

# 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축

양현모 · 이준호

주관연구기관 : 통일연구원  
협력연구기관 : 한국행정연구원

## 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축

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 6,000원

© 통일연구원, 2008

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

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축 / 양현모·이준호 [지  
음]. — 서울 : 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-07-02)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-480-1 93340 : ₩6,000

남북 교류 협력[南北交流協力]

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2008003926

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)

## I. 서론 / 1

1. 연구의 필요성과 목적 ..... 1
2. 연구방법 및 범위와 내용 ..... 3

## II. 이론적 배경 / 5

1. 남북 교류협력 거버넌스의 의미 ..... 5
  - 가. 거버넌스의 의미 ..... 5
  - 나. 남북 교류협력과 거버넌스 ..... 10
2. 남북 교류협력 효율화와 거버넌스 모형 ..... 16
  - 가. 효율화의 의미 ..... 16
  - 나. 남북 교류협력 효율화와 거버넌스 ..... 17
  - 다. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형화 ..... 18
3. 남북 교류협력 거버넌스 모형화의 분석틀 ..... 19
  - 가. 분석을 위한 고려요인 ..... 19
  - 나. 분석틀 ..... 20

## III. 이슈영역별 거버넌스 분석 / 25

1. 이슈영역별 거버넌스의 개관 ..... 25
  - 가. 대북정책 참여거버넌스 ..... 25

나. 남북경협 거버넌스	27
다. 남북한 사회문화 협력거버넌스	29
라. 한반도 평화교육 거버넌스	30
마. 남북교류 로컬거버넌스	32
2. 네트워크의 복잡성 .....	34
가. 대북정책 참여거버넌스	34
나. 남북경협 거버넌스	38
다. 남북한 사회문화 협력거버넌스	41
라. 한반도 평화교육 거버넌스	44
마. 남북교류 로컬거버넌스	46
3. 네트워크의 자율성 .....	50
가. 대북정책 참여거버넌스	50
나. 남북경협 거버넌스	54
다. 남북한 사회문화 협력거버넌스	56
라. 한반도 평화교육 거버넌스	57
마. 남북교류 로컬거버넌스	58

## IV. 남북 교류협력 거버넌스 모형 / 62

1. 남북 교류협력 거버넌스 모형의 도출 .....	62
가. 집중적 거버넌스 모형: 유형 I	63
나. 과점적 거버넌스 모형: 유형 II	65
다. 탈규제적 거버넌스 모형: 유형 III	66
라. 네트워크 거버넌스 모형: 유형 IV	67
2. 모형의 적용 .....	69
가. 대북정책 참여거버넌스	69
나. 남북경협 거버넌스	70
다. 남북한 사회문화 협력거버넌스	71

# 목 차

남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축

양현모·이준호

라. 한반도 평화교육 거버넌스	72
마. 남북교류 로컬거버넌스	73
바. 분석의 종합	74

## V. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형과 발전방향 / 76

1. 남북 교류협력 효율화를 위한 바람직한 모형 .....	76
2. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형의 발전방향 ..	80
가. 한반도 평화교육 거버넌스: 집중적 거버넌스 모형	81
나. 남북경협 거버넌스: 과점적 거버넌스	85
다. 남북교류 로컬거버넌스: 탈규제적 거버넌스	88
라. 남북한 사회문화 협력거버넌스: 네트워크 거버넌스	92
마. 대북정책 참여거버넌스: 네트워크 거버넌스	94

## VI. 요약 및 결론 / 98

## VII. 참고문헌 / 101

## VIII. 최근 발간자료 안내 / 105

## 표 목차

<표 II-1> 거버넌스의 특성 비교 .....	10
<표 III-1> 남북교류 로컬거버넌스의 주요행위자 의존관계 .....	61

# 그림 목차

<그림 II-1> 거버넌스의 대두배경: 정부(국가)의 팽창적 요인과 수축적 요인 .....	8
<그림 II-2> 남북 교류협력에서 거버넌스의 등장배경 .....	16
<그림 II-3> 남북 교류협력 효율화와 거버넌스 .....	18
<그림 II-4> 분석틀 .....	24
<그림 III-1> 남북경협 유형 .....	28
<그림 III-2> 대북정책 거버넌스 행위자 네트워크 .....	35
<그림 III-3> 남북경협 거버넌스 .....	39
<그림 III-4> 남북경협 정책 추진구조 .....	40
<그림 III-5> 남북 사회문화 협력거버넌스 .....	43
<그림 III-6> 남북교류 로컬거버넌스의 네트워크 .....	50
<그림 IV-1> 남북 교류협력 거버넌스 모형 .....	63
<그림 IV-2> 집중적 거버넌스 .....	64
<그림 IV-3> 과점적 거버넌스 .....	65
<그림 IV-4> 탈규제적 거버넌스 .....	67
<그림 IV-5> 네트워크형 거버넌스 모형 .....	68
<그림 IV-6> 이슈영역별 거버넌스의 유형 .....	75
<그림 V-1> 거버넌스 모형의 진화·발전 .....	79
<그림 V-2> 한반도 평화교육 거버넌스의 발전방향 .....	83



## 그림 목차

<그림 V-3> 남북경협 거버넌스의 발전방향 .....	87
<그림 V-4> 남북교류 로컬거버넌스의 발전방향 .....	90

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

최근 남한 정부의 정권 교체는 새로운 남북관계의 형성을 필요로 하고 있다. 그 동안의 대북 햇볕정책이 실용주의 정책으로 큰 방향의 변화가 이루어지고 있기 때문이다. 그러나 이로 인해 나타나는 문제점도 적지 않다. 즉, 대북관계의 경색과 국내적 갈등이 심각한 문제로 나타나고 있는 것이다. 현재 북한은 남한 정부에 대해 공개적인 비난을 하는 등 대화의 파트너로 인정하지 않는 자세를 보이고 있으며, 이에 따라 그 동안의 경험이나 각종 회담 등도 담보를 거듭하고 있다. 또한 남한 사회 내부적으로는 대북정책에 대한 남남갈등이 더욱더 표면화됨으로써 사회적 통합을 어렵게 하고 있으며, 외부적으로도 6자회담이 큰 진척을 보이지 못하고 있는 가운데 북미관계와 한미관계에서의 정책조율도 원활하지 못한 실정이다.

이는 국민의 정부에서 참여정부까지 지난 10년간 지속되어 온 대북 햇볕 정책에서 대북 실용정책으로 정책기조의 큰 틀을 변화시키는 것이기 때문에 정권 출범 초기인 현재로서는 필연적으로 맞을 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 결국 새 정부는 미래지향적인 남북관계의 새 틀을 짜기 위하여 이러한 난관을 극복하고 문제점을 해결해야만 하는 중대한 시대적 사명을 안고 있는 것이다. 그러나 분단 상황의 특수한 남북관계 속에서의 남북 교류 협력 문제, 한반도를 중심으로 한 동북아 및 국제관계 문제, 내부적으로는 대북문제에 대한 사회통합과 여론·지지의 획득 문제 등을 정부 단독으로만 해결하는 데에는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 이유에서 최근 통일관련 정책분야에서도 다양한 행위자 네트워크 체제의 협력적 상호작용으로서 거버넌스(governance)가 모색되고 있다.

통일정책은 본래 국가 미래를 결정짓는 주요정책 중에 하나이며, 민족적 염원과 인도적 차원에서 국민적 관심이 매우 높은 분야이고, 또한 국제적으로도 북한 핵문제와 동북아의 평화 그리고 북한에 대한 지원 등 다양한 이슈 영역을 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, 책임성의 약화뿐만 아니라 효율성과 효과성을 기대하기 어렵게 하고 있다. 바로 이러한 이유에서 최근 통일정책 분야에서도 거버넌스적 접근이 강조되고 있는 것이다.

이러한 거버넌스는 미국 등 서구국가에서 처음 등장한 것이지만, 우리 정부에서도 외환위기 이후 정부혁신과 정부경쟁력 강화 차원에서 국정운영의 새로운 패러다임으로 전환하여 왔다. 이 과정에서 행정학을 중심으로 한 다양한 학문분야에서 거버넌스에 대한 연구를 축적시켜 왔는데, 이러한 논의는 두 가지 측면으로 구분될 수 있다. 그 하나는 현실적으로 나타나는 현상에 대한 경험적 연구이고, 다른 하나는 바람직한 방향에 대한 규범적 연구이다. 전자는 특정 정책과정을 거버넌스의 시각으로 접근하여 행위자 분석과 주요변수의 규명, 거버넌스의 특성을 분석하는 것이라면, 후자는 특정 가치를 실현시키기 위한 바람직한 거버넌스의 모형을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

이 같은 맥락에서 지난 2년간의 ‘한반도 평화번영 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. 이제 마지막 단계는 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 수 밖에 없다. 따라서 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.

## 2. 연구방법 및 범위와 내용

남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축을 목적으로 한 본 연구는 이론적 적실성을 위하여 기존의 거버넌스와 관련된 논문, 서적 등에 관하여 문헌연구를 하였다. 또한 본 연구는 1, 2차 연구를 종합하여 완결하는데에 목적이 있으므로 앞선 연구에서의 실태분석과 활성화 방안에 관한 연구결과를 주요자료로 활용하였다.<sup>1</sup> 특히 1, 2차 연구는 분야별 주요 사례분석과 아울러 설문분석이 수행되었기 때문에 자료의 가치가 상당히 높지만, 연구 맥락의 이해를 돕기 위하여 1, 2차 참여 연구진과의 좌담회와 개별 인터뷰를 수행하였으며, 통일부, 지방정부, 시민단체, 기업 관계자들과의 면접도 병행하였다.

연구범위에 있어서 본 연구는 남북관계와 관련된 모든 이슈 영역을 다루지 않으며, 분석수준을 좁히고 구체화하고자 하였다. 즉, 국제 수준의 글로벌 거버넌스(global governance)나 한반도와 동북아 지역을 중심으로 한 지역적 거버넌스(regional governance), 그리고 거버넌스의 한 축을 이루는 북한체제를 제외하고 국가 수준 이하에서 이루어지는 거버넌스를 연구대상

---

<sup>1</sup> 본 연구의 제3장은 2006년과 2007년에 수행된 1, 2차 협동연구의 결과물에 대한 내용을 분석한 것이다. 따라서 이에 관해서는 별도의 인용을 표기하지 않기로 한다.

으로 하였다. 따라서 본 연구에서 다루는 이슈영역은 대북정책 참여거버넌스, 남북경협 거버넌스, 남북한 사회문화 협력거버넌스, 남북교류 로컬거버넌스, 평화교육 거버넌스를 포함한다.

이러한 본 연구는 총 다섯 개의 장으로 구성된다.

제1장 서론에서는 연구의 목적 및 필요성, 연구의 방법과 내용에 대해서 서술하였다.

제2장에서는 이론적 배경으로서 거버넌스에 관한 이론적 재검토와 함께 남북 교류협력이라는 정책적 특성을 고려한 거버넌스 이론을 조망하였다. 그리고 남북 교류협력의 효율화를 구체화하였으며, 이를 위한 거버넌스 모형 정립의 필요성과 모형화의 분석틀을 제시하였다.

제3장에서는 거버넌스 모형의 결정요인에 따라 제1, 2차 연구 결과를 통하여 분석하였다. 그리고 여기서 도출된 분석결과는 거버넌스 모형화에 기초적 논거로 제시하였다.

제4장에서는 거버넌스의 모형을 제시하여 이슈영역별 특성과 현재의 거버넌스 실태에 따라 모형을 적용하였다.

제5장에서는 바람직한 거버넌스 모형을 설정하며, 관리전략과 향후 남북 교류협력 거버넌스 모형의 발전방안을 제시하였다.

제6장은 연구 전체의 요약 및 결론 부분이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 남북 교류협력 거버넌스의 의미

#### 가. 거버넌스의 의미

##### (1) 거버넌스 개념의 관념적 혼란

거대한 환경변화에 대한 대응으로, 1990년대 이후 행정학과 정책학 분야에서 거버넌스(governance)는 국가통치방식의 일대 전환적 패러다임으로서 유행처럼 확산되어 왔다. 이러한 경향은 다소 차이가 있지만 정치학, 사회학 등 여타의 사회과학 분야에서도 마찬가지였다고 할 수 있다. 따라서 그 동안 많은 이론적 연구가 전개되었을 뿐만 아니라 실제 정책과정에서의 경험도 다양하게 축적되어 왔다.

그러나 거버넌스 개념의 등장과 도입과정에서 국가에 따라 배경, 상황이 상이하하며, 학문분야에 따라 분석수준과 단위 등 거버넌스의 차원이 다를 뿐만 아니라 적용되는 이슈영역에 따라서도 관점을 달리하게 된다. 예컨대 행정학에서는 국정운영 네트워크에 관심을 갖는다면, 조직학에서는 조직관리의 정치적 역동성에 주목한다. 정치학에서는 거버넌스를 다원적 행동주체들에 의한 협력적 통치양식으로 이해하는 것으로 보이며, 경제학은 시장중심적 시각에서, 사회학에서는 시민사회의 자율조절 양식으로 거버넌스를 규정하기도 한다. 한편, 거버넌스의 행동주체 가운데 어떤 것을 중심으로 삼느냐에 따라 정부중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스로 구분할 수 있으며, 지역적 수준에 따라 글로벌 거버넌스, 국제지역 거버넌스, 국가적 거버넌스, 지방적 거버넌스 등으로 구분한다.<sup>2</sup> 그런데 이 같은 다접근성과 다차원성이 이론적 논의를 확장시키고, 내용을 풍부하게 하였다는 점은 분명하지만, 한편으로는 거버넌스의 개념을 모호하게 하고 이해에 혼란을 가져왔다는 점도 부인할 수 없다.

한반도 평화·번영 거버넌스에 관한 1, 2차 연구에서도 이와 같은 문제점이 없지 않았던 것으로 보인다. 이러한 이유는 거버넌스를 ‘한반도 평화·번영’이라는 부문에 적용시킬 때, 여기에는 거버넌스의 거시적 수준에서 미시

---

<sup>2</sup> 오석홍, 『행정학』 (서울: 박영사, 2004), p. 78.

적 수준까지 포함하고 있으며, 사회과학 전반의 학문적 영역과 관련을 갖기 때문이다. 즉, 한반도를 둘러싼 국제관계에서부터 국가적 사안, 그리고 지방 수준에 이르기까지 분석단위가 다양할 뿐만 아니라 이슈영역에 있어서도 정치학, 행정학, 사회학, 경제학 등의 다양한 학문적 영역과 관련성을 갖는다는 것이다. 따라서 협동연구 전체를 관통하는 거버넌스의 일반적인 이론틀을 제시하는 작업이 쉽지 않을 뿐더러 거버넌스 이론이 산만하게 제시되거나 거버넌스의 일 단면만을 부각한 점이 없지 않았다.

이러한 이유에서 거버넌스 이론을 특정 분야에 적용할 때 거버넌스의 일반적이고 공통적인 원리에서 출발하여야겠지만, 보다 적실성을 높이기 위해서는 적용분야의 배경, 특성, 주요 구성요소들을 체계적으로 고려하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구는 기본적으로 한반도 통일정책으로서의 특성과 남북 교류협력이라는 특성과 수준에 따라 거버넌스 이론을 논의하고자 한다.

## (2) 거버넌스의 출현배경

거버넌스 개념의 출현배경은 역사적 과정과 현재적 환경변화가 복합된 결과로서 설명된다. 즉, 시장실패와 정부실패의 경험, 그리고 세계화, 시민사회화, 정보화와 같은 환경의 변화에서 비롯되었다는 것이다. 이렇게 배경을 살펴보는 근본적인 이유는 전후 맥락을 이해함으로써 거버넌스의 의미와 개념을 보다 명확히 할 수 있다는 데에 있다. 그러나 한편으로는 다양한 배경으로 인해 학문분야마다 각기 다른 초점에서 거버넌스를 바라보게 한다. 따라서 여기서는 국가 정책과정에서 정부와 시장 그리고 제3의 영역의 관계가 어떻게 형성되었는지를 중심으로 거버넌스의 배경을 종합해 본다.

20세기 초까지 자유주의 사상에 기초한 자유방임주의에서는 시장의 자율성을 최대로 하면서 정부를 최소화하는 국가가 최선이라고 생각하였다. 그러나 시장실패를 경험하면서 시장이 실패하는 영역에서 국가의 보완과 적극적인 국가개입을 강조하는 케인즈적 복지국가를 탄생시켰다.<sup>3</sup> 이는 공공영역의 확장을 의미할 뿐만 아니라 공공영역에서의 주체는 국가이고 국가야말로 공공문제의 해결자라는 인식이 자리잡고 있었음을 의미한다. 이에

---

3- 김석준 외, 『뉴거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000), p. 35.

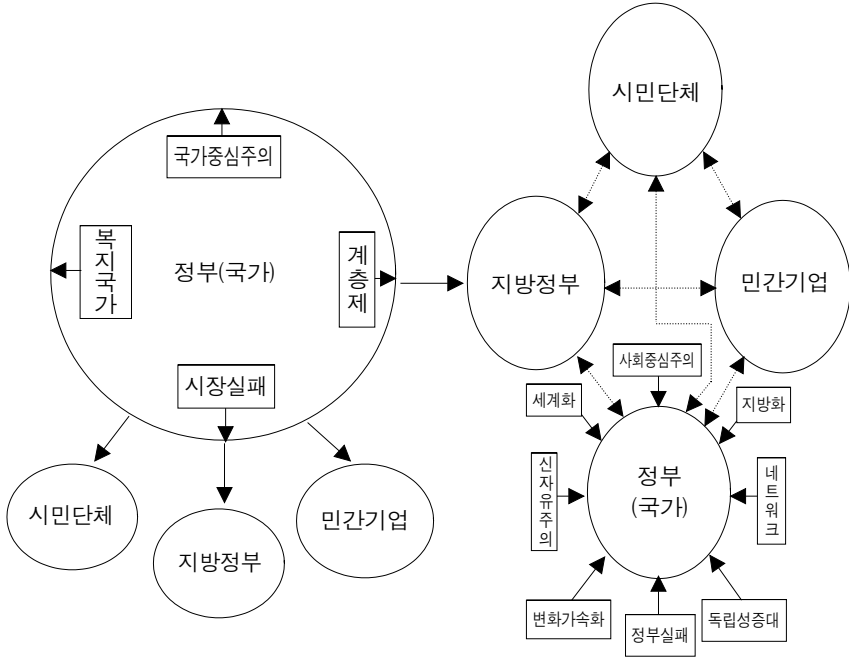
따라 정부는 거의 모든 영역에서 주도적인 문제해결자로 나서게 되었고, 정부의 역할 증대에 따라 정부의 조직, 예산 등의 팽창이 불가피하게 이루어졌다. 그러나 1970년대 이후 국가가 공공문제 해결에 만능이 아닐 뿐만 아니라 정부 관료제가 비생산·비능률적이라는 사고가 팽배해지면서 정부의 역할에 대한 회의가 일어나게 되었다. 즉, 정부실패를 경험하게 된 것이다. 결국 시장실패를 통해 시장기제로서는 해결할 수 없는 공공영역을 확인하였고, 이러한 영역에서는 비능률·비생산적인 수직적·위계적 관료제로 인해 정부를 통해서도 해결이 쉽지 않았음을 인식하게 되었다는 것이다. 그렇기 때문에 공공영역은 단순히 시장과 정부 양자 간에 역할교환 방식으로는 해결할 수 없으며, 자연스럽게 이 양자를 보완할 수 있는 제3의 행위주체가 개입할 것을 요구하게 된 것이다.

한편 세계화와 이에 따른 신자유주의의 확산으로 자본과 시장의 역할과 시민사회의 영역은 확대되는 반면, 이를 통제하고 규제하던 국가와 정부권력의 역할은 축소되었다. 또한 다원주의적 민주주의에서 나타나는 철의 삼각(iron triangle)은 일반적 이익을 대변하지 못하는 대의제 민주주의에 대한 불신을 가져왔고, 참여 민주주의의 강화에 대한 요구에 따라 시민사회 영역의 확대를 불러 일으켰다. 이러한 과정에서 특히 정보화는 네트워크를 통해 일반대중의 의사가 표출되고 전달될 수 있게 함으로써 직접 참여욕구를 충족시킬 수 있는 기술적 기반을 제공하고 있는 것이다.

종합하면, 거버넌스 출현은 첫째, 시장에서는 해결될 수 없는 공적 영역(public sector)이 존재하지만, 정부의 수직적·계층적 관료제로서는 공공문제를 해결할 능력이 부족하다는 것에 대한 경험적 인식과, 둘째, 정책과정에서 정부와 시장 이외의 다양한 행위자들이 존재하며 참여를 요구하게 되고, 이들을 연결하는 네트워크가 형성·작동될 수 있는 환경의 변화에서 비롯되었다고 할 수 있다.



<그림 11-1> 거버넌스의 대두배경: 정부(국가)의 팽창적 요인과 수축적 요인



출처: 한승준, “신거버넌스의 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제41권 제3호(2007), p. 99.

### (3) 거버넌스의 개념

거버넌스는 일반적인 형태로서 존재하는 것이 아니기 때문에 거버넌스의 실체와 본질을 이해하는 작업이 용이하지는 않지만,<sup>4</sup> 거버넌스를 구성하는 공통적인 개념적 속성을 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 정부 중심의 통치양식에서 분리·분화되어 적용영역이 확장된 공공 서비스 공급체계를 의미한다. 거버넌스의 대두 이전에는 국민국가 중심의 통치, 전통적인 관리기법, 복지국가 등을 기반으로 중앙정부 위주의 계층제적 통치체제가 주류를 이루고 있었다. 그러나 정부의 강력한 권한은 국민국

4-B. Jessop, “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), p. 35.

가 중심의 통치체제 약화, 사회변화 속도와 복잡성 증가, 초국가적 조직의 대두, 정부실패에 대한 비판 등으로 인해 약화되었다. 따라서 정부 외의 영역으로 공공서비스의 공급체계가 확장되게 된 것이다.

둘째, 거버넌스는 정부(국가)가 아닌 시민, 사회, 시장의 다양한 행위자가 참여하고 협력하는 파트너십을 전제하고 이를 중요시한다. 최근 시민사회가 성숙해지면서 시민과 NGO의 정책에 대한 관심이 고조되고, 이에 따라 공동체 관리에서 이들의 참여가 증가하였다. 또한 정부의 재정적 위기 및 정부실패로 인해 민간기업들의 공공정책 부문에 재정적, 관리기법적 영향력이 증대되었다. 이외에도 지방화와 분권화로 인해 중앙정부와 지방정부의 관계가 재구조화되어 지방정부의 권한이 확대된 점도 거버넌스 대두의 주요한 요인 중 하나라고 할 수 있다.<sup>5</sup>

셋째, 정부중심의 위계구조 또는 조정양식의 문제점과 한계를 극복하기 위해 요구되는 새로운 통치양식이다. 따라서 거버넌스 구성요인들의 유기적 결합관계, 즉, 네트워크를 중요시한다. 여기서 정부도 시민사회와 시장의 다양한 행위자들과 마찬가지로 거버넌스 네트워크를 구성하는 하나의 행동주체인 것이다.<sup>6</sup>

넷째, 거버넌스의 공식적 측면뿐만 아니라 비공식적 측면도 중요시 한다. 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로 구성원들의 관계나 책임이 모호하다는 특징이 있다.<sup>7</sup> 즉, 네트워크는 자발적이며 유연하고 느슨하게 연결된 구조를 지니며, 정부통제로부터 자율적인 독립성을 갖는다.

다섯째, 거버넌스는 공공분야의 이슈(issue)를 중심으로 일어나는 연속적인 과정이다.

이와 같은 내용을 중심으로 과거의 전통적 통치체제에 비교해서 거버넌스의 특성을 비교하여 보면 <표 II-1>과 같다.

---

5- 한승준, “신거버넌스의 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제41권 제3호(2007), pp. 97-98.

6-M. Hult Karen and Charles Walcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design* (Books/Cole, 1990).

7-R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Macmillan Press LTD., 1997).

<표 II-1> 거버넌스의 특성 비교

전통적 국정관리	거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가중심(state-centered)</li> <li>- 정부(government) 주도</li> <li>- 계층제(hierarchy)</li> <li>- 노젓기(rowing)</li> </ul>	➔
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회중심(society-centered)</li> <li>- 공동의(shared) / 복잡적(heterarchic) 거버넌스</li> <li>- 네트워크식 국정관리체제</li> <li>- 방향잡기(steering)</li> <li>- 수평적인 상호의존적 관계</li> <li>- 자발적 동의에 의한 체계(system willing consent)</li> </ul>

위에서 논의한 개념적 특성을 바탕으로 거버넌스를 정의해 보면, 거버넌스란 공공분야의 이슈를 중심으로 정부(국가), 시민, 사회, 시장의 다양한 행위자가 참여하고 협력하며 파트너십이 강조되는 유기적 네트워크로서 공식적·비공식적 작동을 모두 포함하는 기제이며 과정이다.

### 나. 남북 교류협력과 거버넌스

남북 교류협력이라는 이슈영역은 보다 크게 바라보면 남북관계와 이를 중심으로 이루어지는 국가 통일정책의 일환이다. 남북관계가 가지는 거버넌스의 특성에 관해서는 이미 1차 연구에서 논의된 바 있으나, 현재 남북교류분야에서 나타나고 있는 거버넌스 체제를 이끄는 원인적(seed) 측면을 중심으로 파악하다 보니 ‘왜 남북관계에서 거버넌스인지?’ 그 필요적(need) 측면에 대한 논의가 부족했던 것으로 보인다. 따라서 여기서는 거버넌스의 원인적 측면과 필요적 측면, 이 두 가지 측면을 종합적으로 고찰해 보기로 한다.

#### (1) 남북 교류협력에서 거버넌스의 원인적(seed) 측면

1980년대 후반까지 남북관계에서 거버넌스 현상은 거의 존재하지 않았다고 볼 수 있다. 남과 북은 국가 중심의 남북대결, 국가 이외 행위자들의 남북관계 간섭 금지, 안보 영역의 최우선성, 한반도를 둘러싼 강대국들의 각축과 같은 논리에 따라 관계를 유지해 나갔다. 이러한 경향에 커다란 변화를 마련

한 계기는 1988년 노태우 정부의 ‘민족, 자존, 통일, 번영을 위한 특별선언(7·7선언)’이었다. 이어 같은 해 10월 ‘남북 물자교류에 관한 기본 지침서’를 발표하고 북한과의 교역을 공식적으로 허용하였고, 1989년 최초로 남북한 공식교역이 시작되었다. 또한 1990년 8월에는 ‘남북교류협력에관한법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정함으로써 남북 교류협력이 이루어질 수 있는 법적 기반이 마련되었다.<sup>8</sup> 바로 이 시점이 세계적, 지역적 탈냉전의 변화 기류를 타고, 남북관계에서 이슈의 다변화와 행위자의 다양화, 그리고 남북간 상호정책의 변화가 시작된 시점이라고 볼 수 있다.

노태우 정부가 추진한 북방정책은 남북관계의 거버넌스 특성의 단초가 나타나게 된 계기라 할 수 있다. 무엇보다 국가가 독점하고 있던 남북관계의 통로를 시민사회에 열어주었고, 이는 국내의 민주화 추세와 더불어 급속한 상승효과를 보였다. 또한 국가 내적인 변화 역시 한국의 대북정책과 남북관계의 성격에 엄청난 변화를 가져왔다. 그것을 한마디로 말하면 바로 1980년대 후반의 민주화·시민사회화이다. 바로 이 시기가 일반시민들의 참여욕구가 분출되고 시민사회가 성장하는 전환점이었던 것이다. 한편 정부조직 내부의 관리양식의 변화도 이 시기부터 시작되었다고 할 수 있다. 냉전 종식 이후 대북관계의 업무가 다양화되면서 통일부, 외교통상부, 기획재정부, 국정원, 국가안전보장회의 등 다양한 정부부서들이 다양한 노력을 기울이게 되었다. 따라서 상명하복식의 정부체제에서 정책네트워크를 통한 정책조율의 양식으로 변화하게 된다.<sup>9</sup>

거버넌스의 주요 행위자로서 의회의 중요성 증가도 빼놓을 수 없는 요소이다. 과거 냉전기 행정부가 독자적으로 추진하는 대북정책에 의회의 정당들이 반대의 목소리를 내기 어려웠으나, 탈냉전기에 접어들면서 다양한 스펙트럼 상의 견해들이 표출되기 시작하였고 이는 대북정책에서도 예외가 아니었다. 또한 햇볕정책의 실행과정에서 대내적 투명성에 대한 요구가 급증하면서, 대북정책을 의회차원에서 검증하고 비판하는 과정이 상례화되었다.

그러나 무엇보다도 남북관계와 대북정책의 거버넌스 특성을 제고시킨 것

8- 양문수, “남북한 경제관계의 오늘과 내일,” 경남대 북한대학원 편, 『남북관계론』 (서울: 한울, 2005).

9- 황병덕·서창록·여인곤 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 73.

은 민간부문, 즉, NGO와 기업, 미디어의 참여라고 할 수 있다. 1990년대 중반 이후 대북 인도사업과 김대중 행정부 시기부터의 남북 교류협력의 양적·질적 증가는 주목할 만한 현상이었다. 이는 경제 분야에 국한되지 않고 광범위한 사회·문화교류 부문에서도 이루어져 왔다.

이와 더불어 정보화의 추세 역시 남북관계와 대북정책의 거버넌스 현상 강화를 위해 중요한 변수로 작용하였다. 현재 정부의 부처들은 정보제공, 여론수렴 등을 위하여 정보화를 적극 활용하고 있다. 특히 통일부, 시민단체, 국민들 간의 정보이동과 소통의 네트워크를 형성한다는 점에서 중요하며, 더욱이 그동안 제한되었던 북한관련 정보의 공개와 제공은 거버넌스 형성에 혁명적 변화를 가져다 주었다고 할 수 있다.<sup>10</sup>

이처럼 남북관계가 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기는 한국 공공정책 과정 전반이 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기와 크게 다르지 않다. 그러나 대북정책은 그 특성상 국가안보와 이념에 관한 것이기 때문에 사실 여타의 공공정책 부문에서보다 거버넌스의 행위자 수가 제한적이며, 네트워크가 단순하고 국가의 통제적 조정양식의 특성이 강하다. 따라서 남북 교류협력 분야의 거버넌스는 일반적인 공공정책 영역에 비하여 거버넌스적 특성은 대체로 미약하다.

## (2) 남북 교류협력에서 거버넌스의 필요적(need) 측면

앞서 논의한 남북 교류협력에서 거버넌스의 원인적 측면은 남북 교류협력 분야에서 거버넌스가 형성되어 작동될 수 있는 토양이 갖추어져 있는지, 그래서 남북 교류협력에서 거버넌스의 형태를 띠어가고 있는 것인지에 관한 내용이다. 즉, 이러한 환경의 변화, 조건의 변화에 따라 공공정책의 여타 분야처럼 남북 교류협력에서도 거버넌스가 구축되어 작동하는가에 관심을 둔 것이다. 사실 제1차년도 연구가 거버넌스의 실태조사였던 것도 최근 국정운영의 패러다임이 거버넌스라고 하는데, 과연 한반도 평화·번영 분야에서 어떠한가를 살펴보는 것이었다.

이에 비하여 남북 교류협력 거버넌스의 필요적(need) 측면은 ‘남북 교류·협력에서 왜 거버넌스인가?’ 하는 점에 대한 대답이다. 즉, 현재 나타나고

---

<sup>10</sup>\_황병덕·서창록·여인곤 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』, p. 76.

있는 정책현상을 거버넌스 시각으로 접근하여 이해하는 것이 아니라 당위론적으로 거버넌스라는 새로운 패러다임이 남북 교류협력에서 왜 필요한가, 무엇을 위해서 우리가 소위 거버넌스라는 방식을 지향할 필요가 있는가, 또한 거버넌스 체제를 통해 얻고자 하는 것은 무엇인가에 초점을 둔 것이다.

이와 같은 남북 교류협력 거버넌스의 필요적(need) 측면은 첫째, 정부(국가)가 모든 것을 다 할 수는 없으며, 만능이 아니라는 데에 있다. 원래 거버넌스를 정부수준에 적용한다면 행정현상을 보다 더 잘 이해할 수 있는데, 거버넌스에는 정부의 미비점을 보완한다는 의미가 강하게 내포되어 있다.<sup>11</sup> 대북관련 정책은 국가 안보문제라는 특수성과 북한체제에 대한 일반인들의 접근성의 제약으로 다른 어떠한 공공정책 분야와 비교하더라도 다양한 행위자를 구성하기 어렵거나, 행위상의 자율성을 인정하기 어렵다. 따라서 다른 분야에서 거버넌스적 시각의 접근이 활발해진 이후에도 대북정책 분야에는 적용하기 힘들었다. 그렇기 때문에 정부의 역할이 강조되는 분야가 대북정책 분야라 할 수 있는 것이다. 그러나 정부실패를 통해 확인하였듯이 정부는 만능이 아니라는 것이다. 정부 역시 정치력, 협상력, 재정력, 인적 자원, 전문성 등에서 한계를 가질 수밖에 없다. 즉, 정부의 부족한 정책결정력, 대북협상능력, 자원동원능력, 전문 인력 등으로 인해 다른 행위자로부터 보완되고 보충될 필요성이 있다는 것이다.

실제로 남북 교류협력 분야에서 비정부 부문의 행위자들은 정부의 부족한 역할수행을 다양한 방면에서 보완하고 보충할 수 있다. 남북 정부간 관계는 필연적으로 이념적·정치적 문제에 직면하게 되며, 이로 인해 때에 따라서는 대립과 대결 구도로 나타나서 남북관계는 침체되거나 중단될 수도 있다. 그런데 이럴 경우라도 비정부 부문의 행위자들은 정치적 문제를 배제하고 사회·문화 교류를 할 수 있으며, 남북 주민 및 단체간 교류에서 이념적 갈등을 완화시킬 수 있다는 것이다. 즉, 남북 정부간 침예한 대립으로 공식적 통로가 중단된 상황에서도 이러한 비정부 부문의 행위자들을 통해서 접촉할 통로를 열어놓을 수 있으며, 이러한 비공식 통로는 대립적 관계의 완충 역할을 할 수도 있다.

---

<sup>11</sup> 이종렬·이재호, “거버넌스론: 개념과 기능을 중심으로,” 윤영진·김태룡 외, 『새행정이론』 (서울: 대영문화사, 2002).

둘째, 거버넌스를 구성하는 비정부 부문의 행위자들이 정부 부문보다 더 효과적인 역할을 할 수 있다는 것이다. 즉, 특정 영역에서 정부보다 역할 수행을 더 잘할 수 있는 행위자가 존재할 수 있다. 현재 남북 교류협력 분야에서 정부 이외의 가장 핵심적 행위자는 대북관련 NGO이다. 지금까지 남북 교류관련 NGO들은 대북 인도적 지원과 남북 사회·문화교류 분야에서 많은 활동을 하여 왔다. 이러한 시민단체의 경우 인도적 차원의 문제에 있어서 정부에 비해 유연한 접촉 및 교류를 할 수 있으며, 한편으로는 정부의 직접적 활동에 비해서 효율적인 집행을 하기도 한다. 예를 들어 대북지원을 위한 물품조달에서 정부 조달에 비해 낮은 비용으로 집행한다든지, 번거로운 절차와 형식에 구애받지 않음으로써 보다 신속한 처리를 하는 것 등이다.

셋째, 거버넌스 체제에서는 전통적 통치체제에 비해서 정책효과성을 제고할 수 있다는 것이다. 거버넌스는 기본적으로 네트워크를 통해 다양한 행위자들이 참여하기 때문에 정책과정에 대한 개방성이 높아지게 된다. 따라서 거버넌스 체제로 이루어지는 정책과정은 기본적으로 이해관계자들의 협조적·협력적 관계에서 진행될 수 있는 가능성을 높이게 된다. 이는 일반적으로 공공정책 집행과정에서 정책대상 집단의 동의와 수용이 집행과정의 저항을 미연에 수용함으로써 정책효과성을 높이는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다.

넷째, 남북관계와 남북 교류협력의 문제는 남북 간의 협력과 갈등문제에 국한되는 것이 아니라 남한사회 내에서의 갈등문제에도 대단히 중요하다. 이미 남남갈등의 문제는 대북 통일정책에서 남한 사회의 통합을 저해하는 요소가 되고 있다는 것은 새삼스러운 일이 아니다. 즉, 남한 내에서도 이념적 갈등과 방법론적인 관점의 차이가 극명하게 나타나고 있다는 것이다. 따라서 대북 정책과정에서 정부가 특정 이념 편향을 나타내거나 단독으로 정책결정과 집행을 하기보다는 거버넌스의 개방적 네트워크에서 다양한 행위자들이 충분한 상호작용을 거치는 과정을 통하여 갈등보다는 협력을 유발할 수 있고 궁극적으로는 남한의 사회통합에도 기여할 수 있다는 것이다.

다섯째, 거버넌스의 네트워크에 연결된 다양한 행위자들이 파트너십을 통해 협력의 경계를 달성할 수 있다는 것이다. 네트워크 조직이론에 따르면, 네트워크는 어떠한 문제에 관계되는 행위자들이 단독으로는 해결하기 힘든 목표를 달성하기 위하여 여러 행위자가 공동으로 해결책을 모색하는 과정

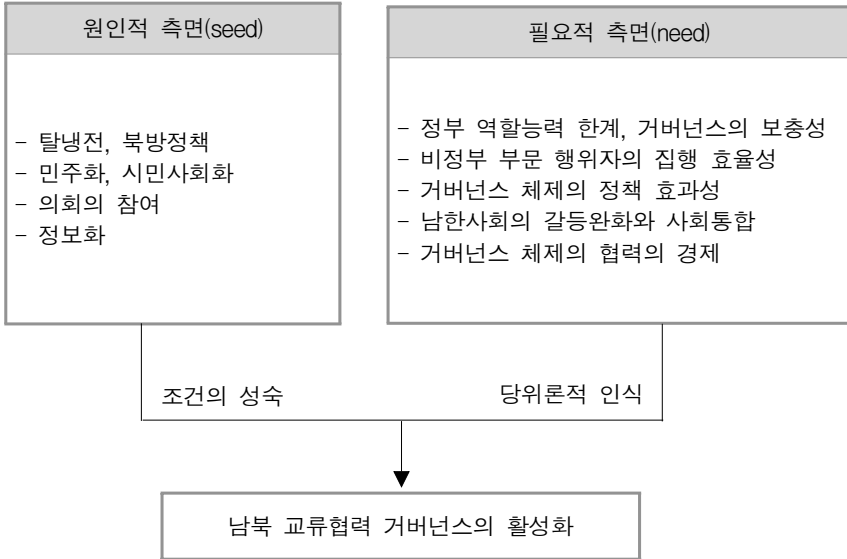
이다.<sup>12</sup> 네트워크는 문제를 해결할 수 있는 방법이며, 특히 공공부문과 민간 부문이 공유하는 영역의 문제는 더욱 그러하다는 것이다. 따라서 네트워크 체제는 복잡한 문제에 직면할 때의 해결수단으로서 그 영역은 공·사 부문과 비영리 부문에까지 이용되고 있다. 이러한 맥락에서 남북 교류협력 분야에서 역시 제한된 자원만으로 불확실성의 환경 속에서 정부 단독으로 하는 것이 아니라 비정부 부문의 다양한 행위자들을 포함하는 네트워킹을 통해 결합, 제휴, 협력 등을 모색하여 자원과 정보를 교환하면서 공동으로 대처하는 것이 협력의 경계를 낳을 수 있는 방법인 것이다. 특히, 본격적인 남북 교류협력 시대에 들어설 경우 폭발적인 남북 교류의 수요가 발생할 것이고, 이에 따라 개별 행위자에 의해서가 아닌 거버넌스의 협력적 네트워크로서 작동할 필요성이 높아지게 될 것이다.

---

<sup>12</sup> 종합적으로 조직간 네트워크를 형성하게 되는 동기를 정리해 보면 법적인 제도에 의해 강제적으로 비자발적(involuntary)인 협력을 하게 되는 경우, 자발적(voluntary)으로 자원의 의존과 교환의 필요성 때문에 협력을 하게 되는 경우, 자원의 희소성으로 파워와 통제로 인한 비대칭성(asymmetry)으로 협력을 하게 되는 경우, 조직 간의 권력다툼이나 통제보다는 협력과 조정을 위한 상호교류성(reciprocity)으로 협력을 하게 되는 경우, 경제적인 효율성(efficiency) 때문에 협력을 하게 되는 경우, 환경의 불확실성을 줄이기 위한 안정성(stability) 차원에서 협력을 하게 되는 경우, 마지막으로 조직이 사회 내에서 존재하는 정당성(legitimacy)을 확보하기 위해서 협력을 하게 되는 경우라고 요약할 수 있다.



<그림 11-2> 남북 교류협력에서 거버넌스 등장 배경



## 2. 남북 교류협력 효율화와 거버넌스 모형

### 가. 효율화의 의미

한반도 평화번영의 정책목표는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영의 실현이다. 그런데 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 남북 교류협력이 활성화되어 공동이익이 증진되고 상호 신뢰를 구축할 수 있어야 한다. 그러나 그 동안 남북간 교류협력이 꾸준히 확대되어 온 것은 사실이지만, 인도적 차원의 지원 위주였고 상호공동의 이익을 증진시켜 북한 사회 개방에 시너지를 내기에는 턱없이 부족한 실정이다.

남북 교류협력이 활발해지기 위해서는 물론 남북간 정치·군사·안보적 문제와 복잡한 국제적 문제의 해결이 선행되어야 한다. 그러나 본 연구에서 논의하고자 하는 것은 이러한 선행조건의 문제가 아니라 주어진 상황·조건 내에서 남북 교류협력 효율화를 달성하기 위해서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 해답을 찾고자 하는 것이다. 따라서 여기서는 효율성과 더 나아가 남북 교류협력 효율화는 무엇을 의미하는지에 관한 논의가 선행되어야 할 것이다.

효율성의 개념은 논자에 따라 달라진다. 민간부문에서 강조하는 효율성의 개념은 흔히 능률성(efficiency)과 같은 의미로서, 적은 비용으로 최대의 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.<sup>13</sup> 특히 공공부문에서 효율성은 산출/투입 비율을 의미하는 민간부문의 효율성뿐만 아니라, 공평한 소득분배·경제안정·복지 증진 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 달성하는 데에 있어 능률적인 방법으로 추진하는 것을 의미한다.

#### 나. 남북 교류협력 효율화와 거버넌스

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.

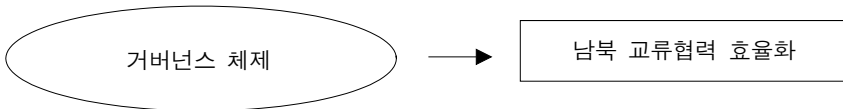
전자는 거버넌스 시스템 내적인 측면에 맞추어진 것이다. 예를 들면 남북 교류협력 거버넌스 구축의 효율화, 남북 교류협력 거버넌스 작동의 효율화와 같은 것이다. 이렇게 볼 때에는 주로 거버넌스의 과정적 측면이 될 것이고, 여기서의 효율은 앞서 논의한 산출/투입의 개념, 즉 능률성(efficiency)이 될 것이다.

이에 비해 후자는 거버넌스를 통한 결과적 측면을 의미한다. 즉, 거버넌스 방식을 통하여 남북 교류협력을 능률적이고 효과적으로 달성하는 데에 초

<sup>13</sup>- 김석준 외, 『뉴거버넌스연구』 (서울: 대영문화사, 2000), p. 213.

점을 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 교류협력의 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 11-3> 남북 교류협력 효율화와 거버넌스



#### 다. 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형화

앞서 언급한 바와 같이 남북 교류협력 분야를 보다 활성화하고 실질적인 교류협력을 도모하며 남북관계를 발전시켜 상호 이익을 증진시킴으로써 궁극적으로는 한반도의 평화와 공동번영을 이루도록 하는 방안으로서의 거버넌스가 요구되는 것이다. 이러한 관점에서 제1, 2차 연구를 바탕으로 거버넌스의 모형을 구축하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

실제 거버넌스 이론은 정부와 정책과정에 관한 이해와 시야를 넓히는데 기여하였고, 거버넌스 모형은 공공문제 해결에 대한 국민참여를 촉진하고 민주주의를 발전시키는 데에 기여할 수 있다. 또한 정부의 일방적 또는 주도적 국가관리가 한계에 봉착하고 공공목표 추구를 위한 협동체제 구축의 필요성이 매우 커진 시대의 조건에 부응하는 접근방법이라 할 수 있다.<sup>14</sup> 그러나 성숙도가 낮은 거버넌스 이론의 약점도 많다. 첫째, 관념적 혼란이 심하다. 이론은 다양성과 이질성이 높아서 하나의 접근방법으로서 지녀야 할 정체성이 의심스럽다. 거버넌스를 논의하는 사람들 가운데는 거버넌스의 의미나

14\_ 오석홍, 『행정학』, p. 78.

연구방법의 특성을 거버넌스의 개혁방안과 구별하지 못하는 사람들도 적지 않다. 둘째, 거버넌스에 내재화된 변수가 많고 변수 간의 유기적 관계를 강조하기 때문에 경험적 연구를 위한 모델링이 어렵다. 모든 것을 포함시키기 때문에 아무것도 설명하지 못한다는 비판을 받는다. 셋째, 거버넌스 이론 개척자들이 제시하는 개혁처방에 대해서도 논란이 그치지 않고 있다. 다수가 주장해 온 기업가적 시장지향적 정부의 구축은 시민사회와 시장의 발전이 선진국 수준에 미치지 못하는 곳에서는 적절하지 못하다는 비판이 있다.

이상과 같은 지적은 거버넌스가 어느 분야에나 적용할 수 있는 일반적인 개념, 일반적 모형이 있을 수 없다는 의미이다. 따라서 구체적인 특성이나 상황에 적합한 거버넌스 모형이 필요한 것이다. 즉, 특정 분야에 적용할 수 있는 거버넌스 모형을 구축하기 위해서는 거버넌스의 개념을 명확히 하고, 어떠한 가치기준에 근거하는지를 분명히 해야 하며, 적용하려는 실제의 특성에 적합한 내재화된 변수를 구별하여야 한다. 본 연구에서는 이러한 모형화의 작업을 위해 앞서 개념의 명확화와 효율화라는 거버넌스의 가치기준을 정립하였다. 이제 모형화를 위해서 어떠한 변수가 주요 변수인지를 식별하고, 선정된 변수를 중심으로 분석하는 것이 필요하다.

### 3. 남북 교류협력 거버넌스 모형화의 분석틀

#### 가. 분석을 위한 고려요인

제1차 연구에서 거버넌스를 구성하는 정책과정에 따른 행위자 분석과 함께 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과·효율성을 거버넌스의 구성요소로 하여 분석하였다. 이러한 연구에서 현재 이슈분야별 거버넌스의 구축 및 작동수준을 가늠할 수 있었다. 또한 제2차 연구에서는 거버넌스를 활성화하기 위한 방향을 제시하기 위해 국가의 역할에 주안점을 두고 바람직한 거버넌스(good governance), 네트워크 거버넌스(network governance), 메타거버넌스(meta governance)를 논의하면서 적합한 방향을 전략적 메타 거버넌스로 제시하였고, 이러한 방향에서 분야별로 활성화 방안을 도출하였다.

본 연구는 앞선 분야별 연구들의 결과를 종합하는 의미를 갖는다. 그러나 단순히 종합하는 것이 아니라 두 차례에 걸친 연구에서 나타난 결과를 토대

로 남북 교류협력 분야에 적용할 수 있는 거버넌스의 모형을 제시하는 것이다. 특히 본 연구에서 고려하고 있는 점은 이슈분야별로 특성이 다를 것이라는 점과 주변 상황과 경험의 축적에 따라 거버넌스가 단계적으로 발전·성숙 과정을 거칠 것이라는 점이다. 그러나 이러한 점을 고려한 모형을 도출하기에는 제1, 2차 연구에서 다루어진 변수가 너무 많아 산만한 점이 있었다. 본래 모형은 단순화하는 작업이며, 앞서 언급한 바와 같이 변수가 많으면 모형화(modeling)가 어렵게 되고, 모든 것을 포함시키려 한다면 아무것도 설명하지 못할 수 있다. 이러한 이유에서 본 연구에서는 앞선 연구에서 다루어진 변수들을 단순화하는 작업부터 시작하고자 한다.

## 나. 분석틀

우리가 어떠한 정책체계나 방식을 거버넌스라고 규정하려면 그 형태가 어떠한가에 대해 네티워크체제이어야만 한다. 수직적 형태의 정부 정책체계를 중심으로 비공식 부문은 하나의 환경으로 존재하거나 정책대상으로 여겨졌던 과거와는 달리, 거버넌스는 정부, 민간, 그리고 비정부 조직 등의 행위자간 자기조직적 네티워크의 협력적 체제인 것이다. 따라서 거버넌스는 근본적으로 아무리 단순한 형태이더라도 하나의 네티워크 형태이어야 하며, 이렇게 볼 때 네티워크는 거버넌스의 필수적인 기본전제라고 할 수 있다.

이러한 거버넌스의 네티워크를 좌우하는 요인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 그 하나는 네티워크의 복잡성이고, 다른 하나는 네티워크상의 자율성이다.

첫 번째, 네티워크의 복잡성은 네티워크의 연계가 얼마나 복잡한가와 관련된다. 이러한 네티워크의 복잡성이 매우 중요한 이유는 복잡성이 증가할수록 네티워크 조정의 필요성이 증가한다는 데에 있다. 물론 복잡한 네티워크 내에서 자동조정의 기제가 존재한다면 별 문제가 없지만 그렇지 않을 경우 인위적인 조정장치가 요구되며, 또한 단순한 네티워크 구조일 경우와 복잡한 네티워크 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 네티워크가 바람직하지 못한 방향으로 작동되거나 비효율적이라면 정책과정에서 거버넌스체

제는 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.<sup>15</sup> 그러나 모든 행위자들에게 자율성을 부여하거나, 어떠한 타율이나 제한이 없는 완전한 자율성을 의미하는 것은 아니다.<sup>16</sup> 다양한 행위자들 중에 공식적 행위자들 간의 관계는 본래 제도적으로 규정되어 있는 경우가 대부분이며, 따라서 거버넌스 네트워크체제에서 자율성은 공식적 행위자와 비공식적 행위자간 또는 비공식적 행위자들 사이에 일어나는 관계에 초점이 모아진다. 그리고 이러한 관계 간의 자율성은 어느 일방이 타 일방의 행위자에 대하여 보다 지배적이거나 아니면 수동적인 정도로 판단하게 된다.

자원의존론은 이러한 자율성에 영향을 주는 요인을 자원의 의존관계로서 설명한다. 즉, 자원의존론에 의하면 다른 행위자로부터 자원의존적인 행위

---

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

16- 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.

자는 자율성이 약화되고 영향을 받을 수밖에 없으며, 결국 네트워크상 각 노드에 해당하는 행위자들 간의 자원의 의존성은 행위자들의 자율성에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다는 것이다. 통일, 대북관계의 거버넌스 네트워크에서 이와 같이 자율성에 영향을 주는 주요 자원으로는 행정적 지원, 재원, 정보·전문성 등과 같은 것을 들 수 있다.

자원의존 이론의 관점에서 보면 두 가지 관점이 있다. 하나는 조직의 중요한 자원을 통제하는 환경적 요구에 더욱 반응해야 한다는 점이고 또 하나는 행위자의 생존을 보장하고 가능하면 외부환경으로부터의 자치와 자유의 정도를 높이기 위해서 외부의 의존과 통제를 관리하고자 한다는 점이다. 따라서 조직과 조직의 관리자는 자원의 의존으로부터 나오는 외부 제약에 대응하기 위해 다양한 전략을 구사하게 되며 구체적인 전략으로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 환경을 관리하는 기본적인 전략으로 적응과 회피를 들 수 있다.

적응은 외부제약에 따라 그 범위에서 조직활동을 펼치는 것이고, 회피는 외부제약에 적극적으로 대처하고 이를 관리하거나 조직의 영역을 변경시키는 전략을 말한다.

둘째, 조직의 상호의존성을 변경하고 통제의 장을 관리할 수 있는 방법으로는 대표적인 것으로 다각화를 들 수 있다.<sup>17</sup>

셋째, 이해가 일치되고 상호의존성이 비교적 높은 조직들 간에는 협의 등과 같은 조정제도를 마련함으로써 공동의 이익을 도모할 수 있다.

넷째, 법적·사회적 제재를 통해서 상호의존성을 통제함으로써 환경을 재조직하는 전략이 있다. 자원의존 관점에서 환경이란 주어진 것만이 아니고 흡수 수용되고 관리될 수 있는 것으로 파악되므로 여러 형태의 정치적 활동과 규제를 통해서 조정할 수도 있는 것이다.

이와 같은 자원의존 이론은 현실적으로 어떠한 조직도 조직 생존의 핵심적 요인인 자원을 완전히 자족할 수 없고, 외부의 다양한 조직들과 거래관계를 형성하며 상호 의존적인 관계를 형성하여야 한다는 이론으로, 환경에 대한 유용한 정보의 파악이 필수적이라는 시사점을 주고 있다.<sup>18</sup>

---

17-J. Pfeffer and P. Nowak, "Joint Ventures and Interorganizational Interdependence," *ASQ*, Vol. 21, pp. 398-418; P. S. Tolbert, "Institutional Environments and Resource Dependence," *ASQ*, Vol. 30 (1985), pp. 1-13.

그런데, 사실 네트워크는 자원의 의존성이 높을수록 자율성은 감소하지만, 네트워크의 참여동기가 생겨 네트워크가 활성화될 것이고, 반대로 자원 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 하나의 행위자가 타 행위자에게 일방적으로 의존적 관계에 있는 것이 아니라 쌍방향적인 상호의존성을 가질 경우에는 자율성이 손상되지 않으면서 네트워크에 대한 참여를 활성화시킬 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.<sup>19</sup>

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

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

위와 같이 제시된 두 가지 기본변수인 네트워크의 복잡성과 네트워크의 자율성은 앞선 제1차 연구에서 제시되었던 기본변수(자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과·효율성)중 중복된 부분을 합치고 단순화하여 도출한 것이라 할 수 있다. 이에 대해 자세히 설명하면 다음과 같다.

18-Brian Boyd, "Corporate Linkages and Organizational Environment : A Test of the Resource Dependence Model," *Strategic Management Journal*, Vol. 11. No. 3 (1993), pp. 419-430.

19-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.



첫째, 네트워크는 앞서 언급한 바와 같이 하나의 변수가 아닌 거버넌스의 기본전제로서 다룬다.

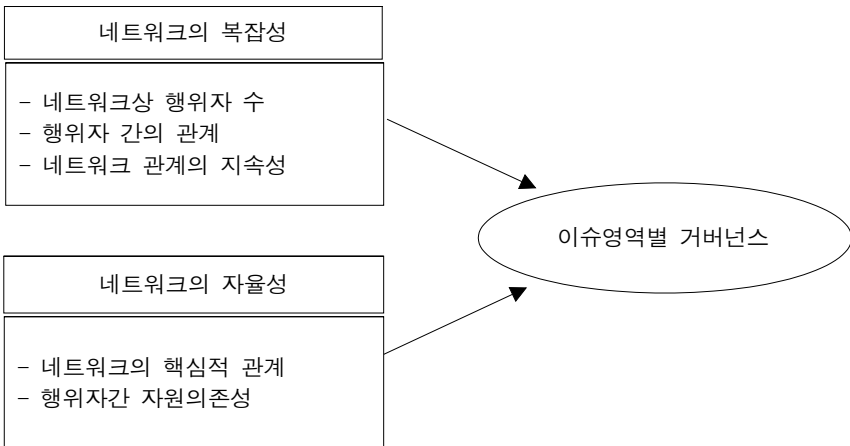
둘째, 전문성은 네트워크상의 주요 자원으로 그것의 의존관계에 따라 자율성에 영향을 주는 요소이다. 따라서 전문성은 자율성의 하위요소 중 하나로 단순화할 수 있을 것이다.

셋째, 참여성은 참여성이 높을수록 네트워크의 복잡성이 높아질 것이고 낮을수록 네트워크의 복잡성은 낮아질 것이다. 따라서 참여성은 네트워크의 복잡성 정도를 결정하는 하나의 하위요소로 본다.

넷째, 분권화는 네트워크 행위자 간의 분권화와 행위자 내부의 분권화가 있다. 여기서 네트워크 행위자 간의 분권화는 결국 자율성을 말하는 것이며, 내부적 분권화는 주로 신공공관리(NPM)에서 혁신과 밀접한 관계를 갖고 논의되는 변수로서 남북 교류협력 거버넌스 모형화의 결정적 변수는 아니라고 보고 제외한다.

다섯째, 거버넌스에서 효과·효율성은 거버넌스 과정의 효과·효율성과 거버넌스 산출의 효과·효율성이 있을 수 있다. 즉, 독립변수와 종속변수의 성격을 모두 가지고 있는 것이다. 그런데 앞서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 거버넌스가 지향하는 결과가치로서 효율성을 규정하기로 한다.

<그림 II-4> 분석틀



### Ⅲ. 이슈영역별 거버넌스 분석

#### 1. 이슈영역별 거버넌스의 개관

##### 가. 대북정책 참여거버넌스

###### (1) 개념

한반도 통일이라는 궁극적인 목적을 달성하기 위하여 기본적인 정책방향과 틀을 설정하는 과정이 통일정책이라면, 대북정책은 통일정책을 보다 구체화하는 하위정책이다. 즉, 상위정책으로서 통일정책은 궁극적이고 장기적이며 이념과 가치적 성격이 강하여 추상성을 띠는 데에 비하여, 대북정책은 통일정책의 기본 틀 내에서 비교적 단기적인 시간범위 내에서 통일정책을 구체화하는 정책을 의미한다.

이러한 대북정책의 개념을 바탕으로 한 대북정책 거버넌스의 개념은 다음과 같이 정의할 수 있다.

“대북정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 ‘한반도 평화증진 및 남북한 및 동북아 공동번영 추구’라는 공공목적을 달성하기 위해 북한·통일문제와 관련되는 공통적인 업무를 관리하고, 지원을 통제하며, 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”<sup>20</sup>

그러나 이와 같이 정의하는 데에는 문제가 있다. 왜냐하면 대북정책 거버넌스 이외의 모든 이슈영역별 거버넌스가 이러한 정의 안에 포함될 수 있기 때문이다. 다시 말하면, 위의 정의에 따를 때 남북경협도 대북정책이고, 남북한 사회문화협력, 한반도 평화교육, 지방자치단체간 남북교류 등도 모두 대북정책, 대북정책 거버넌스라고 할 수 있는 것이다. 따라서 대북정책 거버넌스만을 범주화 할 수 있는 기준이 필요하다. 그런데 앞선 1, 2차 연구에서 구체적으로 적시하고 있지는 않지만, 대북정책 거버넌스에서 제시된 이슈들은 대북포용정책, 북한 핵실험문제, 새터민 정착문제 등과 같이 최고위 정책결정층으로부터 일반 공중들에 이르기까지 확산되고 공론화된 거버넌

<sup>20</sup>-김국신 외, “한반도 평화번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사,” 『한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사(중)』 (서울: 통일연구원, 2006).

스를 지칭하고 있다. 이러한 사안들은 통일 또는 북한관련 정책과정에서 그 사안의 중요성이나 관심도에 입각하여 다양한 부문의 행위자는 물론 개개인으로서의 일반 공중에 확산되어 광범위하게 상호작용을 하는 거버넌스라고 할 수 있다. 특히 대북정책 거버넌스를 대북정책 참여거버넌스라고 표현하는 이유도 바로 여기에 있는 것이다. 따라서 대북정책 참여거버넌스는 대북관련 정책과정에서 정책사안의 중요성과 관심도가 일반공중에 확산되어 광범위하게 상호작용하는 거버넌스라고 할 수 있다.

## (2) 특징

언급한 바와 같이 이슈의 중요성과 관심도에 따라 대북정책 참여거버넌스는 린드블롬(C. Lindblom)이 지적한 바와 같이 정책결정자와 이해당사자 뿐만 아니라 수천 또는 수백만에 달하는 시민들 사이의 상호작용이라는 복잡한 정치체계의 과정을 거치게 된다.<sup>21</sup> 특히 우리나라는 정보화가 발달하고 인터넷 보급과 활용이 높기 때문에 일반시민들의 정책참여가 매우 높다고 할 수 있다.

한편, 다루는 사안들은 어떤 경우에는 북한 핵문제와 같이 거시적이고, 때로는 새터민 정착문제처럼 너무 미시적이기도 하다. 이러한 점을 볼 때, 사안의 중대성이 커야만 이슈화, 공론화가 되는 것이 아니며, 대북문제의 특성상 일반시민들이 갖는 민감도와 관련이 있다고 할 수 있다.

대북정책 참여거버넌스의 또 다른 특징은 전체 정책과정 중에서 특히 중요시되는 단계가 정책형성단계이다. 즉, 정책의제설정과 정책결정단계에서 행위자 간의 참여하거나 복잡한 상호작용이 이루어지는 데에 비하여 집행·평가단계에서는 상대적으로 관심도나 상호작용이 미약하게 전개된다.

사실 국민의 정부 이후 대북정책에 관한 사회일반의 논의가 개방되고, 대북정책의 큰 틀로서 햇볕 포용정책이 시작된 이래 남북간의 대결구도 보다 오히려 남남갈등 양상이 보다 더 참여하게 전개되었다. 이러한 경향은 이제 남북문제 또는 대북정책이 공식적인 정책체계에서만 은밀하게 진행되거나, 결정된 정책을 외부로 공표하는 방식에서 벗어나 사회일반에까지 공

---

<sup>21</sup>-C. Lindblom and E. Woodhouse, Policy-Making Process (New Jersey: Prentice-Hall, 1993), p. 3; 김국신, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)』, p. 575.

론화되는 양상에서 비롯되었다고 할 수 있다.

선거를 통한 대의제민주주의 방식에 입각한 정부체제는 이제 더 이상 독단적이거나 투명하지 못한 방법으로 대북정책을 진행하기 힘들어진 것이고, 여론의 지지를 얻어가는 과정이 무엇보다도 중요한 요소가 된 것이다. 이를 테면 북한 핵실험에 대한 대처문제, 인도적 대북지원문제, 탈북자 정착 지원문제 등과 같은 다양한 사안들에 있어서 국민들의 폭넓은 지지를 얻지 못할 경우 정책과정은 성공하기 어렵기 때문이다.

## 나. 남북경협 거버넌스

### (1) 개념

남한의 대북 경제교류·협력은 노태우 정부의 1988년 「7·7선언」으로부터 출발하여 지금까지 점차적으로 확대되었다. 남북 경제교류·협력의 추진은 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하는데 도움을 주기 위한 것이며, 북한과의 경제협력은 북한이 시장경제체제의 장점을 배우고, 경제협력에 수반되는 남북한의 인적교류를 통하여 분단 이후 심화되고 있는 남북한 간 이질성을 극복하여 남북한 주민간 동질성을 회복하는데에 그 목적이 있다.

사실 이러한 과정에서 남한과 북한 간의 경제교류·협력은 정치·군사·안보적 상황으로부터 커다란 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 남북한 간 지속적 교류와 경제체제의 긴밀한 연계를 통한 체제통합을 위하여 남한은 지속적으로 정경분리의 원칙에 입각하고자 노력해 왔다. 이에 따라 남한과 북한의 경제협력을 국가가 주도하기보다는 민간기업, NGO 등 다양한 행위자가 역할을 수행하는 체제가 요구되었고, 이것이 남북경협 부문에 있어서 거버넌스의 필요성을 인식시켜 왔다.

이와 같은 맥락에서 남북경협 거버넌스는 남한과 북한 간 경제교류와 협력에 있어서 기존의 국가 주도의 통제방식이 아닌 기업, NGO 등 다양한 행위자가 상호작용을 하는 네트워크체제라고 정의할 수 있다.

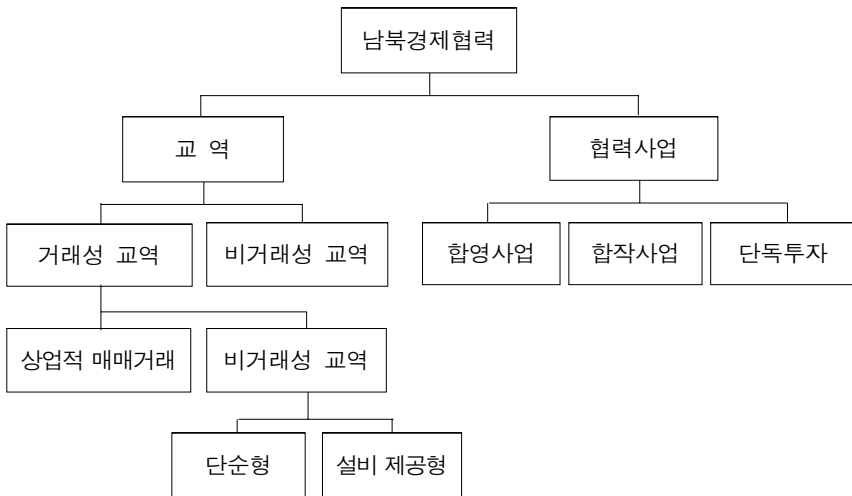
### (2) 특징

남북경협을 추진하는 주체는 기업이 기본적인 단위라고 할 수 있으며,

이들 기업의 대북경협 활동을 관할하는 차원에서 정부가 다양한 법적 조치를 마련하고 있다. 남북경협은 단순히 지원적 성격을 가진 경우도 많이 있으며, 기업들도 순수하게 경제적 이익만을 고려해서 대북경협을 추진하기 보다는 여타 목적을 가지고 추진하는 경우도 많다. 따라서 이러한 이유로 NGO들도 그 역할영역을 갖게 된다.

남북경협은 크게 교역과 협력사업으로 구분되는데, 협력사업은 합영사업과 합작사업 및 단독투자사업으로 나뉘어진다. 남북교역은 거래성 교역과 비거래성 교역으로 구분되고, 거래성 교역은 다시 상업적 매매거래와 원자재 및 부자재를 북한에 보내어 완성된 물품을 반입하는 위탁가공 교역으로 나뉘어진다. 또한 위탁가공 교역은 단순하게 원부자재만 제공하는 단순형과 남한기업이 생산설비를 북한에 제공하는 설비 제공형으로 나뉘어진다. 여기서 위탁가공 교역은 복잡한 단계를 거쳐 이루어지는 것이기 때문에 많은 행위자들이 결부되어 있으며, 또한 협력사업은 남북교역보다 훨씬 복잡한 절차 및 협상단계를 거쳐서 성사되는 것이기 때문에 보다 더 행위자간 상호작용을 요하게 된다.

<그림 III-1> 남북경협의 유형



## 다. 남북한 사회문화 협력거버넌스

### (1) 개념

통일을 위한 남북 체제통합은 정치·경제 영역과 더불어 사회·문화적 영역에서 남북한이 사회문화 공동체 형성을 이룰 수 있어야 가능하다. 특히 사회문화 분야는 그 특성상 남북한 정부보다는 민간이 주된 역할을 담당할 것이 요구되기 때문에, 한반도 평화·번영을 위한 거버넌스에서 남북한 간의 사회문화적 교류·협력분야는 매우 중요한 이슈영역 중에 하나라고 할 수 있다.

이러한 사회문화 협력거버넌스를 정의하기 위해서는 기본적으로 사회문화 협력거버넌스의 범주를 어디까지 포함시킬 것인가에 대해서 논의할 필요가 있다. 왜냐하면 사회문화 분야가 대단히 포괄적 의미를 담고 있어 다른 이슈영역의 거버넌스와 중첩적으로 다루어질 수 있기 때문이다. 앞선 연구에서는 남북교류, 대북지원, 북한인권문제와 같은 세 가지 분야를 사회문화 협력거버넌스에 포함시키고 있다. 그러나 대북지원은 남북경협이나 지방자치단체의 대북지원과 중복되고, 북한인권문제는 대북정책 참여거버넌스에서 다루어질 수 있는 분야에 속한다. 따라서 본 연구에서는 남북 사회문화 협력거버넌스를 본질적 의미에서 사회문화 남북교류 분야에 초점을 맞추기로 한다.

이러한 맥락에서 남북한 사회문화 협력거버넌스는 남북한 간의 사회문화 교류를 통한 사회문화 공동체 형성을 위하여 정부와 민간부문의 제 행위자들이 네트워크를 형성하여 협력적으로 상호작용을 하는 체제라고 이해한다.

### (2) 특징

정치·군사·안보 등의 주변 환경과 북한의 태도 등이 커다란 영향을 미치게 된다는 점은 여타 영역의 거버넌스에서도 마찬가지지만, 특히 사회문화 협력거버넌스는 직접 북한 측과 남한 측 인사들이 상호 내왕하면서 사회적 분위기에 영향을 크게 주기 때문에 사안에 따라 민감하며, 이로 인해 남북한 당국 간의 관계와 주변상황 그리고 여론에 결정적인 영향을 받는다. 여기서 북한의 태도, 남북관계, 북한 핵문제 같은 주변상황은 통제할 수 없는 외생 변수이지만, 여론은 사회문화 협력거버넌스의 행위자들에게 커다란 영향을

미치기 때문에 우호적 여론의 조성을 위해서 행위자들의 활동이 전개된다.

남북교류는 민간차원의 남북공동행사, 언론·방송교류, 문화·학술·체육교류와 같은 부문으로 나뉘어지는데, 북한에 의해 다소간 정치적 색채를 띠는 남북공동행사 보다는 문화·학술·체육교류가 비교적 자유롭게 진행되는 것으로 보인다.

그동안 있었던 주요 남북공동행사로는 2001년 6월 15일 금강산에서 ‘민족통일대토론회’란 이름으로 열린 것을 비롯해서 10월 9일부터 14일까지 남측의 10여개 사회단체 대표 및 개인 42명이 조선노동당 창건 55주년 행사에 참관한 바 있다. 2002년 8·15광복절에 북한 민간대표단 100명이 서울에 왔고, 2005년 6·15축전과 8·15민족대축전을 서울과 평양에서 민간합동으로 개최하였다. 이러한 과정에서 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가 등 부문별 교류도 점차 발전되어 각 부문의 독자적인 교류로 확대되어 가고 있다.

언론, 방송교류는 2000년 8월 KBS와 조선중앙TV 합동으로 이산가족 상봉행사를 했고, 『백두에서 한라까지』를 공동 제작한 바 있다. 이후 남북한 방송국의 여러 차례의 공동제작, 행사방영 등으로 이어갔다. 한편, 문화·체육 분야의 교류는 정치색이 적은 관계로 남북교류 분야에서 비교적 자유롭게 이루어지는 특징을 가지고 있다. 친선음악회의 공동개최, 예술단 교환방문, 인기가수의 평양공연, 문화재 교환전시 등이 있었고, 학술분야도 사학이나 국어학을 중심으로 성과를 보여준 바 있다. 체육은 국제대회에서 한반도 단일팀 구성, 올림픽 공동입장, 공동 체육대회 등이 있었고, 종교간 교류는 종교시설 복원과 공동 종교행사 뿐만 아니라 대북 인도적 지원사업으로 확장되는 모습을 보여주고 있다.

## 라. 한반도 평화교육 거버넌스

### (1) 개념

우리나라는 남북한 분단이라는 특수한 상황에 의하여 평화교육의 핵심적 의제는 남북관계를 중심으로 할 수밖에 없으며, 이에 따라 평화교육은 통일교육과 연계되어 진행되고 있다.<sup>22</sup> 이는 실제적으로 남북간 대립구조를 해

<sup>22</sup> 평화교육은 인간의 기본권과 생명을 존중하고 삶의 모든 영역에서 비평화적인 요인을 제거할 수 있는 능력을 배양하기 위하여 사회적 갈등문제, 문화적 다양성 등

소하고 장기적인 통일의 전망 속에서 사회·정치체계에서의 상호접근을 시도한다는 의미를 갖는다. 따라서 남북간 민족의 동질성 회복과 한민족의 평화통일이라는 대전제 하에 남북 대립구조를 해소하고 장기적인 통일의 전망 속에서 사회·정치체계에서의 상호 접근을 시도하는 것이 한국 평화교육의 핵심의제인 것이다.

현대사회는 점차 복잡해질 뿐만 아니라 급속한 변화가 일어나고 있으며, 그 속에서의 개인은 적응에 어려움을 느끼고 불안해하게 된다. 또한 남북관계와 통일문제는 변화되어 가는 주변 환경과 북한사회에 대한 객관적인 인식을 바탕으로 민족공동체관을 형성하고 민주시민으로서의 역량을 배양하며 실천교육이 되도록 하는 것이 중요하다.<sup>23</sup> 이러한 이유에서 교육은 비단 제도권 내의 학교교육에서만 그쳐서는 곤란하며, 평생에 걸쳐 적절하게 제공되어야 한다. 또 이를 위해서는 교육에 관련된 행위자들이 연계되어 공유된 교육목표를 달성할 수 있는 체제가 필요하다.

이러한 맥락에서 한반도 평화교육 거버넌스는 정부, 학교, 시민사회, 언론, 지역 등이 네트워크를 형성하여 한반도 평화교육이라는 공유된 목표를 달성하기 위하여 협력적 상호작용을 하는 체제라고 정의할 수 있을 것이다. 여기서 주요행위자는 정부, 학교, NGO 등이고 평화교육은 목표이면서 교육의 콘텐츠 등인 것이다.

## (2) 특징

평화교육 분야는 그동안 전체 사회의 연계 속에서 이루어지지 못한 채 분산적·단독적으로 이루어져왔다. 또한 제도적 환경으로서의 학교를 제외하고 비제도적인 민간부문에서 체계적인 평화교육을 수행하는 행위자는 매우 드물었다. 다만 최근 성장하고 있는 시민사회에서 교육기능을 수행하고 있지만 대단히 미흡한 상태이다.

---

다양한 영역을 포괄하고 있다. 그러나 우리의 평화교육이 통일이라는 맥락에 집중되어 있고 현실적으로 평화교육이 통일교육과 연계되어 진행되는 것으로 보고 있다; 박광기 외, 『한반도 평화교육 거버넌스 활성화방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 15.

<sup>23</sup> 이준호, “통일교육과 민주시민교육,” 심익섭 외, 『한국민주시민교육론』 (서울: 엠-에드, 2004), pp. 260-261.



어떠한 현상에 대하여 거버넌스 이론을 적용하거나 또는 거버넌스적 접근을 하기 위해서는 민관을 포함하는 다양한 행위자 그리고 네트워크의 연계성을 필수요소로 한다. 그런데 행위자 간의 네트워킹을 위해서는 공유된 목표가 내재되어 있어야 하는데, 개념의 모호성은 다수 행위자를 공동의 목표를 위한 상호작용으로 이끌기 어렵다. 이는 누가 주요 행위자가 될 것인지, 행위자간 관계는 어떻게 설정될 것인지 등과 관계가 있다.

이러한 이유에서 실제로 평화교육 분야를 거버넌스의 틀로 분석하기에는 무리가 있을 것이다. 그러나 이러한에도 불구하고 평화교육을 거버넌스체제로서 접근하는 이유는 앞서서도 논의했던 바와 같은 필요적(need) 원인 때문이다. 즉, 한반도 평화·번영을 위해서는 국민들이 남북한의 평화공존, 체제통합, 통일 등에 대한 이해와 공감대의 형성, 남남간의 갈등극복 등에서 평화교육이 절대적으로 중요한 요소이기 때문이다. 또한 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 더 이상 제도적 학교교육만으로는 미흡하고 전체 사회가 동참하는 평화교육의 네트워킹화가 강력히 요구되기 때문이다.

## 마. 남북교류 로컬거버넌스

### (1) 개념

최근 새로운 지방행정의 패러다임으로서 로컬 거버넌스적 접근은 지역사회의 다양한 정책영역에서 강조되고 있으며, 이는 행정의 참여민주주의의 강화라는 차원에서 전개되고 있다. 뿐만 아니라 실제적인 정책 효과성을 제고한다는 측면에서도 매우 중요한 정책과정의 틀로서 인식되고 있다. 이러한 로컬거버넌스가 남북한 교류·협력 분야에서 작동하는 것이 남북교류 로컬 거버넌스이다. 즉, 남북간 교류·협력에서 국가가 아닌 지방 수준의 다양한 행위자들에 의한 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다.

이와 같은 로컬거버넌스는 다양한 지역적 사안에서 이루어지고 있는데, 근래에 들어 남북교류·협력의 부문에서도 로컬거버넌스가 형성되고 있다는 점은 주목할 만한 사실이다. 왜냐하면, 남북 교류·협력 부문의 로컬거버넌스는 지방정부와 민간단체, 지역기업, 주민 등 다양한 행위자가 상호 협력하여 남북 교류사업을 추진함으로써 남북 및 통일문제에 대한 접근채널과 교류방식을 다양화하여 사업 효과의 제고를 기할 수 있기 때문이다. 또한

남북교류 로컬거버넌스는 기존의 중앙정부 중심의 획일화·경직화된 남북 관계를 지방차원으로 확대하고 보다 유연하게 진행시킬 수 있다는 것이 장점이다.

이러한 의미에서 남북교류 로컬거버넌스를 정의해 보면, 지방자치단체의 남북교류 관련 정책과정에서 중앙정부, 지역 주민 및 NGO, 기업 등과 같은 이해당사자들이 참여하고 협력하여 추진해 가는 네트워크 체제라고 할 수 있다.

## (2) 특징

남북교류 로컬거버넌스는 남한의 특정 지역과 북한의 특정 지역간 교류 협력을 하는 것이다. 상호간 지역을 단위로 한다는 의미에서의 거버넌스이기 때문에 교류분야는 특정분야에 한정되지 않는다. 즉, 물자지원, 시설제공, 공동 베통사, 공동 병충해 방제사업, 학교건립, 공동행사 등에 이르기까지 다양하다.

이와 같은 남북교류 로컬거버넌스는 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 남북교류 로컬거버넌스는 로컬 거버넌스가 남북교류와 관련하여 이루어지는 형태이다. 즉, 로컬 거버넌스의 대상영역이 ‘한반도 평화변영을 위한 남북교류’라는 통일정책 영역이라는 것이다. 따라서 남북교류 로컬거버넌스는 한반도 통일정책의 기본 틀 또는 방향 내에서 이루어지게 된다.

둘째, 남북교류 로컬거버넌스는 국가 또는 중앙정부 차원이 아닌 지방적 수준에서의 참여이며, 따라서 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 지역기업 등 다양한 행위자들이 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 특히 남북교류 로컬거버넌스에서 민관파트너십은 필수적이다. 왜냐하면 시민사회는 지방간 남북교류를 추동하는 힘일 뿐만 아니라 사업의 내용을 풍부하게 만들고 사업을 일관되게 지속시키는 원동력이기 때문이다.

셋째, 남북교류 로컬거버넌스는 남북의 자치단체 간에서 이루어지는 교류·협력이기 때문에 지역 내의 문제해결이나 지역발전과는 특색이 다르다. 즉, 다양하고 복잡한 이해관계를 직면하고 있기 보다는 이념적 성격이 강하며, 국가 통일정책의 일정부분을 보완하고 분담하는 형태라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역에 따라 남북교류 로컬거버넌스의 구축 정도나 활성화 수준이 커다란 차이를 보이게 된다.

## 2. 네트워크의 복잡성

### 가. 대북정책 참여거버넌스

#### (1) 네트워크의 행위자 수

대북정책 참여거버넌스는 통일 또는 북한관련 정책과정에서 사회적 관심이 높아 공식적 정책체계 뿐만 아니라, 일반 공중에까지 널리 확산되어 광범위하게 상호작용을 하는 거버넌스이다. 따라서 대북정책 참여거버넌스는 거버넌스의 수준에 따라 또는 거버넌스의 분야에 따라 적용된 것이기 보다는 대북포용정책, 북한 핵심협문제, 새터민 정착문제 등과 같이 사회적 이슈화를 통하여 형성된 거버넌스이다. 이는 통일부에서 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화번영정책’의 추진에 대한 국민적 합의기반을 강화하고자 하는 노력에 의해 확대되고 있다.

대북정책 거버넌스의 관련행위자는 대통령과 같은 최고 의사결정자에서부터 일반시민에 이르기까지 매우 다양하다. 본래 관련 행위자가 누구인가를 파악하는 것은 거버넌스 이해의 기초라는 점에서 대북정책 참여거버넌스의 행위자를 간략히 살펴본다. 대북정책 참여거버넌스에서는 대통령과 각종 보좌기관, 통일부를 비롯한 행정각부, 입법부 등 통일 분야와 관련된 거의 모든 국가정책의 공식적 기관들이 행위자가 되며, 정당, 기업, NGO, 언론, 전문가 집단, 일반시민 등의 비공적적 행위자가 참여한다. 비공식적 행위자 중 최근 거버넌스 네트워크에서 가장 활발한 활동을 하는 주체는 NGO라고 할 수 있다. 문민정부 시기까지는 국론의 분열 방지와 대북정책의 일관성 등을 위해 부정적으로 생각해 왔던 NGO의 참여가 국민의 정부 이후부터는 정책결정층에서 적극적으로 참여를 권장해 온 것이다. 정부는 시민들에게 문제를 제기하며 정보를 제공하고 홍보하여 논의와 담론을 통해 대북정책결정을 유도해 나가는 방식을 취한 것으로 보인다.

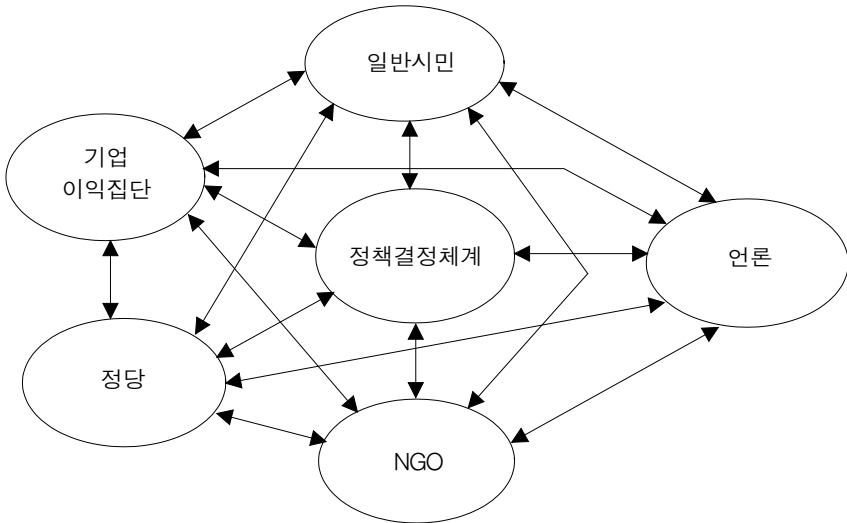
이와 같은 대북정책 참여거버넌스는 어떠한 이슈영역의 거버넌스보다도 다수의 행위자가 관여하며, 특히 일반시민 개개인의 관심과 참여가 매우 활발하기 때문에 거버넌스 네트워크상의 행위자가 다양하고 행위자 수가 매우 많다. 특히, 대북정책 참여거버넌스 네트워크상에서 일반시민 개개인이 참여하여 집단으로 형성되고 영향력을 크게 미칠 수 있게 하는 수단은 바로 인터넷의 발달과 사이버 공간의 활성화이다. 그런데 이러한 네트워크

의 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 III-2> 대북정책 거버넌스 행위자 네트워크



### (가) 정책체계

#### ① 대통령-자문기관, 행정부:

대통령은 정책결정을 위하여 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 외교안보수석, 통일부 및 행정 각부의 자문, 보좌를 받는다.

#### ② 행정부-입법부:

행정부는 입법부에 입법 및 예산의 요구를 하며, 반대로 입법부는 행정부에 대하여 질의, 질문, 국정감사와 조사 입법 및 예산을 의결한다.

③ 행정부-정당:

초당적 협력 또는 반대.

④ 행정부-기업 및 이익집단:

이익집단은 행정부에 대하여 각종요구나 반대를 표시하고, 행정부는 이익집단 간의 집단갈등의 조정, 규제, 지원을 하며, 정책집행과정에서는 기업에 위탁하거나 협력적 수행을 하기도 한다.

⑤ 행정부-NGO:

행정부는 NGO에 대하여 행정적·재정적 지원을 하며, NGO는 행정부에 대하여 각종 요구, 찬성, 반대(시위) 등으로 의사를 표출한다.

⑥ 행정부-언론:

행정부는 언론에 우호적 보도를 직간접으로 표출하거나, 홍보활동을 벌이고, 언론은 행정부에 대하여 각종 정보를 요구한다.

⑦ 행정부-일반시민:

대북정책의 지속/변화에 대한 판단을 위하여 일반시민에 대해서 여론조사를 하며, 일반시민들은 개개인으로서 자신의 의견을 다양한 통로를 통하여 개진한다.

(나) 비공식적 행위자

① NGO-일반시민:

NGO는 여론을 자신들의 의견으로 이끌기 위하여 다양한 방법의 홍보나 성명서 발표, 시위 등을 통하여 영향을 주며, 일반시민들은 지지를 통하여 NGO의 영향력에 무게를 실어준다.

② NGO-NGO:

최근 진보적 성향의 NGO뿐만 아니라 보수적 NGO가 크게 늘어나면서 NGO간의 이념적 대결이나 갈등·경쟁도 심화되고 있다.

③ NGO-기타 비공식행위자:

NGO는 정당, 언론 등에 대하여 지지/반대 활동을 한다.

④ 언론-비공식행위자:

언론은 일반시민에 대한 여론조사, 여론형성에 영향을 주며, 각종 행위자들에 대한 감시자의 역할을 한다.

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) 네트워크의 관계의 지속성

대북정책 참여거버넌스는 대단히 장기적이고 지속적이기보다는 이슈화 계기를 중심으로 뜨겁게 일어났다가 비교적 단시간 내에 식어버리는 경우가 대부분이다. 이후에는 잠복기로 들어서거나, 단지 몇몇 행위자들을 중심으로 정책집행이 이루어지는 양상을 보인다. 예를 들어 2006년 10월 북한이 핵실험을 강행하면서 10월 한달 동안 대북정책 관련 모든 행위자와 일반시민들이 대북 포용정책에 대한 정책참여 거버넌스는 뜨겁게 참여하였지만, 동년 11월 1일 북한의 6자회담 복귀발표와 함께 다시 잠잠해지게 되었다. 그러나 이는 단지 이슈 거버넌스로서 완전히 사라진 것이 아니라, 일시적인 잠복현상이라고 할 수 있다. 2007년 12월 대통령 선거과정에서 대북 포용정책에 대한 참여와 논의는 다시 일어났으며, 결과적으로 정권의 교체에 영향을 주었다고 할 수 있다.

대북정책 참여거버넌스는 고정된 거버넌스 체제로서 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

남북경협 거버넌스는 남북한 간 경제교류·협력을 목적으로 하기 때문에 기본적으로 경제주체로서 민간부문의 기업이 핵심적 행위자라 할 수 있다. 그러나 남북관계의 특수성과 통일·대북정책의 목표 하에서 이루어지는 정책과정이며, 이에 따라 다양한 행위자들이 연계되는 네트워크 구조를 띠고 있다.

먼저 정책체계에서는 통일부를 중심으로 기획재정부, 지식경제부 등 중앙정부 부처와 민간전문가로 구성된 자문위원회인 『교류협력분과정책자문회의』가 있으며, 개성공단과 관련된 사안에 대해서 자문을 얻는 『개성공단포럼』이 있다. 특히 개성공단포럼에는 관련전문가 뿐만 아니라 업계의 실무자와 입주업체대표 등이 다양하게 포함되어 산·관·학 협동 네트워크의 형태로 운영되고 있다.

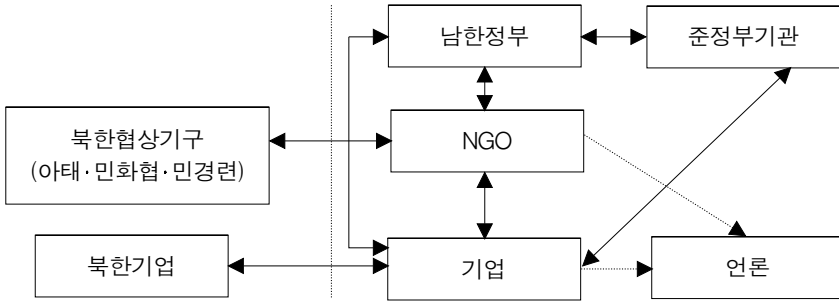
대북한 경제협력을 추진하고자 하는 남한기업들과 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소 등과 같은 준정부기관이 관여하며, NGO도 빼놓을 수 없는 역할을 한다. 그밖에는 언론과 잠재적 투자자 등이 있다.

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 III-3> 남북경협 거버넌스



(가) 정책체계

① 통일부와 유관기관

남북경협 거버넌스의 정책체계에서 중심적 행위자는 통일부이다. 통일부는 실무부서를 중심으로 남북경제교류·협력 정책 및 종합계획, 동향 및 통계분석, 제도정비, 경협관련 합의서 관리, 주민접촉왕래 승인, 수송장비운행, 물자반입·반출, 통관·검역뿐만 아니라 분야별 경제협력업무까지 포괄적인 역할을 담당하고 있다.

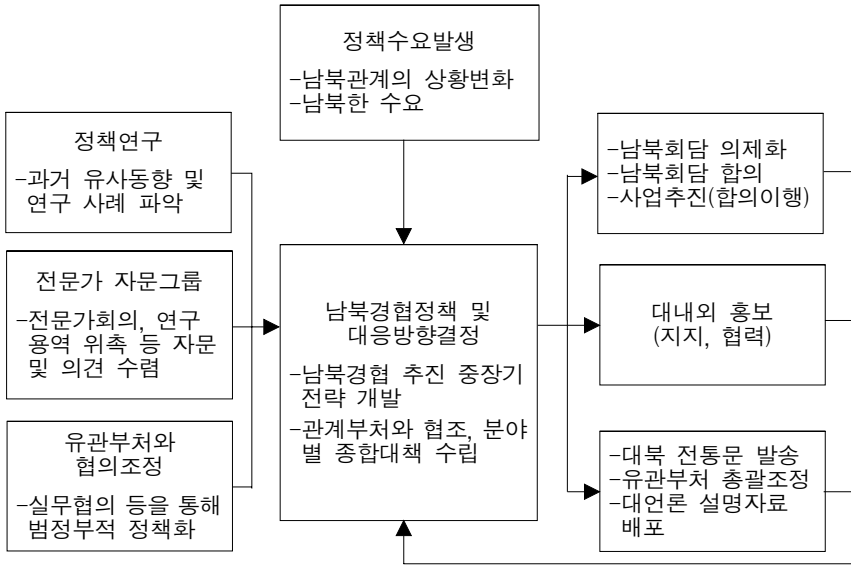
이러한 통일부의 업무수행은 다시 다양한 정부부처와 연계되는데, 특히 기획재정부는 「남북교류경제협력추진협의회」를 주도하고 남북협력기금에 관한 협의를 한다. 이밖에 지식경제부, 국토해양부, 국방부, 농림수산식품부 등 다양한 중앙부처들이 소관업무에 따라 연계된다.

② 정책추진구조

정책결정 시스템을 살펴보면 크게 3개의 하위체제로 구성되는데, 첫째는 주관부처 내부의 실무책임자를 중심으로 하는 연구부문이고, 둘째는 연구기관과 학계 전문가 그룹의 자문이나 연구부문, 셋째는 정책조정부문이다. 이는 정부가 남북 경제협력 정책을 결정하는 과정에서 정부 차원의 협의와 전문가 그룹의 자문 등이 연계된 네트워크라고 볼 수 있다.



<그림 III-4> 남북경협 정책 추진구조



(나) 비공식 행위자

① 기업-정부:

기업은 대북사업을 위해서 주로 통일부와의 접촉이 위주가 되겠지만, 실질적 남북경협을 위해서는 준정부 기관의 정책적 지원이 요구된다. 여기서 준정부 기관이란 중소기업진흥공단, 산업단지공단, 산업인력공단, 토지공사, 수자원공사, KOTRA, 상공회의소 등이다.

② 기업간:

남북경협 거버넌스에서 새로이 참여하려는 기업은 선발기업의 독점권으로 인해 장애가 될 수 있으며, 또한 정부의 입장에서도 남한 기업 간에 과도한 경쟁이 유발되지 않도록 조정하기 때문에 기업 간의 모임은 역할을 하기 어렵다.

③ 기업-NGO:

기업들은 대북한 지원 사업을 추진하고 있는 NGO들과 연계하는 경우가 많은데, 특히 북한에 대한 인도적 지원 사업을 추진하는 경우 기업들은 단순

물품을 지원하는 차원에서 자금 지원 및 북한 내에 인도적 지원사업장을 건설해 주는 등 다양한 형태로 참여한다. 남북경협 활성화 과정에서 NGO는 일정한 역할을 수행하고 있으나, 독립적인 영향을 주는 변수의 위상에는 미치지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 NGO는 북측의 파트너와 네트워크를 활용하여 협의조정의 기능을 수행하고 있으며, 이를 바탕으로 기업, 언론 등 남한의 각 행위주체와 협의, 조정, 정보제공 등의 역할을 수행하고 있다. 특히 남북경협을 추진하는 기업에게 정부의 접촉은 쉽지 않은 일이며, 이보다 유연하게 접근할 수 있는 곳이 NGO라는 점에서 NGO는 정부와 기업을 매개하는 역할도 수행한다.

### (3) 네트워크의 지속성

남북경협 거버넌스의 네트워크는 일회성 지원 사업으로 끝나거나 단순 교역 수준에 머물기도 하지만, 위탁가공 교역이라든지 협력사업은 초기 진입이 어려운 것에 비하여 지속적인 관계를 유지하게 된다.

개성공단 사례를 살펴보면, 지금까지 남북관계에서 가장 큰 규모의 경협사업인데, 개성공단은 운영상 지속성 있는 네트워크를 구축하고 있다. 즉, 민간기업인 현대(아산)와 북한당국의 합의에 의해서 추진되는 체제로, 개성공단사업지원단, 개성공단법률자문회의, 개성공단사업협의회, 개성공단포럼, 개성공단관리위원회 등으로 구성된다. 이러한 행위자들로 구성된 체제를 중심으로 입주기업을 지원하고 조정하는 역할을 지속적이고 안정적으로 추진하고 있다.

이와 같이 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

남북한 사회문화 협력거버넌스의 행위자는 직접적 실행자, 지원자 그리고 영향력 그룹으로 생각해 볼 수 있다. 남북한 사회문화 협력거버넌스는 기본적으로 민간이 중심적 행위자가 된다는 점에서 정부는 오히려 지원적

또는 규제적 행위자의 위치에 있다고 할 수 있다. 그리고 의회나 정당, 언론은 영향력 그룹으로 볼 수 있을 것이다.

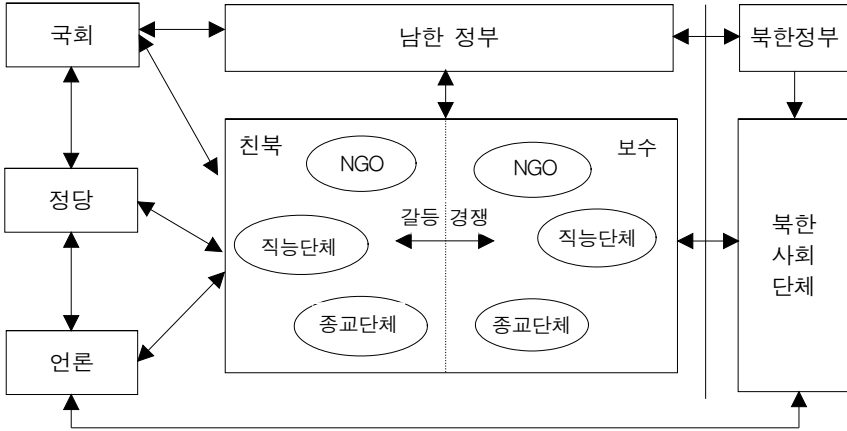
민간부문의 행위자는 다시 매우 다양한 분야의 사회단체들로 나뉘어질 수 있는데, 먼저 종교계는 불교, 개신교, 원불교, 천주교, 천도교, 성균관, 민족종교협의회 등 7개 종단으로 구성되어 ‘온겨레손잡기운동본부’, ‘종교지도자협의회’, ‘한국종교인평화회의’의 모태가 되고 있으며, 대통령의 국정자문 역할을 담당하기도 한다.

이외에 YMCA, YWCA, 흥사단 등 무수한 NGO들이 참여할 뿐만 아니라 노동자, 농민 정당, 경제단체 등의 민주노총, 한국대학총학생회연합, 전국농민회총연맹, 민변과 같은 직능단체들도 참여하고 있다. 따라서 매우 다양하고 무수한 민간부문의 제 세력, 단체들이 남북한 사회문화 협력거버넌스의 네트워크에 행위자로서 관여한다고 할 수 있다. 특히 민간부문에서는 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.

<그림 III-5> 남북 사회문화 협력거버넌스



① 정부-민간단체:

남북 사회문화 협력거버넌스에서 주도적인 역할을 민간부문에서 한다고 하지만 정부는 단순한 지원 또는 규제자에 한정되지 않는다. 여전히 정책결정의 역할을 담당하고 자금을 투입하며 때로는 실질적인 집행자가 되기도 한다. 따라서 민간단체는 정부와 협력적 관계를 위하여 상호작용을 하게 된다.

② 정당-민간단체:

정당은 본래 이념과 노선에 따라 여론을 결집하고 표출하는 기능을 담당하기 때문에 정당의 대북 정책노선과 지지 세력의 성향에 따라서 지지와 반대로 나뉘게 된다. 이러한 이유에서 민간단체들은 성향이 같은 정당과 공조를 모색하게 되지만, 정당차원에서 협력하기보다는 개별의원 차원에서 동참하는 경우가 대부분이다.

③ 언론-민간단체:

언론은 독자적으로 남북 사회문화 교류를 담당하기도 하고, 한편으로는 여론을 형성하는 주된 기능을 담당한다. 민간단체는 언론에 대하여 정보제공이나 홍보자료 제공을 통하여 여론에 영향을 미치고자 한다.

#### ④ 민간단체간:

민간단체는 성향을 같이 하는 단체들 간에 공동행사를 추진하거나 특정 분야에 연대를 모색하는 등 활발한 접촉을 하게 된다. 그러나 한편으로는 성향이 다른 민간단체들과 갈등·대립하기도 하고, 우호적 여론조성을 위해 경쟁하게 된다.

### (3) 네트워크의 지속성

남북 사회문화 교류는 일회적 행사로 그치는 경우가 대부분이지만, '6·15 통일대축전'이나 '8·15민족대축전'같이 매년 지속적으로 시행되는 공동행사도 있다. 6·15통일대축전의 경우를 보면, 남측의 행사 주도를 위해서 '6·15공동선언실천남측위원회'가 구성되어 있고, 여기에는 7대종단, 민화협, 통일연대, 시민사회연대 등 한국사회의 4대 세력과 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 문예, 언론, 학술 등 부문, 광역시·도 단위로 구분된 지방의 사회단체들이 합류해 있다. 반면에 보수진영의 민간단체들 역시 재향군인회, 한국기독교총연합회, 한국자유총연맹, 반핵반김국민협의회, 뉴라이트 등 역시 반대적 입장의 행사 또는 시위에 연대하고 있다. 따라서 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

한반도 평화교육 거버넌스에서 행위자는 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 나눌 수 있다. 공식적 행위자는 중앙정부의 교육인적자원부, 통일부 및 각종 위원회와 그 산하기관으로서 통일교육원, 교육개발원 등과 지방정부 그리고 각급 학교 등이 있다. 여기서 학교를 공식적 행위자로 분류하는 이유는 학교의 종류에 따라서 국공립과 사립으로 나누지만, 각 경우에 있어

서 공히 정부의 교육지침에 의해 이루어지고, 교육 제반사항에 차별성이 없기 때문이다. 다만, 학교는 다양한 행위자들로 세분화될 수 있다. 즉, 학교 내·외부에 전교조, 교총, 교수노조 등 여러 단체가 존재하고, 이들 단체가 개별 행위자로서 의미있는 작용을 하고 있다는 것이다.

민간부문에서는 시민교육의 일정영역을 담당하는 NGO와 종교단체, 그리고 연구기관 등이 있다. 이 밖에도 정당과 언론을 고려할 수 있지만, 정당은 주로 당원만을 대상으로 한정적 내용을 다루기 때문에 행위자로 보기 어렵고, 언론의 경우, 체계적 종합적 측면의 교육이 아니라 부분적인 보도를 통한 사실 전달과 기획기사 정도에 불과하기 때문에 직접적 행위자로 보기는 어렵다.

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, 그 중에서도 교육부와 각급 학교의 관계는 상당히 밀접하다. 특히 우리나라는 교육목표, 교육컨텐츠 등에서 학교별 자율화보다는 교육부로 집중화된 방식으로 운영되고 있기 때문이다. 그러나 이러한 관계의 구조는 수평적 구조라기보다는 교육부를 정점으로 학교와 산하의 교육기관을 관리·감독하는 수직적 구조라고 할 수 있다. 따라서 관계의 구조는 비교적 단순하다.

교육부와 통일부와의 관계는 통일교육과 관련하여 수평적인 협의와 업무공조를 하는 데에 반하여, 지방정부와의 관계에서는 여전히 교육부문의 주무관청으로서 관리·감독 기능이 위주가 된다고 보아야할 것이다. 왜냐하면 이러한 평화교육이 지방정부의 자율적 자치업무로서보다는 위임업무로서 시행되기 때문이다. 한편, 교육부와 비공식적 행위자로서 전교조 등과의 관계에서는 그 동안 상당 부분 갈등적 관계에 있었다. 특히 대북관, 대미관계, 통일관 등에 있어서 반목하여 때로는 교총과 학부모 집단까지 포함되는 정치적 대결 양상을 보이기도 하였다.

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

###### (가) 공식적 행위자

남북교류 로컬거버넌스의 주요 행위자(Actor) 중 공식적 행위자는 제도적 권한을 갖는 국가 및 지방행정기관이다. 이러한 공식적 행위자로는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부가 있으며, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

###### ① 지방정부

남북교류 로컬거버넌스의 파트너이면서 정책대상이라 할 수 있는 북한은 여전히 국가 중심의 대남정책을 추진하고 있어서 대북정책의 접점이 북한 정부 하나로 집중되어 있다는 어려움을 안고 있다. 한편, 남한 내부적으로도 지방화 시대에 걸맞는 로컬거버넌스 수준에는 미흡하여 지방정부가 아닌 비정부기구와 주민이 중심적 역할이 되어 지역정책을 추진하기에는 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 실제로 지방자치단체는 지역의 문제 해결과 관련된 다양한 행위주체 간의 조정을 할 뿐만 아니라 자원의 중심지이며 지원자로서, 그리고 연결고리로서의 역할에 이르기까지 중심적 역할을 담당하게 된다.

###### ② 지방의회

지방화 시대의 로컬거버넌스 체제에서 지방의회는 집행부의 남북교류·협력사업을 위한 조례의 제정, 예산의 심의·의결, 사업 승인 등 다양한 측면에서 밀접하게 관련된다. 집행부의 입장에서 볼 때에는 지방의회의 관심과 협조가 있어야만 남북 교류사업의 추진을 원활히 할 수 있다는 점에서 동반

자적 입장을 견지하는 것이 중요하다.

### ③ 중앙정부

남북교류 로컬거버넌스에서 중앙정부는 행정안전부, 농림수산식품부 등 다양한 정부부처가 관련성을 갖고 있지만, 무엇보다도 중심적 기관은 통일 부라고 할 수 있다. 지방자치단체의 남북교류·협력에서 중앙정부의 역할은 법과 제도적 장치로서 마련되어 있다. 기본적으로는 「남북교류협력법」과 동법시행령 및 시행규칙 그리고 「남북협력기금법」과 동법시행령, 시행규칙 등을 들 수 있다.

#### (나) 비공식적 행위자

##### ① NGO

비정치적이고 유연한 남북교류·협력이라는 차원에서 NGO는 핵심적 행위자로서의 역할을 수행한다. 최근 우리사회 전반에서 NGO의 역할과 비중이 커지고 있는 것과 병행해서 통일 및 남북문제에 있어서도 많은 NGO가 다양한 형태로 활동하고 있다.

남북교류 거버넌스 체제에서 NGO의 역할 중 가장 중요한 것은 남북 지역간 협력채널이 되고 있다는 것이다. 둘째, NGO는 새로운 사업제안을 하며, 이를 지방자치단체와 협의하여 제반자원의 지원을 이끌어낸다. 여기서는 주로 물적 지원이 위주가 되며, 행정적 지원도 뒤따르게 된다. 셋째, 남북교류·협력사업을 집행할 경우에도 일반적인 정책과정과는 다르게 NGO가 담당하게 된다. 따라서 물자의 전달, 인도적 지원에서 NGO가 전면에서 활동하게 된다. 넷째, 전반적인 교류·협력에서 지방자치단체의 행정을 보충·보완하여 공공조직에서의 경직성을 유연하게 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.

##### ② 민간기업

남북교류 로컬 거버넌스 수준에서는 아직까지 북측에 대한 경제적 지원이라는 측면에 국한되기 때문에 남북경협과 같은 기업의 참여가 활성화되고 있지 않다. 그러나 로컬 거버넌스가 점차 활성화됨에 따라 그 역할이 점차 증대될 것으로 보인다.



### ③ 언론기관

언론기관은 거버넌스 네트워크 내에서 다른 참여주체에 비해 중립적이고 객관적인 입장에서 영향력을 행사하는 비공식적 행위자이다. 정책과정 전반에서 정책내용과 집행과정을 보도하여 일반대중에게 알리고 여론을 조성한다는 데에 중요성이 있다.

### ④ 연구기관

지역의 연구기관을 통해 지방정부는 북한에 대한 정보나 정책방안을 제공받는다.

전체적으로 볼 때, 부문별 역할 담당자로서의 행위자 수는 많지도 적지도 않은 것으로 판단된다.

## (2) 행위자간 관계의 복잡성

### ① 지방정부-NGO

지방정부는 교류협력사업에서 NGO를 사업자로 선정하게 되면, 정책과정 전반에서 협력적 관계를 갖는다. 이 관계에서는 서로 간에 역할이 분담된 공동사업자로 볼 수 있을 것이다.

### ② 지방정부-지방의회

지방정부는 사업을 입안하고 예산을 편성하여 지방의회에 승인을 받는다. 이 관계는 여타 지방행정 분야에서와 마찬가지로의 관계이다.

### ③ 지방정부-통일부

통일부는 남북교류사업에 관해 전반적인 권한을 가지고 있기 때문에 지방정부의 추진사업에 대한 심의와 승인을 담당한다. 사업에 대해 재정적 지원도 하고 있다.

### ④ 지방정부-학술연구단체

지방정부가 필요로 하는 북한 정보나 정책정보를 얻기 위해 지방정부 산하의 연구기관이나 협력 대학의 연구소 등과 교류한다. 대체로 간헐적 주기

적 세미나나 포럼의 방식이다.

#### ⑤ NGO-통일부

NGO는 통일부에 교류사업의 재원을 지원받기도 하지만, 실제 내용은 지방자치단체가 추진하는 사업에 대한 지원이다.

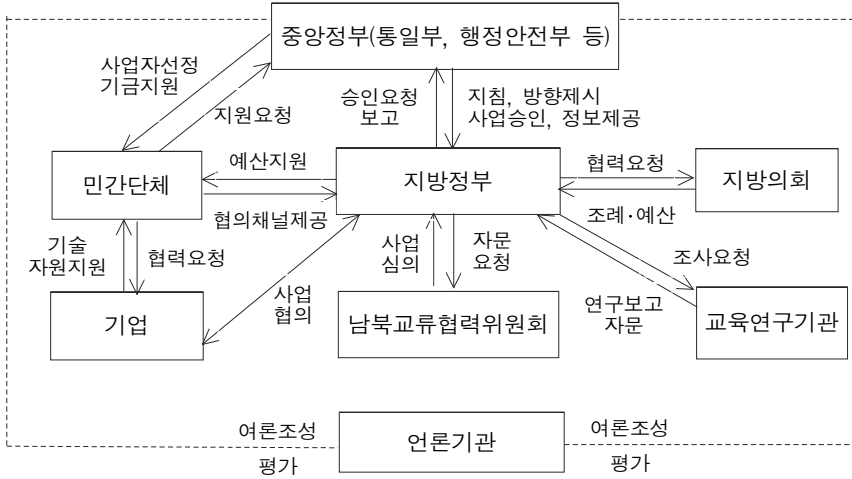
#### ⑥ NGO-언론

홍보, 지역 분위기, 여론 조성 등에서 NGO는 자료나 정보를 제공하고 언론에 보도하는데, 대체로 협력적 관계로 볼 수 있다.

이상과 같이 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 사업전반에서의 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 이루어지는 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.

<그림 III-6> 남북교류 로컬거버넌스의 네트워크



### (3) 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.

## 3. 네트워크의 자율성

### 가. 대북정책 참여거버넌스

#### (1) 네트워크의 핵심적 관계

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

특히, NGO는 거버넌스체제에서 뚜렷하게 그 역할과 기능을 확장해 가고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한 인권문제 접근, 탈북자(새터민) 정착 등의 분야에서는 정책문제 제기와 의제설정부터 정책집행과 평가에 이르기까지 시민사회의 활동이 광범위하게 이루어지고 있다.<sup>24</sup>

첫째, NGO의 가장 두드러진 역할은 의제설정단계에서 발현된다. 다양한 이념적·정책적 스펙트럼을 지닌 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 주한미군 재편, 전시작전권 환수 등 수많은 문제들을 둘러싸고 이슈를 제기하여 왔다. 이러한 대표적인 활동이 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 강행한 후 대북포용정책의 지속과 변화를 둘러싸고 전개된 NGO들의 의제설정 활동이라 할 수 있다.

둘째, NGO들은 대북정책과 관련한 입법에 있어 자문 역할을 수행한다. 각종 토론회, 공청회 등의 토의과정에서 주요한 역할을 하고 있다.

셋째, NGO들은 창의적인 정책제안 역할을 수행한다. 점차 대북 문제에 대하여 전문성이 제고되면서 대북정책의 대안제시에 크게 기여하고 있다.

넷째, NGO는 정부보다 더 잘할 수 있는 부분에서 정책집행 과정 중 상당부분의 비용과 노력을 절감시킨다. 또한 NGO의 정책과정 참여는 집행과정의 순응을 통하여 정책 효과성 제고에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

이상과 같이 NGO는 정부의 정책체계와의 관계에서 의제제기, 대안제시, 자문, 집행과정의 참여까지 한편으로는 지지·협력, 한편으로는 반대 또는 반대여론 조성 등 부단한 상호작용을 하고 있다.

한편, 언론은 여론 형성에 결정적인 영향을 끼침으로써 정책과정에서 매

---

24\_김국신 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)』, pp. 615-616.

우 중요한 역할을 수행한다. 과거 참여정부에서나 현재의 이명박 정부에서 언론의 지지를 증시하는 이유는 일반대중들에게 정책의 향방을 이끌어 가는 언론의 영향력을 인식하고 있기 때문이다.

일반시민은 개개인으로서 정책과정에 참여하게 되지만 결과적으로는 여론이라는 결집된 힘으로써 정책형성을 좌우하게 된다. 특히 인터넷의 발달과 더불어 나날이 일반시민들의 활동이 증가하는 추세에 있기 때문에 대북정책 참여거버넌스에서 중심축과 같은 역할을 하게 된다. 즉, 정부는 정부가 추진하려는 방향으로 일반시민들에게 적극 홍보에 나서게 되며, 마찬가지로 NGO들도 그들의 주장에 대한 밀반침이 곧 여론이기 때문에 일반시민에 대한 정보제공, 성명서 발표, 홍보활동, 인터넷 활동에 주력하게 된다.

## (2) 행위자간 자원의존성

네트워크상 행위자의 자율성은 자원의 의존성에 따라 영향력 관계가 좌우된다는 자원의존적 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

### ① 정책체계 내부관계

대북정책 거버넌스에서 대통령을 중심으로 민주평화통일자문회의, 외교안보정책수석, 통일부, 외교통상부, 국방부, 국가정보원, 기획재정부 등의 공식적 행위자들 간의 관계는 대체로 법률과 제도적인 관계이기 때문에 미리 규정된 방식에 의하여 상호작용을 하게 된다.

따라서 기관 간의 자원의존성과 관련된 자율성보다는 공식적 행위자와 비공식적(비정부 부문) 행위자들 사이에서의 관계에 의미가 있다. 다시 말하면 국가(정부)로부터 개별 행위자들이 갖는 자율성의 정도는 어떠한지, 그리고 자율성에 영향을 주는 주된 자원이 무엇인지가 중요하다.

### ② 정책체계와 일반시민

먼저 일반시민은 지지 혹은 압력으로 영향력을 행사하고, 이에 대하여 정부는 정책거버넌스의 행위자로서 일반시민에 대해 권위, 교환, 설득 등을 통하여 영향력을 행사한다. 일반시민은 정책결정층에 대해 투표와 여론을 통해 일차적으로 영향력을 행사한다. 여기서 일반시민은 집합적 행위자로서 다른 행위자들과는 보다 다른 특성을 가진다.

일반시민은 공식적이거나 상시적인 채널을 가지고 조직화된 활동을 하는 행위자가 아니다. 그러나 이른바 여론이라는 집합적 의사가 표출되는 경우 정부는 상당한 구속을 받게 된다. 이는 다시 말하면 정부가 정당성을 지니기 위해서 요구되는 가장 기본적인 자원이 일반시민의 지지와 여론이라는 것을 의미한다. 이는 또한 정당, NGO, 언론 등의 행위자들에게도 마찬가지이다. 이러한 활동은 곧 ‘규모의 정치(politics of scale)’를 의미하며, 다양한 행위자들은 일반시민의 지지를 매우 중요한 자원으로 활용하고 있는 것이다. 결국 일반시민은 네트워크상에서 대단히 자율적인 행위자일 뿐만 아니라 가장 중요한 자원으로 여론의 원천이라 할 수 있다.

한편 정부는 일반시민과의 관계에서 쌍방향적 관계를 지향하기 위해서 정책고객과의 대화, 여론조사, 공청회 등 다양한 방법을 시행하고 있다.

### ③ 정책체계와 NGO

1990년 「남북교류협력에관한법률」이 제정되고 「남북교류협력추진협의회」가 구성된 이후 변천을 거쳐 「대북지원민관협의회」가 설립되었다. 이러한 민관협의 결성은 정부와 시민사회가 개별적·긴급구호적 차원을 벗어나 중장기적인 성격의 프로젝트성 사업을 공동으로 구상하여 ‘개발·지원’을 실행하고 정책효과를 극대화할 수 있게 해주었다는 점에서 평가되고 있다. 이러한 민간과 정부의 협력적인 노력의 분위기가 활발해지면서 NGO의 활동이 크게 증가하고 활동영역이 다양화·전문화되어 있다. 이러한 NGO들은 통일정책 및 남북관계 연구·조사, 이산가족·북한이탈주민 후원, 남북교류 사업 추진 등 다양한 분야에서 활동을 전개하고 있다.

NGO는 정부에 대해서 정책과정에 때로는 반대표명이나 견제의 역할을 하지만, 거버넌스에서 요구되는 협력을 제공하고 있다. 즉, 정부가 NGO에 의존하는 자원은 정부기능에 대한 보충과 정책효과성 및 효율성의 제고이다. 구체적인 예를 들면 NGO는 정부에 대해 북한과의 관계에서 채널을 제공하기도 하고, 정책의 정당성을 확보하는 여론을 확산시키는 지원을 하기도 하며, 정책집행에서 협력적 수행을 통해 효과를 높이는 것 등이다.

반면에 NGO가 정부에 대해 의존하는 가장 중요한 자원은 무엇보다도 재원이라고 할 수 있다. 현재 대북정책 참여거버넌스의 NGO가 자체적인 재원을 통해 대북사업을 전개할 수 있는 경우는 거의 없다고 할 수 있다.

따라서 정부의 허가와 재정적 지원이 없으면 NGO는 실질적인 활동을 전개하기 어렵게 된다. 결국 자원의존성의 관계는 상호의존적 관계에 놓여 있다고 할 수 있는데, 각 방향에서 의존성의 강도는 개별 사안마다 다르다고 할 수 있다. 그러나 NGO가 정부에 대해 갖는 자원의존성이 NGO의 자율성을 크게 위축시키지는 않는다고 보는 이유는 최근 대북사업의 성격이 사실 정부에 있어서도 NGO의 협력에 상당히 의존적이기 때문이다.

## 나. 남북경협 거버넌스

### (1) 네트워크의 핵심적 관계

남북경협 거버넌스에서 가장 핵심적인 관계는 남한기업과 남한정부 간의 관계이다.<sup>25</sup> 남북경협을 실질적으로 추진하는 주체인 기업의 입장에서는 북한과의 경협이 경제성을 담보하는 측면을 가장 중요시하겠지만, 북한 주민의 삶의 질 향상에도 도움이 되도록 하는 측면도 동시에 고려하고 있다고 하겠다. 이러한 면에서 보면, 남북경협을 담당하고 있는 기업들은 통일을 현장에서 실천하고 있는 것이다. 따라서 남북경협을 수행하는 기업들은 정부에 대해서 요구와 협조를 구하고 있으며, 정부는 이들의 실천경험을 중요하게 여기고 있다.

한편, 기업과 NGO간에서도 일정한 관계를 필요로 하게 되는데, 이는 실질적인 대북협상력과 창구를 보유하고 있는 대기업이 아닌 중소기업의 경우 필요성이 크다고 할 수 있다. 중소기업은 경협추진과정에서 해당 전문가와 협상창구를 필요로 하게 되는데, 정부에 비해서 유연하고 손쉽게 접근할 수 있는 대상이 바로 NGO이기 때문이다. 이에 비해 NGO와 정부 간의 관계는 NGO의 경협참여가 주된 역할이 아니라 북한 측 협상창구로서 부차적인 역할에 불과하고, 통일부도 NGO가 북한 측의 신뢰를 바탕으로 남북경협사업을 주선하는 것에 대해 부정적 입장에 있다. 그러나 중소기업에 대한 북한과의 접촉 및 협상에서 어느 정도의 역할은 어쩔 수 없이 필요하며, 이에

---

25-이외에 남한기업과 북한간, 그리고 남한정부와 북한정부 간의 관계가 결정적인 영향을 미치는 것이 사실이지만, 앞서 연구범위에서도 언급한 바와 같이 북한기업이나 기관들은 사실상 일원적인 북한당국에 의해서 움직이고 있고, 이러한 과정이 노출되지 않기 때문에 논의에서 배제한다.

대한 정부와의 갈등은 발생하지 않고 있다.

## (2) 행위자간 자원의존성

### ① 정책체계와 기업

사실 남북경협 거버넌스에서 정부와 기업은 남북한 간 경제교류협력을 목표로 상호 협력하는 동반자 관계이다. 그러나 이들간 자원의존성의 관계는 근본적으로 불균형적이다. 즉, 기업은 정부에 대하여 핵심적인 자원을 의존하는 것에 반하여 정부는 기업이 정책방향에 따라 남북 경제협력을 활성화시키는 역할 수행을 기대하는 수준이기 때문이다. 구체적으로 정부는 법적 토대를 제공하고, 개별기업에 대해 근본적으로 대북사업 승인권을 가지고 있으며, 각종 절차나 행위에 대한 인·허가권을 행사한다. 따라서 정책적인 지원, 경협기금의 지원 등 기업입장에서 절대적인 자원을 정부 측에 의존하는 관계라고 할 수 있다.

### ② 기업과 NGO

NGO는 내부구성원들의 전문성과 대북사업에 대한 노하우, 북한과의 접촉창구 등을 보유하고 있기 때문에 남북경협에서 일정 역할을 담당하고 있다. 왜냐하면, 남북경협을 추진하는 기업들에게 정부와의 접촉은 쉬운 일이 아니며, 이와 같은 상황에서 기업이 쉽게 접근할 수 있는 대상은 개방적인 NGO라고 할 수 있다. 특히 중소기업에게는 정부의 지원이 절대적이기 때문에 기업 입장에서 정부와 대등한 네트워크의 설정은 어려운 것에 반하여, 시민사회는 수평적 관계에서 도움을 받을 수 있다는 점에서 매력이 있는 것이다. 예를 들어, 기업이 정부와 접촉할 때에는 해당부서에 국한된 협의를 할 수 밖에 없지만, 폭넓은 네트워크를 가지고 있는 NGO는 이러한 기업과 정부를 연결하는 매개체 역할을 할 수 있다는 것이다.

이와 같이 볼 때, 기업은 NGO에게 정보 및 노하우의 제공, 정부와의 매개, 북한과의 협상창구 역할 등 다양한 분야에서 자원을 의존하게 되는데, 이는 정부에 대한 자원의존의 보완적 역할로서 의미가 있다.

### ③ NGO와 정부

NGO가 주로 활동하고 있는 대북지원사업이 사실상 남북경협으로 발전



하는 밑거름이 된다는 점에서 NGO와 정부는 협력적 관계를 필요로 한다. 그러나 NGO가 남북경협에서 확실한 역할을 정착시킬 수 있는 수준에 이르지 못하였고, 정부 입장에서는 NGO가 남북경협 주선에 부정적이기 때문에 NGO는 통일부의 규제와 조정의 대상이라 할 수 있다. 더욱이 대부분의 대북사업 관련 NGO들은 자체적인 자원 조달이 미흡하고, 남북협력기금을 활용하고 있다는 점에서 정부에 대한 자원의존성이 크다고 할 수 있다. 이는 정치적 노선이 다른 정권에 따라서 NGO 활동이 크게 제약받게 할 수 밖에 없다.

이상과 같이 살펴본 결과, 남북경협 거버넌스의 행위자간 자원의존성은 전반적으로 상호의존적이지 못하고 정부에 대한 의존도가 매우 큰 관계에 놓여 있기 때문에 네트워크의 자율성은 낮은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

## 다. 남북한 사회문화 협력거버넌스

### (1) 네트워크의 핵심적 관계

남북한 사회문화 협력거버넌스에서는 정부와 민간부문과의 관계뿐만 아니라 민간영역 내의 다수 행위자들 간의 관계도 중요하게 고려되어야 한다. 사회문화 협력거버넌스의 네트워크에서 가장 주도적 역할을 담당하는 부문이 민간부문이고 여기에 다양하고 무수한 민간단체들이 관련을 맺으며 참여하고 있기 때문이다.

사실 남북한 사회문화 교류에서 민간의 참여는 정부의 노선변화가 결정적이었다. 즉, 1990년대까지만 해도 정부는 민간이 직접 접촉하는 것은 북한에 이용당할 우려가 크다는 불신감이 컸었다. 그러다가 정부의 정책노선 변화와 함께 민관합작이라는 ‘쌍두마차론’이 일어났고 2000년 민화협 네트워크가 설립된 계기가 되었다. 그러나 정부는 여전히 국가보안법이나 여러 제한 규정을 적용할 수밖에 없으며, 이 과정에서 남북관계와 여론이 결정적 영향을 미친다. 일반시민은 관심대중 개개인으로서는 행위자로 볼 수는 없지만, 사회적 분위기나 여론의 형성을 통하여 네트워크 활동에 커다란 영향을 미친다. 실제로 비우호적인 여론이 조성되면 정부입장에서도 민간을 지원하기 어려우며, 이는 정당 역시 마찬가지라고 할 수 있다.

## (2) 행위자간 자원의존성

### ① 정부와 민간부문

정부의 주된 행위자는 역시 통일부이다. 그 외에 법무부와 국가정보원 등이 있지만 규제나 제한 영역에 한정된 역할을 할 뿐이다. 일단 남북한 사회문화 공동행사 등을 추진하는 민간단체들은 기본적으로 정부와 협력적 관계에 있다고 볼 수 있다. 따라서 민간단체들은 정부에 대해 제도적 뒷받침, 북한지역 방문이나 북한주민 접촉을 위한 승인이 필요하다. 그런데 정부에 대해 이 같은 합법성 승인만을 요하는 것이 아니라 기금에 대한 의존성을 갖는다. 정부는 2001년 평양행사에서 발생한 문제점으로 행사과정의 문제점이 없었음을 확인한 후 사후 집행해 온 바 있다. 이러한 사후적 기금 지원 방식은 민간단체의 재원 의존성에 의한 하나의 통제방안일 것이다. 그러나 이러한 의존성이 자율성을 손상시킬 만큼 강하다고 볼 수는 없다. 정부에 행사비 전액을 의존하지 않을 뿐만 아니라, 의존하더라도 주로 왕래자금만을 지원받는 정도이기 때문이다.

### ② 민간단체 상호간

사회문화 교류를 공동으로 추진하는 민간단체 상호 간에는 자원의존적 관계에 있는 것으로 보이지 않는다. 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

### (1) 네트워크의 핵심적 관계

지금까지 한반도 평화교육 분야에서는 공공부문과 시민사회의 관계가 유기적이기보다는 오히려 단절적으로 보이며, 어느 정도의 네트워크를 형성하고 있는 관계는 공공부문 내에서도 국한되는 측면이 있다. 평화교육은 교육부를 중심으로 한 학교교육과 통일부를 중심으로 한 통일교육원 등의 교육기관, 행정안전부를 중심으로 지방정부 및 민방위교육장 등을 들 수 있고, 또한 교육과학기술부, 통일부, 행정안전부 간의 협의와 업무협조 관계가 근간을 이루고 있다.

민간부문에서 NGO의 교육기능은 총체적인 차원에서 정부로부터 민간단체 지원을 받는 경우가 있을 것이다. 한편, 전교조, 교총, 학부모 집단 등과 같은 이익집단들은 공식적 체계와 밀접한 관련을 가지고 있다. 이러한 관계가 협력적이기보다는 많은 경우 대립적이거나 갈등적이지만, 이는 엄연히 평화교육을 중심으로 한 정책과정에 지대한 영향을 주고 있기 때문이다.

## (2) 행위자간 자원의존성

앞서 언급한 바와 같이 공식부문 내에서는 엄밀하게 본다면 네트워크라기보다는 제도화된 수직적 관계이며, 부처간 관계에서는 수평적 관계에 있다고 할 수 있다. 여기서 교육부는 교육을 관장하는 주무관청이기 때문에 통일부는 학교의 통일교육에 관련하여 교육부의 협조를 얻어야 한다. 교육부는 학교와 같은 직접적인 교육현장으로 연결시킬 수 있는 데에 반해서 통일부는 통일교육의 주요 내용을 제공하는 상호의존적 관계이기 때문이다.

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 개개인은 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

### (1) 네트워크의 핵심적 관계

남북교류 로컬거버넌스에서 정책과정 전반에 걸친 핵심적인 행위자로서 두 축은 지방정부와 NGO이다. 당연히 네트워크 체제에서 지방정부는 정책과정을 주도적으로 수행하고 전반적인 방향을 설정하며 행위자 간의 역할을 조정함으로써 네트워크상의 중심에 위치하고 있다. 그러나 수탁자로서 NGO 역시 정책과정에서 중요한 역할을 수행한다. 대북지원사업이 주된 사

업이었던 남북교류 로컬거버넌스 초기에는 북한이 남한의 공공기관을 인정하지 않았기 때문에 NGO는 북측의 요구를 전달하는 매개체로서 지방정부에 전달하는 역할을 담당하였지만, 전반적 남북교류 로컬거버넌스 체제에서는 남북간 상호적 관계로 전환되고, 단순 퍼주기식 지원보다 실질적인 도움을 제공하는 방향으로 바뀌면서 사업아이템을 개발하고 이를 제기함으로써 정책의제화되어 역할이 확대되고 있다고 할 수 있다. 정책결정단계에서는 사업에 관한 정보와 지식을 제공함으로써 역할을 수행한다고 할 수 있으며, 정책집행단계에서는 사업자로서 주도적인 역할을 담당한다.

## (2) 행위자간 자원의존성

남북교류 로컬거버넌스에서는 개별 행위자간 의존성이 상호적으로 나타나는 부분이 많다는 점이 중요한 특징인데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ① 지방정부와 NGO

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.

### ② 통일부와 지방정부

통일부가 지방정부에서 추진하는 사업의 심사와 승인권을 가지고 있지만, 이는 요건이 갖춰지면 대부분 승인하는 것이 관례이기 때문에 이 부분에 대해서는 지방정부가 통일부에 대해 커다란 의존성을 갖는다고 보기 어렵다. 또한 통일부는 민간단체에 대해서는 사업비를 지원하지만 지방정부에 대해서는 하지 않기 때문에 재원에 대한 의존성도 갖지 않는다. 그러나 통일

정책 기조와 남북관계의 변화에 따라 중앙정부의 지방정부에 대한 통제가 강화될 경우 로컬거버넌스의 자율성은 위축되게 된다. 실제로 중앙정부의 정책전환에 따라 남북협력기금을 조성한 10개의 광역 시도에서 2008년에 전혀 기금을 사용하지 않은 곳이 6곳에 달하며, 사업추진도 크게 위축된 실정이다.<sup>26</sup> 한편, 지방정부의 전문성 부족으로 통일부에 대해 정보나 절차, 방법 등을 제공받는다.

### ③ 지방정부와 지방의회간

지방의회는 예산승인권과 조례제정권을 가지고 있다. 따라서 지방정부는 지방의회의 협조가 반드시 필요하며, 이 관계에서 지방의회는 집행부인 지방정부에 대한 통제자의 역할을 한다.

### ④ NGO와 언론, 기업

NGO의 적극적인 지역간 남북교류에서 언론은 지역사회의 여론을 조성하고 홍보하는 역할을 한다. 사실 지역여론이 우호적일 때 지방자치단체장이 보다 적극적으로 사업을 추진할 수 있는 원동력이 되기 때문에 언론의 역할도 적지 않다. 대체로 이 관계에서는 NGO는 언론에 대해 자료나 정보를 제공하고 언론은 보도를 통해서 홍보하는 형태로 나타난다.

---

<sup>26</sup> 『경향뉴스』, 2008년 9월 18일.

<표 III-1> 남북교류 로컬거버넌스의 주요행위자 의존관계

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

## IV. 남북 교류협력 거버넌스 모형

### 1. 남북 교류협력 거버넌스 모형의 도출

거버넌스의 모형화를 시도하려는 노력은 실제적으로 나타나는 거버넌스 현상을 이해하려는 목적과 규범적 차원에서 바람직한 거버넌스를 제시하기 위한 목적에서 비롯된다. 전자는 모형을 통해 현상을 이해, 설명, 예측하는 것이라면, 후자는 특정 가치를 달성하기 위하여 어떻게 하는 것이 바람직한가에 관한 것이다. 본 연구는 경험적 연구보다는 남북 교류협력 효율화를 위해서 바람직한 거버넌스의 모형을 정립하는 데에 목적을 두었다.

언급한 바와 같이 앞선 연구에서 실태조사를 위해 제시되었던 변수는 종류가 많기도 하지만 상호 중복적인 측면이 있고, 독립변수인지 종속변수인지 모호한 경우도 있었다. 따라서 본 연구에서는 제2장에서 논의한 바와 같이 네트워크를 거버넌스의 기본전제로 하여 두 가지 차원의 기준, 즉 네트워크의 자율성 정도와 네트워크의 복잡성 정도를 모형의 구성요소로 하였다.

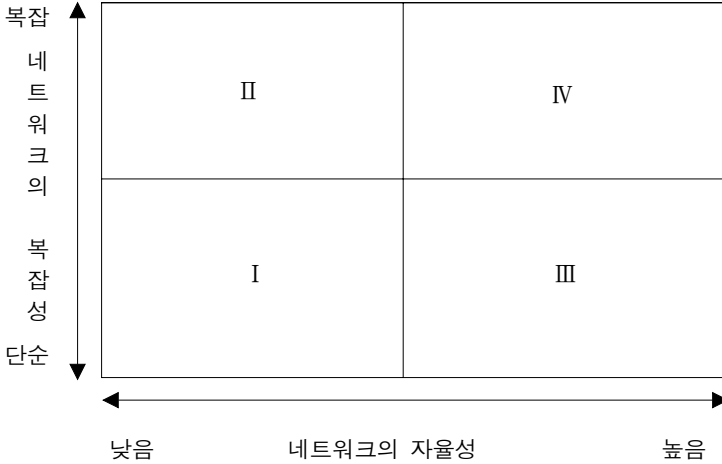
이와 같은 두 가지를 거버넌스 모형화의 척도로 한 이유는 첫째, 모형화하기 위해서 변수를 단순화할 필요가 있었고, 둘째, 제1차 연구에서 제시되었던 거버넌스 변수는 내용상 중복이 있고, 이러한 변수들은 네트워크의 자율성과 네트워크의 복잡성에 포함할 수 있기 때문이라는 것은 이미 제2장에서 설명한 바 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 점은 앞선 두 차례의 협동연구에서 아직 남북 교류협력 부문에서 거버넌스의 성숙도가 미약하게 나타났기 때문에 가장 기본적인 구성요소인 네트워크 형태를 갖추었는가, 그리고 그러한 네트워크의 수준은 어떠한가를 유형별로 구분하고, 이에 따라 발전적 모형으로 진행할 수 있는 방안을 제시하는 데에 있다.

이러한 목적에서 남북 교류협력 거버넌스에 적용하고자 본 연구에서는 다음과 같은 모형을 개발하여 제시하고자 한다. 아래의 <그림 IV-1>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, 네트워크의 자율성은 낮고 복잡성은 높은 모형 II, 네트워크의 자율성은 높고 복잡성은

낮은 모형Ⅲ, 네트워크의 자율성과 복잡성이 모두 높은 모형Ⅳ로 구분되어 질 수 있다.

<그림 IV-1> 남북 교류협력 거버넌스 모형



이렇게 나타난 네 가지 모형의 기본 특징을 살펴보면 다음과 같다.

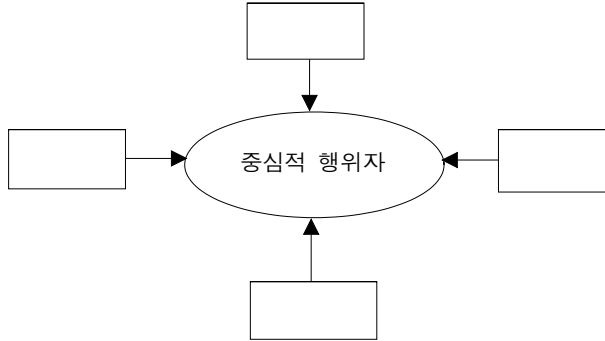
**가. 집중적 거버넌스 모형: 유형 I**

**(1) 특징**

네트워크의 자율성이 낮으면서 네트워크가 단순한 형태를 집권형 거버넌스라고 하였다. 이 모형은 네트워크 구조가 단순하여 노드 수가 적다. 이러한 이유는 네트워크가 개방적이지 못하거나, 참여에 장애가 있을 수 있다. 따라서 주로 공식적 참여자들을 중심으로 제도화된 구조화에 머무를 가능성이 크며 구조적으로 볼 때 수직적 형태를 띠게 된다. 이러한 점에서 거버넌스라기보다는 전통적 통치체제와 유사하다고 할 수 있다. 국가와 시장 및 시민사회가 협조적인 관계로 형성되어 있는 경우라면 어느 하나의 행위자가 나머지를 주도적으로 이끌어가는 형태를 띤다. 실제 남북 교류협력 거버넌스에서는 대개 정부가 중심적 위치에 놓이게 된다.



<그림 IV-2> 집중적 거버넌스



<그림 IV-2>에서 화살표의 방향은 의존성의 방향이고, 자율성이 낮다는 것은 자원의 의존도가 높다는 것을 의미한다. 이러한 형태에서는 각 단위들이 하나 또는 소수의 행위자에게 자원을 의존하지만, 그 이외의 경우에는 서로 독립적이다. 이러한 관계에서는 중심적 행위자의 활동이 전체공유자원에 영향을 끼치는 것에 의하여 협력관계에 부정적 영향을 줄 수 있다.

## (2) 한계 및 발전방향

사실 거버넌스의 복잡한 행위자들 사이의 대립·갈등이 오히려 문제를 야기하고 비효율적이며, 이러한 집중적 방식이 신속하고 효과적으로 사업을 추진할 수 있다고 보는 견해도 적지 않다.<sup>27</sup> 그러나 오늘날의 대북 정책과정에서는 분명히 비공식적 행위자들이 더 잘할 수 있는 역할이 존재하고, 또한 국민들의 관심과 참여욕구가 높으며 어느 분야보다도 사회적 공감대를 필요로 하기 때문에 집권형 거버넌스 모형을 적용시키기에는 한계가 있다. 오히려 이러한 모형으로는 기존의 공식적 행위자들 사이에 갈등과 대립을 해소할 수 없을 뿐만 아니라 적극적인 새로운 행위자의 참여가 제약됨으로

<sup>27</sup>- 예를 들어 로컬거버넌스에서 여타의 모든 지방정부들은 민간과의 협력적 관계에 대해 상당히 긍정적이었던 반면, 강원도에서는 부정적 견해를 나타내고 있었다. 이러한 이유는 통제되지 않는 민간 NGO의 참여가 갈등관계를 야기하거나 원래의 목표방향에서의 이탈을 우려하기 때문이다. 따라서 강원도는 인위적으로 구성된 민간단체를 통하여 명목적인 민관합동의 형태를 띠고 있었다. 자세한 내용은 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 103.

써 불필요한 통치관계로 인한 사회적 비용을 발생시킬 수 있기 때문이다.

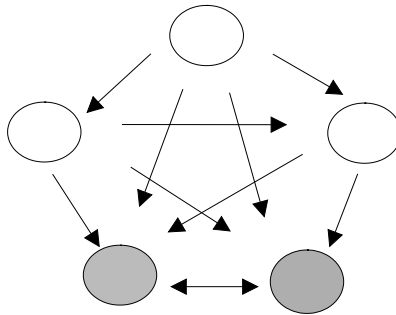
이 모형에서는 네트워크가 단순하기 때문에 조정의 문제는 없으며, 중심적 행위자에 대한 자원의존도가 매우 높다. 따라서 네트워크를 개방화하여 다양한 행위자들의 참여를 높이고, 행위자 간의 역할체계에 따라 상호적인 자원의존관계를 형성하는 것이 중요하다.

## 나. 과점적 거버넌스 모형: 유형Ⅱ

### (1) 특징

과점적 거버넌스 모형은 네트워크의 복잡성은 높으나 네트워크의 자율성은 낮은 형태이다. 이 모형은 네트워크가 개방적이고 참여가 활성화되어 있기 때문에 네트워크상에 다양한 참여자가 복잡한 관계를 형성한다. 이러한 복잡성의 증가로 네트워크의 조정문제가 발생하기 때문에 조정기제가 거버넌스 유지, 발전에 중요하게 작용한다. <그림 IV-3>에서 보면 행위자의 수가 많고 관계도 복잡하게 이루어지고 있으나 하나 또는 둘의 행위자에게 의존성이 집중되는 형태이다.

<그림 IV-3> 과점적 거버넌스



한편 과점적 거버넌스에서 네트워크의 복잡성은 높는데 자율성이 낮다는 것은 행위자간 어느 일방에 자원의존성이 높다는 것을 의미한다. 다수의 행위자들 간에 특정 행위자가 다른 행위자에게 일방적으로 자원을 의존함으로써 자율적 의사결정에 제약을 받게 된다는 것이다. 사실 자원의존성은 거버넌스 체제에서 당연히 존재하여야 하는 문제일 수 있다. 즉, 원래 거버

년스라는 것이 정부 또는 시장의 역할한계에 대한 보충성으로 인해 서로 간에 상호의존을 통하여 협력하는 파트너십을 중시하기 때문이다. 다만 상호의존이 아닌 특정 행위자에게 일방적인 의존성을 갖는다면 수평적 관계의 상호작용이 어렵다는 것이 문제이다.

## (2) 한계 및 발전방향

이 모형은 네트워크의 복잡성으로 인해 조정이 어렵고 중복이 생기기 쉽다. 예를 들어 두 개 이상의 중앙부처 기관이 소관업무와 관련하여 여러 다른 행위자들이 관련되어 자원의존적일 경우, 절차의 번잡함과 시간의 낭비, 중복이나 부조화의 문제가 발생할 수 있다.

이 모형의 경우 위와 같은 비효율적 네트워크의 조정 역할이 중요하며, 자원의존성을 분산 또는 감소시키거나 상호의존적인 교환관계로의 형성이 필요하다.

## 다. 탈규제적 거버넌스 모형: 유형Ⅲ

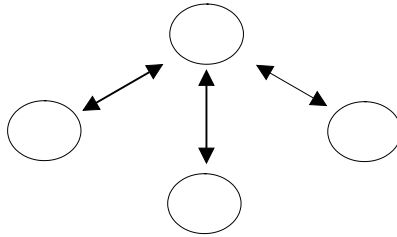
### (1) 특징

탈규제적 거버넌스 모형은 네트워크의 자율성은 높으나 네트워크가 단순한 형태이다. 이 모형은 집중적 거버넌스에서 중심적 행위자의 탈규제나 자원집중성이 낮아지는 형태이다. 즉, 중심적 행위자가 규제를 완화하고 자원을 분산하여 다른 행위자들의 역할이 확장되고 자율성이 증가하는 것을 말한다. 한편, 중심적 행위자에 대해서 다른 행위자들이 일방적 자원의존관계로부터 상호의존적 관계를 형성함으로써도 가능하다. 이는 행위자간 필요로 하는 자원을 상호 교환함으로써 어느 일방이 다른 일방에 대한 수직적 관계가 아닌 수평적 협력관계를 갖도록 한다는 의미이다. 그러나 행위자의 수나 행위자들의 관계가 단순하여 네트워크의 효과는 미약하다.

사실 통일정책 분야에서 거버넌스의 자원의존관계를 보면 대체로 중심적 행위자는 정부이고, 의존적 행위자는 민간부문의 행위자들이다. 따라서 이 모형은 집중적 거버넌스에 비해서 행위자들의 활동영역을 확장시킴으로써 정부의 부담을 줄이는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 정부와 민간 행위자간 자율성이 확장된다는 것은 각각의 역할 영역에서 상호의존성이 존재하고,

상호간 보충·보완의 필요에 의해 협력적 관계를 형성하게 된다는 것을 의미한다.

<그림 IV-4> 탈규제적 거버넌스



## (2) 한계 및 발전방향

이러한 탈규제적 거버넌스 모형은 아직 네트워크가 개방적이지 못하고 참여가 활성화되어 있지 않아 구조는 단순한 형태이다. 한정된 행위자와 단순한 네트워크구조에서 자율성이 높은 상태가 오래 지속되면 네트워크가 유연성을 잃고 새로운 행위자의 진입에 장애가 될 우려가 있다. 또 이 모형에서 행위자간 자원의존성은 높지 않기 때문에 대부분의 행위자는 자율적이고 독립적인 활동을 할 수 있지만, 협력적 작용이 활성화되지 못할 수 있다.

따라서 이 모형에서는 네트워크의 개방성을 높이고 참여를 활성화하여 네트워크에 다양한 행위자 관계가 형성될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 또한 상호의존적 관계 형성을 위해 행위자들 간의 경쟁이 확대되는 것이 요구된다.

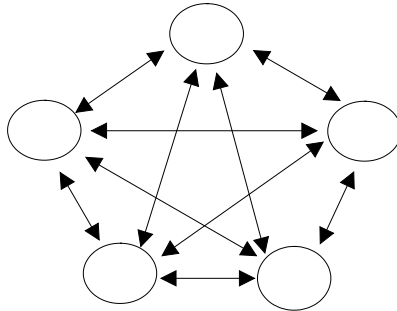
## 라. 네트워크 거버넌스 모형: 유형Ⅳ

### (1) 특징

네트워크 거버넌스는 네트워크의 복잡성도 높고 자율성도 높은 형태이다. 이 모형은 네트워크상에 역할체계가 분화되어 있고 여기에 다수의 행위자들이 연계되어 있으며, 또한 행위자간 상호의존성이나 자발적 참여에 의해서 자율적 관계를 유지한다. 하나의 행위자가 다른 한 행위자와 상호작용

하는 데에 그치는 것이 아니라 또 다른 행위자와도 연계되기 때문에 접근과 정이나 방법이 유연할 수 있다. 이러한 모형은 특정 영역의 거버넌스에서 다수의 자율적 행위자가 존재하고 상호 간에 필요로 하는 자원을 교환함으로써 협력적 관계를 유연하게 형성할 수 있다.

<그림 IV-5> 네트워크형 거버넌스 모형



## (2) 한계 및 방향

이 모형은 무수한 행위자들이 연계되어 네트워크의 복잡성이 대단히 높다. 특히 정보기술의 발달로 인해 정책네트워크가 복잡하게 구성되는 경우가 여기에 해당된다. 최근 사이버 거버넌스라는 용어가 등장할 정도로 네트워크의 확대는 사이버 공간으로 확산되고, 정부는 전자정부로 이행함으로써 기술적으로 가능하게 하고 있다. 사이버상의 연계는 무한히 가능하고 내용과 범위는 활용능력에 따라 긍정적, 부정적인 무한한 가변성을 지닌다. 그러나 사실 네트워크 내에서 자동적인 조절기제가 작동한다면 이상적이겠지만, 그렇지 못할 경우 오히려 조정되지 않은 혼란으로 역기능을 낳을 수도 있다.

네트워크형 거버넌스 모형에서 가장 중요한 점은 복잡한 네트워크에서 작동할 수 있는 효과적인 자율조정기제가 존재하는가에 달려있다. 그러나 별도의 조정장치를 필요로 할 경우 네트워크의 자율성, 유연성과 신축성을 훼손시키지 않고 조정하기란 쉽지 않은 일이다.

## 2. 모형의 적용

여기서는 제3장에서 분석한 이슈영역별 거버넌스를 위의 모형에 적용하여 네트워크의 복잡성과 자율성의 정도에 근거하여 4가지 형태 중 어디에 속하는지를 살펴보고자 한다. 이렇게 함으로써 현재의 거버넌스 수준을 파악하여 각 이슈별 거버넌스의 활성화와 바람직한 발전방안을 제시할 수 있을 것이다.

### 가. 대북정책 참여거버넌스

먼저 대북정책 거버넌스는 다양한 공식적 행위자와 비공식적 행위자가 복잡한 영향관계를 주고받는 네트워크 형태이다. 현재 우리나라는 과거와는 달리 대북정책과정은 정부부문 뿐만 아니라 민간부문에서도 높은 관심을 가지고 있으며, 더욱이 일반시민 개개인들에게 있어서도 참여의 의지가 매우 높다고 할 수 있다. 특히 그동안 크게 성장한 시민사회는 공식·비공식 채널을 통해 실질적인 활동을 벌이고 있다. 대북정책 거버넌스에서 여론을 조성하는 데에 영향력 있는 언론이나 정당 등도 주요 행위자로서 활동한다.

한편 정부를 비롯한 각 행위주체가 정책형성과정에서 가장 의존하는 자원은 역시 여론이다. 공식적 행위자들 간의 제도적 관계가 아닌 공식적 행위자와 비공식적 행위자간, 비공식적 행위자 간에는 자율성을 구속할 만큼 행위자간 의존적 자원의 교환은 없는 것으로 보인다. 특히 대북정책 거버넌스는 다른 이슈영역의 거버넌스 형태에 비해서 사이버 공간의 네트워크 활용이 대단히 높은 것이 특징이다. 일반시민이 사이버 공간상에서 공개된 정보를 얻고 의견을 표출하며 여론의 형성에 영향을 준다는 것이다. 결국 대북정책 참여거버넌스에서 대북정책의 형성과정에서 행위자들 간에 일어나는 관계의 핵심은 자신들의 주장에 우호적인 여론을 조성하는 것에 있다고 할 수 있다.

대북정책 참여거버넌스는 북한 핵문제, 대북포용정책에 대한 논란, 탈북자 문제 등과 같이 사안에 따라 행위자, 행위자 관계, 상호작용의 긴밀성 정도 등이 다르다. 이는 국민적 관심의 정도, 갈등 양태 등에 따라 달라지는 것이다. 이러한 영향 하에 공식적 행위자로서 정책체계는 대통령을 정점으로 관련된 행정부의 행위자가 다양하고 내부적 연계가 대단히 복잡하며,

다시 국회와의 정책결정과정 상의 연계성을 갖는다. 이러한 형태는 일반적인 국가정책결정과정과 커다란 차이가 없고, 정작 중요한 행위자 그리고 행위자 관계는 정책결정체계와 민간 사이에서이다.

최근 대북정책과 관련해서는 사회적 관심도가 매우 높으며, 그만큼 남남 갈등이 확대되어 이제는 대통령 선거에서 가장 중요한 정책이슈 중에 하나가 되고 있다. 그 동안 확대된 NGO뿐만 아니라 일반시민 개개인에 이르기까지 정책거버넌스의 행위자들로서 상호작용을 하고 있다. 특히 주목할 점은 이렇게 다양하고 다수의 행위자들 간의 여론형성과정이 많은 부분 온라인에서 이루어짐으로써 사이버 거버넌스를 띠는 것이다.

이와 같이 대북정책 참여거버넌스는 네트워크의 행위자가 다양하고 행위자 수가 많으며, 행위자들 간의 관계도 복잡하게 이루어지고 있다. 또한 행위자들 간의 자율성 역시 높다고 할 수 있다. 이러한 점들을 종합하여 판단한다면 대북정책 참여거버넌스는 네트워크형 거버넌스에 속한다고 할 수 있다.

#### 나. 남북경협 거버넌스

남북경협 거버넌스는 경제분야의 협력관계이기 때문에 가장 주도적이어야 할 행위자는 기업이다. 그러나 현재 나타나고 있는 실태를 보면, 남북관계의 특수성으로 인하여 북한과의 제반 사항을 협의하고 토대를 제공해 주어야 하는 정부 및 준정부 행위자가 오히려 핵심적 행위자로 작용하고 있다. 따라서 남북경협 거버넌스에서는 정부, 준 정부기관, 기업이 주요 행위자가 되며, 여기에 NGO가 협력자로서 역할을 하고 있다.

남북경협은 경제분야임에도 불구하고 시장적인 다양성과 복잡성을 갖고 있지는 않다. 다만, 북한과의 관계가 중요하고 실제적인 교역, 내지는 협력 사업이며, 개성공단과 같이 북한지역에서 협력이 이루어지는 대북사업이기 때문에 북한과의 협상, 남북교류와 관련된 규제, 지원과 관련하여 정부 정책 체계 내부의 다양한 행위자와 기업 간의 관계가 복잡하게 전개된다. 따라서 기업이 이러한 사업에 접근하기란 그리 용이하지 않으며, 바로 이러한 이유에서 NGO의 역할이 요구된다. 즉, 정부와의 다양한 채널과 북한과의 협상력을 가지고 있는 대기업과는 달리 중소기업은 이러한 부족한 역량을 NGO

를 통해서 보충할 수 있기 때문이다.

공식적 행위자로서 통일부, 기획재정부, 지식경제부와 같이 다양한 부처의 중앙정부, 그리고 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소 등의 준 정부기관이 있고, 비공식적 행위자로 기업, NGO 등으로 네트워크가 형성되기 때문에 행위자의 다양성, 행위자의 수, 행위자 관계의 복잡성의 정도가 어느 정도 높은 수준이라 할 수 있다.

반면에 행위자 간의 자원의존관계는 집중적 구조를 가지고 있다. 즉, 중앙정부에 자원집중성이 있고, 참여기업은 이에 의존하는 정도가 매우 높은 형태이다. 정부는 법적 토대를 제공하고, 개별기업에 대해 근본적으로 대북사업 승인권을 가지고 있으며, 각종 절차나 행위에 대한 인·허가권을 행사한다. 또한 정책적인 지원, 경협기금의 지원 등 기업입장에서 절대적인 자원을 정부 측에 의존하는 관계인 것이다. 다만, 이를 완충시키는 역할을 NGO가 보충하는 정도이다. 따라서 네트워크의 자율성은 높지 못하다.

이와 같이 남북경협 거버넌스는 네트워크의 복잡성은 어느 정도 높은 편이나 자율성은 낮은 모형, 즉 과점적 거버넌스 모형에 속한다고 할 수 있다.

#### **다. 남북한 사회문화 협력거버넌스**

남북한 사회문화 협력거버넌스는 궁극적인 남북통일과 체제통합으로 가기 위해 필수적으로 활성화되어야 할 남북한 간의 민간교류 분야이다. 따라서 가장 핵심적인 행위자는 민간분야일 수 밖에 없다. 이러한 민간 분야는 다시 그 이념과 노선에 따라 친북적인 성향과 보수적 성향의 두 가지 세력으로 구분되어진다. 2000년 6·15선언 이후 활발한 남북한 사회문화 교류가 이루어져 왔고, 그 과정에서 한편으로는 남북한 교류를 위한 제 사회단체간 연대가 이루어졌고, 다른 한편으로는 이에 반대하는 사회단체 간의 연대행동이 전개되어 왔다.

남북한 사회문화 협력거버넌스를 통한 남북공동행사는 점차 확대되어 왔지만, 북한 측의 정치적 의도, 북한 핵실험과 같은 상황 등에 따라서 복잡하게 전개된다. 여기서 무엇보다도 중요한 것은 역시 남한 사회의 분위기와 여론이라고 할 수 있다. 정부 입장에서도 남북 공동행사의 허가나 지원에 있어 이러한 여론의 동향에 의존될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 각 행위자



들은 자신들에게 우호적인 여론을 형성하고자 일반시민들에 대한 홍보, 성명, 시위 등 다양한 활동을 전개한다.

정부의 중심적 행위자는 역시 통일부이고, 민간 부문은 NGO, 종교단체, 학술단체, 직능단체 등 매우 다양하게 참여하고 있다. 또한 정부와 개별단체 간의 관계만이 아닌 민간단체들 간의 관계도 연대 혹은 갈등관계로 복잡하게 전개된다.

남북한 사회문화 교류·협력에서 정부와 민간부문은 상호 결정적인 자원의존성을 가지고 있지는 않은 것으로 판단된다. 정부는 공동행사 등에 대해 요건이 구비된 이상 허가하고 있고, 재정적 지원도 전액 지원이 아닌 왕래자금 정도이며 이 역시 사후지급이기 때문이다. 다만 이러한 결정은 남북관계나 여론에 의존하는 것으로 보인다. 민간단체들 사이에서도 서로 간의 노선에 따라 자율적으로 형성되는 관계이다. 따라서 남북 사회문화 협력거버넌스의 네트워크는 상당한 자율성에 의해 작동되는 것으로 볼 수 있다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 남북 사회문화 협력거버넌스는 특히 민간부문의 행위자가 다양하고 상호 밀접한 협력관계가 유지되며, 행위자 간에는 자율성이 유지되는 네트워크 거버넌스 모형에 속한다고 할 수 있다.

## 라. 한반도 평화교육 거버넌스

궁극적인 남북통일을 위해서는 우리사회에서 막연한 통일에 대한 기대감이나 감성적인 대북관이 아닌 객관적인 남북한 인식, 민족공동체관, 평화·번영을 통한 남북통일 등과 같은 시민의식이 기본 토대가 되어야 한다. 따라서 이를 위해서는 제도적 학교교육에만 국한되는 것이 아니라 사회교육과 평생교육 체계를 갖출 것이 요구된다. 이러한 의미에서 한반도 평화교육 거버넌스는 평화교육 분야에서 민관의 다양한 행위자를 통한 협력적 상호작용인 것이다.

그러나 실제적으로 평화교육 분야에서는 학교교육에 집중되어 여타의 행위자의 역할이 대단히 미약하게 나타나고 있다. 교육부와 통일부를 중심으로 각급 학교가 평화교육의 핵심 주체이며, 민간부문에서는 별다른 연계 없이 개별적이고 파편적으로 일부의 평화교육이 이루어지고 있다. 행위자는 교육과학기술부, 통일부와 산하기관, 학교, 전교조, 교총, NGO, 종교단체

등이 있으나, 이들 간에는 관계가 긴밀하지 못하거나 무관하게 이루어진다. 다만, 교육내용이나 방법 등에 있어서 정부입장과 전교조, 학부모 단체, 언론, 사회단체 간의 갈등이나 마찰이 종종 벌어지기도 한다.

행위자 간의 관계가 미약하다보니 네트워크의 행위자간 상호의존성을 발견하기도 어렵다. 다만, 네트워크 관계는 제도적 체제로서 교육부와 각급 학교들 간에서 찾아볼 수 있는데, 이 관계에서 학교는 정부에 대해 재원, 시설, 교육내용 등 다양한 측면에서 매우 의존적이다. 따라서 네트워크의 복잡성 수준도 낮고, 자율성 수준도 낮은 집중적 거버넌스 모형이라 할 수 있다.

#### 마. 남북교류 로컬거버넌스

남북교류 로컬거버넌스는 남북한의 특정 지역 간에 이루어지는 교류·협력이다. 그리고 이러한 교류·협력 내용은 남북의 지역간 협의에 따라 다양하게 전개될 수 있다. 이러한 남북교류 로컬거버넌스는 거버넌스의 수준이 지방(local)이기 때문에 다른 이슈 영역의 거버넌스와는 다른 특색이 있다. 즉, 지역마다 개별 단위의 로컬거버넌스가 존재하여 동시에 여러 개의 로컬 거버넌스가 공존하고 있다는 것이다. 즉, 현재 남한의 거의 모든 광역자치단체와 일부 기초자치단체에서 지역을 개별단위로 하는 북한과의 교류 협력이 진행되고 있고, 각 지역은 지역마다 특색과 사정에 맞게 남북교류 로컬거버넌스를 작동시키고 있다는 것이다.

남북교류 로컬거버넌스 네트워크의 행위자는 지방정부, 지방의회, 통일부, NGO, 언론, 연구기관, 주민 등에 이르기까지 다양하지만 핵심적 관계는 지방정부와 그 협력자로서의 NGO 사이에서 이루어진다. 그런데 남북교류 로컬거버넌스에서는 5개 미만의 NGO가 모든 지역의 남북교류 사업에 관여할 만큼 다양하지 못한 실정이다. 그리고 거버넌스 작동과정에서 대부분이 지방정부와 NGO간의 관계에서 이루어지기 때문에 네트워크 관계가 복잡하게 연결되지는 않는다.

한편, 지방정부와 NGO간에는 매우 밀접한 상호의존성이 존재한다. 지방정부의 입장에서는 북한에 대한 정보나 사업추진의 노하우가 없고 북측과 협상채널을 가지고 있지 못하다. 그렇기 때문에 지방정부는 이러한 자원을

NGO에게 의존하게 되는 것이다. 반면에 NGO는 북한과의 협력 사업에서 무엇보다도 중요한 자원인 재원을 지원받게 되는 것이다. 따라서 이들 간에는 상호의존에 기반하여 상당한 자율성의 수준에서 협력적 파트너로서 상호작용을 하고 있는 것이다. 다른 행위자들의 관계에서도 상호의존성을 갖거나 의존성 없는 자율적 참여자의 연계로서 네트워크의 자율성은 높은 수준이라 할 수 있다.

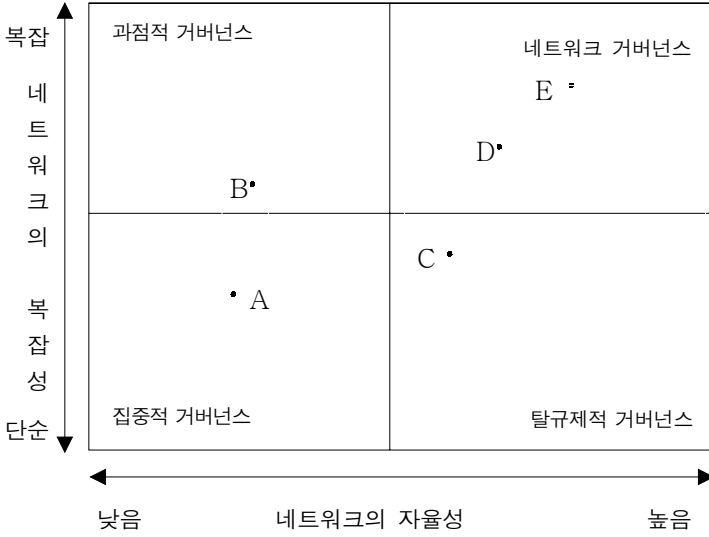
이와 같이 볼 때, 남북교류 로컬거버넌스는 네트워크의 복잡성 수준이 낮다고 할 수는 없으나 반대로 높은 수준이라 할 수도 없으며, 중간 수준으로 보는 것이 적당할 것이다. 반면에 네트워크의 자율성은 중앙정부의 영향력이 강하지만, 지역 단위 내에서는 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있다. 따라서 종합적이고 상대적으로 평가해보자면 탈규제적 거버넌스 모형을 띠고 있다고 할 수 있다.

## 바. 분석의 종합

이상과 같은 분석을 통해 이슈영역별 거버넌스의 유형을 그림으로 나타내면 <그림 IV-6>와 같다.

먼저 한반도 평화교육 거버넌스는 집중적 거버넌스 모형으로서 <그림 IV-6>에서 복잡성이나 자율성 수준이 낮은 A정도에 위치한다고 볼 수 있다. 남북경협 거버넌스는 복잡성 수준에서는 어느 정도 높은 편이지만 자율성의 제약이 심하기 때문에 과점적 거버넌스 모형의 B에 위치할 것이다. 남북교류 로컬거버넌스는 탈규제적 모형으로 자율성의 수준은 높은 편이나 복잡성의 수준이 중간 정도인 C에 위치할 것이다. 그리고 남북 사회문화 협력거버넌스는 네트워크 거버넌스 모형으로서 복잡성과 자율성 수준이 어느 정도 높은 D에 위치하고, 마지막으로 대북정책 참여거버넌스 역시 네트워크 거버넌스로서 복잡성이나 자율성의 수준이 가장 높은 E에 위치할 것으로 판단된다.

<그림 IV-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.

이에 따라 제4장에서는 네트워크의 복잡성 정도와 네트워크의 자율성 정도로 4가지 형태의 거버넌스 모형을 제시하였고, 여기에 이슈영역별 남북 교류협력 거버넌스를 적용하여 보았다. 1, 2차년도 협동연구의 연구결과를 바탕으로 제3장, 제4장의 분석을 통해 판단해 보면, 대북정책 참여거버넌스와 남북 사회문화 협력거버넌스는 네트워크의 복잡성이나 자율성이 높은 편인 네트워크 거버넌스 모형에 속하며, 남북교류 로컬거버넌스는 네트워크의 복잡성 수준은 높지 않으나 자율성은 상대적으로 높은 편으로 탈규제적 거버넌스 모형이라 할 수 있다. 남북경협 거버넌스는 네트워크의 복잡성은 높지만 자율성은 낮은 과점적 거버넌스 모형이고, 한반도 평화교육 거버넌스는 네트워크의 복잡성과 자율성이 모두 낮은 집중적 거버넌스라 할 수 있다.

여기서 우리는 몇 가지 의문을 갖게 된다. 첫째, 통일정책 분야에서 효율화를 위하여 가장 바람직한 형태의 거버넌스 모형은 무엇인가? 둘째, 바람직한 모형이 아니라면 바람직한 모형으로 발전할 수 있는가? 셋째, 바람직한 모형으로 발전하기 위한 조건은 무엇인가? 넷째, 바람직한 모형일 경우에는 자동적으로 바람직한 결과를 이끄는가? 등이다. 여기서는 첫 번째와 두 번째의 의문에 대해서 논의하고, 세 번째, 네 번째는 항을 달리하여 논의하기로 한다.

본래 거버넌스는 공공정책 과정에서 정부와 정부 외의 다양한 행위자들

이 자율적 활동을 통해 정책과정의 민주성을 달성할 뿐만 아니라 정부의 부족한 역량을 보충하고, 다양한 이해관계자의 협의와 합의를 도출함으로써 정책의 효율·효과성을 높일 수 있는 국정운영방식이라는 데에 의미를 갖는다. 또한 거버넌스는 출현배경, 기본원리 등에 비추어 볼 때, 정부 혼자서 아닌 정부와 민간이 함께하는 방식으로, 집중적·수직적 통치형태로부터 분권적·수평적 협력으로, 일방향에서 쌍방향으로의 변화를 요체로 한다. 이는 정부 역량의 한계, 집권적 방식의 관료적 비효율성, 통치보다는 협력이 정책과정의 효율·효과성을 높이고 민주적 이념에도 충실하다는 믿음이 기반이 된 것이다. 따라서 최근에 와서는 대부분의 정책과정을 거버넌스 방식으로 추진하는 추세이며, 이는 통일 분야의 정책과정에서도 마찬가지이다. 즉, 과거 정부가 독점해 온 통일정책과정에서 이제 정부 단독으로 추진하기에는 한계가 있고, 민간이 더 잘 할 수 있는 역할이 있으며, 이러한 영역에 대하여 정부와 민간이 상호의존적 관계에서 협력함으로써 정책의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 것이다.

현대사회는 복잡성으로 인해 정부의 어떠한 정책도 정부 내의 특정 부처만의 관할에 국한되는 경우는 거의 없다. 즉, 여러 부처의 관련성과 그 부처들 간의 협의와 협력을 통해 정책과정이 진행된다. 그런데 특히 통일정책은 남북통일 문제의 포괄성으로 인해 다른 어떠한 정책분야보다도 다양한 중앙정부 및 유관기관의 연계를 필수적으로 한다. 따라서 정부 정책체계 내에서 만으로도 정책네트워크가 복잡하다고 할 수 있다. 더구나 통일문제는 사안이 국가적으로 중대할 뿐만 아니라 다른 정책 분야에 비해서 국민적 관심도가 대단히 높으며, 한편으로는 민간단체나 NGO의 참여열기가 대단히 높은 분야에 속한다. 이렇게 볼 때, 통일정책 분야가 오히려 더 거버넌스 체제로 구축되어 작동될 필요가 있는 것이다.

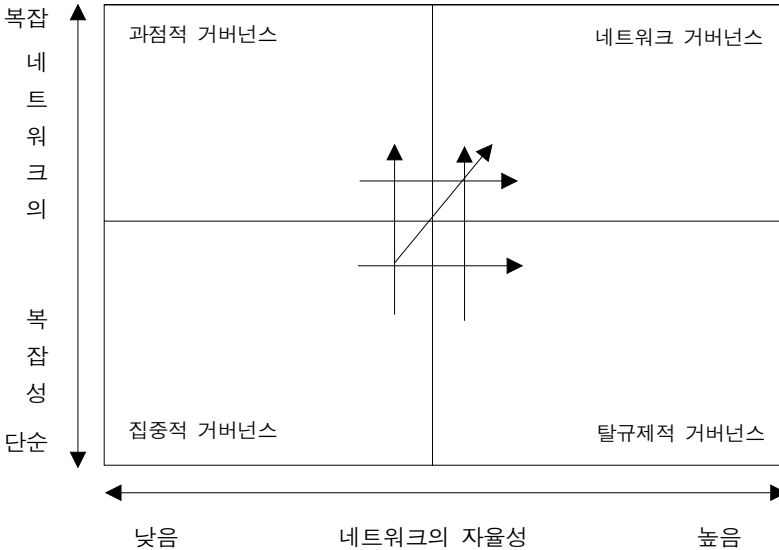
이러한 맥락에서 통일정책 분야에서 가장 바람직한 거버넌스 모형은 네트워크 모형이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 통일정책 분야는 정책체계 내부적으로 대통령을 정점으로 다양한 정부부처와 유관기관의 연계, 그리고 민간과의 관계에서 시민사회의 다양한 집단과 일반시민에 이르기까지 네트워크 되어 자율성을 바탕으로 협력적 상호작용을 통하여 작동한다면 남남갈등을 극복하고 남한 내부로부터 사회통합이 시작되어 북한과의 협상력을 높일 수 있고, 남북교류를 활성화하여 궁극적으로는 평화통일로 가는 효과

적인 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. 즉, 집중적 거버넌스-복잡성 조건의 성숙 → 과점적 거버넌스로의 발전, 집중적 거버넌스-자율성 조건의 성숙 → 탈규제적 거버넌스로의 발전으로 이행한다는 것이다. 또한 과점적 거버넌스-자율성 조건의 성숙 → 네트워크 거버넌스로의 발전, 탈규제적 거버넌스-복잡성 조건의 성숙 → 네트워크 거버넌스로 발전된다. 그리고 네트워크 거버넌스도 자율성과 복잡성 수준이 높아질수록 이상방의 네트워크 거버넌스로 발전할 수 있다.

<그림 V-1> 거버넌스 모형의 진화·발전



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 노력을 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.<sup>28</sup>

이는 네트워크의 집합적 행위에 있어서 시민사회는 규칙과 목표에 대한 합의에 이르지 못하여 네트워크 와해로 이어질 수 있으며,<sup>29</sup> 네트워크 거버넌스의 정책결과에 대한 책임도 결국 정부일 수밖에 없고,<sup>30</sup> 결국 사회적 자본과 능동적이고 성숙한 시민사회가 전제되지 않고서는 거버넌스가 성공하기 어렵기 때문이다.<sup>31</sup> 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 발전의 토대를 제공하고 방향을 유도하는 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 네

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

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

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

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

트위크 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

### (1) 문제점

사실 ‘거버넌스 무용론’과 ‘거버넌스의 실패’를 주장하는 입장에서는 민간의 행위자들과의 역할연계를 기초로 하는 거버넌스 체제의 효능에 대해 비관적이다. 행정현장에서의 실무자들에게는 간혹 거버넌스는 대단히 거추장스러운 절차로 인식되고, 차라리 전통적인 관료제적 통치방식이 보다 더 효율·효과적이라고 여겨지기도 한다. 그리고 어떠한 경우에는 현재의 국정 운영방식과 정부의 강력한 지침이 거버넌스의 틀에서 제시되고 권장되기 때문에 형식적이고 영성한 구조를 가지고 거버넌스 방식이라 하는 경우도 있다.

한반도 평화교육 분야에 거버넌스의 틀을 적용시켜 볼 때, 과연 거버넌스 체제라고 할 수 있는가에 의문이 생긴다. 왜냐하면 거버넌스의 기본 요소로서 민관의 연계된 네트워크가 구성되지 못하고, 전통적인 통치방식에 따라 자원은 교육과학기술부를 중심으로 한 중앙정부에 집중되어 있고, 공식적 관계와 제도에 따라 수직적 구조를 띠는 형태이기 때문이다. 사실 한반도 평화교육 분야와 같은 집중적 거버넌스 모형은 전통적 통치방식에 가깝고 아직 거버넌스의 기반이 완비되지 못한 거버넌스 전단계 수준이라고 할 수 있다.

특히 현대 사회는 학교교육에서 완성되는 것이 아니라 학교교육에서 시작될 뿐이며, 사회 내에서 평생에 걸쳐 학습할 수 있는 환경이 요구된다. 그런데 남북문제와 관련된 평화교육 분야는 사회 내에서 평생교육체계를 형성하지 못한 채 전통적인 교육전달체계로서 학교교육의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 즉, 국가를 중심으로 구축된 제도적 환경에서의 각급학교 이외

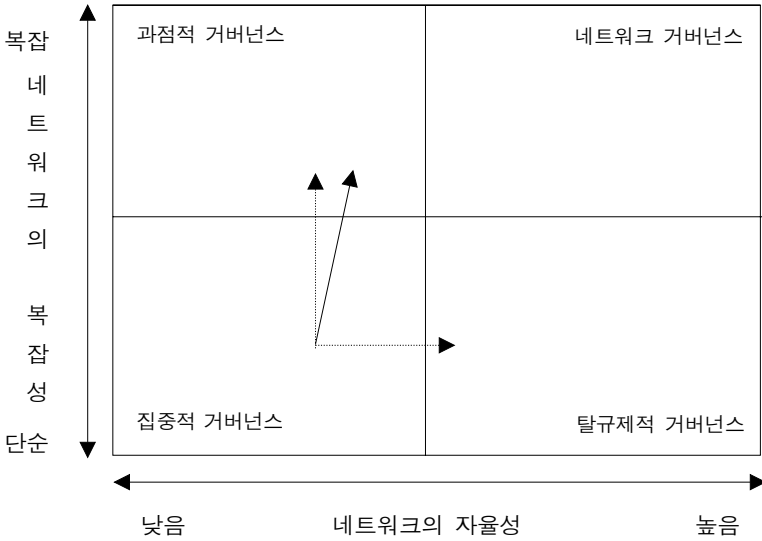
에는 사회 속에서 자율적으로 이루어지는 교육환경이 형성되지 못한 실정이다. 또한 민간부문에서 전문적으로 평화교육의 기능을 담당하는 행위자가 거의 없기 때문에 이들 간의 연계구조는 더더욱 생각하기가 힘들다. 따라서 이 분야에서는 거버넌스로서의 행위자 네트워크 기반을 조성하는 것이 중요한 과제이다.

## (2) 발전방향

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 V-2>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 V-2> 한반도 평화교육 거버넌스의 발전방향



그런데 한반도 평화교육 분야에서는 일부 민간부문의 NGO나 사회단체들의 평화교육 기능이 있다고 하더라도 다른 활동의 부수적인 정도에 그치고 있기 때문에 평화교육의 기본이념, 교육내용 등의 전문성이 확보되지 않은 상태에서 네트워크의 자율성을 강조하기는 어렵다. 다시 말하면, 정부와 민간부문의 유기적 네트워크 자체가 미비하고 행위자간 역할체계가 정립되지 않은 채, 자원의 분산과 분권화가 이루어지는 것은 평화의식을 함양하는 데에 오히려 역행할 우려가 있다는 것이다. 예를 들어, 학교 내에서도 비공식적 행위자로서 전교조의 교육내용은 대북관, 대미관계, 역사인식에 있어 사회적 갈등을 일으키고 있다는 점을 들 수 있다. 따라서 우선 현재 핵심적 행위자로서 정부를 중심으로 평화교육 분야의 다양한 행위자 네트워크를 구축하고 역할체계를 구성하는 단계를 거쳐, 사회적 담론을 통한 평화교육의 기본체계를 형성하는 것이 요구된다고 생각된다. <그림 V-2>에서 실선으로 표시된 사선 방향으로의 이동이 바람직하다는 것이다. 즉, 네트워크의 자율성에 비하여 네트워크 체제를 형성하기 위한 복잡성을 높이는 방향으로의 이동이 필요할 것이다.

### (3) 기본전략

한반도 평화교육 분야에서는 제일 먼저 거버넌스의 기본적 요소로서 네트워크화하는 것이 요구된다. 따라서 정부는 평화교육 분야에서 역할을 할 수 있는 민간부문의 행위자를 양성하여야 하고, 평화교육을 제공할 수 있는 역량이 갖춰진 행위자와 연계하여 교육에 관련된 제반 자원을 지원하여야 한다. 이 과정에서 정부의 강제와 직접적 규제보다는 자원, 정보, 전문성 등의 자원을 활용하여 간접적 유도방식으로 네트워크화 하는 것이 중요하다. 대체적으로 정부의 입장에서는 빠른 성과를 얻기 위해서 집중적이고 직접적이며 강력한 수단을 동원하는 경우가 종종 있다. 그러나 교육의 전문성에 비추어 볼 때 네트워크는 하루아침에 이루어지는 것이 아니라 행위자들이 관심과 적극성을 갖는 것이 우선이고, 교육과 관련한 역량이 배양되는 과정에서 자연스러운 연계를 갖는 것이 바람직하다. 만약 정부가 갑작스러운 동원으로 이러한 네트워크를 구축하려 한다면, 정부위주의 집권적 통치방식의 확장에 지나지 않을 것이기 때문이다.

이러한 맥락에서의 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

#### ① 민간부문의 평화교육에 대한 법·제도적 기반 제공

정부가 '통일교육지원법'을 제정하여 통일교육의 활성화와 지원을 제도화한 것은 매우 바람직스러운 것으로 평가된다. 그러나 이 법으로는 통합적이고 체계적인 평화교육을 전개하기에는 미흡한 실정이다. 따라서 정부와 민간에서의 행위자가 적절한 역할체계를 형성할 수 있고, 관련 행위자들에게 구체적인 활동방향을 제시할 수 있으며, 이에 대한 정부의 제반지원을 법적으로 뒷받침하여야 한다는 것이다.

#### ② 중립적 평화교육 전담기구의 설립

교육과학기술부나 통일부 등의 정부가 아닌 중립적이고 통합적인 평화교육의 중심행위자가 필요하다. 지금과 같이 평화교육 분야의 네트워크화가 미약한 상태에서 정부가 중심이 되는 네트워크가 이루어지기보다는 중립적이고도 전문적인 평화교육기구가 중심이 된다면 민간부문의 행위자들과 연계가 보다 유연하게 진행될 수 있을 것이고, 이는 궁극적인 수혜자이면서 행위자인 일반시민의 접근성을 높여 네트워크를 활성화시킬 수 있을 것이다.

### ③ 네트워크의 소통채널 개방화

정부와 민간을 포함하여 평화교육과 관련된 다양한 행위자들이 상호 소통할 수 있는 제도화된 대화채널 및 의견수렴체계를 마련하여야 한다. 이러한 과정에서 정부와 민간의 다양한 행위자들이 평화교육의 이념, 교육내용, 방법 등에 대하여 의견을 교환하고 사회적 합의를 이루는 것은 평화교육의 효율을 제고시키는 효과적인 방법이 될 수 있다.

## 나. 남북경협 거버넌스: 과점적 거버넌스

### (1) 문제점

남북경협 거버넌스는 남북한 정부간 체제경쟁 및 대립 속에서도 경제 분야의 행위자인 기업이 남북한 간 교역과 경제협력을 함으로써 북한의 개방을 가속화시키고 경제의 체질을 변화시켜 경제력을 증대시키는 데에 목적이 있다. 지금까지는 인도적 차원에서의 지원분야가 많았던 것이 사실이지만, 점차 남북한이 공동의 경제적 이익을 추구하여 남북 경제체제가 불가분의 관계로 형성될 때, 통일을 앞당기는 방법이 될 것이다. 그렇기 때문에 실질적인 측면에서 남북경협 분야는 남북교류협력 분야 중에서도 매우 중요한 영역이라 할 수 있다.

지금까지 남북경제협력은 짧은 기간 동안 많은 발전을 이루어 왔다. 하지만 아직도 극복하여야 할 과제가 산적해 있는 것도 사실이다. 원래 경제협력이란 기업을 중심으로 시장적 자율성을 기반으로 하여야 할 것이지만, 지금의 남북관계와 북한체제의 특성상 기업 보다는 정부의 역할이 지대하게 작용하고 있는 것이다. 따라서 개별기업 입장에서는 정부에 대한 의존도가 매우 심하여 기업 활동의 불확실성을 가중시키게 된다.

둘째, 남북경협 거버넌스에서는 기업간 네트워크가 구축되어 있더라도 상호 호혜적으로 작동되지 않는 문제점이 있다. 즉, 네트워크상에서 행위자들간 자원의 교환이 이루어지지 못함으로써 신규 참여기업들은 기존의 노하우를 전수받지 못하고 과다하게 정보비용이 투입되고 있다.

셋째, 남북경협 분야는 기업 간의 관계에서 독점이 발생한다는 것이다. 선발기업이 북한에서 차지하고 있는 독점적 지위로 인해 후발기업이 네트워크에 새로이 진입하는 데에 장애가 되기 때문에 네트워크의 확장성에 지

장을 주게 된다.

넷째, 기업과 NGO는 민간부문의 행위자들로서 상호 보완적인 관계를 유지하지만, 때에 따라서는 서로 충돌되는 문제점을 안고 있다. 그러한 이유는 NGO가 벌이는 인도적 지원사업과 경협 간에 충돌이 있거나, 북한 측이 일방적 혜택에 익숙하게 하여 거래적 경협을 제대로 수용하지 못하게 하기 때문이다.

## (2) 발전방향

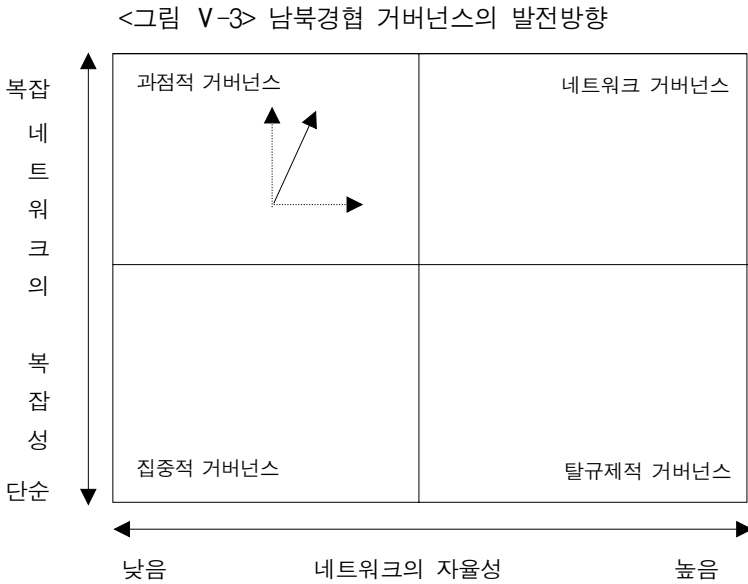
남북경협 거버넌스는 네트워크의 복잡성 수준은 어느 정도 높은 편이지만 네트워크의 자율성은 낮으며, 몇몇 중심적 행위자에게 자원이 집중되어 있는 과점적 거버넌스 모형이다. 즉, 중앙정부와 준 정부기관이 연계되어 있고 여기에 다양한 분야에서의 경협 참여기업, NGO가 연계되어 있는데, 이 중 통일부와 기획재정부같은 중심적 행위자에게 자원이 집중되고 이들에 대한 지원의존성이 강하여 기업의 활동에서의 자율성은 약하다는 것이다.

이론적으로만 판단한다면, 자원을 분산시키고 자원의 상호 교환적 관계를 형성하여 자율성을 강화시키는 방향으로 움직여야 할 것이다. 즉, 이상적인 남북경협 거버넌스는 남북 경제협력을 통해 시장의 자율성과 다양성을 통하여 경쟁력을 창출함으로써 점차적으로 자유시장 경제체제로서 육성되는 것이다. 또 그렇게 되기 위해서는 남북경협과 관련된 경제 행위주체들이 네트워크로 연계되어 자율적으로 경제적 이익을 추구할 수 있는 네트워크 거버넌스 모형이 바람직할 것이다.

그러나 남북경협의 특성과 현재의 조건을 고려한다면 무조건적인 자율성 강화는 적합하지 않다고 할 수 있다. 왜냐하면, 남북경협은 경제 분야이지만 일반적인 시장의 논리만으로 판단할 수 없으며, 남북간 정치적 영향을 크게 받지 않을 수 없기 때문이다. 결국 경제 외적인 요인들이 워낙 많아 기업 활동을 규제하는 분야는 물론이거니와 조장하기 위해서도 정부 행위자들의 개입이 클 수 밖에 없는 것이다.

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 재점검하

고 보다 원활한 지원, 조정이 이루어질 수 있는 방향이 모색되어야 할 것이다. 이를 그림을 통해서 설명하면, 아래 <그림 V-3>에서 남북경협 거버넌스는 현 상태에서 수직, 수평의 점선사이에서 기울기가 가파른 실선 방향으로 이동하는 것이 필요하다는 것이다.



### (3) 기본전략

#### ① 정책체계 내부 네트워크 재조정

남북경협은 사업 초기와는 달리 경협에 참여하는 행위자가 크게 확대되었다. 정부 정책체계에서 통일 분야의 주무부처인 통일부뿐만 아니라 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부 등의 중앙부처와 산하기관, 준정부기관 등 매우 복잡한 관련 행위자들이 연계되어 있다. 현재까지는 통일부가 민간과 정부간, 정부내 각 부처 간의 조정자, 기획자의 역할을 하고 있지만, 경협업무가 보다 다양화, 전문화될수록 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 또한, 남북경협 관련 정책개발, 민관 역할 조정 등을 이유로 부처별로 협의회, 위원회 형식의 각종 민관협의체를 설치·운영 중이지만, 협의체 상호간에 일부 기능 및 역할이 중복되어 있으며, 남북교류협력추진협의회 등 공식기구와의 연



제도 확립되어 있지 못한 실정이다. 부처별로 협의체를 운영하는 것이 반드시 부정적인 것은 아니지만, 네트워크가 복잡해질수록 네트워크의 소통과 효율화를 위해서 역할체계를 재조정할 필요가 있다.

## ② 기업간 네트워크의 활성화

남북경협 거버넌스는 경제분야이기 때문에 원래 많은 기업이 참여하여 이들이 주도적 행위자가 되어야 하는 것이지만, 남북한 관계의 특수성에 따라 정치적 역할과 남북협력기금과 같은 자원의 관리로 인해서 기업은 정부에 대해서 강한 의존성을 갖는다. 이외에도 북한 측의 사회간접자본이 열악한 이유로 인해 사업 초기비용, 물류비용 등이 과다하여 중소기업이 개별적으로 진출하는 데에 어려움이 많다. 따라서 기업간 협력네트워크, 특히 대기업과 중소기업간 네트워크를 구축하는 것이 거래비용 절감, 대북협상력 제고 등에 대단히 효과적일 것이다.

## ③ 기업과 NGO의 효율적 연계

남북경협 거버넌스에서 기업과 NGO의 역할은 유기적 연계를 통하여 재조정되어야 할 필요가 있다. NGO가 단순한 인도적 지원을 넘어 기업이 추진하는 수익구조의 대북사업에 직접 참여하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 남북경협 네트워크에서 NGO는 그 동안 축적한 북한 측의 신뢰를 바탕으로 남한기업들의 경험진출을 증개하는 역할이 요구된다.

전체적으로 남북경협 거버넌스는 기업의 참여를 확대하여 네트워크를 풍부하게 하고, 정책체계 내부의 복잡한 네트워크를 효율적으로 조정하는 방향으로 진행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 경협이 시작된 초기와 현재의 발전 수준이 다르듯이 향후 조건이 성숙되면 될수록 남북경협은 기업이 추진 주체가 되어야 하고, 정부는 직접적 규제와 개입으로부터 점차 간접적인 방식으로 전환되도록 모색되어야 한다.

## 다. 남북교류 로컬거버넌스: 탈규제적 거버넌스

### (1) 문제점

남북교류 로컬거버넌스의 초점은 남북의 지역간 교류라는 점이다. 남한

과 북한의 지역끼리 상호 교류를 통해 지역주민들이 접촉하고 상호 이해와 신뢰를 쌓음으로써 남북한 통합에 지대한 효과를 줄 수 있는 분야이다. 실제로 강원도와 경기도, 경상남도의 경우 지속적인 교류를 해왔으며, 이 가운데에서 북한 측의 신뢰가 상당히 높아진 것으로 평가된다. 이러한 성과는 민관이 보충적·보완적인 역할을 상호의존적 관계에서 효과적으로 추진해 온 결과라 할 수 있다.

그러나 이와 같이 공공부문과 민간부문의 행위자들이 자율적 관계에서 원활하게 추진하여 온 것은 사실이지만, 남북교류 로컬거버넌스가 지속적으로 활성화되기에는 현재의 네트워크가 취약한 문제점을 가지고 있다. 즉, 민간부문의 중심적 행위자는 다양한 민간단체가 포함되지 못하고, 몇몇의 대북사업관련 NGO가 전담하고 있다시피 하다. 그렇기 때문에 남북 지역 간 다양한 교류가 이루어지지 못하고 물자지원과 농업협력을 제외하면 단발적이거나 사업실적이 없는 실정이다. 또한 중앙정부와 달리 지방정부는 대북사업의 전문성이나 역량이 부족하기 때문에 오히려 이를 보충할 수 있는 협력자들이 더 강하게 요구되는 것에 비하여 네트워크 연계수준은 이를 뒷받침하지 못하고 있다.

한편, 최근 정권교체 이후 통일정책의 기초 변화로 남북관계의 경색과 이에 따른 중앙정부의 영향에 따라 지방정부의 사업의욕은 크게 감소하고 있다. 이러한 경향은 네트워크의 자율성이 약화되고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있는데, 로컬거버넌스의 장점이 중앙정부 사업에 비해 정치색이 적은 분야에서 유연한 교류를 할 수 있는 점이라는 것을 감안하면 로컬거버넌스에 관한 정책적 재점검이 필요할 것으로 생각된다.

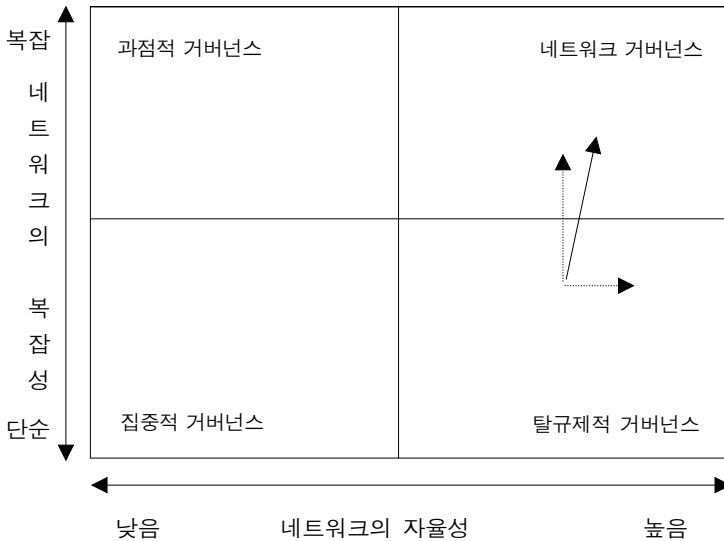
## (2) 발전방향

남북교류 로컬거버넌스도 초기에는 지방정부의 역량부족, 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 중단없이 지속할 수 있다는데에 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 로컬거버넌스의 발전을 위해서는 무엇보다도 네트워크를 보다 더 확충할 뿐만 아니라 자율성 강화도 병행하는 것이 바람직하며, <그림 V-4>에서 실선으로 표시된 방향으로 발전할 수 있는 전략이 마련되어야 한다.

<그림 V-4> 남북교류 로컬거버넌스의 발전방향



### (3) 기본전략

남북교류 로컬거버넌스는 지방(local)수준의 거버넌스로서 남북교류협력에 있어서 지역 간의 교류협력이 갖는 장점을 살릴 수 있다면 비정치적 성격의 어떠한 분야에서도 사업이 가능한 것이다. 다시 말하면, 강원도와 같이

연접한 지역의 공동문제를 함께 해결하는 협력에서부터 농업지역간 공동농사, 지역간 경제협력, 지역간 사회문화 교류, 지역학술체육교류 등 분야가 한정되지 않는다. 그러나 아직까지는 시작단계에 불과하기 때문에 NGO를 통한 인도적 물자지원이나 공동농사 정도에 머물러 있다. 따라서 남북교류 로컬거버넌스를 활성화시키는 가장 최선의 방법은 사업의 다각화라고 판단된다.

이를 위해서는 민간분야에서 보다 폭넓은 행위자들의 참여가 있어야 한다. 앞서 언급하였듯이 남북교류 로컬거버넌스의 중심적 행위자인 지방정부는 중앙정부와 같은 풍부한 자원을 확보하지도 못할 뿐만 아니라 대북관련 전문성도 높지 못한 실정이다. 따라서 이를 보충·보완할 수 있는 지역의 다양한 행위자를 참여시키고, 이들과의 연계체제를 구축하는 방안이 필요하다. 그러나 남북교류가 참여하는 행위자들에게 어떠한 종류의 이익을 안겨주는 사업이 아니기 때문에 남북한이 하나의 민족이라는 의식에 입각한 자발성에 의존할 수 밖에 없다는 것이 한계이다.

현재 통일부에 등록되어 있는 대북사업 민간단체들은 대부분 남북협력기금을 지원받을 수 있는 사업에 관여하고 지방교류분야에서는 불과 4-5개의 NGO만이 참여할 뿐이다. 따라서 남북교류 로컬거버넌스가 네트워크가 확충될 때까지는 지방정부의 역할과 노력이 절실하게 필요하다. 즉 지방정부는 남북 교류사업 기금을 조성하여 지역 특색에 맞는 다양한 사업을 추진함으로써 지역의 다양한 부문의 참여를 유도하여야 할 것이다.<sup>32</sup>

남북교류 로컬거버넌스의 네트워크 자율성 강화의 측면에서 중앙정부는 보다 유연한 접근을 할 필요가 있다고 판단된다. 그동안 많은 시행착오도 있었지만, 상당히 성공적이었던 사례도 적지 않다. 특히 지방간 남북교류는 비교적 정치색을 띠지 않고 북한 지역에 실질적인 도움을 제공하고 북한 주민들과 교류를 통하여 우호적인 분위기를 조성할 수 있는 분야이기 때문에 남북관계나 정치적 대립에 관계없이 교류의 문호를 열어두는 것이 필요하다. 따라서 중앙정부는 가이드라인이나 실현가능성 심사 정도에 그치고 지방정부의 자율성에 맡기되 자원 또는 후원하는 역할을 하는 것이 바람직

32- 그러나 2007년 현재 지방정부들의 남북사업기금의 현황을 보면, 서울시 170억원, 경기도 145억원, 인천 30억원, 강원도, 경상남도 20억원, 전라남도 4억원을 제외하면 다른 지방정부들은 아직 미조성 상태이다.

하다고 생각된다.

한편 로컬거버넌스가 갖는 장점 중에 하나가 지역주민과 근접하기 때문에 소통에 유리하다는 점이다. 이는 남북교류 로컬거버넌스 네트워크를 지역주민까지 확장시킬 수 있는 가능성을 보여준다. 이는 지역주민의 여론을 환기하여 참여를 활성화시키고 사업을 강력하게 추진할 수 있는 원동력이 될 수 있다.<sup>33</sup>

## 라. 남북한 사회문화 협력거버넌스: 네트워크 거버넌스

### (1) 문제점

남북한 사회문화 협력거버넌스는 남북간 사회·문화적 영역에서의 교류이기 때문에 그 특성상 남북한 정부보다는 민간이 주된 역할을 담당할 것이 요구된다. 따라서 지금까지 민간을 중심으로 한 남북 사회문화교류는 남북 공동행사, 언론·방송교류, 문화·학술·체육교류 등의 분야에서 비교적 자유롭게 진행되며 확대되어 온 것으로 보인다.

남북간 사회문화 분야의 교류는 남북한 간의 민족적 동질감을 회복하고 체제통합을 위해서 활발해져야 할 분야이다. 그러나 민간이 주축이 되어 진행되어 온 각종 남북행사가 북한의 정치적 목적에 이용되거나, 남한 내부에서는 사회적 통합에 지장을 주고 남남갈등을 야기시키는 경우가 종종 있어 왔다. 실제 남북한 사회문화 교류가 중단되거나 진행에 차질을 빚게 되는 경우를 보면, 남북한 정부간 대립이나 관계의 교착상태일 때와 남한 사회 내부에서 반대적 여론과의 갈등이 심화되었을 경우이다.

최근 친북적인 민간단체들과 보수적 단체들 간의 대립이 갈수록 확대되고 있는데, 북한과의 관계에서 보다 효율적인 통일정책을 수행하기 위해서는 남한 내부의 갈등을 극복하고 통합하는 과정이 거버넌스 체제를 통하여 이루어져야 한다. 거버넌스의 네트워크에서 다양한 행위자는 자율적 관계에서 서로 경쟁하면서도 협력적 동반자 관계를 이룰 수 있을 때 효율성을 달성할 수 있기 때문이다.

---

33. (사)경남통일농업협력회가 주체가 된 2007년 북한의 장교리 소학교 건립사업을 위한 모금운동에서 19만 2천명의 지역주민이 참여하여 9억 8천7백만원에 참여한 바 있다.

## (2) 발전방향

남북한 사회문화 협력거버넌스는 민간의 다양한 단체들이 참여하여 네트워크의 복잡성이 높고, 이들의 네트워크 상호작용도 높은 수준의 자율성에서 작동하는 네트워크 모형에 속한다. 특히, 남북 공동행사나 다양한 분야의 교류에서 정부에 특정 자원을 크게 의존하지 않고 자체적인 역량을 통해서 사업 수행을 전개하며 같은 이념과 노선을 가진 다양한 민간단체들이 서로 연대하여 사업을 추진한다. 다만 정부와 민간의 제 단체들을 연계하는 네트워크가 원활해 보이지 않으며, 민간단체 간의 지나친 경쟁이나 갈등은 남북한 사회문화 협력거버넌스가 극복해야 할 과제라 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 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 예산 지원 분야에서의 일례에 불과하고 사업내용 전반부에서 이러한 일들이 빈번히 일어나고 있다.<sup>34</sup> 따라서 정부는 네트워크에서 자율적으로 경쟁하도록 하면서, 특정 행위자가 네트워크를 교란하지 못하도록 거버넌스의 질서 유지 기능을 하는 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.

## (3) 발전방안

거버넌스 네트워크의 조정기제가 작동되기 위해서는 중심적 행위자가 전체 네트워크를 관리하고 각 노드 간의 분쟁을 해결할 수 있는 능력이 필요하다. 이러한 조정기제의 중심노드로서 정부의 역할은 대단히 중요하다. 즉, 정부는 민간 행위자들의 서로 다른 요구들을 효율적이고 공평하게 조정·관

---

34- 『연합뉴스』, 2008년 9월 26일.

리함으로써 바람직한 거버넌스로 유도하는 메타거버넌스의 역할을 하여야 한다는 것이다.

예를 들어 남북 사회문화교류에서 남북정부간 사회문화교류를 제도적으로 보장하고 이를 조정·관리할 수 있는 반민반관의 기구로서 ‘남북사회문화교류위원회’를 가동시키는 것도 좋은 방법이다.<sup>35</sup>

또한 메타거버넌스로서 정부가 하여야 할 중요한 역할은 남북 사회문화교류분야에서 사회적 합의를 유도하는 것이다. 그러기 위해서 일반시민을 포함한 거버넌스의 행위자들에게 객관적인 정보를 제공하고 자유롭지만 책임있는 공론의 장을 조성하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 도출된 합의나 여론을 기반으로 한 거버넌스의 작동은 남북교류의 효율성을 높이는 최선의 방안이 될 것이다.

## 마. 대북정책 참여거버넌스: 네트워크 거버넌스

### (1) 문제점

대북정책과정에서 정부와 시민 간의 안정적인 파트너십을 바탕으로 바람직한 거버넌스가 이루어지기 위해서는 건전한 의사소통이 가장 중요하다. 그러나 최근 우리 사회에서는 당리당략적인 접근이 만연하고, 시민단체 역시도 정치적 중립성이 훼손되어 정치화되고 있으며, 정책과정에서 실질적인 이해관계자들이 적절하게 참여하지 못하는 형식적 참여모델의 한계를 안고 있다는 점 등이 문제이다.

따라서 통일부는 대부분의 정책 사안에서 기존의 관료적 논리를 기반으로 단순히 제도적 정당성의 확보를 위해 시민참여를 활용함으로써 남남갈등을 해소하는데 있어 큰 성과를 보지 못했다. 또한 바람직한 거버넌스를 이루기 위해서는 정부-시민 파트너십에 대한 시민의식이 성숙되어야 하는데, 아직까지 이념과 노선의 극심한 갈등 그리고 지역주의의 영향까지 심화되어 건전한 의식 제고에 지장을 주고 있다.

한편 ‘시민참여의 불평등’과 ‘다수공익의 배제’의 문제가 있는데, 시민단체가 다수의 사회계층보다 소수를 중심으로 움직인다면 사회적 양극화 현

---

35-보다 자세하고 구체적인 방안은 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007).

상을 야기함과 동시에 남북한 사회통합의 장애물로 작용할 수도 있다는 것이다. 결국 민주적 대표성의 문제로서 정책왜곡이 일어날 가능성이 상존할 수 있다는 것이다.

## (2) 발전방향

대북정책 참여거버넌스는 대북정책 관련 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 매커니즘이 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.<sup>36</sup> 그러나 네트워크체제에서는 각 부분간 정보의 불균형, 불완전한 목표의 합의, 그리고 관련된 행위자에 의한 기회주의적 행동 등에 의해서 실제화되기 어렵다. 따라서 복잡한 행위자 네트워크에서 통합을 이루고 협력을 달성하기 위해서는 다음과 같은 조정기제가 요구된다.<sup>37</sup>

### ① 목표의 통합

주도권 문제, 단체간 성격의 충돌 또는 문화·가치가 모순될 때 행위자간 제휴는 어렵게 된다. 모든 조직형태에 일반적인 기초적 사회과정은 인간을 매개로 교환하며, 기본적인 조직과정 즉, 조정, 통제는 이러한 교환 또는 거래의 네트워크를 통해서 명확해진다.<sup>38</sup> 또한 이러한 거래에서 중개인들은 목표가 불완전하고 서로간에 불일치할 때 기회주의적 행태를 보이기 쉽다

---

<sup>36</sup>-J. K. Benson, "The Interorganizational network as a political economy," *ASQ*, Vol.20 (1975), pp. 229-230.

<sup>37</sup>-L. W. Stern, *Managing Conflicts in Distribution Channels*, in *Interorganizational Relations*, W. M. Evans (ed.), (London: Penguin Books, 1976), p. 365.

<sup>38</sup>-C. Ciborra, *Teams, Markets, and Systems: Business Innovation and Information Technology* (Cambridge University Press, UK., 1993), p. 276.



고 한다.

광범위한 목표와 변화를 논의하는 최고 결정자들 사이의 계속적 접촉을 통한 전략적 통합, 계획의 개발과 조직적 그리고 체제변화를 확인하기 위하여 관리와 필요한 정보와 자원에 적시의 접근을 하도록 행위자들에게 제공하는 것이 있다. 이러한 통합은 네트워크체제의 구심력에 관한 것이라 할 수 있는데, 이는 다른 측면에서 보면 단위 행위자들의 자율성과 창의성을 저해할 수 있다. 따라서 네트워크의 구심력을 발휘하면서도 각 조직들이 자주성을 해치지 않기 위해서는 서로가 공유할 수 있는 네트워크체제의 전략적 방향성, 즉 공동의 목표(unifying purpose)를 제시할 수 있어야 한다는 것이다.

## ② 경계관리체계

조직간 네트워크 체제는 잠재적 갈등요소를 가지고 있기 때문에 문화형단적인 체제에서 갈등을 조정하고 해결하는 데에는 비공식적, 인간에 근거한 매커니즘에 의존할 수 밖에 없다. 조정이란 상호의존적 단위들 사이에서 행동의 조화를 이루기 위해 설계된 규약, 업무, 의사결정 매커니즘으로 구성된다.

## (3) 기본전략

정책과정에서 정부가 독점하지 않고 다양한 행위자들과 연계하여 협력하는 것에 거버넌스 체제의 의의가 있다. 그러나 이러한 거버넌스의 네트워크가 다양하고 복잡하게 얽혀있고 행위자의 책임성이 요구되지 않을 때 오히려 네트워크를 교란하여 정책과정이 비효율적으로 진행되도록 할 수 있다. 우리는 이미 오랜 기간 동안 대북정책과정에서 주도적 행위자와 이에 대한 비판적 행위자 간에 소모적인 갈등과 대결을 지속해 왔다.

민간부문의 각종단체들 사이에서는 물론이거니와 일반시민들 사이에서도 대북정책에 관해서 참여한 대립과 갈등이 지속되었는데, 이러한 데에는 어느 누구보다 정부의 책임이 크다고 할 수 있다. 정부가 거버넌스 네트워크의 조정자로서의 역할과 공정한 관리자로서 제 기능을 수행하지 못한 결과라는 것이다. 따라서 복잡한 네트워크 속에서 각 행위자들은 집단이기주의적인 의사표출과 행동을 함에 있어서 어떤 경우에는 법치주의의 테두리를 넘어서는 경우까지 발생하고 있다.

대북정책 참여거버넌스에서는 네트워크의 참여가 개방적이고 다양한 행위자들이 다양한 형식으로 참여하며 별다른 제약 없이 자유로운 활동을 전개하고 있다. 이러한 복잡한 거버넌스의 네트워크에서 정부가 적절한 조정 기제로 작동하는 것은 무엇보다도 중요하며 이를 위해서는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 우리 사회에서 일반시민들이 북한에 대한 정확하고 객관적인 정보를 통한 판단보다는 북한에 대한 감성적 판단이 앞서는 경우가 많았는데, 정책과정의 참여자들은 올바른 판단을 하기 위해서 반드시 정확하고 객관적 정보를 제공받아야 한다. 따라서 정부는 진정한 거버넌스적 정책과정을 지향한다면 정확하고 객관적인 정보를 제공하는 데에 노력해야 한다.

둘째, 사이버 공간을 통한 다수 대중들의 참여를 활성화하면서, 다른 한편으로는 책임성을 강화하여야 한다. 이 문제는 비단 대북정책에만 국한된 문제가 아니라 최근 우리사회에서 뜨거운 논란을 일으키고 있는 인터넷 실명제의 문제이다. 사이버 공간은 익명성으로 인해 무책임하거나 갈등을 자극하고 조장하는 표현이 난무하고, 어떤 경우에는 유언비어나 고의적인 사회적 혼란을 야기할 수도 있다. 사실 정보통신 기술의 발전으로 참여민주주의를 강화시킨다는 긍정적 측면의 이면에는 오히려 진정한 민의를 왜곡할 수도 있다는 부정적 측면을 함께 가지고 있는 것이다. 따라서 정부는 인터넷 공간상의 공정한 질서유지자의 기능을 할 것이 요구된다.

셋째, 법치주의의 원칙 확립이다. 우리사회에서 민주화의 물결을 통해 성장한 시민사회의 단체들이 간혹 법질서의 테두리를 넘어서는 경우가 있어 왔던 것이 사실이다. 그러나 거버넌스가 건전하고 바람직한 방향으로 작동하려면 네트워크의 다양한 행위자들에게 공정하게 적용되는 질서가 있어야 예측가능하고 안정된 체제를 구축할 수 있어야 한다. 따라서 건전한 네트워크로서 또한 효율적인 거버넌스로서 작동하기 위해서는 거버넌스에 기본적인 질서를 부여하는 정부의 역할이 필요하다. 다만, 이는 정부가 거버넌스 체제에 일일이 개입하고 관여하는 것이 아니라 행위자들이 공정하고 건전한 상호작용이 일어날 수 있도록 법치주의의 근간을 유지시키는 노력을 하여야 한다는 것을 의미한다.

## Ⅵ. 요약 및 결론

통일정책은 본래 국가 미래를 결정짓는 주요정책 중 하나이며, 민족적 영원과 인도적 차원에서 국민적 관심이 매우 높은 분야이고, 또한 국제적으로도 북한 핵문제와 동북아의 평화 그리고 북한에 대한 지원 등 다양한 이슈 영역을 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, 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 평화번영 거버넌스’에 관한 협동 연구를 통해 순차적으로 각 이슈영역별 거버넌스의 실태조사와, 영역별 활성화 방안을 연구하였다. 이와 같은 연구를 통하여 현재 거버넌스의 구축정도는 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 제시하는데에는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 국가 수준을 넘어서는 거시적 수준의 거버넌스는 제외하고 국가 이하 거버넌스 수준에서의 남북경협 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 관

련된다. 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 위계체제 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 간섭없이 스스로 해결하려는 자율성이 필요하다는 것이다.

이러한 두 가지 거버넌스의 기준에 의하여 네 가지 거버넌스의 모형을 도출하였다. 네트워크의 복잡성과 자율성이 모두 낮은 형태를 집중적 거버넌스 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, 대북 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 수 밖에 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 통일 정책과정에서 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 정부 아닌 행위자가 더 잘 할 수 있는 영역이 무수히 많으며, 남북관계의 특수성

에 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, 남북교류분야의 특성, 그 분야에서의 남북관계, 조건의 성숙 정도 등을 고려하여 거버넌스의 발전을 위한 방향성을 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 증대한 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.

## 참고 문헌

### 1. 단행본

- 김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김석준 외. 『뉴거버넌스연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- 박광기 외. 『한반도 평화교육 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박성복·이종렬. 『정책학원론』. 서울: 대영문화사, 1998.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 한국행정연구원, 2006.
- 양현모 외. 『한반도 평화번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 오석홍. 『행정학』. 서울: 박영사, 2004.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 주성수. 『글로벌 거버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 1999.
- 최영출 외. 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 최진욱. 『북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 학민사 편집실 엮음. 『남북한의 교류·협력 관련 법령』. 서울: 학민사, 1994.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- J. Peters & B. G. Pierre. *Governance, Politics and the State*. 'NY: St. Martin' Press, 2000.
- Kooiman, J. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1994.
- Leach, 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.
- 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. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

## 2. 논문

- 강황선. “정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 14(3), 2003.
- 김태영. “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 『정부학연구』, 제8권 1호, 2002.
- 박영주. “뉴거버넌스와 사회계약, 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색.” 『한국행정학보』, 제34권 제3호, 2000.
- 배응환. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제.” 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003.
- 이명석. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』, 제36권 제4호, 2002.
- 이종렬·이재호. “거버넌스론: 개념과 기능을 중심으로.” 윤영진·김태룡 외. 『새행정이론』. 서울: 대영문화사, 2002.
- 이준호. “통일교육과 민주시민교육.” 심익섭 외. 『한국민주시민교육론』. 서울: 엠-애드, 2004.
- 주재현·김태진. “정부-기업간 파트너십과 환경정책.” 『한국행정연구』, 제10권 제4호, 2001.
- 한승준. “신거버넌스의 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 제41권 제3호, 2007.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Stewart, J. "Modernizing Government Considered." *Local Governance*. 1999.
- Teisman, G. & Klijn, Erik-Hans. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?." *Public Administration Review*. 2002.
- Thacher David, Rein Martin, "Managing Value Conflict in Public Policy." *Goverance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* Vol. 17, No. 4. 2004.

# 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 수석대표회의 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.





