

북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스

최진욱 · 임순희 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 한국행정연구원

북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스

인 쇄 2008년 11월
발 행 2008년 11월

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 7,000원

© 통일연구원, 2008

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스 / 최진욱, 임순희, 강동완
[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-07-03)
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-479-5 93340 : ₩7,000
통일 정책[統一政策]
340.911-KDC4
320.9519-DCC21

CIP2008003929

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

II. 통일정책의 재인식과 거버넌스 모델 적용의 유용성 / 5

1. 통일정책의 재인식 5
 - 가. 기존 통일정책: 민족중심, 사회문화 중심의 통일정책 5
 - 나. 한반도 선진화의 초석: 통일미래에 대한 청사진 제시 6
 - 다. 남북관계 업그레이드 방안 7
2. 통일개념의 확대와 수평적 네트워크 형성의 필요성 11
 - 가. 초민족적 국가 개념의 정립 11
 - 나. 통일의 개념 확대 12
 - 다. 수평적 네트워크의 필요성 13
3. 거버넌스 모델 적용의 유용성 15
 - 가. 남북간 접촉의 다변화 모색: 통일정책 거버넌스 17
 - 나. 북한 내부의 투명성 제고 19
 - 다. 대북·통일정책 추진에 대한 국민적 합의 기반 조성 21
 - 라. 남북연합 단계로의 추동을 위한 협력적 메커니즘 22

III. 북한의 당·국가체제와 최근변화 실태 / 24

1. 북한 정치체제의 특징과 사회조직 24
 - 가. 당-국가체제: 북한에서 당적 영도의 원칙 24
 - 나. 북한에서 당-국가체제의 변화과정 26

다. 요약	30
2. 최근 변화실태	32

Ⅳ. 북한의 대남·통일정책 거버넌스: 정책 및 행위자 / 37

1. 북한의 통일정책	37
가. 북한의 연방제안과 낮은 단계의 연방제 수정안	37
나. 남한 통일정책과의 비교: 유사점과 차이점	40
2. 북한의 대남·통일정책 거버넌스 행위자	41
가. 당·국가기구	41
나. 근로단체	51
다. 사회단체	58
라. 대남 통일사업 민간기구·단체	65
마. 해외교포 조직	72
바. 국제기구 가입 및 활동 현황	84
3. 실태 및 특성	87
가. 실태	87
나. 특성	92

Ⅴ. 남북한 네트워크 거버넌스 연계방안 / 97

1. 대북·통일정책 거버넌스 평가 및 향후 추진방향	97
2. 대북·통일정책 거버넌스 발전방안	98
가. 남한내 거버넌스 확장 방안: 자발적 참여확대와 법적·제도적 정비	99

목 차

북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스

최진욱·임순희·강동완

- 나. 북한의 거버넌스 확장 방안: 남북 주민간 접촉면 확대 104
- 다. 글로벌 거버넌스 확장 방안: 북한개발지원 과정에서의
국제협력 네트워크 및 재외동포 네트워크 구축 112

VI 결론 / 119

VII 참고문헌 / 121

VIII 최근 발간자료 안내 / 129

표 목차

<표 IV-1> 북한 가입 유엔 및 산하기구	85
<표 IV-2> 북한 가입 유엔 전문기구	86
<표 IV-3> 북한 가입 정부간기구	87

그림 목차

<그림 II-1> 이명박 정부의 상생·공영정책 기본 구도	10
<그림 II-2> 통일정책 거버넌스의 개념	19
<그림 II-3> 남북연합 거버넌스의 개념	23
<그림 V-1> 통일부 블로그(http://blog.daum.net/mounification)	102
<그림 V-2> 남북한 민간분야의 접촉형태(북한의 시행사와 시공사 관계)	106
<그림 V-3> 바람직한 재외동포 네트워크	118

I. 서론

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

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

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

사회·문화 남북교류는 정부의 통일정책을 보완하고 지지하는 것이었으며 통일정책 거버넌스는 국가중심의 하향식 네트워크를 크게 벗어나지 못하였다. 남북간 사회·문화·경제교류가 순수하게 자발적이기 보다는 정치적 영향 속에서 정부 주도하에 인위적으로 확대되었다. 사회문화교류의 외형적 확대에도 불구하고 참여성, 자율성, 전문성, 분권화, 네트워크, 효과와 효율성 등 거버넌스 평가지표에서 여러 가지 문제점이 지적되었다.¹ 특히, 대북지원

¹ 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007).

단체들은 정부의 남북협력기금에 크게 의존하였다. 정부 내에서는 통일부가 남북관계를 전담하면서 타부처들과 유기적으로 협조하지 못하였다는 평가를 받기도 하였다. 이명박 대통령이 당선자 시절 “남북관계는 통일부와 통전부가 수군수군해서 될 일이 아니며 남북경제협력을 한 부처가 하기에 규모가 너무 크기 때문에 모든 부처가 관여해야 한다”고 한 것도 이러한 맥락에서이다.

무엇보다 통일정책 거버넌스의 문제점은 통일정책 거버넌스가 남한 내부에 국한되어 구축되어 왔으며 한국의 통일정책 거버넌스의 대상이 되는 북한은 하나의 접촉점으로 남아 있었다는 점이다. 즉, 남한의 당국과 비당국을 막론하고 북한의 접촉창구는 민화협, 민경련, 아태 등 극히 제한적인 조직에 한정되었으며, 이들은 모두 대남사업을 총괄하는 조선노동당 통전부의 통제감독 하에 있다. 예컨대 학술, 종교, 문화예술 분야에서 추진되는 남북교류에 북한의 다양한 단체가 참여하는 것처럼 보이지만 실질적으로는 통전부의 통제감독 하에서 이루어지며 특히 접촉과정은 통전부 산하기관이 독점하고 있다.

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

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

물론 아직 북한체제의 특성상 북한의 거버넌스 혹은 국가·사회관계를 언급하는 것이 어렵고 남북관계에서 북한의 당국이 아닌 비당국을 행위자로서 간주한다는 것에 대한 반론도 있을 수 있다. 그러나 북한의 오랜 경제난으로 국가통제가 이완되고 있으며, 기형적으로 시장이 등장하면서 북한의

국가·사회관계에서 작지만 의미있는 변화가 감지되고 있다. 예컨대 당, 정, 군 등 권력기관 산하에 외화벌이 회사가 설립되고 있고, 일본의 조총련 등 해외조직에 대한 북한 당국의 지원감소로 인해 통제가 약화되고 있으며, 한국 NGO가 평양을 거치지 않고 북한의 지방을 직접 지원하거나 남북한 지자체가 직접 교류하는 사례도 나타나고 있다.²

현실적으로 북한의 거버넌스를 논하기 이른 감이 있더라도 남북관계가 확대됨에 따라 대남 부서인 통일전선부가 독점적으로 대남사업을 전담하는데 한계에 직면하고, 점차 당국차원을 넘어선 남북접촉에 대한 필요성은 북한 측에도 발생할 가능성이 있다. 북한과의 접촉점 확대라는 면에서 북한 내부 뿐만 아니라 국제사회, 재외동포문제에서 남북간 직간접적인 협력도 통일정책 거버넌스의 확장 노력에 포함될 수 있을 것이다.

한편, 이같은 거버넌스 논의는 한 단계 진일보하여 ‘거버넌스 실패’를 해결하기 위한 바람직한 거버넌스에 대한 논의로 확장되고 있다. 즉, 정부가 모든 이슈를 해결할 수 없는 이른바 ‘정부의 실패’에 대처하기 위해 거버넌스 현상이 출현하였는데, 거버넌스 역시 다양한 행위자의 갈등이 효율적으로 조정되지 않을 경우 ‘거버넌스 실패’가 나타날 가능성이 얼마든지 있다는 인식이다. 이와 관련하여 지난 2차년도 연구 시 이론팀에서는 바람직한 거버넌스 모색을 위해 ‘굿 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’, ‘메타 거버넌스’를 제시하였다.³ 이 가운데 본 연구에서는 ‘네트워크 거버넌스’의 개념을 적용하고자 한다.

네트워크 거버넌스는 기존의 독립적으로 진행되어 오던 네트워크 이론이 거버넌스 논의와 결합하여 발전된 개념이다. 이는 어떻게 하면 기존의 중앙 집중적 국가중심의 하향식 네트워크를 효율적이고 공평한 네트워크 거버넌스로 변화시킬 것인가 하는 문제의식에 기반하고 있다. 네트워크 거버넌스는 두 가지를 강조하는데, 이는 구조적 변수와 조정(coordination)의 문제이

2. 북한이 선군정치를 표방한다고 해서 군이 대남사업을 주도한다고 보는 것은 오해이다. 대남사업은 전적으로 통전부의 소관이다. 유일독재체제에서 권력의 집중화와 단순화가 더욱 심화될 수밖에 없다. 장00(북한 통전부 소속 고위급 탈북자 인터뷰, 2008년 8월 26일).

3. 이에 대한 상세한 논의는 임성학·서창록·민병원·전재성, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

다. 네트워크 거버넌스 내에서는 분화(decoupling) 현상으로 인해 구성원들의 관계가 변동하는 경우가 자주 생기는데, 이 때 구성원들은 집단 간에 다양한 정보와 규범, 공통의 이해를 서로 공유하게 된다. 이처럼 네트워크 내에서 일어나는 사회적 조정 메커니즘은 가치와 정보, 규범을 전파함으로써 조정(coordination)을 활성화시키는데 기여한다.⁴

이같은 네트워크 거버넌스의 개념은 본 연구에서 주목하는 북한의 다양한 행위자 발굴과, 이들을 통한 남북한 행위자의 네트워크 확대라는 기본구상을 마련하는데 이론적 토대가 된다. 기존의 네트워크 개념에서는 노드(node)와 노드(node) 간의 관계에 주목하였지만, 네트워크 거버넌스는 노드(node) 내부에 존재하는 여러 다양한 형태의 연결망을 종합적으로 분석한다. 이는 곧 남북한 당국간 행위자뿐만 아니라 민간분야를 비롯한 여러 다양한 행위자들의 복잡한 연결망과 링크(link)의 수준을 고려해야 한다는 것이다. 또한 네트워크 거버넌스에서는 행위자 간 관계뿐만 아니라 구조적 변수에 주목하는데, 이는 한반도 문제의 구조적 복잡성을 고려할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

4. 임성학·서창록·민병원·전재성, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』, p. 66.

II. 통일정책의 재인식과 거버넌스 모델 적용의 유용성

1. 통일정책의 재인식

가. 기존 통일정책: 민족중심, 사회문화 중심의 통일정책

지난 20년간 통일정책은 민족중심, 사회문화중심의 통일정책 기조를 유지하여 왔다. 이러한 기조는 지난 10년간 햇볕정책 하에서 극적으로 강화되면서 남북관계에 많은 변화와 기여를 하기도 하였지만, 몇가지 부작용을 드러내기도 하였다.⁵ 대북인식과 관련, 햇볕정책에서는 북한 지도부가 개혁·개방의지가 있으나 ‘한반도 냉전구조’로 인해 주저하고 있다고 보고 ‘냉전구조’의 핵심인 한국과 미국, 일본의 대북 적대정책이 전환되어야 한다고 보았다.⁶ 북한이 안심하고 개혁·개방 할 수 있는 환경을 마련해 주는 것이 대북정책의 주된 관심이었다. 즉, 햇볕정책에서는 김정일을 독재자의 이미지보다는 북한의 개혁·개방을 이끌 지도자로서 인식함으로써, 타도와 변화의 대상이 아니라 지원의 대상으로 보았다.

햇볕정책에서는 북한의 안정이 한반도 안정에 필수적이라고 인식하였다. 북한 정권의 불안정과 붕괴는 한국의 안보와 경제에 불안정을 초래하기 때문에, 북한정권의 안정을 지원해야 한다고 보았다. 특히, IMF 이후 국가신용도에 대한 관심이 급증하면서, 북한의 불안정과 남북관계의 불안정이 국가신용도에 미칠 부정적 영향에 대한 우려가 커졌다.

햇볕정책에서는 화해·협력의 추진에 대하여 매우 확고한 입장을 갖고 일관성을 보였다. 그러나 화해·협력은 북한변화라는 목표를 이루기 위한 정책의 수단임에도 불구하고, 화해·협력 그 자체가 정책의 목표가 된 듯한 느낌을 주었다. 이는 정책추진에 있어서 보상, 설득, 제재의 불균형에 기인하였다고 할 수 있다.

화해·협력이 긴장완화를 가져오지 못하고 북한이 변화하지 않을 경우 정책대안을 찾지 못하였다. 실제로 대북 화해정책이 남북간 군사적 긴장완화

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

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

조치를 가져오지 못하였고, 더욱이 북한이 핵실험을 단행하였음에도 불구하고 교류협력의 지속 이외에 적절한 대응책을 찾지 못하였다. 이는 햇볕정책이 북한의 변화의지에 대한 확신에 바탕을 두었기 때문이기도 하다.

햇볕정책에서는 남북문제를 특수관계로 보고 북한의 예외성과 특수성을 고려하였다. 또한 대북지원과 남북경협에서 경제논리보다는 정치논리가 우선시 되었다. 북한에게 먼저 주고 나중에 받는다는 소위 ‘선공후득’은 퍼주기 논란을 야기하였다. 햇볕정책에서는 대북정책에 대한 남남내 반대여론은 홍보의 부족, 북한변화에 대한 이해 부족, 야당과 보수언론의 정치적 목적에 기인한다고 보았다. 무엇보다 남북관계를 개선하고 한반도의 평화를 정착시키는데 햇볕정책 이외에 대안이 없다고 확신함으로써, 국내외의 문제제기에 둔감하게 되었다.⁷ 사회·문화교류의 확대에도 불구하고 당국간 교류가 안될 경우 남북관계가 정체된 것으로 인식되었으며, 남남갈등으로 햇볕정책의 가시적 성과를 보여주는 것이 절실했던 정부는 비당국간 회담보다는 당국간 회담에 특히 집착하였다.

나. 한반도 선진화의 초석: 통일미래에 대한 청사진 제시

‘한민족공동체통일방안’을 제안한 지 20년이 지난 지금 국내외 환경의 변화는 다시 한번 대북정책 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 새로운 대북정책은 지난 20년을 객관적으로 평가하고 이 바탕 위에 본격적으로 통일을 준비하는 “민족통일대계”로 발전될 수 있어야 할 것이다. 무엇보다 지난 10년 동안 ‘통일정책’이 아닌, 남북관계의 현상적 측면만을 강조해 온 ‘대북정책’의 한계를 인식할 필요가 있다. 햇볕정책은 자유민주주의체제에 대한 확고한 신념을 바탕으로 한 통일보다는 남북 양자가 조금씩 양보하는 수렴론에 입각하고 있다. 6·15남북공동선언에서 남북한이 “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로”(2항) 합의함으로써 국내외적으로 큰 파장을 불러일으켰다.

이제 지난 60년의 남북관계를 돌아보고 시대정신에 부합하는 통일정책을

7- 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제12권 2호(2003), p. 123.

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

이를 위해 우선 정책수립의 기초가 되는 확고한 목표의식을 정립해야 한다. 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 할 것이다. 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어가는데 주도적 역할을 수행하여야 한다. 한국의 자유민주주의와 시장경제는 지난 60년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해서 성취한 소중한 자산으로 이를 더욱 발전시켜 나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외된 북한주민의 처지에 대해 책임감을 느껴야 하며 이를 개선하기 위해 최선을 다해야 한다. 정부 수립 60주년을 맞이하는 해에 출범한 이명박 정부는 민주화시대에서 선진화시대로 변모한 대내환경과, 탈냉전에서 9·11시대로 변모한 대외환경 속에서 통일준비에 적극적으로 나서야 할 것이다.⁸

한반도 선진화는 현재와 같은 분단 체제에서는 매우 요원한 일이다. 이제는 북한을 관리하고 남북관계의 안정만을 희구하는 소극적 정책에서 벗어나, 한반도의 평화를 주도적으로 만들어 가는 적극적인 통일정책이 필요하다. 그 동안 기능주의적 통일방식을 바탕으로 남북한이 교류협력을 지속하다보면 어느 순간 통일을 이룰 수 있다는 막연한 기대감으로부터 과감히 벗어나야 한다. 인식적 차원에서 기다리는 통일이 아니라 만들어 가는 통일이 필요한 시점이 되었다.

다. 남북관계 업그레이드 방안

지난 3월 26일 통일부 업무보고에서 분명히 밝혔듯이 이명박 정부는 남북 간에 진행되고 있는 경제협력 사업들을 지속하고 인도적 대북지원도 계속할 것을 천명하였다. 한·미정상회담(4.19) 기간중 이명박 대통령이 『남북기본합의서』의 복원과 연락사무소 개설을 제의한 것도 새로운 차원의 남북관

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

계를 염두에 둔 것으로 보인다. 이명박 대통령은 한·미공조의 강화가 북한을 고립·압박시키려는 것이 아니라는 메시지를 대내외에 전달하길 원하였고, 『남북기본합의서』를 강조하는 것은 6·15와 10·4를 전면 거부하는 것이 기보다는 잘못된 거래의 관행을 수정하고 남북관계의 정상화와 제도화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.⁹

이와 같이 이명박 정부의 대북정책은 북한을 압박하거나 고립시키는 정책은 아니지만, 분명 과거와 차별되는 새로운 차원의 남북관계를 추구하고 있다. 즉, 남북관계가 진정으로 발전하기 위해서는 지금까지의 잘못된 관행을 바로잡고 호혜적인 노력이 필요하다는 것이다. 무엇보다 핵문제가 해결되고 북한이 개방되어야만 대규모의 남북경협이 가능하다는 점을 강조하고 있다. 사실 민간기업과 국제사회의 참여 없는 남북경협의 발전은 한계가 있으며, 본격적인 남북경협을 위한 최소한의 환경이 북한의 개방과 비핵화이다.¹⁰ 물론 이마저도 북한의 의지만 확인된다면 추진과정에서 얼마든지 유연하게 적용될 수 있을 것이다.

새로운 차원의 남북관계를 위해 이명박 대통령은 “전략적 차원의 대화가 아니라 실질적으로 마음을 열고 대화하자는 것이며, 이를 위해 북한도 이제까지의 방식에서 조금 벗어나야 한다”고 하였다.¹¹ 취임사에서 밝힌 바와 같이 남북관계를 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠다”는 것이다. 지금까지 북한의 특수성과 예외성을 인정하는 바탕위에 남북관계에 접근하였으나, 이런 방식으로는 진정한 남북경제공동체를 이룰 수 없다고 믿고 있다.¹² 즉, ‘이념과잉’과 ‘민족과잉’에서 벗어나 한미공조, 국익, 외교적

9. 햇볕정책 하에서 연초 장관급 회담이 개최되어 쌀과 비료의 지원량이 결정되고 한해의 장관급 회담, 경제회담, 이산가족 상봉 등이 결정되는 패키지 딜이 관행화되었다. 박종철, “한·미정상회담의 해법: 비핵화, 북·미관계, 남북관계의 병행,” (서울: 통일연구원 Online Series 08-11).

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

11. 『조선일보』, 2008년 4월 3일.

12. 정부조직 개편 시 한때 통일부를 외교통상부에 통폐합시키는 것을 검토한 것도 기존의 남북관계에 대한 부정적 평가에 기인한 것으로 보인다. 남북관계는 통일부와 통일전선부가 수순수순해서 될 일이 아니며, 남북관계를 이념보다 경제교류의 문제로 보아야 한다는 것이다. 남북경제협력을 한 부처가 하기에 규모가 너무 크기 때문에 모든 부처가 관여해야 한다고 보고 있다. 남북관계가 꼬일 때는 북한에 매

보편성 위에 남북관계를 풀어가겠다는 것이다. 이명박 대통령이 대북 경험 추진 4원칙으로 제시한 북핵 문제의 진전, 경제성, 재정부담 능력과 가치, 국민적 합의 등은 이와 같은 대북정책의 방향을 구체화한 것이라고 할 수 있다.¹³

이명박 정부의 대북정책은 이명박 대통령이 후보시절에 내세운 대북정책의 공약인 “비핵·개방·3000” 구상으로부터 시작되었다. “비핵·개방·3000” 구상은 북한이 핵을 포기하고 개방을 하면 한국과 국제사회가 지원하여 10년 내 북한의 일인당 국민소득을 3천 달러 수준으로 끌어올린다는 구상이다. 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 삼지 않을 수 없으며 한반도의 진정한 화해와 협력을 위해서도 북핵 해결이 전제되지 않을 수 없다. 또한 북한의 개혁·개방이란 국제사회가 합의하고 존중하는 보편적 가치 및 규범을 북한이 수용하고 따르는 것으로, 미국, 일본과의 국교정상화, 시장경제의 수용을 의미한다. 북한의 의지가 확인된다면 얼마든지 경직되지 않고 신축적으로 연계할 수 있다는 것이 이명박 정부의 구상이다.

이우려 정부는 “비핵·개방·3000” 구상을 보완·발전시켜 2008년 통일부 업무보고에서 상생·공영정책을 제시하였다. 이후 7월 11일 국회 개원연설에서 이명박 대통령이 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다”라고 밝혔으며, 통일부는 7월 31일 공식브리핑을 통해 “상생과 공영을 기본으로 5년간 대북정책을 추진해 나가겠다”고 함으로써 우리 정부 대북정책의 공식명칭과 공식테마는 상생과 공영으로 결정되었다.

달리기보다는 가만히 놔두는 것이 더 좋을 수도 있다고 보고 있다.
13- 『동아일보』, 2008년 2월 1일.

<그림 11-1> 이명박 정부의 상생·공영정책 기본 구도



한편, 거버넌스의 관점에서 보면 진정한 남북관계의 발전은 정부 혼자 힘으로 이루어질 수 없다. 지난 수년간 관행화되었던 쌀과 비료 등 대북 인도적 지원과 제한적인 경험으로는 북한의 경제회생과 남북경제공동체 형성에 한계가 있다. 즉, 남북관계는 통일부와 통전부 간에 이념적으로 다루어서는 진정한 발전을 이루는데 한계가 있으며, 비핵과 개방이라는 최소한의 환경이 조성되면 전 부처가 나서야 하며 민간과 국제사회의 참여 하에 남북 관계가 획기적으로 발전될 수 있다는 것이다.

한국의 대북 지원도 북한 내부의 안정에 직간접적으로 영향을 주는 주요 변수로 등장한 상황에서, 보다 전략적 고려 하에서 이루어질 필요가 있다. 우리의 대북지원이 북한의 개혁·개방에 얼마나 도움이 되는지, 인도적 목적을 달성하고 있는지에 대한 객관적 평가가 있어야 할 것이다.

1990년대 경제난이 발생한 이후 북한에서 정권·사회 관계에는 많은 변화가 있다. 경제난으로 국가는 주민에 대한 엄격한 ‘통제와 보호’ 능력을 상당 부분 상실하였고, 주민은 일상적 생존 문제와 관련하여 비정치적 분야에서 자율공간을 상당히 확보하였다. 그러나 국가는 ‘보호’에 대한 의무는 방기한 채, ‘통제’를 재확립하려는 의도는 상실하지 않았다.

시장관계의 확장과 함께 국가권력의 부정부패와 결탁하며 공생하는 준기업형 신흥부자 계층이 발생하고 있다. 그러나 하층민은 국가의 ‘보호’를 받지 못할 뿐 아니라, 2005년 10월 이후 주요한 생계유지 활동인 텃밭 경작 및 생계형 시장활동에 대한 국가의 적대적 개입에 직면하고 있다.

정권-사회관계의 변화 속에서 외부의 무조건적인 지원은 자칫 북한의 국가기관에 도움을 주어 통제체제를 강화시킴으로써, 북한의 기형적 시장구조, 정권과 신흥부자의 결탁, 사회안전망의 부재, 주민 일상적 생계활동에 대해 적대적인 정부정책 등을 악화시킬 수 있다. 따라서 한국 등 외부의 지원은 북한 내부의 위기의 악순환을 중단시키는 방향에서 진행되어야 한다. 즉, 북한 내부의 생산성 향상과 하층민 생계 보호에 기여할 수 있어야 할 것이다.

2. 통일개념의 확대와 수평적 네트워크 형성의 필요성¹⁴

가. 초민족적 국가 개념의 정립

역사적으로 민족국가의 형태는 점차 사라지고 앞으로의 세계는 초민족적 공동체(supra-national community)로 변모할 것이다.¹⁵ 초민족적 공동체는 미국사회와 같이 한 국가 내에 여러 민족이 공존하는 민족융합체(union of nations)와 화교나 유태인과 같이 하나의 민족이 여러국가에 흩어져 사는 범민족(meta-nation)의 형태로 나뉘어진다. 초민족적 공동체는 인종, 문화, 언어의 공통성을 갖는 공동체이다.

한국사회는 두 가지 차원에서 모두 초민족적 공동체의 특성을 갖추고 있다. 우선 660만명의 한인들이 해외에 거주하고 있으며, 외국으로 나가는 연인원이 천 2백만명을 넘어섰다.

또한 한국사회는 급속히 다민족·다문화 사회로 변화하고 있으며, 개방의 시대로 나아가고 있다. 그러나 이에 대한 인식의 전환이 이루어지지 못하고 있으며, 국내 거주 외국인과 국제결혼 가족들에 대한 적절한 정책이 뒤따르지 못하고 있다. 국내에도 탈북자가 1만명을 넘어섰고, 국내거주 외국인이 100만명(이중 22만명은 불법체류)을 넘어섰으며,¹⁶ 국제결혼 비율이 10%를

14- 보다 자세한 논의는 최진욱, 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』 (통일연구원, 2007) 참조.

15- 한 발레리(다쉬켄트 동방학 연구소 철학과 교수), 2007년 7월 13일.

16- 국내거주 외국인은 중국인 44만명(중국적 동포 26만명 포함), 미국인 11만명, 베트남 6만명, 필리핀 5만명, 태국 4만명 순이다. 법무부 출입국·외국인정책본부 발표 2007년 8월 24일; 『동아일보』, 2007년 8월 25일.

넘어섰다.¹⁷ 그러나 동남아 국제결혼 2세들의 교육과 사회화 장애로 소외계층화가 우려되고 있다. 우리가 재외동포들의 권익을 말하기 전에, 코시안(Kosian)이라 불리는 이들을 포용하는 것이 첫 번째 일이다. 혼혈인들의 초·중등학교 중도 탈락율은 평균치를 훨씬 상회하는 것으로 조사되고 있다. 초등학교의 경우 혼혈인들의 탈락율은 10%에 이르며, 중학교에서는 17%로 이는 일반학생의 1.1%보다 훨씬 높은 수치이다.

유엔 인종차별철폐위원회는 한국에 다민족 성격을 인정하고 단일민족국가 이미지를 극복할 것을 권고하였다.¹⁸ 한국내 사는 모든 인종, 민족, 국가그룹 간의 이해와 관용, 우의 증진을 위한 인권인식 프로그램 뿐만 아니라 서로 다른 민족, 국가그룹들의 역사와 문화에 관한 정보들을 초·중등학교 교과목에 포함시킬 것을 권고하였다.

따라서 통일과정을 통해 화해와 개방의 이미지를 구축하고 국제사회에서 존경받는 국가로 도약하는 계기를 마련할 필요가 있으며, 이것을 국가 경쟁력 강화의 소재로 삼아야 한다. 자기 동포나 자국에 사는 외국인이 비판하는 국가가 국제사회에서 존경받을 수 없으며, 이에 대한 정책수립이 필요하다. 통일을 계기로 폐쇄성과 단일민족의 울타리를 벗어나 국내 거주 외국인에게 지방 참정권 중 주민소송제, 주민감사청구권, 조례 개·폐 청구권을 부여하는 것을 고려할 필요가 있다. 이미 정부와 지자체는 외국인이 1만명 이상 거주하는 경기도의 안산과 수원, 서울의 영등포, 구로 등 16곳에 지방참정권의 부여를 검토하고 있다. 개방과 화해의 시대로 나아가야 할 것이다. 또한 급증하는 동남아 노동자들을 위해 국가별 「민족문화협회」의 개설을 지원할 필요가 있다. 「민족문화협회」는 소수민족의 권익을 보호하고 한국민에게 외국의 문화를 알리는 등 소수민족과 한국사회간 소통에 기여할 수 있을 것이다.

나. 통일의 개념 확대

통일의 개념은 남북한의 통일을 넘어서 전 세계 재외동포들을 포함하는

¹⁷- 1990년 1.2%에 불과하였던 국제결혼은 2005년 13.6%로 최고에 달하였으며 2006년 11.9%, 2007년 11.7%를 기록하였다. 보건복지부 다문화가족과, 통계청 DB, 2008.

¹⁸- 『조선일보』, 2007년 8월 20일.

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

이와 같이 통일의 개념을 넓힐 때, 통일과정에서 재외동포의 역할은 ① 한민족의 정체성을 지키려는 일체의 노력, ② 거주 국가 내에서 우리민족의 정체성을 지키려는 집단적인 노력, ③ 남북 양측과의 교류협력을 통한 정체성 회복노력, ④ 남북을 연결하려는 매개적인 노력, ⑤ 한 당사자와의 교류를 통해 재외동포 사회 내부에서 통일의 동력을 끌어내는 행위, ⑥ 실제적인 모국에 대한 투자 및 지원, ⑦ 새로운 한민족의 공동 정체성을 향한 개념화 노력으로 다양하게 정의될 수 있다.¹⁹

다. 수평적 네트워크의 필요성

한민족 공동체는 전지구적으로 하나의 정체성에 기반을 두는 것이 아니라, 개별국가별로 상이한 정체성을 인정하는 바탕위에 수평적 네트워크를 구축하는 것을 목표로 하여야 한다. 수평적 네트워크의 개념은 민족공동체와는 다소 차이가 있다. 즉 민족공동체가 한국중심이라면 수평적 네트워크는 여러 형태의 세계속 한인들이 각지에서 하나의 중심을 형성하면서 느슨하게 연결된 형태의 혈연적, 문화적 공동체이다.²⁰

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

건전하고 튼튼한 한민족 네트워크는 재외동포사회가 한민족의 정체성을

19- 이진영, “재외동포의 통일노력과 재중동포의 역할,” 남북통일을 위한 해외동포의 역할에 관한 토론회(국회의원회관 소회의실, 2007년 6월 13일), p. 19.

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

유지하면서, 각 거주지에서 성공적으로 정착할 때 가능한 것이다. 그러나 화교와 유태인과 달리 한인 재외동포는 거주국에서 사회·경제적으로 분명한 세력으로 정착에 성공하지 못하였다.²¹ 중국의 조선족과 독립국가의 고려인들은 오랜 이주역사에도 불구하고 여러 가지 제약 속에서 독립적인 힘을 형성하지 못하였으며, 재일교포들은 한국국적을 유지한 채, 참정권도 갖지 못하고 일본사회에 융화되지 못하고 있다. 재미동포 등 서방의 동포들은 비교적 경제적인 성공은 하였으나, 소규모 자영업 중심으로 부를 축적하였으며 이민의 역사가 짧아 주류사회에 편입되지 못하였다.

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

사실 수평적 네트워크의 구축 시도는 완전히 새로운 개념이 아니다. 이미 남한은 「민족공동체통일방안」에서 국가·정치 중심이 아닌 민족과 문화 중심의 통일방안을 제시하고 있으며, 최근 동북아 문화공동체 형성을 위한 한민족 네트워크의 구축에 관심을 기울이고 있다. 북한은 최근 경제난으로 재외동포정책에 있어서 소극적 자세를 보이고 있지만, 「고려민주연방공화국창립방안」에서 통일정부인 「최고민족연방회의」에 남북동수의 대표뿐만 아니라 적당한 수의 해외동포 대표의 참여를 주장하고 있으며, 남북관계에서 ‘민족공조’의 개념을 강조하고 있다.

향후 통일의 방향은 변화하는 문화인류학적 환경과 한민족의 현실에 맞게 추진될 필요가 있다. 한민족 공동체 형성의 남북연합단계에서, 남북한과 함께 재외동포가 수평적 네트워크 개념으로 참여하는 경제, 사회, 문화 공동체를 거쳐 통일국가를 이루도록 해야 할 것이다. 즉, 민족의 범위를 한반도에 국한하지 않고 재외동포가 거주하는 전 세계로 확대해야 하며 재외동포가 내국인과 평등한 권리를 부여받으며 통일한국의 주요 참여자가 되는 ‘열린 한민족 공동체’를 이루어야 한다.²²

²¹ 이진영, “북한 개방과 발전에 있어 재외 동포의 실질적 역할 모색,” p. 241.

한민족 공동체의 형성에 있어서 본국의 외교적 입장이 매우 중요하다. 한국정부는 한민족 정책을 주요한 외교정책의 하나로 설정하고 분명한 목표를 수립해야 한다. 주변국의 한민족 문화훼손과 소수민족으로서의 권리 침해에 대하여는 강력히 대처하여야 한다. 동북아 국가 중 다행히 소수민족에 대한 박해는 발견되지 않고 있으나, 최근 중국의 고구려 역사 왜곡과 일본의 교과서 왜곡 등은 국가간 관계뿐만 아니라 장차 이들 국가에 거주하는 한민족의 정체성과 권리에 부정적 영향을 미칠 것이다.

3. 거버넌스 모델 적용의 유용성

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

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

그런데 거버넌스의 활성화를 논의하면서 한 가지 간과한 것은, 대북·통일정책 거버넌스는 북한이라는 특정한 상대를 염두에 두어야 함에도 불구하고, 지금까지는 남한 내부 행위자의 거버넌스 현상에만 관심을 집중하였다는 점이다. 물론 거버넌스를 자율성에 기반을 둔 다양한 행위자들의 자발적

22_ 통일노력 60년 발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』, p. 357.

참여와 협력관계로 정의할 때, 북한체제의 특성상 이같은 거버넌스 개념을 적용하기에는 다소 무리가 있는 것도 사실이다. 하지만 앞서 서론에서 언급한 바와 같이, 최근 북한의 변화양상을 살펴볼 때, 기존의 국가-사회관계를 벗어난 다양한 행위자들을 고려하지 않고서는 정책의 효율성을 담보할 수 없는 상황이다. 무엇보다 북한의 경제난 이후 나타나는 일련의 현상 속에서, 기존의 당국과는 성격을 달리하는 행위자의 등장으로 인한 변화를 결코 간과할 수 없다. 따라서 북한의 변화에 적극적으로 대처하고, 남북간 접촉면을 확대해 나가기 위한 방안으로서 거버넌스의 적용이 요청되는 것이다.

한편, 본 연구에서 주장하는 이같은 인식과는 달리, 혹자는 거버넌스 개념을 남북관계 문제에 적용하는 것이 타당한가라는 반론을 제기할 수도 있다. 무엇보다 거버넌스의 형성은 국가의 통제로부터 자율성을 가진 민간부문의 역할이 강조되는 것인데, 과연 북한에 민간부문과 같은 사적 영역이 존재하는가에 대한 지적이다. 또한 이해당사자와 정책 수혜자가 명확히 드러나고 예측 가능한 상황을 전제로 하는 국내 공공정책과 달리, 남북관계에 있어서는 북한이라는 특정한 상대와 남북간 불확실한 대치 상황으로 인한 정책의 가변성이 있기 때문이다.

정책의 주요당사자인 북한을 행위자로서 어떻게 규정해야 할 것인가의 문제는 거버넌스 개념의 남북관계 적용 가능성과 적실성을 더욱 어렵게 한다. 특히 거버넌스 현상을 설명하는 주요 구성 요소로서 네트워크 형성을 주목하는데, 과연 이질적인 정치체제와 국정운영시스템을 갖는 남북한이 하나의 네트워크로 연결되어 상호 공동 이익을 도모할 수 있는 협력체제를 이룰 수 있겠는가의 문제다. 더욱이 북한의 폐쇄성과 전체주의 체제의 특성으로 인해 한국의 시민사회와 협력적 파트너로 기능할 수 있는 시민사회 영역이 부재하다는 점을 감안하면 더더욱 딜레마에 빠질 수밖에 없다.²³

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

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

가. 남북간 접촉의 다변화 모색: 통일정책 거버넌스

통일정책 거버넌스는 반드시 북한이라는 특정한 상대를 염두에 두어야 한다. 거버넌스가 민·관 행위자의 협치(協治)임을 감안하면, 남북 당국자간 접촉뿐만 아니라 민간부문의 자율적 접촉이 활발히 이루어져야 한다. 그런데 북한은 일당독재체제 아래 시민사회 영역이 부재하여 사실상 남한의 시민사회에 조응할 수 있는 카운터파트가 존재하지 않는다. 특히 시민사회의 개념을 다양한 자발적 결사체의 참여와 연대를 통해 국가권력을 견제하고 국가가 할 수 없는 각종 공공서비스를 생산하는 것으로 정의할 때,²⁴ 북한에서 이같은 정의에 부합하는 시민사회의 형성 가능성은 희박해 보인다. 현재 북한에서는 주민들의 자발성을 바탕으로 한 아래로부터의 참여 가능성은 현저히 낮은 것으로 보이며, 여전히 위로부터의 명령에 순응하는 폐쇄구조의 특징이 나타난다. 이러한 이유에서 지금까지 거버넌스에 대해 논의할 때, 북한을 블랙박스로서 간주한 채 주로 남한 내부의 행위자만 고려하는 한계를 보였다.

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

실제로 현재 북한은 오랜 기간 경제난에서 기인한 배급체제의 붕괴와 사회결속력 약화로 인해 미미하지만 사회 변화의 움직임이 나타나고 있다. 이는 국가의 통제영역을 벗어난 제2의 경제 및 사적 영역이 존재한다는 점이며, 이 과정에서 기존의 당-국가 체제를 벗어난 다양한 행위자들이 출현하고 있다는 사실이다. 따라서 남북한 당국 차원은 물론, 북한사회의 변화에

24_박상필, 『NGO를 알면 세상이 보인다』 (서울: 한울, 2007), p. 130.

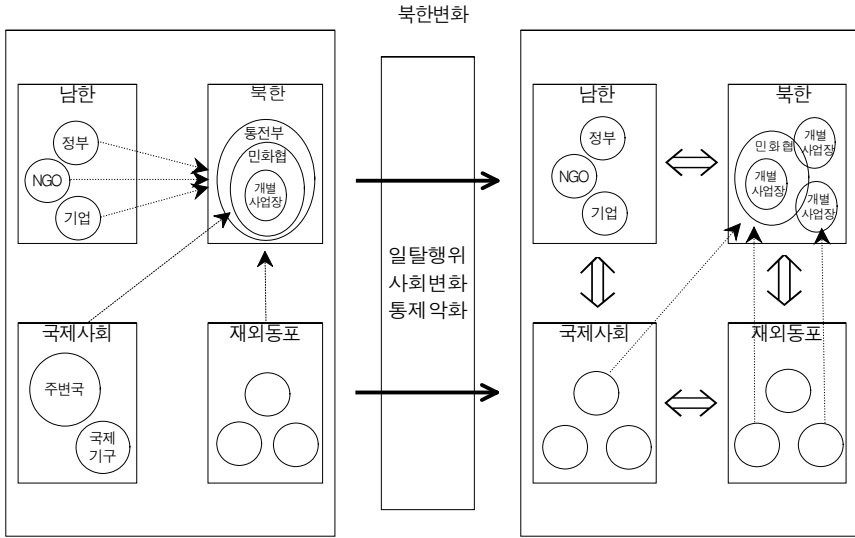
적절하게 대응하기 위해서는 비정부 행위자간 접촉의 다변화를 모색할 필요가 있다. 즉, 남한의 다양한 민간단체와 조응할 수 있는 북한의 새로운 행위자들을 발굴하여 접촉면을 확대하고, 이를 통해 북한사회의 점진적 변화를 도모하는 것이다.

물론 거버넌스 형성의 기본 요인이라 할 수 있는 자율성에 기반을 둔 시민 사회 성격의 민간분야 행위자가 북한에 존재하지 않는 것은 사실이다. 하지만 남북간 교류협력 과정에서 다양하게 나타나고 있는 북한 행위자들의 성격을 ‘당에 속한 전위기구’로 획일화하는 것은 논의의 수준을 협소하게 만드는 오류를 범할 수 있다. 다시 말해 남한의 NGO나 지방자치단체, 사회단체 등과 접촉하고 있는 북한의 행위자가 거버넌스 측면에서 비록 당의 통제로부터 완전한 자율성을 획득하지는 못하였지만, 참여성이나 전문성은 확보하고 있다는 점을 간과해서는 안된다.²⁵ 거버넌스의 개념을 한마디로 국가에 집중된 권력이나 정책결정권한이 다양한 민간분야의 행위자에게 확산되는 현상으로 정의할 때, 북한에서 역시 기존의 당-국가 체제의 통제를 벗어나는 행위자가 미약하나마 출현하고 있는 것이다. 결국 이러한 북한의 행위자들과 남측의 행위자가 서로 협력적 관계로 연계할 수 있는 틈새와 가능성을 모색하는 것이 통일정책 거버넌스의 적실성이라 할 수 있다.

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

25- 거버넌스 형성 요인들을 여러 가지로 설명할 수 있지만, 본 연구가 3개년 연구로 수행된다는 점에서, 앞서 1, 2차년도 연구에서 적용한 거버넌스의 평가지표를 수용하기로 한다. 즉, 거버넌스를 평가하는 여섯 가지 지표로는 참여성, 전문성, 자율성, 네트워크, 분권화, 효율성 등이 있다.

<그림 11-2> 통일정책 거버넌스의 개념



나. 북한 내부의 투명성 제고

새로운 국가-사회관계의 정립과 국가의 역할 및 기능에 대한 재고찰 속에서 등장한 거버넌스는 민주주의를 발전시키고 체제의 효율성을 높일 것이라는 희망을 내포하고 있다. 또 거버넌스에 ‘좋은’, ‘바람직한’이란 의미의 ‘good’을 포함시킨 굿거버넌스는 거버넌스 모델 중에서 우리가 추구해야 할 바람직한 모델이라는 가치가 포함되어 대중적 성격이 있다.²⁶ 굿거버넌스는 1990년대부터 주요한 관심사로 등장하였다. 그 배경에는 과거 정부주도형 개발정책에 대한 반성, 1980년대 구조조정정책에서 해당 국가가 원하지 않는 정책을 강요한데 따른 부작용에 대한 반성, 그리고 냉전의 종결에 따라 민주주의 확산에 대한 관심증대 등이 있었다. 이 모든 사항은 개발정책이 성공하자면 이해당사자, 다시 말해 크게는 개발정책이 해당 국가 국민의 지향과 의지를 반영하고 정부가 정책 추진능력이 있어야 성공할 수 있다는 것이며, 좁게는 개발사안에 이해당사자가 공정하게 참여할 수 있는 조건이

26_임성학 외, 『한반도 평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 26.

구비되어 있어야 궁극적으로 성공할 수 있다는 인식이 자리잡고 있다.²⁷ 『참여형 개발과 양질의 거버넌스 정책지침』에는 개발원조위원회 회원국과 개발도상국이 참여적 개발과 양질의 거버넌스 분야에서 협력할 수 있는 다양한 방도를 제시하고 있다. 이 가운데 ‘참여형 개발과 양질의 거버넌스를 위한 잠정실무그룹’이 최종보고서에서 제시한 바에 따라 양질의 거버넌스 부분을 요약하면, 법치, 공적부문 관리, 부패의 통제, 과도한 군사지출 삭감 등의 요소이다.²⁸

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

이명박 정부가 추진하는 “비핵·개방·3000” 구상에 따라 향후 국제기구의 협력자금이 북한에 투입될 때 분배의 투명성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 현재의 지원방식은 북한의 요구에 일방적으로 끌려 다니며, 남한의 지원물자가 전용된다는 의혹으로 인해 남남갈등 현상이 일어나고 있다. 결국 남북한 상생을 위한 차원에서 시행되는 대북지원정책이 남한 사회의 갈등을 초래하고, 북한 주민들에게도 실질적인 혜택을 제공하지 못하는 한계가 있는 것이다.

따라서 바람직한 거버넌스의 적용을 통해 국제사회에 공인된 지원체계와 검증절차를 시행함으로써 지원의 효과성을 제고하며, 북한 내부 시스템의 효율성을 도모할 필요가 있다. 세계은행은 경제발전에서 거버넌스가 심각한 영향을 미친다는 전제 하에 소위 경제 거버넌스 지표를 개발하였다. 이는 참여와 책임, 정치적 안정, 정부효율성, 규제능력, 법의 지배, 부패통제 등이

27- 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007), p. 43.

28- 양질의 거버넌스에 대한 상세한 논의는 위의 책, pp. 65-69.

다.²⁹ 이같은 국제사회의 규범을 북한에 적용함으로써 북한을 정상국가로 이끌어 낼 수 있으며, 무엇보다 만성적인 경제난을 해결하여 북한 주민의 실질적 삶의 질의 개선을 이룰 수 있다.

다. 대북·통일정책 추진에 대한 국민적 합의 기반 조성

다양한 영역에서 시민사회의 역할이 점차 확장됨에 따라, 그 동안 정부의 독점적 영역으로 인식되던 대북·통일정책 분야에서도 비정부 부문이 주요한 행위자로 기능하고 있다. 남북관계의 특성상 정부가 전면에 나서기 어려운 일부 민감한 사안의 경우, 민간부문이 정부의 역할을 보완하는 이른바 협력적 파트너로서의 기능을 담당하고 있다.

그런데 개별사안에 따라 정부를 비롯한 다양한 행위자의 정책목표가 반드시 일치하는 것은 아니며, 각각의 이해관계에 따라 이들간 갈등의 소지가 있다. 더욱이 이러한 갈등이 발전적 대안으로 조정되지 못할 경우 정책의 표류는 물론 사회적 문제로까지 확장될 수 있다. 국내 공공정책의 경우 행위자와 수혜자가 직접적 이해당사자들 간의 문제로 한정되는 것에 비해, 대북·통일정책의 경우는 정책결정의 결과 및 정책의 영향이 특정인(지역)에 국한되지 않고 대다수의 국민들에게 파급되는 특성이 있다. 따라서 행위자 간의 정책목표 및 입장 차이가 단순히 정책결정과정 자체에만 영향을 미치는 것이 아니라 사회전반의 문제로 확산되고, 갈등이 심화될 경우 심각한 사회적 분열을 초래할 수도 있다.

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

29- 이석수, “국가실패의 특성과 원인: 북한사례,” 『통일문제연구』, 제20권 1호(2008), p. 8.

다시 말해 거버넌스는 다양한 행위자들의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 협력적 조정기제로서 의미를 지니는 것이며, 나아가 각각의 행위자들이 보유하고 있는 자원을 총체적으로 집약하여 시너지 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다.

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

라. 남북연합 단계로의 추동을 위한 협력적 메커니즘

지금까지 논의를 좀 더 확장하면, 향후 남북간 통합에 대한 논의가 진전되고 북한의 다양한 행위자들과의 연계가 이루어질 경우, 남북한 행위자들이 그물망으로 연결되는 전방위적 네트워크로의 이행구도를 마련할 수 있다는 점에서 거버넌스의 남북관계 적용은 더욱 유용하다. 즉, 거시적 관점에서 거버넌스의 유용성을 설명하면, 우리 정부의 통일정책이 지향하고 있는 남북연합 단계로의 진입을 추동할 수 있는 하나의 협력적 메커니즘으로 그 논의의 수준을 확장할 수 있다.³⁰ 우리 정부가 공식적으로 표방하고 있는 통일정책은³¹ 남북관계의 점진적 발전을 통해 남북연합체제의 형성을 목표

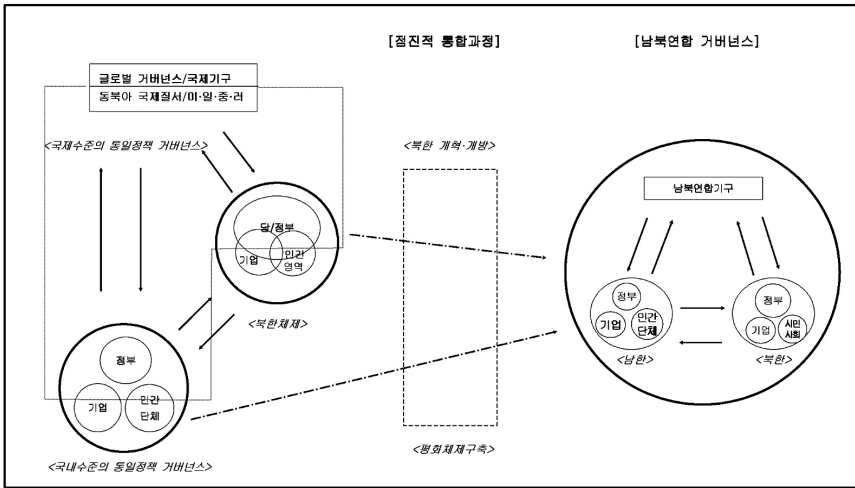
30_통일정책 거버넌스로부터 남북연합 거버넌스로의 확장에 관한 이하의 논의는 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 통일정책 거버넌스 구축방안』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 14-16.

31_우리 사회 일각에서는 ‘대북정책’과 ‘통일정책’을 구분하지 않고 혼용하여 사용하는 경향이 있다. 이 두 개념은 엄연히 구분되는 것으로서, 한국 정부의 공식적인

로 한다. 통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다.

따라서 ‘통일정책 거버넌스’는 남북한이 접촉을 확대하며 통합과 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해 당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 다차원적인 문제를 다루고 있는 통일정책 거버넌스의 분석틀은 다음의 <그림 II-3>에서 보는 바와 같이 국제수준의 글로벌 거버넌스와 남북한 국내수준의 행위자(정부·기업·민간단체) 및 남북한이 통합하여 형성되는 남북연합 거버넌스로 확장되는 것이다.³²

<그림 II-3> 남북연합 거버넌스의 개념



출처: 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 32.

‘통일정책’은 ‘한민족공동체통일방안’에 기초하고 있다. 따라서 엄격히 말해 지난 김대중 정부 시기부터 참여정부에 이르기까지 정부가 추진한 일련의 정책은 현 상황의 북한을 관리한다는 측면에서 ‘통일정책’이라기보다 ‘대북정책’에 가깝다고 볼 수 있다.

32_강동원, 『대북지원정책 거버넌스: ‘남남갈등’을 넘어 ‘남북상생’으로』 (서울: 한국학술정보, 2008), pp. 82-83.

Ⅲ. 북한의 당·국가체제와 최근변화 실태

본 연구의 목적은 남북한 거버넌스의 연계방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 이하에서는 북한의 거버넌스 가능성을 모색하는 차원에서 기존의 당-국가체제의 특성과 최근 변화 양상 그리고 북한 사회 내부의 최근 변화 상황을 살펴보고자 한다.

1. 북한 정치체제의 특징과 사회조직

가. 당-국가체제: 북한에서 당적 영도의 원칙

사회주의에서는 권력의 분립이 부정되며 공산당이 최고의 권력기관으로서 국가와 사회를 지배·통제한다. 이러한 단일정당제의 정당성과 최고권력 기관으로서 당의 지위는 프롤레타리아 독재에 이론적 근거를 두고 있다. 프롤레타리아 독재에 있어서 국가는 자유의 이익을 수호하기 위함이 아니라 반대계급인 부르조아지의 완전한 억압을 위하여 존재하는 것이다. 국가는 자본가 계급의 반동을 억압하고 계급투쟁을 종식시키기 위한 계급투쟁의 유용한 도구인 것이다. 레닌은 『국가와 혁명』(State and Revolution)에서 자본주의에서 공산주의로 전환되는 과도기를 사회주의라고 하고 이 시기의 정치체제는 ‘오직 하나 프롤레타리아독재’라고 하였다.³³ 다시 말해서 프롤레타리아 혁명이 성공한 후에도 자본가의 반혁명 기도는 집요하게 계속되기 때문에 프롤레타리아독재가 필요하며, 프롤레타리아독재를 실현하기 위해서는 노동자 계급만의 단일정당인 공산당의 존재가 불가피한 것이다. 즉, 사회주의에 있어서는 프롤레타리아 단일계급만이 존재함으로 프롤레타리아의 단일 정당만이 인정되며, 이 단일정당인 공산당은 프롤레타리아의 계급투쟁과 독재의 추동력을 의미한다.

북한에서도 당이란 근본적으로 계급투쟁의 산물이며 계급을 떠나서는 당을 생각할 수 없는 것으로 인식되고 있다. 북한의 『정치사전』에 의하면 착취계급이든 피착취 계급이든 모든 계급들은 자기 계급의 이익을 위하여

33-Vladimir Lenin, *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1974), p. 71.

싸우며, 이 투쟁에서 각 계급은 자기들의 이익을 옹호하기 위하여 당이라는 조직을 필수적으로 만들게 된다. 김일성도 일찌기 “당이란 일정한 계급의 이익을 수호하며 그의 요구와 지향을 실현하기 위하여 투쟁하는 계급의 선봉대”라고 단언하였다.³⁴

당의 위상에 대하여 『철학사전』은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프롤레타리아 독재체제에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다.³⁵ 즉, 북한에서 “노동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다.

구체적으로 다른 사회주의체제와 같이 북한에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 1998년 수정헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 즉, 프롤레타리아독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과하다.

당의 지도적 역할은 프롤레타리아독재기에만 필수적인 것이 아니라, 공산주의 사회가 도래한 후에도 사회의 지속적인 발전을 위하여 계속하여 요구되는 것으로 북한에서는 인식되고 있다. 『철학사전』에 따르면 “노동계급의 당의 령도적 역할은 사회주의, 공산주의 건설이 진척되어 사회가 조직화될수록 더욱더 커지게 된다. 공산주의 사회가 건설된 다음에도 당과 같은 강한 조직력을 가진 향도적력량의 정치적령도가 없이는 사람들을 교양하고 사회관계를 개선하며 자연을 정복하기 위한 사업이 옹기 이루어질 수 없으며 사회의 끊임없는 발전이 보장될 수 없다.”고 설명하고 있다.³⁶ 실로 조선노동당은 시공을 초월하여 절대권력을 행사하는 북한 정치의 핵심인 것이다.

34- 김일성, “북조선로동당의 창립과 남조선로동당의 창건 문제에 대하여(1946.9.26),” 『김일성 저작집2』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 436.

35- 사회과학출판사 편, 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 146.

36- 위의 책, p. 146.

나. 북한에서 당·국가체제의 변화과정

북한은 해방 이후 소련식의 당·국가체제를 채택하였으나, 1960년대 중국식의 당중앙위원회중심체제로 전환하였다. 소련식 당·국가체제의 원형에서는 권력이 각 부문별로 나누어져 각기 수직적 계선을 따라 집중되어 있다.³⁷ 예컨대, 당과 내각이 각각 독자의 명령 복종의 수직적 위계질서 하에 있다. 최상층에서는 당이 내각, 경제기관, 사회단체 등에 대하여 지도감독하는 권한을 갖고 있으나, 지방으로 갈수록 당의 국가에 대한 영도기능은 약화된다. 성 중심체제(ministerial system)에서 내각의 각 성부터 지방의 행정위원회, 공장·기업소는 수직적 위계질서 하에 놓여있고, 지방 단위에서 당적 영도보다는 행정적 위계질서가 보다 강력하였다.

한편, 중국에서는 대약진운동기간(1958-1962) 중 당 중앙위원회 중심체제가 정착된 이후 당적 지도원칙이 확고히 지켜져 왔다. 소련의 권력체계에서 당과 정부가 분리되어 개별적인 위계구조를 갖고 있었고 최상층부에서만 당에 권력이 집중되었던 데 비해, 중국형 권력체계는 각급 레벨에서 수평적으로 권력이 집중된 당위원회의 수직적 위계 구조를 근간으로 하고 있었다.³⁸ 즉, 각급 당위원회를 중심으로 권력이 수직적 그리고 수평적으로 집중되어 있었으나, 해당단위의 행정기관은 동급당위원회에 복종할 뿐, 상급 단위의 직속행정기관에 대한 복종은 형식적인데 불과하다. 예컨대, 현단위의 행정기관은 현당위원회에 복종하나, 직속기관인 성정부와는 업무협조를 하는 정도였다. 따라서 중앙과 지방의 명령-복종관계는 중앙당위원회, 성당위원회, 현당위원회의 당조직을 통해서 이루어지며, 행정라인상의 명령-복종관계는 업무상 협조관계에 그쳤다.

1960년대 이후 북한은 수령제 하에서 당적 지도를 유지강화시켜 왔다. 그러나 북한의 강력한 당적 영도체제는 경제·행정분야에서 비효율성을 노출시켰으며, 북한체제 실패의 주요 요인으로 지적되고 있다. 북한은 1990년대 이후 당위원회중심체제에 대한 변화의지를 드러내며 여러 가지 시도를 하고 있다. 북한은 1998년 헌법을 개정하면서 권력구조에 대한 일대 개편을 단행하였다. 개편의 핵심내용 중 하나는 정무원을 위상이 강화된 내각으로

37- 박형중, 『김정일시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 148.

38- 위의 책, pp. 147-148.

교체하고 내각총리를 정부의 수반으로 하였다. 또한 도나 군에서도 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능이 지방인민위원회로 흡수되었다. 즉 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되어, 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않고 인민위원장은 행정일꾼이 담당하게 됨으로써, 형식상 당과 행정이 분리되게 되었다. 1998년 헌법의 의도는 지배인의 권한, 당회의의 미개최, 다수의 당보직 공석, 그리고 무엇보다 선군정치를 통해서 드러나고 있다. 그러나 북한지도부의 의사를 분명히 하지 않는 변화시도는 명백한 방향성을 보이지 않은 채 흐지부지되고 있다. 1998년 헌법 이후 변화된 북한의 당·국가체제의 주요 특징은 다음과 같다.

<내각의 위상강화와 기능 조정>

1998년 개정된 북한헌법은 이론상 내각과 군에 대한 당의 통제약화를 의도하고 있다고 할 수 있다. 북한헌법(117조)에 의하면, 내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가 1998년 헌법개정시 다시 부활하였다. 내각과 정무원이 실제적인 기능에서는 별차이가 없으나 헌법상 위상에서는 큰 차이가 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 즉 정무원은 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 주석, 중앙인민위원회에 대해 책임을 지고 있었으나, 내각은 최고인민회의에만 형식적인 책임을 지도록 되어 있다. 또한 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖게 되어 있다.

지난 10년간 몇 차례의 변화를 거쳐서 현재 내각은 총리 밑에 2명의 부총리, 3위원회, 30성, 1원, 1은행, 2국으로 구성·운영된다. 현재 내각 부처는 외무성, 인민보안성, 국가계획위원회, 전력공업성, 석탄공업성, 채취공업성, 금속공업성, 기계공업성, 건설건설공업성, 철도성, 룡해운성, 농업성, 화학공업성, 전자공업성, 경공업성, 무역성, 상업성, 임업성, 수산성, 민족경제협력위원회, 도시경영성, 국토환경보호성, 국가건설감독성, 수매양정성, 교육성, 체신성, 문화성, 원유공업성, 재정성, 노동성, 보건성, 체육지도위원회, 국가검열성, 국가과학원, 중앙은행, 중앙통계국, 내각사무국 등이다.

이 기간 중 금속기계공업성이 금속공업성과 기계공업성으로 분리되고,

전기석탄공업성이 전력공업성과 석탄공업성으로 분리되었으며, 원유공업성과 민족경제협력위원회가 신설되었다. 총 3개의 공업성과 1개의 위원회가 증가한 것이다. 60년대 대안의 사업체계 도입시 공업성의 감소가 당위원회 중심의 관리체제를 지향하였듯이, 공업성의 증대는 당위원회중심체제에서 성 중심체제로의 전환을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

<당의 역할 축소>

행정의 자율성을 증대시키려는 북한의 의도는 당중앙위원회의 변화에서도 감지된다. 행정부의 각 부처와 같이 비서국은 산하에 분야별 전문부서를 두고 있다. 현재 전문부서는 조직지도부, 선전선동부, 국제부, 간부부, 민방위부, 군사부, 군수공업부, 재정경리부, 38호실, 39호실, 당역사연구소, 과학교육부, 근로단체부, 문서정리실, 총무부, 신소실, 통일전선부, 대외연락부, 작전부, 35호실 등 20개가 있다.

1998년 이후 북한은 경제관련 부서인 농업부, 경공업부, 재정공업부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등을 폐지하였다. 이는 경제분야에서 당의 정책지도 기능을 축소하고 내각의 자율성을 신장시키고자 하는 의도로 볼 수 있다. 또한 군관련 부서인 당중앙위원회 군사부의 역할을 축소시킨 것 역시 군에 대한 당의 역할 감소로 해석될 수 있다.

소련공산당 비서국에서도 25개 부서 중 경제관련 부서가 경제부, 중공업·에너지산업부, 기계제작부, 농업기계제작부, 화학공업부, 국방공업부, 경공업·국민소비재부, 상업·일상 서비스부, 건설부, 농업·식품공업부 등 10개가 있었던 것을 보면, 북한의 조치는 매우 과감한 조치로 볼 수 있다.³⁹

당생활지도, 검열 등 사회통제 분야에서 당적 지도 기능은 유지되고 있으나, 하나의 집체적 결정기구로서의 당의 기능은 과거와 분명한 차이가 있는 것으로 보인다.

<선군정치의 정치적 함의>

당·국가체제의 변화 움직임과 관련해서 선군정치는 중요한 정치적 함의를 갖고 있다. 북한은 당적 영도의 중요성을 강조하는 것을 게을리하지 않고

39- 박형중 외, 『김정일시대 북한의 정치체제』, p. 164.

있으나, 선군정치를 새로운 통치기제로 앞세우고 있다.

선군정치 하에서 김정일은 이미 주요 부서에 대해서 당적 지도에 전적으로 의존하기보다는 직할 통치를 하고자 하는 것이다. 예컨대, 내각의 경우 외무성에 대해서 직할 통치가 이루어짐에 따라 당 국제부의 위상저하가 불가피한 것으로 보인다. 군부의 경우는 내각에 비해 훨씬 더 직할 통치의 의도가 강하게 나타남에 따라 군에 대한 당의 감독·통제가 전과 같지 않은 것으로 보인다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치 하에 두려는 의도로 인해 조직지도부와 군사부의 역할이 축소되었다.

후계자가 부재한 상황에서 김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요 부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당조직지도부장으로 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요부서를 자신의 직할통제 하에 두려는 것이다.

특히, 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는데 기여하고 김정일이 권력의 정점에 건재하는 한 군통제에 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일 사후 군의 정치적 역할 증대로 인한 정치변화의 중요한 요인이 될 수 있다.

과거 주요 정책결정의 토론장 역할을 했던 당내 주요 회의체가 개최되지 않는 등 당의 파행적 운영이 장기화되고 있으며, 실령 당조직이 재정비되더라도 중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 회의체가 김일성 시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지는 못할 것으로 보인다. 이는 무엇보다 김정일의 인적통치가 제도적 통치를 초월하고 있는데 기인한다. 김정일 자신도 ‘사업을 회의를 하는 방법으로 하지 않는다’고 말한 바와 같이,⁴⁰ 정책결정과정에서 김정일은 당내 협의체에 의존하기보다는 직접 당비서들에

40- 『로동신문』, 2001년 2월 3일.

게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보인다.

다. 요약

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

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

체제의 효율성을 증진시키기 위해 당적 지도를 완화시키는 북한의 움직임은 여러 곳에서 관찰되고 있다. 지방의 상점, 식당, 병원, 기업소, 공장 등에서 지배인의 재량권이 확대되는 현상이 나타나고 있다. 대표적인 예가 상점에서 나타나고 있는데, 상점의 지배인이 가격에 대한 재량권을 행사하는 것은 북한 방문자들에 의해 쉽게 목격되고 있다. 같은 현상이 식당에서도 나타나고 있다. 병원의 신축시 병원장이 전문의로서 병원의 진료방향과 운영과 관련된 계획을 수립한다. 이는 판매 수익의 극대화와 병원운영의 효율성 제고를 위한 전문경영인의 자율권이라고 볼 수 있다. 나아가 지방의 공장·기업소 지배인을 지방당에서 임명하는 것이 아니라, 자체 선거에 의해서 선발하는 경우가 나타나고 있다. 또한 1999년 시범적으로 협동농장에서 작업반장, 분조장을 자체로 선출하기도 하였다.

북한은 경제의 비효율성과 전문인력의 부족을 절감하면서 최근 세대교체를 추진하여 30~40대 기술관료가 부상하는 현상이 나타나고 있다. 특히, 부패가 만연한 가운데도 채용 및 진급의 공정성이 과거보다 개선되고 있으며, 김정일도 이를 강조하고 있다. 중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 20~30% 가량 대대적으로 축소하여 산업현장에 재

배치하는 조치를 취하였다. 각 경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가를 발탁하고 있다. 간부 채용 방식을 종전의 추천, 면접 형식에서 벗어나 2004년 1월부터 정치, 경제 과목 등의 시험을 도입하여 전문성 있는 간부를 선발하려고 노력하고 있다. 과거와 달리 20~30대는 성분이 대체로 좋기 때문에 ‘항일투사’ 가계 등 특별한 경우를 제외하고는 능력위주의 인사가 확산되고 있다. 예컨대, 무역 종사자들은 외국어 및 재정·금융·국제상거래 과목 시험을 거쳐 채용하고 있다. 가장 두드러진 변화는 과거에는 사범대학, 예술대학, 교원대학 출신 등이 우대받았으나, 최근 이공계 출신들이 우대받고 있다는 것이다. 각도에 설립된 당학교(구 공산대학)도 이공대출신자들을 대상으로 2년제 전문과정을 운영하고 있다.

행정과 경제의 효율성을 제고하기 위한 몇가지 의도에도 불구하고 북한의 당·정분리는 중국에서 진행된 당·정분리와는 거리가 있다. 북한은 당경제, 군경제, 내각경제 중 여전히 가장 비중이 큰 제1경제를 축소시키려는 어떠한 움직임도 보이지 않고 있다. 140개 무역기관 중 70%가 중앙당 관할이며, 무역규모 면에서는 80~90%를 차지하고 있다. 즉 당의 이해가 걸린 부분에 대해서는 여전히 기득권을 유지한 채, 내각에 대한 통제감독을 다소 완화시키려는 것에 불과한 것임을 알 수 있다. 즉 북한에서 의도하고 있는 당적 영도의 완화는 실제로 추진된다 하더라도 전체 북한경제 중 극히 일부분에서 이루어질 수밖에 없는 것이다.

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

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

2. 최근 변화실태

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

북한의 변화양상을 크게 보아 문제의식(problem), 프로그램(program), 목표/목적(objective/goal), 그리고 대외관계의 향방(international orientation)의 변화라는 네 가지로 세분한다면, 북한은 대외관계의 전향적 조치보다는 문제의식과 프로그램의 점진적 변화에 더 큰 비중을 두어 왔다. 북한은 사상 강국, 선군정치 및 강성대국이라는 목적 및 목표 그리고 우리식 사회주의의 건설이라는 대외관계의 기초에는 변화가 없다. 하지만 변화의 프로그램이라는 수단의 면에서 대남 및 대외관계에서 실리추구를 우선시하고 있다. 즉, 북한은 외부의 국제정치적 변화와 내부의 경제적인 문제에 기인하여 제한적이고 점진적인 변화를 추구하고 있다.⁴¹

현재 북한은 오랜 기간 경제난에서 기인한 배급체제의 붕괴와 사회결속력 약화로 인해 미미하지만 사회 변화의 움직임이 나타나고 있다. 이는 국가의 통제영역을 벗어난 제2의 경제 및 사적 영역이 존재한다는 점이며, 이 과정에서 기존의 당-국가 체제를 벗어난 다양한 행위자들이 출현하고 있다는 사실에 기인한다. 북한은 사회주의 체제의 기본질서를 고수하려 하지만 여러 부분에서 이완된 현상이 많이 나타나고 있다. 종합시장을 거점으로 하는 민간 부문이 국가 주도의 생활 등을 대체하고 전통적 계층구조가 급격

41- 길병욱, “북한의 체제변화 논의와 한국의 정책적 대응방안,” 『현대사회와 행정』, 제17권 2호(2007), p. 91.

히 붕괴되고 있다.⁴²

특히, 1990년대 경제 위기 이후 소위 장마당에서의 소비재 거래 활동이 급격히 증가하였고, 이 기간에 사실상 배급제의 일부 붕괴가 나타났다고 볼 수 있다. 북한의 중앙배급체계는 주민의 이동 및 경제활동에 대한 통제와 밀접히 연계되어 있다. 따라서 만성적인 경제난으로 인한 중앙배급체계의 마비는 북한당국의 주민생활에 대한 실질적인 통제 완화를 의미한다.⁴³ 또한 국영상점과 국정가격 기능 등이 상실되어 사실상 경제적 통제기반은 매우 약화되었다고 볼 수 있다. 주목할 점은 이러한 경제난 속에서 상대적으로 자율성을 가진 외화벌이 회사가 출현하고 이들 간의 경쟁관계가 형성되었다는 점이다. 계획경제체제의 존립 자체가 위협받는 상황에서, 개별 구성원들은 더 이상 위로부터 주어진 과업을 수행하고 필요한 자원을 배분받는 기존의 경제활동에 의존할 수 없게 되었다. 이들은 제각기 생계를 꾸려가야 하는 상황에서 기존의 ‘주어진’ 사회적 관계에 갇히기보다는 새로운 사회적 관계를 만들고 있다.⁴⁴ 경제위기로 인해 일자리 보장과 배급제를 통한 생필품의 안정적 공급이라는 ‘국가=사회’의 보호막이 사라지게 되자, 이를 기반으로 삼아 주민들을 관료제적 통제체제에 전일적으로 통합시키던 공적 관계망은 존립이 어렵게 되었다.⁴⁵

특히, 2002년 7·1경제관리조치 이후 비공식적 상업 활동으로 인해 나타난 새로운 행위자의 출현을 주목할 만하다. 7·1경제관리개선조치는 국가통제 영역 밖에서 일어난 변화를 국가영역으로 수용하려는 시도였다는 점에서 북한의 국가-사회관계를 다시 살펴볼 수 있게 하는 계기를 구성한다. 기존의 북한 체제에서 국가는 사회를 거의 완전하게 지배·통제하고 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 1990년대 들어 국가의 통제력이 약화되면서 사회에는 국가의 통제에서 벗어난 영역이 확대되었다. 이렇게 사회에서 발생한 변화가 다시 국가로 환류(feedback)되는 과정이 ‘7·1경제관리개선조치’라면

42- 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』 (서울: 서울대학교 출판부, 2007), p. 145, 147.

43- 이금순 외, 『북한인권백서 2008』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 26.

44- 장세훈, “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화,” 『한국사회학』, 제39집 2호(2005), p. 101.

45- 위의 글 p. 121.

기존의 북한 국가-사회관계는 변화하고 있다고 할 수 있을 것이다.⁴⁶ 북한은 총체적 경제난과 극심한 식량난을 겪으면서 불가피하게 비공식 부문 경제를 묵인하고 있다. 2002년 7·1경제조치는 국가가 시장제도를 부분적으로 도입하는 형식을 취하였으나, 정부는 이미 작동하고 있는 비공식 경제부문을 인정하지 않을 수 없는 상황이라는 현실을 수용한 것으로 볼 수 있다.⁴⁷

물론 2007년 이후부터 장마당에서 장사를 제한하는 조치 등 다시 시장에 대한 당의 통제와 단속이 강화되는 현상이 나타나고 있지만⁴⁸, 역설적으로 당의 통제가 강화되면 될수록 오히려 신흥부호나 부정부패 세력은 정부의 통제로부터 이완되는 형태를 보이고 있다. 무엇보다 시장경제활동 참가자와 관료 간의 뇌물유착관계가 발생하고 있는 것으로 보이며, 이러한 형태는 사실상 당의 통제로부터 미약하나마 이완되는 현상을 보이고 있는 것이라 할 수 있다.

지금까지 북한의 리더십은 국가 영역 이외에 사회 영역의 자율성을 부인하는 것은 물론이고, 정부나 당 체제 속에서의 여러 가지 의견에 대해서도 ‘종파주의’, ‘분파주의’라 하여 이를 철저히 배격해 왔다. 아직까지도 자율적 성격을 가진 사회 움직임에 대한 북한 국가의 대응은 변하지 않고 있다. 하지만 국가의 통제를 벗어난 사회영역에서의 변화 증거들이 파편적이거나 다양하게 발견되고 있는 것도 사실이다. 즉, 변화가 시작은 되었으나 그것이 국가-사회관계의 구조를 근본적으로 변화시킬 수 있을 정도의 질적 변화에는 이르지 못했다고 보는 것이 정확할 것이다. 하지만 이러한 변화가 무시해도 좋을 정도의 미미한 것인가는 다시 생각해 볼 필요가 있다.⁴⁹

정리하면 현재 북한에서 제2사회의 특징이 가장 두드러지게 나타나고 있는 영역은 바로 제2경제 부분으로 기존의 국가체제를 벗어난 비공식적 경제 활동이 이루어지고 있으며, 위로부터의 통제와 아래로부터의 변화 요구가 서로 맞물리면서 현재 북한 사회는 통제와 이완의 사이에 놓여 있다고 할

46- 최용환, “세계화 시대 북한 국가-사회관계의 변화,” 손호철 역음, 『세계화, 국가, 시민사회』 (서울: 이매진, 2006), p. 204.

47- 이석수, “국가실패의 특성과 원인: 북한사례,” 『통일문제연구』, 제20권 1호(2008), p. 17.

48- 『조선중앙통신』, 2008년 6월 23일 참조.

49- 최용환, “세계화 시대 북한 국가-사회관계의 변화,” 『社會科學研究』, 제13권 2호(2005), p. 256.

수 있다.

한편, 북한 주민들의 생활상 및 대남인식에 대한 변화 역시 주목할 필요가 있다. 북한체제를 인식하는데 있어서 국가중심적 관점은 북한의 특수성을 잘 설명해 준다는 장점을 갖고 있다. 그러나 사회구조의 변화 등 체제의 역동적 변화양상 등을 놓칠 수 있는 까닭에 정태적인 분석에 머무를 수 있다.⁵⁰ 따라서 일반주민들의 일상변화에 대한 심층적 접근을 통해 북한 사회의 변화 여부를 가늠해 볼 수 있다. 이와 관련하여 남한 문화의 급속한 전파에 따른 북한 주민의 인식변화는 주목할 만하다.

새터민들의 증언에 따르면 경제난 이래 북한주민들이 남한 문화에 대한 인식을 새롭게 하는 계기는 특히 중국에서의 경험을 통해 이루어진다고 한다. 친척의 도움을 받기 위해, 또는 밀거래를 하기 위해 중국을 오간 북한주민들은 입소문을 통해서나, 남한 텔레비전·방송·잡지 등을 통해서 남한 문화에 대한 인식을 달리한다. 또한 남한을 다녀온 조선족들을 통해서 방송이나 잡지들에서 본 남한문화가 ‘선전’을 위해 만들어진 거짓이 아니라는 사실을 알게 된다고 한다.⁵¹

이러한 남한 문화의 급속한 침투에 대해 북한 당국 역시 체제위협 요인중 하나로 심각하게 받아들이고 있는 듯하다. 최근 조선중앙통신 등을 포함한 언론 등에서 주민들의 사상무장 강화를 독려하는 내용들이 자주 언급되는 것은 이러한 북한 당국의 입장을 대변하는 것이라 볼 수 있다. 가령 “제국주의자들의 반동적인 사상문화침투책동을 혁명적인 사상공세로 단호히 짓부셔 버리려는 우리 군대와 인민의 혁명적 원칙과 입장에는 변함이 있을 수 없다”⁵²는 보도의 경우, 사상문화침투책동을 직접 언급하며 이에 대해 북한 주민들의 사상무장 강화를 독려하고 있음을 알 수 있다. 북한 주민은 아래로 부터의 변화를 이끌 수 있는 직접적 당사자라는 점에서, 남한 문화의 유입에 따른 북한 주민의 의식변화는 향후 북한 사회 변화과정에서 대단히 주목할 만한 요인이라 할 수 있다.

한편, 북한의 정책 결정 과정 메커니즘은 비밀회의로서 공개되지 않고

50- 이우영, “북한에서의 국가-사회: 시민사회론은 적용 가능한가,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』 (서울: 한울, 2001), p. 217.

51- 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 115.

52- 『조선중앙통신』, 2008년 7월 18일.

있으나, 여전히 노동당 핵심부가 결정하고 최고지도자가 인준하여 그것을 내각이 이행하는 방식을 취한다는 것이 정설이다.⁵³ 그런데 정책과정⁵⁴ 중 정책집행 부분에서는 미약하나마 다양한 행위자들의 참여가 이루어지고 있다. 또한 이들 행위자들간 업적과 성과에 대한 경쟁도 나타나고 있다. 대표적인 사례로 대남사업을 담당하는 민화협과 민경련 사이의 영역 다툼을 들 수 있다. 이들 기관은 성과달성을 위해 서로 경쟁하기도 하며, 사업 추진과정에서 기관 본위주의도 어느 정도 나타나고 있다.⁵⁵ 이같이 기존의 당-국가 중심의 일원화되고 경직된 형태를 벗어나는 다양한 행위자들의 출현은 향후 북한의 개혁은 물론 사회적 균열과 이완을 촉진시킬 수 있다는 점에서 의미가 있다.

이상에서 논의한 북한의 최근 변화 실태를 다시한번 정리하면 다음의 세 가지 차원으로 요약할 수 있다. 첫째는, 경제난으로 인해 나타나는 북한 사회의 전반적인 변화로서 제2경제에 따른 새로운 행위자의 출현이다. 둘째는, 남한 문화의 유입에 따른 북한 주민의 의식변화와 대남인식에 따른 아래로부터의 변화가능성이다. 셋째는, 남북간 교류협력이나 대북지원사업이 장기화되고 전문화되면서 기존의 북한 당기구 이외의 다양한 행위자들이 나타나고 있다는 점이다. 또한 이들 기관과 단체 사이에 사업 성과와 업적을 두고 일정부분 경쟁 관계도 나타나고 있다는 점도 주목할 만한 변화 실태라 할 수 있다.

53- 배한동, “북한의 대내 정책변화의 요인 분석,” 『대한정치학회보』, 제14권 1호 (2006), p. 3.

54- 일반적으로 정책과정은 이슈제기-정책결정-정책집행-정책평가 등의 4단계로 구분할 수 있다.

55- 이00(대북지원NGO 관계자) 인터뷰, 2008년 7월 24일.

IV. 북한의 대남·통일정책 거버넌스: 정책 및 행위자

앞서 언급한 바와 같이 남북한 거버넌스의 연계방안을 모색하는데 있어 선행되어야 할 것은, 북한의 통일정책에 대한 논의를 기초로 남북한의 접점을 모색하는 것이 필요하다. 아울러 남한의 거버넌스에 조응할 수 있는 북한의 거버넌스 행위자는 누구인가에 대한 논의가 필요하다. 이하에서는 북한의 통일정책 특성을 살펴본 뒤, 북한 거버넌스 행위자의 실태 및 특성을 살펴보고자 한다.

1. 북한의 통일정책

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

가. 북한의 연방제안과 낮은 단계의 연방제 수정안

1980년 제안된 북한의 「고려민주연방공화국창립방안」은 “북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일 정부를 내오고 그 밑에 북과 남이같은 권한과 의무를 지닌 지역정부를 두고 각각 지역 자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 나라의 통일을 이룩하는 것”을 기본내용으로 하고 있다. 여기서 연방정부는 경제·문화분야 뿐만 아니라 군사·외교분야에 있어서도 통일적 권한을 행사하는데 반해서 남북한 정부는 독자적인 국방·외교권을 보유하지 못한다.

북한은 2000년 6월 15일 남북 정상 간의 공동선언문을 통해 ‘낮은 단계’의 연방제를 제시하였으나, 그 내용은 이미 1980년대 말부터 언급되기 시작하였다. 북한은 1988년 1월 1일 김일성 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누

구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니라고” 주장하는 등 남북공존을 수시로 강조하여 왔다. 김일성은 연방제의 실현이 궁극적인 목표이지만 남북한 지역자치정부의 권한에 대한 문제를 신축적으로 수정 제의하였다. “민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 발표하였다.⁵⁶

이러한 수정 제의에 근거하여 북한은 외교 및 군사에 관한 권한을 지역자치정부가 가질 수 있다고 설명하였다. 1991년 4월 28일 국제의원연맹(IPU) 총회에 참가한 한국대표단을 만수대의사당에 초청한 자리에서 윤기복 당시 최고인민회의 통일정책심의위원장은 “북과 남의 제도를 그대로 두고 연방 통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한, 즉 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다”고 부연 설명하였다. 6·15 공동선언문에서의 ‘낮은 단계’의 연방제는 이와 같이 점진적·단계적인 방법으로 연방을 이룬다는 것으로 해석할 수 있다. 연방제를 낮은 수준과 높은 수준으로 구분하여 초기에는 연방중앙정부가 단지 상징적인 중심 역할만 하고 지역정부에서 경제·문화 뿐만 아니라 군사권·외교권까지 보유하게 되며, 이같은 과도적 단계를 거쳐 점진적으로 연방중앙정부의 권능을 강화시키는 방법으로 연방제를 이룬다는 것이다.

김일성은 현존하는 남북한 두 체제의 잠정적인 공존을 의도한 것으로 분석된다. 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것이다”고 말하였다. 그리고 “서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도 된다”고 하였다.

연방제통일을 촉진시키기 위해 1993년 4월 6일 김일성은 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령」을 발표했으나, 강성산 정무원총리의 최고인민회의 제9기 5차회의 보고(1993.4.7)에서 전민족대단결 10대 강령을 실천하

56- 김일성, 『신년사』, 1991년 1월 1일.

기 위한 ‘4개 요구사항’을 거론함으로써 연방제통일의 전제조건을 내세웠다. 4개 요구사항은 ① 외세의존정책 포기, ② 남조선에서 미군철수의지 표명, ③ 외국군대와의 합동군사훈련 영구중지, ④ 미국의 핵우산 포기 등이다. 또한, “범민족통일국가는 북과 남의 두 지역정부가 동등하게 참가하는 연방국가로 되어야 하며 어느 대국에도 기울지 않는 자주적이고 평화적이며 빨럭불가담적인 중립국가로 되어야 한다”고 하였다.

낮은 단계 연방제의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 북한의 ‘낮은 단계’ 연방제안은 ‘연합’의 성격을 강조한 것이라고 할 수 있다. 북한은 두 정부, 두 체도를 인정할 것을 강조하며, 지역정부가 경제·문화 뿐만 아니라 외교권·군사권까지도 부분적인 범위 내에서 각자 독자적으로 행사하도록 주장하고 있다. 심지어 “남과 북에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 한다”고 주장하기도 한다.⁵⁷ 그러나 ‘낮은 단계’의 연방제가 국가연합적 성격을 지닌다고 해서 이를 곧 국가연합이라고 단정지을 수는 없다. 비록 느슨한 연방제라 하더라도 하나의 국가를 지향하고 있으며, ‘하나의 조선’ 원칙에서 벗어나지 않았다.

둘째, 현재 북한이 주장하는 연방제는 최종적인 통일방안이 아니라, ‘하나의 국가, 하나의 체제’로 가는 과도기적 통일방안이다. 북한이 1960년 최초로 연방제를 제안하였을 때는 하나의 대안으로서 제시하였으나, 1973년 『고려연방제』를 내세울 때는 과도기적 통일방안으로서 제안하였다. 이후 1980년 『고려민주연방공화국창립방안』에 와서는 최종통일안으로 제시하였으나, 1980년대 후반부터 다시 과도기적 통일방안을 내세웠다. ‘하나의 국가, 하나의 체제’에 의한 완전한 통일에 대해서는 시기와 방법을 구체화시키지 않은 채, 후대에게 맡길 숙제로 남겼다.

셋째, 북한의 연방제는 과도기적이고 연합적 성격을 띠는 바, 남한에 의한 흡수통일 방지와 사회주의체제 보존을 염두에 둔 통일방안이다. 따라서 적극적인 통일방안이라기보다는 당분간 남북한의 분단상태 유지를 목표로 한 방안이라고 볼 수 있다. 같은 맥락에서 남북한 간의 교류·협력에 대해서도 소극적일 수밖에 없다.

57- 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회 진행. 『조선중앙방송』, 2000년 10월 7일.

넷째, 북한의 연방제 내용 자체 못지 않게 중요한 것이 통일방안과 함께 제시하는 전제조건이다. 북한은 한반도 통일에 대하여 소위 ‘근본문제’를 해결해야 한다고 주장한다. 한반도 분단의 책임은 미국에 있으며, 분단해소를 위해서는 우선적으로 주한미군이 철수해야 한다는 것이다.

나. 남한 통일정책과의 비교: 유사점과 차이점

(1) 유사점

‘낮은 단계’의 연방제안과 남북연합안은 모두 평화적 통일을 전제로 하고 있다. 두 안은 통일의 완성상태가 아니라 최종 통일을 향한 과도기적 단계를 설정하고 있다. 북한은 수정된 연방제안에서 외교권과 국방권까지도 지역 정부에 맡기는 등 지역정부에 더 많은 권한을 부여함으로써, ‘낮은 단계’의 연방제안은 민족공동체통일방안의 중간단계인 남북연합안과 유사성을 지니고 있다. 남한의 남북연합안은 구소련의 독립국가연합(CIS)과 같은 국가연합의 형태로 이해될 수 있고, ‘낮은 단계’의 연방제안도 이와 유사하다고 볼 수 있다. 남북 지역정부가 동등한 자격으로 연방 혹은 남북연합에 참가하는 것으로 되어 있다. 남북연합안에서는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회의 구성을 제안하며, 연방제안에서는 최고민족연방회의와 연방상설위원회 등의 구성을 제안한다.

(2) 차이점

북한의 연방제 통일방안은 「1민족 1국가 2제도 2정부」이나 민족공동체통일방안은 「1민족 1국가 1체제 1정부」을 목표로 한다. ‘낮은 단계의 연방제’ 역시 과도기적 성격에도 불구하고 ‘하나의 국가’라는 점에서 2개의 국가를 과도기로 상정한 ‘남북 연합’과 분명한 차이가 있다. 특히, 우리의 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계를 장기간 거치면서 이질감을 해소하는 파급효과(spill-over effect)를 가정하고 있으나, 북한의 연방제는 단지 정치문제를 우선적으로 해결해야 한다는데 변함이 없다.

북한의 수정안이 완전통일로 가기 위한 교류·협력을 통한 기능주의적 접근을 의미하는 것은 아니며, 오히려 북한의 연방제는 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올지도 모르는 흡수통합의 위

협에 대한 방어적 방안으로 보인다. 연방제는 뿔럭불가담의 중립국가를 목표로 하지만, 남한의 남북연합은 자유민주주의 체제의 통일을 지향한다. 결론으로, 연방제는 미군철수, 보안법 철폐 등 전제조건을 달고 있으나 남북연합에서는 전제조건이 없다.

2. 북한의 대남·통일정책 거버넌스 행위자

가. 당·국가기구

(1) 노동당(당)

북한은 당-국가지배체제이다. 북한도 외형상으로는 3권 분립의 통치구조로 되어 있으나 실제에 있어서는 헌법구조의 외곽에 있는 당이 국가권력을 절대 독점하여 초헌법적인 지위에 있다. 이와 같은 지위는 당규약 및 사회주의헌법에 명확하게 구체적으로 명시되어 있다. 당규약에는 “조선로동당은 우리나라에서 로동계급과 전체 근로대중의 선봉적, 조직적 부대이며 전체 근로대중조직체 중에서 최고형태의 혁명조직”이고 “조선민족과 조선인민의 이익을 대표”한다고 되어 있다. 사회주의헌법에서는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”(제11조)라고 명시함으로써 모든 국가 활동에 대한 당적 영도를 헌법으로 규정하고 있다. 북한이 법조문화하여 보장하고 있는 당의 영도와 관련해 김일성은 “당은 정치, 경제, 문화 등 우리생활의 모든 분야에서 조직적이며 향도적인 역할을 담당”하고 있으므로 “우리는 모든 분야에서 당적 지도와 통제를 강화하여 당의 유일한 령도밑에 모든 국가기관들과 근로단체들이 당정책을 관철하기 위한 투쟁에서 자기의 기능을 충분히 수행하도록 하여야”⁵⁸ 한다고 밝힌 바 있다. 김정일 역시 당은 “조선혁명의 참모부이며 우리 인민의 향도적 역량”이고 “당의 령도는 사회주의 위업의 생명선”⁵⁹이라고 규정하였다. 당은 “행정 경제부문, 군사부문, 근로단체들의 사업을 통일적으로 장악하고 그에 대하여 지도와 통제를 하는 전 사회적 영도의 기능을 수행”⁶⁰한다는 것이

58- 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 『김일성저작집 15권』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 281.

59- 김정일, “조선로동당은 우리 인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자이다: 1990년 10월 3일,” 『김정일선집 10권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 73

다. 이와 같이 사회전반에 걸친 당 영도의 실체는 북한의 내각 및 산하기구에 당 조직이 있고, 특히 정권기관의 정책방향에 대해서는 당중앙의 각급 해당부서를 통해 사전에 통제하고 지침을 하달하며, 군대에도 각급 군당위원회 조직이 있고 전체적으로는 당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 지도를 받는 인민군 총정치국이 군대 전체의 정치적 지도를 담당하는 데에서 잘 나타난다.⁶¹ 근로단체 및 사회단체, 대남 통일사업 관련 민간기구·단체 등의 구성 및 운영도 기본적으로 당 영도의 원칙에 따르고 있음은 물론이다. 당의 영도란 모든 행위주체들이 당의 사상과 의도에 맞게 사업하고 활동하며, 당의 지도를 성실히 받아야 하는 것을 뜻한다. 당 규약에 따르면, “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설”하는데 있다.

또한 당 규약에는 이와 같은 목적을 실현하기 위한 주요 투쟁목표로서 “로동동맹을 기초로 한 전 조선의 각계각층 애국적 민주력량들과의 통일전선 강화”, “남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치 청산”, “일본 군국주의의 재침기도 좌절”, “남조선 인민들의 사회민주화와 생존권 투쟁 지원”, 자주적·평화적으로 민족대단결의 원칙에 기초한 통일 달성, 나라와 민족의 통일적 발전 등이 명시되어 있다. 따라서 북한의 모든 국가 활동은 “온 사회의 주체사상화와 공산주의사회 건설”을 궁극적인 지향점으로 하며 다양한 행위주체들은 통일전선 강화, “남조선”에서의 미군축출 및 식민지 통치 청산, 민족대단결에 의한 자주적·평화적 통일 달성 등을 위해 투쟁한다.

(2) 노동당 중앙위원회 산하 기구

당 산하 기구들 가운데 대남 및 통일 관련 전문기구로는 당 중앙위원회 산하 통일전선부(통전부), 대외연락부, 작전부, 35호실 등 4개 부서가 있다. 1978년 김일성의 교시에 의해 설치된 통전부는 한국의 통일부와 상대하는

⁶⁰ 박봉주, “당정책관철과 초급당조직의 역할,” 『근로자』 (1980.3), p. 28.

⁶¹ 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” 『평화연구』, 제11권 1호(2002/2003년 겨울), p. 92.

북한의 대남창구로서 기능하며 대남사업을 총괄하는 막강한 권한을 가진 기관이다. 다른 공작부서와는 달리 통전부는 공개적으로 활동하며 당 중앙위원회 산하 대남 및 통일 관련 4개 부서 가운데 가장 비중 있는 부서로 알려져 있다. 통전부는 남북회담 주관, 반한(反韓) 통일전선 형성을 위한 해외교포 및 한국 내외의 반정부 인사 포섭, 대남 심리전 등의 활동을 하고 이산가족 등 ‘남조선 연고자’를 직접 관리하며, 이러한 활동을 위해 직접침투과, 남북회담과, 해외담당과, 대남심리전 및 정보자료를 분석하는 조국통일연구원 등을 직할부서로 두고 있다.⁶²

이 가운데 특기할 만한 것은 조국통일연구원이다. 이 연구원은 1975년 9월 설립된 ‘남조선문제연구소’를 1992년에 확대 개편하면서 이름을 바꾼 국책연구기관이다. 연구원에는 소장, 부소장 아래에 종합정세연구실을 비롯해 인물자료, 사법 및 경찰, 군사정책, 언론·출판, 종교·노동·학생, 교통·체신, 해외교포문제 등의 연구실과 종합편집실을 두고 있다.⁶³ 조국통일연구원에서는 남한사회 전반에 대한 정세 분석 및 대남정책 자료 작성, 남한의 주요 인사에 대한 정보 분석 및 평가, 미·일을 비롯한 한반도 주변국가의 대한국 정책 분석 등의 업무를 수행하며 ‘남조선 민생 백서’(1999), 북핵관련 대미 비난 내용의 백서(2002), 특정 정당(한나라당)을 비롯한 남한의 ‘극우 보수세력’에 대한 비난 내용의 백서(2003), 한국군의 이라크 파병 비판 내용의 ‘비망록’(2004) 등을 발표한 바 있고⁶⁴ 최근에는 이명박 정부를 강하게 비난한 ‘조국통일연구원 백서’를 발표하였다.⁶⁵

통전부의 지시를 받아 활동하는 외곽단체로는 한국민족민주전선, 조국통일범민족연합 북측본부 및 조국통일범민족청년학생연합 북측본부, 조국평화통일위원회, 재북평화통일촉진협의회, 민족경제협력연합회, 민족화해협의회, 조선아세아태평양평화위원회, 해외동포원호위원회 등이 있다. 당중앙위원회 산하 대남 및 통일 관련 4개 부서 가운데 가장 영향력 있는 부서임을 말해주듯 통전부의 역대 최고책임자는 임동옥(2006년 사망), 김용순(2004년

62- <<http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=12070>>.

63- <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=22>.

64- 이성구, 『김정일정권의 대남정책: 1994-2005』 (숭실대학교 대학원 박사학위 논문, 2005), p. 216.

65- 『조선중앙통신』, 2008년 6월 1일.

사망) 등과 같은 김정일의 최측근이며 현재는 국방위원회 참사였던 김양건이 부장으로 취임(2007.3)하여 재직 중이다.

대외연락부는 1990년대 중반에 전신인 사회문화부를 명칭 변경한 기관이다. 공작원 교육 및 납파간첩 관리, 남한 관련 첩보활동, 남한내 친북조직 구축 등의 업무를 수행한다. 김정일이 대남사업을 관장한 후 남한지역 관장 10개 지역 담당과를 4개 지역과로 통폐합하고 4개의 남조선 지도층 고위인사 포섭담당과를 신설한 것으로 알려져 있다.⁶⁶ 작전부는 간첩을 남한에 직접 침투시키는 임무를 수행한다. 공작원 기본교육 및 대외연락부와의 공조 하에 공작원 육해상 침투, 복귀시 호송, 안내 담당 등을 맡아 한다.⁶⁷ 대외정보조사부의 후신인 35호실은 각종 테러 및 대남·해외 정보 수집, 해외인사 포섭·매수 및 남한 투입 등 대남 우회침투가 주된 활동이며, 해외담당부서, 대남사업부서, 지원부서 등이 설치되어 있다.⁶⁸

(3) 국가기구

(가) 내각

북한 사회주의헌법에서 내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관(제117조)으로 규정되어 있다. 내각은 총리, 부총리(2명), 위원회(3개), 성(30개), 원(1개), 은행(1개), 국(2개) 등으로 구성, 운영되며 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖는다. 모든 국가 활동에 대한 당적 영도의 원칙에 따라 다른 국가기구와 마찬가지로 내각은 당의 노선과 정책을 집행하며, 당과 인민대중을 연결시키는 인전대로서 기능한다. 내각의 33개 부서들의 업무에 대해서 중앙당의 20여개 부서들이 업무별로 지휘·감독을 하며, 따라서 내각의 성들은 중앙당의 부들에 비해서 권한과 위상이 낮다.⁶⁹

내각을 구성하는 다양한 부서들은 대남·통일정책 수립 및 집행에 있어 직·간접적으로 관련되어 있으며 사안에 따라 행위자로서의 참여도를 달리

66- <<http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=12070>>.

67- 이종호, 『통일후 북한지역에 있어서의 불법 과거사 청산에 관한 연구』 (아주대 공정책대학원 석사학위 논문, 2001), p. 8.

68- <<http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=12070>>.

69- 최진욱, 『현대북한행정론』 (서울: 명인출판사, 2008), pp. 266-267.

할 것이다. 이 글에서는 특히 대남·통일정책과 관련해 주요 업무를 담당하고 있는 외무성을 중심으로 하여 대남·통일정책 거버넌스 행위자로서의 내각의 역할을 살펴보기로 한다.

북한은 사회주의 위업을 완성하고 조국통일을 실현하려면 북한 자체의 혁명역량 강화와 함께 국제적 혁명역량도 강화해야 하므로 대외사업이 매우 중요하며 큰 의의를 지닌다고 한다. “대외활동을 적극적으로 벌려 국제무대에서 우리 혁명의 지지자, 동정자 대렬을 끊임없이 늘이고 유리한 국제적 환경을 마련하는 것은 사회주의건설을 성과적으로 추진하며 조국통일을 앞당기기 위한 중요한 요인”⁷⁰이라는 것이다. 따라서 외무성이 수행하는 가장 기본적인 업무는 대외선전이다.⁷¹ 북한의 모든 대외선전은 대남선전과 마찬가지로 노동당 선전선동부의 지도 밑에 외무성의 대외선전국을 비롯한 관련 부서들이 주관한다. 이 부서들에서는 연간 대외선전계획과 김일성·김정일 생일, 김정일의 주요 활동 등 계기별 대외선전 방향을 작성하여 해외공관들에게 지령을 내리고 각종 대외선전 자료를 작성, 발송하며 이 외에도 대외활동에 참여하는 타 기관들에 대해 대외선전 방향 제시 및 총화 등의 기능을 수행한다. 외무성의 대외선전 업무는 국제기구와 국제회의의 참여를 통해서도 이루어진다. 외무성과 산하 해외공관들은 다양한 국제기구와 국제회의에 참여하여 한반도 통일과 관련한 북한의 입장 및 정책을 적극 선전, 홍보하며 국제사회의 지지를 유도하는 데에 주력한다. 대남·통일정책과 관련해서는 외무성의 국제기구국과 조국통일국이 주요 행위자로서 역할을 수행한다.⁷² 대남·통일정책과 관련하여 국제기구국은 남북 당국을 포함한 다자간 국제회의 및 회담을 비롯한 당국차원의 남북관계 관련 정책을 수립하며 활동을 기획하고 감독한다. 조국통일국은 외무성 내 ‘조미회담 및 핵상무조’에서 미국국, 국제기구국 등과 함께 역할을 수행한다.

북한의 대외사업 부문에서 일하는 사람들은 당 대외정책의 옹호자, 선전

70- 김정일, “대외사업부문 일군들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 대외사업부문 일군들과 한 담화 1980년 1월 6일,” 『김정일선집 6권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 370.

71- 김동수, 『북한의 대국제기구 외교정책 변화 연구』 (경남대 북한대학원 석사학위논문, 2004), pp. 36-37.

72- 위의 글, pp. 23-24.

자, 직접적인 관철자, 또는 당의 대외전사로 불리며 이들은 김일성과 김정일의 국제적 권위를 철저히 옹호 보장하는데 기본을 두고 사업을 해야 한다. 김일성과 김정일의 국제적 권위를 옹호하고 그에 의거하여 사업하는 것은 대외사업부문 일군들의 첫 번째 임무이며 기본 활동원칙인 바, 김일성과 김정일의 “권위와 관련되는 문제에서는 그 어떤 융통성도 양보도 있을 수 없다”.⁷³ 따라서 북한 외무성과 산하 해외공관의 대외사업 및 활동은 제한적으로 이루어질 수밖에 없으며 사업 및 활동에 있어 전문성과 자율성이 제약 당할 수도 있다.

대남·통일정책과 관련해서는 인민보안성도 주요 업무를 담당한다. 인민보안성은 반혁명 행위를 감시, 적발하고 처벌하는 등 주로 일반치안을 담당하지만 이산가족 관련 업무도 수행한다. 북한 내 이산가족과 해외교포를 대상으로 가족 상봉을 알선하기 위해 ‘이산가족 주소안내소’를 설치(1998.3)한 바 있는 인민보안성은 남북이산가족 관련 자료를 보유하고 있으며 필요시에 활용하는 것으로 알려져 있다.

(나) 내각 산하기구

□ 민족경제협력연합회(민경련)⁷⁴

민경련은 조선아세아태평양평화위원회와 함께 남북 경제협력에 관여하고 있는 북한 무역성 산하의 대남경협기구로서 나진·선봉지대를 제외한 북한의 전 지역·분야에서 남한 기업들의 대북 투자 및 교역을 실무적으로 전담하고 있다. 민경련은 노동당 중앙위원회 39호실 소속의 조선광명성총회사를 중심으로 4개 총회사를 1997년 광명성경제연합회로 개편하였다가 1998년에 현재의 이름으로 개칭한 기구이다. 민경련은 중국지역에서 북한의 대남경협문제를 사실상 전담하고 있다. 정무원(현 내각) 시절 대외경제위원회 산하 단체로 출발한 민경련은 광명성총회사, 삼천리총회사, 개선무역회사, 금강산관광개발총회사(금강산국제관광총회사), 고려상업은행 등으로 구

73- 김정은, “대외사업부문 일군들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 대외사업부문 일군들과 한 담화 1980년 1월 6일,” 『김정일선집 6권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 374.

74- <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=45>; <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=39>.

성되어 있으며 압록강무역회사, 대동강무역회사, 남산무역회사 등 12개 지방 무역회사를 운영하고 있다. 민경련은 2005년 6월 장관급 부서인 민족경제협력위원회(민경협)가 설치된 후에도 민간차원의 남북 경제협력을 총괄해 오고 있으며 회장은 민경협위원장(정운업)이 겸직중인 것으로 알려져 있다.⁷⁵ 민경련은 북경, 단둥, 연길 등지에 사무소를 설치해 놓았으나 가장 활발하게 활동해 온 곳은 단둥이다. 민경련은 2007년 10월부터 비리 의혹으로 북한당국의 조사를 받으면서 사실상 개점휴업의 상태였으나 최근 해외대표 교체발령을 추진하는 등 정상화 조짐을 보이는 것으로 알려지고 있다.⁷⁶

□ 대외경제협력추진위원회(대경추)⁷⁷

대경추는 1998년부터 민경련, 아태평화위 등과 함께 북한의 대남 경제협력 관련업무를 담당하고 있는 무역성 산하기관이다. 대경추는 외국과의 경제분야 협력, 특히 나진·선봉지대의 개발을 촉진하기 위한 기구이다. 나진·선봉지대의 개발계획 전반에 관한 조사, 광고, 외국기업의 투자유치 활동 및 수출입 업무를 담당하며, 중국 베이징에 해외대표부를 설치하여 운영하고 있다. 대경추의 산하에는 대외경제협조총국과 조선설비총회사가 있다.

대외경제협조총국은 민족개발지도국과 나진·선봉지도국, 국제합영국, 국제협력국 등 4개의 국으로 구성되어 있다. 민족개발지도국은 과거 남한기업의 대북 투자 유치를 담당했던 고려민족산업발전협회(고민발)를 개편한 것이며, 나진·선봉지도국은 조선경제개발총회사를 산하에 두고 나진·선봉지역의 외자유치를 위한 프로젝트 개발사업을 맡고 있다. 국제합영국은 재일 조총련과의 합영 합작사업 추진 업무를 총괄하고 있다. 나진·선봉경제무역지대의 관리기관으로는 지대의 개발과 경제 관리운영을 위임받은 중앙집행기관으로서 대경추(대외경제위원회 폐지 전에는 대외경제위원회)와, 현지 집행기구로서 나선시 인민위원회(지대당국)가 있다. 이 밖에 노동당 중앙위원회 39호실 소속으로 1991년에 발족된 고려민족산업발전협회가 1995년 초까지 노동당의 직접 통제 하에 재미 및 재일동포들을 대상으로 한 해외합작

75- 『연합뉴스』, 2006년 5월 2일.

76- 『연합뉴스』, 2008년 4월 29일.

77- <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word&enc_id=267>.

사업과 대남경제협업을 추진하였다. 1994년 정무원 총리 직속기구로 편제되었다가 1995년 초, 대경추 산하 대외경제협조총국의 민족개발지도국으로 개편되었다.

□ 조선해외동포원호위원회(원호위원회)

원호위원회는 해외거주 동포의 방북 및 교류(상봉)사업을 추진하는 기구이다. 북한은 해외동포들의 방북 및 교류(상봉)사업을 효율적으로 추진하기 위해 내각 산하에 ‘해외동포원호위원회’와 ‘해외동포영접총국’ 등을 설치, 운영하고 있다. 원호위원회는 남한의 민주평화통일자문회의 LA지역 협의회와 함께 재미동포 이산가족의 방북 상봉을 주선한 바 있으며,⁷⁸ 특정 개인과 상봉 주선 사업을 추진하기도 하였다. 이와 관련한 실례로 1981년 캐나다 동포인 전총림이 북한에 들어가 원호위원회와 함께 해외동포들의 이산가족 상봉 주선 사업을 독자적으로 시작하였으며, 전총림의 사망 이후에는 그의 부인인 전순영(재캐나다코리아연합회 회장)이 사업을 이어받아 계속 진행하는 것으로 알려졌다.⁷⁹

(다) 국가안전보위부(보위부)

보위부는 국가정치보위부에서 1982년 국가보위부로 개칭되는 과정을 거쳐 1993년 현재의 이름으로 바뀐 기구이다. 보위부는 대내사찰 및 첩보기관이며 대남관련부서로 반탐국, 대외정보국, 북남대화국 등이 설치되어 있다. 대남·통일정책과 관련해서 보위부는 남북회담이나 해외영사 업무 등에 편승하여 대남 공작 및 정보 수집 활동을 한다. 또한 보위부는 남북 이산가족 관련 자료를 보유하고 있으며 필요시에 활용한다. 보위부는 내각의 사회안전부(현 인민보안성) 산하 기구였으나 현재는 국방위원회 소속 기구로 활동하고 있다.

(라) 조선사회민주당(사민당)

사민당은 1945년 11월 조만식을 당수로 창립된 조선민주당을 1981년 1월

78- 『연합뉴스』, 2007년 2월 21일.

79- 『국민일보』, 2005년 8월 16일.

개칭한 정당이다. 이와 관련해 북한은 “우리 나라 사회발전의 객관적 요구와 당 자체 발전의 합법칙적 요구를 반영하여 조선사회민주당으로 개편”⁸⁰한 것이라고 한다. 이는 당시 사회민주주의운동이 서유럽을 벗어나 세계적인 운동으로 발전하는 추세였는 바, 북한은 이러한 시대적 변화와 요구를 반영하여 당명을 비롯해 지도이념 및 강령을 바꾸었으며, 사민당을 활용하여 대외관계의 폭을 넓히는 한편 서구와의 관계 모색의 계기로 삼으려 했음을 뜻한다.⁸¹

사민당의 사명과 임무는 “자주이념을 지도이념으로 삼고 민족과 인류의 자주위업수행에 참여하며 당면하게는 자주사회를 건설하고 나라의 자주통일을 실현하며 최종적으로는 인간자주화, 민족자주화, 인류자주화가 실현된 미래사회, 자주세계를 창조”하는 것이다.⁸² 사민당의 조직은 중앙위원회(최고지도기관), 도 당위원회(연락소), 군 당위원회(거점), 반(기초단위) 등의 체계로 되어 있으며, 기관잡지 ‘조선사회민주당’을 발행하고 있다.

북한의 정당제는 “로동계급의 당의 주도하에 근로자 정당들이 공고한 연합을 형성하고 서로 굳게 단결하며 긴밀히 협조하는 다당연합의 제도”라고 규정되어 있으며 이와 같은 다당연합제에서 제시된 이른바 ‘우당’의 위상은 노동당과 대등한 정당이 아니라 노동당의 정책에 따라 통일된 활동을 벌이는 당의 외곽단체에 불과하다.⁸³ 사민당은 천도교청우당과 함께 ‘우당’으로서의 지위와 역할을 갖는 정당이다. 따라서 사민당은 노동당의 영도 아래 일관성·지속성 있게 노동당의 노선과 정책을 지지 보완하는 사업·활동을 한다. 이와 관련해 북한은 사민당이 “창립 이래 조선로동당을 비롯한 우당들과 통일전선을 형성하고 인민정권에 적극 참여하여 새 사회 건설과 조국해방전쟁의 승리, 전후복구건설, 사회주의혁명과 사회주의 건설, 조국의 자주적평화통일과 세계 여러나라 민주정당들과의 친선·협조·연대를 위하여 투쟁”하여 왔음을 밝히고 있다.⁸⁴ 황장엽 전 노동당 국제담당비서에 따르면

⁸⁰- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 19권』 (평양: 백과사전출판사, 2000), p. 51.

⁸¹- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『조선로동당의 외곽단체』 (서울: 한올아카데미, 2004), pp. 272-273.

⁸²- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 19권』, p. 51.

⁸³- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『조선로동당 외곽단체』, pp. 255-257.

⁸⁴- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 19권』, p. 51.

사민당의 인사, 조직, 예산 등은 통전부에서 관리하며 사민당은 통전부의 직접지시를 받는다. 또한 사민당의 대외활동은 김일성·김정일 우상화 선전, 해외 사회민주당 계열의 정당들과의 협력사업 등이 주요 임무로 되어 있다.⁸⁵ 대남·통일정책과 관련해 사민당은 노동당 통일정책(방안)을 지지, 보완하는 한편 대외적으로 북한에 유리한 통일 환경을 조성하기 위해 다른 나라의 사회당·사회민주당과의 친선·협력관계를 도모하는 역할을 한다.

(마) 조선천도교청우당(청우당)

청우당은 1945년 10월 북조선천도교청우당 창립, 재창당(1946.2), 전당대회 개최(1947) 및 조직 정비 등의 과정을 거쳐 1950년 남조선청우당을 흡수·통합하여 발족된 정당이다. 북한문헌⁸⁶에 따르면 청우당은 “우리 민족과 천도교인들의 리익을 옹호하기 위하여 활동하는 자주적이며 민주주의적인 정당”이며 창립은 1946년 2월로 되어 있다. 청우당은 “동학의 인내천사상을 지도이념으로 하며 민족의 자주정신과 선열들의 애국애족과 민족단합의 전통을 계승”하고 “최종목적은 전민족의 대단결로 조국의 자주적평화통일, 평등사회를 실현하고 만민이 복락을 누리는 ‘지상천국’, ‘리화세계’ 건설”이다.

청우당의 기본 임무는 “‘척양척왜’의 민족자주정신으로 외세의 침략과 간섭을 배격하고 근로인민이 다같이 복락을 누리는 범민족통일국가를 창립”하는 것이다. 또한 청우당은 자주적 평화통일, 범민족통일국가 창립 등의 목적을 달성하기 위한 투쟁목표로 “남조선 각계각층인민들의 자주, 민주, 통일을 위한 투쟁과 해외동포들의 정의의 애국투쟁을 적극 지지성원”, “세계 각국의 민주주의적 정당, 단체들과의 연대성 강화” 등을 제시하고 있다. 청우당도 우당으로서 노동당의 노선과 정책을 지지, 보완하는 역할을 한다. 대남·통일정책과 관련한 청우당의 활동이 적극화된 데에는 사민당과 마찬가지로 1970년대 들어 시작된 남북대화가 주요 계기가 되었으며 당시 세계 종교정세는 종교색을 띤 청우당의 역할을 보다 강화하는 요인으로 작용하였다. 공산권 국가들과 비동맹 국가 종교인들의 평화운동, 세계교회협의회(WCC)의 변화, 제3세계 민족해방운동에 대한 종교인들의 적극 참여 등이

85- 『프리존 뉴스』, 2008년 8월 20일.

86- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 20권』 (평양: 백과사전출판사, 2000), p. 533.

이루어지면서 북한 종교계의 활동이 재개되었는 바,⁸⁷ 종교 정당으로서의 청우당의 역할이 더욱 중요해진 것이다. 북한은 대남·통일정책과 관련해 청우당이 “남조선 각계각층인민들의 자주, 민주, 통일을 위한 투쟁과 해외동포들의 정의의 애국투쟁을 적극 지지성원하고 세계 각국의 민주주의적 정당, 단체들과의 연대성 강화를 위해 투쟁”⁸⁸하여 왔음을 밝히고 있다.

청우당은 1982년 8월 제6차 당 대회를 개최하여 노동당과의 긴밀한 협조 및 당 방침 실현 등을 과업으로 제시한 바 있다. 또한 1993년에는 당 강령 및 규약을 보충 수정하여 1994년부터는 당원 자격을 천도교인으로부터 ‘만 18세 이상의 천도교인들과 각계각층의 모든 민족구성원’으로 확대하였다.⁸⁹ 청우당 조직체계는 중앙위원회, 도(직할시), 시(구역)·군, 접 등으로 구성되어 있다. 대남·통일정책과 관련하여 청우당은 주로 한국의 천도교를 대상으로 하여 노동당의 통일정책(방안)을 선전하고 지지를 유도한다. 이를 위해 청우당은 천도교를 매개로 하여 남북 천도교인간 통일문제협의, 종교인회담, 교령 초청, 동학혁명 남북공동기념협의 등 적극적인 대남 교류를 제의하기도 한다.⁹⁰

나. 근로단체

(1) 근로단체의 의의

북한의 정의에 따르면 근로단체란, “근로자들의 대중적 정치조직, 당을 옹호보위하고 방조하는 당의 외곽단체, 당과 대중을 연결시키는 인전대⁹¹”로서 “각계각층의 광범한 군중을 교양하여 당과 수령의 두리에 묶어 세우며 그들을 당 정책 관철에로 조직 동원하는 임무를 수행”⁹²한다. 노동당 규약

87- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『조선로동당 외곽단체』, p. 271.

88- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 20권』, p. 533.

89- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『조선로동당 외곽단체』, p. 274.

90- 위의 책 p. 295.

91- 인전대란, “로동계급의 당과 광범한 대중과의 유기적연계를 보장하며 광범한 대중을 당과 수령의 두리에 튼튼히 묶어세워 혁명과업수행에로 조직동원하는 역할을 노는 사회정치적조직들을 이르는 말, 당과 외곽단체를 이루는 여러 가지 조직들”을 말한다. 사회과학출판사, 『조선말 대사전 2권』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1705.

92- 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전 3권』 (평양: 백과사전출판사, 1996), p. 427.

에서는 근로단체를 “광대한 대중의 사상교양조직, 당과 대중을 연결하는 인전대, 당의 충실한 보조자”(제56조)로 규정하고 있다. 북한의 근로단체는 당에 의하여 조직되고 당의 영도에 충실한 대중적 정치조직이다. 근로단체들은 “제기된 문제를 그때마다 당 조직에 보고해야 하며” 당에서 요구하는 바, “당의 사상과 의도에 맞게 사업하고 활동”⁹³해야 한다. 근로단체는 당 밖에 있는 대중을 당의 두리에 결속하여 사회주의, 공산주의 건설을 위한 투쟁으로 조직 동원하기 위해 조직된 것이며 근로단체에 대한 당적 지도를 위해 노동당 중앙위원회에 전문부서로서 근로단체부가 설치되어 있다.

북한의 근로단체는 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조선민주여성동맹 등 4개 조직으로 구성되어 있으며, 만 14세 이상의 노동당원이 아닌 일반대중들은 모두 해당 근로단체에 의무적으로 가입해야 한다. 근로단체의 주요 임무 및 과업은 사상교양사업 강화, 동맹대열의 정치사상적 정비 강화, 동맹조직생활 강화, 노동계급과 동맹원들을 사회주의 경제 건설에 적극 조직 동원 등으로 되어 있다.

(2) 근로단체 현황

(가) 조선직업총동맹(직맹)

직맹은 1951년 1월 ‘북조선직업총동맹’과 남한의 ‘조선노동자전국평의회’를 통합하여 결성된 조직이다. 직맹은 1945년 11월 결성된 ‘조선노동조합전국평의회 북부조선총국’을 시작으로 북조선직업동맹(1946.5), 북조선직업총동맹(1946.6.26)으로 이름이 바뀌는 과정을 거쳐 결성되었다. 창설 당시(1945.11)에는 일반 노조와 유사한 역할을 부여받았던 직맹이 역할을 바꾸어 당과 대중을 연결시키는 인전대로서의 기능을 하게 되고 당적 지도 아래 놓이게 된 것은 1958년 생산관계의 사회주의적 개조가 완료되고 난 다음에 개최된 당 중앙위 4기 9차 전원회의(1964.6)를 계기로 해서이다. 이후 직맹은 “노동계급의 대중적 정치조직, 당의 믿음직한 방조자, 옹호자”로서 노동계급과 직맹원들을 교양 개조하여 당의 두리에 결속시키며 그들을 혁명투

93- 김정일, “근로단체사업에 대한 지도를 강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화 1975년 9월 10일,” 『김정일선집 5권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 186.

쟁과 건설사업으로 조직 동원하는 역할을 하고 있다.

직맹 가입은 당원, 농업근로자동맹원, 민주여성동맹원 등을 제외한 직업을 가진 30세 이상의 모든 근로자들을 대상으로 한다. 중앙조직으로는 중앙위원회와 중앙검사위원회, 중앙위원회 산하 조직부, 선전부, 군중문화부, 국제부, 재정경리부, 부녀부, 노임부, 문화부, 노동보호부, 3대혁명붉은기쟁취운동 본부 등의 부서가 있다. 지역별로는 도·시·군 직맹위원회와 공장 기업소 단위로 직맹 초급단체위원회가 있다. 또한 직맹 산하에 산업별로 경공업 노동자직업동맹, 상업일꾼직업동맹, 교육문화일꾼직업동맹, 공무원직업동맹 등 10개의 조직이 있다.⁹⁴ 직맹은 기관지 ‘로동자신문’과 기관잡지 ‘로동자’를 발간하며 세계직업연맹에 가입되어 있다.

(나) 조선농업근로자동맹(농근맹)

농근맹은 1946년 1월 북조선농민연맹으로 창립, 1947년 북조선농민동맹으로 개칭, 1951년 2월 남한의 전국농민조합총연맹과 통합, 조선농민동맹으로 확대 등의 과정을 거쳐서 김일성의 ‘우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제’(1964.2) 발표 후 조선농업근로자동맹 중앙위원회 발족(1964.10) 및 1965년 3월 창립된 단체이다. 직맹과 마찬가지로 농근맹도 1958년 생산관계의 사회주의적 개조, 곧 농업의 협동화 이후 농민들의 이익을 위한 단체에서 당적영도를 받는 사상교양단체로 역할이 바뀌었다. 농근맹은 “협동농장원들과 국영 농목장을 비롯하여 농촌경리부문에 직접 복무하는 국가 기관, 기업소들의 노동자, 기술자, 사무원들을 망라하고 있는 대중적 정치조직이며 사상교양단체로서 당과 농업근로자들을 연결시키는 인전대이며 당의 외곽단체”로 규정되어 있다.⁹⁵ 농근맹에는 30세 이상의 농민을 비롯해 모든 농업 부문의 사무원, 각급 농업기관 종사자들이 의무적으로 가입해야 한다. 농근맹의 명목상 최고지도기관은 대회이며, 대회와 대회 사이에는 대회에서 선출한 중앙위원회가 최고지도의 역할을 한다. 이 외에 중앙검사위원회, 도(직할시)·시(구역)·군 동맹조직(동맹위원회, 초급동맹위원회) 등의 조직

94. 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” p. 96.

95. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』 (평양: 과학백과사전출판사, 2000), p. 568.

체계로 구성되어 있으며 농근맹 중앙위원회는 기관잡지 ‘농업근로자’를 발간한다.

농근맹 사업에서 가장 중요한 것은 농촌에서 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 강화하는 것이다.⁹⁶ 모든 근로단체에 보편적이듯 사상교양사업은 농근맹의 주요 사업이다. 농근맹은 동맹원들에 대한 사상교양을 강화하여 “제국주의자들의 사상문화적 침투 책동을 막고 동맹 안에 사회주의 생활양식을 확립할 것”을 강조한다.⁹⁷

(다) 김일성사회주의청년동맹(청년동맹)

청년동맹은 1946년 1월 북조선민주청년동맹으로 창설, 1951년 남북 조선민청중앙위원회 연합회의 개최를 통한 조선민주청년동맹 결성, 1964년 사회주의로동청년동맹(사로청)으로 개칭 등의 과정을 거쳐 김일성 사후 1996년 1월 현재의 이름으로 바뀐 단체이다. 직맹, 농근맹의 경우와 마찬가지로 청년동맹도 1958년 생산관계의 사회주의적 개조 이후 사로청으로 개칭되면서 단체의 성격 및 역할이 새로워졌다. 북한은 사로청으로 명칭을 변경한 것과 관련해 생산관계의 사회주의적 개조가 완성되어 개인상공업자와 개인농민들이 사회주의적 근로자로 되었듯이 모든 청년들도 사회주의 노동청년으로 되었기 때문이라고 하였다. 또한 김일성 사후 청년동맹으로 명칭을 바꾼 것과 관련해서는, 청년조직을 영원히 김일성의 청년조직으로 강화 발전시키고 주체의 혁명위업을 대를 이어 계승 완성해 나가려는 당의 의지와 청년들의 결심을 선언한 “특기할 사변”⁹⁸이라고 밝힌 바 있다.

북한의 ‘청년중시’ 사상·정책이 시사하는 바, 당의 청년들과의 사업은 혁명위업과 관련되는 매우 중요한 문제이며 “청년들은 주체혁명위업의 계승자”이다. 청년들을 혁명의 계승자로 잘 키우지 못하면 대를 이어 사회주의 위업을 고수·완성해 나갈 수 없는 바, 이는 “여러 나라들에서 사회주의가

96- 김정일, “농업근로자동맹사업을 더욱 강화할데 대하여: 전국농업근로자동맹일군 강습회 참가자들에게 보낸 서한 1985년 12월 14일,” 『김정일선집 8권』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 295.

97- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 2000), p. 145.

98- 김정일, “김일성사회주의청년동맹의 사명과 임무에 대하여: 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 책임일군과 한 담화 1996년 1월 20일,” 『김정일선집 14권』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 138.

좌절되고 자본주의가 복귀된 사실”이 잘 보여주고 있다는 것이다.⁹⁹ 또한 북한은 “당의 운명과 사회주의 운명은 청년들의 운명이며 청년들의 운명은 당의 운명과 사회주의 운명”¹⁰⁰이라고 하여 청년운동의 발전이 당과 혁명, 민족의 장래운명과 관련되는 중대한 문제임을 강조한다. 이 외에도 북한은 매년 8월 28일을 ‘청년절’로 제정(1991)하고, 사로청 창립 50돌(1996.1)을 맞으면서 “청년들을 사랑하라!”는 구호를 제시하는가 하면, “청년들을 키우는 사업에 전 당적, 전 국가적, 전 사회적 관심을 돌려야 할 것”¹⁰¹을 촉구하는 등 지속적으로 청년들에 대한 관심과 기대를 표명하고 있다.

이와 같은 ‘청년중시’는 곧 청년동맹에 대한 당의 믿음과 기대로도 반영된다. 북한은 청년동맹을 일컬어 “청년조직건설의 최고단계를 이루는 유일적이며 대중적인 주체의 혁명적 청년조직”이라고 한다.¹⁰² 또한 2002년 개정된 청년동맹 규약에서는 청년동맹을 김일성의 청년조직, 노동당의 “정치적 후비대”, “당의 선군혁명령도를 충성으로 받들고 혁명의 령도자를 앞장에서 결사옹위하는 청년전위조직” 등으로 규정하고 청년들로 하여금 “총대로 당과 수령, 사회주의 조국과 인민의 안전을 굳건히 지키며 사회주의 강성대국 건설에서 선봉대, 돌격대적 역할을 수행하도록 하는 것”을 청년동맹의 투쟁과업으로 제기하였다.¹⁰³ “최고사령관의 예비전투부대, 별동대”로서의 임무도 담당하는 청년동맹은 당원 양성 및 배출과 관련해서도 중대한 의의를 지니며 이로 인해 당과 대중을 연결하는 인전대, 당의 충실한 보조자로서의 역할뿐만 아니라 혁명과업을 직접 계승하는 노동당의 정치적(전투적) 후비대로서의 역할이 여타 근로단체들보다 더 강조된다. 이와 같은 청년동맹의 위상은 청년동맹의 기관지인 ‘청년전위’가 김일성 사후 1995년부터 ‘로동신

99- 김정일, “청년들과의 사업에 힘을 넣을데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1993년 2월 26일,” 『김정일선집 13권』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 340.

100- 김정일, “우리 나라 청년운동을 새로운 높은 단계로 발전시키자: 청년사업부문 책임일군들과 한 담화 1993년 1월 5일,” 『김정일선집 13권』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 297.

101- 김정일, “김일성동지의 청년운동사상과 령도업적을 빛내어 나가자: 청년절 5돐에 즈음하여 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 기관지 《청년전위》에 준 담화 1996년 8월 24일,” 『김정일선집 14권』, (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 230.

102- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 4권』 (평양: 과학백과사전출판사, 1996), p. 259.

103- 『로동신문』, 2002년 3월 23일.

문’, ‘조선인민군’과 함께 이전의 김일성 신년사를 대신하여 ‘신년공동사설’을 발표하고 있는 데에서도 잘 드러난다. 청년동맹은 창립 40돌과 50돌에 ‘김일성훈장’을 받기도 하였다.

청년동맹 역시 주체사상을 유일한 지도적 지침으로 하여 활동하며 당의 영도 아래 “우리 식 사회주의’를 옹호 고수하여 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하고 전국적 범위에서 민족해방 인민민주주의 혁명과업을 수행하며 나아가서 온 사회를 주체사상화 하고 공산주의사회를 건설”¹⁰⁴하는 데에 투쟁목적을 두고 있다. 청년동맹의 사명은 당의 영도 아래 주체의 혁명위업을 대를 이어 계승 완성하는 것이며, 기본임무는 청년들을 김일성의 혁명사상으로 무장시키고 당의 노선과 정책을 관철하기 위한 투쟁으로 적극 조직 동원하는 것이다.¹⁰⁵

청년동맹은 이와 같은 사명과 임무 수행을 위해 청소년들에 대한 사상교양사업, 청년돌격대에 대한 지도 등을 주요과업으로 실행하고 있으며, 특히 청년동맹의 강화를 위한 전망적 사업이라고 하는 청년동맹의 ‘교대자’, 곧 소년단사업에 대한 지도 강화에 보다 큰 비중을 두고 있다. 청년동맹은 “조국통일위업을 이룩하기 위한 전 민족적 투쟁에서도 선봉적 역할”을 해야 하는 바, “청년학생들은 반미자주화와 사회의 민주화, 조국통일을 위한 남조선 청년학생들의 투쟁을 적극 지지성원”하며, “재일본 조선청년들과 조국통일을 위한 범민족적인 투쟁에 나서고 있는 모든 해외동포청년들의 투쟁을 적극 지지성원”하여야 한다.¹⁰⁶

청년동맹에는 만 14세부터 30세에 이르는 청년들이 의무적으로 가입하며 당원과 여맹원들은 제외된다. 청년동맹은 여타 근로단체와는 달리 군대에도 동맹조직이 구성되어 있으며 군내의 청년동맹은 조선인민군 총정치국이 직접 관할한다. 청년동맹의 최고지도기관은 대회로 되어있으나 실질적으로 권한을 행사하는 조직은 중앙위원회이며 ‘속도전 청년돌격대’가 지속적으로

104. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 4권』, p. 259.

105. 김정일, “현실발전의 요구에 맞게 청년동맹사업을 개선강화할데 대하여: 조선민주청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1964년 4월 22일,” 『김정일선집 1권』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 1.

106. 김정일, “우리 나라 청년운동을 새로운 높은 단계로 발전시키자: 청년사업부문 책임일군들과 한 담화 1993년 1월 5일,” pp. 310-311.

편제되어 있다.¹⁰⁷ 중앙부서로는 조직부, 대학생청년부, 학생소년부, 노동청년부, 선전부, 출판부, 국제부 등이 있다. 또한 지역별로 도(직할시)·시(구역)·군 청년동맹위원회가 있으며 학교와 군대에 초급단체위원회가 있고 연합기업소, 공장 등에도 기층조직이 구성되어 있다. 청년동맹 중앙위원회는 ‘청년전위’, ‘새 날’, ‘소년신문’ 등의 기관신문과 ‘청년생활’, ‘대학생’, ‘새세대’, ‘학생과학’ 등의 기관잡지를 발간하고 있다. 청년동맹은 1946년 6월 세계민주청년연맹에도 가입하였다.

(라) 조선민주녀성동맹(여맹)

여맹은 1945년 11월 ‘북조선민주녀성동맹’으로 창립되었으며 1951년 1월 남북 조선여성동맹 합동중앙위원회에서 조선민주여성동맹으로 통합되었다. 여성들의 대중적 정치조직인 여맹은 다른 근로단체와 마찬가지로 당의 믿음직한 방조자, 당과 여성들을 연결시키는 인전대로서 여맹원들을 주체형의 공산주의 혁명가로 키우는 사상교양단체이다. 여맹의 투쟁 목적 역시 당의 영도 아래 “공화국북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하고 전국적 범위에서 민족해방 인민민주주의 혁명과업을 수행하며 나아가서 온 사회를 주체사상화 하고 공산주의 사회를 건설”하는 데에 있다.

여맹의 가장 중요한 사업은 모든 여맹원들을 김정일에게 충실한 주체형의 공산주의혁명가, 참된 충신으로 키우고 동맹 안에 당의 영도를 충성으로 받들어 나가도록 하는 것이다.¹⁰⁸ 조직체계는 다른 근로단체와 거의 유사하다. 실질적 핵심조직인 중앙위원회 산하에 조직부, 지방지도부, 선전선동부, 아동교양부, 생활문화부, 국제부, 근로여성부 등이 있으며 지역별로 도·시·군·리(동) 여맹위원회, 인민반별 초급단체위원회 등이 조직되어 있다.¹⁰⁹ 여맹 중앙위원회는 기관지 ‘조선녀성’을 발행한다. 여맹 가입 대상은 다른 단체에 가입하지 않은 31세부터 55세까지의 일반여성으로 전업주부인 ‘가두녀성’과 요양 등으로 노동활동을 하지 못하는 여성들이다. 당원이거나 협동

107- 청년동맹 조직구성에 대해서는 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” p. 99.

108- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, pp. 670-671.

109- 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” p. 98.

농장에 소속된 여성은 가입 대상이 아니다. 1983년 여맹 제5차대회에서 가입대상을 다른 근로단체에 가입하지 않은 여성으로 제한하였다.

다. 사회단체

일반적으로 사회단체란 “사회문제의 해결을 목적하는 단체”, 또는 “사회사업을 하는 단체”라고 개념을 정의한다.¹¹⁰ 그러나 북한에서의 개념정의는 다르다. 북한은 사회단체를 “사회의 일정한 성원들이 자기들의 이익을 옹호하기 위하여 자원적 원칙에서 조직한 단체”¹¹¹, 또는 “사회의 일정한 계급 및 계층들이 자기들의 공동의 이익을 옹호하고 공동의 목적을 실현하기 위하여 조직한 단체”¹¹²라고 정의하여 개개인의 의지(의사)에 따라 자발적으로 조직된 이익단체의 성격 및 역할을 강조한다. 그러나 북한의 사회단체는 “당의 외곽단체이며 당과 대중을 연결시키는 인전대인 근로단체들과 당의 영도 밑에 고유한 자기의 사명과 특성을 가지고 활동하는 사회적 조직들”로 구분되며 모든 사회단체의 사업은 수령의 유일적 영도를 받아야 한다.¹¹³ 이는 곧 북한의 사회단체란 “자원적 원칙”에서 조직된 “일정한 성원들”의 이익을 위한 단체라기보다는 당적 영도 아래 당의 노선과 정책을 지지, 선전하는 노동당의 외곽단체, 사상교양단체에 지나지 않음을 말해 준다. 이와 관련하여 북한은 균중단체(사회단체)들의 사업은 곧 당 사업의 일환이라고 한다. 사회단체들의 힘을 동원하지 않고 당이 혼자서 혁명 사업을 수행할 수는 없는 바, 당은 사회단체를 통하여 광범한 균중 속에 당의 노선과 정책을 침투하고 그들을 당의 두리에 묶어 세우며 혁명과업수행으로 조직 동원해야 하기 때문이라는 것이다.¹¹⁴ 북한이 열거하는 사회단체로는 사상교양단체로서 직맹, 농근맹, 청년동맹, 여맹이 있으며, 당의 영도 밑에 고유한 사명을 수행하는 조선문학예술총동맹, 조선기자동맹, 조국평화통일위원회, 조선아세아아프리카단결위원회, 조선적십자회 등이 있다.

110- 이희승 편저, 『국어대사전』 (서울: 민중서림, 1981), p. 1770.

111- 사회과학출판사, 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 528.

112- 사회과학출판사, 『조선말대사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1646.

113- 사회과학출판사, 『정치사전』, p. 528.

114- 과학백과사전출판사, 『백과전서 3권』 (평양: 과학백과사전출판사, 1983), p. 492.

(1) 조선적십자회

조선적십자회는 1946년 10월 북조선적십자사로 설립되어 1948년 현재의 이름으로 바뀐 단체이다. 조선적십자회는 “자원성에 기초하여 무어진 독자적인 인도주의단체로서 사람들의 불행과 고통을 방지하고 덜어주며 건강과 복리를 증진시키고 그들이 자주적이며 창조적인 생활을 누리도록 하는 것을 목적”으로 한다.¹¹⁵ 주요 사업 내용은 적십자 운동의 발전 장려 및 인민들의 자주적 발전 도모, 자연 및 인간에 의한 재난으로부터 사람들의 생명과 재산 보호, 피해자들에 대한 구제활동과 재난에 대처한 사전준비사업 진행, 1차 의료봉사를 비롯한 의료봉사사업과 공공봉사사업, 적십자 및 자원봉사 일군 양성, 평화에 대한 교육사업 진행, 국제인도주의법과 적십자 원칙에 대한 보급 및 선전 진행, 국가보건기관의 보조적 단체로서 사람들의 생명 보호 및 건강 증진을 위한 인민적인 보건시책 관철 사업 지원, 국토의 인공적인 분열로 인하여 갈라진 가족, 친척들의 불행과 고통을 가시며 해외동포들의 조국에로의 귀국과 그들에 대한 원호사업 진행, 침략과 전쟁, 고문을 비롯한 온갖 비인도주의적인 만행 반대, 인간의 자주적 권리 보장, 세계인민들과의 친선과 단결 도모, 공고한 평화실현에의 기여 등으로 제시되어 있다.

지도기관은 대회, 중앙위원회, 상무위원회 등이다. 대회는 적십자회의 최고기관이다. 중앙위원회는 대회와 대회 사이의 최고지도기관으로서 대회의 결정과 권고안을 이행하며 대회 결정의 범위 안에서 적십자회의 모든 활동을 조직 지도한다. 상무위원회는 중앙위원회 전원회의의 휴회 기간에 적십자회 사업을 지도한다. 지방조직은 도(직할시), 시(구역), 군 적십자회 위원회이며 기층조직은 리(동), 공장, 기업소들에 조직된 적십자 초급단체들이다. 조선적십자회는 1956년 5월 국제적십자사위원회 및 적반월회 국제연맹에 가입하여 성원 단체로 활동하고 있다. 조선적십자회는 1명의 위원장과 14명의 부위원장, 9명의 상무위원 및 1명의 서기장이 있으며 중앙부서로 국제부, 동포사업부, 문화선전부, 조직계획부, 출판보도부 등이 있다. 현 위원장은 조선카톨릭교협회 회장과 조선종교인협의회 위원장을 겸임하고 있는 장재언이다.

조선적십자회는 남북한간 민간차원의 적십자회담에서 대한적십자사의

¹¹⁵ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 16권』 (평양: 백과사전출판사, 2000), p. 582.

상대역으로서 2000년 이래 남측과 이산가족 상봉을 논의하는 협상창구의 역할을 해오고 있으며 국제사회 및 남측의 대북식량지원 창구로서도 기능한다.

(2) 조선문학예술총동맹(문예총)

문예총은 1946년 3월 북조선문학예술총연맹으로 창립하여 1951년 월북 남한예술인들을 흡수하여 개편된 조선문학예술총동맹의 후신으로 1961년 2월 개별단체로 있던 모든 예술동맹들을 총망라하여 재조직한 단체이다. “작가, 예술인들의 통일적인 조직이며 사회단체”인 문예총은 당과 작가·예술인들을 연결시키는 인전대로서의 역할을 하며, 김일성·김정일의 주체적 문예사상과 방침을 유일한 지도적 지침으로 삼고 당의 영도밑에 작가, 예술인들에 대한 교양사업을 조직 진행하는 것을 기본사명으로 한다.¹¹⁶ 문예총 규약에 따르면 문예총은 노동당의 영도하에 문학예술 활동을 통하여 근로 인민을 공산주의사상과 혁명 전통으로 교양하는 사업을 자기의 기본 임무로 한다.¹¹⁷ 또한 문예총은 “제국주의의 사상문화적 침투와 온갖 반동적이고 반혁명적인 문예조류와 현상들을 반대”하고 조국통일을 위하여 적극 투쟁하며 주체문학예술을 대외에 널리 선전하고 세계 진보적인 작가, 예술인들과의 친선교류를 강화하는 사업을 진행한다.¹¹⁸

작가, 예술인들에 대한 사상교양사업, 지도·통제사업, 창작지도사업 등을 총괄적으로 하는 문예총 산하에는 조선작가동맹, 조선미술가동맹, 조선무용가동맹, 조선음악가동맹, 조선영화인동맹, 조선연극인동맹, 조선사진가동맹 등 7개 부문별 동맹이 망라되어 있으며, 북한의 모든 문학예술인들은 문예총에 의무적으로 가입해야 한다. 노동당 문예정책 및 노선을 관철하기 위해 작가, 예술인들에 대한 사상교양 및 지도·통제를 담당하는 등 노동당 외곽단체로서의 역할을 하는 문예총의 조직체계는 7개 부문 중앙위원회와 시·도별 총동맹위원회, 각 부문별 시·도위원회 등으로 구성되어 있다. 문예총 중앙위원회는 전국대회(최고지도기관) 사이에 벌어지는 문예총의 모든

116- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 662.

117- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『조선로동당 외곽단체』, p. 322.

118- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 663.

사업을 지도하며 조직부, 선동부, 교양부 등의 부서를 두고 있다. 산하단체로 조선민족음악위원회, 조선공연협회, 조선예술교류협회, 재일본조선문학예술가동맹 등도 있다. 문예총은 당 선전선동부의 당적지도를 받고 내각의 문화성으로부터는 행정적 지도를 받으며, 이로써 당, 문학예술 행정기관, 문예총이 '3위 1체'가 되어 북한의 문학예술사업을 지도·통제한다. 문예총은 대남사업과 관련해 남북 사회·문화교류 분야에서 일정한 역할을 담당하고 있다.

(3) 종교단체

(가) 조선종교인협의회(종교인협의회)¹¹⁹

종교인협의회는 북한에 있는 “여러 종교단체들의 비상설기구”로서 1989년 5월 결성되었다. 종교인협의회에는 조선천도교회, 조선불교도련맹, 조선그리스도교련맹, 조선카톨릭교협회가 망라되어 있으며 기본사명은 북한 종교인들의 힘과 지혜를 합쳐 민족공동의 이익을 도모하는데 있다. 북측에 따르면 종교인협의회는 북한에서의 사회주의, 공산주의 건설과 조국의 자주적평화통일, 반전 반핵 평화 등을 위하여 투쟁하며 종교단체들 사이의 협조와 국제종교기구 및 단체들과의 친선과 유대를 도모하기 위하여 활동한다. 종교인협의회는 1991년 7월 세계 종교 및 평화회의에 가입하였다.

종교인협의회는 대남 전위기구인 조국통일민주주의전선 산하단체로서 여타 사회단체가 그러하듯이 노동당의 대남·통일정책과 노선을 지지 선전하는 당의 외곽단체에 지나지 않는다. 따라서 종교인협의회는 종교 본연의 활동보다는 대남선전 선동 및 비방, 해외동포 및 종교인 포섭, 국제적 종교단체들과의 연대성 강화 등 주로 정치적인 기능 수행에 치중한다.

(나) 조선불교도연맹(조불련)

조불련은 1945년 12월 북조선불교도연맹으로 발족하였으며 1972년 현재의 이름으로 바꾼 종교단체이다. 북측에 따르면 조불련은 북한 “전체 불교도들의 리익을 대변하고 그들의 신앙생활을 지도하는 유일한 불교조직”이며

¹¹⁹ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 19권』, p. 67.

“현세에 ‘지상정토’ 실현을 기본 사명”으로 하고 있다.¹²⁰ 또한 조불련은 불교의 현대화 실현, 도제양성과 포교, 역경(譯經)의 3대 사업을 하며 “조선민족의 이익을 옹호하고 우리 식 사회주의제도를 공고 발전시키기 위하여 노력”한다. 불교문화재 관리사업도 조불련의 주요사업이다. 조불련의 주요활동 가운데 하나는 평화통일을 위한 활동이다. 조불련은 “조국통일을 지상의 과업으로 삼고 사상과 제도, 당파와 신앙의 차이를 초월하여 민족대단결을 이룩하며 민족자주의 원칙에서 나라의 평화적통일을 실현하기 위하여 활동”하며, “제국주의와 온갖 반동세력의 침략과 전쟁정책을 반대하고 평화를 수호하며 세계 각국 불교도들과의 친선협조관계를 발전시키기 위하여 투쟁”한다. 조불련은 조선종교인협의회 가입단체이며 1976년 아시아 불교도 평화회의에 정식회원국으로 가입하였다. 조직체계로는 중앙위원회와 지방조직이 있고 산하에 여러 사찰과 불교도들을 망라하고 있으며, 불교 종파나 종단이 없는 북한에서는 조불련이 전국의 불교도를 관장하고 있다. 조불련은 1988년 묘향산 보현사에서 40여년 만에 석탄절 기념법회를 열고, 이후 해마다 불교의 3대 의식인 열반절(음2.15), 석탄절(음4.8), 성도절(음12.8) 등에 즈음하여 기념법회를 열고 있으며 한국 불교계와의 합동법회도 개최한다.

(다) 조선그리스도교연맹(조그련)

조그련은 1946년 11월 북조선기독교연맹으로 시작한 조선기독교도연맹을 1999년 1월 명칭 변경한 종교단체이다. 북측에 따르면 조그련은 북한 “그리스도교인들의 권리와 리익을 옹호하며 그들의 신앙생활을 지도하는 민주주의적이며 초교파적인 그리스도교 조직”¹²¹이다. 조그련의 기본사명은 북한 개신교인들의 신앙의 자유와 민주주의적 권리 옹호, 나라의 융성 번영과 조국의 자주적 평화통일, 세계의 공고한 평화를 위한 투쟁 등으로 되어 있다.¹²² 조그련은 조국통일민주주의전선의 구성 성원이며 조선종교인협의회에 가입단체이다. 조직체계는 중앙조직으로 총회, 중앙위원회, 상무위원회가 있으며 지방조직으로 도(직할시), 시, 군(구역) 위원회가 있다.

¹²⁰- 위의 책, p. 47.

¹²¹- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 561.

¹²²- 위의 책, p. 561.

조그련은 북한의 종교단체들 가운데 활동이 가장 활발한 단체이다. 특히 미국 개신교회와 북한 당국의 교류가 빈번해짐에 따라 그 사이에서 중개 역할을 담당했던 조그련의 위상이 크게 향상된 것으로 평가되고 있다.¹²³ 다른 종교단체들에 비해 조그련은 북한의 종교단체에서 보편적으로 나타나는 대외적인 정치기능 외에 북한 내의 개신교 신자 관리, 성경·찬송가 편찬 등 종교단체 본연의 활동도 활발하게 하고 있다. 또한 조그련은 북한의 식량난 이래 남한 및 해외 개신교 단체들의 대북지원 창구로서의 역할도 하고 있다.

(라) 조선카톨릭교협회(카톨릭교협회)

카톨릭교협회는 1988년 6월 조선천주교인협회로 결성되어 1999년 6월 현재의 이름으로 바꾼 카톨릭 교인들의 종교단체이다.¹²⁴ 카톨릭교협회는 “카톨릭교인들의 리익을 위하여 투쟁하는 대중적이며 민주주의적인 카톨릭교조직”으로서 카톨릭교인들의 신앙의 자유와 권리 옹호, 교인들 사이의 연계와 단합 도모, 나라의 번영과 조국통일 실현에의 적극 참가, 사랑·화해·평화의 복음정신에 기초하여 국제종교기구 및 단체들과의 친선관계 발전 등을 기본사명으로 하고 있다.¹²⁵ 카톨릭교협회는 조선종교인협회의회의 가입단체이며 중앙위원회와 산하에 지구협회 조직이 있다. 지방조직은 구성되지 않은 것으로 알려져 있다. 카톨릭교협회 조직의 취지는 비교적 정치성이 적으며 “교회의 발전과 권익옹호”, “교인 호상 간의 연계와 단합도모”, “복음정신에 기초” 등을 강조하는 등 종교단체 본연의 성격과 기능을 엿보이고 있다. 이는 시기적으로 북한당국이 대외전략·전술적 차원에서 종교의 활용을 적극화한 즈음에 천주교 단체를 결성했기 때문만이 아니라, 천주교의 최고 위중앙조직인 바티칸 로마 교황청을 의식한 때문이라고도 볼 수 있다. 카톨릭교협회는 한국 천주교의 대북지원 창구로서의 역할도 하고 있으며 장재언 카톨릭교협회 회장은 조선적십자회 회장으로 재임중이다.

¹²³ 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』 (서울: 다산글방, 2002), p. 217.

¹²⁴ 명칭 변경과 관련해서는, 교인들의 협의회에서 교회로 발전하려는 의지를 보인 것으로 평가되기도 한다. 『평화신문』, 1999년 6월 20일; 위의 책, p. 213에서 재인용.

¹²⁵ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 19권』, pp. 80-81.

(마) 조선천도교회 중앙지도위원회(천도교중앙지도위원회)

천도교중앙지도위원회는 1947년 북조선천도교총무원 결성, 1952년 조선천도교회로 개칭 등의 과정을 거쳐 1974년 현재의 이름으로 바뀐 종교단체이다. 북한은 천도교중앙지도위원회가 북한 “천도교인들의 리익을 위하여 투쟁하는 대중적이고 민주주의적인 천도교 조직”이며 “민족애와 민족자주정신에 기초하여 나라와 민족의 자주권을 수호하고 사회주의 건설을 힘 있게 밀고 나가며 온 민족의 대단결로 나라의 자주적 평화통일을 실현하기 위하여 투쟁하여 왔다”고 한다.¹²⁶ 천도교중앙지도위원회의 최고의결기관은 대회이며 최고집행기관은 중앙지도위원회이다. 하부조직으로는 도(직할시), 시, 군(구역)에 총무원이 있으며 리(동)에는 말단조직인 전교실이 있다.

북한에서 천도교는 타종교에 비해 긍정적인 평가를 받고 있다. 이는 천도교가 민족주의적·현실참여적이며 농민의 지지를 받았고, 또한 사회주의 건설과 통일전선에 적극 참여했다는 점을 높게 평가한데 따른 것이다. 이와 관련하여 김일성은 자신이 ‘항일무장투쟁시기’에 천도교인들과 통일전선을 하는 데에 큰 힘을 넣었음을 밝힌 바 있다. 당시 항일유격대가 활동하던 시대에 천도교인들이 적지 않았는 바, 김일성은 천도교인들을 반일의 기치 밑에 묶어 세우기 위하여 천도교 하층과의 사업을 적극 벌이면서 상층을 교양하고 포섭하는 사업도 동시에 추진하였다고 한다.¹²⁷

1974년 명칭 변경과 함께 활동을 재개한 천도교중앙지도위원회 역시 여타 종교단체들과 마찬가지로 남한 및 해외 동포 종교인들과의 통일전선 구축, 해외 종교인 포섭, 국제종교계와의 연대성 강화 등을 목적으로 활동하는 노동당 외곽단체이다. 그러나 천도교중앙지도위원회는 1986년부터 천도교 창도 기념일인 천일기념식을 행하고 있으며 1993년부터는 개천절을 기념하고 있고 1994년부터는 단군제도 거행하는 등 종교 본연의 활동도 점차 확대해 나가고 있다. 천도교중앙지도위원회는 노동당의 우당인 천도교 청우당과 연관되어 있으며, 따라서 천도교 청우당과 천도교 중앙지도위원회는 조직상으로만 이원화되어 있을 뿐 실제 활동은 단일단체처럼 하고 있다.

¹²⁶- 위의 책, p. 76.

¹²⁷- 김일성, “온 민족의 단합된 힘으로 조국통일을 자주적으로 실현하자: 제3차 범민족대회 참가한 해외동포들과 한 담화 1992년 8월 19일,” 『김일성저작집 43권』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 400.

라. 대남 통일사업 민간기구·단체

(1) 조선아세아태평양평화위원회(아태평화위)

북한의 민간외교(인민외교) 전위조직들 가운데 하나인 아태위는 1994년 10월 노동당 통전부 산하 조직으로 설립되었으며 1990년대 후반 이래 활동 영역이 점차 확대 강화된 기구이다. 기구 설립목적은 아시아 태평양 지역에서 항구적이고 공고한 평화와 안전을 보장하며 이 지역 사람들의 사회정치적, 경제적 발전에 유리한 평화적 환경을 조성하기 위해 폭넓고 다양한 활동을 적극 벌여나가기 위한 것으로 되어 있다. 아태평화위는 남북관계 및 한반도 통일을 비롯하여 핵과 군축, 환경보호 등 정치, 경제, 사회, 문화, 체육, 관광 등 전반적인 분야에 걸쳐서 다양한 활동을 하고 있으며, 창설 이후 민간차원의 대남관계와 미·일을 비롯한 서방권을 상대로 한 대외업무를 주도적으로 담당하고 있다. 또한 아태평화위는 ‘비정부 평화애호기구’임을 표방하고 있으나 실질적으로는 정부기구나 다름없으며 특히 대남협상, 대남사업과 관련해 가장 활동이 활발한 단체인 바,¹²⁸ 실질적인 대남정책 총괄 기구로서 인식되어져 있다.¹²⁹ 아태평화위는 우리측과 2000년 정상회담 개최를 합의하였으며, 현대와의 금강산 관광사업이나 개성공단 사업의 합의를 한 상대도 아태평화위이다. 또한 아태평화위는 정주영 현대그룹 명예회장 사망 때 조문단 파견(2001.3), 정몽헌 현대아산 회장 사망 때 금강산에서 추도식(2003.8) 진행 등을 하였다. 북한의 민간외교 전위조직으로서의 아태평화위의 비중은 조직 구성원들이 중량급 인사들이라는 데에서도 잘 나타난다. 예를 들면 당 중앙위원회 대남비서로 통전부장을 겸직해 오던 김용순을 위원장으로 하여, 대남전문가인 전금진, 이종혁, 김형우, 림동옥 등이 부위원장으로 재임한 바 있다. 조직체계는 위원장과 수 명의 부위원장들, 그리고 서기장으로 구성되어 있다. 부위원장이나 서기장은 노동당의 부부장이나 내각의 상과 부상급의 대우를 받으며 그 밑에 실무를 담당하는 참사 등이 있다.¹³⁰

128- 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 203.

129- 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” p. 105.

130- 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 204.

(2) 조국통일민주주의전선(조국전선)

조국전선은 1946년 7월 북측의 정당과 사회단체 대표들이 결성한 북조선 민주주의민족통일전선을 모태로 하여 1949년 6월 남과 북, 해외의 70여 개 정당과 사회단체를 망라해 재조직된 단체이다.¹³¹ 북측에 따르면 조국전선은 민족적자주권을 실현, 옹호고수하고 조국과 민족의 융성번영을 이룩하려는 애국적·민주주의적 정당, 사회단체들과 각계각층 인민들의 공통된 지향, 그리고 혁명 발전의 합법적적 요구에 따라 조직된 전 민족적인 통일전선 조직체이다. 조국전선은 “통일을 지향하는 모든 애국적 민주주의 역량을 묶어세운 정치조직체”¹³²라는 것이다. 또한 북측에 따르면 조국전선은 ‘자원성의 원칙’에 따라 결성되었으며 이 단체에 망라된 모든 정당, 사회단체들은 독자성을 가지고 활동한다. 조국전선의 기본사명은 “북과 남, 해외에 있는 모든 조선동포들을 하나의 통일전선대오에 튼튼히 묶어세우고 그들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 투쟁으로 힘 있게 조직 동원하는 것”¹³³이다.

조직체계는 최고협의회기관인 대회, 대회와 대회사이의 최고 협의기관인 중앙위원회, 중앙위원회와 중앙위원회 사이의 최고협의기관인 상무위원회, 상무위원회와 상무위원회 사이에 제기되는 문제들을 협의하는 의장단 등으로 구성되어 있다. 의장단은 중앙위원회와 상무위원회, 의장단회의의 의장의 직책을 윤번으로 맡아 수행한다. 또한 중앙위위원회는 중앙위원회의 전 반 사업을 계획, 조직하며 집행하기 위하여 상설기구로서 서기국을 설치한다. 조국전선 역시 노동당의 정책과 노선을 지지 옹호, 관철하기 위해 활동하는 노동당의 전위기구이다. 조국전선은 남한과 해외의 각계각층 단체 및 인사들을 대상으로 통일전선을 형성하며 통일정책 및 노선과 관련한 북측의 입장을 지지 선전하는 한편 남북관계 현안, 또는 주한미군 관련 현안 등에 대해 북측의 입장을 대변하는 담화 및 성명을 발표하기도 한다.

¹³¹ 조국전선은 당초 72개 정당·회단체로 출발하였으나 지금은 조선노동당, 사회민주당 등의 정당을 비롯하여 김일성사회주의청년동맹, 조선직업총동맹 등의 근로단체와 종교단체 등 24개 정당·사회단체로 구성되어 있다. <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=81>.

¹³² 사회과학출판사, 『정치사전』, p. 772.

¹³³ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 488.

(3) 조국평화통일위원회(조평통)

조평통은 “조선로동당의 령도 밑에 민족의 단합과 나라의 통일을 촉진하기 위한 제반 문제들을 협의하고 실천해 나가기 위하여 조직된 조국통일운동의 상설기관”¹³⁴이다. “자주적평화통일을 지향하는 각 정당, 사회단체 대표들과 각계 인사들을 망라하여 결성”된 조평통은 다음과 같은 역할 및 투쟁 목표를 제시하고 있다. 자주적 평화통일을 앞당기기 위한 조직선전자적 역할, 주체사상 구현을 통한 자주적·평화적 통일 실현, 온 민족의 대단결, 민족분열책동과 새 전쟁 도발책동 폭로 분쇄 및 자주·민주·통일을 위한 “남조선인민들의 투쟁” 지지성원, “조선의 평화와 통일을 지지”하는 세계의 진보적 단체들과 평화애호인민들과의 연대성 강화 등이 그것이다. 그러나 조평통은 “자주적평화통일을 지향하는” 다양한 세력들의 결집체이며 통일운동 단체임을 표방하면서 실제에 있어서는 대남 및 해외동포들을 대상으로 통일전선을 형성하는 것을 주요업무로 수행한다. 대남관련 단체들 가운데 가장 규모가 크고 비중이 높은 단체로 알려져 있는¹³⁵

조평통은 4·19혁명 직후 국내의 학생 및 재야 등으로부터 통일논의가 분출되자 이를 대남 혁명전략에 활용하기 위해 ‘평화통일과 남북교류’를 표방하면서 등장한 노동당의 대남전위기구이다.¹³⁶ 북한은 조평통의 임무에 대해 “남조선 인민들과 해외동포들을 수령의 두리에 굳게 묶어 세워 그들이 남조선에서 미제 침략자들을 몰아내고 나라의 자주적 평화통일을 실현하기 위한 투쟁에 적극 나서도록 하며” 북한 주민들로 하여금 “남조선인민들의 반파쇼 자주화 투쟁을 모든 힘을 다해 적극 지지, 성원하도록 정치선전사업”¹³⁷을 하는 것이라고 밝히고 있다. 실제에 있어 조평통은 노동당 통일정책 옹호, 선전 및 남북대화와 관련한 북측 입장 대변, 남북한간 현안과 관련한 북측 입장 표명 및 친북여론 조성, 또는 대남 요구사항 제시 등의 기능을 하고 있다. 조평통 역시 간부 대부분이 당·정 고위간부들이다. 예를 들면 남북장관급회담 북측단장이었던 전금철과 김령성을 비롯하여 양형섭, 김용

134. 백과사전출판사, 위의 책, pp. 500-501.

135. 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 203.

136. <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=15>.

137. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 500.

순, 임동옥 등이 부위원장을 역임하였으며, 안경호(서기국장), 최승철(조평통서기국부장), 최성익(책임참사) 등도 핵심적인 지위에 있었다. 조평통의 조직체계는 중앙위원회와 상무위원회, 참사실과 서기국 등으로 구성되어 있으며 상설기구인 서기국 산하에 조직부, 선전부, 회담부, 조사연구부, 총무부, 자료종합실 등 6개 부서가 있다.¹³⁸

(4) 조선대외문화연락위원회(대외문화연락위원회)¹³⁹

1956년 4월 창설된 노동당 외곽기구인 대외문화연락위원회는 민간수준의 친선 및 문화교류를 앞세워 중립국을 비롯한 서방국가와의 대외활동을 위한 목적으로 설립되었다. 대외문화연락위원회는 주로 대상국가에서 김일성 주체사상 연구단체를 조직하거나 반제·반미 연대를 강화하며 민간차원을 명분으로 한 외교 접촉 창구 역할을 한다. 또한 대외문화연락위원회는 해외를 대상으로 하여 선전책자 살포 등 각종 선전활동을 담당하며 노동당 국제부의 지도하에 친선대표단을 구성하여 해외 각국 순방 및 문화교류협정 조인 등의 활동을 한다. 대외문화연락위원회는 산하단체 성격으로 조일우호친선협회, 조중친선협회, 조선프랑스친선위원회 등 해외 각국과의 친선협회도 망라하고 있다.

(5) 조국통일범민족연합(범민련) 북측본부 및 조국통일범민족청년학생연합(범청학련) 북측본부

□ 범민련

범민련은 제1차 범민족대회(1990.8.13~17)의 결의에 따라 1990년 11월 결성된 통일전선단체이다. 북측에 따르면 범민련은 “조국통일을 실현하기 위하여 싸우는 북과 남, 해외 동포들의 애국적이며 거족적인 통일운동연합체”로서 “전민족의 대단결과 조국의 자주적 평화통일을 이룩하는 것”을 설립 목적으로 하며 “자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일 3대 원칙을 기본 지침”으로 하여 활동한다.¹⁴⁰ 또한 범민련은 조국통일 3대 원칙을 지지하고

¹³⁸- 김근식, “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서,” p. 106.

¹³⁹- 위의 글, p. 105.

조직의 강령과 규약을 승인하는 남과 북, 해외의 정당, 단체 및 개별적 인사들로 구성되며 민주주의 원칙 및 남과 북, 해외 3자 합의체에 의하여 조직 운영된다. 조직체계는 최고의결기구인 조국통일범민족대회와 이를 대신하는 남과 북, 해외 중앙위원 연석회의, 그리고 범민련공동의장단, 공동사무국 등으로 구성된다. 지역조직으로는 북과 남, 해외에 각각 지역본부를 두고 해외본부 밑에는 일본, 미국, 캐나다, 유럽, 독립국가연합, 중국, 호주 등에 지역지부가 있으며 해외본부는 일본 동경으로 되어 있다. 해외본부는 1990년 12월 베를린에서 결성되었으며 북측본부는 1991년 1월, 남측본부는 1995년 2월에 결성되었다.

북한은 범민련이 ‘거족적인 통일운동연합체’임을 주장한다. 그러나 범민련 역시 1990년대 들어 통일열기의 고조와 함께 통일운동이 활성화된 남한 사회의 분위기에 편승하여 통일전선 형성을 획책한 노동당의 외곽단체에 불과하다. 범민련 북측본부의 의장, 부의장, 중앙위원 등이 대부분 조평통, 조국전선 등 통일전선사업을 담당하는 당의 외곽단체에서 활동하고 있음은 이를 말해 준다.¹⁴¹ 또한 범민련이 주도하는 범민족대회는 북한의 조국통일 3대 원칙 가운데 하나인 ‘민족대단결’의 구현, 곧 북한의 통일노선·정책의 구현을 의미한다. 이와 관련하여 김일성은 “범민족대회는 민족대단결을 위해 반드시 계속”¹⁴²되어야 하는 바, “전 민족적인 회의(북남연석회의형식, 각계각층연합회의, 정치협상회의형식 등) 조직과 함께 앞으로 범민족대회도 계속 조직”¹⁴³하며, “범민족대회가 온 민족의 대단결을 이룩하기 위한 대회로 되자면, …범민족대회는 반드시 북과 남, 해외의 대표들이 다 참가하는 원칙에서 조직”¹⁴⁴해야 한다고 강조하였다. 범민련이 다른 유사한 통일전선단체들과 다른 점은 남한에도 지역본부가 있다는 것이다. 범민련은 유럽, 북미주, 일본 등에 해외 본부를 설치, 운영하고 있다. 그러나 해외 본부의 활동은 북측 본부에서 결정된 사항을 충실히 이행할 뿐 독립적인 역할은

140- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 489.

141- 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 213.

142- 김일성, “온 민족의 단합된 힘으로 조국통일을 자주적으로 실현하자: 제3차 범민족대회 참가한 해외동포들과 한 담화 1992년 8월 19일,” p. 408.

143- 위의 글, p. 409.

144- 위의 글, pp. 409-410.

수행하지 못하고 있다.¹⁴⁵ 2000년 남북 정상회담 개최 이래 범민련 활동은 점차 약화되는 추세이다.

□ 범청학련

1992년 8월 결성된 범청학련은 “조국의 자주적 평화통일을 염원하는 북과 남, 해외 동포청년학생들과 그 조직들이 망라된 전민족적 청년학생연합체”로서 결성 목적은 “민족의 자주와 평화통일을 가로막는 외세를 반대하고 민족의 대단결을 실현”하는데 있으며 “조국통일 3대원칙을 지침”으로 하여 활동한다.¹⁴⁶ 범민련과 같이 범청학련도 남과 북, 해외 3자 합의제로 조직, 운영되며 조직체계 역시 중앙조직과 공동사무국, 지역조직 등으로 구성된다. 중앙조직으로는 범청학련 총회와 중앙위원회, 공동의장단 등이 있으며 지역조직으로는 남과 북, 해외에 각각 지역본부를 두고 해외본부 밑에는 중국, 독립국가연합, 일본, 미국, 캐나다, 유럽 등지에 지부가 있다. 해외본부는 범민련과 마찬가지로 일본에 설치되어 있다. 2000년 남북정상회담 이래 범민련은 점차 활동이 약화되어 가는 추세인 반면에 범청학련은 상대적으로 활동이 강화되는 추세를 나타냈다.

2000년 11월 범민련 북측본부는 활동방향으로 조국통일 3대현장 기념탑 건립사업, 남한과 해외 통일운동단체들과의 연대 강화 등을 제시하고 “범청학련이 앞으로도 계속 범민련운동의 선봉투사가 되어 국내외에서 조국통일운동을 힘차게 벌여 나가도록 적극 도와주고 내세워야 한다”¹⁴⁷고 강조한 바 있다. 또한 2001년 2월에는 특별 임시 공동의장단회의를 열고 “새로운 정세의 요구에 맞게 대결시대의 운동방식에서 벗어나 온 겨레와 함께 통일운동의 새로운 민주적 길을 열어 나갈 것”이라며 통일운동의 방식 전환 및 지평 확대를 선언하고 “6·15 북남공동선언 이행에 책임 있는 직접적 당사자인 남북 당국과 연대, 협력할 것”임을 강조한 바 있다.¹⁴⁸

145- 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 213.

146- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 490.

147- 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” p. 214.

148- 위의 글, p. 214.

(6) 민족화해협의회(민화협)

민화협은 대북 포용정책을 표방한 국민의 정부 출범 이후 북한의 각계각층 단체 및 인사들이 ‘민족화해’를 내세워 1998년 6월 설립한 통일전선단체이다. 민화협 설립은 “나라와 민족을 사랑하고 조국통일을 바라는 남조선과 해외 여러 단체 및 인사들과의 래왕과 접촉, 대화와 협력을 적극 추진해 나갈 것”을 취지로 하고 있으며, 조평통, 아태평화위 다음으로 대남사업에서 중요한 일을 수행하고 있다.¹⁴⁹ 세부적인 조직 편제에 대해서는 잘 알려져 있지 않고 사민당 위원장이며 최고인민회의 상임위 부위원장인 김영대가 회장직에 있다.

대남 민간채널로 기능하는 민화협은 남측의 민족화해협력범국민협의회(1998.8결성)를 비롯한 사회·문화계 및 대북지원 NGO들의 대북 접촉 창구 역할을 하며 때로는 남북관계 현안과 관련해 북측의 입장을 대변하는 역할도 한다. 또한 민화협은 북한 실세들의 대외 경제활동 창구로서도 기능한다. 이와 관련하여 2007년 11월 초 북한은 민경련을 파트너로 대북사업을 벌여 온 한국의 NGO단체들에 대해 북한의 접촉 창구를 민경련이 아닌 민화협으로 변경할 것을 통보한 바 있다.¹⁵⁰

(7) 단군민족통일협의회(협의회)¹⁵¹

단군민족통일협의회는 1997년 8월 15일 오익제 전 천도교 교령의 월북을 계기로 하여 “민족의 대단합으로 조국의 평화적 통일을 앞당기기 위해서”라는 명분으로 같은 해 9월 설립된 대남통일전선체이다. 조직체계는 회장(류미영: 천도교청우당 위원장) 부회장, 사무장, 그리고 다수의 회원들로 구성되어 있다. 협의회는 1994년 이후 매년 10월 3일 개천절을 맞아 단군릉에서 협의회 주관으로 천도교인들과 각 계층 근로자들이 참가한 가운데 천도교식과 대중교식, 조상 전례의 제법을 배합한 제례로 단군제를 개최해 오고 있다. 또한 협의회는 단군과 고조선에 관한 남북 공동 학술토론회, 개천절

149- 위의 글, p. 207.

150- 『시사 IN(20호)』, 2008년 1월 28일.

151- <http://nk.chosun.com/glossary/glossary.html?ACT=word2&enc_id=10>; 이성구, “김정일 정권의 대남정책 1994-2005,” pp. 215-217.

민족공동행사 등을 개최한 바 있다. 협의회는 연례적인 단군제 행사를 개최함으로써 한반도 역사의 정통성이 단군으로부터 김일성·김정일 정권에 계승되고 있는 것처럼 과시하는 한편, 매년 개천절 남북공동행사를 제의하며 남측의 대종교와 천도교를 비롯한 종교계를 대상으로 통일전선을 형성하는 등 대남 활동을 전개하고 있다.

(8) '6·15공동선언실천북측위원회'(6·15실천북측위원회)¹⁵²

2004년 12월 결성된 6·15실천북측위원회는 범민련 북측본부와 민화협의 활동을 이어 새롭게 구성된 가장 폭넓은 기구이다. 이 기구는 남북공동행사와 분야별 남북 사회·문화교류 행사를 주관하고 있으며 산하에 노동, 농민, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과위원회를 두고 있다. 6·15실천북측위원회는 2006년 3월 총회를 열어 김기남 당비서와 내각 총리를 명예위원장으로 하고 당시 남북 장관급회담 북측 수석대표인 권호웅 내각 참사를 부위원장에 재임시킴으로써 대남 통일사업 민간기구로서의 6·15실천북측위원회의 의의와 중요성을 짐작케 하였다.

이 기구에 합류한 단체로는 직맹, 여맹, 농근맹, 문예총, 조선학생위원회, 조선작가동맹, 조선기자동맹, 청년동맹, 범청학련북측본부 등 부문 조직과 조선종교인협의회 및 4대 종단, 노동당, 사민당, 청우당 등의 정당, 민주조선, 노동신문, 조선중앙통신 등의 언론과 조선중앙텔레비전 등의 방송, '우리민족끼리'와 같은 인터넷 홍보매체, 내나라영화촬영소와 내나라비디오 등의 영상제작소 등이 있다. 6·15북측위원회 위원장 안경호는 통전부 부부장과 조평통 부위원장 겸 서기국장에 재임하였다.

마. 해외교포 조직

(1) 북한의 해외교포운동·사업

북한의 해외교포운동은 해외교포들의 이익을 옹호 보장하며 조국과 민족을 위하여 복무하는 것에 목적을 두고 있으며,¹⁵³ 이에 따라 북한은 해외교

¹⁵² 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 830-831.

¹⁵³ 김정일, “총련사업을 잘 도와줄데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과

포운동을 해외에 사는 동포들의 민족적 자주성 옹호, 실현을 위한 조직적인 사회정치적 운동, 그리고 민족적 권리 수호 및 조국의 자주적 발전을 위한 민족적 애국운동으로 규정한다. 이와 같이 규정되는 해외교포운동의 궁극적 지향점은 주체사상을 해외교포운동에 구현하여 조국의 통일과 민족의 번영을 위한 애국위업수행에 헌신하는 것이다.¹⁵⁴

북한은 조국통일과 민족번영을 위해 해외교포들이 수행해야 할 중요 임무, 곧 해외교포운동의 기본임무로 다음의 네 가지를 강조한다.¹⁵⁵ 첫째, 모국의 공민권과 인권, 생활권, 기업권, 민족교육의 권리, 귀국의 권리, 조국과 제3국에로의 자유왕래의 권리, 사회정치활동의 자유 등 해외동포들의 민주주의적 민족 권리를 옹호하는 것이다. 둘째, 조국을 옹호하고 나라의 자주적 발전에 적극 이바지하는 것이다. 셋째, 거주국 인민들과의 친선을 도모하고 세계 여러 나라 인민들과의 단결을 이룩함으로써 민족적 애국운동에 대한 국제적 연대성을 강화하는 것이다. 넷째, ‘남조선인민들의 반미자주화, 반파쇼 민주화’ 투쟁을 적극 지지하고 조국통일을 실현하기 위하여 견결히 투쟁하는 것이다. 또한 북한은 해외교포운동에서 견지하여야 할 원칙으로 사상과 영도의 유일성 보장, 주체 확립, 민족적 단합 실현 및 해외교포운동의 합법성 보장 등을 제시한다. 이 가운데 핵심은 사상과 영도의 유일성 보장이다. 북한은 해외교포운동이 민족의 영도자(김일성)의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로 삼고 민족의 영도자(김일성·김정일)의 유일적 영도 밑에 모든 활동이 전개되어야 한다고 강조하는 바,¹⁵⁶ 이로서 해외교포운동의 주체는 해외교포가 아닌 ‘영도자’이며 해외교포조직은 해외에 설치된 당의 외곽 기구에 지나지 않음을 시사하고 있다.

북한의 해외교포사업¹⁵⁷은 당 비서국 산하 통전부의 직할부서인 해외담

한 담화 1975년 3월 25일), 『김정일선집 5권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 73.

154. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』 (평양: 과학백과사전출판사, 2000), p. 636.

155. 위의 책, p. 638.

156. 위의 책, p. 639.

157. 북한은 재일동포의 복송사업이 시작된 1959년에 ‘교포사업총국’을 설치한 바 있다. 김일성, “조선로동당과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여(발췌): 일본 《아사히신문》 편집국장 및 교도통신사 기자와 한 담화 1971년 9월

당과와 조국통일연구원이 주로 담당하며 당 외곽단체인 해외동포원호위원회, 태평화위, 조평통 등은 해외교포를 대상으로 통일전선 구축 사업·활동을 모색·추진한다. 또한 내각의 해외동포영접국과 외무성 산하 각국 해외공관 및 대표부도 해외교포 관련 정책 및 사업에 관여한다. 북한은 다양한 정책 및 제도를 통해서도 해외교포와의 민족적 일체성 및 관계를 유지 강화하고 당·국가 정책의 실현에 적극 활용한다. 그 가운데 하나는 해외교포를 대상으로 한 ‘공민화’정책이다. 이는 “공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선 사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은 자”(제2조 1항)와 “다른 나라 공민 또는 무국적자로 있다가 합법적 절차로 공화국 국적을 취득한 자”(제2조 2항)를 ‘조선민주주의 인민공화국 공민’으로 규정한다. 북한의 국적법에 근거한 것이며, 이에 따라 “조선민주주의인민공화국의 국적을 가지고 해외에서 사는 사람”¹⁵⁸, 즉 ‘해외조선공민’은 국적법 제3조에 의거하여 북한당국의 보호를 받는다. 북한의 국적법 제3조는 “조선민주주의인민공화국 공민은 거주지나 체류지에 관계없이 공화국의 법적 보호를 받는다”라고 명시되어 있다. 북한은 ‘조국통일상’을 비롯한 다양한 포상 및 각종 학위 수여제도를 통해서도 해외동포와의 관계 발전 및 강화를 도모한다. 1990년 7월 제정된 조국통일상은 “조국통일을 위한 사업에서 큰 공헌을 세운 사람에게 수여하는 영예상”으로 “조국의 자주적 평화통일을 위한 투쟁에서 특출한 공헌을 세운 북과 남, 해외의 동포들을 국가적으로 표창하기 위해 제정”¹⁵⁹된 것이다. 이 외에도 북한은 최고인민회의에 해외대표제를 설치하여 재일교포 등 해외교포들을 대의원으로 선출함으로써 해외교포사회와의 연계를 유지·강화시킨다. 북한은 김일성·김정일 업적 및 위대성 찬양, 노동당의 조국통일정책과 그 실현을 위한 투쟁 해설 선전, 민족대단결을 이룩하기 위한 선전 등을 주요 내용으로 하는 재일 및 재중·러 동포들을 대상으로 하는 해외동포 방송¹⁶⁰을 통해서도 해외교포와의 관계 강화 및 활용도 제고를 꾀한다.

25일, 10월 8일,” 김일성, 『조선해외교포운동에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 95.

158. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 644.

159. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17권』, p. 492.

160. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, pp. 643-644.

북한의 해외교포운동이 본격화된 것은 1955년 5월 일본에서 총련이 결성된 이후이다.¹⁶¹ 북한은 총련을 기반으로 해외교포들을 결속시켜 조직을 강화하면서 북한지지운동, 남한정부 반대투쟁, 민족적 권리 옹호투쟁, 민족교육 지원 정책, 조국으로의 자유왕래 실현운동, 북송사업, 조국통일운동, 대중교양사업 등의 활동을 전개하였다. 대남·통일정책과 관련하여 해외교포의 중요성이 인식, 부각되기 시작된 것은 총련을 통한 해외교포의 북송사업이 중단된 이후부터이다. 1960년대와 1970년대에 북한은 일본 이외의 지역에서도 총련을 모델로 해외교포들을 조직화하고 교포들 사이에 연대를 강화하기 위해 노력하였으며, 특히 남한정부 반대운동과 북한지지운동, 통일운동 등 정치적 운동에 주력하였다. 또한 1980년 제6차 당 대회에서 ‘고려민주련방공화국창립방안’을 제안한 이후로는 조국통일운동과 함께 북한의 경기침체에 따른 해외교포들로부터의 지원 유도가 해외교포운동의 주요 목표가 되었다.¹⁶²

대남·통일정책과 관련한 북한의 해외교포정책은 남북한간 체제경쟁에서의 우위 선점과 통일문제에서의 주도권 확보를 위한 노력의 일환으로 전개되었으며, 해외교포를 대상으로 한 통일전선 형성 차원에서 모색·추진되었다. 이와 관련하여 김일성은 “북과 남, 해외에 있는 모든 조선동포들이 사상과 제도, 당파와 정견의 차이를 가리지 말고 조국통일의 기치 아래 하나의 민족 대통일전선에 굳게 뭉쳐 투쟁하여야 한다”¹⁶³라고 밝힌 바 있다. 북한은 1971년 8월 처음으로 재외교포를 ‘민족’이라는 의식적 집합의 한 단위로 규정하였고 1970년대 중반 이후에는 통일의 한 주체로서 재외교포까지 포괄하는 ‘대민족회의’와 ‘전민족대회’ 등의 기구를 설계하여 이에 재외교포의 참여를 제안하였다.¹⁶⁴ 또한 1977년에는 일본, 미국, 캐나다, 서독, 프랑스, 스웨덴, 영국, 덴마크, 호주, 홍콩, 브라질 등 11개 나라의 대표들이 일본 동경에서 ‘해외한국인 민주운동대표자회의’를 열고 범교포 조직의 첫 연합체

161_ 윤인진, “남북한 재외동포정책의 비교,” 『한국사회』, 제6집(2005), p. 38.

162_ 최진욱, 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 75-76.

163_ 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 『김일성저작집 35권』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 355-356.

164_ 조정남·유호열·한만길, 『북한의 재외동포정책』 (서울: 집문당, 2002), p. 23.

인 ‘민주민족통일해외한국인연합’(한민련)을 결성하였다.¹⁶⁵ 1980년 ‘고려민주련방공화국창립방안’을 제시한 이래 북한은 총련을 중심으로 하여 해외 교포들이 연방제 통일방안을 지지, 선전하는 활동에 적극 동참하도록 유도하였으며, 1990년 제1차 범민족대회 개최와 함께 남과 북, 해외에 범민련 지역 본부를 조직함으로써 북한당국이 의도한 바, 해외교포운동의 범민족화가 나름대로의 결실을 맺기도 하였다.

한편 북한은 1980년대 말부터 1990년대 초반에 걸쳐 동구 사회주의권 붕괴 및 소련 해체가 진행되고 중국을 비롯한 사회주의권 국가들과 한국의 관계개선이 이루어짐에 따라 사회주의권에 친북단체를 결성하는 데에 주력하였다. 중국의 재중조선공민총연합회(1991), 소련의 조소친선협회, 고려인 거주지역인 알마티와 타시켄트의 조선통일촉진위원회(아소크) 등이 그것이다. 또한 1990년대 들어 식량난이 심화, 지속됨에 따라 북한은 서방권의 해외교포들로부터의 지원 유도와 북미관계 개선을 위한 로비활동 및 현지 여론 조성을 위해 북미주에 재미동포 전국협회(1994), 재미경제인연합회(1995), 캐나다조선인연합회(1997) 등을 결성하였다. 1980년대까지는 총련을 중심으로 재일교포에 대한 관심과 지원에 주력해 온 북한의 해외교포정책이 1980년대 말 이래 전개된 동구의 사회주의권 붕괴, 대내적인 식량위기 등 환경요인의 변화와 함께 중국, 러시아를 비롯한 미국과 캐나다, 유럽, 호주 등지의 교포사회에까지 확대되기에 이른 것이다. 그러나 1990년대 중반 이래 지속되고 있는 경제난으로 인해 북한의 해외교포운동은 거의 실종된 상태인 바, 북한은 총련에 대한 교육원조비를 중단하였으며, 사회주의권 해외교포들의 초청사업 등도 더 이상 계속하지 못하고 있는 실정이다.¹⁶⁶

(2) 주요 해외교포 조직

북한의 해외교포 조직 내지 친북조직은 일본을 비롯하여 중국, 러시아, 미주와 유럽지역, 호주 등지에 결성되어 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 각 조직체의 사업·활동과 관련한 자료가 매우 부족한 편이며, 조직체에 따

¹⁶⁵ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 645.

¹⁶⁶ 최진욱, 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 80.

라서는 존재 자체에 의구심을 갖게 하는 단체들도 적지 않다. 따라서 이 글에서는 관련 자료를 어느 정도 확보할 수 있고 지역적으로 대표성이 있는 단체들만을 보다 구체적으로 다루며 나머지 단체들에 대해서는 간략하게 살펴보기로 한다.

일본에는 총련과 범민련·범청학련 지역본부, 그리고 관련 자료 확보가 부족하거나 실제 확인이 안 되는 재일교포 학생연합, 한국민주통일연합, 한국 청년동맹, 고려노동자동맹 등의 단체가 있다. 유럽지역에는 1973년 결성된 서독의 ‘재서도이첼란드남북사회문제연구회’와 북유럽 지역의 ‘재북유한국 민주수호국민전선’ 등을 비롯하여 1970년대에만 30여개의 교포민주단체가 조직되었다고 하나¹⁶⁷ 관련 자료가 확보되지 않는다. 또한 유럽지역에도 범민련·범청학련 지역본부가 있으며 이 외에 민주사회건설협의회, 조국통일 해외기독교회, 재독 한인노동자연맹, 조선의 자주적 평화통일을 위한 국제연락위원회 등이 있다. 이들 가운데 프랑스에서 설립된 ‘조선의 자주적 평화통일을 위한 국제연락위원회’는 북한이 유럽과 아프리카, 아시아 등지의 일부 국가에 구성된 군소 정당과 사회단체를 모아 결성한 가장 큰 규모의 해외친북단체인 것으로 알려져 있다.¹⁶⁸ 이 단체는 2001년 프랑스 파리에서 열린 회의에서 2001년을 ‘조선의 자주적 통일 촉진을 위한 국제적 연대성의 해’로, 4월부터 10월까지를 ‘조선의 자주적 통일 촉진 국제적 연대성 운동기간’으로 각각 정하고 6·15남북공동선언을 이행하기 위한 ‘조선인민’의 투쟁을 지지하는 국제적 연대성 운동을 벌일 것을 세계 각국 정부, 정당, 단체, 국제기구들에 호소한 바 있다. 북측에 따르면 1970년대에 아메리카 지역에 조직된 교포민주단체는 130여개에 달하며 대표적인 단체로는 1972년 결성된 ‘조국평화통일재미촉진위원회’, 1977년 결성된 ‘조국통일촉진회’, 1987년 결성된 ‘조국통일북아메리카주협회’(통협) 등이 있고 특히 통협은 ‘조국통일범민족연합북아메리카본부’ 결성 및 강화에 있어 주요 역할을 수행하였다.¹⁶⁹ 알려진 바로는 북미주 지역에 재미동포전국연합회와 범민련 북미주 본부를 비롯하여 재미한국청년연합, LA 민족학교, 캐나다 ‘이산가족찾기회’, 한반

167. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 645.

168. 이재정, 『남북한 재외동포정책에 관한 비교연구: 탈냉전기 정책변화를 중심으로』 (고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2003), p. 116.

169. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 645.

도 평화통일을 위한 국제 연대위원회, 미주 청년 조국통일협의회, 샌프란시스코 민족학교, 캐나다 조선인연합회, 재미경제인 연합회, 자주민주통일 미주연합, 조국통일북미주협회 등이 있다. 이들 가운데 1997년 창립된 캐나다 조선인연합회는 북한이 북미지역에 새로운 재미교포조직의 건설을 통해 해외교포에 대한 영향력 확대를 추구하기 위해 만들어진 단체로 범민련 등의 기존 친북단체들을 망라하고 있으며 이산가족 상봉 등의 대북관련 업무와 대북창구 단일화를 주목적으로 하고 있다.¹⁷⁰ 또한 조국통일북미주협회는 1970년대 남한의 민주화와 한반도의 통일을 위해 미국에서 활동한 사람들이 주축이 되어 LA에서 결성된 단체이며 미주통일운동의 구심체로서 북한과 연계하여 활동한다.¹⁷¹ 독립국가연합에는 범민련 지역본부를 비롯하여 국제고려인통일연합회, 재러조선공민중앙협회, 조선통일촉진위원회 등이 있다. 이들 가운데 1993년 10월 결성된 ‘재로(러)조선공민중앙협회’는 1958년 소련 원동지구에 조직되었던 지역별 동포핵심조직을 토대로 하여 만들어졌다.¹⁷² 한·소 수교 및 한·러 관계개선에 따라 독립국가연합에 거주하는 조선인들을 중심으로 하여 조직된 이 단체는 2000년 남북정상회담 이후 6·15남북공동선언 이행 지지 및 북한의 통일정책(방안) 지지, 선전 등의 활동을 하고 있다. 또한 1989년 결성된 조선통일촉진위원회 역시 지역 내에서 북한의 대남·통일정책 추진과 관련하여 적지 않은 기여를 하였으며, 이는 김일성의 한 담화를 통해서도 알 수 있다. 1993년 ‘독립국가협동체(독립국가연합) 조선통일촉진위원회 위원장 일행과의 담화’에서 김일성은 이 단체가 “반동들과의 투쟁을 적극적으로 벌리면서 조국통일을 위한 여러 가지 활동”을 많이 하였으며 “조국통일을 위한 투쟁에서와 독립국가협동체 나라들에서 사는 동포들과의 사업에서 커다란 성과를 이룩한 데 대하여 높이 평가”하고 조국통일운동 강화를 위해서는 “독립국가협동체 나라들에서 살고 있는 모든 동포들을 조선통일촉진위원회의 두리”에 결속시켜야 한다고 밝힌 바 있다.¹⁷³ 김일성·김정일 생일 관련 기념행사를 통한 두 사람의 업적

170- 이재정, 『남북한 재외동포정책에 관한 비교연구: 탈냉전기 정책변화를 중심으로』, p. 116.

171- 위의 글, p. 114.

172- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 646.

173- 김일성, “해외동포들속에서 조국통일운동을 힘있게 벌려나갈데 대하여: 독립국가

및 위대성 선전, 조국통일을 위한 연대성 운동 전개, 주체사상 선전보급, 산하조직 결성 및 사업진행 등 활발한 활동을 보인 이 단체는 1993년 국제고려인통일연합회로 명칭 변경하였다. 중국지역에 결성된 북한의 재외교포 조직으로는 재중조선인총연합회와 범민련 지역본부 등이 있다. 호주지역에는 범민련 지역 본부와 ‘재오스트레일리아동포전국연합회’ 등이 있다.

(가) 일본: 재일본조선인총련합회(총련)

총련은 1955년 5월 25일 결성된 북한의 대표적인 해외 친북단체이며 전신은 1945년 10월 조직된 ‘재일본조선인련맹’이다. 총련은 “해외교포운동 역사에서 처음으로 (결성된) 새 형의 해외교포조직”¹⁷⁴으로 주체사상을 창건이념으로 하고 주체사상을 구현하는 것을 기본사명으로 한다. 북한은 총련이 당과 같은 전위조직이 아닌 “대중정치조직”이며, 행정기구나 행정조직이 아닌 “재일 조선인들의 사상교양단체이며 공민단체, 재일조선공민들의 대중단체”¹⁷⁵라고 규정한다. 총련은 재일 조선공민들과의 사상 사업을 하는 정치조직이며 조국의 통일과 혁명의 승리를 위하여 투쟁하는 혁명적 조직이고, 재일 조선공민들의 권리와 이익을 옹호하는 민족적 조직이라는 것이다. 또한 북한은 총련이 주체사상에 기초하여 단결해야 하며 총련 일꾼들은 수령에 대한 충실성에 기초하여 단결해야 하는 바, 수령에 대한 충실성은 조국과 민족에 대한 충실성이며 이는 애국심의 최고 표현이기 때문이라고 한다. 총련은 재일동포들에게 있어 “조국을 대신하는 어머니품”으로 상징되기도 한다. “재일동포들은 총련 조직을 통하여 조국과 혈연적으로 연결되며 총련 조직에 의하여 사회정치적생명도 담보”되기 때문이라는 것이다.¹⁷⁶ 총

협동체 조선통일촉진위원회 위원장일행과 한 담화 1993년 6월 6일, 『김일성저작집 44권』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 182-186.

174. 김정일, “총련사업을 잘 도와줄데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1975년 3월 25일,” p. 72.

175. 김일성, “총련일꾼들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 총련일꾼들과 한 담화 1973년 6월 1일,” 『조선해외교포운동에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 168.

176. 김정일, “재일조선청년들을 애국위업의 믿음직한 계승자로 키울데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1990년 4월 5일,” 『김정일선집 10권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 80.

련이 이룩한 가장 큰 성과는 조총련 조직을 “주체의 해외교포조직”으로 만든 것이다.¹⁷⁷ 총련은 사상교양사업 강화를 통해 재일동포들을 수령에게 충성하고 조국과 민족을 사랑하는 애국자로 육성하였으며 북한의 통일 방침 아래 ‘온 민족의 대단결’을 이룩하기 위하여 투쟁하는 한편 ‘남조선인민들의 정의와 애국투쟁’을 적극 지지 성원함으로써 조국통일의 역사적 위업을 앞당기는데 크게 이바지하였다는 것이다.

총련의 임무와 사업은 다양하다. 총련 간부들에 대한 교양사업, 후비간부 양성사업, 총련 조직의 기능과 역할 제고, 소속단체 및 사업체들에 대한 지도 강화, 재일동포들에 대한 사상교양사업 강화를 통한 애국역량 결집, 재일 조선상공인들과의 사업 강화, 대외활동과 대외선전 강화를 통해 조국통일 위업 실현에 유리한 국제환경 마련 등이 그것이다. 북한은 특히 재일조선상공인들을 총련의 기본군중이며 재일조선인 운동의 주력군으로서 주목하며, 이와 관련하여 특히 새 세대 동포들과의 사업 강화를 통한 애국자 육성에 주력한다. 또한 대외활동 및 대외선전 강화에 있어서는 ‘미제국주의자들과 남조선반동’들을 국제적으로 철저히 고립시키는 데에 역점을 두고 사업할 것을 강조한다. 대남·통일정책과 관련해서도 총련은 ‘조국통일을 위한 투쟁’에서 중요한 위치에 있으며 막중한 임무가 주어져 있다.¹⁷⁸ 총련은 조국통일 3대 원칙과 연방제 방식의 통일방안, 조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령 등을 지지하며 이를 실현하기 위한 투쟁에 광범한 동포대중을 조직 동원하고, ‘민단’계 동포들과의 통일전선도 강화한다. 또한 ‘남조선인민’들과의 단결 강화, 자주·민주·조국통일을 위한 남조선의 각 계층 인민들과 청년 학생들의 투쟁 지지 성원, 해외동포들과의 민족적 유대 강화 및 해외동포들의 조국통일성업 참여 등을 위해 노력한다. 민족의 단합과 조국통일을 저해하는 미국과 ‘남조선 통치배들’의 온갖 책동을 반대, 저지 파탄시키기 위한 투쟁 강화도 총련이 수행해야 할 주요 임무이다. 총련의 조직체계¹⁷⁹는 중앙

177- 김정일, “총련사업을 잘 도와줄데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1975년 3월 25일,” pp. 70-71.

178- 김정일, “재일조선인운동을 새로운 높은 단계으로 발전시킬데 대하여: 재일본조선인총련합회결성 40돐에 즈음하여 총련과 재일동포들에게 보낸 서한 1995년 5월 24일,” 『김정일선집 14권』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 39.

179- <http://nk.chosun.com/glossary/print.html?enc_id=212&encres_id=678>.

기구로 전체대회(중앙대회), 중앙위원회, 중앙상임위원회(의장, 부의장, 사무총국, 전문국) 등이 구성되어 있으며, 산하단체로 재일본조선인상공연합회, 재일조선인신용조합협회, 재일본조선청년동맹, 재일본조선민주여성동맹, 교직원동맹, 중앙교육회, 재일조선인불교도연맹, 재일조선문학예술가동맹, 기타 문화단체 등 20여개 단체가 있다. 일본의 각 도도부현(都道府縣)에 총련 지방본부가 있으며 그 하부기구로 지부와 분회가 설치되어 있다. 총련은 사업체로 조선신보사, 조선통신사 등을 운영하고 있으며 일본 전국에 걸쳐 초·중·고교 및 대학교 등 조선인 학교도 운영하고 있다.

위에서 서술했듯이 총련은 사상 사업을 하는 정치조직, 조국 통일과 혁명의 승리를 위하여 투쟁하는 혁명적 조직, 재일 조선국민들의 권리와 이익을 옹호하는 민족적 조직으로서의 의의를 지닌 단체이며 특히 사상사업을 하는 정치조직으로서의 의의가 가장 크다. 총련 조직의 기본사명은 주체사상 구현에 있으며 총련 일군들을 비롯한 재일동포들은 수령에 대한 충실성을 기초로 단합해야 한다. 이렇게 볼 때 총련 역시 재일조선인의 권익·생활 보호를 위한 재외교포조직이라기보다는 노동당의 통일정책(방안)·노선을 지지, 선전하고 이를 실현하기 위해 투쟁하는 해외(일본)에 설치된 노동당 외곽기구로서의 기능에 더 비중을 두고 있는 단체라고 할 수 있다. 사실상 총련은 북한의 대남 혁명과업 수행을 위한 해외 전초기지로서의 역할을 수행하고 있으며 북한의 해외공민 조직으로서 노동당의 지휘를 받는다.¹⁸⁰ 총련은 통일·대남사업 내용과 관련해서는 통전부로부터, 일본 내 정치사업 등에 대해서는 국제부로부터 각각 지휘를 받는다. 통전부에는 총련 조직원 교육을 담당하는 7·19 휴양소가 있으며 총련의 조직과 통일사업 관련 공작 지도를 담당하는 총련 지도1과가 있고 총련의 재정과 경제부문에 대한 지도를 담당하는 조총련 지도2과가 있는 것으로 알려져 있다. 또한 김일성·김정일은 총련 의장을 비롯한 간부들, 상공인대표단, 예술단, 각급학교 대표단 등을 접견하는 자리에서, 또는 담화를 통해서 총련의 사업방향, 과제 등에 대한 교사·지시를 내리거나 조총련 사업 및 투쟁에 대한 평가 및 문제 해결 방안 등을 제시한다. 조직 출범 이래 총련이 수행한 주요사업은 재일동포 복송사업,¹⁸¹ 민족교육사업, 조·조무역과 합영사업 등이다. 또한 총련은 ‘북

180- 조경남·유호열·한만길, 『북한의 재외동포정책』, pp. 137-138.

한 노동당의 일본지부', '주일 북한대표부', '북한의 재외경제부' 등의 준 외교적 기능 담당을 통해 북외관계 개선을 위해 적극 활동해 왔으나,¹⁸² 1990년대 이래 김일성 사망, 북한의 경제난 심화 등으로 인해 조직이 점차 약화되는 추세를 나타내고 있다.

(나) 북미주: 재미동포 전국연합회(전국연합)¹⁸³

전국연합은 1994년 결성된 재미동포 전국협회의 후신으로 1997년 1월 현재의 이름으로 바꾸었다. 재미동포 사회에서 대표적인 친북단체로 알려져 있는 이 단체는 북한의 유엔대표부가 동포사회와 연락하기 위해 공식 채널로 인정하는 유일한 단체이기 때문에 북한이 고향이거나 북한에 가족이 있는 재미교포들은 이 단체를 통해 북한정부 및 유엔주재 북한대표부에 가족의 생사·주소를 확인하거나 방북 주선 등의 도움을 받고 있다. 전국연합은 재미동포의 권익보호 및 통일의식·민족의식 고취사업, 재미 동포의 방북 가족·친척 상봉사업, 식량지원을 비롯한 대북 인도적 지원사업 등과 함께 미국정부 및 의회를 상대로 대북경제제재의 완화 등 친북 로비활동과 여론조성사업 등을 추진한다. 전국연합은 2001년 2월 북한의 정상급 음악인 8명을 초청하여 '통일의 문을 여는 조선음악 대공연'을 주최한 바 있다. 이 때에는 북한 해외동포원호위원회 부위원장을 단장으로 한 북한예술단의 최초의 미국내 5개 도시 순회공연이 이루어졌으며 유엔주재 북한대표부가 지원하였다. 기존의 20여개 친북단체를 통합한 전국연합은 중앙회와 3개 지역위원회로 구성되어 있으며 홍동근 목사가 연합회 고문으로 재임하였다.

(다) 독립국가연합: 국제고려인통일연합회(고통련)

고통련은 독립국가연합지역 거주 고려인들을 주축으로 하여 발족된 조선통일촉진위원회를 1993년 9월 명칭 변경한 단체이다. 1989년 결성된 조선통

181. 북송사업은 1959년 12월부터 시작하여 1984년까지 계속되었으며 187차에 걸쳐 총 9만3천여명이 북한으로 이주하였다. 위의 책, p. 139.

182. <http://nk.chosun.com/glossary/print.html?enc_id=212&encres_id=684>.

183. 조정남·유호열·한만길, 『북한의 재외동포정책』, pp. 233-234; 이재정, 『남북한 재외동포정책에 관한 비교연구: 탈냉전기 정책변화를 중심으로』, p. 115 참조.

일촉진위원회(아쏘크)는 당시의 정세변화에 대처하기 위해 김일성의 교시에 따라 만들어진 단체이다. 북한은 “1980년대 후반기 현대사회민주주의자들에게 의하여 쓰련에서 새로운 변화가 일어나고 있던 정세에 대처하여” 소련의 여러 민족들이 자민족의 이익 보호를 위해 민족단체들을 설립하는데 즈음하여 소비에트 연방 내에 살고 있는 조선사람들도 민족단체 및 조직들을 결성하고 활동하기 시작하였는 바, 김일성이 “쓰련지역 동포들의 민족적 권리 옹호와 조선혁명을 위하여 복무하며 조국통일을 위하여 싸우는 주체적인 해외교포 조직을 내올 데 대한 방침을 제시”하였다고 한다.¹⁸⁴ 이름만 바꾸어 조선통일촉진위원회를 계승한 고통련의 기본임무는 구소련의 “가맹공화국들에 사는 조선사람들을 다 묶어 세워 모든 동포들이 민족의 넋을 간직하고 살아 나가도록 하며 조선민주주의인민공화국을 자기의 진정한 조국으로 적극 옹호지시하며 조국의 통일을 위하여 투쟁하는 것”¹⁸⁵으로 되어 있다. 고통련은 우즈베키스탄을 중심으로 러시아 모스크바, 우크라이나, 카자흐스탄 등에 고려인통일연합회를 결성하여 북한의 기념일에 맞춰 축하행사를 하거나 북한의 정책노선에 대한 지지활동을 한다.¹⁸⁶

(라) 중국: 재중조선인총련합회(재중총련)¹⁸⁷

1995년 2월 결성된 재중총련은 심양에 본부를 두고 있으며 길림지구협회, 요녕지구협회 등 7개의 지구협회와 지구협회 산하 시·현별 97개 지부, 지부 산하 분회 등의 조직체제로 구성되어 있다. 또한 재중총련 산하조직으로 ‘재중조선경제인련합회’와 ‘재중조선인청년련합회’가 있으며 기관지 ‘백두-한나’를 발행하고 있다. 북한은 재중총련의 결성으로 재중조선인들이 합법적인 교포조직을 가지고 조국의 통일과 융성번영을 위한 애국사업을 통일적으로 전개하고 있으며 이 단체는 조직의 건설과 활동에 있어 주체의 원칙, 민족대단결의 원칙, 민주주의중앙집권제 원칙을 견지하고 있다고 한다. 북한은 재중총련 역시 ‘주체의 해외교포 조직’으로서 김정일의 영도 아래 조국

184. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 645.

185. 위의 책, p. 646.

186. 조정남·유호열·한만길, 『북한의 재외동포정책』, p. 228.

187. 백과사전출판사, 『조선대백과사전 18권』, p. 646.

통일 실현, 주체혁명위업 완성에 적극 기여한 것으로 평가하고 있다.

바. 국제기구 가입 및 활동 현황

북한의 국제기구 가입은 1973년 유엔 전문기구인 세계보건기구(WHO)와 비정부간 국제기구인 국제의원연맹(IPU) 가입으로 시작되었다. 김일성 정권 수립 이래 국제적 정통성 확보를 일차적인 목표로 하여 유엔을 비롯한 국제기구 관련 활동을 해온 북한은 WHO와 IPU 가입으로 남한과 마찬가지로 유엔의 옵서버 자격을 획득하고 뉴욕과 제네바에 유엔대표부를 설치할 수 있게 되면서부터 다양한 국제기구 가입을 추진하게 되며, 이는 1976년부터 한반도 문제가 유엔에서 상정되지 않음에 따라 보다 더 본격화된다. 대표적인 실례는 1979년 북한의 유엔개발계획(UNDP) 가입 및 활용이다.

UNDP 가입 후 1980년 상주 대표부를 평양에 설치한 북한은 1단계(1980~1986)·2단계(1987~1991)에 걸친 사업을 통해 UNDP로부터 상당액의 지원을 받았으며, 이후에도 나진·선봉 경제특구 설치에 따른 필요 자원 조달 및 사회간접자본 건설, 주변국들의 투자 유치 등을 위해 UNDP를 적극 활용하였다.¹⁸⁸ 또한 북한은 ‘두만강지역개발계획’(TRADP: Tumen River Area Development Program)에도 UNDP를 적극 활용한 바 있다.

북한은 유엔 등 국제기구를 정치적 각축장으로보다는 경제적 실리 추구의 장으로 인식하고 이를 적극 활용하기 시작한 것이며 이러한 정책은 유엔 가입을 계기로 하여 더욱 강화된다. 특히 1995년 중반 이래 식량난이 심화됨에 따라 북한은 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 국제농업개발기구(IFAD), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔인도주의사업국(UNDHA), 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 등의 국제기구로부터 식량, 의료설비, 의약품 등의 지원을 받기 위한 외교적 노력을 지속하고 있다. 또한 대남·통일정책과 관련하여 북한은 국제사회에 한반도 문제, 또는 남북간 현안에 대한 북한 당국의 입장 및 정책을 밝히거나 대남비난을 하기 위해 유엔 연설 등의 기회를 적극 활용한다. 그러나 1990년대 이래 식량난을 비롯한 경제난이 악화,

188- 김근식, “북한의 유엔외교: 유엔가입 이전과 이후의 비교를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제41집 4호(2001), p. 100.

지속됨에 따라 북한의 국제기구 관련 활동이 약화되는 추세를 나타내고 있다. 2008년 2월 현재 한국은 총 103개 국제기구에 가입해 있으며, 북한은 총 34개 기구에 가입해 있다.¹⁸⁹

(1) 북한 가입 국제기구¹⁹⁰

북한이 가입한 유엔산하 기구는 국제연합(UN), 아시아·태평양 경제사회 위원회(ESCAP), 유엔무역개발회의(UNCTAD), 제네바군축회의(CD) 등 4개이다(<표 IV-1>참조). 한국은 6개 기구에 가입해 있다.

<표 IV-1> 북한 가입 유엔 및 산하기구

기구명	가입년도(남한/북한)
국제연합(UN)	1991/1991
아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP)	1954/1992
유엔무역개발회의(UNCTAD)	1965/1973
제네바군축회의(CD)	1996/1996

출처: 외교통상부, 『2008 외교백서』.

북한이 가입한 유엔 전문기구는 WHO, FAO, 만국우편연합(UPU), 유엔 교육과학문화기구(UNESCO), 국제전기통신연합(ITU), 국제민간항공기구(ICAO), 세계기상기구(WMO), 세계관광기구(WTO), 국제해사기구(IMO), 유엔공업개발기구(UNIDO), 세계지적재산권기구(WIPO), IFAD 등 12개이다(<표 IV-2>참조). 한국은 19개 기구에 가입해 있다.

189- 외교통상부, 『2008 외교백서』, p. 206.

190- 위의 책, pp. 207-211.

<표 IV-2> 북한 가입 유엔 전문기구

기구명	가입년도(남한/북한)
세계보건기구(WHO)	1949/1973
유엔식량농업기구(FAO)	1949/1977
만국우편연합(UPU)	1949/1974
유엔교육과학문화기구(UNESCO)	1950/1974
국제전기통신연합(ITU)	1950/1975
국제민간항공기구(ICAO)	1952/1977
세계기상기구(WMO)	1956/1975
세계관광기구(WTO)	1957/1987
국제해사기구(IMO)	1962/1986
유엔공업개발기구(UNIDO)	1967/1980
세계지적재산권기구(WIPO)	1979/1974
국제농업개발기구(IFAD)	1978/1986

출처: 외교통상부, 『2008 외교백서』.

북한이 가입한 유엔 독립기구는 세계무역기구(WTO) 1개이다. 북한은 1974년에 국제원자력기구(IAEA)에 가입하였으나 1994년 6월 탈퇴하였다. 한국은 2개 기구에 가입해 있다. 북한이 가입한 정부간 기구는 개도국간 특혜무역제도(GSTP), 아시아-아프리카법률자문기구(AALCO), 아시아-태평양전기통신협의체(APT), IPU, FAO/WHO공동식품규격위원회(CAC), 국제교육국(IBE), 국제전기기술위원회(IEC), 국제도량형국(IBWM), 섬유수출개도국기구(ITCB), 국제전기통신위성기구(INTELSAT), 정부간해양학위원회(IOC), 국제수로기구(IHO), 인도양수산위원회(IOFC), 국제법정계량기구(OIML), 생물다양성협약(CBD), 국제수역국(OIE), 세계박람회기구(BIE), 국제철도협력기구(OSJD) 등 18개이며 이 가운데 IEC는 준회원으로 가입되어 있다. 북한은 1986년 국제문화재보존복구연구센터(ICCRROM)에 가입하였으나 1996년 탈퇴하였다(<표 IV-3>참조). 한국은 76개 기구에 가입해 있다.

<표 IV-3> 북한 가입 정부간기구

기구명	가입년도(남한/북한)
개도국간特惠무역제도(GSTP)	1989/1989
아시아·아프리카법률자문기구(AALCO)	1974/1974
아시아·태평양전기통신협의체(APT)	1979/1994
국제의회연맹(IPU)	1964/1973
FAO/WHO공동식품규격위원회(CAC)	1970/1981
국제교육국(IBE)	1962/1975
국제전기기술위원회(IEC)	1963/2004(준회원)
국제도량형국(IBWM)	1959/1981
섬유수출개도국기구(ITCB)	1984/1999
국제문화재보존복구연구센터(ICCRROM)	1968/1986(1996탈퇴)
국제전기통신위성기구(INTELSAT)	1967/2001
정부간해양학위원회(IOC)	1961/1978
국제수로기구(IHO)	1975/1987
인도양수산위원회(IOFC)	1967/1974
국제법정계량기구(OIML)	1978/1974
생물다양성협약(CBD)	1994/1994
국제수역국(OIE)	1953/2001
세계박람회기구(BIE)	1987/2007
국제철도협력기구(OSJD)	/1956

출처: 외교통상부, 『2008 외교백서』.

북한이 가입해 있는 비정부간 국제기구(INGO)로는 적십자연맹(LRCS), 국제적십자자연맹(IFRC), 국제올림픽위원회(IOC) 등이 있다.

3. 실태 및 특성

가. 실태

(1) 당국간 교류

(가) 남북 정상회담

분단 이후 남북 정상회담은 두 차례 성사되었다. 남측의 김대중 대통령과 북측의 김정일 국방위원장이 만난 2000년 제1차 정상회담(6.13~15, 평양)

은 남측의 박지원 문화관광부 장관과 북측의 송호경 아태평화위 부위원장이 합의하여 개최되었다. 회담 개최를 위한 준비 접촉에는 남측에서 통일부 차관 및 국장급 대표 2인이 참여하고 북측에서 최고인민회의 상임위원회 참사(김령성), 조평통 서기국 부장(최성익), 아태평화위 참사(권민) 등이 참여하였다. 제1차 정상회담에 참여한 북측의 주요 기관 및 인사는 최고인민회의 상임위원장(김영남)을 비롯하여 민화협 회장(김영대), 천도교무위원장(한현욱), 조평통서기국 부국장(최우진), 조선올림픽위원회 위원장(장웅), 조평통 서기국 참사(전종수), 민경련 회장(정운업), 조선컴퓨터회사 총사장(백세운), 개성총회사 및 아태평화위 관계자 등의 정당·사회단체 및 경제계 대표와 최고인민회의 부의장(여원구), 여맹위원장(천연옥), 조선여성협회 회장(홍선옥) 등의 여성계 대표들이다.

2007년 남측의 노무현 대통령과 북측의 김정일 국방위원장이 만난 제2차 정상회담(2007.10.2~4, 평양)은 남측의 국가정보원장(김만복)과 북측의 통일전선부장(김양건)이 합의하여 개최되었다. 정상회담 준비과정에서는 남측의 통일부 차관(수석대표) 및 2인의 국장급 대표가 북측의 통전부 부부장(최승철, 수석대표) 및 조평통 부국장(전종수), 아태평화위 참사(리현) 등과 접촉하였다. 제2차 정상회담에 참여한 북측의 주요 기관 및 인사는 최고인민회의 상임위원장(김영남)과 통일전선부장(김양건)을 비롯하여 육해운성 참모장(차선모), 6·15공동선언실천민족공동위원회 북측위원회 위원장(안경호), 조국통일연구원장(리종혁), 조불련 중앙위원장(유영선), 여맹 중앙위원회 부위원장(김경옥) 등의 정당·사회단체, 경제계, 여성계 대표들이다.

(나) 남북 총리회담

2007년 제1차 남북 총리회담(11.14~16)은 제2차 남북 정상회담에서 합의하여 개최되었다. 남북 총리회담 준비과정에서는 남측의 통일부차관(수석대표) 및 2인(국무총리실·통일부)의 대표가 북측의 조평통 서기국 부국장(전종수, 수석대표) 및 내각 사무국 참사(김정삼), 아태평화위 참사(박용일) 등과 접촉하였다. 남북 총리회담에 참여한 북측의 주요 기관 및 인사는 내각 총리(김영일)를 비롯하여 내각 사무국 부장(백룡천), 국토환경보전성 부상(박호영), 육해운성 참모장(차선모), 철도성 국장(백정성), 보건성 국장(박정민) 등이다.

(다) 남북 장관급회담

남북 장관급회담은 2000년 7월 제1차 회담을 시작으로 하여 2008년 10월 현재 21회에 걸쳐 진행되었다. 남측에서는 통일부장관을 수석대표로 하여 재정경제부와 문화관광부 차관, 그리고 통일부 실·국장이 거의 고정적으로 참여하였다. 남측의 통일부에 해당하는 내각 부서(성)가 없는 북측에서는 내각 참사를 수석대표로 하여 문화성 부상(김영신)이 2회, 건설건재공업성 부상(최영건)이 5회, 교육성 국장(유영선)이 4회, 문화성 국장(김만길)이 6회, 내각 사무국 과장(량태현)이 4회, 민경련 총사장 겸 무역성 광명성지도국 처장(허수립)이 7회, 민경련 서기장(김춘근)이 4회, 민경협 부위원장(주동진)이 4회 참여했으며, 이 외에 내각 사무국 참사(조성발·신병철·박진식), 조평통 서기국 부국장(김만길·맹경일), 조평통 서기국 부장(최성익 12회, 전종수 9회) 등이 참여하였다. 수석대표로는 김령성 10회, 권호웅 7회, 그리고 전금진이 4회 참여하였다. 21차에 걸쳐 진행된 남북 장관급회담의 북측 대표들 가운데 고정적으로 참여한 기관은 내각 사무국과 조평통이며, 특히 조평통 서기국 부장은 한 차례도 빠짐없이 참여하였다.

(라) 남북 적십자회담: 준당국간 회담

남북 적십자회담은 2000년 제1차 회담을 시작으로 2008년 10월 현재 9회에 걸쳐 진행되었다. 남측은 주로 대한적십자사 사무총장, 또는 총재 특별보좌역을 수석대표로 하여 이산가족 대책본부 실행위원, 대한적십자사 남북교류국장, 남북교류 전문위원 등이 회담 대표로 참여하였다. 북측에서는 ‘조선적십자회중앙위원회’(중앙위) 상무위원, 또는 부위원장을 수석대표로 하여 중앙위 상무위원 및 위원, 적십자회 부서기장 등이 대표로 회담에 참여하였다. 회담 수석대표로 대한적십자사 총재와 북한 적십자회 중앙위원회 위원장이 참여한 것은 2002년 제4차 회담 한 번 뿐이다. 북측 대표단과 관련하여 특기할 만한 것은 남북 장관급회담에 조평통 서기국 부장으로 12회 참여한 최성익이 제5차 회담부터 9차 회담까지 수석대표로 참여하고 있다.

(2) 민간 교류

(가) 남북 공동행사

□ 범민족대회

1988년 8월 범민족대회 개최와 관련하여 남측의 ‘한반도의 평화와 통일을 위한 세계대회 및 범민족대회 추진본부’의 제의를 받아들이고 이를 추진한 북측의 상대역은 대남 통일사업 민간기구인 조평통이다. 이후 북측의 조평통을 비롯한 노동당 외곽단체들과 남측의 전민련 간부들, 해외교포사회의 일부 반한단체·인사들이 중심이 되어 범민족대회 남·북·해외추진본부가 결성되었으며, 추진본부들 간에 1990년 8월 판문점과 서울 및 평양에서 남북한 및 해외대표가 참석하는 제1차 범민족대회 개최가 합의되었다. 범민족대회는 1990년 8월 개최된 제1차 대회를 시작으로 2000년 8월 제11차 대회까지 이어졌다. 범민족대회와 관련한 특기사항으로는 대회 추진 과정에서 범민련(1차대회)·범청학련(3차대회) 결성, 남한 민주노총과 북한 직맹간 노동자 축구대회 개최(10차대회) 등이 있다.

□ 민족공동행사

2000년 6월 제1차 남북정상회담의 개최로 남북한 사이에 화해분위기가 조성되면서 범민족대회의 의의 및 기능은 크게 약화되었으며 이후로는 6·15, 8·15, 개천절(10.3) 등을 계기로 하여 청년 학생 및 여성단체와 농민·노동계, 종교계 등 각계각층에서 주최하는 남북한 민족공동행사가 다양하게 진행되었다. 남측에서는 ‘온겨레손잡기운동본부’(온겨레), ‘민족화해협력범국민협의회’(민화협), ‘6·15 남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대’(통일연대) 등이 함께 민족공동행사를 추진하기도 하였으며, 2001년 5월 ‘온겨레’와 ‘민화협’이 결성한 ‘6·15남북공동선언 실천을 위한 2001 민족공동행사 추진본부’(민족공동행사 추진본부)가 주도적으로 북측과 민족공동행사를 추진·진행하였다. 민족공동행사 추진본부는 2005년 1월 이를 계승하여 출범한 6·15실천남측위원회로 확대 발전되어 민족공동행사와 남북 사회·문화교류를 이끌고 있다. 남측의 다양한 단체들은 각기 독자적으로 민족공동행사를 추진, 진행하기도 한다. 북측에서는 주로 민화협이 남측을 상대하였으며 최근에는 6·15실천남측위원회와 쌍을 이루는 6·15실천북측위원

회가 주도적으로 행사를 이끌고 있다. 아태평화위, 조평통, 조국전선 등의 대남 통일사업 민간기구·단체, 또는 4개 근로단체와 5개 종교단체를 포함한 사회단체의 대표들이 합의문을 작성하거나 행사에 참석한다.

(나) 분야별 사회·문화교류

종교분야의 교류에는 북측의 조불련, 조그련, 카톨릭교협회, 천도교중앙지도위원회 등이 주요 행위주체로 참여한다. 2002년 9월 결성된 조선정교위원회는 아직 활동이 없다. 북측의 아태평화위, 조국전선, 조평통, 민화협과 같은 대남 통일사업 민간기구·단체들은 교류 대상 선정 등에 개입하며 방북 초청이나 행사 합의의 형태로도 남북 종교교류에 관여한다.

문화·예술분야의 교류에서는 북측의 6·15실천북측위원회와 민화협, 아태평화위 등이 관여하며 2004년 12월 6·15실천북측위원회가 결성되기 전까지는 민화협이 주로 담당하였다. 문화·예술교류에서는 북측의 민간 예술공연단과 문예총이 직접 참여하나 남측의 교류 대상을 선정하는데 있어서는 민화협을 통해야만 한다.

언론·방송교류에서는 북측의 조선중앙방송위원회가 남측의 방송사들과 공동으로 작품을 제작하여 진행한다. 2002년에는 남측의 방송위원회와 북측의 조선중앙방송위원회가 남북방송교류에 관한 합의서를 체결한 바 있으며 남측의 연합뉴스가 조선중앙통신사 기사자료를 제공받아 국내 언론에 공급하는 체계를 갖추기도 하였다. 언론·방송교류에 있어서도 북측에서는 민화협이 주도하며 조선중앙방송위원회, 조선중앙방송, 노동신문, 조선중앙통신사 등 언론기관은 합의서 작성 및 체결이나 행사에 참여하는 정도이다.

학술교류에서는 북측의 조평통, 민화협, 6·15실천북측위원회 등이 주관하며 사회과학원, 교육문화직맹, 사회과학자협회, 김일성종합대학, 평양의학대학 등이 교류행사에 참여한다. 북측의 학술기관 역시 당·국가기구와 대남 통일사업 기구·단체의 통제 및 지도 아래 있으나 학술교류 과정에서 형성한 개인적 친분관계를 통해 남북 학술정보 교환 및 학자간 만남을 촉진하는 역할을 한다. 출판분야에서는 북측의 인민대학습당, 사회과학원, 과학백과사전출판사 등이 참여하며, 북한 출판물의 남한 발간사업 협상과 관련해서는 저작권을 가지고 있는 북측 기관(사회과학원 등)이 직접 나서는 경우도 있지만 대개의 경우에는 대남경제사업을 담당하는 민경련이 계약, 또는 중

개역할을 한다. 또한 대남 출판문화사업과 관련해서는 북측의 통전부, 김열 총국, 조직부 등이 관여하며 사회과학원이 협력하는 것으로 알려져 있다. 관광교류에서는 북측의 아태평화위가 남측의 현대아산과 금강산 관광 및 개발에 합의하여 관련 계약서를 체결하였으며, 역시 아태평화위와 현대아산이 ‘개성공업지구 건설운영에 관한 합의서’ 체결, 개성 경제·관광특구 조성사업 합의, 개성관광 합의서 체결 등을 하였다. 또한 북측의 아태평화위와 한국관광공사·현대아산이 백두산 관광에 합의한 바 있다.

나. 특성

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

□ 행위주체의 자율성 부재 및 타율적 참여

거버넌스는 자체 조직화, 국가로부터의 상당한 자율성, 그리고 적극적·능동적인 참여성 등을 상정한다. 거버넌스 행위자는 타의, 또는 외부의 영향력에 의해서 타율적으로 조직화되기보다는 자체의 문제의식 내지 이해와 관련한 필요성 등에 따라 조직화되며 국가로부터의 자율성이 확보되어야 한다. 또한 적극적·능동적으로 자체와 관련되는 공적인 정책과정(의제설정, 정책분석·결정·집행·평가)에 개입, 참여할 수 있어야 한다는 것이다.

그러나 북한의 ‘대남·통일정책 거버넌스 행위주체’(행위주체)들에게 있어

서는 자체조직화와 국가로부터의 자율성이 거의 구현되지 못하고 있으며 정책과정에서의 참여도 제한적으로 이루어진다. 북한의 당·국가기구(국기)는 물론 근로단체와 사회단체, 대남통일사업 민간기구·단체 등 모든 조직은 당의 의지와 필요성에 따라 조직되며 해외교포조직의 결성까지도 당의 의지와 영향력을 배제하지 못한다. 또한 의제설정에서부터 정책평가에 이르는 일련의 정책과정에서 북한의 행위주체들은 자율적이기보다는 타율적으로 판단하고 행동하며 결정권을 행사하기보다는 참여하는 데에 의의를 둔다.

또한 당으로부터 상당한 권한을 위임받은 일부 소수의 행위주체들은 적극적·능동적으로 정책과정에 참여하지만 이들을 제외한 나머지 행위주체들은 제한적으로 정책과정에 참여한다. 모든 국가 활동이 법적으로 보장된 당의 영도에 따라 이루어지기 때문이다. 사실상 국가로부터 자유로운 ‘시민사회’의 개념이 구현된 바 없는 북한에는 정부의 권력남용을 감독·비판하며 공적인 정책과정에 적극적·능동적으로 참여할 수 있는 비정부기구(NGO)가 존재하지 않는다. 공식적인 당·국가기구도 아니고 민간단체와 유사한 외형을 갖춘 북한의 근로단체와 사회단체, 그리고 대남 통일사업 민간기구·단체들은 정부에 대한 감독·비판 기능이 아닌 당의 정책·노선을 지지·선전하고 이를 구현하기 위해 투쟁하는 당의 외곽기구·단체로서의 기능에 충실할 뿐이다. 한 예로 북한의 종교단체들은 외형상 독립단체로 조직되어 있으나 조국전선 소속이며, 따라서 통전부의 지도 통제 아래 있다. 이와 같이 북한의 행위주체들은 대남·통일정책과정에서 자율성 및 참여성을 제대로 구현할 수 없는 바, 실제에 있어 당국차원의 남북교류는 물론 민간차원의 남북교류에서도 사실상 북한당국이 행위주체로서 역할을 담당하고 있으며, 이는 당국의 신임 아래 권한을 위임받은 일부 대남 통일사업 민간기구·단체가 대행하고 있다.

□ 전문성 있는 행위주체의 참여 확대

행위주체들이 정책과정에 참여하는데 있어 제약을 당하기는 하지만 정책 집행과정에서는 전문성 있는 행위주체들이 적극 참여하고 있으며 점차 확대되는 추세를 나타내고 있다. 이는 북한의 각 행위주체들이 자체의 전문성을 고려하여 남북공동행사 및 분야별 남북교류 행사에 적극 참여하고 있음을 말한다. 사실상 2000년 6·15공동선언 이후 남북 공동행사와 민간차원의

남북 사회·문화교류가 활성화됨에 따라 북측 행위주체들의 참여폭이 확대되었으며, 분야에 따라서는 행위주체들의 자율성이 눈에 띄게 확대된 사례도 있다. 한 실례가 ‘2003년 평화와 통일을 위한 3·1민족대회’이다. 이 대회는 남측의 한국종교인평화회의(KCRP)가 구성한 대표단과 북측의 조선종교인협의회(KCR)가 공동으로 주관하였다. 물론 북측 대남통일사업 기구의 지도가 따랐겠지만 이 대회는 두 종교단체가 공동으로 주관하여 행사를 진행하였다는 그 자체만으로도 적지 않은 의의가 있다. 북한에서는 처음으로 민족공동행사와 같은 대규모 국가적 행사를 조선종교인협의회를 주축으로 하는 종교인들이 주도해 나가는 계기를 마련한 것이다.

이 행사에서는 북측의 종교인들이 종교별로 나누어 남쪽의 신자들과 함께 종교예식을 거행하였으며 행사에 참석한 정당, 농민, 노동자, 청년학생 등 남북한 단체들의 부문별 모임도 진행되었다. 남북공동행사 및 분야별 사회·문화교류의 활성화에 따른 전문성 있는 북한 행위주체의 참여 확대는 정책과정의 의제설정 단계에서도 나타난다. 교류가 활성화됨에 따라 남북의 전문성 있는 행위주체들 사이에 상호 연계 및 행사 합의를 이루는 사례가 점차 많아진 것이다. 이는 청년 학생 교류, 노동자·농민 교류, 여성 교류, 교육자 교류 등에서 나타난다.

□ 소수 정예 행위주체들의 역할 중복

북한의 대남·통일정책 거버넌스 행위자로 당·국가기구를 비롯하여 많은 기구·단체들을 열거할 수는 있으나 실제에 있어 대남·통일정책과정에 참여하는 행위주체들은 일부 소수에 지나지 않으며 이들의 역할은 중복적이다. 이는 기본적으로 당이 모든 국가 활동을 장악하며, 이를 위해 당은 소수의 정예 당원을 필요로 하기 때문이다. 다시 말해서 당-국가지배체제, 곧 당에 의한 일원적 국가지도는 권력기구들의 피라미드형 구조에 있어서 정상에 위치한 인적 구성의 일치, 국가기관 및 외곽조직 내지 대중매체의 활동적 성원 중에서 차지하는 당원 비율의 압도적 우세 등으로 구현되고 있다는 것이다.¹⁹¹

북한의 대남사업은 궁극적으로 통일전선 형성을 의도하여 모색, 추진되

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

므로 남북교류를 비롯한 북한의 대남사업은 당 산하기구인 통전부의 지도, 통제 아래 놓인다. 또한 사실상 대남사업 관련 기구·단체의 주요 간부들은 대부분이 통전부 간부를 겸임하고 있거나 재임한 바 있다. 이들은 여러 개의 직함을 가지고 유사한 역할을 수행하거나 필요할 때마다 기구·단체들을 오가며 임무를 수행하는 등 소수 정예의 행위주체로서 활동하고 있다. 이를 테면 통전부 간부가 아태평화위, 조평통, 민화협 등에서 간부로 활동하며, 사민당과 청우당의 전·현직 위원장들이 조평통, 범민련북측본부, 민화협 등과 같은 대남사업 기구의 간부, 또는 최고인민회의 상임위원회 위원 등과 같은 국가기구의 고위직에 재임한 경력을 가지고 있다.

특기할 만한 몇 사람들을 예로 들면 아태평화위 부위원장이었던 전금진의 경우에는 당 통전부 부부장, 조평통 부위원장, 범민련 북측본부 부의장, 네 차례의 남북 장관급회담 수석대표, 수차례의 최고인민회의 대의원 등을 역임하였다. 청우당 위원장 유미영의 경우는 최고인민회의 상임위원, 범민련 북측본부 중앙위원, 조선종교인협의회 부회장, 단군민족통일협의회 회장 등의 직함을 가지고 있다. 사민당 김영대 위원장도 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 민화협 북측 대표 및 범민련 북측본부 부의장 등의 직함이 있으며, 통전부 소속인 최승철은 조선적십자회 상무위원, 조평통 서기국 부장, 해외동포원호위원회 국장 등에 재임하였다. 대남사업통이며 대남사업 전담자로 알려진 최성익은 조선적십자회 중앙위 부위원장과 민화협 부위원장을 겸임하고 있으며 2000년 남북 정상회담 준비접촉 북측대표, 2004년 용천 폭발사고 남북 구호회담 수석대표로 남북회담에 참석한 바 있다. 또한 최성익은 조평통 서기국 부장으로 남북 장관급회담에 12회 참석하고 남북 적십자회담에 수석대표로 5회 참석한 경력을 지니고 있다.

북한의 대남사업에 있어서는 관련 기구·단체별로도 소수 정예의 행위주체들이 활동한다. 2004년 12월 6·15실천북측위원회가 결성되기 전까지는 민화협이 남북공동행사와 분야별 남북 사회·문화교류의 대부분을 담당했으나 6·15실천북측위원회 결성 이후에는 역할이 축소된 편이다. 그러나 민화협은 현재에도 대북인도지원을 비롯한 남북 사회·문화교류에 있어 주요 창구 역할을 하고 있는 핵심조직이다. 6·15실천북측위원회는 설립 이래 진행된 남북공동행사와 분야별 남북 사회·문화교류 행사의 대부분을 주도적으로 이끌고 있다.

□ 행위주체들의 경직된 수직적 상호연계

바람직한 거버넌스는 자율성과 전문성이 확보된 행위주체들이 적극적·능동적으로 참여하며 상호 협력·보완적인 수평적 연계를 이루고 효과와 효율성 제고를 도모할 때 가능하다. 그러나 북한의 행위주체들은 상호 협력·보완성은 있으나 수평적 연계이기보다는 수직적 연계를 이루고 있으며 융통성이 부족한 경직된 상태이다. 이러한 실태 역시 기본적으로 국가 활동에 대한 당적 영도에 근원이 있으며 정책과정의 중앙집권적이라는 데에서 비롯된다. 행위주체들의 수직적 상호연계는 노동당과 여타 행위주체들 사이에서만 아니라, 각 기구·단체 내부의 중앙과 하부조직 사이에서도 마찬가지이다. 또한 대남 통일사업 민간기구·단체들과 여타 대남사업 관련 행위주체들과의 관계에서도 그러하다. 행위주체들 간의 실질적인 분권화가 구현되지 않고 있는 것이다.

북한 행위주체들의 수직적 연계는 이들의 대남·통일 관련 활동에서도 그대로 반영된다. 북한의 행위주체들은 당으로부터 받은 동일한 행동 목표(목적)를 가지고 유사한 방식으로 유사한 내용의 활동을 한다. 이를 테면 이들은 남북관계에서 특정 현안이 제기, 부각되면 거의 같은 시점에서 활동을 시작하며 성명서, 담화, 또는 선전편지 등을 활용하여 당의 정책을 지지, 선전하거나 당의 입장을 대변하고 대남비난을 한다. 또한 종교단체들은 종교본연의 활동보다도 민족대단결에 의한 자주적 평화통일을 주장하며 정치적 활동에 더 치중하는 모습을 보인다.

V. 남북한 네트워크 거버넌스 연계방안

1. 대북·통일정책 거버넌스 평가 및 향후 추진방향

거버넌스 관점에서 볼 때 지난 노무현 정부 시기는 정책결정과정에 민간 분야의 참여와 분권화가 이루어지면서 거버넌스의 외형적 요건이 형성된 시기였다고 평가할 수 있다. 법적·제도적 차원에서 정책결정과정에 민간의 참여가 보장되었는데, 대표적으로 대북지원 분야의 경우 대북지원민관정책협의회(약칭 민관협)를 통해 민관 협력체제를 구축하기도 하였다.

하지만 거버넌스 형성 그 자체가 정책의 효율성이나 정당성을 자동적으로 담보하는 것은 결코 아니다. 마치 거버넌스만 이루어지면 국가의 조정기제가 자율적이며 효율적으로 운용될 수 있을 것으로 보는 것은 적절치 않다.¹⁹² 지난 10년 동안의 남북간 교류협력에도 불구하고 정권교체 이후 당국간 대화가 경색되자 사회·문화교류가 위축되고 민간단체의 대북지원 활동마저 일시 중단된 현상은 남북간 거버넌스의 취약성을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 이는 지난 수년간 우리 정부가 추진해온 남북한 교류협력의 연계고리가 매우 약한 구조로 이루어졌음을 반증하는 것이다.

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

한편, 국내 차원의 거버넌스 구조 역시 민관 행위자간 수평적 협력구조라기 보다, 정부가 주도하고 민간이 보조하는 수직적인 구조가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 무엇보다 정부의 민간단체에 대한 협력기금 지원이 이루어지면서, 정책네트워크 내에서 정부가 민간부문을 조정할 수 있는 권력자원을 보유하게 되었다. 이로 인해 거버넌스 면에서 민간부문의 자율성이 저하되는 문제점이 발생하였고, 협력기금운영이 제대로 이루어지지 못함으로

¹⁹² 강동완, “대북지원정책 거버넌스 평가 및 개선방안,” 『통일문제연구』, 제20권 1호 (2008), p. 304.

인해 투명성 문제가 불거지기도 했다. 결국 거버넌스 평가 지표로 볼 때 상대적으로 참여성이 확대되어 네트워크 형성은 이루어졌지만, 전문성 및 효과와 효율성 그리고 자율성은 취약하였다고 볼 수 있다.

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

따라서 이러한 평가를 바탕으로 이명박 정부는 기존의 하향식 네트워크 보다 발전된 형태의 거버넌스, 즉 자생적 비정부기구(NGO)의 확대와 이들의 대북접촉 증대를 통해 바람직한 거버넌스로의 발전이 필요하다. 민족과 국가의 이분법적 틀을 벗어나 공공기관(public sector)과 민간기관(business sector), 제3섹터 그리고 국제사회가 균형을 이루는 거버넌스 네트워크를 이루는 것이 중요하다.

2. 대북·통일정책 거버넌스 발전방안

민주화 이후 시민사회단체의 역량이 강화되고 시민들의 정책과정 참여에 대한 요구가 높아짐에 따라, 정부로서는 정책결정과정에서 민간부문의 참여를 일정부분 허용할 수밖에 없는 상황에 이르게 되었다. 시민들은 자발적 참여와 소통을 통해 직간접적으로 정책결정과정에 영향력을 행사하고 있다. 그런데 국민들의 참여성이 높아진다는 것은 거버넌스 관점에서 볼 때 바람직한 현상이지만, 반면 정책결정과정의 전문성이나 효율성은 낮아질 수 있다는 양면성이 있다. 따라서 무조건적인 형식상의 참여가 아니라, 질적인 참여를 통해 정책추진의 효율성을 제고할 수 있는 바람직한 거버넌스(good governance)를 추진해야 한다.

그런데 개별사안에 따라 정부를 비롯한 다양한 행위자의 정책목표가 반드시 일치하는 것은 아니며, 각각의 이해관계에 따라 이들 간 갈등의 소지가

있다. 더욱이 이러한 갈등이 발전적 대안으로 조정되지 못할 경우 정책의 표류는 물론 사회적 문제로까지 확장될 수 있다. 국내 공공정책의 경우 행위자와 수혜자가 직접적 이해당사자들 간의 문제로 한정되는 것에 비해, 대북·통일정책의 경우는 정책결정의 결과 및 정책의 영향이 특정인(지역)에 국한되지 않고 대다수의 국민들에게 파급되는 특성이 있다. 따라서 행위자 간의 정책목표 및 입장 차이가 단순히 정책결정과정 자체에만 영향을 미치는 것이 아니라 사회전반의 문제로 확산되고, 갈등이 심화될 경우 심각한 사회적 분열을 초래할 수도 있다.

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

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

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

(1) 웹2.0 시대의 온라인 공간을 통한 자발적 참여 확대

시민참여의 관점에서 볼 때 이른바 웹2.0의¹⁹³ 양방향 소통 시대를 맞아,

193. 웹2.0을 간단히 정의하면 데이터의 소유자나 독점자 없이 누구나 손쉽게 데이터를 생산하고 인터넷에서 공유할 수 있도록 한 사용자 중심의 인터넷 환경이라고 할 수 있다. 인터넷 상에서 정보를 모아 주기만 하는 기존의 웹1.0에 비해, 웹2.0은 사용자가 직접 데이터를 다룰 수 있도록 데이터를 제공하는 플랫폼을 제공하기 때문에 사용자들은 정보를 좀 더 쉽게 공유하고 서비스 받을 수 있도록 구성되어

과거 일부 특정 언론사가 주도하던 정보독점 현상을 이제는 시민 스스로가 견제함은 물론, 사이버 공간을 통해 시민들이 직접 정보를 생산하고 소비하는 기능을 하고 있다. 웹2.0의 특성은 참여, 공유, 개방으로 요약된다. 과거에는 정보를 폐쇄적으로 생산하거나 축적하면서 일방적으로 공급해 온 공급자와, 정보를 수동적으로 소비하기만 하는 소비자를 구분했다. 그러나 이제는 소비자가 정보와 지식을 생성하고 편집하며 유통하는 과정에 직접 참여하는 새로운 형식의 인터넷 정보 생성 및 유통 체제가 구축되었다.¹⁹⁴

아고라와 같은 인터넷 토론장이나 개인 블로그, 이메일을 통해 정보의 확산이 급속히 이루어지고, 시민의 자발적 참여가 정책결정에 중요한 영향력을 행사하게 되었다. 과거와 같이 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 추진하는 방식으로는 국민적 합의를 이룰 수 없다. 따라서 정부의 정책결정 과정이 오프라인은 물론 온라인 공간을 통한 양방향 소통이 이루어지도록 해야 하며, 거버넌스 관점에서 자발적인 시민참여가 이루어지도록 환경을 조성해 나가야 한다.

대북·통일정책 거버넌스에서 중요하게 고려할 점은 정부와 국민들의 양방향 소통의 문제이다. 과거와 같이 정부가 독단적이며 일방적으로 정책을 결정하고 추진하는 방식으로는 결코 정책추진의 효율성과 효과성을 담보할 수 없다. 무엇보다 사이버 공간을 통해 정책과정에 참여할 수 있는 물리적 공간과 시간 제약이 완화됨에 따라 시민들의 자발적 참여가 점점 확대되고 있는 추세이다. 정책과 관련된 주요 이슈가 발생하면 시민들은 인터넷을 통해 정보를 교환하고 여론을 형성해 나간다. 인터넷 커뮤니케이션의 중요한 특성 가운데 하나는 ‘일대일’(一對一) 혹은 ‘다대다’(多對多)커뮤니케이션을 가능하게 한다는 점이다. 즉 TV나 라디오와는 달리 인터넷을 통해서 사이버 공간상의 누구와도 접촉이 가능하다. 이는 정보 제어를 통해 국민여론을 통제하기를 원하는 지배계층의 위계구조(hierarchy)와 권위(authority)의 붕괴를 의미한다.¹⁹⁵ 2004년 12월 첫 선을 보인 아고라(인터넷 토론장)는

있다. 블로그(Blog), 위키피디아(Wikipedia), 딜리셔스(del.icio.us) 등이 그 대표적인 예이다. 김상범 외, 『대한민국 웹2.0 트렌드』 (서울: 행복한나무, 2008), p. 24.

194. 강원택, 『한국 정치 웹 2.0에 접속하다』 (서울: 책세상, 2008), p. 30.

195. 김용철·윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 (서울: 오름, 2006), p. 195.

시민들의 다양한 의견이 표출되고 수렴되는 열린 공간으로서 기능을 담당하고 있다.

이처럼 시민들은 양방향 소통을 통해 정보를 공유(sharing)하고 협력(cooperation)을 통해 온·오프라인에서의 집단행동(collective action)으로 자신들의 의사를 표출하고 있다. 과거 산업사회와 달리 시민 스스로가 정보의 생산, 유통, 소비까지 담당하게 되면서 정책과정에 시민참여는 필수불가결한 요소가 되었다고 해도 과언이 아니다. 일반 공공정책이 공론의 장을 통해 충분한 수렴과정을 거치는 반면, 지금까지 대북·통일정책은 국가의 안보와 직결되는 사안이었다는 점에서 상대적으로 시민이 직접 정책과정에 참여할 수 있는 길은 상당히 제한적이었다. 따라서 대북·통일정책 거버넌스를 통해 대북·통일정책과 관련된 정책과정 전반에 시민들의 다양한 의견을 적극적으로 수렴해 나가야 한다. 쌍방향 정보매체를 통해 실시간으로 정보를 공유하고, 인터넷 토론장을 통해 여론을 주도해 가는 새로운 행위자의 역량을 결코 과소평가해서는 안된다. 대북·통일정책 거버넌스의 큰 틀에서 다양한 행위자의 협력시스템을 마련하여 국민적 합의를 이룩해 나갈 필요가 있다. 이와 관련하여 이명박 정부 출범 이후 정부 부처 가운데 통일부는 자체 블로그를 개설하여 국민들과의 소통을 강조하고 있다(아래 <그림 V-1> 참조). 정부가 사이버 공간을 통해 국민들의 정책수요를 파악하고, 양방향 소통을 추진한다는 점에서 블로그 개설은 의미가 있다.

<그림 V-1> 통일부 블로그(http://blog.daum.net/mounification)



그런데 통일부가 국민과의 소통을 목적으로 개설한 블로그는 아직까지 웹 공간에서 활성화되지 못하고 있다. 웹 2.0이 쌍방향의 자율적인 소통에 기반을 둔 것인데, 통일부의 블로그는 아직 일반 네티즌들이 자율적으로 참여하는 댓글이 활성화되지 않고 있다. 이는 무엇보다 블로그의 운영 컨텐츠가 통일부의 기능 소개나 정책홍보에 치중되면서 일방적 방향으로 전개되고 있기 때문이다. 블로그는 방문자수나 댓글 등을 통해 평가되기 때문에 활성화되지 않는 블로그 운영은 자칫 역효과를 초래할 수 있다. 양방향 소통은 정책이나 주요 현안에 대해 국민들과 함께 토론했으며 접점을 찾아가는 과정을 중요시 한다. 하지만 현재와 같은 컨텐츠는 또 하나의 홍보 장으로서밖에 기능하지 못하는 한계가 있다. 따라서 네티즌이 직접 참여하여 정부와 소통할 수 있으며, 무엇보다 네티즌 간의 네트워크가 연계될 수 있는 컨텐츠 개발이 요청된다.

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

지난 3월 26일 통일부는 2008년 통일 업무 보고 시, 통일정책의 추진원칙 중 하나로 ▲ 국민 의견을 폭넓게 수렴하여 투명하게 정책 추진, ▲ 초당적

협력 상시화, ▲ 생산적이고 투명한 남북협력기금 운용 등을 내용으로 하는 ‘국민합의’ 원칙을 제시하였다. 통일부가 제시한 추진원칙은 이전 정부가 국민적 합의 없이 무리하게 대북정책을 추진함으로써 남남갈등을 증폭시켰을 뿐만 아니라 나아가 국민통합에 실패했다는 인식에 기반을 두고 있다. 또한 폭넓은 국민의견의 수렴과 정책과정의 투명성 부재, 의회와 정당이라는 전통적이고 관례적인 정책행위자들의 역할 실패, 대북 ‘퍼주기’ 등에 대한 반성을 반영하고 있다.¹⁹⁶

지난 10년 동안 민족우선, 이념과잉으로 인해 대북정책을 둘러싼 보혁간 갈등은 남남갈등으로 확대되어 사회적 문제가 되었다. 우리 사회는 북한을 어떻게 바라보는가에 따라 대북정책에 대한 반응과 지지가 확연히 구분된다. 따라서 북한이 주장하는 ‘우리민족끼리’와 같은 맥락에서 민족우선의 대북정책을 추진할 경우 국민적 합의를 이루는데 상대적으로 어려움이 따를 수밖에 없다.

이전 정부가 추진한 거버넌스가 민간부문의 형식적 참여를 통해 이른바 ‘구색 맞추기’식이었다면, 이제는 정책과정 전반에 정부와 민간의 실질적 협력이 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 정비해야 한다. 민간의 참여를 제도적으로 보장한다는 취지로 구성된 정부 내 각종 위원회가 제 기능을 발휘하지 못하고 유명무실한 것이 그 대표적인 사례이다. 또한 정부가 일방적으로 결정한 사항을 소수의 민간위원이 참여하여 의안을 추진하는 정도의 한정된 기능을 수행하는 협의체 역시 바람직한 거버넌스 형태라 볼 수 없다. 지난 노무현 정부 시기 거버넌스 운영의 대표적 사례로 평가받는 ‘대북지원 민관정책협의회’(약칭 민관협)인 경우, 대북지원과 관련한 실질적인 정책사안을 상호 조율하고 심의하기보다, 정부 관계자와 일부 대형단체 중심의 참여자들이 형식적으로 모이는 단순 협의체 기구로 전락된 문제점을 지적할 수 있다. 이는 곧 거버넌스라는 외형만 갖추었을 뿐, 실제로는 여전히 정부주도의 정책과정이 이루어졌음을 의미한다.

따라서 이명박 정부에서 추진할 대북정책 거버넌스는 종전과 같이 단순히 민간의 참여만을 보장하는 형식적 참여를 지양하고, 정부와 민간이 협력

196- 송정호, “대북정책 거버넌스와 시민사회의 역할,” 『이명박 정부 출범과 통일 환경』 (통일문제연구협의회 권역별 회의, 2008.5.22), p. 79.

적 파트너로서의 역할을 담당할 수 있도록 법적·제도적 준비를 해야 한다. 무엇보다 현안 위주의 단순협업체 기구가 아닌, 한반도 통일시대를 목표로 다양한 행위자들이 상호 협력할 수 있는 네트워크를 구축하고 정부는 이를 후면에서 지원하는 역할을 수행해야 한다. 특히, 향후 “비핵·개방·3000” 구상 구상이 본격적으로 시행되고 대북 개발지원이 이루어지는 과정에서 정부와 민간의 실질적 협력을 도모하기 위해서는, 정부가 사업을 결정하고 민간의 참여를 끌어들이는 기존의 방식을 벗어나서 민간의 자율적 참여를 통해 민간부문의 네트워크가 활성화 될 수 있도록 정부가 환경을 조성해야 한다. 즉, 정부가 정책을 결정하고 민간이 정부의 예산을 지원받아 정책을 집행하는 형식이 아닌, 사업계획 단계에서부터 정부와 민간의 협업체를 통해 큰 틀에서 사업방향을 결정하고, 민간부문 내부의 네트워크 연계가 활성화되어 사업을 추진할 수 있도록 정부가 후면에서 지원하는 역할을 수행하는 방식이다.

나. 북한의 거버넌스 확장 방안: 남북 주민간 접촉면 확대

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

정치일꾼들인 남과 북의 ‘통통(統統) 체제’로는 북한 내부의 복잡한 이권 투쟁을 감당하기에 역부족이라는 점에서 북한 군부 등 실질적 자산 소유자들의 직접 거래가 보장되는 식의 새로운 판짜기가 요구된다. 실제로 2차 남북정상회담 이후 총리급 회담이 열리면서 향후 남북관계는 남한측 통일부와 북한측 통일전선부의 범위를 넘어선 전면적인 대화 필요성이 대두되고 있다.¹⁹⁷

197- 조성렬, “이명박 정부의 대북정책 구상과 추진전략,” (평화재단 제9차 전문가 포럼), p. 8.

현재 남북간 민간분야 접촉은 북한의 민화협이나 민경련, 명승지개발총국 등을 통해 주로 이루어지고 있다. 그런데 민화협은 철저히 통전부 소속의 인력으로 구성되어 있다. 민경련은 내각 소속이지만 이는 위장단체라 할 수 있으며, 명승지개발총국 역시 관광총국 산하 기관이지만 실질적인 대남 정책이나 남북관계 사안을 결정할 권한은 거의 없고 통전부가 일방적으로 지시하는 체계이다.¹⁹⁸ 따라서 북한의 통전부가 사전에 시나리오를 만들고, 민화협·민경련·명승지개발총국 등이 이를 바탕으로 남한과 접촉하여 사업 계약을 체결하며, 그 이하 개별기관이나 사업장은 체결된 계약대로 단순히 사업을 시행하는 구조라 할 수 있다.

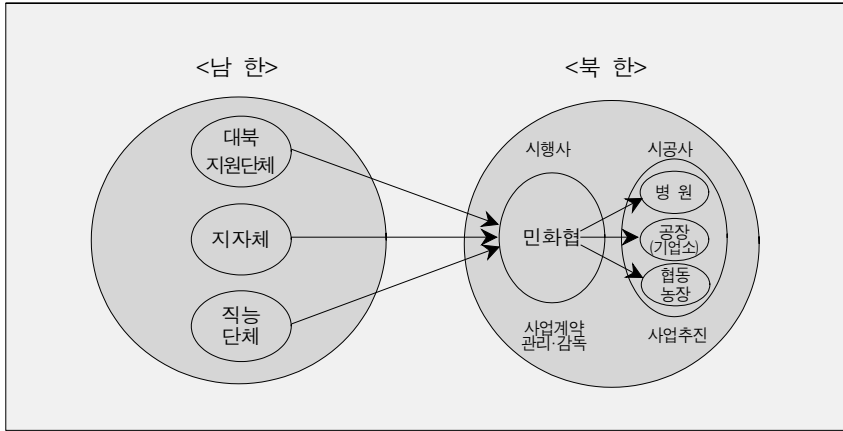
현재 이같은 남북한 민간분야의 접촉 형태는 소위 건설 과정의 ‘시행사’와 ‘시공사’의 역할분담 개념에 비유하여 설명할 수 있다(<그림 V-2> 참조).¹⁹⁹ 즉, ‘시행사’는 사업계획의 실질적인 운영자이고, ‘시공사’는 그 계획을 건설하는 업체로서 공사를 위해 도급 등의 계약을 한 일반 건설사를 의미한다. 북한의 민화협과 같은 기관은 남한의 민간단체와 사전 접촉부터 사업계약에 이르기까지 사업에 관한 협의 전반을 담당하기 때문에 시행사 역할을 하고 있다. 북한의 시행사(민화협·민경련·명승지개발총국)가 남한의 민간단체와 협의하여 사업계약을 체결하면, 나머지 개별사업장(병원, 제약공장, 협동농장 등)은 시공사로서의 역할을 담당하는 것이다. 시공사인 북한의 개별사업장은 남한의 민간단체와 직접 교섭하고 협상할 수 있는 권한이 거의 전무한 실정이며, 남한 민간단체 관계자를 만나면 처음에는 상당히 소극적이고 수동적인 모습을 보인다.²⁰⁰

198. 장00(북한 통전부 소속 고위급 탈북자), (통일연구원 원내 자문회의, 2008년 8월 26일).

199. 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” 『북한개발 지원의 과제』 (한국국제보건의료재단 주최 학술회의, 2008.7.28), p. 65.

200. 손00(대북지원NGO 관계자), (통일연구원 원내 자문회의, 2008년 10월 9일).

<그림 V-2> 남북한 민간분야의 접촉형태(북한의 시행사와 시공사 관계)



그런데 남한은 여러 단체와 기관이 개별적이며 독립적으로 활동하며 접촉하는 반면, 북한은 시행사인 민화협으로 창구를 일원화하고 있다.²⁰¹ 이는 남한의 지원단체들이 개별적으로 북한과 접촉하면서 주로 단일 프로젝트 원조 방식을 취하기 때문에 나타나는 현상이다. 가령, 남한의 특정 단체가 의료지원을 할 경우 북한과 접촉하는 민화협 관계자는 보건·의료에 대한 전문 지식이 없어도 사업계약을 체결할 수 있다. 북한 민화협은 개별 사업장(병원)을 지정해 주고, 시공사의 역할을 하는 북한측 병원 관계자는 아무런 권한을 행사할 수 없다. 따라서 남한의 행위자와 직접 접촉할 수 있는 북한 당국자 이외의 행위자는 상대적으로 소수에 한정되며, 그 활동 역시 상당한 제약이 따를 수밖에 없는 것이다.

이런 방식으로는 북측의 다양한 행위자들과 접촉하여 교류의 폭을 넓히는데 분명한 한계가 있다. 남측의 대북지원물자가 북한 당국에 의해 조정되

²⁰¹ 현재 대북지원과 관련한 북측 창구가 민화협으로 일원화 되고 있는 가운데, ‘월드비전’만 북측의 민경련과 사업을 지속하고 있다. 월드비전 관계자는 월드비전이 민경련과 사업을 지속할 수 있었던 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. 월드비전은 씨감자 사업이 본격적인 생산단계에 접어들었고, 무엇보다 지방사업장(대흥단 지역)을 갖고 있다는 점에서 강경하게 민화협으로 이전을 거부하였다. 만약 민화협으로 이관될 시 씨감자 사업을 포기할 각오까지 했고, 민경련과 사업을 지속하겠다는 요구를 북측에 직간접적으로 전달하였다. 이에 대해 북측 민경련 역시 내부적으로 어려움이 있었지만 상호 이해관계가 맞물려 사업을 지속할 수 있었다고 본다. 김00(월드비전 관계자와의 인터뷰), 2008년 10월 14일.

기 때문에 북한의 변화를 이끌어 내지 못하고, 주민들의 실질적인 삶의 개선을 이룰 수 없다. 따라서 남북간 교류협력 그 자체를 부정하는 것이 아니라, 북한의 변화라는 분명한 목표가 수반되는 교류협력이 이루어져야 한다. 이러한 차원에서 거버넌스 구조는 상당한 유용성이 있다. 즉, 북한 당국의 일원화된 창구가 아닌 북한의 다양한 행위자들을 발굴, 접촉하여 남북한 행위자간 네트워크를 활성화하여 상호 이질감을 극복할 수 있는 것이다.

대북·통일정책 거버넌스를 북한으로 확장하여 남북간 네트워크 거버넌스를 형성할 수 있는 세부 실행방안으로는 남북 주민 간의 직접 접촉면을 확대하는 것이다. 남북간 접촉면 확대는 결국 사람이 매개 역할을 한다. 북한의 틈새를 파고 들 수 있는 문화운반자로서 문화와 기술을 전파하는 과정에서 남북간 문화 및 인식의 변용과 접변이 이루어질 수 있다.²⁰² 특히, 대북지원 방식에서 현재와 같이 개별 사업 단위의 지원이 아닌 특정 지역에 대한 패키지 지원과 기술이전, 인적 교류 등을 통해 남북 주민간 직접 접촉을 강화해 나갈 수 있다. 패키지 지원 방식은, 한마디로 현재와 같이 남측의 대북지원 NGO가 각 기관별로 특정분야의 지원을 하는 것이 아니라 프로젝트 사업을 하나로 묶어서 지원하는 방식이다. 이러한 방식은 실제 최근 대북지원사업의 변화를 통해 조금씩 그 실효성이 인정되고 있다. 대북지원 초기에는 북한 민화협이 모든 업무를 관장함으로써 인해 남한 관계자의 현장방문을 불허하였다. 그런데 가령 남한에서 의료기기를 지원할 경우, 병원에 설치하는 과정에서 전문적 지식과 기술이 없어 설치를 하지 못하는 상황이 발생했다. 이에 북측 관계자가 남측에 설치지원을 요청하게 되었고, 남측의 전문가가 직접 방북하여 해당 사업장에서 설치 업무를 담당할 수 있었다.

이러한 사례로 볼 때 일회성의 긴급구호는 현장의 수혜자와 직접 접촉할 기회나 필요성 없이 민화협 관계자들만으로도 충분히 가능한 일이지만, 패키지 사업의 경우 남측의 기술자들과 전문가들이 직접 해당 사업장을 방문하지 않으면 안 되는 경우가 발생하는 것이다. 이는 대북지원사업이 긴급구호에서 개발지원 및 복구로 변화되면서 생긴 결과이다. 즉, 민화협 관계자는 남한의 지원방식이 개발지원으로 전환되어 사업의 전문성이 요구됨에

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

따라, 세부적인 사항까지 관여할 수 없는 상황이 발생하고 있는 것이다. 북한의 체제가 바뀌지 않고 현재의 시스템이 계속된다면, 남북 간 교류의 접촉면을 확대할 수 있는 방법은 결국 전문성을 제고한 패키지 형의 프로그램 사업을 시행하는 것이다.²⁰³ 한마디로 전문성을 강화함으로써 인해 사업의 효율성과 분권화를 이룰 수 있으며 이는 곧 남북한의 다양한 행위자들의 참여를 촉진하는 거버넌스가 형성되는 것이라 할 수 있다.

(1) 사례 1: 패키지 지원을 통한 행위자의 참여성 제고

대북지원 방식의 변화를 통해 행위자의 참여성을 제고할 수 있는 구체적인 방안으로, 최근 경기도와 우리민족서로돕기운동이 공동으로 주관한 평양시 강남군 당곡리 농촌현대화사업 사례를 들 수 있다. 이 사업은 기존의 특정 분야 지원에 치중하던 방식에서 벗어나, 특정지역을 중심으로 여러 분야의 패키지 지원을 통해 사업의 효율성을 제고한 사례이다. 즉, 보건, 농업, 교육 등 특정분야의 지원이 아닌, 벼농사시범사업·온실설치·농로포장·주택개보수·육아원·진료소·학교보수 등 여러 가지 사업을 패키지 형식으로 추진하여 다양한 행위자의 참여를 유도하였다.

이 사업은 2005년부터 2007년까지 3년에 걸쳐 북한의 평양시 강남군 당곡리 지역의 남북한 공동 벼농사 시범사업을 시작으로 하여, 이후 도로포장·주택개보수 등의 연계사업으로 확장되었다. 이 사업이 행위자의 참여성 제고라는 면에서 특별한 의미가 있는 것은, 바로 사업 추진과정에서 남북한 일반 주민들의 참여가 활발히 이루어졌다는 점에 있다. 예를 들어 벼농사 시범사업을 추진하면서, 남측의 농업전문가들이 직접 현장에 방북하여 북한 농업성 및 협동농장 관계자들과 공동으로 벼농사 방식에 대해 협의 할 뿐만 아니라, 북한 주민들에게 직접 농업재배기술 이전과 교육 등을 실시함으로써 접촉면을 확대할 수 있었다. 또한 벼농사에 필요한 이앙기나 경운기와 같은 농기계를 지원하고 이를 운영할 수 있는 기술을 전수하는 과정에서 남북 주민들의 접촉이 활발히 이루어질 수 있었다.

남한에서 보낸 지원물품이 당곡리 현지에 도착했을 때 이를 운반하기 위한 작업인력이 필요한데, 이 경우 북한의 협동농장 관계자는 30여명의 인력

²⁰³ 이00(대북지원NGO 관계자)의 인터뷰, 2008년 7월 25일.

을 차출한다고 주장하고, 남측 관계자는 그 인원보다 더 많은 50여명의 인원을 동원해 줄 것을 요청한다.²⁰⁴ 이같은 과정을 통해 남북 주민간 직접접촉이 확장될 수 있었으며, 작업과정에서 남한의 선진 기술과 농기계를 직접 운영하면서 대남인식 변화에도 영향을 미쳤다는 점에 의미가 있다. 벼농사 시범 사업을 계기로, 농기계 지원 및 기술이전·장비 수리 및 교육·도로포장· 학교 및 주택개보수·도정공장 건립 등의 연계사업으로 확대되면서 지원의 효율성 제고는 물론 북한 주민의 참여성을 제고할 수 있는 효과를 보게 되었다.

기존의 대북지원사업이 남북한 주민간 직접 접촉보다 북한 당국의 통제를 받는 민화협 관계자들에게 국한된다는 한계와 문제점을 감안할 때, 이러한 지원방식은 남북한 주민의 접촉면 확대라는 점에서 매우 의미있는 방식이라 할 수 있다. 한 지역의 농업·보건·의료·주택·교육 등을 패키지로 묶어서 지원하게 될 경우, 사업의 규모나 범위가 확대되어 단순 시행사인 민화협이 혼자 주관하기에는 분명한 한계가 있다. 프로젝트 사업이 별개로 이루어지는 것이 아니라 여러 사업을 동시에 수행함으로써 남북한 모두 관련 행위자의 접촉이 자연적으로 증가하게 되는 현상이 발생하는 것이다. 한마디로 남북측 파트너가 다양화되어 자연스럽게 접촉면을 확대해 갈 수 있다.

이는 곧 민화협이라는 하나의 접촉점을 넘어서 남북측 행위자들의 다양한 접촉이 확대되어 접촉면을 늘려 나가는 결과를 초래한다. 따라서 남북측 행위자들의 전문성을 확대하는 것이 곧 거버넌스 측면에서 볼 때 참여성과 분권화를 제고할 수 있는 방안이 되며 이는 남북간 교류협력의 효율성을 제고하는데도 상당한 유용성이 있다.

또한 이러한 지원사업이 주민간 접촉을 확대할 수 있는 방안이 되는 주요한 이유는 북한에서 평양을 제외한 거의 대부분의 농촌지역이 물자를 구할 수 없는 낙후한 지역인데, 사업과정에서 남한의 관계자들이 물자를 구하기 위한 목적에서 북한의 일반 주민과 직접 접촉이 가능하다는 점 때문이다. 가령, 당곡리는 물자가 전혀 없는 낙후한 지역으로, 남한에서 협동농장 지원을 위해 비닐과 풀대 등 자재를 남포항으로 보내는데, 여기에서 이 자재를 운반해 올 여건이 열악하다. 무엇보다 차량을 운행할 연료를 당곡리에서 구

²⁰⁴-SBS 스페셜, “남측벼를 심으러 왔습니다: 평양 당곡리에 맺은 결실” 방송 내용 참조.

할 수 없기 때문에, 다른 지역에 가서 직접 기름을 구입해 오기도 한다.²⁰⁵ 이 경우 민화협 관계자들이 동행하지만 북한의 일반 주민들과 직접 접촉이 가능하다는 점에서 상당한 의미가 있다. 따라서 사업추진의 효율성 제고라는 면에서 민화협을 적절히 활용하는 방안을 고려해야 한다. 즉, 현재 민화협을 전면 배제한 대북지원 사업은 거의 불가능하기 때문에 현재로서는 민화협 관계자들의 인식변화를 위한 다각도의 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.

대북지원 사업 초기에 민화협은 사업의 걸림돌이라는 인식이 팽배하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 남한의 단체들이 북한의 일반 주민과 접촉하거나 대북사업 추진을 위해서는 반드시 민화협을 거쳐야 하기 때문에 사업 추진 과정에 어려움이 많았다. 하지만 지원사업이 확대되고 장기화되면서 민화협의 역할 역시 변화하고 있다. 민화협 입장에서도 사업의 성과와 실적을 위해서는 성공적으로 사업을 마무리해야 하기 때문에, 사업추진 과정에서 남한 민간단체가 겪는 물자부족 등을 해결하는데 적극적인 역할을 하고 있다. 북측에서 물자를 확보할 수 있는 사업장과 그렇지 않은 사업장이 있는데, 만약 해당 사업장에서 물자를 구할 수 없을 경우 민화협 관계자들이 직접 물자를 구매 오기도 하는 사례가 있다. 또한 북한에서 필요한 목록을 전달할 때, 민화협에서 한번 검토하는데 해당 사업장에서 과도한 지원을 요구하거나 원자재, 부품을 과대요청하는 경우 민화협 관계자들이 이를 적절히 조정해 주는 역할도 하고 있다. 따라서 사업의 효율성 제고라는 면과 남북 주민간 직접 접촉 확대라는 면에서 우선은 민화협을 적절히 활용할 필요가 있다.

(2) 사례 2: 북한의 자생력 확대를 위한 지원의 재생산

기술이전 및 인적교류의 활성화를 위해서는 보건의료 분야의 지원 양식이 주요한 사례가 될 수 있다. 현재 병원현대화 사업이나 제약공장 건립을 통해 북한 보건의료 환경의 근본적인 개선책을 마련하는 방향으로 추진되지만, 무엇보다 중요한 것은 건물 자체가 아니라 공장과 병원이 지속적으로 가동, 운영될 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 북한의 자생력을 확대한다는 면에서는 무조건 원료의약품을 공급하는 것이 바람직한 지원형태는 아니

²⁰⁵ 손00(대북지원NGO 관계자)의 인터뷰, 2008년 10월 9일.

다. 북한 제약공장의 책임자가 제도와 시스템 개선을 통해 원료의 안정적인 확보를 위한 자생력을 제고할 수 있는 방향으로 지원이 이루어질 필요가 있다.²⁰⁶

북측 주민의 건강수준 향상에 기여하고 남북경제 동반 성장을 도모할 수 있도록 남측의 자본, 원료 및 기술과 북측의 노동력을 결합하여 북측의 보건 산업 동력을 일으키고 점차 남측 기술을 이전하여 자생적인 생산조직을 발생하도록 하여 수익창출적인 구조와 판로를 마련해 주는 것이 필요하다.²⁰⁷

구체적인 사례로는, 현재 대북지원 NGO가 평양에 건립한 제약공장이나 사료공장의 경우 원료를 지속적으로 공급하는데 어려움을 겪고 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 대북지원 NGO가 지속적으로 원료를 공급하는 데에는 예산상의 한계가 있기 때문이다. 이러한 상황에서 원료를 조달하는 방안 가운데 하나로 남한의 기업체와 경협을 통한 방식이 적용되고 있다. 정성수 액제공장을 운영하는 정성제약종합센터의 경우 마늘을 이용한 건강식품공장을 개성에서 운영하고 있는데 남한에서 제배한 마늘의 껍질을 벗기는 작업을 하고, 남한 기업(산과들 농수산 식품)으로부터 인건비를 받고 있다. 이렇게 마련된 인건비를 통해 정성종합제약공장의 원료의약품을 자체적으로 조달하고 있는 방식이다.²⁰⁸

또한 굿네이버스의 경우 사료공장을 건립하였는데, 콩이나 대두와 같은 원료를 해외에서 구입하는데 한계가 있다. 이에 대한 방안으로 북한의 아연을 가지고 와서 남한이나 국제시장에서 팔고, 이렇게 마련된 수익금으로 사료공장에 원료를 공급하는 방식을 취하고 있다.

이같은 방식은 단순히 북한에 대한 일회성 지원에 한정되는 것이 아니라 공장이 실질적이며 지속적으로 운영될 수 있는 방안이 된다는 점에서 의미가 있으며, 무엇보다 기업체와의 네트워크를 통해 시장경제를 습득하고 북한 스스로 체제와 제도의 변화를 꾀할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

206- 이하의 내용은 강동완, “대북지원 보건의료협력의 현안과 과제,” 『한반도 평화와 통일미래』 (민화협·북민협 공동주최 국제학술회의, 2008.10.23), pp. 289-290.

207- 황나미, “보건의료분야에서의 남북정상회담 및 남북총리회담의 의의와 향후 추진방향,” 『보건복지포럼』 (2007.12), p. 94.

208- 손00(대북지원 민간단체 관계자) 인터뷰, 2008년 10월 9일.

(3) 사례 3: 남북공동진료 및 기술교육을 통한 접촉면 확대

북한은 폐쇄성으로 인해 의료활동 및 표준, 규범이 외부에 노출되지 않으며, 최신 의학정보에 대한 접근성도 낮은 것이 현실이다. 따라서 의학분야의 최신 정보에 의한 현대화된 의료인 훈련이 필요하며, 의학교육과 간호교육을 위한 교과과정 개발과 임상실습의 향상이 요구된다.²⁰⁹ 의료기술 수준 격차는 북한의료인들이 첨단 장비 및 약품을 사용해 본 경험이 부족하고 전문 의료 인력의 양적 팽창을 위한 교육기관의 중복, 이에 따라 부실화로 인한 의료수준의 질적 저하가 주요 이유이다. 따라서 장비나 약품의 지원과 더불어 의료인력 간 교류와 정보 교환이 필요하다.

또한 병원 완공 후에는 임상경험이 적은 북한의 의사들에게 정기적으로 남한의 의료진이 방북하여 의료기술 교육을 실시하고 병원을 공동운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 이는 남북한 주민간 접촉면을 확대하는 것으로서, 북한의 제도개선이나 의식변화에도 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이라 기대한다. 전문성을 강화함으로써 사업의 효율성과 분권화를 이룰 수 있으며 이는 곧 남북한의 다양한 행위자들의 참여를 촉진하는 거버넌스를 형성하는 것이라 할 수 있다.

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

(1) 북한개발지원 과정에서의 국제협력 네트워크 강화

거버넌스 개념은 국내적 영역에 한정되지 않고, 개별 국가 차원을 넘어 국제적 관점으로까지 그 영역이 확대되어 이른바 글로벌 거버넌스²¹⁰의 논의로 결합되는 특징이 있다. 이는 다국적기업의 출현 등에서부터 예고된 것이기는 하지만, 여러 국가들과 국제기구, 국내기업과 외국기업 및 다국적기업, 국내 시민단체와 국제적인 단체들이 한데 뒤섞여 이제 복잡계로서의

209. 이자형 외, “북한의 보건의료와 여성건강상태에 관한 고찰,” 『간호과학』, 제19권 1호(2007), p. 52.

210. ‘글로벌 거버넌스’에 관한 최근의 논의는 서창록, 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』 (서울: 다산출판사, 2007); 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밋스트, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (서울: 명인문화사, 2007) 등을 참조.

거버넌스, 또는 네트워크 사회로까지 이어지는 상황이 되고 있는 것이다.²¹¹ 복잡한 이슈와 다양한 행위자들에서 비롯되는 전 세계적 변화에 대응하고 국제적 차원의 협력 형태를 새롭게 정의하기 위해 1995년에 출범한 유엔 글로벌 거버넌스 위원회는, 글로벌 거버넌스를 ‘끊임없이 발전하며 변화하는 상황에 대응하는 광범위하고 역동적인 상호의사결정과정’으로 규정하였다.²¹² 글로벌 거버넌스의 복잡성은 이슈의 다변화 뿐만 아니라 초국가적이며 초정부적인 네트워크로 연계되는 행위자의 다양성으로 나타난다. 주요 행위자는 국가, 정부간 기구, 비정부 기구, 전문가, 다국적 기업, 국제NGO 등의 다양한 행위자 간의 협력적 파트너십과 네트워크로 이루어진다. 글로벌 거버넌스는 국제사회의 복잡하고 다층적인 이슈를 해결하기 위한 다양한 국제 행위자들의 글로벌 정책 네트워크로서, ‘독자적으로는 절대로 해결할 수 없는 것을 이루기 위하여 함께 하는 “느슨한 연맹체들’로 정의된다.²¹³ 개별 국가의 이슈가 특정 지역에 한정되는 것이 아니라 세계적 차원으로 확산되고 이와 관련한 광범위한 행위자들이 참여하는 것을 감안할 때, 한반도 문제 역시 남북한 행위자뿐만 아니라 주변국과 국제기구, 국제 NGO 등의 협력적 네트워크로서 연계되는 것이 필요하다.

그런데 그 동안 우리 정부의 대북정책은 남북관계 중심이었으며, 특히 2000년대에 들어서 어떠한 경우에도 남북관계를 지속시키는 것이 마치 남북관계 발전인 것처럼 인식하였다. 이에 따라 한·미관계와 우리의 외교적 역량이 제대로 발휘되지 못하는 결과를 초래하였다.²¹⁴ 그러나 “비핵·개방·3000” 구상은 북한의 국제화, 국제사회 편입을 강조하고 있다. 북한이 국제사회에 편입하여 관계를 다각화하지 않는다면 남북만의 관계는 언제든 지 북한논리로 왜곡될 수밖에 없으며 언제든 지 관계가 깨질 수 있는 취약성

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

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

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

214- 박영호, “평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: 실용외교의 실천,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (통일연구원 주최 건국 60주년 기념 통일 심포지엄, 2008.7.18), p. 54.

이 있기 때문이다. 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되어서 국제규범에 따를 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다고 본다.

이러한 관점에서 볼 때 이전 평화·번영정책이 주변국을 비롯한 국제사회의 역할을 보조자의 역할로 간주하였다면, “비핵·개방·3000” 구상은 국제사회의 적극적 역할을 기대하며 남북한과 국제사회 행위자들의 상호 협력적 연계를 바탕으로 하는 글로벌 거버넌스 차원의 접근방식이라 볼 수 있다. “비핵·개방·3000” 구상은 남한의 북한에 대한 일방적 정책추진이라기보다, 실질적 당사자로서 북한의 참여는 물론 국제기구와 주변국의 협력이 필수적으로 요청되는 이른바 ‘글로벌 거버넌스(Global Governance)’차원의 복합적인 성격을 띠고 있다.

향후, 북핵문제의 진전에 따라 단계적으로 추진할 “비핵·개방·3000” 구상은 북한개발을 염두에 두고 있다. 종전의 단순 지원방식이 아니라, 북한의 자생력을 확대하고 통일시대를 준비하는 사회간접자본에 대한 투자와 인적 교육 등에 초점이 맞추어질 것이다. “비핵·개방·3000” 구상은 국제기구의 원조기금을 통해 북한을 지원한다는 계획으로 국제사회의 보편적인 규범과 원칙을 강조하기 때문에, 북한 개발 역시 세계적 차원에서 추진되고 있는 빈곤국가 및 취약국가 재건과 같은 형식으로 정책이 추진될 필요가 있다. 지금과 같이 한국 정부나 국내외 NGO가 각기 독자적으로 지원하는 방식에서 벗어나, 우리 정부를 중심으로 국내외 다양한 행위자들의 참여를 통한 협력적 네트워크가 필요하다.

북한의 위기상황은 긴급구호 차원의 지원만으로 해결할 수 없는 구조적 문제를 내포하고 있기에, 일시적인 처방이 아닌 중장기적 관점에서 근원적인 대책을 강구해야 한다. 향후 북한에 대한 개발 지원은 국제사회의 기본적 규범이라는 큰 틀 속에서 고려되어야 하는데, 이 경우 지난 2000년 유엔총회에서 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals)에 부합하게, 경제개발 뿐만 아니라 사회개발 및 빈곤퇴치, 여성, 아동, 환경, 생태 등을 고려한 지속 가능한 개발 지원 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 새천년개발목표 중 8항의 개발을 위한 협동(파트너십) 활동에는 “국내 또는 국제적으로 행위자들에게 올바른 관리체제(good governance)와 개발원칙을 고수하고 빈곤 퇴치에 대해서 반드시 참여하도록 한다”는 조항을 포함하고 있다. 향후 대북지원은 남북한 당국은 물론 민간부문과 국제사회의 협력적

체계 속에서 이루어져야 그 실효성을 더욱 향상시킬 수 있다는 점을 고려할 때, 개발 지원은 반드시 이러한 국제사회의 규범과 틀 속에서 전개해 나가도록 해야 할 것이다. 대북 개발 지원을 위한 바람직한 거버넌스(good governance)는 해당국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구 간의 효율적 협력 체계의 구축을 전제로 한다.²¹⁵

(2) 재외동포 네트워크 구축

대북·통일정책 추진과 관련한 글로벌 거버넌스의 중요한 행위자로서 재외동포를 들 수 있다. 향후 남북관계는 지금과 같이 ‘현상관리’ 차원이 아닌 ‘현상변경’을 염두에 두고 추진되기 때문에 통일시대를 준비해 나가는 정책 추진이 필요하다. 이러한 인식에서 한반도 통일시대는 남북한 주민은 물론 재외동포를 포함하는 정책추진이 이루어져야 한다.

지금까지 남북대결 구도속에서 남북한은 진정한 의미에서 교포사회의 권익과 지위향상을 위하고 모국과의 유대를 강화하기 위해 재외동포정책을 전개 했다가 보다는 남북간의 대결구도 속에서 상대방을 견제하고 본국의 이익을 극대화하기 위한 목표에 충실하였다고 할 수 있다. 북한은 중국과의 변경무역, 총련 상공인들의 지원 등을 통해 경제적 이익을 챙겼고, 남한 역시 경제개발과정에서 재외동포사회의 많은 기여가 있었다. 즉 재외동포정책을 외교정책과 마찬가지로 실리위주의 정책으로 간주함으로써 재외동포사회의 신뢰를 쌓는 데 실패하였다.

남북한의 재외동포정책의 방향은 상대방을 반대하고 자국에 우호적인 세력을 구축하는 것이었다. 냉전기 북한은 재외동포정책의 목표 중 하나가 북한을 지지하고 남한정부를 반대하는 투쟁에 두었고, 총련 뿐만 아니라 서방국가에서도 반남한정부 조직을 구축하였다. 남한정부는 북한의 남한정부 반대투쟁을 억제하고 재외동포사회를 친남한화시키는 데 주력하였다.

한편, 탈냉전기 남북한은 입장이 역전되어 북한이 수세적 입장에서 사회주의권 재외동포사회가 남한정부와 밀착하는 것을 방지하고자 노력하였다. 남한정부는 일본과 같이 남북한 대결이 첨예하였던 곳에 대한 지원을 줄이

215. 강동완, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스,” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』 (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30), p. 37.

고, 독립국가연합과 중국 등을 포함한 '새로운' 동포사회에 대한 관심을 기울이게 되었다.

북한과의 경쟁을 최대 목표로 한 기존의 통일정책 하에서 재외동포정책이 모국중심이었다면 남북간 교류와 협력을 추구하는 통일정책 하에서는 수평적 네트워크의 개념을 보다 적극적으로 수용할 필요가 있다. 이는 한국 중심의 재외동포정책에 비해 북한당국과 재외동포의 거부감을 줄이는 데 기여할 수 있을 것이다.

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

이런 점에서 조총련과 민단으로 나뉘어 대립하던 재일 한인사회의 화해 시도는 주목할 만 하다. 2000년 정상회담을 계기로 재일 한인사회의 통합운동이 진행되기 시작하였다. 1991년 일본 지바에서 개최된 세계탁구선수권대회에 남북이 단일팀으로 참가하게 되자, 재일 한인사회도 단일 응원단을 구성하여 응원에 나섰다. 이를 전후로 「원 코리아 페스티벌」, 「한겨레 음악회」, 「원 코리아 바둑대회」 등 민단과 조총련의 화합과 교류를 위한 공동행사가 이어졌다.²¹⁶ 2001년 조총련의 한덕수 의장이 사망후 취임한 서만술 의장은 6·15정상회담의 실현을 위해 적극 노력하고 남한측과의 교류와 연대를 더욱 강화할 것을 언급했다.

²¹⁶ 진희관, “북한과 조총련의 관계 변화 및 민단-조총련 관계개선 방안 모색,” p. 139.

조총련의 변화는 총련내부의 변화에도 기인한다. 일본의 경제침체로 총련의 주력군인 상공인들이 어려움을 겪게 되고, 총련계열 신용조합들이 통폐합되고, 북일무역의 주력회사인 동해상사가 부도위기를 맞는 등 총련의 기반이 흔들리게 됨에 따라, 동포들의 단결을 위한 대안을 모색하게 되었다. 2003년 이후 총련의 요청에 의해 총련동포의 고향방문이 시작되었다.

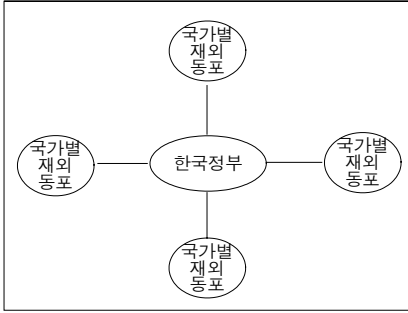
2006년 5월 17일 민단의 하병욱 단장과 총련의 서만술 의장은 8·15 경축 행사 공동개최 등 6개항의 화해 공동성명을 발표하기도 하였다. 공동성명은 발표 5주만인 7월 6일 민단 산하단체와 지방본부의 반발에 의해 민단이 이를 백지화하기에 이르렀으나 새로운 협력의 시도였다고 평가된다.²¹⁷

이러한 정책방향을 바탕으로 향후 재외동포 네트워크의 바람직한 형태는 약한 고리(weak tie)로 연계되는 ‘좁은세상 네트워크’를 들 수 있다. 좁은세상 네트워크의 유지에는 극소수 사람들이 결정적인 역할을 한다. 좁은세상 네트워크가 돌아가려면 연결성(connectivity)과 효과성(effectiveness) 사이의 타협이 꼭 필요한데, 네트워크가 커질 때 이 타협을 가능케 하는 것은 바로 많은 사람들과 연결되어 있는 극소수의 사람들이기 때문이다. 즉, 네트워크와 네트워크를 연결하는 커넥터(connector)의 역할로서, 이들은 커다란 네트워크 안에 뿔뿔이 흩어져 있는 사람들 사이에 연결고리를 만드는 일종의 외교사절 역할을 한다.²¹⁸

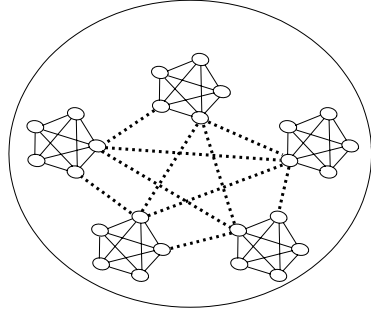
²¹⁷ 민단과 총련의 공동성명에 재일한국민주통일연합(한통련)의 개입설을 문제점으로 지적하는 목소리도 있었다. 공동성명에 반대하는 민단측의 이유 중 하나는 총련과의 화해가 일본인들에게 민단과 총련을 한통속으로 인식시키는 결과를 초래할 수 있다는 것이었다. 당시 북한의 장거리 미사일 ‘대포동 2호’ 시험발사와 납치자 문제로 일본 내에서 북한에 대한 여론이 극도로 부정적인 상황이었다.

²¹⁸ 클레이 서키, 송연석 옮김, 『새로운 사회와 대중의 탄생』(서울: 갤리온, 2008), p. 234.

<그림 V-3> 바람직한 재외동포 네트워크



<기존의 재외동포 네트워크>



<바람직한 재외동포 네트워크>

과거와 같이 한국정부가 중심이 되어 각 국가별 재외동포사회를 허브로서 연결하는 형태가 아닌, 국가별 재외동포 네트워크가 원활히 작동할 수 있도록 후견자의 역할을 담당하는 것이다. 이 때 국가별 재외동포 네트워크 역시 단순히 국가별로 연계되는 것이 아니라, 링커를 통해 개별 국가의 네트워크가 상호 연계되어 협력을 강화하는 형식이다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 통일정책 거버넌스를 남한뿐만 아니라 북한에 확장하는 방안을 모색하고자 하였다. 즉, 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식을 벗어나, 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 접촉면을 확대함으로써 보다 바람직한 통일정책 거버넌스를 구축하자는 인식에서 출발하였다. 현재 북한 내부의 사회·경제적 변화에 따른 새로운 행위자들의 태동에 주목하여, 향후 이들 행위자와의 접촉면을 확대할 수 있는 방안을 모색하는데 주안점을 두었다. 이를 위해 먼저 북한의 당-국가 체제의 최근 변화실태를 살펴보고 북한의 거버넌스 행위자 출현의 가능성을 살펴보았다. 이후 거버넌스의 일반적인 평가지표를 통해 북한의 통일정책 거버넌스 행위자의 주요 실태 및 특성을 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 향후 남한 통일정책 거버넌스의 연계방안으로서 국내와 북한, 글로벌 차원으로 각각 구분하여 실질적인 정책적 대안을 제시하였다.

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

지난 10년 동안 남북간 교류협력을 통해 북한의 변화를 이끌어 낸다는 정책구상은 한계를 노출하였다고 할 수 있다. 양적으로 교류협력이 증가한 것은 사실이지만, 그 교류협력을 통해 본질적으로 달성하고자 했던 북한의 변화를 이끌어 내는 데는 미흡하였다. 이제는 단순히 남북관계의 안정만을 강조하며 북한을 현상적으로 관리하는 소극적 정책을 추진하기보다, 민족 통일대계의 원대한 비전을 품고 통일정책을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 남북간 교류협력은 지속하되 북한의 변화를 이끌어 낸다는 명확한 목표 의식이 반드시 수반되어야 한다. 북한 당국이 하나의 접촉점으로만 남

있어서는 진정한 의미의 교류협력이라 할 수 없다. 접촉점이 접촉면으로 확대되고 남북한의 다양한 행위자들과의 연계가 이루어지도록 하는 것이 바람직한 통일정책 거버넌스의 모형인 것이다.

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

참고 문헌

1. 단행본

- 강동완. 『대북지원정책 거버넌스: ‘남남갈등’을 넘어 ‘남북상생’으로』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 강원택. 『한국 정치 웹 2.0에 접속하다』. 서울: 책세상, 2008.
- 강정석 외. 『정부혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리』. 서울: 한국행정연구원, 2005.
- 김갑철 외. 『북한학 개론』. 서울: 문우사, 1990.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김상범 외. 『대한민국 웹2.0 트렌드』. 서울: 행복한나무, 2008.
- 김용철·윤성이. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름, 2006.
- 김홍수·류대영 공저. 『북한종교의 새로운 이해』. 서울: 다산글방, 2002.
- 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밉스트 지음. 김계동 외 옮김. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2007.
- 박상필. 『NGO를 알면 세상이 보인다』. 서울: 한울, 2007.
- 박형중. 『김정일시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『조선로동당의 외곽단체』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 서창록. 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』. 서울: 다산출판사, 2007.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이금순 외. 『북한인권백서 2008』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이승훈·홍두승. 『북한의 사회경제적 변화』. 서울: 서울대학교 출판부, 2007.
- 이희승 편저. 『국어대사전』. 서울: 민중서림, 1981.

- 임성학 외. 『한반도 평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 조정남·유호열·한만길. 『북한의 재외동포정책』. 서울: 집문당, 2002.
- 최진욱. 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『현대북한행정론』 제2판. 서울: 명인출판사, 2008.
- 클레이 서키. 송연석 옮김. 『새로운 사회와 대중의 탄생』. 서울: 갈리온, 2008.
- 통일노력 60년 발간위원회편. 『하늘길, 바닷길, 땅길 열어 통일로: 통일노력 60년』. 서울: 다해미디어, 2005.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.

- 북한문헌

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

Anderson, James E. *Public Policy Making*. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.

Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1984.

Hewson, Martin & Sinclair, Timothy J. The Emergence of Global Governance Theory. In Sinclair, Timothy J.(ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2004.

- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Kooiman, J. & Vliet, eds. *Modern governance: new government-society interactions* London: Sage, 1993.
- Reincke, Wolfgang H. *Global Public Policy, Governing Without Government?* Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2000,
- Rosenau, James N. & Czmpiel, Ernest-Otto eds. *Governance without Government: Order, and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.
- Solé, Richard V. & Goodwin's, Brian. *Sign of Life: How Complexity Pervades Biology*. New York: Basic Books, 2001.
- Vladmir Lenin. *State and Revolution*. New York: International Publishers, 1974.

2. 논문

- 강동완. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『國際政治論叢』. 제48집 1호, 2008.
- _____. “대북지원정책 거버넌스 평가 및 개선방안.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.
- _____. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스.” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』. (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30).
- 길병욱. “북한의 체제변화 논의와 한국의 정책적 대응방안.” 『현대사회와 행정』. 제17권 2호, 2007.
- 김근식. “‘북한식’ 민간단체의 현황과 변화 전망: 남북교류·협력의 관점에서.” 『평화연구』. 제11권 1호, 2003.
- _____. “북한의 유엔외교: 유엔가입 이전과 이후의 비교를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제41집 4호, 2001.
- 김동수. 『북한의 대국제기구 외교정책 변화 연구』. 경남대 북한대학원 석사 학위 논문, 2004.

- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호, 2003.
- 박영호. “평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: 실용외교의 실천.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. (통일연구원 주최, 건국 60주년 기념 통일 심포지엄, 2008.7.18).
- 박종철. “한·미정상외교의 해법: 비핵화, 북·미관계, 남북관계의 병행.” 통일연구원. Online Series 08-11, 2008.
- 배한동. “북한의 대내 정책변화의 요인 분석.” 『대한정치학회보』. 제14권 1호, 2006.
- 송정호. “대북정책 거버넌스와 시민사회의 역할.” 『이명박 정부 출범과 통일 환경』. (통일문제연구협의회 권역별 회의, 2008.5.22).
- 윤덕민. “새정부의 외교정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교” 국가안보전략연구소 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』, 2008.
- 윤인진. “남북한 재외동포정책의 비교.” 『한국사회』. 제6집, 2005.
- 이성구. 『김정일정권의 대남정책: 1994-2005』. 숭실대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 이석수. “국가실패의 특성과 원인: 북한사례.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.
- 이우영. “북한에서의 국가·사회: 시민사회론은 적용 가능한가.” 최완규 역음. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울, 2001.
- 이자형 외. “북한의 보건의료와 여성건강상태에 관한 고찰.” 『간호과학』. 제19권 1호, 2007.
- 이재정. 『남북한 재외동포정책에 관한 비교연구: 탈냉전기 정책변화를 중심으로』. 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2003.
- 이종무. “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법.” 『북한개발지원의 과제』. (한국국제보건의료재단 주최 학술회의, 2008. 7.28).
- 이종호. 『통일후 북한지역에 있어서의 불법 과거사 청산에 관한 연구』. 아주대 공공정책대학원 석사논문, 2001.
- 이진영. “재외동포의 통일노력과 재중동포의 역할.” (남북통일을 위한 해외동포의 역할에 관한 토론회, 국회의원회관 소회의실, 2007.6.13).

- 장세훈. “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화.” 『한국사회학』. 제39집 2호, 2005.
- 최용환. “세계화 시대 북한 국가-사회관계의 변화.” 『社會科學研究』. 제13권 2호, 2005.
- 최진욱. “남북관계 60년과 통일담론.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제10권 8호, (2008.8).
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 황나미. “보건의료분야에서의 남북정상회담 및 남북총리회담의 의의와 향후 추진방향.” 『보건복지포럼』, 2007.

- 북한문헌

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

- _____. “김일성사회주의청년동맹의 사명과 임무에 대하여: 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 책임일군과 한 담화 1996년 1월 20일.” 『김정일선집』 14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “농업근로자동맹사업을 더욱 강화할데 대하여: 전국농업근로자동맹일군 강습회 참가자들에게 보낸 서한 1985년 12월 14일.” 『김정일선집』 8권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “대외사업부문 일군들앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여: 대외사업부문 일군들과 한 담화 1980년 1월 6일.” 『김정일선집』 6권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “조선로동당은 우리 인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자이다: 1990년 10월 3일.” 『김정일선집』 10권 (평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “직업동맹사업을 더욱 강화할데 대하여.” 전국직업동맹일군강습 참가자들에게 보낸 서한 1984년 5월 3일, 『김정일선집』 8권. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “청년들과의 사업에 힘을 넣을데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1993년 2월 26일.” 『김정일선집』 13권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “총련사업을 잘 도와줄데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화.” 1975년 3월 25일, 『김정일선집』 5권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “현실발전의 요구에 맞게 청년동맹사업을 개선강화할데 대하여: 조선민주청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1964년 4월 22일.” 『김정일선집』 1권. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 박봉주. “당정책관철과 초급당조직의 역할.” 『근로자』. 1980. 3.

3. 기타

- 『국민일보』.
『동아일보』.
『로동신문』.

『조선일보』.

『조선중앙방송』.

『연합뉴스』.

『평화신문』.

『프리존 뉴스』.

보건복지부 다문화가족과. 통계청 DB. 2008.

최근 발간자료 안내

연구총서

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

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

학술회의총서

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

협동연구총서

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

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

논 총

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

북한인권백서

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

독일통일백서

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

연례정세보고서

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

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

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

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

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 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, 조정아
------	----------------------	------------------------------

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.

