

한반도 평화·번영 거버넌스의
모형 개발 및 발전방안(총괄보고서)

김국신 · 장의관 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 한국행정연구원

한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안(총괄보고서)

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

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

가 격 6,500원

© 통일연구원, 2008

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안 : 총괄보고서 / 김국신
·양현모·최진욱·박종철·장익관·강동완 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-07-01)
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-481-8 93340 : ₩6,500
한반도 평화[韓半島平和]
통일정책[統一政策]
340.911-KDC4
320.9519-DDC21 CIP2008003930

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-07-01	한반도 평화번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안 (총괄보고서)	통일연구원
08-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축	한국행정연구원
08-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	통일연구원
08-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	장 의 관 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	한국행정연구원	양 현 모 수석연구위원	이 준 호 교수(안양대)
	통일연구원	최 진 욱 선임연구위원	임 순 희 선임연구위원 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	박 종 철 선임연구위원	허 문 영 선임연구위원 김 보 근 기획위원 (한겨레평화연구소)

목 차

한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안

김국신·양현모·최진욱·박종철·장의관·강동완

1장 서론 / 1

1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적과 방향	4
3. 선행년도 연구의 내용	7
4. 2008년 연구의 내용 및 추진 과정	12

2장 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축 / 18

I. 서론: 연구의 목적	18
II. 이론적 배경	18
III. 이슈영역별 거버넌스 분석	23
1. 네트워크의 복잡성	23
2. 네트워크의 자율성	27
IV. 남북 교류협력 거버넌스 모형	30
1. 남북 교류협력 거버넌스 모형의 도출	30
2. 모형의 적용	31
V. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형과 발전방향	31
1. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형	31
2. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형의 발전방향	34
VI. 요약 및 결론	38

3장 북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스 / 42

I. 서론	42
II. 통일정책의 재인식과 거버넌스모델 적용의 유용성	44
1. 통일정책의 재인식	44
2. 통일개념의 확대와 수평적 네트워크 형성의 필요성	47
3. 거버넌스 모델 적용의 유용성	49
III. 북한의 당·국가체제와 최근변화 실태	54
1. 북한 정치체제의 특징과 사회조직	54
2. 최근 변화실태	55
IV. 북한의 대남·통일정책 거버넌스: 정책 및 행위자	56
V. 남북한 거버넌스 네트워크 연계방안	59
1. 대북·통일정책 거버넌스 평가 및 향후 추진방향	59
2. 대북·통일정책 거버넌스 발전방안	60
VI. 결론	67

4장 남북연합 형성·운영의 거버넌스 / 69

I. 서론	69
II. 남북연합 형성의 거버넌스	70
1. 정치적 신뢰구축과 국민적 합의	70
2. 평화체제 구축	72
3. 북한의 개혁개방	76
4. 북한 사회의 제한적 다원화	79

목 차

한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안

김국신·양현모·최진욱·박종철·장의관·강동완

Ⅲ. 남북연합 운영의 거버넌스	82
1. 정치기구의 형성 및 운영	82
2. 군비통제	85
3. 경제통합	88
4. 사회문화통합	90
Ⅳ. 결 론	92

5장 결 론 / 96

1. 추진연구의 내용	97
2. 종합평가	103

참고문헌 / 105

최근 발간자료 안내 / 119

표 목차

<표 1-1> 분야별 거버넌스 평가 비교	9
<표 1-2> 거버넌스 활성화를 위한 개선 중점 분야	12
<표 1-3> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황	15
<표 2-1> 남북교류 로컬거버넌스의 주요행위자 의존관계	29

그림 목차

<그림 1-1> 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀	8
<그림 1-2> 연구의 방향	14
<그림 2-1> 남북 교류협력 효율화와 거버넌스	20
<그림 2-2> 분석틀	22
<그림 2-3> 대북정책 거버넌스 행위자 네트워크	23
<그림 2-4> 남북경협 거버넌스	25
<그림 2-5> 남북 교류협력 거버넌스 모형	30
<그림 2-6> 이슈영역별 거버넌스의 유형	31
<그림 2-7> 한반도 평화교육 거버넌스의 발전 방향	35
<그림 2-8> 남북경협 거버넌스의 발전방향	36
<그림 2-9> 남북교류 로컬거버넌스의 발전방향	37
<그림 3-1> 이명박 정부의 상생·공영정책 기본 구도	47
<그림 3-2> 통일정책 거버넌스의 개념	52
<그림 3-3> 남북한 민간분야의 접촉형태(북한의 시행사와 시공사 관계)	64
<그림 5-1> 이슈영역별 거버넌스의 유형	99
<그림 5-2> 3개년 협동연구 사업의 내용 및 성과	104

제1장 서론

1. 연구의 배경

21세기의 현대국가들은 이전 시기와는 구분되는 정책적 환경의 급격한 변화에 직면하고 있다. 정책환경의 변화를 초래하는 요인들은 다양하게 구성되지만 이들 중 세계화, 지식정보화, 민주화 및 탈냉전적 상황은 특별한 영향력을 파생시킨다. 우선 세계화의 진전에 따른 국경이라는 보호장벽의 약화로 인해 국내정책과 외교정책의 경계가 모호해지고, 두 정책영역간의 상호연계성은 복합적이고 중층적인 정책이슈들 간의 연계구조를 조성하고 있다. 아울러 국제기구, 국내외 NGO 등 초국가적 및 하부국가적 행위자들의 정책투입 영향력이 확대되고, 이들의 영향력이 표출되는 다변화가 수반되면서 기존의 국가독점적 정책의 추진과는 상이한 정책 거버넌스의 운용을 요구하고 있다.

지식정보화의 진전 또한 현대국가들의 정책환경을 변화시키는 중대 요인이다. 정보의 보편화와 분산화로 특징지어지는 지식정보화 시대는 ‘지식 및 정보의 국가독점 시대’의 쇠퇴를 초래하고 있다. 사회영역이 세분화되면서 각 영역의 전문화가 촉진되고, 이러한 전문화의 추세를 관리하는 국가의 역량은 점차 한계에 직면하고 있다. 즉, 국가가 통제할 수 있는 전문성의 영역은 증대하는 사회의 전문성 역량과 비교할 때 상대적 위축을 경험하고 있다. 비국가 행위자의 지식 및 정보 역량이 점증적으로 증대함에 따라 ‘국가와 사회가 지식을 공유하는 시대’로의 이행이 이루어지고 있으며, 이에 따라 국가 주도의 위계적 통치와 정책결정방식은 변화를 요구받고 있다.

또한 전자통신 및 운송 기술의 발달은 기존의 시·공간적 거리를 축소시키면서, 공유된 목표를 지닌 개인들이 자유롭게 분산적 구조의 지구촌 조직 혹은 네트워크를 구축하는 이른바 ‘관계 구성의 혁명(relationship revolution)’을 촉진시키고 있다. ‘관계 구성의 혁명’은 대인 관계의 공간적 확장을 가져오고, 이는 통상 지정학적 범주 내에서 구현되는 국가에 대한 충성심을 약화시키는 결과를 산출한다. 기존에 보유했던 지식, 정보 및 충성심의 장악력을 상실한 국가는 통치 방식의 변화를 꾀할 필요성에 직면하며, 이러한 변화는 효율적이면서도 유연한 거버넌스의 모색으로 이어지고 있다.

한편, 제고된 참여민주주의의 정치 환경에서 일반 시민의 정책참여 의지는 확대되고 있으며, 이는 정책적 책임성과 민주성을 고양시키는 거버넌스 식 정책추진을 활성화시키고 있다. 참여의 내재적 가치를 강조하는 참여민주주의적 요건은 정책 형성, 결정, 추진 및 환류의 시스템 속으로 시민과 사회단체 등의 목소리를 확대 투영시키고자 시도하는 거버넌스의 필요성에 대한 규범적 토대를 제공하고 있다. 다시 말해, 거버넌스의 확대는 정부의 독점적 권력에 대한 시민적 통제력의 확대로 연계되어 이해된다. 또한 참여민주주의는 권력 분산화와 더불어 참여 제고의 일환으로 지방분권화(localization)를 촉진하고 있다. 이 경우 분절과 분산을 주도하는 지방분권화와 통합과 집중화를 주도하는 세계화가 중첩적으로 발생하는 ‘절합(fragmentation)’의 상황도 표출된다. 상충적 추동력들이 교차하는 절합의 상황은 거버넌스의 복잡화를 필연적으로 수반하게 된다.

탈냉전의 시대적 환경 또한 기존의 국가 정책환경을 변화시키는 데 일조하는 변수로 작용한다. 탈냉전의 환경은 국내외적 소통과 교류의 범위를 제한시키던 이념적 장벽을 제거하는데 기여한다. 범세계적 차원에서 자유롭고도 다면적인 소통과 교류가 활성화되고, 이들 소통과 교류를 담당하는 비국가적 주체들의 급격한 역할 증대가 이루어지게 된다. 탈냉전의 환경 변화는 한반도처럼 냉전의 전초기지가 된 지역에서 보다 큰 충격을 생산한다. 탈냉전은 과도한 이데올로기적 대립과 적대의식으로 인해 이념적 혹은 정치적으로 경직된 정책 논의가 이루어지던 환경을 개선하는데 일조한다. 특히 이념의 굴레에 강하게 구속되는 국가중심의 폐쇄적 정책논의의 장을 유지했던 통일정책 분야의 경우 탈냉전 환경이 생산하는 열린 정책논의로의 전환에 대한 영향력은 결코 평가절하 될 수 없다.

21세기의 변화된 정책환경에 대응하여 현대국가들은 거버넌스 형태의 정책결정방식을 도입하고 강화하는 노력을 시도하게 된다. 이들은 정책적 효율성의 저하에 대응하여 국가주도의 통치를 배제하고 국가-시장-시민사회간 수평적 협치 방식을 수용하는 방안을 모색하게 된다. 현대 국가들은 다양한 비국가주체 및 시민들의 정책 참여 확대를 위해 정치 투입기능과 피드백 기능의 강화 등의 노력을 제고하고 있다. 한국의 경우에도 광범위한 정책영역에서 정부-시장-시민사회 간의 협치구도를 확대하는 노력이 모색되고 있다.

정책환경의 변화가 주는 압박은 과거에 가장 대표적인 국가주도식 정책

영역이었던 통일정책 분야에서도 예외는 아니다. 1990년대 중반까지 통일정책 분야는 국가의 독점적 지위와 영향력이 인정되는 매우 예외적인 분야를 구성하게 된다. 통일정책 분야에 대한 비정부행위자의 영향력이 지극히 제한적일 수밖에 없었던 것은 이 분야가 이념적 배타성의 논의구조를 강하게 수반할 뿐만 아니라 장기간에 걸친 남북관계의 단절로 인해 비정부행위자의 형성 및 조직 자체가 어려웠던 데 기인한다. 북한에 대한 지식과 정보가 차단된 무지의 상태에서 시민사회가 정부정책에 대한 견제를 수행하는 것 또한 비현실적이었다고 할 수 있다. 1980년대 후반 이래 한국 사회가 민주화의 진전을 경험하지만 통일정책 분야의 이념적 논쟁을 허용하는 수준의 민주화는 추가적인 시간을 요구하게 된다.

이처럼 폐쇄적이던 통일정책 분야는 1990년대 말 이래로 급격한 환경적 변화에 직면하게 된다. 남북관계의 진전에 함께 대북사업에 참여하게 된 국내외 기업 및 NGO들의 수적 팽창과 영향력의 확대는 정부 정책결정 과정에 대한 참여의 요구로 나타나게 된다. 세계화의 추세와 맞물리면서 북핵문제, 북한인권, 북한 식량난 및 한반도 평화체제 등의 이슈는 더욱 국제화의 과정을 밟게 되고, 이에 따라 관련 국가들, 국제기구 및 단체들의 우리 대북정책에 대한 관심과 영향력 또한 확대되어 나타나게 된다.

국내적으로는 민주주의의 성숙이 이루어짐에 따라 이념적 이슈에 대한 제약적 논의 구조가 서서히 풀리고 대신 자유로운 토론의 장이 확대되는 변화가 초래된다. 대북지원 NGO단체의 활동 증대와 북한이탈주민의 지속적 유입이 이루어지면서 북한사회에 대한 남한 시민사회의 정보 역량 또한 급격히 증대되고, 이에 따라 정부가 대북문제에 대한 정보를 더 이상 독점할 수 없는 상황이 산출된다. 또한 정책적 전문성의 수준에서도 이미 정부가 시민사회와 경쟁해야 하는 정책환경이 조성되어 진다.

통일정책 분야가 중앙정부의 독점적 영역이 아니라 다양한 비정부단체들 및 초국가적 조직들과의 연계망 속에서 이루어지는 공유된 논의의 장으로 진화할 필요가 있다는 시대적 요구에 응답하는 노력들은 최근 들어 다각적으로 나타나고 있다. 거버넌스에 대한 관심 또한 이러한 요구에 부응하여 학계 및 행정 부서들을 중심으로 꾸준히 확대되고 있다. 통일정책 분야 내에서도 거버넌스에 대한 관심은 거버넌스적 시각을 적용한 연구사례들의 수적 증대로 나타나고 있다. 그러나 아직까지 통일정책 영역에서 이루어지는

다수의 연구가 시민사회 및 기업의 영향력이 점증적으로 확대되는 추세임을 확인하는 서술적 수준에 머물고 있을 뿐, 거버넌스 이론의 체계적 적용과 이로부터 수반되는 이론적 및 정책적 함의를 도출할 만큼의 분석적 심도를 확보하는 데는 실패하고 있다.

기존 연구들의 한계성을 극복하는 체계화된 연구에 대한 요청은 당연한 귀결일 수 있다. 국가 및 비국가행위자들 간의 효율적 분권구도가 어떻게 이루어져야 하며 협치 네트워크의 미비점이 무엇인지, 그리고 한국적 토양에서 적절한 정책결정 거버넌스의 방식이 무엇이며, 현재 거버넌스가 일정 부분 이루어지고 있다면 그 수준과 양태는 어떠한지에 대한 심도 깊은 논의들이 요구되고 있다. 나아가서 통일정책 거버넌스의 예외적 특징은 어떠한 것인지, 그리고 어떠한 거버넌스 형태가 통일정책 추진을 위해 가장 효율적인지 등에 관한 이슈들도 추가적 논의가 필요하다. 통일정책 연구 분야의 이러한 요청에 부응하여 통일연구원은 여타 연구기관들과의 공조 하에 『한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안』이라는 주제로 3년간의 협동연구 사업을 추진해 왔다.

2. 연구의 목적과 방향

이번 협동연구는 통일정책 분야들의 거버넌스 실태를 파악하고 이를 토대로 분야별 개선 및 활성화의 방안을 강구하는 한편 궁극적으로 적정 거버넌스 유형을 확인하고 이를 제도화하는 3개년 연구사업의 마지막 연차 과제를 구성한다. 3개년 연구사업의 시작은 통일정책 분야들에 대한 거버넌스 실태조사를 수행한 2006년으로 소급된다. 2차년도인 2007년에는 이들 분야에서 거버넌스의 원활한 운용을 도모하는 방안의 연구가 이루어졌으며, 마지막 해인 2008년은 선행년도의 연구주제 선정에서 간과된 2개 정책 분야에 대한 거버넌스 실태 및 활성화 방안의 연구와 함께 통일정책 분야에 적용될 수 있는 거버넌스 분석 모형을 구축하는 연구를 추진하였다.

통치(government)에 대응되는 개념으로서의 거버넌스의 유명세에도 불구하고 거버넌스를 둘러싼 개념적 및 이론적 논란은 여전히 지속되고 있다. 거버넌스를 이해하는 시각적 차이 또한 사회과학 내 분야별로 상이함을 나타내고 있다. 산출 지배적인 국내정치적 통치행위에 대한 비판과 이에 따른

정치적 투입의 다각적 확대 방안을 도모하는 정치학적 시각, 국가 행정적 차원의 정책결정 방식의 변환에 관심을 집중하는 행정학적 시각, 사회현상적 차원의 자기조직적 네트워크의 확산과 그 역할에 주목하는 사회학적 시각, 과도한 시장중심주의에 대한 대안적 구상으로서 거버넌스의 필요성을 강조하는 경제학적 시각, 국제정치의 국가중심적 사고 및 현상의 쇠퇴에 초점을 맞추며 정부간 협상론(intergovernmentalism)과 경쟁적인 논의의 구도를 설정하는 국제정치적 시각 등은 사회과학 내 분야별로 거버넌스에 대한 상이한 이해 또는 중심 주제의 설정이 이루어지고 있음을 노정한다. 물론 이들 다양한 시각들은 상호 경쟁, 흡수, 조정 및 융합의 과정 속에서 각기의 개념과 논리의 경계를 이완시키고 있다. 그럼에도 불구하고 거버넌스의 통합적 개념과 논리를 확보하기는 아직 어려운 상황이며, 통합된 개념과 논리가 설명 확보된다고 할지라도 이것이 사회과학 내 다양한 정책분야들의 상이한 필요성에 적절히 부응할 수 있을지는 또 다른 논란으로 존재하고 있다.

한반도의 평화와 번영의 이슈를 주관하는 통일정책 분야는 타 분야와는 차별화된 정책환경의 특성을 나타내며 따라서 타 분야에서 차용된 거버넌스 이론들은 경험론적 적실성의 한계를 노정할 수 있다. 통일정책 분야에서 나타나는 거버넌스의 현상이 아직은 초·중기적 수준을 넘지 못하고 있다는 사실에 부응하듯이 통일정책 분야의 거버넌스 현상을 효율적으로 분석할 수 있는 이론적 틀의 구비 또한 아직은 미진한 수준에 머물고 있다. 통일정책 분야에서 표출되는 거버넌스의 양태들에 대한 단순 확인의 작업을 넘어서서 한국적인 정치·경제·사회문화의 토양 위에서 이루어지는 효율적 거버넌스의 구도가 무엇이고 특히 통일정책 분야라는 특이성을 감안할 때 이 분야의 거버넌스의 특성은 무엇인지, 또한 통일정책 분야 내의 다양한 세부 영역들의 거버넌스적 차별성은 어떻게 나타나는지, 그리고 통일정책의 효율적 추진을 위한 적정 거버넌스의 유형은 무엇인지 등을 확인하는 것은 시급한 연구 과제가 아닐 수 없다.

이러한 요구들을 반영하며 지난 2년간 진행된 선행연구들은 통일정책 분야의 거버넌스와 관련한 다양한 이론적 및 경험론적 함의들을 도출하고 있다. 금년의 협동연구는 2년간의 선행연구들의 노력을 토대로 하며 또한 이러한 노력의 연장선상에서 상대적으로 간과된 영역에 대한 연구를 보완하는 한편, 선행연구들이 제시한 함의들을 체계적으로 정리하여 이 분야의

거버넌스의 이론적 빈곤을 극복하는 계기를 마련하고자 하는 데 목적이 있다. 금년의 3개 연구들은 공통적으로 거버넌스적 시각에서 한반도 평화와 번영의 환경을 제고하기 위한 정책적 대안들을 모색한다. 기존의 정부 중심적이던 정책의 구상, 결정, 집행 등의 정책과정 분석틀을 탈피하고 국제기구, 다국적 기업, 시민단체, 이익집단, 학계 및 언론 등 다양한 비정부 행위자들이 정책과정에 참여하고 이들 행위자들이 상호작용적인 영향력을 교환하는 네트워크를 형성하며 또한 이슈 영역들 간의 중첩적인 연계구도가 설정되는 등 정책환경의 변화가 이루어진 점을 직시하며 이들 변화에 대한 분석적 시각에서 각기의 주제들을 논의하고자 시도한다.

금년의 연구들이 의존하는 거버넌스의 개념은 기본적으로 제1차년도의 연구총서에서 제시된 개념을 수용한다. 제1차년도의 연구총서는 ‘글로벌 거버넌스 위원회(Commission on Global Governance)’의 거버넌스 개념을 원용하며 한반도 평화·번영의 거버넌스를 다음과 같이 정의하고 있다.

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

상기의 개념을 분석해보면 거버넌스가 변화된 정책환경에 대한 경험적 대응의 차원을 넘어서서 자체적 가치와 유용성을 보유하는 목적지향론적 과업이라는 함의가 내재하고 있다. 정부의 독점적 정책결정이 지니는 문제점들을 고려할 때 이의 개선을 꾀하는 거버넌스의 가치와 유용성을 재확인하기는 어렵지 않다. 통일정책 분야에서 원활한 거버넌스가 이루어질 때 정부 정책에 대한 견제 강화, 정책의 투명성 제고, 외부적 자문기능 강화에 따른 정책의 전문성 제고, 일반국민들에 대한 정책 정보의 원활한 공급, 국민의 정책적 공감대 조성 및 통일논의의 활성화 등 다양한 긍정적 효과가 산출될 수 있다. 하지만 분산된 정책결정 메커니즘이 만병통치약은 아니며 도리어 사회적 역기능을 초래할 여지 또한 존재한다는 사실을 유의할 필요가 있다. 거버넌스에 참여하는 행위자들의 이기적 동기에의 집착, 편협한 대표성, 자원의 부족, 전문성의 결여, 정보 부족, 무책임성 등으로 인해 거버넌스의 편익보다는 비용이 높게 산출되는 이른바 거버넌스의 실패가 야기될 수 있다.

금년의 3개 연구들은 거버넌스가 그 장점만큼이나 단점을 보유하고 있음을 인지하며 이같은 단점에 대한 충분한 이해를 토대로 향후 통일정책 거버넌스의 방향을 설정하고 정책적 처방들을 제시한다. 3개 연구들은 공히 정책의 효율화를 위한 거버넌스적 처방으로 국가의 주도적 정책결정 지위를 무조건적으로 폐기하려들기보다는 도리어 메타 거버넌스적 국가 역할의 중요성을 인정하고 국가의 긍정적 역할의 범위와 내용을 재설정하는데 주력한다. 이들은 국가가 거버넌스에 참여하는 적절한 행위자 수, 역량미달 행위자의 배제를 위한 조건(threshold)의 설정, 행위자 간의 형평성 있는 경쟁체제 확보 등 거버넌스의 원활한 작동을 위한 환경의 조성에 적극적인 역할을 수행할 것을 요구한다.

금년의 3개 연구과제 중 『북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스』 연구와 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』 연구는 2007년도 연구사업에서 거버넌스의 이론틀로 제시되었던 곳 거버넌스, 네트워크 거버넌스 및 메타 거버넌스의 이론들을 검토한 후 네트워크 거버넌스와 메타 거버넌스의 시각을 각기 선택하여 해당 분야의 거버넌스 실태와 개선 방안을 논의한다. 반면 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』 연구는 지난 2년의 연구결과들을 토대로 통일정책 환경에서 나타나는 거버넌스의 유형들을 분석·정리하고 이에 근거하여 통일정책 환경에 적용될 수 있는 거버넌스 이론화의 작업을 시도한다.

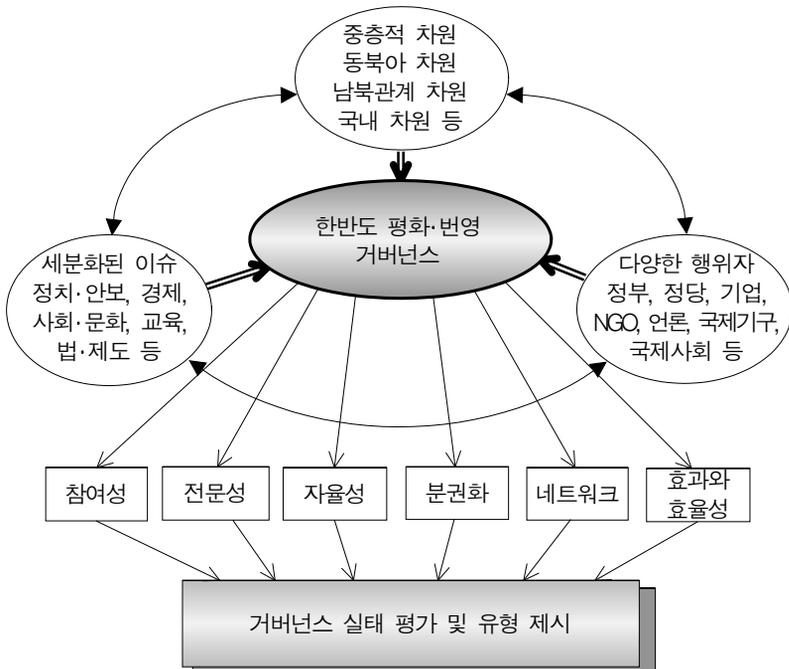
3. 선행년도 연구의 내용

2006년에 실행된 1차년도의 연구사업 주제는 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』이다. 1차년도의 실태조사는 한반도의 평화 및 번영과 연관된 9개의 정책 분야를 선별한 후 이들 분야에서 이루어지는 거버넌스의 수준과 특성을 분석한다. 9개의 세부 정책분야는 동북아 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 세 가지로 구분된다. 동북아 차원은 한반도 평화번영의 외교안보정책, 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보대화를 주요 이슈로 선정한다. 남북관계 차원은 평화번영의 대북정책, 남북경협 및 남북한 사회문화협력을, 그리고 국내 차원은 남북한 평화구축을 위한 법제도, 북한이탈주민 문제 및 한반도 평화교육의 이슈를 선정한다.

실태조사에 앞서 조사의 객관성과 분야별 상호비교의 필요성에 대응하여 평가지표를 개발하는 이론적 작업이 우선적으로 수행된다. 이론적 작업이 산출한 6개의 평가지표는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)이다. 이들 6개의 평가지표들은 통상 바람직한 거버넌스의 기본적 요건들로 언급되는 것으로, 평가지표들 중 일부가 상호중첩적 성격을 내재한다는 지적이 존재할 수 있으나 다양한 분야의 실태조사에 활용될 평가지표라는 점을 감안할 때 지표의 겹여보다는 지표의 중복이 허용될 수 있다는 판단에 근거하여 선택된다.

실태조사는 정책이 구상되고 결정되고 집행되며 정책에 대한 피드백이 이루어지는 일련의 정책과정을 5단계로 구분하여 각 단계별로 이루어진다. 정책과정은 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 구분된다. 실태조사의 방안을 도표화하면 아래의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀



상기의 분석틀에 의해 실시된 실태조사의 결과는 <표 1-1>로 요약된다. 분야별 실태조사의 결과가 도출된 이후에는 이들을 3개의 거버넌스 유형으로 분류하는 작업이 추가적으로 진행된다. 3개의 거버넌스 유형은 정부가 관리양식을 주도하는 집권형 거버넌스, 정부의 영향력은 약화되는 대신 비정부행위자들이 주도하는 분권형 거버넌스, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성 제고를 도모하는 관리형 거버넌스를 포함한다.

<표 1-1> 분야별 거버넌스 평가 비교

분 야			평가지표					거버넌스 유형	
			자 율 성	전 문 성	참 여 성	네 트 워 크	분 권 화		효 율 성
정치· 안보	외교 안보정책	한미동맹	상	중	중	중	중	중	집권형
		동북공정	중	중	중	중	중	하	집권형
		일본교과서	중	중	중	중	중	중	관리형
	한반도 평화체제		상	상	중	하	중	하	관리형
	다자안보 대화	NEACD	중	상	하	하	하	하	집권형
		CSCAP	상	중	중	중	상	중	관리형
대북정책		상	중	상	중	중	하	집권형→관리형	
경제	남북경협		중	중	중	중	하	중	관리형
사회· 문화	사회문화 협력	남북교류	상	중	중	하	하	중	분권형
		대북지원	중	중	중	하	하	중	관리형
		북한인권문제	상	중	하	하	하	하	저발달
	탈북자정착지원		상	중	중	하	하	하	집권형
법·제도	법·제도	교류협력법	-	-	중	-	-	-	집권형
		남북관계발전법	-	-	상	-	-	-	집권형→분권형
		개성공단법	-	-	상	-	-	-	관리형→분권형
교육	한반도 평화교육	학교교육	중	중	상	중	하	중	집권형→관리형
		사회교육	하	중	상	중	중	중	관리형
		NGO교육	상	중	상	중	상	중	분권형

주 1) 거버넌스별로 평가기준이 상이하고 면접대상자의 수와 전문성이 각기 다름. 그리고 심층면접과 설문조사를 병행하는 연구도 있음. 따라서 이 표에서는 평가지표 평가를 상, 중, 하로 하여 전반적인 추이만을 살펴보았음. 물론 상,

중, 하는 평가지표의 수준과 정도를 의미하는 것이지 좋고(good) 나쁨(bad)을 나타내지는 않음.

- 주 2) 네트워크는 네트워크의 유형과 그 수준을 감안하여 상, 중, 하로 책정하였음. 일반적으로 정부주도 수직적 단허브/다허브의 경우에는 하, 정부관리 수평적 다허브/탈허브는 중, 시민사회중심 탈허브/전방위허브는 상으로 판별하였음.
- 주 3) 평가지표가 행위자와 행위자간 관계를 중심으로 구성되었기 때문에 행위를 분석대상으로 한 법·제도 거버넌스에서는 평가지표별 분석을 제외하였음.

1차년도 연구들은 평가지표의 중복성과 경험적 분석자료의 미진한 신뢰성 등의 일부 한계에도 불구하고 폭넓은 유의미한 연구결과들을 산출한다. 9개 분야의 실태조사 결과들을 비교 평가할 때 정치·안보 분야의 경우 정부가 주도적으로 정책을 추진하는 성향이 상대적으로 높은 집권형 거버넌스의 유형이 지배적인 것으로 나타나며 부분적으로 관리형 거버넌스의 유형이 발견되고 있다. 반면 남북경협 분야는 관리형 거버넌스에 근접한 형태를 보이는 것으로 분석되고 있다. 남북경협 분야의 경우 정부의 주도적 역할은 지속적이지만 다른 한편으로 여타 행위자들의 역할이 급속히 확대되는 추세이고 일부에서는 이미 상당 수준에 달한 것으로 확인되고 있다. 사회·문화 분야의 경우 거버넌스 유형은 해당 이슈에 따라서 상이한 형태들로 나타나고 있다. 일반적인 사회문화교류에서는 민간영역이 정부와의 협력관계 속에서 사업을 진행시켜 나가는 분권형 거버넌스의 유형이 표출되지만, 인도주의 지원 분야의 경우 정부의 역할이 강하게 나타나는 관리형 거버넌스의 모습을 보이고 있다. 탈북 입국자의 국내정착 지원과 관련해서는 정부의 역할이 주도적인 집권형 거버넌스의 모습을 내비치고 있다.

2차년도인 2007년의 연구사업 주제는 『한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 개선 및 활성화 방안』으로 설정된다. 2007년의 연구사업은 1차년도의 실태조사를 토대로 각 정책분야별로 거버넌스의 개선 및 활성화 방안들을 도출하는 데 주력한다. 제2차년도 연구사업은 외교안보정책 거버넌스, 한반도 평화체제 거버넌스, 대북정책참여 거버넌스, 남북경협 거버넌스, 남북 사회문화 협력 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스, 로컬 거버넌스 등 7개 분야를 선정함으로써 연구 분야의 부분적 조정을 꾀하고 있다. 2006년도의 연구과제에 포함되었던 동북아 다자안보 대화, 탈북자 정착지원, 대북 관련 법제도 등 3개 분야가 제외되는 대신 로컬 거버넌스가 새로운 과제로 추가되고 있다.

2차년도의 연구를 진행하기 위한 이론적 가이드라인은 굿 거버넌스(good governance), 네트워크 거버넌스(network governance) 및 메타 거버넌스(meta-governance)의 이론적 논의로부터 시작한다. 7개 분야의 경험적 연구는 이들 3개 거버넌스 이론들의 분석적 시각과 정책적 함의를 토대로 하여 각기 해당 분야의 거버넌스를 개선하고 활성화하는 방안을 강구한다.

굿 거버넌스(good governance)는 국가 정책의 효율성을 제고하기 위해서는 정책결정의 민주성 및 정책결과의 형평적 분배성을 개선하는 노력이 병행될 필요가 있다는데 주목한다. 굿 거버넌스는 정부가 자치단체, NGO, 기업 등과의 원활한 파트너십을 유지하는 거버넌스적 구조를 정착시켜야 한다는 데 관심을 표명한다.

네트워크 거버넌스(network governance)는 공식적인 행위 주체들 외에 주변적 행위 주체들을 포함한 다양한 행위자 간의 유기적이고 비공식적인 관계의 형성에 주목하여 이들의 역할 및 상호작용에 분석의 초점을 맞춘다. 네트워크 거버넌스는 구조 너머로 과정에 관심을 집중하며 따라서 네트워크 내 중심고리들의 유동적 변화의 파악에 주력한다. 네트워크 거버넌스는 권력의 집중 및 분산의 양태, 비공식 관계들의 파급 영향력, 행위자들 간의 연계구도 등에 대한 제고된 관심을 표명하며 거버넌스의 개선 방안을 모색한다.

메타 거버넌스(meta-governance)는 거버넌스의 실패를 초래할 수 있는 무책임성, 무질서성, 비효율성의 문제점들을 개선하기 위해 거버넌스의 질서를 능동적으로 조정 및 관리하는 국가 역할의 중요성을 강조하며 국가의 역할을 재정립하고자 시도한다. 메타 거버넌스는 거버넌스 환경의 개선 및 거버넌스의 원활한 운용을 위해 예산 지원, 정보와 지식 보급, 네트워크 조직화, 갈등의 조율 등의 측면에서 국가의 적극적 역할을 강조한다. 물론 이 경우 국가가 지향하는 것은 과거와 같이 하향식의 통치구조를 확보하는 것이 아니라 다양한 행위자들 간의 연계구도에 근거한 협치의 환경을 조성하는 것이다.

제2차년도의 연구사업이 도출한 연구 결과들은 <표 1-2>에 정리된다. 2차년도의 연구결과들은 분야별 거버넌스의 양태가 다양한 만큼이나 이들 분야의 정책적 개선을 꾀하는 거버넌스의 방향 또한 다르다는 점을 확인시킨다. 외교안보 및 한반도 평화체제 분야와 같이 성격상 정부의 메타 거버넌

스 기능이 강조되는 분야에서는 집권형 거버넌스가 지속될 가능성이 높을 것이라는 전망이 이루어진다. 반면 남북경협이나 한반도 평화교육의 분야에서는 정부가 주도적 역할을 수행하면서도 비정부 주체들과의 네트워크를 확대해가는 관리형 거버넌스로의 발전 가능성이 예측된다. 사회문화협력, 지방자치단체의 남북교류 및 대북정책의 시민참여 분야의 경우는 거버넌스의 개선 및 활성화 전략에 있어서의 상호 차이에도 불구하고 이들이 공통적으로 분권형 거버넌스로 발전할 가능성이 있는 것으로 전망된다.

<표 1-2> 거버넌스 활성화를 위한 개선 중점 분야

분 야		거버넌스 활성화 방안			거버넌스 지향유형
		바람직한 거버넌스	네트워크 거버넌스	전략적 메타거버넌스	
동북아 차원	외교안보정책			√	집권형
	한반도 평화체제			√	집권형
남북관계 차원	남북경협		√	√	관리형
	사회문화 협력	√			분권형
국내 차원	대북정책의 시민참여			√	분권형
	지방자치단체 남북교류	√	√		분권형
	한반도 평화교육		√	√	관리형

4. 2008년 연구의 내용 및 추진 과정

3차년도인 2008년의 연구사업 주제는 『한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안』으로서, 지난 2년에 걸친 선행연구를 토대로 남북관계 분야에 적용될 수 있는 거버넌스 분석의 모형을 개발하는 한편, 지난 선행년도 연구에서 중요성이 간과된 2개의 정책 분야들에 대한 보완적 연구들을 진행한다. 금번 3차년도 연구는 지난 1·2년차 연구를 종합적으로 마무리 하는 한편, 남북한 거버넌스의 공고화를 위한 실질적인 정책대안을 제시하는데 주목한다. 따라서 한반도 평화·번영의 거버넌스 실태조사(1차년도)와 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(2차년도)에 이어 금번 3차년도 연구에서는 각 분야별 이슈의 거버넌스 유형 및 모델을 제안함으로써 남북관계의 거버넌스 모델 적용에 대한 적실성을 더욱 제고하고자 한다. 아울러 이같은 남

내부 행위자들의 거버넌스가 북한의 다양한 행위자들과 조응할 수 있는 네트워크 거버넌스로 연계되고, 나아가 남북연합 거버넌스로 확장되는 방안을 제시하는 것이 금번 3차년도 of 종합적인 연구계획이다.

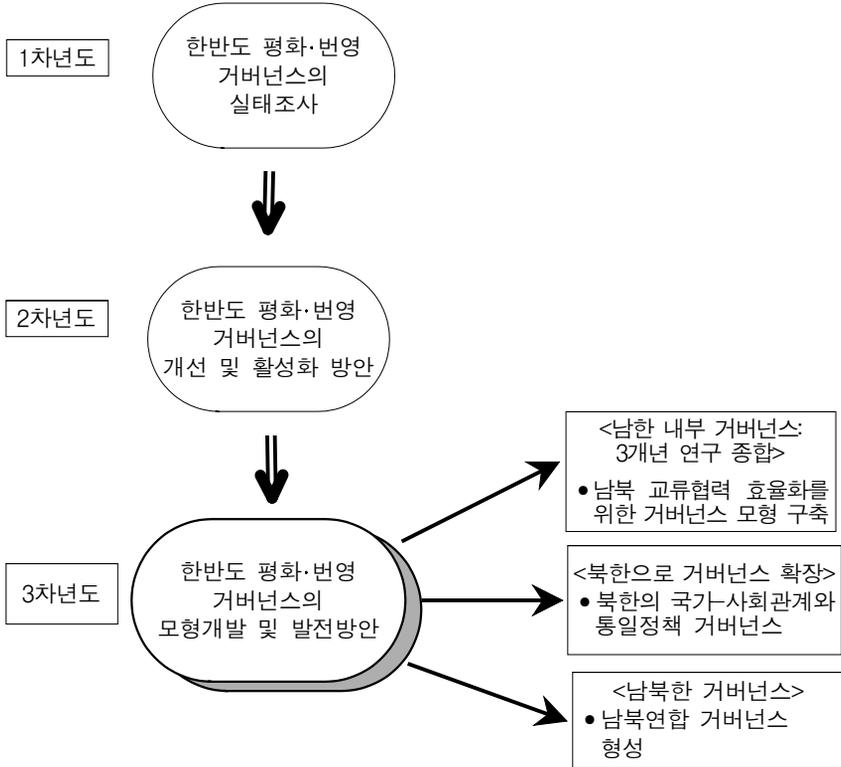
세부과제에 따라 구체적으로 살펴보면, 먼저 통일정책 분야의 새로운 거버넌스 분석 모형을 제시하고자 시도하는 첫 번째 연구는 통일정책 분야에서 나타나는 다양한 거버넌스의 패턴들을 비교 분석하고 이들 패턴들을 제시된 4개 유형에 따라 체계적으로 정리한다. 즉, 선행년도에서 다루어진 이슈 영역들 중 대북정책 참여 거버넌스, 남북경협 거버넌스, 사회문화 남북교류 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스, 남북교류 로컬거버넌스 등의 5개 분야에 대해 거버넌스의 패턴 분석을 시도하고 거버넌스 유형들을 체계화한다.

두 번째 연구는 북한을 단일 행위자로 가정하는 기존의 거버넌스 연구들의 한계성을 극복하기 위한 차원에서 북한 내부 행위자들의 위상과 역할에 관심을 집중시키는 한편, 이들과의 네트워크를 활성화하는 미래지향적 거버넌스의 전략에 대한 논의를 진행한다. 한마디로 거버넌스를 남한뿐만 아니라 북한에 확장하는 방안을 모색하는 것이다. 북한 내부의 다양한 행위자를 논하는 것이 성급하다면 최소한 그 전단계로서 행위자들이 증대되고 거버넌스 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 최근 북한 내부의 변화로 인해 다양한 행위자들이 증대되는 점에 주목하여 거버넌스 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색하며, 나아가 이러한 행위자들의 자율성, 네트워크, 효율성 등을 증진시키는 방안을 모색한다.

세 번째 연구는 남북통일의 과도적 정부형태라고 할 수 있는 남북연합의 형성 및 운영 방안에 대한 논의를 기존의 법적, 제도적 시각과는 차별화를 꾀하는 거버넌스적 시각에서 진행한다. 기존의 남북연합 관련 연구는 남북연합의 제도적 틀과 정책적 목표를 제시하는 것에만 초점을 맞추었으며 정책을 이행하기 위해서 어떻게 어떤다를 설정하고 정책집행을 하며 이 과정에서 어떻게 다른 행위자들과 협력 할 것인지에 대해 관심을 기울이지 않았다. 이러한 문제인식을 바탕으로 이 연구는 남북연합의 형성을 위한 환경적 조건과 남북연합의 운영에 대한 실질적 메커니즘을 제시하기 위해서는 거버넌스 개념에 초점을 맞추고 있다. 즉, 국가가 시민사회와의 협치적 정책결정 환경을 조성해 나가기 위해 시민사회의 부족한 자원과 역량 등을 보완하

고 상호이해의 상충 등에 중재적 역할을 적극적으로 수행하는 메타 거버넌스의 시각을 적용한다.

<그림 1-2> 연구의 방향



본 연구는 학제간 연구와 협동연구의 장점을 살리고자 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 세부 주제별로 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 15차례 이상씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 자문회의, 사업계획발표회, 총괄 책임자와 세부과제 참여자간 간담회, 공동연구진 전체워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 총 30회 이상의 모임을 가져 회의 결과를 연구에 반영하고 문제점을 해결해 나가려고 노력하였다. 이를 통해 본 연구가 분야별 전문가 간 유기적 연계 속에서 시너지 효과를 극대화하는 진정한 “협동연구”가

될 수 있도록 했다.

특히 본 협동연구는 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기 위해 한반도 평화번영 거버넌스의 모형 개발에 관한 이론정립 및 거버넌스 발전방안을 모색하기 위한 연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 상호간 인식을 공유하였다. 전반기와 후반기에 각각 1차례씩 총괄책임자와 세부과제 연구자와의 간담회를 통해 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 및 발전방안에 관한 문제인식을 공유하고 연구방향의 일치를 도모하고자 노력하였다(아래 <표 1-3> 참조).

<표 1-3> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황

	일시	회의명	주요내용
전 반 기	1.11	자문회의	한반도 평화·번영 거버넌스 공고화를 위한 전문가 자문 및 연구방향 설정
	2.22	자문회의	거버넌스 모형 구축에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
	3.10	자문회의	거버넌스 적용의 유용성 및 적실성에 대한 전문가 자문
	4.2	사업계획발표회	한반도 평화·번영 거버넌스 모형개발의 분야별 세부과제 사업계획 검토 및 구체적인 연구방향 설정
	4.4	자문회의	남북연합 거버넌스 연구를 위한 이론적 논의
	4.16	자문회의	북한의 대남조직을 통해서 본 북한의 거버넌스 적용 가능성 모색
	4.25	자문회의	통일정책 거버넌스 모형 구축 방안에 관한 전문가 자문
	4.30	자문회의	한반도 평화번영 거버넌스 모형개발 및 발전방안의 연구방법 및 방향 설정에 관한 전문가 자문
	5.7	총괄책임자와 과제연구자 간담회	거버넌스 모형 구축팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스의 한국적 적용방안에 대한 논의
	5.22	공동연구진 전체워크숍	협동연구사업의 일관성을 유지하기 위해 거버넌스 공고화를 위한 기본적인 이론적 틀을 정립하고 향후 연구방향 설계
	6.13	자문회의	남북관계형 거버넌스 모형의 이론적 논의
	6.24	총괄책임자와 과제연구자 간담회	통일정책 거버넌스팀과의 정기간담회를 통해 북한으로의 거버넌스 확장에 관한 실천적 방안 모색

	6.30	총괄책임자와 과제연구자 간담회	남북연합 거버넌스팀과의 정기간담회를 통해 남북연합 거버넌스 구축에 관한 이론적 논의
후반기	7.2	자문회의	남북연합 형성 시 정치기구의 역할에 관한 전문가 자문
	7.15	중간보고회	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 분야별 중간보고
	7.16	자문회의	정치적 합의 거버넌스에 관한 전문가 자문
	7.21	자문회의	남북한 통합과정에서의 정치적 갈등해소 방안에 관한 논의
	7.23	자문회의	통일정책 거버넌스 모형 구축을 위한 전문가 자문
	8.4	총괄책임자와 과제연구자 간담회	거버넌스 모형 구축팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스의 한국적 적용방안에 대한 논의
	8.19	자문회의	남북연합 형성 시 국내적 합의 도출을 위한 전문가 자문
	8.21	자문회의	남북연합을 위한 정치분야 메타거버넌스 형성방안
	8.26	자문회의	남북회담과 교류협력과제에서의 통일전선부의 역할에 관한 자문
	9.4	총괄책임자와 과제연구자 간담회	거버넌스 모형 구축팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스의 한국적 적용방안에 대한 논의
	9.11	총괄책임자와 과제연구자 간담회	남북연합 거버넌스팀과의 정기간담회를 통해 남북연합 거버넌스 구축을 위한 세부방안 논의
	9.23	자문회의	북한의 국가사회관계와 최근 변화상태에 대한 전문가 자문
	10.28	최종보고회	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 분야별 최종보고
	11.4	공동연구진 전체워크숍	최종보고회 시 지적된 사항의 수정 보완 및 정책제언 부분 관련 논의

본 협동연구는 통일연구원이 기본계획서와 이에 따른 연구분야 및 세부 연구주제를 확정하고, 이를 토대로 공모와 엄정한 심사를 통해 연구기관 및 연구자를 선정함으로써 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등을 향상시키고자 하였다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 2개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 1개의 세부과제는 경제·인문사회연구회 산하 국책연구기관인 한국행정연구원이 협력연구기

관으로 참여하여 협동연구망을 구축하였다.

끝으로 본 보고서는 “한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안”이라는 전체방향과 개념을 공유하면서 분야별로 추진된 연구결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 총괄보고서이다.

제2장 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축*

I. 서론: 연구의 목적

본 연구는 국가 수준을 넘어서는 거시적 수준의 거버넌스는 제외하고 국가 이하 거버넌스 수준에서의 대북정책 참여거버넌스, 남북경협 거버넌스, 사회문화 남북교류 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스, 남북교류 로컬거버넌스를 연구대상으로 하여 모형화를 시도하고자 한다. 이에 따른 연구의 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 1, 2차년도에서 제시되었던 이론의 종합과 모형화를 위한 이론의 체계화이다. 사실 앞선 연구에서의 이론적 틀은 사회과학 전반에서 논의되고 있는 거버넌스 이론을 취합하는 방식으로 정리되었기 때문에 일반론적인 이론적 틀의 제시에 그친 바가 없지 않다. 따라서 본 연구에서는 지금까지의 연구를 토대로 통일정책의 특성을 고려한 이론적 틀을 제시하고자 한다.

둘째, 이러한 이론적 틀에 입각하여 남북경제 교류협력 거버넌스, 사회문화 남북 교류협력 거버넌스, 지방자치단체의 남북 교류협력과 같은 이슈영역에서 각기 달리 나타나는 특성이 무엇인가를 파악하고자 한다.

셋째, 거버넌스 특성에 따라 유형화하고 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형을 구축하는 것이다.

이러한 연구를 통하여 향후 통일정책 분야의 주요 행위자들에게 거버넌스 체제에 대한 이해를 돕고, 거버넌스의 형성, 운영의 기본방향과 조정기제에 대한 함의를 제공하여 줄 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

효율성의 개념은 논자에 따라 달라진다. 민간부문에서 강조하는 효율성의 개념은 흔히 능률성(efficiency)과 같은 의미로서, 적은 비용으로 최대의

* 본 내용은 양현모·이준호, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축(08-07-02)』 연구를 요약한 것임.

산출을 낳는 것 또는 빠르고 신속한 결과를 얻는 것으로 쓰인다. 그러나 효과성(effectiveness)을 갖지 못하는 효율성은 무의미한 것이다. 다시 말해서 목표를 달성하지 못하는 산출/투입 비율은 아무런 소용이 없다는 것이다. 따라서 오늘날 효율성의 의미는 정도의 차이일 뿐 효율성 개념 내에 이미 효과성의 의미를 실질적으로 포함하고 있는 것으로 이해하는 경우가 대부분이다.¹ 특히 공공부문에서 효율성은 산출/투입 비율을 의미하는 민간부문의 효율성뿐만 아니라, 공평한 소득분배·경제안정·복지증진 등을 포괄하는 광의의 효율성 추구를 목적으로 하는 특징을 지닌다.

이러한 맥락에서 남북 교류협력 효율화는 적은 비용, 노력으로 최대의 산출을 기하는 능률성(efficiency)과 목표한 바를 달성하는 정도로서의 효과성(effectiveness)을 모두 포함하는 개념으로 본다. 즉, 본 연구에서 남북 교류협력 분야에서의 효율성이란 남북 교류협력의 활성화와 한반도 평화번영의 목적을 달성하는데 있어서 능률적인 방법으로 추진하는 것을 의미한다.

한편, 남북 교류협력 효율화를 논의할 때 명확히 해야 할 부분은 이러한 효율화와 거버넌스의 관계이다. 다시 말하면 남북 교류협력 거버넌스의 작동이 효율화될 것에 초점을 둔 것인가, 아니면 거버넌스를 통해 남북 교류협력이 효율화되는 것에 초점을 둔 것인가 하는 점이다.

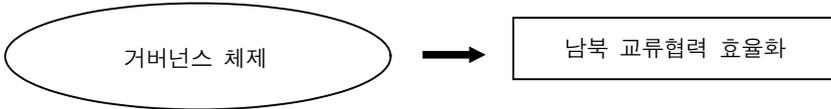
전자는 거버넌스 시스템 내적인 측면에 맞추어진 것이다. 예를 들면 남북 교류협력 거버넌스 구축의 효율화, 남북 교류협력 거버넌스 작동의 효율화와 같은 것이다. 이렇게 볼 때에는 주로 거버넌스의 과정적 측면이 될 것이고, 여기서의 효율은 앞서 논의한 산출/투입의 개념, 즉 능률성(efficiency)이 될 것이다.

이에 비해 후자는 거버넌스를 통한 결과적 측면을 의미한다. 즉, 거버넌스 방식을 통하여 남북 교류협력을 능률적이고 효과적으로 달성하는 데에 초점을 맞춘 것이다. 거버넌스는 그 자체가 목적이 아니라 일종의 국정운영의 방식이다. 다시 말하면, 대북정책 과정에서의 거버넌스 방식은 수단이고 남북 교류협력을 효율화시키는 것이 목표라는 것이다. 여기서 구체적인 논의는 하지 않지만, 남북 교류협력의 효율화는 남북 교류협력의 활성화, 상호이익 증진, 신뢰구축 등이 될 것이다. 본 연구는 후자의 접근에서 남북 교류협

¹ 김석준 외, 『뉴거버넌스연구』 (서울: 대영문화사, 2000), p. 213.

력의 효율성을 가져오는 거버넌스에 관심을 갖는다. 즉, 거버넌스 체제가 지향하는 가치를 남북 교류협력의 효율화에 두고, 거버넌스의 어떠한 형태가 남북 교류협력을 효율화 할 수 있는가, 어떻게 작동되어야 효율적인가에 초점을 둔다.

<그림 2-1> 남북 교류협력 효율화와 거버넌스



한편 우리가 어떠한 정책체계나 방식을 거버넌스라고 규정하려면 그 형태가 어떠한든 간에 네트워크 체제이어야만 한다. 수직적 형태의 정부정책 체계를 중심으로 비공식 부문은 하나의 환경으로 존재하거나 정책대상으로 여겨졌던 과거와는 달리, 거버넌스는 정부, 민간, 그리고 비정부 조직 등의 행위자간 자기조직적 네트워크의 협력적 체제인 것이다. 따라서 거버넌스는 근본적으로 아무리 단순한 형태이더라도 하나의 네트워크 형태이어야 하며, 이렇게 볼 때 네트워크는 거버넌스의 필수적인 기본전제라고 할 수 있다.

이러한 거버넌스의 네트워크를 좌우하는 요인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 그 하나는 네트워크의 복잡성이고, 다른 하나는 네트워크상의 자율성이다.

첫 번째, 네트워크의 복잡성은 네트워크의 연계가 얼마나 복잡한가와 관련된다. 이러한 네트워크의 복잡성이 매우 중요한 이유는 복잡성이 증가할수록 네트워크 조정의 필요성이 증가한다는 데에 있다. 물론 복잡한 네트워크 내에서 자동조정의 기제가 존재한다면 별 문제가 없지만 그렇지 않을 경우 인위적인 조정장치가 요구되며, 또한 단순한 네트워크 구조일 경우와 복잡한 네트워크 구조일 경우는 조정메커니즘이 다를 수밖에 없기 때문이다. 사실 이는 거버넌스가 바람직한 방향으로 작동할 수 있게 하기 위한 데에 따른 고려이다. 즉, 조정되지 못함으로 인해 복잡한 네트워크가 바람직하지 못한 방향으로 작동되거나 비효율적이라면 정책과정에서 거버넌스 체제는 오히려 더 나쁜 방식이 될 수 있기 때문이다.

이러한 네트워크 복잡성을 판단하기 위한 요소는 다음과 같다.

- ① 네트워크상 노드의 수가 많은가, 그렇지 않은가(개방성/참여성).
- ② 행위자간의 관계가 단순한가, 복잡한가.
- ③ 네트워크의 관계가 단기적인가, 지속적인가.

일반적으로 네트워크가 개방되고 참여가 높으며, 행위자간 관계가 복잡하게 전개되고 단기적으로 변화하며 정보기술의 이용도가 높을수록 네트워크의 복잡성은 높아지게 된다.

두 번째, 거버넌스 체제는 전통적 방식의 수직적·집권적 통치체제와 상반되는 개념이다. 즉, 정부중심, 수직적 위계체계 등이 아닌 수평적 관계에서의 협력이 중요하며, 따라서 거버넌스의 네트워크에서 개인이나 단체가 국가의 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 간섭 없이 스스로 해결하려는 자율성이 필요하다.² 그러나 모든 행위자들에게 자율성을 부여하거나, 어떠한 타율이나 제한이 없는 완전한 자율성을 의미하는 것은 아니다.³ 다양한 행위자들 중에 공식적 행위자들 간의 관계는 본래 제도적으로 규정되어 있는 경우가 대부분이며, 따라서 거버넌스 네트워크 체제에서 자율성은 공식적 행위자와 비공식적 행위자간 또는 비공식적 행위자들 사이에 일어나는 관계에 초점이 모아진다. 그리고 이러한 관계간의 자율성은 어느 일방이 타 일방의 행위자에 대하여 보다 지배적이거나 아니면 수동적인 정도로 판단하게 된다.

그런데, 사실 네트워크는 자원의 의존성이 높을수록 자율성은 감소하지만, 네트워크의 참여동기가 생겨 네트워크가 활성화될 것이고, 반대로 자원의 의존성이 낮을수록 자율성이 증대되지만 네트워크 참여동기는 낮아지게 될 것이다. 이렇게 볼 때, 자율성이 높다는 것은 네트워크가 활성화되지 못할 수 있기 때문에 바람직스럽지 못한 것으로 인식할 수 있다. 그러나 자원이

2. 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 113.

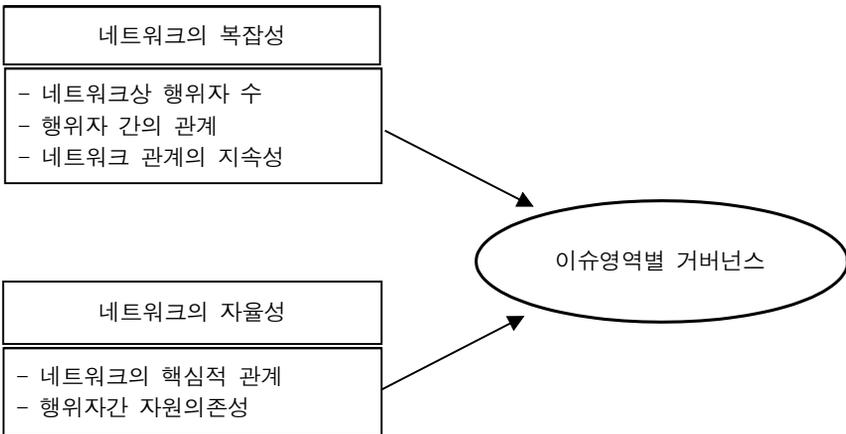
3. 상호 독립적이라는 것이 모든 참여자가 동등하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 비록 정부의 역할이 전통적인 정부처럼 우월한 것은 아니지만, 정부가 다른 사회적 참여자들과 동등한 것은 아니며, 정부는 네트워크 관리자의 역할을 담당해야 할 필요가 있는 것이다.

하나의 행위자가 타 행위자에게 일방적으로 의존적 관계에 있는 것이 아니라 쌍방향적인 상호의존성을 가질 경우에는 자율성이 손상되지 않으면서 네트워크에 대한 참여를 활성화 시킬 수 있게 된다. 이와 같이 상호의존성은 상호관계를 통해 이익을 도모할 수 있다는 것을 의미하므로, 상호의존성을 갖기 위해서는 거버넌스를 구성하고 있는 행위자들이 상호 간에 자신이 원하는 자원이나 정보를 얻을 수 있는지가 중요하다.⁴

이와 같은 논의에 따라 네트워크의 자율성을 판단하기 위한 요소는 다음과 같다.

- ① 네트워크의 핵심적 관계는 어떤 행위자 간의 관계인가? (특히, 공식-비공식 행위자간)
- ② 행위자간 자원의존적인가? 그리고 만약 의존적이라면 일방적 의존인가 아니면 상호의존적인가?

<그림 2-2> 분석틀



4- 네트워크의 파트너십은 행위자들 간에 자원의존도가 높을수록 형성 가능성이 높을 것이며, 파트너십은 참여하는 주체들이 독자적으로는 달성할 수 없거나 달성하기 어려운 일을 서로 자발적으로 정보와 자원 등의 교환을 통해 해결하고자 네트워크를 구성한다는 것이다. 즉, 둘 이상의 행위자 간의 상호적 필요성과 자원의 교환, 협력을 통한 이익의 인식에 의해 파트너십이 발생하는 것이다; 김태영, “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학,” 『정부학연구』, 제8권 1호(2002), pp. 146-147.

Ⅲ. 이슈영역별 거버넌스 분석

1. 네트워크의 복잡성

가. 대북정책 참여거버넌스

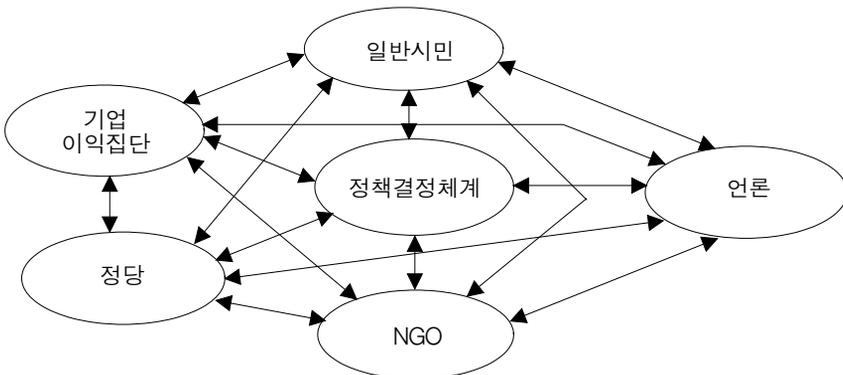
(1) 네트워크의 행위자 수

대북정책 참여거버넌스는 어떠한 이슈영역의 거버넌스보다도 다수의 행위자가 관여하며, 특히 일반시민 개개인의 관심과 참여가 매우 활발하기 때문에 거버넌스 네트워크상의 행위자가 다양하고 행위자 수가 매우 많다. 특히, 대북정책 참여거버넌스 네트워크상에서 일반시민 개개인이 참여하여 집단으로 형성되고 영향력을 크게 미칠 수 있게 하는 수단은 바로 인터넷의 발달과 사이버 공간의 활성화이다. 그런데 이러한 네트워크의 기술적 기반이 개인으로서 무수한 일반시민의 참여를 가능하게 함으로써 네트워크의 복잡성을 크게 높이는 중요한 요인이 되고 있다.

(2) 행위자간 관계의 복잡성

대북정책 참여거버넌스는 대북정책과정에서 국민적 참여와 공감대가 관건이다. 따라서 각각의 행위자들은 여론을 우호적으로 이끌기 위한 활동이나 여론에 따라 특정 활동을 하게 된다. 그런데 이 과정은 대단히 복잡한 정치적 과정을 수반한다.

<그림 2-3> 대북정책 거버넌스 행위자 네트워크



위와 같은 행위자간 관계는 다른 어떠한 거버넌스보다 다양하고 복잡하게 전개되며, 심할 경우에는 심각한 갈등을 초래하기도 한다. 북한 핵실험 이후 대북포용정책에 관한 정책거버넌스 사례를 보면, 네트워크상의 행위자들이 적극적인 참여뿐만 아니라 복잡한 정치적 과정이 전개되었음을 보여준 바 있다.

(3) 네트워크 관계의 지속성

대북정책 참여거버넌스는 고정된 거버넌스체제로서 지속된다기보다는 때로는 단발적·단기적이거나, 간헐적일 수도 있다. 이러한 양태는 네트워크가 쉽게 변화할 수 있다는 점에서 더욱더 복잡성을 높이는 것이라고 할 수 있다.

나. 남북경협 거버넌스

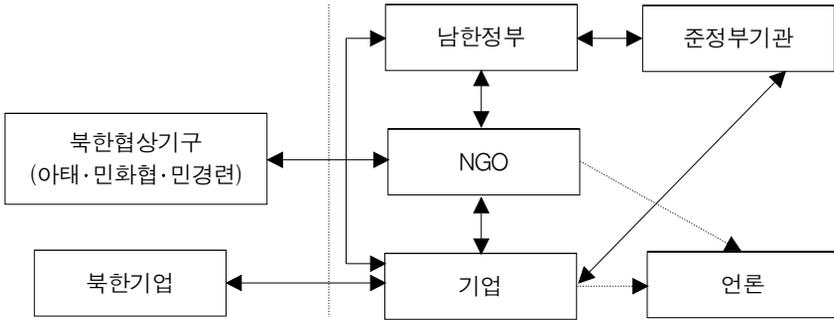
(1) 네트워크의 행위자 수

전반적으로 볼 때, 남북경협의 특성상 복잡한 절차와 과정을 거쳐야 하며, 이러한 것은 대부분 정부의 정책체계를 중심으로 이루어지기 때문에 정부 내부의 다양한 기관들이 참여하게 되고 민간 부문에서는 다수 기업의 참여와 NGO 부문을 고려하면 행위자의 수가 적지는 않다고 보아야 할 것이다.

(2) 행위자간 관계의 복잡성

남북경협 거버넌스는 경제부문에서 이루어지는 것이지만, 시장체제에서의 기업활동과는 달리 남북한 간 정부차원에서의 협의가 결정적인 영향을 준다. 따라서 기업보다는 정부의 정책체계를 중심으로 한 네트워크 형태를 띤다고 할 수 있다.

<그림 2-4> 남북경협 거버넌스



(3) 네트워크의 지속성

남북경협 거버넌스의 네트워크는 일회성 지원사업으로 끝나거나 단순 교역 수준에 머물기도 하지만, 위탁가공교역이라든지 협력사업은 초기 진입이 어려운 것에 비하여 지속적인 관계를 유지하게 된다. 남북경협은 경제부문에서 기업이 참여하여 단순히 경제적 이익만을 추구하는 것은 아니지만, 안정적인 기업 활동을 수행할 수 있는 지속적인 네트워크의 구축을 필요로 한다.

다. 남북한 사회문화 협력거버넌스

(1) 거버넌스의 행위자 수

매우 다양하고 무수한 민간부문의 제 세력, 단체들이 남북한 사회문화 협력거버넌스의 네트워크에 행위자로서 관여한다고 할 수 있다. 특히 민간 부문에서는 남북 사회문화 교류협력에 관해서 이념이나 방향 등을 달리하는 자유주의 또는 보수단체들도 존재하고, 그 수나 활동이 점차 확대되어 간다는 점에 주목할 필요가 있다.

(2) 행위자간 관계의 복잡성

남북 사회문화 협력거버넌스의 특징은 정부부문보다 민간영역의 행위자들이 주도적이고 중요한 역할을 한다는 점에서 다른 이슈영역의 거버넌스와는 차이가 있다. 따라서 민간단체들 간의 연대, 공동사업과 같은 협력적

관계뿐만 아니라 때로는 친북단체와 보수단체간 갈등이나 대결적 관계로 나타나기도 한다.

(3) 네트워크의 지속성

민간단체들의 네트워크는 다른 어떠한 거버넌스보다도 수적으로 많고, 복잡하게 구성되어 있다고 할 수 있다. 그러나 남북관계의 부침이나 북한 핵문제의 미해결 등에 따라 공동행사가 지속되지 못하거나, 대부분이 중단됨으로써 네트워크가 지속적으로 작동되기는 어렵다. 따라서 네트워크의 연결은 매우 느슨한 형태이지만, 상황이나 요구에 따라서 유연하게 연계될 수 있는 구조이다.

라. 한반도 평화교육 거버넌스

(1) 네트워크의 행위자 수

전반적으로 살펴볼 때, 평화교육에 적극 참여하는 개별단위로서의 행위자는 많지 않으며, 특히 민간부문에서 주요 역할을 하는 참여자의 수가 극히 적다.

(2) 행위자간 관계의 복잡성

공식적 행위자들 간의 관계, 그중에서도 교육부와 각급 학교의 관계는 상당히 밀접하다. 이에 비하여 민간부문에서는 개별적 교육기능이 이루어져 왔을 뿐 행위자간 관계에 입각하여 이루어진다고 보기 어렵다.

(3) 네트워크의 지속성

단순한 네트워크로서 공공부문에서 민간부문으로 위탁되는 교육프로그램의 개발이나, 위탁교육, 또는 재정적 지원 등이 있는데, 이는 단발적·일회적으로 그치는 경우가 대부분이다. 사실 거버넌스의 핵심요소라 할 수 있는 민간부문과 공공부문의 네트워크 관계 자체가 미약한 실정이다.

마. 남북교류 로컬거버넌스

(1) 네트워크의 행위자 수

남북교류 로컬거버넌스는 네트워크의 통일부를 중심으로 한 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 언론, 연구소, 대학 등 다양한 행위자들이 참여하지만, 복잡한 구조를 나타내고 있지는 못한 편이다. 그러한 이유는 부문별 역할을 수행하는 행위자들은 다양하지만, 대북정책의 특성상 사업 전반에서의 참여는 제한적이기 때문이다. 즉, 민간부문의 행위자가 남북교류 로컬거버넌스의 네트워크에 쉽게 참여하지 못하기 때문에 활동하는 NGO의 수는 매우 제한적이다.

대체적으로 네트워크의 작동은 유연하게 이루어지기보다는 공식적 수준에서 이루어는 편이고, 다자적인 관계에서의 네트워크를 형성하지 못하고 사안에 따라 각 행위자간 양자적 관계의 성격을 가지고 있었다. 이는 결국 네트워크가 그다지 복잡한 구조로 형성되고 있지 못함을 나타내는 것이라 할 수 있다.

(2) 네트워크의 지속성

남북교류 로컬거버넌스는 하나의 아이템을 장기적으로 수행하기보다는 대체로 일회성이 많았다. 그러나 하나의 사업 성공이 다시 다른 사업으로 이어지는 경우가 점차적으로 늘어나고 있다. 예를 들어 경남의 통일딸기 사업에서의 네트워크는 공동 벼농사나 소학교 건립 등 다른 사업으로 이어지거나 확대되는 모습을 보여주고 있다. 한편으로는 일회적인 다른 사업으로 옮겨갈 경우에도 이전의 네트워크가 그대로 가동되는 형태이다. 따라서 전반적으로 볼 때, 네트워크 자체는 어느 정도 지속적이라고 보여진다.

2. 네트워크의 자율성

가. 대북정책 참여거버넌스

대북정책 참여거버넌스는 통일 또는 북한관련 정책과정에서 그 사안의 중요성이나 관심도에 입각하여 다양한 부문의 행위자는 물론 개개인으로서의 일반 공중에 확산되어 광범위하게 상호작용을 하는 거버넌스이다. 이렇

게 대북정책의 정책과정이 개방화됨에 따라 가장 영향을 주는 요소는 여론이며, 이러한 여론형성과정에 다양한 행위자들 간의 상호작용이 전개되는 양상을 띠게 된다.

여기서 물론 다양한 행위자들이 직간접적으로 참여하지만, 대북정책 참여거버넌스의 행위자들의 핵심적인 관계는 공식적 행위자와 비공식적 행위자간, 그리고 비공식적 행위자 간에서 형성된다고 할 수 있다. 즉, 정부 일방과 NGO, 언론, 일반시민의 비공식적 행위자 일방의 관계 및 NGO, 언론 일반시민들 간의 관계가 여론형성과정에서 매우 중요하게 작용하는 관계인 것이다.

나. 남북경협 거버넌스

남북경협 거버넌스의 행위자간 자원의존성은 전반적으로 상호의존적이지만 못하고 정부에 대한 의존도가 매우 큰 관계에 놓여 있기 때문에 네트워크의 자율성은 낮은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

다. 남북한 사회문화 협력거버넌스

대북관련 단체들은 상호간 공동의 목표를 달성하고자 자발성에 입각해서 참여한다. 따라서 네트워크의 참여와 의사결정 등에 있어서 자율적인 관계에 있다고 할 수 있다.

라. 한반도 평화교육 거버넌스

민간부문에서의 행위자인 NGO, 종교단체, 연구 집단 등은 개별적인 활동을 하기 때문에 타행위자와 자원의존성을 찾기가 어렵다. 다시 말해 개별·자율적 단위라 할 수 있다. 한편, 전교조, 교총, 학부모 집단 등은 평화교육의 정책과정에서 영향력을 행사하고자 할 뿐만 아니라 전교조와 교총의 개개인인 교육현장에서 직접적으로 교육을 수행하는 행위자이다. 이들이 동원하는 자원은 조직의 구성원 수와 조직규모, 응집력 등이기 때문에 자체적으로 조달하는 자원이 대부분이고 여타부문에 크게 의존적이지 않다. 다만 이 경우 언론에 대해 우호적인 보도를 의존하는 정도이다.

마. 남북교류 로컬거버넌스

남북교류 로컬거버넌스에서 자원의존성은 주요사업 자체가 북한에 대한 지원이 위주가 되기 때문에 무엇보다도 재원을 중심으로 형성된다. 지방정부와 민간단체의 관계에 있어서도 지방정부가 민간단체에 재원을 지원하고 있기 때문에 민간단체는 지방정부에 의존성이 높을 수밖에 없다. 또한 지방정부는 행정력과 재정지원, 사업결정권 등과 같이 주요 자원을 가지고 있다. 그러나 NGO는 이에 의존성을 갖지만, 다른 한편으로는 지방정부가 NGO로부터 정보, 노하우와 북한과의 협상채널이라는 필수적 자원을 의존하는 관계이다. 따라서 이러한 네트워크를 구성하는 행위자들 사이의 협력관계는 상호의존적이며 수평적 관계와 자율적 행위에 의하는 것으로 볼 수 있다.

<표 2-1> 남북교류 로컬거버넌스의 주요행위자 의존관계

행위자		분석 변수		
		역 할	연계구조	연계내용
공식 행위자	지방 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 지방정부간 협력 관계 형성 - 방향설정, 목표 구체화 - 행위자간 연계고리 및 조정 - 행·재정적 자원의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 전반적으로 상호 의존적 관계 - 통일부와의 관계에서 승인 및 지원 등 일부 비수평적 관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 행·재정지원 - 사업방향 - 협력형성·유지 - 조정
	지방 의회	<ul style="list-style-type: none"> - 조례제정 - 기금 및 예산 승인 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체와 상호의존적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 조례와 예산
	중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 승인 - 정보제공 - 사업자 선정 - 기금지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌍방향적 - 수평적·비수평적 공존 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산, 사업승인 - 지침, 사업방향
비공식 행위자	NGO	<ul style="list-style-type: none"> - 협력채널 - 사업제안 - 사업집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 상호의존적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약(지방정부) - 사업비
	언론 기관	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보·여론조성 - 사업평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 상호의존적 - 수평적 	<ul style="list-style-type: none"> - 취재·보도

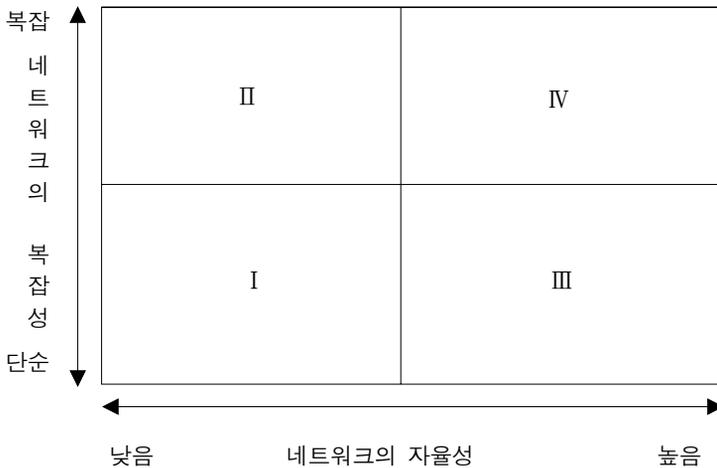
IV. 남북 교류협력 거버넌스 모형

1. 남북 교류협력 거버넌스 모형의 도출

남북 교류협력 거버넌스에 적용하고자 본 연구에서는 다음과 같은 모형을 개발하여 제시하고자 한다. 아래의 <그림 2-5>에서는 거버넌스의 유형화를 위하여 네트워크의 자율성과 네트워크의 복잡성이라는 두 가지 척도를 사용하였다. 즉, 수평축은 네트워크의 자율성 정도로 하고, 수직축은 네트워크의 복잡성 정도로 하여 4개의 분면을 얻을 수 있다.

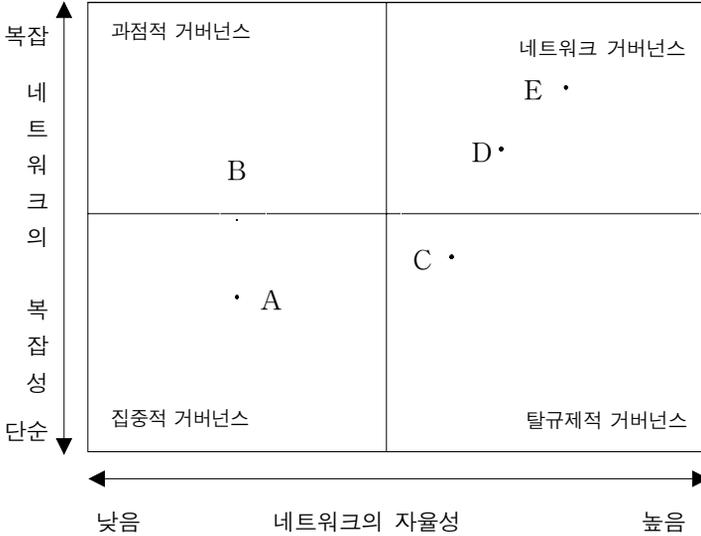
네트워크의 자율성과 복잡성의 정도가 모두 낮은 모형 I(집중적 거버넌스 모형), 네트워크의 자율성은 낮고 복잡성은 높은 모형 II(과점적 거버넌스 모형), 네트워크의 자율성은 높고 복잡성은 낮은 모형 III(탈규제적 거버넌스 모형), 네트워크의 자율성과 복잡성이 모두 높은 모형 IV(네트워크 거버넌스 모형)로 구분되어질 수 있다.

<그림 2-5> 남북 교류협력 거버넌스 모형



2. 모형의 적용

<그림 2-6> 이슈영역별 거버넌스의 유형



한반도 평화교육 거버넌스: A

남북경협 거버넌스: B

남북교류 로컬거버넌스: C

남북 사회문화 협력거버넌스: D

대북정책 참여거버넌스: E

V. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형과 발전방향

1. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형

통일정책 분야의 거버넌스를 파악하기 위한 거버넌스 체제의 핵심적 구성요소를 고려함에 있어, 본 연구에서 제시한 모형은 네트워크의 형태와 요건을 갖추었는가에 초점을 두었다. 본래 거버넌스에 있어 기본적인 질문은 ‘공공부문과 민간부문에 걸쳐 다양한 행위자들이 존재하는가’, 그리고 ‘이들 간에 연계되어 상호작용을 하는가’, ‘그러한 상호작용이 수평적 협력 관계인가’이다. 따라서 분석의 초점은 ‘행위자는 공공부문과 민간부문에서

누구인지’, ‘행위자간 관계는 무엇인지’ 그리고 ‘행위자간 의존되는 자원의 흐름은 어떠한 성격인지’를 중심으로 하였다.

요약하면 통일정책 분야에서 가장 바람직한 거버넌스 모형은 네트워크 모형이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 통일정책 분야는 정책체계 내부적으로 대통령을 정점으로 다양한 정부부처와 유관기관의 연계, 그리고 민간과의 관계에서 시민사회의 다양한 집단과 일반시민에 이르기까지 네트워크화 되어 자율성을 바탕으로 협력적 상호작용을 통하여 작동한다면 남남갈등을 극복하고 남한 내부로부터 사회통합이 시작되어 북한과의 협상력을 높일 수 있고, 남북교류를 활성화하여 궁극적으로는 평화통일로 가는 효과적인 국정운영방식의 틀이 될 수 있기 때문이다.

그러나 이와 같이 최근의 환경변화, 이에 따른 거버넌스 패러다임으로의 전환이라는 시대적 유행에 따라 거버넌스의 본질이나 작동원리도 이해하지 못하고 충분한 고려 없이 형식적으로 네트워크 거버넌스 모형에 맞추려고 하는 것은 오히려 거버넌스의 실패로 이어질 가능성이 매우 크다. 왜냐하면 어디에서나 어떠한 분야에서나 일반적으로 적용시킬 수 있는 거버넌스 모형은 없으며, 이슈영역별 특성, 또는 상황에 따라 적합한 거버넌스의 모형은 다를 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어 국제관계에서의 거버넌스와 지역수준의 거버넌스는 차이가 있을 것이고, 정치분야의 거버넌스와 경제분야의 거버넌스는 그 특성을 달리할 것이기 때문이다. 또한 전통적 통치체제에서 단번에 성숙한 거버넌스 체제를 구축할 수 있는 것이 아니라 발전단계를 거쳐 기반이 조성되었을 때 비로소 성숙한 형태의 거버넌스를 구축할 수 있는 것이다. 따라서 이슈영역별 특성과 거버넌스 조건, 거버넌스의 성숙에 따른 진화와 발전에 따라 네 가지 단계 중 순차적인 발전을 하는 것으로 생각할 수 있다.

여기서 진화와 발전은 보다 바람직한 거버넌스 모형으로 이행하는 두 가지의 방법이다. 진화는 조건의 성숙에 따라 기존의 거버넌스 모형에서 보다 많은 행위자가 출현하게 되고, 행위자들 간의 상호의존성이 긴밀해짐으로써 적합한 거버넌스 모형으로 나아가는 것을 말한다. 이는 어떠한 외부적 또는 인위적 영향에 의해서가 아니라 거버넌스 체제 내부에서 자생적으로 일어나는 과정이다.

이에 비해서 발전은 바람직한 거버넌스 모형을 지향하는 의도적인 노력

을 의미한다. 그리고 이러한 과정에서 중요한 역할을 하는 행위자가 바로 국가(정부)이다. 거버넌스는 본래 행위자간 수평적 관계를 강조하지만, 이는 모든 행위자가 네트워크상에서 차지하는 영향력이 동일하고 평균적이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 거버넌스는 다양한 행위자들의 복잡하고 동태적인 관계 속에서 정치적 이해관계, 권력적 속성은 여전히 지속되는 것이며, 행위자들의 책임성 결여 및 공익 무감증이 증가한다면 시장실패와 정부실패와 마찬가지로 거버넌스 실패로 이어질 수 있다. 따라서 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스 체제의 작동양식을 관리할 수 있는 공적이고 효과적인 관리자로서 정부의 역할이 요구된다. 즉, 정부는 단순히 거버넌스의 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스의 방향을 잡고 행위자들의 역할을 조정하는 메타 거버넌스의 역할을 하여야 한다는 것이다.⁵

이는 네트워크의 집합적 행위에 있어서 시민사회는 규칙과 목표에 대한 합의에 이르지 못하여 네트워크 와해로 이어질 수 있으며,⁶ 네트워크 거버넌스의 정책결과에 대한 책임도 결국 정부일 수밖에 없고,⁷ 결국 사회적 자본과 능동적이고 성숙한 시민사회가 전제되지 않고서는 거버넌스가 성공하기 어렵기 때문이다.⁸ 따라서 전체적인 관점에서 정부가 네트워크의 중심적 역할을 담당하고 조정적 역할을 담당할 필요가 있다는 것이다.

그러나 강조할 점은 이러한 메타 거버넌스로서 국가의 활동은 지시나 통제와 같은 전통적 통치방식과는 다르다는 것이다. 다양한 행위자들이 자율적으로 거버넌스 체제에서 역할을 수행할 수 있도록 토대를 제공하고 바람직한 방향의 거버넌스 체제로 유도하며, 행위자들의 복잡한 관계에서의 갈등을 조정하는 거버넌스 체제의 중심행위자의 역할을 수행하는 것이다. 즉, 국가는 규제자, 감시자, 통제자로서의 역할이 아니라 다양한 행위자들 간의 상반된 요구를 종합적으로 조화시킬 수 있는 조정자, 행위자들의 역할수행에서의 지원자, 거버넌스 체제의 발전 토대를 제공하고 방향을 유도하는

5-임성학 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 70-79.

6-B. Jessop, Governance failure, in G. Stoker(ed.) *The New Politics of British Local Governance* (Basingstoke: Macmillan, 2000).

7-R. A. W. Rhodes, *op.cit.*, 1997.

8-V. Ostrom, *Intellectual Crisis in American Public Administration* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1989).

안내자가 되어야 한다는 것이다.

2. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형의 발전방향

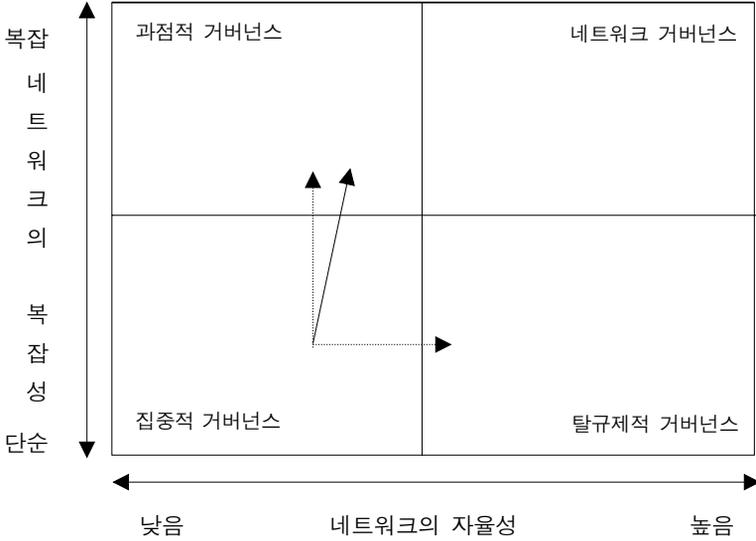
본 연구의 목적은 정부에 초점을 두고, 남북 교류협력 분야에서 거버넌스를 대응적이고 책임성이 있을 뿐만 아니라 효율적인 관리기제로서 제도화하는 데에 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 네 가지 유형의 거버넌스 모형을 구분하여, 이 중 가장 바람직한 이념형으로서 네트워크 거버넌스 모형을 제시하였다. 그러나 현재의 조건이나 이슈영역별 특성에 관계없이 모두 네트워크 거버넌스 모형이어야 한다는 것은 아니다. 즉, 남북 교류협력의 개별 이슈영역별 거버넌스는 해당 분야의 특성과 현재의 조건, 사회적 자본의 형성 여부 등에 따라 모형이 다를 수 있다는 것이다. 다만 거버넌스의 성숙 정도에 따라 궁극적으로는 네트워크 거버넌스 모형으로 발전되어가는 것이 바람직할 것이다. 이러한 맥락에서 이슈영역별의 특성과 조건에 기초하여 모형의 발전방안을 제시하고자 한다.

가. 한반도 평화교육 거버넌스: 집중적 거버넌스 모형

한반도 평화교육 분야는 근본적으로 네트워크의 기본요소가 갖추어지지 못한 상태이므로 당연히 민간의 행위자에게 개방하고 역할관계를 형성하여 네트워크화하며, 자원을 분산하고 분권화를 하여 자율성을 확장시키는 방향으로의 전략이 필요하다. 그러나 이와 같이 매우 단순해 보이지만, 한편으로는 그렇게 단순하게 접근할 수는 없다. 왜냐하면, 교육이라는 분야가 갖는 중요성과 특수성이 있기 때문에 성급한 추진은 오히려 비효율적이고 혼란만 가중시킬 가능성이 높기 때문이다.

<그림 2-7>에서 한반도 평화교육 거버넌스는 수직과 수평의 점선의 우상방향으로 발전 가능성을 갖는다. 이 중 네트워크에 다양한 행위자를 포함하고 역할관계를 형성함으로써 네트워크의 복잡성 수준이 높아지는 방향은 수직이동이고, 두 번째, 중앙정부가 가지고 있는 자원을 분산하고 분권화하여 네트워크의 자율성을 확장시키는 수평방향으로의 이동이다. 마지막으로 사선은 네트워크의 복잡성과 자율성을 동시에 높여가는 우상방향으로의 이동이다.

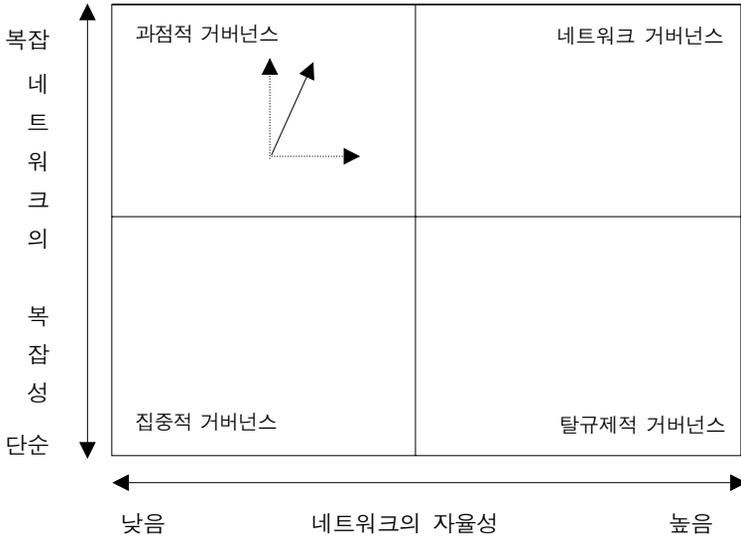
<그림 2-7> 한반도 평화교육 거버넌스의 발전 방향



나. 남북경협 거버넌스: 과점적 거버넌스

현 상태에서 요구되는 바는 남북경협 거버넌스의 네트워크에서 주도적인 행위자로서 더 많은 기업이 참여하여 네트워크를 풍부하게 하면서, 한편으로는 네트워크의 작동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 것이 우선되어야 할 과제이다. 이를 위해서는 현재 이루어지고 있는 협력 체제를 재점검하고 보다 원활한 지원, 조정이 이루어질 수 있는 방향이 모색되어야 할 것이다. 이를 그림을 통해서 설명하면, 아래 <그림 2-8>에서 남북경협 거버넌스는 현 상태에서 수직, 수평의 점선사이에서 기울기가 가파른 실선 방향으로 이동하는 것이 필요하다는 것이다.

<그림 2-8> 남북경협 거버넌스의 발전방향



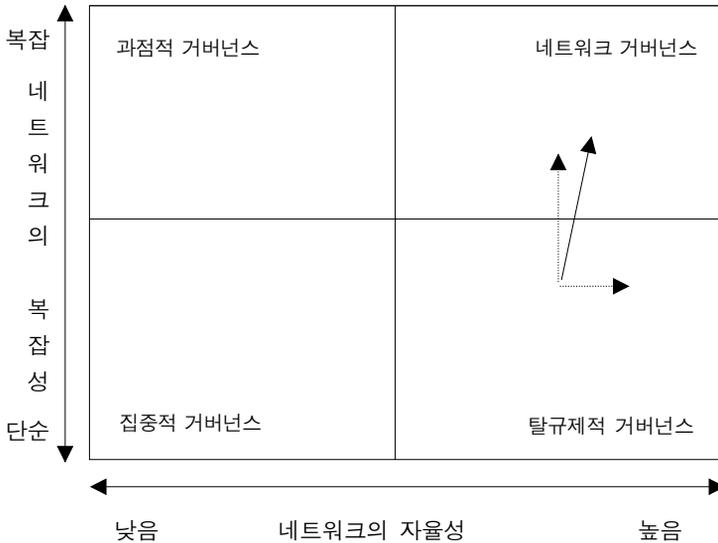
다. 남북교류 로컬거버넌스: 탈규제적 거버넌스

남북교류 로컬거버넌스도 초기에는 지방정부의 역량 부족, 사업미숙으로 인하여 많은 실패사례가 있었으나, 점차적으로 사업을 거듭하면서 성과를 내고 자신감이 생기면서 동시에 네트워크의 신뢰가 축적되어 왔다. 또한 대북사업에 대한 노하우가 축적되면서 일회성 사업에서 지속적인 사업으로 전환을 추진하고 있다. 특히 남북교류 로컬거버넌스가 갖는 강점은 경상남도의 사례에서처럼 북한 핵심협과 같은 남북관계가 교착상태에서도 정치적 영향을 덜 받고 사업을 중단 없이 지속할 수 있다는 데에 있다. 이는 민간부문 행위자의 역할이 북한과의 교류협력에서 그만큼 중요하다는 것을 보여주는 것이고, 이것이 민관의 협력을 요체로 하는 거버넌스의 강점인 것이다. 따라서 남북교류 로컬거버넌스는 대단히 효율적인 거버넌스로서의 가능성이 높다고 할 수 있다.

이러한 남북교류 로컬거버넌스는 네트워크의 민관의 행위자간 상호의존성에 의하여 자율성의 수준은 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있지만, 네트워크의 복잡성 정도는 낮은 수준의 탈규제적 거버넌스 모형으로 분류할 수 있다. 이러한 남북교류 로컬 거버넌스의 발전을 위해서는 무엇보다도 네트

워크를 보다 더 확충할 뿐만 아니라 자율성 강화도 병행하는 것이 바람직하며, <그림 2-9>에서 실선으로 표시된 방향으로 발전할 수 있는 전략이 마련되어야 한다.

<그림 2-9> 남북교류 로컬거버넌스의 발전방향



라. 남북한 사회문화 협력거버넌스: 네트워크 거버넌스

남북한 사회문화 협력거버넌스가 발전하기 위해서 무엇보다도 필요한 것은 전체적인 네트워크가 안정화되고, 행위자 네트워크를 원활하게 조정하는 작용이다. 실제로 관련부처가 여러 곳이고 다양한 민간단체들이 참여하는 복잡성으로 인해 전반적인 조정이 이루어지지 못하고 중복과 혼선을 빚는 사례가 빈번히 일어나고 있다. 예를 들면, 2004년부터 2008년 9월까지 정부 각 부처의 보조금이 10개의 민간단체에 중복 지원되었으며, 이에 따라 287억 9천만원이 집행된 바 있다. 이러한 사례는 단지 예산지원 분야에서의 일례에 불과하고 사업내용 전반부에서 이러한 일들이 빈번히 일어나고 있다.⁹ 따라서 정부는 네트워크에서 자율적으로 경쟁하도록 하면서, 특정 행위자가 네트워크를 교란하지 못하도록 거버넌스의 질서유지 기능을 하는

9. 『연합뉴스』, 2008년 9월 26일.

것이 필요하다. 사실 거버넌스의 실패나 거버넌스 문제점 중 가장 중요한 것은 민간이 거버넌스에서 통제받지 않는 행위자로 등장하여 공공적 목적이 아닌 자신의 목적을 달성하는 방향으로 활동하는 것이다.

마. 대북정책 참여거버넌스: 네트워크 거버넌스

대북정책 참여거버넌스는 대북정책관련 다양한 정부의 정책네트워크와 민간단체, 언론, 정당, 일반시민에 이르기까지 네트워크의 복잡성이 이슈영역별 거버넌스 중 가장 높으며, 민간부문의 자율성 역시 상당히 높은 수준의 네트워크 거버넌스 모형이다. 이러한 네트워크형 거버넌스 모형을 유지·발전시키기 위해서는 네트워크의 원활하고 건전한 작동을 위해 조정하는 메커니즘이 구성되어 있어야 하며, 네트워크의 관리방안도 마련되어 있어야 한다.

네트워크의 행위자 간에 조정과 협력이 잘되면 행위자 간에 균형 즉 영역 합의, 가치에 대한 합의, 긍정적 평가, 조정의 수준이 높아진다고 할 수 있다.¹⁰ 그러나 네트워크 체제에서는 각 부분간 정보의 불균형, 불완전한 목표의 합의, 그리고 관련된 행위자에 의한 기회주의적 행동 등에 의해서 실제화되기 어렵다.

Ⅵ. 요약 및 결론

통일정책은 본래 국가 미래를 결정짓는 주요정책 중 하나이며, 민족적 염원과 인도적 차원에서 국민적 관심이 매우 높은 분야이고, 또한 국제적으로도 북한 핵문제와 동북아의 평화 그리고 북한에 대한 지원 등 다양한 이슈영역을 내포하고 있다. 이에 따라 이러한 문제들을 둘러싸고 있는 행위자 역시 다양하며, 이들은 북한을 대상으로 복잡한 활동을 전개하고 있다. 그런데 이와 같이 복잡하고 다변화하는 환경 속에서 통일정책 수요는 급증하고 있지만 기존 국가중심의 통치능력은 한정적이다. 또한 행위자의 복잡성, 문제의 다양성과 같은 조건에서 기존의 국가중심적 활동은 민주성, 투명성,

¹⁰-J. K. Benson, "The Interorganizational network as a political economy," *ASQ*, Vol. 20 (1975), pp. 229-230.

책임성의 약화뿐만 아니라 효율성과 효과성을 기대하기 어렵게 하고 있다. 바로 이러한 이유에서 최근 통일정책 분야에서도 거버넌스적 접근이 강조되고 있는 것이다.

이러한 이유에서 지난 2년간의 ‘한반도 평화변영 거버넌스’에 관한 협동 연구를 통해 순차적으로 각 이슈영역별 거버넌스의 실태조사와, 영역별 활성화 방안을 연구하였다. 이와 같은 연구를 통하여 현재 거버넌스의 구축 정도는 어떠한지, 그 과정은 어떻게 진행되고 있는지를 파악하였고, 또한 현재의 문제점은 무엇이고 어떠한 개선과 활성화 방안이 필요한지를 제시하였다. 본 연구는 그 마지막 단계로 지금까지의 연구를 바탕으로 이론적·실천적 함의를 제공하여 줄 수 있는 통일정책의 거버넌스 모형을 구축하는 것이다.

그러나 통일정책 자체가 여타 정책영역에 비해 특수성을 가질 뿐만 아니라, 통일정책 내에서도 거버넌스의 수준별, 이슈영역별로 거버넌스의 특성이 다양하게 나타나기 때문에 전체를 포괄하는 하나의 모형을 제시하는 데에는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 국가 수준을 넘어서는 거시적 수준의 거버넌스는 제외하고 국가 이하 거버넌스 수준에서의 남북 경험 거버넌스, 사회문화 남북교류 거버넌스, 지방자치단체의 남북교류 거버넌스를 연구대상으로 하여 모형화를 시도하였다.

이러한 거버넌스의 모형화를 위하여 네트워크를 좌우하는 요인을 크게 두 가지로 구분하여 분석하였다. 그 하나는 네트워크의 복잡성이고, 다른 하나는 네트워크상의 자율성이다.

첫 번째, 네트워크의 복잡성은 네트워크의 연계가 얼마나 복잡한가와 관련된다. 이러한 네트워크의 복잡성이 매우 중요한 이유는 복잡성이 증가할수록 네트워크 조정의 필요성이 증가하기 때문이다.

두 번째, 거버넌스 체제는 전통적 방식의 수직적·집권적 통치체제와 상반되는 개념이다. 즉, 정부중심, 수직적 위계체계 등이 아닌 수평적 관계에서의 협력이 중요하며, 따라서 거버넌스의 네트워크에서 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 간섭 없이 스스로 해결하려는 자율성이 필요하다는 것이다.

이러한 두 가지 거버넌스의 기준에 의하여 네 가지 거버넌스의 모형을 도출하였다. 네트워크의 복잡성과 자율성이 모두 낮은 형태를 집중적 거버

넌스 모형, 복잡성은 높으나 자율성이 낮은 형태를 과점적 거버넌스 모형, 복잡성은 낮으나 자율성이 높은 형태를 탈규제적 거버넌스 모형, 복잡성과 자율성이 모두 높은 형태를 네트워크 거버넌스 모형이라 하였다.

또 네트워크의 복잡성과 자율성 기준에 기초하여 이슈영역별 거버넌스를 분석한 결과 한반도 평화교육 거버넌스는 집중적 거버넌스 모형, 남북경협 거버넌스는 과점적 거버넌스 모형, 남북교류 로컬거버넌스는 탈규제적 거버넌스 모형, 남북 사회문화 협력거버넌스는 네트워크 거버넌스 모형, 남북 정책 참여거버넌스 역시 네트워크 거버넌스 모형으로 분석되었다.

본 연구에서의 모형은 진화와 발전가능성을 갖는 것으로 상정하였다. 즉, 거버넌스의 조건이 성숙되면서 모형은 네트워크화나 네트워크의 자율성이 증가하는 방향으로 움직인다는 것이다. 또한 모형은 핵심적 행위자를 통하여 바람직한 방향으로 발전할 수 있는데, 여기서의 핵심적인 행위자는 역시 메타거버넌스로서 정부의 역할일 수밖에 없다는 점을 지적하였다. 대체로 발전방향은 네트워크의 발전 방향으로 움직일 것을 상정하고 있으나, 다만 이슈영역의 특성과 조건에 따라 발전방향을 모색한다는 점을 강조하였다.

본 연구를 통한 결론을 정리하면 다음과 같다.

거버넌스적 접근은 다른 어떠한 정책영역보다도 통일정책 과정에서 효과적일 수 있다. 그러한 이유는 통일정책은 정부나 일부 행위자 주도만으로는 성공적일 수 없으며, 우리 사회 전체를 아우르는 다양한 행위자 네트워크에서 이루어질 때 진정 효율적일 수 있기 때문이다. 또한 통일정책에서는 정부가 아닌 행위자가 더 잘 할 수 있는 영역이 무수히 많으며, 남북관계의 특수성에 입각하여 민간의 활동이 정부보다 유연하기 때문이다.

남북 교류협력은 그 목적이 남북 간의 화해와 평화변영을 이루는 것이며, 궁극적으로는 통일에 도달하는 것이다. 이에 효율적·효과적으로 대응하는 거버넌스는 어떠한 것인지가 이 연구에서의 기본적 질문이다.

이에 대해 본 연구는 네트워크의 복잡성과 자율성이라는 기본요소를 중심으로 가장 바람직하고 이상적인 모형을 네트워크의 복잡성과 자율성 수준이 높은 네트워크 거버넌스 모형으로 상정하였다. 그러나 이슈영역별 특성을 고려하지 않은 채 무조건적으로 네트워크 거버넌스를 지향하는 것은 바람직하지 않음도 지적하였다. 즉, 남북 교류분야의 특성 그 분야에서의 남북관계, 조건의 성숙 정도 등을 고려하여 거버넌스의 발전을 위한 방향성

을 제시하는 것으로 해법을 제시하였다.

이러한 연구에서 얻은 가장 중요한 점은 거버넌스에서 정부의 역할이다. 전통적 통치방식에서의 수직적 구조가 아닌 다양한 행위자와의 수평적 네트워크 구조에서도 정부의 역할은 매우 중요하다. 다만, 전통적 방식이 일방향적이고 통제지향적이라면, 거버넌스에서는 쌍방향적이고 유도지향적이라는 점이 중대한 차이인 것이다. 정부는 거버넌스를 바람직한 방향으로 발전할 수 있도록 유도하고, 네트워크의 공정한 경쟁과 협력을 이끌어 내는 조정자로서의 역할을 수행할 때 거버넌스를 통한 정책과정의 효율성이 도출되는 것이다.

제3장 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스*

I. 서론

현재 남한의 통일정책은 1988년 『한민족공동체통일방안』에 그 뿌리를 두고 있다. 이전의 정치·국가 중심의 통일에서 사회·문화 중심, 민족공동체 중심의 통일로 전환한 것이며, 화해·협력을 거쳐 정치 통합을 이룬다는 기능주의적 통합방식이 시작된 것이다. 이같은 기능주의적 통일방안은 2000년 남북정상회담을 계기로 정부 이외의 다양한 민간단체가 남북 교류·협력에 대거 참여하면서 본격화되었고, 이때부터 대북·통일정책 거버넌스가 주목받기 시작했다. 대북·통일정책관련 결정과 집행에서 정부의 독점적 현상이 깨어지고 시민사회, 기업, 국제기구의 역할과 영향력이 확대되었다.

그러나 대북·통일정책 거버넌스는 문제점을 지적받기도 하였다. 정부의 적극적인 대북포용정책으로 남북경제협력과 대북지원이 대폭 확대되었고 사회문화교류 등에 시민단체의 참여 확대로 이어졌으나, 햇볕정책의 퍼주기, 눈치보기, 한미동맹 약화에 대한 비판이 끊이지 않았다. 특히, 북한의 핵개발 및 서해 무력충돌 등은 햇볕정책을 둘러싼 논쟁을 가열시켰다. 햇볕정책의 ‘이념과잉’과 ‘민족과잉’이 지적되고 국가이익 및 안보와 남북화해·협력과의 조화에 대한 논란이 지속되었다.

한편, 사회·문화·경제 등 다양한 분야에서 남북교류의 확대에도 불구하고 정부주도의 남북관계, 정부주도의 통일정책은 크게 변하지 않았다. 햇볕정책에 대한 남남 갈등으로 인하여 남한사회에 가시적 성과를 보여주는 것이 절실하였으며 북한의 실질적 변화를 추구하는 것 못지않게 남한 내부를 설득하고 정책을 홍보하는 것에 주력하게 되었다. 이를 위해 비당국간 대화나 교류협력 보다는 당국간 회담이 중요하였고 이에 집착하는 경향도 보였다.

사회·문화 남북교류는 정부의 통일정책을 보완하고 지지하는 것이었으며 통일정책 거버넌스는 국가중심의 하향식 네트워크를 크게 벗어나지 못하였

* 본 내용은 최진욱·임순희·강동원, 『북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스 (08-07-03)』 연구를 요약한 것임.

다. 사회문화교류의 외형적 확대에도 불구하고 참여성, 자율성, 전문성, 분권화, 네트워크, 효과와 효율성 등 거버넌스 평가지표에서 여러 가지 문제점이 지적되었다.¹¹ 무엇보다 통일정책 거버넌스의 문제점은 통일정책 거버넌스가 남한 내부에 국한되어 구축되어 왔으며 한국의 통일정책 거버넌스의 대상이 되는 북한은 하나의 접촉점으로 남아있었다는 점이다. 즉, 남한의 당국과 비당국을 막론하고 북한의 접촉창구는 민화협, 민경련, 아태 등 극히 제한적인 조직에 한정되었으며, 이들은 모두 대남사업을 총괄하는 조선노동당 통전부의 통제감독 하에 있다.

본 연구의 목적은 통일정책 거버넌스를 남한뿐만 아니라 북한에 확장하는 방안을 모색하는 것이다. 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식을 벗어나 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 접촉면을 확대함으로써 보다 바람직한 통일정책 거버넌스를 구축하는 것이다. 북한 내부의 다양한 행위자를 논하는 것이 성급하다면 최소한 그 전단계로서 행위자들이 증대되고 거버넌스 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이미 북한에는 다양한 행위자가 존재하고 있으나, 의제설정, 정책분석, 정책결정 단계에서는 소외된 채 정책집행 과정에 제한적으로 참여할 뿐이며 이마저도 자율성과 참여자 네트워크 등은 매우 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 북한 내부의 다양한 행위자들이 증대되고 거버넌스 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색하며 나아가 이들이 자율성, 행위자간 네트워크, 효율성 등을 증진시키는 방안을 모색해 보는 것이다.

물론 아직 북한체제의 특성상 북한의 거버넌스 혹은 국가·사회관계를 언급하는 것이 어렵고 남북관계에서 북한의 당국이 아닌 비당국을 행위자로서 간주한다는 것에 대한 반론도 있을 수 있다. 그러나 북한의 오랜 경제난으로 국가통제가 이완되고 있으며, 기형적으로 시장이 등장하면서 북한의 국가·사회관계에서 작지만 의미 있는 변화가 감지되고 있다. 현실적으로 북한의 거버넌스를 논하기 이른 감이 있더라도 남북관계가 확대됨에 따라 대남 부서인 통일전선부가 독점적으로 대남사업을 전담하는데 한계에 직면하고, 점차 당국차원을 넘어서 남북접촉에 대한 필요성은 북한 측에도 발생할 가능성이 있다. 북한과의 접촉점 확대라는 면에서 북한 내부 뿐만 아니라

¹¹ 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

국제사회, 재외동포문제에서 남북간 직간접적인 협력도 통일정책 거버넌스의 확장 노력에 포함될 수 있을 것이다.

II. 통일정책의 재인식과 거버넌스 모델 적용의 유용성

1. 통일정책의 재인식

가. 기존 통일정책: 민족중심, 사회문화 중심의 통일정책

지난 20년간 통일정책은 민족중심, 사회문화중심의 통일정책 기조를 유지하여 왔다. 이러한 기조는 지난 10년간 햇볕정책 하에서 극적으로 강화되면서 남북관계에 많은 변화와 기여를 하기도 하였지만, 몇 가지 부작용을 드러내기도 하였다.¹² 대북인식과 관련, 햇볕정책에서는 북한 지도부가 개혁·개방의지가 있으나 ‘한반도 냉전구조’로 인해 주저하고 있다고 보고 ‘냉전구조’의 핵심인 한국과 미국, 일본의 대북 적대정책이 전환되어야 한다고 보았다.¹³ 북한이 안심하고 개혁·개방 할 수 있는 환경을 마련해 주는 것이 대북정책의 주된 관심이었다. 즉, 햇볕정책에서는 김정일을 독재자의 이미지도는 북한의 개혁·개방을 이끌 지도자로서 인식함으로써, 타도와 변화의 대상이 아니라 지원의 대상으로 보았다.

햇볕정책에서는 화해·협력의 추진에 대하여 매우 확고한 입장을 갖고 일관성을 보였다. 그러나 화해·협력은 북한변화라는 목표를 이루기 위한 정책의 수단임에도 불구하고, 화해·협력 그 자체가 정책의 목표가 된 듯한 느낌을 주었다. 이는 정책추진에 있어서 보상, 설득, 제재의 불균형에 기인하였다고 할 수 있다. 화해·협력이 긴장완화를 가져오지 못하고 북한이 변화하지 않을 경우 정책대안을 찾지 못하였다. 실제로 대북 화해정책이 남북간 군사적 긴장완화조치를 가져오지 못하였고, 더욱이 북한이 핵실험을 단행하였음에도 불구하고 교류협력의 지속 이외에 적절한 대응책을 찾지 못하였다. 이는 햇볕정책이 북한의 변화의지에 대한 확신에 바탕을 두었기 때문

¹² 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 56-59.

¹³ 윤덕민, “새정부의 외교정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교,” 국가안보전략연구소, 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』 (2008), p. 138.

이기도 하다.

나. 한반도 선진화의 초석: 통일 미래에 대한 청사진 제시

‘한민족공동체통일방안’을 제안한 지 20년이 지난 지금 국내외적 환경의 변화는 다시 한번 대북정책 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 새로운 대북 정책은 지난 20년을 객관적으로 평가하고 이 바탕 위에 본격적으로 통일을 준비하는 “민족통일대계”로 발전될 수 있어야 할 것이다. 무엇보다 지난 10년 동안 ‘통일정책’이 아닌, 북한을 관리하고 남북관계의 현상적 측면만을 강조해 온 ‘대북정책’의 한계를 직시해야 한다.

이제 지난 60년의 남북관계를 돌아보고 시대정신에 부합하는 통일정책을 모색할 때가 되었다. 국민 대다수가 통일정책의 새로운 패러다임을 원하고 있고, 이는 이미 지난 대선과 총선결과에 반영되었다고 할 수 있다. 21세기 한반도 선진화를 이루기 위한 초석으로서 통일에 대한 청사진을 제시해야 한다.

이를 위해 우선 정책수립의 기초가 되는 확고한 목표의식을 정립해야 한다. 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 할 것이다. 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어가는데 주도적 역할을 수행하여야 한다. 한국의 자유민주주의와 시장경제는 지난 60년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해서 성취한 소중한 자산으로 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외된 북한주민의 처지에 대해 책임감을 느껴야 하며 이를 개선하기 위해 최선을 다해야 한다. 정부 수립 60주년을 맞이하는 해에 출범한 이명박 정부는 민주화시대에서 선진화시대로 변모한 대내환경과, 탈냉전에서 9·11시대로 변모한 대외환경 속에서 통일준비에 적극적으로 나서야 할 것이다.¹⁴

한반도 선진화는 현재와 같은 분단 체제에서는 매우 요원한 일이다. 이제는 북한을 관리하고 남북관계의 안정만을 희구하는 소극적 정책에서 벗어나, 한반도의 평화를 주도적으로 만들어 가는 적극적인 통일정책이 필요하다. 그 동안의 기능주의적 통일방식을 바탕으로 한 남북한이 교류협력을

14- 최진욱, “남북관계 60년과 통일담론,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제10권 8호(2008.8).

지속하다보면 어느 순간 통일을 이룰 수 있다는 막연한 기대감으로부터 과감히 벗어나야 한다. 인식적 차원에서 기다리는 통일이 아니라 만들어 가는 통일이 필요한 시점이 되었다.

다. 남북관계 업그레이드 방안

이명박 정부의 대북정책은 북한을 압박하거나 고립시키는 정책은 아니지만, 분명 과거와 차별되는 새로운 차원의 남북관계를 추구하고 있다. 즉, 남북관계가 진정으로 발전하기 위해서는 지금까지의 잘못된 관행을 바로잡고 호혜적인 노력이 필요하다는 것이다. 무엇보다 핵문제가 해결되고 북한이 개방되어야만 대규모의 남북경협이 가능하다는 점을 강조하고 있다. 사실 민간기업과 국제사회의 참여 없는 남북경협의 발전은 한계가 있으며, 본격적인 남북경협을 위한 최소한의 환경이 북한의 개방과 비핵화이다.¹⁵

이명박 정부의 대북정책은 이명박 대통령이 후보시절에 내세운 대북정책의 공약인 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로부터 시작되었다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한이 핵을 포기하고 개방을 하면 한국과 국제사회가 지원하여 10년내 북한의 일인당 국민소득을(GNI) 3천 달러 수준으로 끌어올린다는 구상이다. 아울러 정부는 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 보완·발전시켜 2008년 통일부 업무보고에서 상생·공영정책을 제시하였다. 이후 7월 11일 국회 개원연설에서 이명박 대통령이 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다”라고 밝혔으며, 통일부는 7월 31일 공식브리핑을 통해 “상생과 공영을 기본으로 5년간 대북정책을 추진해 나가겠다”고 함으로써 “우리 정부 대북정책의 공식명칭과 공식테마는 상생과 공영”으로 결정되었다.

¹⁵ 북한에서 70년대 재일동포들의 투자, 80년대 합영법, 90년대 라진·선봉, 2002년의 경제관리개선조치가 성과를 보지 못한 것도 결국 정치·경제체제 때문이라고 할 수 있다.

<그림 3-1> 이명박 정부의 상생·공영정책 기본 구도



2. 통일개념의 확대와 수평적 네트워크 형성의 필요성

가. 초민족적 국가 개념의 정립

한국사회는 두가지 차원에서 모두 초민족적 공동체의 특성을 갖추고 있다. 660만 명의 한인들이 해외에 거주하고 있으며, 외국으로 나가는 연인원이 천 2백만 명을 넘어섰다. 또한 한국사회는 급속히 다민족·다문화 사회로 변화하고 있으며, 개방의 시대로 나아가고 있다. 그러나 이에 대한 인식의 전환이 이루어지지 못하고 있으며, 국내 거주 외국인과 국제결혼 가족들에 대한 적절한 정책이 뒤따르지 못하고 있다. 통일과정을 통해 화해와 개방의 이미지를 구축하고 국제사회에서 존경받는 국가로 도약하는 계기를 마련할 필요가 있으며, 이것을 국가 경쟁력 강화의 소재로 삼아야 한다. 자기 동포나 자국에 사는 외국인이 비판하는 국가가 국제사회에서 존경받을 수 없으며, 이에 대한 정책수립이 필요하다. 통일을 계기로 폐쇄성과 단일민족의 울타리를 벗어나 국내 거주 외국인에게 지방 참정권 중 주민소송제, 주민감사청구권, 조례 개·폐 청구권을 부여하는 것을 고려할 필요가 있다.

나. 통일의 개념 확대

통일의 개념은 남북한의 통일을 넘어서 전 세계 재외동포들을 포함하는 개념으로 확대되어야 한다. 한민족 공동체 형성은 한국 중심적 사고에서 벗어나 각

지역의 문화적 특성 또는 고유성을 인정하는 문화다원주의에 기초하여야 한다. 이는 독자적인 문화영역을 형성한 각국의 한민족 공동체의 이중 정체성을 인정하고 이들의 소외감을 최소화시키기 위한 것이다. 한민족 공동체에 한국이 중심이라는 우월주의는 자칫 해외 한민족 사회를 경시하는 풍조로 이어져 한민족 공동체 사회의 형성에 장애가 될 수 있다.

다. 수평적 네트워크의 필요성¹⁶

한민족 공동체는 전지구적으로 하나의 정체성에 기반을 두는 것이 아니라, 개별국가별로 상이한 정체성을 인정하는 바탕 위에 수평적 네트워크를 구축하는 것을 목표로 하여야 한다. 수평적 네트워크의 개념은 민족공동체와는 다소 차이가 있다. 즉 민족공동체가 한국중심이라면 수평적 네트워크는 여러 형태의 세계 속 한인들이 각지에서 하나의 중심을 형성하면서 느슨하게 연결된 형태의 혈연적, 문화적 공동체이다.¹⁷

재외동포사회는 한국이나 북한의 일부가 아니며, 모국이 중심이 되고 재외동포사회가 이에 종속되는 것이 아니라 상호 대등한 관계로 유지되어야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 북한이 주장하는 것처럼 조국의 공민으로서 조국을 위해 이바지하여야 한다는 것이 아니다.

한민족 동포사회의 수평적 네트워크 개념이 거주국에서 재외동포들의 성공적 정착에 바탕을 둔 것이며 조국으로의 재이주를 목표로 하는 것은 결코 아니라는 점에서 통일한국의 초기단계에도 적용될 수 있다. 통일 이후 남북의 경제력 격차로 인해 북한 주민의 대규모 남한유입이 예상된다. 그러나 이는 노동력의 균형을 파괴하고 남한의 노동시장을 교란할 뿐만 아니라 북한지역의 발전에도 저해요인이 될 것이다.

향후 통일의 방향은 변화하는 문화인류학적 환경과 한민족의 현실에 맞게 추진될 필요가 있다. 한민족 공동체 형성의 남북연합단계에서, 남북한과 함께 재외동포가 수평적 네트워크 개념으로 참여하는 경제, 사회, 문화 공동체를 거쳐 통일국가를 이루도록 하여야 할 것이다. 즉, 민족의 범위를 한반도에 국한하

16- 보다 자세한 논문은 최진욱, 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

17- 통일노력 60년 발간위원회편, 『하늘길, 바닷길, 땅길 열어 통일로: 통일노력 60년』 (서울: 다해미디어, 2005), p. 354.

지 않고 재외동포가 거주하는 전 세계로 확대해야 하며 재외동포가 내국인과 평등한 권리를 부여받으며 통일한국의 주요 참여자가 되는 ‘열린 한민족 공동체’를 이루어야 한다.¹⁸

3. 거버넌스 모델 적용의 유용성

민주화의 진전에 따른 시민사회의 성숙과 정보화로 인한 급속한 사회변동 등으로 인해 공공정책 부문의 거버넌스(Governance) 현상이 활발히 이루어지고 있다. 거버넌스 현상은 정책결정과정에 참여하는 다양한 행위자들의 복합적 관계구조에 의해 정부의 권한이 분산되는 것을 의미한다. 과거 권위주의 시대에 정부가 독점적으로 수행하던 국정운영 방식과는 달리, 비정부 부문을 비롯한 다양한 행위자들의 자발적 참여와 네트워크를 통해 정책이 결정·추진되는 것이다.

대북·통일정책 부문 역시 지난 김대중 정부 시기 남북관계의 진전에 따라 정부 이외의 다양한 행위자들이 정책결정과정에 직접 참여하게 되었다. 그리고 이들 행위자간 다층적이고 복합적인 관계구조가 역동적으로 작용하면서 거버넌스 현상이 모색되기 시작했다. 특히 2000년 남북정상회담 이후 남북관계의 양적·질적 전환이 이루어지고, 시민사회의 다양한 참여가 이루어지면서 거버넌스 현상이 본격적으로 나타났다. 이후 노무현 정부에 이르러 국정운영에 참여와 분권이 강조되고, 민간부문의 정책결정과정 참여가 법적·제도적으로 보장되면서 거버넌스의 활성화가 모색되기도 하였다.

그런데 거버넌스의 활성화를 논의하면서 한 가지 간과한 것은, 대북·통일정책 거버넌스는 북한이라는 특정한 상대를 염두에 두어야 함에도 불구하고, 지금까지는 남한 내부 행위자의 거버넌스 현상에만 관심을 집중하였다는 점이다. 물론 거버넌스를 자율성에 기반을 둔 다양한 행위자들의 자발적 참여와 협력관계로 정의할 때, 북한체제의 특성상 이같은 거버넌스 개념을 적용하기에는 다소 무리가 있는 것도 사실이다. 하지만 최근 북한의 변화양상을 볼 때, 기존의 국가-사회관계를 벗어난 다양한 행위자들을 고려하지 않고서는 정책의 효율성을 담보할 수 없는 상황이다. 무엇보다 북한의 경제난 이후 나타나는 일련의 현상 속에서, 기존의 당국 차원과는 성격을 달리하

18_ 통일노력 60년 발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』, p. 357.

는 행위자의 등장으로 인한 변화를 결코 간과할 수 없다. 따라서 북한의 변화에 적극적으로 대처하고, 남북간 접촉면을 확대해 나가기 위한 방안으로서 거버넌스의 적용이 요청되는 것이다.

한편, 본 연구에서 주장하는 이같은 인식과는 달리, 혹자는 거버넌스 개념을 남북관계 문제에 적용하는 것이 타당한가라는 반론을 제기할 수도 있다. 무엇보다 거버넌스의 형성은 국가의 통제로부터 자율성을 가진 민간부문의 역할이 강조되는 것인데, 과연 북한에 민간부문과 같은 사적 영역이 존재하는가에 대한 지적이다. 또한 이해당사자와 정책 수혜자가 명확히 드러나고 예측 가능한 상황을 전제로 하는 국내 공공정책과 달리, 남북관계에 있어서는 북한이라는 특정한 상대와 남북간 불확실한 대치 상황으로 인한 정책의 가변성이 있기 때문이다. 정책의 주요당사자인 북한을 행위자로서 어떻게 규정해야 할 것인가의 문제는 거버넌스 개념의 남북관계 적용 가능성과 적실성을 더욱 어렵게 한다. 더욱이 북한의 폐쇄성과 전체주의 체제의 특성으로 인해 한국의 시민사회와 협력적 파트너로 기능할 수 있는 시민사회 영역이 부재하다는 점을 감안하면 더더욱 딜레마에 빠질 수밖에 없다.¹⁹

본 연구에서는 이같은 문제인식을 일면 수용하면서도, 지금까지의 통일 정책 논의를 좀 더 진전시키기 위한 방안으로서 거버넌스 모델의 적용이 적실성이 있다고 본다. 아래에서는 남북관계 부문에 있어 거버넌스 모델 적용의 유용성을 다음의 네 가지 차원에서 좀 더 자세히 논의한다.

가. 남북간 접촉의 다변화 모색: 통일정책 거버넌스

통일정책 거버넌스는 반드시 북한이라는 특정한 상대를 염두에 두어야 한다. 거버넌스가 민·관 행위자의 협치(協治) 임을 감안하면, 남북 당국자간 접촉뿐만 아니라 민간부문의 자율적 접촉이 활발히 이루어져야 한다. 그런데 북한은 일당독재체제 아래 시민사회 영역이 부재하여 사실상 남한의 시민사회에 조응할 수 있는 카운터파트가 존재하지 않는다. 현재 북한에서는 주민들의 자발성을 바탕으로 한 아래로부터의 참여 가능성은 현저히 낮은 것으로 보이며, 여전히 위로부터의 명령에 순응하는 폐쇄구조의 특징이 나

19- 강동원, “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구,” 『國際政治論叢』, 제48집 1호(2008), p. 298.

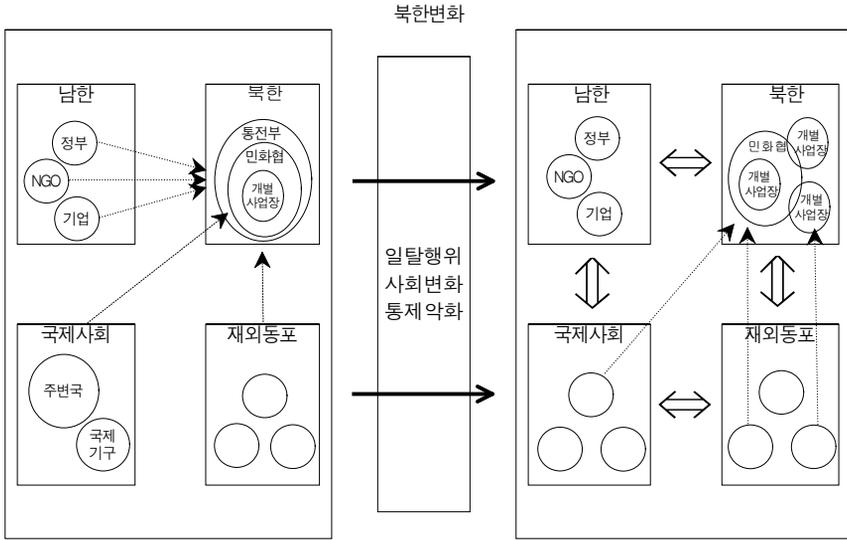
타난다. 이러한 이유에서 지금까지 거버넌스에 대해 논의할 때, 북한을 블랙 박스로 간주한 채 주로 남한 내부의 행위자만 고려하는 한계를 보였다.

그런데 북한을 거버넌스의 공식적 행위자로 간주할 수는 없지만, 그렇다고 북한을 제외한 채, 국내 행위자 간의 네트워크 운영 기제만 고려해서는 정책추진의 효율성을 담보할 수 없다. 남한의 다양한 행위자가 북한 내부의 행위자와 접촉할 수 있는 운영기제가 필요한데, 이러한 점에서 대북·통일정책 거버넌스는 북한 내부의 변화를 촉발할 수 있는 하나의 침투기제로 기능할 수 있다. 앞으로 남북관계의 진전에 따른 다방면의 접촉과정에서 남한의 다양한 단체에 조응하기 위한 북한의 기관 및 단체들의 ‘기능적 분화’가 이루어질 수 있으며, 이 때 기존의 당-국가 체제를 벗어난 다양한 행위자가 출현할 수 있다. 또한 이러한 과정을 통해 위로부터의 일방적 국가통제 기반이 점차 약화될 수 있는 가능성도 그만큼 높아질 것이다.

실제로 현재 북한은 오랜 기간 경제난에서 기인한 배급체제의 붕괴와 사회결속력 약화로 인해 미미하지만 사회 변화의 움직임이 나타나고 있다. 이는 국가의 통제영역을 벗어난 제2의 경제 및 사적 영역이 존재한다는 점이며, 이 과정에서 기존의 당-국가 체제를 벗어난 다양한 행위자들이 출현하고 있다는 사실이다. 따라서 남북한 당국 차원은 물론, 북한사회의 변화에 적절하게 대응하기 위해서는 비정부 행위자간 접촉의 다변화를 모색할 필요가 있다. 즉, 남한의 다양한 민간단체와 조응할 수 있는 북한의 새로운 행위자들을 발굴하여 접촉면을 확대하고, 이를 통해 북한사회의 점진적 변화를 도모하는 것이다.

나아가 통일정책 거버넌스는 북한 내부의 행위자들을 참여 대상으로 한 협치(協治)체계이면서, 동시에 재외동포와 국제사회의 주요 행위자들의 협력적이며 수평적인 네트워크를 형성하는 것을 의미한다. 기존의 정부 주도의 통일정책은 재외동포의 역할을 비중 있게 다루지 않았으며, 자율성이나 네트워크에 기반을 둔 협력체계는 전혀 고려하지 않은 문제점이 있었다. 통일정책 거버넌스는 남북한 행위자는 물론 재외동포와 국제사회의 주요 행위자들의 협력적 상호작용을 통해 수평적 네트워크 형성을 가능하게 한다는 점에서 더욱 적실성을 갖는다. 한편, 이상에서 논의한 대북·통일정책 거버넌스를 통한 다양한 행위자간 접촉모형을 도식화하면 다음의 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 통일정책 거버넌스의 개념



나. 북한 내부의 투명성 제고

바람직한 거버넌스는 취약국가의 지배구조를 개선하는 목적이 있다. 거버넌스의 북한 적용 부분을 논할 때 향후 개발지원이 본격화되면 바람직한 거버넌스(good governance)의 적용을 통해 북한체제 내부의 투명성을 제고할 수 있다. 현재 북한에 대한 지원은 긴급구호에서 개발지원으로의 전환이 이루어지고 있다. 북한의 기아상황을 해결하기 위한 쌀과 비료의 긴급구호 지원이 이루어지고 있지만, 동시에 북한 경제난을 근본적으로 개선하고, 교육·보건·의료·농업 등의 인프라 구축을 위한 개발협력지원이 바람직한 지원방향으로 점차 확대되고 있다.

이명박 정부가 추진하는 비핵·개방·3000에 따라 향후 국제기구의 협력자금이 북한에 투입될 때 분배의 투명성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 바람직한 거버넌스의 적용을 통해 국제사회에 공인된 지원체제와 검증절차를 시행함으로써 지원의 효과성을 제고하며 북한 내부 시스템의 효율성을 도모할 필요가 있다.

다. 대북·통일정책 추진에 대한 국민적 합의 기반 조성

지금까지 우리 정부의 통일정책의 기본방향은 경제·사회·문화 분야의 교류협력을 통해 통일기반을 조성해 나가는 것이었다. 그런데 교류협력에만 치중함으로써, 남한 내부의 행위자는 다양화되고 활성화되었지만, 정작 북한의 행위자는 당의 통제를 받는 통전부에 집중되는 문제점을 낳았다. 이로 인해 남북간 교류와 지원의 양은 증가하였지만, 교류와 지원의 질적 측면에서는 효율성과 투명성을 기하지 못하였다. 이러한 문제로 인해 대북·통일정책이 국민들의 합의에 기반을 두지 못하고 갈등과 분쟁의 대상이 되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 기존의 ‘정부 주도의 통일정책’이 아닌 민간분야의 자율성과 네트워크에 기반을 둔 ‘통일정책 거버넌스’ 개념에 입각하여 정책을 추진해 나갈 필요가 있다.

라. 남북연합 단계로의 추동을 위한 협력적 메커니즘

지금까지의 논의를 좀 더 확장하면, 향후 남북간 통합에 대한 논의가 진전되고 북한의 다양한 행위자들과의 연계가 이루어질 경우, 남북한 행위자들이 그물망으로 연결되는 전방위적 네트워크로의 이행구도를 마련할 수 있다는 점에서 거버넌스의 남북관계 적용은 더욱 유용하다. 즉, 거시적 관점에서 거버넌스의 유용성을 설명하면, 우리 정부의 통일정책이 지향하고 있는 남북연합 단계로의 진입을 추동할 수 있는 하나의 협력적 메커니즘으로 그 논의의 수준을 확장할 수 있다.²⁰

따라서 ‘통일정책 거버넌스’는 남북한이 접촉을 확대하며 통합과 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해 당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다.

²⁰ 통일정책 거버넌스로부터 남북연합 거버넌스로의 확장에 관한 이하의 논의는 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 통일정책 거버넌스 구축방안』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 14-16.

Ⅲ. 북한의 당·국가체제와 최근변화 실태

1. 북한 정치체제의 특징과 사회조직

지난 10여년 북한의 당과 국가 기관들을 관찰해 볼 때, 북한의 당적 지도 원칙은 많은 변화를 보이고 있다. 1960년대 유일사상체제의 확립과 함께 가속화된 당의 국가에 대한 확고한 영도원칙은 경제적 파탄과 체제의 비효율성을 초래한 채, 북한의 통치 메커니즘으로 실효성을 상실하고 있다. 이를 대신하여 1998년 이후 북한은 내각의 위상과 자율성을 높이고, 당의 국가에 대한 영도기능을 약화시키려는 의도를 보이고 있다.

우선 경제관리체제에서 당위원회 중심의 체제는 기술적·경제적 지도 보다는 정치적 지도를 우선시하고, 지배인의 전문성 책임과 권한을 크게 위축시켰다. 체제위기 속에서 북한은 김정일의 인적통치와 직할통치에 기반한 선군정치로 당적 영도를 한층 약화시켰다.

체제의 효율성을 증진시키기 위해 당적 지도를 완화시키는 북한의 움직임은 여러 곳에서 관찰되고 있다. 지방의 상점, 식당, 병원, 기업소, 공장 등에서 지배인의 재량권이 확대되는 현상이 나타나고 있다.

북한은 경제의 비효율성과 전문인력의 부족을 절감하면서 최근 세대교체를 추진하여 30~40대 기술관료가 부상하는 현상이 나타나고 있다. 특히, 부패가 만연한 가운데도 채용 및 진급의 공정성이 과거보다 개선되고 있으며, 김정일도 이를 강조하고 있다. 중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 20~30% 가량 대대적으로 축소하여 산업현장에 재배치하는 조치를 취하였다. 각 경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가를 발탁하고 있다. 간부 채용 방식을 종전의 추천, 면접 형식에서 벗어나 2004년 1월부터 정치, 경제 과목 등의 시험을 도입하여 전문성 있는 간부를 선발하려고 노력하고 있다. 과거와 달리 20~30대는 성분이 대체로 좋기 때문에 '항일투사' 가계 등 특별한 경우를 제외하고는 능력위주의 인사가 확산되고 있다. 예컨대, 무역 종사자들은 외국어 및 재정·금융·국제상거래 과목 시험을 거쳐 채용하고 있다. 가장 두드러진 변화는 과거에는 사범대학, 예술대학, 교원대학 출신 등이 우대받았으나, 최근 이공계 출신들이 우대받고 있다.

는 것이다. 각도에 설립된 당학교(구 공산대학)도 이공대 출신자들을 대상으로 2년제 전문과정을 운영하고 있다.

또한 북한 내각의 자율성 신장노력은 결코 ‘당·정 분리’라는 명백히 천명된 정책적 목표를 갖고 시행되지 않고 있다. 따라서 아래 기관에서는 상부의 의도를 알 수도 없고, 개별 지시에 대해서 혼란을 느낄 수 밖에 없다. 더욱이 북한의 언론매체는 여전히 높은 강도로 당의 영도원칙에 대해 계속 강조하고 있다.

당의 역할 중 주민통제 기능, 통치이념으로서 당적 영도의 정통성 기능은 살아있으며, 김정일과 일체되는 ‘당’은 여전히 남아 있다. 이념과 제도로서 당의 역할을 손상시키는 조치를 기대하기는 불가능할 것이다. 북한에서 당적 영도는 지배 메커니즘으로서의 기능은 심각하게 손상되었으나, 여전히 통제 메커니즘으로서의 효용성은 남아 있다. 특히, 수령제 하에서 북한이 중국식의 당·정 분리를 시도하는 것은 기대하기 어려울 것이다.

2. 최근 변화실태

우리 사회에서 ‘북한의 변화’에 대한 논의는 다양한 견해와 입장차이가 있다. 정치, 경제, 사회문화 등 어느 분야를 변화요인으로 분석하는가에 따라 서로 각기 다양한 평가가 이루어질 수 있다. 무엇보다 북한체제의 변화 여부가 주요한 논쟁이 되는 것은 이같은 변화요인이 우리 정부가 추진한 대북정책의 성과에 의한 것이냐의 여부에서 비롯된다. 즉, 지난 10년간 추진한 포용정책이 북한 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 문제이다. 본 글에서 살펴보고자 하는 북한 변화에 대한 논의는 우리 정부의 대북정책에 기인한 평가라기보다, 현재 북한 사회의 현상적 변화에 초점을 두고자 한다. 즉, 북한의 경제난 이후 나타나는 북한 사회의 현상과 이로 인한 새로운 행위자의 출현 가능성, 그리고 사회의 변화에 대응하는 북한 당국의 조치 등이 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 논의이다.

북한의 최근 변화 실태를 정리하면 다음의 세 가지 차원으로 요약할 수 있다. 첫째는, 경제난으로 인해 나타나는 북한 사회의 전반적인 변화로서 제2경제에 따른 새로운 행위자의 출현이다. 둘째는, 남한 문화의 유입에 따른 북한 주민의 의식변화와 대남인식에 따른 아래로부터의 변화가능성이

다. 셋째는, 남북간 교류협력이나 대북지원사업이 장기화되고 전문화되면서 기존의 북한 당기구 이외의 다양한 행위자들이 나타나고 있다는 점이다. 또한 이들 기관과 단체 사이에 사업 성과와 업적을 두고 일정부분 경쟁 관계도 나타나고 있다는 점도 주목할 만한 변화 실태라 할 수 있다.

IV. 북한의 대남·통일정책 거버넌스: 정책 및 행위자

북한의 통일정책을 보면 북한이 교류협력에 임하는 태도가 남한과 근본적인 차이점이 있음을 알 수 있다. 즉 남북한의 화해협력을 바탕으로 기능주의식 통일방안을 추구하는 남한은 북한과의 접촉을 최대화하려고 하는 반면, 정치적 협상을 통해 통일을 이룬 후 남북간의 이질성을 차차 해소해 나간다는 입장을 갖고 있는 북한은 교류협력을 정치적 목적으로 활용하거나 경제적 지원을 확보하기 위한 수단으로 간주하고 있다.

한편, 일반적으로 거버넌스 실태 평가는 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 여섯 가지 지표를 중심으로 이루어진다. 그러나 이러한 지표들을 북한에 적용하기에는 다소 무리가 따른다. 기본적으로 폐쇄적인 북한의 체제 특성상 각 행위자들의 실체에 관한 구체적인 파악과 정확한 인식, 이해가 미흡한 정도일 수밖에 없기 때문이다. 또한 당-국가지배체제인 북한에서는 노동당이 국가권력을 절대 독점하여 초헌법적인 지위에 있으며 모든 국가 활동에 대한 당적 영도를 헌법으로 규정하고 있는 바, 거버넌스의 요체인 자체조직화와 국가로부터의 자율성이 원천적으로 제한되기 때문에 거버넌스 실태 평가를 위한 일반적인 지표를 북한에 적용하는 것은 다소 무리일 수밖에 없다고 보는 것이다. 따라서 이 글에서는 여섯 가지 지표를 그대로 적용하기보다는 부분적으로 원용하여 북한의 대남·통일정책 거버넌스 행위자의 특성에 관해 논하기로 한다.

□ 행위주체의 자율성 부재 및 타율적 참여

거버넌스는 자체조직화, 국가로부터의 상당한 자율성, 그리고 적극적·능동적인 참여성 등을 상정한다. 거버넌스 행위자는 타의, 또는 외부의 영향력에 의해서 타율적으로 조직화되기보다는 자체의 문제의식 내지 이해와 관

련한 필요성 등에 따라 조직화되며 국가로부터의 자율성이 확보되어야 하고, 또한 적극적·능동적으로 자체와 관련되는 공적인 정책과정(의제설정, 정책분석·결정·집행·평가)에 개입, 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 북한의 '대남·통일정책 거버넌스 행위주체'(행위주체)들에게 있어서는 자체 조직화와 국가로부터의 자율성이 거의 구현되지 못하고 있으며 정책과정의 참여도 제한적으로 이루어진다. 북한의 당·국가기구(물론 근로단체와 사회단체, 대남통일사업 민간기구·단체 등 모든 조직은 당의 의지와 필요성에 따라 조직되며 해외교포조직의 결성까지도 당의 의지와 영향력을 배제하지 못한다. 또한 의제설정에서부터 정책평가에 이르는 일련의 정책과정에서 북한의 행위주체들은 자율적이기보다는 타율적으로 판단하고 행동하며 결정권을 행사하기보다는 참여하는 데에 의의를 둔다. 또한 당으로부터 상당한 권한을 위임받은 일부 소수의 행위주체들은 적극적·능동적으로 정책과정에 참여하지만 이들을 제외한 나머지 행위주체들은 제한적으로 정책과정에 참여한다. 이와 같이 북한의 행위주체들은 대남·통일정책과정에서 자율성 및 참여성을 제대로 구현할 수 없는 바, 실제에 있어 당국차원의 남북교류는 물론 민간차원의 남북교류에서도 사실상 북한당국이 행위주체로서 역할을 담당하고 있으며, 이는 당국의 신임 아래 권한을 위임받은 일부 대남 통일사업 민간기구·단체가 대행하고 있다.

□ 전문성 있는 행위주체의 참여 확대

행위주체들이 정책과정에 참여하는데 있어 제약을 당하기는 하지만 정책 집행과정에서는 전문성 있는 행위주체들이 적극 참여하고 있으며 점차 확대되는 추세를 나타내고 있다. 이는 북한의 각 행위주체들이 자체의 전문성을 고려하여 남북공동행사 및 분야별 남북교류 행사에 적극 참여하고 있음을 말한다. 사실상 2000년 6·15공동선언 이후 남북 공동행사와 민간차원의 남북 사회·문화교류가 활성화됨에 따라 북측 행위주체들의 참여폭이 확대되었으며, 분야에 따라서는 행위주체들의 자율성이 눈에 띄게 확대된 사례도 있다.

□ 소수 정예 행위주체들의 역할 증폭

북한의 대남·통일정책 거버넌스 행위자로 당·국가기구를 비롯하여 많은

기구·단체들을 열거할 수는 있으나 실제에 있어 대남·통일정책과정에 참여하는 행위주체들은 일부 소수에 지나지 않으며 이들의 역할은 중복적이다. 이는 기본적으로 당이 모든 국가 활동을 장악하며, 이를 위해 당은 소수의 정예 당원을 필요로 하기 때문이다. 다시 말해서 당-국가지배체제, 곧 당에 의한 일원적 국가지도는 권력기구들의 피라미드형 구조에 있어서 정상에 위치한 인적 구성의 일치, 국가기관 및 외곽조직 내지 대중매체의 활동적 성원 중에서 차지하는 당원 비율의 압도적 우세 등으로 구현되고 있다는 것이다.²¹

북한의 대남사업은 궁극적으로 통일전선 형성을 의도하여 모색, 추진되므로 남북교류를 비롯한 북한의 대남사업은 당 산하기구인 통전부의 지도, 통제 아래 놓인다. 또한 사실상 대남사업 관련 기구·단체의 주요 간부들은 대부분이 통전부 간부를 겸임하고 있거나 재임한 바 있다. 이들은 여러 개의 직함을 가지고 유사한 역할을 수행하거나 필요할 때마다 기구·단체들을 오가며 임무를 수행하는 등 소수 정예의 행위주체로서 활동하고 있다.

□ 행위주체들의 경직된 수직적 상호연계

바람직한 거버넌스는 자율성과 전문성이 확보된 행위주체들이 적극적·능동적으로 참여하며 상호 협력·보완적인 수평적 연계를 이루고 효과와 효율성 제고를 도모할 때 가능하다. 그러나 북한의 행위주체들은 상호 협력·보완성은 있으나 수평적 연계이기보다는 수직적 연계를 이루고 있으며 융통성이 부족한 경직된 상태이다. 이러한 실태 역시 기본적으로 국가 활동에 대한 당적 영도에 근원이 있으며 정책과정이 중앙집권적이라는 데에서 비롯된다. 행위주체들의 수직적 상호연계는 노동당과 여타 행위주체들 사이에서뿐만 아니라, 각 기구·단체 내부의 중앙과 하부조직 사이에서도 마찬가지로 지이다. 또한 대남 통일사업 민간기구·단체들과 여타 대남사업 관련 행위주체들과의 관계에서도 그러하다. 행위주체들 간의 실질적인 분권화가 구현되지 않고 있는 것이다. 북한 행위주체들의 수직적 연계는 이들의 대남·통일 관련 활동에서도 그대로 반영된다. 북한의 행위주체들은 당으로부터 받은 동일한 행동 목표(목적)를 가지고 유사한 방식으로 유사한 내용의 활동

²¹ 김갑철 외, 『북한학 개론』 (서울: 문우사, 1990), p. 126.

을 한다.

V. 남북한 거버넌스 네트워크 연계방안

1. 대북·통일정책 거버넌스 평가 및 향후 추진방향

거버넌스 관점에서 볼 때 지난 노무현 정부 시기는 정책결정과정에 민간 분야의 참여와 분권화가 이루어지면서 거버넌스의 외형적 요건이 형성된 시기였다고 평가할 수 있다. 법적·제도적 차원에서 정책결정과정에 민간의 참여가 보장되었는데, 대표적으로 대북지원 분야의 경우 대북지원민관정책협의회(약칭 민관협)를 통해 민관의 협력체제를 구축하기도 하였다. 하지만 거버넌스 형성 그 자체가 정책의 효율성이나 정당성을 자동적으로 담보하는 것은 결코 아니다. 마치 거버넌스만 이루어지면 국가의 조정기제가 자율적이며 효율적으로 운용될 수 있을 것으로 보는 것은 적절치 않다.²²

남한 내부의 거버넌스가 형성되었다고 하더라도, 북한 당국이라는 단일한 행위자에 의해 네트워크가 단절되는 현상이 발생함으로써 인해 거버넌스의 실효성을 이루지 못하였다. 즉, 다양한 행위자들의 이해관계를 조절하는 협력적 조정기제로서의 네트워크가 실제로 네트워크의 직접적 행위자로 볼 수 없는 북한 당국이라는 단일한 행위자의 의도에 의해 영향을 받는다는 것은 네트워크 형성 자체가 불완전하다는 것을 의미한다.

한편, 국내 차원의 거버넌스 구조 역시 민관 행위자간 수평적 협력구도라기보다, 정부가 주도하고 민간이 보조하는 수직적인 구조로 이루어졌다고 평가할 수 있다. 무엇보다 정부의 민간단체에 대한 협력기금 지원이 이루어지면서, 정책네트워크 내에서 정부가 민간부문을 조정할 수 있는 권력자원을 보유하게 되었다. 이로 인해 거버넌스 면에서 민간부문의 자율성이 저하되는 문제점이 발생하였고, 협력기금운영이 제대로 이루어지지 못함으로써 투명성 문제가 불거지기도 했다. 결국 거버넌스 평가 지표로 볼 때 상대적으로 참여성이 확대되어 네트워크 형성은 이루어졌지만, 전문성 및 효과와 효율성 그리고 자율성은 취약하였다고 볼 수 있다.

²²-강동완, “대북지원정책 거버넌스 평가 및 개선방안,” 『통일문제연구』, 제20권 1호(2008), p. 304.

또한 북한 내부의 다양한 행위자와의 연계라는 면에서 평가하면 현재 남북한의 상태는 과도기적 상황이라 할 수 있다. 이는 북한 내부에서 당의 관리감독과 통제를 일정정도 벗어난 새로운 행위자들이 출현하고 있는 것은 사실이지만, 이러한 행위자들과 남한의 행위자들이 상호 연계되는 네트워크는 매우 미약하기 때문이다. 지금까지 논의한 사항을 종합하면 결국 지금까지 거버넌스 구조는 남한 내부적으로 거버넌스 외형적 요소만을 구비한 ‘형식적 거버넌스’였으며, 북한의 행위자와 연계되지 못한 ‘불완전한 네트워크 구조’였다고 평가할 수 있다.

2. 대북·통일정책 거버넌스 발전방안

민주화 이후 시민사회단체의 역량이 강화되고 시민들의 정책과정 참여에 대한 요구가 높아짐에 따라, 정부로서는 정책결정과정에 민간부문의 참여를 일정부분 허용할 수밖에 없는 상황에 이르게 되었다. 시민들은 자발적 참여와 소통을 통해 직간접적으로 정책결정과정에 영향력을 행사하고 있다. 그런데 국민들의 참여성이 높아진다는 것은 거버넌스 관점에서 볼 때 바람직한 현상이지만, 반면 정책결정과정의 전문성이나 효율성은 낮아질 수 있다는 양면성이 있다. 따라서 무조건적인 형식상의 참여가 아니라, 질적인 참여를 통해 정책추진의 효율성을 제고할 수 있는 바람직한 거버넌스(Good governance)를 추진해야 한다. 이명박 정부에서 추진해야 할 거버넌스는 기존의 하향식 네트워크보다 발전된 형태의 거버넌스, 즉 자생적 비정부기구(NGO)의 확대와 이들의 대북접촉 증대를 통한 바람직한 거버넌스로의 발전이 필요하다. 민족과 국가의 이분법적 틀을 벗어나 공공기관(public sector)과 민간기관(business sector), 제3섹터 그리고 국제사회가 균형을 이루는 거버넌스 네트워크를 이루는 것이 중요하다.

그런데 개별사안에 따라 정부를 비롯한 다양한 행위자의 정책목표가 반드시 일치하는 것은 아니며, 각각의 이해관계에 따라 이들간 갈등의 소지가 있다. 더욱이 이러한 갈등이 발전적 대안으로 조정되지 못할 경우 정책의 표류는 물론 사회적 문제로까지 확장될 수 있다. 국내 공공정책의 경우 행위자와 수혜자가 직접적 이해당사자들 간의 문제로 한정되는 것에 비해, 대북·통일정책의 경우는 정책결정의 결과 및 정책의 영향이 특정인(지역)에 국

한되지 않고 대다수의 국민들에게 파급되는 특성이 있다. 따라서 행위자 간의 정책목표 및 입장 차이가 단순히 정책결정과정 자체에만 영향을 미치는 것이 아니라 사회전반의 문제로 확산되고, 갈등이 심화될 경우 심각한 사회적 분열을 초래할 수도 있다.

우리 사회에서 대북인식이나 남북간 주요 현안에 대한 입장 차이는 현재 보·혁간 이념 갈등의 정점에 놓여 있는데, 이러한 갈등이 발전적 대안으로 승화되기 위해서는 이들 행위자 간의 이해관계를 적절히 조정할 수 있는 협력적 기제가 요청된다. 이러한 차원에서 다양한 행위자의 요구를 적절히 수용하고, 행위자간 이해관계의 불일치에서 표출되는 갈등을 최소화하여 정책의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 국정운영 기제로서 거버넌스 모델이 유용성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 정부가 효율적인 거버넌스 운영을 통해 양 극단의 이념적 대립을 원만히 조정하는 완충작용을 할 수 있는 것이다.

다시 말해 거버넌스는 다양한 행위자들의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 협력적 조정기제로서 의미를 지니는 것이며, 나아가 각각의 행위자들이 보유하고 있는 자원을 총체적으로 집약하여 시너지 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다. 특히 북한을 개혁·개방으로 유도하여 남북한 통합의 기틀을 마련하기 위해서는 남한의 통일역량 강화가 무엇보다 중요하게 고려되어야 한다.

가. 남한내 거버넌스 확장 방안: 자발적 참여확대와 법적·제도적 정비

(1) 웹2.0 시대의 온라인 공간을 통한 자발적 참여 확대

시민참여의 관점에서 볼 때 이른바 웹2.0의²³ 양방향 소통 시대를 맞아, 과거 일부 특정 언론사가 주도하던 정보독점 현상을 이제는 시민 스스로가 견제함은 물론, 사이버 공간을 통해 시민들이 직접 정보를 생산하고 소비하

23- 웹2.0을 간단히 정의하면 데이터의 소유자나 독점자 없이 누구나 손쉽게 데이터를 생산하고 인터넷에서 공유할 수 있도록 한 사용자 중심의 인터넷 환경이라고 할 수 있다. 인터넷 상에서 정보를 모아 주기만 하는 기존의 웹1.0에 비해 웹2.0은 사용자가 직접 데이터를 다룰 수 있도록 데이터를 제공하는 플랫폼을 제공하기 때문에 사용자들은 정보를 좀 더 쉽게 공유하고 서비스 받을 수 있도록 구성되어 있다. 블로그(Blog), 위키피디아(Wikipedia), 딜리셔스(del.icio.us) 등이 그 대표적인 예이다. 김상범 외, 『대한민국 웹2.0 트렌드』(서울: 행복한나무, 2008), p. 24.

는 기능을 하고 있다.

대북·통일정책 거버넌스에서 중요하게 고려할 점은 정부와 국민들의 양방향 소통의 문제이다. 과거와 같이 정부가 독단적이며 일방적으로 정책을 결정하고 추진하는 방식으로는 결코 정책추진의 효율성과 효과성을 담보할 수 없다. 무엇보다 사이버 공간을 통해 정책과정에 참여할 수 있는 물리적 공간과 시간 제약이 완화됨에 따라 시민들의 자발적 참여가 점점 확대되고 있는 추세이다. 정책과 관련된 주요 이슈가 발생하면 시민들은 인터넷을 통해 정보를 교환하고 여론을 형성해 나간다. 일반 공공정책이 공론의 장을 통해 충분한 수렴과정을 거치는 반면, 지금까지 대북·통일정책은 국가의 안보와 직결되는 사안이었다는 점에서 상대적으로 시민이 직접 정책과정에 참여할 수 있는 길은 상당히 제한적이었다.

따라서 대북·통일정책 거버넌스를 통해 대북·통일정책과 관련된 정책과정 전반에 시민들의 다양한 의견을 적극적으로 수렴해 나가야 한다. 쌍방향 정보매체를 통해 실시간으로 정보를 공유하고, 인터넷 토론장을 통해 여론을 주도해 가는 새로운 행위자의 역량을 결코 과소평가해서는 안된다. 대북·통일정책 거버넌스의 큰 틀에서 다양한 행위자의 협력시스템을 마련하여 국민적 합의를 이룩해 나갈 필요가 있다.

(2) 민관협력기구의 법적·제도적 정비: ‘형식적 참여’에서 ‘실질적 참여’로

이전 정부가 추진한 거버넌스가 민간부문의 형식적 참여를 통해 이른바 ‘구색 맞추기’식이었다면, 이제는 정책과정 전반에 정부와 민간의 실질적 협력력이 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 정비해야 한다. 민간의 참여를 제도적으로 보장한다는 취지로 구성된 정부 내 각종 위원회가 제 기능을 발휘하지 못하고 유명무실한 것이 그 대표적인 사례이다.

따라서 이명박 정부에서 추진할 대북정책 거버넌스는 종전과 같이 단순히 민간의 참여만을 보장하는 형식적 참여를 지양하고, 정부와 민간이 협력적 파트너로서의 역할을 담당할 수 있도록 법적·제도적 정비를 해야 한다. 무엇보다 현안 위주의 단순협의체 기구가 아닌, 한반도 통일시대를 목표로 다양한 행위자들이 상호 협력할 수 있는 네트워크를 구축하고 정부는 이를 후면에서 지원하는 역할을 수행해야 한다.

나. 북한의 거버넌스 확장 방안: 남북 주민간 접촉면 확대

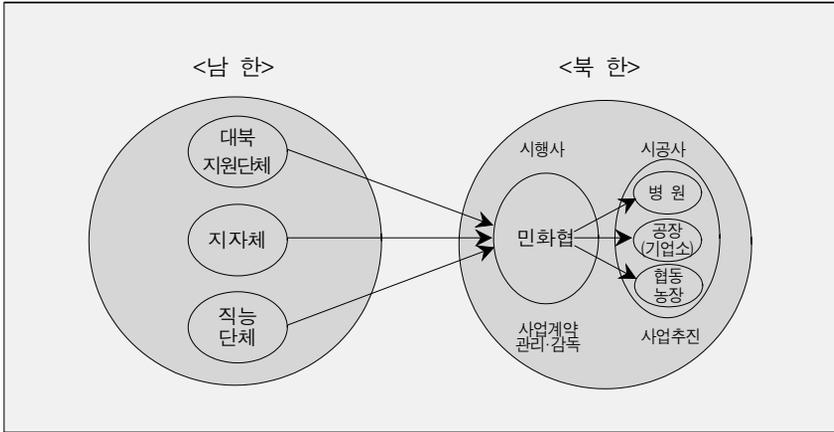
남북한 교류시 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식으로부터 벗어나, 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 접촉면을 확대할 필요가 있다. 그 동안 남북접촉의 확대는 남한 내부에 국한되었으며, 북한은 하나의 접촉점으로 남아 있었다. 이는 남북교류를 통해 남북간 화해를 이루고 이질감을 해소한다는 목표에 반하는 것이다. 궁극적으로 통일부와 통전부 간의 대화를 벗어나 전 부처와 민간의 다양한 행위자들 간의 대화와 협력관계를 만들어 가는 것이 교류협력의 진정한 목표에 부합하는 것이다.

현재 남북간 민간분야 접촉은 북한의 민화협이나 민경련, 명승지개발총국 등을 통해 주로 이루어지고 있다. 그런데 민화협은 철저히 통전부 소속의 인력으로 구성되어 있다. 민경련은 내각 소속이지만 이는 위장단체라 할 수 있으며, 명승지개발총국 역시 관광총국 산하 기관이지만 실질적인 대남 정책이나 남북관계 사안을 결정할 권한은 거의 없고 통전부가 일방적으로 지시하는 체계이다.²⁴ 따라서 북한의 통전부가 사전에 시나리오를 만들고, 민화협·민경련·명승지개발총국 등이 이를 바탕으로 남한과 접촉하여 사업 계약을 체결하며, 그 이하 개별기관이나 사업장은 체결된 계약대로 단순히 사업을 시행하는 구조라 할 수 있다. 현재 이같은 남북한 민간분야의 접촉 형태는 소위 건설 과정의 ‘시행사’와 ‘시공사’의 역할분담 개념에 비유하여 설명할 수 있다(<그림 3-3> 참조).²⁵

24_장00(북한 통전부 소속 고위급 탈북자), (통일연구원 원내 자문회의, 2008년 8월 26일).

25_이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” 『북한 개발지원의 과제』 (한국국제보건의료재단 주최 학술회의, 2008년 7월 28일), p. 65.

<그림 3-3> 남북한 민간분야의 접촉형태(북한의 시행사와 시공사 관계)



그런데 남한은 여러 단체와 기관이 개별적이고 독립적으로 활동하며 접촉하는 반면, 북한은 시행사인 민화협으로 창구를 일원화하고 있다.²⁶ 이는 남한의 지원단체들이 개별적으로 북한과 접촉하면서 주로 단일 프로젝트 원조 방식을 취하기 때문에 나타나는 현상이다.

이런 방식으로는 북측의 다양한 행위자들과 접촉하여 교류의 폭을 넓히는데 분명 한계가 있다. 남측의 대북지원물자가 북한 당국에 의해 조정되기 때문에 북한의 변화를 이끌어 내지 못하고, 주민들의 실질적인 삶의 개선을 이룰 수 없다. 따라서 남북간 교류협력 그 자체를 부정하는 것이 아니라, 북한의 변화라는 분명한 목표가 수반되는 교류협력이 이루어져야 한다.

대북·통일정책 거버넌스를 북한으로 확장하여 남북간 네트워크 거버넌스를 형성할 수 있는 세부 실행방안으로는 남북 주민 간의 직접 접촉면을 확대

²⁶ 현재 대북지원과 관련한 북측 창구가 민화협으로 일원화되고 있는 가운데, '월드비전'만 북측의 민경련과 사업을 지속하고 있다. 월드비전 관계자는 월드비전이 민경련과 사업을 지속할 수 있었던 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. 월드비전은 씨감자 사업이 본격적인 생산단계에 접어들었고, 무엇보다 지방사업장(대흥단 지역)을 갖고 있다는 점에서 강경하게 민화협으로의 이전을 거부하였다. 만약 민화협으로 이관될 시 씨감자 사업을 포기할 각오까지 했고, 민경련과 사업을 지속하겠다는 요구를 북측에 직간접적으로 전달하였다. 이에 대해 북측 민경련 역시 내부적으로 어려움이 있었지만 상호 이해관계가 맞물려 사업을 지속할 수 있었다고 본다. 김00(월드비전 관계자와의 인터뷰), 2008년 10월 14일.

하는 것이다. 남북간 접촉면 확대는 결국 사람이 매개 역할을 한다. 북한의 틈새를 파고 들 수 있는 문화운반자로서 문화와 기술을 전파하는 과정에서 남북간 문화 및 인식의 변용과 접변이 이루어질 수 있다.²⁷ 특히, 대북지원 방식에서 현재와 같이 개별 사업 단위의 지원이 아닌 특정 지역에 대한 패키지 지원과 기술이전, 인적 교류 등을 통해 남북 주민간 직접 접촉을 강화해 나갈 수 있다. 패키지 지원 방식은, 한마디로 현재와 같이 남측의 대북지원 NGO가 각 기관별로 특정분야의 지원을 하는 것이 아니라 프로젝트 사업을 하나로 묶어서 지원하는 방식이다.

이러한 사례로 볼 때 일회성의 긴급구호는 현장의 수혜자와 직접 접촉할 기회나 필요성 없이 민화협 관계자들만으로도 충분히 가능한 일이지만, 패키지 사업의 경우 남측의 기술자들과나 전문가들이 직접 해당 사업장을 방문하지 않으면 안 되는 경우가 발생하는 것이다. 이는 대북지원사업이 긴급구호에서 개발지원 및 복구로 변화되면서 생긴 결과이다. 즉, 민화협 관계자는 남한의 지원방식이 개발지원으로 전환되어 사업의 전문성이 요구됨에 따라, 세부적인 사항까지 관여할 수 없는 상황이 발생하고 있는 것이다. 북한의 체제가 바뀌지 않고 현재의 시스템이 계속된다면, 남북간 교류의 접촉면을 확대할 수 있는 방법은 결국 전문성을 제고한 패키지형의 프로그램 사업을 시행하는 것이다.²⁸ 한마디로 전문성을 강화함으로써 인해 사업의 효율성과 분권화를 이룰 수 있으며 이는 곧 남북한의 다양한 행위자들의 참여를 촉진하는 거버넌스가 형성되는 것이라 할 수 있다.

다. 글로벌 거버넌스 확장 방안: 북한개발지원 과정에서의 국제협력 네트워크 및 재외동포 네트워크 구축

(1) 북한개발지원 과정에서의 국제협력 네트워크 강화

거버넌스 개념은 국내적 영역에 한정되지 않고, 개별 국가 차원을 넘어 국제적 관점으로까지 그 영역이 확대되어 이른바 글로벌 거버넌스²⁹의 논

27-문화 접변에 대한 상세한 논의는, 히라노 겐이치로, 장인성·김동명 옮김, 『국제문화론(International Cultural Relations)』 (서울: 풀빛, 2004).

28-이00(대북지원 NGO관계자)의 인터뷰, 2008년 7월 25일.

29-‘글로벌 거버넌스’에 관한 최근의 논의는 서창록, 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』 (서울: 다산출판사, 2007); 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밋스트, 김계동 외

의로 결합되는 특징이 있다. 이는 다국적 기업의 출현 등에서부터 예고된 것이기는 하지만, 여러 국가들과 국제기구, 국내기업과 외국기업 및 다국적 기업, 국내 시민단체와 국제적인 단체들이 한데 뒤섞여 이제 복잡계로서의 거버넌스, 또는 네트워크 사회로까지 이어지는 상황이 되고 있는 것이다.³⁰ 복잡한 이슈와 다양한 행위자들에서 비롯되는 전 세계적 변화에 대응하고 국제적 차원의 협력 형태를 새롭게 정의하기 위해 1995년에 출범한 유엔 글로벌 거버넌스 위원회는, 글로벌 거버넌스를 ‘끊임없이 발전하며 변화하는 상황에 대응하는 광범위하고 역동적인 상호의사결정과정’으로 규정하였다.³¹ 글로벌 거버넌스의 복합성은 이슈의 다변화 뿐만 아니라 초국가적이며 초정부적인 네트워크로 연계되는 행위자의 다양성으로 나타난다.

주요 행위자는 국가, 정부간 기구, 비정부 기구, 전문가, 다국적 기업, 국제 NGO 등의 다양한 행위자 간의 협력적 파트너십과 네트워크로 이루어진다. 글로벌 거버넌스는 국제사회의 복잡하고 다층적인 이슈를 해결하기 위한 다양한 국제 행위자들의 글로벌 정책 네트워크로서, ‘독자적으로는 절대로 해결할 수 없는 것을 이루기 위하여 함께 하는 “느슨한 연맹체들”’로 정의된다.³² 개별 국가의 이슈가 특정 지역에 한정되는 것이 아니라 세계적 차원으로 확산되고 이와 관련한 광범위한 행위자들이 참여하는 것을 감안할 때, 한반도 문제 역시 남북한 행위자뿐만 아니라 주변국과 국제기구, 국제 NGO 등의 협력적 네트워크로서 연계되는 것이 필요하다. 북한이 국제사회에 편입하여 관계를 다각화하지 않는다면 남북만의 관계는 언제든 북한논리로 왜곡될 수밖에 없으며 언제든 관계가 깨질 수 있는 취약성이 있다. 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되어서 국제규범에 따를 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다고 본다.

옴김, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (서울: 명인문화사, 2007) 등을 참조.

³⁰-강정석 외, 『정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리』 (서울: 한국행정연구원, 2005), p. 17.

³¹-Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 4.

³²-Wolfgang H. Reincke, *Global Public Policy, Governing Without Government?* (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2000), p. 44.

(2) 북한개발지원 과정에서의 국제협력 네트워크 강화

대북·통일정책 추진과 관련한 글로벌 거버넌스의 중요한 행위자로서 재외동포를 들 수 있다. 한반도 통일시대는 남북한 주민은 물론 재외동포를 포함하는 정책추진이 이루어져야 한다. 그런데 현재의 상황에서는 엄격한 의미의 수평적 네트워크 형성은 불가능해 보이기도 한다. 그러나 정부가 여러 행위자 중 하나의 역할에 머무는 완전한 수평적 네트워크와 정부 중심의 하향식 네트워크의 가운데 한 지점 정도에 재외동포정책을 위치시킬 수 있을 것이다. 즉, 최소한 거버넌스가 중구난방이 되지 않고 질서를 유지할 수 있도록 네트워크를 지원하는 긍정적 역할(메타 거버넌스)을 수행하는 것이다. 예컨대, 한국정부가 중앙아시아, 일본, 중국 등 재외동포사회를 뒤에서 도와주고 조정하는 역할을 확대하는 방안이다. 우선적으로 모국과 재외동포의 화합, 재외동포 사회간 화합, 민족공동체에의 동등한 참여 등 동포사회에 대한 포용이 선행되어야 한다. 과거 친북성향의 동포사회도 적극적으로 포용하는 관용적 자세를 가질 때, 재외동포사회는 더 이상 남북간 대결과 경쟁의 장이 아니라 협력의 장으로 변모될 수 있을 것이다.

VI. 결 론

10년 만의 정권교체를 이룬 이명박 정부는 국가와 민족의 미래를 새롭게 설계할 시대적 소명을 안고 있다. 이명박 정부는 ‘일류선진국가’를 미래의 청사진으로 제시하였다. 이는 단순히 남한만의 경제성장으로만 이루어지는 것이 아니라, 남북한 및 해외동포를 포함한 한민족 모두의 역량을 집중하는 노력으로 가능한 것이다. 북한의 경제적 자립을 지원하고 우리 경제의 발전적 도약과 선진 일류국가 건설에 기여할 수 있는 남북관계 건설이 우리 시대의 과제라 할 수 있다. 산업화와 민주화를 거쳐 선진화를 이루어 나가는 과정에서 우리에게 요청되는 것은 분단체제를 극복하고 통일국가의 실현을 이룩하는 것이다.

지난 10년 동안 남북간 교류협력을 통해 북한의 변화를 이끌어 낸다는 정책구상은 한계를 노출하였다고 할 수 있다. 양적으로 교류협력이 증가한

것은 사실이지만, 그 교류협력을 통해 본질적으로 달성하고자 했던 북한의 변화를 이끌어 내는 데는 미흡하였다. 이제는 단순히 남북관계의 안정만을 강조하며 북한을 현상적으로 관리하는 소극적 정책을 추진하기보다, 민족통일대계의 원대한 비전을 품고 통일정책을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 남북간 교류협력은 지속하되 북한의 변화를 이끌어 낸다는 명확한 목표 의식이 반드시 수반되어야 한다. 북한 당국이 하나의 접촉점으로만 남아 있어서는 진정한 의미의 교류협력이라 할 수 없다. 접촉점이 접촉면으로 확대되고 남북한의 다양한 행위자들과의 연계가 이루어지도록 하는 것이 바람직한 통일정책 거버넌스의 모형인 것이다.

민족문제이자 국제문제로서의 이중성을 띠며 다양한 행위자들과 여러 복잡한 현안 이슈가 중층적으로 작용하고 있는 한반도 통일문제는 어느 특정 행위자들의 역할만을 강조하기에는 분명 한계가 있다. 남북한 당국과 민간, 해외동포, 주변국을 비롯한 국제사회 등 상호 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 다양한 행위자들이 상호 협력 체계를 구축하는 통일정책 거버넌스의 발전이 이루어져야 할 것이다.

제4장 남북연합 형성·운영의 거버넌스*

I. 서론

남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스 구축을 위해 다음과 같은 기본방향에 입각하여 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스에서 국가의 역할을 재정의하는 것이 핵심이다. ① 국가는 정책추진에 필요한 예산 소요 항목을 산정하고 비용을 조달한다. ② 국가는 관련 분야의 지식과 정보를 공유하도록 하고 이를 확산시키며 관련자를 교육시킴으로써 인식론적 공동체의 기반을 조성한다. ③ 국가는 네트워크·조직을 형성하고 이것이 원활하게 작동하도록 해야 한다. ④ 국가는 거버넌스 운영을 저해하는 긴장을 사전에 방지하는 한편, 분쟁을 해결하기 위한 방안을 마련해야 한다. 메타거버넌스의 개념에 의하면 국가는 여러 행위자의 전문성, 효율성, 자율성을 증가시키는 한편, 네트워크의 작동원리를 점검하고 여러 허브간의 분쟁을 해결하는 시스템관리자 및 운영자의 역할을 한다. 국가의 메타조정기능(meta-steering)에는 여러 가지 사항이 있다. 예를 들면, 각 단위의 역할 및 기능의 재설정, 예산지원, 각 단위의 조직화를 위한 제도적 지원, 각 이슈 영역간 집합적 피드백 구축 및 기능적 연계, 각 행위자들에게 일관성 부여, 거버넌스 파트너의 규제, 정보취합, 분쟁해결, 거버넌스 실패에 대한 정치적 책임 등이 국가의 메타조정기능이다.³³

둘째, 이 연구는 남북연합형성기와 남북연합운영기의 2단계로 메타거버넌스를 제시하고자 한다.

셋째, 국내차원, 남북관계차원, 국제차원의 3차원에서 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스를 형성하고자 한다.

넷째, 남북연합의 발전단계에 따라 국내차원, 국제차원, 대북차원의 우선순위가 다르다.

* 본 내용은 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스 (08-07-04)』 연구를 요약한 것임.

33- 임성학 외, 『한반도 평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 80-83.

다섯째, 남북연합의 형성·운영의 메타거버넌스를 정치, 안보, 경제, 사회 문화의 네가지 이슈영역을 중심으로 제시하고자 한다.

여섯째, 남북연합 형성·운영의 메타거버넌스를 이슈별로 유형화할 수 있다.

일곱째, 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스의 이슈간 관계를 살펴 볼 필요가 있다.

II. 남북연합 형성의 거버넌스

남북연합형성 단계의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 국내 > 국제 > 북한 순으로 우선순위를 두고 거버넌스 형성을 추진해야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 정치분야의 합의를 바탕으로 평화체제 구축을 실시하여 남북연합 형성의 조건을 형성해야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합형성 단계에서는 지식·정보의 확산과 네트워크 형성에 상대적으로 많은 비중을 두어야 한다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면 정치적 신뢰구축과 국민적 합의, 평화체제 구축에서는 정부의 역할이 중요하다. 한편, 북한의 개혁·개방 및 북한 사회의 제한적 다원화에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 상대적으로 더 중요하다. 정부는 이들의 역할을 존중하고 이들이 자발적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

1. 정치적 신뢰구축과 국민적 합의

가. 정책추진방향

남북연합단계로 이행하기 위해서 정부는 국내적 요인과 남북관계의 요인 등 두 가지를 고려한 정책을 추진해야 한다. 첫째, 남북연합으로 이행하기 위해서는 북한과 정치적 신뢰관계를 구축해야 한다. 남북연합은 과도적 정부형태의 성격을 띠고 있기 때문에 동등한 입장에서 북한 정부의 참여가 필수적이다. 북한의 참여를 유도할 수 있는 정치적 신뢰가 구축되지 않는다면 남북연합으로의 이행은 사실상 불가능할 수밖에 없다.

둘째, 남북연합은 국민적 여론의 지지를 바탕으로 추진되어야 한다. 남북연합은 그에 수반되는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등을 해결해야 하기 때문에 국민적 공감대가 반드시 뒷받침되어야 한다. 사실, 남한에서 대북정책만큼 긍정과 부정의 극단적인 평가를 받는 분야도 드물다. 그만큼 통일문제에는 행위주체들 간의 다양한 시각차이가 있음을 반증한다.

만약, 남북연합단계로 이행하기 위한 정부의 정책에 국민적 지지와 합의가 뒷받침되지 않을 경우 남남갈등의 형태로 사회적 갈등이 대대적으로 표출될 수도 있다. 따라서 정부는 남북연합의 형성을 위해 바람직한 정책방향을 제시해야 할 뿐만 아니라, 남북연합에 대한 국민적 지지와 적극적인 참여를 유도해야 하는 역할도 수행해야 한다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

남북연합단계에 진입하기 위해서는 남북대화의 제도화가 추진되어야 하고 이를 위해서 다음과 같이 예산이 편성되어야 할 것이다.

남북 간의 비방중상 중지를 위한 예산을 마련해야 하고 북한에 대해 강경한 입장을 견지하는 민간단체의 경우 그들의 주장을 학계, 시민단체 및 시민들과 함께하는 공론의 장으로 유도할 예산을 편성해야 한다. 정부는 특정 단체에 과다하게 예산이 집중되지 않도록 엄격하고 공정한 기준과 원칙을 수립해 대북관련 단체에 예산을 배정해야 한다.

(2) 지식·정보

정부는 국내외의 행위주체들에게 남북연합의 필요성과 중요성 그리고 갈등지형에 대해 정보와 지식을 제공해야 하며 이들을 설득할 수 있는 다양한 정책적 방안을 마련해 놓아야 한다. 물론 정부부터 남북연합에 대한 포괄적 지식을 갖고 있어야 할 것이다.

(3) 네트워크·조직

남북연합에 대한 지식과 정보를 국내외로 확대 재생산하기 위해서는 정부가 이에 대해 포괄적 지식과 정보를 갖추고 있어야 한다. 그러나 정부

단독으로 지식과 정보를 갖는다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 정부가 개별적으로 정보와 지식을 국내외의 행위주체들에게 전달하는 방식보다는 거버넌스 체계 내의 다양한 행위자들이 서로 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 네트워킹 거버넌스 형태의 지원 및 의사소통 체계를 구축하는 것이 효율적이다.

남북문제의 경험을 축적하고 있는 정부와 민간단체, 기업, 학계 등이 거버넌스의 각 노드들이 연결되는 ‘허브’라 불리는 핵심 행위자의 기능을 수행하고, 이를 중심으로 연결망을 구성하고 이러한 핵심 행위자의 지원활동을 활성화하는 방식으로 관련 정보 및 지식의 소통체계를 형성할 수 있을 것이다.³⁴

(4) 갈등해소와 분쟁해결

남북연합의 형성을 둘러싸고 발생할 갈등지형은 통일문제와 관련해 나타났던 남남갈등의 양상과 크게 다르지 않을 것이다. 통합과정에서 발생할 수 있는 다층위적이고 중첩화된 갈등을 안정적으로 관리하는 것이 무엇보다도 중요하다. 통합과정에서 나타날 수 있는 다양한 층위의 갈등을 치유할 수 있는 구체적인 방안이 설계되어야 한다. 정부-지자체-정당-학계-시민단체-기업 간의 효율적인 파트너십을 형성해야 한다.

2. 평화체제 구축

가. 정책추진방향

한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화를 회복하고 유지할 뿐 아니라, 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’로 규정할 수 있다.³⁵ 그리고 한반도 평화체제 거버넌스에 대해서는 두 가지 개념 규정이 있다. 허문영은 한반도 평화체제 거버넌스는 “국제·남북한·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문

34. 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 20.

35. 이런 맥락에서 한반도 평화체제 구축 또는 한반도 평화프로세스는 “한반도에서 평화를 회복·유지하고, 통일을 지향·기여할 수 있는 체제를 구축하는 전 과정”으로 규정한다.

들간의 연결성을 강화하여 한반도 평화(평화협정 체결, 기본합의서 이행, 비핵화공동선언 준수)라는 목적을 효율성있게 달성해 나가는 과정”으로 정의하였다.³⁶ 함택영은 “한국정부가 국제·남북관계·국내의 3차원에서 예산, 네트워크·조직, 지식·정보, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물질 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정”으로 정의하였다.

이 두 가지 정의를 결합하여 한반도 평화체제 거버넌스를 “한국정부가 국제·남북한·국내의 3차원에서 예산, 지식·정보, 네트워크·조직, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 한반도 평화(평화협정 체결, 4대 합의서 이행)와 남북연합이라는 목적을 달성해 나가는 과정”으로 정의한다.

한반도 평화체제 추진과정을 보다 복합적으로 추진해야 한다. 우리의 목표는 단순히 비핵화에 있는 것이 아니다. 우리 민족의 소원인 평화통일을 이루고, 우리의 통일이 우리 민족의 발전만 보장하는 것이 아니라 인류 평화에 기여하기 위해서는 ① 북핵폐기, ② 남북관계 개선, ③ 한반도 평화체제 구축, ④ 동북아 안보협력체제 구축, ⑤ 국내 통일기반구축 등 5대 목표를 균형있게 추진해야 한다. 따라서 북핵 폐기 과정의 진전과 한반도 평화체제 구축과정을 직접적·단선적으로 연계하기 보다는 5대 과정의 유기적 연관관계를 유지하면서 상호 선순환 구조가 형성되도록 노력해야 한다.

그러면 한반도 평화체제는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가? 한반도 정세는 갈등적 공존→경쟁적 공존→협력적 공존→남북연합→통일국가의 단계로 발전할 수 있다. 갈등적 공존(conflictive coexistence)은 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 의미한다. 이는 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 전 차원에서 벌이는 상호 전면적 대결로 나타난다. 경쟁적 공존(competitive coexistence)이란 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를

36_ 허문영, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006) p. 150.

의미한다. 이 상황에서는 경제 및 사회·문화적으로는 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적 교류·협력과 더불어 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 뜻한다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

국제적 차원에서는 6자회담에 우선적으로 예산을 투입하도록 한다. 한반도 평화체제를 구축하는 데 있어 핵심적 관건은 북핵문제를 해결하는 일이 되기 때문이다.

남북관계 차원에서는 북한의 핵 포기와 개혁·개방 수용의 대가로 대규모 경제협력을 진행시킬 수 있도록 준비한다. 북한 내 거버넌스 행위자들의 한반도 평화체제에 대한 태도를 근본적으로 변화시켜 나간다. 그리고 대북 지원을 ‘긴급구호’ 중심에서 ‘개발협력(development cooperation)’ 중심으로 전환시키도록 한다.³⁷ 북한 스스로가 자생력을 가질 수 있도록 협력한다. 또한 대북지원 및 경험 관련 예산 집행의 투명성을 확보함으로써 북한의 남한에 대한 신뢰를 높여가는 동시에 북한의 협상형태 또한 예측 가능할 수 있도록 한다. 이 같은 조치들을 통해 한반도 평화체제 거버넌스에 대한 북한의 참여성을 높여 나가야 한다

국내적 차원에서는 남북협력기금이 최선의 방법에 의해 활용될 수 있도록 적극 모색한다.

(2) 지식·정보

국제적 차원에서는 북핵문제 해결 로드맵 및 한반도 평화체제 구축방안

37- 개발협력은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득 국가간, 개발도상국 간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념이다. 선진국에서 저소득 국가로 자원과 기술이 이전되는 개발지원(development assistance)보다 포괄적 개념이다. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2006)

에 대한 한국정부의 입장과 기초자료들을 세밀하게 수립하여 적극적으로 홍보한다. 이를 통해 북핵문제 해결에 대한 우리의 입장과 의지를 6자회담 유관국들에게 분명하게 전달한다. 뿐만 아니라, 우리정부의 향후 계획도 투명하게 전달함으로써 통일한국의 미래에 대한 왜곡된 오해를 불식시키고, 핵 없는 평화지향의 통일국가를 만들 것임을 분명히 하도록 한다. 남북관계 차원에서는 북한의 정책입안자와의 교류를 활성화한다. 남북한 정부 정책 입안자들의 만남은 상호간의 이해 폭을 넓히고, 왜곡된 인식과 정보를 수정할 수 있는 좋은 기회가 된다.

국내적 차원에서는 국내 행위자들에게 한반도 평화체제 및 관련국들 입장과 관련한 정보와 지식을 적극적으로 제공한다. 한반도 평화체제에 대한 우리정부의 비전을 한국 내 행위자들이 공유할 수 있도록 하는 동시에 이들의 이 문제에 대한 전문성과 참여성, 효율성을 높여나가도록 한다.

(3) 네트워크·조직

국제적 차원에서는 한반도 평화체제 구축을 위해 미국과 동맹관계를 발전적으로 재정립하되 21세기 미래지향적으로 구축하고, 이 축을 토대로 북한과의 관계를 밀접하게 해서 동심원을 강화하고, 이를 기반으로 주변 3국(중·일·러)과의 관계를 발전시키며 나아가 적극적 지지국가(인도·호주·베트남 등)를 확보해서 국제사회에서 평화체제 구축과정 뿐만 아니라 향후 국제적 이슈에서 평화지향적 목소리를 낼 수 있도록 하여 국가 간의 네트워크를 높인다.

적십자 회담과 이산가족 상시면회소를 재개해서 적극 확대·활성화한다. 나아가 반관반민 대화 창구도 적극 활성화해서 모든 차원에서의 남북대화 와 협력을 높여 네트워크 정도를 높여 나간다.

국내적 차원에서는 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’을 비롯하여 다양한 대북접촉 단체들의 네트워크 메커니즘을 구축할 수 있도록 후원한다. 국제적 네트워크를 관련국 정부, 해외 언론, 해외전문가, 해외 시민단체 등과 구축하는 것을 적극 지원함으로써 네트워크 정도를 높여나가도록 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

국제적 차원에서는 한반도 평화체제 구축과정을 동아시아 평화체제 구축 과정과 병행해서 추진하도록 한다. 이를 통해 한반도 평화체제 구축이 단순히 한민족의 평화와 번영 나아가 통일만을 추구하는 자민족중심주의에 기초한 접근전략이 아니라 동아시아 유관국들의 평화와 번영을 함께 모색하는 전략임을 분명히 하여, 상생의 윈·윈(win-win)접근전략이 되도록 적극 노력한다.

남북관계 차원에서는 남북기본합의서에서 채택된 각종 위원회를 가동하는 동시에 10·4선언에서 합의된 남북대화들을 진행시켜 다양한 제도와 창구들을 통해 남북한 간에 야기되는 다양한 유형의 갈등과 분쟁들을 해결할 수 있도록 대비한다.

국내적 차원에서는 남남갈등을 해소할 수 있도록 다양한 해법들을 적극 활용하도록 한다. 사실 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하는 과정에서 이 문제가 가장 중요한 출발점이라고 평가할 수 있다. 정부와 여당은 야당의 지지 없이 남북대화와 한반도 평화체제가 성공할 수 없다는 사실을 인식하고 야당과 대화합의 정치를 펼쳐나가야 한다. 국민들이 양분법적인 사고방식에서 벗어나 타자에 대한 이해와 인정·존중을 통해 통일 이전에 한국사회가 보다 다원적인 사회로 나갈 수 있도록 한다. 이 같은 조치와 노력들을 통해 참여성과 전문성, 자율성과 효율성 그리고 분권화를 높여나갈 수 있어야 한다.

3. 북한의 개혁개방

가. 정책추진방향

남북연합이 형성되기 위한 전제조건 중 하나가 북한의 개혁·개방이다.

북한 당국이 우선 추진해야 하는 것은 현재 조정기에 놓여 있는 시장용인 정책을 다시 확대해, 북한 경제를 좀 더 시장경제에 친숙하도록 만드는 것이다. 북한이 현재처럼 식량부족으로 인한 기아 상황에 처해 있는 상황을 벗어나기 위해서는 농업을 개혁해야 한다. 무엇보다 북한이 현재처럼 식량부족으로 인한 기아 상황에 처해 있는 상황에서는 남북한 경제통합을 이루기는 어렵기 때문이다. 이 기간에 북한은 이런 내부적 개혁·개방 조치와 함께 국

제적으로도 변화를 준비해야 한다. 이 단계에서는 북한에 대한 지속적인 경제적 지원과 관련해서 국제기구의 역할이 중요하다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

북한을 개혁·개방으로 이끌어내기 위해서는 예산의 확대가 불가피하다. 북한이 시장화를 확대해 나가기 위해서는 보다 많은 예산이 들어가기 때문이다. 남한의 NGO들에게 지출되는 예산이 늘어나게 될 가능성이 높다. 왜냐하면 북한은 개발지원에 대한 의사를 강하게 나타내고 있으며³⁸ ‘개발협력’은 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 되나 개발협력으로의 전환은 곧 재원의 대폭적인 증대를 의미하기 때문이다.³⁹

(2) 지식·정보

국내 부문과 관련해서는 북한의 개혁·개방과 그 이후 남북경제공동체 형성의 의의에 대한 설명을 할 필요가 있다. 북한의 개혁·개방에 대한 지원이 일종의 ‘평화비용’으로서, 이는 북한의 갑작스런 붕괴에 따라 통일이 추진될 경우의 ‘충격’을 완화하는 비용을 의미한다.

국제사회에 대해서도 북한의 개혁·개방을 통한 동북아 지역의 새로운 경제협력과 에너지 물류의 연계망 구축사업 등이 동북아 지역 국가들의 공동 번영을 실현할 수 있는 협력사업의 촉매 구실을 할 수 있음을 충분히 설명해 주변국들이나 국제사회의 동의를 얻도록 해야 한다.⁴⁰ 남한은 북한과 국제사회를 지식·정보 차원에서 매개하는 구실도 해야 한다.

남한 당국은 이런 지식·정보의 효율적 생산과 전달을 위해 각종 연구시설을 늘리고, 북한을 비롯한 국제사회와 공동연구작업 등을 강화할 필요가 있다.

38- 개발협력(development cooperation)은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득 국가간, 개발도상국 간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로 정리되고 있다. 이와 유사한 개념인 개발지원(development assistance)은 일반적으로 선진국에서 저소득 국가로 자원과 기술이 이전되는 개념으로 정의되고 있다. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』, p. 4.

39- 위의 책, p. 10.

40- 박종철 외, 『2020 선진한국의 국가전략 총괄판』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 200.

(3) 네트워크·조직

북한을 개혁·개방으로 이끌어내기 위해서는 북한 개혁·개방 거버넌스에 참여하고 있는 모든 주체들을 올바르게 네트워크하는 것이 중요하다. 남한 내부를 살펴보면, 크게 정부를 중심으로 한 네트워크와 NGO 등 민간을 중심으로 형성돼 있는 네트워크가 북한의 개혁·개방 정도에 따라 확대 개편돼야 한다.

정부를 중심으로 한 네트워크에서는 통일부가 핵심적인 역할을 차지하고 있다. 통일부는 정부 내 각 부처와의 네트워크는 물론, 중앙정부와 지방자치단체간 네트워크, 정부와 민간단체 등의 네트워크의 중심 구실을 하고 있다.

국제 사회에 대한 네트워크도 중요하다. 남한 정부 혼자 북한의 개혁·개방에 따른 경제적 지원을 전담하기는 어렵다. 따라서 남한 당국은 미국을 포함한 동북아 혹은 아태지역 국가들로부터의 협력을 위한 정례화된 정부 간 회담 및 세계은행 IMF 등과의 정책네트워크를 형성할 필요가 있다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

국내에서는 북한의 개혁·개방과 이에 따른 지원 확대를 둘러싸고, ‘진보’와 ‘보수’ 진영이 대립할 가능성이 매우 높다. 지난 김대중·노무현 두 정권에서 경험했듯이 이런 ‘퍼주기론’의 확산은 남한 정권의 추진력을 상당 부분 훼손할 수 있다. 따라서, 국민들 사이의 이런 갈등을 해결하는 것은 북한 개혁·개방 거버넌스에서 매우 중요한 과제이다. 전문가들 및 진보적·보수적 NGO 간의 잦은 대화를 통해 이런 갈등을 해결하는 것이 가장 바람직하다.

‘빈부격차 확대’ 등 부정적 영향은 북한 내부 또한 크게 분열시키고 갈등케 할 가능성이 높다. 북한이 개혁·개방 정책을 지속하게 되면, 그 과정에서 경제적 약자가 된 ‘핵심계층’의 반발도 확산될 것으로 파악할 수 있다.

북한이 개혁·개방정책을 선택할 때 국제사회에도 여러 가지 갈등요인들을 낳는다. 예상되는 대표적 사례로 ‘대북한 채무구조 조정문제’를 꼽을 수 있다. IMF, 세계은행 등 국제 금융기구에 가입하게 되면, 이들 국제 금융기구는 지불정지된 대외채무의 상환조건을 조정하도록 중재할 수 있다.⁴¹ 북

41- 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 314.

한에 채무가 있는 각 나라들이 채무변제와 새로운 대북사업권을 연계하는 등 각국의 이해갈등을 조정하기 위한 긴 협상이 필요할 것으로 판단된다.

4. 북한 사회의 제한적 다원화

가. 정책추진방향

북한체제의 다원화란 수령제 사회주의, 주체형의 사회주의를 바탕으로 일원주의적 유일식 사회주의체제로 구축되어 왔던 북한식 사회주의체제가 정치, 사회, 경제, 문화, 군사 등과 같은 하부 구성단위들이 각각의 독자적인 논리로 분화되고, 전문화의 경향성을 띠려는 현상을 의미한다.

북한체제의 다원화는 사회주의체제의 안정성을 전제로 하면서 분야별, 부문별, 지역별 등과 같은 다양한 차원에서 진행되고 있는 것으로 보여진다. 또한, 다원화의 속도, 범위와 영역, 규모 등이 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 보여진다.

북한의 변화는 변화를 위한 “의식의 변화”를 통해 이미 오래전부터 시작되었다. 시장경제적 사고의 확산에 따라 북한주민들의 가치관과 행동양식이 변화되고 있다. 노력한 만큼 수입이 생기고, 늘어난 수입만큼 더 나은 생활을 할 수 있다는 노동의 동기가 자연스럽게 부여되고 있다.⁴² 북한주민들의 시장친화적 사고와 근무방식들이 관찰되고 있다.

남북협력단계에서는 실현가능성이 높은 분야부터 시작하여 구체적인 성과를 이어가야 한다. 교류의 내용이 화해협력과 평화정착에 도움이 된다고 하더라도 실현이 불가능한 교류는 의미가 없다. 사회문화교류의 개념을 확대하여 다양한 형태의 교류가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 남북 사이의 대결단계를 극복할 수 있는 교류 내용을 만들어 가야 한다.

남북간 협력단계의 남북 사회문화교류는 그 특징이 ‘제도화’ 혹은 ‘공식화’라 할 것이다. 남북관계의 진전에 부응하여 남북간 사회문화 분야의 교류협력도 제도적인 기반을 구축하는데 역점을 두고 추진되어야 한다. 사회문화교류의 제도화 단계란 남북 사이의 공동기구를 구성하고, 공동의 준거틀을 만들고 이렇게 만들어지는 합의문서에 상호간에 법적 권한을 부여함

42-김영운 외, 『북한이 변하고 있다』 (서울: 통일부, 2008), p. 7.

으로서 제반 교류가 일시적, 일회성에 머물지 않고 지속적으로 이루어지도록 하는 것을 의미한다.

한편 남북간 사회문화 교류협력은 실현가능성이 높은 프로그램부터 우선적으로 실시해야 한다. 북한이 방어적 차원에서 소극성을 견지하고 있기 때문이다. 가능한 것으로부터의 출발은 장기적으로 볼 때 바람직하지는 않지만 사회문화 교류의 발전 단계를 고려하여 현실적으로 가능성이 높은 것으로부터 출발하여 가능성의 수위를 높여나가는 기능주의적 입장이 필요하다. 이와 함께 상호 이익이 되는 것부터 시작해야 한다. 아무리 취지가 좋아도 형편에 맞지 않으면 안 된다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

남북한 간의 발전정도의 격차가 존재하는 가운데 추진되는 남북연합의 비용은 대체로 북한측에게 커다란 부담요인이 되고 있다. 북한의 다원화를 촉진하고 남북연합을 형성하는 과정에서 소요되는 비용은 매우 다양한 분야에 걸쳐 매우 다양한 용도의 지출이 예상되기 때문이다. 그렇지만 남북연합의 비용은 장기적인 관점에서 볼 때 일종의 통일비용에 해당한다.

남북관계의 발전을 위해 지출한 정부재정은 주로 북한에 대한 경제적인 지원의 용도가 압도적인 비중을 차지하여 왔다. 심지어 비경제적인 사회문화적 차원의 교류협력도 경제적인 지원을 전제로 하여 성사되어 왔다는 점에서 막대한 경제적인 비용을 조달할 수 있는 행위자들을 중심으로 이루어질 수밖에 없는 제약을 받고 있었다.

정책당국의 예산은 북한측이 선호하고 있는 국제기구, 국제NGO, 그리고 국제행사에 북한측이 참여하여 북한의 대외적인 네트워크의 기반을 확충하는데 도움을 줄 수 있는 방안이 활용되는 것이 바람직하다. 아울러 국제사회에서 북한문제에 관심을 갖고 있는 국제적인 행위자들의 대북접촉과 진출에 소요되는 비용의 일부를 지원하는 방안도 고려할만 하다.

(2) 지식·정보

남북관계의 변화를 총괄하는 정부는 사회문화적 차원의 교류협력을 추진하는 행위자들에게 대북사업의 추진에 필요한 각종 지식정보를 지속적으로 축적하여 제공하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

남북관계와 북한부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 그 동안의 교류협력의 성과 또는 결과를 공정하게 평가하여 다른 행위자나 정부정책에 재할용될 수 있는 정보공유체계의 구축이 필요하다.

국내부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 민간부문이 사회문화 분야의 교류협력을 추진하는 과정에서 가장 취약한 문제 중의 하나가 대북접촉이나 대화 및 교류협력에 관한 지식정보가 불충분하다는 점이다. 따라서 정책당국은 민간부문이 주도하는 사회문화 분야의 대북사업을 성공적으로 추진하기 위한 적실성있는 정보를 제공하는 것에 역점을 두어야 한다.

국제부문에서도 지식·정보를 확산해야 한다. 거버넌스 체제속에서는 사회문제의 해결을 위해서 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.⁴³

(3) 네트워크·조직

사회문화적 차원의 메타거버넌스의 형성은 국내외의 다양한 사회문화적 행위자들과의 네트워크 구축에 달려 있다.

남북연합을 형성하고 북한체제의 다원화를 추진하는 단계에서 가장 중요한 과제는 북한과의 안정적인 지속적인 교류협력의 틀을 유지하는 것이다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

남북연합을 형성하는 과정에서는 대외부문과의 갈등도 예상되고 있다. 남북연합의 형성은 한반도 남북 간의 특수이익과 국제적인 보편이익 간의 긴장과 충돌이 예상되기 때문이다. 따라서 남북연합이 원만하게 진행되기

43-황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 67.

위해서는 국제사회와의 갈등을 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 준비체제의 구축이 필요하다.

Ⅲ. 남북연합 운영의 거버넌스

남북연합 운영의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

3차원을 기준으로 하면 북한 > 국내 > 국제 순으로 우선순위를 두어야 한다. 우선 남북연합의 운영을 위해서는 북한과 다양한 협력사업을 추진하는 데에 중점을 두어야 한다. 북한과 남북연합기구를 운영해야 하며 군비통제를 실시해야 한다.

정책분야를 기준으로 하면 남북연합 운영을 위해서는 정치기구 형성이 우선시되어야 한다. 정치기구의 운영을 통해 남북연합의 정책과제인 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 추진해야 한다.

메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합의 운영을 위해 예산 > 네트워크·조직 형성 > 지식·정보 확산 > 갈등해소 및 분쟁해결 순으로 상대적 비중을 두어야 한다. 남북연합의 운영을 위해서는 각종 남북연합기구의 운영, 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 위해서 분야별로 막대한 비용이 필요하다.

행위자를 기준으로 하면, 남북연합 운영단계에서 정치기구 형성, 군비통제 및 군사통합에서는 정부의 역할이 중요하다. 이러한 분야에서는 정부가 주도적으로 정책을 결정하되, 의제설정, 정책결정, 정책관리 등의 측면에서 관련 행위자들을 참여시킴으로써 거버넌스를 구축해야 한다.

1. 정치기구의 형성 및 운영

가. 정책추진방향

남북연합기구와 그 산하기구들은 각 기구의 목적과 업무기능에 따라 조직을 편성하는 기능적 부문화로 조직 운영해야 한다.

남북연합의 민족적 특수성과 완성된 통일이라는 장기적인 측면을 고려해 남북연합기구의 운영을 ‘등가성 상호주의’에 입각하여 남북간 권력배분의

협의구조를 만들 필요가 있다. 남북연합은 통일의 과도기적 형태로서 국가 간 연합의 형태를 띠고 있지만, 민족공동체의 특수관계에 근거하고 있다. 따라서 남북연합기구의 운영은 남북한 정부의 인구조와 국제적·경제적·사회적 국력 및 위상에 비례하여 권력배분을 하기보다는 상호 대등한 관계에서 남북간 권력배분의 협의구조를 만드는 것이 바람직하기 때문이다.

남북연합단계의 민족적 특수성과 운영의 효율성을 고려한다면 남북연합기구를 설치할 장소의 선택은 중요한 문제라고 할 수 있다. 따라서 남북연합기구는 남과 북의 지리적 접근성, 정치적 의미성 등을 고려해서 선택해야 한다.

남북연합기구를 성공적으로 추진하기 위해서는 남북연합기구에 남북당국 뿐만 아니라 학계, 정당, 기업인 및 시민단체 등 다양한 층위가 참여하는 거버넌스 형태로 운영되어야 한다. 통일정책은 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되며 그 공간적 추진범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

남북연합기구의 운영재원은 남한이 거의 전적으로 부담할 수밖에 없을 것이다. 따라서 예산 확보에 대한 기준과 원칙을 정립한 후에 그에 맞는 예산 조달 방안을 세워야 한다. 예산의 집행은 관련 법령에 따라 배정된 예산의 범위 안에서 이루어지기 때문에 예산집행 절차 면에서 법령의 위법성이 최소화되어야 한다. 만약 남북연합 단계에서 운영될 각 정치기구의 법적 근거가 취약할 경우 예산배정과 집행의 측면에서 위법성이 나타날 수도 있다. 따라서 남북연합기구를 운영하기 위한 재원의 조달은 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다.

남북연합 기구는 통일이라는 특수한 목적과 국민적 합의를 전제로 운영되기 때문에 일반회계로 ‘한민족통일국가기금’(가칭)을 조성해 운영할 필요가 있다. 기금의 성격상 그리고 막대한 액수를 고려할 때 정부출연금에 압도적으로 많을 경우 국민의 세부담이 가중될 수 있기 때문에 민간출연금을 늘리고 기금의 수익자로부터 부담금을 징수하는 등 중·장기적으로 다양한

재원 조달 방안을 마련해야 할 것이다.

남북연합 기구를 일반회계와 기금의 형태로 운영하기 위해서는 국채법, 국가재정법, 남북관계발전에 관한 법률 등 관련 법률의 개정이 뒤따라야 한다.

(2) 지식·정보

정부는 남북연합 운영과정에서 리더의 역할을 수행하면서 그 동안 습득한 지식과 정보를 다른 행위자들에게 확산하는 역할과 그것의 조정역할을 수행할 필요가 있다. 아울러 정부는 남북연합의 운영과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제와 그 해결방안에 대해 대국민홍보를 지속적으로 병행해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 방송과 언론을 통한 홍보, 안내책자의 개발 그리고 학교와 사회를 대상으로 하는 통일교육의 내용이 양적으로나 질적으로 담보되어야 할 것이다.

(3) 네트워크·조직

‘남북통일추진위원회’(가칭)와 같은 범사회적 협력 네트워크를 구성해 정부-정당-지자체-학계-시민단체-기업 간의 행위자들을 네트워크로 조직하는 것이 필요하며, 아울러 실질적으로 남북연합의 각 기구가 원활하게 운영되기 위해서는 각 기구의 기능이 제도화되어야 한다. 그러기 위해서는 각 기구의 하위구조, 인원배정, 회기, 운영방안 등에 대한 세부적인 조직설계가 이루어져야 할 것이다. 남북연합 각 기구들이 제 기능에 맞게 제도화되어야 기구의 효율성을 높여 원활하게 업무를 수행할 수 있기 때문이다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

남북한 정부 간에 발생할 수 있는 갈등은 정치통합 즉, 정치기구의 구성과 운영, 인원배정, 의사결정방법, 권한의 문제로 빚어질 가능성이 높다. 앞서 설명했듯이 남북연합은 통일의 과도기적 형태로서 국가 간 연합의 형태를 띠고 있지만 민족공동체의 특수관계에 근거하고 있다. 따라서 남북연합기구의 운영은 남북 양정부의 인구와 국력에 의한 차등적 참여와 비균등한 권력분배가 아닌 상호 대등한 관계에서 등가성 상호주의에 입각하여 남북

연합기구의 운영구조를 만드는 것이 바람직하다.

2. 군비통제

가. 정책추진방향

남북국방장관회담 및 남북군사실무회담이 재개되면, 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안이 협의될 것이다. 남북한간 우선적으로 이행될 수 있는 군사적 신뢰구축조치에는 「남북기본합의서」 가운데, 군사당국자간 직통전화 설치(13조)와 불가침이행 및 보장장치와 관련(12조)하여 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 군 인사 교류, 정보교환문제들이 포함될 수 있다. 아울러 「불가침분야 부속합의서」 2장 가운데 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지에 관한 후속 대책이 필요한데, 이상과 같은 신뢰구축조치들은 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지에 기여할 것이다.

불가침분야 부속합의서 가운데 미합의사항으로 남겨졌던 사항들인 군사분계선 일대의 무력증강 금지, 상대방에 대한 정찰활동 금지, 상대방에 대한 영해·영공 봉쇄금지, 서울지역과 평양지역의 안전보장문제 등에 대한 협의가 있게 될 것이다. 이 가운데 북한이 제안했던 군사분계선 일대의 무력증강 금지와 남한이 제안한 수도권지역 안전보장문제는 배치제한지역 설정과 관련되어 있다.

군사력 감축 기준으로는 일차적으로 「동수보유원칙」에 입각하여 대상무기 및 병력에 대한 「동일상한선」(equal ceiling)을 설정해야 한다. 그리고 상한선에 도달하기까지의 감축방식은 남북한 간의 기존 전력차를 고려하여 단계별로 동율감축방식을 적용하는 것이 바람직하다.

남북한은 병력보유 상한선을 설정하고 각각 감축대상 병력을 동일 비율로 감축해야 한다. 남북한 병력의 최종수준은 일본, 중국, 러시아 등 주변국의 군사력과 통일한국의 최종적 군사력을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

남북한의 경우, 북한이 비무장지대의 시설 및 장비를 철거하는 비용을 차관형식으로 제공하고 이 지역에 공단건설시 그 이익금에서 상환하도록 할 수 있다. 그리고 배치제한지역 설정으로 인한 무기 및 병력의 후방이동에 소요되는 비용에 대해서 군인들의 주택건설 등 정착비용의 일부를 무이자 차관으로 제공할 수도 있다.

병력과 무기를 감축하는 데는 막대한 비용이 소요된다. 병력감축시 퇴직 군인들에 대한 연금지급과 직업전환 교육 비용이 필요하다. 그리고 퇴역한 젊은 군인들에 대한 일자리창출이 필요하다. 또한 감축대상이 된 무기를 폐기처분하는 데에는 막대한 비용이 소요된다. 군수산업의 민수전환에 남한의 기업이 참여하는 것은 북한군사력의 노출을 의미하는 것이기 때문에 민감한 문제가 될 것이다. 그러나 경공업분야로 전환이 용이한 군수산업분야에 대해 우선적으로 민수산업으로의 전환을 유도하고 이 분야에 대해 남한기업이 시설 및 재원투자를 할 수 있다.

아울러 병력감축을 추진할 경우 북한의 제대군인들을 수용할 수 있도록 고용구조의 확대를 위한 대규모의 남북경협사업이 필요하다. 북한의 군수산업을 민수산업으로 전환하는 과정에서 해당 분야의 군인들을 민수전환사업의 고용자로 선발할 수 있다.

(2) 지식·정보

군사당국자간 직통전화설치문제는 이미 남북한간 기술적 문제에 대해서 까지 합의를 보았기 때문에, 남북한의 실천의지만 있으면 즉시 이행될 수 있다.

일정규모 이상의 대규모 부대이동과 군사연습을 사전에 통보하는 것은 군사활동의 투명성을 증대함으로써 기습공격의 가능성을 방지하고 상호 군사활동에 대한 예측을 가능하게 한다.

군인사 교류는 단기시찰 및 연수와 학술적 교류를 목적으로 한 것으로 상호 군사활동 및 군사전략에 대한 이해를 도모하는데 기여한다.

군사훈련 참관은 군사활동의 투명성과 신뢰성을 증가시킨다는 점에서 중

요한 군사적 신뢰구축조치의 하나이다.

정보교환은 군사력 보유현황, 군사력 배치 및 운용현황, 군사비 현황 등에 대한 자료를 교환함으로써 상호신뢰를 구축하고 군비통제와 검증을 용이하게 하는 조치이다.

(3) 네트워크·조직

군비통제를 실시하기 위해서 정부 내에 군비통제 전문부서를 설치해야 한다. 국방부 내에 군비통제실을 설치하고 이 부서를 중심으로 군비통제의 실무업무를 담당하도록 해야 한다. 군비통제실은 군비통제의 이론과 사례 연구를 총괄하는 한편, 북한과의 협상에 따른 세부문제에 대한 협상대책을 마련해야 한다. 또한 군비통제실은 군비통제에 따른 전력구조의 변화, 한미동맹의 협조체제 변화, 동북아 미래 정세에 대비한 군사전략의 변화 등에 대한 안보전략상의 변화를 염두에 두면서 군비통제를 추진해야 한다.

민간단체 가운데 평화정착 및 군비통제에 관심을 지니고 있는 단체들과 네트워크를 구축해야 한다. 민간단체 가운데 군비통제에 대해서 부정적인 입장을 지니고 있는 보수적 단체, 군비통제를 적극 지지하는 진보단체, 중도적 입장을 지닌 단체 등이 있다. 이들간 네트워크를 구축하여 군비통제의 쟁점에 대한 견해차이를 해소하고 군비통제에 대한 균형잡힌 여론을 형성하도록 해야 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

군비통제의 범위와 속도를 둘러싸고 논란이 발생하는 것을 방지하기 위한 방안을 강구해야 한다. 이를 위해 군비통제의 목표, 원칙, 추진방향, 우선순위 등을 명확히 하고 이에 대한 국민적 합의를 형성해야 한다.

군비통제의 합의 이행과정에서 발생할 수 있는 시행착오와 교착상태를 방지하기 위해서는 사안별로 합의이행과 보상방안을 ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 연계해야 한다. 군비통제에 대한 경제적 보상, 군비통제 비용 지원, 군수산업의 민수산업 전환 등과 군비통제의 단계적 이행을 연계 추진해야 한다.

3. 경제통합

가. 정책추진방향

남북연합 시기에 ‘자유무역지대’와 ‘관세동맹’, 그리고 ‘부분적인 공동시장’ 수준의 경제통합을 이룰 수 있다고 가정한다.

남한과 북한이 ‘자유무역지대’를 이루려면 ① 관세철폐, 무역제한철폐, ② 상품과 자본의 자유로운 이동 보장, ③ 교통, 통신, 전력망 연결 확대, ④ 남북 최고위층이 포함된 경제통합기구의 구성 등이 이루어져야 한다. 또 남북한 ‘자유무역지대’를 ‘관세동맹’ 수준까지 높이기 위해서는 여기에 ① 남북한 공동의 대외통상정책 시행, ② 산업협력과 특히 금융협력의 본격적 가동을 보장하는 공동경제정책제도 구축, ③ 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역제도, 산업표준, 특허권 등 산업기술제도, 물류·유통관련제도, 정보통신제도 등 제도 단일화 등을 갖추어야 한다. 마지막으로 ‘부분적인 공동시장’ 단계에까지 이르려면 노동력 이동의 부분적 허용이 담보되어야 한다.

나. 거버넌스 형성방안

남북한의 경제통합이 본격화되는 남북연합 단계에서는 ‘경제통합의 거버넌스’에 참여하는 주체들도 ‘북한의 개혁·개방 거버넌스’ 때와는 달라져야 한다.

(1) 예산

경제통합단계에 들어서면 남한 정부로서는 큰 폭의 예산 증가가 불가피하다. 남북 경제통합이 이루어지면 FTA와 관세동맹 등 각 단계마다 요소의 자유이동과 법령의 통일 및 이의 이행과 관리를 위한 비용이 요구되기 때문이다. 또 본격적인 경제통합을 이루기 위해 들어가야 할 사회간접자본 투자도 남한이 북한에 차관 등을 제공하는 방법 등으로 주로 부담하게 될 가능성이 높다. 관세동맹 단계에서 산업협력과 금융협력 정책을 취할 때도 북한 산업 부문과 금융 부문에 대한 상당한 규모의 투자가 요구될 것이다. 한마디로 말해, 남북연합에 기초한 경제통합은 흡수통일을 상정하는 경우에 비한다면 훨씬 적은 금액의 투자를 요구하겠지만, 이것 또한 남한 혼자 감당하기

에는 만만치 않은 액수가 될 것으로 보인다. 따라서 이 경우에도 각 나라의 공적개발기금(ODA), 세계를 대상으로 하는 프로젝트 파이낸싱 등 다양한 자금 분담 방안을 함께 강구해 나가야 한다.

(2) 지식·정보

경제통합에 대한 세세한 실행계획안을 만들고, 이것을 남북한 주민들에게 설명하고, 또 국제사회에도 남북의 변화를 알리며, 국제사회의 개도국 지원 경험을 ‘우리 것으로 만드는 작업’ 등 지식·정보 분야에 해당되는 주제나 대상의 폭이 매우 넓기 때문이다. 남북 경제통합이 남북한이 공히 고민해야 하는 주제라는 점에서 남북이 함께 참여하는 ‘남북한 경제통합 연구소’ 설립도 추진해야 할 것으로 보인다.

국내에서는 경제통합에 따른 남한 산업의 영향에 대한 심도 있는 연구가 진행돼야 한다. 북한에 대해서는 북한 산업에 대한 체계적인 연구와 함께, 북한이 경제통합 단계에 맞춰 펼쳐나갈 수 있는 이데올로기 형성 과정에도 남북한이 함께 관심을 가져야 한다.

(3) 네트워크·조직

남북간의 거버넌스 네트워크가 확대됨에 따라 주의해야 할 것은 이 네트워크가 남북간의 관계에서 수직성보다 수평성을 중시해야 한다는 것이다. 만일, 남북간의 현존하는 경제적 격차만을 고려해, 거버넌스 네트워크가 지나치게 남한 위주로 운영된다면 북한쪽의 거부감을 촉발하게 될 가능성이 높기 때문이다.⁴⁴

(4) 갈등해소와 분쟁해결

북한과의 경제통합은 또 갈등의 범위와 수준도 한 차원 높일 가능성이 높으므로 남한 정부는 이런 이해의 충돌을 최소화하기 위한 여러 장치를 마련해둬야 한다. 경제통합에 따른 갈등을 조정하기 위해 남북 정부를 주축으로 한시적으로 시장경제이행을 감독할 강력한 정치기구가 필요하다.

44- 임강택, 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 124.

4. 사회문화통합

가. 정책추진방향

남북연합단계는 남북이 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여 분단 상황을 평화적으로 관리하는 한편, 통합 과정을 효율적으로 관리해 나가는 제도적 장치를 의미한다.⁴⁵ 사회문화교류도 사회문화적 통합을 전제로 이루어져야 한다.

나. 거버넌스 형성방안

메타거버넌스 차원에서 정부는 남북연합의 원활한 작동을 위한 물질적 자원의 확보와 적실성있는 분배역량을 갖춘 공적 기관으로서의 권위있는 위상을 갖추어야 한다. 일차적으로 정부는 남북연합의 지속적 발전을 안정적으로 유지해 나가기 위한 비용을 충당할 수 있는 물질적 기반을 확보하는 것이 중요하다. 정부는 이러한 과제의 이행을 국내뿐만 아니라 전 세계를 대상으로 확보하는 실효성 있는 세계화 전략이 필요하다.

(1) 예산

남한은 북한이 국제사회에 진출할 수 있는 기회와 비용을 일부 내지 전부 부담하는 형식을 통해 남북간 문화교류 및 협력의 장으로 활용하는 방안을 고려해야 한다. 남북연합을 안정적으로 작동시키는데 필요한 공적 자원을 확보하고 동원하는데 역점을 두어야 할 것이다. 남북연합은 북한보다 남한이 선호하여 주도적으로 추진한 평화적 차원의 공동번영 질서를 창출하는데 주된 목적을 두고 있다는 점에서 남북연합을 운영하는데 필요한 연합비용, 평화비용, 개발비용, 통합비용 등 다양한 용도의 비용을 국가경쟁력을 훼손시키지 않으면서 효과적으로 조달하는 방안을 다각적으로 강구하여야 한다.

(2) 지식·정보

남북관계와 북한부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 남북간의 사회문

45-조민, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』 (서울: 통일연구원, 2001).

화적 차원의 교류협력이 증대되어 남북연합의 단계로 진입할 수 있는 국면으로 전개된다면, 국내적으로도 이에 상응하여 상당한 변화가 예상된다. 남북연합의 과정에서는 남북한이 분리하여 독자적인 공동체로서의 생존을 영위하는 시기와는 비교가 안될 정도의 다양한 지식정보들이 필요하다.

(3) 네트워크·조직

남북연합의 단계에서는 다양한 형태의 네트워크가 필요하다. 가령 남북연합을 추진해 나가는 과정에서 소요되는 연합비용 및 통일비용을 효과적으로 조달할 수 있는 네트워크가 필요하다. 특히 남북연합의 성격에 맞게 사회문화적 차원에서도 남북간에 초국가적 네트워크를 형성하고 운영하는 것이 필요하다.

남북관계와 북한부문에서 네트워크·조직을 결성해야 한다. 남북연합을 운영하는 단계에서는 사회문화 분야의 교류협력도 몇몇 거대 통합기구 중심의 교류협력을 추진하는 단계에서 점차적으로 분야별, 영역별, 단체별, 사업별로 세분화되는 방향으로 전개될 것으로 전망되고 있다.

국내부문에서 네트워크·조직을 구축해야 한다. 김대중 정부가 출범한 직후인 1998년 9월 민족화해협력범국민협의회 결성은 남한의 좌우합작 및 민관합작의 가능성을 보여준 최초의 성공적 사례라 할 수 있다.

국제부문에서 네트워크·조직을 형성해야 한다. 새로이 등장하고 있는 지식정보사회의 국제질서는 다양한 행위자 간의 복잡한 네트워크적 관계로 형성되어 있다.⁴⁶ 한반도에 형성된 남북연합도 국제사회의 새로운 흐름에 능동적으로 대응하면서 유리한 국제환경을 조성하는데 주력해야 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

남북연합의 단계에서도 사회문화적 통합을 추진하는 과정에서는 많은 난관이 예상되고 있다. 남북연합을 안정적으로 추진할 수 있는 장애요인을 제거하는데 주력해야 할 것이다.

남북관계와 북한부문에서 갈등해소 및 분쟁해결 방안을 강구해야 한다. 남북한이 공식적으로 남북연합 체제를 출범한 이후에도 역사에 대한 평가

46- 하영선·김상배, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유문화사, 2006), p. 253.

는 통일과정에서 합의하기가 쉽지 않은 부분이다. 국내의 과거사위원회 같이 남북 공동의 역사위원회를 구성하여 이러한 역사문제를 지속적으로 풀어 나가는 제도적 창구로 활용하는 것이 필요하다.

남북연합의 단계에서도 남북한은 이념적이고 정치적인 갈등의 소지가 적은 분야를 중심으로 교류협력과 통합을 모색하는 것이 필요하다. 문화교류의 경우에도 예술공연 및 작품중심의 교류보다 생활문화 중심의 교류를 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

남북연합을 추진하는 과정에서 발생하는 내부갈등을 조정해 나갈 수 있는 합의기반을 창출하고 확대하는 과제도 매우 중요하다. 김대중 정부의 대북 포용정책을 추진하는 과정에서 경험한 바와 같이, 남북연합을 운영하는 과정에서 발생하는 대북정책의 결정과 집행과정에서 국민여론, 공청회의 개최, 토론회, 정부정책의 계몽 등과 같은 다양한 방식을 통하여 국민적 동의와 합의를 구하는 절차적 민주주의의 틀을 철저히 관철시켜 나가는 것이 중요하다.

정부가 메타거버넌스의 주체로의 갈등조정 역할을 다하기 위해서는 언론이나 NGO, 그리고 각 분야의 지도자들의 통합을 모색할 수 있는 기회와 공간을 제공하는데 주력하는 것이 필요하다.

남북연합의 단계에서 한반도 문제에 대한 주변국들의 지지와 협력을 이끌어내기 위해서는 남북한 간의 연합과 통합이 주변국들에게도 이익이 된다는 점을 적극적으로 보여 주어야 한다.

대외적으로 남북의 평화이미지를 구축할 수 있는 국제적인 공동행사를 남북이 연계하여 본격적으로 추진한다. 구체적인 추진 사업으로는 남북 공동 주최의 ‘세계 평화문화제’, 국제 NGO와 연계한 ‘인류평화 문화제’, 국제 영화제, 만국박람회 등의 국제대회를 남북이 공동으로 유치하거나 유치지원을 협력한다.

IV. 결론

이상과 같은 기본방향에 입각하여 남북연합형성단계의 거버넌스는 다음과 같이 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 국내 > 국제 > 북한 순으로 우선순위를 두

고 거버넌스 형성을 추진해야 한다. 우선 남북연합 형성을 위해 국내차원의 합의기반 조성에 우선순위를 두어야 한다. 또한 남북연합 형성을 위해 국제적으로 핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 국제적 차원을 중시해야 한다. 아울러 북한이 미국 및 일본과 관계를 정상화함으로써 북한이 체제위협을 느끼지 않고 국제사회에 진입할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 그리고 북한이 국제금융기구에 가입하고 국제사회의 대북투자를 도입해야 한다. 또한, 남북연합 형성을 위해 북한과의 협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하고 경제협력을 추진하는 한편, 사회문화 분야의 교류·협력 증진을 위해 남북연합을 추진할 수 있는 사회문화적 동질성의 토대를 마련해야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 정치분야의 합의를 바탕으로 평화체제 구축을 실시하여 남북연합 형성의 조건을 마련해야 한다. 남북연합 형성은 남북한간 남북연합으로 인해 발생할 남북관계의 성격, 권한의 행사, 자원분배 등에 대한 정치적 합의가 전제되어야 한다. 이렇게 볼 때, 남북한간 정치적 신뢰구축과 합의형성이 가장 중요하다. 또한 남북연합이 실현되기 위해서는 군사적 긴장완화와 평화정착이 필수적이다. 남북한간 정치적 합의와 평화정착을 토대로 북한의 시장경제화와 북한사회의 다원화에 의해 남북연합을 위한 실질적 조건이 마련되어야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합 형성 단계에서는 지식·정보의 확산과 네트워크 형성에 상대적으로 많은 비중을 두어야 한다. 남북연합형성의 필요성과 절차 등에 대한 국민적 합의를 도출하고 북한의 동의를 얻기 위해서는 국내적 차원과 대북차원에서 관련 지식 및 정보를 확산하는데 초점을 두어야 한다. 그리고 국제적 차원에서도 남북연합의 성격과 필요성, 남북연합에 대한 국제적 협력의 필요성 등에 대한 지식 및 정보를 확산해야 한다. 또한 남북연합 형성을 추진하기 위해서 국내적 차원에서 정부와 각종 기업, 민간단체 등과 거버넌스를 구축해야 한다. 아울러 국제사회에서 남북관계에 대해서 관심을 지니고 있는 관련국, 국제기구, 국제민간단체 등과 네트워크를 구축해야 한다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면 정치적 신뢰구축과 국민적 합의, 평화체제 구축에서는 정부의 역할이 중요하다. 정치·군사문제에서는 정부의 주도로 국내적 행위자들과 네트워크를 구축하고 국제사회의 지지를 확보해야 한

다. 북한의 개혁·개방 및 북한 사회의 제한적 다원화에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 상대적으로 더 중요하다.

한편, 남북연합 운영의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 북한 > 국내 > 국제 순으로 우선순위를 두어야 한다. 우선 남북연합의 운영을 위해서는 북한과 다양한 협력사업을 추진하는 데에 중점을 두어야 한다. 그리고 남북연합을 실시하는 데 있어서 막대한 비용이 수반되고 파급효과가 예상되기 때문에 이에 대해 대내적으로 합의를 얻는 데 주력해야 한다. 아울러 국제적 차원에서 남북연합에 대한 국제사회의 이해를 증진시키고 이들의 협력을 이끌어내야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 남북연합 운영을 위해서는 정치기구 형성이 우선시되어야 한다. 남북연합 단계에서 정치기구의 형성 및 운영을 남북연합을 제도화시킴으로써 통일을 실험하는 것이다. 남북한이 남북연합 기구를 운영하기 위해 기구구성, 절차, 규칙, 예산, 정책결정방식 등에 합의하는 것이 주된 과제다. 남북연합기구의 제도적 틀과 절차가 마련되면, 이를 바탕으로 군비통제, 경제통합, 사회문화통합 등의 분야별 통합과제를 추진해야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합의 운영을 위해 예산 > 네트워크·조직 형성 > 지식·정보 확산 > 갈등해소 및 분쟁해결 순으로 상대적 비중을 두어야 한다. 남북연합의 운영을 위해서는 각종 남북연합기구의 운영, 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 위해서 분야별로 막대한 비용이 필요하므로 이에 대한 합의가 필요하다. 그리고 남북연합을 운영하기 위해서는 각 분야별로 각종 네트워크 및 조직을 결성해야 한다. 그리고 남북연합의 운영과 관련된 기본방향, 절차, 정책결정방식 등에 대한 지식과 정보를 관련 행위자들이 공유하도록 하는 거버넌스에 많은 관심을 두어야 한다. 한편, 남북연합의 운영이 여러 행위자에게 차별적인 파급효과를 미침으로써 이에 대한 갈등과 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 이러한 갈등해소 및 분쟁해결 절차에 신경을 씀으로써 남북연합이 파행적으로 운영되지 않도록 하는 것이 필요하다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면, 남북연합 운영단계에서 정치기구 형성, 군비통제 및 군사통합에서는 정부의 역할이 중요하다. 이러한 분야에서는

정부가 주도적으로 정책을 결정하되 의제설정, 정책결정, 정책관리 등의 측면에서 관련 행위자들을 참여시킴으로써 거버넌스를 구축해야 한다. 반면, 경제통합, 사회문화 통합에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 중요하다.

제5장 결론

확대되는 남북교류협력과 이에 따른 관련 행위자들의 양적 확대 및 질적 차별성의 증대, 통일정책 분야 내 이슈의 다양화 및 이슈간의 복잡한 연계 등의 변화된 통일정책 환경에 직면하여 국가 주도적 정책결정 패턴은 한계를 노정하고 있다. 세계화, 지식정보화, 민주화 및 탈냉전의 환경은 통일정책 분야 내 정부의 정책적 자율성을 더욱 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 정책환경의 전이는 기존의 정부 정책결정 패턴의 변화를 요구하고 있고 이에 대한 대안으로써 정책 거버넌스의 정착 및 활성화가 시대적 과제로 부상하고 있다. 통일정책 분야는 거버넌스적 정책결정 패턴과는 거리가 먼 과거의 관행을 지니고 있고, 최근 들어 일부 영역에서 거버넌스적 양태가 표출되고 있으나 타 분야들과 비교할 때 이들을 지배적인 현상으로 특정화시키기는 어려운 실정이다. 따라서 통일정책 분야에 거버넌스의 일반이론적 틀을 적용시키는 것은 무리라는 비판도 존재한다. 그럼에도 불구하고 거버넌스의 시대적 요구를 통일정책 분야가 회피할 수 있는 상황은 결코 아니다. 타 분야에 비해 거버넌스의 조건들이 성숙된 형태로 나타나는 것은 아니지만, 거버넌스의 정책결정 패턴을 요구하는 필요성의 요인들은 질적 및 양적으로 급격히 증대 추세에 있다. 단지 통일정책 분야의 특수성 등을 감안할 때 통일정책 분야에 효율적으로 적용될 수 있는 거버넌스의 이론적 틀을 정비하는 노력은 제고될 필요가 있다.

2008년의 연구사업은 먼저 통일정책 분야의 거버넌스 양태들을 분석하는데 유용한 모형을 개발하는 작업을 시행하였다. 지난 2년의 선행연구들은 통일정책 분야의 거버넌스의 현재적 실태들을 조사하고 문제점을 파악한 뒤 이에 대한 개선책과 활성화 방안을 제시하고 있다. 이러한 선행연구들의 결과물을 토대로 통일정책 분야의 거버넌스의 다양한 양태들을 분석하고 이들을 체계적으로 정리함으로써 거버넌스의 분석에 유용한 실용적 분석틀을 제시하였다.

또한 금년의 연구사업은 지난 2년의 연구에서 간과된 2개의 중요한 통일정책 분야 이슈들을 선택하여 이들에 대한 실태 분석과 활성화 방향을 제시하였다. 즉, 북한이라는 행위주체 내의 다양한 하부 주체들의 위상과 역할에

주목하는 대북 거버넌스 방안과 남북연합의 형성과 운영을 위한 거버넌스 방안을 포함하였다.

1. 추진연구의 내용

가. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축

상기 연구는 선행년도에서 다루어진 이슈 영역들 중 대북정책 참여 거버넌스, 남북경협 거버넌스, 사회문화 남북교류 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스, 남북교류 로컬거버넌스의 5개 분야를 선별하여 이들을 토대로 통일정책 분야에서 이루어지는 거버넌스의 패턴 분석을 시도하고 거버넌스 유형들을 체계화한 이론을 제시한다. 통일정책 분야에서 이루어진 기존의 거버넌스 분석들이 다양한 사회과학 분야들 내의 거버넌스 이론들을 충분히 정제되지 않은 상태에서 적용시킨다는 비판에 대응하면서 상기 연구는 통일정책 분야에서 활용될 수 있는 거버넌스 분석 모형의 구축을 꾀한다.

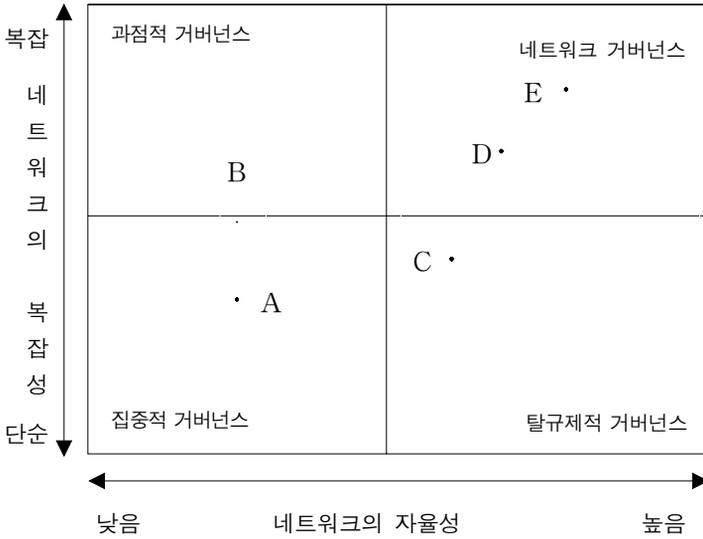
상기 연구는 네트워크의 특성에 주안점을 두면서 거버넌스 유형 분류를 위한 평가 지표를 네트워크의 복잡성과 네트워크의 자율성이라는 두 가지로 단순화 시킨다. 평가 지표의 단순화는 분석 유형들의 단순화로 이어질 수 있는 만큼 이론적 간결성과 분석적 효율성을 도모하는데 유리한 조건을 제공한다. 물론 거버넌스의 다양한 특성들을 두 개의 평가 지표로 대변시키는 것은 무리일 수 있고 따라서 평가 지표의 임의성 및 제약성에 대한 논란이 수반될 수는 있다.

두 가지 평가 지표의 조합이 구성하는 네 개의 거버넌스 유형은 집중적 거버넌스, 과점적 거버넌스, 탈규제적 거버넌스, 네트워크 거버넌스로 각기 명명된다. 집중적 거버넌스는 네트워크가 단순한 형태를 띠며 자율성 역시 낮은 유형으로, 소수의 공식적 참여자들을 중심으로 제도화가 이루어져서 네트워크가 개방적이지 못하여 결국 정부 중심의 수직적 정책결정구조를 갖는 특성을 띠운다. 과점적 거버넌스는 네트워크가 복잡화된 형태를 띠고 있는 있으나 다수 행위자들의 자율성은 비교적 낮은 유형으로, 행위자의 수가 많고 행위자 간의 관계 또한 복잡하게 구성되고 있으나 소수의 행위자들이 지배적인 영향력을 행사하며 이들 소수의 행위자들에 대한 여타 행위자들의 자원 및 정보 의존성이 높은 상황을 노정한다. 탈규제적 거버넌스는 단순

한 네트워크의 형태를 지니지만 자율성은 비교적 높은 유형으로, 이슈의 본원적 특성이나 행위자의 진입을 제한하는 구조적 특성으로 인해서 행위자의 수나 다양성의 제한이 나타나지만 행위자들 간의 협력관계는 수평적인 형태를 취하는 유형이다. 마지막으로 네트워크 거버넌스는 복잡한 패턴의 네트워크를 보이며 행위자들의 자율성 또한 높은 유형으로, 행위자 간의 상호의존적 연계가 높으며 다수 행위자들 간의 수평적인 협력관계가 설정될 여지가 높다는 특성을 보유한다.

네 가지의 거버넌스 유형이 도출된 후 전술한 5개 통일정책 분야의 거버넌스 양태가 분석되어 이들 네 가지 거버넌스 유형에 배속된다. 네 가지 거버넌스 유형 속에 배치되는 5개 통일정책 분야의 위치는 <그림 5-1>로 정리된다. 그림에서 보듯이 대북정책 참여 거버넌스와 남북 사회문화 협력 거버넌스는 네트워크의 복잡성이나 자율성이 상대적으로 높은 네트워크 거버넌스의 유형에 속하고 있다. 남북교류 로컬거버넌스는 네트워크의 복잡성은 높지 않지만 자율성은 비교적 높은 형태를 보이는 탈규제적 거버넌스의 유형으로 구분된다. 남북경협 거버넌스는 네트워크가 높은 복잡성과 낮은 자율성으로 특징화되는 과점적 거버넌스의 유형으로 분류되고 있다. 또한 한반도 평화교육 거버넌스는 네트워크의 자율성과 복잡성이 모두 낮은 집중적 거버넌스의 유형에 속하는 것으로 분석되고 있다.

<그림 5-1> 이슈영역별 거버넌스의 유형



- 한반도 평화교육 거버넌스: A
- 남북경협 거버넌스: B
- 남북교류 로컬거버넌스: C
- 남북 사회문화 협력거버넌스: D
- 대북정책 참여거버넌스: E

상기 연구의 결과는 통일정책 분야가 추구해야 할 바람직한 거버넌스의 일반적 유형을 규정하기는 어려우며 각 이슈 영역별로 상이한 유형을 지향할 수 있다는 점을 강조한다. 일반적으로 거버넌스의 조건이 성숙하게 되면 네트워크 거버넌스로의 발전적 정향성을 가지게 될 것이지만, 모든 이슈 영역이 네트워크 거버넌스로 전이하는 것은 결코 아니다. 왜냐하면 네트워크 거버넌스가 구현되기 힘든 구조적 요인들을 지닌 이슈 영역들이 존재하고 또한 높은 복잡성과 자율성을 지닌 네트워크 거버넌스의 환경이 효율적 정책 추진에 도리어 역행적일 수 있는 이슈 영역도 존재할 수 있는 만큼 각 영역이 지향하는 거버넌스의 패턴은 상이할 수 있다고 연구는 결론짓는다. 그리고 거버넌스의 조건을 촉진시키는데 있어서 정부의 역할이 중요하며 따라서 메타거버넌스 시각에서 정부의 역할을 재설정할 필요가 있음을

강조한다.

나. 북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스

통일정책 분야에서 거버넌스의 시각을 전개하는 대다수의 연구들은 북한이라는 주요 행위자의 분석을 의도적으로 배제하거나 혹은 단일 행위자로 가정한 분석을 시도한다는 점에서 공통점을 공유한다. 북한을 하나의 단일 행위자로 전제하는 경우 북한 내부의 행위자들은 블랙박스의 모델 속에 매몰되는 결과가 초래된다. 물론 북한 내부의 다양한 행위자들에 대해 거버넌스적 분석을 시도하는 것은 부적절하다는 비판도 이루어진다. 사회단체, 기업 등 민간영역의 자율적 행위자를 북한 사회 내에서 발견하기는 어려우며, 더군다나 북한 내부 사정에 대해 여전히 정보의 제약을 경험하는 연구 환경을 고려할 때 거버넌스의 이론틀을 북한 내부의 행위자들에게까지 확대 적용시키는 것은 무리한 시도일 수 있다. 행위 주체들의 자율성 부재, 소수 정예 행위주체들의 역할 중복, 행위 주체들의 경직된 수직적 상호관계 등은 북한의 내부행위자들을 거버넌스 시각으로 바라보는 것을 저해하는 주요 요인들을 구성한다.

이러한 한계성에도 불구하고 상기 연구는 북한 내에 이미 다양한 행위자들이 성장하고 있으며 제한적 수준이기는 하지만 이들이 북한 정부의 정책 결정 과정에 여러 형태로 참여하고 있음에 주목한다. 연구는 북한 사회가 장기간의 경제난을 경험하는 상황에서 국가의 사회통제가 이완되고 있고, 시장의 활성화 등으로 다양한 이해관계의 행위자들이 사회 내에서 부상하는 결과가 초래되고 있음을 강조한다. 이들 행위자들이 비록 당과 정부의 통제로부터 완전한 자율성을 확보하지 못했다고 할지라도 과거와는 상이한 위상과 역량들을 확보하기 시작했다는 것이다.

관련 사례연구들은 당, 정, 군 등 권력기관들이 산하에 외화벌이 등의 경제사업을 수행하는 기관들을 조직하여 남한의 NGO들과 협력사업을 수행하고 있으며, 북한의 지자체들 또한 중앙부서의 간섭을 최소화하면서 남한의 대북협력단체들과 협력관계를 추진하는 경우들을 소개한다. 남북한 지자체들 간의 직접적 교류의 사례도 일부 존재하는 것으로 나타나고 있다. 또한 대남 주부서인 통일전선부가 배타적으로 대남사업을 관할하는데 역량

의 한계를 느끼는 상황들도 일부 인지되고 있다. 즉 북한 역시 대남창구의 다변화라는 상황적 요구에 반응해야 할 일부 필요성을 보유하고 있다는 것이다. 이들 행위자들의 자율성이나 상호작용적 네트워크가 거버넌스의 이론을 적용시킬만한 일반적 기준에 부합하는지는 다소의 논란을 초래하지만 그렇다고 북한을 계속 단일 행위자로 파악하는 접근 방식의 문제점 또한 현저하지 않을 수 없다.

상기 연구는 네트워크 거버넌스의 이론 체계를 원용하며 분석의 수준을 북한 내 행위자들에게까지 확대시킨다. 논문은 북한 내 국가조직 및 사회조직들의 자율화 및 분권화 실태, 북한의 대남협력 기구 및 해외 조직의 활동 현황 등을 근거로 북한 내 행위자들의 특성과 실태를 추정한다. 그리고 남북한 양측의 행위자들을 중첩적으로 연계하는 네트워크의 구상을 통해 향후 남북한 거버넌스의 발전 방안을 모색한다. 연구는 최종적으로 북한 내 거버넌스의 확장 방안으로 남북 주민간 접촉면을 확대하는 다양한 정책처방들을 제시한다. 아울러 대북관련 국제협력의 네트워크 및 재외동포 네트워크의 활성화 방안을 함께 모색한다.

다. 남북연합 형성·운영의 거버넌스

남북연합은 현재 우리 정부가 제시하는 점진적이고도 단계적인 통일 방안인 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(민족공동체 통일방안)’의 제 2단계를 구성하는 내용이다. 남북연합 단계는 남북한간 교류와 협력의 확대를 통해 상호 적대감과 불신을 제거하는데 주력하는 화해협력단계의 다음 수순으로서 1민족 1국가의 완전한 통일국가를 구축하기 위한 최종과업의 사전준비적 단계라고 할 수 있다. 남북연합 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부를 유지시키면서도 한편으로 최종적 통일을 향한 다각적 통합의 과정을 적극적으로 모색하는 단계로 특징 지워진다.⁴⁷

정부의 통일방안과 관련된 지금까지의 연구들은 통일에 대한 비전과 원칙 그리고 접근 방식 등에 대한 논의와 더불어 구체적 실행계획들을 다양하게 도출하고 있다. 하지만 이러한 노력들의 대다수는 공식적인 법과 제도의 측면에서 통일의 방안들을 논의하는 경향을 노정한다. 한반도 통일로의 중

47- 통일교육원, 『통일문제이해 2008』 (통일교육원, 2008), p. 61.

간단계라고 할 수 있는 남북연합과 관련한 연구들 역시 연합의 법적 및 제도적 틀에 주된 관심이 놓여져 왔다. 이 연구는 기존의 접근 방식들과 차별화를 시도하며 거버넌스적 시각에서 남북연합으로의 전이 및 남북연합의 운용을 위해 구체적 방안들을 도모한다. 연구는 특히 메타 거버넌스적 시각에서 국가의 향후 역할과 이를 수행하기 위한 정책 및 전략의 도출을 시도한다. 즉 적극적 예산의 지원, 지식 및 정보의 확산을 위한 환경의 진작, 네트워크의 조직을 내실화하기 위한 다양한 지원, 갈등의 조정자적 역할 수행 등 국가가 메타 거버넌스적 기능의 수행을 강조한다.

상기 연구는 남북연합형성기와 남북연합운영기로 시차적인 분리를 시도한 후 각 기간에 맞는 거버넌스적 정책 제안을 시도한다. 남북연합형성기는 정치, 경제, 안보 및 사회문화 분야에서 신뢰를 구축하고 북한의 변화를 촉진하는 데 주력하며, 구체적 과제로는 남북한 간의 정치적 신뢰구축, 국민적 합의형성, 평화체제 구축, 북한의 시장경제화, 북한사회의 다원화 등을 포함시키고 있다. 한편 남북연합운영기는 남북연합이 형성된 후의 원활한 운영을 도모하는 기간으로 특성 지어지며, 남북연합의 유지에 필요한 각종 제도적 장치를 작동시키고, 군비통제를 이룩하며, 남북한간 경제통합과 사회문화통합을 강화하는 과제들을 보유하고 있다.

이 연구는 메타 거버넌스의 과제를 국내차원, 국제차원 및 대북차원으로 구분하여 논의한다. 남북연합형성기에는 국내차원에서 국민적 합의를 형성하는데 우선적 순위를 설정하고 이를 토대로 대북협상을 추진할 것을 주문한다. 국제적으로는 북핵문제의 완전한 해결 및 한반도 평화체제의 구축을 위한 국제적 협력망을 확대하고 북한이 국제사회에 진입할 수 있도록 국제적 환경을 조성하는데 주력할 것을 강조한다. 물론 북한과의 정치 및 안보 분야의 신뢰구축과 사회 각 분야의 광범위한 협력 확보 등은 남북연합의 형성을 위한 필수적 과제로 파악되어진다. 한편 남북연합운영기는 북한과의 연합적 관계를 실무적으로 추진해 나가는 기간인 만큼 대북협상에 정책의 우선순위를 부여하도록 권장하고 있다. 남북연합기구의 운영, 군비통제의 실시, 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장의 형성 등 경제통합조치의 수행, 사회문화 분야의 다양한 통합정책 실시 등은 남북연합운영기의 주요 과제들로 제시된다. 국내적 차원에서는 남북연합의 운영 방식 및 운영자금 조달 등과 관련하여 국민적 지지 기반을 조성하는 데 주력하고, 국제적으로

는 남북연합에 대한 국제사회의 이해를 증진시키며 이들의 협력을 도출하는 노력을 강조한다.

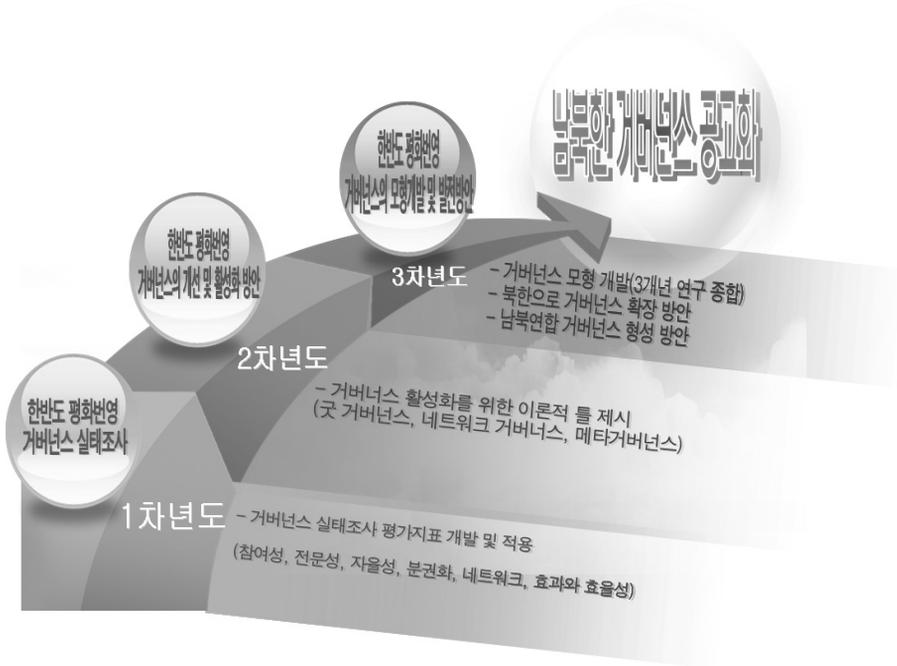
2. 종합평가

금년도 연구사업의 학술적 기여는 영역별로 상이한 거버넌스의 실태들과 지향점들을 비교 분석하여 정리함으로써 향후 통일정책 분야의 거버넌스를 이론적으로 보다 정교하게 발전시킬 수 있는 초석을 제공했다는 점일 것이다. 금년도에 제시된 거버넌스 분석의 모형은 아직은 초기적 이론화 작업으로, 향후 폭넓은 개선의 여지를 남기고 있으며 보다 창의적인 시각들을 보유한 미래의 이론화 작업들을 초대한다. 이론적 심화와 정책적 적실성의 제고는 통일정책 분야의 거버넌스 논의의 현재적 핵심 과제이기도 하지만 또한 미래적 과제를 지속적으로 구성하게 될 것이다.

또한 지금까지 거버넌스 이론의 남북관계 적용에 관한 연구가 주를 이루었다면, 금년도 세부과제를 통해 북한의 국가-사회관계의 최근 변화를 바탕으로 북한 내부의 거버넌스 행위자를 모색해 본 것도 의미가 있었다. 무엇보다 대북·통일정책 거버넌스는 북한이라는 특정행위자를 반드시 고려할 수밖에 없다. 거버넌스 이론을 남북관계문제에 적용한 것을 넘어, 북한의 다양한 행위자의 출현을 전망하고 이에 대한 접촉면 확대를 제시한 것은 정책적 연구로서도 의미가 있다. 북한의 개혁개방 과정에서 다양한 행위자들과 조응할 수 있는 방향을 제시하여, 남북연합이 구축되면 이를 효율적으로 운영할 수 있는 길잡이 역할을 할 수 있을 것이라 기대한다.

금번 3차년도 연구를 끝으로, 지난 2006년부터 3개년 사업으로 시작한 거버넌스 협동연구는 종결하게 된다. 거버넌스 이론과 통일정책 분야의 접목을 시도한 지난 3년의 협동연구는 수많은 이론적 및 정책적 함의를 산출함으로써 거버넌스 이론의 발전과 통일정책수립의 효율화 및 민주화에 기여를 하였다.

<그림 5-2> 3개년 협동연구 사업의 내용 및 성과



그러나 아직도 이론과 정책을 접목시키는 작업은 더 많은 노력을 필요로 하고 있다. 거버넌스 이론 자체도 더욱 발전되어야 하며, 실천영역에서의 통일정책 거버넌스도 더욱 성숙되어야 한다. 여하튼 지난 3년간 거버넌스 이론을 통일정책에 접목시키려는 노력은 나름대로 소기의 성과를 거두었다. 이 연구결과가 향후 새로운 연구자 및 정책개발자들에게 유용한 지침서 역할을 하게 될 것을 기대한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강동완. 『대북지원정책 거버넌스: ‘남남갈등’을 넘어 ‘남북상생’으로』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 강원택. 『한국 정치 웹 2.0에 접속하다』. 서울: 책세상, 2008.
- 강정석 외. 『정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리』. 서울: 한국행정연구원, 2005.
- 국방부. 『국방백서 1991-1992』. 서울: 국방부, 1991.
- 김갑철 외. 『북한학 개론』. 서울: 문우사, 1990.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김규륜. 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김상범 외. 『대한민국 웹2.0 트렌드』. 서울: 행복한나무, 2008.
- 김석준 외. 『뉴거버넌스연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- 김석진·김계환. 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김영운 외. 『평화비용의 의미와 실익』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일부, 2008.
- 김영운. 『남북경협 실패사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김용철·윤성이. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름, 2006.
- 김정제. 『대일 청구권 자금의 활용사례 연구』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.

- 김홍수·류대영 공저. 『북한종교의 새로운 이해』. 서울: 다산글방, 2002.
- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단. 『독일경제사회통합에 관한 연구』. 서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990.
- 로버트 길핀. 『국제관계의 정치경제학』. 서울: 인간사랑, 1990.
- 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밉스트 지음. 김계동 외 옮김. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2007.
- 박광기 외. 『한반도 평화교육 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박상필. 『NGO를 알면 세상이 보인다』. 서울: 한울, 2007.
- 박성복·이종렬. 『정책학원론』. 서울: 대영문화사, 1998.
- 박영호 외. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철 외. 『2020 선진한국의 국가전략 총괄편』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박형중. 『김정일시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- _____. 『중국과 베트남의 개혁과 발전』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 서창록. 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』. 서울: 다산출판사, 2007.
- 성원용·안병민. 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구』. 서울: 한국교통연구원, 2006.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『조선로동당의 외곽단체』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 손기웅 외. 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전 방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 송두울. 『21세기와 대화: 발상의 전환을 위한 20가지 테마』. 서울: 한겨레신문사, 1998.
- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.

- 양현모 외. 『한반도 평화번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 한국행정연구원, 2006.
- 오석홍. 『행정학』. 서울: 박영사, 2004.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이금순 외. 『북한인권백서 2008』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이승훈·홍두승. 『북한의 사회경제적 변화』. 서울: 서울대학교 출판부, 2007.
- 이온죽 외. 『남북한 사회통합론』. 서울: 삶과꿈, 1997.
- 이희승 편저. 『국어대사전』. 서울: 민중서림, 1981.
- 임강택. 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 임성학 외. 『한반도 평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 임을출. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『국제금융기구의 북한 개입-조건, 시나리오 및 과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 장형수. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 전성훈. 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 정성장·신정현 외. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』. 서울: 한울, 2004.
- 정세진. 『계획에서 시장으로』. 서울: 한울, 2000.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론』. 서울: 서울프레스, 1997.
- 조 민. 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 조정남·유호열·한만길. 『북한의 재외동포정책』. 서울: 집문당, 2002.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원,

1999.

- 주성수. 『글로벌 거버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 1999.
- 최영출 외. 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 최진욱. 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』.
서울: 통일연구원, 1997.
- _____. 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『현대북한행정론』 제2판. 서울: 명인출판사, 2008.
- 클레이 서키, 송연석, 옴김. 『새로운 사회와 대중의 탄생』. 서울: 갈리온, 2008.
- 통일노력 60년 발간위원회편. 『하늘길, 바닷길, 땅길 열어 통일로: 통일노력 60년』. 서울: 다해미디어, 2005.
- 통일원. 『독일통일백서』. 서울: 통일원, 1994.
- 하영선·김상배. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유문화사, 2006.
- 학민사 편집실 엮음. 『남북한의 교류·협력 관련 법령』. 서울: 학민사, 1994.
- 허문영 외. 『평화변영정책 추진성과와 향후 과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 허문영. 『한반도냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』.
서울: 통일연구원, 1999.
- 항병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.

- 북한문헌

- 백과사전출판사 편. 『조선대백과사전』 3권. 평양: 백과사전출판사, 1996.
- _____. 『조선대백과사전』 4권. 평양: 백과사전출판사, 1996.
- _____. 『조선대백과사전』 17권. 평양: 백과사전출판사, 2000.
- _____. 『조선대백과사전』 19권. 평양: 백과사전출판사, 2000
- 사회과학출판사 편. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- _____. 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- _____. 『조선말 대사전』 2권. 평양: 사회과학출판사, 1992.

- Anderson, James E. *Public Policy Making*. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Asia Watch and Minnesota Lawyers International Human Rights Committee. *Human Rights in the DPRK* Washington, D.C.: Asia Watch, 1988.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1984.
- Hewson, Martin & Sinclair, Timothy J. The Emergence of Global Governance Theory. In Sinclair, Timothy J.(ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2004.
- J. Peters & B. G. Pierre. *Governance, Politics and the State*. 'NY: St. Martin' Press, 2000.
- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. *Power and Interdependence* (Glenview; Scott, Foresman and Company, 1989).
- Kooiman, J. & Vliet, eds. *Modern governance: new government-society interactions* London: Sage, 1993.
- Leach, S, Stewart, J & Walsh, Kieron. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: MacMillan, 1994.
- Lindblom C. and E. Woodhouse, *Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- Moon, Chung-in. *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations*. Washington. D.C.: United States Institute of Peace, 1995.
- Peters, Guy B. *With a Little Help from Our Friends: Public-Private Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan, 1998.
- Pierre, John. *Introduction: Understanding Governance in John Pierre ed. Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Reincke, Wolfgang H. *Global Public Policy, Governing Without*

Government? Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2000.

Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

Rosenau, James N. & Czmpiel, Ernest-Otto eds. *Governance without Government: Order, and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

Solé, Richard V. & Goodwin's, Brian. *Sign of Life: How Complexity Pervades Biology*. New York: Basic Books, 2001.

Vladmir Lenin. *State and Revolution*. New York: International Publishers, 1974.

2. 논문

강동완. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스.” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』. (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30).

_____. “대북지원정책 거버넌스 평가 및 개선방안.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.

_____. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『國際政治論叢』. 제48집 1호, 2008.

강황선. “정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로” 『한국사회와 행정연구』. 제14권 3호, 2003.

길병욱. “북한의 체제변화 논의와 한국의 정책적 대응방안.” 『현대사회와 행정』. 제17권 2호, 2007.

김갑식. “세계화·정보화와 북한의 국가정체성: ‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』. 제13권 2호, 2004.

김경량. “남북 정상회담과 농업부문의 과제.” 『수은북한경제』. 2007년 가을호.

김근식. “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서.” 『평화연구』. 제11권 1호, 2003.

_____. “북한의 유엔외교: 유엔가입 이전과 이후의 비교를 중심으로.” 『국

- 제정치논총』. 제41집 4호, 2001.
- 김동수. 『북한의 대국제기구 외교정책 변화 연구』. 경남대 북한대학원 석사학위 논문, 2004.
- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호, 2003.
- 김소영. “원에 의한 은행통제를 강화하는 것은 우리 당의 주체의 강성대국 건설구상을 성과적으로 실현하기 위한 중요담보.” 『경제연구』, 1999년 4호.
- 김용욱. 『한반도 연방제통일실현의 단계와 과정에 관한 연구』. 한남대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 김재철. “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우.” 『한국정치학회보』. 28집 1호, 1994.
- 김태영. “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 『정부학연구』. 제8권 1호, 2002.
- 남만권. “군비통제 감시 및 검증에 대한 소고.” 『국방강론』. 3집 6권, 1994.
- 류재갑. “남북한안보관계의 과제: 군비통제.” 『남북한안보관계의 과제』. (한국정치학회, 광복50주년 기념 남북한관계 학술대회, 1995.11.11).
- 민족21 방북취재단. “최성익 민회협 부회장의 격경 토로-이산가족 대규모 상봉 준비 다 돼 있다.” 『민족21』. 2008. 11.
- 박영주. “뉴거버넌스와 사회계약, 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색.” 『한국행정학보』. 제34권 제3호, 2000.
- 박영호. “남북한간의 군사적 신뢰구축 방안.” 통일원. 『한반도 긴장완화와 평화정착』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. “평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: 실용외교의 실천.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. (통일연구원 주최 건국 60주년 기념 통일 심포지엄, 2008.7.18).
- 박종철. “한·미정상외교의 해법: 비핵화, 북·미관계, 남북관계의 병행.” 통일연구원. Online Series 08-11, 2008.
- 박주현·김상범. “군비통제와 국방예산의 증감요인.” 『국방강론』. 3집 6권, 2004.
- 배응환. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제.” 『한국행정학보』.

- 제37권 제3호, 2003.
- 배한동. “북한의 대내 정책변화의 요인 분석.” 『대한정치학회보』. 제14권 1호, 2006.
- 산업연구원. “북한의 산업개발 방향과 남북한 산업협력 방안.” 『KIET 산업경제』, 2007. 12.
- 손기웅. “제2차 남북정상회담 평가.” (평화한국 세미나 발표문, 2007.10.10).
- _____. “KPP 진전구도와 CSCE/OSCE의 시사점.” (통일연구원 KPP 간담회 발표문, 2007.3.7).
- 송정호. “대북정책 거버넌스와 시민사회의 역할.” 『이명박 정부 출범과 통일 환경』. (통일문제연구협의회 권역별 회의, 2008.5.22).
- 양현모. “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안.” 『통일연구』. 6권 2호, 2002.
- 오기성. “북한문화의 구조분석을 통해본 남북한 문화통합.” 이은죽 외. 『남북한 사회통합론』. 서울: 삶과꿈, 1997.
- 윤덕민. “새정부의 외교정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교.” 국가안보전략연구소 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』. 2008.
- 윤인진. “남북한 재외동포정책의 비교.” 『한국사회』. 제6집, 2005.
- 이명석. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』. 제36권 제4호, 2002.
- 이석수. “국가실패의 특성과 원인: 북한사례.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.
- 이성구. 『김정일정권의 대남정책: 1994-2005』. 숭실대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 이우영. “북한에서의 국가-사회: 시민사회론은 적용 가능한가.” 최완규 역음. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울, 2001.
- 이자형 외. “북한의 보건의료와 여성건강상태에 관한 고찰.” 『간호과학』. 제19권 1호, 2007.
- 이재정. 『남북한 재외동포정책에 관한 비교연구: 탈냉전기 정책변화를 중심으로』. 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2003.
- 이정민. “남북한 신뢰구축과 군비축소방안.” 『통일문제연구』. 4권 1호, 1992.
- 이종렬·이재호. “거버넌스론: 개념과 기능을 중심으로.” 윤영진·김태룡 외.

- 『새행정이론』. 서울: 대영문화사, 2002.
- 이종무. “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법.” 『북한개발지원의 과제』. (한국국제보건의료재단 주최 학술회의, 2008. 7.28).
- 이준호. “통일교육과 민주시민교육.” 심익섭 외. 『한국민주시민교육론』. 서울: 엠-애드, 2004.
- 이종호. 『통일후 북한지역에 있어서의 불법 과거사 청산에 관한 연구』. 아주대 공공정책대학원 석사논문, 2001.
- 이주열. “남북경제교류 지원과 통화통합구상.” 『남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구』. 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 이진영. “재외동포의 통일노력과 재중동포의 역할.” (남북통일을 위한 해외동포의 역할에 관한 토론회, 국회의원회관 소회의실, 2007.6.13).
- 장세훈. “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화.” 『한국사회학』. 제39집 2호, 2005.
- 주재현·김태진. “정부-기업간 파트너십과 환경정책.” 『한국행정연구』. 제10권 제4호, 2001.
- 지만원. “남북한군대를 30만으로 감축하는 것이 가능한가?” 『월간조선』. (1990.7).
- 채형복. “남북한 통일·통합 방안의 모색: 남북평화경제공동체.” 『법학논고』. 제12권 3호, 통권 44호, 2007.
- 최용환. “세계화 시대 북한 국가-사회관계의 변화.” 『社會科學研究』. 제13권 2호, 2005.
- 최원기. “남북접촉 막전막후 500일 드라마.” 『월간중앙』. 2000년 5월호.
- 최진욱. “남북관계 60년과 통일담론.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제10권 8호, 2008.
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 추원서. 『신기능주의적 관점에서 본 남북 경제공동체 연구』. 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2006.
- 한승준. “신겨버넌스의 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제41권 제3호, 2007.

- 한영진. ‘북한의 사회계층과 의식 변화.’ 『북한』. 2007년 5월호.
- 한용섭. “한반도군비통제 협상대안과 평가.” 『국방학술논총』. 제6집, 1992.
- 함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰.” 함택영 외. 『남북한 군비 경쟁과 군축』. 서울: 경남대학교국동문제연구소, 1982.
- 황나미. “보건의료분야에서의 남북정상회담 및 남북총리회담의 의의와 향후 추진방향.” 『보건복지포럼』, 2007.

- 북한문헌

- 김일성. “북조선로동당의 창립과 남조선로동당의 창건 문제에 대하여 (1946.9.26).” 『김일성 저작집 2』. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- _____. “온 민족의 단합된 힘으로 조국통일을 자주적으로 실현하자: 제3차 범민족대회 참가한 해외동포들과 한 담화.” 1992년 8월 19일.
- _____. “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『김일성 저작집』 15권. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『김일성 저작집』 35권. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “총련일군들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 총련일군들과 한 담화 1973년 6월 1일.” 『조선해외교포운동에 대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- _____. “해외동포들속에서 조국통일운동을 힘있게 벌려나갈데 대하여: 독립국가협동체 조선통일촉진위원회 위원장일행과 한 담화 1993년 6월 6일.” 『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김정일. “근로단체사업에 대한 당적지도를 강화할데 대하여: 전국당근로단체사업부일군강습회 참가자들에게 보낸 서한. 1985년 4월 30일.
- _____. “근로단체사업에 대한 지도를 강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화 1975년 9월 10일.” 『김정일선집』 5권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “김일성사회주의청년동맹의 사명과 임무에 대하여: 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 책임일군과 한 담화 1996년 1월 20일.” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “농업근로자동맹사업을 더욱 강화할데 대하여: 전국농업근로자동

- 맹일군 강습회 참가자들에게 보낸 서한 1985년 12월 14일.” 『김정일선집』 8권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “대외사업부문 일군들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 대외사업 부문 일군들과 한 담화 1980년 1월 6일.” 『김정일선집』 6권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “조선로동당은 우리 인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자이다: 1990년 10월 3일.” 『김정일선집』 10권 (평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “직업동맹사업을 더욱 강화할데 대하여.” 전국직업동맹일군강습 참가자들에게 보낸 서한 1984년 5월 3일, 『김정일선집』 8권. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “청년들과의 사업에 힘을 넣을데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1993년 2월 26일.” 『김정일선집』 13권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “총련사업을 잘 도와줄데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화.” 1975년 3월 25일, 『김정일선집』 5권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “현실발전의 요구에 맞게 청년동맹사업을 개선강화할데 대하여: 조선민주청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1964년 4월 22일.” 『김정일선집』 1권. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 박봉주. “당정책관철과 초급당조직의 역할.” 『근로자』, 1980. 3.

Banner, G. “From Government to Governance, German Local Authorities Between Regulation, Service Provision and Community Development, Governance and Local Autonomy in the 21st Century.” Academic Symposium. Research Institute for Public Administration at Hanyang University, 1999.

Boyd, Brian. “Corporate Linkages and Organizational Environment: A Test of the Resource Dependence Model.” *Strategic Management Journal*. Vol. 11, No. 3. 1993.

Brown A. J. “Collaborative governance versus constitutional politics:

- decision rules for sustainability form Australia's South East Queensland forest agreement." *Environmental Science & Policy*. 2002. 5.
- Gerry, Stoker. "Local Government in Britain After Thatcher." in Jan Erik Land(ed.) *Public Sector Reform*. London: Sage, 1997.
- Gyford, J. "The Enabling Council, A Third Model." *Local Government Studies*. 1991.
- Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1. 1992.
- Jessop, B. "Governance of Complexity and the Complexity of Governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance." in A. Amin and J. Hauser(eds.), *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance*. New York: Wiley Interscience, 1997.
- Kahler, Miles and Lake, David A. "Globalization and Governance: Definition, Variation, and Explanation," University of North Carolina at Chapel Hill, European Union Center, Conference Papers, 2002.
- Kennis, P. & Schneider, V. "*Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis*" in B. Martin and R. Mayntz(ed.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press, 1992.
- Lasker, et al. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*. 2001.
- Macintosh, James. "Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension," International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995.

- Pfeffer, J. and P. Nowak. "Joint Ventures and Interorganizational Interdependence," *ASQ*, Vol. 21; P. S. Tolbert, "Institutional Environments and Resource Dependence." *ASQ*, Vol, 30. 1985.
- Pierre, John. "Model of Urban Governance: The Institution Dimention of Urban Politics." *Urban Affair Review*. Vol. 34, No. 3. 1999.
- Teisman, G. & Klijn, Erik-Hans. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*. 2002.

3. 기타

『국민일보』.

『동아일보』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『조선중앙방송』.

『평화신문』.

『프리존 뉴스』.

보건복지부 다문화가족과. 통계청 DB. 2008.

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진옥	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15 (I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원

2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배형호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한 중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화 변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원

2007-10-01 동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02 한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)		10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)		10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)		10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)		10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)		10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영

2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 정조차
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

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

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 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 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

