

정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안

여인곤

김국신 전성훈 정영태

최춘흠 김갑식 김근식

Korea
Institute for
National
Unification

kinu

통일연구원

정보화시대 통일정책 거버넌스
개선방안 ▶▶▶

본 서는 「인문사회연구회 2004년도 협동연구사업」의 일환으로 인문
사회연구회 소관 2개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한
연구과제 중 하나입니다.

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

요 약

본 연구는 9·11 테러사태 이후 역동적으로 변화하고 있는 동북아 역학구조와 남북관계 및 한국내 정세 변화 등 대내외적 환경 변화를 고려하면서 정보화 시대 우리나라의 통일정책 추진체계를 분석·평가하고 더 효율적인 통일정책을 수행하기 위한 추진체계를 정비하는 방안을 제시하려는 데 목적을 두고 있다.

이러한 연구목적을 위해 1990년대 초 이후 등장한 ‘거버넌스(governance)’ 개념을 인용하여 ‘통일정책 거버넌스’라는 개념을 정의하고 통일정책 거버넌스의 배경과 그 필요성을 서술하였다. 또한 통일정책의 결정과 집행에 영향을 미치고 있는 주요 이해당사자들을 간략히 소개하고 통일정책 거버넌스의 분석틀을 제시하였다.

참여정부에서 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태를 고찰하기 위하여 먼저 평화번영정책 및 통일부와 국회·정당의 정책네트워크를 분석하고 이를 바탕으로 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업에 대한 사례분석을 하였다. 이와 함께 통일정책 거버넌스의 정책네트워크에 대한 정부, 기업, 민간단체(NGO), 언론, 학계 측의 인식을 고찰하였고 대북 및 통일정책 관련 정보화 활용 실태를 분석하였다. 이와 같은 분석과 고찰들을 기초로 참여정부에서 추진되고 있는 통일정책과 통일정책 거버넌스를 평가하였다. 결론은 통일정책 거버넌스 개선방안을 기본방향과 세부 추진방안으로 구분해 제시하고 있으며 본 연구의 한계와 향후 과제를 밝히고 있다.

1. 통일정책 거버넌스의 개념과 필요성

1990년대 초부터 탈냉전, 세계화, 정보화, 지방화로 이어지는 일련의 변화는 국가나 정부에 의한 기존의 위계적 통치방식으로부터 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다. “키를 조정한다”(steer)와 “항해한다”(pilot)는 의미를 갖고

있는 그리스어 'kybenan'와 'kybernetes'에서 비롯된 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 거버넌스는 국가와 사회관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것보다는 양자를 수평적인 파트너관계 또는 네트워크 관계로 운영하는 것이 보다 효율적이라는 점을 역설하는 것이다. 또한 공공문제의 해결에 있어서 종래와 같이 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 의미하는 것이다.

본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 '통일정책 거버넌스'를 제시하고 그 개념을 다음과 같이 정의한다.

“통일정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이 라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제 하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해 나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

통일정책 거버넌스는 통일정책 환경의 변화, 정책의 투명성 확보, 정책효율성 제고와 국민참여의 확대라는 측면에서 그 필요성을 갖고 있다. 첫째, 김대중 대통령의 대북 포용정책 추진 이후 과거에는 정부차원에 서만 이루어지던 남북관계가 점점 다양화, 세분화, 전문화되어 가고 있다. 대외적 측면에서 21세기 통일정책 환경의 변화는 9·11 테러사태 이후 미국의 세계안보전략 변화와 주한미군 재배치, 제2차 북핵위기 발 발과 이를 평화적으로 해결하려는 6자회담의 개최, 2003년 6월 미국이 주도하는 「대량살상무기 확산방지 구상」(PSI)의 출범, 국제 NGO들의 적극적인 대북 인도적 지원과 북한인권개선운동 등이라고 할 수 있다. 상기와 같은 남북관계와 대내외적 통일환경의 변화로 과거와 같이 각각의 문제를 국가나 정부 주도의 중앙집중식 접근법이나 수직적인 위계적 통치방식으로 해결하기에는 어려운 상황에 있다.

둘째, 우리나라의 역대 정부가 국민적 비판을 받은 측면에는 정책수립에 수반되는 정책의 투명성 결여가 큰 부분을 차지하였다. 이러한 문제점들을 시정하기 위해 참여정부는 정책결정과 집행과정의 투명성을 높이는 것을 국정지표의 하나로 삼고 있다. 대북 및 통일관련 여러 행위주체들이 공동으로 정책생산과 정책집행을 할 수 있는 통일정책 거버넌스가 원활히 작동하는 경우 통일정책의 투명성은 확보될 수 있을 것이다.

셋째, 대북 및 통일정책에 대한 정책 효율성 제고와 국민참여 확대를 위한 첫 걸음은 정책입안과 결정과정에 종사하는 모든 사람들이 지위고하를 막론하고 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 강력하고 설득력 있는 대응논리로 무장하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 통일정책 거버넌스는 한국의 대북 및 통일 관련 정책결정문화를 선진화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

통일정책과정에는 정부기관뿐 아니라 다른 많은 이해당사자들이 참여한다. 일반 공공정책과 마찬가지로 통일정책 이해당사자는 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 법에 의해 공식적으로 정책과정의 주도적인 역할을 하는 입법부, 행정부, 사법부 등 ‘공식적’ 정책결정자가 있다. 다른 하나는 법에 의하지는 않지만 관례적으로 정책과정에 참여해서 직접적인 영향력을 행사하는 주요 이해당사자가 있다. 정당, 기업, 이익집단, NGO, 언론, 싱크탱크, 일반 국민 등 국내적 이해당사자들뿐 아니라 외국, 국제기관 등 국외 이해당사자들을 모두 포함해서 ‘관례적’ 이해당사자로 분류해볼 수 있다.

이번 연구에서는 많은 이해당사자들 중에서 정부, 북한, 기업, 언론, NGO 등 다섯 이해당사자에 초점을 맞춰 이들이 통일정책의 의제설정부터 대안형성, 그리고 정책의 결정, 집행 및 평가에 이르기까지 각자 어떤 역할을 하며 이들 사이의 관계는 어떻게 나타나며, 또 어떤 문제들이 제기되는지를 주요 사례 세 가지(경협, 금강산 관광, 물자지원)에 비추어 분석해 본다. 통일정책 과정 단계별 주요 이해관계자들의 역할을 비교하면 아래 표와 같다.

<표> 통일정책과정 단계별 주요 이해관계자의 역할 비교

	정부	기업	언론	NGO	북한
의제 설정	통일이슈 논의 여론·자료수집	문제제기 언론, 회의	문제제기 여론형성	문제제기 집회 여론형성	문제발생 (기근, 탈북)
대안 설정	정책기획·분석 전문가회의	정책제안 전문가자문	정책제안 공론장제공	정책제안·자문 공청회·토론	관심 표명 대안 제시
정책 결정	입법·예산결정 집단갈등조정	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 여론주도	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 공조적 결정
정책 집행	자원투입·실행 시행령·법규 조직·행정제시	국외자/파트너 관련사업추진 재원제공	문제제기 집행홍보	국외자/파트너 전문가·시민참여 서비스제공자	반대/지지지 집행파트너 집행수혜자
정책 평가	과정·결과 평가 내부평가 외부평가	국외자/파트너 전문가평가	전문가평가 여론형성 여론동원	전문가평가 여론형성 평가회개최	국외자/파트너 공식공표 선전선동

2. ‘통일정책 거버넌스’의 정책네트워크 실태

가. 참여정부의 통일정책과 정책네트워크

평화변영정책은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영이라는 목표를 달성해서 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략이자 노무현 대통령의 전략적 구상이다. 구체적으로, 북핵문제를 비롯한 한반도의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 일차적인 목표를 두면서 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 주도하겠다는 구상을 갖고 있다.

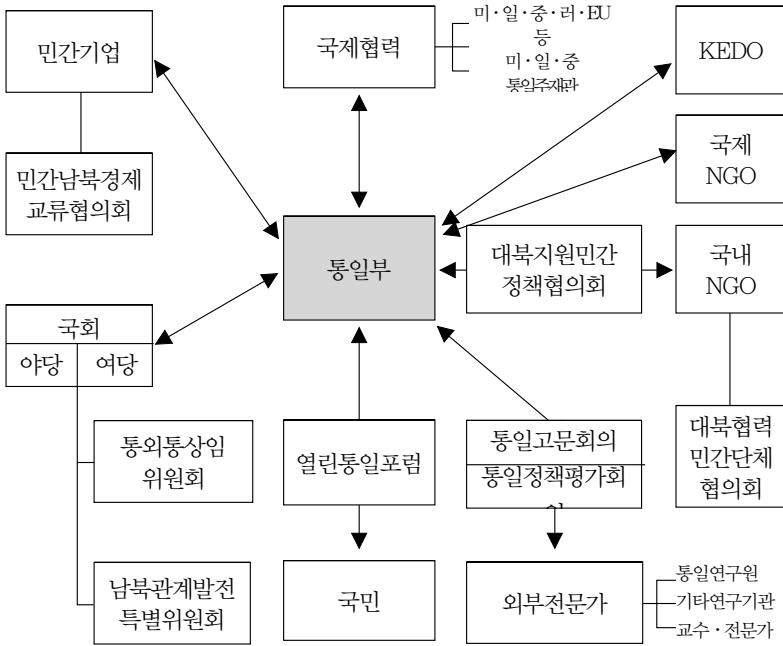
평화변영정책의 목표는 안보증진과 경제번영이라는 두 축으로 이뤄진 것으로 요약할 수 있다. 안보증진의 대상은 일차적으로 한반도에 초점이 맞춰져 있다. 즉 북핵문제를 비롯한 주요 안보현안을 해결한 바탕

위에서 남북한 간의 실질적인 협력에 발맞추어 군사적 신뢰를 구축하고 군축을 추진함으로써 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시키겠다는 것이다. 평화변영정책의 두번째 목표인 경제변영은 남북한 간의 공동변영을 추구하면서 그와 동시에 동북아의 공동변영을 위한 야심적인 정책방안들을 주도해나가는 것이다. 평화변영정책의 추진전략은 세 가지로서 북핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도에 평화체제를 구축하며 동북아 경제의 중심국가를 건설한다는 것이다. 이 가운데 북핵문제의 평화적 해결은 참여정부가 가장 우선순위를 두고 실천하는 전략이라는 점에서 나머지 두 추진전략을 실천하기 위한 선결요건의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

참여정부 초기에는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장직을 맡았으나 2004년 7월 말 노무현 대통령은 통일부장관이 상임위원장직과 내각 외교안보팀장직을 맡도록 하였다. 따라서 4·15 총선 이후의 참여정부 2기에서는 통일부장관이 명실상부하게 우리나라의 대북 및 통일정책을 주도하고 있다고 할 수 있다. 한편 통일부는 대북 및 통일정책의 효율화, 투명성 확보, 대국민 홍보 등을 위해 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국민들과 아래 그림과 같은 직간접적인 정책네트워크를 형성하고 있다.

국회는 정부의 대북 및 통일정책 추진에 필요한 법률안을 스스로 제출하여 입법하거나 정부가 제출한 법률안을 입법하고 관련 예산안을 심의·확정한다. 또한 국회는 정부의 대북 및 통일정책 수행과 관련하여 국무위원을 출석시켜 대정부 질의를 하고 정부의 정책수행 결과에 대해 국정감사 및 국정조사를 한다. 이러한 역할을 하는 국회는 선거를 통해 구성되고 선거에는 정당들이 참여한다. 이렇게 볼 때 국회와 정당도 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 중요한 행위자들이라고 할 수 있다.

<그림> 통일부의 정책네트워크



이와 같은 통일정책 결정체계 및 통일부의 정책네트워크 하에서 참여 정부의 남북간 대화와 접촉은 북핵문제 해결을 위한 6자회담, 장관급회담, 장성급회담 및 경제 관련 실무회담 등 다양한 경로를 통해 진행되었다. 이 가운데 참여정부는 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 가장 심혈을 기울였으나 북·미간의 현격한 입장 차이와 북한의 남한 핵실험 진상규명 요구 등으로 2004년 9월로 예정되었던 제4차 6자회담이 무산되었다.

나. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 사례 분석

참여정부의 통일 거버넌스 정책네트워크가 어떠한 모습으로 진행되고 있는지를 알아보기 위해 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등의 3가지 사례를 분석하였다. 이들 사업은 대북정책 중 비교적 잘 진행되고 있는 사업이고 본 프로젝트에서 살펴보고자 하는 통일정책 거버넌스의 정책네트워크가 일정한 수준에 도달해 있는 사업이다. 아직까지 통일정책 거버넌스 개념이 생소하고 그 연구결과물이 일천한 관계로 여기서는 일단 이들 사례를 통해 대략적인 통일정책 거버넌스의 상과 이 속에서 이해당사자간의 상호관계를 파악하고자 하였다. 이를 위해 3개 사업을 담당하고 있는 통일부측 인사, 현대아산과 개성공단에 입주 예정인 기업측 인사, 남북교류협력과 대북 지원에 종사하고 있는 NGO측 인사, 언론인, 북한 전문가 등 총 20명에 대한 심층면접 조사와 설문지 조사를 하였다.

우선 개성공단 사업에 대한 사례를 분석해 보면, 개성공단 사업과 관련한 이해당사자들의 정책네트워크 관계는 대체로 공조적이다. 정부와 기업은 긴밀한 공조관계를 유지하고 있고 정부와 기업도 북한과 긴밀한 공조관계에 있다. NGO와 언론이 정부와 기업 그리고 북한을 바라보는 태도도 단체와 언론사의 성향에 따라 갈등적인 경우도 있으나 대체적인 흐름은 공조관계이다. 그런데 개성공단 사업에 있어서는 이해당사자에 위의 다섯 행위자 말고도 미국이 있다. 특히 미국은 전략물자반출문제와 직접적으로 연관되어 있다. 개성공단에 대해 미국은 이 사업이 한반도 긴장완화에 도움이 되는 점은 인정하지만 이 사업의 성과가 북한 핵 개발에 악용될 수 있으며 또한 전략물자가 북한에 들어감으로써 발생할 수 있는 문제점에 주목하고 있으므로 전략물자 반출문제에 보다 유연한 입장을 취하고 있는 정부, 기업, NGO, 언론, 북한 등과 갈등관계에 있다 하겠다.

<표> 개성공단 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한	미국
정부		◎	○	○	◎	△
기업			○	○	◎	△
NGO				-	○	△
언론					○	-
북한						×
미국						

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

다음으로 금강산관광 사업의 사례를 고찰해 보면, 금강산관광 사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 조선아시아태평양평화위원회(아태)이다. 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남측 정부와 북측 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시한다. 이미 두 차례 금강산관광 활성화를 위한 당국회담이 개최되었다. 또한 북한은 금강산관광지구법을 발표하여 금강산관광 사업에 대한 적극적인 자세를 보였고 그 후속 조치로 현대-아태간 합의한 개발, 기업창설, 관리기관 설립, 세관, 출입, 외화, 광고, 노동, 부동산, 회계 규정 가운데 이미 부동산과 회계 규정을 제외한 8개 하위규정을 발표하였다. 개성공단 사업과 달리 금강산관광 사업의 미국의 영향력이 상대적으로 약하다. 그리고 개성공단 사업과 같이 NGO는 다른 행위자와 직접적인 관계를 맺는 것은 아니고 우호적 관계에 있다. 하지만 언론의 태도는 과거에는 부정적이었다가 최근에는 긍정적인 모습을 보이고 있고 특히 정부지원금 확대 문제에 있어서는 공조적이라고만 볼 수 없다.

<표> 금강산관광 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한
정부		◎	○	○	◎
기업			○	○	◎
NGO				-	○
언론					○
북한					

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

다음으로 대북 인도적 지원 사업의 사례를 살펴보면, 대북 인도적 지원을 하는 주체는 우리 정부와 NGO이다. 북측은 수혜자이기 때문에 우리 정부와 NGO에 공조적 관계를 맺을 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 따라서 정부, 북한, NGO는 구체적인 사안에 대해서는 부분적 갈등관계에 있을 수 있으나 기본적으로 상호 협력관계에 있다. 언론은 자사 입장에 따라 성향이 다르지만 시기적으로는 대북지원이 개시될 때에는 부정적이었다가 현재는 상당히 우호적 관계에 놓여 있다. 앞의 두 사업에 비해 기업의 활동은 상대적으로 미비한 편이다.

<표> 대북 인도적 지원 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한
정부		○	◎	○	◎
기업			○	-	○
NGO				○	◎
언론					○
북한					

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

이상의 사례를 통해 통일정책 거버넌스의 정책네트워크에 대한 인식을 판단해 보면, 현 시기 통일정책 거버넌스 현상에 대해 모든 이해당사자들이 그 긍정성을 인정하였다. 시대가 분권화, 참여화되고 통일문제에 대한 논의가 심화발전됨에 따라 통일정책이 정부독점에서 비정부차원으로 이전되는 것은 시대적 흐름이기 때문에 이 문제는 선택의 문제가 아니라 적응의 문제라는 것이다. 또한 각 이해당사자들이 정책과정에 참여하면서 정책결정의 투명성과 민주성을 확보할 수 있다고 생각하고 있었다. 하지만 통일정책은 상대가 있는 특수한 정책인데 이 과정에서 국가기밀의 유지 곤란, 비정부측 이해당사자들의 비전문성, 집단이기주의 등이 문제점으로 지적되었다. 기업과 NGO측 인사들은 통일정책 거버넌스의 긍정적인 측면을 주로 부각한 반면, 정부측 인사들은 긍정성과 함께 문제점을 지적하였으며, 언론과 학계 인사들의 입장은 양자 사이에 있었다.

정부와 사적 행위자들의 역할에 대한 인식은 상호비판적이다. 통일부의 경우 기업의 긍정적 역할을 인정하면서도 기업이 이윤추구만을 위해 무분별하고 무책임한 행태를 보이고 있다고 비판하고 있는 반면, 기업의 경우 남북경협사업에 있어 정부의 적극적인 지원을 바라면서도 정부의 지나친 개입에는 반대하고 있다. 통일부의 경우 NGO의 역할에 기대를 하고 있으면서도 이벤트성 사업을 비판하고 있는 반면, NGO의 경우 정부의 보다 많은 지원을 바라고 있다. 통일부의 경우 언론의 국민적 공감대 형성을 인정하기는 하나 정부정책의 왜곡 및 비난을 지적하고 있는 반면, 언론의 경우 정부의 정보독점 및 보신주의를 비판하고 있다. 사적 행위자간 상대방에 대한 인식 또한 정부와의 관계처럼 상호비판적이기는 하나, 정부와의 관계보다는 덜 비판적이다. 통일정책이 정부주도로 진행되고 있기 때문에 사적 행위자간 이해관계가 정부와의 관계보다 적기 때문이라고 판단된다.

향후 통일정책 거버넌스 발전방향에 대한 이해당사자들의 입장은 자기들의 처지에 따라 명확히 다른 대안을 제시하고 있다. 통일부의 경우

관련부처와의 협조체계 구축 및 사적 행위자와의 긴밀한 협력을 바탕으로 깔고 있기는 하나 통일문제의 통일부 주도 원칙을 견지하고 있다. 기업의 경우 자본논리를 우선시하여 현재 남북경협 사업의 걸림돌이라 할 수 있는 미국의 압력을 최대한 억제할 수 있는 방안 모색과 정부의 SOC 투자 증가를 요구하고 있다. NGO는 정부의 통일정책 결정과정에 보다 많은 참여가 보장되어야 하며 민간단체의 활동에 정부가 적극 지원하는 형태가 되어야 함을 역설한다. 마지막으로 언론은 다른 부분보다는 국민적 합의기반 조성을 주장하고 있다.

다. 정보화의 활용실태

한국의 인터넷 인구는 2002년 12월 현재 2,700만 명에 달해 세계 인터넷 인구의 4.05%로 미국, 일본, 중국, 독일, 영국에 이어 6위에 있다. 그런데 국가별 인터넷 사용시간과 국가별 초고속 접속 사용률은 1위를 점하고 있어 한국이 인터넷 등 정보화에 단연 선두라 해도 과언이 아닌 상황이다. 이러한 세계사적 정보화 흐름 속에서는 여타 정책과 마찬가지로 통일정책의 합의기반 강화와 경쟁력 제고 역시 인터넷을 통해 들어오는 다양한 정보를 얼마나 잘 소화해내고 이에 기반하여 국민들을 얼마나 잘 이해시키느냐에 따라 결정될 것이다.

통일부는 통일정책 정보화를 위해 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 통일소식에서는 대북정책 초점, 공지사향, 보도자료, 최신자료 등이, 국민참여마당에서는 자유토론방, 장관과의 대화, 전자공청회, 열린통일포럼, 통일정책모니터링, 정책제안 등이, 북한이해에서는 북한관련 분석자료, 북한 심층이해, 알기쉬운 북한, 북한법령 등이, 자료실에서는 통일부 발간물, 법령자료, 남북합의자료, 남북관계일지, 통일통계 등이, 남북관계동향에서는 일일남북관계동향, 일일북한방송, 주간북한방송, 월간교류협력동향 등이 제공되고

있다. 이 외에도 통일부 홈페이지에서는 사이버 설문조사, 통일부 뉴스 브리핑이 실시되고 있다.

통일연구원 홈페이지(www.kinu.or.kr)는 자체 연구결과에 대한 자료·정보를 신속하게 제공하고 있고 아울러 북한·통일문제 관련 자료의 웹아카이브 DB, 북한·통일 전문용어 시소러스 DB, 전문가 인명 DB, 북한원전의 DB 사업 등을 보강함으로써 많은 정보를 공유하고 있다. 국가정보원도 북한관련 정보를 국민들에게 제공하고 있다. 국가정보원 홈페이지(www.nis.go.kr)는 크게 북한정보와 자료실을 운영하고 있다. 대통령 헌법상 자문기관인 민주평화통일자문회의도 통일정책에 대한 많은 의견을 수렴하고 건의하는데 정보화를 활용하고 있다. 민주평통 홈페이지(www.acdpu.go.kr)에는 통일정책에 대한 자문을 모으고 있고 그 동안 건의된 자문자료를 연도별로 제공하고 있다. 대한무역투자진흥공사 홈페이지(www.kotra.or.kr)는 해외무역 정보뿐만 아니라 북한경제에 관한 정보도 제공하고 있다.

3. 통일정책 거버넌스 평가

통일정책과 관련하여 첫째, 남북관계의 분야별 제도화가 이루어지고 있다. 김대중 대통령의 대북 포용정책 추진이후 남북관계는 정부차원의 대화, 민간차원에서의 경제협력과 사회문화 교류협력이 활발히 진행되어 이제는 분야별로 제도화되는 양상을 띠고 있다. 참여정부에서도 2003년도의 경우 남북장관급회담 등 38회의 남북대화가 있었고 2004년 들어 8월까지 18회 이상 남북회담이 개최되어 각종의 합의서와 공동보도문이 채택되었다. 그러나 남북관계의 다양한 분야에서 이러한 제도화에도 불구하고 2004년 7월 김일성 사망일 조문대표단 방북 불허 문제와 동남아를 통한 대량 탈북자의 국내입국 문제로 9월 현재 남북관계는 중단되어 있는 실정이다.

둘째, 북핵문제 해결의 장기화 전망이다. 2002년 10월 발발한 제2차 북핵위기를 평화적으로 해결하기 위한 6자회담은 2003년 4월의 베이징 3자회담을 모태로 해서 같은 해 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 세 차례의 전체회담이 열렸다. 지금까지 6자회담은 몇 가지 의미 있는 성과를 도출해 내었다. 그러나 지금까지의 회담에서 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재여부, 핵 폐기의 단계와 기간, 북한에게 평화적 핵 이용 권한을 부여할지의 문제 등 근본적이고 핵심적인 현안들에 대해서 이견만 노출되었을 뿐 구체적인 협의를 진행시키지 못했다.

셋째, 정보화의 적극 활용이다. 먼저 통일부의 통일정책, 남북관계 관련 자료 및 정보 제공은 양과 질적인 측면에서 대체로 높은 수준이다. 여론수렴 측면에서, 현재 통일부는 통일정책 관련 여론수렴을 일반주민 대상, (준)전문가 대상 등 양방향으로 실시하고 있다. 기술적 측면에서, 통일부는 시각장애인 마당과 모바일 서비스를 실시하고 있다. 제약조건 측면에서, 통일부는 인터넷을 통해 정보공개제도를 실시하고 있는데, “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 비공개로 하고 있다. 그러나 정보공개 범위에 대해 논란이 일고 있는 것은 당연하다.

한편 ‘통일정책 거버넌스’는 초보적 수준의 거버넌스라고 평가할 수 있다. 우리는 거버넌스 개념과 특징을 가지고 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등을 분석하였다. 분석 결과, 아직은 걸음마 단계이지만 이 세 가지 사업에서 정책네트워크는 일정한 수준에 도달하였다. 하지만 통일정책 거버넌스의 영역이 지금까지 잘 진행되고 있는 세 가지 사업만에 국한된 것은 아니다. 오히려 당면 각 이해당사자 간 긴장관계를 고조시키고 있는 북핵문제, 탈북자 문제, 국보법 개폐 문제 등이 통일정책 거버넌스의 핵심 영역일지도 모른다. 그리고 행위자도 정부, 기업, 언론, NGO, 북한 등으로 축소하여 살펴보았는데, 이것이 미국, 국제사회, 일반시민 차원으로 확대되면 그 과정은 더욱 복잡할 뿐

만 아니라 갈등구조가 중층적일 것이다. 더욱이 1998년 2월 김대중 대통령 집권하여 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을 추진하는 가운데 정부 이외에 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하면서 몇몇 사안에 대해서 통일정책 거버넌스가 본격적으로 작용하기 시작했다고 본다면 그 이후 불과 6년여 밖에 시간이 경과하지 않았다. 이러한 점에서 참여정부 하의 통일정책 거버넌스는 아직은 초보적인 수준에 머물고 있다고 해도 과언이 아니다.

4. 통일정책 거버넌스 개선방안과 향후 과제

통일정책 거버넌스를 개선하기 위한 기본방향으로는 첫째, 정부와 민간의 역할을 효율적으로 정립하고 동시병행 발전을 도모해야 한다. 정부는 남북교류협력의 기본 틀 및 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 민간은 정부의 정책방향과 보조를 맞추면서도 자율성과 시장경제의 질서에 따라 보다 많은 대북 접촉과 교류협력을 위해 노력해야 할 것이다.

둘째, ‘정책 네트워크’의 주체가 설정되어야 한다. 행위주체들의 자율적 참여를 유도하고 각 주체들을 보다 효율적으로 연결할 수 있는 정책 네트워크의 주체가 필요하다. 일정기간 동안은 정부가 대북 및 통일정책을 주도하는 것이 불가피하겠지만 중장기적으로 통일연구원이나 민족화해협력범국민협의회 같이 그동안 각 행위주체들을 아우르는 작업을 해왔던 기관이나 국제화된 수준의 새로운 통일포럼 등을 정책 네트워크의 주체로 설정하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, ‘남북관계발전 5개년 계획’을 수립·시행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과거 ‘경제개발 5개년 계획’의 사례와 같이 우리 정부는 북핵 문제 해결, 북한 및 한반도의 평화적 관리, 동북아 경제중심 지향 등을 위한 중장기 전략 및 실행계획을 마련해야 할 것이다.

세부 추진방안으로는 다음과 같은 4가지를 제시할 수 있다. 첫째, 통일

부 홈페이지의 보완과 ‘사이버 통일포럼’의 구축이 필요하다. 정부는 CMC(computer-mediated-communication)에 적극 적응해야 한다. 통일부가 통일관련 단체의 홈페이지를 지원할 필요가 있다. 즉, 통일부 홈페이지를 통일문제와 관련한 게이트웨이(gate way)로 만들 필요가 있다. 통일부가 정부라는 한계는 있으나 통일부가 주도하여 통일정책과 관련한 의견을 수렴할 수 있는 ‘공유 게시판’을 설치하는 방안도 검토할 만하다. 또한 영국의 사이버 정책포럼을 벤치마킹(bench marking)하여 통일부가 중심이 되어 ‘사이버 통일포럼’을 구축할 필요가 있다. 사이버 통일포럼도 ‘국민포럼’, ‘NGO포럼’, ‘전문가포럼’, ‘정치인포럼’ 등으로 세분하여 각각 의견제시 자격을 부여하고 이를 모든 네티즌에게 개방해야 한다. 통일정책을 수립, 집행함에 있어 정보화를 적극적으로 활용해야 함은 당연하나 정보격차에 의해 발생하는 문제점들을 보완하기 위해 통일정책의 온라인(All-line)화(on+off), 이른바 e-리더십(e-Leadership) 구축을 진지하게 검토해야 할 것이다.

둘째, 정부와 민간단체 간의 긴밀한 정책적 연대가 필요하다. 대북지원 과정에서 민간단체들의 역할과 비중이 높아지고 있는 바, 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류협력추진위원회」를 민간단체의 대표들이 일정 수 이상 포함되도록 개정하여 중·장기적 대북 개발협력 사업을 위한 민관공동의 실무위원회를 구성해야 한다. 남북교류협력법을 개정하여 정부로부터 승인을 받은 대북지원단체들의 북한주민 접촉 및 방북절차를 허가제에서 신고제로의 전환하고 이들의 수시방북제도를 허용하여야 한다. 정부는 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 민간단체들에 대한 재정지원을 확대하는 방안을 적극 모색해야 한다. 한편 대북지원 민간단체들은 활동이 보다 전문화되어 북한 농업·의료·사회 개발 영역 등의 세분화된 부분에서 체계적인 개발사업을 실시해야 한다. 통일 NGO들이 난립하여 유사한 지원 사업을 경쟁적으로 추진하여서는 곤란하기 때문에 민간단체들은 상호 협력체제를 구축하여 정보를 교환하고 향후 공동의 목표를 지향하는 개발지원 사업은 프로젝트별 컨소시엄을

구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 대북지원 활동은 국제 NGO와의 연대사업을 적극 추진할 필요가 있으며, NGO 차원의 대북지원에 관한 총체적인 지침(manual) 마련이 필요하다.

셋째, 대북정책의 수립·집행과정에 국민참여를 확대해야 한다. 이를 위해 통일포럼, 공청회, TV토론 프로그램 등 오프라인(off line) 활용을 보다 강화하는 동시에, 대대적인 「통일대화의 광장」으로서의 온라인(on line) 추진 시스템을 구축할 필요가 있다. 각 사안별 여론 타진 및 국민적 의견수렴을 위해 1만 명 정도 규모로 「대북정책에 대한 국민 모니터링 구성·운영」을 추진할 필요가 있다. 통일교육 활성화 등 정책적 연대 강화를 위한 분위기를 조성해야 한다. 정책적 협력이 잘 되는 부분과 안 되는 부분을 명확히 구분하여 필수 보완 요소에 대해 중점적으로 관리하고 반영하는 시스템을 구축, 운영해야 한다.

넷째, 국제사회와 정책공조의 강화이다. 이를 위해서는 남북한관계에 대한 국내외적 성격을 통찰력 있게 규정하고 합리적인 사안별 논리를 정립하며 대안들을 적극 개발하여 주변 4국 등을 설득해야 한다. 특히 한국은 장기적인 관점, 즉 통일이후를 상정한 관점에서 미국과의 동맹 관계를 미래지향적으로 공고히 할 필요가 있다. 북핵문제 해결뿐만 아니라, 남북한 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축, 그리고 북한지역의 경제건설을 위해서도 미국과 일본으로부터의 안보 및 경제 지원이 절실하기 때문이다. 직접적인 대미 당면과제로서는 우리 정부의 ‘남북관계 개선과 북핵문제 해결 병행추진’ 정책을 포함한 남북관계 전반에 대해 미국과 정책방향을 조율하는 것이 필요하다.

이번 연구의 한계를 보완하기 위해 내년의 후속 연구에서는 먼저 통일정책 이해당사자의 범위를 보다 확대시켜 연구에 참고할 필요가 있다. 이번 연구에서는 정부와 북한 당국, 기업과 언론 및 NGO에 국한된 이해당사자 분석을 시도하였지만 후속 연구에서는 미·중·일·러 등의 주변 강대국, 국내 주요 연구기관 등의 싱크탱크와 일반 국민의 여론, 국제기관과 국제 NGO들로 확대해야 할 것이다. 아울러, 통일정책의 북

잡다양성은 충분한 사례 분석을 요구한다. 이번 연구에서는 개성공단 사업, 금강산 관광, 물자지원 등의 사례에 한정된 한계가 있다. 이 사례들은 국내 이해당사자 중심으로 거버넌스가 비교적 잘 진전된 영역이라고 본다면, 이 분석의 결과를 바탕으로 통일정책 거버넌스의 실태를 일반화시키는 일은 지나친 무리라고 볼 수 있다. 따라서 북핵, 북한인권법 등의 사례처럼 미국 주도의 정책결정 지배력이 강한 영역에 대한 연구에서 통일정책 거버넌스의 실태는 어떠한지를 분석에 포함시켜 진단할 필요가 있다.

목 차

I. 서론	1
II. 통일정책 거버넌스의 개념과 필요성	7
1. 통일정책과 거버넌스의 개념	9
2. 통일정책 거버넌스의 배경과 필요성	15
3. 통일정책의 주요 이해당사자	26
4. 통일정책과정과 거버넌스 분석틀	35
III. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태	43
1. 참여정부의 통일정책과 정책네트워크	46
2. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 사례 분석	73
3. 정보화 활용실태	116
IV. 통일정책 거버넌스의 평가	125
1. 남북관계의 분야별 제도화	127
2. 북핵문제 해결의 장기화 전망	128
3. 정보화의 적극 활용	130
4. 초보적 수준의 ‘거버넌스’	135
V. 통일정책 거버넌스의 개선방안과 향후 과제	139
1. 기본방향	141
2. 세부 추진방안	143
3. 연구의 한계와 과제	148
참고문헌	151
최근 발간자료 안내	155

표 목 차

<표 II-1> 통일정책과정 단계별 주요 이해관계자의 역할 비교	41
<표 III-1> 연도별 협력사업(자) 승인 현황	54
<표 III-2> 연도별 사회문화협력사업(자) 승인 현황	55
<표 III-3> 주요 정당들의 대북 및 통일정책 관련 강령/ 정강과 17대 총선공약 내용	60
<표 III-4> 16~17대 총선에서 각 정당의 의석수	61
<표 III-5> 16대 국회 통외통위 위원 현황	62
<표 III-6> 2003년도 국정감사의 주요 시정 및 처리 요구사항	65
<표 III-7> 국회 통외통위 정책연구개발 현황(2003년)	67
<표 III-8> 개성공단 행위자별 조치 내용	77
<표 III-9> 개성공단 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계	79
<표 III-10> 금강산관광 사업 추진경과	88
<표 III-11> 금강산관광 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계	90
<표 III-12> 대북 인도적 지원 사업	97
<표 III-13> 대북 인도적 지원 사업에 있어 이해당사자간 공조/ 갈등 관계	99
<표 III-14> 통일부의 전자공청회 현황	120

그림 목 차

<그림 Ⅱ-1> 국가 거버넌스의 분산	13
<그림 Ⅲ-1> 참여정부의 대북·통일정책 결정체계	53
<그림 Ⅲ-2> 통일부의 정책네트워크	58
<그림 Ⅲ-3> 국회 및 정당의 정책네트워크	69
<그림 Ⅲ-4> 개성공단사업 추진 체계도	77
<그림 Ⅲ-5> 이해당사자간 상호인식	112

I

서론

1980년대 말과 1990년대 초 동구 사회주의권의 변혁과 독일통일 및 소련 붕괴는 세계적 차원에서 미국과 소련을 중심으로 동서진영 간의 이념과 권력정치적 대립을 하던 냉전시대를 종식시켰다. 냉전시대 국제질서의 한 축을 담당하였던 소련의 붕괴로 안보 면에서는 미국이 세계 유일 초강대국의 지위를 유지하는 가운데 중국, 러시아, 유럽 국가들이 이를 견제하고 있고 경제면에서는 탈냉전, 세계화, 정보화, 지역주의 등의 영향으로 세계경제의 상호의존성 심화와 지역화라는 이중적 특성이 나타나고 있다.

세계적 차원에서 이러한 탈냉전은 동북아 안보질서에도 영향을 미쳐 한·미·일 남방 3각체제 대 중·소·북한 북방 3각체제 간의 대립구도를 붕괴시켰다. 동북아 역내국가간 이념의 중요성이 쇠퇴하고 경제적 상호의존성이 긴밀히 되고 있으나 안보면에서는 세계적 차원에서 상호 협력과 견제의 이중성이 나타나고 있다. 2001년 9·11 테러사태 이후 세계안보·군사전략을 변화시키고 있는 미국은 역내 중무장 지상군을 감축하고 경무장의 신속기동군으로 대체시키는 한편, 일본을 아·태지역의 군사허브로 삼고 미·일 동맹을 미·영 동맹 수준으로 격상시키려 하고 있다. 10년 만에 경제 침체를 회복하고 있는 일본은 미국과의 긴밀한 안보관계를 바탕으로 군사대국화를 추구하면서 국제적 역할 확대를 위해 유엔안보리 상임이사국 진출을 적극 모색하고 있다. 연 8~9%의 급속한 경제성장을 해온 중국은 2020년까지 '전면적 소강(小康)사회' 건설이라는 목표를 설정하고 2003년 10월 최초의 유인우주선을 성공적으로 발사하였으며 군사현대화에 박차를 가하고 있다. 특히 중국은 '화평굴기(和平掘起)'를 내세우면서 2008년 베이징 올림픽을 계기로 국가의 국제적 위상을 한 단계 더 높이기 위해 노력하고 있다. 장기간 경제혼란에 빠져 있던 러시아는 2000년 1월 집권시 '강한 러시아' 건설을 표방한 푸틴 대통령의 강력한 리더십과 러시아 제일의 수출품인 원유 국제가격의 지속적인 고가 유지로 정치적 안정 속에서 경제를 발전시키고 있다. 러시아는 이를 바탕으로 소련 붕괴 직후 상실했던 동북아 역내에 대한 영향력을 회복하고 있다. 또한 최근에는 일본의 역사교과서 왜곡과 중국의 고구려 역사 왜곡, 독도와 센카쿠 열도 문제 등을 둘러

싸고 한·중·일 3국간에 갈등과 대립이 자주 노정되고 있다.

한편 상기와 같은 세계적 차원의 탈냉전과 동북아 안보질서의 변화로 1991년에 남북한이 『한반도 비핵화 공동선언』과 『남북기본합의서』 등을 채택함으로써 화해의 단계로 진입하는 듯 하였으나 북한의 핵개발로 1993~94년 제1차 북핵위기를 맞게 되었다. 이러한 북핵위기는 1994년 10월 미·북간 채택된 『제네바 기본합의문』으로 일시적으로 해결되었고, 1998년 2월 집권한 김대중 대통령의 대북 포용정책 성과로 2000년 6·15 남북 정상회담이 남북분단 이후 최초로 개최되었으며 남북한간 인적, 물적 교류가 증가 추세에 있다. 이에 따라서 국내적으로는 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 정부 이외에 여러 다른 행위자들이 참여하고 있다. 특히 대북 경험과 인도적 지원의 면에서 민간기업과 비정부기구(NGO)들의 역할이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 정보기술(IT) 산업의 획기적인 발전과 국민들의 컴퓨터 사용 일상화로 정부 및 민간 차원에서 정보화가 매우 활성화되고 있다. 2003년 2월 집권한 노무현 대통령의 참여정부도 ‘전자정부’를 표방하고 각 정부부처에 정보화 담당관을 두는 한편, 정부의 대북 및 통일정책에 대한 여론수렴, 정책 수립과 조정 등에 ‘온라인(on-line)’에 의한 국민들의 적극적인 참여 분위기를 조성하고 있다.

최근 미·중·일·러 주변 4국의 한반도정책에도 큰 변화가 나타나고 있다. 2001년 1월 미국에서 부시 대통령이 이끄는 공화당 행정부가 출범하고 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발발한 이후 한·미 간에는 북한의 군사적 위협에 대한 인식차가 있다. 또한 대북정책에서 한국은 정경분리 원칙을 고수하고 있는 반면, 미국은 강경정책을 계속 구사하고 있다. 또한 미국은 9·11 테러사태 이후 세계안보전략 변화로 주한 미군의 역할을 대북 억지에서 동북아 지역군의 역할로 재조정하고 휴전선 주둔 미군을 한강 이남으로 재배치하는 작업을 수행하고 있다. 중국은 북핵 6자회담의 적극적인 중재로 한반도에 대한 영향력을 확대하고 있고, 러시아는 6자회담 참여로 한반도문제에 대한 동등한 발언권을 확보했으며 실용주의에 입각하여 남북한에 균형된 외교정책을 수행하고 있다.

본 연구는 상기와 같이 9·11 테러사태 이후 역동적으로 변화하고 있는 동북아 역학구조와 남북관계 및 한국내 정세 변화 등 대내외적 환경 변화를 고려하면서 정보화 시대 우리나라의 통일정책 추진체계를 분석·평가하고 더 효율적인 통일정책을 수행하기 위한 추진체계를 정비하는 방안을 제시하려는 데 목적을 두고 있다. 이는 2003년에 수행된 「통일정책 추진체계 실태연구」를 바탕으로 국내적으로 조성하고 구축해야 할 대안들을 종합적으로 정립하는 데 중점을 두고 연구를 추진하였다. 2003년 실태연구는 김영삼 대통령의 문민정부와 김대중 대통령의 국민의 정부에 분석의 초점이 맞추어졌으나, 본 연구는 노무현 대통령의 참여정부 하에 추진 중인 대북 및 통일정책을 중심으로 분석되었다.

이러한 연구목적을 위해 II장에서는 1990년대 초 이후 등장한 ‘거버넌스(governance)’ 개념을 원용하여 ‘통일정책 거버넌스’라는 개념을 정의하고 통일정책 거버넌스의 배경과 그 필요성을 서술하였다. 또한 통일정책의 결정과 집행에 영향을 미치고 있는 주요 이해당사자들을 간략히 소개하고 통일정책 거버넌스의 분석틀을 제시하였다. III장에서는 참여정부에서 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태를 고찰하기 위하여 먼저 평화번영정책 및 통일부와 국회·정당의 정책네트워크를 분석하고 이를 바탕으로 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업에 대한 사례분석을 하였다. 이와 함께 통일정책 거버넌스의 정책네트워크에 대한 정부, 기업, NGO, 언론, 학계 측의 인식을 고찰하였고 대북 및 통일정책 관련 정보화 활용 실태를 분석하였다. IV장에서는 상기와 같은 분석과 고찰들을 기초로 참여정부에서 추진되고 있는 통일정책과 통일정책 거버넌스를 평가하였다. 마지막 V장에서는 통일정책 거버넌스 개선방안을 기본방향과 세부 추진방안으로 구분해 제시하고 있으며 본 연구의 한계와 향후 과제를 밝히고 있다.

II

통일정책 거버넌스의 개념과 필요성

1. 통일정책과 거버넌스의 개념

가. 통일정책의 개념

‘통일정책’이란 무엇인가? 통일정책은 공공정책의 하나로, 그 개념은 ‘공공정책’의 개념과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 공공정책은 ‘공공성’을 갖고 있는 정책으로, “국가기관에 의해 취해지거나 국가기관과 관련되는 공식적인 결정 또는 행동계획”¹이라고 볼 수 있다. 공공정책은 정부가 지금까지 하고 있는 일을 지칭할 뿐 아니라 목표를 설정해서 장차 하려고 하는 일에 대한 현재의 결정과 행동의 계획을 포함하는 개념인 것이다.

따라서 ‘공공정책’ 개념정의는 정부가 하는 모든 일들이라고 보는 시각부터 보다 구체적인 의사결정 또는 행동양식 시각까지 매우 다양하다. 혹자는 “정부가 추진하고 있거나 하려고 하지 않은 일”이라고 정의함으로써 ‘하려고 하지 않은 일’의 영역도 중요한 공공정책의 영역으로 간주한다.² 또 공공정책을 “정부활동의 집합으로, 시민의 삶에 직접적으로 혹은 행정기관을 통해 영향을 미치는 행동,”³ 또 “문제나 관심사를 다룸에 있어 행위자나 행위자 집단에 의해 추진되는 목적지향적인 행동경로”라고 정의하기도 한다.⁴

통일정책 또한 위의 개념정의에 따라 “국가기관에 의해 취해지거나 국가기관과 관련되는 공식적인 결정 또는 행동계획”이라는 정의와 “정부가 추진하고 있거나 하려고 하지 않은 일”이라고 정의를 이 연구에서 채택해 볼 수 있다.

¹ D. Richardson and M. Smith, *Governance and Public Policy in the UK* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 1.

² T. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th edition (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992).

³ G. Peters, *American Public Policy* (N.J.: Chatham House Publishing, 1996), p. 4.

⁴ J. Anderson, *Public Policy-Making*, 4th edition (Holt: Rinehart & Winston, 2000), pp. 4~7.

그럼에도 ‘통일정책’은 일반 공공정책과 두드러지게 구별되는 몇 가지 특성들이 있다는 것을 고려해볼 수 있다. 첫째, 통일은 남북이 공조해서 해야 하는 목표이지만 현실은 남북이 적대적 상대방으로 대치해서 경계하는 상황이라는 이중적 모순을 가진 정책이다. 둘째, 통일정책은 또 남북한이 적대적 관계를 갖고 있다는 또 다른 측면이 있기 때문에 군사안보상 보안과 기밀이 유지되어야 하는 특징이 있다. 따라서 정부주도적인 경향을 경시할 수도 없다. 셋째, 통일을 둘러싼 이념적 차이 때문에 정당 사이에도 통일 정책을 둘러싼 대립과 갈등이 심각하다. 최근 국가보안법 폐지를 둘러싸고 국론이 심각하게 분열되어 있는 등, 통일정책에 관한 이념적 대립과 갈등은 지속적이다. 넷째, 통일정책만큼 무수한 정부기관들이 관여해서 정책을 결정하고 집행하는 경우도 보기 드물다. 남북관계가 군사안보와 국제관계뿐 아니라 사회, 문화 등 거의 모든 분야에서 교류와 협력이 진행되면서 정부의 거의 모든 기관들이 관련되는 종합적인 정책이 통일정책이라고 볼 수 있다. 정부기관들 사이에서도 통일부, 국방부, 외교통상부 사이의 의견충돌도 적지 않아 의견조율의 어려움도 있다고 볼 수 있다. 다섯째, 사회단체들과 국민들 사이에도 통일정책에 대해 이슈마다 심각한 의견대립을 보여주며, 언론은 이런 의견을 반영하거나 형성하는 데 결정적인 역할을 하면서 때로는 의견수렴보다는 의견분열을 가중시키기도 한다.⁵ 언론도 이념적 성향에 따라 보수와 진보, 양측으로 분화되어 있어 통일정책을 둘러싼 이념적 갈등이 가중되고 있다. 마지막으로, 통일정책은 정부와 국민의 의지와는 상관없이 주변 강대국들이 강하게 영향력을 행사하는 정책이라는 특징이 있다. 특히 미국의 역할은 절대적인 것으로, 남북한 당사국들이 미국의 정책에 크게 의존하는 실정이다.

⁵ 박종철 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

나. 거버넌스의 개념과 ‘통일정책 거버넌스’

1970년대 들어 복지국가로 대표되는 국가주의의 한계가 노정되었다. 왜냐하면 첫째, 경제운영에 있어서 시장의 논리보다는 정치적 논리가 우선함으로써 경제적 효율성이 저하되었고, 둘째, 포드주의적 대량생산양식과 노조에 의해 장악된 경직된 노동시장은 시장의 유연화를 가로막았기 때문이었다. 1980년대 들어 영미지역을 중심으로 소위 신자유주의적 개혁이 본격화되었다. 이는 시장을 억압하고 있던 국가의 영향력을 축소시킴으로써 개인의 자유와 경제적 행위자의 활동무대로서 시장의 자율을 회복시키자는 것이었다.⁶ 영국 보수당의 대처(Thatcher) 수상은 복지국가를 축소하기 위해 정부가 담당하던 많은 일을 비정부 기구들로 이관하였다.

이러한 신자유주의적 사고의 등장은 국내적 변화와 국제적 변화를 동시에 유발하였다. 국내적 차원에서는 단일하고 합리적 행위자로서의 국가의 능력이 부정되었다. 국가가 사회적 영향력으로부터 자신을 격리시키고 공공선을 제고할 수 있는 정책을 독립적으로 결정하고 수행할 수 있다는 가설이 부정되었다. 대신 국가를 이기적 이익을 추구하는 관료들의 집단이며 나아가 이익집단들의 영향력에 무방비로 노출되는 무능력한 제도로 보게 되었다. 국제적 차원에서는 국가가 종국적으로는 자본의 압력에 굴복 당할 수밖에 없으며 또 자본의 효율적 이동을 위해서라도 국가가 후퇴해야 한다는 가설이 등장한 것이다.⁷

거버넌스 이론의 등장은 이러한 국가중심이론의 쇠퇴를 반영한 이론적 조류로 인식될 수 있다. 특히 1990년대 초부터 탈냉전, 세계화, 정보화, 지방화로 이어지는 일련의 변화는 기존의 위계적 통치방식으로부터 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다. 한국에서는 1998년 한양대 행정대학원에 「제3섹터연구소」가 설립되었으며 2001년 8월 이화여대 김석준 교수를 중심으로 정치학계에 「거

⁶ 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), p. 3.

⁷ 위의 책, pp. 3~4.

버넌스 연구회」가 조직되었다.

거버넌스란 “키를 조정한다”(steer)와 “항해한다”(pilot)는 의미를 갖고 있는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘kybernetes’에서 비롯된 것이다. 1399년 영국의 왕 헨리 4세가 자신의 왕위찬탈을 합리화하기 위해 최초로 사용된 용어로, 현대에서는 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 「영국의 거버넌스」(Governance of Britain)를 저술하기도 했지만 이것이 현대적 의미의 거버넌스를 대표하는 것은 아니다. 현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서에서 이다.⁸ 이와 같이 현대적 의미의 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 따라서 본고에서는 아래와 같은 「글로벌 거버넌스 위원회」의 개념정의를 원용하고자 한다.

“거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regimes)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”⁹

거버넌스는 국가와 사회관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것 보다는 양자를 수평적인 파트너관계 또는 네트워크관계로 운영하는 것이 보다 효율적이라는 점을 역설하는 것이다. 또한 공공문제의 해결에 있어서 종래와 같이 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기 보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 의미하는 것이다. 상기의 내용을 도식화하면 <그림 II-1>과 같다.

⁸ 주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교 출판부, 2003), p. 8 & p. 72.

⁹ Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995) <www.cgg.ch>, p. 2.

<그림 II-1> 국가 거버넌스의 분산

	영리섹터	공공섹터	제3섹터
초국가적 차원	초국적기업	UN, WTO 등	Amnesty 등
국가적 차원	국내기업	20세기 모델(국가, 정부)	국내 NGO
지방적 차원	지방기업	지자체	풀뿌리 조직

먼저 가로축을 영리섹터·공공섹터·제3섹터(비영리 및 비공공 섹터), 세로축을 초국가적, 국가적, 지방적 차원으로 구분할 수 있다. 그 가운데 중앙에 위치한 것이 20세기 모델로 중앙정부 모델인데 이것이 거버넌스의 분산으로 그림에서 보는바와 같이 8방향으로부터 도전을 받아 권력의 이동이 발생한다. 국내기업 방향은 민영화, 신자유주의 등의 개념이며, 우측의 국내NGO 방향은 시민사회 영향의 확대이며, 지방차원에는 지방분권화, 중앙정부의 권한이 탈규제화 되는 것이며 또 한쪽으로는 풀뿌리 조직으로 나가는 것이다. 초국가적 차원은 모두 세계화로 볼 수 있는데 공공섹터의 유엔 등과 같은 행위주체는 상당한 구속력을 가지며, 제3섹터에서는 국제인권의 개념으로 볼 수 있다. <그림 II-1>은 20세기 중앙정부의 권력이 각각의 행위주체들에게 어떻게 분산되는가를 보여주고 있는데 이것이 바로 거버넌스의 개념이다.¹⁰

상기와 같은 개념의 거버넌스는 통치(government), 관리(management), 파트너십(partnership), 네트워크(network)의 특성을 갖는다. 첫째, 거버넌스는 우선 ‘통치’와 직접적으로 관련된 개념으로 살펴볼 수 있다. “새로운 통치 과정과 관련되는 정부의 의미 변화 혹은 기존의 질서정연한 규율의 변화된 조건 혹은 사회가 통치되는 새로운 방식”을 거버넌스로 볼 수

¹⁰ 주성수, “글로벌 거버넌스와 민간단체 활동” (초청세미나 결과보고, 2004. 5. 13).

있다. 특히 ‘통치’는 일종의 제도이며, 거버넌스는 하나의 과정으로 양자를 구분하는 것이 전문가들의 일반적인 시각이다. 둘째, 거버넌스를 “사람에 의한 사회의 관리”로 볼 수 있다. 거버넌스는 ‘정책 네트워크’에 주요 이해 당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다. 셋째, 파트너십은 거버넌스의 중요한 작용원리가 되고 있다. 왜냐하면 정부가 독점적인 권위를 행사하던 시기와는 달리 거버넌스 시대에는 정부가 기업, 시민사회 단체 등의 비정부 대표들을 정책파트너로 삼아 국정을 운영하며, 국가와 사회발전을 모색하는 전략을 수립해야만 하는 시대적 요청을 받고 있기 때문이다. 넷째, 거버넌스는 또한 행위자들의 자율적인 자치적 네트워크에 관한 것이다. ‘거버넌스 네트워크’는 정부정책에 대한 영향뿐만 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. ‘거버넌스 네트워크’에서 정책 이해당사자들 사이의 기본적인 관계는 ‘상호의존’이다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 ‘거버넌스 네트워크’에서는 불가능한 일로 간주된다.¹¹

거버넌스 개념이 다양한 만큼 거버넌스의 유형 또한 다양하게 제시되고 있다. 먼저 구조와 과정으로 크게 구분해서 각각에서의 다양한 유형들이 구분될 수 있다. 또 정치, 경제, 행정 차원별로 구분될 수 있으며, 거버넌스의 채널 혹은 실행 주체에 따라, 지리적 공간에 따라, 그리고 정책분야에 따라 다양한 거버넌스 유형이 제시될 수 있다.¹²

본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘통일정책 거버넌스’를 제시하고자 한다. 그리고 전술한 바와 같은 거버넌스의 개념과 특성을 고려하여 ‘통일정책 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

통일정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 남북한 통합이라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동,

¹¹ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 73~82 참조.

¹² 거버넌스의 다양한 유형에 대해서는 위의 책, pp. 9~11 참조.

역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.

거버넌스의 이해당사자 또는 행위주체는 공식적 행위주체(행정부, 입법부, 사법부), 관례적 행위주체(정당, 이익집단, 언론, 기업, 연구기관), 새로운 행위주체(NGO, 국제기관, 일반시민)로 구분할 수 있다. 그러나 북한이 핵개발을 하고 있다는 점과 아직 본격적인 개혁·개방 정책을 추진하지 않고 있다는 점 등 때문에 ‘통일정책 거버넌스’에서 이러한 행위주체들이 모두 역할을 하고 있지는 못한 실정이다. 따라서 본고에서는 정부, 북한, 기업, 언론, NGO 등을 현 상황에서 ‘통일정책 거버넌스’의 중요한 행위주체들로 간주하고자 한다. 이러한 ‘통일정책 거버넌스’는 김대중 대통령이 1998년 2월 집권이후 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을 수행하면서 명실상부하게 시작되었다고 할 수 있다.

2. 통일정책 거버넌스의 배경과 필요성

가. 통일정책 거버넌스의 배경

최근 통일과 통일정책에 직접적인 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 통일정책의 환경은 어떤 요인들에 많은 영향을 받고 있는가? 일반적으로 공공정책에 영향을 미치는 거시적 배경으로는 세계화와 IT혁명, 민주화와 분권화, 거버넌스와 시민사회의 급부상, 포스트모더니즘의 확대 등으로, 이것들은 동시에 정부의 역할과 성격변화에 직접적인 영향력을 행사하는 핵심적인 요인들로 간주되고 있다.¹³

¹³ 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; 주성수, 『공공정책 거버넌스』.

전통적으로 정책환경은 정치문화와 사회경제적 배경에 비추어 이해되었지만, 지금의 정책환경은 전혀 다른, 보다 급진적이고 근본적인 배경요인들에 의해 지배를 받는다고 볼 수 있다. 일반 공공정책과 관련된 주요 배경요인들로 꼽히는 세계화, 민주화, 거버넌스, 포스트모더니즘 등은 시대적 급변을 반영하는 요인들이라고 이해할 수 있다. 따라서 통일정책도 이전의 시대와는 근본적으로 다른 정책환경을 갖고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 정부주도의 통치(government) 모델에서 정부를 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 공조에 의존하는 거버넌스(governance) 모델로의 이동이라고 제시할 수 있다.

통일정책의 환경은 실제로 변화하고 있는가? 예를 들면 미국 공공정책의 환경에 대해 보수주의적 전통, 시민의 참여, 실용주의 문화, 경제적 부, 인종 및 언어적 다양성, 세계적 리더십 등 여섯 가지를 꼽고 있듯이¹⁴, 전통적인 한국 통일정책의 환경은 무엇이라고 볼 수 있는가? 그것들은 남북한 군사적 대치, 반공주의, 정부주도의 전통, 국제적 냉전질서, 주변 강대국의 막강한 영향력 등 다섯 가지를 꼽을 수 있을 것이다.

그럼에도 주변 강대국의 영향력을 제외한 나머지 네 가지 요인들에서 심각한 변화가 있다는 것을 주목해볼 수 있다. 남북한 군사적 대치는 2000년 6·15 남북정상회담 이후 군사적 완화로 변화의 조짐을 보여주고 있고, 국가보안법에 의존하는 경직된 반공주의가 법의 폐지 또는 개정의 기초하는 ‘유연한’ 반공주의로 변화하고 있으며, 베를린 장벽의 붕괴와 함께 동구의 민주화와 시장질서의 도입 등에 따른 탈냉전의 시대를 맞이해 왔다. 따라서 냉전 이전 시대의 통일정책과 냉전 이후 시대의 통일정책, 그리고 6·15 남북정상회담 이전과 이후의 통일정책은 그 내용에서 근본적으로 다른 특징을 보여준다. 통일정책의 이슈와 의제들이 전통적인 군사안보, 정치적인 것에서 비군사적, 비정치적, 사회문화, 경제적인 것들로 점차 이동해가는 추세이다.

또 통일정책의 이슈와 의제들이 변화함과 동시에 통일정책의 창구 일원

¹⁴ Peters, *American Public Policy*, pp. 12~17.

화로 상징되는 정부주도의 전통은 기업, 시민사회단체 등 다양한 이해당사자들이 참여해서 정책을 결정하고 집행하는 새로운 거버넌스 시대로 변화해가고 있다. 탈냉전과 세계화에 힘입어, 통일정책 거버넌스를 지향하는 국내의 여건들이 점차 개선되고 있다고 볼 수 있다. 특히 북한을 통일정책의 파트너로 인정하는 일련의 정책변화는 통일정책 거버넌스의 핵심이라고 볼 수 있다. 1988년 노태우 정부는 7·7특별선언을 통해 북한을 대결의 상대가 아니라 선의의 동반자임을 천명하였고, 1998년 김대중 정부는 북한을 화해와 협력의 대상으로 인정하고 함께 공존번영하자는 대북 화해협력정책을 추진하였으며, 2000년 6·15 남북정상회담을 통해 실질적인 남북동반자 관계를 추구해갔다.¹⁵ 또 노무현 정부는 평화번영정책을 추구하며, 첫째 대화를 통한 문제 해결, 둘째 상호신뢰 우선의 호혜주의, 셋째 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 넷째 국민과 함께 하는 정책 등 네 가지 추진원칙을 제시하고 있다.¹⁶ 따라서 역대 정부가 발전시켜온 통일정책은 북한을 통일정책의 동반자로 인정하고 신뢰를 바탕으로 호혜주의를 중시해온 결과, 자연스럽게 거버넌스가 진전되어 왔다고 볼 수 있다. 여기에 남북한 당사국 사이에 상호 이해의 폭이 확대된 것도 사실이며, 남북한 당사자 이외의 정책 이해당사자들이 공조적으로 참여해 옴으로써 통일정책이 정부주도형에서 거버넌스 체제로 이동하는 변화를 거쳐 왔다고 볼 수 있다.

거버넌스의 등장은 통일정책의 근본적인 변화를 보여준다. 정부주도의 통일정책이 더 이상 국민 다수를 설득할 수 있는 힘을 갖지 못하며 정책의 정당성(legitimacy)을 확보하지도 못한다. 거버넌스 시대에는 정부의 역할 뿐 아니라 정부의 개념 자체에도 근본적인 변화가 일어나고 있다. 정부는 민간부문과의 관계에서는 사회 각 부문들이 공공정책과 행정에 더 많은 영향력을 행사하게 되면서, “사회에 대해 통제적이고 규제적인 기관으로 보았던 전통적인 정부의 개념이 구시대의 개념”¹⁷이라는 주장이 나오고 있

¹⁵ 통일부, 『통일백서 2004』 (서울: 통일부, 2004) pp. 19~20.

¹⁶ 위의 책, p. 28.

¹⁷ Peters, G. and Pierre, J. “Governance without Government,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8/2 (1998), p. 223.

다. 경제협력개발기구(OECD)는 “주권의 개념을 외부의 간섭 없이 통제력을 행사할 수 있는 능력으로 정의한다면, 국민국가는 분명 주권의 약화를 경험하고 있다”¹⁸고 지적한다.

보다 이론적인 측면에 접근해보면, 세계화는 심각한 ‘권력이동’(power shift)을 일으켜 놓고 있다는 것을 주목해볼 만하다. 먼저 국가와 시장 사이의 균형이 1970년대부터 지속적으로 변화되어 이제 국가는 권위의 유일한 원천이 아니라 무수한 원천 중 하나에 지나지 않는다는 국가 쇠퇴론도 제기되고 있다.¹⁹ 또 ‘포스트모던 이동’(postmodern shift) 이론에 따르면, “전통적 권위와 국가권위로부터의 이동”이 두드러지게 나타난 것으로 볼 수 있다. 국제정치에서도 거버넌스는 새로운 패러다임으로 부각되고 있다.²⁰ ‘거버넌스’의 독점적인 주체로서의 국가의 권력이 최근에 와서는 “초국적기업의 권력, 규모 및 유동성”으로부터 심각한 도전을 받고 있고, 동시에 “국가적 및 국제적 NGO들 그리고 시민행동의 범위를 주권국가의 제도적 한계를 넘어서 확대시켜 놓았던 사회운동 혹은 글로벌 시민사회의 확산”으로 국가권력은 심각한 도전에 직면해 있다.²¹

나아가 ‘권력이동’ 이론도 제시되고 있다. “냉전의 종말이 단순한 국가들 간의 조정을 갖다 주는 데 그친 게 아니라 국가, 시장, 그리고 시민사회 사이에 새로운 권력의 재분배를 일으켜 놓았다”면서, “정부는 이제 정치, 경제, 사회 및 주권의 핵심에 있는 안보 역할을 포함하는 권력에 대해 기업과 초국가기구와 또 NGO로 알려진 무수한 시민단체들과 공유하고 있다”²²

¹⁸ OECD, “Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?” (Paris, 1996), p. 2 <www.oecd.org/puma>.

¹⁹ S. Strange, *The Retreat of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

²⁰ R. Inglehart, *The Silent Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 1977); R. Inglehart, “Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy,” P. Norris, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governmen* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 236~256.

²¹ S. Turner, “Global Civil Society, Anarchy, and Governance,” *Journal of Peace Research*, 35/1 (1998), p. 25.

고 주장한다.

이상을 요약하자면, 전통적인 ‘통치’(government)의 개념이 새로운 ‘거버넌스’(governance) 개념으로 대체되고 있다고 볼 수 있다. 통치의 시대가 가고, 거버넌스 시대가 열리고 있는 동향이다. 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교 그리고 정책결정체제의 근본적인 변화를 의미한다. 통일정책도 마찬가지이지만, 정부의 정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적 영역으로 간주되어 왔지만 이제는 영리기업과 시민사회의 NGO도 동참하는 ‘거버넌스’의 영역이 되었다고 볼 수 있다. 세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로 국가의 위상이 크게 실추되었고, 또 국내적으로는 다양한 집단의 욕구에 부응하기 힘들 정도로 국가의 관료화와 역량의 한계가 뚜렷해지고 있다. 그래서 “지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대하다”고 볼 수 있다.²³

또 거버넌스를 “일반적인 권위의 행사”로 이해할 때, 거버넌스의 등장배경은 “권력을 행사하는 주체의 절대적 혹은 무제한적 권력의 위축”에서 찾을 수 있다.²⁴ ‘권위행사의 위축’은 국가와 사회라는 거시적 차원뿐 아니라 기업과 가족 단위의 미시적 차원에도 해당된다고 볼 수 있다. ‘권위행사의 위축’에 따른 거버넌스의 등장 배경요인들로는 위에서 살펴보았던 민주화와 세계화 동향이라고 볼 수 있는데, 이 두 거시적 요인들 이외에 다른 두 가지 미시적 요인들을 더 꼽을 수 있다. 하나는 경제적 풍요에 따른 ‘삶의 질’에 대한 관심(포스트모던 가치), 다른 하나는 가계, 기업 및 정부 내부의 구조와 조직적 기능의 근본적인 변화이다.²⁵

따라서 통일정책의 환경도 민주화와 세계화 영향뿐 아니라 포스트모더니즘의 영향에 지배를 받아오고 있다고 볼 수 있다. 포스트모더니즘은 권

²² J. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, 76/1 (1997), pp. 50~66.

²³ UNDP, *Human Development Report 1993*, p. 5.

²⁴ W. Michalski, R. Miller and B. Stevens, “Governance in the 21st Century: Power in the Global Knowledge Economy and Society,” OECD, *Governance in the 21st Century* (Paris: OECD, 2001), p. 9.

²⁵ *Ibid.*, pp. 9~11.

위에 대한 부정을 특징으로 하기 때문에 일반 국민의 입장에서 볼 때 정부 주도의 통일정책은 한계가 분명하며 정부 이외의 이해당사자들의 보충적인 역할에 긍정적인 인식을 갖게 된다.

거버넌스 시대의 도래는 시민사회의 시대의 개막을 의미하기도 한다. 특히 글로벌 동향을 보면, 거버넌스 시대의 개막과 시민사회(NGO) 시대의 개막은 거의 일치한다고 볼 수 있다.²⁶ 1980년대 말 냉전체제의 붕괴는 NGO에게도 커다란 영향을 미치며 유엔(UN)과 NGO 관계에 새로운 도약의 전기를 갖다 준다. 냉전의 종식은 국제정치에 있어 새로운 이슈들을 부각시키는 계기가 되었다. 환경, 인권, 난민, 기아, 여성, 개발 이슈들이 그것들이다. 이 이슈들은 냉전기간에는 군사안보적 이슈들에 의해 가려져 부차적인 문제로 무시되거나 경시되어 왔지만 이미 지난 수십년간 NGO들에 의해 꾸준히 제기되어져 왔던 심각한 문제들이었다. 이 문제들의 특징은 주권국가의 배타적 능력범위 안에 있었던 군사안보 문제와는 달리 개별 정부의 힘만으로는 해결할 수 없는 초국가적 이슈들이라는 점이다. 그에 따라 국가역할의 재평가와 함께 문제해결을 위한 새로운 대안으로서 NGO의 역할이 크게 부각되었다.

통일정책에 있어서도 군사안보 이슈에서 이제 경제협력, 사회문화 교류 등 교류와 협력의 영역이 다양화되는 추세에 있고, 여기에서 남북한이 대립과 경쟁보다는 교류와 협력이 용이해지는 새로운 변화를 모색하는 중이며 이 분야에 정부 이외의 새로운 이해당사자로 기업과 NGO 등이 참여하고 있다.

나. 통일정책 거버넌스의 필요성

(1) 통일정책 환경의 변화

김대중 대통령의 대북 포용정책 추진 이후 남북관계 자체뿐만 아니라,

²⁶ 광진영, “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영출판사, 2000), p. 257.

대북 및 통일정책 관련 대내외적 환경이 상당히 변화되고 있다. 먼저 과거에는 정부차원에서만 이루어지던 남북관계가 점점 다양화, 세분화, 전문화되어 가고 있다. 정부차원의 남북대화 이외에 민간차원의 남북교류협력이 확대·발전되고 있고 대북 인도적 문제에 대한 해결 노력이 수행되고 있다. 또한 북핵문제로 비록 현재 중단된 상태이나 대북 경수로사업이 추진되고 있다. 이러한 각 분야별 남북관계는 인적, 물적 교류가 확대됨에 따라서 더욱 세분화되는 추세를 보이고 있다. 정부차원의 남북대화는 정상회담, 장관급 회담, 군사분야 회담, 경제분야 회담, 사회문화분야 회담 등으로 또한 민간차원의 남북교류협력은 남북경제협력사업, 남북교역 및 수송·통신, 남북사회문화 교류협력, 남북한 인적교류 등으로 세분화되어 수행되고 있다. 남북한간 인도적 문제 해결을 위해 남북이산가족 교류, 인도적 대북 지원, 북한인권·환경 개선 노력 등이 이루어지고 있다. 남북관계의 다양화와 세분화로 최근의 남북대화에는 분야별 전문가들의 참여가 요구되고 있다. 군사분야 회담에 군축 및 군비통제 전문가, 경제분야 회담에 대외경제통상 전문가, 남북한 철도·도로의 연결을 위해 토목·건설 분야 전문가 등이 남북대화 및 건설현장에 참여하고 있다.

둘째, 최근 국내적 정치문화의 변화와 사회·경제적 조건의 변화 등은 대내적인 측면에서 통일환경의 변화라고 할 수 있다. 국내정치는 1980년대 중반이후 민주화 되었으나 국민들의 정부와 정치권에 대한 불신이 위기의 수준에 있다.²⁷ 이 결과 2002년 12월 대선과 2004년 4월 17대 총선에서는 다수의 신세대들이 지지하는 노무현 후보가 대통령에 당선되었고 대미관계 보다는 대북 및 대중 관계를 중시하는 소위 386세대가 집권세력으로 등장하였다. 1960~70년대의 근대화 성과로 한국은 현재 세계 12위의 경제력을 가진 중진국가로 성장하였으나 1997년 말 IMF 금융위기 이후 중산층이 붕괴되고 빈부격차가 심화되고 있다. 또한 국가보안법 폐지 등 정치현안을 둘러싸고 남남갈등과 세대간 갈등이 해소되지 않고 있다. 국내의 노동 고임금 때문에 북한에 진출한 중소기업들은 북한의 인프라 부족과 대

²⁷ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 33~34 참조.

북 협상력 부족 등 때문에 어려움을 겪고 있다. 젊은 세대들은 다양한 형태의 NGO 활동을 통해 대북 인도적 지원과 교류협력을 확대하고 있으나 통일시 감당해야 할 통일비용에 대해서는 매우 부담스러워 하고 있다.

셋째, 대외적 측면에서 21세기 통일정책 환경의 변화는 9·11 테러사태 이후 미국의 세계안보전략 변화와 주한미군 재배치, 제2차 북핵위기 발발과 이를 평화적으로 해결하려는 6자회담의 개최, 2003년 6월 미국이 주도하는 「대량살상무기 확산방지 구상」(PSI)의 출범, 국제 NGO들의 적극적인 대북 인도적 지원과 북한 인권개선 운동 등이라고 할 수 있다.

상기와 같은 남북관계와 대내외적 통일환경의 변화는, 특히 국가나 정부 이외에 북한 및 통일 관련 민간기업, 국내외 NGO 등 다양한 행위주체들의 등장과 독자적인 활동은 매우 복잡다양하게 나타나고 있다. 이 때문에 과거와 같이 각각의 문제를 국가나 정부 주도의 중앙집중식 접근법이나 수직적인 위계적 통치방식으로 해결하기에는 어려운 상황에 있다. 이러한 배경에서 대북 및 통일정책 관련 각 행위주체들의 정책적 연대와 공조를 극대화하여 새로운 통일정책 환경변화에 적극적으로 대처해야 할 필요성이 제기되고 '통일정책 거버넌스'가 이에 대한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

(2) 정책의 투명성 확보

특정 정부와 그 정부의 정책에 대한 국민적 지지와 신뢰의 수준을 결정하는 요소 가운데 하나가 바로 정책의 투명성이 어느 정도 확보되었는가 하는 점이다. 우리나라의 역대 정부가 국민적 비판을 받은 측면에는 정책 수립에 수반되는 정책의 투명성 결여가 큰 부분을 차지하였다. 따라서 정책결정과 집행과정의 투명성을 높이는 것이 참여정부의 중요한 국정지표이다.

첫째, 과거 정부들의 대북 및 통일정책은 광범위한 의견수렴과 정책이 갖는 파급효과에 대한 체계적인 분석과정을 결여한 채 일부 소수에 의해 비밀리에 결정되는 경향이 있었다. 사안의 성격상 정책결정 단계에서 일반 국민에게 공개할 수 없는 경우가 있을 수 있으나 이런 경우에도 국익 확보

차원에서 해당 정책에 관련된 모든 부처가 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 있어야 하지만 정책결정의 제도화 필요성에 대한 인식이 부족하다. 또한 비밀리에 결정된 정책이라도 이를 집행하는 과정에서 광범위하게 여론을 수렴하고 국민의 이해를 구하는 사후관리 과정이 생략되는 경우도 많았다.

대북 및 통일정책 추진과정에서 정책의 투명성이 확보되지 못해 크게 문제가 된 것이 바로 남북정상회담 관련 대북 비밀송금 사건이다. “남북문제는 민족의 장래와 직결되는 문제로서 국민공감대를 형성해가며 당당하고 투명하게 접근해야 할 사안이나, 현대상선 등 현대 계열사는 중요산업 자금공급을 위해 설립된 산업은행으로부터 받은 대출금과 회사를 위해 써야 할 자금을 대북 뒷거래에 사용했으며, 정부관련 부처는 기업의 일탈된 행위에 대해 감독해야 함에도 오히려 외압을 행사하여 지원을 부추켜 우리 경제의 불안을 야기”²⁸하였다. 16대 국회에서 이규택 의원 등은 국민적 의혹을 해소하기 위해 독립적 지위를 갖는 특별검사를 임명, 이 사건에 대하여 엄정한 수사를 통하여 철저한 진상을 규명하고자 「남북정상회담 관련 대북 비밀송금 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」을 제안하였다. 이 법률안이 통과되어 국민의 정부에서 대북 정책을 입안, 수립, 집행하였던 여러 명의 핵심 인사들이 특검조사를 받아 대북 송금 관련자 대부분이 구속기소되어 유죄판결을 받았다. 특히 대북 송금액 중 1억 달러가 사실상 남북정상회담의 대가로 지급된 사실이 드러나면서 햇볕정책에 대한 대내외적 신뢰가 실추되었다.

또한 정책입안자들이 정보의 공개를 거부하고 가급적 자료를 숨기는 공개기피문화, 즉 비밀주의에 익숙해있어 이것도 정책의 투명성을 어렵게 하고 있다. 담당자들은 흔히 “보안”을 이유로 비공개를 미덕으로 삼는 경향이 많은데 이런 비밀주의는 다음과 같은 문제점을 야기한다. 우선 부실한 정책의 수립과 집행에 대해 책임을 지는 전통이 수립되지 않음으로써 관료 사회의 무사안일주의를 야기한다. 아울러 해당 분야에 전문성이 없는 인사

²⁸ <www.assembly.go.kr/dat/tra_read.jsp>.

가 정책을 담당하여 문제가 되는 정책을 펴더라도 이를 은폐하는 환경을 조성해서 정책을 내에 아마추어주의를 확산시킨다. 또한 공개할 것과 그렇지 않은 것을 명확히 구분하지 않기 때문에 오히려 정책담당자들이 전문가다운 보안의식에 투철하지 못한 경우가 많고 정말로 비공개로 지켜져야 할 중요 사안이 공개되는 역설적인 경우가 발생하기도 한다.

이러한 문제점들을 시정하기 위해 참여정부는 정책결정과 집행과정의 투명성을 높이는 것을 국정지표의 하나로 삼고 있다고 할 수 있다. 대북 및 통일관련 여러 행위주체들이 공동으로 정책생산과 정책집행을 할 수 있는 ‘통일정책 거버넌스’가 원활히 작동하는 경우 통일정책의 투명성은 확보될 수 있을 것이다.

(3) 정책효율성 제고와 국민참여의 확대

효율적인 정책의 수립과 집행이라는 측면에서 볼 때, 우리나라의 역대 행정부에서 나타나는 가장 큰 문제점을 요약하자면, 여론수렴을 통한 정책 방향의 모색과 정책의 수립 및 집행 그리고 집행상황의 점검과 피드백 등 정책수립과 집행의 모든 단계에서 정책의 정당성을 합리화하고 홍보할 수 있는 정책적 사고와 제도의 부재라고 할 수 있다. 이런 현상은 특정 분야의 정책에 국한된 것이 아니라 한국의 정책분야 전반에 걸쳐서 공통적으로 나타나는 총체적인 문제점이다. 정책결정문화 자체가 아직 선진화되지 않고 불완전하다는 것이 구조적인 원인으로 분석된다. 정책결정문화가 불완전하다는 것은 과학적이고 합리적인 과정을 거쳐서 정책을 개발·수립하고 이를 뒷받침할 수 있는 설득력 있는 대응논리로 무장함으로써 정책을 효과적이고 효율적으로 집행하는데 미숙하다는 뜻이다. 한국이 비효율적이고 불완전한 정책결정문화를 갖게 된 배경에는 다음과 같은 이유가 있다.

첫째, 국가의 주요 정책이 중장기적 관점에서 치밀하게 준비되는 것이 아니라 정치적인 고려에 의해서 혹은 그때그때의 필요에 의해서 급조되는 경향이 있다. 장기적인 안목과 준비성의 결여는 정책의 일관성 부재를 가져오고 이로 인해 국가이익이 크게 훼손된다는 사실은 경험적 사례로 입증

되고 있다. 고위당국자가 선심성 정책을 발표하는 데 급급하고 정책집행에는 소홀하다보니 하부관료들도 책임감을 갖고 정책을 실행하기를 기피하게 된다. 정책결정과 집행이 별개로 나뉘는 현상이 나타나는 것이다.

둘째, 정책결정과정에서 각 분야별 정책간의 연계와 조율이 이루어지지 않는 경향이 많다. 오늘날 국제사회가 갖는 중요한 특징은 국가간의 상호 의존도가 심화되고 정치, 경제, 사회, 문화, 과학 등 제반 분야에서 유기적인 연관성이 강화되고 있다는 사실이다. 즉 한 국가가 특정 분야에서 채택한 정책이 해당 국가의 다른 현안들에 대한 정책결정에 영향을 미칠 뿐 아니라 다른 국가에도 파급효과를 미칠 수밖에 없는 것이 오늘의 현실이다. 분야별 정책간의 연계와 조율이 부족하다는 것은 사안의 복잡성과 국제사회의 유기적 연관성을 주의 깊게 고려하지 못하고 정책의 수립과 집행이 집단이기주의에 휘둘릴 수 있다는 것을 의미한다.

셋째, 우리 사회에는 최근까지 다양한 의견을 경청하고 합의를 도출하는 토론문화가 정착되어 있지 않았다. 특히 정부 부처의 경우 정책을 수립하는 데 있어서 밑으로부터의 정책대안 발굴과 수립 과정을 거치기보다는 위로부터 내려오는 상명하달의 형식을 취하는 것이 일반적이다. 이러한 정책 수립 방식은 창의적이고 합리적인 정책대안을 개발하는데 방해가 된다.

따라서 대북 및 통일정책에 대한 정책 효율성 제고와 국민참여 확대를 위한 첫 걸음은 한국의 정책결정문화 자체가 아직 선진화되지 않고 불완전하다는 구조적인 원인진단에서 출발해야 할 것이다. 정부의 정책이 결정되는 흐름의 각 단계별로 과학적이고 합리적인 논의와 의견수렴 및 대안개발 과정이 확보될 수 있도록 정부구조의 개편과 시스템화 작업도 필요할 것이다. 궁극적으로 정책입안과 결정과정에 종사하는 모든 사람들이 지위고하를 막론하고 정책을 개발하고 집행하는데 있어서 강력하고 설득력 있는 대응논리로 무장하는 것만이 정책을 효과적이고 효율적으로 집행하는 길이라는 점을 명심하는 것이 매우 중요하다고 하겠다. 이러한 측면에서 ‘통일 정책 거버넌스’는 한국의 대북 및 통일 관련 정책결정문화를 선진화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

3. 통일정책의 주요 이해당사자

통일정책과정에는 정부기관뿐 아니라 다른 많은 이해당사자들이 참여한다. 일반 공공정책과 마찬가지로 통일정책 이해당사자는 두 가지 유형으로 구분될 수 있다.²⁹ 하나는 법에 의해 공식적으로 정책과정의 주도적인 역할을 하는 입법부, 행정부, 사법부 등 ‘공식적 정책결정자’가 있다. 다른 하나는 법에 의하지는 않지만 관례적으로 정책과정에 참여해서 직접적인 영향력을 행사하는 주요 이해당사자가 있다. 정당, 기업, 이익집단, NGO, 언론, 싱크탱크, 일반 국민 등 국내적 이해당사자들뿐 아니라 외국, 국제기관 등 국외 이해당사자들을 모두 포함해서 ‘관례적’ 이해당사자로 분류해볼 수 있다.³⁰

가. 공식적 이해당사자

공식적 정책결정자는 “법적 권위에 의해 공공정책의 형성에 관여하는 사람들이다.”³¹ 이런 법적 권위를 가진 사람들은 입법부 의원, 대통령과 행정 책임자들 그리고 법원의 판사들로, 이들이 현대 입헌국가의 삼권분립을 대표하는 공식적 정책결정자들이다.

(1) 입법부

입법부는 ‘입법’을 하는 법적 기관이다. 입법활동이란, “정치체계에서 법

²⁹ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 145~157.

³⁰ 그럼에도 이해당사자 혹은 행위자 중심으로 공공정책을 이해하는 데는 한계가 분명하다. 경제생활에서 재화와 서비스가 생산되는 것은 기업과 근로자 등 경제주체 행위자들뿐 아니라 오히려 더 중요한 수천, 수만 혹은 수백만 명에 달하는 일반 시민들 사이의 상호작용이라는 복잡한 경제체계 과정의 결과물로 나타나고 있듯이, 공공정책도 주요 정책결정자와 이해당사자들 뿐 아니라 복잡한 정치체계 과정을 거쳐 결정되고 집행된다고 볼 수 있다. C. Lindblom, and E. Woodhouse, *Policy-Making Process*, 3rd edition (New Jersey: Prentice-Hall, 1993), p. 3.

³¹ Anderson, *Public Policy-Making*, p. 51.

률제정과 정책형성에 관한 핵심적인 정치적 임무”³²라고 볼 수 있다. 현대 민주주의의 국가는 대의민주주의의 국가이기 때문에 정책결정에서 의회가 가장 중요한 역할을 한다. 정책결정을 위한 기본 자료와 정보의 수집에서부터, 정책 이해당사자들의 대립과 갈등을 수렴하기 위한 일련의 정치적 과정은 입법단계에서 일반화된 과정이다. 또 소속 정당의 정책과 영향력, 그리고 의회내 설치된 전문기관과 전문 인력의 지원과 자문에 의해 의원의 입법활동이 이루어진다.

통일정책의 입법은 그 동안 역대 정부를 통해 지속적으로 추진되었다. 1990년 국회는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정해서, 이를 바탕으로 남북고위급회담이 연차적으로 개최되면서 1992년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」이 발표되었다. 그리고 지금의 노무현 정부에 와서는 여당은 국가보안법 폐지를 강력하게 추진하며 통일정책의 또 다른 획기적인 변화를 모색하고 있다.

(2) 행정부

행정부는 대통령과 행정기관을 통칭한다. 한국 등 대통령제 국가에서 정책결정과 집행은 대통령의 리더십과 행동에 크게 의존하는 “대통령 중심의 시대”의 특징을 보여준다.³³ 입법부의 기능이 상대적으로 약화되면서 대통령을 정점으로 하는 행정부의 정책결정 권한이 크게 늘고 있는 것이다.

대통령과 행정부는 전통적으로 통일정책을 수립하는 공식적인 정책결정자 역할을 하고 있다. 1970년 박정희 정부의 ‘평화통일구상 선언’을 비롯해서, 1972년 7·4 남북공동성명이 있었고, 1982년 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’을 발표하였다. 또 1988년 노태우 정부는 ‘7·7 특별선언’으로 남북한이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적 관계를 발전하자고 제안하였고, 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었으며, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류

³² *Ibid.*, p. 52.

³³ *Ibid.*, p. 55.

협력에 관한 합의서」가 발효되었다. 1994년 김영삼 정부는 8월 15일 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’을 발표하였다.

특히 김대중 정부에 와서 보다 적극적인 통일정책이 추진되었다. 1998년 김대중 정부는 대북화해협력정책을 추진하며, 첫째 일체의 무력도발 불용, 둘째 일방적 흡수통일 배제, 셋째 남북간 화해협력의 적극 추진이라는 원칙을 밝히고 평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선을 추구하고, 역사적인 남북정상회담을 2000년 「6·15 남북공동선언」으로 성사시켰다. 지금의 노무현 정부는 김대중 정부의 통일정책을 계승해서 평화변영정책을 제시하며, 첫째 대화를 통한 문제해결, 둘째 상호신뢰 우선과 호혜주의, 셋째 남북 당사자 원칙에 기초하는 국제협력, 넷째 국민과 함께 하는 정책 등 네 가지 추진 원칙을 제시하고 있다.

(3) 사법부

사법부 역시 정책결정권을 확장해가는 추세에 있다고 볼 수 있다. 또 입법부와 행정부가 해결하지 못하거나 서로 대립하는 경우 정치적으로 해결해야 할 이슈들이 법률적 이슈들로 변해서 사법부의 판결에 의존하는 추세를 또한 주목해볼 필요가 있다. 따라서 정책과정에 대한 사법부의 영향력은 점차 증대되고 있고, 판사의 법률제정 행사는 입법부의 특권에 대한 비정통적인 침해라는 비판도 일고 있지만 입법부보다 사법부의 판단이 시민의 신뢰를 받고 있다는 점에서 심각한 사회문제로 부각되고 있는 것은 아니다.³⁴

통일정책에 대한 사법부의 정책결정권은 그간 주로 국가보안법에 기초한 사법부의 판결을 중심으로 통일정책에 심각한 영향력을 행사해 왔다.

³⁴ Peters, *American Public Policy*, p. 91.

나. 관례적 이해당사자

이상과 같이 공식적인 정책결정자를 제외한 다른 정책 이해당사자들을 ‘비공식적’ 또는 ‘관례적’ 이해당사자로 간주해볼 수 있다. 여기에는 정당, 기업, NGO, 언론, 싱크탱크, 외국, 국제기관, 국제 NGO, 일반 국민 등이 포함된다. 이들은 정책과정에 공식적으로 참여할 법률적 권위를 인정받지 않고 영향력을 행사하고 있기 때문에 ‘비공식적’ 참여자로 분류된다.

(1) 북한

일반 공공정책과는 달리 통일정책에서 북한은 주요 이해당사자가 된다고 볼 수 있다. 통일은 남북한이 공동으로 공조하는 목표이기 때문이다. 북한에서 발생하는 많은 문제들이 실제로 통일정책의 이슈가 되고 의제로 설정된다. 서해 침범 등 북한의 도발적 행동뿐 아니라 가뭄이나 홍수 등 재해 발생, 식량난으로 인한 빈곤층의 확대, 탈북주민의 발생 등 무수한 문제들이 일차적으로 북한에서 발생한다. 또 남북 관계나 북·미 관계, 국제사회에서 북한의 태도나 행동, 정책 등이 통일정책의 일차적인 이슈이자 의제가 되므로 북한은 통일정책에서 일차적으로 중요한 관례적 이해당사자로 꼽을 수 있다. 또 시안에 따라 북한은 정부와 공동으로 선언문을 공표하는 등 정부로부터 공식적인 통일정책의 결정자 지위도 인정받고 있다고 볼 수 있다.

(2) 정당

정당에게 있어 정책은 권력을 쟁취하거나 유지하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 선거에서 흔히 볼 수 있듯이 정당의 정책보다 유권자 접촉, 서비스, 언론 홍보, 상대방에 대한 부정적 공격 등이 선거승리의 관건이 되고 있다. 물론 정당은 이념정당으로서 혹은 정책정당으로서 정책에 관심을 갖고 입법을 추진하지 않을 수 없다. 따라서 정당은 자신들의 지지층(이익집단 혹은 지역구민)의 이해를 정책결정의 대안으로 상정하는 ‘이익집

약(interest aggregation) 기능을 한다. 그럼에도 선거에서도 ‘후보중심의 정치’가 지배적인 상황에서 정당의 역할이 크게 줄고 있고, 정당이 비워둔 공백을 이익집단들과 NGO들이 차지해 가며 의료, 낙태, 사회보장 등 심각한 정책문제를 제기하며 선거과정을 주도하는 분위기가 확대되면서 정당의 역할은 더욱 쇠퇴하고 있다고 볼 수 있다.³⁵

통일정책에서 정당은 매우 중요한 관례적 이해당사자가 된다. 어느 정당 이든 선거에서 또 당의 강령에서 통일정책을 최우선적으로 다루고 있고, 또 정당은 통일정책 관련 입법을 추진하는 일차적인 행위자 역할을 한다. 집권 여당인 경우 당정 회의를 통해 대통령과 관련 행정기관들과 통일정책을 협의하고 조율하며 주요 이해당사자 역할을 한다. 또 일반 시민들과 시민사회단체들도 정당을 통해 자신들의 통일정책에 대한 이해와 관심을 표출시켜, 이를 정당이 집약하는 기능을 한다.

(3) 기업

기업은 일반적으로 이익집단 중의 하나로 간주하지만 이익집단에서 구분되어 특별히 살펴보아야 할 중요한 ‘관례적’ 이해당사자이다. 기업이 이익집단과 크게 구별되는 이유는 기업은 막강한 자금과 조직을 가진 최대의 이익집단이며, 더 중요한 사실은 정부 관료들이 기업을 마치 제2의 공직자 집단처럼 실질적 ‘권위’를 인정해준다는 점이다.³⁶

통일정책에서 기업은 경제분야와 인도적 물자지원 분야에서 핵심적인 역할을 한다. 2000년 남북정상회담 이후에 추진된 북한의 개방정책과 남북 경제협력 사업이 진전되면서 기업은 통일정책에서 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 경제협력이 창출하는 경제성에

³⁵ B. Loomis and A. Cigler, “Introduction,” A. Cigler and B. Loomis, eds., *Interest Group Politics*. 5th edition (Washington, D.C.: CQ Press, 1998), pp. 17~19.

³⁶ C. Lindblom and E. Woodhouse, *Policy-Making Process*.

따라 또는 기업 내부 사정에 따라 수시로 입장을 바꿀 수 있기 때문에 통일 정책에서 일관된 지속가능성을 가진 ‘관례적’ 이해당사자 위상을 갖는 데는 한계가 있다.

(4) NGO

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. 공익을 추구하기 때문에 ‘공익집단’이라는 별칭을 갖고 있다. ‘공익집단’이기 때문에 NGO 활동으로 발생하는 이익과 혜택은 일반시민 대부분이 공유하게 된다. 누가 배제되거나 어느 한 집단의 혜택 때문에 다른 집단의 혜택에 영향을 주는 것도 아니다. 정책과정에서 NGO의 존재 가치는 사적 이익집단을 견제하며 정책의 균형을 유지시켜주는 견제세력(counter-balancing forces)으로 볼 수 있다.³⁷

통일정책에서도 NGO의 역할은 날로 증대되고 있다. 의제설정 단계부터 대안형성, 정책결정에도 적지 않은 영향을 미치고 있는 실정이며, 특히 통일정책의 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 통일정책에서 NGO의 역할을 새롭게 조망하는 분석이 요청된다. 또 NGO들은 정부 기관처럼 장기 지속적으로 통일

³⁷ R. Hrebennar, *Interest Group Politics in America*, 3rd edition (New York: M.E. Sharpe, 1997), pp. 313~314.

정책의 주요 이해당사자 역할을 한다고 보기는 어렵다. NGO들은 기본적으로 자체 재정 자립을 갖지 못하고 외부 지원에 의존하기 때문에 NGO 활동의 지속가능성은 취약하다고 볼 수 있다.³⁸ 또 최근에는 국가보안법 폐지 등을 둘러싸고 보수와 진보, 양진영으로 NGO들 사이의 대립과 갈등이 심화되고 있는 추세에 있다.³⁹

(5) 싱크탱크

“아이디어와 행동의 촉매” 역할을 하는 싱크탱크(think tank)는 사회문제와 정책대안에 대한 공개적이고 활성화적인 논의를 통해 정책형성에 적지 않은 영향을 미치고 있기 때문에, 이런 싱크탱크의 기반구축이 시민사회의 장기지속적인 발전에 필수요건으로 볼 수 있다. 싱크탱크의 역할은 ①정부와 시민 사이의 중개기능을 하며, ②문제를 제기하고 이슈를 표출하며 정책대안을 평가하고, ③아이디어와 문제를 정책이슈로 전환시키며, ④정책토의에서 정보를 갖춘 독립적인 목소리를 내며, ⑤정책형성과정에서의 주요 이해당사자들 사이의 아이디어와 정보의 교환을 위한 건설적인 포럼을 제공해준다.⁴⁰

한국의 경우 대학 등 시민사회 연구기관들보다는 대부분 한국개발연구원, 한국보건사회연구원 등 정부가 설립한 공공연구기관들이 주요 싱크탱크 역할을 하고 있다. 이와는 대조적으로 미국과 유럽 등지에서는 싱크탱크가 시민사회에서 설립된 비정부, 비영리기관으로서 정부정책에 대한 비판과 자문, 정책대안 제시 등 매우 중요한 역할을 담당한다. 그럼에도 이들 연구기관들은 “정책 바이어스와 특정 이데올로기적 성향을 갖고 있다.”⁴¹

통일정책에서 싱크탱크는 통일연구원과 외교안보연구원이 있고, 그밖에

³⁸ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 282.

³⁹ 박종철 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』, pp. 77~97.

⁴⁰ 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 Societies* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2001), pp. 3~6.

⁴¹ Anderson, *Public Policy-Making*, p. 68.

도 세종연구소 등이 있다. 또 대학의 연구소와 NGO들의 연구소들뿐 아니라 최근에는 언론과 기업 부설의 연구소까지도 통일정책의 특정 분야에 전문적인 의견을 제시하고 정책대안도 제시하며 통일정책 과정에 참여하고 있다.

(6) 언론

언론매체는 공공정책에 대한 여론의 영향력이 점차 증대하는 추세만큼 그 영향력을 확대해가고 있다. 또 정부는 공공정책을 형성하고 결정하는데 여론의 동향을 많이 참고하는데, 여기에 언론은 여론형성의 역할로 정부에 영향력을 행사하며 자신들의 입지를 구축하고 있다. 특히 전통적인 신문과 방송은 보도를 통해 사회차원의 정책의제설정을 한다고 본다면, 언론매체에 소개된 문제와 이슈들이 공식적인 정책의제로 발전될 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다. 많은 사람들이 관심을 갖고 문제의 심각성이 높고 파급효과도 큰 문제들이 많이 소개되지만 언론매체의 주관적 혹은 이데올로기적 판단에 의해 이슈화되고 정책의제로 발전되는 경우도 적지 않다. 언론은 지식인과 전문가 등 여론형성층을 동원해서 자신들의 시각에서 기존의 정책을 비판하거나 지지하는 역할을 주저하지 않는다.

최근 통일정책에서 언론의 역할은 날로 증대하고 있다. 전통적인 정부주도의 통일정책이 거버넌스 체제로 이동하면서, 다양한 이해집단들과 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증대하고 있기 때문이다. 언론은 여론을 수렴할 뿐 아니라 여론을 형성하고 주도하며 통일정책에서 결정적으로 중요한 의제설정과 대안형성의 역할을 한다.⁴²

(7) 외국

통일정책은 주변 강대국들의 영향력에 지배되기 때문에 미국, 중국, 러시아, 일본 등 외국이 '관례적인' 이해당사자 역할을 해왔다. 특히 북핵문제에서 볼 수 있듯이 미국은 한반도 평화에 결정적인 군사행동을 취할 수 있

⁴² 박종철 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』.

는 강대국으로서, 통일정책에 가장 직접적이고 강력한 행위자임에 틀림없다. 남북한 모두가 미국의 정책에 크게 좌우되는 형국에 있는 것이다. 북핵 등 군사안보 문제 이외의 정책사안에서도 미국, 중국, 일본 등 외국은 남북 관계 공조 역할, 인도적 물자지원 등 적지 않은 영향력을 행사하고 있다.

(8) 국제기구

이상과 같은 외국뿐 아니라 UN 등의 국제기구들도 통일정책에 점차 더 많은 영향력을 행사하고 있다. UN의 전문기구인 유엔개발계획(UNDP)는 개발문제에서, 유엔환경계획(UNEP)는 환경보전과 개발에서, 세계보건기구(WHO)는 의료와 보건 지원에서, 세계식량계획(WFP)는 북한의 인도적 식량지원에서 매우 중요한 이해당사자가 된다. 그밖에도 세계은행, 국제통화기금(IMF) 등도 남북한 경제와 개발에 직접적인 이해당사자가 되고 있다.

(9) 국제 NGO

국제 NGO들은 정부 기관들이 할 수 없는 매우 독특한 기능을 발휘한다. 정부기관들이 할 수 없는 북한 현지방문뿐 아니라 북한주민 접촉 등도 상대적으로 용이한 위치에 있다. 국제적십자사, 국경없는 의사회(MSF) 등의 인도적 구호 NGO들은 최근 북한을 수시로 방문하며 구호물자를 전달하고, 북한의 어려운 경제사정을 UN 등의 국제사회에 알려 공론화시키는 중요한 역할도 한다.

(10) 일반 국민

거버넌스 시대의 중심에는 정부와 NGO뿐 아니라 ‘시민’이 중요한 행위 주체로 부상하고 있다. 정부와 정치에 무관심하거나 무력한 시민이 아니라 정부와 정치에 ‘비판적’이며 NGO 등의 자발적 시민사회단체에 참여하는 ‘자발적’ 시민의 등장은 거버넌스 시대와 NGO 시대의 주요 특징으로 볼 수 있다. OECD는 시민들이 자신들의 사적 이해만을 챙기는 시민이 아니

라 소비자보호, 환경보호, 소외층 옹호 등 실질적인 사회문제 해결과 공익 추구를 바라는 ‘자주적 시민’으로 등장한 것이 거버넌스 시대의 특징이라고 지적한다.⁴³

일반 국민이 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.⁴⁴

통일정책도 국민여론을 중시하지 않고서는 정책의 정당성 확보가 어렵고, 국민의 지지를 받지 않은 정책이 추진됨으로써 정부와 통일정책에 대한 국민의 불신을 가중시키게 될 것이다. 최근 국가보안법 논란에서도 일반 국민의 여론이 어떻게 나타나느냐에 따라 정당들 사이의 정책추진의 방향이 많은 영향을 받고 있다.

4. 통일정책과정과 거버넌스 분석틀

이상과 같은 통일정책 이해당사자들이 정책과정에서 어떤 역할을 하는지, 이 문제에 초점을 맞춰 이번 연구의 분석틀을 구성해 볼 수 있다. 앞에서 지적했듯이 이번 연구에서는 많은 이해당사자들 중에서 정부, 북한, 기업, 언론, NGO 등 다섯 이해당사자에 초점을 맞춰 이들이 통일정책의 의제설정부터 대안형성, 그리고 정책의 결정, 집행 및 평가에 이르기까지 각자 어떤 역할을 하며 이들 사이의 관계는 어떻게 나타나며, 또 어떤 문제들이 제기되는지를 주요 사례 세 가지(경협, 금강산 관광, 물자지원)에 비추어 분석해본다.

‘정책과정’이란 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 지칭한다. 통일정책

⁴³ OECD, *Government of the Future* (Paris, 2000).

⁴⁴ OECD, *Policies to Enhance Sustainable Development* (Paris, 2001).

과정이란, 통일정책에 관한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 통일정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 지칭한다. 정책과정은 일련의 과정 혹은 단계로 이뤄지는데, 가장 중요한 것은 정책결정(policy making)과 정책집행(policy implementation)이라고 볼 수 있다. 이 두 단계를 중심으로 다양한 정책 단계들이 추가되어 정책과정 단계를 구성한다. 즉, 정책이 결정되기 이전의 2~3개 단계, 정책이 집행된 이후의 2~3개 단계를 추가한 것을 정책과정의 단계로 볼 수 있다.⁴⁵

가. 통일정책의 의제설정

의제설정에서 가장 중요한 개념들은 정책 문제(problem), 이슈(issue) 및 의제(agenda)이다. 통일과 관련된 많은 문제들이 발생하고 제기되지만 이들이 모두 심각한 관심을 사고 대안을 모색해야 하는 이슈들로 발전되는 것은 아니다. 문제들이 심각한 이슈로 발전하는 데는 북한에서 발생하는 또는 북한이 일으키는 문제의 심각성에 일차적으로 크게 의존하기 때문에 북한은 문제 발생과 문제 제기의 원천이라고 볼 수 있다. 여기에서 제기된 문제들은 군사적 행동처럼 정부가 즉각적인 대응을 하기도 하지만, 많은 문제들은 언론, 싱크탱크, NGO 등의 여론형성과 여론동원 역할에 크게 의존한다고 볼 수 있다. 그 다음으로 정부는 특정 이슈를 정책의제로 채택해서 공식적으로 논의하는 단계로 발전된다고 볼 수 있다.

의제설정에서는 정책과 관련된 특정 문제에 대한 인식과 확인 작업을 바탕으로 문제를 제기한다. 통일정책의 경우 상당 부분이 북한에서 발생하는

⁴⁵ 다이(Dye, *Understanding Public Policy*)는 정책과정을 문제 확인(problem identification), 정책 프로포절 형성(policy proposal formulation), 정당화(legitimization), 집행(implementation), 평가(evaluation) 등 5단계로 구분한다. 여기에서 '정당화'는 정책결과와 동일한 의미로, 정책에 법적, 제도적 정당성을 부여하는 것을 의미한다. 한편 앤더슨(Anderson, 2000)은 정책과정을 문제형성(problem formation), 대안형성(alternative formulation), 정책채택(policy adoption), 정책집행(policy implementation), 정책평가(policy evaluation) 등 5단계로 구분한다.

문제에서 통일 의제가 설정되기도 하며, 국내에서 발생하는 통일 문제에 대한 논의가 정부의 정책의제로 발전하기도 한다. 의제설정에는 북한과 한국 정부 뿐 아니라 다양한 이해당사자가 관심을 갖고 참여한다. 특히 문제를 제기하며 이슈화시키는 시민사회단체(NGO), 정당, 언론, 싱크탱크 등 다양한 이해당사자들이 의제설정부터 정책과정 전반에 주요 참여자 또는 거버넌스 파트너 역할을 한다고 볼 수 있다. 또 미국과 중국 등 주변 강대국들뿐 아니라 WTO와 같은 국제기관과 UN의 WFP, UNDP, UNEP 등의 전문가구들과 국경없는 의사회(MSF) 등도 의제설정에 한 몫을 하기도 한다. 이들이 세계 여론의 공론화에 중요한 몫을 갖고 있기 때문이다.

<표 II-1>에서 보는 바와 같이 통일정책의 의제설정에서는 정부와 북한 뿐 아니라 언론과 NGO, 그리고 기업도 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

나. 통일정책의 대안형성

이상과 같은 주요 이해당사자들이 대안 형성자 역할까지 하는 것은 아니다. 과거 ‘통치’(government) 시대에는 정부 주도로 대안형성이 이뤄졌다고 본다면, 거버넌스 시대에 와서는 정부 이외의 이해당사자들의 역할이 증시되고 있다고 볼 수 있다. 의제설정의 주체와 대안형성의 주체가 동일 조직일 필요는 없다. 문제를 제기해서 기초 작업을 하는 의제설정 작업은 어느 부서에서도 할 수 있는 작업이지만 대안형성 작업은 정책발안 부서의 상부 또는 기획 업무를 총괄하는 부서가 될 수 있다. 여기에서는 다음 단계인 정책결정을 위한 세밀한 준비작업을 하는 단계이기 때문에 보다 종합적이고 전문화된 자료수집과 분석이 이뤄지는 단계로 볼 수 있다. 따라서 기획, 분석가 등의 전문 관료와 전문가가 해당 부서의 관료와 더불어 정책 결정에 필요한 대안들을 모색하는 작업이라고 볼 수 있다.

대안형성의 첫 작업은 의제설정에서 제시한 개념들에 대한 정밀 분석을 바탕으로 대안들을 설정해가는 작업이 된다. 대안들은 다음의 정책결정을 돕는 효과적인 방안으로, 이에 대한 과학적, 객관적 분석 작업이 필수적이다. 대안들을 어떻게 설정하느냐에 따라 정책결정이 달라질 수 있기 때문

이다. 따라서 정책결정층의 판단을 돕기 위해 각 대안의 손익 대차대조표, 효율성, 목표달성 효과성, 어느 정도 실행 가능한지 여부 등을 분석해서 프로그램 개요를 작성하는 작업이 뒤따른다. 나아가 목표달성이 무엇이며 목표달성을 측정하는 기준은 무엇인가를 명확히 해주는 작업도 병행된다.

이상과 같이 대안형성은 의제설정과 함께 정책 관련 행위자의 주관적인 판단보다는 객관적인 조사와 분석 등 과학적 접근법을 주요 특징으로 한다고 볼 수 있다. 의제설정과 대안형성은 정책결정층의 주관적 판단이 지배적인 정책결정과 엄밀히 구분되는 단계라는 것을 알 수 있다.

<표 II-1>에서는 대안형성이 정부주도적인 것이 아니라 다른 이해당사자 누구나 주체적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 기업은 경제협력에서, NGO는 물자지원에서 중요한 정책대안을 제시하고, 언론은 여론지도층의 전문적 식견을 매체를 통해 제시하는 역할을 하며, 정부가 제시하는 대안과 경쟁하며 때로는 대립하는 경우도 발생한다.

다. 통일정책의 결정

정책결정은 ‘공식적’ 정책결정자들의 고유 권한이다. 정책결정은 공식적인 차원에서 의회의 정치인들, 행정부에서는 조직의 책임자가 결정하는 일이기 때문에 다분히 정치적 단계라고 볼 수 있다. 대부분의 정책결정은 정치지도자의 주관적인 철학이나 가치 판단에 크게 의존하기 때문이다. 따라서 정책결정은 대안형성에서 제시하는 여러 대안중 하나를 선택하거나 아무 것도 선택하지 않는 일이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 정치선택에 참여하는 지도자들은 제시된 대안들에 대한 충분한 토의를 거쳐 불투명하거나 불확실한 대안, 효율성과 효과성이 떨어지는 대안, 갈등과 대립을 조장할 수 있는 대안 등을 제거하는 방식으로 최종 하나의 대안을 정책으로 선택하는 작업을 하는 경우가 많다. 따라서 정책결정은 복잡성과 불확실성을 제거하고 단일의 확실한 대안을 선택하는 작업이라고 볼 수 있다.

거버넌스 시대의 개막과 더불어 공식적인 국가기관 이외의 이해당사자들의 정책결정 참여 또는 영향력의 증대를 주목해 볼 수 있다. 통일정책도 예외는 아니다. 통일정책결정에 참여하는 다양한 이해당사자들 사이의 충

들과 대립을 회피하기 위해 대화와 토론을 통해 조율하는 정치적 과정이 필요한 것이다. 때로는 공식적인 정책결정 주체는 아니지만 정책과 관련되는 이해당사자들의 입장과 의견을 경청하는 과정, 즉 공청회나 청문회 등의 의견수렴 과정을 거치는 것이 일반화되고 있다.

<표 II-1>에서는 통일정책이 공식적인 결정의 영역이기 때문에 정부 주도적인 결정에 의존하고, 다른 이해당사자들은 정부가 주재하는 회의에 참여해서 자문을 하는 역할이 지배적이다. 특히 정부의 정책결정에 대해 지지와 반대의 의사표시 또는 행동은 북한뿐 아니라 기업, 언론, NGO 등의 이해당사자들의 일반적인 행태라고 볼 수 있다. 북한과 기업, 언론, NGO가 정부정책에 대해 지지자가 됨으로써 정부주도적인 통일정책의 결정은 정당성을 확보한 것으로 간주될 수 있다.

라. 통일정책의 집행

정책집행 단계는 정책결정이 이뤄진 내용을 행정적으로 실천하는 단계이다. 그렇지만 정책결정에서 세세한 가이드라인이 주어지는 것은 아니기 때문에 적지 않은 행정 재량권의 여지가 있다고 볼 수 있다. 먼저 주어진 조직, 인력, 예산의 범위에서 정책을 추진하는 행정적, 경제적 효율성을 집중적으로 검토할 필요가 있다. 검토의 결과, 정책결정에서 제시한 사항들 하나 하나를 그대로 실행하기 어렵다는 판단이 생기면 정책결정의 일부를 수정하는 재량의 여지도 있기 마련이다. 행정 재량권이 지나치게 되는 경우 정책을 아예 실행하지 못하게 되는 경우도 있고, 상당 기간 늦춰 집행하는 경우도 있으며 일부만을 부분적으로 실행하는 경우도 있다.

이런 의미에서 정책집행이 기계적이고 기술적인 단계로만 볼 수는 없다. 정책결정총과의 갈등의 소지도 다분하기 때문에 일부 정치적 과정이 필요한 단계라고도 볼 수 있다. 그 밖의 정책집행 부분들은 대단히 행정적, 기술적인 문제들이다. 집행과 관련된 법규나 지침이 문서화되고 집행계획이 수립되면, 단순히 예산과 인력을 투입해서 집행하면 되는 것이다.

<표 II-1>에서 볼 수 있듯이 정부가 집행의 책임을 갖고 있으면서, 그 일을 기업과 NGO가 대행하는 경우가 통일정책에서 흔히 볼 수 있는 일이

다. 경제협력의 경우는 기업이 정책집행의 파트너가 되고, 물자지원의 경우 NGO들이 국내 지원금과 물자를 모집해서 북한에 전달하는 집행의 책임자 역할도 한다. 또 금강산 관광이나 개성공단 사업의 경우처럼 북한이 사업의 집행자 역할을 하는 사례도 늘고 있다.

마. 통일정책의 평가

정책평가는 반드시 필요한 중요한 단계이다. 위에서 소개한 정책학 연구자 거의 모두가 정책평가를 주요 단계로 꼽고 있다. 정책평가는 일반적으로 정책이 집행된 사후의 ‘결과’를 평가하는 단계라고 볼 수 있지만 정책이 진행되는 ‘과정’에 대해 평가하는 경우도 적지 않다. 전자를 ‘결과 평가’, 후자를 ‘과정 평가’로 구분하기도 한다. 특히 정책의 집행된 후 빠른 시일 내에 평가를 통해 정책에 대해 많은 의문이 있는 부분에 대한 확인을 위해 또는 정책이 미치는 심각한 파급효과를 사전에 분석하기 위해 과정에 대한 평가가 진행된다.

정책평가에서 가장 중요한 측면은 평가의 기준이 무엇인가 하는 문제이다. 일반적으로 의제설정에서 기획되었고 또 정책집행에서 재확인되었던 목표에 대한 달성 여부에 대해 평가가 이뤄지는 경우가 대부분이다. 즉, 예측된 실행수준과 실제 달성된 실행수준과의 차이를 평가하는 일이 중요하다. 또 정책 집행상의 착오, 낭비, 남용 문제를 평가하는 일도 중요하다. 특히 중장기 정책의 경우, 정책의 구조적 문제를 집중적으로 분석해서 평가하는 일이 정책평가의 주요 작업이라고 볼 수 있다.

정책 이해당사자에 초점을 맞춰보면, 통일정책에서 정책평가는 정부뿐 아니라 다른 이해당사자의 관심 또는 참여로 이뤄진다고 볼 수 있다. 또 일반 국민의 여론도 적지 않은 몫을 하고 있는 것이 최근의 동향이다.⁴⁶ 국내의 이해당사자들은 정부와 함께 또는 독자적으로 전문가의 평가에 의존해서 또는 여론을 동원해서 통일정책을 평가하는 것이 일반적이다. 특히 북한의 경우, 정부의 통일정책에 대해 수시로 직접적인 평가를 하는 일차

⁴⁶ 박종철 외. 「남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안」

적인 주체가 된다. 북한이 모든 사안에 대해 일일이 평가를 한다기보다는 대부분 국외자의 입장에서 무관심하거나 외면하지만, 남북 당사국이 공동으로 추진하는 금강산 관광, 경제협력, 물자지원 등에 대해서는 독자적으로 정책을 평가하는 중요한 위치에 있다.

<표 II-1> 통일정책과정 단계별 주요 이해관계자의 역할 비교

	정부	기업	언론	NGO	북한
의제 설정	통일이슈 논의 여론·자료수집	문제제기 언론, 회의	문제제기 여론형성	문제제기 집회 여론형성	문제발생 (기근, 탈북)
대안 설정	정책기획·분석 전문가회의	정책제안 전문가자문	정책제안 공론장제공	정책제안·자문 공청회·토론	관심 표명 대안 제시
정책 결정	입법·예산결정 집단갈등조정	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 여론주도	지지/반대 정부회의참여	지지/반대 공조적 결정
정책 집행	자원투입·실행 시행령·법규 조직·행정제시	국외자/파트너 관련사업추진 재원제공	문제제기 집행홍보	국외자/파트너 전문가·시민참여 서비스제공자	반대/지지자 집행파트너 집행수혜자
정책 평가	과정·결과 평가 내부평가 외부평가	국외자/파트너 전문가평가	전문가평가 여론형성 여론동원	전문가평가 여론형성 평가회개최	국외자/파트너 공식공표 선전선동

III

통일정책 거버넌스의 정책네트워크 실태

대한민국 헌법은 전문에서 “우리 대한국민은 조국의 평화적 통일의 사명”이 있음을 밝히고 있다. 이에 따라서 우리의 역대 정부와 국민들은 평화적 통일을 달성하기 위해 노력해 왔다. 1998년 2월 김대중 대통령의 ‘국민의 정부’ 출범 이전까지는 국가와 정부, 즉 공공섹터 중심으로 대북 및 통일정책이 추진되어 왔다. 그러나 국민의 정부 출범 이후부터는 대북 및 통일정책의 이해당사자들이 현대아산 등 기업의 영리섹터와 국내외 민간단체(NGO) 등 제3섹터(공공섹터와 영리섹터 이외의 분야)로 확대되기 시작하였다. 그리고 대북정책, 통일문제는 상대방이 있는 정책이므로 북한이 제기하는 많은 문제들도 우리의 대북정책에 영향을 미치고 있다.

Ⅲ장에서는 국민의 정부를 포함하여 2003년 2월 출범한 참여정부에서 수행된 대북·통일정책 및 정책네트워크의 실태를 개성공단 사업, 금강산 관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등의 사례를 통해 고찰해 보고자 한다. 위의 3가지 사례는 통일정책 거버넌스 측면에서 비교적 잘 진행된 사업이라는 특징이 있다. 물론 북핵문제, 북한인권법 시행, 탈북자 대책 등은 아직까지 정책 네트워킹이 잘 이루어지지 않고 있다.

본 연구에서 위의 3가지 사례를 채택한 것은 통일정책 거버넌스의 모습을 비교적 잘 보여줄 수 있고 이 과정에서 나름의 발전과제를 찾고자 함이다. 그리고 통일정책 거버넌스와 관련한 이해당사자는 Ⅱ장에서 살펴보았듯이 상당히 많다. 그러나 본 연구가 통일정책 거버넌스와 관련해 거의 첫 연구라는 점을 감안하여 이해당사자들 간 정책 네트워킹을 명확히 보여주고자 통일부(정부), 기업, NGO, 언론, 북한(미국) 등으로 한정한다. 또한 Ⅲ장의 마지막에서는 대북 및 통일정책과 관련된 정부 및 유관부처 등에서의 정보화 활용실태를 분석하겠다.

1. 참여정부의 통일정책과 정책네트워크

통일정책 거버넌스와 관련한 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등 3가지 사례를 구체적으로 살펴보기 전에 여기서는 서론적 차원에서 참여정부의 통일정책과 통일부·국회의 정책네트워크를 분석함으로써 참여정부의 통일정책 기조가 통일정책 거버넌스 구축과 어떠한 연관성이 있는지를 알아보겠다.

가. 통일정책의 전략적 기조: 평화번영정책

(1) 평화번영정책의 정의와 배경

대한민국 헌법은 전문에서 “우리 대한민국인은 조국의 평화적 통일의 사명”이 있음을 밝히고 있다. 이에 따라서 우리의 역대 정부와 국민들은 평화적 통일을 달성하기 위해 노력해 왔다. 역대 행정부가 통일문제에 초점을 맞춘 통일정책을 표방한 것과 달리 참여정부의 통일정책은 통일문제뿐만 아니라 외교와 안보 정책 전반을 포괄하는 광범위한 의미의 ‘평화번영정책’을 표방하고 있다. 평화번영정책의 기본 목표와 취지는 노무현 대통령의 다음 취임사 구절에 잘 나타나 있다.

진정한 동북아 시대를 열자면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 합니다. 한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남은 것은 20세기의 불행한 유산입니다. 그런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 합니다. 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 새롭게 태어나야 합니다. 부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야 합니다.⁴⁷

평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영이라는 목표를 달성

⁴⁷ 『노무현 대통령 취임사』, 2003년 2월 25일.

해서 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략이자 노무현 대통령의 전략적 구상이다.⁴⁸ 평화변영정책은 갈등과 대립으로 점철되어 온 한반도를 동북아 평화와 변영의 중심으로 만들어 나감으로써 이 지역의 안정과 변영에도 기여한다는 역사 인식에 기초하고 있다. 구체적으로, 북핵문제를 비롯한 한반도의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 일차적인 목표를 두면서 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화변영을 위한 협력체 창설을 주도하겠다는 구상을 갖고 있다.⁴⁹

평화변영정책의 탄생에는 다음과 같은 몇 가지 요인이 그 배경이 되었다.⁵⁰ 첫째, 한국전쟁 이후의 국가재건 노력에 힘입어 성취한 경제발전과 경제적 역량확대에 부응하는 정치적 민주화, 기술발전에 따른 정보화 등을 바탕으로 변화된 국내외의 여건, 즉 과거에 비교할 수 없을 정도로 높아진 한국의 국가적 위상과 우리 국민들의 자신감이 중요한 배경이다. 높아진 국가위상과 국민적 자신감은 남북한의 평화체제 구축과 평화변영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어서 우리가 주도적인 역할을 할 수 있는 공간을 확대함으로써 평화변영정책의 추진을 가능하게 만든 것이다.

둘째, 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언으로 대표되는 김대중 정부의 햇볕정책이 이룩해 놓은 성과를 바탕으로 남북관계를 한 차원 더 높게 발전시킬 수 있는 여건이 성숙되었다는 사실이다. 남북정상회담 이후 남북간의 화해협력 노력이 가속화되어 왔고, 이에 따라 한반도를 중심으로 한 동북아 경제발전의 가능성과 잠재성에 대한 국제사회의 관심이 지속적으로 확대되어 온 것이 중요한 외적 여건이 되었다는 것이다. 북한 역시 경제특구를 확대하는 노력과 7·1경제관리개선조치를 취하는 등 나름대로 실용주의적인 변화를 모색함으로써 평화변영정책을 매개로 한 남북경제의 공동발전과 변영을 모색할 수 있는 남북한 차원의 여건도 마련된 것으로 본다.

⁴⁸ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 1.

⁴⁹ 통일부, 『통일백서 2004』 (서울: 통일부, 2004), p. 24.

⁵⁰ 위의 책, pp. 25~27.

셋째, 북핵문제에서 잘 알 수 있듯이, 한반도 문제가 점점 더 국제화되어 가는 추세라는 인식에 바탕을 두고서, 이런 추세에 적절히 대응하기 위해서는 대북정책 역시 적어도 동북아 차원을 고려하는 국제화의 행보를 해야 한다는 정책적 필요성이 또 하나의 배경이 되었다. 서독의 동방정책이 동독과의 쌍무적 관계보다는 유럽차원의 안정적 냉전 상황 관리라는 국제적 협력을 중요시했다는 사실도 중요한 고려요인이었다.

넷째, 오늘날 안보와 경제 양 측면에서 다자주의와 다자협력이 강화되는 추세에 있다는 사실이다. 특히 동북아에서는 경제분야의 다자협력이 이미 크게 활성화되어 있는 반면, 안보분야의 다국적 협조도 점차 그 노력을 확대해 나가고 있는 상황이다. 따라서 이러한 다자주의적 흐름에 적절하게 대처해야 할 필요성도 평화변영정책 탄생의 중요한 배경이었다.

이상의 네 가지 요인이 평화변영정책의 탄생 배경을 포괄적이고 원론적인 구도에서 논한 것이라면, 다음과 같은 두 가지 요소는 보다 구체적이고 실천적인 차원에서 평화변영정책이 탄생한 배경이라고 볼 수 있다.⁵¹

첫째, 북핵문제가 한반도에 내재되어 있는 갈등과 분쟁의 가능성을 재확인하게 만든 계기가 된 만큼, 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위한 보다 구체적인 전략적 구상이 필요했기 때문이다. 즉 한반도에서 평화를 발전시킬 수 있는 기본적인 경로와 추진원칙 그리고 한국이 동북아시아의 주도자로 나설 수 있는 현실적인 전략을 제시할 필요성이 제기된 것이다.

둘째, 기존의 햇볕정책, 즉 대북 화해협력정책을 내용적인 면에서나 형식적인 면에서 보완, 발전시킬 수 있는 대안이 필요했기 때문이다. 특히 햇볕정책이 안보를 소홀히 했다는 비판을 인식해서, 안보적 측면(평화)과 경제적 측면(번영)의 균형적인 면을 강조함으로써 대내외적으로 지지기반의 폭넓은 확보가 가능한 대북정책 구상을 만들어야 한다는 의지의 표현인 것이다.

⁵¹ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, p. 2.

(2) 평화변영정책의 목표·원칙·추진전략

평화변영정책의 목표는 안보증진과 경제변영이라는 두 축으로 이뤄진 것으로 요약할 수 있다. 안보증진의 대상은 일차적으로 한반도에 초점이 맞춰져 있다. 즉 북핵문제를 비롯한 주요 안보현안을 해결한 바탕위에서 남북한간의 실질적인 협력에 발맞추어 군사적 신뢰를 구축하고 군축을 추진함으로써 현재의 정진체제를 평화체제로 전환시키겠다는 것이다. 안보증진의 우선대상이 한반도이긴 하지만 동북아의 경제적 공동변영을 추진하는 과정에서 안보대화의 국제화, 다자화에 부응하는 동북아 차원의 안보증진에도 관심을 기울일 것으로 전망된다. 한반도에서 확고한 평화가 정착되면 한반도가 지니고 있는 무한한 성장 잠재력을 구현할 수 있는 기틀을 마련하게 될 것이고, 이는 평화변영정책의 두번째 목표인 동북아 경제중심으로 나아가는 토대가 될 것으로 파악하고 있다.⁵²

평화변영정책의 두번째 목표인 경제변영은 남북한간의 공동변영을 추구하면서 그와 동시에 동북아의 공동변영을 위한 야심적인 정책방안들을 주도해 나가는 것이다. 한반도라는 틀에만 안주하지 않고 보다 시야를 넓게 가져서 적어도 동북아 차원에서 공동변영을 지향해 나가야 한다는 것이다. 이는 한반도가 역사적, 지정학적으로 볼 때, 정치, 경제 등 모든 면에서 대륙과 해양을 연결하는 교량역할을 할 수 있으며, 아시아와 세계의 '중추국가'(hub state)로서 도약할 수 있는 무한한 가능성을 갖고 있다는 인식에 기초하고 있다.⁵³ 즉 평화변영정책은 남북 모두의 이익을 창출하고 확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나가면서 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하고, 이를 통해서 동북아 이웃국가들의 변영에도 기여하고자 하는 것이다.⁵⁴

평화변영정책의 추진원칙은 노무현 대통령의 다음 취임사 구절에 잘 나타나 있다.⁵⁵

⁵² 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 27~28.

⁵³ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, p. 4.

⁵⁴ 통일부, 『통일백서 2004』, p. 28.

저는 한반도 평화증진과 공동번영을 목표로 하는 ‘평화번영정책’을 몇 가지 원칙을 가지고 추진해 나가겠습니다. 첫째, 모든 현안은 대화를 통해 풀도록 하겠습니다. 둘째, 상호신뢰를 우선하고 호혜주의를 실천해 나가겠습니다. 셋째, 남북 당사자원칙에 기초해 원활한 국제협력을 추구하겠습니다. 넷째, 대내외적 투명성을 높이고 국민 참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠습니다. 국민과 함께하는 ‘평화번영정책’이 되도록 하겠습니다.

첫 번째의 대화를 통한 문제해결 원칙은 한반도가 불안정한 정진체제와 군사적 대치상황으로 인해 상시 우발적인 무력충돌의 위험에 노출되어 있는 만큼, 모든 갈등과 현안을 반드시 대화를 통해서 해결하겠다는 의지를 밝힌 것이다. 대화를 통한 문제해결 원칙은 노무현 정부가 출범한 이후 북핵문제 해결과정에서 견지하고 있는 최우선 원칙이기도 하다. 참여정부의 전쟁반대 의지는 다음 구절에서도 나타나는 바와 같이 매우 강하다. “한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대하며, 무력사용은 최후 방어수단으로만 인정할 것입니다.”⁵⁶

둘째, 상호신뢰와 호혜주의 원칙은 동북아 역내 국가들이 서로 상이한 문화와 역사, 정치체제와 경제상황을 갖고 있다는 점을 인정한 토대위에서 서로에 대한 이해와 신뢰를 바탕으로 평화와 번영을 추구해야 한다는 것이다. 아울러 호혜주의란 일방주의를 배제하면서 서로 공존 공영할 수 있는 호혜협력의 국가관계를 구축해나가겠다는 뜻이다.

셋째, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력 원칙은 북핵문제와 통일 등 한반도에 관련된 제반 문제가 남북한 사이의 문제임과 동시에 국제사회의 이익이 복잡하게 얽혀 있는 국제적인 사안인 만큼, 한반도 관련 제반 현안을 남북한 당사자 원칙에 기초하되 긴밀한 국제적 협력을 통해서 문제의 원활한 해결을 도모하겠다는 것이다.

네 번째 원칙인 국민과 함께하는 정책은 아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여된 정책은 본래의 목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결

⁵⁵ 『노무현 대통령 취임사』

⁵⁶ 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』, p. 5.

정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있다는 인식에 기초하고 있다.⁵⁷

국민과 함께하는 정책의 원칙을 구현하기 위해서 평화변영정책은 다음과 같은 세 방향에서 추진되고 있다.⁵⁸ 첫째, 정책의 투명성을 높이는 것이다. 이를 위해서, 평화변영정책에 대한 국민적 합의를 바탕으로 법과 제도에 따라 정책을 추진하고 또한 정책의 결정과 집행 및 대북접촉 과정의 투명성을 강화해서 정책에 대한 신뢰도를 높이고자 한다. 둘째, 평화변영정책으로 인해서 국론분열이 일어나거나 정쟁이 발생하지 않도록 정치권과의 협력을 적극 추진하는 것이다. 즉 여야 및 국회와의 협력을 제도화해서 초당적인 합의를 이루어 나간다는 것이다. 셋째, 국민의 참여를 확대하는 것이다. 정책의 수립과 집행과정에 민간전문가와 NGO 등의 참여를 확대해서 국민적 합의를 형성해 나가겠다는 것이다. 아울러 남북관계에 대한 국민들의 이해를 높이기 위해서 균형있는 대국민 홍보와 교육활동을 강화하고자 한다.

평화변영정책의 추진전략은 세 가지로서 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도에 평화체제를 구축하며 동북아 경제의 중심 국기를 건설한다는 것이다. 이 가운데 북핵문제의 평화적 해결은 참여정부가 가장 우선순위를 두고 실천하는 전략이라는 점에서 나머지 두 추진전략을 실천하기 위한 선결요건의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

나. 통일부의 정책네트워크

평화변영정책을 추진하고 있는 ‘참여정부’는 탈냉전 시대 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화, 통일·외교·국방 분야 등의 정책 조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 위하여 2003년 3월 기존의 국가

⁵⁷ 통일부, 『통일백서 2004』, p. 29.

⁵⁸ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, pp. 6~7.

안전보장회의(NSC)를 확대·개편하였다.⁵⁹ 상임위원회는 안보회의의 위임에 의해 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 대북정책, 군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의하는 기능을 한다. 위원은 통일부장관, 외교부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 사무처장으로 구성된다. 위원장 인선은 안보회의 의장인 대통령이 상임위원회 위원 중에서 임명하도록 되어 있다. 참여정부 초기에는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장직을 맡았으나 2004년 7월 말 노무현 대통령은 통일부장관이 상임위원장직과 내각 외교안보팀장직을 맡도록 하였다. 따라서 4·15 총선 이후의 참여정부 2기에서는 통일부장관이 명실상부하게 우리나라의 대북 및 통일정책을 주도하고 있다고 할 수 있다(<그림 III-1> 참조).

한편 통일부는 대북 및 통일정책의 효율화, 투명성 확보, 대국민 홍보 등을 위해 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국민들과 직간접적인 정책네트워크를 형성하고 있다. 그러나 관련 자료들의 비공개로 통일부가 어느 수준까지 다른 행위주체들과 정책적 연대를 하고 있는지를 파악하기란 매우 어려운 상황이다. 따라서 본고에서는 통일부 「2003년도 국정감사 보고자료」⁶⁰를 중심으로 그 내용을 개괄적으로 이해하고자 한다.

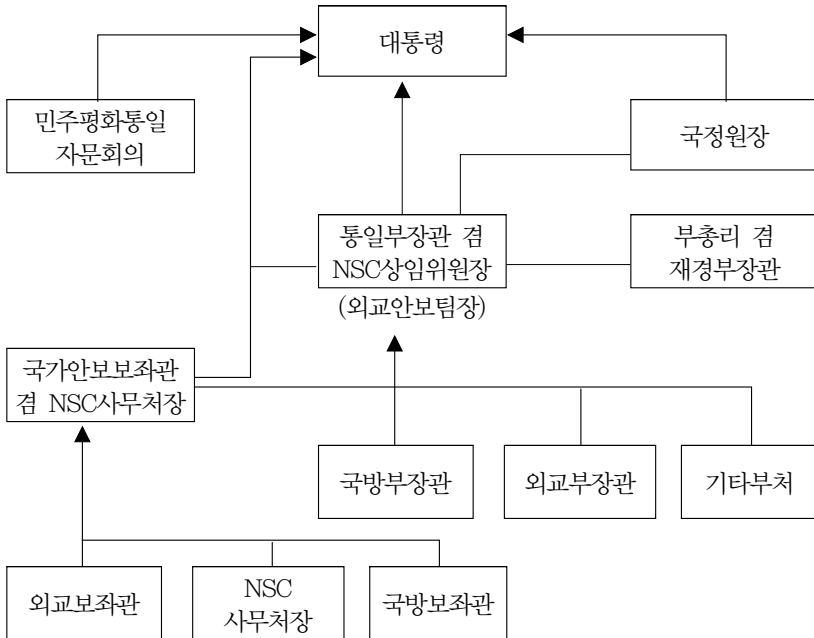
국회·정당과의 관계에서 참여정부가 출범한 2003년 2월 말부터 2004년 8월 말까지 통일부는 국회 정기회와 임시회에 14회 참석하여 정치·통일·외교·안보관련 대정부 질의에 대한 응답과 남북장관급회담 결과 보고 등을 하였다. 통일외교통상상임위원회(통외통위)에는 통일부 업무현황보고, 예산안 제안 설명, 용천사고 및 남북협력기금 사용 관련 보고 등을 위해 15회 참석하였고 남북관계발전특별위원회에는 2회의 보고를 하였다.⁶¹ 그리고 통일부는 대북 및 통일정책 수행과 관련 2003년과 2004년 정기 국정감사를 각각 1회씩 받았다.

⁵⁹ 자세한 내용에 대해서는 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 170~194 참조.

⁶⁰ 통일부, 「2003년도 국정감사 보고자료: 업무현황보고」(2003. 10. 7).

⁶¹ <<http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews>>.

<그림 III-1> 참여정부의 대북·통일정책 결정체계



대북사업 추진 민간기업과의 관계에서 통일부는 남북경협사업자나 사업을 승인 또는 취소하고 있고 남북교류협력 촉진 및 민족공동체 회복을 위해 재정지원을 하고 있다. 남북경협사업은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경협사업자 승인을 받은 이래 2003년 말까지 56건의 경협사업자 승인과 27건의 사업 승인이 이루어졌다. 대북 포용정책이 추진된 1998년 이후 21건의 경협사업 승인이 있었으며 참여정부가 집권한 2003년에는 2건의 경협사업 승인이 이루어졌다.⁶² 2003년까지 통일부의 연도별 남북경협사업자와 사업승인 현황은 <표 III-1>과 같다. 2004년 1~7월 중 4건의 경협사업자 승인과 4건의 사업 승인이 이루어졌다. 그러나 목적외 사업이라는 이유로 기존사업의 1건이 승인취소 되었다.

⁶² 통일부, 『통일백서 2004』, p. 141 참조.

<표 III-1> 연도별 협력사업(자) 승인 현황

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	계
협력사업자	1			6	4	16	13	2	1	6	3	4	56건
협력사업				1		5	9	1	2	5	2	2	27건

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/data>>.

통일부는 대북사업 민간기업들에게 남북협력기금을 대출하고 있는데 이들은 그 동안 기금 대출절차의 간소화, 대출이자율 인하 등을 요구해 왔다. 이에 따라서 통일부는 2003년 2월 6일 「남북협력기금법시행규칙」, 「남북협력기금운용관리규정」 및 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원 지침」을 개정하여 기금 대출제도를 개선하였다. 2003년도 경험자금 대출은 108억 원, 2004년 6월 말까지 교역 및 경험사업 자금대출은 97억 원에 달한다.⁶³ 통일부는 2003년 8월 4개 경험합의서 발효를 계기로 손실보조 제도 시행과 협력기금 대출시 반출설비 등 대북 투자자산의 담보인정을 위해 관련 규정을 개정할 방침이다.

통일부는 대북 인도적 지원과 사회문화협력사업 및 인권개선 문제에 관여하고 있는 국내 NGO들에 대해서도 지원을 하고 있다. 국내 NGO들의 대북 인도적 지원은 정부의 대북 지원과 상호보완 구도 하에 농업복구, 보건의료, 취약 계층 등 전문분야별로 확대되는 추세에 있고, 2004년 6월 말 현재 「대한적십자사」와 31개 국내 NGO들이 대북 지원창구로 활동하고 있다. 통일부는 모범적인 지원사업에 대해 매칭 펀드(matching fund) 형식으로 기금을 지원하고 있는데 2000년 34억 원, 2001년 38억 원, 2002년 54억 원, 2003년 50억 원에 달한다.⁶⁴ 통일부는 대북 지원창구 확대 및 분야별 지원내용의 개선을 유도하고 있다. 또한 국내 NGO들은 문화, 예술, 학술, 체육, 종교 등 다양한 분야에서 북한과 접촉 및 교류협력을 추진하고 있다. 통일부는 2003년까지 51건의 협력사업자와 42건의 협력사업을 승인

⁶³ <<http://unikorea.news.go.kr/warp/webapp/news/print>>.

⁶⁴ 통일부, 「2003년도 국정감사 보고자료: 업무현황보고」 (2003. 10. 7).

하였다(<표 III-2> 참조). 2004년 1~6월 기간 중에는 3개 협력사업자와 4개 협력사업이 승인을 받았다. 통일부는 2003년 한국중교인평화회의 3·1 민족대회에 2억 600만 원 남북협력제주도민운동본부에 5억 4,200만 원의 기금을 지원한 바 있다.

<표 III-2> 연도별 사회문화협력사업(자) 승인 현황

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	계
협력사업자	2						1	7	7	9	4	6	15	51건
협력사업	2						1	5	5	4	6	6	13	42건

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/data>>.

참여정부는 이전 국민의 정부와 마찬가지로 남북관계가 상당한 수준에 도달하면 그 때 가서 북한의 인권이나 환경 문제를 거론한다는 정책을 수행하고 있다. 이러한 정책 때문에 통일부는 북한 인권이나 환경 관련 연구 기관 및 민간단체의 활동, 정보자료 교환, 계기별 워크숍, 인권 NGO 및 전문가의 국제회의의 참가, 통일연구원의 『북한인권백서』, 영문자료 발간, 『남북환경포럼』의 활동 등을 지원하고 있다.

‘통일정책 거버넌스’와 관련, 통일부와 국내 NGO의 관계에서 획기적인 일은 2004년 9월 1일 『대북지원민관정책협의회』가 신설된 것이다. 이는 1995년에 시작된 대북 지원이 10년이 된 시점에서 인도적 지원을 좀더 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해서이다. 이 날 발족식에서는 10년 동안의 대북지원 현황을 평가하고 협의회의 구성 및 운영방안을 확정하였다. 위원으로는 대북협력민간단체협의회 상임운영단체 대표들과 보건복지부, 농림부 등 관계부처 공무원으로 위촉되었다. 산하에 설치될 운영위원회와 각종 분과위원회, 특별위원회에는 유관기관 및 민간의 관련단체와 전문가가 참여할 수 있도록 하였다. 그리고 2005년 초에 북한의 인도적 위기 상황에 대한 분석과 전망을 공유하는 가운데 민관 공동프로그램과 정책 중점 사업 개발 등을 포함하는 『2005년 대북지원 종합계획』을 발표하기로 하였

다. 또한 대북지원 10년의 경험과 실천을 공유할 수 있도록 6·15 공동선언 5주년에 즈음하여 「대북지원 10주년 백서」도 발간할 계획이다.⁶⁵

우리 정부는 1995년부터 북한에 직접적으로 인도적 지원을 하고 있을 뿐만 아니라, 유엔과 그 산하기구를 통해서도 분유·옥수수·밀가루·의약품 등을 간접적으로 지원하고 있다. 1995년부터 2004년 7월 말까지 정부 차원의 대북지원 6억 7,829만 달러 중 유엔과 그 산하기구를 통한 간접지원이 7,919만 달러에 달한다. 참여정부에서는 2003년 WHO를 통해 66만 달러 상당의 말라리아 치료제 제공, 유엔아동기금(UNICEF)를 통해 50만 달러의 취약계층 지원, 2004년 1~7월 기간중 WHO를 통해 62만 달러 상당의 말라리아 치료제 제공, WHO에 20만 달러와 UNICEF에 100만 달러 현금 공여 등이 이루어졌다.⁶⁶

통일부는 북핵문제를 해결하고 참여정부의 대북 및 통일정책에 대한 지지를 확보하기 위해 미·일·중·러·유럽연합(EU) 등과의 국제협력을 확대하고 있다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 통일정책실 정책심의관이 우리 정부 대표단의 일원으로 계속 참가하고 있다. 2003년 5월 간자키 일본 공명당 대표와 중의원 의원들, 7월 헬렌 클라크 뉴질랜드 총리, 8월 리자오싱 중국 외교부장, 11월 다이빙귀 중국 외교부 상무부부장, 2004년 6월 독·한 의원친선협회 독일측 대표단 등이 북핵문제로 방한했을 때 정세현 전 통일부 장관은 국제사회의 우려와 분위기를 전달하는 외교적 노력이 필요하다는 점을 강조하고 이 국가들의 협조를 요청하였다. 특히 중국 인사들과는 6자회담 개최를 앞두고 북핵관련 정보를 교환하고 회담전략 등을 논의하였다.⁶⁷ 정세현 전 장관은 2003년 9월 28일부터 10월 4일까지 미주 한인들을 상대로 「열린통일포럼」을 개최하고 참여정부의 대북정책과 한·미 관계를 주제로 연설하고 교민들의 의견과 정책제안을 수렴하였다.

⁶⁵ 「대북지원민관정책협의회」 발족회의 개최, <<http://unikorea.news.go.kr>> (2004. 9. 1).

⁶⁶ <<http://www.unikorea.go.kr/data>>.

⁶⁷ “정 통일, 리자오싱 중국 외교부장 면담” <<http://www3.yonhapnews.co.kr>> (2003. 8. 14).

정동영 장관은 2004년 8월 30일부터 9월 2일까지 연례 한·미 고위정책 협의에 참석하기 위해 미국을 방문하였다. 그는 럽스펠드 국방장관, 라이스 국가안보보좌관, 파월 국무장관 등을 만나 북핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담 개최문제와 남북관계 진전 및 한·미 관계 발전방향에 대해 의견을 교환하였다. 또한 상무부 차관을 만나 개성공단 전략물자 반출에 대한 정부의 입장을 설명하고 미국측의 이해를 구했다. 이를 통해 양국은 한·미관계의 공고함을 확인하고 남북교류협력에 대한 미국측의 지지와 협조를 재확인했으며 북핵문제를 6자회담 틀에서 조속히 해결해야 한다는 데 인식을 같이 하였다. 미국측은 개성공단에 대한 전략물자 반출에 대해 이해를 표시하고 적극적인 협력을 약속한 것으로 알려지고 있다.⁶⁸ 이 외에 통일부는 미·중·일·러·EU 등의 국가기관 및 연구소의 전문가들과 북한정세 관련 정보교류회의를 정례적으로 개최하고 있다. 또한 미·중·일에 파견되어 있는 통일주재관을 통해 북한관련 정보 및 자료를 수집하고 있으며, 주한 미·중·일·러 등 주요 국가 대사관 및 특파원들과 수시로 정보를 교류하고 있다.

1994년 10월 합의된 북·미간 「제네바합의서」에 의해 북한에 경수로를 제공하기 위해 만들어진 「한반도에너지개발기구」(KEDO)는 공공섹터의 소규모 초국가적기구라고 할 수 있다. 한국은 사업비의 최대 분담국이면서 집행이사회 의장국이다. 따라서 통일부는 KEDO 사무국과 긴밀히 협조하여 경수로의 효율적인 추진을 적극 지원하는 한편, 비공식 집행이사회 및 집행이사국간 실무회의, 양자 협의, 문서·전자메일에 의한 의견교환 등을 통해 우리 정부의 입장 반영을 위해 노력하고 있다.

사무국 지원 40명 중 사무차장 등 11명을 파견하고 있는 한국은 1995년부터 2003년 9월까지 3,122만 달러의 행정예산을 지원하였다.⁶⁹ 2003년 행

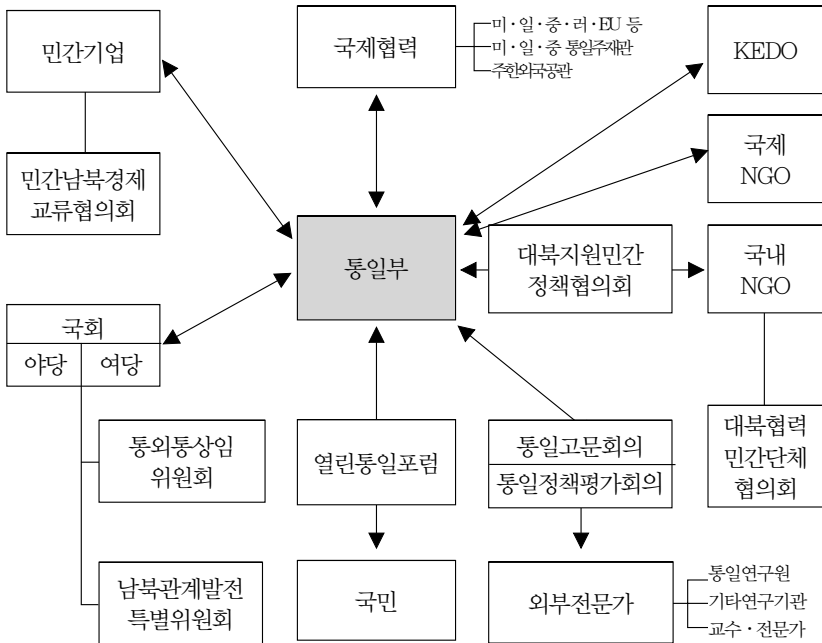
⁶⁸ “<연합인터뷰> 정동영 통일부장관” <<http://www3.yonhapnews.co.kr>> (2004. 9. 3).

⁶⁹ 미국은 3,156만 달러, 일본은 3,329만 달러, EU는 790만 달러를 각각 부담하였다.

정예산으로는 총 1,547만 달러를 확정하여 한·미·일은 각각 372만 달러, EU는 130만 달러를 분담하였다. 그러나 2002년 10월 발생한 제2차 북핵 위기로 2003년 12월 1일부로 경수로공사가 일시 중단된 상태에 있다.

이 외에 통일부는 통일고문회의와 통일정책평가회의 및 통일연구원을 포함한 연구기관들의 전문가, 대학교수 등을 통해 정책자문을 받고 있다. 또한 통일부는 장관 및 관련 실·국장이 국민에게 직접 현안을 설명하고 여론수렴을 함으로써 ‘국민과 함께 하는 정책’을 구현하는 열린통일포럼을 2003년 3월부터 개최하고 있다. 서울과 부산 등 지방도시 및 해외를 순회 하면서 2003년 18회, 2004년 6월까지 6회 개최함으로써 대북 및 통일정책에 대한 국민적 합의기반을 구축하고 있다.

<그림 III-2> 통일부의 정책네트워크



다. 국회·정당의 정책네트워크

국회는 국민이 선출한 의원을 구성요소로 하는 합의체로서 입법·재정·기타 중요한 일반 국정에 결정적으로 참여하는 권능을 부여받은 기관이다. 따라서 국회는 정부의 대북 및 통일정책 추진에 필요한 법률안을 스스로 제출하여 입법하거나 정부가 제출한 법률안을 입법하고 관련 예산안을 심의·확정한다. 또한 국회는 정부의 대북 및 통일정책 수행과 관련하여 국무위원을 출석시켜 대정부 질의를 하고 정부의 정책수행 결과에 대해 국정감사 및 국정조사를 한다. 이러한 역할을 하는 국회는 선거를 통해 구성되고 선거에는 정당들이 참여한다. 이렇게 볼 때 국회와 정당도 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 중요한 행위자들이라고 할 수 있다.

국회에는 본회의에 부의(附議)하기에 앞서 그 소관에 속하는 의안·청원 등을 심사하기 위하여 17개 상임위원회가 설치되어 있다. 이 중에서 대북 및 통일정책과 관련된 업무를 중점적으로 수행하는 상임위원회가 통외통위이다. 통외통위는 국회법 제36조 및 제37조 제1항 제5호의 규정에 의하여 통일부, 외교통상부 및 민주평화통일자문회의의 사무처에 속하는 법률안, 예산안·결산과 청원 등의 심사와 기타 법률에서 정하는 직무(국정감사 및 조사 등)를 행한다. 통외통위 이외에 대북 및 통일정책 관련 업무를 부분적으로 수행하는 위원회는 국방부 소관사항 및 국가안전보장회의의 사무에 관한 사항을 심의하는 국방위원회, 국가정보원과 정보 및 보안 업무부처의 소관정보 예산안과 결산심사에 관한 사항을 심의하는 정보위원회라고 할 수 있다. 이 외에 남북한이 상호 협력할 수 있는 방안을 국회에서 뒷받침하기 위한 남북관계발전특별위원회가 있다.

한편 정당은 정치권력의 획득을 목표로 정견을 같이하는 사람들이 공동된 정책에 입각하여 일반적 이익을 증진시키고자 결합한 정치결사를 말한다. 2004년 8월 현재 우리나라의 중앙선거관리위원회에는 열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 새천년민주당, 자유민주연합 등 14개 정당이 정식 등록되어 있다. 우리나라 주요 정당들의 대북 및 통일정책 관련 강령이나 정강 및 2004년 4월 15일 실시된 17대 총선에서의 공약내용은 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 주요 정당들의 대북 및 통일정책 관련 강령·정강과 17대 총선공약 내용

	열린우리당	한나라당	민주노동당	새천년민주당	자유민주연합
창당일	2003. 11	1997. 11	2000. 1	2000. 1	1995. 3
이념적 성향	진보	중도보수	진보	중도진보	보수
당강령·정강	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 실질협력의 증진과 군사적 신뢰구축 실현 - 한반도 평화와 남북공동 번영추구 - 자주적 방위역량의 확보와 적극적인 다자외교 및 경제·통상 외교 	<ul style="list-style-type: none"> - 호혜적 상호주의, 북핵 문제에 단호히 대처 - 남북합작 경제협력 모델구축 - 국익우선의 실용주의 외교, 한·미 동맹 중시 및 주변국들과의 다자간 안전 보장체제 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가연합이나 연방제 방식의 통일, 동북아 협력안보체제 구축, 국가보안법 등 냉전제도 청산, 남북한과 미국 3자간 평화협정 체결, - 주한 미군의 감군 및 완전 철수, 군사블록 참여 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국과의 굳건한동맹 관계, 중·일·러와 안보협력 - 남북화해·협력, 평화공존, 통일 기반 확립 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유민주 체제를 토대로 한 평화통일 - 평화와 번영을 위한 능동적 외교
17대 총선 공약	<ul style="list-style-type: none"> - ‘평화와 번영의 한반도’ - 포괄적 안보체제 구축·다자 안보협력 기구 추진, - 균형적 실용주의 외교·6자 회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결 - 동북아 경제공동체 설립 - 한반도 평화체제 구축·남북 경협 활성화 - 정상회담 정례화 	<ul style="list-style-type: none"> - 무조건적 북한의 핵무기 폐기 - 한·미 동맹 강화 - 북한 인권문제 적극 대응, 남북평화 통일시 건설 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘자주화, 반전평화, 한반도 평화실현’ - 2012년까지 주한미군의 단계적철수, - 이라크 파병 부대 귀환, 신무기 도입 중단 - 남북한·미국 평화협정 체결, 남북개발은행 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - 아·태지역 의한류(韓流) 문화권·한상(韓商) 통상권 개발과 활성화, - 남북화해·협력 정책 강화, 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘선 안보, 후 통일’의 대북정책, 북핵문제와 대북 지원 정책의연계, 남북경협의 활성화, 북한의 인권 개선과 대북 지원 연계, - 한·미 안보협력 체제, 동북아 다자 안보협력 체제 구축

김대중 대통령이 집권하던 시기인 2000년 4월 13일 실시된 16대 총선에서 집권당인 민주당이 115석, 제1야당인 한나라당이 133석, 제2야당인 자민련이 17석 등을 차지하여 여소야대의 국회가 형성되었다. 한편 17대 총선은 유권자가 지지하는 지역구 후보뿐만 아니라 정당에도 투표하는 1인 2표제로 노무현 대통령의 집권 기간 중인 2004년 4월 15일 실시되었다. 투표결과 여당인 열린우리당이 과반수를 넘는 152석, 제1 야당인 한나라당이 121석 등을 획득하여 그 동안 야대여소이었던 국회가 여대야소의 국회로 반전되었다. 민주노동당이 10석을 차지하여 제3당으로 부상한 반면, 민주당과 자민련은 소수정당으로 전락하였다(<표 III-4> 참조). 17대 국회의 이와 같은 변화는 한나라당과 민주당의 노무현 대통령 탄핵에 대한 국민들의 반감, 한국사회의 민주화에 따라서 자유주의적 사고를 가진 신세대들의 유권자로서의 편입 등 때문인 것으로 분석된다. 17대 의원들의 이념적 성향은 진보 44.5%, 보수 20.1%인 것으로 조사되었다.⁷⁰

<표 III-4> 16~17대 총선에서 각 정당의 의석수

정당	16대 총선(2000. 4. 13)						17대 총선(2004. 4. 15)						
	한나라당	민주당	자민련	민국당	신한국당	무소속	열린우리당	한나라당	민노당	민주당	자민련	국민통합21	무소속
지역구의석수	112	96	12	1	1	5	129	100	2	5	4	1	2
정당비례의석수	21	19	5	1			23	21	8	4	0	0	0
계	133	115	17	2	1	5	152	121	10	9	4	1	2

출처: 중앙선거관리위원회

⁷⁰ 『중앙일보』, 2004년 8월 31일.

여기서는 대북 및 통일정책 관련 국회의 정책네트워크 실태를 자료접근이 가능한 16대 국회 및 통외통위를 중심으로 고찰하고자 한다. 제16대 국회는 2000년 5월 30일 제212회 국회부터 2004년 5월 29일 제246회 국회까지 개최되었고, 이 기간중 통외통위는 전체회의 95회와 소위원회 28회 등 총 123회의 회의를 개최하였다. 16대 국회에서 23인이 정위원 통외통위의 정당별 위원 현황은 <표 III-5>와 같았다.

<표 III-5> 16대 국회 통외통위 위원 현황

(2004. 4. 1 현재)

위원정수	현원	한나라당	새천년 민주당	열린우리당	교섭단체 비소속의원
23인	23인	11인	5인	5인	2인

출처: 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 『제16대 국회 통일외교통상위원회 활동실적』 (2004. 6).

먼저 국회의원들의 입법활동과 관련, 대북 및 통일정책에 대한 입법활동은 국회의원 개개인들의 적극적인 활동에도 불구하고 그 성과는 비교적 적었다고 판단된다. 예산안, 법률안, 동의안, 결의안 등 의안처리 현황을 보면 접수 156건 중 처리가 96건이고 임기만료로 인한 폐기가 60건이며, 처리된 96건 중 가결이 86건, 폐기가 9건, 철회가 1건 이었다. 처리된 의안에는 예산안 5건, 결산·예비비지출안 8건, 법률안 8건이 포함되어 있는데 법률안 8건 중 대북 및 통일정책 관련 법률안은 『민주평화통일자문회의법 중 개정 법률안』 1건이었다. 이는 이낙연 의원이 제출하여 2001년 6월 28일 본회의에서 의결된 것으로 통일정책과 관련하여 대통령에게 자문·건의하는 기능을 보다 활성화하기 위하여 민주평화통일자문회의의 기능에 여론수렴 등의 활동을 추가하는 등이었다.

처리된 동의안 50건 중 대북 및 통일정책 관련 동의안은 7건이었다. 정부가 제출하여 2003년 6월 30일 본회의에서 의결된 4대 경협합의서 체결 동의안, 2004년 2월 의결된 「폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약에 대한 비준동의안」, 「폭탄자금조달의 억제를 위한 국제협약에 대한 비준동의안」,

「대한민국 정부와 국제원자력기구간의 핵무기의 비확산에 관한 조약에 관련된 안전조치의 적용을 위한 협정에 관한 추가의정서 비준동의안」이었다.

또한 처리된 결의안 15건 중 대북 및 통일정책 관련 결의안은 8건이었다. 통외통위 위원장이 발의하여 2000년 6월 29일 본회의에서 의결된 「남북이산가족의 조속한 상봉을 위한 결의안」, 강삼재 의원의 132인이 발의하여 2000년 12월 8일 본회의에서 의결된 「국군포로 및 납북자 송환촉구 결의안」, 조용규 의원 등 21인이 발의하고 2001년 12월 6일 본회의에서 의결된 「북한 이탈주민의 난민지위 인정촉구 결의안」, 이상수 의원 등 267인이 발의하고 2001년 9월 13일 본회의에서 의결된 「미합중국에 대한 테러공격 규탄 결의안」, 통외통위 위원장이 발의하여 2002년 10월 30일 본회의 의결된 「북한의 핵무기개발에 대한 규탄 결의안」, 위원장이 발의하고 2002년 12월 30일 본회의 의결된 「북한의 핵동결 장치해제에 대한 원상회복 촉구 결의안」, 2003년 7월 1일 본회의 의결된 「북한 인권개선 촉구 결의안」, 2004년 3월 2일 본회의 의결된 「남북이산가족의 생사 및 주소 확인사업의 광범위한 실시를 촉구하는 결의안」이었다.

그러나 16대 국회에서 미처리된 법률안 19건 모두가 대북 및 통일정책 관련 법률안이었다. 이 중 참여정부에서는 총 7건이 미처리 되었다. 조용규 의원이 제출하여 2003년 5월 6일 상정한 5개 법률안(「재외동포 기본법안」, 「재외동포 위원회법안」, 「재외동포재단법중 개정법률안」, 「남북교류협력에 관한 법률중 개정법률안」, 「6·25 전쟁 납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안」)과 정범구 의원이 제출하여 2003년 11월 17일 상정한 「남북교류협력에 관한 법률중 개정법률안」 및 이주영 의원이 제출하여 2003년 12월 9일 상정한 「귀환납북자의 보호 및 정착지원에 관한 법률안」이었다.

또한 청원 15건이 미처리되었는데 이 중 3건이 대북 및 통일정책과 관련된 것이었고, 참여정부 하에서는 조용규 의원과 김영수 외 1,002인이 2003년 9월 5일 상정한 「사할린동포 영주귀국 및 보상촉구에 관한 청원」이 미처리되었다. 결의안 20건도 미처리되었는데 이 중 8건이 대북 및 통일정책과 관련된 것이었고 참여정부에서는 총 4건이 미처리되었다. 김원웅 의원

등 22인이 발의하여 2003년 7월 31일 상정한 「한반도 평화지키기 결의안」, 심재권 의원 등 23인이 8월 7일 상정한 「금강산 관광경비 지원재개 촉구결의안」, 홍사덕 의원 외 148인이 8월 14일 상정한 「탈북난민 구호활동 관련 재중국 구금자 석방촉구 결의안」, 이정일 의원 등 11인이 10월 17일 상정한 「지속적인 한반도 평화정착을 위한 KEDO-II 설치촉구 결의안」이었다.⁷¹

국회·정부간 정책네트워크와 관련, 전술한 바와 같이 16대 국회에서는 35회의 정기회와 임시회, 123회의 통외통위가 개최되었다. 이 회의들에서 국회와 정부간에 대북 및 통일정책과 관련하여 질의·응답되고 보고·논의된 내용들을 일일이 소개하는 것은 불가능하다. 따라서 여기에서는 국회가 통일부와 외교통상부 및 민주평화통일자문회의에 대한 2003년도 국정감사에서 대북 및 통일정책과 관련하여 시정과 처리를 요구한 중요한 내용들을 중심으로 고찰하였고 <표 III-6>에 제시되어 있다.

⁷¹ 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 「제16대 국회 통일외교통상위원회 활동실적」(2004. 6).

<표 III-6> 2003년도 국정감사의 주요 시정 및 처리 요구사항

	분류	건수	주요 내용
통일부	남북대화	7	남북한 상주대표부 설치방안, 교류협력과 군사적 신뢰구축 병행추진, 정보능력 제고 방안, 북한의 협상전략 자료 축적, 통일정책 연구능력 제고, 국회의 대북 접촉 방안, 통일대비 계획 수립, 금강산 담의 안정성 문제 대책마련
	남북교류협력	15	금강산 관광사업 경비지원의 합리적 기준, 북한인터넷 문제점, 이면계약에 의한 자금지원, 개성공단 경영권 보장장치 마련, 남북협력기금 지원체계 정비, 대북 관광사업의 독점권 부작용 해소 등,
	남북간 인도적 문제	21	탈북자 사회적응문제·민간단체와 협력체계 강화·정착지원금 제도 재검토, 하나원 운영방안 개선, 대북 인도적 사업 민간단체의 재정지원 방식 개선, 이산가족 정례화 계획 마련, 북한 인권개선을 위한 정부 계획 제시, 납북자 송환 대책, 대북 인도적 지원 투명성 확보방안, 농업 복구 지원사업 실행방안 등
	대북 경수로 사업	2	사업중단의 피해 최소화 방안, 공사 재개 방안 강구
	통일정책에 대한 국민 합의기반 조성	4	통일여론조사 개선, 통일교육 내용 보완, 남남 및 이념 갈등 해소 방안
외교통상부	대외관계	3	주한 외국공관들과 적극적 정보교류, 재정기여도에 상응하는 유엔 등 국제기구 진출 확대,
	북핵 문제	1	중국의 적극적 역할 지속을 위한 외교적 노력
	탈북자 문제	2	재외공관의 수용시설 확충, 국제법상 '난민' 지위획득을 위한 외교적 노력
	재외동포 문제	4	재외국민 보호대책 강구, 사할린 동포의 영주귀국 대책 마련
민주평화통일자문회의	업무관련 문제	7	직접적 대북지원 및 교류협력사업 지양, 통일교육 내용과 방법의 재검토, 통일부와의 역할 분담, 남남갈등과 지역갈등 해소사업 추진
	자문위원 문제	8	여성 및 청년층 비율 상향조정, 위촉의 객관성 유지, 교포 2세대의 참여 제고, 중국과 CIS 지역으로 확대

출처: 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 『제16대 국회 통일외교통상위원회 활동실적』 (2004. 6)에서 재작성.

국회·대북사업 민간기업간 정책네트워크와 관련해서는 현대아산이 수행중인 금강산 관광사업이 한 사례가 될 수 있다. 현대아산은 2001년 남북 관계의 경색과 자신의 유동성 위기, 새로운 관광수요 창출 미흡 등으로 인해 관광객이 급감하여 사업 운영이 위태로운 상황에 있었다. 2002년 4~9월 정부는 남북협력기금에서 금강산 관광의 필수경비 60~70%를 지원하여 약 57,000여 명이 수혜를 입었다. 그러나 2002년 10월의 북핵 의혹 발생에 따른 한나라당의 반발로 2003년부터 보조금 지원이 중단되었다. 이에 따라 8월 7일 심재권 의원 등 23인이 「금강산 관광경비 지원재개 촉구결의안」을 상정하였으나 16대 국회에서는 미처리 되었다.

또한 국회의 통외통위는 대북 및 통일문제 관련 ‘전문가 간담회’와 ‘위원회 정책연구개발’ 사업을 통해 통일문제 전문가들과의 정책네트워크를 갖고 있다. ‘전문가 간담회’는 2003년 5회 개최되었는데 이 중 대북 및 통일 정책 관련 간담회는 3건이었다. 통외통위는 4월 3일 “새정부의 평화통일정책의 의의와 전망”이라는 주제로 조민 통일연구원 연구위원과 신지호 한국개발연구원 연구위원을, 5월 9일 “북한인권문제”를 주제로 이금순 통일연구원 연구위원과 이원웅 관동대학교 교수를, 5월 30일 “남북관계발전기 본법안의 의의 및 평가”를 주제로 박정원 국민대 교수를 각각 초청하여 전문가 간담회를 가졌다. 2004년에는 전문가 간담회가 3회 개최되었는데 모두가 대북 및 통일정책과 관련된 주제이었다. 통외통위 위원들은 1월 9일 전성훈 통일연구원 연구위원의 “대북 경수로사업 중단에 따른 문제점과 그 대책”, 2월 11일 김영일 성균관대학교 국가전략대학원 교수와 김창수 한국국방연구원 미국연구실장의 “주한미군 재배치의 영향과 우리나라의 과제”, 3월 24일 윤덕룡 대외경제정책연구원 연구위원과 홍순직 현대경제연구원 연구위원의 “남북경협 과제와 전망”이라는 주제 발표를 각각 초청하고 간담회를 가졌다.

‘위원회 정책연구개발’은 의원들에 대한 정책 판단의 자료 제공, 상임위원회의 정책 평가 능력 강화를 통한 국회의 안전심사 및 정책개발의 전문성 제고를 위하여 2002년도부터 시작된 연구개발 사업이다. 소관 상임위원

회에서 필요한 주요 정책 현안 등에 대하여 위원장(수석 전문위원실) 및 소속 상임위원회 위원들의 추천에 의하여 연구과제를 공모한 후, 간사 등과 협의를 거쳐 상임위원장이 수탁 대상자나 기관을 결정한다. 상임위원회 별로 결정된 연구용역 수탁자나 기관에 대해서는 국회사무총장(관리국)이 일괄하여 용역 계약을 체결하게 되며, 연구 성과에 대한 최종 판단은 소관 상임위원회의 위원장이 행한다.⁷² 2003년 통외통위의 경우 8건의 정책연구개발이 <표 III-7>과 같이 이루어졌고 8,000만원의 예산이 지출되었다.

<표 III-7> 국회 통외통위 정책연구개발 현황 (2003년)

연번	용역과제명	수탁자(연구자)
1	남북한 정보통신교류 및 협력방안 연구	- 국방대학교 (신용도 교수)
2	남북관계진전에 따른 시민단체의 바람직한 역할 제고 방안	- 민족화해협력범국민협의회 (이승환 정책위원장)
3	위생 및 검역규제에 따른 국제통상 분쟁의 유형별 분석과 대응방안	- 대한국제법학회 (최승환 부교수)
4	우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안	- 대외경제정책연구원 (권율 부연구위원)
5	남북교류협력 체계의 정비와 민주적 통제강화방안	- 연세대학교 (김기정 교수)
6	통일시대 대비를 위한 민주평통 운영 및 역할	- 통일연구원 (서병철 원장)
7	한미동맹관계 변화가능성과 한국의 대응방안	- 국제정치학회 충청지역 (김연철 회장)
8	미국 및 유럽연합의 대한 통상압력과 관련한 정책대안의 모색에 관한 세미나	- 한국국제정치학회 (강태훈 회장)

출처: 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 「제17대 국회 통일외교통상위원회편람」 (2004. 6).

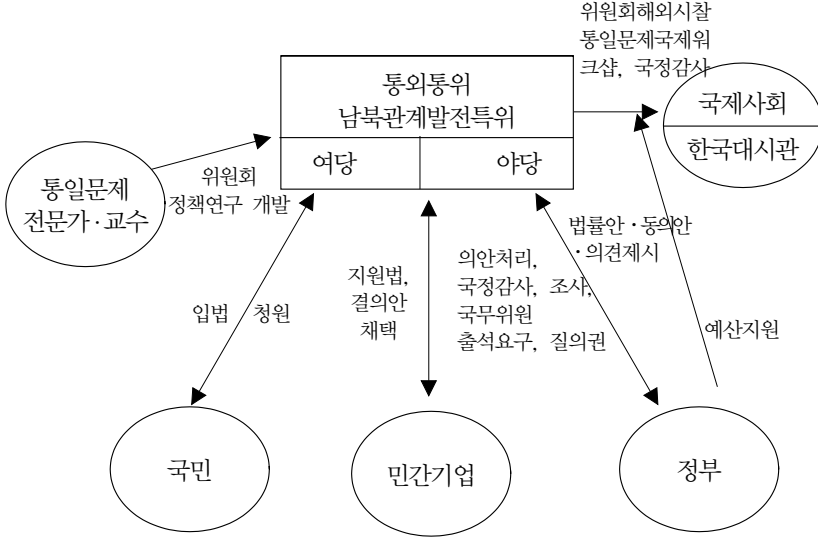
⁷² 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 「제17대 국회 통일외교통상위원회 편람」 (2004. 6).

한편 국회는 일반 국민들이 제출한 청원을 처리해야 할 의무가 있다. 전술한 바와 같이 참여정부에서는 조용규 의원과 김영수 외 1,002인이 2003년 9월 5일 「사할린동포 영주귀국 및 보상추구에 관한 청원」을 상정하였으나 16대 국회 회기중 미처리되었다. 또한 통일 및 대북정책과 관련해서 국회 내에는 대북 및 통일문제를 연구하고 공청회 등을 개최함으로써 국민 여론을 수렴하는 활동을 하는 국회의원 연구단체들이 있다. 그 중 대표적인 것으로 「21세기 동북아 평화포럼」, 「국회 안보통일포럼」, 「국회 외교포럼」 등이 있으며 최근에는 「남북교류협력 모임」이 발족되기도 하였다. 이외에 국회의 대표 홈페이지 및 통외통위 홈페이지 등 웹사이트는 국회와 일반시민 사이의 정치적 의사소통을 위한 중요한 매개수단으로 자리잡고 있다. 그러나 아직까지는 국회 웹사이트가 크게 활용되지 않고 있고 위원회 홈페이지 접속회수도 적게 나타나고 있다.⁷³

16대 국회에서 통외통위 소속 국회의원들은 대북 및 통일정책 관련 외교활동을 다음과 같이 전개하였다. 한·중 의회간 우호관계 증진 및 협력 채널 구축, 정부의 대중 협상 측면 지원 등의 목적으로 6명의 의원들이 중국 전국인민대표자대회 외사위원장의 초청을 받아 2001년 2월 19~26일 북경, 서안, 상해, 소주를 방문하였다. 4명의 위원회 사절단이 구주지역 의회차원 협력을 강화하고 교민들의 실태파악을 위해 2003년 1월 6~13일 프랑스, 이탈리아, 불가리아를 방문하였다. 재외동포 실태 조사와 주재국 의회 방문을 위해 4명의 의원사절단이 같은 해 8월 5~16일 러시아와 우즈베키스탄 및 몽골 지역을 순방하였다. 또한 통외통위는 해외 연구기관 및 남북문제 전문가들과의 워크숍을 통한 국제적 관심제고 및 통일지지 기반 확산, 한반도문제 전문가들과의 대북정책 관련 인식공유 확대 및 의견수렴, 국회차원의 교류협력 활성화, 대교민 활동을 강화함으로써 북한 개방화 여건 조성방안 모색 등 다양한 목적의 통일문제 국제워크숍을 개최하고 있다. 이를 위해 4명의 통외통위 소속 의원들이 통일부의 예산지원을 받아 2003년 8월 3~17일 13일간 독일, 스페인, 튀니지, 터키, 베트남을 방문하였다.⁷⁴

⁷³ 박재창, 『한국의회 정치론』 (서울: 오름, 2003), pp. 235~238.

<그림 III-3> 국회 및 정당의 정책네트워크



라. 참여정부에서의 남북관계 실태

상기와 같은 통일정책 결정체계 및 통일부의 정책네트워크 하에서 참여 정부의 남북간 대화와 접촉은 북핵문제 해결을 위한 6자회담, 장관급회담, 장성급회담 및 경제관련 실무회담 등 다양한 경로를 통해 진행되었다. 이 가운데 참여정부는 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 가장 심혈을 기울였으나 북·미간의 현격한 입장차이와 북한의 남한 핵실험 진상구명 요구 등으로 2004년 9월로 예정되었던 제4차 6자회담이 무산되었다. 6자회담⁷⁵ 이외의 남북관계 실태는 다음과 같다.

김대중 정부의 햇볕정책에 바탕을 둔 대북 화해협력 기조를 유지하고 있

⁷⁴ 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 『제17대 국회 통일외교통상위원회 편람』 (2004. 6).

⁷⁵ 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 대한 평가와 전망은 IV장 2절 ‘북핵문제 해결의 장기화 전망’ 참조.

는 참여정부에서의 남북대화도 상당히 활발하게 진행되었다. 2000년 남북한 정상회담이 개최된 후 이루어진 남북한 간의 공식적인 회담은 2000년에 27회, 2001년 8회, 2002년 33회, 2003년 38회, 2004년 6월 초까지 17회 등 모두 123회에 달했다. 이 과정에서 장관급회담을 정점으로 남북경제협력추진위원회와 각종 경제 실무회담이 진행되었고, 이산가족 문제 등 인도적 문제 해결을 위한 적십자회담과 이산가족면회도 지속되었다. 아테네 올림픽에 공동입장 하는 등 체육분야의 공동 협력 문제를 논의하는 체육회담도 이루어졌다.

경제분야에서 중요한 성과는 2003년 8월 20일 남북한 간의 4대 경협합의서가 발효되었다는 것과 개성공단 사업이 본격적으로 추진되기 시작했다는 점이다. 4대 경협합의서는 투자보장 합의서, 이중과세방지 합의서, 상사분쟁 해결절차 합의서 및 청산결제 합의서를 말한다. 4대 경협합의서는 남북한 간에 적용될 경제협력분야 최초의 제도적 장치일 뿐만 아니라 남북경협을 더욱 진전시킬 수 있는 발판을 마련했다는 평가를 받고 있다.

2000년 8월 남북간에 합의되었던 개성공단 건설사업은 2003년 6월 참여정부 하에서 착공식을 거행했고, 입주를 신청한 134개 기업 가운데 15개 업체가 선정되었다. 개성공단 건설사업의 차질 없는 추진은 참여정부의 중요한 대북 정책목표 중의 하나이다. 금강산 관광사업도 초기의 기대와 달리 여러 가지 어려움을 겪었지만, 2003년 2월 육로관광을 개시함으로써 사업의 재도약과 활성화의 계기를 마련하려고 힘쓰고 있다.

특히 2004년 6월 초에는 남북경제협력추진위원회 제9차 회의가 개최되어 남북간의 경제협력사업 전반에 대한 이행상황과 미비점을 점검하고 향후 남북경협사업의 토대가 될 수 있는 몇 가지 중요한 합의를 도출해 내었다. 먼저 개성공단과 관련하여, 양측은 6월 말까지 부지조성을 완공하고 관리기관을 구성하며 하반기에 기업의 입주 및 제품 생산이라는 시간표에 따라 전력과 통신 공급 등 공단의 기반을 구축하기로 재확인했다. 이에 따라, 2004년 9월까지 1만 5천kw의 전기가 배전방식으로 공급되며 통신은 문산, 개성 전신전화국, 개성공단 통신센터 사이에 전송로를 연결해 운용하기로

했다. 둘째, 2004년 10월부터 경의선과 동해선 도로를 개통하기로 합의함에 따라 차량으로 편리하게 북한을 방문할 수 있게 될 것으로 보이며, 자가용을 타고 금강산을 관광할 수 있는 날도 곧 맞이할 수 있다는 전망도 나오고 있다. 다만 도로를 개통하기 위해서는 군사분계선을 넘어야 한다는 점에서 남북 군당국간에 군사적 보장방안에 대한 논의가 추가로 필요하고, 차량 주행시의 안전보장과 사고 발생시의 협력 등도 별도로 합의해야 한다. 철도의 경우 2004년 10월 시험운행을 실시하고 2005년 말에는 남북한 간에 연결된 구간에서 본격적인 운행이 이뤄질 수 있을 것으로 보인다. 그러나 동해선의 경우, 남측 구간의 노반공사가 18.5%에 그치고 있어 완전개통에는 다소 시일이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 그 동안 제3국을 경유해 남북간 경제협력을 추진해오던 사업자들에게 편의를 제공하기 위해서 빠른 시일 내에 경협협회사무소를 설치·운영한다는 데도 원칙적으로 합의했다.

이 밖에도 3·1절 민족대회, 평양 실내체육관 개관 행사, 8·15 남북공동 행사, 평양 노래자랑 등 다채로운 행사가 벌어졌다. 남북교류협력의 규모가 증가하자 2003년 2월부터 도라산 역에 임시출입사무소를 설치, 같은 해 11월부터 정식으로 업무를 시작했다. 한편 남북한은 2004년 6월 5일 남북 해운합의서 및 부속합의서에 서명했다. 두 합의서에 따라, 북한은 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진 등 7개 항구를, 남한은 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항 및 속초 항구를 상대방 선박에 개방하고 이에 필요한 항로를 개설하기로 했다.

평화번영정책의 중요한 화두는 안보를 소홀히 했다고 비판받는 햇볕정책의 오류를 범하지 않는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 2004년 남북간에 장성급회담이 진행되어 초보적인 군사적 신뢰구축에 합의했다는 것은 그 자체로 의의를 갖는 것으로 평가할 수 있다. 장성급회담은 2004년 2월 개최된 제13차 남북장관급회담에서 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자회담을 조속히 개최한다는 데 합의함으로써 그 계기가 마련되었고, 5월에 열린 제14차 남북장관급회담에서도 장성급회담 개최 원칙이 재확인되었다.

이를 토대로, 2004년 5월 26일 북측의 금강산초대소에서 제1차 남북 장성급군사회담이 열렸고, 6월 3일에는 남측의 설악산에서 제2차 회담이 개최되었다. 제2차 장성급회담에서는 남북 경비합정간에 공용주파수를 설정해서 운영하고, 경비합 간에 시각신호를 제정해서 활용하며, 북방한계선(NLL) 해상에서 중국어선의 불법어로 행위를 단속하는 데 관련된 정보를 교환하기로 했다. 또한 군사분계선 일대에서 일체의 선전행위를 중지하기로 했다. 6월 10일 개성에서 열린 장성급회담 실무접촉에서는 군사분계선에서 일체의 선전방송을 중단하고 이에 관련된 각종 시각적 게시물을 철거할 것과 종교시설을 상대측에서 볼 수 없게 가리기로 합의했으며, 불법조업을 하는 선박에 대한 정보를 서해지구 통신선로를 통해 매일 교환하기로 하는 등 구체적인 이행사항을 담은 부속합의서를 채택했다. 장성급회담의 이와 같은 합의는 남북한 간에 군사적 긴장완화가 급속하게 진행될 수 있다는 희망을 만들어냈고, 이런 맥락에서, 이해찬 총리후보는 6월 25일 총리인준 청문회에서 “장성급회담을 더 자주 하고 충분히 대화 하다보면 민족이 함께 할 수 있는 군축의 방향까지 논의할 수 있는 가능성도 있다”고 전망하기도 했다.

한편 7월 14일 북한 경비정이 14분간 NLL을 침범, 우리 측 함정이 경고사격을 해서 격퇴시키는 과정에서 해군 작전사령관이 북한함정의 위장 송신 사실을 보고하지 않은 사실이 밝혀졌다. 이 사건을 처리하는 과정에서 국방부 장관이 사임하고 합동참모본부 정보본부장이 자진 전역했으며 장성 2명과 영관급 장교 3명이 경고를 받았다. 특히 북한은 NLL을 침범하고도 중국어선이라고 우리 측에 거짓으로 통보하는 등 치밀하고 계획적인 면을 보였다.⁷⁶ 그러나 이번 사태는 북한과 군사문제를 합의·이행한다는 것이 상당한 위험을 수반하는 일이라는 교훈을 우리에게 주기도 했다. 북한이 장성급회담에서 합의한 합정간 의사통신 수단을 이용해서 거짓 통보한 것은 남한 해군을 교란하면서 NLL을 침범하기 위해서 남북간의 합의사항을 악용한 것이기 때문이다. 이번 사태는 과연 북한이 남북군사회담에 진실하

⁷⁶ 『중앙일보』, 2004년 7월 20일.

게 임하고 있는가를 묻게 만드는 계기가 되기도 했다. 비무장지대(DMZ) 근처의 선전수단을 철거하기로 한 합의도 남한은 제2단계 철거작업까지 마쳤지만 북한은 제1단계 철거작업도 끝내지 않고 관련 협의에도 응하지 않아서 국방부는 제3단계 작업을 시작하지 못하고 있다고 밝혔다.⁷⁷

한편, 2004년 7월을 고비로 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 사건이 발생하고 있다. 첫째, 김일성 사망 10주기를 추모하기 위한 남한 방북단의 평양방문을 정부가 허가하지 않음으로써 북한 당국이 크게 자극받은 것으로 보인다. 둘째, 2004년 7월 하순 북한을 탈출, 중국을 경유해서 그 동안 동남아의 제3국에 머물던 탈북자 468명이 한꺼번에 대거 남한으로 입국했고, 북한은 이에 대해 남한의 납치극이라고 강렬하게 비난했다. 셋째, 미국 하원이 7월 21일 「2004 북한인권 법안」을 통과시킨 것이다. 이러한 이유로 북한은 7월 이후 남북대화를 중단하고 있다.

2. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크 사례 분석

여기에서는 참여정부의 통일 거버넌스 정책네트워크가 어떠한 모습으로 진행되고 있는지를 알아보기 위해 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등의 3가지 사례를 분석하였다. 이들 사업은 대북정책 중 비교적 잘 진행되고 있는 사업이고 본 프로젝트에서 살펴보고자 하는 통일정책 거버넌스의 정책네트워크가 일정한 수준에 도달해 있는 사업이다. 아직까지 통일정책 거버넌스 개념이 생소하고 그 연구결과물이 일천한 관계로 여기서는 일단 이들 사례를 통해 대략적인 통일정책 거버넌스의 상과 이 속에서 이해당사자간의 상호관계를 파악하고자 하였다.

그러나 이 사업들이 현재 진행되고 있고 이 과정에서 이해당사자간의 이해관계가 밀접히 결합되어 있기 때문에 구체적인 사실관계를 파악하기란

⁷⁷ 『동아일보』, 2004년 7월 22일.

애초부터 한계라는 점을 밝혀둔다. 특히 3개 사업은 종료된 것이 아니라 현재 진행되고 있는 사업이므로 II장에서 제시한 정책단계별 분석틀을 그대로 적용하기가 만만치 않다.

따라서 하나의 사업에 대해 처음부터 끝까지 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 순으로 정책네트워크 수준과 현황을 분석하기 힘들기 때문에 여기서는 시간적 흐름에 따른 정책단계별 평가보다는 최근 벌어진 구체적인 사실을 그 내용에 따라 정책단계별로 분류하여(그것도 1단계 의제설정과 2단계 대안형성을 하나로 묶어) 이해당사자간 공조 여부를 살펴보았다.

이를 위해 3개 사업을 담당하고 있는 통일부측 인사, 현대아산과 개성공단 입주 예정인 기업측 인사, 남북교류협력과 대북 지원에 종사하고 있는 NGO측 인사, 언론인, 북한 전문가 등 총 20명에 대한 심층면접 조사와 설문지 조사를 하였다.⁷⁸ 그 결과 3대 사업 추진과정에서 각 이해당사자들이 어떠한 입장을 가지고 있었으며 이러한 입장들이 상호관계 속에서 어떻게 변화되었는지를 윤곽이나마 알아낼 수 있었다. 그리고 각 이해당사자들의 통일정책 거버넌스에 대해 어떠한 생각들을 가지고 있는지도 파악하였다.

가. 개성공단 사업

(1) 전반적 분석

우리 정부가 추진 중에 있는 개성공단 개발사업은 북한의 개혁·개방 확대를 통한 한반도 평화변영의 기틀 마련, 한국 중소기업의 발전계기로 호혜적 협력거점 마련, 남북교류 확대로 남북경제공동체 기반 및 동북아

⁷⁸ 통일부 관료, 현대아산측 인사와 개성공단 사업과 관련된 기업측 인사, 우리민족서로돕기운동 이종무 실장, 민족화해협력범국민협의회 정현곤 처장, 통일외교담당 기자 등이다. 여러 가지 미묘한 문제로 인해 피면접자 전부를 밝히지 않는다. 그리고 피면접자의 수가 많은 편이 아니라 본 분석이 과일반화의 오류를 범하고는 있지만 샘플 수의 부족을 심층면접으로 보완하였고 그 결과 대략적인 추세를 파악하기에는 큰 문제가 없다는 생각이다.

협력거점 마련이라는 의미를 갖고 있다.⁷⁹ 이 사업은 추진과정에서 우리 정부와 대북사업 민간기업인 현대아산 간뿐만 아니라 우리 정부와 북한측 간 및 현대아산과 북한측간에 공단의 성공적 개발을 위한 정책적 연대가 비교적 잘 이루어지고 있는 사업이라고 할 수 있다.

개성공단 사업은 1999년 10월 고(故) 정주영 현대 명예회장과 정몽헌 회장이 김정일 국방위원장과 2차 면담에서 경제특구 공단사업 및 금강산 관광사업 등에 대해 원칙적 합의를 함으로써 시작되었다. 2000년 8월 원산에서 정몽헌 현대아산 회장은 김정일 국방위원장을 4차 면담하고 개성지역을 특별경제지구로 지정 선포하기로 합의하며 북경에서 개성공업지구 건설 및 운영에 관한 협의를 체결하였다. 같은 해 11월 현대아산은 한국토지공사와 공동 사업시행 협의를 체결하는 한편, 개성공단 1단계(100만평) 현황 측량과 토질조사를 실시하였다. 우리 정부는 이 사업을 적극 지원하기 위해 2002년 8월 서울에서 개최된 제2차 남북경제협력추진위원회에서 개성공단 연내 착공에 대한 당국간 합의를 하였다. 이어 9월 정부는 북측의 사회간접시설 구축 차원에서 남북경의선 및 동해선 철도·도로 연결 착공식을 가졌다. 11월 북한의 개성공업지구법 발표로 현대아산과 한국토지공사가 50년간의 토지이용증을 획득함에 따라서 정부는 이들을 남북경제협력사업자로 승인하였다. 정부와 현대아산 및 한국토지공사 대표자들은 2003년 2월 육로를 통해 개성공단을 답사하고 6월 30일 북한측과 함께 개성공단 착공식을 가졌다.

12월에는 총예산 50억 원, 대지면적 3,500평, 연면적 500평 규모의 개성공업지구 개발사무소가 착공되고 설치비용 42만 달러, 부지 1,000평, 정비공장 부지 2,000평의 중기관리사무소가 개소되었다. 2004년 3월 개최된 제8차 남북경제협력추진위원회에서는 1만 평의 시범단지를 조성하여 하반기에 기업입주와 제품생산을 하고 1단계로 100만 평 공단을 건설하기로 합의하였다. 4월에는 북한측과 임차료 330만 달러(1㎡당 1달러)와 지상방해물 철거비용 및 보상비용을 포함하여 총 1,600만 달러(183억원)을 지불키

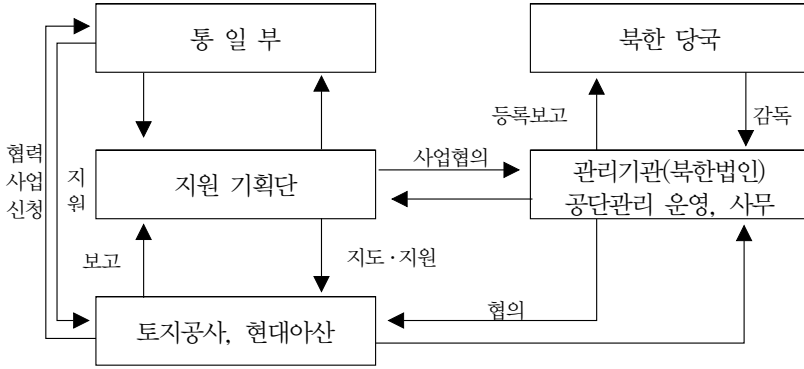
⁷⁹ 민주평화통일자문회의, 「개성공단사업 추진대책」, (2004. 2), p. 9.

로 하는 토지임대차계약을 체결하였다. 이어 정부는 현대아산과 한국토지공사에 1단계 단지조성사업에 대한 남북협력사업을 승인하였고 공사가 착수되었다. 2007년까지 100만 평에 대해 총 2,205억 원이 투입될 예정이다. 정부는 5월 시범단지 28,000평에 대한 희망업체 분양공고를 하여 136개 업체로부터 입주신청을 받았다. 2004년 6월 제9차 남북경제협력추진위원회에서는 전력과 통신 문제 등에 합의가 이루어졌고 15개 입주 희망업체가 선정되었다.⁸⁰ 이 업체들이 입주하여 제품을 생산하면 개성공단 사업은 본격화될 전망이다.

개성공단 사업이 성공하려면 생산된 제품의 수출시장 확보, 북한으로 기술집약적 장비의 반출, 재원조달과 지원체계 확립, 북한의 노동생산성 향상 조건 마련 등의 과제를 해결해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 공단건설 문제가 비교적 잘 진행되어 온 것은 우리 정부와 현대아산 및 한국토지공사 간의 정책적 연대가 어느 정도 잘 이루어지고 있기 때문인 것으로 분석된다. 현대아산 측으로서는 처음에는 정부만을 협의창구로 하여 사업을 진행하다가 한국토지공사가 도중에 개입함으로써 정부와 한국토지공사 모두와 수시로 협의를 해야 하는 어려움을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 상기와 같은 정부와 현대아산, 한국토지공사 및 북한과의 정책적 연대 또는 협의 실태를 도식화 하면 <그림 III-4>와 같다.

⁸⁰ 현대경제연구원, 「개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제」, (2004. 6) 참조.

<그림 III-4> 개성공단사업 추진 체계도



지금까지 개성공단과 관련하여 사업자간 조치와 북측 조치 그리고 남북 당국간 합의, 대내 조치 및 주요 동향을 살펴보면 <표 III-8>과 같다.

<표 III-8> 개성공단 행위자별 조치 내용

구 분	추진 내용	일 자
사업자 간 조치	현대-北아산간 총 2,000만평 개발합의서 체결	00.8.22
	현대·토공, 사업 변경협약서 체결(1단계 토공주도)	02.12.26
	토공 개발사무소 착공식 개최	03.12.11
	현대 중기관리사무소 개소식 개최	03.12.22
	토지임차료, 지장물 보상비 등 관련 계약 체결	04.4.13
	토공 개발사무소 준공식 개최	04.10.21
	전력공급 관련 합의서 체결	04.12.3
북측 조치	개성공업지구법 발표	02.11.27
	개발 및 기업창설 하위규정 제정, 공포	03.6.29
	노동 및 세금 하위규정 제정, 공포	03.10.1
	관리기관, 출입·체류·거주, 세관 규정 제정, 공포	03.12.17
	외화관리, 광고 하위규정 제정, 공포	03.12.17
	부동산규정 제정, 공포	04.8.25
	보험규정 제정, 공포	04.10.11

구 분	추진내용	일 자
남북 당국간 합의	통관·통신·검역합의서 채택	02.12.8
	투자보장 등 4개 경협합의서 발효	03.8.20
	개성공단, 금강산 통행합의서 체결	04.1.29
대내 조치 및 주요 동향	통일부, 현대·토공 협력사업자 승인	02.12.27
	개성공단 1단계 건설 착공식 개최	03.6.30
	통일부, 1단계 100만평 협력사업 승인	04.4.23
	시범단지 입주계약 체결(15개 기업)	04.6.14
	시범단지 부지조성공사 준공식 개최	04.6.30
	개성공단사업지원단 창설준비팀 구성	04.8.16
	시범단지 1차(7개) 협력사업 승인	04.9.8
	시범단지 2차(4개) 협력사업 승인	04.9.17
	개성공단사업지원단 출범	04.10.5
	시범단지 3차(2개) 협력사업 승인	04.10.19
	개성공업지구관리위 개소식 및 입주기업공장착공식	04.10.20
개성공단 우리은행 개점식 개최	04.12.7	

이처럼 개성공단 사업과 관련한 이해당사자들의 정책네트워크 관계는 대체로 공조적이다. 정부와 기업은 긴밀한 공조관계를 유지하고 있고 정부와 기업도 북한과 긴밀한 공조관계에 있다. NGO와 언론이 정부와 기업 그리고 북한을 바라보는 태도도 단체와 언론사의 성향에 따라 갈등적인 경우도 있으나 대체적인 흐름은 공조관계이다. 그런데 개성공단 사업에 있어서는 이해당사자에 위의 다섯 행위자 말고도 미국이 있다. 특히 미국은 전략물자반출문제와 직접적으로 연관되어 있다. 개성공단에 대해 미국은 이 사업이 한반도 긴장완화에 도움이 되는 점은 인정하지만 이 사업의 성과가 북한 핵개발에 악용될 수 있으며 또한 전략물자가 북한에 들어감으로써 발생할 수 있는 문제점에 주목하고 있으므로 전략물자 반출문제에 보다 유연한 입장을 취하고 있는 정부, 기업, NGO, 언론, 북한 등과 갈등관계에 있다 하겠다.

<표 III-9> 개성공단 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한	미국
정부		◎	○	○	◎	△
기업			○	○	◎	△
NGO				-	○	△
언론					○	-
북한						×
미국						

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

(2) 정책단계별 분석

위에서 언급했듯이 여기서는 개성공단 사업이 아직 진행되고 있는 사업이므로 개성공단 사업 전체에 대한 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 하기에는 많은 장애물이 있다. 따라서 쟁점별로 그 내용을 중심으로 단계별 정책네트워크 실태를 분석한다. 그런데 개성공단 사업의 이해당사자는 상기 6개 행위자인데, 이 사업이 주로 정부, 기업, 북한, 미국 등과 관련되어 있으며 NGO나 언론의 정책네트워크 분석은 용이치 않다.

(가) 의제설정 및 대안형성

개성공단 사업은 1999년 10월 현대아산과 북측이 경제특구 공단사업에 원칙적 합의를 함으로써 시작되었다. 이는 통일정책의 주요 사업인 개성공단 사업이 정부의 의제설정이나 대안형성보다는 기업이 주도적으로 이 사업을 이끌어냈다는 데 의미가 크다.

북측과의 초기 합의에 근거하여 현대아산이 북측으로부터 취득한 개성공단 2,000만 평에 대한 사업권은 현재 1단계 100만 평에 국한하여 토지공사 및 공동사업파트너와 사업을 추진하고 있다. 개발업자인 현대아산은 남측인 통일부, 개성공단의 전체적 관리·운영을 맡게 될 개성공단관리위원

회, 1단계 100만평에 한정하여 사업파트너인 정부투자기관인 한국토지공사와 이해관계를 가지고 있는 것이 현실이다.

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

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

지금까지는 개성공단 개발에 있어서 1단계 100만 평에 대해서만 현대아산과 토지공사의 공동사업으로 협력사업 승인이 난 상태이다. 이러한 상황에서 현대아산은 협력사업 승인은 구체적인 개발계획 수립이 있어야 가능하다고 하더라도 대규모 투자와 유무형의 각고의 노력을 투입하여 북으로부터 획득한 개발사업권을 보호하는 차원에서 우선적으로 협력사업자 승인이 필요하다는 점을 정부측에 요구하고 있다. 또한 개성공단 입주기업들도 정부의 분양계획 마련에 개입하고자 자신들의 입장에서 합리적 분양방안을 제시한 바 있다. 즉 이들은 품질경쟁력이 있으나 가격경쟁력이 낮은 경공업 중심 노동집약업종 우선 입주, 공동시설활용에 따른 투자비·원가 절감 및 원자재 공동구매 등으로 중소기업의 경쟁력 향상 도모, 토지임대·표준공장 건설 등 분양방법 다양화, 기업들의 초기투자 비용 부담 완화, 입지수요와 입지환경 등을 종합적으로 고려하여 용수사용이 적은 업종 및 환경친화적 업종 우선 선정 등을 중심으로 분양이 되어야 함을 정부측에 건의하였다.⁸¹ 언론도 대안형성에 관여하고 있다. 『중앙일보』의 경우에는 ‘대북지원 체계적으로 하자’라는 시리즈를 통해 단순한 식량 및 구호 지

⁸¹ 중소기업협동조합중앙회, 『개성공단의 합리적 분양방안』 (2004. 7).

원 차원을 넘어서 북한이 스스로 먹고 살 수 있는 환경을 만들어주는 기사를 낸 바 있고, 『문화일보』도 개성공단 사업의 성공을 위한 다양한 대안을 제시한 바 있다.

(나) 정책결정

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

정책집행과정과도 밀접히 관련되어 있지만 전략물자반출입문제는 정책결정과정에서의 정책네트워크를 살펴볼 수 있는 좋은 사례이다. 정부, 북한, 기업, 언론, NGO, 미국 등 이해당사자들의 입장을 알 수 있고 이 과정에서 정책네트워크의 생생한 장면을 엿볼 수 있다.

현재 통일부는 개성공단 건설에 보내지는 자재장비 반출의 경우 개성공단사업지원단을 신설하고 사업단 내에 산자부에서 파견된 직원으로 구성된 투자지원과를 통해 전략물자반출을 심의 승인하고 있다. 실제 다자간 수출통제체제, 수출통제품목과 이외 추가관리품목을 종합하면 개성에 반출되는 거의 모든 품목이 수출통제품목이며 승인기간도 20일이 소요된다. 이러한 상황에서 현대아산은 정부측이 대해 역동적인 개성공단개발을 위해 통제관리품목과 일반품목을 분리되어 승인 절차를 거쳐야 하며 통제관리품목도 그 사용의 용도와 범위가 명확히 규정될 경우 승인을 주는 것이 타당하다는 입장을 밝힌 바 있다. 그리고 현대아산은 사전 20일 전에 필요한 자재 장비의 품목과 소요량을 예측하여 자재의 현장 투입을 진행하고

있으나 보다 원활한 물류를 위해서는 일반품목의 조기 승인 및 전략물자반출에 대한 보다 유연한 사고를 정부에 요청중에 있다. 또한 현재 시범공단에 입주 예정인 통일부측이 선정한 남측 15개업체 중 2개업체는 주요 생산설비 반출설비 승인 여부가 불투명하다. 이에 현대아산은 통일부에게 입주업체 선정시 현대아산과 협의하여 입주 및 입주 후 생산 및 자재 반출입에 따르는 시행착오를 최소화하여 효과적인 공단개발을 해야 할 것을 요구함으로써 정책결정과정에 직접 참여할 뜻을 명확히 하고 있다.

전략물자반출문제 대한 미국의 기본입장은 개성공단 입주업체가 반출하려는 정밀기계와 고성능 중앙연산처리장치(CPU)를 탑재한 컴퓨터 등이 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)과 미국의 수출통제법의 전략물자 제한규정에 저촉되는 물품이기 때문에 엄격히 규제하겠다는 것이다. 이에 2004년 9월 2일 정동영 장관이 미국을 방문하여 미국측과 협의한 후 케네스 저스터 미 상무장관 대리는 “600개가 넘는 반출품목에 대해 (상무부) 전 관계자를 투입해서 2주일 만에 심사를 마쳤고 이렇게 조속히 심사를 끝낸 것은 상무부가 생긴 이래 처음”이라며 “이는 개성공단의 중요성을 잘 알기 때문”이라고 말함으로써 이 문제에 관련한 한·미 갈등설을 불식시켰다. 통일부도 2004년 11월 1일 개성공단 전략물자 반출은 원칙적으로 한국 정부의 책임이며 한·미간 갈등은 전혀 없다고 언명하였다. 그러나 스티븐 해들리 미국 백악관 안보조좌관 내정자는 한국 국회대표단과의 면담에서 “북핵문제 해결에 인위적인 시한은 없지만 진전을 볼 필요는 있다”면서 “북한이 핵을 포기하지 않은 상태에서 경제적 이익만을 추구하는 것은 옳지 않다”고 밝힘으로써 한·미 간의 협력에 있어 문제점이 드러났다.

다른 이해당사자들의 관계와 달리 북한과 미국간의 관계만은 유독 극한 긴장관계에 있다. 2004년 9월 6일 『로동신문』은 개성공단 건설을 둘러싼 미국의 부당한 행위가 민족내부 문제에 대한 내정간섭적 행위에 해당한다고 미국을 비판하였으며, 2004년 11월 11일에 『조선중앙방송』도 “용납할 수 없는 간섭책동”이란 제목의 ‘시사논단’에서 “미국이 6·15 공동선언 이행과 민족 공동의 번영을 위한 북남 경제협력사업을 더욱 악랄하게 방해하

고 있으며”, “미국은 개성공업지구(개성공단) 건설사업을 파탄시키고 북남 경제협력사업에 제동을 걸려는 범죄적 속셈을 공공연하게 드러내고 있다 고”고 비난한 바 있다.

일부 극우성향의 NGO를 제외한 대다수의 NGO는 개성공단 전략물자 반출 문제가 원만하게 해결될 수 있도록 우리 정부와 미국 정부에 동시에 압력을 가하였으며, 관련 학계와의 연대를 통해 적절한 시기에 문제제기를 함으로써 이 문제와 관련한 정책결정과정에 참여하고 있다. 2004년 8월 17일 경제정의실천시민연합 통일협회, 개성사랑회, 남북경협운동본부 등 시민단체는 기자회견을 통해 개성공단 시범단지 입주업체가 북으로 반출할 물품에 대해 ‘전략물자 제한규정’을 완화해 달라고 정부와 미 당국에 촉구하였다. 그리고 2004년 10월 13일, 민족화해협력범국민협의회, 통일연대, 환경운동연합, 서울YMCA, 한국종교인평화회의, 우리겨레하나되기운동본부 등 시민단체들도 기자회견에서 개성공단 전략물자 반출과 관련해서 정부의 노력을 촉구하고, 문제 해결을 위한 제안서를 정부에 전달하였는데, 이 기자회견의 기초는 정부의 노력을 격려하고 전략물자 반출과 관련해서 정부와 민간이 협력해 가자는 내용이었다.

여러 언론매체들은 사실과 기획기사를 통해 전략물자 반출문제 해결의 필요성과 해결방안을 역설하였고 남북경협 인프라를 정부 주도로 시급히 확충해 한다는 주장을 펼쳤다. 그러나 보수성향의 언론들은 사실관계를 보도하면서도 전략물자 반출시 야기되는 문제점, 그로 인한 한·미 갈등, 인프라 미비로 인한 입주업체들의 애로사항 등 현상으로 나타난 문제점에 초점을 맞추어 개성공단 사업에 대한 부정적 인식을 심어주고자 하였다.

이러한 행위자들의 정책결정과정에 대한 개입에 대해 정부는 이들의 의견을 대부분 수용하면서 개성공단 전략물자 반출문제는 원칙적으로 우리 정부의 책임하에 사전, 사후 통제절차를 거치도록 할 것이며 미국측과도 긴밀한 협의를 통해 전략물자 반출문제에 관한 한·미 간 갈등요인을 없애는 방향으로 정책을 결정하겠다는 입장이다.

(다) 정책집행

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

또한 현대아산은 지금 정부, 토공, 관리기관, 현대 등 대북 협의창구의 난립으로 대북협상력이 저하되고 있다며 북측 채널과 원활한 관계를 맺고 있고 정치군사적 문제로부터 보다 자유로운 민간기업을 협상창구로 활용하는 전략적 접근을 요청하고 있다. 하지만 정부의 입장은 부정적이다. 또한 현대아산은 정책집행과정에서 불편한 점으로 드러나고 있는 남북통행 절차의 개선을 요구하고 있다. 그 동안 정부는 이에 대한 개선요청에 부응하여 정부, 개성공단 셔틀버스를 2004년 9월 20일 시범운영하였고 DMZ 출입시간을 2시간 연장하였으며 출입계획 통보기간을 3일에서 36시간으로 간소화하였다. 그런데 현대아산은 더 간소화해야 한다며 개성 역시 경제특구로서 그리고 기업의 생존과 직결된 사업을 진행하는 곳으므로 당일 출입, DMZ 출입시간대와 횟수 제한 완화 등 가능한 시스템이 마련되어야

한다는 입장이다.

정책집행과정에서 현대아산과 입주기업들은 대부분의 사안에 대해 서로 협력을 하고 있으나 일부 기업의 경우에는 현대아산에서 제시하는 건축비보다 저렴한 건축비로 공장을 건축하기를 희망하고 있다. 즉 이들은 “개성공단이 중소기업에 하나의 대안이 되는 것은 분명하지만 입주업체들의 초기비용이 상당히 부담이 되고” 있다며 정부는 이를 “민족화해비용이라 생각하고 어느 정도 비용 절감을 하는 차원에서 부담해준다면 좋겠다”는 입장이다. 이에 대해 정부는 전체 개성공단사업의 성공이라는 관점에서 필요시 균형 있는 중재와 조정 역할을 수행한다는 입장이다. 그리고 정부는 현재 총 투자액의 70% 수준인 약 440억 원의 대출 계획과 손실보조제도를 시행 중에 있다.

정책집행과정에서 정부는 북측과도 협의체계를 가동시키고 있다. 정부는 입주기업이 본격적인 생산에 들어갈 수 있도록 공장건축과 북측 인력채용을 지원해 나갈 것임을 이미 밝혔고 근로자들에게 대한 체계적인 교육을 실시할 예정이다. 즉, 공장설계·설비조달, 생산·판매 계획 수립 및 북한 인력 수요를 관리위원회를 통해 북측과 협의하고 있다. 하지만 통신문제는 사업자간 4회, 당국간 수차례 북측과 협상을 진행하였으나 북측의 사업참여 범위에 대한 입장차이로 합의가 지연되고 있다. 우리 측은 남측사업자의 독립적인 통신망 건설 및 운영을, 북측은 합작 또는 단독추진 방침을 고수하고 있는 상황이다.

개성공단 사업 정책집행 과정에서 북측과의 원만한 관계만 있었던 것은 아니다. 개성공단 착공식이 2003년 6월 30일에 열렸으나, 애초 2002년 12월 말 예정이 늦어진 데다가 2003년 5월 29일 개최합의도 미루어지는 과정을 겪으면서 북이 이에 대해 매우 큰 불만을 보였다. 북한은 “개성공단과 관련해 기본법을 제정하고 토지이용증을 발급했음은 물론 공단 경계도 확정하고 일부 하부규정도 마련해 놓았지만 남측이 미온적인 태도를 보이고 있다”며 남측의 사업의지를 의심하였던 것이다. 북한 이종혁 아태평화위 부위원장도 6·15공동선언 발표 4돌 기념 국제토론회에서 “우리는 북남

경제협력의 활성화를 위하여 지금까지 할 수 있는 노력을 다하였습니다. 중요한 군사전략적 지대들인 개성지구와 금강산 지역들을 남측에 뚝 떼어 내 주었을 뿐 아니라 그곳에 특혜도 충분히 제공해 주었습니다. 그럼에도 불구하고 개성공업지구건설에 착공식을 한때로부터 오늘까지 흠 한삽 떠 옮긴 적인 없습니다”고 발표하면서 한국 정부에 대한 불만을 표시하였다. 그러다가 2004년 10월 20일 북한 『조선중앙통신』은 개성공단관리위원회 개소식과 시범단지 입주기업 공장 착공식이 열린 소식을 보도하면서 주동찬 북한 중앙특구개발지도총국장의 “개성공업지구 관리운영사업을 주관하게 될 관리위원회를 구성하고 개소식을 선포한 것은 615공동선언이 가져온 귀중한 결실”이라는 발언을 소개함으로써 북한의 불편함이 일단 무마되었음을 밝혔다.

(라) 정책평가

개성공단 사업은 현재 초기 국면이기 때문에 정책평가 단계에서 분석할 내용이 별로 없다. 하지만 현재까지 진행된 사업만을 가지고 보면, 정부는 개성공단 사업을 남북경협 의 새로운 모델로 창출하기 위해 적지 않은 노력을 하였고 앞으로도 이에 대한 지원을 아끼지 않을 것으로 보이며, 현대아산의 입장에서는 정부측의 지원에 만족하면서도 사업진행과정에서 현대아산이 상대적으로 역할이 줄어들고 있음에 대해 불만을 가지고 경제협력의 순수성이 다소 훼손되었다는 평가를 내리고 있으며, 북한은 현재 상황에 대해 큰 불만을 가지지 않지만 남측의 소극적인 태도와 미국의 방해 책동으로 사업이 지연되었음을 비판하고 있는 실정이다. NGO와 언론사는 자기 집단의 성향에 따라 다른 평가를 내리고 있으나 대체적인 흐름은 긍정적인 쪽이다.

나. 금강산관광 사업

(1) 전반적 분석

현대아산이 추진하여 1998년 11월 관광선을 첫 출항시킨 금강산 관광사업은 자금난, 북한측의 관광활성화 조치이행 지연으로 관광객이 월 1,000명까지 감소하는 등 중단위기에 직면하였다. 이에 따라서 국민의 정부는 2001년 6월 금강산 관광사업에 참여한 한국관광공사에 남북협력기금 900억 원을 대출하는 한편, 2002년 1월에는 금강산 관광사업 지원방침을 발표하고 학생, 교사, 이산가족, 국가유공자, 장애인, 통일교육강사 등의 관광경비 일부를 남북협력기금에서 지원하였다. 이러한 조치로 관광객이 증가하였으나 국회가 북핵문제에 진전이 있을 때에 경비지원을 검토한다는 조건하에 예산을 삭감하면서 경비지원이 2003년 1월부터 중단되었다. 이후 금강산관광 사업은 관광객 감소, 사업자의 자금난, 4~6월 사스(SARS)로 인한 북한측의 일시적 관광 중단, 8월 정몽헌 회장의 사망 등으로 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 2003년에는 육로관광의 개시와 특구개발에 필요한 제도적 장치가 마련되었다. 금강산 육로관광은 2월 5~6일 사전답사와 2월 14~16일 시범관광에 이어 일반인 대상 육로관광이 3차례 실시되어 2003년 말까지 총 34,432명에 달했다.⁸² 금강산관광 사업은 2004년 2/4분기부터 관광객이 월 15,000명을 상회, 자금수지(수입-지출)기준 자금 과부족이 없는 상태이다. 따라서 육로관광 정례화 및 당일관광 등 신규상품 개발, 숙박시설 확충 등에 맞춰 단계적으로 수익성 제고가 이루어질 것으로 전망된다.

이러한 금강산 관광사업은 남북관광교류 활성화에 새로운 계기를 마련하는 한편, 남북간의 군사적 긴장완화와 협력 증진에도 기여해 오고 있다. 그러나 육로관광·특구개발 본격화시에도 북한측이 당초 합의한 9억 4,200만 달러의 대가지급을 요구할 경우 수익성 확보가 어려운 문제점을

⁸² 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 161~163.

가지고 있다. 또한 「금강산여관」 개장으로 숙박난은 완화될 전망이다, 단체 숙박시설 위주로 일반인 대상 고급 숙박시설이 부족한 상태이다. 휴게소, 식당, 매점 등 관광 편의시설 혼잡도 더욱 증가하고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

그 동안 금강산관광 사업의 추진과정을 정리하면 <표 III-10>과 같다.

<표 III-10> 금강산관광 사업 추진경과

일자	내용	비고
98.6.23	금강산관광 및 개발사업 합의	정주영 방북
98.9.7	현대3사(현대상선, 현대건설, 금강개발) 협력사업 승인	현대-북한 합영투자방식 (95,826천달러)
98.10.29	금강산관광사업에 관한 계약서 체결	
98.11.18	금강산 관광선(금강호) 첫 출항	
99.6.21	민영미 억류사건 발생	관광 중단
99.8.5	관광세척 및 신변안전 관련 합의서 체결	관광 재개
99.10.23	외국인 금강산관광 시작(풍악호 16명 탑승)	
00.5.24	장전항 본선 부두 준공	
00.6.8	관광대가 조정, 육로관광·관광특구 지정 합의	
01.6.23	한국관광공사, 금강산관광사업 참여	
01.10.3~5	금강산관광 활성화를 위한 제1차 당국회담 개최	
02.4.4	학생, 교사, 이산가족, 유공자, 장애인 관광경비 지원 실시	
02.9.10~12	금강산관광 활성화를 위한 제2차 당국회담 개최	
02.11.25	금강산관광지구법 발표-지구관리기관 구성, 특구 개발 운영 등	
03.2.14~16	동해선 임시도로 개통식 및 시범육로관광	
03.4.26~6.26	SARS로 금강산관광 중단	

일자	내용	비고
03.6.29	북, 개발규정, 기업창설운영규정 등 금강산관광지구법 하위규정 2개 발표	
03.9.1	육로관광 재개	
03.10.8	금강산관광지구 경계 확정	
04.1.11	설봉호 임대 해지, 해로관광 일시 중단	
04.2.23	WTO, 금강산종합개발계획 초안 작성 완료	
04.4.1	금강산종합개발계획 전문가 설명회	
04.5.26	북 관리기관 설립·운영, 세관, 출입·체류·거주 등 금강산관광지구법 하위규정 3개 발표	북, 4.29 제정
04.5.29	북 노동, 외화, 광고 등 금강산관광지구법 하위규정 3개 추가 발표	북, 5.6 제정

금강산관광 사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 조선아시아태평양평화위원회(아태)이다. 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남측 정부와 북측 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시한다. 이미 두 차례 금강산관광 활성화를 위한 당국회담이 개최되었다. 또한 북한은 금강산관광지구법을 발표하여 금강산관광 사업에 대한 적극적인 자세를 보였고 그 후속 조치로 현대-아태간 합의한 개발, 기업창설, 관리기관 설립, 세관, 출입, 외화, 광고, 노동, 부동산, 회계 규정 가운데 이미 부동산과 회계 규정을 제외한 8개 하위규정을 발표하였다. 개성공단 사업과 달리 금강산관광 사업의 미국의 영향력이 상대적으로 약하다. 그리고 개성공단 사업과 같이 NGO는 다른 행위자와 직접적인 관계를 맺는 것은 아니고 우호적 관계에 있다. 하지만 언론의 태도는 과거에는 부정적이었다가 최근에는 긍정적인 모습을 보이고 있고 특히 정부지원금 확대 문제에 있어서는 공조적이라고만 볼 수 없다.

<표 III-11> 금강산관광 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한
정부		◎	○	○	◎
기업			○	○	◎
NGO				-	○
언론					○
북한					

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

(2) 정책단계별 분석

(가) 의제설정 및 대안형성

의제설정 및 대안형성은 주로 정부와 현대아산이 주도하고 있기 때문에 이 단계에서 언론과 NGO가 관여할 여지는 그리 많지 않다.

정부와 현대는 금강산관광 활성화란 공동의 목표를 달성하기 위해 정부 지원금을 확대해야 한다는 입장에서는 무척 공조적인 관계에 있다. 양측은 가능한 대안 마련과정에서도 상호 협조적이나 구체적 대안 형성과정에서는 지원규모와 지원시기 등에서 정부와 기업간 차이를 보이고 있다. 그런데 정부지원금 확대에 대해서는 남북관계 개선을 위한 정부의 특정기업에 대한 특별적 조치로 기업의 이해관계가 반영된 의제설정이라는 비판도 제기되고 있다.

특히 현대아산이 의제설정 및 대안형성에 주도적인 역할을 하고 있는 것은 현대측이 세계무역기구(WTO) 초안을 바탕으로 특구개발계획의 세부 계획(시설물 배치, 소요자금, 투자계획 등 포함)을 수립하고 있는 중이라는 사실에서도 잘 드러난다. 또한 현대는 북한으로 하여금 자신들이 원하는 대안형성을 하도록 북한을 견인하는 데 적극적이다. 금강산관광지구법 하위규정 중 아직 발표되지 않은 부동산과 회계 규정 마련을 위해 2004년 5월 25일부터 6월 1일까지 현대는 아태 법규담당자를 동반하고 중국 경제

특구(상해, 소주공단, 심천특구 등)를 시찰한 바 있다. 이것을 계기로 외환 거래, 토지임대, 회계검증 등에 대한 복측 이해를 돕는 기회로 삼기 위해서였다.

(나) 정책결정

정책결정 역시 현대아산과 복측, 우리 정부의 공조관계 속에서 잘 이뤄지고 있다. 그런데 다른 정책단계와는 달리 이해당사자들의 입장이 가장 많이 반영되고 이 과정에서 당사자간 갈등이 노출되는 단계이기도 하다.

금강산종합개발계획의 경우 현대측이 구체화하여 필요한 검토를 거쳐 이를 복측에 제출하게 되면, 이를 바탕으로 개발사업이 추진된다. 금강산관광지구법은 개발사업자가 개발계획 제출 후 한 달 이내에 북한당국이 이를 승인하고 이에 따라 개발이 이루어진다고 규정하고 있다. 이는 정책결정에 있어 현대아산의 주도성을 보여주는 것이다.

이와 관련하여 현대측은 정부에게 정부지원금 보조 등과 같은 직접적인 지원 외에도 향후 금강산관광 마스터플랜을 바탕으로 추진될 예정인 국내외 투자설명회에 직간접 협조(세일즈외교, 한국관광공사의 해외지사망 활용 등)를 통해 국내의 투자를 유치할 수 있도록 지원해 달라는 요청을 하였다. 이에 정부는 개발사업 착수, 투자유치 등이 조기에 이루어지도록 유도하는 한편, 특구개발이 경제성을 갖추되, 금강산지역의 환경훼손을 최소화하는 방향으로 추진되도록 가이드라인을 제시하는 역할을 하겠다며 현대측의 요구를 거의 수용하고 있다.

그러나 정책결정과정이 위에서처럼 선순환구조에 있지만 갈등이 전혀 없는 것은 아니다. 금강산관광경비 지원금 확대의 경우, 교사, 학생, NGO는 찬성하나 설악산 국립공원 내 관광숙박업 종사자들은 협의체를 조직해 이에 반대하는 입장이다. 그리고 예전에 정부가 현대의 요청으로 금강산에 외국인 전용 카지노를 허가해 주었으나 현대가 내국인 입장 요구가 관철되지 않아 이를 거부하였다. 그런데 이 과정에서 강원랜드가 적극 반대했다고 한다. 이는 금강산관광 사업에서도 기업 간 갈등이 존재함을 드러내 보

여주고 있다.

또한 정부보조금 확대에 대해 단체 성향에 따라 일부 NGO, 언론 등이 반대하고 있는 것도 사실이고 NGO 간에도 서로 갈등관계를 보이고 있다. 2002년 7월 9일 『자유시민연대』는 속초항 주차장 입구에 금강산관광 중단을 촉구하는 플래카드를 내걸고 “서해 교전으로 해군 장병이 귀중한 목숨을 잃었는데 금강산 관광이 말이 되느냐”, “피주기식 금강산 관광은 국민의 이름으로 거부해야 한다”고 주장하며 가두 방송을 한 반면, 2003년 4월 11일 『금강산을 사랑하는 범국민연대』는 금강산 뱃길 관광을 살리기 위해 “금강산관광보조금을 조속히 부활시킬 것”을 촉구하였다. 금강산사랑연대는 금강산 관광사업은 분단국가로서의 안보와 안정적인 투자환경을 조성하는 데 기여함으로써 우리 국군과 함께 국가안보라는 차원에서 ‘평화만들기’와 ‘평화지키기’를 하는 ‘공공재’라며 국가가 나서서 근본적인 대안을 제시할 것을 촉구하였다.

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

(다) 정책집행

금강산관광 사업의 경우 정책결정 단계는 비교적 시끄럽지만 일단 정책이 결정되면 이후 정책집행 단계는 대체적으로 공조적 관계가 지속되고 있다. 그런데 금강산관광 사업은 다른 공공정책 달리 기업이 정책집행자의

역할을 수행하기도 한다. 현대측은 개발계획을 확정하는 즉시 이를 집행하기 위해 투자설명회 개최, 주식 공모, 사업별 컨소시엄 구성 등을 통해 개발자금을 조달할 계획이다. 물론 이 과정에서 정부의 적극적인 지원과 가이드라인이 제시될 것으로 보인다.

정부와 기업이 상호 조율과정을 통해 구체적인 정책집행에 있어 상호 협력관계를 유지하나 세부적인 부분에 대해서는 부분적인 갈등도 존재한다. 가령 현대는 금강산지역의 발전기 설치의 무상지원을 요구하고 있고 정부는 기업이 자체 조달하라는 입장에 있는데 아직까지 해결되지 않은 상태이다. 그리고 현대측은 ‘금강산밸리’ 추진과정에 북측의 조선컴퓨터센터와 남측의 소프트웨어진흥원, 게임종합지원센터 등의 사업파트너와 사업을 추진하였으나 통일부의 자재장비 반출 불허로 무산된 바도 있다.

정책집행 단계에서는 현대와 정부간의 공조 여부가 가장 중요하다. 여기서는 정책집행자인 현대가 정책집행 과정에서 정부에게 어떠한 점들을 요구하고 있는지에 대해 정리해 보았다. 대부분이 현대와 정부 사이에 논의 중인 것들이다.

첫째, 정부는 금강산관광이 남북을 잇는 ‘평화사업’으로서의 중요성을 감안하여 남북협력기금에 규정된 ‘남북간 왕래경비 지원’에 따라 경비보조를 결정, 만 65세 이상 이산가족, 초·중·고·대학생 및 교사, 장애인 등을 대상으로 금강산관광경비의 일부를 지원해야 한다는 것이다. 최근 중고생 통일교육 목적으로 금강산 현장 체험 프로그램을 위해 통일부와 교육인적자원부에서 2004년 12월부터 2005년 2월까지 3개월 한시적으로 중고등 학생(인솔교사 포함) 2만여 명에 대해 금강산 체험학습 경비지원을 결정하였는데, 이것을 한시적으로 운영하기보다는 상시적인 시스템을 가지고 운영해야 한다는 것이다.

둘째, 금강산관광 사업은 현대아산이 북측의 아태로부터 50년간 장기 독점개발권을 인정받은 사업이다. 북한은 금강산 특구 내의 사업 허가에 있어서도 현대아산이 일정한 권한을 행사할 수 있기를 바라고 있는 듯하다는 것이 현대측 주장이다.

셋째, 정부가 남북협력기금의 대출제도를 개선하여 대기업의 단독 투자의 경우에도 지원해 줄 것을 요망하고 있다. 현행의 제도 하에서는 대기업의 경우, 중소기업과 동반 진출하거나 사회간접자본시설(SOC) 분야의 투자에만 기금 지원이 가능하도록 되어 있다. 그러나 진출 기업의 대부분이 영세하여 본격적인 남북경협 활성화를 주도하기에는 역부족인 상태이다. 따라서 중소기업의 대북 진출 교두보 확보와 개척자적 역할 수행 차원에서 보다 많은 대기업의 남북경협 사업 참여가 요구되기 때문에 ‘추진 능력’이 아닌 ‘기업 규모’로의 제한은 매우 불합리하다고 판단되므로 이의 철폐나 완화를 요구하고 있다.

넷째, 현대아산 측은 정부가 여론을 의식한 소극적인 정책을 운영하고 있다고 판단하고 있다. 카지노 사업 허용 및 면제 범위 확대 등은 금강산 관광사업 시작 이전의 정부 제출계획서에 포함되었음에도 불구하고, 정부가 허용하지 못하는 것은 국내의 관련업계, 특히 강원도 정선 카지노의 반발 때문으로 생각하고 있다. 또한 학생들과 교사들의 요구가 있음에도 불구하고, 정부가 단체 수학여행을 불허하는 것을 현행 대상 지역주민들의 반발에 기인한 것으로 생각하고 있다. 현행 수학여행의 경우, 수도권 지역 학생의 경우는 경주나 부산, 제주도 등 남부 지역으로, 남부 지역 학생들은 설악산 지역을 주 대상으로 하고 있는 실정이다. 20~30년 전의 어려운 시절과 달리, 지금은 소득 향상과 교통 여건 호전으로 대부분의 학생들이 수학여행 시기 이전에 이들 지역을 수차례 다녀온 경험이 있어 별다른 여행 매력과 역사 탐방 등의 학습 효과 없이 강제로 가는 경우가 많다는 주장이다.

다섯째, 정부의 인프라 건설 지원과 담보물 인정이 미흡하다고 생각하고 있다. 고성항 부두시설 및 방파제는 특정 기업만의 기간시설이 아니므로 정부가 인수하여 남북경협의 동해 물류항 및 관광항으로 육성하는 것이 바람직하다고 주장한다. 고성항은 남한의 경협추진 기업과 일반 관광객, 이산가족들이 이용하고 있으므로 물류비 절감과 관광객의 안전·편의를 제공하는 공공재(public goods) 성격이 강하므로 정부의 인수에도 충분한 명분이 있다고 생각한다. 더욱이 이미 금강산 특구법이 제정되었고 투자보

장합의서가 발효된 만큼, 북한 내 투자 자산에 대한 정부의 담보물 인정이 이루어져 향후의 진출 기업에게도 투자 매력을 제공해야 한다는 입장을 취하고 있다. 특구 개발의 활성화와 다양한 위락 시설 확충을 위해서는 대규모 투자 재원과 외부 유치가 필요하며, 이를 위해서는 북측 지역의 투자 자산에 대한 담보 인정이 더욱 중요한 과제로 대두될 것으로 전망하고 있다.

여섯째, 정부는 남측의 동해선 출입사무소(CIQ) 신축 및 시설 확충을 지원해야 한다고 주장한다. 육로 관광이 본격화되면서 고성군 통일전망대 내 동해선 임시출입사무소의 수용 능력이 한계에 다다른 상황이다. 따라서 관광객 대기장소 및 화장실 등의 부대시설 확충이 시급하다.

일곱째, 현대아산은 현재 1,000kw 발전기 3대로 전력을 공급하고 있으나 시설의 노후화로 전력생산효율이 70% 수준으로 저조하여 총 발전량이 2,000kw 정도라는 것이다. 이에 추가 전력공급을 하지 않으면 시설확충 및 운영이 어려운 실정인데, 현재의 어려운 전력난에 대한 임시방편으로 현대는 자체적으로 6,000kw 중고발전기를 구입하여 현지 설치를 추진하고 있는데 이에 대한 협력기금(약 21억 원)의 지원을 요청하고 있다.

여덟째, 금강산 관광사업에는 이외에도 병원 등의 의료 시설과 통신상의 어려움이 존재하고 있다. 남측 이용객들의 안전과 편의를 위해 공공 차원의 의료·통신 시설 건설이 필요하다. 또한 환경오염 방지를 위한 오폐수 처리와 소각 시설 설치 자금에 대한 정부의 지원도 요망하고 있다.

아홉째, 현재 금강산관광을 하기 위해서는 절차상 관광객 전원이 신원조사를 반드시 거쳐야 하기 때문에 출발 10일 전까지 해당 관계기관에 명단을 제출하여야 하고, 이 기간 중에는 인원 추가 및 변경이 불가능하다. 또한 군사분계선 출입계획을 업무일 기준 3일 전까지 제출하여야 하며, 제출 후에는 절대적인 위급사항(사망, 부상 등)을 제외한 사업목적의 출입계획 수정 등은 엄격히 제한되고 있다. 이에 대해 현대측은 육로관광의 본격화에도 불구하고 당일관광 또는 설악산과의 연계관광 및 개별 관광색 접근성이 약화되는 등 관광활성화에 많은 제약이 따른다며, 관광객 및 사업자에게 외국 입출국 시스템과 같은 복수 비자형태 등 원하는 시기에 특구방문

이 가능한 시스템을 마련하여야 하며, 전산화 등을 통해 출입수속 절차를 최대한 단축하고 간편하게 할 것을 요청하고 있다.

(라) 정책평가

정부는 금강산관광 사업이 남북교류 활성화에 새로운 계기를 마련하는 한편, 남북간 긴장완화와 협력 증진에 기여했다며 일단 긍정적인 평가를 내리면서도, 민간기업이 중심이 되어 진행되는 사업인 만큼 공공성에 대해서는 정부가 최대한 지원하겠지만 이제는 민간기업 스스로 자활할 수 있도록 사업을 진행해야 한다는 입장이다. 북한측은 금강산관광 사업의 성과를 인정하면서도 남한측이 보다 많은 투자를 할 수 있음에도 불구하고 그렇지 않았다는 섭섭한 심정을 가지고 있다. 현대아산은 금년에 들어 관광객이 늘어나고 있고 한시적이지만 보조금이 지원되어 이것이 관광활성화에 기여할 것이라는 입장이지만 정부가 금강산관광 사업보다는 개성공단 사업에 치중하여 금강산관광 사업을 경시하고 있다는 비판도 제기하고 있다.

다. 대북 인도적 지원 사업

(1) 전반적 분석

대북 인도적 지원을 하는 한국 NGO들의 본격적인 지원 시점은 북한이 대규모 홍수로 매우 어려움에 처해 있던 1996년 초반부터이다. 당시 김영삼 정부는 민간차원의 대북지원과 교류를 기본적으로 금지하고 대북지원의 경우 대한적십자사로의 창구단일화 방침을 고수하였다. 특히 1996년 중반부터 본격적으로 시작된 ‘북한동포돕기운동’에 기업과 언론의 참여를 원천적으로 봉쇄하였다. 또한 기부금품모집법을 근거로 모금활동에 제약을 가해 1997년 봄에 대규모로 전개된 ‘북한동포돕기운동’에 대한 검찰의 수사가 있기도 하였다. 김대중 정부에 들어와 대북 포용정책의 일환으로 구체적인 민간교류 지원정책이 전개되면서 민간단체의 역할과 기능이 확대되었다. 대북지원 논의 및 지원 과정을 모니터하기 위한 민간인의 방북을

허용하였고 언론과 기업의 모금참여 허용, 방송의 ARS모금 전격 허용, 대북 지원단체에 대한 사단법인 인정 및 지정기부금 단체 인정 등 모금운동에 대한 제한이 완화되었다. 또한 1998년 9월 민간단체의 개별 지원이 지정기탁제 방식으로 제한적 허용되었고 1999년 2월 대북지원 창구 다원화 조치가 시행되었다. 또한 남북협력기금 지원에 대한 기준 마련을 위해 인도적 차원의 대북 지원사업 처리에 관한 규정이 제정되었고, 2000년부터 대북 지원사업에 대해 남북협력기금이 지원되기 시작하였다. 2002년 민관정책협의회가 구성되었으나 실질적 운영은 되지 않았다.

참여정부가 들어선 2003년 「우리민족서로돕기운동」, 「한민족복지재단」, 「유진벨재단」, 「이웃사랑회」, 「월드비전」, 「남북어린이어깨동무」 등과 같은 민간단체들이 대북지원 창구로 활동하고 있다. 우리민족서로돕기운동과 굿네이버스는 북한 최대 규모의 적십자병원에 대한 대규모 지원, 한민족복지재단은 평양의대 병원 및 중앙연구소에 대한 교류 활성화, 남북어린이어깨동무는 어린이 영양증진센터 개원, 최근 발족한 국제보건의료발전재단은 룡천병원 건립을 추진하고 있다. 민간차원의 대북 인도적 지원 실태를 정부 차원의 대북지원과 대비하여 살펴보면 <표 III-12>와 같다.

<표 III-12> 대북 인도적 지원 사업

(단위: 만 달러)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,701

출처: 통일부 자료실, 대북인도적 사업.

민간 차원의 대북 인도적 지원은 1995년 이후 꾸준히 증가하여 2003년 7,061만 달러(847억 원)에 달했다. 정부차원 지원액은 8,701만 달러(1,041억 원)로서 민간차원의 대북지원 활동은 정부차원의 활동과 거의 대등한 수준을 보이고 있다.

2003년 민간단체에서 41건 156명이 대북지원 협의를 위해 북측 관계자

와 접촉하였다. 민간의 대북지원을 지원창구별로 살펴보면 개별단체 독자창구가 6,477만 달러(91.7%), 한적창구가 584만 달러(8.3%)를 지원하였고, 지원분야는 일반구호 4,537만 달러(64%), 보건의료 1,818만 달러(26%), 농업복구 706만 달러(10%) 등으로 구성되었다. 한편, 정부는 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」에 근거하여 2003년도에도 북측과 협력사업을 추진하고 있는 국내 민간 대북 지원단체에 대해 62억 300만 원의 남북협력기금을 지원하였다.

참여정부에서 대북지원 NGO에 대한 지원책에는 몇 가지 의미 있는 진전이 있다. 통일부가 대북교류의 실질적 주무부서로서 기능하고 있고 현재 35개 단체가 대북지원 사업자, 즉 독자창구로 등록되어 있어 실질적인 창구자유화 조치가 시행되고 있다. 대북 지원사업에 대한 남북협력기금의 지원액이 2004년도 약 100억 달러로 확대되었다. 지방자치단체의 대북지원에 대한 참여가 적극 유도되고 있고 2004년 9월 1일 「대북지원민관정책협의회」가 구성되었다. 남북협력민간단체협의회(현재 32개 단체 가입) 대표단체 7개 단체대표자와 정부측 인사(통일부 차관, 농림부, 보건복지부, 국정원 1급직)로 협의회를 구성하고 산하에 보건의료, 농업축산, 일반구호, 특수분과 등 4개의 분과위원회를 구성하기로 하였다. 사업내용도 대북지원 10주년 백서 발간, 2005년도 대북지원 종합계획 수립 등 실질적인 내용을 다루게 됨으로써 민관간의 실질적인 협의가 진행될 수 있는 근거를 마련하였다.

참여정부의 인도적 대북지원에 대한 입장이나 NGO와의 관계는 과거 국민의 정부의 입장과 방침을 고수하고 있으나, 북한의 개발지원이나 나아가 경제복구에 대한 총체적 청사진이 부재한 것으로 평가된다. 즉 김대중 대통령의 베를린선언과 6·15선언을 한 차원 넘는 전략이 없다. 또한 여전히 대북 교류협력을 위한 정부·민간·기업의 상호 역할분담과 조정에 관한 노력도 부족하다. 여전히 정부주도의 대북교류 관점이 우세하며 민간과 기업의 대북교류 활성화를 위한 정부차원의 지원에 소극적이다. 보다 발전되고 확대된 지원정책이 없다.

NGO와 정부의 주무부처인 통일부와와의 관계와 관련, 김대중 대통령 정부 중반부터 통일부가 대북교류의 주무부처로서 실질적으로 기능을 하고 있다. 대북지원 NGO와 통일부 사회문화기획과 간의 주된 업무관계는 북한주민 접촉 및 북한방문 신청, 대북 지원물자의 반출, 대북지원 사업자 지정 및 남북협력기금 지원, 통일부 등록 사단법인 업무, 대북협력민간단체 협의회와 대북지원민관정책협의회 활동의 협의 및 공동추진 등에 관한 것이다. 대북지원 NGO와 통일부와와의 관계는 사회문화협력자, 경제협력자 등 다른 영역 보다 매우 협조적인 관계이다. 가장 주된 업무인 북한방문과 물자반출 처리에 있어서 특수한 경우를 제외하고는 대북지원 NGO들의 만족도가 매우 높은 편이다. 특히 대북지원민관정책협의회를 통해 대북지원 정책과 시스템을 발전시키기 위한 민관 공동의 노력이 이루어지고 있는 것은 매우 고무적인 것이다.

대북 인도적 지원을 하는 주체는 우리 정부와 NGO이다. 북측은 수혜자이기 때문에 우리 정부와 NGO에 공조적 관계를 맺을 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 따라서 정부, 북한, NGO는 구체적인 사안에 대해서는 부분적 갈등관계에 있을 수 있으나 기본적으로 상호 협력관계에 있다. 언론은 자사 입장에 따라 성향이 다르지만 시기적으로는 대북지원이 개시될 때에는 부정적이었다가 현재는 상당히 우호적 관계에 놓여 있다. 앞의 두 사업에 비해 기업의 활동은 상대적으로 미비한 편이다.

<표 III-13> 대북 인도적 지원 사업에 있어 이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	기업	NGO	언론	북한
정부		○	◎	○	◎
기업			○	--	○
NGO				○	◎
언론					○
북한					

◎ 긴밀공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

(2) 정책단계별 분석⁸³

이 사업은 위의 두 사업에 비해 일정한 완결성을 가지고 있기 때문에 정책단계별 평가가 일관성을 유지할 수 있다. 의제설정 및 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 과정을 상대적으로 체계화시킬 수 있다.

(가) 의제설정 및 대안형성

대북 인도적 지원과 관련한 의제설정 및 대안형성은 주로 NGO가 제기하였고 정부는 주로 수동적인 입장에서 있었다. NGO가 제기한 의제설정 및 대안형성은 첫째 모금활동 규제 폐지 및 지원품목의 다변화, 둘째 창구 다원화, 셋째 매칭 펀드를 통한 남북협력기금의 지원, 넷째 남북교류협력 추진협의회를 민간 협력구조로 전환, 다섯째 남북협력기금의 민간단체 지원규모 확대와 지원방식의 다양화 등의 과정을 거쳤다. NGO가 정부와의 지속적인 협의체널을 제기하는 상황에서 정부도 대북지원이 체계적이지 못하다는 일부의 주장을 고려하여 이에 대한 대안형성에 동참하였다.

앞의 두 사업과 달리 의제설정 및 대안형성 단계에서 북한측의 의견이 매우 중요하다. 비료지원의 경우 북측의 공식 요청이 있으면 인도적 차원에서 국내 비료 수급사정과 자원 확보 및 남북관계와 국내의 여론 수렴 등을 종합적으로 고려하여 결정한다. 민간단체의 대북지원도 민간단체 관계자가 북측 상대방의 지원 요청을 검토해서 지원 여부를 판단하나, 지원이 최종적으로 성사되려면 지원품목이 인도적 지원의 목적에 부합한 품목인지, 다른 목적으로의 전용가능성이 있는지 등을 종합적으로 정부가 판단하여 민간단체와 협의하는 과정을 거치게 된다.

이 단계에서 언론의 역할이 중요한 측면이 있다. 『중앙일보』의 경우 2002년 ‘예산 1% 대북지원’ 시리즈를 게재하여 의제설정 및 대북지원에 유리한 환경 조성에 기여하였다. 그러나 언론이 통일정책에 대한 영향은 지대하나, 대북지원 관련해서는 의제형성에 영향을 미친 사례는 최근에는

⁸³ 이 부분에는 이종무 우리민족서로돕기운동 정책실장, 통일부 인사와의 심층면접조사 결과가 상당부분 반영되었다.

거의 없다. 다만 2004년 4월 22일 북한 용천지역에서 발생한 사건을 한동안 대대적으로 보도하고 국민들이 이에 호응하여 대한적십자사가 접수한 국민성금이 170억원에 달하고 현품도 115억원 상당의 물품을 접수하는 데 크게 기여한 바 있다. 대북 인도적 지원 사업에서 기업의 역할이 미비하듯이, 대북사업을 하고 있는 현대 정도만이 북측의 인도지원 요청을 전달받아 지원 의사 및 능력 있는 남측 인도적 지원단체와 연결시켜주고 있다.

(나) 정책결정

의제설정 및 대안형성이 시기별로 변천되어왔듯이 이러한 것들이 정책으로 결정되는 과정 역시 각 시기의 정부정책과 밀접하게 연관되어 있다. 문민정부는 대북지원에 대해 여러 규제장치를 만들어 놓았는데, 국내외적으로 대북 인도적 지원이 활발해지면서 1997년에 3월에 지원품목 확대 조치를 취했다. 국민의 정부가 들어서면서 대북지원과 관련한 민간단체의 요구가 적극적으로 수용되기 시작했는데, 1998년에 모금규제가 완화되고 대북지원 협의 및 모니터링 방북이 허용되었다. 그리고 1999년 2월에 창구 다원화 조치, 1999년 민간단체에 대한 남북협력기금의 지원이 이뤄졌다.

민관의 협의와 협력이 본격화된 것은 참여정부에 들어서면서부터이다. 통일부는 2004년에 들어 민관정책협의회의 구성과 운영을 주요 추진과제 중의 하나로 설정하였고, 또한 대북지원 민간단체에서는 남북교류협력추진협의회를 민관 협력구조로의 전환을 적극 추진하였다. 이러한 과정에서 남북교류협력법 상의 법적 기구인 남북교류협력추진협의회와 대북협력민관단체협의회의 협의 조정체로 대북지원민관정책협의회를 구성키로 합의가 이뤄졌다. 그런데 이 과정에서 정부 역시 이 조직의 필요성에는 공감하였으나 그 협의회의 기능과 역할에 대해서는 정부와 NGO가 서로 명확한 입장이 있어서 위상과 역할 설정에 상당한 고민이 있었다.

정책결정 과정에서 기업의 역할은 그리 크지 않다. 정부차원의 비료지원의 경우에 특정업체가 자사가 생산하는 품목을 대북지원에 포함시켜 달라는 요청 또는 지원물량을 확대해 달라는 개별적 요구가 있었으나, 아직까

지는 정책결정에 반영할 수준은 아니다. 언론도 마찬가지이다.

(다) 정책집행

아직까지 정책집행 과정에서 민간단체의 참여는 이루어지고 있지 못하다. 2004년 9월 1일 발족한 대북지원민관정책협의회를 통해 처음으로 이러한 시도가 이루어진다고 보아야 한다. 대북지원민관정책협의회는 ‘2005년 북한인도지원종합계획’을 수립키로 하고, 여기서 결정된 사항은 남북교류협력추진협의회를 통해 시행키로 합의하였다. 그 내용은 주로 민간단체 지원사업에 대한 남북협력기금의 지원방식, 지원규모와 관련된 사항이 되겠지만, 이는 통일정책의 거버넌스에서 커다란 전환을 이루어낸 것으로 평가할 수 있다.

이러한 시스템이 발전하게 되면 대북지원의 목표와 전략, 사업목표에 대한 민관의 공유와 함께 공동계획을 통한 사업집행이 이루어지게 된다. 즉, 정책결정 과정에서의 거버넌스가 정책집행 과정까지로 연장 확대되는 것이며, 이 시스템은 1년 단위의 사이클을 그리면서 순환하면서 거버넌스의 발전으로 귀결될 것이다.

하지만 이 협의회의 전망이 밝은 것만은 아니다. 협의회 산하에 운영위원회와 4개의 분과위원회를 구성하고 내년도 종합계획 수립을 위해서 협의 중에 있으나 민간단체는 남북협력기금 지원을 대폭 늘리기를 희망하고, 정부의 기금 가용재원이 한정되어 있으며, 민간단체의 집행 능력도 고려해야 하기 때문이다.

정책집행 단계에서 북측의 요구도 반영되곤 한다. 비료지원의 경우 우리 측이 북측 항구별·비료종류별로 전달계획을 수립하고 북측에 알려주면, 대부분의 경우 북측이 그대로 받아들이나 종종 수송항구 또는 비료종류를 변경해달라는 요청을 수시로 해오고 있다. 이럴 경우 불과 1주일 정도 안에 조정하기는 물리적으로 불가능하는 경우가 대부분이나 북측의 수송능력이 열악한 상황이기 때문에 긴급적 북측의 입장을 수용한다. 그런데 이 사업의 경우 정책집행과정은 북측이 지원물자를 받는 입장이고 정치적인

문제가 개입되지 않는 실무사항이기 때문에 대부분의 경우 남북 당국간은 공조적 관계를 유지하고 있고 북측도 비료지원 하역 및 민간단체 모니터링 등 북한 현지에서의 활동에 호의적인 입장을 보이고 있다.

(라) 정책평가

협의회 구성 운영에 대해 정부는 긍정적 분위기이다. 민간단체들도 협의회가 정부와 민간간의 정보공유와 정책결정에 참여할 수 있는 의사소통 채널을 구축했다는 점에서 우호적이다. 다만 아직은 협의회를 통한 대북지원이 본격화되지는 않은 상황이므로 성공했다고 평가하기에는 시기상조이고 또한 대북지원 사업을 구체적으로 선정하는 과정에서 민간단체간의 내재된 경쟁과 갈등이 표면화되어 정책집행에 혼선을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 위의 구체적 사업평가와 달리 인도적 지원 사업에 대한 평가작업은 아직 진행되지 않고 있다. 평가지표와 평가방식의 개발이 이루어지지 않고 있기 때문이기도 하다. 위의 '북한인도지원종합계획'이 연례적으로 추진되면 이에 대한 정책평가가 있을 것이다.

라. 통일정책 거버넌스의 정책네트워크에 대한 인식

(1) 일반적 인식

본 연구에서 제시한 통일정책 거버넌스의 핵심은 개방성과 포용성에 있다. 통일의 주요 이해당사자를 정부뿐 아니라 사적 행위자들과 제도들로 포용한다는 것이다. 이는 위에서 살펴보았듯이 정부뿐 아니라 기업, NGO, 언론 등 사적 행위자들이 통일에 관련된 정책의 형성, 결정, 집행에 직접적으로 관여함을 의미한다. 시간이 흐름에 따라 통일정책에 대한 영향력이 중앙정부(통일부)에 독점되어 있는 것이 아니라 사회의 다양한 세력들 간에 광범위하게 분산되어가고 있다. 이것이 통일정책 거버넌스의 특징이다.

현 시기 통일정책 거버넌스 현상에 대해 모든 이해당사자들이 그 긍정성

을 인정하였다. 시대가 분권화, 참여화되고 통일문제에 대한 논의가 심화 발전됨에 따라 통일정책이 정부독점에서 비정부차원으로 이전되는 것은 시대적 흐름이기 때문에 이 문제는 선택의 문제가 아니라 적응의 문제라는 것이다. 또한 각 이해당사자들이 정책과정에 참여하면서 정책결정의 투명성과 민주성을 확보할 수 있다고 생각하고 있었다. 하지만 통일정책은 상대가 있는 특수한 정책인데 이 과정에서 국가기밀의 유지 곤란, 비정부측 이해당사자들의 비전문성, 집단이기주의 등이 문제점으로 지적되었다. 기업과 NGO측 인사들은 통일정책 거버넌스의 긍정적인 측면을 주로 부각한, 반면 정부측 인사들은 긍정성과 함께 문제점을 지적하였으며, 언론과 학계 인사들의 입장은 양자 사이에 있었다.

(가) 정부측 입장

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

하지만 통일정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항도 같이 토로하였다. 가장 많이 지적된 것이 사적 행위자들의 집단이기주의였다. 사적 행위자들이 통일정책에 결합하는 것에는 동의를 하지만 이들이 그 과정에서 자기 소속집단만의 이해에 매몰되고 이것을 관철하기 위해 정부에 압력을 넣거나 아니면 국가기밀을 공개 또는 근거없는 비판을 행사할 수 있다는 것이다. 전체적인 측면에서 종합적이고 균형적인 관점을 견지해야 하는 공공정책임에도 불구하고 참여주체 원소속기관의 입장만을 대변하는 경우가 없지 않다는 것이다. 특히 학계 인사들에 대한 비판도 있었다. 학계 인사들은 실제 정책으로 구체화하기 어려운 추상적이고 방향적인 의견제시만을 하

는데 정책입안자 입장에서는 실제적인 도움이 되지 않는다는 것이다.

(나) 기업측 입장

통일정책 거버넌스에 대한 기업측 입장은 아주 긍정적이다. 각 주체의 다양한 통일논의와 통일정책 의사결정 과정에의 적극적인 참여가 이루어질 때 가장 합리적이고 바람직한 통일정책이 형성될 수 있으므로 통일정책의 정부독점은 안 된다는 것이다. 이들은 통일정책이 비단 정치군사적인 부분만을 다루는 것이 아니라 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야의 광범위한 정책을 다루는 것이므로 이러한 의미에서 통일정책이 정부 당국자간의 접촉 및 의사결정에 한정된다면 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 예컨대, 정부차원에서의 통일논의는 정치, 경제 등 제도상의 통합에 중점을 두며, 기업차원에서는 남북 상호간의 경제적 이윤을 토대로 한 경제 활동에 주력하며, 시민단체 등 비정부단체의 통일활동은 대체로 민족동질성 회복을 위한 교류협력에 중점을 두는 경향이 있고, 이것은 각각의 특징과 장점을 가지고 있기 때문에 어느 한 부분이 다른 부분에 비해서 더 중요하다거나 혹은 덜 중요하다고 평가할 수 없다는 것이다. 즉, 정부와 더불어 다양한 사적 이해당사자들이 통일문제에 적극 결합하고 이 과정에서 서로간의 이해와 협조를 통해 통일정책을 추진해야 한다는 입장이었다.

(다) NGO측 입장

비정부기구측 입장은 정치·외교·군사 부문은 정부가 하더라도 경제협력 및 사회·문화교류 부문은 오히려 다른 행위자들이 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 그리고 위에서 살펴본 3가지 사례는 정부가 할 일이 있고 민간이 할 일이 있으며 따라서 민간이 정책결정에 참여하는 것은 불가피하는 견해이다.

이들은 통일정책의 거버넌스가 정책의 구체성, 정책 시행의 적시성, 정책의 유연성, 정책의 모니터링 측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있다고 지적하였다. 우선 민간의 대북 접촉과 협의, 그리고 방북이 일년 내내 이뤄

지고 있는 상황에서 민간이 축적하는 북한에 대한 정보와 인적 네트워크가 적지 않는데, 이러한 정보와 경험들이 정책형성 과정에서 반영되어야 통일 정책의 구체성을 확보할 수 있다는 것이다. 또한 남북 당국간의 대화는 공식성과 의전성, 그리고 명분과 체면 때문에 상대의 의도와 요구를 정확히 파악하기가 어려운 반면, 북한은 민간에 대해서는 상대적으로 속내를 많이 드러내고 있는 점을 활용해야 한다는 것이다. 즉, 민간단체는 북한과의 접촉 과정을 통한 현실감에 기초해서 정책의 시의적절한 변경과 변화를 제안할 수 있다는 것이다. 이는 결국 정책의 선택 폭을 넓혀주고 시의적절한 정책의 변화를 통해 정책의 유연성을 확보하는 데 기여하게 된다는 입장이다. 마지막으로 민간단체는 정책에 대한 모니터링의 역할도 담당하게 된다는 것이다. 정책이 실제로 집행하는 과정에서 어떠한 문제들이 나타나고 있고, 정책 수립시 기대했던 효과들이 실제로 나타나고 있는지, 그리고 이에 대한 북한 당국자의 인식과 반응은 어떠한지 등에 대한 모니터링은 민간단체를 통해 많은 부분들이 이루어질 수밖에 없기 때문이다.

(라) 언론측 입장

통일외교담당 기자들은 통일문제가 민족의 장래가 걸려 있는 중대한 문제인 만큼 정부의 정책결정에 다양한 단체의 의견을 반영하는 것은 바람직하다는 입장을 가지고 있다. 특히 과거 정부주도의 일방적인 정책 추진단계에서 경제협력 및 사회 민간단체의 교류가 활발해지고 있는 현실을 감안하면 통일정책 거버넌스의 역할이 어느 때보다 중요하다고 보고 있다. 이러한 점에서 정부가 지금보다 더 많이 사적 행위자들을 지원해야 한다는 입장이다.

하지만 이러한 장점에도 불구하고 통일문제는 북한이라는 상대가 있는 만큼 사적 행위자들의 과도한 개입은 정보유출과 국론 분열을 야기할 소지가 있고 정책 관계자가 많아지니까 중구난방 식으로 의사 결정이 늦어지며 이해당사자들의 입장이 반영되면서 정책방향이 모호해질 소지가 있다는 점을 지적하였다.

(마) 학계 입장

북한 전문가들은 공공정책에 대한 거버넌스 대세를 통일정책도 어쩔 수 없이 받아들여야 한다는 입장이다. 옳고 그름을 떠나 시대적 흐름이기 때문에 적응해야 한다는 것이다. 그리고 우리의 분단현실 측면에서도 분단으로 인한 영향이 남북 양자관계뿐만 아니라 남한사회 내부의 정치, 사회, 문화 등 다양한 차원에 장기간 영향을 미쳤으며, 이는 현재 보혁갈등으로 목도되고 있는 만큼, 통일정책 거버넌스 개념의 적용은 이러한 문제를 해결하는 데 긍정적인 것이며 필요하다는 것이다. 특히 평화변영정책의 ‘국민과 함께하는 정책’ 추진원칙에 부합하며 이것은 국민적 합의기반을 강화하여 우리 정부의 내적 추진력 확보에 도움이 될 것으로 판단하고 있다.

(2) 사적 행위자들의 역할에 대한 인식

정부와 사적 행위자들의 역할에 대한 인식은 상호비판적이다. 통일부의 경우 기업의 긍정적 역할을 인정하면서도 기업이 이윤추구만을 위해 무분별하고 무책임한 행태를 보이고 있다고 비판하고 있는 반면, 기업의 경우 남북경협사업에 있어 정부의 적극적인 지원을 바라면서도 정부의 지나친 개입에는 반대하고 있다. 통일부의 경우 NGO의 역할에 기대를 하고 있으면서도 이벤트성 사업을 비판하고 있는 반면, NGO의 경우 정부의 보다 많은 지원을 바라고 있다. 통일부의 경우 언론의 국민적 공감대 형성을 인정하기는 하나 정부정책의 왜곡 및 비난을 지적하고 있는 반면, 언론의 경우 정부의 정보독점 및 보신주의를 비판하고 있다.

사적 행위자간 상대방에 대한 인식 또한 정부와의 관계처럼 상호비판적이기는 하나, 정부와의 관계보다는 덜 비판적이다. 통일정책이 정부주도로 진행되고 있기 때문에 사적 행위자간 이해관계가 정부와의 관계보다 적기 때문이라고 판단된다. 기업의 경우 NGO의 남북이질성 극복을 높이 평가하면서도 조직, 재정 면에서의 한계를 지적하고 있는 반면, NGO의 경우 기업의 남북경협사업에서의 긍정성을 인정하면서도 이윤추구에 매몰되고 있는 점을 비판하고 있다. 또한 기업의 경우 언론의 긍정적인 역할보다는

폭로성 보도를 지적하고 있는 반면, 언론의 경우 기업의 역할을 인정하면서도 이윤추구 매몰을 비판하고 있다. 한편, NGO의 경우 언론의 폭로성 보도를 부정적 요인으로 꼽고 있는 반면, 언론의 경우 NGO의 긍정성과 함께 NGO의 난립으로 인해 정책혼선을 지적하고 있다.

(가) 정부측 입장

정부측 인사들의 기업의 역할에 대한 입장은 기업이 통일정책의 수혜자이자 선도자로서 긍정적인 역할을 수행하고 있다는 것이다. 즉, 남북교류 협력의 성과를 바탕으로 북측 시장을 직접 개척하고 자본주의의 이론을 전파하는 통일정책의 선구자이자, 북한이란 새로운 시장에 대한 수혜자로서의 이중적 기능을 하고 있다는 것이다. 그리고 지금은 통일정책이 정치군사적인 부문을 풀기 위한 과제가 핵심적인 사안이 됨에 따라 기업의 역할이 아직은 약하지만 북한에 대한 대규모의 경제지원과 교류협력이 추진되는 시기에는 지금과는 비교할 수 없을 정도로 역할과 중요성이 커질 것으로 전망했다. 하지만 사적 이익을 지나치게 추구하여 북측으로 하여금 잘못된 자본주의 학습을 하게 하는 등 통일정책의 방해자로서의 부정적 영향도 지적하였다. 가령, 북측물자 반입대금 미지급을 보더라도 무조건 합의해 놓고 추후 이행하지 않아 북측이 남측당국과 기업을 불신하게 만들었다는 것이다. 그리고 이러한 행태는 기업이 기본적으로 남북관계 발전보다는 이윤 추구에 우선순위를 두고 있기 때문이라는 것이다.

정부는 NGO에 대해 국민여론 형성, 남북간의 다양한 교류협력, 인도적 대북지원 등을 통해 남북관계를 발전시키고 국민적 공감대를 형성하는 데 적지 않은 역할을 하였다고 바라본다. 다만, 전문성 및 책임성 등 부족으로 정부정책과 맞지 않는 이벤트성 사업을 벌였거나 어떤 사업이 가져올 결과보다는 참여 그 자체에 의미를 부여함으로써 정부의 입장을 당혹하게 한 경우도 있었다고 지적하였다.

정부의 입장에 가장 민감하고 중요한 행위자 중 하나가 언론이다. 정부측 인사들은 언론이 기업, NGO 등 여타 행위자보다 통일문제에 대한 관심

도가 높고 정보 소스가 다양하며 언론매체의 보수와 혁신 등 보도성향에 의해서 동일한 사안을 다르게 해석하는 것으로 인해 정책결정과 집행에 다양한 영향을 미쳤다는 점을 인정하였다. 하지만 특정 이익이나 이념에 따라 그리고 언론사의 편집기조에 따라 정부의 통일정책의 왜곡 및 무조건적인 비난 경향에 대해서는 불만을 드러냈다.

(나) 기업측 입장

기업측 인사들은 자신의 역할에 대한 자부심을 강하게 내비쳤다. 최근 10여 년간 남북이 정치군사적 긴장관계를 크게 개선하지 못한 상황에서도 경제분야에서만은 제한적 협력관계를 유지해 왔고 기업이 그 중심에 있었다는 것이다. 예컨대, 금강산 사업 및 개성공단 사업을 매개로 한 남북관계 개선 효과는 값으로 평가하기 어려울 정도로 값진 것이라는 점이다. 따라서 남북경협에 나서는 북측의 입장을 아직까지는 이윤논리로만 설명할 수 없는 조건에서 정부의 인프라 지원 등에 대한 강한 희망을 보였다. 하지만 기업은 정부에 대해 적극적인 지원을 바라면서도 정부의 지나친 개입에 대해서는 경제논리를 거론하며 부정적이었다.

기업은 NGO가 그간 남북 이질성 극복에 많은 기여를 하였고 통일에 대한 합리적 합의기반을 조성하는 데 긍정적 역할을 하였다고 평가하면서도 조직이나 재정 등 NGO의 제한적인 환경으로 인해 활동의 범위가 제약될 수밖에 없다는 한계도 지적하였다. 즉, 이러한 이유로 NGO 활동이 실질적으로 북한사회의 변화에 충분한 기여를 하기에는 역부족이라는 입장이었다. 이러한 입장은 북한의 개혁·개방을 이끌어낼 핵심주체가 기업이라는 전제가 암묵적으로 깔려 있는 것에 기인하는 것으로 생각된다. 기업은 언론에 대해 정확한 사실보도를 요청하였다. 실제로 그 동안 사실 전달이 불충분한 보도가 빈번했으며, 의도적이든 우발적이든 편향된 시각으로 전달된 보도는 심각한 파장을 불러일으켰다는 것이다. 따라서 언론은 소위 특종을 위한 보도에만 주력할 것이 아니라 정확한 정보획득을 위해 정부, NGO, 기업 등과의 충분한 교류에 중점을 두어야 하며 또한 국익차원에서 경우에 따라

남북관계의 비밀유지를 위한 언론의 사회적 책임을 강조하였다.

(다) NGO측 입장

위에서 살펴보았듯이 NGO측 인사들은 통일정책 중, 특히 남북 교류협력, 대북지원 등의 분야에 대해 자신들의 역할을 불가피하면서 매우 긍정적으로 평가하고 있고 더 나아가 정부가 이 분야에 대한 정책과정에 NGO를 포섭해야 한다는 생각을 가지고 있다. 하지만 한 인사는 NGO 사업이 경험주의 과(過)일반화의 오류를 범할 수 있다는 점을 지적하였다. NGO가 다양한 대북접촉을 하고 있지만 이것도 또한 매우 제한적이라는 것임을 인정해야 한다는 것이다. 그리고 남북관계의 현실에서 남북 당국간의 정치적 전략과 게임에 이용될 수 있는 가능성도 배제할 수 없기 때문에 남북관계에서 NGO가 어떤 역할을 담당해야 하며, 그러한 역할이 각 시기마다 어떻게 변화해야 하는지에 대한 정부와 민간의 공동인식이 있어야 함을 강조하였다.

NGO측 인사들의 기업에 대한 생각 역시 정부측 인사들과 크게 다르지 않았다. 남북관계를 발전시키는 데 있어 기업의 일정한 선도성과 적극성을 인정하였지만 이들이 이윤추구를 최우선적인 목표로 설정함에 따라 남북관계 발전이라는 전략적 목표가 흔들릴 수 있는 개연성이 높다는 것이다. 또한 언론에 대해서는 언론이 통일정책에 대한 내적 추진력을 강화하기보다는 오히려 남남갈등을 부추기거나 남북관계를 악화시키는 경우가 심심치 않게 발생하게끔 했다며 언론의 신중한 보도를 촉구하였다.

(라) 언론측 입장

다른 행위자들과 달리 기자들은 자기 분야의 역할에 대해 후한 점수를 주지 않았다. 특종우선주의, 폭로성 보도, 왜곡 보도 등에 대한 자기 반성의 모습을 보였고 통일외교분야 기자들의 소양 부족도 지적하였다. 하지만 여론형성이라는 측면에서 국민들에게 통일사업의 필요성을 심어줘 통일교육의 역할을 한 점은 높게 평가하였고 특히 『중앙일보』가 2002년에 제시

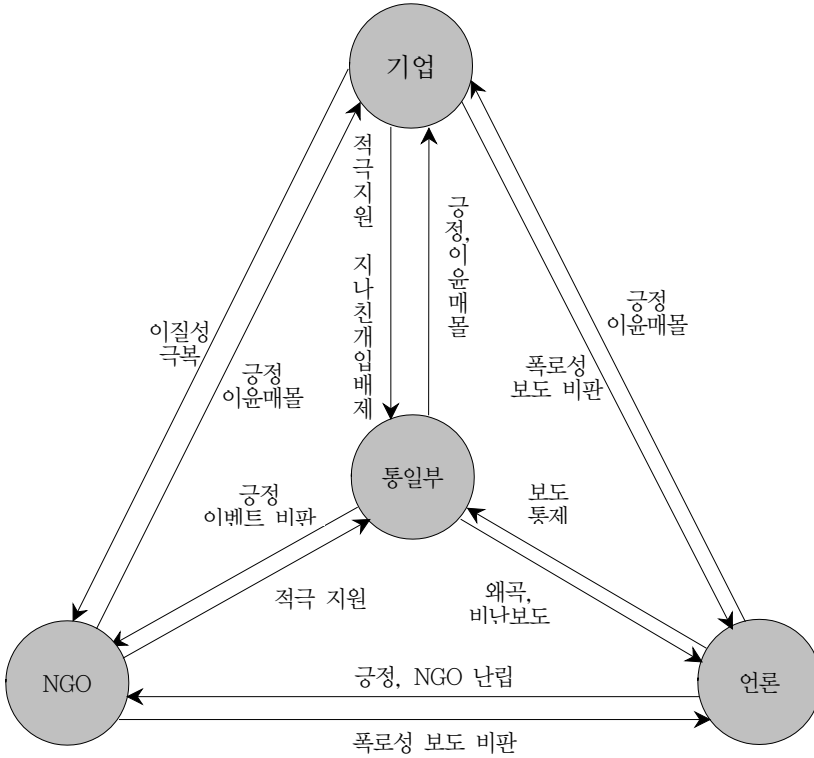
한 대북지원 예산 1%는 정부의 정책 수립에 많은 영향을 주었으며 2005년 남북협력기금 5,000억원 조성에 이바지했다는 견해가 있었다.

언론은 기업의 역할에 대해 이제까지 남북 관계를 이끌어 오는 데 중요한 역할을 해 왔지만 문제는 앞으로이다. 기업은 이윤의 극대화라는 자본의 논리로 인해 남북관계 개선과 궁극적인 통일이라는 민족의 대의에 있어 제한적인 역할을 할 수밖에 없다는 점을 지적하기 때문이다. 하지만 중장기적인 관점에서 봤을 때 대북투자 및 통일사업이 중국의 동북3성과 러시아라는 시장과 북한의 노동력, 특히 북한 재건사업과 연계되는 시점에는 기업의 역할이 강화될 것으로 바라보았다. 기자들의 NGO에 대한 평가는 호의적이었다. 지금까지 정부가 하지 못하는 일을 가장 적극적으로 그리고 효과적으로 수행해 온 집단이 NGO라는 것이다. 하지만 향후 NGO 기구들의 난립이 예상되는데 이 경우에 단체이기주의에 빠져 정부차원의 대북정책에 혼란을 야기할 가능성이 있음을 경고하였다.

(마) 학계 입장

북한 전문가들은 현재까지 기업의 남북경협 확대를 통한 남북관계 개선은 의미가 있지만 이들이 남북관계 발전보다는 기본적으로 자본의 논리를 우선하고 있기 때문에 그 한계가 있다는 점을 지적하였다. 하지만 이전 남북경협과는 달리 새로운 모델 창출이라는 측면에서 개성공단에 대한 큰 기대를 감추지는 않았다. NGO에 대해서는 정부의 정책독점을 견제하고 시민사회의 여론을 주도하여 시민사회 내 합의구조를 도출해낼 수 있다는 점을 긍정적으로 평가했으나 NGO의 이데올로기 성향 강화와 동종 NGO의 출현 및 충돌 등을 근거로 남남갈등의 증폭 가능성을 제기하였다. 그리고 NGO 단체들의 비전문성과 대북지원의 비체계성을 비판하였다. 언론에 대해서는 통일정책의 홍보, 추진, 여론수렴 측면에서 여론의 절대적 역할을 원론적 차원에서는 인정하였으나 현실적으로 언론이 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하고 오히려 대북 추진력을 떨어뜨리고 있다는 생각을 가지고 있었다.

<그림 III-5> 이해당사자간 상호인식



(3) 향후 발전방향에 대한 인식

향후 통일정책 거버넌스 발전방향에 대한 이해당사자들의 입장은 자기들의 처지에 따라 명확히 다른 대안을 제시하고 있다. 통일부의 경우 관련 부처와의 협조체계 구축 및 사적 행위자와의 긴밀한 협력을 바탕으로 깔고 있기는 하나 통일문제의 통일부 주도 원칙을 견지하고 있다. 기업의 경우 자본논리를 우선시하여 현재 남북경협 사업의 걸림돌이라 할 수 있는 미국의 압력을 최대한 억제할 수 있는 방안 모색과 정부의 SOC 투자 증가를 요구하고 있다. NGO는 정부의 통일정책 결정과정에 보다 많은 참여가 보장되어야 하며 민간단체의 활동에 정부가 적극 지원하는 형태가 되어야 함

을 역설한다. 마지막으로 언론은 다른 부분보다는 국민적 합의기반 조성을 주장하고 있다.

(가) 정부측 입장

통일부 인사들은 통일정책이 국민들의 이해와 참여를 바탕으로 투명하게 추진되기 위해서는 공식적인 책임부서인 통일부가 실질적으로 주도하고 통일부가 사적 행위자들의 이해와 요구를 받아 안고 국가정보원의 안보와 관련한 정보들을 공유하면서 정책결정 직전 사전에 국가안정보장회의(NSC)와의 협의를 통해서 최종 정책결정을 하는 형태로 변화되어야 하며, 북측과의 관계에서도 통일부가 중장기적인 통일정책을 마련하여 북측의 바람직한 변화를 유도해야 한다고 주장하였다.

개성공단 사업의 경우에는 정부의 대기업, 대북한 조정능력의 확대가 필요하며 금강산관광 사업도 정부 대북정책의 일환으로 추진되고 있는 만큼 통일정책을 주도하는 통일부와 북한이 전체적인 방향을 설정해주고 실질적인 사업은 현대아산 등 사업자가 추진할 수 있도록 관계가 설정되어야 한다는 입장이다. 대북 인도적 지원 역시 이의 실질적 결정을 통일부가 주도하는 것이 바람직한 견해이다.

(나) 기업측 입장

기업측 인사들은 남북경협이 남북이 윈-윈(win-win)할 수 있는 방향으로 발전하기 위해 민간기업이 할 수 없는 부분에 대한 정부의 적극적인 보완과 지원을 요청하고 있다. 그러나 이들은 정부의 지나친 개입을 지양할 수 있는 틀을 요구하고 있는데, 그 이유로 과도한 개입은 경제교류협력의 본연의 목적을 훼손할 수 있고 또한 철저하게 상호이익에 근거하지 않는 경제협력은 지속성을 담보하기 어렵다고 바라보기 때문이다.

개성공단 사업의 정책적 결정에 있어서 민관이 함께 조율하고 협의하는 공조체제 마련이 절실하다는 입장을 보였다. 민간기업은 경제성에 입각하여 사업만을 진행할 수 있어야 하고, 정부는 민간기업들의 사업성공을 위

하여 제도적 장치 마련, 국제문제 해결, 인프라 지원 등 공공적 역할을 강화해야 한다는 것이다. 금강산관광 사업에 대해서도 남측 정부가 정경분리 원칙에 입각하여 사업의 진행과정을 체크하되 금강산이 갖는 공공재적 역할을 감안한 남북당국간 중재와 지원에는 적극적으로 나서는 방향으로 틀이 잡혀야 한다는 주장이다. 정부차원의 인도적 지원은 정치적 측면과 반대 여론 등에 민감할 수밖에 없기 때문에 인도적 지원에 대한 대중적 컨센서스를 형성하는 데 자유로운 NGO의 활동이 보장되어야 한다는 입장이다.

(다) NGO측 입장

통일정책 거버넌스를 발전시키기 위해서는 무엇보다도 통일정책과정에 NGO의 활동을 적극 받아들여야 하고 이 과정에서 정부와 민간 간의 협조 체계를 구축해야 한다는 입장이다. 현재 많이 개선되고는 있으나 NGO의 대북활동을 '포괄적 규제, 제한적 허용'에서 '포괄적 허용, 제한적 규제'로 바꾸어야 한다고 주장한다.

NGO는 개성공단과 금강산관광 사업에 대한 특별한 의견은 없으나 이러한 사업들이 남북관계 발전이나 남북 호혜의 측면에서 보다 강화될 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 입장이다. 다만, 대북 인도적 지원에 대해서는 북한-한국정부와 NGOs-유엔이라는 3자가 대등한 관계를 형성해야만 효율적으로 집행될 수 있다는 점을 강조하고 이를 위해 3자 관계가 더욱 밀접하게 연관되고 결합되어야 함을 주장한다.

(라) 언론측 입장

언론측 인사들의 통일정책 거버넌스에 대한 입장은 통일정책에서 있어 국민의 컨센서스 확보를 가장 우선하라는 것이다. 따라서 보수와 진보세력들을 포함하여 최대한 국민의 컨센서스를 확보하되 전문기관(청와대, 국정원, 통일부)이 이를 주도적으로 이끌어 나가는 것이 중요하다고 강조한다. 그리고 이 과정에서 전문가나 비정부단체 등 관련단체들의 의견청취는 반드시 정책결정과정에서 참고로 삼아야 한다고 주장한다.

기자들은 개성공단 사업이 발전하기 위해서는 기업의 영향력이 북한이나 미국보다 더 강해져야 한다고 주장한다. 즉, 공단이 보다 효과적으로 운영되기 위해서는 남북 당국의 경제적인 접근이 이뤄져야 할 것이고 기업들이 공단운영의 주도적인 역할을 할 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 금강산관광 사업의 경우 개성공단에 비해 미국의 영향력이 상대적으로 적게 받고 있는 점을 적극적으로 활용하여, 현대아산이 지금까지처럼 전면에서 북한과 협상하고, 관광공사나 정부의 자금지원을 통한 체계적인 개발이 이루어져야 한다는 입장이다. 대북지원에 대해서는 현재 통일부가 주관기관이 돼서 안정적으로 진행하고 있는데 이러한 방향으로 더욱 발전시키고 민간협의체를 강화해야 한다고 주장한다.

(마) 학계 입장

대북 전문가들은 통일정책의 특성상 통일부가 주도할 수밖에 없는 현실을 인정하고, 하지만 통일부의 정책추진력을 강화하기 위해서는 이 과정에서 사적 행위자들의 견해를 적극 받아들여야 한다고 주장한다. 정부와 기업, NGO, 언론 등의 협력관계 구축을 우선과제로 제시하였다.

개성공단과 금강산관광 사업은 기업이 주도하는 체계로 바뀌어야 하며 남북 당국자간 지원체계와 협력관계가 더 필요하다는 지적이다. 그리고 현대아산과 북한 간의 관계는 당국자간 관계와 달리 상업적 관계로 발전하는 것이 장기적 측면에서 이익이라는 입장이다. 대북지원에 대해서는 정부와 대북지원실무단체, 그리고 북한 간 유기적 협력관계 구축을 요구하였다.

3. 정보화 활용실태

가. 통일정책과 정보화

참여정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상으로 평화번영정책을 제시하였고, 특히 노무현 대통령은 16대 대통령취임사에서 대북정책의 “대내외적 투명성을 높이고 국민참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠다”는 점을 강조하였다. 이러한 맥락에서 ‘국민과 함께 하는 정책’이 평화번영정책의 추진원칙으로 정립되었다. 국민과 함께 하는 통일정책이 탈냉전의 다원화된 사회로 나아가는 유력한 방안이 될 뿐만 아니라 국민적 통일역량을 집결하는 훌륭한 수단임에 틀림없다. 이는 과거 정부의 일방주의 방식에서 탈피하여 정부와 국민 간 쌍방향 의사소통으로 통일정책을 형성, 추진하여 국민적 합의를 강화해야 하는 시대적 요청과도 맥을 같이하고 있다. 그런데 여기에서 관건은 통일정책을 추진함에 있어 정보화를 얼마나 잘 활용하는가의 문제이다.

한국의 인터넷 인구는 2002년 12월 현재 2,700만 명에 달해 세계 인터넷 인구의 4.05%로 미국, 일본, 중국, 독일, 영국에 이어 6위에 있다. 그런데 국가별 인터넷 사용시간과 국가별 초고속 접속 사용률은 1위를 점하고 있어 한국이 인터넷 등 정보화에 단연 선두라 해도 과언이 아닌 상황이다. 이러한 세계사적 정보화 흐름 속에서는 여타 정책과 마찬가지로 통일정책의 합의기반 강화와 경쟁력 제고 역시 인터넷을 통해 들어오는 다양한 정보를 얼마나 잘 소화해내고 이에 기반하여 국민들을 얼마나 잘 이해시키느냐에 따라 결정될 것이다.

이러한 취지에서 통일부는 2004년 3월 6일 「정보화 수준 제고를 통한 통일부 혁신역량 강화 워크숍」을 전 직원의 참여 속에 개최하였는데, 이 자리에서 통일부장관은 “정보화를 통한 고객관리를 통해 국민과 함께 하는 통일정책이 되어야 한다”고 역설한 바 있다. 즉, ‘고객의 시대’인 정보화 시대에 맞게끔 통일정책도 고객(국민) 관계가 성공의 열쇠이고 통일정책 분야 역시 전문가 못지않은 식견과 영향력을 발휘하는 새로운 계층인 프로

슈머(prosumer)가 인터넷을 비롯한 다양한 매체를 통해 등장하고 있으므로 통일정책이 과거 경직되고 일방적인 방식에서 벗어나 국민과 프로슈머들에 초점을 맞춰 유연하고 통합된 쌍방향 방식으로 추진되어야 한다는 것이다.⁸⁴

나. 정보화 활용실태

통일정책을 직접적으로 다루는 부서는 통일부이고 이를 지원하는 기관으로 통일교육원과 북한자료센터가 있다. 물론 이들 기관 이외에도 통일정책, 남북관계를 전문적으로 다루는 곳으로 국가정보원, 민주평화통일자문회의, 통일연구원 등이 있다. 여기에서는 이들 기관을 중심으로 참여정부의 통일정책 정보화 활용 실태를 살펴보겠다.

(1) 통일부

통일부는 통일정책 정보화를 위해 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 통일소식에서는 대북정책 초점, 공지 사항, 보도자료, 최신자료 등이, 참여마당에서는 자유토론포럼, 장관과의 대화, 전자공청회, 열린통일포럼, 통일정책모니터링, 정책제안 등이, 북한이해에서는 북한관련 분석자료, 북한 심층이해, 알기쉬운 북한, 북한법령 등이, 자료실에서는 통일부 발간물, 법령자료, 남북합의자료, 남북관계일지, 통일통계 등이, 남북관계동향에서는 일일남북관계동향, 일일북한방송, 주간북한방송, 월간교류협력동향 등이 제공되고 있다. 이외에도 통일부 홈페이지에서는 사이버 설문조사, 통일부 뉴스브리핑이 실시되고 있다.

먼저 통일정책에 관한 정보제공의 측면에서 보면, 통일부는 ‘정보공개마당’을 개설하여 ‘정보공개제도’⁸⁵를 실시하고 있다. 통일부 행정정보공개지

⁸⁴ 김홍기, “BPR/ISP를 통한 통일부 혁신역량 강화방안: 디지털시대와 우리의 대응방안 중심,” (2004.3.6), p. 11.

침(2003. 11 개정)에 따르면, 기획관리실장을 정보공개책임관으로 지정하여 통일부내 정보공개 관련 업무를 총괄·조정하도록 하되, 정보공개 관련 사무는 ‘총무과’에서 관장한다. 통일부 행정정보공개는 ‘사전 공표제’를 채택하고 있는데, 정보공개책임관은 주요 정책 조정에 관한 정보(국정과제, 자체 중점과제 등), 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 업무추진비 집행내역, 각종 평가결과·통계자료 등의 정보, 그 밖에 각 부서장이 공개하기로 결정한 정보 등을 정례적으로 공개한다. 공개되는 정보의 거의 대부분이 인터넷을 통해 일반에 전달된다. 또한 통일부는 비공개대상정보를 부분공개와 비공개로 나누어 지정하고 있는데, 감사, 인사, 기획 분야 등은 비공개로 하고 있고 정보, 교류, 인도 분야 등은 부분공개로 하고 있다. 여기서 눈여겨 보아야 할 부분이 통일정책에 대한 정보공개이다. 통일정책 중 통일정책분과자문회의 운영, 통일방안 관련사항, 체제전환국가별 사례 연구, 통일고문회의 등은 부분공개로 하고 있지만, NSC 운영, 남북관계 상황평가 및 대책, 대북정책전략 개발추진, 중장기 통일정책, 한반도 평화체제 구축 및 대책, 통일정책 평가회의, 관련국가와의 통일정책 협의 등은 비공개로 하고 있다.

또한 통일부는 참여정부 출범 이후 2003년부터 서울과 지방에서 ‘열린 통일포럼’을 개최하고 있다. 본 포럼은 통일부장관과 관계 실·국장이 국민에게 직접 대북정책 추진현황을 보고하고 남북관계 현안에 대한 질의응답으로 진행된다. 작년에는 18차례가 진행되었고 금년에도 이미 6차례가 열렸다. 이 결과물은 홈페이지에 탑재되고 있는데 이는 정보제공의 측면에서 많은 역할을 하고 있다.

통일부는 홈페이지를 활용하여 다양한 의견을 수집하고 있다. 먼저, 통일부는 매 시기 주요 사안에 대한 사이버 여론조사를 실시하고 있다. 2002

⁸⁵ 정보공개제도는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도이다.

년 12부터 현재까지 9차례 진행되었는데, 홈페이지 개편 설문조사 2회, 인터넷 실명제 실시 관련 설문조사 1회를 제외하면 통일정책과 관련한 사이버 여론조사는 6차례였다. 이는 평화번영정책 관련, 금강산 관광사업 관련, 북한 핵문제 해결 관련, 제14차 남북장관급회담 관련, 전자공청회 주제 관련, 남북관계 진전 관련 등이었다.

또한 통일부는 통일정책 참여 기회를 확대하고 정책추진에 대한 국민적 합의기반 마련을 위해 통일정책모니터링을 실시하고 있다. 통일정책모니터링단은 홈페이지에 가입 의사를 밝히면 자동적으로 가입되는데, 이를 통해 통일정책을 지속적으로 관찰·평가하고 다양한 의견과 정책 아이디어를 제시하는 역할을 담당한다.

그리고 통일부는 통일 및 남북관계와 관련한 국민들의 다양한 제안을 받고 있다. 성실하고 창의성 있는 우수제안에 대하여서는 자체 심사를 통해 분기별로 시상을 하고 이를 정책에 적극 반영한다. 제안내용은 통일정책, 교류협력, 인도지원, 통일교육, 남북회담 등 통일 및 대북정책 전반에 관한 내용이다. 현재까지 우수제안으로 30개를 선정하였는데, 주요 제안을 살펴보면 국민통일기금 조성방안, 남북한의 평화체제 구축방안, 중소기업 남북 경협 추진방안, 초등학교 교육현장에서 실현할 수 있는 통일교육 수업모형, 대북 농업프로그램, DMZ의 개발과 평화적 이용모델 등이다.

여론수집과 관련하여 마지막으로 통일부는 전자공청회를 개최하고 있다. 전자공청회는 전문가들이 제안하는 주제에 대해 다양한 의견을 게재하고 토론하는 방식으로 진행되고 있는데, 2000년 9월에 처음 실시되어 현재까지 12회가 진행되었다(<표 III-14> 참조).

<표 III-14> 통일부의 전자공청회 현황

순번	일시	대주제	세부주제	발제자
1	2000.9	남과 북,제로섬? 플러스섬?	남북관계 현주소 어디쯤	권영경
			남북상생시대, 같이 잘사는 아이디어	김영운
			남과 북, 삼행시 코너	
2	2000.12	남북관계, 생각해봅시다	남북관계 개선, 우리경제에 도움인가? 부담인가?	김석향
			2001년 남과 북, 무엇을 해야 할까요?	제성호
3	2001.2	국민과 함께 하는 대북정책	대북정책 3년, 무엇이 달라졌나?	김석향
			북한의 최근 변화와 향후 갈 길은?	방영철
4	2001.6	21세기 남북이 더불어 사는 길	남북관계를 개선시키는 가장 큰 힘은?	김석향
			남과 북, 우리가 남인가요?	김순희
5	2001.10	새천년 남과 북	남북관계 개선, 무엇이 우선일까요?	권영경
			북한 청소년생활, 알아봅시다	김순희
6	2002.2	한반도 주인의 생각잔치	대북정책 4년, 무엇이 달라졌나요?	김영운
			왕건, 궁예, 견훤의 통일이야기	김용재
7	2002.9	남과 북이 함께하는 미래	최근 북한의 변화, 어떻게 생각하나요?	김석향
			남북스포츠타교류가 보다 활성화되려면?	이우영
8	2002.12	국민의 정부 대북정책을 마무리하며	국민의 정부 대북정책, 성과와 과제	김동수
			북한 핵문제, 생각해 봅시다	전성훈
9	2003.3	국민과 함께 하는 참여정부의 대북정책	한반도 평화증진을 위한 과제는?	박선원
			평화와 번영의 동북아 시대를 열어 나가기 위해서는?	권영경
10	2003.6	북한 핵문제와 남북관계	북한 핵문제와 남북교류협력 추진방향	김연철
			북한 핵문제 해결을 위한 국제적 협 력방안	김용재
11	2003.11	참여정부의 대북정책 추진 평가	참여정부의 대북정책, 어떻게 생각 하십니까?	류길재
			통일을 위해서 내가 할 수 있는 일은?	김석향
12	2004.5	함께해요, 통일 한마당!	우리의 청소년, 과연 통일에 무관심한가?	차우규
			통일이 되면 우리의 삶은 어떻게 달 라지나?	김용재

통일부는 통일 및 북한관련 분야의 전문도서관인 북한자료센터를 운영하고 있는데, 일반국민은 물론 국내외의 북한 및 통일문제 연구자에게 북한관련 정보자료를 제공하고 있다. 북한자료센터 홈페이지(unibook.unikorea.go.kr)에는 크게 북한·통일정보와 북한관련 DB가 게재되어 있다. 북한·통일정보에서는 통일·남북관계, 북한일반현황, 북한정치·행정, 북한경제, 북한과학·기술, 북한외교, 북한군사, 북한사회, 북한문화, 북한문학, 북한예술, 북한교육, 북한체육·보건, 기타 등이, 북한관련 DB에서는 북한개요, 북한인물, 북한용어, 통일·북한관련 법, 주간 북한동향, 통일문답 등이 제공되고 있다. 특히 북한자료센터는 북한실상에 대한 이해를 증진시키기 위하여 북한영화상영 및 북한실상 설명회를 정기 또는 수시로 개최하고 있고, 1999년 10월 22일부터 국민들의 북한실상에 대한 이해를 돕고 민족동질성 회복을 위하여 북한 TV 시청실을 설치, 운영하고 있다.

또한 통일부는 통일교육원을 중심으로 사이버통일교육센터(www.uniedu.go.kr)를 운영하여 온라인 통일강좌를 개설하고 있다. 온라인 통일강좌는 열린강좌와 정규과정으로 나뉘는데, 열린강좌는 수강을 원하는 사람은 별다른 절차없이 원하는 과목을 수강할 수 있고 정규과정은 연간 통일교육계획에 의거하여 온라인 통일교육대상자로 지정된 사람을 위한 강좌인데, 2004년에는 원격통일교육 직무연수(원격연수: 27시간, 집합연수: 1일), 온-오프 연계 통일교육직무연수(원격연수: 15시간, 집합연수: 3일)가 운영된다.

열린강좌의 교육내용을 보면, 2004년에는 북한 대중문화를 활용한 북한사회 이해 수업의 실제(3강), 북한의 지역구조와 남북한 공간통합(2강), 북한 문화재 보호실태(1강), 일상생활에서 본 북한의 성평등 실태(3강), 북한의 교육과 문화예술(3강), 인터넷을 활용한 통일교육수업 실제(7강), 정부의 대북정책(3강), 북한 정치체제의 현황과 전망(2강) 등이다.

정규과정 중 2004년 1기 중등학교 교사 과정 교육내용은 통일 어떻게 볼 것인가(2강), 교과를 통한 통일교육 수업(4강), 남북 교류협력 현황과 과제(2강), 북한 사회문화의 이해(2강), 북한 어떻게 볼 것인가(3강), 북한의 교육제도와 교육내용(2강), 학교통일교육기법 개론(3강) 등이고, 2004

년 제1기 원격교육반의 교육내용은 통일 어떻게 볼 것인가(2강), 교과를 통한 통일교육 수업(4강), 국제환경변화와 최근 한반도 정세(3강), 남북교류협력 현황과 과제(2강), 독일통일의 교훈(2강), 북한 문화재 보호실태(1강), 북한 사회문화의 이해(2강), 북한 어떻게 볼 것인가(3강), 북한의 교육제도와 교육내용(2강), 정부의 대북정책(3강), 학교통일교육기법 개론(3강) 등이다.

사이버통일교육센터에서는 바람직한 통일교육 공동체 형성 및 정보공유를 위한 사이버통일교육 커뮤니티(community.uniedu.go.kr)를 개설하여, 통일전문위원들, 각 학교교사들 및 통일교육에 관련된 커뮤니티를 형성하고자 하시는 모든 국민들에게 공개하고 있다.

(2) 기타 기관

통일연구원 홈페이지(www.kinu.or.kr)는 자체 연구결과에 대한 자료·정보를 신속하게 제공하고 있고 아울러 북한·통일문제 관련 자료의 웹아카이브 DB, 북한·통일 전문용어 시소러스 DB, 전문가 인명 DB, 북한원전의 DB 사업 등을 보강함으로써 많은 정보를 공유하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 국내외최신정보에서는 통일·북한관련뉴스, 학계동정(발표자료), 국내연구자료, 국외연구자료 등이, 열린마당에서는 쟁점과 여론, KINU포럼 등이, KINU NEWS에서는 정세분석, 연구진학술활동, 발간물정보 등이, 학술정보서비스에서는 소장자료검색, 발간물정보검색, XML원문검색, CD-NET, 아카이브, 시소러스검색, 신문기사검색, 통일·북한전문가 등이 제공되고 있다. 통일연구원 자료는 일반국민들도 대상으로 하고 있지만 특히 관련 전문가들의 정보획득에 유용하다.

국가정보원도 북한관련 정보를 국민들에게 제공하고 있다. 국가정보원 홈페이지(www.nis.go.kr)는 크게 북한정보와 자료실을 운영하고 있는데, 북한정보에서는 북한뉴스, 일일소식, 주간소식, 월간소식, 주간인물동정, 주요인물, 북한상식, 북한둘러보기, 문화유산, 속담, 분야별 정보(정치, 사회, 법령, 경제, 외교, 대남, 군사, 과학기술), 북한용어사전 등이, 자료실에

서는 남북관계자료, 남북관계사, 월별주요일지, 남북회담현황, 남북교류협력, 북한자료, 북한도서, 북한간행물 등이 제공되고 있다. 국가정보원 기구 특성상 타 기관에 비해 정보제공이 인색하다.

대통령 헌법상 자문기관인 민주평화통일자문회의도 통일정책에 대한 많은 의견을 수렴하고 건의하는 데 정보화를 활용하고 있다. 민주평통 홈페이지(www.acdpu.go.kr)에는 통일정책에 대한 자문을 모으고 있고 그 동안 건의된 자문자료를 연도별로 제공하고 있다. 특히 자료실을 운영하여 사무처발간물, 자문건의자료, 여론조사자료, 세미나발표문, 영상자료 등에 관한 정보를 제시하고 있다.

대한무역투자진흥공사 홈페이지(www.kotra.or.kr)는 해외무역 정보뿐만 아니라 북한경제에 관한 정보도 제공하고 있다. 오늘의 북한경제뉴스, KOTRA 북한경제속보, 심층기획조사, 북한알기, 북한기업정보, 북한상품정보, 북한경협정보, 자료방, 북한실 안내, NK CLUB 등이 탑재되어 있다. 특히 대한무역투자진흥공사의 북한경제정보는 북한이 2002년 7·1 경제관리개선조치 등 개혁개방에 적극적으로 나서고 있는 상황이므로 이와 관련한 최신 정보를 접할 수 있는 장점이 있다.

IV

통일정책 거버넌스의 평가

1. 남북관계의 분야별 제도화

김대중 대통령의 대북 포용정책 추진이후 남북관계는 정부차원의 대화, 민간차원에서의 경제협력과 사회문화 교류협력이 활발히 진행되어 이제는 분야별로 제도화되는 양상을 띠고 있다.

참여정부에서도 2003년도의 경우 남북장관급회담 등 38회의 남북대화가 있었고 2004년 들어 8월까지 18회 이상 남북회담이 개최되어 각종의 합의서와 공동보도문이 채택되었다. 2003년 4월부터 2004년 5월까지 제10~14차 남북장관급회담이 개최되고 공동보도문이 발표되었다. 남북국방장관급회담과 군사실무 접촉에서는 2003년 9월 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서, 12월 같은 구역 경비초소 설치 및 운영에 관한 합의서, 2004년 6월 서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 신전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서, 이 합의서의 부속합의서가 채택되었다. 남북경제분야 회담에서는 2003년 5월 남북경제협력추진위원회 제5차 회의 공동보도문과 남북간 식량차관제공에 관한 합의서 등 31개의 공동보도문과 합의서가 도출되었다. 특히 「원산지 확인절차에 관한 합의서」가 7월 31일 채택되고 청산결제은행으로 한국수출입은행과 조선무역은행이 지정되었다. 또한 이 중과세방지·투자보장·청산결제·상사분쟁해결 관련 4개 경험합의서가 8월 20일 정식 발효되었고 남북경협제도실무협의회 등을 통해 상사중재위 구성과 운영문제 등 경험합의서 후속조치와 관련된 문제들이 협의 중에 있다. 이중과세방지 합의서에 따라 남북한 기업의 조세부담을 경감시키고 수익을 증대할 수 있고 투자보장 합의서를 통해서 남한 기업이 북한에 투자하는데서 올 수 있는 여러 가지 위험을 제거함으로써 대북 투자를 보다 활성화하는 효과를 기대할 수 있을 것이라는 평가가 있다. 청산결제 합의서는 제3국을 경유하는 대금결제에 따른 번거로움과 부대비용을 줄일 수 있고, 상사분쟁해결 합의서는 남북한 기업간에 발생할 수 있는 각종 분쟁을 신속하고 원만하게 처리할 것으로 기대된다.

참여정부에서 2회 개최된 남북적십자회담에서는 2003년 1월 제3차 남북적십자실무접촉 합의서와 11월 금강산면회소 건설에 관한 합의서가 채택되었다. 남북간 사회문화교류의 제도화를 위해 당국차원의 『사회문화협력분과회의』 구성을 추진해온 우리 정부는 2002년 10월 8차 장관급회담에 이어 2003년 4월 10차 장관급 회담에서도 이를 다시 제의하여 7월 11차 장관급회담에서 『남북사회문화협력분과회의』 구성을 검토해 나가기로 합의하였다. 이 분과회의가 구성되면 우리 정부는 분야별로 사회문화교류를 지원할 방침이다. 남북체육회담에서는 2003년 7월 대구 유니버시아드대회 북측참가 관련 실무접촉이 이루어져 북한 대표단이 대회에 참석하였고, 2004년 6월 제28회 아테네올림픽 개·폐회식 남북공동입장에 관한 합의서가 채택되어 공동입장이 성공적으로 이루어졌다.⁸⁶

그러나 남북관계의 다양한 분야에서 이러한 제도화에도 불구하고 2004년 7월 김일성 사망일 조문대표단 방북 불허 문제와 동남아를 통한 대량 탈북자의 국내입국 문제로 9월 현재 남북관계는 중단되어 있는 실정이다.

2. 북핵문제 해결의 장기화 전망

2002년 10월 발발한 제2차 북핵위기를 평화적으로 해결하기 위한 6자회담은 2003년 4월의 베이징 3자회담을 모태로 해서 같은 해 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 세 차례의 전체회담이 열렸다. 지금까지 6자회담은 다음과 같은 몇 가지 의미 있는 성과를 도출해 내었다.

첫째, 공동발표문 초안도 만들지 못한 채 의장이 구두로 협의내용을 요약해 발표했던 1차 회담 때와 달리, 제2차 회담에서는 의장성명이라는 다소 진전된 회담 마무리 형식을 채택함으로써, 참가국들이 6자회담에 상당한 비중을 두고 진지한 자세로 회담에 임하고 있다는 사실을 입증했다. 또한 6자

⁸⁶ 통일부, 『2003년도 국정감사 보고자료: 업무현황보고』(2003. 10. 7) 등 참조.

회담이 긍정적인 결과를 생산해 낼 수 있다는 가능성도 보여 주었다.

둘째, 제2차 회담에서부터 차기 회담의 개최시기와 장소에 합의하기 시작한 것도 회담의 연속성 유지 차원에서 결실로 꼽을 수 있다. 의장성명에서 차기 회담의 시기와 장소를 명시함으로써 제1차 회담이후 6개월 이상을 소비했던 사태를 반복하지 않을 수 있게 되었고, 유사한 약속이 3차 회담에서도 합의되었다.

셋째, 본회담을 준비하고 연결고리 역할을 하게 될 실무그룹이 3차 회담 준비과정에서부터 가동을 했다. 6자회담의 실무그룹은 아세안지역포럼(ARF)의 「회기간 회의」(Inter-Sessional Support Group Meeting)와 같이 전문가들이 차기 본회담에서 논의할 안건을 구체적으로 정리하고 대강의 토의방향을 정해서 본회담에 보고하는 기능을 할 수 있을 것이다.

이런 성과를 바탕으로 이제 북핵문제가 총론차원의 논의에서 각론차원의 세부적이고 실무적인 차원으로 전환되었고, 조만간 커다란 성과가 있을 것이라고 보는 견해가 있는 것이 사실이다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 이유에서 6자회담의 전망은 매우 불투명하다.

첫째, 지금까지의 회담에서 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재여부, 핵 폐기의 단계와 기간, 북한에게 평화적 핵 이용 권한을 부여할지의 문제 등 근본적이고 핵심적인 현안들에 대해서 이견만 노출되었을 뿐 구체적인 협의를 진행시키지 못했다.

둘째, 회담 참가국의 수가 많으면 많을수록 합의를 이루기가 어려워진다. 북한과 미국이 제네바 기본합의를 만드는 데 17개월 이상이 소요되었음을 상기할 필요가 있다.

셋째, 6자회담에서 추구하는 목표가 10년 전 제네바 기본합의 때보다 훨씬 광범위하고 어렵다는 점도 문제이다. 10년 전에는 북한의 핵 활동을 동결시키는 것이 초점이었지만, 이번에는 동결 이외에 핵무기 해체와 관련 시설의 완전 폐쇄 그리고 새로이 발견된 HEU 프로그램도 다루어야 한다. 6자회담의 의제가 훨씬 많고 개별 의제의 중량감도 높아졌기 때문에 회담 진행 차원에서만 보더라도 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다.

넷째, 북한이 수용해야 하는 검증의 수위가 매우 높아졌다. 제네바 기본 합의에서는 과거 핵 의혹은 남겨둔 채 주요 핵시설을 동결하고 이를 확인하는 사찰만 받으면 되었지만 이번에는 북한의 핵 의혹을 뿌리 채 뽑는 광범위하고 최종적인 사찰이 필요하다. 북한과 같은 불량국가에게 더 이상 속을 수 없다는 결의가 매우 강하기 때문에 국제사회는 북한에 대해 가급적 고강도의 사찰을 실시하려 할 것이다. 물론 사찰의 수위가 높아질수록 폐쇄체제인 북한이 받아들이기 어렵기 때문에 협상의 타결 가능성은 그만큼 낮아지게 된다.

마지막으로, 시간이 지날수록 북한의 핵 능력이 축적되면서 위기상황으로 치달게 된다는 점이다. 북한은 이미 8,000 여개의 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했다고 공언하고 있고, 5MWe 원자로를 재가동하고 있는 상태이다. 따라서 어느 정도 시간이 지나도 협상에 성과가 없으면 더 이상 북한의 핵 능력 축적을 그대로 방치할 수 없다는 강경론이 대두되면서 협상을 포기해야 한다는 압력이 거세어질 가능성이 높다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 앞으로 6자회담이 계속 진행된다 하더라도 조만간 손에 잡히는 가시적인 성과를 거두기는 쉽지 않을 것이다.

3. 정보화의 적극 활용

대북 및 통일정책 관련 정보화의 실태를 정보제공, 여론수렴, 기술적 측면에서 평가하고 그 제약조건을 고찰하면 다음과 같다.

먼저 통일부의 통일정책, 남북관계 관련 자료 및 정보 제공은 양과 질적인 측면에서 대체로 높은 수준이다. 남북관계 동향을 보더라도, 매일의 동향을 보여주고 북한방송도 일일마다, 주간마다 요약해서 제공한다. 그리고 남북교류협력 동향은 월단위로 업데이트하고 있다. 주요 사안에 대해서는 통일부 뉴스브리핑에서 이에 대한 통일부의 입장을 밝히고 있고 대북정책 현안에 대한 입장도 제시하고 있다. 북한에 대한 이해도 북한관련 기초 자

료와 이에 대한 분석을 동시에 보여주고 있고 네티즌의 수준에 따라 초보적인 북한이해, 심층적인 북한이해 등 다양한 수준으로 제공하고 있다. 북한법령이나 남북관계 합의문 등도 홈페이지에서 쉽게 찾을 수 있다. 극도의 보안을 요하는 문제가 아니라면 통일관련 자료나 정보는 통일부 홈페이지에서 거의 다 접할 수 있다.

통일부는 이메일(e-mail)을 적극 활용하여 ‘찾아가는 서비스’를 실시하고 있다. 특정 현안에 대한 통일부 입장을 이메일을 통해 신속히 국민들에게 제공하여 국민들의 많은 궁금증을 해소해주고 정부의 입장을 홍보하는 역할까지 하고 있다.

그러나 통일부는 남북관계 현안에 대한 정보를 상세히 그리고 신속하게 제공하고 있으나 남북관계, 통일정책의 기초라 할 수 있는 북한에 대한 정보에 대해서는 그리 만족스러운 상황이 아니다. 북한에 대한 정보는 예전에 비하면 많이 개방되어 있고 자료접근도 상대적으로 용이하나 아직까지 많은 제약이 있는 것이 사실이다. 그리고 분야에 따라 자료의 공개와 확보 범위에 많은 차이가 있다. 북한의 정치, 군사, 주체사상에 대해서는 다양한 자료를 접할 수 있으나 지리, 일상생활, 문화 등은 상대적으로 부족한 형편이다.

정부의 통일정책과 관련된 기관은 위에서 살펴보았듯이 통일부를 중심으로 북한자료센터, 통일교육원, 통일연구원, 국가정보원, 민주평통 등 적지 않다. 통일부가 통일정책과 관련하여 기본정보를 제공하고 있으나 다른 기관의 특화된 정보도 필요하다. 예를 들어 KOTRA의 북한경제정보의 심층적인 자료를 통일부가 담당할 수도 있으나 그 노력에 비해 성과가 높지 않다. 따라서 KOTRA의 북한경제정보는 나름의 장점을 가지고 있다. 이렇듯 통일정책, 북한정보에 대한 특화된 주제를 통일부가 전담하기 보다는 KOTRA는 북한경제정보를, 국가정보원은 북한의 심층적 이해를 담당하는 식으로 기관별 특화전략이 필요하다. 그러나 국가정보원, 통일교육원, 외교통상부 등의 정보제공은 통일부가 별반 차이 없는 그냥 보여주는 식으로 진행되고 있다.

또한 이러한 문제점의 연장선상에서 나타나고 있는 것은 각 기관의 통일 정책, 남북관계 정보제공이 하나의 종합적인 체계 하에서 움직이지 않고 있다는 점이다. 국가의 통일정책이 결정되었다면 각 부서가 담당해야 할 임무와 기능은 다를지라도 큰 틀의 통일정책의 방향 속에서 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 통일정책의 정보제공도 마찬가지이다. 어떤 부서에서는 A라고 하는 것은 다른 부서에서 B라고 하면 정부의 통일정책의 위상과 정당성을 훼손당할 수 있다. 다시 말하면 통일부가 통일정책의 주무부서로서 통일정책과 관련된 정보제공도 중심이 되어 각 기관에 역할배분과 도움도 주고 잘못된 부분은 지적도 해주어 정부기관 내의 통일정책 정보제공에 대한 일관성을 획득하도록 노력해야 할 것이다.

여론수렴 측면에서, 현재 통일부는 통일정책 관련 여론수렴을 일반주민 대상, (준)전문가 대상 등 양 방향으로 실시하고 있다. 일반주민 대상 여론수렴은 매시기 주요 사안에 대해 사이버 여론조사를 실시하고 있으며 국민참여마당에 자유토론폰방과 정책제안방을 마련하여 회원가입 절차 없이 자유로운 의견을 수렴하고 있다. 반면, 전문가 못지않은 식견과 영향력을 발휘하는 프로슈머(준전문가)와 전문가를 대상으로 가입절차를 통해 승인된 회원만 접속가능한 통일정책모니터링단을 운영하고 있다.

일단 통일부의 통일정책 관련 여론수렴 방식은 타당하다. 일반주민만을 대상으로 해서는 구체적이고 심층적인 통일정책 여론을 수집할 수 없기 때문에 일반주민 대상과 (준)전문가 대상으로 동시에 병행해야 한다. 그리고 제안된 정책 중 우수제안을 발굴하여 이에 대해 인센티브를 제공하고 홍보하는 방법도 네티즌들의 관심을 제고한다는 측면에서 긍정적이다. 전자공청회도 여론수렴에 많은 역할을 할 것으로 보인다.

문제는 네티즌에 의해 제안된 의견이나 정책이 통일정책에 얼마나 활용되고 받아들여지고 있는냐이다. 실제로 많은 도움이 될 것이다. 그러나 정책제안, 정책수렴, 통일정책 수립에 기여 등의 일련의 여론수렴 사이클이 네티즌에 공개되고 있지 않는 것 같다. 네티즌은 자신이 제안한 정책이 얼마나 정부정책으로 받아들여지고 있고 혹시 받아들여지지 않았다면 그 이

유가 무엇인지를 알고 싶어 할 것이다. 물론 제약된 환경 하에서 모든 것에 다 응답해 줄 수는 없다. 다만 몇 가지 우수사례라도 선별하여 채택하고 이러한 제안이 정부정책에 어떻게 활용되었는지를 밝혀주면 네티즌들의 참여도를 향상시킬 것이다.

또한 전자공청회, 사이버 여론조사, 통일정책 모니터링의 실시 주기를 보다 단축해야 할 것이다. 예산 상의 문제는 있겠지만 어떤 사안은 시의성이 떨어지면 별 효과가 없는 여론조사가 있다. 현재 전문가들을 대상으로는 현안에 신속하게 여론을 수집하고 있으나 일반주민을 대상으로는 그렇지 않는 것 같다. 사이버 여론조사만 하더라도 2년 동안 6차례밖에 진행되지 않았다. 국민과 함께 하는 대북정책이라는 슬로건이 무색치 않게 일반주민들의 의견수렴에 보다 많은 노력을 해야 할 것이다.

기술적 측면에서, 통일부는 시각장애인 마당과 모바일 서비스를 실시하고 있다. 시각장애인을 위해 ‘소리눈 98’ 프로그램을 통해 시각장애인용 홈페이지를 운영하고 있으며 통일부의 각종 새소식을 종합하여 무선 인터넷 사용자들에게 제공하는 모바일 서비스를 제공하고 있다. 특히 무선 인터넷 서비스는 통일부 안내, 부서별 연락처, 대북정책초점, 보도·해명자료, 공지사항, 국회관련 자료, 남북관계동향, 최신자료, 장차관 일정 등의 메뉴로 구성되어 있으며 부서별 연락처를 통하여 각 실국에 대한 전화 연결을 바로 할 수 있도록 되어 있다. 이러한 점들은 정보화를 적극 활용하는 좋은 예라 생각된다.

통일부 홈페이지의 정보제공과 의견수렴을 위한 사이트는 기술적인 측면에서 높은 평가를 받고 있다. 통일소식란이 사이트 첫번째 화면에서 바로 접근할 수 있고 최신자료도 업데이트가 잘 되어 있다. 북한이해란도 북한에 대한 기본적인 이해에 필요한 자료들이 잘 정리되어 있고 특히 가상 북한여행은 사이버통일센터와 연결되어 멀티미디어를 활용한 정보제공에 기여하고 있다. 자료실의 자료들도 HWP/PDF 첨부파일로 다운로드 받기에 용이하게 되어 있다. 다시 말하면 통일부 홈페이지는 메인화면에서 바로 확인이 가능하며 전반적으로 자료접근이 쉽고 분야별 관심사별로 정보

확인이 가능하다.

최근 각종 사이트는 넘쳐나는 정보 때문에 꼭 필요한 부분을 메인화면에 특화시키고 있다. 두 번, 세 번 클릭하여 찾아가기보다는 곧바로 필요한 부분을 찾을 수 있도록 배려하고 있는 것이다. 통일부 홈페이지도 네티즌 참여란의 자유토론펙을 메인화면에 특화시킨다면 여론수렴의 기대효과를 상승시킬 수 있을 것이다.

계약조건 측면에서, 통일부는 인터넷을 통해 정보공개제도를 실시하고 있는데, “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 「공공기관의정보공개에관한법률」 제9조 비공개대상정보 1항에 해당되어 비공개로 하고 있다. 그러나 위의 조항이 애매하듯이 정보공개 범위에 대해 논란이 일고 있는 것은 당연하다. 통일부의 비공개 대상정보에 해당되는 감사, 인사, 기획 등은 통일문제의 특성상 보안을 극도로 요하기 때문에 그렇다 치더라도 정책분야의 비공개는 재고할 필요가 있다. 특히 중장기 통일정책과 한반도 평화체제 구축 및 대책 등을 비공개로 하고 있는데 현재의 상황에서는 부분공개로 바꾸어도 큰 문제가 없을 수도 있다. 시대의 변화에 맞춰 통일부 비공개 대상정보의 세부기준을 재조정할 필요가 있다.

인터넷 시대는 우리에게 새로운 가능성을 제공했지만 또한 역으로 새로운 불평등을 심화시키고 있다. 이른바 정보격차(digital divide)의 문제이다. 교육수준이나 직업 등 계층간의 문제는 말할 것도 없고 중앙과 지방 등 지역간 그리고 청소년과 중장년 등 세대간 정보격차는 산업사회의 빈부격차만큼 심각한 문제를 야기하고 있다. 산업사회에서는 젊은층이 소외되었다면 지금은 오히려 노년층이 소외되고 있는 것이다. 참여정부 들어와서 여타 갈등보다 세대갈등이 뚜렷해지고 격렬해지는 상황을 고려하면 정보격차에 의해 세대간 남남갈등이 더욱 심각해질 수 있다. 정부는 농어촌민, 노년층이 정보화를 활용할 수 있도록 최대한 지원을 아끼지 말아야 하겠지만 이들에 대한 지원과 이들의 능력에도 한계가 있을 수밖에 없으므로 정

보화시대에도 불구하고 온라인(on-line) 이외에도 오프라인(off-line)에 대해 배려를 해야 할 것이다.

4. 초보적 수준의 ‘거버넌스’

먼저 현재의 참여정부에서 국회와 정당, 민간기업, NGO 등 정부 이외 통일정책 거버넌스 이해당사자들의 대북 및 통일정책 관련 역할과 활동에는 한계성이 발견된다.

국회 및 정당의 경우, 참여정부 1기 동안에 노무현 대통령은 대외문제나 통일안보문제의 사전조율과 초당적 협력을 약속했고, 국회차원에서는 북핵문제 해결을 위한 여야간 공동노력으로 ‘북핵 관련 대정부 권고사항’이 정부에 전달되기도 하였다. 그러나 노무현 대통령 집권 직후 당·정분리로 인한 집권당의 분열, 야대여소의 국회 상황, 북핵문제에 대한 여야간 인식 차이 등으로 안보문제에서 정부와 국회, 정부와 야당관계는 원론적 차원의 협력수준에 그쳤다. 대북 경협문제에서도 여당은 핵과 경협의 분리, 야당은 핵과 경협의 연계를 주장하였다. 여대야소가 형성된 참여정부 2기의 국회에서도 『국방백서』에서의 ‘주적’ 표현여부, 국가보안법, 대미 관계 등 안보문제에 대한 여야간 인식차가 커 정책공조에 어려움이 나타나고 있다. 그나마 여야가 남북관계발전기본법의 제정과 제2차 남북정상회담의 개최를 적극 추진하는 등 대북 교류협력 부문에서 정책적 연대를 하고 있는 것은 매우 다행스러운 일이라 할 수 있다.

민간기업들의 대북 경협과 관련, 2004년 8월 말까지 정부의 승인을 받은 민간기업들의 대북 경제협력사업 중 1/3이 중단된 것으로 확인되고 있다. 이 과정에서 우리 기업이 북한에 투자한 560만 달러(약 65억 원)는 회수 불가능하다는 지적이 제기되었다. 9월 1일 통일부가 국회 통일외교통상위원회 소속 한 의원에게 제출한 「북 경제협력사업 추진실적 및 현황」에 따르면 현대 금강산 관광개발사업과 경수로사업을 제외한 민간분야 24개 사

업 중 8개가 일시 혹은 영구 중단된 상태에 있다. 이와 같이 민간 경제협력 사업이 어려움을 겪고 있는 원인으로는 북한측의 인프라 부족과 사업자 방북에 대한 비협조적 자세, 국내 기업들의 자금력 및 대북 협상력 부족, 그리고 정부의 협력사업 승인 남발 등이 지적되고 있다. 앞으로 개성공단사업이 차질없이 진행된다면 성공적인 투자모델이 정립될 수 있을 것이다.⁸⁷

또한 대부분의 통일 NGO들은 영세한 재정능력 때문에 활동이 전문적이지 못하고 구체적인 개발사업을 확대하지 못하고 있다. 정부는 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 민간단체들에 대한 재정지원을 확대하는 방안을 적극 모색해야 한다. 국내 NGO들은 지원금액의 대폭 확대와 함께 사업규모의 50% 이내로 제한하고 있는 현행 지원비율을 실적과 사업의 내용 등에 따라 차등 적용하며, 보건의료, 취약계층, 농업개발에 한정하고 있는 지원분야도 확대해 줄 것을 바라고 있다. 민간단체들을 통한 남북한 교류·협력이 보다 내실화되기 위해서는 북한의 식량·의료·농업·인권 실태에 대한 보다 정확한 이해가 필요하다.

참여정부는 한·미·일 3국 공조체제, 중·러와의 협력관계, 남북대화라는 3개 축을 기초로 하여 대북 및 통일정책을 추진하고 있다. 이 중에서 후자 둘은 별문제가 없으나 3국 공조체제, 특히 한·미관계는 북한에 대한 인식차이와 한국민의 반미감정 증가, 북핵문제에 대한 미국의 강경정책, 주한미군의 재배치와 이라크로의 차출 등의 문제로 매우 악화된 상태에 있다. 미국은 냉전종식 이후 세계 유일의 초강국이고 경제력, 군사력, 첨단기술 보유력 등을 고려할 때 향후 수십년 간 이러한 지위를 계속 유지할 것으로 전망된다. 현안인 북핵문제 해결도 3차에 걸친 6자회담에서 드러났듯이 미국이 얼마나 양보하는가에 달려 있다.

한편 거버넌스는 정부가 독점적인 권위를 행사하던 시기와는 달리 공공정책을 공동생산하고 공동집행 하는 ‘정책 네트워크(policy network)’에 주요 이해당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다. 거버

⁸⁷ “민간기업 대북 경험 3분의 1이 멈춰섰다,” 『중앙일보』, 2004년 9월 2일

넌스는 또한 행위자들의 자율적인 네트워크에 관한 것으로 정부정책에 대한 영향뿐만 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 불가능한 일로 간주된다. 그리고 본 논문의 II장에서는 거버넌스에 대한 「글로벌거버넌스위원회」의 개념정의를 원용하여 ‘통일정책 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한 바 있다.

통일정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.

우리는 이러한 거버넌스 개념과 특징을 가지고 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 대북 인도적 지원 사업 등을 분석하였다. 분석 결과, 아직은 걸음마 단계이지만 이 세 가지 사업에서 정책네트워크는 일정한 수준에 도달하였다. 하지만 통일정책 거버넌스의 영역이 지금까지 잘 진행되고 있는 세 가지 사업만에 국한된 것은 아니다. 오히려 각 이해당사자간 긴장관계를 고조시키고 있는 당면한 북핵문제, 탈북자 문제, 국보법 개폐 문제 등이 통일정책 거버넌스의 핵심 영역일지도 모른다. 그리고 우리는 행위자도 정부, 기업, 언론, NGO, 북한 등으로 축소하여 살펴보았는데, 이것이 미국, 국제사회, 일반시민 차원으로 확대되면 그 과정은 더욱 복잡할 뿐만 아니라 갈등구조가 중층적일 것이다. 더욱이 1998년 2월 김대중 대통령이 집권하여 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을 추진하면서 정부 이외에 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하면서 통일정책 거버넌스가 작동하기 시작했다고 본다면 그 이후 불과 6년여 밖에 시간이 경과하지 않았다. 이러한 점에서 참여정부 하의 통일정책 거버넌스는 아직은 초보적인 수준에 머물고 있다고 해도 과언이 아니다.

대북 및 통일정책과 관련하여 국민의 정부 출범이후에는 정부 이외의 행위주체들이 많이 참여해 왔고 참여정부 하에서도 이러한 현상은 지속되고

있다. 국회는 통일지향 및 분단관리, 이산가족 교류, 대북 지원 및 탈북자 관련 법제를 포함하는 인도적 사안, 통일교육 지원, 남북교류협력, 남북협력기금 등에 관한 법안을 제안하고 심의하며 의결하는 기능과 역할을 위해서 통일부 및 유관부처와의 네트워크를 형성하고 있다. 민간기업들이 정부로부터 1992~2003년 기간중 협력사업자 승인을 얻은 56건 중 29건과 협력사업 승인을 얻은 27건 중 21건이 1998년 이후에 이루어졌다. 2004년 1~7월 중에도 4건의 협력사업자 승인과 4건의 협력사업 승인이 정부에 의해 이루어졌다. 2003년 말 현재 비영리 통일운동 관련 NGO는 113개로 대북 인도적 지원, 남북교류협력 및 북한의 인권개선 촉구 등의 통일활동에 관여하고 있다. 정부는 NGO들의 대북 지원 활성화를 위해 매칭펀드 방식으로 2000~2003년 기간중 약 202억원의 남북협력기금을 지원하였다.

그러나 정부 이외 행위주체들의 이와 같은 대북 및 통일정책 관련 활동과 정부에 대한 영향 및 정책적 연대에도 불구하고 네트워크를 형성하는 다양한 집단들에 의한 공공정책의 공동생산과 공동집행을 의미하는 '정책 네트워크'는 아직까지 효율적으로 이루어지고 있지 않다. 왜냐하면 대북 및 통일정책의 상당부분을 아직까지 정부가 주도하고 있고 '정책 네트워크'의 명확한 주체가 없으며 북한의 핵개발과 제한적 개방정책으로 유엔, 세계은행, 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등이 통일정책 거버넌스의 초국가적 행위주체로서의 역할을 하지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

V

통일정책 거버넌스의 개선 방안과 향후 과제

현재 북핵문제가 크게 부각되고 있지만, 2003년도의 경우 남북장관급회담 등 38회의 남북대화가 있었고 합의서 20건, 공동보도문 10건을 만들어 내 평균 79% 안팎의 높은 산술적 회담성과를 내지 효율성을 보였다. 2004년 8월 현재까지에도 18회 이상 남북회담이 개최되어 크고 작은 합의가 도출되고 진전된 남북관계가 유지되고 있다. 향후 북한핵문제가 평화적으로 해결될 경우, 남북관계는 현재보다 더욱 다양화, 세분화, 전문화될 가능성이 크다. 이러한 상황이 전개된다면 대북 및 통일정책의 각 단계에 정부, 기업, NGO, 언론, 북한 등 현재보다 더욱 많은 이해당사자들이 참여하게 될 것이고 현재 초보적 수준에 머물고 있는 통일정책 거버넌스도 활발히 작동하게 될 것으로 예상된다. 이와 같은 점들을 고려하면서 본 장에서는 중장기적인 차원에서 통일정책 거버넌스의 효율화 방안을 기본방향과 세부 추진방안으로 나누어 제시하고 향후 과제를 밝히고자 한다.

1. 기본방향

첫째, 정부와 민간의 역할을 효율적으로 정립하고 동시병행 발전을 도모해야 한다. 정부는 남북교류협력의 기본 틀 및 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 당국간 회담으로 협상을 주도하고 각종 합의서를 산출해야 한다. 또한 당·정 협의, 정부·국회 협조창구 등의 정례화 또는 상설 기구화도 검토해야 할 것이다. 지자체 등의 활발한 대북사업 추진은 정책적 연대 상승효과에도 도움이 될 것이다. 민간은 정부의 정책방향과 보조를 맞추면서도 자율성과 시장경제의 질서에 따라 보다 많은 대북 접촉과 교류협력을 위해 노력해야 할 것이다. 이를 위해 정부, 민간경제단체 및 기업간 대북 정보 공유 및 상설협의 등을 위한 협조체제를 강화해야 한다.

둘째, ‘정책 네트워크’의 주체 설정이 이루어져야 한다. 거버넌스 개념을 실천적 차원에서 접근할 때, 그 핵심은 공공정책을 공동생산하고 공동집행하는 정책 네트워크이다. 이 경우 행위주체들의 자율적 참여를 유도하고

각 주체들을 보다 효율적으로 연결할 수 있는 정책 네트워크의 주체가 필요하다. 일정기간 동안은 정부가 대북 및 통일정책을 주도하는 것이 불가피하겠지만 중장기적으로 통일정책 거버넌스에서 정부가 주체가 되는 것은 자율성 훼손을 의미하기 때문에 적절하지 못하다. 또한 대북 지원 관련 민간단체는 능력한계 및 상호경쟁 때문에 현실적이지 못하다. 통일연구원이나 민족화해협력범국민협의회 같이 그 동안 각 행위주체들을 아우르는 작업을 해왔던 기관이나 국제화된 수준의 새로운 통일포럼 등을 정책 네트워크의 주체로 설정하는 것이 바람직 할 것이다.

‘정책 네트워크’ 구축을 위한 수단과 방법에 있어서는 정보화의 활용이라는 맥락에서 정부 유관기관, 민간단체 간의 네트워크 구축 및 정보·자료 공유체제 실태에 대한 현장조사와 함께 네트워크 구축을 위한 다양한 정보시스템의 도입이 필요하다. 그러나 이는 현실적으로 막대한 예산 투입과 인력 확보가 반드시 수반되어야 한다는 점을 인식해야 한다. 또한 정부와 민간단체의 정책 네트워크, 국제기구와 정부의 정책 네트워크 등이 온라인(on-line)만으로 가능할 것인가에 대한 의문이 제기된다. 따라서 온라인의 한계를 오프라인(off-line)으로 보완할 필요가 있다. 오프라인은 온라인 상으로 전달되기 어려운 기술, 인적 유대, 생생한 정보공유 등을 가능하게 할 뿐만 아니라, 사이버 커뮤니케이션(cyber communication)으로 실현되기 어려운 토론을 통한 문제해결을 가능하게 한다.

셋째, ‘남북관계발전 5개년 계획’을 수립·시행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과거 ‘경제개발 5개년 계획’의 사례와 같이 우리 정부는 북핵문제 해결, 북한 및 한반도의 평화적 관리, 동북아 경제중심 지향 등을 위한 중장기 전략 및 실행계획을 마련해야 할 것이다. 이 계획의 입안과 추진과정에는 충분한 국회 내 토론, 대북 경험 관련 민간기업과 NGO의 참여 확대 등 국민적 합의절차를 최우선시하고 국제사회와의 정책공조를 긴밀히 함으로써 국제적 지지를 확보해야 한다.

2. 세부 추진방안

가. 통일부 홈페이지의 보완과 ‘사이버 통일포럼’ 구축

정부는 CMC(computer-mediated-communication)에 적극 적응해야 한다. 통일부가 통일관련 단체의 홈페이지를 지원할 필요가 있다. 즉, 통일부 홈페이지를 통일문제와 관련한 게이트웨이(gate way)로 만들 필요가 있다. 초보적 수준에서는 현재 초기화면의 링크사이트를 통일정책과 관련한 사이트들로 특화시켜 한 곳에 모아두었으면 한다. 그리고 현재 링크사이트에는 NGO 단체의 사이트가 빠져 있는데 이 부분도 보충해야 하겠다. 통일부가 정부라는 한계는 있으나 통일부가 주도하여 통일정책과 관련한 의견을 수렴할 수 있는 ‘공유 게시판’을 설치하는 방안도 검토할 만하다. 예전에는 통일정책과 관련된 의견을 한 개인이 통일부 홈페이지나 관련 게시판에 들어가 올렸는데, 공유 게시판이 설치되면 운영자 측면이 아니라 사용자 측면에서 통일정책 관련 의견을 모을 수 있을 것이다.

영국의 사이버 정책포럼을 벤치마킹하여 통일부가 중심이 되어 ‘사이버 통일포럼’을 구축할 필요가 있다. 영국의 UK Citizens Online Democracy(UKCOD)의 사이트(www.democracy.org.uk)에서는 정부, 시민단체, 일반시민이 참가하는 사이버정책포럼을 체계적으로 운영하고 있다. 이 사이트는 대중포럼(Public Forum), 시민단체포럼(Civic Forum), 정치인포럼(Politician Forum)의 세 개의 포럼으로 분리 구성되어 있다. 대중포럼은 국민 누구나 의견제시가 가능하며, 시민단체포럼은 시민단체 대표에게만 의견제시 자격을 부여하고, 정치인 포럼은 국회의원과 후보자들만 사용할 수 있다. 각 포럼에 글을 올릴 수 있는 자격은 제한되어 있으나 세 개 포럼의 내용열람은 모든 사람들에게 개방되어 있다.⁸⁸ 사이버 통일포럼도 ‘국민포럼’, ‘NGO포럼’, ‘전문가포럼’ ‘정치인포럼’ 등으로 세분하여 각각 의견제시 자

⁸⁸ “인터넷을 활용한 통일기반 강화방안: 사이버 통일 네트워크 구축을 중심으로” 참조.

격을 부여하고 이를 모든 네티즌에게 개방하도록 해야 한다. 이 사이버 통일포럼이 잘 운영된다면 직업·계층별로 통일정책에 대한 의견을 수시로 모을 수 있을 뿐만 아니라 이것을 정책에 반영할 수도 있고 궁극적으로 통일정책을 둘러싼 갈등을 사전에 방지하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

위에서 언급했듯이 통일정책을 수립, 집행함에 있어 정보화를 적극적으로 활용해야 함은 당연하나 정보격차에 의해 발생하는 문제점들을 보완하기 위해 통일정책의 올라인(All-line)화(on+off), 이른바 e-리더십(e-Leadership) 구축⁸⁹을 진지하게 검토해야 할 것이다. 즉 기존 통일정책 추진체계의 장점(off-line)을 사장시키는 것이 아니라 이를 전향적인 방향에서 발전시키고 이 기반 위에서 보다 적극적으로 네트워크화를 통한 수평적이고 다양한 의견 수렴(on-line)을 시도해야 할 것이다.

나. 정부와 민간단체 간의 긴밀한 정책적 연대

노무현 정부는 대북 인도적 사업을 시행함에 있어서 국민적 공감대 형성을 위해 다각적인 노력을 전개하고 있다. 아울러 국제사회와의 유기적 협조관계를 유지하기 위해서 유엔인도지원국, 세계식량계획(WFP) 등 국제기구와 미국, 유럽연합 등 개별국가의 대북지원 동향을 지속적으로 파악하고 있다. 정부 대표는 2003년 5월에는 WFP 대북지원국가 회의에 참가하여 분배의 투명성 제고를 위한 국제사회와의 협조관계를 구축하였다.

정부는 농업복구, 보건의료 등 다양한 분야에 대한 NGO 지원의 활성화를 위해 소위 매칭 펀드(matching fund) 방식으로 남북협력기금을 지원하고 있다. 이에 따라 2000년 7개 단체의 7개 사업에 33.8억 원, 2001년 12개 단체의 15개 사업에 38.4억 원, 2002년 14개 단체의 18개 사업에 54.5억 원, 2003년 16개 단체 75.3억 원 등 4년간에 걸쳐 총 202억 원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.⁹⁰ 그러나 2003년 16개 NGO의 16개 사업에

⁸⁹ 김흥기, “BRP/ISP를 통한 통일부 혁신역량 강화방안: 디지털시대와 우리의 대응방안 중심,” p. 40.

⁹⁰ 통일부, 『통일백서 2004』, p. 244.

매칭 펀드 형식으로 지원된 75.3억 원은 ‘나눠 먹기 식’의 배분에 불과하여 정말 규모 있고 의미 있는 사업에는 도움이 되지 못했다.

북한핵문제에도 불구하고 인도적 차원의 대북지원 및 사회문화분야의 교류·협력을 확대하고 있는 노무현 정부의 전향적이고 진보적인 대북정책은 보수적인 민간단체 및 북한인권 NGO들의 통일운동을 자극하였다. 이들은 북한정권의 실체에 대한 본질적인 문제의식을 제기하며 반핵·반 김정일운동을 전개하였다. 보수적 민간단체들의 통일운동이 진보적인 민간단체들의 대북지원 활동과 병행하여 전개됨으로써 민간단체의 통일운동은 혼란스러운 양상을 보였다. 정부의 대북정책이 보다 넓은 국민적 공감대에 바탕을 두고 추진되지 못하면 민간단체의 통일운동도 대립적인 방향으로 분열될 수 있다는 사실을 보여주고 있다.

따라서 정부는 다음과 같은 조치들을 통해 통일 NGO의 활성화를 지원해야 한다. 첫째, 대북지원 과정에서 민간단체들의 역할과 비중이 높아지고 있는바, 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류협력추진위원회」를 민간단체의 대표들이 일정 수 이상 포함되도록 개정하여 중·장기적 대북 개발협력 사업을 위한 민관공동의 실무위원회를 구성해야 한다. 둘째, 통일 NGO들의 활동에 장애가 되는 불합리한 법과 제도를 정비해야 한다. 우선 남북교류협력법을 개정하여 정부로부터 승인을 받은 대북지원단체들의 북한주민접촉 및 방북절차를 허가제에서 신고제로 전환하고 이들의 수시방북제도를 허용하여야 한다. 셋째, 통일 NGO들의 활동이 전문성을 갖추고 구체적인 개발사업을 확대되기 위해서는 영세한 NGO들의 재정적 능력이 강화되어야 한다. 정부는 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 민간단체들에 대한 재정지원을 확대하는 방안을 적극 모색해야 한다. 국내 NGO들은 지원금액의 대폭 확대와 함께 사업규모의 50% 이내로 제한하고 있는 현행 지원비율을 실적과 사업의 내용 등에 따라 차등 적용하며, 보건의료, 취약계층, 농업개발에 한정하고 있는 지원분야도 확대해 줄 것을 바라고 있다. 넷째, 정부는 대북 인도적 지원을 추진하는 과정에서 북한주민들의 인권실태 및 탈북자 지위 개선을 위한 정책

도 병행하여 통일정책을 둘러싼 남한사회 내부의 갈등을 해소하도록 노력해야 한다. 대북 인도적 지원은 지속적으로 실시하되, 대북지원의 투명성을 제고함으로써 북한주민에게 실질적인 도움이 되도록 노력해야 한다. 그리고 중국 정부에 대해서는 탈북자들의 대북 강제송환정책을 중단하고, 이들에게 국제법상의 난민지위를 부여할 것을 촉구해야 한다.

한편 대북지원 민간단체들은 다음과 같은 과제들을 해결해야 한다. 첫째, 민간단체들을 통한 남북한 교류·협력이 보다 내실화되기 위해서 북한의 식량·의료·농업·인권 실태에 대한 보다 정확한 이해가 필요하다. 통일 NGO들이 이러한 분야에서 보다 정확한 정보를 갖추기 위해서 북한 당국으로부터 북한지역에 상주하여 대북 지원물품의 분배과정에 대한 모니터링을 자유롭게 할 수 있도록 허용할 것을 요구해야 한다. 둘째, 민간단체 활동이 보다 전문화되어 보다 북한 농업·의료·사회개발 영역 등의 세분화된 부분에서 체계적인 개발사업을 실시해야 한다. 통일 NGO 활동은 아직까지 국제농업개발기금(IFAD)이나 유엔개발계획(UNDP), 세계식량농업기구(FAO), WFP 등 국제기구나 국제 민간단체의 대북활동에 버금가는 실질적이고 생산적인 역할은 아직까지 못하고 있는 것이 문제점으로 제시되고 있다. 셋째, 통일 NGO들이 난립하여 유사한 지원 사업을 경쟁적으로 추진하여서는 곤란하다. 민간단체들은 상호 협력체제를 구축하여 정보를 교환하고 향후 공동의 목표를 지향하는 개발지원 사업은 프로젝트별 컨소시엄을 구성하여 추진하는 것이 바람직하다. 넷째, 대북지원 활동은 국제 NGO와의 연대사업을 적극 추진할 필요가 있다. 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 국제 NGO와의 연대는 중장기적 지원사업을 안정적으로 수행하는 발판이 되며 국제 NGO의 축적된 지원 경험과 지식을 직간접적으로 습득할 기회로 작용한다. 마지막으로, NGO 차원의 대북지원에 관한 총체적인 지침(manual) 마련이 필요하다. 지난 10년간 어려운 환경 하에서 대북지원을 실행하는 과정에서 많은 시행착오를 겪었음에도 아직 대부분의 NGO 사업들은 실무자의 경험과 판단에 전적으로 의존하는 관행을 보인다. 지침과 함께 지난 10년간 NGO들의 대북지원 성과와 경험을 담은 공

동의 백서를 발간함으로써 지원의 경험과 문제점을 함께 공유하는 자세도 필요하다.

다. 대북정책의 수립·집행과정에 국민참여 확대

대북 및 통일정책의 수립 및 집행과정의 국민 참여 확대를 강화하기 위한 몇 가지 정책들을 제시하면 다음과 같다. 먼저 통일포럼, 공청회, TV토론 프로그램 등 오프라인 활용을 보다 강화하는 동시에, 대대적인 「통일대화의 광장」으로서의 온라인 추진 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 기존 인터넷 포털 업체와의 공동개선·제휴 방안을 검토하여야 한다. 둘째, 각 사안별 여론 타진 및 국민적 의견수렴을 위해 1만 명 정도 규모로 「대북정책에 대한 국민 모니터링 구성·운영」을 추진할 필요가 있다. 셋째, 통일교육 활성화 등 정책적 연대 강화를 위한 분위기를 조성해야 한다. 이는 북한에 대한 관리와 한반도 평화 정착, 경제공동체 발전이라는 세 마리 토끼를 잡기 위한 방안이라 할 수 있다. 이를 위해 전국 13개 시·도별로 「지역통일교육센터」를 설립, 운영하고 통일교육 시범학교를 지속적으로 확대해 나가야 할 것이다. 넷째, 정책적 협력이 잘 되는 부분과 안 되는 부분을 명확히 구분하여 필수 보완 요소에 대해 중점적으로 관리하고 반영하는 시스템을 구축, 운영해야 한다. 지금까지 대체로 정부·여당 측에서 발의하는 정책들은 ‘내리먹이 식’ 이행체계 및 일방적 홍보 경향 등으로 수평적 협력 논의의 필요성이 별무했던 상황이라 볼 수 있다. 이에 비해 야당이나 기업, NGO 등에서 문제제기 시 이를 수렴, 여과하는 정책 환경이나 노력은 상대적으로 크게 미흡하였음을 감안할 때 발상 전환적인 보완이 필요한 것이다.

라. 국제사회와 정책공조의 강화

마지막으로 국제사회와의 정책공조를 위해서는 남북한관계에 대한 국내외적 성격을 통찰력 있게 규정하고 합리적인 사안별 논리를 정립하며 대안들을 적극 개발하여 주변 4국 등을 설득해야 한다. 특히 한국은 장기적인

관점, 즉 통일이후를 상정한 관점에서 미국과의 동맹관계를 미래지향적으로 공고히 할 필요가 있다. 북핵문제 해결뿐만 아니라, 남북한 군사적 신뢰 구축과 한반도 평화체제 구축, 그리고 북한지역의 경제건설을 위해서도 미국과 일본으로부터의 안보 및 경제 지원이 절실하기 때문이다. 중국은 한반도 평화통일을 지지할 수 있지만 통일이후 북한건설을 위한 재원을 한국에 지원할 수 있는 국가는 되지 못할 것이다. 직접적인 대미 당면과제로서는 우리 정부의 '남북관계 개선과 북핵문제 해결 병행' 정책을 포함한 남북관계 전반에 대해 미국과 정책방향을 조율하는 것이 필요하다.

또한 참여정부는 대주변국 외교 중에서 2000년 이후 3차에 걸쳐 정상회담을 갖는 등 북한과의 관계를 강화하고 있는 러시아와 북핵관련 협의를 더욱 강화할 필요가 있다. 노무현 대통령이 집권직후 미·중·일과는 정상회담을 개최하였으나 러시아를 제외한 것은 러시아측의 불만을 야기했을 가능성이 크다. 늦으나마 2004년 9월에 한·러 정상회담이 모스크바에서 개최된 것은 다행한 일이다. 이와 함께 우리 정부는 북핵문제의 중장기적 해결구도인 6자회담의 관련 당사국들뿐만 아니라 회원국이 15개국에서 25개국으로 확대된 유럽연합(EU)까지 포함하는 남북관계 및 대외관계의 로드맵(roadmap)을 마련해야 할 것이다.

3. 연구의 한계와 과제

통일정책은 통일이라는 매우 복잡다양한 영역을 다루는 정책으로 보다 총체적인 연구접근방법을 요구한다. 정부의 거의 모든 기관들이 관계되며 국내의 주요 이해당사자들도 각기 영향력 행사를 주저하지 않고 있으며, 미국, 중국 등 주변 강대국들도 남북한 당사국 못지않게 결정적인 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 통일정책의 복잡다양성 때문에 자칫 한 측면을 중시하다보면 다른 중요한 측면들에 대한 이해를 상실하고, 그것이 통일정책 전체를 대표하는 것처럼 그릇된 판단을 하게 될 수도 있다. 이는

마치 ‘통일정책’이라는 꼬끼리를 여러 장님들이 다리, 몸통, 꼬리, 코 등을 어루만지면서 전체보다 일부를 두고 각기 꼬끼리가 어떻다고 주장하는 꼴이 될 수도 있다.

따라서 이번 연구는 제한된 사례 속에서 이해당사자를 다룸으로써 그 한계가 분명하며, 이를 보완하기 위해 내년의 후속 연구에서 다음 사항들을 고려해 볼 필요가 있다. 먼저, 통일정책 이해당사자의 범위를 보다 확대시켜 연구에 참고할 필요가 있다. 이번 연구에서는 정부와 북한 당국, 기업과 언론 및 NGO에 국한된 이해당사자 분석을 시도하였다. 이는 일부 사례에 국한되어 볼 때는 적절한 이해당사자 집단으로 볼 수 있지만, 북한핵문제 등 다른 통일정책 영역에서는 오히려 미국 등의 국외 이해당사자들의 영향력이 결정적이라고 볼 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 미국, 중국, 일본 러시아 등의 주변 강대국들에 대한 각별한 관심을 집중시켜 분석에 포함시켜야 할 것으로 판단한다. 또한 II장 통일정책 거버넌스의 개념과 분석틀에서 제시되었듯이(<그림 II-1>), 거버넌스의 분석 범위를 그밖에 다른 주요 이해당사자들에 확대시켜 볼 필요가 있다. 국내의 주요 연구기관 등의 싱크탱크와 일반 국민의 여론뿐 아니라 국제기관과 국제 NGO들이 그들이다.

아울러, 통일정책의 복잡다양성은 충분한 사례 분석을 필요로 한다. 이번 연구에서는 경제협력으로서 개성공단 사업, 금강산관광 사업 그리고 대북 인도적 지원 사업 등의 사례에 한정된 한계가 있다. 이 사례들은 국내 이해당사자 중심으로 거버넌스가 비교적 잘 진전된 영역이라고 본다면, 이 분석의 결과를 바탕으로 통일정책 거버넌스의 실태를 일반화시키는 일은 지나친 무리라고 볼 수 있다. 따라서 북한핵문제, 북한인권법문제 등의 사례처럼 미국 주도의 정책결정 지배력이 강한 영역에 대한 연구에서 통일정책 거버넌스의 실태에 대한 분석에 포함시켜 진단할 필요가 있다. 한·미, 북·미 등의 관계에서도 거버넌스의 진전이 있는지 또 미국 내에서 정부뿐 아니라 NED(National Endowment for Democracy) 등 사회단체들의 정책 주도 역할은 어떠한지 등도 거버넌스의 실태를 파악하고 개선방안을 탐

구하는 데 필요한 연구영역이라고 볼 수 있다. 나아가 북한인권 문제의 경우, UN 인권위원회 등 국제기구에서의 북한 관련 의제설정, 대안형성, 정책결정은 어떠한지에 대해서도 연구가 진행될 필요가 있다.

따라서 이번 연구에서 다룬 세 가지 사례들은 거버넌스가 비교적 잘 이루어지는 영역이라고 본다면, 미국 주도의 북한핵문제와 북한인권법 시행 문제 등은 거버넌스의 진전이 별로 없는 사례로 볼 수도 있다. 이 점을 이번 연구의 결과로 평가하며, 동시에 향후 연구의 과제로 제시할 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- 중소기업협동조합중앙회. 『개성공단의 합리적 분양방안』. 서울: 중소기업협동조합중앙회, 2004.
- 박재창. 『한국의회 정치론』. 서울: 오름, 2003.
- 박종철 외. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 통일부. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부, 2004.
- 허문영 외. 『통일정책 추진체계 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 현대경제연구원. 『개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제』. 서울: 현대경제연구원, 2004.
- Anderson, J. *Public Policy-Making*, 4th edition. Holt: Rinehart & Winston, 2000.
- Dye, T. *Understanding Public Policy*. 7th edition. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.
- Hrebennar, R. *Interest Group Politics in America*, 3rd edition. New York: M.E. Sharpe, 1997.
- Inglehart, R. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Lindblom, C. and Woodhouse, E. *Policy-Making Process*, 3rd edition. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- OECD. *Government of the Future*. Paris, 2000.
- _____. *Policies to Enhance Sustainable Development*. Paris, 2001.
- Peters, G. *American Public Policy*. N.J.: Chatham House Publishing, 1996.

- Richardson, D. and Smith, M. *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Strange, S. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- UNDP, *Human Development Report*. 1993.
- Weaver, K. and McGann, J. "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change," McGann, J. and Weaver, K. eds., *Think Tanks and Civil Societies*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001.

2. 논문

- 곽진영. "뉴 거버넌스와 주요 이슈 · 행위주체." 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영출판사, 2000.
- 김종래. "환경분야에서의 정부와 NGO 관계," 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- 정동근. "전환기에서의 정부와 NGO 관계," 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- Inglehart, R. "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy," Norris, P. ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governmen*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Loomis, B. and Cigler, A. "Introduction." Cigler, A. and Loomis, B. eds., *Interest Group Politics*. 5th edition. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.
- Mathews, J. "Power Shift," *Foreign Affairs*, 76/1, 1997.
- Peters, G. and Pierre, J. "Governance without Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8/2 1998.
- Turner, S. "Global Civil Society, Anarchy, and Governance," *Journal of Peace Research*, 35/1 1998.

3. 기타자료

국회통일외교통상위원회 수석전문위원실. 「제16대 국회 통일외교통상위원회
활동실적」. 2004.

_____. 「제17대 국회 통일외교통상위원회 편람」. 2004.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

http://www.assembly.go.kr/dat/tra_read.jsp.

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

<http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews>.

<http://unikorea.news.go.kr/warp/webapp/news/print>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01 통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02 남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03 미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04 북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05 북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06 북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07 김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08 북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09 김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10 김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11 “불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12 파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13 북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15 북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16 남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17 북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18 북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영윤	저	7,000원
2002-19 북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20 북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22 북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23 남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24 북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25 화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26 남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27 새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32 미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33 일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34 21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35 韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원

2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원

2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994 ~ 2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진 · 최의철 · 김병로 외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 · 최의철 · 서재진 외	공저	10,000원

연례정보고서

2002	통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01	한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02	북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03	남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04	북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05	한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 장권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

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

협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저	9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원
2002-13 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원

2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사:			
	경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안:	박종철 외	공저	10,000원
	분야별 갈등의 원인 및 해소방안			
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종철 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원

2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역 외	저	4,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경		
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택		
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암		
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흠		
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진		
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진		
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진		
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택		
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희		
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호		
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호		
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태		
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중		
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실		
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범		
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중		
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철		
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈		
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤		
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱		
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희		
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진		
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘		
2004-12	북한의 고농축우라늄(HCU)프로그램 추진 실태	전성훈		
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕		

2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법' 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형 서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송 해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

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

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

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

