

# 거버넌스 이론의 한반도 통일거버넌스에의 함의\*

문경연 · 허인혜 · 김석우\*\*

- |  |
|--|
| I. 들어가며<br>II. 거버넌스론에 대한 비판적 검토<br>III. 거버넌스론의 한반도 통일거버넌스에의 적용<br>IV. 결론 |
|--|

주제어: 한반도 통일거버넌스, 예방적 정책 패러다임, 구심성 있는 분권화, 합의, 정책효과성
--

## | 국문초록 |

한반도 통일기반 조성의 과정은 상충하는 이해관계를 지닌 복수의 행위자들의 영향 하에 놓여 있기에 복잡한 퍼즐풀기와도 같다. 이 퍼즐풀기는 한국, 북한, 그리고 국제사회 행위자들의 이해관계와 이들에 의해 형성되는 통일 환경을 고려하면서 이들의 역량을 결집, 극대화할 때 가능할 것이다. 이에 본 연구는 시스템의 효과적인 유지와 발전을 목표로 하는 '거버넌스'에 주목하여, 관련 행위자들이 포함된 다층적인 '한반도 통일거버넌스'를 형성함으로써 한반도 이슈를 효과적으로 관리해 나가야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 우선 본 연구는 기존의 거버넌스 관련 이론적 논의들에 대한 비판적 검토를 통하여, 통일거버넌스는 특성의 정책이 야기할 가능성이 있는 부작용에 대한 선제적 대응책을 강구하는 예방적 정책 패러다임에 의거한 질 높은 거버넌스를 지향해야 함을 주장하였다. 그리고 기존의 거버넌스론의 함의를 비판적으로 발전시켜 질 높은 거버넌스의 형성에 기여하는 세 가지의 원칙—구심점을 확보한 분권화 원칙의 적용, 관계자들의 합의에 의거한 제도적 노력의 전개, 효율적 네트워크 형성 통한 정책효과성 달성—을 도출하고, 이를 한국 내, 남북한 관계, 그리고 국제사회에 적용하여 한반도 통일거버넌스의 모습을 구체화하였다. 따라서 본 연구는 통일기반조성과 통일의 과정에 기여할 수 있는 실질적인 정책적 함의를 거버넌스론에 대한 재고찰을 통하여 제시한다는 점에서 의의를 지닌다.

✦ 『국제관계연구』 제24권 제1호 (2019년 여름호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2019.06.24.1.5>

\* 본 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2018S1A3A2075117)을 받아 수행된 연구입니다.

\*\* 제1저자: 문경연(전북대 국제인문사회학부 조교수), 교신저자: 허인혜(전북대 윤리교육과 조교수), 공동저자: 김석우(서울시립대 국제관계학과 교수).

## I. 들어가며

한반도에서의 통일기반 조성과 관련된 이슈를 둘러싸고 한국 내, 남북한 사이, 그리고 국제사회에서 과거와 크게 차별화되는 새로운 환경이 펼쳐지고 있다. 2018년 초만 하더라도, 한국 내에서는 현실주의적 대북강경책의 실효성에 대한 비판적 목소리와 자유주의적 포용정책의 한계가 동시에 지적되었다. 그러나 2018년 4월 27일 남북 정상회담을 기점으로 하여 남북 화해와 협력 움직임이 거스를 수 없는 물결로 인식되고 있다. 이러한 분위기 속에서 남북 간에는 도로와 철도연결 사업 등 구체적인 경제협력 사업에 더하여 군사안보 면에서의 회담도 개최되고 있다. 더 나아가 같은 해 6월 싱가포르에서 개최된 북미 정상회담에서 북한의 핵 폐기가 언급됨에 따라 그동안 북한의 핵미사일 도발에 대응하여 취해졌던 대북제재 완화가 조심스럽게 논의되고 있다.

그럼에도 불구하고 한반도에서 자유롭고 민주적인 통일국가의 형성 가능성은 여전히 불확실하다. 2018년 들어 급격히 발생한 한국, 미국, 국제사회의 북한과의 화해협력 분위기에 대하여 상반된 해석이 충돌하고 있다는 사실은 그 불확실성을 대표적으로 보여준다. 한편에서는 핵-경제 병진노선 하 2017년 말 핵무력 완성을 선포한 북한이 미국과 국제사회의 강력한 대북제재를 뚫고 경제성장을 도모하기 위하여 대화의 장에 나오게 되었다고 주장한다. 다른 한편에서는 한국 문재인정부의 꾸준한 대북 대화 제의와 북한과 미국 사이에서의 소위 중재외교의 노력이 결실이 맺었음을 강조한다.

유사한 맥락에서, 북미대화를 촉진한 2018년 남북 정상회담에 대한 평가도 상반된다. ‘판문점 선언문’이라고도 불리는 이 정상회담 선언문은 남북 정상이 공동번영과 자주통일, 군사적 긴장상태의 완화와 교류협력, 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 강조한 데 이어 마지막 부분에서 “남과 북은 완전한 비핵화를 통하여 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”고 명시하였다.<sup>1)</sup> 이에 대하여 한편에서는 비핵화를 명시한 문서에 북한지도자가 직접 서명을 하였을 뿐 아니라, 기존 남북합의에 대한 이행의지를 표명하고 남북 간 실현

---

1) 청와대, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” <https://www1.president.go.kr/articles/3139> (검색일: 2018년 4월 18일).

가능한 협력 아젠다를 모색했다는 점에서 북한의 완전한 비핵화를 낙관한다.<sup>2)</sup> 다른 한편에서는 한반도 비핵화는 그동안 북한이 누차 주장해 온 한반도 비핵지 대화와 유사하다고 지적한다.<sup>3)</sup> 따라서 이들은 북한이 1990년대 이래 지속적으로 비핵화를 천명해왔다는 사실에 비추어볼 때 새로울 것이 없는 선언문이라며 한국 정부가 북한 핵 폐기의 대가로서 제공하고자 하는 막대한 경제지원과 협력 프로젝트의 진행, 한국 군대 군사훈련의 연기와 축소 등에 있어 신중할 것을 주문한다.

결과적으로 한반도 통일의 가능성은 2018년 남북, 미북 정상회담 이후에도 기대와 우려, 낙관과 회의가 교차하며 지속적인 불확실성을 보여주고 있다. 한반도 통일 이슈는 거대하면서도 복잡한 퍼즐의 양상을 보이는 것이다. 이러한 상황에서 본 연구는 이 퍼즐풀기 작업은 한반도에서 한국, 남북한, 그리고 국제 사회에서의 다층적인 통일거버넌스를 형성하는 데에서부터 시작된다는 문제의 식에서 시작한다. 본 연구가 ‘거버넌스’의 렌즈를 통하여 한반도 통일 이슈에 접근하는 이유는 거버넌스론의 유용성에서 기인한다. 한반도 통일이란 분단 이전 상태로의 회귀가 아니라 ‘남북한의 상이한 체제를 하나의 체제로 통합하되, 이 과정에서 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인간의 존엄과 가치 존중을 기반으로 하는 민족공동체의 건설’을 의미한다.<sup>4)</sup> 더 나아가 북한 이슈는 글로벌—동아시아—한반도라는 여러 층위에 위치하여 있기에 ‘국내외적으로 통일 공감대를 확산하고 통일 대비 역량을 강화하여 실질적 통일준비를 내실화하는 작업’이 될 수밖에 없다.<sup>5)</sup> 결과적으로, 통일기반 조성 및 통일의 과정에서는 국내외의 다양한 행위자들의 역량이 이들의 참여와 네트워크를 통하여 효과적으로 결집, 활용되어야 하는 것이며, 이러한 활동은 이후 논의될 거버넌스론의 핵심적 원칙들과 직결된다.

한국에서는 2000년대 초반, 거버넌스 개념이 여러 정책분야에 도입되면서,

2) 조선일보, “전문가 분석,” [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/27/2018042702351.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/27/2018042702351.html) (검색일: 2018년 10월 11일).

3) 한국일보, “비핵화 의지 표명,” <http://www.hankookilbo.com/v/b6a9a184205a4854969f605b5449721f> (검색일: 2018년 10월 1일).

4) 통일교육원, 『통일문제의 이해』 (서울: 통일교육원, 2011).

5) 황지환, “북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성,” 『통일과 평화』 제3권 제2호 (서울대학교 통일평화연구원, 2011).

통일 및 대북정책 영역에서도 거버넌스를 적용한 연구들이 다수 등장하였다. 대표적으로 여인권(2004)은 대북정책에 대한 여러 참여 주체(정부, 기업, NGO, 국제기구 등)들의 대북지원 사업을 체계적으로 정리하고, 거버넌스 참여 주체들의 정보화 활용실태를 분석하였다. 김국신(2005)은 통일 논의 환경을 세계화, 정보화, 민주화의 가속화 속에서 거버넌스의 주요 주체인 정부, 국제체제, 기업, 시민사회, 통일 NGO가 바람직한 통일거버넌스 구축을 위해 어떠한 역할을 해야 하는지 제시하였다. 함택영 외(2008)는 평화체제를 위한 거버넌스에 집중하여 이를 위해 국제적 차원, 남북 차원, 국내적 차원의 평화체제 구축을 위한 정부의 역할을 예산, 지식/정보, 네트워크/조직, 갈등해소/분쟁해결의 측면에서 고찰하였으며, 최진욱(2008)은 남북한 네트워크 거버넌스 구축을 위한 북한 내 행위자 분석을 시도하였다. 그리고 허인혜(2012)는 노무현, 이명박 정부 대북정책에 대한 사례연구를 통하여 민간의 참여와 법의 지배라는 민주적 거버넌스의 원칙이 대북정책에 도입될 필요가 있음을 주장하였다.

이상의 기존 연구들은 거버넌스 개념을 통일정책 영역에 적극 도입하여 통일 거버넌스에 영향을 미치는 주요 요소를 구체화하고자 노력하였다는 점에서 중요한 함의를 제공한다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구경향에서는 크게 두 가지의 한계가 발견된다. 첫째는 거버넌스론 자체에서 발생하는 한계이다. 거버넌스 개념은 널리 알려졌으나 합의된 개념이 부재한 채로 다양한 영역에 적용될 수 있는 탄력성을 지닌다.<sup>6)</sup> 이러한 사실은 실질적으로 한반도 통일에 기여하는 새로운 통일 거버넌스를 모색하는 과정에서 거버넌스 이론에 대한 재고찰과 더불어 한반도에 적용 가능한 새로운 거버넌스 원칙에 대한 논의가 필요함을 시사한다. 둘째는 이상의 연구들은 변화하는 통일 환경에 크게 주목하지 않았다는 점이다. 따라서 통일거버넌스 모색에 있어서 한국 내부, 남북한 관계, 그리고 국제사회의 차원에서 통일에 직간접적 영향을 미치는 요인들은 간헐적으로, 그러나 지속적으로 변화하고 있으며, 이에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

이상의 문제의식에서 출발한 본 연구는 한반도 통일에 실질적으로 기여할 것으로 예상되는 한반도의 통일거버넌스는 예방적 정책 패러다임에 입각한 질 높은 거버넌스를 지향해야 함을 주장하고자 한다. 이를 위하여 먼저 본 연구는

6) A. M. Kjaer 저, 이우진 옮김·해제, 『거버넌스』(서울: 도서출판 오름, 2007).

기존의 거버넌스 관련 이론에 대한 비판적 검토를 통하여 본 연구가 모색하고자 하는 통일거버넌스에 적용될 주요 원칙들을 도출한다. 이후 다양한 층위에서 변화하고 있는 통일여건을 적극적으로 고려하면서 앞서 도출된 통일거버넌스 원칙들을 한국 내부, 남북한 관계, 그리고 국제사회 차원에 각기 적용하여 통일 거버넌스의 모델을 구체화하고자 한다. 마지막으로 본 연구에서 논한 통일거버넌스 모델이 한반도 이슈 관리 및 통일정책 추구에 대하여 제공하는 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## II. 거버넌스론에 대한 비판적 검토

지난 수십 년간 학자와 정책결정자들을 중심으로 하여 널리 활용되어 온 거버넌스라는 용어는 시대적 요구에 맞추어 그 개념을 조금씩 변화하여 왔다. 1970년대까지만 하더라도 거버넌스는 정부의 활동에 주목하여 정부의 통치행위 혹은 통치의 과정, 더 나아가 정부에 의한 권위적인 지시 및 통제의 의미로 활용되었다.<sup>7)</sup> 그러나 소위 ‘난제(wicked problems),’ 즉 문제 발생의 원인이 넓은 범위에 걸쳐 분포함에 따라 정부의 역할에 의하여 해결될 수 없는 문제들이 증가하기 시작하면서 거버넌스의 개념은 사회 문제를 해결하는 데 있어서 정부 역할이 지니는 한계를 인식하는 방향으로 변화하였다. 그 결과 거버넌스 이론가들은 기존의 국가운영의 원리가 강제, 명령, 위계, 관료주의 등에 입각하여 있다고 비판하며 조정과 조율의 가치에 맞춘 새로운 국가운영 원리가 형성되어야 함을 주장하였다.<sup>8)</sup>

7) Samuel E. Finer, *Comparative Government* (London: Allen Lane The Penguin Press, 1970).

8) Horst W. Rittel and Melvin M. Webber, “Dilemmas in a general theory of planning,” *Policy Studies*, Vol. 4, No. 2 (1973); Carmen R. Apaza, “Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion,” *PS: Political Science & Politics*, Vol. 42, No. 1 (2009); Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, *Democratic Governance in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2009); Mark Bevir, “Governance and interpretation: what are the implications of postfoundationalism?” *Public Administration*, Vol. 82, No. 3 (2004); Mark Bevir, “Democratic Governance: Systems

이러한 움직임은 1980년대를 전후하여, 정부역할의 범위와 강도의 축소에 영향을 미친 복지국가의 쇠퇴와 신자유주의적 세계화라는 정치경제적 변화 속에서 더욱 강화되었다. 동시에 국내정치적으로는 ‘주인과 대리인 문제’로 대표되는 대의제민주주의의 ‘대의의 실패(failure of representation)’ 현상과 시민의 대의정부에 대한 불만이 확산되었고, 이에 따라 정부 외 행위자들의 자발성, 자율성, 전문성 및 이들 사이의 네트워크에 기초한 거버넌스의 형성이 필요하다는 주장이 증가하였다. 그 결과 20세기 후반을 지나면서 거버넌스는 ‘사회의 다양성, 복잡성, 역동성의 확대에 부응하는 새로운 통치의 방식이자 과정’이라는 광범위한 차원에서 논의되기 시작하였다.<sup>9)</sup>

이러한 맥락에서, 학문 영역별 연구주제와 연구자의 관심사에 따라 다양한 거버넌스 개념이 등장하여 널리 활용되고 있다. 예를 들어 사회학에서는 시민사회 내의 자발적 조정양식을, 행정학에서는 정부의 효율적인 국정관리의 방식, 경영학에서는 바람직한 기업지배구조의 관점에서 거버넌스의 용어를 활용하는 경향이 강하다.<sup>10)</sup> 이외에도 특정의 권한이 공식적으로 부여되지 않더라도 효과적으로 작동할 수 있는 장치, 사회 구성원들 간의 협력과 조정을 통한 사회 문제 해결,<sup>11)</sup> 자발적 네트워크를 주요 작동원리로 하여 사회 문제를 집합적으로 해결하는 새로운 양식,<sup>12)</sup> 상호 의존적이면서도 독립적인 행위주체들 사이에서 형성된 수평적 네트워크<sup>13)</sup> 등 연구자의 연구관심사에 따라서도 다양한 거버

---

and Radical perspectives,” *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3 (May/June 2006).

9) Jan Kooiman and M Van Vliet, *Governance and public management in Managing public organisation* (London: SAGE, 1993); Walter J. M. Kickert, “Authopoiesis and the science of public administration: essence, sense and nonsense,” *Organization Studies*, Vol. 14, No. 2 (1993); Jan Aart Scholte, “Civil society and legitimation of global governance,” *Journal of Civil Society*, Vol. 3, No. 3 (2007).

10) 허인혜, “한국 대북정책의 민주적 거버넌스 모색,” 『국제정치논총』 제52권 제2호 (한국국제정치학회, 2012).

11) R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (1996); Laurence Lynn, Carolyn J. Heinrich and Carolyn J. Hill, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2001).

12) Gerry Stoker, “Governance as theory: five propositions,” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (2001).

13) Eba Sorensen and Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (New York:

넌스의 개념들이 존재한다.

따라서 거버넌스의 개념은 그 내포와 외연이 불명확한 채 현재 다양한 형태로 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책결정자 및 연구자들에 의해 공통적으로 제시되는 거버넌스 형성의 목표는 명확하다. 시스템 관리의 다원화를 통한 효과적인 시스템의 유지 발전이 그것이며, 이는 다음의 몇 가지의 원칙에 토대를 두고 있다.

첫째는 분권화(decentralization)의 원칙이다. 거버넌스는 기존의 국가중심적인 결정구조는 변화하는 정치사회적 그리고 경제적 환경에 효과적으로 대응할 수 없다고 주장한다. 이러한 주장은 분권화의 확산, 즉 공적영역의 책임과 권력, 권한이 일정한 원칙에 의거하여 사적 행위자들에게 위임, 분산되어야 한다는 주장으로 이어진다.<sup>14)</sup> 거버넌스가 특정의 시스템의 유지와 운영 및 발전에 기여하는 다수의 행위자들 사이의 조정양식에 초점을 맞추고 있기에 분권화의 원칙은 거버넌스론의 핵심적 원칙 중 하나이다.

둘째는 제도적 노력의 원칙이다. 제도의 효율성은 다양한 이해관계자들을 결정과정에 포섭하여 가치, 정책 등에 대한 사회적 합의를 도출할 수 있을 때 향상된다.<sup>15)</sup> 여기에서 ‘포섭’이란 민주적 포섭의 원칙으로서, 논의와 의사결정의 과정에 있어서 관련 행위자들의 영향력이 동등해야 함을 의미한다.<sup>16)</sup> 따라서 관련 이해관계자들을 포섭하여 사회적 합의를 도출하는 과정은 제도적 노력이 수반될 때 달성가능하다. 더 나아가 ‘제도’란 행위자들에게 특정의 규범, 규칙, 태도를 부여하여 사회화시켜 주는 주체로서의 기능을 지닌다.<sup>17)</sup> 따라서 개인과 집단을 거버넌스 안으로 포섭할 수 있는 제도가 마련되고, 장기간 유지되면서 관련 행위자들을 사회화시킬 수 있다면, 시스템의 유지와 관리, 발전이 가능해질 것이다.

---

Palgrave Macmillan, 2005).

14) R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (1996).

15) Mark Bevir, "Democratic Governance: Systems and Radical perspectives," *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3 (May/June 2006).

16) Iris Marion Young, *Democracy and Inclusion* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

17) Peter A. Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

셋째는 네트워크의 원칙이다. 거버넌스론은 중앙정부의 하향식 통치양식이 20세기 후반을 지나면서 다원화, 다양화되는 환경에 적용되기에 부적절하다는 비판적 인식에 토대를 두고 있다. 예를 들어 김의영은 “거버넌스는 시민사회의 참여와 국가-시민사회의 협치적 관계에 초점을 두고 있기에 ‘국가’ 또는 ‘시장’ 적 관리양식과 차별화된다”고 주장한다.<sup>18)</sup> 이러한 맥락에서 그는 “근대국가의 틀 안에서 정부를 중심으로 정책 결정을 내리고 그 결정을 집행하는 행위와 과정을 연구하는 기존의 정치학 패러다임을 넘어 지방, 국가, 지역, 글로벌 등 다층적 차원에서 국가 및 비국가 행위자(혹은 정부 및 비정부 행위자)들이 집합적으로 의사결정을 하고 그 결정을 함께 실현하는 다양한 방식을 이해할 수 있는 새로운 거버넌스 패러다임이 필요하다”고 논의한다. 이러한 맥락에서 거버넌스 이론가들은 다수의 관련 행위자들 사이에서 네트워크가 형성되고, 이 네트워크에 기초한 조정과 조율이 시스템 운영의 원리로서 자리 잡을 때 시스템 유지 기능이 정당성을 확보하고 효율적으로 작동할 수 있음을 주장한다.<sup>19)</sup> 따라서 거버넌스론은 특정의 네트워크에 관심 있는 개인이나 집단은 모두 거버넌스를 구성하는 행위 주체로서 참여할 수 있는 기회를 공평하게 부여받고 공유된 목표의 달성을 위하여 활동할 수 있어야 한다고 본다.

그러나 이상의 주요 원칙들에 대한 비판적 견해 역시 존재하고 있다.

첫째, 분권화 원칙의 경우, 거버넌스가 분권화에 강한 초점을 맞추어 논의되다 보니 거버넌스의 목표가 분권화 그 자체인 것으로 오해되는 경향이 종종 발생하기도 한다. 분권화 원칙을 적용하는 목표는 거버넌스 관련 행위자들이 중시하는 가치체계(value system)를 거버넌스 운영의 과정에 충실히 반영하기 위해서이기 때문에 분권화는 거버넌스의 수단일 뿐 목표가 아니다. 더 나아가 과도하게 분권화된 거버넌스는 오히려 혼란스러운 거버넌스를 양산하여, 특정의 거버넌스가 의도한 목표를 달성하지 못하는 비효율이 발생하는 상황을 빈번히 야기할 가능성이 높다는 점 또한 지적되어야 한다. 실제로 이에 따라 중앙 집중화된 위계질서를 타파하기 위하여 추진된 분권화가 오히려 위계질서의 분산화를 낳음으로써 기존 위계질서 하에 양산된 문제들을 사회 각 영역으로 분산

18) 김의영, 『거버넌스의 정치학』(서울: 명인문화사, 2014).

19) Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3 (1985).

시키는 문제를 낳기도 한다는 우려가 공유되고 있다.<sup>20)</sup> 이러한 맥락에서 앤더슨과<sup>21)</sup> 그린들<sup>22)</sup>은 분권화는 기존의 중앙집권적 권력구조의 문제점을 해결할 수 있는 만병통치약은 아니라고 주장하며, 게링<sup>23)</sup>을 비롯한 거버넌스 모델 연구자들은 경험적 연구를 통해 권력과 권한의 분산이 반드시 특정 시스템의 유지와 발전을 목표로 한 거버넌스 질의 향상으로 이어지는 것은 아님을 실증하기도 하였다.

둘째, 제도적 노력의 원칙에 건설적 비판도 존재한다. 거버넌스론 하에서 분권화의 확산, 네트워크 형성, 참여의 기제 확충 등을 위하여 과도한 제도적 노력이 강조되는 경향이 있다. 그러나 특정의 제도가 초기에 의도하였던 목표를 달성하고 효과성을 발휘하기 위해서는 일정 정도의 시간을 확보하여야 한다. 특정의 제도가 안정적으로 작동함으로써 행위자들의 활동을 조정, 규제할 수 있는 자생적인 힘을 확보해야 하기 때문이다.<sup>24)</sup> 그러나 제도적 노력에 대한 강조는 자칫 제도의 과잉생산, 즉, 기존의 제도가 초기의 목적을 달성할 수 있는 능력을 확보하기 이전에 서둘러 새로운 제도적 노력이 추가되고, 이 속에서 제도들 간의 충돌이 발생하기도 하는 상황을 양산할 가능성이 높다. 그 결과, 제도적 노력에 대한 지나친 강조는 오히려 거버넌스 형성의 목표라 할 수 있는 효과적인 시스템 운영과 관리 기능을 저해할 우려가 있다.<sup>25)</sup>

셋째, 네트워크의 원칙 역시 문제점을 내포하고 있다. 모든 네트워크가 거버넌스 형성의 목표인 특정 시스템의 관리와 유지 및 발전에 효과적인 것은 아니기 때문이다. 거버넌스가 시스템 운영과 유지의 기능을 수행하기 위해서는 독립적 행위주체들이 네트워크를 통하여 장기간 결속관계를 맺음으로써 상호신뢰에 토대를 두고 거래비용의 상쇄와 같은 긍정적 효과를 창출할 수 있어야 한다.

20) Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee, *Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries* (Berkeley: University of California Press, 1998).

21) Krister Anderson, Gustavo Gordillo de and Laerhoven, Frank van, *Local Governments and Rural Development* (Tucson: University of Arizona Press, 2009).

22) Merilee S. Grindle, *Going Local* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).

23) John Gerring, Strom C. Tahcker and Concepcion Moreno, "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry," *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 4 (2005).

24) Anthony Giddens, *The Constitution of Society* (Berkeley: University of California Press, 1984).

25) 허인혜, "한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색," 『한국정책학회보』 제20권 제4호 (한국정책학회, 2011a).

이상의 논의를 토대로 하여 본 연구는 한반도 통일거버넌스를 모색하는 데 있어서 기존의 거버넌스론에서 강조되는 핵심 원칙들, 즉 분권화, 네트워크, 제도적 노력의 원칙들이 지니는 부작용을 경계하는 예방적 정책 패러다임(preventive policy paradigm)에 입각하고자 한다. 이를 통하여 본 연구는 한반도 통일거버넌스는 한반도 이슈를 효과적으로 관리하고 통일기반 조성에 실질적으로 기여할 수 있는 질 높은 거버넌스가 되어야 함을 주장한다.

구체적으로 정책 패러다임(policy paradigm)은 현안 이슈에 대한 최적의 해결책을 제시할 수 있는 접근법을 의미하며,<sup>26)</sup> 예방(prevention)은 일반적으로 원하지 않는 사건이 일어나지 않도록 하거나 또는 위험의 가능성을 줄일 수 있는 접근법이라 할 수 있다.<sup>27)</sup> 따라서 예방적 정책 패러다임은 특정의 정책을 형성, 마련함에 있어서 예상되는 문제점들에 대한 예방적 조치들을 미리 취함으로써 당면과제를 해결하는 데 있어서 최선의 대안을 정책으로 선택하고자 하는 정책결정자들의 접근법으로 요약된다. 물론, 아무리 이성적인 정책결정자라 하더라도 특정 정책이 적용될 맥락의 모든 측면을 미리 파악하기는 쉽지 않다.<sup>28)</sup> 따라서 정책결정자의 의도와 정책집행의 결과 간에는 차이가 발생할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 특정의 정책이 적용될 맥락을 고려하면, 예상되는 문제점들을 발견할 가능성이 있으며, 이 문제들에 대한 예방적 조치가 마련될 경우 향후 정책집행의 효과성은 제고될 수 있을 것이다.

이상의 이론적 논의에 의거하여 본 연구는 예방적 정책 패러다임에 입각하여 한반도 통일거버넌스에 적용될 원칙으로 다음의 세 가지를 제시한다.

첫째는 구심점을 확보한 분권화 원칙의 적용이다. 분권화의 원리를 반영하여 네트워크의 형성과 운영 권한을 다양한 행위자들에게 분산하는 과제는 거버넌스 형성을 위한 첫 단계임에 틀림없다. 그러나 분권화가 오히려 거버넌스의 무질서와 혼란을 야기하여 거버넌스의 작동을 저해할 우려, 목표와 수단 도치

26) Peter A. Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

27) Inhye Heo, "The paradox of administrative decentralization reform in young Asian democracies: South Korea and Indonesia," *World Affairs*, Vol. 181, No. 4 (2018).

28) John D. Sterman, *Business Dynamics: System Thinking and Modeling for a Complex World* (Boston: Irwin McGraw-Hill, 2001); Jake Chapman, *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently* (London: DEMOS, 2002).

현상의 가능성이 있다는 앞서의 논의는 분권화 원칙에 대한 예방적 조치가 필요함을 시사한다. 이러한 문제를 해결하고 실질적으로 시스템의 유지와 발전에 기여하는 질 높은 거버넌스를 모색하기 위해서는 분권화의 과정에서 거버넌스 내 구심력 있는 주체를 형성해야 한다. 이 주체는 거버넌스의 활동 내역을 조율, 조정할 수 있는 권한과 권위를 확보한 행위주체가 되어야 하며, 거버넌스가 효율적으로 작동하여 당초 의도한 목표를 달성해 나가는 데 있어서 논의의 주체를 범주화 하고 의제를 설정하며 논의의 과정을 관리하는 동시에 논의의 내용을 수렴하여 그 결과를 정책으로 만들어 집행할 수 있는 권한을 보유하여야 한다.<sup>29)</sup> 아울러 이 주체는 명확한 책임과 의무 하에, 거버넌스 참여 행위자들은 물론이고, 거버넌스의 활동에 관심을 가지고 있는 시민들이 제기하는 다양한 의견들을 취합, 조정, 수렴하여 정책의제 설정과 대안모색의 과정에 반영할 수 있는 구심성을 갖추고 활동하여야 한다.

둘째는 관계자들의 합의에 기초한 제도적 노력의 전개이다. 한국의 경험을 통해 볼 때, 한국의 대북정책은 정책에 대한 시민의 이해 부족, 정책을 둘러싼 찬반 논쟁의 격화, 정부의 정책 추동력 상실, 정부에 대한 비판 증가와 남남갈등의 악화로 특징지어지는 일종의 악순환을 노정하여 왔다. 그 주된 이유 중 하나는 그동안 한국의 모든 행정부들이 자신들이 강조하여 온 국민적 합의를 존중하며 대북정책을 형성하지 않고, 대신 행정부 수반의 정책 비전과 이념 성향, 미국과의 관계 설정의 문제, 전임 정부와의 차별화 필요성에 대북정책을 종속시키면서 대북정책을 형성하여 왔다는 점에서 기인한다.<sup>30)</sup> 이는 국민적 합의를 존중하는 대북정책이 부재하였다는 점을 시사한다. 여기에서 국민적 합의는 통념상 국민 대다수가 의견을 같이함을 뜻한다.<sup>31)</sup> 그러나 현실적으로는 여론 선도 능력이 있는 특정의 단체가 기존 정책의 폐기를 요구하며 강력하게 반대하지 않는 경우, 또는 정책 이슈를 둘러싼 시민들 간의 논쟁이 상대방에 대한 적대적 감정으로 비화되지 않는 경우에 국민적 합의가 조성된 것으로 볼 수 있다. 따라서 통일거버넌스 참여 주체들 및 이에 견해를 제시하는 주체들 사이에서의 합의에

29) 허인혜, “한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색,” 『한국정책학회보』 제20권 제4호 (한국정책학회, 2011a).

30) 허인혜 (2011a).

31) 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000).

기초하여 거버넌스 운영의 제도적 노력이 전개된다면 보다 실효성 있는 통일거버넌스의 형성에 다가갈 수 있을 것이다.

셋째는 효율적 네트워크의 형성을 통한 정책효과성의 달성이다. 일반적으로 정책은 정부를 비롯한 공공기관이 중심이 되어 형성, 집행하는 미래지향적 프로그램, 계획, 가이드라인을 의미한다.<sup>32)</sup> 이 과정에서 정책은 본질적으로 문제해결 지향적인 동시에 맥락 지향적 성격을 보유하게 된다. 특정 당면 과제가 정책을 통하여 해결될 때 정책 본연의 사명인 정책 목표가 달성되면서 정책효과성이 발휘된다. 한국과 국제사회가 보여준 대북정책은 여타의 정책과 달리 그 효과성이 예측 불가능하다는 한계를 가졌었다. 대북정책은 근본적으로 ‘북한’ 즉 총체적인 경제위기와 외교적 고립을 타개하기 위하여 과감히 체제의 문제해결 능력을 높여야 하지만, 이러한 노력은 주체사상에 의하여 강력하게 뒷받침되는 일인 독재체제의 권위를 약화시킬 수밖에 없다는 점에서, 심각한 딜레마 상황에 놓여 있는 국가를 대상으로 해야 했기 때문이다.<sup>33)</sup>

이러한 상황에서 북한을 상대로 한 정책의 한계를 극복하기 위해서는 거버넌스의 네트워크는 거래비용을 감소시켜 주는 방향으로 작동할 수 있어야 한다. 여기에서 유의할 점은 특정의 네트워크를 형성하고 이 속에서 활동하는 개별 행위자들은 시스템 유지와 발전이라는 목표를 공유함에도 불구하고, 그 과정에서 각자의 신념과 이해관계에 의거하여 활동하는 경향이 강하다는 사실이다. 따라서 이들 사이에서 네트워크를 통한 상호작용의 증가는 오히려 갈등과 분열의 원천으로 작용할 가능성이 있다. 이 때문에 거버넌스의 네트워크에 참여하는 행위자들 사이에서 발생할 수 있는 문제들의 예방 및 완화가 필요하며, 이는 행위자들의 상호작용의 증가가 호혜적인 방향으로 이어질 때 가능하다. 그러나 상호작용의 증가는 항상 호혜적 관계의 증진으로 이어지지 않으며, 그 대표적인 이유 중 하나는 행위자들 사이에서의 소위, 위계적 혹은 비대칭적 권력 관계가 형성되기 쉽다는 사실에서 기인한다. 따라서 이러한 문제점을 예방하고 효율적 네트워크를 형성하기 위해서는 다양한 층위에 존재하는 행위자들 사이에서 발

32) Yehezkel Dror, "Policy sciences: development and implications," *Environment and Society in Transition*, Vol. 184, No. 1 (1971).

33) 허인혜, "북한 경제개방의 사상적 딜레마," 『한국정치학회보』 제45권 제2호 (한국정책학회, 2011b).

생하는 복잡한 상호작용의 양상이 최대한 수평적으로 조율될 수 있는 방안을 적극적으로 마련해야 한다.

따라서 한반도 통일거버넌스는 앞서 논의된 기존의 거버넌스 이론 틀 내에서 발생하는 문제들의 완화와 예방을 통하여 질 높은 거버넌스를 모색함으로써 추구될 수 있을 것이다. 다음 절에서는 이상에서 구체화된 거버넌스의 원칙들—구심점을 확보한 분권화 원칙의 적용, 관계자들의 합의에 기초한 제도적 노력의 전개, 효율적 네트워크 형성 통한 정책효과성의 달성—을 한국 내 통일 거버넌스, 남북 간 통일거버넌스, 국제사회와의 통일거버넌스 측면에 적용함으로써 새로운 대내외 환경을 반영한 통일거버넌스를 제시하고자 한다.

### III. 거버넌스론의 한반도 통일거버넌스에서의 적용

#### 1. 한국 내 통일거버넌스 모색

##### 1) 범부처적 리더십을 발휘하는 통일거버넌스 주체 형성

대북정책은 외교, 통일, 경제, 사회 등 다양한 영역에서의 노력을 수반하기에 범부처적 성격을 갖는다. 따라서 각 부처 간 유기적이면서도 포괄적인 논의가 원활히 전개되고, 그 논의의 결과가 수렴될 수 있어야 하며, 이를 위해서는 앞서 논의된 바와 같이 구심점을 확보한 가운데 분권화된 네트워크가 작동하는 통일 거버넌스가 형성되어야 함을 의미한다.

그러나 그동안 한국에서 형성되어 온 통일거버넌스 구조는 범부처적 논의들을 수렴할 수 있는 구심점 있는 주체—예컨대 통일부총리—가 부재하였다. 과거 노태우 정부(1988~1993), 김영삼 정부(1993~1998) 시기 통일부총리직이 신설되어 각 부처의 정책에 통일 관련 아젠다를 확산하여 범부처적 논의를 가능할 수 있을 것으로 기대된 바 있다. 그러나 당시 남북관계에 있어 대화와 교류보다는 이념적 군사적 대립이 팽배한 가운데, 통일부총리의 역할은 확대되지 못하였다가 김대중 정부(1998~2003) 들어서 폐지되었다. 이후 박근혜 정부(2013~

2017)는 대통령 직속 합의회로 대통령이 위원장을 맡는 통일준비위원회를 신설하였으나, 대통령이 위원장을 맡았음에도 불구하고 그 권한과 위상이 정부의 각 부처에 미치지 못하고, 근본적 설립목적이 민주평화통일자문위원회—민주적 평화통일을 위한 자문활동과 여론수렴 활동 통해 통일역량 결집을 목표로 한 초당적 기구—와 유사하다는 점에서 결국 2017년 5월 출범한 문재인 정부에 의하여 폐지되었다.

이상에서 볼 때, 한국에서는 통일 의제를 각 부처 간 정책 조율과 조정이 가능하게 할 수 있도록 동 의제를 범정부적 의제로 상정하려는 노력이 부족하였으며, 이는 범정부부처를 아우를 수 있는 충분한 권한과 위상을 가진 통일 관련 조직 및 직위의 부재에서 기인한다고 할 수 있겠다. 현재 통일정책과 관련하여 행정부처로는 통일부, 청와대는 안보실장과 외교안보수석이 그 기능을 담당하고 있으며, 통일정책에 대한 자문기구로는 민주평통이 운영되고 있으나 이들 조직 및 기구 간 통합적 접근이나 리더십은 부재한 상황이다. 따라서 거버넌스의 적극적 개편을 통하여 통일 및 대북정책에 대해 각 행정부처 간 정책의 조율 및 조정, 통일정책에 대해 범정부적 구상의 확산 및 이행, 지속가능한 통일대북정책의 추진을 위하여 리더십을 발휘할 수 있는 직위 및 조직이 필요하다.<sup>34)</sup> 따라서 통일부총리 제도의 부활, 청와대의 통일수석 신설, 혹은 국무총리를 위원장으로 하는 ‘통일정책심의위원회’의 신설을 통해 통일정책을 범정부적 어젠더로 확산시킴과 동시에 각 부처의 정책을 조율 및 조정할 수 있는 권한과 위상, 그리고 명확한 책임을 지닌 구심적 주체의 형성이 필요하다고 하겠다.

## 2) 통일 사회협약 마련

앞서의 이론적 논의에 의거하면, 특정의 제도적 노력이 관계자들의 지지와 신뢰를 받아 운영되기 위해서는 관계자들의 합의 조성이 수반되어야 한다. 한국 정부 역시 통일 북한 이슈에 대한 국민적 합의 도출을 위한 첫 단계로서 국민을 대상으로 하여 통일 관련 여론을 형성하기 위한 여러 사업을 진행하여 왔다. 구체적으로 초, 중, 고등학생 및 일반시민을 대상으로 하는 통일교육 사업(통일

34) 이영종·고수석·정영교, “[리셋 코리아] 통일부총리 부활 등 부처 위상 강화해야,” <https://news.joins.com/article/21546146> (검색일: 2018년 10월 15일).

교육원), 대학교의 통일교육선도대학 사업(통일부와 선정대학), 통준위의 정책 세미나 및 포럼(통준위), 통일문화축제(민화협), 통일박람회(통일부), 민주평화통일자문회의의 운영 및 위원대상 통일교육(민주평통) 등 여러 형태의 사업을 통해 통일에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 노력해 왔다. 그러나 통일의 필요성을 지지한 한국 국민들은 2007년 63.8%에서 2016년 53.4%로 낮아졌고, 반면 통일이 필요하지 않다는 인식은 같은 시기 15.1%에서 24.7%로 증가하였다.<sup>35)</sup>

통일의 필요성에 대한 저조한 인식은 북한의 지속적인 무력도발의 결과인 동시에 한국사회 속에는 북한 이슈를 둘러싸고 첨예하게 존재하여 온 남남갈등의 결과이기도 한다. 한국 내에는 소위 대북지원과 협력을 강조하는 진보진영과 북한의 군사적 도발에 대한 사과와 가시적인 비핵화노력이 선행되지 않는 한 지원과 협력을 제한해야 한다는 보수진영이 대립하고 있다. 그 결과 북한, 통일 관련 이슈의 논의와 제도화가 지체되었다. 예를 들어 진보진영의 지지를 받은 대북협력민간단체협의회가 발의한 남북한 간의 인도적 지원과 개발협력에 관한 법률안, 그리고 보수진영의 지지를 받은 북한 인권법은 각각 상대편 진영의 저지로 인하여 장기간 국회에 계류된 바 있다. 즉, 북한의 정치·시민적 권리에 초점을 맞춘 북한인권법과 북한주민의 식량권에 초점을 맞추고 있는 대북지원 민간단체의 입장은 분리가 아닌 통합적 관점에서 상호보완적으로 추진되어야 할 이슈이나, 그렇지 못한 것이다. 이러한 사실은 보수와 진보 진영 모두를 아우를 수 있는 통일정책에 대한 사회적 합의의 모색이 시급함을 시사한다.

이러한 맥락에서 박근혜 정부 시절 통일준비위원회는 국회와 시민사회 내 보수와 진보를 모두 아우르는 인사 구성을 시도함으로써 통일정책에 대한 양진영 간 조화를 모색하였다는 점에서 긍정적 평가가 가능하다. 그럼에도 불구하고 통준위의 구성이 통일관련 의원 및 전문가 집단을 대상으로 하였으며, 그 활동 역시 대국민 여론 조성 및 공감대 확산에 있어 역부족이었다는 한계가 있었다. 이는 시민사회 내에서 한반도 이슈에 대처하는 방법 및 대북통일 정책의 내용에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 노력이 필요하다고 하겠다.

이를 위해 첫째, 기존의 대국민 통일교육 프로그램의 개선 및 확대가 필요하

35) 정근식·김선 외, 『2017 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017).

다. 통일교육 콘텐츠의 정부 성향별 편향성을 지양하기 위한 노력과 함께 중립적 인사로 구성된 ‘(가칭) 통일교육 콘텐츠 심의위원회’의 구성을 고려할 수 있다. 현재 통일교육을 주도하고 있는 통일교육원의 통일교육 콘텐츠 심의는 개별전문가 및 통일교육원 내 심의를 거치고 있으나, 이는 정부별 성향에 따라 편향성을 떨 수밖에 없다는 점에서 통일교육 콘텐츠의 방향, 원칙 등에 대해 진보와 보수를 포괄할 수 있는 통일된 정책 방향에 대한 합의를 수립하고 이를 세부 사업에 투영할 수 있는 메커니즘 마련이 필요하다.

둘째, 통일에 대한 사회적 협약의 형성이다. 이를 위하여 정책의제 및 대안에 대한 공론화 노력을 지속적으로 추진하면서 민간 의견을 정책투입요소로서 적극 활용해야 한다. 이 과정에서 정부는 공청회, 간담회 개최를 비롯한 각종 정책 공론화 노력을 정기적으로 개최하되 지속적으로 추진하여야 한다. 관련 노력이 정치적 이해관계에서 벗어나 정해진 일정에 맞추어 일관성 있게 진행되는 안정적인 제도로서 정치권과 사회에 뿌리내릴 경우, 감정적인 논쟁이 아닌 이성적인 정책토론이 보다 풍부해지고 이는 사회적 협약의 토대로 기능할 것이다.

이후 사회적 협약의 도출을 추진하는 과정에 있어서 정부는 거버넌스 참여 주체 선정 과정에서의 투명성을 담보하여야 할 것이다. 특히 시민사회의 행위자들 중 거버넌스 참여자로 선정된 이들은 전체 국민을 대표하여 활동하기에 국민적 대표성을 확보하여야 한다. 따라서 정부는 참여 가능자의 자격, 참여자 선정의 절차를 투명하게 공개하여 필연적으로 발생할 수밖에 없는 대표성 논란을 불식시켜야 할 것이다. 아울러 사회적 협약의 구체적인 내용은 소위 남남갈등을 야기하는 주요 요소에 집중하여 갈등의 완화에 초점을 맞출 필요가 있다. 이에 따라 협약의 중심 내용은 첫째, 북한을 어떠한 존재로 인식할 것인가? 둘째, 한반도 평화는 무엇을 의미하는가? 셋째, 인도적 지원 및 교류협력과 안보 딜레마를 어떻게 극복할 것인가? 넷째, 우리가 원하는 통일의 방식은 무엇이며, 통일 이후 한반도의 이념과 제도는 어떤 방향성을 띠어야 하는가? 등 남남갈등 악화를 야기한 주제들을 포함시킬 필요가 있다.

### 3) 민-관 및 산-관 협의채널 구축

거버넌스 이론에 대한 재고찰을 통하여 제시된 효율적 네트워크 구축을 위하여, 대북정책의 중요한 행위자인 시민사회단체와 정부가 수평적 정책조정 및

협업을 도모할 수 있도록 관련 제도가 정비될 필요가 있다. 대북지원 시민사회 단체와 북한인권 단체들은 정부의 파트너로서 북한 인도주의 사태의 완화, 교류 협력의 지렛대, 남북관계 악화의 심화를 방지하는 완충망 역할, 북한 인권 문제에 대한 국제사회의 관심을 가능하게 했던 행위자임에 틀림없다.

그러나 이들 시민사회단체의 활동 환경은 매우 열악한 것이 사실이다. 그동안 한국 정부는 대북지원에 있어 민간단체를 통한 지원보다 정부 차원의 대규모 직접지원을 선호하였다. 북한 인권운동에 있어서는 국제사회의 북한 인권 결의안 채택 문제에서 혼란을 겪었던 것이 사실이고, 한국 인권운동 단체들의 참여가 미흡했다. 미국, 일본, 한국의 북한인권법 채택에 있어 한국이 중요한 행위자였음에도 불구하고 한국 인권운동 단체들의 활동 환경(상근 간사들의 근무조건, 재정상황, 국제 옹호활동에 필요한 정부재정 지원 등)은 자발적 희생을 강요하는 구조이다. 따라서 통일거버넌스의 효율적 네트워크는 대북지원 분야뿐 아니라 북한 인권, 북한 사회문화 교류협력 등 다양한 분야에 걸쳐 시민사회단체의 활동을 활성화함과 동시에 정부와 수평적 파트너 관계를 가능하게 하는 제도의 정비를 필요로 한다.

이를 위해 첫째, 대북지원 및 교류협력, 북한 인권 관련 사업 등에 대한 남북 협력기금의 안정적 지원 메커니즘 마련이 필요하다. 그간 정부는 정부의 대북정책 방향과 맥락을 같이 하는 민간단체의 사업 및 활동에 대해서만 기금지원을 실시하였으며, 지원 규모 자체도 미미하였다. 더불어 기금모금과 관련하여 짧은 기부문화로 인하여 민간단체가 시민을 대상으로 단체의 운영과 사업을 위한 기금모금이 쉽지 않은 것도 사실이다. 이는 자연스럽게 민간단체가 안정적 재정 환경과 독립적 활동 조건 속에서 단체의 목적과 이념에 기반하여 활동하는 것을 어렵게 만들었다. 이러한 실패를 반복하지 않기 위해서 민간단체의 기금지원 기능을 독립적 위원회를 통해 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 현행 민간단체에 대한 기금지원 사업의 경우 정부의 권한이 강하다는 점에서 민간단체의 독립성과 자율성을 저해하고 있다. 결과적으로 정권의 변화에 따라 정권의 성향과 일치하는 단체들이 편향적 지원을 받아왔고, 그렇지 못한 민간단체의 경우 고사의 위기에 처하는 상황이 발생하였고, 이는 시민사회단체의 분열로 이어지기도 하였다. 건강한 민주시민사회는 다양한 이념과 아이디어가 교환, 대립, 융합되는 과정을 거친다는 점을 감안한다면 민간단체에 대한 정부 기금 지원을

확대하되, 정부 기금의 지원이 민간단체의 독립성과 자율성을 저해하지 않는 제도적 장치 마련을 고려할 필요가 있다.

둘째, 정부와 민간부문 간 상생적 협력 관계의 제도화 모색이 필요하다. 국가 간 협력의 제도화 과정에서 기업의 역할은 전 세계적으로 중시되고 있다. 2000년 채택된 새천년개발목표(MDGs)의 이행과정에서 개도국에 대한 해외직접투자(FDI)와 일자리 창출이 궁극적으로 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전에 있어 중요한 요소라는 점이 확인되면서 2015년 MDGs를 대체하는 지속가능발전목표(SDGs)의 채택 과정에서 빈곤퇴치와 경제발전에서 민간부문(Private Sector)의 역할이 필수적임이 확인되었다. 아울러 전 세계적인 경기침체 속에서 세금을 기반으로 이루어지는 공여국의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)에 대한 공여국의 경제적 부담 현상이 가속화되면서 민간부문의 자금 활용에 대한 필요성이 확대된 데 따른 것이다.

통일거버넌스에서도 기업의 역할은 막대하다. 통일 기반 조성을 위한 남북경협 주체는 누구인지, 북한 내 인프라 개발 및 투자의 주체는 누구인지, 더 나아가 통일의 과정에서 소용되는 비용은 어느 주체가 가장 많이 부담하게 될 것인지와 관련된 질문에 있어서, 정부의 재정은 제한적인 상황에서 그 답은 기업이 될 것이 자명하다. 이러한 맥락에서 한국에서는 북한개발협력에 있어 민관협력(PPP: Public-Private Partnership) 방식에 대한 논의는 있었으나 활성화되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 현재 정부의 정책은 남북경협에 참여하는 기업으로 하여금 발생할 수 있는 리스크에 대한 보호 장치를 제공하지 못하고 있다. 대표적인 사례로 개성공단이 원활히 작동하고, 금강산관광이 활성화되었던 시기에 민간부문은 통일의 선구자, 남북 경제협력의 개척자로서 평가받았지만, 정작 남북관계로 악화로 이들 사업이 중단된 이후 발생한 피해에 대해서는 기업의 책임으로 전가하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 향후 남북관계 개선 시 민간부문으로 하여금 다시 이전의 역할과 기능을 기대하기는 어려울 것이다.

따라서 먼저 정부와 민간부문 간 민관협력 활성화를 위한 정책 및 제도를 마련하는 동시에 정부는 대북정책에 있어 중요한 행위자인 민간부문과의 상생적 협력제도를 구축할 필요가 있다. 아울러 인프라 수요 현황과 거시적 방안을 집행하는 세부전략 수립이 필요하다. 이를 위하여 과도기적 단계에서 정부와 민간부문이 참여하는 ‘(가칭)북한개발 민·관 협력 협의회’를 설립하여, 남북관

계 변화 시 실시가능한 사업과 이들 사업의 수행에 있어서 정부와 민간부문 간 협업 방식을 미리 논의할 수 있는 제도 마련이 필요하다고 하겠다.

## 2. 남북한 관계에서의 통일거버넌스 모색

### 1) 구심점을 확보한 분권화 원칙의 적용

그동안 남북한 간 정부 차원에서의 교류를 가능케 하거나 그 폭과 속도를 조절해 온 거의 유일한 채널은 남북 정상회담이었다. 과거의 경험을 통하여 볼 때 체육, 문화예술, 경제 등 다양한 측면에서 교류협력은 정상회담의 개최를 전후하여 크게 활성화되었다. 이러한 남북교류의 양상은 안정적이지 못하였다. 북한의 도발이 반복되는 가운데 북한과의 관계에서 엄격한 상호주의의 원칙을 강조하는 보수성향의 정부가 한국에 수립되었을 경우 정상회담의 개최는 어려웠고 그 결과 모든 측면에서의 남북한 교류가 중단되는 상황이 발생하였다.

정상회담에 의존하는 남북교류협력의 한계에도 불구하고, 한국의 경우 제왕적 대통령이 가지는 특징으로 인하여, 그리고 북한의 경우 가산제적 전체주의적 정치체제의 특징으로 인하여 권력의 분권화가 불가능한 가운데 정상회담을 보완하는 대체적 구심점의 형성은 불가능 하였다. 일례로 6.15공동선언실천(이하 ‘6.15공동선언’) 남측위원회와 북측위원회의 경우 보완적 구심점 역할이 가능한데, 이 역시 앞서 언급한 남북 정치체제의 특성으로 인해 너무 정부 종속적 성격을 띤 가운데 정상회담을 보완하는 대안적 혹은 보완적 구심적 기능을 발휘하기 어려웠다. 6.15공동선언실천 남북 위원회와 같은 성격으로써 민족화해협력범국민협의회(이하 ‘민화협’)가 남북한에 각각 존재하여 비정부 차원의 남북 교류협력의 구심적 역할이 가능하나 이 역시도 남북한 정상외교 및 남북한 정치군사 관계에 종속되는 한계를 가졌다.

그럼에도 불구하고 6.15공동선언 및 민화협 등은 남북한 비정부 차원의 구심점을 운영함으로써 정상회담의 채널이 지닌 한계를 보완하는 한편 정상회담 채널 미가동 시 대안적 구심점 역할을 수행한 경험이 있다. 실제로 2006년 북한의 핵실험으로 인해 남북 당국 간 관계가 교착에 직면하였을 때 비정부 차원의 남북 민간교류협력 채널(6.15공동선언)은 남북 당국 간 대화 재개를 가능하게

한 창구로 활용된 바 있다.<sup>36)</sup> 이들 비정부 차원의 보완적 구심점을 중심으로 한 분권화 추구는 남북한 내부에서 대화의 분위기를 형성하는 데 필요하다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 따라서 이러한 노력은 남북한 모두에게서 확대되어야 할 것이다. 한국의 경우 통일과 평화를 지향한다는 점에서 통일 논의를 주도할 정부, 비정부 구심점을 중심으로 다양한 시민사회 단체 및 기관을 대상으로 관련 노력의 분권화를 추구함으로써 남북 이슈에 대한 사회적 합의를 모색할 수 있다. 동시에 북한에게는 북한 내 비정부적 차원에서 남북교류협력을 담당할 구심점을 발굴하여 역량을 강화시키는 과제가 정상국가로의 전환을 꾀하고 있는 상황에서 체제정당성 강화와 국제적 위상 제고를 위하여 유용할 수 있음을 설득할 필요가 있다.

## 2) 남북한 신뢰구축과 합의의 제도화

남북한 통일거버넌스 추진을 위해서는 우선 한국과 북한 사이에서 통일거버넌스의 개념에 대한 정의와 목표가 공유되어야 한다. 앞서 본 연구는 이론적 논의를 통하여 거버넌스를 시스템 관리의 다원화를 통한 효과적인 시스템의 유지와 운영의 차원에서 이해하였다. 이러한 이해에 의거하여 보면, 남북한 모두가 공유할 수 있는 통일거버넌스는 남북한이 평화적 통일을 지향한다고 가정할 때 통일로 가는 과도기 단계에서 양 주체 간 관계 정립의 이슈로 귀결된다. 즉 통일의 형태로서의 정치체제에 대한 논의가 아니라, 통일을 지향하는 과정에 있는 남북한이 어떻게 통일이라는 궁극적 목적을 달성하기 위해 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등 다양한 분야에서 어떠한 방식의 교류와 협력이 필요한가에 관한 내용이 남북한 모두가 현실적으로 공유하고 지향할 수 있는 통일거버넌스의 내용으로 한정되는 것이다. 그러나 이러한 통일거버넌스는 그 내용이 상당히 포괄적이기에 실천 가능성에 있어서 문제를 야기하기도 한다. 정치적 영역에서의 남북 통일거버넌스, 경제사회적 영역에서의 통일거버넌스, 군사적 영역에서의 통일거버넌스 등 다양한 분야에서의 통일거버넌스의 형태와 추진 방안에 대한 논의는 매우 광범위하게 전개될 수밖에 없다.

36) 김성한·문경연, “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로,” 『국제관계연구』 제19권 제1호 (일민국제관계연구원, 2014).

이러한 맥락에서 남북한 모두가 공유하고 추구할 수 있는 통일거버넌스의 시작은 양측 간의 신뢰를 구축하고, 향후 합의와 신뢰구축을 지속시킬 수 있는 제도적 노력을 전개해 나가는 것이라 할 수 있겠다. 이를 위해서는 남북한 정부, 민간단체, 기업 간 활발한 경제 및 사회문화 분야의 교류협력 활성화가 필요하다. 특히 2004년 이래로 긴급구호성 지원을 넘어 경제발전을 위한 지원을 지속적으로 요청해온 북한의 요구를 감한할 때 향후 북한 관료 및 전문 인력을 대상으로 한 지식공유 사업의 적극적 전개가 구체적인 사업이 될 것으로 보인다. 북한이 남북관계의 경색국면 속에서도 남측 정부의 기금으로 이루어지는 북한 관료 및 전문인력 대상 지식역량 강화 사업에 적극적으로 참여하여 왔다는 점을 고려해 볼 때, 이는 실현가능성이 있는 정책이다.

아울러 북한에 대한 지식공유사업은 비단 관료 집단에 머무는 것이 아니라 전문인력을 대상으로 한다는 점에서 비관료 집단인 일반 주민들의 역량 강화를 가능하게 함으로써 이들로 하여금 통일거버넌스에서의 자연스러운 참여를 가능케 한다. 실제로 남북 교류협력이 활성화되었던 김대중, 노무현 정부 시기 남북한 간 개발협력 사업의 이행 과정에서 북한주민들은 시장경제를 비롯한 지식과 기술 전수에 매우 적극적이었고, 우리 측 민간단체들도 사업의 추진 과정에서 북한주민들의 경제발전적 측면에서의 역량 강화를 목격할 수 있었다.<sup>37)</sup>

이 점에서 북한을 대상으로 한 지식공유사업은 북한주민이 통일거버넌스 참여 주체로서 성장할 수 있는 토대를 제공하기도 한다. 또한 북한 인력을 대상으로 한 지식공유사업 추진 시 국제기구나 국제 NGO와 컨소시엄 형태의 협력 사업을 추진한다면 북한에 대한 레버리지 수단 확대 및 강화를 도모할 수 있다.<sup>38)</sup> 예를 들어 한국은 2017년 초 북한과 UN이 채택한 경제발전을 위한 ‘Strategic Framework 2017-2021’의 이행과정에 참여하여 국제기구, 국제 NGO와의 협력 사업을 모색할 수 있으며, 이를 통하여 남북관계의 양자성에서 기인하는 불안전성을 극복할 수 있다.

남북교류협력 과정에서 무엇보다 중요한 것은 관련 활동의 지속성을 담보하는 것이다. 남북은 1972년 남북조절위원회를 통하여 정치적 회담을 개최한 이

37) 북민협, 『대북지원 20년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2016).

38) UNESCAP 서울사무소장 면담, Kilaparti Ramakrishna 동북아시아사무소장과 UN과 한국정부의 대북 사업 협력 모델에 대한 인터뷰(UNESCAP 송도 사무소, 2017년 5월 26일).

래, 경제와 사회문화 분야에서의 교류협력을 위한 수많은 회의들을 개최하여 왔고, 이 회의들에서는 교류협력과 관련된 다양한 합의들이 도출되었다. 1990년부터 1992년까지만 하더라도 총 8차례의 고위급회담을 통하여 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’, ‘남북연락사무소설치운영에 관한 합의서’, ‘남북교류협력공동위원회 구성 운영에 관한 합의서’, ‘남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서’, ‘남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’를 비롯한 다수의 유의미한 합의서가 도출되었다.

그러나 이상의 합의서들에서 명시된 내용들을 현실화하기 위한 남북 공조는 지속되지 못하였다. 관련 노력이 중단된 대표적인 요인으로는 한미연례군사훈련을 비롯한 한국의 연례군사훈련에 대한 북한의 반발과 일방적인 불참 통보를 들 수 있다. 그러나 한편으로 북측에서는 한국에 대하여 과거 회담의 결과물을 이행하라며 강력한 요구와 압박을 보내기도 하였다. 대표적인 예로, 2008년에 북한이 1, 2차 정상회담의 결과물인 6.15공동선언(2000년)과 10.4선언(2007년)을 무조건적으로 이행하라며 남북당국 간 대화와 접촉 중단을 선언하였던 일을 볼 수 있다. 앞서 논하였듯이 남북 사이에서 통일거버넌스의 시작은 신뢰의 구축이다. 그러나 신뢰란 일종의 주관적 확률로서, 남이 나에게 해로운 일을 하지 않을 것이라는 막연한 믿음이기 때문에 깨어지기 쉽다.<sup>39)</sup> 따라서 일시적으로 신뢰가 구축되었다 하더라도, 기존처럼 교류협력이 지속되지 못한다면 구축된 신뢰는 사라질 수밖에 없으며, 이를 예방하기 위해서는 교류협력활동이 남과 북 모두에서 법제화되어 최대한 지속성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

### 3) 남북한 민간단체 간 교류협력 활성화 네트워크 구축

남북 간 신뢰복원과 제도적 노력의 확충을 위해서는 다층적, 다분야적 네트워크의 구축과 운영이 필요하다. 남북한 간에 평화통일을 궁극의 목표로 삼고 이루어지는 남북한 간 지식공유사업과 같은 교류협력 사업의 확대는 다양한 주체 간 네트워크의 형성을 가능하게 할 것이며, 이들 남북한 간 다양한 네트워크의 효율적 관리 및 활용은 남북한 통일거버넌스의 실질적인 내용이 될 뿐만 아니라 통일이라는 궁극적 목표를 지향할 때 매우 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

39) 임혁백, 『세계화시대의민주주의』 (서울: 나남, 2000).

북한에 의한 천안함 폭침, 연평도 포격, 지속적인 핵과 미사일 도발이 이어지는 동안에 남북한 간에 채택된 여러 선언—2000년 6.15남북공동성명, 2007년 10.4남북공동선언 등—과 합의 및 이러한 선언들을 이행하기 위한 남북한 간 협의체 및 실무기구—6.15공동선언 남·북측 위원회, 개성공단관리위원회 등—가 가동되지 못하였음에도 불구하고, ‘겨레말큰사전남북공동편찬사업회’와 ‘개성 만월대 남북공동조사단’ 사업과 같은 민간단체들 간의 협의채널은 존재하였다. 이러한 사실은 민간단체 간 교류의 활성화는 한반도 통일거버넌스 구축에 있어 중요한 요소가 될 수 있음으로 이들 네트워크의 복원이 시급하다고 하겠다.

### 3. 국제사회의 차원에서의 통일거버넌스 모색

#### 1) 한국의 구심적 역할 모색과 통일 공공외교

현재 국제사회는 북한을 한국과 통일될, 그리고 통일되어야 하는 대상이라기 보다는 관리하면서 적절히 국제사회에 포섭시켜 개선 교화시켜야 하는 ‘문제아’로 바라보고 있다. 이런 맥락에서 중국을 중심으로 한 한반도 주변 국가들이 한반도의 통일을 진정으로 원하는지에 대한 논란도 존재한다. 그럼에도 불구하고 우리의 입장에서 볼 때, 더 나아가 세계평화의 관점에서 볼 때에도 국제사회의 대북정책의 목표는 ‘북한 관리와 제재’라는 단기적 목표에 더하여 ‘한반도 통일’이 되어야 하며, 이러한 목표의 형성은 통일의 주체인 한국이 나설 수밖에 없고, 그 결과로써 국제사회가 이러한 목표를 인식하고 공유할 때 통일거버넌스의 형성이 시작될 것이다.

따라서 한국은 국제사회에 대하여 한반도통일의 당위성과 필요성을 적극적으로 홍보하는 통일공공외교를 전개함과 동시에 국제사회의 북한 문제 해결 노력이 향후 한반도 통일의 당사자인 한국을 구심점으로 삼아 전개될 필요가 있음을 설득하여야 할 것이다. 이와 관련하여 그동안 한국 정부는 북한 이슈를 국제사회에서 한국의 주도 하에 해결해 보고자 종종 노력하여 왔다. 이러한 노력은 문재인 행정부(2017~현재)에 들어와 극대화되었는데, 문 대통령은 2017년 취임 직후 미국 국제전략연구소 특강을 통하여 소위 ‘4 Nos’—대북 적대정책, 북한 공격의도, 북한 체제붕괴 시도, 인위적 흡수통일을 의도하지 않음을 핵심

으로 하는 대북 독트린—를 발표하였다. 이어서 같은 해 7월 베를린에서는 ‘5대 평화구상’—북한체제 보장과 흡수통일 배제, 북한 비핵화를 위한 포괄적 해결책 모색, 항구적 평화체제 구축, 한반도 신경제지도 작성, 정경분리원칙에 의한 비정치적 교류사업 추진—을 제시하였다.<sup>40)</sup> 이러한 선언들을 현실화하기 위하여 문 대통령은 북한이 핵미사일 고도화를 진행하며 미국과 설전을 벌일 때에도 북한에 지속적인 대화제의를 보냈다. 이는 소위, ‘한반도 운전자론,’ 즉, 한국이 강력한 안보를 바탕으로 당당하게 남북화해협력과 비핵화의 문제를 주도권을 가지고 해결하여 항구적인 한반도평화체제를 달성하겠다는 문 대통령의 국정철학에 기인하며,<sup>41)</sup> 이러한 노력은 UN과 미국의 강력한 대북제재 효과와 결합되어 2018년 세 차례의 남북 정상회담 개최와 6월 북미 정상회담 개최에 일정 부분 기여하였다.

그러나 이상의 과정에서 보완, 발전되어야 하는 점 역시 발견된다. 한반도 운전자론은 북한과 미국 간의 대화를 주선, 중재하는 데 초점을 맞추고 있다. 물론 북한은 오랫동안 미국과의 양자대화를 통하여 핵과 대북제재를 비롯한 자국 관련 이슈들을 해결하겠다는 의지를 보여왔다는 점에서 북미 사이에서의 중재역할은 중요하다. 그럼에도 불구하고 한반도 통일기반 조성을 위한 다양한 노력들은 결국에는 남북미에 더하여 중국, 러시아 일본 등 주변 국가들의 자신들의 상충하는 이익과 정체성을 어떻게 조정하느냐에 따라 그 성공 여부가 달려 있다. 전체주의적이면서도 권위주의적인 체제의 유지에 최우선의 순위를 두는 북한, 동북아에서의 자유민주주의적 질서의 확산을 의도하며 러시아와 중국의 세력 확산을 경계하는 미국과 일본, 미국과 패권경쟁을 하며 북한의 전략적 가치를 놓지 않는 중국 사이에서 한국은 협상력을 발휘하여야 구심적 역할을 담당할 수 있는 것이다. 따라서 한국은 협상론에서 강조되는 공동의 이익(common interests)과 공동의 혐오(common aversions), 즉 한국을 중심으로 한 통일거버넌스에 관련국들이 참여할 경우 얻을 수 있는 공동의 이익을 명확히 하여 한국의 노력에 대한 지지를 이끌어 내어야 한다.

40) 『연합뉴스』, “‘文 독트린’ 베를린구상 1년... 가시권 들어온 한반도평화,” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180705158500001?input=1195m> (검색일: 2019년 1월 10일).

41) 국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획,” 2017년 7월.

## 2) 관계자들의 합의에 기초한 제도적 노력의 전개

주변 국가들이 포함된 제도적 노력을 통한 통일거버넌스를 모색하기 위하여 우선적으로 고려되어야 할 점은 남북한 통일에 대한 주변 국가들의 합의를 도출하는 것이다. 앞서 논하였듯이 거버넌스의 시각에서 보면, 모두가 의견을 같이 하지 않더라도 최소한 반대의견이 표출되지 않도록 관리하는 것 역시 합의의 도출로 간주할 수 있다. 그동안 한국은 통일 환경을 조성하기 위한 노력으로 통일부와 외교부를 중심으로 통일 정책외교를 전개하여 왔다. 또한 최근 공공외교법이 제정됨에 따라 통일공공외교 개념이 도입되면서 이 분야에서 정부의 예산 배정 및 정책 집행이 확대될 것으로 기대하고 있다. 아울러 노태우 정부 때부터 추진되어온 중국, 러시아, 몽골 등 동북아 국가들을 대상으로 외교, 경제 교류를 확대한다는 북방정책도 큰 의미의 통일 외교에 해당한다고 할 수 있다.

문제는 우리의 통일외교 노력이 미국에 너무 과도하게 편중된 가운데, 유럽과 동남아, 그리고 중국, 러시아, 일본은 간과되고 있다는 점이다. 일본은 위안부 문제 및 독도 영유권, 동해 표기 그리고 최근에는 강제징용에 대한 배상 문제 및 우리 해군과 일본 초계기 간 레이더 시비가 불거지는 등 한국과 극심한 외교적 대립 관계가 지속되고 있는 가운데, 6자회담 체제가 가동하였던 시기뿐만 아니라 최근 남북 화해 무드 속에서도 일본이 과연 한반도 평화와 통일을 지지할 것인지에 대해 의구심을 가지게 한다. 또한 북한의 우방국인 중국과 러시아는 북한과 끈끈한 협력관계임을 과시하며, 북미 및 남북 간 협상과정에서 북한의 협상력을 높이는 역할자 노릇을 하며 북미협상 및 남북 협상을 복잡하게 만들고 있는 가운데, 정작 한국과 중국은 사드 미사일 방어체제 구축 문제로 아직까지 한·중 간 앙금이 지속되고 있으며, 러시아는 대러제재에 참여하고 있는 한국에 불편한 심기를 지속해서 드러내 왔다. 결과적으로 중국과 러시아가 남북한 통일에 우호적일 것이라는 판단은 어렵다는 것이다. 이외에 유럽은 유럽의 반대쪽에 위치한 한반도 문제에 높은 관심이 없으며, 동남아는 한국과의 경제협력 관계 이상의 역할을 하지 못하고 있다.

이러한 국제환경 속에서 국제사회를 대상으로 한반도 통일에 대한 합의를 도출하고 이를 제도화하는 것은 쉬운 일이 아님에 틀림없다. 이러한 한계를 고려할 때 모색가능한 정책은 통일이 주변 당사국에 이득이라는 통일외교를 미국 이외의 한반도 주변국에 전략적, 집중적으로 전개할 필요가 있다. 즉, 통일에

대한 주변 국가의 지지와 합의 없이 통일이 어렵다는 점을 인식할 때 통일외교의 핵심 원칙으로서 주변국이 우려하는 정책을 지양(사드 미사일 방어체계 도입 등), 대승적 화해(일본과의 소모적 대립 종식과 건설적 미래 관계 추구), 광역두만강개발계획(GTI), 아시아인프라투자은행(AIIB), 동방경제포럼 및 신북방정책 등 동북아 역내 협력의 실질적인 활성화를 통한 중국, 몽골, 러시아 등 전통적인 북한 우방국가와 한국 간 교류협력 활성화로 한반도 통일에 대한 우호적 지지를 확보하는 방안을 고려할 필요가 있다.

### 3) 개별 국가, 비정부기구, 기업이 포함된 다층적 네트워크의 형성

현실주의 패러다임을 견지하는 입장에서는 국제사회의 무정부성(anarchy)과 한반도의 특수한 군사적 대립에 따른 포괄적 안보개념의 적용 어려움으로 인하여 다양한 주체들의 다차원적 네트워크의 형성이 어려움을 지적하기도 한다. 대신 이들은 정부간주의, 혹은 국제정치의 일반적 시각인 (신)현실주의 시각, 혹은 강대국 중심의 외교정책론을 적용하여야 한다고 주장하기도 한다. 그럼에도 불구하고 다음의 특징들을 고려한 다층적 네트워크 구축이 고려되어야 한다.

첫째, 한반도 문제 해결과정에서 UN을 구심점으로 하는 다층적 네트워크 구축의 필요성이다. 한국과 북한, 미국과 북한 간의 대화 채널이 매우 축소되던 시점에서도, UN 내에서의 채널은 유지되었다. 상호 비난과 서로 다른 의견 개진 등이 주를 이루고 있기는 하지만, UN 총회, 안전보장이사회, 인권위원회, 군축위원회 등 다양한 회의들에서 당사국들은 자신들의 의견을 개진하고 있고, 다른 국가들을 설득 혹은 압박하려고 노력하고 있다. 대화채널의 존재만으로도 UN의 역할이 중요하다고 할 수 있다는 점이다. 이에 더하여 UN체제 내에서 한반도 관련 당사국들 이외에 다른 국가들의 의견과 입장도 중요한 역할을 하고 있다. 한반도 관련 당사국들이 아닌 UN 회원국들은 보다 객관적으로 한반도 문제에 대한 의견을 개진할 수 있는데 핵, 환경, 인권, 테러리즘, 돈세탁, 마약 등 국제사회가 공동으로 처한 다양한 시안들과 한반도 문제를 연결하여 의견을 개진할 수 있는 것이다. 이런 다양한 의견과 그것을 바탕으로 한 행동은 한반도 관련 당사국들의 행동에 직간접적인 영향을 끼치고 있다는 점에서 UN을 구심점으로 한 다층적 네트워크를 구축할 필요가 있다.

둘째, 위와 유사한 맥락에서 비정부기구들과 다층적 네트워크 구축이다. 특히

인권과 환경 관련 비정부기구들의 한반도에 대한 관심은 매우 크다. 인권적 측면에서 북한과 관련된 문제는 사법제도, 고문, 여성, 복지, 탈북자, 해외노동자 등 다양하다. 환경적 측면에서 DMZ 보존, 산림, 에너지 관련 환경 사안, 해양과 하천 오염, 동식물 보호 문제 등 다양하다. 이러한 다양한 사안들에 대한 국제사회의 관심이 높아지면서 국제 NGO를 중심으로 한 국제사회 행위자들의 역할이 높아지고 있다는 점에서 이들 다양한 영역에서 비정부기구들과의 네트워크를 구축할 필요가 있다.

셋째, 사적 이윤을 추구하는 다양한 기업과 금융기관들 역시 한반도 통일기반 조성에 중요한 역할을 담당할 수 있다. 세계경제의 침체로 인하여 기업들과 금융기관들의 경제행위가 제한받고 있는 상황에서 한반도와 주변 국가들에서 경제활동을 하는 행위자들은 한반도 상황 전개와 통일 가능성에 매우 큰 관심을 둘 수밖에 없다. 그 이유는 두 가지 상반된 요인인 위험성과 기회의 측면에서 분석할 수 있다. 위험성 측면은 한반도의 불안정성 증가와 그와 관련된 관련 당사국들 간의 대립으로 인하여 경제행위가 위축되는 것과 관련이 있다. 한반도 불안정성 증가는 투자 위축, 국제무역 축소, 국제금융거래 축소로 이어질 수 있기 때문인데, 한중 무역 분쟁에서 발견되듯이 한반도 문제 관련 국가들 간 대립은 이들 국가 간 경제관계를 축소시킬 가능성이 크다. 이런 상황 속에서 한반도 관련 경제행위를 하는 행위자들은 자신들의 위험을 관리하기 위하여 자신들이 속한 국가의 정부에 압력을 행사할 수도 있다는 점에서 다층적 네트워크의 한 주체가 된다.

## IV. 결론

통일기반 조성 및 통일의 과정은 한국 내, 남북 간 그리고 한반도를 둘러싼 국제사회의 다양한 행위자들의 참여와 노력을 요구한다. 더 나아가 막연한 평화 통일이 아니라, 각 체제 구성원들의 자유와 인권을 보장하는 진정한 평화통일을 위해서는 통일한반도에 적용될 바람직한 제도와 규범에 대한 다양한 행위자들의 아이디어가 조율, 조정되어야 한다. 따라서 한반도 통일이슈는 수많은 변수

들의 영향 하에 놓여 있는 복잡한 퍼즐과도 같은데, 본 연구는 통일거버넌스를 통하여 이 퍼즐풀기에 다가가 보고자 하였다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 전통적인 거버넌스론에 대한 재고찰을 통하여 한반도 통일거버넌스는 예방적 정책 패러다임의 시각에 입각하여 통일기반 조성에 실질적으로 기여할 수 있는 질 높은 거버넌스가 되어야 함을 주장하고, 이를 위한 세 가지의 원칙을 도출하였다. 이 원칙들은 구심점을 확보한 분권화 원칙의 적용, 관계자들의 합의에 기초한 제도적 노력의 전개, 효율적 네트워크 형성 통한 정책효과성으로 요약된다. 이에 따라 본 연구는 한국 내, 남북 간, 그리고 국제사회라는 세 층위에 걸쳐 이상의 원칙들이 반영된 통일거버넌스를 모색하여 보았다.

결론으로서 본 논문은 첫째, 한국 내 통일거버넌스로 통일의제를 범정부적 의제로 다룰 수 있는 통일 부총리제의 도입과 같은 권한과 위상을 가진 구심력 지닌 조직 및 직위의 신설, 통일거버넌스 관련 제도들이 국민들의 지지와 신뢰 하에 원활히 작동할 수 있도록 통일사회 협약 제정 그리고 통일 관련 정책이 초기에 의도한 목표에 다가가는 효과성을 발휘할 수 있도록 민-관 및 산-관 협의체일 구축이 필요함을 제시하였다. 둘째, 남북한 관계에 있어서는 정상회담 채널이라는 남북한 통일거버넌스의 구심점을 보완할 비정부적 구심점의 발굴과 이들 보완적 구심점과의 적절한 분권화 추진, 통일 관련 노력이 대내외적 변수의 변화에도 불구하고 지속적으로 추진될 수 있는 남북 간 약속 및 합의의 제도화, 남북한 통일거버넌스의 핵심 요소가 될 수 있는 민간단체 간의 네트워크 복원이 시급함을 통일거버넌스의 구성 요소로 제시하였다. 끝으로, 국제사회의 통일거버넌스 요소로 국제사회 통일 논의의 구심적으로서 한국의 역할 강화와 이를 위한 통일공공외교의 확산, 중국, 러시아, 일본 등 한반도 주변국가과의 비군사 분야의 교류협력 활성화를 통한 통일지지 세력 확대, 그리고 한국을 중심으로 개별국가, 비정부기구, 기업 등이 포함된 다층적 네트워크의 구축이라는 통일거버넌스의 핵심 요소를 정책적 함의로 제시하였다.

이 연구는 신 거버넌스론을 기초로 한반도 문제와 통일 문제를 분석하고 정책적 대안을 모색하려는 연구이다. 매우 빠르게 변화하는 한반도를 둘러싼 각 국가의 정책도 급격히 전환될 수 있는 위험성을 가지고 있는 상황에서 지속적이고 장기적인 정책 패러다임 구축을 통한 평화와 번영 그리고 통일을 위한 하나의

제언이라고 할 수 있다. 이 연구에서 통일거버넌스라는 용어를 사용하고 있지만, 이 연구가 제시하고 있는 정책 패러다임의 내용은 통일을 향한 과정에서도 적용될 수 있다. 현재 한반도 관련 문제는 비핵화 문제에 초점을 맞춰서 논의되고 있지만, 장기적으로는 평화와 안정의 제도화, 남북한 간 그리고 국제사회와의 네트워크 형성, 그리고 통일거버넌스 논의로 전환될 것으로 기대할 수 있다. 따라서 이 연구의 논의가 다소 이른 논의로 여겨질 수도 있지만, 이 연구는 과거의 통일거버넌스 관련 연구들의 한계를 극복하고 새로운 정책 패러다임을 제시하고 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다고 판단된다.

【참고문헌】

- 국정기획자문위원회. “문재인정부 국정운영 5개년 계획.” 2017년 7월 (2017).
- 김국신. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축 방안』 (서울: 통일연구원, 2005).
- 김성한·문경연. “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구 (NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로.” 『국제관계연구』 제19권 1호 (일민국제관계연구원, 2014).
- 김의영. 『거버넌스의 정치학』 (서울: 명인문화사, 2014).
- 북민협. 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2016).
- 여인권. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).
- 이교덕. 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 임혁백. 『세계화시대의민주주의』 (서울: 나남, 2000).
- 정근식·김선 외. 『2017 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017).
- 최진욱. 『북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스』 (서울: 통일연구원, 2008).
- 통일교육원. 『통일문제의 이해』 (서울: 통일교육원, 2011).
- 함택영·김근식·김갑식·이정진. 『한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007).
- 허인혜. “한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색.” 『한국정책학회보』 제20권 4호 (한국정책학회, 2011a).
- \_\_\_\_\_. “북한 경제개방의 사상적 딜레마.” 『한국정치학회보』 제45권 2호 (한국정책학회, 2011b).
- \_\_\_\_\_. “한국 대북정책의 민주적 거버넌스 모색.” 『국제정치논총』 제52권 2호 (한국국제정치학회, 2012).
- 황지환. “북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성.” 『통일과 평화』 제3권 2호 (서울대학교 통일평화연구원, 2011).
- Kjaer, A. M. 저. 이우진 옮김·해제. 『거버넌스』 (서울: 도서출판 오름, 2007).
- Anderson, Krister, Anda, Gustavo Gordillo de and Laerhoven, Frank van. *Local Governments and Rural Development* (Tucson: University of Arizona Press, 2009).
- Apaza, Carmen R. “Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion.” *PS: Political Science & Politics*, Vol. 42, No. 1 (January 2009).
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee. *Expenditure Decentralization and the Delivery*

- of Public Services in Developing Countries* (Berkeley: University of California Press, 1998).
- Bevir, Mark. "Governance and interpretation: what are the implications of post-foundationalism?" *Public Administration*, Vol. 82, No. 3 (August 2004).
- \_\_\_\_\_. "Democratic Governance: Systems and Radical perspectives." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3 (May/June 2006).
- Chapman, Jake. *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently* (London: DEMOS, 2002).
- Dror. Yehezkel. "Policy sciences: development and implications." *Environment and Society in Transition*, Vol. 184, No. 1 (June 1971).
- Finer, Samuel E. *Comparative Government* (London: Allen Lane The Penguin Press, 1970).
- Gerring, John, Strom C. Tahcker, & Concepcion Moreno. "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry." *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 4 (November 2005).
- Giddens, Anthony. *The Constitution of Society* (Berkeley: University of California Press, 1984).
- Granovetter, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3 (November 1985).
- Grindle, Merilee S. *Going Local* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).
- Hall, Peter A. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State." *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (April 1993).
- Hall, Peter A., and David Soskice. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- Heo, Inhye. "The paradox of administrative decentralization reform in young Asian democracies: South Korea and Indonesia." *World Affairs*, Vol. 181, No. 4 (December 2018).
- Kickert, Walter J. M. "Authopoiesis and the science of public administration: essence, sense and nonsense." *Organization Studies*, Vol. 14, No. 2 (March 1993).
- Kooiman, Jan, and M. Van Vliet. *Governance and Public Management in Managing Public Organisation* (London: SAGE, 1993).
- Lynn, Laurence, Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2001).
- Mainwaring, Scott, and Timothy R. Scully. *Democratic Governance in Latin America*

(Stanford: Stanford University Press, 2009).

Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996).

Rittel, Horst W., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a general theory of planning." *Policy Studies*, Vol. 4, No. 2 (June 1973).

Scholte, Jan Aart. "Civil society and legitimation of global governance." *Journal of Civil Society*, Vol. 3, No. 3 (December 2007).

Sorensen, Eba, and Jacob Torfing. *Theories of Democratic Network Governance* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

Sterman, John D. *Business Dynamics: System Thinking and Modeling for a Complex World* (Boston: Irwin McGraw-Hill, 2001).

Stoker, Gerry. "Governance as theory: five propositions." *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (2001).

Young, Iris Marion. *Democracy and Inclusion* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

#### 〈인터넷 자료〉

『조선일보』. [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/27/2018042702351.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/27/2018042702351.html) (검색일: 2018년 10월 11일).

『중앙일보』. <https://news.joins.com/article/21546146> (검색일: 2018년 10월 15일).

청와대. <https://www1.president.go.kr/articles/3139> (검색일: 2018년 4월 18일).

『한국일보』. <http://www.hankookilbo.com/v/b6a9a184205a4854969f605b5449721f> (검색일: 2018년 10월 1일).

#### 〈인터넷 사이트〉

조선일보. <http://news.chosun.com/>

중앙일보. <https://news.joins.com/>

청와대. <http://www.president.go.kr/>

한국일보. <http://www.hankookilbo.com>

#### 〈인터뷰〉

UNESCAP 서울사무소장 면담. Kilaparti Ramakrishna 동북아시아사무소장과 UN과 한국정부의 대북사업 협력 모델에 대한 인터뷰(UNESCAP 송도 사무소, 2017년 5월 26일).

[ABSTRACT]

## **Implication of Governance Discourse on Unification Governance in the Korean Peninsula**

*Kyungyon Moon* | Assistant Professor, The School of International Studies,  
Chonbuk National University

*Inhye Heo* | Assistant Professor, Department of Ethics Education,  
Chonbuk National University

*Seokwoo Kim* | Professor, Department of International Relations,  
University of Seoul

The pursuit and preparation for unification in the Korean peninsula is like a puzzle being confronted by diverse interests. The puzzle solving will be possible when the interests of South Korea, North Korea and the international community unite and maximize their capabilities, taking into account the unification environment formed by them. To this end, the paper critically reviews discourses on governance and presents a suggestion to establish high-quality unification governance in the Korean peninsula. Through a critical review of existing governance-related theoretical discussions, this study suggested that unification governance should be oriented toward high quality governance based on a preventive policy pattern that seeks preemptive countermeasures against possible side effects of a particular policy. Specifically, the paper draws three principles as the foundation of this new form of governance: (1) decentralization with centripetalism by securing a pivotal actor, (2) an institutional effort based on the consensus of stakeholders, and (3) policy effectiveness through an efficient network. It then applies these principles and elaborates on the unification governance in the Korean

peninsula.

---

**Keywords:** Unification governance in Korean peninsula, Preventive policy paradigm, Decentralization with centripetalism, Consensus, Policy effectiveness

투고일: 2019년 4월 11일, 심사일: 2019년 5월 4일, 게재확정일: 2019년 5월 10일