'남북교류 거버넌스'의 실태 분석 및 평가: '6 · 15남측위원회'를 중심으로*

김 갑 식 | 경남대 극동문제연구소
정 현 곤 | 민족화해협력범국민협의회

본 논문의 목적은 거버넌스 개념에 입각하여 남북교류 실태를 파악하는 데 있다. 특히 남북교류의 주체인 6 · 15남측위원회를 사례로 하여, 남북교류 분야에서의 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석하고자 하였다. 이에 본 논문은 남북교류 거버넌스의 다양한 행위자들의 관계를 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 일련의 정책과정을 중심으로 살펴보았고, 또한 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 평가지표를 들어 분석하였다. 분석 결과, 남과 북의 민간대표들은 매년 6 · 15행사와 8 · 15행사 때 상대지역을 번갈아 방문하여 공동행사를 개최하고 있고, 이 과정에서 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원 등에서 다양한 행위자들이 중층적인 관계를 맺고 있음이 발견되었다. 지난 10년을 지나오면서 남북교류 부문이 정책과정의 전 단계에서 거버넌스 현상을 강화하여 온 것이다. 향후 남북교류 분야에서의 법 · 제도적 개선과 더불어 6 · 15남측위원회 자체의 소통능력이 고양된다면 남북교류 거버넌스는 보다 활성화될 것이다.

주제어: 남북교류 거버넌스, 6 · 15남측위원회, 민족공동행사

I. 서론

지난 세기말 공공정책에 영향을 미치는 거시적 요인으로 세계화, 정보화, 민주화

---

* 이 논문은 정현곤 외(2006) 글에서 출발하여 경험적 분석을 통해 심화한 연구임.

와 분권화 등이 거론되었으며 이것들은 정부의 역할과 성격 변화에 직접적인 영향을 행사하는 핵심 요인들로 간주되었다. 우리의 통일정책 역시 이전과는 근본적으로 다른 정책환경을 갖고 있다고 볼 수 있는데, 이는 정부주도의 통치(government) 모델에서 정부를 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 공조에 기반하는 거버넌스(governance) 모델로의 이동이다. 즉 통일정책에 있어 남북한 군사적 긴장완화는 물론 경제협력과 사회문화교류가 증대되면서 정부 외에 시민단체, 기업, 국제기구 등 다양한 행위자간의 복합적이며 다층적인 이해관계가 역동적으로 작용하고 있는 것이다(황병덕 외 2006, 10-13; 송정호 2006, 274).

그러나 통일정책에 있어 거버넌스적 현상의 부각이 정부의 역할 '약화'를 의미하기도 하지만 사안과 정책환경에 따라서는 정부의 역할 '변화'를 의미하기도 하다. 정부의 역할이 거버넌스 혹은 네트워크 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 조정자로 새롭게 정의될 수도 있다는 것이다. 다시 말하면 거버넌스 현상의 강화가 통일정책 전반에 일률적으로 적용되지 않는데, 정부의 주도력을 인정해야 하는 정치군사적 고위정치(high politics)와 민간의 주도력을 인정해야 하는 경제사회적 하위정치(low politics)간 차이가 있다. 하지만 이러한 편차에도 불구하고 통일정책의 환경 변화, 정책의 투명성 확보, 정책효율성 제고와 국민참여의 확대라는 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 통일정책을 거버넌스 관점에서 접근하는 태도가 필요하다(여인곤 외 2004, 15-25).

더욱이 통일이 정치 · 경제 영역과 더불어 실질적 통합을 가능하게 하는 사회문화적 통합 및 사회문화공동체 형성으로 완성되는 바, 남북한 사회문화협력에 대한 거버넌스적 관점은 필수적이다. 실제로 사회문화협력분야에서는 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있으며, 이에 대한 분석논문도 적지 않게 제출되었다. 그런데 이들 연구는 남북한 사회문화협력의 실태파악에 주력하거나(조한범 2004; 이서행 2005) 이를 거버넌스 측면에서 분석했다하더라도 시론적 수준이다(여인곤 외 2004; 김국신 외 2005). 통일정책 거버넌스에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 이에 대한 대체적인 기본 얼개를 총론적 수준에서 소개하는 정도이다.

이에 통일정책 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 남북한 사회문화협력이 지속적으로 확대되는 조건에서, 협력의 속도와 범위를 한층 업그레이드하기 위해 거버넌스 개념에 입각한 남북한 사회문화협력 실태에 대한 실증적 연구가 본격적으로

요청된다 하겠다. 특히 사회문화분야에서도 지난 10여년 동안 거버넌스적 현상을 꾸준히 강화하고 있는 남북교류분야에 대한 연구는 더욱 절실하다. 왜냐하면 이 분야에 대한 연구가 향후 통일정책 거버넌스 연구의 견인차 역할을 담당할 것이고, 이는 통일정책에 참여하는 시민사회 영역이 날로 증가하는 상황에서 이의 긍정성과 부정성을 과학적으로 해명함으로써 보다 발전적인 정부와 시민사회 간 수평적 파트너십 관계 형성의 대안적 설명을 제공할 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구는 기본적으로 거버넌스 개념에 입각하여 남북교류 실태를 파악하고자 하는 것이며, 이를 위해 남북교류의 주체인 '6 · 15남측위원회'[1]를 사례로 하여 남북교류 분야 내에서 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석한다.

II. 분석방법

본 연구에서는 '글로벌 거버넌스 위원회'의 거버넌스 개념(Lamb 1995)을 원용하여 '남북교류 거버넌스'를 '공공 및 사적 개인들과 제도들이 남북교류라는 공공목적을 달성하기 위해 이와 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호 협력적인 행동이 취해지는 과정'으로 정의한다.

그런데 남북교류 거버넌스에는 다양한 행위자들이 관련되어 있다. 이 중 주도적 역할을 수행하고 있는 기구가 6 · 15남측위원회이다. 6 · 15남측위원회는 2000년 남북정상회담 이후 본격화된 남북 민간교류의 종합 네트워크로 형성되었다. 초기에 이 기구는 '추진본부'라는 이름으로 구성되었지만, 2005년 이후 '6 · 15남측위원회'로 개칭되면서 북측과 해외측과 더불어 3자간 연대기구로 발전하였다. 6 · 15남

1) 단체명 약칭은 '6 · 15남북공동선언실천을위한민족공동행사추진본부'는 '추진본부'로, '6 · 15공동선언실천남측(북측)위원회'는 '6 · 15남측(북측)위원회'로, '6 · 15공동선언실천민족공동위원회'는 '6 · 15민족공동위원회'로 한다. 민화협의 경우 남측은 '민족화해협력범국민협의회', 북측은 '민족화해협의회'인데 전자만 '민화협'으로 약칭한다. 그리고 남북교류에서 양측은 상대방을 '남측', '북측'이라고 부르고 있으므로 가능하면 이를 따른다.

측위원회는 크게 보아 4개 부문의 협력체라 할 수 있다. 그것은 7대 종단으로 구성된 '온겨레손잡기운동본부', 좌우합작 · 민관협력의 통일운동을 운용하는 민화협, 민중운동에 기반해 있는 통일연대, 그리고 시민단체들의 전국적인 연대틀인 '시민사회단체연대회의' 등이며, 여기에는 노동 · 농민 · 청년 · 여성 등 부문별 조직과 16개 광역시 · 도 단위의 지역본부가 참여하고 있다. 이처럼 6 · 15남측위원회는 '정당, 종교, 단체, 인사들을 폭넓게 망라한' 국민 네트워크이다. 그리고 6 · 15남측위원회는 동일한 명칭의 북측, 해외측 위원회와 더불어 '6 · 15민족공동위원회'를 결성하고 규약을 제정하여 (전체)회의, 공동위원장회의, 실무회의 등을 운영하고 있다.

다음으로 6 · 15남측위원회와 공동기구를 구성하고 있는 북측 단체는 '6 · 15북측위원회'이다. 이 단체는 조선노동당의 통일전선부 산하 대남기구 중 하나로 2004년 12월에 결성되었다. 6 · 15북측위원회는 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회 등의 활동을 이어받아 조직되었으나, 명예위원장 · 위원장 · 부위원장 등의 구성으로 볼 때 과거 단체에 비해 그 폭이 넓은 기구이다. 현재 6 · 15북측위원회는 그 산하에 노동 · 농민 · 여성 · 청년 · 종교 등 12개 분과위원회를 두면서 부문단체별 교류를 총괄하고 있다.

그리고 국제관계망으로는 '6 · 15공동선언실천'이라는 이름으로 일본, 중국, 미국, 캐나다, 대양주, 유럽, 러시아 등 7개 지역위원회가 만들어져 있다. 이 조직의 구성은 한편으로는 북측의 국적을 가진 사람[2]이거나 혹은 과거 군사독재시절 해외에서 민주화운동을 전개하면서 북측과 가까워진 사람들이지만, 최근 들어서는 민주평화통일자문회의 해외자문위원, 각국 한인회 · 한인상공인 등 세계 한인사회가 이들과의 관계 형성에 관심을 갖기 시작하였다. 또한 종교계와 여성계를 중심으로 남경대학살, 일본군 위안부, 강제연행 등 '일본 문제'와 관련한 국제연대가 형성되고 있다.

마지막으로 6 · 15남측위원회 활동에 영향을 미치는 주요 국내 행위자로는 정부, 언론, 정당 그리고 보수단체 등이 있다. 여기서 정부는 통제와 지원의 이중적 역할을 수행한다. 통일부가 주로 지원 영역에 관련된다면 법무부와 국가정보원 등은

2) 중국의 경우는 재중조선인연합회라 하여 '조선' 국적 소유자만으로 6 · 15공동선언실천 중국위원회가 구성되었고 이는 러시아의 경우도 비슷하다. 일본의 경우는 조선총련 외에 한국국적의 단체가 합류되어 있지만 2006년 10월 현재 재일본대한민국민단은 참여하지 않고 있다.

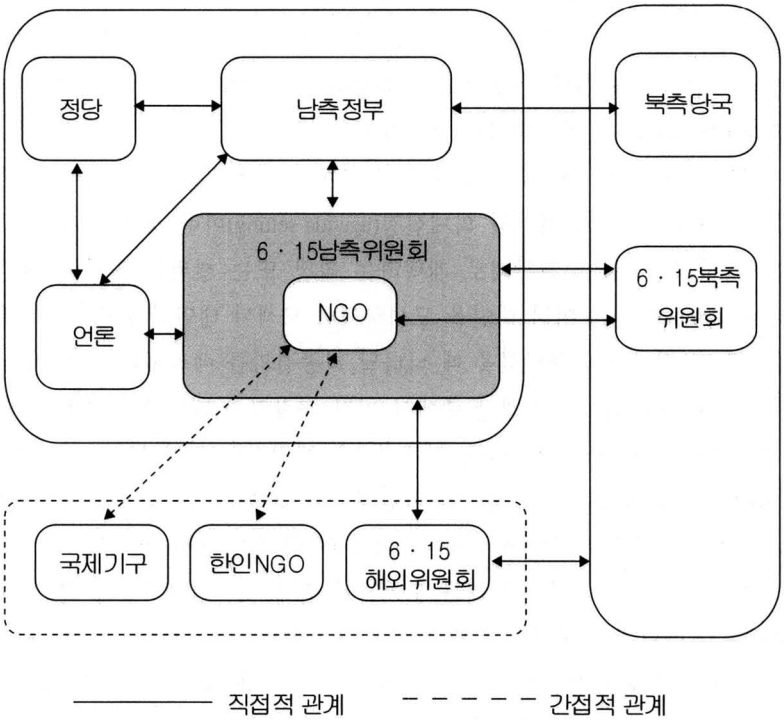

그림 1. 남북교류 거버넌스 구성도[3)]

국가보안법이 작용하는 제한자 영역과 관련된다. 언론은 6 · 15남측위원회 관련 활동 중 6 · 15행사와 8 · 15행사에 대해 높은 관심을 보이고 관련 정책에 대해 매우 큰 영향력을 행사하고 있다. 그런데 보도 성향은 개별 언론사의 지향과 이념에 상당부분 좌우되고 있다. 보수단체는 2001년 '만경대 방명록 파문' 등 6 · 15남측위원회 활동에 대해 견제역할을 수행한다. 그러나 이들은 언론 보도를 목적으로 일시적 활동을 하기 때문에 6 · 15남측위원회 활동의 대립체계로까지는 되지 못한다. 따라서 언론활동의 하위개념으로 보아도 무방하다. 〈그림 1〉은 6 · 15남측위원회를 중심으로 각 행위자들의 관계를 도식화한 것이다.

한편, 본 연구에서는 남북교류 거버넌스 실태를 정책과정을 중심으로 분석한다.

3) 정현곤 2006, 834 그림 수정.

일반적으로 정책과정이란 공공정책이 형성되는 일련의 과정, 즉 정책에 대한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 지칭한다. 연구자마다 다양한 정책단계를 제시하고 있는데(Dye 1992; Anderson 2000), 본 연구에서는 정책과정을 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 다섯 단계로 구분하여 각 단계별로 행위자간 상호관계를 살펴본다(주성수 2003, 124-132). 여기서 의제설정(agenda setting)이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위를 말하며, 대안형성(alternative formulation)은 여러 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되었을 때 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 정책결정(policy making)은 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위이고, 정책집행(policy implementation)은 정책내용을 행정적으로 실천하는 과정이며, 정책평가(policy evaluation)는 정책목표가 바람직한지, 정책수단은 최선의 것이 선택되었는지 등을 비판적으로 판단하는 것을 뜻한다(황병덕 외 2006, 16-17).

그리고 남북교류 거버넌스 실태를 분석하기 위해서는 평가지표가 필요하다. 이 평가지표는 거버넌스를 구성하고 있는 주요 요소로부터 추출하는 것이 타당하다. 본 논문에서는 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등을 평가지표로 한다(서창록 외 2006, 110-124). 자율성(autonomy)은 국가나 다른 영향력으로부터의 자율성과 더불어 자기 책임과 자기 조절력을 동시에 포함한다. 이런 점에서 자율성의 영역에서 검토되는 기준은 조직형성의 자발성, 행위주체의 규범과 가치관, 재정 자립도, 정부로부터의 법적 규제 정도와 자율성, 법적 지위와 혜택 등이다. 전문성(specialization) 영역에서의 기준은 행위자들이 전문적인 지식을 생산할 수 있는 능력, 생산된 지식을 평가 혹은 검증받을 수 있는 제도, 생산된 지식을 유통시킬 수 있는 제도의 유무 등이다. 참여성(participation)은 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적 · 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것인데, 이는 민주적 형평성과도 연관이 된다. 네트워크(network) 영역의 기준은 행위자들간 네트워크가 존재하는가, 그러한 네트워크들은 어떻게 움직이고 있는가, 6 · 15남측위원회와 각종 단체와의 네트워크 동향은 어떠한가 등이다. 분권화(decentralization)는 중앙-지방 분권화와 조직 내부의 분권화 등 두 가지인데 여기서는 주로 6 · 15남측위원회 내부의 분권화가 거버넌스 작동에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴본다. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) 영역은 국가 차원과 행

위자 차원으로 구분할 수 있는데, 국가가 다양한 행위자들이 상호 인정할 수 있는 규칙들을 만들어 거버넌스가 효율적으로 작동하도록 하고 있는가, 그리고 국가의 기능이 존재하지 않을 때 행위자 스스로 이를 만들어가는가 등이 그 기준이 된다.

III. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석

6 · 15남측위원회의 활동은 6 · 15 혹은 8 · 15공동행사[4]와 부문단체별 교류로 특징지을 수 있다. 그런데 공동행사와 부문단체별 교류는 공동행사 틀 내에서 부문단체별 상봉이 늘 진행되었다는 점에서 서로 연관되기도 하지만 또한 공동행사가 없는 시기에도 부문교류가 독자적으로 진행되어 왔다는 점에서 상호 독립적이다. 여기서는 연관성에 더 주목하여 실태파악을 6 · 15 및 8 · 15공동행사에 맞추기로 한다.

공동행사는 1989년에 남측 민간에 의해 처음 제기되었지만 정부 차원에서 전향적인 검토가 시작된 것은 1998년 국민의 정부가 들어서면서부터이다. 하지만 북측은 2000년 6 · 15남북정상회담에 이르러서야 햇볕정책의 진실을 받아들였고 이에 민간 차원의 공동행사 역시 그로부터 1년 후인 6월 15일에 처음으로 정부 승인을 받게 되었다. 그러나 그해 8 · 15평양행사를 둘러싸고 엄청난 사회적 논란이 있는 바람에 공동행사는 2002년 8 · 15서울행사, 2003년 8 · 15평양행사까지 치르고 나서야 비로소 대북정책의 일환으로 자리를 잡게 되었다. 이런 점에서 정책결정과 정책집행, 그리고 정책평가의 과정을 시간적 전후의 문제로만 볼 수 없다는 것이 공동행사의 특징이라 할 것이다.

1. 의제설정 단계

공동행사가 정부에 의해 정책의제로 채택되는 과정은 대략 두 단계로 구분해 볼 수 있다. 첫 단계는 민간 차원의 통일운동이 대두되고 정부의 북방정책이 추진되면서 정부와 민간의 경쟁과 협조여부가 논란을 거듭하던 1988년부터의 시기이며, 두

---

4) 8 · 15공동행사는 1989년부터 제기되었고, 6 · 15공동행사는 2000년 6월 남북정상회담 이후에 기념하게 되었다.

번째 단계는 1993년 북핵문제의 대두 이래 남북관계가 악화일로를 걷게 되고 정부와 민간관계도 대결로 점철되던 1997년까지의 시기이다.

1988년에서 1993년 초까지의 대북정책은 과거보다는 좋은 환경 속에 있었다. 노태우 정부의 북방정책 · 대북정책 추진으로 남북총리급회담이 개최되고 남북기본합의서가 채택되었다. 한편, 1988년 대학에서부터 통일운동이 생겨나기 시작했고, 다음 해인 1989년 문익환 목사가 밀입북하여 김일성 주석과 면담하였을 뿐 아니라 4월 2일에는 허담 당시 북한조국평화통일위원장과 '정치군사회담을 통해 남북 사이의 정치군사적 대결상태를 해소하고, 동시에 이산가족 교류와 다방면에서 걸친 교류와 접촉을 실현할 것' 을 내용으로 하는 공동성명을 발표하였다(통일노력60년 발간위원회 편 2005, 180-181). 이는 신뢰구축 이후 정치군사적 문제를 순차적으로 해결하자는 정부의 대북정책에 대한 민간 차원의 독자적 대응이라 볼 수 있다. 또한 그해 6월 30일에는 전대협 임수경 학생이 평양을 방문하여 세계청년학생축전에 참가하였으며 귀환 이후 문익환 목사와 같이 국가보안법으로 구속되었다. 이들의 밀입북은 정부의 '창구단일화' 에 대한 대응으로 '자주교류운동' 으로 지칭되었다.

정부와 민간의 대화는 1990년 8 · 15범민족대회에 북측 대표의 참가문제로 처음 시작되었다. 정부는 일단 8 · 15광복절에 북측대표단이 서울을 방문하는 것을 승인했다. 그러나 대회장소로 정부는 인터콘티넨탈호텔을 지정했고 민간은 아카데미하우스를 고집함으로써 협의가 무척 지체되었다. 협의 결과 민간에서 장소를 양보하는 것으로 결정을 보았을 때는 판문점 북측 지역에서 대기하고 있던 북측대표단이 이미 평양으로 돌아가고 난 뒤였다. 하지만 정부와 민간의 불신관계는 1993년 문민정부가 출범하면서 변화의 기회를 맞게 되었다. 한완상 부총리의 입각과 이인모 장기수의 북송을 지켜본 당시 민간통일운동에서는 대북정책에 대한 정부와 민간의 협의 가능성과 더불어 남북 민간교류에 대한 정부의 지원, 공동행사 개최의 의지가 높았다. 그러나 이러한 기회는 그해 3월 12일에 북측이 핵문제를 계기로 핵확산방지조약에서 탈퇴하면서 급격히 경화되고 말았다.

의제설정 2단계는 북핵문제로 인한 남북관계의 경색국면에서 공동행사를 둘러싸고 정부와 민간의 대결로 얼룩진 과정이었다. 북한의 NPT 탈퇴 이후 이에 대한 김영삼 대통령의 강경발언, 북미간 대결구도, 북한 박영수의 '불바다' 발언 등 남북관계는 악화되었다. 이후 1994년 9월 제네바 합의로 북핵문제는 수습되어 갔지만 남북관계는 전혀 다른 길을 걸었다. 김일성 주석 사망에 대한 정부의 조문 불허 조

처가 북한의 반발을 샀고, 1995년 북한 수해피해에 대한 15만 톤 쌀 수송 등 인도적 지원으로 화해무드가 조성되기는 했으나 남북관계 전반의 개선으로 나아가지는 못했으며, 1996년 강릉 잠수함 침투사건 등 정치군사적 긴장 속에서 남북관계는 부침을 거듭하였다.

이러한 남북관계의 경색은 민간에서 추진하던 8 · 15행사에 반영되었다. 문민정부 첫 해인 1993년 한양대의 4차 범민족대회는 평화적으로 진행되었으나, 1994년 서울대에서 진행한 5차 범민족대회는 철저하게 봉쇄되었고 해산을 위해 경찰력이 투입되었다. 광복 50주년에다 수해 지원으로 화해무드가 형성된 1995년 행사는 대학가가 아닌 서울 보라매공원이라는 열린 공간에서 개최되었고 대회의 명칭도 국민의 정서를 감안하여 '광복 50주년 민족공동행사'로 하였다. 그러나 이 시기 정부와 민간 사이에 상호간 정책협의를 위한 통로가 확보된 것은 아니었고 단지 가능성으로만 존재했다. 1996년 8 · 15행사 중 연세대에서 대학생들과 경찰이 격렬하게 부딪힌 이래로는 그 가능성마저도 닫히고 말았다.

1988년에서 1997년 시기 남북공동행사 추진은 민주화 이후 남북관계의 과도기를 반영하고 있다. 1991년 기본합의서 체제를 화해협력으로 이끌어 갈 수 있는 가능성이 충분했음에도 결국 대결적인 대북정책으로 귀결시킨 정부도 문제려니와 역동적인 변화를 감지하지 못하고 정부와의 대결에만 기대어 미래를 담지하지 못한 민간의 문제가 모두 투영되어 있다. 이 시기 공동행사는 사회문제화 · 정치문제화 되었으나 남북교류의 정형을 창출하지 못하고 10년 세월을 맴돌아야 했다.

2. 대안형성 단계

공동행사를 남북관계의 주요 정책으로 채택하기까지의 대안형성 단계는 국민의 정부가 출범하고 2000년 남북정상회담을 개최한 이후 2001년 6월 15일에 금강산에서 남북 민간이 직접 만나 공동으로 민족통일대토론회를 진행한 시기까지이다. 이 단계에서 중요한 문제는 사업의 주체와 사업의 형식 및 내용 등 두 가지이다.

먼저, 주체 문제에서는 일차적으로는 남북공동행사를 담당하게 될 남측의 구성이었다. 여기서 7대 종단의 온겨레손잡기운동본부와 민화협이 새롭게 결성되고 민족문제에 참여하게 된 것은 큰 변화였다. 민화협은 재야의 통일운동 세력과 안보관련 단체, 직능단체들이 합작하여 '좌우연대'라는 모습으로 1998년 9월 3일에 결성

되었다. 정부와의 협력노선을 내건 민화협이 결성되면서 이전 정부-민간의 대립으로 존립했던 통일운동의 방향이 바뀌었다. 온겨레손잡기운동본부는 이념 · 계층 · 지역 · 종교 간 장벽을 허물고 화해와 평화를 추구한다는 목표 하에 국민의 대다수가 신뢰하는 각 종단의 대표들이 앞장서 1999년 2월 7일에 발족하였다. 이 두 단체는 2001년 5월 '추진본부'를 결성하여 곧 열리게 될 민족공동행사의 추진 주체를 형성하였다. 그런데 기존 재야통일운동은 2001년에야 '통일연대'로 재결집하였으며, 6월 이후 '추진본부'에 가입하였다. 한편, 북측은 1998년 6월 8일 "통일을 희망하는 남북 및 해외의 단체 · 인사들과의 접촉과 왕래 · 협력강화"를 목적으로 민족화해협의회라는 총괄단체를 새롭게 결성하였다(이장희 1999, 356).

남과 북에서 형성된 추진 주체들의 관계는 진통에서 시작하였다. 2001년 4월 민화협과 통일연대는 각각 북측의 민족화해협의회와의 대북접촉을 추진하였는데, 단체의 대북성향으로 말미암아 전자는 정부의 승인을 받았지만 후자는 끝내 승인을 받지 못했다. 이에 북측 민족화해협의회는 남측 민화협과의 만남에 나오지 않았고 그 이유로 통일연대의 방북 승인 불허를 들었다. 나중에 정부는 '추진본부'에 통일연대가 합류하고 민화협과 온겨레손잡기운동본부와 더불어 하나의 팀 구성원을 이루었을 때 대북접촉을 승인했다. 정부로서는 민간교류에서 발생할 지도 모를 이념적 편향을 우려했고 이를 방지할 수 있는 구조를 고려했다고 할 수 있다. 이런 점에서 2001년 6 · 15민족통일대토론회가 시작되는 과정은 남북의 정부와 민간 주체의 복잡한 관계를 보여주고 있는 셈이다.

다음은 사업 형식과 내용의 문제이다. 북측은 1998년 6월 '정당 · 단체 대표자회의'를 통한 의결체계와 대중행사인 '민족의 화해와 단합을 위한 대축전'을 제안하였다. 여기서 가장 큰 쟁점은 대표자를 구성하는 문제였고 더구나 정부는 이적단체로 판결난 한총련과 범민련남측본부를 배제하는 입장을 천명하여 북측과 분명한 이견을 드러냈다. '대축전'의 경우도 그 상이 구체적이지 않았다. 이러한 배경에서 남과 북은 1998년, 1999년 그리고 남북정상회담 이후인 2000년에도 남북이 '함께하는' 공동행사를 성사시키지 못하고 분산 개최하였다. 공동행사의 형식과 내용은 2000년 10월 남측의 10여개 사회단체 대표 및 인사 42명이 평양을 방문하고 조선노동당 창건 55주년 행사를 참관하면서 구체화되기 시작하였다. 당시 정상회담 이후 남북간 화해 분위기가 조성되기는 했지만 남쪽에서 북측의 노동당 행사에 참가하는 것은 민감한 정치적 문제였기 때문에, 정부나 민간 모두는 쉽게 결정을 내리

지 못했다. 결국 종교계에서 참관 필요성을 제기하고 정부가 정치활동을 하지 않는다는 조건을 걸어 방북을 승인하면서 민간 대표들의 평양방문이 이루어졌고, 이는 남과 북의 민간이 만나 민족문제를 논의할 수 있는 가능성을 보여주었다. 이후 2001년 6월 15일 처음으로 민족공동행사가 '민족통일대토론회'라는 형식으로 추진되었다. 첫 대회니만큼 서로의 입장을 '토론회'라는 형식으로 내 놓자는 취지였다. 그럼에도 대회의 기본 품새는 첫 행사에서 얼개가 잡혔다고 할 수 있다. 부문단체별 상봉모임, 문화예술행사, 만찬을 중심으로 한 연회, 공동산행과 같은 참관행사, 민족통일대토론회라는 본대회가 그것이다.

대안형성 단계의 전 과정은 교류의 목표점에 접근하기 위한 여러 준비들이 구비되는 과정으로 볼 수 있다. 이 중에서 핵심은 추진 주체의 구성이었다. 그리고 가장 큰 어려움은 2001년 4월 민화협과 통일연대의 방북과 관련한 정부 정책, 이에 대한 북측의 대응태세에서 확인된다. 이는 거버넌스에 결합하지 못한 세력이 있고 협상하기 까다로운 북측이라는 행위자가 있기 때문에, 당국 간의 갈등이 있는 상황에서 거버넌스는 내적 주체의 반발에 의해 타격받을 요소가 상존해 있음을 보여준다 하겠다.

3. 정책결정 단계

정책결정은 해당 정책을 놓고 관련자 사이의 타협의 산물이기 때문에 그 결정의 객관성보다는 상호 영향받는 유동성이 더 일반적이다. 민족공동행사의 경우도 마찬가지다.

2001년 8 · 15평양행사는 남과 북의 정부와 민간의 합의에 의해 진행되었던 6 · 15토론회의 연장선에서 이해되었다(임동원 2005, 5). 그런데 여기서 변수 하나가 작용하였고 그것은 북측의 의지였다. 북측의 의지는 행사를 논의하는 단계에서부터 이미 드러나 있었다. 북측은 통일문제에 대한 북측의 주도성을 드러내고자 평양행사 장소로 '조국통일3대헌장기념탑'을 못박고 장소변경에 대한 일체의 양보를 하지 않았다. 이에 정부는 장소변경이 있지 않는 한 방북할 수 없다는 입장을 세웠다. 이 문제로 남북의 추진주체들은 상당한 협의를 진행한 끝에 3대헌장기념탑의 개막식 행사는 북측에서만 진행하고 남측은 참관해도 좋다는 북측의 답변을 받았다. 남측 추진본부는 북측에다 개막식 행사는 북측이 알아서 진행하라는 입장을 통보하

고 정부에는 3대헌장기념탑이 있는 개막식장에 가지 않겠다는 대표의 각서를 내놓았다. 이런 조처에 따라 정부는 민간대표들의 방북을 승인하였다. 그러나 행사 당일 북측은 개막식 참가를 종용하였고 남측대표단은 이 문제를 놓고 논쟁에 휩싸였다. 하지만 이 와중에 북측은 남측대표단을 차량에 태워 개막식장으로 출발하였다. 이는 남북간 협의를 깨트린 것이며 북측의 적극적 개입으로 남측대표단 내부의 규율과 질서가 무너지게 된 대표적 사례였다.

8 · 15평양대회를 계기로 정책결정에 관한 이해관계 집단이 급격하게 증가하였는데 그것은 언론과 국회, 그리고 반북시민단체들이었다. 당시 언론은 '만경대 방명록' 사건을 연일 보도하면서 친북세력의 존재를 부각시키고 정부책임론을 전개했다. 국회에서는 통일부장관 해임건의안이 상정되었고, 김포공항에서 재향군인회 소속 회원들의 항의시위가 벌어졌다. 이 행사부터 직접적 행위자와 지원자인 정부, 북한의 당국과 민간, 우리측 언론과 국회, 반북시민단체 등 관련자들이 모두 관계하게 되면서, 공동행사의 정책결정은 이러한 모든 상황을 고려해야 함을 교훈으로 남겼다.

한편, 2002년 8 · 15공동행사는 서울에서 추진되었고 대회의 성사문제는 6월에 발생한 서해교전과 군인 사망에 따른 북측의 사과와 결부되어 있었다. 결국 북측은 서해교전에 대해 유감을 표명하고 8 · 15서울행사에 100여명의 대표단을 서울로 보냈다. 이 시기 정책결정과정에서 여론이 가장 중요한 요소였고 이는 북측 당국의 태도에서 좌우되는 것이었다. 2002년 8 · 15서울대회는 북측 민간대표단의 최초 서울방문이라는 점과 답방의 이행이라는 점에서 공동행사가 남북교류의 중요한 형식으로 자리잡게되는 중요한 의미가 있다. 2003년 8 · 15평양행사는 2001년 경험으로 인해 초기부터 행사장소 문제를 놓고 남북의 민간 실무진들이 내내 고심했는데, 북측이 최종적으로 정치구호가 없는 능라도 정원과 대성산 남문을 개막식과 폐막식 장소로 결정하면서 공동행사 결정의 관건이었던 장소문제가 원만하게 해결되기 시작했다.

민족공동행사는 2005년 1월 그 주체가 6 · 15남측위원회로 확대되고, 3월에 남과 북, 해외가 연계된 6 · 15민족공동위원회가 재구축되면서 결정체계가 좀 더 제도화된 모습으로 발전하였다. 이러한 네트워크가 구비됨에 따라 공동행사를 결정하게 되는 남북의 회의체계도 전체회의, 공동위원장회의, 실무회의 등 3개의 구조로 정리되었다. 현재 6 · 15남측위원회와 정부간 협의는 공동행사가 민간의 자율성 속에

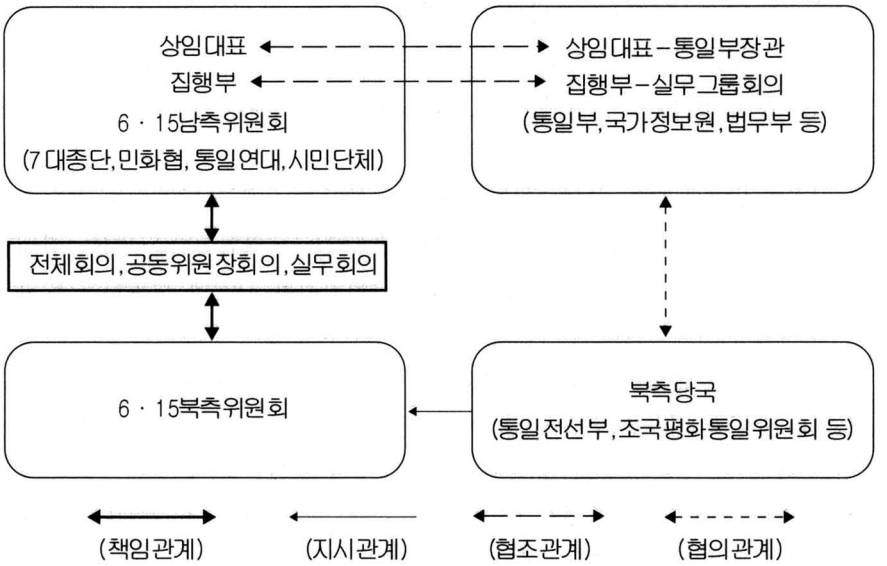

그림 2. 민족공동행사 관계도[5)]

진행된다는 원칙 위에서 이루어지고 있다. 정책결정 단계에서의 주요 행위자 관계를 도식화한 것이 〈그림 2〉이다.

4. 정책집행 단계

정책집행 단계에서 늘 제기되는 문제는 두 가지 정도다. 우선 국가보안법상 조사대상자의 방북 혹은 입국에 관한 제한조처 문제다. 2002년 2월에 진행하고자 했던 남북새해맞이 공동행사에 통일연대 일부에 대한 방북불허 조처에 따라 참가자 전원이 불참을 결정하는 일이 있었고, 2006년 6 · 15광주대회에서는 해외동포 중 국가보안법상 용의자로 지목된 사람들의 입국이 거절되었다. 그런데 동일인에 대해서도 행사 지휘부가 책임을 지는 형식이 구비되면 승인이 되는 경우가 있었다. 정책적 유연성이라 할 수도 있지만 국가보안법 적용문제가 모호하다는 비판이 끊이지 않았다. 다음은 연설문 · 공연가사에 체제선전 내용이 담기면서 생기는 문제다.

5) 정현곤 2006, 850 그림 수정.

2004년, 2006년 6 · 15공동행사에서처럼 김정일 위원장의 '영도력'을 언급하거나 '태양조선'이라는 가사를 고집하거나 하는 경우이다. 2007년 6 · 15평양행사에서도 비슷한 상황이 벌어졌는데 행사주체 간 협의를 통해 수습되었다. 이 문제는 전적으로 민간의 자율성에 의해 해결되고 있다.

정책집행 단계에서 6 · 15남측위원회와 정부 사이의 관계는 2005년 8 · 15서울행사에서 정부가 통일축구를 추진한 일과 북측대표단이 국립현충원을 방문 · 참배한 일에서 잘 드러난다. 전자는 정부가 6 · 15남측위원회와 사전에 협의하지 않았고 북한 당국과만 협의하였다. 후자는 역으로 북측이 남측 당국에 제기했고 민간 차원에서는 협의되지 않았다. 이러한 사례는 공동행사를 정부와 함께 진행하면서 생긴 변화인데, 북측의 경우는 민간이 당국의 지시를 받는 관계임을 확인시켜주는 것이며 남측의 경우는 상호 책임 있는 관계가 미흡함을 보여주는 것이다. 그리고 정책집행의 양상은 행사를 북측에서 할 때와 남측에서 할 때가 조금 다르다. 북측에서 할 경우, 우리 정부의 공권력이 미치지 못하므로 북측 민간과 남측 민간 관계가 보다 중요해진다. 집행과정에서 민간의 결정력이 중심이 되며 정부는 보조적 협력관계에 있다. 남쪽에서 할 경우에도 남북의 민간관계에서 주로 정책결정이 이루어지지만, 상호 쟁점사항이 발생할 때는 남북 당국간 관계가 더 결정력을 발휘할 수도 있다. 이것은 정부의 공권력이 직접적으로 미치는 조건에서 정부의 책임과 권한이 그 만큼 커지기 때문이다.

남북 민간 실무회의에서는 항상 '문건'과 '행사'를 협의한다. '문건'은 보통 정치적 내용을 담고 있으므로 대표단의 도착성명을 제외한 모든 문건이 협의대상이다. 문건 협의가 지체되어 행사가 지연된 경우가 많다. '행사'는 도착에서부터 출발까지 발생하는 모든 프로그램을 다루는데, 가장 중요한 부분이 개막식이나 주요 행사장, 만찬장 등에서의 의전이다. 그리고 체육오락행사나 전시회 등도 거의 모든 행사에 등장하고, 부문 · 단체 상봉도 이루어지고 있는데 남측에 비해 북측이 소극적인 편이다. 참관의 경우는 상호 체제에 부담이 적은 근대 이전의 사적지로 국한되는 경우가 많다.

정책집행 단계에서는 행사 주체, 정부, 정당, 언론, 사회단체 등 제 세력이 역동적으로 움직이며, 공동행사 자체가 갖는 영향력도 최대한 노출된다. 따라서 공동책임이 부각되기 때문에 모든 행위자들은 긴밀한 협조관계를 유지하려고 노력한다. 하지만 북측이 자신의 구체적 계획을 정책결정 단계에서는 드러내지 않는 경우가

많아 정책집행 단계에서 적지 않은 문제들이 불거지고 이것이 반복되는 경향이 있다.

5. 정책평가 단계

민족공동행사는 주체, 형식, 내용 등 행사 전반에 걸쳐 변화되었고 그것은 성장이라 할 만하다. 그러나 이러한 발전은 남북관계의 특성으로 인해 시간의 경과와 동일하지 않고, 2004년의 경색, 2005년의 밀월, 2006년의 대결 등 부침을 동반한 것이었다. 정부와 민간 관계 역시 2001년부터 2004년까지는 서로에 대해 믿음이 부족했고 2005년 6 · 15평양대회에 이르러서 민과 관은 협력체계의 구축을 어느 정도 진척시켰다. 이후 정부와 민간은 공동행사를 함께 논의하고 집행해 나갔다. 정부와 민간의 협의구조가 정착되자 공동행사를 바라보는 국민의 시각도 안정되어갔다. 그런데 공동행사의 거버넌스 현상은 '미법적(未法的) 제도화'의 양상을 보이고 있다. 이는 남과 북, 해외의 3자 연대틀인 6 · 15민족공동위원회가 법적인 지위를 획득하고 있지는 않지만, 정부가 이 틀을 파트너로 인정하고 정책협의를 진행하고 있기 때문이다.

공동행사에서 극복해야 할 과제 중 하나는 권위주의 청산문제이다. 2007년 6 · 15평양대회에서 쟁점은 단상인사를 선정하는 문제였고, 이는 한나라당 인사를 단상에 올리느냐 아니냐로 귀결되어 남북이 충돌했다. 그간 공동행사는 소위 '주석단'이라고 하여 대표들 중에서 지휘부를 선정하는 방식을 버리지 못하였다. 연설 좌석, 만찬 좌석은 물론이고 행사 진행에서도 모든 사람이 착석한 후에야 이들 '주석단'이 입장하는 등 권위주의적 형식을 연출해 왔던 것이다. 이 과정에서 관련 단체들은 주석단에 선별되는 것에 힘겨루기를 하였다. 남측은 매번 단상을 없애자고 제안하였지만 북측에 의해 거절되었다. 이 연장선상에서 각계각층 교류가 공간적으로 제한된다는 비판도 있다. 공동행사가 각계각층의 대표들이 서로의 특성에 맞게 생산 · 생활의 현장을 둘러보고 서로의 협력사업을 논의하는 다양한 공간에서 이루어져야 하는데, 아직까지는 북측의 소극적인 태도로 저녁의 공동만찬과 전체가 모이는 대회에 국한되어 있다.

6 · 15민족공동위원회는 자체 평가회의를 진행하고 있다. 6 · 15대회는 주로 7월에 평가가 이루어지고 8 · 15대회는 연말 · 연초에 전체 평가와 더불어 이루어진다.

6 · 15민족공동위원회는 자체 규약상 '6 · 15민족공동위원회 회의'라는 구조를 갖고 있는데, 이 회의는 2005년에 처음으로 개최되었다. 이 평가는 민간차원에서 진행되고 그 결과도 민간차원에서 책임진다. 2005년에 남과 북이 제출한 각각의 평가서를 통해 각자의 주안점을 보면, 우선 남측위원회는 주로 교류영역의 증대와 사업과정에서의 민족화해 증진에 주목한 반면, 북측위원회는 반통일세력 분쇄 등 정치적 목표의 이행에 중심을 두고 있다.

정책평가 단계에서 빠뜨릴 수 없는 것이 정부의 기금 지원에 관한 입장이다. 정부는 북측 지역에서 진행되는 공동행사에 있어 교류협력기금을 2005년에야 처음으로 지원하였다. 남측 지역에서 행사를 할 경우 정부는 왕래자금의 일부만을 사후에 집행했지만, 2005년 8 · 15서울대회부터는 왕래자금 뿐 아니라 사회문화협력사업으로도 지원을 하였다. 2006년 6월 15일 광주행사의 경우는 기금의 일부가 사전에 지원되기도 했다.[7] 정부의 태도가 2005년 이후 바뀐 이유는 그해 6 · 15와 8 · 15 공동행사가 남북관계 발전에 기여한 것을 인정했기 때문이다. 2005년 6 · 15평양행사에서 통일부장관과 김정일 위원장과의 면담이 이루어졌고 이후 남북관계가 복원되고 6자회담이 재개되었던 것이다.

IV. 남북교류 거버넌스의 실태 평가

1. 자율성

6 · 15남측위원회와 민족공동행사는 거버넌스 구조에서 비교적 높은 자율성을 확보하고 있다. 6 · 15남측위원회는 그 성장과정에서 확인되듯이 특히 정부와의 관계에서 매우 높은 자율성을 유지해 오고 있다. 1990년대 의제설정 단계에서의 극단적 대립을 제외하고는 2001년 이후 6 · 15남측위원회는 공동행사의 모든 단계에서 자신의 독립적 가치관으로 행동하였다. 물론 6 · 15남측위원회가 남측 사회의 제다양성의 집산이기 때문에 이 단체의 규범과 가치를 단일하게 규정할 수는 없다.

---

7) 그간 정부는 2001년 평양의 경험 때문에 사고 없는 행사에 한해 사후에 지원한다는 원칙을 견지했다.

그럼에도 2001년 이래 2007년까지 6 · 15남측위원회가 공동행사를 무난히 진행하여 온 것은 화해 · 평화 · 자주성 · 교류확대라는 내용적 가치가 공유되고 양보와 합의에 의한 사업운용 수준에 도달했기 때문이다.

그러나 자기 책임과 조절력에 있어서는 미흡한 점이 많았다. 2001년 파동도 있었지만 매번 공동행사에서 6 · 15남측위원회는 여전히 자신들이 민간차원의 외교사절이라는 자각을 하지 못했다. 2006년 6 · 15광주행사에서 '미군철수' 현수막을 내걸어 대회의 이미지를 부정적으로 고착시킨 행동 등은 남북관계의 특수성을 무시한 무책임한 자세였다. 또한 6 · 15남측위원회가 6 · 15민족공동위원회의 일원이기 때문에 북측과의 관계 설정이 문제였다. 이는 6 · 15민족공동위원회의 또다른 일원인 6 · 15북측위원회가 북측 당국의 지시를 받는 하부구조로서 민간자율성을 전혀 갖지 못한 데서 비롯된다. 이런 이유로 2007년 6 · 15평양대회의 단상인사 문제로 인한 대립처럼 남측 민간은 북측 당국과 힘겨루기를 해야 하거나, 2006년 6 · 15광주대회의 남북 당국간 합의에 의한 북측대표단의 망월동 구(舊)묘역 참배 무산처럼 당국의 힘이 더 크게 작용하는 현상이 발생하였다.

재정자립도는 6 · 15남측위원회 일상 운영과 공동행사로 나누어 살펴봐야 한다. 공동행사에 정부의 기금지원이 결정적 영향을 미치지만, 이것이 공동행사나 6 · 15남측위원회 운영의 자율성에 직접적 영향을 미치는 바는 적으며, 특히 6 · 15남측위원회의 경상비는 참여단체의 회비로 충당되기 때문에 그 운영에 영향을 거의 미칠 수 없다. 그리고 공동행사의 자율성은 정부의 기금지원 여부에 의해 판단할 문제가 아니라 공동행사의 취지 · 목표와 연관된 문제이다. 정부는 공동행사가 특정세력들의 정치행사가 되어 남남갈등이 유발되는 것을 경계하지만 공동행사에 대한 정부의 취지와 목표는 6 · 15남측위원회의 그것과 차이가 없었다. 따라서 정부의 기금지원을 둘러싸고 공동행사의 자율성을 비판하는 것은 타당하지 않다. 더욱이 6 · 15남측위원회는 비영리 민간단체로도 등록되지 못한 상태이다. 6 · 15남측위원회는 등록 요청서를 정부에 제출했지만 정부는 소속 단체들 중에 법적 제재를 받고 있는 단체들도 포함되어 있다는 판단으로 등록을 미루고 있다. 하지만 정부와 6 · 15남측위원회 사이에 공신력이 형성되어 정부가 공동행사에 기금을 지원하고 있는 것이다.

2. 전문성

정부는 자체 기구와 인력으로 북한에 대한 정보를 수집하고 통일문제 관련 연구기관을 보유하며 나아가 정책집행을 통해 고급정보를 확보하고 있다. 대학과 민간연구기관과의 정책협조로 폭넓은 관계망도 가지고 있다. 따라서 대북정책에 있어 정부의 주도력은 단연 돋보인다. 하지만 정부의 영향력이 가장 덜 미치는 곳이 바로 민간교류 분야이다. 이에 정부는 6 · 15남측위원회를 비롯하여 남북교류에 참여하고 있는 민간 활동가들의 자문을 듣기 위해 다양한 회합을 운영해 오고 있다.

대북교류에 참여하는 단체들의 정책능력 상당부분은 직접적인 대북접촉에서 형성된다. 6 · 15남측위원회는 실무회의, 공동위원장 회의, 전체회의, 공동행사 등 공식체계 외에도 각 부문들, 예컨대 노동자, 농민, 여성, 청년, 교사, 작가, 언론인, 종교인, 언어학자, 역사학자, 정치학자 등 분야별 접촉의 연계망을 가지고 있다. 이러한 접촉망에서 생산되는 정보들은 북측의 정서나 요구들을 좀 더 정확하게 읽어낼 수 있다. 특히 6 · 15북측위원회는 당국의 하위체계이기 때문에 전달하는 내용들은 북측 당국의 뜻으로 해석될 수 있다. 이러한 '특수전문성'을 가진 6 · 15남측위원회와 공동행사는 당연히 정부의 주목을 받을 수밖에 없다. 그리고 6 · 15남측위원회는 2006년에 발간한 『민족공동행사백서 I 총괄편 2000-2006.6.15』처럼 독자적으로 전문적 정보를 집적하고 있다. 이 자료에는 공동행사에서의 공동보도문, 합의 문건 등이 망라되어 있다.

또한 6 · 15남측위원회는 정책위원회 등 학계를 주축으로 한 자문기구를 두고 있다. 그런데 정책위원회는 6 · 15남측위원회와 정부 사이의 정책협의 속에 연계되어 있지는 않다. 정책위원은 개인자격이며 이들은 6 · 15남측위원회를 통하지 않고서도 정부의 요청에 의해 정책자문이 가능한 전문가들이다. 정책위원회는 남북 사이의 의제확대를 위한 준비가 주요 임무이다. 이 중 중요한 의제는 북핵문제와 한반도 평화, 그리고 북한인권문제 등이다. 그리고 6 · 15남측위원회와 소속 단위들은 정책토론회 등을 통해 정보를 공유하고 전문지식을 습득하고 있으며, 정부와의 워크샵, 프로젝트 수행 등을 통해 정책협의의 수준을 높이고 있다. 이처럼 6 · 15남측위원회가 상당한 정도의 전문성을 확보하고 있으나 자율성에 비해 미진한 편이다.

3. 참여성

참여성의 제1 기준은 6 · 15남측위원회의 구성이다. 지금까지 제 세력의 참여 여부는 정책결정의 전제조건처럼 이해되었다. 2001년 '추진본부'가 구성되고서야 6 · 15민족통일대토론회가 승인이 났던 과정이 대표적인 예이다. 2005년에 시민사회단체연대회의가 합류하면서 6 · 15남측위원회의 구성은 더 넓어졌다. 여기에 더하여 전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 한국농업경영인중앙연합회, 전국농민회총연맹, 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 한국문화예술단체총연합, 한국민족예술인총연합, 한국여성단체협의회, 한국여성단체연합 등 대중단체들이 6 · 15남측위원회의 주요 구성이라는 점이 6 · 15남측위원회의 국민대표성을 강화해 주었다.

다음은 참여확대를 위한 노력이다. 정부의 입장은 6 · 15남측위원회가 더 많은 단체나 개인들을 포괄해야 한다는 입장이다. 사회문화교류가 그 목표를 달성하자면 모든 분야에서의 남북교류가 일어나야 하는데, 남북관계의 파트너십을 고려할 때 6 · 15남측위원회가 이 일에 적합하다고 생각하는 것이다. 공동행사를 인천과 광주 등 지방도시에서 개최했던 것은 그러한 지향의 일환이라 할 수 있다. 2004년 인천대회에서는 인천시장이 공동대회장으로 참여했고 2006년 광주대회에서는 국가기구인 민주평화통일자문회의 대표가 역시 공동대표이자 운영위원으로 참여했다. 인천의 경우 공동대회 개최의 인연으로 북한과의 교류사업에 참가하여 2006년 인천에서 열린 동아시아육상선수권대회에 북측 선수단과 응원단을 참여시키는 데 성공했으며 다방면의 교류를 이어가고 있다. 그럼에도 교류의 제반 분야의 참여는 여전히 취약하다. 그 결정적인 이유는 북측이 주저하기 때문이다. 실제로 2005년 6 · 15남측위원회는 16개 광역시 · 도 단위에다 6 · 15지역본부를 세우고 교류의 문을 두드렸지만 성사된 것은 아직 없다. 북측이 아직 준비가 되어 있지 않은 것이다. 그런데 반북성향 단체의 인입에 대해 정부의 입장은 이중적이다. 정부는 교류확대라는 점에서는 지원해야 하나, 북측과의 관계에서 이런 단체의 교류를 실제로 추동하지 못하고 있기 때문이다.

한편, 각 행위자들은 다양한 방식으로 정책결정에 능동적으로 참여하고 있다. 2007남북정상회담에서 합의한 6 · 15기념일 제정은 국무회의 의결을 거쳐 대통령

이 공표하는 절차를 밟게 되고 공청회 개최가 일반적이다. 정부는 기념일 제정 주창자인 6 · 15남측위원회와 협의하였고 정부 차원의 별도 여론조사를 거쳐 2007년 12월 3일 공청회를 진행한다는 공고를 냈다. 이때 주요 일간지에서 기념일 제정을 반대한다는 기사를 내자 정부는 이 문제가 선거쟁점으로 부각되는 것을 피하고자 공청회를 연기했다. 정부가 정책논쟁을 회피한 것이다. 다음은 정부와 언론이 상호 이해 속에서 정책결정의 영향력을 약화시킨 경우다. 2005년 8월 서울공동행사에서 북측대표단이 국립현충원을 방문 · 참배하는 과정에 이를 막아선 단체들이 있었다. 당시 북측대표단의 현충원 참배는 좋은 의미로 해석되고 있었기에 반대자는 아주 소수였다. 이에 언론은 사실관계만을 보도했고 정부는 시위를 차단했다. 그리고 정부가 반대세력의 주장을 수용한 경우도 있다. 2006년 6 · 15광주대회를 앞두고 해외동포 입국문제가 논쟁거리였다. 당시 남북철도연결이 무산되고 북측 민간대표단장인 안경호 위원장이 남측의 야당을 비난하면서 남북 사이에 분위기가 좋지 않았다. 그때 사회단체 일부에서 6 · 15해외측위원회 간부 등 국가보안법 관련자들이 입국할 시 반드시 수사해야 한다는 취지의 고발장을 제출했다. 정부는 고심하다가 이들이 국내로 들어올 경우 수사하겠다는 입장을 통보했다.

2001년 이후 민족공동행사 개최 자체를 반대하는 경우는 많지 않았다. 그러나 정책결정의 구체적 내용에 대해서는 비판이 제기되고 이것이 수용되곤 했다. 또 북측대표단의 남측 지역 방문에 대한 반대시위는 연례행사처럼 있어 왔지만 대회 자체를 놓고 추진세력과 충돌하는 시위는 2001년 8 · 15대회를 제외하고서는 두드러지지 않았다. 그런데 비판의견들은 정책결정 단계와 정책집행 단계에서 집중적으로 나타나고 있다. 북측의 구체적 행동들이 노출되고 반북심리가 작용하는 순간에 남측 사회 내에서 갈등이 증폭된 것이다.

4. 네트워크

공동행사의 집행단계에서 남측과 북측 사이에 네트워크의 정보유통과 관련해 문제점이 드러나기도 했다. 2007년 6 · 15평양대회만 보더라도 남측대표단이 6월 14일 오전 순안공항에 도착할 때 북측은 갑자기 대회일정을 앞당기고 새로운 일정이 추가된 변경안을 내놓았다. 이에 남측은 북측에게 협의를 하자고 했으나 북측은 이런저런 이유를 들며 협의를 지체시키다 오후 1시에야 협의가 진행되었으나 양측

은 이견을 좁히지 못한 채 결렬되었다. 그러나 북측은 자기 일정대로 대회를 강행하였다. 또한 15일 오전 기본대회가 한나라당 인사의 단상 참석에 대한 찬반으로 치러지지 못하다가 16일 오후 6시경에야 대회진행이 결정되었다. 이때 북측은 당일 저녁 대회가 북측 인민들이 대회를 기다리다 돌아갔기 때문에 불가능하다고 했으나 실제로는 당일 이인모 노인이 사망하자 행사장소를 사용할 수 없었던 것으로 밝혀졌다. 따라서 여기서 문제는 북측의 정보 공개 여부가 아니라 틀린 정보의 제공이라 할 수 있다. 이외에도 최대의 쟁점이 된 한나라당 인사를 단상에 올리는 문제에 대해서 북측은 남측이 그 정보를 얘기하지 않았다며 크게 문제를 삼았는데, 남측이 관련 정보를 사전에 전달했음은 남북의 공식 평가회의에서 규명되었다.

6 · 15남측위원회와 국회 · 정당 간 네트워크는 개별 인맥에 의존하는 경향이 강하다. 6 · 15기념일 제정 사업의 경우, 6 · 15남측위원회 상임대표는 협조공문서를 각 정당에 전달하는 등 공적 관계를 지향하기는 했으나 실제 사업의 처리는 개별 인간관계에 의해 진행되었다. 또한 한나라당 인사의 6 · 15남측위원회 참여도 민화협 인사와의 개별관계를 통해 이루어졌다. 정당 · 국회와의 네트워크는 대북정책이 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 정책결정 단계에서 이루어지는 것이 일반적이다. 하지만 2001년 8 · 15공동행사처럼 그 결과가 사회적 갈등을 증폭시킬 경우에 정책평가 단계에서도 진행된다. 이 과정에서 온겨레손잡기운동본부 등 종교계 지도자들은 남남갈등을 완화하는데 적지 않은 역할을 담당하고 있다.

한편, 민족공동행사에 비판적인 시민단체와의 네트워크 운용의 수준은 낮은 편이다. 일단 6 · 15남측위원회와 이들과의 인맥관계가 협소하고 대북정책을 바라보는 차이도 커 상호 이해력이 크게 떨어진다. 또한 이들과 어떤 교류도 하지 않겠다는 북측의 경직된 태도도 네트워크 형성을 어렵게 한다. 따라서 이 단체들은 6 · 15남측위원회와 직접 대면하기보다는 정부나 국회, 언론 등 정책결정에 영향을 주는 행위자들과의 관계를 우선시 한다. 이들과의 관계는 공식적이고 명시적이지 개인적 친밀감은 약하다.

이상의 네트워크 중 남북교류와 관련된 정보가 유통되고 정책결정을 책임지고 있는 남북 사이의 네트워크가 주축이라 할 수 있다. 그런데 이 네트워크는 상호 의존적이기도 하지만 여전히 경쟁적이다. 6 · 15남측위원회를 구성하고 있는 행위자들의 다양성 때문에 경쟁성에 대한 각별한 주의가 필요한데, 간혹 어떤 행위자의 균형적이지 못한 돌출적 행동에 의해 남북교류에 대한 국민적 공감대를 떨어뜨리

는 우가 발생하곤 하였다.

5. 분권화

남북교류 관계에서 민족공동행사 틀 내부의 조직들이 움직이는 자율성, 즉 분권화된 행동들은 매우 활성화되어 있다. 이는 6 · 15남측위원회 내부의 각 부문 조직들에 처음부터 주어져 있었던 원칙이기 때문이다.

남북의 노동계는 2000년 12월 금강산의 남북공동토론회 이후 5 · 1절 통일대회 형식의 공동행사를 매년 개최했고 2007년 5 · 1절에는 부문단위로는 처음으로 남측지역(창원)에 북측 노동계 인사가 방문하였다. 이 관계는 한국노동조합총연맹 · 전국민주노동조합총연맹 등 양대 노총과 북측의 조선직업총동맹 사이에 형성되어 있다. 여성계는 1991년 첫 사업 이후 2001년 민족통일대토론회에서 다시 만나 여성부문의 교류 의제를 발전시켜 2002년 9월 남북여성 통일대회, 2005년 평양 여성통일연단을 성사시켰다. 한국여성단체연합 · 한국여성단체협의회 등이 주축이 되어 북측의 조선민주여성동맹과 지속적으로 관계하고 있다. 전국교직원노동조합 · 한국교원단체총연합회 등 교육계는 2004년 7월 남북교육자 대회, 2007년 9월 평양방문단 형식을 발전시키면서 북측의 조선교육문화직업동맹과 교류하고 있다. 전국농민회총연맹 · 한국농업경영인중앙연합회 등 농업계는 비닐지원운동, 남북농민대회 등을 통해 북측의 조선농업근로자동맹과 사업하고 있다. 언론인들도 2006년 11월 28일과 29일 양일에 걸쳐 금강산에서 남북언론인 토론회를 개최하였다. 한국기자협회와 북측의 조선기자동맹이 파트너이다. 한국작가회의 · 한국문인협회 등 작가들은 북측의 조선작가동맹중앙위원회와 통일문학 편집부 등과 더불어 2005년 7월 백두산 문인대회, 2006년 10월 6 · 15민족문학인협회 결성 등을 이루었다. 종교인들의 관계는 교단별로 구축되어 있다. 신계사는 조계종과, 영통사는 천태종과, 개신교는 대한예수교장로회 · 대한감리회서부연회 등과, 천주교는 서울대교구와 긴밀한 활동을 하고 있다. 총괄적으로는 북측의 조선종교인협의회와 온겨레손잡기운동본부가 접촉한다. 민화협과 통일연대는 북측의 민족화해협의회와 대북교류, 양묘장 건립 등 다양한 사업을 펼치고 있다. 그밖에 학술부문은 2007년 12월 6 · 15학술토론회를 개최하였고, 청년들도 북측의 김일성사회주의청년동맹과 교류하고 있다.

이렇듯 각 부문들의 활동은 자신들의 자율성 하에서 지원사업이나 공동행사 등

다양한 영역에서 이루어지고 있다. 6 · 15남측위원회가 이러한 광범위한 교류주체를 포괄하고 있기 때문에 6 · 15와 8 · 15라는 공동행사가 가능한 것이며, 이러한 교류망이 대북관계에서의 독립적 능력을 더욱 강화시켜 주는 요소이다. 그런데 이러한 분권성이 남북교류에서 갖는 약점도 있다. 북측은 간혹 자신의 목표를 관철하기 위해 부문단체들과의 협력사업을 지체시키기도 하는데 이때 6 · 15남측위원회는 책임공방을 하면서 내부 분열에 시달리기도 한다. 분권화가 북측 민간의 낮은 자율성과 북측의 중앙권력화와 충돌할 때 부정적 결과를 낳기도 한다는 것이다.

6. 효과와 효율성

남북교류 거버넌스에는 아직까지 다양한 행위자들 간 공동의 대화공간이 마련되어 있지 않으며 주로 양자관계가 작동하고 있고 이 분야에서 있어 정부는 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 효과와 효율성을 살펴볼 수 있는 대표적 사례가 2005년 서울행사와 2006년 광주행사에서의 해외동포 입국에 대한 정부의 규칙 적용 경우이다.

당시 논란은 6 · 15해외측위원회에 참여한 인사 중 국가보안법상 조사대상자로 올라 있는 인사에 대해 정부는 어떻게 처리할 것인가 하는 문제였다. 이들의 입국에 대해서는 아무도 반대하지 않았다. 그러나 문제는 입국 이후 수사 여부였다. 행사주최측은 입국, 수사, 기소, 유죄판결, 추방 등 '송두율 사건' 사례가 공동행사에 그대로 적용될 경우 매우 큰 정치적 파장이 있을 것을 우려하여 '행사기간에 조선총련 인사의 입국을 보장하며 수사하지 않으며 출국을 보장하자'는 통용 가능한 규칙을 제안했다. 그 근거는 국가보안법상 반국가단체의 성원인 북한대표단의 경우, 서울을 방문하고 있고 법적 보호대상이 되고 있으므로 그와 유사한 경우에도 동일하게 적용되어야 한다는 것이었다. 여기서 북측인사에 준하는 해외인사는 조선국적의 소유자이며 일반적으로는 재중조선인총연합과 재일조선인총연합 소속 인사들이었다. 정부는 이 제안을 2005년에 받아들였고 언론도 사회단체들도 이 문제에 대해 관심을 가지지 않았다. 그런데 2006년에 사회단체 일부가 조선총련 인사의 수사를 촉구하는 고발장을 접수하면서 이 문제가 쟁점이 되었고 정부는 수사방침을 확인하였다. 정부는 2005년과 달리, 논란의 인사가 국내에서 진행된 국가보안법 위반판결의 당사자이기 때문에 특례 적용이 안 된다는 것이었다. 상황이 이렇게

전개되자 북측대표단은 규탄성명을 발표했고 일본과 유럽 등 해외단체들도 정부 비판 기자회견을 열었다. 여기에 반정부 성향의 국내 사회단체들도 가세하였다. 행사 주최측은 정부에 유감을 표명했으며 더불어 북측대표단의 비난성명에 대해 비판하였다.

이처럼 정부는 공동행사의 효율성을 위해 규칙을 제공했다. 그러나 그 규칙이 2005년과 2006년이 달라 이에 반발하는 현상이 발생하였다. 법집행의 원칙과 사회적 공감대를 고려하면 2006년의 경우가 일리 있는 자세라 할 수 있다. 그러면 문제해결 방법이 없었는가? 남북관계가 좀 더 발전하고 국가보안법이 순화되면 그는 수사를 받고도 기소되지 않을 수 있으며, 수사하는 형식도 방문조사가 가능할 것이다. 그런데 이것은 시간이 걸린다. 단기적으로 해결하는 방법은 북측대표단과 함께 내려와 북측대표단과 함께 올라가는 것이다. 재중조선인총연합회 인사들은 이 방법을 택했다. 그러나 조선총련 인사들은 그렇게 하지 않았다.

이러한 논란에도 불구하고 그간 민족공동행사를 둘러싼 정책공동체는 사회적 갈등 요소를 상당부분 해소해왔다. 정부는 국가보안법상 문제가 되는 사안에 대해 사회단체의 이견을 조절했으며 6 · 15남측위원회도 자체의 인내와 자제력으로 남남갈등을 약화시키는 관리능력을 일정부분 확보했다 하겠다.

V. 결론

1989년 처음 제기된 민족공동행사는 시행착오를 거듭하다 2000년 남북정상회담 이후 '추진본부'가 결성되면서 남북이 함께 하는 교류의 장으로 발전하였다. 남과 북의 민간대표들은 매년 6 · 15행사와 8 · 15행사 때 상대지역을 번갈아 방문하여 공동행사를 개최하고 있다. 그리고 그 중심에 6 · 15남측위원회가 있고, 이는 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원 등에서 다양한 행위자들과 중층적인 관계를 맺고 있다. 남북교류 부문에 거버넌스적 구조가 작동되고 있는 것이다. 국민의 정부, 참여정부 10년을 지나오며 남북교류 부문은 정책과정의 전 단계에서 거버넌스 현상을 강화하여 왔고 또한 민족공동행사는 남북교류 거버넌스에서 높은 자율성과 전문성을 확보하고 있다. 하지만 남북교류 거버넌스를 보다 활성화하기 위해서는 몇 가지 법 · 제도적 개선이 필요하다.

먼저, 점차 늘어날 남북교류 영역의 관리를 위해서 2007년 11월 총리급회담에서 장관급을 위원장으로 하는 '남북사회문화협력공동위원회'를 구성하고 분야별 협력사업을 구체화한 합의사항을 이행해야 한다. 남북사회문화협력공동위원회는 2003년 7월 11차 장관급회담에서 우리 측의 제기로 '문화체육교류 활성화를 위해 남북사회문화교류협력분과회의를 구성하는 문제를 검토하기로' 하였는데 최근에야 합의되었다. 남북사회문화협력공동위원회 사업은 북측이 남북교류를 통제권 하에 두려는 의지를 포기하지 않을 것이므로 남북 사이의 사회문화협정 체결과 연동하여 진행해야 할 것이다(이우영 외 2001, 21-22).

다음으로, '남북사회문화교류진흥에관한법률'을 제정하고 '사회문화교류센터'와 같은 전담기구를 구성해야 한다. 현재 남북관계와 관련한 법제로 '남북관계발전법', '남북교류협력법', '남북협력기금법' 등이 있으며 이들 법령에 제도화되어 있지 않은 사항은 각종 지침과 고시 등을 통해 이루어지고 있는 바, 사회문화교류진흥법과 같이 특정 분야의 성장과 발전에 대비한 분야별 법제화가 필요한 상황이다. 상기 법안은 제출되고도 2년 이상 국회 통일외교통상위원회에 계류 중이다. 이 법안이 통과되면 남북교류와 관련한 장기과제의 선정, 새로운 사업의 발굴 및 기획, 일부 한정된 분야를 벗어난 균형 있는 사업의 추진, 전문인력의 배치 등이 가능할 것이다. 남북사회문화교류센터는 남북사회문화협력공동위원회와 연계된 우리 측 기구로 민관합작의 특수법인으로 구성되어 통합성과 다양성을 겸비해야 한다. 그 출연은 민간 기금을 중심으로 정부의 지원금이 교부되는 방식을 지향하여 민간의 자율성, 창의성, 독립성을 보장해야 한다.

이러한 법 · 제도적 뒷받침과 더불어 중요한 것은 6 · 15남측위원회 자체의 소통능력이다. 다양한 행위자로 구성되어있는 만큼 양보와 합의, 이해의 운영기조가 확고해야 한다. 그리고 6 · 15남측위원회는 정당, 언론, 보수적 시민단체 등과도 두루 통할 수 있는 관계를 지향해야 한다. 이러한 관계가 형성된다면 정부와의 네트워크에서 영향력을 증대할 수 있고 또한 북측과의 소통에서도 균형감각을 강화할 수 있을 것이다.

참고문헌

김국신 외. 2005.『남북한 통합을 위한 바람직한 거버넌스 구축방안』. 통일연구원.

서창록 외. 2006. "한반도 평화 · 번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀." 황병덕 외.『한반도 평화 · 번영 거버넌스의 실태조사』. 통일연구원.

송정호. 2006. "21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로."『통일정책연구』. 15권 1호.

여인곤 외. 2004.『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 통일연구원.

이서행. 2005. "남북 사회문화 교류협력의 현황분석과 과제." 이서행.『남북 정치경제와 사회문화교류 전망』. 백산서당.

이우영 외. 2001.『남북한 평화공존을 위한 사회문화교류협력의 활성화 방안』. 통일연구원.

이장희. 1999. "민족화해와 남남대화를 위한 민화협의 역할." 민화협 정책위원회.『민족화해와 남남대화』. 한울아카데미.

임동원. 2005.『민족화해』. 통권 12호.

정현곤 외. 2006. "남북한 사회 · 문화협력 거버넌스 실태조사." 황병덕 외.『한반도 평화 · 번영 거버넌스의 실태조사』. 통일연구원.

조한범. 2004.『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방향』. 통일연구원.

주성수. 2003.『공공정책 가버넌스』. 한양대학교 출판부.

통일노력60년발간위원회 편. 2005.『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 통일부.

황병덕 외. 2006. "서론." 황병덕 외.『한반도 평화 · 번영 거버넌스의 실태조사』. 통일연구원.

Anderson, J.. 2000. *Public Policy-Making*. 4th edition. Holt: Rinehart & Winston.

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

Lamb, Henry. 1995. "Our Global Neighborhood." Report of the Commission on Global Governance. http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm(검색일: 2006.11.14).

ABSTRACT

Assessing Governance in the Inter-Korean Exchanges Focusing on the June 15 South-Korean Committee

Kap-sik Kim | Kyungnam University
Hyun-gon Jung | Korean Council for Reconciliation and Cooperation

This article applies the recent concept of governance to examine the inter-Korean exchange. In particular, it explores conflicts and cooperation within the inter-Korean exchange by focusing on one of the major actors of the inter-Korean exchange, the June 15 South-Korean Committee. Specifically, it pays much attention to the interactions among various actors in governing the inter-Korean exchange. How governance works in the interaction has been considered by focusing on the process of decision-making which includes agenda-setting, alternative formulation, policy making, policy implementation, and policy evaluation. Governance is also assessed with respect to its autonomy, specialization, participation, networks, decentralization, effectiveness and efficiency. As a result this article shows that governance in the inter-Korean exchange has been strengthened throughout the entire process of decision-making during the last 10 years. Through the annual joint meetings held in June 15 and August 15, deputies of each society have developed close relationships establishing interconnected networks in which close connections have emerged at the domestic, inter-regional (between South and North Korea), and international levels. Such findings imply that the future governance in the inter-Korean exchange would develop further and be more specialized as the June 15 South Korean Committee improves its communication ability with its counter part and makes legal and institutional renovations are made in the future.

Keywords: Inter-Korean Exchanges Governance, the June 15 South-Korean Committee, the Annual joint meetings