지역별 하부조직을 구축하고 있으며, 6·15남측위원회가 제 단체를 포괄하고 있고 정부와의 협력관계를 유지함으로써 정책집행의 효율성을 향상시키고 있다. 대체로 남북교류 거버넌

7-한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미” (북한법연구회 제93회 월례발표회, 2004년 12월 9일).

스에서 자율성 측면은 상당히 확보되어 있는 상황이고, 참여성과 전문성도 일정 정도 강화되고 있는 반면, 네트워크와 분권화, 그리고 효과와 효율성 측면은 아직까지는 미흡한 단계에 있다고 하겠다.

둘째, 대북지원 거버넌스는 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형 거버넌스의 성격을 한편으로는 갖고 있지만, 대북지원이 정부와 민간의 통합조정기구인 민관협을 통해 진행되기 때문에 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스 유형에 더 가깝다. 하지만 그 정도는 초보적이라 할 수 있다. 여기서 대북지원 민간단체의 자율성은 일정부분 확보되었지만 재원조달능력, 법·제도 등에 의해 그 자율성이 제약받고 있는 것도 사실이고, 민간단체 별로 전문성에 있어 편차가 뚜렷한 가운데 대북지원의 경험이 많은 단체일수록 전문성을 갖추고 있으며, 민관협이라는 제도적 틀을 통해 민간단체의 참여성은 확보되었으나 정책결정 및 정책평가 단계에서의 참여는 저조한 상황이다. 또한 현재까지는 네트워크가 다양하게 조직되어 있지 않으며, 일부 작동하고 있는 네트워크의 수준도 높은 편이 아니다. 전국적 조직망을 갖춘 단체도 있지만 대체로 중앙 단일조직체가 많으며, 초기에는 민관협에서 사전 조정이 불충분하였지만 시간이 지날수록 운영능력이 향상되고 있다.

셋째, 북한인권 거버넌스는 행위자별로는 분권형 거버넌스의 형태를 일정 정도 갖추고 있지만, 전체 행위자 수준에서는 거버넌스를 구축하고 있다고 판단하기 어려운 실정이다. 북한인권 거버넌스에서 주요 행위자들은 정부로부터의 법적 규제, 제도적 연계가 없기 때문에 자율적으로 조직되고 있으며, 점차 전문성도 강화되고 있지만, 참여성은 극히 낮은 수준으로써 정부차원에서 북한인권 전문가 T/F팀을 운영하고 있는 정도이다. 또한 국내에서는 조직적인 네트워크를 갖추고 있지 않고 다만 미국 내에서 북한인권 개선을 위해 단체들 간의 연대가 형성되고 있으며, 전국적인 조직망을 가진 북한인권 민간단체를 찾기 어렵고, 행위자간 북한인권 문제에 대한 인식의 차가 크기 때문에 효율적이지 못하다. 이것은 무엇보다도 정부가 직접 개입하는 거버넌스의 틀이 존재하지 않고 북한인권문제의 주요 주체인 북한이 이 문제에 대해 극한적으로 반발하고 있기 때문이다.

결론에서는 사회·문화 협력 거버넌스의 실태조사에 따른 문제점과 극복 방향을 제시한다. 남북교류 분야에서는 남북공동행사를 중심으로 그 문제

점을 지적한다. 첫째, 주요 행위자인 남쪽 체계의 국민 대표성 지향이 취약하다. 둘째, 우리 정부의 정치적 부담이 증가함에 따라 거버넌스를 확대발전시켜야겠다는 의지가 약화되었다. 셋째, 남북교류협력에 대한 북의 태도 변화가 더디다. 사회 재통합이라는 면에서 남측은 공세적이며 북측은 수세적이다. 넷째, 네트워크 연계가 일시적이며 단편적이다. 주요 행위자인 6·15남측위원회의 경우, 비판적 사회단체 그리고 정당까지를 포함한 네트워크 확장에 대한 의지가 낮고 이를 위한 체계를 갖추지 못하고 있다.

다음으로, 대북지원 거버넌스의 경우 첫 번째 문제점은 거버넌스가 국내 차원에서만 이루어진다는 점이다. 두 번째, 정부의 부서 이동에 따른 업무의 공백이 발생함으로써 거버넌스가 약화된다는 점이다. 정부의 순환 보직에 따른 인사이동이 이뤄지면 국장부터 팀장, 사무관까지 모두 바뀌면서 업무의 공백이 발생한다. 세 번째, 민관협의 발전 전망이 부재하다. 거버넌스의 제도적 틀로 민관협이 발족하였으나 합동사업 등 현재 진행되는 사업을 처리하는 정도에 불과하다. 정부 위탁사업을 민관협에서 논의하지 않는 것도 민관협의 한계를 보여 주는 것이다. 네 번째, 북민협이 연대기구로서의 조직 역량이 취약하다. 1년 단위로 리더십이 개편되고, 회원단체들의 책임성이 높지 않은 상황에서 지원단체의 대표성을 확고하게 행사하기가 어렵다.

끝으로 북한인권 문제는 체제붕괴로 보는 북한의 입장으로 인해 거버넌스가 형성되는 여건 자체가 극히 열악한 상황에 있다. 당사자인 북한과 다른 행위자간의 거버넌스에 대해 평가하면 첫째, 남북한 간에는 한국정부의 전략적 고려를 바탕으로 하는 접근에 따라 북한인권을 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. 또한 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.

이러한 문제점들을 극복하기 위해 먼저 남북교류협력의 활성화의 기반으로 남북사회문화교류추진위원회(이하 사추위)의 구성이 절실하다. 사추위는 초기 단계에서는 법률적 보장 없이 출발하여 협의기구로서의 성격을 갖게 하며, 민간과 정부가 골고루 구성되도록 하는 것이 적절하다. 이를 통해

거버넌스를 이해하고 활성화해 나가야 한다. 둘째, 사회문화교류를 위한 정부의 지원 틀을 민관합작 체계로 확장할 필요가 있다. 현재 통일부의 관리인력으로는 업무 폭주를 견디기 어려우며 이는 거버넌스에 대한 의지 약화로 귀결될 수밖에 없다. 인력의 증가와 부속기관화, 또는 사회문화교류진흥원과 같은 별도의 법인 기구를 설립하는 것 등 민관 합작 성격의 전담 기구 설치를 추진해야 할 것이다. 셋째, 통일문제를 다루는 사회합의 기구의 설립과 운영이 필요하다. 남북사회문화 교류는 기능적·점진적 접근 영역이나 이를 추진하는 바탕은 두 체제의 소통을 담고 있는 만큼, 그 충격을 소화해 낼 수 있도록 사회적 합의 노력을 배가해야 한다. 넷째, 전문가 양성 공동프로그램을 운영해야 한다. 남북사회문화교류는 남북사회재통합의 토대이자 과정이므로 관련 분야의 전문가들이 지속적으로 양성되고 재교육될 필요가 있다. 이러한 인력의 경우, ‘현장활동가-행정지원자’라는 두 개의 층위에서 벗어나 중층적 구조를 형성해야 한다. 남북사회문화교류가 인적 교류에 그 본질이 있고, 그 중에서도 만나고 사업하고 소통하고 공유하는 사람들이 하는 역할이 지대하기 때문이다.

다음으로 대북지원 거버넌스를 활성화하기 위해서는 민관협을 임의 기구에서 법적 기구로 전환하고 집행 조직을 두어야 한다. 대북지원 사업이 전문화 되면서 이를 담당할 전문 기구가 필요하다. 단순한 회의체로는 앞으로 제기될 다양한 문제들에 대해 제대로 대처하기 어렵기 때문에 이에 민관협 내에 집행 부서를 두고 전문적으로 정책 개발과 조정, 평가 업무를 담당케 해야 한다. 둘째, 북민협을 법인화 하고 독립된 사무국을 설치해야 한다. 북민협이 정부의 파트너로서 제 역할을 하기 위해서는 조직이 강화되어야 한다. 셋째, 국제 네트워크 형성에 많은 노력을 해야 한다. 향후 북한 개발지원에 대한 국제 협력 체제를 염두에 둘 때 국제적인 차원에서의 네트워크 형성이 필요하다. 현재 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금은 남한 정부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는데, 이러한 상황에서 남한 정부, 민간, 국제기구가 함께 참여하는 라운드 테이블 개최 등 네트워크 형성을 위해 정부가 적극적으로 나서야 한다.

끝으로 북한인권 거버넌스를 발전시키기 위해서는 북한인권문제가 내포하고 있는 다층적 성격을 고려한 접근방식이 필요하다. 우선 다층적 성격을 지니고 있기 때문에 남북관계, 남한내부, 국제적 차원을 포괄하는 정부 부처

간 종합 정책조율 시스템을 구축할 필요가 있다. 국무총리실 내에 북한인권 업무를 총괄할 수 있는 상설 총괄부서 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. 그리고 국제사회와의 협력 시스템을 강화해나가야 한다. 각자가 처한 상황에 따른 전략적 선택이 시너지 효과를 이룰 수 있도록 역할분담론에 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.

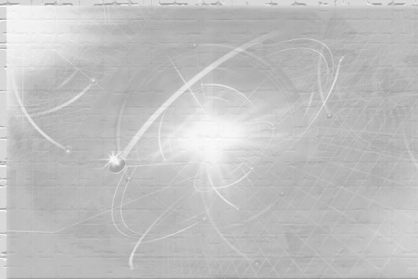
참여를 바탕으로 한 선도적인 사회·문화 협력 거버넌스의 구축이 평화·번영 거버넌스의 구축을 기능적으로 촉진한다는 가설에 비추어볼 때, 본 연구의 결과는 거버넌스의 이론적 정합성을 검증함과 동시에 이의 구체적 작동기제를 살펴볼 수 있다는 점에서 그 의의가 있다 하겠다. 하지만 사회·문화 협력 거버넌스를 분석함에 있어 남북교류 분야와 대북지원 분야를 설정한 것은 그 전체적인 상을 그리는데 많은 도움을 주었지만, 정부와 비정부간 거버넌스의 구축이 미흡한 북한인권 분야의 경우는 두 사례와는 다른 부분이 많았다. 그것은 이 분야가 북한당국의 강력한 반발로 행위자간 조정과 협의를 통한 문제해결이 용이하지 않기 때문이다. 이러한 점에서 2차년도에는 북한인권 거버넌스를 독자적 연구로 진행하는 것이 타당하지 않나 생각된다.



7

한반도 평화발전을 위한
법제도 거버넌스 실태조사

이철수



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도 거버넌스의 의의

1. 통일법제를 둘러싼 환경변화

통일법제란 남북한 통일과 통일을 달성하기 위한 남북한의 교류협력에 관한 모든 법제도를 포괄하는 개념으로 이해된다. 남북한의 통일이 남한이 북한을 흡수하는 급진적인 형태를 취할 것인지 아니면 점진적인 국가연합을 거쳐 장기적인 통합에 이르는 형태를 취할 것인지에 대하여 현시점에서 정확히 예견하기는 어렵다. 통일법제는 남북한의 통일이 어떠한 형태를 취하든지 남북한의 교류협력법제 및 통일단계의 법제도까지를 포괄하는 개념이므로 현재와 미래를 포괄한다. 크게 보아 통일법제의 변화는 남북관계의 변화에 조응하여 발전하여 왔다고 할 수 있다. 즉 과거 상호 적대시 정책이 남북교류협력정책으로 전환함에 따라 법제도 국가보안법의 일방적인 독주에서 국가보안법과 남북교류협력법의 불안한 동거의 시대로 변화하였다가, 다시 남북관계발전법을 중심으로 한 교류협력법제가 주도하는 시대에 이르게 되었다.

1990년도에 제정된 남북교류협력법은 과거 적대시 일변도의 정책에서 벗어나 북한을 교류협력의 상대방으로 인정한 최초의 국내법이라는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 남북교류협력법과 국가보안법이 병존함에 따라 법집행 과정에서 어려운 문제를 야기하였다. 무엇보다 북한이 어떠한 경우에 대화와 협력의 대상이 되며 또한 어떠한 경우에 반국가단체로 되는지에 대한 구체적이고 객관적인 기준을 마련하기는 쉽지 않기 때문이다. 실제 구체적인 사안과 관련하여 국가보안법과 남북교류협력에관한법률 중 어떠한 법률을 적용할 것인지 등에 대한 판단이 상당부분 정부(검찰, 국가정보원 및 통일부)와 법원에 맡겨지게 되었는데, 과거 우리 정부와 법원은 위조항을 해석·집행함에 있어서 국가안보에 중점을 두고 정부의 통제 밖에서 이루어지는 남북교류에 대하여 국가보안법을 우선 적용하는 경향이 있었으며 이는 남북교류협력법이 제한적으로 적용되는 결과를 가져왔다. 이와 같은 국가보안법과 남북교류협력법의 동시적용과 그 상호관계의 모호성은 당시 남북관계의 불안정성과 그에 따른 이중적이고 모순된 인식의 반영이었다고 할 수 있다.

이와 같은 1990년대의 국가보안법과 남북교류협력법의 불안정한 동거는 2000년 6년 15일 남북정상회담을 계기로 교류협력의 본격화라는 방향으로 남북관계가 변화함에 따라 전기를 맞게 된다. 6·15 공동선언은 남북한의 최고 대표자가 서명한 문서라는 점에서 현실적인 규범력을 가지는 문서가 되었고 이를 계기로 남북 간에는 현실적인 법적 규범력을 가지는 남북합의서와 입법이 이루어지게 되었다. 한마디로 6·15 공동선언은 본격적인 남북 교류의 시대를 열었고, 이후 남과 북은 4대 경협합의서 및 9개 부속경협합의서를 포함한 수많은 합의서를 체결하는 계기가 되었다. 그러나 남북관계가 급속하게 발전하여 다양한 남북합의서가 체결되었음에도 불구하고 그 구체적인 이행 및 실천을 담보할 마땅한 제도적 장치가 결여된 상태에서 대통령의 통치행위적 결단에 기초한 대북정책추진 방식만으로는 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 어렵다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 이에 따라 대북정책 추진과정에서 노정된 각종 행정체계상 문제점을 해소하고 다양한 남북합의서 및 행정행위에 대한 법적 실효성을 보장하기 위한 입법적 대응방안으로 2005년 남북관계발전법이 입법되었다. 통일법제의 목적은 통일에 이르는 과도기와 통일단계의 원활한 진행을 위한 법적 지원에 있다고 할 때, 이러한 변화의 흐름은 바람직한 것이라고 할 것이다.

2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표

가. 법제도 거버넌스의 의미

전체 연구에서 상징하는 ‘평화변영을 위한 거버넌스’ (이하 평화변영거버넌스라 칭한다) 개념의 출발점은, 한반도 주변정세의 변화로 인해 다양한 행위영역(안보·정치·경제·문화·교육·법제도 등)이 나타났기 때문에 다수의 행위자의 새로운 역할 또는 행위양식을 기대하고자 하는 데에서 찾을 수 있다. 그러나 거버넌스 이론은 방법론상의 논의이기 때문에 구체적인 행위 영역에 따라 각기 상이한 내용과 절차를 포괄할 수 있는 장점을 가지고 있는 반면, 그 개념의 추상성으로 말미암아 특히 학제적 연구의 경우 통일적이고 정합적인 논의를 진행하는데 있어 연구자들 간 상호 오해의 혼선을 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 한계를 무릅쓰고 이하에서는 평화변영거버넌스에 필요한 실태조사를 하기 위해 법제도팀 나름대로 이해하는 내용

을 정리해보고자 한다.

(1) 법제도 거버넌스의 이슈영역

통일법제란 남북간의 교류협력법제 및 통일단계의 법제도까지를 포괄하는 개념이지만, 평화번영을 위한 법제도 거버넌스의 이슈영역은 현재 상태로서는 남북교류협력법제의 제·개정 및 법제 통합에 모아진다고 할 수 있다. 과거 국가보안법의 독주시대에는 정부가 일방적으로 주도하였고 거버넌스 현상을 발견하기 힘들기 때문이다.

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

거버넌스 모델의 중요성이 보다 강조되는 영역은 법통합 영역이라 할 수 있을 것이다. 법제 통합은 “남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정(process)”을 의미하기 때문에 통일로 가는 과정에서 존재하는 차별성과 이질성을 줄여나가기 위한 종합적이고 포괄적인 활동에 초점을 맞추어야 할 것이고 이 경우 다양한 전문가그룹의 참여와 네트워킹은 필수적이고 이렇게 할 때에만 참여성, 분권성과 효율성을 달성할 수 있기 때문이다. 다시 말하여 남북 법제 통합과정의 동태성과 포괄성, 종합성은 법제도 영역에 있어서 새로운 거버넌스 개념에 입각한 접근을 필요로 하는 것이라고 할 수 있는 것이다. 더구나 남측의 법정비 작업과는 달리 법제통합은 동북아 차원·대북차원·대내차원에서의 복합적 상호작용이 얽혀 있는바, 전통적인 국가중심 전략에서 탈피하여 과거와는 다른 방식의 법제통합전략과 로드맵 구축이 요구

될 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 있고, 본 연구에서 개성공업지구법제를 사례 분석대상으로 삼은 이유이기도 하다.

(2) 법제도 거버넌스의 행위자

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

전체 연구에서는 거버넌스의 주체와 관련하여 다양한 수준을 상정하고 있다. 즉 세계적 수준, 지역적 수준, 정부수준, 국내정치 수준으로 공간적 범위에 따라 다양한 행위자를 상정하고 각 행위자들의 자율적이고 전문적인 활동을 기대하고 있다.

그러나 위에서 제시한 행위자 수준을 국내 법제도에 그대로 원용하기에는 어려움이 따른다. 우선 법은 국가의 입법작용을 전제로 하기 때문에 국가의 주도적 역할을 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 국제정치 영역을 염두에 둔 이른바 ‘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 한정되는 바, 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.

(3) 법제도 거버넌스의 행위양식 - 입법과정에서의 행위자의 바람직한 역할

전체논문에서는 한반도 평화·번영을 위한 거버넌스는 행위자와 이슈영역에 따라 정책(결정)과정의 내용과 방식이 달리 규정될 수 있다는 점을 전제하면서, 법영역에서의 입법과정을 의제설정-정책분석-정책결정-정책집행-정책평가 과정으로 파악하고 있다.

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

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

나. 법제도 거버넌스 실태조사의 대상

법제도 거버넌스는 정부 부분의 역할이 중요하기 때문에 법제 형성에 직접·간접적으로 관여하는 통일부, 개성공단법률자문회의, 법무부, 법원, 법제처, 국회, 시민단체, 학술연구단체 등을 별도의 행위자로 실태조사를 행할 필요가 있다.

그리고 이들 각 행위자의 실태조사를 토대로 그 자체로 거버넌스 완성도를 평가한 후, 이들 행위자가 직접 입법과정에서 어떠한 역할을 하였는지를 살펴보기 위해 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법의 세가지 법률을 대상으로 실태조사를 실시하고자 한다. 남북교류협력법은 1990년의 제정과 2005년의 개정을 비교함으로써 거버넌스의 진전도를 가늠하기 위해서이고, 남북관계발전법은 6·15 공동 선언 이후 변화된 논의 패턴을 거버넌스적 시각에서 분석하기 위해서이다. 그리고 개성공업지구법은 남측과 북측의 법제통합의 단초를 제공하는 실험적 의미를 지니고 있기 때문에 별도의 독자적 분석과 평가가 필요하다고 할 수 있다.

행위자와 관련한 실태조사에서는 참여성과 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성의 지표를 활용하여 정량 분석을 시도하고(비정부 부문에서는 위 평가지표에 자율성을 포함시킴), 이슈영역과 관련한 실태조사는 남북교류협력법과 남북발전기본법, 개성공업지구법제를 대상으로 하여 참여성과 효율성의 관점에서 분석을 시도하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 정부의 역할과 관련한 거버넌스 형태를 진단해 보고자 한다.

II. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위자의 역할

1. 통일부

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

그 편제를 보면, 혁신재정기획실, 정책홍보실, 정보분석국, 남북경제협력국, 사회문화교류국과 장관 직속으로 개성공단 사업지원단을 두고 있으며

산하기관으로 통일교육원, 남북회담사무국, 남북출입사무소, 북한이탈주민 정착지원사무소, 남북경제협력협의사무소 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.

통일부의 거버넌스를 평가함에 있어서, 먼저 전문성의 측면에서 보면 통일부는 법제도와 관련하여 전문성을 충족하고 있다고 보기 어렵다. 조직 자체에서 법제도를 총괄하는 부서가 없고, 비상법무팀을 두어 법령심사를 하도록 하고 있으나, 비상법무팀은 그 외에도 “비상대비업무, 통일관련 단체 허가, 국무차관회의 안건처리, 통일관계장관회의” 등의 업무에다가 심지어 “직장예비군 및 민방위대” 업무까지 겸하고 있어 법령안 심사 등 업무에 전력하기 어려운 형편이다. 특히 법제담당 부서를 별도로 두지 않고 각 부서별로 제도 관련 업무를 처리하도록 한 것은 법제도적인 전문성에 문제가 있도록 하는 근본적인 문제이다. 남북관계에 관한 법제는 남북관계의 특수성에 대한 이해와 함께 그 특수성을 반영하는 법제도적 특수성에 대한 이해도 동시에 요구하는바, 이러한 부분의 전문성을 갖추지 못한 행정담당 부서들이 법제 입법을 담당하는 경우 법제도적 전문성을 살리기는 어려운 것이다.

통일부가 법제도와 관련한 전문인력을 충분히 갖추고 있다고 보기도 어렵다. 통일부 장관에 대한 법률자문관으로 부장검사 1인이 법무부에서 파견되고, 작년에 처음으로 변호사 2인을 사무관으로 선발하는 등 최근 통일부 차원에서 전문성을 보강하기 위한 노력을 하고 있는 것은 긍정적으로 평가되어야 할 점이다. 그러나, 위와 같은 정도로만 담당하고 있는 업무의 양과 중요성에 비추어 전문성을 갖추고 있다고 보기 어렵다.

이와 같이 내부적인 전문성에 문제가 있는 결과 참여성과 네트워크에도 문제가 있게 된다. 예컨대, 법제도적인 전문성을 갖추지 못한 상태에서 입법이 진행되는 경우 누가 어느 영역의 전문가인지 충분히 파악하기도 어렵고,

또 법적으로 잘 정리된 법안을 만드는데 대한 인식이 별로 없으므로 전문가들이 책임있게 참여할 수 있는 시스템이 거의 구축되어 있지 않은 것이다. 남북관계발전에 관한 법률 입법 초기 단계의 경우 통일부 자체에서 만든 초안을 놓고 수차례 전문가 간담회가 있었으나, 책임있게 참여할 수 있는 여건이 조성되지 않음에 따라 충실한 전문가들의 의견반영이 제대로 되지 못한 문제가 있었다.

2. 개성공단법률자문회의

개성공단 조성사업은 지난 2000년 남측의 현대와 북한이 합의하여 개성직할시 일대에 800만평 규모의 공단과 1,200만평 규모의 배후지를 조성해 국내기업을 유치하는 사업으로, 경의선 및 동해선 철도·도로 연결, 금강산 관광사업과 함께 ‘경협 3대 중점 사업’의 일환으로 추진되고 있는데, 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 요청된 것이다. 이에 따라 개성공단 법·제도 인프라를 구축하고 공단 내 발생가능한 법적 문제 처리방향 설정을 위한 자문기구로서 2005년 개성공단법률자문회의(이하 법률자문회의)를 구성하게 되었다. 2006년부터 개성공단의 개발이 본격화됨에 따라 세무·국내법 지원 등 취약 분야에 대해서까지 다양한 법적 문제에 대한 전문적 자문을 구하고 있다.

최초 법률자문회의가 조직된 2005년 당시에는 6명(교수, 검사, 판사, 변호사 2인, 법학박사)으로 구성되었으나, 개성공단 개발이 본격화됨에 따라 2005년 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.

개성공단법률행위의 자문활동은 주로 국내법과 비교, 개성현실 반영, 자구수정, 예상문제점 등에 대해 중점적으로 이루어지고 있으며, 2006년 들어서는 개성에서 입주기업의 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, 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. 이러한 자문은 개성공업지구 관리위원회가 2005년 28개의 하위입법(사업준칙)을 입법하는데 상당한 기여를 하였다.

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

3. 법무부

법무부는 남북교류관련 법무총괄을 위하여 1992년 2월 특수법령과를 설치하였는데, 통일부가 남북교류협력에 관한 주무부서로서 주로 그와 관련된 입법을 주도하여 왔다고 한다면, 법무부 특수법령과는 그러한 입법에 대한 지원체제를 구축하고 남북교류협력관련법제에 대한 해석과 자문역을 담당하고 있다고 말할 수 있다. 또한 2005년 3월 14일에는 “개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건처리지침”(법무부훈령 제 512호)을 제정하는 등 법무총괄부서로서의 소임을 남북관계에서도 수행하고 있다.

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

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

우선, 전문성의 측면에서 보았을 때 법무부는 법제도와 관련된 전문성을 충분히 충족하고 있기는 하다. 다만 법무부는 우리나라의 모든 법과 관련된 법무를 총괄하는 부서이지 통일법제에 대한 전문성을 갖춘 부서가 아니기 때문에 이 분야에서의 전문성은 담보되지 못한다. 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 인정해 줄 수는 있지 않을까 생각된다.

한편, 법무부의 조직적 한계상 과연 법무부가 통일을 위한 법제도에 있어서의 전문인력을 충분히 갖추고 있는가에 대해서는 의심스럽다. 정부의 순환보직제는 법무부 특수법령과에서도 예외는 아니고, 따라서 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 법무 분야에 대한 자문 및 연구활동을 진행하고 있다는 점이다.

한편, 법무부가 통일법제에 어느 정도 참여하고 있는가를 살펴보았을 때, 남북간 합의서가 채택되는 과정에서도 법무분야에 대한 남북합의서가 체결되는 경우에는 통일부나 재정부와 함께 참석하여 현장에서 직접 지원업무를 수행하기도 하고, 현실적으로 북한 내에서 발생하는 형사문제를 처리하기 위한 지침을 개발하기도 하며, 각종 법안에 대한 법무부안을 직접 마련하기도 하고, 개성공단법률자문회의에 참석하기도 하는 등의 활동을 하기도 한다.

그런데 평가지표로서의 ‘네트워크성’을 고려해보는 경우, 과연 법무부는 다른 정부부처 혹은 전문가 혹은 시민단체 등과 과연 네트워크를 잘 형성하고 있는지 의문이다. 물론 남북법령연구특별분과위원회가 있어서 연간 두어차례 정도 토론회를 갖고 있기는 하지만 이것이 거버넌스로서 의미있는 네트워크가 될 수 있을 것인지 판단하기 어렵고, 통일부에 검사 1명을 파견하여 부처간 협력이 이루어지고 있기도 하지만 이것은 법무부 차원에서의 거버넌스를 위한 네트워크를 형성하였다기보다는 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 설치하였다. 특수사법제도연구위원회는 법원관계자 외에 대학교수, 정부부처관계자 등이 함께 연계되어 네트워크를 형성

하고 있다.

한편, 법원은 2006년 2월 10일 과거 사법정책실 근무 경력이 있는 판사, 통일대비요원으로서 해외파견 경력이 있는 판사 또는 사법연수원에서의 통일법학회 활동을 통하여 북한법제 연구에 식견이 있거나 열정이 있는 판사 등 총 18명으로 구성된 통일사법정책연구반을 발족하기도 하였다.

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, 그러나 특수사법제도연구위원회의 활동은 전문성을 갖고 거버넌스의 한 참여자로서 네트워킹을 형성한다라고 말하기에는 조금 부족한 면이 있는 듯하다. 특수사법제도연구위원회의 전문성은 단지 사법조직으로서의 전문성일 뿐이고, 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 있다고 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.

5. 법제처

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

법제처에서의 그간의 연구는 북한의 개별법령을 중심으로 이를 우리 법제와 비교·연구하거나 연구 수행 당시 발생한 주요 현안에 대한 검토를 위주로 행하여져 왔었고, 따라서 중·장기적 관점에서 접근하려는 노력이 부족하였다. 구체적으로는 중·장기적 중점 연구과제를 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 대비하여야 하기 때문이다. 이러한 문제점은 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, 헌법재판소, 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 만 하다. 관학협력사업 활성화를 위해서는 관련 전문가로 working group을 구성하여 당해 연도 연구주제를 보다 깊이있게 연구할 필요가 있다.

매년 연말에 정례회의를 개최하는 방안 등을 통해 각급 국가기관, 법제연구원 등 연구기관, 대학 등의 한해 연구성과를 공유하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

6. 국회

남북관계 및 통일관련 법제와 관련하여서도 국회는 입법권의 행사를 통한 제·개정 뿐만 아니라 국정감사와 국정조사를 통한 법률의 집행 평가, 관계 장관 임명시 인사청문회의 실시를 통한 인사검증 그리고 그 직무집행이 헌법과 법률에 위반된 경우에 있어서의 탄핵소추권 행사 등 법률의 제정과 정부터 그 시행, 인선 및 평가까지 포괄적으로 개입하고 있다.

입법과정에서의 국회는 상징적으로 민의의 최종 논의·결정 장소로서 의미를 가지는 바, 헌법에서 정한 절차를 거친 법률은 국민의사의 대변자인 국회의원의 토론과 심의를 거쳤다는 측면에서 국민의 의사로 간주될 뿐만 아니라, 효력상으로도 모든 국민을 구속하는 힘을 얻게 된다. 그러나 규범성립의 절차적 정당성이나 규범 내용자체의 합리·타당성 확보는 300명이 채 안되는 소수의 국회의원이 본회의를 통하여 토론과 설득을 하고 법률로서 통과시키는 고전적 의미의 의회주의적 시각으로서는 이루어질 수 없다.

이러한 문제의 인식 하에 공식, 비공식의 거버넌스적 요소가 단선적이고 정태적이었던 전통적 국회 모습을 보다 복선적이며 다층적이고 동태적인 모습으로 바꾸어 가고 있다. 국회의 본연의 기능을 수행할 수 있도록 본의회 중심에서 상임위원회 중심으로 심의과정을 좀 더 전문화·세분화하고 권한을 분권화하였으며, 국회내부의 자율적 조직인 의원연구 단체를 활성화하고자 하고 있다. 의원보좌관의 지원을 통하여 업무의 전문성과 효율성을 뒷받침하고 있으며, 의원구성면에 있어서도 비례대표 국회의원을 두어 전

문성 부분을 보완할 수 있도록 하고 있다. 조직 측면에서는 국회사무처·국회도서관·국회에산정책처 등을 두어 전문적이고 효율적인 입법 활동을 지원하도록 배려하고 있다. 국회 바깥에서는 국회의원의 소속정당을 중심으로 국민의 의견을 수렴하고 정책의 연구개발에 박차를 가할 수 있도록 연구조직 설립을 권장하고 있다. 법제도적으로는 입법과정에서 청문회, 공청회를 열 수 있거나 강제하고 있으며 청원제도를 두어 국민의 의견이 법률안 제·개정예 반영될 수 있도록 하고 있다.

7. 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 긴장관계를 유발하는 문제들이 당면하고 있기 때문에 정세에 민감한 시민단체의 특성상 남북 교류협력과 관련한 법제에 대한 활동이 미약할 수밖에 없다는 구조적 측면도 작용하기 때문이라 여겨진다. 이러한 점을 감안하여 볼 때 법제도 거버넌스의 행위자로서 시민단체의 동태는 어느 행위자 영역에 비해 활발히 작동된다고 할 수는 없을 것이다. 때문에 이러한 행위자로서의 시민단체는 민족화해협력범국민협의회나 우리민족서로돕기운동본부, 참여연대 정도에 불과하다.

대체로 정부로부터 독립적인 참여연대와 같은 시민단체들은 대북지원, 인권, 통일 등의 분야에서 활발한 활동을 벌이고 있고 그러한 운동들이 정책반영에 투영되기도 하는 반면, 외교 안보 분야에 있어서의 의견 반영은 거의 이루어지지 않고 있으며 또한 실제적으로 이들 단체의 참여 내지 접근성 자체가 용이하지 않다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 이에 따라 시민단체들은 거버넌스 과정상 의제설정 및 정책분석 단계에 머무를 수밖에 없다는 한계도 제기된다.

부가적으로 시민단체 외 경제 기관 즉, 코트라, 대한상공회의소 남북경제위원회, 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 관치 중심으로 거버넌스로 이행하는 데 한계가 있다고 보인다.

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

8. 학술연구단체

가. 국민대 북한법제연구센터 및 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).

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

같이 활동을 전개하고 있다.

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

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

한편, 북한법연구회의 경우 통일법제 관련 활동에 거버넌스의 자율성 지표를 대입하여 살펴보면, 북한법연구회는 정부와는 독립적으로 재정의 100%를 회비로 충당함을 원칙으로 하는 등 자율성 측면에서 높은 평가를 내릴 수 있다. 특히 북한법연구회의 주목할 점은 바로 네트워크로서, 비단 국내로만 그 네트워크 영역이 제한되지 않고, 학술교류를 통해 중국·대만(양안), 미국, 몽골 뿐만 아니라 남북한 법분야 학술교류협력 추진과 관련하여 북한의 여러 학자들과도 교류하고 있다. 이들 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 활발히 유통되고 있으며 북한법 연구의 발전과 전문가 양성에 크게 기여하고 있다. 현실적으로 통일 업무를 수행하는 통일부와 통일 문제에 관한 전문연구기관인 통일연구원에 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.

나. 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.

한국법제연구원은 정부출연 연구기관으로서 100% 정부재원으로 조달되고 있다. 따라서 연구원 개인 자격으로 참여하는 연구나 자문은 독립적일 수 있으나 정부에 의한 수탁 연구 등의 경우는 정부에서 어느 정도의 방향성을 제시해 주기 때문에 자율성이 낮을 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 더구나 통일을 위한 법제의 경우 따로 조직을 갖추어 체계적으로 연구가 진행되지 못하여 북한법제에 대한 전문적 연구수준은 다른 연구단체에 비하여 그다지 발달하지 않았다고 볼 수 있다.

한편 네트워크 측면에서는 법제연구원내 아시아법령정보사업팀에서는 아시아법령정보네트워크사업(ALIN)을 운영함과 함께, 앞서 언급한 국민대 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류를 시행함으로써 아시아 각국의 법령정보 및 그 연구에 관한 정보교환, 공동연구, 연구인력의 교류 및 편의지원 등이 원활하게 이루어질 수 있게 되었다. 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

이하에서는 앞 장에서 살펴 본 행위자의 거버넌스를 토대로 남북관계와 관련된 주요 법률들에 대한 제·개정 과정을 살펴보고 이론연구팀에서 제시한 거버넌스 유형을 모델로 하여 현재의 거버넌스 형태를 분석하고자 한다. 다만 법제도 형성 과정에서의 거버넌스를 평가함에 있어서는 이론연구팀이 제시한 평가지표들은 변용할 필요가 있다. 자율성이나 전문성, 참여성, 네트

워크, 분권화, 효과 및 효율성이라는 평가지표는 행위자를 중심으로 하여 도출된 평가지표이기 때문에, 행위자의 행위 결과 수립된 법제도를 평가하기에는 적합하지 않은 측면이 있기 때문이다. 법제도는 각 행위자의 복합적 연계 속에서 형성되는 동태적 과정이기 때문에 참여성의 관점이 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이하에서는 이론연구팀이 제시한 참여성 지표를 활용하여 법률의 제정/개정/시행단계에서의 거버넌스 진전도를 정량적으로 평가해 보고자 한다. 그리고 효율성의 지표는 법률의 제정·개정과정을 거치면서 남북 간의 관계변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 판단하는 지표로 활용하고자 한다. 실태조사의 한계 등으로 인해 정성 분석에 만족하기로 하였다.

1. 남북교류협력에 관한 법률

가. 남북교류협력법제정 전단계 - 남북교류협력추진위원회의 설치

1988년 여름 정부는 북한·중국·소련에 대한 개방정책을 뜻하는 6개항의 대북정책(소위 7·7선언)을 발표하였고, 이후 정부는 1989년 3월 31일에 남북간의 상호교류와 협력에 관한 주요정책을 심의·조정하기 위하여 통일원 장관을 위원장으로 하고, 관계부처 차관급 14인 이내의 위원으로 구성되는 ‘남북교류협력추진협의회’(이하 협의회)를 설치하였다. 그런데 남북교류협력을 위한 1단계 작업으로서 진행된 협의회는 정부측 관계자로만 구성됨에 따라, 진정한 의미에서의 남북교류·협력을 위한 협의회가 되었다고는 말할 수 없을 것이다.

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 제정하였는데, 시행지침을 통하여 남북교류협력법이 제정되기 이전까지 200건이 넘는 인적접촉 및 왕래가 승인되었고, 3천만 달러가 넘는 물자가 반출·반입되고 있었다.

나. 남북교류협력법의 제정과정

위 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 공청회가 열렸고, 여기에 참석한 발표자들은 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

2000년까지의 남북교류협력법의 개정이라는 것은 다른 법률과의 관계에서 용어의 변경 정도였을 뿐이다. 그렇지만 학계에서는 남북교류협력법에 대한 문제점, 즉 1991년 채택된 남북기본합의서와 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 반영되

지 못한 채 10여년이 경과된 것이다.

(2) 2000년 6·15 공동선언 이후

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 주도되어 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.

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

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

세번째는, 남측 주민이 북측 주민과 회합·통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 하는 경우에는 예외적으로 사전신고제로 접촉할 수 있도록 하였으며, 부득이한 경우에는 사후신고로도 법적 규제를 당하지 않을 수 있도록 하였다(법 제9조의 2).

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

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

라. 남북교류협력법의 거버넌스

남북교류협력법 제정을 통해 남북 간의 물적 및 인적교류가 획기적인 전기를 맞게 되는데, 남북교류협력법이 제정되기 이전인 1990년에는 1천만 달러 수준에 불과하던 남북교역 액수가 1991년 1억 달러 수준으로 급증하였고 2005년도에는 10억 달러를 초과하는 성과를 보이고 있다. 남북교류협력법이 남북 간의 교류협력에 있어서 물꼬를 튼 매우 중요한 역할을 하였음은 부인할 수 없다.

그러나 참여성의 관점에서 보면 법제 형성과정에서 정부가 주도적 역할을 담당하였고 다양한 행위자의 의견이 제대로 반영되지 않았다. 개정과정은 제정과정과는 조금 다른 양상을 보이는데 무엇보다 시민단체와 학술연구단체의 참여가 눈에 띈다. 공청회 이외에도 ‘열린통일포럼’과 같은 현장에서의 의견청취를 시도하기도 하는 한편, 시민단체가 연대하여 법개정 작업에 직접 참여할 것을 요구하기도 하였다.

2. 남북관계발전에 관한 법률

가. 법 제정의 요구

남북 간의 대화가 시작된 1970년대 이후부터 남북 간에는 수많은 남북교류관련 정책활동 및 회담과 합의서의 체결 등 국가적 통치행위가 이루어져 왔다. 그러나 이러한 통치행위를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 있었던 것도 아니고, 이에 따라 남북교류관련 정책 활동 및 회담과 합의서의 체결 등이 통치행위라는 이름 하에서 무원칙하게 실행되는 모습을 나타내게 되었으며, 그 결과 우리나라 정부의 대북정책은 정권 차원의 치적 쌓기나 대국민

통일 홍보를 위한 국내 정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전락하는 부정적인 현상을 초래하기도 하였다. 이에 따라 남북회담개최나 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. 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 개최하였고, 한달여의 간격으로 열린 민주평화통일자문회의/대한변호사협회 주최 『남북관계 법제정비를 위한 토론포럼 - 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안』(2004년 10월 20일)에서도 남북관계발전기본법안은 논의의 주된 대상이 되었다. 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. 또한 이 법에서 설치될 것으로 예정되고 있는 (가칭)남북관계발전위원회가 통일부 산하가 아닌 독립적인 국가기구가 되어야 할 것, 그리고 그 구성에 있어서 남북관계에 대한 전문지식을 갖춘 민간전문가를 위원으로 일정비율을 참여시킬 것을 제안하였다.

다. 남북관계발전에 관한 법률의 거버넌스

남북교류협력법과 비교해 보았을 때 남북관계발전법은 대북정책에 대한 법적 기초의 마련에 주안점을 두고 만들어진 법률이다. 남북교류협력법이 규제와 촉진을 통한 경제적 교류를 중심으로 하는 실적위주의 교류협력정책을 목적으로 하는 것이라면, 남북관계발전법은 정책과정에서 국민적 합의를 도출하면서 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위한 법률이다. 법제정의 목적 이외에도 최근에 법이 제정되었다는 사정을 감안하면, 남북관계발전법의 효과를 정량적으로 분석하기에 힘든 측면이 있다.

그러나 참여성의 관점에서 보면, 공청회 등을 통해 적극적으로 비정부 부문의 행위자들의 의견을 반영하려고 노력하였다는 점에서, 남북교류협력법에 비해 진전이 있었다고 평가할 수 있다.

3. 개성공업지구법제

가. 개성공업지구법제의 의의

개성공업지구법제의 의의를 살펴보자면, 개성공업지구법제는 남북이 분단된 이후 처음으로 만들어진 남북측의 통합법제라는 사실이다. 비록 표명상 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 왔고, 현재는 개성공단사업지원단 법률자문단이 주축이 되어 개성공업지구법 및 하위규정에 대한 입법적 지원활동을 하고 있다.

나. 개성공단개발 및 법제추진경과

개성공단의 개발과정과 법제 추진경과를 살펴보면, 다음의 단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

우선 1단계로서, 1999~2000년은 개성공업지구개발을 위한 사전준비가 이루어진 기간이다. 남북측의 정부는 정부차원에서 개성공업지구개발을 위한 합의서의 도출 등 노력을 진행한 한편, 개성공업지구 개발을 담당할 현대

아산측은 토지공사측과 협의하여 실질적 개발의 수순을 밟아나갔다. 이 기간 동안에는 아직 개성공업지구와 관련된 입법이 이루어지지 않는 동안 4차례의 남북장관급회의와 처음으로 열린 남북경제협력추진위원회 1차 회의를 통하여 개성공업지구에 대한 남북측의 의지를 확인하였다고 볼 수 있다.

2단계로서 2001~2002년은 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.

3단계로서 2003년은 개성공단사업이 본격화되면서 사업적 기반과 함께 법제 정비작업이 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 남측은 제16대 제240회 정기국회 제7차 본회의에서 경협관련 4대 합의를 의결함으로써 남북경협에 대한 법적 유효성이 승인되게 되었다.

4단계로서 2004년도에는 개성공업지구에 최초로 입주하게 될 15개 기업이 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 및 체류에 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 개성공단개발사업의

성공적인 추진을 지원하기 위하여 재경부/산자부/건교부와 합동으로 ‘개성공단사업지원단’을 설치하였다. 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.

그리고 마지막으로 5단계로서 2005~2006년은 개성공업지구법 하위규정이 정비되는 한편, 제2단계 개성공업지구개발에 대한 논의가 제기되었던 기간이었지만 북한 핵문제 및 미사일 발사문제로 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 개성공업지구 투자 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 검토뿐 아니라 남측의 남북교류협력에 관한 법률 등과 같은 교류협력법제에 대한 자문활동을 하고 있다. 그리고 개성공업지구법 및 하위규정들에 대한 시행세칙을 개성공업지구관리위원회가 입법하는데 상당한 기여를 하는 활동을 하였다.

다. 개성공업지구법제와 거버넌스

개성공업지구법제의 제정과정을 보면 지금까지의 통일법제와는 사뭇 다른 양상을 보인다. 개성공업지구법제가 남측의 법제가 아닌 북측의 법제라는 점에서 법제통합의 실험 공간이라는 측면이 있기도 하겠지만, 법제형성 과정에서 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 의견을 개진하고 전문가의 의견을 적극적으로 반영하고 있음을 확인할 수 있다. 아울러 각 전문가들의 의견을 반영하고 북측의 관계자들과 신속하게 협의하는 등 효율적인 접근

방식을 취하고 있을 뿐만 아니라 구체적인 성과도 높다고 평가할 수 있다.

4. 소결: 거버넌스 형태 분석

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

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

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

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

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

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

있을 것이다.

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

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

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

IV. 결론

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

본 실태조사는 이러한 일련의 흐름을 거버넌스적 접근방식에 따라 정량적이고 실증적으로 분석하기 위한 노력의 일환으로 행해졌다. 거버넌스 개념이 지니는 동태성·포괄성·다의성·불명확성 등의 속성에 비추어 정태적인 법제도가 추구하고자 하는 구체성·일의성·명확성의 요청과 상충될 소지가

많다¹. 그러나 통일법제는 일반 법률과 달리 단순한 사실의 반영(mirror)에 만족할 수 없고 한반도 평화변영에 기여하기 위해 정치·사회·경제·문화 각 부분의 성과를 통합하고 이를 촉진하는 선도적 역할(motor)을 담당해야 하기 때문에 거시적이고 동태적인 분석이 요구된다. 이러한 점에서 이론연구팀의 제시한 분석틀을 이용해서 여타의 분야와 같이 법제도를 통일적이고 정형적인 방법으로 조사하는 것은 의미가 있다고 할 수 있다.

다만 법제도는 여타의 분야와 달리 정부의 주도적 입법 작용이 전제되어 있기 때문에, 이론연구팀이 제시한 분석틀을 유지하면서도 구체적인 분석 방식을 변용하지 않을 수 없었다. 우선 행위자 측면에서는 세계적·지역적 차원의 행위자보다는 정부 수준의 행위자에 초점을 맞추면서 각 정부기관을 분리하여 미시적인 실태조사를 행하였다. 아울러 평가지표와 항목을 행위자와 이슈영역(본 연구의 사례분석 대상)에 달리 적용하였다. 즉 행위자의 경우 이론연구팀이 요구한 바대로 전문성·자율성·네트워크·참여성·분권화·효율성의 지표로 나누어 정량적인 분석을 시도하였음에 반해, 이슈영역의 경우 각 행위자의 참여도와 행위의 효율성에 초점을 맞추어 전자는 정량 분석을 후자는 정성분석을 시도하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 본 실태조사의 사례분석은 남북교류협력법과 남북관계발전법 및 통합법제의 성격을 띠는 개성공업지구법제를 대상으로 하여 그 입법과정의 실태와 문제점을 개괄적으로 살펴보았다.

2) 큰 흐름으로 보아 행위자의 측면에서 발견되는 현상은 전문성, 참여성, 네트워킹 등의 거버넌스의 주요 평가지표상 진전이 이루어지고 있다는 점이다. 통일부의 경우 최근 법률전문가의 보강과 개성법률자문회의의 설치, 운영 등으로 과거의 문제점을 상당부분 개선하고 있고, 개성공단 법제 입법과 관련하여 개성법률회의를 통한 전문가들의 상시적인 자문이 이루어지고 있으며, 특히 금강산 교통사고, 개성공단 내 기업분쟁, 임금직불문제 등 현안을 중심으로 하여 통일부, 법원, 법무부 및 민간전문가들 사이의 네트워킹이 형성되어 가고 있는 점은 주목을 요하는 진전이다. 법무부의 경우 오래전부터 법률전문가로 구성된 특수법령과를 설치하고 통일에 대비한 폭

¹ 신우철(중앙대) 교수와의 자문회의, 2006년 11월 14일.

넓은 연구를 진행하였고, 특히 독일통일, 체제전환국가의 법제변화 등에 있어서는 타의 추종을 불허하는 기여를 하여 왔다. 다만 남북교류협력의 주무부서인 통일부와와 사이에 원활한 의사연락과 협력이 이루어져 왔는지는 의문이다. 법무부는 고유한 형사문제, 출입문제와 관련하여 일정한 관여를 하여 왔으나, 교류협력에 관한 부분에 대하여는 통일부가 의뢰하는 한도에서 관여하여 왔고, 통일부는 법률전문가가 없는 관계로 현실의 법률문제들을 제대로 포착하지 못하는 문제가 있어서 결국 양 부서간에 통일부는 현실의 문제를 가지고 있으나 해결하지 못하고, 법무부는 전문성을 가지고 있으면서도 문제에 접근하지 못하는 네트워크의 문제가 있었던 것으로 보인다. 이 문제는 통일관련 교류협력의 주무부서와 법제도 주무부서의 괴리에서 비롯하는 것으로 통일부 내에 전문성을 대폭 보강하여 남북협력 및 통일법제를 담당할 법률전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 법제 인프라 구축 및 정비작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 법제 측면에서 기획과 조정 기능을 담당할 중심을 구성할 수 있고 전문성, 참여성 및 네트워크 등 거버넌스의 요청을 충족할 수 있을 것으로 보인다.

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

한편, 두 입법과정에서 공통된 문제로 부각되는 것은 주요한 행위자여야 할 국회가 입법과정에서 한 역할이 정부가 주도한 법안을 수정하는 수준에 그치고 있다는 점이다. 향후 남북관계가 지속적으로 발전하여 나가려면 국

민적 지지의 확보는 필수 전제인 바, 현재와 같이 국회가 남북관계 법제의 입법과정에서 제 역할을 하지 못하고 있는 것은 시정되어야 할 문제라고 하겠다. 입법과정에서 국회의 전문성을 살릴 수 있는 방안이 다각도로 검토 될 필요가 있는 것이다.

4) 법제 형성과정에서의 정부의 역할 및 법이 추구하는 목적을 중심으로 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법의 거버넌스 형태를 진단해 보면 다음과 같다;

첫째, 남북교류협력법의 경우 제정과정은 전형적인 집권형 모델이라 할 수 있다. 개정과정에서는 외부 행위자의 역할이 다소간 증대하였지만, 그 비중이 정부의 역할에 비하여 미미하였고 그나마 주로 정당을 통해 간접적으로 참여한 것이었기 때문에 여전히 집권형의 범주를 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다.

남북교류협력법은 혁신과 변화를 추구한 법으로 평가할 수 있어 동법의 거버넌스 형태는 “계획적 혁신 거버넌스”라고 진단할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 남북교류협력법에 비하여 비정부 부문의 참여가 상당히 진전되었지만 비정부행위자들이 주도하였다고 보기 힘들기 때문에, 아직 분권형의 거버넌스로 진입하였다고 파악하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 정부의 역할이 확연하게 줄어든 반면 주요 이해당사자들의 참여가 크게 증가하였기 때문에, ‘집권형’과 ‘분권형’의 중간영역에 위치한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

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

셋째, 실태조사를 통해 보면 개성공업지구법제는 이미 집권형의 범주를 벗어나 분권형 또는 관리형 거버넌스에 해당된다고 평가할 수 있다. 현재 상태에서는 우리 정부의 입법권이 직접적으로 미치지 않고 북측과의 협의를 통해 형성할 수밖에 없는 개성공업지구법제의 특성상, 정부는 네트워크의 한 축을 구성하는 행위자에 머무르는 한편 그 영향력을 최대한 배제하고 있다고 말할 수 있어 관리형보다는 ‘분권형’에 가까운 거버넌스의 형태를

나타내고 있다고 보인다.

또한 혁신과 변화를 추구하고 있다고 평가할 수 있어 개성공업지구법제는 ‘개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

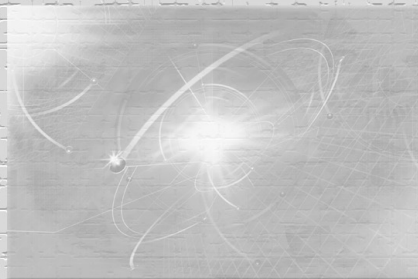
5) 사례분석을 통해 나타나는 바와 같이 최근의 통일법제는 거버넌스의 관점에서 일정한 발전패턴을 보여주고 있다. 과거 입법들은 거의 일방적으로 정부 주도하에 이루어졌으나 최근 입법된 남북관계발전법의 입법과정에서는 비교적 비정부 부문의 의견이 반영되고 특히 개성공단 법제의 입법과 관련하여서는 많은 진보가 이루어지고 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 변화에도 불구하고 아직 거버넌스의 관점에서 충분한 점수를 받기에는 심히 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 여전히 정부가 주도적인 입장을 취하고 있고 법제도 거버넌스의 중요한 행위자인 국회의 전문성과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

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

8

북한이탈주민
문제해결 거버넌스 실태조사

이금순



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론

1. 문제제기

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

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

이러한 점에서 본 연구의 주요관심사는 북한이탈주민에 대한 우리 사회

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

내의 다양한 관심주체들의 북한이탈주민 사회정착지원 관련 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 거버넌스를 강화시켜 나가기 위한 구체적인 방안을 도출해 낼 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 관련된 다양한 행위자들의 인식을 체계적으로 조사함으로써, 협의체계 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 북한이탈주민 관련 법률 및 규범과 제도 및 정책 추진과정을 검토해 보았다. 북한이탈주민 관련 거버넌스 실태를 평가하기 위해 설문조사를 통해 북한이탈주민 정착관련 기구 및 단체들의 사업목표 및 사업내용을 중심으로 각 행위자의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 체계적으로 분석해 보고자 하였다. 북한이탈주민의 사회정착 관련 의제 설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가 과정에서의 정책네트워크를

검토함으로써, 북한이탈주민 관련 거버넌스 실태를 평가하게 될 것이다. 이와 관련하여서는 주무부처인 통일부, 관련부처, 지방자치단체, 민간단체, 전문가, 북한이탈주민 단체 등이 주요 행위자로서 분석대상이 되었다.

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

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

보다 신뢰성 있고 충실한 설문조사를 위해 지역협의회가 구성되어 있는 지역의 실무담당자, 통일부 정착지원팀 실무자, 연구자와의 사전공동회의를 통해 설문내용을 점검하고자 하였다. 설문지를 우편으로 배포한 이후

지역 실무자와 연구자들 간의 전화 및 대면접촉을 유지하였다. 설문결과를 UCINET 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 지역협의회의 정책네트워크 실태를 분석하고자 한다. 이와 같이 북한 이탈주민 사회정착 관련 거버넌스 실태 분석을 통해 북한이탈주민 사회정착을 지원하기 위한 바람직한 거버넌스 방안을 제시할 수 있을 것이다.

II. 북한이탈주민 문제 정책목표

1. 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.

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 북한이탈주민들이 정부의 일방적인 지원의 수혜자로 남기 보다는 신속히 자립·자활할 수 있도록 유도하는 것을 정책목표로 설정하고 있다.

이주자로서 새로운 사회에 신속히 정착하기 위해서는 안정적인 취업을 통해 경제적인 생활기반을 마련하고, 사회문화를 습득하는 것이 필요하다.

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

2. 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 사회적응실태 조사에서 거의 공통적으로 드러났다. 그럼에도 불구하고 여성이나 청소년 등 특정집단들이 겪는 사회적응상의 어려움을 덜어주기 위해서는 이에 대한 특별한 정책적 관심이 요구되는 것으로 평가된다.

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 해결해 주기 위한 보다 세분화되고 구체화된 지원체계를 구축해야만 하는 필요성은 매우 크다고 평가된다.

3. 지역별 정착지원 체계 구축

국내입국 북한이탈주민들의 규모가 증가하고 이들이 거주할 수 있는 임

대주택의 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. 이러한 차원에서 지역단위의 정착지원체계를 구축하기 위해 지역단위 보호담당관제도를 도입하고 민간단체의 참여를 활성화하고자 하여 왔다. 이러한 점에서 북한이탈주민지원 지역협의회가 구성되고, 북한이탈주민후원회 및 북한이탈주민지원 민간단체연대(북한이탈주민지원 민간단체협의회)가 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 북한이탈주민 정책추진은 가장 바람직한 방안으로 제시되어 왔다.

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 법률이 제정(7·14 시행)되었다. 그리고 통일정책 차원의 고려에 따라 정착지원업무를 복지부에서 통일부로 이관되었다.

이에 따라 현재 북한이탈주민 국내정착 문제는 통일부가 총괄하고, 노동부, 교육인적자원부, 건설교통부, 보건복지부, 행정자치부 등 특정 업무에 전문성을 가진 부서가 법률에 따라 일부 종속적으로 기능을 수행하도록 되

어 있다. 따라서 현재 거버넌스 시스템으로 볼 때 중앙부처 간, 통일부와 관련 기관 간에 분권화 수준은 상당히 낮은 것으로 평가된다. 아울러 법률에 따른 집행과정에서의 수동적인 참여라고 할 수 있기 때문에 참여도 또한 수준이 낮을 수밖에 없다. 이로 인해 정책의제 설정과 정책결정과정에서 이들의 참여도 또한 낮을 수밖에 없는 구조이다.

나. 하나원

초기 정착지원에서 통일부 정착지원시설은 핵심 행위자로 역할을 담당하고 있다. 북한이탈주민 정착지원 시설의 법적 설립근거는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제10조(정착지원시설의 설치)이며, 통일부장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다고 명시되어 있다.²

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 하나원이라는 집행부서가 통일부 본부 차원에서 실제로 정책의제를 형성하고 정책을 결정하는 과정에서는 참여도가 낮은 것으로 평가된다. 정책의제 형성과 정책분석 및 결정 과정, 정책집행이 유기적으로 연계될 수 있는 방향으로 통일부 정착지원팀과 하나원과 협의시스템을 갖출 필요가 있다. 현재 북한이탈주민 관련 정책의 주무부서는 통일부이나 통일부의 북한이탈주민 정착지원 업무는 사회문화교류본부 정착지원과 하나원으로 이원화되어 있으며, 사후관리의 일부 기능은 법정단체인 북한이탈주민후원회가 담당하고 있다. 이와 같은 업무 분담은 각 기능을 중심으로 편성한 것이지만 정책개발과 적응교육, 그리고 사후관리가 분리됨으로서 효율성 문제가 야기될 수 있다. 네트워크 형성을 통하여 지역단위 정착 체제와 연계망을 형성하고 정책결정과정에서 중요한 기능을 하기 위해서는 하나원이 종합적인 정착지원센터로 역할을 재조정해야 한다

² 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.

는 논의들이 제기되고 있다.

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.

협의회는 재정경제부·교육인적자원부·통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·보건복지부·노동부·건설교통부·대통령비서실·국가정보원·기획예산처·국무조정실·경찰청 및 국군기무사령부 소속 1급 내지 2급 공무원 또는 이에 상당하는 자중에서 당해 행정기관의 장이 지명하는 자로 구성하도록 되어 있다. 법률에 규정된 역할에서 보듯이 대책협의회는 주로 보호 여부 문제를 결정하는데 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. 대책협의회가 통일부 주도 하에 다른 관련 부처는 사실상 법에 규정된 업무의 집행에 관여하는 수동적인 형태로 협의회가 운영되고 있다. 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 일

상생활과 관련한 세밀한 부분까지 역할을 수행하여 왔다.

신변보호담당관은 본연의 업무 이외에 추가로 북한이탈주민의 초기정착을 지원하고 있을 뿐만 아니라 국내 입국 북한이탈주민이 급증하면서 신변보호담당관이 다수의 북한이탈주민을 담당하고 있다. 이로 인해 초기정착 지원의 전문성·효율성이 더욱 저하되는 현상이 발생하고 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·민간 간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영해 왔다. 북한이탈주민들이 지역사회에 진출하게 되면 각 지역의 특수성을 고려한 지역사회 편입 프로그램 속에서 체계적인 관리가 필요하지만 현재의 거주지보호담당관의 기능은 사실상 이러한 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

정부는 북한이탈주민의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 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.

마. 취업보호와 노동부

정책결정과정의 관점에서 각 행위자의 역할에 대한 평가에도 불구하고 중앙정부 차원에서 취업분야를 중심으로 새로운 긍정적인 변화의 양상들이 나타나고 있다. 북한이탈주민의 정착문제 해결과정에서 가장 중요한 분야가 취업 문제라고 할 수 있다. 법률 제17조에는 취업보호를 명기하고 있다. 이러한 취업문제를 전담하는 노동부 내 고용정책본부 산하 ‘능력개발지원팀’의 기획업무의 하나로 ‘북한이탈주민 훈련계획 수립 및 실시’가 포함되어 있다.

이에 따르면 직업훈련과 관련하여 통일부, 노동부(취업보호 담당), 직업

훈련기관(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 결정 과정에서 노동부 취업보호담당, 직업훈련기관, 채용사업주 등 다른 행위자가 크게 관여할 수 있는 구조는 아니라고 할 수 있다.

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

이러한 합의는 거버넌스 차원에서 볼 때 정부의 고용지원과 관련된 통일부 정착교육·고용지원금 제도와 노동부 직업훈련·취업지원 기능의 상호 연계를 강화함으로써 전문성과 참여성을 제고하는 효과를 가져올 수 있을 것으로 평가된다.

2. 민간

가. 북한이탈주민후원회

정부에서는 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원하기 위한 법정단체로서 중앙 차원에서 북한이탈주민후원회를 운영하고 있다. 후원회는 민간지원 단체의 구심점 역할을 수행하기 위해 민간단체 연대 및 협력을 지원하도록 되어 있다. 북한이탈주민의 규모가 커지면서 북한이탈주민후원회는 직접집행 사업³에서 북한이탈주민 관련 민간단체를 지원해 주는 간접 사업에 역점을 두는 방향으로 변화를 모색하여 왔다. 북한이탈주민후원회는 민간단체들의 상호정보 교류와 협력 지원망 역할을 담당하고 있는 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)’의 실질적인 운영을 맡고 있다. 후원회는 사

3- 후원회는 자체적으로 심리상담, 취업알선 및 구직정보 제공, 무연고청소년 관리 업무 등을 수행하고 있다.

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

나. 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)

민간차원에서도 각종 후원·결연단체를 네트워크화하여 정착의 효율성을 높이려는 거버넌스 활동이 전개되고 있다. 특히 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)’가 설립되어 활동함으로써 민간단체의 전문화가 추진되고 있는 상황이다. 민간단체연대는 “상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민 지원대책수립에 반영되도록 적극적으로 노력한다.”고 목표를 제시하고 있다.

그런데 거버넌스 관점에서 볼 때 민간단체연대는 실제로 네트워크를 형성하고 정책형성에 참여하는 역할을 제대로 실행에 옮기지 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. 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. 민간단체연대는 분과별로 워크숍을 개최하면서 정보교환 수준에 머물러 있고 실질적인 네트워크를 통한 연대 활동을 제대로 전개하지 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.

다. 북한이탈주민 지역협의회

북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거

주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’가 구성되어 있다. 북한이탈주민지원 지역협의회는 2001년부터 조직되어 2006년 11월 현재 서울 5개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파)과 지방 11개 지역(부산, 대구, 울산, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천, 원주, 포천, 충북)에서 운영되고 있다.

지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계는 제도적으로 완비되고 있으나, 북한이탈주민지원 지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다. 북한이탈주민의 사회정착을 지원하고 있는 민간단체들의 참여는 증대되고 있으나 이웃돕기라는 역사적, 문화적 전통의 결여와 민간 자원봉사단체들의 경제적 능력 결여로 역할과 성과는 제한되어 있고, 정부와의 협력도 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 즉, 현재 지역협의회는 전문성, 네트워크, 자율성, 효율성 측면에서 제대로 기능하지 못하고 있다.

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 가양 7복지관, 공릉, 태화, 한빛, 방화 6복지관 등 8곳이 정착도우미 제도를 실행하고 있다. 지방에서는 대구이주민지원센터가 이 역할을 담당하고 있다. 도우미들의 자발적 참여의지는 높으나 전문성이 떨어져서 이에 따라 효과 및 효율성이 문제시 되고 있다.

IV. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 실태: 설문조사 결과분석

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

1. 자율성

먼저 자율성은 관련 행위자가 정부와 제도적으로 어떻게 연계하고 있는가를 중심으로 평가할 수 있을 것이다. 정부 및 정부와 제도적으로 연계된 행위자와 별도로 대안 교육기관, 종교단체 등 일반 시민단체들은 조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 자율성을 평가하는 지표들을 기준에서 볼 때 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 즉 이들 단체들은 정부와의 제도적 연계 없이 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위한 독자적 목표를 설정하고 자발적으로 조직되고 있다. 주요 단체들은 지역협의회, 민간단체연대 등 정부와 제도적으로 일정부분 연계된 협의체에 참여하고 있지만, 정부로부터의 정보의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 재정적 자립도라는 기준으로 자율성을 평가할 때 수탁예산을 통하여 사회정착 지원예산을 확보하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

2. 전문성

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

그리고 전문성을 측정하는 평가요소의 하나로 담당 직원의 상근 여부와 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등 관련 자격 유무, 학력, 현 직장 경

력 등을 중심으로 살펴보았다. 북한이탈주민 지원업무를 수행하는데 있어 전문성을 측정하는 지표로서 정보와 지식의 생산 수준을 들 수 있다. 업무 수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 총 121개 응답 기관 중 ‘정보가 부족하다’가 48.7%로 ‘충분하다’ 19%보다 월등하게 높게 나타나고 있어, 정보의 교환과 취득이 업무 수행을 위해 개선되어야 할 사항이라는 점을 알 수 있다. 설문조사결과에서 나타난 바와 같이 사회정착단계에서 북한이탈주민의 정착을 지원하는 기관들은 청소년을 위한 교육프로그램, 방과 후 프로그램, 전문 심리 상담 등을 위한 프로그램을 자체적으로 생산하는 등 전문성을 갖추어 가고 있다.

3. 참여성

가. 협의기구 참여 여부

북한이탈주민 관련 협의기구 참여 여부에 대한 설문결과, 북한이탈주민 사회정착과 관련한 기관(및 실무자)의 3/4 정도는 협의기구에 참여하고 있다. 한번 협의기구에 참여하고 있는 기관은 대부분 계속해서 협의기구에 잔류하는 것으로 나타났다.

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

‘북한이탈주민지원 지역협의회’에 참여하게 된 동기로는 ‘관련 법률에 의해 당연직으로 참여’한 경우가 40.4%로 가장 많았다. 반면 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대’에는 많은 경우 자발적으로 참여(‘자발적으로 참여’는 62.2%)하고 있는 것으로 나타났다. ‘북한이탈주민대책협의회’에는 그 성격상 ‘당연직으로 참여’(75.0%)하거나 ‘정부의 요청에 의해 참여’(25.0%)하고 있는 것으로 나타났다.

나. 협의기구 정책분야별 참여성

(1) 정책의제설정

북한이탈주민 정착지원 관련 정책의제설정 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 52.5%, ‘아니다’는 응답은 47.5%였다. 따라서 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 절반 정도만이 정책의제설정에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 정책의제설정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(47.5%)을 통한 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘토론회 개최’(24.6%), ‘관련 입장 발표’(11.5%), ‘실태조사 실시’(11.5%) 등의 순으로 나타났다. ‘언론홍보’(1.6%)를 통해서 정책의제설정에 참여하는 경우는 거의 없는 것으로 보인다.

정책의제설정에 대한 참여도 평가에서는 정책의제설정에 참여하는 대부분의 기관(및 실무자)은 보통 이상의 적극성을 가지고 있는 것으로 보인다. 정책의제설정에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 ‘보통이다’(49.1%), ‘크다’는 응답은 36.4%, ‘적다’는 14.5%로 나타났다.

(2) 정책분석

북한이탈주민 정착지원 관련 정책분석 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 37.8%, ‘아니다’는 응답은 62.2%였다. 따라서 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책분석에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(58.7%)을 통한 경우가 60% 정도로서 압도적으로 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘토론회 개최’(13.0%), ‘실태조사 실시’(10.9%), ‘관련 입장 발표’(8.7%), ‘기타’(8.7%) 등이 차지하였다. ‘언론홍보’를 통한 정책분석 참여는 전혀 없는 것으로 응답하였다.

정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 참여기관들의 정책분석에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 크다는 응답이 45.0%, ‘보통이다’(37.5%), 영향력이 ‘적다’는 응답은 17.5%로 가장 낮았다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관은 정책분석에 참여함으로써 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있음을 알 수 있다.

(3) 정책결정

북한이탈주민 정착지원 관련 정책결정 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 36.2%, ‘아니다’는 응답은 62.9%였다. 이와 같이 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 81.0%로서 압도적으로 높게 나타났다. 이것은 기관(및 실무자)이 관련부처 회의에 참석해서 의견을 개진하고 주장하는 것이 가장 효과적인 정책결정 참여방식이라고 인식하고 있음을 보여주는 것이다. ‘관련 입장 발표’(11.9%)와 ‘토론회 개최’(2.4%)가 그 다음을 차지하였다. 정책결정에 대한 참여도 평가에서는 ‘적극적이다’ 55.1%, ‘소극적이다’ 17.0%, ‘보통이다’는 응답은 26.8%였다. 정책결정에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 ‘크다’ 47.5%, ‘보통이다’(32.5%), ‘적다’는 ‘20.0%’로 가장 낮았다.

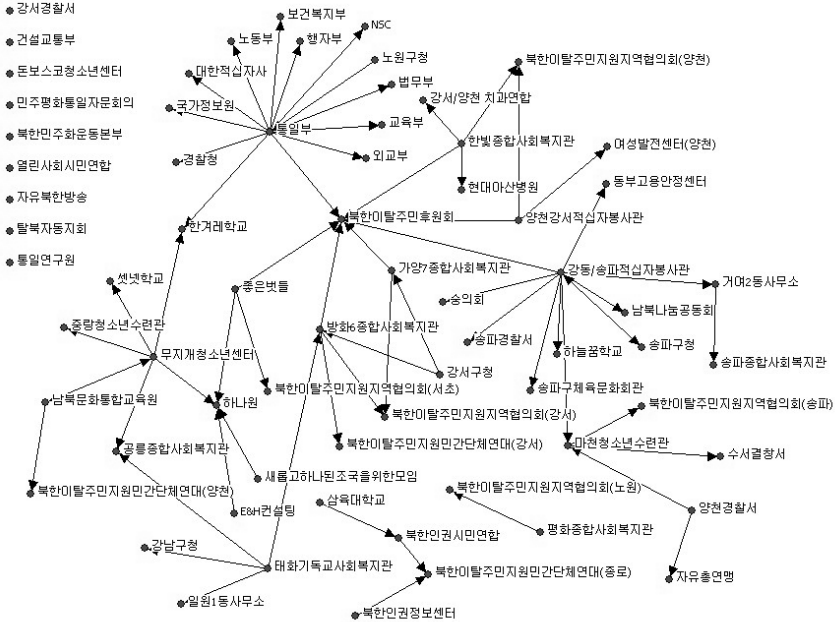
(4) 정책평가

북한이탈주민 정착지원 관련 정책평가 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 33.6%, ‘아니다’는 응답은 66.4%였다. 따라서 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책평가에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(65.8%)을 통한 경우가 2/3 정도로서 매우 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘관련연구 및 조사활동’(21.1%), ‘토론회 개최’(7.9%), ‘기타’(5.3%) 등이 차지하였다. 정책평가에 대한 참여도 평가에서는 ‘적극적이다’ 52.8%, ‘보통이다’ 33.3%, ‘소극적이다’ 13.9%로 나타났다. 정책평가에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 ‘크다’ 54.3%, ‘보통이다’ 28.6%, ‘적다’ 17.2%로 나타났다.

4. 네트워크

가. 지역별 네트워크 관계망

(1) 서울지역

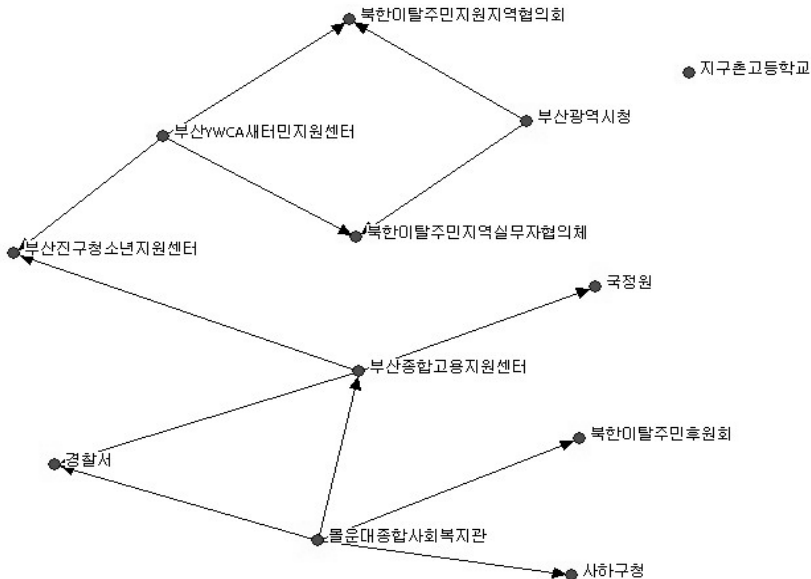


위의 그림에서와 같이 서울지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크를 살펴보면, 지역중심도(local centrality)가 여러 곳에서 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 대표적인 지역중심도에 위치한 조직들로는 통일부, 무지개청소년센터, 하나원, 태화기독교사회복지관, 방화6종합사회복지관, 강동/송파적십자봉사관, 마천청소년수련관, 한빛종합사회복지관 등으로 볼 수 있다. 특히, 북한이탈주민후원회의 경우 지역중심도 뿐만 아니라 전체 중심도의 위치에 있는 것으로 볼 수 있다. 이 조직의 경우 통일부, 한빛종합사회복지관, 강동/송파적십자봉사관,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

위치하나 실질적인 중심역할을 수행하고 있다고는 볼 수 없다.

중앙정부 부처인 통일부의 경우 대한적십자사, 국가정보원, 보건복지부, 법무부, NSC 등과 같은 주로 중앙정부 부처 혹은 본부조직에 해당하는 조직들과 주로 관계를 형성하고 있었다. 강서구에 위치한 방화6종합사회복지관과 같은 경우 강서구청, 강서 북한이탈주민지원 지역협의회, 강서 북한이탈주민지원 민간단체연대 등 주로 동일 지역에서의 네트워크가 주로 형성되어 있었다. 강동/송파적십자봉사관의 경우에도 마찬가지로 거여2동사무소, 송파경찰서, 송파구체육문화회관, 송파구청, 하늘꿈학교, 마천청소년수련관 등 주로 송파지역에 위치한 조직들과 네트워크를 형성하고 있었다. 이는 지역중심도가 높은 조직들은 해당 지역 내의 조직들과의 관계들이 주로 형성되어 있으며, 그 안에서의 중심도가 높기 때문에 나타난 결과이며, 다른 지역도 이와 유사한 경향성이 있는 것으로 나타나고 있었다. 반면에 태화종합사회복지관의 경우 강남구청과 일원1동사무소와 같이 지역 뿐만 아니라 공통종합사회복지관이나 방화6종합사회복지관처럼 다른 지역의 유사사업을 수행하는 동종기관과의 네트워크가 형성되어 있는 독특한 특성이 있는 것으로 나타났다.

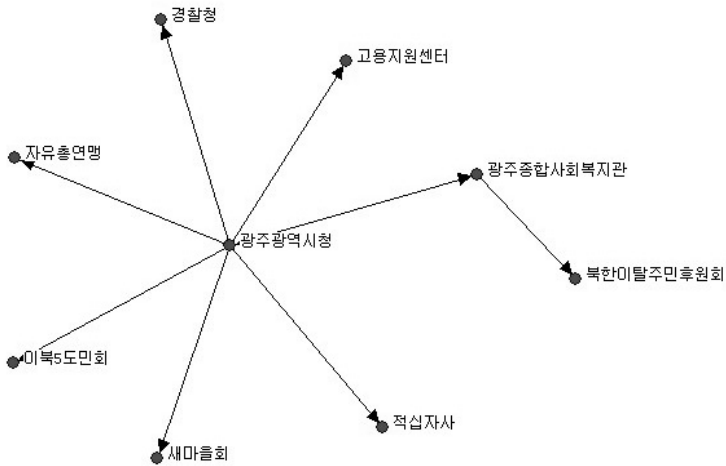
(2) 부산지역



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

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

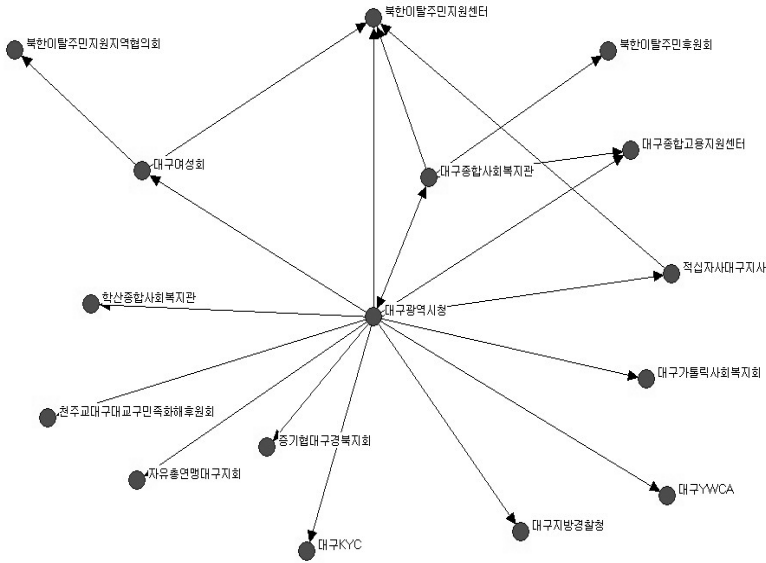
(3) 광주지역



광주지역의 네트워크 특징은 위의 그림에서와 같이, 광주광역시청을 중심으로 한곳에 집중된 형태로 네트워크가 형성되어 있는 것으로 나타났다. 광주종합사회복지관을 제외하면 모든 연결고리가 일방향으로 이루어진 것으로 나타나 광주지역의 네트워크는 별로 활성화되어 있지 않은 것으로 나타났다. 특히, 광주광역시청을 제외한 조직 간의 네트워크도 광주종합사회복지관을 제외하면 거의 나타나지 않아 단절적 형태의 네트워크가 형성된

것으로 볼 수 있다. 도달가능성의 경우에는 광주광역시청과 광주종합사회복지관의 경우 상호 네트워크를 통하여 모든 조직에 접근할 수 있는 것으로 나타났으나, 다른 조직들의 경우 도달가능성은 모두 0으로 나타나 수동적인 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다.

(4) 대구지역

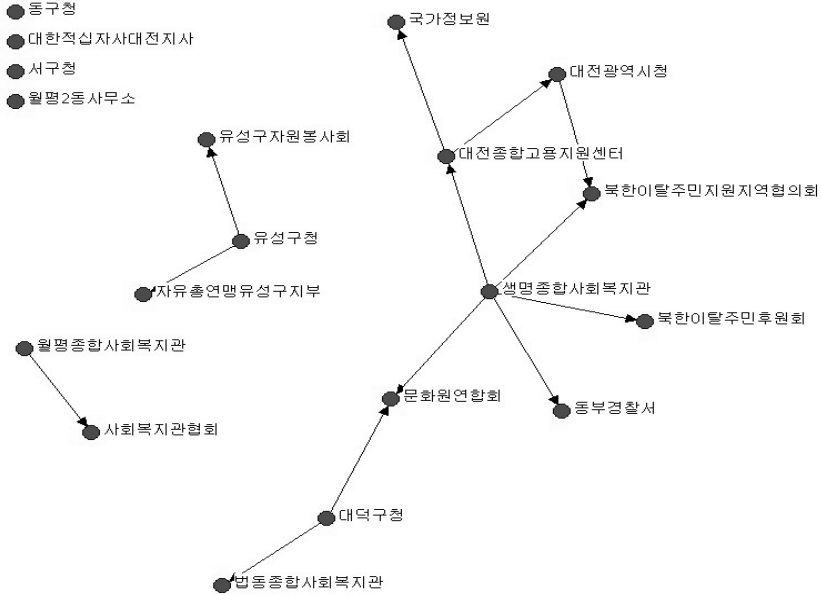


대구지역의 네트워크도 위의 그림에서와 같이, 광주지역과 유사하게 대구광역시청을 중심으로 형성된 네트워크로 나타났다. 반면 차이점의 경우 북한이탈주민자치센터나 대구종합사회복지관 등이 지역 중심도를 형성하고 있는 것으로 나타나 광주지역보다는 조금 더 다양한 형태를 띠고 있었다. 전체적으로 지역 간의 네트워크가 일방향을 중심으로 형성되어 있으며, 대구종합사회복지관 정도만이 양방향의 네트워크가 어느 정도 나타나 있었다. 이는 전체적으로 네트워크가 활발하게 형성되어 있지 않다는 것을 의미한다.

대구지역의 네트워크에서 발신 도달가능성이 높은 조직은 대구광역시청

과 대구종합사회복지관으로 대구지역내 모든 관련 조직에 도달할 수 있는 것으로 나타났다. 다음으로는 수신 도달가능성의 경우에는 북한이탈주민지원센터가 4개 조직으로, 북한이탈주민지원 지역협의회가 3개 조직으로 다른 조직보다 높았다.

(5) 대전지역



대전지역의 네트워크의 경우 생명종합사회복지관을 중심으로 형성되어 있어 광주나 대구와 같은 관공서 중심으로 형성된 특징과는 다른 것으로 나타났다. 특히 대전광역시청은 각 구청과도 직접 연계되어 있지 않았으며, 각 구청 중에서도 일부 구청은 전혀 네트워크가 형성되어 있지 않은 것으로 나타났다. 대전지역내 조직 간의 발신 도달가능성을 살펴보면, 생명종합사회복지관이 가장 높은 7개 조직으로 나타났으며, 대전종합고용지원센터가 3개 조직, 유성구청이 2개 조직 등으로 나타났다. 수신 도달가능성은 북한이탈주민지원 지역협의회가 높은 것으로 나타났다.

나. 밀도(Density)

네트워크의 밀도⁴는 지역사회에서 연계가 가능한 모든 조직의 수 가운데 실제로 직접 연계되어 있는 조직의 수를 나눈 비율로 설명될 수 있는데, 조직들 사이의 관계의 정도를 네트워크상의 전체적인 차원에서 조망하는 개념이다.⁵ 관찰된 밀도는 일반적으로 연계된 조직의 수와 반비례하며⁶, 네트워크가 활발하게 이루어지고 있는 것을 분석하기보다는 조망적인 측면이 강하다.

서울지역, 광주, 대전지역의 경우 밀도가 나타난 조직은 한 조직도 없는 것으로 나타났다. 밀도가 제시되지 않은 것은 2개 이상 다른 조직과 상호적이며, 동시에 직접 연결된 조직이 없기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다. 부산의 경우 밀도가 나타난 조직은 3개로 나타났는데, 경찰서는 2개 조직과 연계되었으며, 대응되는 경로 2개 중 직접 연계된 경로가 1로 나타나 밀도가 50%로 나타났으며, 부산종합고용지원센터와 물문대종합사회복지관은 각각 8.33%로 나타났다. 대구지역의 경우 대구종합고용지원센터가 2개의 대응되는 경로 모두 연계되어 밀도가 100%로 나타났으며, 북한이탈주민지원센터는 12개의 대응되는 경로 중 4개가 연계되어 밀도가 33.3%로 나타났다. 대구종합사회복지관과 대구여성회는 각각 16.67%로 나타났는데, 대구종합사회복지관은 4개의 조직과 12개의 대응되는 경로 중에서 2개가 직접 연계되었으며, 대구여성회는 3개 조직과 6개의 대응되는 경로 중에서 1개가 직접 연계된 것으로 나타났다. 대구광역시청의 경우 13개 조직과 156개의 대응되는 경로를 가지고 있으며, 이중 4개의 경로가 직접 연계되어 있기 때문에 밀도가 2.56%로 나타났다.

다. 다선중심도(Degree Centrality)

다선중심도는 개별조직이 네트워크 내 다른 조직들과 얼마나 활발한 연

4- 일반적으로 네트워크 분석에서의 상위 집단은 5-7개 정도를 보여주는데, 본 연구에서는 각 지역당 응답조직 규모를 고려하여 서울의 경우 상위 7개 조직을, 그 외의 경우 상위 5개 조직을 보여주는 것을 범례로 하였다.

5- S. Wasserman and K. Faust, *Social Network Analysis: Method and Application* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

6- 김용학, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004).

계 활동을 했는지, 즉 각각의 조직들이 가지고 있는 네트워크의 정도를 평가하는 지표로 상대조직에게 연계를 요청하거나 요청받은 빈도로 측정한다.⁷ 이는 한 조직이 맺고 있는 타조직의 수로 네트워크된 조직들의 수이자, 직접 연관된 조직의 규모를 의미한다. 또한 다선 중심도는 지역중심도를 의미한다. 다선중심도를 살펴보면, 북한이탈주민 지원 기관간 네트워크 자체가 활발하게 형성되어 있지 않다는 것을 알 수 있다.

라. 근접중심도(Clossness Centrality)

한 조직의 전체 중심도를 표현하는 대표적인 방법으로 근접중심도(인접 중심도)가 있다. 두 조직들 간의 거리와 사례수와의 관계로부터 도출되며, 다른 조직과의 근접한 정도를 의미하는데, 이는 조직들 간의 접근경로의 합이 얼마나 적은가이다. 서울지역의 경우 외부조직으로부터의 수신 근접 중심도가 가장 높은 조직은 북한이탈주민후원회로 나타났으나 지수는 1.722로 상당히 낮은 수준이었다. 근접중심도의 경우 북한이탈주민후원회나 지원센터나 관련협의회 등과 같은 북한이탈주민을 전문으로 지원하는 조직들의 수신 근접중심도가 높아 이들에게로 자원이 이동되고 있음을 보여주었다. 발신 근접중심도는 주로 시청이나 구청, 종합사회복지관, 고용지원센터 등이 높아 이들이 대외적으로 접근하는 역량이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

마. 매개중심도(Betweenness Centrality)

매개중심도는 상대조직을 통제할 수 있는 정도로서 한 조직이 다른 조직과의 네트워크 구축에 있어서 중재자, 즉 매개 역할을 어느 정도 하는가를 측정하는 개념이다. 매개중심도는 한 조직이 네트워크 내의 다른 조직들 사이에 위치하는 정도를 측정한다. 즉 최단경로 위에 위치할수록 그 조직의 매개중심도는 높아진다. 이는 곧 브로커 역할을 하는 정도이다. 서울지역의 경우 강동/송파적십자봉사관과 통일부가 각각 12.0으로 매개중심도가 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 마천청소년수련관이 6, 방화6종합사회복지

7-우수명, “네트워크의 개념 및 필요성,” 『사회복지 네트워크 분석』 (서울: (재)한국보건복지인력개발원, 2006).

관과 무지개청소년센터가 5로 나타나 이들 조직이 지역사회내에서 매개하는 역할이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

바. 위세도(Eigenvector)

위세도는 다른 조직들로부터 연계의 대상으로 선택된 정도를 의미하며 연계된 상대조직의 중요성에 가중치를 주는 개념이다.⁸ 네트워크에서 영향력이 큰 중심 조직과의 연계는 영향력이 낮은 다른 조직과의 더 많은 연계보다 자신의 영향력을 높이는데 더 기여할 수 있다. 따라서 위세도가 높은 조직은 네트워크에서 효율적인 관계망을 형성하고 있다고 볼 수 있다.⁹ 서울지역의 경우 위세도가 가장 높은 조직은 통일부로 0.554인 것으로 나타났으며, 북한이탈주민후원회가 0.401로 다음으로 높았다. 강동/송파적십자봉사관도 0.276으로 비교적 높았으며, 방화6종합사회복지관이나 가양7종합사회복지관처럼 사회복지관의 위세도도 비교적 높았다.

5. 분권화

북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스에서 분권화는 국가와 시민사회, 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민단체의 본부와 지역지부와의 관계적 측면에서의 분석을 의미한다. 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스 참여 행위자들의 활동지역과 소속기관을 살펴보면, 수도권과 정부기관 소속 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 행위자 분포를 기준으로 분석할 때 북한이탈주민 거버넌스의 중앙 집중도는 매우 높기 때문에 분권화 수준은 낮은 상태이다.

북한이탈주민 지원정책을 담당하는 정부내에서 중앙정부와 지방정부의 분권화 수준을 살펴보면, 현재까지 대부분의 역할은 주무부서인 통일부와 노동부, 그리고 교육부와 경찰청 등 중앙정부에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민들이 실제 거주하고 있는 지역단위 지방정부의 역할은 매우 미미한

8- 김용학, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004).

9- 김재환, 『자활후견기관간의 네트워크 특성과 네트워크 중심성 결정 요인에 관한 연구』 (충실대학교 박사학위논문, 2004).

수준이다. 지역단위에서 정부 차원의 활동은 신변보호와 취업지원을 담당하는 지역단위의 경찰 및 취업보호담당관들의 역할이 중심이 되고 있다. 특히 지방정부 차원에서 중심적인 역할을 담당해야 하는 거주지보호담당관의 경우 북한이탈주민 관련 업무를 중앙정부의 위임사무로 인식하여 대부분 소극적이고 제한적인 역할을 담당하고 있을 뿐이다. 따라서 중앙정부와 지방정부 차원의 분권화 수준은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북한이탈주민 거버넌스 참여자 중 정부와 시민단체 간의 행위자 비율을 분석한 결과 정부측 행위자들인 중앙정부와 지방정부, 그리고 정부출연기관과 공교육기관의 비율은 51.8%이며, 나머지가 종교단체와 시민단체 등 시민사회 영역으로 나타났다. 단순하게 참여자들의 소속기관을 분석할 경우 시민사회 행위자와 정부측 행위자의 비율에 큰 차이가 없다. 따라서 북한이탈주민 거버넌스에서 시민사회의 참여 비중은 높은 상황이며, 정부와 민간단체의 기능적 분화는 일정 수준 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 북한이탈주민 거버넌스의 분권화 수준은 정부와 시민단체 간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없으며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서는 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

6. 효과성과 효율성

북한이탈주민 거버넌스의 성과를 측정하는 효과성과 효율성 진단을 위해서는 기본적으로 행위주체들의 규모와 수, 활동주체들 간의 연계성 수준과 범위, 그리고 이들 활동주체들의 활동능력 제고를 위한 시민사회의 성숙도가 반영되어야 할 것이다. 거버넌스는 다양한 행위자들 간에 필요 정보를 공유하고 대화를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 행위자간의 일반 규칙을 만들어 내는 것이 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 필수적 요소이다.

정부는 그 동안 북한이탈주민 주무부서인 통일부를 중심으로 북한이탈주민대책협의회와 북한이탈주민지원 지역협의회 구성, 하나원과 북한이탈주민후원회 설립, 그리고 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)에 대한 운

영 지원과 정착도우미 제도 도입 등을 시행하고 있기 때문에 거버넌스 행위자들에 대한 필요한 정보 제공의 제도적 장치와 대화의 장을 마련했다고 할 수 있다. 또한 하나원 운영과 북한이탈주민후원회를 통한 민간단체 지원을 통하여 행위자들 간의 중심적 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 정부의 역할은 북한이탈주민 문제에 대한 네트워크 관리자 또는 메타 거버넌스 역할을 일정 부분 담당했다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 정부가 제도적이고 법률적 차원에서 북한이탈주민 지원에 대한 제도화 수준은 높게 갖추었으나, 담당자들의 전문성과 자발성, 그리고 민간단체와 정부기관, 그리고 민간단체들 간의 네트워크 구축과 운영에 대해서는 상대적으로 소홀히 하였음을 보여주는 것이다.

우리사회에서 북한이탈주민 문제는 정부주 도민간보조형 모델이 적용되기 때문에 그에 대한 역할의 대부분도 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하고 있으며, 일부 북한이탈주민 밀집 거주지역의 사회복지관과 지방 시청이 제한적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 기관별 연계활동에 대한 만족도는 높게 나타나고 있으나, 향후 시설과 정보, 인력이 제공된다면 참여하겠다는 응답도 높게 나타나고 있어, 업무 담당자들의 연계체계에 대한 협조수준과 참여의지는 높은 것으로 보이지만, 현재 연계망효율적으로 운용할 수 있는 여건은 되지 않는 것으로 보인다.

V. 결론

북한이탈주민문제 해결 거버넌스 실태를 측정하기 위해 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부 60곳과 60개 민간단체 및 전문가 등 123명에 대한 설문조사를 실시하였다. 거버넌스 지표에 따라 첫째 관련행위조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 자율성을 평가하는 지표들을 기준에서 볼 때 북한이탈주민 거버넌스 관련 행위자들의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 관련행위자의 전문성을 알아보기 위해 상근 직원, 경력, 관련 자격 유무와 학력, 현직에서의 근무연수, 필요한 정보와 지식의 생산 수준을 살펴보았다. 실제 업무 수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 부족하다고 느끼는 것으로 나타나고 있어, 정보의 교환과 취득이 업무 수행을 위해 개선되어야 할 사항으로 나타났다.

북한이탈주민 정착지원관련 거버넌스의 참여성을 정책의제, 정책분석, 정책결정, 정책평가과정으로 나누어 참여여부, 참여방식, 참여도에 대한 만족도를 평가하였다. 정책의제설정에는 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 절반 정도(52.5%)만이 참여하고 있으며, 주요 참여방식은 ‘관련부처 회의 참석’(47.5%)을 통한 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책분석에 참여하는 방식도 ‘관련부처 회의 참석’(58.7%)을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 81.0%로서 압도적으로 높게 나타났다. 이것은 기관(및 실무자)이 관련부처 회의에 참석해서 의견을 개진하고 주장하는 것이 가장 효과적인 정책결정 참여방식이라고 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책평가에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(65.8%)을 통한 경우가 2/3 정도로서 매우 높게 나타났다. 기관(및 실무자)은 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책평가에 참여할 경우 자체적으로 적극성을 가지고 참여하고 있다고 평가하고 있으며, 이러한 과정에서 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있다고 인식하고 있다.

북한이탈주민 거버넌스의 네트워크지표는 북한이탈주민지역협의회를 중심으로 UCINET 프로그램을 통해 살펴보았다. 서울지역의 경우 상호적인 관계가 거의 형성되어 있지 못하고, 다양한 조직 간의 종횡적 연계 또한 매우 부족한 일방향 연계가 많이 나타났다. 도달가능성의 경우 연계된 조직 수나 도달가능성이나 별 차이가 없다는 것은 일방향이요 단절적인 네트워크임을 보여주는 단적인 근거라고 할 수 있다. 각 네트워크 중심도의 경우도 관공서와 사회복지관이 중심이 되어 있어 다양한 형태의 참여가 부족하며, 이로 인하여 각 지역 중심도가 높은 위치의 조직들이나 전체 중심도가 높은 위치의 조직들 중 실질적인 중심역할을 적절하게 수행하지 못하는 현상으로 단절적인 네트워크 특징을 보여주고 있다. 부산지역의 경우도 유기적인 연계보다는 일대 일 조직간 연계가 중심을 이루고 있어, 서울과 마찬가지로

네트워크가 상당히 단선적으로 흐르는 경향이 나타났다. 다선중심도에서 발신이 없다는 것은 적극적인 연계가 상당히 부족하고, 수동적인 연계에 의존하고 있는 것으로 볼 수 있다. 광주나 대구지역과는 다르게 사회복지관을 비롯한 민간조직의 네트워크가 그나마 조금 더 많이 형성되어 있는 것이고, 중앙집중화 되기보다는 단선화 되어 있기 때문에 유기적 관계의 형성의 가능성이 보다 높다고 할 수 있다. 광주지역과 대구지역의 경우 광역시청을 중심으로 중앙집중적인 형태의 네트워크가 형성되어 있다. 그나마 대구지역은 조금 더 민간조직들의 네트워크가 별도로 구성되어 있으나 지나치게 관공서에 집중되어진 일방적 네트워크가 형성된 것으로 볼 수 있다. 대전지역의 경우 지역사회 내 단절적으로 하위 집단화하여 형성된 네트워크들이 일부 나타나고 있다. 전반적으로 북한이탈주민을 지원하는 조직 간의 네트워크는 거의 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 관련 조직 간의 관계나 물리적, 비물리적 영향력이 형성되지 않았음을 의미한다.

북한이탈주민 지원정책을 담당하는 정부 내에서 중앙정부와 지방정부의 분권화 수준을 살펴보면, 현재까지 대부분의 역할은 주무부서인 통일부와 노동부, 그리고 교육부와 경찰청 등 중앙정부에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민들이 실제 거주하고 있는 지역단위 지방정부의 역할은 매우 미미한 수준이다. 그러나 북한이탈주민 거버넌스 참여자 중 정부와 시민단체 간의 행위자 비율을 분석한 결과 시민사회의 참여 비중은 높은 상황이며, 정부와 민간단체의 기능적 분화는 일정 수준 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 북한이탈주민관련 정부와 시민단체 간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없으며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서는 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

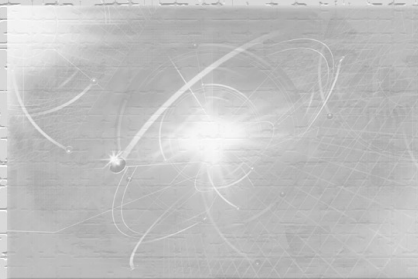
북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석 결과 비록 정부주도형이지만 협의체 구성과 운영은 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 서울을 제외하면 행위자들간의 충분한 협조는 미흡하며, 대부분이 정부주도와 수도권 집중이라는 제한점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 거버넌스 개념의 존재성을 강화하는 환경적 조건인 시민사회의 활성화, 시장의

확대, 다원주의와 정보화 사회, 세계화와 지역주의는 북한이탈주민 정착과정에 유의미한 영향을 미치고 있다. 따라서 북한이탈주민 문제는 거버넌스 개념을 분석의 틀로 사용하는데 어느 정도 적합성을 갖는 것으로 보인다.

9

한반도
평화교육 거버넌스 실태조사

박광기



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 서론: 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

한국 사회에서 평화의 문제는 주로 통일 논의로 주도되었고, 평화에 대한 정부의 정책 역시 ‘전쟁방지’라는 관점에 치우쳐 있었다. 그로 인하여 경제·사회·문화·환경 등의 다양한 영역에서 여러가지 방식으로 표출되는 평화의 본질에는 접근하지 못했다. 그러나 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 필요하다는 인식이 대두되고 있는 것이다.

여기서 국민 각자가 변혁의 주체가 되는 것이 평화건설을 위한 최우선의 요청이라면 정치교육, 시민교육으로서의 평화교육의 위상과 중요성은 이전과는 비교될 수 없을 정도로 커진다. 하지만 과거의 평화교육은 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 나타났다. 그러나 이러한 전통적인 평화교육은 적극적 평화(positive peace) 내지 확장된 평화개념과 연관된 사회적 불의, 빈곤, 정치적 억압, 경제적 착취와 수탈, 환경파괴, 성차별, 인종차별, 인권, 교육 등 광범위한 영역을 충분히 담아내지 못하는 한계를 드러내고 있다. 따라서 평화교육에 있어서도 군사력 균형에 의해 평화를 추구하는 군사적이고 국가중심적인 전통적인 현실주의의 사고틀에서 벗어나 다양한 행위자들에 의한 반전·반핵 운동을 통한 물리적 폭력의 제거 뿐 아니라 구조적·문화적 폭력을 제거하여 인간의 존엄성을 보호하는 확장된 평화교육이 필요하다.¹

한편 평화교육은 주로 단독의 행위자들에 의하여 개별적으로 이루어져

¹ 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.

왔다. 평화 및 평화운동에 대한 이해부족에도 그 원인이 있겠지만, 단절적으로, 개별적으로 이루어지는 평화교육의 일회성에도 그 원인이 있을 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 국가, 시민사회, 시장의 공조차원에서 이루어지는 거버넌스 개념을 도입할 필요가 있다. 거버넌스는 새로운 정치과정의 방식으로서 각기 다른 이해를 가진 광범위한 정치 행위자들의 특성의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식이다.

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 네트워크를 바탕으로 평화운동은 이루어져야 한다. 이를 위한 평화교육과 거버넌스 담론의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이다. 네트워크를 통한 상호공조를 바탕으로 한반도 평화교육 거버넌스의 확대를 통하여 지속가능한 평화구축을 위한 기반을 조성할 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

이 연구는 새로운 평화교육의 정립을 위하여 과거 개별적으로 다루어졌던 평화교육의 한계를 극복하고 평화교육 거버넌스의 개념을 도입하고자 한다. 특히 한반도 평화라는 목표를 위한 평화교육에 있어서 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 평화교육이 다루어진다.

여기서 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. 우선 평화교육 거버넌스의 주요 행위자는 국가, 시민사회단체, 학교 등으로 분류된다.² 즉 국가주도의 평화교육모델을 극복하고 다양한 주체들이 사회적인 상

² 평화교육 거버넌스의 주요 행위자를 규정함에 있어서 이밖에도 정당과 언론의 역할을 포함할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 상황에서 정당의 평화교육은 당원교육의 일부분으로 매우 미약하게 실시되고 있으므로 이 연구에서는 제외하기로 한다. 언론 또한 체계적이고 종합적인 측면에서 평화교육을 담당한다기보다는 부분적인 보도와 기획기사 등에 국한하고 있기 때문에 이 연구에서는 학교평화교육의 행위자 유형의 하나로만 제한적으로 다루기로 한다.

호연관과 공조를 형성해 나가는 것이다. 따라서 이들 행위자들은 어느 한 영역에 치우친 평화교육이 아니라 상호 네트워킹을 통하여 서로의 부족한 부분을 채워주는 과정을 수행한다. 이를 통해 각 행위자들은 정보를 공유하고 보다 효율적인 평화교육을 실시하는 역할을 수행하게 된다. 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 활성화시킬 수 있을 것이다.

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. 이를 위해서 거버넌스 개념을 통하여 한반도 평화·번영을 위한 다층적 분야의 정책형성 및 집행을 분석하고, 실태파악과 분석을 통하여 발전적 대안을 제시하고 이를 통해 실제적이며 실용적인 실천지침의 필요성이 나타나고 있다.

기존 한반도 평화교육 거버넌스에 관한 대부분의 연구가 평화교육의 관점에서 통일교육의 필요성과 타당성을 전개하였음에도 불구하고 구체적인 방법과 대안이 개괄적이며 추상적 논의에 그치고 있다. 그러므로 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의 학교 평화교육논의를 지향할 필요성이 제기되고 있으며, 이는 평화교육, 거버넌스, 평화교육 거버넌스 등의 개념을 새롭게

정의하여 한반도 평화교육 거버넌스의 개념에 대한 이론적 논의의 필요성이 요구되는 것이다. 특히 한반도 평화교육 거버넌스의 실태조사는 평화교육 거버넌스 운영실태만을 대상으로 할 수 없고 거버넌스로 발전하지 않은 개별적 교육단위에서의 평화교육 실태조사도 필수적이기 때문에 이 연구는 평화교육을 ‘단독형 평화교육’과 ‘거버넌스형 평화교육’으로 구분하여 그 실태를 조사 분석해야 할 것이다.

2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경

우리의 평화교육은 외국처럼 평화교육을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지 못하고, 평화교육만을 목적으로 설립된 기관이 따로 존재하지 않는다. 또한 거버넌스의 주체에 대한 인적·물적 지원방안, 의사결정방식에 대한 기준제시 등 거버넌스의 원활한 운영을 위한 제도적 기반 역시 취약하다. 특히 독자적인 평화교육은 물론이고 통일교육의 일환으로써 이루어지는 평화교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 확보되어 있지 못하며, 정부기구 뿐 아니라 비정부기구 역시 불충분한 인적·물적 시설을 확보하지 못하고 있다.

한편 학교에서는 사회 및 도덕 교과에서 지엽적으로 평화에 대한 일반적인 논의, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과로 다루어지고 있지 않다. 일부 정부교육기관 및 지방자치단체에서는 민주시민교육 형태로 제한적인 평화교육을 실시해왔다. 그러나 이들 기관은 그 설립목적의 부가적 성격, 평화교육기관이 갖추어야 할 요건인 중립성, 자율성, 전문성을 갖추지 못하고 있을 뿐 아니라 이를 위한 재정확보도 이루어지지 못하고 있다.

또한 중앙정부 및 지방자치단체에서 독자적인 평화교육에 대한 이해 부족으로 인하여 그에 대한 인적·물적 시설의 확보가 부족하다.

끝으로 시민단체를 비롯한 비정부기구에서도 평화교육을 실시하고 있으나, 전반적으로 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산 투입의 비효율성 등으로 인하여 아직까지 평화교육을 위한 전문교육기관으로 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 실태 조사에 준용하여 분석할 수 있다. 아울러 이 연구에서는 위에 제시된 평가지표와 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등의 평가지표를 혼용하여 분석할 수 있다.³

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
단 독 형 평 화 교 육	조직현황	·조직의 법적 성격: 정부기구, 비정부 및 비영리기구, 노사 단체; 법인등록여부 ·조직의 목표: 교육기능 중심의 여부
	인력현황	·교수인력규모 및 조달방식 ·교육관리인력 규모 ·단체의 경우 회원규모
	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등 관리와 협상교육적 차원
	교수법	·교수법의 전문성: 교수인력의 전문성, 수요자 중심의 기획과 실행 ·교육방식: 강연, 세미나, 포럼, 참여식, 매체활용방식
	교육재정	·교육재정 규모 ·교육재정 조달방식: 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

3. 이 지표는 이미 협동연구회의에서 제시된 것으로 다른 연구팀(서창록 외, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”)이 연구한 결과를 토대로 작성된 것으로 평가지표로 적용하기로 합의된 것임을 밝혀둔다. 또한 각각의 개별 평가지표에 대한 평가결과(점수분포)는 평가기준에 대한 공통적인 지표 및 평가방법의 적용이 불가능하기 때문에 이번 연구에서는 적용하지 않고, 다만 평가대상과 지표에 따른 거버넌스의 유형 구별에 활용됨을 밝혀둔다.

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
거버넌스 형	거버넌스 주도 및 주체	·국가, 시민사회, 시장 중 어느 부문의 주도·주체인가 ·전문교육기관(단체), 또는 비전문교육기관(단체)의 주도·주체인가
	거버넌스 의사결정방식	·독임결정과 공동실행의 방식인가, 협의결정과 공동실행 방식인가
	네트워크 운영실태	·네트워크의 규모 ·네트워크의 성격: 지역적, 전국적, 국제적, 이념적, 교육 전문적 네트워크
	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등관리와 협상교육적 차원
평화 교육	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
	교육대상	·피교육자의 공간적 범위: 지역, 전국, 국제 ·피교육자의 인적 구성: 성별, 연령별, 계층별
	거버넌스의 제도화	·거버넌스의 일회성, 항구성 ·거버넌스의 정규성, 비정규성

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.⁴

그러나 학교평화교육의 행위자들이 반드시 공교육기관이나 교사로만 한정되는 것은 아니다. 먼저 공교육체제와 직·간접적으로 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.

나. 학교평화교육 행위자 유형

(1) 정부수준의 행위자

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 가장 조직적·지속적으로 활동하고 있는 행위자들은 정부에 직·간접적으로 소속된 행위자들이다. 정부 수준의 행위자는 다음과 같이 크게 세 부류로 구분될 수 있다. 첫째, 평화교육관련 업무를 담당하고 있는 행정부처를 들 수 있다. 둘째, 학교평화교육을 위한 교육과정 및 관련 연구업무를 수행하는 정부출연 연구기관들이다. 셋째, 가장 직접적으로 학교평화교육을 수행하고 있는 공교육기관들이다.

(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.⁵

4. 이러한 이유에서, 이 연구에서 의미하는 학교평화교육은 공교육체제 내에서 국가 수준의 교육과정, 보다 구체적으로는 제7차 교육과정에 의거하여 이루어지는 학교 교육으로 한정하고자 한다.

5. 여기서 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. 둘째, 구체적으로 학교현장에 참여하여 학교평화교육을 실천하고 있는 시민단체들 또한 학교평화교육 행위자에 포함할 수 있다.

(4) 국내정치수준의 행위자 3: 언론

학교평화교육정책의 결정과정에서 언론 또한 나름의 행위자로서 역할을 하고 있다. 학교교육과 관련하여 다양한 이해관계를 가진 집단 및 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증가하면서 언론의 역할 또한 커지고 있다. 물론 언론 스스로가 학교평화교육과 관련한 전문적인 대안을 제시하거나 높은 수준의 교육적 실천을 하는 것은 아니다. 그러나 단순히 여론을 수렴하는 차원에 그치지 않고, 다른 행위자들과의 연대를 통해 여론을 형성하고 주도하며 학교평화교육정책에 대해 의제설정과 대안형성의 역할을 수행하기도 한다.⁶

2. 공공사회교육기관의 평화교육 행위자

가. 통일부 통일교육심의위원회

통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 결정기구이다. 통일교육심의위원회는 「통일교육지원법」에 법적 설치근거를 두고 있는데(제5조 및 동법 시행령 제3조~제13조), 통일교육심의위원회가 심의·의결하는 통일교육정책상 주요 사안에는 통일교육기본계획과 통일교육지침(일반용과 학교용)을 수립하는 과제와 지역통일교육센터의 신청을 지정하

⁶ 한겨레 통일문화재단 등에서는 청소년들을 대상으로 직접 통일학교를 운영하고 있지만, 이는 공공교육기관을 통하지 않고 이루어지는 일종의 사회교육이기 때문에 이 연구에서는 공공사회교육기관 또는 NGO 차원의 행위자에 포함시켜 논의하도록 한다.

는 기능이 속한다. 그러나 통일교육심의위원회의 결정이 관계기관 대표들과 민간 대표들의 협의를 통해 내려진다는 점에서 정부기관 내의 수평적 협력관계와 정부와 민간 간의 협력관계를 구성하고 있는 점은 분명하나 이러한 유형의 협력관계를 통일교육정책을 결정하는 거버넌스로 규정하기에는 적지 않은 무리가 있다.

나. 통일교육원

전문적 통일교육기관으로서 직접적인 통일교육의 실시와 학교통일교육 및 사회통일교육에 대한 지도·지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행하는 기관이다. 구체적으로 통일교육원은 통일교육심의위원회에서 의결되는 통일교육기본계획과 통일교육지침을 직접적으로 실행함과 아울러 여타 통일교육 수행기관 및 단체가 그것들을 실행할 수 있도록 지도·지원하는 역할을 수행한다. 또한 통일교육원의 중요한 업무 중의 하나는 유관 통일교육기관 및 단체들을 지도·지원하는 협력관계를 유지·관리하는 것이다. 통일교육원의 여러 협력관계에서 통일교육협의회와 지역통일교육센터에 대한 지도·지원이 특별히 중요하며 지역통일교육센터와의 관계를 중심으로 평화교육의 거버넌스적 성격을 나타내고 있다.⁷⁾

다. 민주평화통일자문회의

민주평화통일자문회의(민주평통)는 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. 그럼에도 불구하고 현재 민주평통이 통일교육정책 수립에 참여하는 통로는 부재한 실정이다.

7. 이 경우 역시 통일교육원의 평화교육이 독자적인 프로그램으로 기획되고 운영되는 거버넌스라고는 볼 수 없으며, 기존의 통일교육의 일부분으로 평화교육 거버넌스의 네트워크를 구성하는 것으로 이해될 수 있다.

라. 공무원교육원

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. 지방공무원교육원이 설치되어 있는 시도 중에서 통일·평화와 관련한 교육은 대부분 전통적인 정신·소양교육의 일부 교과목으로 실시되고 있다.

마. 지방자치단체

기초지방자치단체, 특히 기초지방자치단체가 제공하는 교육사업에 의할 때, 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.

3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자

가. 행위자로서 NGO의 개념

시민사회의 행위자를 지칭하는 용어에는 NGO(nongovernmental organization), 즉 비정부기구가외에도 민간단체, 비영리기구(NPO, nonprofit organization), 시민사회기구(CSO, civil society organization), 지역조직(CBO, community based organization), 민중조직(PO, people' organization), 제3섹터, 독립 섹터(independent sector), 자발적 섹터(voluntary sector) 등 다양하다.

나. 평화교육 행위자로서 NGO의 유형

한국은 분단국가라는 특수성으로 인해 ‘통일운동’이라는 독특한 유형의 반전·평화운동이 나타나고 있다.⁸ ‘통일운동’과 ‘평화운동’간의 차이점이 강

조되기도 하지만, 통일운동이든 평화운동이든 평화를 지향하고 있다는 점에서는 공통점이 있다.⁹ 따라서 평화교육을 다루는 데에 굳이 평화운동 진영의 NGO인가 통일운동 진영에 속하는 NGO인가를 구분할 필요는 없다고 여겨진다. 또한 NGO에서의 평화교육의 교육은 가르침이라는 좁은 의미를 벗어나 평화캠페인, 집회 참여, 평화홍보물 발간 등을 포함하는 보다 넓은 의미로 해석되어야 할 것이다.

(1) 국내 수준에서의 행위자

국내 수준의 행위자는 국제기구나 국제 NGO와 연계 내지는 소속된 지역 단체가 아니라 국내를 무대로 독립적인 활동을 하는 NGO들을 의미한다. 물론 이들은 국제적인 유대를 가지기도 하지만, 거의 대부분의 경우 자신들이 설정한 단체의 목적과 가치에 따라 평화교육에 관한 정책을 독자적으로 입안·결정·집행한다. 평화 및 통일 관련 NGO의 대부분이 이에 속한다.

(2) 남북관계 수준에서의 행위자

남북관계 수준의 행위자는 남한과 북한 두 지역에 걸쳐 단독으로 혹은 북한의 정부나 NGO와 연대하여 평화교육을 실시하는 행위자를 의미한다. 그러나 현재까지 이러한 유형의 NGO는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 남북관계 수준의 행위자라고 볼 수 있는 NGO는 거의 모두 대북지원사업을 하는 단체들로서 이들이 국내적으로 평화와 통일을 주제로 토론회나 강연회 등을 제공하고 있을지라도, 이는 국내에 국한될 뿐 북한과의 연대를 통해 남북을 아우르는 평화교육을 실시하고 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 NGO들

8_전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』(통일연구원, 2005), p. 49.

9_“통일운동 진영은 평화운동이 통일운동에 속한다는 입장인데 비해, 평화운동 진영은 반대로 통일운동이 평화운동에 속한다는 입장이다. 불가분의 관계 속에서 발전되어온 두 운동은 최근 ‘따로 또 같이’ 활동을 통해 독자적인 분야 운동도 병행하고 있다.” 위의 책.

을 의미한다. 이러한 유형의 NGO로 거론될 수 있는 것이 국제평화단체인 Nonviolent Peaceforce (NP) International¹⁰의 한국지역모임인 ‘비폭력평화물결’이다.¹¹

IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. 한반도 평화교육 정책과정

(1) 제7차 교육과정과 학교평화교육

학교현장에서 이루어지는 평화교육은 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 교과 교육 이외에도 다양한 형태의 평화교육을 시행하고 있다. 대부분의 학교에서는 특별활동이나 재량활동을 통해 단위학교 차원의 평화교육을 실시하고 있다.

¹⁰-주소: Rue Van Elewyck 35, 1050 Bruxelles, Belgium, 홈페이지: <http://www.nonviolentpeaceforce.org>, E-Mail: info@nonviolentpeaceforce.org.

¹¹-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@peacewave.net.

(2) 학교평화교육의 정책과정

학교평화교육, 특히 7차교육과정이라는 학교평화교육 정책이 만들어지고 집행되는 과정에서 행위자들의 활동 내용은 다음과 같다.

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이슈논의 ○ 여론수집 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정에 대한 요구 조사 ○ 개정안 마련 ○ 전문가 회의, 공청회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 공포 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 운영지침제시 ○ 자료개발 ○ 교사연수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결과평가 ○ 내부평가
이익집단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 관련 문제제기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책제안 및 자문 ○ 공청회 및 토론회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지지/반대 ○ 전문지식 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지침개발 참여 ○ 교재개발 ○ 교사양성 및 연수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가 평가 ○ 연구결과 발표
시민단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 관련문제제기 ○ 교육과정의 문제점에 대한 ○ 국민의 관심과 여론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자문공청회 및 토론회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지지/반대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램 개발 및 학교현장 교육에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제제기 ○ 여론형성
언론	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 관련 문제제기 ○ 교육과정의 문제점에 대한 ○ 국민의 관심과 여론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여론분석 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여론형성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감시자 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제제기

나. 학교평화교육정책의 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 수준이 그것이다. 국가 수준의 교육과정이 개발되면, 하위 수준의 교육과정은 대체로 큰 방향과 틀을 거기에 맞추되 지역별, 수준별, 학교급별로 부분적인 자율성을 발휘하여 교육과정을 개발한다. 교육부가 교육과정의 기본 틀을 제시하면 시도교육청은 국가 교육과정의 기본 틀 내에서 지역적 특성을 반영

한 ‘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 연구개발을 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

(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. 제7차 교육과정의 평화교육부문 개발과정과 관련하여 시민단체나 언론은 상대적으로 크게 관여하지 못했다.

(나) 참여성

통일부와 교육부에서는 교육과정 개발단계에서 국가 수준의 평화교육 방향을 설정하고 또 시도 및 지역교육청과 단위학교에서 평화교육이 실천될 수 있도록 제도적 요청을 지속적으로 하고 있다. 평화교육과정 개발과 관련하여 이익집단의 참여정도를 살펴보면, 개발을 실제로 위임받은 쪽과 그렇지 못한 쪽의 차이가 크게 나타난다. 시민단체와 언론은 전체 교육과정 중

평화교육에만 큰 관심을 보였던 것은 아니었기 때문에 활발한 의견 개선이나 지원이 상대적으로 적었던 것으로 보인다.

(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. 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.

(라) 네트워크

교육부나 통일부의 경우 평화교육 관련 교육과정을 개발하는 데 있어서 이익집단, 시민단체 등과의 네트워크를 강조하였다. 그것은 곧 개발 위탁과 의견 수렴의 모습으로 나타났다. 이익집단의 경우 교수집단, 교사단체 모두 각 행위자들 내부에서도 학회, 교사모임, 프로젝트 등을 통하여 네트워크가 많이 진전되어 있는 편이다. 반면 시민단체나 언론은 각 행위자들 내부에서는 그러한 연계가 매우 미약한 편이다.

(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. 이익집단의 경우, 수많은 의사결정과 관련하여 정부 행위자의 영향을 상당히 받았고, 또한 교육과정 개발에 참여한 교수와 교사 사이에 부분적으로 위계가 형성된 측면이 있었다. 이러한 점에서 분권화가 매우 높게 나타났다고 보기는 어렵다.

(바) 효과와 효율성

정부 수준에서는 교육과정 개발을 위한 각 행위주체들의 연대와 대화의 장을 공식적, 제도적으로 보장하였다. 물론 이것은 기본적으로 형식적인 측면만을 이야기하는 것이다. 이익집단의 경우 네트워크와 공적 대화의 장에 대체로 참여하여 정책개발의 효과와 효율성 제고에 기여한 측면도 있지만, 각 교과와 분과의 이해관계에 따라 적극적으로 협조하지 못한 측면이 있다. 시민단체의 경우 네트워크나 대화의 장을 직접 제공하기보다는 참여하는 양상이 많았고, 언론은 공청회나 토론회 등을 후원, 또는 보도하는 과정에서 부분적으로 효율성, 효과성 제고에 기여했다고 할 수 있다.

(4) 학교평화교육과정 정책 입안/결정과정 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 정책 입안 및 결정과정에서 나타난 거버넌스 유형은 ‘계획적 혁신 거버넌스’에 가장 가깝다고 할 수 있다. 제7차 교육과정이 기획되고 고시된 과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에 가까우며 제6차 교육과정은 물론 그 이전에 비해 혁신과 변화를 추구했다는 점에서 그러하다. 물론 이전 교육과정 개발과정에 비해 제7차 교육과정 개발과정에서는 대학과 초중등 학교 현장 구성원들이 많이 참여한 것은 사실이지만, 정부 주도의 의사결정 과정구조는 크게 달라지지 않았다고 할 수 있다. 일단 교육과정 총론이 개발되면, 각론(각 교과)은 불가피하게 거기에 종속되고 규정되는 속성을 띤다. 특히 평화교육과정과 가장 밀접한 교과인 사회과와 도덕과의 경우 교육부가 특정 대학의 관련 학과에 용역을 주는 형식으로 교육과정이 개발되었다는 점에서 분권형 혹은 관리형의 특징은 상대적으로 약하게 나타날 수밖에 없었다. 한편, 이전 교육과정 개발이 단지 교육내용의 재배치, 분량과 난이도의 조정 등의 변화 정도로 그치는 경우가 적지 않았던 점에 비해, 제7차 교육과정은 새로운 학습자관, 새로운 지식관, 새로운 교육관 등을 표방하였다. 이러한 시도는 현상 유지가 아닌, 근본적인 교육적 사고의 패러다임 전환을 의도한 것으로 볼 수 있다.

다. 학교평화교육정책의 집행 거버넌스 현황

공식적으로 일선학교에서 교육과정이 집행되는 과정은 다음과 같다. 첫

째 단계로 교육인적자원부에서 교육과정을 고시한다. 둘째 단계로 교육부 고시에 근거하여 시도교육청 차원에서 교육과정 편성운영 지침을 고시하는 것이다. 마지막 단계로 시도 교육청의 교육과정 편성운영 지침에 따라 일선 학교에서 학교별 교육과정을 편성운영하는 것이다.

(1) 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.

(가) 자율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행에서 거버넌스에 참여하는 행위자들의 자율성은 낮은 편이다. 교과 교육자체가 매우 엄격하게 국가수준에서 관리되고 통제되기 때문이다.

(나) 참여성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부 특히 시도교육청과 일선학교의 참여는 적극적으로 이루어진다. 교육과정의 집행과정은 정책결정이나 평가와는 달리 교육인적자원부 내부에서 위계적으로 이루어지는 측면이 강하기 때문이다. 이미 제정된 교육과정 정책을 성실하게 집행하는 것이 바로 정부부문의 주요 역할이다. 반면 교육부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 정책집행과정에서 시민단체나 이익집단, 언론은 직접적인 참여의 방법을 찾기 어렵다.

(다) 전문성

평화교육이 독립된 교과로 있지 않기 때문에 학교평화교육은 관련 교과 교육을 전공한 교사들에 의해 집행될 수밖에 없다. 이에 따라 교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부이외의 행위자들의 전문성은 비교적 낮은 편이다.

(라) 네트워크

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 네트워크는 정부 부문을 중심으로 존재하고 있다. 현재 운영되고 있는 정부부문 네트워크의 대표적인 사례로는 ‘통일교육심의위원회’를 들 수 있다. 그러나 제7차 교육과정의 집행과정에 있어서는 이러한 제도들이 만들어지지 않았거나, 만들어진지 얼마되지 않아 제 기능을 발휘하지 못한 측면이 있다.

(마) 분권화

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서는 정부부문에 있어 중앙과 지방간의 분권화가 제대로 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원에 대한 선출제가 시행되고 있지만 기본적으로 우리나라의 교육과정은 지역수준의 교육과정이 아니라 국가수준의 교육과정이기 때문이다.

(바) 효과와 효율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 정부 부분이 중심이 되어 효율성이나 효과를 제고하기 위한 노력을 하는 것으로 나타났다. 이는 교과교육의 집행이 국가수준의 교육과정에 의해 주도되고 있기 때문인 것으로 보인다. 반면 이익집단이나 시민단체 그리고 언론 등에서 정책 집행 거버넌스의 유지를 위해 노력하는 경우는 찾아보기 어렵다.

(2) 교과외 교육과 거버넌스

제7차 교육과정은 국민공통기본과정을 국가수준에서 이수 및 성취를 확인해야하는 주요 대상으로 지정하고 있으나 나머지 선택영역이나 교과외 교육에 대해서는 지역이나 단위학교차원의 자율성을 최대한 인정하고 있다. 이에 따라 국민공통기본과정과 관련된 교과교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스와는 달리 교과외 교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 보다 다양한 행위자들에 의해 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 여건이 마련되어 있다. 실제로 단위학교차원의 교과외 교육활동의 실천에 있어 시민단체나 압력단체 또는 언론 등이 창의적 재량활동이나 CA활동

등을 통해 직간접적으로 활발하게 참여하고 있다.

(가) 자율성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들의 자율성은 교과 교육에 비해 높은 편이다. 정부부문에서 직접적인 평화교육의 교육적 실천을 담당하는 시도교육청과 일선학교들은 교육자치로 인해 교과외 교육에 대해서는 어느 정도의 자율권을 가지고 있다. 정부 부문 이외의 행위자들도 자율성을 가지고 학교에서 행해지는 교과외 교육에 참여할 수 있다.

(나) 참여성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에 대한 행위자들의 참여는 교과교육에 비해 적극적으로 이루어진다. 정부부문에서 교육부나 통일부는 교과외 교육차원에서 학교평화교육이 활성화될 수 있도록 교사 연수, 교재 개발 등과 같은 직간접적인 지원을 하고 있으며 일선 학교들 또한 능동적으로 교과외 교육차원에서의 학교평화교육에 앞장서고 있다.

(다) 전문성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들의 전문성은 교과교육보다는 높은 편이다. 정부부문의 전문가들이 교과외 교육차원에서 활동하고 있을 뿐만 아니라 정부 부분 이외의 평화교육전문가(시민단체/이익집단/언론)들은 주로 교과와 직접적인 관계없이 평화교육을 하거나 수업자료를 개발하기 때문이다.

(라) 네트워크

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행을 위해 정부부문에서 ‘통일교육심의위원회’가 구성되어 활동하고 있고 이익집단, 시민단체, 언론 등 정부 부문 이외의 영역에서는 통일교육지원법에 따른 ‘통일교육협의회’가 만들어져 운영되고 있다.

(마) 분권화

교과의 교육차원의 학교평화교육정책의 집행에 있어 정부부문의 분권화는 교과 교육에 비해 상대적으로 높은 편이다. 국가수준의 교육과정에 의해 엄격한 통제를 받는 교과교육과는 달리 교과의 교육은 각 시도 교육청이 특색있고 자율적인 운영을 할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다.

(바) 효과와 효율성

교과의 교육차원의 학교평화교육정책 집행에 있어 정부부문을 제외하고는 정책 집행 거버넌스의 효과나 효율성 제고를 위해 적극적으로 행위자는 눈에 띄지 않는다.

(3) 학교평화교육과정 집행과정 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 집행과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에서 ‘관리형’으로, 좀더 구체적으로는 ‘계획적 혁신 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 나아가고 있는 것으로 보인다. 실행 초기였던 2000년 무렵에 비해 최근으로 올수록 점차 후자의 성격이 강하게 나타나고 있다고 할 수 있다. 한편, 특정 교원단체의 평화교육 사례를 중심으로 분권형적, 개방형적인 거버넌스도 일부 발견되기도 한다.

학교평화교육은 정부의 대북정책 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없는 영역이다. 그러한 점에서 제7차 교육과정 실행 초기부터 정부 주도의 혁신과 변화의 성격을 강하게 띠고 있었다고 할 수 있다. 한편, 북한의 핵개발 문제가 다시 제기되면서, 그리고 햇볕정책을 표방했던 국민의 정부가 물러나고 참여정부가 들어서면서 정부의 통일정책 기조에도 일시적, 잠정적으로 일부 변화가 생기기 시작하였다. 이러한 변화는 학교평화교육 실행과정에도 다소 영향을 주게 되었다. 이에 따라 중앙정부와 지역교육청 수준에서의 학교평화교육 집행 지침이 상대적으로 약화되고 비교과를 이용한 학교평화교육 영역에서 시민단체, 종교단체, 대학 등과의 연대로 변화를 추구하기도 하였다. 물론 이러한 시도들 역시 ‘학교’라는 공간 속에서, 그리고 ‘학교’가 주체가 되어 실시하는 평화교육이므로 근본적으로는 정부 및 교육청의 기본 방침과 조율과정을 거쳐 이루어지는 것임은 당연하다.

라. 학교평화교육정책의 평가 거버넌스 현황

학교평화교육이 바탕하고 있는 7차 교육과정은 일종의 교육정책으로서 정책 평가의 대상이 된다. 7차 교육과정에 대한 평가를 통해 현실의 학교평화교육 관련 행위자들은 7차 교육과정을 수행해 나가는 과정에서 자신의 행위를 변화시킬 수 있고 나아가 새로운 교육과정을 수립하는 데 있어 기본적인 토대로 삼을 수 있다. 즉, 7차 교육과정에 대한 정책평가는 교육과정을 효과적으로 집행하고 나아가 교육과정의 수정이나 개정을 통해 새로운 교육정책을 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다.

(1) 학교평화교육정책 평가와 거버넌스

(가) 자율성

제7차 교육과정 전반을 기획하고 집행하는 교육부와 지역교육청의 입장에서 학교평화교육에 대한 부정적인 평가를 내리기는 그리 쉽지 않다. 교육부로부터 교육과정 관련 업무를 위탁받아 집행하고 있는 한국교육과정평가원 역시 비슷한 입장에 있다. 이러한 점에서 정부 차원의 자율성은 높지 않다고 볼 수 있다.

(나) 참여성

학교 평화교육과정 개발은 물론 평가의 제도적 주체로서 정부의 참여도는 높게 나타난다. 정부 차원에서는 학교평화교육 평가와 관련하여 지속적인 입장 표명과 지원은 높은 수준으로 이루어지고 있다. 또한 개발이나 실행 단계에 비해 평가단계에서는 여론 수렴의 과정도 상대적으로 활발한 편이다. 학교 평화교육 평가에 대한 이익집단의 참여도 비교적 꾸준히 이루어지고 있다. 사범계열 대학의 사회교육과와 윤리교육과, 전교조와 전국도덕교사모임 등을 중심으로 하여 학교평화교육에 대한 다양한 의견 개진이 이루어지고 있다.

(다) 전문성

정부 차원에서의 학교평화교육에 대한 기본적인 관점과 내용을 구체적으로 평가하기 위한 방법과 프로그램, 교사교육 등의 분야에서는 정부가 독자

적으로 움직이기보다는 이익집단이나 시민단체 등과의 연대를 통해서 진행하고 있다.

(라) 네트워크

정부는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 이익집단, 시민단체, 언론 등 외부 전문가들과의 연대를 강조하고 있다. 물론 교육부, 통일부 등 중앙정부 차원은 물론, 지역교육청을 중심으로 하여 자체적인 평가 작업도 진행하고 있지만, 객관성과 신뢰성을 높이고 보다 다양한 의견도 수렴하기 위해 외부 전문가들의 참여를 확대하고 있는 편이다. 대학교수와 현장교사와 같은 이익집단에 속하는 행위주체들은 정부는 물론 시민단체, 언론 등 다른 행위주체들과의 네트워크가 상대적으로 강하게 형성되어 있다.

(마) 분권화

학교평화교육의 기획 및 실행 단계와 마찬가지로, 정부 차원의 평가는 위계적 질서가 강한 편이다. 지역교육청이나 단위학교 차원에서의 평가 자율성이 전혀 보장되지 못하는 것은 아니지만, 대체로 중앙 정부, 상위교육청 수준의 평가 관점과 내용, 방법 등이 하위 기관으로 전달되는 경향이 많이 나타난다. 그런 점에서 전체적인 분권화의 정도는 높지 않다고 볼 수 있다.

(바) 효과와 효율성

정부의 학교평화교육에 대한 평가 작업은 대북정책 및 향후 교육과정 개정과 밀접한 관련이 있기 때문에, 평가작업을 위한 정부 안팎의 전문가들과의 네트워크 형성 및 공적 대화의 장을 널리 제공하고자 한다. 그것은 정부 혹은 정부출연연구기관이 주관하는 공청회, 워크숍, 보고서 발표회 등의 형식으로 나타난다. 이익집단의 경우, 다양한 인력풀이나 재정은 정부에 비해 부족한 편이다. 한편, 교사단체를 중심으로 하여 학교평화교육 평가를 위한 세미나, 교사 연수 등이 비교적 활발하게 전개되고 있다. 대학에서도 사범대와 교육대의 도덕·윤리교육과 등을 중심으로 하여 교사들의 학교평화교육 연구 수요에 대응하고 있고 그에 따라 자연스럽게 공론장이 형성되어 있다고 할 수 있다.

(2) 학교평화교육과정 평가 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 평가과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에서 ‘관리형’으로, 좀더 구체적으로 표현하면 ‘계획적 혁신 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 나아가고 있는 것으로 보인다. 그리고 일부 교원단체의 학교평화교육과 관련해서는 ‘분권형’ 중 지속성과 질서를 추구하는 ‘자치형 거버넌스’ 유형도 잠정적으로 나타난다고 할 수 있다. 학교평화교육에 대한 평가는 곧 정부의 통일 및 통일교육 정책에 대한 평가이기도 하므로 대체로 정부가 주도하여 평가과정을 진행시켜 왔다. 한편, 정부의 통일정책 환경에서 안보 영역이 강조되면서 학교평화교육에 대한 평가의 목소리도 점차 다양해지고 있고 평가에 참여하는 주체 역시 다원화되어 가고 있다. 이러한 변화는 학교평화교육의 집행과정이 점차 ‘관리형’ 중 ‘조율된 변화지향 거버넌스’ 유형으로 바뀌어 가는 것과 유사한 맥락에 있다. 이에 따라 특히 평화교육을 연구하는 대학이나 시민단체를 중심으로 기존 학교평화교육에 대한 평가작업에 기반하여 대안적인 학교평화교육을 개발하고 시범 실시하는 노력으로까지 자연스럽게 이어지고 있다.

2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. 공공사회교육기관의 평화교육 거버넌스의 일반적 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. 그밖에 민주평통 지역협의회의 ‘통일시대 시민교실’, ‘평생학습도시’ 등이 거버넌스 형태로 운영되고 있다.

(1) 통일교육원 지역통일교육센터 거버넌스

「통일교육지원법」 제13조의 3에 근거하고 있는 지역통일교육센터는 매년 통일교육심의회위원회의 심의·의결을 거쳐 지정된다. 2006년도의 경우 총 36개의 수행주체들이 신청을 하였고, 수행주체별로 볼 때, 대학 연구소가

6개로 가장 많고, 다음으로 2개의 통일교육위원지역협의회와 공공기관으로 운영되고 있는 광주통일관이 교육센터로 지정되었다. 지역통일교육센터는 지역주민의 건전한 통일의식을 함양하고 통일문제에 대한 관심을 제고하는데 주요 역점을 두고 중·고등학교 순회통일교육, 통일기행현장체험학습, 열린통일시민강좌, 통일문화축제 등의 교육사업을 수행한다.

(2) 민주평통 지역협의회의 ‘통일시대 시민교실’ 거버넌스

민주평통 지역협의회의 시군구별 국내협의회가 수행하는 통일교육에서 중심을 이루는 것은 ‘통일시대 시민교실’이다. 통일시대 시민교실은 2006년도부터 본격적으로 실시하는 프로그램으로서 상반기에 79건의 과정을 완료하였고, 하반기에는 75건이 확정되어 진행된다. 현재 모든 국내협의회가 시민교실을 실시하고 있지는 않고, 또 시민교실의 실시를 의무화하고 있지도 않다. 아직은 지역협의회의 여건과 역량에 시민교실 실시여부 결정을 맡기고 있다.

(3) 평생학습도시의 거버넌스

교육인적자원부가 주관하여 추진하고 있는 “평생학습도시”는 지역사회의 모든 교육인프라를 결합하고 지역의 시민들, 단체들, 기관들이 자발적으로 참여하여 평생교육을 위해 협력하는 네트워크 체제로 운영된다. 평생학습에 참여하는 각종 행위주체들은 해당 지역의 “평생학습센터” 등으로 명명되는 조직으로 결집되고, 평생학습 프로그램의 결정, 홍보, 집행, 평가 등의 모든 업무는 — 법·제도적 제약과 재정적 제약은 있지만 — 참여자들에 의해 자율적으로 관리된다. 따라서 평생학습도시의 평생학습 운영방식은 정부교육기관이 일방적으로 제공하는 전통적인 교육방식과는 구별되는 거버넌스 형태의 운영방식이라 할 수 있다.

나. 공공사회교육기관의 평화교육과 평가지표별 거버넌스 현황

(1) 자율성

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 있다.

(2) 참여성

정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 있다. 지방자치단체의 경우도 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

(3) 전문성

통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육관련 교육과정을 개발할 수 있는 전문적인 인력을 확보하고 조직적인 정보·지식의 생산과 외부 자문을 통하여 다양한 프로그램의 개발을 통하여 체계적인 통일교육을 실시하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 경우 상대적으로 전문인력의 확보, 체계적인 프로그램의 개발이 미진한 형편이다.

(4) 네트워크

정부교육기관과 지방자치단체들간에는 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 공식적인 네트워크를 통하여 연계가 되어 있으나, 효율적으로 작동하지 못하고 있다. 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다.

(5) 분권화

정부교육기관은 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있지 못하고, 중심 정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 원활하게 작동하지 않는다. 지방자치단체의 경우에도 주변의 의사소통절차가 적절하게 마련되어 있지 못한 것으로 보인다.

(6) 효과와 효율성

정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육심의위

원회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 형식적인 역할에 그치고 있어서 정부교육기관 및 지방자치단체를 효율적으로 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하지 못하고 있다.

다. 공공사회교육의 평화교육 거버넌스 유형

위에서 고찰한 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스를 유형별로 분류하면, 집권형(계층제 거버넌스 및 계획된 혁신 거버넌스), 분권형(자치형 거버넌스 및 개방형 거버넌스), 관리형(조율된 현상유지 거버넌스 및 조율된 변화지향 거버넌스)이 중첩되어 있는 것으로 이해된다. 즉, 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시는 각각 통일부 통일교육원, 민주평화통일자문회의, 교육인적자원부의 지도·지원 하에 지역 공공기관과 민간단체가 자발적으로 참여하는 평화교육(평생학습도시의 경우 평생교육 중심) 협력체로서 수직적 및 수평적인 차원에서 집권성과 분권성이 혼재하고 있고 아울러 아직은 뚜렷하지는 않지만 자체적인 네트워크로의 발전가능성이 보이는 관리형이기도 한다.

또한 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시에서 작동하는 네트워크의 유형을 볼 때 그것들은 각각 다허브형(멀티 허브형) 네트워크임을 확인할 수 있다. 즉, 광역시·도의 지역통일교육센터, 시·군·구의 민주평통 지역협의회, 그리고 마찬가지로 시·군·구의 평생학습센터가 평화교육의 허브로 기능하며 관련 기관 및 단체를 네트워크로 결집하고 있는 것이다.

3. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. NGO의 평화교육 거버넌스의 일반적 현황

평화교육 행위자로서 NGO의 경우, 몇몇 NGO들이 공동으로 또는 정부와 협력해서 평화와 관련된 세미나나 토론회 및 교육을 실시하는 ‘거버넌스형 평화교육’이 이루어지기도 하지만, 많은 경우 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적인 단수주체, 즉 개별 NGO에 의해 실시되는 ‘단독형 평화교육’이 이루어지고 있다. NGO의 속성이 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성된 자발적인 모임이라는 점

에 비추어 볼 때, 자체적인 설립목적과 이념에 기초를 둔 단독형 평화교육이 NGO 평화교육의 주를 이루는 것은 충분히 이해될 수 있다. 한편, NGO들이 연대나 정부와의 협력을 통해 ‘거버넌스형 평화교육’이 실시되는 경우, 평화교육의 정책과 내용의 입안 및 결정, 그리고 실행에서 NGO들간에 그리고 NGO와 정부간에 내부적으로 민주적인 의사결정절차와 적절한 역할분담이 실제로 이루어지고 있는지에 대한 정보가 없는 실정이기 때문에 실제적 과정에 참여하지 않은 외부인은 알기 어려운 상황이다.

나. NGO의 평화교육과 평가지표별 거버넌스현황

평화교육 행위자로서 NGO의 특성과 실태를 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성의 6가지 요소를 중심으로 분석하면 다음과 같다.

(1) 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. 국내 수준의 행위자 중에서 여러 단체들이 모인 연대체 유형의 NGO의 경우, 연대체에 따라 자율성의 정도가 상이할 수 있으나 대부분의 경우 이를 구성하고 있는 NGO들의 자율성은 높은 것으로 보인다. 국제NGO의 지역모임 형태의 NGO 경우에도 본부로부터 상당한 자율성을 누리는 경향을 보여준다. 한편, 국제적 조직을 가진 NGO의 경우, 중앙과 하부조직간의 자율성의 정도는 단체에 따라 상이하게 나타날 것이다.

(2) 참여성

NGO는 개념상 다른 이익집단과는 달리 그 성립조건이 고동의 가치와 목표를 가진 사람은 누구나 회원으로 가입하여 활동할 수 있도록 회원가입에 배타성이 없어야 한다. 따라서 각 NGO가 제공하는 평화교육프로그램에 회원들의 참여는 완전히 개방되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 평화교

육프로그램에 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 때문이며, 이는 행위자의 수준이나 유형과 커다란 상관관계를 보이고 있지는 않다는 것을 의미한다.

(3) 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. 전반적으로 평화교육과 관련해서 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식생산 과정이 조직되어 있는 NGO는 많지 않고, 주로 전문적인 외부인력으로부터의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 예를 들어, 평화네트워크의 경우 외부전문가와 학자로 구성된 자문위원회를 상설기구로 두고 있다.

(4) 네트워크

연대체유형의 NGO들의 경우 같은 영역의 소속 행위자들과 밀접한 네트워크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련 사업을 실시하고 있음에 분명하다. 그럼에도 불구하고 많은 연대체 유형의 NGO들이 다른 영역의 행위자와 긴밀한 네트워크를 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.

(5) 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.

(6) 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.

다. NGO의 평화교육 거버넌스 유형

평화교육 행위자로서 NGO의 평화교육 거버넌스는 정부의 역할 측면에 분류할 수 있는 평화변영거버넌스의 세 가지 유형(집권형, 분권형, 관리형 거버넌스) 중에서 분권형 거버넌스, 즉 “정부의 영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도”하는 거버넌스 유형에 속한다. 물론 정부가 차후 NGO의 평화교육에 관한 법적·제도적 기초를 새로이 만들고 정비함으로써 거버넌스적 현상 전반을 관리하고 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스가 가능하게 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성한 자발적인 모임이라는 NGO의 속성상 NGO의 평화교육 거버넌스는 기본적으로 분권형의 형태를 유지할 것으로 생각된다.

네트워크의 유형과 관련해서 평화교육과 관련하여 NGO들은 기본적으로 행위자 간 연결이 무정부상태적인 네트워크, 즉 무작위형 네트워크를 보이고 있다. 그러나 평화교육을 평화캠페인, 집회 참여, 비정규적인 평화 관련 세미나 등을 제외한 가르침이라는 좁은 의미로 한정 할 경우, 소수의 평화교육 관련 상설 기구를 가진 NGO들을 중심으로 여러 개의 허브로 구성된

다허브형, 혹은 멀티 허브형의 모습을 띠다고 할 수 있다. 향후 NGO들 간의 연대가 더욱 활성화된다면, 좁은 의미에서 뿐만 아니라 넓은 의미에서의 평화교육의 네트워크도 다허브형 혹은 탈허브형으로 나아갈 것으로 예상된다.

V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가

1. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 성격

가. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 법적·제도적 기초

남북 사이의 새로운 화해협력시대를 맞이하여 남북한은 그 관계발전에 대응하는 법적·제도적 장치를 마련할 필요가 있고, 통일교육 역시 이러한 변화를 감안하여 새롭게 재정립될 필요가 있었다. 이에 정부는 범국가적이고 체계적인 통일교육을 실시할 수 있는 기초를 마련하기 위하여 통일교육지원법의 제정을 추진하여 1999년 1월 국회의 의결을 거쳐 같은 해 8월 시행하였다. 그 후 통일교육체계를 정비하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화함으로써 통일교육을 활성화하기 위하여 2005년 1월 통일교육지원법을 일부 개정하였다.

(1) 학교의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

공교육 체제에 속한 일선학교에서는 평화교육을 위한 별도의 법적 근거나 지침 없이 교육부나 교육청에서 제시한 통일교육지침에 따라 평화교육의 일환으로서 통일교육을 실시하고 있다. 그밖에 두레학교, 푸른숲학교, 순천평화학교, 꿈틀자유학교를 비롯한 일부 대안학교에서는 학교자체적으로 평화를 지향하는 교육목표를 설정하고 이에 따른 평화교육을 실시하고 있다.

(2) 정부·지방자치단체의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

정부 및 지방자치단체의 경우에도 평화교육을 위한 별도의 법적 근거를 갖추고 있지 못하고 평화교육의 일환으로서 통일교육에 치중하고 있을 뿐인데, 앞서 살펴본 바와 같이 통일교육을 위한 법적·제도적 기초도 빈약한 편이다.

(3) 비정부기구의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

나아가 평화교육을 실시하는 비정부기구의 경우에 법적 근거는 전혀 없고 오로지 자체적인 설립목적 및 이념에 바탕한 교육프로그램에 의하여 평화교육을 실시하고 있다. 특히 민간단체(NGO를 포함한)의 경우 어느 범위까지 평화교육 거버넌스에 포함시켜야 할지, 또 인적·물적 시설기준, 교육의 내용 및 대상 등에 대한 법적 근거가 전혀 없다.

나. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 현황

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.

(1) 학교의 평화교육 현황

평화교육의 실행에 있어서 학교에서는 사회, 도덕 교과에서 직접적으로 평화 일반, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과나 단원으로 다루어지고 있지 않다. 그에 비해 통일교육의 경우는 교육청 지정 각급 통일교육 연구학교를 중심으로 다양한 방식의 통일교육 활동이 이루어지고 있으며 일반학교에서도 사회과, 도덕과를 중심으로 다양한 통일교육 교과교육과 교과외 활동, 연수를 실시하고 있다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 볼 때 한반도 평화교육과 관련된 학교의 평화교육은 정부부문의 행위자를 제외하고 대체로 자율성이 높은 편이다. 정부부문의 경우 학교평화교육과정 정책의 입안 및 결정과정에 있어서는 비교적 자율성을 확보하고 있지만, 정책의 실행과정 및 평가과정에 있어서는 행위자들의 자율성이 매우 낮은 편이다. 반면 교수단체 및 교사단체 등의 이익집단은 학교평화교육과 관련하여 정책의 입안 및 결정 뿐 아니라 집행, 그리고 평가에 있어서도 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 비교적 자율적으로 운영되고 있다. 다만, 학교평화교육은 그 특성상 법적 규제로부터 자유롭지 못하고 재정적 자립도도 만족스럽지 못한 편이다.

참여성의 관점에서 보면, 학교평화교육에 있어서 교육인적자원부 등 정부부처는 학교현장에 지속적으로 의견을 개진하는 한편 여론을 수렴하고 평가를 주도하는 등 체계적으로 관여하고 있다. 이익집단들도 학교평화교육과 관련하여 다양한 형태로 의사소통과정에 참여하고 있다. 주요이해당사자들은 학교평화교육의 정책입안 및 결정과정에 적극적으로 참여하고 있고 그로 인하여 변화된 결정내용은 지속적으로 피드백되고 있다. 시민단체를 제외한 정부부처 및 이익집단은 전반적으로 정책 입안 및 결정과정, 실행과정, 그리고 평가과정에서 고르게 높은 참여성을 보여주고 있다.

전문성에 있어서 우리나라는 공교육체제에서 국가수준의 교육과정을 운영함에 따라 교육과정의 개발 및 실천 등의 과정에서 전문성을 확보한 정부출연연구기관이 주도하고 있으므로 정책입안 및 결정과정, 평가과정에서는 비교적 전문성을 확보하고 있다. 또한 관련학회나 교사집단 등의 이익집단도 학교교육과 관련하여 전문적인 의견을 제시하는 등 전문성을 보이고 있다. 이 점에서 교육과정개발에 필요한 인적자원의 확보, 전문적인 수업자료의 제공, 교사연수프로그램의 유지에 있어서 전반적으로 고도의 전문성을 확보하고 있다고 평가할 수 있다. 이에 비해 학교평화교육정책 집행과정에 있어서는 이익집단이나 시민단체 뿐 아니라 각급학교에 있어서도 학교평화교육을 실천할 수 있는 충분한 인적자원을 확보하지 못하고 있어 전문성이 떨어지는 실정이다.

네트워크의 차원에 있어서 정책입안 및 결정과정뿐 아니라 집행과정에 있어서도 학교평화교육에 있어서 자체내에 체계적인 네트워크를 가진 행위자들은 드문 편이다. 가장 체계적인 네트워크를 가지고 활성화되어 있다고 볼 수 있는 전교조를 제외하고는 정부부처나 비정부부처에 있어서 공식적이고 형식적인 네트워크를 제외하고 지속적으로 작동하는 네트워크는 드물다. 이들 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통에 있어서도 정부부처를 제외하면 대체로 희소한 편이다. 다만, 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 정부가 이익집단 등 외부전문가들과의 연대를 강조함에 따라 정부 및 이익집단 관련 네트워크는 비교적 잘 구성되어 있는 편이다.

분권화의 관점에서 있어서 학교평화교육에 있어서는 정책입안 및 결정과정에 있어서나 집행과정 또는 평가과정에 있어 전반적으로 분권화되어 있지

않다. 업무적인 차원에서 교육인적자원부를 정점으로 하는 정부부문에 있어서 특히 위계적으로 운영되고 있고, 기타 이익집단들에 있어서도 의사결정과정의 분권화는 미약한 편이다. 지역적인 차원에서도 크게 다르지 않다. 다만, 학교평화교육의 정책개발 및 실천, 평가와 관련된 각 부문들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있다는 측면에서는 분권화가 충분히 확보되어 있다.

끝으로 효과와 효율성의 차원을 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 있으며 평가과정에서도 효율적으로 운영되고 있다. 또한 각급 학교도 정부의 각종 지시 및 지침을 충실히 수행함으로써 효과와 효율성을 확보하고 있다. 이익집단이나 시민단체의 경우에는 효율성보다는 자신들의 독자적인 목표를 우선시하는 까닭에 정책입안 및 실천에 있어서 효과 및 효율성은 크게 떨어지고 있다. 다만, 정책평가에 있어서는 평가를 주도적으로 실시하고 있지는 않으나 관련 사안에 대하여 적극적인 의견을 개진하고 공론의 장을 마련함으로써 상당한 정도의 효율성을 기하고 있다.

(2) 공공사회교육기관의 평화교육 현황

현재 통일부 산하의 통일교육원에서 통일교육의 일환으로서 평화교육을 지속적으로 실시하고 있고 기타 공무원연수원과 교원연수원을 중심으로 형식적이거나 평화교육이 실시되고 있고, 일부 지방자치단체에서도 지역통일센터를 중심으로 통일교육을 중심으로 한 평화교육을 실시하고 있다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 한반도 평화교육과 관련된 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며, 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을 잃고 있다.

참여성의 관점에서 보면, 정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 비교적 높은 참여성을 확보하고 있다. 지방자

치단체의 경우도 크게 다르지 않는 것으로 보인다.

전문성에 있어서 통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육관련 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.

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.

(3) 비정부기구의 평화교육 현황

국내의 비정부기구(NGO) 또는 비정부기구의 연대체 뿐만 아니라, 또 국제기구나 국제 비정부기구와 밀접한 연계 내지는 이에 소속된 회원단체이거나 해외에 지부를 두고 국제적인 조직을 가진 비정부기구들도 평화교육을 실시하고 있다. 이들이 실시되고 있는 평화교육은 평화, 인권, 통일 관련 비정부기구들을 통하여 다양한 주제로 실시된다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 비정부기구들은 대부분 자발적으로 조직되었을 뿐 아니라 한반도 평화교육과 관련하여 독립적인 규범과

가치관, 이익을 갖고 있으며, 또 정부의 법적 규제로부터 자유롭다는 점에서 대체로 높은 수준의 자율성을 확보하고 있다. 연대체 유형의 비정부기구의 경우에도 대부분 이를 구성하고 있는 비정부기구들의 자율성은 높은 것으로 보인다. 국제적 조직의 비정부기구의 경우 중앙과 하부조직간에 비교적 높은 자율성을 보이고 있다. 한편, 비정부기구의 재정적 자립도에 있어서 관련 자료가 공개되지 않고 있는 상태에서 이를 평가하기는 어려운 실정이지만, 대개 각종 공공단체 및 민간단체의 직·간접적인 협조 및 지원을 필요로 한다는 점에서 재정적 자립도라는 평가지표에 있어서는 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 예상된다.

참여성의 관점에서 보면, 비정부기구들은 내부적으로 민주적인 의사결정 과정을 통하여 민주적 형평성을 확보하고 외부적으로 공적·집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 고도의 참여성을 확보하고 있다. 다만 평화교육 프로그램에 대한 회원들의 참여가 얼마나 적극적인가는 NGO마다 상이하므로 일률적으로 평가할 수는 없지만 대체로 높은 참여성을 확보하고 있다.

전문성의 평가항목에 있어서 NGO들 중에서 평화교육과 관련하여 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식 생산과정이 조직되어 있는 NGO는 많지 않고 주로 외부 전문인력의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 평화네트워크가 외부전문가와 학자로 구성된 자문위원회를 상설기구로 두고 있지만, 그나마 이처럼 자문기구를 상설적으로 운영하는 기구조차도 드물다. 마찬가지로 NGO들은 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 전문성의 확보에 있어서 미흡하다.

네트워크라는 평가항목에 있어서, 통일교육협의회라는 협의체가 존재한다는 점을 제외하면, 행위자들간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인 사업에 그친다. 연대

체 유형의 NGO들의 경우 소속 단체들과 긴밀한 네트워크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련사업을 실시하고 있지만, 외부 단체와 네트워크를 형성하는 사례는 특별히 눈에 띄지 않는다. 요컨대 네트워크라는 평가항목에 있어서 NGO들은 비교적 낮은 평가를 받을 수밖에 없다.

분권화의 관점에 있어서 NGO들은 시민들의 자발적인 참여로 이루어진 결사체라는 본질상 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있으며, 중심정책 결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 원활하게 작동하고 있으며 지역에 따른 분권화되고 진전이 되어 있는 편이다. 이 점에서 NGO들은 비교적 높은 정도의 분권화가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 다만 실제 운영과정에서 외부에 비쳐진만큼 분권적으로 의사결정이 이루어지고 업무가 실행되는지는 명확하지 않다. 그리고, 상당수의 NGO들에 있어서 처음 주도적으로 NGO를 설립한 일부 회원들이 지속적으로 NGO를 이끌어간다는 점에서 시도부의 주기적 교체라는 평가지표에서는 NGO는 다소 미흡한 면을 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 NGO들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 달리 NGO 중에서 한반도 평화교육 네트워크의 관리자의 역할을 수행하는 기구가 존재하지 않고, 각 NGO가 효율성을 위하여 충분히 협조하지도 않는 상황이므로 효과와 효율성의 측면에서는 대단히 미흡하다 아니 할 수 없다. 그리고 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어 파악하기 어렵지만 많은 경우 사후관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 것으로 판단된다.

2. 한반도 평화교육정책 거버넌스 구축을 위한 정책 제언

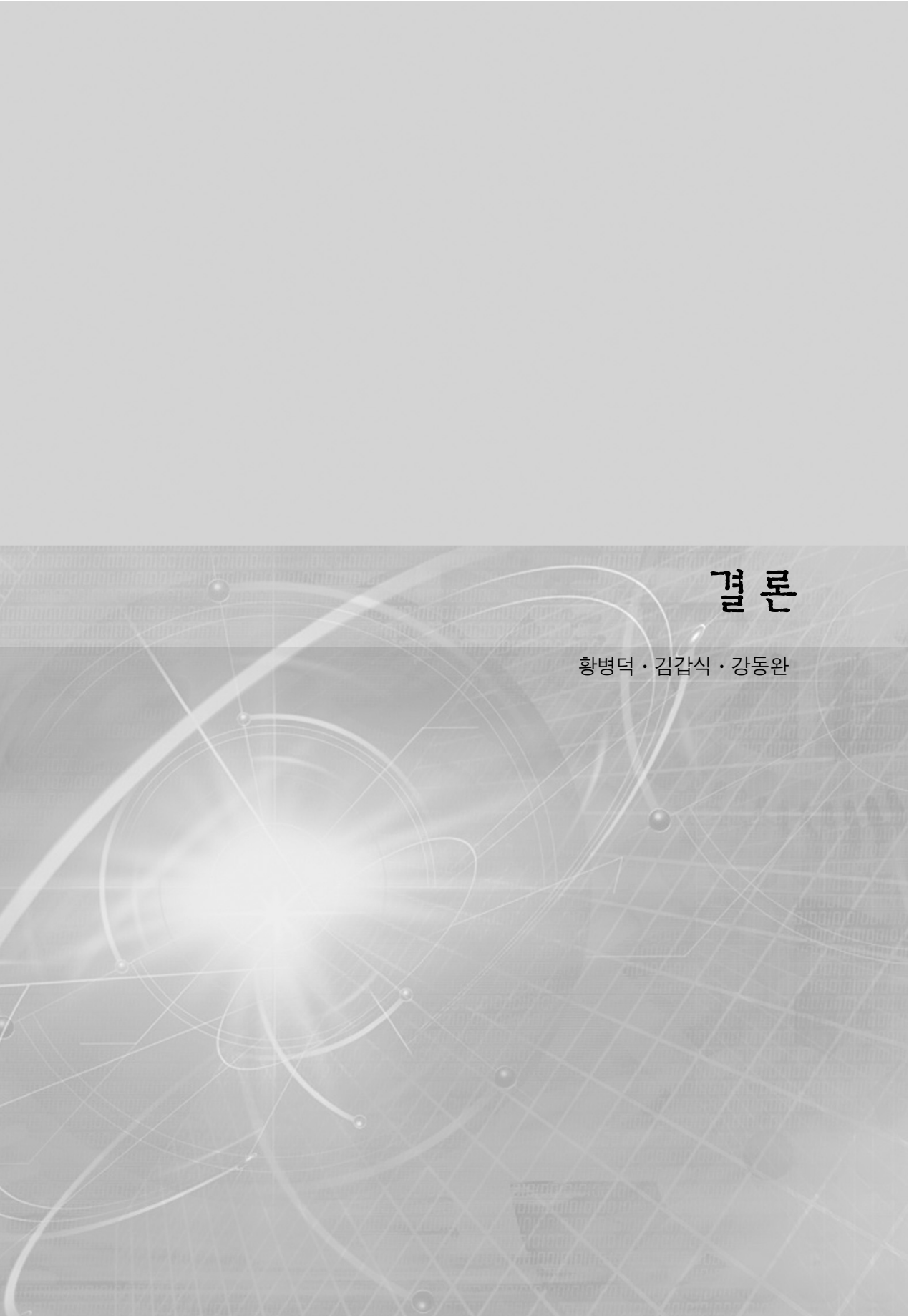
이 연구에서는 현재 한국 사회에 나타나고 있는 ‘한반도 평화교육 정책 거버넌스’에 대한 실태분석을 통해 다음과 같은 앞으로의 평화교육 발전을 위한 몇 가지 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 정부와 비정부 부문을 아우르는 행위자들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다는 점이다. 한반도 평화교육을 위한 정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 정부부문과 비정부부문-각종 이익집단이나 시민단체, 언론-의 행위자들이 효과적으로 협력하는 것이 필요하며 정부는 이들이 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

둘째, 평화교육 관련 정책의 입안, 집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 평화교육정책 거버넌스가 보다 활성화되기 위해서는 평화교육정책의 입안, 집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스 체제들이 상호 유기적으로 관계를 맺는 것이 필요하다. 따라서 한반도 평화교육을 위한 정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 각각의 정책과정별로 나타나는 거버넌스들이 자신들의 경험을 효과적으로 공유할 수 있도록 협력하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 평화교육정책 거버넌스들간의 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

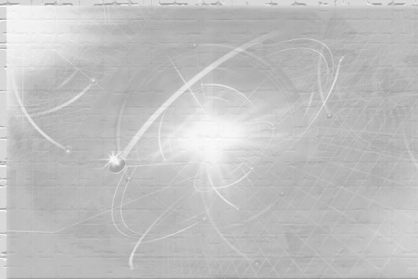
셋째, 현재의 한반도 평화교육정책 거버넌스에 대한 평가 작업이 필요하다. 각각의 정책과정에서 각각의 행위자들이 거버넌스 체제 속에서 효과적으로 활동할 수 있는 정책 대안을 제시하기 위해 평가 연구가 필요하다.

그러나 이와 같은 정책적 대안들이 실효성을 확보하고 또한 한반도 평화교육의 거버넌스를 구성하여 활성화되기 위해서는 현재 부분적이고 미흡하게 규정되어 있는 법적 및 제도적 부분의 보완이 필요하다고 할 것이다. 특히 평화교육 거버넌스를 주체적이고 능동적으로 구성하고 운영하고 평가할 수 있는 정치적으로 중립적인 ‘평화교육원’(가칭)과 같은 기구를 만들어 전문성을 확보하고 능동적으로 운영하여 참여를 제고하고 각각의 행위주체간의 네트워크를 구성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

The background of the page is a light gray color with a complex, abstract geometric pattern. This pattern consists of numerous overlapping circles, arcs, and straight lines of varying thicknesses and colors (including white, light gray, and dark gray). Some of these lines and circles intersect to form a grid-like structure, while others are more fluid and organic. The overall effect is that of a technical or scientific diagram, possibly representing a network or a complex system. The text is positioned in the upper right quadrant of the page, with the title '결론' (Conclusion) in a large, bold, black font, and the authors' names '황병덕 · 김갑식 · 강동완' (Hwang Byung-deok · Kim Gap-sik · Kang Dong-wan) in a smaller, black font directly below it.

결론

황병덕 · 김갑식 · 강동완



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

I. 비교

최근 남북관계를 보면, 냉전기와 탈냉전기 초기의 안보·군사 영역 중심이자 정부 주도인 관계가 점차 다영역·다행위자의 관계로 변화했음을 알 수 있다. 특히, 1998년 2월 김대중 행정부가 출범하고 대북포용정책이 추진되면서 정부 이외의 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하고 대북정책 및 한반도 평화·번영 거버넌스가 본격적으로 작동하기 시작했다고 볼 수 있다. 2000년의 남북정상회담과 6·15 공동성명은 남북관계의 제 측면을 전환시킨 중요한 분기점이다. 이후 약 6년간의 거버넌스 현상이 양적·질적으로 꾸준히 증가되어 오늘에 이르고 있다.

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

따라서 본 협동연구 1차년도에는 변화하는 환경 속에서 거버넌스 형태를 띠어가고 있는 한반도 평화·번영의 추진 실태를 파악하고 분야별 거버넌스의 일단을 분석하였다. 즉, 본 협동연구는 <한반도 평화·번영 거버넌스 제도화 방안>의 1차년도 연구로써 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 10개의 세부주제로 나누어 면밀히 분석하였다.

“한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”에서는 거버넌스의 개념과 이론을 현재와 미래의 남북관계에 적용하여, 보다 바람직한 남북관계 형성에 필요한 작업을 수행하고자 하였다. 여기서는 한반도 평화·번영 거버넌스를 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이며, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화·번영 구축에 있어서의 효율성을 증대 시키고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정과 정책으로 이해했다.

이 토대 위에서 우선 한반도 평화·번영 거버넌스의 등장배경을 살펴보았

다. 행위자 측면에서 한반도 평화·번영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이 중요한 작업이었다. 유형화된 ‘평화·번영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화·번영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 하기 때문이다. 또한 한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 살펴보았다. 지금까지 남북관계의 이슈들이 포괄적으로 확대되고 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서 정치, 외교, 경제, 사회문화 영역의 중요성이 제고되었다. 한반도의 평화와 번영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어, 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화에 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다.

특히, 이론적 틀에서 가장 초점을 둔 부분은 과학적으로 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하려는 것이었다. 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 작업을 시도해 보았다.

그리고 이상의 개념적, 지표적 작업은 결국 한반도 평화·번영 거버넌스 실태의 특수성을 정확히 파악하는 한편, 향후의 발전 방향에 일정한 함의를 주는 역할을 할 것이라 생각된다. 무엇보다 거버넌스의 논의를 경험적 연구에 적용할 때 주의해야 할 부분은 기존의 국민국가 혹은 정부의 역할이 거버넌스의 체제 하에서 어떻게 변화하는가 하는 점이다. 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재하는 것이다. 사실 거버넌스 혹은 네트워크 형 관리체제라고 해서 모든 행위자들이 같은 정도로 권력을 보유하고 행사하는 것은 아니다. 이념형적인 거버넌스 체제 하에서는 모든 행위자들이 같은 정도의 권력을 보유하고, 이들이 수평적, 전방위적 네트워

크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 부정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

따라서 여기서는 거버넌스 일반론을 한반도 평화·번영에 보다 정확히 적용하기 위하여 거버넌스 체제의 세부유형 도출을 시도해 보았다. 우선적인 차원은 정부의 역할이다. 한반도와 동아시아의 경우 여전히 근대국가, 혹은 정부의 영향력이 거버넌스의 형태를 결정하는 중요한 변수이므로, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 집권형과 분권형, 관리형으로 나누어 볼 수 있다. 집권형은 과거 거버넌스체제 이전의 정부 중심의 유형을 나타내며, 분권형은 정부의 영향력이 매우 약화된, 앞서 논의한 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우이다. 반면 관리형은 정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만, 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타 네트워크 행위자로 나타난 경우이다.

또 하나의 차원은 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용이다. 이는 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나뉘어진다. 이러한 두 가지 차원의 기준을 참고하여 거버넌스의 유형을 나누어, 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원으로 정리하였다. 즉, 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각하였다. 또한 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하고, 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와, 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화위주의 거버넌스를 상정하였다. 이러한 내용을 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스의 유형이 도출될 수 있다.

하지만 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하기 때문에, 본 연구에서는 일단 정부 역할에 집중하여 집권형, 관리형, 분권형 등 3가지 거버넌스 유형을 제시하였다.

이론적 틀 이외에 지구적·동북아 차원, 국가 차원, 국내 차원 등 세 가지

차원에서 9개의 세부주제를 선정해 한반도 평화·번영 거버넌스의 구체적 실태를 조사하였다.

먼저, 참여정부의 전반적인 “외교안보정책 거버넌스” 실태를 분석하였다. 외교안보정책 거버넌스에서는 행위주체들이 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 전문성을 비교적 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 상당한 수준의 자율성은 1980년대 중반이후 우리 사회의 민주화 영향 때문일 것이다. 참여성 측면에서는 행위주체들의 참여가 비교적 허용되고 있으나 참여방식이나 가장 많은 참여가 이루어지는 단계는 행위주체에 따라서 상이하다. 참여성의 증가로 정책결정과정에도 다소 영향이 있고, 변화된 결정의 내용도 다소 피드백 되는 것으로 나타났다. 네트워크 측면에서는 초보적 수준의 네트워크가 작동 중이고, 네트워크의 주된 통로는 정보교환이며, 네트워크를 통해 지식·정보·자원이 다소 유통되고 있다. 또한 네트워크는 다자적, 공식적 및 비공식적, bridge형이다. 네트워크가 가장 잘 작동하고 있는 단계는 행위주체에 따라 다르게 나타나고 있다. 분권화 측면에서는 각 행위주체들이 다소 분권화되어 있는 것으로 평가된다. 각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라서 다소 분권화되어 있고, 정책결정절차도 다소 분권화 되어 있다. 각 행위주체의 지도부는 비교적 주기적으로 교체되고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 비교적 마련되어 있다. 효과와 효율성 측면에서는 매우 재미있는 현상이 나타나고 있다. 정부와 공기업은 정부가 네트워크 관리자 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 제공 역할을 다소 충실히 수행했다고 평가하는 반면, 다른 행위주체들은 비교적 충실히 수행하지 못한 것으로 보고 있다. 또한 각 행위주체들은 상기의 3가지 역할을 자신들이 가장 잘 수행했다고 인식하고 있으며, 효율성을 위해 다소 협조하고 있다. 이와 같은 현상은 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지 초보적인 수준에 머물러 있어 정부 이외에 조정 기능과 역할을 하는 행위주체가 없기 때문인 것으로 분석된다. 이는 곧 참여정부에서 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지는 정부주도로 이루어지고 있음을 반증하는 것이고, 따라서 ‘외교안보정책 거버넌스’는 정부가 관리양식을 주도하면서 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하며 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘계층제 거버넌스’ (집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

현재 정부 이외의 다른 행위주체들은 정부가 네트워크 관리자, 일반규칙

제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 우리 정부는 외교안보정책의 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행 및 정책평가 과정에 다른 행위주체들을 적극 참여시키고, 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 보다 더 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다.

한편 구체적인 사례연구와 관련, 참여정부의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 중 가장 중요한 부분이 한·미관계의 재조정, 즉 한·미 동맹관계의 균형발전 정책일 것이다. 특히 2003년 이후의 한·미 안보관계의 전반적인 상황은 주한 미군 재배치 및 감축문제의 일정표에 따른 진행, 한·미 동맹관계의 미래 발전방향 마련을 위한 FOTA와 SPI 회의 진행, 외교장관급 한·미 전략회의 개최 등 새로운 관계 정립을 위한 시도가 진행된 시기였다. 한·미 동맹의 균형발전 정책에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소는 결국 정책결정에 영향을 미치기보다는 정부가 추진하는 정책에 대한 찬성과 반대의 여론을 전달하는 체계로써 기능했던 것으로 평가된다. 요컨대 거버넌스의 개념이 정책결정과 집행과정에서 정부 이외 행위자들의 역할을 중요시하는 것이라면 한·미 동맹관계의 균형적 발전을 추진하는 노무현 정부의 정책결정 및 집행과정에서 정부 이외 행위주체들은 주변적 역할에 머물고 말았다는 평가를 내릴 수 있다. 따라서 ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 사례는 거버넌스의 6가지 유형 중 전형적인 ‘계층제 거버넌스’(집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 관련 행위주체들의 자율성이 비교적 높은 것으로 분석되었으나, 전문성·참여성·네트워크·분권화의 수준은 높지 않은 것으로 나타났다. 효과와 효율성은 다소 부정적인 것으로 분석되었다. 정부가, 특히 외교통상부가 관리양식을 주도하고 있고 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성이나 현상유지에 치중한다는 점에서 ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 사례도 거버넌스의 6가지 유형 중 ‘계층제 거버넌스’(집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 관련 행위주체들이 비교적 높은 수준의 자율성과 전문성을 갖고 네트워크를 비교적 잘 작동시킬 수 있었다. 즉, 우리 정부는 국회·언론·시민단체·학계·중

국·북한 등 다른 행위주체들과의 긴밀한 협력을 통해 2005년 8월 종료된『새 역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%로 저지하는 데 성공하였다. 특히 국내 및 일본 시민단체들은 이러한 성과를 이끌어내는 데 지대한 공헌을 하였다. 이러한 맥락에서 ‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’ 사례는 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하고 관리양식의 지속성과 질서를 강조하는 ‘조율된 현상유지 거버넌스’(관리형 거버넌스)라고 할 수 있다.

“한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”는 6자회담을 중심으로 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축 실태와 관련국의 상황을 분석하였다. 먼저, 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축실태는 ‘자율성>전문성>참여성·분권화>네트워크>효용성’ 순으로 평가되었다. 북핵문제에 대한 우리정부와 언론 및 시민단체들의 자율성과 전문성은 상당히 높은 것으로 나타났다. 1990년대 초반에 있었던 1차 북핵위기와 국내 민주화로 인해 북핵문제에 대한 지식과 이를 다룰 수 있는 정부·언론·시민단체 등 모든 주체들의 역량이 제고된 데 기인하는 것으로 보인다. 그러나 특정언론과 일부 시민단체에 대한 정부의 배제와 정부·언론·시민단체 모두에게서 왕왕 나타나는 이데올로기적·독선적 태도는 네트워크와 효용성 차원에서 문제를 야기하는 것으로 분석되었다. 결국 북핵문제 해결을 위한 국내거버넌스가 보다 높은 정도로 구축되기 위해서는 관용과 공존의 논리가 좀 더 확산·정착되어야 하는 것으로 생각된다. 북핵문제에 대한 국내 거버넌스 각 주체들의 실력이 문제가 아니라, 주체 상호간의 태도가 문제로 드러났기 때문이다.

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

반면에 중국과 러시아는 공동 최하위에 자리하였다. 중국은 자율성·참여

성·분권화에 있어 가장 낮은 순위를 기록하였고, 러시아는 전문성·네트워크·효용성에 있어 가장 낮게 나타났다. 이같은 평가는 중국이 고도 경제성장국가에도 불구하고 불안정한 공산국가이기 때문에 거버넌스에 소극적일 수밖에 없음을 반영하는 것으로 보이고, 러시아는 사실상 북핵문제에 대해 가장 관심도가 떨어지는 국가임을 반영하는 것으로 보인다.

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

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

셋째, 6자회담을 중심으로 살펴본 각국의 거버넌스 유형은 다음과 같이 정리할 수 있다. 남한의 경우, ‘관리형(조율되지 않은 변화지향형) 거버넌스’로 평가된다. 비록 자율성과 전문성에 있어서는 매우 높은 수준에 달한 것으로 나타났으나, 참여성·분권화·네트워크·효용성 부문에 있어서는 보통에 가까운 것으로 평가되었기 때문이다. 1990년대 초반 1차 북핵위기때 권위주의적 체제하에서 정부중심으로 정책이 결정·추진되었던 계층제적 집권형 거버넌스를 벗어난 것은 분명하다. 그러나 아직 정부와 시민단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이룩하지 못하고 있다. 따라서 ‘조율되지 않은 변화지향의 관리형 거버넌스’라 할 수 있겠다. 한편 북한의 경우는 전형적인 ‘계층제적 집권형 거버넌스’라 할 수 있다. 전문성과 네트워크는 대단히 높으나, 자율성·참여성·분권화는 매우 낮은 것으로 평가되었기 때문이다. 그 외 미국과 일본은 각각 ‘자치적 및 개방적 분권형 거버넌스’로 평가되었고, 중국과 러시아는 모두 ‘계층제적 집권형 거버넌스’로 평가되었다.

“동북아 다자안보대화 거버넌스”에서는 NEACD와 CSCAP의 거버넌스 유형이 상이하므로 이 두 가지를 동시에 포괄할 수 있는 거버넌스를 제출할 수 없었다. 따라서 각각 유형을 제시하였다.

먼저 NEACD에 대해서는 첫째, 자율성의 경우 NEACD의 주관기관인 IGCC의 의뢰나 각국 정부의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 가지 지침을 따라야 하는 정부 관료의 경우에는 자율성이 낮고, 자유로운 의사표현이 가능한 민간 전문가의 경우에는 자율성이 높은 것으로 평가된다. 둘째, 동북아 다자안보 현안에 전문적인 식견을 가진 정부 관료나 민간 전문가가 선정되기 때문에 전문성은 대체적으로 높은 것으로 판단된다. 여러 행위자들 가운데 특히 정부나 정부출연 연구소의 경우에는 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 IGCC와 각국의 핵심그룹이 참여를 결정하는 등 참여의 문호가 개방되어 있지 않은 것이 현실이기 때문에 참여성은 낮은 것으로 평가된다. IGCC 차원에서는 부분적으로 새로운 참가자를 확보하기 위한 노력이 이뤄지고 있지만 외연을 넓히는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 넷째, IGCC를 하나의 허브로 하는 수직적인 형태의 비공식적인 제한된 규모의 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. 네트워크의 주된 통로는 정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, IGCC가 NEACD 회의를 단순히 관리하는 정도를 넘어서 사실상 주도하고 있기 때문에 분권화는 낮은 것으로 평가된다. 각국을 대표하는 핵심그룹이 IGCC와 의견을 교환하고 협의를 하지만 대등한 관계 속에서 주장을 관철시키는 정도는 아니라고 판단된다. IGCC의 대표는 수잔 셔크 박사가 초창기부터 맡아오는 등 지도부에 거의 변화가 없다. 각국내의 핵심그룹도 NEACD 초창기부터 참여해 온 인사들을 중심으로 유지되고 있고, 핵심그룹이 해당국내 다른 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하고 있지도 않은 상태이다. 여섯째, NEACD의 회의 자체가 비공개이고, 회의 결과도 정부 차원에서 정책수립에 참고가 되는 점은 있지만 전체적으로 일반에 공유되는 것은 아니기 때문에, 효과와 효율성은 낮은 것으로 평가된다. ICGG 차원에서 회의결과에 대해 회원국들의 의견을 수렴하는 정책환류 제도도 갖춰져 있지 않다. 이상을 종합적으로 고려할 때, NEACD는 IGCC가 주도하는 집권형 거버넌스에 해당된다고 할 수 있다.

그리고 CSCAP의 경우에 첫째, CSCAP 운영위원회와 각국 위원회의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 지침을 따라야 하는 정부 관료이지만 민간특성이 강조되는 CSCAP 회의의 성격상 NEACD 보다는 다소 높은 중간 정도의 자율성을 갖고 있고, 민간 전문가의 경우에는 NEACD와 마찬가지로 높은 자율성을 갖는 것으로 평가된다. 둘째, CSCAP 회의 의제에 식견을 가진 정부 관료나 민간 전문가가 주로 선정되기 때문에 어느 정도 전문성이 확보된 것은 사실이지만 다루는 의제가 매우 포괄적이고 당면현안이 아닌 경우도 많아서 전문가가 적재적소에 투입되지 못하는 경우도 많다. 따라서 전문성은 중간 정도라고 판단된다. NEACD와 마찬가지로 정부나 정부출연 연구소가 대체적으로 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 CSCAP 각국위원회가 해당국가의 전문가들을 다수 확보하고 있다는 점은 긍정적이지만 회의 참여자가 선정되는 과정이 폐쇄적인 경우가 많아서 참여의 문호가 크게 개방되어 있다고 보기는 어렵다. 따라서 참여성은 중간 정도로 평가된다. NEACD와 달리 CSCAP 각국위원회라는 공식적인 조직이 있는데도 불구하고 CSCAP 회의 참여자 선정이 소수에 의해 결정되는 경우가 많은 것이 문제이다. 넷째, CSCAP 총회와 운영위원회를 정점에 위치한 허브로 하고 CSCAP 각국 위원회를 주변에 위치하는 허브로 하는 수평적 다허브 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. NEACD에서와 마찬가지로, 네트워크의 주된 통로는 정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하고 있기 때문에 분권화의 정도는 높은 것으로 평가된다. CSCAP 본부는 각국위원회의 운영이나 관리에 전혀 영향력을 행사하지 않으며 운영위원회와 각 연구반별 대표도 주기적으로 교체되고 있다. CSCAP 각국위원회도 정관에 따라서 지도부 교체를 가능하도록 해두었다. 여섯째, 회의 자체가 비공개인 NEACD와 달리, CSCAP은 모든 회의과정과 회의결과를 공개하는 것이 원칙이다. 따라서 CSCAP에 관련된 많은 자료들이 다양한 목적으로 활용되고 다자안보대화에 대한 인식을 높이는 계기로 활용될 수 있는 제도가 정착되어 있는 것이다. 다만 CSCAP의 의제가 현안과 거리가 있는 경우가 많기 때문에 정책적 차원에서 바로 활용하기

에는 여러 가지 제약과 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 효과 및 효율성은 중간 정도로 평가된다. 이상을 종합적으로 고려할 때, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하는 관리형 거버넌스에 해당된다. CSCAP의 투명하고 민주적인 운영절차는 중앙의 기관이 주도하는 집권형은 아니고 그렇다고 각국 위원회에 재량권을 과도하게 주어서 각국 위원회가 회의를 주도하는 분권형도 아니다.

이를 종합하면, 국제적 차원의 NEACD는 IGCC가 주도하는 ‘집권형 거버넌스’이고, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적으로 전반적인 회의상황을 ‘관리하는’ 형태의 ‘관리형 거버넌스’라 할 수 있다.

“대북정책 거버넌스 실태조사”에서는 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 실태를 행위자의 역할을 중심으로 거버넌스 모델을 통해 살펴보았다.

우선 ‘참여성’의 측면을 보면, 대북정책의 이해당사자들이 대북정책과정에 ‘비교적’ 활발하게 참여하는 것으로 나타났다. 이들은 본연의 역할에 따라 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 각 단계에 참여하는 것으로 나타났다. 그리고 국회나 정당, 언론과 시민단체, 싱크탱크의 참여는 대북정책결정에 영향을 미친 것으로 인식되었다. 두 번째, ‘전문성’의 측면을 보면 대북정책과정에 참여하기 위해서는 전문적인 지식이 필요한 것으로 나타났다. 대북정책 행위자들은 대체로 ‘보통 이상’의 정책대안 제시 등 전문적인 지식을 생산할 능력을 지닌 것으로 나타났는데, 그 중 시민사회단체와 싱크탱크가 가장 많은 지식 생산 능력을 소유한 것으로 나타났다. 세 번째, ‘자율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자 중 일반시민을 제외한 거의 대다수가 독자적인 정보 채널을 가진 것으로 나타나 자율성의 수준은 높은 것으로 나타났다. 그러나 이해당사자들의 공익 추구 활동에 대한 답변은 다르게 나타났다. 특히 언론이 ‘특수이익’을 추구한다는 답변 비율이 비교적 높게 나왔다. 네 번째, ‘효과와 효율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자들의 참여로 비교적 정책의 효율성이 제고된 것으로 나타났다. 그러나 정부와 싱크탱크 및 시민사회단체를 제외한 대북정책의 이해당사자들은 다른 이해당사자들과 협조를 충분히 하지 않는 것으로 나타났다. 또한 이들은 네트워크 관리자로서의 역할도 충분히 수행해 내지 못하는 것으로 인식되

었다. 다섯째, ‘분권화’의 측면을 보면, 대북정책의 프로그램과 서비스에 대한 분권화는 ‘보통 정도’로 나타나고 있다. 그러나 분권화를 위한 정부의 노력은 비교적 높게 인식되었다. 여섯째, ‘네트워크’ 측면을 보면, 네트워크 활성화 정도는 대북정책과정의 각 단계에서 골고루 나타나고 있다. 네트워크가 가장 작동되는 양자관계는 정부와 정당, 정당과 의회, 정부와 시민단체, 정부와 싱크탱크 등인 것으로 나타나며, 이들 사이의 대북정책 거버넌스 양식으로는 대체로 설득(persuasion), 교환(exchange), 권위(authority)가 운용되고 있는 것으로 인식되었다.

이처럼 참여성과 자율성은 비교적 높았고 전문성, 분권화, 네트워크는 중간 수준이었으며 효과와 효율성은 비교적 낮았다. 이는 참여정부에서의 ‘대북정책 거버넌스’에서는 정부의 역할이 대북정책 전반에 관한 거버넌스 양식을 주도하는 ‘집권형’에서 점차 관리하면서 거버넌스의 효율성을 주도하는 ‘관리형’으로 바뀌어 가고 있는 것으로 나타난다. 그리고 새로운 이해당사자들로서 NGO들과 일반시민 등의 역할이 증대하고 세계화·민주화·정보화 등으로 인해 대북정책 환경이 바뀌어 가면서 점차 남북관계에 있어 지속성과 질서를 강조하고 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성과 질서 위주의 유형에서 남북관계에 있어 혁신과 변화를 목표로 하는 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화 위주의 유형으로 변화해 가고 있는 것으로 나타났다. 물론 이는 이념형에 불과하며, 새로운 이해당사자의 참여가 활발한 분야와 안보 이슈가 보다 강조되는 분야 사이에는 서로 다른 형태의 거버넌스 양식이 작동하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대체로 대북정책 거버넌스는 ‘계층제 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 바뀌어가고 있다고 평가할 수 있다.

“남북경협 거버넌스 실태조사”는 남북경협과 관련한 거버넌스의 개념을 정부, 민간, 자발적 연합체들간의 상호작용을 강조하는 다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태라는 인식 하에 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 행위자들이 특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식인 거버넌스 과정으로 이해하는 바탕위에서 추진되었다.

연구 결과, 첫째 모든 참여자들이 일정한 정도의 네트워크가 존재한다는

의견을 피력하였다. 즉, 남북경협을 행위자인 정부, 기업, 시민단체, 국제적 행위자 및 북한간에는 일정한 수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간의 남북경협 추진과정에서 행위자간에 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능하고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 남북경협을 네트워크에서 중심적 역할을 형성하고 다양한 네트워크를 형성하고 있는 것은 정부와 시민단체로 볼 수 있다는 결론이 도출되었다. 일반적으로 경협사업의 경우 가장 중요한 행위자는 기업이지만, 남북경협은 특수한 성격으로 인해 네트워크 형성 및 주도적 역할 등에서 기업보다는 정부와 시민단체의 역할이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다. 셋째, 행위자들간 네트워크의 차별성이 있는 가라는 주제에 대해서 행위자들간의 네트워크가 그 역할과 기능 및 사업의 성격에 의해 차별성을 보이고 있다는 의견을 보였다. 넷째, 남북경협 과정에서 네트워크의 주된 통로는 남북한간과 한국내로 구분해서 살펴볼 수 있으며, 남북한간의 네트워크의 주된 통로는 회담·방북 등의 인적교환이라고 할 수 있다. 북한과의 네트워크는 정부의 경우 당국간 회담, 시민단체나 기업의 경우 실무회담 또는 대표단 방북 등을 통해 가장 활발하게 이루어지고 있다. 그러나, 정보교환은 체제상의 이유나 남북관계의 특수성으로 인해 매우 제한적으로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 다섯째, 네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통 원활화 정도는 과거에 비해 나아지고 있지만 여전히 기대에 미치지 못하고 있다. 여섯째, 현재까지 정책결정과정에 있어서 네트워크가 가장 잘 기능하는 단계는 정책결정과 정책집행 단계라고 판단되었다. 이는 현재까지 대부분의 대북사업이 개별 시민단체나 기업 차원에서 추진되어 북측과의 일정 협의가 이루어진 이후 정부의 승인 및 지원이 필요한 시점에서 정부-기업-시민단체 간의 네트워크가 기능하고 있기 때문이다.

이러한 논의에 기반하면, 남북경협을 과정에서 거버넌스적 요소가 점진적으로 증대하고 있다고 할 수 있다. 우선적으로 남북경협을 행위자인 정부, 기업, NGO 간에는 일정수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간 추진되어 온 남북경협 과정에서 이들간 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능한다는 것이다. 남북경협 사업의 특성상 정부를 중심으로 기업과 NGOs가 네트워크를 형성하고 있으며, 국내 행위자간의 네트워크에 비해 국내 행위자와 국제 행위자간의 네트워크는 상대적으로 취약한 것으로 보인다. 한편 정부는 남북경협 거버넌스상에서 중심적 위치를 차지하고 있으

며, 이는 정부가 능동적이고 적극적인 활동을 통해서 축적한 면도 있지만, 대북사업에서 정부가 차지하는 독점적이고 배타적인 지위에 기인하는 것도 사실이다. 즉, 정부는 남북 정상회담 이후 정례화된 남북한 당국간 회담이 축적되는 가운데 국내 행위자들의 협력사업을 재정적, 제도적으로 지원하거나 통제함으로써 대북 경협사업의 추진에서 중심적 역할을 담당하고 있는 것이다. 또한 시민단체들은 비영리성, 상대적 자율성, 정부와의 협력과 견제, 여론 형성 등과 같은 자신들의 강점과 유리성을 활용하여 남북경협에서 큰 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면, 기업들은 현대를 제외하고는 대부분 중소기업들이기 때문에 정부나 시민단체들에 비하여 다양한 채널을 확보하지 못하고 있다.

위와 같은 남북경협 거버넌스에 대한 평가를 종합해 보면, 남북경협을 둘러싼 거버넌스는 네트워크 거버넌스로 연계되어 있다는 점이 확인되었다고 할 수 있다. 또한 남북경협 거버넌스의 네트워크 성격은 여러 개의 허브를 둘러싸고 구성되어 있는 다허브형이라 할 수 있다. 즉, 남북경협 거버넌스는 정부를 중심으로 구성되어 있는 허브가 중심적 역할을 하고 있지만, 시민단체들이 대북접촉에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 허브를 구성하고 있으며, 기업들이 현장에서 직접적으로 사업을 영위하는 허브를 구축하고 있는 다허브형 네트워크를 보이고 있는 것이다. 한편, 남북경협과 관련된 거버넌스는 정부가 거버넌스적 현상을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 높이는 관리형이라고 볼 수 있으며, 남북경협은 지속성과 변화성을 동시에 추구하는 성격을 가지고 있기 때문에 남북경협 거버넌스는 지속성과 질서를 위주로 하는 관리형 거버넌스의 기초위에서 사안에 따라 혁신과 변화위주의 거버넌스적 성격을 보일 수 있는 것으로 판단된다.

이미 거버넌스가 상당부분 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 분야가 사회·문화 협력 분야이다. 이에 대한 실태조사는 한반도 평화·번영에 있어 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로 까지 확산시켜야 한다는 중요성을 가지고 있다. “사회·문화 협력 거버넌스”에서는 6·15공동위원회를 사례로 남북교류 거버넌스를, 대북지원민관정책 협의를 사례로 대북지원 거버넌스를, 북한인권문제를 둘러싼 각이한 당사자들의 갈등과 협조를 중심으로 북한인권문제 거버넌스 등 세 가지 이슈에 대한 실태분석을 하였다.

먼저, 6·15공동행사를 중심으로 한 남북교류가 기본적으로 민간행사이므로 민간영역이 정부와의 협력 속에서 이를 주도적으로 계획, 집행, 평가해야 한다. 따라서 남북교류 거버넌스는 분권형 거버넌스 유형에 가깝다. 하지만 아직까지는 그 발전정도가 느슨하다고 할 수 있다. 6·15남북공동행사를 6·15남측위원회가 주도적으로 준비, 집행한다는 측면에서 민간영역이 상당한 자율성을 가지고 있지만 북측과의 관계설정이나 정부의 법체계 때문에 적지 않은 제약을 받고 있고, 공동행사의 특성 상 사업에 작용하는 전문성의 개별 요소는 다양하지만 대체로 정부의 종합적인 능력은 높게 평가되고 민간영역의 전문성도 남북관계의 발전과 연동하여 강화되고 있다. 이 행사의 참여성은 아직 미흡한 측면이 있지만 행사가 거듭됨에 따라 국민 대표성이 높아지고 있다. 또한 이른바 ‘반통일세력’에 대한 포용의 과제가 있지만 6·15남측위원회를 중심으로 네트워크가 가동되고 있고, 6·15남측위원회가 중앙집권적으로 구성되어 있지만 부문별, 지역별 하부조직을 구축하고 있으며, 6·15남측위원회가 제 단체를 포괄하고 있고 정부와의 협력관계를 유지함으로써 정책집행의 효율성을 향상시키고 있다. 대체로 남북교류 거버넌스에서 자율성 측면은 상당히 확보되어 있는 상황이고, 참여성과 전문성도 일정 정도 강화되고 있는 반면, 네트워크와 분권화, 그리고 효과와 효율성 측면은 아직까지는 미흡한 단계에 있다고 하겠다.

둘째, 대북지원 거버넌스는 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형 거버넌스의 성격을 한편으로는 갖고 있지만, 대북지원이 정부와 민간의 통합조정기구인 민관협을 통해 진행되기 때문에 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스 유형에 더 가깝다. 하지만 그 정도는 초보적이라 할 수 있다. 여기서 대북지원 민간단체의 자율성은 일정부분 확보되었지만 재원조달능력, 법·제도 등에 의해 그 자율성이 제약받고 있는 것도 사실이고, 민간단체 별로 전문성에 있어 편차가 뚜렷한 가운데 대북지원의 경험이 많은 단체일수록 전문성을 갖추고 있으며, 민관협이라는 제도적 틀을 통해 민간단체의 참여성은 확보되었으나 정책결정 및 정책평가 단계에서의 참여는 저조한 상황이다. 또한 현재까지는 네트워크가 다양하게 조직되어 있지 않으며, 일부 작동하고 있는 네트워크의 수준도 높은 편이 아니다. 전국적 조직망을 갖춘 단체도 있지만 대체로 중앙 단일조직체가 많으며, 초기에는 민관협에서 사전

조정이 불충분하였지만 시간이 지날수록 운영능력이 향상되고 있다.

셋째, 북한인권 거버넌스는 행위자별로는 분권형 거버넌스의 형태를 일정 정도 갖추고 있지만, 전체 행위자 수준에서는 거버넌스를 구축하고 있다고 판단하기 어려운 실정이다. 북한인권 거버넌스에서 주요 행위자들은 정부로부터의 법적 규제, 제도적 연계가 없기 때문에 자율적으로 조직되고 있으며, 점차 전문성도 강화되고 있지만, 참여성은 극히 낮은 수준으로써 정부차원에서 북한인권 전문가 T/F팀을 운영하고 있는 정도이다. 또한 국내에서는 조직적인 네트워크를 갖추고 있지 않고 다만 미국 내에서 북한인권 개선을 위해 단체들 간의 연대가 형성되고 있으며, 전국적인 조직망을 가진 북한인권 민간단체를 찾기 어렵고, 행위자간 북한인권 문제에 대한 인식의 차가 크기 때문에 효율적이지 못하다.

사회·문화 협력 거버넌스를 분석함에 있어 남북교류 분야와 대북지원 분야를 설정한 것은 그 전체적인 상을 그리는데 많은 도움을 주었지만, 정부와 비정부간 거버넌스의 구축이 미흡한 북한인권 분야의 경우는 두 사례와는 다른 부분이 많았다. 따라서 북한인권문제를 제외하고 남북교류와 대북지원 분야를 총괄하여 사회·문화 협력 거버넌스의 유형을 도출하면 ‘분권형 거버넌스’ 유형에 가깝다 하겠다.

“법제도 거버넌스 실태조사”는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법제 등을 사례로 하여 연구가 진행되었다. 여기서 두드러지게 나타난 특징은 전문성, 참여성, 네트워킹 등의 평가지표가 진전되고 있다는 점이다. 통일부의 경우 최근 법률전문가의 보강과 개성법률자문회의의 설치, 운영 등으로 과거의 문제점을 상당부분 개선하고 있고, 개성공단 법제 입법과 관련하여 개성법률회의를 통한 전문가들의 상시적인 자문이 이루어지고 있으며, 특히 금강산 교통사고, 개성공단 내 기업분쟁, 임금지불문제 등 현안을 중심으로 하여 통일부, 법원, 법무부 및 민간전문가들 사이의 네트워킹이 형성되어 가고 있는 점은 주목을 요하는 진전이다. 법무부의 경우 오래전부터 법률전문가로 구성된 특수법령과를 설치하고 통일에 대비한 폭넓은 연구를 진행하였고, 특히 독일통일, 체제전환국가의 법제변화 등에 있어서는 타의 추종을 불허하는 기여를 하여 왔다. 다만 남북교류협력의 주무부서인 통일부와외의 사이에 원활한 의사연락과 협력이 이루어져왔는지는 의문이다. 법무부는 고유한 형사문제, 출입문제와 관련하여 일정한 관여를 하여 왔으

나, 교류협력에 관한 부분에 대하여는 통일부가 의뢰하는 한도에서 관여하여 왔고, 통일부는 법률전문가가 없는 관계로 현실의 법률문제들을 제대로 포착하지 못하는 문제가 있어서 결국 양 부서간에 통일부는 현실의 문제를 가지고 있으나 해결하지 못하고, 법무부는 전문성을 가지고 있으면서도 문제에 접근하지 못하는 네트워크의 문제가 있었던 것으로 보인다.

한편, 남북교류협력에관한법률과 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정에서 알 수 있듯이 입법과정의 참여자가 보다 다양해지고 남북교류의 발전과 전문가들의 확대 등으로 전문성, 참여성 및 네트워크가 보다 활성화되었음을 확인할 수 있다. 그러나 두 입법과정에서 공통된 문제로 부각되는 것은 주요한 행위자여야 할 국회가 입법과정에서 한 역할이 정부가 주도한 법안을 수정하는 수준에 그치고 있다는 점이다.

여기서 남북교류협력법은, 제정과정에 있어서는 정부의 역할만이 강조되었고 정부 부문 이외 행위자의 역할은 거의 배제되었기 때문에 전형적인 집권형 모델이라 할 수 있다. 개정과정에서는 외부 행위자의 역할이 다소간 증대하였지만, 그 비중이 정부의 역할에 비하여 미미하였고 그나마 주로 정당을 통해 간접적으로 참여한 것이었기 때문에 여전히 집권형의 범주를 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다. 다만 남북교류협력법은 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것일 뿐만 아니라, 이를 통해 남북관계가 상당부분 진전되었고 남북 간의 교류가 민간 부문으로까지 확대되는 계기를 제공하였는바, 혁신과 변화를 추구한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 따라서 남북교류협력법의 거버넌스 형태는 “계획적 혁신 거버넌스”라고 진단할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계발전에관한법률은 남북교류협력법에 비하여 비정부 부문의 참여가 상당히 진전되었지만 비정부행위자들이 주도하였다고 보기 힘들기 때문에, 아직 분권형의 거버넌스로 진입하였다고 파악하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 남북교류협력법과 비교하였을 때 남북관계발전에관한법률의 제정에 있어서 정부의 역할은 확연하게 줄어든 반면 공청회 등을 통해 주요 이해당사자들의 참여가 크게 증가하였기 때문에, 이 법률의 거버넌스 형태를 ‘집권형’과 ‘분권형’의 중간영역에 위치한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그리고 이 법 또한 남북교류협력법과 마찬가지로 기존의 남북관계들에 대한 변화와 혁신을 추구하고 있는 바, 따라서 남북관계발전에관한법

률의 거버넌스 형태는 ‘계획적 혁신 거버넌스+개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

셋째, 개성공업지구법제는 형식적으로는 북측의 법이지만 실질적인 측면에서 보면 남과 북이 공동으로 형성해 가는 통합법제의 성격을 지니고 있다. 이러한 속성으로 인해 개성공업지구법제는 다른 어떤 법제보다도 다양한 행위자의 참여가 이루어지고 있다. 실태조사를 통해 보면 개성공업지구법제는 이미 집권형의 범주를 벗어나 분권형 또는 관리형 거버넌스에 해당된다고 평가할 수 있다. 현재 상태에서는 우리 정부의 입법권이 직접적으로 미치지 않고 북측과의 협의를 통해 형성할 수밖에 없는 개성공업지구법제의 특성상, 정부는 네트워크의 한 축을 구성하는 행위자에 머무르는 한편 그 영향력을 최대한 배제하고 있다고 말할 수 있어 관리형보다는 ‘분권형’에 가까운 거버넌스의 형태를 나타내고 있다고 보인다. 사업준칙 등의 개성공업지구법제의 구체적 내용을 보면 주요 내용의 상당부분이 남측법률이 이식된 것이 많지만, 법제 전체를 놓고 보면 북측의 변화를 모색하기 위한 실험적 성격이 강하고 남북간 특수관계로 인해 발생하는 새로운 유형의 문제를 해결하기 위해 독자적 법운용이 요구되는 영역인 만큼, 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스라고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 개성공업지구법제는 ‘개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

“북한이탈주민문제 해결 거버넌스 실태”를 측정하기 위해 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부 60곳과 60개 민간단체 및 전문가 등 123명에 대한 설문조사를 실시하였다. 거버넌스 지표에 따라 첫째, 관련행위조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 자율성을 평가하는 지표들을 기준으로 볼 때 북한이탈주민 거버넌스 관련 행위자들의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 즉 관련단체들은 정부와의 제도적 연계 없이 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위한 독자적 목표를 설정하고 자발적으로 조직되고 있다. 주요 단체들은 지역협의회, 민간단체 연대 등 정부와 제도적으로 일정부분 연계된 협의체에 참여하고 있지만 정부로부터의 정보의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 재정적 자립도라는 기준으로 자율성을 평가할 때 수탁예산을 통하여 사회정착 지원예산을 확보하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

둘째, 전문성이라는 측면에서 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등

관련 자격 유무와 학력, 현직에서의 근무연수를 살펴보았다. 이와 함께 북한 이탈주민 지원업무를 수행하는 데 필요한 정보와 지식의 생산 수준을 들 수 있다. 실제 업무 수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 부족하다고 느끼는 것으로 나타나고 있어, 정보의 교환과 취득이 업무 수행을 위해 개선 되어야 할 사항이라는 점을 파악할 수 있었다. 그러나 일부 사회정착단계에서 북한이탈주민의 정착을 지원하는 단체들은 청소년을 위한 교육프로그램, 방과 후 프로그램, 전문 심리 상담 등을 위한 프로그램을 자체적으로 생산하는 등 전문성을 갖추어 가고 있다.

셋째, 정책의제설정에는 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 절반 정도만이 참여하고 있으며, 주요 참여방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책분석에 참여하는 방식도 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다.

넷째, 16개 지역단위로 운영되고 있는 북한이탈주민지역협의회를 중심으로 USINET 프로그램을 통해 네트워크 실태를 살펴보았다. 전반적으로 북한이탈주민을 지원하는 조직 간의 네트워크는 거의 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 관련 조직 간의 관계나 물리적, 비물리적 영향력이 형성되지 않았음을 의미한다.

다섯째, 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스 참여 행위자들의 활동 지역과 소속기관을 살펴보면, 수도권과 정부기관 소속 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 행위자 분포를 기준으로 분석할 때 북한이탈주민 거버넌스의 중앙 집중도는 매우 높기 때문에 분권화 수준은 낮은 상태이다. 1990년대 이전 북한이탈주민 거버넌스는 완전한 정부주도형으로 진행되었으나, 1990년대 중반 이후 북한이탈주민 입국자의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도 민간보조형의 거버넌스로 전환되었다. 더구나 북

한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행될 가능성이 높다. 결국 북한이탈주민 거버넌스의 분권화는 지방정부와 민간단체의 협동형 체계를 이루는 것으로 귀결될 것이다. 북한이탈주민관련 정부와 시민단체간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없으며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

여섯째, 정부와 시민단체를 포함하여 분석해 볼 때, 특정 행위자가 네트워크 관리자와 일반 규칙 제공자, 그리고 대화의 장 제공자의 역할 차원에서 볼 때 북한이탈주민 문제는 정부주도 민간보조형 거버넌스모델이 적용되기 때문에 그에 대한 역할의 대부분도 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하고 있으며, 일부 북한이탈주민 밀집 거주지역의 사회복지관과 지방 시청이 제한적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석 결과 비록 정부주도형이지만 협의체 구성과 운영은 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 서울을 제외하면 행위자들간의 충분한 협조는 미흡하며, 대부분이 정부주도와 수도권 집중이라는 제한점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 거버넌스 개념의 존재성을 강화하는 환경적 조건인 시민사회의 활성화, 시장의 확대, 다원주의와 정보화 사회, 세계화와 지역주의는 북한이탈주민 정착과정에 유의미한 영향을 미치고 있다. 따라서 북한이탈주민 문제는 거버넌스 개념을 분석의 틀로 사용하는데 어느 정도 적합성을 갖는 것으로 보인다.

“한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”는 학교교육 차원, 공공사회교육 차원, NGO 차원 등 세 가지 차원에서 살펴보았다. 학교의 평화교육은 정부부문의 행위자를 제외하고 대체로 자율성이 높은 편이다. 정부부문의 경우 정책의 입안 및 결정과정에 있어서는 비교적 자율성을 확보하고 있지만, 정책의 실행과정 및 평가과정에 있어서는 행위자들의 자율성이 매우 낮은 편이다. 반면 교수단체 및 교사단체 등의 이익집단은 정책의 입안 및 결정뿐 아니라 집행, 그리고 평가에 있어서도 독립적인 규범과 가치관, 이익을

갖고 비교적 자율적으로 운영되고 있다. 참여성의 관점에서 보면, 시민단체를 제외한 정부부문 및 이익집단은 전반적으로 정책 입안 및 결정과정, 실행과정, 그리고 평가과정에서 고르게 높은 참여성을 보여주고 있다. 다음으로, 전문성에 있어서 우리나라는 공교육체제에서 국가수준의 교육과정을 운영함에 따라 교육과정의 개발 및 실천 등의 과정에서 교육과정평가원, 통일교육원과 같이 전문성을 확보한 기관이 주도하고 있으므로 정책입안 및 결정과정, 평가과정에서는 비교적 전문성을 확보하고 있다. 네트워크의 평가항목에 있어서, 정책입안 및 결정과정뿐 아니라 집행과정에 있어서도 학교평화교육에 있어서 자체내에 체계적인 네트워크를 가진 행위자들은 드문 편이다. 가장 체계적인 네트워크를 가지고 활성화되어 있다고 볼 수 있는 전교조를 제외하고는 정부부문이나 비정부부문에 있어서 공식적이고 형식적인 네트워크를 제외하고 지속적으로 작동하는 네트워크는 드물다. 분권화의 관점에 있어서 학교평화교육에 있어서는 정책입안 및 결정과정에 있어서나 집행과정 또는 평가과정에 있어서나 전반적으로 분권화되어 있지 않다. 끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 학교평화교육을 주관하는 정부는 각급 학교를 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다. 특히 학교평화교육을 실천하는 각급 학교들을 연결하는 일반규칙을 충실하게 제공하고, 이들을 연결하는 대화의 장을 제공하는 역할도 비교적 충실하게 수행하고 있으며 평가과정에서도 효율적으로 운영되고 있다. 이처럼 학교교육 거버넌스는 집권형에서 관리형으로 변화하고 있다 하겠다.

공공사회교육에서 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을 잃고 있다. 그리고 정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정 과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 비교적 높은 참여성을 확보하고 있다. 다음으로 통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육관련 교육과정을 개발할 수 있는 전문적인 인력을 확보하고 전문성을 갖춘 수업자료를 제공하고 있으며, 조직적인 정보·지식의 생산과 외부의 자문을 통하여 다양한 프로그램을 개발하여 전문가들에 의

한 체계적인 통일교육을 실시함으로써 높은 전문성을 확보하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 경우 정부교육기관과의 연대를 통하여 전문성을 확보하고자 하나 상대적으로 전문인력의 확보, 체계적인 프로그램의 개발이 미진한 형편이다. 정부교육기관과 지방자치단체들간에는 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 공식적인 네트워크를 통하여 연계가 되어 있으나, 실질적으로는 효율적으로 작동하지 못하고 있는 미진한 형편이다. 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다. 분권화의 관점에 있어서 정부교육기관은 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있지 못하고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 원활하게 작동하지 않는다. 지방자치단체의 경우에도 주변의 의사소통절차가 적절하게 마련되어 있지 못한 것으로 보인다. 끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육심의위원회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 정부교육기관 및 지방자치단체를 효율적으로 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵다. 이처럼 사회공공교육 거버넌스는 관리형에 가까운 유형이다.

NGO의 평화교육에서 비정부기구들은 대부분 자발적으로 조직되었을 뿐 아니라 한반도 평화교육과 관련하여 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있으며, 또 정부의 법적 규제로부터 자유롭다는 점에서 대체로 높은 수준의 자율성을 확보하고 있다. 그리고 비정부기구들은 내부적으로 민주적인 의사결정과정을 통하여 민주적 형평성을 확보하고 외부적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 고도의 참여성을 확보하고 있다. 그러나 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식 생산과정이 조직되어 있는 비정부기구는 많지 않고 주로 외부 전문인력의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 네트워크라는 평가항목에 있어서, 통일교육협의회라는 협의체가 존재한다는 점을 제외하면, 행위자들간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다. 분권화의 관점에 있어서 비정부기구들은 시민들의 자발적인 참여로 이루어진 결사체라는 본질상 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있으며, 중심정책결정기

관에 대한 주변의 의사소통절차가 원활하게 작동하고 있으며 지역에 따른 분권화가 진전이 되어 있는 편이다. 마지막으로 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육협의회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 각종 평화교육관련 비정부기구들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 달리 비정부기구 중에서 한반도 평화교육 네트워크의 관리자의 역할을 수행하는 기구가 존재하지 않고, 각 비정부기구가 효율성을 위하여 충분히 협조하지도 않는 상황이므로 효과와 효율성의 측면에서는 대단히 미흡하다 아니할 수 없다. 그리고 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어 파악하기 어렵지만 많은 경우 사후관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 것으로 판단된다. 평화교육 행위자로서 NGO의 평화교육 거버넌스는 분권형 거버넌스, 즉 “정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도”하는 거버넌스 유형에 속한다.

이론적 논의를 제외한 위의 아홉 개 세부주제에 대한 평가지표별 실태분석과 이에 따른 거버넌스 유형을 비교·정리하면 <표 I-1>과 같다.

<표 1-1> 분야별 거버넌스 평가 비교

분야			평가지표						거버넌스 유형
			자율성	전문성	참여성	네트워크	분권화	효율성	
정치·안보	외교안보 정책	한미동맹	상	중	중	중	중	중	집권형
		동북공정	중	중	중	중	중	하	집권형
		일본교과서	중	중	중	중	중	중	관리형
	한반도 평화체제	상	상	중	하	중	하	관리형	
	다자안보 대화	NEACD	중	상	하	하	하	하	집권형
		CSCAP	상	중	중	중	상	중	관리형
	대북정책	상	중	상	중	중	하	집권형→관리형	
경제	남북경협	중	중	중	중	하	중	관리형	
사회·문화	사회·문화 협력	남북교류	상	중	중	하	하	중	분권형
		대북지원	중	중	중	하	하	중	관리형
		북한인권 문제	상	중	하	하	하	하	저발달
	탈북자정착지원	상	중	중	하	하	하	집권형	
법제도	법제도	교류협력법	-	-	중	-	-	-	집권형
		남북관계 발전법	-	-	상	-	-	-	집권형→분권형
		개성공단법	-	-	상	-	-	-	관리형→분권형
교육	한반도 평화교육	학교교육	중	중	상	중	하	중	집권형→관리형
		사회교육	하	중	상	중	중	중	관리형
		NGO교육	상	중	상	중	상	중	분권형

- 주 1) 거버넌스별로 평가기준이 상이하고 면접대상자의 수와 전문성이 각기 다름. 그리고 심층면접과 설문조사를 병행하는 연구도 있음. 따라서 이 표에서는 평가지표 평가를 상, 중, 하로 하여 전반적인 추이만을 살펴보았음. 물론 상, 중, 하의 평가지표의 수준과 정도를 의미하는 것이지 좋고(good) 나쁨(bad)을 나타내지는 않음.
- 주 2) 네트워크는 네트워크의 유형과 그 수준을 감안하여 상, 중, 하로 책정하였음. 일반적으로 정부주도 수직적 단허브/다허브의 경우에는 하, 정부관리 수평적 다허브/탈허브는 중, 시민사회중심 탈허브/전방위허브는 상으로 판별하였음.
- 주 3) 평가지표가 행위자와 행위자간 관계를 중심으로 구성되었기 때문에 행위를 분석대상으로 한 법·제도 거버넌스에서는 평가지표별 분석을 제외하였음.

전체 연구자들이 여러 차례의 공동 워크숍을 통해 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 평가지표에 이해의 폭을 넓혔음에도 불구하고 이 평가지표가 처음 개발되었고 이에 따라 평가지표를 계량화하는 데에는 적지 않은 한계가 있었다. 따라서 서론에서 제시했던 거버넌스 유형과 평가지표별 연관성을 일관되게 적용시킬 수 없었다. 이 부분은 2차년도 개선방안 연구시 평가지표를 보다 구체화하거나 정량화해야 하는 과제로 연결될과 동시에 개선방안 도출과제와도 긴밀하게 관계된다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 1차년도 분석의 유의미함은 한반도 평화·번영 거버넌스와 관련한 평가지표별 수준을 개별적으로나마 파악할 수 있었다는 점이다.

먼저, 참여성은 대체로 높은 수준이었다. 민주화와 정보통신 혁명으로 평화·번영 거버넌스 정책과정에서 다양한 행위자들의 참여가 보장되고 있었으며 특히 소수자의 참여도 배려되기도 하였다. 이는 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정과는 대별되는 지점이다. 또한 자율성과 전문성도 많이 향상되고 있었다. 거버넌스 행위자들이 자발적으로 조직되고 다른 행위자로부터 독립되는 경우가 많았으며, 거버넌스에 참여하는 많은 행위자들이 전문적인 지식과 정보를 획득하는 경우가 늘어나고 있었다.

하지만, 분권화의 수준은 그리 높지 않았다. 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 중앙과 지방간의 수평적 관계가 형성되고 조직 내부의 의사결정 민주화가 이루어져야 하는데 아직까지는 그 수준이 높지 않았다. 그리고 네트워크와 효과와 효율성은 전반적으로 낮은 수준이었다. 여전히 정부 주도로 정책이 결정·집행되는 경우가 많았고 시민사회 중심의 탈허브·탈허브를 발견하기도 쉽지 않았다. 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이루어내는데도 긍정적 평가를 받지 못했다.

이처럼 한반도 평화·번영 거버넌스의 평가지표별 전반적 실태를 보면, 참여성은 대체로 높고 자율성과 전문성도 많이 개선되고 있으나 분권화는 아직까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있고 네트워크와 효과·효율성은 보완할 부분이 많다 하겠다.

다음으로, 거버넌스 유형과 평가지표별 연관성을 정치하게 적용시킬 수는 없었지만 세부과제별로 거버넌스 유형을 제시하였다. 그런데 서론에서도 밝혔듯이, 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하기 때문

에, 본 협동연구의 1차년도에서는 세부별 거버넌스를 일단 정부 역할에 집중하여 3가지 거버넌스 유형으로 분류하였다.¹ 즉 정부가 관리양식을 주도하는 집권형, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 등이다.

정치·안보 분야의 거버넌스 유형은 주로 집권형과 관리형이었다. 외교안보정책에서 한미동맹 균형발전의 경우에는 집권형으로, 중국의 동북공정 대응정책의 경우에도 집권형으로, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책의 경우에는 관리형으로 파악되었으며, 전반적으로는 집권형 유형이었다. 그리고 6자회담을 중심으로 전개된 한반도 평화체제 거버넌스는 관리형의 성격이 강했으며, 대북정책 거버넌스는 집권형에서 관리형으로 변화하고 있는 것으로 파악되었다. 또한 동북아 다자안보대화에서 NEACD는 집권형으로, CSCAP는 관리형으로 분류되었다. 다른 분야와 달리 정치·안보 분야에서 분권형이 발견되지 않고 집권형과 관리형만 나타난 것은 이 분야의 정책을 정부가 주로 주도해야 하기 때문이다.

사회·문화 분야는 이슈별 성격에 따라 거버넌스 유형이 다양하게 도출되었다. 6·15공동행사를 중심으로 한 남북교류가 기본적으로 민간행사이므로 민간영역이 정부와의 협력 속에서 이를 주도적으로 계획, 집행, 평가해야 하기 때문에 분권형 거버넌스의 성격이 현저하였다. 그리고 대북지원의 경우 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형 성격도 가지고 있지만 주로 대북지원이 정부와 민간의 통합기구인 민관협을 통해 진행되기 때문에 관리형에 가깝다. 북한인권문제의 경우에는 거버넌스적 현상이 발전하고 있지만 북한의 극한적 반발로 인해 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황이라 할 수 있다. 반면, 탈북 입국자 국내 정착지원의 경우에 형식적으로는 정부와 시민단체가 수평적 관계를 이루고 있지만 내용상으로는 정부의 주도성을 많이 관철되는 집권형으로 나타났다.

개성공단사업을 중심으로 살펴본 남북경협 거버넌스는 관리형에 가까웠다. 이는 정부를 중심으로 구성되어 있는 허브가 중심적 역할을 하고 있지만

¹ 물론 9개의 세부주제 중 ‘지속성/질서유지’ 대 ‘혁신/변화위주’의 방식으로 거버넌스 유형을 도출한 것도 있다. 하지만 협동연구의 특성상 일관된 체계를 유지해야 하므로 본 결론의 비교대상에서는 이 유형방식을 제외시켰다.

시민단체들이 대북접촉에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 허브를 구성하고 있으며, 기업들이 현장에서 직접적으로 사업을 영위하는 허브를 구축하고 있는 다허브형 네트워크를 가지고 있기 때문이다. 그리고 법·제도의 경우에 남북교류협력법 제정과과정에서는 정부의 역할만이 강조되어 집권형의 모습을 보였지만 남북관계발전법이나 개성공단지구법의 경우에는 정부 이외에 다양한 행위자들의 상당한 역할이 있어 분권형의 모습을 상당부분 띠고 있다. 반면, 한반도 평화교육의 경우에는 교육의 대상에 따라 집권형, 관리형, 분권형의 특징을 가지고 있다.

이상의 내용을 토대로 한반도 평화·번영 거버넌스 발전의 경향성을 정리하면, 냉전기의 정부 중심의 위계적 성격에서 탈냉전기에 들어 집권형 거버넌스를 거쳐 관리형 거버넌스와 분권형 거버넌스로 나아가고 있는 것으로 보인다. 물론 아직까지 정치·안보 영역은 집권형의 성격이 여전히 강하게 남아 있다. 따라서 이행기에 있는 현재 상황에서 영역별로 어떠한 거버넌스가 적합한지에 대한 고민을 심화시킴과 동시에 각 유형 거버넌스를 체계화하고 그것의 효율성을 극대화해야 한다.

여기서 간과해서는 안 될 점은 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니라는 사실이다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재한다. 더욱이 한반도 평화·번영 거버넌스의 성격상 국가의 역할을 배제하거나 약화시킬 수만은 없다. 따라서 2차년도는 어떠한 거버넌스가 한반도 평화·번영 거버넌스 및 세부영역별 거버넌스에 바람직하고(good) 민주적이며(democratic) 효율적인(effective) 지에 대한 공유 하에 연구가 진행되어야 할 것이다.

II. 한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 개선방향

1차년도 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악에 기초해 거버넌스 구축과 관련한 개선방안 및 정책제언은 다음과 같다.

참여정부에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’는 전반적 실태분석 및 ‘한·미 동맹관계의 균형발전 정책’과 ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 두

사례연구의 실태분석에서 나타난 바와 같이, 정부가 관리양식을 주도하면서 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하며 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘계층제 거버넌스’라고 할 수 있다. 현재 정부 이외의 다른 행위주체들(NGO, 학계, 언론 등)은 정부가 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다.

‘한·미 동맹관계의 균형발전 정책’ 사례연구의 경우, 이 과정에서 나타난 거버넌스의 특징은 정부 이외의 행위주체들이 한·미 동맹관계 변화과정에서의 특정 사안에 찬성 또는 반대의사를 표명하더라도 그러한 의사 표명이 정책결정과정의 결정적인 요인으로 작용하지 않았다. ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 사례연구의 경우도 정부와 학계·시민단체 등과의 불협화음, 정부내 이견 조율의 실패, NSC·동북아시아위원회 등의 역할 부진 등은 정부가 동북공정에 대한 효과적인 거버넌스를 구성·운영하지 못했다는 점을 시사하고 있다.

따라서 우리 정부는 외교안보정책의 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행 및 정책평가 과정에 다른 행위주체들을 적극 참여시키고, 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 보다 더 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다. 특히 중국의 동북공정에 대한 대응을 위해서는 정부가 동북공정의 본질을 꿰뚫어 장기적이고 전략적인 구도에서 이 문제를 풀어내겠다는 강력한 의지를 갖고 컨트롤 타워를 2006년 9월 28일 출범한 민관공동기구인 「동북아역사재단」으로 삼아 이 재단이 보다 안정적이고 효율적인 거버넌스를 작동시키도록 해야 할 것이다.

또한 우리 정부는 2008년 4월부터 시작될 일본 정부의 역사교과서 검정을 앞두고 「동북아역사재단」을 통해 미리 체계적이고 단계적인 대응책을 마련해야 한다. 국내외 교과서의 역사왜곡 시정을 위해 가장 활발히 활동하고 있는 국내 시민단체인 「아시아평화와 역사교육연대」 뿐만 아니라, 일본 내에서 한국 측의 입장을 지지하고 있는 미키 다케오 전 총리의 부인 미키 무스코, 최대 교원단체인 「일교조」, 「일본 기독교교회협의회」, 「어린이와 교과서 전국네트 21」 및 자치단체 등을 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

우리 정부는 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해서는 새로운 노력을 적극 검토·추진해야 한다. 먼저, 네트워크를 활성화하기 위한 방도로써 정부가 배제의 원칙을 포기해야 하는 것은 물론이거니와 시민단체들도 정부와의 유기적 협조에 더욱 노력해야 한다. 그리고 정부 당국자와 언론 간의 상호존중과 이해의 틀을 만들어야 한다. 북핵문제 접근과정에서 정부는 주류 언론이나 비주류 언론 모두의 비판을 사는 경우가 많았다. 정부는 북한 핵문제를 해결하고 6자회담을 성공적으로 끌고 가기 위해 북한도 설득하고 미국 측에도 이해를 구해야 하는 입장이다. 주류 언론은 ‘공정성’을 상실한 채 모든 사안에 대해 비판과 비난으로 정부를 공격 대상으로 삼고, 비주류 언론은 또한 정부의 정책 추진 의지와 능력에 회의적이다. 이러한 상태를 극복하기 위해 정부-언론 간의 상생적이고 협력적인 관계 즉, 거버넌스가 창출되어야 한다. 북핵 문제 해결과 6자회담의 과정에 정부는 충분한 설명과 해명을 통해 협조를 당부할 수 있다.

또한 시민단체들이 각국 NGO 및 시민단체들과의 연대활동을 적극 모색해야 하고, 정부는 국제기구들과의 협력활동을 적극 진행해야 한다. 그리고 한반도문제가 점점 국제적 이슈로 부각됨으로써 우리 민족의 주체적 해결 역량을 넘어설 가능성이 있음을 유념하여 남북한 시민단체간의 평화연대를 보다 적극적으로 추구하는 문제도 적극 검토한다. 물론 북한은 이를 상·하층부 통일전선 차원에서 활용하려고 나설 것이므로, 이를 현명하게 넘어설 수 있는 대안도 함께 만들면 더욱 좋을 것이다. 마지막으로 미국의 정책결정 과정에서 싱크탱크의 영향력이 큼에도 불구하고, 유독 한반도문제에 대한 미국정부의 정책결정과정에서 싱크탱크가 미치는 영향이 아직도 상대적으로 미약한 점을 고려해서, 우리의 싱크탱크와 미국의 싱크탱크와의 유기적 협력관계를 더욱 강화·확대하도록 적극 노력하는 것도 필요하다.

동북아 다자안보대화 거버넌스에서 NEACD 회의의 참여성과 관련하여 지적될 수 있는 한 가지 문제점은 회의에 참가하는 정부 부처와 참가인원이 제한되어 있다는 사실이다. NEACD는 회의 주최측인 IGCC의 요구로 인해 정부에서는 외교부와 국방부만 참가하는 것이 관행화되어있고, 민간인 대표도 2명 정도로 제한됨으로써 관련 전문가들의 회의 참여도가 매우 낮은 편이다. 따라서 IGCC 측의 초청이 없더라도 앞으로 우리 정부가 통일부의 참가가 가능하도록 IGCC 측에 신청하는 등 보다 적극적인 자세를 가질 필

요가 있는 것으로 판단된다. 비교적 빈도 높게 NEACD 회의에 참석했던 전 국방관리는 회의에 참석하는 외교·국방관리들의 잦은 부서이동으로 인해 회의 주제 및 특정 사안과 관련한 내용에 대해 이해하고 정부의 입장을 표명하는데 있어서, 일관성과 지속성이 유지되기 어렵고 특히 전문성이 떨어질 수 있다는 우려를 표명한 바 있다. 앞으로 NEACD 회의를 보다 국가이익에 부합하게 활용하기 위해서는 정부차원에서 전문성을 확보하고 유지할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 현재 한국의 경우에는 참가자들 사이에 사전 의견조율 내지 역할분담이 없는 실정이다. NEACD 회의의 효과와 효율성을 높이기 위해서는 회의 참가자들이 정부 정책의 기본방향에 대한 이해를 공유해야 하며, 이를 바탕으로 하여 참가자들 사이에 일종의 역할 분담을 할 필요가 있다. 또한 NEACD 한국측 민간전문가들로 구성된 ‘핵심 그룹’(core group)이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어왔다. 앞으로 NEACD가 국내 전문가집단의 광범위한 호응을 얻고 다자안보대화에 대한 국내의 저변을 넓이기 위해서는 분권화에 대한 비판적인 시각을 잠재울 수 있는 제도적인 조치가 필요할 것으로 보인다.

한편, 한국의 CSCAP 회의 참여와 관련해서 우선 회의 참여자가 제한되고 CSCAP-Korea 지부의 운영이 폐쇄적이라는 지적이 있다. 또한 CSCAP 회의의 참가자가 소수의 그룹 중심으로 정해지는 경향이 있으며, 회의 개최에 관련된 정보와 참여기회가 관련 전문가들에게 널리 공지되지 않는다는 지적도 있다. 21세기의 국제안보에서 다자안보대화가 차지할 중요성을 고려할 때, CSCAP 회의에 참여하는 참석자들의 저변을 대폭 확대하는 것이 필요하다고 판단된다. 그리고 CSCAP 회의에 참석하는 민간전문가들이 회의에서 얻은 자료와 정보를 공유하려는 개인적인 노력을 배가해야 하는 것은 물론, CSCAP-Korea 차원에서도 회의내용과 자료를 폭넓게 공개하는 제도를 갖춰야 할 것으로 보인다. CSCAP-Korea 차원의 웹 사이트를 운영하는 것이 하나의 방안이 될 수 있는데, 예산 등 여건이 허락하지 않는다면, CSCAP 본부가 운영하고 있는 웹 사이트(<http://www.cscap.org>)가 회의에서 발표되는 논문을 모두 게재하는 등 관련 자료의 공개를 제도화하도록 운영위원회에 제의하는 것도 가능할 것이다. 마지막으로 CSCAP의 경우에도 특정 소수인의 인맥을 중심으로 CSCAP-Korea가 운영되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. NEACD에서와 마찬가지로, 앞으로 CSCAP 활동이 한국

내에서 광범위한 호응을 얻고 저변을 넓혀나가기 위해서는 분권화의 문제점을 해결할 수 있는 제도적 조치가 마련되어야 할 것이다.

전반적으로 대북정책 거버넌스를 보다 보완해 나가기 위해서는 확대일로에 있는 정부의 참여 제도 및 실행도구들을 개선할 필요가 있다. NGO와 일반시민들의 참여와 관련한 법·제도를 단순한 ‘정보제공’(information)에서 ‘시민협의’(consultation)와 ‘적극참여’(active participation)의 방향으로 보완해 나가야 한다.

첫째, ‘참여성’과 관련해서는 대북정책의 이해당사자들의 참여 정도가 지속적으로 확대되고 있기 때문에 참여를 실질적으로 제도화할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. ‘정보제공’의 차원에서는 정부의 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방향으로 제도와 실행도구를 개선하는 한편, 급속히 정보화하고 있는 우리 사회 ‘게시판문화’의 특징을 잘 살려 일반시민들의 창의적인 정책제안활동 등을 활용할 수 있는 방안들이 보완되어야 한다. ‘시민협의’ 차원에서는 다양한 위원회 등의 제도나 실행도구들이 단지 ‘정책의례’로서가 아니라 실질적인 기구로서 작동되도록 노력하여야 한다. ‘적극참여’에서는 NGO들의 ‘대북지원민관정책협의회’ 참여처럼, 일반시민들이 대북지원뿐만 아니라 통일정책, 경제협력, 사회문화, 통일교육 등 다양한 분야의 정책결정에 실질적인 영향을 행사할 수 있도록 관련 제도나 실행도구들을 개선하여야 한다.

둘째, ‘전문성’과 관련해서는 시민참여가 대북정책 결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 시민참여가 북한·통일 문제와 관련하여 정책의제설정과 입법자문, 창의적인 정책제안, 사회적 갈등의 조정과 협력 창출, 정책의 효율성 제고 등에 있어서 실질적인 기여를 할 수 있도록 개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 여러 이해당사자들 중, 특히 우리 사회의 다양한 스펙트럼을 갖는 NGO들의 북한·통일관련 활동의 투명성과 책무성이 요구된다.

셋째, 민주화의 진척으로 대북정책의 이해당사자들이 거의 대부분 자율성을 가지고 있지만 ‘비공식적’이고 ‘비정부적’이며 ‘자원적’(voluntary)인 성격을 지닌 행위자들, 특히 NGO들의 북한·통일관련 활동이 더욱 공익적 성격을 지니기 위해서는 재정적 자립 문제가 해결되어야 한다. 아직 우리

사회의 문화나 전통이 ‘사회적 자본’(social capital)을 충분히 형성하기에는 아직 미약한 측면이 많기 때문에 관련 법·제도나 실행도구 등의 지속적인 개선이 요구된다.

넷째, ‘효과·효율성’의 측면에서는 대북정책과정에 있어 정부 권위의 축소와 여러 이해당사자들의 참여 확대가 반드시 정책 효율성을 제고시켰다고 보기 어렵기 때문에 정책의 효과·효율성을 제고시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 우리 사회의 지역적·이념적 지형이 북한·통일 문제를 둘러싼 갈등과 대립을 첨예하게 조성해 내고 있기 때문에 이해당사자들로 하여금 정책과정에서 심사숙고하고 타협과 협상이라는 거버넌스 1차 관문을 뛰어넘을 수 있도록 하는 심의적인(deliberative) 정책제도나 실행도구들을 강구하여야 한다.

다섯째, 정부의 대북 및 통일정책 프로그램과 서비스의 ‘분권화’와 관련해서는 정부보다 다른 이해당사자, 특히 NGO들이 더 잘 할 수 있는 일이 많기 때문에 이들에게 정책집행의 책임이나 역할을 분담하도록 하는 방안을 모색하여야 한다. 현재 정부는 많은 참여 제도들을 통해 분권화를 지향하고 있으므로, 앞으로 분권화가 기관손실(agency loss)을 감소시켜 유무형의 비용을 절감하고 시민들의 자치권능(empowerment)을 증대시켜 투명하고 민주적인 대북정책결정을 유도할 수 있도록 적극 추진되어야 한다.

마지막으로 현재의 대북정책 거버넌스 현상은 네트워크를 통한 통치(rule through network)라는 특징을 보이고 있기 때문에, 대북정책의 다양한 이해당사자들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서도 정치질서를 이룰 수 있도록 하는 방안들을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 이해당사자들의 네트워크가 민주적이면서도 원활한 지식과 정보, 자원 유통에 이바지해야 하고, 또 권위보다는 설득과 교환의 거버넌스 양식을 중심으로 운용될 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 한다.

남북경협 거버넌스와 관련된 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 북한의 보건·의료분야 경우 경제난으로 인하여 기초 의약품의 조달조차 원활하지 못한 실정이기 때문에 남한 NGO가 북한에 의료 구호품을 전달하려 할 경우 전문적 의견청취가 필요하다. 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료지원 NGO간 협의단체를 구성할 필요가 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다 원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북한

주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품의 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다.

둘째, 북한농업의 구조적 개선사업은 남한의 선진화된 영농법을 전수하는 소프트웨어적 문제와 농기구 및 비료 제공 등 하드웨어적 문제가 있다. 북한의 농업구조 개선사업에서 남한의 영농관련 기업들이 선진화된 경험을 전수할 필요가 있다. 향후 북한의 영농구조 개선사업에는 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGO가 연계하여 참여할 필요가 있다. 이를 통해서 북한이 고수하고 있는 주체농법의 문제점을 우회적으로 개선시킬 수 있을 것이다.

한편, 대북진출 남한기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 지방소재 기업들은 북한에 대한 정보부족과 남한정부 정책변화에 대한 정보를 신속하게 접할 수 없어 대북진출의 기회를 상실하는 경우가 많다. 따라서 남한내 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 해야 할 것이다. 이와 관련, 남한내 NGO는 전국적 네트워크를 가지고 있으므로 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과가 있을 것이다.

남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

효율적인 남북경협 활성화를 위한 거버넌스의 연계와 대북지원 NGO의 참여 가능성도 검토될 필요가 있다. 특히 전략물자 반출문제와 물류 문제는 남측의 문제라기보다는 미국과 북한의 정책 결정의 문제이다. 이를 변화시키기 위해 남북경협 주요 행위자와 대북지원 NGO가 상호 협력을 해야 할 경우(캠페인, 정책토론회, 정책제안 등)가 있을 것이나 제한적일 것이다. 따라서 거버넌스를 특정 정책 이슈(또는 분야)에 대한 주요 행위자의 참여를 제도화하는 것으로 이해하기 보다는 넓은 의미로 상정하는 것이 NGO의 역할을 건설적으로 발전시키는 것이 될 것이다.

사회·문화 협력 분야에서는 먼저, 남북교류협력의 활성화의 기반으로 남북사회문화교류추진위원회(이하 사추위)의 구성이 절실하다. 사추위는 초기 단계에서는 법률적 보장 없이 출발하여 협의기구로서의 성격을 갖게 하며, 민간과 정부가 골고루 구성되도록 하는 것이 적절하다. 이를 통해 거버넌스를 이해하고 활성화해 나가야 한다. 그리고 사회문화교류를 위한 정부의 지원 틀을 민관합작 체계로 확장할 필요가 있다. 현재 통일부의 관리인력으로는 업무 폭주를 견디기 어려우며 이는 거버넌스에 대한 의지 약화로 귀결될 수밖에 없다. 인력의 증가와 부속기관화, 또는 사회문화교류진흥원과 같은 별도의 법인 기구를 설립하는 것 등 민관 합작 성격의 전담 기구 설치를 추진해야 할 것이다. 또한 통일문제를 다루는 사회합의 기구의 설립과 운영이 필요하다. 남북사회문화 교류는 기능적·점진적 접근 영역이나 이를 추진하는 바탕은 두 체제의 소통을 담고 있는 만큼, 그 충격을 소화해 낼 수 있도록 사회적 합의 노력을 배가해야 한다.

다음으로 대북지원 거버넌스를 활성화하기 위해서는 민관협을 임의 기구에서 법적 기구로 전환하고 집행 조직을 두어야 한다. 대북지원 사업이 전문화 되면서 이를 담당할 전문 기구가 필요하다. 단순한 회의체로는 앞으로 제기될 다양한 문제들에 대해 제대로 대처하기 어렵기 때문에 이에 민관협 내에 집행 부서를 두고 전문적으로 정책 개발과 조정, 평가 업무를 담당케 해야 한다. 둘째, 북민협을 법인화 하고 독립된 사무국을 설치해야 한다. 북민협이 정부의 파트너로서 제 역할을 하기 위해서는 조직이 강화되어야 한다. 셋째, 국제 네트워크 형성에 많은 노력을 해야 한다. 향후 북한 개발지원에 대한 국제 협력 체제를 염두에 둘 때 국제적인 차원에서의 네트워크 형성이 필요하다. 현재 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금은 남한 정부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는데, 이러한 상황에서 남한 정부, 민간, 국제기구가 함께 참여하는 라운드 테이블 개최 등 네트워크 형성을 위해 정부가 적극적으로 나서야 한다.

끝으로 북한인권 거버넌스를 발전시키기 위해서는 북한인권문제가 내포하고 있는 다층적 성격을 고려한 접근방식이 필요하다. 우선 다층적 성격을 지니고 있기 때문에 남북관계, 남한내부, 국제적 차원을 포괄하는 정부 부처간 종합 정책조율 시스템을 구축할 필요가 있다. 국무총리실 내에 북한인권 업무를 총괄할 수 있는 상설 총괄부서 신설을 검토할 수도 있을 것이다.

다음으로 시민사회 내부의 갈등을 최소화할 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 북한인권에 대한 태도 형성에 중요한 작용을 하고 있는 북한인권 실태에 대한 조사를 실시함으로써 갈등의 여지를 해소해야 한다. 또한 국책연구기관 등을 통하여 보수, 진보 간의 대립을 완화할 수 있는 만남의 장을 활성화해야 한다. 이를 토대로 우선적으로 느슨한 형태의 정부와 시민사회 간의 정책네트워크의 제도화를 모색할 필요가 있다. 그리고 국제사회와의 협력 시스템을 강화해나가야 한다. 각자가 처한 상황에 따른 전략적 선택이 시너지 효과를 이룰 수 있도록 역할분담론에 입각하여 협력을 강화해나가야 한다. 궁극적으로 국제사회와는 북한의 체제우려를 불식하면서 인권을 점진적으로 해결할 수 있는 다자 틀을 모색할 필요가 있다.

법제도 분야에서의 행위자 분석 결과 나타난 바와 같이, 통일법제도 형성에 있어서의 주체가 되어야 할 법무부·통일부·법원 등 주요 국가기구의 구성원은 순환보직제에 의하여 일정한 기한이 되면 다른 부처로 이동해야 한다. 이에 따라 해당 구성원의 통일법제에 관한 노하우 등 전문성이 기한제로 운영되는 결과를 낳게 되는데, 공무원이라는 신분적 한계에 의하여 불가피한 운영방식이라 할지라도 최소한 순환보직되는 공무원들간 전문적 지식의 축적을 위한 행위자의 시스템이 개선되어야 한다. 시스템을 개선하는 방법은, 공무원의 자발적 참여가 있는 경우 연계 기관간 순환보직이 이루어질 수 있도록 하는 등을 생각해볼 수 있다.

법제도 분야에서의 행위자를 살펴본 바와 같이, 현재 통일관련 법·제도를 담당하는 정부 기관들이 매우 다양하다. 모두 각자의 목소리를 갖고 통일관련 법제도 업무를 담당하고 있는 바, 이에 따라 각 부처의 의견조정이 잘 되지 않는 경우가 발생하는 등 통일관련 법제도 구축을 위한 거버넌스로서의 효율성이 무척 저하되고 있는 것으로 확인된다. 개성공단관리위원회가 개성공단의 관리를 위한 전문적 조직으로서 독립성과 전문성을 갖추어 효율적으로 운용되고 있는 바와 같이, 법무부·통일부·법제처 등으로 흩어져 있는 통일관련 법제도 담당기구를 하나로 통합할 필요성이 요구된다.

통일은 비단 어느 한 분야에 국한된 문제는 아니기 때문에 다양한 비정부부문의 행위자를 개발하는 한편, 비정부부문 행위자와 정부부문 행위자의 조직적이고 효율적인 네트워크가 구축됨으로써 통일법제도의 형성에 있어서 비정부부문 행위자의 참여도를 높여나가야 할 필요가 있다. 현재는 비정

부부문 행위자의 구성원들이 개별적으로 통일법·제도 형성 및 개정 과정에 참여하는 수준이기 때문에, 양자간 네트워크가 존재한다고 해도 일관성을 갖추고 효율적으로 이루어지고 있다고는 보기 힘들다. 따라서 양자간의 네트워크가 상시적이면서 효율적으로 재구축될 필요가 있다.

남측의 일부 법학자 가운데 북한 법을 연구하는 학자들이 있기는 하지만 그 수가 충분하지 못하고 북한법제에 관한 연구가 심층적으로 이루어지고 있다고 말하기 어려운 측면이 있다.

북한법제 전문가는 그 수와 전문성이 다른 분야에 비하여 부족한 실정이다. 북한법을 연구하는 학자들의 대다수는 다른 전공분야를 주된 연구대상으로 삼고 있으면서 북한법을 부수적 연구대상으로 삼고 있음에 따라, 법제 분야 전문인력의 수요가 발생하더라도 주된 연구부문과 충돌이 될 경우 우선 순위에서 배제되기도 하다.

이러한 결과는 반드시 북한법연구 학자의 책임만은 아니다. 북한법연구에 대한 지원이 다른 법학연구분야에 비하여 턱없이 뒤떨어지는 수준이기 때문이기도 한데, 북한법 연구자가 전문적으로 북한법을 전공하고 연구함으로써 통일법제도의 중요한 인프라로서 활동할 수 있도록 하는 적극적 지원방안이 마련될 필요가 있다.

북한이탈주민의 사회정착정책의 주요목표는 자립자활유도, 세부집단별 지원프로그램 마련, 지역단위 정착지원체계 마련으로 규정되고 있으며, 이를 위한 거버넌스 실태를 조사하였다. 현재 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 유형을 살펴보면 정부주도 민간보조형의 협력형 거버넌스로 분류될 수 있다. 북한이탈주민관련 정부와 시민단체간의 수평적 협력관계는 관련 협의체 구성 등을 통해 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있다. 앞으로 북한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행되어야 할 것이다. 따라서 정부는 지방자치단체와 민간단체의 실질적 역할을 강화하기 위한 구체적인 정책방안을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 북한이탈주민지원지역협의회가 16개 지역에 구축되어 있으나, 본 논문의 네트워크 조사에서 나타난 바와 같이 실질적인

연대사업 등 행위자가 네트워크는 매우 미약한 실정이다. 이러한 점에서 정부는 관련기구들이 보다 적극적인 연대 및 협력활동을 할 수 있도록 재정적 및 인적 자원을 지원해 주어야 할 것이다. 또한 관련 행위자들이 북한이탈주민의 사회정착과 관련된 정보를 지속적으로 공급함으로써 보다 효율적인 정책이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

주무부처인 통일부는 하나원 운영과 북한이탈주민후원회를 통한 민간단체 지원을 통하여 행위자들간의 중심적 역할, 즉 네트워크 관리자 또는 메타거버넌스 역할을 수행하여 왔다. 현행 북한이탈주민 정착지원관련 거버넌스 실태를 보면 법률과 제도적 장치에 의한 것으로서 담당자들의 자발적인 의지와 업무에 대한 전문성과 헌신은 높지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부가 제도적이고 법률적 차원에서 북한이탈주민 지원에 대한 제도화 수준은 높게 갖추었으나, 담당자들의 전문성과 자발성, 그리고 민간단체와 정부기관, 그리고 민간단체들 간의 네트워크 구축과 운영에 대해서는 상대적으로 미흡하였다. 따라서 정부는 북한이탈주민 정착지원관련 정책업무에 참여하는 실무인력들에 대한 전문교육 프로그램을 도입할 필요가 있다.

거버넌스 실태조사 결과 주요 행위자들의 정책단계별 참여수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉 정책의제, 정책분석, 정책결정, 정책평가 등 일련의 과정에서 관련행위자들의 참여보다는 주무부처가 정책과정을 주도하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 앞으로 주무부처인 통일부는 관련부처 및 민간단체 등 주요 행위자들의 정책참여를 제고하기 위한 방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 통해 보다 효율적인 정책네트워크를 구축할 수 있을 것이다.

한반도 평화교육 거버넌스와 관련한 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 정부와 비정부 부문을 아우르는 행위자들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 현재 정부부문과 비정부부문간의 평화교육 전문가 혹은 실천가 집단의 교류가 활성화되고 있지 못하다. 네트워크가 부족하여 각 영역의 전문가들의 교육적 경험들이 교류되지 못하고 있으며 이러한 교육적 경험들이 정책의 입안이나 집행과정에 반영되지도 못하고 있다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스 구축을 위해서는 정부부문과 비정부부문(각종 이익집단이나 시민단체, 언론 등)의 행위자들이 효과적으로 협력하는 것이 필요하며 정부는 이들이 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책

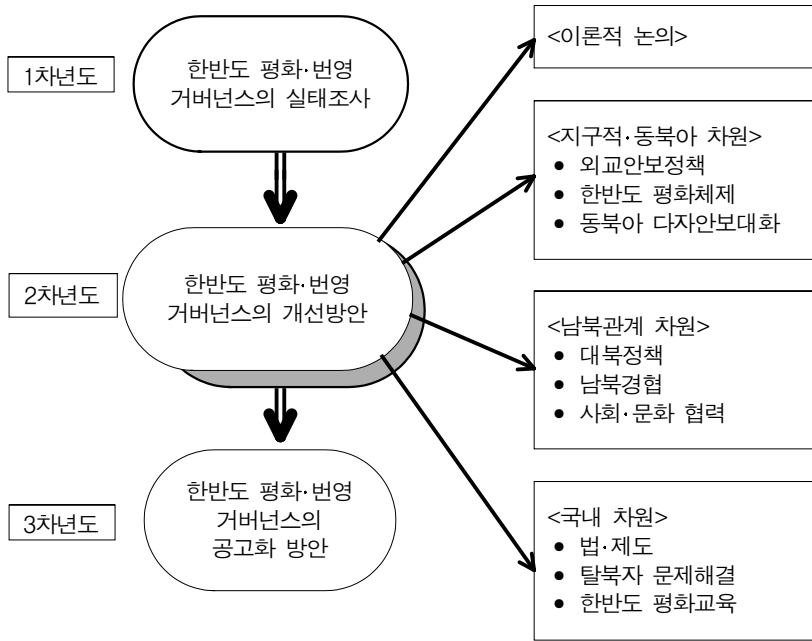
대안들을 마련해야 한다.

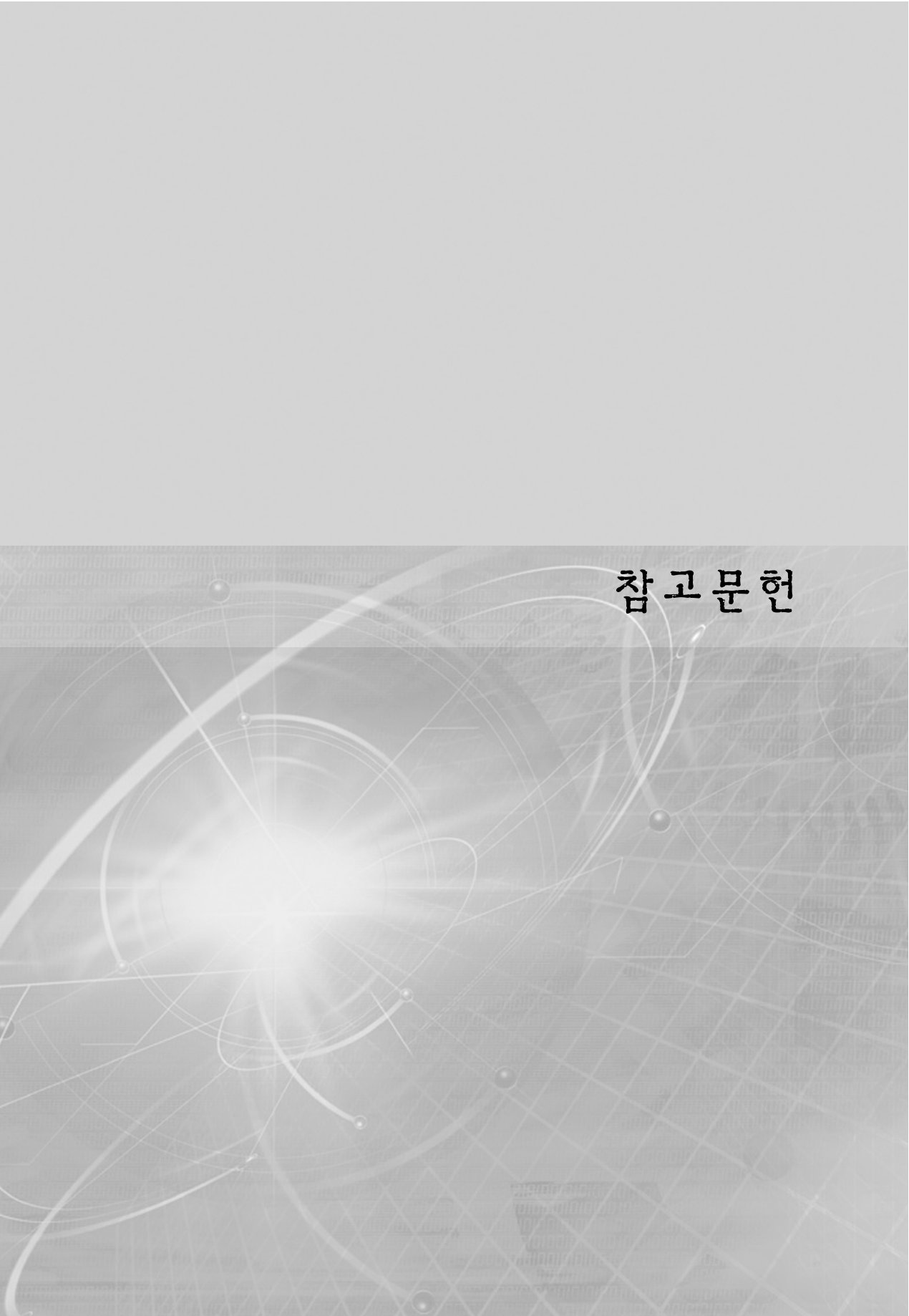
둘째, 평화교육 관련 정책의 입안, 집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 현재 각각의 정책 과정에서 형성된 거버넌스들간의 교류가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 정책 입안과정에서 확보된 전문성이나 구축된 네트워크 등이 정책의 집행과정에서는 약화되는 경우가 발생하기도 한다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스 구축을 위해서는 각각의 정책과정별로 나타나는 거버넌스들이 자신들의 경험을 효과적으로 공유할 수 있도록 협력하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 평화교육정책 거버넌스들간의 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

셋째, 위와 같은 정책적 대안들이 실효성을 확보하고 또한 한반도 평화교육의 거버넌스를 구성하여 활성화되기 위해서는 현재 부분적이고 미흡하게 규정되어 있는 법적 및 제도적 부분의 보완이 필요하다. 특히 평화교육 거버넌스를 주체적이고 능동적으로 구성하고 운영하고 평가할 수 있는 정치적으로 중립적인 ‘평화교육원’(가칭)과 같은 기구를 만들어 전문성을 확보하고 능동적으로 운영하여 참여를 제고하고 각각의 행위주체간 네트워크를 구성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

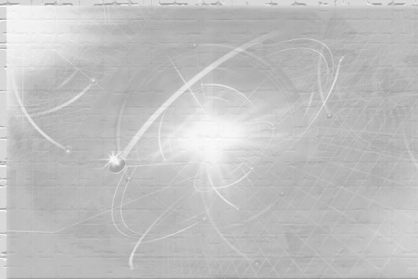
2차년도(2007년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 개선방안>에서는 1차년도 연구결과를 기본으로 하여 분야별 거버넌스 발전정도와 특성에 따라 개선방향과 정책방안을 마련하고 한반도 평화·번영 거버넌스의 적합한 유형을 도출하고자 한다. 그리고 1차년도 연구에서는 거버넌스의 지향점에 대해서는 많은 관심을 두지 않았지만 2차년도 연구에서는 거버넌스를 혁신과 변화의 관점에서도 살펴보아야 한다. 일반적으로 냉전기에는 현상유지와 질서유지에 관심을 기울였던 반면, 탈냉전기에 접어들면서 점차 남북관계의 변화와 발전, 통일의 가능성에 집중하여 혁신과 현상변경에 관심을 기울이고 있다 하겠다. 2차년도 역시 연구의 연속성을 담보하고자 1차년도 연구와 마찬가지로 4개 영역 10개 세부주제를 고려하고 있다(<그림 II-1> 참조).

<그림 II-1> 2차년도 연구 계획



The background of the page is a light gray color with a complex, abstract geometric pattern. This pattern consists of numerous overlapping circles, arcs, and straight lines of varying thicknesses and colors, including shades of gray and white. Some lines are thicker and more prominent, while others are thin and delicate. The overall effect is a sense of depth and complexity, reminiscent of a technical drawing or a mathematical diagram. The text '참고문헌' is positioned in the upper right quadrant of the page, overlaid on this pattern.

참고문헌



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사

참 고 문 헌

1. 단행본

- 고구려연구재단·조선역사학학회·러시아극동국립기술대학교 편. 『고조선·고구려·발해 발표논문집』, 2005.
- 고구려연구재단 편. 『남북공동유적조사보고서 평양일대 고구려유적』, 2005. 과학백과사전출판사. 『경제연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 1990~2005.
- 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 국가안전보장회의(NSC). 『평화변영과 국가안보』, 2004.
- 국방부. 『국방백서 1999』. 서울: 국방부, 1999.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- _____. 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사, 2002.
- 김수암. 『미국의 대북인권정책연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김영운. 『북한 7·1경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김용학. 『사회연결망분석』. 서울: 박영사, 2003.
- _____. 『사회연결망이론』. 서울: 박영사, 2004.
- 김정훈. 『이야기로 풀어 보는 시민의 정부 혁신론』. 서울: 대영문화사, 1997 (2판 2002).
- _____. 『자원순환사회와 NGO』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 남궁근 외. 『스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁』. 서울: 한울, 2006.
- 노시평·박희서·박영미. 『정책학의 이해』. 서울: 비·앤·엠·박스, 2006.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』. 서울: 늘품, 2005.
- 데이빗 호크 저. 이재광 역. 『감춰진 수용소』. 서울: 시대정신, 2003.
- 박영호·조한범 외. 『한반도 평화정착추진전략』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 박원순. 『한국의 시민운동: 프로크루스테스의 침대』. 서울: 당대, 2002.
- 박종철 외. 『동북아협력의 인프라실태: 국가 및 지역차원』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박종철. 『2005년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계』. 서울: 도서출판 해남, 2002.
- 방계문. 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 과학원출판사, 1964.
- 백영철 외. 『한반도 평화프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- 법무법인 태평양. 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』. 서울: 로앤비, 2005.
- 법무부. 『독일 법률·사법통치 개관』. 서울: 법무부, 1992.
- _____. 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』. 법무자료 제192집. 서울: 법무부, 1995.
- _____. 『국제사법해설』. 서울: 법무부, 2001.
- _____. 『중국 경제특구법제 연구』. 서울: 법무부, 2005.
- _____. 아시아법연구소. 『체제전환국 법정비지원사업의 현황과 과제』. 서울: 법무부, 2004.
- 법제처. 『북한법제개요』. 법제처, 1991.
- 북한인권정보센터. 『북한이탈주민 정착상황 종합실태조사』. 서울: 북한인권정보센터, 2005.
- 선한승 외. 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 송대성. 『한반도 평화체제』. 서울: 세종연구소, 1998.
- 스티븐 해거드·마크스 놀란드 저. 하태경 역. 『기아와 인권: 북한 기아의 정치학』. 서울: 시대정신, 2006.
- 시민운동정보센터. 『한국민간단체총람 2006』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 앤서니 기든스 저. 한상진·박찬욱 역. 『제3의 길』. 서울: 생각의나무, 2001.
- 양문수 외. 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』. 통일연구원, 2005.
- 양오석 역. 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』. 서울: 푸른길, 2001.

- 여인곤 외. 『국제적 통일역량 실태분석』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____ 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 외교안보연구원. 『한국외교의 도약-소련·동구권 국가와의 수교-』. 서울: 외교안보연구원, 2003.
- 요한 갈통 저. 이재봉 외 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 유현석. 『개정판 국제정세의 이해』. 서울: 한울, 2003(2005).
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이상우. 『북한정치입문』. 서울: 나남출판, 2000.
- _____ 외. 『북한 40년』. 서울: 을유문화사, 1988.
- 이석·박청문·송은주 편. 『국제기구의 인도주의적 대북지원 요청문 모음집』. 서울: 통일연구원 (내부자료), 2005.
- 이우영 외. 『남북한 평화공존을 위한 사회문화 교류협력의 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이장희 외. 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아시아사회과학포럼시리즈 2003-4. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003. 12.
- 이철수·윤대규·유욱 외. 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집. 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교, 2005. 9. 28.
- 인문사회연구회. 『평화와 번영의 동북아 문화공동체형성을 위한 정책연구』. 연찬회자료집, 2003. 7. 4.
- 임강택·임성훈. 『북한의 경제특구 개발과 외자유치전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임혁백. 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』. 서울: 정보통신정책연구원, 2005.
- 장영봉·박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001.
- 전우택·윤덕용. 『북한이탈주민 사회적응 실태조사보고』. 북한이탈주민후

- 원희, 2001.
- 전현준 외. 『북한 이해의 길잡이』. 서울: 박영사, 2005.
- 정영철. 『북한의 개혁·개방-이중전략과 실리사회주의』. 도서출판 선인, 2004.
- 정용덕. 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사, 2002.
- 정정길 외. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2006.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 한울아카데미, 1995.
- _____. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1999.
- _____. 『남북경제교류의 법적 문제』. 서울: 집문당, 2003.
- _____. 외 5인. 『법·제도분야 통일 인프라 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 외 5인. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조명철. 『7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- _____. 외. 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 조한범. 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방향』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 김성철 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 주성수. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 2000(2004).
- _____. 『자원봉사와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2000.
- _____. 『공공정책 가버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- _____. 『NGO와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- _____. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 한양대학교 출판부, 2006.
- 최대권. 『통일의 법적 문제』. 서울: 법문사, 1990.
- _____. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 1999 (2001).

- 최의철. 『북한인권과 유엔인권레짐』. 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『유럽연합(EU)의 대북인권정책과 북한의 대응』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일노력60년발간위원회 편. 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일부 남북경제협력본부. 『월간 남북교류·협력동향』. 서울: 통일부, 2006.
- 통일부. 『2004 북한개요』. 서울: 통일부, 2004.
- _____. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『남북기본합의서 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『동·서독교류협력사례집』. 서울: 통일원, 1993. 12.
- _____. 『주간북한동향』. 통일원 정보분석실, 1995. 12. 24~1996. 1. 3.
- _____. 『참여정부 3년 평화변영정책 추진성과』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『참여정부의 평화·변영정책』, 2003.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2001-2006.
- 하나원. 『하나원 수료생 적응실태 조사』. 2004.
- 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 한국수출입은행. 『개성공단 투자환경』. 서울: 한국수출입은행, 2005. 2.
- 한국진보운동연구소. 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 전망』. 한국진보운동연구소, 2004. 7.
- 허문영. 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 헌법재판소. 『헌법재판소 판례집』. 제2권, 1990.
- _____. 『헌법재판소 판례집』. 제4권, 1992.
- _____. 『헌법재판소 판례집』. 제5권 2호, 1993.
- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 황병덕. 『분단국 경제교류·협력 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

Abramowitz, Morton and Stephen Bosworth. *Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy*. New York: The Century Foundation Press,

- 2006.
- Alexander G. Friedrich / Valence E. Gale, *Public-Private Partnership within the United Nations System. Now and Then*, Bielefeld, 2004.
- Alexandra Duda, *Begründung und Effektivität von Kulturstiftungen in Form einer. Public Private Partnership*. Münster, 2002.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- _____, James E. *Public Policy-Making*. Holt: Rinehart & Winston, 2000.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin, 1961.
- Beck, Wolfgang. *Rechtliche Rahmenbedingungen von Public Private Partnerships in:* J. Stember (Hg.), *Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung*, Ostbevern, 2005.
- Bevir, Mark and Rhodes, Richard. *Interpreting British Governance*. London: Routledge, 2003.
- Björn Höftmann, *Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung – dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft*, Lütjensee, 2001
- Brandt, Willy. *Friedenspolitik in Europa*. Frankfurt: S. Fischer Verlag, 1968.
- Brownlie, Ian. *Principal of Public International Law*. 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Burt, Ronald S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1992.
- Christian Roschmann, *Public-Private-Partnerships. Versuch der Bestimmung eines Begriffes und seiner Operationalisierung*, in: J. Stember (Hg.), *Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung*. Ostbevern, 2005.

- Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press, 1995 <<http://www.cgg.ch>>.
- Degenne, Alain and Michael Forse. *Introducing Social Networks*. London: Sage Publications, 1999.
- Diez, Thomas and Antje Wiener. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Dunford, Beth, Dorothy Scheffel and Annette C. Sheckler. *Program Evaluation Survey Manual for Title II Projects*. Washington, D.C.: *Food and Nutrition Technical Assistance Project*. Academy for Educational Development, 2004.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1984.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Flake, L. Gordon and Scott Snyder eds. *Paved With Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport, CT: Praeger, 2003.
- Freeman, Linton C., Douglas R. White & A. Kimball Romney. *Research Methods in Social Network Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992.
- Fukuyama, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: A Free Press, 1995.
- Haas, Michael. *The Asian Way of Peace: A Story of Regional Cooperation*. New York: Praeger Publishers, 1989.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2005.
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hannappel, Rüdiger. *Public Private Partnership im Hochschulwesen*.

- Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung, Berlin, 2005.
- Hartmut Bauer, Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei. *Public Private Partnership*, DÖV, 1998.
- Hawk, David. *The Hidden Gulag*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003.
- Henrekson, Alan, Torstensson Johan and Rasha Torstensson. *Growth Effects of European Integration*. CEPR Discussion Paper Series No. 1465, 1996.
- Heywood, Andrew. *Politics*. 2nd ed. New York: Palgrave, 2002.
- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Jovanović, Miroslav N. *International economic integration*. London and New York: Routledge, 1992.
- Karl-Heinrich v. Waldhansen. Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR. NJW, 1980.
- Katzenstein, Peter ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- Kjær, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, UK: Polity, 2004.
- Kooiman, Jan ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Vol. 2nd. London: Sage Publications, 1994.
- Kupper, Siegfried. *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung*. Köln, 1972.
- Lee, Hy-Sang. *North Korea: A Strange Socialist Fortress*. Westport, CT: Praeger, 2001.
- Lindblom, C. and E. Woodhouse. *Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- Machlup, F. A. *History of Thought on Economic Integration*. London: Macmillan, 1979.
- Mead, Walter Russel. *Special Providence*. New York: Routledge, 2002.

- Mercy Corps. *Design, Monitoring and Evaluation Guidebook*. March 2003.
- Myrdal, Gunnar. *An International Economy: Problems and Prospects*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1956.
- Nisbett, Richard. *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently*. New York: Free Press, 2003.
- Nolan, Janne ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Nye Jr., S. Joseph. *The Paradox of American Power*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nye, Joseph S. and Donahue, John D. *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Institute Press, 2000.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary* <www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf>.
- Okimoto, Daniel. *Between MITI and the Market*. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- Pease, Kelly-Kate S. *International Organizations: Perspective on Governance in the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- Pierre, Jon and Peters, Guy. *Governance, Politics and the State*. NY: St.Martin's Press, 2000: 정용덕 외 역. 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 서울: 법문사, 2003.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha et. al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. Santa Monica, CA: RAND, 1995.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone, 2000.
- Rosenau, J. N. and E. O. Czempeil. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

- Salamon, L. and H. Anheier. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. London: Manchester University Press, 1996.
- Salamon, Lester M. and Stefan Toepler. *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 2000.
- Scott, John ed. *Social Network Analysis: Critical Concepts in Sociology*. London: Routledge, 2002.
- Scott, John. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage Publications, 1991.
- Smith, Hazel. *Five-Year Review of the Caritas Programme in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*. Caritas International and Caritas Hong Kong, 2001.
- Stone, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton, 1997.
- Strange, S. *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.
- Tettinger, Peter J. *Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership*. DÖV, 1996.
- The United States Commission on National Security/21st Century. *New World Coming: American Security in the 21st Century*. September 15, 1999.
- Tinbergen, J. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier, 1954.
- UN OCHA. *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea*, 2003.
- UNDP, *Human Development Report*, 1993. Oxford University Press, 1993.
- _____. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Viner, J. *The Customs Union Issues*. London: Stevens & Sons Limited for the Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Wasserman, Stanley and Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

菊地努. 『APEC: 아시아太平洋의多國間安全保障』. 東京: 日本國際問題研究所, 1995.

2. 논문

곽진영. “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.

_____. “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스.” 거버넌스연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.

권영성. “우리 헌법의 영토조항과 통일조항.” 『판례월보』. 제228호, 1998. 9.

권태환·이재열. “사회운동조직간 연결망.” 『한국사회과학』. 20권 3호, 1998.

글로벌 거버넌스 위원회. 이근 역. “평화와 안보의 거버넌스.” 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.

길정우. “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조.” 제2회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발제문, 2004. 1. 15.

김광길. “개성공업지구 법제정비 사업의 현황. 의의 및 과제.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄, 2005. 9. 28.

김근식. “남북관계 중장기 발전전략: 정치 분야.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 통일연구원 주최 동북아시아 구상 확산을 위한 학술회의, 2006. 6. 28.

김미숙. “북한이탈주민 자녀의 교육소의 실태와 대책.” 한국교육개발원. 『교육소의 집단의 교육실태와 복지대책』. 제25차 KEDI 교육정책포럼, 2004.

김상묵. “중앙정부 정책과정과 시민참여.” 『한국행정논집』, 제16권 4호,

2004.

- 김상배. “정보화시대의 제국: 지식/네트워크 세계정치론의 시각.” 『세계정치』. 제26집 1호, 2005.
- 김석준. “거버넌스의 개념과 이론의 전개.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- _____. “거버넌스의 개념과 이론 유형.” 김석준 외 공저. 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사, 2002.
- _____. “거버넌스의 분석틀: 21세기 한국사회와 정치의 뉴 거버넌스의 모색.” 거버넌스 연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김선화. “지역사회중심의 새터민 정착지원.” 『통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』. 2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크, 2006.
- 김성남. “남북교류협력법안 검토.” 『인권과 정의』. 대한변호사협회, 1989. 8.
- 김수암. “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략.” 『통일정책연구』 제14권 1호 (2005).
- _____. “북한인권문제에 대한 국내동향과 쟁점.” 『북한조사연구』 제8권 1·2호 (2004).
- 김영모. 『평화교육적 접근을 통한 통일교육에 관한 연구』. 춘천교육대학교 석사학위논문, 2004.
- 김영호. “한미동맹 재조정: 조건과 과제.” NIS 제9차 전략구상네트워크 발제문, 2006. 5. 11.
- 김용학. “8장 구조적 행위이론으로서의 사회연결망 이론.” 『사회구조와 행위』. 나남, 1992.
- _____. 한경희·이각범. “벤처기업의 자원동원 네트워크 성과에 관한 연구.” 『한국사회학』. 36집 4호, 2002.
- 김재춘. “국가교육과정연구 개발체제의 문제점과 개선방향-제7차 교육과정 연구·개발 체제를 중심으로.” 『교육과정연구』. 제20권 3호, 2002.
- 김재환. 『자활후견기관간의 네트워크 특성과 네트워크 중심성 결정 요인에 관한 연구』. 숭실대학교 박사학위논문, 2004.
- 김정일. “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일).” 『친애하는 지도

- 자 김정일동지의 문헌집』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김종구. 『평화교육 관점에 기초한 통일교육 프로그램 개발 및 적용』. 한국교원대학교 석사학위논문, 2004.
- 김종래. “환경분야에서의 정부와 NGO 관계.” 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- 김준기. “법체계와 거버넌스.” 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김진균. “한국사회의 구조적 역동성의 분석을 위한 몇가지 개념에 관하여.” 『비판과 변동의 사회학』. 서울: 한울, 1983.
- 김진수. “뿔뿔 뭉치는 한국보수진영의 대역습.” 『신동아』. 11월호, 2003.
- 김진수. “왕보수 반핵반김국민협회의 실체.” 『신동아』. 12월호, 2004.
- 남성욱. “2004년 법전’ 발생과 북한 경제개혁 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 4월호. 한국개발연구원, 2005.
- 리단. “후진타오 지도부의 대 북한 신사고.” 『한국동북아논총』. 제37집, 2005.
- 문홍안. “북한이탈주민의 혼인·이혼·재혼.” 『북한이탈주민 정착지원 발전 방향』. 하나원 개원5주년 기념 세미나, 2004.
- 민경희 외. “청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구.” 『한국사회학』. 30집 봄호, 1996.
- 민성길. “북한이탈청소년의 사회적응능력과 시민의식.” 남북청소년교류연대 북이탈청소년의 사회적응에 대한 토론회, 2004.
- 박상필. “『한국민간단체총람』 2006년판 해설.” 『한국민간단체총람 2006(상)』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 백낙청. “동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가.” 한국인권재단. 『한반도 평화는 가능한가?』. 서울: 아르케, 2004.
- 백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집. 2005. 6. 22.
- 서보혁. “행위자간 협력을 중심으로 본 미국의 북한인권정책.” 『북한연구학회보』. 제9권 1호, 2005.
- 서창록. “국제기구와 거버넌스: UN 개혁을 중심으로.” 거버넌스 연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.

- _____. 이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 거버넌스 연구회 편. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. 이연호·곽진영. “거버넌스 개념과 쟁점에 관한 소고.” 『추계학술대회발표논문집』. 한국정치학회, 2001.
- _____. 전재성·임성학. “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.” 통일연구원 발표논문. 2006. 4. 26.
- 송정호. “통일정책과 시민참여 현황.” 『시민사회와 NGO』, 제3권 1호, 2005.
- _____. “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제15권 1호, 2006.
- 시민운동정보센터. “한국민간단체총람 2006 조사·분석 결과.” 『한국민간단체총람 2006』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 신광휴. “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론.” 『한국외국어대학교 논문집』. 제25집. 외대출판부, 1992.
- 신우철. “체제전환과 국가-‘제 3의 길’에 대한 비교헌법학적 한 모색.” 『법과 사회』. 제19호. 법과사회인론학회, 2000. 11.
- 신현윤. “6·15 이후 북한 민사법의 변화와 전망-북한의 경제개혁·개방관련 조치와 법률을 중심으로.” 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-2003년 12월. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003.
- 심동섭. “세계화와 법의 교류-체제전환국가에 대한 법제개혁지원을 중심으로.” 『법무연수원 연구위원 논문』. 법무연수원, 2004.
- 여인곤. “EU의 대한반도 관계.” 박영호 외. 『21세기 동북아 정세와 북한 인권』. 서울: 백산자료원, 2006.
- 오수근. “남북한간의 국제사법적 문제”. 『국제사법연구』, 서울: 한국국제사법학회. 제3호, 1998.
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』. 제4권 1호, 1992.
- 외교안보연구원. “최근 ASEAN의 동향: AMM, ARF 그리고 PMC를 중심으로.” 주요국제문제분석, 1994. 9. 7.
- 우수명. “네트워크의 개념 및 필요성.” 『사회복지 네트워크 분석』. 서울:

- (재)한국보건복지인력개발원, 2006.
- 유하영. “남북한간 혼인관계 법률충돌 문제의 해결에 관한 연구 : 중국·대만의 실무와 관행을 중심으로.” 『법조』. 제583호. 법조협회, 2005. 4.
- 윤대규. “북한 형법의 동향과 평가.” 『분단 60년 : 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- 윤인진·김숙희. “국내 북한이탈주민의 건강과 의료.” 『보건사회연구』. 제17집. 서울: 한국보건사회연구원, 2005.
- 이 근. “북한인권법 제정의 전략적 함의: 북한주민 이탈의 pull factor 및 push factor의 분석.” 『국제관계연구』 제11권 1호. 일민국제관계연구원, 2006.
- 이기범. “인도적지원, 교류·협력을 통한 남북관계의 발전적 전망.” 『2004 평화나눔센터 자료집』. 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004.
- 이대우. “동아시아 다자안보협력 동향 및 활용방안.” 『한반도 군비통제』. 제37집, 2005.
- 이삼열. “평화교육의 철학과 실천방법.” 최상용 편(1992). 『현대 평화사상의 이해』. 서울: 한길사, 1992.
- 이새롭. 『북한 이주 여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구』. 이화여자대학교 여성학과 석사학위논문, 2002.
- 이서향. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외. 『동아시아 안보공동체』. 파주: 나남출판, 2005.
- 이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 거버넌스 연구회, 『거버넌스의 정치』. 서울: 법문사, 2002.
- 이재열. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』. 제10권 2호, 1998.
- _____. “한국인의 연줄망: 의식과 행위에 미치는 영향.” 한국사회학대회 발표논문, 1998.
- 이정화. 『평화교육적 접근을 통한 초등 도덕과 통일교육의 개선방안』. 서울 교육대학교 석사학위논문, 2002.
- 이종무. 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』. 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.

- _____. 박형중. “대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구.” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>.
- _____. 최대석. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태.” 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제.” 『일간 KIEP 세계경제』, 2003. 6.
- 이진영. “아이덴티티 정치와 동북아 지역 협력.” 『한국과 국제정치』. 제17권 제1호, 2001.
- 이철수. “북한 노동법제의 현황과 전망.” 『북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집』. 북한법연구회, 2003. 11. 2.
- 이혁규. “제7차 사회와 교육과정 개정과정에 대한 문화기술적 연구.” 『시민 교육연구』. 제32집, 2001.
- 이현주. 『한국사회복지조직의 조직간 관계의 특성과 결정요인』. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문, 1998.
- 이효원. “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제.” 제86회 북한법 연구회 월례회 발표자료, 2004. 4. 29.
- _____. “북한법률의 국내법적 효력.” 『법조』. 법조협회, 2005. 4.
- _____. “정부의 통일법제 준비와 평가.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28.
- 임강택. “남북관계 발전과 한반도 경제권 형성전략.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원 학술회의 총서 06-03, 2006.
- 임성학. “정책결정의 거버넌스: 이론적 접근.” 한국정치학회 하계학술회의 자료집, 2001.
- _____. “정책결정의 거버넌스.” 거버넌스연구회 편. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. “한국, 대만의 경제발전과 전통사상.” 『한국정치외교사학회보』. 제23권 2호, 2002.
- _____. “동서양 거버넌스: 수렴과 분화.” 한국정치학회 추계학술회의. 2005. 10. 14.
- 장명봉. “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향.” 『국민대 법학논총』.

- 제9호, 서울: 국민대학교 출판부, 1997. 11.
- _____. “최근의 북한사회주의헌법 개정의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망.” 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.
- _____. “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가.” 『분단 60년: 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- _____. 박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001.
- 전우택. “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』. 제1권 2호, 1997.
- 전재성. “현실주의 국제제도론을 위한 시론.” 『한국정치학회보』. 제34집 2호, 2000.
- _____. “안보와 거버넌스: 글로벌 거버넌스 논의와 안보.” 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. “21세기 반테러 안보 거버넌스의 형성과 동아시아 안보구조의 변화.” 2005년도 국제정치학회 연례학술회의 발표논문.
- 정동근. “전환기에서의 정부와 NGO 관계.” 박재창 편. 서울: 법문사, 2000.
- 정세구. “도덕 교과서의 현행 교육과정 분석 및 제7차 교육과정 개발방안 탐색.” 『교육과정연구』. 제14권 2호, 1996.
- 정세현. “남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방안.” 『통일학연구원 개원기념 학술대회』. 이화여자대학교 통일학 연구원, 2005. 6. 10.
- 정연정. “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동 유형과 발전 방향.” 『국제정치논총』. 제40권 4호, 2000.
- 정재기. 『한국인의 개인적 연줄망에 대한 경험적 연구』. 서울대학교 사회학과 석사학위논문, 1997.
- 정형근. “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점.” 『통일경제』. 7·8월호, 2001.
- _____. “남북한 동시발전을 위한 경제협력모델.” 김연철·박순성 편. 『북한 경제개혁연구』. 후마니타스, 2002.
- 제성호. “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점.” 『통일시대와 법』. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.

- _____. “통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략: 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해 중심.” 『통일정책연구』. 제13권 1호, 2004.
- _____. “개성공단 관련 남북간 분쟁의 해결방향.” 『저스티스』. 제85호. 한국 법학원, 2005.
- 조성한. “한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 거버넌스의 논리와 적실성; 거버넌스 개념의 재정립.” 한국행정학회 2005년도 동계학술대회 발표 논문집, 2005.
- 조영기. “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제.” 『시민과 변호사』, 2004. 2.
- 조영달. “교육과정의 정치학-제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조.” 『시민교육연구』. 제31집, 2000.
- 조현연·조희연. “한국민주주의의 이행.” 조희연 편. 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』. 서울: 나눔의 집, 2001.
- 채정민. “북한이탈주민 이미지 관리방안.” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』. 하나원 개원 5주년 기념 세미나, 2004.
- 최성욱. “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰.” 『정부학연구』. 제10권 1호, 2004.
- 최영중. “비교지역통합 연구와 동아시아의 지역협력.” 『국제정치논총』. 제40집 1호, 2000.
- 최철영. “대북정책의 변화와 남북교류협력법의 개선방안.” 『성균관법학』. 제10집. 성균관대 법학연구소, 1999.
- 추병완. “통일교육에서 평화교육적 접근의 타당성.” 『통일문제연구』. 제39호. 2003.
- 한국전략문제연구소. “협력적 자주국방: 현황과 보완방향.” 한국전략문제연구소 정책토론회 보고서, 2005. 4. 19.
- 한인섭. “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미.” 『북한법연구회 제93회 월례발표회』, 2004. 12. 9.
- 행정자치부 행정개혁본부. “국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획.” 서울: 행정자치부, 2004.
- 허만호. “한국의 외교정책.” 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구』. 경남대학교 대

학원 박사학위논문, 2006.

홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.”

『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』. 서울: 통일원, 1994.

_____. “남북교류협력환경 변화에 따른 남북교류협력법 등 법제정비의 방향-남북교류협력법과 국가보안법을 중심으로-.” 『남북교류협력법 제도보완발전세미나』. 통일부, 2000. 8. 29.

Acharya, Amitav. “Will Asia’s past be its future?” *International Security*. Vol. 28, No. 3 (Winter 2003/04).

Alcantara, Cynthia Hewitt de. “Uses and Abuse of the Concept of Governance.” *International Social Science Journal*. Vol. 50, No. 155, 1998.

Berg-Schlosser, Dirk. “The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance.” *Journal of Communist Studies & Transition Politics*. Vol. 20, No. 1, 2004.

Burt, Ronald. “Social contagion and innovation.” *American Journal of Sociology*. Vol. 92, 1987.

Chung, Tai Ming. “A Review of the Northeast Asia Cooperation Dialogue, 1993~2006.” a paper presented at *the First Berlin Conference on Asian Security*. Berlin, Germany, September 13~15, 2006.

Clarke, G. “Non-Governmental Organization and Politics in the Developing World.” *Political Studies*, Vol. 46, No. 1, 1998.

Conference Proceedings. “International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future.” Beijing, China, Sponsored by the InterAction DPRK Working Group, Washington DC. May 3-5, 1999.

Considine, Mark, and Lewis, Jenny M. “Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand.” *Public Administration Review*. Vol. 63, No. 2, 2003.

- Cook, K.S., R.M. Emerson, M.R. Gilmore, and T.Yamagishi. "The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Results." *American Journal of Sociology*. Vol. 89, 1983.
- Edwards, B. and M. Foley. "Civil Society and Social Capital beyond Putnam." *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 1, 1998.
- F. Ossenbühl. "Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands." 『공법연구』. 제22집 1호. 한국공법학회, 1994. 4.
- FAO/WFP. "Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea." various years.
- Friedberg, Aaron. "Will Europe's Past Be Asia's Future?" *Survival*. Vol. 42, No. 3 (Autumn, 2000).
- Galtung, Johan. "Peace Studies as Countertrend in International Relations Theory: On the Linkage Between Cosmology and Epistemology." Seoul: Korea University, 1998.
- Gould, Roger V. "Collective Action and Network Structure." *American Journal of Sociology*. Vol. 58, 1993.
- Hagelin, Bjorn et al.. "International arms transfers." *SIPRI Yearbook 2006*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Hayward, J. "Organized Interests and Public Policies." J. Hayward and E. Page eds. *Governing the New Europe*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair. "The Emergence of Global Governance Theory." in Timothy J. Sinclair ed. *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2004.
- Hilson, C. "New Social Movements: the Role of Legal Opportunity." *European Journal of Public Policy*. Vol. 9, No. 2, 2002.
- Hirst, Paul. "Democracy and Governance." Jon Pierre ed. *Debating*

- Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Jessop, Bob. "Governance Failure." in G. Stoker ed. *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press, Ltd., 2000.
- Jessop, Bob. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*. Vol. 50, No. 155, 1998.
- Kamat, S. "NGOs and New Democracy." *Harvard International Review*, Vol. 25, No. 1, 2003.
- Kim, Hyojoung, and Peter S. Bearman. "The Structure and Dynamics of Movement Participation." *American Sociological Review*. Vol. 62, 1997.
- Kimbal, J. "NGOs Make an Important Contribution to Policy Development." *Public Management Forum*. Vol. 3, No. 3. OECD, 1997.
- Klijn, E. H. and J. F. M. Koppenjan. "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers." *Public Administration*. Vol. 78, No. 2, 2000.
- Kooiman, J. and M. Van Vliet. "Governance and Public Management." in K. A. Eliassen and J. Kooiman eds. *Managing Public Organization*. Londong: Sage, 1993.
- Kooiman, Jan. "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction." *Debating Governance*. New York: Oxford University press, 2000.
- Krugman, Paul. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*. Vol. 73, No. 6, 1994.
- Landau, Daniel. "The Contribution of the European common Market to the Growth of Its Member Countries: An Empirical Test." *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 131, 1995.
- Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and Joseph Galaskiewicz. "Community Influence Structures: Extension and Replication of

- a Network Approach.” *American Journal of Sociology*. Vol. 83, 1977.
- Mahbubani, Kishore. “The Pacific Impulse.” *Survival*. Vol. 37, No. 1 (Spring 1995).
- Marschall, M. “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance.” CIVICUS. *Civil Society at the Millennium*. West Hartford. CO: Kumarian Press, 1999.
- Martha Finnemore and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52, No. 4, 1998.
- Marwell, Gerald, Pamela E. Oliver and Ralph Prahl. “Social Networks and Collective Action: A Theory of the Critical Mass.” *American Journal of Sociology*. Vol. 94, 1988.
- Mathews, J. “Power Shift.” *Foreign Affairs*, Vol 76, No. 1 (January/February 1997).
- Sakumoto, Naoyuki et al. *Law, Development and Socio-economic Changes in Asia*. IDE-JETRO, 2003.
- OECD. “Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality” <www.oecd.org/puma>.
- Oliver, Melvin. “The Urban Black Community as Network: Toward a Social Network Perspective.” *Sociological Quarterly*. Vol. 29, 1988.
- Peng, Dajin. “Invisible Linkages: A Regional Perspective of East Asian Political Economy.” *International Studies Quarterly*. Vol. 46, No. 3, 2002.
- Peters, Guy. “Governance Without Government?” *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8, 1998.
- Popielarz, Pamela A. and J. Miller McPherson. “On the edge or inbetween: niche position, niche overlap, and the duration of voluntary

- association memberships.” *American Journal of Sociology*. Vol. 101, 1995.
- Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*. Vol. 44, No. 3, 1996.
- Shihata, Ibrahim F. I. “Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank.” *Kluwer Law International*. The Hague, 1997.
- Snyder, Earl. “Protection of Private Foreign Investment: Examination and Appraisal.” *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 10, 1961.
- Stalenheim, Petter *et al.* “Military expenditure.” *SIPRI Yearbook 2006*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Stehr, Nico and Richard V. Ericson. “The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens.” R. Ericson and N. Stehr eds. *Governing Modern Societies*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.
- Stoker, G. “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal*, 1998.
- UNDP. “Governance for Sustainable Human Development: Glossary of Key Terms” <magnet.undp.org>.
- UNRISD. “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” *Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar*. New York, March 31, 2000.
- Wellman, Barry, and Wortley, Scot. “Different strokes from different folks: community ties and social support.” *American Journal of Sociology*. Vol. 96, 1990.
- Williams, Marc. “Rethinking Sovereignty.” Eleonore Kofman and Gillian Youngs ed. *Globalization: Theory and Practice*. London: Pinter, 1998.
- World Bank. “Consultation with Civil Society Organizations.”

<www.worldbank.org>.

Yamaguchi, Kazuo. "Power in Networks of Substitutable and Complementary Exchange Relations: A Rational Choice Model and an Analysis of Power Centralization." *American Sociological Review*. Vol. 61, 1996.

岡村泰孝. "財国際民商事法センターの法整備支援活動." 『法律のひろば』, 2001. 10.

尾崎道明. "法整備支援の新たな展開—国際協力部の新設." 『法律のひろば』, 2001. 10.

山本正. "体験的知的交流論." 『外交フォーラム』, 1996. 9.

山田洋一. "法と発展との関係再考—法整備支援の正當化根據としての効率性の意義." 『比較法研究の新段階—法の繼受と移植の理論』, 成文堂, 2005.

森島昭夫. "法整備支援の理念と課題." 『法律のひろば』, 2001. 10.

三ヶ月. "アジア諸國の法整備に對する支援と協力—法學者による若干の感想と展望." 『法律のひろば』, 2001. 10.

矢吹公敏. "日弁連における法整備支援." 『法律のひろば』, 2001. 10.

佐々木雄太. "大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援." 『法律のひろば』, 2001. 10.

竹内 努. "最高裁と法整備支援—現地報告を兼ねて." 『法律のひろば』, 2001. 10.

中山俊宏. "アジア太平洋のトラック2プロセス: CSCAPの事例." 森本敏 編. 『アジア太平洋の多國間安全保障』, 東京: 日本國際問題研究所, 2003.

あい京正訓. "法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題." 『法律時報』, 日本評論社, 2005. 8.

3. 기타

“2004년 대북지원 평가 및 2005년 계획”(안). 『대북지원 민관정책협의회의 제 2차 전체회의 자료』. 2005. 1. 20.

『대북지원 민관정책협의회의 운영규정』, 2005. 1. 20 제정.

『대북지원민관정책협의회의 제1차 전체회의 자료』. 2004. 9. 1.

『대북지원민관정책협의회의 제5차 전체회의 자료』. 2006. 8. 11.

DPRK. Core Document Forming Part of The Reports of State Parties, United Nations Human Rights Instruments, 24 Jun, 2002.

DPRK/UNDP. Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). Geneva, 28-29 May 1998.

United Nations Security Council. Resolution 1718(2006). 14 October 2006.

“International Atomic Energy Agency” <http://en.wikipedia.org/wiki/International_Atomic_Energy_Agency>.

“Prospects for U.S.-Korean Relations: Remarks by Alexander Vershbow U.S. Ambassador to the Republic of Korea to the American Studies Association of Korea (ASAK).” Sookmyung Women's University. April 27, 2006 <http://korean.seoul.usembassy.gov/prospects_for_us_korean_relations.html>.

“Security Council SC/8778” <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8778.doc.htm>>. 15 July 2006.

防衛問題懇談會. 『日本の安全保障と防衛力のあり方: 21世紀へ向けての展望』. 1994. 8.

『강원일보』.

『경향신문』.

『뉴시스』

『동아일보』.

『로동신문』.
『마이니치 신문』.
『문화일보』.
『법률신문』.
『법원공보』.
『서울경제신문』.
『세계일보』.
『시민의 신문』.
『新華社』.
『연합뉴스』.
『오마이뉴스』.
『월간중앙』.
『조선신보』.
『조선일보』.
『조선중앙방송』.
『中國日報』.
『중앙일보』.
『프레스리안』
『한겨레신문』.
『環球時報』.

Economist.

JIIA News Letter.

New York Times.

<<http://peace.jinbo.net>>.

<<http://safe.jinbo.net>>.

<<http://unikorea.go.kr>>.

<<http://www.615tongil.org>>.

<<http://www.615.or.kr>>.

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

<<http://www.cscap.org>>.
<<http://www.ebrd.com>>.
<<http://www.hwahap.org>>.
<<http://www.iips.org>>.
<<http://www.jcie.or.jp>>.
<<http://www.jiia.or.jp>>.
<<http://www.kinu.or.kr>>.
<<http://www.knoc.co.kr>>
<<http://www.kogas.or.kr>>
<<http://www.koreaemb.org.cn>>.
<<http://www.krhana.org>>.
<<http://www.ksm.or.kr>>.
<<http://www.lgicorp.com>>.
<<http://www.nira.go.jp>>.
<<http://www.ngotimes.net>>.
<<http://www.nonviolentpeaceforce.org>>.
<<http://www.peacekorea.org>>.
<<http://www.peacemuseum.or.kr>>.
<<http://www.peacewave.net>>.
<<http://www.peacewomen.or.kr>>.
<<http://www.skcorp.com>>.
<<http://www.spark946.org>>.
<<http://www.tongiledu.org>>.
<<http://www.uniedu.go.kr>>.
<<http://www.worldbank.org>>.
<<http://www/un.org>>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경험사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원

2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망			10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방			10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영			8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할			7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재			5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망			6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화			10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력			9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원

2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(Ⅱ)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원

2005-01-12 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13 동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01 남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02 남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05 신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06 남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08 종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01 동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02 동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-11-02 한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원

논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)			10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005			8,500원
-------------	--	--	--------

연례 정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동시설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이 석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU) 프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영운, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱

2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임소희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실적	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동시설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 진오	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

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

3. 정기회원의 혜택

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

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

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

