

경제·인문사회연구회  
협동연구총서 06-11-04

# 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [중]

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

 통일연구원

국제노동법연구원·경남대 극동문제연구소·고려대·대전대



# 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [중]

---

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

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대

## 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[중]

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

### 국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[중] / 황병덕, 서창록, 여인곤, 허문영, 전성훈, 김국신, 김규륜, 김근식, 이철수, 이금순, 박광기 외 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2006  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-11-04)

ISBN 89-8479-365-5 94340

ISBN 89-8479-369-8(세트)

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2006002701

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사”

### 1. 협동연구총서 시리즈

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

### 2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	황 병 덕 선임연구위원 (총괄책임자)	김 갑 식 연구교수(경남대 극동문제연구소) 강 동 완 연구원
	통일연구원	김 국 신 선임연구위원	서 재 진 선임연구위원 송 정 호 책임연구위원
협력 연구 기관	"	김 규 튜 선임연구위원	임 강 택 선임연구위원 조 한 법 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 객원연구위원(중국 복단대) 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 변호사(법무법인 태평양) 박 은 정 외래교수(한신대)
	경남대 극동문제연구소	김 근 식 교수	전 영 선 연구교수(한양대 아태지역연구소) 정 영 철 책임연구위원(서울대 국제대학원 국제학연구소) 이 종 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 책임연구위원(열린정책연구원) 설 규 주 교수(경인교대) 차 조 일 교사(경인고등학교)

## 한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

### 3\_동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심

전성훈, 임순희, 최미옥, 최강, 니시노준야

I. 서 론 .....	393
1. 연구 목적과 내용 .....	393
2. 동북아의 안보적 특성 .....	398
3. 다자안보대화와 거버넌스 .....	402
II. 다자안보대화 거버넌스 .....	405
1. 다자안보대화 거버넌스의 틀 .....	405
2. 다자안보대화 거버넌스의 지표 .....	413
3. 다자안보대화 거버넌스 사례 .....	424
III. 한·미·중·일의 동북아 다자안보대화 참여 현황 .....	429
1. 한국 .....	429
2. 미국 .....	436
3. 중국 .....	445
4. 일본 .....	452
IV. 다자안보대화 거버넌스 실태분석 .....	458
1. 한국 .....	458
2. 미국 .....	481
3. 중국 .....	492
4. 일본 .....	506
5. 각국별 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교·분석 .....	517

V. 한반도 평화변영 거버넌스 구축에 주는 함의와 고려사항.....	533
1. NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스 실태와 유형	533
2. 정책적 고려사항	541

## 4 \_한반도 평화·변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태 조사

김국신, 서재진, 송정호

I. 서론: 연구 배경 및 목적 .....	549
II. 대북정책의 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀 .....	553
1. 대북정책의 환경 변화와 특징	553
2. 대북포용정책의 성과	560
3. 대북정책 거버넌스의 개념과 평가지표	566
III. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자 및 역할 .....	575
1. 공식적 참여자	576
2. 비공식적 행위자	585
3. 주요 참여자들의 영향력	600
IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 제도 및 도구 중심 .....	607
1. 대북정책 거버넌스와 시민사회의 정책참여	607
2. 대북정책 거버넌스의 정책참여 실태	613
V. 대북정책 거버넌스 사례 분석 .....	635
1. 사례 개요: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스	635
2. 사례 분석: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스	639
VI. 대북정책 거버넌스 평가 .....	656
1. 평가 항목별 대북정책 거버넌스 실태	656

2. 설문조사에 의한 대북정책 거버넌스 실태 평가	663
3. 대북정책 거버넌스의 이데올로기와 스타일 평가	672

VII. 결 론	675
----------	-----

부 록	680
-----	-----

## 5\_한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사

김규륜, 임강택, 조한범, 이석

I. 서 론	699
--------	-----

II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스	703
----------------------	-----

1. 남북경협의 발전	703
2. 남북경협과 거버넌스	709

III. 남북경협 거버넌스 실태	712
-------------------	-----

1. 정부차원	712
2. 기업차원	726
3. NGOs 차원	731
4. 국제 차원	743

IV. 남북경협 거버넌스 사례분석	759
--------------------	-----

1. 개성공단	759
2. 민간기업	779

V. 평가 및 결론	792
------------	-----

부 록	798
-----	-----

## 6\_남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사

김근식, 전영선, 정영철, 이종무, 정현곤

I. 서론	809
1. 연구배경 및 목적	809
2. 연구방법	811
II. 남북교류 거버넌스 실태	815
1. 남북교류 현황과 성과	815
2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	823
3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	835
4. 남북교류 거버넌스의 실태 평가	857
III. 대북지원 거버넌스 실태	864
1. 대북지원 현황과 성과	864
2. 대북지원 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	872
3. 대북지원 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	881
4. 대북지원 거버넌스의 실태 평가	899
IV. 북한인권 거버넌스 실태	906
1. 북한인권문제 현황과 성과	906
2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	914
3. 북한인권 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	931
4. 북한인권 거버넌스의 실태 평가	947
V. 결론	953



[상]

서론

(황병덕 · 김갑식 · 강동완)

I. 연구배경 및 목적 ..... 3

II. 분석틀 ..... 13

III. 연구방법 및 연구내용 ..... 21

1. 연구방법 ..... 21

2. 연구내용 ..... 24

한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

(서창록 · 임성학 · 전재성)

I. 서론 ..... 39

II. 기존 거버넌스 이론의 검토 ..... 43

1. 거버넌스의 등장배경과 개념 ..... 43

2. 거버넌스 개념의 다양성 ..... 45

3. 국제관계와 거버넌스 ..... 49

4. 국가의 역할과 거버넌스의 유형 ..... 56

5. 거버넌스의 보편성과 특수성 ..... 62

III. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성 ..... 65

1. 남북관계에서 거버넌스 특성 출현의 역사적 배경 ..... 65

2. 남북관계의 변화와 대북 거버넌스 성격의 증가 ..... 70

3. 남북관계 및 대북정책 거버넌스의 현황과 문제점들 ..... 77

IV. 평화·변영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀 ..... 84

1. 행위자 ..... 84

2. 평화·변영정책의 이슈영역 ..... 88

3. 거버넌스 틀에 입각한 한반도 평화와 변영의 연구: 행위자 수준과 이슈영역 ..... 92

4. 정책결정 과정 ..... 96

5. 거버넌스의 정도를 파악하기 위한 주요 개념 ..... 105

6. 시간적 차원: 대북관계의 한국 행정부 별 시기구분 ..... 107

V. 한반도 평화·변영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목 ..... 110

1. 자율성(autonomy) ..... 112

2. 전문성(specialization) ..... 114

3. 참여성(participation) ..... 116

4. 네트워크(network) ..... 118

5. 분권화(decentralization) ..... 121

6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) ..... 123

VI. 결론 ..... 125

한반도 평화·변영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

1. 한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사

(여인곤, 박영호, 김영춘, 홍면기)

I. 서론 ..... 133

II. 외교안보정책의 변화와 '외교안보정책 거버넌스' ..... 137

1. 외교안보정책의 변화 ..... 137

2. '외교안보정책 거버넌스'의 개념과 평가지표 ..... 139

III. '외교안보정책 거버넌스' 주요 행위주체의 역할 ..... 141

1. 대내적 차원 ..... 141

2. 남북관계 차원 ..... 157

3. 대외적 차원 ..... 158

IV. 정책과정에서의 '외교안보정책 거버넌스' 사례 분석 ..... 172

1. 사례 ①: 한·미동맹의 균형발전 정책: 동맹재조정 과정 중심 ..... 172

2. 사례 ②: 중국의 동북공정에 대한 대응정책 ..... 196

3. 사례 ③: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책 ..... 214

V. '외교안보정책 거버넌스' 실태와 사례연구의 평가 ..... 256

1. '외교안보정책 거버넌스' 실태의 평가 ..... 256

2. 사례연구의 평가 ..... 265

VI. 결론 ..... 293

부록 ..... 299

2. 한반도 평화체제 거버넌스 실태조사

(허문영, 전현준, 조민)

I. 문제제기 ..... 309

II. 한반도 평화체제와 환경변화 ..... 311

1. 국제적 요인: 초국가 행위주체의 등장 ..... 311

2. 남북관계 요인: 남북정상회담과 북한의 전략적 변화 ..... 314

3. 국내적 요인: 비정부 행위주체의 등장 ..... 316

III. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표 ..... 319

1. 개념 ..... 319

2. 평가지표 ..... 323

3. 거버넌스 유형 ..... 325

4. 외교정책 결정변인 우선순위 ..... 326

IV. 한반도 평화체제 거버넌스 구축실태 ..... 328

1. 평화체제 거버넌스 ..... 328

2. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석: 6자회담 ..... 341

V. 한반도 평화체제 거버넌스 실태평가 ..... 349

1. 국제적 차원 .....	349	4. 평가 .....	363
2. 북한 차원 .....	352	VI. 결 론 .....	373
3. 국내 차원 .....	356	부 록 .....	384

[하]

**7. 한반도 평화발전을 위한 법제도 거버넌스 실태조사**

(이철수, 윤대규, 정종섭, 유육, 박은정)

I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도 거버넌스의 의의 .....	965
1. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 특징 .....	965
2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표 .....	976
II. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위주체의 역할 .....	992
1. 통일부 .....	992
2. 개성공단법률자문회의 .....	994
3. 법무부 .....	999
4. 법원 .....	1005
5. 법제처 .....	1009
6. 국회 .....	1016
7. 시민단체 .....	1025
8. 학술연구단체 .....	1033
III. 법제도 형성 및 시행과정에서의 거버넌스 사례분석 .....	1048
1. 남북교류협력에 관한 법률 .....	1048
2. 남북관계발전에 관한 법률 .....	1063
3. 개성공업지구법제 .....	1075
4. 소결: 거버넌스 형태의 분석 .....	1090
IV. 결 론 .....	1095
참고자료 .....	1100

**8. 북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사**

(이금순, 최수영, 김수암, 윤여상, 안혜영)

I. 서 론 .....	1133
1. 문제제기 .....	1133
2. 연구방법 .....	1136
II. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책목표 .....	1139
1. 북한이탈주민 입국 규모 및 특성 .....	1139
2. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책 목표 .....	1141
III. 북한이탈주민 문제해결 관련 행위자 및 역할 .....	1155
1. 정부 .....	1155
2. 민간 .....	1168
IV. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 실태: 설문조사 결과분석 .....	1189
1. 자율성 .....	1189
2. 전문성 .....	1193
3. 참여성 .....	1199
4. 네트워크 .....	1214

5. 분권화 .....	1238
6. 효과성과 효율성 .....	1243
V. 결 론 .....	1251
부 록 .....	1256

**9. 한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사**

(박광기, 원준호, 오세혁, 김경미, 설규주, 차조일)

I. 서론: 연구 배경 및 목적 .....	1273
1. 연구의 배경 .....	1273
2. 연구의 목적 .....	1275
II. 한반도 평화교육 거버넌스의 이론적 배경과 평가지표 .....	1277
1. 거버넌스 이론에서 본 평화교육의 성과와 과제 .....	1277
2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경 .....	1281
3. 한반도 평화교육 거버넌스 평가지표 .....	1283
III. 한반도 평화교육 거버넌스 주요 행위주체의 역할 .....	1290
1. 학교교육차원에서의 행위자 .....	1290
2. 공공사회교육기관의 평화교육 행위자 .....	1297
3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자 .....	1304
IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1319
1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1319
2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1360
3. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1376
V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가 .....	1383
1. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 성격 .....	1383
2. 한반도 평화교육정책 거버넌스 구축을 위한 정책 제언 .....	1393

**결 론**

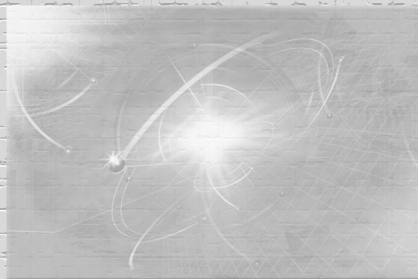
I. 비교 .....	1399
II. 한반도 평화·변영 거버넌스 구축을 위한 개선방향 .....	1424
(황병덕, 김갑식, 강동완)	

참고문헌 .....	1439
------------	------

최근 발간자료 안내 .....	1466
------------------	------

동북아 다자안보대화  
거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심

전성훈 · 임순희 · 최미옥 · 최강 · 니시노준야



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사(중)

# I. 서론

## 1. 연구 목적과 내용

한반도를 둘러싼 “동북아”는 지역적으로 남북한 평화번영에 직접적인 영향을 미치는 구조적인 환경이며, 동북아의 “안보”는 한반도의 평화번영을 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, 다자안보대화화 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 평화번영을 이루기 위해서는 정부 차원의 노력뿐만 아니라 비정부 차원의 협조와 지원도 필수 불가결한 요소이므로, 안보 분야에서의 거버넌스 공고화는 역내 평화번영의 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 평화번영을 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 다자안보대화는 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 국익 추구 보다는 상호 협력과 조율을 통해서 공동의 이익을 도모하는 장이라는 점에서 그 의미를 과소평가할 수 없다고 본다. 다자안보대화는 현재의 역할이 그다지 크지 않을 지라도 지역 안보협력을 위한 미래의 가능성을 보여주는 것임과 동시에 한반도의 평화변영으로 나아가는 길을 여는데 순기능을 할 것으로 기대된다. 즉 다자안보대화가 한반도와 동북아를 평화변영이라는 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 제도로서 안보 거버넌스의 한 요소이며, 다자안보대화와 직간접적인 연관을 맺고 있는 다양한 행위 주체들 사이에 파트너십을 구축하고 네트워크를 형성함으로써, 지역차원의 안보 거버넌스를 형성하는 데 중요한 매개체이자 기회의 장이라는 의미를 갖고 있다. 다자안보대화를 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 다자안보대화의 중요성은 바로 역내의 전문 지식인들이 모여서 의견을 교환하고 문제를 토의하며 공동의 해법을 모색함으로써, 다자안보대화가 전문 지식인을 규합하는 건설적인 무대로써의 역할을 하고 있다는 사실이다. 즉 다자안보대화는 한반도와 동북아의 평화변영을 위한 거

버너스를 제도화하는 데 있어서 역내 각국의 안보분야 전문 지식인들이 서로의 의견을 모으고 이를 각국의 정책에 반영하도록 하는 기회의 장이자 일종의 인지공동체의 활동무대라고 할 수 있다. 인지공동체는 거버넌스의 주요 개념 가운데 ‘파트너십’과 ‘네트워크’의 개념에 부합하는 것으로서, 전문지식인이 각국의 안보정책 수립의 중요한 파트너로서 역할을 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 네 나라의 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 자격이나나 정부 관료들이 참석한다는 것은 동북아 각국의 안보 분야 전문지식인과 해당 정부간에 부분적이긴 하지만 거버넌스의 매카니즘이 작동하고 있다는 것을 의미한다.

다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대화를 둘러싸고 참여국간에 형성되는 국제정치적 거버넌스와 해당 대화에 참여하는 나라 별로 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 실태



와 다자안보대화의 총괄적인 운영방식이 어느 정도 제도화되어 있는가를 분석하고자 하였다.

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 먼저 제I장에서는 연구의 목적과 내용을 설명하고 동북아의 안보적 특성을 검토하면서 거버넌스의 관점에서 다자안보대화가 갖는 의미를 분석하였다. 제II장에서는 다자안보대화 거버넌스의 실태를 측정할 수 있는 틀과 지표를 개발하였다. 다자안보대화 거버넌스의 틀을 이슈영역과 주요 행위자 그리고 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 나라 별로 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 설문조사를 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.

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

방안을 개발하는 데 중요한 정책적, 학문적 자료가 될 것으로 기대한다.

## 2. 동북아의 안보적 특성

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

이런 배경 속에서, 동북아는 경제력과 군사력이 상승작용을 일으키면서 변화하는 가운데 평화와 불안, 신뢰와 불신이 혼재하면서 아직 안정된 질서를 뿌리내리지 못하고 있다. 동북아는 세계 1, 2위의 경제규모를 갖고 있는 미국과 일본, 그리고 지속적인 경제성장에 힘입은 중국의 군사력 증가가 충돌하는 지역이며, 2001년도 국방비 지출액을 기준으로 할 때 세계 11위의 군사비 지출국 가운데 5개 나라가 포함된 지역이다.<sup>1</sup> 또한 세계 11대 무기수출국 가운데 3개 국가가 동북아에 속해 있다.<sup>2</sup> 북한의 대량살상무기 개발도 지역의 안정을 크게 해치는 요인이다. 동북아가 세계에서 가장 막강한 군사력이 집중되어 있는 지역이기 때문에 대규모 전쟁의 가능성이 가장 큰 지역이라는 평가도 있는데, 미국의 21세기 국가안보위원회는 21세기의 새로운 세계질서를 조망하면서 동북아를 다음과 같이 정의했다.

아시아, 특히 동북아시아는 세계가 대규모 전쟁을 목격할 가능성이 가장 높은 지역이다. 동북아는 강대국간의 심각한 영토분쟁이 존재하고, 군사력의 사용이 지역의 균형을 변화시킬 수 있으며,

<sup>1</sup> 미국(1위), 일본(4위), 중국(5위), 러시아(9위), 한국(11위) 등이다. Petter Stalenheim, *et al.*, "Military expenditure," *SIPRI Yearbook 2006* (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 302.

<sup>2</sup> 예를 들어, 2001~2005년까지의 주요 재래식 무기 수출액을 1990년 가격기준으로 볼 때, 러시아가 약 290억 불(1위), 미국이 약 283억 불(2위), 중국이 약 16억 불(11위)을 수출했다. Bjorn Hagelin, *et al.*, "International arms transfers," *SIPRI Yearbook 2006* (Oxford: Oxford University Press 2006), p. 481.

지역균형의 변화가 불가피하게 전 세계에 영향을 미칠 수 있는 유일한 지역이다.<sup>3</sup>

지역차원의 평화문화 조성에 선도적인 역할을 해온 지역은 역시 유럽이라고 할 수 있다. 유럽과 동북아를 비교해 보면 동북아에서 평화문화 조성을 어렵게 하는 여러 가지 요인이 드러난다. 우선 두 지역은 지정학적 여건에서부터 크게 다르다. 또한 동북아의 경우 정치제도, 문화, 인구, 종교, 영토, 경제력, 과학기술 수준 등 여러 측면에서 역내 국가들간의 차이가 유럽에 비해 훨씬 크다고 할 수 있다. 아울러 한반도가 냉전시대의 대결양상을 그대로 간직하고 있으며 일본과 러시아가 영토분쟁의 불씨를 안고 있는 등 국가간 갈등요인이 상존하고 있다. 즉 동북아 지역은 역내 각국들간에 실질적인 요소가 많을 뿐 아니라 전통적인 갈등요인까지 내포하고 있다. 국민국가의 주권이 약해지는 현상과 그에 따른 지역주의의 대두 현상이 나타나는 유럽과 달리, 동북아에서는 민족주의의 과잉 현상이 확산되어 있다는 것도 중요한 특징이다. 동북아에서 국가주도 형태의 민족주의가 근대 국민국가를 형성하는 힘이자 이를 유지하는 동력이었음을 부인하긴 어렵지만, 민족주의의 상대적 과잉은 역내 국가 상호간에 신뢰를 높이고 진정한 교류와 협력을 방해하는 부정적인 결과도 초래했다.<sup>4</sup>

동북아는 또한 유럽에 비해 다자간 안보협력이 발달하지 못한 지역이다. 유럽에서는 집단안보기구인 “북대서양조약기구”(North Atlantic Treaty Organization: NATO)와 “서부유럽연합”(Western European Union: WEU), “유럽안보협력회의”(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE), “유럽안보협력기구”(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) 등을 통해 다자간 협력을 추진해 왔다. 이에 비해 동북아에는 역내의 안보적인 갈등 요인들을 흡수할 수 있는 정부차원의 다자간 협의기구가 제도화되어 있지 않다. 한반도 평화체제 문제를 다룬 4자회담이 1990년대 중반 출범했다가 사실상 폐지된 상태이고, 당면 현안인 북핵

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

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

문제 해결을 위한 6자회담 역시 담보상태에 놓여 있다. 6자회담이 북핵문제를 성공적으로 해결하고 동북아 안보문제를 다루는 공식기구로 발전한다면 최초의 정부간 다자안보기구가 될 수 있을 것이다. 아·태지역 차원에서 볼 때, 1993년에 안보문제 등 역내 국가들의 관심사항을 논의하기 위해 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)이 설립되었다. 그러나 참여국가의 수가 많고 지역이 광범위하며 이해관계가 다양하다는 점을 감안할 때, ARF는 동북아 지역의 민감한 문제를 논의하기에 적합한 기구라고 볼 수 없다. 동북아의 다자안보 문제는 주로 NEACD나 CSCAP과 같은 비정부 차원에서 논의되어 왔다.

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

5-Aaron Friedberg, "Will Europe's Past Be Asia's Future?," *Survival*, Vol. 42, No. 3 (Autumn 2000), pp. 152-153.

6-Kishore Mahbubani, "The Pacific Impulse," *Survival*, Vol. 37, No. 1 (Spring 1995), pp. 117-118.

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

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

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

리카 회의에서 관료적인 지역협력을 하지 않기로 결정한 이유도 이러한 협력력이 신생독립국들이 어렵게 얻은 주권을 손상하는 일이 있어서는 안된다는 인식이 강했기 때문이라고 한다.

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

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

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

<sup>11</sup>-Amitav Acharya, “Will Asia’s Past Be its Future?,” p. 150.

### 3. 다자안보대화와 거버넌스

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

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

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

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

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

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

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

협력안보는 냉전시대의 “집단안보”(collective security)에 상대되는 개념이기도 하다. 예를 들어, 집단안보는 다음 네 가지 원칙에 의해 뒷받침되었다: ① 군사력 사용을 억제하고 이에 실패하면 격퇴함, ② 공산주의 세력

---

<sup>14</sup>- 위의 글, p. 351.

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

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

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

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

---

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



## 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 아태지역의 안보에 관련된 현안을 주로 다루어왔다. 특정 안보현안에 중점을 두고서 여기에 관련된 경제, 사회문화, 법·제도 등 다른 이슈영역을 거론한 경우에도 이는 어디까지나 주변적이고 부수적인 논의에 국한되었다. 따라서 본 연구의 주제인 동북아 다자안보대화 거버넌스의 이슈영역은 안보로 규정한다.

다만 제I장 서론의 제1절에서 밝힌 바와 같이, 다자안보대화에 관련된 거버넌스는 특정 다자안보대화를 둘러싸고 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 국

가 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 남북회담과 같은 정부수준의 대화도 아니며, 한국의 국내정치적 수준의 문제로 규정될 수도 없다.

### (1) 정부

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

### (2) 정부출연 연구소

정부출연 연구소 역시 다자안보대화의 주요 행위자로서 소속 연구원들은 동북아 다자안보대화에 빈번히 참여하는 당사자들이다. 이들은 주요 현안의 동향과 이에 대한 정부의 정책을 소상히 파악하고 있는 전문가 집단이다. 정부출연 연구소는 주요 현안에 대한 정부의 정책결정을 지원하는 것이 그 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 공식직장을 민간인 자격으로 정부 관리들에 비해서 부담 없이 개진할 수 있도록 만든다. 이들이 개진하는 의견은 민간인 자격이기 때

문에 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 자유롭고 독자적인 목소리를 낼 수 있다는 것이 특징이다.

### (4) 대학교

일반 대학교 혹은 특수대학원에서 안보문제를 강의하고 연구하는 대학교수들도 다자안보대화에 자주 참여하는 주요 당사자이므로 대학교도 다자안보대화의 주요 행위자로 분류할 수 있다. 이들은 정부 관련부처의 정책자문에 수시로 참여하고 있고, 일부는 자문위원회와 같은 공식기구의 일원으로써 정부의 정책결정과정에 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 다자안보대화를 측면에서 지원할 수 있는 중요한 행위자이다. 언론을 통한 정확한 정보의 제공은 각국의 여론에 영향을 미치고, 이를 통해 수정되거나 새로이 형성된 여론은 해당국가의 정책수립에 직접적인 영향을 주게 되며, 각국은 여론을 반영한 새로운 정책을 추진함으로써 다자안보대화가 더욱 활성화되고 중요한 성과를 거둘 수 있게 된다. 다만 현재 NEACD와 CSCAP에서 언론이 차지하는 역할은 거의 없으므로, 언론은 앞으로의 잠재성이 보다 더 기대되는 행위자라고 할 수 있을 것이다.

## (7) 유관 국제전문가 집단

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

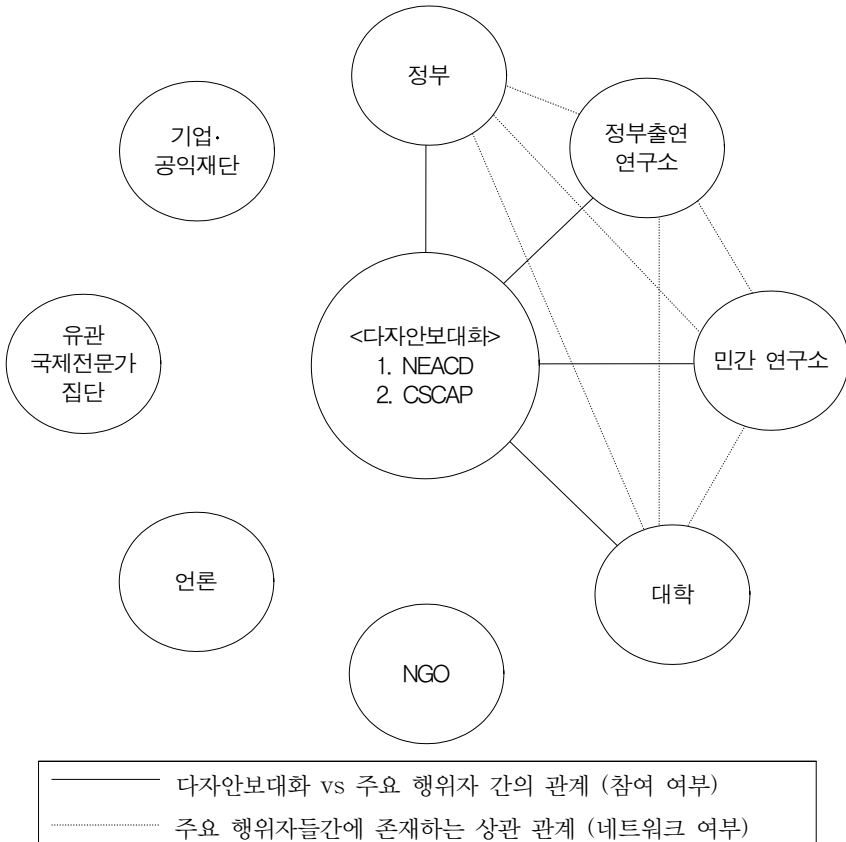
이런 점을 고려할 때, 다자안보대화에 관련된 다른 지역의 국제적인 전문가 집단도 동북아 다자안보대화의 주요 행위자가 될 수 있다. 예를 들어, 동북아 다자안보대화에 참여하는 한·미·중·일 네 나라가 유럽의 다자안보대화 기구인 OSCE에 관여하는 유럽의 전문가 집단과 구체적인 연계를 맺고 유럽의 지혜와 경험을 동북아에 적용하려고 시도한다면, 거버넌스의 구축 차원에서 보다 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

## (8) 기업·공익재단

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

아래의 <그림 II-1>은 동북아 다자안보대화인 NEACD와 CSCAP를 중심원에 두고, 두 대화체를 중심으로 거버넌스 관점에서 참여가 가능한 8개 주요 행위자가 외곽원에 포진한 모습을 보여주고 있다. 중심원과 외곽원들 사이에 또한 외곽원들 사이에 관계가 긴밀할수록 복잡한 선으로 얽힌 그물망이 형성될 것으로 보인다. <그림 II-1>의 선들은 정부, 정부출연 연구소, 대학교 및 민간 연구소를 주요 행위자로 하는 한국의 다자안보대화 거버넌스의 구축 정도를 예시한 것이다.

<그림 11-1> 동북아 다자안보대화 거버넌스의 주요 행위자들



#### 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 특성

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

<표 II-1> 주요 행위자별 다자안보대화 진행과정과 역할

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



	회의 의제선정	회의 진행	회의 평가
언론	- 주요 안보현안에 대한 문제의식 유발, 여론 형성	- 회의 과정에 대한 상세한 보도를 통한 대국민 정보제공 - 인터뷰, 기자회견, 특집제작 등을 통한 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 5단계로 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 보통 보다는 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.

### 가. 참여성

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

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

<표 11-2> 다자안보대화 거버넌스 지표: 참여성

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

### 나. 전문성

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들이 회의에서 논의되는 의제와 현안에 대한 정확한 식견과 폭넓은 이해력을 갖추므로써 전문성을 확보하고 있는가를 측정한다.

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

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

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

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

<표 II-3> 다자안보대화 거버넌스 지표: 전문성

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

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

#### 다. 자율성

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

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있는가?

<질문 3> 실제로 참여하고 있는 각 행위자 별로 해당 행위자가 정부로부터 받는 법적, 제도적 규제는 있는가?

<질문 4> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 자율성이 충분히 보장되었는가?

<표 II-4> 다자안보대화 거버넌스 지표: 자율성

	평가내용	평가대상	평가
자율성	실제 참여 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	

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

## 라. 효과·효율성

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

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

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

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

자들과 충분히 협조했는가?

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

<표 II-5> 다자안보대화 거버넌스 지표: 효과·효율성

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

### 마. 국내적 네트워크

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 주요 행위자들간에 얼마나 긴밀한 네트워크를 맺고 있는가 하는 점과 네트워크의 성격을 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 행위자들간의 양자관계에서 두 행위자가 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가?

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 행위자들간의 양자관계에서 두 행위자가 맺고 있는 네트워크는 혈연, 지연, 학연 등 배타적인 성격으로부터 자유로운가?

<질문 3> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 네트워크가 성공적으로 작동했는가?

<질문 4> 3가지 네트워크의 주된 통로(인적교류, 정보교환, 재정지원)는 각각 성공적으로 활용되었는가?

<표 II-6> 다자안보대화 거버넌스 지표: 국내적 네트워크

	평가내용	평가대상	평가
국내적 네트워크	실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크는 긴밀한가?	정부-정부출연 연구소	
		정부-민간 연구소	
		정부-대학교	
		정부출연 연구소-민간 연구소	
		정부출연 연구소-대학교	
		민간 연구소-대학교	
		이상은 한국의 사례임. 각국 별로 참여 행위자들 간의 양자관계를 탐색함.	
	실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크가 배타성으로부터 자유로운가?	정부-정부출연 연구소	
		정부-민간 연구소	
		정부-대학교	
		정부출연 연구소-민간 연구소	
		정부출연 연구소-대학교	
		민간 연구소-대학교	
		이상은 한국의 사례임. 각국 별로 참여 행위자들간의 양자관계를 탐색함.	



	평가내용	평가대상	평가
국내적, 네트워크	3단계 회의과정의 각 단계별로 국내적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?	회의 의제선정	
		회의 진행	
		회의 평가	
	네트워크의 세 가지 주된 통로는 각각 성공적으로 작동하였는가?	인적교류	
		정보교환	
		재정지원	

## 바. 분권화

분권화는 두 가지 차원에서 측정한다. 첫째는 동북아 다자안보대화의 각국 지부 혹은 “핵심그룹”(core group)과 해당국가의 실제 참여 행위자간의 관계를 측정하는 국내적 차원이다. 둘째는 동북아 다자안보대화에서 각국을 대표하는 각국 지부 내지는 각국의 핵심그룹과 해당 다자안보대화의 본부와의 관계를 측정하는 국제적 차원이다.

CSCAP의 경우에는 “총회”(General Meeting)와 “운영위원회”(Steering Committee)가 본부 역할을 수행한다고 볼 수 있고, “국별 위원회”(National Committee)라고 부르는 각국의 지부가 있다 (예를 들어, 한국의 경우 CSCAP 한국위원회). NEACD의 경우에는 이 회의의 창설을 주도한 미국 캘리포니아대학교의 “세계분쟁협력연구소”(Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC)가 사실상의 본부 역할을 한다. 그러나 CSCAP과 같은 각 나라별 지부는 존재하지 않는다. 다만 이 회의 창설 초기부터 지속적으로 관여하고 있는 핵심그룹이 각 나라별로 존재하는데, 이 그룹이 사실상의 지부역할을 한다고 할 수 있다.

<질문 1> 각국별 지부의 운영과 의사결정 과정에 실제 참여 행위자들과 각 행위자의 소속 구성원들이 참여할 수 있는 기회가 제공됨으로써 지부의 의사결정에 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?

<질문 2> 각국별 지부 혹은 핵심그룹의 대표자가 주기적으로 교체됨으로써 의사결정체제의 합리성을 유지하고 있는가?

<질문 3> 다자안보대화의 본부와 각국별 지부는 수평적이고 대등한 관계를 유지하고 있는가?

<질문 4> 각국별 지부가 자국의 지도부 선택과정에서 다자안보대화 본부의 영향력으로부터 자유로운가?

<표 II-7> 다자안보대화 거버넌스 지표: 분권화

		평가내용	평가대상	평가
분권화	국내적 차원	지부 의사결정의 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?	다자안보대화의 각국별 지부	
		지부 대표자의 주기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성이 유지되고 있는가?	다자안보대화의 각국별 지부	
	국제적 차원	지부와 본부와의 수평적 관계를 유지하고 있는가?	다자안보대화의 본부와 각국별 지부	
		지부의 지도부 선택과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가?	다자안보대화의 본부와 각국별 지부	

#### 사. 국제적 네트워크

동북아 다자안보대화에 참여하고 있는 각국의 주요 행위자가 다른 참여 국가의 주요 행위자들과 얼마나 긴밀한 네트워크를 맺고 있는가 하는 점과 네트워크의 성격을 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화에 실제로 참여하고 있는 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가?  
(예: 한국 정부와 다른 나라들의 정부들간의 관계)

<질문 2> 실제로 참여하고 있는 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 네트워크는 긴밀한가? (예: 한국 정부와 다른 나라의 정부출연 연구소, 민간 연구소 등과의 관계)

<질문 3> 3단계 회의과정에서 각 단계별로 국제적 네트워크가 성공적으로 작동했는가?

<질문 4> 네트워크의 3가지 주된 통로(인적교류, 정보교환, 재정지원)는 각각 성공적으로 활용되었는가?

<표 II-8> 다자안보대화 거버넌스 지표: 국제적 네트워크

	평가내용	평가대상	평가
국제적 네트 워크	실제 참여 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	실제 참여 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?	정부	
		정부출연 연구소	
		민간 연구소	
		대학교	
		NGO	
		언론	
		유관 국제전문가 집단	
		기업·공익재단	
	3단계 회의과정의 각 단계별로 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?	회의 의제선정	
		회의 진행	
		회의 평가	
	네트워크의 3가지 주된 통로가 각각 성공적으로 작동하였는가?	인적교류	
		정보교환	
재정지원			

### 아. 제도화

동북아 다자안보대화의 총괄적인 운영방식이 어느 정도 제도화되어 있는가 하는 점을 측정한다.

<질문 1> 동북아 다자안보대화의 총괄적인 운영을 위한 적절한 의사결정체제가 갖춰져 있는가? (예: CSCAP이 NEACD에 비해서 제도화가 잘 되어있다고 보여지는데, 이에 대한 각국별 의견을 지수로 파악하고자 함).

<질문 2> 다자안보대화의 본부는 회원국 지부의 의견을 수렴하는 공식·비공식적인 의사소통 채널을 갖추고 있는가?

<질문 3> 다자안보대화 본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?

<표 II-9> 다자안보대화 거버넌스 지표: 제도화

	평가내용	평가대상	평가
제도화	총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	
	회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통채널이 있는가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	
	본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?	다자안보대화의 총괄적인 운영방식	

### 3. 다자안보대화 거버넌스 사례

#### 가. 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 회의는 다른 때보다 훨씬 규모가 크게 진행된 회의이자 한반도 문제를 중심의제로 다룬 회의였다. 주최기관인 IGCC는 부진을 면치 못하고 있는 6자회담에 활력을 주고자 북한 문제를 중점적으로 다루기로 결정했고, 그 일환으로 6자회담 북측대표인 김계관 외무성 부상을 비롯해서 10여 명의 북한 대표단을 초청하는 데 많은 노력을 들였다. 그리고 다른 회원국들에 대해서도 6자회담 대표단이 참가하도록 초청하였다. 한국의 천영우(한반도평화교섭본부장), 미국의 크리스토퍼 힐(국무부 동아태 차관보), 일본의 이자와 오사무(외무성 고위외교정책조정관), 러시아의 블

라디미르 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 북핵 폐기와 검증에 대해 발표하였다. 회의는 각 발표에 대해서 참석자들이 토론하는 형식으로 진행되었다. 마지막 양일 간에는 “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 대신 한다는 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 주관 기관인 IGCC측이 대표단의 명단이나 규모까지 통보한 것은 아니다. 다만, IGCC측으로부터 제17차 NEACD 회의의 취지와 북한 대표단도 참석할 것이라는 점을 통보받은 한국 외교통상부가 6자회담을 촉진하고 북한 대표단과 직접 접촉하기 위해서 대규모의 대표단 파견을 결정한 것으로 보인다. 정부 대표단은 회의에 임하기 전에 6자회담 재개와 관련된 주요 사항들에 대해서 사전 정책조율을 했고, 회의에 대한 평가를 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 회원국들에

게 공개되지는 않는다.<sup>18</sup>

민간 전문가자로는 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 국방정보공유 회의에서 발표한 전성훈 박사에게 발표문을 관련 전문가들에게 회람시키기 위해서 파일을 보내달라고 요청한 바 있다.

제17차 NEACD 회의에 참석한 한국 정부 관리들의 여행경비와 체제비용은 모두 한국 정부가 부담하였다. IGCC측으로부터 개별적으로 초청을 받은 민간전문가들은 모두 여행경비와 체제비용을 제공받았다.<sup>19</sup> 도쿄에서의 체제비용은 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 회의 진행 양식에 따른 것이었다. 다만 북한의 경우 NEACD에 참가하는 정부관리들의 경우에도 IGCC측에서 경비를 제공한 것으로 보인다.

국방정보공유회의는 NEACD는 군사문제의 투명성을 증진하고 신뢰구축을 지원하기 위해서 1997년부터 연구 프로젝트의 개념으로 시작되어 운영되어 오고 있다. NEACD 전체회의와는 별도로 열리는 국방정보공유회의는 NEACD가 관할하는 특정분야의 하나이며, NEACD 전체회의가 개최되기 전이나 혹은 그 후에 열린다. 통상 전체회의 이전에 열리는 것이 보통이나 제17차 도쿄회의에서는 전체회의 전에 북한 에너지 문제를 다루는 특별 워크숍이 열리는 바람에 국방정보공유회의는 전체회의 종료 후에 열렸다.

18-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.

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

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 국방대 교수, 전성훈 통일연구원 박사가 참석하였다. 오후 세션에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하기 위한 방안을 모색하기 위해서 미국 랜드연구소의 베넷(Bruce Bennet) 박사와 통일연구원의 전성훈 박사가 각각 “군사적 긴장완화의 경험과 시사점,” “한반도의 군사적 긴장완화에 대한 한국의 관점”을 주제로 발표하고, 토론이 진행되었다. 오후 세션에서는 주최국인 일본의 요청에 따라서 방위청의 고위 관계자가 일본의 방위정책에 대해 설명하는 자리도 마련되었다.

#### 나. CSCAP

CSCAP의 제3차 WMD 연구반 회의에 참가한 각국의 주요 행위자들을 전체적으로 본다면 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소 및 대학교로 파악된다. 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 한국 위원회는 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 한국 위원회에서, 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 있었

다. 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 WMD 연구반 회의에서 논의될 주요 사항들에 대해서 사전 정책조율이나 검토를 하지는 않았다고 한다. 아울러 회의가 끝난 뒤에도 회의결과에 대해서 공동으로 평가하거나 공동의 보고서를 만드는 작업도 없었다.<sup>20</sup> 다만, 외교통상부의 경우 회의에 대한 평가를 거쳐 그 결과를 향후 정책에 반영하였을 것으로 예상된다. 홍규덕 교수는 핵심사항을 정리한 회의 참가 결과보고서를 CSCAP 한국 위원회측에 제출하였다. CSCAP 한국위원회의 회의결과 활용도가 낮은 데 비해서, CSCAP 본부 차원에서는 회의결과를 정리하여 공개하는 노력이 있어왔다. 예를 들어, 각 연구반은 회의결과를 보고서의 형태로 정리해서 CSCAP 운영위원회에 보고하며, 그 결과를 책으로 출간하기도 한다.

---

<sup>20</sup>-홍규덕 교수와의 의견교환, 2006년 9월 20일.



### Ⅲ. 한·미·중·일의 동북아 다자안보대화 참여 현황

#### 1. 한국

##### 가. NEACD

###### (1) NEACD 전체회의

NEACD는 1993년 7월 준비회의를 거쳐 같은 해 10월 미국 샌디에이고에서 제1차 회의를 개최한 이래 2006년 4월 도쿄회의까지 17차례에 걸쳐 회의를 개최하였다. 서울에서는 제5차 회의(1996.9.9~10), 제10차 회의(2000.11.9~10), 제16차 회의(2005.4.12~15) 등 세 차례 회의가 있었다. NEACD 전체회의에서는 그동안 동북아 안보 관련 사항들이 주요 의제로 다루어졌으며 한반도 문제와 관련해서는 한반도 신뢰구축, 북핵문제, 6자 회담 평가 및 지원, 한반도 분쟁 방지 등이 주요 의제로 구체화되었다. 서울에서 열린 제5차 회의(1996.9.9~10)에서는 북한의 돌발적인 붕괴 가능성에 대비하기 위해서 5개국 정부대표간에 별도의 회의를 갖자는 의견이 제의되었으나 중국이 이러한 회의체 구성에 반대함으로써 무산되기도 하였다. NEACD는 동북아시대에 대비하여 6개국간의 회담이 필요하다는 취지에서 시작되었고, 출범 당시에는 동북아 다자안보대화의 필요성에 중점을 두었으나 북핵문제가 불거짐에 따라 한반도의 비핵화가 주요 이슈로 되었다.<sup>21</sup> 특히 2002년 말 북핵위기가 촉발된 이후 제14차 회의(2003.8.30~9.2, 북경) 때부터 북핵문제와 6자회담이 주요 의제로 다루어져 왔다.

제10차 NEACD 서울회의(2000.11.9~10)에서는 남북관계 진전에 따른 한반도 평화정착 가능성과 남북정상회담의 지역적 영향과 의미 등이 주요 의제로 다루어졌다. 역시 서울에서 개최된 제16차 회의(2005.4.14~15)에서는 외교관리 간 별도 오찬회동이 주선되었으며, 이 모임에서는 NEACD가 향후 Track 1으로 발전할 가능성을 염두에 두고 논의가 진행되었다. 이 회동은 Track 1으로의 전환을 NEACD의 장기적 목표로 설정한다는 전제하에, 정부 관리들이 다자안보대화의 유용성을 진지하게 논의하고 다자대화에 적합하고 유용한 공통의 의제를 발굴할 필요가 있다고 판단되어 마련된

<sup>21</sup> 안병준 KDI 국제정책대학원 초청교수와의 자문결과, 2006년 8월 21일.

자리였다.<sup>22</sup> 북한은 이 회의에 불참하였다.

제17차 NEACD 도쿄회의(2006.4.9~13)는 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 장기간 개최되지 않음에 따라 사실상 6자회담을 대신한다는 의미를 갖고 개최되었으며, 이에 따라 평소보다 현저하게 많은 인원이 참석하였다. 한국에서는 외교통상부에서 6자회담 수석대표인 천영우(한반도평화교섭본부장), 이용준(북핵외교기획단장), 안보정책실 심의관, 재정경제부의 경제협력발전 과장 등 다수의 정부 관리들이 참가하였다. 또한 민간 전문학자로는 안병준(KDI 국제정책대학원), 이서항(외교안보연구원), 전성훈(통일연구원), 최강(외교안보연구원), 정경영(국방대) 등이 대표로 참가하였다. 또한 도쿄회의에서는 NEACD 전체회의 개최 하루전에 북한 경제와 에너지 개발을 주제로 특별 워크숍을 열었다. 전체회의에서는 동북아 안보에 대한 각국의 입장과 국방정책 그리고 북핵폐기와 검증 문제가 논의되었다.

NEACD는 외교·안보분야의 민간전문가와 정부대표가 참가하여 개인자격으로 자신의 의견을 개진하는 Track 1.5 형태의 협의체로서 각국 수석대표는 외교부 국장 또는 부국장급이다. 각국 국방부의 장성급·영관급 대표들도 개인자격으로 참석하여 비공개로 주요현안에 대해 논의한다. 그동안 NEACD 전체회의에 참가해온 한국대표단은 외교부의 정책기획관, 심의관, 국·과장, 담당서기관 및 사무관, 국방부의 장성급·영관급 담당관 등 외교·국방관리들과 2명의 민간 전문학자로 구성되었다. 대학교수인 한 주요 참여자에 따르면 국방부에서는 그동안 군비통제관실의 군비통제관 등 소장급 이상의 고위직이 참석하였으나 최근에는 대령급이 대표로 참석하고 있으며, 이는 한국에서 NEACD의 비중이 낮아졌음을 시사하는 것일 수도 있다고 지적한다.<sup>23</sup>

회의에 참가하는 정부관리는 IGCC에서 각국 관련부처에 의뢰하며 민간인 참여자는 대체로 IGCC에서 지명·초청한다. 주최측인 IGCC로부터 회의 개최를 통보받은 회원국의 정부부서는 회의 주제에 맞는 관리를 파견하고, 경우에 따라서는 회의 주제에 적합한 민간전문가를 물색하여 회의참가를 요청하기도 한다.

22\_강정식 외교통상부 안보정책과장과의 자문결과, 2006년 3월 22일.

23\_안병준 KDI 국제정책대학원 초청교수와의 자문결과, 2006년 8월 21일.

식량이나 에너지 등 전통적인 안보 영역에 속하지 않는 문제를 주제로 특별 워크숍을 할 경우에는(2006년 4월에 열린 제17차 NEACD 회의가 대표적인 사례) 의제에 따라서 전문가를 초빙하는 형식을 취한다. 또한 참가자로 선정되지 않았으나 회의 참여를 원하는 경우에는 IGCC측에 옵서버 자격으로의 참가를 요청할 수 있다. 참가요청이 받아들여지면 개인이 비용을 부담하고 회의에 참석할 수 있다.

회의 참가에 드는 비용과 관련, 국방부와 외교통상부 등 정부 부처의 관리들은 항공료와 현지 체제비용 전액을 해당부처에서 지원한다. IGCC측에서 초청하는 민간전문가의 참가비용은 항공료와 체제비 등 소요경비 전액을 회의를 주관하는 국가와 IGCC측에서 공동으로 부담한다. 제17차 NEACD의 경우 도쿄에서의 체제비용은 일본이, 항공료와 도쿄 내에서의 교통비는 IGCC측이 부담하였다. NEACD 회의가 개최되는 국가에서는 해당국가의 정부기관이나 관련 준정부기관이 준비와 행정적 지원을 제공한다. 제17차 NEACD 회의의 경우 일본의 국제교류재단이 일본 내 행사의 전반적인 준비상황을 책임졌다. 한국에서 NEACD 회의가 개최된 경우에는 외교통상부가 회의가 개최되기 2년 전에 국회에 미리 예산을 신청하는 것으로 알려져 있다. 그러나 NEACD에 오래 관여해 온 한 정부산하 연구원의 전문가에 따르면 한국의 NEACD 핵심그룹이 회의준비와 진행을 위해서 국내 기관 및 단체들로부터 경비를 지원 받는다고도 한다.<sup>24</sup> 이와 같은 실태는 NEACD 개최 비용이 정부의 지원만으로는 미흡하며, 주요 관계자들이 부족분을 조달하고 있음을 시사하고 있다.

17차례에 걸친 NEACD 회의 참가자 명단을 통해 보면 민간전문가로는 안병준(KDI 국제정책대학원)과 이서항(외교안보연구원)이 가장 깊이 관여해 온 것으로 드러난다. 안병준 교수와 이서항 박사는 1993년 제1차 회의가 개최된 이래 2006년 제17차 회의에 이르기까지 한국측 참가자 대표 명단에 거의 빠짐없이 수록되어 있다. 두 민간전문가가 소속된 주요 행위자는 다르다. 안병준 교수는 연세대를 거쳐 KDI 국제대학원 초빙교수로 재직함으로써 주요 행위자 가운데 대학교를 대표한다고 할 수 있고, 외교안보연구원에 재직하고 있는 이서항 교수는 정부출연 연구소를 대표하는 민간전문

---

24\_ 이서항 외교안보연구원 연구실장과의 자문결과, 2006년 8월 17일.

가로 할 수 있을 것이다. 이 외에도 NEACD 준비회의에 한국측 대표로 참가했던 이정민(세종연구소/연세대)을 비롯하여 현인택(고려대)과 최강(한국국방연구원/외교안보연구원) 등이 비교적 빈번하게 NEACD 회의에 참석한 민간전문가들로 꼽힌다.

한편 민간전문가의 경우 소수의 특정인들이 지속적으로 회의에 참가해 온 것과는 달리 외교·국방 분야의 정부 관리들은 빈번한 부서이동으로 인해 참가자 명단이 자주 교체되었다. 외교통상부에서는 외교정책실 산하 안보정책과가 주무 부서이고 같은 실 산하의 군축비확산과도 관련이 많은 부서에 해당한다. 국방부에서는 국제협력관실 산하 동북아정책팀이 주무부서이고, 같은 실 산하의 국제군축팀, 정책기획관실 산하의 군비통제정책팀이 유관부서로 꼽힌다. 특히 국방부의 국제군축팀장과 외교통상부의 정책기획관, 안보정책심의관 등은 NEACD 회의에 자주 참석하는 보직으로 꼽힌다.

## (2) 국방정보공유회의(Defense Information Sharing: DIS)

NEACD는 군사문제의 투명성을 증진하고 신뢰구축을 지원하기 위해서 “국방정보공유회의”(Defense Information Sharing: DIS)를 1997년부터 운영하고 있다. DIS는 연구 프로젝트의 개념으로 시작되어 진행되어 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 DIS는 전체회의 종료 후에 열렸다. DIS에는 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6개국에서 국방부 민간관리와 현역군인, 민간전문가 등이 참가한다. 한국의 경우, 국방부 심의관급 인사와 현역 영관급 장교, 그리고 민간전문가들이 참여하고 있다.

DIS는 비정부 차원의 모임임에도 불구하고 국방관리들과 민간 안보전문가들이 함께 참여하는 Track 1.5 형식을 띄고 있으며, 이들이 고도의 전문성을 바탕으로 실질적인 문제를 허심탄회하게 논의함으로써 지역의 안보증진을 위한 의견교환의 장으로서 적지 않은 의미를 갖는 것으로 평가되고 있다. 또한 1997년 제1차 회의가 개최된 이래 NEACD 회원국들의 국방

정책 및 군사전략, 군사력 현대화 방향, 군사력 협력관계 등에 대한 의견을 상호 교환함으로써 군사 분야의 투명성 제고와 상호 신뢰구축에 기여한 것으로 평가되고 있다.

한국은 DIS 제1차 회의(1997.9.30~10.1)에 참가한 이래 2006년 4월 도쿄 회의 때까지 지속적으로 참가하고 있으며, DIS 회의를 한반도 안보상황 변화와 한국군의 발전방향, 북핵문제와 관련한 한국 국방부의 입장, 주한미군 재조정과 한미동맹 발전 문제, 협력적 자주국방 등 한국의 국방정책과 군사전략 그리고 회원국간 군사협력 문제 등에 관해 한국의 입장을 설명하고 주변국의 이해를 도모하는 장으로 적극 활용하고 있다.

서울에서 개최된 NEACD 제5차 전체회의(1996.9.9~12)에서는 동북아 국가들이 국방정보를 공유하는 차원에서 연구해야 할 내용으로 다음 사항에 합의하였다.

- 군사조직 및 병력을 포함한 군사력에 대한 정보 교환
- 주요 무기 및 장비체제와 관련된 데이터 교환
- 국방예산 공개
- 국방정책서(백서) 및 교리 발간·공표
- 군사력 증강계획 공개
- 군사력 현대화, 군사전략, 군사교리, 군사혁신에 대한 정보 공개
- 군의 새로운 역할과 임무 설정 문제
- 북한을 NEACD 정규 참가국으로 정착시키는 문제
- 국방정보공유회의 활성화
- NEACD를 정부간 공식대화체로 격상하는 문제

한국은 또한 2005년 4월 서울에서 개최된 DIS에서 DIS 발전방향의 하나로 '6개국 고위국방관리대화'를 신설하고 정부간 공식대화체로 발전시킬 것을 제안하여 각국으로부터 긍정적인 반응을 얻었다. 한국의 이 제안을 계기로 DIS를 동북아 역내 정부 차원의 공식대화체로 격상시키는 문제가 본격적으로 공론화되기 시작했다. DIS에 참가하는 한국측 전문가들은 주로 국방부의 군비통제실 차장, 다자안보정책 담당관, 국제군축 담당관, 대미정책 담당관, 국제협력관실 차장 등이며 소수의 외교통상부 관리와 민간전문가들도 참가하고 있다.

2006년 4월 12일 열린 제17차 회의에서는 오전 세션에서 한·미·중·일·러 5개국의 국방관리가 각국의 주요 국방현안과 자국의 입장을 발표하였다. 한국에서는 육군대령 1명, 육군소령 1명, 정경영 국방대 교수, 전성훈 통일연구원 박사가 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.

## 나. CSCAP

CSCAP은 아·태지역 전반을 논의의 지역적 대상으로 하며, 이 지역의 주요 안보이슈와 역내 국가간 신뢰구축 및 안보증진에 대한 연구 및 정책 건의를 통해 정부차원의 안보협력을 측면에서 촉진하고 지원한다. CSCAP의 주요 조직들 가운데 하나는 “연구반”(Study Group)이다. 연구반은 해양 안보협력, 대량살상무기 확산방지, 동북아 다자협력, 평화구축, 마약밀매, 반테러 국제공조 등 6개 반으로 구성되어 있다. 이와 같은 6개 연구반의 논의사항에 대한 총체적인 협의는 총회나 운영위원회에서 이루어진다. 총회는 년 1회, 운영위원회는 년 2회 개최를 원칙으로 하고 있다. 총회는 2005년 12월 현재 다섯 차례 개최되었으며 제2차 총회(1999.12)는 서울에서 진행된 바 있다. CSCAP의 21개 정회원국은 각각 “국가위원회”(National Committee)를 갖고 있는데, 각국의 학계의 전문가들과 정부 관리가 개인자격으로 국가위원회의 회원이 된다.

한국의 국가위원회는 1994년 5월 16일 발족된 “아·태 안보협력이사회 한국위원회”(CSCAP 한국위원회)이다. CSCAP 한국위원회는 매년 중반기에 정기총회를 개최한다. 정기총회에서는 전년도 정기총회 결과와 당해 연도에 열린 주요 회의에 참가한 현황 그리고 예산집행과 감사결과를 보고하고, 당해 연도 후반기의 활동 계획을 논의한다. CSCAP 한국위원회의 예산은 정부와 정부출연 연구소, 민간 연구소 및 대학교의 후원금으로 충당된다. 외교통상부, 국제문제조사연구소, 고려대 일민국제관계연구원 및 서울포럼 등이 후원금을 제공한 것으로 알려지고 있다. 2006년 3월말 현재 CSCAP 한

국위원회는 이서항(외교안보연구원), 현인택(고려대), 김달중(연세대) 3인이 공동의장을, 김성한(외교안보연구원)이 간사를 맡고 있으며, 학자, 언론인, 기업인, 정부 실무급관리 등 70여 명의 회원으로 구성되어 있다.<sup>25</sup>

한국은 CSCAP 한국위원회를 운영하면서 동북아 안보현안에 대한 논의에 적극적으로 참여하고 있고 한국의 주도적인 역할을 통해서 국익을 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 힘쓰고 있다. 예를 들어, 2005년 11월에는 서울에서 열린 동북아지역 다자협력에 관한 연구반 회의에서는 현인택 교수가 연구반 반장으로서 역할을 수행하였다. CSCAP 한국위원회는 2005년 8월에도 외교통상부와 공동으로 주한 외교사절을 초청, ‘동북아 안보협력에 대한 새로운 접근’을 주제로 세미나를 개최한 바 있다. 1995년 가입 이래 동북아 안보문제에 대한 다자간 대화로는 유일하게 CSCAP에 지속적으로 참여하고 있는 북한 역시 동북아 다자협력 연구반에 참여하고 있다.

특히 한국은 CSCAP을 북핵문제와 6자회담에 관련된 사항을 논의하는 장으로도 적극 활용하고 있는데, 북핵문제는 주로 동북아 다자협력 연구반에서 다뤄지고 있다. 예를 들어, 2005년 4월 도쿄에서 개최된 동북아 다자협력 연구반 제1차 전문가 회의에서는 동북아 안보상황과 다자안보협력 가능성, 6자회담 등에 대한 평가와 논의가 있었다. 제22차 CSCAP 운영위원회(2004.12.10~11)에서 한국과 일본이 동북아 다자협력 연구반의 공동의장을 맡는 것으로 합의 되었으나 현재는 주로 CSCAP 한국위원회가 주도적인 역할을 하고 있다.<sup>26</sup>

이른바 Track 2 외교의 전형인 CSCAP 회의에 자주 참가하는 민간전문가들은 김달중(연세대), 김성한(외교안보연구원), 한승주(전 외무부장관), 현인택(고려대), 이서항(외교안보연구원), 홍규덕(숙명여대), 최강(외교안보연구원), 백진현(서울대 국제대학원) 등이다. 이 외에도 김태효(성균관대), 김우상(연세대), 모종린(연세대), 이정민(연세대), 이정훈(연세대), 이근(서울대 국제대학원), 임용순(성균관대), 김준기(연세대), 이신화(고려대) 등이 참가하였다.

---

25\_외교통상부 안보정책과, “CSCAP/NEACD 개요,” 2006년 3월 22일.

26\_이대우, “동아시아 다자안보협력 동향 및 활용방안,” 『한반도 군비통제』, 제37집 (2005), p. 65.

## 2. 미국

### 가. NEACD

미국 캘리포니아 주립대학교 샌디에고 분교(University of California, San Diego)의 부설 연구소인 국제분쟁협력연구소(Institute of Global Conflict and Cooperation: IGCC)의 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사가 국무부의 지원을 받아 설립한 1993년 동북아협력대화(Northeast Asian Cooperation Dialogue: NEACD)는 지난 15년간 동북아시아 내 다자안보대화 활성화를 위해 꾸준한 노력을 경주하여 왔다. 당시 클린턴 미 행정부는 ‘신(新)태평양공동체’ 구상<sup>27</sup>을 제시하고 기존 양자동맹관계를 유지하는 가운데 지역 안보 협의를 활성화하기 위한 목적으로 정부간 공식적인 대화에 앞서 민간 차원의 대화를 추진하여 분위기를 조성하겠다는 입장에서 NEACD의 출범을 지원하였다.

1993년 7월 준비회의를 거쳐 10월 제1차 회의가 미국 샌디에고에서 개최된 이후 현재까지 총 17회의 회의가 참가국들을 순회하면서 개최되어 왔다. 최초 회의의 형식은 2인의 민간인 전문가, 2인의 외교통상부 관리 등 총 4명이 각국을 대표하여 참여하는 한편, 각 회의의 특정주제에 따라 해당 분야 전문가를 초청하고 참여토록 해왔다. 민간전문가의 역할은 전문적 분야에 있어서 논의의 주제를 제시하거나 활성화하는 보조적인 역할에 국한되었다. 따라서 각국 참여자들을 배경을 고려할 때, NEACD는 명실상부한 ‘반민반관’(半民半官)의 Track 1.5 성격에 가장 부합하는 대화체라고 평가할 수 있다.

회의의 주제는 매년 IGCC측과 여타 회원국들간의 협의를 통해 설정하는 것이 관례이나, 사실상의 주도권은 IGCC측이 가지고 있다고 할 수 있다. 지금까지 신뢰구축조치에 상응하는 상호안심조치, 안보협력의 원칙, 국방정보 공유, 경제협력, 에너지 협력, 환경보호 등과 같이 다양한 주제가 논의되어 왔으며, 주제에 부합하는 외부 전문가를 초청하여 발제를 하고 토론을 갖는 형식으로 진행되어 왔다.

---

27- 클린턴 미국 대통령은 1993년 7월 ‘신태평양공동체’ 구상을 발표하고 우선 과제로 양자간 안보협력관계 재확인, 핵 등 대량살상무기의 확산 억제, 다자간 안보체제 참여 그리고 역내 민주주의 확산지원 등을 제시하였다.



회의의 형태도 시간이 경과함에 따라 Track 1.5에 부합하면서 정부간 대화를 활성화하는 방향으로 변화해 왔다. 당초에는 별도의 당국자 모임은 없었으나 주최기관인 IGCC는 일부 참가국들의 유보적인 입장에도 불구하고 반민반관 형태를 활용한다는 목적하에 본회의가 개최되는 중간에 민간 전문가를 제외하고 외교 당국자들만이 참석하는 별도의 모임을 갖도록 추진한 결과, 1996년 서울에서 개최된 제5차 회의부터 외무 관리들만의 별도 모임을 갖는 형태가 정착되었다.<sup>28</sup>

1997년 이전까지 NEACD 회의에 국방관리 혹은 군 인사들의 참여는 사실상 참여라기 보다는 참관하는 수준에 그쳤던 것이 사실이다. 1994년 일본 도쿄에서 개최되었던 회의에서 “신뢰구축조치”(Confidence-Building Measures: CBMs)에 상응하는 “상호안심조치”(Mutual Reassurance Measures: MRMs)<sup>29</sup> 방안을 집중적으로 논의하고 이를 발전시키고자 했지만 1997년까지 별다른 진전을 보지 못하였다. 그러나 1997년 9월 하와이에서 “국방정보공유회의”(Defense Information Sharing: DIS)가 최초로 개최된 이후 정례화되면서 이런 문제들을 논의할 수 있게 되었다. DIS는 당초에는 매우 세부적인 국방정보를 공유하는 것을 목표로 하였으나, 중국의 부정적 입장으로 인해서, 안보인식과 개념, 전반적인 국방정책 및 전략 등을 논의하는 포괄적인 정책대화의 성격을 띠게 되었다.

요약하면 NEACD는 민간대표 및 전문가, 정부 관리들이 모두 참석하는 본 회의, 외교 당국자들만이 참석하는 비공식·비공개 회동 그리고 군 인사들만이 참석하는 DIS 등 3개의 회의로 형태를 갖추게 되었다. 그러나 향후 변형 혹은 추가가 될 것으로 예상되는 것은 북한 경제개발모델 회의이다. 2006년 4월 도쿄회의에서 본회의가 개최되기 전에 북한의 경제개발과 관련된 전문가 회의가 개최된 바 있으며, IGCC측은 이를 지속적으로 개최하는 방안을 적극적으로 검토하고 있다. 따라서 NEACD 회원국들의 동의가 있을 경우, 북한 경제관련 회의, 본 회의, 외교 당국자 회의, 국방정보공유

28\_외무관리간 별도 모임은 공식적인 회의에 포함되는 것이 아니라 오찬을 겸한 형태로 개최되고 있다.

29\_상호안심조치로 해상재난 구조 및 안전협약 체결, 각국 방위정보교환, 군비통제 및 군수품 수출규제 완화, 긴급통신망 구축, 해상사고 방지 등 해상 안전 및 안보 대화, 자연재해 긴급구조 대화, 에너지 등 경제협력 등이 제시되었다.

회의 등 총 4개의 회의가 연속으로 개최되는 형태로 발전할 가능성도 있는 것으로 예상된다.

참여국과 관련하여 북한을 제외한 미국, 중국, 일본, 한국, 러시아는 지속적으로 회의에 참석해 왔다.<sup>30</sup> 북한은 1993년 준비회의, 2002년 러시아회의, 2003년 중국회의, 2004년 미국회의에만 참석하는 일관성이 없는 행보를 취해 왔다. 북한의 지속적이고 정례적인 참여를 보장하기 위해 IGCC측은 물론 북한과 우호적인 관계를 가지고 있는 중국과 러시아가 적극적인 노력을 경주하고 있다. IGCC는 북한의 뉴욕 채널을 통해 북한측에 대해 참여를 촉구하는 노력을 지속하고 있고, 최근 중국도 북한에 대해 참가를 권유하고 있는 것으로 알려져 있다. 미국과 북한간의 관계가 대립과 갈등 구도에 놓여 있는 한 북한의 정례적인 회의 참석은 어려울 것으로 예상되며, 북한의 참여는 회의가 어디에서 개최되는 것보다도 연관되어 결정될 것으로 판단할 수 있다.<sup>31</sup>

현재 IGCC측은 그간의 NEACD 활동성과를 평가하고 활성화하기 위한 방안을 검토중에 있다. 2005년 후반부터 IGCC측은 각국에서 NEACD와 관련된 정부 부처들의 입장과 업무의 내용을 파악하는 작업을 추진 중에 있다. 즉, 각국에서 어떠한 부처가 관여하고 있고, 해당부처는 어느 정도의 관심과 영향력을 가지고 있는지, 회의 전후 보고의 경로, 주요 내용 및 입장 설정 등에서의 조율 과정 등을 파악하고 있으며, 이러한 작업을 통해 NEACD의 성과와 효율성을 평가하고 개선하는 방안을 탐색하고 있다. 따라서 향후 IGCC측은 NEACD의 위상을 격상시키고 영향력을 확대하기 위한 노력을 경주할 것으로 전망된다.

NEACD를 주관하고 있는 IGCC는 출범초기부터 미 국무부 동아시아태평양지역 담당 차관보실과 긴밀한 협력관계를 유지하면서 일부 재정적 지원도 받고 있다. NEACD 회의에 참석하는 미국 참가자들의 반 정도는 정부 관리이거나 군 인사들이다.<sup>32</sup> 동아시아 지역문제를 담당하고 있는 외교

30\_몽골이 참여를 희망하고 있고, 중국과 일본도 이를 찬성하는 입장이나 미국과 한국은 아직까지 유보적 입장을 견지하고 있다. 따라서 현재 몽골의 참여는 유예된 상태이다.

31\_당초 2004년 회의는 서울에서 개최되는 것이 원칙이었으나, 북한측의 참여를 보장하기 위해 미국으로 결정하였다. 2004년 미국에서 개최된 회의에는 주유엔 북한 대표부 인사들이 참석하였다.

담당자들이 대거 참여함으로써 미국에게 있어서 NEACD는 사실상 지역차원의 실무수준의 다자안보대화로서의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 회의에 참석하는 관리들은 심의관이나 과장급들이다. 또한 회의의 주제를 선정하는 데 있어서도 사실상 미 정부기관과의 협의·협력관계를 유지하면서 사전 조율을 하고 있는 것으로 파악된다.

국무부 관리들이 참석하는 것과 병행하여 특정한 이슈가 제기되었을 때에는 유관 부처 담당자가 회의에 참가하는 것이 상례로 되어있다. 예를 들어 환경이나 에너지 문제가 논의될 경우에는 해당분야 민간전문가나 유관 기관은 물론 정부 관리가 참여하는 경우도 있다. 이런 점은 포괄적인 지역 문제를 논의할 수 있는 기반을 조성하는 데 기여하고 있다고 할 수 있을 것이다. 군 인사들의 경우 국무부와 유사한 직책과 직무를 수행하는 장교들이 참석하고 있고, 주로 “국방부장관 보좌관실”(Office of Secretary of Defense: OSD)이나 “태평양사령부”(Pacific Command: PACOM) 기획참모부 인사들이 많이 참석하고 있다.

이와 관련하여, 민간인의 참여가 매우 제한적이라는 문제가 있다. 각국의 민간인 대표를 2인으로 제한하는 NEACD의 원칙에 따라 미국측의 민간전문가도 항시 IGCC에 소속되어 있는 인사로 한정되는 경향을 보여 왔다. 물론 일부 특정한 주제에 대한 발표나 발제가 필요할 때 해당 분야 전문가를 초청하는 형식을 취하기도 한다. 따라서 미국의 경우에도 NEACD의 전문가 풀(pool)이 매우 제한적이라는 문제점이 다른 나라에서와 같이 나타나고 있다. 민간 참여자의 경우에는 설립 당시부터 참여해 온 민간인 2인이 지정되어 있다는 점에서 배타적인 성격을 가지고 있고 외연확대 상에는 문제가 있다고 볼 수 있다

NEACD 회의에 참가하는 관료나 군 인사들의 경우는 주제에 대해 미국 정부의 입장을 발표하는 것이 원칙이다. 토론에서는 개인 자격으로 토론에 참여하고 있으나 사실상 미국의 입장에서 평가하고 대응하는 것으로 볼 수 밖에 없다.

---

32- 수잔 셔크(Susan Shirk) 교수가 출범이후 매우 활발한 역할을 수행해 왔으나, 동아태 담당 수석부차관보로 재임하는 기간에는 NEACD의 활동이 위축된 감이 있었다. 그러나 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사가 IGCC 소장으로 복귀함에 따라 최근 NEACD는 체제를 정비하고 활동을 강화하려는 계획을 추진 중에 있다.

참여인원의 제한으로 인해 미국 내에서 광범위한 네트워크를 구축하고 있지 못하고 있기는 하나, NEACD가 역내 유일의 반민반관 다자안보대화체라는 점에서 중요성을 평가를 받고 있고, 정부인사의 참여가 정례화 되어 있다는 점은 평가할 만하다. 즉 미 국무부 동아태국과의 협력관계가 다른 어떠한 대화체보다 긴밀하다는 점에서 제한된 네트워크이기는 하나, 개인적 차원이 아닌 매우 탄탄한 제도화된 기반을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 회의에서 논의된 내용이나 정책적으로 중요하다고 판단되는 사항이 있을 경우에는 중요한 정책 고려사항으로 전환될 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또 한 가지 관심을 가져야 할 것은 다른 회원국들과 구축하고 있는 대외 네트워크이다. 한국, 일본, 중국, 러시아 등의 주요 연구기관과의 협력관계를 가지고 있다는 점은 미국 NEACD 운영상의 중요한 장점이라고 할 수 있다.

또한 NEACD를 통해서 구축된 인적 네트워크의 활용도가 점차 증가하고 있다는 점도 주목해야 한다. NEACD 창설 초기에 참가했던 정부 관료들이 시간이 경과함에 따라 자국의 기관에서 중요한 직책과 직무를 맡는 위치에 있게 되었고, 미국의 관료들이 이들과 개인적 차원에서 비공식적 협의와 협조 관계를 구축해왔다는 점은 향후 NEACD가 더욱 영향력을 발휘할 수 있는 기반으로 작용할 것으로 전망된다.

## 나. CSCAP

비(非)ASEAN 국가로서 가장 활발한 활동을 벌이고 있고 가장 많은 회원을 확보하고 있는 CSCAP 국가위원회가 바로 미국이다. 그러나 NEACD와는 달리 CSCAP 미국위원회는 정부의 후원이나 관여 혹은 직·간접적인 연계는 거의 없다. 정부 인사들의 회의 참가를 막는 것은 아니지만 이들도 NEACD에서와 같이 개인이나 참관인 자격으로 회의에 참여하고 있다.<sup>33</sup> 회원들은 지역전문가와 특정 분야별 전문가로 구성되어 있으나, 대부분의 경우는 지역 전문가에 속하고 있으며, 특정 분야 혹은 이슈 전문가들의 경

---

33\_여타 미국내 연구기관이나 대학과 동일하게 CSCAP 미국위원회는 특정 주제를 선정하고 정부 혹은 재단 등에 지원을 신청하여 연구수행비를 확보하는 형태로 운영되고 있다.

우에는 회의의 주제나 연구의 주제에 따라 한시적으로 참여하고 있다.

Pacific Forum/CSIS가 출범 당시부터 CSCAP 미국위원회의 사무국으로 기능하여 왔으며, 앞으로도 그 역할을 계속할 것으로 전망된다. 하와이에 위치하고 있는 지리적 결점을 극복하기 위해 워싱턴에 소재하고 있는 “전략국제문제연구소”(Center for Strategic and International Studies: CSIS)와 자매관계를 유지하는 한편, “아시아재단”(Asia Foundation) 등과도 협력하고 있다. 대외적으로는 말레이시아의 “전략국제문제연구소”(Institute of Strategic and International Studies: ISIS), 싱가포르의 “동남아문제연구소”(Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS) 등과 같은 ASEAN 국가 내 우수 연구기관과도 지속적으로 협력해 오고 있다.

CSCAP 출범 당시부터 CSCAP 미국위원회는 “신뢰 및 안보구축조치 작업반”(CSBMs Working Group) 공동의장국으로서<sup>34</sup> 매우 활발한 활동을 벌여 왔다. 최초의 주제는 유엔아시아태평양 군축센터와 협력하여 “유엔재래식무기 등록부”(UN Register of Conventional Weapons)를 지역에 적용하고 “국방백서 공통 표준양식”(A Common Form of Defense White Paper)을 개발하기 위한 방안을 찾는 것으로서, 두 연구주제 모두 군사적 투명성을 제고하는 방안에 관한 것이었다. 이 과정에서 CSCAP 미국위원회는 “아세안지역포럼”(ASEAN Regional Forum: ARF)의 “회기간 회의”(Inter-Sessional Group: ISG)와 연계하여 상기 주제에 대한 연구결과를 공유하는 수준으로까지 CSCAP의 역할을 확대시켰다. 이 두 가지 주제에 대한 연구가 종료됨에 따라 CSCAP 미국위원회는 원자력 관련 투명성 제고를 위한 방안과 지역차원의 원자력 협력 방안을 연구주제로 제안하고 연구를 주도적으로 추진해 왔다. 이 연구에서 CSCAP 미국위원회측은 “유럽원자력공동체”(European Atomic Energy Community: EURATOM)의 아시아판이라고 할 수 있는 “태평양원자력공동체”(Pacific Atomic Energy Community: PACATOM)의 설립을 제안하였으나 큰 호응을 얻지 못하였다. 그러나 원자력 투명성 제고를 위한 정보공유 프로젝트를 미국의 뉴멕시코에 위치한 Sandia 연구소와 공동으로 추진하여 원자력의 안정성과 투

---

34- 신뢰 및 안보구축조치 작업반의 공동의장국은 한국, 미국 그리고 싱가포르 3개국이었다.

명성을 제고하기 위해 각국이 취하고 있는 조치에 대한 정보를 공유하는 사이트를 구축하고 운영하는 성과를 거두기도 하였다.

최근 CSCAP이 6개의 연구반으로 재편됨에 따라 CSCAP 미국위원회는 대량살상무기와 관련한 연구반과 다자안보협력틀 연구반에 집중적으로 관여하고 있는 상황이다. 그러나 각 연구반 회의에 모두 참여하고 있고 전문가의 규모도 여타 회원국에 비해 가장 많으며, 활동영역도 광범위한 것으로 평가된다. 그러나 과거에 비해 미국 내에서 CSCAP의 지명도나 활동성이 감소되었다는 평가도 제기되고 있다. 이전에 비해 국제기구나 관련분야 연구소와의 협력이 감소되는 추세에 있기 때문이다. 이는 다자안보에 대한 미국 내에서 전반적인 관심과 지명도가 감소하고 있다는 현상을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

NEACD와는 달리 CSCAP의 경우는 미 정부의 어떠한 특정 기관이나 연구기관과의 연계성을 가지고 있지는 않다. 또한 NEACD가 참여자 문제와 관련하여 배타적인 성격을 가지고 있는 것에 비해, CSCAP은 정부 인사 혹은 학자나 전문가 등과 같은 배경에 관계없이 참여를 희망하는 모든 인사들에 대해 문호를 개방하고 있다. 그 결과 회원의 수가 200여 명에 이를 정도로 매우 방대하다.

참여 회원들은 아시아·태평양 지역문제 전문가, 개별 국가전문가, 대량살상무기 등과 같은 특정 안보 이슈별 전문가와 국제관계 전문가로 구분할 수 있다. 또한 지역별로 보면 동부의 워싱턴 지역과 서부의 샌프란시스코 지역에 집중되어 있고 사무국이 소재하고 있는 하와이에도 포진하고 있다. 예를 들어, 사무국은 하와이 호놀룰루에 소재하고 있는 Pacific Forum/CSIS가 담당하고 있고, Pacific Forum/CSIS는 하와이의 East-West Center와 유기적인 협력관계를 가지고 있으며, 태평양사령부 산하 연구기관인 “아시아·태평양 안보문제연구소”(Asia Pacific Center for Security Studies: APCSS)와도 비정기적으로 협력하고 있다. 동부의 경우에는 CSIS가 자매관계를 가지고 있기는 하나 특정한 행사나 회의를 할 경우 행정적인 지원을 하는 수준에 그치고 있다. 그러나 워싱턴에서 아시아·태평양 문제를 다루고 있는 학자와 전문가 대부분은 CSCAP 미국위원회의 회원으로 등록되어 있다. 서부의 경우에는 기관간 협력은 없으나 아시아·태평양문제를 주로 다루고 있는 캘리포니아 주립대 버클리 분교 및 아시아재단과 부정기

적 협력을 하고 있고, 워싱턴 경우와 마찬가지로 개인적 차원에서 학자나 전문가들이 활동에 참여하고 있다.

전반적으로 볼 때, CSCAP 미국위원회는 매우 광범위한 네트워크를 구축하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 클린턴 행정부가 다자안보협력과 대화에 대해 가졌던 관심은 CSCAP 미국위원회가 정착하고 외연을 확대하는 데 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 부시 행정부 출범 이후 다자보다는 양자관계를 중심으로 아·태지역의 관리를 추진하는 방향으로 동아태 전략이 수정되고 관심의 대상이 테러와 대량살상무기로 설정됨으로써, 다자안보협력을 주목적으로 하는 CSCAP의 위상과 활동이 상대적으로 위축되었다는 평가도 있다.<sup>35</sup>

이미 앞서 언급한 바와 같이, CSCAP 미국위원회의 경우 많은 회원을 확보하고 있고<sup>36</sup>, 각 연구반별로 전문가들이 배정되어 있으므로 참여의 폭은 NEACD에 비해 넓다고 할 수 있다. 가장 활동이 활발한 것은 신뢰 및 안보구축조치, WMD 관련 분야 그리고 다자안보제도화 분야로써 대부분의 지역문제 전문가들이 이에 포함되어 있다. 또한 이들은 굳이 CSCAP이 아니더라도 개인적인 친분관계나 연구 분야의 유사성 등으로 인해서 상호 협력이 원활한 것으로 평가된다. 누가 어떠한 분야를 집중적으로 연구하고 회의에 참여하느냐 하는 문제는 CSCAP 미국위원회와 연구반 그리고 개인간의 협의를 통해 결정되는 것이 상례이다. 일단 한 전문가가 특정 연구반에 대한 참여하는 것으로 확정될 경우, 해당 전문가는 해당 프로젝트가 종료될 때까지 CSCAP 미국위원회를 대표하여 회의에 참여한다. 특이한 점은 CSCAP 미국위원회의 경우에는 자국의 전문가를 해당회의에 참석시키는 것과 동시에 해외에서 해당 문제나 분야 전문가를 초청하는 것에 대해서도 매우 적극적이며 유연한 입장을 가지고 있다는 사실이다. 또한 가급적이면 거의 모든 회의에 CSCAP 미국위원회의 인사가 참여하여 활동사항을 파악하는 역할도 하고 있다는 점은 조직화의 정도가 매우 높다는 점을 보여주는 것이라고 하겠다.

---

35- 현재 미국 정부의 정책적 관심이 대량살상무기로 집중됨에 따라 CSCAP 미국위원회의 활동도 이러한 주제를 중심으로 진행되고 있다.

36- 현재 CSCAP 미국위원회에는 약 200여 명의 학자 및 전문가들이 참여해서 각 분야 별로 활동하고 있다.

CSCAP 미국위원회는 초기에 신뢰 및 안보구축조치에 대한 높은 관심을 가지고 프로젝트를 적극적으로 추진하였다. 이 프로젝트의 완료된 후에는 대량살상무기에 관한 연구 활동을 집중적으로 수행하고 있고, 연구반의 활동도 이를 중심으로 전개되고 있다. 특이할 만한 사항은 ‘원자력에너지 전문가그룹(Nuclear Energy Experts Group)’을 별도로 구성·활동을 하고 있고, 최근에 와서는 ‘수출통제전문가그룹(Export Experts Group)’을 추가로 구성하여 대량살상무기와 관련된 연구활동을 적극적으로 시행하고 있다. 이는 대량살상무기에 대한 미국의 관심을 반영하고 있다는 점을 보여 줌과 동시에 CSCAP 미국위원회가 미 정부의 관심을 확보하고 정책 제언을 통해 영향력을 발휘하기 위해 노력하고 있다는 것으로 이해할 수 있는 부분이다.

미 정부(국무부)와 사실상의 협력관계를 가지고 있는 NEACD와는 달리 CSCAP은 비영리 연구기관으로 독자성을 유지하고 있고, 따라서 주제 및 참여자의 선정, 특정 주제에 대한 의견과 입장, 활동 내용 등에 있어서 CSCAP 미국위원회의 자체적 판단이 핵심적인 요인이 되고 있다. 즉 NEACD에 비해 CSCAP은 활동의 자율성이 보장되고 의사결정 방식에 있어서도 민주적 방식에 충실하다고 평가된다. CSCAP 미국위원회의 활동에 필요한 재원은 샌프란시스코 소재 아시아 재단(Asia Foundation)의 지원, 회원들의 회비 그리고 특정주제에 대한 연구수행비 확보를 통해 조달한다.

이미 앞서 언급한 바와 같이, CSCAP 미국위원회가 NEACD에 비해 가지고 있는 장점은 국제 혹은 지역기구와의 협력관계이다. CSCAP 미국위원회는 출범 초기 신뢰 및 안보구축조치 작업반의 공동의장국으로 활동을 하면서 유엔아태지역군축센터의 참여를 지속적으로 유도하였고, ARF의 ISG와도 협력관계를 구축하여 연구 결과를 ISG에 보고하여 중요한 참고 자료로 활용하도록 하였다.

또한 원자력에너지전문가그룹을 설치하고 투명성을 제고하기 위한 방안을 연구하는 과정에서 Sandia National Laboratories와 협력을 추진하였다<sup>37</sup>. 이는 CSCAP 미국위원회가 특정 주제에 따라 관련분야 연구기관이

---

37- “원자력에너지전문가그룹”(Nuclear Energy Experts Group: NEEG)에는 미국 내 전문가는 물론 해외 전문가들도 포함되어 있다. 또한 동 프로젝트에 근거하여 관련국들은 원자력 투명성 제고 차원에서 원자력 에너지에 관련된 web site를 운영



나 전문가들을 동원하고 참여시킬 수 있는 능력과 공고한 연구 활동 기반을 갖고 있다는 것을 보여 주는 것이다. 향후에도 이러한 형태의 활동을 지속적으로 강화될 것으로 보인다.

200여 명의 전문가들이 참여하고 있는 CSCAP 미국위원회는 학계는 물론, 정부에 대한 영향력과 여론 주도층으로 일반 대중에 대한 영향력도 보유하고 있는 것으로 판단된다. 물론 각 회원의 활동이나 지명도에 따라 수준에 차이는 있으나 아·태지역문제 전문가들 대부분이 참여하고 있고 나름대로의 네트워크를 구축하고 있다는 측면에서 민간 차원의 다자대화 매카니즘의 정형을 보여주는 좋은 예로 평가받을 수 있을 것이다.

이러한 제도적, 규모적 장점에도 불구하고 최근 CSCAP 미국위원회의 활동은 초기에 비해 상당히 저조한 것으로 평가된다. 초기에는 각 작업반 별로 별도의 회의체나 협의체를 구성하여 내부적 연구협력도 추진된 바 있으나, 현재에는 이러한 국내적 활동은 거의 전무한 것으로 파악되고 있다. Pacific Forum은 이러한 한계를 극복하기 위해 국내적 활동보다는 대외적 활동을 강화하여 국내적 관심과 참여를 제고하고자 노력하고 있다.

### 3. 중국

중국외교의 3대 목표는 평화, 발전, 협력에 있다. 또한 중국외교의 핵심 과제는 국가이익에 바탕을 두고 있으며, 상황에 따라 탄력적으로 해석하고 선별적이고 전략적인 방향으로 외교활동을 전개한다는 기본 방침을 갖고 있다. 중국은 냉전시기에는 여러 국가와의 세력동맹보다는 쌍무적 외교에 중점을 두고 있었으나, 탈냉전 후에는 자국의 안정화를 위하여 중국의 주변국인 아시아·태평양 각국과의 다자안보에 보다 더 비중을 두고 있다. 그러나 일부 중국학자는 중국의 다자안보 외교는 형식적일 뿐, 실질적인 외교 정책은 아직도 두 국가간의 상호주의 외교에 역점을 두고 있다는 견해도 있다.<sup>38</sup>

중국이 포함된 동아시아 지역은 세계의 관심이 집중되는 지역 중 하나로

---

하고 있다.

<sup>38</sup> 이러한 의견은 복단대학 국제관계학원 주밍첸(朱明權)교수 등 보수성향의 학자들이 주장하고 있다.

서 장래에 대한 희망과 불안이 교차하는 곳이다. 2005년 4월 16일 ARF 제4차 외무장관 회의 개막사에서 중국 국무원 총리인 원자바오(溫家宝)는 아시아의 현 실태에 대해서 다음과 같이 규정하였다.<sup>39</sup>

아시아 지역은 현재 세계적으로 희망이 가득찬 지역이며, 대단히 복잡한 지역이기도 하다. 이곳에는 역사적으로 해결되지 않은 영토, 민족, 종교문제가 있고 지역 내 경제발전 불균형문제, 테러주의, 다국적 범죄, 생태환경악화, 전염병의 확대 등 새로운 문제들이 있다. 이러한 문제들은 정도의 차이는 있으나 각국에 영향을 미치고 있으며, 상호모순이 심화되어 아시아의 발전에 제약요소로 다가오고 있다.

중국이 포함된 아시아의 다자안보협력은 유럽에 비해 비제도적이지만 다소 신축적인 측면이 있다. 예를 들면, 아시아 국가 원수들간의 개인적인 관계는 서방에서보다 다자주의 안보레짐의 틀 안에서 더 큰 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 이는 전통적인 인간관계를 중시하는 아시아적 사고가 반영된 현상으로써, 국가 정상들간의 개인적인 왕래가 국가간 외교에서 매우 중요하다는 사실을 보여주고 있다. 한편 아시아의 대부분 국가들은 다자협력보다는 두 나라간의 상호협력을 더욱 중시하는 경향이 있다. 서론의 제2절, 동북아의 안보적 특성에서 밝힌 대로, 아시아 지역은 아직 다자안보 대화가 활성화될 수 있는 여건을 만들어내지 못하고 있는 것이 큰 원인으로 분석된다.

최근 몇 년간 동아시아 국제질서의 변화와 시대적 흐름에 부응하여 중국 외교에 변화가 일고 있는 것이 사실이다. 2002년 중국의 국방백서는 다자안보대화와 관련하여 다음과 같이 천명하고 있다.<sup>40</sup>

아시아·태평양 각국과의 대화와 협력은 중국의 아시아·태평양 안보정책의 중요한 내용이며, 인접국과의 우호정책의 한부분이다. 중국은 주변국과의 관계를 우호와 동반자로 규정하고 지역 내의 협력을 지속적

---

39- 『新華社』, 2005년 4월 6일.

40- 『新華社』, 2002년 12월 9일.

으로 강화해왔으며, 지난 2년간 상하이 협력기구(SCO)의 발전뿐만 아니라 ARF, CICA, CSCAP, NEACD 등 다자안보대화와의 협력을 발전시켜, 아시아적 특색의 안보협력에 있어 적극적인 역할을 해 왔다.

즉, 중국은 아시아·태평양 안보정책의 주요 목표를 지역 내에서 중국의 정치적, 군사적 영향력을 강화시키는 것으로 파악하고 다자안보협력을 이를 실현할 수 있는 주요 수단으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

2003년 12월 청화대학 국제문제연구소에서 주최한 동아시아 안보협력 세미나에 참석했던 당시 외교부 왕이(王毅) 부부장은 아시아의 다자주의 특성에 대해서 다음과 같이 주장하였다.<sup>41</sup>

본 지역[동아시아]은 지난 몇 년간 보편적인 안보레짐이 형성되지 못하였다. 이는 동 지역의 다양성과 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다. 아시아·태평양 각국의 이데올로기, 정치제도, 문화배경, 경제발전 수준, 안보이념 등이 나라마다 다르기 때문이다. 따라서 지역 협력이 형성되려면 장기간의 과정이 필요한 것이다. 다양성 있는 현실을 서로 존중하고, 다양성의 장점을 발휘하며, 다양화 발전을 추구할 때, 비로써 다양한 측면의 복합적인 협력의 틀이 형성될 수 있는 것이다. 이것은 이미 본 지역 내 경제협력 발전 과정을 통해 나타났으며, 이러한 좋은 경험은 향후 지역 내 안보협력 발전과정에 있어서 참고해야 할 것이다.

이런 점을 고려할 때, 중국이 생각하는 아시아적인 다자주의는 비교적 느슨한 형태의 다자주의로 보이며, 이는 국제정치 이론상 신자유제도주의의 다자주의와는 다르다는 것을 알 수 있다. 최근 중국은 단기적이고 가시적인 이익을 위해 APEC, ASEAN+3과 같은 경제적인 측면의 다자주의 접근에는 적극적인 활동을 하고 있다. 또한 장기적인 이익을 위한 비전통 안보문제 및 에너지 문제에 관련된 다자안보대화에도 지속적으로 참여하고 있다.

아시아는 경제 성장뿐 아니라, 국제안보의 시각으로서도 지역 내 불안정

---

41- 『环球時報』, 2003년 12월 15일, 3면.

적인 요소가 증가함에 따라 세계의 이목이 집중되고 있다. 중국의 우방인 북한이 야기하는 핵문제는 아시아뿐만 아니라 국제사회의 전체의 핵심 안보현안으로 자리 잡고 있다. 경제발전에 부응하는 중국의 국방력 현대화 및 증강도 미국과 일본을 우려를 자아내는 등 역내의 불안요소로 떠오르고 있다. 중국이 표면적으로나마 적극적으로 주변지역의 다자안보협력에 참여하게 된 배경에는 다자협력을 통해 “중국위협론”을 해소시키고, 책임있는 대국으로서의 국제 이미지 수립에 유리하다는 판단이 자리 잡고 있는 것을 보인다.

### 가. NEACD

1993년 NEACD가 시작된 이래로 중국은 매년 지속적으로 대표단을 파견하고 있다. 중국이 역내 주변국가와의 다자안보회의에 적극적으로 참가하게 된 배경은 다자안보대화를 통해서 중국의 국제안보 전략을 실현하고자 하는 두 가지 계산이 자리잡고 있다. 한편으로는 새로운 안보와 정치적 이데올로기를 만들어가는 역내 제도적 틀 속에서 중국과 주변국들과의 상호관계를 공고히 하고자 하는 것이다. 다른 한편으로는 다자안보대화에 참여하는 과정에서 중국이 주장하는 원칙에 따라서 중국이 원하는 방식대로 아시아의 다자주의를 확산, 발전시켜 나갈 수 있다고 보고 있는 것이다.

중국은 NEACD와 같은 다자외교 방식을 통해 비교적 느슨한 형태의 협력을 기초로 한 여러 계층간의 관계를 통한 협력체계를 구축하고자 한다. 중국은 이러한 기회를 이용해서 정부 사이의 공식적인 접촉에서는 다룰 수 없는 의제들을 비교적 자유롭게 논의하기도 하고 각국의 참석자들간의 개인적인 관계를 유지·발전시킬 수 있다고 본다. 이러한 노력을 통해서 중국이 달성하고자 하는 궁극적인 목표는 중국의 외교정책에 유리한 환경을 만들어 나가는 것이다. 중국이 NEACD 회의에 지속적으로 참여하고는 있지만, 중국의 역할이 중요한 위치를 차지하는 6자회담에 비해서는 적극성이 떨어진다고 할 수 있다.<sup>42</sup>

중국은 반관방(半官方)<sup>43</sup>의 성격을 갖고 있는 NEACD를 통해 동북아 지

42-상해국제문제연구소 전략연구실 주임 샤리핑(夏立平)연구원 인터뷰, 2006년 5월 23일.

역의 협력 강화를 위한 이념을 공유하고 동북아 협력을 제도화 하고자 한다. 그러나 NEACD와 관련된 별도의 위원회는 구성되어 있지 않다. 중국 외교부 아주국에서 NEACD 회의에 관련된 연락 업무를 대행하고 있으며, 참가 인원은 회의가 있을 때마다 IGCC의 요청에 응하는 형식을 따르고 있다. 참가 인원의 구성을 보면 외교부, 국방부등 정부기관의 관료들과 국제관계 및 안보관련 전문가, 교수 등으로 되어 있음을 알 수 있다. 초기부터 NEACD에 깊숙이 관여하고 있는 청화대 추수룡(楚樹龍)교수에 따르면, 중국에서의 다자안보대화의 참여자는 위에서 소개한 정부관련 인원과 연구기관 및 대학교수 이외에 다른 행위자들은 존재하지 않는 것으로 파악된다.<sup>44</sup>

NEACD와 같은 동북아 다자안보 협력회의에 중국의 민간전문가나 교수 등이 참석하는 것은 예전에는 상상도 할 수 없는 일이었다. 과거에는 연구기관이나 민간학자들이 외교업무에 관여하는 일이 드물었기 때문이다. 더욱이 중국이 적극적으로 동아시아 지역협력체에 참가하고자 하는 방식도 과거와는 다른 모습을 보이고 있다. 이는 중국정부의 외교정책 결정과정의 변화가 큰 원인인 것으로 파악된다. 예를 들어, 요즘은 정부부문에서 주관하는 회의에 학자들을 초빙하여 관련 의제들을 토론하는 것이 일반화되어 있다. 정부차원의 회의체를 조직하는 경우에도 민간전문가나 학자들로 하여금 일정한 역할을 담당하도록 하기도 한다.

NEACD의 주관기관인 IGCC는 NEACD 창설초기부터 지금까지 중국이 다자안보대화에 대해 보여준 건설적이고 긍정적인 변화를 높이 평가하고 있다.<sup>45</sup> IGCC의 책임자인 수잔 셔크는 NEACD 초기에는 중국을 설득해서 회의에 참여하도록 하는 것이 북한을 설득하는 것보다 더 어려웠고, 중국은 회의에 참석해서도 NEACD 회의 의제가 공식적이고 제도화되는 방향으로 나아가는 모든 제안을 거부했었다고 증언하고 있다. 하지만 지금은 중국이 국방백서에까지 NEACD 회의의 긍정적인 역할과 의미를 소개할 정도로 NEACD에 대한 중국의 관점과 자세가 크게 바뀌었다. IGCC측에 따르면,

43-NEACD가 기본적으로 Track 2의 역할을 하고 있음에도 불구하고 중국 내에서는 “준 정부간 회의” 개념으로 Track 1.5로 보고 있다.

44-청화대 공공관리학원 교수, 국제전략과발전연구소 부소장 인터뷰, 2006년 5월 12일.

45-Tai Ming Chung, “A Review of the Northeast Asia Cooperation Dialogue 1993~2006,” pp. 5-6.

인민해방군이 특히 NEACD 회의에 많은 관심을 보이고 1995년 이후 매년 2~3명의 직업군인을 참여시키고 있다고 한다.

## 나. CSCAP

중국은 CSCAP의 참여를 통해 Track 2인 비관방(非官方)성격의 대화와 학술교류에 참여하면서, 회원국 상호간의 이해와 신뢰를 증진시키고 아시아·태평양 지역의 평화와 안정 및 번영을 유지·발전시켜 나가는 데 기여하고 있다. CSCAP 중국위원회는 1997년 4월 23일 설립되었다.<sup>46</sup>

중국외교학원 원장인 우젠민(吳建民)은 CSCAP 중국위원회의 활동을 Track 2로 규정하고 Track 1과의 차별성에 대해 다음과 같이 설명하였다.<sup>47</sup>

“Track 1은 상대적으로 많은 제약이 있는 반면, Track 2는 자유로운 교류와 충분한 커뮤니케이션을 기초로 하는데, CSCAP의 활동이 전형적인 Track 2의 모습이라 할 수 있다. CSCAP은 비관방적 색채를 띠고 있기 때문에 CSCAP 중국위원회의 활동은 과거와는 달리 상당 부분에 있어 자율적인 의견이 제시되고 있는 추세이다. 따라서 회원국들간의 교류 과정에 있어 보다 많은 정보들을 접하게 되고 이를 정책 결정자에게 제공하여 정책결정의 참고자료로 활용할 수 있게 하고 있다. 그러므로 장기적인 관점에서는 CSCAP의 활동을 통해 참석자들간의 어떤 하나의 공동체 의식을 갖게 하고 있다.”

CSCAP 중국위원회는 다른 회원국과의 직접적인 교류를 통해 각국 학자들이나 엘리트 계층간에 개인적인 친분관계를 유지하면서, 정부간 협상의제로 바로 내세우기에 민감한 문제들에 대해 먼저 의견 교환을 하기도 한다. CSCAP 중국위원회의 전반적인 운영현황은 아래와 같이 요약할 수

---

46-CSCAP 중국위원회로부터 입수한 자료를 보면 다음과 같이 정리되어 있다. “In accordance with CSCAP Charter, the National Committee of CSCAP China was formally set up on April 23, 1997 at its first national conference in Beijing.”

47-『중국일보』, 2005년 4월 12일.

있다.<sup>48</sup>

<조직> CSCAP 중국위원회의 조직은 위원회, 과제조 및 비서처로 나누어져 있고 회장 1인, 부회장 2인과 비서장 1인으로 구성되어 있다. CSCAP 중국위원회는 “중국국제문제연구소”(China Institute of International Studies: CIIS)<sup>49</sup> 산하 기관으로써 운영되고 있다. CSCAP 중국위원회의 핵심 인물은 다음과 같다: ① CIIS 소장 겸 CSCAP 중국위원회 회장인 마젠강(Ma Zhengang) 대사, ② CIIS 고문이자 CSCAP 중국위원회 부회장인 옌쿤성(Yan Kunsheng), ③ CIIS 연구위원이자 CSCAP 중국위원회 사무총장인 쯔우썩바오(Zhou Xingbao). CSCAP 중국위원회는 매년 1회 전체위원 총회를 열어 아시아, 태평양 지역 안보형세에 대해 연구 토론하고, 비서처와 과제조의 업무 보고를 받으며, 또한 향후 업무 계획을 심의·통과시키고 있다. 비서처는 CSCAP 중국위원회의 일상적인 업무를 책임지고 대내외 연락업무를 총괄하면서 과제조의 연구활동을 지원하고 있다. 과제조는 전문 프로젝트에 관련된 조사와 연구 활동을 책임지고 있다.

<위원> CSCAP 중국위원회의 회원은 정부와 학술기구의 전문가들로 구성되어 있으며, 소속된 기관의 지원하에 개인자격으로 참석하고 있다. 현재 CSCAP 중국위원회의 개인 회원은 50여 명에 이르고 있다.

<경비> CSCAP 중국위원회의 경비는 정부의 지원하에 별도로 예산이 편성되어 단독 집행된다. 대외적으로 쓸 수 있는 경비가 한정되어 있어서 CSCAP 국제회의 참가 경비는 참가하는 각 소속 단위별로 자체적으로 부담하고 있다.

<활동> CSCAP의 활동 취지에 따라 비관방(非官方) 성격의 대화와 학술교류를 하고 있다. 아시아·태평양 지역 안보문제에 대한 연구와 교류를

---

48-CSCAP 중국위원회 회칙(亞太安全合作理事會中國委員會章程) 참조.

49-중국 외교부 산하의 국제문제에 관한 종합적인 연구기구이다. 1956년 설립된 “국제관계연구소”를 모태로 하고 있으며, 국무원 소속의 “중국국제문제연구소센터”도 1998년에 본 연구소에 합병되었다. 현재 소장은 마젠강(馬振崗)이고, 부소장으로 는 쟡청칭(張成慶), 루안종쯔어(阮宗澤), 위안지엔(元簡), 쓰지엔(徐堅) 등이 있으며 비서장은 리젠썩(李根信)이 담당하고 있다. 하부 조직으로는 미주연구실, 아시아 태평양 연구실, 유럽연구실 등 7개 연구실과 경제연구 및 안보연구소 등 2개의 연구센터를 두고 있다. 아시아 태평양 연구실은 동북아, 동남아 및 대양주 각국의 정치, 경제, 안보, 외교 등에 대한 연구를 하고 있으며, 아울러 아시아 태평양 지역의 평화, 발전, 협력 등 지역 내 문제에 대한 연구도 병행하고 있다.

통해 정부 관련 부문에 정책적 건의를 하고 있다.

CSCAP 중국위원회는 설립 이후 적극적으로 CSCAP이 주관하는 각종 활동에 참가하고 있다. 2002년 5월 상하이에서 CSCAP 국제범죄에 관한 제11차 작업반 회의를 개최하였고, 2004년 3월에는 쑤저우에서 CSCAP 협력안보업무에 관한 제13차 작업반 회의를 개최하기도 하였다. 2004년 12월 쿤밍에서 CSCAP 해양안보협력연구에 관한 제1차 연구반 회의 및 CSCAP 지도 위원회 제22차 회의를 개최하였다. 이 자리에는 대만 학자도 참여해서 활발한 의견교환을 하였다. 또한 2006년 4월 베이징에서는 CSCAP 해양안보협력연구에 관한 제3차 연구반 회의가 개최되었고, 5월에는 제2차 WMD 연구반 회의가 열렸다.

이밖에도 아시아·태평양 지역에서의 안보협력 연구를 촉진시키기 위해 CSCAP 중국위원회는 전문가들을 초빙하여 각종 대내외 세미나를 열어 지역안보 문제에 대한 연구하고 있다. 또한 ARF(아세안지역포럼), SCO(상하이 협력기구) 등에 참가하는 전문가들과도 밀접한 유대 관계를 맺고 있다.

#### 4. 일본

국가 안보의 기반을 미·일동맹 관계에 두고 있는 일본에서도 1990년대 탈냉전이라는 새로운 안보환경을 맞아 다자안보대화에 대한 기대가 높아졌다.<sup>50</sup> 특히, 새로운 안보질서를 모색한다는 관점에서 종전의 정부간 대화뿐만 아니라 비정부 행위자에 의한 대화, 즉 Track 2 대화가 주목을 받게 되었다.

일본에서는 1960년대 이래 “일본국제교류센터”(Japan Center for International Exchange: JCIE)가 민간외교에서 선도적인 역할을 해왔다.<sup>51</sup> 현재는 JCIE뿐만 아니라 “종합연구개발기구”(National Institute for Research Development: NIRA), “일본국제문제연구소”(The Japan Institute of International Affairs: JIIA), “평화·안전보장연구소”(Research Institute for Peace and

50- 예를 들어, 1994년 8월, 총리 자문 防衛問題懇談會가 제출한 보고서 『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』는 “다각적 안전보장 협력”의 필요성을 강조한 바 있다.

51- JCIE의 경험에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. 山本正, “體驗的知的交流論,” 『外交フォーラム』, 1996년 9월호, pp. 10-20.



Security: RIPS), “세계평화연구소”(Institute for International Policy Studies: IIPS), “일본국제포럼”(Japan Forum for International Relations: JFIR)과 같은 연구기관들이 국제적인 네트워크를 활용하면서 안보 분야에서의 Track 2 대화 활동에 힘쓰고 있다.

### 가. NEACD

NEACD는 1993년 10월 제1차 회의가 개최된 이래 2006년 4월 도쿄회의까지 총 17차례 회의가 열렸다. 일본에서는 제1차 회의 때부터 외무성, 방위청, 그리고 민간전문가로 구성된 멤버들이 참석해 왔다. 회의 기록을 보면 제1차 회의에는 4명만이 참석했었고, 1997년 12월 도쿄에서 열린 제7차 회의에는 일본인 참석자가, 옴저버 및 지원조직 참석자 5명을 포함해서 모두 11명에 달했다. 대체로 일본은 외무성 2명, 방위청 2명, 그리고 전문가 2~3명 정도를 매년 NEACD에 보낸 것으로 나타났다. 따라서 일본 참석자 명단을 보면 NEACD는 Track 1.5 형태의 다자안보대화이라 할 수 있다.

정부 관료로서는 외무성 종합외교정책국, 방위청 방위국, 그리고 자위대 統合幕僚監部(Joint Staff Office)가 거의 매년 참석자를 보냈는데, 동일 인사가 두 번 이상 NEACD에 참석한 사례는 찾아보기 힘들다. 전문가의 경우는, 민간 연구소, 정부 출연 연구소, 그리고 대학 소속 인사들이 참석해 왔으며, 멤버는 비교적 고정되어 있다. 예를 들어 모리모토 사토시(森本敏) 다쿠쇼쿠대 교수는 15차례, 다나카 아키히코(田中明彦) 동경대 교수는 5차례 NEACD에 참석한 것으로 나타났다.

1994년 5월, NEACD 제2차 회의가 도쿄에서 개최되었는데, 이때 IGCC와 함께 일본의 종합연구개발기구(NIRA)가 회의를 공동으로 주최했다. NIRA는 종합연구개발기구법에 의거해 설립된 정부특수법인으로 일본에서 가장 대표적인 국책연구소이다.<sup>52</sup> 이후 NIRA는 제3~제7차 회의에서 지원조직

---

52-NIRA는 1974년 산업계, 학계, 노동계, 지방공공단체들의 대표의 발기에 의해 「종합연구개발기구법」에 기초하여 설립된 정부특수법인인데, 「종합연구개발기구법」은 1973년 7월 공포되었다. NIRA의 예산과 사업계획 및 자금계획은 내각총리대신의 허가를 받아야 한다(「기구법」 제27조). 2004년도 3월말 현재 자본금은 20,720,500,000엔(정부출자금 15,550,000,000엔, 지방공공단체출자금 5,075,000,000엔, 민간출자금 95,500,000엔) 이었다. 현재 회장은 고바야시 요우타로(小林陽太郎) 전 후지제록스 회장, 이사장은 이토 모토시게(伊藤元重) 전 동경대 교수이다.

역할을 했고 옹저버를 보냈다.

제8차 회의부터 제13차 회의까지는 일본국제문제연구소(JIIA)가 지원조직 역할을 수행했다. JIIA는 외무성 소관 재단법인으로 CSCAP 사무국을 겸임하는 등, 국제회의와 관련된 업무를 많이 수행해온 외교안보 문제를 다루는 싱크탱크이다.<sup>53</sup> 그리고 2006년 4월 개최된 제17차 도쿄회의에서는 일본국제교류센터(JCIE)가 지원조직 역할을 맡았다.<sup>54</sup> 이렇게 볼 때, 일본에서는 3개 연구 조직들이 NEACD를 지원해온 사실을 확인할 수 있다. 그리고 NIRA, JIIA, JCIE 외에도 세계평화연구소(IIPS)가 제3차 회의부터 제8차 회의까지 NEACD에 연구원을 참석시킨 바 있다.<sup>55</sup>

2006년 개최된 제17차 도쿄회의는 일본에서 가장 주목을 받은 NEACD 회의가 되었다. 왜냐하면 2005년 11월 이후 교착 상태에 빠져 있는 6자회담

---

NIRA 내부에 국제연구교류부가 신설된 1979년 이후부터 본격적인 국제교류사업을 추진해왔다. NIRA homepage(<http://www.nira.go.jp>)를 참조.

53- JIIA는 1959년 요시다 시게루(吉田茂) 전수상에 의해 설립되었으며 1960년 외무성 소관 재단법인으로 인가되었다. 1990년대 이후 JIIA 이사장을 역임한 마쓰나가 노부오(松永信雄)(1990년 4월~99년 3월), 오와다 히사시(小和田恒)(99년 3월~2003년 1월), 사토 유키오(佐藤行雄)(2003년 2월~현재)는 모두 외무성 고위간부 출신이다. 현재 이사장을 비롯해 연구주간, 사무국장, 연구조정부장 등이 JIIA 요직은 거의 외무성 출신들이 차지하고 있다. 이밖에 주임연구원(4명), 연구원(10명), 특별연구원(3명), 객원연구원(10명)으로 연구 인력이 구성되어 있다. JIIA의 재원은 기본적으로 정부보조금, 자기자산(회비수입, 사업수입, 기타)으로 조달하고 있다. 2004년도 수입은 총계 1,113,397,279엔(정부보조금 432,646,000엔, 자기자산 220,546,256엔, 기타 61,163,235엔, 전기잔금 197,790,699엔) 이었다. 즉, 총수입 중 정부보조금의 비율은 38.9%에 이른다. JIIA homepage(<http://www.jiia.or.jp>)를 참조.

54- JCIE는 1970년 야마모토 다다시(山本正) 이사장이 설립한 재단업이다. “독립, 비영리, 비당파 기구”의 모토아래 설립된 일본에서 가장 대표적인 민간 국제교류 조직의 하나이다. “3자 위원회”(Trilateral Commission)이나 한일포럼을 비롯한 다양한 양국간 및 다자간 정책대화를 운영하고 있다. 2003년도 수입은 500,796,567엔이며 정부 보조금은 없다. JCIE homepage(<http://www.jcie.or.jp>)를 참조하기 바란다.

55- IIPS는 1988년 6월, 총리부, 방위청, 경제기획청, 외무성, 대장성, 그리고 통상산업성의 6개 부처를 주요 관련 부처로 하는 재단법인으로 발족했다. 회장은 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 전 수상이고 이사장겸 소장은 오오카와라 요시오(大河原良雄) 전 주미대사이다. 안보문제를 중심으로 조사·연구를 수행하며 이와 함께 국제교류 사업도 추진하고 있다. 연구주간이었던 사토 세이자부로(佐藤誠三郎)는 동경대와 게이오대 교수 시절부터 나카소네 전 수상의 정책 브레인으로 활약했다. IIPS의 주된 연구 인력은 정부 각 부처에서 파견 나온 관료들로 구성되어 있다는 것이 특징이다. 2005년도 총수입은 380,414,075엔이고 이 가운데 정부 보조금은 43,288,281엔이다. IIPS homepage(<http://www.iips.org>)를 참조하기 바란다.

수석대표 모두가 도쿄에 모였기 때문이다.<sup>56</sup> 결국 기대를 모았던 도쿄에서의 ‘미니 6자회담’은 실현되지 못했으나 제17차 회의에서의 일본 지원조직(JCIE)의 노력은 높이 평가 받았다. 북핵문제를 비롯한 동북아 지역의 안보 현안을 6자회담과 같은 멤버들이 기탄없이 논의할 수 있는 NEACD가 앞으로 어떤 형태로 6자회담과의 관계를 정립해나갈지 계속 주목할 필요가 있다.

## 나. CSCAP

아시아·태평양 지역에서의 다자안보대화에 대한 일본의 관여와 노력은 CSCAP 창립 이전부터 계속되어 왔으며, 이러한 일본의 노력이 CSCAP 창립에 많은 영향을 미쳤다.

일본은 1980년초부터 아·태 지역에서의 경제협력을 위한 다자간 대화인 PECC(Pacific Economic Cooperation Council)에서 주도적 역할을 함으로써 이 지역의 다자간 대화 활성화를 선도해왔다. 1982년에 출범한 PECC는 재계, 학계, 그리고 개인 자격인 정부 관료들로 구성된 비정부간 조직으로 경제협력의 전제조건이 되는 상호 신뢰 조성 및 협력의 원칙과 규범을 형성하기 위한 Track 2 회의체였다. PECC의 성공적 경험은 정부간 경제협력 조직인 “아·태경제협력위원회”(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) 창립에 크게 기여한 것으로 알려져 있다.<sup>57</sup>

이러한 PECC의 경험을 아·태지역의 정치·안보 분야에서도 원용하고자 하는 인식이 PECC 참여자들 사이에 차차 형성되기 시작했으며, 이 지역의 안보 문제를 주제로 한 국제회의가 점차 활성화되기 시작하였다.<sup>58</sup> 일본에서는 PECC 일본위원회 사무국을 겸임한 JIIA 관계자들이 아·태지역 안보 문제에 관한 국제회의에 적극적으로 참여했다. 이러한 흐름이 1987년 1월에 제1차 “아시아·태평양 라운드 테이블”(Asia Pacific Roundtable: APR)로

56-북한은 NEACD 출범을 위한 준비회의(1993년 7월)에는 참여했으나 그 후 대표단을 계속 보내지 않았다. 제13차 회의(2002년 10월, 모스크바) 때 처음으로 NEACD 본회의에 대표단을 보냈다.

57-PECC 및 APEC 출범 경위에 관해서는 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)를 참조.

58-中山俊宏, “아시아太平洋의트랙2프로세스: CSCAP의事例,” 森本敏 編, 『아시아太平洋의多國間安全保障』, (東京: 日本國際問題研究所, 2003), pp. 191-218.

결실을 맺게 된 것이다. 이 회의에는 JIA 관계자와 일본 외무성 관료가 참석했다.

한편, APR는 ASEAN 전략국제문제연구소(ASEAN~ISIS)가 기획하고 운영하는 회의로 정착되었는데 “발의 → 토의 → 합의”라는 과정이 없이 발제와 자발적 토론만 이루어지는 느슨한 포럼의 성격을 지니고 있다. 때문에 일부 참석자들은 보다 제도화된 Track 2 대화체가 필요하다는 인식을 갖게 되었으며, PECC의 정치·안보 차원의 모임을 만들기 위해 움직이기 시작했다.<sup>59</sup>

이러한 과정을 거쳐 1991~92년에는 CSCAP의 전신이라 할 수 있는 “아·태안보협력회의”(Security Cooperation in the Asia Pacific: SCAP)가 개최되었으며, 일본에서는 JIA 이사장과 외무성 관리가 참석했다.<sup>60</sup> 1992년 11월 서울에서 개최된 제3차 SCAP에서는 PECC를 비롯한 아·태지역 다자간 대화의 경험을 바탕으로 다자안보대화 프로세스를 창립할 것을 명기한 서울성명이 채택되었다. 이렇게 해서 창립된 다자안보대화 프로세스가 바로 CSCAP이다. CSCAP 구상을 담은 서울성명을 작성하는 데에는 PECC의 경험이 많이 반영되었다.<sup>61</sup> 1993년 6월, SCAP 참여 조직을 포함한 10개 연구기관들이 Kuala Lumpur 성명을 통해서 CSCAP 창립을 정식 발표했으며, 같은해 12월 CSCAP 헌장(Charter)을 채택했다. 1994년 6월, 제1차 CSCAP 국제운영위원회가 개최되고 다자안보대화 프로세스가 본격적으로 가동하게 되었다.

CSCAP 창립에 이르는 경위에서 알 수 있듯이 일본에서는 JIA와 외무성이 아·태지역 다자안보 대화에 일관되게 관여해왔다. 그러므로 1994년 4월 JIA가 CSCAP 일본위원회의 사무국으로 선정되고 마쓰나가 노부오(松永信雄) JIA 이사장이 일본위원회 위원장으로 취임한 것은 자연스러운 일이었다. CSCAP 일본위원회는 JIA 관계자, 민간전문가, 그리고 외무성과 방위청 관료들이 개인 자격으로 참여하고 있다.<sup>62</sup> JIA는 현재에 이르기까지

59- *Ibid.*, p. 200.

60- SCAP는 모두 세 차례 열렸으며, ASEAN-ISIS, CSIS Pacific Forum, 서울국제포럼, JIA가 참석했다.

61- 中山俊宏, “아시아太平洋의 트랙2프로세스: CSCAP의事例,” pp. 202-203.

62- CSCAP 일본위원회 회원수는 2001년에 35명이었다. *JIA News Letter*, No. 103

사무국 역할을 하면서 CSCAP 일본위원회 운영에 있어 핵심적 위치에 서 있다.

CSACAP 일본위원회는 창립 초기부터 CSCAP 활동에 매우 적극적으로 참여해왔고 1996년에는 마쓰나가 위원장이 국제운영위원회 공동의장에 선출되기도 했다. 초기에 CSCAP에는 5개의 작업반(Working Group)이 설치되었는데, 그 중 유일하게 특정 지역의 안보 문제를 주제로 한 북태평양 작업반(Working Group on North Pacific)에서는 일본이 캐나다와 함께 공동의장 역할을 수행해왔다. 창립초기에는 사토 세이자부로(佐藤誠三郎) 교수, 그리고 1996년 이후에는 야마모토 요시노부(山本吉宣) 교수가 공동의장 역할을 수행했다. 2004년 5월, 제21차 국제운영위원회에서 5개 작업반을 해체하고 6개 연구반을 신설한다는 CSCAP 체제 개편이 결정되었는데 일본은 한국과 함께 “동북아 다자안보를 장래 전망”(Future Prospects for Multilateral Security Framework in Northeast Asia)에 관한 연구반(Study Group)에서 공동의장을 맡게 됨으로서 동북아 다자안보대화를 이끌어 가는 핵심적 역할을 계속 하게 되었다.

이상과 같이 일본은 NEACD와 CSCAP이라는 다자안보대화 틀 안에서 동북아 지역의 안보 문제에 대해 건설적인 관여를 시도해왔다. 앞으로도 일본은 이 지역의 현안을 해결하기 위해 정부간 다자대화 뿐만 아니라 NEACD와 CSCAP과 같은 다자안보대화에서도 노력을 기울일 것이다.

---

(2001. 1).

## IV. 다자안보대화 거버넌스 실태분석

### 1. 한국

NEACD와 CSCAP, 각각에 대해서 모두 10명의 정부 관리와 민간전문가들을 상대로 설문조사를 실시하였다. 구체적인 설문대상은 정부 관리 2명, 정부출연 연구소의 민간전문가 6명, 민간연구소의 전문가 1명, 대학교수 1명 등이다.

#### 가. NEACD

8개의 참여 가능한 주요 행위자 가운데 한국의 경우 NEACD에 참여하고 있는 주요 행위자는 정부, 정부출연 연구소, 민간연구소 그리고 대학교였다. 참여성 지표의 첫 번째 항목, 즉 “동북아 다자안보대화에 참여 가능한 주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 질문에 대해서 NGO, 언론, 유관 국제전문가 집단, 기업·공익재단은 전혀 그렇지 않다고 조사되었기 때문이다.

#### (1) 참여성

첫째, “동북아 다자안보대화에 참여 가능한 주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 물음에 대하여 응답자의 대부분이 “매우 그렇다”라고 평가한 대상은 정부와 정부출연 연구소로 나타났다. 두 행위자가 NEACD에 실제로 참여하는 정도가 가장 높은 것으로 평가된 것이다. 다음으로 실제 참여도가 높은 것으로 평가한 주요 행위자는 대학교이다. 대학교의 실제 참여도에 대한 질문의 경우 응답자의 절반 정도가 “보통”이라고 답하였다. 민간연구소의 경우에는 참여 정도가 네 개의 주요 행위자 가운데 가장 낮은 것으로 나타났는데, 응답자의 70% 정도가 “보통” 이하라고 답하였다. 특히 NEACD 회의에 빈번하게 참가해 온 응답자들은 모두가 민간 연구소의 참여도에 대해서 “거의 그렇지 않다” 또는 “전혀 그렇지 않다”라고 답하였다. 이와 같은 평가는 NEACD 회의에 대한 민간 연구소의 실제 참여 정도가 매우 낮다는 사실을 시사한다.

반면에 정부와 정부출연 연구소의 실제 참여도가 가장 높게 평가되고 있는 것은 NEACD가 정부 관리들과 민간 안보전문가들이 함께 참여함으로써

Track 1.5의 성격이 강한 대화체라는 데 기인하는 것으로 보인다. 이러한 회의는 전반적인 안보문제에 대한 전문성뿐만 아니라 당면 현안에 대한 높은 이해력을 요구한다. 예를 들어, 최근 NEACD 회의의 주요 관심사항은 북한 핵인데, 이 문제는 현재 협상이 진행중인 고도로 민감한 사항으로써 정부 해당부서의 관리나 정부와 밀접한 관계를 구축하고 있는 정부출연 연구소의 전문가만이 북핵문제의 현 상황에 대해서 정확한 정보를 바탕으로 충분한 이해를 할 수 있다. 따라서 NEACD에 정부와 정부출연 연구소의 참여정도가 가장 높은 것은 다뤄지는 의제의 성격상 당연한 귀결이라고 하겠다.

둘째, “실제 참여 행위자의 경우 소수파의 참여도 허용되는가?”라는 물음과 관련해서는 정부, 정부출연 연구소, 대학교, 민간 연구소 등의 순으로 긍정적인 답변이 조사되었다. 정부와 정부출연 연구소에서는 소수파의 참여 허용이 “꽤 그렇다”고 평가되었으며 대학교와 민간 연구소는 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 그러나 정부 및 정부출연 연구소의 경우, 소수파의 참여가 허용되어 실제로 회의에 참여한다 하더라도 이들이 모두 국익을 고려하여 정부의 입장이나 정책에 대한 공유된 인식을 바탕으로 토론에 임할 수밖에 없을 것이다. 따라서 정부 및 정부출연 연구소의 소수파 참여는 큰 의미를 가질 수 없을 것으로 보인다.

셋째, “실제 참여 행위자의 경우 새로운 인사들의 참여를 모색하고 있는가?”라는 물음과 관련해서는 정부, 정부출연 연구소, 대학교, 민간 연구소 등의 순으로 긍정적인 답변이 조사되었다. 구체적으로, 정부와 정부출연 연구소는 “꽤 그렇다” 정도로, 반면에 대학교와 민간 연구소는 “보통” 정도로 평가되었다. 정부와 정부출연 연구소에서는 새로운 인사들의 참여를 적극 모색하는 편이나, 대학교와 민간 연구소에는 상대적으로 새로운 인사들의 참여를 모색하는 데에 적극적이지 못하다는 의미로 이해된다.

정부가 “꽤 그렇다”는 평가를 받는 것은 크게 다음 두 가지 요인에 기인하는 것으로 보인다. 우선 정부에는 관리들이 2~3년에 한 번씩 자리를 옮기는 부서이동 제도가 정착되어 있어서, 새로운 인사들에게 회의에 참여할 수 있는 가능성과 기회가 비교적 많이 주어진다는 점이다. 정부의 인사관리 방침이 새로운 인사의 회의 참여 기회를 제도적으로 보장하는 셈이다. 또한 정부 관리와 정부출연 연구소의 회의 참가자는 회의의 의제와 현안에 관련

된 업무에 종사하는 인사들로 선정되기 때문인 새로운 의제가 제기될 때마다 그 분야의 새로운 전문가를 물색하여 참가하도록 하고 있다. 이에 비해서, 민간 연구소와 대학교의 전문가의 경우에는 IGCC측에서 이미 파악하고 있거나 지속적으로 유대관계를 맺어 온 전문가들 위주로 초청이 이뤄짐으로써 참여폭이 상대적으로 좁은 것으로 보인다.<sup>63</sup>

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 외교통상부와 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 도쿄회의에서는 6자회담을 사실상 대신하는 중요한 기능을 수행했음에도 불구하고, 주요 관련 부처인 통일부에게 거의 참여 기회가 주어지지 않고 있다는 것이 단적인 실례이다.<sup>64</sup> 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 우리 정부가 통일부의 참가가 가능하도록 IGCC측에 신청하는 등 보다 적극적인 자세를 가질 필요가 있는 것으로 판단된다.

---

63. 물론 IGCC측에서도 주제에 맞는 새로운 전문가를 물색하기도 한다. 예를 들어, 제17차 도쿄회의의 국방정보공유회의의 경우, 주제인 “한반도의 군사적 긴장완화에 대한 한국의 관점”을 발표할 한국전문가를 미국내 유관기관을 통해서 물색했던 것으로 보인다. 통일연구원의 전성훈 박사가 초청된 것은 그가 1988년 미국 샌디아 국립연구소 산하 협력감시센터에서 초청연구위원으로 있으면서 관련 보고서(*Cooperatively Enhancing Military Transparency on the Korean Peninsula: A Comprehensive Approach*)를 출판한 것이 큰 계기였던 것으로 평가된다.

64. 제17차 회의에는 통일부 관련부서의 팀장 한명이 참석했으나, 외교통상부 관리들이 대거 참석한 것과는 크게 대비되는 것이었다.



## (2) 전문성

첫째, “실제 참여 행위자가 전문적인 지식을 생산할 능력이 있는가?”라는 물음에서는 정부출연 연구소, 정부, 대학교, 민간 연구소 등의 순으로 긍정적인 답변이 조사되었다. 정부출연 연구소는 “매우 그렇다”라고 평가되었으며, 정부와 대학교, 민간 연구소는 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 이와 같은 평가는 회의 참여자 선정에 있어 다른 무엇보다도 관련 전문성을 중요시하는 원칙을 유지하는 데 따른 당위적인 결과라 하겠다.

둘째, “내부적으로 전문적인 정보와 지식을 생산할 수 있는 과정이 조직화되어 있는가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 이에 비해서, 대학교와 민간 연구소는 “보통” 정도로 평가되었다. 이런 조사결과는 관련 전문가들에게 있어 대학교와 민간 연구소보다는 정부와 정부출연 연구소의 조직이 더 전문화·체계화되고 필요한 예산을 확보하고 있는 것으로 인식되고 있음을 시사한다.

셋째, “실제 참여 행위자가 외부 전문가들로부터의 자문제도를 갖추고 있는가?”라는 물음에서는 정부 및 정부출연 연구소가 “보통” 이상의 평가를 받았으며 대학교와 민간 연구소는 “보통”인 것으로 평가되었다. 정부와 정부출연 연구소는 외부로부터의 공식적인 자문을 받을 수 있는 다양한 형태의 제도를 갖추고 필요한 예산을 확보하고 있다. 구체적으로, 연구용역 의뢰, 학술회의 개최 및 지원, 상설 자문회의 구성, 수시 정책자문회의 개최 등을 예로 들 수 있다.

넷째, “실제 참여 행위자가 전문적인 간행물·출판물을 발간하고 있는가?”라는 물음에 대해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 정도의 평가를 받았으며, 대학교와 민간 연구소는 “거의 그렇지 않다”는 평가를 받았다. 실제로 전문적인 간행물·출판물을 가장 많이 발행하는 주요 행위자는 정부출연 연구소일 것이다. 요즘은 정부 관련 부처에서도 정책 자료나 연구논문집을 발간한다. 예를 들어, 국방부 국제협력관실은 지난 2005년 12월 『ARF 군사협력 현황 및 발전방향』이란 자료집을 발간했고, 정책기획관실은 『한반도 군비통제』라는 논문집을 매년 4회 발간하고 있다. 외교통상부의 경우 외교정책실 안보정책과에서 『다자안보정책의 이론과 실제』라는 책을 2002년 11월에 발간한 바 있다.

전문성과 관련해서 지적되는 문제점은 회의에 참가하는 정부 관리의 전

문성이 저하될 수 있다는 우려가 존재한다는 사실이다. 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 표명하는 데 있어서, 일관성과 지속성이 유지되기 어렵고 특히 전문성이 떨어질 수 있다는 우려를 표명하였다.<sup>65</sup>

### (3) 자율성

첫째, “실제 참여 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?”라는 물음에 대해서 정부와 정부출연 연구소, 민간 연구소 등이 모두 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 대학교는 “보통” 이상으로 평가되었다. 이와 같은 평가는 정부 해당부서가 지명·의뢰(정부 관리)하거나 주최측인 IGCC가 개별적으로 초청(민간전문가)을 하는 경우에도 당사자의 의사를 중시하여 참여자가 결정된다는 것을 의미한다. 아울러 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소에서는 적극적인 참여가 이루어지고 있으나 이에 비해 대학교에서는 상대적으로 참여가 소극적이라는 것을 시사한다. 대학의 경우 초청의뢰를 받은 구성원의 자발적인 의사결정에는 문제가 없으나, 강의와 학교행정을 병행해야 하는 교수직의 특성상, NEACD 회의 일정(IGCC에서 결정해서 개별 초청대상자에게 통보함)과 대학교 학사일정의 중복에 따른 갈등도 대학교수의 자발적 참여를 제한하는 한 요인이 될 수 있다고 본다.

둘째, “실제 참여 행위자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있는가?”라는 물음에 대해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 정도로 평가되었으며, 민간 연구소와 대학교가 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 정부와 정부출연 연구소는 거대 조직의 구성원이라는 소속감과 일체감이 중시되는 데 비해서 민간 연구소와 대학교의 구성원들은 보다 자유롭게 자신들의 생각을 표현할 수 있다는 특성을 반영하고 있는 것으로 분석된다.

셋째, “실제 참여 행위자가 정부로부터 받는 법적·제도적 규제는 있는가?”라는 물음에서는 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 등의 순으로 긍정적인 답변이 조사되었다. 특히 정부의 참여 행위자는 “꽤 그렇다”라고 평가 받았으며 정부출연 연구소의 참여 행위자도 “보통” 이상인 것으로 평가

65\_ 한국전략문제연구소 김국현 위원과의 자문결과, 2006년 8월 17일.

되었다. 민간 연구소와 대학교는 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다.

이는 정부 관리들이 정부의 법적·제도적 규제를 가장 많이 받을 수밖에 없고 정부출연 연구소 역시 정부의 관할 하에 놓여있는 현실을 반영하고 있다. 여기서 법적·제도적 규제란, 민주화가 뿌리내린 한국의 경우, 처벌에 초점을 맞춘 규제라기보다는 정부의 관리로서 또한 정부의 정책수립을 측면에서 지원해야 하는 정부출연 연구소의 구성원으로 가져야 할 기본적인 규범과 양식 그리고 최소한의 행동강령이라고 보는 것이 적절할 것이다. 예를 들어, 정부의 한 외교 관리는 NEACD 회의에 참석하는 정부 관리에 대한 정부의 법적·제도적 “규제”는 전혀 없으며 정부출연 연구소에 대한 “규제”도 거의 없다고 답변하였다. 한편 정부와 직·간접적으로 연계되어 있지 않은 민간 연구소와 대학교의 구성원들은 정부로부터의 법적·제도적 규제를 대체로 받지 않는 것으로 평가되었다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서의 자율성이 충분히 보장되었는가?”라는 물음과 관련해서 회의 의제선정과 회의 진행에 있어서는 자율성이 거의 보장되지 않은 것으로 평가되었다. 회의 평가에서의 자율성의 보장 정도는 “꽤 그렇다”로 조사되었다. 회의 의제의 경우, 주관 기관인 IGCC에서 선정하는 것이 상례이고 회의 주제가 선정되면 IGCC측은 각국의 해당 부서(한국의 경우, 외교통상부 안보정책과, 국방부 동북아 정책팀), 즉 “접촉창구”(contact point)에 의제에 맞는 정부 관리들을 파견해 줄 것을 요청한다. 회의 진행은 회의를 주최하는 국가의 정부가 관련 기관이 책임지고 회의 진행의 전반적인 사항을 준비하고 관할하게 된다. 회의가 종료된 후의 평가에 있어서는 각국의 회의 평가에 IGCC측이 개입하지 않고 있기 때문에 회원국 차원의 자율성은 충분히 보장된다고 하겠다. 설문 결과, 정부출연 연구소의 한 전문가도 회의 평가에 있어서는 자율성이 충분히 보장된다고 답변하였다.

3단계 회의 진행 과정에 대한 질문에서 특기할 만한 것은 응답자의 절반 정도가 답을 하지 못했다는 사실이다. 이는 많은 전문가들이 NEACD 회의 의 의제 선정이나 회의 진행 그리고 회의 평가와 관련하여 정보를 갖고 있지 못함을 의미하는데, NEACD가 IGCC라는 기관이 사실상 주도하는 대화체라는 점을 고려할 때, 충분히 예견된 결과라고 판단된다.

반면에, NEACD 회의의 모든 과정은 공식적 성격을 배제하여 참가자들

로 하여금 자유로이 의견을 개진할 수 있도록 유도하고, 토의내용과 회의 자료는 대외 비공개를 원칙으로 할 뿐만 아니라 회의내용을 정리한 보고서도 발간하지 않는다. 이러한 비공개 원칙은 참가자들이 자유롭게 솔직하게 의견을 개진한다는 NEACD 회의의 특성을 살리기 위한 것이다. 그러나 외교·국방관리와 현역장교들은 정부입장을 대변하거나 적어도 이에 위배되는 발언은 할 수 없는 신분이므로 이들이 하는 발언의 자율성에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>66</sup> 또한 정부 관리들은 최고 정책결정자와 자기 부서의 정책적 성향에 따라 발언 내용과 수위를 조절해야 할 필요성도 있으므로, 이 역시 정부 관리들의 자율성을 제약하는 요인이 될 수 있을 것이다. 이에 비해서, 개인의 자유로운 의사 개진이 가능한 민간전문가들은 상대적으로 높은 자율성을 누리고 있다. NEACD 회의에 적극 참여해 온 한 대학교수에 따르면 회의에 참석한 대학교수나 민간 연구소 전문가들은 정부입장을 의식하지 않거나 사안에 따라서는 오히려 정부입장을 비판하는 내용의 발언도 자유롭게 한다고 한다.

NEACD 회의에 참가했던 한 정부 관리에 따르면 회의 참가자들은 정부 정책의 기본방향에 대한 이해를 공유해야 하며, 이를 바탕으로 하여 참가자들 사이에 일종의 역할 분담을 할 필요가 있다고 한다. 또 다른 참가자인 한 대학교수에 따르면 일부 참가국의 경우에는 회의 참가 전에 정부 관리와 민간대표가 사전회의를 통해 의견을 조율하면서 일종의 역할 분담을 하는 것으로 알려지고 있다고 한다. 이 전문가는 한국의 경우에는 참가자들 사이에 사전 의견조율 내지 역할분담이 없다면서 NEACD 회의를 한국의 국익을 위해서 제대로 활용하려면 참가자들 사이에 사전 의견조율과 역할 분담이 반드시 필요하다고 주장하였다.

NEACD는 회의 운영이 폐쇄적이라는 사실은 각각의 회원국 내에서의 자율성을 제한하는 중요한 요인이기도 하다. 회의 주관기관인 IGCC측이 자신들의 판단에 따라서 일방적으로 한 나라의 민간전문가를 선정, 개별적으로 초청하기 때문에 해당국 내에서 다른 전문가와 학자들의 보다 폭넓은 참여가 크게 제한되는 문제가 발생하는 것이다. 미국이 비용을 전적으로

66- 실제로 제17차 NEACD 도쿄회의 당시 미국 대표단의 일원이었던 한 고위 관리는 아무리 Track 2 회의라고 하지만 정부 관리가 자신의 개인적인 의견을 개진한다는 것은 불가능하다고 언급한 바 있다.

부담하는 것도 NEACD의 다른 회원국과 회의 참가자들의 자율성을 제한하는 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이와 관련해서, 한 전문가는 최근 미국이 각종 다자안보대화에서 자국의 입장에 대한 각국 참가자들의 찬·반 의사를 타진하는 경향이 있다고 밝혔다. 또 다른 정부 관리도 미국이 자국의 입장에 대한 각국 참가자들의 찬·반 의사를 노골적으로 타진하지는 않으나 은연중에 미국 입장에 대한 지지를 끌어내기도 한다고 밝힌 바 있다.

#### (4) 효과·효율성

첫째, “실제 참여 행위자가 회의 과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영하고 있는가?”라는 물음에서는 정부출연 연구소와 정부가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으며 민간 연구소와 대학교는 “보통”인 것으로 나타났다. 이는 정부와 정부출연 연구소가 NEACD 회의 과정에 상당히 많은 관심을 갖고 있다는 것을 반증하는 것이다. 그러나 정부대표로서 회의에 빈도 높게 참가했던 한 전직 국방관리에 따르면 정부 당국자들이 NEACD 회의에서 논의된 관련 내용들을 정책에 적극 반영하지는 않는 편이며 참가자의 보고서 하나로 관련 업무를 끝내는 경우가 대부분이라고 한다. 또한 주요 민간대표들 가운데 하나인 한 대학교수 역시 참가자가 회의 결과를 간단하게 보고하기 때문에 정부의 관련 정책 수립에 잘 반영된다고 보기 어렵다고 했다.

둘째, “실제 참여 행위자가 회의 결과를 자료로 정리해서 정보를 축적하는 임무를 충실히 수행하고 있는가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 민간 연구소와 대학교는 “보통”인 것으로 조사되었다. NEACD에의 적극 참여하고 있는 한 대학교수에 따르면, 회의에 참가한 민간전문가들은 참가보고서를 내지 않으며, 보고서를 요구하는 곳도 없다고 한다. 또한 그는 정부의 요청이 있을 경우에 민간학자가 보고서를 제출할 수도 있겠지만, NEACD는 협상의 장이 아니라 자유롭게 의견을 교환하는 대화의 장이기 때문에 민간전문가가 회의 관련 보고를 하는 것은 바람직하지 않다고 주장했다.

셋째, “실제 참여 행위자가 업무의 중복을 피하고 효율성을 높이기 위해 다른 행위자와 충실히 협조하고 있는가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”는 평가를 받았으며 민간 연구소와 대학교는 “보통” 정도인

것으로 조사되었다. 이는 정부와 정부출연 연구소가 정부조직 체계상 긴밀한 업무협조와 유대관계를 맺고 있는 사실을 반영하고 있다고 하겠다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 얻은 교훈이 차기 회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가?”라는 물음에서는 3단계의 회의 과정 모두 “보통” 이상인 것으로 평가되었다. 이 질문과 관련해 특기할 만한 것은 자율성 보장에 대한 물음에서와 같이 응답자의 절반 정도가 답을 하지 않았다는 것이다. 이 역시 대부분의 회의 참가자들이 회의 과정에 대한 정보와 이해가 부족함을 시사하는 것으로 보인다.

NEACD에 빈도 높게 참여하고 있는 한 참가자에 따르면 회의 과정의 각 단계별로 얻은 교훈이 차기회의, 지부의 운영, 정책 수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가의 여부는 확인이 안 되고 있는 실정이라고 한다. 정부출연 연구소의 한 관련 전문가는 회의 의제선정과 관련해서, NEACD가 국방정보공유회의를 발족시킨 것을 주요 성과로 지적했고, 회의 평가와 관련해서는 그 내용이 차기회의에서 ‘무엇을 제기해보자’ 하는 정도의 논의에 그칠 뿐이라고 평가하였다.

한 정부 당국자에 따르면 한국 정부의 입장에서는 NEACD와 CSCAP 두 회의 가운데 어느 하나를 중시하거나 하는 특별한 우선순위를 두고 있지는 않다고 밝혔다. 그러나 NEACD가 정부정책에 직접적으로 관련된 주요 현안을 다루고 각국의 관리들이 자신들의 입장을 솔직하게 피력하기 때문에 CSCAP에 비해서 정부의 정책수립에 많은 참고와 도움이 되고 있다고 평가했다.<sup>67</sup>

### (5) 국내적 네트워크

첫째, “실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크는 긴밀한가?”라는 물음에서 정부와 정부출연 연구소간에는 “매우 그렇다”라는 평가를 받았으며, 정부와 민간 연구소는 “꽤 그렇다”, 정부와 대학교간에는 “보통” 이상인 것으로 나타났다. 정부출연 연구소와 민간 연구소, 정부출연 연구소와 대학교간에는 “보통”인 것으로, 민간 연구소와 대학교간에는 “보통” 이하인 것으로 평가되었다. 이러한 조사결과는 정부를 “허브”(hub)로 하여 국내의 주요

67-강정식 외교통상부 안보정책과장과의 자문결과, 2006년 3월 22일.

행위자간에 일정부분 네트워크가 형성되어 있다는 것을 의미한다.

둘째, “실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크가 배타성(혈연·지연·학연 등의 연고)으로부터 자유로운가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소간에는 “꽤 그렇다”고 평가되었으며, 정부와 민간 연구소, 정부와 대학교 간에는 “보통” 이상, 정부출연 연구소와 민간 연구소, 정부출연 연구소와 대학교, 민간 연구소와 대학교간에는 “보통” 이하인 것으로 나타났다. 이는 곧 정부와 정부출연 연구소의 구성원들간에는 혈연·지연·학연을 거의 배제한 채 매우 건전한 업무협조 관계가 형성·유지하고 있고, 정부와 민간 연구소, 정부와 대학교간의 관계 역시 대체적으로 혈연·지연·학연이 배제되고 있는 데 비해서, 정부출연 연구소와 민간 연구소, 정부출연 연구소와 대학교, 민간 연구소와 대학교의 경우에는 상호 관계의 형성과 유지에 있어서 상대적으로 혈연·지연·학연이 일정 부분 작용하고 있다는 것을 뜻한다.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국내적 네트워크가 성공적으로 작용하였는가?”라는 물음과 관련해서는 3단계 회의 과정 모두 “보통” 정도인 것으로 평가되었다. 회의 진행과 평가에 대해서 보통 정도의 답변이 나온 것은 한국이 회의를 주최해서 진행을 책임졌을 경우를 상징하고 있는 것으로 보인다. 이 질문과 관련해 특기할 만한 사항도 자율성이나 효과·효율성 지표에서와 같이, 응답자의 절반 정도가 답을 하지 않았다는 것이다. 이 역시 대부분의 회의 참가자들이 회의 과정에 대한 정보와 이해가 부족함을 시사하는 것으로 판단된다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가?”라는 물음에서는 모두가 “보통” 이상인 것으로 평가되었다. 이는 인적교류 및 정보교환과 재정지원이라는 국내적 네트워크의 세 가지 채널에 별 다른 문제점이 없었음을 뜻한다. 회의에 관련된 전반적인 사항이 비공개이고 IGCC에서 주도하는 NEACD의 운영 특성상, 한국이 국내적으로 인적교류나 정보교환, 재정지원 상의 어려움에 봉착하고 그로 인해 문제가 야기될 상황은 아니라는 현실이 반영된 결과로 보인다.

## (6) 분권화

첫째, 국내적 차원에서 “지부 의사결정의 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?”라는 물음에서는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며, “지부 대표자의 주

기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성이 유지되고 있는가?”라는 물음에서는 “보통” 이상인 것으로 평가되었다. 이 두 가지 질문에 대해 연구소의 한 관련 전문가만이 “거의 그렇지 않다”라고 답하였다.

위와 같은 조사 결과는 NEACD 한국측 주요 행위자 가운데 정부를 제외한 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 출신의 민간전문가들에 대한 일부의 비판과 다른 것이다. NEACD 한국측 민간전문가들로 구성된 “핵심그룹”(core group)이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어왔기 때문이다. 이와 관련해서, NEACD 회의에 적극 참여하고 있는 정부출연 연구소의 한 전문가와 한 대학교수는 다음과 같이 주장하였다. 이른 바 핵심그룹은 폐쇄적이지 않고 모든 관련 전문가들에게 참여의 기회를 제공하고 있으나 대다수가 별다른 관심을 보이지 않으며, 한국에서 회의가 개최될 때에도 경비 총당 등 핵심그룹의 노력에 동참하지 않는 편인데에다 북한이 참가하거나 특정한 관심사항이 의제로 대두될 때만 회의에 참가하려 한다는 것이다. 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 민간 전문가들도 있었다. 실제로 한 민간전문가는 다자안보대화 문제를 수년간 연구해왔지만 한 번도 NEACD나 CSCAP 회의에 참가하는 기회를 얻지 못한 경우도 있었다. 국내적 차원의 분권화에 대한 이번 설문조사의 답변이 “보통” 이상으로 나온 데에는 응답자들이 상대방에 대한 비판을 자제하려는 태도를 보인 것이 큰 원인으로 분석된다.

둘째, 국제적 차원에서 “지부와 본부와의 수평적 관계를 유지하고 있는가?”라는 물음에서는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며, “지부의 지도부 선택 과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가?”라는 물음에서도 “꽤 그렇다”는 평가를 받았다. 이와 같은 조사결과는 NEACD 주최측이 참여자 선정과



회의 의제선정 등에서 주도적인 역할을 하지만 각국의 핵심그룹 구성이나 회의 운영에 대해서는 전혀 영향력을 행사하지 않고 있다는 것을 보여준다.

### (7) 국제적 네트워크

첫째, “실제 참여 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?”라는 물음에서는 정부가 “꽤 그렇다”고 조사된 반면에, 정부출연 연구소는 “보통”정도, 민간 연구소와 대학교는 “거의 그렇지 않다”는 평가를 받았다. 이는 정부가 다른 주요 행위자들에 비해서 NEACD 회의 참가국들의 동향을 파악하고 의견을 교환하는 데 매우 적극적이었다는 사실을 반영한다.

NEACD와 같은 다자안보대화는 회의 참가자들이 회의를 계기로 다른 참가국들의 정부 관리나 관련 학자들과의 관계를 형성·유지해 나가는 계기를 마련해 준다는 데서도 큰 의의를 갖는다. 그러나 실제로는, 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 등의 참가자들이 다른 나라의 동일한 참가자들과 맺고 있는 네트워크는 회의가 열릴 때 만나거나, 서로 이메일을 주고받는 정도인 것으로 알려져 있다.<sup>68</sup> 이는 각국의 주요 행위자의 구성원들이 다른 회원국의 동일한 행위자의 구성원들과 맺고 있는 네트워크가 그다지 조직적이거나 체계적이지 않다는 것을 의미한다.

둘째, “실제 참여 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?”라는 물음에서는 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 모두 “보통”인 것으로 조사되었다. NEACD 회의에 빈번히 참석하는 한 민간전문가는 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교의 구성원들이 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 네트워크도 동일한 행위자간의 국제적 네트워크와 거의 비슷한 수준으로 판단된다는 견해를 밝혔다.<sup>69</sup>

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가의 3단계 과정에서 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?”라는 물음에서는 세 과정 모두 “거의 그렇지 않다”라고 조사되었다. NEACD 회의에 적극 참가해 온 주요 참

68\_안병준 KDI 국제정책대학원 초청교수와의 자문결과, 2006년 8월 21일.

69\_위의 자료.

가자인 한 대학교수는 회의 의제선정, 회의 진행, 회의 평가 등 각 단계별 국제적 네트워크 작동은 성공적이라고 할 수 없다고 주장했다. 이는 회의 의제는 IGCC측이 선정하고, 회의 진행은 주최국가에서 책임지는 현실을 반영하고 있다. 회의 평가 역시 각국이 개별적으로 회의 결과를 평가하고 IGCC 차원에서의 평가도 다른 나라의 의견을 구하거나 IGCC의 회의 평가 결과를 다른 회원국들에 회람시키는 경우도 없는 것으로 보인다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가?”라는 물음에서는 인적교류 및 정보교환이 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으며 재정지원은 “거의 그렇지 않다”라는 평가를 받았다. 인적교류는 NEACD 회의의 운영만을 위한 것이라기보다 NEACD를 매개로 형성된 인적 네트워크가 어느 정도 작동하고 있는 현실을 반영한 것으로 보인다. 정보교환은 대부분이 공식적인 내용들인 것으로 알려져 있다. 재정지원의 경우, 한 나라의 NEACD 활동을 지원하기 위해서 다른 나라가 특별히 재정을 지원하지 않는 현실을 반영한 것으로 보인다. 다만 북한의 경우 예외적으로 회의참석에 드는 비용을 대부분 IGCC측이나 주최 국가에서 부담하는 것이 상례로 되어있다.

국제적 네트워크에 대한 질문과 관련해 특기할 만한 것은 응답자의 다수가 아예 답을 하지 않거나 답하기를 꺼려했다는 사실이다. 응답을 거부한 일부 전문가들은 이들 문항에 대한 답변은 회의에 자주 참석해서 NEACD의 운영실상을 잘 파악하고 있는 전문가들만이 할 수 있다고 주장했다.

## (8) 제도화

첫째, “총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가?”라는 물음에 대해 “거의 그렇지 않다”라고 조사되었다. 둘째, “회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통 채널이 있는가?”라는 물음에 대해서도 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다. 셋째, “본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?”라는 물음에 대해서도 “거의 그렇지 않다”라는 평가가 나왔다.

위와 같은 평가는 기본적으로 NEACD의 운영이 제도화되어 있지 않은 데 따른 예상된 조사결과라고 판단된다. 지금까지 NEACD는 CSCAP에 비해 제도화·조직화 측면에서 미흡하다는 평가를 받아왔다. NEACD는

CSCAP과 같이 각국의 대표가 만나 의견을 조율하는 운영위원회나 CSCAP 한국위원회와 같은 국가위원회가 없으며 분야별로 활동하는 연구반도 없다. 따라서 NEACD는 CSCAP에 비해 관련 전문가들의 참여가 제도화·활성화되지 못하고 있으며 참여자 수도 극히 제한적이다.

NEACD 회의는 자체적인 폐쇄성과 비공개성으로 인해서 사회적인 관심이나 인지도가 CSCAP에 비해서 낮은 편이다. 관련 전문가들에 따르면 NEACD 회원국이 북핵문제 해결을 위한 6자회담 참가국들과 겹치기 때문에 6자회담이 개최되면서 언론이 NEACD에 대해 관심을 보이고는 있다고 한다. 그러나 회의 자체가 비공개를 원칙으로 하고 있고 회의자료 및 토의내용도 대외비로 하는 등 외부와의 의사소통이 거의 없는 편이기 때문에 사회적 관심과 인지도가 낮은 편이라는 평가를 받고 있다는 것이다.

## 나. CSCAP

8개의 참여 가능한 주요 행위자 가운데 한국의 경우 CSCAP에 참여하고 있는 주요 행위자는 NEACD와 마찬가지로 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소 그리고 대학교로 한정되었다. 참여성 지표의 첫 번째 항목, 즉 “동북아 다자안보대화에 참여 가능한 주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 질문에 대해서 NGO, 언론, 유관 국제전문가 집단, 기업·공익재단은 전혀 그렇지 않다고 조사되었다.

### (1) 참여성

첫째, “주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소, 대학교가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 민간 연구소도 “보통” 이상인 것으로 조사되었다. CSCAP이 Track 2 차원의 비정부회의라고는 하지만 각국 정부가 회의 경과와 논의 내용을 소상하게 파악하고 있고, 때로는 정부 관리를 개인자격으로 파견하기도 한다는 점에서 정부의 참여도가 높은 것으로 보인다. 민간 연구소가 정부출연 연구소나 대학교에 비해 참여정도가 낮게 나타난 것은 CSCAP 회의 참석자나 CSCAP 한국위원회 회원 명단에서 민간 연구소 출신 전문가를 찾아보기 어려운 한국의 실상을 반영하고 있다고 판단된다.

둘째, “소수파의 참여도 허용되는가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 이상으로 평가되었으며 민간 연구소와 대학교는 “보통” 이하인 것으로 평가되었다. NEACD 회의에서와 같이, 국가의 기본 정책을 고려하지 않을 수 없는 정부와 정부출연 연구소의 소수파 참여는 CSCAP에서도 큰 의미를 가질 수 없을 것이다. 민간 연구소와 대학교가 NEACD(“보통”)에 비해 다소 낮게 평가된 것은 CSCAP 회의가 NEACD에 비해 민간전문가의 참여 기회는 많지만 그런 기회가 대학교와 민간 연구소의 전문가들에게 골고루 주어지지 않는다는 것을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, “새로운 인사들의 참여를 모색하고 있는가”와 관련해서는 정부가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으며, 정부출연 연구소와 민간 연구소, 대학교는 “보통” 이상인 것으로 평가되었다. NEACD에서와 같이, 정부의 부서이동 제도는 자연스럽게 새로운 정부 관리들이 CSCAP 회의에 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 정부의 인사관리 방침이 새로운 인사의 회의 참여 기회를 제도적으로 보장하고 있는 셈이다. NEACD에 비해서, 정부출연 연구소는 한 단계 낮게, 민간 연구소와 대학교는 한 단계 높게 새로운 인사의 참여를 모색하고 있는 것으로 조사되었다.

그러나 위와 같은 평가에도 불구하고 한국의 CSCAP 회의에 참여하는 것과 관련해서 다음과 같은 사항들이 문제점으로 지적되어왔다. 우선 회의 참여자가 제한되고 CSCAP 한국위원회 지부의 운영이 폐쇄적이라는 것이다. 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. 또한 2006년 현재 CSCAP 한국위원회 임원 13명 가운데 5명이 연세대 소속이고, 외교안보연구원이 3명, 서울대 2명, 고려대, 성균관대, 숙명여대가 각각 1명으로 되어 있다. 그런데 서울대와 성균관대의 임원들은 모두 외교안보연구원 출신이다.

참가자의 경비부담도 문제가 되고 있다. CSCAP 한국위원회 자체가 경비 조달 문제로 운영상의 어려움을 겪어 온 것은 주지의 사실이며, CSCAP 한국위원회 일부 임원들도 민간전문가들의 회의 참여를 확대하지 못하는 큰

이유로 예산문제를 꼽고 있다. 민간인들의 회의 참가는 재정적인 부담이 따를 수밖에 없는데, 경비지원을 받지 못하는 대학교수나 민간 연구소의 전문가들은 다자안보대화 참여에 소극적일 수밖에 없게 된다는 것이다.<sup>70</sup>

## (2) 전문성

첫째, “참여 행위자의 전문적 지식 생산 능력”과 관련해서는 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 모두 “꽤 그렇다”고 조사되었다. 이러한 조사결과도 NEACD 회의에서와 같이, 회의 참가자 선정에 있어서 전문성을 중요한 조건으로 삼는 원칙을 유지한데 따른 결과라고 할 수 있다.

둘째, “내부적인 정보·지식 생산과정의 조직화”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”로, 민간 연구소와 대학교는 “보통” 정도로 평가되었다. 이는 NEACD와 같은 조사결과로써, 역시 정부와 정부출연 연구소의 조직이 더 전문화, 체계화 되어 있고 예산도 뒷받침되고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

셋째, “외부 전문가들로부터의 자문제도 설치 여부”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”는 평가를 받았으며, 민간 연구소와 대학교는 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 정부와 정부출연 연구소에 대한 평가는 NEACD에 비해 한 단계 높은 것으로 조사되었는데, 역시 두 행위자가 민간 연구소나 대학교에 비해서 연구용역 의뢰, 학술회의 지원, 상설자문회의, 수시 정책자문회의 등 다양한 형태의 자문제도와 예산을 확보하고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

넷째, “참여 행위자의 전문적 간행물·출판물 발간 여부”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 것으로 평가되었고 민간 연구소는 “보통” 정도, 대학교는 “거의 그렇지 않다”라고 조사되었다. NEACD에 비해서 정부와 정부출연 연구소 그리고 민간 연구소에 대한 평가가 한 단계 높게 나타났다. 이는 CSCAP이 공개를 원칙으로 하는 회의체이기 때문에 회의내용이 외부에 공개될 뿐만 아니라 이 회의에 관한 학술적 연구의 기회와 가능성이 NEACD에 비해서 훨씬 크다는 사실을 반증한다.

CSCAP에서도 NEACD에서 지적되었던 것과 같은 전문성에 대한 우려

---

<sup>70</sup>-CSCAP 회의에 자주 참석한 한 민간전문가와의 인터뷰 내용, 2006년 8월 19일.

가 존재한다.

### (3) 자율성

첫째, “참여 행위자의 자발적 참여 여부”와 관련해서는 정부출연 연구소와 정부, 대학교가 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며 민간 연구소도 “보통” 이상인 것으로 나타났다. 이는 회의 참가와 관련해서, 당사자의 의사가 매우 중요시된다는 것을 의미한다. 아울러 정부, 정부출연 연구소, 대학교에서는 적극적인 참여가 이루어지고 있으나 이에 비해 민간 연구소에서는 상대적으로 참여가 소극적이라는 것을 시사한다. CSCAP의 경우 NEACD에 비해서 회의 일정이 사전에 결정되고 공개되기 때문에 대학교수들이 학사일정을 조율하기가 상대적으로 용이할 것이다.

둘째, “참여 행위자가 독립적 규범 및 가치관을 갖고 있는가”와 관련해서는 민간 연구소와 대학교가 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며 정부와 정부출연 연구소는 “보통” 이상인 것으로 조사되었다. 정부와 정부출연 연구소가 NEACD에 비해 한 단계 높게 평가된 것은 CSCAP이 순수 민간 차원의 대화체이기 때문에 회의에 참가하는 정부 관리나 정부출연 연구소의 전문가들이 NEACD에 비해서 상대적으로 심적인 부담을 덜 갖게 되기 때문인 것으로 해석할 수 있을 것이다.

셋째, “참여 행위자에 대한 정부로부터의 법적·제도적 규제 여부”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 이상인 것으로 평가되었으며, 민간 연구소와 대학교는 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다. NEACD에서와 마찬가지로, 정부 관리와 정부출연 연구소 전문가들이 처한 위치의 특수성으로 인해서 준수해야 할 최소한의 규범이 존재하고 있음을 보여준다고 하겠다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서의 자율성 보장 여부”에 대해서는 평가 3단계의 회의 과정 모두 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 이는 NEACD와 달리, CSCAP의 운영이 상당히 민주적인 절차와 제도에 따라 공개적이고 투명하게 운영되고 있다는 사실을 보여주고 있다. 제Ⅱ장 3절에서 살펴보았듯이, CSCAP 회의를 실질적으로 관장하고 있는 운영위원회는 매년 6월과 12월에 개최되는데, 각 회원국의 국가위원회에서 2~3명의 대표를 파견하여 CSCAP 활동에 관한 문제를 협의하고 모든 문제를

만장일치 원칙에 입각하여 합의제로 결정한다. 운영위원회의 공동의장 2인 가운데 1인은 ASEAN 국가에서 나머지 1인은 비(非)ASEAN 국가에서 선출하고, 대개의 경우 사전 협의를 통해 합의제로 임명된다. CSCAP의 연구 활동을 담당하는 연구반의 운영도 매우 민주적이고 투명하다. 각각의 작업반은 차기 회의의 일정과 주제를 합의해서 선정하고, 이를 운영위원회에 보고한다. 운영위원회는 작업반의 보고 내용을 추인하고, 이를 토대로 작업반 회의가 열리게 된다. 따라서 차기 회의주제와 일정에 대한 운영위원회의 추인이 있는 후 CSCAP 한국위원회가 작업반 회의에 참가할 대상자를 의뢰·선정하는 절차를 따르게 된다.

#### (4) 효과·효율성

첫째, “참여 행위자가 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술회의에 반영하고 있는가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 이상인 것으로 나타났으며 민간 연구소도 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 대학교는 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다.

이러한 조사결과는 정부와 정부출연 연구소가 다른 두 행위자들에 비해서 CSCAP 회의에 많은 관심을 갖고 있는 반면에 NEACD(“꽤 그렇다”로 조사됨)에 비해서 관심의 정도가 낮다는 것을 보여준다. 한 정부 관리의 말대로, NEACD에 비해서 CSCAP에서 논의되는 주제가 훨씬 광범위하고 정책적으로 바로 활용하기에는 다소 거리가 있는 것들이 많다는 사실이 주요 원인의 하나라고 할 수 있다. CSCAP은 주요 목적은 국제여론을 환기하고 공통의 이해를 조성하는 것이지 특정한 국가를 겨냥하거나 각국의 정책에 영향을 주는 것이 일차적인 목표는 아니기 때문에 CSCAP 회의에서 논의된 내용이 한국 정부의 피부에 와 닿지 않는 경우가 많다는 평가도 있다.<sup>71</sup>

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 개인적은 노력을 배가해야

71\_강정식 외교통상부 안보정책과장과의 자문결과, 2006년 3월 22일.

하는 것은 물론, CSCAP 한국위원회 차원에서도 회의내용과 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.

둘째, “회의 결과를 자료로 정리해서 정보를 축적하는 임무를 충실히 수행하고 있는가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으며 민간 연구소와 대학교는 “보통”인 것으로 평가되었다. NEACD와 같은 조사결과가 나왔는데, 정부와 정부출연 연구소는 기관 차원에서 나름대로 자료를 계속 축적하지만 대학교와 민간 연구소의 경우에는 회의에 참가했던 개인들을 관리하는 중심기관이 없는 것이 자료축적을 방해하는 한 요인이 될 수 있다고 본다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 CSCAP 한국위원회가 회의 참가자들을 사전, 사후 관리하고 자료의 축적과 보관을 책임지는 역할을 보다 강화해야 할 것으로 판단된다.

셋째, “업무 중복 지양과 효율성 제고를 위한 다른 행위자와의 협조 여부”에 대해서는 정부와 정부출연 연구소가 “보통” 이상인 것으로 평가되었으며 민간 연구소와 대학교는 “보통” 이하인 것으로 평가되었다. NEACD에 비해서, 네 행위자에 대한 평가가 한 단계 떨어진 것으로 조사되었는데, 이는 정부와 정부출연 연구소가 조직구성상 긴밀한 유대관계를 갖고 있음을 보여주는 것임과 동시에 NEACD에 비해서는 주요 행위자간 협조의 정도가 전체적으로 떨어진다는 것을 반증하다고 하겠다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 얻은 교훈이 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되고 있는가”와 관련해서는 세 과정 모두 “보통” 이상인 것으로 나타났다. 이는 NEACD에서와 같은 조사결과이다. 하지만 NEACD와는 달리 설문에 응한 모든 응답자들이 3단계 회의과정에 대한 정보와 이해 부족을 크게 호소하지는 않았다. 공개와 투명성을 원칙으로 하고 합의와 동의를 토대로 운영되는 CSCAP의 운영특성상, 회의의 의제선정과 진행 및 평가에 대해서 정보가 차단되는 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 이 같은 이유에서, 3단계 회의과정에서 얻은 교훈이 차기 회의나 지부의 운영, 정책수립이나 학술연구에 반영되는



나는 질문이 “보통” 이상의 평가를 얻은 것으로 보인다.

그러나 정부출연 연구소의 한 전문가에 따르면 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.<sup>72</sup> 이러한 문제 역시 CSCAP 한국위원회가 회의 참가자들을 사전, 사후 관리하는 역할을 강화함으로써 해결될 수 있을 것으로 보인다.

### (5) 국내적 네트워크

첫째, “참여 행위자간 국내적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소간의 관계만 “꽤” 긴밀한 것으로 평가되었으며, 정부와 민간 연구소, 정부와 대학교, 정부출연 연구소와 민간 연구소, 정부출연 연구소와 대학교 등의 관계는 “보통” 이상의 정도인 것으로 평가되었다. 민간 연구소와 대학교간의 네트워크는 거의 긴밀하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 조사결과도 NEACD 보다 그 강도는 약하지만 정부를 “허브”로 하는 일정한 네트워크가 형성되어 있다는 것을 보여준다. 이에 비해 정부출연 연구소를 중심으로 한 네트워크가 NEACD에 비해 다소 강한 것으로 나타났고, 민간 연구소와 대학교의 네트워크가 NEACD에서와 같이 가장 취약하다는 것을 보여준다.

둘째, “참여 행위자들간의 국내적 네트워크가 배타성(혈연·지연·학연)으로부터 자유로운가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소간, 정부와 민간 연구소간이 “보통” 이상으로 자유로운 것으로 나타났으며, 정부와 대학교간, 정부출연 연구소와 민간 연구소간, 정부출연 연구소와 대학교간이 “보통” 정도로 자유로운 것으로 나타났다. 민간 연구소와 대학교간에는 “보통” 이하로 평가되었다. CSCAP의 경우 정부를 둘러싼 네트워크가 배타성으로부터 자유로운 정도는 NEACD에 비해서 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 그 원인의 하나는 CSCAP의 경우 혈연·지연·학연으로부터 자유로운 정부의 역할이 NEACD에 비해 낮은 반면에 다른 행위자들의 역할이 상대적으로 크기 때문인 것으로 분석된다.

---

72- 엄태암 한국국방연구원 연구위원과의 자문결과, 2006년 8월 31일.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국내적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 세 과정 모두 “보통” 이상인 것으로 조사되었다. 자율성 및 효과·효율성 지표에서와 같이, 공개의 원칙과 합의를 토대로 운영되는 CSCAP의 운영 특성이 국내 네트워크의 작동에 일정한 영향을 미친 것으로 평가된다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등의 성공적 작동 여부”와 관련해서는 인적교류만 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며 정보교환과 재정지원은 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 정보교환과 재정지원이 인적교류에 비해 낮게 평가된 것은 공개를 원칙으로 하고 있음에도 불구하고, CSCAP 한국위원회 회원들간에 정보의 교환과 교류가 적절하게 이뤄지지 못하고 있다는 사실과 CSCAP 한국위원회가 재정상의 어려움을 겪고 있는 현실이 반영된 것으로 보인다.

## (6) 분권화

첫째, 국내적 차원에서 “지부 의사결정의 객관성 및 공정성 보장 여부”와 관련해서는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며, “지부 대표자의 주기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성 유지 여부”와 관련해서는 “보통” 이상인 것으로 나타났다. NEACD와 같은 조사결과가 나온 것이다.

위와 같은 조사 결과도 NEACD에서와 마찬가지로 한국의 주요 행위자 가운데 정부를 제외한 정부출연 연구소, 민간 연구소, 대학교 출신의 민간전문가들에 대한 일부의 비판과 다른 것이다. 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 총회에서 한국의 이익을 적절하게 대변할 수 있다는 주장도 있다. NEACD에서와 같이 설문조사의 결과와 현실에 차이가 나는 것은 응답자들이 상대방에 대한 비판을 자제하려는 태도를 보인 것이 큰 원인으로 분석된다.

둘째, 국제적 차원에서 “지부와 본부와의 수평적 관계 유지 여부”와 관련해서는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며, “지부의 지도부 선택과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가”와 관련해서도 “꽤” 자유로운 것으로 나타났다. 이와 같은 조사결과도 NEACD와 같은 것으로서, NEACD에서와 마찬가지로 CSCAP도 총회나 운영위원회 혹은 사무국이 각국 국가위원회의 운영에 대해서는 전혀 영향력을 행사하고 있지 않다는 것을 보여주는 결과라고 하겠다.

### (7) 국제적 네트워크

첫째, “참여 행위자가 외국의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤” 긴밀한 것으로 나타났으며, 민간 연구소와 대학교는 “보통” 정도인 것으로 조사되었다. 조사결과, NEACD에 비해서 CSCAP이 주요 행위자별로 대체로 나은 평가를 받은 것으로 나타났다. CSCAP 회의의 공개적이고 협의와 합의를 중시하는 전통이 IGCC가 사실상 주도하는 NEACD에 비해서 동일한 행위자간의 네트워크 긴밀도가 높은 주요 원인으로 분석된다. CSCAP 회의에 적극 참여해 오면서 CSCAP 한국위원회의 주요 임원으로 활동하고 있는 한 전문가에 따르면 정부간 관계는 “보통” 정도이며 정부출연 연구소간 관계도 “보통” 이상이지만 민간 연구소와 대학교간 관계는 상대적으로 약한 편이라고 한다. 또한 그는 동일한 참여 행위자간 국제적 네트워크는 개인 베이스에서 유지되고 있으며, 특히 CSCAP 창립 멤버들 간에는 관계가 매우 긴밀하게 유지되고 있다고 하였다.

둘째, “참여 행위자가 외국의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부출연 연구소가 “보통” 이상인 것으로 평가되었으며, 민간 연구소와 대학교는 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 정부는 “보통” 이하의 평가를 받았다. 정부출연 연구소의 구성원들이 대학교수나 민간 연구소의 구성원들에 비해서 외국의 다른 행위자의 구성원들과 보다 긴밀한 네트워크를 맺고 있는 것이다.

이는 정부의 관할을 받긴 하지만 민간인 신분을 유지하는 정부출연 연구소의 구성원들이 대학교수나 민간 연구소 출신 전문가들보다 외국의 다른 행위자의 구성원들과 네트워크를 맺을 수 있는 보다 나은 기회와 재정적

여건을 갖고 있는 현실을 반영하는 것으로 해석된다. 정부의 경우 NEACD에 비해서 낮은 평가를 받은 것은 CSCAP이 순수 민간주도의 회의체이기 때문에 정부의 활동반경이 상대적으로 좁을 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어, 정부산하 연구기관의 한 전문가에 따르면 정부는 주로 외국의 정부와 긴밀한 관계를 유지하는 반면에, 정부출연 연구소는 외국의 다양한 행위자들과 비교적 다면적인 관계를 유지하고 있다고 한다. 또한 민간 연구소는 외국 행위자들과의 국제적 네트워크가 비교적 취약한 편이며 대학교는 참여자간 개인차가 있으나 창립 멤버들간에는 매우 긴밀한 관계를 유지하고 있다고 한다.<sup>73</sup>

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 회의 의제선정 및 회의 진행 과정에서는 “패” 성공적인 것으로 평가되었고, 평가에 있어서는 “보통” 이상인 것으로 나타났다. 3단계의 회의 과정이 NEACD에 비해서 모두 좋은 평가를 받았는데, 이 역시 공개와 합의를 원칙으로 진행되는 CSCAP의 운영 체계가 중요한 원인인 것으로 분석된다. 다만 회의 평가는 의제선정이나 진행에 비해서 국가간의 네트워크가 약하게 작동한 것으로 드러났는데, 이는 회의 평가가 사실상 각국의 국가위원회 별로 자체적으로 실시되기 때문일 것이다. 설문에 응한 한 전문가도 CSCAP은 공동의장제이기 때문에 회의 의제선정 및 회의 진행에 있어서는 국제적 네트워크가 잘 작동하는 편이나 회의 평가에 있어서는 거의 작동이 안 되고 있다고 언급한 바 있다.<sup>74</sup>

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 인적교류와 정보교환은 “패” 성공적인 것으로 평가되었으나, 재정지원은 “보통” 이하인 것으로 나타났다. NEACD와 거의 같은 조사결과가 나왔다. CSCAP 회의의 속성상 인적교류와 정보교환에 특별한 문제는 없는 것으로 보인다. 다만 CSCAP 한국위원회의 경우 재정상의 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다.

73- 김성한 외교안보연구원 교수와의 자문결과, 2006년 8월 30일.

74- 위의 자료.

## (8) 제도화

첫째, “총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가”와 관련해서는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 둘째, “회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통 채널이 있는가”와 관련해서도 “꽤 그렇다”라고 조사되었다. 셋째, “본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가”와 관련해서도 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 제II장 3절에서 살펴본듯이, CSCAP은 총회와 운영위원회를 정기적으로 개최하고 본부 차원에서 사무국도 두고 있다. 그리고 각국은 국가위원회를 운영하고 있으며, 연구반을 중심으로 다양한 연구와 논의를 진행하고 있다. 따라서 조사결과는 CSCAP이 NEACD와 달리 본부 차원에서 또한 개별 국가 차원에서 상당히 체계적이고 합리적인 제도가 정착되어 있다는 사실을 보여주고 있다.

그러나 NEACD와 달리 공개를 원칙으로 하는 회의체임에도 불구하고 언론의 관심 등 CSCAP에 대한 사회적 인지도는 기대만큼 높지 않은 편이다. CSCAP에서 논의하는 의제 자체가 언론의 관심을 야기할 만한 사안이지의 없는 것이 원인의 하나로 지적되기도 한다.

## 2. 미국

### 가. NEACD

#### (1) 참여성

NEACD는 정부관료(2명)와 군인(2명)은 물론 민간전문가와 학자가 참여하고 있다는 점에서 사실상 Track 1.5 성격에 가장 충실하고 근접한 대화체라고 할 수 있다. 정부와 민간 참여자들이 모두 참석하는 전체회의와는 별도로 외무 관료들만이 참석하는 별도 비공개 회의는 물론 군 인사들간의 회의(DIS)가 별도로 구성되어 있음에 따라 정부와 민간의 참여가 균형을 이루고 있다고 하겠다. 또한 정부 관료와 군 인사가 직접 대화에 참여하여 비공식적이기는 하지만 직접적인 대화와 토론을 갖는다는 점에서 NEACD와 유사한 기구나 대화체를 역내에서 찾아보기는 어렵다.

사실상 참여가 제도화되어 있다는 긍정적인 면도 있으나, 문제는 각국별로 참여자가 고정되어 있다는 점에서 참여의 폭에는 제한을 가지고 있다.

미 국무부와 국방부의 참석자는 일반적인 안보정책과 다자대화를 담당하고 있는 부처의 실무진에서 참석하는 것이 상례이고 경우에 따라 특정주제와 부합하는 업무를 담당하는 인원이 참석하기도 하는데 이는 주최측의 사전 조율에 의한 것이다. 또한 민간전문가의 경우도 일반적으로 각국별 2인의 참석자가 고정되어 있고, 회의의 주제에 따라 외부 전문가를 초청하며, 외부 전문가의 참석은 해당 주제에 대한 논의나 프로젝트가 종결될 경우까지만 보장되는 것이 일반적이다. 최근 NEACD는 특정 주제에 관한 국제기구나 유관민간단체 대표들의 참석을 확보하려고 노력하고 있다는 것은 NEACD의 문호가 개방될 가능성을 보여주고 있다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다.

이러한 전반적인 운영방식을 고려할 때 NEACD의 경우 참여의 폭은 낮으나 참여의 깊이는 높은 것으로 요약할 수 있다.

## (2) 전문성

전문성에 대해서도 논란이 있을 수 있다. NEACD에 계속적으로 참석하는 핵심그룹의 민간 참여자들의 경우에는 특정 이슈를 전문으로 하는 인사라기보다는 역내 ‘다자안보협력’이라는 주제를 다루는 인사들이 주류를 이루고 있다. 물론 다자안보협력 그 자체가 특수성을 인정받을 수 있는 분야이기는 하나 실질적인 협력방안을 강구함에 있어서는 한계를 가지고 있다고 하겠다. IGCC 소장이며 NEACD 운영을 총괄하는 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사는 중국문제를 전공으로 하고 있으나, 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사의 전문성이 반영되지는 않는 것으로 파악되고 있다. 또한 여타의 미국측 참석자들의 경우도 마찬가지로 평가된다.

그러나 이미 앞서 언급한 바와 마찬가지로 이러한 전문성을 보완하기 위해 특정 주제에 관한 회의가 개최될 경우에는 해당분야 전문가를 섭외하고 참여시켜 논의의 심도를 제고하는 방법을 채택하고 있다. 에너지, 자원, 환경 등과 같은 특수한 분야의 협력방안 모색을 위해 해당분야 전문가 혹은 기관의 참여를 확보하려는 노력을 경주하고 있다는 점은 평가를 받을 만하다.

정부 부처 참석자들의 경우에는 일반적으로 국무부의 동아태차관보실의 인사들이 참석하는 것이 상례이며, 경우에 따라서는 비확산, 다자협력 등 기능국 소속 관료들이 참석하기도 하고, 에너지부의 인사들도 참석하는 경

우도 있다. 또한 군 인사는 국방장관실에 소속되어 있는 인사 혹은 태평양사령부 소속 정책실 군인들이 주로 참석하고 있다.

따라서 핵심그룹의 민간 참석자들의 경우에는 특정한 주제에 대한 전문성은 상대적으로 낮으나 일반적인 상황 평가와 정책 방향 제시에는 중요한 기여와 역할을 하는 것으로 평가되며, 전문성은 특정 주제와 연관하여 초청에 근거하여 참여하는 해당분야 전문가들로 인해 보완되고 있다. 이와는 달리 정부측 참석자, 국무부와 국방부들의 경우에는 해당분야에서 실무를 직접 담당하고 있는 관료와 군 인사들이며 사전 검토를 충분히 하고 참여한다는 면에서 전문성을 인정받을 수 있다. 그러나 이들의 경우에는 현안 위주의 업무에 치중하고 있기 때문에 장기비전을 제시하거나 방향성을 설정하는 데에는 일정한 한계를 가지고 있는 것도 사실이다. 이러한 부분을 보완해주는 것이 핵심그룹의 민간 참석자들의 역할이다. 즉 민간 참석자들은 특정 사안보다는 큰 틀에 있어서의 방향과 비전을 제시하는 역할을 하고 정부 참석자들은 현안과 관련하여 구체적인 입장을 제시함으로써 상호 보완적인 관계를 유지하고 있는 것으로 평가된다. 종합적으로 볼 때, NEACD의 전문성은 중간 정도로 평가된다.

### (3) 자율성

비영리 연구기관에 의해 주도되고 있는 NEACD의 자율성을 평가하는 것은 매우 어려운 일이다. NEACD의 활동을 지속하고 확장해야 하는 입장에 있는 IGCC로서는 정부나 주요 기금이 관심을 갖는 분야를 무시할 수는 없으며, 이들의 영향력에서 완전히 자유로울 수는 없다는 것이 기본적인 평가이다.

그러나 보다 상세히 검토해 볼 때, IGCC가 나름대로의 자율성을 확보하기 위한 노력을 경주하고 있고 일정부분에 있어서는 자율성을 가지고 있다고 할 수 있다. 일단 주제의 선정에 있어서는 기금제공 기관이나 정부와의 사전조율을 하고 있다는 점에서 완전한 자율성을 가지고 있다고는 할 수 없으나, 특정한 주제나 이슈를 식별하고 이에 대한 정부와 각 기금의 관심과 지원을 유도해 나가는 방법을 취한다는 면에서는 일정한 자율성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한 회의를 추진하고 진행하는 형식과 관련해서는 높은 자율성을 가지고 있는 것으로 평가된다. 한편, 미 정부의

입장에서도 과도한 개입과 영향력 발휘는 자제하고 있으므로 상하관계가 아닌 수평적 협의적 협조관계 차원에서 관계가 형성되고 있다고 봐야 할 것이다.

또 한 가지 고려할 수 있는 사항은 수잔 셔크(Susan Shirck) 박사의 지명도와 경력, 그리고 10여 년간 NEACD가 나름대로 축적해 온 영향력과 네트워크는 NEACD의 활동에 있어서 어느 정도의 자율성을 보장하는 데 기여하는 요인으로 작용하고 있다고 평가된다. NEACD의 자율성은 중간 정도로 평가된다.

#### (4) 효과·효율성

NEACD의 효과·효율성을 객관적으로 평가하기는 매우 어렵다. 그러나 이미 앞서 언급한 바와 같이 동북아 지역 6개국 관료, 민간전문가 그리고 군인이 참여하는 유일한 대화체라는 점에서 상징적인 효과를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

회의 참석한 정부 관리와 군인들이 결과를 보고하고 차기 회의를 준비하는데 활용되고 있다는 점에서는 정책적 효과도 있을 것으로 판단된다. 또한 회의 주제 역시 시의성이 있는 것으로 선정되고 논의됨에 따라 현안과 직접적으로 연관되어 있는 결과를 도출하여 정책적 활용도를 높이고 있다고 평가된다. 그러나 회의 기간이 짧고 참여의 폭이 제한되어 있기 때문에 심도 있는 회의결과를 도출한다고 보기는 어렵다. 정부 관리들의 경우 비공식 모임이라는 장점이 있음에도 불구하고, 정부의 기존 입장을 넘어서는 새로운 아이디어를 제시하는 경우는 매우 드물다고 할 수 있다.

이미 앞서 언급한 바와 같이 NEACD 회의의 효과·효율성은 협력 가능한 분야를 식별·개발하고 큰 틀에서의 방향을 제시한다는 차원에서 보는 것이 타당할 것이며, 결과적으로 현안과 관련된 직접적인 활용성이나 효율성은 제한될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다고 봐야 할 것이다. 따라서 NEACD의 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다.

#### (5) 국내적 네트워크

NEACD의 모든 활동은 IGCC를 중심으로 모든 활동이 준비·시행되고,



국무부와 국방부와 긴밀한 협의와 협력관계를 지니고 있다는 면에서는 매우 튼튼한 국내적 네트워크를 가지고 있다고 하겠으나, 네트워크 그 자체가 그리 크지 않고 매우 제한되어 있다는 문제점을 가지고 있다. 즉 이미 구축된 네트워크는 매우 잘 운영되고 있고, 협력과 협조의 깊이가 있다고 평가되나, 그 외연은 매우 제한되어 있는 것이 문제이다. 물론 특정 주제에 대한 전문가의 참여를 허용하고 있기는 하나 이러한 네트워크는 제도화되어 있지 않고, 임시 방편적이라는 문제점이 지적되어 왔다.

민간 참여자의 경우 기존 출범 당시부터 참여해 온 핵심그룹의 인사들 이외에 새로운 인사들의 참여가 저조하다는 점에서는 민간차원의 외연이 매우 취약한 것으로 평가된다. 반면에, 민간전문가들과 정부와의 네트워크는 해당 업무를 담당하는 부처를 거쳐 가는 관료들의 수가 증가하고 있고, 개인적 차원에서 유대관계가 축적됨에 따라서 발전적인 방향으로 가고 있다는 평가를 내릴 수 있다. 요약하면, NEACD의 국내적 네트워크 역시 낮은 것으로 평가된다.

## (6) 분권화

미국의 국내적 차원에서 볼 때, IGCC 이외의 다른 기관의 참여가 사실상 배제되어 있고, 정부에서도 기존 협의 부처이외의 기관이나 인사들과는 교류가 활성화되어 있지 않다. 따라서 NEACD의 국내적 분권화는 낮은 것으로 평가된다.

반면에, 국제적 차원에서는 참여자의 선정, 의제 조정, 회의일정 등을 위해서 참가국들과 사전 협의를 거치는 모습을 띠고 있다. 각각의 참가국의 담당부처와의 연락관계를 구축해 놓고 있다는 점은 국제적 분권화가 제도화되어 있음을 의미한다. 또한 비공식적으로는 민간 참여자들에게 사전 협의를 실시하여 참여자의 적절성 여부, 추가 참석자나 참관인의 필요성 등을 판단하고 추진함에 따라 민간 차원의 비공식 협의도 일정한 수준에 있다고 평가된다. 따라서 국제적 분권화의 경우에는 국내적 분권화에 비해서 나은 것으로 평가될 수 있다. 요컨대 NEACD의 경우 일단 이니셔티브는 IGCC가 갖고 시작되나 추진과정에서 참가국, 참가자들과의 협의를 통해 조정·보완·발전을 추진함에 따라 국제적 분권화는 중간 정도의 평가를 받을 수 있다.

## (7) 국제적 네트워크

현재 6개국의 외무·국방 당국자들이 직접 참여하고 협의하는 장치와 제도가 마련되어 있다는 점에서 NEACD의 경우 정부차원의 국제적 네트워크는 일정부분 존재한다고 할 수 있다. 문제점은 정부나 프로젝트를 후원하는 기관이외의 민간단체나 국제기구와는 전혀 협력관계를 구축하지 못하는 한계를 가지고 있다는 것이다.

현재 IGCC측은 외연을 확장하기 보다는 기존의 네트워크를 강화·심화하기 위한 노력을 경주하고 있다. 일단은 정부측 참여자 수준의 격상을 추진하고 있다. 대개의 경우 과장 혹은 심의관급을 수석대표로 하고 군인의 경우는 대령을 수석대표로 하고 있는데 이를 국장급으로 격상하는 문제를 협의하고 있는 것으로 파악된다. 이와 병행하여 회의결과 보고 및 후속조치, 사전검토 등과 관련하여 각국에서는 어떠한 형태로 업무가 추진되고 있는지를 파악하고 있으며, 그 결과에 따라 회의결과를 보다 효과적으로 전파하고 거양하기 위한 방안을 강구할 것으로 예상된다.

민간 참여자는 기존 출범 당시부터 참여해 온 전문가들이 지속적으로 참여하고 있음에 따라 여타 전문가들의 정례적인 참여를 통한 외연 확대에는 한계를 가지고 있다. 따라서 각국의 민간전문가들을 허브로 하는 광범위한 네트워크는 존재하지 않는다. 최근에 와서는 특정한 프로젝트를 중심으로 유관 국제기구나 기관들의 참여와 지원을 고려하고 있는 것으로 파악되고 있는데 그 결과가 어떠한 것인지는 미지수이다. 결과적으로, NEACD의 국제적 네트워크는 낮은 것으로 평가된다.

## (8) 제도화

NEACD의 본부 차원의 총체적인 운영 실태를 알아보는 제도화 지표와 관련해서는, 일종의 사무국 역할을 수행하는 IGCC가 회의의 의제설정과 참여자 선정 및 회의 진행 등 전반적인 과정을 담당하고 있는 현실을 고려하지 않을 수 없다. 회의가 열릴 때마다 차기 회의의 의제를 논의하고 추후 협의를 거쳐 결정한다고 하지만 사실상 거의 IGCC에 의한 일방적인 통보의 성격을 가지고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 또한 연구활동이나 회의 결론과 관련된 후속조치 등과 같은 분야에서도 각국의 NEACD 지부의 의

건이 충분히 수렴된다고 보기는 어렵다. 따라서 NEACD의 제도화는 낮은 것으로 평가된다.

## 나. CSCAP

### (1) 참여성

CSCAP 미국위원회의 경우는 Pacific Forum/CSIS를 사무국으로 운영하며 순수 민간단체로써 약 200여 명의 인원이 개인적 자격으로 참여하고 있다. 기관의 참여나 지원은 샌프란시스코에 소재하고 있는 아시아재단(Asia Foundation)이 제공하고 있고, 특정한 이슈나 관심사항에 대하여 미국내 유수 재단의 지원을 받고 있다.

개인적 자격으로 참여하고 있음에 따라 기관의 제도적 참여는 없으나, 각각 회원이 소속하고 있는 기관에 대한 영향력이나 인지도로 인해 비공식적으로 의사를 반영하고 있다고 하겠다. 그러나 여느 민간단체와 마찬가지로 CSCAP 미국위원회의 경우 정체성 유지와 기본 취지에 부합하기 위해 정부 혹은 기관의 참여는 제한하고 있다.

200여 명의 회원을 보유하고 있다는 것은 사실상 안보 혹은 지역연구와 관련된 주요 전문가나 학자들이 대거 참여하여 있다고 해석할 수 있으므로 높은 수준의 참여성을 가지고 있다는 평가가 가능하다. NEACD와는 달리 자율적 참여와 기여라는 원칙을 존중하고 준수함에 따라 참여의 폭은 상대적으로 넓으나 참여의 깊이 면에 있어서는 상대적으로 미흡한 면이 있다. 즉 특정인이 지속적인 참여와 기여를 하기 보다는 특정주제에 따라 수시로 참여자가 교체되고 주체가 대체되는 성향을 보이고 있으므로 연속성과 일관성의 측면에서는 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 그러나 참여의 외연을 확대하고 공감대를 확장하고 연대감을 증대해 나간다는 측면에서는 매우 긍정적으로 평가된다.

한 가지 관심있게 관찰해야 할 사항은 CSCAP 출범초기에 비해 참여도가 상대적으로 감소하고 있다는 것과 활동도 약화되었다는 점이다, CSCAP 출범 당시 클린턴 미 행정부는 다자안보대화와 협력을 강조한 바, 이러한 정부의 입장은 민간에도 파급되어 전문가들의 적극적인 참여를 보장하는 요인으로 작용하였다. 그러나 2000년대에 들어서 다자안보대화와 협력에 대한

정부의 관심이 감소됨에 따라 참여도 역시 비례하여 감소하고 활동도 위축되는 경향을 보여 왔다.

또 한 가지 요인은 사무국이 하와이에 위치해 있다는 점으로 인해 발생하는 물리적 한계의 문제이다. 물론 CSIS와 협력관계를 유지하고 있기는 하나 사실상 Pacific Forum이 CSCAP 활동을 전담하는 사무국으로써의 역할을 수행하고 있다. 이는 지리적 한계와 이로 인해 발생하는 전문가들간의 교류와 회동 기회의 제약으로 나타나고 있고 정부의 주목을 받는 데에도 한계를 가지고 있다는 점이다. 결과적으로, CSCAP의 참여폭은 넓지만 참여의 깊이는 낮은 것으로 평가된다.

## (2) 전문성

CSCAP 미국위원회 회원의 경력과 참여의 범위를 고려할 때 NEACD가 가지고 있지 못한 거의 전 분야에서 고도의 전문성을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 기능과 지역 문제 모두를 커버할 수 있는 인력을 가지고 있고, 이들의 다수는 단순히 연구자나 학자의 배경만을 가지고 있는 것이 아니라 다양한 분야와 수준에서의 실무경험을 가지고 있다는 점에서 높은 전문성을 가진 평가 받을 수 있다.

관건이 되고 있는 것은 이러한 전문성이 발휘될 수 있는 기회가 해당분야 전문가들에게 제공되느냐는 것인데 활동과 성과를 보장하기 위해 해당분야의 전문가의 적극적인 참여를 보장하고 있는 것으로 파악된다. 또한 관심을 가지고 봐야 할 것은 현재 전문가 풀에서 인력동원이 어려울 경우 해당분야 전문가를 한시적 혹은 회원가입을 통해 참여하도록 하는 방법도 채택하고 있다는 점이다. 따라서 CSCAP 미국위원회의 활동에 있어서 전문성과 관련된 문제는 거의 찾아 볼 수 없다고 평가된다.

또한 전문성이 실질적으로 발휘될 수 있도록 프로젝트를 독자적으로 수행하는 경우도 있으므로 전문성이 포괄적으로 발휘되고 있다고 하겠다. 예를 들어, 원자력 활동과 관련된 프로젝트를 수행하거나 신뢰구축과 관련된 프로젝트를 수행하는 과정에서 해당분야 전문가나 기관의 참여와 기여를 확보하기 위한 노력을 경주함으로써, 연구결과는 매우 전문적이고 실용적이라는 평가받고 있다. 신뢰구축분야에서 추진해 온 투명성 제고방안연구에서 CSCAP 미국위원회가 주도적인 역할을 하여 완성한 ‘유엔재래식무기

등록부의 지역차원 활용방안', '국방백서의 공통양식 안' 등도 높은 평가를 받는 결과물들이다. 즉 매우 큰 인력 풀을 가지고 있는 CSCAP 미국위원회는 언제든지 주제에 정통한 전문가를 동원할 수 있는 기반을 가지고 있다고 하겠다. 따라서 CSCAP의 전문성은 높은 것으로 평가된다.

### (3) 자율성

미 국무부나 국방부의 직·간접적 지원이나 후원을 받는 NEACD에 비해 개인적 자격으로 참여하고 활동하는 CSCAP 미국위원회는 높은 자율성을 가지고 있다. 아시아재단의 후원과 회원들의 기여에 의해 활동에 필요한 재정적 소요를 충당하고 있을 뿐, 연구의 주제, 활동의 내용과 방향, 수준, 결과물의 활용 등에 있어서 외부의 개입은 거의 배제되어 있다고 하겠다. 그러나 일부 프로젝트를 수행하는 과정에서 재정적 지원을 확보하기 위해 정부나 재단 등과 협의를 하여 일부 후원기관들의 입장을 반영하는 경우도 있다. 물론 이러한 협의와 조정은 후원기관의 정책적 입장을 무조건 반영하기 보다는 프로젝트나 주제차원에서 관심과 적합성의 여부, 현실적 활용도를 높이기 위한 차원에서 이루어지는 것이지 내용을 결정하기 위한 것은 아니라는 점에 유념할 필요가 있다.

프로젝트에 참여한 개인 활동의 경우 국가위원회가 관여하거나 통제를 하지는 않는다는 면에서 개인의 자율성이 완전히 보장되고 있다고 할 수 있다. 단 누가 어떤 프로젝트에 참여할 것인지에 대한 것과 결과물의 활용방안, 혹은 유관기관과의 협조 등에 대해서는 일정 수준에서 방향을 제시하고 조정역할을 수행하고 있는 것으로 파악된다.

민간 연구소 혹은 국책 연구소의 참여와 기여는 프로젝트의 성격에 따라 결정된다고 하겠다. 예를 들어 원자력 투명성과 관련된 프로젝트를 수행하는 과정에서 Sandia 연구소가 참여한 바 있는데, 이는 프로젝트의 특성에 기인된 것이며, 정부 연구기관이 참여할 경우에는 해당 연구기관과 부처와의 협의를 통해 결정되고 있다. 따라서 정부 연구기관이 기관자격으로 참여하는 경우에는 어느 정도의 규제가 있을 수 있다. 개인적 자격으로 참여할 경우에도 정부 관리로서 준수해야 할 규범과 강령을 따르는 것으로 평가된다. 그러나 이는 전적으로 개인적 판단에 따른다고 할 수 있으므로 미국의 CSCAP은 높은 수준의 자율성이 갖는다고 하겠다.

#### (4) 효과·효율성

CSCAP 미국위원회의 경우 회의 내용과 결과에 대한 검토와 공유, 전파와 확대라는 측면에서 매우 성공적인 것으로 평가될 수 있다. PacNet를 통해 각 연구자들이 수행한 연구결과를 확산·공유하는 한편, 공개적 보고와 활용에 추가하여 관련 정부 부처에 회의 결과를 전파하는 활동을 하고 있다. 따라서 연구결과물이나 회의 결과가 여타 회원국에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 Pacific Forum이 매우 효과적인 사무국 역할을 하는 한편, CSIS 역시 자체 네트워크를 통해 이러한 기능을 보조해 주고 있다는 면에서 매우 긍정적인 평가를 받고 있다.

또한 각 연구반에 상응하는 국내 연구반 설치하고 있고 주무를 담당하는 학자나 전문가가 동 연구반의 활동을 책임지고 수행하고 있으므로 나름대로의 활동영역이 구축되어 있고 협조가 이루어지고 있다고 하겠다. 그러나 문제가 되는 것은 사무국이 하와이에 있기 때문에 발생하는 물리적인 제약이다. 정책 반영도를 제고하고 인지도를 높이기 위해서는 사실 워싱턴에서의 활동이 중요함에도 불구하고, 워싱턴에서의 활동은 서부지역이나 하와이를 중심으로 한 활동에 비해 낮게 나타나고 있다. 결과적으로, CSCAP의 효과·효율성은 높은 수준으로 평가된다.

#### (5) 국내적 네트워크

제한적 참여만을 고집해 온 NEACD와는 달리 CSCAP은 문호를 개방하여 놓고 있고, 200여 명이 회원으로 가입하고 있다는 점은 CSCAP 미국위원회의 국내 네트워크가 방대하다는 것을 의미하며, 사실상 대부분의 안보문제 전문가와 학자들이 참여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 정부나 NGO, 재단 등과 제도화된 협력관계를 가지고 있지는 않으나 유관기관에 근무하는 인사들이 다수 참여하고 있으므로 비공식적인 협력과 네트워크를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

참여자 혹은 회원들간의 관계도 배타적 경쟁관계에 있기 보다는 상호 보완적 협력관계에 있다는 평가를 할 수 있다. 오히려 CSCAP을 통해 네트워크를 구축해 주고 개인적 협력관계를 증대하는 효과가 창출되고 있다. 더욱이 지역문제 전문가와 이슈 중심의 기능적 전문가간에 상호 보완적인 협력

관계를 구축하는 것을 장려하고 프로젝트를 시행토록 함으로써 상승효과를 도출하는데 기여하고 있다. 따라서 CSCAP의 국내적 네트워크의 수준은 높은 것으로 평가된다.

## (6) 분권화

CSCAP 미국위원회의 경우 여타 CSCAP 국가위원회와 마찬가지로 이사회(국가위원회), 연구반, 사무국으로 구성되어 있고, 각각의 기능에 충실하다고 하겠다. 위원회는 CSCAP 활동 전반에 대한 검토와 방향을 제기하는 한편, 연구반은 국가위원회에서 승인한 프로젝트를 수행하는 기능을 충실히 하고, 사무국은 이러한 활동을 지원하는 역할을 하고 있다는 점에서 분권화가 잘 되어 있다고 하겠다.

분권화의 척도가 되는 것은 연구반의 활동이다. 연구반의 활동에 대한 각국 국가위원회나 사무국의 지원이나 개입이 어느 정도인가에 따라 연구활동의 독립성이 달라지기 때문이다. 이미 앞서 언급한 바와 같이 그리고 설문조사의 결과에서 볼 수 있듯이 CSCAP 미국위원회에서 연구반의 활동은 독립성이 보장된다. 일단 연구반이 수행해야 할 기능과 업무가 설정되면 이러한 기능과 연구업무를 수행하는 데 중심그룹의 개입이나 사무국의 관여는 최소한의 수준으로 설정되고 행정적인 차원에서의 지원을 제공하고 있다. 요컨대 CSCAP 미국위원회의 경우 NEACD와 비교하여 매우 분권화된 독립형 체제를 보유하고 있고, 이러한 분권형 체제를 유지하기 위한 노력이 경주되고 있다는 면에서 바람직한 모습을 가지고 있다.

국제적 차원의 분권화와 관련해서 주목해야 할 것은 CSCAP 본부의 운영이 대단히 민주적이고 투명하게 운영되고 있다는 사실이다. CSCAP은 각국의 국가위원회와의 협조와 더불어, CSCAP 본부 사무국 그리고 각 회원국 연구반과의 직접적인 협력과 조율을 추진하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, CSCAP 미국위원회의 국제적 차원의 분권화 수준은 높은 것으로 평가된다.

## (7) 국제적 네트워크

아시아·태평양 지역은 물론 서아시아의 인도가 참여하고 있고, EU도 참

여하고 있다는 면에서 CSCAP은 최대의 국제적 네트워크를 가지고 있다고 하겠다. 특히 CSCAP 미국위원회는 모든 연구반 활동에 적극 참여하고 있으며, 신뢰구축, 핵문제 등에 있어서 선도적인 역할을 하고 있다는 면에서 평가가 높은 편이다.

CSCAP 미국위원회 사무국인 Pacific Forum은 매우 적극적인 대외활동을 추진하고 있다. 역내 각국과의 양자대화와 접촉은 물론 ARF와의 연계를 높이기 위한 노력도 하고 있다는 면에서 국제적 네트워크의 기반이 충실하다고 평가된다. 즉 높은 수준의 국제적 네트워크를 유지하고 있는 것이다.

### (8) 제도화

CSCAP 전체 차원의 총괄적인 운영방식을 묻는 제도화와 관련하여, CSCAP은 의사결정과정, 결과물의 공유, 회원의 참여 등 전반적인 활동에서 매우 제도화되어 있다는 평가를 받는다. CSCAP의 운영이나 활동 등에 관한 규정과 절차가 본부와 각국 위원회 별로 명확하게 명문화되어 있다는 점도 제도화의 수준이 높다는 평가를 받을 수 있는 근거이다.

## 3. 중국

NEACD와 CSCAP, 각각에 대해서 모두 13명의 정부 관리와 정부출연 연구소 연구원 및 대학교수들을 상대로 설문조사를 실시하였다. 구체적인 설문대상은 정부 관리 4명, 정부출연 연구소의 연구원 4명, 대학교수 5명 등이다.

중국의 경우 설문조사 이전에는 다자안보대화에 참여하는 주요 행위자들의 거버넌스 실태가 타 국가와는 다르게 나타날 것으로 예상했으나, 설문조사와 인터뷰 과정을 통해 얻은 결과는 예상과는 달리 대체로 다른 국가들과 유사한 실태를 보이고 있었다. 이는 중국도 다른 나라들과 마찬가지로 동아시아의 다자안보 필요성을 깊이 인식한 바탕 위에서 다자안보대화의 규칙을 준수하면서 성실하게 참여하고 있기 때문인 것으로 보인다.

### 가. NEACD

8개의 참여 가능한 주요 행위자 가운데 중국의 경우 NEACD에 참여하고



있는 주요 행위자는 정부, 정부출연 연구소 그리고 대학교이다.

### (1) 참여성

첫째, “동북아 다자안보대화에 참여 가능한 주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 질문에 대하여 정부와 정부출연 연구소는 “꽤 그렇다”라고 평가되었고, 대학교는 “보통”으로 평가되었다. 이는 대학교의 경우 NEACD 초기부터 참여한 대학교수의 수가 소수이고<sup>75</sup>, 특정 학자들로 구성된 범주 안에서 크게 벗어나지 못하고 있는 중국의 현실을 반영하고 있다고 할 수 있다.

둘째, “실제 참여 행위자의 경우 소수파의 참여도 허용되는가?”라는 질문에 관련해서는 정부와 정부출연 연구소는 같은 수준인 “보통” 정도인 반면 대학교는 “보통” 이하인 것으로 나타났다. 상해 복단대학교의 한 교수에 의하면, 중국 내에서 NEACD는 Track 1.5보다 Track 1의 성격을 띠고 있기 때문에 소수파의 참여가 제한되고 있다고 한다. 또한 대학교 내에서 소수파로 분류되는 학자들은 그들의 입장이 정부의 정책과 무관하다는 이유로 정부에 의해 참여가 배제되는 경우도 있다고 한다.<sup>76</sup>

셋째, “실제 참여 행위자의 경우 새로운 인사들의 참여를 모색하고 있는가?”라는 질문과 관련해서는 정부출연 연구소, 정부, 대학교 등의 순으로 긍정적인 답변이 조사되었다. 구체적으로, 정부출연 연구소는 “매우 그렇다”, 정부는 “꽤 그렇다” 정도로, 반면에 대학교는 “보통” 정도로 평가되었다. 대표적인 정부출연 연구소인 중국국제문제연구소는 외교부 산하 연구기관으로써 정부의 정책에 따라 연구원들의 연구방향이 결정되는 경향이 있기 때문에 지속적으로 새로운 학자들의 참여의 기회가 주어지고 있는 것으로 보인다.<sup>77</sup>

### (2) 전문성

첫째, “실제 참여 행위자가 전문적인 지식을 생산할 능력이 있는가?”라는

---

75- 청화대 외교학원 등이 주요 참가 대학교이다.

76- 상해 복단대 교수와의 인터뷰 내용, 2006년 9월 14일.

77- 중국국제문제연구소(CIIS)의 한 간부와의 자문결과, 2006년 9월 12일.

질문에서는 정부출연 연구소, 대학교, 정부 등의 순으로 답변이 조사되었다. 정부출연 연구소와 대학교는 “꽤 그렇다”로 평가된 반면, 정부는 “보통”으로 평가되었다. 정부기관의 하나인 외교부의 경우 정기적인 보직 발령에 따른 잦은 국내외 이동과 이로 인한 연속성의 단절로 자연히 정부출연 연구소와 대학교에 비해 전문성이 결여 될 수 있다고 한다.<sup>78</sup>

둘째, “내부적으로 전문적인 정보와 지식을 생산할 수 있는 과정이 조직화되어 있는가?”라는 질문에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 이에 비해서, 대학교는 “보통” 정도로 평가되었다. 정부 차원의 지원이 상대적으로 미약한 대학교에 비해 정부나 정부출연 연구소가 NEACD와 관련된 전문적인 정보와 지식을 생산할 수 있는 과정이 조직화되어 있는 것은 당연한 것으로 여겨진다.

셋째, “실제 참여 행위자가 외부 전문가들로부터의 자문제도를 갖추고 있는가?”라는 질문에서는 정부출연 연구소와 정부는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받고, 대학교는 “보통” 이하인 것으로 평가되었다. 중국 외교학원의 한 교수에 의하면 정부출연 연구소와 정부가 자문제도를 갖추게 된 것은 후진타오 등장 이후의 생긴 큰 변화로 볼 수 있다고 한다.<sup>79</sup> 이는 후주석의 정책방향이 경제발전 뿐 아니라 사회발전에 이르기까지 다양한 의견을 수렴하고 공감대를 넓혀나가는 포용성 있는 방향으로 전개되고 있는 것과 무관치 않다는 것이다.

넷째, “실제 참여 행위자가 전문적인 간행물·출판물을 발간하고 있는가?”라는 질문에 대해서는 정부출연 연구소는 “꽤 그렇다”로 평가되었으며, 정부는 “보통”의 평가를 받은 반면, 대학교는 “거의 그렇지 않다”는 평가를 받았다. 정부출연 연구소에서 발간하는 간행물이나 출판물은 NEACD와 관련된 동북아 다자안보 내용들이 많은 부분을 차지하고 있다. 한 대학교의 교수에 의하면 대학의 경우 내부적인 공유물 이외에 NEACD에 관계된 구체적인 간행물이 없다고 한다.<sup>80</sup>

78- 중국 외교부 관계자의 비공식 의견, 2006년 9월 12일 인터뷰 내용.

79- 2006년 9월 13일 외교학원에서 학자들과 가진 토론 내용.

80- 위의 자료.

### (3) 자율성

첫째, “실제 참여 행위자가 자발적으로 참여하고 있는가?”라는 질문에 대해서 정부출연 연구소는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 대학교는 “보통”으로 평가된 반면, 정부는 “보통” 이하의 평가를 받았다. 중국에서는 정부 참가자의 경우 정부로부터 직접 지명을 받기 때문에 참가 당사자의 입장에서는 자발성이 떨어진다고 할 수 있을 것이다.

둘째, “실제 참여 행위자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있는가?”라는 질문에 대해서는 대학교, 정부와 정부출연 연구소 공히 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 정부의 경우 앞서의 질문에 대한 답변과 상충되는 측면이 있으나, 아직까지 남아있는 사회주의 의식 형태의 영향으로 실제 참여자가 독립적인 규범과 가치관을 갖고 있다고 의도적으로 답변한 측면이 있을 것으로 판단된다.

셋째, “실제 참여 행위자가 정부로부터 받는 법적·제도적 규제는 있는가?”라는 질문에서는 정부출연 연구소의 참여 행위자는 “보통” 이상으로 평가 받았으며 정부와 대학교의 참여 행위자는 “보통” 정도로 평가되었다. 정부의 경우에는 두 번째 질문과 마찬가지로, 사회주의의 속성상 진솔한 답변을 하는데 어려움이 있었을 것으로 보인다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서의 자율성이 충분히 보장되었는가?”라는 질문과 관련해서는 회의평가에서 “보통” 이상으로 평가된 반면, 회의 의제선정과 회의 진행은 자율성 보장이 “보통” 이하로 평가되었다. 이는 IGCC가 주관하는 NEACD 회의의 특성상 회의 의제선정과 진행에는 별다른 영향을 미치지 못하지만, 회의 종료 후의 평가에서는 중국 내 전문가들 사이에 상대적으로 활발한 활동이 있다는 것을 보여준다.

### (4) 효과·효율성

첫째, “실제 참여 행위자가 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 정부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영하고 있는가?”라는 질문에서는 정부출연 연구소는 “매우 그렇다”라는 평가를 받았으며 정부와 대학교는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 이는 중국의 주요 행위자들이 NEACD의 회의 결과를 많은 관심을 갖고 지켜보고 있음과 동시에 영향력을 미친다는

관점에서 볼 때, NEACD가 중국 내에서 상당히 긍정적인 평가를 받고 있다는 것을 보여준다.

둘째, “실제 참여 행위자가 회의 결과를 자료로 정리해서 정보를 축적하는 임무를 충실히 수행하고 있는가?”라는 질문에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 대학교는 “보통”인 것으로 조사되었다. 정부와 정부출연 연구소의 자료 축적 활동이 잘 진행되고 있다는 것을 보여준다.

셋째, “실제 참여 행위자가 업무의 중복을 피하고 효율성을 높이기 위해 다른 행위자와 충실히 협조하고 있는가?”라는 질문에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”는 평가를 받았으며 대학교는 “보통” 이상 정도인 것으로 조사되었다. 대학의 경우 IGCC 본부와의 친분관계로 인하여 참여자가 한정되어 있기 때문에 NEACD에 참석하는 대학교수들은 다른 행위자들과 협조의 필요성을 잘 느끼지 못하고 있는 것으로 분석된다.<sup>81</sup>

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 얻은 교훈이 차기 회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가?”라는 질문에서는 회의 의제선정과 회의평가 과정은 “보통” 이상인 것으로, 회의 진행은 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 이는 중국의 NEACD 참가자들이 회의과정의 3단계 별로 얻은 교훈을 적절히 인지하고 활용하고 있다는 의미로써, “실제 참여 행위자가 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 지부의 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영하고 있는가?”라는 첫 번째 질문에 대한 세 행위자의 긍정적인 답변과 일맥상통하는 결과이다.

## (5) 국내적 네트워크

첫째, “실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크는 긴밀한가?”라는 질문에서 정부와 정부출연 연구소간에는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으며, 정부와 대학교간과 정부출연 연구소와 대학교간에는 “보통” 이하인 것으로 평가되었다. 이러한 조사결과는 중국의 대학교수들이 정부 및 정부출연 연구소와 일정 거리를 두고 자율적인 활동을 하기도 한다는 것을 의미하는 것으로 해석된다.

<sup>81</sup> 북경의 한 대학 교수와의 전화 인터뷰 내용, 2006년 9월 9일.

둘째, “실제 참여 행위자들간의 국내적 네트워크가 배타성(혈연·지연·학연 등의 연고)으로부터 자유로운가?”라는 질문에서는 정부와 정부출연 연구소간에는 “꽤 그렇다”고 평가되었으며, 정부와 대학교, 정부출연 연구소와 대학교간에는 “보통” 수준인 것으로 나타났다. 이는 곧 정부와 정부출연 연구소의 구성원들간에는 혈연·지연·학연을 거의 배제한 채 매우 건전한 업무협조 관계가 형성·유지하고 있으나, 대학교를 중심으로 정부출연 연구소 및 정부와 형성되는 관계의 경우에는 상호 관계의 형성과 유지에 있어서 상대적으로 혈연·지연·학연이 일정 부분 작용하고 있다는 것을 뜻한다.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국내적 네트워크가 성공적으로 작용하였는가?”라는 질문과 관련해서는 3단계 회의 과정 모두 “보통” 정도인 것으로 평가되었다. 이와 같은 결과는 미국의 의견이 포함되었다고 판단되는 IGCC의 의도와 중국 국내의 네트워크가 서로 융합하는데 어려움이 있다는 중국 전문가의 판단과 일치한다.<sup>82</sup>

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가?”라는 질문에서는 정보교환이 “꽤 그렇다”는 평가를 받았고, 인적교류와 재정지원은 “보통”으로 평가되었다. 주목할 만한 사항은 중국은 이전까지는 국내적 네트워크간의 폐쇄성으로 인해 정보교환이라는 것이 극히 미미한 수준이었으나, 이 조사결과에서 보듯이, 최근에 들어서는 활발하게 정보교환이 이루어지고 있다는 점이다.<sup>83</sup>

## (6) 분권화

첫째, 국내적 차원에서 “지부 의사결정의 객관성과 공정성이 보장되고 있는가?”라는 질문에는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으나, “지부 대표자의 주기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성이 유지되고 있는가?”라는 질문에서는 “보통”으로 평가되었다. 한 대학교수에 의하면 NEACD와 같이 동북아 다자안보에 관한 내용이 포함된 주제는 의사결정 체제가 합리적으로 유지되지 않는다고 한다.<sup>84</sup> 이는 NEACD의 각국 지부가 “핵심그룹”을 중심으로

82-중국국제문제연구소 한 연구원과의 인터뷰 내용, 2006년 9월 15일.

83-위의 자료.

84-북경의 한 대학 교수와의 전화 인터뷰 내용, 2006년 9월 9일.

움직이는 폐쇄적인 성격이 중국의 경우에도 나타나고 있다는 것을 반증한다. 아울러 중국 정치체제의 특성상, 동북아 다자안보대화과 같이 민감한 안보문제를 다루는 그룹의 대표자는 중국정부와 교감을 나눌 수 있는 인물로 제한될 수밖에 없는 현실을 반영한다고 하겠다.

둘째, 국제적 차원에서 “지부와 본부와의 수평적 관계를 유지하고 있는가?”라는 질문에서는 “보통”으로 평가되었으며, “지부의 지도부 선택과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가?”라는 질문에서도 “보통”으로 평가를 받았다. 이는 NEACD 주최측인 IGCC가 중국 내의 핵심그룹과 긴밀한 관계를 맺고 있다는 것을 반증한다고 하겠다.<sup>85</sup>

### (7) 국제적 네트워크

첫째, “실제 참여 행위자가 다른 나라의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?”라는 물음에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”고 조사된 반면에, 대학교는 “보통”이라는 평가를 받았다. 이는 중국 정부의 소위 “제2외교”의 목적에 부합하는 방향으로 정부와 정부출연 연구소가 국제적 네트워크 형성에 중점을 두고 있는 경향을 드러낸 것으로 평가된다. 반면 대학교는 아직도 국제적 네트워크 형성에는 미온적임을 반증한다.

둘째, “실제 참여 행위자가 다른 나라의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크는 긴밀한가?”라는 물음에서는 정부·정부출연 연구소·대학교 모두 “보통”인 것으로 조사되었다. 이와 같이 “보통”으로 평가되는 이유는 상대국가의 다른 행위자와의 교류협력이 같은 행위자와의 협력에 비해서 상대적으로 미약하다는 것과 중국의 NEACD 활동이 아직까지 전 방위적으로 활성화 되어 있지 않다는 것을 보여준다고 하겠다.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가의 3단계 과정에서 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가?”라는 질문에서도 세 과정 모두 “보통” 이하로 평가되었다. 이와 같은 평가는 회의 의제는 NEACD 주관기관인

---

85\_ 예를 들어, NEACD의 중국 내 핵심그룹은 청화대의 추 슈롱(Chu Shulong) 교수를 중심으로 조직되어 있는데, 추교수는 NEACD의 창설 때부터 중국측 대표로 참석해온 학자이다.

IGCC측이 주로 결정하고, 회의 진행은 주최국이 담당하며, 또한 회의 결과에 대해서 국가간 논의가 거의 없다는 NEACD 회의의 특성을 반영하는 것으로 보인다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가?”라는 물음에서는 인적교류는 “보통” 이상의 평가를 받은 반면, 정보교환과 재정지원은 “보통” 이하의 평가를 받았다. 중국의 경우 Track 2 외교가 지향하는 바는 정보화와 인적교류에 있는데 이중 인적교류가 정보화에 비해서 비교적 잘 진행되고 있다는 것을 보여준다.

### (8) 제도화

첫째, “총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가?”라는 질문에 대해 “보통” 이하로 조사되었다. 둘째, “회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통 채널이 있는가?”라는 질문에 대해서는 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다. 셋째, “본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가?”라는 질문에 대해서도 “보통” 이하라는 평가가 나왔다.

제도화 지표에 대해서 이와 같이 낮은 평가 결과가 나타난 것은 NEACD 회의 운영방식이 드러내고 있는 비제도화, 비조직화, 비활성화 및 참여자의 폐쇄성에 기인하는 바가 큰 것으로 분석된다. 그러나 정부출연 연구소의 한 관계자는 제17차 NEACD 도쿄회의 때부터 비공개 원칙에서 조금씩 벗어나고 있다고 하며, 이를 통해 NEACD의 대외교류의 폭을 넓혀야 한다는 주장도 제기되었다고 한다.<sup>86</sup>

### 나. CSCAP

8개의 참여 가능한 주요 행위자 가운데 중국의 경우 CSCAP에 참여하고 있는 주요 행위자는 NEACD와 마찬가지로 정부, 정부출연 연구소 그리고 대학교로 한정되었다.

---

<sup>86</sup> 제17차 NEACD 회의에 참석했던 중국국제문제연구소 한 연구원과의 인터뷰 내용, 2006년 9월 15일.

## (1) 참여성

첫째, “주요 행위자가 실제로 참여하고 있는가?”라는 질문에서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았고, 대학교도 “보통” 이상인 것으로 조사되었다. CSCAP의 경우 NEACD에 비해서 Track 2의 성격이 강하지만 정부와 정부출연 연구소가 대학교보다 더 높은 평가를 받는다는 것은 CSCAP 중국위원회의 활동이 정부와 밀접한 관계를 맺고 있다는 것을 보여주는 것이라고 하겠다.

둘째, “소수파의 참여도 허용되는가”와 관련해서는 정부가 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며 정부출연 연구소와 대학교는 “보통” 수준으로 평가되었다. CSCAP 중국위원회 한 관계자의 설문조사 답변에 의하면, 실제로 소수파의 참여는 거의 허용되지 않는다고 한다.<sup>87</sup> 소수파가 정부의 공식견해나 주류의 의견과 다른 의견을 내기 어려운 중국 정치체제의 현실을 감안할 때, 이번 질문의 경우, 정치적으로 민감한 사항에 대해서 솔직한 답변을 하기가 어려웠을 것으로 보인다.

셋째, “새로운 인사들의 참여를 모색하고 있는가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았으나 대학교는 “보통”으로 평가되었다. 정부의 경우 순환보직 원칙에 따라서 자연스럽게 새로운 인사의 참여가 보장되고 있고, 정부출연 연구소도 전문가들에게 다양한 기회를 접할 수 있도록 한다는 측면에서 새로운 인물의 참여가 비교적 활발한 것으로 보인다. 이에 비해서, 대학교의 경우 NEACD와 같이 “보통”으로 평가되었다. 이는 CSCAP 중국위원회가 50여 명의 회원을 확보하고 있지만 다른 나라(예를 들어, 한국)와 마찬가지로 회의에 참여하는 인원은 한정되어 있고, 새로운 인사의 참여를 모색하는 데는 많은 협조와 의견 수렴을 거치는 등 매우 복잡한 과정을 따라야 하기 때문이다.<sup>88</sup>

## (2) 전문성

첫째, “참여 행위자의 전문적 지식 생산 능력”과 관련해서는 정부출연 연

---

87-여러 차례에 걸쳐서 CSCAP 회의에 참석했던 인사와의 자문결과, 2006년 9월 14일.

88-위의 자료.



구소, 대학교, 정부 모두 “매우 그렇다”라는 평가를 받았다. 이것은 CSCAP의 경우 NEACD에 비해서 자발적인 연구 환경이 보장되고 연구 영역이 확산되어 있다는 점을 시사한다. 특히 CSCAP은 NEACD와 달리 안보적으로 덜 민감한 문제들을 다루기 때문에 대학교의 교수들이 회의 주제에 접근할 수 있는 가능성이 많다는 것을 보여주기도 한다.

둘째, “내부적인 정보·지식 생산과정의 조직화”와 관련해서도 정부, 정부출연 연구소와 대학교 모두 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 대학교의 경우 NEACD에 비해서 더 긍정적인 평가가 나온 것은 역시 CSCAP이 다루는 주제가 대학교수들이 상대적으로 쉽게 접하고 연구 활동에 활용할 수 있는 것이기 때문으로 보인다.

셋째, “외부 전문가들로부터의 자문제도 설치 여부”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”는 평가를 받았으며, 대학교는 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 대학교의 경우 NEACD에 비해서 상대적으로 높은 평가가 나온 것은 CSCAP의 회의 의제가 연구 활동의 주요 테마가 됨으로써, 외부와 연계된 학술활동이 상대적으로 활발하다는 점을 보여주는 것으로 평가된다.

넷째, “참여 행위자의 전문적 간행물·출판물 발간 여부”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소, 대학교 모두가 “보통” 정도라고 조사되었다. 그러나 CSCAP 중국위원회의 회원인 한 전문가에 따르면 내부 발간물 이외에 대외적으로 공개하는 전문적인 간행물이나 출판물은 아직 미비한 상태에 있다고 한다.<sup>89</sup> 이는 재정상의 문제와도 연관이 있을 것으로 생각된다.

### (3) 자율성

첫째, “참여 행위자의 자발적 참여 여부”와 관련해서는 정부가 “보통”으로, 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”라고 평가되었고, 대학교는 “보통” 이상으로 평가되었다. CSCAP의 경우 정부와 대학교의 평가가 NEACD에 비해서 약간 높게 나온 것은 CSCAP이 안보적으로 덜 민감한 사안을 다루고 있고, 학술연구의 대상으로 삼으려는 동기가 크기 때문인 것으로 분석된다.

둘째, “참여 행위자가 독립적 규범 및 가치관을 갖고 있는가”와 관련해서

---

<sup>89</sup>-CSCAP 중국위원회에 소속된 중국 전문가와의 자문결과, 2006년 9월 14일.

는 대학교가 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며 정부는 “보통” 이상, 정부출연 연구소는 “보통”으로 평가된 것으로 조사되었다. 위 두 질문사항에 대하여 CSCAP 중국위원회의 한 관계자는 오히려 참여 행위자가 자발적이지 않고, 독립적 규범 및 가치관도 갖고 있지 않다고 말하고 있다.<sup>90</sup> 공개적인 답변과 다른 이러한 솔직한 견해는 중국 정치체제의 특성을 나타내는 것임과 동시에 CSCAP 중국위원회의 자율성에 문제점이 있음을 시사하는 것이기도 하다.

셋째, “참여 행위자에 대한 정부로부터의 법적·제도적 규제 여부”와 관련해서는 정부가 “꽤 그렇다”, 정부출연 연구소와 대학교는 “보통 이상”으로 평가되었다. 운영방식의 문제는 없지만 CSCAP 중국위원회 역시 외교부 산하 중국국제문제연구소 내에 있기 때문에 대체로 규제가 있을 것으로 보인다. 그러나 이러한 예상과 달리, 정부출연 연구소의 한 관계자는 법적·제도적 규제가 있다는 사실에 동의하지 않는다고 답변했다.<sup>91</sup>

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서의 자율성 보장 여부”에 대해서, 회의 의제선정은 “꽤 그렇다”, 회의 진행과 평가는 “보통 이상”으로 평가되었다. NEACD에 비해 CSCAP의 경우 자율성이 많이 보장된 것은 합의제와 공개성을 원칙으로 민주적으로 운영되고 있는 CSCAP의 특성이 중국 내에서도 그대로 반영되고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

#### (4) 효과·효율성

첫째, “참여 행위자가 회의과정에서 얻은 교훈을 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술회의에 반영하고 있는가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤 그렇다”, 대학교는 “보통” 이상으로 평가되었다. NEACD에 비해서 상당히 긍정적인 답변이 조사되었는데, 이는 CSCAP의 회의 결과가 공개적으로 활용될 수 있고 학술적 접근이 가능한 주제가 많다는 사실을 반영하는 것으로 보인다.

둘째, “회의 결과를 자료로 정리해서 정보를 축적하는 임무를 충실히 수행하고 있는가”와 관련해서는 대학교가 “꽤 그렇다”로, 정부출연 연구소와

---

<sup>90</sup>- 위의 자료.

<sup>91</sup>- 위의 자료, p. 25.

정부도 “보통” 이상으로 평가를 받았다. 대학교가 정부나 정부출연 연구소에 비해서 높은 평가를 받은 것은 대학교수들이 CSCAP 중국위원회를 고리로 이뤄지는 자료 정리와 축적에 많은 관심을 갖고 있고 또 이렇게 정리된 자료를 잘 활용하고 있다는 중국 외교부 관리의 분석과 일치한다.<sup>92</sup>

셋째, “업무 중복 지양과 효율성 제고를 위한 다른 행위자와의 협조 여부”에 대해서는 정부출연 연구소와 정부는 “꽤 그렇다”, 대학교도 “보통” 이상인 것으로 조사되었다. 이는 NEACD에서와 같은 결과이다.

넷째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 얻은 교훈이 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술연구에 충실히 반영되고 있는가”와 관련해서는 회의진행은 “꽤 그렇다”라고 평가되었고 회의 의제선정과 회의 평가 과정은 “보통” 이상인 것으로 나타났다. 이 역시 NEACD와 같은 결과가 나온 것이다. 하지만 CSCAP 중국위원회는 현실적인 어려움도 많이 갖고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 자금 조달 등의 경제적인 문제, 정부와 비정부 조직간의 융합과 관리 등의 문제에서 여러 가지 어려움이 있다고 한다.<sup>93</sup>

### (5) 국내적 네트워크

첫째, “참여 행위자간 국내적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소간의 관계만 “꽤” 긴밀한 것으로 평가되었으며, 정부출연 연구소와 대학교는 “보통”으로, 정부와 대학교는 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다. 이러한 상황은 아직도 중국의 국내적 네트워크가 정부 중심의 결속성을 그 기준으로 삼고 있으며, 대학교에는 그다지 큰 의미를 부여하지 않고 있다는 현실을 반영한 것으로 보인다.

둘째, “참여 행위자들간의 국내적 네트워크가 배타성(혈연·지연·학연)으로부터 자유로운가”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소간에는 “꽤 그렇다”고 평가되었으며, 정부와 대학교간에는 “보통” 이상, 정부출연 연구소와 대학교는 “보통”인 것으로 나타났다. 이 역시 NEACD에서와 유사한 결과를 보여주고 있으며, 정부를 구심점으로 하는 네트워크가 배타성으로부터 상대적으로 자유롭다는 것을 의미한다.

92-중국 외교부의 한 관계자와의 인터뷰 내용, 2006년 9월 13일.

93-중국 정부출연 연구소의 한 연구원과의 인터뷰 내용, 2006년 9월13일.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국내적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 회의 의제선정은 “보통” 이상, 회의 진행과정은 “보통”으로 평가되었으나, 회의 평가는 “거의 그렇지 않다”라고 조사되었다. 회의 의제선정이 보통 이상으로 평가된 것은 CSCAP 회의가 의제선정 단계에서부터 회원국들의 광범위한 참여와 합의를 중시하기 때문인 것으로 보인다. 한편, 설문조사 답변자들은 대체적으로 CSCAP의 국내적 네트워크의 중요도는 인정하면서도 작동 여부에 대한 평가에 있어서는 부정적인 견해가 많았다. 이러한 견해가 회의 평가에 대한 낮은 배점에 나타난 것으로 보인다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등의 성공적 작동 여부”와 관련해서는 인적교류와 정보교환은 “보통”으로 평가되었으나, 재정지원은 “거의 그렇지 않다”라고 평가되었다. 이는 CSCAP 중국위원회의 재정상의 문제를 지목하고 있는 것으로 이해된다.

## (6) 분권화

첫째, 국내적 차원에서 “지부 의사결정의 객관성 및 공정성 보장 여부”와 “지부 대표자의 주기적 교체를 통한 의사결정체제의 합리성 유지 여부”와 관련해서 모두 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 이와 같은 결과는 합의와 공개성을 중시하는 CSCAP의 전통이 중국 국내에서도 정착되고 있음을 의미한다. CSCAP 중국위원회 대표자 구성은 회장 1인, 부회장 2인, 비서장 1인으로 되어 있는데, 이들은 모두 중국국제문제연구소(CIIS)에 소속된 연구원들이다. 그러므로 CSCAP 중국위원회와 중국국제문제연구소는 긴밀한 관계를 유지하고 있다고 할 수 있다. 또한 CSCAP 중국위원회의 관리 책임자들은 주기적으로 교체되고 있다. 이는 CSCAP 중국위원회가 실질적으로 업무를 담당하는 관리자의 역할을 중시하고 있다는 것을 시사한다.

둘째, 국제적 차원에서 “지부와 본부와의 수평적 관계 유지 여부”와 관련해서는 “보통” 이상으로 평가되었으며, “지부의 지도부 선택과정은 본부의 영향력으로부터 자유로운가”와 관련해서는 “꽤” 자유로운 것으로 나타났다. 이 역시 NEACD에 비해 높게 평가 되었는데, 이는 CSCAP의 운영방식에 따른 당연한 결과라고 판단된다.

## (7) 국제적 네트워크

첫째, “참여 행위자가 외국의 동일한 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부와 정부출연 연구소가 “꽤” 긴밀한 것으로 나타났으며, 대학교는 “보통” 정도인 것으로 조사되었다. 이는 NEACD와 같은 조사결과임과 동시에 중국 CSCAP의 국제적 네트워크도 정부가 그 중심에 있다는 것을 시사한다고 하겠다.

둘째, “참여 행위자가 외국의 다른 행위자들과 맺고 있는 국제적 네트워크의 긴밀도”와 관련해서는 정부출연 연구소와 대학교는 “꽤 그렇다”라고 평가되었으며, 정부는 “보통” 이상의 평가를 받았다. 이 역시 NEACD에 비해 상대적으로 높은 평가이다. 이는 중국의 CSCAP 참여자들이 타국의 같은 행위자들뿐만 아니라 다른 행위자들과도 폭넓고 다양한 네트워크를 구축하고자 한다는 사실을 보여주고 있다. 또한 CSCAP 초창기 멤버들간에 형성된 굳건한 네트워크가 국제적 네트워크의 긴밀도에도 영향을 미치는 것으로 볼 수 있을 것이다.

셋째, “회의 의제선정, 회의 진행 및 회의 평가 과정에서 국제적 네트워크가 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 회의 의제선정 및 평가에 있어서는 “꽤” 성공적인 것으로 평가되었고, 회의 진행 과정에서는 “보통”으로 나타났다. 이는 NEACD에 비해 회의방식이 개방적이고 포용적인 CSCAP 회의의 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, “인적교류, 정보교환, 재정지원 등이 성공적으로 작동하였는가”와 관련해서는 정보교환은 “꽤” 성공적인 것으로 평가되었으나, 인적교류는 “보통”으로, 재정지원은 “거의 그렇지 않다”라고 조사되었다. CSCAP 중국위원회 관계자에 의하면 중국은 CSCAP의 목적을 정보교환과 인적교류에 있으며, 재정상의 문제는 중국의 경제가 발전하고 사회가 성숙해가면서 해결될 수 있을 것으로 본다.<sup>94</sup>

## (8) 제도화

첫째, “총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖춰져 있는가”와 관련해서는 “꽤 그렇다”라는 평가를 받았다. 둘째, “회원국 지부의 의견을 수렴하

---

94-CSCAP 중국위원회의 한 관계자와의 전화 인터뷰 내용, 2006년 9월 20일.

는 의사소통 채널이 있는가”와 관련해서도 “보통” 이상으로 조사되었다. 셋째, “본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것인가”와 관련해서는 “보통” 이상의 평가를 받았다. 제도화 지표 역시 NEACD와 비교해보면 전반적으로 우월한 평가를 받았다. 이는 CSCAP의 운영방식이 민주적이고 상호 합의를 중시하는 전통 속에서 폭넓은 의사소통이 가능하다는 사실을 보여주는 것이라고 하겠다.

## 4. 일본

### 가. NEACD

#### (1) 참여성

제1차에서부터 제17차까지 NEACD에 참가한 일본 참석자를 보면 매회 4~6명 정도인데, 여기에 읊저버로 참석한 인사들은 포함되지 않는다. 주로 민간 연구자 2~3명, 외무성 관료 1~2명, 방위청 전문가 1~2명으로 되어 있다. 좀 더 자세히 살펴보면, 외무성의 경우 제1차 회의를 제외하고는 종합 외교정책국에서 참석자를 보내고 있다.<sup>95</sup> 방위청의 경우, 제3차 회의까지는 내국(内局)에서만 참가자를 보냈었으나 제4차 회의 이후부터는 자위대(自衛隊)에서도 참석자를 보내고 있다.

기본적으로 내국에서는 방위국, 자위대에서는 統合幕僚監部(Joint Staff Office)에 소속된 전문가들을 참석시키고 있다. 따라서 외무성과 방위청에서 매번 동일한 인물들이 참가하는 것은 아니지만, 동일한 부서에서 계속적으로 참석자를 보냄으로써 참여방식이 어느 정도 공식화되고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해서, 정부 관료의 경우, 참여 폭의 면에서는 참여 부서가 한정되어 있기에 그 폭이 좁다고 볼 수 있으나 참여의 깊이 면에서는 동일 부서가 지속적으로 관여해옴으로써 참여의 깊이는 어느 정도 깊다고 평가할 수 있다.

민간 연구자의 경우, 참석자 리스트를 보면 인적차원의 연속성을 확인할 수 있다. 특히, 모리모토 사토시(森本敏) 다쿠쇼쿠대 교수(전 노무라연구소 연구원)는 제3차, 제6차 회의를 제외하고는 모든 회의에 참석한 최다 참석

95- 제1차 회의에는 외무성 아시아국 심의관이 참석했다.

자로 꼽을 수 있다. 그리고 다나카 아키히코(田中明彦) 동경대 교수가 5번(제9, 10, 11, 13, 17차 회의), 사토 세이자부로(佐藤誠三郎) 게이오대 교수가 3번(제2, 3, 7차 회의) 참석한 실적이 있다. 제3~8차 회의에는 세계평화연구소(IIPS) 연구원이 계속 참석한 바 있다.

종합해 보면, NEACD의 각국별 참석인원이 4~6명으로 한정되어 있기 때문에 참여의 폭은 낮으나 정부에서는 동일 부서의 관료, 그리고 민간에서는 같은 연구자들이 계속 참여함으로써 참여의 깊이는 높다고 요약할 수 있다.

## (2) 전문성

NEACD 참여자들은 모두 외교·안보 분야의 전문가이다. 설문조사에서도 참석자들의 전문성이 높게 평가되고 있는 것으로 나타났다.

정부 관료의 경우, 외무성에서는 종합외교정책국, 방위청에서는 방위국과 통합막료간부와 같은 일본의 외교·안보 정책입안의 핵심 부서에서 매년 참석자를 보내고 있다. 외무성 종합외교정책국과 방위청 방위국은 일본의 외교·안보 정책을 종합적으로 중장기적인 관점에서 입안하면서, 동시에 각 지역·기능별 정책을 총괄하고 조정하는 핵심 부서이다. 이러한 부서에서 매년 과장급 이상의 참가자를 보낸다는 것은 그 만큼 외교·안보 분야의 전문성이 높다는 것을 의미한다. 그러나 NEACD가 동북아 지역의 현안을 다루고 있다는 점을 감안하면, 지역 현안을 담당하는 외무성 북동아시아과와 같은 부서에서 참석자를 보내야 전문성을 더욱 높일 수 있다는 지적도 가능할 것이다.

민간 참석자들도 일본에서 잘 알려진 외교·안보 문제와 동아시아 지역 문제 전문가들이다. 모리모토 교수는 방위청(자위대)과 외무성에서 근무한 경험을 가진 정부 관료출신의 연구자로서 일본의 외교·안보 커뮤니티에서 상당한 영향력을 갖고 있다. 각종 언론에도 자주 출연하고 있을 뿐만 아니라 정부의 각종 심의회 위원을 지낸 경험도 많다. 다나카 교수 역시 외교·안보 전문가로서 외교·안보 커뮤니티에서 많은 영향력을 가지고 있다. 다나카 교수는 1999년 오부치 수상의 자문그룹인 '21세기 일본의 구상'의 제1분과 위원을 지냈고, 2001년 외무성 기능개혁회의 위원을 역임하는 등 정부 정책에도 깊게 관여해 왔다. 사토 교수도 나카소네 수상의 정책브레인으로서 활약

한 바 있다.

이와 같이, 핵심그룹의 민간전문가들은 미국의 경우와 마찬가지로 특정한 주제에 대한 전문성 보다는 외교·안보 분야 전반에 걸쳐 상황 판단과 정책 방향을 제시할 수 있는 능력을 평가받고 있다고 하겠다. 지역 문제에 관해서는 다른 참석자들이 전문성을 보완하는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 이즈미 하지메 시즈오카대 교수(제1차 회의 참석)와 쿠라다 히데야 박사(제12차 회의 참석)는 한반도 문제 전문가이고, 코쿠분 로세이 케이오대 교수(제17차 회의 참석)는 중국 문제 전문가이다.

종합해 보면, 정부 관료 및 민간전문가의 핵심그룹이 모두 외교·안보 정책을 잘 알고 있고 정책 입안에도 깊이 관여하고 있다는 점, 그리고 지역 현안에 대한 전문성도 다른 참석자들에 의해 보완되고 있는 점을 감안하면 NEACD의 전문성은 높다고 평가할 수 있다.

### (3) 자율성

NEACD의 경우, CSCAP 일본위원회와 같은 국내 상설 조직이 없다. NEACD를 지원해 온 일본의 국내 조직들은 크게 네 가지 인데 다음과 같다: “종합연구개발기구”(NIRA), “일본국제문제연구소”(JIIA), “일본국제교류센터”(JCIE), “세계평화연구소”(IIPS). NIRA와 JIIA는 제도적, 재정적으로 정부에 대한 의존도가 높았다. 반면에, JCIE는 민간 독립 조직으로 정부의 재정적 지원을 받고 있지 않다. 그리고 제3차~제8차 회의에 참석자를 보낸 IIPS는 나타소네 야스히로(中曾根康弘) 전 수상이 만든 연구소로 역시 정부에 대한 재정 의존도는 그리 높지 않았다.

정부 관료들은 명목상 개인자격으로 참석하고 있지만, 실제로는 소속 부처 대표로 참석하는 색채가 강하기 때문에 정부의 입장에서부터 완전히 자유로울 수 없다. 그러나 다른 한편으로는 회의가 비공식으로 진행되기 때문에 제도적으로는 자기 의견을 개진할 기회가 어느 정도 보장되어 있다. NEACD 회의를 지원한 일본내 조직들은 일본 정부의 재정지원을 일부 받았지만, 이런 지원방식이 회의에 참가하는 민간전문가들에게 영향을 미친 것은 아니다. 민간전문가들은 정부의 간섭이나 구속에 대한 부담이 전혀 없이 자유롭게 자기 의견을 개진함으로써 높은 자율성을 유지했던 것으로 보인다.



회의 진행 과정에서의 자율성에 관해서는 일본 국내에서 회의가 개최될 때에는 일본 지원조직의 자율성이 높아진다고 볼 수 있지만, 의제 선정에 있어서는 기본적으로 IGCC의 의향에 따르는 것으로 보인다. 이것은 NEACD 운영이 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사 개인에게 크게 의존하고 있는 데에서 오는 한계이다. 일본 민간전문가들의 경우, 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사와의 개인적 친분 관계를 인연으로 참석한 인물도 있다.

요약하면 민간전문가들의 자율성은 정부 관리들에 비해서 비교적 높으나 전체적으로 볼 때 일본 내 NEACD의 자율성은 중간 정도로 평가된다.

#### (4) 효과·효율성

NEACD는 외교·안보 정책을 담당하는 정부 관료들이 참여하는 회의로 실제 정책 입안에 시사하는 점이 많다고 볼 수 있다. 일본의 경우, 외무성 종합외교정책국과 방위청 방위국은 외교·안보 정책 입안의 핵심 부서이다. 매번 이러한 부서에서 전문 관료들이 참가한다는 사실은 적어도 회의에서 토의 내용이 정책화될 수 있는 통로가 열려 있다는 것을 말해준다고 하겠다.

그러나 종합외교정책국과 방위국이 동북아시아의 현안을 다루기도 하지만 주로 중장기적인 외교·안보 정책 입안과 각 부서간의 조정을 담당하는 부서이기 때문에 회의의 결과가 단기간에 정책으로 실현되기는 어려운 것으로 보인다. 또한 회의 결과가 중장기적인 정책에 반영되기 위해서는 정부 내에서 회의 결과가 축적되고 공유되어야 하는데 그런 시스템도 제도적으로 갖추어져 있지 않다.

따라서 정책화라는 면에서 볼 때 그 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다. 동북아 현안 해결을 위한 구체적인 정책을 만들고 이를 실현하기 위해서는 지역 담당 부서의 전문가들이 NEACD 회의에 참석할 필요가 있다고 판단된다. 물론 NEACD 회의에서 참가국의 정책담당자들이 별도로 모임을 가질 수 있는 기회가 있으므로 NEACD 회의가 다자간 외교의 장을 제공하는 부차적인 효과는 거두고 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 2006년 4월 제17차 회의에서는 6자회담 수석대표들이 모두 도쿄에 모여서 오랜 중단 상태에 있는 6자회담 재개의 돌파구를 마련하고자 노력한 바도 있다.

민간전문가들은 기본적으로 정부 입장에 비판적이라기보다 협력적인 인사들이 많고, 또한 참석자들간에 의견조율도 잘 이루어진다는 점에서 효율성

이 있다고 볼 수 있다. 다만, 다양한 의견을 확보하고 새로운 아이디어를 생산한다는 관점에서는 볼 때는 그 효과는 크다고 보기 어렵다.

마지막으로, 일본의 NEACD 지원 조직들이 각종 간행물을 발행하고 있으나 NEACD에 관한 내용을 거의 찾아볼 수가 없는 실정이다. 민간전문가들도 NEACD에 관한 구체적인 글을 쓰고 있지는 않은 것으로 나타났다. 다만 NEACD에 참석했던 전문가들이 동북아 다자안보대화에 관한 글이나 보고서를 발표하고 있는 것으로 보아서 NEACD 회의가 일본 내 전문가들에게 간접적인 학습 효과는 주고 있는 것으로 평가된다.

효과·효율성에 관해서 몇 가지 긍정적인 측면이 발견할 수 있었으나, 전체적으로 볼 때, 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다.

### (5) 국내적 네트워크

NEACD 참석자가 매년 4~6명 정도로 제한되어 있고 민간 참석자들도 어느 정도 고정되어 있기 때문에 네트워크의 밀도는 높은 반면 네트워크의 폭은 매우 좁다고 할 수 있다. 그러므로 미국의 경우와 마찬가지로 이미 구축된 네트워크는 잘 운영되고 있고 협력과 협조의 깊이도 있다고 평가되지만, 네트워크의 외연 확대라는 점에서는 문제가 있다고 할 수 있다. 반면에 설문조사 결과, 지연과 학연 같은 배타성으로부터는 자유로운 것으로 나타났다.<sup>96</sup>

정부와 지원조직, 정부와 민간전문가, 지원조직과 민간전문가간의 네트워크도 어느 정도 존재한다고 볼 수 있다. 과거 지원조직이었던 NIRA와 JIIA는 정부출연 연구소이며, 민간전문가들도 정부 자문위원 경험을 가지고 있다. 그러나 정부출연 연구소(JIIA)와 그 연구원들이 계속 핵심 역할을 맡아온 CSCAP에 비하면 긴밀도는 떨어진다. 결과적으로, NEACD의 일본 국내 네트워크는 긴밀도가 낮은 것으로 평가된다.

### (6) 분권화

일본 국내 차원에서 볼 때, NEACD 지원조직이 NIRA(제3~제7차 회의), JIIA(제8~13차 회의), 그리고 JCIE(제17차)로 변천해왔다. 특정 조직이 지

---

<sup>96</sup> 설문조사에서도 이 부분이 가장 높은 점수를 받았다.

원을 전담한다는 면에서 국내적 차원의 분권화에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 또한 정부 관료는 매년 같은 부서에서 나오고 있고, 민간전문가도 참석자도 비교적 제한된 인사들이 고정적으로 참가하고 있다. 따라서 국내적 차원의 분권화는 잘 이루어지고 있지 않다고 평가된다.

국제적 차원에서는 NEACD의 본부 역할을 하고 있는 IGCC와 일본 국내 지원조직간의 관계는 기본적으로 수평적인 관계이다. 다만 NEACD 운영에 관해서는 IGCC와 각국의 지원조직이 사전협의를 한다고 하더라도 의제 선정이나 참석자 선정 부분에 있어 IGCC가 각국 지원조직 보다 강한 영향력을 가지고 있는 것이 사실이다. 일본의 지원조직이 몇 번 바뀐 것과 달리 IGCC는 일관되게 NEACD를 주도해온 경험을 바탕으로 일본 참석자들의 선정 과정에도 관여하고 있다. 따라서 국제적 차원의 분권화도 낮은 것으로 평가된다.

### (7) 국제적 네트워크

NEACD를 주도하는 IGCC는 일본 정부, 지원조직, 그리고 민간전문가들과 각각 독자적으로 일정한 관계를 맺고 있다. 기본적으로 일본 내에서 NEACD 회의를 지원하는 조직이 IGCC와의 창구 역할을 하고 일본의 참여자들간의 조정 역할을 하지만, 다른 한편으로 IGCC가 직접 각각 참여자들과 연락을 취하기도 한다.

정부 차원의 국제적 네트워크를 보면, 기본적으로 외교 활동을 통한 교류가 이루어지고 있고, 여기에서 NEACD에 관련된 주제들도 다룰 것으로 예상되므로, 일정한 협력관계를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 반면에 연구조직이나 민간전문가 차원의 네트워크를 보면, 개인적 차원의 교류 관계는 있으나 체계적인 네트워크 수준으로 발전하지는 못한 것으로 평가된다. 이것은 국제적인 네트워크가 IGCC 중심으로 형성되어 있는 NEACD의 현실을 반영하는 결과이다. 즉 각각의 참여자들 입장에서 볼 때, 타국의 참여자들과의 네트워크는 대체적으로 IGCC를 통한 간접적인 수준에 머물고 있기 때문이다. 결과적으로 NEACD의 국제적 네트워크 수준은 낮은 것으로 평가된다.

## (8) 제도화

NEACD 본부 역할은 미국 IGCC가 하고 있지만 각국 지부에 해당하는 조직은 없으며, 일본에도 그런 기구는 존재하지 않는다. IGCC가 사실상 전체 회의과정을 주관하고 있는 NEACD 회의의 특성을 감안할 때, 일본 내 핵심그룹의 의견이 IGCC에 충분히 반영된다고 보기도 어렵다. 따라서 NEACD의 제도화 수준은 낮은 것으로 평가된다.

### 나. CSCAP

#### (1) 참여성

CSCAP 회의에 참가자를 결정하는 문제는 CSCAP 일본위원회 위원장과 사무국장이 협의·조정해서 선정하도록 되어 있는데 위원장과 사무국장이 모두 외무성을 거쳐 일본국제문제연구소(JIIA)에서 근무하는 인사들이다. 그리고 JIIA는 CSCAP 일본위원회 사무국을 계속 맡아 왔다. JIIA는 외무성이 관할하는 정부출연 연구소이기 때문에 외무성 출신들이 많이 포진되어 있고, 특히 JIIA의 역대 이사장(겸 소장) 과 소장대행은 거의 외무성 간부 출신들이 맡아왔다. 예를 들어 마쓰나가 노부오(松永信雄) 전 JIIA 이사장이 외무차관과 주미대사를 역임했으며, 오와다 히사시(小和田恒) 전 이사장은 외무차관과 UN 대사를 역임했다. 사토 유키오(佐藤行雄) 현 이사장 역시 유엔 대사를 역임했다.

CSCAP 일본위원회 회원수는 2001년 현재 35명이며, 역대 JIIA 소장대행이 일본위원회 사무국장을 겸임해왔다. CSCAP 일본위원회의 핵심 구성원들은 JIIA 관계자들이며, 대부분이 외교관 출신이다. 외무성 출신이 아닌 JIIA 연구원들도 CSCAP 일본위원회 사무국의 실무를 맡고 있으며 CSCAP 회의에 깊이 관여하고 있다.

민간전문가로서는 야마모토 요시노부(山本吉宣) 동경대 교수가 북태평양 연구반(Working Group on North Pacific) 공동의장으로 CSCAP 활동에 깊이 관여해온 바 있다. 그러나 참여폭이라는 면에서 민간전문가들의 참여는 높은 수준이 아니다. 즉, 특정인사의 지속적이고 심도 있는 참여는 눈에 띄지만 새로운 인사의 참여는 드문 편이다. 그럼에도 NEACD와 비교해보면 민간전문가들의 참여폭과 깊이는 상대적으로 높게 나타난다. 한편, 현역

정부 관료들도 CSCAP 일본위원회에 개인자격으로 참여하고 있다.<sup>97</sup> 외교관 출신의 JIA 인사들이 정부 관료를 대신할 만한 주도적 역할을 하고 있는 것이 일본의 현실이다.

결과적으로 CSCAP 참여 주체는 압도적으로 JIA 관계자들이 차지하고 있는 가운데 민간전문가도 일정한 기여를 하고 있기에 참여의 폭은 중간 정도이며, 그 깊이는 높은 것으로 평가된다.

## (2) 전문성

이미 지적했듯이 CSCAP 일본위원회 핵심그룹이 외교관 출신이기 때문에 외교·안보 문제의 전문가들이라고 할 수 있다. 그리고 사무국의 실무를 담당하고 있는 JIA 연구원들 역시 각종 국제문제의 전문가라고 볼 수 있다.

민간전문가로는 북태평양 연구반 공동의장인 야마모토(山本吉宣) 교수를 비롯해 와타나베 아키오(渡邊昭夫) 동경대 교수, 니시하리 마사시(西原正) 방위대학 교수, 그리고 아카시 야스시(明石康) 일본예방외교센터 회장(전 UN 사무차장)과 같은 지역 안보 문제 전문가들이 참석한 바 있다. 설문조사 결과에서도, 일본의 CSCAP 참여자들은 높은 전문 능력을 인정받은 것으로 나타났다. 한편, CSCAP 국제회의에 참석한 정부 관료는 거의 모두 외무성 소속이고 외무심의관이나 종합외교정책국과 같은 외교정책 입안의 핵심부서 인사들도 회의에 참석한 바 있다. *JIA News Letter*를 통해 확인한 결과, 외무심의관, 종합외교정책국 심의관, 국제정보국장, 안보정책과장 등이 CSCAP 회의에 참석한 적이 있는 것으로 나타났다. 종합적으로 볼 때, 일본의 CSCAP 회의 참가자들의 전문성은 높은 것으로 평가된다.

## (3) 자율성

CSCAP 일본위원회 사무국을 맡고 있는 JIA는 외무성 산하의 재단법인이고 재정적으로 예산의 약 40% 정도를 국가보조금에 의존하고 있다. 그리고 일본위원회의 핵심인사들이 대부분 외무성 출신들이기 때문에 일본위원

---

97-CSCAP는 Track 2이라는 비공식적 성격을 강조하였으나 정부 관료들이 개인 자격으로 참여하는 것을 환영하고 있다. 일본위원회에는 주로 외무성과 방위청 관료가 개인 자격으로 참여하고 있다.

회는 정부(외무성)의 강력한 영향 아래에 있다고 보는 것이 타당하다. 그러나 다른 한편으로는 핵심인사들이 외무차관 등을 역임한 인사들이기 때문에 외무성이 그들의 의향을 존중한다는 해석도 가능하다. 왜냐하면, 일본에서 중시하는 관료의 위계질서에서 보자면 그들은 현역 정부 관료들에게는 대선배가 되기 때문이다.

설문조사 결과를 보면 정부관료를 제외하고는 각 참여자들의 자율성이 비교적 높은 것으로 나타났다. 민간전문가는 물론 JIIA 관계자들도 정부로부터의 제약에서 자유로운 편이라는 견해가 많았다. 회의 의제선정과 진행과정에서의 자율성 역시 긍정적인 평가를 받았다.

종합적으로 볼 때, 제도 및 재정적으로는 정부에 제약을 받게 되어 있으나 실제 CSCAP 일본위원회의 운영과 회의 참여 면에서는 제약을 덜 받는다는 점에서 자율성은 중간 정도로 평가된다.

#### (4) 효과·효율성

JIIA가 CSCAP 일본위원회 사무국을 맡고 있기 때문에 CSCAP 회의 결과는 일차적으로 JIIA에 축적된 다음에 JIIA의 학술·연구 활동 등을 통해 확산, 공유되어 가는 과정을 거치고 있다. 그리고 이러한 학술·연구 활동의 성과들이 다시 CSCAP 운영에 반영될 수도 있다. 한편 CSCAP 참여자들이 대부분 JIIA 소속이기 때문에 주요 참여자들간의 접촉이 잘 이루어지고 있고, 사무국의 운영도 체계적이고 효과적으로 이뤄지고 있다고 하겠다. 그러나 민간전문가들과의 협조관계는 미흡한 것으로 설문조사 결과 나타났다.

또한 회의 내용과 결과가 정책에는 그다지 반영되지 않고 있으며 정부 차원에서 CSCAP 관련 정보를 축적하는 작업도 잘 되어 있지 않은 것으로 설문조사에서 밝혀졌다. 이것은 CSCAP의 회의 결과가 정책화되기 위해서는 효과적이고 효율적인 통로가 확보되어야 한다는 것을 말해주고 있다.

요약하면, 연구소(JIIA)와 민간전문가들에 의해 CSCAP 운영의 효과성, 효율성이 나름대로 확보되어 있지만, 정책화를 위한 통로를 제대로 확보하지 못하고 있어, 종합적인 효과·효율성은 중간 수준으로 평가된다.

## (5) 국내적 네트워크

참여자가 지극히 제한된 NEACD와 달리 CSCAP의 국내적 네트워크는 개방도가 높은 편이다. 그러나 CSCAP 일본위원회의 요직을 외무성 출신이 차지하고 있고,<sup>98</sup> 동시에 사무국 역할을 하고 있는 JIIA 역시 외무성의 강한 영향 아래 있음으로 인해서 결과적으로 CSCAP 일본위원회는 외무성 인맥으로부터 자유롭지 못한 것으로 평가된다. 특히, 역대 JIIA 소장대행이 일본 위원회 사무국장을 겸임해 왔는데, 이들이 JIIA로부터 다시 외무성 고위직으로 복귀하는 현상이 나타나는 것은 JIIA(일본위원회 사무국)와 외무성의 긴밀한 관계가 어느 정도인가를 잘 보여주고 있다고 하겠다.<sup>99</sup>

외무성 출신이 아닌 JIIA 연구원의 경우, 대부분이 일정 기간의 연구소 근무를 거친 후 대학으로 자리를 옮기며 JIIA와 민간전문가들의 가교 역할을 하고 있다. 그들은 대학으로 옮긴 후에도 CSCAP 회의에 계속 참여하고 있다.<sup>100</sup> 물론 이들 이외의 민간전문가들도 CSCAP에 참여해 왔으나 전체적으로 보면, 정부(외무성)에 협조적인 인사들이라고 할 수 있다. 따라서 일본의 CSCAP 국내 네트워크는 JIIA를 중심으로 한 외무성 관계자들 위주이며, 네트워크의 수준은 중간 정도로 평가된다.

## (6) 분권화

CSCAP 일본위원회의 전반적인 운영이 JIIA에 집중되어 있다는 점에서 일본 국내적 차원의 분권화 수준은 낮은 것으로 평가된다. CSCAP 일본위원회 위원장(일본 지부 대표)의 주기적 교체도 보장되어 있지 않으며, 사무국을 담당하는 JIIA의 인사이동 역시 순환식이 아니다. 그러므로 위원회의

---

<sup>98</sup>-2001년의 경우 CSCAP 일본위원회 위원장은 마쓰나가 노부오(松永信雄) JIIA 이사장(전 외무차관)이고 사무국장은 오자와 도시로우(小澤俊朗) JIIA 소장대행(전 북미국 참사관)이었다.

<sup>99</sup>-역대 JIIA 소장대행을 역임한 인사들의 이후 경력은 다음과 같다. 우메즈 이타루(梅津至) KEDO 차장(오스트리아 대사), 오자와 도시로우(小澤俊朗) 유엔 대표부 대사, 이시카와 가오루(石川薫) 국제사회협력부장(경제국 장), 가쓰라 마코토(桂誠) 라오스 대사, 다카하시 쿠니오(高橋邦夫) 중국 공사, 가미야마 다케시(神山武) 남아 공사.

<sup>100</sup>-JIIA 연구원 재직시부터 CSCAP에 참여해온 민간전문가로서 다음과 같은 인사들을 꼽을 수 있다. 호시노 도시야(星野俊也) 오사카대학 교수, 기쿠치 츠토무(菊地 努) 아오야마학원대학 교수, 나카야마 도시히로(中山俊宏) 쓰다주쿠대학 부교수.

운영이 특정인사의 영향에 좌우될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다.

국제적 차원의 분권화와 관련해서는 CSCAP 본부와 일본위원회의 관계는 수평적이고 분권화가 잘 이루어지고 있는 것으로 설문조사 결과 나타났다. 그리고 일본위원회가 CSCAP 본부로부터 독립성을 확보하고 있는 것으로 조사되었다. 일본위원회는 마쯔나가 전 위원장이 1996~98년에 CSCAP 운영위원회(Steering Committee) 공동의장을 맡은 것을 비롯해 야마모토 요시노부(山本吉宣) 교수가 북태평양 연구반(Working Group on North Pacific) 공동의장 역할을 수행하는 등 CSCAP 활동에서 중요한 역할을 담당해왔다. 그러나 이들이 CSCAP 본부의 의사를 일본위원회에 주입하거나 하는 일은 없었다. 따라서 국제적 차원의 분권화는 높은 수준으로 이루어지고 있다고 평가된다.

### (7) 국제적 네트워크

CSCAP 자체가 국제적 네트워크를 잘 형성한 대표적인 사례일뿐만 아니라 CSCAP 일본위원회의 구성원도 외교관 출신이 많아 개인적 차원에서도 높은 수준의 국제적 네트워크를 가지고 있다. 민간전문가들도 학술 활동을 통해 폭넓은 국제적 네트워크를 가지고 있는 저명한 연구자들이다. 그리고 JIA는 CSCAP 일본위원회 사무국뿐만 아니라 “태평양경제협력위원회”(Pacific Economic Cooperation Council: PECC) 일본위원회 사무국을 겸임하고 있는 것을 비롯해 국제문제와 관련된 다양한 국제적 네트워크를 구축하고 있다. 전체적으로 볼 때, 국제적 네트워크의 수준은 높은 것으로 평가된다.

### (8) 제도화

CSCAP 일본위원회는 1994년 4월 창립 이래 JIA를 사무국으로 하여 조직적으로 운영되어 왔다. CSCAP 본부와 일본위원회의 관계는 CSCAP 현장에 의해서 민주적이고 투명한 관계로 정립되어 있다. 특히, CSCAP에 대한 참여 방식이 개인별로 이루어지는 것이 아니라 사실상 국가별 위원회가 참여의 기본 단위로 되어 있는 점이 CSCAP 회의의 전체적인 제도화 수준을 높이고 있는 것으로 평가된다.



## 5. 각국별 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교·분석

### 가. 한국

#### (1) NEACD

**참여성:** 주로 정부와 정부출연 연구소 중심으로 참여가 이루어지고 있는데 이는 NEACD가 전반적인 안보문제에 대한 전문성뿐만 아니라 당면 현안에 대한 높은 이해력을 요구하기 때문인 것으로 보인다. 정부의 경우 현안 업무에 종사하는 관리들이 참가하기 때문에 일정부분 참여의 폭이 확보되어 있지만 참여 가능한 인원 자체가 제한되어 있는 것은 문제이다. 또한 2~3년에 한 번씩 자리를 옮기는 부서이동 제도로 인해 참여의 깊이가 제한될 수밖에 없다. 민간 연구소와 대학교의 전문가의 경우에는 IGCC 측에서 이미 파악하고 있거나 지속적으로 유대관계를 맺어 온 전문가들 위주로 초청이 이뤄짐으로써 참여폭이 상대적으로 좁으나 상대적으로 참여의 깊이는 정부 관료에 비해 높은 것으로 보인다. 전체적으로 참여의 폭은 낮고, 깊이는 중간 정도로 평가된다.

**전문성:** 회의 참가자들의 전문성은 일정 부분 있는 것으로 평가되는데 이는 회의 참여자 선정에 있어 다른 무엇보다도 전문성을 중요시하는 원칙 때문인 것으로 보인다. 또한 대학교와 민간 연구소보다는 정부와 정부출연 연구소의 조직이 더 전문화·체계화되고 필요한 예산을 확보하고 있는 것으로 평가된다. 대체적으로, 전문성은 중간 정도로 평가할 수 있다.

**자율성:** 정부, 정부출연 연구소, 민간 연구소에서는 적극적인 참여가 이루어지고 있으나 이에 비해 대학교에서는 상대적으로 참여가 소극적으로 나타났다. 또한 정부와 정부출연 연구소에 비해서 민간 연구소와 대학교의 구성원들은 보다 자유롭게 자신들의 생각을 표현할 수 있는 것으로 보인다. 정부 관리들은 최고 정책결정자와 자기 부서의 정책적 성향에 따라 발언 내용과 수위를 조절해야 할 필요성이 있고, 이는 정부 관리들의 자율성을 제약하는 요인이 될 수 있을 것이다. 이에 비해서, 개인의 자유로운 의사개진이 가능한 민간전문가들은 상대적으로 높은 자율성을 누리고 있다. 회의 의제선정과 회의 진행에 있어서는 자율성이 거의 보장되지 않은 것으로 평가되었다. 이는 IGCC가 사실상 회의를 주관하는 NEACD의 특성에 기인하는 것으로 보인다. 전체적으로, 자율성은 중간 정도로 평가할 수 있다.

**효과·효율성:** 정부와 정부출연 연구소가 NEACD 회의 과정에 상당히 많은 관심을 갖고서 회의 결과를 자료로 축적하는 임무를 충실히 하고 있는 것으로 나타났다. 정부와 정부출연 연구소가 정부조직 체계상 긴밀한 업무 협조와 유대관계를 맺고 있기도 하다. 반면에 민간 연구소와 대학교의 역할은 상당히 미미한 것으로 보인다. NEACD가 정부정책에 직접적으로 관련된 주요 현안을 다루고 각국의 관리들이 자신들의 입장을 솔직하게 피력하기 때문에 CSCAP에 비해서 정부의 정책수립에 많은 참고와 도움이 된다고 한다. 그러나 회의 과정의 각 단계별로 얻은 교훈이 차기회의, 지부의 운영, 정책 수립 및 학술연구에 충실히 반영되었는가의 여부는 확인이 안 되고 있다. 체계적인 정책환류 시스템은 갖춰져 있지 않은 것으로 보인다. 따라서 효과·효율성도 중간 정도로 평가할 수 있다.

**국내적 네트워크:** 정부를 “허브”(hub)로 하여 국내의 주요 행위자간에 일 정부분 네트워크가 형성되어 있고, 대체로 혈연·지연·학연을 배제한 건전한 업무협조 관계인 것으로 파악된다. 반면에 민간 연구소와 대학교의 경우 상호 관계의 형성과 유지에 있어서 상대적으로 혈연·지연·학연이 일정 부분 작용하고 있는 것으로 보인다. 3단계 회의 과정에서 국내적 네트워크의 작동 실태는 “보통” 정도인 것으로 평가되었고, 인적교류 및 정보교환과 재정지원이라는 국내적 네트워크의 세 가지 채널에 큰 문제점이 없는 것으로 보인다. 전반적으로 국내적 네트워크는 중간 정도로 평가된다.

**분권화:** 국내적 차원의 분권화는 상당히 긍정적인 것으로 조사되었으나 논란의 여지가 있는 부분이다. 그 동안 NEACD 한국측 민간전문가들로 구성된 “핵심그룹”(core group)이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어왔기 때문이다. 물론 관련자들은 핵심그룹은 폐쇄적이지 않고 모든 관련 전문가들에게 참여의 기회를 제공하고 있으나 대다수가 별다른 관심을 보이지 않고, 자원조달 등 핵심그룹의 노력에 동참하지 않는다고 주장한다. 전반적으로 볼 때, 국내적 차원의 분권화는 중간 정도로 평가하는 것이 합리적이다. NEACD 주최측이 각국의 핵심그룹 구성이나 이의 운영에 대해서는 영향력을 행사하지 않지만 참여자 선정과 회의 의제선정 등에서 주도적인 역할을 하므로 권한 자체가 제약되어 있기 때문에 국제적 차원의 분권화는 낮다고 할 수 있다.

**국제적 네트워크:** NEACD 회의가 관련 학자들과의 관계를 형성·유지해

나가는 계기를 마련해 준다는 것은 의의가 있다. 그러나 각국의 주요 행위자의 구성원들이 다른 회원국의 동일한 행위자 및 다른 행위자들과 맺고 있는 네트워크가 그다지 조직적이거나 체계적이지는 않은 것으로 보인다. 국제적 네트워크의 수준은 전반적으로 낮은 것으로 평가된다.

**제도화:** 제도화와 관련해서는 전반적으로 낮은 평가가 나왔다. NEACD는 총괄적인 운영을 위한 의사결정체제가 갖추어져 있지 않으며, 회원국 지부의 의견을 수렴하는 의사소통 채널도 없고, 본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 합리적인 것이 아니라는 지적인 것이다.

## (2) CSCAP

**참여성:** NEACD에서와 같이, 정부의 부서이동 제도는 자연스럽게 새로운 정부 관리들이 CSCAP 회의에 참여할 수 있는 기회를 제공하지만 참여의 깊이는 제한하는 한계를 가진다. 민간전문가의 경우에도 CSCAP 회의가 NEACD에 비해 민간전문가들에게 보다 많은 참여 기회를 보장하는 것은 사실이지만 그런 기회가 대학교와 민간 연구소의 전문가들에게 골고루 주어지지 않는 것으로 보인다. CSCAP 회의의 참가자가 소수의 그룹 중심으로 정해지는 경향이 있으며, 회의 개최에 관련된 정보와 참여기회가 관련 전문가들에게 널리 공지되지 않는다는 지적도 있다. 전체적으로, 참여의 폭과 깊이 모두 중간 정도로 파악된다.

**전문성:** 참가자 선정에 있어서 전문성을 중요한 조건으로 삼는 원칙을 유지함으로써 상당한 전문성이 확보되어 있다고 할 수 있다. 아울러 정부와 정부출연 연구소의 조직이 민간 연구소나 대학교에 비해 더 전문화, 체계화되어 있는 것으로 나타났다. 중요한 것은 CSCAP이 공개를 원칙으로 하는 회의체이기 때문에 회의내용이 외부에 공개될 뿐만 아니라 이 회의에 관한 학술적 연구의 기회와 가능성이 NEACD에 비해서 훨씬 크다는 점이다. 이는 참여자들의 전문성을 높일 수 있는 귀중한 기회가 되기도 한다. 결과적으로 전문성은 높은 것으로 평가할 수 있다.

**자율성:** 정부와 정부출연 연구소 및 대학교가 자발적으로 적극 참여하는 것으로 나타났다. 이는 CSCAP이 순수 민간 차원의 대화체이기 때문에 회의에 참가하는 정부 관리나 정부출연 연구소의 전문가들이 NEACD에 비해서 상대적으로 심적인 부담을 덜 갖고 있다는 것을 시사한다고 볼 수도 있

다. 또한 3단계의 회의 과정에서의 자율성 보장 여부도 모두 “꽤 그렇다”라고 평가되었다. 이는 NEACD와 달리, CSCAP의 운영이 상당히 민주적인 절차와 제도에 따라 공개적이고 투명하게 운영되고 있다는 사실을 반증한다. 전체적으로 자율성은 높은 것으로 파악된다.

**효과·효율성:** 정부와 정부출연 연구소가 다른 두 행위자들에 비해서 CSCAP 회의에 많은 관심을 갖고 있는 반면에 NEACD에 비해서 관심의 정도는 낮은 것으로 조사되었는데, 주요 원인은 NEACD에 비해서 CSCAP에서 논의되는 주제가 훨씬 광범위하고 정책적으로 바로 활용하기에는 다소 거리가 있는 것들이 많기 때문인 것으로 보인다. 또한 NEACD에 비해서는 주요 행위자간 협조의 정도가 전체적으로 떨어지는 것으로 나타났다. CSCAP은 회의 의제선정, 회의 진행 및 평가 등의 과정에서 얻은 교훈도 차기 회의, 지부 운영, 정책수립 및 학술연구에 기대만큼 충실히 반영되지 않는 편이다. 결과적으로, 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다.

**국내적 네트워크:** NEACD 보다 그 강도는 약하지만 정부를 “허브”로 하는 일정한 네트워크가 형성되어 있는 반면에, CSCAP의 경우 혈연·지연·학연으로부터 자유로운 정부의 역할이 NEACD에 비해 낮은 것으로 파악되었다. 3단계 회의 과정에서 국내적 네트워크의 작동 여부는 모두 “보통” 이상으로 조사되었는데, 이는 공개의 원칙과 합의를 토대로 운영되는 CSCAP의 운영 특성이 국내 네트워크의 작동에 일정한 영향을 미친 것으로 보인다. 전체적으로 국내적 네트워크는 중간 정도로 평가할 수 있다.

**분권화:** 국내적 분권화의 경우 NEACD와 같이 좋은 평가를 받았으나, 이 역시 일부의 비판적인 시각과는 다른 결과이다. 국내적 분권화는 중간 정도로 보는 것이 합리적이다. 국제적 분권화의 경우 CSCAP도 총회나 운영위원회 혹은 사무국이 각국 국가위원회의 운영에 대해서는 전혀 영향력을 행사하지 않음으로써 높은 것으로 평가할 수 있다.

**국제적 네트워크:** 한국의 참가자들이 다른 나라의 주요 행위자들과 맺고 있는 네트워크가 NEACD에 비해서 비교적 높은 것으로 나타났는데, 이는 CSCAP 회의의 공개적이고 협의와 합의를 중시하는 전통이 있기 때문이 것으로 보인다. 아울러 정부는 주로 외국의 정부와 긴밀한 관계를 유지하는 반면에, 정부출연 연구소는 외국의 다양한 행위자들과 비교적 다면적인 관계를 유지하고 있는 것으로 파악된다. 반면에 민간 연구소는 외국 행위자들

과의 국제적 네트워크가 비교적 취약한 편이며 대학교 역시 창립 멤버들 간 매우 긴밀한 관계를 유지하는 정도에 머물고 있는 것으로 보인다. 3단계의 회의 과정에서 국제적 네트워크의 작동 여부는 NEACD에 비해서 모두 좋은 평가를 받았다. 전체적으로, 국제적 네트워크는 중간 정도로 평가할 수 있다.

**제도화:** 제도화와 관련해서는 높은 평가를 받았다. CSCAP은 총괄적인 운영을 위한 의사결정 체제를 잘 갖추고 있으며, 회원국 정부의 의견을 수렴하는 의사소통채널이 잘 마련되어 있고, 본부의 의사결정은 회원국 다수의 의견을 반영한 꽤 합리적인 것으로 평가되었다.

<표 IV-1> 한국의 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교

	NEACD	CSCAP
참여성(폭)	낮음	중간
참여성(깊이)	중간	중간
전문성	중간	높음
자율성	중간	높음
효과·효율성	중간	낮음
국내적 네트워크	중간	중간
분권화(국내)	중간	중간
분권화(국제)	낮음	높음
국제적 네트워크	낮음	중간
제도화	낮음	높음

## 나. 미국

### (1) NEACD

**참여성:** NEACD는 정부 관료와 군인 및 민간전문가가 참여하는 일정한 형식을 갖추으로써 참여의 틀이 잡혀있다는 있다는 긍정적인 면이 있다. 그러나 회의에 참가하는 인사들이 대체로 고정됨으로써 참여의 폭에는 제한을 가지고 있다. 미국 정부에서는 안보정책과 다자대화를 담당하고 있는 부처의 실무진에서 참석하는 것이 상례이고 민간전문가의 경우, 각국별로 할당된 2인의 참석자 이외에 회의의 주제에 따라 외부 전문가를 초청하는

형식을 취한다. 이러한 운영방식을 고려할 때 NEACD의 경우 참여의 폭은 낮은 반면, 제한된 참여자의 지속적인 참여와 전문가 초청 등을 통해서 참여의 깊이는 높은 것으로 요약할 수 있다.

**전문성:** NEACD 회의에 계속적으로 참석하는 핵심그룹의 민간 참여자들의 경우에는 특정 이슈를 전문으로 하는 인사라기보다는 역내 ‘다자안보협력’이라는 주제를 다루는 인사들이 주류를 이루고 있다. 전문성을 보완하기 위해 특정 주제에 관한 회의가 개최될 경우에는 해당분야 전문가를 섭외하고 참여시켜 논의의 심도를 제고하는 방법을 채택하고 있다. 정부 측 참석자는 해당분야에서 실무를 직접 담당하고 있는 관료와 군 인사들인데, 이들은 현안 위주의 업무에 치중하고 있기 때문에 장기비전을 제시하거나 방향성을 설정하는 데에는 일정한 한계를 가지고 있다. 종합적으로 볼 때, NEACD의 전문성은 중간 정도로 평가된다.

**자율성:** NEACD의 활동을 지속하고 확장해야 하는 입장에 있는 IGCC로서는 정부나 주요 기금이 관심을 갖는 분야를 무시할 수는 없으며, 이들의 영향력에서 완전히 자유로울 수는 없다는 것이 기본적인 평가이다. 그러나 특정한 주제나 이슈를 식별하고 이에 대한 정부와 각 기금의 관심과 지원을 유도해 나가는 방법을 취한다는 면에서는 일정한 자율성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한 회의를 추진하고 진행하는 형식과 관련해서는 높은 자율성을 가지고 있는 것으로 평가된다. NEACD의 자율성은 중간 정도로 평가된다.

**효과·효율성:** 동북아시아 6개국 관료, 민간전문가 그리고 군인이 참여하는 유일한 대화체라는 점에서 상징적인 효과를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 회의 기간이 짧고 참여의 폭이 제한되어 있기 때문에 심도 있는 회의결과를 도출한다고 보기는 어렵다. NEACD 회의의 효과·효율성은 협력 가능한 분야를 식별·개발하고 큰 틀에서의 방향을 제시한다는 차원에서 보는 것이 타당하며, 현안과 관련된 직접적인 활용성이나 효율성은 제한될 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 NEACD의 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다.

**국내적 네트워크:** 정부의 경우 일정한 네트워크를 갖고 있으나 네트워크 자체가 그리 크지 않고 매우 제한되어 있다는 문제점이 있다. 즉 이미 구축된 네트워크는 매우 잘 운영되고 있고 협력과 협조의 깊이가 있다고 평가되

나, 그 외연은 매우 제한되어 있는 것이 문제이다. 민간 참여자의 경우 기존 출범 당시부터 참여해 온 핵심그룹의 인사들 이외에 새로운 인사들의 참여가 저조하다는 점에서는 민간차원의 외연이 매우 취약한 것으로 평가된다. 요약하면, NEACD의 국내적 네트워크 역시 낮은 것으로 평가된다.

**분권화:** 미국 내에서 IGCC 이외의 다른 기관의 참여가 사실상 배제되어 있고, 정부에서도 기존 협의 부처이외의 기관이나 인사들과는 교류가 활성화되어 있지 않다. 따라서 NEACD의 국내적 분권화는 낮은 것으로 평가된다. 반면에, 국제적 차원에서는 일단 이니셔티브는 IGCC가 갖고 시작되나 추진과정에서 참가국, 참가자들과의 협의를 통해 조정·보완·발전을 추진함에 따라 국제적 분권화는 중간 정도로 평가할 수 있다.

**국제적 네트워크:** 정부차원의 국제적 네트워크는 일정부분 존재한다고 할 수 있다. 문제점은 정부나 후원기관이외의 민간단체나 국제기구와는 전혀 협력관계를 구축하지 못하는 한계를 가지고 있다는 것이다. 민간 참여자는 기존 출범 당시부터 참여해 온 전문가들이 지속적으로 참여하고 있는 반면, 국제적 차원의 외연 확대에는 한계를 가지고 있다. 결과적으로, NEACD의 국제적 네트워크는 낮은 것으로 평가된다.

**제도화:** IGCC가 회의의 의제설정과 참여자 선정 및 회의진행 등 전반적인 과정을 담당하고 있고, 각국의 NEACD 지부의 의견이 충분히 수렴되고 보기는 어렵다. 따라서 NEACD의 제도화는 낮은 것으로 평가된다.

## (2) CSCAP

**참여성:** CSCAP 미국위원회가 200여 명의 회원을 보유하고 있다는 것은 안보 혹은 지역연구와 관련된 주요 전문가나 학자들이 대거 참여하고 있다는 의미이므로 높은 수준의 참여성을 가지고 있다고 볼 수 있다. NEACD와는 달리 자율적 참여와 기여라는 원칙을 존중하고 준수함에 따라 참여의 폭도 상대적으로 넓다. 그러나 참여의 깊이 면에 있어서는 상대적으로 미흡한 면이 있다. 즉 특정인이 지속적인 참여와 기여를 하기 보다는 특정주제에 따라 수시로 참여자가 교체되는 성향을 보임으로써 연속성과 일관성의 측면에서는 한계를 가지고 있는 것이 사실이다.

**전문성:** CSCAP 미국위원회 회원의 경력과 참여의 범위를 고려할 때 NEACD가 가지고 있지 못한 거의 전 분야에서의 고도의 전문성을 가지고

있는 것으로 평가할 수 있다. 기능과 지역 문제 모두를 커버할 수 있는 인력을 가지고 있고, 이들의 다수는 단순히 연구자나 학자의 배경만을 가지고 있는 것이 아니라 다양한 분야와 수준에서의 실무경험을 가지고 있다는 점에서 높은 전문성을 가진 것으로 평가 받을 수 있다.

**자율성:** 미 국무부나 국방부의 직·간접적 지원이나 후원을 받는 NEACD에 비해 개인적 자격으로 참여하고 활동하는 CSCAP 미국위원회는 높은 자율성을 가지고 있다. 아시아 재단의 후원과 회원들의 기여에 의해 활동에 필요한 재정적 소요를 충당하고 있을 뿐, 연구의 주제, 활동의 내용과 방향, 수준, 결과물의 활용 등에 있어서 외부의 개입은 거의 배제되어 있다.

**효과·효율성:** CSCAP 미국위원회의 경우 회의 내용과 결과에 대한 검토와 공유, 전파와 확대라는 측면에서 매우 성공적인 모델로 평가될 수 있다. PacNet를 통해 각 연구자들이 수행한 연구결과를 확산·공유하는 한편, 관련 정부 부처에 회의 결과를 전파하는 활동도 하고 있다. 결과적으로, CSCAP의 효과·효율성은 높은 수준으로 평가된다.

**국내적 네트워크:** 200여 명이 회원으로 가입하고 있다는 점은 CSCAP 미국위원회의 국내 네트워크가 방대하다는 것을 의미한다. 회원들간의 관계도 배타적 경쟁관계에 있기 보다는 상호 보완적 협력관계에 있는 것으로 보인다. 따라서 CSCAP을 통해 네트워크를 구축하고 개인적 협력관계를 증대하는 효과가 창출되고 있다고 할 수 있다. 결과적으로, CSCAP의 국내적 네트워크의 수준은 높은 것으로 평가된다.

**분권화:** CSCAP 미국위원회를 구성하는 국가위원회, 연구반, 사무국은 자율적이고 민주적으로 운영되며 각각의 기능에 충실하다는 점에서 국내적으로 분권화가 잘 되어 있다고 하겠다. 국제적 차원의 분권화와 관련해서 주목해야 할 것은 CSCAP 본부의 운영 자체가 대단히 민주적이고 투명하게 이뤄지고 있고 본부와 미국 국가위원회간에 긴밀한 협조가 이뤄지고 있다는 사실이다. 따라서 CSCAP 미국위원회의 국제적 차원의 분권화 수준도 국내적 차원과 같이 높은 것으로 평가된다.

**국제적 네트워크:** 아시아·태평양 지역은 물론 서아시아의 인도와 EU도 참여하고 있다는 면에서 CSCAP은 최대의 국제적 네트워크를 가지고 있으며 그 이면에는 CSCAP 미국위원회가 자리 잡고 있다. 이런 배경하에서, CSCAP 미국위원회의 사무국인 Pacific Forum은 매우 적극적인 대외활동



을 추진하고 있다. 역내 각국과의 양자대화와 접촉은 물론 ARF와의 연계를 높이기 위한 노력도 하고 있다는 면에서 높은 수준의 국제적 네트워크를 유지하고 있는 것이다.

**제도화:** CSCAP은 의사결정 과정, 결과물의 공유, 회원의 참여 등 전반적인 활동에서 매우 제도화되어 있다는 평가를 받는다.

<표 IV-2> 미국의 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교

	NEACD	CSCAP
참여성(폭)	낮음	높음
참여성(깊이)	높음	중간
전문성	중간	높음
자율성	중간	높음
효과·효율성	낮음	높음
국내적 네트워크	낮음	높음
분권화(국내)	낮음	높음
분권화(국제)	중간	높음
국제적 네트워크	낮음	높음
제도화	낮음	높음

## 다. 중국

### (1) NEACD

**참여성:** 중국은 주변국과의 선린우호 관계를 바탕으로 다자외교의 틀 안에서 국제적 영향력을 확대하는 것을 외교의 주요 방침으로 하고 있다. 그러나 중국의 NEACD 참여는 특정 그룹에 국한되어 있다는 평가이다. 또한 중국의 NEACD는 정치체제의 특성상 Track 1.5보다 Track 1의 성격이 강하기 때문에 소수파로 분류되는 전문가들의 참여가 배제되는 경우도 있다. 특히 대학교의 경우 NEACD와 지속적인 관계를 유지하고 있는 특정 학자들로 참여가 제한되어 있기 때문에 참여의 폭은 상당히 제한적이라 할 수 있다. 동시에 참여의 깊이는 참여의 폭보다는 다소 나은 중간 정도로 평가할 수 있다.

**전문성:** 중국 정부나 정부출연 연구소가 NEACD와 관련된 전문적인 정보와 지식을 생산할 수 있는 과정이 조직화되어 있고 전문성을 갖추고자 노력하고 있으나, 외교부의 경우 참여 인원의 잦은 변동으로 인한 전문성 결여라는 문제점이 나타나고 있다. 최근 들어, 정부출연 연구소와 정부에는 외부인사들로 구성된 자문제도를 갖추게 되었는데 이는 후진타오 등장 이후의 정책방향이 사회발전에 이르기까지 다양한 의견을 수렴하고 공감대를 넓혀나가는 포용성 있는 방향으로 전개되고 있는 것과 무관치 않다. 요약하면, NEACD의 전문성은 중간 정도로 평가할 수 있다.

**자율성:** NEACD에 참가하는 중국의 멤버들은 IGCC와 밀접한 관계를 유지하면서 정부로부터 직접 지명을 받기 때문에 참가 당사자의 입장에서는 자율성이 떨어지고 있다. 이는 NEACD의 특징이라 할 수 있는 비공식적, 비공개적인 회의 방식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 중요한 것은 IGCC가 주관하는 NEACD 회의의 특성상 참가 당사자들이 회의 의제선정과 진행에는 별다른 영향을 미치지 못하지만, 회의 종료 후 평가에 있어서는 중국 내 전문가들 사이에서 참여자들은 상대적으로 활발한 활동을 벌이고 있어서 이 부분에서의 자율성이 증가추세에 있다는 점이다. 전체적으로 자율성도 중간 정도로 평가할 수 있다.

**효과·효율성:** NEACD에 관계된 중국의 주요 행위자들이 회의 결과에 많은 관심을 갖고 지켜보고 있고, 동시에 NEACD 회의 결과가 일정한 영향력을 미친다는 점을 고려할 때, NEACD가 중국 내에서 상당히 긍정적인 평가를 받고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 정부와 정부출연 연구소는 회의 자료의 축적 활동으로 비교적 효율적인 사후 관리가 진행되고 있는 반면, 대학의 경우 한정된 참여자들로 인하여 효율성이 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있다. 따라서 효과·효율성은 중간 정도로 평가된다.

**국내적 네트워크:** 정부와 정부출연 연구소의 구성원들간에는 네트워크가 형성되어 업무협조 관계가 유지되고 있으나, 대학교수들은 정부 및 정부출연 연구소와 일정 거리를 두고 활동을 한다. 또한 대학교를 중심으로 정부출연 연구소 및 정부와 형성되는 관계의 경우에는 상대적으로 혈연·지연·학연이 일정 부분 작용하기도 한다. 중국은 이전까지는 국내적 네트워크간의 폐쇄성으로 인해 정보교환이라는 것이 극히 미미한 수준이었으나, 최근에 들어서는 정보교환이 이루어지기 시작하고 있다. 전반적으로, 국내적 네트

워크의 수준은 중간 정도로 평가된다.

**분권화:** 중국의 국내적 차원에서 보면 NEACD와 같이 동북아 다자안보에 관한 내용이 포함된 주제는 의사결정 체계가 정부를 중심으로 이뤄진다. 따라서 중국 정치체제의 특성상, 동북아 다자안보대화 와 같이 민감한 안보 문제를 다루는 그룹의 구성원들은 중국정부와 교감을 나눌 수 있는 인물로 제한될 수밖에 없다. 그 결과, 분권화의 정도는 낮은 것으로 평가된다.

국제적 차원에서는 NEACD 주관기관인 IGCC가 중국 내의 핵심그룹과 일정한 관계를 맺고 있기는 하지만 IGCC가 사실상 회의를 주관하고 있고, IGCC의 의견이 중국 국내의 핵심그룹과 서로 융합되지 않는 경우도 있어서, 회의 의제설정, 진행 등에서 분권화를 이룬다고 보기는 어렵다. 전체적으로 국제적 차원의 분권화도 낮은 수준이다.

**국제적 네트워크:** 중국 정부와 정부출연 연구소는 국제적 네트워크 형성에 중점을 두고자 원하지만 아직은 미약한 상태이다. 대학교에서는 국제적 네트워크 형성에 미온적인 상황이다. 이는 중국의 NEACD 활동이 아직까지 전방위적으로 활성화 되어 있지 않기 때문이다. 또한 회의 의제는 NEACD 주관기관인 IGCC측이 주로 결정하고, 회의 진행은 주최국이 담당하며, 회의 결과에 대해서 국가간 논의가 거의 없다는 NEACD 회의의 특성도 중국에 영향을 미치고 있다. 국제적 네트워크의 수준도 낮은 것으로 평가된다.

**제도화:** 중국 NEACD 활동의 제도화와 관련해서는 낮은 평가 결과가 나타났는데 이는 NEACD 회의 운영방식이 드러내고 있는 비제도화, 비조직화, 비활성화 및 참여자의 폐쇄성에 기인하는 바가 큰 것으로 분석된다.

## (2) CSCAP

**참여성:** CSCAP의 경우 NEACD에 비해 Track 2의 성격이 강하기 때문에 참여성이 비교적 높게 나타나고 있다. 정부의 경우 순환보직 원칙에 따라서 자연스럽게 새로운 인사의 참여가 보장되고 있고, 정부출연 연구소도 전문가들에게 다양한 기회를 접할 수 있도록 한다는 측면에서 새로운 인물의 참여가 비교적 폭넓게 진행되고 있다. 이에 반해서, CSCAP 중국위원회가 50여 명의 회원을 확보하고 있지만 회원들의 참여도는 일정하지 않아 일부 회원의 경우 CSCAP 회원 자격만 유지하고 회의에는 참석하지 않으며, 회의에 참석하는 참여자도 주제에 따라 자주 바뀌는 양상을 보이고 있

다. 종합하면, 참여의 폭은 높고, 참여의 깊이는 중간 수준이라고 할 수 있다.

**전문성:** CSCAP의 경우 NEACD에 비해서 자발적인 연구 환경이 보장되고 연구 영역이 확산되어 있으며, 안보적으로 덜 민감한 문제들을 다루기 때문에 상대적으로 쉽게 접하고 연구 활동에 활용할 수 있다. 그러나 CSCAP 중국위원회의 전문성이 그리 높지 않아 내부 발간물 이외에 대외적으로 공개하는 전문적인 간행물이나 출판물은 아직 미비한 상태에 있다. 따라서 전문성은 중간 수준으로 평가할 수 있다.

**자율성:** CSCAP 중국위원회의 운영방식의 문제는 없지만 CSCAP 중국위원회 역시 외교부 산하 중국국제문제연구소(CIIS) 내에 있기 때문에 다소의 규제가 있다. 물론 합의제와 공개성을 원칙으로 운영하고 있는 CSCAP의 특성이 중국에서도 그대로 반영되어 NEACD에 비해 CSCAP의 자율성이 약간 높게 나타나고 있다. 그렇지만 그 차이는 미미한 것으로 보이며, CSCAP의 자율성은 중간 정도로 평가된다.

**효과·효율성:** CSCAP의 회의 결과가 공개적으로 활용될 수 있고 학술적 접근이 가능한 주제가 많기 때문에 NEACD에 비해서 상대적으로 효율성이 높게 나타난다. 대학교수들의 경우 CSCAP 중국위원회를 고리로 이루어지는 자료 정리와 축적에 많은 관심을 갖고 있고 또 이렇게 정리된 자료를 잘 활용하고 있다. 종합하면, 중국 CSCAP의 효과·효율성은 높은 것으로 평가된다.

**국내적 네트워크:** 중국의 국내적 네트워크는 정부 중심의 결속성을 그 기준으로 삼고 있다. 이 역시 NEACD에서와 유사한 결과를 보여주고 있다. 또한 아세안지역포럼이나 상하이협력기구 등과 밀접한 관계를 유지하고 있다. 국내적 네트워크 형성 및 발전에 있어 CSCAP 중국위원회의 역할이 중심의 한 축이 되어야 하지만 CSCAP 중국위원회는 운영자금 조달이라는 경제적인 문제, 정부와 비정부간의 조직·관리의 융합 문제 등 현실적인 어려움을 안고 있다. 결과적으로, 국내적 네트워크의 수준은 중간 정도로 평가된다.

**분권화:** 합의와 공개성을 중시하는 CSCAP의 전통이 중국 국내에서도 정착되고 있다. CSCAP 중국위원회 대표자 구성은 회장 1인, 부회장 2인, 비서장 1인으로 되어 있는데, 이들은 모두 중국국제문제연구소(CIIS)에 소속된 연구원들이다. 그러므로 CSCAP 중국위원회와 중국국제문제연구소(CIIS)는 상호협력적 관계를 유지하고 있다고 할 수 있다. 또한 CSCAP 중

국위원회의 관리 책임자들은 주기적으로 교체되고 있다. 이는 CSCAP 중국 위원회가 실질적으로 업무를 담당하는 관리자의 역할을 중시하고 있다는 것을 시사한다. 따라서 국내적 차원의 분권화는 높은 수준으로 평가된다.

국제적 차원의 분권화와 관련해서도 NEACD와 달리 높게 평가 되었는데, 이는 CSCAP의 운영방식이 CSCAP 중국위원회와 CSCAP 본부간의 민주적이고 투명한 절차에 의거한 건설적인 협력관계를 바탕으로 하는 것에 따른 결과라고 판단된다.

**국제적 네트워크:** 중국 CSCAP의 국제적 네트워크도 정부가 그 중심에 있지만 중국의 CSCAP 참여자들은 NEACD에 비해 다른 행위자들과도 폭넓고 다양한 네트워크를 구축하고자 한다. 또한 CSCAP 초창기 멤버들간에 형성된 굳건한 네트워크가 국제적 네트워크의 긴밀도에도 영향을 미치는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이는 NEACD에 비해 회의방식이 개방적이고 포용적인 CSCAP 회의의 특성에 기인한 것으로 판단된다. 전체적으로 볼 때, CSCAP의 국제적 네트워크는 높은 수준으로 판단된다.

**제도화:** 제도화 역시 NEACD와 비교해보면 전반적으로 높게 나타나고 있다. 이는 CSCAP의 운영방식이 민주적이고 상호 합의를 중시하는 전통 속에서 회의진행 및 결과공유 등의 방식에 있어 폭넓은 의사소통이 가능하도록 되어 있기 때문으로 보인다.

<표 IV-3> 중국의 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교

	NEACD	CSCAP
참여성(폭)	낮음	높음
참여성(깊이)	중간	중간
전문성	중간	중간
자율성	중간	중간
효과·효율성	중간	높음
국내적 네트워크	중간	중간
분권화(국내)	낮음	높음
분권화(국제)	낮음	높음
국제적 네트워크	낮음	높음
제도화	낮음	높음

## 라. 일본

### (1) NEACD

**참여성:** 일본측에서 NEACD에 참석하는 인원은 4~6명으로 한정되어 있고, 정부에서는 동일 부서의 관료, 그리고 민간에서는 같은 연구자들이 지속적으로 참여함으로써 참여의 폭은 낮으나 참여의 깊이는 높은 것으로 요약할 수 있다.

**전문성:** NEACD 회의에 참석하는 정부 관료 및 민간전문가의 핵심그룹이 모두 외교·안보 정책을 잘 알고 있고 정책 입안에도 깊이 관여하고 있다는 점, 그리고 지역 현안에 대한 전문성은 다른 참석자들에 의해서 보완되고 있는 점을 감안하면 NEACD의 전문성은 높다고 평가할 수 있다.

**자율성:** 민간전문가들의 자율성은 비교적 높으나 정부 관리들의 자율성이 상대적으로 떨어짐으로써 전체적으로 볼 때 NEACD의 자율성은 중간 정도로 평가된다.

**효과·효율성:** 정책 핵심부서의 관리들이 지속적으로 참여하는 등 효과·효율성에 관해서 몇 가지 긍정적인 측면이 발견할 수 있었으나, 전체적으로 볼 때, 효과·효율성은 낮은 것으로 평가된다. NEACD 회의에 참가하는 관리들이 주로 중장기 정책입안에 관여하는 인사들이기 때문에 회의 결과가 단기적으로 또한 가시적으로 정책에 반영되는 것으로 보기 어렵고, NEACD에 관련된 간행물이나 출판물은 매우 빈약한 것으로 나타났다.

**국내적 네트워크:** NEACD의 일본 국내 네트워크는 현재의 구성원간에는 협력이 잘 되고 있지만 네트워크 자체는 매우 협소하고 외연이 확대되지 않는 것이 큰 문제로 지적되고 있다. NEACD의 국내적 네트워크는 CSCAP에 비해서도 그 수준이 낮은 것으로 평가된다.

**분권화:** 일본 국내 차원에서 볼 때, NEACD 지원 조직이 특정한 기구에 국한됨으로써 국내적 분권화는 자체의 한계를 지닌 낮은 수준이라고 하겠다. 또한 IGCC가 일관되게 NEACD를 주도해온 경험을 바탕으로 일본 참석자들의 선정 과정에도 관여하고 있는 점을 감안할 때, 국제적 차원의 분권화도 낮은 것으로 평가된다.

**국제적 네트워크:** NEACD를 주관하는 IGCC가 일본 정부, 지원조직, 그리고 민간전문가들과 각각 독자적으로 일정한 관계를 맺고서 회의를 주도

하고 있기 때문에 일본 자체의 국제적인 네트워크의 수준은 낮은 것으로 평가된다.

**제도화:** IGCC가 사실상 회의를 주도하는 NEACD의 특성상 NEACD의 제도화 수준은 낮은 것으로 평가된다.

## (2) CSCAP

**참여성:** 일본에서 CSCAP의 참여 주체는 압도적으로 JIIA 관계자들이 차지하고 있는 가운데 민간전문가도 지속적으로 일정한 기여를 하고 있다. 이런 상황을 감안할 때, 일본에서 CSCAP 활동의 참여의 폭은 중간 정도이며, 그 깊이는 높은 것으로 평가된다.

**전문성:** CSCAP 일본위원회의 핵심그룹은 모두 외교관 출신이기 때문에 외교·안보 문제의 전문가들이라고 할 수 있고, 다른 민간 참석자들도 모두 이 분야의 전문가들로 조사되었다. 종합적으로 볼 때, 일본의 CSCAP 회의 참가자들의 전문성은 높은 것으로 평가된다.

**자율성:** CSCAP 일본위원회 사무국을 맡고 있는 JIIA가 외무성 산하의 재단법인인 점 등을 감안한다면 제도와 재정적 측면에서 정부로부터 일정 부분의 제약을 받게 되어 있음을 부인하기 어렵다. 그러나 실제 CSCAP 일본위원회의 운영과 회의 참여 면에서는 상당히 자유롭다는 점에서 자율성은 중간 정도로 평가할 수 있다.

**효과·효율성:** JIIA와 같은 정부출연 연구소와 민간전문가들에 의해 CSCAP은 나름대로 운영의 효과·효율성을 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 CSCAP 회의 결과를 정책으로 연결하는 적절한 통로를 제대로 확보하지 못하고 있다는 일본의 현실을 고려할 때, 전체적으로는 효과·효율성을 중간 수준으로 평가할 수 있다.

**국내적 네트워크:** 일본의 CSCAP 국내 네트워크는 JIIA를 중심으로 한 외무성 관계자들 위주로 구축되어 있다. 네트워크의 범위는 상대적으로 좁지만 혈연·지연·학연 등의 배타성으로부터는 매우 자유로운 것으로 보인다. 결과적으로, 국내적 네트워크의 수준은 중간 정도로 평가된다.

**분권화:** CSCAP 일본위원회의 전반적인 운영이 JIIA에 집중되어 있기 때문에 일본 국내적 차원의 분권화 수준은 낮은 것으로 평가된다. 국제적 차원의 분권화와 관련해서는 CSCAP 본부와 일본위원회의 관계는 수평적

이고 높은 수준의 분권화를 이루고 있는 것으로 평가된다.

**국제적 네트워크:** CSCAP 일본위원회의 구성원은 외교관 출신이 많아 개인적 차원에서도 높은 수준의 국제적 네트워크를 가지고 있다. 민간전문가들도 학술 활동을 통해 폭넓은 국제적 네트워크를 가지고 있는 저명한 연구자들이다. 전체적으로 볼 때, 국제적 네트워크의 수준은 높은 것으로 평가된다.

**제도화:** CSCAP 본부는 1994년 4월 창립된 CSCAP 일본위원회와 매우 민주적이고 투명한 관계를 구축해왔다. CSCAP에 대한 참여 방식이 개인별로 이루어지는 것이 아니라 사실상 국가별 위원회가 참여의 기본 단위로 되어 있는 것이 CSCAP 회의의 전체적인 제도화 수준을 높이고 있는 것으로 평가된다.

<표 IV-4> 일본의 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교

	NEACD	CSCAP
참여성(폭)	낮음	중간
참여성(깊이)	높음	높음
전문성	높음	높음
자율성	중간	중간
효과·효율성	낮음	중간
국내적 네트워크	낮음	중간
분권화(국내)	낮음	낮음
분권화(국제)	낮음	높음
국제적 네트워크	낮음	높음
제도화	낮음	높음



## V. 한반도 평화변영 거버넌스 구축에 주는 함의와 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 있고<sup>101</sup>, 민간인은 NEACD 출범 당시부터 참여해 온 인사들, 즉 “핵심그룹”(core group)과 특정 의제의 전문가들이 그때그때 참여하는 형식을 띠고 있다. 회의 준비 및 참여와 관련하여, 미국의 “세계분쟁협력연구소”(Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC)측이 사무국이자 책임연구기관으로써 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 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 행정

---

<sup>101</sup> 정부측 대표는 대부분의 경우 다자안보협력이나 아·태 지역문제를 다루고 있는 부서에서 선정되고 있다.

적인 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 IGCC측에서 선정하는 것이 상례이다. 미국 정부로부터 지원을 받고 있는 IGCC는 회의주제를 선정할 때 국무부와 사전협의를 갖는 것으로 추정된다.<sup>102</sup> 회의의 주제가 결정되면 IGCC측은 회원국 정부기관(한국의 경우, 외교통상부 안보정책과, 국방부 동북아정책팀)에 정부측 참석자의 선정 등 사전 준비를 요청하는 한편, 필요시 민간전문가를 초청하여 발표와 토론을 갖는 형식으로 회의를 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 논의 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 참석하는 오찬회동이 진행되고 있다. NEACD회의는 비공개를 원칙으로 진행되며, 누가 어떤 말을 했는지에 대해서는 언급하지 않는 Chatham House Rule을 준수하는 것으로 되어 있다.

---

<sup>102</sup> 현재 IGCC 연구소장인 수잔 셔크(Susan Shirk) 박사는 1997년~2000년까지 미국무부 동아태국 부차관보를 역임한 바 있다.

<표 V-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	-
국방정보공유회의 (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 당국자간에 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,<sup>103</sup> 그동안의 CSCAP 활동경과를 보고하고 특정 주제에 대한 학술회의를 병행하여 실시한다. 총회에는 각국을 대표하는 국가위원회 임원뿐만 아니라 일반회원들도 자비부담을 원칙으로 참석하다.

103- 2005년 12월에는 인도네시아 자카르타에서 총회가 개최되었다.

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 있으며<sup>104</sup>, 부족한 부분에 대해서는 회의를 주관하는 국가위원회에서

지불하는 형태를 취한다. CSCAP 본부의 지원금은 연구반 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 회의 주최국의 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 전문가들간에 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.<sup>105</sup>

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 안정과 평화를 도모하고 신뢰를 구축하는 행위 자체가 변화를 추구하는 것이라고 볼 수 있으나, 적어도 안보영역에서의 변화는 일반 정치나 행정 혹은

<sup>104</sup>-CSCAP 사무국에서는 작업반 회의 개최 시 미화 6,000불 정도를 제공한다.

<sup>105</sup>-서창록, 전재성, 임성하, “한반도 평화변영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 인문사회연구회 주관 협동연구, 2006년.

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 조건하에서 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 대

표는 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 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, 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 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 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 V-2>에서 보는 바와 같다.



<표 V-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 현상유지 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: 본부를 중심허브로, 각국위원회 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 관련하여 최근 진행되고 있는 두 가지 동향에 유의할 필요가 있다. 먼저 2006년 4월 제17차 회의를 계기로 새로이 부상한 북한 경제개발관련 모델을 개발하기 위해 관련 분야 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 수립하는 데 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 관행화 되어 있고, 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 도쿄회의에서는 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 효과·효율성을 높이기 위해서는 회의 참가자들이 정부 정책의 기본방향에 대한 이해를 공유해야 하며, 이를 바탕으로 하여 참가자들 사이에 일종의 역할 분담을 할 필요가 있다. 미국 같은 경우

에는 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”이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어왔다. 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. NEACD와 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 민간 전문가들도 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.

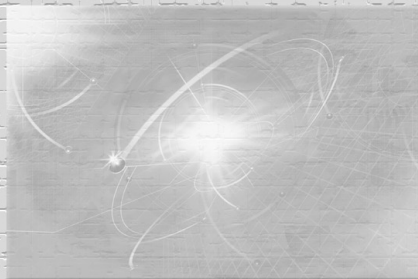
**분권화:** CSCAP의 경우에도 특정 소수인의 인맥을 중심으로 CSCAP 한국위원회가 운영되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. CSCAP 한국위원회의 경우 현재 3인의 공동회장을 두고 있는데 이 가운데 1인은 CSCAP 한국위원회 초창기부터 지금까지 회장직을 유지해오고 있는 것으로 알려지고 있다. 이런 비판에 대해서, 해외의 민간전문가들과 지속적인 유대관계를 구축해야 하는 비정부 다자안보대화의 특성상 CSCAP의 역사를 꿰뚫고 있는 전문가가 적어도 한 명은 회장직을 유지해야만 CSCAP 운영위원회나 총회에서 한

국의 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 · 서재진 · 송정호



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사(중)



## I. 서론: 연구 배경 및 목적

‘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 일반시민이 동참하는 거버넌스의 영역이 되었다. 이러한 점은 대북정책 분야에서도 예외가 아니다.

세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로 국가의 위상이 크게 실추되었고, 또 국내적으로는 다양한 집단의 욕구에 부응하기 힘들 정도로 국가 관료화의 한계가 뚜렷해지고 있다. 거버넌스의 등장배경은 한마디로 ‘절대적 혹은 무제한적 권력의 위축’에서 찾을 수 있다. 즉 정부 권위의 쇠퇴와 그로 인한 ‘사회’에 대한 ‘국가’ 통치의 한계가 핵심을 이룬다.

1980년대 말에 등장한 ‘거버넌스’의 개념은 초기에는 국가행동의 효율성과 효과성에 관련되는 권력의 행사를 의미하였다.<sup>1</sup> 그러나 최근에 와서는 거버넌스는 사회를 가장 효과적이고 효율적으로 관리하는 방법을 더욱 중시하는 의미를 갖게 되었다. 시장 영역과 사회 영역에 대한 국가 개입의 한계와 국가 행동의 비효율성과 비효과성이 드러나면서 거버넌스는 한편으로는 ‘최소의 국가’를 의미하기도 하였고, 이는 국가 영역을 사적 부문으로 민영화시키고 위임하는 동향을 설명하는 ‘뉴 거버넌스’(new governance) 이론의 정립을 가져오기도 하였다.<sup>2</sup>

이와 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

---

<sup>1</sup>-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](http://www.worldbank.org)>)이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서에서였다. 주성수, 『공공정책 거버넌스』(서울: 한양대학교 출판부, 2004), pp. 23-24, 72.

<sup>2</sup>-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 24-25.

내용을 바꿔 놓았고, 이는 정책의 이해당사자(policy stakeholders)의 구성까지 변화시켜 NGO와 일반시민을 새로운 주역으로 등장시켰다. 예컨대, 새로운 학교 및 사회 통일교육을 위한 NGO와 그 연합체들의 결성은 정부의 독점적 영역으로 간주되었던 통일교육의 형식과 내용을 바꾸어 놓고 있다. 뿐만 아니라 세계화(globalization), 민주화(democratization), 정보통신기술(Information & Communication Technology: ICT) 혁명의 급진전은 관료적 정책 모델을 다수 정책 이해당사자의 참여에 의존하는 개방적인 거버넌스 모델로 전환시키고 있다. 김영삼 정부 말기 국제통화기금(IMF) 사태의 도래와 김대중 정부의 출범, 그후 급속한 정보화 사회는 이전 시기의 경제발전과 정치발전만큼이나 거버넌스 토대의 급속한 성장을 가져왔다.

이러한 거버넌스 현상의 가파른 확대 속에 정책과정에 대한 시민참여 또한 크게 증대되어 오고 있다. 최근 수년 동안 북한·통일 분야에 있어서도 선거와 같은 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형은 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 NGO들의 대북지원 활동, 통일이슈와 관련한 집회나 시위와 같은 ‘비관례적’인 참여는 꾸준히 성장하여 왔다. 특히 주목되는 현상은 ICT에 의한 정보화가 급격히 진행되면서 기존 NGO의 활동 형태를 뛰어넘어 비공식적 네트워크(non-governmental networks)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되고 있는 점이다.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 통일 분야에서도 대북정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔다.

따라서 일반시민들은 자신들의 현재와 미래의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하고자 한다. 즉 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을

3- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 266.

4- 정정길 외, 『정책학원론』 (서울:大明出版社, 2006), pp. 141-142.

형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 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.<sup>5</sup>

이러한 상황에서 「경제협력개발기구」(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 지적한다.<sup>6</sup> 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화변영정책’의 추진에 대한 국민적 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.<sup>7</sup>

본 연구는 대북정책 거버넌스 실태를 살펴봄을 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 실태를 행위자의 역할을 중심으로

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

6- OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making - Executive Summary*, p. 11 <[www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf)>.

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

거버넌스 모델을 통해 살펴보고자 한다.

구체적으로 대북정책의 각 과정에 어떠한 행위자들이 참여하여 무슨 역할을 하는지 살펴보고자 한다(Ⅲ장). 이를 위해서 우선 대북정책을 거버넌스의 개념과 이론으로 살펴보기 위한 분석틀을 모색해 보고, 아울러 참여정부 들어 대북정책의 성과는 무엇이었고 대북정책의 추진환경은 어떻게 변화했는지 살펴보고자 한다(Ⅱ장). 또한 대북정책의 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 각 과정별로 각 행위자의 참여를 바탕으로 거버넌스의 틀이 어떻게 유지되는지 그 구체적인 제도 및 실행도구를 살펴보고자 한다(Ⅳ장). 그리고 이상의 분석틀을 바탕으로 몇 가지 실증적인 구체적 사례를 통해 대북정책 거버넌스 사례를 조사해 보고자 한다(Ⅴ장). 끝으로 본 프로젝트의 이론분야 연구팀이 개발한 평가항목<sup>8</sup>을 기초로 우리의 대북정책 거버넌스의 실태를 평가하고자 한다(Ⅵ장). 아울러 우리의 대북정책 거버넌스가 미국식의 다원주의나 유럽식의 조합주의 중 어떠한 정책 이데올로기 모델에 가까운지 그리고 대북정책의 스타일은 어떠한지를 살펴보고자 한다.

---

<sup>8</sup> 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 2006년 협동연구과제 중간보고서).

## II. 대북정책의 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀

### 1. 대북정책의 환경 변화와 특징

일반적으로 대북정책이란 통일정책과 거의 같이 사용하는 경우가 많으나, 엄밀히 말해서 통일정책은 남북한 통합이라는 궁극적인 목표를 달성하기 위해 통일방안 등을 염두에 두고 추진되는 정책이고, 대북정책은 그 같은 통일정책을 수행하기 위한 하위정책이라고 말할 수 있다. 통일정책은 장기적인 시간적 범위를 가지고 추진되는 반면, 대북정책은 비교적 단기적인 시간적 범위 하에서 상황에 민감하게 반응하며 추진된다고 볼 수 있다.

하지만 사실상 대북정책이 단순히 북한에 대한 정책에 머무르는 것이 아니라 한국전쟁 이후 장기간 지속되어 오고 있는 남북한간 적대적 대치 하에서 분단체제를 평화적으로 관리하기 위한 정책임과 동시에, 남북한 통합을 실제적으로 추진하기 위한 정책이라는 점에서 미래의 통일정책이라고 볼 수 있다

따라서 대북정책은 그 특성상 정책의 연속성과 일관성을 보장하는 중장기적 전략 하에서 추진되어야 한다. 특히 탈냉전 이후 동북아시아의 유동성과 한반도의 불안정성이라는 조건 하에서 위기의 북한을 안정적으로 관리하고 이를 통해 한반도와 동북아의 평화와 번영을 추구함으로써 남북한의 통합을 준비해 나간다는 측면에서 그 어떤 정책보다 미래지향적인 비전이 요구된다.<sup>9</sup>

하지만 대북정책이 결정되고 집행되고 평가되는 과정은 일반 공공정책과 거의 유사한 거버넌스의 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 전통적인 정치체제 이론에서 공공정책은 정치체제(political system)가 정치환경과의 상호작용을 통해 받아들인 요구와 압력에 대한 반응이라고 보고 있다. 정치체제에 대한 ‘투입’을 정치체제에 대한 요구(demand)와 지지(support)로 본다면, 내부의 블랙박스(black box)로 알려진 정책과정을 통해 법률(law)과 결정(decision)으로 제시되는 산출(output)을 공공정책이라고 할 수 있다.

9- 김근식, “남북관계 중장기 발전전략: 정치 분야,” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (통일연구원 주최 동북아시아 구상 확산을 위한 학술회의, 2006. 6. 28), pp. 79-80.

이 같은 공공정책은 환경에 따라 내용이나 성격이 바뀌게 됨으로써 정책의 지속과 변화에 대해 영향력을 가지고 있다. ‘정책환경’이란 정책이 결정되고 집행되는 정책과정 전반에 직접적이거나 간접적인 영향을 미치는 정치체제 혹은 정부제도 밖의 외부환경을 말한다. 주요 정책 환경으로는 국내적인 정치적·경제적·사회적 환경뿐만 아니라 국제적인 환경 등이 거론된다. 구체적으로 천연자원, 기후, 지형과 같은 지리적 특성과 인구의 규모와 연령 분포 등과 같은 인구통계적 요인들, 그리고 정치문화, 사회구조 및 경제체제 등이 광범위하게 포함된다.<sup>10</sup>

따라서 대북정책 환경이란 대북정책이 결정·집행·평가되는 정책과정 전반에 직·간접적으로 영향을 미치는 국내외적인 제반 환경이라고 말할 수 있다. 그간 정책환경에 대한 고찰은 국내적인 정치문화와 사회경제적 조건에 집중되어 왔지만, 최근에 와서는 보다 급진적인 요인들이 더 주목받고 있다. 탈냉전 이후 정책환경 변화 및 그에 따른 정부 역할 및 성격 변화에 영향을 미친 주요 요인으로는 보통 세계화, 민주화와 분권화, ICT 혁명과 정보화, 거버넌스(governance)와 시민사회의 급부상 등이 거론된다.<sup>11</sup>

냉전체제 이후 세계는 근본적인 국제질서의 재편과정에 놓여 있으며, 과거와는 달리 테러, 대량살상무기, 환경 문제 등 새로운 안보위협이 증대되고 있다. 특히 동북아시아 지역에서는 투자와 교역 확대 등 협력이 확대되는 속에서도 역사, 영토 문제 등 새로운 경쟁과 갈등 요인 또한 증대되고 있다. 이 가운데에서도 북한핵문제는 지난 수년간 지역내 불안정성을 초래하는 핵심요인이 되고 있다.

이 같은 대북정책의 환경 변화에는 세계화, 민주화, 정보화와 같은 메가트렌드가 작용하고 있다. 우선 ‘세계화’라는 국가 밖으로부터의 막강한 영향력은 국가의 위상을 추락시키고 있다.<sup>12</sup> 세계화는 국가 주권에 대한 제약을

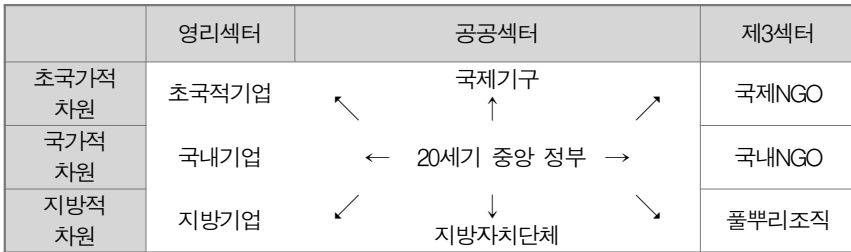
10- 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 13.

11- 김중래, “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

12- 중앙일보와 동아시아연구원(EAI)가 우리나라 24개 파워조직에 대해 실시한 평가조사 결과에 따르면, “우리 사회에 미치는 영향력” 면에서 현대차·삼성·SK·LG 등 4개 대기업이 영향력 5위 이내에 올랐고, 신뢰도 면에서는 1~4위를 독점했다. 국가기관 가운데에서는 헌법재판소가 영향력에서 4위, 신뢰도에서 5위를 차지했

초래함으로써 권력이동(power shift)<sup>13</sup>을 일으켜 놓고 있다. 즉 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 시켜왔을 뿐만 아니라, 국가(정부), 시장(기업), 시민사회(NGO) 사이의 권력을 재분배시켜 놓고 있다. 과거 ‘거버넌스’의 독점적 주체로서 국가 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 인해 심각한 도전에 직면하여 있다.<sup>14</sup> 그리하여 <그림 II-1><sup>15</sup>과 같이, 20세기 국민국가의 정부 권한은 21세기 들어서는 초국가적 차원에서 초국적기업, 유엔(UN), 세계무역기구(WTO) 등 국제기구, 그린피스(Greenpeace), 국제사면위원회(International Amnesty) 등 글로벌 NGO로, 국가적 차원에서는 국내 기업과 NGO로, 지방적 차원에서는 지방 기업, 지방자치단체, 풀뿌리 조직으로 분산되어 나가고 있다.

<그림 II-1> 국민국가 정부권한의 8방 분산



따라서 세계화의 영향으로 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지하던 정

고, 영향력 6~9를 경찰, 검찰, 대법원, 국세청이 각각 차지했으며, 신뢰도는 대법원·경찰(공동 6위), 국세청(9위), 검찰(10위) 순으로 나타났다. 『중앙일보』, 2006년 8월 15일.

13- 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.

14- 송정호, "21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여," p. 273.

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

부는 더 이상 독점적인 지위를 유지할 수 없게 되었다. 정부는 첫째, 정책결정에서 다른 공식적 혹은 비공식적 행위자들의 도움을 필요로 하게 되었고, 둘째, 다원화하고 복잡한 사회에서 사회문제의 해결을 위해 다른 행위자들과 불가피하게 공조하게 되었으며, 셋째, 정책결정에 대한 독점적 지위의 이완으로 권한 분산을 가속화하고 있다.<sup>16</sup>

정책결정과정에서의 정부의 독점적 권한 분산은 북한·통일 분야에 있어서도 마찬가지로 나타나고 있다. 지리적 제한을 받는 정부는 통치 능력이 감소되어 더 이상 정책과정에서 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 북한·통일문제가 때로는 북한핵문제처럼 정부가 온전하게 다루기에 너무 크고, 때로는 새터민 정착문제처럼 너무 미시적인 이유로 관료 능력이 한계에 봉착하면서 국가 권력의 쇠퇴 경향은 지속되고 있다. 이는 세계화 시대에 “국가가 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”<sup>17</sup>하기 때문에 발생하는 것이다.<sup>18</sup>

둘째, ‘민주화’는 시민들의 대북정책과정에 대한 참여를 증진시키는 환경 변화를 가져왔다. 민주화 이후 우리 시민사회는 급속한 확장을 거듭해 왔고, 그로 인해 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등의 다양한 이해당사자 및 행위자들은 대북정책에 대해 여러 방식으로 정책적 영향력을 확대하여 왔다.<sup>19</sup> 민주화 이후 동구, 남미, 아시아 국가들에서 NGO들은 무력한 정당이나 노조의 역할까지 대신하는 ‘준정당적’ 기능을 수행함으로써 대의민주주의의 문제를 보완하고 있다.<sup>20</sup> 특히 동구의 경험에서는 국가주도적 사회가 사회주도적 사회로 이동<sup>21</sup>하는 과정에서 비영리 시민사회단체 등의 ‘정책 거버

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

17-UNDP, *Human Development Report 1993* (1993), p. 5 <hdr.undp.org/reports/global/1993/en/>.

18-송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여,” pp. 273-274.

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

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

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



년스' 참여에 의해 '협의'(consultation) 지향적인 정부-집단 관계로 발전되고 있다.

국내 정치경제적으로도 민주화의 진전에 따라 공공정책의 환경이 바뀌고 있다. 1980년대까지 한국경제의 고도성장을 이끌었던 국가주도형 발전 모델은 세계화된 국제정치경제적 환경과 민주화 이후의 정치환경에 더 이상 적용되기 어려운 모델이 되었다. 따라서 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하여 발전을 이루어 나가면서 조정과 협력을 유도하는 거버넌스적 모델이 대안으로 모색되고 있다. 다원화된 사회에서는 공공의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 정책 행위자와의 공조가 불가피하기 때문이다. 또한 민주화 이후 절차적 민주주의(procedural democracy)가 어느 정도 실현되어 실질적 민주주의(substantial democracy)에 관심을 갖게 되면서, 즉 포스트모던의 가치관이 보다 지배적이게 되면서 민주주의의 공고화를 실현하기 위한 다양한 행위자들의 참여와 자율을 강조하는 거버넌스 모델이 요청되고 있다.<sup>22</sup>

북한 및 통일 문제를 둘러싼 공공정책 영역에서도 민주화 진전 이후 거버넌스적 현상이 크게 증대되었다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 정권 교체를 가능하게 하였다. 김대중 정부의 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 계기로 작용하였다. 이는 특히 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 대북정책결정에 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 고양하는데 일조하였다.<sup>23</sup>

셋째, 정보화의 급속한 진전 또한 대북정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 정보화는 국가, 시장, 시민사회 등 국가운영 주체 간의 관계를 변화시켜 시

22-서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

23-송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여,” p. 274.

민사회의 역할을 증대시키는 동시에 정치적 대리인에 의한 대의민주주의 체제의 약화를 가져왔다.<sup>24</sup> 정보화의 혁명적 진전은 거래와 통신의 비용과 시간을 절대적으로 감소시켜 국내외적 교류와 통합의 확대에 기술적 조건을 제공하였다. 이런 현상으로 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산되고 있고, 사회 내의 행위자들의 관계가 다변화하고 있으며, 다양한 형태의 국제적 관계나 접촉이 증가하여 국제적 영향의 기회와 제약이 사회에 미치는 영향은 증가하고 있다.<sup>25</sup>

정보화는 과거 영토국가 시대의 국가중심적인 경성적인(hard) 통치 구조를 초국가, 국가, 기업, 시민사회, 지방자치체와 같은 다수의 행위자들이 다중적으로 권력을 분점, 공유, 교환, 네트워크하는 복합적이고, 연합적이며(confederal), 연성적인(soft) 협치 또는 관리체제로의 변화를 유도하고 있다. 즉 정보화로 유동적이고, 다층적이며, 다원적인 거버넌스의 구조가 등장하고 있는 것이다.<sup>26</sup> 따라서 정보화에 의한 거버넌스의 구조의 등장 속에 증가하고 있는 참여의 기제를 어떻게 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)해 나갈 것인가가 과제로 제시하고 있다.<sup>27</sup>

정보화의 영향은 대북정책 분야에 있어서도 지대하다. 일반시민들은 인터넷이나 텔레비전(TV)를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이 같은 정보 접근은 대북정책에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켜가고 있다. 시민들은 ICT 도구들을 통해 대북정책과 관련한 의제설정 등 정책과정 전반에 실질적으로 참여함으로써 정부의 대북정책에 대한 독점적인 권력을 제한해 가고 있다.

이 같이 정보화가 대북정책에 미친 영향과 관련한 사례는 많은 사안들에서 찾을 수 있다. 용천재해 사건에 대한 시민사회의 대응, 미군장갑차 사건에 의한 두 여중생 추모와 촛불시위 등은 ICT 도구를 이용한 대표적인 참여 사례로서 제시될 수 있다. 또 대북정책 의제설정을 둘러싼 시민들의 인터넷

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

25\_서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

26\_임혁백, 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』 (서울: 정보통신정책연구원, 2005), p. 15.

27\_곽진영, “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스,” 거버넌스연구회, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 法文社, 2002), p. 75.

글쓰기 등 이루 헤아릴 수 없는 사이버 매체활동은 참여활동의 일환으로 이해될 수 있다. 정부도 정보화에 의한 정책환경의 변화에 부응하여 일반시민들이 정책과정에 보다 편리하고 활발하게 참여할 수 있는 제도와 실행도구를 증대해 나가고 있다.

세계화와 정보화, 민주화 이외에도 대북정책에 대한 절대적인 권위 행사의 축소를 초래한 미시적인 요인들이 있다. 하나는 가계, 기업 및 정부 내부의 구조와 조직적 기능의 근본적 변화이다. 정부 내부만 보더라도 신공공관리 등 혁신프로그램의 확대와 전자정부 등 ICT 혁명의 조직적 수용은 거버넌스의 확대를 불가피하게 만들었다.<sup>28</sup> 대북정책과정에서도 정부와 시민사회 행위자들 사이에서 뿐만 아니라 정부와 정부출연연구기관, 관변단체 등 과도 과거와 같은 수직적 차원이 아니라 보다 수평적인 차원에서 정책 접근이 이루어지고 있다.

또 하나의 요인은 경제적 풍요에 따른 ‘삶의 질’에 대한 관심(포스트모던 가치)의 확대이다. 현대사회는 물질적 풍요와 경제적 안정을 누리면서 고학력자인 젊은 세대 사이에 물질적 관심을 초월하는 삶의 질에 대한 관심과 행태가 ‘조용한 혁명’으로 진행되어 왔다. 포스트모더니즘은 경제성장보다 환경보호를 더 중시하며, 안정과 질서 유지, 물가 안정 등 산업사회의 이슈보다 개인의 자유 보장과 시민의 정책참여를 국가의 주요 목표로 주문한다.<sup>29</sup>

이러한 점은 대북정책 분야에서도 거버넌스 등장 배경으로 작용하고 있다. 탈냉전 이후 일반시민들은 대북정책 전반에 걸친 이슈를 두고 경제적 혹은 물질적 관심에만 얽매이지 않고 있다. 이러한 점은 특히 ‘평화’에 대한 태도에서 두드러지게 나타난다. 1990년대 초반 북핵문제로 파동을 겪은 한국 시민사회는 모든 시민들이 지난 수십 년 동안 피와 땀으로 이루어 온 민주주의와 경제발전의 결실을 전화로 인해 한순간에 송두리째 빼앗길 수 있다는 우려와 두려움 때문에 반전과 평화에 대한 관심을 이전 시기에 비해 더욱 구체적으로 보이고 있다.<sup>30</sup> 따라서 이 같은 관심은 1990년대 후반 이후

28-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 24.

29-주성수, 『시민참여와 민주주의』 (서울: 한양대학교출판부, 2004), pp. 31-32.

30-2006년 10월 9일 북한의 핵실험 성공 발표 직후 『사회동향연구소』가 실시한 긴급 여론조사 결과를 보면, “북한이 핵무기를 보유하는 것에 대해 찬성하느냐”는 질문

북한·통일 문제에 대한 인식의 전환을 유도하면서 대북정책에 대한 다양한 행위자의 참여를 더욱 활성화시켜 왔다.<sup>31</sup>

이 같은 세계화, 정보화, 민주화로 인한 통일정책 환경 변화로 가장 두드러진 현상은 대북정책과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화하고 정부 주도에서 벗어난 다차원적이고 다층적인 거버넌스적 현상이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.<sup>32</sup> 북한·통일 문제를 둘러싼 기존의 정부 주도의 남북관계에서 점차로 탈피하여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 유럽연합(EU) 및 지역적 수준의 국제기구와 동아시아 강대국의 영향력이 더욱 확대되었고, 국내적으로 남북경협에 관심을 갖는 기업과 폭발적인 성장세를 보인 제3섹터 영역의 행위자들의 참여도 크게 증대되었다. 또한 북한·통일 문제의 이슈영역도 다양화되어 과거 안보와 정치 중심에서 경제, 사회문화 등 다방면으로 확장되었다. 즉 탈냉전 이후 시민사회의 ‘인간안보’에 대한 관심이 확대되면서 통일문제에 있어서도 남북경협과 북한개발, 대북 인도적 지원, 한반도 평화와 번영, 북한인권 등 다양한 주제들이 실질적인 정책 의제로 다루어지고 있다.

## 2. 대북포용정책의 성과

대북정책 거버넌스를 평가하기 위해서는 다양한 대북정책 관련 행위자들과 제도들이 관련 업무를 어떻게 관리하고, 어떻게 자원을 통제하였으며, 어떻게 권력을 행사하였는지를 살펴보아야 할 것이며, 갈등적이고 다양한 이해관계가 어떻게 수용되면서 대북정책이 추진되었는가를 살펴보아야 할 것이다.

---

에 전체 응답자 중 91.7%가 반대한다고 답했는데, 전체 응답자 중 55.1%는 우리 정부의 북핵문제 해결 방안에 대해 “남북공조를 통한 민족대화로 해결해야 한다”고 답했고, 27.6%는 “미국, 일본과 함께 대북제재에 동참해야 한다”, 13.5%가 “미국에 대북압박정책 포기를 요구해야 한다”고 답해 제재보다는 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 인식을 보였다. 또한 전체 응답자의 74.9%가 만약 미국이 북한에 대한 선제공격으 결정한다면, 우리 정부는 공격중단을 요구해야 한다고 답해 군사적 행동에는 적극 반대하는 입장을 보였다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 10일; 『프레시안』, 2006년 10월 10일.

31- 송정호, “통일정책과 시민참여 현황,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 1호 (2003), p. 246.

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

이러한 고찰을 위해서는 우선 거버넌스 평가의 핵심적 구성요소인 ‘효율성’ 차원에서 대북정책의 성과들을 살펴볼 필요가 있다. 이는 노무현 대통령이 2006년 10월 9일 북한핵실험이 있는 이후 “포용정책이 핵실험을 가져왔다고 하는데 인과관계를 따져봤으면 좋겠다”고 밝힌 것과도 관련한다. 여기서는 통일부의 평가<sup>33</sup>를 바탕으로 현 정부의 대북정책의 성과를 이전 시기의 대북정책의 성과와 비교하여 살펴보기로 하겠다.

역대 정부의 대북정책은 당시의 국제정세, 남북관계 상황 및 국민여론 등을 반영하여 통일방안, 정책기조 및 내용 면에서 탄력적인 변화를 보여왔다. 그러나 1980년대 이후 통일정책 기조는 전체적으로 남북간 화해·협력이라는 일관된 흐름을 유지하는 가운데 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 대북정책의 지속적인 추진 결과, 2000년 6월 남북정상회담이 개최되어 『6·15 남북공동선언』이 채택될 수 있었고, 이후 다양한 남북대화가 진행되고 인적·물적 교류가 증대되는 등 남북관계의 의미있는 진전이 이루어졌다.<sup>34</sup>

2003년 2월 출범한 참여정부는 역대 정부의 대북정책의 성과를 계승하여 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 『평화변영정책』을 제시하였다. 이는 당면 안보현안인 북핵 문제의 평화적 해결과 함께 남북관계 진전 노력을 병행함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 남북간 실질협력관계를 심화·발전시키는 한편, 북한의 의미있는 변화를 촉진시키고자 하는 데 목표를 두고 있다.

분야별로 추진성과를 살펴보면, 우선 통일부는 북핵 문제의 평화적 해결 여건의 조성을 성과로 내세우고 있다. 참여정부는 출범 직후부터 ‘북핵해결 3원칙’(북핵불용, 평화적 해결, 주도적 역할)에 따라 대화를 통한 해법을 끊임없이 모색하였다. 2005년 초 북한이 핵보유와 6자회담 무기연기를 선언(2.10)하자 참여정부는 북핵문제를 조기에 주도적으로 해결하기 위해 ‘중대제안’을 마련하고 이를 남북차관급회담(5.16~19)과 정동영 장관의 김정일 위원장 면담(6.17) 시 구체적으로 설명하였다. 이러한 일련의 과정을 통해 2단

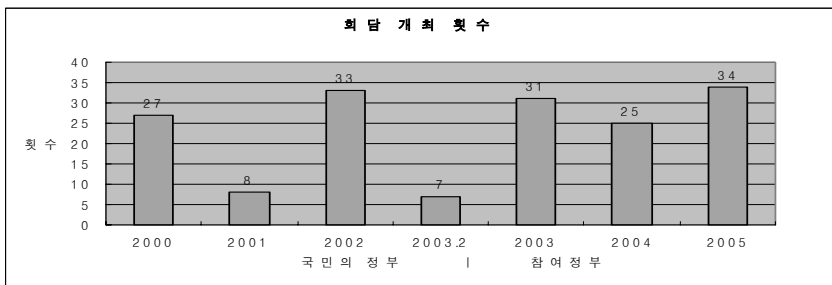
33- 통일부, “참여정부 3년 평화변영정책 추진성과” (2006) <www.unikorea.go.kr>; 통일부, 『2006 통일백서』 (서울: 통일부, 2006).

34- 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부, 2005), pp. 13-15.

계 4차 6자회담(9.13~19, 베이징)이 재개되고 이 자리에서 북핵폐기 및 이행원칙을 담은 6개항의 ‘공동성명’이 채택된다. 이후 1단계 제5차 6자회담이 베이징에서 개최(11.9~11)되어 각국의 ‘9·19 공동성명’ 이행의지를 담은 ‘의장성명’을 채택되기도 하나, 6자회담은 북한의 위폐문제, 인권문제에 이어 미사일문제까지 제기되고 북한핵실험까지 실행되어 더 이상 진전되지 못하고 있다.

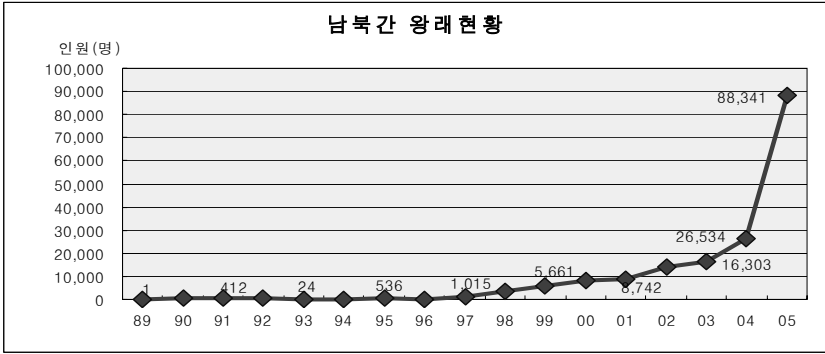
두 번째, 참여정부는 남북대화 확대·발전을 평화변영정책의 성과로 내세우고 있다. 참여정부 3년간 총 90회 남북회담(참여정부 이전 3년간 75회) 개최되어 66건 합의문(공동보도문 포함, 참여정부 이전 3년간 : 51회)이 채택되었다. 분야별로 회담은 정치분야 15회, 군사분야 17회, 경제분야 39회, 사회문화분야 19회 등이 개최되었고, 합의서는 정치분야 11건, 군사분야 4건, 경제분야 41건, 사회문화분야 10건 등이 채택되었다. 또한 6·15 및 8·15를 맞아 당국간 공동기념행사가 개최되고 상호 정상예방과 현안 문제 협의도 진행되었다.

<그림 II-1> 남북회담 개최 횟수



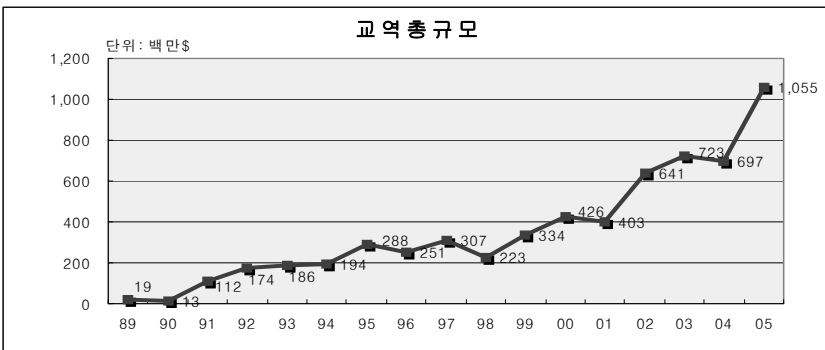
세 번째, 참여정부는 지난 3년간의 남북교류협력의 활성화를 성과로 꼽는다. 우선 참여정부 들어 남북왕래 인원이 대폭 증가하였다. 특히 2005년 왕래인원 88,341명으로 지난 60년간 왕래인원 누계 85,400명을 상회하였다. 금강산 관광객이 연인원 100만 명을 돌파(2005.6)하여 연간 30만 명 관광시대를 맞았고, 2003년 육로관광을 계기로 정상화된 금강산관광사업이 2005년부터 수익성을 확보하게 되었다.

<그림 II-2> 남북간 인원왕래 현황



또한 남북 물자교역이 지속적으로 증대하여 2005년에는 남북교역 1조 원 (10.5억 달러) 시대가 개막되었다. 그리고 남북간에 육·해·공의 입체적 물류 체계가 구축되었다.

<그림 II-3> 남북교역 총규모

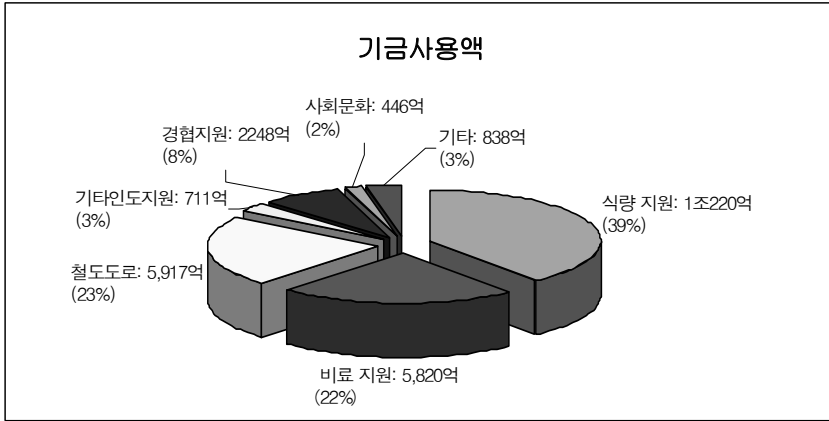


남북협력기금 또한 1조원 시대에 진입하였다. 2006년 남북협력사업에 사용할 수 있는 재원은 1조 2,389억 원이다. 그간 1991년부터 2005년까지 총 2조 9,879억 원이 조성되어 2조 6,200억 원이 사용되었다. 여기에는 대북 쌀·비료 지원 등 인도적 지원이 큰 비중 차지(64%)하였다.

통일부는 남북경협이 산업협력 단계에 막 들어선 것으로 설명하며, 남북

경협이 남북관계 개선의 동력으로 작용하여 한반도 상황의 안정적 관리를 견인하는 것으로 평가하고 있다.

<그림 II-4> 남북협력기금 사용 현황



네 번째, 통일부는 평화와 공동번영을 위한 개성공단 개발을 평화변영정책의 성과로 설명하고 있다. 개성공단 개발은 개성이라는 군사지역을 평화와 공동번영의 지역으로 변모시키고, 수많은 인원과 차량이 비무장지대를 넘나들며 한반도 냉전질서를 완화시킴으로써 그 자체 한반도의 평화를 증진시키고 있다는 것이다. 또한 개성공단 개발은 국내 고비용·저효율 구조에 직면한 우리 중소기업들에게 활로를 제공하고 북한에게 경제적 실리 확보와 시장경제에 대한 선 학습의 기회를 제공함으로써 남북 호혜적 경협사업으로 자리매김하고 있다는 것이다. 그리고 개성공단 개발은 공단 개발 및 운영과정을 통해 자연스럽게 북한 변화를 촉진시키고 있다고 보고 있다.

다섯 번째, 참여정부는 남북 사회문화 교류의 활성화를 성과로 설명하고 있다. 우선 사회문화의 다양한 분야에서 접촉면 확대에 따른 상호 이해의 폭이 확대되었다고 보고 있다. 2005년 사회문화교류 목적으로 방북한 인원은 지난 5년간(2000~2004년) 방북인원(13,519명)과 거의 비슷한 10,227명이었다. 사회문화협력사업 승인 건수도 기존 5년간 건수(47건)와 거의 비슷한 45건으로 양적인 증가뿐만 아니라 사업의 성사율도 제고하였다. 이러한



민간 차원의 사회문화교류는 당국 회담의 진전에도 기여하여 전반적인 남북관계 발전에 큰 추동력이 되고 있고, 규모 및 내용면에서 이제 남북관계의 한 축으로 자리매김되고 있다는 것이다.

여섯 번째, 통일부는 인도적 문제를 해결하기 위한 노력을 지속하였음을 성과로 내세우고 있다. 구체적으로 이산가족 화상상봉 실시 및 영상편지 도입, 이산가족 상봉 행사 및 금강산 이산가족면회소 건설 착공, 납북자·국군포로 문제 해결노력 지속, 새터민 정착 지원 등을 꼽는다.

<표 II-1> 납북자 및 국군포로 가족상봉 현황

<2차~12차 이산가족상봉>

구 분	생사확인 의뢰자수	생존확인	상봉	사망확인	확인불가	상봉가족수 (명)	생사확인 합 계
납 북 자	55	11	11	10	34	13(58명)	21
국군포로	56	12	10	6	38	13(46명)	18
합 계	111	23	21	16	72	26(104명)	39

한편 정부는 이 같은 참여정부 성과를 설명하면서 ‘국민적 합의기반 강화’를 주요 성과를 내세우고 있다.<sup>35</sup> 이는 대북정책 거버넌스와 관련하여 매우 중요한 사항이다. 참여정부는 대북정책의 목표를 달성하기 위해 초기부터 ‘국민과 함께 하는 정책’을 ‘대화를 통한 문제 해결’, ‘상호신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’과 함께 평화변영정책의 추진 원칙으로 제시하였다.

‘국민과 함께하는 정책’ 추진원칙은 아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결과와 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있다는 점을 내세운다. 이 추진원칙은 거버넌스의 원리 중 참여성(participation), 투명성(transparency), 합의지향(consensus orientation), 책무성(accountability) 등과 관련한 설명이다.

35\_통일부, 『2006 통일백서』, pp. 29-30.

통일부는 이를 위해서 대북정책 추진의 투명성을 제고하고 초당적 협력 체제를 구축해 왔다고 설명한다. 정책결정 및 집행과정 등을 투명하게 관리하고 법과 제도 그리고 일정한 원칙에 따라 정책을 추진함으로써 국민들이 정책과정을 충분히 이해할 수 있도록 하고, 정책에 대한 신뢰를 높이는 데 노력해 왔다는 것이다. 아울러 주요 정책 및 현안에 대해 국회 및 정당과 정보를 공유하고 협력을 제도화하여 초당적인 합의 형성에 힘써 왔다는 것이다.<sup>36</sup>

또한 정부는 국민의 의견을 널리 수렴하고 국민들이 정책과정 전반에 걸쳐 직접 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 확대하기 위해 노력해 왔다는 점을 강조하고 있다. 대표적으로 ‘장관-정책고객과의 대화’ 등 민관 쌍방향 커뮤니케이션 장을 마련하여 국민의견을 반영한 정책추진에 힘써왔다는 것이다. 민간 전문가 및 시민단체 등이 정책과정에 직접 참여하는 정책공동체 운영을 통해 갈등요인을 사전에 제거하고 원활한 정책추진 여건을 조성하여 민관 거버넌스를 정착시켜 나가는 계기를 마련하였다는 것이다.

### 3. 대북정책 거버넌스의 개념과 평가지표

#### 가. 대북정책 거버넌스의 개념

거버넌스의 개념은 국민국가 중심의 통치체제가 국내외적으로 약화되면서, 통치의 중심과 대상이 다양화되는 현상을 설명하기 위하여 고안되었다. 국가의 약화는 앞서 살펴본 바와 같이 세계화, 정보화, 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.<sup>37</sup> 따라서 거버넌스 개념의 등장은 공공정책결정과 관련해서는 독점적인 위상을 누리던 정부 권위의 축소를 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 거버넌스적 현상의 확산에도 불구하고 대북정책 거버넌스의 개념화는 쉬운 일이 아니다. 거버넌스 개념은 개별 학문분야의 특성과 관심영역

---

<sup>36</sup>-위의 책, p. 29.

<sup>37</sup>-서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

에 따라 그 시각과 강조점을 달리하고 있기 때문이다. 행정학 분야에서는 정부중심적 시각에서 사회나 시장을 관리하고 통치하는 새로운 방식의 국정관리에 중심을 두고 있고, 정치학 분야에서는 권력을 행사하는 정치주체들 간의 다원적이고 다층적인 협력적 통치 방식을 민주주의의 관점에 주목하여 접근하고 있다. 또한 경제학에서는 시장중심적 시각에서 거버넌스를 자율관리체제로 이해하고 있으며, 사회학에서는 시민사회중심적 시각에서 시민사회의 자율조정양식과 협력체제에 강조점을 두고 있다.<sup>38</sup>

거버넌스(governance) 개념은 원래 “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 정부와 같은 단일의 행위자에 의해 이루어지는 하향식(top-down)의 ‘통제’나 ‘지시’를 내포하는 개념으로서보다는 많은 행위자에 의해 이루어지는 포괄적 권위나 강제력이 없는 기능을 내포하는 개념으로서의 특징을 지닌다.<sup>39</sup>

여기서는 「글로벌 거버넌스 위원회」(Commission on Global Governance)의 개념 정의<sup>40</sup>를 인용한 통일연구원의 연구<sup>41</sup>에 따라 ‘대북정책 거버넌스’ 개념을 다음과 같이 정의해 볼 수 있다.

“대북정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 ‘한반도 평화 증진’ 및 ‘남북한 및 동북아 공동번영 추구’라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한·통일 문제와 관련되는 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하며, 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

38- 이에 대해서는 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개”; 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” 참조.

39- 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 8.

40- Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995) <[www.cggg.ch](http://www.cggg.ch)>, p. 2.

41- 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 14-15.

다양한 거버넌스에 대한 개념 접근을 통해 한 가지 분명하게 확인할 수 있는 것은 ‘통치(government)의 시대’가 가고 점차 ‘거버넌스의 시대’가 도래함으로써 패러다임이 이동하고 있다는 점이다. 대북정책 영역도 전통적으로 정부의 독점적 영역으로 간주되었지만, 이제는 기업과 시민사회의 NGO 및 일반시민들도 동참하는 ‘거버넌스’의 영역이 되고 있다.

따라서 대북정책과정에서도 거버넌스 현상은 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않고, 네트워크적으로 연결되어 정치질서를 이루는 현상이라고 판단할 수 있다. 정치질서가 사람에 의한 통치(rule by man)에서 법-국가에 의한 통치(rule by law)로 발전하여온 것이 근대이행이라면, 이후 이것이 네트워크를 통한 통치(rule through network)로 발전되고, 이를 거버넌스라는 개념으로 통칭하고 있는 것이 현재의 상황이라고 진단할 수 있다.<sup>42</sup>

보다 최근에는 거버넌스 개념 정의에서 정책의 효과성과 정권의 정통성 사이의 균형 유지보다는 다양한 정책행위자 간의 대화와 협력이 중시되고 있다. 거버넌스의 개념 등장 초기에는 거버넌스 개념이 경제성장에 미치는 영향에 대한 관심으로부터 세계은행(World Bank)이 보급한 ‘좋은’(good) 거버넌스 개념에 주목하였으나, 최근 정치적 자유화 프로그램에 관련된 거버넌스 개념은 민주주의, 인권, 법의 지배, 정의에 대한 접근, 기본적 자유 등을 중시함으로써 ‘최소주의 국가’에 대한 주장을 약화시켜 놓고 있다. 유엔개발계획(UNDP)<sup>43</sup>는 ‘민주적’(democratic) 거버넌스에 초점을 맞추어 보다 많은 시민들이 공동체를 형성하는 규율과 제도에 참여하는 것은 하나의 기본적 인권이며, 보다 포용적인 거버넌스가 더 효율적이며, 보다 참여적인 거버넌스가 더 형평지향적이라고 보고 있다.<sup>44</sup>

---

42-서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

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

44-주성수, 『시민참여와 민주주의』, pp. 30-31.

## 나. 대북정책 거버넌스의 평가지표

### (1) 뉴 거버넌스의 요소

정책 거버넌스 이론은 전통적인 정책과정 이론과는 대조를 이룬다. 전통적인 이론들로는 보통 정치체계(political system) 이론, 집단 이론(group theory), 엘리트 이론(elite theory), 제도주의(institutionalism), 합리적 선택(rational choice) 이론 등이 대표적이다.<sup>45</sup> 전통적인 이론들은 보통 정책과정에서 정부주도적인 정부 역할(정치체계 이론, 제도주의)이나 자유방임적인 정부 역할(엘리트 이론, 집단 이론)을 강조한다.<sup>46</sup>

그러나 정책 거버넌스 이론은 정부의 NGO들에 대한 지원자 역할을 중시하며, 정부가 이들에게 역할을 이양하거나 위임하는 것을 바람직한 것으로 간주한다. 즉 정책 거버넌스 이론은 NGO, 일반시민 등 공공정책의 소비자 시각이 정부, 정치인 등 공급자 시각과 균형을 이루는 분석틀을 제시하고, 정책 이해당사자들 사이의 상호작용, 타협과 협상, 연대와 네트워크 등을 강조한다.<sup>47</sup> 따라서 정책 거버넌스 모델이 전통적인 정책과정 이론들과 다른 점으로는 무엇보다 정책과정에 관련되는 무수한 이해당사자들의 개방적인 정책 접근과 참여를 지적할 수 있다.

우리 사회에서도 1990년대 중반 이후 시민사회가 급속히 성장하면서 대북정책 분야에 접근하고 참여하는 NGO와 일반시민들이 크게 증가하고 있다는 점에서 ‘정책 거버넌스’ 현상이 확산 일로에 놓여 있다고 판단할 수 있다. 대북 인도적 지원이나 새터민 정착 지원 그리고 남북경제협력 분야에서는 정부 혹은 정치인 중심의 정책과정이 이해당사자인 NGO와 일반시민 그리고 기업 등이 함께 참여하는 정책과정으로 점차 전환되고 있다. 특히 일부 분야에서는 NGO들의 정책과정 참여 기회가 제도화되어 NGO들이 미시적인 대북정책 결정이나 집행에 직접 영향력을 행사하는 경우도 나타나고 있다. 대표적인 사례로서 『대북지원민관정책협의회』의 대북정책 영향력 행사를 꼽을 수 있다.

---

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

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

47-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 138-139.

따라서 대북정책과정에 있어서도 정책 모형이 중앙정부와 전통적인 이해당사자 중심의 폐쇄적 모형에서 새로운 이해당사자로서 시민사회의 NGO 등이 참여하는 개방적 모형으로 변화되어가는 ‘뉴 거버넌스’(new governance)의 등장을 확인할 수 있다. 뉴 거버넌스는 전통적인 행정과 다른 몇 가지 특징을 지니고 있는데, 우선 정책 분석에서 이용되는 분석 단위로서 기관(agency)이나 프로그램보다 정책 이해당사자들의 역할을 결정해 주는 도구(tool)를 더 중시한다. 둘째, 관료적 계서제에 의한 정책추진 모델보다 외부 정책 이해당사자들과의 ‘조직적 네트워크’에 의존하는 정책추진 모델이 중시된다. 셋째, 공사 구분이 엄밀하여 정부 주도적인 관계가 성립하였던 전통적인 모델과는 달리 공사 구분이 모호해지고 양 부문 사이의 공조에 의한 정책집행과 공공서비스 전달이 이루어진다. 넷째, 정부의 지시와 통제에 의존하기보다는 ‘정책 네트워크’에 참여하는 이해당사자들과의 협상과 설득이 주요 정책결정 스타일로 부각된다. 다섯째, 관료제의 내적 관리기술보다는 외부 네트워크 이해당사자들이 수평적으로 참여하여 공동의 목표를 달성할 수 있도록 하는 기술, ‘역량화 기술’(enablement skills)이 중시된다.<sup>48</sup>

<표 II-2> ‘뉴 거버넌스’ 패러다임

전통적 행정	뉴 거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관과 프로그램</li> <li>· 계서제</li> <li>· 공사 대비</li> <li>· 지시와 통제</li> <li>· 관리 기술</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도구</li> <li>· 네트워크</li> <li>· 공사 공조</li> <li>· 협상과 설득</li> <li>· 역량화 기술</li> </ul>

(자료) L. Salamon, “The New Governance and the Tools of Public Action,” L. Salamon ed., *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 9.

그렇다면 정책 거버넌스의 실태조사에서는 어떤 요소에 주목해야 하는가? 거버넌스 모델은 정책에 대한 시민참여 확대뿐만 아니라 정책의 효율성 증대라는 목표 때문에 등장하였으며, 구체적인 방안으로 다양한 ‘정책 네트

<sup>48</sup> 위의 책, pp. 83-90.

워크'에 의한 정책 참여와 비정부적 행위자들에 의한 공공프로그램 운영이 제시되었다. 따라서 거버넌스 실태조사에서는 무엇보다도 '효율성'과 '참여성'이라는 두 가지 요소를 가장 주목해 볼 필요가 있다.<sup>49</sup>

효율성(efficiency)이란 모든 제도와 과정들이 자원을 최상적으로 이용하면서 욕구를 충족시키는 결과를 생산하는 정도와 관련한다. 참여성(participation)이란 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적 혹은 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 정도와 관련한다.

그러나 '민주적' 거버넌스의 관점에서는 효율성과 참여성 이외에도 투명성과 책무성이 중요하게 요구된다. 정책참여는 "그 자체가 자연발생적 정당성(self-originated legitimacy)을 수반하므로 대의제로부터 정통성을 빌려올 필요는 없다."<sup>50</sup> 따라서 효율성과 참여성 사이의 트레이드오프(tradeoff)가 문제가 아니라 참여행위자들 사이의 대화와 협력이 중요하다. 그러한 면에서 투명성과 책무성은 중요한 요소로서 작용한다.

투명성(transparency)은 적절한 정보 제공을 바탕으로, 한편으로는 누가 정책결정에 투입을 제공했거나 영향을 미쳤는지에 대한 정보를 포함해서 정책결정에서 이용되는 과정에 대한 명확성을 의미하며, 다른 한편으로는 정책결정 이전에 있었던 문제 정의와 대안의 고려과정에 대한 지식의 소유 여부를 의미한다.<sup>51</sup>

책무성(accountability)은 "공직자들이 자신들의 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 답변하고 자신들에게 부과되는 비판 혹은 요구사항들에 순응해서 행동하며, 또 실패, 무능 혹은 기만에 대한 (일부) 책임을 수용하는 것"을 말한다.<sup>52</sup> 정보의 공개와 정책 결정과 집행의 투명성 유지가 책무성의 전제조건이 된다.

49- 효율성과 참여성에 주목하여 정책결정 모델을 살펴본 연구에 대해서는 임성학, "정책결정의 거버넌스," 『거버넌스의 정치학』, 거버넌스연구회, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 法文社, 2002), pp. 172-177 참조.

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

51-OECD, "Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality." <[www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)>.

52-UNDP, "Governance for Sustainable Human Development: Glossary of Key Terms." <[magnet.undp.org](http://magnet.undp.org)>.

국가와 시장 영역의 정부와 기업이 공공정책에 관한 투명성과 책무성을 강력히 요구받는 만큼 시민사회 영역의 NGO와 일반시민 또한 이를 갖추어야 한다. 특히 대북정책은 그 특성상 다른 분야의 정책과는 다르게 구조적으로 실패요소를 많이 담지하고 있기 때문에, 관련 분야 NGO들에 대한 책무성은 그 만큼 더 요구된다. 예컨대 NGO들은 자신들이 지지 혹은 반대하는 특정 정책이 혜택보다는 폐해를 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 질 수 있을지 고려해 보아야 한다. 보수와 진보의 다양한 스펙트럼을 지닌 NGO들은 대북포용정책의 지속과 변화를 두고서도 서로 상반된 주장을 하고 있는데, 이들은 예측되는 정책 결과에 대한 보다 책임 있는 자세로 정책 대안을 제시할 수 있어야 한다.<sup>53</sup>

## (2) 정책 거버넌스의 평가지표

정책 거버넌스의 요소를 감안하여 ‘대북정책 거버넌스’의 평가항목을 설정하고자 한다. 이를 위해서 본 프로젝트의 이론 부분을 담당하고 있는 연구팀의 연구결과<sup>54</sup>에서 제시한 평가항목을 준거 틀로 삼고자 한다.

이론 연구팀은 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하고, 이를 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 행위자 간 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가에 따라 평가항목을 구성하고 있다. 이론 연구팀이 제시하는 평가항목은 다음과 같지만, 이들 항목들이 대북정책 거버넌스 실태조사에 모두 적합하다고 볼 수 없기 때문에 이를 부분적으로 수정하여 평가지표로 사용하고자 한다.

### □ 자율성

- 행위주체가 자발적으로 조직되었나?
- 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?
- 재정적 자립도는 어느 정도인가?

53- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여,” p. 279.

54- 서창록·임성학·전재성, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』.



- 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?
- 정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?
- 정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?
- 법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?
- 재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가?

#### □ 전문성

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

#### □ 참여성

- 주요 이해당사자의 참여가 허용되었나?
- 참여의 방식은? 공청회, 위원회의 구성 등
- 정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?
- 참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?
- 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?
- 새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?
- 소수파의 참여가 허용되었나?
- 비공식기구의 참여기준은?

#### □ 네트워크

- 행위주체들 간의 네트워크가 있고 참여하는가?
- 행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?
- 특히 네트워크가 잘된 행위자들은 어떠한 행위자들인가?
- 네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?
- 네트워크의 성격은? 공식/비공식? bridge형bond형? 양자적/다자적인가?

- 정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?
- 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?

□ 분권화

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

□ 효과와 효율성

- 정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 각 행위주체들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?

### Ⅲ. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자 및 역할

정책과정(policy process)은 매우 복잡한 과정으로 공공정책이 시작되어 종결되기까지 몇 가지 단계를 거치는 것이 일반적이다. 정책과정에 대한 학자들의 견해는 다양하지만, 대체로 여기에는 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계를 포함한다.

이 같은 정책과정의 각 단계에는 많은 행위자들이 참여한다. 이들은 정책과정을 주도적으로 이끌거나 정책과정에 개입하여 직·간접적으로 영향을 미치는 개인이나 집단, 기관들이다. 정책결정과정은 정치체제의 핵심적 활동으로서 이 과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등은 모든 국민에게 영향을 미치기 때문이다. 정치체제 또는 정부가 국민에게 영향을 미치는 것은 모두 이 정책과정과 그 산출을 통해서 이루어진다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 국민들은 누구나 자신들의 이익을 위하여 이 과정에 참여하고자 하며, 민주적 정치체제에서는 그것이 또한 당연한 것으로 인정되고 있다.<sup>55</sup>

일반적으로 정책과정의 행위자들은 공식적 행위자들과 비공식적 행위자라는 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 공식적 행위자란 정책과정의 참여가 법적·제도적으로 보장된 행위자를 말하며, 일반적으로 입법부, 행정부, 사법부 등을 말한다. 이에 비해 비공식적 행위자란 정책과정의 참여가 법적·제도적으로 보장되지 않지만 어떠한 방식으로든 정책과정에 참여하여 영향력을 행사하는 행위자를 말한다. 최근 거버넌스의 확대에 주목하는 접근은 ‘새로운’ 이해당사자로서 NGO와 일반시민을 주목하고 있다. 대북정책과정 또한 일반 공공정책 결정 및 집행과정과 크게 다르지 않다.

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.<sup>56</sup> 더욱이 정보화 시대에

---

55-정정길 외, 『정책학원론』, pp. 141-142.

56-C. Lindblom and E. Woodhouse, *Policy-Making Process* (New Jersey: Prentice-Hall, 1993), p. 3.

일반 시민들의 정책참여가 크게 증가하여 정책 네트워크가 복잡해지면서 정책과정에 대한 이해가 어려워지고 있다.

## 1. 공식적 참여자

### 가. 행정부

행정부의 대통령은 행정기관을 통칭한다. 대통령제 국가에서 정책결정과 집행은 대통령의 리더십과 행동에 크게 의존하는 ‘대통령 중심 시대’의 특징을 보여준다.<sup>57</sup>

입법부의 기능이 상대적으로 약화되면서 대통령을 정점으로 하는 행정부의 정책결정 권한이 크게 늘고 있다. 첫째, 국내외 환경이 더욱 복잡 다양해지며 공공정책의 신속한 대응을 필요로 하는 사례가 늘고 있기 때문이다. 이에 따라 행정부가 정책을 결정하고 집행하는 두 가지 일을 동시에 하는 경우가 늘고 있다. 둘째, 사회문제의 심화 및 과학기술과 ICT 혁명의 급진적으로 공공정책은 고도의 전문지식과 정보를 요구하고 있기 때문이다. 이에 대비한 많은 전문관료(technocrats)에 의한 정책결정과 집행이 추진되고 있어, 전문성에서 뒤진 입법부의 정책결정권이 상대적으로 위축되고 있다. 셋째, 행정기관의 정치적 입지도 점차 확대되고 있기 때문이다. 행정기관은 정치와 행정이 분리된 상황에서 정치적 중립을 지키며 일하는 것이 아니라 자신들이 필요로 하는 지식과 정보뿐 아니라 지지층을 동원하며 정책결정에서 정치적으로 확고한 입지를 갖추고 있다고 볼 수 있다.<sup>58</sup>

그럼에도 최근 신자유주의의 확대 추세는 행정부의 역할에 심각한 제동을 걸고 있다고 볼 수 있다. 작고 효율적인 정부에 대한 일반시민의 기대가 높아지며, 행정부 주도적인 정책형성에 불만과 불신이 고조되는 추세에 있다. 이는 곧 ‘정책 거버넌스’를 요구하는 시대적 요청이라고 볼 수 있다.

### (1) 대통령

대북정책에 있어 대통령이라는 존재는 안보정책적인 측면이 강한 대북정

---

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

58-*Ibid.*, p. 59.

책에 있어서는 상당한 영향력을 행사하는 존재라고 할 수 있고, 정책체계 내에서 가장 구심적인 위치에 있는 존재이다. 특히 우리나라와 같이 대통령을 중심으로 권력이 집중되어 있는 정치체계에서는 상대적으로 대통령이 정책결정에 미치는 영향력은 절대적인 경우를 흔히 볼 수 있다. 물론 우리나라의 경우에도 견제와 균형의 정치체계가 작동하고 있다. 우리나라의 경우도 국민의 여론을 중시하고 주요한 정부의 정책결정에 청와대 비서관들의 전문적인 자문이 대통령의 정책결정에 영향을 많이 주고 있다. 단지 외국과 비교했을 때, 상대적으로 대통령의 의지가 많이 작용하고 있음을 의미하는 것이다.

요컨대 대통령 중심제인 한국의 정책결정체계에서 볼 때, 대북정책의 수립과 집행의 주역은 대통령이다. 즉 한국 대통령의 대북정책에 대한 권한은 국회나 다른 헌법기관에 의해 별로 제약받지 않고 있기 때문에 매우 막강하다. 따라서 대북정책에 있어서도 대통령의 영향력은 상당하다고 평가할 수 있다. 특히 김대중 정부의 ‘햇볕정책’이나 노무현 정부의 ‘평화번영정책’의 형성 과정은 대북정책에 관한 대통령의 독점적 권한을 상징하고 있다. 다만 평화번영정책의 경우, 정책추진원칙으로 국민과 함께 하는 참여 원칙을 내세우고 있다는 점이 특징이다.

대통령 비서실은 외부의 다양한 요구와 의견을 수렴하여 대통령의 지도력이 극대화를 기하도록 정치, 경제 환경 등에 능동적으로 대처하고 새로운 정책대안을 제시한다. 대통령 비서실에는 대통령의 대외정책을 보좌하기 위하여 안보정책실을 두고 있다. 2006년 1월 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 대폭 축소하면서 사무처의 기능 대부분을 신설되는 통일외교안보정책실로 넘기는 동시에 국가안보보좌관과 외교보좌관 등 2개의 자리가 폐지되는 대신 안보실내 통일외교안보정책수석 1개 자리가 신설되었다. 또한 NSC 사무처가 담당해온 국가안보 관련 전략 기획·수립, 중장기 정책 수립·조정, 현안정책 및 업무 조정, 정보 종합·처리체계 관리 기능 등이 안보실로 옮겨졌다.

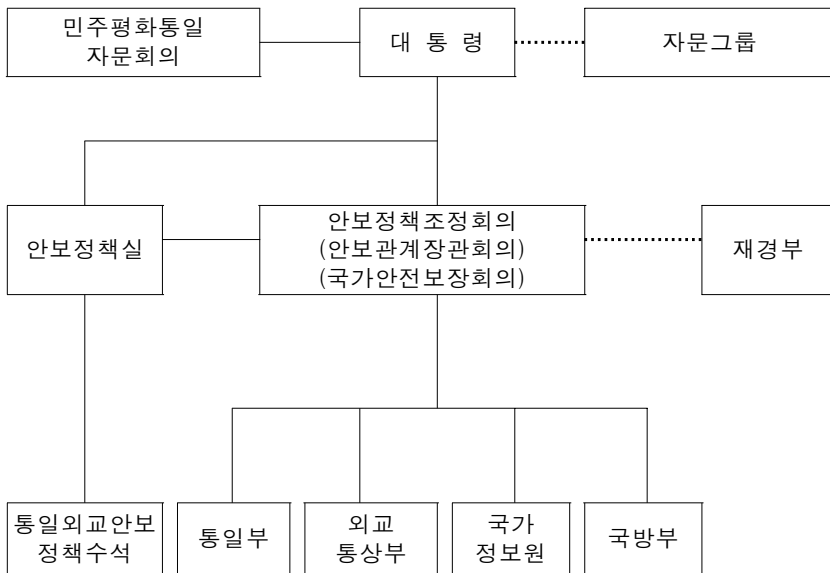
## (2) 국가안전보장회의(NSC)와 안보정책조정회의

2006년 10월 9일 오전 노무현 대통령은 북한의 핵실험 소식을 접한 즉시 긴급 「안보관계장관회의」를 소집하였고, 이어 북한이 공식적으로 핵실험을

성공하였다고 발표하자 이 회의를 국가안전보장회의(NSC)로 격상시켰다. 참여정부 들어 NSC가 소집된 것은 이 회의가 여섯 번째였다.

NSC는 대통령을 의장으로 국무총리, 통일·외교·국방 장관, 국가정보원장, 대통령 비서실장, 안보회의 사무처장(청와대 안보실장 겸임) 등 7명이 참석하며, '필요시 출석 발언 요청을 받은 자'(국가안전보장회의법 제6조)도 배석할 수 있다. 국무총리는 의장 직무를 대행할 수 있다.

<그림 III-1> 참여정부의 대북정책 결정체계



NSC는 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령에 자문 역할을 한다. NSC 상임위원회는 안보회의의 위임에 의하여 국가안전보장에 관련되는 대외정책·대북정책·군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의한다. 즉 NSC는 북한핵문제 등 국가적인 돌발사태와 위기사태가 발생할 경우에 소집되는 외교안보 정책의 명실상부한 최고위급 회의체로서 1962년 박정희 전 대통령의 지시에 따라 안보관련 현안을 논의하기 위한 목적 하에 설립되었다.

NSC는 1998년 국민의 정부가 들어서면서 외교·국방·통일 정책을 총체

적이고 통합적으로 운영하기 위한 정책기구로 재출범했으며, 참여정부 들어서는 과거 청와대 외교안보수석실 기능까지 실질적으로 포괄하고 북한핵 문제, 한미관계, 정상회담 등 주요 현안을 직접 챙기면서 정부 외교안보정책의 실질적인 조정자 역할을 해 왔다.

NSC 사무처는 2006년 1월 NSC 개편에 따라 안보회의 의안·상정·심의 사항, 회의 심의사항에 대한 이행상황 점검, 안보회의·상임위원회·실무조정회의·정세평가회의 운영 사항 등과 관련한 업무를 수행한다. 동시에 국가위기관리체계 구축 및 개선 관련 사항, 국가위기관리 관련 현안정책 조정 및 경보·훈련·평가제도 관련 사항, 국가안보종합상황실 운영·유지, 국가위기 관리 관련 조사·연구 등 기존 위기관리센터가 담당해온 기능과 역할을 계속 유지해 나간다. 청와대 비서실 및 NSC 사무처 개편은 NSC 사무처의 역할을 놓고 월권·위헌 논란이 끊이지 않은 데 따른 것이다.

NSC가 실질적으로 통일외교안보정책을 주도했던 참여정부 3년간의 평가는 엇갈리고 있다. 통일외교안보부처들 간의 갈등을 잘 조정했고 용산미군기지 이전, 전략적 유연성 문제 등 복잡한 한·미동맹 현안들을 매듭지었다는 긍정적 평가가 있는 반면, 초기에 NSC와 부처 사이에 미묘한 갈등이 자주 빚어졌고, 균형자론이나 자주론 등으로 소모적인 논쟁을 초래했다는 지적도 있다. 이 점은 거버넌스 차원에서 점검해 볼 만한 주제이다.

NSC 사무처 기능과 인력을 안보정책실로 흡수함에 따라 외교안보분야 장관급 및 청와대 고위인사가 참석하는 「안보정책조정회의」가 신설되었다. 대통령 직할 회의체 성격을 띠는 안보정책조정회의에는 NSC 상임위원회 회의에 참석하는 통일·외교·국방 장관, 국정원장, 국무조정실장 외에도 청와대 비서실장·안보실장·안보수석이 참석한다.

### (3) 통일부

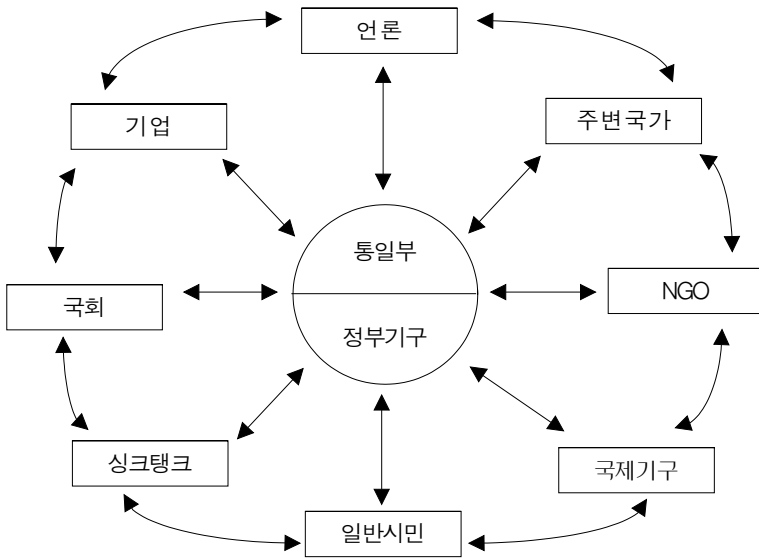
통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 정보분석, 통일교육·홍보 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장하고 있다.<sup>59</sup> 통일부장관은 NSC 상임위원회 위원장직을 겸임함으로써 외교안보 분야를 총괄하는 역할을 수행한다.

---

59- 「통일부와 그 소속기관 직제」 (제3조).

그러나 통일부가 대북정책과정에서 공식적인 담당기구로서 자리매김을 시작한 것은 김대중 정부가 들어선 이후였다. 김영삼 정권 때 「통일원」(현 통일부) 장관은 부총리를 겸하고 있어 대외정책 관련 장관회의에서 의장의 역할을 했지만, 통일원의 업무가 통일정책 등 남북관계에 국한되어 있었고, 타 부처에 비해 제한된 인력과 예산을 가지고 있었을 뿐 아니라 「외무부」(현 외교통상부), 국방부, 「국가안전기획부」(현 국가정보원)와 같은 독자적인 정보수집체계가 없어 대외관련 부처의 정책 수립과 시행, 조정에 실질적인 영향력을 행사하기 어려웠다.

<그림 III-2> 통일부의 정책네트워크



\* ↔ 참여/영향력 행사 / 대립·경쟁

특히 대북정책과정에서는 북한에 대한 정보가 중요하였으며, 폐쇄사회인 북한에 대한 정보는 당시 안기부가 거의 독점하고 있어 통일원의 업무수행은 상당 부분 안기부의 정보에 의존할 수밖에 없었으며, 국방부와는 대북한 군사관계업무, 외무부와는 북한 핵무기 개발 저지와 미·북관계, 일·북관계 등에 대해서 업무가 중복되어 마찰과 경쟁의 소지가 있었다. 또한 이러한



마찰에는 당시 대북정책에 대한 보수 및 온건에 의한 이념대립도 상당부분 기여하였다. 그리고 당시 통일원 장관이 주최가 되어 개최하는 『통일안보정책조정회의』의 경우는 관계부처의 힘이 서로 중복되어 있는 구조여서 제대로 운용되지 못하였다.

이러한 이유에서 김대중 정부에 들어와서 통일원을 통일부로 조직 개편했고, 김영삼 정부 때의 통일안보정책조정회의를 국가안보회의로 개칭하고, 대통령 등 관련부처 등이 참석하는 가운데 통일안보정책을 논의하고 정책의 방향을 운용하게 되었다.

## 나. 입법부

입법부는 ‘입법’을 하는 법적 기구이다. 현 시대의 많은 대의민주주의 정치체제에서는 정치적 기능의 수행을 위하여 입법·행정·사법의 삼권을 분리시키고 있고, 입법을 담당하는 입법부는 국민의 대표기관으로 인식되어 왔다.

그러나 정책과정에 대한 입법부의 역할은 국가에 따라 큰 차이가 있다. 선·후진국 간의 차이도 크지만 내각책임제와 대통령중심제 간의 차이가 크다. 우리나라의 경우에는 미국과 같은 대통령중심제를 오랫동안 채택해 왔고, 여러 가지 정치제도적 장치가 미국의 것을 많이 받아들여 왔다.

더욱이 대의민주주의 체제 하에서는 정책결정에서 입법부가 가장 중요한 역할을 하여야 하나, 입법부는 현대국가의 행정국가화 현상으로 독립적인 정책결정 기능을 수행하고 있지 못하며(<표 III-1> 참조), 행정부와 이익집단, 또 유권자로서의 시민의 기대와 영향력에 크게 의존하고 있다.

사실 각종 조사에 나타난 결과를 보면, 대의민주주의를 상징하는 의회에 대한 국민의 신뢰는 사상 최저 수준임을 알 수 있다. 갤럽(Gallup International)이 조사한 45개국 조사에서 의회에 대한 신뢰는 다른 여섯 개 정부 및 사회기관의 신뢰보다 훨씬 낮은 38%에 지나지 않으며, 한국은 11%로 최저를 기록하였다.<sup>60</sup> 이는 대부분의 국가에서 의회에 대한 신뢰가 1980년대 초부터 지속적으로 쇠퇴해온 결과로 여겨진다.

---

<sup>60</sup> 주성수, 『시민참여와 정부정책』, p. 14.

<표 III-1> 한국 국회와 행정부의 법률안 제안 및 가결 실적 비교

	법률안 제안수 및 상대적 비율				제출 법률안 가결수 및 상대적 비율			
	국회 의원	비율(%)	행정부	비율(%)	국회 의원	비율(%)	행정부	비율(%)
1대	89	38.0	145	62.0	43	28.9	106	71.1
2대	182	45.7	216	54.3	78	36.1	138	63.9
3대	169	42.2	241	58.8	72	45.9	35	54.1
4대	120	37.2	202	62.8	31	41.3	44	58.7
5대	137	46.2	159	53.8	30	42.9	40	57.1
6대	416	63.3	242	36.7	178	53.6	154	46.4
7대	244	45.6	291	54.4	123	34.5	234	65.5
8대	43	31.2	95	68.8	6	15.4	33	84.6
9대	154	24.3	479	75.7	84	15.4	460	84.6
10대	5	3.9	124	96.1	3	3.0	97	97.0
11대	202	41.3	287	58.7	83	24.4	257	75.6
12대	211	55.7	168	44.3	66	29.7	156	70.3
13대	570	60.8	368	39.2	171	34.8	321	65.2
14대	321	35.6	581	64.4	119	18.1	537	81.9
15대	1,144	58.6	807	41.4	461	41.2	659	58.8
16대	1,912	76.3	595	23.7	517	54.5	431	45.5
17대	4273	85.4	733	24.6	701	71.0	287	45.6

\* 17대 국회 통계는 2006. 11. 30 현재 수치임.

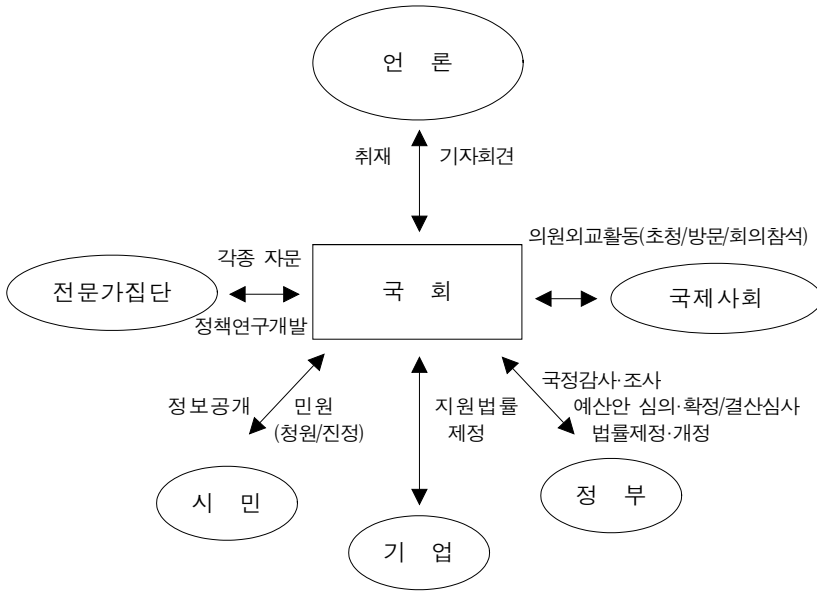
입법활동이란, “정치체계에서 법률제정과 정책형성에 관한 핵심적인 정치적 임무”라고 볼 수 있다.<sup>61</sup> 정책결정을 위한 기본자료와 정보의 수집에서부터, 정책 이해당사자들의 대립과 갈등을 수렴하기 위한 일련의 정치적 과정은 입법단계에서 일반화된 과정이다. 또 소속 정당의 정책과 영향력, 그리고 입법부내 설치된 전문기관과 전문인력의 지원과 자문에 의해 의원의 입법활동이 이루어진다.

거버넌스 시대에는 참여민주주의의 확대에 따라 입법부에 대한 NGO의 견제와 입법제안 활동도 중요한 동향으로 부각된다. NGO의 입법제안에 대

<sup>61</sup>J. Anderson, *Public Policy-Making*, p. 52.

해 서구의 입법부는 대의민주주의를 보완하는 주요 수단으로 간주하고 있지만, 한국의 국회는 정당들의 파당적 정치에 휩쓸려 거의 비협조적이고 무반응적 태도를 견지해 온 것이 사실이다.<sup>62</sup>

<그림 III-3> 한국 국회의 대북정책 네트워크



사실 이 때문에 대의민주주의에 대한 참여민주주의의 도전은 다분히 대립과 갈등의 양상을 보여주고 있는 것이 한국의 현실이다. 이러한 점은 지난해 「남북관계 발전에 관한 법률」을 둘러싸고 시민단체(참여연대평화군축센터, 한국청년연합회, 평화를만드는여성회, 한국여성단체연합, 평화포럼 등)들이 국회 통일외교통상위원회에 올바른 입법활동을 촉구하는 활동을 벌인 대표적인 사례에서 확인된다.<sup>63</sup>

<sup>62</sup>-박원순, 『한국의 시민운동: 프록루스테스의 침대』 (서울: 당대, 2002), pp. 25-28.

<sup>63</sup>- [www.peoplepower21.org/article/article\\_view.php?article\\_id=14899](http://www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=14899) 참조.

## 다. 사법부

헌법 제101조 제1항은 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다”고 하여 사법권은 원칙적으로 법원의 권한임을 명백히 하고 있다. 이 조항은 삼권 분립에 관한 규정이면서 동시에 사법권의 독립을 규정한 조항이기도 하다. 현행 헌법에서는 사법부를 구성하는 기관이 법원과 헌법재판소로 이원화되어 있다. 법원은 소송절차에 따라 사법권을 행사하는 것을 본래의 직무로 하는 국가기관을 말하며, 헌법재판소는 사법권 중 위헌법률심사, 탄핵심판, 위헌정당해산, 권한쟁의심판, 헌법소원심판 등을 관할하고 있다.

우리나라의 경우 민주화 이전에는 실질적 3권 분립이 확실히 이루어지지 않아 사법부의 역할은 미약하였다. 그러나 민주화 이후 국민들의 권리의식이 제고됨에 따라 법적 절차에 호소하는 경향이 증대하고 있으며, 특히 헌법상 보장된 권리를 제대로 누리지 못하고 있다고 판단될 때는 권리회복을 위해 헌법소원 등을 통한 적극적인 방법을 활용하고 있다. 사법부 역시 대통령을 비롯한 행정부, 국회의 간섭을 벗어나 독자적인 판단을 내림으로써 그 위상을 제고시키고 있다. 이에 따라 정책과정에서의 사법부의 역할이 대폭 증대되었다.

구체적으로 사법부는 무수한 정책문제에 대한 판결뿐 아니라 법해석을 통해 정책과정 전반에 막강한 영향력을 행사한다. 헌법재판소는 위헌판결을 통해 정부정책의 근본을 흔들여 놓기도 한다. 미국의 경우, 부시와 고어, 두 대통령 후보의 당선 문제에 대해 대법원이 판결을 한 것처럼 우리의 경우, 대통령탄핵에서 국회의원들조차 졸속으로 충동적 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적인 절차라는 판결을 받은 사례는 사법부가 얼마나 결정적인 영향력을 갖고 있는지를 확인해 준다.

우리의 정책결정과정에서도 새만금이나 천성산터널 사례와 같이 입법부와 행정부가 해결하지 못하거나 정치적으로 해결해야 할 이슈들이 법률적 이슈들로 변해서 사법부의 판결에 의존하는 추세가 확장되고 있다. ‘역사적인’ 남북정상회담 과정에서 발생한 대북송금문제의 논란에서처럼 사법부가 대통령의 정책결정 행위에 영향을 미치는 판단을 할 경우, 행정부의 특권에 대한 비정통적인 침해라는 비판이 제기될 수 있다.

NGO들도 소송 등의 ‘법률적 기회’<sup>64</sup>를 시민운동의 전략으로 활용하는 추

세를 한국의 정책사례에서도 쉽게 발견할 수 있다. 정치적으로 논란이 되는 정책이슈들이 점차 법원의 결정에 맡겨지는 경향과 UN, WTO 등의 국제기구나 EU 등 지역기관의 권고 혹은 규제의 확대로 정부 대 집단 사이의 분쟁이 법원의 판결에 의존하는 동향도 있다.

한국에서도 노동 분야뿐 아니라 인권, 환경 등 많은 분야에서 국제적 조약이나 관례에 따라 정부가 국내 정책들을 조율하지 않을 경우, NGO 등 많은 집단들로부터 소송을 받을 가능성이 있다. 세계화 시대의 ‘정책 거버넌스’라고 볼 수 있다. 앞으로 대북정책에서도 북한인권문제 등에서 우리 정부가 국제적 조약이나 관례에 따라 정책을 조정하지 않을 경우, 문제가 발생할 수 있다.

## 2. 비공식적 행위자

공식적인 정책결정자를 제외한 다른 정책 이해당사자들을 ‘비공식적인’ 참여자로 간주한다. 여기에는 정당, 기업, 이익집단, 언론매체, 연구기관이 포함된다. 이들은 정책과정에 공식적으로 참여할 법률적 권위를 인정받고 있지 못하기 때문에 ‘비공식적인’ 이해당사자로 분류된다.<sup>65</sup> 이들은 정책을 결정하는 것이 아니라, 정보를 제공하고 압력을 행사하며 설득하는 역할을 한다.

### 가. 국내 수준

#### (1) 정당

정당은 선거에서 정치인을 당선시켜 권력을 장악하고 유지하는 데 일차적인 목적을 두는 기관이다. 따라서 정당은 정책보다 권력에 관심을 갖고 활동한다. 정당에게 있어 정책은 권력을 쟁취하거나 유지하기 위한 수단이다. 선거에서 흔히 보듯이 정당의 정책보다 유권자 접촉, 서비스, 언론 홍보,

---

64\_주성수, 『NGO와 시민사회』, p. 173. 호의적인 ‘정치적 기회’가 제도화되어 있거나 유리한 상황에서 정책 주장에 실패한 NGO들은 대안으로 소송 등의 ‘법률적 기회’를 이용한다. C. Hilson, "New Social Movements: the Role of Legal Opportunity," *European Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2 (2002), pp. 238-255 참조.

65\_이러한 분류는 보통 정책학에서 다루는 분류법이다.

상대방에 대한 부정적 공격 등이 선거승리의 관건이 되고 있다.

물론 정당은 이념정당으로서 혹은 정책정당으로서 정책에 관심을 갖고 입법을 추진하지 않을 수 없다. 외교안보정책과 관련하여 보수적 정당은 재산권 보호를 목적으로 국방과 안보 정책을 중시하고, 진보적 정당은 인권 옹호를 위한 근로자와 소외층 복지를 더 중시하는 것은 세계 각국에서 일반화된 경향이다.

따라서 정당은 자신들의 지지층(이익집단 혹은 지역구민)의 이해를 정책 결정의 대안으로 상정하는 ‘이익집약’(interest aggregation) 기능을 한다. 그럼에도 선거에서 ‘후보중심의 정치’가 지배적인 상황에서 정당의 역할이 크게 줄고 있다. 정당이 제 역할을 하지 못하고 비워둔 그 공백을 이익집단들과 NGO들이 차지해 가며 심각한 정책문제를 제기하고 선거과정을 주도하는 분위기가 확대되면서 정당의 역할은 더욱 쇠퇴하고 있다.

우리의 정당들은 많이 변화하고 있다지만, 현재까지도 지역적 갈등구조를 기반으로 권력을 장악하고 유지하려 하고 있고, 이러한 지역적 갈등구조는 우리 사회의 주요한 사회·정치적 갈등의 근원을 이루고 있다.

북한 및 통일 문제와 관련된 인식은 이 같은 우리 사회의 다른 갈등과 밀접한 연관이 있는데, 우리 사회의 주요한 사회·정치적 갈등들이 북한 및 통일 문제와 관련된 갈등의 구조적 원인이 되고 있다. 보안법 폐지 반대의 입장이 강할수록, 민주화 세력에 대한 평가가 부정적일수록, 반미정서에 대한 거부감이 강할수록 현 정부의 대북정책에 대한 반대 입장이 강하게 나타난다. 그리고 보수적 이념성향을 지닐수록 현 정부의 대북정책에 대한 평가가 부정적이다. 대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있는 것이다.<sup>66</sup>

또한 대북정책에 대한 평가는 국가보안법 폐지, 대미관계, 반공이데올로기와 관련되어 있을 뿐만 아니라 박정희 시대 및 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다. 또한 대북문제는 한국사회의 이념적 갈등의 주요한 원천이 되고 있으며, 그러한 이념적 갈등은 서구에서처럼 경제적 가치나 계급적 이해관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로

---

<sup>66</sup> 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005).

형성되어 온 우리 사회의 세대 간 경험과 과거 시대의 평가와도 긴밀한 관계가 있다.<sup>67</sup>

따라서 우리 사회에서 정당은 타협과 협상을 1차 관문으로 하는 정책 거버넌스 시대에 그 역할이 점차 축소될 수밖에 없다. 『통일연구원』의 조사(<표 III-2> 참조)에 따르면, 대북정책에 관한 정치권의 갈등은 일반시민들의 갈등보다 3~4배 높게 나타나고 있어 정당을 주축으로 하는 정치권이 일반 시민들의 입장 차이를 완화시키기보다는 확대생산하고 있음을 알 수 있기 때문이다.

<표 III-2> 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』, p. 31.

## (2) 기업

기업은 일반적으로 이익집단 중의 하나로 간주하지만 린드블럼(C. Lindblom)의 이론적 시각에서는 이익집단으로부터 특별히 살펴보아야 할 중요한 전통적인 이해당사자들이다. 린드블럼에 의하며, 기업이 이익집단과 크게 구별되는 이유는 기업은 막강한 자금과 조직을 가진 최대의 이익집단이며, 더 중요한 사실은 정부관료들이 기업을 마치 ‘제2 공직자’ 집단처럼 실질적 ‘권위’를 인정해준다는 점이다.<sup>68</sup>

그럼에도 확고한 특권적 지위를 누리고 있는 기업들의 위상이 크게 흔들리는 추세를 목격할 수 있다. 미국 기업들의 경우, 최근 언론의 부정적인

67- 위의 책.

68- 주성수, 『공공정책 거버넌스』.

평가를 받으며 의회의 정책과정에서도 전통적인 지위를 상실해 가면서 일반 NGO들의 영향력에 크게 밀려나는 추세에 있다. 정책과정에서 기업은 다른 어느 집단에 비해 확고한 특권적 지위를 향유하지만 그 어느 때보다도 거버넌스 시대적 상황에서 노조와 NGO 등의 견제와 도전뿐 아니라 일반시민과 여론의 불신에 직면해 있다.

우리의 경우에도 이 같은 현상이 마찬가지로 나타나고 있다. 예컨대 삼성은 세계 일류기업을 내세우며 국민경제에 있어 막강한 비중을 차지하고 있지만 NGO와 일반 시민의 삼성에 대한 견제와 불신은 지속되어 왔다. 대북사업에서 주도적인 역할을 담당하고 있는 일부 기업에 대해서도 이러한 접근은 동일하게 반영될 수 있다. 따라서 정부의 정책도 한편으로는 신자유주의의 영향으로 기업에 대한 탈규제를 지향하는 것 같지만, 다른 한편으로는 거버넌스의 확대로 환경과 소비자 등의 많은 정책분야에서 기업에 대한 규제를 강화하는 추세에 있다.

기업은 대북정책에 있어 경제분야와 인도적 물자지원 분야에서 핵심적인 정책적 역할을 수행하고 있다. 2000년 남북정상회담 이후에 추진된 북한의 개방정책과 남북경제협력 사업이 진전되면서 기업은 대북정책에서 매우 중요한 공적 기능까지 담당하고 있다. 또 실제로 북한을 자유롭게 왕래하며 남북 공동사업을 하면서 남북 교류협력의 교두보 역할도 한다. 그럼에도 기업은 이익이 나지 않은 사업은 하지 않기 때문에 남북 경제협력의 창출하는 경제성에 따라 또는 기업 내부 사정에 따라 수시로 입장을 바꿀 수 있기 때문에 통일정책에서 일관된 지속가능성을 가진 '관례적' 이해당사자 위상을 갖는 데는 한계가 있다.<sup>69</sup> 아래의 <표 III-3>은 대북정책 거버넌스 관점에서 기업이 중요한 이해당사자로 부상하는 추이를 나타내주고 있다.

---

69\_여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, pp. 30-31.



<표 III-3> 연도별 남북경제협력사업자 승인 현황

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06.5	계
경제	-	1	-	-	6	4	16	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)	29	13	126 (5)
사회 문화	2	-	-	-	-	-	1	7	7	8	4	5	12	14	47	13	120
계	2	1	-	-	6	4	17	20	9 (4)	9	10	8	16	42 (1)	73	26	246 (5)

\* 경제분야 협력사업자중 취소사유 발생으로 5건 취소 조치(1999. 12. 23, 신일피혁·세원커뮤니케이션·성화국제그룹·아이엠시스템, 2004. 1. 19, (주) 혼넷)

### (3) 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.

국익추구를 우선으로 하는 국가들만을 상대로 하는 한계에서 벗어나 보편주의를 추구하는 NGO들을 정책파트너로 맞아 세계적인 빈곤, 질병, 주거, 인권, 인권, 여성, 환경 등 심각한 문제를 해결하는 데 실질적인 효과를 발휘할 뿐 아니라 UN 자체에 대한 정통성의 기반을 확고히 하고 있다 또 UN 스스로가 안전보장이사회 등의 제도 개혁을 추진하기 위해 NGO를 정책 지지층 혹은 파트너로 삼고 있다.

NGO가 존재하는 첫 번째 이유는 정부의 무능과 부패를 비판하는 데 있다고 볼 수 있다. 정부의 입장을 일방적으로 지지하거나 두둔하지 않고 정부로부터 독립성과 자율성을 가진 단체이기 때문에 시민들이 NGO를 확고히 지지한다. 정부정책의 그릇된 점을 지적하고 대안을 제시하는 것이 NGO들의 생명력이기 때문에 일반시민의 신뢰가 분명한 것이다.

특히 NGO가 이익집단과는 근본적으로 다른 것이 자신들의 사적 이익을 추구하지 않는, 비영리단체이기 때문에 시민들이 NGO를 더욱 신뢰한다.

NGO가 공익집단이기 때문에 NGO 활동으로 발생하는 이익과 혜택은 일반 시민 대부분이 공유하게 된다. 누가 배제되거나 어느 한 집단의 혜택 때문에 다른 집단의 혜택에 영향을 주는 것도 아니다. 정책과정에서 NGO의 존재 가치는 사적 이익집단을 견제하며 정책의 균형을 유지시켜주는 견제세력(counter-balancing forces)으로 볼 수 있다.<sup>70</sup>

대북정책에서도 NGO의 역할은 날로 증대되고 있다. 의제설정 단계부터 대안형성, 정책결정에도 적지 않은 영향을 미치고 있는 실정이며, 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 정부기관처럼 장기 지속적으로 대북정책의 주요 이해당사자 역할을 한다고 보기는 어렵다. NGO들은 기본적으로 자체 재정 자립의 구조를 갖지 못하고 외부 지원에 의존하기 때문에 NGO 활동의 지속가능성은 취약하다고 볼 수 있다.<sup>71</sup>

<표 III-4> 통일부 허가 비영리법인 증가 추이

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
비영리 법인수	60	73	82	95	103	113	140	163

출처: 통일부, 『통일백서』, 각년도.

#### (4) 언론

언론은 일반적으로 텔레비전(TV), 신문, 라디오 등과 대중매체의 수단을 의미한다. 이들은 공공정책에 대한 여론의 영향력이 점차 증대하는 추세만큼 영향력을 확대해 가고 있다. 이러한 측면에서 언론은 정부기구 중 ‘제4

<sup>70</sup>-H. Hrebemar, *Interest Group Politics in America*, 3rd edition (New York: M.E. Sharpe, 1997), pp. 313-314; 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, p. 31.

<sup>71</sup>-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 282.

부'(the fourth branch of government)에 해당할 수 있을 만큼 공식적·비공식적으로 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>72</sup>

또 정부는 공공정책을 형성하고 결정하는 데 여론의 동향을 많이 참고하는데, 언론은 여론형성의 역할로 정부에 영향력을 행사하며 자신들의 입지를 구축하고 있다. 또 정책집행결과상의 문제를 보도하여 여론을 불러일으키거나 여론화되지는 않더라도 묻히기 쉬운 문제점을 노출시킨다. 그리고 전문가들 사이에 논의되고 주목받고 있는 중요한 대안들을 소개하고 일반 시민이나 중요 정책결정자들에게 알려 정책결정에 간접적인 영향을 미치기도 한다.<sup>73</sup>

특히 전통적인 신문과 방송은 보도를 통해 사회 차원의 정책의제설정을 한다고 본다면, 언론매체에 소개된 문제와 이슈들이 공식적인 정책의제로 발전될 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다. 많은 사람들이 관심을 갖고 문제의 심각성이 높고 파급효과도 큰 문제들이 많이 소개되지만 언론매체의 주관적 혹은 이데올로기적 판단에 의해 이슈화되고 정책의제로 발전되는 경우도 적지 않다. 언론은 지식인과 전문가 등 여론형성층을 동원해서 자신들의 시각에서 기존의 정책을 비판하거나 지지하는 역할을 주저하지 않는다.<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup>

### (5) 전문가집단

전문가와 지식인들은 보통 정책문제를 해결하기 위한 대안을 제시하거나 정책의 영향(효과 및 비용)이나 정책의 내용에 대한 비판적 평가를 통해

---

72- 노시평·박희서·박영미, 『정책학의 이해』 (서울: 비·앤·엠·북스, 2006), pp. 70-71.

73- 정정길 외, 『정책학원론』, p. 209.

74- 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 154.

75- 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, p. 33.

정책과정에서 상당한 영향을 미친다. 따라서 ‘아이디어와 행동의 촉매’ 역할을 하는 싱크탱크(think tank)로서 전문가집단의 기반 구축은 시민사회의 장기지속적인 발전에 필수요건으로 볼 수 있다.

일반적으로 전문가집단의 역할은 다음과 같이 파악할 수 있다. 첫째, 정부와 시민 사이의 중개기능을 한다. 둘째, 문제를 제기하고 이슈를 표출하며 정책대안을 평가한다. 셋째, 아이디어와 문제를 정책이슈로 전환시킨다. 넷째, 정책토의에서 정보를 갖춘 독립적인 목소리를 낸다. 다섯째, 정책형성과정에서의 주요 이해당사자들 사이의 아이디어와 정보의 교환을 위한 건설적인 포럼을 제공해 준다.<sup>76</sup>

한국의 경우에 대학 등 시민사회 연구기관들보다는 정부출연연구기관들이 주요 전문가집단 역할을 하고 있다. 대북정책 분야에서 싱크탱크는 통일연구원과 외교안보연구원, 국방연구원, 세종연구소 등의 정부 관련 연구기관들이 있다. 또 대학 내에 북한 및 통일 문제 관련 연구소가 있고, 언론사와 기업 차원의 부설 연구소뿐만 아니라 시민사회단체의 소규모 연구소들도 있다.

이들 전문가집단은 정책과정 상호접촉과 의견교환을 통해 전문지식들을 주고받는다. 이는 공식적인 자문회의나 학회를 통하거나 비공식적인 모임을 통해서 이루어진다. 이 같은 공식·비공식적인 상호접촉과 의견교환이 이루어지는 곳은 정책공동체(policy community)이다. 정책공동체는 서로 개인적으로는 알지 못해도 북한 및 통일 정책을 둘러싸 정책대안, 정책내용, 정책결과 등에 관심을 갖고 지속적인 활동을 하는 대학교수, 연구소 연구원, 공무원, 국회의원 보좌관, 신문기자 등으로 구성된다.<sup>77</sup>

따라서 전문가집단은 정책공동체의 일원으로서 공식적·비공식적인 상호접촉과 의견교환을 통해 관료와 국회의원들과 의견에게 의식적·무의식적으로 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라, NGO와 같은 공익집단이나 특수이익을 추구하는 이익집단에 참여하여 정책에 영향을 미치고 있다.

---

76-K. Weaver and J. McGann, "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change," J. McGann and R. Weaver eds., *Think Tanks and Civil Society* (New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 3-6; 주성수, 『공공정책 가버넌스』, pp. 152-153.

77-정정길 외, 『정책학원론』, pp. 211-212.

## (6) 일반시민

‘시민’은 자신을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과는 달리 심사숙고하고 관여하며 공유하고 기여하는 사람들을 말한다. 현대의 ‘신 시민’(new citizen)은 참여 환경의 변화 속에서 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치로부터 소외된 ‘무기력한’ 시민 그리고 정치인과 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.<sup>78</sup>

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. 그럼에도 서구에서는 지방 차원에서 주민투표, 주민제안 등의 직접민주주의 방식으로 시민이 정책형성에 직접적인 영향력을 행사하는 경우도 일반화되어가고 있다.<sup>79</sup>

일반시민이 정부정책에 참여해야 하는 구체적인 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 공공정책의 질적 향상을 위해 시민의 비판, 압력, 지지 등 투입이 필요하며, 둘째, 정부로서는 정부에 대한 불신을 신뢰로 회복할 수 있는 기회를 얻게 되며, 셋째, 시민의 참여는 공공정책의 투명성과 책무성의 제고 효과로 나타나면서 보다 강력한 민주주의를 지향할 수 있기 때문이다.<sup>80</sup>

시민들은 선거 이외에 다른 방식으로 정치인을 통제할 수 있는 장치 없기 때문에 자신들이 참여해서 활동하는 NGO들이 정부와 정치인을 통제하는 제도인 참여민주제도가 대의민주제도에 대한 보충수단이 되는 것을 기대한다. 이런 참여민주제도에 자발적으로 참여하는 시민은 정책과정에서 새로운 이해당사자로 등장하고 있다.<sup>81</sup> 우리나라에서도 민주화의 급진전으로 시민들의 정책참여 의식은 빠르게 제고되고 있다.

78- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여,” pp. 268-269.

79- 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 156.

80- OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 18.

81- *Ibid.*

최근에 우리 사회에는 ICT 혁명을 토대로 한 정보화의 급진전으로 정보 공개와 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 줄어들고 있다.

대북정책 분야에서도 시민참여는 민주화와 정보화를 바탕으로 급속히 확장되고 있다. 이에 따라 과거 대북정책 분야에서 독점적 지위를 누리던 정부도 국민여론을 중시하지 않고서는 정책의 정당성 확보가 어렵다는 점을 감안하여 대북정책에 대한 시민참여의 원칙을 일반화하고 있다.

#### 나. 남북한 수준: 북한

일반적인 공공정책과는 달리 대북정책에서 북한은 주요 이해관계자로 볼 수 있다. 통일은 남북한이 공히 추구하는 정책목표이기 때문이다. 북한에서 발생하거나 북한당국이 만들어내는 많은 문제들이 실제로 대북정책의 이슈가 되고 의제로 설정된다. 미사일 발사, 핵실험 등 북한의 도발적 행동뿐 아니라 가뭄이나 홍수 등 재해의 발생, 식량난으로 인한 빈곤층의 확대, 탈북주민의 발생 등 무수한 문제들이 일차적으로 북한지역에서 혹은 북한당국에 의해 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.<sup>82</sup>

북한의 대남사업체계를 보면, 북한당국은 여러 부서를 통해 우리 사회의 다양한 대북정책 이해당사자들과 접촉하고 있다. 우선 노동당 비서국의 대남사업을 총괄하는 대남사업담당 비서 아래 통일전선부, 대외연락부(구 사회문화부), 35호실(구 대외정보조사부), 작전부 등을 두고, 이를 통해 우리 사회와 접촉하고 있다. 특히 통일전선부의 산하에 외곽단체로 조국평화통일위원회(조평통), 조국통일민주주의전선(조국전선), 한국민족민주전선(한

<sup>82</sup>-여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, p. 29.

민진), 조선아시아태평양평화위원회(아·태) 등과 민간 부문에 대한 대남사업을 추진하기 위해 정계, 사회문화계, 종교계 등 각 단체인사들로 구성된 민족화해협의회(민화협)라는 단체를 두고 있다.<sup>83</sup>

통일전선부는 통일전선공작과 남북대화업무를 실질적으로 주관하는 대남사업의 핵심으로서 1978년 설치되었다. 통상적으로 대남사업담당비서가 직접 부장을 겸직할 정도로 대남공작의 핵심적 부서이다. 통일전선부는 선전, 대남방송, 삐라배포, 해외교포들의 포섭 및 친북조직 관리 등 공개적인 선전·선동공작 외에 남북대화·교류 등의 업무를 관할하고 있다. 우당(友黨)인 사회민주당과 천도교청우당, 종교단체를 표방하고 있는 그리스도교연맹, 불교도연맹, 종교인협의회 등도 통일전선부의 지휘와 통제를 받고 있다. 통일전선부 및 산하 외곽단체는 범민련, 범청학련 등의 활동 및 친북반한 통일전선단체도 관장하고 있다.

아·태는 통일전선부 산하 조직으로서, 출범이후 민간급 남북관계와 대외업무를 사실상 주도해왔다. 아·태는 당초 미국, 일본과의 민간교류를 겨냥했었지만, 1998년 김대중 정부가 들어서면서 남북관계에만 전념해 왔다. 현대의 금강산 관광사업 등 대형 프로젝트를 성사시킴으로써 남북간의 경제협력 업무의 집행기관으로서의 역할을 수행하여 왔다. 2000년 6월 남북정상회담을 전후하여 아·태의 일부 기능은 전반적인 대남기구들의 업무 조정에 따라 기타 기구들로 이관되었다. 일례로 남북경협과 당국간 경제실무접촉은 민족경제협력연합회(현 민족경제협력위원회)가, 일부 남북관계 업무는 민족화해협의회(민화협)가 담당하게 되었다.

민화협은 1998년 6월 8일 남한정부의 정경분리 등 대북포용정책에 대응하여 정계·종교계·사회계 등 각계 단체들과 인사들로 구성된 대남단체 중 하나이다. 국내인사들이 방북하면 민화협의 직함을 사용하는 일부 인물들이 안내 등을 맡고 있다. 민화협은 김정일 국방위원장의 ‘민족대단결 5대방침’(1998.4)에서 언급한 ‘온 민족의 접촉·대화와 연대·연합’을 실현하기 위한 실무기구로서의 역할 수행, 우리 정부의 정경분리 원칙에 따른 접촉·교류 활성화 정책에 대응하여 국내 종교·문화계 등 각종 민간단체 인사들의 대북 접촉창구 역할 수행 등 통일전선 형성을 도모하고 있다.

83\_ 통일부, 『2004 북한개요』 (서울: 통일부, 2004), pp. 454-455.

한편 내각 산하의 민족경제협력위원회(민경협)는 1990년대 말 들어 민족경제협력연합회(민경련)라는 이름으로 남북경제협력을 논의하는 회담에 나서고 있는 단체이다. 2000년 6·15 남북공동선언 채택 이후 남북 경제협력 문제가 논의되고 있는 장관급회담과 경제협력실무접촉에는 항상 민경련 관계자가 북한의 대표단에 포함되어 참석해왔다. 민경련 산하 단체로는 그간 광명성총회사, 삼천리총회사, 개선무역회사, 금강산국제관광총회사, 고려상업은행 등이 활동하여 왔다. 그러나 남북 교류·협력의 규모 및 범위의 증대에 따라 무역성 산하의 민경련을 정비·강화하여 민경협을 발족시켰다.<sup>84</sup> 북한은 “6·15 남북공동선언의 이념에 따라 남북경제협력을 활성화”하는 것을 설립목적으로 제시하였다. 조직의 확대·개편으로 외무성과 무역성 등에서 인력을 대거 충원해 조직된 것으로 전해지고 있다.<sup>85</sup>

## 다. 국제 수준

### (1) 외국

대북정책 거버넌스는 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 대북정책의 효율성을 증가시키고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정이라고 할 수 있다.

냉전종식 이후 국제정세의 변화로 한반도 문제의 거버넌스적 현상이 증가하면서 주변국가들은 남북한과 국제정치적 구조 하에서 다양한 협력을 모색해 왔다. 1991년 한국과 소련의 수교, 1992년 한국과 중국의 수교는 우리의 대북정책에서 주변국가와의 협력 가능성을 열어 주었다. 이 과정에서 우리의 대북정책에서 가장 직접적이고 강력한 이해당사자인 미국은 한국의 정책을 지지하였으며, 남북관계의 진전에도 긍정적인 역할을 담당하였다. 이러한 가운데 우리의 대북정책 거버넌스적 공간도 확대되어 갔다.

1994년 1차 핵위기에 이은 제네바 합의로 새로운 협력의 공간이 마련되었

84\_ 북한 최고인민회의 상임위원회는 2005년 6월 정령을 통해 남북경협 활성화를 위한 기구로서 『민족경제협력위원회』를 발족한다고 공식 발표하였다. 『조선중앙방송』, 2005년 6월 22일.

85\_ 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 376.



고 1995년 이후 북한의 식량난이 악화되면서 미국과 일본, 유럽연합 등의 지원을 받는 대북 인도적 사업이 급증하게 되었다. 이로부터 한반도에너지 개발기구(KEDO) 사업, 4자회담 등 여러 가지 협력의 흐름들이 국제적 차원에서 진행되었다.

이러한 일련의 과정을 거쳐 미·중·일·러 등 전통적인 한반도 주변국가뿐만 아니라 역외 국가들의 한반도 문제에 대한 영향력 및 역할도 증대되어 갔다. 특히 1, 2차 핵위기 및 6자회담과 관련하여 동북아 다자기구의 설립까지 논의될 정도로 미·중·일·러 4개국의 외교적 영향력과 지분이 확고해져 가고 있다.

북한은 협력적 공간 확대에 힘입어 과거 사회주의국가 중심의 외교관계에서 벗어나 유럽 및 서구 자본주의 국가, 제3세계 국가 및 비동맹 국가들과 ‘전방위외교’를 추진할 수 있었다. 특히 북한은 2000년대 들어 남북정상회담을 계기로 미국 및 일본과 미수교인 상태에서 외교목표의 달성을 위하여 EU를 중심으로 한 서방국가들과 대폭적으로 수교관계를 확대할 수 있었다.<sup>86</sup>

따라서 우리의 대북정책에 대한 다른 국가의 영향력은 과거 양분화된 강대국간 경쟁보다 훨씬 복잡한 과정을 통해 투영되고 있다. 또한 국가 이외의 다양한 행위자들의 영향력이 강화되고 있음도 주목할 만한 추세이다. 미·중·일·러의 경우에는 단지 해당 정부뿐 아니라 기업, 시민단체, 언론, 여론의 영향력이 증가하고 있으며, 이들 비정부 행위자들의 의견을 중시하는 각 국가들의 정부의 입장이 한반도정책에 반영되고 있다. 동북아시아 지역 내의 비정부 행위자들 간의 네트워크 또한 한반도의 미래에 보다 많은 영향을 미치게 될 것이다.

## (2) 국제기구

냉전의 종식은 미·소의 대립으로 경색되어 있던 각 차원, 각 현안에서의 협력을 활성화하는 계기가 되었다. 특히 보편적 목적을 가진 세계적 차원의 국제

---

<sup>86</sup>-2004년 말 현재 EU 25개 회원국 중 23개국과 관계정상화(프랑스·에스토니아 제외)하고, 영국주재 북한대사관 개설(2003.4), 평양 주재 체코대사관 재개설(2004.5) 등이 추진되었다. 통일부, 『주간북한동향』, 723호 (2004.12.24-2004.12.30), p. 18.

제도들, 예를 들어 유엔은 미·소의 냉전이 종식되면서 1990년대에 부활할 수 있었고, 이후 세계 각 지역의 문제를 해결하는 데 많은 역할을 하게 되었다.<sup>87</sup> 과거 냉전체제 하에서 유엔은 고도로 이념화되고 정치화되어 독자적인 역할을 수행하기 어려웠으며, 유엔 현장의 이념과도 거리가 먼 기구였다. 하지만 냉전 종식 이후 이념적 성향에서 탈피해 협력기구로 변화하게 되었다.<sup>88</sup>

냉전종식으로 인한 또 하나의 특징은 그간 도외시되었거나 상대적으로 덜 심각하게 보였던 환경, 마약, 인권, 경제위기, 그리고 테러와 같이 많은 국제현안들이 전면에 등장하게 되었다. 이 같이 초국적으로 확산되는 문제들은 본질상 초국가적이기 때문에 이에 대처하는 방식 또한 초국가적으로 이루어져야 하고, 이를 위해서는 관련 이해당사자들의 이해관계가 함께 조정되어야 하기에, 거버넌스적 문제 해결방식이 대두된다.<sup>89</sup>

국가간 정치(international or interstate politics)가 세계정치(global politics) 그리고 글로벌 거버넌스(global governance)로 점차 변해가는 현상 속에서 제도화된 국제기구들도 주목받고 있다. 특히 주권의 원칙보다 인도주의의 원칙에 의거, 다양한 안보활동을 보이는 국제연합이나, 세계적 차원의 무역·금융을 관장하는 경제기구들이 국가들을 통제하고 규제하며, 여러 NGO의 역할을 반영함으로써 주목받고 있다.

국제기구의 영향력은 남북한관계에도 영향을 미치고 있고, 남북한은 국제기구를 통해 여러 가지 협력 사례들을 경험하였다. 예컨대 1990년대 중반 이후 북한이 심각한 식량난을 겪으면서 우리 정부는 국제기구를 통해 북한을 지원해 왔다. 아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP)에서의 남북한철도 연결문제 협의, 유엔개발계획(UNDP)의 두만강지역개발사업(TRADP), 국제민간항공기구(ICAO)를 통한 북한 영공개방 등도 국제기구를 통한 협력사례들이다. 앞으로 북한이 개방을 확대하면 할수록, 개발협력을 추구하면 할수록 국제사회의 협력은 증대될 것이다.

87\_서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

88\_백진현, “유엔과 한국,” 윤영관·황병무 외, 『국제기구와 한국외교』 (서울: 민음사, 1996), p. 121.

89\_서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

<표 III-5> 국제기구의 주요 대북 인도적 지원 활동

기 구	주 요 활 동
FAO (식량농업기구)	○ 개도국의 기근과 빈곤문제 해결 지원 ○ 북한내 이모작·조림·방조제 복구·종자 종식 사업 등 농업복구 및 환경보호 사업 진행
WFP (세계식량계획)	○ 식량 원조를 통해 개발도상국의 경제·사회 발전 도모 ○ '95.10 평양에 최초 상주사무소 개소
UNDP (유엔개발계획)	○ 개도국의 경제·사회적 개발을 촉진하기 위한 기술 원조 등의 계획을 조정·통일 ○ 북한 농업기반 조성 지원·시장경제 연수 교육 등 실시
UNICEF (유엔아동기금)	○ 전쟁피해 아동 구호 및 보건·영양·교육·직업 훈련·복지 등에 관한 제반 계획의 보조 ○ 북한 아동의 영양상태 등에 관한 조사 진행
WHO (세계보건기구)	○ 보건·위생분야 국제협력 증진 ○ 북한에 전염병 방역 기자재 및약품 지원
UNFPA (UN인구기금)	○ 인구문제에 대한 정보 교환과 국제협력 조정 ○ 북한 가족계획 등 모자 보건실태 조사 진행
IFAD (세계농업개발기금)	○ 개발도상국의 농업 생산량 증대를 위한 재정 지원 ○ '97년 이래 북한 농촌지역 소액 차관사업 진행
UNOCHA (유엔인도지원국)	○ UN의 인도적 지원업무 총괄(각종 통계 산출)

출처: 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, p. 362.

### (3) 글로벌 NGO

국제 NGO들은 정부 기관들이 할 수 없는 매우 독특한 기능을 발휘하여 왔다. 정부기관들이 할 수 없는 북한 현지방문뿐 아니라 북한주민 접촉 등도 상대적으로 용이한 위치에 있다. 미국, 유럽 등 세계 각지에 본부를 두고 있는 인도적 구호 NGO들<sup>90</sup>은 북한을 수시로 방문하여 구호물자를 전달하고, 북한의 어려운 경제사정을 유엔 등의 국제사회에 알려 공론화시키는 중요한 역할도 하여 왔다.

그 동안 대북 인도적 지원을 담당한 국제 NGO는 미국 NGO가 30개 내외, 유럽 NGO가 20개 내외, 일본 NGO가 15개 정도로 많았을 때는 60여 개가

<sup>90</sup>-이에 대해서는 최대석·이종무, “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005) 참조.

되었다. 하지만 국가별로는 상이한 발전 경로를 밟아 왔다. 1995년부터 2000년까지는 미국, 유럽, 일본의 NGO들이 모두 적극적인 대북지원 활동에 나섰다. 2000년 이후에는 미국과 일본 NGO의 활동이 침체 국면에 들어갔다. 유럽 NGO의 경우에는 2005년까지도 활발하게 사업을 추진하였으나, 2005년 말 북한의 철수 요구로 활동이 축소되었다.

글로벌 NGO들의 구호활동은 NGO들 단독활동으로 수행되기보다는 이들이 기존에 갖고 있는 북한정부에 대한 채널을 토대로 각국 정부와 유엔 산하 기관들과 공동으로 추진하는 형태로 진행되어 왔다. 물론 이러한 정책 구호활동의 초점은 북한의 후진적 정책환경을 개선하고, 무엇보다 북한의 개혁과 개방을 지지, 시장경제적 요소를 확충하는 데 맞추어져 있다.

그런데 북한은 2005년 말 국제사회를 향해 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환을 요구한 후, 국제 NGO들의 북한 철수를 요구하였다. 북한당국의 태도변화는 글로벌 NGO들의 역량에 비해서 이들의 활동으로 인해 북한체제가 안게 되는 부정적 영향이 더 크다는 인식에서 비롯된 것으로 판단된다.

그러나 앞으로 북한핵문제가 풀려 개발지원이 본격화된다면 국제 NGO들의 영향력은 더욱 막강해질 것으로 보인다. 왜냐하면 세계은행의 무수한 개발 프로젝트에 NGO들이 기획단계에서부터 참여해서 전문지식을 제공하고 조언하는 일이 점차 늘어나고 있고, 세계은행은 이런 장점 때문에 NGO를 개발정책의 중요한 파트너로 인정하고 있기 때문이다.<sup>91</sup>

### 3. 주요 참여자들의 영향력

#### 가. 주요 참여자들의 영향력 관계

정책행위자들 사이의 영향력은 크게 다르다. 일반시민은 정부에 대해 지지 혹은 압력으로 영향력을 행사하고, 이와는 대조적으로 정부는 일반 시민 등 행위자들에 대해 권위(authority), 교환(exchange), 설득(persuasion)<sup>92</sup> 등

91- World Bank, "Consultation with Civil Society Organizations" <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

92- 린드블럼은 이를 사회통제의 기본 메커니즘으로 보았다. C. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1970). 경제학자 볼딩은 권력의 세 얼굴을 위협, 교환, 애정으로 분류하였다. K. Boulding, *Three Faces of Power* (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990). 또 톰슨 등은 사회조정 3대 모델로 계서제, 시장, 네

으로 영향력을 행사한다.

일반시민은 정책결정층에 대해 투표와 여론을 통해 일차적으로 영향력을 행사한다. 시민들은 또 NGO 회원, 노조 회원, 이익집단 회원 등으로 참여하며, 정당활동에도 참여해서 활동한다. 일반시민들이 속한 각 집단들은 소속 시민들의 목소리를 대변하며 이익을 대표, 표출, 집약해 주도록 위임한다.

그리고 이들 행위자들 간에는 경쟁과 협력 혹은 대립이 발생한다. 이들은 각기 언론과 연구기관에 자신들에게 유리한 자료와 정보를 제공하여 의제 설정과 대안형성에 주력하고, 또 정책결정층에 영향력을 행사하여 특정정책이 결정 혹은 폐기되도록 로비활동을 벌인다. 언론과 연구기관은 이익집단과 NGO의 정책입장을 알리거나 지지 혹은 반대하는 비판적 기능을 수행하며 시민의 여론을 수렴하며 정책결정층에 영향력을 행사한다.<sup>93</sup>

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

이들 모두가 일반시민을 대상으로 세력다툼을 하는 ‘규모의 정치’(politics of scale)에 가담한다. 가장 많은 수의 시민이 자신의 편에 서면 정책경쟁에서 승리하며 자신들이 바라는 정책을 고집하게 된다. 특히 ‘정책 거버넌스’ 모델에서는 이들 중개기관들 사이의 대립과 경합이 매우 심각해서 정부의 통제 혹은 중재 기능이 약화되는 문제가 제기된다. 사실 이들 다양한 이해당사자들 사이의 대립과 경합의 결과로 정책결정이 이루어지는 경우가 많은 것이 정책 거버넌스 모델의 한 특징이기도 하다.<sup>94</sup>

다양한 정책의 이해당사자를 행위자로 수용하는 모델은 다음 그림과 같다.

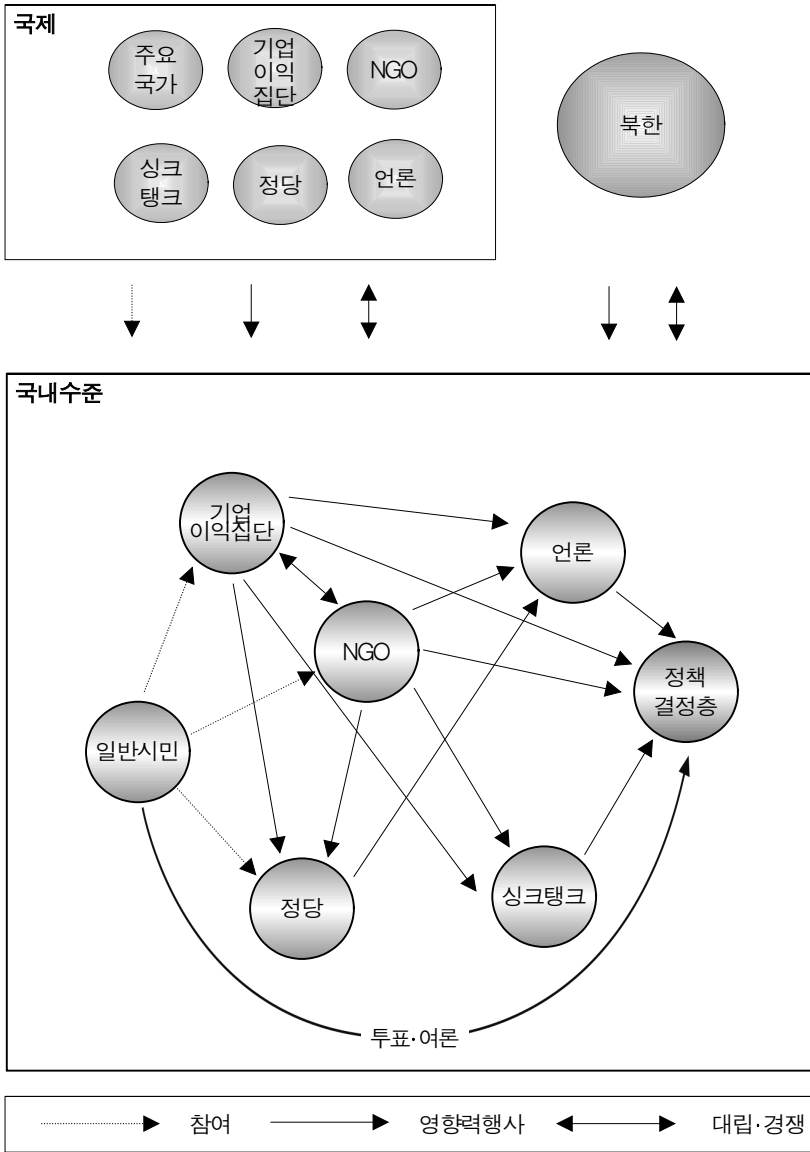
---

트위크를 제시하였다. G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordinations of Social Life* (London: Sage Publications, 1991).

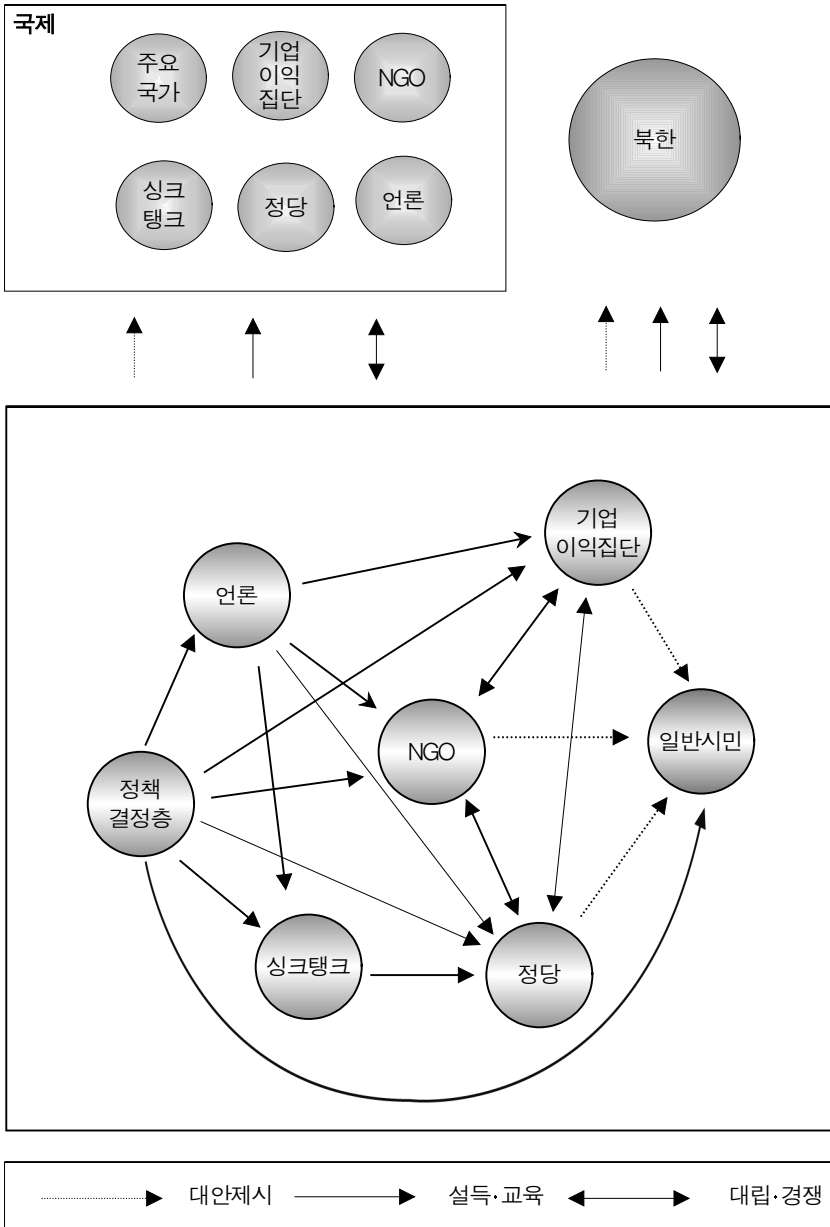
93-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 158-159.

94-위의 책, pp. 159-160.

<그림 III-1> 일반시민의 정책결정층에 대한 정책영향력 채널



<그림 III- 2> 정책결정층의 일반시민에 대한 정책영향력 채널



## 나. 주요 참여자들의 영향력 비교

정책과정에 참여하는 행위자들이 실제로 정책과정에 얼마나 많은 영향력을 행사하는지에 관한 자료는 거의 존재하지 않는다. 하지만 우리 대북정책의 경우, 『통일연구원』이 실시하고 있는 여론조사결과<sup>95</sup>를 대신 참고해 볼 만하다. 이 여론조사결과에 나타난 정책과정 행위자에 대한 분류가 본 보고서와는 일치하지 않지만 정책행위자들의 상대적 위상을 가늠해 볼 수 있다.

대북정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 민간통일운동의 활성화가 바람직하다. ‘문민정부’ 때까지 사회단체의 통일운동은 지극히 제약되어 왔다. 그 이유는 통일논의가 다원화되고 통일운동이 무분별하게 전개될 경우에 국론이 분열될 가능성이 크고, 그렇게 되면 정부가 국민적 합의에 기초한 대북정책을 지속적으로 추진해 나갈 수 없을 뿐 아니라 북한이 민간차원의 통일논의 및 운동을 통일전선전술 차원에서 이용할 우려가 없지 않다는 이유 때문이었다. 그래서 일관성 있는 대북정책을 추진하고 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 민간부문의 통일논의와 운동을 억제할 필요가 있다고 생각해 이른바 ‘창구일원화’를 고수해 왔다.

물론 통일논의 및 운동이 무분별하게 전개될 경우에 부작용은 분명히 초래된다. 그러나 민간통일운동의 활성화는 대북정책의 수립과 집행에 국민이 직접 참여하고 영향을 줄 수 있는 유일한 통로이다. 따라서 ‘국민의 정부’에서는 정부가 민간통일운동을 선도하고 안내하는 역할은 하되 가급적 민간의 자율에 맡기는 ‘창구다원화’ 정책을 시행했다. 그 결과 남북한간 민간 교류가 활발해지고 민간의 역량과 경험도 많이 축적되었지만 ‘남남갈등’이 사회적 문제로 등장했다. ‘남남갈등’은 민간통일운동에서 ‘문민정부’까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회내 진보집단들의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 한 가지 원인이 있다.

하지만 <표 III-6>에서 보듯이, 일반 국민들은 민간통일운동을 주도하는 시민단체의 영향력은 크지 않다고 인식하고 있다. “귀하는 우리나라의 통일 정책 추진과정에서 가장 영향력이 큰 집단이 어느 집단이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하고 대답의 선택지로서 6개를 준 결과, 일반국민이라고 대답한 사람이 24.7%로서 가장 많았고 시민단체라고 대답한 사람이 8.2%로

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



서 가장 적었다. 이러한 결과는 여론주도집단을 대상으로 한 조사에서도 마찬가지로 나타났다. 정치권과 언론, 시민단체의 여론주도집단 300명을 대상으로 한 조사에서 통일정책 추진과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단으로서 시민단체를 지적한 사람은 5.3%에 불과했다.

<표 III-6> 대북정책에서 영향력이 큰 집단

		사례수	언론	일반국민	정치인	대통령과 청와대	시민단체	정부부처
2005	일반국민	1000	19.7	24.7	21.8	14.8	8.2	10.8
	여론 주도집단	300	12.7	14	13	45	5.3	10
2003		1000	24.4	21.89	13.25	16.74	5.3	10.74

(자료) 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안』, p. 23.

일반국민이나 여론주도집단들 모두 대북정책 추진에서 시민단체의 영향력이 크지 않다고 생각하는 것은 비록 ‘국민의 정부’ 이래 민간통일운동이 활성화되고 통일운동에 대한 시민단체의 참여가 크게 신장되었다고 하더라도 대북정책 추진에서 좀 더 국민의 참여가 보장되고 확대될 수 있도록 민간 통일운동이 활성화되어야 함을 시사한다.

<표 III-7> 정책 이해당사자의 정책 영향력: 한국시민 의식

	정치인	언론	공직자	기업인	시민단체	노동단체
2001	41.2	18.3	4.7	15.5	13.0	3.2
1998	41.4	10.2	3.8	20.3	16.3	4.1
1995	50.6	15.8	5.0	15.5	8.8	1.8

(자료) 서성아·강경희, 『행정에 관한 국민의 인식』 (서울: 한국행정연구원, 2001), p. 92; 이현수, 『행정에 관한 국민의 인식』 (서울: 한국행정연구원, 1998), p. 188.

이는 다른 공공정책에 대한 일반시민의 인식에 관한 『한국행정연구원』의 여론조사결과와 비교해 볼 수 있다. 여기에서 일반시민은 정치인으로 지칭

되는 공식적인 정책결정자가 가장 많은 영향력을 가진 것으로 인식하고 있다. 그리고 그 다음으로 언론과 기업을 꼽고 있다. 시민사회단체는 13~16%에 이르러 기업과 언론에 견줄 만한 영향력을 갖춘 것으로 일반시민들은 인식하고 있다. 정치인과 정부관리 주도의 공공정책 형성과 결정이 지배되기보다는 언론과 이익집단(기업과 노조) 그리고 NGO 등 정책 참여자들의 참여에 의한 거버넌스의 동향이 한국 공공정책과정에서도 일반시민의 의식으로 두드러지게 나타난다.

## IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 제도 및 도구 중심

### 1. 대북정책 거버넌스와 시민사회의 정책참여

#### 가. 정책참여의 의미 및 성격

민주정부란 모름지기 시민의 다양하고 복잡한 요구를 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체제를 말한다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 대응하기 위해서는 무엇보다 시민이 정치과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 시민참여는 민주주의의 핵이라고 할 수 있다.<sup>96</sup> 기본적인 조건을 갖춘 시민, NGO들은 일반 공공정책에서와 마찬가지로 점차로 대북정책 결정과정에서 실질적인 파트너로 참여하고 있고, 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책형성에 기여하고 있다.<sup>97</sup>

정부는 시민들의 정책참여로부터 여러 가지 장점을 취할 수 있다. 첫째, 정부는 보다 광범위한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있어 정책결정의 질을 향상시킬 수 있다. 둘째, 시민과의 상호작용 증진에 대비하고 보다 나은 지식관리를 보장하여 정보사회의 도전에 대응할 수 있다. 셋째, 정책과정에서 시민의 소리가 고려되기를 바라는 기대에 부응하고자 시민의 투입을 정책과정으로 통합할 수 있다. 넷째, 투명성과 책무성 증진에 대한 보다 강력한 시민의 요구에 대응할 수 있다. 다섯째, 정부에 대한 시민의 신뢰를 제고할 수 있다.<sup>98</sup>

따라서 경제협력개발기구(OECD)는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘좋은(good) 거버넌스’를 위한 핵심적 요소라고 지적한다. 나아가 OECD는 정책과정에 있어 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다.<sup>99</sup> 이에 따

---

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

97-김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 143.

98-김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』, 제16권 제4호 (2004), p. 864.

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

라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다.

<표 IV-1> 정책결정자가 시민참여를 원하는 이유

정책개발단계	시민 참여를 원하는 이유
1. 문제 정의	○ 발견 역할: 시민의 의견이 문제를 정의하는 데 도움을 준다.
2. 결정기준 마련	○ 발견 역할: 시민의 의견이 평가기준 마련 또는 좋은 정책의 기본원칙을 정의하는 데 사용된다.
3. 정책대안 개발	○ 발견 역할: 시민의 의견이 정책대안 모색에 활용된다. ○ 교육 역할: 관련 정보를 얻고, 문제를 논의하고 또는 대안을 제시하는 참여활동을 한다. ○ 정당화: 대안 개발 시 시민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
4. 정책대안 평가	○ 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 ○ 평가 역할: 대안에 대한 시민의 선호도 평가 ○ 정당화: 대안 평가 시 시민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다
5. 정책대안 채택	○ 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 ○ 설득 역할: 채택된 대안을 국민이 수용하도록 납득시킨다. ○ 정당화: 대안 채택 시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있다

출처: L. C. Walters, J. Aydelotte, & J. Miller, "Putting More Public in Policy Analysis," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4, p. 353; 김상묵 외, "중앙정부 정책과정과 시민참여," 『한국행정논집』, 제16권 제4호 (2004), p. 864.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 추진하고 있고, 통일부도 통일정책과정에 대한 시민참여 확대를 위한 각종 도구와 방법을 강구하고, 이의 제도화를 모색해 가고 있다. 이는 다음과 같은 진단 때문이다.

첫째, 시민참여를 촉진하기 위한 제도적 기반이 미흡하다는 점이 지적된다. 정보공개가 개선되고 있으나 아직 정책정보에 대한 접근도가 낮고, 정부-시민 간 네트워크 및 정책공동체 등 시민참여 통로가 제한적이라는 것이다. 둘째, 시민들을 정부정책의 동반자보다는 대상으로 인식하는 문화가 지

배적이라는 점이 지적된다. 정책입안 시 정부의 방향결정 후에 형식적인 의견수렴과 시민의견을 충실히 수렴하기보다는 시책 홍보에 치중하는 경향이 있다는 것이다. 셋째, 국민의 정책 평가와 환류를 제도화하는 체제가 미정착되어 있다는 점이 지적된다. 제한적인 시민참여와 소극적·형식적인 환류로 인해 행정낭비를 초래하고 있다는 것이다.<sup>100</sup>

<표 IV-2> 정책결정과정에서 시민참여의 장점과 단점

	시민참여자의 이익	정부의 이익
결과과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교착상태 해결: 결과 도출</li> <li>- 정책과정에 대한 상당한 통제 획득</li> <li>- 보다 양질의 정책과 집행계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육(시민으로부터의 정보 습득과 학습)</li> <li>- 시민에 대한 설득: 신뢰 구축, 불안 또는 적대감 경감</li> <li>- 전략적 제휴관계 형성</li> <li>- 결정의 정당성 확보</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교착상태 해결: 결과 도출</li> <li>- 정책과정에 대한 상당한 통제 획득</li> <li>- 보다 양질의 정책과 집행계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교착상태 해결: 결과 도출</li> <li>- 소송비용 회피</li> <li>- 보다 양질의 정책과 집행계획</li> </ul>
	시민참여자의 불이익	정부의 불이익
결정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간 소모</li> <li>- 결정이 무시될 경우, 무효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간소모</li> <li>- 비용</li> <li>- 정부에 대한 적대감 고취, 반발 초래</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반대하는 이익집단에 의해 과도한 영향을 받는 경우, 정책결정의 질 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사결정에 대한 통제력 상실</li> <li>- 정치적으로 무시하기 곤란한 나쁜 결정을 내릴 가능성 존재</li> <li>- 실행계획 추진 예산 삭감</li> </ul>

출처: R. A. Irvin and J. Stansbury, "Citizen Participation in Decision Making Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1 (2004), pp. 56-58; 김상목 외, "중앙정부 정책과정과 시민참여," p. 856.

이러한 상황 하에서 일반시민과 NGO들은 자신들의 이익과 공익적 목표달성을 위하여 정책과정에 더욱 참여하고자 하며, 민주적 정치체제에서는 그것을 당연한 것으로 인정하고 있다. 최근 시민들은 정부의 신뢰도 저하로

<sup>100</sup> 행정자치부 행정개혁본부, 『국정의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여 모델 시범적용 계획』 (2004).

공무원에 대하여 보다 높은 책무성을 요구하고 있고, 공무원들은 시민참여 없는 정책결정이 비효과적이라는 인식을 갖고서 정책과정에 대한 시민참여에 관심을 증대하고 있다.

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

## 나. 정책참여의 유형

정책과정은 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 말한다. 정책에 관한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 일반적으로 ‘정책과정’이라고 지칭한다. 정책과정 단계는 대체로 몇 단계로 나뉜다. 문제(problem)가 심화되어 이슈(issue)가 되면 공식적인 정책논의를 시작하는 의미의 의제(agenda)로 발전되고, 이를 해결 혹은 대처하기 위한 방안으로 대안들(alternatives)을 설정한다. 대안들 가운데 하나를 정책(policy)으로 선택하는 작업이 정책결정이며, 정책을 현실에 적용시켜 문제를 해결하는 정책집행으로 추진된다고 볼 수 있다.

이러한 정책과정 단계를 세분화하면 다음과 같다. 첫째, 의제설정(agenda setting) 단계로서 문제의 제기과 개념 정의, 기초적 대안의 기획과 설정, 잠정적 목표의 설정, 광범위한 대안들 설정 및 예비검토 등이 내용이다. 둘째, 대안형성(alternative formulation) 단계로서 개념들에 대한 정밀 분석, 대안들에 대한 과학적 분석, 각 대안의 손익·효율성·실행성 분석, 프로그램 개요 작성, 목표 실행을 위한 객관적 기준 설정 등이 내용이다. 셋째, 정책결정(policy making) 단계로서 제안된 대안들에 대한 토의, 대안들의 복잡성·불확실성 제거, 정책결정충간의 대립·갈등 제거, 최적의 대안 선택(무선택), 예산결정 및 집행 책임 소재 지정 등이 내용이다. 넷째, 정책집행(policy implementation) 단계로서 행정적·경제적 효율성 집중 검토, 실행상의 제약

을 감안하여 정책결정 수정, 실행계획서·정책목표 및 기준 설정, 실행을 위한 규율·법규·지침 확정, 인적·물적 자원의 투입 및 집행 등이 내용이다. 다섯째, 정책평가(policy evaluation) 단계로서 평가기준의 설정, 예측 실행 수준과 실제 실행수준 비교, 실행상의 착오·낭비·남용 평가, 구조·기능적 효율성에 대한 평가 등이 내용이다. 여섯째, 정책종결(policy termination) 단계로서 정책종결을 위한 손익 및 파급효과 분석, 정책평가 결과에 따른 개선책 모색, 잠정적 혹은 영구적 종결 등이 내용이다.<sup>101</sup>

OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로 기본 전제로서 ‘정보제공’(information), 정책과정의 핵심으로서 ‘시민협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극참여’(active participation)를 제시하고 있다.<sup>102</sup>

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

‘시민협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방적 관계를 말한다. 정부가 사전에 이슈에 대해 정의를 하면, 이에 대한 시민들의 견해가 수집된다. 정부는 협의가 필요한 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다. 보통 민주국가들은 정기적인 선거 이외에도 이와 같은 형태로 정책에 대한 시민들의 요구(demand)와 지지(support)를 투입(input)으로 실행한다.

‘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 정부관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책

---

<sup>101</sup>—주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 127.

<sup>102</sup>—OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 23.

제안 제시 및 정책대화를 모색하는 것을 특징으로 한다.

그러나 OECD의 기준을 우리나라에 적용해야 할 경우에 유의해야 할 점이 있다. 우리나라에서는 인터넷 이용이 보편화되고 외국보다 인터넷 게시판 등을 이용한 간접대면식 의사소통이 활성화되어 있기 때문에, 정부가 시민에게 일방적으로 정보를 제공하는 측면만큼이나 국민이 정부에게 일방적으로 정보를 제공하는 측면도 중요시되어야 할 필요가 있다. 따라서 민간 참여 유형 구분에 있어서, 정보제공을 2가지 유형(정부 → 국민, 국민 → 정부)으로 구분하여, 시민협의를 적극참여 형태와 함께 4가지 유형으로 분류하는 것이 보다 적절하다.<sup>103</sup>

우리 정부 또한 시민참여를 촉진하기 위한 시책을 단행하면서 <표 IV-3>과 같이 참여제도의 사례를 유형화하고 있다.

<표 IV-3> 행정자치부의 정책참여 확대 유형

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

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

하지만 이처럼 정책과정을 정책입안, 정책집행, 정책평가로 구분하는 것은 시민이 정책과정에 있어서 효과적인 참여자가 되도록 하는 데에는 부족한 측면이 있다. 민주적 개혁이 실효성을 지니기 위해서는 시민들이 정책이 슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여야 하며, 시민들이 정부에 의해 의제가 설정된 후 대응하기보다는 의제 설정단계에서도 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 시민이 정책의 공동

103- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” pp. 869-870.



생산자로서의 역할을 담당할 수 있다고 본다. 따라서 의제설정단계도 민간 참여를 촉진하기 위한 중요한 정책단계로서 구분되어야 할 필요가 있다고 본다.<sup>104</sup>

## 2. 대북정책 거버넌스의 정책참여 실태

### 가. 시민사회의 정책 거버넌스 역할

국가 거버넌스는, 앞서 II장 <그림 II-1>에서 살펴보았듯이, 8방으로 분산되고 있다. 이에 따라 그간 소수의 정책결정자에게만 허용되었던 대북정책과정에 많은 정책 이해당사자들의 접근과 참여가 이루어지고 있다. NGO와 일반시민들은 거버넌스의 분산 속에서 특정 분야를 중심으로 정책과정별로 뚜렷한 역할과 기능을 확장해 가고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한 인권문제 접근, 새터민 정착 등의 분야에서는 정책문제 제기와 의제설정부터 정책결정과 정책집행 및 정책평가에 이르기까지 시민사회의 활동이 광범위하게 이루어지고 있다.

따라서 현재 시민사회가 제도권 밖에서의 도전과 저항에서 벗어나 제도권 내의 거버넌스에서 기능하는 실태를 살펴보는 것이 필요하다. 우선 NGO들은 대북지원 등 선도적인 특정 분야를 중심으로 대북정책 거버넌스의 파트너 역할을 확대해 가고 있다. 첫째, NGO는 일반시민들이 정책과정에 참여할 수 있는 채널 역할을 하고 있다. NGO들은 대북정책 결정과정에서 소외된 시민들의 참여를 확대시키고 이들의 이해와 관심사를 정책과정에 반영하고자 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. 대표적으로 NGO들은 북한 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

---

<sup>104</sup> 위키 글, p. 869.

인도적 지원의 북한개발협력으로의 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) 거버넌스를 지향하고 있다. 예컨대, NGO들은 정부의 ‘새터민’ 정착을 지원하는 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 책무성과 투명성<sup>105</sup>을 제고시킴으로써 대북정책의 효과성과 효율성을 증대시키는 데 기여하고 있다. NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 정부의 대북정책과 관련한 정보공개도 점차 확대되고 있다. 통일부는 정보공개제도에 따라 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하고 있다. 이를 위해 통일부는 홈페이지에서 「행정정보공개」를 「국민참여」 코너와 함께 주요 콘텐츠로 구성하고 있다.

통일부 북한자료센터는 모든 시민들이 직접 출석하거나 우편·팩스전송 또는 컴퓨터통신으로 정보공개청구서를 제출하면 청구를 받은 날부터 15일 이내(부득이한 경우 15일 연장 가능)에 공개여부를 결정하여야 한다. 만약 비공개결정 시에는 청구인에게 서면에 그 내용과 비공개사유·불복방법 및 불복절차를 명시하여 ‘지체없이’ 통보하여야 한다. 대부분 ‘비공개대상정보’는 「공공기관의정보공개에관한법률」 제9조에 해당하는 것이다. 그리고 ‘사전공표대상정보’와 정보공개목록은 주기적으로 보완되어 통일부 홈페이지에 공표되고 있다.

---

105. 책무성과 투명성에 대한 설명은 II장 참조.

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. 정책의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다. 모든 북한 및 통일 관련 문제가 정책의제로 설정되는 것이 아니기 때문에, NGO들은 자신들이 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하기 위하여 영향력을 발휘한다. 참여정부 이후 다양한 이념적·정책적 스펙트럼을 지닌 NGO들은 의제설정 활동을 크게 확대하여 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 주한미군 재편, 전시작전통제권 환수 등 수많은 문제들을 둘러싸고 끊임없이 압력을 행사하여 왔다. 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 강행한 후 대북포용정책의 지속과 변화를 둘러싸고 전개된 NGO들의 활발했던 정책의제설정 활동은 대표적인 경우로 손꼽을 수 있을 것이다.

둘째, NGO들은 대북정책과 관련한 입법에 있어 자문 역할을 수행하고 있다. 대북정책의 세부 의제 각각에 대하여 전문지식 제공, 조사, 연구 및 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 입법을 위한 토론회, 공청회 등 정책 개발 및 토의 과정에서도 주요한 역할을 수행하고 있다. 우리의 대북지원 및 미국의 북한인권 관련 법안 마련에 있어 NGO들이 관여한 역할이나 주도적 활동 등을 대표적인 사례로 지적할 수 있다. 정부는 정책형성 단계에서 NGO들의 전문적인 역할을 인정, 입법 자문 등 의견수렴의 폭을 넓히고 효율성을 제고하기 위하여 점차 대상별로 특화된 참여의 실행수단을 제도화해 나가고 있다.

셋째, NGO들은 창의적인 정책제안 역할을 수행하고 있다. 통일문제가 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. 이들 NGO들의 창의적인 활동은 대북정책의 대안 마련에 크게 기여하고 있다. 앞으로도 북한개발협력이 이루어진다면 NGO들의 정책제안 활동은 크게 증가할 것으로 보인다.<sup>106</sup>

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 이들 NGO들은 많은 북한 및 통일 문제를 두고 벌어지고 있는 소위 ‘남남갈등’을 해결하는 데에도 도움을 줄 것으로 보고 있다. 최근 중장기적인 관점에서 화해와 상생을 모토로 북한 및 통일 문제에 접근하고자 다양한 이데올로기적 스펙트럼을 가진 인사들이 구성한 NGO들의 활동 방향 모색이 대표적이라고 볼 수 있다. 앞으로 이 같은 NGO들의 역할이 증대된다면 정부 대 NGO, NGO 대 NGO 간에 벌어지고 있는 거버넌스 밖의 대립과 갈등은 점차 축소되고 토의와 합의에 기초한 ‘정책 거버넌스’를 통한 조정과 협력은 증대될 것이다.

다섯째, NGO들은 대북정책의 정당성을 부여하는 역할도 하고 있다. 그동안 대북포용정책을 지지하는 많은 NGO들은 집회 및 시위 등 직접행동, 성명서 발표, 보고서 및 조사활동 등 시민교육, 인터넷 활동과 같은 다양한 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 대북정책의 실행프로그램들이 실효성을 확보하는 데 기여해 왔다. 특히 NGO들의 지속적인 대북 활동은 많은 논란을 불러일으켰던 대북 인도적 지원이나 북핵문제에 대한 정책 정당성을 확보하는 데 기여한 바가 컸다. 그리고 정부의 시민협약 제도나 실행도구에 NGO 대표들이 참여하여 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. 또한 NGO들이 시민들이나 이해당사자를 대신하여 대북정책결정에 참여하는 경우에 정부의 독자적인 결정에 의해 집행되는 경우보다 정책집행을 순조롭게 진행할 수 있으며, 기관손실(agency loss)을 감소시켜 이해당사자들의 협조를 구하고 조정을 하는 데 필요한 유무형의 비용을 절감할 수 있다.

---

<sup>106</sup>- World Bank, “Consultation with Civil Society Organizations” <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

그러나 NGO들이 대북정책과정에서 일정한 역할과 기능을 수행하고 있지만, 정부의 입장에서 보면 NGO들이 정책 파트너가 되기 위해서는 여러 가지 조건들을 구비하여야 한다. 그것은 대체로 법적 혹은 사회적인 NGO들의 정당성, 정책 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 전문성, 정부와 시민을 연결시켜주는 NGO들의 중개능력, 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 지적 설득력과 정치적 영향력, 정부나 기업으로부터 자율성을 확보할 수 있는 재정적 역량으로서 NGO들의 성취능력 등과 관련한다.<sup>107</sup>

## 나. 정책참여 유형별 제도

### (1) 정보제공(information)

우선 정보제공의 사례로서는 통일부의 각종 자료나 정책백서 제시를 들 수 있다. 김대중 정부 출범 이후 대북포용정책 실시로 시민들의 북한 및 통일 문제와 남북관계에 대한 관심도가 크게 제고되고, 동시에 이념적 갈등이 증폭되면서 국민적 합의기반 조성을 위해서 대북정책 추진 내용과 남북관계 진전 상황에 대한 시민들의 실효성 있는 정보제공이 과제로 제시되었다. 특히 정보 인프라의 확장과 인터넷 사용인구의 증가에 걸맞은 제도적 구비가 요청되었다.

정보제공의 일차적 기능은 통일부 홈페이지가 담당하고 있다. 통일부 홈페이지는 남북관계와 통일문제에 관한 포털(portal) 사이트로서 기능하고 있다. 참여정부 이후에는 시민참여 및 정보공개 활성화, 정책홍보기능 강화에 역점을 두고 있다. 또한 정보제공은 오프라인을 통해서도 이루어지고 있다. 참여정부의 오프라인 정보제공은 주로 ‘평화번영정책’에 대한 국민들의 이해 제고와 남북관계의 추진성과 홍보에 중점이 두어졌다. 아울러 내부 보고서 공개 등 북한 정보자료의 제공 및 개방과 함께 전문가들을 대상으로 한 세미나, 워크숍, 간담회, 각종 회의 등을 통해서 현안 이슈에 대한 정보제공이 이루어지고 있다.

또한 정보제공은 정책고객관리(PCRM)<sup>108</sup>를 통해서도 이루어지고 있다.

---

<sup>107</sup>-UNRISD, “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar, New York, March 31, 2000, pp. 3-4 <[www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/)>.

이는 일반시민 및 전문가를 대상으로 정부정책에 대한 이해와 인식 제고 및 관련 의견 수렴·반영을 이루어지는 쌍방향 서비스라고 볼 수 있다. 통일부가 2004년 2월 정책고객서비스 프로그램을 설치한 이후, 2005년 12월 31일 현재 총 39,356명이 통일부의 정책고객으로 등록되어 서비스를 받고 있다. 2005년 한 해 동안 남북회담 및 남북관계 주요 현안에 대한 해설자료와 각종 정책자료 등이 뉴스레터, 정책속보의 형식으로 제공되었다.<sup>109</sup>

아울러 시민들에 대한 정보제공은 언론매체를 통해서도 이루어졌다. 정보는 대북정책 추진현황과 남북관계 현안에 대한 각종 보도자료 배포, 정기적인 언론 브리핑 실시, 언론 인터뷰와 인터넷신문 설치 등을 통해 제공되었다.

## (2) 시민협의(consultation)

‘시민협의’ 제도는 일반시민들이 대북정책과 관련하여 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향적 관계를 지향하는 제도를 말한다. 정부가 사전에 이슈에 대해 정의를 해 놓으면, 시민협의 제도를 통해 시민들의 의견이 수집된다. 정부는 협의가 필요한 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다. 통일부 홈페이지, 국정감사자료, 통일백서 등을 살펴볼 때, 다음 <표 IV-4>에 나타난 제도들을 시민협의의 제도로 분류해 볼 수 있다.

‘시민협의’ 사례로서는 우선 『정책고객과의 대화』가 있다. 이는 분야별 정책고객과의 대화를 통해서 정책고객의 애로사항 및 정책개선사항을 정책 과정에 반영하기 위한 취지에서 설치된 제도이다. 즉 정책고객과의 대화는 일반시민들을 대상으로 대북정책 및 남북관계 현안 등을 설명하고, 시민 의견을 수렴하는 쌍방향 대화채널이다. 2004년 상반기까지는 『열린 통일포럼』이 개최되었고, 2004년 하반기부터 이를 대신하여 정책고객과의 대화가 도입되었다. 2005년에는 장관 및 관계 실국장 등이 분야별로 총 200여 회의 정책고객과의 대화를 실시하였다.

<sup>108</sup>-Policy Customer Relationship Management. 민간의 CRM 개념을 차용한 것으로, 정책분야를 나누어 정책이 만들어질 때마다 생기는 수혜자와 피해자, 즉 정책고객의 수요에 맞는 차별화된 맞춤형 정책정보를 제공함으로써 정책고객과의 관계를 효과적으로 관리하는 기법을 말한다.

<sup>109</sup>-통일부, 『2005 통일백서』, pp. 218-219.

<표 IV-4> 통일부 소관 시민협의 관련 제도 현황

제도명	위원수 (명)	선정기준	선정절차	설립근거 (설치년도)
통일 고문 회의	30명	학식과 덕망이 있는 사회 각계 인사	통일부장관이 제청하여 국 무총리를 거쳐 대통령이 임명	통일고문회 의규정(대통 령령, 1970)
통일 교육 심의 위원회	25명	○당연직: 차관급 공무원 ○위촉직: 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자	○위촉직 -7명: 통일부장관이 위촉 -7명: 국회의장 추천 → 통일부장관이 위촉	통일교육지 원법(1999)
남북 교류협력 추진 협의회	18명	○정부위원: 직위에 의한 당연직 ○민간위원: 남북교류·협력 전문가	○위촉직(4명) -추천위원회 심사를 거쳐 통일부장관이 후보 추천, 국무총리 제가	남북교류협 력에관한 법률(1989)
통일부 정책자문 위원회	69명	학식과 경험이 풍부한 대 학의 교수 등 전문가	장관이 위촉	통일부정책 자문위원회 운영규정 (훈령, 1981)
통일정책 평가회의	20명	통일분야 관련 학식과 경 험이 풍부한 자	장관이 위촉	
통일부 자체평가 위원회	29명	통일정책에 정통하며 평가 업무에 조예가 있는 민간 전문가	장관이 위촉	통일부자체 평가위원회 구성및운영 에관한규정 (훈령, 2000)

출처: 2006년 통일부 국정감사자료

두 번째, 시민 협의 제도로서 「통일정책 모니터링(monitering)」이 있다. 이는 남북경협 종사자, 학자·전문가, 이산가족, 통일교육 담당교사 등 대북 정책의 이해관계자들로부터 대북정책에 평가 의견을 받아 이를 환류시키고자 2004년에 도입된 제도이다. 당초 100명으로 출발하였던 모니터링단의 규모는 2005년에는 일반국민 333명 등 총 1,042명, 2006년에는 1,090명으로 확대되었다. 2004년부터 2006년 8월까지 총 9회(2004년 3회, 2005년 4회, 2006년 2회)의 모니터링이 실시되었. 한반도 평화증진을 위한 노력 및 남북한 농업협력 추진, 개성공단 시범단지 본격 가동 등 21개 연두업무보고과제에 대한 만족도 조사와 새로운 CI 제작, 남북출입사무소의 편의성, 집합식 통일교육의 효과 등 부서별 단위사업에 관한 평가가 각각 2회 실시되었다.

<표 IV-5> 통일부 정책고객과의 대화 개최 실적(2004~2006.8)

연도	개 최 실 적	결 과
'04년	○장관-정책고객과의 대화 3회 개최 -개성공단 15개 입주기업, 사회문화교류단체 대표자, 민족통일협의회 의장단 임원 등	기업·단체의 건의나 애로사항을 적극 검토, 반영
'05년	○장관-정책고객과의 대화 14회 개최 -대상: 대북지원단체, 시민단체, 외교안보부처 관리자, 대북교류기업인 등 ○부서장-대북정책분야별 정책고객과의 대화(총212회) -남북경제협력·사회문화 교류분야 관계자, 개성공단 개발사업 관계자, 통일교육단체 관계자 등	○정책현황 설명, 정책 제안 및 질의, 응답 ○정책고객의 의견수렴, 방북절차 간소화, 개성공단입주기업 대출 비율 조정 등
'06년	○장관-정책고객과의 대화 12회 개최 -우리민족서로돕기 등 5개 대북지원단체 11명, 남북문제 전문가 등 110명,	회담대비 및 현안 관련 전문가 의견수렴, 대북 정책 추진현황 설명 및 애로 청취

출처: 2005년 통일부 국정감사자료

세 번째, '여론조사'가 있다. 통일부는 통일 및 대북정책에 대한 여론 수렴을 위해 지속적인 여론조사를 실시하고 있다. 즉 여론조사가 시민들의 '권유적' 참여를 모색하는 정책참여 도구로서 활용되고 있다. 아울러 현안이 생길 때마다 여론수렴을 위해 사이버 설문조사(cyber poll)가 실시되고 있다. 정기 여론조사는 2005년에는 3회, 2006년에는 8월까지 1회 실시하였다.

네 번째, 「통일고문회의」가 있다. 통일고문회의는 각계 원로들의 의견을 정책과정에 반영하기 위한 것이다. 통일고문회의는 통일문제에 대한 대통령 자문기구로서 국가원로들로 구성되어 있으며, 통일에 관한 초당적·범국민적 의견을 종합하고 평화통일 의식 고취와 효율적인 통일정책 자문 등을 주요 기능으로 하고 있다. 통일고문은 사회 각계 인사 중에서 통일부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 위촉(임기 2년 6월, 연임 가능)하게 된다. 통일고문회의는 2006년 8월 현재 백낙청 「6·15공동선언실천 남측위원회」 대표를 비롯하여 30명으로 구성되어 있다.



<표 IV-6> 통일고문회의 회의 내용 및 결과(2004~2006.8)

연도	회의 내용	결과
'04년	-남북관계 현안 및 6자회담 관련 동향 토의 (4.9.) -남북관계 현황 및 대북정책 추진방향 (7.14.) -금년도 남북관계 평가 및 내년도 대북정책 추진방향 (12.20.)	북한의 경제변화에 대한 정확한 분석·평가 등 주요 현안에 대한 정책건의
'05년	-대북정책 추진현황 (7.7.) -최근 대북정책 추진현황 및 향후 추진방향 (12.26.)	북핵문제 해결과 남북 회담 추진방향 등 토의 및 정책제언
'06년	-남북관계 추진현황 보고 및 토론 (7.4.)	통일문제 각종 이슈에 대한 토론 및 의견수렴

출처: 2006년 통일부 국정감사자료

다섯 번째, 「통일정책평가회의」가 있다. 이는 통일 및 대북문제와 관련된 주요 정책에 대한 분석·평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 제고시켜 나가기 위해 1990년부터 설치·운영되고 있는 기구이다.

<표 IV-7> 통일정책평가회의 개최 내용(2004~2005.8)

연도	회의현황 및 주요내용
2004	1차(5.14) : 남북관계 현황 평가 및 향후 정책 추진방향
	2차(11.12) : 美 대선결과와 한반도 주변정세 및 남북관계 전망
2005	1차(3.30) : 현 남북관계 상황 평가 및 향후 정책추진 방향
	2차(6.3) : ① 남북차관급회담 결과 및 후속조치 ② 「6·15 통일대축전」 및 제15차 장관급회담 추진 방향
	3차(8.9) : 6자회담 결과 및 남북관계 추진현황 관련 논의

출처: 2006년 통일부 국정감사자료

이는 현재 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 각 분야의 민간전문가로 구성되어 있다. 통일정책평가회의는 2006년 8월 현재 고유환 동국대학교 교수를 비롯하여 20여명으로 구성되어 있고, 2004년에 3회, 2005년에 3회, 2006년(8월 현재) 2회 개최된 바 있다.

여섯 번째, 「정책자문위원회」를 들 수 있다. 이는 주요 대북·통일정책의 입안·계획수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 반영하기 위하여 구성·운영되고 있다. 정책자문위원회는 2006년 8월 현재 통일정책, 북한정보, 교류협력, 인도지원, 남북회담, 통일교육 등의 분과에 총 69명으로 구성되어 있으며, 2004년 16회, 2005년 17회, 2006년(8월 현재) 14회 개최된 바 있다.

일곱 번째, 「통일교육심의위원회」를 살펴볼 수 있다. 이는 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의하기 위해 통일교육지원법에 따라 1999년에 설치된 제도이다. 통일부 장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관급 공무원 및 국회의장 추천인사와 민간전문가 등 25인 이내의 위원으로 구성되어 있다. 2004년에 1회, 2005년에 2회 개최된 바 있으며, 2006년(8월 현재)에는 한 번도 개최된 바 없다.

또한 통일부가 실시하고 있는 인터넷 전자공청회도 시민협회의 사례로 분류할 수 있다. 인터넷 전자공청회는 정보화시대에 사이버공간을 활용하여 정부 정책 및 통일관련 주제에 대한 ‘네티즌 토론의 장’을 제공함으로써 다양한 국민의견을 수렴할 수 있는 쌍방향 의사소통의 수단이다.

<표 IV-8> 2005년 인터넷 전자공청회 개최 현황

구분	개최기간	주 제	의견제시 건수	내용조회 건수
제1차	6.17~6.30	새롭게 추진되었으면 하는 남북교류협력사업, 북한 친구에게 보내는 편지	1,143	9,863
제2차	10.18~10.31	통일부 이미지 개선을 위한 방안, 통일이 꼭 되어야 하는 이유	3,449	23,933

이는 시민들이 온라인 상에서 특정 문제를 놓고 자유롭게 의견을 제시하고 발제자와 시민, 혹은 시민 상호간 토론을 전개함으로써 통일문제에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 대북정책에 대한 합의기반을 조성하기 위해 마련된 것이다. 2000년 9월 기존 PC통신 전자공청회에서 인터넷 전자공청회로 대체된 이래 2005년 말까지 총 16차례에 걸쳐 개최되었다. 2005년에는 “통일부 이미지 개선을 위한 방안” 등을 주제로 2회의 공청회가 열렸고, 총

1,296명이 4,592건의 의견을 제시하였다.<sup>110</sup>

### (3) 적극참여(active participation)

시민들의 통일정책참여는 대부분 정보 접근, 시민 협의 수준에 머무르고 있는 반면, 「대북지원민관정책협의회」(이하 민관협)는 ‘적극 참여’ 유형으로 분류할 수 있다. 즉 시민들이 정책과정에 적극적으로 참여하여 그 결정과 내용에 영향력을 행사할 수 있는 사례로 볼 수 있다. 민관협은 대북지원이 10년째로 접어드는 상황에서 용천재해 지원을 계기로 대북지원 방식의 전환 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 발족시킨 기구이다. 이는 민간과 정부 간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립되었다.

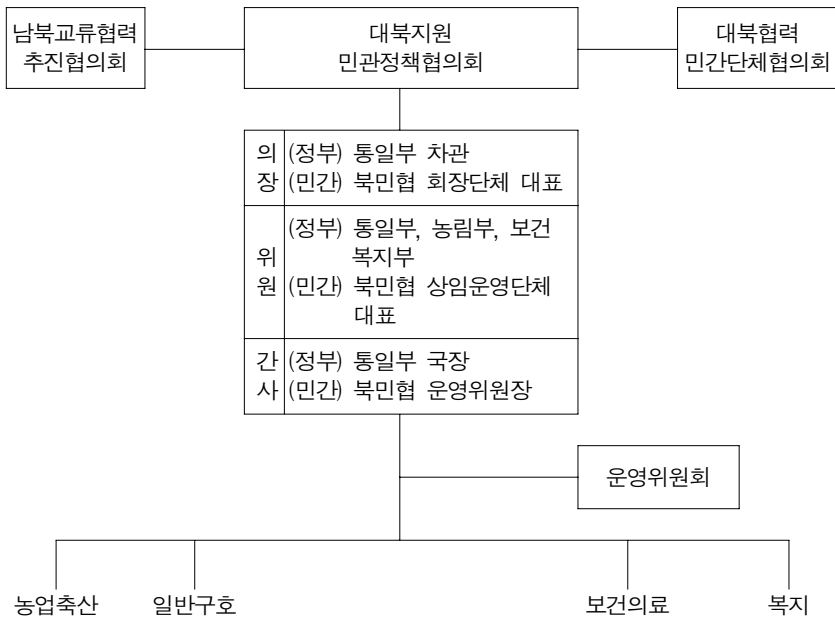
이러한 민관협의 태동 과정을 살펴보면, 시민들의 정책참여가 어떻게 활성화되고 자치역량이 어떻게 갖추어지는가를 알 수 있다. 1990년대 중반 극심한 식량난으로 대북지원의 계기가 마련되면서 시작된 대북지원 시민사회단체들의 활동은 단순히 남북한 사이의 교류 확대만을 가져왔던 것이 아니라 시민사회가 남북한 관계에 개입할 수 있도록 공간을 확보해줌으로써 대북정책에 있어 시민참여를 증대시키는 데 크게 기여하였다.

정부 차원에서는 1990년에 「남북교류협력에관한법률」이 제정되고 「남북교류협력추진협의회」가 구성되었고, 민간 차원에서는 북한의 식량난을 계기로 대북지원이 활성화되면서 1999년 4월 「대북지원민간단체모임」이 만들어지고 이것이 「대북협력민간단체협의회」(이하 북민협)로 발전하였다. 정부와 민간은 2000년 6·15 정상회담을 계기로 협력의 필요성을 느끼고 2001년 통일부와 북민협, 전문가가 모여 회의체를 결성하였지만 이는 2차례의 회의만 개최하였을 뿐 흐지부지되고 말았다. 그러다가 2004년 들어서면서 대북 인도적 지원에서 통합과 조정의 필요성이 강력히 제기되면서 구체적인 실행 방안으로 대북지원 종합계획의 수립과 합동사업의 추진 방안이 제시되고 이를 추진하기 위한 조직으로 남북교류협력추진협의회와 북민협의 통합조정기구인 민관협이 결성되었다.<sup>111</sup>

<sup>110</sup>- 통일부, 『2006 통일백서』, pp. 219-220.

민관협의 의장은 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표가 담당하고, 위원은 정부와 민간 공동으로 의장 2명을 포함해서 15명 이내로 구성된다. 정부측 위원은 통일부 장관이 통일부, 농림부, 보건복지부 등 대북지원 유관 기관 추천을 받아 지명하고, 민간측 위원은 북민협에서 지명한다. 그리고 민관협의 원활한 운영을 위해서 운영위원회와 분과위원회를 두고 있다. 민관협의 조직 구성은 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> 대북지원민관정책협의회의 구성



민관협의 기능은 2005년 1월 20일에 제정된 운영 규정에 잘 나타나 있다. 이에 따르면, 민관협은 주로 ① 대북지원 방향 및 사업계획, ② 대북지원 관련 민관협조 및 역할 분담, ③ 대북지원 확대, 발전 방안, ④ 기타 협의회 운영에 관한 사항 등에 관한 협의를 하고 있다.

111\_이종무, 『대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구』 (경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2005), pp. 27-28.

이러한 민관협의 결성은 정부와 시민사회가 개별적·긴급구호적 차원을 벗어나 중장기적인 성격의 프로젝트성 사업을 공동으로 구상하여 ‘개발 지원’을 실행하고 정책 효과를 극대화할 수 있게 해주었다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 특히 대북정책 거버넌스 차원에서는 시민사회가 보다 적극적인 방식으로 정책과정에 참여하게 됨으로써 대북정책의 효율성뿐만 아니라 책무성과 투명성을 더욱 확보하는 계기가 되었다.

또한 남북공동행사에 대한 정부와 NGO들의 협력 사업을 통한 참여 유형도 적극 참여 형태로 분류해 볼 수 있을 것이다. 이는 정책집행의 차원에서 남북한 신뢰와 협력관계 형성의 모델 역할을 하는 민간의 남북공동행사에 대해 정부와 NGO들이 상호 정보를 교류하고 협력함으로써 대북정책에 영향을 미치고 있다. NGO들이 크게 증가하고 활동영역이 다양화·전문화되면서 이러한 참여 유형을 통해 정부와 시민간 파트너십도 제고되고 있는 추세이다.

이 같은 민관합동의 정책집행을 모색할 수 있는 단체로서 통일부가 허가한 비영리법인들은 2005년 말 현재 총 163개이며, 2004년 27개에 이어 2005년에 23개의 신규단체가 허가되었다. 이들의 활동영역이 통일정책 및 남북관계 연구·조사, 이산가족·북한이탈주민 후원, 대북교류협력사업 추진, 통일교육 등 북한 및 통일 문제 전반에 걸쳐 전문화·세분화되어 감에 따라 정부와 NGO가 정보를 공유하고 협력해 나가는 거버넌스의 분야도 점점 넓어가고 있는 추세이다.<sup>112</sup>

따라서 정부는 2005년에도 NGO들의 남북공동행사를 지원하는 등 대북정책 집행과정에서 이해당사자인 NGO와 북한이 참여하는 거버넌스의 틀을 유지하여 왔다. 대표적인 사례로서 ‘6·15 통일대축전’, ‘8·15 민족대축전’ 등을 꼽을 수 있다. 또한 정부는 상장, 표창, 후원명칭 사용 등 각종 통일 관련 대중행사와 제3섹터 영역의 통일정책 토론회, 지역순회 통일포럼 등을 지원함으로써 북한 및 통일 문제에 대한 시민들의 관심을 제고하고 다양한 정책제언을 수렴하고자 하는 활동을 지속하여 왔다.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup>- 통일부, 『2006 통일백서』, pp. 213-214.

<sup>113</sup>- 위의 책, p. 214.

<표 IV-9> 정책과정별 거버넌스적 제도·실행도구

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

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

## 나. 정책참여의 문제점

### (1) 정책의제설정

특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하였을 때, 비로소 공식적인 정책과정에 들어선 것으로 볼 수 있다. 정치체계에 대한 투입 가운데 정치체계의 문지기에 의해 공식적인 입장이 허용된 상태가 ‘이슈’인 것이다. 이슈로부터 공식적인 의제로 채택되어 대안설정이 이뤄지는 과정이 정책결정 이전에 이뤄지는 주요 단계이다.<sup>114</sup>

먼저 대북정책 의제설정 단계의 경우, 정보제공은 정부 → 시민, 시민 → 정부 양 방향 모두 인터넷을 통하여 주로 이루어지고 있다. 통일부는 인터넷 홈페이지를 통해 정책을 홍보하고 관련 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라

<sup>114</sup> 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 161.

「자유게시판」, 「웹진게시판(우리의 글소리)」, 「정책제안」 코너 등을 설치하여 시민들의 의견을 수렴하고 있다. 협의와 관련해서도 인터넷을 기반으로 한 사이버공간 상의 토론과 의견 개진이 중심이다.

따라서 의제설정 단계에서는 주로 온라인 중심으로 참여제도가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 온라인을 통한 정보제공과 의견수렴은 한 번 구축하면 보다 저렴한 비용으로 많은 시민들이 편리하게 참여할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점을 적절하게 활용하여 다양한 시민들의 의사를 여과하고 집적할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 정기적으로 다양한 시민들의 의사를 분류·검토하여 중요한 복한 및 통일 관련 이슈를 발견하고 의제화할 수 있도록 하여야 한다. 단순히 게재된 의견들을 관련 업무에 참고만 하겠다는 식의 반응은 정책과정에 대한 참여를 희망하는 시민들의 희망에 대한 적절한 대응방식이라고 보기 어렵다. 따라서 제기된 시민들의 의견을 일정한 범주로 통합하여 정책의제화 하는 것이 필요하다. 이를 통해 일정기간 동안 제시된 시민들의 의견을 몇 가지 주제로 압축하여 답변하는 방식이 필요하다. 이를 위하여 필요하다면 「시민자문위원회」와 같은 검토기구를 두는 것도 한 방법이 될 수 있다. 아울러 시민들이 복한·통일 문제에 대하여 보다 진지하게 종합적으로 숙고하고 논의할 수 있도록 하기 위하여 오프라인에서도 관련 이슈에 대한 토론의 장을 활성화하여 일반시민들의 견해를 수렴할 필요가 있다.<sup>115</sup>

이와 관련하여 통일부는 정책의제관리팀을 운영하고 있다. 동 팀은 「정책품질관리규정」(국무총리 훈령 제462호)<sup>116</sup> 및 「통일부와 그 소속기관 직제시행규칙」(통일부령 제28호, 2005.2.16 공포)에 의거하여 설치되었으며, 2005년 2월 신설된 정책의제담당관이 2006년 2월 정책의제관리팀으로 개편된 것이다. 동 팀은 ① 부서별 정책추진상황의 일일단위 점검·관리, 일일정책추진상황 작성 및 장·차관 보고와 부내 배포, ② 계기별 정책추진에 필요한 정책참고정보 작성 및 부내 배포, ③ 핵심의제 및 현안의제<sup>117</sup> 개발과

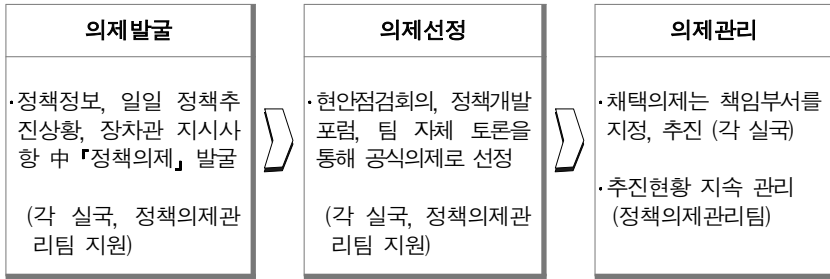
115- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” pp. 873-874.

116- 정책품질관리규정 제6조, “중앙행정기관의 장은 소관업무와 관련하여 정책수요 및 정책문제의 발생을 조기에 인지·발굴하기 위한 관리체제를 구축·운영하여야 한다.”

117- 「핵심의제」는 2006년 통일부 연간업무계획 시 제시된 사안으로 △한반도평화 제

그 이행 상황의 지속 관리 등을 주 임무로 하고 있다. 동 팀의 정책의제 개발·관리 체계를 보면, <그림 IV-2>와 같다.

<그림 IV-2> 통일부의 정책의제 개발·관리 체계



출처: 2006년 통일부 국정감사자료.

협의 형태에 해당하는 여론조사 혹은 「장관과의 대화」는 북한 및 통일 관련 이슈를 정책의제화하거나 다양한 정책대안들을 몇 개의 주요한 대안으로 압축하는 데 있어서 매우 경제적인 방법이다. 통일부의 주기적인 여론조사(부록 참조) 또는 사이버 설문조사<sup>118</sup>는 주요 정책이슈와 정책문제를 공론화할 수 있는 계기를 제공한다고 볼 수 있다. 특히 장관과의 대화는 관련 분야의 이해관계자들이 참여할 수 있는 토론의 장(discussion forum)이 될 수 있다. 하지만 이 경우에도 제시되는 여러 의견들을 정리하여 보다 진전된 논의가 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 필요하며, 논의 결과 혹은 조사 결과가 정책에 어떻게 반영되었는지를 공지하여 투표에 참여하거나 토론에 참여한 시민에게 환류해 주는 것이 바람직하다.<sup>119</sup>

도화, △ 남북경제협력 심화·발전, △ 개성공단사업 본격 추진, △ 인도적 사업의 지속 추진, △ 사회문화교류협력 확대 발전, △ 국민과 함께하는 통일정책추진 등으로 구성. 「현안의제」는 △ 통일부 민원제도 개선방안, △ 금년도 남북공동행사의 안정적 추진 등 단계적으로 발생하고 처리하는 사안으로 구성된다.

118. 통일부의 사이버 설문조사는 행정기관 서비스 통합에 따라 국민고충처리위원회에서 운영하는 참여마당신문고(www.epeople.go.kr)를 통하여 관리되고 있으며, 통일부 소관 설문조사는 통일부에서 참여마당신문고를 통하여 처리 운영되고 있다. 이전에는 2002년 11월부터 2006년 2월까지 총 16번의 사이버 설문조사가 실시되었다.



우리나라는 다른 나라에 비하여 계시판문화가 특히 발달하였으며, 온라인상에서 다른 사람들의 의견에 대하여 자신의 의견을 보다 적극적으로 개진하는 경향이 많기 때문에 정책제안제도는 관심을 갖고 제대로 운영하는 경우, 많은 정책 아이디어를 얻을 수 있는 유용한 방안이 될 수 있다. 통일부는 제기된 제안에 대하여 채택 여부에 따라 마일리지점수<sup>120</sup>를 부여하고 있다. 이 경우에도 효율성을 확보하기 위해서는 정책제안이 반영된 결과에 대해 구체적으로 환류를 제공하는 것이 필요하다. 하지만 대다수 시민들이 정책기획 이전단계에서는 문제를 제기하고 쟁점화하는 데 적극적으로 관여하기 어렵기 때문에, NGO나 관련 집단 등이 의제설정단계에서 보다 활발하게 참여할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.<sup>121</sup>

## (2) 정책결정

정책결정은 정책과정에서 가장 중요한 과정이다. 사회문제를 해결하기 위한 여러 대안들 가운데 하나를 정책으로 선택하는 것이 정책결정으로, 가장 중요한 국가적 정책들은 행정부 수반인 대통령과 국회의원들이 결정한다. 따라서 정책결정은 다분히 정치적 행위와 관련된다. 그럼에도 불구하고 공식적인 정책결정자 혹은 엘리트 개인에 의해서만 대북정책이 결정되는 것은 아니다. 최근 들어 비공식적인 정책행위자인 NGO와 일반시민의 정책결정에 대한 영향력이 보다 확대되고 있는 추세이다.<sup>122</sup>

대북정책결정 단계에서 정부의 정보제공은 주로 입법예고, 정책설명회, 메일링서비스, 그리고 정책고객관리(PCRM)를 통해 이루어지고 있다. 입법예고는 가장 전형적인 정보제공 방식이다. 시민의 의견을 법안 확정 이전에 청취하고, 이해관계집단의 의견을 사전에 수렴하려는 취지에서 도입한 제

119\_김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 874.

120\_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. 우수 회원에 대해서는 대북지원 인도요원 및 분배현장 확인(8명), 금강산 체험연수(6명) 등의 기회가 제공된 바 있다.

121\_김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” pp. 874-875.

122\_주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 170.

도이다. PCRМ은 정책 유관기관 관계자 및 전문가 등을 DB로 구축하여 정책 결정·집행과정에서 양 방향 커뮤니케이션을 수행하는 제도로서, 정책수립과 관련된 각종 정보의 제공 및 홍보와 아울러 전문가 및 관계자의 의견 수렴·반영의 창구로 활용하는 제도이다.<sup>123</sup>

또한 정책결정 단계에서 시민의 정부에 대한 정보 제공 또한 주로 입법예고안에 대한 의견 제출, PCRМ에 의거하여 이루어진다. 정책대안의 마련 및 선택 단계에서 일반시민이 의견을 개진할 수 있는 방법은 입법예고안에 대하여 서면으로 의견을 제출하는 방법이 대표적이다. 통일부의 경우, 이슈토론펙은 운영하고 있지만 제대로 정보제공 기능을 하고 있다고 보기 어렵다. 예컨대 2006년 10월 9일 이후 11월 20일까지 총 25건의 의견이 올라 있지만 현안이 되고 있는 대북포용정책의 지속과 변화에 영향을 미칠 만한 토론이 이루어지고 있는지는 의문이다. 토론 주제가 정리되어 있지 않을 뿐만 아니라 토론 주제의 개설자나 담당자에 의해 토론 내용이 정리되어 게시되어 있는 것도 아니다.

따라서 의제설정 단계에 비하여 정책결정 단계에서의 시민참여는 활발하지 않은 편이라는 것을 알 수 있다. 이는 한편으로는 일반시민을 위한 정책토론의 장이 열려 있지 않기 때문이기도 하지만, 특정 주제에 대하여 상당한 전문지식을 보유하고 있거나 지속적인 관심을 갖고 있을 경우에 비로소 토론에 참여하여 자신의 의견을 개진하기 때문이기도 하다. 앞으로 정책개발에 시민의견을 보다 유용하게 활용할 수 있도록 접근성을 높이고 관련 자료를 보다 적극적으로 제공하여 온라인상에서 정책토론이 보다 활발하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>124</sup>

정보제공이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, 협의는 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 된다고 볼 수 있다. 하지만 통일부가 이미 정책을 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 또는 ‘들러리’의 의도로 형식

123\_ 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 875.

124\_ 위의 글, pp. 875-876.

적인 정책자문위원회를 운영하려 한다는 우려, 또는 자문위원이 주로 관련 집단의 종사자들로 구성되어 오히려 공익을 등한시 할 수 있다는 우려가 존재하는 것도 사실이다. 그리고 이러한 정책자문위원회의 활동에 대한 정보를 일반시민들이 쉽게 얻기도 어려운 실정이다.<sup>125</sup>

따라서 정책자문위원회 형태의 참여제도를 통하여 정책결정단계에서의 협의를 도모하고자 하는 경우, 일반시민의 참여를 바탕으로 정책의 투명성과 책무성을 제고시킬 필요가 있다. 아울러 위원회의 구성과 활동, 논의 결과에 대한 정보를 일반시민들에게 공개하여 협의 과정의 투명성과 협의 결과에 대한 수용성을 제고시킬 필요가 있다.<sup>126</sup>

이 밖에 협의에는 심의·의결기능을 가진 위원회·협의회, 공청회 등이 있다. 통일부에서도 공청회는 보조적인 수단으로 활용되고 있다. 공청회는 토의주제가 정부 관료들에 의해 선정되고 시민들은 이러한 주제의 항목들에 대하여 단지 코멘트만 할 수 있다는 분명한 약점이 있다. 또한 공청회의 조직과 운영은 정책 추진자들에 의해 진행된다는 점에서 하향적이고, 대체로 공청회가 열리는 시점은 정책결정과정의 후반부에 해당하여 여기에서 나온 일반시민들의 발언이 정책에 반영되기 어렵기 때문에 공청회를 통한 시민참여는 간접적이고 제한적이라는 약점도 있다. 예컨대 통일부는 「남북관계발전에관한법률」(2005.12.29 제정)과 동법 시행령(2006.6.30 제정·시행)에 따라 「남북관계발전 기본계획」을 마련 중인데, 공청회는 거의 막바지에 개최될 계획을 가지고 있다.<sup>127</sup> 따라서 공청회는 대개 형식적으로 끝나버리거나 정책 추진자에 의해 악용되는 경우가 있어 진정한 주민의견수렴장치로서의 성격을 지니기에는 한계가 많다고 평가된다.<sup>128</sup>

정책결정 단계에서의 가장 큰 문제점은 일반시민들이 공정하고 객관적인

---

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

126- 위의 글, p. 876.

127- 물론 통일부는 이를 위해 기본계획 작성 T/F 가동(2006.2) 및 전문연구기관 용역(2006.4~6), 관계부처 및 지방자치단체의 사업계획 및 의견 접수(2006.4~6), 통일부 정책자문·정책평가·자체평가 위원 등 민간전문가 의견수렴(3회), NGO·시민단체 대상 의견수렴(6회), 제1차 남북관계발전 실무위원회 개최(2006.10)한 바 있다. 2006년 통일부 국정감사자료.

128- 김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 877.

입장에서 공익을 우선하여 정책대안을 비교하고 그 선택과정에 직접 참여할 수 있는 공간이 별로 없다는 점이다. 전문가 및 관련 NGO들은 통일부의 각종 협의 제도를 통해 관여할 수 있는 여지가 있으나 일반시민의 입장에서 정책대안을 논의할 수 있는 기회가 거의 없다고 보아야 한다. 따라서 정책대안에 대한 공적 토론이 보다 활발하게 공개적으로 충분한 시간을 갖고 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 아울러 통일부의 각종 협의제도들이 적극적이고 활발하게 제 기능을 수행할 수 있도록 체계를 정비하여야 할 것이다.<sup>129</sup>

### (3) 정책집행

정책결정이 이루어지고 입법절차에 의해 법령으로 공포됨으로써 공공정책이라는 공식적인 지위가 확보된다. 정책집행은 정책결정을 행정적으로 실천하는 것을 말한다. 그렇지만 정책집행은 기계적인 절차에 따라 관료정치에 의해 지배되는 것만이 아니라 무수한 이해당사자들이 참여해 이해를 두고 대립하고 경쟁하며 영향력을 행사하기 때문에 다분히 정치가 지배하게 된다.<sup>130</sup>

정책집행 단계의 경우, 정부의 정보제공은 주로 행정정보공개제도, 전자우편(e-mail)을 활용한 주요 정책·홍보자료 서비스, 인터넷신문·소식지 발간, 홍보책자 발간, PCRМ 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 이 중 행정정보공개만은 시민의 정보공개청구에 의해 정보제공이 이루어진다. 따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다. 특히 북한 및 통일 문제의 특수성으로 때문에 정보공개가 보다 내실 있게 이루어져야 한다.<sup>131</sup>

또한 시민의 통일부에 대한 정보 제공은 PCRМ, 정책전문가 DB 구축을 통한 의견 수렴 및 정책집행에 대한 일반시민들의 자발적인 신고·제보 등을

<sup>129</sup>- 위의 글, p. 877.

<sup>130</sup>- 주성수, 『공공정책 가버넌스』, p. 185.

<sup>131</sup>- 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).

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.

협의를 정책의 추진과 실행, 규제 및 지도, 부수적인 법령·규정 마련 등 집행단계에서 나타날 수 있는 문제점·부작용에 대한 대응 또는 개선방안 모색 등을 위하여 필요하다. 정책결정 단계에서와 마찬가지로 각종 정책자문위원회가 정책집행 단계의 협의제도라고 볼 수 있다. 하지만 정책자문위원회는 정책의 입안과정에서 전문가 의견 수렴을 위해 주로 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 정책집행 단계에서 정책의 점검·개선을 위한 협의기능을 주로 담당하는 참여제도는 별로 없다. 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.<sup>132</sup>

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. 앞으로 정부가 NGO, 전문가집단 등 이해당사자들과 공동 노력을 통해 정책목표를 달성할 수 있는 제도적 장치들을 확대하고, 이러한 상호협력을 통해 정책의 순응성과 효과성을 제고해야 할 필요가 있다.<sup>133</sup>

#### (4) 정책평가

정책이란 공공문제를 해결하기 위한 정부의 중요한 활동이다. 그런데 정부의 활동인 정책이 정당성을 지니기 위해서는 과연 정책이 당초 기대한 성과를 제대로 달성했는지의 여부를 확인해 보아야 한다.<sup>134</sup> 바로 이러한

<sup>132</sup>- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 878.

<sup>133</sup>- 위의 글, p. 878.

활동이 정책평가이다. 정책평가는 정책결정의 목적을 위한 활동의 가치 혹은 효과성을 결정하며, 현실 세계의 조건에 대한 공공정책의 결과, 즉 정책의 효과들을 학습하는 것이다.<sup>135</sup>

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

협의를 주로 통일정책모니터링과 통일정책평가회의 등의 제도와 정책과제에 대한 여론조사 및 온라인 여론조사를 통해 이루어지고 있다. 특히 모니터원은 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.<sup>136</sup>

이 같이 대북정책평가 단계에서는 여러 가지 참여 제도 및 도구들이 활용되고 있지만, 정책 개선을 위해서는 그 결과가 환류되어 정책의 효율성과 투명성 및 책무성을 제고시키는 방안이 모색되어야 한다. 따라서 이 같은 참여 제도 및 도구의 실행 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다.

---

134\_노시평·박희서·박영미, 『정책학의 이해』, p. 393.

135\_주성수, 『공공정책 가버넌스』, p. 197.

136\_김상묵 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 879.

## V. 대북정책 거버넌스 사례 분석

### 1. 사례 개요: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스

#### 가. 북한핵실험 이후 대북정책을 둘러싼 논란

2002년 10월 새롭게 제기된 북한핵문제를 계기로 한반도의 평화는 우리의 미래를 좌우할 과제로 다시 한 번 부각되었다. 그로부터 평화의 틀은 한반도 차원에서 뿐만 아니라 국제적 차원에서 여러 행위자들이 관련되어 있음을 알 수 있다. 이들 행위자들은 그간 우리의 대북포용정책의 향방을 둘러싸고 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 과정에 개입해 왔다.

이에 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 한반도의 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반을 조성하고 한반도를 동북아 경제중심국가로 발전시키기 위한 전략적 구상으로서 평화번영정책(Policy of Peace & Prosperity)을 제시하였다.

평화번영 정책은 민족생존과 번영을 위해 그 동안 우리가 추진해 온 민족공동체 건설작업을 ‘동북아 속의 한반도’라는 차원에서 운용해야 할 필요성에 주목하고 있다. 그것은 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 심화·발전시켜 나가기 위한, 한 단계 진전된 정책기획이라고 평가받고 있다.

그간 참여정부는 당면 안보현안인 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결을 최우선과제로 설정하고 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결을 최우선과제로 설정하고 북핵문제 해결과 함께 남북관계 진전을 위한 노력을 병행해 왔다. 또한 남북 협력관계를 심화·발전시키고 북한의 의미있는 변화를 추진하여 왔다. 이와 더불어 정책의 투명성을 높이고 국민과 함께 하는 정책을 구현하기 위한 다양한 방안을 추진하였다.

그러나 북한핵실험은 국민의 정부 출범 이후 일관되게 추진되어오던 대북포용정책에도 엄청난 부담을 안겼다. 정치권은 물론이고 일반국민들 사이에서도 대북 포용정책의 효용성과 지속여부를 놓고 의견이 극명하게 엇갈렸다. 한나라당을 비롯한 보수세력들은 “대북포용정책이 북한핵실험을 가져왔다”는 비난을 쏟아냈고 열린우리당을 비롯한 진보세력은 “포용정책 외에 대안은 없다”며 맞섰다. 이 같은 남남갈등 양상은 북한핵실험 이후 수

그러들지 않고 있으며, 차기 대통령 선거가 다가올수록 다른 안보 의제와 결합하여 지속될 것으로 전망된다.

북한핵실험 이후 대북정책 이해당사자들이 대북정책의 지속과 변화를 유도하기 위해 벌였던 영향력 행사 노력과 경합은 거버넌스적 현상을 단적으로 보여주었다. 물론 대북정책의 독점적 주체였던 정부 이외의 다양한 행위자가 정책과정에 개입하고 있다고 하더라도, 이는 타협점을 찾기 힘든 권력 투쟁적 성격을 동반하고 있어 타협과 협상을 전제로 한 거버넌스 모델의 적용을 어렵게 하는 측면도 있다.

하지만 북한핵실험 이후 대북포용정책의 진퇴를 둘러싼 경쟁이 다른 어떤 구체적인 사례들보다 대북정책 전반의 거버넌스 현상을 포괄하고 있기 때문에 여기서는 이를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 앞서 살펴본 대북정책 거버넌스의 주요 이해당사자들이 북한핵실험 이후 대북정책의 지속과 변화를 둘러싸고 정책의제설정, 정책결정, 정책평가 과정에 어떠한 반응과 대응 태도를 보이면서 정책에 영향력을 투입하고자 했는지 살펴보고자 한다.

우선 북한핵실험 이후 대북정책의 전개과정을 살펴보기로 한다. 핵실험 직후에는 정부 내에서도 대북 강경론이 다소 우세하게 나타난 것으로 보기도 되었다. 10월 9일 북한핵실험 직후 나온 정부 성명에는 온통 북한에 대한 경고만 담겨있을 뿐 대화에 대한 언급이 전혀 없었고, 당일 오후에는 노무현 대통령이 기자회견에서 “이 마당에 포용정책만을 계속 주장하기는 어려운 문제”라며 대북정책의 재검토를 시사하는 듯한 발언을 했다.

하지만 이튿날인 노무현 대통령은 10월 10일 여야 지도부를 만난 자리에서 “포용정책이 핵실험을 가져왔다고 하는데 인과관계를 따져봤으면 좋겠다”고 밝히며 포용정책 실패론에 대한 신중한 입장을 취했고, 곧 이는 ‘포용정책의 근간은 유지하되 부분 조정한다’는 방향으로 해석되었다.

대북포용정책에 대한 정부의 의지는 10월 15일 유엔 대북제재안이 채택되면서 더욱 확고해졌다. 정부는 유엔 결의 1718호에 제시된 제재는 이미 실시해 오던 것으로서 추가로 취할 게 없고, 유엔 결의안이 제재와 함께 대화노력도 병행해야 한다고 적시한 점을 강조하였다. 금강산관광과 개성공단사업 등 핵심 남북경협사업에 대한 국내외의 중단 압력에도 정부는 ‘유엔 안보리의 대북 제재결의안과 무관하다’며 지속 방침을 천명할 수 있었다.



<표 VI-1> 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스의 행위자 수준과 정책 영역

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	·대북정책 지속/변화 논의 ·여론조사·수집	·대북정책 분석 ·전문가회의	·입법, 예산결정 ·집단갈등 조정 ·초당적 협력	·자원투입실행 ·시행령/법규 ·조직행정제시	·과정결과평가, ·내외부평가 ·협조 및 조화 시스템 구축
의회	·대북정책 지속/변화 경쟁 ·여론조사·수집	·국정조사 ·전문가회의	·대북정책 관련 집단갈등 조정 ·초당적 협력	·대 북 결 의 안 채택 ·예산결정	·국정감사 ·여론조사·수집
북한	·문제발생 (핵실험)	·관심표명 ·대안제시	·대북제재 반대	·대북제재 반대자 ·대북정책 집행대상자	·공식입장공표 ·선전선동
외국	·문제제기	·국제교류협력 추구	·국제적 공감대 형성 ·관련 협상	·국제사회 협력 강화	·대북정책 공조자
국제기구	·문제제기 ·여론형성	·정책 제안·자문, 공청회·토론회	·지지/반대	·중재/개입	·국외자/파트너 ·여론형성
NGO	·집회·시위 ·성명서발표	·정책제안·자문 ·공청회·토론회 개최	·대북정책 거버넌스의 역할 검토 ·지지/반대 ·전문지식 제공	·대북정책 과정 참여	·전문기평가 ·여론형성 ·평가회 개최
언론	·국민의 관심과 여론형성	·여론분석	·여론형성	·여론화 ·감시자 역할	·대안제시
기업	·문제기획/조정	·정보수집 및 제공	·지원/반대 결정	·기업과 정책 네트워크	·제도적 장치 마련

그리고 10월 31일 북한의 6자회담 복귀가 발표되면서 정부의 대응은 더욱 대화를 강조하는 방향으로 나아갔다. 노무현 대통령은 11월 6일 시정연설에서 “어떠한 상황에서도 북한과 대화의 끈을 놓아서는 안 된다”, “큰 틀에서 대북 평화번영정책의 기본원칙은 지켜나가겠다”는 등의 표현으로 대북포용정책의 근간을 유지하겠다는 의지를 분명히 하였다. 다만 ‘정책의 속도와 범위는 조절한다’는 단서를 붙였지만 이는 대북 쌀·비료 지원 유보와 개성공단 추가 분양 연기 등 이미 시행하고 있는 조치들을 염두에 둔 발언으로

해석돼 대북포용정책에는 별 변화가 없을 것으로 분석되었다.

요컨대 대북포용정책은 북한핵실험 이후 국내외의 공세에 의해 대폭 수정 및 폐기될 위험에 빠지기도 하였지만, 북한핵문제의 평화적 해결을 위해서는 대북포용정책 이외에는 별다른 대안이 없다는 정부와 여당, 진보세력 등의 입장과 북한핵문제의 물리적 해결보다 평화적 해결을 원하는 다수 국민의 여론 그리고 시장의 안정 등에 힘입어 근간을 유지할 수 있었다.

<표 IV-2> 북한핵실험 이후 주요 사건 전개과정

사 건	일시	주요 내용
북한, 핵실험 방침 천명	10.3	북 외무성, 안정성 담보된 핵실험 할 것이라고 성명 발표
	10.6	유엔 안보리, 북 핵실험계획 포기 촉구 의장성명 채택
북한 핵실험 강행	10.9	북한 핵실험 실시
	10.11	북한 외무성, 핵실험 공식 확인
	10.12	중국 탕자쉬안 외교담당 국무위원 방미, 후진타오 국가주석 특사 자격으로 미 부시 대통령과 회담
유엔 대북제재 결의안 통과	10.15	유엔 안보리, 북핵 관련 대북결의안(안보리 결의 1718호) 채택
북한, 추가실험 경고	10.17	북한 외무성, 유엔 안보리 대북결의 채택 반발 성명 발표
중국, 대북특사 파견	10.19	중국 탕자쉬안 외교담당 국무위원, 후진타오 국가주석 특사 자격으로 방북, 김정일과 면담하고 후진타오 메시지 전달 콘돌리자 라이스 미 국무장관 방한, 반기문 외교통상부 장관 면담
북·미·중, 6자 회담 복귀 합의	10.20	콘돌리자 라이스 미 국무장관 방미, 북한의 6자회담 무조건 즉각 복귀 촉구
	10.23	북 화물선 강남 1호, 홍콩에서 검문받은 뒤 억류
	10.24	류첸차오 중 외교부 대변인, 탕자쉬안-김정일 면담 내용 공개 - '김정일, 2차 핵실험 계획 없다', '북, 6자회담 복귀 의사 표명'
	10.31	북·미·중, 6자회담 조기 재개 합의
	11.1	북 외무성, 금융제재 논의·해결 전제 아래 6자회담 복귀

그 과정에서 대북포용정책 자체도 상처를 입었다. 북한핵실험 정국에서 외교안보를 담당하는 부처들의 수장들이 거의 모두 변동되었다. 특히 이종석 통일부 장관의 퇴진은 대북포용정책의 실효성에 대한 논란과 함께 적잖

은 상징성을 지닌 것으로 평가되었다.

그러나 대북포용정책의 지속이라는 거시적인 조정에도 불구하고, 대북포용정책의 수정과 폐기를 둘러싼 입장이 향후 정개개편의 ‘바로미터’이자 ‘리트머스’로 작용되고 안보이슈가 차기 대통령 선거에서 중요한 변수가 될 것으로 예상되면서, 대북정책을 둘러싼 논쟁은 더욱 가열될 것으로 전망된다. 따라서 대북정책의 지속과 변화를 둘러싼 거버넌스적 논란 또한 지속적으로 증대할 것으로 보인다.

## 2. 사례 분석: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스

### 가. 국내 수준

#### (1) 행정부

우리나라에서는 대통령이 관심을 갖는 대다수의 사안들이 정책문제화된다는 측면에서 정책의제설정 단계에서의 대통령의 영향력은 막강하다고 할 수 있다. 따라서 대통령의 가치관과 신념, 성향 등은 정책의제설정 단계에서 매우 중요한 영향을 미치는 요인이 된다.

이러한 대통령의 정책적 영향력과 관련하여 북한핵실험 직후 나온 노무현 대통령의 대북정책 관련 발언은 논란을 불러일으켰다. 노무현 대통령은 10월 9일 기자회견에서 “북한의 핵실험 실시는 한반도와 동북아 평화안정을 위협하는 중대사태”라면서 “정부도 이 마당에 포용정책만을 계속 주장하기는 어려운 문제”이라고 언급하였고,<sup>137</sup> 이는 대북정책 기초의 궤도 수정으로 해석되었기 때문이다.

하지만 노무현 대통령의 대북포용정책 기초에 대한 수정 시사 발언은 이튿날인 10월 10일, 노무현 대통령이 여야 5당 지도부와 가진 청와대 조찬에서 “핵실험의 결과로 포용정책을 재검토할 수밖에 없는 상황이 된 것은 사실이지만, 포용정책이 핵실험을 가져왔다는 지적들은 여유를 갖고 인과관계를 따져봤으면 좋겠다”고 밝힘으로써 일차적으로 해소되었다.<sup>138</sup> 이는 이

137. “노대통령 ‘포용정책 주장하기 어렵다’(종합),” 『연합뉴스』, 2006년 10월 9일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

138. “노대통령 ‘작통권 어떤 영향있는지 연구’(종합),” 『연합뉴스』, 2006년 10월 10일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

종석 통일부 장관이 같은 날 국회 통일외교통상위원회 전체회의에 출석하여 “평화변영정책 전체가 문제되는 것은 아니며, 대북포용정책이 폐기되거나 전면 수정돼야 한다고 생각하지 않는다”고 밝힌 데서도 확인되었다.<sup>139</sup>

이후 노무현 대통령은 11월 2일 외국인 투자유치 보고회 자리에서 평화의 전략, 미래 동북아시아 공동체를 향한 통합 전략을 강조하면서 “정권의 향배와 관계없이 한국이 숙명적으로 선택할 수밖에 없는 전략”이라고 규정하고 “어떤 가치도 평화 위에 두지 않을 것”이라고 밝힘으로써, 대북포용정책의 근간을 유지하면서 북핵문제를 평화적 방법으로 해결하겠다는 뜻을 분명하게 천명하였다.<sup>140</sup>

그리고 노무현 대통령은 11월 6일 국회 시정연설에서는 대북포용정책의 지속을 확고하게 천명하였다. 이는 국제사회와 공조해 북핵 폐기를 위해 노력하겠지만, 7월 5일 북한의 미사일 발사 이후 쌀과 비료 지원을 중단하고 개성공단 추가 분양을 연기한 것처럼 대북포용정책의 속도와 범위는 조절할 수 있지만, 결국 한반도 평화를 최우선 가치로 생각한다면 선택은 포용정책밖에 없다는 뜻으로 해석되었다.<sup>141</sup>

이 같은 정부 입장은 개성공단사업과 금강산관광사업에 대한 대통령의 언급에서 확인되었다. 정부는 초기 단계에 개성공단과 금강산 등의 문제에 대해서는 뚜렷한 입장을 밝히지 않았으나, 노무현 대통령은 11월 6일 시정연설에는 “유엔 안보리 결의안 정신과 취지에 부합하는 방향에서 금강산관광과 개성공단사업을 지속할 것”이라고 밝혔다. 이는 미국이 내심으로 중단하기를 원하는 이 사업들에 대한 공개적인 지속 의지를 밝힌 것이다. 특히 “이들 사업은 한반도 평화와 안정의 상징”이라고 언급함으로써 이 사업들이 대북포용정책의 핵심을 이루고 있음을 시사했다.

이 과정에서 정부는 국내외적으로 ‘조율된 조치’를 통해 전략적으로 대처하고자 다각적인 노력을 기울였다. 대통령 주재로 안보관계장관회의와 국

139- “李통일 ‘포용정책 폐기.전면수정 맞지 않다’, 『연합뉴스』, 2006년 10월 10일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

140- “노대통령 ‘정권 바뀌어도 다른 길 없다’, 『연합뉴스』, 2006년 11월 2일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

141- “대통령 시정연설에 나타난 대북정책 방향”, 『연합뉴스』, 2006년 11월 6일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

가안정보장회의(NSC)를 개최하고 ‘정부 성명’<sup>142</sup>을 발표(10.9)하였다. 그리고 국내 정치지도자 및 사회 각계의 의견 수렴 조치가 뒤따랐다. 노무현 대통령의 전직 대통령과의 회담(10.10), 여야 대표와의 회담(10.10), 남북경제협력 관계자들과의 회동(10.11), 외교안보 전문가와의 간담회(10.11) 등이 이루어졌다.

또한 미·일·중·러와의 정상(頂上) 차원 및 외교 채널을 통한 협의가 이루어졌다. 북한핵실험 직후인 10월 9일 한·미 정상 간에는 대체로 차분하고 전략적으로 대응, 우방국과의 협력을 바탕으로 한 대응, 유엔과 관계 당사국 간 조율된 대응에 대한 공감대 형성 등의 의견이 수렴되었다.<sup>143</sup> 한·미 정상은 이미 9월 14일 워싱턴에서 열린 한미정상회담에서 “북한의 핵실험은 동북아 안보체제의 판도를 바꾸는 일이며 우려할 사항”이라는 데 인식을 같이 하였다.

한편 정부 내에 북한핵실험 관련 대응체계도 마련되었다. 북한핵실험 직후 통일부 비상대비체제를 구축(10.9)하였고, 북한핵실험 관련 부처 회의를 장관급에서는 수시로, 차관보급에서는 상시로 운영하는 등 논의 체계를 더욱 강화하기로 결정(10.14)하였다.

## (2) 국회

일반적으로 국회는 국민의 대표기관으로서 중요한 국가업무를 의결하는 막강한 권한을 가지고 있지만 현대에 와서는 행정국가화의 현상으로 그 권한이 크게 약화되고 있다. 국회는 북한핵실험 이후 여야의 분명한 입장차로 대북정책을 견인할 만한 키잡이의 역할을 보여주지 못했으며, 정책평가 단계인 국정감사활동에서도 대북정책의 이해당사자들에게 영향을 미칠 만만두드러진 정책적 기능을 수행하지 못했다.

북한이 10월 9일 전격적으로 핵실험이 강행하자, 여야는 국회를 소집하여 긴급현안질문을 실시기로 합의하였다. 우선 10월 10일 국회 통일외교통상

142. 정부 성명에는 △북핵 불용의 원칙에 따라 단호히 대처, 한반도 평화와 안전에 대한 중대한 위협, 유엔 안보리 결의 1695호에 대한 정면 도전행위, 한반도 비핵화 공동선언의 일방적 파기·무효화 행위, 6자회담 복귀 촉구 등의 내용을 담았다.

143. “북한 핵실험 관련 정부 조치방향” (2006년도 국정감사 보고자료, 2006.10.26) <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

위원회는 이종석 통일부 장관과 유명환 외교부 제1차관을 출석시킨 가운데 북한 핵실험 관련 동향을 보고받고 정부의 대응 방안을 집중 추궁하였다. 그러나 여야 의원들은 핵실험 직전 정부가 관련 동향을 제대로 파악하지 못했던 점을 질타하면서도 대응 방안을 두고 분명한 견해차를 드러냈다. 한나라당은 외교안보 라인의 교체와 대북 포용정책 폐기, 전시작전통제권 환수 논의 중단 등을 요구한 반면, 열린우리당은 한나라당식 해법은 제2의 위기만 초래할 뿐이라며 신중한 대처를 주문하였다.<sup>144</sup> 국회는 같은 날 오후 본회의를 열어 북한의 핵실험 강행과 관련, 긴급 현안질의를 갖고 정부의 대책 등을 집중 추궁하였지만, 통일외교통상위원회 긴급현안질문 때와 비슷한 상황이 전개되었다.

국회는 이틀 후인 10월 12일 오후 본회의를 열어 북한핵실험을 규탄하고 핵보유 기도 포기를 촉구하는 결의안을 표결에 부쳐 통과시켰다. 통일외교통상위원회에서 진통 끝에 통과되어 본회의로 넘어온 결의안은 북한의 핵실험과 핵보유 주장에 대한 불용과 북한의 핵무기 관련 계획 철폐 및 핵확산 금지조약(NPT) 체제와 6자회담 즉각 복귀를 주장하였다. 합의안은 한나라당이 금강산관광 및 개성공단 사업 중단, 대북정책 기조 변경 등의 문구 삽입을 요구하면서 무산위기에 놓이기도 하였으나 비난여론이 고조되면서 채택에 합의를 이루어냈다.<sup>145</sup> 또한 10월 16일 개최된 국회 국방위원회는 10월 20일로 예정된 제38차 한·미 연례 안보협의회(SCM)를 앞두고 전시작전통제권 이양시기의 신중한 논의와 한미연합방위태세 강화를 촉구하는 결의안을 채택하기도 했다.

그러나 국회는 북한핵실험을 대응하는 정책과정에서 거버넌스의 키잡이 역할을 수행하기보다는 오히려 혼란을 가중시켰다는 비판을 받았다. 즉 여야는 국가안보와 국난에 여야가 있을 수 없다며 북한의 핵실험사태를 한 목소리로 우려했지만, 한반도 평화와 안보를 위한 대책에선 정치적 입장에 따라 의견을 확연히 달리함으로써, 국회 본연의 역할을 제대로 수행하지 못했다는 것이다. 특히 3권 분립을 기본으로 하는 민주국가에서 정부를 견

144. “통외통, 북핵해법 공방(종합),” 『연합뉴스』, 2006년 10월 10일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

145. “국회, 북핵실험 규탄 결의안 채택(종합),” 『연합뉴스』, 2006년 10월 12일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

제할 수 있는 실질적인 대 행정부 통제수단이 바로 국정감사인데, 북핵사태 해결을 위한 국회 차원의 정책대안을 제시하는 데 미흡했다는 것이다.

국회는 10월 13일부터 13개 상임위원회별로 국정감사를 시작하였는데, 여야는 첫날부터 북한핵실험 사태를 두고 공방을 벌였지만 북핵위기에 대한 건설적인 해법을 마련하지 못했다. 특히 10월 26일 열린 통일부에 대한 통일외교통상위원회 국정감사에서는 정책질의보다 이념공방이 치열했고, 10월 31일 진행된 통일외교통상위원회의 통일부 국정감사에서는 대북포용 정책 유지를 두고 공방만을 거듭했으며, 11월 10일 통일·외교·안보 분야 대정부질문에서도 대북포용정책 기조의 지속 여부를 둘러싸고 힘겨루기만이 반복되었다.

국회는 북한핵실험 직후 국민들의 안보불안심리를 의식해 초당적 대응이라는 대의명분에 공감대를 이루었음에도 불구하고, 차기 정치일정을 염두에 둔 정파적 이해관계와 이념적 지향점의 차이 등으로 인해 통일된 대응방안을 도출하지 못하는 모습을 보였다.

### (3) 정당

정당이 이익집단과 다른 것은 이익집단이 구성원의 공동이익을 증진시키는 데 목적을 두고 있는 데 반해, 정당은 정권을 획득하는 데 목적을 두고 있다는 점에 있다. 정당은 정권을 장악하려는 일차적인 목적을 달성하기 위하여 정부의 정책을 좌우하려고 끊임없이 노력한다. 따라서 대북정책과정과 관련해서 정당의 정책참여는 정책의 각 단계에서 대북정책의 지속과 변화를 둘러싼 경쟁과 그를 뒷받침하기 위한 여론수집 및 집약, 대북정책에 대한 평가 등으로 나타난다.

그간 북한·통일문제를 다루는 대북정책은 분단체제의 특수성 하에 놓여 있는 우리의 정치상황에서 주요 선거 결과에도 영향을 미치는 주요한 변수 중 하나로 작용해 왔다. 그러한 면에서 국민의 정부 이후 참여정부에 이르기까지 추진되어온 대북포용정책은 과거 정책과의 차별성으로 인해 지속적으로 논쟁의 대상이 되어 왔고, 이는 차기 대통령 선거의 당락에 영향을 미치는 중요한 변수로 취급받아 왔다.

따라서 북한핵실험 이후 대북정책을 둘러싼 거버넌스는 여당과 야당, 그 중에서도 주로 열린우리당과 한나라당 간의 한 치의 양보도 없는 주도권

경쟁의 양상을 보여주었다. 그리고 이 같은 대북포용정책의 지속과 변화를 둘러싼 경쟁은 2007년 대통령 선거까지 지속될 전망이다. 특히 북한핵문제를 바라보는 시각과 대응방식에 대한 차이가 대통령 후보군의 이념적 좌표와 정체성에 대한 명확한 판단기준으로 작용하기 때문에 대북포용정책과 관련한 각론적인 사안, 즉 『대량살상무기확산방지구상』(PSI) 참여 확대를 포함한 대북제재 참여 수위, 금강산관광 및 개성공단 사업 등 남북교류협력 사업 지속 여부 등 현안을 둘러싼 대립과 갈등 양상은 계속될 것이다.

우선 여당인 열린우리당은 북한의 핵실험을 용납할 수 없는 도발적 행위라고 판단하면서도, 이는 대북 포용정책의 실패가 아니라 부시 행정부의 북한 무시 정책에서 비롯된 것이라는 입장을 초기부터 비교적 분명하게 견지하였다. 따라서 금강산관광사업이나 개성공단사업은 포기할 수 없으며, 상황이 어려울수록 남북교류·협력 사업은 지속되어야 한다는 정경분리 원칙을 강조하였다. 또 선박·항공 검문·검색을 주 내용으로 하는 PSI 참여에 대한 반대 의사도 분명히 하였다. 열린우리당의 일부 의원들은 “북핵문제와 경제협력은 분리해야 한다”는 입장을 표명하고 북한핵실험 직후인 10월 15일 금강산을 다녀왔고,<sup>146</sup> 김근태 열린우리당 의장은 개성공단 사업지원단 자격으로 10월 20일 개성공단을 방문하는 등 북한핵문제의 해결에 있어 북한과의 대화 의지를 강조해 보이기도 하였다.

열린우리당은 북한핵실험 문제에 대응하는 과정에서 당·정·청 회의에 참여하여 미국과 일본의 대북제재 압박 수위 점검, 금강산관광 사업, PSI 확대 참여 등 현안에 대한 정부의 대응 기조를 논의하는 한편, 지도부가 미·일·중·러시아 등 한반도 주변 4개국 대사들과 간담회를 갖고 한반도 비핵화 원칙과 핵실험 사태 해결을 위한 외교적 노력의 필요성을 피력하기도 하였다.<sup>147</sup>

하지만 열린우리당 내부에서도 북한핵실험 이후 대응전략을 둘러싼 거버넌스에 있어서 이견이 노출되는 등 비효율적인 모습을 노정하였다. 당내에 선 일부 중도성향 의원들과 전문가 출신 의원들은 대북포용정책 주장이 북

146- 열린우리당 임종인·정청래, 민주노동당 이영순 등 여야 의원 3명이 북한핵실험 이후 금강산 현지 상황 파악을 위해 10월 15일 하루 일정으로 금강산을 방문하였다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 15일 <www.3.yonhapnews.co.kr>.

147- “與지도부-4강대사 북핵대응 논의,” 『연합뉴스』, 2006년 10월 19일 <www.3.yonhapnews.co.kr>.



한핵무기를 포용하는 정책으로 비칠 수 있다는 주장을 하며, 김근태 의장의 개성 방문에 대한 반대 의견을 내기도 하고,<sup>148</sup> 또 김성호·이철우 등 전직 의원이 탈당하는 등의 균열적 모습을 나타내기도 하였다.

한편 야당인 한나라당은 참여정부의 대북포용정책이 북한핵실험을 가져왔다고 비난하면서 북한핵실험과 기존의 정치적 의제를 연결시켜 정국 주도권 확보에 주력하였다. 북한핵실험 직후인 10월 9일 한나라당 국회의원 일동은 대통령의 대국민 사죄, 금강산관광과 개성공단사업 등 남북경제협력 사업의 전면 중단과 대북정책의 전면 수정, 통일부장관·국방부장관·국정원장 총사퇴와 새 안보내각 구성, 전시작전통제권 단독 행사 논의 즉각 중단, 한·미동맹 강화를 요구하는 대북규탄결의문 채택하였다.<sup>149</sup> 대북강경 노선을 고집해 온 한나라당은 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의안에 대한 적극적인 동참을 촉구하고, 더불어 국민에게 금강산 관광에 대한 자제를 요청하기도 하였다.<sup>150</sup> 나아가 송영선·공성진 등 일부 의원들은 ‘전쟁을 감수하고서라도 PSI에 전면 참여해야 한다’는 주장을 펼치기도 하였다.<sup>151</sup>

한나라당 강재섭 대표는 북한핵실험 직후 미국·영국·중국·러시아·일본·프랑스 등 유엔 안보리 상임이사국을 중심으로 한 주요국 대사와 전국경제인연합회 회장, 대한상공회의소 회장 등 재계 관계자를 잇달아 면담하는 동시에, 시민단체들이 추진 중인 북핵 규탄 촛불집회에 당원들이 적극 동참할 것을 독려하기도 하였다.

물론 한나라당 내부에도 소수의견이 존재하였다. 정형근 의원은 PSI 참여에 대해 해상충돌 가능성이 있으므로 신중하게 참여할 것을 주장하면서 남북정상회담, 김대중 특사파견, 인도적 지원 지속을 주장하였고,<sup>152</sup> 고진화

---

148- “여야 북핵행보 ‘갈팡질팡,’” 『연합뉴스』, 2006년 10월 20일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

149- “<北핵실험> 野 내각사퇴, 北지원 중단 요구(종합),” 『연합뉴스』, 2006년 10월 9일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

150- “강대표, 금강산관광 자제 당부,” 『연합뉴스』, 2006년 10월 16일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

151- “한나라 앞 뒤 안가린 ‘전쟁 불사론’ 부추기기,” 『경향신문』, 2006년 10월 19일 <www.khan.co.kr>.

152- “정형근 ‘PSI 신중 참여해야,’” 『연합뉴스』, 2006년 10월 13일 <www3.yonhapnews.co.kr>.

의원은 “북한 핵문제가 악화돼 PSI에 따른 해상봉쇄가 전면적으로 실시될 경우 북한과의 충돌을 야기할 수 있는 가능성이 증폭된다”며 신중한 접근을 주문하였으며,<sup>153</sup> 원희룡 의원은 ‘전쟁불사론’을 비판하며 PSI에 대한 제한적 참여와 “금강산 관광과 개성공단 문제 또한 흑백논리로 따지지 말고 현금 전용을 최소화할 대안을 찾아야 한다”는 견해를 밝히기도 하였다.<sup>154</sup>

이상과 같이 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스에 있어서 정당 역시 내부의 소수 이견에도 불구하고 비교적 통일된 목소리를 보여주고 외부 이해당사자와의 네트워크를 활발히 전개함으로써 거버넌스의 ‘참여성’, ‘자율성’, ‘네트워크’ 측면을 제고시킨 반면, 전체적인 대북정책의 조정과 조종, 조절해내는 데 있어서는 혼선과 혼란을 가져옴으로써 거버넌스의 ‘효율성’, ‘전문성’ 측면을 저하시켰다고 평가할 수 있다.

#### (4) 기업

기업은 북한핵실험으로 여파로 인해 가장 먼저 피해를 볼 수밖에 없는 일차적인 이해당사자로서 북한핵실험사태 초기부터 정부의 대북정책 변화에 가장 신경을 곤두세우고 있었다. 특히 남북경제협력 사업에 종사하는 일부 대기업이나 중소기업, 관련 단체들은 자신들의 피해를 사전에 차단하고자 대북정책 지속에 직접적인 영향력을 행사하고자 하였다. 이들의 역할은 북한핵실험 이후 주로 대북사업 지속 결정, 정보 수집 및 제공, 정부와의 관련 네트워크 확대, 대책 시스템 가동 등으로 나타났다,

우선 개성공단 입주기업 모임인 『개성공단기업협의회』는 북한핵실험 직후인 10월 10일 “개성공단 입주기업의 경영활동은 북한의 핵실험을 포함하여 어떠한 정치적 요인과 연결되지 않아야 하며…기업의 생산활동이 정상적으로 진행되어야 한다”는 입장을 밝혔다.<sup>155</sup> 특히 협의회는 “개성공단은 입주기

153. “<국감>고진화 ‘정부, PSI 가입 신중해야,’ 『뉴시스』, 2006년 10월 13일 <www.newsis.com>.

154. “정치권·시민단체, 다양하게 분화하는 ‘북핵 스펙트럼,’ 『한겨레』, 2006년 10월 19일 <www.hani.co.kr>.

155. 통일부 개성공단사업지원단은 2003년 6월 첫 삼을 뜬 개성공단에 2006년 9월 말 현재 15개 기업이 각종 인프라 구축비용 1,200억 원을 포함해 모두 2,400억여 원을 투자한 것으로 보고 있다. 공단에선 북쪽 노동자 8,900여명이 일하고 있다. 개성공단을 포함한 전체 남북교역 규모는 2005년 10억 5,500만 달러에 이르렀다.

업이 100% 자본을 투자해 토지를 매입하고 건물을 지은 민간사업으로 금강산 관광 등 다른 대북사업과 차별되어야 한다”고 주장하면서 북한핵실험 이후 남북 및 국제 정치적 상황 등 대내외적인 환경요인으로 인해 민간투자 기업 활동이 영향을 받지 않도록 우리 정부가 특단의 조치를 취해 줄 것과 개성공단 입주기업이 발전할 수 있도록 북한당국이 적극 협조해 줄 것을 강력히 촉구하였다. 이어 10월 12일에는 「중소기업중앙회」(회장 김용구)가 긴급이사회를 개최하고 성명서를 채택하여, “북한의 핵실험이 남북관계 및 우리 경제에 심각한 위협을 주고 있다”고 지적하며 “북핵사태가 평화적이고 외교적 노력에 의해 해결되어야 할 사안임”을 강조했다.

또한 전국경제인연합회는 10월 9일 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 한국무역협회, 한국경영자총협회 등 경제5단체와 함께 북한핵실험을 규탄하는 공동성명을 발표하고, 북한핵실험으로 인한 기업 피해를 최소화하기 위해 비상대책반을 구성하였다. 대책반은 북한 핵실험으로 인한 금융·실물시장 동향을 점검하고 각국 정부·언론동향을 파악해 기업에 전달하는 한편, 업종별 파급영향 분석을 통해 기업과 그룹별 대응방안을 파악하고 관련 대책을 정부에 건의하는 일을 주로 하였다. 또 600대 기업을 대상으로 북핵 위기가 경제에 미치는 영향을 파악하고 필요시 경제심리 안정을 위한 정부에 정책건의를 하기로 하였다.

한편 남북경협 관련 단체인 「남북경협시민연대」는 10월 17일 정부 주도로 추진 중인 공적 협력사업이나 신규사업은 정책적으로 중단 혹은 보류해야 하지만, 북한 핵실험과 유엔 안보리 결의에도 불구하고 민간기업 차원에서 경제논리로 정상적인 상거래를 하고 있는 대북사업은 보장되어야 한다고 주장했다. 또 대북 거래자금의 대량살상무기 개발금으로 전용 가능성에 대해서는 남북당국에 ‘청산결제거래’를 통한 투명성 확보를 제안함으로써 정책제안 기능을 수행하였다.

이상과 같이 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스에 있어서 기업은 일차적인 이해당사자로서 가장 일치된 목소리와 대처능력을 보여주고 정경분리에 의한 대북사업 지속이라는 비교적 명확한 정책 방향에 대한 입장을 보여줌으로써 거버넌스의 ‘참여성’, ‘효율성’, ‘전문성’, ‘자율성’, ‘네트워크’, ‘분권화’ 등 전반적인 측면을 제고하고 있다.

## (5) NGO

NGO가 정책과정에 참여해서 영향력을 행사하기 위해서는 한편으로는 ‘거버넌스 공간’(space of governance)에 대한 접근 조건이 갖추어져야 하고, 다른 한편으로는 NGO 스스로의 역량이 갖추어져야 한다. 정책결정자는 이 두 가지 조합에 의해 NGO의 요구를 정책에 수용하거나 배제하게 된다. 일반 공공정책의 경우, 전자와 같은 정치적 기회구조(political opportunity)의 제공이 보다 중요시 되지만, 특정 정책의 경우, 후자와 같은 NGO의 운동 역량에 따라 NGO의 요구가 정책에 수용되기도 한다. 특히 NGO들은 자체 운동 역량, 즉 조직과 재정 및 인력이 다른 행위자들보다 열세에 놓여 있기 때문에 주로 홍보와 시민행동 및 정책대안 모색 등에 주력해 왔다.<sup>156</sup>

NGO들은 북한핵실험 사태가 일어나자 즉각적으로 ① 조직연대 등 시민단체조직, ② 뉴스레터 발송, 토론회 조직 등 시민교육활동, ③ 시위, 집회, 캠페인 등 직접행동, ④ 기자 회견, 논평, 언론 기고 등 미디어활동, ⑤ 인터넷매체 글올리기, 인터넷 토론 조직 등 인터넷활동 등의 다양한 참여의 방식을 통해 북한핵실험과 관련한 대북정책의 문제점을 이슈화하고 지지층과 여론을 동원함으로써 대북포용정책의 지속 혹은 수정 및 폐기에 정책적 영향력을 행사하고자 노력하였다.

NGO들이 대체로 한 목소리로 북한핵실험을 비난하였지만 북한핵실험사태에 대한 해결 방안을 둘러싸고는 대북포용정책을 옹호하는 단체와 반대하는 단체 사이에 뚜렷한 견해 차이를 보였다. 보수단체들은 대북포용정책을 폐기하여야 하고 국제사회와 긴밀히 공조해 대북압박에 나서야 한다고 주장한 반면, 진보단체들은 평화적 해결 노력을 포기해선 안 된다는 입장을 보였다.

### 나. 남북한 수준

#### (1) 북한

정책의제설정 단계와 관련하여 북한의 핵실험 강행 자체는 대북정책의 일차적인 이슈와 의제가 되었다. 2006년 7월 5일 북한이 미사일을 시험발사

<sup>156</sup> 주성수, 『NGO와 시민사회』, pp. 167-179.

하자, 국내의 야당을 비롯한 보수적인 언론 및 NGO 등은 대북정책의 효용성에 대해 문제를 제기하였다. 그리고 북한당국이 급기야 10월 9일 핵실험을 강행하자, 이들은 대북포용정책의 수정 혹은 폐기를 강력히 요구하고 나섰다. 북한은 핵문제와 우리의 대북정책의제설정 단계에서 이슈를 발생시킨 일차적인 이해당사자가 되었다.

북한은 미사일 발사 이후 유엔 안보리의 대북 결의가 채택되는 등 국제사회가 이에 대응하자 10월 3일 외무성 성명을 통해 핵실험 계획을 발표하고 10월 9일 조선중앙통신사 보도를 통해 “지하 핵실험이 성공적으로 진행되었고 방사능 유출은 없었다”고 공식 발표하였다. 북한은 핵실험 동기에 대해서 “미국에 의해 날로 증대되는 전쟁위험을 막고 나라의 자주권과 생존권을 지키기 위해 부득불 핵무기보유를 실물로 증명해 보이지 않을 수 없게 되었”다고 밝힘으로써 핵실험의 책임을 미국에 전가하면서 대북적대시 정책의 철회를 요구하였다.<sup>157</sup>

또한 북한당국은 북한 핵실험 이후 대북정책의 대안 선택과 관련하여 간접적인 영향력을 행사하려 노력하였다. 즉 북한은 “미국 때문에 핵실험을 하였지만 대화와 협상을 통한 조선반도의 비핵화 실현의지에는 여전히 변함없”으며, “전 조선반도의 비핵화는 위대한 김일성주석의 유훈이며 우리의 최종목표”라고 밝히면서, “우리의 핵실험은 핵무기와 현존 핵계획포기를 공약한 9·19 공동성명에 모순되지 않으며 그 리행을 위한 적극적인 조치”이며, “우리는 평화를 원하지만 결코 전쟁을 두려워하지 않으며 대화를 바라지만 대결에도 언제나 준비되어 있다”고 주장함으로써,<sup>158</sup> 대북제재의 수위를 낮추면서 대화를 유도하려고 시도하였다.<sup>159</sup>

북한은 10월 14일 유엔 안전보장이사회의 핵실험과 관련한 대북제재 결의안이 채택되자, 10월 17일 외무성 대변인 성명을 통해 “이번 결의는 미국의 각본에 따른 것으로 우리 공화국에 대한 선전포고로 밖에 달리 볼 수 없다”면서 “유엔 안보리 결의를 내두고 우리의 자주권과 생존권을 털끝만치라도 침해하려든다면 가차없이 무자비한 타격을 가할 것”이라고 반발함

157- 『조선중앙방송』, 2006년 10월 11일.

158- 유엔 안보리 대북제재 결의 관련 북한 외무성 대변인 성명, 『조선중앙방송』, 2006년 10월 17일.

159- 『조선중앙방송』, 2006년 10월 11일.

으로써, 미국의 추가적인 압력이 있을 경우 2차 핵실험이나 미사일 발사 등 추가 조치로 맞서나가겠다고 밝혔다.

그러면서 북한은 한국의 대북포용정책에 대한 영향력을 행사하기 위해 노력하였다. 10월 19일 북한군 판문점 대표부 대표인 리찬복 상장은 미국이 계속 굴복을 요구할 경우에 전쟁을 피할 수 없으며, 전쟁은 한반도에서 시작될 것이라고 주장하였다. 그는 대북 제재에 대한 무자비한 보복에 대해서 북한이 장단거리 미사일을 가지고 있음을 지적하였다.

나아가 북한의 조국평화통일위원회는 10월 25일 담화를 통해 “남조선 당국이 끝끝내 미국의 반공화국 제재 책동에 가담한다면 우리는 6·15 공동선언에 대한 전면 부정으로, 동족에 대한 대결 선언으로 간주하고 해당한 조치를 취할 것”이라고 밝힘으로써 한국의 대북정책에 대한 영향력 행사를 분명히 하고자 하였다.

북한은 중국의 중재로 10월 31일 베이징에서 북·중·미 회동을 가진 이후 6자회담 복귀를 결정하였다. 북한의 외무성 대변인은 11월 1일 『조선중앙통신』 기자의 질문에 답하는 형식을 통해 “우리는 6자회담 틀 안에서 조·미 사이에 금융제재 해제문제를 논의, 해결할 것이라는 전제 하에 회담에 나가기로 하였다”는 방침을 확인하였다.

## 다. 국제 수준

### (1) 미국

미국의 부시 대통령은 북한의 핵실험 발표 직후 북한의 핵실험이 ‘세계 평화와 안전에 대한 위협’이라고 규정하고 ‘용납할 수 없는 일’이라고 주장하면서 유엔 안보리의 즉각적인 대응을 촉구하는 대북성명을 발표하였다. 그러나 부시 대통령은 미국은 북한에 대한 침공 의사가 없다고 밝히고 미국은 외교적인 해법을 계속 강구해 나갈 것이라면서도 북한이 위협하고 있는 이 지역에서 우방을 지키고 미국의 이익을 지키기 위해 모든 방법을 예비해 놓고 있다고 덧붙였다.

라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 북한의 핵실험 성공 발표를 ‘핵보유국이라는 협상 입지를 확보하려는 정치적 주장’이라고 규정하고, ‘핵실험이 확인되어도 북한을 핵보유국으로 인정하지 않겠다’는 입장을 표명하

면서 북한의 북·미 직접대화 요구에 대해서는 북한이 중국·한국 같은 나라들로부터의 압력을 피하기 위해서일 것이라고 일축하였다.

한편 볼턴(John R. Bolton) 유엔주재 미국 대사는 부시 대통령의 대북성명이 발표된 직후, “북한이 미국의 군사적 옵션에 대해 알 필요가 있기 때문에 테이블 위에 놔두고 있지만 부시 대통령은 북핵 문제를 외교적, 평화적으로 풀겠다는 입장에는 변함이 없다”고 주장하면서 유엔 안전보장이사회에 대북제재 결의안 초안을 제출하였다.

부시 행정부는 당초 유엔 안보리 결의를 기반으로 철저한 북한 ‘봉쇄 및 고립화’ 정책을 추구할 예정이었다. 북한의 핵무기 보유를 용납하면 이란·시리아 등 ‘불량국가’의 핵 개발을 막기가 더 어려워진다는 점을 우려했기 때문이다. 미국은 6자회담의 틀 내에서 북·미 직접대화가 성사된다고 하더라도, 이 같은 이유로 인해 북한이 핵폐기를 선언할 때까지 대북 압박을 단계적으로 높여 나갈 것으로 전망된다.

부시 행정부는 이 같은 대북정책 기조 하에서 한국을 비롯한 동북아 국가들의 대북정책에 영향력을 행사하고자 하였다. 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 10월 16일 동북아 순방에 앞서 국무부에서 가진 기자회견에서 유엔 안보리의 대북제재결의는 모든 국가가 북한의 대량살상무기 확산과 관련한 물질의 수출입을 막도록 요구하는 새로운 국제 기준이라고 강조하였다.

특히 미 국무부 관리들은 금강산관광, 개성공단 사업 등 남북협력사업에 문제를 제기하고 PSI에 동참할 것을 촉구하였다. 10월 17일 크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 동·아태 차관보는 “개성공단의 목적은 경제개혁이라는 미래를 다루고 있다고 이해하지만 금강산 관광의 목적을 같은 선상에서 보지 않는다”고 주장하였다. 또 10월 19일 라이스 장관은 한·미·일 외교장관 회담에서 한국의 PSI 참여 확대의 필요성을 강조하였다.

그리고 10월 31일 부시 대통령은 “6자회담이 재개되게 돼 기쁘”며 “중국에 감사하고 싶다”고 밝히면서, 유엔 안보리의 북핵 결의를 이행하려는 미국의 노력을 중단하지는 않을 것이라고 강조하였다.

미국은 냉전 이후 국제관계에서 거버넌스적 현상이 더욱 증대하면서 대북정책을 조정하고 조종하며 조율하는 거버넌스의 주요한 행위자이자 동등한 파트너로서의 역할을 제고하고 있다.

## (2) 중국

우선 중국은 북한핵실험 이후 북한당국을 강력히 비판하였다. 중국정부는 10월 9일 외교부 성명을 발표하여 북한이 국제사회의 광범위한 반대를 무시한 채 ‘제멋대로’ 핵실험을 강행했다며 강력하게 비난했다. 중국정부는 이 성명을 통해 한반도 비핵화 실현, 핵확산 반대의 확고하고 일관된 입장을 밝히면서 북한당국에게는 비핵화 약속을 성실히 지킬 것, 정세를 더욱 악화시킬 수도 있는 일체의 행동을 중지할 것, 다시 6자회담의 궤도로 돌아올 것 등을 요구하였다, 동시에 국제사회에는 협상과 대화를 통한 문제해결을 견지해 줄 것을 주문하였다.<sup>160</sup>

또한 중국당국은 북한핵실험로 인한 일련의 사태에 국제사회와 공동으로 대응하기 위한 협력을 모색하였다. 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 북한 핵실험 직후인 10월 9일 조지 부시 미국 대통령과의 전화통화를 통해 해결 방안을 조율하는 한편, 관련국에 대해서도 냉정하게 대처해 주기를 희망한다는 뜻을 전달하였다. 이어 중국당국은 유엔 안전보장이사회가 북한 핵실험에 대한 제재조치를 논의하는 가운데 리자오싱(李肇星) 외교부장을 통해 대북제재조치 수위 조율을 위한 외교에 나섰다.

그리고 중국당국은 10월 12일 후진타오 국가주석의 특사자격으로 탕자쉬안(唐家璇) 외교담당 국무위원을 미국에 급거 파견함으로써 북한의 핵실험 발표에 따른 국제사회의 제재논의에 영향력을 행사하려 하였다. 탕자쉬안 위원은 부시 대통령뿐만 아니라 콘돌리자 라이스 미 국무장관, 스티븐 해들리 미 국가안보보좌관 등과 만나 북한핵실험에 대한 대책을 논의하였다. 이 자리에서 중국은 북핵문제의 평화적 해결을 강조했다.

10월 13일 중국의 후진타오 국가주석은 노무현 대통령과 한·중 정상회담을 개최하고 북한핵실험에 따른 국제사회의 공동 조치로서 “유엔 안보리가 필요하고도 적절한 대응조치를 취하는 것을 지지한다”는 데 합의하는 한편, 북한이 상황을 더 악화시키는 일체의 행동을 중지하고 6자회담에 복귀할 것을 촉구하였다.

중국당국은 탕자쉬안 국무위원을 미국과 러시아에 이어 10월 18일 북한에 파견함으로써 6자회담 재개의 물꼬를 열었다. 중국은 10월 20일 방중한

160-“<北핵실험> 中, 北 ‘제멋대로’ 실험에 반대“ 강력비난, 『연합뉴스』, 2006년 10월 9일.



라이스 미 국무장관에게 북한의 입장을 설명하였고, 10월 말 북한과 미국 그리고 중국이 참여하는 3자회담을 주선함으로써 북한을 6자회담으로 다시 불러내는 데 중요한 역할을 하였다.

중국은 2005년 11월 5차까지 진행된 6자회담의 의장국으로서 대화와 협상을 통한 북한핵문제 해결을 끈질기게 주창해 오고 있다. 중국의 이 같은 외교적 노력은 북한의 미사일 시험발사와 핵실험 강행으로 무산되는 듯 보였으나, 다시 한 번 특사를 파견하고 북한과 미국 간의 협상을 중재함으로써 외교력을 과시하였다.

이상과 같이 북한핵실험 이후 중국은 사태를 해결하기 위해 한편으로는 북한을 압박하고, 다른 한편으로는 주변국에 대한 외교적 노력을 경주함으로써 북한핵문제의 이해당사자로서의 역할을 분주하게 수행하였다. 이 같은 중국의 역할은 우리 대북정책이 가지고 있는 한계와 약점을 부분적으로 보완해 주고 있다는 점에서 거버넌스의 ‘참여성’, ‘전문성’, ‘효율성’, ‘네트워크’ 등의 측면을 강화해주고 있다고 평가할 수 있다.

### (3) 일본

2006년 9월 26일 일본 총리에 새로 취임한 아베 신조(安倍晋三)는 북한핵실험 이전부터 일본인 납치문제 해결, 북한의 6자회담으로의 복귀 등을 위해 대화노선을 견지하는 한편, 대북 금융제재 등 미국의 대북 강경정책에 긴밀히 협력한다는 입장을 표명하여 왔다. 일본은 이미 ‘아베 정권’ 출범 이전인 7월 5일 북한의 미사일발사에 대해 금융제재와 화물여객선 만경봉호의 입항금지를 골자로 한 대북제재를 단행했고 추가제재를 예고해왔다.

아베 총리는 10월 9일 예정된 한·일정상회담 직전 서울에서 북한의 핵실험 발표를 들은 직후에 핵실험 사실이 확인되는 대로 곧바로 엄중하고 단호한 대응조치를 취할 것을 밝혔다. 이어 아베 정권은 안보불안을 느낀 일본국민의 전폭적인 지지와 요구에 호응하는 모양을 갖추며<sup>161</sup> 유엔 안전보장이사회의 제재결의안 채택과는 별도로 큰 부담없이 독자적인 추가제재에 착

161- 『교도통신』이 10월 10일 실시한 조사에서 추가 경제제재를 ‘강화해야 한다’는 의견이 83.4%로 미사일발사 직후의 80.7%를 웃돌았고, ‘핵실험 발표를 위협으로 느낀다’는 비율이 92.0%에 달했다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 11일.

수하였다.

10월 14일 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의가 있는 이후에는 일본은 유엔 안전보장이사회의 조치에 적극 동참하면서 미국과의 긴밀화 협력 아래 북한 지도층이 선호하는 품목의 수출금지 조치, 금융제재의 강화, 선박 검사 등 대북제재 조치의 강도를 점진적으로 높여나갔다.

아소 다로(麻生太郎) 외상은 10월 18일 일본을 방문한 라이스 미 국무장관과 회담을 개최하고 북한선박의 검색 관련 실무협의를 착수하였다. 라이스 미 국무장관이 “선박 검문검색은 선택이 아닌 강제적 의무사항”이라고 강조한 데 대해, 일본은 미군이 중심이 되어 실시하는 선박검사에 해상자위대의 호위함과 P3-C 초계기, 항공자위대의 공중경계경보기(AWACS) 등을 동원할 의사를 표명하였다.

일본정부는 북한이 6자회담 복귀에 합의한 이후에도 독자적인 제재조치를 계속 유지하는 한편, 미국과 공조를 통해 유엔 안보리 결의에 따른 제재 조치를 적극 이행한다는 자세를 견지하였다. 이후 일본정부는 11월 11일 ‘사치품’ 수입종을 수출금지하는 대북 추가제재 조치를 의결했다.

일본정부는 북한이 핵을 완전히 포기할 때까지 북한과의 인적·물적 교류 등을 전면 봉쇄하는 제재조치를 계속 취하면서 대북압박을 강화해 나간다는 입장을 밝혔다. 일본정부의 이 같은 입장은 북한을 ‘핵 보유국’으로 사실상 인정할 경우에 ‘핵·미사일·납치’의 포괄적 해결 후에 북한과의 국교정상화를 추진한다는 대북접근 방식이 근간부터 흔들릴 수 있다는 우려에서 비롯된 것으로 파악되었다.

이상과 같이 북한핵실험 이후 일본은 가장 강력한 대북제재를 추진하고 있는데, 이 같은 일본의 역할은 우리 대북정책이 가지고 있는 한계와 약점을 부분적으로 보완해 주고 있다는 점에서 거버넌스의 ‘참여성’, ‘전문성’, ‘자율성’, ‘분권화’ 등의 측면을 강화해주고 있다고 평가할 수 있다.

#### (4) 러시아

러시아 외무부는 10월 3일 북한이 핵실험 강행 의사를 밝히자, “한반도와 그 주변에 대한 군사적·정치적 상황을 더욱 악화시키고 국제적인 핵 비확산 체제에 영향을 미칠 수 있을 것”이라는 성명을 발표하고 핵실험 자제를 북한당국에 촉구하였다.

이후 러시아정부는 북한이 핵실험을 감행하자, 국제적인 핵 비확산 노력을 심각하게 훼손하였다고 비난하면서도 유엔의 무력 제재는 배제되어야 한다고 강조하면서 북한당국의 핵확산금지조약(NPT) 체제 복귀와 6자회담 복귀를 요구하였다. 그러한 가운데 러시아정부는 실용적 접근법을 강조하여 10월 11일 세계식량계획(WFP) 사업의 일환으로 북한에 1만 2,800톤의 곡물을 전달하였고, 6자회담 이외에 다른 합리적인 대안은 없다며 6자회담의 조속한 재개를 희망하였다.

러시아정부는 유엔 안전보장이사회가 만장일치로 채택한 대북 결의안을 ‘비편파적이고 균형 잡힌’ 것으로서 핵 및 미사일에 대한 북한의 잠재력을 억제시키는 데 목표를 두고 있으면서도 무력사용을 호소하지 않고 있다고 평가하였다. 이에 따라 러시아는 유엔 제재 내용을 이행하는 데 있어서 미국 측의 강력한 대북제재 의사를 수용하지 않았다.

러시아는 북한의 NPT와 6자회담 복귀, 추가적인 핵실험 방지 등을 위해 북한을 직접 설득하는 한편, 한국·미국·일본·중국 등 주변국들과 긴밀한 협력을 통해 위기상황을 완화시키고자 하였다. 러시아정부는 북한이 추가 핵실험을 하지 않고 6자회담 복귀에 합의하는 등 정치외교적 수단을 통한 북핵문제의 해결 가능성이 여전히 높은 것으로 보았기 때문에 국제사회의 북한핵문제에 대한 신중한 접근을 요구하였다.

이상과 같이 북한핵실험 이후 러시아는 북한에 대한 단호한 입장을 주문하면서도 북한핵문제에 대한 신중한 접근을 강조하고 주변국의 협력을 통한 대화로 문제를 풀고자 시도하였다. 이 같은 러시아의 역할은 우리 대북정책이 가지고 있는 입장과 강점을 부분적으로 지지해 주고 있다는 점에서 거버넌스의 ‘참여성’, ‘효율성’, ‘네트워크’ 등의 측면을 강화해주고 있다고 평가할 수 있다.

## Ⅵ. 대북정책 거버넌스 평가

### 1. 평가항목별 대북정책 거버넌스 실태

#### 가. 자율성

대북정책에서 거버넌스 모델의 적용이 검토되는 것은 “법적 권위에 의해 공공정책의 형성에 관여하는 행위자들”<sup>162</sup>로서 대통령과 행정 관료, 국회의원, 법원의 판사 등이나 그간 ‘다원주의적’ 혹은 ‘조합주의적’ 정책 환경 하에서 관례적으로 정책과정에 참여해 오던 이익집단이나 노조보다는 새롭게 등장한 NGO와 일반시민의 역할과 영향에 주목하기 때문이다. 여기서는 주로 NGO를 중심으로 평가항목별 거버넌스 실태를 파악하고자 한다.

우선 시민사회 결사체의 자율성 여부 파악하기 위해서는 어떤 조직이나 단체가 NGO인가를 살펴보아야 한다. 즉 누구를 위해 활동하고, 누가 참여하며, 누가 재원을 지원하는가에 따라 구분될 수 있다. 거버넌스의 새로운 행위자로서 NGO는 ‘비정부적’이고 ‘자치적’(self-governing)이라는 특성을 지니고 있다.

북한·통일 분야에서 활동하고 있는 ‘비종교적’ 그리고 ‘비정치적’ 특성을 지닌 대부분 NGO들은 이 같은 ‘비정부적’이고 ‘자치적’인 특성들을 지니고 있기 때문에 자발적으로 조직되었다고 보아도 무방할 것이다. 『시민의시민』과 『시민운동정보센터』가 공동 조사한 『한국민간단체총람 2006』에 수록된 북한·통일 분야 시민단체들은 자발적 조직 여부와 관련한 조건들을 충족시키고 있다.

이들 NGO들은 이익집단이 주로 특수이익(group interest)의 실현을 목적으로 형성되는 데 반해, ‘공익적’ 목적을 내세우고 있다. 물론 무엇이 ‘공익’인가에 대해서는 논란의 여지가 많고, “공익에 대한 완전한 의견일치란 있을 수 없다.” ‘북한인권’, ‘대북지원’ ‘국가보안법 폐지’ 등을 둘러싼 논란은 이러한 양태를 잘 나타내준다.

그럼에도 불구하고 회원들의 이해를 충족시키는 데 일차적인 목적을 가진 ‘사익’ 혹은 ‘자조’(self-help) 조직과 공공선이나 전체 시민을 위한 ‘시민’

<sup>162</sup>-J. Anderson, *Public Policy-Making* (Holt: Rinehart & Winston, 2000), p. 52.

혹은 ‘권익주창’ 조직은 구분되어야 한다. 북한·통일 분야의 NGO들은 활동가나 회원들의 선별적인 이해와는 다른 집합적인 재화를 추구하고 있다. 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 정착, 국가보안법 개폐, 한반도 평화정착, 남북 교류·협력 증대 등 무수한 이슈 영역에서 활동하고 있는 NGO들은 공동의 목표, 사회적 목표, 시민의 권리와 이해, 구호와 개발, 인간 고통 감소, 인도주의적 이해 등 사회경제적 혹은 정치적 목표를 중시한다.

<표 VI-1> 민화협 소속(정당 제외) 시민사회 결사체의 유형

거버넌스와 자원	엘리트	공익적 엘리트	일반시민, 공익	소외층 사회적 약자
·정부지원 ·정부지원금 ·전문가운영	·새마을운동중앙회 ·바르게살기중앙 협의회	-	·한국마사회	-
·기업지원 ·기업지원금 ·전문가운영	·전국경제인연합회 ·중소기업협동조합 중앙회	-	-	-
·일반시민지원 ·회비·기부금 ·전문가운영	-	-	·우리민족서로 돕기운동	·한국여성민우회
·소속회원지원 ·회비·기부금 ·선출직엘리트	·한국직능단체총 연합회 ·한국수산업경영 인중앙연합회	·한국여성경제 인협회	·한국기독교총 연합회	·전국노동조합총 연맹 ·한국카톨릭농민 회

(자료) T. Skocpol, *Diminished Democracies: From Membership to Management in America Civic Life* (Norman, O.K: University of Oklahoma Press), p. 173; 주성수, 『NGO와 시민사회』, p. 77에 의거하여 작성

한편 북한·통일 분야 시민사회단체들의 재정적 자립도를 정확하게 밝혀 주는 자료는 거의 없다. 『한국민간단체총람 2005』에 수록되어 있는 북한·통일 관련 분야 시민사회단체의 경우만 살펴봐도 조사항목 중 예산을 밝히고 있지 않는 경우가 대다수이다. 그러나 이 자료에서 ‘평화·통일·민족’, ‘청년·학생’, ‘인권·추모사업회’ 등으로 분류된 시민사회단체의 평균 예산이 1억 원 미만으로 나타난다.<sup>163</sup>

또한 북한·통일 분야 시민사회단체들의 재정적 자립도를 추정해 보는 데 도움을 주는 자료가 있다. 『국정홍보처』 공모사업에 참여하는 33개 시민사회단체와 서울시 공모사업에 참여하는 62개 시민사회단체의 정부 재정 의존도를 조사하였는데, 이들 단체들의 정부 재정 의존도 평균은 각각 27.7%와 24.0%로 나타난다.<sup>164</sup>

<표 VI-2> 정부 공모사업에 참여한 시민사회단체의 정부재정 의존도

단체재정 의존비율	대규모재정	중규모재정	소규모재정	합 계
	5억원 이상	2억~4억9천만원	2억원 미만	
40% 이상	4(20.0%)	5(17.3%)	13(28.3%)	22(23.2%)
20~39%	6(30.0%)	7(17.3%)	22(47.8%)	35(36.8%)
19% 이하	10(50.0%)	17(58.6%)	11(23.9%)	38(40.0%)
합 계	20(100.0%)	29(100.0%)	46(100.0%)	95(100.0%)

북한·통일 분야 NGO들이 자발적인 활동을 보장받고 건전한 시민사회단체로서 성장을 지원받기 위해서는 『비영리민간단체지원법』이 정하는 바에 따라 등록 절차를 완료하여야 한다. 『비영리민간단체지원법』은 일정한 요건을 갖춘 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 등록을 마친 NGO들은 자신들이 수행하는 공익활동을 추진하기 위한 사업에 대한 보조금을 지원받을 수 있고, 이는 『보조금의예산및관리에관한법률』에 의해 준용되어 지원된다.

최근 NGO들의 재정자립을 위한 법적 보완조치들이 이루어졌다. 시민단체에 회비 및 후원금을 제공하는 개인에게 소득공제 혜택을 부여하는 제도가 2006년부터 시행되고 있다. 시민사회의 지속적인 요구로 2006년 소득세법 시행령을 개정하여 법인이 아닌 시민단체에 회비와 후원금을 제공하는 개인에게 소득공제 혜택을 부여할 수 있게 한 것이다. 소득세법 시행령

163. “한국민간단체총람 2006 조사·분석 결과,” 『한국민간단체총람 2006』 (서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006).

164. 김동춘·조효제·이대훈, 『시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구』, pp. 35-36.

및 시행규칙의 개정으로 「비영리민간단체지원법」에 등록된 단체는 일정요건 하에서 개인기부자들이 소득공제 혜택을 받을 수 있는 기부금대상민간단체로 지정받을 수 있게 되었다.

한편 통일부는 통일부예규로 「통일부민간단체지원에관한규칙」을 두고 있다. 이 규칙은 통일부 소관사무와 관련된 민간단체 등에 대한 지원업무의 객관성을 확립하기 위하여 필요한 지원대상·내용·절차 및 심사기준 등을 규정하고 있다.

## 나. 전문성

많은 대북정책의 사안들은 전문적인 지식을 필요로 한다. 법에 의해 그간 대북정책을 공식적으로 주도해 오던 행정부, 입법부 등 ‘공식적’ 행위자들이나 정당, 기업, 언론 등 ‘관계적’ 이해당사자들은 나름대로의 전문지식 생산·축적 체계를 가지고 있다. 거버넌스 시대에 ‘새로운’ 행위자로 등장한 NGO들은 각자의 설립목적에 맞게 전문성을 갖추어가고 있는 상황이다.

NGO들이 대북정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 그 중 하나는 NGO들이 자신들의 전문영역, 예를 들어 대북 인도적 지원이나 북한인권 분야 등 각자의 활동 영역에서 기본적인 현황과 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추어야 한다.

전문성을 갖춘 NGO들은 정책과정에서 의제설정(agenda setting)과 입법자문, 창의적인 정책 제안, 사회적 갈등의 조정과 협력 창출, 정부정책에 대한 정당성 부여, 정부정책의 효율성 제고 등과 관련한 역할을 한다. 대북정책과정에서는 대북지원, 북한인권, 새터민 지원 등의 분야에서 NGO들은 대북정책 세부의제에 대하여 전문지식을 제공해 주고, 특정 정책문제에 대한 이해로부터 조사, 연구 및 대안 개발 전반에 걸쳐 자문을 하기도 한다.

통일부가 관할하거나 회의운영 등을 책임지고 있는 제도화된 자문회의로는 「통일고문회의」, 「통일정책자문위원회」 등이 대표적이다. 여기에는 시민사회와 전문가집단을 대표하는 명망 있는 많은 인사들이 참여하고 있다.

한편 북한·통일 관련 NGO들은 ‘정책 거버넌스’ 체제에서 제도권 밖에서의 도전과 저항을 점차 벗어나 거버넌스의 파트너 역할을 하기 위하여 대부

분의 경우에 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하면서 대북정책의 추진에 대한 영향력을 행사하고 있다.

#### 다. 참여성

기존 관료와 국회 및 의회, 이익집단 중심의 정책과정에서 소외되어왔던 NGO와 일반시민의 공식적-비공식적인 정책 참여가 이루어지고 있다면, 이는 소수파의 참여가 허용되고 있는 것을 의미한다.

이는 다원주의적 혹은 조합주의적 특성을 지닌 정책과정들이 NGO와 같은 군소집단에게 정책과정에 대한 공평한 참여 기회를 주지 않았거나 배제하는 것과는 분명 차별성이 있다. 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정은 다양한 행위자의 참여를 막아왔고, 민주주의의 다수결주의에 따라 소수의 의견은 무시되어왔다.<sup>165</sup>

현재 NGO와 일반시민의 대북정책 참여는 매우 다양한 방식으로 이루어지고 있다. <표 VI-3>과 같이 간단한 개인행동부터 NGO를 조직하는 기술을 거쳐 시민교육, 연구와 직접행동, 시민로비와 법률적 기회(legal opportunity),<sup>166</sup> 미디어 활용에 이르기까지 광범위하고 다양하다.

통일부는 NGO와 일반시민의 정책 참여를 보장하기 위한 다양한 법·제도·실행수단 등을 점차 확대하여 구비하고 있는 추세이다. 참여정부 들어서만 해도, 앞서 살펴보았듯이 여러 가지 법·제도·실행수단 등이 도입되었다.

---

165- 서창록·전재성·임성화, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”. 다원주의적 정책과정은 전통적인 거대 집단들이 정책과정을 주도하는 현실, 즉 집단들 사이의 ‘구조화된 불평등’ 문제 때문에 비판을 받는다. 정책과정은 선거에서 표를 동원할 수 있거나 방대한 조직과 거대한 자금을 가진 이익집단에 의해 주도되고, 시민들과 군소 NGO들에게 폐쇄적이다. 반면 조합주의적 정책과정은 비교적 개방적인 정책과정을 중시하는 다원주의에 비해 폐쇄적인 특징을 지닌다. 정부가 사회 각계를 대표하는 거대 정상조직들(peak organizations)과 긴밀한 정책 협의를 통해 정책을 결정하고 NGO 등 군소 집단들을 배제하기 때문에 ‘정책 거버넌스’ 모델과는 정반대에 위치해 있다. 다만 유럽의 전통에서처럼 조합주의는 노사안정을 위해 발전된 모델이기 때문에 기업뿐 아니라 노조를 주요 정책 이해당사자로 간주한다는 점이 특징이다. 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 109-111.

166- 호의적인 ‘정치적 기회’가 제도화되어 있거나 유리한 상황에서 정책 주장에 실패한 NGO들은 대안으로 소송 등의 ‘법률적 기회’를 이용한다. C. Hilson, “New Social Movements: the Role of Legal Opportunity,” *European Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2 (2002), pp. 238-255 참조.



<표 VI-3> 시민참여의 기술과 방법

1. 개인행동 전단배포, 내부고발, 1인 시위	6. 시민로비 로비대상조사, 입법청원, 청문회 참석
2. 시민단체조직 회원총원, 로비활동, 조직연대, 지역사회조직	7. 법률적 기회 소송, 법원의 명령
3. 시민교육 전단·포스터 게시, 정보센터, 뉴스레터, 보고서와 조사활동, 전문가단체, 시민공청회, 후보 간담회, 영화/비디오 상영	8. 직접민주주의 주민제안, 주민투표, 주민소환
4. 연구 배경조사, 알권리(정보공개), 연구회	9. 미디어 활용 독자편지, 기고, 기사제보
5. 직접행동 보이콧(불매운동), 시위, 파업, 시민불복종	10. 인터넷활동 카페 등 단체 활동, 인터넷매체 글올리기, 인터넷매체 기자활동, 인터넷 토론, 인터넷 패러디 제작, 개인홈페이지 개설, 기관정보 요청, 정치인 후원활동, 모금활동, 각종 설문응답, 인터넷 방송

(자료) K. Issac, *Civics for Democracy* (Washington, D.C.: Essential Books, 1992), pp. 157-175; 주성수, 『시민참여와 정부정책』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), p. 60.

## 라. 네트워크

기존 1990년대 초부터 국내에서 주목을 끌어 온 정책네트워크 이론은 정책네트워크의 분석수준이나 이론적 유용성에 대한 논의 그리고 정책네트워크의 구성요소에 대한 논의, 정책네트워크의 하위유형화에 대한 논의 등 서구 학자들에 의해 매우 다양하게 논의되어 왔다. EU는 거버넌스에 대한 네트워크 접근법이 가장 바람직한 공공정책 거버넌스로 평가한다. 그리고 샬러먼도 정책네트워크를 뉴 거버넌스 이론의 일부로 간주한다.

정책네트워크의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있겠지만, 포괄적으로 정의하면 “정책과정에 있어서 복수의 정책행위자 간에 형성되는 연계구조로서 상호의존적 작용이 이루어지는 관계의 집합”이라고 할 수 있다. 정책네트워크의 구성요소에 대해서는 여러 학자들의 논의가 있지만 공통적으로 정책행위자, 연계구조 및 상호작용 등 세 가지를 주요요소로 보고 있다.

그러나 정책네트워크에 참여하는 다양한 주체 간의 관계를 보다 분석적으로 접근하기 위해서는 유형화가 요구된다. 일반적으로 하위정부, 정책공동체 및 이슈네트워크 등의 논의가 그것이다. 하지만 이러한 유형분류는

모두 한계점을 가지고 있고, 대북정책 네트워크에 대한 포괄적인 설명을 해내는 것도 불가능하다.

다만 대북정책결정을 둘러싸고 사회적·정치적 담론과정을 통해 정책참여자들이 증가하고 이들의 이해관계가 기존의 정책공동체의 정책결정단위에 영향을 미치고 있다는 점에서 대북정책 네트워크 하위유형이 철의 삼각에서 정책공동체로, 정책공동체에서 이슈네트워크로 변화해 가고 있다고 일반화할 수 있을 것이다.

그렇다면 정책네트워크의 구조적 특성을 기준으로 분류하는 것도 하나의 방법이다. 특히 연계구조는 정책네트워크의 특성을 가장 간명하게 나타낼 수 있는 요소이다, 정책행위자의 상호작용이 연계구조 속에서 일어나기 때문이다.

<그림 VI-1> 정책네트워크 유형

수 평 적 연 계 성	수 평 적	폐쇄적·수평적 네트워크	개방적·수평적 네트워크
	수 직 적	폐쇄적·수직적 네트워크	개방적·수직적 네트워크
		폐쇄적	개방적
		개 방 성	

연계구조의 특성 중 가장 중요한 것은 ‘개방성’이다. 정책행위자들이 정책네트워크로 진행하고 퇴장하는 데 있어서 네트워크가 개방적인가 폐쇄적인

가 하는 것이다. 또 하나의 특성은 ‘연계성’이다. 정책행위자 간의 연계구조가 수직적인가, 아니면 수평적인가 하는 것이다.

대북정책 거버넌스 실태를 평가해 보면, 위의 <그림 VI-1>에서 우리의 대북정책 네트워크는 정책행위자의 새로운 진입이 곤란하고 행위자간 관계가 수평적인 「폐쇄적·수직적 네트워크」에서 정책행위자의 새로운 진입이 용이하고 행위자간 관계가 보다 수평적인 「개방적·수평적 네트워크」로 변화하는 것을 알 수 있다. 「폐쇄적·수직적 네트워크」는 ‘하위정부’와 ‘정책공동체’를 포함하는 개념이고, 「개방적·수평적 네트워크」는 ‘이슈네트워크’를 포함하는 개념이다. 이러한 점은 대북지원 분야의 정책결정 사례에서 대표적으로 확인된다.

## 2. 설문조사에 의한 대북정책 거버넌스 실태 평가

본 연구는 대북정책 거버넌스’의 평가항목을 본 프로젝트의 이론 연구팀이 제시한 연구결과<sup>167</sup>에서 찾았다. 이론 연구팀은 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하였다. 여기서는 최근의 거버넌스 모델이 그간 ‘다원주의적’ 혹은 ‘조합주의적’ 정책 환경 하에서 관례적으로 정책과정에 참여해 오던 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.<sup>168</sup>

### 가. 참여성

첫째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책과정(의제설정, 정책결

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

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

정, 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.

<표 VI-5> 정책 이해당사자들의 정책참여 여부

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회	19.6%	41.3%	37.0%	2.2%	-
정당	21.7%	41.3%	30.4%	6.5%	-
언론	26.1%	41.3%	26.1%	6.5%	-
기업	-	10.9%	39.1%	50.0%	-
이익집단	6.5%	30.4%	41.3%	21.7%	-
NGO	10.9%	52.2%	26.1%	10.9%	-
싱크탱크	8.7%	47.8%	39.1%	4.3%	-
일반시민	2.2%	17.4%	73.9%	6.5%	-

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

<표 VI-6> 정책 이해당사자들의 정책단계별 참여 정도

	의제설정	정책결정	정책집행	정책평가
국회	26.7%	28.9%	4.4%	40%
정당	37.8%	37.8%	4.4%	20.0%
언론	36.4%	9.1%	9.1%	45.5%
기업	16.3%	9.3%	65.1%	9.3%
이익집단	34.9%	23.3%	30.2%	11.6%
시민사회단체	45.2%	21.4%	14.3%	19.0%
싱크탱크	41.5%	41.5%	-	17.1%
일반시민	4.7%	7.0%	2.3%	86.0%

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.

<표 VI-7> 정책참여를 위한 정부의 제도 확충 노력 여부

매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
4.3%	39.1%	43.5%	8.7%	4.3%

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

<표 VI-8> 대북정책 이해당사자들의 참여가 정책에 미친 영향

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회	8.7%	65.2%	21.7%	4.3%	-
정당	13.0%	60.9%	19.6%	6.5%	-
언론	19.6%	50.0%	30.4%	-	-
기업	2.2%	15.6%	40.0%	35.6%	6.7%
이익집단	4.3%	23.9%	54.3%	15.2%	2.2%
NGO	8.7%	45.7%	34.8%	10.9%	-
싱크탱크	8.7%	50.0%	34.8%	6.5%	-
일반시민	2.2%	2.2%	30.4%	47.8%	17.4%

### 나. 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.

<표 VI-9> 정책과정에서 전문지식 필요 여부

매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
41.3%	54.3%	4.3%	-	-

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.

<표 VI-10> 정책 이해당사자들의 전문지식 생산능력 여부

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회	4.3%	21.7%	54.3%	17.4%	2.2%
정당	2.2%	26.1%	58.7%	10.9%	2.2%
언론	2.2%	32.6%	52.2%	10.9%	2.2%
기업	4.3%	17.4%	50.0%	21.7%	6.5%
이익집단	-	17.4%	54.3%	26.1%	2.2%
시민사회단체	6.5%	45.7%	37.0%	10.9%	-
싱크탱크	32.6%	50.0%	17.4%	-	-
일반시민	-	-	19.6%	52.2%	28.3%

#### 다. 자율성

첫째, “귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책 참여에 있어 자신이 속한 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.

<표 VI-11> 정책 이해당사자들의 공익추구 여부

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회	-	19.6%	43.5%	30.4%	6.5%
정당	-	8.7%	32.6%	50.0%	8.7%
언론	4.3%	10.9%	43.5%	32.6%	8.7%
기업	-	8.7%	21.7%	47.8%	21.7%
이익집단	2.2%	8.9%	20.0%	48.9%	20.0%
시민사회단체	2.2%	54.3%	23.9%	17.4%	2.2%
싱크탱크	10.9%	54.3%	28.3%	6.3%	-
일반시민	2.2%	17.4%	45.7%	28.3%	6.5%

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.

<표 VI-12> 정책 이해당사자들의 독자 정보채널 구비 여부

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회	2.2%	39.1%	37.0%	19.6%	2.2%
정당	2.2%	47.5%	34.8%	13.0%	2.2%
언론	15.2%	45.7%	30.4%	8.7%	-
기업	6.5%	32.6%	47.8%	13.0%	-
이익집단	4.3%	17.4%	58.7%	10.9%	8.7%
시민사회단체	6.5%	43.5%	32.6%	17.4%	-
싱크탱크	13.0%	39.1%	39.1%	8.7%	-
일반시민	-	-	13.0%	43.5%	43.5%

### 라. 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 나타낸다.



<표 VI-13> 정책 이해당사자들의 참여에 의한 정책 효율성 제고 여부

매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
2.2%	41.3%	32.6%	21.7%	2.2%

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.

<표 VI-14> 정책 효율성 제고를 위한 정책 이해당사자들의 협조 여부

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
정부	2.2%	47.8%	39.1%	8.7%	2.2%
국회	-	21.7%	39.1%	37.0%	2.2%
정당	-	15.2%	54.3%	23.9%	6.5%
언론	-	8.7%	43.5%	41.3%	6.5%
기업	-	10.9%	50.0%	28.3%	10.9%
이익집단	-	8.7%	52.2%	23.9%	15.2%
시민사회단체	4.3%	34.8%	45.7%	13.0%	2.2%
싱크탱크	-	56.5%	32.6%	10.9%	-
일반시민	-	2.2%	19.6%	50.0%	28.3%

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.

<표 VI-15> 정책 이해당사자들의 네트워크 관리자로서의 역할 수행 정도

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
정부	2.2%	43.5%	41.3%	8.7%	4.3%
국회	-	10.9%	43.5%	41.3%	4.3%
정당	-	8.7%	45.7%	37.0%	8.7%
언론	-	15.2%	39.1%	37.0%	8.7%
기업	-	8.7%	32.6%	45.7%	13.0%
이익집단	-	8.7%	37.0%	41.3%	13.0%
시민사회단체	2.2%	44.4%	35.6%	17.8%	-
싱크탱크	4.3%	39.1%	37.0%	19.6%	-
일반시민	-	-	8.7%	52.2%	39.1%

#### 마. 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.

<표 VI-16> 정책 프로그램이나 서비스의 분권화 정도

매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
-	25.0%	54.5%	20.5%	-

둘째, “귀하께서는 대북정책의 프로그램과 서비스의 분권화를 위해 정부

가 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.

<표 VI-17> 정책 프로그램이나 서비스의 분권화를 위한 정부의 노력 정도

매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
2.2%	32.6%	52.2%	10.9%	2.2%

### 바. 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.

<표 VI-18> 네트워크가 가장 활발하게 작동하는 정책단계

의제설정	정책결정	정책집행	정책평가
28.3%	21.7%	23.9%	26.1%

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.<sup>169</sup>

169\_ 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.

### 3. 대북정책 거버넌스의 이데올로기와 스타일 평가

#### 가. 정책 이데올로기

정책과정에서 이데올로기는 정책의 결정과 집행을 좌우하는 매우 중요한 정책환경 요인으로 꼽을 수 있다. 이는 ‘정책 환경’의 기반을 이루는 정치문화의 핵심이 되기도 한다. 보통 연구자들은 정책과정이 다원주의 혹은 조합주의 이데올로기에 지배되어 온 것으로 논의해 왔다. 그럼에도 최근 거버넌스 시각에서 정책 이데올로기를 논의하는 연구자들은 다원주의와 조합주의 모델과 다른 새로운 정책 이데올로기 모델을 제시한다. 그것은 시민참여와 NGO 참여에 개방적인 ‘정책 거버넌스’ 모델이라고 볼 수 있다.<sup>170</sup>

대북정책 거버넌스를 평가함에 있어 여기에 작동하는 정책환경으로서 이데올로기를 살펴보는 것은 핵심을 이룬다고 볼 수 있다. 다음의 <표 VI-19>는 모간(E. Morgan)이 제시하는 정책 이데올로기 모델이다.<sup>171</sup> 이 모델은 대북정책을 결정함에 있어 전문가와 엘리트에 의존해서 전문성과 효율성을 지향하는 것이 바람직한지, 혹은 일반시민의 기대에 부응해서 시민참여에 개방적인 책무성을 추구하는 것이 바람직한지에 대한 논쟁과 밀접히 관련된다. 이는 특수성을 지닌 대북정책의 모든 결정이 대체로 어떤 모델을 통해서 이루어지는지를 판단하는 기준이 될 것이다. 또한 대북정책의 각 분야에서 다른 기준이 될 수 있다.

대북정책 중에서 대북 지원정책과 인권정책은 ‘평등’을 중시하는 가치관에 기반을 두고서 민주적 과정에 대한 책무성을 중시한다는 점에서 참여민주주의의 정책 이데올로기를 지향한다고 볼 수 있다. 반면 군사와 안보와 관련한 대북정책은 시민참여의 개방에 회의적이고 일정한 참여의 제한을 바람직한 것으로 여긴다는 점에서 시민참여를 제한하고 테크노크라시에 의한 효율성에 더 무게를 두는 ‘신보수주의’적 정책 이데올로기를 지향한다고 볼 수 있다.

<sup>170</sup> 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 109.

<sup>171</sup> E. Morgan, "Technocratic versus Democratic Options for Educational Policy," J. DeSairo and S. Langton eds., *Citizen Participation in Public Decision Making* (New York: Greenwood, 1987), pp. 177-200.

<표 VI-19> 정책 이데올로기 모델

	효율성(테크노크라시)	책무성(민주적 정책과정)
평등(시민참여 확대)	자유주의	참여민주주의
자유(시민참여 제한)	신보수주의	낭만적 보수주의

## 나. 정책 스타일

정책스타일(policy style)은 한 국가의 정책 특징과 기초를 보여주는 개념으로 여기에는 일부 정책 이데올로기가 내포되어 있다. 일부 국가들의 사례를 통해 알 수 있지만, 다원주의에 기초하는 미국의 정책스타일과 조합주의가 강한 유럽 국가의 정책스타일은 여러 모로 상이하다고 볼 수 있다. 어떤 정책스타일이 ‘정책 거버넌스’ 모델에 가까운 것인지를 아울러 살펴볼 만하다.

우선 정책 변화(policy change)는 사회와 정책결정층 내부의 개혁지향적인 성향, 즉 이데올로기의 성향을 보여주는 특성인데, 우리의 대북정책 경우에는 ‘가끔 급진적’이라고 평가할 수 있다. 즉 김대중 정부 들어 정권 변화에 따라 대북정책이 ‘보수적’ 성향에서 ‘진보적’ 성향으로 바뀐 점이나, 향후 보수적 정치세력이 집권할 경우에 대북정책이 ‘보수적’인 방향으로 전환될 것이라고 예상되는 점에서 이렇게 평가할 수 있다.

둘째, 중앙집중화(centralism)의 경우에는 우리가 연방국가가 아닌 단일 국가로서 정책의 중앙집중화는 아주 강하게 나타나고 있으며, 더욱이 정책 프로그램이나 서비스의 분권화도 그리 많지 않기 때문에 ‘매우 강함’으로 평가할 수 있다.

셋째, 정책 자문(consultation)의 경우에는, 앞서 살펴보았듯이 ‘시민협의’와 관련한 참여제도와 실행도구들이 최근에 들어 많이 증가하고는 있지만, 이것이 아직 ‘정책의례’적 성격을 띠는 경우가 많고 그 영향력과 효과 또한 미지수이기 때문에 ‘보통’이라고 평가할 수 있다.

넷째, 정책 개방(openness)은 다수의 이해당사자에게 정책과정이 개방적인가를 보여주는 특성인데, 최근 민주화·정보화로 인해 제도나 실행수단의 불완전한 구비에도 불구하고 NGO와 시민사회 등 새로운 이해당사자의 참

여가 활발하게 증가하고 있기 때문에, ‘제한적 개방’이라고 평가할 수 있다.

다섯째, 갈등 수준(conflict)은 정책 이해당사자들과 집단들 사이의 대립과 갈등의 수준을 보여주는 특성인데, 우리의 대북정책 분야에서는 이념적 스펙트럼에 따라 정책 이해당사자들과 집단들 사이의 대립과 갈등이 매우 첨예하게 나타나고 있기 때문에 ‘매우 높은 수준’으로 평가할 수 있다.

여섯째, 정책 토의(deliberation)의 경우에는 정책토의의 범위가 그리 넓지 않고 중요한 정책의 결정과 관련한 토의 제도도 많지 않다는 점에서 ‘다소 폐쇄적’이라고 평가할 수 있다.

이상의 평가를 종합해 보면, 우리의 대북정책 스타일은 가끔 급진적인 정책 변화, 매우 강한 중앙집권화, 보통 정도의 정책 자문, 제한적인 정책 개방, 높은 수준의 정책 갈등, 다소 폐쇄적인 정책 토의가 이루어진다는 점에서 ‘다원주의’보다는 ‘조합주의’의 정책적 특성을 많이 내포하고 있다고 평가할 수 있다.

<표 VI-20> 국가의 정책 스타일

정책 변화 (policy change)	매우 점진적	가끔 점진적	보통	가끔 급진적	매우 급진적
중앙집중화 (centralism)	매우 약함	다소 약함	보통	다소 강함	매우 강함
정책 자문 (consultation)	매우 협소	제한적 협소	보통	제한적 광범위	매우 광범위
정책개방성 (openness)	매우 폐쇄적	다소 폐쇄적	보통	다소 개방적	매우 개방적
갈등 수준 (conflict level)	매우 낮은 수준	다소 낮은 수준	보통	다소 높은 수준	매우 높은 수준
정책 토의 (deliberation)	매우 폐쇄적	다소 폐쇄적	보통	다소 개방적	매우 개방적

## VII. 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, 사회 문화 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 VII-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 나타났다는데, 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 VII-1> 대북정책 거버넌스의 전반적 실태

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

한편 이론 연구 팀에서 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 대북



정책 거버넌스를 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’ 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 영향력을 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 정책

의제설정과 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 형성할 수 있을 정도로 발전된 것은 아니기 때문에 관련 법·제도나 실행수단 등의 지속적인 개선이 요구된다.

넷째, ‘효과·효율성’의 측면에서는 대북정책과정에서 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 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 정치질서

를 이룰 수 있도록 하는 방안들을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 이해당사자들의 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.

## <부 록>

### 1. 통일부 허가법인 현황(총 179개)

2006. 8. 15 현재

분야	법 인 명
통일활동 전반 (51개)	<p>민족통일협의회(의장 한양수), 민족문화통일회(회장 신규호), 평화문제연구소(이사장 현경대), 민주통일촉진회(회장 이현우), 한민족세계선교원(이사장 조준상), 통일기념사업회(회장 공석), 21세기 통일준비운동본부(이사장 허태유), 민족통일복음화운동본부(이사장 김규병), 한민족통일여성협의회(회장 고정명), 세계한민족평화통일협의회(회장 김재천), 민족통일불교협의회(의장 김태완), 민족통일에스라운동협의회(이사장 조동진), 한민족통일촉진협회(회장 권희준), 한국통일진흥원(이사장 김학욱), 21세기통일봉사단(단장 엄병철), 통일건국민족회(공동대표: 최치영·권천문), 국민정신증흥회(대표 이명규), 대한기독교자유연맹(대표 박태남), 대한민국팔각회(대표 김영석), 한민족운동지도자연합회(대표 김광진), 한국불교자유총연합회(대표 이무용), 한국미래연구학회(회장 신윤표), 한민족통일교육연구소(이사장 김금중), 한국청년지도자연합회(회장 박만희), 민족화해협력범국민협의회(상임의장 정세현), 평화와 통일을 위한 복지기금재단(이사장 이수성), 평화를만드는여성회(이사장 김윤옥), 민족화합운동연합(이사장 주중환), 세계평화여성연합(이사장 문난영), 통일맞이(대표 장영달), 평화통일복지협의회(대표 김태유), 평화통일꾼육성국민증흥회(대표 유재진), 민족통일연합중앙회(대표 안광양), 민족통일촉진회(대표 정형진), 한국통일교육연구회(대표 김덕창), 범민족화합통일운동본부(대표 박영록), 남북통일운동국민연합(대표 유종관), 미래전략연구원(대표 이철), 새롭고 하나된 조국을 위한 모임(대표 홍사덕), 평화운동연합(총재 이수성), 범민족동질성회복촉진회(회장 윤영모), 평화와통일을위한시민연대(이사장 이장희), 남북청소년통일교육진흥원(대표 조동래), 통일을만들어가기는사람들(대표 김성호), 통일교육문화원(대표 이상구), 평화재단(대표 최석호), 남북평화사업범국민운동본부(대표 곽태환), 새로운코리아구상을위한연구원(대표 김경순), 늦봄평화교육사업회(대표 최연석), 한민족평화재단(대표 김 철), 통일동우회(대표 송한호)</p>
학술·연구 단체 (32개)	<p>북한연구소(이사장 김창순), 평화연구원(이사장 김창규), 한국발전연구원(회장 안무혁), 한우리연구원(이사장 신창민), 한민족통일연구중앙협의회(회장 정성욱), 통일시대연구소(이사장 이종률), 다물민족연구소(이사장 박광순), 아시아사회과학연구원(원장 이장희), 우리연합(宇理聯合)(이사장 최민자), 한국청년정책연구소(이사장 이경훈), 통일경제연구협회(이사장 김기환), 백천통일시대연구원(이사장 공석), 한국사회문화연구원(이사장 홍사광), 한국사회통일연구원(이사장 유도진), 한겨레통일문화재단(이사장 변형운), 21세기국가발전연구원(이사장 김시중), 북방문제연구소(대표: 이상호), 남북체육연구학회(회장 이종영), 21세기남북문화연구원</p>

	<p>(회장 한태선), 통일문화연구원(이사장 리종억), 백범정신실천거레연합(대표 한명수), 남북사회문화연구원(대표 최병모), 서울평양학회(회장 김동규), 통일미래연구원(이사장 한광옥), 통일미래사회연구소(소장 박명서), 민주주의정치철학연구소(소장 오윤진), 통일농수산정책연구원(원장 김운근), 북한사회문화학회(대표 전숙자), 평화협력원(대표 정세현), 한백정보문화연구원(대표 김복산), 연구소2020통일한국(대표 문무홍), 남북경제연구소(대표 남성욱)</p>
<p>교류협력 분야 (8개)</p>	<p>경실련 통일협회(소장 윤경로), 민족화합통일운동연합(회장 박봉식), 민간남북경제교류협의회(회장 이수성), 통일농수산사업단(대표 허상만), 민간남북수산물교역협의회(대표 박세영), 남북물자교류협회(대표 김성원), 남북물류포럼(대표 김영윤), 통일준비네트워크(대표 김영윤)</p>
<p>사회문화 분야 (85개)</p>	<p>일천만인사가족재회추진위원회(위원장 이재운), 남북나눔(이사장 김성수), 북한인권개선운동본부(총재 김연준), 북한이탈주민후원회(회장 김일주), 북한인권시민연합(이사장 윤현), 우리민족서로돕기운동(이사장 송현섭), 탈북자동지회(회장 김성민), 남북농업발전협력민간연대(이사장 이재정), 보통사람들의통일운동시대본부(이사장 김경재), 좋은벗들(이사장 최석호), 북한의민주주의와인권실현을위한네트워크(대표 한기홍), 남북사랑나누기협의회(대표 최승강), 겨레하나되기운동연합(대표 송낙환), 남북협력제주도민운동본부(대표 강영석), 어린이의약품지원본부(위원장 심재식), 6·25전쟁남북인사가족협의회(대표 이미일), 동북아곡물지원협회(대표 심재성), 민족평화협회(대표 이유진), 평화·통일탈북인연합회(대표 장인숙), 동북아한민족협의회(대표 장상래), 다리공동체(대표 이영석), 생명나눔운동본부(대표 박영득), 남북문화통합교육원(대표 정병호), 좋은씨앗(대표 임항자), 두리하나(대표 김진홍), 북한민주화운동본부(대표 강철환·안혁), 남북문화교류협회(회장 이배영), 민족통일선교협회(이사장 신광준), 남북민간교류협의회(이사장 김승균), 한겨레평화통일협회(이사장 장승화), 남북코리아미술교류협의회(이사장 정주환), 남북어린이어깨동무(이사장 권근술), 민족문화교류재단(이사장 강도원), 세계평화청년연합(대표 김봉태), 조국평화통일불교협회(대표 김도현), 남북강원도협력협회(이사장 정성현), 한민족한마음운동본부(대표 주종기), 남북청년년교류연맹(대표 정경석), 민족통일 체육연구원(이사장 이학래), 남북통일운동본부(회장 주명주), 서울·평양문화교류협회(대표 김주팔), 전남도민남북교류협의회(대표 윤장현), 북한인권정보센터(대표 김상현), 우리겨레하나되기운동본부(대표 최병모), 디팩터스비전(대표 김봉기·장국철), (사)등대복지회(대표 권오덕), (사)남북청소년교류평화연대(대표 설용수), (재)한마음남북장학재단(대표 윤석철), (사)나눔인터내셔널(대표 이운상), (사)평화삼천(대표 신명자), (사)통일문화예술인협회(대표 홍성덕), (사)남북학교교류협회(대표 강만길), (사)NK인포메이션센터(대표 허창걸), (사)민족통일평화체육문화축전 조직위원회(대표 김원웅), (사)남북경제문화협력재단(대표 한완상), (사)지금우리가다음우리를(대표 조홍규), (사)국제사랑재단(대표 김기수), (사)한반도평화를추구하는모임(대표 김봉욱), (사)한민족복지협의회(대표 김귀덕), 남북함께살기운동(대표 이동현), 무지개재단</p>

	(대표 김성호), 남북나눔공동체(대표 이재정), 동학민족통일회(대표 박남수), 여명(대표 박병식), 아리랑공동체(대표 박봉식), 한국통일여성협의회(대표 임정순), 평화통일미술협회(대표 이시규), 남북디자인교류진흥협회(대표 이경순), 기쁜소식(대표 김용덕), 한국정신문화복지재단(대표 김상백), 민족사랑나눔(대표 림인식), 참여불교운동본부(대표 이덕행), 통일을 준비하는탈북자협회(대표 허광일), 통일시대청소년연합(대표 송태경), 북녘어린이사랑(대표 정대화), 겨레말큰사전남북공동편찬사업회(대표 고은태), 하나를위한음악재단(대표 임미정), 남북통일추진본부(대표 김충석), 남북환경교류연합(대표 김방환), 나라사랑(대표 민기봉), 코리아평화봉사회(대표 김재천), 조국평화통일협의회(대표 진요한), 민족과겨레(대표 김윤섭), 남북의료협력재단(대표 정의화), 남북체육교류협회(대표 김경성)
개성공단 분야	개성공업지구지원협회(이사장 김동근), 개성공단기업협의회(이사장 김기문)
통일교육 분야	통일교육협의회(대표: 이장희)

## 2. 통일부 모니터링단 실시 개요 및 결과(2005~2006.8)

실시 시기	조사 내용 및 결과	조사 기관 (참여 인원)
'05.4.21 ~5.6 (05년 1차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실국 주요사업에 대한 고객의견 수렴               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이메일 서비스의 유용성에 대해 58.7%가 긍정적 응답</li> <li>- '정책고객과의 대화가 고객만족도 제고 및 정책품질 향상에 효과가 있을 것이라는 긍정 평가가 80.1%</li> <li>- 남북통행 절차 제도개선이 사업수행에 도움이 된다는 긍정적 평가는 90.5%로 월등히 높게 나타남.</li> <li>- 개성공단내 전력 및 통신공급관련 응답자의 90.9%가 남북합의 사실을 숙지, 개선이 필요한 사항은 도로, 전력, 통신 등 인프라(27.0%)라고 응답</li> <li>- 남북출입사무소 이용과 관련해서는 경의선이 동해선보다 절차신속성, 직원 친절도, 이용편의성 등에서 월등히 긍정적으로 평가받음.</li> <li>- 집합적 통일교육 효과에 대해 92.0%가 도움이 된다고 응답</li> </ul> </li> </ul>	리서치앤 리서치 (고객 286명)
'05.6.30 ~6.8 (05년 2차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '05년도 통일부 연두업무보고과제(21개)에 대한 '05년 상반기 고객만족도 조사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5점척도로 고객들의 체감적 만족도를 측정하고, 이를 100점 만점으로 환산</li> </ul> </li> <li>○ 상반기 종합만족도는 52.5점</li> <li>○ 가장 만족도가 높게 나타난 과제는 '금강산 등 관광협력 확대'(70.3)로 나타남.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음은 △개성공단 시범단지 본격 가동(69.7점) △남북 철도·도로 연결 등 물류체계 개선(65.3점) △당국간 남북회담 복원 노력(60점) △인도적 대북지원 내실화(51.6점) △국민 대상별 참여시스템 구축(46.5점) 등의 순</li> </ul> </li> </ul>	리서치앤 리서치 (고객, 국민 436명)
'05.10.19 ~11.2 (05년 3차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '05년도 통일부 연두업무보고과제(20개) 및 고유과제(5개)에 대한 하반기 고객만족도 조사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5점척도로 고객들의 체감적 만족도를 측정하고, 이를 100점 만점으로 환산</li> </ul> </li> <li>○ 하반기 종합만족도는 62.9점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20개 과제중 가장 만족도가 높게 나타난 것은 '남북 육·해·공 교통망 확충 및 물류체계의 개선'(70.9점)</li> <li>- 다음은 △당국간 남북회담 복원노력(70.5점) △북해해결을 위한 우리 정부의 대북 설득 노력(69.3점) △이산가족 문제 해결노력 지속(62.5점) △북한의 국제사회 참여를 위한 우리 정부의 지원(60.5점) 등의 순</li> </ul> </li> <li>○ 통일부 고유과제 조사에서 만족도는 '통일정책 커뮤니케이션 활성화'가 66.6점으로 가장 높게 나타남.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음은 △남북간 육로통행체계 효율성 증진(65.1점) △경수</li> </ul> </li> </ul>	리서치앤 리서치 (고객, 국민 418명)

	로사업의 안정적 관리(52.3점) △새터민의 안정적 정착 지원(52.2점) 순	
'05.12.2 ~12.8 (05년 4차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실국 주요사업에 대한 고객의견 수렴 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 교류협력 활성화를 위한 주요조건으로는 △북측의 적극적 의지(42.9%) △정부의 재정적 지원(20.0%) △민간단체의 자율성 보장(18.9%) 등의 순</li> <li>- 농업 및 보건의료에 관한 정부의 대북지원 확대에 대해 '필요하다'는 응답이 98.6%</li> <li>- 북한 영유아 지원사업은 인도적 차원 및 통일 후 대비차원에서 '시급하게 필요하다'는 응답이 98.6%</li> <li>- 이산가족문제 해결을 위한 정부노력에 대해서는 문제해결에 기여하고 있다는 긍정적 응답이 84.3%</li> <li>- 통일교육원 통일문화페스티벌 행사 인상적인 프로그램으로는 과반수가 '남북한 합동공연'(53.8%)을 꼽음.</li> <li>- 취업보호제도에 의한 고용지원금이 새터민의 안정적 직장생활 보장에 '도움이 된다'는 응답이 63.3%</li> <li>- 남북간 육로통행이 남북교류협력에 긍정적 영향을 미쳤다는 응답이 100% 등</li> </ul> </li> </ul>	리서치앤리서치 (고객 253명)
'06.4.29 ~5.11 (06년 1차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연두업무보고과제(10개)에 대한 '06년도 1분기 고객만족도 조사 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 과제의 1분기 실적에 대해 5점척도로 고객들의 체감적 만족도를 측정하고, 이를 100점 만점으로 환산</li> </ul> </li> <li>○ 1분기 종합만족도는 75점</li> <li>○ 과제별로는 '이산가족 교류 확대와 발전'이 82점을 받음. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음으로는 △통일미래 지도자 교육과정 운영(80점) △인도적 대북지원 협력추진(80점) △개성공단 1단계 개발분양 및 1차 단지 가동(78점) △지역통일센터 지정 운영(76점) 등의 순</li> </ul> </li> <li>○ 반면 △국민합의 창출을 위한 대국민 홍보 강화(67점) △국제 경쟁력 있는 개성공단 여건 조성(72점) △경의선·동해선 철도연결(73점) 등도 평균보다 낮은 점수를 받았음.</li> </ul>	리서치앤리서치 (고객, 국민 446명)
'06.7.11 ~7.24 (06년 2차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연두업무보고과제(10개)에 대한 '06년도 2분기 고객만족도 조사</li> <li>○ '06년도 통일부 연두업무보고과제의 2분기 종합만족도는 63점</li> <li>○ 과제별로는 '이산가족 교류확대와 발전'이 66.06점을 보임. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음으로는 △청소년 대상 찾아가는 통일교육 활성화(65.55점) △인도적 대북지원·협력 추진(65.49점) △「남북관계발전에 관한 법률」 시행을 통한 대북정책 추진의 법적 토대 강화(64.46점) △개성공단 1단계 개발 분양 및 1차단지 5만평 가동(63.78점) 등의 순</li> </ul> </li> <li>○ △국민합의 창출을 위한 국민과의 커뮤니케이션 활성화(57.46점) △남북 경공업 및 지하자원개발 협력(62.64점) 과제는 평균보다 낮은 만족도를 보임.</li> </ul>	리서치앤리서치 (고객, 국민 439명)

(자료) 2006년 통일부 국정감사자료



### 3. 통일부 여론조사 내용 및 조사결과

실시 시기	조사 내용 및 결과	조사기관 (참여인원)
2005.2.15 ~2.25 ('05년 제1차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 금강산 체험학습 경험 이후 대북인식 및 통일관의 변화 (학생 대상 체험학습 전후 비교)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한주민에 대한 인식                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (포용해야 할 동포: 32.3%→58.4%)</li> <li>- (위협되지만 포용해야 할 동포: 50.8%→34.3%)</li> </ul> </li> <li>○ 북한으로 인한 위협감                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (위협감 느낌: 52.7%→43.3%)</li> <li>- (위협감 느끼지 않음: 47.2%→56.5%)</li> </ul> </li> <li>○ 통일관                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (통일 희망: 78.3%→87.3%)</li> <li>- (통일 불희망: 15.1%→9.0%)</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 대북지원                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (북한의 태도를 보아가며 지원: 53.0%→44.0%)</li> <li>- (적극적으로 지원: 29.8%→42.3%)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>□ 금강산 체험학습 효과(학생 대상)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가장 인상적 프로그램                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (교예단 공연: 35.6%, 금강산 경치: 20.2%, 북한사람들과의 만남: 19.4%)</li> </ul> </li> <li>○ 체험학습을 통해 대북인식 및 통일관 변화 여부                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (긍정적 방향으로 인식 변화: 76.2%)</li> </ul> </li> <li>○ 금강산 체험학습 평가                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (기존교육 대비 우위: 74.5%)</li> </ul> </li> <li>○ 통일교육 특강 효과                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (효과 있음: 65.8%)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	리서치앤리서치(금강산 체험학습 참가 학생 및 교사 2,150명)
2005.2.15 ~2.25 ('05년 제1차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 금강산 체험학습 효과(교사 대상)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일교육시 애로사항                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (북한현실에 대한 정보부족: 45.1%)</li> <li>- (현장교육 부족: 34.6%)</li> <li>- (효과적 교재 부족: 11.3%)</li> </ul> </li> <li>○ 금강산 체험학습 교육효과                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (교육에 도움 될 것: 99.2%)</li> <li>- (학생의 통일의식 형성에 도움: 98.5%)</li> </ul> </li> <li>○ 통일교육 특강 효과                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (효과 있음: 86.5%)</li> </ul> </li> <li>○ 금강산 체험학습 정부지원                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- (바람직: 91.7%)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	리서치앤리서치(금강산 체험학습 참가 학생 및 교사 2,150명)
2005.7.1 ~7.2 ('05년 제2차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특사방북이 남북관계 개선에 미친 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (기여: 64.0%)</li> </ul> </li> <li>○ 특사방북의 가장 큰 성과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (이산가족상봉합의: 40.6%, 6자회담 복귀의사 표시: 28.9%)</li> </ul> </li> <li>○ 특사방북 합의사항 이행 전망</li> </ul>	한국사회여론연구소 (1,000명)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (이행: 51.8%)</li> <li>○ 남북회담문화 변화가 남북관계 개선에 미칠 영향 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (영향 미칠 것: 62.2%)</li> </ul> </li> <li>○ 정부의 핵문제 해결 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (긍정: 59.9%)</li> </ul> </li> <li>○ 6자회담 재개 가능성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (높아짐: 64.5%)</li> </ul> </li> <li>○ 북한 식량난 완화에 가장 효과적 방식 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (남북농업협력: 74.8%, 국제기구통한 지원: 15.4%)</li> </ul> </li> <li>○ 대북지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (찬성: 68.3%)</li> </ul> </li> <li>○ 대북정책 지지도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (지지: 59.3%)</li> </ul> </li> </ul>	
<p>2005. 2.23 (’05년 제3차)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일문제 대한 관심도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (관심 있음: 67.2%)</li> </ul> </li> <li>○ 대북 인식 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (평화통일 동반자: 63.1%, 안보위협 주적: 33.1%)</li> </ul> </li> <li>○ 대북정책 수행 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (만족: 49.5%, 불만족: 47.1%)</li> </ul> </li> <li>○ 2005년도 남북관계의 가장 큰 성과 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (개성공단에서의 제품생산 등 경험활성화: 41.8%, 이산가족문제 진전: 31.3%, 군사적 긴장완화: 13.6%)</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 대북지원에 대한 생각 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (찬성: 63.2%)</li> </ul> </li> <li>○ 개성공단의 한반도 평화체제구축에 대한 기여도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (기여: 69.1%)</li> </ul> </li> <li>○ 남북관계 개선을 위한 2006년도 중점 추진과제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (우리기업의 개성공단 진출 등 경험 확대: 58.6%, 남북간 철도·도로 개통 및 왕래: 36.1%)</li> </ul> </li> </ul>	<p>한국사회여 론연구소 (1,500명)</p>
<p>2006.3.3 ~3.6 (’06년 제1차)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 금강산 체험학습 참가자(교사 및 학생) 대상 통일교육 효과 측정</li> <li>○ 금강산 체험연수에 대한 전반적 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (긍정: 교사 97.7%, 학생 98.0%)</li> </ul> </li> <li>○ 연수 프로그램 중 가장 인상깊었던 것 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (교사: 남북관계 발전 상황 32.8%, 학생: 교예단 공연 36.2%)</li> </ul> </li> <li>○ 연수 프로그램에 포함되었으면 하는 것 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (교사: 북한 내 다양한 지역체험 41.1%, 학생: 북한 학생들과의 대화 56.1%)</li> </ul> </li> <li>○ 연수 참가 후 북한에 대한 인식 변화 여부 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (교사: 학생들의 북한이해에 도움이 될 것이다 94.6%, 학생: 연수 참가 후 북한을 더 이해했다 78.4%)</li> </ul> </li> <li>○ 연수 참가 후 통일에 대한 관심도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (관심 증가: 학생 81.4%)</li> </ul> </li> </ul>	<p>한국사회여 론연구소 (연수 참가자 1,005명)</p>

### 3. 설문지

안녕하십니까?

통일연구원은 국가의 통일정책을 지원하기 위하여 설립된 전문연구기관으로 통일정책 수립과 관련된 사항을 종합적으로 연구·분석하는 한편, 통일과정 및 통일 후에 예상되는 여러 문제들에 대한 중·장기 연구를 수행하고 있습니다.

본 조사내용은 탈냉전 이후 세계화·민주화·정보화 등의 메가트렌드 속에서 우리의 대북정책 분야에서도 시민사회의 정책참여가 크게 증대함으로써 ‘통치’(government)의 개념이 ‘거버넌스’(governance)의 개념으로 점차 대체되어가는 현상에 주목하여 “대북정책 거버넌스 실태”를 분석하기 위해 준비되었습니다.

본 조사는 무기명으로 실시되기 때문에 응답자의 비밀이 보장되며 응답결과는 통계 처리되어 연구에만 사용됩니다.

효율적이고 민주적인 대북정책 형성을 위한 방법을 함께 모색한다는 취지에서 바쁘시더라도 시간을 내어 귀하의 평소 견해를 표명해 주시면 연구에 큰 도움이 되겠습니다.

2006년 9월

통일연구원 협동연구팀(전화: 02-901-2582)

<기본 통계 처리를 위한 문항입니다>

Q. 귀하는 어느 분야에서 일하고 계십니까?

- 1) 정부부처 2) 시민사회단체 3) 학계 4) 기타

가. 참여성.

Q1. 귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책과정(의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가) 전반에 활발하게 참여하고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민단체(NGO)					
싱크탱크					
일반시민					

Q2. 귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책과정의 어느 단계에 가장 많이 참여하고 있다고 생각하십니까?

	의제설정	정책결정	정책집행	정책평가
국회				
정당				
언론				
기업				
이익집단				
시민사회단체				
싱크탱크				
일반시민				

\* 의제설정: 정책 문제(problem)의 이슈(issue)화를 포함

Q3. 귀하께서는 여러 이해당사자들이 대북정책과정에 참여할 수 있도록 정부가 법과 제도, 실행수단 마련을 점차 확대해 가고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다

Q4. 귀하께서는 다음 이해당사자들의 대북정책과정 참여가 대북정책결정에 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다.	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					

#### 나. 전문성

Q5. 귀하께서는 대북정책의 결정·집행·평가하는 정책과정에서 전문적인 지식이 필요하다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다

Q6. 귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책을 결정하는 데 있어 정책대안 제시 등 전문적인 지식을 생산할 능력을 가지고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					

#### 다. 자율성

Q7. 귀하께서는 다음 이해당사자들이 대북정책 참여에 있어 자신이 속한 조직의 특수이익(group interest)보다는 공익을 우선하고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					

Q8. 귀하께서는 다음 이해당사자들이 북한 및 통일 문제와 관련하여 독자적인 정보 채널을 가지고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					

**라. 효과와 효율성**

Q9. 귀하께서는 관련 이해당사자들의 대북정책과정 참여로 정책의 효율성이 제고되고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다

Q10. 귀하께서는 다음 행위자들이 대북정책의 효율성을 제고시키기 위하여 다른 정책이해당사자들과 충분히 협조하고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
정부					
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					

Q11. 귀하께서는 다음 행위자들이 대북정책의 효율성을 제고시키기 위해 네트워크의 관리자로서의 역할을 충실히 수행하고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
정부					
국회					
정당					
언론					
기업					
이익집단					
시민사회단체					
싱크탱크					
일반시민					



**마. 분권화**

Q13. 귀하께서는 대북정책의 프로그램과 서비스에 대한 분권화가 특정 분야(대북지원, 새터민지원 등) 중심으로 바람직하게 이루어지고 있다고 생각하십니까(분권화에 대한 설명은 아래 참조)?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다

Q14 귀하께서는 대북정책의 프로그램과 서비스의 분권화를 위해 정부가 적극적으로 노력하고 있다고 생각하십니까?

	매우 그렇다	꽤 그렇다	보통이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다

‘분권화’는 정부의 프로그램과 서비스의 분권화와 그로 인한 정부권위의 분산을 의미함으로써 ‘거버넌스’와 매우 밀접한 관계를 갖습니다. 프로그램과 서비스의 분권화는 정책의 효과성과 효율성을 제고시킬 뿐만 아니라, 시민들의 정책참여를 가능케 하여 시민들의 자치권능(empowerment)을 증대시키고 투명하고 민주적인 정책결정을 유도하는 측면이 있습니다.

대북정책 분야에서도 정부의 프로그램과 서비스의 분권화는 점차 확대되고 있습니다. 대북지원 분야에서 10년 전 초기단계에서는 ‘정부 창구단일화’가 원칙이었지만, 현재는 『대북지원민관정책협의회』가 만들어져 정부-시민사회 파트너십(partnership)이 거론될 정도입니다. 새터민 분야 등에 있어서도 시민사회의 역할은 점차 증대되어가고 있는 추세입니다.

**바. 네트워크**

Q15. 귀하께서는 대북정책과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 활발하게 작동하고 있다고 생각하십니까?

	의제설정	정책결정	정책집행	정책평가

Q16. 귀하께서는 다음 행위자들 간의 어떤 양자관계에서 네트워크가 가장 잘 작동되고 있다고 생각하십니까?(3가지)

정부	예) ① 정부-정당 ② 정부-시민사회단체 ③ 정부-싱크탱크
국회	
정당	
언론	
기업	
이익집단	
시민사회단체	
싱크탱크	
일반시민	

Q17. 위의 세 가지 유형의 네트워크 각각에서 현재 나타나고 있는 대북정책 거버넌스 양식을 중요도가 큰 순서대로 1, 2, 3을 적어주세요?

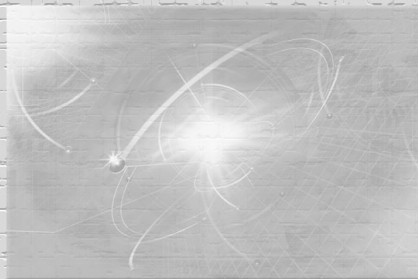
	권위	설득	교환
(예시) 정부-시민단체	3	1	2
①			
②			
③			

- 권위: 지시와 명령 등 계서적 관계로 대북정책결정 유도
- 설득: 자료와 정보, 이론과 논리로 대북정책결정 유도
- 교환: 명시적 호의, 호혜 관계, 금전 관계 등으로 대북정책결정 유도

5

한반도 경제발전과  
남북경협 거버넌스 실태조사

김규륜 · 임강택 · 조한범 · 이석



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사(중)

## 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 통일연구원의 박사급 연구위원들에 의해서 수행되고 있는 바, 남북경협을 다년간 추적·분석하고 있는 전문가들과 국내·국제 NGOs의 대북한 활동을 면밀하게 파악하고 있는 전문가들이 참여하고 있다. 본 연구는 남북경협 거버넌스를 본격적으로 연구하게 되는 최초의 연구가 될 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 남북경협과 관련된 거버넌스의 실태를 정확하게 파악함으로써 현장에서 남북경협을 수행하는 행위자들의 활동에 도움을 주기 위한 것이다. 한편, 본 연구는 3개년간 연속되는 연구작업의 1차 년도에 해당하는 연구이므로, 가능한 남북경협 관련 거버넌스의 실태를 파악하는데 연구자들의 노력을 집중하고자 한다. 즉, 본 연구는 1차 년도에는 거버넌스 실태조사, 2차 년도에는 거버넌스 구축방안, 3차 년도에는 거버넌스 심화방안으로 설정된 방침에 따라 2006년도에는 실태조사에 집중하게 된다는 점을 밝히고자 한다. 따라서 2006년도의 연구는 남북경협 거버넌스의 실태를 파악하기 위하여 남북경협에 참여하고 있는 행위주체들간 관계를 조사

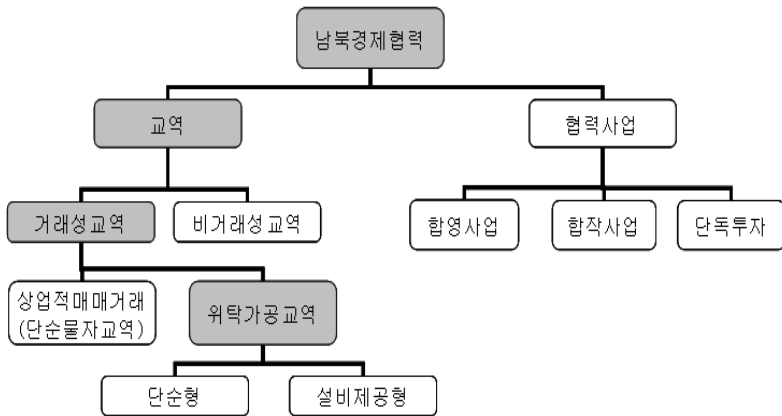
하는 데 주력하며, 네트워크를 중심으로 한 거버넌스의 개념을 적용하여 실태를 객관적으로 조사하고자 한다.

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 지원적인 성격을 가진 경우도 많이 있으며, 기업들은 순수하게 경제적 이익만을 고려해서 대북경협을 추진하기 보다는 여타 목적을 가지고 추진하는 경우도 많다. 따라서, 대북경협을 추진하는 주체들의 하나로서 남한내 시민단체들의 존재를 부인하기는 어려울 것이다. 또한 남북경협은 남한과 북한간에 이루어지는 경제적 교류 및 협력을 총칭하는 것이지만, 남북경협에 국제적 행위자들의 역할이 어느 정도 영향을 미친 적도 있기 때문에 본 연구에서는 국제단체 및 기업들의 역할도 조사해 보고자 한다. 마지막으로 북한의 기업들은 남북경협의 중요한 파트너이지만 북한사회의 특수성으로 개별적으로 구분해서 분석하기 곤란한 점이 있다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 북한의 기업들은 순수한 민간기업이라고 하기는 어렵다는 점을 감안해서 북한의 기업과 정부기관을 명확히 구분하기는 어렵다는 것이다.

한편, 남북경협은 단순한 물자의 교환에서 시작하였으나, 현재는 다양한 형태로 이루어지고 있다. <그림 I-1>이 보여주듯이 남북경협은 교역과 협력사업으로 나누어진다. 협력사업은 합영사업과 합작사업 및 단독 투자사업으로 나누어진다. 한편, 남북교역은 거래성교역과 비거래성교역으로 나누어지는데, 거래성교역은 단순한 물자의 교역인 상업적 매매거래와 원자재 및 부자재를 북한에 보내서 완성된 물품을 반입하는 위탁가공교역으로 나누어진다. 또한 위탁가공교역은 단순하게 원부자재만 제공하는 단순형과 남한기업이 생산설비를 북한에 제공하는 설비제공형으로 나누어진다. 이러한 경협의 분류는 본 연구의 주안점인 거버넌스 체제의 실태조사라는 차원에서 볼 때 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면, 남북경협 중에서 남북교역 중 하나의 형태로 추진되고 있는 비거래성 교역은 사실상 경제적 행위라 하기 어렵기 때문이다. 또한 교역과 위탁가공교역의 경우를 비교해 보면, 교역은 제한된 행위자들이 관여해서 이루지는 측면이 있는 반면, 위탁가공교역은

보다 복잡한 단계를 거쳐서 이루어지기 때문에 보다 많은 행위자들이 결부되어 있다. 한편, 협력사업은 남북교역보다 훨씬 복잡한 절차 및 협상단계를 거쳐서 성사되는 것이다. 특히, 남북협력사업은 북한측의 의사에 의해서 그 성패가 크게 좌우되는 측면이 있으며, 이 경우에도 합영사업은 합작사업보다 북한과의 공동경영을 염두에 두고 추진하는 것이기 때문에 더욱 고도의 판단이 필요한 사업이라 하겠다.

<그림 1-1> 남북경협 유형



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

다음 II장에서 남북경협을 위요한 환경의 변화 및 남북경협 관련 거버넌스 개념에 대해서 간략하게 논의하고자 한다. 이어서 제III장에서는 남북경협 거버넌스를 행위자별 및 행위자간의 관계를 파악하여 제시하고자 한다. 이와 같은 연구는 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자



들과 시민단체에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해서 이루어졌다는 점을 밝히고자 한다. 제IV장에서는 이러한 남북경협 거버넌스의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정과 개별기업의 대북한 진출사례 및 국제적 행위자들의 활동을 분석하고자 한다.

## II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스

### 1. 남북경협의 발전

남한의 대북 경제교류·협력은 노태우정부에서 시작되어 김영삼정부를 거쳐 김대중정부와 노무현정부에 이르기까지 18년간 추진되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 노태우정부는 북방정책이라는 큰 틀 속에서 북한과의 적대적 관계를 완화하기 위한 경제교류·협력을 출범시킨 공로가 있다고 평가할 수 있다. 한편, 김영삼정부는 남북 경제교류·협력 확대를 추구하였으나, 북한 핵문제 등 군사·안보면에서의 불안요인을 극복하지 못하였다고 할 수 있다. 김대중정부는 출범이후 일관된 대북정책의 기조하에 대북 경제교류·협력 추진에 있어서 과거 정권과 달리 정경분리원칙의 채택을 통한 남북경협과 확대에 총력을 기울인 바 있다. 한편, 노무현정부는 평화번영정책을 통해서 남북경협이 단절없이 이루어지도록 하고 있다. 이러한 남북경협의 발전과정에서 남북경협을 수행하는 관련 행위자들은 다양한 차원에서 크게 증대되었다. 특히, 김대중정부의 출범과 더불어 국내적 시민단체들의 활동은 크게 증가한 바 있으며, 이들의 활동은 정부의 대북한 정책에 많은 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다. 또한 이들의 활동은 북한과의 접촉에 있어서도 큰 역할을 하고 있다. 국내의 시민단체들은 북한에 대한 인도적 지원을 수행하는 과정에서 북한측으로부터 많은 신뢰를 받고 있기 때문에 이들이 남북관계의 다른 측면에도 적지않은 영향을 미칠 것으로 보인다.

우선 노태우정부의 남북 경제교류·협력 발전에 대한 가장 큰 공헌은 첫째, 남한의 대북 경제교류·협력을 시작할 수 있도록 하였다는 데 있다. 노태우정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 선언함으로써, 남북한간에 대결적인 자세를 청산하고 남북교류·협력시대를 개막할 것을 천명하였다. 이후 1988년 10월에는 대북경제개방조치를 통해 남북한간 교역을 허용함으로써, 비록 간접교역의 형태이기는 하지만 남북 경제교류가 시작되었다. 둘째, 북한과의 세부적 합의가 불비한 가운데 남한의 기업들이 대북 경협을 추진할 수 있도록 하는 남한내의 법적·제도적 기반을 마련하였다. 즉, 북한이 아직도 남북경협의 실효성을 의심하는 가운데에서도 노태우정부는 남한기업의 대북경협

사업을 법적으로 뒷받침하기 위하여 1989년의 「남북교류·협력에 관한 지침」 제정과 1990년의 「남북교류·협력에 관한 법률」을 마련함으로써 남북교류·협력을 제도화하였다. 이후 남한기업들은 제3국을 통한 간접교역의 형태로 남북교역을 추진하였으며, 1992년에는 북한에 원부자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역도 시작되었다.

김영삼정부는 출범과 함께 남북 교류·협력 추진의지를 표명하였으나, 1993년 3월 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 시작된 북한 핵문제로 인한 남북관계의 긴장국면에 의해 남북경협을 핵문제 해결시까지 유보하는 조치를 취하게 되었다. 1994년 10월 미국과 북한간 제네바 기본합의문의 타결에 따라 김영삼정부는 1994년 11월 「남북경제협력 활성화조치」를 취하였다. 이와 같은 김영삼정부의 경협추진은 노태우정부시기 남북경협이 경제교류에 국한되었던 것을 남한과 북한이 함께 추진하는 형태의 경제협력사업으로 가능하게 한 것이었다. 특히 위탁가공교역의 활성화는 북한의 경제난이 지속되는 상황에서도 남북경협을 가능하게 한 새로운 개념의 남북 경제교류·협력 방안으로써 지금까지도 그 중요성이 강조되고 있다.

한편, 김영삼정부는 1995년 1월 민족내부거래로서의 남북교역이 효율적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여, 「남북교역대상 물품 및 반출·반입 승인 절차에 관한 고시」를 개정하였으며, 1997년 4월 동 고시를 재개정하여 포괄승인품목과 승인을 요하는 품목으로 구분하는 내용과 전략물자 반·출입 절차를 신설하는 내용을 포함하는 등 남북 경제교류·협력의 제도적 장치를 세부적으로 개선하였다. 그러나 이와 같은 김영삼정부의 일련의 노력에도 불구하고 북한의 핵개발 문제와 잠수함 침투사건 등은 남북경협의 획기적 확대에 장애가 되었다. 따라서 김영삼정부의 대북 경제교류·협력 확대노력은 기대에 미치지지는 못하였으나, 남북한간 교역이 1997년에는 3억 달러를 상회함으로써 상당한 성장세를 지속하였다는 것은 평가할만한 것이다. 따라서 김영삼정부 하에서 추진된 남북 교류·협력에 관한 정책은 남북경협 확대를 위하여 취한 것이었지만, 경제외적 변수인 남북관계 및 한반도의 정치·군사적 불안정성으로 인하여 그 효과를 발휘하지 못하였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북경협은 꾸준한 발전을 보여 왔으며, 남북경협에 참여하는 기업인들의 숫자도 늘어나고 있었다는 점이 중요하다.

김대중정부는 출범(1998.2.25)과 함께 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등 대북정책 3원칙을 천명하고 정경분리원칙에 의한 남북경협 확대를 추진하였다. 『국민의 정부』의 대북 경제교류·협력 원칙은 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화로서, 남북한간의 경제교류·협력은 민간기업의 자율적 판단에 따라 경제논리에 의하여 추진되어야 한다는 것이다.<sup>1</sup> 또한 『국민의 정부』의 정경분리 원칙은 남한이 북한과의 경제교류·협력을 활성화함에 있어, 신기능주의적 입장을 당분간 유보하고 기능주의적 입장을 보다 강조한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.<sup>2</sup> 따라서 김대중정부가 표명한 정경분리원칙은 민간차원의 남북경협을 보다 활성화하는 효과가 있었다고 평가할 수 있으며, 남북경협에서도 국가가 주도하기보다는 민간기업 및 시민단체 등 다양한 행위자들의 의견이 중요시되기 시작하는 계기를 마련했다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 남북경협의 역사에서 거버넌스적 요소가 눈에 띄게 늘어나기 시작한 것도 김대중정부 출범 이후라고 할 수 있겠다.

김대중정부는 남북 경제교류·협력을 활성화하기 위해서 1998년 4월 기업인들의 북한 방문을 확대하고, 투자규모를 상향 조정하는 동시에 남북한간 경협절차를 간소화하는 등 획기적 경협 활성화조치를 시행함으로써, 남한 기업인들이 보다 자유로이 대북 경협 활동을 하도록 하였다. 김대중정부의 대북 경제교류·협력 정책은 과거와 달리 군사·안보면에서의 남북관계 긴장

<sup>1</sup> 남북한 경제교류·협력 추진에 있어, 정경분리 원칙의 개념은 정치와 경제를 연계 또는 분리하느냐 하는 이분법적 사고에 기반을 둘 수 없으며, 정치와 경제를 어느 정도 분리 또는 연계할 것인가 하는 폭과 수준의 규정에 기초하여야 할 것이다. 즉, 남북한간 경제교류·협력은 남북관계가 적대적이면서도 동시에 남북한이 단일민족으로 구성되어 있다는 특수한 형태를 가지고 있으므로, 남한이 우방국과의 경제교류·협력을 추진하는 경우의 정경분리 원칙을 적용할 수는 없는 것이다. 따라서 남한의 대북한 경제정책은 북한을 도와주어야 할 대상으로 인식한다는 바탕위에서 추진되어야 할 것이므로, 대북한 경제지원 및 남북한 경제교류·협력 활성화를 통한 북한의 경제력 상승이 남북한간 이질성 해소 및 통일비용 절감에 기여할 것이라는 확신을 가지고 추진되어야 할 것이다.

<sup>2</sup> 남북한 통합을 추진하는 방법과 관련, 경제교류·협력 활성화가 자연스럽게 정치 및 사회부문의 통합을 촉진하여 체제의 통합을 이룩할 수 있다는 기능주의적 입장과 경제부문의 교류·협력 활성화가 체제통합으로 연결되기 위해서는 정치적 결단이 필요하다는 신기능주의적 입장이 있다. 남한 정부는 1970~80년대에는 기능주의적 입장을 강조하는 선언적 경제교류·협력 방안을 제시하였으나, 1990년대에는 경제교류·협력의 실제적·효율적 추진 차원에서 신기능주의적 입장을 강조한 바 있다.

상황과 남북경협을 추진을 분리해서 추구함으로써 남북경협을 보다 안정화 하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 따라서 김대중 대통령은 북한의 김정일 위원장과의 정상회담을 개최하게 된 바 있으며, 분단 이후 최초로 이루어진 정상회담을 통해서 남북한간 경협도 한층 높은 차원에서 추진할 수 있게 되었다.

노무현정부는 출범과 동시에 평화번영정책을 표방하고 대북한 경제교류 및 협력을 추진하였다. 그러나, 북한의 핵개발문제가 재발하게 됨에 따라서 한반도를 둘러싼 국제환경은 남북한간 경제교류 및 협력이 순조롭게 대폭적으로 증대되도록 하는데 장애가 된 것도 사실이다. 특히, 제네바합의에 의해서 추진되고 있던 실포지역의 경수로 건설사업이 결과적으로는 문을 닫게 되었으며, 남한측의 주도로 북한 핵문제를 해결하고자 한 대북한 중대제의는 한반도 긴장상황을 어느 정도 누그러뜨리는 데 기여한 바도 있었다. 즉, 2005년 9월 19일의 6자회담 공동성명 타결의 배경에는 남한의 대북한 에너지 제공 등 중대제의가 있었다고 할 수 있는 것이다. 또한 6자회담에서도 대북한 경제지원 문제를 언급하고 있기 때문에 북한 핵문제를 해결하기 위한 수단으로서의 대북 경제협력의 중요성을 다시 한 번 상기시켜주는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 노무현정부의 대북경협 정책은 북한과의 경제협력을 통해서 남북관계의 다른 측면에서의 발전 도모를 생각하고 있는 것으로 간주할 수 있다고 볼 수 있으며, 김대중정부의 햇볕정책을 계승하고 있다고 할 수 있다. 사실상 노무현정부에서 추진되거나 지속되고 있는 남북경협은 대부분 김대중정부 시절에 시작된 것이므로, 대북경협 정책의 연속성 유지라는 측면에서 바람직한 것이라 할 수 있다. 즉, 노무현정부는 과거에 시작되었던 남북경협사업을 심화 및 발전시키고 있는 것이다.

이와 같은 남북경협의 발전을 통계적 차원에서 살펴보면 다음과 같다. 남북교역은 1988년 11월 (주)대우에서 도자기 159점을 북한으로부터 반입 승인을 받은 바 있으며, 1989년 1월 효성물산(주)이 북한산 전기동 200톤을 반입한데 이어 현대상사의 잠바 5,000벌이 최초로 북한으로 반출됨으로써 시작되었다. 남북한간 경제교류의 전반적 추세를 살펴보기 위해서 <표 II-1>에 제시된 1989년부터 2005년까지 17년간의 남북교역 현황을 분석하면 다음과 같은 특징적 양상을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 초기단계인 1989~92년의 4년간은 큰 성장세를 기록하였다. 즉, 경협이 실질적으로 시작된 1989년도의 남북교역은 불과 1천9백만 달러였으나, 1992년에 1억7천3백만 달러의 교역액을 기록하였다.

남북교역이 의미 있는 성장세를 보이기 시작한 것은 1991년도로서 이 당시에는 총 반출입액이 1억1천1백만 달러를 기록하여 최초로 1억 달러를 상회하는 동시에 전년도 대비 726.3%라는 괄목할만한 성과가 있었다. 그러나, 이와 같은 증가세는 교역초기단계의 현상으로써 1990년도의 남북교역 총액이 1천3백만 달러정도였다는 점을 감안하면 경이로운 일은 아닌 것으로 평가된다. 이와 같은 남북교역의 증가세는 1992년에도 55.9%를 기록하며 계속되었다. 이 시기의 남북교역을 평가하면, 남한정부의 대북경협 천명외사 표명 이후 2년간은 실험적 교역을 추진한 것이며, 1991~92년의 남북 고위급회담 진행에 따른 남북관계 개선은 당시로서는 폭발적인 교역증가를 초래한 것으로 분석된다.

둘째, 남북경협의 1993~94년 성과는 전년대비 7.6%와 4.3%를 기록함으로써 증가율이 한 자리 수에 불과한 소강상태를 나타내고 있다. 이와 같은 경협증대의 위축현상은 북한 핵문제로 인한 남북관계 경색에 기인한 것으로 평가된다.

셋째, 1994년 10월에 북한과 미국간에 제네바 기본합의문이 타결됨에 따라 북한 핵문제 해결의 기본구도가 합의되었다. 이에 따라 1995년도의 남북교역은 전년대비 47.7% 증가율을 보이면서 신장됨으로써, 2억8천7백만 달러를 기록하여 최초로 2억 달러 선을 넘어서게 되었다.

넷째, 1996년도에는 북한 잠수정 침투사건 등 북한의 대남도발 사건으로 인하여 남북관계가 다시 불안정한 상황을 보이게 되었으며, 이에 따라 1996년도의 남북교역은 2억 5천2백만 달러를 기록하여 1995년 대비 12.3% 하락하였다.

다섯째, 1996년 말 북한의 잠수함 침투사건에 대한 사과로 재개된 남북경협은 1997년도에는 전년대비 22.3% 증가함으로써 3억 달러를 초과하게 되었다.

여섯째, 1997년 말 금융위기의 여파는 1998년도에 남한경제를 급격히 위축시켰으며, 이에 따라 1998년도 남북교역은 2억2천1백만 달러를 기록하여 전년대비 28.0% 하락하였다.

일곱째, 남북교역은 남북정상회담 성사이후 보다 큰 폭으로 증가하여 2000년에는 4억2천5백만 달러, 2003년에는 7억2천4백만 달러를 기록하였으며, 2005년에는 10억 달러를 기록하게 되었다.

이러한 양적 증가와 함께 주목해야 될 사안은 남북교역에서 취급되고 있는 품목이 꾸준히 증가하고 있다는 점이다. 즉, 1989년에는 반출품목이 단 1가지였으며 반입품목도 24가지에 불과하였던 것이, 2005년에는 반출품목은 712종, 반입품목은 381종에 이르는 다양화를 보이고 있다는 것이다. 또한 부록에 나와 있듯이 남북한간에는 다양한 민간기업들이 참여하고 있으며, 이들의 활동이 남북한 경험의 근간을 이루는 한편 남북한간 화해에도 큰 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

<표 II-1> 남북교역: 1989~2005

(단위: 천 달러/Unit: \$1,000)

년도	반 입			반 출			합 계		
	건수 Cases	품목수 Items	금액 Amount	건수 Cases	품목수 Items	금액 Amount	건수 Cases	품목수 Items	금액 Amount
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	-	16	5,547	300	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	708	80	176,298	267	87	18,249	975	158	194,547
1995	976	109	222,855	1,668	167	64,436	2,644	244	287,291
1996	1,475	130	182,400	1,908	167	69,639	3,383	258	252,039
1997	1,806	143	193,069	2,185	284	115,270	3,991	365	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
2004	5,940	202	258,039	6,953	575	439,001	12,893	634	697,040
2005	9,337	381	340,281	11,878	712	715,472	21,215	775	1,055,754
소계	46,901	2,376	2,953,864	46,393	4,902	3,094,051	93,294	5,961	6,047,915

## 2. 남북경협과 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 있는 가를 알아보고자 한다. 이러한 조사를 바탕으로 본 연구는 남북경협 관련 거버넌스가 어떠한 형태로 구축되어 있는 가를 파악하고자 한다.

사실상 남북경협을 위요한 발전상황은 거버넌스 개념의 발전과 많은 부분 맥을 같이 하고 있다. 즉, 남북경협이 시작된 1980년대 말, 1990년대 초는 전 세계적으로 냉전이 종식되는 시기였다는 점을 들 수 있다. 다시 말하면, 전세계적 냉전의 종식과 함께 변화하는 세계 환경 속에서 국가의 새로운 역할을 논의한 이론이라고 할 수 있는 거버넌스 개념의 발전은 탈냉전과 그 맥을 같이 하고 있다는 것이다.<sup>3</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, 남한과 북한간 경제교류가 냉전이 종식됨으로 해서 시작되었다는 점을 회고해 보면, 한반도에도 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, 남북경협의 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

---

3.-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.



한다. 즉, 거버넌스 이론은 국가와 사회관계를 보다 수평적인 네트워크관계로 운영하는 것이 효율적이라는 점을 강조하는 것이라고 이해할 수 있다는 점을<sup>4</sup> 주안점으로 본 연구를 수행하고자 한다.

거버넌스는 다차원적인 개념으로 정치적인 권위의 분권화를 의미하는 것으로 볼 수 있다.<sup>5</sup> 특히 거버넌스는 정부, 민간, 자발적 연합체들간의 상호작용을 강조하는 “다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도, 조종 형태”<sup>6</sup>를 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.<sup>7</sup>

이렇게 볼 때, 남한과 북한간의 경험 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 자원

---

4- 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.

5- 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000), p. 228.

6- J. Kooiman and M. Van Vliet, “Governance and Public Management,” in K. A. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organization* (London: Sage, 1993); J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)를 참조.

7- Guy Peters, “Governance Without Government?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8 (1998) pp. 223-243을 참조.

의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀히 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 연구에서는 남북경협을 남북경협과 관련된 다양한 행위자들이 “특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식”<sup>8</sup>인 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 주요 행위자들 및 행위자들간 네트워크로서의 거버넌스 구축현황을 다음 장에서 살펴보고자 한다.

---

8. 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.

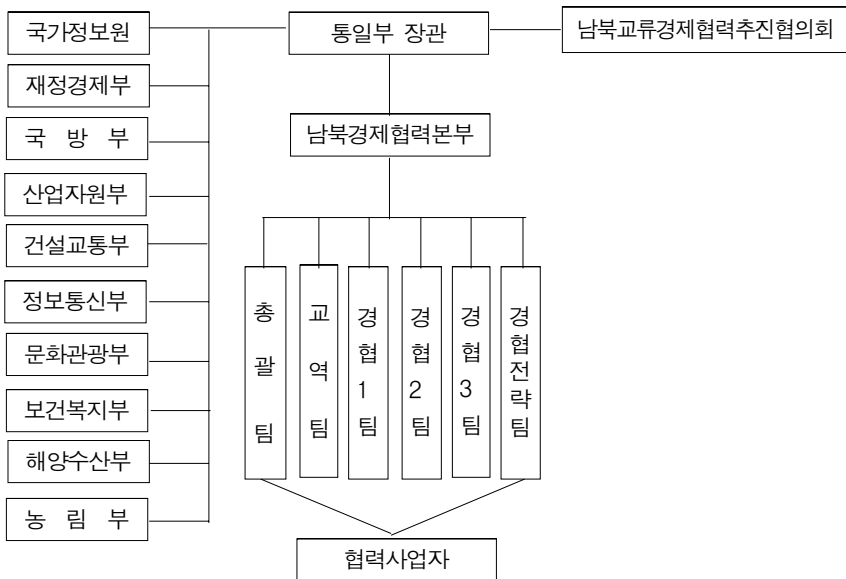
### III. 남북경협 거버넌스 실태

#### 1. 정부차원

##### 가. 정부내 연계

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 남북 경제교류·협력 계획의 수립·조정, 남북 당국간 경제협력사업의 추진, 민간차원 교역·협력사업에 대한 지원, 남북 교류·협력 관련 법·제도의 보완과 개선작업 등의 역할이 수행되고 있다.

<그림 III-1> 정부내 남북경협 추진 네트워크



남북경제협총괄팀은 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, 남북경제협1팀은 농림수산업, 광업, 제조업, 관광(금강산), 금융보험 등을, 남북경제협2팀은 도로·철도·항만·공항 등 사회간접자본 건설, 에너지·수자원협력 등의 분야를, 남북경제협3팀은 전략물자 대북반출 관리, 우편·IT 분야 경제협사업, 교류·협력시스템 운영을 담당하고 있다. 마지막으로 경제전략팀은 교류·협력 관련 제도의 수립, 경제협 관련 합의서 관리 업무 등을 맡고 있다.

남북경제협 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 ‘교류·협력분과 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 남북경제협 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 남북경제협 관련 계획을 수립하고 남북경제협과 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 포함

하여 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 대두 되었을 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.

<표 III-1> 정부 부처의 남북경협 관련 업무

정부부처	담당부서	업 무
재정경제부	경제협력국 남북경협과	○남북 당국간회담, 개성공단, 북한동향에 따른 경제분야 대책수립, 기타 남북경협 관련 현안의 협의·조정 ○경공업·지하자원개발협력, 철도·도로, 전력, 수산·해운협력, 남북교류·협력추진협의회 의결사항 협의·조정 ○남북장관급·경추위회담 관련 통계관리 및 자료 취합, 임진강 수해방지 관련, 남북경협사업(자) 승인사항의 협의·조정, 남북교역·투자, 인도적 지원 관련자료 및 통계의 수집·분석
	경제협력국 개발전략과	○중·장기남북경협계획 수립, 국제협력(국제기구, TRADP 등), 남북경협 법령 및 제도 총괄, 남북경협 관련 분석
산업자원부	무역투자본부 남북산업자원 총괄팀	○남북 산업자원협력, 기업의 대북사업 발굴, 대북진출 기업 애로 발굴 해소, 개성공단사업지원단 교류·협력 추진위원회, 남북경협 지원
건설교통부	남북교통팀	○남북 및 대륙철도, 도로 연계 기반 구축, 남북철도·도로 연결사업 추진·운영 ○남북 및 대륙철도·도로 연계관련 국제협력 업무, 남북 및 대륙간 육상교통망 구축에 관한 기타 사항
	산업입지정책팀	○개성공단 조성에 관한 사항
	수자원정책팀	○남북 임진강 수해방지, 유역조사, 댐건설장기계획, 수자원정보
문화관광부	관광국 관광정책팀	○남북 관광교류·협력의 증진에 관한 사항
국방부	정책홍보본부 정책기획팀	○남북 경제협력사업 UNC 협조 ○경협 관련 군사적인 법적·제도적 절차 마련 ○남북한 교류·협력 관련 군사적 지원 및 남북대표단 임무 수행에 관한 사항
농림부	농업구조정책국 구조정책과 (총괄업무)	○북한농업의 현황 파악, 협력사업, 기획 업무 ○남북협력, 투자사업에 관한 업무의 총괄 ○북한 관련 관계부처간의 업무 협조
	국제농업국 농업협상과	○북한과의 농산물 교역에 관한 사항
	식량생산국 식량정책과 / 농산경영과	○식량에 관한 남북교역 및 해외원조에 관한 사항 ○대북농기계 지원에 관한 사항
해양수산부	남북수산협력팀	○남북 수산협력
	연안해운과	○남북 해운협력, 해운합의서 체결 ○남북 선박운항, 항만건설, 선원교육
정보통신부	정보통신협력본부 협력기획팀	○남북 IT사업, 통신지원, 인력양성 ○협력사업 관리, 공동학술회의 개최 등
보건복지부	국제협력팀	○보건복지분야의 남북 교류·협력에 관한 사항
과학기술부	동북아기술협력과	○남·북한 과학기술 교류 협력 정책개발 및 협력사업 추진

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 지원하는 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 구성한 바 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 ‘남북IT협력추진협의회’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. 남북경협사업을 위한 유엔사와의 협조 업무와 함께 경협 관련 군사적인 법적·제도적 절차를 마련하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

## 나. 준정부기관 및 지자체내 연계

정부는 법적 행위를 통해서 남북한간 경협을 추진하고 있으며, 아래의 공사(단)들은 자체적인 경제성 분석을 토대로 중앙부처의 대북경협 정책에

대한 실행기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 즉, 중소기업진흥공단은 자금지원, 기술지도, 연계알선 등의 기능을 수행하고 있으며, 산업단지공단은 공단개발, 산업인력관리공단은 기술인력지원과 직업훈련양성사업의 기능을 수행하고 있다. 한편, KOTRA와 무역협회는 경험관련 정보를 수집 및 분석하고 있다. 또한 한국전력공사는 경수로지원사업을 맡고 있으며, 수자원 공사는 임진강 수해방지 사업을 담당하고 있다.

<표 III-2> 준정부기관의 남북경협 관련 업무 및 실적

구 분	담당부서	주요 업무 및 추진 실적
농수산물 유통공사	남북협력팀	○농산물 계약재배사업 ○농산물 관리센터 설치운영 ○대북쌀지원, WFP를 통한 대북지원
농협 중앙회	북방협력팀	○공 증산기술협력사업 ○양돈장 등 축산개발에 필요한 생산설비·기술 지원
한국철도 공사	남북철도사업단 남북대륙철도 연결팀	○화차제작 임가공사업 ○열차제작 기술 표준화, 신호 단일화
한국관광 공사	남북관광사업단	○개성관광 종합계획 수립 ○북한관광 종합계획 수립 ○백두산 관광 실시
대한광업 진흥공사	남북자원협력팀	○정촌 인삼흑연광산 공동개발(2005) ○덕현 철광산 투자사업(2005) - 중국기업과 합영 ○북한광산 투자환경 조사 ○민간 북한광산 개발 기반 마련
대한석탄 공사	남북협력팀	○북한 석탄광 공동개발 - 2개 탄광 개발추진 합의(2005) ○개성지역 연탄공장 설립
인천항만 공사	경영전략팀	○남포-인천항간 협력사업 의향서 체결(2005.11.5) - 남포항 현대화사업추진 ○남북협력사업 추진 - 컨테이너 항로개설, 카페리호 운항 - 갑문운영 관련 기술지원
한국조폐 공사	글로벌사업팀	○남북조폐기관간 기술교류 협의(2005) ○남북평화메달 및 기념주화 제작판매
한국토지 공사	개성사업처	○개성공단 1단계 개발 ○나선지구 시범공단 개발 추진



위 단체들은 자체적으로 자문회의체를 구성하여 유관기관 및 관련 전문가들과 네트워크를 형성하여 이를 통해서 관련 현황에 대한 다양한 견해를 듣고 정책에 반영하고 있다. 농협중앙회는 ‘남북농업협력추진회’를 구성(2005.2)하여 운영하고 있으며, 한국철도공사는 ‘남북철도자문위원회’를 구성 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 한국관광공사는 ‘남북관광자문위원회’를 결성(2004.12)하여 정책수립을 위한 의견 교환의 기회로 활용하고 있다. 개성공단사업을 추진하고 있는 한국토지공사 역시 관련 전문가와 실무자들로 ‘개성공단자문회의’를 구성(2005.11)하여 개성공단개발과 관련한 계획 수립에 적극적으로 활용하고 있다.

남북경협에 참여하는 국책금융기관은 수출입은행과 산업은행을 들 수 있으며 남북협력기금을 운영하거나 대북사업자에게 자금을 융자하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 한국수출입은행은 남북협력기금 운영 및 청산결제 은행업무를 맡고 있으며, 한국산업은행은 남북경협 업체에 대해서 자금융자 및 투자 등 업무를 맡고 있다. 국책 연구기관 역시 경쟁정책 수립 및 평가 등을 통해서 남북경협 거버넌스에 참여하고 있다. 예를 들면, 통일연구원, 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 과학기술정책연구원 등에서 각 부처의 정책개발을 지원하고 있다.

최근에는 지방자치단체들의 대북경협사업도 활발하게 진행되고 있어 정부차원의 남북경협 거버넌스에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다고 할 수 있다. 지방자치단체들의 대북경제협력사업은 북한지방과 경계를 마주하고 있는 경기도와 강원도가 선구자적인 역할을 수행하였으며, 아직까지도 가장 활발하게 지속적으로 사업을 추진하고 있다. 북한과의 사업을 추진하는 데 있어 지자체가 직면한 가장 큰 한계는 전문성의 부족이라고 할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위한 방안으로 네트워크를 활용하고자 하는 의지가 강하기 때문에 거버넌스에 입각한 정책수립과 집행이 상대적으로 잘 이루어지고 있다고 할 수 있다.

경기도는 ‘경기도남북교류·협력위원회’를 구성(1992)하여 운영하고 있으며, 강원도는 ‘남북강원도교류·협력위원회’를 민간협의체의 형태로 구성(1998.9)하여 정책 관련 의견수렴의 장으로 활용하고 있다. 인천광역시와 전라남도 역시 ‘남북교류·협력위원회’를 구성(각 각 2004, 2003)하여 운영하

고 있다.

<표 III-3> 지방자치단체들의 남북경협 추진 실적

지자체	2005년도 추진 실적	2006년도 사업 계획	담당부서
부산광역시		○북녘 항생제공장 건립 - 주관: 북녘항생제공장건립추진위	자치행정과
인천광역시		○천(강화)-개성(개풍)간 연육교 건설 및 공동개발구 추진 - 장기사업으로 추진 중	남북교류지원팀
경기도	○협력농장 사업 ○농기자재지원 ○식품가공공장 준공(10.6)	○농사 협력농장사업 ○해북도 농기자재지원 ○식품공장 관리 ○교육 현대화지원사업(미정) - 김일성대 등 교육현대화 지원 ○농촌 현대화사업(미정) - 대상: 평양 강남군지역의 일부 ○파주-개성 통일경제특구 개발 추진	남북교류협력팀
강원도	○산림 병충해 방제 ○농림기술강습소 운영 지원	○북강원도 산림병충해 방제 ○농림기술강습소 운영 지원 ○안변연어부화장 사료제조공장 건립 ○벼농사 시범재배, 산림속성녹화사업 ○북강원도 대표단 방문	남북협력담당관실
전라북도	○농기계지원 및 농기계 수리공장 건설	○농기계지원 및 시범농장 자재지원	농산유통과
전라남도	○비닐온실지원사업	○비닐온실지원사업 ○대동농기계수리공장 공동운영사업 ○평남 청산리 농민편의소 건설사업 ○평남 벼농사 지원협력 사업 ○평남 온천군병원 현대화 사업	행정과

#### 다. 정책 추진구조

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

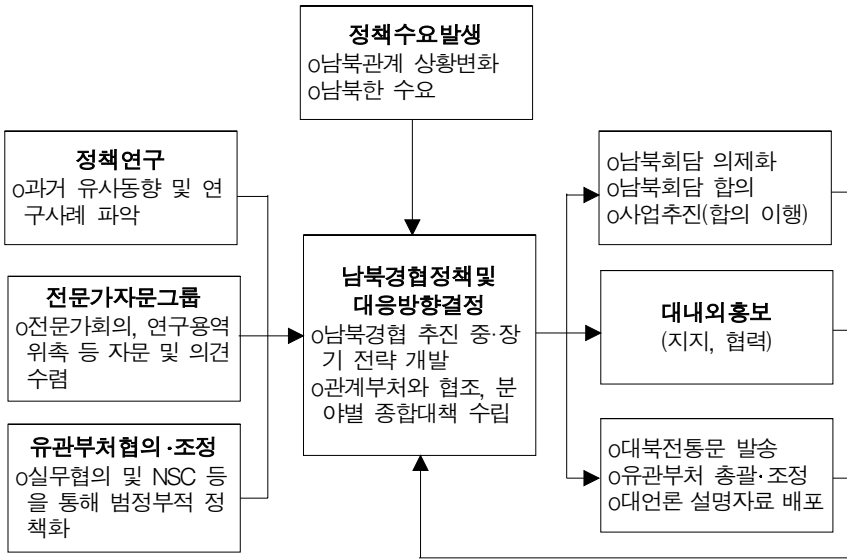
자문이나 연구결과를 적극적으로 활용하는 것이다. 셋째는 초안 상태에서 유관기관의 의견을 청취하면서 정책적 조정을 실시하는 것이라고 하겠다. 정부가 경제협력 정책을 결정하는 과정에서 정부차원의 협의와 전문가그룹의 자문 등의 형태로 거버넌스를 구축하고 있음을 보여주는 것이다.

정부의 경험정책을 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



## 라. 남북경협 거버넌스의 법적 토대

남북경협과 관련된 정부의 역할을 살펴보기 위해서는 이를 법·제도적 차원에서 규정하는 관련 법령을 살펴보아야 할 것이다. 왜냐하면, 정부는 법적 기반위에서 모든 행위를 하기 때문이다. 특히 법적 체계를 구축하는 것은 ‘좋은 거버넌스’의 조건이라고 할 수 있는 투명성, 예측 가능성, 신뢰성을 향상시키는 데 중요한 역할을 수행한다. 남북경협 관련 법령은 국내 법과 북한의 관련 법, 그리고 남북간에 합의한 합의서 등으로 구분할 수 있다.

### (1) 국내 법 체계

남북경협을 규정하는 국내 법체계는 1990년 8월에 제정된 「남북교류·협력에관한법률」(약칭, 「남북교류협력법」)에서 출발한다고 해도 과언이 아니다. 북한과 동반자적 파트너십을 맺을 수 있도록 제도적으로 보장하는 획기적인 내용을 담고 있는 이 법은 남북한간의 인적 왕래, 북한주민 접촉, 교역, 협력사업에 필요한 사항을 규정하고 있다. 남북한간의 교류·협력을 법적으로 보장한 것이다. 이처럼 남북한간의 교류·협력 관련 법령의 제정은 남북

관계에 대한 정부의 조치를 법적 근거를 갖는 행정행위 차원으로 전환했다는 의미가 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>9</sup>

<표 III-4> 남북경협 관련 국내 법 체계

<p><b>1</b> 남북교류·협력 일반</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북교류·협력에 관한 법률</li> <li>○남북교류·협력에 관한 법률 시행령</li> <li>○남북교류·협력에 관한 법률시행규칙</li> <li>○남북관계 발전에 관한 법률</li> <li>○남북관계 발전에 관한 법률 시행령</li> </ul>
<p><b>2</b> 남북한 왕래</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법</li> <li>○남북한 왕래자의 휴대품 통관에 관한 고시(관세청고시)</li> <li>○금강산관광객 등의 북한방문 절차에 대한 특례</li> <li>○북한지역 관광에 따른 환전지침(재정경제부고시)</li> <li>○남북회담대표단의 북한방문 절차에 대한 특례</li> </ul>
<p><b>3</b> 교역 및 수송</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북한교역 대상물품 및 반출·반입승인 절차에 관한 고시</li> <li>○남북교역물품 통관관리에 관한 고시(관세청고시)</li> <li>○남북한간 반출·입 되는 식물에 대한 검역요령(농림부고시)</li> <li>○남북한간 수송장비 운행 승인 신청 및 승인기준에 관한 고시</li> <li>○남북한간 선박 운행 승인기준에 관한 고시</li> <li>○남북교역물품의 원산지 확인에 관한 고시</li> <li>○남북출입장소에 관한 고시</li> </ul>
<p><b>4</b> 협력사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북경제협력사업 처리에 관한 규정</li> <li>○국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침</li> <li>○대북투자 등에 관한 외국인 관리지침(재정경제부고시)</li> <li>○개성공업지구 방문 및 협력사업 승인절차에 대한 특례</li> </ul>
<p><b>5</b> 남북협력기금법</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북협력기금법</li> <li>○남북협력기금법 시행령</li> <li>○남북협력기금법 시행규칙</li> </ul>
<p><b>6</b> 기금관련 하위법규</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○남북협력기금운용관리규정</li> <li>○남북경제교류·협력에 대한 남북협력기금 지원지침</li> <li>○금강산관광객에 대한 경비 지원지침</li> </ul>

9- 제성호 외, 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 88 참조.

「남북교류협력법」은 다른 법률과의 관계 규정, 남북교류·협력추진위원회 설치·운영, 남북한 왕래, 물자교역 및 협력사업, 결계기구·교통·통신·검역 등을 규정하고 있다. 정부는 이 법을 모법(母法)으로 남북 교류·협력의 구체적인 실시를 위해 30개에 이르는 「고시」와 「훈령」이 발령되었다.

「남북교류협력법」이 제정되기 이전까지는 국가보안법에 의해서 남북관계가 규정되었으며, 국가보안법 체계 안에서 남북한 주민간의 접촉은 반국가적인 행위로 규제 대상이었다. 따라서 「남북교류협력법」의 제정은 북한과의 경제협력사업의 공식적인 행위자를 민간부분으로 확대하였으며, 이는 남북경협을 거버넌스가 활성화되는 데 필요한 법적인 토대를 제공하였다고 할 수 있다.

「남북교류협력법」은 제정 초기부터 남북간의 경제협력을 규율하는 기본법으로 중요한 역할을 수행해 왔으나, 2000년 남북정상회담 이후 남북간의 교류와 협력이 급속하게 증대되면서 빠르게 변화하고 있는 남북관계의 현실을 제도적으로 뒷받침하면서 남북관계의 발전을 이끌어 나갈 법률 제정의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 특히 남북합의서의 체결과 공포 및 북한 지역에 대한 인력 파견 등에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있었으며, 대북정책의 국민적 합의 및 초당적 협력을 제도적으로 보장할 수 있는 장치의 마련에 대한 요구가 증가하였다.

이에 북한의 정치적 실체성을 법적으로 인정하고 한반도의 평화 증진과 남북경제공동체 실현을 정부의 책무로 규정하는 「남북관계 발전에 관한 법률」(약칭, 「남북관계발전법」)이 2005년 12월에 제정되었다.

4장 23조로 구성된 이 법은, 남북관계를 ‘특수관계’로 보고 남북간의 거래를 ‘내부거래’로 규정하였으며(제3조), 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 △남북경제공동체 구현, △북한에 대한 지원, △재정상의 책무 등을 규정하고 있다(제6조~제12조). 이와 함께 정부로 하여금 5년 단위로 ‘남북관계발전 기본계획’을 수립하도록 규정하고 있으며(제13조), 남북회담대표와 대북특별사절의 임명과 관련한 절차를 명시(제15조)함으로써 법적절차에 따른 투명한 대북정책을 추진할 수 있도록 하였다. 또한 남북합의서의 체결과 비준 절차(제21조), 남북합의서의 효력(제23조)에 대한 사항을 규정하고 있다.

## (2) 북한의 관련 법 체계

북한에서 2005년 7월 「북남경제협력법」을 발표하기 전까지는 남북간의 경제협력은 북한의 외국과의 경제협력을 규정하는 관련 법에 준하여 추진 되어왔으며, 여기에는 「외국인투자법」, 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」, 「라진선봉경제무역지대법」 및 관련 규정들이 포함된다.

북한이 남한과의 경제협력만 염두에 두고 이를 위한 법규를 제정한 것은 2002년 7·1조치 이후이다. 2002년 11월 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」을 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 채택한 것이다. 이후에도 북한 당국은 개성공단과 금강산관광지구의 활성화를 위하여 지속적으로 하위규정을 발표해 오고 있다. 그러나 이러한 법률은 특정지역에서의 경제협력에 한정된 규정을 담고 있는 법규들이 대부분이어서 남북경제관계의 전반적인 발전을 규정하는 데는 미흡하다고 할 수 있다.

북한이 남북경협 목적·원칙을 포함한 전반적인 남북간의 경제관계를 규율하는 법률을 제정한 것은 2005년 7월에 발표한 「북남경제협력법」이라고 할 수 있다. 남한과의 경제협력을 추진하는 정부의 조직을 정비하는 작업과 병행하여 발표된 이 법은 총 27조로 구성되어 있다. 이 법의 가장 큰 특징은 남북경협의 목표, 범위, 적용대상, 원칙 등을 망라한 기본법적인 성격을 지니고 있다는 점이다.

북한은 북남경제협력법을 통해서 “남측과의 경제협력에서 제도와 질서를 엄격히 세워 민족경제를 발전시키는데 이바지”하는 것을 사명으로 제시하고 있다(제1조). 이어 제2조에서는 경제협력의 범주로 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류 등을 꼽고 있다. 또한 이법의 적용 대상으로 북측의 기관, 기업소, 단체와 남측의 법인 및 개인을 들고 있다(제3조). 제4조에서는 경제협력의 원칙으로 “전민족의 리익을 앞세우고 민족경제의 균형적 발전을 보장하며 호상존중과 신뢰, 유무상통”을 제시하고 있다.

「북남경제협력법」은 또한 ‘중앙민족경제협력지도기관’을 통해서 통일적인 지도체계를 구축함으로써 남측과의 경제협사업을 추진하는데 있어서 안정성과 일관성을 살리고자 하고 있다. 흥미로운 부분은 중앙민족경제협력지도기관의 첫 번째 임무로 ‘북남경제협력계획안의 작성’을 제시하고 있는 점이다. 이러한 임무는 우리 정부가 지난해 말에 발표한 남북관계 발전에

관한 법률』에서 정부의 책무를 다루면서 5년 단위로 남북관계발전 기본계획을 수립하도록 규정하고 있는 부분과 유사하다.

이 밖에 『북남경제협력법』은 남북경협에 대해 무관세의 적용(제19조) 및 노동력 채용 원칙(제17조) 등을 규정하고 있다.

### <표 III-5> 남북경협 관련 북한 법 체계

- 북남경제협력법
- 외국인투자법
- 합영법·합작법 및 동법 시행규정
- 외국인기업법 및 동법 시행규정
- 라선경제무역지대법 및 하위규정
- 자유무역지대 관련규정
- 개성공업지구법 및 하위규정
- 금강산관광지구법 및 하위규정

### (3) 경협 관련 남북합의서

남북당국자에 협의를 통해서 양측당국의 대표가 서명하는 방식으로 채택되었으며, 양측 입법기관의 심의와 의결을 거쳐서 발효되는 남북경협합의서는 남북경협 거버넌스에서 북한이 공식으로 주요 행위자의 하나로 참가할 수 있는 법적·제도적인 토대를 제공한다고 할 수 있다. 물론 장관급회담이나 각종 당국간 회담을 통해서 체결된 합의서 역시 큰 틀에서 남북경협을 규정한다고 할 수 있다.

다만 남북합의서 중에서 국민의 권리·의무와 관련된 입법사항을 포함하는 것에 국내법으로 효력을 부여하기 위해서는 국회의 동의를 필요하다. 이에 따라 4대 합의서에 대해서 2003년 6월 국회의 동의를 받아 조약성을 인정하는 절차를 거친 바 있다. 그러나 이 경우 4대 합의서의 조약성을 인정한다고 하더라도 주권국가간에 체결되는 일반적 국제관계에서의 조약과는 다르다는 점에 유의해야 한다고 한다. 통일을 지향하는 민족내부의 특수관계에 있는 남북한 사이의 ‘특수한 조약’으로 보아야 한다는 것이다.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>-제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 167-168 참조.



### <표 III-6> 남북경협합의서

- 4대 합의서: 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제(2000.12 채택)
- 9개 합의서: 차량운행, 개성공단 통신·통관·검역 (2002.12 채택), 남북상사중재위 구성·운영(2003.10 채택), 개성·금강산 출입·체류(2004.1 채택), 열차운행(2004.4 채택), 해운 및 해운부속합의서(2004.5 채택)
- \* 기타 각종 남북회담에서 채택한 관련 합의서도 남북경협을 규정

이런 점에서 최초로 채택·발효된 4대 경협합의서 발효는 남북간 경제교류와 협력을 공식화·제도화하는 기반 마련에 기여했다고 할 수 있다. 4개 합의서는 남북경협 거버넌스의 남북관계를 규율하는 내용을 담고 있다.

먼저, ‘투자보장합의서’에는 투자 허가 및 보호, 최혜국 대우, 투자 수용 및 보상(상대방 투자자산의 국유화·수용 또는 재산권 제한의 원칙적 금지, 투자자산의 국유화나 수용의 경우 내외국인과 무차별해야 하며 충분한 보상 실시), 송금(이윤·이자·배당금 등 투자 소득의 자유로운 이전 보장), 분쟁 해결(당사자간 협의가 안되면 남북상사중재위원회의 중재로 해결), 정보제공 등의 내용을 담고 있다.

‘상사분쟁해결절차합의서’에는 분쟁해결 원칙, 중재판정 방법, 중재기간, 중재판정의 이행, 승인 및 집행 등을 규정하고 있고, ‘청산결제합의서’에서는 청산결제 대상, 거래상품과 한도(거래상품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한정), 은행선정과 청산계정 개설, 결제통화(미달러화를 원칙으로 하되, 필요시 합의하여 여타 화폐도 가능), 청산기간, 결제절차와 방법 등을 규정하고 있다.

## 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, 상당수의 기업들이 이러한 효과를 보장받기 위해서 대북한 경제협력사업이 이익을 내지 못하더라도 초기에 투자를 하는 측면이 있다. 따라서, 후

발기업이 북한과의 경제협력 사업을 추진하고자 할 경우, 선발기업들이 유형무형의 진입장벽으로 막는 경우도 있는 것으로 파악된다. 한편, 남북경협을 촉진하기 위해서 정부예산이 투입되는 경우에도 특정기업이 독점권 내지 우선권을 가지고 있는 문제가 있다. 즉, 금강산관광의 경우 현대가 독점권을 가지고 개발을 하고 있는 것은 주지의 사실이며, 개성공단의 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, <표 III-7>이 보여주듯이 다양한 형태로 참여하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 기업들은 본연의 이익추구라는 차원에서 대북경협을 추진하기도 하지만, 대북한 인도적 지원에도 참여하여 경협을 보다 원활히 추진하는데 도움을 받으려 하기도 하는 동시에, 대북한 인도적 지원단체들의 도움을 받아서 대북경협에 진출하기도 하는 것으로 파악된다.

<표 III-7> 민간단체들의 대북지원 분야

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

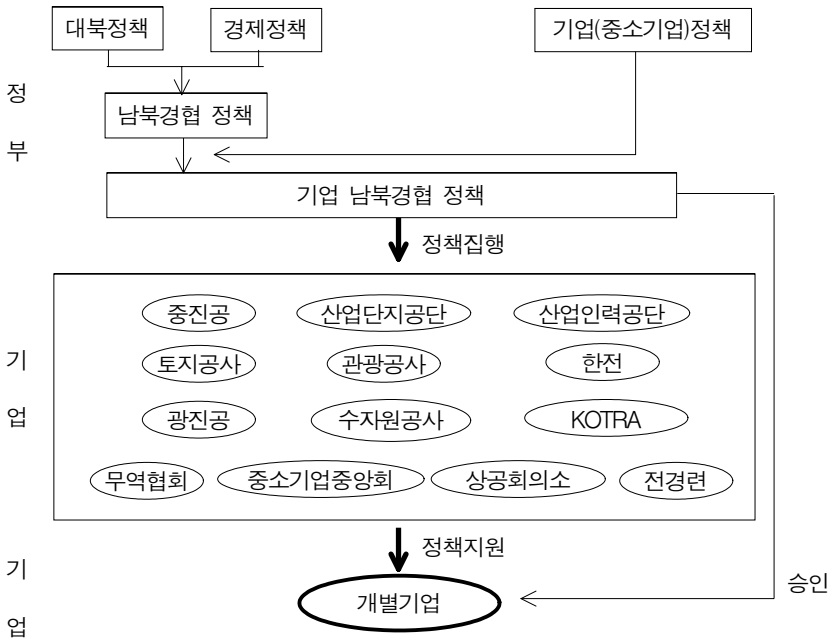
나. 기업과 정부간 연계

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 남북경협의 근간이 되는 정책을 만든다고 하겠다. 이러한 정부의 남북경협정책은 중소기업진흥공단, 산업단지공단, 산업인력공단, 토지공사, 관광공사, 한전, 광진공, 수자원공사, KOTRA, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전경련 등 각종 경제단체들과의 협의를 통해서 추진되고 있다. 이 과정에서 이들 단체들은 개별 기업들의 남북경협사업을 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 통해

서 남북경협을 방향을 북한과 협의하고 있으며, 이러한 회담의 결과는 시간차를 두고 남한기업의 대북경협사업에 영향을 미치는 것으로 파악된다.

<그림 III-3> 기업과 정부간 남북경협정책 추진구조



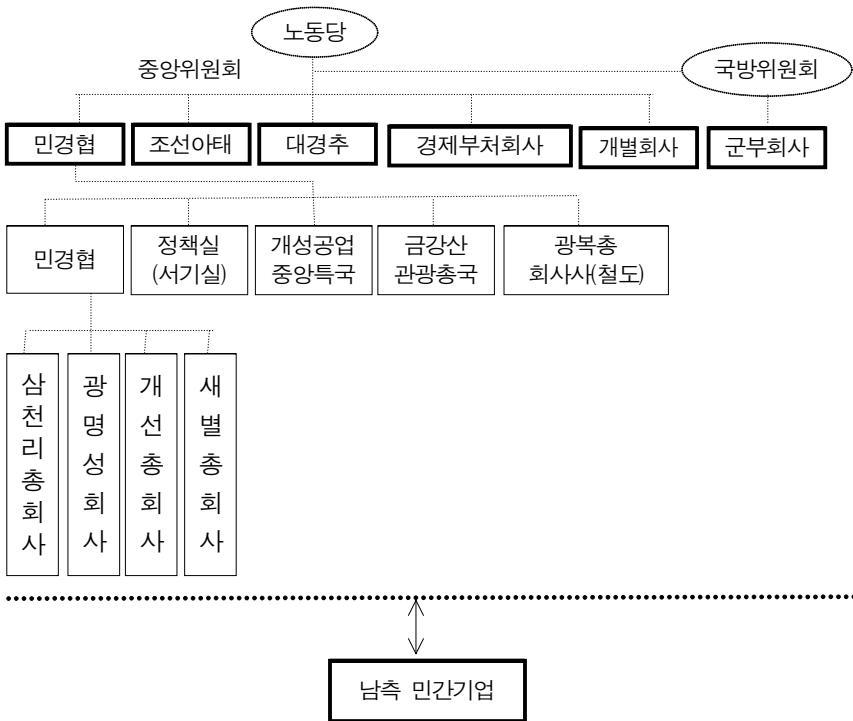
#### 다. 기업과 북한간 연계

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 부정적이라면 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 경험에 참가할 기회가 늘어날다는 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 사전승인에 경험사업에 참여하고 있으며, 인민무력부 및 국가보위부도 산하회사들을 동원해서 남북경협사업에 참여하고 있다.

<그림 III-4> 북한의 대남사업 기관



### 3. NGOs 차원

#### 가. 남북경협과 NGO의 관계

분단으로 인한 장기간의 냉전체제는 한반도문제의 특수성의 근본적 원인이라 할 수 있다. 그리고 이와 같은 한반도 문제의 특수성은 한반도에 고유한 특성들을 배태하는 상황적 조건이 되고 있다.

한국은 지구화의 과정을 겪고 있는 반면 한반도 상황에서 비롯되는 특수성도 동시에 지니고 있다. 한마디로 냉전체제하의 지구화(Globalization under Cold War)라고 할 수 있는 것으로서, 이것은 지역적 안보 딜레마에 의해 일정한 한계를 지니고 나타나는 지구화 현상을 말한다. 한편으로, 일제 식민지 지배와 민족분단으로 인해, 한반도는 사회주의가 쇠퇴하는 전반적인 추세 속에서도 냉전의 고도로 남아 있었다. 남북한 모두 일반 국민들은 오랫동안 안보위기감에 휩싸여 살 수 밖에 없었으며, 실제로 군사분계선을 따라 군사적 적대관계가 지속되어 왔었다. 이런 안보위기감은 북한의 핵위기와 미사일개발로 더욱 고조되기도 하였다. 다른 한편, 『국민의 정부』 출범과 함께 시작된 대북포용정책에 힘입어 현대그룹은 금강산 관광사업을 시작하여 남북한 경제협력의 시범을 보이기도 하였다. 중국의 북한접경 지역에서는 남한과 국제적 인도지원단체들이 기아에 허덕이는 탈북자들에 대한 지원에 개입하게 되었고, 이것은 중국의 실정법을 위반하면서까지 이루어지게 되었다.

이같이 상반되고 모순적인 상황은 한반도를 둘러싼 지구화의 복잡성을 반영한다. 남북한이 국가 차원에서 긴장상태에 놓여있는 가운데, 2000년 6월에는 1945년 분단 이후 처음으로 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이에 정상회담이 개최되었다. 또한 민간기업들과 비정부기구들은 국가차원에서 보면 매우 민감한 이슈에 대해 적극적으로 개입해 활동하게 되었다. 한마디로 갈등적 또는 협력적 상호작용은 국가차원에서 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들 사이에서도 발생하게 되었고, 안보 이슈는 경제 및 인도주의 이슈들과 밀접하게 연관되어 있음을 보여주게 되었다.

여기서 우리는 한국문제의 복잡성(Complexity of Korean Problem)을 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 남북한 국가뿐만 아니라 한반도

와 이해관계를 갖고 있는 주변국들이 통제할 수 없는 상황이 되었다. 말하자면, 한국문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다. 둘째, 한국문제는 남북한 국가사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다. 셋째, 한국문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성(Interconnectedness)을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다. 요약하자면, 한반도에서의 지구화는 몇 가지 일반적 의미의 지구화 속성을 지니고 있는 한편, 아직 분단에 의한 냉전의 터널을 통과하는 과정에서 한국적 특유의 복합적 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.

한국문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는 데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있음을 살펴보았다. 최근 남북한 관계가 급진전되는 과정에서도 국가 또는 정부가 정치·군사·경제적 측면에서 주된 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 이는 북한체제에서 정치적 행위주체, 특히 김정일 국방위원장의 역할이 대부분을 차지한데서 비롯되며, 아직도 안보 이슈가 남북한 관계에 있어서 가장 첨예한 문제로 남아있기 때문이다. 그러나 이미 살펴본 바와 같이 민간기업과 비정부기구의 역할과 위상이 크게 확대된 것이 사실이다. 특히 남한 사회의 민주화와 함께 시민사회가 팽창하였고, 그 역할과 기능이 단순히 국내적인 이슈를 다루는 데 그치지 않고 남북관계에서 실질적인 행위주체로 부상하고 있다.

한국문제에 있어서 비정부기구는 국가차원의 관계를 단순히 보완하는 기능을 수행하는 것이 아니며, 그렇다고 국가와 경쟁 또는 갈등하는 관계를 가진 것도 아니다. 비정부기구는 때로는 국가와 경쟁 또는 마찰을 일으키면서 국가 차원에서 다루어질 수 없는 영역에 깊숙이 개입해 있다. 이러한 현상은 단지 한국문제 또는 남북한관계에 한정되어 있지 않으며, 이미 지구적 현상이 되고 있다고 할 수 있다. 인도주의적 비정부기구들은 코소보사태에 개입하여 이해당사국가들과 갈등관계를 빚은 바 있으며, 국제관계 특히

인권 이슈를 다루는 많은 학자들은 이를 신개입주의(New Interventionism)라고 칭하면서 새로운 연구대상으로 삼고 있다.

이제 남한의 비정부기구는 UN산하 기구 또는 국제비정부기구와 연대를 가지면서 한국문제와 남북한관계에 개입하고 있다. 이는 지구화의 전반적 현상과 맥을 같이 하는 부분이다. 물론 아직까지 남북한 국가차원의 관계가 가장 중요한 행위자이며 이들에 의해 다루어지는 정치·군사적 이슈가 핵심 사안임에 틀림없다. 그러나 동시에 남북한간의 상호교류·협력이 심화되면 될수록 비국가 차원의 행위주체와 이슈가 더욱 중요하게 되며, 이들을 통해서 한반도의 평화와 안보가 보다 지속적인 것으로 발전할 수 있을 것이다.

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 추구와 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 가지고 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 자연발생적이라기 보다는 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.<sup>11</sup> 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. 대표적인 한국 NGO 중의 하나인 『경실련』의 경우, 특정계급이나 계층의 이해관계를 초월, 사회적 공공성을 추구하는 비정치적 순수시민운동, 점진주의적 비폭력·평화·합법운동을 지향했다.<sup>12</sup> 전반적으로 1987년 이후 『문민정부』의 등장과 『국민의 정부』 출범, 그리고 참여정부에 이르기까지 한국의 사회운동과 NGO활동은 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.<sup>13</sup>

최근 통일논의에 대한 민간참여가 확대되고, 따라서 통일과 관련된 NGO의 활동도 활성화되고 있으며, 점차 그 영역을 넓혀가고 있다. 특히 대북포

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

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

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

용정책과 아울러 대북지원과 남북 교류·협력의 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 NGO활동의 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 평화변영정책이라는 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 무역관련 기관들이 직접적 당사자이지만, 남·북한 당국은 남북 경제교류·협력의 방향을 설정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 아울러 남한내 NGO는 대북한지원 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 NGO 간에 연계된 대북진출을 모색할 필요가 있다. 첫째, 북한 보건·의료분야의 경우 경제난으로 인하여 기초 의약품의 조달조차 원활하지 못한 실정이기 때문에 남한 NGO가 북한에 의료 구호품을 전달하려 할 경우 전문적 의견청취가 필요하다. 따라서 남한내 제약회사들과 대북 의료지원 NGO간에 협조체제를 구축하여 북한에 필요한 의약품을 전달해 줄 필요가 있다. 이를 위해서 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료지원 NGO간 협의단체를 구성할 필요가 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다 원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북

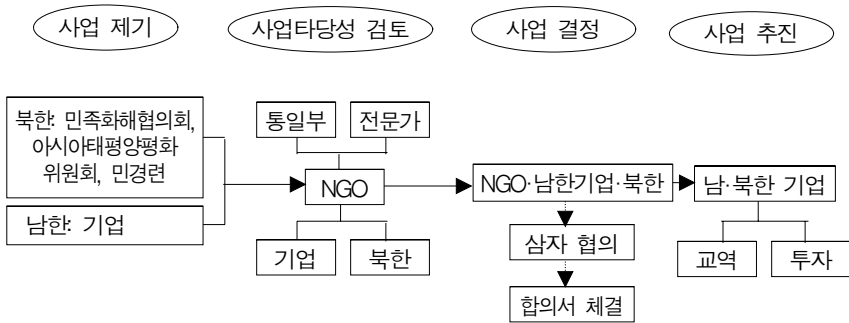
한 주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다. 또한 남한의 제약회사들이 독집자와 같이 북한지역에서 의약품 생산을 할 경우를 대비해서도 제약회사들의 브랜드 이미지를 제고할 수 있는 방안이 될 것이다.

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 영농구조 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



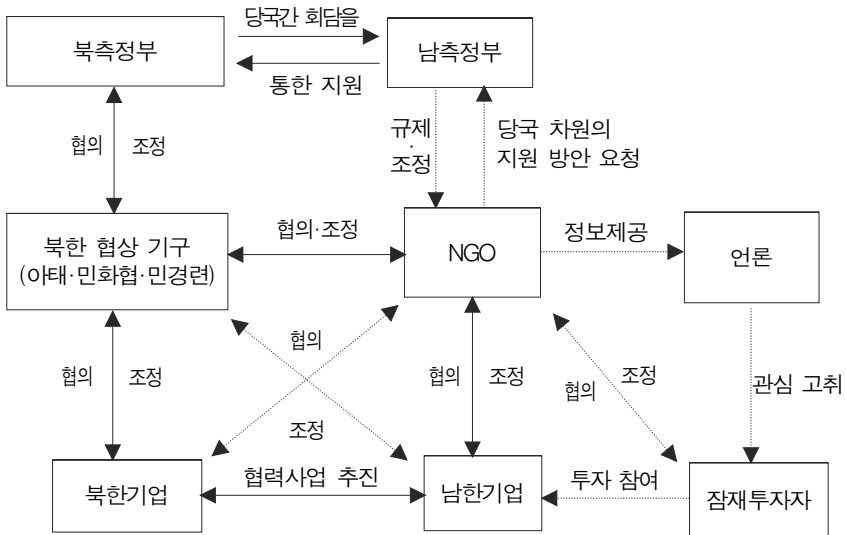
북한은 시장경제체제를 받아들여 해도 실질적으로는 시장경제체제의 운용방식을 습득할 기회가 없는 것으로 판단된다. 또한 북한의 폐쇄된 경제 운용은 선진화된 기술을 받아들일 기회를 상실토록 하였기 때문에 북한 경제회생을 위해서는 실무적 차원에서의 경제 및 기술 교육이 절실한 형편이다. 남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 이 경우 부문별로 북한이 필요로 하는 분야를 선정해서 남한내 NGO들이 교육을 수행하도록 하되, 남한기업들이 재원 및 교육기자재 등을 지원하는 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 기능의 수

행하고 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”<sup>14</sup>를 결성한 바 있다. 남북관계시민연대의 단체구성은 매우 다양하나 최근 남북경협 관련 정책토론회 및 성명서 발표 등 적극적으로 활동하고 있다. 경제관련 NGO로서 남북경협시민연대에 참여하지 않고 있는 단체로는 민간남북경제교류협의회(민경협)와 남북경협국민운동본부가 있다.

상당수의 NGO들은 남북경협과 관련하여 간접적 연관성을 지니고 있으

<sup>14</sup> 남북경협시민연대에는 경실련통일협회, 남북경제협력진흥원, 남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 남북관광공동체, 남북물류포럼, 남북장애인교류협회, 남북포럼, 남북투자기업협의회, 사)남북평화사업범국민운동본부, 민족공동체포럼, 밝은세상포럼, 서울평양학회, 시민의신문, 평화만들기, 흥사단, 남북디자인교류진흥협회, 개성사랑포럼이 참여하고 있다.

며, 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, 흥사단, 시민의신문, 평화만들기 등), 포럼단체(남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 개성사랑포럼 등), 기업체 조직(남북투자기업협의회)으로 구분할 수 있을 것이다.<sup>15</sup> 이와 같은 NGO들은 다음과 같은 특성들을 지니고 있다.

- 남북경협 NGO는 국제 행위자와의 연관성을 거의 갖고 있지 않는 것으로 보임.
- 정책네트워크의 측면에서 볼 때 NGO의 참여는 대표성, 전문성, 사회적 연결망, 자원동원 역량 등이 핵심적으로 고려될 것임.
- 또한 NGO 네트워크의 측면에서 볼 때 리더십 또는 조직기획자의 역할이 매우 중요함.
- 이러한 점에서 현재 남북경협 NGO들을 볼 때 아직 대표성 또는 선도 NGO(Leading NGO)가 부각되고 있지 못함.

남북경협과 대북지원은 일정정도 중첩성을 지니고 있기 때문에 대북지원 NGO의 활동에 대한 분석은 NGO의 남북경협과의 연계를 밝히는 데 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 있

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

며, 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 남북경협사업의 경우도 사례로 살펴볼 수 있을 것이다. 우리민족서로돕기운동에서 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 남북경협사업에 대해서는 견해들이 엇갈리고 있다. 통일부는 대북지원 NGO가 북측과의 신뢰 관계를 바탕으로 남북경협사업을 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 경험 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 대북지원 사업이 남북경협으로 발전하는 것이 불가피할 수 있다는 점은 NGO와 정부

간의 효율적 관계설정을 필요로 하고 있다. NGO의 대북지원사업이 시범사업(Pilot Project)의 성격을 갖고 있으며, 이에 따라 남북경협사업으로 발전할 가능성이 있기 때문이다. 또한 최근 개발협력의 성격을 갖는 대북지원사업이 지속가능하기 위해서도 남북경협사업으로의 발전을 사전에 감안해서 추진해야 한다는 필요성이 제기되고 있다. 이 경우 정부와의 협력관계가 전제될 필요가 있다.

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

대북지원사업과 남북경협사업이 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 대북사



업의 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 남북경협이 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 선정하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이 단계에서 잘된 네트워크 행위자의 경우는 북한측의 사업파트너를 제대로 그리고 효율적으로 연결해 주었을 때 잘된 네트워크 활용이라 할 수 있겠다.

북한측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서도 빠른 속도로 진행하기 위해서는 네트워크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크를 가지고 있느냐가 사업속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 결국 남북경협을 추진하는 기업은 이 단계에서 전문적인 지식과 정보를 갖고 있는 시민사회단체와의 네트워크가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공적·사적 인프라가 갖춰져 있지 않는 조건에서 이는 매우 중요하다.

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 네트워크 형성이 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.

## 4. 국제 차원

### 가. 외국 정부

남북경협과 관련하여 가장 중요하고 영향력 있는 국제 행위자는 각국 정부, 보다 정확히 특정하여 표현하면, 미국 정부라고 할 수 있다. 언뜻 보면 한국과 북한간의 배타적 경제관계인 남북경협에 미국과 같은 외국정부가 관심을 갖고 영향력을 행사한다는 것은 매우 이상한 일처럼 보인다. 그러나

조금만 꼼꼼히 살펴보면, 여기에는 그만한 이유와 근거가 존재한다. 첫째, 미국 등 외국정부는 남북경협을 실질적으로 규제하는 국제적 준칙 또는 협정의 관철을 사실상 관장하는 역할을 수행한다. 예를 들어, 북한은 현재 국제사회의 전략물자 수출제한 협정의 적용을 받는 국가인데 반해, 한국은 이러한 협정을 준수하는 국가이다. 그런데 동 협정에 따른 전략물자의 내용을 실질적으로 판단하는 기구가 바로 미국 정부이므로, 미국정부는 당연히 남북경협에 관심을 갖고 개입할 수밖에 없는 형편이다. 실제로 개성공단과 같은 남북경협 사안의 경우, 동 공단의 설치와 운영에 필요한 제반 물자를 한국에서 북한으로 반출하기 위해서는, 동 반출물자가 수출제한을 받는 전략물자가 아니라는 사실을 한국정부를 거쳐 최종적으로 미국정부로부터 확인 받아야만 한다.

둘째, 남북경협은 이를 통해 생산된 상품과 서비스를 궁극적으로 해외시장에 수출하여 남북한 모두에게 경제적 이득을 가져다주는 것을 최종의 목표로 하고 있다. 실제로 개성공단과 같은 경협사업의 경우 여기서 생산된 제품을 여하히 해외시장에 수출하여 경쟁력을 확보하느냐가 사업성공의 관건이라고 인식되고 있으며, 이에 따라 한국정부는 동 공단에서 생산된 제품의 한국산 지위를 국제적으로 공인 받아 이들이 세계시장으로 수출되는데 아무런 장애가 없도록 만들고자 시도하고 있다. 따라서 이들 국제시장을 규제하고 있는 각국 정부 역시 당연히 남북경협에 관심을 갖게 되는 것은 매우 자연스러운 일이다.

셋째, 미국 등 해외정부는 동북아의 평화와 안보라는 측면에서 북한에 대해 커다란 정치·군사적 이해관계를 갖고 있으며, 이러한 이해관계는 구체적으로 한국과의 대북정책 협조·공조라는 형태로 나타나고 있다. 그런데 현재 남북경협은 이러한 북한을 둘러싼 동북아의 평화와 안보라는 과제에 대해 가장 커다란 영향을 미치는 요소 가운데 하나이다. 1990년대 중반 이후 위기에 직면한 북한경제가 그나마 지금까지 버티어 올 수 있는 한 가지 이유가 바로 남북경협을 통해 북한이 얻는 경제적 과실이었기 때문이다. 동북아의 평화와 안보와 관련하여 북한을 움직이거나 변화시킬 수 있는 가장 유력한 수단 가운데 하나가 바로 남북경협이라는 의미이다. 실제로 2000년 이후 북한은 전체 무역의 30~40%를 한국과의 무역에 의존하고 있으며, 쌀과 비료 등 해외로부터 얻는 인도주의적 지원의 40~50% 정도를 한국에 의존하

고 있을 뿐만 아니라, 해외로부터 정상적인 경제거래를 통해 획득하는 경화(hard currency)의 경우에는 거의 전부를 한국과의 거래에 의존하고 있는 상태이다. 이처럼 남북경협이 북한경제에 대해 커다란 중요성을 갖고 있으니 만큼, 북한에 대해 나름의 정치·안보적 이해관계를 갖고 있고 또한 이러한 이해관계를 관철하기 위해 한국정부와의 대북정책 공조·협조에 나서고 있는 미국 등 해외정부 역시 남북경협에 관심을 갖고 개입하는 것은 매우 당연한 현상이다.

미국 등 외국정부가 남북경협과 관련하여 갖고 있는 목표는 매우 분명해 보인다. 그것은 남북경협의 형태와 규모가 미국 등 외국정부가 북한에 대해 갖고 있는 정치·군사적 이해관계에 잘 부합하는 방향으로 움직이도록 영향력을 행사하는 것이다. 보다 구체적으로, ① 최근의 북한 핵문제에서 보듯이 국제사회와 북한의 관계가 갈등양상에 접어들어 북한에 대한 국제사회의 압박이 강화되는 경우, 남북경협 역시 보다 제한된 형태와 규모로 축소됨으로써 북한에 대한 압박 수단으로 사용되거나(적극적 의미), 적어도 이전 보다 크게 확대되지는 않음으로써 북한에 대한 국제사회의 협상력을 중화시키지는 않도록 하는 것이다(소극적 의미). ② 정반대로 1994년의 제1차 북한 핵문제 해결과정에서 보듯이, 북한과 국제사회의 갈등이 극적으로 해결되거나 진전되는 경우, 남북경협도 그에 상응하여 진전됨으로써 북한에 대한 국제사회의 경제적 보상 등에 있어 한국 역시 일익을 담당하는 방향으로 나아가는 것이다.

그런데 문제는 남북경협이 한국과 북한이라는 두 주권국가 사이의 배타적 경제관계라는 사실이다. 따라서 제3의 외국정부가 이에 영향력을 행사하고자 시도할 경우 이는 자칫 내정간섭이라는 외교문제로 비화할 가능성이 다분하다.

이러한 제약요건으로 인해 남북경협과 관련된 외국정부의 행위는 매우 간접적이고도 복합적인 채널을 통해 다면적으로 이루어진다는 특징을 보이고 있다. 이러한 채널 가운데 가장 중요한 것이 다음의 세 가지라 할 수 있다. 첫째, 우선 외국정부는 국제적 준칙 또는 협정과 자국의 국내법 적용이라는 채널을 통해 남북경협에 영향력을 행사하고 있다. 예를 들어, 앞에서 언급한 것처럼, 미국정부는 북한에 대한 전략물자 반출제한이라는 국제적 준칙을 토대로 남북경협에 영향력을 행사한다. 또한 2006년 7월 북한의 장

거리 미사일 실험 후, 미국과 일본정부는 UN을 통해 북한의 미사일 개발에 이용될 수 있는 물자와 자금의 거래를 중지하는 대북결의안을 통과시킴으로써 전반적인 남북경협 분위기를 더욱 위축시키는 효과를 거두었다. 한편, 미국정부 등은 자국의 국내법을 적용하여서도 남북경협에 영향력을 행사할 수 있다. 예를 들어, 미국 재무성은 2001년 이른바 ‘애국법(patriot act)’의 통과로 국제적 테러단체 및 국가에 대한 광범위한 계좌 추적권을 확보한 이후 북한당국에 의한 미국 달러화 위폐 혐의를 조사하는 과정에서 2005년 마카오의 델타 아시아(Delta Asia)은행의 북한계좌 동결을 요청하여, 이를 관철시킨다. 그 결과 동 은행을 매개로 이루어지던 남북경협 자금의 송금이 일시적으로 중지되는 등 남북한 금융거래에도 영향이 나타난다. 만일 미국정부가 이러한 정책을 더욱 확대하여, 전 세계 대부분의 북한계좌 동결에 성공한다면, 남북간의 자금거래 중지로 사실상 남북경협 자체가 위태로워지는 상태에 빠질 수 있다. 또한 미국정부는 이른바 북한비확산법안을 추진하고 있다. 이는 북한의 핵이나 미사일을 거래하거나 이와 연루된 북한 기업과 거래하는 외국기업에 대해 미국내의 거래를 제한하는 법률이다. 이에 따라 만일 향후 미국정부가 상당수의 북한기업을 제재대상으로 상정하고, 이러한 기업에 남북경협의 파트너가 되는 북한 기업들이 상당수 포함된다면, 남북경협 자체에도 상당한 영향이 미치게 된다는 것은 분명하다.

둘째, 미국 등 외국정부는 국제적인 여론과 한국내의 여론형성에 영향을 미치는 방식으로 남북경협에 개입하고 있다. 예를 들어, 2006년 3월 미국의 레프코비츠 대북인권특사는 대표적 남북경협사업인 개성공단사업을 북한의 ‘노예’ 노동에 근거한 부도덕한 사업이라고 비판하였다. 이러한 비판은 그 진위여부를 떠나 국제적으로 개성공단 제품의 한국산 지위를 인정받으려는 한국측 노력에 찬물을 끼얹고 나아가서는 개성공단사업 자체의 성패 여부에도 부정적 영향을 미친다. 또한 미국 등 외국정부의 정책에 동조하는 해외의 대북 전문가 집단이나 국제적 NGO들을 중심으로 남북경협에 대해 비판적 여론을 형성하고, 이것이 다시 한국의 국내 여론으로 전파됨으로써 궁극적으로는 한국의 대북경협 사업에 영향을 미치는 현상도 나타나고 있다. 예를 들어, 2006년 상당수의 미국 NGO들은 한국의 NGO들과 공동으로 서울에서 북한인권과 관련된 대규모 국제회의를 개최하였다. 이들은 한국이 북한주민의 인권상황을 도외시 한 남북경협을 추진함으로써 자국민에

대해 인권유린을 자행하고 있는 북한당국을 오히려 도와주고 있다는 비판 여론을 형성하고 있다. 또한 해외의 대북 전문가 집단은 한국의 투명하지 못한 남북경협으로 인해 ① 북한당국의 잘못된 정치·군사적 행위가 지속되고 있고, ② 북한경제의 개혁과 개방이 오히려 지체되고 있으며, ③ 국제사회의 인도주의적 대북지원 역시 그 실효성이 상실되는 부작용이 나타나고 있다는 여론을 형성하고 있다. 이러한 여론은 결국 남북경협에 대한 한국 국내의 부정적 여론과 결합되어, ‘퍼주기’ 논란과 같은 소모적 논쟁으로 확산됨으로써 경협의 동력 자체를 위협하는 상태로 진행되고 있다.

마지막으로 미국 등 외국정부는 대북정책 공조·협조라는 차원에서 한국 정부와 직접적인 협상을 벌이는 방식으로 남북경협에 영향을 미칠 수 있다. 물론 이러한 행위는 자칫 내정간섭으로 비화될 수 있다는 점에서 아직 현실화되지 못하고 있지만, 향후의 상황변화에 따라 얼마든지 현실화될 가능성이 있고, 특히 그 가능성은 2006년 UN의 북한 미사일관련 대북 결의안이 통과된 이후 더욱 높아지고 있다. 한국정부가 이러한 대북결의안의 준수를 공약하고 있기 때문이다. 따라서 향후 미국 등 외국정부가 이러한 결의안을 토대로 남북경협과 관련된 구체적 대북 자금유입에 관한 정보를 요청하거나, 해외에 소재한 ‘의심스러운’ 북한계좌에 대한 거래 제한을 제안하는 방식으로, 심지어는 만일 남북경협과 관련된 국내 기업의 ‘불투명한’ 대북거래가 불거질 경우 이에 대한 한국정부의 조사를 요청하는 방식으로 남북경협의 전반적 분위기와 형태에 영향을 미치려는 시도를 배제할 수가 없을 것이다.

## 나. 국제기구

남북경협과 관련된 국제사회의 이해관계를 제도적으로 대표할 수 있는 행위자는 UN과 같은 국제기구와 IMF나 World Bank와 같은 국제금융기구라고 할 수 있다. 이들이 바로 국제적 경제 사안에 대해 국제사회 공통의 이해관계를 대별하도록 설계된 기관이기 때문이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 현재 이들 국제기구는 인도주의적 대북지원을 제외하고는, 북한에 대한 개발지원이나 대북 경제거래 자체에 대해 그다지 커다란 관심을 표명하고 있지 않다. 따라서 남북경협에 대한 이들의 관심은 다음과 같은 두 가지의 원론적 사항에 머물러 있다고 보는 것이 합리적인 판단일 것이다. ①

남북경협이 북한의 경제개발을 위한 일종의 개발지원의 성격을 갖고 있으니 만큼 그 추진형태 역시 국제기구가 일반적인 개발지원에 있어 권고하고 있는 절차의 합리성이나 투명성과 같은 제반 원칙을 준수하는 방향으로 진행되어야 한다는 것과 ② 남북경협의 일부분을 차지하는 인도주의적 대북 지원의 경우, 그 지원 규모가 국제사회 전체의 대북지원 규모에 필적할 수 있을 만큼 대규모로 막강한 영향력을 행사한다는 점에서, 그 지원의 형태 역시 여타 국제사회의 인도주의적 지원의 효율성을 해치지 않도록 투명성과 공정성을 기해야 한다는 점이다. 이러한 점에서 한국의 인도주의적 대북 지원은 일정 규모에 있어서는 남북 양측 당사자간의 직접 협상을 통해 지원되어야 하는 것이 불가피하더라도, 또 다른 일정 규모에 있어서는 지원의 투명성과 분배의 공정성을 보다 효과적으로 담보할 수 있는 WFP 등 국제적 구호기관을 통해 간접적으로 지원하는 것이 필요하다는 점이다.

그러나 국제기구는 위와 같은 목표를 달성할 수 있는 적절한 행위수단이나 가용자원을 가지고 있지 못하다는 약점이 있다. 현재 국제기구가 북한의 경제개발을 위해 제공하는 경제지원은 전무한 실정이다. 또한 남북경협은 한국과 북한간의 철저한 양자적 관계 안에서 진행되고 있으니 만큼, 국제기구가 이에 대해 다자적 기준을 적용하여 개입할 수 있는 여지 또한 크지 않다. 남북경협에 대한 국제기구의 관심 역시 크지 않지만, 설사 이러한 관심이 증대된다고 하더라도 이를 반영할 수 있는 적절한 수단이 현재로서는 마련되어 있지 않다는 의미이다.

이러한 제약요인으로 인해 국제기구의 남북경협과 관련된 행위는 주로 인도주의적 대북지원사업에 초점이 맞추어져 있다. 실제로 국제기구는 인도주의적 대북지원에 관한한 실질적으로 국제사회를 대표하여 북한과 협상에 나서는 공식 파트너 또는 교섭창구라는 장점을 가지고 있다. 예를 들어, 인도적 지원의 경우, 그들은 북한당국과 국제사회를 대신하여 전 세계를 대상으로 북한에 대한 지원을 공식적으로 호소할 수 있는 자격을 갖추고 있으며, 이렇게 모집된 대북지원 물자를 북한에 전달·배분하기 위해 북한당국과 교섭하거나 북한에 사무소를 설치하고 활동하며, 직접 인원을 파견하여 분배 상황을 모니터링 하는 등 일체의 지원과정에 대한 공식적 교섭권을 갖추고 있고, 이러한 과정에서 얻게 되는 모든 북한관련 정보를 통제하며, 이 모든 것을 이용해 여타 주체들의 대북지원 물자 제공을 대행할 수 있는

자격 역시 갖추고 있다. 국제기구는 이러한 자산을 토대로 한국의 인도주의적 대북경협과 관련하여 크게 세 가지의 행위를 주도하고 있다. ① 북한의 인도주의적 상황에 대한 체계적 정보를 제공하고, 이러한 정보를 바탕으로 한국내의 여론을 환기시킴으로써, 한국 정부 및 민간의 인도주의적 대북지원사업을 활성화시키는 역할을 수행한다. 실제로 북한에 상주하고 있는 UN 인도주의 사무국을 비롯하여 WFP와 WHO 등 UN산하 구호 기관들은 정기적 또는 비정기적으로 북한의 인도주의적 상황과 주요 관련정보를 공개하고 있으며, 이러한 정보들은 다시 국내의 전문가와 NGO, 언론 등을 통해 유통됨으로써 한국의 인도주의적 대북지원으로 연결되고 있다. ② 국제사회의 인도주의적 대북지원 네트워크를 통해 대북지원에서 지켜야 할 각종 원칙들을 제시하고 실천함으로써 간접적으로 한국정부 및 NGO들의 대북지원 행위에 영향을 미치고 있다. 북한에 대해 대규모 지원을 수행하는 한국정부와 NGO들이 인도주의적 지원에 있어서 지켜야 할 기본적 원칙인 절차의 투명성과 분배의 공정성 그리고 지원과정에 대한 모니터링 등을 확보하지 못할 경우, 결국에는 이러한 원칙을 지키는 여타 국제사회의 지원마저도 불가능하게 만들지 모른다는 국내외의 여론을 형성함으로써 간접적으로 한국의 인도주의적 대북지원 행위에 영향을 미치는 것이 그 좋은 사례이다. ③ 한국정부의 인도주의적 대북지원 가운데 일정부분을 WFP 등 국제기구를 통해 지원하도록 촉구함으로써, 한편으로는 한국의 인도주의적 지원의 투명성을 확보하고, 다른 한편으로는 그 과정에서의 한국과 국제기구간의 연대를 증진시키도록 유도한다.

#### 다. 국제 NGOs

국제사회의 대북사업에는 UN 등의 국제기구와 국제적 NGO 그리고 각국 정부라는 매우 다양한 행위 주체들이 참여하고 있다. 특히 이들은 1990년대 중반부터 10여 년간 지속된 인도주의적 대북지원을 중심으로 이제까지 이루어진 국제사회의 인도주의적 활동에 있어서 가장 체계적이며, 효율적이고도 방대한 자체 네트워크를 구축해 온 것으로 평가 받고 있다. 지난 2000년부터 WFP 등의 UN 구호기관과 평양에 상주하는 각국 정부기관 그리고 국제적 NGO들이 총망라되어 대북관련 사업을 토론하고, 정보를 교환



하며, 각각의 역할 분담 및 북한당국과의 교섭력 증대를 도모하기 위해 설치·운영되고 있는 이른바 구호기관간 포럼(Inter-Agency Forum)이 그 좋은 사례라 할 수 있다.

그러나 남북경협과 관련된 국제사회의 영향력 또는 거버넌스 기제는 위와 같은 국제사회의 인도주의적 대북지원사업과는 상당한 차이를 보이고 있다. 여기에는 크게 두 가지 이유가 있다. 첫째, 앞서 언급한 국제 행위자들의 대북사업은 주로 인도주의적 사업에 초점을 맞추고 있는 반면, 남북한의 경협사업은 비록 넓은 의미에서는 이러한 인도주의적 지원을 포함하고는 있지만, 좁은 의미에서는 주로 남북 기업들간의 경제적 거래관계에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 실제로 국제사회는 북한의 경제개발을 위한 지원이나 북한기업과의 거래에 대해 거의 관심을 보이고 있지 않다. 북한은 IMF나 World Bank, ADB와 같은 국제적 개발금융기관의 자금수혜대상에서 제외되어 있을 뿐만 아니라, 한국과 중국의 일부 기업을 제외하고는 북한과의 경제적 거래에 관심을 보이는 외부기업 역시 거의 없는 형편이다. 남북경협이 양국 간의 경제적 교역을 중심으로 전개되는 한, 국제사회가 이에 대해 특별히 개입하려 하는 관심이 그만큼 크지 않다는 의미이다.

둘째, 한국과 북한정부는 남북경협을 민족간 내부거래 또는 양국간의 배타적 경제거래로 간주하는 경향이 있다. 국제사회의 다자적 이해관계를 반영하지 않는 남북경협에 대해 국제사회의 제반 행위자들이 개입할 수 있는 명분과 채널이 모두 제한적일 수밖에 없다는 의미이다. 이러한 측면에서 남북경협에 대한 국제 행위자들의 개입형태가 앞서와 같은 국제사회의 인도주의적 대북지원사업에서와 같이 명시적이고, 제도적인 형태를 띠는 것은 사실상 불가능하다.

그러나 이러한 사실이 남북경협에 있어 국제 행위자들의 영향력이 존재하지 않는다면, 또는 국제 행위자들이 이러한 영향력을 행사할 수 있는 자체 네트워크를 형성하는데 관심이 없다는 사실을 의미하는 것은 아니다. 정반대로 남북경협은 국제 행위자들의 행위를 일종의 제약요건으로 하여 전개되고 있으며, 한국정부와 국제 행위자들은 이러한 남북경협의 제약요건을 늘이거나 줄이기 위해 서로가 체계적인 상호작용을 벌이고 있다. 따라서 여기에서는 남북경협의 제약요건을 만들어 내는 국제 행위자들의 행위가 구체적으로 무엇이며, 한국정부와 국제 행위자들 사이에는 이러한 제약

요건을 둘러싸고 어떠한 상호작용 네트워크가 형성되고 있는 지를 검토하고자 한다.

국제사회의 대북경협은 1995년 이후 본격화되기 시작한 인도주의적 대북 지원사업이 주류를 이루고 있다. 북한의 공식통계에 따르면, 1995~2003년까지 북한이 국제사회로부터 공여 받은 인도주의적 지원은 총 22억 달러에 달한다. 이는 2000년대 초반 북한의 GDP 100억 달러 내외의 20%를 상회하는 대규모이다.

물론 대북투자 형태를 띠는 국제사회의 대북경협 역시 존재한다. 그러나 이러한 대북투자는 주로 한국이나 중국의 극히 일부 기업만이 참여하는 것으로서 국제사회의 대북경협에 있어 주류적인 형태라고 볼 수는 없다.

따라서 여기에서는 국제사회의 대북경협 거버넌스를 분석하기 위한 주요 대상으로 국제사회의 인도주의적 대북지원사업에 참여해 온 참여자들의 형태와 특징, 그리고 이들의 상호작용과 그 결과물들에 대해 검토하기로 한다.

국제사회의 대북지원이 본격화된 것은 1995년 8~9월의 대홍수를 계기로 북한정부가 공식적인 국제사회의 대북지원을 요청하면서부터였다. 물론 일부 국제적 NGO들은 1995년 이전부터 이미 인도주의적 대북지원을 시작하고 있었다. 예를 들어, 미국의 기독교계 NGO인 World Vision은 1994년 이미 북한정부와 정부와 접촉하여 30만 MT의 긴급 구호식량을 제공하기 시작했으며, 이러한 사실은 1995년 2월 북한당국에 의해 공식 발표되었다. 그러나 거버넌스라는 측면에서 보면 다음과 같은 네 가지 측면에서 국제사회의 대북지원이 1995년부터 본격화되었다고 판단할 수 있다.

첫째, 북한당국이 1995년을 기점으로 국제사회의 인도적 대북지원을 총괄 담당하는 이른바 ‘큰물피해위원회’라는 조직을 외무성 산하에 조직함으로써, 이와 관련된 북한측의 공식 창구가 개설되었다. 동 위원회의 역할은 ① 국제사회의 대북지원과 관련된 일체의 외부기관과의 접촉, 정보제공, 공식 호소(appeal)의 제기, ② 인도적 대북지원을 담당하는 외부기관의 사무소 설치, 모니터링 활동 지원, 편의 보장 등 일체의 행위에 대한 협조 및 관리, ③ 국제사회의 인도적 대북지원분의 북한내 수송, 전달, 분배 등에서의 협조를 담당하는 것이었다. 물론 이러한 역할은 외무성 산하의 동 위원회 단독으로만 수행될 수 있는 것은 아니었으며, 따라서 북한의 농업성, 내무성, 양정성 등 각 관련부처의 협조를 얻어 진행되었다. 그럼에도 불구하고 동 위원회

의 설치로 인해, 적어도 인도적 대북지원에 관한한, 북한측의 공식적인 파트너 또는 행위자(actor)가 누구인지가 매우 분명해졌다.

둘째, 인도적 대북지원과 관련된 국제사회의 주요 창구 역시 분명해졌다. 1995년 국제사회의 인도적 대북지원은 북한당국이 국제 적십자 및 세계식량계획(WFP) 등을 대상으로 긴급 구호식량지원을 요청하면서 시작되었고, 이를 토대로 UN산하의 WFP와 식량농업기구(FAO)가 북한에 대한 현지 실사를 통해 국제사회를 대상으로 긴급식량지원을 요청하는 공동 호소문을 발표하면서부터 본격화되었다. 따라서 이후 국제사회의 인도적 대북지원과 관련된 주요 창구는 WFP와 FAO, UNICEF 같은 UN산하 구호기관이 담당하는 구조가 정착되었다.

셋째, 1995년을 기점으로 국제적 NGO 등을 중심으로 한 민간부문의 대북지원 관심이 폭발적으로 증가하였고, 이에 따라 인도적 대북지원에 관한한 국제 NGO들이 가장 중요한 참여자의 하나로 등장하였다. 이들은 ① 자체의 조직과 각종 여론 매체 그리고 인터넷 등 새로운 전자 환경을 바탕으로 하여 북한의 상황에 대한 국제사회의 커다란 관심을 불러일으키는 역할을 수행했을 뿐만 아니라, ② 이들 스스로가 막대한 인도주의적 대북지원을 수행하였고, ③ 무엇보다 각국 정부와 UN산하 구호기관 등과의 유기적인 관련성을 구축함으로써 전체 국제사회의 대북지원이 보다 효율적인 방향으로 진행하는데 기여하는 역할을 하였다.

넷째, 1995년을 기점으로 대북지원에 참여하는 각국 정부의 수와 형태가 본질적인 변화를 보였다. 그 이전 정부차원에서 대북지원에 관심을 보이거나 참여했던 국가는 한국과 일본을 비롯해 극히 제한되어 있었고, 지원형태 역시 양자적 협상을 통해 특정한 정치외교적 목적을 달성하기 위한 시도가 주류를 이루었을 뿐만 아니라, 종종 이러한 특정의 목적 달성이 어려워지게 되면 인도적 지원 자체가 영향을 받는 상황이 초래 되었다. 예를 들어 1995년 중반의 한국과 일본의 대북 식량지원이 그렇다. 그러나 1995년을 기점으로 ① 정부차원에서 인도적 대북지원에 참여하는 국가들이 미국 및 유럽 각국, 심지어는 아시아와 남미의 나라들까지 확산되었으며, ② 이들의 지원형태 역시 북한과의 양자적 협상이 아닌 UN기구 등을 통한 다자적 지원으로 선회하였고, ③ 이를 통해 대북지원과 관련된 UN기구 및 국제적 NGO 등과의 상호작용이 일상화되는 구조가 정착되었다.

그러나 이러한 여러 가지 긍정적 측면에도 불구하고 국제사회의 대북지원 사업은 1997년 중후반까지는 별달리 조직화되지 않은 채로 ‘각개약진’하는 초보적 형태를 취하였다. 물론 1996년 들어 UN 산하 구호기구들과 국제적 NGO들이 연합하여 대북지원을 위한 ‘통합 호소문(Consolidated Appeal)’을 발표하기 시작했지만, 대부분의 NGO들은 여전히 독자적인 채널을 통해 북한정부와 접촉, 필요한 지원분을 제공하였고, 이들 NGO 상호간 또는 UN 산하 구호기구들과의 정보교환이나 네트워크 형성 또한 미미한 수준에 머물러 있었다.

각국 정부 역시 대북지원을 호소하는 UN 산하 구호기구들과 국제적 NGO들의 호소에 대응하여 일정 자금을 기부하는 소극적인 지원에 머물러 있었다.

이에 따라 대북지원에 참여하는 모든 참여자들은 지원 물자의 모니터링이나, 북측 파트너와의 효과적인 관계설정, 북한의 실상에 대한 효율적 정보수집과 공유라는 공통의 문제에 직면하였다.

이를 해결하기 위해 각 참여자들은 ① 한편으로는 참여자들 공동으로 또는 개별적으로 북한에 사무소를 개설하기 위해 노력하였고, ② 다른 한편으로는 WFP 등의 국제기구를 중심으로 북한정부에 대한 공동 대응이나 북한 실상에 대한 공동의 정보수집 및 공유를 모색하기 시작하였고, ③ 마지막으로 이 모든 것을 위해 UN산하기구-NGO-각국 정부간 인적·물적·정보적 교류 네트워크를 형성하는 데 주력하였다.

이러한 NGO들의 노력은 1996년 중반 이후 더욱 가시화되었다. ① 우선 국제적 NGO들의 차원에서 보면, 각국 NGO들은 각 국가별 또는 지역별로 일종의 콘소시움을 형성해 대북지원 활동 통합, 그 효율성을 증진시키고자 시도하였다. 예를 들어, 1996년 중반 대북지원활동을 펴고 있는 소규모 미국 NGO들은 워싱턴의 초국적 NGO인 InterAction으로 집합, 북한활동그룹(North Korea Working Group)을 결성함으로써, 대북지원과 관련된 미국 NGO들의 대북 협상력을 높이고 지원물품 배분의 모니터링을 강화하고자 시도하였다. ② 초국적 NGO들을 중심으로 한 NGO 상호간의 네트워크 구축 또한 시도되었다. 이들은 북한과 관련된 공동의 자문그룹을 구성하거나, 각종 국제회의나 미팅을 통해 상호 정보와 경험을 공유하려는 노력이 일상화 되었다. ③ WFP 등 국제기구와의 연합 노력 역시 가시화되었다. 국제 NGO들은 자신들의 대북지원분을 WFP와 같은 국제기구에 전달을 의뢰함

으로써 북한에 대한 협상력을 높이는 한편, 북한에서의 활동비용을 줄이고 지원분 모집에 더욱 힘을 기울이는 역할 분담 현상이 나타났다.

WFP 등 국제기구 역시 이러한 NGO들의 노력을 뒷받침하기 위해 ① 자체 평양 사무소 내부에 식량원조 연락사무소(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 개설, 북한에 상주 직원을 두지 못한 국제 NGO들의 활동을 지원하고, 대북지원과 관련된 각종 NGO 활동을 통합 조정하는 역할을 수행하였다. ② 또한 NGO들의 지원물자를 국제기구가 대신 북한과 협상, 전달, 분배하고, 이에 대한 결과를 다시 NGO에게 피이드-백함으로써 국제사회 전반의 대북지원 효율성을 극대화하고자 시도하였다.

각국 정부차원의 대북지원 노력 역시 보다 다원화되었다. 이들은 ① 직접 북한과 외교관계를 맺고 북한에 관련기관의 상주를 추진하거나 (스위스와 같은 유럽 각국 정부의 경우) ② WFP 등 국제기구를 통해 대북지원사업을 추진하면서, 이에 대한 결과를 피이드-백 받아 전반적인 대북지원사업의 효율성을 점검하고 (미국과 일본의 경우), ③ 자국 및 국제적 NGO들과의 효과적 인적·물적·정보적 교류 네트워크를 구축해 전반적인 대북사업 자원으로 활용하는 입장으로 진화하였다.

이처럼 대북지원사업에 참여하는 각 참여자들의 복합적이고 구조적인 네트워크 구축 노력이 강화되면서, 이들의 대북협상력이 한층 강화되었고, 이에 따라 그 효과는 곧바로 나타났다. 무엇보다 북한정부가 그 동안의 소극적 태도에서 벗어나 북한의 거의 전 지역을 국제 NGO에게 개방하기 시작하였다. 1997년 말까지 식량사정이 가장 어려웠던 함경남도 등 동북지역이 국제 NGO들에게 개방되었으며, 이후 군사적으로 민감한 일부 접경지역을 제외하고는 모든 북한지역이 순차적으로 개방되었다.

지원물품의 분배에 대한 모니터링 역시 한층 강화되었다. NGO들의 현지 참관이 거부되는 지역에 대해서는 인도주의적 지원이 실시되지 않는다는 원칙이 관철되기 시작하였으며, 이에 따라 북한당국 역시 국제 NGO들의 모니터링을 점차 확대하여 받아들이는 전향적인 정책을 실시하였다.

이러한 환경변화로 인해 국제 NGO들의 대북지원 규모 역시 급팽창하였다. 예를 들어, 곡물지원의 경우, 1995~1996년 연간 30만 MT 수준에 머물던 국제 NGO들의 대북지원량이 1997~1998년의 경우 75~85만 MT까지 상승함으로써 당시 북한 전체 곡물 수입량의 약 50%를 차지할 정도로 크게

늘어났다.

보다 통합되고 체계화된 대북지원 활동을 수행하려는 국제사회 참여자들의 노력은 1999년을 기점으로 새로운 전환점을 맞이하게 되었다. 이 해 처음으로 대북활동을 수행하는 국제 NGO들과 UN 산하 구호기관들의 공식적 국제회의가 북경에서 개최되었고, 이를 통해 WFP 등의 UN구호기관과 국제 적십자 그리고 국제 NGO 및 각국 정부가 모두 참여하는 보다 구조화된 대북지원 네트워크 또는 공통의 논의의 장을 형성하는 것에 대한 공감대가 마련되었기 때문이다.

이러한 공감대는 이후 UN기구와 국제 NGO들이 주축이 된 ‘인도주의 발전을 위한 활동그룹(Humanitarian Development Working Group)’의 형성으로 발전하였고, 이는 다시 북한에 상주하는 각국 정부기구를 포함하는 ‘구호기관 포럼(Inter-Agency Forum)’으로 구체화되었다.

이에 따라 최근까지 국제사회의 대북지원 활동은 UN 등의 국제기구와 각 지원국 정부, 그리고 국제적 NGO들을 총망라하는 구조화된 지원 틀 안에서 조정되고 체계화되는 형태를 보여왔다. 이처럼 특정 국가 또는 특정 사안과 관련된 국제 NGO들의 활동이 범세계적으로 조직화되고 구조화된 제도적 틀 안에서 수행되고 있다는 것은 매우 이례적인 일이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 국제사회의 대북지원활동은 2005년을 기점으로 새로운 도전을 맞고 있다. 그 이유는 ① 북한당국이 기존의 국제사회의 인도적 대북지원을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구하는 한편, ② 이러한 개발지원을 수행하지 않는 국제기구, NGO, 지원국 정부기구들의 북한내 활동을 제한할 것을 공표함과 동시에, ③ 실제로 기존의 인도주의적 대북지원과 관련된 국제사회 각 참여자의 모니터링 등을 실질적으로 제한하는 조치를 실시한 반면, ④ 이에 대응하여 국제사회의 각 참여자들은 북한에 대한 인도주의적 지원을 점점 줄이고 북한에서의 실질적 철수를 다방면으로 고려하고 있기 때문이다.

남북경협과 관련된 국제 행위자 가운데 주목해야 할 대상은 바로 해외의 대북 전문가 집단과 국제적 NGO들이라고 할 수 있다. 일반적으로 전문가 집단이나 NGO들은 그 특성상 행위의 목적이나 형태가 매우 다양한 이질적 행위주체라는 점에서 이들을 하나의 공통된 이해집단으로 분류하기는 매우 어렵다. 그러나 남북경협과 관련된 해외의 전문가 집단이나 국제 NGO들에게는 이러한 일반적 특징이 잘 적용되지 않는다는 판단이다. 우선 남북경협

에 영향을 미칠 수 있는 해외의 전문가 집단은 그 규모에 있어서, 크게 잡아도, 십 수명에 불과할 정도로 매우 소수이다. 더욱이 이들 대부분은 미국 의회나 행정부 중심의 싱크 탱크에 자리를 잡고 있으며, 남북경협에 관하여 상당히 동질적인 목소리를 내고 있다는 공통점이 있다. 한편, 남북경협과 관련된 국제 NGO들은 크게 두 가지 그룹으로 구분할 수 있는데, 하나는 인도주의적 대북지원을 수행하는 그룹이며, 다른 하나는 북한의 인권상황에 관심을 갖고 있는 그룹이다. 주목해야 할 점은 이들 양자 NGO들 공히 체계적인 자체 네트워크를 보유함으로써 남북경협과 관련하여 상당히 동질적인 목소리를 내고 있다는 사실이다. 예를 들어, 인도주의적 NGO들의 경우 앞서 언급한 구호기관간 포럼이나 1999년 이후 거의 정례화되다시피한 인도주의적 대북지원 NGO들의 국제회의를 중심으로 하는 자체 네트워크를 보유하고 있으며, 대북지원과 관련된 거의 동일한 전문가 집단을 자문가 그룹으로 참여시키면서, 이들 NGO들 상호간의 인적·물적·정보적 교류 역시 매우 활발한 상태이다. 이러한 네트워크를 토대로 이들은 남북경협과 관련된 한국정부 및 민간의 인도주의적 대북지원과 관련된 거의 공통적인 국제여론을 형성해 나가고 있다. 북한인권 관련 국제 NGO들 역시 2000년대 들어 활발해지기 시작한 대북인권관련 국제회의를 중심으로 한국을 포함한 국제적 네트워크를 발전시켜 나가고 있으며, 이러한 움직임은 2004년 미국의 ‘북한 인권법’ 통과를 계기로 더욱 활발해지고 있다. 이들은 또한 남북경협과 관련하여 경협이 북한 인권상황에 미치는 영향과 관련하여 거의 한 목소리를 내는 특징을 보유하고 있다.

이러한 해외 전문가 집단이나 NGO들이 남북경협에 미치는 영향력을 실질적으로 보여주는 사례는 매우 많다. 예를 들어, 2005년 한국 정부는 국책 연구기관들을 통해 남북경협에 대해 비판적 견해를 견지해 온 해외 전문가들을 초청하여 금강산 관광지구를 견학시키면서 남북경협의 전반적인 문제에 대해 토론회를 개최하였는데, 그 목적은 남북경협에 대한 이들의 비판적 견해를 보다 긍정적으로 전환시키고자 하는 것이었다. 만일 이들 전문가 집단이 남북경협에 대해 별다른 영향을 미치지 못한다면, 이러한 시도는 이루어지지 않았을 것이다.

해외 전문가 집단이나 국제 NGO들은, 이미 지적한 것처럼, 남북경협과 관련하여 거의 공통된 목소리를 내고 있다. 한마디로 요약하자면, 그것은

한국이 주도하는 남북경협사업의 형태와 절차가 지금보다 더욱 투명해져야 한다는 것이다. 예를 들어, 해외 전문가들 대다수는, 한편으로는 남북경협이 남북한간의 긴장완화나 북한경제의 안정화에 기여하는 긍정적 효과를 갖고 있지만, 다른 한편으로 그것은 위기에 빠진 북한당국의 체력을 회복시켜 줌으로써 개혁·개방과 같은 북한의 실질적 변화를 오히려 저해할 수 있는 부정적 위험성 또한 내포하고 있다고 보고 있다. 이처럼 두 가지 상반된 효과를 모두 갖고 있는 남북경협이 성공하기 위해서는 그 형태와 목적을 더욱 투명하게 가져감으로써 북한으로 하여금 개혁·개방과 같은 실질적 변화를 시도하게끔 유도해야 한다는 것이다. 남북경협에 대한 국제 NGO들의 목소리 역시 다르지 않다. 예를 들어, 이들은 한국정부와 민간의 인도주의적 대북지원이 한편으로는 북한의 인도주의적 위기상황을 호전시키는 긍정적인 역할을 하지만, 다른 한편으로는 국제사회 전체가 그간 추진해온 인도주의적 대북지원에 있어서의 투명성 확보 및 분배의 공정성과 관련된 모니터링 채널의 구축과 같은 기본적 원칙에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다고 보고 있다. 한국의 인도주의적 대북지원이 본격화되면서, 상대적으로 철저한 모니터링을 요구해온 국제사회의 인도주의적 지원을 북한당국이 거부하거나, 심지어는 식량 배급제와 같은 과거의 경제제도를 복원하려고 시도하는 것이 이러한 부정적 위험성을 잘 보여준다는 것이다. 따라서 이들은 한국의 인도주의적 대북지원 역시 여타 국제사회의 지원과 같은 보다 엄밀한 투명성을 요구하는 방식으로 전환되어야 한다고 보는 것이다. 이처럼 해외 전문가 집단이나 국제 NGO들은, 남북경협이 비록 남북한간의 양자적 관계이기는 하지만, 북한이라는 특수성을 감안할 때 그것은 경제지원과 관련된 보다 국제적인 준칙에 따라 지금보다 더욱 투명해 질 것을 요구하고 있는 것이다.

그러나 이들 해외 전문가나 NGO들은 남북경협의 당사자인 한국정부나 기업에 직접적인 영향력을 행사할 만한 수단이 없다는 제약이 있다. 이들은 한국 정부를 자문할 수도 없으며, 국내 기업과의 연관도 없으며, 국내 NGO들과의 관계 역시 밀접하지 못하다는 약점을 보유하고 있다.

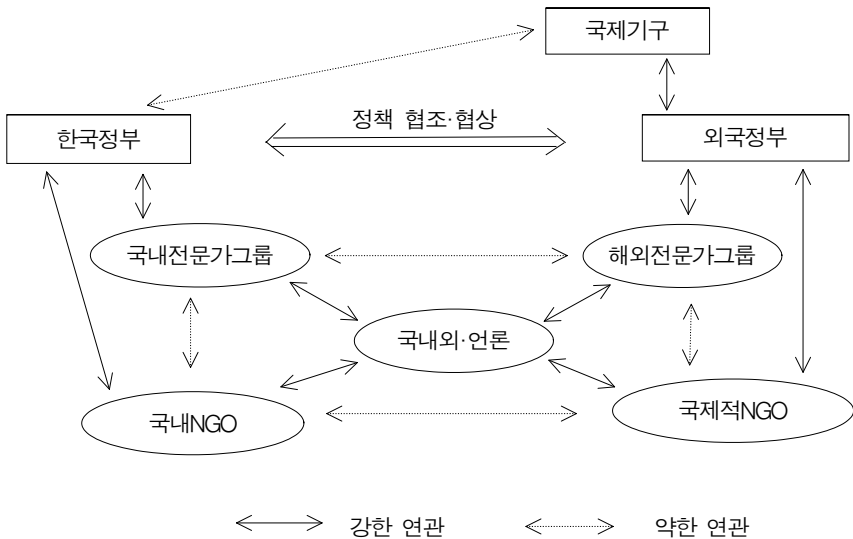
이러한 제약요건에 따라 남북경협과 관련된 해외 전문가 집단이나 국제 NGO들의 행위는 크게 다음의 세 가지 형태로 나타나고 있다. 첫째, 이들은 해외언론을 이용해 남북경협과 관련된 국제적 여론을 형성하고 있는데, 이것이 다시 국내언론으로 연결되어 남북경협에 영향을 미치는 현상으로 나



타나고 있다. 국제적인 방송이나 신문에 거의 고정적인 해외 전문가들이 북한경제와 남북경협에 대해 코멘트를 하거나, 국제 NGO들 또한 끊임없이 언론을 통해 북한문제를 이슈화 하는 것이 이를 잘 보여준다. 둘째, 이들은 미국과 같은 자국 정부의 대북정책에 영향을 미치고, 이것이 다시 한국 정부와 외국 정부간의 정책적 상호작용을 거쳐 남북경협에 영향을 미치는 현상이 나타나고 있다. 개성공단과 관련된 한미 FTA 협상에 있어 미국내 관련 전문가들이 미국의 정책적 입장과 근거를 제시해 줌으로써 궁극적으로는 개성공단의 사업 진행과정 자체에 영향을 미치거나, 국제 인권 NGO들을 중심으로 미국의 북한 인권법 통과를 관철시킴으로써 궁극적으로 남북경협의 환경에 영향을 미치는 것이 좋은 사례라고 할 수 있다. 셋째, 이들은 한국 정부와 기업의 활동에 관여하는 관련 전문가 집단에 영향을 미침으로써 간접적으로 남북경협에 영향을 미치는 현상이 나타나고 있다. 남북경협과 관련된 한국 전문가 집단의 특성의 주장이나 근거를 반박하거나 옹호하는 과정을 통해 남북경협에 개입하는 것이다.

이상에서 살펴본 남북경협과 관련된 국제 행위자들의 상호 작용 네트워크를 도식화하면 <그림 III-7>과 같다.

<그림 III-7> 남북경협 관련 국제적 행위자 네트워크



## IV. 남북경협 거버넌스 사례분석

### 1. 개성공단

#### 가. 사례 개요

개성공단 건설은 남북이 협력하여 추진하는 사업으로서 남북의 경제적 상호 이익과 한반도의 긴장완화 및 평화분위기 조성을 통해 남북 공동번영을 도모하는 역사적 사업이다. 따라서 남한정부의 관계부처는 개성공단의 성공을 위해 각급 공사(토공, 산단공 등)와 무역협회, 중기협 등 관련 단체, 입주기업 등과 긴밀한 협력 하에 사업을 추진하고 있다.

나아가 남북경협의 정책 결정뿐만 아니라 개성공단의 효율적 사업추진을 위해 각종 회의 및 협의체를 운영하고 있으며, 특히 개성공단 포럼을 구성하는 등 국민과 함께 하는 개성공단을 모색하고 있다.

개성공단은 남북한 뿐만 아니라 국내에서는 민관이 함께 협력해 나가면서 사업을 추진하고 있는 특수한 사업이라는 점이 개성공단사업을 남북경협 거버넌스화의 모델로 삼을 수 있는 여지를 제공하고 있다.

다만 개성공단을 비롯 남북경협사업은 북한과 함께 하는 사업이라는 점에서 일반적인 사업과 달리 일정한 한계가 불가피할 것인 바, 이러한 점들을 고려하여 향후 개성공단사업의 여러 환경을 고려한 효율적인 거버넌스 체계를 모색해 나가야 할 것으로 사료된다. 이러한 맥락에서 개성공단사업의 추진과정을 거버넌스 개념에서 파악하기 위한 사례분석을 시도하였다. 우선 개성공단사업의 일반적인 내용을 살펴보면 <표 IV-1> 내용과 같은 목적을 가지고 있다.

<표 IV-1> 개성공단 사업목적

1	개성지역을 남측 및 외국의 자본과 기술 그리고 북측의 인력과 자원을 효율적으로 결합하여 세계적으로 경쟁력을 지닌 경제특구로 개발
2	공업생산 및 수출기능 뿐만 아니라 물류·문화·관광·상업도시로 개발하여 외화획득을 확대함으로써 민족공동경제발전의 시범적 터전으로 육성
3	남북의 기업 및 외국의 우수한 기업을 적극적으로 유치하기 위하여 매력적인 투자 환경과 경쟁력 있는 입주여건을 조성

남한이 국내 개발사업자 및 북한당국과 협력하여 북한 개성지역에 조성 중에 있는 개성공단 건설 사업은 2012년 완공을 목표로 현재 1단계 100만평을 개발 중이며, 공단의 수요를 감안하여 2단계 개발도 조속히 추진해 나가기로 남북이 합의한 상태에 있다.

<표 IV-2> 개성공단 총개발 계획

구분		1단계	2단계	3단계	확장구역	개성 시가지	총면적
면적 (만평)	공단	100	150	350	200	-	800
	배후 도시	-	100	200	500	400	1,200
개발일정		'02-'07	'07-'10	'08-'12	추후협의	추후협의	-

\* 구체적인 면적과 일정은 변경 가능

지난 2003년 6월 북핵문제가 불거진 상황 속에서 착공식을 개최한 후 본격적으로 추진되어온 개성공단사업은 지난 3년이란 짧은 기간 동안 참으로 많은 발전을 이루었다.

현재 개발 중인 1단계 100만 평은 2007년까지 사업비 2,205억 원을 투입, 완공할 예정으로 한국토지공사와 현대아산이 시행자로 참여하여 북측으로부터 토지를 50년간 임차, 공업단지로 개발한 후 국내외 기업에 분양 및 관리하는 방식으로 추진되고 있다.

1단계 계획 중 시범사업(Pilot Project)으로 조성 중인 시범단지에는 2004년 12월부터 기업들이 입주를 시작, 2004년 12월 15일 첫 제품을 생산한 이후 2006년 7월 현재 13개 기업이 정상 가동 중이며, 2개 기업이 8월 공장가동을 준비 중에 있다.

<표 IV-3> 시범단지 입주기업 현황

회사명	주요 생산제품	비고	회사명	주요 생산제품	비고
로만손	손목시계	가동중	소노코 쿠진웨어	주방기기	가동중
삼덕통상	신발	"	호산에이스	공조기 부품	"
태성산업	화장품 용기	"	재영솔루텍	자동차 부품 금형	"
신 원	의류	"	TS 정밀	반도체 금형부품	"
부천공업	전기배선부품	"	제시콤	광통신 부품	"
대화연료 펌프	자동차 연료펌프	"	매직마이크로	LCD 모니터	가동준비
SJ테크	반도체부품용기	"	용인전자	트랜스포머	가동준비
문창기업	의류	"			

<표 IV-4> 내외부 기반시설 공사 현황

구 분	규 모	현 황	완 공
폐수처리장	3만 톤/일	'05. 4 착공	'07. 3월
용수시설	6만 톤/일	'05. 12 착공	'07. 상반기
폐기물 처리시설	1.5만 평	'05. 12 착공	'07. 상반기
전력 : '07년 상반기까지 10만 kW를 남측에서 송전방식으로 공급 예정 * '05.3.16부터 시범단지용 전력 1.5만 kW를 남측에서 배전방식으로 공급중			
통신 : '05.12.28 남북 직접연결 통신선 개통, 현재 246회선 사용중 하반기부터 통신센터(3,000평 부지) 건립에 착수, 1단계 입주 기업 본격 가동 전 추가 통신공급 예정			

부지조성 토공사는 2006년 5월 완료하였으며 도로·상하수도 등 구조물 공사는 2007년 5월 완공을 목표로 공사가 순조롭게 진행되고 있다. 폐수·용수·폐기물 처리시설 및 전력·통신 공급을 위한 내외부 기반시설 건설 공사도 2007년 상반기 완공을 목표로 추진되고 있다.

1단계 1차 단지 5만평은 개성공단 입주수요가 크고 시범단지 기반시설을

활용할 수 있는 범위 내에서 2005년 9월 전략물자 및 원산지 문제가 적은 섬유·봉제·의류·가죽가방·신발 관련 업종에 한정하여 일반공장(17개), 협동화단지(6개), 아파트형 공장(1개) 등 총 23개 업체 및 1개 기관에 분양하였는바, 현재 10개 기업이 착공, 금년 하반기부터 일부 기업을 시작으로 공장을 가동할 계획으로 있다.

<표 IV-5> 개성공단 본단지 1차 5만평 분양기업

구 분	업 종	업체명
일반 공장용지	섬유봉제의류	성화물산, 지아이씨상사, 서도산업, 좋은사람들, 엠엔에스, 진글라이더, 아이보리, 코튼클럽, 평안, 제일상품, 육일섬유공업사, 녹색섬유, 에스엔지(13개)
	가죽가방신발	아트랑, 제이슨상사, 밀리온스, 평화유통(4개)
협동화 사업단지	섬유봉제의류	만선, 한국마이크로힐터, 화인레나운(3개)
	가죽가방신발	삼덕통상, 영일신소재, 영화상사(3개)
아파트형 공장용지	섬유봉제의류 가죽가방신발	한국산업단지공단이 건설·분양

개성공단은 2006년 7월 말 현재 북측 근로자가 총 7,800여 명(입주기업 5,700명, 건설현장 및 기타 부대시설 2,100명)이 우리측 인원 650여 명과 함께 근무하고 있는 남북통일의 연습장이자 실험장으로서 우리 중소기업의 활로 개척 및 남북경제협력사업의 새로운 모델 창출 가능성을 시험하고 있다.

한편 그동안 개성공단에서는 총 4,200만 달러 상당의 제품이 생산, 이중 약 700만 달러 상당의 제품을 중동, 중국 등으로 수출하였다.

북한에 들어가는 현금(외화)문제와 관련해서는 2006년 6월 말 현재까지 총 2,250만 달러가 북한에 지불되었다. 이는 1단계 100만평에 대한 50년간 토지임차료와 지장물 철거비 등 1,200만 달러, 북한 근로자 임금 600만 달러 등 상당한 경제행위의 대가로서 지불된 것이다.

최근 북한의 미사일 시험발사와 UN안보리 결의로 인해 개성공단사업이 영향을 받지 않을까 하는 우려의 목소리가 있는 것은 사실이나 개성공단사업에 대한 정부의 입장은 확고하다.

정부는 개성공단사업은 경제논리에 따라 추진되는 민간 차원의 경제협력 사업이고, 나아가 남북 공동번영을 위한 사업이라는 점에서 미사일 정국과 같은 정치적 상황에 관계없이 안정적으로 추진될 필요가 있음을 강조하고 있다.

북한도 미사일 시험발사 이후 “개성공단사업은 민간 경험사업인 만큼 흔들리지 말고 지속적으로 추진해야 한다”고 수차례에 걸쳐 언급한 바, 앞으로도 개성공단은 한반도 정치·군사적 상황변화에도 불구하고 경제논리에 입각, 지속적으로 추진될 것으로 보인다.

#### 나. 개성공단사업과 거버넌스

개성공단은 남북관계 역사 이래 가장 큰 규모의 경험사업으로 그 중요성과 효과, 사업의 성격과 다양한 사업 참여자의 측면에서 다른 남북경협사업과는 차원을 달리하고 있다.

먼저 개성공단은 민간기업인 현대(아산)와 북한당국의 합의에 의해서 추진되고 있다는 점이다. 다만 공단의 공공성에 따라 공단 개발의 노하우를 가지고 있는 한국토지공사가 개발사업 시행자로 참여하고 있으며, 여기에 남북한 정부가 사업을 적극 지원하는 형태로 진행되고 있다.

또 개성공단은 북한지역에 우리의 자본과 기술, 원부자재를 투입하여 개발되고 있다는 점에서 중국, 베트남의 경제특구와 다른 성격을 가지고 있다. 즉 개성공단은 우리정부가 개발하고 운영하는 우리 기업의 전용공단으로서의 성격을 가지고 있다.

다른 측면에서 개성공단은 남북간 경제협력 사업이자 평화사업으로 북한의 변화와 남북관계 개선, 그리고 한반도 평화와 번영의 시금석이라는 점에서 그 중요성이 매우 큰 사업이다.

중국 심천의 개방·개혁 사례에서 보는 바와 같이 북한에게 있어 개성공단은 개방의 완충지대이자 실험실이라는 의미가 있다. 북한은 개성공단이 성공하면 경제특구를 타 지역으로 확대·발전시켜 나갈 것이며, 그 과정에서 남북경협이 크게 발전하는 가운데 경제와 평화가 선순환 구조를 형성할 수 있을 것이다.

또한 개성공단은 남북한 모두에게 이익을 주는 상생의 협력사업이라는

점이다. 남한에게는 중소기업의 활로를 제공하면서 중·장기적으로는 산업 구조 조정을 촉진시키는 효과를 가져올 수 있다. 공단 입주업체들은 저렴한 북한 노동력을 사용, 국제 경쟁력을 갖춘 상품을 생산함으로써 중국과 러시아 등 대륙 진출의 교두보를 확보할 수 있는 이점도 있다.

북한도 막대한 규모의 실물자산을 무상으로 유치할 수 있는 장점이 있고 인프라와 공단조성에 따르는 인력고용은 물론 산업연관효과를 기대할 수 있다. 원부자재 공급도 북한이 대부분 맡게 됨으로써 이로 인한 수입도 기대할 수 있을 것이다. 나아가 국제사회의 신임도 제고, 해외시장에서의 이미지 개선, 대외투자환경의 개선, 공단 인근지역의 발전효과, 남한의 선진 경영기술 습득, 기술인력 양성 등을 꾀할 수도 있다.

이같은 효과는 총체적으로 북한의 변화개방과 함께 경제난 완화와 경제의 질적 발전을 가져올 수 있는 중요한 계기로 작용할 수 있을 것이다.

이와 같은 개성공단사업의 중요성과 함께 시장경제 원리에 입각한 남북간 경협사업으로서의 특수성 등은 남북한 주민들의 관심을 불러 오고, 다양한 주체와 단체들의 참여를 유발시키면서 각 주체들간의 협력에 의한 사업 추진(거버넌스화)을 촉진하고 있다.

남북경협의 대표 사업인 개성공단에 대해 국제사회는 물론 민족성원 모두가 큰 관심을 가지고 지켜보고 있다. 남한내 각급 공사와 중소기업들은 개성공단의 진출을 검토하고 있다. 각종 통일운동단체를 비롯 일반 국민들도 개성공단 성공을 바라고 있으며, 최근에는 국민 누구나 개성공단 개발현장을 가보고 싶은 명소로 생각하고 있는 실정이다.

이러한 상황과 함께 하나의 공단을 개발하는 데는 많은 비용과 다양한 주체의 참여가 필요하다는 점도 거버넌스화를 촉진하는 요인이 되고 있다. 정책의 결정 과정, 각종 기반시설 건설에서부터 공장가동, 배후지역의 생활·상업지구 조성 등에는 정부와 각종 공사, 기업 및 관련 단체들의 참여가 필수적이다.

바로 이와 같은 개성공단사업의 성격으로 인해 개성공단 개발은 여타 남북경협사업과 달리 개발 초기부터 개성공단포럼을 운영하는 등 거버넌스 개념을 도입, 사업을 신중하게 추진해 나가고 있다.

개성공단사업이 남한정부 주도의 사업이 아니라 북한을 포함하여 국내의 다양한 주체와 단체들의 참여하에 건설되고 있는 것은 다음과 같은 필요성

에도 기인하고 있다.

먼저 개성공단 건설과 관련한 정책결정 과정에 각 경험 주체가 참여함으로써 실질적인 협치를 구현할 수 있고, 사업 참여 주체간 의사소통을 원활히 함으로써 협의체제를 체계화하여 개성공단 개발의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.

또한 관련 정책의 결정과 주요 제도의 확립 및 개선, 공단 관리운영에 대한 이해관계자들간의 협의를 통해 제도의 이행을 담보할 수 있고, 정부의 공단 개발 정책에 대한 수용성을 제고할 수 있다. 또 국민과 함께 하는 사업 추진체계의 확립으로 각종 관련 정책의 홍보·전달의 효율화를 꾀할 수 있다는 장점도 있다.

그러나 이와 같은 거버넌스 개념의 원용 필요성에도 불구하고 개성공단이 북한과 함께 건설되고 있는 특수한 남북협력사업이라는 점은 국내 일반적인 공공사업과 달리 원론적 의미의 거버넌스 개념이 그대로 적용되기 어렵다는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

## 다. 개성공단사업 거버넌스 실태

### (1) 개요

상술한 바와 같이 개성공단은 당초 민간기업(현대)이 북측과 합의에 의해 개발되고 있다는 점에서 민간에 의한 남북경협사업이라는 특수성이 있다.

그러나 북한지역에 우리기업의 전용공단을 건설하는 데는 기본적으로 남북한 당국의 협력이 필수적이며, 공단을 개발하고 운영하는데 남북한정부 뿐만 아니라 관련 공공기관, 단체 및 민간기업의 참여와 협력이 불가피하다.

현재 개성공단은 남북한정부(남측 통일부, 북측 중앙특구개발지도총국)의 지원협력과 함께 공단 개발 시공사인 현대아산과 시행사인 한국토지공사, 그리고 입주기업책임자회의가 상호 협력하면서 개발과 운영이 이루어지고 있다.



<그림 IV-1> 개성공단 남북 지원 및 협력체계



공단의 개발과 관리운영은 크게 이원화된 체계로 이루어지고 있는 바, 남북한 당국을 주축으로 하는 ‘사업의 지원’과 개성공업지구 현장에서 이루어지고 있는 ‘공단 관리운영’이 그것이다.

공단의 사업 지원은 통일부 산하 개성공단사업지원단을 중심으로, 현지 공단관리운영은 개성공단관리위원회를 중심으로 이루어지고 있다.

우선 개성공단사업지원단은 정부내 통일부, 재정부, 건설부, 산자부 등 관계부처·기관의 참여하에 업무를 추진하고 있는 바 중요한 정책의 결정은 장관급 협의체인 안보정책조정회의에서 이루어지고 있다.

정책의 집행은 통일부내 남북경제협력국과 협조하에 13개 정부 관련부처와 4명의 민간위원이 참여하는 남북교류·협력추진협의회의 심의를 거쳐 개성공단사업지원단의 책임하에 이루어지고 있다.

이외에 개성공단사업협의회의와 개성공단법률자문회의, 그리고 각계의 전문가로 구성된 개성공단포럼을 통해 운영되고 있다.

개성공단 현장을 관리운영하고 있는 개성공단관리위원회는 북한의 개성공업지구법의 적용을 받고 있지만 우리측 인원 중심으로 운영되는 가운데 북한 인원도 참여하고 있다.

한마디로 개성공단사업은 남북한 정부 당국과 개발사업자, 현장 관리위원회, 입주기업 등 다양한 주체들이 상호 긴밀한 협력 하에 추진되고 있다는 점에서 현재 진행 중인 남북경제협력사업 중 협치(거버넌스)의 전형을 이루

고 있다고 할 것이다.

## (2) 개성공단사업 지원

개성공단사업 지원을 위해 정부는 통일부 산하에 범정부 차원에서 개성공단사업을 뒷받침하는 개성공단사업지원단을 설치, 운영하고 있는 바, 사업지원단은 다음과 같이 다양한 주체들간의 참여와 협력하에 업무를 추진해 가고 있다.

### (가) 개성공단사업지원단

지난 2004년 10월 출범한 통일부 개성공단사업지원단은 개성공단사업과 관련 지원정책의 수립 및 총괄조정, 개성공단내 기업 허가 절차에 관한 지원, 개성공단 개발을 위한 투자활성화 방안의 수립, 개성공단 건설공사와 관련된 지원대책 수립 등의 업무를 수행하고 있다.

단장과 사업조정관 아래 다음의 6개팀(지원총괄, 운영지원, 투자지원, 건설지원, 개발기획, 법제지원팀)으로 구성되어 있으며 재경부·산자부·건교부 등 8개 유관 관계부처 직원 33명이 합동 근무하고 있다.

또한 사업지원단은 관련제도·절차를 정비·개선하여 안정적 투자여건을 마련하고 입주기업들의 불편을 최소화하기 위해 개성공단법률자문회의를 구성·운영하고 있으며, 개성공단포럼과 개성공단사업협의회 등을 운영하면서 각계의 의견을 수렴하고 현안문제를 전문가, 이해관계자, 시민의 참여를 통해 협의·처리해 나가고 있다.

#### <개성공단법률자문회의>

- 목 적 : 개성공단사업 관련 법률쟁점에 대한 자문 및 법제 지원
- 주요기능 : 법령의 제·개정, 해석·적용  
법적문제 처리 방향, 법령 관련 협상대책 등 자문
- 구 성 : 북한의 법제도·경제특구 등 관련분야 전문가, 교수, 현직  
판검사, 변호사 등 10명으로 구성, 간사장은 단장
- 임 기 : 1년
- 운 영 : 월 1회 정기회의 개최

- 관리위 사업준칙, 법률쟁점, 현안사항에 대한 법률검토
- 북한법연구회 등과 워크숍 등 개최(연 1회)

#### <개성공단사업협의회>

- 목 적 : 개성공단사업의 원활한 추진 및 현안문제 협의
- 개 최 : 매월 2·4주 금요일 정례 개최
- 구 성 : 개성공단사업지원단장, 개성공단관리위원회 이사장, 현대아산 본부장, 한국토지공사 이사, 기타 기관 관계관
- 안 건 : 개성공단 사업추진 상황 및 각종 현안

#### <개성공단포럼>

- 목 적
  - 사회 각 분야에서 활동 중인 대북 관련 외부전문가 등을 개성공단사업 추진과정에 참여시킴으로써 개성공단사업의 투명성과 효율성을 도모
  - 참여정부의 모토인 「시민의 행정참여와 역할의 다원화를 통한 국민과 함께하는 정부」 구현
  - 시민의 정책참여를 통한 대북사업의 합리성 제고
  - 개성공단을 비롯한 남북경협사업의 바람직한 모델 도출을 위한 정책토론의 장 마련
- 역 할 : 여론 수렴 및 각계의 이해관계 조정, 객관화된 사업방향 제시, 정책 모니터링, 정책대안 제시 등
- 포럼과 자문
  - 즉시자문과 용역자문 중 즉시자문에 중점
  - 용역자문은 사업주체 혹은 업계(단체)의 요구에 따라 수행
  - 용역과제는 사업주체가 제안하고 보조적으로 포럼이 제안
  - 사업주체가 별도 예산을 통해 포럼에 용역을 수행
- 운영방식
  - 운영단위 : 팀장회의, 운영위원회, 전체회의, 팀별회의
  - 공개세미나 : 연 2~3회
  - 자문회의 : 지원단, 토공, 현대의 자문회의 각각 연 2~3회
  - 포럼 외부의 전문가와 포럼의 네트워크 구축

### (나) 개성공단 개발 및 관리·운영

개성공업지구 관리·운영체계는 기본적으로 개발체계와 연결되어 있다. 개발문제는 현대아산과 토지공사가 북측사업자(아태-민정련)와의 협의 하에 결정하여 추진하도록 되어 있다. 2000년 8월에 북측의 아태-민정련과 현대아산이 합의한 『공업지구 건설운영에 관한 합의서』에 따르면, 개발사업자의 업무는 부지 조성 및 부지내 하부구조 시설의 건설, 입주업체의 모집과 분양, 기본적인 관리·운영 등이다. 현대아산이 공단의 개발 및 운영에 대한 전반적인 책임과 권한을 갖는 것으로 합의한 것이다.

이에 기초하여 현대아산은 공동사업자로 참여하게 된 토지공사와 역할분담에 합의(2000.11.10)하였다. 양측은 개성공업단지 개발·운영사업을 공동으로 한다는 데 '원칙'적으로 합의하고, 우선 1단계로 100만평 내외를 시행하기로 하였다. (개성산업단지 사업시행 협약서, 제2조) 토지공사의 참여가 공식화된 이후, 현대아산과 토지공사는 구체적인 역할분담 방안에 대한 협약을 변경(2002.12.26)하였다.

개성공단의 개발 및 관리운영은 개성공업지구 현장에서 남북한이 공동 운영하는 개성공단관리위원회를 중심으로 개발사업자 및 입주기업책임자 회의와 협력 하에 이루어지고 있다.

#### <개성공업지구관리위원회>

개성공업지구관리위원회는 북한의 개성공업지구법 제21조에 의거하여 설립된 북측의 법인으로 북측 중앙특구개발지도총국과 협의 등을 통해 개성공업지구를 실질적으로 운영하고 있다.

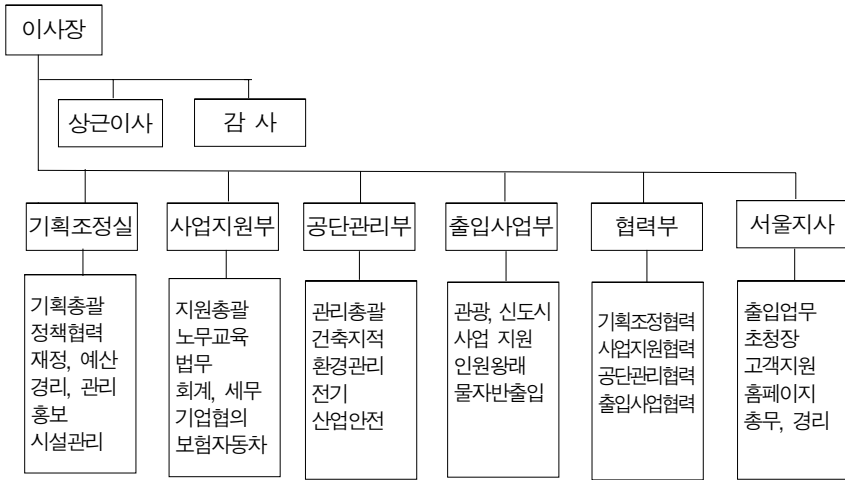
국내의 경우 공단관리사무소의 역할은 매우 제한적이거나 개성공업지구관리위원회는 그 특성상 중앙행정기관 및 지방자치단체, 산업단지관리기관, 법원등기소 등 다양한 역할을 수행하고 있는 실정이다.

개성공단 투자여건 조성 및 투자유치, 기업창설 승인·등록, 영업 및 건설허가, 토지이용권 및 차량 등 운전기재의 등록, 도로·폐수처리장 등 하부구조 시설 관리, 공업지구 환경보호, 소방대책, 기업경영활동 지원, 출입증명서 발급, 기타 공업지구 지도기관(북측 중앙특구개발지도총국)의 위임사업 등이 그것이다.

개성공업지구관리위원회는 남북한 인원 115명(북측 직원 5명, 사무보조·

운전 등 65명 포함)에 의해 운영되고 있으며 위원장·상근이사 등 1실 4부 1지사 체제를 갖추고 있는 바, 1개 부서(협력부)는 북측 인원으로 구성되어 있다.

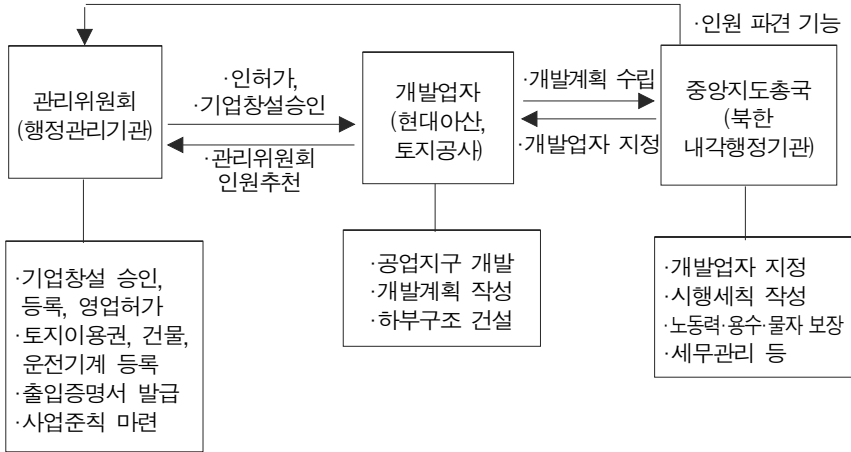
<그림 IV-2> 개성공업지구관리위원회 조직



우리측 인원은 당국 관련 일반 직원 이외 민간인 및 개발업자인 한국토지공사와 현대아산 직원들이 함께 근무하고 있는 점은 민관협력에 의한 공단 관리운영의 전형이라 할 것이다.

북측의 관련기관은 공업지구 업무를 총괄하면서 관리위원회와 협력하여 공업지구내 사업을 지도하는 중앙특구개발지도총국, 공업지구 인원 및 차량에 대한 출입심사 및 반출입 물자에 대한 세관검사/농축산물 검역을 수행하는 개성공업지구 통행검사소(CIQ), 공업지구 출입·체류·거주와 관련된 사업 및 체류등록·체류·거주등록증을 발급하는 개성공업지구 출입심사부가 협력하고 있다.

<그림 IV-3> 개성공단 운영 구조



참고: 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』 (2005.2)

개성공업지구관리위원회(이후 관리위원회)는 북한의 중앙특구개발지도 총국에 등록(2004.10.20)을 마침으로써 공식적인 업무를 시작하였다. 이사장(위원장)을 최고 관리책임자로 하고, 개발사업자와 정부가 추천한 이사로 구성된 이사회가 관리위원회의 중요 사항을 심의·의결한다.<sup>16</sup>

관리위원회의 주요 사업은 투자조건의 조성 및 투자유치, 기업의 창설 승인 등 영업허가, 건설허가와 준공검사, 토지이용권·건물·운전기계의 등록, 기업활동에 대한 지원, 하부구조 시설관리, 환경보호 및 소방대책, 출입인원과 수송수단에 대한 증명서 발급, 사업준칙 작성 등으로 구성되어 있다.<sup>17</sup>

기획조정실은 기획총괄과 정책협의, 예산편성과 결산, 홍보 및 행정업무 등을 담당한다. 사업지원부는 입주기업의 사업과 교육지원, 노무관리, 등록 및 청산, 신도시개발 및 관광사업 지원업무 등을 담당한다. 공단관리부는 공단관리 및 기반시설 지원업무를 총괄하고 각종 등록 및 관리업무와 건축 관련 업무, 소방업무, 환경보호업무 등을 수행한다. 출입사업부는 인원과 물

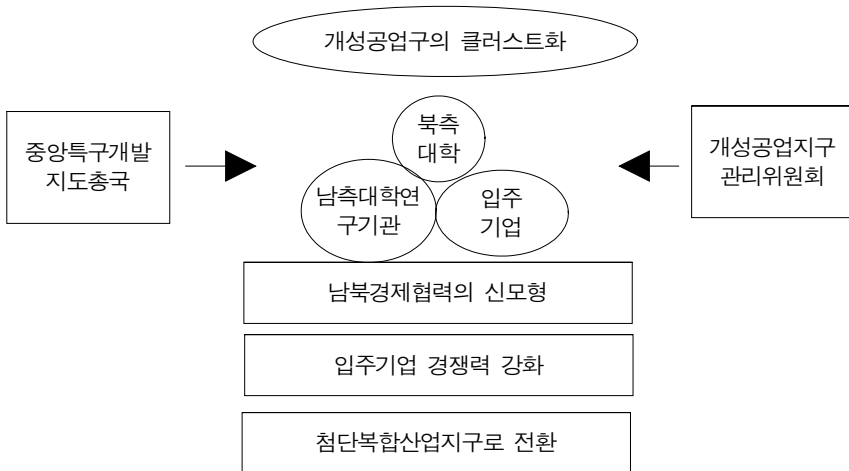
16-이사회 의결사항으로는 사업계획의 수립 및 예산의 편성과 결산의 승인, 이사장과 임원의 선임 및 해임, 관리위원회 사업준칙의 변경, 중앙공업지구지도기관 및 개발업자 등과의 중요한 협의사항 등이다.

17-한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』 (2005.2), p. 11 참조.

자의 출입경업무, 전략물자 및 원산지관련 업무, 세관관련 업무 등을 담당한다. 마지막으로 서울지사는 남한 관련 업무, 입주업체의 지원, 회계 및 세무 등을 담당한다.

최근 개성공업지구관리위원회는 공업지구 산·학·연 연계를 통해 입주기업의 경쟁력을 강화하고 남북측 산학협력을 통한 북측 기술자 그룹을 양성할 목적으로 입주기업 및 남측 관련 기관들과 협력하고 북측과도 협력하는 산학협력 지원체계의 구축을 모색하고 있다.

<그림 IV-4> 개성공업지구 산학협력



<개발업자, 입주기업책임자회의>

개성공업지구에는 1단계 100만 평의 공단건설을 담당하는 시공사인 현대아산과 1단계 100만 평의 공단을 설계하고 감리 및 분양을 담당하는 한국토지공사가 현지 사무소를 운영하고 있다.

또한 개성공업지구 시범단지 15개 업체 및 본 단지 1차 24개 업체로 구성된 입주기업 협의체이자 입주기업의 애로 및 고충처리, 정책건의를 담당하는 입주기업책임자회의가 운영되고 있다.

### (3) 개성공단 관련 참여자의 특징

#### (가) 참여행위자의 전+반적 특성

개성공단 건설사업은 단순한 공장구역 개발에 한정되는 것이 아니라 순수공단지역, 주거구역, 위락시설, 행정시설 등 하드웨어를 건설하는 한편, 이러한 시설을 작동시키는 기본적인 사회인프라 즉, 법체계, 행정체계, 사회문화기반시설 등 소프트웨어를 동시에 만들어 가동시키는 것까지를 의미하는데 문제는 이러한 S/W가 세계 어디에도 없는 관계로 창작에 가까운 산물이라는 점이다.

또한 사업자 단독으로 추진하는 것이 아니고 남북이 협력하여 추진하는 사업이며, 민간과 당국이 협력하여 추진함은 물론 사업의 외적 환경을 구성하는 요인까지 감안하면 해외기업, UNC 등까지 포함할 수 있어 이러한 다양한 참여주체간의 긴밀한 네트워크가 형성되고 작동되어야 성공할 수 있다는 특징을 가진다. 따라서 개성공단 건설사업은 일반 민간과 정부간 협력사업이라는 기존 거버넌스보다 분단상황에서 발생하는 변수까지 포함하여 형성되는 매우 독창적인 거버넌스 실험장의 성격을 가진다고 할 수 있다.

개성공단 건설은 남북이 상호 협력하여 추진하는 사업으로서 남북 당국간 관계변수에 따라 사업추진력이 심하게 영향을 받는 어려움이 내재한다. 즉 민간협력사업으로서의 기본적 성격을 가지나 실질적 사업성격은 당국간 협력사업으로서의 특징을 가지고 있기 때문에 오히려 더 복잡한 사업환경에 처하게 되고 그에 따라 사업외적 영향을 더 받게 된다는 것이다. 이는 남측 당국이 사업비의 대부분을 부담하고 사업지역이 북측지역이기 때문이기도 하지만 근본적 원인은 개성공단이 법 등 제도적 공백지대이기 때문에 생긴 현상이다. 즉 주요한 제도적 장치인 통행, 통관, 통신, 이중과세 방지 등의 당국간 체결되는 합의서가 주요한 법적기반이 되기 때문에 당국간 문제가 영향을 미치며, 사업지역이 북한지역이다 보니 통행을 위해서는 군사분계선을 통과해야 하는 관계로 통행을 위한 제반 절차를 마련하는 과정에서 당국간 특히 군사당국간 변수가 영향을 미친다.

개성공단 건설은 사업참여자가 다양한 관계로 추진구조가 매우 복잡하다. 공식적인 사업자인 개발업자만 해도 1단계 100만 평 건설은 토지공사와 현대아산의 공동사업이다. 단독사업보다 공동사업은 해결해야 할 절차가



그만큼 많아진다. 또한 개성공단사업은 북한의 중앙특구개발지도총국(이하 총국)이라는 개발업자의 사업추진과 공단관리를 지도·감독하는 북측기관이 구성되어 있는데 북한당국의 연합체적 성격을 가지며, 또한 우리정부도 통일부가 총괄하고 있으나 건교부, 산자부, 재경부 등 관계부처가 합동으로 개성공단사업지원단을 통해 참여하고 있다. 이렇게 개발업자, 남북당국기관 모두 다양한 의견수렴이 필요한 구조를 가지고 있다.

뿐만 아니라 기반시설과 공단을 운영할 S/W가 구비되지 않은 관계로 일반 공단건설사업과 달리 이 분야의 해당기관이 참여하게 되며, 한전, KT, 한국산업단지공단, 산업인력공단, 전기안전공사, 가스공사 등 매우 다양한 기관이 사업에 참여하고 있다. 또한 사업별 전용공단이 아닌 중소기업전용공단의 범용적 특성을 가지는 관계로 입주기업은 속옷에서 컴퓨터 내장 부품업까지 매우 다양한 범위의 제품을 생산하는 기업들이 입주함에 따라 이를 뒷받침할 산업기준, 환경기준 등을 마련함에 있어 범위가 넓고 다양하여 기업관리를 위한 복잡한 구조를 자연스럽게 창출하게 되는 등 다양한 사업자가 참여함에 따라 매우 복잡한 추진구조를 가진다.

개성공단은 그 개발계획에서도 알 수 있듯이 단순한 공업단지를 건설하는 것이 아니라 공단, 주거시설, 상업시설 등을 건설하는 종합적·복합적 건설사업으로서의 특징을 가진다. 즉 공단건설과 신도시건설의 복합적 성격으로 볼 수 있으며, 따라서 단순한 정부주도로는 사업의 성공적 추진이 어려우며 당연히 다양한 민간부문과의 긴밀한 협력체계 구축이 전제되어야 하는 특징을 가지고 있다.

또한 공단건설을 위한 지원과 공단관리 과정에서도 공공적 성격의 지원과 민간영역의 긴밀한 협력이 수반되어야 하며, 이러한 거버넌스적 사업추진과 함께 민관협력 메커니즘이 남북한 양쪽 모두 동시에 만족스럽게 가동되어야 하는 종합적, 누층적 사업성격을 가진다고 하겠다.

#### (나) 개별참여자의 특성

##### <개성공단사업지원단(통일부)>

개성공단사업지원단은 개성공단사업을 총괄 조정하는 지원주체로서 법적 승인 및 개발계획 조정 등 명실상부하게 개성공단사업을 추진하는 핵심주체이다. 남북관계의 특수성을 고려하여 공단에 적용할 제도적 장치를 북측과

협의하여 마련하고, 공단건설에 소요되는 기반시설 건설비용 지원, 공단내 각종 세부사업에 대한 승인을 통해 사업을 체계적·효과적으로 조율한다.

이를 위해 정부내에서는 청와대 통일외교안보정책실, 관계부처와의 업무 조율을 통해 정부입장을 결정하고, 개성공단법률자문회의, 개성공단사업협의회, 개성공단포럼 등을 통해 개발업자, 민간전문가 등과의 민관협력관계를 구축하고 의견을 수렴하여 사업추진의 동력을 확보한다.

#### <개성공업지구관리위원회>

개성공업지구관리위원회는 북한 민간법인 성격을 가지는 매우 독특한 역동적 조직이다. 공단을 관리하는 주임무를 가지며 이외에 지방자치단체적 성격, 법원등기소, 경찰서(차량관리) 등의 다양한 성격도 가진다. 실질적으로 개성공단 현장에서 공단을 관리하며 사업지원단과 긴밀히 협력하여 입주기업 보호 및 생산성 향상을 위한 준칙제정을 통해 법적 공백상태에 있는 제도적 불비를 해소하는 임무도 수행한다.

#### <개발업자(현대아산, 토지공사)>

개성공단사업은 현대가 북한과 2000년 체결한 협약서에 따라 시작한 순수한 민간협력사업이다. 하지만 현대그룹이 경영권분쟁을 겪으면서 경영난에 처하자 북한과 합의한 동 사업의 추진력이 극도로 떨어지자, 정부가 나서서 공단개발의 노하우(know-how)를 갖고 있으며 자금력도 풍부한 토지공사를 통한 공동개발 방안을 강구하여 사업의 안정적 추진체계를 마련하였다.

그 과정에서 현대와 토지공사는 각각 역할분담을 통해 공동사업을 추진하기로 합의하였으나, 협약서의 내용에 일부 해석의 여지가 있어 양자간 사업추진이 매끄럽지 못한 측면도 있으나 기본적으로는 적극적 협력을 통해 현재까지 사업을 잘 진행하고 있다.

개발업자는 북한의 개성공업지구법에 따라 공단개발권을 가지며, 실질적 사업추진은 개성공단사업지원단의 대북 협력사업 승인을 통해 이루어지며 그 과정에서 기반시설 비용이 지원된다. 북한법인 개성공업지구법상으로는 개발업자가 매우 포괄적인 권한을 갖도록 규정되어 있으나, 법치주의 원리상 개성공업지구관리위원회가 제정하는 준칙을 지켜야 하는 위치에 있는 등 개발업자도 남과 북의 협력 하에 추진되는 개성공단 건설사업에서 매우

독특한 성격을 가진다.

<중앙특구개발지도총국(북한측 지도·감독기관)>

개성공단사업은 간단히 말하면 현대가 북한과 합의하여 50년간 토지를 임차하여 공단을 개발한 후 일반에 분양하는 민간협력사업이다. 하지만 사업의 구체화단계에서 현대의 경영난 등 외부환경이 급변함에 따라 사업추진의 주체가 다양하게 형성된 반면, 동 사업의 북한측 상대방은 형식상으로는 단일한 조직인 총국이다. 총국의 설립근거는 북한측 법인 개성공업지구법에 명시되어 있으며, 개성공단사업을 지도하는 것이다. 개성공단사업의 정책결정 과정은 매우 복잡하고 복합적이며 앞서서도 말했듯이 일반적 형태의 거버넌스와는 다른 남북관계가 가미된 독특한 민관협치의 형태라고 할 것이다. 여기서 분석하는 정책결정 과정은 남북 당국간 협의에 따른 공식 정책결정은 제외하고 다만 일반적 정책결정 과정에 대해서만 다룬다.

#### (4) 정책결정 단계별 사례분석

##### (가) 의제설정

개성공단 건설과 관련하여 의제의 설정 주체는 사업의 명실상부한 실질적 사업추진주체이자 관리자로서 법적승인 기능을 수행하는 개성공단사업지원단이며 의제설정의 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.

### (나) 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, 법률자문단회의를 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 적용하므로 북측 지도층국을 설득하는 변수도 아울러 고려하여 검토한다. 북측이 담당할 사안이지만 기준이나 체계가 준비되지 않은 상황에서 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.

### (다) 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 통일외교통상위원회(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.

#### (라) 정책집행

정책이 결정되면 개성공단사업지원단을 중심으로 관리위원회, 개발업자가 중심이 되어 결정된 방향에 따라 집행이 이루어진다. 정책집행 현황은 집행단계별로 지속적으로 점검되고 특히 대북사업 특성상 복측변수가 워낙 가변적이므로 수정이 불가피한 경우가 빈번하다는 것이다. 이 경우 복측입장을 어느 정도 반영(전부 반영은 불가, 왜냐하면 복측주장은 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 정책홍선을 최소화하기 위해 특별히 중요한 경우를 제외하고는 최초 정책결정 단계보다 완화되거나 생략하여 실시한다.

개성공단사업의 정책집행은 민간 사업자와 정부, 복측 등의 관련 사업주체별로 나뉘어 이루어지므로 국내경제적 영향, 복측내부에 대한 경제·사회

적 영향, 남북관계에 대한 영향, 그리고 최근 국제정치적 영향 등 그 영향범위가 매우 넓다는 특징이 있으며, 요약하면 정치·경제적 효과를 수반한다고 할 수 있다. 따라서 개성공단사업은 일반적인 거버넌스 사업에 한정되지 않는 매우 독특한 거버넌스 형태라고 할 것이다.

#### (마) 정책평가

개성공단사업이 목표달성에 대한 지향성이 크다는 특징이 있으므로 정책이 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.

## 2. 민간기업

### 가. 사례 개요

P사는 1993년에 창업한 휴대폰 부품 및 금형전문 생산업체로서 지난 2000년에 북한에 진출하여 남북경협사업을 성공적으로 추진하고 있는 기업이다. 남북경협 추진과정에서 정부, 북한, NGO, 전문가그룹 등과의 상호 관계를 어떻게 형성하면서 변화되어 왔는지 파악할 수 있는 좋은 사례이다. 이에 남북경협 추진과정에서 벌어진 구체적인 사실을 그 내용에 따라 이해 당사자간 공조 여부를 살펴보는 수준에서 정리하고자 한다.

P사는 기술을 요하는 업종이다 보니 기술자의 이직이 잦고 신규 기술인력 확보가 쉽지 않아 신제품 개발 및 생산에 어려움을 겪고 있었다. 또한 생산 제품의 단가 하락과 생산원가 상승으로 인해 갈수록 경쟁력을 상실해 가고 있었다. 국내 납품단가는 매년 30%씩 떨어지고 인건비는 매년 10% 이상씩 상승하여 생산하면 할수록 손실만 더해 갔다.

그래서 P사는 북측의 우수한 기술력과 저렴한 인건비를 활용하여 새로운 돌파구를 찾고자 지난 1999년에 북한에 진출할 계획을 세웠다. 반도체 금형 사업부터 시작하여 나중에는 휴대폰 부품사업까지 확대했다. 회사가 가지고 있는 기술 및 자본과 북한의 인력 및 공장을 결합한 기술 부품 중심으로 사업을 전개하여 상호 수익을 창출하고자 했다. 궁극적으로는 경쟁력 있는 완제품 생산으로 발전시켜 시너지 효과의 극대화를 도모하려는 목표를 설정했다.

P사는 사업 외적인 의미도 염두에 두고 대북사업을 시작했다고 한다. 북한에 반도체금형, 휴대폰부품 등 기술 중심의 첨단제품과 관련 부품 생산 기술 및 설비를 이전하여 동 산업에 대한 북측의 경제발전에 조금이나마 기여하고 싶은 민족주의 정신도 있었다. P사는 남과 북 상호간 산업경쟁력을 확보하여 중·장기적으로 사업 확장의 여건을 마련함과 아울러 상호간에 수익창출을 기할 수 있으면 통일경제 실현도 앞당길 수 있지 않을까하는 조그만 바람도 있었다.

그러나 P사는 막상 북한으로 진출하고자 하니 무엇부터 해야 할지 막막했다. 그래서 주변에 아는 조직과 인맥을 동원했다. 우선 대북경협 전문가를 직원으로 채용하여 사업 계획을 수립한 후 관련 지원기관에서 타당성 분석도 의뢰했다. 성공 가능성이 높을 것으로 판단했다.

시민단체에서 대북지원 일을 하는 P교수 소개로 대북컨설팅 업체 I사를 소개 받았다. 이 회사는 이미 오래전에 평양에 진출하여 공장을 몇 개 운영하고 있었다. I사의 연계로 북측 대표들을 중국 북경에서 만나 1차 사업 협의를 하고 평양을 방문하여 현지 조사를 마친 후 바로 사업에 착수했다.

대북사업 추진과정에서 관련 정보 및 투자자금 부족 등으로 어려움도 많았다고 한다. 정부에서 해당 사업이 전략물자에 해당되어 사업 승인을 내줄 수 없다는 것이 그 한 예이다. 기술에 대해 전문지식을 갖고 있는 대학교수와 전략물자 반출에 대해 잘 알고 있는 북한 전문가들을 찾아가 지문을 받고 서야 겨우 담당 공무원을 설득할 수 있었다.

정부로부터 대북사업 승인을 받고 나니 이제 투자할 자금이 부족했다. 그 당시만 하더라도 대북사업에 대한 자금 지원제도가 없어 투자자금을 조달할 수 없었다. 통일부 남북협력기금을 받기 위해 은행을 찾아 갔지만 회사 규모가 작다는 이유로 거절당했다. 그래서 평소 유대 관계를 형성하고 있었

던 중소기업 전문 지원기관인 중소기업진흥공단(이하 '중진공') 직원을 찾아가 대북사업에 대해 설명하고 자금신청을 했다. 중진공에서는 대북사업에 대한 사업성과 비전을 보고 과감하게 신용으로 자금을 대출해 주었다.

사업추진 과정에서 몇 번의 사업 중단 위기도 있었지만 그때마다 각 분야 네트워크를 활용해 하나하나씩 해결해 가면서 오늘에 이르게 되었다. 비록 많은 시행착오는 겪었지만 그나마 주변과의 채널 구축으로 대북사업을 성공적으로 추진할 수 있었다고 한다. 정부 관련 부처, 기존 추진기업, 지원기관, 전문가 그룹, 북한측간에 대북사업의 성공적 추진을 위한 전략적 연대가 비교적 잘 이루어져 있다고 할 수 있다.

P사는 지난 6년 동안 150만 달러를 북한에 투자하여 자강도공장과 평양공장 두개를 설립·운영하고 있다. 자강도 공장에서는 금형 생산을 위한 기술교육을 오랫동안 시행하고 있으며, 평양공장에서는 휴대폰 부품을 월 100만 개 정도 생산해서 가져오고 있다.

<표 IV-6> 북한현지공장 개요 및 규모

▶ P사 자강도 금형공장: 2000년도 진출

소 재	자강도 희천(공업단지)
면 적	2000평(총 부지: 1,500평, 공장면적: 500평)
생산제품	금형제작
투자 규모	90만 달러
주요시설	공장(400평), 창고(100평), 아적장(500평)
보유설비	연삭기, 방전기, 정반, 정반다이, 측정기, 공구류 등
현지인원	관리자 3명, 기술자 15명



▶ P사 평양 휴대폰부품공장: 2003년도 진출

소 재	평양시 대동강구역
면 적	2000평(총 부지: 1,000평, 공장면적: 1,000평)
생산제품	휴대폰 부품(Hinge), 첨단기술공동개발 등
투자규모	60만 달러
주요시설	공장(800평), 창고(200평), 아적장(500평)
보유설비	압축기, 프레스, 측정기, 전자저울, 확대경, 개발장비 등
현지인원	관리자 5명, 생산인원 50명

## 나. 정책결정 단계별 사례분석

### (1) 의제설정

P사의 대북사업은 어느 사업과 마찬가지로 국내에서 더 이상 경쟁력을 찾기가 어려웠기 때문에 시작되었다. 우수한 기술 인력을 확보하기가 쉽지 않으며, 제품단가는 계속 떨어지고 생산원가는 올라감으로써 갈수록 경쟁력을 상실해 가고 있었다. 그래서 처음에는 국내 지방 도시로 공장을 이전하거나 혹은 제3국인 중국에 진출하는 것을 검토하였다.

그러나 제3국으로 진출한다는 것은 지금 당장은 좋을지 모르지만 결국 기술 유출로 나중에는 더 타격을 입을 것 같았다. 그러던 와중에 2000년 6월 15일 정상회담이 개최되면서 P사는 북한으로 진출하는 것으로 방향을 설정했다.

우리 정부에서 남북관계 개선의지를 수없이 밝혔고 언론 등 매스컴에서도 남북경협을의 비전을 언급하였다. 남북경협을 하면 경쟁력을 높여 많은 수익을 창출할 수 있을 것이라는 희망적 메시지를 던져 주고 있었다.

사실상 P사의 경우 대북사업 추진 여부를 결정하는 데 있어 남북경협에 대한 정부의 의지 표명과 언론의 역할, 그리고 경제연구소의 남북경협보고서 등이 결정적인 역할을 했다. 남북한 당국은 긴밀한 공조관계를 유지하고 있고 기업들도 북한과 긴밀한 공조관계에 있었다. 언론과 연구소들의 남북경협을 바로 보는 태도도 매우 공조적이었다.

당시 통일부 박재규장관은 한국경제신문사와 현대경제연구원이 공동주

최한 『남북경협 활성화 세미나』에 참석, 축사를 통해 “정상회담으로 상호신뢰 및 안정적인 남북관계가 구축되면 북한내 공단조성과 사회간접자본 건설참여 등 대북투자가 크게 활성화 될 것”이라고 강조했다. 박 장관은 “그동안 남북경협이 꾸준히 진전돼오기는 했으나 남북당국간 협력이 이뤄지지 못함에 따라 민간경협의 확대가 기대에 미치지 못했던 것이 사실”이라며 “남북정상회담을 통해 베를린선언에서 제시된 경제협력 과제들을 실천할 수 있도록 최선을 다 하겠다”고 말했다.

삼성경제연구소는 2000년 6월 『남북정상회담과 경제협력』이라는 보고서를 통해 남북정상회담은 직·간접교역 중심의 남북 경제협력이 직접투자시대로 한 단계 도약하는 전기를 마련할 것이라고 전망했다. 연구소는 남북경협활성화는 중·장기적으로 국제경쟁력이 떨어진 한국의 노동집약산업에 다시 활력을 불어넣는 계기가 되고 장기적으로 사회간접자본 건설이 본격화되면 건설특수도 기대된다고 발표했다. 연구소는 이 같은 상황을 고려할 때 남북정상회담 이후 사회간접자본(공단조성, 도로·철도연결, 항만시설 정비)과 농어업 생산기반(농약, 농기계, 유희선박, 종자개량, 한약재), 소비재(섬유, 신발, 의복, 봉제, 식품가공), 에너지(전력, 발전설비, 정유시설 투자 및 위탁가공), 통신(항만통신망, 교역, 투자전용통신망), 전자부품 등이 남북경협의 유망 사업 분야가 될 것이라고 전망했다.

P사는 여기에 힘을 얻어 대북진출을 본격적으로 추진하게 되었다. 중소기업지원기관에 찾아가 회사가 힘드니까 지원을 해달라고 상담을 하면 대부분 북한으로 한번 진출해 보라는 것이 그 당시의 분위기였다. 어차피 해외에 나가야 한다면 가능한 말도 통하고 나중에 실패하더라도 제3국에서 실패하는 것보다 후회가 없을 것이라는 생각으로 북한에 진출하기로 결정했다. 이러한 맥락에서 볼 때, 정부의 남북경협에 대한 적극적 대북정책이 P사의 대북경협 사업 시작에 중요한 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있으며, 정부와 연계된 다양한 형태의 단체들로 형성된 대북정책 거버넌스가 의제설정단계에서도 작동하였다는 것이 파악된다.

## (2) 정책분석

P사는 무슨 사업 아이템을 가지고 어느 규모로 어떻게 추진할 것인가 하는 문제에 봉착하게 되었다. 회사 나름대로 대북사업을 분석할 수 있는 여건

이 아니었다. 그래서 우선 대북사업을 전담하여 추진할 수 있는 전문가를 영입했다. 회사가 먼저 1차적인 사업계획안을 만들었다.

그렇지만 P사는 북한으로 진출하기에는 해결해야 할 과제들이 수없이 많다는 걸 알고 사전에 상세히 검토한 후 구체적인 추진 계획안을 수립하기로 했다. 남북경협과 관련된 정보가 부족하고, 신규 투자와 관련한 자금도 없었으며, 대북진출과 관련된 노하우 및 경험이 전혀 없어 사업 추진에 따른 많은 어려움이 예상되었다.

이때 중소기업 대북 진출을 지원하는 중진공의 남북협력지원실에 노크를 했다. 여기서 대북관련 설명회 및 컨설팅을 통해 대북사업의 가능성을 확인하게 되었다. 특히 P사와 같이 기술력은 높고, 대외투자 계획이 있으나 투자자금 여력이 부족한 기업체에 대해 중소기업정책자금 지원이 가능하고 대북진출관련 컨설팅을 받으면 큰 어려움 없이 대북투자가 가능하다는 진단을 받게 되었다.

중진공은 P사의 대북진출 목적성에 대한 부합 여부를 비롯하여 사업추진 능력 및 남북경협 환경에 대한 대처능력 등 사업타당성을 점검해 주었다.

최고경영자의 확고한 사업추진 의지, 수익 창출을 전제한 중·장기 사업성 여부, 사업추진 능력(전문인력 및 조직구성, 자금 조달능력), 시장의 향후 추이를 고려한 판로 개척 및 안정적 물량 확보 가능성, 대북협력선 확보 등 대북진출사업 추진 및 대처방안(기술이전 및 생산성·인력관리방안, 기타 부대경비 절감) 등에 대해 상세히 지도해 주었다.

이를 토대로 P사는 다양한 변수들을 가능한 비계량 요소와 계량 요소로 구분하여 사내 검증 및 외부 남북경협 관련 전문지원기관의 자문 등을 통하여 종합적인 분석을 할 수 있었다.

P사는 대북사업타당성에 대한 자가진단을 CEO 주도하에 추진했다. 연구기관(통일연구원, KDI, 산업연구원)의 남북경협 전문가 그룹을 통한 사업타당성 검토와 자문도 병행했다. 회사 내부적으로는 남북경협 추진 전담조직(T/F팀)을 구성·운영했다. T/F팀에서 전문가 그룹과 연계하여 남북관계, 지역의 특수성 등과 관련된 거시적 변수와 제도 등의 미시적 변수 및 환경요인들을 종합적으로 분석했다. SWOT분석 등을 활용하여 기회요인은 확대하고 제약요인은 축소, 조정할 수 있는 전략적 방향도 설정했다.

P사는 진출목적 및 기업경영 여건 등을 고려한 대북사업 추진방안을 마

련했다. 투자유형, 진출지역, 진출방식, 투자방식 등에 대하여 종합적으로 분석했다.

P사는 북측과 제3국(중국, 인도 등)을 비교검토 한 결과 북측은 인건비, 우수한 기술인력, 물류비용 등에 대해 비교우위를 유지하고 있어 중국 등 제3국에 진출하여 기술을 이전하는 것보다는 북한진출을 통하여 시너지 효과를 창출하는 것이 기업 측면에서나 국가 차원에 도움이 될 것이라 판단하였다.

지원기관이나 전문가 그룹의 종합적인 결론은 사업 추진 방식에서 설비 제공형 위탁가공사업부터 시작하는 것이 리스크를 줄일 수 있다는 것이다. 그래서 P사는 각 분야 자문과 분석 결과를 토대로 설비를 제공하는 위탁가공사업 형태로 대북사업을 시작하게 된 것이다.

### (3) 정책결정

P사는 회사 내부적으로 대북사업을하기로 결정을 하고 북한과 연계할 수 있는 방안을 모색했다. 이때 평소 알고 지냈던 인천의 P교수(경실련 대북사업 담당)를 찾아가 상의를 했다. P교수가 발 벗고 나서 북과 사업을 연계할 수 있는 길을 찾아다녔다. 그러던 중 기존에 평양에 진출하여 사업을 성공적으로 추진하고 있던 대북건설링 전문업체인 I사를 연계해 주었다. I사의 도움으로 대북사업계획서를 작성하여 북측의 대남경제협력기관인 민족경제협력연합회(민경련) 북경 대표부를 중국에서 만나 사업 제안을 했다. 민경련 북경대표부에서는 사업계획을 평양으로 보내서 검토를 거친 후 연락을 주기로 했다. 얼마 후 평양 민경련 삼천리총회사로부터 사업을 진행하자고 직접 팩스를 보내왔다. 북경에서 계약을 빨리 체결하고 설비를 보내라는 것이다.

일이 너무 순조롭게 잘 풀리는 것 같아 한편으로 불안했다. 생산현장에 대한 사전 조사도 하지 않고 계약 체결 후 바로 설비를 보낸다는 것은 위험요소가 너무도 크다는 생각이 들었다.

통일부를 찾아가 자문을 구했다. 통일부에서는 과거 여러 사례를 알려주면서 신중하게 접근하라고 했다. 먼저 계약을 체결하지 말고 사전 사업 여건을 정리하여 북측의 의견을 들어보라고 했다. 그 다음 의향서를 먼저 체결하고 최종 계약서를 체결하라고 했다. 그리고 전체적인 사업진행 절차에 대해 안내해 주었다. 진행 순서별로 체크리스트를 만들어 사전·후 필요사항을

점검하고 추진하라는 것이다.

계약서는 아래 내용을 포함하여 꼼꼼하게 체결하도록 하라는 것이다. 일반적으로 인정되는 계약사항을 모두 포함하며 기본 계약서에 대부분의 사항을 명기하고, 필요한 경우 설비공급 계약 및 임가공 단가 계약은 부속 계약서류로 체결하는 게 좋다는 것이다. 이 단계에서 결정적 역할을 하고 있는 것은 통일부의 담당부서라 할 수 있으나, 이러한 정보를 접하게 하여 준 것은 남북경협 거버넌스가 다방면으로 연계되어 있었기 때문에 가능하였다고 할 수 있다.

<표 IV-7> 통일부 제시내용

항 목		주요내용
사업개요	사업개요 및 목적	·간략한 사업내용 소개
	별도의 약정여부	·설비 및 대금지불등과 관련 별도의 약정가능 예) 임가공비 지급, 설비공급, 기술지도에 관한 약정 등
생산관련 세부추진계획	설비공급 및 상환	·제공설비 목록 및 시기, 복측의 설비상환 방법
	위탁재산 보호	·제공설비의 권리설정 및 설비하자시 책임소재 명기
	원부자재 공급	·공급수량, 규격, 시기 ·허용손실률 및 손실시 재공급한도 명기 ·재고자재 조사, 잔여자재처리방법 및 통보기일 명기
	생산장소	·합의에 의하지 않은 생산장소 변경불가사항 명기 ※ 생산물량 증가시 복측에서 임의로 생산물량을 타공장(비전문공장)으로 분배하는 경우가 있으므로 이를 방지하기 위함
	현지기술지도	·설비설치 및 기술교육을 위한 기술자 지도수수허용 및 기간 명기
	운송	·남북간 선박운송 및 북한내 육로운송 방법 및 비용 부담방식 명기
대금결제	대금결제	·임가공비 및 결제방식, 결제통화
분쟁해결	불량발생시 하자 담보·손해배상	·제품품질유지의무 및 손해배상 명기
	납기준수	·납기준수 시 손해배상 책임명기
	분쟁해결·업무중재	·중재기관 및 중재방식
기타	권리보호	·특허권 등 지적재산권 권리보호
	비밀유지	·기술 등 산업정보 및 영업정보
	유효기간	·계약기간 및 자동갱신 여부
	계약해제 및 해지	

#### (4) 정책집행

그러나 북측과의 사업은 P사 생각대로 진행하기 쉽지 않았다. 자본주의 경제 방식에 대해 이해를 하지 못하는 북한을 대상으로 일반적인 상거래 방식을 적용하기란 거의 불가능했다.

북한의 민경련에서는 자기들을 믿고 의향서 체결 없이 바로 계약서를 체결하고 설비를 보내라는 것이다. 먼저 계약서를 체결하고 설비 일부를 북한으로 보내면 평양 방문을 보장한다는 것이다.

계약서를 체결한 후 통일부에 설비 반출을 비롯한 사업승인을 신청했다. 그런데 문제가 발생했다. 산업자원부에서 반출 설비가 전략물자에 해당될 수 있기 때문에 반출승인을 내줄 수 없다는 것이다. 북한과 사업도 시작하기 전에 약속을 어기면 앞으로 더 힘들어 질수 있을 거라는 전문가들의 조언이다.

전략물자반출문제는 정책집행과정에서의 네트워크를 살펴볼 수 있는 좋은 사례이다. 정부(통일부, 산자부), 북한, 기업, 미국 등 이해당사자들의 입장을 알 수 있고 이 과정에서 남북경협 네트워크의 생생한 장면을 엿볼 수 있었다.

P사 입장에서는 통일부에 설비반출 신청을 하면 통일부에서 모든 것을 심의하여 승인을 내주는 것으로 알고 있었다. 그런데 설비반출 건은 해당 부처(산자부)에서 검토하여 이상이 없어야 한다는 것이다. 통일부 담당자에게는 P사가 북한에서 생산하고자 하는 제품과 이에 따른 설비 리스트를 가지고 설명을 했다. 일반적으로 단순 부품이고 설비도 유희설비로서 보편적인 설비이기 때문에 전략물자로 절대 활용되지 않을 것이라고 했다. 북한에는 이미 이것보다 우수한 설비들을 자체 제작도 하고 있으며, 해외로 수출까지 하고 있는데 어떻게 전략물자에 해당된다는 것이냐고 반문했다. 통일부에서는 일단 이해를 했다. 모든 문제가 잘 될 것 같았다.

그런데 산자부 해당 과에서 연락이 왔다. 전략물자에 해당될 수 있으므로 승인 거부로 하여 통일부에 연락을 할 것이라는 것이다. 산자부로 찾아 갔다. 산자부 담당자 설명으로는 P사가 추진하고 있는 사업은 반도체 금형사업이고 휴대폰관련 부품사업이기 때문에 전략물자에 해당될 수 있다는 것이다. 그리고 미국의 입장을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 전략물자 반출문제에 대한 미국의 기본입장은 북한으로 반출하려는 정밀기계와 정보통신 관련 설비들이 바세나르협정과 미국의 수출통제법의 전략물자 제한규정에 저촉되는 물품이 될 수 있기 때문에 엄격히 규제해야한다는 입장이라는

것이다. 산자부에서는 이에 해당되지 않는다는 근거를 가져오라는 것이다.

그래서 P사는 이를 해결하기 위해 인천의 I대학 기계공학과 교수를 만나 이 설비의 기능과 성능, 다른 용도 활용 가능성에 대해 기술적인 검토를 요청했다. 그리고 전략물자에 대해 K대학의 C교수를 찾아가 이런 설비가 과연 전략물자에 해당될 수 있는 것인지에 대한 전문가의 자문을 받았다. 이에 대한 종합적인 보고서를 작성하여 산자부 담당자를 다시 찾아가 설명을 하고서야 겨우 반출 승인을 받을 수 있었다.

북한에서는 약속된 일자에 설비가 도착하지 않았다고 연락이 계속 왔다. 그래서 반출설비의 전략물자 해당 여부 검토를 이유로 늦어진다고 설명했다. 그런데 북한에서는 우리 민족끼리의 경제협력사업에 무슨 전략물자를 논하느냐고 자기들은 도저히 이해할 수 없다는 것이다. 북한을 이해시키는데 많은 힘이 들었다고 한다.

P사는 남북경협 추진 과정에서 네트워크를 충분히 활용하여 직면한 문제들을 해결하면서 사업을 단계별로 진행할 수 있었다.

<표 IV-8> 반도체 금형사업 추진과정

구 분	일 정	추 진 내 용
1단계 사업성 검토 및 복측 협력선 모색	2000.9~11	○북한의 고급 기술인력을 활용하고자 북한진출 사업단을 구성하여 생산여건, 기술성, 수익성 등 제반 사업성을 검토한 후 복측에 정밀금형 임가공사업 제안
2단계 북한접촉 및 계약	2000.10	○민경련 북경대표부와의 상담을 통해 삼천리 총회사를 소개받고 계약체결
3단계 설비반출 및 현지설치	2000.11	○80만 달러어치의 설비를 반출하고 회사 기술자 등 대표단이 반복하여 현지 공장 선정 및 설비 설치와 기술자 확보
4단계 생산기술교육	2001  2002	○지속적인 기술교육을 통해 기술자 양성 - 민경련 북경대표부와 수시로 북한 기술자의 교육과정 등 사업전반 협의 - 기술협의 및 교육 : 북한 현지 기술자의 기술 수준을 높이기 위해 지속적인 기술교육 노력 (기술자료 전달, 통신을 통한 협의 등) - 생산현지에서의 교육이 필요한 부분은 대표단이 3차례(2월, 5월, 10월) 북한 현지공장을 방문하여 기술교육 실시
5단계 시생산	2002	○기술교육 실습 검증 차원에서 반제품 형태의 시제품 생산
6단계 본격생산	2003	○침체 내경기 및 당사 업종전환에 따라 정밀금형 임가공사업 진행을 일시보류
7단계 제품판로	2005	○휴대폰 부품 임가공 사업과 연계하여 재추진 : 휴대폰 부품 임가공사업에 필요한 정밀금형을 제작하여 복측 현지 임가공에 활용 예정



<표 IV-9> 휴대폰 부품사업 추진과정

구 분	일 정	추 진 내 용
1단계 사업성 검토 및 북측 협력선 모색	2004	○휴대폰 등 정보통신부품은 북측이 선호하는 아이템으로서 북측의 기술인력을 활용함으로써 제품경쟁력을 확보할 수 있는 사업으로 판단 ○반도체 금형사업에 협력관계가 있던 민경련 삼천리 총회사에 휴대폰 부품사업을 신규로 제안
2단계 북한접촉 및 계약	2004.5	○금강산 지역에서 한지임가공사업 협의 및 계약체결 ○민경련 북경대표부와 수시로 협의 ○동사 대표단이 방북하여 평양소재 공장선정
3단계 설비반출 및 현지설치	2004.6 2004.7	○현지 생산설비 반출(약 30만 달러) ○북측 기술진 교육을 통해 설비 설치
4단계 생산기술교육	2004.8~12 2005	○기술교육을 위한 방북초청장 수령 ○북측과 통신 및 영상물을 통한 기술교육 실시 : 국내 공장 생산과정을 영상물로 제작하여 전달, 상세한 기술자료 작성 ○대표단이 2차례(1월, 5월) 북한을 방문하여 북한 기술자를 대상으로 설비작동 방법과 제품생산교육 실시 ○제품 불량률 개선과 생산 및 납품관리를 위한 추가 교육 실시
5단계 시생산	2005.2	○시생산용 원부자재 반출(10만개 분량) : 불량률 Zero
6단계 본격생산	2005.3~	○3월부터 본격적인 생산을 통해 월 평균 40만개 반입 ○생산성과 물류가 보장되면 월평균 100만개 이상으로 진행 예정
7단계 제품판로	2005.3~	○해외(특히 중국) 시장 수출 ○국내 대기업 및 중견 휴대폰 제조사에 공급

### (5) 정책평가

P사는 중진공의 자문을 받아 대북사업을 단계적으로 진행하였으며, 두 번에 걸쳐 8억 원의 자금지원도 받았다. 중진공을 통해 남북경협 정보를 정기적으로 접할 수 있었고, 대북사업관련 자문·컨설팅을 통한 북한 진출도 성공적으로 추진할 수 있었다.

또한 일반적으로 북측과 경제협력을 위해서는 중국 등에 별도의 연락 사무소를 두거나 수시로 북한 출장을 통해 사업협의를 진행해야 하는 어려움도 있었다. 비용도 많이 들고 시간도 많이 소요되었다. 그러나 P사는 중진공 중국 베이징 수출인큐베이터와 개성공단엔에 위치하고 있는 남북경제협력협

의사무소를 이용함으로써 시간, 경비, 물류 등에 있어서 경쟁력을 확보할 수 있었다.

P사는 자강도, 평양공장을 중심으로 생산 인프라를 구축하였으며 원활한 물류이동을 위해서 개성공업지구를 적극 활용함으로써 당일 배송이 가능한 최고의 생산기지를 제3국이 아닌 평양에 구축할 수 있었다.

P사는 고객사로부터의 끊임없는 단가인하요청에 대비하여 평양공장에서 제품을 양산함으로써 경쟁사대비 높은 경쟁력을 확보하고 있다. 평양공장은 국내 공장의 제조원가 대비 1/2 이하 수준에서 생산이 가능하므로 장기적으로 타 경쟁사보다 월등한 경쟁력을 유지하고 있었다.

북한 사업 파트너와의 신뢰관계 구축으로 북한공장을 적절히 잘 활용하고 있다. 평양공장에서는 초기 단순조립공정에서 현재는 반자동 설비를 구축함으로써 조립공정을 단순화하고 품질안정성, 양산성이 25% 이상 향상되었다. 품질문제에 대해서도 초기 10%대의 불량수준에서 품질안정화를 위해 많은 정보교환을 하였고 현재는 국내수준보다는 다소 높지만 양산에 큰 어려움이 없는 상태이다. 월 100만개(200,000 달러)이상의 임가공이 발생하고 있으며, 현재는 전체 월 생산량의 20% 이하에서 진행하고 있으나, 향후 평양공장의 비중을 점차적으로 50%까지 상승시킴으로써 교역량을 확대할 계획으로 있다.

정부차원의 노력으로 남북한 출입·체류, 차량과 열차 통행, 통관·통신·검역, 남북간 상사분쟁 해결 등 남북경협 환경이 지속적으로 개선되고 있는 것으로 평가되고 있으며, 향후 정부나 지원기관에서는 기업들의 남북경협을 활성화시키기 위해서 종합 지원센터를 구축하여 각 네트워크를 하나로 묶어 통합 지원·관리할 수 있는 시스템을 구축하였으면 하는 희망들을 개별 기업들은 표명하고 있는 것으로 파악된다.

## 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.

이러한 남북경협 거버넌스 실태를 파악한 결과를 바탕으로 통일연구원의 연구자들은 분야별 행위자들 중에서 거버넌스 개념을 비교적 잘 이해하고 있는 전문가들을 초청하여 집중적 워크숍을 개최하였다. 동 워크숍에서 연구자들이 목적하였던 것은 남북경협의 각 분야에서 사업에 직접적으로 참여하고 있는 정부, 민간 및 시민단체의 전문가들에게 남북경협 거버넌스의 실태를 평가하고자 하는 것이었다. 이를 위해서는 거버넌스 실태를 평가하는 일정한 형태의 공통된 질문이 필요하였으며, 연구자들은 위에 밝힌 바와 같이 네트워크적 거버넌스를 중심으로 워크숍 참여자들과 다음과 같은 문제들에 대해서 심도 있는 의견을 교환하였다. 첫째, 행위자들간의 네트워크가 형성되어 있는가? 둘째, 네트워크가 잘된 행위자들은 어떠한 행위자들인가? 셋째, 행위자들간 네트워크의 차별성이 있는가? 넷째, 네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 다섯째, 네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통 원활화 정도는? 여섯째, 정책결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?

본 장에서는 위와 같은 질문을 중심으로 진행된 집중워크숍의 결과를 정리하고자 한다. 첫째 질문은 네트워크적 거버넌스와 관련된 근본적 의문으로써 모든 참여자들이 일정한 정도의 네트워크가 존재한다는 의견을 피력하였다. 즉, 남북경협의 행위자인 정부, 기업, 시민단체, 국제적 행위자 및 북한간에는 일정한 수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여년 간의 남북경협 추진과정에서 행위자간에 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능하

고 있는 것으로 파악되었다. 한편, 남북경협사업의 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. 남북경협의 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 상대적

으로 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 대북지원사업에 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 후진그룹과 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 담당기

관과 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, 복층 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 작동하였는 가라는 주제에 대해서 정책결정 5단계(의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가)별로 평가를 한 결과 다음과 같은 의견이 피력되었다. 현재 까지 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 남북경협 과정에서도 거버넌스적 요소가 점진적으로 증대하고 있다는 것이다. 한편, 이러한 남북경협 거버넌스 실태조사를 간략하게 평가해 보면 다음과 같은 점을 지적할 수 있는 것으로 사료된다. 우선적으로 남북경협의 행위자인 정부, 기업, NGO 간에는 일정수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간 추진되어 온 남북경협 과정에서 이들간 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능한다는 것이다. 남북경협사업의 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 확인되었다고 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 담보받고자 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.



## <부록 I> 남북경협 협력사업(자) 승인기업 현황

기업	사업상대자	사업내용	지역	금액 (승인기준)	사업자승인일 (사업승인일)
▲ 대우 (합영)	삼천리총회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업	남포	512만불	'92.10.5 ( '95.5.17)
고합물산 (합영, 합작)	광명성총회사	의류·봉제, 직물 등 4개 사업	남포, 나진, 선봉, 평양	686만불	'95.5.17
한일합섬 (합영, 합작)	조선은하 무역총회사	쉐타, 봉제, 방적 등 4개 사업	"	980만불	'95.6.26
국제상사 (합영, 합작)	"	신발	"	350만불	'95.6.26
▲ 녹십자 (합작)	광명성총회사	의약품(우르키나제) 제조	평양 통일구역	311만불	'95.9.15 ( '97.11.14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 싸이로 건설	나진, 선봉	300만불	'95.9.15
동룡해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비(크레인 등)	"	500만불	'95.9.15
삼성전자 (합작)	조선체신회사	나진선봉 통신센터	"	700만불	'96.4.27
▲ 태창 (합영)	들리888 무역총회사	금강산 샘물 개발	강원도 고성군	580만불	'96.4.27 ( '97.5.22)
대우전자 (합영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생산	남포	640만불	'96.4.27
▲ 미홍식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취·가공	청진, 함흥, 원산, 남포	47만불	'97.5.22 ( '98.3.13)
* 신일피혁		피혁, 의류봉제	나진, 선봉	300만불	'97.5.22
한 화 (합작)	청운산 무역회사	PVC장판 제조	평양, 남포	90만불	'97.5.22
LG전자/ LG상사 (합영)	광명성총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만불	'97.5.22 '97.10.14 (변경승인)
코오롱상사 (합작)	은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공·생산	평양, 남포	400만불	'97.8.1
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전자교환기 등 통신설비생산	나진, 선봉	500만불	'97.8.1
신원(합작)	은하무역 총회사	의류·봉제사업	평양	100만불	'97.8.1
파리우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산·가공	원산, 해주	300만불	'97.8.1
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	냉면·고구미전분 제조	평양	40만불	'97.8.1

한국토지 공사 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	나진·선봉지대 시범공단 조성	나진,선봉 (유현지구)	-	'97.10.14
대상물류 (단독투자)	"	나진·선봉 국제물류 유통기지 개발·운영	나진,선봉 (동명지구)	420만불	'97.10.14
삼천리 자전거/LG 상사(합영)	광명성총회사	자전거 조립·생산	나진,선봉	800만불	'97.10.14
▲태영수산/ LG상사 (합영)	"	가리비 양식·생산	나진,원산	65만불	'97.10.14 ( '98.8.28)
▲(주)아자 커뮤니케이 션(합영)	금강산국제 관광총회사	인쇄물 및 TV광고제작	평양, 기타지역	편당 25만불	'97.11.14 ( '98.2.18)
(주)에이스 침대 (합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조·판매	평양 락랑구역	425만불	'98.1.9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이) 생산 및 판매	평양	575만불	'98.1.9
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	옥외광고(아립, PushCart, 옥상 및 도시형 간판, 내부벽면 부착 광고 등)	평양,나진, 선봉	250만불	'98.2.18
안흥개발 (합작)	조선56무역 회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만불	'98.3.13
▲두레마을 영농조합 법인(합작)	라선경제 협조회사	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진,선봉	200만불	'98.4.8 ( '98.7.27)
▲ 국제 옥수수재단 (조사·연구)	농업과학연구 원→농업 과학원 ( '99.3.25)	새품종 생산력검정 시험 및 재배적지 확정, 신품종수퍼 옥수수개발을 위한 공동연구	평양,기타	30.9억 원 →216억 원 ( '99.3.25)	'98.6.18 ( '98.6.18→ '01.6.20변경)
*(주)세원커 뮤니케이션	-	북한올림픽 위원회 스폰서쉽 대행	-	미정	'98.8.6
▲ 현대이산, 한국관광 공사	조선아시아태 평양평화 위원회	금강산관광사업 ( '98.9.7)→금강산관광 및 개발사업( '99.1.15)	금강산	2억3,355 만불	'98.8.6 ( '98.9.7)
▲(주)코리 아랜드 (합영)	묘향경제 연합체	북한부동산개발 (임대·분양) 및 컨설팅업	평양	60만불	'98.8.28 ( '98.8.28)

*성화국제 그룹	-	원정국제자유시장 건설·운영 및 평양지역내 백화점운영	나진, 선봉, 평양	190만불	'98.9.14
*아이엠 시스템	-	방송용 광고제작	-	-	'98.10.17
▲백산실업 (합영)	선봉군 온실 농장	버섯배지 생산 및 국내 농가보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만불	'98.10.28 ('98.10.28)
▲(주)현대 시스콤, KT, 온세통신	금강산 국제 관광총회사	금강산 관광을 위한 협력사업	금강산 관광지역 및 평양	13만불	'98.11.11 ('98.11.11→'00.11.20→'01.10.4→'02.5.28변경)
(주)해주 (합작)	광명성총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해인근	299만불	'99.1.8
▲(주)평화 자동차 (합영)	조선민흥총 회사	자동차 수리 및 조립 공장 건설	남포	5,536만불	'99.8.31 ('00.1.7→'00.10.21 변경→'02.2.20변경)
▲삼성전자	조선컴퓨터 센터	남북 SW 공동개발	북경	72.7만불 →154.4만불 →226.7만불 →286.3만불 →331.4만불 →393.8만불	'00.3.13 ('0.3.13→'01.6.16 →'02.8.21→'03.10.14→'04.5.18→'05.9.22 변경)
▲(주)하나 비즈닷컴 (합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	'01.4.28 ('01.7.18)
▲(주)엔트랙(합영), IKD그룹 (공동참여)	광명성총회사	정보기술·공동제품 개발 협력사업을 위한 고려정보기술센터 건립	평양	400만불	'01.4.30→'04.4.30변경 ('01.8.22)
▲(주)G-한신(합작)	광명성총회사	북한내 유리제품 생산시설 설립운영	평양	290만불→560만불	'01.7.18 ('01.10.16→'04.3.11)
▲JMRI-(주)유니코렉 코리아 (합작)	삼천리총회사	발포성수지 생산공장 설립	평양	52만불	'01.10.16→('02.8.7)'04.6.11변경

▲국양해운	개선무역 총회사	해상운송사업 및 하역시설개선사업	남포	61.9억 원	'01.11.21 (*01.11.21)
*(주)훈넷	범태,조선장생 무역총회사	인터넷 게임SW 공동개발 및 서비스	평양	20만불	'01.12.29 (*01.12.29)
(주)서전어 패럴	광명성총회사, 조선봉화총 회사	피복제조	남포	41.2만불	'02.5.13
현대아산 (주)	조선아시아태 평양평화 위원회	개성관광사업 1회당 500명씩 시범관광 실시(8.26, 9.2, 9.7, 3회)	개성	19.5만불	'03.3.18 (시범 '05.8.25)
▲(주)평화 항공여행사	금강산국제 관광총회사	평양관광사업	평양	-	'03.8.25 (*03.8.25)
▲대한광업 진흥공사 (합작)	삼천리총회사	흑연광산개발사업	황해남도 연안군 정촌리	510만불	'03.9.3 (*03.10.14)
▲(주)G— 한신, (주)경평인 터내셔널 (합영)	광명성총회사	식품가공업 (김치, 된장, 상황버섯음료 등)	평양	240만불	'03.10.31 (*04.3.20)
▲(주)안동 대마방직 (합영)	새별총회사, 화성합작회사	삼베섬유제조	평양	250만불 —500만불	'04.2.18 (*04.9.17) '05. 변경
▲(주)서진 인터쿠루 (합작)	광명성총회사	핸드백등 피혁제품 제조	평양	800만불	'04.6.8 (*04.7.7)
한국환경 자원공사	광명성총회사	폐비닐 재생처리 공장 건립·운영	남포, 원산	110억 원	'04.7.9
▲(주)KT (공동연구)	조선컴퓨터 센터	정보통신분야 공동연구 '음성인식 무인자동화 교환시스템' 보강 추진	서울, 평양	12.3만불	'04.7.23 (*04.7.23)
▲제일유통 (계약)	개선무역총 회사	표고버섯 재배 및 가공	평양 순안구역 산림지대	54.6만불	'04.8.21 (*04.8.21)
▲상하씨엠 (계약)	개선무역총 회사	농수산물 및 토산품 가공공장 설립·운영	남포	5만불	'04.9.17 (*04.9.17)
▲에스피메 디텍 (용역개발)	조선컴퓨터 센터(KCC)	북한 특허기술 이용 의료기기 생산 (뇌혈관지표측정기 개발)	서울	-	'04.9.17 (*05.5.26)

이원유통 상사	수정금강산 샘물회사	먹는샘물 제조 및 판매	황북 신평, 평양	582만불	'04.9.17
▲브이케이 (주)	삼천리기술 회사	휴대폰분야 소프트웨어 개발	중국 상해	43.3만불	'04.9.23 (*04.9.23)
▲(주)제이 유네트워크	광명성총회사	김치제조 공장설립 및 유통·판매	평양	160만불	'04.12.30 (*04.12.30)
(주)에너지 극동개발	광명성총회사	사료 제조·판매	평양	-	'04.12.30
(주)KH인터 내셔널	새별총회사	섬유제품 제조 및 판매	평양	-	'05.4.15
▲(주)스튜디오 오토모로우	코스타	애니메이션 제작 용역(Hello Kitty)	평양	3.8만불	'05.6.1 (*05.6.1)
▲아이니 무역	개선총회사	다슬기 가공설비 투자 및 반입·판매	원산	15만불	'05.6.15 (*05.6.15)
▲(주)알티즌 하이텍 (합작)	광명성총회사	CPT 개발 및 생산·판매	평양	10만불	'05.9.21 (*05.9.21)
▲(주)쓰리 엔테크놀러 지(합작)	삼천리총회사	기계제품 생산·판매	평양	35억 원	'05.10.14 (*05.12.27)
▲(주)대동 무역	개선총회사	강서청산수 생산 및 판매	남포시 강서구	250만불	'05.11.10 (*05.11.10)
▲(주)태림 산업	개선총회사	석재 가공 및 판매	남 포 (룡강석산), 해주(수양 석산)	295만불	'05.12.1 (*05.12.1)
▲(주)에머 스퍼시픽	금강산국제 관광총회사	금강산 골프·스파·리조트 건설·운영	금강산 관광지구	700억 원	'05.12.9 (*05.12.30)
▲제일유통	개선총회사	나무재배 및 판매	황북 봉산 황남 연덕	26만불	'05.12.30 (*05.12.30)
▲제일유통	개선총회사	과수재배 및 생산물 판매	평양 만경대	164만불	'05.12.30 (*05.12.30)
▲제일유통	개선총회사	나무재배, 과수재배, 소사육 생산 및 판매	황북/황남 평양	220만불	'05.12.30 (*05.12.30)

주) ▲는 「협력사업」 승인까지 받은 기업, \*는 취소된 기업임

## <부록 II> 개성공단 협력사업 승인현황

(사업상대자: 중앙특구개발지도 총국)

기업	사업내용	금액	사업자승인일 (사업승인일)
▲현대아산(주) 한국토지공사	개성공업지구 공장지역 1단계(100만평) 조성사업	2,205억 원	'02.12.27 ( '04.4.23)
▲대화연료펌프	자동차부품 생산	50억8천만원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲문창기업	의류제조사업	53억6천만원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲용인전자	전자부품조립 및 제조	40억 원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲부천공업	전기회로 개폐·보호 및 접속장치 제조업	75억 원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲매직마이크로	기타 전자부품조립	30억 원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲태성산업	제조업/화장품 용기	135억 원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲삼덕통상	기타 신발제조업, 신발 부분품 및 재단제품	84억4천만원	'04.9.8 ( '04.9.8)
▲신원	봉제, 의류 제조업	37억9천만원	'04.9.17 ( '04.9.17)
▲소노코쿠진웨어	스텐레스 냄비, 후라이팬, 압력솥 등	45억 원	'04.9.17 ( '04.9.17)
▲호산에이스	산업용 냉장 및 냉동장비 제조업, 공기조화장치 제조업	26억 원	'04.9.17 ( '04.9.17)
▲SJ 테크	반도체 부품용기, 유공압패킹, 전자부품	40억 원	'04.9.17 ( '04.9.17)
▲로만손	손목시계 부품 제조업	165억 원	'04.10.17 ( '04.10.17)
▲TS 정밀	반도체, 전자부품 제조업	28억 원	'04.10.17 ( '04.10.17)
▲우리은행	금융업	5백만불	'04.11.2 ( '04.11.2)
▲훼미리마트	유통업	13만 5천불	'04.11.9 ( '04.11.9)
▲그린닥터스	의료업	5억 원	'04.11.19 ( '04.11.19)

▲아라코	요식업	8천만원	'04.11.19 ( '04.11.19)
▲재영솔루텍	기타 기계제조	50억 원	'05.1.26 ( '05.1.26)
▲제씨콤	통신, 방송장비	43억 원	'05.1.26 ( '05.1.26)
▲현대아산	공단내 복지회관 건설사업	63억 원	'05.1.28 ( '05.1.28)
▲한국전력	전기공급	51,453백만원	'05.2.18 ( '05.2.18)
▲(주)KT	통신공급	3,600백만원	'05.4.13 ( '05.4.13)
▲(주)평야토건	공장건축	1,450백만원	'05.7.19 ( '05.7.19)
▲코튼클럽(주)	내의류 제조업	26억 원	'05.11.8 ( '05.11.8)
▲(주)평안	섬유제품 제조업	50억 원	'05.11.8 ( '05.11.8)
▲성화물산	섬유제품 제조업	62억 원	'05.11.25 ( '05.11.25)
▲좋은사람들	봉제의복 및 모피제품 제조업	41억 원	'05.11.25 ( '05.11.25)
▲진글라이더	섬유제품 제조업	28억 원	'05.11.25 ( '05.11.25)
▲엠엔에스	봉제의복 및 모피제품 제조업	47억 원	'05.12.1 ( '05.12.1)
▲평화유통	가죽, 가방 및 신발 제조업	20억 원	'05.12.1 ( '05.12.1)
▲제일상품	봉제의복 및 모피제품 제조업	50억 원	'05.12.1 ( '05.12.1)
▲육일섬유공업사	봉제의복 및 모피제품 제조업	18억 원	'05.12.1 ( '05.12.1)
▲아트랑	가죽, 가방 및 신발 제조업	60억 원	'05.12.14 ( '05.12.14)
▲만선	봉제의복 및 모피제품 제조업	28억 원	'05.12.14 ( '05.12.14)
▲한국마이크로힐터	섬유제품 제조업	15억 원	'05.12.14 ( '05.12.14)
▲화인레나운	봉제의복 및 모피제품 제조업	25억 원	'05.12.14 ( '05.12.14)

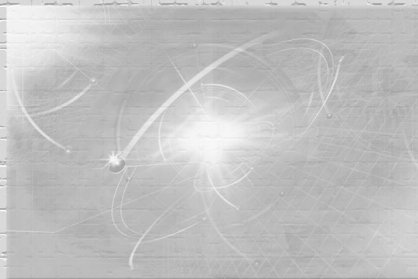
▲한국산업단지공단	아파트형 공장	211억 원	'05.12.20 ( '05.12.20)
▲지아이씨상사	봉제의복 및 모피제품제조업	25억 원	'06.1.23 ( '06.1.23)
▲에스엔지	봉제의복 및 모피제품제조업	38억 원	'06.1.23 ( '06.1.23)
▲서도산업	기타의복 약세사리 제조업	35억 원	'06.1.23 ( '06.1.23)
▲현대아산	건자재 생산 및 공급업	78억 원	'06.2.3 ( '06.2.3)
▲아이보리	근무복 및 작업복 제조업	40억 원	'06.2.22 ( '06.2.22)
▲제이슨	기타 신발 제조업	60억 원	'06.2.22 ( '06.2.22)
▲녹색섬유	근무복 및 작업복 제조업	12억 원	'06.2.22 ( '06.2.22)
▲밀리온스	가방, 봉제완구 기타의복 제조업	40억 원	'06.2.28 ( '06.2.28)



# 6

## 남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사

김근식 · 전영선 · 정영철 · 이종무 · 정현곤



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사(중)

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

통일정책의 환경 변화, 정책의 투명성 확보, 정책효율성 제고와 국민참여의 확대라는 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 평화·번영정책을 통치, 관리, 파트너십, 네트워크를 총괄하는 개념인 거버넌스 관점에서 분석하고 평가하여야 한다. 현재 거버넌스 이론은 정부혁신, 행정개혁, 시민운동, 환경정책 분야에서 활발히 논의되고 있는 상황이다. 통일정책 분야에서도 분야별로 차이는 있으나 한반도 분단체제의 특수성으로 인한 민간역할의 확대를 배경으로 이미 사회·문화 협력, 경제협력, 평화교육 분야에서는 거버넌스적 사고가 상당부분 진행되었고, 실제 정책과정에서 거버넌스적 현상이 확산 일로에 놓여 있다. 통일정책이 향후 10-20년을 예상하고 추진되어야 한다고 할 때, 민주화·세계화·정보화가 더욱 진전된 상황에서 남북통합을 대비해야 하므로 국가(정부)-시장(기업)-시민사회(NGO)와 국제사회(국가간 기구, 다국적 기업, 국제NGO) 및 북한의 다층적 네트워크의 관점에서 각 행위자간 갈등 지양과 협력 지향의 바람직한(good) 통일정책 거버넌스를 고민해야 한다.

특히, 통일은 정치·경제영역과 더불어 실질적 통합을 가능하게 하는 사회·문화적 차원의 통합 및 사회문화공동체 형성으로 완성되는 바, 거버넌스 관점에서 남북한 사회·문화 협력에 대한 접근이 요구된다. 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 사회·문화 협력에 대한 실태조사를 실시함으로써 평화·번영정책에 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, 한반도 평화·번영의 의제를 다루는 정부관료, 학자·전문가로 하여금 폭넓은 한반도 평화·번

영 대안을 마련토록 하는 데 기여할 것이다. 다시 말하면 본 연구는 한반도 평화·번영 거버넌스의 주요 영역인 사회·문화 협력 분야에 대한 연구로서 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 한반도 평화·번영에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 한반도 평화·번영에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 도움을 줄 것이다. 정부, NGOs 등 여러 행위주체들이 한반도 평화·번영 거버넌스에 참여하는 과정을 분석함으로써 평화·번영정책의 투명성을 확보하고 이를 통한 평화·번영정책의 대내외적 신뢰도를 제고하는데 일조할 것이기 때문이다. 그리고 한반도 평화·번영 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 단계별로 어떠한 관계를 맺고 있는지를 구체적 사례를 들어 분석·평가하며, 결론적으로 2차년도에 시행될 거버넌스 개선방안, 즉 좋은 거버넌스 구축을 위한 기초를 마련하고자 협력 실태의 문제점을 도출하고 그 개선방향을 제시하고자 한다.

남북한 사회·문화 협력을 거버넌스적 관점에서 분석한 연구로는 조한범의 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방향』(2004), 이우영 외의 『남북한 평화공존을 위한 사회문화 교류협력의 활성화방안』(2001), 이서행의 “남북 사회문화 교류협력의 현황분석과 과제”(2005), 여인곤 외의 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(2004), 김국신 외의 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』(2005) 등이 있다. 그런데 이들 연구는 남북한 사회문화 협력의 실태파악(조한범, 이우영 외, 이서행)에 주력하거나 이를 거버넌스 측면에서 분석하였다하더라도 시론적 수준(여인곤 외, 김국신 외)이다. 특히, 통일정책 거버넌스에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 여인곤과 김국신의 연구는 대체적인 통일정책 거버넌스의 기본 열개를 총론적 수준에서 소개하고 있다.

한반도 평화·번영 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 사회문화 분야에서 남북한 협력이 지속적으로 확대되면서 정책거버넌스적 현상이 일정한 궤도에 오른 상황에서 협력의 속도와 범위를 한층 업그레이드하기 위해 거버넌

스 개념에 입각한 남북한 사회문화 협력 실태에 대한 실증적 연구가 본격적으로 요청되므로, 본 연구는 상기 총론적 수준에서 이루어진 연구의 문제와 한계를 염두에 두면서 각론적 수준의 남북한 사회문화 협력을 거버넌스 이론의 관점에서 접근하고자 한다. 그리고 본 연구는 각론적인 남북한 사회문화 협력 분야 내에서 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석하여 좋은 거버넌스 구축의 개선요인을 추출함으로써 향후 다층적 이해관계자들의 파트너십 제고를 바탕으로 한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 기초자료를 제공할 수 있는 경험적 연구의 성격도 함께 가질 것이다.

## 2. 연구방법

본 연구는 기본적으로 거버넌스 개념에 입각하여 남북한 사회문화 협력 실태를 남북교류, 대북지원, 북한인권문제 등으로 나누어 분석한다. 남북교류의 경우, 남북교류의 전반적 내용을 파악하고 6·15공동위원회에 집중한다. 대북지원의 경우 역시, 대북지원의 전반적 내용을 파악하고 대북지원민관정책협의회를 사례분석으로 하여 구체적으로 접근한다. 그리고 북한인권 문제를 둘러싼 각이한 이해당사자들의 갈등과 쟁점을 살펴보고 이를 거버넌스적 관점에서 협력과 대립의 관계를 분석한다.

본 연구에서는 위의 세 이슈를 둘러싼 행위자간 관계를 다차원적 시각에서 주목한다. 평화·번영 거버넌스의 경우 주요 행위주체를 국제적 차원, 지역적 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 4가지 차원에서 분석하지만, 남북한 사회문화 협력 실태를 분석하는 본 연구에서는 국제 차원과 지역 차원의 차별성이 크게 부각되지 않으므로 지역 차원을 국제 차원에 포함하여 3가지 차원으로 접근한다.

일반적으로 정책과정은 의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 다섯 개의 단계로 구분하는 것이 일반적이기 때문에 이것을 존중하여 각 단계별로 주요 행위자간 상호관계를 살펴본다. 여기서 의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 말하며, 정책분석은 정책문제를 해결하기 위해 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되

있을 때 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 그리고 정책결정은 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위이고, 정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정을 의미하며, 정책평가는 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 것을 뜻한다. 사회문화 협력 거버넌스에서 정책단계별 주요 행위자의 역할을 도식화하면 다음과 같다.

<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, 대인제시	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

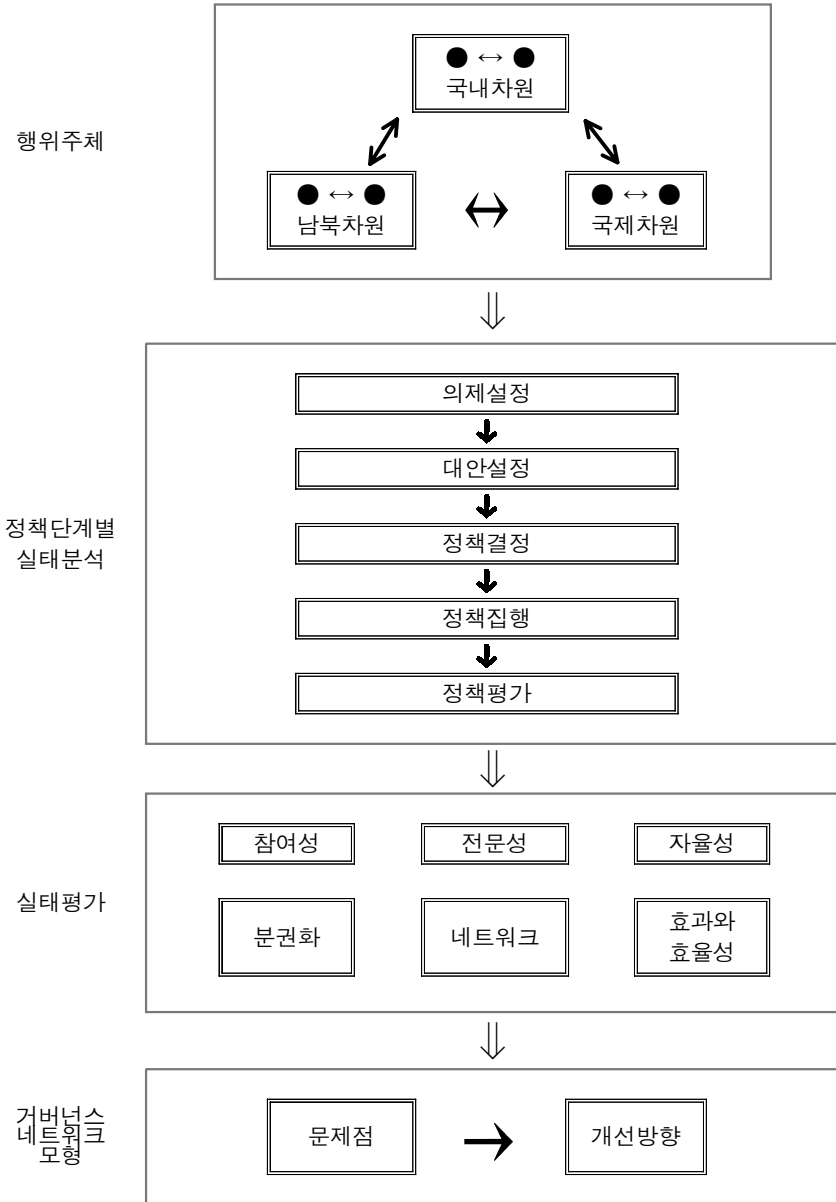
거버넌스 실태를 분석하기 위해서는 평가지표가 필요하다. 이 평가지표는 거버넌스의 핵심적 요소에서 추출하는 것이 타당하다. 여기서는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) 등을 평가지표로 한다.

거버넌스적 측면에서는 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 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 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건으로 파악한다. 또한 거버넌스에서 가장 중요한 것은 참여라 해도 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 이러한 평가를 토대로 각 이슈별 거버넌스 유형을 제시한다. 거버넌스 유형으로는 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 기본적으로 이 유형화에 따르면서 유형의 발전정도 까지 지적할 것이고 불가피한 경우 다른 유형을 제시한다. 이러한 연구전략을 그림으로 나타내면 <그림 I-1>과 같다.

<그림 1-1> 거버넌스 실태 분석도





## II. 남북교류 거버넌스 실태

### 1. 남북교류 현황과 성과

#### 가. 남북교류 현황

교류협력 분야는 대략 남북공동행사와 부문 단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육교류, 그리고 종교 교류로 나누어진다. 남북사이의 교류협력 분야는 1988년 7월 7일 ‘민족자존, 통일, 번영을 위한 특별선언’으로 나타난 노태우 정부의 북방정책 이후 제기되었으나, 본격적으로는 2000년 남북정상회담과 6·15남북공동선언 이후에 발흥했다고 볼 수 있겠다. 1989년부터 1999년 사이의 11년 간 남북 사회문화교류 분야의 남북왕래 건수는 총 112건에 불과했다. 이는 남북정상회담이 있었던 2000년 한해의 100건과 비교된다. 남북 사회문화교류는 2000년대 초반에 점진적으로 증가하다가 2005년에 이르러 367건으로 전년도에 비해 3배 이상의 폭발적 증가를 보인다. 이는 6·15공동선언 발표 5주년을 맞아 남북관계가 보다 큰 폭으로 확장된 데 따른 것이다. 통계<sup>1</sup> 중 2002년의 성장 폭이 더딘 이유는 부시 대통령의

1- 사회문화교류 분야별 남북왕래 현황 ('89년-'06년 3월 말 현재)

구분	연도	'89~'97		'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	계										
		연도	연도	연도	연도	연도	연도	연도	연도	연도	연도												
방 북	교육	2	(19)	6	(21)	1	(1)	2	(5)	13	(76)	15	(68)	22	(360)	19	(797)	32	(273)	8	(147)	120	(1,757)
	학술·문화	1	(17)	6	(87)	7	(106)	3	(25)	10	(134)	19	(513)	11	(34)	12	(784)	19	(286)	1	(4)	89	(1,900)
	예체우교	6	(187)	-	-	14	(163)	51	(446)	37	(310)	37	(326)	19	(1190)	4	(5)	27	(79)	1	(8)	196	(3,434)
	종교	8	(9)	10	(51)	9	(39)	9	(47)	11	(86)	15	(165)	22	(584)	24	(376)	68	(1231)	13	(108)	189	(2,636)
	언론	3	(11)	10	(48)	2	(4)	12	(143)	11	(82)	9	(84)	21	(253)	21	(107)	69	(1122)	7	(37)	165	(1,891)
	출판·학	4	(12)	8	(31)	4	(16)	2	(8)	2	(13)	5	(37)	6	(51)	13	(121)	12	(53)	0	(0)	56	(342)
	환경기타	10	(446)	1	(1)	-	(1)	21	(476)	23	(2215)	15	(1308)	24	(923)	39	(1367)	140	(7066)	18	(210)	291	(14,013)
계	34	(701)	41	(239)	37	(330)	100	(1,150)	107	(2,916)	115	(2,501)	125	(3,335)	132	(3,557)	367	(10,777)	48	(994)	1,106	(26,560)	
남	교육	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	(18)	4	(41)	-	-	2	(21)	7	(80)	
	학술·문화	1	(33)	-	-	-	3	(336)	-	-	-	-	-	-	1	(141)	-	-	-	-	5	(510)	
	예체우교	2	(148)	-	-	1	(62)	-	-	1	(1)	4	(765)	3	(717)	-	-	1	(78)	-	-	12	(1,771)
	종교	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	언론	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	(60)	-	-	3	(60)	
	출판·학	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	환경기타	4	(33)	-	-	-	-	4	(68)	2	(31)	3	(172)	4	(206)	4	(98)	10	(537)	1	(16)	32	(1,481)
계	7	(534)	0	(0)	1	(62)	7	(404)	3	(32)	7	(937)	8	(941)	9	(280)	14	(65)	3	(89)	59	(3,954)	

출처: 통일부.

‘악의 축’ 발언 이후의 북미관계가 악화된 때문이며, 2004년 남쪽을 찾은 북한 방문 인원의 대폭적인 감소 또한 당시 남북 정부 간 대립이 영향을 미친 탓이다.<sup>1</sup> 사회문화분야 교류는 여전히 정치적 환경의 영향을 많이 받고 있음을 확인할 수 있다.

우선 남북공동행사와 부문단체 간 교류부터 살펴보자. 이 분야는 2001년 5월에 결성된 ‘6·15남북공동선언실천을위한민족공동행사추진본부’와 이를 계승하여 2005년 1월 31일에 만들어진 ‘6·15공동선언실천남측위원회’ 같은 부문단체 통합기구가 북과 함께 만드는 일종의 정치행사이다. 이 틀에는 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가, 언론, 문예, 학술, 시민환경, 체육 등 부문 차원의 남북교류가 포함되어 있기도 하다.

남북의 민간 사이에서 남과 북을 오가면서, 또는 서울과 평양을 오가면서 행사를 정례적으로 개최한 것은 남북정상회담 이후에야 가능해졌다. 공동행사와 관련해서는 2001년 10월 9일부터 14일까지 남측의 10여개 사회단체 대표 및 개인 42명이 조선노동당 창건 55주년 행사에 참관한 것을 시초로 본다. 이 행사는 북한이 자신의 정치적 행사에 남측의 민간인을 이용하리라는 일반의 의혹이 가득한 가운데 하나의 ‘결단’으로 진행되었는데, 당시 북한은 우리측 인사들에 대해 속 깊은 배려<sup>2</sup>를 하였고, 이러한 남북의 성숙한 태도에서 민간 차원의 교류 필요성이 공유되었다.

부문단체 통합연대틀로 남북의 공동행사가 시작된 것은 2001년 6월 15일의 일이다. 그때 금강산에서 ‘민족통일대토론회’란 이름으로 남북공동행사가 열렸다. 이를 위해 ‘7대 중단 온겨레손잡기운동본부(이하 7대 중단)’와 ‘민족화해협력범국민협의회(이하 민화협)’, 그리고 ‘한반도평화와 6·15공동선언실현을위한통일연대(이하 통일연대)’ 등이 모였다. 노동, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등의 부문도 포괄되었다.

2001년 8월 15일에 처음으로 대규모 민간 방북단이 평양을 찾았다. 그런데 그 때, 만경대 방명록 파문이 있었고 통일부 장관이 해임되었으며 대북정책을 둘러싸고 남남갈등이 심하게 노출되었다. 이러한 상황은 2002년 서해 교전과 뒤 이은 북한의 사과, 그리고 8·15 민간 대표단 100명의 서울 파견과

<sup>2</sup> 당시 방북한 인사들 내 일부에서, 북을 방문하였으니 응당 우리의 국립묘지에 해당하는 북의 열사릉을 방문해야 하지 않는가 하는 얘기가 나왔으나, 북은 남측 민간 대표에게 부담을 줄 수 있다는 이유를 들어 일체의 제안을 하지 않았다.

부산 아시안 경기대회 북한 선수단 파견이 있고서야 수습되어 갔다. 특히 2002년 8·15광복절에 북한에서 민간대표단 100명을 서울로 보낸 것은 8·15 행사의 정례화의 약속으로 이해되었다.

민간 차원의 남북공동행사는 2005년 들어 6·15통일대축전과 8·15민족대축전을 평양과 서울에서 정부와 민간 합동으로 개최하게 됨으로서 새로운 국면에 들어서게 된다. 특히 평양의 6·15통일대축전의 경우, 행사의 말미에 김정일 국방위원장과 정동영 통일부장관의 면담이 성사되었다. 곧이어 6자 회담이 재개되고 남북관계도 급속하게 발전되었다. 8·15민족대축전 시기에도 북한 대표단이 국립현충원을 방문했으며 민간 차원에서 시작된 공동행사는 이제 정부-민간의 공동활동으로 정립되어 갔다.

남북공동행사가 완성되어 가는 과정에서 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가 등 부문별 교류도 점차 자리를 잡아가게 된다. 매번의 공동행사를 통해 ‘부문, 단체별 상봉모임’이 이루어져 교류관계도 덩달아 정례화 되어 있기도 했지만 부문의 독자적인 교류도 성장해갔다. 남북의 노동계는 2000년 12월 ‘조국통일을 위한 남북노동자 통일토론회’ 이후 2001년 5월 1일에 남북 각각 600명과 700명 규모의 ‘5·1절 통일대회’, 2004년 평양에서의 5·1절 기념대회를 개최해 가면서 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹 등 남쪽의 양대노동총과, 조선직업총동맹 등 북쪽의 노동계 대표조직이 만나 통일문제를 둘러싼 정례적 협의 틀을 만들어 가고 있다. 청년학생의 경우, 1991년 8월 12일 서울지역대학기자연합 소속 학생들의 방북취재를 협의했던 판문점 회담에서 북한의 조선학생위원회 대표 3명과와 최초 회합 이후, 모임의 합법화는 2002년 9월의 남북청년학생대회까지 기다려야 했다. 2005년 들어 청년학생들의 남북관계도 세분화되면서, 대학생들 사이의 교류가 새롭게 시작되고 있기도 하다. 여성의 경우, 1991년에서 1993년 사이에 반핵평화를 주제로 한 담론구조가 형성되면서 ‘아시아의 평화와 여성의 역할’이라는 주제로 남북 여성계의 만남을 성사시켰고, 2002년 9월에 남북여성 500명이 참석하는 남북여성 통일대회를 만들어냈다. 남북 여성계는 2005년 9월에 다시 평양 행사를 성사시킴으로서 여성교류의 정례화도 기초를 쌓았다. 남북의 교육계는 2004년 7월에 처음으로 한국교원단체총연합회와 전국교직원노동조합의 협의 하에 북한의 조선교육문화직업동맹과 첫 ‘남북교육자대회’를 개최한 바 있고, 남북의 작가들은 2005년 7월에 백두산 남북문인대

회를 개최하여 분단 이후 막혀있던 작가교류의 물꼬를 텃다. 특히 작가들은 2006년 10월 30일에 이르러 6·15민족문학인협회를 결성하고, ‘6·15통일문학상’ 제정과 협회 기관지인 ‘통일문학’을 발행하기로 합의하였다. 농민의 경우, 인도적 지원과 더불어 교류가 이루어져왔다. 특히 매년 모내기용 비닐이나 비료를 보내는 것은 남쪽 농민들의 역할 중 중요한 것이 되었다. 이렇듯 부문 간 교류는 대체로 만남의 성사 단계에서 내용을 확충하는 단계로 넘어가고 있으며, 이속에서 실무회의, 대표자회의, 대회 등 관계의 정례화가 구축되어 가고 있음을 알 수 있다.

두 번째로 언론, 방송 교류를 살펴보자. 80년대 말 탈냉전 이후 언론계의 북한 관심은 높았으나<sup>3</sup> 본격적인 교류는 주로 방송사들을 중심으로 2000년 이후에야 성사되었다. KBS의 경우, 2000년 8월의 이산가족 상봉행사를 조선중앙TV에 외주제작방식으로 방영했고, 그 해 9월 <백두에서 한라까지>를 백두산과 한라산, 스튜디오를 연결하는 3원 방송으로 공동 제작했다. 2001년 6·15남북공동선언 1주년을 맞아서는 북한의 조선중앙TV 스튜디오에서 9시 뉴스의 일부를 생방송하고, <역사스페셜> 제작(10월), 다큐멘터리 <고구려는 살아있다(2004)> 등 영역을 확대하고 있다. SBS의 경우도 뉴스생방송(2000.10), 정주영 체육관 개관행사와 더불어 열린 평양통일농구대회 방영(2003.10), 강서대묘 취재(2004), 조용필 평양공연(2005)을 진행했으며, MBC의 경우 ‘이미자-윤도현 평양 특별공연(2002)’, <북녘의 음식. 2004.1>, <살아있는 고구려(2004.6)> 등을 제작했다. 한편 언론사 사장단의 방북과 더불어 구성된 ‘남북언론교류협력위원회’의 경우, 남북언론교류의 제도화 측면에서 주목받았으나 답보 상태에 있다. 개별적으로는 2002년부터 연합뉴스가 일본의 조선신보를 통해 조선중앙통신사 기사자료를 제공 받는 정도가 눈에 띈다. 다만 한국방송위원회가 조선중앙방송위원회에 아

3- 1989년 언론노련의 ‘남북언론교류특별위원회’ 1990년 기자협회의 ‘남북기자교류특별위원회’ 결성이 있었고, 1988년 12월부터 서울, 조선, 중앙, 한국, 경향 등 신문사가 북한부 혹은 전담기자를 도입했다. 1989년 3월에 KBS의 [남북의 창], MBC의 [통일전망대] 등 프로그램 신설 뿐 아니라 통일문제연구소(KBS), 남북협력국(MBC) 등 방송사 내의 전담기구가 설립하기도 한다. 국민의 정부 들어 언론사의 방북도 잦아지는데, 1998년에는 5월의 리틀엔젤스 평양공연 동행 취재 등을 포함하여 11건이 진행되었다. 북한 영상물의 경우도 '98년에 SBS <안중근 이등방문을 쓰다> MBC <온달전> KBS <임꺽정> 등이 국내에 방영되었다. 통일노력60년발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』 (서울: 통일부, 2005).

테네 올림픽, 동아시아축구대회 등을 중계, 지원한 것은 의미가 적지 않다.

세 번째로 문화와 학술, 체육교류를 살펴보자. 문화예술 분야는 남북교류에서 비교적 자유로워 보인다. 문화예술교류는 방송사와 연계되어 있어 방송교류에서도 다루어지는 분야이기도 하다. 1999년 평양 봉화예술극장에서 남쪽 문화예술인의 ‘평화친선음악회’ 이후, 2000년에는 ‘평양소년예술단 서울공연(2000.5)’, ‘평양교예단 서울공연(2000.6)’, ‘조선국립교향악단 서울공연(2000.8)’이 있었고, 그 이후 이미자, 윤도현(2002), 조용필(2005) 등 인기 가수의 평양 방문 공연이 있었다. ‘전국노래자랑 평양편(2003)’, ‘가극 금강 평양공연(2005. 6·15민족통일대축전. 평양)’, ‘오페라, 아, 고구려- 광개토대왕(뉴서울오페라. 2005. 평양)’ 등도 진행되었다. 남북문화재 관련 교류로는 ‘특별기획전-평양에서 온 무덤벽화’(민족화해협력범국민협의회. 2002. 서울), ‘북한국보유물전(국립중앙박물관. 2006. 서울)’ 등이 대표적이다. 이는 고대사의 경우 남북이 비교적 쉽게 접근할 수 있는 분야이기 때문에 가능하기도 하다.

고대사가 문화와 학술분야에서 남북이 쉽게 접근할 수 있는 매개라는 점은 학술 교류에서도 두드러진다. 대표적 학술 교류 단체인 [남북역사학자협의회]는 주로 일본 문제와 고구려 문제를 통해 교류를 이어갔다. ‘일제약탈 문화재반환 공동학술토론회(2004.2. 평양)’, ‘고구려고분군 세계문화유산등재기념 학술토론회(2004.9. 금강산)’ 등이 대표적이다.

학술교류에서 두드러지는 성과로 겨례말큰사전편찬사업을 빼 놓을 수 없다. 겨례말큰사전편찬사업은 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합사업으로 남북의 당국에서도 적극 지원에 나서고 있어 당국-민간의 직접 협력사업의 중요한 사례이다.

체육교류는 '91년의 제41회 세계 탁수선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에서의 단일팀 구성이 실질적인 출발이다. 이때 하얀 바탕의 하늘색 한반도 지도가 그려진 새로운 깃발을 만들어 냄으로써 남북 통합 기구의 새로운 이미지를 선보이게 된다. 체육교류는 남북체육회담의 틀에서 올림픽 공동입장, 단일팀 구성 등을 협의하기도 하지만, 다양한 창구를 통해 공동의 프로그램을 성사시킬 수 있는 분야이기도 하다. 2002년 9월의 남북통일축구는 유럽상공회의소가, 2003년 남녀 통일축구, 마라톤은 제주도, 2005년 아시아육상선수권대회는 인천시가, 2006년 3월 춘천의 남북아

이스하키 친선경기는 강원도가 성사시켰으며, 2003년의 평양 통일농구대회는 현대아산이 만든 행사이다.

종교간 교류는 초기에는 제3국에서 이루어졌다. 개신교(1986년, 스위스 제1차 글리온 회의), 불교(1991년 10월, 미국 LA. 남북불교대표자회의), 천도교(1991년 10월, 네팔 제4차 아시아종교인평화회의), 천주교(1995년 뉴욕, 조선가톨릭교회협회와 접촉) 등이 대표적이다. 종교계는 대개 종교적 양심에 입각한 화해와 평화에 의미를 부여했으며, 대북 인도 지원 사업에서 선도적 역할을 맡아 왔다. 종교계의 교류는 종교시설 복원에서 많은 성과를 내고 있다. 시설 복원은 불교에서 금강산 신계사, 개성 영통사 등이 대표적이고 개신교에서는 평양 제일교회와 봉수교회 개관사업에서 두드러진다. 종교인들의 공동예배나 예불 행사도 늘어나는 추세다. 2005년 5월에 금강산에서 개최된 남북기독교인들의 공동기도회가 있었으며, 부활절 공동기도문이 남북 개신교 공동명의로 매년 발표된다. 천도교 등 민족종교가 북한의 단군민족통일협의회와 더불어 2002년부터 개천절 남북공동행사와 단군학술토론회를 진행하고 있기도 하다.

#### 나. 거버넌스 관점에서 본 남북교류 성과

남북사회문화교류는 그 자체로 국가 중심의 남북관계를 바꾸는 변화 징표다. 그것은 사회문화교류의 대부분이 민간 영역이기 때문에 그러하다. 특히 이미 통일을 성취한 독일 사회에서 발생한 갈등 양상에 대한 정보들은 남북사회문화교류에 대한 세인들의 관심을 고조시킨다.

현재 남북의 교류협력이 어떤 정도로 구비되어 가고 있는가 하는 점은 대략 다음의 세 가지로 진단해 볼 수 있다. 첫 번째, 거버넌스의 기초분야에서는 무엇보다도 행위주체의 확장이 1차적 과제라 할 수 있다. 그리고 정부가 이들 역할에 대해 인정함과 동시에 지원을 아끼지 않는 구조의 존재여부이다. 두 번째, 행위주체들의 태도, 관점의 확립이다. 사회문화분야의 교류와 협력이라는 것이 갖는 장기적 관점, 즉 통일문제를 문화통합성으로 접근한다는 의미에 대한 이해이다. 이 문제는 동질성의 회복, 이질성에 대한 다문화적 접근 가능성, 인적교류에서 오는 상호 체제에 대한 이해 등으로 세분화 시켜 볼 수 있겠다. 한마디로 남북이 함께 살기위한 정서적, 문화적 기반

의 조성이라는 의미를 남쪽의 행위주체들이 이해하는 문제이다. 세 번째로는 남북행위주체간의 소통과 이해라는 관점이다.

먼저 행위주체의 확장, 정부의 태도에 대해 살펴보자. 결론부터 보자면 행위주체의 확장은 순방향이며 이에 대한 정부의 이해도 높은 편이다. 사회문화교류의 주된 역할은 민간이 맡아야 한다는 점에 대해 정부는 이해하고 있으며, 그에 바탕 하여 가능한 한 민간의 노력에 대해 지원을 아끼지 않는다는 입장이다. 그러나 여기에는 두 가지 문제가 포함되어 있다. 하나는 사업의 증대가 정부의 업무 폭주로 이어진다는 것이 문제이다. 정부는 이를 위해 정부와 민간이 함께 운영하는 새로운 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.<sup>4</sup> 다른 문제는 남북사회문화교류에 관계하는 행위자의 증대가 새로운 견해 차이를 생산하고 있다는 측면이다. 그것은 주로 탈북자 지원단체나 북한 인권 단체가 이 분야로 합류해 오고 있기 때문이다. 여기서 두 번째 기준, 즉 행위 주체들의 관점이나 태도에서의 통합성 문제가 제기된다.

우선 동질성의 회복이나 서로의 체제에 대한 이해라는 측면에서 행위주체들의 인식은 성숙되어 있다. 위에서 서술된 각 분야별 실태에서도 확인되듯이 행위주체들은 상호간의 정치적 주장을 피해가며 현실 가능한 분야에서 사업을 개척해 왔다. 이를 통해 가능한 한 동질성 회복 쪽에 맞추어 왔으며 상호 체제를 이해하기 위해 노력해 왔다. 그러나 이질성에 대한 관용은 아직은 부족해 보인다.<sup>5</sup> 그리고 다른 측면에서의 도전도 있다. 하나의 흐름은 한국 사회 내적으로 이해관계를 가지고 있는 집단이 이 분야에 참여하면서 발생하는 경향이다. 현재로 보면 주로 노동조합이나 농민단체 등 정부의 대북정책과 무관하게 노동정책, 농민정책, 무역정책에서 부딪치는 단체들이 대표적이다. 비정규직 문제나 임금협상 방식에서도 그러하거니와 한미

4. 남북사회문화교류진흥법률안의 경우, 여전히 시기상조라는 의견이 잔존해 있다. 남북의 사회문화 통합은 충분한 경제협력 이후에야 본격화된다는 인식이 그것이다.

5. 이 문제는 북한이 남쪽을 바라 볼 때 더 두드러지는 문제지만, 사회문화교류분야에 참여하고 있는 남쪽 행위자들 사이에서도 북한을 이해하기 어렵다는 분위기는 여전하다.

FTA의 경우는 대표적이다. 이들은 대규모 집회를 통해 정부와의 대결과 협상을 병행하고 있다. 특히 대결국면 속에서의 반정부 의식이 고조된 조건에서 북한과 만났을 때, 사회문화교류의 본질적 측면에서 차분한 접근은 쉽지 않은 문제다.

다른 흐름으로, 탈북자 지원단체나 북한 인권을 제기하는 단체들의 경우는 대개 북한에 대해 강한 혐오감 속에 있다. 이들 단체들은 사회문화교류에 직접적으로 뛰어들지 못하는 구조적 한계를 가지고 있다. 이들 단체들이 갖는 북한 혐오감만큼이나 북한 또한 이들 단체에 대한 경계심이 크기 때문에 교류는 이루어지지 않는 것이다.

끝으로, 남북의 교류 주체 사이의 소통이나 사회문화통합성에 대한 이해로 보자면 여전히 본질에 접근하지 못하고 있다고 할 수 있다. 북한 주민을 총체적으로 보면 언어, 가족관계, 공동체에 대한 강한 소속감, 경로사상 등 모든 면에서 남북 사이에 큰 차이가 발견되지 않는다. 이러한 토대는 남북 사회문화교류의 확대가 좋은 결과를 만들어 낼 수 있다는 긍정적인 면이다. 그런데 북한의 행위자들이 매우 방어적인 자세를 견지하고 있다는 점도 무시할 수 없다. 이런 이유로 사회문화교류의 전 분야는 늦은 걸음을 하고 있다. 남쪽과의 사업에 관계하는 북한의 담당자들은 상부의 지시와 통제 속에 있으며 그 숫자도 제한되어 있다. 그들은 또한 하나의 규정 속에 있는데, 그것은 북한 스스로 판단하는 체제수호의 현 시점에 대한 인식의 동일성이다. 미국을 중심으로 한 외부 세력이 북한 체제를 무너뜨리려 한다는 인식, 이를 막기 위해서는 군사력을 곧추 세우고 사상성을 강화해야 한다는 것 등, 북한이 형성하는 체제 문제의 규정성은 사회문화교류에서도 예외가 아니라는 것이다. 그러므로 이 문제를 사회문화교류 분야에서의 역할과 위상 강화로만 해결하겠다고 판단하는 것은 무리이다. 이 문제는 전체적으로는 남북경협과의 연관성뿐만 아니라, 남북과 주변국 관계를 풀어나가는 협력과 더불어 해결해 가야할 문제이다.

교류협력 분야에서의 거버넌스 틀은 아직은 개별적이며 따라서 분산성이 강하다. 그것은 이 분야에서의 과제 자체가 통일이전부터 이후까지 이어지는 장기적 문제이며, 지금은 초입단계이기 때문이다. 또한 이 분야가 정치, 군사, 경제 등 총체적인 남북관계의 흐름 속에 있다는 점도 고려되어야 한다. 교류협력 분야의 점진적 접근은 여전히 유효하다. 상호 접근하기 쉬운



분야에서부터 시작하면서 그 파급효과를 점검해 온 흐름이 주류이기 때문이다. 고대사 중심의 역사학, 방송이 매개된 공연 문화, 체육 분야 중 낮은 수준에서의 선수단 파견과 정치적 발언이 일부 통용되는 부문들과의 교류에의 허용, 대북지원이 가능한 단위와의 연계 등이 그것이다. 소통, 이해, 제도화 등 모든 행위주체들 사이에 제기되는 과제는 점진적 흐름 속에서 새롭게 형성할 문제인 셈이다.

## 2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

### 가. 국내 차원

교류협력에서의 행위 주체는 단순하게 분류하여 직접적 실행자, 지원자, 그리고 영향력 그룹으로 생각해 볼 수 있다. 각 분야별 사업을 담당하는 단체나 기관이 직접적 실행자라면 정부를 중심으로 한 단위는 지원자<sup>6</sup>로 분류해 볼 수 있다. 의회나 언론 등은 영향력 그룹으로 보면 될 것 같다. 여기서는 ‘남북공동행사와 부문, 단체 간 교류’분야에 한해 이러한 구분을 적용하도록 하고 나머지 부분은 개괄하는 수준에서 접근할 것이다.

우선 ‘남북공동행사와 부문 단체 간 교류’ 분야를 살펴보자. 이 분야에는 ‘6·15공동선언실천남측위원회’(이하 6·15남측위원회)가 중심이다. 이 기구는 북한의 ‘6·15공동선언실천북측위원회’와 쌍을 이루는 남북교류의 상징적인 축이다. 이 기구에는 한국 사회 전반의 사회세력이 관계하고 있다고도 볼 수 있다. 6·15남측위원회는 대개 7대 종단, 민화협, 통일연대, 시민사회연대회의 등 한국 사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문, 광역시·도 단위로 구분된 지방의 사회단체가 합류해 있다.

7대 종단의 경우 개신교<sup>7</sup>, 불교(조계종), 원불교, 천도교, 천주교, 성균관, 민족종교협의회 등 7대 종단의 수장이 대표로 있으면서, 실무적인 일은 각 종단의 사회부 기능을 갖는 단위가 참여하는 구조로 온겨레손잡기운동본부

6- 정부의 경우 단순한 지원자로 보기는 어렵다. 정부 기관이 관계된 경우는 물론이려니와 그렇지 않다고 하더라도 자금을 관리하고 투입하고 결정하는 등 사실상의 실행자 역할도 동시에 하고 있기 때문이다.

7- 개신교의 경우는 한국기독교교회협의회가 참여하고 있으며 한국기독교총연합회는 참여하지 않고 있다. 한국기독교총연합회는 민화협에 가입되어 있지만, 민화협이 6·15남측위원회에 참가하는 것과 무관하게 움직인다.

틀이다. 7대 종단의 경우, 남북교류를 다루는 이 틀 외에 종교지도자협의회나 한국종교인평화회의를 운영하고 있기도 하다. 7대 종단 수장의 경우, 대통령 국정 자문 역할을 담당하기도 하여 국민 여론의 중심축으로 이해할 수 있다.

민화협은 YMCA, YWCA, 흥사단 등 중도 시민단체, 동학민족통일회, 원불교청년회, 대한불교청년회 등 종교 및 종교청년단체, 한국노동조합총연맹, 한국농업경영인중앙연합회 등 사회단체 등이 참여하고 있기는 하지만 열린우리당, 민주당 등 정당이나 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 농협중앙회 등 경제 단체나 직능관련 단체들도 참여하고 있어 NGO로 분류하기 어렵다. 민화협에는 여성단체의 양대 축인 한국여성단체협의회와 한국여성단체연합, 문화계의 양대 조직인 한국민족예술인총연합과 한국문화예술단체총연합이 참여하고 있어 보수와 진보의 공동 틀로 이해되기도 하며 한국자유총연맹, 대한민국상이군경회 등 안보문제를 중시하는 단체가 참여하고 있기도 하다. 흔히 좌우합작을 지향한다고 알려져 있으면서 남남 대화를 중심으로 한 국민 합의 틀 운영에 단체의 설립 목적을 두고 있다.

통일연대의 경우, 국가보안법 철폐나 주한미군의 철수 등을 표방해 온 재야운동체로, 대표적으로는 한국대학총학생회연합, 전국민주노동조합총연맹과 전국농민회총연맹이 참가하고 있다. 한국노총이나 민주사회를 위한 변호사 모임의 경우는 민화협과 통일연대에 동시에 참여하고 있기도 하다.

한국 사회의 개혁문제에 주력해 온 시민운동 단체들이 2005년부터 통일 문제에 합류하면서 6·15남측위원회에서 하나의 축을 형성하고 있다. 참여연대, 환경운동연합, 녹색연합, 함께하는 시민행동, YMCA, 민주사회를 위한 변호사 모임, 한국여성단체연합 등이 대표적이라 할 수 있다.

이들 4개 진영의 범주 속에서 한국노동조합총연맹이나 민주노동조합총연맹이 참여하는 노동계, 한국농업경영인중앙연합회와 전국농민회총연맹, 가톨릭농민회 등 농민단체가 참여하는 농민부문, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 평화를 만드는 여성회, 한국기독교교회협의회여성위원회, 통일연대여성위원회 등으로 구성된 여성계, 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회가 함께 구성한 교육, 대학의 총학생회와 청년단체들의 부문 등도 포괄 범위이다. 이들 5개 부문의 경우, 6·15공동선언실천남측위원회에서 ‘노동본부’, ‘농민본부’, ‘여성본부’, ‘청년학생본부’, ‘교육본부’ 등을

구성하고 있다. 이외에도 학술과 언론분야도 본부 체계를 구성하고 있다. 그리고 16개 광역시, 도 단위를 중심으로 한 지역의 사회단체들의 경우도 6·15남측위원회 지역본부로 참여하고 있다. 6·15남측위원회에는 정당이 관계하지만 아직은 정당 차원이기보다는 개별 의원 차원에서 참여하는 수준이다.

기구의 구성에서 확인되듯이 이 기구는 남북관계에서 국민 합의를 추구한다고 할 수 있다. 그러나 현 단계는 매우 느슨한 단체들의 네트워크로만 기능한다.

6·15남측위원회는 동일한 명칭의 북측위원회와 해외측위원회와 더불어 '6·15공동선언실천민족공동위원회'를 만들어 남과 북, 해외에서 각각 추천하는 공동위원장을 선출하고 있으며 공동 '규약'을 운영하고 있다. 이 규약에는 (전체)회의, 공동위원장 회의, 실무회의 등 3개의 회의구조를 두고 있으며 상시적인 회합을 진행하고 있다. 그런 점에서 이 기구는 민간차원에서 상설적인 남북대화기구이자 공동사업기구이기도 하다.

행위자와 지원자의 역할을 겸하고 있는 정부 기관으로는 통일부를 들 수 있다. 그 외 법무부와 국가정보원 등도 있지만 기관의 성격 상 지원자이기보다는 제한자의 영역, 즉 법의 적용이라는 차원에서 관계한다고 볼 수 있다. 남북공동행사와 부문 단체 간 교류 분야에서 '법'의 영역은 상대적으로 큰 편이다. 그것은 국가보안법이 늘 적용되고 있기 때문이다.

통일부의 지원은 일단 제도의 측면과 기금지원의 측면이 있다. 제도의 경우는 남북교류협력법에 의한 것이지만 정부는 그 개선책을 속속 내놓고 있다. 남북교류협력법은 2005년 5월 3일에 개정되었고, 여기에는 남북교류의 일상화라는 현실이 반영되어 있다. 우선 북한 지역 방문이나 북한 주민 접촉의 경우 개개 사안별 승인체제에서 북한 지역 '수시방문증명서'를 발급하여 절차를 간소화 했고, 물품의 반출과 반입 승인에 있어서도 품목별 심사가 아니라 적절한 범위를 정해 포괄적 승인을 할 수 있도록 했다. 또한 남북 협력사업자 승인 이후에 협력사업 승인 절차를 밟아야 하는 절차를 줄여 동시에 진행할 수 있도록 하였다. 그리고 남북관계의 주요 정책을 심의, 의결하는 '남북교류협력추진위원회'의 위원수를 종래 15인에서 18인으로 늘이면서 민간 전문가를 3인 이상 위촉하도록 한 것도 눈에 띈다. 민간과의 협력을 더욱 강화하겠다는 것이다.

기금지원과 관련해서 통일부는 예산 증액을 위해 노력한다는 점<sup>8</sup>이 두드러진다. 특히 2005년 1월에는 북한 지역의 항만, 통신, 전력, 도로 등 사회간접자본 시설 투자에 참여하는 민간기업에게 사업비의 80%까지를 남북협력기금에서 대출할 수 있도록 조처한 바 있는데, 예산운용과 관련한 통일부 지원 정책의 단면을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 남북공동행사와 부문, 단체 간 교류의 경우, 법 위반 사례의 발생으로 사후 집행 원칙과 엄격한 기금 제한<sup>9</sup>을 가하였지만, 2005년의 경우 남북관계 개선에 기여한 노력을 평가하여 기금 지원에 적극적으로 응했다.

영향력 집단으로 정당과 언론, 그리고 문제제기형 민간단체들을 꼽을 수 있다. 정당의 경우는 지지 세력의 성향에 많이 좌우되고 있다. 하나의 예로서 한나라당이 2006년 광주에서 개최된 6·15통일대축전에 대해 매우 강한 부정적 입장을 내 놓았는바 있고, 그 중 북한 민간대표단장으로 내려 온 안경호 위원장이 행사 직전 한나라당을 두고, 집권하면 “6·15가 날아가고 한반도가 전쟁에 휩싸일 것”이라고 발언한 것과 관련한 입장 표명의 경우 정당한 의사표시로 이해되고 있다. 여야 정당들은 2005년 8·15민족대축전 당시 북한 대표단이 국립현충원을 방문한 것에 다들 환영하기도 했다.

언론의 경우는 여론 주도체로서의 자기 성향에 의해 여론 조성 기능을 행사한다. 따라서 각 언론사의 성향이 보도에 반영된다. 그러나 2006년 7월 4일 미사일 발사에 대해서 비판의 목소리를 낸 것이나, 2004년 북한 용천 대폭발 참사 당시 지원의 한목소리를 낸 것에서 최소 합의되는 범주가 있음

8- 2006년 7월 19일 장병완 기획예산처장관 후보자가 국회 운영위원회 인사청문회에 앞서 공개한 남북사업예산현황(1998-2006) 자료는 남북관계예산 흐름을 잘 보여주고 있다. 자료에 의하면 1998년 이후 2006년까지 9년간 남북관계 개선을 위해 지원된 예산은 모두 7조 2,664억 원이며 이는 국민의 정부 5년간의 예산 3조 5,808억 원과 참여정부 4년간 지원된 예산 3조 6,856억 원을 합친 것이다. 2006년의 경우는 1조 2,771억 원으로 2005년(8,281억 원)에 비해 54.2% 늘었다. 예산의 89% (6조 4,894억 원)는 △경수로사업 △쌀이나 비료지원 △개성공단사업 △이산가족교류 등 민족공동체회복지원자금이며, 9%(6,502억 원)는 인적왕래·사회문화교류 등 남북교류협력지원사업, 2%(1,268억 원)는 남북회담 비용 등에 사용되었다. 이 예산은 교류협력기금과 통일부의 일반회계를 합친 것이다.

9- 정부는 2001년 평양 행사의 교훈에 따라 행사과정에서 문제가 발생하지 않았다는 결과에 근거하여 기금을 사후 집행했으며, 기금의 영역 또한 서울에서 행사가 진행될 때에 한해서 왕래자금만을 지원해 왔다. 2003년의 평양행사의 경우도, 남북장관급회담에서 행사를 지원하기로 공개했지만 역시 일체의 기금이 지원되지 않았다. 이 제한은 2005년에서야 풀렸다.

을 알 수 있다.

문제제기형 민간단체의 경우는 거버넌스들의 구축에서 보자면 심각히 다를 문제라 할만하다. 우선 과거 안보에 관계한 사람들이 주축을 이루는 구보수가 있다. 2001년 8·15평양 대축전에 참가한 사람들에 대한 반대 시위를 조직한 재향군인회, 2003년 3월 1일에 ‘반핵반김 자유통일 3·1절 국민대회’와 ‘나라와 민족을 위한 구국금식기도회’를 주도한 한국기독교총연합회가 두드러진다. 물론 성향 차이가 있다. 2003년 6.21집회에서 함께 모여 11만명 규모의 집회를 조성한 이래 이들 단체들의 8·15대회는 1만 5천명 수준으로 축소되었다. 여기에는 한국기독교총연합회나 한국자유총연맹과 같은 단체의 정서적 차이가 작용했다. 한국기독교총연합회의 경우, 단체들의 집회가 인공기 소각 등 과격한 퍼포먼스를 동반하고 있어 회원들의 참가가 어려우리라 예상하고 집회 불참 결정을 내렸으며, 한국자유총연맹의 경우도 “3·1절 및 6·25 대회에 참여해 본 결과 당시 대회를 주도한 일부 인사 및 단체가 전, 현 정부를 매도하고 정권퇴진을 요구하는 등 대회를 정치적 행사로 변질시킴으로써 본래 취지를 이탈했을 뿐 아니라 국민통합을 해치고 우리 사회를 이념분열의 장으로 이끌고 갈 위험이 있다고 판단해 8·15대회에는 불참했다.”며 “극좌를 반대하는 것과 같이 극우도 반대하는 노선을 견지하며 극단적인 일부 진보성향의 단체와 마찬가지로 격렬한 시위와 감정 표출 퍼포먼스 등을 통해 목소리를 내려드는 몇몇 보수단체의 경직된 행동엔 동조할 수 없다.”<sup>10</sup>고 밝힌 바 있다. 이들 두 단체는 북한의 인도적 지원에 대해서는 긍정적이다. 구보수 세력은 ‘반핵반김국민협의회’<sup>11</sup>를 구성했다. 전통적 안보운동은 2004년 국가보안법 문제와 2006년 전시작전통제권 논의

<sup>10</sup>- 김진수, “똥똥 뭉치는 한국보수진영의 대역습,” 『신동아』, 11월호 (2003).

<sup>11</sup>- 단체의 주요임원은 다음과 같다. 의장단 길자연(한국기독교총연합회회장), 김동길(태평양시대위원회 위원장), 김성은(전 국방부장관), 김옥균(천주교한민족돕기 총재), 안용모(황해도중앙도민회 회장), 오자복(성우회(예비역장성모임) 회장), 이상훈(재향군인회 회장), 정기승(헌법을 생각하는 변호사 모임 회장), 채명신(베트남 참전전우회 회장), 운영위원장 서정갑(육해공군해병대 예비역 대령연합회장), 부 운영위원장 박찬성(북핵저지시민연대 대표), 봉태홍(자유를 지키는 사람들 대표), 신영철(대령연합회 수석부회장), 정화숙(재향군인회 여성회장), 사무총장 최인식(시민정치연구회 상임대표), 대변인 신혜식(인터넷 독립신문 대표), 주요 운영위원 류기남(대한참전단체연합회장), 이동복(명지대 객원교수), 조갑제(월간조선 대표), 지만원(시스템사회운동 대표), 허문도(전 통일원 장관), “왕보수 반핵반김국민협의회 의 실체,” 『신동아』, 12월호 (2004).

를 거치면서 목소리를 이어가고 있다.

신보수운동으로 표현되는 뉴라이트의 경우는 언론사와의 교감이 커지면서 지적 영역에서 맹렬히 활동한다. 이들의 인식에 따르면, 구 보수는 정부 주도의 개발독재 세대로 작은 정부, 큰 시장을 지향하는 진정한 자유주의를 이해하지 못하며, 진보는 좌편향에서 헤어나지 못해 북한의 현실조차 제대로 보지 못한다는 것이다. 이들은 시장주도형, 자유무역, 소비자 중심의 교육선택권, 북핵문제 우선 해결, 북한인권 및 민주화 추진 등 현안에 접근하는 부분에 있어서는 전통적 안보세력과 비슷하다. 신보수 운동 세력으로는 80년대 좌파이념에 대한 자기반성을 중심으로 한 자유주의연대 그룹 외에도 기독교사회책임, 바른사회를 위한 시민회의, 북한민주화네트워크, 시민과 함께 하는 변호사들, 헌법포럼 등이 있다. ‘자유교수협의회’, ‘옴은생각’<sup>12</sup>, ‘안민정책포럼’<sup>13</sup>이나 한국국제정치학회 외교사분과위원회, 중도와 보수성향 학자들이 주축인 ‘한국미래학회(회장 김형국 서울대 교수)’ 등도 이러한 흐름에 합류하고 있다.

두 번째로 언론, 방송교류의 경우이다. 이 분야는 2000년 8월 언론사 사장단의 방북 이래 한국신문협회, 한국방송협회, 신문방송편집인협회, 한국기자협회 등이 주요했으나 대개의 경우 KBS, MBC, SBS 등 개별 방송사가 교류를 주도하거나, 한국방송위원회가 주로 역할을 하는 형국이고, 2005년 들어 전국언론노동조합, 한국방송프로듀서연합회, 한국인터넷기자협회, 한국언론재단 등이 적극적인 태도를 취하고 있지만 아직은 시작단계이다.

문화부문의 경우는 한국민족예술인총연합과 한국문화예술단체총연합 등 대표적인 단체가 있으나 대북교류에서는 아직 구체적 결과가 나오지 않은 상태이고 주로는 KBS, MBC, SBS 등 3대 방송사의 주도로 이루어지고 있다. 체육부문의 경우 북경올림픽 단일팀 문제를 북과 협의 중인 대한체육회나 대한올림픽위원회도 있고, A매치 남북 축구를 주관하는 대한축구협회도 있지만, 2002년의 부산아시안게임, 2003년 대구유니버시아드, 제주축전,

12- ‘균형 잡힌 청소년에 대한 교육’이라는 목표로 만든 단체로 70여명의 자문교수단과 함께 홈페이지를 통해 초, 중, 고교 학생 등이 자유민주주의와 시장경제에 대한 신념을 가질 수 있도록 글을 재가공하고 있음.

13- 공동체 자유주의를 표방하며 정치, 법률, 철학, 외교안보, 경제, 근대사 등 학계 각 분야에서 청소년강좌를 실시하고 있는 단체. 회장은 장오현 동국대 교수.

2005 인천 동아시아육상선수권대회, 2006 강원도 아이스하키 등에서 보듯이 지방자치단체나 현대아산 등 기업도 역할을 한다. 학술부문의 경우, 역사학을 중심으로 교류에 나서는 남북역사학자협의회가 있는데 남북(남: 강만길, 북: 허종호)에서 공동위원장을 두고 있다. 우리 말, 글 교류 기관인 겨레말큰사전남북공동편찬위원회(남: 홍운표, 북: 문영호)의 경우는 남북 양 정부의 지원을 받는 기구까지 설립되어 있다.

종교의 경우, 각 교단 연합 형식인 남북종교교류추진협의회, 한국종교인평화회의가 있고 각 교단별로 인도지원과 종교교류를 동시에 추진하고 있다. 개신교의 경우, 한국기독교교회협의회, 한국기독교총연합회, 남북나눔운동이 주축이다. 봉수, 칠골교회에 관계한 예수교장로회총회, 평양신학원을 재건한 감리교가 있다. 불교는 한국불교종단협의회, 조계종 민족공동체추진본부, 평화통일불교협회, 정토회, 그리고 영통사를 복원한 천태종 등이 대표적이다. 천주교는 민족화해위원회가 주축이고 원불교는 남북삶운동본부가 중추적 역할을 맡고 있다. 천도교는 중앙총부와 동학민족통일회가 활동하고 있다.

## 나. 남북관계 차원

교류협력분야에 관계하는 북한의 대남사업 단위는 매우 다양하다. 하지만 지휘체계는 조선노동당을 중심으로 일사불란하게 체계화되어 있다.

우선 조선노동당의 통일전선부와 특수기관인 조국평화통일위원회가 중심에 있음을 알 수 있다. 그것은 6·15북측위원회 안경호 위원장이 통일전선부 부부장이라는 것에서도 그러하지만 그가 조국평화통일위원회 부위원장 겸 서기국장이라는 점에서도 그러하다.

계층을 통합하고 있는 외곽 단체로는 남, 북, 해외와 더불어 3자 연대 기구를 구성하는 6·15공동선언실천북측위원회가 있고, 남쪽 민간과의 다양한 교류와 인도지원 사업을 펼치는 민족화해협의회, 그리고 역시 교류보다는 정치운동 쪽에 주력하는 조국통일범민족연합북측본부가 있다. 이들 기구 중 조국통일범민족연합 북측본부가 가장 먼저 결성되었고, 그것은 1991년 1월 25일의 일이다. 범민련 북측본부는 남쪽 사회가 여전히 군사독재의 잔영 속에서 민주화운동이 지속되던 시기에 남쪽 운동세력과의 연대, 즉 북한

식 통일전선 사업을 위해 결성되었다. 이에 반해 민족화해협의회는 국민의 정부가 들어서면서 대북포용정책을 천명하는 데 대한 대응으로 1998년 6월에 결성되었다. 민족화해협의회는 2004년 12월 24일 6·15공동선언실천북측 위원회가 결성되기 전까지 남북공동행사와 부문단체별 교류기구로서 기능했을 뿐 아니라, 현재도 대북인도지원 분야, 언론, 방송교류 분야, 문화교류 등 사회문화교류의 중심에 서 있다. 6·15공동선언실천북측위원회는 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회 활동을 이어 새롭게 구성된 가장 넓은 기구<sup>14</sup>라 할만하다. 6·15공동선언실천북측위원회는 그 산하에 노동,

14-6·15공동선언실천 북측위원회 명단(2006년 3월 현재)

명예공동위원장: 양형섭(조선노동당 정치국 후보위원, 최고인민회의 상임위원회 부위원장), 김기남(조선노동당 중앙위원회 비서, 조국평화통일위원회 부위원장, 조선노동당 중앙위원회 선전선동부 부장(1989)), 로두철(내각 부총리), 김영대(최고인민회의 상임위원회 부위원장, 조선사회민주당 중앙위원회 위원장, 민족화해협의회 회장), 류미영(조선천도교청우당 중앙위원회 위원장, 조국통일민주주의전선의장, 단군민족통일회 회장), 위원장: 안경호(조선노동당 통일전선부 부부장, 조국평화통일위원회 부위원장 겸 서기국장), 부위원장: 오익제(조선 천도교회 중앙지도위원회 고문), 김진성(문화상), 강능수(최고인민회의 부의장, 조선작가동맹 중앙위원회 부위원장(1973), 문화상(1999년)), 강련학(조국통일민주주의전선 의장), 김완수(민족화해협의회 부회장, 조선아시아태평양평화위원회 부위원장), 김정호(김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 1비서), 럽순길(조선직업총동맹 중앙위원회 위원장), 강창욱(조선농업근로자동맹 중앙위원회 위원장), 박순희(조선민주여성동맹 중앙위원회 위원장), 김정호(조국통일범민족연합 북측본부 의장, 조선문학예술총동맹 중앙위원회 위원장), 권호웅(남북장관급회담 북측단장), 성자립(김일성종합대학 총장), 장재연(조선적십자회 중앙위원회 위원장), 강영섭(조선그리스도교연맹 중앙위원회 위원장), 유영선(민족화해협의회 부회장), 김성국(조선기자동맹 중앙위원회 위원장), 정운업(민족경제협력연합회 회장), 김유호(내각 해외동포영접국 국장), 리충복(민족화해협의회 부회장), 박경철(김일성고급당학교 부교장), 전금진(조선노동당 통일전선부 부부장), 정덕기(조국평화통일위원회 부국장), 김인삼(김일성고급당학교 교원), 위원: 최성룡(조선미술동맹 조선화분과위원장), 홍서현(김책공업종합대학 총장), 김응렬(강반석유자녀대학 부장), 문웅조(남포시 협동농장경영위원회 위원장), 신영성(내각 전기석탄공업성 부상), 김정훈(평양만경대구역인민병원 원장), 최창식(조선의학협회 위원장), 홍선옥(조선여성협회 회장), 송석환(내각 문화성 부상), 리명원(김일성사회주의청년동맹 비서), 김성철(조선교육문화직업동맹 위원장), 김명철(조선농업근로자동맹 부위원장), 리영희(조선민주여성동맹 부위원장), 김수조(피바다가극단 총장), 안철(평양시 체육선수단 체조상급 지도원), 김광철(내각 중앙정보통신국 국장), 안철웅(조국통일범민족연합 북측본부 중앙위원), 리원길(평양의학대학 학장), 조충한(조국평화통일위원회 서기국 부국장, 민족화해협의회 부회장), 박진식(통일신보 주필), 주진구(민족화해협의회 부회장), 최성익(조국평화통일위원회 서기국 부장), 문병록(조선영국친선의원단 부위원장), 강철원(조선천도교청우당 중앙위원회 부위원장), 김덕철(소설가), 주화일(조선기자동맹 중앙위원회 부위원장), 박길우(조선건축가동맹 중앙위원회 부위원장), 안병소(내각 국토환경보호성 부상), 홍동철(민주조선사 부주필), 리우룡(문



농민, 여성, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과 위원회를 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.

6·15공동선언실천북측위원회에 합류한 단체로는 조선직업총동맹, 조선여성동맹, 조선농업근로자동맹, 조선문학예술총동맹, 조선학생위원회, 조선작가동맹, 조선기자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조국통일범민족청년학생연맹북측본부 등 부문 조직, 조선종교인협의회를 통합기구로 조선천도교회중앙지도위원회, 조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹, 조선카톨릭교회 등 4대 종단, 조선노동당, 조선사회민주당, 조선천도교청우당 등 정당,

---

학예술종합출판사 사장), 김혁(내각 금속기계공업성 원료보장처장), 강철호(전 안주시 운학협동농장 관리위원장), 정명순(조선중앙방송위원회 국장), 원철운(조선중앙통신 국장), 리진(노동신문사 논설위원), 리의하(내각 문화성 문화보존지도국 부국장), 전영애(평양시 인민봉사총국 부총국장), 김동점(김종태전기기관차종합기업소 생산부 기사장), 장금숙(모란봉합영회사 지배인, 로력영웅), 럽운학(만경대학 생소년궁전 총장), 오정훈(금성제1중학교 교장), 문영근(평양시제1인민병원 원장), 김경애(평양종합방직공장 청년동맹 비서), 박영철(조국통일연구원 부원장), 김인옥(범민련북측본부 중앙위원), 장혜명(작가), 강지영(조선그리스도교연맹 중앙위원회 부위원장), 신상호(조선종교인협의회 상무위원), 심상진(조선불교도연맹 중앙위원회 부위원장), 허일진(조선정교위원회 위원장), 박문철(조선천도교회 중앙지도위원회 중앙위원회 서기장), 김인호(조국통일범민족청년학생연합 북측본부의장), 최창만(조선직업총동맹 부장), 문영호(사회과학원 언어학연구소 소장), 한석봉(사회과학원 법학연구소 소장), 허종호(조선역사학회 위원장), 정치건(김일성종합대학 역사학부 학부장), 오명희(대동군 인민병원 내과 과장), 박성숙(평양산원 부원장), 명준섭(평양학생소년궁전 부총장), 리역세(단군민족통일회 부회장), 배길수(조선체조협회 부서기장), 정성옥(압록강체육선수단 육상코치), 김영식(남포시 남흥고등학교 교장), 리현옥(개신1고등학교 교장), 김명현(범민련북측본부 중앙위원), 최창수(조선예술영화촬영소 조선영화배우단 단장), 김정화(인민배우), 오영재(계관시인), 홍석중(소설가), 남대현(소설가), 조청미(혁명가극 피바다 주인공), 계순희(유도선수), 리창덕(前 민족화해협의회 사무소장), 황호영(조국통일범민족청년학생연합 부의장), 김택룡(경수로대상사업국 부국장), 안명국(전 나이지리아 2등 서기관), 한웅희(민족화해협의회 중앙위원), 리금철(민족화해협의회 부장), 박영희(조선여성협회 위원), 전응렬(조국통일범민족연합 북측본부 부의장), 김지선(민족화해협의회 중앙위원), 최길현, 최대용, 김정수(금성정치대학 실장), 김태준(김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 초급당비서), 김관기(사회과학원 통일문제연구소 부소장), 강진철(내각 금속기계공업성 용성기계공업관리국 프레스작업반 당세포비서), 양철식(조국평화통일위원회 서기국 참사) 등.

민주조선과 노동신문, 조선중앙통신 등 언론, 조선중앙TV 등 방송, ‘우리민족끼리’와 같은 인터넷 홍보매체, 내나라영화촬영소와 내나라비디오 등 영상제작소 등이 관계하고 있다. 북한은 또한 해외동포 사업을 위해 조선해외동포원호위원회를 운영하며, ‘남조선의 국가보안법철폐를 위한 대책위원회’, ‘미군학살만행진상규명전민족특별조사위원회’ 등 사안별 정치운동기구를 운영하고 있다.

#### 다. 국제 차원

남북교류 분야에서의 국제 사회의 참여는 상대적으로 취약한 편이지만 남북관계 단절의 시기에 매개적 역할을 해온 종교계와 여성계, 그리고 해외동포 운동을 짚어 볼 수 있으며, 일본 문제에 관한 부분에서는 참여가 계속되고 있다. 여기서 주로 다루는 공동행사와 부문, 단체별 교류의 경우로만 보면, 해외동포 단체가 주축을 이루는 추세라 할 수 있다.

종교계의 남북교류에 기여하는 대표적인 국제기구로는 ‘아시아종교인평화회의’가 있다. 아시아종교인평화회의는 ‘세계종교인평화회의(WCRP. World Conference on Religion and Peace)’<sup>15</sup>의 지역회의로 아시아의 평화와 아시아 종교인들간의 친목과 상호 이해를 목적으로 1976년에 싱가포르에서 결성되었으며 22개국에서 참여하고 있다. 아시아종교인평화회의는, 북한의 조선종교인협회와 ‘민족의 화해와 통일을 위한 종교인협의회’<sup>16</sup>가 북경에서 ‘조국통일을 위한 남북종교인회의’(1996년)를 개최한 그 이듬해에, 한국종교인평화회의와 조선종교인협회를 북경으로 불러 ‘남북종교지도자

15- 국제적인 종교협력 기구로 미국, 인도, 일본 등 평화에 관심을 가진 세계 종교 지도자들이 “평화”에 대한 공동의 관심을 확인하고, 인류가 직면한 여러 가지 문제에 공동 대응하고자 1970년에 만들었다. 주요 관심사는 ① 아동과 청년, ② 분쟁해결, ③ 비무장, ④ 경제와 사회 발전, ⑤ 환경 보호, ⑥ 인권, ⑦ 평화 교육, ⑧ 난민 해결 등이며, 이런 문제의 해결을 위한 각종 국제회의를 소집하고, 실천 프로그램도 만들며, 필요한 자금도 지원한다. 현재 27개국 National Chapter를 갖고 있으며, 아시아, 아프리카, 유럽에 지역회의를 두고 있다. 불교, 기독교, 유교, 힌두교, 이슬람교, 유대교, 시크교, 자이나교 등 각종 민족 종교도 참여하고 있다. NGO의 하나로써 유엔과 긴밀한 유대관계를 갖고 있으며, 5년마다 총회를 열고 뉴욕 사무국을 운영한다.

16- 1993년 7월에 북한의 조선종교인협회에 상응하는 국내종교기구의 필요성에 의해 10개 종단이 모여 결성하였다.

북경회의'를 개최했고, 1999년에는 3자가 공동으로 주최하는 형식으로 역시 '북경종교인 평화모임'을 열었다. 남과 북의 종교계는 아시아종교인평화회의의 역할에 긍정하고 있다.

대일관계를 둘러싼 남북공동대응의 경우, '일본의 과거 청산을 요구하는 국제연대협의회'가 있고 여기에 남과 북은 물론 해외에서도 참여하고 있다. 이 기구는 서울과 해외, 평양을 오가면서 대회를 하기로 하고, 2004년 5월, 2차 대회를 서울에서 열기도 했다. 3차 대회는 평양에서 열기로 되어 있었지만 북한의 사정으로 개최되지 못했다. 이 운동은 특정 사안에 대한 국제연대운동의 측면이 있기는 하지만 사회문화교류의 큰 영역에서 포괄할 수 있다는 판단이다. 이 기구에는 남과 북에서 관련단체가 참여하며 일본에서는 조선총련이 합류해 있다. 일본의 과거사 청산은 일본의 침략을 받은 아시아 국가들의 연대속에서 진행되는 양상으로 이 기구에도 반영되어 있다. 남경대학살 기념관(중국), 아시아여성인권협의회(필리핀), 일본군위안부피해자(필리핀), 대만구녀구원사회복지사업기금회(대만), 일본부인회, 도찌기부락해방동맹, 강제연행네트워크, 전후보상네트워크(이상 일본) 등 단체들이 참여하고 있다.

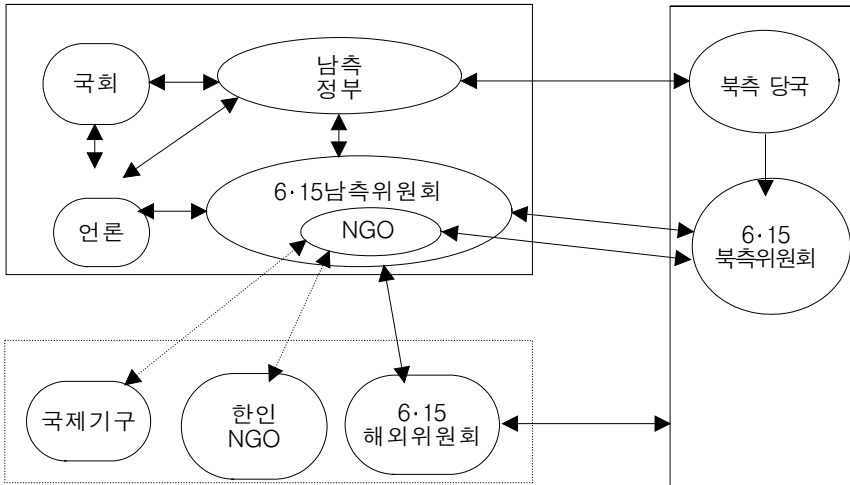
여성계 교류의 초기 단계에서 역할을 한 단체는 일본의 '조선여성과 연대하는 협의회'가 있다. 이 단체는 1991년부터 시작된 '아시아평화와 여성의 역할 토론회'에서 시작된 남북여성교류를 매개해 온 일본의 여성계가 만든 단체이다. 일본의 여성계는 4차까지 토론회를 개최하고서는 그 결실을 모아 이 협의회를 만들었으며, 북한의 '아시아여성과 연대하는 조선여성협회', 남쪽의 '평화를 만드는 여성회'가 결성된 것과 맥을 같이하고 있다.

독일에 거주하던 해외동포 학자 송두율이 주선하여 중국에서 5차에 걸쳐 진행한 남북해외학자 통일대회의 경우는, 해외동포가 주도하고, 남북 학술교류가 진행되면서 역시 해외동포 학자들이 참가할 수 있었던 사례이다. 당시 해외동포 학자들로는 이정식(미국 펜실바니아대학), 길영환(미국 아이오와대학), 이홍영(미국 버클리 캘리포니아대학), 윤건차(일본 가나가와대학), 정영춘(인민경제대학), 이채진(미국 클레어몬트, 맥키나대학), 이정훈(미국 하와이대학)을 꼽을 수 있다. 본격적인 남북해외학자 학술교류로 발전하지는 못했지만 가능성을 담지하고 있다는 점에서 국제사회와의 연관을 강화하는 노력으로 볼 수 있다.

민족공동행사에서 해외동포들의 참여는 2005년 3월 1일에 ‘6·15공동선언 실천해외측위원회’가 결성되면서 두드러지고 있다. 일본과 중국<sup>17</sup>, 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 있다. 세계 한인사회는 민주평화통일자문회의의 해외 자문위원들 그룹과 각국, 각 지역의 한인회<sup>18</sup>, 그리고 세계한상대회로 집결하는 한인상공인들이 주류라고 할 수 있고, 이들이 남북교류에 합류해 오는 것이 징표라 할 것이지만 아직은 초기 단계이다.

이상의 논의를 바탕으로 남북교류에서 국내 차원, 남북관계 차원, 국제 차원 등에서의 주요 행위주체 간 상호관계를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 II-1> 남북교류 거버넌스 구성도



17- 중국의 경우는 재중조선인연합회라 하여 ‘조선’ 국적 소유자만으로 6·15공동선언 실천중국위원회가 구성되었고 이는 러시아의 경우도 비슷하다. 일본의 경우는 조선총련 외에 한국국적의 단체가 합류되어 있지만 2006년 10월 17일 현재, 재일본 대한민국민단은 참여하지 않고 있다.

18- 일본의 경우는 별도의 한인회가 없으며 ‘재일본대한민국민단’이 그 위상을 가지고 일본 내 전국적인 기구를 구성하고 있다.

### 3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석

#### 가. 의제설정 단계

거버넌스 운영과 관련한 실태분석은 ‘남북공동행사와 부분단체 간 교류’, 그리고 이 운동의 조직적 결실인 6·15공동선언실천남측위원회에 집중하여 전개한다.

남북공동행사로 표현되는 부문, 단체 간 교류가 현재의 사회문화 교류 분야의 의제로 설정되기까지는 매우 지난한 과정을 겪어 왔다고 할 수 있다. 그것은 흔히 1980년대 후반까지도 남북관계에서 거버넌스 현상은 거의 존재하지 않았다는 일반적 평가에 기초해 있다. 적어도 그 시기까지 “남과 북은 국가 중심의 남북대결, 국가 이외의 행위자들의 남북관계 간섭 금지, 안보영역의 최우선성, 한반도를 둘러싼 강대국들의 각축과 같은 논리”를 따라 이루어져 왔기 때문이다. 그러므로 이 분야에서 흔히 얘기하듯 사회의 주요 관심사인 특정 정책문제가 이슈로 발전하면서, 공식적인 정책과정으로서의 여론의 조성 및 공론화 과정으로서의 의제 설정에 들어가기까지는 많은 시간이 소요되어야 했다.

일단 여기에서 최소한의 의제설정이라 했을 때, 그것은 남북공동선언이 발표된 6월 15일과 일제식민지로부터 해방된 날인 8·15광복절에 남북을 오가면서 정치와 문화의 총합체로서, 각계각층이 참가하고 있는 남북공동행사를 설정한다. 의제설정의 구체적 지점을 파악하기 위한 하나의 예로서 2006년 6월 15일에 광주에서 남한과 북한 그리고 해외동포까지 참여한 ‘6·15공동선언발표 6돌 기념 민족통일대축전’을 살펴볼 수 있다. 행사의 실행 여부를 놓고 정치권이나 시민사회의 일부에서 반대의견이 제출되었지만 행사가 진행될 수 있었던 것은 공동행사에 대한 국민적 합의, 정부의 동의 혹은 승인, 더 나아가 남북의 합의가 있었기 때문인데, 2006년의 시기는 의제화 단계라기보다는 제도화 단계라고 보는 것이 맞을 것이다.

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 대안형성 단계로 진입해 들어가게 된다고 볼 수 있다.

1988년은 대학 캠퍼스에서 통일운동이 광범위한 지지를 받기 시작하는 해이다. 1961년에 외쳐졌던 “오라 남으로, 가자 북으로, 만나자 판문점에서”라는 구호가 그해 6월에 홍제동 거리에서 수만의 대학생들에 의해 다시 외쳐졌다. 통일운동의 시작을 알리는 이 운동은 사실 ‘민주화 이후’라는 의미를 던졌다고 볼 수 있다. 그것은 1987년 6월 항쟁으로 대통령 직선제라는 절차적 민주주의가 사회 전반의 합의로 만들어진 바로 이듬해의 일이기도 하지만, 군사독재로 표현되는 안보독점에 대한 저항의 의미까지 포함되어 있었다. 당시 민주주의에 가장 큰 역할을 담당했던 대학생들의 문제제기는 강한 호소력을 가지고 있었고, 이는 통일문제 또한 정부와 민간이 나누지 않으면 안 되는 권력의 분산이기도 했다. 적어도 노태우 정부가 바로 그해에 7·7선언으로 표현되는 ‘민족자존과 통일, 번영을 위한 특별선언’을 발표한 것이 이것을 증명한다. 이 선언의 의미가 대북관계에서의 문호개방을 의미하는 것이기 때문이다. 그해 10월에 ‘남북물자교류에 관한 기본 지침서’가 발표되고 그 이듬해에 최초의 남북교역도 이루어졌다.

북방정책으로 표현되는 노태우 정부의 대북정책은 큰 틀에서는 사회주의 체제의 붕괴가 두드러지는 시점에서 국제적 흐름으로 형성되고 있던 탈냉전의 조류를 탔다고 볼 수 있다. 그러나 관계의 다른 측면에서, 적어도 북한이 사회주의 공조체제의 붕괴로 인한 북한 자체의 성장 동력 모색이라는 동기가 있었음도 분명하다. 노태우 정부의 북방정책은 동구권과의 외교관계 수립<sup>19</sup>과 더불어 1990년 8월의 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’의 제정으로 이어졌다. 1989년 2월 8일의 남북고위급 예비회담, 1990년 9월 4일부터 시작된 남북총리급회담에서의 남북기본합의서 도출(1991. 12.13)과 한반도 비핵화공동선언(1992.1.23) 등 남북한 간의 공감각이 작동한 결과물도 주로 그 시기의 결실이다.

그러나 당시 정부의 북방정책은 독자성을 부르짖는 민간통일운동과 충돌하게 된다. 민간의 경우 노태우 정부의 군사적 성격에 기초하여 정부의 논리

<sup>19</sup>-노태우 정부의 동구 사회주의와의 외교관계 수립은 1989년 헝가리, 폴란드, 유고에 이어, 1990년 3월에 한-체코, 한-불가리아, 한-몽고, 한-루마니아로 이어진 후 9월에 한-소련 국교정상화와 1992년 8월 중국과의 국교수립으로 정점에 달한다.

를 ‘창구단일화’로 규정하면서, 그간의 민주화운동의 연장선에서 제기되고 있던 통일운동을 ‘자주교류운동’으로 대립시켜 나갔기 때문이다. 민간은 1989년 문익환 목사와 임수경 학생이 밀입북을 감행하였고, 이는 사회에 큰 충격과 파장을 던졌다. 당시 문익환 목사 방북의 의미는 방북 기간 중인 4월 2일, 북한 조국평화통일위원회 허담위원장과 발표한 공동선언에서 확인된다. 그 선언에는 정치군사회담을 통해 남북 사이의 정치군사적 대결상태를 해소하고, 동시에 이산가족 교류와 다방면에서 걸친 교류와 접촉을 실현할 것을 주장하고 있다<sup>20</sup>. 6·15남북공동선언이 담고 있는 정치군사회담과 다방면의 교류의 동시적 진행을 10년 전에 이미 북한과 합의했다는 점에서, 4·2공동선언의 의의는 컸다. 그러나 당시 정부와 민간의 신뢰 부족으로 인해 그 실효성은 낮을 수밖에 없었다. 결국 민간 차원의 통일운동은 1989년에 8·15광복절을 계기로, 민간 차원의 독자적인 ‘범민족대회’ 소집운동<sup>21</sup>으로 나아가게 된다. 이 운동의 결실이 조국통일범민족연합의 결성<sup>22</sup>이다.

1993년 김영삼 대통령의 ‘문민정부’가 출현하고 장기수로 오래 복역한 이인모 노인의 복송이 이루어지면서 남북관계에서도, 민주통일운동 세력에게

20- 통일노력60년발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』 (통일부, 2005), pp. 180-181.

21- 1990년 8·15를 계기로 범민족대회가 성사될 뻔 한 적이 있었다. 1989년 12월 9일 북한 조국평화통일위원회가 우리 측의 범민족대회 제안에 대한 지지를 표명하고 정부가 이를 승인하게 되면서 대회 성사 가능성이 생겼던 것이다. 그러나 '90년 8·15대회는 대회 장소를 놓고 정부와 민간이 양보 없는 대치를 계속하는 바람에 무산되고 말았다. 당시 정부는 회의 장소로 인터콘티넨탈호텔을 지정했고 민간은 아카데미하우스를 고집했다. 합의가 지연되면서 판문점까지 와 있던 북한 대표단이 돌아가 버렸고 대회는 결국 무산되었는데, 당시의 모습에서 정부와 민간의 불신은 매우 깊었다고 할 수 있다.

22- 조국통일범민족연합은 남, 북, 해외의 완전한 합의 속에 만들어진 기구는 아니다. 북이나 해외와 달리 국가보안법의 적용을 받아야 하는 남쪽의 현실과, 북에 대한 위협을 느끼는 국민들의 정서 속에서 북과 연계된 조직의 건설은 고립을 의미하는 것이었기 때문에 남쪽은 기구 구성을 연기할 필요가 있었다. 이 문제를 협의하기 위한 남북해외 실무급 회의가 베를린에서 열리게 되는데, 여기서 북은 이미 상부의 재개를 받은 상태이기 때문에 조직 결성을 번복할 수 없다는 입장을 표명하게 된다. 당시 회의는 남, 북, 해외의 3자 기구를 회의체 형식으로 운영하며, 북의 사정을 감안하여 1년간만 범민련 이름을 쓰되 남쪽에서는 국민적 지지를 받을 수 있는 새로운 통일운동체를 건설하는 것으로 합의되었고, 그 1년간 남북이 함께 할 사업으로, 남쪽에서 제안한 이산가족 명단 교환, 태평양전쟁피해자 조사, 공동문화재 운영 등을 검토하기로 한 바 있다. 범민련은 '90년 12월 16일에 해외본부, '91년 1월 23일 남측 준비위원회가, 1월 25일에 북측본부가 결성되었다. 공동사업과 준비위원회라는 명칭에서 확인되듯이 남쪽이 느끼는 부담은 매우 큰 것이었다.

서도 변화가 찾아왔다. 무엇보다도 민주화 운동세력의 일부가 정부로 들어가면서 남북관계에 대한 기대감이 커졌고, 통일운동에서 정부와의 협력이 가능하다는 인식을 확대시키게 되었다. 1987년 민주화운동으로 공간이 열렸듯이, 문민정부의 수립으로 통일운동에서도 공간이 열렸다는 인식이 그것이다. 이런 흐름 속에서 대북정책에 대한 정부와 민간의 협의 가능성과 더불어 남북민간교류에 대한 정부의 지원, 공동행사 개최의 의지가 확산되었음은 물론이다.

그러나 이러한 기회는 북한의 핵무기 개발을 둘러싼 북미 간 긴장과 1994년 조문파동으로 결국 좌초되고 만다.

1993년 3월, 북한은 핵확산금지조약에서 탈퇴했고, 그해 6월에 김영삼 대통령은 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 악수할 수 없다”<sup>23</sup>는 강경 입장을 표명한다. 적어도 93년과 94년 초까지, 북한핵개발에 대한 국민들의 반발, 북-미간 대결구도, 남북 정부 간 회담의 성사와 무산의 반복 속에서 발생하는 불신<sup>24</sup> 등으로 남북관계는 어떠한 합의에도 도달하기가 어려운 지경이 되었다.

북핵문제는 긴장되고도 지리한 협상 끝에 '94년 9월의 제네바 합의로 해결되어 갔으나, 남북관계는 끝내 개선되지 못했다. 북한 김일성 주석이 그해 7월 4일 사망했지만 정부의 조문 불허 조치가 있었고, 북한은 크게 반발했던 것이다. 정부 간 남북관계는 1995년 들어 북한 수해피해에 대한 15만 톤 쌀 지원 등 인도지원으로 재개되기는 했으나, 남북관계 전반의 개선으로 나아가지 못했고, 1996년 강릉 잠수함 침투사건 등 정치군사적 긴장 속에서 부침을 거듭하게 되었다. 이 시기 남북관계에서 그나마 정책적 합의가 이루어진 것은 북한 수해에 대한 민간차원의 인도적 지원<sup>25</sup>이었지만 이런 힘이

23- 통일노력60년발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』, p. 219.

24- 남북고위급 회담 재개를 위한 실무접촉이 8차를 맞던 1994년 3월 19일의 회담은 당시 남북 정부 사이의 불신이 극에 달한 사례이다. 당시 남북은 북한 핵문제와 남한 팀스피리트 훈련을 놓고 논쟁하였으며, 박영수 북한 대표단장의 발언 말미의 조건부 발언, 즉 전쟁이 일어나게 되면 ‘서울은 불바다가 될 것’이라는 얘기를 놓고 격렬하게 대립하였다.

25- 대표적 인도지원단체인 우리민족서로돕기운동은 '96년 6월에 결성된다. 그러나 인도지원운동이 발의 때부터 곧바로 자리를 잡게 된 것은 아니다. 이 운동 또한 '97년 언론과 방송 등에서 북한의 참혹한 실상을 알려내고, 400만 명 정도로 추산되는 국민들이 모금활동에 참여하게 되면서 비로소 안착되게 된다.



남북관계의 새로운 변화를 모색하기에는 역부족이었다.

이 시기 민간단위의 통일운동은 분열 속에 있었다. 1994년 7월에 이르러 자주평화통일민족회의라는 새로운 민간 통일기구가 조국통일범민족연합 남측본부와 구별하여 결성되고, 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 된다. 결국 이 시기 ‘통일’이라는 주제는 국민들에게 평화로움에 대한 그 어떤 기억도 전해줄 수 없었던 것이다.

의제설정의 3단계는 햇볕정책을 표방하던 국민의 정부 출범으로부터 시작된다. 무엇보다도 국민들의 인식에 변화가 찾아왔다. 남북한사이에 교류와 협력의 필요성이 인정된 것이다. 이러한 외적 환경의 변화는 민간분야 행위자들에게도 영향을 미치면서 남북관계 문제에서 새로운 네트워크 형성으로 나타나게 된다. 1998년 9월에 민족화해협력범국민협의회(이하 민화협)가 결성된 것이다.

초기에 이 네트워크에는 약 211개 단체가 합류하게 되는데, 통일운동단체는 말할 것도 없고 중도시민단체, 경제단체, 직능단체, 여성계, 문화예술계, 안보관련 단체 등 과거 시기 소통조차 되지 않았던 단체들이 포함되었다. 여기에는 정부와 여당의 힘이 작용하였다. 이것은 흔히 좌우합작 혹은 보수-진보 간 대화체로 이해된 민화협 네트워크가 그 본질에 있어 민관(民官)합작노선에 바탕하고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 민화협 내부의 네트워크는 상임의장회의, 공동의장회의, 집행위원회, 정책위원회, 여성위원회, 청년위원회 등 단체 내부의 의결체계에도 그대로 반영되어 광범위한 소통구조를 창출하게 되었다. 이러한 소통구조는 대북관계에서의 화해와 협력이라는 최소한의 합의가 전제되어 있다. 이 합의는 국민의 정부가 내 놓은 대북포용정책에 대한 긍정적 화답이기도 했다. 포괄단체의 면면에서 드러나듯이 민화협의 행보는 통일운동 단체의 일방적 관점에서 운영되기보다는 ‘국민적 합의’라는 새로운 질서를 의미하는 것이었다.

민화협은 결성과 더불어 북과의 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. 이미 언급되었듯이 공동행사는 민간 주체성 속에서 제기되어 왔으며 늘 정부와의 긴장 속에 있었다. 2000년 남북정상회담과 6·15남북공동선언의 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.

남북공동행사는 2001년 6월 15일에 처음으로 시작되었다. 공동행사의 초기 국면에서 나타나는 흐름은 행위주체의 형성에서 두드러진다. 민화협과 통일연대, 그리고 7대 종단이 온전히 결합하고서야 남쪽 주체가 완결되며 남북 양 정부의 동의도 필수적인 요인이었다.

2001년 4월에 통일연대가 결성되었다. 통일연대의 결성의 한 측면은 소속 단체들이 국내 정책의 제반 분야에서 정부와 맞서 있다고 할지라도 대북관계에 관한 한 정부와의 소통을 소화한다는 점에 있다. 또 다른 측면은 북한과의 관계이다. 통일연대에 대한 북한의 관심은 2001년 4월 민화협과 통일연대가 각각 신청한 대북접촉 상황에서 확인된다. 당시 민화협은 정부의 승인을 받고 금강산으로 향했지만 통일연대는 승인받지 못했다. 북한은 민화협과 만나지 않았고, 통일연대의 방북 불허를 이유로 들었다. 2001년 ‘6·15민족통일대토론회’가 통일연대와 민화협의 합류로 비로소 시작되었다는 점에서, 적어도 초기단계에서 민화협과 통일연대는 하나의 대열을 이루고서야 온전히 북과 접촉<sup>26</sup>할 수 있었다고 볼 수 있다.

---

<sup>26</sup> 통일연대의 독자적 방북과 대북접촉은 2004년 9월에 이르러서야 처음으로 실현되

90년대 중반 이래로 대북 인도적 지원에서 선두의 자리에서 있었던 종단이 1999년 이래로 하나의 틀을 구축하여 남북교류에 나서게 된 점도 행위주체 형성에서 큰 변화이다. 적어도 국민의 대다수가 종교인인 한국 사회에서, 종단 차원의 움직임은 국민 대표성을 실현해 낼 수 있는 기회이기도 했다. 종단은 각 종단 수장이 대표가 되는 남북교류단체로 ‘온겨레손잡기운동본부’를 내세워, 2001년 5월에 민화협과 통일연대와 더불어 ‘6·15공동선언실천을위한민족공동행사추진본부’(이하 추진본부)를 결성하게 되는데, 이로써 새로운 네트워크가 완결되게 된다.

남북공동행사는 2001년 6월 15일에 금강산에서 열린 ‘민족통일대토론회’로부터 시작되었지만 적어도 남과 북을 오가면서 이루어지는 행사의 정례화로 가기까지는 커다란 진통을 넘어서야 했다. 2001년 8·15광복절을 맞아 평양에서 개최된 통일대축전과, 답방으로 표현될 수 있는 북한 민간대표단이 2002년에 서울을 찾아오느냐 마느냐 하는 문제가 그것이다.<sup>27</sup>

2001년 금강산의 민족통일대토론회는 무난히 성사되었다. 여기에는 두 가지 의미를 찾을 수 있다. 첫 번째, 6·15남북공동선언의 경우, 정부에서 추진하고 그 결실을 맺었음에도 그 기념행사를 민간에서 맡아 했다는 점이다. 이는 민간 역할의 분명한 존재를 부여한다. 정부가 하기 어려워하는 일을 풀 수 있다는 의미이다. 두 번째는 행사의 성공이라는 측면이다. 당시 정부는 이 행사의 승인 여부를 놓고 고심했는데, 그 이유는 과연 민간이 북측의 전문적 대남일꾼들과 상대하여 자립심을 지킬 수 있겠는가 하는 의구심이 었다. 행사의 성공은 정부로 하여금 민간을 통한 남북관계 개척의 가능성을 넓혀 준 셈이었다. 정부-민간 관계에서의 인식의 전환이다.

남북공동행사를 대안으로 선택하느냐는 점에서 2001년 8·15 평양행사는 분기점이다. 만경대 방명록 사건과 국회의 격한 공방, 국민들의 의견 대립 등 총체적 문제점이 드러났기 때문이다.

2001년 8·15행사는 개막식 장소를 둘러싸고 처음부터 난관에 봉착했다. 우선 중요한 행위자인 북한이 개막식 장소를 3대현장기념탑으로 못 박으면

었다.

27-답방의 의미는 크다. 현재까지 정례화의 의미를 담은 답방이 실현되고 있는 것은 정부 간 회담과 남북공동행사이다. 정상회담 당시의 답방 약속은 여전히 지켜지지 않고 있으며, 부문별 교류에서도 여전히 방북만이 이루어지고 있다.

서 생긴 문제이다. 3대헌장기념탑은 북한이 조국통일노선을 밝혔다는 3대 헌장, 즉 ‘7.4남북공동성명’과 ‘고려민주공화국창립방안’, ‘조국통일을위한전 민족대단결10대강령’을 의미하는 것으로, 이를 상징하는 장소에서 개막행사를 하자는 것은 통일문제에 대한 북의 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 남측 내부에서 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 종용하였고 남측대표단은 대혼란에 빠지게 된다.

여기서 행위자 중 북한은 평양의 의미를 남측대표단에게 각인시키기 위해 적극적인 행보를 했다고 볼 수 있다. 그것은 흔히 체제선전이라는 의미보다는, 통일문제에 관한 한 북의 주도성을 확인시키고자 하는 의지라 보는 것이 더 적절할 듯하다. 당시 남측 대표단은 개막식 참가 문제를 놓고 논쟁에 휩싸였는데, 그 사이 북한은 차량을 대기시켜 놓고는, “인민들이 땀별에 고생하면서 기다리고 있다”는 말로 참가를 독려했고, 결국 대표단의 반수정도가 개막식에 참가하고 말았다. 가장 문제가 된 만경대 방명록의 경우는 당시에는 가벼운 실수정도로 이해될 성질이지만 북한이 적극적으로 방명록 기록을 요청하였다는 점에서 개막식 참가 독려와 같은 선상에서 이해할 수 있다.

또 다른 행위자인 민간 대표단 내부가 북한과의 관계에서 혼란을 거듭한 것은 추진본부 네트워크가 가진 한계를 보여주는 징표이다. 개막식 참가는, 그 자체로만 보면 땀별에서 기다리는 평양 주민에 대한 안타까움이 작용한 것이기도 하지만, 평양 방문 전반에서 볼 때 네트워크 내부의 편차가 크다는 것은 분명해 보인다. 사실 대표단 중 일부의 사람들은 북한의 선전물 앞에서 자제하지 못한 행동을 보이기도 했고, 그것이 기자들에게 다수 노출되었다는 점에서, 당시에 평양을 방문한 민간 대표성은 큰 타격을 받았다고 볼

수 있다. 전쟁을 치른 관계이자 오랜 대결 속에서 유지되어 왔던 남북관계의 특성을 충분히 이해하지 못했을 뿐 아니라, 국민의 대표자로서 행동하는 민간외교자로서의 자각도 부족했다는 얘기이다.

정부는 최대 피해자이다. 통일부 장관이 해임<sup>28</sup>되고 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, 북의 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.

영향력 집단으로 언론은 북한의 의견을 따른 세력이 민간 교류의 주축인 양 과장하였다. 사주 구속으로 정부와 대립하고 있던 언론사는 가십거리로 넘어 온 만경대 방명록 얘기를 키워 연일 1면 톱에 올리면서 이념공세를 취하였다. 심지어 특정 언론의 경우, 8월 15일 서울에서 진행된 행사장의 풍선 묶음을 3대헌장기념탑 모형이라고 왜곡하였다.<sup>29</sup> 문제가 야기된 여러 소재들은 언론사 데스크에 의해 과장 해석되었지만, 그 사실 자체만으로도 국민들은 북에 대해 강한 저항감을 갖게 되었다. 당시는 누적되어 있는 불신이 대체적으로는 신뢰로 대체되기 전이었기 때문에, 아주 작은 불신일지라도 큰 상승효과를 갖고 만 것이다.

그러나 민간 내부에서 반대운동은 그리 격렬하지 않았다. 귀경 비행장에서 재향군인회 소속 회원들의 항의시위가 있었지만 그 외에 두드러지는 대결은 없었고, 대개는 지켜보는 형국이었다. 이는 이미 언론에 의해 충분한 공격을 받았다는 인식이 작용했다고도 볼 수 있지만, 남북의 신의를 논하기에는 8·15행사 자체는 총체적이지 않았다고 보는 것이 정확할 것이다.

2001년 8·15평양 대회는 남북관계가 보유하고 있는 긴장과 폭발성을 확인시켜준 중요한 경험이었다.

---

28\_이재오 외 한나라당 의원 132인의 이름으로 제출된 [국무위원(통일부장관 임동원) 해임건의안] 3쪽에는 “통일운동을 빙자한 일부 친북세력들의 반국가적 국가문란 광란극”이라 표현되어 있다.

29\_이 문제는 언론중재위원회에 제소되었고, 관련 신문사는 ‘반론보도문’을 재개하는 것으로 마무리되었다.

2002년도 8·15민족공동행사는 서울에서 개최되었고, 북한은 100명의 대표단을 서울로 파견하였다. 8·15를 앞두고 남쪽은 월드컵 열기가 무성했고 최초의 4강 진출 신화로 들썩였다. 그 와중에 서해에서는 남북한 군인들 사이에 교전이 있었고, 남북한의 군인 다수가 목숨을 잃는 사태가 벌어졌다. 특히 사건은 북한에서 먼저 공격을 해 온 탓에 사망한 군인 가족은 물론이고 국민들 사이에서도 북한에 대한 분노가 쌓였다. 7월 17일 남북의 민간대표들이 8·15행사를 협의하는 시기까지도 북한은 어떤 조치를 결정하지 못하고 있었다. 남한의 민간 대표들은 북의 사과를 촉구했고, 그와 더불어 8·15 대표단 파견 약속을 지킬 것을 강하게 요구하였다. 서해교전에 대해서는 정부도 북한의 사과를 받아야 한다는 강한 입장을 내 놓고 있었다. 북은 고심 끝에 서해교전에 대해 유감을 표명함과 동시에 민간 대표단을 서울로 파견하게 된다.

2002년 8·15 서울대회는 민간 대표단의 최초 서울 방문이라는 점과 답방 약속의 이행이라는 점에서 공동행사가 교류협력의 중요한 대안으로 선택되는 기회를 주었다. 당시 언론의 관심은 폭발적이어서 취재 등록 인원만 700명 이상을 육박하였다. 당시 북이 내 놓은 문예작품은 가요가 배제된 무용이었는데, 체제 선전적 요소가 없어 사람들이 북한무용의 예술적 가치에 집중할 수 있었고, 다들 북한이 여러모로 고심했다고들 평가하였다. 그러나 북은 자신들의 체제선전에 대해서는 여전한 행보를 보였는데, 공항 환영식 생방송 카메라 앞에서 김정일 위원장의 배려를 언급한 것이나, 사진전시회에 내 놓은 작품 속에 김정일 위원장이 북한 주민의 자녀에게 이름을 지어주며 보낸 편지를 포함시킨 것 등이 있다. 전시회의 경우 이 문제로 인해 개최 시간이 계속 늦어지기도 했다. 북한 대표단 중에 몽양 여운형 선생의 딸 여연구씨가 포함되어 있어 그의 부친 묘소 참배가 또한 관심거리였고, 이런 문제의 경우는 남북 사이의 인간적 정리를 주고받는 의미로 해석되었다.

2002년 대회는 무난히 끝났고, 9월 들어 부산 아시아 경기대회에 북한 선수단과 응원단이 참가하면서 북한에 대한 국민들의 마음도 많이 누그러졌다. 2003년 3월 1일에 다시 서울에서 남북공동행사가 열렸다. 추진본부는 이 행사를 주최하면서 한국종교인평화회의에 행사 주관을 맡겼고 북한 종교계 인사들의 종교시설 방문이 대회의 특징이 되었다. 북한 종교계 인사들은 여전히 정치성 발언을 쏟아내었고 그 다음날 신문의 지면은 온통 그 사실

로 꼭 차 있었지만, 중단에 대한 믿음으로 언론사는 문제를 확대시키지는 않았다. 이렇듯 북은 공동행사에서 정치행위를 하겠다는 의지를 늘 강하게 피력하고 행동했지만, 그것이 남북 사이의 만남을 중지시킬 이유가 되지는 않았다. 2003년 8·15에 다시 평양을 찾아 대회를 열었을 때, 북은 정치구호가 전혀 없는 능라도 정원과 대성산 남문을 개막식과 폐막식 장소로 내 놓았다. 2001년에, “평양 어디에 구호 없는 곳이 있냐”면서 3대현장기념탑이 그나마 부담 없는 장소라던 북한은 이제 구호 없는 장소를 찾아내었다. 물론 당시 대회 폐막식 이후에 북한 김영남 상임위원장이 남측 대표를 초대한 자리에서 선군정치를 역설하기도 했다. 역시 정치선전에 대한 강한 의지였지만 들어 줄 수 있을 만큼 되었다.

2001년 6월 15일로부터 2003년 8월 15일까지의 공동행사는 북한의 실상에 대해 많은 것을 알려주었다. 진통도 있었지만, 과정에서 민간 주체들이나 정부, 언론 그리고 국민들 사이에는 이 모든 것이 오랜 분단을 극복하는 과정임을 이해하는 마음이 생겨났다. 만남의 지속이야말로 교류의 본질이라는 점에서, 공동행사는 하나의 대안이 될 수 있었던 것이다.

#### 다. 정책결정 단계

남북공동행사가 정례화 단계로 들어서게 되는 역사적 과정은 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 우선은 행사의 일시와 장소, 프로그램을 결정하는 단위가 남과 북의 민간단체라는 점이다. 그것은 남북공동행사가 의제로 제안되던 초기에 이미 정부의 ‘창구 단일화’ 정책에 대한 대응운동이라 할 수 있는 ‘자주교류운동’의 맥락 위에서 있었고, 이를 둘러싸고 정부와 민간 사이에 대결과 경쟁의 역사 위에서 성장해 왔기 때문이다. 이러한 역사적 과정을 통해 정부와 민간 사이에는 상호 책임 영역이 구획되었다. 그것은 심지어 2001년 평양에서의 충격조차도 공동행사의 민간 주체성을 변경할 수 없는 역사성이었다. 이러한 관계는 정부와 민간 사이에 여전이 충돌의 가능성이 남아 있다는 의미이기도 하지만, 다른 측면에서 민간 네트워크의 확장이 갖는 국민 책임성이 이러한 충격을 흡수, 조절하고 있다는 의미이기도 하다.

한편 행사의 다른 주체인 북한이, 사실상 당국의 지시를 받는 민간 틀임에도 불구하고 스스로가 민간의 자율성을 강조해 왔다는 점도 작용하고 있다.

물론 북한의 주장은 이중적이다. 북한은 때로는 상부로부터의 결정에 의한 민간 차원의 의사결정을 할 수 없다는 점을 수시로 노출하면서 당국 사이에 조성된 경색 국면에서 운신조차 못하지만, 때로는 남북관계 개선을 위한 당국 사이의 조처에 대해서는 민간이 나눌 얘기가 아니라는 입장을 내놓기도 한다.

두 번째 특징은 공동행사의 성사 자체가 민간 차원의 새로운 네트워크의 구축 속에서 가능했다는 점이다. 90년대 정부와 민간의 대결은, 정부에 대한 민간의 불신이 한 축이라면, 북한에 이용당하고 말리라는 정부의 민간에 대한 불신이 또 다른 한 축이다. 그러므로 정부와 민간 사이의 신뢰 문제는 공동행사의 성사에서 관건이다. 이 문제는 국민의 정부가 들어서면서 새로운 대북 정책이 제출되고서야 해결 과정에 들어가게 되었다. 정부의 정책 변화는 종단의 결심을 끌어냈고, 더불어 민-관 합작운동을 불리일으켰다. 통일문제는 정부와 민간이 함께 책임지고 갈 수 밖에 없다는 쌍두마차론은 민화협 네트워크가 성립된 근거이다. 이러한 설정은 2000년 6·15남북공동선언이 남북 양 정부에 의해 체결되면서 구체성을 획득하게 된다. 2001년 '6·15남북공동선언실천을위한민족공동행사추진본부'와 2005년의 '6·15공동선언실천남측위원회'는 바로 이러한 네트워크의 실체이다.

세 번째 특징은 공동행사와 이를 이루는 네트워크가 남북사이의 사회문화교류를 넘어 통일문제라는 본류에도 맞닿아 있다는 점이다. 이것은 그간 북한이 남쪽 사회와 관계해 왔던 과거시기의 술한 시도들<sup>30</sup>과, 지금에 와서는 공동행사를 운영하는 틀이 남쪽의 네트워크에만 존재하는 것이 아니라, 북과 해외에 함께 존재하는 3자 틀로 재형성되었다는 점에서 확인된다. 이러한 현황은 공동행사를 주축으로 한 이 네트워크의 발전 가능성을 예측하게 한다. 그런 점에서 공동행사와 이를 위한 네트워크는 정부를 물론이고 사회 전반에 관계되도록 마련되고 있는 것이다.

네 번째 특징은 바로 이러한 이유 때문에 정부의 개입은 매우 제한적이기는 하지만, 북한 계열 인사의 방북이나 입국 문제 등 국가보안법이 적용되는

30- 북한의 대남노선은 민주기지노선-남조선 혁명노선-연공합작노선-과도적연방제-연방제-연합연방제 등 포괄성을 뒤흔서도, 내용을 수정 보충하는 식으로 바뀌어 왔다고 볼 수 있다. 우리는 남쪽 사회의 통혁당과 같은 북한 연계조직을 1999년 민족민주혁명당에서까지 확인하고 있다.



점에서는 여전히 엄격하며 남북관계와 이에 따른 여론에 결정적으로 의존하고 있다는 점이다. 이것은 공동행사가 정치적 성격을 갖고 있음을 의미하는 것이다.

민족공동행사는 임시적 기구였던 추진본부를 뒤이어, 2005년 1월 31일에 6·15공동선언실천남측위원회가 상설기구이자 확대된 네트워크로 형성되면서 새로운 국면을 맞게 된다. 6·15남측위원회는 결성 이후 3번의 큰 회의를 치렀고 그 행사는 정부와 보다 긴밀한 협조 속에서 진행되었다.

공동행사를 결정하게 되는 남북의 회의체계는 흔히 ‘실무회의’<sup>31</sup>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 회의틀<sup>32</sup>이며 남측위원회가 이렇게 움직일 때 북 또한 그에 맞는 구성으로 회의에 참가하게 된다. 이러한 실무회의는 연초와 4월, 7월 1회, 하반기 해서 연 4회 정도 개최된다.

실무회의의 두 번째 틀은 7대 종단과 민화협, 통일연대, 시민 등 4대 세력의 대표들과 실무인력이 참가하는 회의틀이다. 이 회의틀은 결정 이후의

---

31-6·15공동선언실천민족공동위원회는 2005년 12월 9일에 심양에서 회의를 열고 규약을 채택하면서 회의, 공동위원장회의, 실무회의 등 3단위의 회의틀을 명문화하였다.

32-2006년 2월 24일에서 26일 사이에 열린 실무회의 결과 발표한 공동보도문이다. “6·15공동선언실천 남측위원회, 북측위원회, 해외측위원회의 대표들이 참가한 가운데 6·15공동선언실천 민족공동위원회 실무회의가 2월 24일부터 25일까지 개성에서 진행되었다. 실무회의에서는 6·15공동선언 발표 5돌, 조국해방 60돌이 되는 지난해에 이룩한 통일운동의 성과에 기초하여, 올해에도 우리민족끼리 힘을 합쳐 조국통일운동을 더욱 확대 발전시켜 나가자는데 뜻을 같이하고 다음과 같이 합의하였다. 1) 6·15공동선언실천민족공동위원회는 6·15공동선언에서 천명된 자주, 평화, 민족대단합을 실현하는 방향에서 올해의 통일운동을 전개해나가기로 하였다. 2) 6·15공동선언실천민족공동위원회는 6·15공동선언을 지지하는 해내의 단체들과 인사들의 참여 속에 조직을 더욱 확대하고 남측위원회, 북측위원회, 해외측위원회 사이의 연대와 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다. 3) 6·15공동선언실천민족공동위원회는 6·15공동선언 발표일인 6월 15일을 민족공동의 기념일로 제정하는 문제를 협의하고 이를 남과 북의 당국에 건의하기로 하였다. 4) 6·15공동선언실천민족공동위원회는 올해 6·15와 8·15 등을 계기로 민족공동의 통일행사를 개최하고 개천절행사를 비롯하여 각 부문별, 계층별 공동사업들도 활발히 벌여 나가기로 하였다. 5) 6·15공동선언실천민족공동위원회는 대집단체조와 예술공연 <아리랑> 관람을 민족의 화해와 단합을 촉진하는 방향에서 적극 추진하기로 하였다.”

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 국정원) 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 북한과의 접촉 제한 조치 관련이다. 이 문제는 주로 국내인사와 해외동포 모두에 관계되어 있는데, 2005년과 2006년을 비교해 볼 때 이 문제는 남북관계와 여론에 좌우되는 경향이 강하다.<sup>33</sup> 즉, 2005년의 경우, ‘허용’ 대상자가 2006년에 ‘불허’ 대상자가 되기도 하면서 행위자들의 반발을 초래하게 되는데, 다른 측면에서 보자면 이러한 정부의 정책결정은 국민들 사이에서 반복의식이 형성되는 시기와 맞물려 있다. 다른 측면에서, 정책결정 단계에서 정부와 민간 사이에 발생한 차이를 2005년 8·15서울민족대축전과 2006년 6·15광주통일대축전에서 살펴보자.

---

33- 국내인사의 경우는 주로 현재 국가보안법상 이적단체로 분류된 조국통일범민족연합남측본부의 주요 책임자에게 적용되어 온 사안인데, 국가보안법 상 이적행위 목적성 여부에 대한 판단 문제가 있었기 때문에, 6·15남측위원회 속에서 허용되기도 했다. 그러나 2006년 6·15를 전후하여 남북관계가 악화되면서 여전한 쟁점이다. 연관 지어 북한 계열 해외동포 입국문제도 동일하다. 2005년 8·15해외대표단 입국 제한조치부터 쟁점이 되기 시작했다. 그런데 2005년에는 남북관계에 대한 국민의 기대감도 있었고 분위기도 좋았기 때문에 ‘조선국적자의 경우, 대회 기간에 한해 입국을 허용한다’는 특례조항이 적용되었다. 그러나 2006년의 경우는, 남북관계와 국민의 여론 악화 속에서 특례조항은 사라졌다.

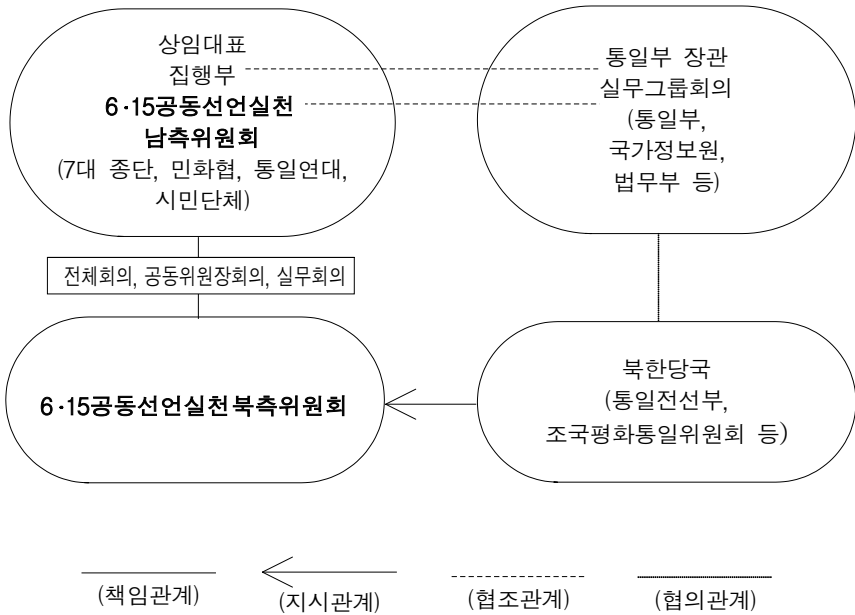
2005년 8·15서울민족대축전의 경우, 개막식 행사 구성 문제와 북한 대표단의 국립현충원 방문 문제이다. 먼저 개막식 행사 구성의 경우, 당시 6·15 남측위원회와 북측위원회는 문화공연을 구상하고 그에 맞게 그림을 그려 갔는데, 남북의 당국이 나서서 통일축구대회를 추진한 바 있다. 결과적으로는, 축구대회를 중심 행사로 해서 구성된 개막식은 대성공으로 평가되었고, 남북 상호간 동질성 회복에도 크게 기여했다. 이 사례는 주요 프로그램을 결정하는 과정에서 민간과 당국 사이의 사전 조정이 없는 상태에서 정부가 일방적으로 추진한 것이지만, 남북 당국 간 관계가 좋은 경우에 프로그램을 더 폭넓게 선택할 수 있다는 사례로 이해할 수 있다.

두 번째, 북한 대표단의 국립현충원 방문 문제는 6·15민족공동위원회 실무회의에서 일부 언급되었으나, 의제로 다룰 수 있는 문제가 아니었기 때문에 정보로만 취득되었지만, 남북당국 사이에서는 의제로 채택되어 내부적으로도 그러하고 상호 간에도 깊은 숙의가 있었다. 정부는 북한 대표단의 국립현충원 방문을 수락하였고 곧바로 공동행사의 첫 프로그램으로 확정되었다. 민간이 주관하는 공동행사라 하더라도 민간과 당국 사이의 의제 수준이 다를 수 있다는 얘기다.

2006년 6·15광주통일대축전에서는 광주민주화운동의 상징적 장소인 구 전남도청 앞 광장과 금남로에서의 남북공동문화행사 개최 여부가 6·15남측위원회와 정부 사이에 쟁점이 되었다. 이 문제는 정부 차원의 관계기관 대책회의에서 ‘불가’로 결정 나면서 6·15남측위원회의 다각적인 노력이 수포로 돌아갔다. 공동행사에서의 정부 영역을 분명히 확인한 대목이라 할 수 있다.

정책결정 단계에서의 6·15남측위원회와 정부와의 관계는 제도화되어 있지는 않지만, 그간의 과정에서 보자면 대략 아래와 같이 형성되어 있다고 볼 수 있다.

<그림 II-2> 6·15공동행사 관계도



6·15남측위원회는 그 자체로 많은 단체를 포괄하는 폭넓은 네트워크이지만, 여전히 네트워크 바깥에 시민사회의 여러 영역이 존재해 있다. 이미 언급되었지만 이는 구보수와 신보수로 표현되는 네트워크이다. 6·15남측위원회 네트워크와 바깥의 네트워크간의 관계는 그 필요성에도 불구하고 활성화되어 있지 않다. 2001년 평양 대회 이후 재향군인회를 중심으로 문제가 제기되었을 때 민화협과 재향군인회 사이에 서로의 오해를 불식시키려는 노력이 진행된 바 있으며, 2002년 처음으로 북한에서 민간 대표단이 서울을 찾아오던 시기에는 추진본부의 대표자들이 여야 정당들과 각 종단의 수장, 그리고 재향군인회를 방문하여 협조를 구했으며, 제기되는 우려를 청취한 바 있다. 2002년 10월 북한의 농축우라늄 개발 이후 대북 포용정책에 대한 국민들의 반발이 일각에서 제기된 이래로 비판진영은 조직화되었지만 네트워크 간 협의는 특정 단체와의 관계를 넘어서지 못했다. 여기서 특정단체라 함은 한국기독교총연합회와 재향군인회이다. 한국기독교총연합회의 경우, 종교지도자협의회의 개신교 측 대표로 참여하고 있어 각 종단의 수장들과

의 관계가 긴밀하며, 6·15남측위원회 집행부-종단 수장 관계<sup>34</sup>에서 간접적으로 연결된다. 재향군인회의 경우는 공동행사 시기마다 성명을 발표하면서 행사가 ‘친북’으로 흐르는 것을 경계해 왔으며, 주최 측에서도 방문하여 협조를 구해왔지만 여전한 긴장이 있다. 남북교류에 참여하는 네트워크와 바깥에서 비판과 경계의 목소리를 내는 네트워크간의 관계를 보다 긴밀하게 형성하는 것은 향후 중요한 과제라 할 수 있다.

## 라. 정책집행 단계

공동행사의 집행단계에서의 시스템 운영은 북측 지역에서 행사를 할 때와 남측 지역에서 행사를 할 때가 조금 다르다. 북측 지역에서 행사를 할 경우, 우리 정부의 공권력이 미치지 못하는 관계로 북측 민간과 남측 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 쟁점 사항이 발생할 경우에 남북 당국 간 관계가 더 결정력을 발휘할 경우가 있다. 이것은 정부의 공권력이 직접적으로 미치는 조건에서 정부의 책임과 권한도 그 만큼 커지기 때문이다.<sup>35</sup>

34\_ 불교, 원불교, 천도교, 천주교, 성균관, 민족종교협의회 등 종교지도자협의회에 참여하는 종단 수장의 경우, 6·15남측위원회의 상임고문직을 맡고 있으며 개신교의 경우 한국기독교교회협의회만 참여하고 있다.

35\_ 이러한 예는 2006년 광주에서 진행된 6·15통일대축전 당시, 북한대표단의 망월동 구 묘역 참배 문제를 처리하는 과정에서 나타났다. 남북 민간의 실무회의(6·15민족공동위원회 실무회의)에서 북은 한국 사회의 민주화, 자주화 운동 과정에서 사망한 열사들이 묻힌 구 묘역 참관에 대해 무척 부담스러워했고, 결국 행사 시작 때까지도 남북 사이에는 참관 여부에 대한 합의가 없었다. 6월 14일 행사 당일, 북의 실무자들이 행사장을 둘러보는 사전 답사 과정에서, 결국 북은 신묘역 외 구 묘역은 참관하지 않는 것으로 결론을 내리게 된다. 그런데 북은 대표자들이 신묘역을 참배하는 행사과정에서, 구묘역 참관을 요구하는 사람들을 만나게 되고, 거센 항의를 받게 된다. 이러한 항의는 6·15남측위원회 내에서 일부의 대표라도 망월동 구 묘역을 참관해야 할 것이라는 정책으로 보다 명확히 채택되게 된다. 북의 민간에게서 이 문제는, 6월 16일 목포에서의 환송 만찬 자리에서 참관을 요구하는 남쪽의 관련자에게 북의 민간 대표인 안경호 위원장이 참관을 약속하는 것으로 드러난다. 그러나 6월 16일 늦게 남과 북의 당국은 자체 협의를 통해 망월동 구 묘역 불참을 결정한다. 이는 우리 정부의 요구를 북 당국이 받아들인 형식인데, 북의 민간 대표단은 이 결정을 그대로 따르게 된다. 6월 17일 아침, 북 대표단의 망월동 불참에 따른 논란으로 인해 차량 운행은 정지되고, 구 묘역 참관을 요구하

집행단계에서의 운용 구조는 크게 보면 두 가지 차원에서 진행된다. 하나는 남북한 민간 실무체계이다. 이것은 6·15민족공동위원회 실무회의를 의미한다. 이 회의는 사업의 결정 단계에서 보자면 2회 정도 운영되지만 사업이 시작되면 상시적으로 운영된다. 남북한의 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.

남북한 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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. 체육오락행사의 경우는 흔히 직장이나 동우회 행사에서 볼 수 있는 형식을 차용한 것으로 부담이 없다. 전시회의 경우도

---

는 관련자들이 북한 대표단 숙소 2층 정부 상황실 앞에서 농성하는 사태가 벌어진다. 이 논란은 1시간 정도 후에 수습되었지만 결과는 바뀌지 않았다.

36- 가장 가깝게는 2005년 6·15통일대축전 당시 행진에서 사용할 구호현수막 미합의로, 2006년 광주행사에서는 북측공연 가사문제로 인해 행사 시간이 늦어졌다.

37- 문건이 갖는 이 같은 특성으로 인해 추진본부 시절에는 민화협에서 북과 협의를 진행했으며, 6·15남측위원회에 들어와서는 시민단체에서 북과 기초적 협의를 진행한다. 최종적으로는 종단, 민화협, 통일연대가 합의한다.

단골행사다. 전시회 내용을 놓고서 남북 사이에 어려움이 있었던 경우는 2002년<sup>38</sup>에 한번 있었고, 2006년 광주에서 논란이 된 것은 개최 여부에 대한 차이<sup>39</sup>였지 내용 문제는 아니었다. 개막식이나 공연, 체육행사, 전시회 등을 위해 6·15남측위원회에는 별도의 실무팀이 구성된다. 부문, 단체 상봉모임은 남북한의 해당 부문에서 상호간 협의를 거쳐 자율적으로 진행하는 것이 일반적이다. 부문, 단체 상봉은 상호간 사업 현장 방문이 늘 제기되는데, 아직 북한은 대규모 공장이나, 농장 방문에는 소극적이다. 참관의 경우 대개 방문하는 쪽에서 의향을 드러내고, 초청하는 쪽에서 그에 맞추게 되지만 상호간 체제 부담이 되는 곳은 피하고 있다. 아직 북쪽 지역에서는 ‘애국열사릉’, ‘혁명열사릉’ 같은 곳은 제한지역으로 분류되어 있고, 북도 남쪽의 현대화된 시설 방문은 꺼려한다. 그래서 주로 근대 이전의 사적지<sup>40</sup>에 국한된다.

집행단계에서(특히 남쪽에서 행사를 할 경우에) 남쪽 내 정부와 민간의 협의틀은 긴밀하고 책임적이다. 이 시기는 법에 의한 집행이 국민들에게 노출되는 것이며 정부는 그만큼 긴밀하게 움직인다.<sup>41</sup> 집행단계에서 정부의

38\_김정일위원장의 편지를 찍은 사진이 있었던 일을 말한다.

39\_광주에서의 전시회는 내용적으로는 남북의 작가들 작품이 출품된 ‘남북미술전시회’였지만, 북 작가들의 작품은 2002년도에 내려와 보관 중이던 것을 전시하였고, 또 북이 개막행사에 참여하지 않아 공동행사는 아니라고 평가된다. 북은 6·15행사를 얼마 앞두고 팩스서신을 보내 전시회를 남측의 행사만으로 하라는 통보를 하게 되는데, 이미 행사 준비를 해 놓은 준비 측으로서는 납감한 일이었다. 이 문제는 북이 광주에 도착한 14일에도 계속 논의가 되었는데, 끝내 북은 공동행사를 하려 하지 않았다. 행사가 이렇게 기형적으로 결과된 것은, 애초에 이 행사의 경우 북과, 북이 연계된 별도의 국내 기획사 사이에 북측 작가 정창모 전시회를 국내에서 추진하면서 그를 서울로 초청하려는 계획이 있었는데, 북이 이 행사를 6·15때 하려한데서 연유한다. 기획사로서는 충분한 준비가 필요했기 때문에, 북이 요구하는 기간 내에 개런티를 만들 수 없었고 결국 부정적인 입장을 북에 통보하게 된다. 6·15남측위원회는 이런 와중에 북에 의해 참여 요구를 받았다가, 다시 북에 의해 거절을 당하는 경우를 겪게 된 것이다. 북으로서는 주요 인사의 방남(訪南)이 그만큼 어려운 일임을 확인시켜 준 것이겠으나, 일방적이고도 융통성 없는 태도는 부정적 사례로 남아 있다.

40\_서울의 경우, 해주산성, 창경궁이 주 방문지였고, 2005년 8·15에 구 서대문 형무소를 들렀으며 2004년에 강화도 유적 탐방, 2006년에는 광주학생의거기념탑이 있었다.

41\_북측 지역에서 일어나는 행사에서의 정부의 권능에 대한 부정적 사례는, 2006년 5월에 있었던 양대 노총 관계자의 혁명열사릉 방문과 민주노총 관계자의 참배에 대해 경고사항이 전혀 통하지 않았던 데서 나타난다.

움직임이 중요한 이유는 정당이나 언론, 비판적 단체 등 영향력 집단이 이 행사 전반을 관찰하고 있기 때문이다. 그러므로 집행단계에서 정부와 민간 등 행위주체들의 관계는 영향력 집단과의 관계와 얽혀서 돌아가는 특징을 지니고 있다고 할 수 있다.

일반적인 의미에서 정부와 민간의 협력은 ‘의전’과 ‘문건’에서 이루어지고 있다. 근접 거리의 상황실 체계는 정부 관계자의 민간 상황실 출입에서 제한이 없다. 그러나 집행단계에서 정부와 민간의 중요한 협의는 지원단과 같은 기능에 국한되지 않는다. 정부는 남북관계 관리자로서 혹은 국민의 대표성으로 기능한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 행위는 이 문제에 관한 한 정당이나 언론, 비판적 사회단체 등 영향력 집단과의 관계와도 연관되어 있다.

단적으로 2006년 6·15광주행사는 행사 시작 전부터 비판적 흐름이 강했다. 북한의 민간 대표 단장이던 안경호 위원장의 발언이 반복 의식을 증폭시킨 탓이다. 해당 정당은 물론이고 국회 소속 정당 전체가 북의 태도를 비판적으로 인식했고, 지식인 사회도 웅성거렸다. 정부가 끝내 망월동 참배 이후 북 대표단의 구 묘역 참관 문제<sup>42</sup>에 대해 부정적 입장을 유지한 것은 이런 사정이 있었다.

6·15남측위원회 네트워크 내의 이견은 여전하다. 2006년 6·15광주대회에서 이 문제는 해외동포 입국문제에서 첨예하게 나타났다. 정부가 입국을 희망하는 해외 동포들 중 수사 대상자를 선별하겠다고 방침을 정하게 되고, 이에 해외동포단체 중 일본과 유럽이 기자회견까지 하며 이를 비난하면서 불거졌다. 이 문제는 북까지 나서서 정부를 비난하는 성명을 내는 사태로 발전했는데, 이에 대한 대응에서 갈등이 노출되었다. 이러한 현상은 공동행사에 참여하는 세력군의 다양성을 반영하고 있다는 면에서 네트워크의 느슨함을 표현하고 있는 것이라 할 수 있다.

언론과의 관계는, 언론이 주로 사업의 집행단계에서 여론을 움직이려는

---

42-2006년 6·15행사에서 북한대표단이 망월동을 참관하는 문제는 남북 사이에도 민간-정부 사이에도 동의가 되어 있었지만 구 묘역, 즉 민주화운동을 하던 중에 돌아가신 분이 묻혀 있는 묘역에 대해서는 북도 방문을 결정하지 못했다. 광주지역의 관계자는 북의 구 묘역 참관을 강력히 요구했지만, 북은 방문 첫 날 구 묘역을 방문하지 않기로 결정한다. 지역관계자의 항의가 거세지면서 북의 민간측은 대회 3일째 되던 16일 저녁에 방문하겠다는 약속을 했지만, 남북 당국 간 협의에서 우리 정부가 반대 의사를 내고 북 당국이 동의하면서 방문일정은 취소된다.



의지를 드러내므로 치열한 양상이다. 다른 측면에서 언론의 속성 상 북한과의 만남이라는 구체적 취재소재가 있다는 점에서 집행단계에서의 언론의 관심은 지대하다. 언론의 태도는 대개가 당파적이라는 특징도 있다. 그것은 북한과의 직접적인 대규모 만남이라는 점 때문에 발생하는 것이다. 언론의 관심은 ‘민족화해’라는 추상적 지향이, 북과의 실제적 접촉과 행사 속에서 구체성을 획득해야 한다는 외적 압력으로 이해된다. 그런 점에서 행위주체들의 노력은 필수적이다. 2005년에 언론의 긍정적 반응은 6·15통일대축전 이후 전반적인 남북관계 복원과 6자회담의 재개, 8월 14일 북 대표단의 국립현충원 방문 등이 작용했다. 2006년에는 5월에 이미 남북 철도 개통이 연기되면서 당국 간에 생긴 문제가 증폭되었다. 안경호 위원장의 발언이 있었고, 분위기가 나빠지자 정부는 해외동포 입국 제한 조치를 풀지 못했다. 북한은 이 문제를 놓고 다시 정부를 비난했다. 결론적으로 언론은 대회 전반의 부정적 요소를 크게 키웠다.<sup>43</sup>

공동행사에서 집행단계는 제 세력에게서 역동적이다. 6·15남측위원회, 6·15북측위원회 등 행위 주체와 정부, 그리고 정당과 언론, 사회단체 등 모든 행위자들이 이 시기에 움직이고 있는 것이다. 그리고 공동행사 자체가 갖는 영향력이 최대한 노출되고 있기도 하다.

#### 마. 정책평가 단계

공동행사의 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행 전반에서 확인되듯이 이를 둘러싼 제 세력 간의 관계는 제도화되어 있지 않다. 더불어 공동행사를 실질적으로 책임지고 관장하고 있는 남과 북의 민간단체 구조는 비법적 제도화이다.<sup>44</sup> 이런 틀 속에서 남북한의 민간은 ‘6·15민족공동위원회 회의’라는 구조를 갖고 있으며, 이 회의는 2005년에 처음으로 개최되었다.<sup>45</sup>

43-15일 조선대학교 문화행사장에 주한미군을 철수시키라는 구호현수막이 있었다. 이 현수막은 6·15남측위원회 네트워크 속에 있는 단체가 혐의를 거치지 않은 채 일방적으로 걸었지만, 이 현수막은 대회의 이미지를 나쁘게 덧칠하는 소재로 일부 언론에 대서특필되었다.

44-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.

이 회의를 통해 남북은 공동행사를 평가하고 방향을 제시한다.

남북한 사이의 평가는, 남측위원회가 주로 교류 영역의 증대와 과정에서 민족화해의 증진에 주목해 온 것에 비해, 북측에서는 오히려 민족자주, 반전평화라는 방향에 민간과 당국이 공조해 옴으로서 우리 민족끼리의 이념이 확대되었다는 평가를 내 놓고 있다.<sup>46</sup> 이러한 차이는 공동행사가, 남쪽 내부에서의 거버넌스 체계 속에서 성사되는 데서는 하나의 장애요인이다. 공동행사는 북과 더불어 하는 것인 관계로 북의 의사 또한 존중되어야 하는데, 북은 아직 개방적이지 못하며 체제 보호적 관점에서 수세적이다. 그런 점에서 아직 공동행사의 의의는 전면적이지 않다.<sup>47</sup>

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. 2006년 6월 공동행사에 대한 기금의 사전지원은 2005년 6·15와 8·15에 기인한 바 크다. 그 두개의 행사를 통해 남북관계 발전에 기여하는 민간행사의 의의가 크게 살아났고 정부가 이것을 인정했기 때문이다. 남북한사이에 우호적인 분위기가 조성되는 것, 이것이 공동행사를 평가하는 하나의 기준인 것이다. 두 번째 기준은 당국 간 교류가 막혀 있을 때조차도 민간차원에서 교류는 계속되어야 한다는 것이고, 정부는 공동행사의 성사를 통해 이를 확인하고자 했다. 세 번째는 교류의 쌍방향성에 대한 기대인데, 지금으로서는 ‘오고 가는’ 유일한 행사로서 그 의의가 살아나는 것이 공동행사이다.

---

45- 6·15민족공동위원회는 이 회의를 1년에 한번, 연말에 개최하는 것으로 하고 있다. 2005년에는 12월 9일에 심양에서 개최되었다. 6·15남측위원회 전 네트워크인 추진본부에서도 늘 연말이나 연초에 실무급 회의가 있어왔고 북은 자신의 평가서를 발표해 왔다.

46- 북한의 안경호 위원장은 “올해 많은 성과들도 있지만 내외의 반 6·15세력들이 남북공동선언에 정면으로 도전하고 조선반도에 전쟁위험을 조성하는 때에 그를 결정적으로 분쇄하기 위한 연대운동을 힘 있게 벌이지는 못했다”면서 “교류행사 중심에서 벗어나 명실공히 민족자주통일운동을 전개해 나가야 한다.”고 발표했다.

47- 전면적이라 함은 사회문화교류의 의미가 남북 사회 재통합이며 이는 동질성의 회복, 이질성에 대한 관용, 인적 교류 속에서의 상호 이해라는 관점에 접목해야 한다는 의미이다. 북은 자신을 돌봄에 바쁘며, 마음도 생활도 아직 열지 못한다.

평가에 관한 한 오히려 언론이 더 적극적이다. 그런데 언론의 경우는 공동행사 기간 중에 구체적 소재를 통해 자신의 태도를 노출하여, 주최 측과의 긴장과 현상 변화를 추구하기 때문에 대개 즉자적이라 할 수 있다. 언론은 사후 평가에는 지면에서 인색하다.

공동행사 평가 지표에 대해서 모든 행위 주체들은 하나의 공통된 인식에 도달해 있지 않다. 따라서 아직 공동 평가지표는 없다. 그러나 모든 것이 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.

#### 4. 남북교류 거버넌스의 실태 평가

##### 가. 자율성

공동행사와 부문, 단체별 교류에서 민간의 자율성은 북측과의 관계설정과 정부의 법체계 사이의 조절 능력에 의해 좌우된다. 이 두 관계는 정책결과 집행 전반에서 연관되어 있기 때문이다.

우선 북측과의 관계는 북측의 대남관계에 대한 인식 변화와 맞물려 있다. 북측은 ‘남조선의 혁명화’라는 과거 지표를 완전히 포기하고 있지는 않지만, 방점은 자신의 체제수호로 이동해 있다. 문제는 북측이 자신의 체제 문제를 민족 전체의 문제로 인식하면서 자신의 인식에 대해 계속적인 동의를 요청하고 있다는 점에 있다.<sup>48</sup> 그것은 공동행사와 부문, 단체별 교류분야가 북측이 정치발언을 하는 공간으로 형성되어 있다는 점에서 그러하다. 이러한 북측의 인식은 남측의 자율성에 대한 침해요소이다. 특히 교류에 나서는 남측의 경우, 북측의 인식에 동의하지 않더라도 교류를 맺는 상대방에 대해

---

<sup>48</sup> 북측은 2005년 12월 9일에 심양에서 개최된 6·15공동선언실천민족공동위원회 회의에서, 당시 서울에서 개최되고 있던 북한인권대회에 대한 비난 성명을 남한, 북한, 해외의 공동명의로 발표하자고 요구한 바 있다. 결과적으로 이 문제는 남, 북한이 각각 대응할 문제이지 공동으로 대응할 문제가 아니라는 차원에서 처리되었지만, 북이 자신에 대한 공격을 놓고 남쪽을 끌어들이며 방어하려는 심리는 지속적이며, 또 남쪽의 일부에서 북쪽의 요구를 수용하지는 의견을 갖고 있기도 해서 늘 어려운 문제가 되고 있다.

배려해야 하는 부담을 안고 있어 더욱 곤혹스럽다.<sup>49</sup>

그런데 바로 이러한 문제점이 또한 정부와의 관계에서 작동한다. 2001년 평양에서 드러났듯이 남북관계에서 민간의 행동은 늘 국민들과 소통되지 않으면, 반복의식이 상승하는 식의 부정적인 결과를 만들게 되고 그 책임은 정부도 동시에 지게 된다는 점에서, 합의 준칙 같은 것을 만들 필요가 있다. 정부와 민간이 통용하는 기준을 설정하는 문제는, 남쪽 사회의 특성상 민간 행위자들이 정부와의 관계를 개인이나 소속 집단의 정치성향의 연장선상에서 접근하면서 통일문제라는 별도 차원의 문제를 제대로 구분하지 못한다는 점 때문에 늘 어렵다.

민간 자율성은 특정한 문제, 즉 방북자, 입국자 등에 대한 정부의 일부 제한조치를 제외하면 완전하게 보장된다고 볼 수 있다. 오히려 교류 주체가 대정부 투쟁조차 마다하지 않아왔다는 점에서 자율성 여부는 ‘간섭’ 여부와 다른 차원에서 접근해야 할 것이다. 거버넌스 형성이 여전히 미흡한 현재의 조건에서 보자면, 자율성은 평가의 주요지표로서는 적절하지 않게 보이기도 한다. 더욱이 행위의 또 다른 주체자인 북측 민간이 당국의 방침 속에서 움직이고 있다는 점까지를 감안하면 자율 영역은 또 상호적이지 않으면 안 된다는 점도 생각해야 할 것이다.

## 나. 전문성

공동행사는 그 과정에서 이데올로기적인 속살을 많이 드러냈고, 이로 인한 진통을 겪었으며, 또 겪고 있는 분야이다. 주로 언론에 의해 조성된 이러한 현황은 북에 대한 불신이 크게 작용했다. 문제는 남이건 북이건 행위주체들이 남북한 간의 사회문화 차이를 제대로 인식하지 못한다는 점이다. 바로 그 점으로 인해 갈등조장 행위는 영향력을 발휘해 왔다. 행위주체들의 이러한 미성숙은 오랜 분단 세월과 이질성을 감안할 때 타할 일은 아니며, 교류의 경험이 쌓이면서 해결되어 가고 있다.

공동행사의 특성상 사업에 작용하는 전문성의 개별 요소는 다양하다. 주

---

49- 북측 지역 방문 시 늘 제기되는 자기 지도자에 대한 예의 요구는, 이것이 의례적인 것인지 혹은 어떤 정치적인 목적을 갖고 있는 것인지 알 수 없으나 바로 이 점 때문에 남쪽 방문자는 고민스러운 환경에 처하게 된다. 2006년 5월에 민주노총의 혁명열사릉 방문이 단적으로 보여준다.

변 정세와 사업의 목표, 프로그램, 정치적 문제에 대한 남북합의의 수준 등이 모두 포함된다. 그런 점에서 중요한 것은 행위자와 지원자, 그리고 영향력 행사자들 사이에 공통의 인식을 끌어내는 능력일 것이다.

각 단위들이 갖는 종합적인 능력만을 놓고 보면 정부가 우위에 서 있다. 정보량, 연구인력, 실무인력 등 모든 면에서 그러하다. 그러나 정부는 현장 소식에 늘 목말라 있는 것도 사실이다. 바로 이점 때문에 정부는 남북교류에 참여하고 있는 활동가들의 얘기를 듣기 위해 다양한 회합을 운영하고 있다.

대북교류에 참여하는 단체들의 정책 능력은 직접적인 대북접촉에서 온다. 사소한 문제를 풀어가면서도 북측이 판단하고 요구하는 지점들을 파악한다. 단체들의 정책 역량은 상근 활동가에 국한되는 것은 아니다. 대부분의 단체들은 학계나 연구소 등에서 정책역량을 지원받고 있다. 이들 연구역량들은 정부와도 소통하고 있다. 언론의 경우, 이미 북측의 방송을 청취하고 있어 정보는 더욱 종합적이다. 더불어 대부분이 전문기자를 운영하면서 그 자체로 경험을 축적하고 있다. 전문성의 영역에서도 소통의 문제가 중요하게 제기되는 것이다.

그런데 거버넌스 제 단계에서 담당자들 사이의 교류는 여전히 개별적이고 파편적이다. 그럼에도 불구하고 공동행사는 두 축의 만남 속에서 조절되어 왔다. 한 축이 정부이고 다른 축이 남쪽 행사주체, 즉 6·15남측위원회이다. 그리고 이들 두 축은 국민 대표성에서 비로소 공감된다. 정부는 늘 국민 대표라는 자각 속에 있는 존재다. 그러므로 국민들의 다양한 의견에 대해 귀를 기울이며 행위주체들의 편향을 경계한다. 6·15남측위원회는 다양한 단체의 복합체다. 그 복잡성이 북과의 교류에서 조정되는 것은 최소수준의 국민합의를 지키겠다는 의지를 갖고 있기 때문이다.

한편, 문화소통과 정치적 발언이 표현되는 공간으로서의 공동행사에서 중요한 것은 전문가들의 소통을 조직하는 능력이다. 여기서 최소한의 합의 영역이 도출되면 북측과의 협상도 쉬워진다. 최근 북측은 공동행사의 폭을 넓혀 일상적 통일 활동을 제안하고 있어 6·15남측위원회 내부의 의사소통과 정책문제가 중요해지고 있다. 이제 핵과 같은 평화관련 주제들도 이 틀에서 다룰 날이 멀지 않았다. 의제가 확장되는 것이다. 남쪽에서의 합의가 더욱 중요해진만큼 소통구조는 강화될 것으로 보인다. 이에 6·15남측위원회는 비로소 정책위원회를 구성했다.

## 다. 참여성

거버넌스 제반 단계에서 6·15남측위원회 참여 단체들의 참여는 아직도 개별적이다. 적어도 정책집행단계에서 6·15남측위원회와 정부가 전면적인 협력을 수행하게 될 경우나 상임대표를 책임자로 하는 6·15남측위원회의 공식적 의견이 제출되는 경우, 또는 대안제출 단계나 결정 단계에서 상호간 실무그룹 사이의 만남을 제외하고서 보자면, 6·15남측위원회를 구성하는 각급의 단체들과 정부는 개별 단체들의 성향, 사업 등이 매개된 개별적 관계를 맺고 있다. 그것은 두 가지 이유에서다. 하나는 각급 단체들이 북측과 별도의 사업을 진행하고 있는 사정이 있다. 6·15남측위원회는 공동행사를 위해 6·15남측위 차원에서 공식적인 실무회의를 개최하지만, 구성 단체들과의 개별 사업 협의를 위한 접촉도 수시로 하고 있는 양상이다. 노동, 농민, 청년, 여성, 문예, 언론, 학술 등 분과 단위는 물론이고 소속 단체인 민화협과 통일연대, 그리고 종단별로도 북과 별도의 사업을 가지고 있다.

다른 하나는 6·15남측위원회의 공식적 만남은 늘 최소합의에 머무르기 때문에 불만요소가 생길 수 있고, 이 불만요소를 해결하기 위해 각개 접촉이 이루어지기도 한다는 것이다. 이것은 2006년 6·15광주행사에서 해외동포의 입북 제한조치를 풀어가기 위한 노력에서 살필 수 있다. 6·15남측위원회로서는 최소한의 상징성을 정부에 요구했지만,<sup>50</sup> 더 많은 요구를 충족시켜야 한다고 생각한 단체들의 경우 별도의 의견 개진 통로를 만들고 싶어 했으며 실제로도 움직였다. 그런 점에서 연대틀로서의 6·15남측위원회와 각 단체들의 자율성이 조화되는 구도가 참여를 확대하는 데 유효하다.

6·15남측위원회 자체로 보면 100여명에 달하는 공동대표자 회의가 존재하고, 대체로 의견이 수렴되는 40명 정도의 수준에서 다시 운영위원들이 선출되어 있으며, 구성단위 전반이 실무적으로 참여하는 집행위원회 구조를 구비하고 있어 소속 단위들의 관계망은 형성되어 있다고 할 수 있다. 그러나 공동대표회의, 운영위원회, 집행위원회 등 회의에서 통일문제를 본업으로 하지 않는 단체는 참석률이 저조하다. 이러한 내부 의사체계 운영의

---

<sup>50</sup>-6·15해외측위원회 사무국장을 맡고 있는 박용씨의 경우, 조선 국적 소유자이기 때문에 설혹 국내 수사기관에 의한 조사대상자라 할지라도 이미 북에서 사람들이 왔다가 가는 조건에서 그에 준할 수 있다는 일종의 특례조항 적용 요구였다.

문제는 6·15남측위원회를 국민 대표성보다는 통일을 주로 관심으로 하는 단체대표성으로 전락시킬 가능성을 내포하는 것이다. 그러나 분명한 것은 6·15남측위원회가 통일을 주로 다루는 단체들의 활동무대로서만 기능한다면 대북관계에서의 국민 대표성은 상실되리라는 것이며, 2001년부터 지금까지의 공동행사 성사와 국민 대표성 유지 자체가 ‘더 많은 수용’ 속에서 가능해졌다는 사실이다. 이것은 평가할만한 저력이다.

민화협으로 대표되는 민관협력노선이 정부와의 제반 관계에서 주로 작용하면서 6·15남측위원회 내적으로 제기되는 민주성 문제가 있다. 이것은 통일운동을 주로 하는 단체들의 적극성만 내세움으로서 일반 민주주의 활동 단체들의 소극성을 수용하지 못함에서 오는 일방성과는 또 다른 차원의 일방성이다. 그런데 이 문제는 공동행사가 제도화되어 온 18여 년간의 과정이 민간과 정부의 대립이라는 맥락 위에서 있었고, 또 그에 따른 관성도 여전하다는 점에서 일종의 균형잡이로 보는 것이 합당하다. 민화협의 민관합작론은 일정 기간 일반 민주주의 단체의 소극성을 보완하는 역할을 수행하는 것이며, 이 분야에서 거버넌스가 형성되면 저절로 사라질 것이다.

## 라. 네트워크

6·15남측위원회는 그 자체로 느슨한 네트워크이며 여전히 확장 중에 있다. 그런 점에서 네트워크 활성화 문제는 6·15남측위원회 내부 소통을 포함한다고 할 수 있다. 6·15남측위원회 내부 소통은 통일운동에 적극적인 단체와 일반 민주주의 단체들의 간극을 메워 통일문제가 국민 모두의 문제임을 구체화시키는 것이다. 그것은 다른 일, 즉 생활 속에 바쁜 사람들조차도 통일문제에 참여할 수 있는 그런 운영원리를 정립하는 것이다.

6·15남측위원회 내부 소통의 전제는 물론 6·15남북공동선언이다. 그러므로 지금 시기 선언의 폐기를 주장하는 단체나 개인은 이 틀에 들어오지 않는다. 그런데 문제는 6·15공동선언에 대한 완고한 해석이 존재하며, 이것이 6·15공동선언의 폭넓은 의미를 삭감시킨다는 점이다. 이 해석은 주로 북측에서 나왔다. 북측은 ‘우리민족끼리의 정신’, 혹은 ‘민족공조’를 주로 강조한다. 그런데 한국 사회에는 국제화, 국제운동의 중요성을 강조하는 일반 민주주의 단체가 많다. 더군다나 정세의 경색 국면에서 북이 한미관계에 대해

정치적 반대를 내 거는 경우는 상호간 갈등 소지도 발생한다. 이럴 경우 남북 사이에 화해와 협력이 필요하다는 폭넓은 원칙에 동의하면서 6·15남측위원회에 참여한 사람들은 당혹하게 만드는 것이다<sup>51</sup>.

6·15남측위원회와 그 바깥에 존재하는 개인과 단체들과의 네트워크는 활성화되어 있지 않으며 그에 대한 노력도 대회를 전후한 시기에만 전개된다는 점에서 일시적이다. 이러한 관계는 언론이나 정당과의 관계에서도 마찬가지이다.

네트워크 활성화에 대한 전망과 관련해서 보자면 이 문제는 6·15남측위원회 내부 소통과 맞물려 있다. 서로에 대한 용인정도가 확인되어야 하기 때문이다. 여기서 중요한 개념이 ‘반통일세력’이다. 6·15남측위 세력 중 상당한 부분이 이 개념을 포기하지 않고 있으며, 북 또한 이 개념을 중시한다. 입장을 바꾸어 6·15남측위 바깥에서 6·15남측위를 제거해야 할 세력으로 본다면 역시 동일한 상태에 빠지게 된다. 네트워크로서가 아닌 대결세력으로 존재하는 격이다. 이 문제를 푸는 것이 과제이다.

#### 마. 분권화

공동행사는 정치적 성격이 가미된다는 점에서 중앙 집중적이다. 2004년 인천, 2006년 광주에서 대회가 있었지만, 대회 자체로 보면 지방정부의 참여는 보조적이다. 그러나 2004년 인천대회 이후 인천시가 북과의 교류 기회를 늘여간 것은 의미 있는 일이다.<sup>52</sup>

공동행사와 같은 남북교류의 형식에서, 권한의 분산이 이루어지자면 일차적으로 행위자와 지원자간의 거버넌스 틀이 보다 잘 움직여져야 할 것이다.

---

51- 이에 대한 대표적인 사례는 2006년 6월 15일 조선대학교에서 일어났다. 대한민국 상이군경회 관계자는 대회장에 걸린 민주노총의 주한미군 철수 현수막에 분개했을 뿐 아니라, 진행 사회자가 시나리오를 무시하고 미국에 대한 비난을 내놓자 자리를 떠났고, 6·15남측위원회가 6·15선언이 미국과의 관계를 단절하는 식으로 해석된다면 참가할 수 없다는 입장을 내놓았다. 물론 현수막도 사회자의 발언도 모두 개별적인 행동이었다.

52- 인천시는 동아시아육상선수권대회에 북 선수단과 응원단을 불렀고 상호간 협력 사업도 진행하고 있다. 그러나 인천시의 경우는 공동행사가 직접적이었기 보다는 인천시 자체의 협력 의지가 강했다는 점이 더 크게 작용했다고 봐야 한다. 그것은 부산아시아안경기대회나 대구유니버시아드 대회 이후의 부산시와 대구의 활동과 비교해 볼 수 있다. 단지 조건 조성만으로 되는 일은 없는 것이다.



## 바. 효과와 효율성

공동행사 운영에서 남-북 민간, 남쪽 내 정부와 민간, 그리고 주요 영향력 행사자들과의 관계가 복잡적이다. 이 관계의 가장 중요한 특징은 북과의 협의들을 운영하면서 주요한 합의를 이끌어내야 하는 독립된 주체인 민간에게, 자율성은 지향이기보다 오히려 피할 수 없는 조건일 수밖에 없으며, 그런 차원에서 정부와의 관계는 간접적인 협력관계로 비춰진다는 점에 있다. 이것은 남쪽에서 보자면 취약한 구조이다.

하나의 예로써 2006년 6·15광주대회를 보자. 북측은 행사 중간에, 우리 정부의 해외인사 일부의 입국 조사 방침에 대해 격렬한 비난을 담은 성명을 내 놓았으며, 광주를 떠나면서도 남쪽 정부를 비난했다. 그런데 그 행동의 예의 없음을 지적한 남쪽 민간에 대해 “왜 민간이 정부의 역성을 드느냐”고 오히려 정색하였다. 입장을 바꾸어 놓고 볼 때, 남쪽 민간에서 북의 당국을 비난했다면 아마도 북측은 남쪽의 반응과는 비교할 수 없는 행동을 감행했을 것이다. 그럼에도 북측은 남쪽 민간이, 정부에 대한 자신들의 비난행위를 질책하자 못 견뎌 했다는 것은 공동행사의 약점을 보여주는 것이다. 이러한 모습은 북측 내부의 민주주의가 형성되지 않는 한은 남북공동행사가 갖는 상호 소통은 요원하다는 징표로 이해된다.

그러나 이러한 불공평한 긴장관계를 하나의 과정으로 이해한다면 또 다른 해석이 가능하다. 민간이 자기의 책임성으로도 국민, 혹은 언론과의 관계에서 발생하는 긴장을 관리하고 수습해 낼 수 있다면, 민간의 영역으로 이해되는 사회문화교류 주체는 형성되고 있다고 볼 것이기 때문이다.

### Ⅲ. 대북지원 거버넌스 실태

#### 1. 대북지원 현황과 성과

##### 가. 대북지원 현황

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. 당시에는 대북지원과 관련해서 북한과의 접촉과 지원 현장에의 방문도 쉽지 않았으나, ‘십년이면 강산도 변한다’는 옛 속담과 같이 대북지원에도 많은 변화가 일어났다.

대북지원 초창기에는 지원규모나 실제적인 사업의 내용에서 유엔과 국제 NGO가 중심적인 역할을 수행하였고 한국의 역할은 크지 않았다. 이는 당시 김영삼 정부가 정부 차원의 대북 직접 지원에 소극적이었을 뿐만 아니라 창구 단일화 등 민간의 대북지원 활동을 규제하는 정책을 시행했기 때문이다. 따라서 국내 민간단체의 대북지원 활동은 지속적이고 역동적으로 진행되기는 하였으나 지원 규모도 적었고 식량 및 의약품 등 단순 물자 지원에 머물렀다.

대북지원에서 한국의 정부 및 민간의 역할이 커지기 시작한 것은 2000년 6·15 남북공동선언의 발표 이후이다. 정부는 2000년부터 식량과 비료를 매년 대규모로 지원하고 있으며,<sup>53</sup> 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. 현재 유엔 및 국제기구는 2005년 9월에 북한이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한

53- 정부는 2000년부터 2005년까지 총 5회, 220만 톤의 식량을 북한에 차관 방식으로 직접 지원하였고, 세계식량계획(WFP)을 통해서도 2001년부터 2004년까지 매년 옥수수 10만 톤씩 총 40만 톤을 지원하였다. 또한 비료는 2000년 30만 톤, 2001년 20만 톤, 2002년부터 2004년까지 매년 30만 톤, 2005년 35만 톤 등 총 175만 톤을 지원하였다.

상주 사무소의 폐쇄 또는 상주 인력의 축소를 요구하면서 대북지원 활동이 급격히 위축되었다.<sup>54</sup>

반면에 국내의 대북지원 민간단체의 활동은 지속적으로 성장 발전하여 왔는데, 1999년에 20여개에 불과했던 대북지원 민간단체가 지금은 60여개로 증가하였다.<sup>55</sup> 이들 단체들은 일반구호, 농업개발, 보건의료, 복지 분야 등 다양한 영역에서 지원사업을 수행하고 있다. 이들 NGO들을 결성 배경과 목적에 의해서 구분하면 시민·사회운동 단체, 종교 기관 및 관련 단체, 사회복지단체, 직능 및 전문 분야 단체, 지역단체 및 기타 단체로 나눌 수 있다.<sup>56</sup>

민간단체의 대북지원 사업은 크게 일반구호, 농업개발, 보건의료, 복지 분야로 구분하고 있다.<sup>57</sup> 일반구호 분야는 식량, 의류, 생활용품 등을 취약계층에게 지원하는 사업으로 대북지원 초기부터 지속적으로 진행되고 있지만, 전체 지원사업에서 차지하는 비중은 계속 떨어지고 있다. 농업개발 분야는 매우 다양한 사업들이 진행되고 있는데, 농기계수리공장, 젖소·젖염소목장, 닭목장, 산란종계장, 씨감자 종자개량·보급, 연어자원보호·증식, 산림복구, 해충방제, 온실영농, 비료·비닐 등 각종 농기자재 지원사업들이 진행되었다. 보건의료 분야에는 안과병원 건립, 제약공장설비 복구, 병원현대화, 어린이병원 운영, 결핵약품, 구충, 기초의약품·의료기자재 등 지원사업들이 있으며, 복지 분야에는 급식공장(국수·빵·두유·영양식)의 설립 및 운영, 육아원·유치원·고아원·소학교 등의 시설 복구 및 운영 지원사업들이 있다.

---

54- 2006년 6월 현재 북한에 상주 사무소를 두고 있던 유럽 NGO들 중 6개만이 자체 기관 명의를 사용하지 않는 조건으로, 유럽연합프로그램지원(EUPS: European Union Programme Support)이라는 공동 사무소를 만들어서 그 소속으로 지원 활동을 하고 있다. 또한 대북지원의 중심적 기관인 세계식량계획도 평양 등 6개소의 상주 사무소와 32명의 상주 요원을 축소하여 평양 사무소에 10명의 상주 요원을 두는 것으로 활동이 축소되었다.

55- 통일부에 대북지원 지정단체로 등록된 숫자는 2006년 5월 현재 64개이다.

56- 대북지원 지정단체는 최근 1-2년 사이에 대폭 증가하였고, 성격도 매우 다양해서 일률적으로 구분하기가 쉽지 않다. 그래서 일반적으로 사업 분야를 중심으로 구분하는데, 2개 또는 3개의 사업 분야에 모두 걸쳐서 활동을 하고 있는 NGO들에게는 이러한 구분이 의미가 없게 된다. 여기에서는 결성 배경과 목적을 중심으로 대북지원 NGO를 구분하였는데, 이것도 일부 NGO를 구분하는데 모호함이 있다. 그럼에도 이러한 구분을 시도한 것은 행위주체로서의 NGO의 특성을 잘 드러낼 수 있다고 보기 때문이다.

57- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』(서울: 늘봄, 2005).

이러한 사업의 내용들에서 알 수 있는 바와 같이 국내 대북지원 사업들은 긴급구호 차원을 탈피해서 개발구호 또는 개발협력 사업으로 전환하였다.<sup>58</sup> 국내 민간단체들의 대북지원 사업이 활발하게 이뤄지고 있는 데에는 정부의 대북지원 정책이 커다란 영향을 미치고 있다. 정부는 대북지원 초기에 민간단체의 대북지원 사업에 대한 규제 정책을 시행하다가 1998년 김대중 정부가 들어서면서 규제 완화 정책으로 변화하였다. 그리고 1999년 10월에 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’을 발표하고, 이에 의거해서 2000년부터 민간단체의 대북지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원하면서 협력 정책으로 전환이 이뤄지게 되었다.<sup>59</sup>

특히 2004년 9월 1일에 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 발족하면서 민관협력은 새로운 차원으로 들어섰다고 평가할 수 있다.<sup>60</sup> 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과하고, 전담 실무 인력이 없기 때문에 안정적인 운영이 이뤄지고 있지 못하다는 문제점을 노정하고 있긴 하다. 하지만 민관협이 발족됨으로 해서 개별 민간단체 차원에서 추진하기 어려운 사업들을 공동으로 추진하기 위한 합동사업이 시작될 수 있었고, 지원사업의 투명성 제고와 체계적인 평가를 위한 기틀이 마련되었다.

이러한 국내에서의 대북지원의 발전은 사실상 2000년 6·15 공동선언 이후 변화 발전된 남북관계의 지형을 반영하고 있는데, 최근 남북관계가 정체

58-현대에 들어서서 기근, 지진, 홍수 등 자연재해의 규모가 커지고, 전쟁과 체제 붕괴 등에 의한 피해도 막대해지면서 긴급구호 활동과 함께 중장기적인 복구 사업의 중요성이 커지게 되었다. 이에 기존의 긴급구호와 개발협력의 구분이 모호해지고 있으며, 1990년대에 들어서는 개발 지원에 대한 전망과의 연관성 속에서 긴급구호 활동을 추진해야 한다는 점에서 개발구호(Developmental Relief)라는 용어들이 사용되고 있다.

59-대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금 지원은 2000년 33.8억 원, 2001년 38.4억 원, 2002년 54.5억 원, 2003년 75.5억 원, 2004년 88.3억 원, 2005년 88.2억 원으로 지속적으로 증가하였다.

60-민간의 대북지원 사업이 긴급구호 차원에서 개발협력으로 이행되면서 전략적 구도 하에 정부와 민간이 보유한 지원 자원(resource)을 통합적으로 활용하는 것이 요구되었다. 이에 민간과 정부 사이에 포괄적 지원 전략을 모색하는 정책 협의의 틀로 ‘대북지원민관정책협의회’가 만들어지게 되었다. 이로써 남북교류협력법에 의해 설치된 정부의 ‘남북교류협력추진협의회’와 대북지원 민간단체로 구성된 ‘대북협력민간단체협의회’의 상호 협의와 조정이 제도화 되었다. 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』(경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), pp. 33-34.

되는 한편 6자회담의 중단과 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 한반도 정세가 악화되면서 대북지원은 새로운 도전에 직면하고 있다.

첫째, 대북지원에 대한 국민적 합의가 흔들리고 있다는 것이다. 2000년 6·15 남북공동선언과 2002년 참여정부의 출범 과정에서 나타난 개혁에 대한 국민적 열망들 속에서 대북지원에 대한 국민적 합의가 공고화 되는 것처럼 보였다. 그러나 최근에는 일부 보수단체를 중심으로 6·15 공동선언의 무효화가 주장되고 있고 북한 인권 개선을 대북지원과 연계시켜야 한다는 목소리가 점점 커지고 있다. 특히 북한의 핵실험은 그동안 형성된 대북지원에 대한 국민적 합의를 근거에서부터 흔들고 있다.

둘째, 대북지원에서 국제사회의 역할이 급격히 축소되고 있다는 것이다. 북한이 개발지원으로의 전환을 요구하면서 평양 상주 유엔기구의 축소 및 국제 NGO의 철수가 이뤄짐에 따라 한국의 대북지원은 국제사회에서 고립된 섬이 되었다. 짧게는 5년에서 길게는 10년에 걸쳐서 대북지원을 해온 국제기구들이 북한에 대해 심한 배신감과 좌절감을 가지면서 대북지원에 대한 국제적인 냉소와 무관심을 불러일으키고 있다. 이에 대북지원에 대한 국제사회의 공감대와 지지는 일순간에 사라져버렸고, 지금은 오히려 국제사회에서 한국의 대북지원에 대한 비판의 목소리가 나오는 상황이 되었다. 또한 북한의 인도적 문제에 대한 국제사회의 관심이 인도적 지원에서 인권 문제로 급속히 이동하게 되었다. 그동안 대북지원을 해온 국제기구들은 북한의 핵개발 및 인권문제에도 불구하고 대북지원의 필요성을 강력히 설파해왔는데, 이들이 철수함으로써 대북지원은 국제사회의 의제로서 더 이상 의미를 갖기 어렵게 되었다.

셋째, 정부의 대북지원 정책이 후퇴하고 있다. 정부가 직접 대북 지원하는 식량 및 비료의 경우 분배 투명성의 문제가 지속적으로 제기되다가 북한의 미사일 발사로 중단되었다. 더욱이 이번 북한의 핵실험 이후 정부의 대북정책이 혼선을 보였고, 민간 차원의 대북지원은 관여하지 않겠다는 정부의 표명에도 불구하고 전반적으로 위축되는 모습을 보이고 있다. 이에 따라 민간단체에 대한 정부의 남북협력기금 지원 규모가 대폭 축소될 것이라는 전망들이 나오고 있다.

넷째, 북한의 인도적 위기가 급격히 악화될 가능성이 매우 높아졌다. 국제사회의 대북제재만이 아니라 정부의 식량 지원이 중단되면서 북한의 취약

계층들은 직접적인 타격을 받게 될 것으로 보인다. 긴급구호를 넘어서서 개발지원을 본격 추진하려는 시점에서 대북지원 민간단체는 북한에 대한 식량 지원을 고민해야 하는 어처구니없는 상황에 직면하게 된 것이다.

이러한 어려운 상황에서 대북지원 민간단체들은 인도주의 원칙에 대한 확인뿐만 아니라, 남북관계에서 최소한의 안전판 유지에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 남북관계 개선과 북한의 변화를 위해서는 남한 사회가 북한에 대해 더욱 포용력을 키우고 인내할 수 있어야 한다. 이에 대북지원 민간단체는 북한의 변화만이 아니라 남한 사회의 변화도 함께 추구하는 입체적 전략을 갖고 대북지원을 추진해야 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

#### 나. 거버넌스 관점에서 본 대북지원 성과

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.<sup>61</sup> 이를 기점으로 해서 제2기인 거버넌스 형성기로 들어섰다고 할 수 있다. 그리고 대북지원에서 정부와 민간의 협력을 제도화하기 위하여 2004년

<sup>61</sup>-1999년에 결성된 ‘대북지원민간단체모임’은 원래 단체 대표자가 참여하는 것이 원칙이었으나, 실무자 중심으로 운영되면서 당초 기대와 달리 운영이 활성화되지 못하였다. 그러다가 2000년 6·15 정상회담 이후 남북관계가 급변하면서 정부와 민간의 협력 필요성이 강하게 제기되었다. 민간의 입장에서는 정부 정책이 대북지원에 미치는 영향이 지대하므로 민간의 대북지원 사업의 활성화를 위한 정부의 제도적 지원에 대해 강한 요구가 있었고, 정부도 인도지원과 관련해서 민간과 보다 협력적 관계를 원하였다. 이에 따라 2001년 1월에 ‘대북지원민간단체모임’을 계승해서 21개 단체가 모여서 대북협력민간단체협의회를 결성하게 되었다. 이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 32.

9월에 민관협이 발족하면서 제3기인 거버넌스의 제도화기로 이행되었다.<sup>62</sup>

제1기인 거버넌스 부재기(1995년~1999년)에는 대북지원과 관련하여 정부와 민간, 민간과 민간, 남북한 정부 사이에 갈등과 대립을 반복하였다. 이 시기에 정부는 대북지원의 주요 행위자들 사이의 협의와 조정을 기피하고 일방통행식 정책을 추진하였고, 효율적인 대북지원 시스템을 갖춰야 한다는 문제의식도 부재하였다.<sup>63</sup>

1995년 7~8월 북한에서 큰물 피해가 발생한 당시에 김영삼 정부는 국제사회가 본격적인 긴급구호 활동을 시작했음에도 불구하고 대북지원에 부정적이었을 뿐만 아니라 민간의 대북지원도 가로 막았다. 이에 민간에서는 1995년부터 1996년 사이에 대북지원을 촉구하는 사회 각계의 성명과 기자회견을 진행하였지만, 북한의 강릉 잠수함 침투 등으로 대북 여론이 악화되면서 성과를 거두지 못하였다. 그러다가 북한의 심각한 식량난으로 인한 참상이 국제사회를 통해 국내에 유입되면서, 1997년에 시민사회 및 6대 종단의 연대기구로 출범한 우리민족서로돕기운동이 사회 각계각층을 결집해서 캠페인을 시작하였다. 또한 이에 발맞춰서 한겨레신문이 북한의 참혹한 식량난의 실상과 북한동포돕기운동을 대대적으로 보도하면서 수백만 명의 국민이 이 운동에 참여하게 되었다.

한국전쟁과 반세기에 걸친 분단 상황에서 남북관계에 관한 사항은 기본적으로 정부의 전유물이며, 민간의 참여와 역할은 정부가 허용한 범위 안에서만 가능하였다. 이를 넘어서는 것은 규제되거나 배제되어 처벌되었다. 이러한 현실에서 1995년에 민간 차원의 대북지원 활동이 가능하였던 것은 인도주의와 동포애라는 보편적 가치를 정부가 일방적으로 무시할 수 없었기 때문이다. 오랜 냉전체제 속에서 강력하게 작동하고 있던 매카시즘은 대북지원이 주창하고 있는 보편적 가치 앞에서 점차 힘을 잃어가기 시작했다.

---

62-2005년 1월 20일에 제정된 운영 규정에는 ‘대북지원민관정책협의회’의 기능으로 ① 대북지원 방향 및 사업계획, ② 대북지원 관련 민관협조 및 역할 분담, ③ 대북지원 확대, 발전 방안, ④ 기타 협의회 운영에 관한 사항을 협의하는 것으로 규정하고 있다. 위의 글, p. 34.

63- 대북지원이 10년이 넘게 장기간 진행되었다는 점에서 대북지원 초기에 효율적인 대북지원 시스템을 갖추는 것이 매우 중요하였다. 국제기구의 지원시스템에 준하는 국내 시스템을 만들었다면 현재의 잘못된 대북지원의 관행도 상당 부분 미연에 방지할 수 있었을 것이다.

또한 시민사회의 광범위한 참여가 이뤄질 수 있었던 것도 대북지원이 국민 대다수가 공감할 수 있는 보편적 가치에서 출발하였기 때문이다.

하지만 대북지원 거버넌스가 부재함으로써 우리 사회는 심각한 소모적인 갈등과 대립을 겪게 되었고, 대북지원에 대한 국민적 합의를 모으는데 상당히 많은 사회적 비용을 치르게 되었다.

제2기인 거버넌스 형성기(1999년~2004년)에는 대북지원의 주요 행위자인 정부와 대북지원 민간단체 사이의 협력이 모색되면서 그동안 민간단체가 요구했던 제도 개선과 매칭펀드<sup>64</sup>의 도입이 이뤄졌다. 이러한 과정에서 정부와 민간 사이에 신뢰가 쌓여지고 민관협력을 더욱 강화할 필요성에 대한 공감대가 형성되는 등 거버넌스 제도화를 위한 토대가 만들어졌다.

이 시기에 들어서기 전까지 정부와 대북지원 민간단체는 대북지원 정책의 많은 부분에서 대립하였다. 핵심적인 쟁점은 창구 단일화와 민간단체의 활동 규제이다. 정부는 1995년 9월에 적십자사 창구 단일화 방침을 발표하여 민간단체의 직접적인 대북지원을 가로 막았다. 이에 따라 민간단체는 자체적인 모금을 하여도 북한과 직접 접촉을 할 수 없었다. 창구 단일화 조치는 김대중 정부가 들어선 1998년 3월 민간차원 대북지원 활성화 조치가 발표되어 민간단체가 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북을 할 수 있게 되었다. 그리고 1999년 2월에 대북지원 창구 다원화 조치가 발표되어 민간단체 명의로 독자적인 대북 직접지원이 가능하게 되었다.

또한 민간단체의 활동 규제도 1995년 9월 창구 단일화 방침을 발표하면서 불특정 다수를 대상으로 한 모금 제한과 개별 기업체 및 언론사 참여를 금지하여 민간단체의 모금 활동을 크게 제약하였다. 이러한 제약도 김대중 정부가 들어선 1998년 3월 언론사와 개별 기업체의 협찬, 후원 및 모금 행사를 허용하면서 완화되기 시작하였고, 동년 4월에는 ARS 방식을 이용한 대북 지원 모금도 허용되기에 이르렀다.

이러한 과정을 거쳐서 1999년 4월에는 대북지원민간단체모임이 결성되고, 동년 10월에는 민간단체 지원사업에 대해 남북협력기금을 매칭펀드 방식으로 지원하기 위한 ‘대북 인도적 지원사업 처리에 관한 규정’이 만들어졌

---

64. 민간단체 지원금액에 대응해서 남북협력기금을 지원하는 제도로 통상적으로 1:1의 비율 이내에서 지원하고 있다.



다. 이 규정에 의해 2000년에 처음으로 7개 민간단체의 대북지원 사업에 33억 8천만 원의 남북협력기금이 지원되었다. 매칭펀드 제도의 도입은 정부 정책이 규제 완화에서 협력으로 전환하는 이정표가 되었다. 민간단체의 대 정부 창구인 대북지원민간단체모임이 결성되고, 정부와의 공식적인 협의 과정을 통해 새로운 제도가 도입된 것이다.

정부가 협력 정책으로 전환한 것은 남북관계의 발전에서 대북지원 민간단체의 역할이 무시할 수 없을 만큼 커졌기 때문이다. 대북지원 민간단체는 1995년부터의 지원사업을 통해 북한과 신뢰관계를 형성하면서 대북 창구 역할을 하게 되었다. 북한과 접촉하기 위해서는 지방자치단체, 기업체, 단체 및 개인들이 대북지원 민간단체의 중개를 통한 수밖에 없었다. 또한 대북지원 사업이 긴급구호에서 개발지원으로 발전하면서 농업, 보건의료 등 다양한 분야로 확산되었다. 이에 따라 대북지원 민간단체는 사업추진을 위해 일상적으로 북한을 방문하게 되고, 북한 관계자들과의 잦은 접촉과 대화를 갖게 되면서 중요한 북한 정보의 생산자로 부상하였다. 반면에 정부와 언론은 남북관계의 변화에 민감하게 영향을 받고, 북한과의 일상적 접촉이 제한되어 있다는 한계를 갖고 있다. 이에 따라 정부와 대북지원 민간단체는 남북관계 현안에 대한 판단과 정책 입안의 과정에서 상호 보완적 관계를 형성하면서 대북지원 사업이 한층 발전할 수 있게 되었다.

구체적으로는 민간단체의 지원사업이 개발지원으로 전환하는데 매칭펀드 방식의 남북협력기금 지원이 커다란 역할을 하였다. 긴급구호와 달리 개발지원 사업은 일반 시민을 대상으로 모금이 쉽지 않은데, 2000년 33억 8천만 원으로 시작한 남북협력기금 지원 금액이 2004년에는 88억 3천만 원으로 증가하여 민간단체 지원사업의 종자돈 역할을 한 것이다. 또한 낮은 수준이긴 하지만 정책협약이 이뤄지면서 이전의 거버넌스 부재기와 달리 민간단체의 요구에 대한 정부의 반응이 신속해졌고 업무 처리의 효율성이 크게 높아졌다.<sup>65</sup> 그리고 정부의 경우에도 민간단체를 통해 접하는 북한의 정보에 기초해서 보다 현실적인 대북정책을 수립, 추진할 수 있게 되었다.

---

65. 정부와 민간의 협력관계가 형성되면서 2004년 4월에 발생한 북한 용천역 폭발사고에 대한 긴급지원 활동이 범국민적으로 기민하게 이뤄질 수 있었다. 정부가 모금 허가 및 물자 반출 신청을 신속하게 처리해 주었기 때문에 사고 소식을 접하자마자 민간단체들이 신속히 대응할 수 있었다.

제3기인 거버넌스 제도화기(2004년~현재)는 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.<sup>66</sup> 이에 민간단체들은 항상 정부에 대해 불만을 갖게 되고, 정부는 정부대로 정책 집행 과정에서 민간단체들과 갈등을 빚었다. 그러나 대북지원 사업의 현실은 민관협력을 한 단계 높일 것을 요구하고 있었다. 이 시기에 들어서면서 개별 단체 차원에서 추진하기가 어려운 인도적 지원 과제들이 다수 제기되고,<sup>67</sup> 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.

앞서 설명했듯이 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

### 가. 국내 차원

긴급구호 활동이든 개발협력 활동이든 원조 활동의 주요 행위주체는 일

66\_ 정책협회는 민간단체 대표자들과 통일부 장관(또는 담당 국장)과의 간담회 형식으로 개최되곤 하였는데, 통상 일 년에 3~4차례 개최되었다.

67\_ 조선적십자종합병원의 현대화 사업이 대표적인 경우인데, 북한은 이 사업을 여러 단체들에게 제안하였고, 결국 지원 단체들이 동일 사업을 중복적으로 추진하게 되는 상황이 발생하게 되었다.

반적으로 후원자, 지원기관, 수혜자로 구분한다. 국제사회의 원조 활동과 관련한 주요 개념인 투명성, 책무성, 거버넌스 등은 이들 삼자와의 관계 속에서 분석되고 서술된다. 마찬가지로 대북지원에서도 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 후원자는 크게 공공 부문과 민간 부문으로 나뉘인다. 공공 부문으로는 정부와 지방자치단체가 있다. 정부는 남북협력기금을 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.<sup>68</sup> 지방자치단체의 경우 최근 3~4년 사이에 대북지원 사업에 활발하게 참여하고 있으며, 그 금액도 매년 증가 추세에 있다.

민간 부문으로는 기업, 학교·의료 분야의 특수법인, 교회·성당·사찰 등의 종교 기관, 그리고 농업·의료 분야의 직능 단체들이 있다. 기업의 경우에는 대북지원 NGO가 벌이는 모금 행사에 현금 또는 물품을 기증하는 방식으로 후원자 역할을 하고 있다. 학교·의료 분야의 특수법인은 대북지원 사업이 긴급구호에서 벗어나면서 활발하게 후원자 역할을 맡고 있는 경우로, 대학병원이나 의료법인 등이 자체 사용하던 중고 의료기자재를 물품으로 주로 후원하고 있다. 종교 기관은 굿네이버스, 남북나눔, 원불교 은혜심기운동본부, 월드비전, 조국평화통일불교협회, 천주교민족화해위원회, 한국국제기아대책기구, 한국대학생선교회 등의 종교 관련 대북지원 NGO가 주요 후원자로 역할을 하고 있다. 그리고 농업·의료 분야의 직능 단체들은 해당 분야에서의 대북지원 사업이 발전하면서 기술 지원 및 자금, 물품을 지원하고 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 집

---

<sup>68</sup> 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.

행하는 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 형식적으로는 지원기관이지만 내용적으로는 후원자의 역할에 더 가깝다고 할 수 있다.

지원기관으로서 실제적 역할을 담당하고 있는 것은 대북지원 NGO라고 할 수 있다. 앞서 대북지원 NGO들을 결성 배경과 목적에 의해서 구분하면 시민·사회운동 단체, 종교 기관 및 관련 단체, 사회복지단체, 직능 및 전문 분야 단체, 지역단체 및 기타 단체로 나눌 수 있다고 하였다.

시민·사회운동 단체로는 남북어린이어깨동무, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 한겨레통일문화재단 등이 있다. 이들 단체는 1990년대에 성장 발전한 시민운동과 직접적 연관성을 갖고 있으며, 민족화해·평화·통일 등의 이슈와 관련된 사회행동에 적극적이다.

종교 기관 및 관련 단체로는 기독교대한감리회서부연회, 대한예수교장로회, 원불교은혜심기운동본부, 천주교민족화해위원회 등의 종교 기관과 남북나눔, 선한사람들, 조국평화통일불교협회, 지구촌공생회, 한국대학생선교회 등의 종교 관련 단체들이 있다. 이들 단체는 북한의 조선크리스트교연맹, 조선불교도연맹 등과 같은 종교 기관과의 교류, 협력에 적극적으로 북한 내에서의 종교 활동에 많은 관심을 갖고 있다.

사회복지단체로는 굿네이버스, 동방사회복지회, 월드비전, 한국국제기아대책기구, 한국복지재단 등이 있는데, 민족화해·평화·통일 등의 이슈와 관련된 사회행동에는 소극적이지만, 사회복지사업의 전문성과 해외원조 사업의 경험을 바탕으로 대북지원 활동에 나서고 있다.

직능 및 전문 분야 단체는 주로 농업과 보건의료 분야의 단체로 구성되어 있다. 농업분야 단체로는 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 농협중앙회, 북고성군농업협력단, 통일농수산물사업단, 한겨레영농조합법인 등이 있으며, 보건의료 분야 단체로는 국제보건의료발전재단, 그린닥터스, 남북구강보건의료협의회, 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 한국건강관리협회 등이 있다. 그리고 환경분야 대북지원 NGO로는 평화의 숲이 있다.

지역 단체는 지방자치단체와의 관계 속에서 대북지원을 하고 있는데, 남북강원도협력협회, 남북협력제주도민운동본부, 전남도민남북교류협의회가

있다. 지원기관으로서의 지방자치단체의 역할도 매년 커지고 있다. 최근 몇 년 사이에 대북지원에 지방자치단체가 적극적으로 나서고 있는데, 광역시도로는 경기도, 강원도, 전라북도, 경상북도, 제주도가 있으며, 기초자치단체를 중심으로는 전라남도 시·군이 있다. 현행법상 지방자치단체는 대북 인도지원 사업자가 될 수 없기 때문에 대북지원 지정단체를 통하여 지원사업을 하게 된다. 그중에서 강원도, 경기도의 경우는 지방자치단체가 단순한 후원자의 역할에서 벗어나 실제로 북한과의 협상과 사업 전반을 관리 집행하는 지원기관으로 역할하고 있다.

마지막으로 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.

## 나. 남북관계 차원

북한의 대남기구 중 남쪽의 단체나 인사를 직접 상대하는 기구들은 크게 경제 분야와 비경제 분야로 나눌 수 있다. 경제 분야 기구로는 민족경제협력연합회(이하 민경련)가 있고, 비경제 분야 기구로는 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태평화위원회)와 민족화해협의회(이하 민화협), 그리고 조선기독교도연맹, 조선불교도연맹, 조선천주교협의회와 같은 종교 기구들이 있다. 이 기구들 외에 조선노동당 외곽기구들인 조국평화통일위원회, 조국통일민주주의전선, 조국통일범민족연합, 범청학년, 해외동포원호위원회 등이 있으나, 이들 기구들은 대북지원 NGO나 남한 기업들과 관련을 맺고 있지 않다. 물론 이외에도 대남사업에 영향력이 큰 기구로는 국가안전보위부를 들 수 있다. 국가안전보위부는 위에서 열거한 제반 대남기구들의 대남사업에 직·간접적으로 관여하며 큰 영향력을 발휘하고 있다.

여기에서는 이들 기구들 중 대북지원 NGO와 직접적인 연관을 맺고 있는 아태평화위원회와 민화협, 민경련을 중심으로 수혜자로서의 행위자 역할을

살펴본다.

아태평화위원회는 노동당 중앙위 통일전선부의 산하기구로서 1994년에 출범하였다. 출범 시 주된 임무는 일본 등 태평양지역의 미수교국과의 관계를 담당하였는데, 이후 남측 기업들과의 경제협력도 담당하면서 현대그룹의 금강산 관광 사업 등 굵직한 남북경협 사업을 관장하였다. 그러다가 2000년에 개최된 남북정상회담의 북측 협상 창구로 역할을 하면서 당국 간 협상에도 참여하게 되었다. 아태평화위원회에서 오랫동안 지도부를 담당한 인사들 중 이종혁 부위원장을 제외하고 김용순 위원장과 전금진, 송호경, 임동옥 부위원장은 최근 모두 사망하였다. 현재 위원장은 공석으로 이종혁, 최승철 부위원장이 아태평화위원회를 이끌고 있으며, 주요 간부로는 전금울 서기장, 강광순 실장 등이 있다.

아태평화위원회는 현재 당국간 협상 업무를 주된 기능으로 하고 있으며 장관급 회담, 남북적십자회담 등에서 조정기능을 수행하고 있는 것으로 보인다. 그리고 민간교류나 경제협력 분야는 대부분 민화협과 민경련으로 이관하였다. 그러나 금강산관광 사업 등 대규모 경제협력 사업, 남북관계에서 비중이 큰 8·15 축전을 포함한 남북공동행사나 남북 방송교류 사업, 우리민족서로돕기운동이나 굿네이버스 등 일부 단체의 대북 지원사업에는 아직도 아태평화위원회가 관여하고 있다.

민화협은 1998년에 8·15 대축전 제의에 앞서 북한의 정계, 사회문화계, 종교계 등 각계 단체들과 인사들로 구성된 협의체로 그해 6월 8일에 출범하였다. 민화협은 이른바 ‘정부·제정당·사회단체 연석회의’를 추진하는 북측 기구인데, 현재는 8·15 민족통일행사와 같은 정치적 민간통일행사나, 대북 지원, 사회문화교류 창구로서 기능하고 있다.

민화협 지도부는 회장에 김영대(사회민주당 위원장), 부회장에 허혁필, 정덕기, 박경철, 이충복, 주진구, 유영선 등으로 구성되어 있다. 정덕기, 박경철 부회장은 주로 대북지원 분야를 맡고 있는 것으로 보이며, 이충복, 주진구 부회장은 통일 관련 행사의 대표단으로 주로 활동하고 있다. 민화협은 북의 각급 기구에서 파견된 상무위원과 20여명으로 구성된 서기국(국장 김경남 상무위원)으로 구성되어 있다. 민화협은 최근 3~4년 사이에 그간 아태위가 담당하던 민간분야의 사업을 이관 받으면서 사업 영역과 조직을 확대해 가고 있다. 현재 대북 지원, 사회문화 교류, 통일 행사 등과 관련한 업무들

을 대부분 민화협이 담당하고 있다.

민화협은 결성 초기에는 대북지원 NGO와의 사업 협의 시 매우 정치적으로 접근하였다. 가능하면 많은 지원을 받으려고 하되 지원 사업의 효과를 높이려는 노력을 보이지 않았다. 이는 두 가지 측면에서 기인하는데, 첫째는 중앙집권적인 북한 체제에서 민화협의 권한이 매우 제한적일 수밖에 없다는 점과, 둘째는 민화협의 실무자들이 지원사업에 대한 전문성이 없었기 때문이다.

하지만 이들은 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, 협동농장 등과 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.

그동안의 과정을 보게 되면, 지원사업은 구체적인 효과가 나타나야 한다는 점 때문에 민화협의 정치적 색깔은 약화되는 한편 전문성은 높아져왔다고 볼 수 있다. 이들 입장에서도 자신들 내부에서 높은 평가를 받기 위해서는 단순히 지원을 많이 받는 것이 능사가 아니며, 자신들이 담당할 지원사업이 실질적인 효과를 거둬야 하는 것이다. 남북관계가 매우 잘 풀리고 있을 때에는 이들의 긍정적인 역할도 커지며, 지금과 같이 남북관계가 경색되고 대립으로 치달릴 때는 작아진다. 이들을 단지 북한 주민들과의 접촉을 가로막는 장애물로만 일면적으로 보기보다는, 이들이 공정하고 유능한 문지기(gatekeeper)가 될 수 있도록 정보 및 지식의 제공, 격려와 비판을 함께 해야 할 것이다.

민경련은 과거 북한 정무원 대외경제위원회 산하 기구로 중국에서 대남 경험문제를 사실상 전담해왔으며, 1998년 5월에 민족경제협력연합회로 이름을 바꾸었다. 민경련은 북측의 대표적인 대남 경제협력 창구로서 금강산 관광총회사, 삼천리총회사, 광명성총회사, 개성무역총회사, 고려상업은행 등으로 구성되어 있으며, 각각 압록강무역회사, 대동강무역회사, 남산무역

회사 등 지방무역회사를 두고 있다.

민경련은 그동안 중국의 북경과 단둥에 대표부를 설치하여 남측 기업의 투자 및 교역에 관한 상담 업무를 수행하였다. 그리고 민경련은 수년전부터 남측의 일부 민간단체의 대북지원 사업에서도 창구 기능을 담당해왔다. 현재 월드비전, 한민족복지재단, 국제옥수수재단 등이 민경련과 지원사업을 협의하고 있다. 민경련과 사업을 하고 있는 대북지원 NGO들의 평가에 의하면, 경제협력 사업을 담당해서인지 민화협보다 훨씬 합리적이고 비즈니스 마인드가 있다고 한다.

민경련은 2005년에 들어서서 북측이 대남 경협기구를 정비하면서 변화를 겪었다. 북측 내 경협 조직 정비는 2005년 6월 22일 최고인민회의 상임위원회가 정령을 통해 민족경제협력위원회(이하 민경협)의 공식 발족 소식을 알리면서 일차적으로 마무리되었다. 민경협은 산하에 민경련을 두고 있는 남북경협 전반을 담당하는 기구로 내각 산하에 ‘위원회’ 급으로 꾸려졌다. 이에 따라 민경련은 중국의 북경대표부를 폐쇄하였고 최근 개성에 새로이 사무실을 개설하였다.

그리고 종교 기관의 북측 창구로는 조선종교인협의회가 있다. 여기에는 조선기독교도연맹(위원장 강영섭목사), 조선불교도연맹(위원장 박태화), 조선천주교협의회(위원장 장재철, 북한적십자 총재와 조선종교인협의회 위원장 겸임), 조선천도교협의회 등으로 이루어져 있다. 남한과 해외의 해당 종교기관과의 교류협력을 담당하고 있다.

#### 다. 국제 차원

국제사회의 대북지원은 1995년부터 장기간에 걸쳐서 진행되었다. 국제사회의 대북지원은 2004년까지는 유엔의 합동호소절차(CAP: Consolidated Appeals Process)에 따라 진행되면서 안정적인 지원 시스템을 갖고 있었다. 그런데 북한은 2004년 9월에 인도지원을 목적으로 하는 유엔의 합동호소절차를 2005년부터 받지 않겠다고 선언하였다. 그리고 2005년 8월 말에는 평양 주재 유엔기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 대북 인도지원 사업을 2005년 말까지 종료해 줄 것과 평양사무소 폐쇄 및 파견 직원 철수를 요구하였다. 이에 따라 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북지원 시스템은 무력화



되면서 국제 차원의 대북지원 행위주체의 역할도 많은 변화가 있게 되었다.

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.<sup>69</sup> 유엔의 대북지원 합동호소절차에 가장 커다랗게 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 대북 지원이 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 자원 조달이 어려워져 지원사업을 겨우 유지하는 실정이다.

그동안 대북지원을 한 국제 NGO는 미국 NGO가 30개 내외, 유럽 NGO가 20개 내외, 일본 NGO가 15개 정도로 많았을 때는 60여개나 되었다. 하지만

69\_ 이러한 결정은 각 국가의 정치적 이해관계에 따른 정책적 판단에 크게 구속을 받으며, 국제적인 관심과 동정을 받는 재난 국가에 집중되는 경향이 있다. 그래서 북한의 식량난이 심각했던 1995년 이후 몇 년 간에는 대북지원에 대한 국제적 관심이 매우 높았지만, 그 이후에는 국제사회의 관심이 다른 재난 국가로 이동하였다.

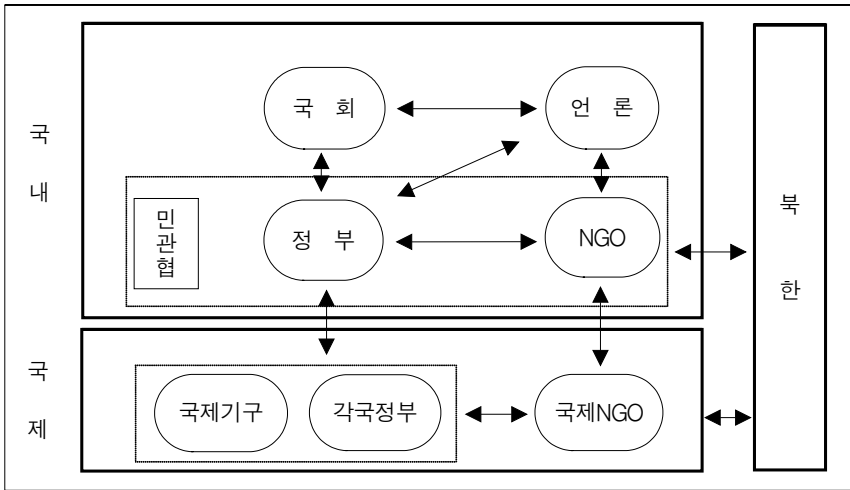
국가별로는 상이한 발전 경로를 밟아 왔는데, 1995년부터 2000년까지는 미국, 유럽, 일본의 NGO들이 모두 적극적인 대북지원 활동에 나섰다, 2000년 이후에는 미국과 일본 NGO의 활동이 침체 국면에 들어갔다. 유럽 NGO의 경우에는 2005년까지도 활발하게 사업을 추진하였으나, 2005년 말 북한의 철수 요구로 미국과 일본 NGO의 전철을 밟고 있는 것으로 보인다. 현재 유럽 NGO는 자체의 명의를 사용하지 못한 채 유럽연합프로그램지원(EUPS) 사무소 소속으로 6개 NGO가 소규모 지원사업을 진행하고 있다.

유엔 및 국제 NGO의 대북지원 활동에 가장 커다란 영향을 미친 것은 정치적인 요인이라고 할 수 있다. 미국의 경우에는 2000년 부시 행정부 등장과 제2차 북핵 위기 이후 정부 차원의 대북지원을 축소하였고, 유엔의 대북지원 사업의 투명성 강화를 요구하면서 대북지원에 부정적 여론을 형성하는데 주요 역할을 하였다. 일본의 경우에는 2002년 9월의 북일 정상회담 이후 일본인 납치 문제가 중요한 정치적인 문제로 되면서 정부 차원의 대북지원을 중단하였다. 이에 따라 미국과 일본의 NGO 활동도 급격히 위축된 것이다.

반면에 유럽 국가 및 NGO의 활동 침체는 북한의 정책 변화에 기인한다. 지원규모는 크지 않았지만 독일, 프랑스, 벨기에, 스위스 등의 유럽 NGO의 대북지원은 유럽 국가들과 북한을 연결하는 고리이기도 하였다. 북한이 이들 NGO의 사무소 폐쇄와 상주 인력의 철수를 강행한 것은 북한에 대한 국제사회의 불신을 높이는데 결정적인 영향을 미쳤다.

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

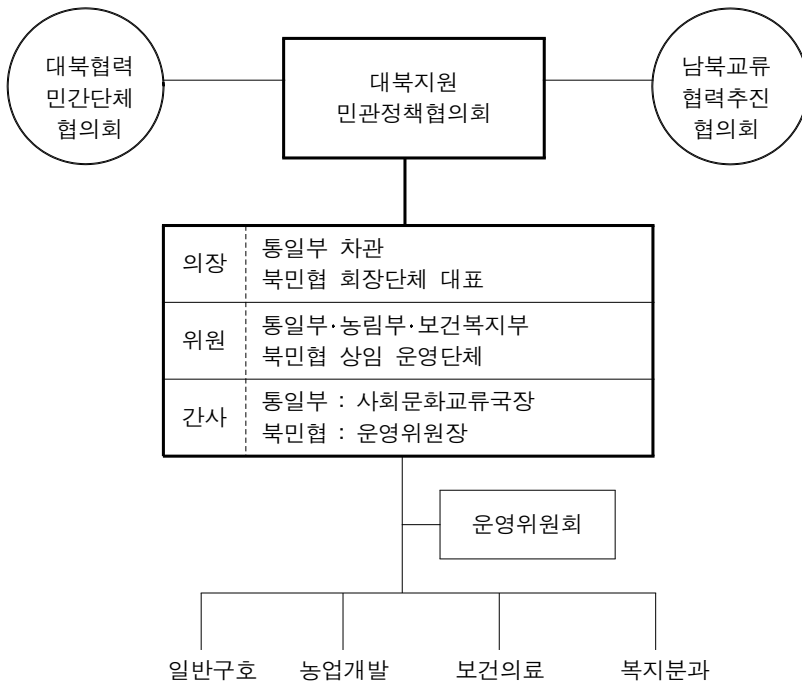
#### 가. 의제설정 단계

일반적으로 NGO의 정책 참여가 제도화 되어 있지 않은 경우 NGO는 의제설정을 위해 건의서, 기자회견, 캠페인 등의 방법을 사용한다. 이러한 모습들은 대북지원에서 거버넌스 부재기였던 제1기에 전형적으로 나타났다. 하지만 대북지원에서 거버넌스가 발전하여 NGO의 정책 참여가 제도화 되면서 NGO의 의제설정은 제도적 틀을 통해 이뤄지고 있다. 그 대표적인 제도가 민관협인데, NGO는 이를 통해 자신의 의제를 효과적으로 정부 정책의 의제로 설정하고 있다.

민관협은 정부와 민간의 통합조정기구라는 취지에 맞게 공동의장 제도를 채택하고 있으며, 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표가 공동의장으로 민관정책협의회를 대표한다. 그리고 위원은 의장 2명을 포함해서 15인 이내의 민·관 위원으로 구성되는데, 민간 측 위원은 북민협에서 지명하고 정부 측 위원은 통일부 장관이 통일부, 농림부, 보건복지부 등 대북지원 유관 기관 추천을 받아 지명한다. 또한 민관협의 원활한 운영을 위해서 운영위원회와 분과위원회를 두고 있다. 운영위원회는 민관협 산하 각 분과위원장과 추천

인사로 구성하며, 통일부 사회문화교류본부 본부장과 북민협 운영위원장이 공동위원장을 맡고 있다. 민관협의 분과위원회는 일반구호, 농업개발, 보건 의료, 복지 분과 등 4개로 구성되어 있다. 운영위원회와 분과위원회에는 북민협 단체와 정부의 관련 부처와 함께 민간 전문가도 참여할 수 있게 되어 있다.<sup>70</sup>

<그림 III-2> 대북지원민관정책협의회의 조직도



출처: 『대북지원민관정책협의회의 제1차 전체회의 자료』 (2004년 9월 1일).

2004년 9월 1일에 민관협이 출범한 이후 설정된 중요한 정책의제로는 합동사업, 정부 위탁사업, 농업용 비닐 지원사업, 긴급구호 사업이 있다. 이들 사업을 중심으로 정책의제 설정이 어떻게 이뤄지는지를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

70- 『대북지원 민관정책협의회의 운영규정』 (2005년 1월 20일 제정).

합동사업은 개별 민간단체가 추진하기 어려운 대북 인도적 지원과제를 공동으로 추진하기 위해 도입된 사업 방식으로, 이는 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터가 2004년 5월에 통일부에 이에 대한 연구를 제안하면서 검토되기 시작하였다. 이에 따라 동년 8월에 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 ‘대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구’라는 주제로 통일부와 연구 용역을 체결하여 합동사업에 대한 구체적인 방안에 대한 연구에 들어갔다. 이와 함께 동년 7~8월에 민관협 결성을 위해 진행된 북민협과 통일부의 준비 회의에서, 2005년도 민관협의 주요 사업으로 합동사업을 검토하기로 합의하였다.

합동사업의 의제설정 과정은 매우 모범적인 사례로 평가할 수 있다. NGO가 단순하게 아이디어만 제출한 것이 아니라 구체적인 추진 방안까지 제시하였다는 점에서 대북지원 NGO가 지난 10년간의 지원사업을 통해 전문성을 확보했음을 말해준다. 또한 북민협의 공식적인 회의 과정과 통일부와 협의를 통해 의제설정이 이뤄지면서 대북지원 NGO들의 참여가 매우 높은 수준에서 이뤄졌고, 정부와 NGO의 네트워크도 매우 효과적으로 작동하였다.

정부 위탁사업은 2006년도에 처음 시도되는 것으로 북한의 영유아 지원 사업을 정부가 사업 계획 및 재원을 조달하고 집행을 민간단체에게 맡기는 것이다. 이 사업은 북한의 영유아와 산모들의 전반적인 영양 및 보건 상태를 시범적으로 개선하기 위한 5개년 사업으로 추진 중이다.

<표 III-1> 개별사업·합동사업과의 차이

구분	개별·합동사업	영유아 지원사업	특성
계획수립	단체	정부	-
대북 협의 및 사업수행	단체	단체+정부	○정부: 계획 및 관리 ○단체: 협의 및 집행
기금지원	매칭펀드 지원	전액 기금지원	○단체 인건비, 행정비 등은 지원 제외
기금지원방식 및 물품구매	단체가 대북지원 후 사후 정산하여 현금지급	현금 지급 없음	○한국국제보건의료재단이 물품구매, 정산절차 대행 - 대량, 고가의 물품은 공동구매 - 기타 물품은 단체가 통일부·재단과 협의

구분	개별·합동사업	영유아 지원사업	특성
모니터링 방식	단체 반복 현장점검	현장점검 + 성과지표 수집	○준비된 양식에 따라 복측이 작성· 제출
사업기한	계속사업	5년	○계속 추진 여부는 결과를 반영하여 결정
대북협상 자율성	넓음	거의 없음	○정부의 사업계획과 기술지원단의 사 업관리 내용을 준수

출처: 『북한 영유아 지원사업 2차 설명회 자료』 (2006년 7월 28일).

북한 영유아 지원사업의 의제설정은 정부에 의해서 이뤄졌다. 이 사업을 추진하게 된 배경은 첫째, NGO 차원에서 계획하기 어려운 지원사업을 정부 차원에서 계획하여 새로운 지원사업의 영역을 개척하고, 둘째, 정부 차원의 대북 직접협상을 통해 국제적 기준에 준하는 실행, 모니터링, 평가의 모델을 마련하고자 한 것이다.<sup>71</sup> 또한 이 사업은 정부가 북한신탁기금을 설치하여 추진되는 세계보건기구의 대북지원 사업과 연계되어 있는데, 이는 한국인 최초로 유엔기구의 수장이 된 세계보건기구의 고 이종욱 사무총장에 대한 지원 성격도 갖고 있다.

정부 위탁사업은 NGO 차원에서는 매칭펀드와 함께 오래 전부터 제기해 오던 의제인데, 이를 추진할 수 있는 구체적인 방안을 제시하지 못하였기 때문에 영유아 지원사업의 의제설정 과정에서 NGO는 역할을 하지 못하였다. 반면에 세계보건기구는 정부와의 협의를 통해 북한신탁기금 설치와 영유아 지원사업을 정책의제로 설정하는데 주요한 역할을 하였다.

농업용 비닐 지원사업은 북한이 2005년 공동 신년사설에서 농업을 주공 전선으로 정하고, 이에 벼농사의 못자리 설치에 필요한 농업용 비닐을 민간 단체들에게 긴급히 지원해 줄 것을 요청하면서 시작되었다. 특히 2월과 3월 초의 폭설과 한파로 인해 각지 협동농장에서 못자리용 비닐박막의 적기 조달이 요구되자, 남측 민간단체들에 대해 이른 시일 내에 1억m<sup>2</sup>의 비닐박막

<sup>71</sup> 개별 NGO의 협상력 한계, 남북관계의 특수성 등 구조적인 요인으로 지원사업의 실행, 모니터링, 평가 등에서 부족한 부분들이 많이 있다. 이에 자원 부족으로 NGO가 직접 추진하기 어려운 지원사업을 정부 차원에서 계획하여 대북 직접협상을 추진함으로써 기존의 잘못된 관행을 개선할 수 있는 효과를 기대하였다.

을 지원해 줄 것을 간곡히 요청하였다.

이를 요청받은 민간단체들은 개별적으로 지원하기 보다는 북민협 차원에서 공동 대응하는 것이 효과적이라고 판단하였다. 이에 북민협 소속 12개 단체<sup>72</sup>는 공동으로 ‘못자리용 비닐박막’ 지원사업을 추진하기로 하고 물자 구매와 대북수송, 지원일정 등에 대해 공동으로 대처하였다. 또한 지원 요구 규모가 크기 때문에 민간단체 자체의 힘만으로는 벅차기 때문에 정부와 민간의 협력 필요성이 제기되었다. 이에 북민협과 정부의 협의를 통해 민간단체가 지원하는 농업용 비닐에 대해 매칭펀드로 남북협력기금을 지원키로 정부가 결정하였다.

농업용 비닐 지원사업의 의제설정 과정의 특징은 북한이 적극적으로 역할을 하고 있다는 점이다. 북한이 최초로 농업용 비닐 지원을 지원사업의 의제로 제기하고, 이를 NGO가 받아서 정부의 정책의제로 설정하는 과정으로 발전했다는 점에서 대북지원의 정부와 NGO, 북한이 모두 주요 행위자로 참여한 것이다.

마지막으로 긴급구호 사업은 기존의 대북지원 사업과 달리 북한에서 긴급 재난이 발생하였을 경우에 실시되는 지원사업이다. 2004년 4월에 용천역 폭발사고가 발생한 당시에는 민관협이 존재하지 않았다. 그러나 정부와 민간의 협력 아래 신속하게 북한의 수재민 구호와 복구에 필요한 물자들을 지원한 바 있다. 용천역 폭발사고에 대한 긴급구호 사업은 민관 협력체제의 필요성을 확인하는 계기가 되었다.

이에 2004년 9월에 민관협이 발족하면서 북한의 긴급재난에 효율적으로 대응하기 위해 ‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 작성되었다. 이에 따르면 효율적인 재난극복을 위해 긴급구호는 민간 주도, 복구사업은 정부 재원을 가지고 민관 합동으로 추진한다는 것이다. 긴급구호는 민간의 노력으로 일정수준 대처할 수 있으나 복구사업의 경우는 대규모 재원이 소요되므로 정부의 참여가 필수적이기 때문이다.

‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 만들어지고 나서 처음으로

72- 국제라이온스 한국연합회, 굿네이버스, 남북나눔운동, 남북어린이어깨동무, 대한예수교장로회총회(통합), 우리겨레하나되기운동, 우리민족서로돕기운동, 원불교은혜심기운동본부, 월드비전, 천주교서울대교구민족화해위원회, 한국복지재단, 한국 JTS.

2006년 7월에 북한에서 긴급재난인 수재가 발생하게 되었다. 이번 수재는 남과 북에 공히 커다란 피해를 입혔는데, 특히 북한은 수재에 극히 취약해서 남쪽 보다 심대한 피해를 입었다. 그러나 북한이 7월 4일에 미사일을 발사한 이후에 정부에서는 쌀과 비료 지원을 유보하고, 북한은 이에 맞대응해서 이산가족 상봉을 중단한다는 발표를 하면서 남북관계가 경색되었다. 용천역 폭발사고와는 달리 정부가 북한 수재 지원에 나서기가 어려운 상황이 되었다.

이러한 정부와는 달리 보다 자유로운 처지에 있는 민간단체들이 북한 수재 지원을 위한 국내 여론 형성에 적극 나서게 되었다. 한국 JTS가 자체 조사한 북한의 수해 실상을 알리고 모금행사에 나섰고, 민족화해협력범국민협의회(이하 민화협)와 6·15 공동선언실천 남측위원회(이하 6·15 공동위), 북민협이 수해 지원에 대한 협의를 북한과 진행하기 시작하였다. 또한 정치권에서도 한나라당이 먼저 북한 수해 지원의 필요성을 제기하고, 이에 대해 초당적 공감대가 형성되면서 8월 10일에 5당 원내대표 회담이 개최되었다. 대북 수해 지원방안을 논의하기 위해 열린 5당 원내대표 회담에서 재해 지역의 신속한 복구와 수해민의 고통을 해소하기 위해 필요한 추경 예산 편성과 수해 복구를 위한 순수 민간 차원의 지원 활동을 높이 평가하면서 수해 지원에 쌀을 포함한다는 데에 합의했다. 이에 따라 정부는 쌀을 포함한 대북 수해 지원을 적극적으로 추진할 수 있게 되었다.

사실 북한 수해 지원의 필요성에 대해서는 정부와 민간이 공히 인식하고 있었지만 처한 조건이 달라서 초기 대응에 차이가 있었을 뿐이다. 따라서 이 과정은 민간단체들이 정부의 정책을 변화시키기 위해 사회적 여론 조성을 통한 압력을 가하는 방식이 아니라, 정부가 보다 유연하게 정책 전환을 할 수 있는 환경을 조성하는 것에 초점이 맞춰진 것이다.

그런데 이번 수해지원 사업에서 북한은 의제설정 과정에서 행위자로 역할을 하지 않았다. 이는 북한이 2004년의 용천역 폭발사고에 대해서 적극적으로 지원을 요청했었던 경우나 농업용 비닐 지원사업에서 적극적으로 의제를 제기한 것과 대조적이다. 이는 북한이 대북지원 정책과정에서 남북관계의 부침에 따라 요동하는 매우 불안정한 행위자임을 말해준다.

대북지원에서 의제설정 거버넌스는 민관협이라는 제도적 틀 속에서 원활하게 이뤄지고 있다. 그런데 이러한 제도가 마련되어 있는 상황에서 의제설



정을 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.<sup>73</sup>

그리고 민관협이라는 제도적 틀은 정부와 NGO 사이의 이견을 협의 조정함으로써, 정당과 언론 등 다른 행위자들의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 이는 대북지원에 대해서는 국민적 합의가 마련되어 있고 이를 정쟁화 시키는 것에 대한 반대 여론이 크기 때문에 이들이 역할을 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 정책의제로 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.<sup>74</sup> 또한 북민협과 민관협에서 여러 차례의 논의를 통해 합동사업의 추진 방안을 구체화 시켰다. 이러한 과정을 통해서

73-2005년도에 북민협은 법인화와 상설 사무국의 설치를 통해 조직을 강화하려는 노력이 있었는데, 규약 개정안이 북민협 총회에서 2/3의 찬성을 얻지 못하였다.

74-이종무·박형중, “대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>.

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.

2005년 1월 20일에 개최된 민관정책협의회 제2차 전체회의에서는 합동사업의 기본 방향으로 첫째, 단순한 컨소시엄 사업이 아니라 장기적 안목을 가지고 북한을 복구·복원시키는 목적 지향적인 개발 프로젝트이고, 둘째, 모든 단체에게 공통으로 필요한 윈-윈 사업으로 추진할 것을 제시하였다.<sup>75</sup>

이에 따라 2005년 합동사업으로 제안된 사업은 복지 분과(북한 모자복지사업), 보건의료(북한 보건의료체계 개선, 북한 병원 현대화 사업), 일반구조(시범주택 건설·생활필수품 키트), 농업축산(강 내한성 양파 지원, 닭 공장 및 사료공장 사업을 통한 축산 현대화, 남북교류 사업장 농업·보건용수 개발)으로 4개 분과 총 7개 사업이다. 그리고 2006년 합동사업에는 6개 사업(강남군개발, 농촌 주거환경 개선, 북토직파, 보건의료 식수환경, 보건의료체계 개선, 어린이용 신발공장 건립)이 제안되었다.

합동사업을 입안하는 과정에서는 정부와 민간 사이의 협의와 조정보다는 민간단체들 사이의 협의와 조정이 더욱 어려운 문제였다. 2005년 합동사업의 경우 대부분의 사업들이 이미 제안 단체가 개별적으로 추진 중에 있었던 사업들이며, 이를 합동사업으로 제안하는 과정에서 참여 단체들을 조직한 것에 불과하였다. 이 과정에서 일부 단체들의 경우에는 품앗이를 하듯이 상대방의 합동사업에 서로 단체 이름을 올려 주기도 하였다. 따라서 각 합동사업에 다수의 민간단체들이 참여하고 있지만 단체들 사이의 역할 분담에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않았거나 극히 제한적이었다. 따라서 2005년 합동사업은 중소 규모 단체들에게는 대형 단체들을 위한 사업으로 인식되

75-“2004년 대북지원 평가 및 2005년 계획”(안), 『대북지원 민관정책협의회 제2차 전체회의 자료』(2005년 1월 20일).

었다.<sup>76</sup> 반면에 정부의 입장은 합동사업이 2005년에 처음 시도되는 것으로 다소 문제가 있더라도 북민협 내에서 합의가 이뤄진다면 수용한다는 입장을 보였다.

정부 위탁사업으로 영유아 지원사업은 정부가 의제설정을 주도하였기 때문에 정책분석 과정에서 NGO의 역할은 미미하였다. 2005년에 통일부는 추진 방안을 마련하기 위해서 보건복지부, 보건의료 전문가, NGO 관계자로 T/F 팀을 구성하였다. 이 팀에는 민관협의 복지분과 위원장 단체가 참여하였지만 그 준비과정에서 민관협에 보고나 협의 과정이 없었고, 북민협 내에서도 공식적인 논의가 이뤄지지 않았다. 이는 영유아 지원사업에 대한 정책 분석을 하기 위해서는 상당한 정도의 전문성을 요구하는데, 민관협이 이에 대한 협의와 조정을 할 수 있는 정도의 정책 전문성을 갖고 있지 못하기 때문이다. 그러나 정책 입안 과정에서 북민협 단체를 대상으로 간담회 개최나 의견 수렴이 없었다는 것은 문제라고 할 수 있다.

이에 반해 농업용 비닐 지원사업은 사업의 내용이 매우 단순하기 때문에 정책분석보다는 정책 추진 의지가 결정적인 성격을 갖고 있다. 의제설정 과정에서도 북한과 NGO를 통해 이뤄지기도 하였고, 정책집행 과정에서도 NGO가 담당하게 되기 때문에 구체적인 추진방안도 NGO의 제안을 정부가 수용하는 방식으로 이뤄졌다. 이에 따라 북민협은 북한과의 협의를 통해 비닐박막을 파주-개성, 고성-금강산 육로를 통해 지원하기로 하고, 매년 물자 지원 시 민간단체 관계자들이 인도·인수를 위해 현지(개성시 손하역 및 봉동역, 금강산)를 방문하기로 북한과 합의하여 추진하였다.

농업용 비닐 지원사업에서 중요한 특징은 집행과정을 통해서 정책분석이 구체화되면서 더욱 효과적인 지원사업을 위한 정책 대안이 마련되고 있다는 점이다. 농업용 비닐 지원사업은 2006년에도 북한의 요청으로 민관협에서의 공식 논의를 통해 정부와 민간이 공동으로 지원을 실시하였다. 북한의 지원 요청이 2년 연속되면서 민간단체들은 농업용 비닐이 북한의 농업 생산력 증대에 필수적인 영농자재로 매년 지원이 불가피하다는 인식을 갖게 되었다. 그러나 민간단체로는 한정된 자원으로 인해 자체적으로 진행하고 있는 지원사업 추진에도 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 단순 영농자재 지원

---

76\_이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 45.

사업을 계속할 여력이 없다. 이에 민간단체들은 농업용 비닐 지원사업은 남북 당국 간 사업으로 추진하는 것이 적절하다고 판단하고, 북한에 앞으로는 농업용 비닐 지원을 당국 간 차원에서 협의할 것을 요청하였다.

당국 간 차원에서 농업용 비닐 지원사업이 진행될 때 현재와 같은 방식으로 남한에서 생산된 비닐을 지원할 수도 있고, 더 나아가서 남북농업협력 사업의 일환으로 북한에 농업용 비닐 생산 시설의 복구 또는 건립과 원자재 공급 사업으로 발전할 수 있다. 그렇게 되면 민간단체의 대북지원 사업이 당국 간 지원사업을 거쳐서 당국 간 협력사업으로 발전하는 좋은 사례가 될 것이며, 정부와 민간의 협력관계 속에서 발전적인 정책 대안이 마련되는 것이다.

긴급구호 사업인 2006년 북한 수해지원의 경우에는 정부가 나서기 어려운 상황이었기 때문에 NGO가 북한과의 협의를 진행하였다. 이 과정에서 정부와 NGO는 구체적인 지원 방안에 대한 협의를 거쳤는데, 이 사업도 정책분석 보다는 정책 추진 의지가 중요한 것이어서 정책분석 과정 자체는 매우 단순하게 이뤄졌다.

정책분석 과정을 보면 NGO가 의제설정 과정에서 큰 역할을 한 합동사업, 농업용 비닐 지원사업의 경우에는 NGO의 참여도가 높는데, 이는 민관협이라는 대북지원 거버넌스의 제도가 있기 때문에 가능한 측면도 있다. 하지만 정부 위탁사업과 같이 전문성을 요구하는 경우에는 정책분석 거버넌스가 취약한데, 민관협이 이러한 정책사업을 다룰 정도의 전문적인 조정 역량을 갖고 있지 못하기 때문이다.

#### 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.

합동사업은 각 분과에서 사업을 입안하여 민관협에 제출하면 민관협에서 심사위원을 위촉하여 각 사업에 대한 타당성을 심사한다.<sup>77</sup> 2005년도 합동사업은 제안된 사업계획안이 충실하지 못하고 심사 기준도 모호해서 심사가 객관적으로 이뤄지지 못하였다. 이에 2006년에는 제기된 문제점들을 보완해서 합동사업 제안서 신청 양식을 구체적으로 만들어서 사업계획이 내실 있게 작성되도록 하였다.

심사기준에서 핵심적인 것은 목표의 적합성과 사업내용의 적절성인데, 목표의 적합성으로는 중장기 정책적 사업으로서 북한 사회개발에의 기여도와 목표의 적절성, 연차별 구체적인 목표치 제시가 기준이 되었다. 또한 사업내용의 적절성으로는 사업의 규모, 시급성, 지원물품 및 규모의 적절성, 효과적인 개입수단 보유여부, 사업추진 체계와 일정의 적절성이 주요 기준이었다. 이 외에도 평가계획 및 환류계획, 예산운영의 적절성 등이 중요하게 평가되었다.

이러한 심사기준에 의해 2006년 7월 10일에 1차 심사를 완료하고, 7월 14일~8월 7일 사이에 심사결과를 통보해서 조정된 사업계획서를 제출하게 하였다. 이에 따라 8월 9일에 최종 합동사업 계획서 작성이 완료되어서, 8월 11일에 개최된 민관협 제5차 전체회의에서 6개 신청사업 중 1개 사업을 제외하고 <표 III-2>와 같이 5개 사업을 2006년도 합동사업으로 결정하였다.<sup>78</sup>

---

77- 심사위원은 통일부(경제협력국, 사회문화교류국 지원협력 1팀, 2팀)와 관계 부처(보건복지부, 국정원, 농림부, 국정원등) 실무자, 관계 부처 추천 관계 전문기관 및 전문가, 대북지원 관련 활동 3년 이상의 경력을 가진 민간단체 실무자들로 구성되어 있다.

78- 제안된 사업 중 어린이용 신발공장사업은 경공업 분야 경험과의 중복 제한 방침에 의하여 지원에서 제외되었다.

<표 III-2> 2006년도 합동사업

사업명	참여단체	사업지역
강남군개발	굿네이버스(주관)/남북어린이어깨동무/우리민족서로돕기운동/어린이의약품지원본부/대한예장통합사회부/민족통일중앙협의회 (6개)	평양 강남군 당곡리, 장교리, 룡교리
농촌주거환경개선	남북나눔(주관)/세계밀알연합회/등대복지회/기아대책기구 (4개)	황해도 봉산군 천덕리
북도직파에 의한 복합영농	한민족복지재단(주관)/선한사람들/한국대학생선교회 (3개)	평안남도 숙천군 약전리
보건의료 식수환경개선	기아대책기구(주관)/남북나눔/남북어린이어깨동무/우리민족서로돕기운동/평화의 숲/한국대학생선교회 (6개)	평양시 5개 구역, 강남군, 평성시, 황해도 봉산군 은정리
보건의료체계 개선	나눔인터내셔널(주관)/국제보건의료발전재단/대한의공협회/어린이의약품지원본부/우리민족서로돕기운동/전남도민남북교류협의회/한국복지재단 (7개)	평양시 4개 구역, 강남군, 온천군

출처: 『대북지원민관정책협의회 제5차 전체회의』 (2006년 8월 11일).

2005년도 합동사업은 무늬만 ‘합동사업’이고 사실상 특정 단체의 개별사업에 불과하다는 비판적 평가가 있었는데, 2006년도 합동사업에서는 이를 보완하기 위한 노력들이 행해졌다. 2005년에는 분과별로 합동사업을 기획하기보다는 주관단체의 개별사업에 다른 단체가 형식적으로 참여하는 것이 주류였는데, 2006년에는 실질적으로 분과별로 회의를 개최하여 공동으로 합동사업을 기획하는 과정을 거쳤다. 그리고 합동사업 결정 과정에서도 단체별로 고른 참여를 유도한다는 합동사업의 취지에서 1개 단체의 재원이 전체 자체 재원의 40%를 초과하지 못하도록 하였다.<sup>79</sup> 그 결과 합동사업은 민간단체들 사이의 정보 공유와 협력을 향상시키고, 정부도 민관협의 중요 정책사업인 합동사업이 질적으로 발전되면서 합동사업에 지원되는 남북협력기금의 투명성이 높아지는 성과를 갖게 되었다.

반면에 정부 위탁사업으로 추진되는 북한 영유아 지원사업은 당초 정부의 방침이 정책입안과 정책결정은 정부의 소관 사항이고 대북지원 민간단

79- 원래 계획서상으로는 한민족복지재단은 복합영농사업에서 71.4%, 우리민족서로돕기운동은 강남군개발사업에서 51%, 보건의료체계 개선사업에서 53.8% 차지하였으나, 각각 참여비율을 기준에 맞게 40% 이하로 조정함.

체는 집행만을 담당한다고 설정하여 민관협에 안건으로 상정조차 하지 않았다. 이 사업은 통일부가 보건복지부와 함께 사업계획을 수립하였고, 2006년 7월 24일에 컨소시엄 구성에 대한 1차 심사를 통해 6개 컨소시엄을 선정하였다. 그리고 7월 28일에 선정된 컨소시엄 단체들과의 간담회 개최를 통해 세부 추진방향, 표준합의서(안) 등에 대한 설명과 의견 수렴을 진행하였다. 9월까지 컨소시엄별로 북한과의 협의를 진행하여 9월 중에 사업안에 대한 2차 심사를 진행하여 최종적으로 사업을 확정하고, 남북교류협력추진협의회에서 기금 집행 의결을 거쳐 시행할 계획으로 있다.

정부 위탁사업은 민간단체의 지원사업보다 엄격한 원칙과 기준에서 사업이 계획되었고, 북한이 이를 수용하지 않을 경우 지원사업 추진 자체를 중단한다는 방침을 갖고 있다. 민간단체의 지원사업은 사업규모가 소규모이고 개별 단체가 갖고 있는 대북 협상력에 한계가 있기 때문에 잘못된 대북지원사업의 관행을 극복하기가 쉽지 않다. 그러나 정부 위탁사업은 개별 단체 차원의 사업보다 규모가 크며 자원 조달을 정부가 책임지기 때문에 국제적인 기준과 절차를 준용하여 모니터링과 사업 효과에 대한 평가를 높이겠다는 것이다.

이러한 정부의 입장에 대해 민간단체들은 특별하게 문제를 제기하고 있지는 않으며, 대체로 정부의 입장을 존중해서 영유아 지원사업의 집행을 위한 준비를 하고 있다.

농업용 비닐 지원사업은 정책결정 과정이 매우 단순하게 이뤄진다. 정책 입안 거버넌스에서 살펴보았듯이 이 사업은 북한이 민간단체에게 지원을 요청하면, 북민협 차원에서 공동 지원 방침을 수립해서 통일부와 협의를 하게 되는데, 이 과정에서 정책이 입안된다.

이 과정을 좀 더 세분화하면 북한의 요청이 있는 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.

이 사업은 북민협이 금년에 농업용 비닐을 지원하면서 북한에게 내년부터는 당국 간 회담을 통해 정부에 직접 지원 요청할 것을 밝혔기 때문에

정책결정이 당국 간 회담을 통해서 이뤄질 가능성이 있다.

긴급구호 사업도 정책을 추진할 수 있는 여건이 조성되면 결정 과정은 매우 신속하게 이뤄질 수 있다. 이미 ‘북한 긴급재난에 대한 민관합동 매뉴얼’이 만들어져 있고, 북한 용천역 폭발사고에 대한 긴급지원의 경험이 있기 때문에 복잡한 부분이 거의 없다. 그래서 긴급구호 사업에서는 정책 결정을 할 수 있는 환경이 매우 중요하다. 2006년 북한 수재 지원이 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.

이에 따라 2006년 8월 11일에 개최된 민관협 제5차 전체회의에서 북민협 소속 23개 단체와 민화협, 6·15 공동위가 참여하는 민간단체의 대북 수해복구 지원사업에 정부가 남북협력기금으로 100억원 한도 내에서 1:1로 매칭펀드를 제공키로 결정하였다. 그리고 민관 실무협의(8.14~18)를 통해 구체적인 품목<sup>80</sup>과 수량, 규격, 구매방법, 수송방법을 협의하여 남북협력기금 지원 계획을 수립하고, 기획예산처 등에서의 기금 사전심사와 국회 보고, 남북교류협력추진협의회 의결 절차를 거쳐서 기금을 집행키로 하였다.

## 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 실

---

<sup>80</sup> 민관협에서는 수재 지원물자를 식량, 생활 필수품, 의약품 및 의료장비, 복구 장비 및 자재로 구분하였다. 식량으로는 밀가루, 옥수수, 미숫가루, 생수, 음료(베지밀 등), 설탕, 소금, 분유, 건빵, 이유식, 김, 미역, 통조림 등이며, 생활 필수품으로는 담요, 침낭, 세면도구(비누, 치약, 칫솔, 타올 등), 세탁비누, 세제, 주방용품, 휴대용 정수기, 온수기, 작업용 장갑, 응급구호세트, 비상용키트 등이 있다. 그리고 의약품 및 의료장비로는 항생제, 연고, 진통제, 지사제, 수액제, 포도당, 비타민제, 안약, 식염수, 물파스, 1회용밴드, 반창고, 거즈, 탈지면, 1회용 주사기, 멸균기, 휠체어, 부목, 방역용 살충제, 연막소독기 등이고(기부 받은 물품이 아닌 고가 의료장비는 제외), 복구 장비 및 자재로는 손수레, 삽, 경운기, 비닐, 철관 지붕재, 고무 방수판, 수지창, 적벽돌, 문짝, 타일, 페인트, 유리, 삼, 책상, 걸상, 칠판, 문구류 등이 있다. 단, 덤프트럭, 페이로더(지면 고르기 차량), 굴삭기 등 고가 복구장비 제외한다. 『대북지원민관정책협의회 제5차 전체회의 자료』(2006년 8월 11일).



행을 전담한다. 반면에 정부 위탁사업과 긴급구호 사업은 정부와 민간이 공히 대북협상, 자원 조달, 실행을 각기 역할 분담하여 정책집행을 담당한다. 이들 사업의 자원은 민간단체의 자체 재원과 정부의 남북협력기금으로 조달하게 되는데, 그 과정이 매우 단순하기 때문에 여기에서는 대북협상과 실행을 중심으로 각 사업의 집행 과정을 살펴본다.

합동사업은 민관협에서 정책결정이 이뤄지면 조정된 사업계획에 의거해서 추가적인 대북협상을 진행한다. 합동사업의 기본적인 틀과 주요 사업 내용에 대해서는 이미 북한과 협상이 진행된 상황이기 때문에 부분적인 조정만이 있게 된다.<sup>81</sup> 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. 합동사업은 개발지원적 성격이 강하기 때문에 현지 시공 및 설치 작업과 기술교육이 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 보건의료 분야의 지원사업에는 CT, MRI 등 의료기기와 제약 설비가 지원되며, 농업분야의 지원사업에는 이앙기, 콤파인 등의 농기계와 육묘시설 등이 제공되기 때문에 남한의 인력이 현지에서 시공하는 것이 필수가 되고 있다. 또한 각종 기계 작동법과 농업기술을 전수하기 위해 기술진이 방북하여 기기 작동방법 및 시설 운영에 대한 기술을 전수해야 한다.

이러한 사업이 시작되던 초기에는 북한이 남한 기술 인력의 방북에 대해 소극적이었고, 남북관계가 경색되면 기술진 방북이 매우 어려웠다. 그러나 남한의 기술진 방북이 없이 북한 자체적으로 시공, 설치를 할 때 많은 문제가 발생하면서 북한의 태도가 변했다. 그래서 2004년 하순에 탈북자들의 집단 입국과 김일성 10주기 조문단 방북의 불허로 남북관계가 경색되었을 때에도 남한의 기술진 방북은 언론에 공개하지 않는 조건으로 받아들였다.

---

<sup>81</sup> 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.

기술진의 방북 및 기술 교육은 민간단체가 합동사업을 집행하면서 가장 역점을 두는 부분으로 합동사업의 성패에 가장 결정적인 영향을 미친다. 반면에 긴급구호에서 가장 논란이 되고 있는 모니터링은 합동사업에서는 거의 문제가 되지 않는다. 지원물자 자체가 다른 곳에 전용할 수 있는 일반 물자가 아니고 합동사업의 특정 용도로만 사용될 수밖에 없을뿐더러 시공 인력 및 기술진의 수시 방북과 현지에서의 작업 등으로 매우 투명하게 확인할 수 있기 때문이다.

정부 위탁사업인 영유아 지원사업은 2006년 7월에 지원단체들로 구성된 6개 컨소시엄을 선정하여 9월 현재 컨소시엄별로 대북협상을 진행 중에 있다. 당초에 이 사업은 정부가 대북협상도 직접 담당할 계획으로 있었다. 이에 2006년 초에 제네바에서 북한 관계자에게 영유아 지원사업에 대한 계획을 설명하고 협의를 요청하였으나 거부되었다. 북한은 정부 차원의 지원사업으로는 지원 규모가 작고, 영유아 지원사업의 취지를 오해하여 정부가 지원지역을 확대하여 북한의 지방으로 확산시키려는 의도로 해석하였다.

이에 영유아 지원사업에 대한 대북협상을 민간단체 컨소시엄이 담당기로 결정하고 추진 중에 있는데, 현재까지의 접촉 결과 북한이 이 사업에 대한 내용을 충분히 숙지하고 있지 못하다는 것이 확인되었다. 이 사업이 실제로 실행되기 위해서는 북한과의 협상이 정부가 요구하는 수준에서 이뤄져야 하기 때문에 아직까지 성사 여부를 가늠하기가 어려운 실정이다. 그러나 합동사업에서 더욱 진전된 방식인 이 사업의 추진을 통해 대북지원 사업은 한 단계 더 발전할 것으로 보인다.

농업용 비닐 지원사업은 정부와 민간이 공동으로 자원을 조달하고, 대북협상과 실행은 민간단체가 담당하였다. 2005년도에는 총 4,840만<sup>m</sup>를 지원하였는데, 25톤 트럭으로 100대 분량이다. 지원 경로는 파주-개성, 고성-금강산 육로를 이용하였고 매 지원 시 인도요원이 방북하여 물자를 전달하였다. 북한이 민간단체가 지원하는 물자를 대량으로 육로를 통해 받은 것은 이번이 처음인데, 육로 물류 경비가 해로에 비해 30% 밖에 되지 않아 제한된 재원을 보다 많은 물자구입비에 할애할 수 있었다. 농업용 비닐을 육로로 수송할 수 있었던 것은 북민협 차원에서 공동으로 대처함으로써 대북 협상력이 제고되었기 때문이다. 이 사업은 2006년에도 진행되어 약 3,000만<sup>m</sup>의 농업용 비닐을 정부와 민간이 공동으로 지원하였다.<sup>82</sup>

긴급구호 사업으로 2006년 북한 수재 지원사업은 정부와 민간이 상호 역할 분담 하에 각기 대북협상과 실행을 진행하였다. 정부는 쌀과 복구 자재를 중심으로 지원하고 민간단체는 생활 필수품 및 의약품 등 긴급 구호물자를 중심으로 지원키로 하였다. 이에 따라 정부는 북한의 수해복구를 지원하기 위하여 대한적십자사를 통해 쌀 10만 톤, 시멘트·굴삭기 등 자재와 장비, 모포 등을 제공하기로 하였다. 이를 위해 대한적십자사는 2006년 8월 19일에 금강산에서 남북 적십자 실무 접촉을 갖고 지원 문제에 대해 협의를 하였다. 정부의 긴급지원은 2004년도 용천역 폭발사고 당시에도 대한적십자사를 통해 시행되었기 때문에 그에 준해서 추진되고 있다.

북민협도 8월 31일 개성에서 북한의 민경련 관계자들과 수해 지원에 대한 실무 협의를 개최하고, 밀가루, 생필품, 복구자재, 긴급의약품 등 4가지를 중심으로 대북지원하기로 결정하였다.

#### 마. 정책평가 단계

대북지원에서 정책평가 거버넌스는 이제 막 시작하는 단계에 있는데, 다른 분야와 달리 대북지원 분야는 지원 사업이 효과적으로 추진되어서 시작 단계에서 설정한 목표를 달성하였는지를 평가하는 것이 핵심이다. 따라서 대북 지원사업이 발전하게 되면 평가의 초점, 즉 평가지표가 달라져야 한다. 예를 들어서 긴급구호 시기에는 정책평가의 초점이 분배 투명성 문제에 맞춰지게 되나, 지원사업이 개발지원 사업으로 발전하면 평가의 내용이 보다

---

82\_이 사업과 관련하여 지원 비닐의 규격에 대한 논란이 있었는데, 2005년도에는 두께 0.05mm, 폭 240cm의 비닐을 지원하였다. 남한에서는 못자리용 비닐을 통상 한 번 사용하고 버리나 북한에서는 몇 번에 걸쳐 재사용할 것이므로, 남한에서 사용하는 0.03mm 보다 더 두꺼운 0.05mm의 비닐을 지원키로 한 것이다. 이에 대해 남측 농업 관계자들은 못자리용 비닐은 한 번 사용하고 나면 빛 투과성이 떨어지고 훼손되어 보온력이 떨어지기 때문에 사용할 수가 없다는 문제 제기를 하였다. 그러나 북한 관계자는 농업용 비닐 자체가 태부족인 상황에서는 두세 번 사용할 수밖에 없는 것이 북한의 현실이라고 설명하고 있다. 이에 대한 논란은 2006년도에 농업용 비닐을 지원하게 되면서 해소되었다. 북한의 실정 상 매년 농업용 비닐을 지원할 수밖에 없기 때문에 0.03mm 두께의 못자리용 비닐을 지원키로 한 것이다. 또한 2005년도 지원한 비닐은 폭이 240cm이었는데 폭이 넓어서 자투리를 잘라야 했다는 보고가 있음에 따라 2006년도에는 200cm 폭의 비닐을 지원하게 된 것이다. 따라서 두께와 폭이 줄어들어서 평방미터 당 원가가 적어지기 때문에 2005년도에 비해 소요 재원을 절감하는 효과를 거두게 되었다.

복잡해지게 된다.

평가의 목적은 당초 계획했던 대로 사업의 효과가 나타났는지, 그렇지 않다면 그 원인은 무엇인지, 또는 어떤 장애 요소가 있었는지를 규명하는 것이다.<sup>83</sup> 이를 위해 평가는 프로젝트가 끼친 영향(Impact)을 측정할 수 있게 지표로 표현되어야 하는데, 평가 지표는 전체 프로젝트 체계와 전문 용어에 적합해야 한다. 일반적으로 평가지표는 S.M.A.R.T.에 기초해서 만들어진다. S.M.A.R.T.는 특정성(Specific), 측정 가능성(Measurable), 달성 가능성(Attainable) 사실성(Realistic), 기간 한정성(Time bound)의 머리글자를 모은 것이다.<sup>84</sup>

이러한 평가 작업은 해당 사업 분야에 대한 지식과 함께 평가 업무에 대한 전문적인 지식과 경험을 요구한다. 더욱이 대북지원 사업은 일반적인 개발도상국에서의 사업과 매우 다르기 때문에 남북관계의 특수성과 북한 체제의 특성에 대한 이해와 경험이 매우 중요하다. 따라서 대북지원 사업에 대한 평가를 하기 위해서는 반드시 평가 업무에 대한 전문성을 갖춘 전문가와 대북지원 사업의 전문가가 함께 참여하는 평가 팀이 구성되어야 한다.

대북지원 사업에서 평가 작업은 2006년도 합동사업부터 시작하고 있다. 민간협은 합동사업의 평가를 위해서 대북지원기술지원단을 구성하였는데, 농림부, 농촌공사, 보건복지부, 보건사회연구원 및 정부가 추천하는 관련 전문가들로 구성되어 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 진행

---

83- 중간평가와 최종평가는 NGO 세계에서 가장 일반적인 형태인데, 중간평가는 ① 프로젝트의 효과성을 측정하고, ② 이후 과정에서 프로젝트의 효과성을 증진시키기 위해 필요한 결정들을 내리는데 사용된다. 최종평가는 NGO 세계에서는 일반적으로 다년도 프로젝트(multi-year project)의 마지막 달에 수행된다. 이러한 평가들은 일반적으로 ① 프로젝트의 효과와 영향에 대한 측정, ② 장래의 프로젝트를 위해 경험을 통해 배울 점을 결론으로 이끌어 내야 한다. Mercy Corps, *Design, Monitoring and Evaluation Guidebook* (March 2003), p. 29.

84- Beth Dunford, Dorothy Scheffel and Annette C. Sheckler, *Program Evaluation Survey Manual for Title II Projects* (Washington, D.C.: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development, 2004), p. 12.

되면 대북지원 사업에 대한 평가 작업이 한 단계 발전하는 계기가 될 것이다. 반면에 농업용 비닐 지원사업이나 긴급구호 사업은 사업의 성격이 일회적이고 단순하게 물자를 전달하는 수준에 그치기 때문에 평가 작업의 의미가 작다.

앞으로 합동사업과 정부 위탁사업 등에서 사업별 평가 작업이 구체적으로 이뤄지게 되면, 이를 토대로 해서 대북지원 정책 전반에 대한 평가가 보다 내실화 될 것이다.

#### 4. 대북지원 거버넌스의 실태 평가

##### 가. 자율성

대북지원 민간단체의 자율성은 자체적인 자원 조달 능력, 대북지원 관련 법제도, 리더십의 성격에 의해 많은 영향을 받는다.

우선 자원 조달 능력의 측면에서 보면 민간단체가 자체 재원으로 사업을 진행할수록 자율성이 매우 높다. 구체적으로 민간단체가 자체적으로 진행하는 개별 사업은 1:1 매칭펀드로 남북협력기금을 지원 받는다고 하더라도 상당한 자율성을 갖고 있다. 반면에 합동사업은 민관협에서의 심사와 집행 과정에 대한 평가가 이뤄지기 때문에 민간단체가 유연성과 신축성을 갖고 사업을 추진하는데 상대적으로 어려움이 있다. 합동사업은 정책입안 과정에서는 민간단체의 자율성이 매우 크지만 정책결정과 집행 및 평가 과정에서는 여러 제약이 있다. 특히 정부 위탁사업인 영유아 지원사업의 경우에는 사업의 성격 상 정책입안 단계에서부터 평가의 전 과정에 이르기까지 민간단체의 자율성은 매우 제한적일 수밖에 없다.

민간단체의 자율성을 제한하는 것으로는 대북지원 법제도들이 있다. 거버넌스의 부재기에는 대북지원 법규와 행정 절차들이 민간단체의 자율성을 극도로 속박하였는데, 거버넌스 형성기를 지나 제도화기에 들어선 지금은 관련 법규와 절차들이 간소화되고 신축적으로 운영되고 있다. 하지만 지원사업의 지속 가능성을 위해 북한 수혜기관의 역량구축을 도모하는 ‘지원적 성격의 협력사업’을 추진하는 데는 아직도 제약들이 있다. 이것은 통일부가 지원사업과 협력사업을 형식적으로 구분하고 있는 데에 기인한다.<sup>85</sup> 그러나 대북지원 사업이 긴급구호에서 개발지원 사업으로 발전을 하게 되면 이

러한 지원적 성격의 협력사업은 활발해질 수밖에 없는 것이 현실이다.<sup>86</sup>

대북지원 제도도는 주로 정책집행의 단계에서 민간단체의 자율성을 속박하는 요소로 작용하는데, 남북관계의 변화에 따라 현실에 맞게 계속해서 변화할 수밖에 없는 것이다. 따라서 거버넌스가 발전되어 있는 경우에는 이러한 조정과정이 신속하고 유연하게 이뤄지는 반면에, 그렇지 않은 경우에는 심각한 갈등과 대립을 겪으면서 소모적 방식으로 이뤄지게 된다.

마지막으로 리더십의 성격은 민간단체의 자율성의 정도를 가늠하는데 커다란 작용을 한다. 특히 개별단체보다는 북민협과 같은 연대기구에서 리더십의 성격이 어떠한가에 따라서 대정부 관계와 정책과정에서의 역할이 규정된다. 북민협의 리더십은 주요하게 회장단체 및 상임운영위원 단체들에게 있는데, 정책대안과 추진력이 있는 경우에는 대 정부 관계에서 훨씬 독립적으로 운영되며 때에 따라서는 정부와 갈등을 빚기도 한다. 반대로 북민협의 리더십이 소속 단체들 간의 정보 공유와 연대기구의 관리에 치중하면 정부 업무를 대행하는 하위 기구로 전락할 수 있다. 북민협의 상임위원단체의 임기는 1년으로 리더십은 매년 교체될 수 있기 때문에 시기에 따라서 북민협의 자율성은 변화하게 된다.

## 나. 전문성

대북지원 민간단체의 전문성의 핵심 요소는 정책 개발 능력과 사업수행 능력이라고 할 수 있다. 그런데 이는 남북관계에 대한 이해와 통찰, 지원사업의 개발 및 집행 능력, 대북 협상 능력에 의해서 많이 좌우된다.

---

85- 통일부는 지원사업과 협력사업을 각각 담당하는 부서로 사회문화교류본부와 남북경제협력본부를 두고 있는데, 대북지원 단체가 협력사업에 관여하는 경우에는 어느 부서가 담당 부서인지를 명확하게 하지 못하는 경우가 발생한다. 또한 일반적으로 남북경제협력본부의 경우에는 지원단체가 협력사업에 관계하는 것에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다.

86- 우리민족서로돕기운동이 지원한 북한 정성제약의 경우 자체 생산한 의약품을 중앙의료약품공급소에 제공하고 행표를 받는다. 그러면 이 행표를 중앙기관에 제공하고 의약품 원료를 구입해야 하는데 실제로 중앙에서 공급받을 수 있는 의약품 원료가 없기 때문에 행표는 유명무실하게 된다. 이에 정성제약의 정상적인 운영을 지원하기 위해 우리민족서로돕기운동의 주선으로 2006년에 정성제약과 남측의 산과들 농수산이 협력하여 개성 인근에 마늘 가공 공장을 설립하였다. 이 공장에는 1천여 명의 북한 노동자가 근무하고 있는데, 여기에서 얻어지는 수익금이 정성제약의 운영비로 사용되고 있다.

남북관계는 북핵문제, 미사일 발사 등의 정치 군사적 요인들과 정부의 대북정책 등 다양한 변수들로 매우 불안정하며 유동적으로 변화한다. 이러한 남북관계의 변화는 대북지원 사업에 커다란 영향을 미치게 된다. 민간단체가 이러한 남북관계에 대한 이해와 통찰이 없으면 변화하는 현실에 맞는 정책을 개발하기가 어렵다.

이 부분에서는 민간단체들 사이에 많은 편차가 있으나 일반적으로 대북지원의 역사가 긴 단체일수록 이에 대한 전문성을 많이 갖추고 있다. 지원활동의 역사가 오래된 만큼 이런 단체들은 남북관계 전문가들을 정책위원이나 이사 등의 임원으로 활발하게 참여시키고 있다. 또한 몇몇 단체들은 집행기구 내에 정책 부서를 두고 있기도 하는데, 우리민족서로돕기운동의 경우에는 산하에 별도의 정책 전문기구를 설치하여 운영하기도 한다.<sup>87</sup>

지원사업의 개발 및 집행 능력은 대북지원 사업이 긴급구호에서 개발지원으로 전환하면서 매우 중요해졌다. 대북지원에서 거버넌스 제도화가 이뤄진 핵심적인 이유도 개발지원 사업을 추진하는 효율적인 체계와 역량 구축에 있다. 이 부분과 관련해서는 정책입안 단계에서 민간단체의 역할이 매우 컸다. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터의 토론회를 통해서 대북 인도지원 시스템의 구축, 합동사업의 추진, 객관적인 평가체계 수립 등이 제안되었고, 이러한 내용들이 대부분 정부 정책으로 채택되어서 시행된 것이다. 그러나 정책집행과 정책평가 단계에서는 민간단체의 전문성을 더욱 강화할 필요가 있다.

대북 협상 능력은 지원단체들에 따라서 많은 편차가 있는데 작은 규모의 단체일수록 취약하다. 지원사업의 규모가 크거나 북한과 지원사업을 한 기간이 길수록 상대적으로 대북 협상력이 크다. 북한을 수시로 방문하고 접촉하는 단체인 경우에는 북한 현실에 대한 이해도 깊고 인간적 관계들도 형성되어 북한을 설득하는데 유리한 위치에 있다. 북한을 일년에 한 두 차례 방문하는 단체인 경우에는 대북 협상 자체가 제대로 진행되지 않으며, 이에 따라 지원사업이 걸들게 되는 경우가 발생한다.

87- 민간단체의 대표적인 정책 전문기구인 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터는 2003년 11월에 설립된 이후, 대북지원 정책과 관련하여 2006년 9월까지 총 27회의 정책포럼과 총 13회의 정책토론회 및 전문가 토론회를 개최하여 대북지원 단체들의 정책 역량을 강화하는데 기여하고 있다.

이러한 개별단체의 편차가 존재하지만 대북지원 민간단체 전체를 보았을 때에는 대북지원 사업과정에서 정부나 전문가가 얻기 어려운 정보들을 획득하게 되고, 오랜 지원사업의 경험에서 오는 통찰과 판단력으로 정부와는 또 다른 측면에서 전문성을 확보하고 있다. 이러한 전문성은 정책입안 단계에서 정부가 생각하기 어려운 접근 방법들을 제안하게 되며, 정책집행 단계에서 유연한 방식들을 채택케 하는데 도움을 주고 있다.

#### 다. 참여성

대북지원 민간단체의 참여성은 세 가지 수준에서 나눠 볼 수 있는데, 첫째는 정부 정책과정에 대한 참여성, 둘째는 대북지원 민간단체 연대기구에 대한 소속 단체의 참여성, 셋째는 대북지원 정책과정에 대한 전문가들의 참여성이다.

우선 정부 정책과정에 대해서는 민관협이라는 제도적 틀을 통해 높은 수준으로 참여가 이뤄지고 있다. 하지만 사업의 종류에 따라서 참여의 정도가 다른데, 합동사업은 정책입안, 정책결정, 정책집행에서 높은 참여가 이뤄진다. 반면에 정부 위탁사업은 정책집행 단계에서만 참여가 이뤄진다. 정책 단계별로 보면 정책입안과 정책집행에서 가장 높은 수준의 참여가 이뤄지고, 정책결정 단계에서의 참여는 이보다는 한 단계 낮은 수준에서 이뤄지고 있다. 그리고 정책평가 단계에서의 참여는 매우 취약한데, 이는 대북지원 사업에서 평가 작업이 이제 막 시작되고 있기 때문이다.

연대기구에 대한 소속 단체의 참여성의 문제는 북민협의 주요 쟁점 중의 하나이다. 중소 규모의 단체들로부터 북민협이 일부 대형 단체 중심으로 운영된다는 문제가 제기된 것이다. 이에 따라 2006년 북민협 임원 단체 선거에서 중소 규모 단체의 목소리를 대변할 수 있는 단체가 북민협 상임운영위원회 단체에 포함되어야 한다는 요구가 나왔다. 또 다른 측면에서는 북민협이 민간단체의 대표성을 갖고 정부의 파트너가 되어 민관협을 구성하자, 대북지원 관련 단체들이 북민협에 대거 가입하게 된 것이다. 북민협에의 가입은 진입 장벽이 매우 낮기 때문에 희망하는 경우 대부분 받아들여진다. 이로 인해 북민협 회원단체들의 구성이 매우 다양해졌고, 일부 단체들의 경우에는 대북지원 사업이 거의 부재함에도 불구하고 회원 자격을 유지하



고 있다. 이는 북민협의 조직적 정체성을 모호하게 하는 문제를 발생시킨다.

대북지원 사업에서 최근에 특징적으로 보이는 것은 민관협의 제도적 틀 속에서 전문가들의 참여가 확대되고 있다는 것이다. 합동사업에 대한 심사와 평가, 정부 위탁사업의 개발과 심사, 평가 작업에서 전문성이 요구되기 때문이다. 이는 정부 부처 내에서도 통일부 이외에 보건복지부나 농림부 등 해당 지원사업에 대한 전문성을 갖고 있는 정부 부처의 참여도가 높아지고 있는 것과 궤를 같이 한다.

### 라. 네트워크

대북지원 분야에서 행위자들 간의 네트워크는 활성화 되어 있지 못하다. 그 이유는 첫째, 대북정책의 특성상 하나나 둘 정도의 행위자들이 핵심적인 역할을 하고 다른 행위자들의 역할이 매우 제한적이기 때문이고, 둘째는 북한이 정책적으로 지원기구들마다 창구를 달리하여 행위자들 사이의 교류 협력을 어렵게 하기 때문이다. 특히 창구 분리 문제가 매우 심각한 것인데, 대북지원 국제기구들은 북한 외무성을 창구로 하며, 남한 민간단체들은 북한의 민화협이나 민정련을 창구로 하고, 해외동포 단체들은 해외동포위원회를 창구로 하게 하였다. 북한이 철저하게 창구 분리 정책을 고수하였기 때문에 국내외 지원기구 사이의 네트워크 형성이 어려웠다.

또한 국내에서는 대북지원에서 정부와 지원단체가 핵심적인 역할을 하고 있고, 이들 사이의 네트워크를 어떻게 만들 것인가가 중요한 문제로 되었다. 다른 행위자들과의 네트워크 형성은 관심사가 아니었다. 이에 대북지원 분야에서는 정부와 민간단체, 그리고 민간단체 간의 네트워크가 활성화되었다.

네트워크 이론의 측면에서 보면 민관협은 공식적인 성격의 bond형 네트워크라고 할 수 있다. 하지만 좀 더 엄밀하게 말하면 정책네트워크에서 한 단계 진전된 정책공동체라고 할 수 있다. 민관협은 합동사업 등 각종 사업에 대한 협의를 하는 과정에서 정보를 공유하며, 정부와 민간의 자원 동원에 대한 협의를 한다.

반면에 북민협은 공식적인 성격의 bridge형 네트워크이다. 북민협의 문호는 개방적이며, 회원단체들 사이에서 지식과 정보, 자원의 유통이 일어난다. 북민협에서 가장 활발한 것은 정보의 유통으로 한 달에 한 번씩 개최되는

전체 운영위원회에서 대북지원 사업에 대한 정보들이 교환된다. 또한 북민협 주체로 진행되는 국제회의, 토론회, 10주년 백서 발간 등과 같은 사업은 회원단체들의 분담금으로 진행한다. 특히 합동사업의 추진 과정에서는 컨소시엄을 구성하여 소요되는 자원을 공동으로 동원한다.

대북지원에서 네트워크는 다양하게 조직되어 있지 않으며, 그나마 작동되고 있는 네트워크의 수준도 높은 편이라고 할 수 없다. 하지만 남북관계 관련 다른 분야에 비해서는 네트워크가 발전되어 있다.

#### 마. 분권화

대북지원 민간단체들은 전국적 조직망을 갖춘 단체도 있지만 많은 경우에는 지방 조직이 없는 단일 조직체이다. 또한 지원단체들은 대부분 중소 규모이거나, 대형단체들이라고 해도 대북지원 사업을 담당하는 부서는 적은 인원으로 구성되어 있다. 즉, 의사결정 과정이나 체계가 매우 단순하고 복잡하지 않다는 것이다. 따라서 개별단체 차원에서 분권화를 분석하는 것은 현 단계에서 큰 의미를 갖기 어렵고, 그보다는 연대기구에서의 분권화 문제가 보다 중요한 것으로 보인다.

대북지원 민간단체들의 연대기구인 북민협은 11개 단체로 구성된 상임위원회와 전체가 참여하여 개최하는 월례 운영위원회, 그리고 총회가 있다.<sup>88</sup> 그런데 북민협의 조직 수준이 아직 낮은 수준의 협의체에 머물러 있기 때문에 주요 결정 사항은 전체가 참여하는 운영위원회나 총회에서 결정을 하게 된다. 이러한 점에서 볼 때 북민협의 각 위원회가 고유의 권한과 역할을 분장한 가운데 분권화가 잘 이뤄지고 있다고 볼 수 없다. 오히려 기능과 역할이 분화되지 못한 초기적 조직 수준의 모습을 보이고 있다고 해야 할 것이다.

이 측면에서는 오히려 정부 부처 간의 관계를 살펴보는 것이 유용할 것이다. 대북지원과 관련해서 통일부, 보건복지부, 농림부가 관련 부처로 주요 행위자로 역할을 하고 있다. 통일부는 주무부처로서 정책개발과 조정, 대북 협상을 담당하고 보건복지부와 농림부는 관련 지원사업에 대한 지원 역할

---

<sup>88</sup> 북민협 상임위원회는 회장 단체(1), 부회장 단체(1), 감사 단체(2), 선출직 상임위원 단체(7개) 등 총 11개 단체로 구성되어 있다.

을 담당한다. 예를 들어서 영유아 지원사업의 경우 통일부가 주무부처로서 전체 업무를 관장하지만 사업계획과 평가 등에서 보건복지부가 역할을 하고 있다. 그런데 통일부와 관련 부처 사이에 권한과 관련한 갈등이 존재한다. 이런 점에서 정부 부처 사이의 분권화가 명확하지 못하다고 할 수 있다.

## 바. 효과와 효율성

대북지원 거버넌스의 제도적 틀로서 민관협이 효과적으로 운영되기 위해서는 정책 기획과 조정 능력이 요구된다. 정부와 복민협 어느 일방만이 아니라 양자 공히 이러한 능력이 향상되어야 한다. 민관협이 처음 만들어졌을 때에는 새로운 시스템과 사업 방식에 대한 이해가 부족하고 운영 능력이 부족했기 때문에 많은 문제가 발생하였다.

민관협이 발족된 이후에 대표자회의, 운영위원회 회의, 분과위원회 회의가 연이어 개최되었는데, 회의의 진행 과정을 보면 매번 난항을 겪었을 뿐더러 회의 결정 사항이 모호하거나 지엽적인 논의에 그친 경우가 많았다. 정부와 민간이 함께 참여하는 회의인 경우에 조정과 합의에 이르는 과정이 일반적으로 쉽지 않은데, 그렇다고 하더라도 지금까지의 민관협 회의는 매우 비효율적이었다. 회의가 이렇게 진행된 첫 번째 이유는 회의 자료의 부실함에 있고, 둘째로는 회의 준비 과정에서의 조정 부재에 있다. 특히 민관정책 협의회는 정부와 민간이 공동으로 운영을 한다는 점에서 사전 조정이 반드시 필요한데, 회의 준비 과정에서 사전 조정이 충분히 이뤄지지 않았다.<sup>89)</sup>

하지만 지난 2년간 시행착오를 거치면서 운영 능력은 많이 향상되었다. 2006년 합동사업과 농업용 비닐 지원사업, 그리고 북한 수재 긴급구호 사업이 원활하게 진행될 수 있었던 것은 정부와 민간단체들의 협의와 조정이 잘 되고 있음을 반증하는 것이다. 하지만 이러한 협의와 조정이 실무 차원에서 대부분 이뤄지고 있다는 것이 문제가 되고 있다. 2006년에는 민관협 전체 회의가 지난 8월 11일에 한번 개최되었으며, 운영위원회도 전체 회의 직전에 이를 준비하기 위해 한 번 열렸을 뿐이다.

민관협이 보다 높은 수준에서 정책 협의와 조정을 하기 위해서는 실무 차원의 협의와 함께 운영위원회와 전체 회의가 활성화될 필요가 있다.

89-이종무, 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』, p. 38.

## IV. 북한인권 거버넌스 실태

### 1. 북한인권문제 현황과 성과

#### 가. 북한인권문제 현황

1990년대 이전 북한인권 문제는 남북관계나 국제사회에서 심각한 현안으로 대두되지는 않았다. 이는 무엇보다도 북한체제의 폐쇄적 속성으로 인한 북한인권실태 관련 정보의 부족에 기인하였다. 북한인권상황에 대한 자료가 부족하였기 때문에 국제인권기구나 단체에서 북한인권 문제를 적극적으로 제기할 수 없었다. 그런데 1990년대 북한의 지속적인 경제난·식량난으로 인한 인도적 차원의 대북지원 문제가 국제적 이슈로 등장하고 탈북자가 급증하면서 북한주민의 인권실상이 구체적으로 알려지게 되었다. WFP 등 유엔기구의 대북지원 과정에서 가장 기본적인 생존권조차 보호받지 못하고 있는 북한인권 상황이 공개되었다. 식량 및 인도적 지원과 경수로 건설 지원 등의 과정에서 북한에 관한 정보를 접하는 여건이 개선되면서 이들을 통해 광범위한 기아실태, 이동의 통제, 언론 통제 등 북한인권상황에 대한 구체적이고 경험적인 정보가 국제사회에 제공될 수 있었다. 또한 생존을 위한 탈북 행렬이 이어지면서 이들을 통해 보다 직접적이고 구체적으로 북한인권실태에 대한 정보가 알려지게 되었다.

이상에서 보듯이 1980년대까지 북한의 인권상황에 대해 신뢰할 만한 정보가 부족한 상황에서 남한 내의 민주화가 우선시되면서 북한인권문제는 남한 내에서 크게 주목받지 못하였다. 국내에서도 1970년대부터 체제경쟁 차원에서 북한체제의 부도덕성을 부각시키기 위하여 간헐적으로 북한인권 유린 실태를 고발하는 형태의 보고서가 발간되었다. 그러나 남한의 민주화 요구 속에서 북한인권문제는 국내에서 본격적으로 이슈화되지는 못하였다. 북한인권실상이 구체적으로 알려지면서 북한인권문제는 남한보다 국제사회의 관심 대상이었고 먼저 국제적으로 이슈화되기 시작하였다. 북한인권 문제는 우선 국제비정부인권기구가 발간하는 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 국제인권위

원회가 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.<sup>90</sup>

국제사회의 움직임 속에서 1990년대 들어 국내에서도 북한인권문제는 관심의 대상으로 부상하게 되었다. 특히 1990년대에는 보고서 발간, 학술회의 등을 통해 시민적·정치적 권리를 중심으로 북한인권문제를 부각시키는 공론화 작업이 본격화되기 시작한다. 그리고 북한인권문제를 주제로 학술행사가 개최되기 시작하면서 국제적 연대를 통하여 북한인권문제를 쟁점화·이슈화하려는 노력이 진행되는데, 1999년 북한인권시민연합이 중심이 된 ‘북한인권·난민국제회의’가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 민간차원에서 북한인권문제에 대한 관심이 고조되고 있는 가운데 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.

국내적으로 북한인권문제가 이슈화되면서 1990년대 후반부터 북한인권 시민연합, 북한민주화네트워크 등 북한인권 개선을 활동목표로 삼는 단체들이 설립되기 시작하였다. 특히 2000년대 들어 국내 입국 탈북자들이 증가하면서 북한민주화운동본부, 자유북한방송 등 탈북자들이 중심이 된 북한인권단체들이 설립되었다. 또한 북한인권실태에 대한 객관성 문제가 논란이 되면서 북한인권실태의 체계적 수집을 목표로 삼는 단체들이 설립되었다. 또한 미국에서 미 북한인권위원회, 북한자유연합 등 북한인권 개선을 목표로 하는 단체나 연대조직이 생겨나게 되었다.<sup>91</sup>

이와 같이 북한인권이 국내외적으로 이슈화되면서 북한인권 개선을 위해 국내외적으로 단체와 연대조직이 형성되는 가운데, 북한인권문제는 유엔인

90-김병로, 『북한인권문제와 국제협력』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 65-66.

91-국내 인권동향에 대해서는 김수암, “북한인권문제에 대한 국내동향과 쟁점,” 『북한조사연구』, 제8권 1·2호 (2004) 참조.

권기구를 통하여 공론화되는 상황으로 전개되었다. 1997년, 1998년 유엔인권소위원회에서 이동의 자유 등을 제기하는 북한인권결의안이 최초로 채택되었다. 이러한 결의안 채택에 대해 북한이 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)의 탈퇴를 선언하는 등 극단적인 반발을 하였다. 그렇지만 이후에 B규약 2차보고서를 제출하고 사회주의헌법을 개정하면서 이동의 자유를 신설하는 등 외교적·법률적 차원에서 긍정적 조치를 취하였다.<sup>92</sup> 그럼에도 불구하고 국제사회에서는 실질적 차원에서 인권개선을 위한 의지가 없다고 판단하여 2003년부터 2005년까지 유엔인권위원회에서 북한인권결의안을 채택하였다. 특히 2004년 유엔인권위원회 결의안 내용에 따라 비티문타본 태국 교수가 북한인권특별보고관으로 임명되어 활동하고 있다. 더 나아가 국제사회는 3년간의 북한인권결의안 채택에도 불구하고 북한이 결의안 자체를 부정하는 등 극단적으로 대응하게 되자 2005년 유엔 총회 차원에서 북한인권결의안을 최초로 채택하게 되었다. 이러한 유엔차원의 결의안에 대해 정치적 의도로 규정하여 반발함으로써 북한과 유엔인권기구와의 인권분야 기술협력이 이루어지지 못하고 있다.

유엔인권기구 차원에서 북한인권 문제가 공론화의 단계를 넘어 결의안 채택이라는 구체적 조치를 취하는 가운데 개별국가인 미국에서도 보다 적극적인 조치를 취하게 되었다. 2004년 미국 상·하 양원은 만장일치로 북한인권법을 통과시키게 되었다. 북한인권법이 통과됨으로써 북한인권 개선을 위한 행정부 차원의 조치가 법률로 규정되는 단계로 접어들었다. 북한인권법에 따라 미국의 대북인권정책을 총괄적으로 조율하기 위해 북한인권특사를 두도록 되어 있다. 이 조항에 따라 부시 대통령은 2005년 8월 레프코위츠를 북한인권특사로 임명하였다. 또한 2006년 4월 북한인권법에 따라 6명의 탈북자의 미국 망명이 성사되었다. 뿐만 아니라 미 행정부의 재정지원으로 미국의 비정부인권단체인 프리덤하우스가 워싱턴, 서울, 브뤼셀, 로마 등에서 북한인권국제대회를 개최함으로써 인권문제 의제화 방식이 질적으로 변화하고 있다. 이러한 미국의 입법조치를 모델로 2006년 6월 일본도 납치자 문제를 중심으로 하는 북한인권 관련 법안을 통과시켰다.

92-2003년 이전 인권차원에서 북한과 유엔과의 관계에 대해서는 최의철, 『북한인권과 유엔인권레짐』 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

유럽연합도 주요한 행위자로 북한인권문제에 적극적으로 개입하여 오고 있다. 유럽연합과 회원국들이 2000년대 들어 북한과 국교관계를 수립하면서 인권문제를 주요 변수로 설정하여 접근하였다. 그렇지만 1차적으로 압박의 방식이 아닌 대화를 통해 북한분야 거버넌스 설정을 시도하였다. 이러한 입장에 따라 2001년 북한과 유럽연합 간에 최초로 인권대화가 성사될 수 있었다. 그런데 이러한 인권대화에도 불구하고 북한당국이 인권개선을 위한 실질적 의지를 갖고 있지 않다는 평가에 따라 유럽연합은 북한결의안 상정을 주도하는 등 유엔인권기구에서 북한인권 문제의 이슈화, 의제화에 주도적 역할을 수행하여 왔다.

국제사회의 인권 개선 요구에 대해 북한은 2가지 차원에서 대응하고 있다. 먼저 유엔인권기구의 북한인권결의안 채택, 미국과 일본의 북한인권법 채택에 대해서는 북한체제 전복을 위한 정치적 음모로 규정하고 전면 거부하는 태도를 취하고 있다. 이러한 전면 부정 입장에 따라 북한인권결의안에 입각하여 임명된 북한인권특별보고관의 존재 자체를 부정하고 있다. 또한 유엔인권기구와의 인권분야 기술협력마저도 북한인권결의안 내용에 포함되어 있다는 이유로 수용하지 않고 있다. 특히 미국의 북한인권법을 중심으로 하는 대북인권정책에 대해 핵문제와 함께 ‘반공화국압살’을 위한 2대 기둥으로 규정하여 반발하고 있다. 반면, 극단적인 국제적 고립을 우려하여 국가보고서를 제출하여 심의를 받는 등 정치성이 없다고 판단되는 국제인권규약을 관장하는 규약위원회에는 협조적인 태도를 취하고 있다. 또한 체제에 위협이 되지 않는 범위 내에서 국제사회의 요구를 일부 수용하여 법률을 개정하고 인권관련 법률을 정비하는 등 제도적·법률적 차원에서 긍정적 조치를 취하고 있다.<sup>93</sup>

북한인권문제는 국내 보수성향의 단체와 유엔기구, 미국, 유럽연합 등 개별국가가 의제화를 주도하는 가운데 남한 정부는 남북관계 개선, 핵문제 해결 등 한반도 평화를 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근하여 왔다. 남한 정부는 생존권을 우선적으로 개선하는 가운데, 시민적·정치적 권리에 대해서는 교류·협력을 통하여 북한의 개방을 유도하여 북한 내에 여건을

93\_김수암, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략,” 『통일정책연구』, 제14권 1호 (2005).

조성하여 점진적 실질적으로 개선한다는 입장을 견지하여 왔다. 따라서 북한인권 문제는 대북지원을 통한 북한주민의 생존권 개선이라는 형태로 남북 간에 전개되어 왔다. 또한 북한인권을 북한 내 주민의 인권, 탈북자, 이산가족·탈북자·국군포로 등 남북 간 인도주의사안을 포괄하는 것으로 설정하고 인도주의 사안을 우선적으로 해결하는 데 중점을 두고 정책을 추진하여 왔다.

#### 나. 거버넌스 관점에서 본 북한인권문제 성과

거버넌스 관점에서 볼 때 북한인권 분야는 다른 분야와 다른 특성을 갖고 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 대북지원의 경우 북한의 적극적인 수요가 존재하기 때문에 거버넌스를 구축하기 위한 남북한 교류와 협력이 자연스럽게 형성될 수 있다. 이 과정에서 민간단체의 참여가 확대됨으로써 대북지원 분야 교류·협력 과정에서 거버넌스의 제도화가 심화될 수 있다. 마찬가지로 사회문화 차원에서도 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 북한당국이 강력하게 반발하는 분야라는 점에서 행위자간 조정과 협의를 통한 문제해결이 용이하지 않은 분야라고 할 수 있다.

1990년대 북한인권이 국제사회의 관심대상으로 부각하면서 북한인권문제에 대해 각 행위자들의 입장이 대립되면서 사실상 거버넌스 부재의 상황이라고 평가할 수 있을 것이다.

먼저 한국의 대북인권정책이라는 관점에서 볼 때 1990년대 중반 협의와 조정의 틀이 만들어지기보다는 주로 행위자가 새롭게 형성되는 과정에서 공론화 중심으로 북한인권문제가 다루어지기 시작하였다. 위에서 언급하였듯이 북한인권시민연합 등이 새롭게 창설되면서 북한인권문제에 대한 의제화를 적극 시도하였다. 이 과정에서 김영삼 정부는 대통령의 언급, 유엔 총회에서 북한인권문제를 공개적으로 거론하였다. 1995년 김영삼 대통령이 북한인권문제 등에 대해 우려를 표시하자 조선중앙방송은 조국평화통일위원회 대변인 명의의 성명을 통하여 도발적인 망발이라고 비난하였다. 특히



1995년 9월 28일 제50차 유엔총회와 1997년 제52차 유엔총회에서 외무장관의 기초연설문을 통해 북한인권문제를 직접적으로 거론하였는데, 답변권 등을 통해 북한이 반박하면서 극단적인 대립만 노출하게 되었다. 남북한 간 신뢰가 구축되어 있지 않은 상황에서 북한인권이 갖고 있는 속성상 인권 문제 해결을 위한 조율의 공간이 형성되기보다 갈등만 증폭시키게 되었다. 이와 같이 김영삼 정부 당시 북한주민을 둘러싸고 남북한 간에 유엔무대를 중심으로 갈등의 관계가 형성되어 있었다.

김대중 정부 출범 이후 대북 화해·협력 정책을 추진하면서 북한주민의 인권문제에 대해 공개적으로 언급하는 것은 자제되었다. 따라서 사실상 북한주민의 인권문제를 둘러싸고 남북한 간에 협의의 통로가 형성되지는 못하여 왔다. 다만, 앞에서 언급하였듯이 이산가족, 납북자, 국군포로 문제를 해결하기 위해 장관급회담과 적십자회담이라는 협의 조정의 틀이 가동되어 왔다. 또한 남한 정부 차원에서 북한주민의 생존권보장이라는 인권적 관점에서 대북지원을 실시하면서 경제적·사회적·문화적 권리 차원에서 일정 부분 협력의 틀이 형성되었다.

거버넌스 관점에서 볼 때 조정과 협의를 통해 정책을 입안·결정·집행·평가하는 시스템을 구축하는 과정에서 민간의 참여가 핵심적인 요소라고 할 수 있을 것이다. 그런데 북한이 외부의 인권제기를 정치적 음모라고 규정하고 있는 상황에서 남북관계 개선을 포괄적으로 고려하여 인권정책을 추진해야 하는 남한 정부의 입장에 대해 보수 성향의 단체들이 정부의 적극적인 인권정책을 요구하면서 민간부문과 정부 간의 정책 조율의 시스템이 구축되지 못하는 상황이 지속되고 있다. 교류·협력을 통한 점진적·실질적 접근 방식에 대해 보수성향의 단체들은 국제적 연대를 통하여 여론을 조성하면서 정부의 정책에 대해 공개적으로 비판하였다. 특히 정부의 정책에 대한 보수 성향 단체의 비판은 유엔인권위원회에서 북한인권결의안이 채택되는 과정에서 유엔인권위원회 위원국인 한국정부의 표결형태를 둘러싸고 절정을 이루게 되었다.

김대중 정부는 점진적·장기적 대북인권정책 기조를 계승하고 있지만, 노무현 정부 들어 국제사회의 북한인권에 대한 움직임은 단기적이고 직접 개입방식으로 강화되는 등 외부 상황이 질적으로 변화하고 있다. 2003년 제59차 유엔인권위원회에서 유럽연합 주도로 최초로 ‘북한인권결의안’이 상정

되었는 바, 핵문제해결과 남북관계를 저해하여 북한주민의 인권에 부정적으로 영향을 미친다는 판단에 따라 표결에 불참하였다. 이에 대해 보수성향의 단체들은 북한인권을 외면한 처사라고 강력하게 비판하였다. 이러한 정책에 대한 비판을 고려하여 2004년 제60차 유엔인권위원회에서 ‘북한인권 결의안’이 다시 상정되자 정부는 남북관계의 특수성을 고려하면서도 인권 개선을 위한 분명한 메시지를 국제사회에 표명할 필요가 있다고 판단하였다. 정부는 제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안에 대한 원칙적 기권(Principled Abstention)을 결정하면서 ‘투표입장 설명’(Explanation of Vote: EO)을 통해 국제사회와 북한당국에게 북한인권문제에 대한 한국정부의 기본 입장을 전달하고자 하였다. 동 설명을 통해 북한의 인권상황에 깊이 우려하고 있다는 입장을 설명하는 동시에 유엔 등 다자간 틀에서 북한인권 개선을 위한 노력에 참여하겠다는 의지를 표명하였다. 이러한 투표설명을 통한 북한인권에 대한 입장표명에도 불구하고 적극적 찬성을 표명하지 않는 한국정부의 정책에 대해 보수성향의 시민사회가 지속적으로 비판함으로써 정부와 보수성향의 민간 사이에 협의와 조정보다는 침예한 대립이 지속되고 있다.

정부와 보수성향 민간 사이의 대립은 미국이 북한인권법을 제정하여 적극적으로 개입하는 정책을 취하면서 보다 증폭되는 양상으로 전개되었다. 미국이 북한주민의 인권개선을 위해 적극적으로 역할을 수행하고 있는 반면, 핵심 당사자인 한국정부가 북한주민의 인권을 외면해서는 안된다고 정부의 인권정책을 전면적으로 비판하게 되었다. 현재 국가인권위원회가 토론회를 통해 대화의 장을 마련하는 수준의 협의시스템이 형성되어 있는 상황에 머물고 있다.

국내적 차원에서 북한인권 해결을 위한 거버넌스 실태는 민간 내부의 갈등이 또 하나의 핵심 요인이라고 할 수 있다. 보수성향의 단체들이 유엔인권위원회의 인권결의안 채택, 미국의 북한인권법 채택에 적극적으로 호응하면서 국제적 연대를 통하여 북한인권문제의 의제화를 주도하여 왔다. 북한인권문제는 보수성향의 국내 NGO와 국제 NGO, 국제사회(유엔기구), 개별 국가의 연대를 통하여 주로 여론 조성이라는 형태로 압박전략을 구사함으로써 북한당국의 정책변화를 유도하는 방향으로 운동이 전개되어 왔다. 이러한 전략에 대해 생존권, 평화권을 중심으로 진보 성향의 단체들이 새로운

담론을 형성하려는 움직임이 보이게 되었다. 가칭 ‘한반도인권회의’ 등을 통하여 북한인권문제에 대한 진보 성향 단체들의 의견을 조율하는 시스템을 구축하기도 하였으나 참여 단체들의 입장 차이로 인해 진보성향 단체들간의 네트워크는 지속되지 못하고 중단상태에 있다. 진보, 보수성향의 단체들은 북한인권실태의 객관성, 북한인권유린의 원인론, 인권개선 접근 방식, 유엔인권위원회 결의안 및 미국의 북한인권법 결의안 등을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있다. 이와 같이 정부와 민간 사이의 협의와 조정이라는 거버넌스의 핵심 기반인 시민사회가 대립되어 있는 상황이 지속되고 있다. 이로 인해 북한인권 분야는 대북지원 분야와 같이 대북협력민간단체협의회와 대북지원민관정책협의회 등 거버넌스를 위한 제도화의 틀이 형성되지 못하고 있다. 또한 국내적 차원의 북한인권 거버넌스는 국제사회의 인권전략에 의해 크게 영향을 받는 형태로 그 틀이 형성되는 특징을 보이고 있다.

끝으로 다른 분야와 달리 북한인권 분야 거버넌스는 국제사회가 주도하는 형태로 전개되고 있기 때문에 국제사회와 핵심당사자인 북한과 남한 당국, 남한 내 시민사회 간의 협의와 조정이 핵심 요소라고 할 수 있다. 먼저 핵심당사자인 북한은 유엔인권위원회 결의안, 미국의 북한인권법에 대해 체제붕괴를 위한 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 북한과 국제사회 사이에 협의와 조정이 아닌 극단적인 대립의 상태가 지속되고 있다. 물론 국제인권규약을 관장하는 규약위원회에 협조하고 일시적으로 유럽연합과 인권 대화를 실시하고 있지만 협력보다는 갈등이 두드러지고 있다. 유럽연합이 유엔에서 북한인권결의안을 주도하면서 유럽연합과의 협력을 통한 해결의 제도화는 사실상 무산된 상태에 있다. 또한 북한 핵문제와 함께 인권문제로 북한과 미국 간에 첨예하게 대립되고 있다. 뿐만 아니라 납치자 문제를 중심으로 북한과 일본 사이에 첨예한 대립이 지속되고 있다. 이와 같이 북한인권 문제 해결을 위한 주요 행위자인 유엔·개별국가와 북한 사이에 협의와 조정을 위한 제도적 틀을 만들어가기보다는 대립이 지속되는 상황이다.

금년 들어 레프코위츠 북한인권특사가 개성공단 내 북한 근로자의 임금과 근로환경 등에 문제를 제기하면서 남한 정부가 반박문을 내는 등 일부 부분 북한인권을 둘러싸고 한국과 미국 사이에 이견이 노정되기도 하였다.

## 2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할

### 가. 국내 차원

#### (1) 정부 차원

북한인권을 개선하는 가장 핵심적인 행위주체는 정부라고 할 수 있다. 정부는 기본적으로 남북 화해·협력과 평화의 큰 틀 속에서 북한 인권문제에 접근하고 있다. 참여정부의 대북정책은 김대중 정부의 화해·협력 정책을 계승하면서도 남북관계의 좁은 시각에서 벗어나 동북아 차원으로 지평을 넓혀 접근하는 특징을 보이고 있다. 특히 통일·외교·안보라는 종합적인 국가 전략의 틀 속에서 대북정책을 추진하고 있다. 북한인권문제에 대한 정부의 역할도 이러한 참여정부의 대북정책을 틀 속에서 이해할 필요가 있다. 기본적으로 종합적인 국가전략의 틀 속에서 추진되고 있기 때문에 통일·외교·안보문제를 총괄하는 국가안전보장회의(NSC)에서 최종적으로 정책을 조율하는 시스템을 구축하고 있다.

북한인권문제는 북한이 핵심당사자이지만 국제적으로 공론화되면서 북한인권을 개선하는 과정에서 국제적 성격을 지니는 분야라고 할 수 있다. 따라서 정부 부처 내에서 통일부와 외교통상부가 북한인권문제에 대해 주요 행위자로서의 역할을 수행하고 있다. 먼저 통일부에서는 기본적으로 사회문화교류국(본부)에서 ‘남북한간 인도적 문제와 관련된 법령·제도의 입안·협약 및 실태조사·연구’ 등 남북간 인도적 문제를 포함한 북한인권문제를 담당하고 있다. 구체적으로 사회문화교류본부의 사회문화총괄팀이 북한인권, 납북자, 국군포로 업무를 수행하고 있다. 현재 사무관 1명이 담당하고 있어 절대적으로 인력이 부족한 상황이라고 할 수 있다. 기본적으로 외교통상부는 외교정책실 국제기구국 내 인권사회과에서 사무관이 인권업무를 총괄하는 체제로 편제되어 있다. 실제로 통일부와 외교통상부의 업무 네트워크는 미약한 수준으로 평가되고 있다.

다음으로 국제사회의 북한 인권문제 공론화로 국내에서 북한인권문제에 대한 관심이 고조되면서 독립적인 인권기구인 국가인권위원회에서 북한인권연구팀을 신설하여 운영하고 있다. 현재까지 국가인권위원회는 북한인권 관련 전문가 토론회 개최, 북한인권 관련 용역 발주 등 주로 연구활동과 전문가 및 단체들의 연계 활동의 장 제공의 역할을 수행하고 있다. 북한인권

문제에 대한 입장 표명 여부 및 방식을 놓고 전체위원회에서 검토 단계에 있다.

이와 같이 정부는 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.

보다 구체적으로 국제차원에서 북한인권문제는 유엔인권레짐을 중심으로 공론화되는 특징을 보이고 있다. 특히 북한인권문제는 유엔인권위원회를 중심으로 공식적으로 제기되고 있는 바, 결의안 채택으로 구체화되고 있다. 유엔인권위원회는 53개 위원국으로 구성되어 있는데, 각 지역별로 위원국 수가 배정되고 있다. 한국은 유엔인권위원회의 위원국으로 선출되어 활동하여 왔다. 유엔인권위원회는 스위스 제네바에 소재하고 있기 때문에 주제네바한국대표부가 유엔인권위원회에서 북한인권 문제가 다루어지는 동안 중요한 역할을 담당하여 오고 있다. 북한도 제네바에 대표부를 두고 있는 바, 비공식적으로 접촉하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그런데 유엔인권위원회는 폐지되고 대신 유엔인권이사회가 이를 대신하여 2006년 새롭게 출범하였다.

다음으로 북한인권을 전문적 활동영역으로 하고 있지는 않지만 ‘인권대사’ 직을 두고 한국의 전반적인 인권외교에 대한 홍보 활동 임무를 수행하고 있다. 북한인권문제가 국제화되면서 ‘인권대사’가 북한인권 관련 행사에 참여하여 의견을 개진하는 등의 활동을 전개하고 있다.

## (2) 민간 차원

국내적 차원에서 주요 행위자는 북한에 대한 인식, 남북관계와 인권과의 관계에 대한 인식 등의 요인이 작용하면서 보수성향의 단체가 주도하여 왔다. 초창기 국내의 대북인권개선 운동은 남한의 인권개선을 위해 활동해오던 단체들이 활동영역을 넓히는 형태로 전개된 것은 아니었다. 북한 인권문제는 체제의 우월성과 북한체제에 대한 비판적 인식을 가진 보수진영이 주도하여 왔다. 특히 1990년대가 되면 국내에서 북한 인권문제만을 전문적인 활동영역으로 하는 NGO들이 설립되면서 대북인권운동을 전개하기 시작하였다.

먼저 한국 내에서 북한인권에 관심을 갖고 활발하게 운동을 전개하기 시작한 대표적인 NGO는 ‘북한인권시민연합’과 ‘북한민주화네트워크’를 들 수 있다. 북한인권시민연합은 1996년 5월 인권운동가·지식인·탈북자가 중심이 되어 발족한 시민단체로서 북한동포의 생명과 인권을 지키고 궁극적으로 남북통일과 민족공동체 형성에 이바지하는 것을 설립목적으로 표방하고 있다. 계간지 『생명과 인권』(국문, 영문, 일문) 발간, 편지쓰기 운동 및 이메일을 통한 캠페인 전개, 학술토론회와 ‘북한인권·난민 아카데미’ 운영, ‘북한인권·난민국제회의’ 개최, 북한이탈주민 지원 자원봉사 활동 전개, 국제적 연대를 통한 북한인권문제의 국제적 이슈 부각 등의 활동을 전개하고 있다. 다음으로 1999년 12월 북한 김정일정권의 교체와 민주주의라는 보다 직접적인 목적을 표방하는 북한민주화네트워크가 설립되었다. 북한민주화네트워크는 명시적으로 인권개선을 위해 정권교체를 궁극적인 목표로 설정하고 민주주의, 인권, 평화, 통일에 관한 시민교육, 국내 NGO, 국제 기구 및 국제 인권단체와 연대 운동을 전개하고 있으며, 월간 『Keys』를 발간하고 있다. 이러한 초창기 보수 성향의 단체를 중심으로 한 여론 조성 등 대북인권운동 전개에 대해 북한은 강력하게 반발하는 태도를 보이고 있다. 또한 1999년 10월 탈북어린이 고아원, 국제법상 난민지위 인정을 위한 유엔청원운동 및 난민촌 건설을 활동목표로 하는 ‘두리하나선교회’가 설립되었다.

2003년 제59차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택을 전후하여 국내에서 북한인권 관련 단체들이 새롭게 결성되는 경향을 보이고 있다. 먼저 2003년 4월 16일 국회인권포럼 소속 여야 의원과 미국, 일본, 영국, 몽골 등 5개국 의원 31명이 발기인으로 참여하는 ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹’(IPCNKR)이 발족하였다. 그리고 한국기독교총연합회 산하에 ‘탈북난민보호운동본부’가 설립되어 탈북난민보호유엔청원서 서명운동(1천만명)을 전개하고, 계간 『탈북난민』을 발간하고 있다.

이외에도 납북자, 국군포로의 생사확인, 귀환, 귀환 납북자 특별법 제정, 납북자 가족지원법 제정과 탈북자의 인권 보호를 목적으로 하는 ‘피랍·탈북 인권연대’가 결성되어 활동하고 있다. 동 단체는 한국정부와 북한당국, 중국, 유엔 등에 공개성명을 발표하고, 국내외 인권단체와 연대하여 북한인권 개선 및 납북관련 지원법 제정 등을 적극 지원해 오고 있다. 2003년 4월 21일 피랍탈북인권연대 등 북한인권·탈북자 관련 시민단체들은 국가인권위

원회를 방문하여 국가인권위원회의 북한인권 관련 입장에 대한 공개질의서를 제출하는 등의 활동을 전개하기도 하였다. 그리고 2004년 민간차원에서 북한인권실태를 전문적으로 조사하는 것을 활동목표로 삼는 ‘북한인권정보센터’가 설립되었다. 이외에도 2004년 북한의 민주화가 남북 간 문제의 근본적 해결책이라는 인식 하에 ‘북한민주화포럼’(대표 이동복 외 5인)이 결성되었다. 동 단체는 ‘북한 민주화’ 운동을 전개하고 있는 국내외의 운동단체들과 제휴하여 범민족적이고 국제적인 북한민주화 통일연대의 형성을 추진하고 있다. 이의 일환으로 2004년 11월 1일 ‘북한인권의 새 지평-미국의회 북한인권법안 통과와 한국의 선택’이라는 주제로 제1회 국내세미나를 개최하였다. 그리고 대한변협은 북한인권소위원회를 구성하였으며, 2006년 최초로 북한인권백서를 발간하였다.

또한 학생차원에서 북한인권상황을 개선하려는 운동이 전개되고 있는 바, 북한의 민주주의 실현을 목적으로 하는 대학생들의 조직으로 ‘북한인권청년학생연대’(북한민주화 학생연대)가 결성되어 활동하고 있다. 그리고 ‘6·25전쟁납북인사가족협의회’, ‘납북자가족협의회’, ‘납북자가족모임’ 등 납북자 가족들을 중심으로 납북자 문제 해결을 위한 조직이 결성되어 활동을 전개하고 있다.

또한 2000년대 들어 국내에 입국하는 탈북자들이 급격히 증가하면서 이들 탈북자들을 중심으로 북한인권 개선 활동을 전개하는 단체들이 설립되기 시작하였다. 2003년 6월 북한의 인권과 민주화를 위해 정치범수용소 출신자들과 청년 탈북자들을 중심으로 ‘북한민주화운동본부’가 출범하였다. 이 단체는 특히 정치범수용소 해체와 정치범 석방을 역점 활동으로 전개하고 있는데, 정치범수용소 수감자 명단 확보 및 정치범수용소 관련 DB구축 사업을 추진하고 있다. 그리고 북한인권문제를 다루는 『Justice』를 월간으로 발간하고 있다. 북한민주화운동본부가 중심이 되어 ‘유엔인권위원회 북한인권결의안 찬성 표결 촉구 시민연대’를 결성하기도 하였다. 또한 2004년 4월 21일 탈북자들이 ‘자유북한방송국’을 설립하여 북한의 현실을 알리고 북한의 민주화를 촉진한다는 목표 하에 정기적으로 대북방송을 실시하고 있다. 그런데 통일연대 등의 격렬한 반대에 부딪혀 장안동 북한연구소 건물에서 운영을 시작하였으나 목동을 거쳐 강남에 위치한 육해공군 해병대 예비역 대령연합회 사무실로 재이전하는 등 국내적으로 갈등을 겪고 있다.

또한 대북 라디오 방송 중계 사업을 전문 활동영역으로 하는 ‘열린북한방송’이 방송활동을 전개하고 있다. 이외에도 1999년 2월 한국에 정착한 800명의 탈북자를 중심으로 ‘탈북자동지회’가 결성되었고 『탈북자들』이라는 잡지를 발간하고 있다. 그리고 또 다른 탈북자 조직으로 ‘숭의동지회’(계간 『숭의』), ‘백두한라회’가 결성되어 활동하고 있다.

이상에서 언급한 북한인권 관련 단체들은 대체로 북한의 민주화, 나아가 정권교체라는 차원에서 북한인권문제에 접근하는 태도를 보이고 있다. 이들 단체들은 북한정권의 부도덕성을 부각시키는 데 중점을 두고 인권개선 운동을 전개하여 왔다. 정치범수용소, 노동단련대, 1당 독재 및 개인숭배 등 체제와 관련된 시민적·정치적 권리를 중심으로 북한인권실태에 접근하여 왔다. 그리고 국제적인 연대를 구축하고 유엔을 대상으로 하는 로비를 전개하여 국제적으로 북한인권에 대한 여론을 조성하는 활동을 전개하고 있다. 이들 단체들 중에는 미국 NED(National Endowment for Democracy)로부터 운영자금의 일부를 지원받아 활동하는 단체도 있다.

보수성향의 단체들이 북한인권의 담론과 운동을 주도하는 가운데 진보진영에서는 공개적인 북한 인권문제 제기가 남북관계에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 인식에 따라 상대적으로 북한 인권문제에 대하여 유보적인 태도를 취하여 왔다. 2003년 유엔인권위원회 ‘북한인권결의안’ 채택, 미국의 ‘북한인권법’ 채택 등 국제사회의 대북인권개선 운동이 구체적인 조치를 취하는 단계로 접어들면서 진보진영이 북한 인권문제에 유보적인 태도를 취하기 어려운 여건이 조성되었다. 보수진영이 국제적인 연대를 구축하여 북한 인권문제를 주도하면서 국내적으로 정부정책을 압박하는 상황이 전개되었다. 보수진영에 의해 일방적으로 북한인권에 대한 논의가 주도되는 것을 방지하고 북한인권이 정치적으로 악용되지 않도록 새로운 담론을 형성해야 한다는 반성이 제기되었다. 보수 진영이 주도하는 북한인권담론에 대응하여 새로운 담론을 형성하기 위해 협조체제 구축을 모색하기 시작하였다.

이 과정에서 ‘좋은벗들’, ‘평화네트워크’, ‘인권운동사랑방’, ‘민주사회를 위한 변호사모임’(이하 민변) 등의 단체들이 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 제기하



고 있다. ‘제59차 유엔인권위 북한인권 결의안과 북한인권 접근법’이라는 자료집을 발간하는 등 유엔인권위 결의안 채택을 계기로 북한 인권문제에 대한 활동을 강화하고 있다.

특히 미국의 ‘북한인권법’ 통과를 계기로 진보진영의 단체들은 북한인권 에 대한 새로운 접근을 모색하기 위해 연대 등 결속을 모색하여 왔다. ‘민변’, ‘좋은벗들’ 등 9개 인권사회단체들은 북한인권법의 문제점을 지적하는 의견서를 미 의회와 관련 사회단체, 재미동포들에게 보내는 등 연대활동을 전개 하였다.

진보진영의 단체들은 개별적으로 유엔인권위원회 ‘북한인권결의안’ 채택, 미국의 ‘북한인권법’ 상정 및 통과 등 이슈가 발생할 때 입장이나 논평을 발표하는 방식으로 대응하여 왔다. 이러한 대응에는 한계가 있다는 판단에 따라 지속적인 연구와 토론을 통해 북한인권 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 대안을 모색하고자 모임을 결성하였다. ‘인권운동사랑방’, ‘천주교인권위원회’, ‘참여연대 평화군축센터’, ‘민변’, ‘좋은벗들’, ‘평화인권연대’ 등 인권과 평화를 주창하는 진보적 성향의 시민단체(NGO)들을 묶어 ‘한반도 인권 회의’라는 연구 모임을 결성하였다. 진보진영 내부에서 북한인권 개선 접근 방식에 대한 견해 차이를 좁히지 못함으로써 공동의 입장을 도출하지 못하고 연대활동이 중단된 상황이다.

## 나. 남북관계 차원

북한인권문제 해결의 핵심 행위자는 북한이라는 것은 자명한 사실이라고 할 수 있다.

북한인권은 인권유린의 당사자인 북한당국과 피해자인 북한주민(민간차원)으로 대별하여 역할을 살펴볼 수 있을 것이다. 즉 북한인권 핵심 행위자로서 대외적 차원에서는 국제사회와 거버넌스 주체로서의 북한당국과, 국내적 차원에서는 인권개선을 담당할 국가기구 및 민간차원으로 대별할 수 있을 것이다.

당 차원에서는 국제부, 행정부 차원에서는 외교부가 외교정책 결정과 집행에 관여하는 핵심 부서라고 할 수 있다. 물론 북한의 정책결정 구조의 특성상 김정일 위원장이 정책결정의 핵심적인 역할을 수행하도록 되어 있

다. 외무성은 해마다 연말(12월 초경) 김정일에게 「새해 대외활동방향」 또는 「새해 외교공세 계획」을 작성하여 제의서로 보고한다고 한다. 이 제의서는 지난 해 외교활동과정에서 얻은 성과와 교훈, 제기된 문제들에 토대하여 새해에 진행할 외교활동과 관련한 정책안, 대책 및 건의안들을 종합하여 작성한다고 한다. 인권 등의 내용을 포함하는 제의서에 언급된 과업들은 김정일의 재가를 거쳐 시행하게 된다.

김정일은 1980년대부터 인권문제에 대해 체제유지를 위한 사활적인 문제라고 강조하고, 외무성 국제기구국 1과에서 다루던 인권문제를 3과를 독립시켰으며, 요원을 과거의 3명에서 6명으로 확대하였다고 한다. 북한 외무성은 1988년부터 김정일에게 인권문제에 대한 종합보고를 한다고 한다. 북한 인권과 관련하여 북한의 제네바 및 뉴욕대표부가 중요한 실무적 역할을 수행하고 있다. 실제로 유엔인권위원회가 개최될 경우 제네바 주재 북한대표부 대표나 참사관이 북한인권에 대한 문제제기에 대해 반론권을 행사하는 역할을 수행하고 있다. 또한 유엔인권고등판무관, 북한인권특별보고관 등과의 접촉창구도 제네바 대표부가 담당하고 있다.

북한외무성은 제네바와 뉴욕 대표부에서 보내온 유엔과 산하 인권기구 및 미국과 유럽연합 등의 인권문제 제기에 대한 동향 등 국제사회의 북한인권 동향을 보고하고 인권담당 부국장, 국장 등이 주1회, 월 1회 보고서들을 검토한다고 한다. 외무성 내에서 참사, 순회대사, 인권국장, 과장 등이 참석하는 회의에서 문제를 집중 토론한 다음 이를 종합하여 보고하고 김정일이 직접 검토한다고 한다.<sup>94</sup>

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.

94- 최의철, 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 12-18.

또한 북한인권과 관련한 행위주체로 조선인권연구협회, 변호사법에 따라 조직되어 있는 변호사회 등을 들 수 있다. 그런데 거버넌스 관점에서 볼 때 이들 조직들은 자율성, 참여성, 네트워크의 수준이 절대적으로 낮은 상황이라고 할 수 있다. 또한 주로 정치적 성격의 성명서 발표 등의 활동에 국한되어 있기 때문에 전문성 또한 낮다고 평가할 수 있다. 그리고 종교의 자유라는 관점에서 볼 때 조선그리스도교연맹, 조선불교도연맹, 조선기독교협회, 조선천도교회 중앙지도위원회, 정교회조선신도연맹위원회와 이들 종교단체의 협의체인 조선종교인협의회가 결성되어 활동을 전개하고 있다. 그러나 이들은 당의 정책에 종속되어 활동한다는 점에서 자율성이 아주 낮은 상황이라고 평가할 수 있다.

#### 다. 국제 차원

국제 차원에서 북한 인권문제는 국제기구, 개별국가, 국제비정부기구가 주요 행위자로서 역할을 하고 있다.

##### (1) 유엔인권시스템

유엔의 상시적인 인권보호조직은 크게 규약에 근거한 기관(Treaty-based organs)과 유엔헌장에 근거한 기관(Charter-based organs)으로 대별될 수 있다. 유엔인권이사회(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 관장) 등 각종 국제인권규약의 이행여부를 감시·심의하는 제도이다. 후자는 유엔헌장의 인권규정에 근거하여 포괄적으로 인권문제를 다루는 기구라고 할 수 있다. 유엔인권위원회는 주로 Item 9, 유엔 총회는 3위원회에서 개별국가의 인권문제를 다루고 있다.

먼저 북한 인권문제를 다루고 있는 유엔인권시스템을 살펴보면 유엔헌장에 기반하여 설립된 기구를 들 수 있다. 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.

유엔인권소위원회는 1997년, 1998년 북한인권결의안을 채택하였다. 그런

데 유엔인권소위원회는 2000년부터 개별국가를 대상으로 하는 결의안을 채택하지 않도록 함으로써 유엔인권소위원회 차원에서 북한이라는 특정국가를 대상으로 하는 인권문제 논의는 되지 않게 되었다.

유엔인권위원회(Commission on Human Rights)는 개별국가를 대표하는 53개 위원국으로 구성되어 있다. 특별한 절차를 통하여 특정국가의 인권상황을 대상으로 결의안을 채택할 수 있다. 이러한 제도적 절차에 따라 유엔인권위원회는 2003년부터 2005년까지 3년에 걸쳐 북한인권결의안을 채택하였다. 특히 2004년 제60차 유엔인권위원회에서 통과된 ‘북한인권결의안’에 따라 북한인권특별보고관이 임명되어 활동하고 있다. 또한 유엔총회도 특정국가의 인권상황을 대상으로 결의안을 채택하는 제도를 두고 있는 바, 2005년 12월 16일 제60차 유엔총회에서 최초로 ‘북한인권결의안’이 채택되었다.

유엔총회와 유엔인권위원회는 독립된 조직이기는 하지만 개별구성국들의 견해를 조율하는 시스템이라는 점에서 북한인권 문제가 논의되는 과정에서 개별국가들의 견해들이 강하게 투영되는 형태로 전개될 수밖에 없다. 즉, 유엔의 인권논의 절차의 틀 속에서 개별국가들의 견해가 결합되는 결정 과정을 지니고 있는 것이다.

유엔인권위원회의 권능과 역할에 관련하여 국제사회는 보다 강력한 조직으로 재편할 필요가 있다는 여론에 따라 유엔인권기구를 개편하는 조치를 취하였다. 유엔총회 결의(A/60/L.48)를 통하여 유엔경제사회이사회 산하의 유엔인권위원회를 유엔 총회 산하의 인권이사회(Human Rights Council)로 개편하였다. 유엔인권이사회는 아프리카 13개국, 아시아 13개국, 동유럽 6개국, 라틴아메리카 및 카리브안 국가 8개국, 서유럽 및 기타 7개국 등 47개 위원국으로 구성된다. 우리나라는 새로 출범하는 유엔인권이사회의 위원국으로 선출되었다. 유엔인권위원회는 1년에 한번 소집돼 6주일간 회의를 열었으나 인권이사회는 1년에 최소 3번은 소집돼 10주일 이상 가동하는 한편, 필요할 경우 특별회의도 소집할 수 있도록 되어 있다. 인권이사회는 특히 객관적이고 믿음만한 정보를 토대로 모든 회원국들의 인권상황을 보편적, 정기적으로 점검토록 해 인권상황 전반에 대한 유엔의 감시기능을 강화하는 방향으로 개편되었다. 이를 위해 특히 이사회는 이사국의 경우 심각한 인권침해가 드러날 경우 이사국 3분의 2의 찬성으로 자격을 박탈할 수 있다

록 규정해 인권침해로 논란을 빚은 국가들의 이사회 진출을 어렵도록 만들었다. 그러나 이미 유엔인권위원회에서 결의안 채택의 대상이었던 쿠바 등 자국의 인권 상황이 논란거리인 나라들이 이사국에 선출되는 등 일부 문제점을 노출하고 있다.

그리고 6월 19일부터 30일까지 유엔인권이사회 첫 회의가 개최되어 신설된 이사회의 운영방안을 논의하였다. 그러나 논의가 길어져 결론을 도출하지 못하였다. 제2회 유엔인권이사회(9.18~10.6)에서도 운영방안에 대한 논의가 계속되었으나 결론을 도출하지 못하였다. 제1회 회의에서는 이사회 운영방안에 대해 논의가 집중됨으로써 개별 국가의 인권침해 사안은 다루어지지 않았다. 그렇지만 전신인 유엔인권위원회가 선정한 특별보고관들의 임기를 연장하기로 만장일치로 결정하였다. 따라서 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 결의안에 따라 임명된 문타본 북한인권특별보고관의 임기도 1년간 연장되었다. 이에 대해 6월 28일 제네바 주재 북한대표부 최명남 참사관은 발언을 통해 유엔인권이사회가 개별국가를 대상으로 삼는 인권결의와 특별보고관 제도의 폐지를 적극 검토할 것을 촉구했다. 개별국 인권결의나 특별보고관 제도는 예외 없이 정치적 동기에 의해 비롯된 것으로, 당사국의 의사를 완전히 무시하고 일방적으로 강행됐다고 주장하면서 “주권 유린이며 적대행위의 산물”이라고 비판했다. 이들 제도를 지금 바로잡지 않으면 궁극적으로 인권이사회는 과거의 정치적 대결 시대로 되돌아갈 수밖에 없다고 주장하면서 실무그룹 단계에서 이를 우선적 의제로 검토하고 폐지하는 방향으로 나가야 한다고 강조했다.

유엔인권고등판무관실도 주요한 행위자의 하나라고 할 수 있다. 유엔인권고등판무관은 북한과의 인권분야 기술협력의 역할을 수행하도록 되어 있다. 그리고 2004년 유엔인권위원회 북한인권결의안에 따라 임명되어 활동하고 있는 북한인권특별보고관이 주요 행위자라고 할 수 있다.

다음으로 유엔인권기구에서 중요한 행위자는 국제인권규약의 이행을 관장하는 규약위원회라고 할 수 있다. 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등 4개 주요 국제인권규약에 가입하고 있다. 그런데 국제인권규약의 당사자가 될 경우 당사국은 국제인권규약의 규정에 따라 관련 규약 관장 위원회에 자국의 규약 이행 상황을 보고서로 제출하여 심의를 받도록

되어 있다. 따라서 북한이 가입한 유엔인권이사회(Human Rights Committee), 경제적·사회적·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child), 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women) 등 4개 규약위원회가 북한인권 상황에 관여하는 유엔의 주요 행위자라고 할 수 있다. 이외에도 식량, 여성 등 주제별특별보고관이 북한인권문제에 관여하고 있다.

## (2) 개별국가 차원

북한인권의 정책을 조율하는 거버넌스 관점에서 볼 때 국제차원의 주요 행위자는 미국, 유럽연합, 일본 등 개별국가가 중요한 기능을 수행하고 있다.

국제적 차원에서 북한인권문제를 주도하는 대표적인 국가는 미국이다. 특히 미국의 대북인권정책은 국내 여론 형성에 지대한 영향을 미치는 동시에 정부의 대북인권정책 수립의 변수로 작용하고 있다.<sup>95</sup>

행정부 차원에서 볼 때 북한인권문제는 기본적으로 미 국무부가 담당하고 있다. 미 국무부에서 북한인권문제는 민주주의, 인권, 노동, 난민, 여성 등의 문제를 담당하는 민주주의 세계문제(Democracy and Global Affairs) 담당 차관 소속 민주주의·인권·노동국이 핵심 역할을 담당하고 있다. 미 국무부에서 인권외교를 담당하는 핵심부서로 민주주의, 인권, 노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)을 들 수 있다. 또한 탈북자 문제가 북한인권문제의 주요 구성부분으로 되어 있기 때문에 동 차관 소속의 인구·난민·이민국(Bureau of Population, Refugees, and Migration)도 역할을 수행하고 있다. 그리고 탈북 여성들의 인신매매 문제가 북한인권문제의 주요 이슈로 부상하고 있는 상황을 반영하여 인신매매감시실(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, John R. Miller 대사)가 중요한 행위자로 역할을 하고 있다. 또한 국무부 내의 또 다른 조직으로 국제개발처(U.S. Agency for International Development, USAID)는 경제 및 인도

---

95\_ 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.

적 지원을 담당하고 있는데, 민주주의 증진을 지원하기 위해 인권 및 민주주의 프로그램을 실시하고 있다. 그리고 방송위원회(Broadcasting Board of Governors)는 미국의 소리(Voice of America), 자유아시아방송(Radio Free Asia) 등을 담당하면서 인권과 민주주의를 전파하는 역할을 수행하고 있다.

종교의 자유 분야를 전문적으로 담당하는 중요한 조직으로 국제종교자유위원회(U.S. Commission on International Religious Freedom, USCIRF)를 들 수 있다. 국제종교자유위원회는 공화당이 의회를 장악하고 있던 1998년 설립된 미 행정부 소속 위원회이다. 이 위원회는 국제종교자유법(International Religious Freedom Act of 1998, Public Law 105-292)에 의해 설립되었으며 다른 나라의 종교 자유 상황을 조사하고 이를 촉진할 수 있는 방법을 대통령, 국무장관, 의회에 자문하는 역할을 수행하고 있다.

의회는 행정부의 대외정책에 대해 법안 제정, 행정부의 정책 승인, 혹은 청문회 등의 방법으로 행정부를 지지 혹은 견제하는 기능을 수행하고 있다. 특히 타국의 인권과 관련하여 여론조성과 입법이라는 2가지 중요한 기능을 수행하고 있다. 여론조성의 방안으로 청문회가 활용되고 있다. 미 의회에서는 청문회를 통하여 여론을 조성하는 동시에 여론조성 단계를 넘어 북한의 인권을 개선하기 위한 구체적 조치의 일환으로 입법이라는 방식을 채택하고 있다. 미 행정부 차원에서 북한인권에 대한 정책은 의회에서 ‘북한인권법’을 상정하여 통과시킴으로써 획기적인 전환점을 맞게 되었다. 2004년 10월 부시 대통령이 서명함으로써 효력을 발생하게 된 북한인권법은 북한인권에 대한 행위자로서의 미 행정부에 대해 전문성, 자율성의 강화 및 참여성의 확대, 국제사회와의 연대라는 기준에서 강력한 법적 토대를 제공하고 있다.

북한인권법에서는 미 대통령이 국무부 내에 북한인권담당특사를 임명하도록 규정하고 있다. 부시 대통령은 북한인권법에 따라 2005년 8월 19일 제이 레프코위츠(Jay P. Lefkowitz)를 북한인권특사로 임명하였다. 그리고 국무부 내에 Office of the Special Envoy for Human Rights in North Korea(G/SENK)가 설치되었다. 북한인권특사는 대북인권대화를 추진하면서 북한인권을 개선하려는 국제적 노력(정부간, 비정부간)을 지원하고 조율하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 비록 개별국가 차원에서 임명되었지만 북한인권 관련 주요 행위자의 하나라고 할 수 있다.

다음으로 유럽연합은 북한과의 양자대화, 유엔인권위원회와 유엔총회에서 북한인권결의안 상정 주도 등 국제사회에 북한인권 의제 형성에 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 유럽연합은 의장국과 개별회원국, 유럽 의회의 3가지 차원에서 북한인권 관련 행위자로서의 역할을 살펴볼 수 있다.

유럽연합의 북한인권 관련 역할은 창설원칙을 기반으로 하고 있다. 유럽연합은 자유(liberty), 민주주의, 법치와 함께 ‘인권과 기본적 자유에 대한 존중’을 창설원칙으로 삼고 있으며 이러한 원칙은 EU조약(마스트리트조약)에 반영되어 있다. 그리고 “후보국가들이 민주주의, 법치, 인권, 소수자에 대한 존중과 보호를 보장하는 제도들의 안정성을 확보해야만 회원자격을 얻을 수 있다”고 EU회원국이 갖추어야 할 정치적 요건을 천명하고 있다. 또한 1995년 5월부터 EU는 전반적으로 제3세계 국가들과 양자 간 교역이나 협력 협정을 맺을 때 인권에 관한 조항을 포함시키고 있다. 이에 따라 일반적 성격의 양자 협정에는 인권조항이 포함되었으며 북한과 EU간의 수교문제가 제기되었을 때 북한의 인권문제는 핵심의제로 설정하게 되었던 것이다.

구체적으로 유럽연합은 2000년 11월 20일 대북한 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)을 마련하여 북한과의 수교 시 회원국들이 고려할 사항을 제시하고 있다. 동 지침 제2조는 인권상황의 개선 특히, 인권에 관한 유엔협약들의 준수, 북한주민들의 외부지원에 대한 접근, 외국의 NGOs가 만족할 만한 조건하에서 북한에서 활동할 수 있는 가능성 등 인권과 관련한 조건을 고려하도록 규정하고 있다. 이러한 지침에 따라 유럽연합은 북한과의 인권대화, 유엔인권기구에서의 결의안 상정 등의 역할을 수행하고 있다. 또한 유럽의회가 북한인권 관련 구체적 행위자로 부상하고 있다. 2006년 3월 23일 유럽의회 차원에서 처음으로 북한인권 관련 청문회를 개최하여 탈북자와 관련 전문가 등이 참여하였다.<sup>96</sup>

끝으로 일본은 유럽연합과 미국이 주도하는 북한인권 의제 형성에 적극적인 지지 역할을 수행하여 왔다. 그런데 일본은 북한의 납치자 문제를 중심으로 북한인권 의제를 주도적으로 형성하는 또 다른 행위자로 역할을 확대하여 오고 있다. 일본은 자국의 국가이익과 연관시키면서 간접적으로 북한인권문제에 접근하여 왔다. 특히 일본은 북한주민의 인권실태보다는 북한

---

96\_최의철, 『유럽연합(EU)의 대북인권정책과 북한의 대응』 (서울: 통일연구원, 2005).



으로 납치된 일본인의 인권문제에 관심을 집중하면서 납치자 문제 해결에 전력을 기울여 왔다. 이와 같이 일본은 자국이익에 기초하여 일본인 납치자 문제를 중심으로 북한인권에 접근하여 왔으나, 미 의회의 북한인권법 통과 이후 입법을 통하여 북한인권문제에 접근하는 방식으로 변화하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 집권 자민당은 2006년 2월 16일 일본인 납치문제 등 북한의 인권침해가 개선되지 않을 경우 대북 경제제재 발동을 의무화하는 내용의 ‘북한인권법안’을 확정하였다. 그리고 야당인 민주당도 북한인권 법안을 제안하였다. 여야가 협의를 거쳐 여당인 자민당 안을 기본으로 하고 민주당 안을 일부 수용하여 법안을 작성하였다. 일본인 납치문제 해결의 일환으로 제정된 이 법안은 6월 12일 중의원 납치문제특별위원회에서 자민·민주·공명 3당의 지지로 통과되었고 6월 13일 중의원 본회의 통과를 거쳐 6월 16일 참의원 본 회의에서 가결되었다.

### (3) 국제비정부기구

북한인권 문제가 국제적으로 공론화되는 과정에서 국제비정부기구가 커다란 역할을 하였다. 특히 미국 내 비정부기구들은 국내 보수성향의 북한인권단체와 국제적 연대를 통하여 유엔인권레짐을 중심으로 북한인권문제를 의제화 하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 북한인권 활동을 전개하는 국제단체들은 인권기구, 연합체 등으로 대별할 수 있다. 이들의 경우 인권활동을 전문적으로 전개하는 가운데 북한인권문제로 영역을 확대하였다는 점에서 자율성과 참여성은 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 그렇지만 상대적으로 북한에 대한 정보가 제약되고 있기 때문에 북한인권 부문에 대한 전문성은 높지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국제사면위원회(AI), 미 북한인권위원회 등에서는 북한인권을 전문적으로 조사하는 담당자가 있어 특별보고서를 발간하는 등 전문성이 높은 단체들도 있다. 연합체의 경우 북한인권에 대한 전문성은 낮은 수준이며 주로 국내의 보수성향 단체들과 연대하여 국제적인 여론 조성활동에 주력하는 특징을 보이고 있다.

북한인권에 대한 관심이 고조되면서 미국 내에서는 2001년에 10월 25일 북한인권을 전문적 활동영역으로 하는 미 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea, HRNK)가 출범하였다. 동 위원회는 비영리기구로서 양당을 포괄하는 인사로 구성되어 있다. 동 위원회는 북한

주민에 대한 긴급 식량 원조로 제공되는 식량 분배에 대한 검증, 난민보호 및 기근구제와의 조건부 연계, 탈북자 처벌금지 및 중국내 탈북자 정치난민 자격 인정, 북한 주민에 대한 외부정보 개방 방안 모색을 통한 북한 주민 개방화 조치, 북한 주민과의 다양한 접촉 및 교류 경로 확보, 인권단체 및 독립언론사의 대북접근 허용, 북한 주민과 근로자 보호를 포함한 행동규범 제도화를 통한 대북투자 환경 개선 등을 주요 과제로 설정하여 활동하고 있다. 특히 북한의 정치범수용소 강제수용소 실태 규명, 식량 및 기타 생활필수품 부족현상 파악을 위한 접근 불허 문제, 중국 소재 탈북자 대책을 우선적인 주요 활동목표로 제시하고 있다. 이러한 활동목표에 따라 최근 북한인권 위원회는 정치범수용소와 노동캠프, 식량에 대한 접근문제(Access to Food), 북한난민들의 곤경 등 3가지 분야에 역점을 두고 사업을 추진하고 있다.<sup>97</sup>

2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(CWA, Concerned Women for America, President: Sandy Rios), 국제기독연대(Christian Solidarity International) 등 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition, NKFC)이라는 연합체를 결성하였다. 북한자유연합은 이산가족 재결합의 촉진, 인도적 원조가 정부를 보조하는데 사용되지 않고 궁핍한 주민에 직접 제공, 탈북자의 보호(강제송환 금지, 난민지위 부여, 난민캠프 설치 등), 북한 내외부로 정보의 원활한 흐름, 남한의 적극적 참여 유도, 북한인권에 대한 관심 제기 등을 주요 활동목표로 설정하고 있다.

이외에도 다른 미국 내 NGO들이 북한 인권 관련 활동을 전개하고 있는 바, 디펜스포럼재단은 북한에 대한 인도적 지원 지속, 탈북자들의 난민 지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제, 정치범수용소 등에 관심을 가지고 활동을 전개하고 있다. 그리고 한국 정부가 북한 인권에 대해 보다 많은 관심을 가질 것 등을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 동 재단은 MSNBC, CBS, ABC 등 미국의 주요 매체를 통해 북한의 인권 실태를 소개하고, 탈북자들의 의회 증언을 주선하는 등 적극적인 인권 활동을 전개하고 있다.

---

97-미 북한인권위원회에서는 David Hawk가 작성한 *The Hidden Gulag*, Steve Haggard와 Marcus Noland가 공동으로 작성한 *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea* 등의 보고서를 발간하였다.

프리덤하우스는 전세계 국가를 대상으로 시민적·정치적 권리 실태를 평가하여 Freedom in the World를 발간하고 있다. 동 단체는 북한인권법 통과 이후 미 국무부의 재정 지원을 받아 워싱턴, 서울, 브뤼셀, 로마에서 북한인권국제대회를 개최하였다.

NED는 북한인권과 관련한 활발한 활동을 전개하고 있다. 2003년 7월 16일에는 “Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea”라는 주제로 북한인권 관련 세미나를 개최한 바 있다. 여기에는 ‘북한 자유이주민 인권을 위한 국제의원연맹(IPCNKR)’ 소속 미국, 영국, 일본, 한국의 의원들이 참석하였다. 특히 NED는 북한인권을 전문적 활동으로 삼고 있는 북한인권시민연합과 북한민주화네트워크 등 한국의 비정부기구에 재정을 지원하고 있다. 아울러 ‘2003년 민주주의 상’에 한국의 인권운동가 윤현, 안혁, 강철환, 이순옥 등에게 시상을 하여 직접적으로 한국의 NGO 및 운동가들과 연대를 구축하는 활동을 전개하고 있다.

그리고 미국 내에는 교민을 중심으로 한 북한인권 개선 운동이 전개되고 있다. ‘탈북난민보호 뉴욕협의회’는 1999년부터 북한의 인권유린실태 고발 및 탈북자 지원활동을 벌이고 있는 단체로서 탈북자에 대한 난민지위를 인정하기 위해 중국에 압력을 행사할 것 등을 주장하고 미 의회를 상대로 적극적인 로비활동을 펼치고 있다. 특히 북한인권법이 상·하원을 통과한 이후 50여명 수용 규모의 탈북자 피난처 건립을 추진 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 2004년 9월 27일에는 미국과 캐나다 한인교회 1,200여 곳이 참여하는 ‘북한자유를 위한 한인교회연합’(KCC)이 로스엔젤레스에서 창립되었다. 동 연합은 북미주 지역 최대 규모의 교회연합체로서 북한인권문제를 개선하는 운동을 전개하기 위해 결성되었다. 특히 이지스재단, 북한선교전략연구소, 북한자유를 위한 한인교회연합(KCC), 아태인권협회 등은 북한인권법 지지 활동을 전개하였다. 또한 이지스재단은 동포들을 대상으로 북한인권법지지 서명운동을 전개하였다. 미국 내에서의 북한인권 관련 활동은 대학을 중심으로도 전개되고 있다. 교포학생을 중심으로 Link가 결성되어 활동하고 있다. 이러한 보수성향의 단체들과 달리 진보성향의 교포단체들은 북한인권법 상정 등에 대해 강력하게 비난하면서 통과를 반대하는 활동을 전개한 바 있다. 자주연합, 미주동포전국협회(NAKA), 노동들, 나성포럼 등 진보단체들은 2004년 4월 29일 북한인권법에 반대하는 기자회견을 열었다. 그리고

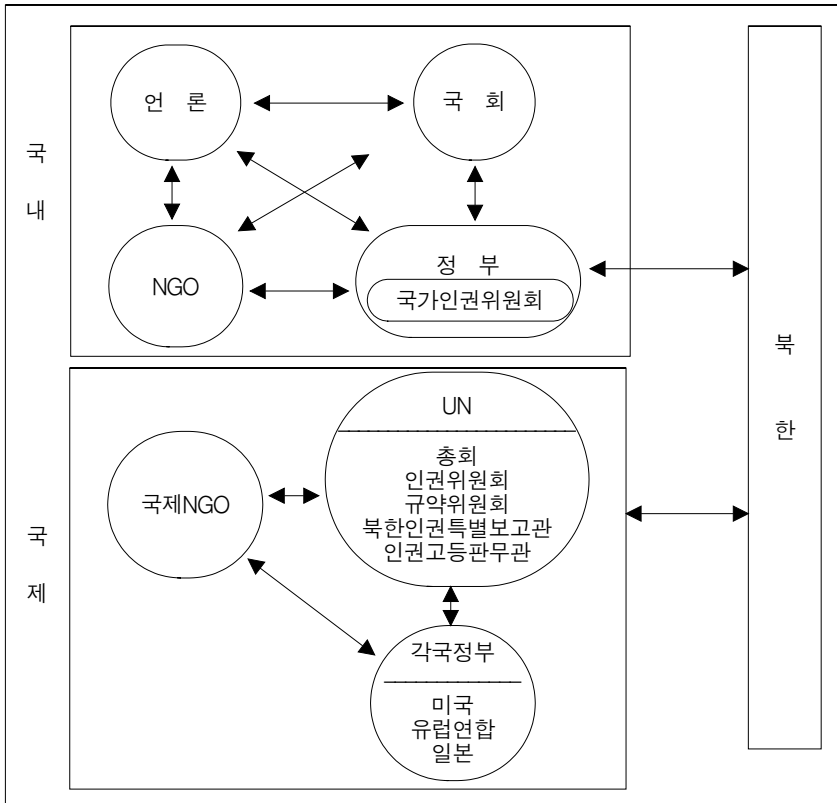
6월 1일 이 내용을 미 동부지역의 케이블 TV를 통해 방영하였다. 특히 NAKA 회원들은 6월 9일 북한인권법을 지지하는 대북강경파 의원들을 만나 지지철회 설득활동을 벌이는 동시에 7월 20일 남북한 및 미 의원들이 참가하는 ‘한반도 평화포럼’을 개최하여 법안 반대여론을 확산시키는 활동을 전개하였다. 그리고 미국 샌프란시스코 이스트베이 이민 100주년 위원회(EBKACC)가 10월 7일(현지시간) 오클랜드 박물관에서 개최한 ‘재미한인 평화통일 공개포럼’에서 북한전문가인 필립 윤씨와 샬리 유씨 등 7명의 패널리스트들은 “북한 주민들의 인권이 개선돼야 한다는 데 동의는 하지만 북한인권법은 결과적으로 인권을 퇴보시킬 것”이라고 비판한 바 있다. 이와 같이 북한인권을 둘러싸고 미국 내 한인교포사회에 보·혁간 갈등이 심화되는 현상이 발생하고 있다.

북한인권문제를 국제사회에 공론화하는 데 커다란 역할을 한 대표적인 국제 NGO는 국제사면위원회를 들 수 있다. 국제사면위원회는 그 동안 연례 인권보고서, 정치범수용소, 공개처형, 탈북자실상에 대한 특별보고서를 통하여 북한인권문제에 대한 국제적 관심 확산에 기여하여 왔다. 제59차 유엔 인권위 회기 중에 북한인권과 관련한 언론 보도문을 발표하여 국제사회의 지지를 유도하는 활동을 전개하였다. 고문, 사형, 자의적 구금, 비인간적 수용조건, 기본적 자유의 억압 등의 분야에서의 인권침해를 제기하고 있다.

제59차 유엔인권위 회기중 인권감시협회(HRW)와 세계기독교연대(CSW) 등 국제인권단체들이 회의 장소인 제네바 유엔빌딩 안팎에서 북한의 인권 침해와 관련해 세미나와 기자회견을 개최하기도 하였다. 인권감시협회는 북한을 ‘인권 침해국’으로 지목, 유엔인권위에 대해 북한결의안 채택을 공개적으로 촉구하였다. 그리고 세계기독교연대 주관으로 북한 인권 실태에 관한 공청회가 열렸으며, 유엔 등 국제사회의 적극적 중재를 요청하고, 유엔의 결의를 통해 ‘인권사찰 및 조사단’을 북한에 파견할 것을 촉구하였다.

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

우리 정부가 설정하고 있는 북한인권문제에 대한 정책결정 과정은 통일부 사회문화총괄팀, 외교부 인권사회과 등의 정부 실무부처에서 전문가 T/F, 자문회의 등을 통해 여론을 수렴하여 의제를 설정하고, 부처 간 조율을 거쳐 국가안전보장회의에서 최종적으로 정책을 결정하는 구조로 되어 있다.

북한인권 문제에 대한 정책입안 과정은 인권문제에 대한 북한의 태도가 핵심적인 변수로 작용하고 있다. 인권문제에 대한 북한의 태도는 본질적으로 국제정치에서 인권에 대한 인식과 연계되어 있다. 인권의 보편성에도

불구하고 국제정치에서 특정국가의 인권문제는 주권의 원칙과 내정불간섭 원칙으로 인해 갈등을 유발하는 요인으로 작용하고 있다. 다음으로 앞에서도 언급하였듯이 인권문제는 핵심당사자인 북한의 필요에 의해서 협력관계가 형성되기보다는 외부의 개선 요구라는 ‘압박에 대한 대응’으로 긴장관계를 형성하는 이슈라는 사실이다. 국제관계에서 갖고 있는 인권의 이러한 일반적인 속성뿐만 아니라 남북분단이라는 특수성이 한국정부가 인권문제에 대해 정책을 입안하는데 어려움을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 중국과 미국 사이의 인권논쟁에서 보듯이 양자관계에서 인권문제 제기는 협력을 통한 문제해결보다는 갈등을 유발하는 요소로 작용하게 된다. 탈냉전 시대를 맞이하여 남북관계 개선을 통해 한반도 평화정착과 남북한 통합을 추구해야 하는 한국정부로서는 인권문제의 공개적 접근에 따른 남북 간 갈등을 고려하지 않을 수 없는 상황이다. 이러한 입장에 따라 공개적인 방식보다는 북한의 변화를 유도하여 북한 내 여건을 조성하는 점진적 접근방식을 견지하고 있다.

북한인권에 대한 의제설정이 어려운 본질적인 요인은 인권에 대한 북한의 태도에서 기인한다. 외부의 인권문제 제기에 대하여 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 남북한 간에 북한인권문제 해결을 위한 거버넌스의 틀을 마련하기 어려운 상황이다.

2000년 남북정상회담을 계기로 남북 간 인권의제 형성은 직접적인 공개적 논쟁을 유발하는 북한 내 시민적·정치적 권리보다는 생존권과 남북 간 인도주의 사안을 중심으로 협력을 위한 거버넌스가 일정 부분 형성되고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리 분야와 남북 간 인도주의 사안에 대해 남북 행위자간에 협의 채널이 형성되어 작동되고 있다. 북한의 경제난과 식량난이 악화되면서 북한당국이 식량권 등 북한주민의 기본적인 생존권을 보장하지 못하는 상황이 전개되면서 남한 정부는 쌀과 비료를 매년 지원하여 오고 있다. 이를 통해 남북 적십자 간 생존권 보장을 위한 협의 채널이 가동되고 있다.

다음으로 남북 간 인도주의 사안을 중심으로 남북한 간에 가장 강한 거버넌스 시스템이 형성되어 오고 있다. 남북한 차원에서 북한인권의 한 부분을 구성하고 있는 인도주의 사안은 기본적으로 남한정부가 정책의 의제를 주도하는 방향으로 거버넌스가 전개되고 있다. 상대적으로 북한은 대응이라

는 형식을 취함으로써 참여성이 상대적으로 낮은 특징을 보이고 있다. 남한의 정책의제화 주도는 이산가족 문제를 중심으로 형성되는데, 2000년 6·15 공동선언에서 이산가족 상봉문제가 양측이 해결하기로 공식적으로 합의한 정책의제로 포함되었다. 이러한 정상 간의 합의에 따라 남북장관급회담, 적십자 간 거버넌스 채널이 형성되어 의제를 형성하고 있다. 먼저 이산가족 대면 상봉이 핵심적인 의제로 설정되었고 지속적으로 성사되어 실시되고 있다. 그리고 이산가족 상봉의 효과를 제고하기 위한 방안의 하나로 비동수 상봉방식을 제시하여 성사되었다. 이산가족 상봉문제를 중심으로 한 남한의 주도적 의제 형성 역할은 대면상봉을 보다 제도화하려는 의제형성 노력으로 표출되고 있다. 즉, 남한 정부에서는 이산가족면회소를 건립하여 이산가족 교류의 상설 제도화를 제의하였고 북한이 이를 수용함으로써 금강산에 이산가족면회소가 2005년 8월 31일 착공되었다. 또한 이산가족 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위해 대면상봉 이외에 화상상봉이라는 새로운 방식을 의제화하여 북한에 제시하였고 북한이 이를 수용함으로써 화상상봉이 지속적으로 실시되고 있다.

그 다음으로 납북자 및 국군포로 문제는 남한이 의제형성을 주도하는 가운데 북한이 일정 정도 남한의 요구를 수용함으로써 실행의 토대가 마련되고 있다. 북한은 그동안 납북자와 국군포로의 존재 자체를 부인하여 왔다. 기본적으로 납북자, 국군포로문제를 위한 거버넌스는 적십자회담과 장관급회담의 2개 축을 중심으로 형성되어 왔다. 특히 남한 정부는 남북 간 분단에서 파생하는 인권문제인 이산가족, 국군포로, 납북자 등 남북 간 인도주의 사안을 해결하기 위해 주력하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 장관급회담과 적십자회담에서 적극 노력하고 있다. 이 과정에서 남과 북은 이산가족 상봉 확대, 면회소 건설 착공, 화상상봉 등에 합의하여 실천에 옮겨지고 있다. 특히 납북자 문제에 대해서는 국내 민간 영역의 의제화 시도가 정부에 의해 정책적으로 수용되고 있다. 이에 따라 국내 차원에서는 입법, 남북관계 차원에서는 ‘전쟁 시기 및 전쟁 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 자’의 생사 확인에 합의함으로써 거버넌스의 기틀이 마련되었다. 정책의제라는 관점에서 정책의제 형성에 시민사회의 참여가 가장 활발한 분야 중의 하나가 납북자 문제라고 할 수 있다. 납북자가족모임, 납북자가족협의회 등의 단체들이 납북자 송환 등 남북관계에서 납북자 문제의 정책의제화를 적극적으로 주

도하였고 그 결과 남북 대화 채널에서 남북자 문제가 의제화 될 수 있는 요인의 하나로 작용하였다.

남북 간에 제도적인 틀을 마련하기 어려운 사실은 남한 내부 차원에서의 북한인권 에 대한 거버넌스 형성에 핵심적인 부정적 요인으로 작용하고 있다.

남북관계를 고려한 정부의 입장에도 불구하고 1990년대 북한인권문제가 국제적으로 공론화되는 가운데, 보수성향의 북한인권 전문 단체들이 문제 제기, 집회, 학술행사 등을 통해 의제설정을 주도하게 되었다.

첫째, 정책의제화를 위한 구체적인 방안으로 북한인권시민연합이 주관하는 ‘북한인권·난민국제회의’ 같이 국제적인 연대를 바탕으로 학술행사를 개최하여 오고 있다. 이러한 회의를 토대로 ‘성명서’를 채택하고 동 성명서 내용에 북한인권 개선을 위한 구체적인 정책의제를 제시하고 있다. 둘째, 정책의제화를 위한 참여기반확대를 위해 북한인권 관련 아카데미를 운영하는 것을 들 수 있다. 셋째, 편지쓰기, 이메일을 통한 캠페인 등 북한인권 관련 정책의제 형성을 위한 지지기반 확대활동을 전개하고 있다.

이러한 보수성향 단체의 움직임에 대응하여 진보성향의 단체들도 정책의제화를 위한 활동을 전개하고 있다. 이들은 주로 연대를 통하여 공통의 입장을 도출하고 새로운 인권담론을 형성하는 데 주력하여 왔다. 그렇지만 개별 단체들이 입장 차이를 조율하지 못하고 연대활동을 중단한 상태이다.

정책의제 설정과정에서 대북지원 분야의 민관협력처럼 협의와 조정을 위한 제도화된 거버넌스가 구축되지 못하고 있는 것은 북한인권 에 대한 다섯 가지 입장의 차이에서 기인하고 있다.

첫째, 남북관계와 한반도 평화, 북한주민의 인권 개선을 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근하는 방식에 대해 인권의 보편성을 내세워 적극적으로 개입해야 한다는 주장이 대립하고 있다. 특히 인권의 보편성을 내세우고 있지만 북한체제를 붕괴하려는 정치적 의도가 있다는 논란이 여전히 전개되고 있다.

둘째, 북한인권을 제기하는 가장 본질적인 근거인 북한인권실태에 대한 객관성을 둘러싸고 논쟁이 전개되고 있다. 먼저 전반적으로 북한인권상황이 열악하다는 점에 대해서는 공감대가 형성되고 있다. 그렇지만 북한의 폐쇄적인 속성으로 인해 증거를 수집하기 곤란하다는 점에서 현재 제기되고 있는 북한인권실상에 대해 보다 엄밀한 검증이 필요하다는 주장이 제기



되고 있다. 이들의 주장은 특히 탈북자들 증언의 신빙성에 집중되어 있다.

셋째, 다음으로 북한인권상황이 열악해진 원인에 대해서도 다른 시각들이 존재하고 있다. 먼저 1990년대 북한의 경제난으로 인해 북한주민들이 심각한 경제적·사회적·문화적 인권침해 상황에 처해 있다는 점에 대해서는 대체적으로 공감하고 있다. 그런데 구체적인 식량난의 실상, 특히 지역 혹은 계층에 따라 차이를 보이고 있는 식량난의 피해규모에 대해서는 다소간의 시각차를 보이고 있다. 북한의 식량난의 원인에 대해 사회주의 경제체제의 모순 및 정권의 차별적 식량배분 등으로 해석하는 견해가 있다. 반면 내부적인 모순보다는 북한에 대한 미국의 경제봉쇄 및 비우호적인 국제환경, 특히 북한에 대한 적대정책이 원인이라는 견해가 있다.

넷째, 시민적·정치적 권리에 대한 입장 차이와 이와 연관된 개선방식에서 차이를 보이고 있다. 다음으로 언론의 자유 등 자유권을 비롯한 시민적·정치적 권리는 국가의 속성에서 근본적으로 기인하고 있다. 따라서 진보진영에서도 시민적·정치적 권리의 원인에 대해서는 상대적으로 침묵하고 있다. 북한체제 자체와 직접적인 연관이 있는 시민적·정치적 권리를 직접적으로 제기할 경우 북한당국의 강력한 반발을 초래하여 남북한 화해·협력에 부정적인 영향을 가져오게 된다는 것이다. 반면, 보수진영에서는 북한체제로 인해 자행되는 시민적·정치적 권리를 적극적으로 제기해야 한다고 주장하고 있으며, ‘정치범수용소’와 ‘공개처형’ 문제를 집중적으로 거론하고 있다. 이와 관련하여 북한인권을 개선하기 위한 수단에 대해 논쟁이 전개되고 있는데, 크게 직접 문제제기 등 도덕적 압박 및 직접개입 방식, 화해·협력을 통한 점진적·실질적 개선방식으로 대별할 수 있을 것이다.

다섯째, 북한인권문제에 대한 또 다른 쟁점은 현실적으로 전개되고 있는 국제사회의 대북인권운동에 대한 국내의 평가 문제라고 할 수 있다. 먼저 정치적 의도를 비판하는 진보진영에서는 북한인권 개선에 실질적으로 효과를 가져오기 보다는 남북관계에 부정적 영향만을 초래하기 때문에 반대의사를 표명하고 있다. 반면, 보편적 가치인 인권문제를 남한이 제기하지 않고 국제사회가 제기하고 있는 것을 부끄럽게 생각하고 적극적으로 동참해야 한다는 주장이다. 이러한 국내적 대립으로 인해 유엔인권기구에서 북한인권문제가 정책의제화 되고 정책으로 결정되는 과정에서 국내적 차원에서 효율적으로 조율할 수 있는 여건이 조성되지 못하고 있다.

이상에서 살펴본 입장 차이로 인해 진보와 보수성향의 단체들 사이에 입장을 조율하는 네트워크가 제대로 형성되지 못하고 있다. 북한인권 문제에 대한 의제설정과정에서의 첨예한 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 개선하지 못하고 있다.

정부는 기본적으로 각 행위자가 처한 여건과 입장에 따라 북한인권 개선을 위한 접근방식과 전략도 다를 수밖에 없다는 입장을 견지하고 있다. 이러한 입장으로 인해 유엔인권기구에서 북한인권이 의제로 설정되는 과정에서 우리 정부는 중요한 역할을 수행하지 못하고 있다.

유엔 차원에서 북한인권문제는 의제 형성이라는 점에서 볼 때 유럽연합이 주도하는 형태로 거버넌스의 구조가 형성되고 있다. 2001년까지 유엔인권위원회에서는 전 세계의 인권상황을 다루는 의제 9항(item 9) 기간에 개별국가가 북한인권을 거론하는 형태로 북한인권문제가 다루어졌다. 그런데 인권을 대외정책의 중요 요소로 고려하는 유럽연합과 그 회원국들이 북한과 새로운 외교관계를 형성하면서 유엔인권위원회에서 북한인권문제를 의제화하는 방식이 질적으로 변화하게 되었다. 유엔인권위원회의 절차를 활용하여 북한의 인권상황에 대한 결의안을 채택하는 정책을 의제화 하게 되었다. 2002년 유럽연합이 최초로 유엔인권위원회에서 북한인권결의안 상정을 추진하게 되었다. 그런데 이 당시 상정 추진 과정에서 김대중 정부와 유럽연합 사이에 정책분석이라는 차원에서 결의안이 미칠 부정적 영향에 대해 한국정부의 입장을 수용하여 유보하기로 결정하였다.

2004년 결의안에 따라 비릿 문타본 태국 교수가 북한인권특별보고관으로 임명되었다. 북한인권특별보고관의 임명은 국제사회에서 북한인권 거버넌스 양상에 일정 정도 변화를 가져오게 되었다. 특별보고관은 조사활동을 전개하여 유엔인권위원회와 유엔 총회에 보고서를 제출하도록 되어 있다. 조사활동을 전개하는 과정에서 북한인권에 대해 관련 행위자들과 네트워크를 형성하지 않을 수 없게 되었다. 핵심당사자인 북한은 결의안 거부 입장에

따라 북한인권특별보고관의 존재 자체를 인정하지 않음으로써 북한방문을 허용하지 않았다. 새로운 행위자로서의 북한방문 문제를 둘러싸고 갈등이 발생하게 된 것이다. 이것은 한국 내의 비정부기구의 활동에도 영향을 미치게 되었다. 우선 진보성향의 단체들은 보수진영이 주도하는 북한인권 담론에 대응하여 연대를 통하여 자신들의 입장을 적극적으로 정립하려는 국내 행위자의 행태에 변화가 나타나게 되었다. 특히 북한인권특별보고관이 한국을 방문하여 조사활동을 전개하는 과정에서 북한인권에 접근하는 방식에 대해 자신들의 입장이 최대한 보고관의 보고서에 반영될 수 있도록 치열한 로비활동을 전개하였다.

정책의제 형성과정에서 남북 간 경제협력 과정에서 북한 근로자의 노동권리문제, 해외진출 북한근로자의 인권문제가 새롭게 공론화되는 현상이 나타나고 있다. 미국은 국무부 연례각국인권보고서, 연례인신매매보고서 등의 공식 문헌을 통해 임금직접 지불, 임금착취, 노동환경, 강제노동 등의 문제를 제기하고 있다. 또한 레프코위츠 북한인권특사 등을 통해 직접적으로 개성공단 내 근로자의 노동권을 제기하고 있다.

끝으로 공론화를 통한 정책의제 형성의 구체적 방식으로 국내 입국 새터민을 중심으로 북한인권실상을 뮤지컬로 만들어 상영하고 있다. 정성산 감독이 연출하는 요덕스토리라는 170분 분량의 창작 뮤지컬로 북한 정치범 수용소에서 벌어지는 대서사 뮤지컬이다. 국내 공연은 물론 현재 워싱턴 공연을 시작으로 해외에서도 공연되고 있다.

## 나. 정책분석 단계

의제형성과 마찬가지로 북한인권문제를 해결하기 위한 정책대안을 형성하는 과정에서 인식과 접근방식의 차이로 인해 조율을 위한 거버넌스 시스템이 제대로 구축되어 있지 못하다. 먼저 교류협력, 대북지원과 같이 시민적·정치적 권리를 중심으로 공개적으로 북한인권 의제의 형성을 강력하게 주장하는 보수성향의 단체들의 입장이 반영될 여지가 상대적으로 약했다. 정부와 보수성향 단체들 간 거버넌스가 형성되지 못하고 있는 요인은 인식과 접근방식이 주요 요인이지만 보수성향의 시민사회가 비판 이외에 정책입안을 위한 대안 제시 역할을 거의 수행하지 않고 있는 것도 핵심요인의

하나라고 할 수 있다. 이들은 북한인권실태를 비난하고 공개적 의사표명 이외에 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 건설적인 대안을 제시하지는 못한 상황에 있다.

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 주도하였다. 2003년 7월 1일 국회 본회의에서 한나라당 주도로 최초로 북한인권결의안이 채택되었다. 또한 국제사회에서 결의안과 입법을 통해 북한인권을 개선하는 전략이 구체화되자 북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안(2005.6.27, 황진하 의원 대표 발의, 의안번호 2112), 북한인권법안(2005.8.11, 김문수 의원 대표 발의, 의안번호 2378) 등 한나라당도 ‘입법’을 통해 북한인권을 개선한다는 전략을 추진하였다.

정책입안을 위한 대안 형성 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 전쟁시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들에 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.

구체적으로 납북자 문제는 국내적으로 입법이라는 형태로 해결대안이 형성되고 있다. 정부는 인도적 사안인 납북자 문제에 대해 국가의 책무라는 확고한 입장에서 접근하였다. 특히 납북자단체를 중심으로 지속적으로 입법이라는 정책대안이 제시되는 가운데 2004년 4월 국가인권위원회가 가족의 납북으로 인해 받은 납북자 가족들의 고통을 해소하기 위해 정부와 국회에 특별법 제정을 권고하였다. 정부는 2006년 1월말 법률제정 방침을 결정함으로써 구체적으로 정책대안이 현실화되었다. 그리고 이후 남북관계·인권·법률·정치 관련 전문가 및 정책자문 위원 등 의견 수렴, 통일부 장관의 납북자 관련 4단체장 개별 면담 및 의견 수렴, 관계부처 의견 수렴 및 조정을 거쳐 입법 예고를 한 상황에 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, 국내외 상황변화를 반영하여 2005년 북한인권 4원칙을 보완하였다. 그렇지만 이 과정에서는 앞에서 언급한 북한인권에 대한 인식과 접근방식의 차이로 인하여 보수성향의 단체들과 야당의 견해가 정책결정 과정에 반영되기 어려운 상황이었다.

<표 IV-1> 북한인권 4원칙

북한인권 4원칙(2004년)	북한인권 4원칙(2005년 보완)
<p>○인권은 인류보편적 가치로서 우리 정부는 북한의 인권개선 필요성에 대해서도 많은 관심을 가져왔음</p>	<p>○인권은 인류보편적 가치로서 우리 정부는 북한의 인권상황에 대해 우려와 관심을 갖고 있으며, 포괄적 개선에 기여한다는 입장임</p>
<p>○정부는 북한인권문제를 실질적이고 효과적으로 개선하는데 있어서 각 나라마다 처한 상황에 따라 다양한 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다고 봄</p>	<p>○정부는 북한인권문제에 대해 각국별로 효과적이라고 생각하는 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다고 봄</p>
<p>○정부는 평화·번영정책을 통해 남북간 긴장완화와 화해협력을 실현하고 그 과정에서 북한인권의 점진적·실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있음</p>	<p>○정부는 평화·번영정책을 통해 남북간 긴장완화와 화해협력을 추구하면서, 북한인권의 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부는 한반도 현실 및 남북관계 특수성을 고려, 우선 북한주민의 삶의 질 개선을 위해 인도적 지원에 많은 노력을 기울이고 있음.</li> <li>- 정부는 절박한 상황에 처해있는 탈북자들의 인권보호를 위해 최선의 지원을 아끼지 않고 있음.</li> <li>- 정부는 이산가족·국군포로·남북자 등 당면한 문제해결을 위해 북한과 대화를 하고 있으며, 이러한 노력이 결실을 맺을 수 있도록 최선을 다해 나갈 것임.</li> </ul>
<p>○정부는 북한인권문제에 대해 국제사회의 관심과 노력이 6자회담 진전과 남북관계 개선 등 한반도의 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 계속 노력해 나갈 것임</p>	<p>○정부는 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 북한주민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 국제사회와 계속 협력해 나갈 것임.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부는 국제사회의 다양한 노력을 평가하면서, 이러한 노력이 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 우리의 역할을 다해 나갈 것임.</li> <li>- 북한당국이 인권분야에서 국제사회와 대화와 협력을 통해 북한주민의 인권을 국제적 기준에 부합하는 수준으로 향상시켜 나가기를 촉구함.</li> </ul>

우리 정부도 북한 인권실태가 열악하다는 사실에 우려를 표명하면서 북한개선의 필요성에 공감하고 있다. 정부는 기본적으로 국제사회가 제기하고 있는 북한 인권실태에 대해 공감하고 우려와 관심을 갖고 포괄적으로 개선한다는 기본입장을 천명하고 있다.

납북자가족협의회 등 국내 민간단체와 국제사회의 적극적인 의제화로 납북자 문제에 대한 입법이 가시화되고 있다. 가족의 납북으로 인해 받은 납북자 가족들의 고통 해소와 귀환 납북자 재정착 지원 문제가 의제화 되면서 2004년 4월 국가인권위원회는 정부와 국회에 특별법 제정을 권고하였다. 이에 따라 통일부가 주관이 되어 납북자 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 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 차원의 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 내용 구성에 국내 보수진영이 국제적인 연대를 통하여 정책결정 과정에 적극적으로 참여하는 양상이 나타나게 되었다. 이러한 참여 강화의 결과 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 북한인권특별보고관 임명이 명시적으로 규정될 수 있었다.

다음으로 2005년에도 여전히 유럽연합이 북한인권결의안이라는 형태로 유엔에서 정책의제와 결정을 주도하는 양상이 지속되었다. 이에 대해 북한

이 전면 거부하고 한국이 투표입장을 통해 입장을 표명하고 기권하는 양상은 그대로 지속되고 있다. 그렇지만 2004년 미국 의회에서 북한인권법이 통과되고 일본이 납치자 문제를 적극적으로 거론하자 대북여론이 악화되면서 이들 두 행위자가 보다 적극적인 태도를 취하게 되었다. 2005년 결의안에서 먼저 북한의 비협조적 태도를 비판하면서 북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장하였다. 다음으로 새로운 정책 의제 형성의 방식이 내용에 규정되었다. 북한이 지속적으로 비협조적 자세로 일관할 경우 유엔총회에서 북한인권문제를 취급한다는 내용이 포함되었다. 또한 북한당국에 의한 외국인 납치 문제가 결의안 내용에 부각되었다. 이에 따라 2005년도에는 유엔 차원에서 새로운 정책의제가 형성 되었는바, 유럽연합 주도로 유엔총회에서 북한인권결의안을 상정하려는 정책이 입안되었다. 유럽연합의 주도, 미국과 일본의 적극적인 지지를 바탕으로 유엔총회에서 최초로 북한인권결의안이 채택되었다.

한국정부가 투표입장설명을 통해 북한인권 개선의지를 분명하게 표명하고 있지만, 남북관계 개선과 한반도 평화를 복합적으로 고려하여 접근하는 입장을 취함으로써 한국정부는 정책의제 형성, 정책분석, 정책결정과정에서 상대적으로 낮은 수준의 참여 수준에 머무를 수밖에 없었다고 평가할 수 있다. 또한 이 과정에서 북한인권문제를 주도적으로 유도하는 네트워크를 형성하는 중심 역할을 수행하지 못하였다.

## 라. 정책집행 단계

정책집행 거버넌스는 2가지 차원에서 실태를 살펴볼 수 있을 것이다. 북한이 인권문제 제기해 대해 정치적 음모로 규정하고 있기 때문에 현재 한국 정부의 인권4원칙을 고려할 때 인도주의사안, 인도적 지원을 통한 생존권 보장을 제외한 북한주민의 인권에 대해 남북한 사이에 집행할 정책적 여지는 거의 없는 상황이라고 할 수 있다. 또한 남북한 간에 기술협력 등 인권분야에서의 협력을 위한 구체적인 합의가 없는 상황이기 때문에 민간차원에서 북한을 상대로 하는 정책집행 참여 시스템은 아직까지 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

국내적으로 볼 때 정책집행은 앞에서 설명하였듯이 집단 갈등 조정 차원



에서 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 표결시 불참하였다. 그런데 2004년 재차 결의안이 상정되면서 변화된 정책환경을 고려하지 않을 수 없었다. 표결불참이라는 대응방식에 대해 보수진영과 야당으로부터 북한인권을 외면한다는 집중적인 비판에 직면하게 되었다. 이러한 비판에 직면하여 한국정부는 표결불참이 아닌 기권이라는 보다 적극적인 의사표명의 방식을 취하였다. 기권이라는 형식을 취함으로써 유엔에서의 북한인권문제로 남북관계가 부정적 영향을 받는 것을 방지하는 동시에 ‘투표입장설명’이라는 인권위 위원국의 권리를 활용하여 북한인권에 무관심하거나 외면하는 것이 아니라는 점을 공식적으로 표명하였다.

또한 신설된 유엔인권이사회에 이사국으로 선출된 한국은 제1차 회의에서 반기문 외교통상부 장관의 연설을 통해 북한인권에 대한 입장을 공식적으로 표명하였다. 2006년 6월 19일 반기문 장관은 초대 유엔인권이사회 이사국 대표 연설에서 한국정부는 북한인권 상황에 대한 국제사회의 우려에 전적으로 공감한다는 입장을 표명하였으며, 또한 기술적·제도적 협력으로 연결될 수 있도록 북한이 국제사회와 인권대화를 갖도록 촉구하였다.

다음으로 유엔인권기구 차원에서 유엔회원국인 북한에 대한 북한인권결의안의 집행문제를 살펴볼 필요가 있다. 위에서도 언급하였듯이 북한은 유엔인권위원회 결의안에 대해 정치적 음모로 규정하고 결의안 자체를 거부하고 있다. 2006년 6월 19일부터 30일까지 개최된 제1차 유엔인권이사회 회의에서 최명남 주제네바 북한 대표부 참사관은 개별국가를 대상으로 하는 인권결의나 특별보고관 제도는 정치적 동기에 의한 주권 유린이며 적대행위의 산물이라고 주장하였다. 그러면서 유엔인권이사회가 개별국가를 대상으로 하는 인권결의의 제도와 특별보고관 제도를 폐지하는 것을 적극적으로 검토해야 한다고 촉구하고 있다.

특별보고관의 존재를 인정하지 않는 북한당국의 입장에 따라 방북은 허용되지 않고 있다. 따라서 북한인권특별보고관의 북한 내 활동이 이루어지지 못하고 있다. 또한 2005년도 제61차 유엔인권위원회에서는 북한당국의 비협조적 자세를 비판하면서 북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장하기

로 결정하였다. 특히 새로 출범하는 유엔인권이사회 제1차 회의에서 보고관의 임기는 또 다시 1년 연장되었다.

구체적으로 주요 행위자로서 북한인권특별보고관과 북한과의 관계를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 주로 서신 형태로 각자의 입장을 타진하고 교환하는 수준에 머물고 있다. 문타본 보고관은 인접국의 외국인 학교에 진입, 망명을 요구하다가 자신들의 의지에 반해 2004년 9월 29일과 10월에 각각 송환된 두 남녀 그룹들의 소재와 안위에 대해 2005년 11월과 12월 2차례에 질의하는 서신을 북한에 발송하였다. 11월 18일 첫 서한의 경우, 강제 송환된 이들의 안위에 대해 우려를 표시하고 처벌을 자제할 것을 당부했으나 북한 측은 12월 1일 유엔 북한인권특별보고관의 존재를 인정하지 않으며, 면담 혹은 교신을 바라지 않는다는 입장을 표명하였다. 그리고 12월 20일 유엔인권위가 임명한 다른 분야별 인권 특별보고관들과 함께 2차 서한을 보냈으나 유엔인권위원회에 보고서를 제출할 당시까지 북한으로부터 답신을 받지 못한 상태이다.

다음으로 북한인권결의안에 포함되어 있는 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 기술협력도 실행에 옮겨지지 못하고 있다. 북한은 인권과 관련된 기술적 협력 방안을 모색하기 위한 유엔인권고등판무관실(OHCHR)의 제의에 대해 유엔인권위원회가 채택한 북한인권결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장에 따라 수용하지 않고 있다. 제61차 유엔인권위원회 유엔사무총장 명의의 보고(2004년 12월 22일자, 유엔문서번호 E/CN.4/2005/32)를 통하여 양자 간 기술협력 진전 상황을 살펴볼 수 있다. 2004년 결의안 12항에 따라 인권분야에서 기술적 협력프로그램을 수립할 목적으로 북한당국과 포괄적인 대화를 시도하였다. 먼저 2003년 8월 8일 제네바주재 북한대표부에 유엔인권고등판무관 서신을 발송하였다. 이에 앞서 수차례 유엔인권고등판무관실 관리와 북한대표부 간 실무 접촉을 실시하였다. 2003년 12월 16일 제네바주재 북한대표부에 유엔인권고등판무관 서신을 발송하였다. 북한대표부는 동 서신을 평양 북한당국에 전달하였는바, 북한당국은 유엔인권고등판무관과 긴밀한 협력이 가치 있다고 표명하였다고 한다. 그리고 2004년 8월 24일 북한대표부와 회의에서 유엔인권고등판무관실은 기술 협력에 참여할 방법을 탐색할 가능성을 제기하였다. 북한대표는 제안에 주목하면서 검토를 위해 평양정부에 전달하겠다고 표명하였다. 그런데 이 문제에

대해 더 이상 북한당국으로부터 답신이 없는 상황이라고 기술하고 있다. 제62차 유엔인권위원회 유엔사무총장 명의의 보고(2006년 1월 25일자, 유엔문서번호 E/CN.4/2006/32)에서 북한과의 기술협력 진전 상황에 대해 기술하고 있다. 2005년 11월 28일 제네바주재 북한대표부와의 회담에서 유엔 난민고등판무관실은 기술적 협력에 참여할 방법을 탐색할 가능성을 제기하는 동시에 인권규약 실행 분야에서의 활동을 비롯한 여러 가지 기술적 협력을 제안하였다. 북한대표는 북한당국의 북한인권결의안을 인정하지 않고 있기 때문에 유엔고등판무관의 제안을 수용할 수 없다고 답변하였다. 더 이상 기술적 협력에 관한 문제에 대해 북한당국으로부터의 답신이 없는 상황이라고 밝히고 있다.

#### 마. 정책평가 단계

남북한 간에 인도주의 사안과 인도적 지원에서의 성과를 제외하고 북한주민의 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.

<표 IV-2> 북한인권에 관한 최종검토의견서

구분	가입일자	국가보고서	위원회 심의	최종검토의견서 (concluding observations)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	1981.9.14(비준)	최초보고서: 1984.4.2 2차보고서: 2000.3.20	21차 회의: 1984.4.9, 1984.4.9, 12 72차 회의: 2001.7.19, 20, 26	A/39/40 CCPR/CO/72/PRK
경제적·사회적 ·문화적 권리에 관한 국제규약	1981.9.14(비준)	최초보고서: 1984.12.18, 1989.1.14 2차 보고서: 2002.4.12	1차회의: 1987.3.9 6차회의: 1991.11.25 31차 회의: 2003.11.19, 20	E/C.12/1987/5 E/C.12/1991/4 E/C.12/1/Add.95
아동권리협약	1990.8.23(서명) 1990.9.21(비준)	최초보고서: 1996.2.13 2차 보고서: 2002.5.16	18차 회의: 1998.5.19, 5.6 36차 회의: 2004.5.1	CRC/C/15/Add.88 CRC/C/15/Add.239
여성차별철폐 협약	2001.2.27(비준)	최초보고서: 2002.9.11	33차 회의 2005.7.18	CEDAW/C/PRK/CO/1

유엔인권위원회의 결의안에 대해 강력하게 비난하면서도 국제적 고립탈피를 위해 결의안 중 일부 내용을 국내법으로 수용하는 사회화 조치를 취하고 있다. 먼저 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 결의안에서는 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제75조)을 신설하였다. 그리고 형법과 형사소송법을 지속적으로 개정하여 국제인권규범을 국내법으로 수용하여 사회화가 진전되는 모습을 보이고 있다. 그동안 북한은 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 개정한 형법에서도 여전히 정치적 성격의 범죄에 사형을 부과하는 조항이 존속하고 있지만 사형조문 상의 개별구성요건을 보다 명확히 하는 방향으로 개정하려고 노력하였다. 여전히 정치적 성격에서 완전히 탈피하고 있지는 못하지만 지속적인 형법 개정을 통하여 체제방위를 위한 형법에서 범죄통제형법으로

순화시키는 변화를 보이고 있는 것은 사실이다.<sup>98</sup>

또한 유엔을 중심으로 국제사회로부터 죄형법정주의를 무시한 형법상의 유추조항에 대해 집중적으로 비판하여 왔다. 즉 “범죄행위를 한 경우 형사법에 의해 그와 동일한 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 그 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”(1999년 형법 제10조)고 유추해석을 허용함으로써 필요에 따라 주민들을 언제든지 범죄인으로 규정·처벌할 수 있었다. 이와 관련하여 유엔인권이사회는 최종검토의견서(Concluding Observations)에서 죄형법정주의 정신을 구현한 B규약 15조와 양립할 수 없는 형법 제10조를 폐지할 것을 권고하고 있다. 북한은 2004년 개정형법에서 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조, 기존 형법의 제10조는 삭제)고 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 수용하는 조치를 취하고 있다.

1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개조항으로 대폭 확대함으로써 범죄에 대한 규정요건을 보다 세분화하는 조치를 취하고 있다. 그리고 형벌 규정도 세분화하는 긍정적인 조치를 취하고 있다.

#### 4. 북한인권 거버넌스의 실태 평가

##### 가. 자율성

거버넌스의 관점에서 볼 때 국내에서 북한인권시민연합, 탈북자 중심의 인권단체 등 보수성향의 NGO들은 자율적으로 조직되고 활동을 전개하기 시작하였다. 정부로부터의 법적 규제, 제도적 연계가 없다는 점에서 국가로부터 자율성을 확보하며 자율적으로 조직되는 특성을 보이고 있다. 마찬가지로 진보성향의 단체들은 신설된 형태로 북한인권문제에 관여하지 않고 기존의 활동영역에서 북한인권문제를 새롭게 확장하는 방식으로 자율적으로 관여하고 있다.

---

<sup>98</sup>한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미,” (북한법연구회 제93회 월례발표회, 2004년 12월 9일).

보수성향의 단체들의 경우 자체적으로 재원을 조달하고 있지만 상당히 열악한 상황이라고 평가된다. 회원제도를 통한 안정적인 재원조달의 수준이 낮은 상황이다. 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 북한인권정보센터 등은 미국의 국립민주주의기금(NED)으로부터 재정을 지원받기도 하였다. 상주인원을 두고 운영되는 단체의 경우에도 단체 대표가 이들의 임금 등 대부분의 재원조달을 책임져야 하는 어려운 구조라고 할 수 있다.

정부와의 제도적 연계, 정부로부터의 법적 규제의 정도라는 기준에서 볼 때 북한인권 개선을 위해 활동하는 단체들의 자율성은 상당히 높은 편이라고 할 수 있다.

국제사회의 경우 국제사면위원회, Human Rights Watch, 프리덤하우스, Refugee International, Anti-Slavery International, 미국 이·난민위원회 등 국제인권NGO들이 기존의 활동영역에서 북한인권문제를 새롭게 확장하는 방식으로 관여하고 있다. 한국에서 보수성향의 인사들이 북한인권문제를 전문적으로 다루기 위해 새롭게 단체를 결성하였듯이 미국에서 미 북한인권위원회가 자율적으로 설립되었다. 이외에도 미국 내에서 북한인권 개선 활동을 전개하기 위해 북한자유연합이 결성되었다.

## 나. 전문성

전문성이라는 관점에서 볼 때 2가지 측면에서 보수성향의 단체들을 평가할 수 있을 것이다. 먼저 전반적인 인권활동을 토대로 북한인권 개선 활동을 전개하는 형태로 조직되고 있지는 않다. 국제사회에서 북한인권에 대한 여론이 고조되면서 인권에 대한 전문성이 미약한 인사들을 중심으로 북한인권 단체들이 결성되었다. 그렇지만 인권운동을 전개하는 과정에서 북한인권을 특화하여 활동하고 있다는 점에서 전문성이 강화되고 있다. 북한인권 실태 관리, 북한에 대한 방송, 북한의 민주화 등 단체별로 특성화된 활동 목표를 설정하고 있다는 점에서 보다 세부적인 방향으로 전문적인 지식을 생산할 능력이 제고되고 있다.

구체적으로 북한인권정보센터는 북한인권 실태를 전문적이고 체계적으로 수집·관리하는 특화된 활동영역을 갖고 있다. 북한인권시민연합은 학술

활동 조직과 인권아카데미 운영 등의 분야에서 전문성을 확보하고 있다. 특히 북한민주화네트워크는 북한의 민주화를 전문영역으로 설정하여 활동하고 있다. 북한민주화운동본부는 북한의 정치범수용소 해체, 공개처형 저지 등을 목표로 전문적인 실태 수집 등에서 특화된 활동을 전개하고 있다. 반면, 진보성향의 단체들은 인권운동을 지속하여 왔기 때문에 인권분야에 대한 전문성은 높지만 북한인권에 대한 태도 등으로 인해 북한인권에 대한 전문성은 상대적으로 낮은 상황이다.

북한인권정보센터는 국제적인 인권실태 수집 및 관리를 위한 표준절차를 원용하여 북한이탈주민에 대한 인터뷰 등을 통하여 전문적인 지식을 생산하는 과정이 체계적으로 조직화되어 있다. 특히 세부적인 분야별로 전문적으로 실태를 수집·관리하는 상주 연구인력이 조직되어 있다는 점에서 상당히 높은 전문성을 보유하고 있다. 북한민주화네트워크의 경우에도 중국 지역에 자체 정보수집 체계를 갖추고 있으며, 이를 토대로 국내 상주전문연구인력이 북한인권 및 민주화에 대한 전문적인 정보를 생산해 내고 있다. 북한 사회변화를 중심으로 북한인권에 대한 가장 신뢰할 만한 정보수집 체계를 갖추고 있는 단체는 좋은벗들이라고 할 수 있다. 북한민주화운동본부는 자체 홈페이지를 통하여 북한의 민주화를 위해 ‘고발센터’를 운영하고 있다.

전문적 간행물과 출판물이라는 기준에서 볼 때 북한인권 단체들의 전문성은 높은 편이라고 평가할 수 있을 것이다. 북한인권시민연합은 『생명과 인권』, 북한민주화네트워크는 『Keys』, 북한민주화운동본부는 『Justice』, 좋은벗들은 『오늘의 북한소식』을 정기적으로 발간하고 있다. 인권운동사랑방은 ‘인권하루소식’을 통하여 일부 북한인권문제를 다루고 있다. 특히 북한민주화네트워크는 북한전문 인터넷 뉴스 ‘The Daily NK’를 운영하고 있다. 또한 좋은벗들은 북한의 식량난 등을 중심으로 전문적인 북한인권 관련 서적을 발간하여 오고 있다. 이외에도 대한변호사협회는 2005년 4월 북한인권 소위원회를 구성하였고 금년부터 『북한인권백서』를 발간하고 있다.

국제사회의 경우 국제사면위원회, Human Rights Watch, 프리덤하우스, 미국 이·난민위원회 등 국제인권NGO들이 세계 국가를 대상으로 하는 연례 인권보고서를 발간하는 역량을 갖추고 있다. 이러한 연례보고서에서 북한의 인권을 취급하고 있다. 또한 국제사면위원회, Human Rights Watch, Refugee International, Anti-Slavery International, 미 북한인권위원회는

공개처형, 탈북자 실태, 인신매매 실태, 정치범수용소 실태, 식량난과 인권, 개성공단 내에서의 인권 등에 대한 북한인권 관련 전문 보고서 및 서적을 발간하고 있다.

#### 다. 참여성

북한인권에 대한 시각과 접근방식의 차이로 인해 민관협과 같이 정책결정에 참여할 수 있는 거버넌스의 틀이 존재하지 않고 있기 때문에 참여의 정도는 극히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 다만, 정부 차원에서 북한인권 정책 대안을 개발하기 위해 북한인권전문가 T/F팀을 운영하여 왔다.

앞의 정책결정과정에서 살펴보았듯이 북한인권의 경우 정책의제와 정책대안의 형성에 집중되어 있다. 정책평가의 경우에도 직접 참여가 아닌 견해표명의 간접적인 방식으로 이루어지고 있다. 실제로 정책의제와 정책대안 형성과정에서의 참여 방식도 전문가 토론회, 시위, 각종 이벤트 행사, 학술행사, 실무자와 면담, 성명서 발표 등의 형태로 이루어지고 있다.

#### 라. 네트워크

네트워크의 경우에도 대북지원을 위한 북민협과 같은 조직적인 연대시스템을 갖추지 못하고 있다. 진보성향의 단체들이 보수성향이 단체들이 주도하는 인권담론에 대응하기 위해 ‘한반도인권회의’와 같은 네트워크를 결성하여 활동하였으나 참여단체 사이에 입장 차이로 인해 그나마 활동이 중단되어 있는 상황이다. 그런데 통일연구원, 평화재단 등이 주축이 되어 북한주민의 인권개선을 위해 단체 간 연대활동 가능성을 모색하는 워크숍 등이 개최되는 등 네트워크를 강화하려는 움직임들이 나타나고 있다. 다만, 진보성향의 민간단체들은 북한인권법 채택, 유엔의 북한인권결의안 채택 등 특정 이슈가 발생할 때마다 공동성명을 발표하는 형태로 연대를 형성하고 있다.

북한인권의 경우 지속적인 형태로 네트워크가 형성되어 있는 수준은 미약하지만 전문가 간담회, 토론회, 학술행사 등을 통해 정보를 교환하고 정책의제와 대안 형성 역할을 수행하고 있다. 학술행사를 통한 대표적인 교류는 북한인권시민연합이 1999년부터 주관하여 오고 있는 ‘북한인권·난민국제회의’라고 할 수 있다. 그리고 국가인권위원회가 북한인권국제회의를 개최하



여 오고 있다. 또한 미 행정부의 재정지원하고 프리덤하우스가 주관하여 워싱턴, 서울, 브뤼셀, 로마에서 개최된 북한인권국제대회를 들 수 있다.

상대적으로 미국 내에서 북한인권 개선을 위한 단체들 간의 연대가 형성되어 있는 특징을 보이고 있다. 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(CWA, Concerned Women for America, President: Sandy Rios), 국제기독교연대(Christian Solidarity International) 등 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합이라는 연합체를 결성하였다.

그리고 2003년 탈북자들의 인권 향상을 도모하기 위해 ‘북한자유이주민의 인권을 위한 국제의원연맹’(IPCNKR)이 결성되었다. 2003년 5개국 국회의원 31명이 모여 발족한 IPCNKR은 현재 35개국 103명의 국회의원들이 회원으로 가입해 탈북자들의 인권 향상을 위한 사업을 벌이고 있다. 첫 회의는 2003년 서울에서, 제2차 회의는 2005년 도쿄(東京)에서, 2006년에는 몽골에서 각각 회의가 개최되었다.

#### 마. 분권화

북한인권 민간단체의 경우 전국적인 조직망을 갖추고 있는 경우는 거의 없다. 따라서 중앙과 지방조직간의 분권화를 평가할 수 없는 상황이다. 북한인권정보센터, 북한민주화네트워크, 좋은벗들을 제외하고 대부분의 조직의 경우 상근 인력 자체가 소수에 불과한 영세한 조직으로 운영되고 있다. 따라서 민간단체 내부의 역할분담 자체가 커다란 의미가 없는 상황이다. 다만, 북한인권정보센터는 분야별 실태 담당 전문인력, 북한민주화네트워크는 인터넷 신문 발행을 위한 분야별 분담, 좋은벗들은 오늘의 북한소식 발간 등을 위한 역할 분담 등 내부 분권화는 높은 편이라고 할 수 있다. 끝으로 지도부 교체라는 기준에서 볼 때 북한인권 민간단체의 경우 분권화 수준은 아주 낮은 편이라고 할 수 있다.

#### 바. 효과와 효율성

북한인권에 대한 인식과 접근방식 등을 둘러싸고 국내적으로 참여한 대립상황에 있기 때문에 정부가 행위자들 간의 네트워크를 관리하는 것이 수

월하지 않은 상황이다. 현재 국가인권위원회가 전문가 토론회 등을 통하여 대화의 장을 마련하는 역할을 수행하고 있다. 또한 국책연구기관인 통일연구원이 다양한 민간단체들이 참여하는 워크숍을 개최하고 있는 수준이라고 할 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 남북한 사회·문화 협력 실태를 남북교류, 대북지원, 북한 인권문제 등 세 가지 이슈를 중심으로 거버넌스적 시각에서 정책단계별로 살펴보고, 이를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등의 평가지표를 들어 실태를 분석하였다. 그 결과 남북교류 분야는 '느슨한 분권형 거버넌스'로, 대북지원 분야는 '초보적 관리형 거버넌스'로, 그리고 북한인권 분야는 '파편화된 분열형 거버넌스'로 유형화하였다. 물론 이 유형화에는 적지 않은 비약이 있다.

첫째, 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 특성상 사업에 작용하는 전문성의 개별 요소는 다양하지만 대체로 정부의 종합적인 능력은 높게 평가되고 민간영역의 전문성도 남북관계의 발전과 연동하여 강화되고 있으며, 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 자원조달능력, 법·제

도 등에 의해 그 자율성이 제약받고 있는 것도 사실이고, 민간단체별로 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 사전조정이 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. 먼저 남북교류 분야에서는 남북공동행사를 중심으로 6가지 문제점을 지적한다. 첫째, 주요 행위자인 남쪽 체계의 국민 대표성 지향이 취약하다. ‘통일문제는 국민합의를 우선하면서 북과 논의해야 한다’는 논리는 6·15남측위원회의 경우에도 여전히 미흡하다. 반정부 투쟁이나 정권 획득을 위한 정당 활동에서 반대편에서 있는 경우는 정부를 비판하는 것이 오히려 자연스럽다. 바로 여기서 북한 앞에서 우리 정부를 비난하는 현상이 생기는 것이다. 이것은 북의 경우, 민과 관이 하나가 되어 일체의 북한 당국 비판을 거부하는 행위와는 구별된다. 그런데 이 문제는 남쪽 행위자 전반의 의지나 지향이기보다는 정립되지 못한 속에서 노출되는 관성으로 보는 것이 더 합당하다. 국민 대표성은 단체와 국민과의 관계를 자각할 때 나오는

것이기 때문이다. 남북교류, 통일문제 등에 대한 관점이나 태도 등이 정립되고 이것이 소속 단체의 특성을 뛰어넘을 때, 국민 대표성이라는 행동준칙이 서게 되는 것이다.

둘째, 우리 정부의 정치적 부담이 증가함에 따라 거버넌스를 확대발전시켜야겠다는 의지가 약화되었다. 2005년 이래 공동행사에 결합도를 높인 정부의 입장에서, 공동행사 자체의 위험을 함께 져야 한다는 부담도 커졌다. 2006년 6·15대회 기간 중에 북측 민간이 정부 당국을 비난하는 성명을 내는 현상이나, 안경호 위원장의 발언으로 촉발된 국민 일부의 반발로 인해 행사 중지를 정부에 촉구하는 현상에서 단적으로 표현되었듯이, 사업 시기를 전후한 환경이 가파를 경우, 정부는 많은 부담을 지게 된다는 것이다. 정부로서는 대회 수용, 특정 인사의 입국 규제를 취하여 균형을 유지했지만, 행사를 끝내면서 북의 민간이 출국성명에서 다시금 정부를 비난하는 일을 당하고서는 정부의 처지도 한층 곤혹스러워졌던 것이다. 정부로서는 한 발짝 물러나서 지원자로서의 기능보다는 관리자로서의 권위를 유지하는 것이 적절하다고 판단할 수 있고, 또 그런 경향이 강해졌다는 것이다.

셋째, 남북교류협력에 대한 북의 태도 변화가 더디다. 사회 재통합이라는 면에서 남북관계는 남측은 공세적이며 북측은 수세적이다. 아직 북측은 교류의 확대를 추진할 만큼 경제적으로도, 정치적으로도 준비되어 있지 않다. 경제가 먼저 가고 사회문화가 따라가며 정치군사가 맨 뒤를 잇는 남북관계 발전 로드맵에서 보자면 아직 경험조차 미력한 남북관계를 인정하지 않을 수 없다. 북측은 이러한 수세적 조건을 중립화하기 위해 역으로 공세적 노선을 들고 나온다. 그것이 '자주'화 담론이다. 이 자주담론은 남쪽의 현실을 비판할 수 있는 유력한 무기로 교류의 확대를 주장하는 남쪽에 대한 적절한 대응이 된다. 북측은 공동행사 공간에서 미국에 대한 공동전선 내용을 담은 자주담론을 지속적으로 요구한다는 것이다. 그러나 국내에서 미국 비판운동을 하는 단체라 할지라도 북과 공동전선을 펴는 것은 어려운 일이다.

넷째, 네트워크 연계가 일시적이며 단편적이다. 주요 행위자인 6·15남측 위원회의 경우, 비판적 사회단체 그리고 정당까지를 포함한 네트워크 확장에 대한 의지가 낮고 이를 위한 체계를 갖추지 못하고 있다. 예를 들어 2005년 8·15대회의 경우와 2006년 6·15대회를 비교할 때 나타나는 비판의 강약, 다소는 네트워크를 움직이려는 노력과 무관하게 프로그램 자체의 호감도가

빚어낸 현상이다.

다섯째, 정치 공간으로서의 활용성이 지나치다. 공동행사가 갖는 남북교류의 공간은 남과 북의 관계자 수백 명이 운집하여 발언하고 행동함으로써 정부의 대북포용정책에 대한 실효성이나 북에 대한 인식을 구체적으로 할 수 있는 공간이라는 의미가 있다. 따라서 국내 제 세력은 각자의 성향에 따라 이 공간에 대한 정치적 주장을 내놓게 된다. 문제는 이 주장이 국민적 합의를 위한 소통의 성격을 넘어선다는 점이다. 이는 네트워크 운영의 부족에서 증폭되는 현상이기도 하다.

여섯째, 국제 연대활동이 전무하다. 해외동포들의 노력과 결합된 해외 현지 네트워크 활동에 대한 자각이 부족하다. 국제연대운동은 평화단체를 중심으로 형성되어 있지만, 이들 흐름이 통일문제와 아직 접목되지 않고 있다. 6·15남측위원회의 경우, 공동 행사들에 국제대회를 결합하려는 시도를 해왔으나 북측은 내켜 하지 않았다. 북측으로서는 국제 시민사회가 연계되는 것에 압박을 느낀다.

다음으로, 대북지원 거버넌스의 경우, 첫 번째 문제점은 거버넌스가 국내 차원에서만 이루어진다는 점이다. 현재 대북지원에서 대다수 국제 NGO는 철수하고 국제기구의 역할이 대폭 축소되어 남한에서 주로 담당하고 있다. 그러나 북한에 대한 개발지원은 남한만의 역량으로 추진하기에는 매우 벅찬 과제이며, 북핵 문제가 해결될 경우에는 미국, 일본, 국제기구가 주요 행위자로 부상할 것이므로 이에 대한 대비가 필요하다.

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. 또한 기존 형성된 거버넌스의 틀에 대한 이해의 부족으로 상당 기간 운영이 위축된다. 2005년의 경우 사회개발에 대한 정책 준비 사항이 민관협에서 논의되었지만, 통일부 장·차관과 담당 국장이 모두 바뀌면서 의제에서 사라지는 경우가 발생한 바 있다.

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. 민관협의 발전 전망이 없으면 정책 협의와 조정보다는

실무적인 행정 처리를 위한 형식적 틀로 전략할 수 있다. 이는 민관협의 위상을 저하시키면서 민관협의 존재 필요성에 대한 문제 제기로 귀결될 것이다.

네 번째, 북민협이 연대기구로서의 조직 역량이 취약하다. 북민협이 민관협에서 정부의 파트너로서 정책결정과정에 책임 있게 참석하여 제 역할을 하기에는 현재의 역량이 매우 부족하다. 1년 단위로 리더십이 개편되고, 회원단체들의 책임성이 높지 않은 상황에서 지원단체의 대표성을 확고하게 행사하기가 어렵다. 또한 별도의 사무국이 없는 상황에서 정책 개발 및 집행 기능이 부재할 수밖에 없다.

끝으로 북한인권 문제는 체제붕괴로 보는 북한의 입장으로 인해 거버넌스가 형성되는 여건 자체가 극히 열악한 상황에 있다. 이러한 북한의 입장은 국내적으로 북한인권에 대한 시각과 접근방식의 차이와 연계됨으로써 국내 차원의 거버넌스 형성에 부정적 영향을 미치고 있다. 북한의 태도로 인하여 남북관계 개선, 한반도 평화, 북한주민의 인권을 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근할 수밖에 없는 한국정부의 입장이 국제적 차원에서 북한인권 문제에 대한 주도적 거버넌스를 형성할 수 있는 여건을 제약하고 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. 먼저 국내적으로 민간단체 사이에 시각의 차이로 인해 이념적으로 분열되어 있고 아직까지 이를 극복하려는 여건의 형성과 노력이 구체화되지 못하고 있다. 이러한 입장 차이는 보수성향의 단체들과 정부 간에 정책네트워크를 형성하는 데 부정적으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 이들 보수성향의 단체들은 국제적 연대를 형성하여 국제사회의 적극적인 문제 제기에 동참하여 한국정부를 압박하고 있다. 한국정부는 각자가 처한 상황과 여건에 따라 전략적으로 다른 접근방식을 선택할

수 있다는 입장을 취함으로써 국제적인 협력 시스템이 제대로 구축되지 못하고 있다.

이러한 문제점들을 극복하기 위한 개선방향으로 먼저 남북교류협력이 활성화되기 위해서는 남북사회문화교류추진위원회(이하 사추위)의 구성이 절실하다. 사추위는 우리 정부가 북측에 제안한 것이다. 북측이 이를 받지 않는 것은 남측과의 관계에서 자신들의 운신의 폭을 넓히고자 하기 때문이다. 공동행사 등에서 보이는 다양성과 파열음은 역으로 남측에서 먼저 사추위를 구성하는 방식으로 정돈해 들어가는 것이 올바른 수순이다. 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. 사회문화교류는 그 영역이 넓어지고 다양해지고 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. 남북 사회문화 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. 민화협이나 6·15남측위원회의 경우 다양성의 총합으로서, 이를 위한 기구로서 적합하다. 특히 민화협이 2000년부터 운영해 온 ‘정당종교시민사회단체공동회의’를 별도의 기구로 독립시켜 사회적 합의기구로 운영하는 방안을 검토해야 한다. 민족문제를 다루는 ‘대화 틀’의 운영은 남북관계에 종사하는 단체 네트워크를 사회적 네트워크로 확장하는데 기여할 것이다. 정당의 경우, 의회의 국민 대표성을 감안하여 이 틀에서 모두 소화하기보다 ‘시민사회-의회’ 틀을 별도로 운영하는 것도 좋을 것이다.

넷째, 전문가 양성 공동프로그램을 운영해야 한다. 남북사회문화교류는 남북사회재통합의 토대이자 과정이므로 관련 분야의 전문가들이 지속적으로 양성되고 재교육될 필요가 있다. 이러한 인력의 경우, ‘현장활동가-행정



지원자'라는 두 개의 층위에서 벗어나 중층적 구조를 형성해야 한다. 남북사회문화교류가 인적 교류에 본질이 있고, 그 중에서도 만나고 사업하고 소통하고 공유하는 사람들이 하는 역할이 지대하기 때문이다.

다섯째, 국제기구 및 NGO와의 연계를 강화해야 한다. 사회문화교류의 제 영역에서 국제기구와의 연대구조를 형성해 나가야 한다. 이 구조를 남북이 합의하고서야 진행해야 한다면, 더디기만 할 것이므로 남쪽에서 먼저 적극적 시도를 해야 한다. 핵실험과 같은 사태에서 확인되듯이 사회문화교류 영역도 평화문제를 포괄해야 하므로 국내 평화운동 단체들의 국제 네트워크가 이러한 작업의 기초가 될 것이다. 북한의 경우, 시장경제 운영과 관련한 인력 양성에 관심이 있는 만큼, 이는 남북이 개성 혹은 금강산 같은 곳에서 직접 하는 방법도 있겠으나 국제기구나 국제 NGO와의 연계를 통하여 공동사업화 할 수 있을 것이다. 이들 국제 네트워크 체계는 해외동포 운동체계와도 결합되어야 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. 이는 2005년도에 북민협의 핵심적 쟁점 중의 하나였다. 정관 개정안이 제출되었으나 총회에서 2/3에 두 세표 모자라서 정관 개정이 안 된 바 있다. 독립된 사무국을 통해서 정책 역량을 향상하고 실무자를 훈련하며 회의 조직이 원활하게 이뤄질 수 있도록 해야 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 이 문제가 국제사회에서 공론화된 이슈이기 때문에 남한 내부 차원, 남북 간 차원, 국제적 차원의 다층적 성격을 가진 이슈라는 점을 인식해야 한다. 그런데 아직까지 이러한 다층적 성격을 지닌 문제를 해결하기 위한 복합적인 거버넌스에 대한 인식이 약한 상황이라고 평가된다. 또한 인권분야 거버넌스 형성을 저해하는 요인들을 해소해나가야 한다.

먼저 핵심적인 목표는 북한주민의 인권 개선으로 설정하되 이를 풀어나가기 위해서는 북한인권문제가 내포하고 있는 다층적 성격을 고려한 접근 방식이 필요하다. 우선 다층적 성격을 지니고 있기 때문에 남북관계, 남한내부, 국제적 차원을 포괄하는 정부 부처 간 종합 정책조율 시스템을 구축할 필요가 있다. 국무총리실 내에 북한인권업무를 총괄할 수 있는 상설 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 국내외 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 국책 연구기관 등을 통하여 보수, 진보 간의 대립을 완화할 수 있는 만남의 장을 활성화해야 한다. 이를 토대로 우선적으로 느슨한 형태의 정부와 시민사회 간의 정책네트워크의 제도화를 모색할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 정부와 민간차원의 거버넌스 장애요소를 점차 해소해나가야 한다.

장기적으로 볼 때 시민사회의 참여를 확대하고 갈등을 최소화하기 위해서는 집행과정에서 시민사회가 참여할 수 있는 남북 간 인권분야 기술협력과 대화 프로그램을 개발해나가야 할 것이다. 북한이 국제사회의 기준을 실제 주민들에게 적용하는 데는 시일이 소요되겠지만 국내법 개정 등 국제사회의 기준을 이해하려는 움직임이 나타나고 있다. 따라서 개별단체들의 전문성 제고 차원에서 북한과 기술협력을 할 수 있는 분야에 대한 개발과 관련하여 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 남북한 당국 차원에서 초보적인 형태의 남북한 인권 거버넌스의 구축을 시도할 필요가 있다.

시민적·정치적 권리에 대해 직접적으로 거론하기보다 기술협력 중심으로 인권분야 대화를 비공개 방식부터 추진해나갈 필요가 있다. 이를 통해 남북 차원에서 거버넌스 제약요인을 점차적으로 해소해나가야 한다.

다음으로 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 북한간 거버넌스 구축 장애요인들을 해소해나가야 한다.

끝으로 궁극적으로 국제사회와는 북한의 체제우려를 불식하면서 인권을 점진적으로 해결할 수 있는 다자 틀을 모색할 필요가 있다.

결론적으로 참여를 바탕으로 한 선도적인 사회·문화 협력 거버넌스의 구축이 평화·번영 거버넌스의 구축을 기능적으로 촉진한다는 가설에 비추어 볼 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.