

## 통일준비 추진체계\*

정 용 덕\*\*  
안 지 호\*\*\*

〈目 次〉	
I. 서론	III. 통일준비 추진체계의 분석
II. 통일과정 및 통일준비 추진체계의 특성	IV. 결론

〈요 약〉

남북한의 통일은 현대를 살아가는 한국인들에게 주어진 가장 중요한 역사적 과제다. 통일은 불확실성과 위험성을 배경으로 하면서도 그 속에서 기회와 가능성을 아울러 모색하고 실천해 나아가야 하는 매우 어려운 과정이다. 궁극적으로 '국가기구'의 통합을 포함하는 통일은 국제적 이면서 국내적이고, '국가' 정책의 문제이자 시민사회의 자발적인 협력 또한 필수적인 과정이다. 그러기에 통일준비 추진체계는 가능한 많은 분화(전문화)와 아울러 유기적인 통합(조정)을 요 하며, 이를 위해 연결망과 계서제의 조직화 원리를 모두 필요로 한다. 이와 같은 원리에서 거버넌스 체계의 조직화에 더하여, 다차원적이고 상황 변동적이며 신축적인 대응이 가능한 시무와 맥락지성의 리더십이 발휘될 수 있어야 한다. 이와 같은 시각에 의거하여 기존하는 통일준비 추진체계를 경험적으로 분석한다.

【주제어: 통일준비추진체계, 통일정책거버넌스, 통일행정, 조직화원리, 연결망과 계서제】

### I. 서 론

순조롭게 남북한 관계를 관리하고 통일을 일구어 내는 일은 현대를 살아가는 한국인들에

\* 이 논문은 서울대 행정대학원 한국정책지식센터포럼([www.know.or.kr/index.action](http://www.know.or.kr/index.action))의 온라인 발표문을 가필한 것이다. 온라인 포럼에서 토론해주신 염돈재 박사와 염석진 교수, 그리고 익명의 세 분 심사자의 귀중한 논평에 깊이 감사한다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수(ydjung@snu.ac.kr)

\*\*\* 고려대학교 행정학과 박사후연구원(braudel2@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.5.20), 수정일(2011.6.22), 게재확정일(2011.6.25)

게 주어진 중요한 역사적인 공공의 과제다. 따라서 남북한 관계를 관리하고 통일을 준비하고 추진하기 위한 행정 혹은 거버넌스 체계를 설계하고 제도화하는 일이야 말로 이 시대를 살아가는 한국의 행정학자들에게 부여된 지고의 연구 과제가 아닐 수 없다.

70년 가까운 기간에 분단 상태로 이어져 온 남북한 관계는 시대에 따라 차이는 있었으되, 불확실성과 위험성 면에서는 그다지 호전되지 않은 채로 남아 있다. 통일을 준비하고 추진하는 과정은 이처럼 불확실성과 위험성을 배경으로 하면서도, 그 속에서 기회를 포착하고 가능성을 확보해 나아가야 하는 정책 과제다.

통일은 실존하는 제도적 유기체인 ‘국가(the state)’간의 통합을 의미한다. 따라서 국제적이면서 국내적이고, ‘국가’ 정책의 문제이자 시민사회의 유기적 협력이 필수적인 과정이다. 그리하여 다차원적이고 상황 변동적이며 신축적인 대응이 가능한 ‘시무(時務)’와 ‘맥락지성’의 리더십이 발휘 될 수 있는 통일준비 행정/거버넌스 체계를 필요로 한다.<sup>1)</sup>

행정학은 국정운영에서 신축적인 통찰력과 실천 능력을 함양하기 위한 학제적이고 실용적인 접근법을 추구하는 학문이다. 이 점에서 통일준비 행정/거버넌스 체계를 설계하고 제도화하는 일은 행정학의 정체성을 입증할 수 있는 기회이자 시험대라 보아도 무방할 것이다. 이 글은 기존의 통일준비 추진체계를 점검하고 개선 방안을 모색하기 위한 하나의 시론이다. 분석에 앞서, 통일 과정의 특성, 그리고 통일준비 추진체계의 특성에 대해 먼저 검토해 본다.

## II. 통일 과정 및 통일준비 추진체계의 특성

### 1. 통일 과정의 특성

전술한 것처럼, 통일은 궁극적으로 실존하는 두 ‘국가’의 통합을 의미한다. ‘국가’는 근대 인류가 만든 사회제도 가운데에서도 가장 강한 유기체적 특성을 지닌 제도적 집합체다. 생존 본능을 지닌 유기체로서의 두 ‘국가’의 통합은 그만큼 험난한 과정일 수밖에 없다. 예로 써, 베를린 장벽이 무너지고 1990년 10월 3일 동서독의 공식적 통일이 이루어진 직후에 브란덴부르크 문(Brandenburger Tor) 주변 가두에서 노점상들이 판매하고 있는 상품 가운데에는 구(舊)동독 군대의 계급장과 훈장을 비롯한 각종 군장비들이 다수 포함되어 있었다. 이 장면이 암시하듯이, 한 ‘국가’ 체제의 붕괴는 그 제도적 유기체를 지탱해 주는 가장 기본적

1) 시무 혹은 맥락지성의 개념에 대해서는 박병련, 2009; Nye, 2008; 정용덕, 2010 참고.

수단인 물리적 공권력을 포함하여 거의 모든 ‘국가기구’의 해체를 의미하는 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 두 ‘국가’가 하나의 ‘국가’로 통합되어 가는 과정은 그만큼 큰 저항의 여지가 내재된 혼란한 길임을 짐작할 수 있다. 더욱이 일제의 군국주의 식민 통치의 유산으로 인해 남북한은 세계에서도 손꼽히는 강한 ‘국가성(stateness)’을 지니고 출발했으며, 분단과 전쟁 그리고 냉전의 국제 환경 속에서 더욱 더 그 강도가 심화 되었다. 남북한의 강한 ‘국가성’이 지속되면 될수록 양자 간의 통합 과정은 그만큼 강력한 추동력을 필요로 하게 된다 (Jung, 1991).

남북한 통일 과정의 또 다른 특성은 다차원성이다. 즉 다양한 수준의 요인들이 상호 작용하는 가운데 ‘정책의 창’ 혹은 “역사의 창이 잠깐 열렸을 때 그 틈으로 들어가야” 비로소 실현될 수 있는 성질의 것이다 (염돈재, 2011; 최보식, 2011). 우선, 우호적인 국제관계가 형성되어야 한다. 주변 국가들의 공식적인 동의를 필요로 하지는 않는다는 점에서 과거 동서 독의 경우와는 상대적인 차이가 있다 (염돈재, 2011). 그럼에도 불구하고, 남북한의 경우도 주변 국가들의 협력은 절대적으로 필요하다. 남북한 통일은 특히 미국을 비롯하여 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 국가들과의 국제관계의 맥락에서 유리한 상황이 전개되도록 노력해야 가능하며, 따라서 외교정책과는 불가분의 과정이라는 특성이 있다.<sup>3)</sup> 이밖에도 아시아태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP)나 유엔개발계획(Untied Nations Development Programme: UNDP) 등 국제기구들, 그리고 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)나 다양한 형태의 글로벌 비정부기구들과의 협력도 필요하다 (황병덕 외, 2006).

통일은 점진적 통합의 가능성과 급진적 통합의 가능성 모두 상존하는 과정이다. 화생방(Chemical, Biological, Radiological: CBR)전을 포함한 전면전에서부터 평화로운 대화와 협상에 의한 통합에 이르기까지 양극단 사이에 다양한 형태의 상황이 전개될 수 있다. 최근에 ‘천안함’과 ‘연평도’ 사건에서 보듯이, 남북한 관계는 여전히 높은 수위의 위협을 내포하고 있다. 한 국제기구의 분석(Global Peace Index: GPI)에 의하면, 2000년대에 들어와서도 한반도의 ‘평화 지수’는 여전히 낮은 채로 머물러 있다 (김진현, 2011: 40-49). 세계평화지수 순위에서 지난 10년 동안 약 76개의 조사 대상국 가운데 평균 40위로서 중간 이하의 순위에 머물러 있다. 정치부문의 세계평화지수 순위의 경우 조사대상 140개 나라 가운데 남한은 평균 41위, 북한은 평균 81위를 각각 차지했다. 특히, 군사외교 부문에서의 세계평화지수 순위

2) 베버(Weber, 1978: 54)에 의하면, ‘국가’란 주어진 영토 내에서 공권력의 독점적 사용에 대한 정당성을 부여받은 제도적 집합체다.

3) 북한에서 급격한 변화가 전개되는 경우에 대외 관계와 관련하여 중국의 개입, 유엔의 개입, 한·미·중·일·러의 개입, 한·미의 개입, 한국의 단독 개입 등 적어도 다섯 가지 서로 다른 시나리오를 상정 할 수 있다고 한다 (박국희, 2011: 조선일보: 5.30).

의 경우에 남한은 평균 116위 북한은 평균 137위를 차지하여 세계에서도 최상위 수준의 위험성을 지니고 있는 것으로 나타나고 있다. 20세기 중반에 ‘6.25 한국전쟁’을 겪고 반세기가 지난 21세기 초 조차도 한반도의 위험지수는 세계 최고 수준에 머물고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

그럼에도 불구하고, 어떻게 해서든 해로운 결과가 발생할 확률이 높은 것을 의미하는 위험이나 심각한 수준의 갑작스러운 참사 혹은 피해를 초래하는 것을 의미하는 재난의 상황은 피해야 한다. 불가피하게 중대한 비상사태를 거쳐야하는 경우라고 할지라도, 그 과정에서 오히려 기존의 상황을 깨고 보다 좋은 상태로 발전하는 전환점 혹은 기회가 될 수 있는 차라리 ‘위기’의 특성을 지니도록 유도할 수 있어야 한다.<sup>5)</sup>

두개의 제도적 유기체로 실존하는 남북한 ‘국가’가 물리적인 충돌 없는 통합으로 전개될 수 있는 여지는 과거 동독의 경우처럼 북한 주민들에 의한 내부로부터의 자체적인 변화가 이루어지는 경우이다. 북한 주민들의 변화 욕구와 그에 따른 체제 변화의 가능성, 그리고 유사시에 남한과의 통합 의지는 남한 체제에 대한 그들의 긍정적인 인식의 형성 여하에 달려 있다. 그러자면 무엇보다도 남한이 북한에 비해 구성원의 삶을 질을 포함하여 국가발전에 있어서 우월함을 유지해야하고, 그 사실이 북한 주민들에게도 알려질 수 있어야 한다. 또한, 남한의 주민들이 북한의 주민들에 대해 우호적인 인식을 심어줄 수 있어야 한다. 북한 주민들에 대한 인도적 차원의 식량지원이나 경제협력 그리고 민간 영역에서의 상호작용이 필요한 것은 이 때문이다. 동서독의 통일은 다양한 변수들의 절묘한 조합이 이루어지면서 ‘정책의 창’이 열렸고, 그 호기를 정치지도자들이 놓치지 않으려는 결단이 있었기에 가능했다 (염돈재, 2010).<sup>6)</sup> 그러나 통일 이전 동서독 간의 ‘국가’ 수준 및 주민들 상호 간의 지속적으로 이루어진 접촉과 협력 과정에서 동독 주민들의 서독 체제에 대한 우호적 인식이 도움이 되었다. 이와 같은 상황을 감안할 때, 사회복지 부문에서의 ‘국가’의 정책적 노력에 더하여 시민사회 영역에서의 자발적인 상호 작용에 이르기까지 다양한 행위자들의 참여를 요하는 과정이다.

남북한의 통일은 전략적 기회과 실천에 따른 통합의 가능성과 우연적 상황 변화와 그에 대한 신축적 대응에 의한 통합의 가능성이 모두 상존하는 과정이다. 통일은 단시간에 갑자기 통일이 이루어지는 경우와 오랜 기간에 걸친 상호 작용을 통해 이루어지는 경우가 모두

4) 1978년에 중국에 이어 1985년에 소련에서 대내적인 ‘개혁’과 대외적인 ‘개방’이 추진되면서 1991년 이후 대부분의 구(舊)공산주의 ‘국가’들이 ‘이행국가(transitional state)’로서의 변화를 모색해 왔다. 그러나 북한에서는 여전히 별다른 변화가 이루어지지 않고 있으며, 따라서 한반도에는 여전히 위험과 재난의 요소가 남북한 관계에서 지속되고 있다.

5) 위험, 위기, (인위적 및 자연적) 재난 등의 개념에 대해서는 정지범·서재호(2009: 3-40) 참조.

6) “당시 헬무트 콜 총리는 ‘역사의 창(窓)이 잠깐 열렸을 때 그 틈으로 들어가야 한다. 다시 닫히기 전에’라며 밀어붙였다”고 한다 (최보식, 2011).

있을 수 있다. 남한 내에서도 남북한 관계의 관리와 통일 준비 과정은 국민들의 인내와 이해와 지지를 필요로 한다. 통일준비 과정은 국민들의 합의 형성이 순탄하게 이루어져야만 하는 과정인 것이다.

이상에서 간단히 짚어 본 것처럼, 통일에 이르는 과정은 국내외 정치경제를 막론하는 다차원적인 맥락에 연계되는 복잡하고 불확실한 특성을 지닌 것이다. 최악의 경우에 위험이나 재난 혹은 위기의 상태를 상정하고 준비해야 하는 과정이다. 위기 혹은 비상의 상황에 대비하는 최선의 방법은 그래도 '준비성'이다 (Jones & Givens. 2010; McGuire, Brudney & Gazley. 2010). 동서독 통일 과정을 현장에서 관찰했던 염돈재(2011)가 제시하는 통일 과정에서 준비해야 할 기본적 및 세부적인 정책 과제들은 시사적이다 (<표 1>).

<표 1> 통일 준비과정에서 필요한 정책적 과제 및 해당 분야

기본 정책		세부 정책			
과제	분야	통일여건 조성 정책		통일 이후 통합작업 대책	
		과제	분야	과제	분야
굳건한 안보태세의 유지	국방	북한주민의 자유의사 중시하는 통일정책 수립	전체	통일 후 2년 내 소요될 재정 수요예측 및 조달방안	경제
북한주민의 "삶의 질" 개선 위한 인도적 지원	통일, 경제, 사회 복지	독일통일 과정과 배경의 보다 정확한 이해와 우리 여건과의 차이 감안한 정책 추진	외교	북한 국유재산의 가치 평가 및 처리대책	법무, 법제
북한 정권과의 대화와 교류·협력노력지속	통일	공식정책과 내부정책 구분 및 역할배분	대통령·부처 통일·안보 관계	북한지역 국토활용 및 개발 계획과 투자우선 순위	국토, 경제
당근과 채찍 병행하는 전략적 대북정책 운영	최고위급 정책	북한을 불필요하게 자극 할 수 있는 조치 가급적 자제	국방, 민관 조직	북한지역 투자유치 및 관광 개발 계획	경제, 문관
순수한 인도적 지원을 제외한 대가 없는 지원 불가 방침 고수	통일, 경제, 사회	북한관리를 포함하여 북한주민의 마음을 살 수 있는 진지하고 우호적인 태도유지	전체	통일 후 인구이동 억제 및 북한 주민 생계 지원 대책	행정, 안전, 경제, 사회
한미유대를 바탕으로 주변국과의 우호적 관계 유지	외교	통일의 비전과 실익에 대한 이해 증진	전체	북한의 대외 계약 및 부채 처리와 관련된 법적 조치	법무, 외교, 경제
좁은 "통일의 창"을 활용 할 수 있는 대비태세의 완비	전체	주변국과의 우호관계 강화 위한 대책 (청소년 교류재단, 관/민, 여/야 역할 분담)	외교, 민관	북한 화폐와의 교환비율 설정 기준 예상되는 통일 후유증과 극복 대책	경제 통일, 전체

자료: 염돈재, 2011의 내용을 토대로 작성.

## 2. 통일준비 행정의 특성

이상에서 간단히 짚어 본 몇 가지 요소들만을 감안하더라도, 남북한 간의 통일준비 추진 체계는 다차원적이고 상황변동적인 접근법을 적용하여 설계할 필요가 있음을 알 수 있다. 따라서 전통적인 행정의 개념을 넘어 ‘거버넌스로서의 행정’이라는 보다 광의의 개념을 적용하여 통일준비 추진체계를 설계하고 제도화하는 것이 바람직하다 (정용덕, 2002: 8-11). 좀 더 구체적으로는 다음과 같은 두 가지 이유에서이다.

우선, 앞에서 살펴 본 것처럼, 통일과정은 국내외에서 그것도 현재로서는 짐작할 수 없는 요인들을 포함하여 다양한 영역과 차원으로부터 영향 받을 수 있다. 따라서 통일준비 추진 체계의 조직화에 있어서도 ‘분화’ 혹은 ‘전문화’가 가능한 극대화 되도록 해야 한다 (김상묵, 1994; 정용덕, 2002: 21-25). 이것이 이른바 ‘나비효과’, ‘흔돈’, ‘우연성’, ‘복잡성’ 등의 용어로 표현될 수 있는 상황을 포함한 통일 과정에서의 불확실성에 대비하는 첫걸음이다 (강성남, 2009; 최창현, 2005).

문화와 전문화의 대상에는 ‘국가’ 뿐만 아니라 시민사회 영역도 포함되어야 한다. 시민사회 부문의 다양한 제도와 행위자들의 자발적이고 긴밀한 협력 또한 절대적으로 필요한 것이다.<sup>7)</sup> 통일준비 추진체계는 전통적인 공식 제도의 경계를 넘어 사회부문에서의 이른바 ‘사회적 인공지능 체계’나 ‘자기조직화 연결망’을 수용하는 시각을 필요로 한다 (Rhodes, 1996; Jung, Mazmanian & Tang, 2009). 또한, 글로벌-중앙정부-지방정부 관계를 넘나드는 다차원 수준의 협력을 요하는 것이기도 하다 (Pierre & Peters, 2005).

둘째, 통일준비 추진체계의 문화 혹은 전문화가 중대되면 될수록 그만큼 그것의 ‘통합’ 혹은 ‘조정’의 문제 또한 중대 된다 (김상묵, 1994; 정용덕, 2002: 21-25). 더욱이 위험이나 재난의 요소도 포함하는 ‘국가’간의 통합 과정일진대, 국가 전체 수준에서의 추진체계의 통합은 필수적이다. 이로 인해 통일준비 추진체계는 ‘계서제’와 ‘연결망(network)’의 적절한 조화를 통해 설계될 필요가 있다 (Moynihan, 2008; Jones & Givens, 2010; McGuire, Brudney & Gazley, 2010). 불확실성의 과정에서는 다양한 수준에서 “대응자들의 연결망을 필요로 한다. 그러나 이 연결망들은 계층제에 의해 관리되어야”(Moynihan, 2008) 하는 것이다.

국정운영의 조직화에서 계서제는 조직 간 혹은 각 조직 내에서 종적인 지휘 체계와 협력 관계를 강조하는 반면에, 연결망은 조직 간 혹은 조직 내에서의 횡적 연대와 협력 관계를 강조한다. 전자는 업무의 분담과 권한과 책임에 대해 미리 설정된 명확하고도 공식적인 기준을 통해 작동된다면, 후자는 기본적으로 비공식적이고 자발적인 업무의 배분과 협력 노력

7) 최근에 농협의 전산망 마미 등 각종 사이버 사건들의 경우가 좋은 예가 될 것이다 (서울신문, 2011.5.19).

에 의해 작동된다. 전자를 강조하는 경우에 피라미드형의 수직적이고 지속적인 그리고 제도적 경계가 분명한 조직화가 선호되는 반면에 후자를 강조하는 경우는 평면조직의 수평적이고 임시적인 그리고 제도적인 경계가 불분명한 조직화가 선호 된다 (정용덕, 2011).

이 두 가지 개념은 공사(公私) 부문을 막론하고 모든 조직화에 공통적으로 적용되는 원리다. 다만 조직이 추구하는 본연의 목적에 따라 그 비중 면에서 의미 있는 차이가 나타난다. 조직의 목적이 뚜렷하고 업무가 일관성을 지니는 경우는 계서제 원리가 더 강조되는 경향이 있는 반면에, 조직의 목적이나 업무 내용이 가변적이고 창의성을 요하는 경우는 연결망의 조직 원리가 더 강조된다. 전자의 예로써 군대나 경찰을, 후자의 예로써 연구소나 벤처 기업을 들 수 있을 것이다. 조직화에서 계서제와 연결망의 상대적 비중은 나라별로도 의미 있는 차이가 있다. 유럽 대륙에 국가들의 경우 계서제 원리가 북미 대륙의 경우는 연결망이 각각 강조되는 행정문화가 이어져 왔다. 흥미로운 것은 이처럼 특징적인 행정문화와 조직화의 전통을 지닌 대표적인 두 나라가 최근에 엄청난 정책 실패를 경험한 점이다 (정용덕, 2011).

우선, 연결망 조직화의 전통이 강한 미국에서 2001년에 ‘9.11 테러 사건’과 ‘허리케인 카트리나’라는 엄청난 재해를 당했다. 다양한 분석 끝에 결국 문제는 조정 능력의 결여에 있었다는 결론에 도달한 미국 정부가 급기야 통합을 강화하기 위해 크게 세 가지 주요 조직화를 시도한다. 첫째, 국무위원회 행정기구인 국토안전부(Department of Homeland Security: DHS)를 2003년에 신설하여, 그때까지 각각 별개로 조직화되어 운영되던 연방재난관리청(Federal Emergency management Agency: FEMA), 재무부 산하 세관(Customs Service), 법무부 산하 출입국 및 이민 서비스 관련 부서(Immigration and Naturalization Service), 연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI) 산하 2개 부서를 비롯하여 모두 22개의 기구와 18만 명의 소속 인력을 귀속시키기에 이른다. 둘째, 국방부 산하에 북방지역사령부(US Northern Command: USNORTHCOM)를 2002년에 설립하여 이듬해부터 국토방위와 민간지원 업무를 담당케 했다. 셋째, ‘정보개혁 및 테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)’을 2004년에 제정하여, 국가정보를 지휘하는 지위(director)를 만들어 정보업무가 좀 더 통합될 수 있도록 하였다. 이와 같은 일련의 조직화는 출입국, 재난관리, 국방, 정보 업무 등을 좀 더 일사 분란한 지휘체계에 귀속시킴으로써 국내외적 위협에 “통합적”이고 “조화로운 국가적 노력”을 기하기 위해 시도된 것이다 (White House, 2007; Jones & Givens, 2010: 68에서 재인용).<sup>8)</sup> 여기에 더하여 수많은 연방 기구들과 주 및 시정부 기구들과 적십자사 등

8) 제2차 세계대전 직후 ‘냉전’이 시작됨에 따라 ‘국가안전법(National Security Act, 1947년)’을 제정하여 대통령 직속 국가안전보장회의(NSC) 설립, 군사 조직들의 국방부(Department of Defense: DOD) 귀속, 중앙정보청(Central Intelligence Agency: CIA) 설립 등을 추진했다. 이로부터 꼭 44년 만인 2001년에

온갖 종류의 시민사회 조직들과의 정보교류 등 긴밀한 협력을 강조한다. 한마디로 “여러 프로그램을 효과적으로 관리하는 능력”, 즉 “조정”이 핵심 개념이다 (Kettl, 2007: 32, 126).

이와는 반대로 계서제 전통이 강한 일본이 지난 3월 11일에 발생한 동북부 지진으로 인한 해일과 원전 사고라는 상상할 수 없었던 재난을 경험하고 있는 중이다. 앞으로 심충적인 분석이 필요하겠거니와, 준비된 ‘매뉴얼’을 넘어서는 위기 상황이 발생하는 경우에 계서제만으로는 부족하고 연결망의 사고와 제도가 필요함을 상기시키는 것만은 분명하다. 이번 재난이 발생했을 때 “일본에서 허가받지 않고 신속하게 구호활동을 벌일 수 있는 유일한 조직은 야쿠자뿐이다”라는 외국 언론의 보도가 있을 정도다 (Beech, 2011).

물론 이와 같은 설명에 대한 반론도 있을 수 있다. “일본은 철저한 매뉴얼 사회이며 미리 예상하고 생각해볼 수 있는 ‘상정내(想定内)’의 사태에는 뛰어난 대응 능력을 발휘하지만, ‘상정외(想定外)’의 (매뉴얼에 없는) 사태에는 대응할 줄 모르고 우왕좌왕해서 피해를 더 크게 입어버리는 경직된 사회라는 비판”에 대한 주한 일본 언론인의 반론이 흥미롭다.

“‘일본인은 매뉴얼대로(밖에 움직일 수 없다)’라는 분석을 듣는다. ‘매뉴얼 사회=경직된 사회’라는 공식 뒤에는 ‘비매뉴얼 사회=임기응변하고 유연한 사회’라는 의도가 들여다보이는데 혹시 한국사회를 가리키는 것일까? ... 매뉴얼은 ‘과거 노하우(know-how)의 축적’이다.... 지진 발생 당시 7만 명 관객을 무사히 대피시킨 도쿄 디즈니랜드 스태프나 1200 군데나 되는 피해를 입으면서 단 하나의 탈선 차량이 없었던 도호쿠 신칸센(東北新幹線) 등도 평소의 훈련이나 각종 대책이 가능하게 한 사례로 볼 수 있다... 고베 대지진 때 .... ‘유효한 일을 할 수 있었던 사람은 모두 스스로 그 시점에서 최선이라고 생각하는 행동을 자기 책임 하에 한 사람이었다’.... 아이로니컬하게도 후쿠시마(福島) 제1원전에서는 사고 발생 초기에 매뉴얼대로 대응을 하지 않았던 것이 사태를 악화시켰을 가능성성이 제기되고 있다” (기무라 다이스케, 2011).

그렇기는 해도 ‘3.11 동북부 지진 사태’에 대한 일본 정부의 효과적이지 못한 대응 과정을 통해 공공문제의 해결을 위한 이른바 베버(Weber)의 ‘관료제’ 혹은 사이몬(Simon, 1981)

---

대통령령(Executive Order 13228)을 통해 대통령실에 국토안전실(Office of Homeland Security)과 국토안전위원회(Homeland Security Council)를 신설하고, 이듬해에는 의회가 ‘애국법(Patriot Act)’ 제정을 통해 국토방위부(DHS)를 신설한 것이다 (Jones & Givens, 2010: 68). 한 가지 사족을 달면, 미국의 정보기구(Central Intelligence Agency)의 명칭에서 ‘Agency’는 ‘청’급 행정기구를 의미하며, 따라서 중앙정보청으로 지칭하는 것이 바람직하다. 미국에서는 연방수사국(FBI)처럼 업무 특성상 권력을 행사하는 기구들을 낮추어 명명하는 전통이 있다 (이 점은 조석준 교수에게서 시사 받음). 그러나 한국에서는 미국의 관리예산실(Office of Management and Budget)을 관리예산처로, 대통령실(Executive Office of the President)을 대통령부(大統領府)로 격상시켜 명명하는 등 오역의 경향이 있다.

의 ‘문제 분해’의 조직화 방식에 근본적인 한계가 있음을 알 수 있다. 복잡한 공공문제를 해결하기 위해 그것을 작은 단위로 분해함으로써 단순화하여 각각 해결하고 그것을 다시 통합하는 방식으로서의 조직화 방식은 복잡성이 극대화된 공공문제가 발생하는 경우에 대응에 실패한다는 사실이다. 전체 문제를 분해해서 하나하나 해결하는 경우에 그 결과 ‘하나의 일관성 있는 전체’로 연결되는 보장이 없는 것이다 (Dryzek & Dunleavy, 2009: 259-61).

이 두 나라의 사례를 통해 알 수 있는 것은 계서제와 연결망이라는 이분법적 조직화 원리 가운데 어느 한 가지만을 강조해서는 21세기 불확실성의 시대를 관리하는데 근본적인 한계가 있다는 점이다. 앞으로 보다 광범위하고 복잡하고 불확실한 상황이 전개될 한국의 통일 과정에서 특히 염두에 두어야 할 조직화의 원리가 아닐 수 없다 (정용덕, 2011).

### III. 통일준비 추진체계의 분석

이상에서 통일 과정의 특성과 그것에 따라 갖추어야 할 통일준비 추진체계의 특성에 대해 살펴보았다. 궁극적으로 ‘국가기구’의 통합을 의미하는 남북한의 통일은 불확실성과 위기의 특성을 지니고 있으며, 따라서 통일을 준비하는 추진체계는 가능한 최대한의 분화(전문화)와 통합(조정)이 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다. 그리고 이와 같은 조직화의 원리가 적용되는 범위에는 ‘국가’부문 뿐만 아니라 사회부문도 포함되어야 한다. 이와 같은 시각에서 이 절에서는 기존하는 한국의 통일준비 추진체계의 특성을 분석해 보기로 한다.

#### 1. ‘국가’ 기구

##### 1) 입법–행정–사법부 관계

모든 국정운영이 그려 하듯이, 통일준비 관련 정책도 입법부, 행정부, 사법부의 삼권분립 구조 속에서 이루어진다. 입법부의 경우 ‘외교통상통일위원회’가 주무 상임위원회이다. 제15 대 국회에서 제17대 국회까지는 ‘통일외교통상위원회(통외통)’로 지칭되다가, 제18대 국회부터 ‘외교통상통일위원회(외통통)’로 이름이 바뀌었다. 이 점은 제18대 국회의 운영에서 통일에 대한 접근방법의 변화가 있음을 상징적으로 보여준다.

통일이 안보 및 질서유지와 직결되는 점에서 ‘국방위원회’, ‘정보위원회’, ‘행정안전위원회’, ‘법제사법위원회’와 긴밀한 협력이 필요하다. 그밖에도 통일준비 과정에서 경제사회문화 등 거의 모든 사안이 연계 되는 만큼 여타 관련 상임위원회들과의 협력도 필요하다.

사법부의 경우, 일반적인 정책사안과 마찬가지로 통일준비 과정에서도 정책판결 기능을

수행 한다 (정용덕, 2002: 24). 특히 통일준비관련 사항으로 1991년 법원행정처 조사국에서 북한법 및 사법제도에 대한 연구에 착수, 1994년 7월 21일에 사법정책연구실 신설하여 ‘북한사법제도 및 통일대비 사법정책에 대한 조사연구’, 1994년 8월 북한의 사법제도 및 통일 대비 사법정책에 관한기본 계획 수립 등을 추진한 바 있다 (황병덕 외 2006: 1005).

그러나 대부분의 나라에서 외교 및 국방 정책 분야는 그 시급성 등의 문제로 인하여 행정부가 실질적으로 주도하는 경향이 있다. 대한민국 정부수립 이후 한국에서는 행정부 주도 현상이 강했다. 외교안보와 불가분의 관계에 있는 통일관련 정책결정 및 조정의 경우는 특히 그래 왔다. 이하에서는 행정부의 통일관련 정책결정 및 조정 기제를 좀 더 자세히 살펴 보기로 한다.

## 2) 핵심행정부의 의사결정 체계

행정부에서도 특히 외교안보 정책분야 및 그와 밀접히 연계된 통일관련 정책분야는 대통령을 비롯하여 핵심행정부(core executive)를 중심으로 정책결정 및 조정이 이루어진다. 통일, 외교, 안보 관련 최고 정책결정 및 조정 기구는 역대 대통령들의 국정운영 방식에 따라 의미 있는 차이가 있다 (<표 2>).

<표 2> 통일, 외교, 안보 관련 최고 정책결정 및 조정 기구

대통령	기구명, <사무처>, (시기)	참여자, <주재자>	설치 근거, 기능 및 특성
김 영 삼	국가안전보장회의(NSC) <사무처 없음> (1993.3-1998.2)	(상임위원회 미 설치)	-헌법(91조); 국가안전보장회의법(4268호 일부 개정 1990.12.27; 5454호 일부 개정, 1997.12.13)
	안보관계장관회의 <외교안보수석실> (1993.4-1998.2)	<대통령>, 국무총리, 통일부총리, 외무/내무/국방부 장관, 안기부장, 대통령비서실장, 외교안보수석	-임의기구(법적 근거 없음) -안보정책조정, 대통령 주재로 수시개최 및 큰 역할 수행 -기능 세분화, 중복
	통일관계장관고위전략회의 <국무총리실> (1993.6-1994. 5)	<국무총리>, 통일부총리, 외무/국방부 장관, 안기부장, 대통령비서실장, 외교안보수석	-임의기구 -통일정책조정 -기능 세분화, 중복
	통일관계장관회의 <통일부> (1991.3-2008.7)	<통일부총리> 등 17 부처장	-대통령령(13869호 일부개정, 1993; 일부개정: 14426호 일부개정, 1994; 15262호 일부개정, 1997) -통일정책조정의 기능 세분화, 중복
	통일관계장관전략회의 <통일부> (1993.6 -1994.5)	<통일부총리>, 외무/국방부 장관, 안기부장, 대통령비서실장, 외교안보수석	-임의기구 -통일정책전략조정 -기능세분화, 중복
	통일안보정책조정회의 <통일부>	<통일부총리>, 외무/국방부 장관, 안기부장, 대통령비서실장,	-임의기구 -통일안보정책기능 통합

	(1994.4.8-1998.2)	외교안보수석(간사), [필요시 대통령이 직접 회의주재 가능]	- (통일원 차관주재) 전략기획단회의 및 (핵담당대사주재) 정부핵대책반회의 의존 - 주1회 정례화, 외교안보수석 주도
김 대 중	국가안전보장회의(NSC) <NSC사무처> (1998.3-2003.2)	상임위원회: <통일>/외무/국방부 장관, 안기부장, 국무조정실장, 외교안보수석(NSC사무처장 겸임)	- 헌법(제91조); 국가안전보장회의법 (5543호 일부개정, 1998; 5681호 일부 개정, 1999)로 실질적 상설기관화 - 외교안보특보(2001-2002, 이후 통일부장관)이 실질적 주도
	안보관계장관회의 <외교안보수석실> (2002.12.24)	<대통령> 통일/외교/국방부 장관, 국정원장, 대통령 비서실장, 국무조정 실장, 외교안보통일특보, 외교안보수석	- 임의기구
	확대안보관계장관회의 (1998.7.9-첫회 개최 이후 NSC가 기능 흡수)	<안기부장>, 통일/외교/국방/법무부 차관, 외교안보수석, 국무조정실장, 합참의장, 검찰총장, 경찰청장, 기무사령관, 정보사령관, 정보본부장	- 임의기구 - 매주 개최
	통일관계장관회의 <통일부> (1998.9.1. 첫회 이후 NSC 가 기능 흡수)	<통일>, 외교/재경/행자/법무/국방/문화/교육부 장관	- 대통령령(16211호 일부개정, 1999; 17115호 일부개정, 2001) - 유지되었으나 활성화되지는 않음
노 무 현	국가안전보장회의(NSC) <NSC사무처(차관급, 2003.2- 2008.2); 통일외교안보정책실(2006.1-2008. 2)>	상임위원회: <통일>/외교/국방부 장관, 국정원장, 사무처장, 국무조정실장 (출석/발언 가능), 대통령비서실(배석) <통일부장관(상임위원장); 대통령(의장)이 위원 중에서 임명>	- 헌법기구; 국가안전보장회의법(7390호 일부개정, 2005; 8054호 일부개정, 2006; 8410호 일부개정, 2007) - 매주 개최 - NSC 사무처장(이후 통일부 장관)이 실질 주도
	안보관계장관회의 <외교안보수석실> (2003.3-2008.2)	<대통령>, 통일/국방/법무/행자/해수부 장관, 국정원장, 합참의장, 검찰총장, 청와대외교안보수석, 국무조정실장, 경찰청장, 기무사령관	- 임의기구
	통일외교안보분야장관회의 <외교안보수석실> (2003.3-2008.2)	<대통령> 국무총리, 통일/외교/국방부 장관, 국무조정실장, 국가안보/외교/국방보좌관, 국가안전보장회의 사무처장	- 임의기구
이 명 박	국가안전보장회의(NSC) <사무처 없음> (2008.2-현재)	(상임위원회 폐지)	- 활성화 안함. 대신에 대통령실 위기정보상황팀(2008.2), 위기상황센터(2008.7), 국가위기관리센터(2010.5), 국가위기관리실(수석급; 2010.12)이 위기 업무 관장.
	외교안보장관회의 <외교안보수석실> (2008.3 -현재)	<대통령>, 외교/통일/국방/행안부 장관, 국정원장, 총리실장,	- 임의기구 - 외교안보정책 결정 및 조정
	외교안보정책조정회의	<외교(의장)>/통일/국방부 장관	- 대통령훈령

<외교안보수석실> (2008.3-현재)	국정원장, 국무총리실장, 외교안보수석(간사)	-외교안보정책결정조정 -총리실장 참여 -외교부 주도
외교안보정책실무조정회의 <외교안보수석실> (2008. 3- 현재 )	<외교안보수석>, 외교/국방/ 통일부 차관(보), 국정원 차장	-대통령훈령 -실질적 협의 -매주 개최
안보관계장관회의 <외교안보수석실> (2008. 3-현재)	<대통령>, 국무총리, 국방/통일/ 외교부 장관, 대통령실장, 외교 안보수석	-임의기구

김영삼 정부의 경우, 국가안전보장회의(National Security Council: NSC), 안보관계장관회의, 통일관계장관고위전략회의, 통일관계장관회의, 통일관계장관전략회의, 통일안보정책조정회의 등 여섯 개에 이르는 최고 의사결정기구가 있었다. 그 가운데 현법기관인 NSC는 존치되기는 했으되, 실제적인 기능은 주어지지 않았다. 1993년 2월 정부 출범 시에는 안보관계장관회의, 통일관계장관고위전략회의, 통일관계장관회의, 통일관계장관전략회의 등이 있었다. 그러나 이듬해 4월 8일 통일안보정책조정회의를 신설하여 활성화하면서, 대통령령에 근거한 통일관계장관회의는 존치되었으나, 5월부터 통일관계장관고위전략회의와 통일관계장관전략회의는 폐지되었다. 이와 같은 변화를 가져온 공식적인 이유는 당시에 정부와 여당의 공식 발표처럼, 기능 및 참여자가 거의 중복된 유사 기구들을 정리함으로써 통일안보정책에서 좀 더 일관성과 효율성을 기하려는 것이었다 (동아일보, 1994.4.9, 5.9; 조선일보, 1994.5.22).

그러나 또 다른 이유 가운데에 통일, 외교, 안보 정책 분야에서 대통령의 집권화 의도를 포함할 수 있다. 즉 국무총리가 주재하는 통일관계장관고위전략회의와 통일부총리가 주재하는 통일관계장관전략회의를 폐지한 것이다. 신설된 통일안보정책조정회의도 통일부총리가 주재하도록 되어 있었지만, 대통령비서실장(당시 박관용 실장)의 참여와 외교안보수석(당시 정종옥 수석비서관)이 간사 역할을 하게 되었기 때문에 그만큼 더 청와대 중심의 운영이 가능했다. 통일안보정책조정회의의 신설과 활성화 계획에 따라 당시 이희창 국무총리의 반발과 퇴진(문화일보, 1994. 4월 8-9일; 김상묵, 1994)이 이를 입증한다.

이와 같은 제도 변화에 대해서는 엇갈린 평가가 있을 수 있다. 예로써, 김상묵(1994)은 최고의사결정자(대통령)에게 필요한 정책정보의 ‘신뢰성’ 및 ‘비용’이라는 두 요인을 중심으로 하는 분석을 통해 통일관련 최고 정책조정 회의기구로서 통일부총리가 주재하는 통일안보정책조정회의나 대통령이 직접 주재하는 안보관계장관회의에 비해 국무총리가 주재하는 통일관계장관고위전략회가 더 이상적인 대안인 것으로 제시한다. 그러나 이 분석에서 전제하고 있는 것처럼, 이 대안은 정치적 및 법적 요인을 포함시키지 않았기 때문에 현실성이 낮다. 대통령중심제 정부에서 통일외교안보정책 분야를 국무총리가 주재하는 것은 현실 정치

에서의 정치권력의 배분 면에서나 법치주의 면에서나 이치에 맞지 않는다. 직선 대통령이 외교, 안보, 통일 정책 결정을 자신이 임명한 국무총리에게 주재하도록 함으로써 사실상 주도권을 양보하는 경우는 두 사람 간의 극히 예외적인 정치적 신뢰와 권력 공유가 이루어지기 전에는 불가능하다. 헌법상으로도 한국에서 유지되고 있는 국무총리의 모호한 위상을 확대 해석하여 설사 이원집정부제에 가까운 정책 분업을 가정하는 경우조차도, 외교안보 등 대외정책 분야는 국무총리가 아닌 대통령의 핵심 권한에 해당한다.

1998년 2월 말 김대중 정부가 출범하면서 통일, 외교, 안보 정책결정 체계에 적지 않은 변화가 시도되었다. 최고 의사결정 기구로서 국가안전보장회의(NSC)의 활성화를 시도한 것이다. 국가안전보장회의로 말하자면, 1962년에 대통령의 자문을 위한 헌법기구로 설치되기는 했으나 유명무실한 채로 있었고, 1981년부터는 아예 사무처마저 폐지되어 있는 상태였다 (<표 2>). 이전 정부에서 운영되던 통일안보정책조정회의를 폐지한 것은 물론이고, 통일관계 장관회의도 단 한 차례의 회의(1998.9.1) 이후부터는 NSC에 그 기능을 흡수시켰다. 취임 직후인 7월에 확대안보관계장관회의를 설치하였으나, 첫 회의(1998.7.9) 개최 직후 역시 그 기능을 NSC에 통합시켰다 (통일부, 1999: 477). 그러나 제도와는 별개로 대통령의 신임에 따라 의사결정 기구 간에 통일정책의 주도권이 이전하는 양상도 나타났다. 청와대의 특별보좌관(당시 임동원 특보)이 주도하다가, 이후 통일부 장관으로 옮긴 이후부터는 통일부가 주도하는 경향이 나타난 것이 좋은 예다 (임동원, 2008: 539-544).

2003년에 출범한 노무현 정부는 좀 더 적극적으로 NSC를 활성화했다.<sup>9)</sup> 김대중 정부에서 사무처가 부활되고 차관급 사무처장과 비서관(국실장급)을 각각 1명씩 배치하던 것에서, 사무처장 외에 비서관급을 5명까지 늘리면서 기능을 확대했다. 노무현 정부에서도 대통령의 신임에 따라 주도권 변화가 이루어지는 현상이 있었다. 통일정책을 주도하던 NSC 사무처장(당시 이종석 처장)이 통일부 장관이 되면서 NSC 사무처의 기능을 청와대 내부에 신설된 통일외교안보정책실(2006.1-2008.2)이 수행하게 된 것이 좋은 예가 될 것이다.

이명박 정부의 출범과 더불어 통일, 외교, 안보 정책분야의 최고 의사결정 체계에 또 다른 변화가 이루어졌다. 우선, NSC의 기능을 1998년 2월 이전의 위상으로 되돌리는 양상이 나타났다. 상임위원회와 사무처를 폐지하고, 대신에 대통령실에 위기정보상황팀(비서관급 1인; 2008. 2)을 두다가 이내 위기상황센터(2008. 7)로 바꾸었다. 그러나 2010년에 ‘천안함 피격’ 및 ‘연평도 포격’ 사건을 겪으면서 국가위기관리센터(2010. 5)로 그리고 국가위기관리실(수석급 실장; 2010. 12)로 점차 격상시켰다. 노태우 정부에 의해 신설(1991. 3)되어 김영삼 정부까지 운영되다가, 김대중-노무현 정부 하에서는 이름만 남아 있던 통일관계장관회의도

9) 당시 미국식 NSC의 활성화 시도에는 과거에 정보기관장의 대통령과의 이른바 ‘배석자 없는 독대(獨對)’로 인해 초래되는 문제들을 방지하기 위해 필요하다는 학계로부터의 의견 제시도 영향을 미쳤다.

폐지했다 (통일관계장관회의규정, 대통령령 제20721호, 2008. 7). 1998년 이후 회의가 개최된 적이 없을 뿐더러, 여전 변화로 그 필요성이 감소함에 따라 폐지하는 대신에 정부출범 직후 신설된 외교안보정책조정회의에서 그 기능을 수행하도록 했다.<sup>10)</sup>

이와 같은 최고 의사결정 체제의 변화는 이명박 정부의 통일정책 접근방법의 변화를 함축적으로 보여주는 것이다. 이전 정부들이 남북한 관계 및 통일에 관한 문제를 ‘통일’ 중심의 시각에서 접근했다면, 이명박 정부에서는 국제관계의 맥락에서 ‘외교안보’ 중심의 시각에서 접근하려는 것으로 해석된다. 이는 단순히 기구 명칭의 우선순위 등에서 나타나는 상징적 측면에서뿐만 아니라, 실질적인 면에서도 나타난다. 우선 대통령직 인수위원회가 본래는 통일부를 폐지하고 그 기능을 외교통상부에 통합하는 정부조직 개편 안을 제시했었으나, 야당 등으로부터의 강력한 반대 여론에 부딪치게 되어 유지시킨 바 있다 (조선일보, 2008.2.9). 출범 이후 외교안보수석실이 중심이 되어 주관하는 외교안보장관회의, 외교안보정책조정회의, 그리고 외교안보정책실무회의에서 남북한 관계 및 통일 관련 사항들도 논의하고 있는 것도 시사적이다.<sup>11)</sup> 전술한 것처럼, 이명박 정부 출범 직후에 구성된 제18대 국회에서 이전의 통일외교통상위원회를 외교통상통일위원회로 개명한 것도 마찬가지 맥락에서의 정책변화를 암시한다.

이상에서 살펴 본 최고 의사결정 기구의 조직화를 남북한 통일준비 과정의 특성상 분화와 통합 간의 조화가 절대적으로 필요하다는 논리에 입각하여 정리해 보기로 한다. 우선, 유사한 기구들이 중복해서 존재하는 점이다. 외교안보관계장관회의 등이 운영되고 있음에도 안보관계장관회의를 운영하는 것이 특히 그러하다 (<표 2>). 후자의 경우 대통령이 유사시에 관련 부처장들을 소집하여 정책 협의와 자문을 통해 국정운영의 신축성을 기하기 위해 법적 근거가 없는 비공식적 ‘임의기구’로서 운영하는 것으로 이해할 수 있다. 실제로 역대 정부에서 이 기구가 개최된 경우는 북핵 문제 등 위급한 사안이 발생했을 때에 국한되었다 (<표 3>). 이처럼 대통령이 직접 주재하는 안보관계장관회의와는 달리, 전자의 경우도 임의 기구이면서 정기적으로 현안에 대한 정보공유와 논의를 해 온 것으로 보인다.

10) 모든 회의체에서 실무자들의 ‘실무회의’가 사전에 의사결정 의제를 선정하고 조정하는 점에서 매우 중요하고, 정무관급 회의는 그것을 추인하고 공식화하는 것이 대부분이다 (이에 관해서는 염돈재의 의견을 참고했음).

11) 이처럼 정부 교체에 따라 통일과 외교안보 간의 상징적 및 실질적 우선순위가 모두 변화한 것은 역사 학계에서 오랫동안 논란이 되어 온 두 가지 상이한 시각의 차이를 연상시킨다. 세계사의 맥락에서 국사를 접근할 것인가, 아니면 국사 중심의 시각에서 세계사를 접근할 것인가의 논쟁이 그것이다.

〈표 3〉 안보관계장관회의 개최

대통령	일시	계기	<주재자>, 참석자
김영삼	1993. 05. 03	북한 핵 위기	
	1993. 10. 09	북한 핵 위기	
	1993. 11. 20	한반도 주변정세와 국내치안상황 점검	<대통령>, 국무총리, 통일부총리, 외무/내무/국방부 장관, 안기부장, 대통령비서실장, 외교안보수석
	1994. 11. 24	북한 핵 위기	
	1994. 02. 08	북한의 국제원자력기구(IAEA) 핵사찰	
	1994. 03. 21	북한핵 문제	
김대중	2002. 12. 26	북한 핵개발 문제	<대통령>, 통일/외교/국방부 장관, 국정원장, 청와대 비서실장, 국무조정 실장, 대통령 외교안보통일특보, 외교안보수석
노무현	2003. 11. 11	이라크 파병계획안 집중 조율	
	2004. 05. 20	주한미군 일부 병력 이라크 차출	
	2006. 07. 05	북한 미사일 발사	<대통령>, 통일/국방/법무/행자/해수부 장관, 국정원장, 합참의장, 청와대외교안보수석, 국무조정실장
	2006. 07. 14	북한 미사일 발사	
	2006. 10. 09	북한 핵실험	
	2006. 10. 14	북한 핵실험	
이명박	2009. 04. 04	북한의 장거리 로켓 발사 정보	
	2009. 11. 11	남북한 해군함정의 서해상 교전	<대통령>, 국무총리, 국방/통일/외교부 장관, 국정원장, 대통령실장, 외교안보수석
	2010. 03. 28	천안함 피격	
	2010. 11. 23	연평도 포격	
	2010. 12. 21	연평도 포격	

자료: 각 일간지 참고

이와 같은 임의 기구의 운영은 대통령에게 신축성을 부여한다는 장점이 있다. NSC의 경우처럼 법률에 근거하는 경우는 조직, 구성, 운영이 법적 절차에 따르는 만큼 회의 운영에서 그만큼 경직성을 띠게 된다. 그러나 관계장관회의의 경우는 회의의 주재자가 누구이고 어떤 사람들이 참여하는 지에 따라 실질적 영향력이 달라질 수 있다 (이송호, 2003: 19). 신축성이 커지는 대가는 법치가 아닌 ‘인치(人治)’의 개재 여지가 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 외교안보정책조정회의의 경우처럼 대통령훈령 정도의 법적 근거를 두는 것이 최소한의 요건이 될 것이다. 대통령훈령은 전 부처를 구속하지만 대외적인 효력이 없고 법률이나 대통령령에 설치된 기구보다는 보다 신축성이 있다.<sup>12)</sup>

또한, 통일, 외교, 안보 관련 정책 조정에 국무총리(실)의 참여에 관한 사항도 논의가 필요하다. 앞에서 기술한 것처럼, 대외정책 분야는 전적으로 대통령의 권한 사항이다. 따라서 국무총리가 회의를 주재하는 것은 적합하지 않다. 그럼에도 불구하고 대외정책분야, 특히

12) 임의기구인 안보관계장관회의 등에서 나온 결정은 구속력이 없으며 단순히 대통령의 의사결정을 도와주는 역할을 하는 것에 지나지 않는다. 국가안전보장회의도 심의기구이므로 심의절차는 법적인 절차를 따르지만 대통령에 대한 구속력이 없는 점에서는 동일하다. 이 점은 유현종의 의견에 따랐다.

남북한 관계와 통일준비 관련 사항은 국내 정책 분야와도 밀접한 협력이 필요하다. 그러나 앞에서 지적한 이유 때문에 대통령이 참여하여 회의를 주재하는 경우가 아닌 경우에 국무총리가 참여하면서 회의를 주재하지 않는 것도 격식에 맞지 않는다. 따라서 국무총리실장이 참여하여 내각의 시각에서 상황의 이해, 의견의 제시, 그리고 회의에 참가하지 않은 부처들에 대해 협력과 조정의 추진에 기여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

다만, 대통령이 주재하는 회의에 국무총리가 참석하거나, 국무총리실장이 참여할 필요성은 대(對)국회관계에서 필요하다. 행정부의 대표로서 국무총리가 국회에 출석하여 답변하는 경우가 많기 때문이다. 정당, 언론, 시민사회와의 협력 관계를 위해서는 외교안보수석비서관 외에도 대통령실장, 정무수석비서관, 홍보수석비서관 등이 현안에 대해 이해할 필요가 있다. 따라서 유사시에 이들 중에 최고 의사결정 회의에 참여하는 것이 바람직하다. 그러나 참여자 수가 증대되는 그 만큼 의사결정의 조정 비용도 증대되는 문제가 따른다.

한국에서 대통령 비서실은 1961년부터 본격적으로 제도화가 이루어졌다 (Jung, You & Lee, 2010). 통일, 외교, 안보 정책분야의 경우는 1969년에 이르러 1명의 수석비서관, 5명의 비서관, 1명의 특별보좌관을 두면서 본격적으로 분화와 지속성이 증대되기 시작했다. 특히 노무현 정부시절에는 정무관급 6명을 포함하여 비서실 조직의 확대가 이루어졌다.

전술한 것처럼, 위기관리를 김대중 행정부와 노무현 행정부에서는 NSC를 강화하여 그 소속으로 ‘국가위기상황센터’를 두어 운영하였으나, 이명박 행정부에서는 NSC의 상임위원회와 사무처는 폐지하고 대신에 ‘위기정보상황팀(행정관급)(2008.2)에 이어 ‘금강산 피격’ 사건 직후(2008.7) ‘국가위기상황팀’(비서관급)(이상 외교안보수석실 소속)을 두다가 ‘천안함 사건’ 직후(2010. 5) ‘국가위기관리센터’(1급 비서관)(안보특보 소속)에서 ‘연평도 피폭’ 사건 직후(2010. 12)에는 ‘국가위기관리실’(수석급으로 독립)로 점차 확대시켰다.<sup>13)</sup> 이와 같은 조직화는 위기관리 지휘 체계가 초기에 대통령실장, 외교안보수석, 대통령 특보 등으로 분화되어 있던 것에서 국가위기관리실장으로 하여금 총괄하고 유사시에 대통령에게 직접 보고하도록 함으로써 통합 기능을 강화한 것으로 해석된다.

13) 이와 같은 조직화의 배경에는 “천안함 피격 사건은 국가적으로 중대한 사안이었음에도 청와대 외교 안보수석실(국방비서관실) 위주로 관리되고 타 비서관실의 인식 및 협조가 미흡”했고, “정부 부처간의 노력을 통합하고 대통령실과 부처간의 유기적인 대응도 미흡”했다는 자체 평가(천안함 피격사건 백서, 2011. 3. 24)에 따른 것이다. 처음에는 “청와대 위기상황센터를 국가위기관리센터로 조직을 확대 보강하고 이를 총괄할 대통령 안보특보를 신설했으나, ‘연평도 포격’ 사건이 발생하면서 “당시 위기관리 컨트롤타워로서의 기능에 허점이 다시 드러나자 국가위기관리비서관실, 정보분석비서관실, 상황팀 등 3개 팀으로 이뤄진 수석비서관급 국가위기관리실을 추가 설치”했다 (권혁철·황준범, 2011. 3. 25).

### 3) 중앙행정기구

이상에서 살펴본 것처럼, 역대 정부의 정책 기조에 따라 통일 관련 최고 정책결정 기구의 조직화는 외교, 안보, 통일 간에 우선순위 면에서 의미 있는 차이가 있어 왔다. 그러나 중앙 행정기구 가운데에서는 통일부가 통일관련 주무부처로 남아 있다. 박정희 대통령 시기(1969년 2월)에 국토통일원(장관급 국무위원)으로 설립되어, 노태우 대통령 시기(1990년 12월)부터 김영삼 대통령 임기 말(1998년 2월)까지는 통일원(부총리급 국무위원)으로 격상되었다가, 그 후부터는 통일부(장관급 국무위원)로 제도화되었다.

그러나 통일 준비과정이 외교, 안보 문제와 직결된 이상 외교통신부, 국방부, 국가정보원은 일차적으로 긴밀하게 연계된 행정기구들이다. 국방기구의 조직화와 관련하여 2010년에 발발한 ‘천안함’과 ‘연평도 포격’ 사건을 계기로 수립된 정부의 국방개혁안(‘국방개혁 307 계획’)을 놓고 찬반 논쟁이 진행되고 있다. 합동참모본부(합참) 의장의 권한 및 책임 배분을 비롯하여 군 최고 지휘구조의 조직화 문제가 핵심 쟁점이라고 한다. 여기서도 중요한 판단 기준은 육해공 3군과 합참 간의 분화(전문화)와 통합(조정) 간에 조화를 어떻게 가져올 것인가에서 찾아야 한다 (정용덕, 2011).

또한, 이명박 정부 출범 시(2008년 2월)에 비상기획위원회가 폐지되고 그 기능을 흡수한 행정안전부는 국내 질서유지 및 지방자치단체들과의 관련 되는 사안을 담당하게 되었다. 비상기획위원회는 1969년에 대통령 직속기구로 설치되어 있다가 1986년부터 국무총리실 산하로 이전되었다. 비상기획위원회 기능의 통합으로 행정안전부는 경찰청과 소방방재청 등을 포함한 국내 질서유지 및 비상 재난관리 총괄기구로서의 위상이 확대되었다.

법무부는 국내질서 유지 기능 외에도 법제처 등과 더불어 통일 과정 및 이후의 법제도 통합과 관련하여 대비할 필요가 있다. 남북교류관련 법무업무를 위한 법무부와 법제처 등의 협력도 필요하다. 법무부가 남북교류관련 법무업무 총괄 및 통일 법제연구를 위해 1992년 2월 특수법령과를 설치했고, 법제처가 1991년 대북정책에 대한 법적 지원을 위한 남북법제 연구를 추진하면서 1999년에는 남북법제연구를 예산사업화하고 2000년에는 남북법제연구위원회를 운영했던 것 등을 예로 들 수 있다.

전통적 의미의 국방과 국내 질서 유지에 더하여 점차 ‘사이버 테러’ 등 보다 현대적이고 넓은 의미로의 전환이 필요한 시점이다. 최근 정부기관에 대한 ‘디도스(DDoS) 공격’, 북한의 위성위치정보시스템(GPS) 교란 전파 발사, 현대캐피탈 고객정보 해킹, 농협 전산망 마비 등 사이버 테러로 인한 사건들이 발생하면서 북한의 사이버 테러 능력에 대한 관심이 증대되고 있다. 외국으로부터의 해킹 공격이 하루 1억5000만 건에 달하는데 이 중 43%가 국가기밀을 빼낼 수 있다고 국정원은 파악하고 있다.<sup>14)</sup>

사이버 테러에 대해 ‘국가’ 수준에서 대응하는 기구에는 방송통신위원회(민간부문 보호),

행정안전부(정부기관 보호), 국방부-사이버사령부(군대보호), 금융위원회(금융기관 보호), 국가정보원-국가사이버안전센터, 그리고 한국인터넷진흥원과 경찰청 등이 포함된다. 이들 간에는 기능분산, 복잡성, 부처 간 협조 및 공유 미흡 등의 문제가 지적되고 있다.<sup>15)</sup> 여기에서도 핵심적인 쟁점은 역시 분화와 통합 간의 조화를 기하는 문제이다. 전술한 것처럼, 미국에서 복수의 국가기구에 기능이 분화되어 있되, 국토안보부(DHS)에 의해 통합되도록 개편한 점을 참고할 만하다. 또한, 사이버 테러 문제에 대한 대응은 ‘국가기구’뿐만 아니라 시민사회와 다양한 조직과 행위자들에 의해서도 이루어져야 한다. ‘국가’가 “정보보안기금 조성이나 세제혜택 등의 방법을 통해 정보 보안에 적극적인 기업이나 기관들에 대해 인센티브를 주는 제도”보다는 “이제는 패널티 제도 등을 도입해 보안에 소홀히 할 경우 엄중하게 그 사회적 책임을 물어야 한다”는 전문가의 의견이 시사적이다. 결국 국가·기업·시민사회간의 협력적 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다는 것이 전문가들의 견해다.<sup>16)</sup>

외교, 안보, 질서유지 분야 외에 통일준비 과정에서는 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 부처들간의 긴밀한 협의가 또한 필요하다. ‘개성공단사업 정책’을 예로 들면, 통일부 외에 기획재정부와 지식경제부가 핵심 중앙행정기구에 해당한다 (<표 4>).<sup>17)</sup> 그밖에도 외교통상부, 국토해양부, 노동부, 환경부, 보건복지부, 법무부 등 다수의 중앙행정기구들이 정책과정에 참여하며, 사안에 따라 대통령실과 국무총리실 그리고 국정원도 관여 한다 (양현모 외, 2008: 62-64). 자연스러운 현상으로써 이 행정기구들 사이에 다양한 형태의 관료정치 현상이 발생할 것임은 짐작하기 어렵지 않다. 이와 같은 관료정치는 시각의 다원화와 그로 인한 가

14) “최근 북한 정찰총국이 사이버 해커 부대를 운영하고 있으며... 3만 명의 전자전 병력을 양성하고 있으며, 이들의 능력이 미국 중앙정보국(CIA)에 필적 한다”는 탈북자들의 말을 인용한 미국 폭스뉴스의 5월 17일자 보도가 있다 (중앙일보, 2011. 5. 19).

15) 이 문제를 해결하기 위해 “청와대에 사이버 보안 컨트롤타워”를 만들어야 한다는 의견(김석주, 2011)에서 국가정보원이 “각 정부기관들이 운영하는 정보를 수집하고 다시 전파하는 정보 컨트롤타워 역할을 수행하게 되며 유사시 범정부 사이버위기대책본부에서도 주도적인 역할을 담당”하도록 하기 위해 정보통신기반보호법을 개정해야한다는 견해에 이르기까지 다양한 대안들이 제시되고 있다 (조선일보, 2011.5.12; 디지털 타임스, 2010. 3.17).

16) 예로써, “인터넷을 통한 상호 연결로 인해 발생하는 사회적 파급효과 때문에 나 혼자 아무리 투자를 많이 해 보안 수준을 높여도 소용이 없는 경우가 허다하기 때문”에 “결국 정보 보안은 모든 사회 구성원이 힘을 합쳐 동시에 하되 지속적으로 추진해야 하는 일이다”라는 견해(서승우, 2011)나, “기업들... 국민 개인도 일반 이용자 관점에서 보안수칙을 재점검하는 노력을 해야 한다. 예를 들어, DDoS 공격 시 수시로 바이러스 검사를 하여 내 PC가 좀비 PC가 아닌지 확인하는 적극적 자세가 필요하다. 정부, 민간, 기업들의 총력전 없이는 사이버 테러로부터 우리의 사이버 영토를 지켜내기 어렵다”는 견해를 들 수 있다 (김석주, 2011).

17) 개성공단사업지원단은 개성공단 사업을 정부차원에서 종합·체계적으로 지원하기 위해 2004년에 통일부, 산업자원부, 건설교통부 등 7개 부처가 참여하는 개성공단 사업지원단을 설치하여 시작되었다.

외성(redundancy)의 여지를 창출하는 순기능과 더불어 의사결정비용의 증대라는 역기능도 내포한다. 개성공단사업 추진과정에서 나타나는 행정기구 간의 의견 차이를 조정하고 세부적인 문제들을 결정하기 위해 남북교류협력추진협의회(교추협)가 운영되고 있다.<sup>18)</sup>

〈표 4〉 개성공단사업 정책 관련 중앙부처의 역할, 정책 목표 및 시각

중央행정기구	부여된 역할	정책 목표	정책주도에 관한 시각
통일부 (개성공단사업 지원단)	개성공단 개발기획 및 지원 정책 총괄 조정, 협력사업 승인·지도, 공단 운영 관련 대북협상 총괄, 투자 유치 및 판로 지원 등	남북관계의 활성화, 남북 간 신뢰구축 등 정치적 목표에 대해 무게; 개성공단사업을 경제보다는 정치적 논리에서 접근	개성공단 사업은 남북관계의 특수 사정에 따라 생겨난 사업이기 때문에 대북·통일정책을 총괄하는 통일부가 정책을 총괄해야 함
기획재정부 (남북경제정책과, 남북개발전략과)	개성공단 사업추진에 따른 남북교류협력기금의 활용, 남북경협에 따른 법령, 기타 개성공단사업과 관련된 문제들에 대한 의견 제시	개성공단사업의 경제적 효율성 강조; 사업 추진과정에서 나타날 수 있는 재정적·경제적 문제 중시	개성공단사업은 원칙적으로 국내 재정 및 경제정책의 틀 안에서 추진되어야 하기 때문에 기획재정부가 총괄해야 함
지식경제부 (남북경협정책과)	개성공단 입주 기업들의 보호 및 지원, 공단의 개발 및 분양, 개성공단 내 투자에 관한 사항 등	기업의 수익성 측면에서 사업의 위험성과 불확실성에 대비 필요성 중시	개성공단사업은 공단조성에 관한 사업이기 때문에 이들 업무의 주관 부처인 지식경제부가 주도해야 함

자료: 양현모 외, 2008, <표 3-5> 및 <표 3-6>의 재구성.

또 다른 예로써, 연간 3,000여명이 입국하는 추세에 있는 북한이탈주민들(<표 5>)에 대한 대책을 위해 거의 모든 부처들이 관련되고 있음을 들 수 있다. 북한의 경제난에 따라 탈북 행렬이 증가하면서 1997년 1월 13일 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 제정(7월 14일 시행)되었다. 북한이탈주민 문제를 전문적으로 해결하기 위한 기구로 북한이탈주민대책협의회를 구성하여 운영(법률 제6조)한다. 북한이탈주민대책협의회의 핵심 기능은 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원 사항을 심의하는 것이다. 그리고 통일정책 차원의 고려에 따라 정착지원 업무가 보건복지부에서 통일부로 이관되었다. 이러한 직제 개편을 통해 북한이탈주민 문제 해결을 통일부가 주무부처로서 담당하고 있다.<sup>19)</sup> 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)의 운영 등이 여기에 해당한다. 그러나 탈북자들의 사회정착을 위해 통일부가 정책을 수립하고 집행하되, 법률에 규정된 다양한 정착 관련 업무들은 관련 부처가 연관되어 수행하게 된다. 행정안전부의 자립·자활기반 마련 등

18) 통일부 장관(위원장)과 차관 및 차관급 공무원 중 국무총리가 지명하는 자를 위원으로 하는 15인 이내로 구성된다.

19) 구체적으로는 통일부의 사회문화교류본부가 북한이탈주민 정착 문제를 총괄하고 있다. 특히 정착지원팀에서 ‘북한이탈주민과 관련한 정책 수립 및 종합·조정 기능’을 수행하고 있다.

남한 사회 정착지원<sup>20)</sup>, 고용노동부의 ‘고용안전센터’ 운영, 교육과학기술부의 학력 인정의 문제와 교육 지원, 취업 및 특별임용과 관련하여 행정안전부, 국방부 등 관계 기관은 물론 대상기업체들도 관여한다.<sup>21)</sup>

〈표 5〉 북한이탈주민 입국 현황

구분	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.6	계
남	829	563	506	469	626	423	509	570	612	666	275	6,048
여	118	480	632	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,261	946	13,157
계	947	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	1,221	19,205
여성비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	77%	69%

자료: 행정안전부, 2011.

#### 4) 지방행정기구

지방자치단체에 따라 차이는 있으나 남북한 협력 사업 등을 추진하는 경우가 있다. 남북 교류협력조례 등의 법적 기반과 남북교류협력기금 등의 재정적 기반에 기초하고 있다. 통일부가 지침 및 방향을 제시하면, 지방자치단체는 사업의 승인 요청 및 결과를 보고하는 방식으로 협력 관계가 설정되어 있다 (양현모 외 2008: 145-147). 앞에서 예로 든 북한이탈주민들에 대한 대책 사업에서 주거 지원과 관련하여 지방자치단체들도 일정 부분의 역할을 수행한다. 통일부는 1999년에 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위하여 북한이탈주민 거주지 보호지침(제14호)을 마련하여, 북한이탈주민지원지역협의회를 구성했다. 이 기구는 북한 이탈주민들의 지역정착 단계에서 지원하기 위한 연결망 조직으로써, 연결망 형성 과정에서 정부가 주도적 역할을 수행하지만 민관 협력 기구에 해당한다.

1998년부터 다수의 지자체들이 북한 지자체와 자매결연이나 사회문화교류 사업 등을 시도해 왔다. 남북 교류협력 조례의 제정, 남북 협력 사업을 위한 기금 조성, 남북 교류협력 전담부서 설치 등의 노력도 기울였다. 그러나 인도적 차원의 대북 지원 사업 외에는 북한 측의 거부감으로 성과가 별로 없다. 특히 접경지역이 있는 경기도, 강원도, 인천시가 모두

20) 이북5도에 관한 특별조치법(제4조)에 의거 ‘하나원’ 이후 탈북자 지역정착과 관련된 전반적인 정착 시스템을 검토하고 있다.

21) 주거 지원과 관련하여 지방자치단체, 대한주택공사 등이 행위자로 관여하고 있다 (황병덕 외, 2006: 1155-1158). 그리고 자격인정과 관련하여 민간기관을 포함하여 자격인정기관이 행위자로 관여하고 있다. 직업훈련과 관련하여 민간기관을 포함하여 직업훈련기관이 행위자로 관여하고 있다. 국정원과 경찰청의 동향 파악 업무도 포함된다.

큰 금액의 남북협력기금을 조성했다. 강원도와 인천시의 예산규모는 광역지자체 중 9위와 10위에 해당되지만, 남북협력기금 적립액은 각각 세 번째와 네 번째로 많다. 추진체계 면에서도 경기도의 경우 도지사를 위원장으로 하는 남북교류협력위원회와 도의회의 남북교류추진특별위원회가 구성되어 있으며, 경기개발연구원, 그리고 강원도에 이어 두 번째로 남북교류협력사업 전담부서(2008년 이후부터는 과급 기구)를 설치하여 보다 체계적이고 안정적으로 사업을 추진하고 있다. 또한, 현재 서울과 제주도에 편성되어 있는 위기관리 전담 조직을 관내에 남북한 접경지대가 있는 경기도의 경우에도 설치할 필요성이 있다는 제안도 나오고 있다 (연합뉴스 2011. 01. 12).

〈표 6〉 지자체별 사업추진 협력단체 및 방식

지자체	관련 민간단체	특징
경기도	우리민족서로돕기운동	
강원도	(사)남북강원도협력협회	지자체-주민 결속형
인천시	우리겨레하나되기 인천운동본부	
서울시	(사)장미회	
부산시	우리겨레하나되기 부산운동본부	
울산시	우리겨레하나되기 울산운동본부	
충북 제천시		시민 참여형
경북	(사)통일농수산	
경남	경남통일농업협력회/우리민족서로돕기운동	
전남	전남도민남북교류협의회/우리겨레하나되기운동본부	지자체-민간단체-기업-주민 결속형
전북	우리민족서로돕기운동	
제주도	(사)남북협력제주도민운동본부	

출처: 최대석 외. 2009을 토대로 재작성.

2003년 이전에는 지자체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진했으나 2003년 이후부터는 통일부가 지자체를 협력사업자로 승인하지 않게 되었다. 대북 정보가 부족한 지자체가 사업주체가 되지 못하도록 한 것이다. 지자체가 독자적으로 남북 교류협력 사업을 추진하지 못하도록 하는 대신에, 지자체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 허용했다. 또한 일부의 경우 지역단위의 NGO를 설립하여 사업을 위임하는 경우도 있다 (〈표 6〉).

## 2. 중간매개조직

한국에서는 ‘국가’와 사회를 매개하는 중간조직들이 다수 존재한다. 과거에 이 중간조직들은 주로 ‘국가 코포라티즘(state corporatism)’의 형태로 운영되었다 (Jung, 2010). 그러나 지난 20 여 년 동안 민주주의의 이행과 공고화가 이루어지면서 이와 같은 ‘국가’주도의 하향식 매개 기제는 더 이상 효과적이지도 않거나와 바람직하지도 않다. 한국이 점차 강한 ‘국가’와 강한 사회의 구도로 바뀌어 가고 있기 때문이다. 그러나 앞에서 지적한 것처럼, 남북한 관계 및 통일 과정에서 ‘국가’와 사회 간의 긴밀한 협력은 필수적이다. 따라서 서구 나라들에게서 찾아 볼 수 있는 ‘자유 코포라티즘’이나 ‘정책 공동체 혹은 연결망’ 형태로 진화될 필요성이 있다. 남북관계 및 통일준비와 관련된 사안들을 매개하는 중간조직들을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 민주평화통일자문회의

1981년에 헌법에 근거하여 제정된 평화통일자문회의법에 따라 제3공화국 시절의 통일주체국민회의를 개편하여 대통령 자문기구이며 범민족적 통일기구로써 평화통일정책자문회의가 발족되었으며, 1987년 헌법 개정 시에 민주평화통일자문회의(평통)로 개명되었다. 이 기구는 주민이 선출한 ‘지역대표’와 정당·직능단체·주요사회단체 등의 ‘직능분야 대표’ 가운데 국민의 통일의지를 성실히 대변하여 대통령에게 건의하고 자문에 응할 수 있는 인사 중에서 대통령이 위촉하는 7,000명 이상의 자문위원으로 구성하도록 되어 있다. 2000년 현재 기준으로 자문위원은 지역대표 4만1463명(광역의회의원 6,847명, 기초의회의원 3,462명)과 직능대표 7,562명 및 재외동포대표 2,470명 등 모두 1만4,142명이다.

평통의 조직 구조는 운영위원회(대통령이 의장이 되는 전체 회의와 20인 이내의 부회장, 50인 이내의 위원으로 구성), 상임위원회(300~500인으로 구성), 10개 분과위원회, 총 267개의 국내외 지역협의회(232개 시/군/구별 및 35개 해외지역별로 설치), 지역회의(16 시도, 이북 5도, 해외 2)로 구성되어 있다. 사무처 조직은 평통의 역할에 대한 의미부여에 따라 다소의 변화가 있었다. 1998년에 사무처 직제를 폐지하고 통일부 소속으로 개편했다가, 이듬해인 1999년에 다시금 대통령직속기관으로 독립시킨 것이다.

평통의 역할에 대해서는 몇 가지 서로 다른 해석이 있을 수 있다. 우선, 법에 명시된 것처럼, 국내외에 거주하는 한국인들의 범민족적 통일관련 협의체로서의 의미가 있다. 그러나 처음 이 기구의 신설이 제5공화국의 출범과 더불어 이루어졌으며, 당시 집권 정부의 정파적 차원의 목적에서 일종의 동원체제로서의 기능을 수행할 여지가 있다는 비판적인 시각도 있었다. 또한, 평통은 북한의 대남 공작기구인 통일전선부(통전부)에 대한 대응기구로서의 의

미도 지닌다. 통전부는 조선노동당 소속으로 남북대화 주관, 남북 교류협력사업 주관, 조총련 및 해외교포 공작사업, 대남심리전 및 통일전선 공작 등을 전담하는 기구다. 2009년 초 개편되기 전까지 핵심 대남 공작부서였으나 개편 이후 현재 역할이 축소되었다.<sup>22)</sup> 1998년에 외환위기 상황에서 추진했던 ‘작은 정부’를 지향하는 정부개혁 과정에서 사무처를 통일부 소속으로 하향 축소하는 등의 개편이 있었으나, 이듬해에 곧 다시 대통령 직속 기관으로 복원한 것은 이와 같은 상징성 때문인 것으로 보인다.

평통은 대통령 직속기구로서 형식적으로는 핵심행정부 기구에 해당하는 것으로 해석할 수도 있다 (정용덕, 2002: 224-34). 그러나 실질적인 면에서는 ‘국가’와 시민사회간의 매개 역할을 하는 중간조직으로서의 특성이 더 크다. 이 점에서 평통이 – 북한의 통일전선부에 대한 대응기구로서의 상징성에 더하여 – 그 본연의 목적에 부합하도록 통일 과정에서 좀 더 적극적인 범민족적 협의체로서 통합 기능에 기여할 수 있도록 운영될 필요가 있다. 앞으로 통일 과정에는 좀 더 다양한 공식 및 비공식 참여자들의 예상되거나 예상되지 않는 역할이 작용할 여지가 커지는 만큼, 다양한 협의체가 필요해지는 마당에 기왕에 헌법기관인 평통을 보다 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다.

## 2) 이북5도위원회

이북5도위원회는 행정구역상의 도로서 아직 수복되지 아니한 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도를 관리하기 위한 행정안전부 산하의 도청이다. 5도의 도지사는 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명한다. 위원회의 위원장은 별정직 차관급인 5도의 도지사가 윤번제로 겸직하는데, 임기는 1년이다. 위원회는 서울특별시 이외의 15개소에 시·도사무소를 두고 있고 도지사뿐 아니라 읍면장, 동장(洞長) 또한 임명된다.

위원회는 해외이북도민 고국방문단 초청행사, 이북도민 체육대회 개최 등을 수행한다. 그리고 날로 증가하는 북한이탈주민의 남한사회 조기정착을 위한 통일학교 운영과 가족결연

22) 통전부 산하에 조국통일연구원, 조국평화통일위원회(조평통), 반제민족민주전선(구 한민전), 해외동포 원호위원회, 재북통일촉진협의회, 조국통일민주주의전선(조국전선), 조선아세아태평양평화위원회(아태위), 조국통일범민족연합(범민련), 범청학련(조국통일범청년학생연합) 등이 운영되고 있다. 북한이 운영하고 있는 대남공작 조직은 조선노동당 중앙위원회 비서국에 대남공작을 총괄하는 대남담당비서를 두고 그 하위에 대외연락부, 통일전선부, 작전부, 정찰국 및 국가안전보위부 등이 있다. 통전부는 대남사업담당비서가 직접 통전부 부장을 겸임할 정도로 핵심적인 대남공작부서이다. 1977년 김 일성의 직접교시에 따라 신설된 이후 선전·대남방송·빼라살포·해외교포들의 포섭 및 남한 내 친북 조직 관리 등 공개적인 선전·선동공작을 수행한다. 이외에도 최근에는 인터넷사이트인 ‘구국전선’과 조평통의 기관 사이트인 ‘우리민족끼리’를 통한 대남 사이버 공작을 전개하고 있다 (유동열, 2010: 124-129). 통전부는 공개적으로 활동한다는 점에서 다른 대남 공작기구와 특징적인 차이가 있다 (황일도, 2007: 264-275).

사업을 함으로써 통일준비 관련 매개기구로서의 역할을 수행하고 있다(이북5도위원회, 홈페이지, [www.ibuk5do.go.kr/](http://www.ibuk5do.go.kr/)).

### 3) (준)공공기관

사실상 거의 모든 중앙행정기구들이 통일준비 과정에서 협력이 필요하듯이 정부산하의 공기업이나 공공기관들의 협력도 마찬가지로 필요하다. 우선, 공기업의 경우, 한국산업단지공단, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 무역협회, 신용보증기금, 한국토지주택공사, 농업중앙회, 한국관광공사, 대한광업공사, 한국철도공사, 농수산물유통공사 등이 해당한다.

앞에서 예로 들었던, 개성공단 사업의 경우에 토지공사와 중소기업진흥공단 등 공기업들이 관여하면서 현대아산을 비롯한 다수의 공단 입주기업들을 지원하고 있다 (양현모 외, 2008). 2004년 12월 정부는 북한의 법제도와 경제특구 등의 분야에 경험이 풍부한 법률전문가 6명으로 개성공단 법률자문회의를 구성하였다. 법률자문회의는 개성공단 사업과 관련해 법령 제·개정, 해석·적용, 법적 문제 처리방향 제시, 법적 인프라 구축 등의 자문역할을 하고 있다 (중앙일보, 2004.12.13). 개성남북교류협력협의사무소는 남북한이 2005년 7월에 합의에 따라 그 해 12월에 발족하였다. 이명박 정부 출범 후 통일부 직제 시행령 개정으로 정식 명칭이 남북교류협력협의사무소(사무소)로 변경되었다. 사무소는 대북 교역 및 투자 등에 대한 알선 및 상담, 남북 교역당사자 사이의 연락 지원, 경험 관련 방북인원의 편의제공, 교역 상품전시회 등 경험 촉진 활동 등 민간분야 지원 사업은 물론이고, 남북한 간 교역 및 투자 촉진을 위해 필요하거나 남북한 간 합의에 의해 위임된 업무를 수행하고 있다. 남측 사무소에 통일부와 기획재정부 등 당국자 11명이 상주하고 있고, 민간분야에서도 수출입은행과 중소기업진흥공단, 대한무역진흥공사, 무역협회 관계자가 각 1명씩 나와 있다 (연합뉴스, 2008.3.27).

개성공단사업을 포함해 남북교류협력과 관련된 정책은 주로 남북교류협력추진협의회에서 결정된다. 1990년 12월 남북교류협력에 관한 법률에 근거하여 설치된 위원회는 특히 남북교류협력기금의 지원에 관한 사항 등 경제적 문제를 논의·결정한다. 통일부 장관을 위원장으로 하고 차관 및 차관급 공무원 중 국무총리가 지명하는 자를 위원으로 하는 15인 이내로 구성되어 있으며, 민간위원 약간 명도 위촉된다. 남북교류협력추진위원회 회의는 위원장인 통일부 장관이 소집하며, 남북교류협력추진협의회의 위임을 받은 사무를 처리하기 위해 실무위원회를 설치하고 있다 (양현모 외, 2008: 81).

북한 이탈주민 대책 사업과 관련하여 대한주택공사 등이 행위자로 관여하고 있다 (황병덕 외, 2006: 1155-1158). 통일부가 설립한 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)는 탈북자들의 정착을, 한국폴리텍대학은 탈북자의 성공적인 정착을 위한 직업교육과 취업·직업훈련 상

답, 전문직업훈련과정 안내, 직업·경력 설계 등을 상담한다.<sup>23)</sup>

통일연구원, 국방연구원, 외교안보연구원, 국가안보전략연구소, 한국행정연구원, 세종연구소 등 정부출연 국책연구소들은 관련 자료의 수집 및 분석을 통해 통일 준비를 돋고 있다. 대북·통일정책과 관련한 전문가 집단인 여러 대학의 북한학과 혹은 통일관련 연구소는 해외 북한전문가, 남북교류에 직접 관여하는 실무자를 초청하여 다양한 학술행사를 열고 있다. 이를 통해 해외전문가, 정부기관, 민간전문가, 시민단체, 언론기관과 함께 네트워크를 구성하여 정부의 대북·통일정책에 영향력을 행사한다 (황병덕 외, 2006: 1037-1041).

대한적십자사는 대북지원사업과 이산가족상봉사업에 참여하고 있는 대표적인 준공공기구에 해당한다. 1971년 북한적십자회에 이산가족찾기회담을 제의한 이래 이산가족들의 생사확인, 면회소 설치, 대면상봉, 화상상봉행사를 추진하였다. 또한 대한 적십자사는 매년 되풀이되고 있는 집중호우 등 자연재해로 고통 받고 있는 북한동포를 돋기 위해 1995년부터 대북 지원 창구로서 민간단체가 기탁해온 기증물자 지원과 1999년부터 정부가 남북협력기금으로 위탁해 온 비료지원 사업을 전개하고 있다(대한적십자사 홈페이지, [www.redcross.or.kr/](http://www.redcross.or.kr/)).

### 3. 비정부조직

통일은 그 준비 과정에서 ‘국가’ 외에 사회 부문에서의 다양한 행위자들의 협력이 또한 필요함은 위에서 지적한 것과 같다. 현재 한국에서는 다수의 시민사회 조직들이 남북 관계 및 통일준비를 위한 활동을 수행하고 있다. 순수 민간기구로서 대북협력민간단체협의회(북민협)<sup>24)</sup>, 민족화해협력범국민협의회(민화협), 통일부 등록 사단법인 및 재단법인들, 현대아산을 포함한 민간 기업들, 대북지원민간단체들, 경제관련 주요단체들(예: 전국경제인연합회, 한국경영자총연합회, 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 무역협회 등)을 들 수 있다.

위에서 예로 든 북한 이탈주민들에 대한 지원 사업과 관련하여 각종 자격 인정이나 직업 훈련과 관련하여 민간기관들이 자격인정기관으로써 혹은 직업훈련기관으로써 활동하고 있다. 북한 이탈주민 비정부기구의 활동에 대한 한 국책연구원 보고서에 의하면, 남북한 관계 및 통일준비 관련하여 요구되는 전문성 면에서 시민단체들과 싱크탱크들이 가장 많은 지식 생산 능력을 보유하고 있으며, 연결망의 활성화가 “권위보다는 설득 및 교환”에 더 많이 의존하는 것으로 분석했다 (황병덕 외, 2006: 675). 전술한 것처럼, 통일부가 1999년에 구성한

23) 한편, 남북피해자들에 대한 보상·지원 업무를 담당하기 위해 통일부는 2007년 11월에 남북피해자 지원단을 신설하였다 (연합뉴스 2007.11.5).

24) 북민협은 2001년 2월 29일에 대북지원 민간단체 간 유기적 협조체제로서 기존의 대북지원 민간단체 모임을 확대 공식화하고, 소속 단체들 간 활발한 대북 정보 교환과 협력을 통해 효율적인 북한동포 사업 지원을 목적으로 조직되었다.

북한이탈주민지원지역협의회는 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 협의체 조직이다. 지역에 기반을 두고 정착서비스를 지원하는 지역사회복지관은 통일부 산하 지역 협의회에 소속되어 다양한 기관들과 연계되어 북한이탈주민의 조기 정착을 위해 서비스를 제공하고 있다. 지역사회복지관은 재단형태로 설립·운영된다.

이처럼 다양한 형태로 존재하는 사회부문 조직들은 남북한 관계 및 통일준비 과정에서 각각 의도하는 역할을 수행할 것이다. 다만, 이 조직들과 ‘국가’ 간에는 긴밀한 연결망이 형성됨으로써 지식정보의 공유와 활동의 시너지를 기할 필요가 있다. 이명박 정부의 경우 현재 255개의 통일부 ‘등록 단체’들이 존재 하며 다양한 활동을 펼치고 있다 (<표 7>). 대북지원민간정책협의회는 2005년에 정부와 민간이 공동으로 대북지원에 관한 체계적인 계획을 수립하고 역할을 분담하기 위한 목적으로 빌족한 정부와 민간 간의 협의체 기구이다. 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표로 구성된 공동의장을 포함해서 모두 15명 이내의 정부와 민간 위원으로 구성한다.<sup>25)</sup>

일반적으로 시민단체나 기업의 경우에 공공부문에 비해 좀 더 자유로운 활동이 가능해야 한다. 그러나 위험 유소를 내포하는 남북한 관계 및 통일 과정의 특수성에 비추어 ‘국가’가 최소한 상황 파악과 유사시에 긴밀하게 보호하고 협력할 수 있는 연결망이 형성될 필요가 있다. 2011년 봄에 제기된 인도적 차원의 식량지원에 대한 시민단체들의 다양한 의견에서도 볼 수 있듯이 시민단체들의 다양성은 ‘국가’의 통합성과 긴밀한 조화가 필요하다.<sup>26)</sup> 이즈음에 통일부가 “남북경협업체 개수는 물론 연락처도 제대로 확보하고 있지 못한 것”으로 언론의 비판을 받았다.<sup>27)</sup> 통일부가 파악하고 있는 1,017개 업체 중 절반이 폐업하거나 연락 안 되고 있다는 것이다. 이에 대해 통일부는 “정부의 승인이 필요한 남북협력사업과는 달리, 남북교역 기업은 정부의 승인이 불필요”하기 때문에, “관세청의 통관 자료에 근거해 교역 실적

25) 정부 측 위원은 통일부 장관이 통일부, 농림부, 보건복지부 등 대북지원 유관 기관 추천을 받아 지명한다. 민간 측 위원은 대북협력민간단체협의회(북민협)에서 지명하며, 민관협의 원활한 운영을 위해서 운영위원회와 분과위원회를 두고 있다 (양현모 외, 2008:105).

26) 대북한 주민 혹은 탈북주민에 대한 지원에 관한 언론이나 시민단체들의 다양한 의견에 대해서는 중앙일보, 2011. 5. 19; 연합통신, 2011. 5. 19; 조선일보, 2011. 5. 15 및 17 참조.

27) 예로써, 통일부가 “개성공단과 금강산 지역, 평양을 비롯한 남포·해주·나진·신의주 등 북한 지역에 법인을 두고 교역활동을 하는 것으로 파악하고 있는 업체 수는 1,017개였다. 그러나 통일부는 이 가운데 188개 업체의 연락처조차 갖고 있지 않았다. 또한, 연락처를 확보하고 있는 829개 업체 가운데서도 259개 업체의 연락처는 아예 없는 번호이거나 이미 폐업한 기업, 남북경협과는 전혀 상관없는 회사의 것으로 나타났다. 이에 따라 만일의 위기사태가 발생했을 때 통일부가 위기관리 대응능력을 갖고 있는지에 대한 의구심이 일고 있다. 또 전체 경협사업업체 1017개도 사실이 아닐 가능성성이 큰 것으로 보인다”는 사설을 들 수 있다 (조선일보, 2011.5.16).

이 있는 업체 현황을 관리해왔으며, 남북교역 실적을 보유한 기업은 매년 700-800여개 수준”이라고 해명했다. 그리고 “남북교역업체 등록제”를 도입할 예정이며, “최소한의 요건을 갖춘 기업은 모두 등록이 가능하도록 할 방침”이라고 발표했다 (통일부 대변인실, 2011. 5. 17).

〈표 7〉 활동 유형별 통일부 등록 단체, 1993-2011

연도 (정부)	활동 유형/ 통일 활동	DMZ 평화	이산 가족	북한 인권	탈북자 지원	학술 연구	경제 협력	사회 협력	인도 협력	개성 공단	통일 교육	합계	
												신규	누적
2011	2				1	1						4	252
2010	2	1	1	3	5	4		1	5		2	24	248
2009	6			2	5	3		1	4			21	224
2008	3			1	3	4	1	1	7		1	21	203
이명박정부 (계)	13	1	1	6	14	12		3	5	0	3	58	
2007	8			1	3		4	3	12	2	1	34	182
2006	2				1		2	6	8	1		20	148
2005	4				2	2	3	6	4			21	128
2004	4		1	1	1	3	1	8	6			25	107
2003				1	4	3			2			10	82
노무현정부 (계)	18	0	1	2	11	8	10	23	32	3	1	110	
2002	2					2		1				5	72
2001	3		1			2		2	2		1	11	67
2000	2		1	1				3	1			8	56
1999	7			1	1	2		1	2			14	48
1998	8					1		3	2			14	34
김대중정부 (계)	22	0	2	2	1	7	0	10	7	0	0	52	
1997	4			1		3						8	20
1996	1					1						2	12
1995	1					2						3	10
1994							1		1			2	7
1993	1								3	1		5	5
김영삼정부 (계)	7	0	0	1	0	6	1	3	2	0	0	20	

주: 2011년 4월 25일 기준임. 이 가운데 19개 단체는 역시 통일부 등록 사단법인인 민화협의 등록 단체와 중복됨. 통일부의 기초자료를 토대로 작성함.

## IV. 결 론

이상에서 살펴 본 것처럼, 남북 관계의 관리와 통일에 이르는 길은 불확실성과 위험성을 내포한 혼난한 과정이면서 동시에 그 속에서 기회와 가능성을 모색하고 실천해 나아가야 하는 기회의 과정이다. 이와 같은 상황을 전제로 할 때, 무엇보다도 중요한 것은 ‘준비성’이다. 통일준비 추진체계는 상황 변동적이어야 하며, 가능한 많은 분화와 유기적인 통합 간의 조화가 필요하다. 자연히 연결망과 계서제의 조직화 원리의 적절한 조화를 필요로 한다. 이와 같은 조직화 원리를 감안하면서 기존하는 통일준비 추진체계를 분석해 보았다.

통일에 이르기 위한 추진체계의 설계에서 분화와 통합을 모두 극대화하면서 양자간의 조화도 기해야 한다는 이 글의 견지가 자칫 ‘좋은 것은 모두 담아야 한다’는 논리로 귀결될 여지가 있다. 그러나 분명한 것은 통일의 과정은 이 모든 것을 필요로 한다는 점이다. 문제는 이와 같은 논리의 조직화가 현실적으로 가능할 것인가에 있다.

이 때문에 성공적인 통일 준비의 행정/거버넌스는 조직화 측면에서의 혁신에 더하여 적절한 공공리더십의 뒷받침이 또한 따라주어야 한다. 교향악단 연주에서 각 악기별 연주자들을 무대에 어떤 위치에 배치할 것인가의 사안에 더하여, 지휘자가 어떻게 각 연주자들을 지휘하여 조화로운 화음을 빛어낼 것인가의 문제가 하나의 비유가 될 수 있을 것이다. 통일 과정이라는 교향악의 연주는 계서제의 수직적 조직화와 리더십, 그리고 연결망의 수평적 조직화와 리더십 모두를 필요로 한다. 과연 어떤 시점에서 어떤 속성을 더 살리면서 조화를 기할 것인가가 시무 혹은 맥락지성의 리더십이다.

역사상 처음으로 대형 사고를 당한 경험을 바탕으로 요즈음 미국의 행정학자들이 위기에 대처하는 이른바 ‘신(新)비상관리(New Emergency Management)’의 행정전문가들을 양성해야 할 필요성을 제기하고 있다. 이 신비상관리 행정전문가에게는 ‘준비성’, ‘체계 통합’, ‘전략적 기획 및 소통’, ‘조직간 조정, 협동, 소통, 조정’, ‘지도력’, ‘조직 구조 및 정합성’을 함양시킬 것을 강조하고 있다 (Jones & Givens, 2011: 69-76; McGuire, Brudney & Gazley, 2010). 이와 같은 강조는 통일을 준비하는 한국의 행정학자와 행정관리자들에게도 시사하는 바가 크다. 비상 상황 하에서도 위기를 오히려 발전의 전환점이 될 수 있도록 대응하는 ‘국가’ 능력을 단순히 물리력이나 경제력 등 경성권력(hard power) 자원의 준비에 더하여, 계서제와 연결망이 조화된 대응 체계의 조직화, 그리고 그것을 운영하는 사람들의 신축적인 통합과 조화의 조정 능력을 포함하는 연성권력 자원의 준비 또한 필요로 하는 것이다.

## 참고문헌

- 강성남. 2009. “행정변동이 이론적 분석틀로서의 복잡계 이론에 관한 연구.” 한국방송통신대학교 논문집. 48. 103-130.
- 권혁철.황준범. 2011. “위기관리 조직 강화.” 한겨례신문. 3. 25.
- 기무라 다이스케, 2011. “매뉴얼 사회” 매뉴얼대로 비판 말라,” 조선일보: 2011. 5. 28.
- 김근세·정용덕. 2002. “북한 국가관료제의 특성: 북한 국가행정기구의 변화와 지속성,” 한국정책학회 보. 11(2): 195-225.
- 김상묵. 1994. “조직구조에 관한 비교연구: 통일안보 정책조정회의를 중심으로,” 한국행정학보. 28(2): 453-68.
- 김석주. 2011. “사이버 테러 대비하는 컨트롤타워부터 세워야,” 조선일보, 5. 4.
- 김진현. 2011. “평화를 위한 통일, 통일을 위한 평화: 대한민국의 평화, 안보, 통일논리의 수렴을 위하여,” 서울대 통일평화연구원, 창립5주년 기념 학술회의(통일을 바라보며, 평화를 생각한다) 발표논문. 4. 29. 서울 프레스센터.
- 박병련. 2009. “동양역사에서의 리더십,” 홍재환·함종석(편). 국가경쟁력과 리더십. 파주: 법문사: 14-52.
- 서승우. 2011. “컴퓨터 보안에 대한 편견과 오해,” 문화일보. 5월 9일.
- 양현모 외. 2008. 대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석. 한국행정연구원.
- 염돈재. 2010. 독일 통일의 과정과 교훈. 서울: 평화문제연구소.
- \_\_\_\_\_. 2011. “독일통일의 과정과 한반도 통일정책에의 시사점,” 서울대 행정대학원 제545회 정책지식 포럼. 발제문. 3월 7일.
- 유동열. 2010. “개편된 북한의 대남공작기구: 전투화·공세화 가능성 높은 북한의 대남 공작,” 북한 463 권. 124-32.
- 이송호. 2003. “국민의 정부 분야별 관계장관회의에 대한 분석과 평가”. 「한국행정학보」37(3).
- 이광희. 2008. “정책결정과 조정.” 한국행정연구원 (편). 한국행정 60년, 1948-2008. 법문사.
- 임동원. 2008 피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년. 서울: 중앙북스.
- 정용덕. 2001. 현대국가의 행정학. 파주: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 2010. “공공갈등과 정책조정 연구,” 행정논총. 48(4): 1-30.
- \_\_\_\_\_. 2011. “불확실성 시대의 조직화 원리,” 부산일보/대구매일신문. 4월 11일.
- 정용덕·김근세. 2002. “북한 사회주의 국가의 기능과 기구: ‘클락-디어 모형’의 적용을 중심으로,” 한국행정연구. 11(3): 140-80.
- 정지범 편저. 2009. 국가종합위기관리: 이론과 실제. 한국행정연구원 위기관리 연구 총서. 파주: 법문사.
- 통일부. 1999. 통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969-1999. 통일부.

- 최대석 외. 2009. 지방자치단체 대북교류 10년 백서. 통일부 연구보고서.
- 최보식. 2011. “통일의 두려움,” 조선일보. 3. 10.
- 최진욱. 2002. 현대북한행정론. 서울: 명인출판사.
- 최창현. 2005. 복잡계로 바라본 조직관리, 서울: 삼성경제연구소.
- 함성득. 2002. 대통령 비서실장론. 서울: 나남.
- 황병덕 외. 2006. 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사. 통일연구원.
- 황일도. 2007. “북한 통일전선부 출신 탈북자가 증언한 대남공작부서의 모든 것” 신동아. 7월호(574): 264-275.
- Beech, H. 2011. “Is Japan's Bureaucracy Strangling Humanitarian Aid?” *Time*. March 22 ([www.time.com/time/world/article/0,8599,2060773-2,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2060773-2,00.html)).
- Dryzek, J. & P. Dunleavy. 2009. *Theories of the Democratic State*. NY: Palgrave Macmillan.
- Jones, D. & A. Givens. 2011. “Public Administration: The Central Discipline in Homeland Security,” in R. O'Leary, D. Van Slyke & S. Kim. *The Future of Public Administration around the World*. Washington D.C.: Georgetown U. P.: 67-78.
- Jung, Y. 1991. “The Politico-Administrative Institutions and Reunification of Korea,” Paper Presented at Ostasiatisches Seminar (Der Standort Koreas in Zaitalter der Perestroika), Freie Universitaet Berlin, 26th June; in K. Kim and Y. Jung. eds. 1993. *Korean Public Administration and Policy in Transition, Vol. 1*. Seoul: KAPA & Jangwon: 357-77.
- \_\_\_\_\_. 2010. “National Development and Governance in Korea,” Paper Presented at the International Conference of UN Project on Governance (Good Governance for National Development), 17-18 June, Seoul.
- Jung, Y., D. Mazmanian & S. Tang. eds. 2009. *Collaborative Governance in the United States and Korea*. Seoul: SNU Press.
- Jung, Y., H. Yoo & Y. Lee. 2010. “The Executive Leadership in South Korea, 1948-2010: From Charismatic to Institutional Presidency,” Paper Presented at the Working Group VII (“Leadership, Governance and Public Policy”) of the Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), July 12-17, Bali, Indonesia.
- Kettl, D. 2007. *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. 2nd ed. Washington D.C. CQ Press.
- McGuire, M., J. Brudney & B. Gazley. 2011. “The 'New Emergency Management': Applying the Lessons of Collaborative Governance to Twenty-First-Century Emergency Planning,” in R. O'Leary, D. Van Slyke, and S. Kim. *The Future of Public Administration around the World*. Washington D.C.: Georgetown U. P.: 11-28.
- Moynihan, D. 2008. “Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command systems in US Crisis management,” *Governance*. 21(2): 205-29.

- Nye, J. 2008. *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pierre, J. & B. G. Peters. 2005. *Governing Complex Societies*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*. 44: 652-67.
- Simon, H. 1981. *The Science of the Artificial*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weber, M. 1921/1978. *Economy and Society*. Berkeley, CA: UC Press.
- White House, Homeland Security Council. 2007. *National Strategies for Homeland Security*. Washington, DC: US Government Printing Office.

## ABSTRACT

### Building a Governance System in Preparation for Korean Reunification

Yong-duck Jung & Jiho Ahn

Reunification of North and South Korea is supposed to be achieved through a rough passage including a narrow 'policy window' of tremendous uncertainty, danger, chance, and possibilities. This requires a governance system in preparation for Korean reunification that is multi-level and balanced between hierarchies and networks. This study diagnoses the existing South Korean governance system from such a perspective. In addition to organizing efforts to build such a governance system, it emphasizes that public policymakers and administrators need to be equipped with 'simu' leadership or contextual intelligence.

**[Key Words: Korean reunification, reunification policy governance, reunification governance, North and South Korean reunification, balancing network and hierarchy]**