

A Study on the Consensus of peaceful Reunification in Goyang City

고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략

안지호
오윤정



한인연구보고서 2019-002

A Study on the Consensus of peaceful Reunification in Goyang City

고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략

연구책임자

안지호(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

공동연구자

오윤정(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

발행일 2019년 6월 30일

저자 안지호, 오윤정

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

인쇄처 디자인·편집·인쇄 전문기업 북인북

이 보고서의 내용은 연구자의 견해로서, 고양시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

ISBN 979-11-89636-16-6

목 차

요 약	i
제1장 서론	1
제1절 연구배경	3
제2절 연구목적	7
제2장 고양시 통일공감대 사업	11
제1절 고양시 통일공감대 사업 현황	13
제2절 고양시 통일공감대 사업의 문제점	26
제3장 중앙정부의 통일공감대 사업의 중층기술	31
제1절 민주평통의 통일공감대 사업	33
제2절 이북5도위원회의 통일공감대 사업	46
제3절 통일부의 통일공감대 사업	54
제4장 결론	69
제1절 하나의 혁신모델 ‘고양 평화시민협약’	71
제2절 정책 제언	74
참고문헌	77

표 목차

[표 2-1] 2019 고양국제꽃박람회 호수공원 방문객의 전반적인 만족도	22
[표 2-2] 2019 고양국제꽃박람회 호수공원 방문객의 가장 인상적인 전시관 (1순위)	23
[표 3-1] 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진의 주요내용	59

그림 목차

[그림 2-1] 고양시 조직도 일부	13
[그림 2-2] 2019 고양시 평화마라톤 대회 코스	19
[그림 2-3] 2019 고양시 평화마라톤 대회 모습	20
[그림 2-4] 고양국제꽃박람회 모습	21
[그림 2-5] 2019 고양국제꽃박람회 모습	24
[그림 2-6] 고양시 통일공감대 사업 관련 부서의 통합안	27
[그림 2-7] 고양형 평화통일공감대 사업의 방향과 콘셉트	28
[그림 3-1] 민주평통 조직 구성	33
[그림 3-2] 제18기 자문위원 위촉현황	34
[그림 3-3] 민주평통 사무처 조직 구성	35
[그림 3-4] 2018 대전지역 평화통일 원탁회의 모습	38
[그림 3-5] 2019 통일가원포항해변마라톤대회 모습	40
[그림 3-6] 2018 주한외국인 평화통일 스피치대회 모습	42
[그림 3-7] 이북5도위원회 조직 구성	46
[그림 3-8] 제36회 대통령기 이북도민 체육대회에 참석한 이낙연 국무총리	49
[그림 3-9] 2018 신흥민 문화축제에서 이북5도 무형문화재 공연 모습	51
[그림 3-10] 2019 신흥민 역사문화축제 행사 개요	52
[그림 3-11] 통일부 조직 구성	54
[그림 3-12] 잃어버린 시간을 찾아서: 통일향수전 모습	57
[그림 3-13] 통일국민협약홈페이지의 통일국민협약 소개	58
[그림 3-14] '통일공감대 확산을 위하여 우선적으로 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?' 질문에 대한 응답 결과	60
[그림 3-15] 통일국민협약 사업 및 추진 계획	62
[그림 4-1] 고양 평화시민협약 추진 체계	73

요 약

1. 서론

관점이 대상을 창조한다

— Ferdinand de Saussure —

- 이 연구는 ‘어떻게 하면 고양 시민들의 평화통일공감대를 증진할 수 있을까?’ 라는 연구문제로 단순하지만, 실천적인 차원에서는 쉽지 않은 문제(정책적 난제; Wicked Problem)에서 출발
- 고양시가 지방자치단체 차원에서 지속적으로 추진하고 있는 평화통일공감대 사업을 더욱 효과적으로 진행하기 위해서는 사업의 문제점을 정확히 진단하고 이를 해결할 수 있는 논리와 전략이 필요
- 이에 이 연구에서는 민주평화통일자문회의(이하 민주평통), 이북5도위원회, 통일부 등의 중앙정부 차원의 평화통일공감대 사업을 분석하여 고양시 평화통일공감대 사업의 새로운 논리와 혁신모델을 제시하고자 함
- 이 연구는 지금까지 중앙정부 차원에서 평화통일공감대 사업의 어려움을 극복할 수 있는 혁신적인 방안을 고양시에서 선도적으로 정책을 계획하고 집행할 수 있는 일종의 전위적 성격(avant-garde)을 내포
- 연구방법론과 관련하여 이 연구는 평화통일공감대 사업을 중앙정부 시각에서 벗어나 연구의 초점을 지방정부 수준으로 전환하여 고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략을 도출하고자 함
- 연구의 분석단위를 중앙정부에서 지방정부(시민)로 전환하면, 다음과 같은 연구의 이점이 있음
- 첫째, 연구의 대상과 분석수준을 낮춤으로써 연구의 논의와 분석을 좀 더 구체적으로 할 수 있음

- 특히 연구대상이 중앙정부에서 지방정부로 이동함에 따라 시민의 삶 (Leben) 또는 생활세계 (Lebenswelt) 가운데에서 통일정책을 논의 할 수 있는 공간 창출
- 둘째, 지금까지 중앙정부 수준에서 논의된 통일정책은 민족적, 이념적 성격이 강하여 주제가 딱딱하고 경직된 특성을 보임
- 그러나 지방정부와 시민의 삶 속에서 통일정책의 공감대 논의는 통일의 이념적 논의를 해체 (deconstruction) 하여 생활수준에서의 통일논의와 함께 통일은 개인의 즐거움의 대상, 행복과 연계
- 셋째, 방법론적인 차원에서 분석단위를 달리한다는 의미는 기존의 통일 정책을 바라보던 렌즈를 버리고 새로운 렌즈를 통해 그동안 보지 못했던 차원을 볼 수 있다는 것을 의미
- 특히 세방화 (glocalization)의 관점에서 통일문제는 남한과 북한만의 문제가 아니라 동북아의 새로운 질서를 의미하기 때문에 고양시와 동북아시아의 주요 도시들과의 도시공공외교적 차원으로까지 확장

2. 고양시 평화통일공감대 사업의 현황과 문제점

□ 고양시 평화통일공감대 사업의 현황

○ 평화미래정책관의 평화통일공감대 사업

- 고양시는 민선7기 핵심 정책 및 시장의 공약사항을 추진하기 위하여 2018년 조직 개편을 통하여 평화미래정책관을 신설
- 평화미래정책관은 평화협력·평화기반·미래비전·자치분권·인권 등의 5개의 팀으로 구성되어 평화경제, 인권, 남북교류협력은 물론 통일교육과 통일공감대 사업을 총괄하는 기능을 수행하고 있음
- 현재 평화미래정책관의 통일공감대 관련 주요 사업은 ① 북한이탈청소년과 함께하는 우리가 꿈꾸는 통일이야기 ② 고양 평화통일문화예술제 ③ 고양 평화 예술제 ④ 평화통일교육전시관 교육프로그램 등이 있음

○ 자치행정국 주민자치과의 평화통일공감대 사업

- 신설된 평화미래정책관 외에도 자치행정국 주민자치과에서도 민주평통과 협업하는 등의 평화통일공감대 사업을 수행하고 있음
- 주민자치과는 민주평통, 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 대한적십자사 등과 관련되는 전통적인 관변단체와 관련된 협업사무를 수행
- 평화통일공감대 사업과 관련하여 평화미래정책관실이 주로 중앙정부의 통일부의 업무와 관련되어 있다고 한다면, 주민자치과는 민주평통과 연관
- 주민자치과의 대표적인 통일공감대 사업으로 ① 민주평통 통일역량강화 워크숍 ② 고양시 청소년 통일캠프 및 토론회 ③ 2019년 민주평통 활동보고회 ④ 고양평화통일특별시 통화통일 아카데미 ⑤ 민주평통 고양시협의회 출범식 등이 있음

○ 교육문화국 체육정책과의 평화통일공감대 사업

- 시민을 대상으로 마라톤 대회를 개최하고 있는 교육문화국 체육정책과는 마라톤 대회에 평화의 개념을 접목하여 통일공감대 사업을 추진
- 경기도육상연맹과 협의하고 경기마라톤대회를 벤치마킹하는 등 다른 지자체의 유사한 행사를 면밀히 검토분석하여 2019년 처음으로 ‘고양시 평화마라톤 대회’를 개최하였음
- 특히 4.27 남북정상회담의 1주년을 맞이하는 4월 27일 고양종합운동장에서 ‘2019고양시 평화마라톤대회’라는 이름으로 첫 고양시 평화마라톤대회를 개최하여 더욱 의미가 있었음

○ (재단법인) 고양국제꽃박람회

- 매년 봄마다 호수공원에서 개최되는 ‘고양국제꽃박람회’는 국내에서 유일하게 지속되고 있는 화훼산업무역박람회로 일반인이 화훼전시를 관람하고 꽃을 주제로 한 다양한 이벤트를 경험할 수 있는 축제로 전 국민의 사랑을 받고 있는 고양시의 대표적인 지역축제 중에 하나

- 13회째를 맞이하는 2019국제꽃박람회는 4월 26일부터 5월 12일까지 17일 동안 일산 호수공원과 원당 화훼단지에서 처음으로 이원화 행사를 시도
- (재)고양국제꽃박람회가 성과 조사를 의뢰하였고 (주)한국지역정책개발원이 실시한 조사에 따르면, 이번 박람회 개최로 인한 경제적 효과는 생산유발액 839억 원, 부가가치유발액 409억 원, 세수유발효과 18억 원, 취업 유발 효과는 2,243명으로 총 1,266억 원에 달할 것으로 추산

〈2019 고양국제꽃박람회 호수공원 방문객의 가장 인상적인 전시관 (1순위)〉

순위	항목	빈도	비율 (%)
1	세계화훼교류관 I (천지에서 본 유라시아)	347	17.4
2	튤립 정원	333	16.7
3	세계화훼교류관 I (입체화훼장식 Planet 9)	247	12.4
4	주제광장 (한라에서 백두까지)	176	8.8
5	꽃전시관 전면광장(미래의 중심 고양)	146	7.3
6	희귀 이색 식물관	124	6.4
7	세계화훼교류관 I (아시아 파빌리온)	115	5.8
8	세계화훼교류관 I (Flower Moments 2019)	114	5.7
9	메타세콰이아길(평화의 바다 정원)	92	4.6
10	화훼·문화 체험	44	2.2

※ 무응답 1명 제외

〈출처〉 ‘2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서’, 2019, . 67-68.

- 호수공원 방문객이 뽑은 가장 인상적인 전시관을 1순위, 2순위로 나누어 질문한 내용을 종합하여 살펴보면, ‘세계화훼교류관 I (천지에서본 유라시아)’ 17.4%, ‘튤립정원’ 16.7%, ‘세계화훼교류관 I (입체화훼장식 Planet 9)’ 12.4%,

‘주제광장(한라에서 백두까지)’ 8.8%, ‘꽃전시관 전면광장(미래의 중심 고양)’ 7.3%, ‘희귀 이색 식물관’ 6.2% 등의 순으로 나타남

- 또한 호수공원 방문객은 전시 작품 만족도, 전시 작품 수준, 공연에 높은 만족도를 나타냈으며 ‘매년 큰 차이가 없다’, ‘가격은 오르는데 콘텐츠는 유사하다’ 등의 불만족사항이 나타났음

□ 고양시 평화통일공감대 사업의 문제점

- 현재 별개의 조직이라고 할 수 있는 평화미래정책관과 자치행정국 주민자치과에서 평화통일공감대 사업을 나누어서 담당하고 있을 뿐만 아니라 사업의 중복성 문제도 내포하고 있음
- 중앙정부 차원에서 보면, 통일부와 민주평통 조직과 사무가 분리되어 있는 것은 이해할 수 있으나, 지방정부 혹은 기초 자치단체 수준에서는 평화통일공감대 사업을 담당하고 있는 기존 두 부서의 업무를 통합하여 시너지를 내는 방향으로 조직의 재설계 필요
- 또한 자치행정국 주민자치과에서 담당하고 있는 평화통일공감대 사업의 경우, 민주평통을 중심으로 진행하여 사업의 대상이 제한적일 뿐만 아니라 통일정책의 새로운 화두인 ‘평화’의 개념을 반영하지 못함
- 이것은 주민자치과의 시민대상 통일공감대 사업이 1960-70년대 만들어진 법정 관변단체의 지원기능을 수행하기 때문에 공감대 사업 자체가 경직되고 이념적인 색채가 강하기 때문
- 따라서 효과적인 평화통일공감대 사업의 추진체계와 이러한 추진체계에 통일정책의 새로운 흐름인 ‘평화’의 개념을 반영한 새로운 사업 개념트가 필요
- 시의 대표적인 통일공감대 사업인 ‘고양 평화통일문화 예술제’를 포함한 대부분의 평화통일공감대 행사는 일반 시민들의 관심을 끌지 못하고 평화통일 관련 시민단체만 참여

- 통일 분야의 관계자들만 참여하는 고양시 평화통일공감대 사업이 ‘그들만의 리그’ 현상으로부터 벗어나기 위해서는 지금까지 해 왔던 공감대 사업에 대한 비판적 검토 필요
- 구체적으로 시의 통일공감대 사업인 통일 캠프, 학술행사, 체육 대회, 예술제 등 관련 단체를 동원하는 전통적인 행사를 지양하고, 시와 통일 관련 시민단체가 시민들을 찾아가는 적극적이고 창의적인 사업 형태로의 전환 필요¹⁾
- 통일공감대와 관련하여 정책의 목표와 그에 합당한 정책 수단을 설계하기 위해서는 고양시민들의 구체적인 통일 인식에 대한 객관적인 조사가 필수
- 구체적으로 고양 시민을 대상으로 한 연령, 이념, 계층, 세대, 성별에 따른 시민들의 통일인식조사가 선행되지 않으면 효과적인 평화통일공감대 사업의 목표와 설계 구현이 어려움
- 이에 고양시는 고양시정연구원을 중심으로 고양시민을 대상으로 한 통일인식조사를 지방정부 차원에서 최초로 연구해 볼 필요가 있으며, 이에 대한 결과를 평화통일공감대 사업과 정책의 기초자료로 활용 가능

3. 중앙정부 수준에서의 평화통일공감대 사업

□ 민주평통 평화통일공감대 사업

○ 민주평통의 평화통일공감대 사업 특징

- 민주평통의 통일공감대 사업은 크게 국내와 국외 지역회의 및 지역협의회의에서 전개한 사업으로 나눌 수 있음
- 민주평통의 국내의 대표적인 평화통일공감대 사업의 사례로는 ① 평화통일

1) 이를 이탈리아 출신 정치철학자 그람시(Antonio Gramsci)의 표현을 빌리면, 기존 시의 통일공감대 사업은 진자전의 형태로 수행되었다면, 이제부터 시의 통일공감대 사업은 기동전의 형태로 수행될 필요가 있음.

원탁회의 ② 지역남북관계 전문가 네트워크 구성 ③ 통일기원 포항해변 마라톤대회 ④ 2018 주한 외국인 평화통일 스피치 대회 ⑤ 남북장관급 모의회담 ⑥ 평화 관찰사 등이 있음

- 민주평통은 평화통일공감대 사업은 지역사회 및 시민사회단체 등과 다양한 연대협력사업을 추진하고 있음
- 소통을 통하여 합의를 이끌어내는 회의 방식을 지향
- 청소년과 청년 등 미래세대를 대상으로 한 사업을 적극적으로 추진하여 평화통일공감대 형성에 앞장서고 있음

□ 이북5도위원회의 평화통일공감대 사업

○ 이북5도위원회의 평화통일공감대 사업 특징

- 이북5도위원회의 통일공감대 사업의 목표는 실향민을 격려하고 소통과 화합의 도민사회를 구현하기 위한 활동을 하는 것임
- 실향민 1세대의 사망 및 고령화에 따라 이북도민 사회의 구심적 약화 문제를 해결하기 위하여 도민들의 참여를 이끌어내기 위한 대안 모색
- 매년 가을(10월)에 개최되는 ‘이북도민 체육대회’는 전국 이북도민과 북한이탈주민이 참여하는 행사로, 이북5도위원회의 가장 큰 문화 행사
- 향토문화 계승 및 발전을 위한 다양한 지원 및 활동에도 적극 나서고 있음
- 북한이탈주민들과 긴밀한 협조관계 구축 및 정착 지원을 위한 노력
- 이북5도위원회는 속초 ‘실향민 문화축제’를 후원하며 지자체과 함께 하는 공감대 사업을 추진하고 있음

□ 통일부의 평화통일공감대 사업

○ 통일부의 평화통일공감대 사업 특징

- 중앙행정기관의 통일공감대 사업은 대부분 민주평통에서 담당하고, 통일부

는 제한된 범위 내에서 통일공감대 사업을 추진하고 있음

- 최근 통일공감대 사업은 일방적인 지식 전달보다는 소통의 방식을 선호하는 추세로, 특히 ‘문화’가 핵심수단으로 꼽히고 있음
- 문화적 접근을 통한 통일부의 통일공감대 사업에는 철조망으로 만든 ‘통일피아노’와 ‘통일향수’ 등의 프로젝트가 있음
- 한편, 현재 통일정책협력관 ‘정책협력과’가 통일부의 통일공감대 사업 관련 업무를 담당하고 있는데, 특히 문재인 정부의 대표적인 공약사항이자 국정과제로 채택된 ‘통일국민협약’을 홍보하고 추진하는 등의 업무를 수행

〈 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진의 주요내용 〉

주요 내용	세부 내용
통일국민협약	국회 협의·국민 소통 기반 아래 통일국민협약 체결 추진 '22년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반도 구축 민족공동체 통일방안의 계승·발전 모색 병행
통일센터	'22년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터 설치 지역주민 대상 통일교육, 통일전시관, 북한이탈주민 정착 지원 기능 수행
차세대 통일전문가	국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발, 단계적으로 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반 및 역량 강화
통일 교육	범국민 통일교육 거버넌스 구축·운영으로 통일교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의 도출 및 미래세대의 통일인식 제고

〈출처〉 청와대 홈페이지 국정과제 중 ‘평화와 번영의 한반도’ 내용을 참고하여 재구성

- ‘통일국민협약’이란 국민의 참여와 소통을 바탕으로 정권의 변화와 상관없이 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책의 기반을 마련해 가는 일종의 사회협약으로 통일공감대 확산과 통일대비 역량을 강화하는 것을 목표로 함

- 통일국민협약의 추진과정은 ‘협약 제안·협약 체결 추진·협약 이행’의 3단계로 나눌 수 있음
- 국회 협의와 국민 소통의 기반 아래 통일국민협약을 체결할 수 있도록 추진하여 2022년까지 통일국민협약 체결과 이행의 제도적 기반을 구축하는 로드맵을 제시

〈통일국민협약 사업 및 추진 계획〉

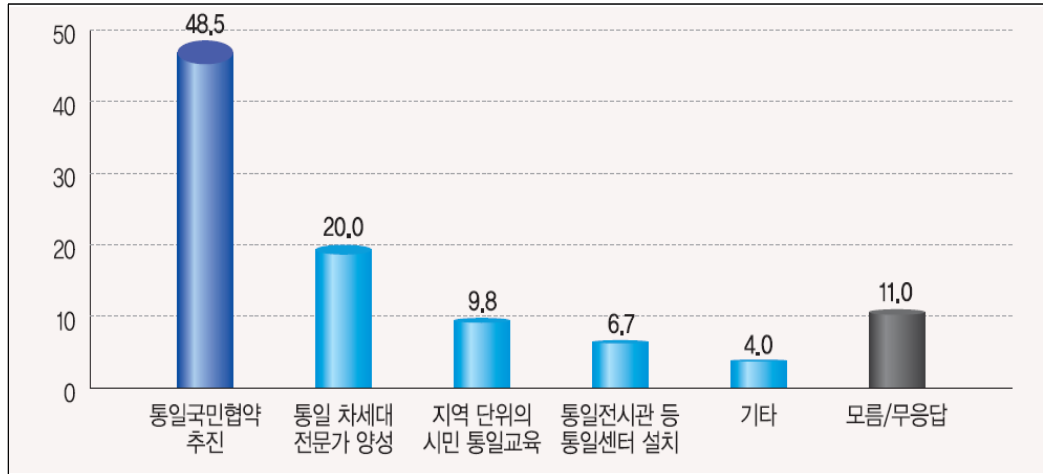


〈출처〉 통일국민협약 홈페이지 (<https://www.unikorea.go.kr/promise/about/introduction/>)

- 현재 범국민대화기구인 ‘평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의’(약칭 통일비전 시민회의)가 구성되어 활동 중
- 통일국민협약 홈페이지 (<https://www.unikorea.go.kr/promise/>)에서 국민들의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 통로를 마련하여 대북정책의 방향과 원칙을 만들어 가고 있음
- 큰 틀에서 국민적 합의의 필요성에 대해서는 이미 어느 정도의 국민적 합의가 이루어진 것으로 보임

〈‘통일공감대 확산을 위하여 우선적으로 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?’ 질문에 대한 응답 결과〉

(단위 : %)



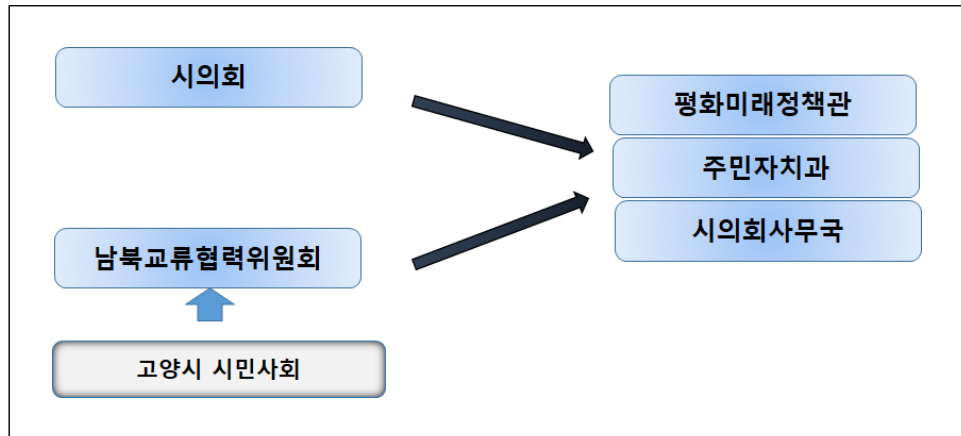
〈출처〉 민주평통, ‘2017 통일여론 2/4분기’, 2017, pp. 65-66.

4. 결론: 하나의 혁신모델 '고양 평화시민협약'

- 고양시의 평화통일공감대 사업의 혁신모델로 ‘고양 평화시민협약’ 제시
- 중앙정부기관에서 추진하는 대표적인 통일공감대 사업인 ‘통일국민협약’은 현재 잘 진행되지 않고 있지만, 지방자치단체인 고양시는 상대적으로 용이하다고 판단
- 그 이유는 지방정부 수준 특히 지역의 발전이 남북관계와 밀접히 연관되어 있는 고양시의 경우 시의회의 야당 의원뿐만 아니라 보수층을 대변하는 지역 리더들도 남북관계의 개선을 바라고 있음
- 따라서 진보와 보수 여·야가 통일정책을 두고 극명하게 대립하고 있는 중앙정부 차원에서 추진되기 어려운 통일국민협약은 고양시에서 이를 선도적으로 추진할 수 있는 여건 구비
- 고양시가 통일부와 민주평통과 협력하여 선도적으로 지자체부터 통일시민협약을 추진할 수 있는 논리와 전략 필요

- 다만, 지방자치단체인 고양시가 추진하는 통일시민협약을 중앙의 통일국민협약과 차별화하기 위해 평화시민협약으로 네이밍을 달리하여 추진
- 평화시민협약 가운데 가장 어려운 부분인 협약제안을 수행할 시의회의 역할이 중요하므로 시 의원들 간에 평화시민협약에 대한 충분한 논의 필요
- 시 의회 뿐만 아니라 고양시 시민사회의 평화시민협약 체결에 대한 의지와 지원이 반드시 필요
- 현실적으로 남남갈등 지형의 상존과 평화시민협약 체결을 제안할 수 있는 중립적 시민사회가 부재한 상황에서 고양시와 시의회의 역할이 중요
- 통일국민협약과 마찬가지로 고양시 평화시민협약은 통일문제의 정쟁화 방지 및 협의에 의한 정책 추진이라는 기본 원칙에 대한 사회적 합의와 약속으로 충분하다는 점에서 협약의 내용은 최소주의적 합의 형식을 통하여 통일문제에 대한 기본적 행위규범이 되어야 할 것임
- 평화시민협약 제안에서 시 의회의 역할이 핵심이었다고 한다면, 제안된 내용을 중심으로 통일시민협약 체결까지 이 업무를 담당할 효과적인 추진체계 구성 중요하며 여기서 시의 역할이 핵심
- 이를 위해 시는 별도의 추진체계를 구성하는 것 보다 시의회 사무국, 시의 평화미래정책관, 주민자치과, 그리고 남북교류협력위원회 등 기존 관련 조직을 활용하는 것이 보다 효과적임
- 연구진이 제시하는 ‘고양 평화시민협약’의 추진체계를 도식화하면 다음과 같음

〈고양 평화시민협약 추진 체계〉



제 1 장 서론

연구배경 제1절

연구목적 제2절

제절 연구배경

- 이 연구는 평화통일공감대 사업을 지금까지 중앙정부 시각에서 벗어나 연구의 초점을 지방정부 수준으로 전환함으로써 고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략을 창출하고자 함
- 통일정책의 타정책의 영역과 비교해 볼 때, 두 가지 기본적인 특징이 있음
- 첫째, 통일정책은 진보진영과 보수진영의 생각이 가장 극명하게 대립되는 정책분야라고 할 수 있음
 - 대북포용정책으로 대변되는 김대중·노무현 정부의 성과는 남북관계를 냉전적 대립 구도에서 화해 협력 구도로 전환한 것이라고 할 수 있음
 - 그러나 동시에 북한의 일방적 행위와 북한정권의 변화 유도 한계로 인한 남북관계 피로감의 누적은 보수정권의 정권 창출에 한 요인이 되기도 하였음
 - 김대중·노무현 정권 이후 등장한 보수 정권은 대북포용정책과는 다른 정책을 사용하였으나, 남북관계는 해결되지 않고 오히려 남북관계는 경색
 - 지난 20년간의 대북정책 역사의 교훈은 정책 실패의 원인을 진보와 보수라는 정치적 방향에서 찾는 것을 지양해야 한다는 것임(조한범 외, 2017:3-4)
 - 이제는 진영논리에서 벗어나 대북·정책 추진의 공과를 성찰적¹⁾으로 검토하고 지속가능한 통일정책의 추진을 위해 국민(중앙정부의 수준)과 시민(지방정부 수준)의 통일공감대를 강화하는 것이 무엇보다 필요한 시점

1) 통일은 분단 체제의 병리 현상을 해소하는 것이다. 내가 분단의 피해자인 동시에 가해자라는 것을 인식하는 과정이다. 이는 분단에 대한 성찰이라고 할 수 있다. 통일이 되면 더 좋아지는 게 아니라 통일 안 하면 내가 죽는 것으로 간주하는 것이라고 할 수 있다. 분단이라는 병에 걸려서, 이 분단이라는 병을 치유하는 과정이 바로 통일이라고 할 수 있다. 이는 굉장히 중요한 철학적 개념이다. 왜냐하면 시민 스스로가 만들어 가는 것이기 때문이다. 정부가 주어지는 과정이 아니라 이제 시민 스스로 통일의 미래를 만들어 가는 것이라고 할 수 있다. 통일에 대한 상도 시민이 만들어 가는 것이고, 통일의 국가주의적 담론으로부터 벗어나는 길이다.(조한범 선임연구위원 자문)

- 왜냐하면 남북관계 개선을 위해서는 남과 북의 관계 개선뿐만 아니라 통일정책을 둘러싼 우리안의 갈등(남남갈등) 역시 해소해야 하기 때문임(안지호, 2017: 17-18)²⁾
- 따라서 통일정책과 관련한 우리 사회의 갈등을 조정하면서 평화통일에 대한 국민들의 공감대가 증진되어야 함
- 이에 이념, 계층, 세대, 성별 모두를 아우르는 통일에 대한 생각을 정리하고 그에 대한 공감대를 형성하는 것은 통일준비에 있어 핵심(전우택 외, 2015)
- 특히 정치화된 통일문제에 대한 통일공감대를 증진하는 것은 쉽지 않으므로 보다 신중한 접근 필요³⁾
- 둘째, 통일정책의 논의가 대부분 중앙정부 차원 중심으로 진행되어 왔음
- 최근 많은 주목을 받고 있는 ‘분권형 대북정책’⁴⁾ 개념 논의는 거꾸로 그동안 통일정책의 중앙집권적 특성을 잘 보여주고 있음
- 연구자의 개념적 유희를 넘어 분권형 대북정책 개념이 현실화되기 위해서는 정책의 기획과 조정자의 권한도 관련 중앙정부 부처인 통일부가 지방정부에게 넘겨야 할 것임
- 이와 함께 지방정부는 정책 기획과 조정 능력을 중앙정부 수준으로 끌어올리지 않으면 안 됨⁵⁾

2) 지속가능한 통일준비는 크게 국민과의 소통이라는 한 축과 남북관계의 개선이라는 두 축으로 구성된다고 볼 수 있다. 국민과의 소통과 남북관계 개선이라는 지속적인 통일준비의 두 주동 요소 또는 두 승수는 서로 연관을 맺고 있을 뿐만 아니라 이 중에서 하나만 작동되지 않으면 지속가능한 통일준비는 항상 어려움에 봉착한다(안지호, 2017: 18).

3) 지금 이야기하는 것보다 통일되는 과정에서 많은 사람들의 의견을 모아가는 과정이 필요하다고 예전에 많이 썼는데, 요즘 보니까 아, 이게 남남갈등이 너무 심각해서 이게(통일공감대) 뭐 잘 안 될 것 같은 느낌이 듭니다. 그래서 원탁회의나 공론화나 이런 게 문서상으로는 그런 말을 할 수 있는데 과연 현실적으로 공론화, 또 원탁회의 이런 자리들이 과연 마련될 수 있을까? 제 개인적인 의견이지만 이것이 굉장히 어렵겠다는 것입니다. (공론화의) 일단 전제는, 한국에서 공감대 형성이라고 해서 어쨌든 그게 고양시로 좁혀더라도 결국 국민 전체의 한 부분일 테니까 약간 비율은 좀 다르겠지만 남남갈등이 굉장히 심각할 것이라는 것을 전제로 해서 시작해야 할 것 같습니다. 제가 강조하는 것은 공론화 사업, 공감대 형성의 출발이 나이브해서는 안 되겠다는 것입니다. 그래서 너무 한쪽 방향으로 일사천리로 추진하는 것보다는 공론화도 좋고, 공감대도 좋고, 의견을 좀 잘 모아가는 과정이 필요하다는 것입니다. 지금 통일 문제가 너무 정치화 되어서 공감대를 모아 가기가 쉽지 않다는 점을 다시 한번 강조합니다(김병로 교수 자문).

4) 분권형 대북정책의 핵심은 중앙-지방-민간, 중앙아-지방, 지방-지방 등 다양한 형태의 협력 거버넌스를 구축하는 것이다. 이러한 협력 거버넌스 과정에서 중앙정부의 역할이 축소된다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 대북통일정책에 대한 정확한 이해와 많은 정보 및 예산을 확보하고 있는 중앙정부 입장에서는 남북관계 제도화 및 지속가능한 대북정책 수립과정에서 기획·조정자 역할을 더욱 강화할 수 있다(신종호, 2018: 4).

- 결국 통일정책의 중앙집권성이라는 주술로 부터의 탈피와 지방정부의 혁신을 통한 역량 강화 없이는 분권형 대북·통일정책은 현실과 유리된 개념적 구호에 불과(안지호, 2019)
- 따라서 이 연구는 현실적인 차원에서 분권형 통일정책이 어떻게 가능하지를 보여주는 일종의 실험적 내지 전위적(avant-garde) 성격을 내포
- 이를 위해 이 연구자는 지금까지 대북·통일정책의 주된 분석단위였던 국가, 중앙정부, 국민에서 추상화의 사다리(the Ladder of Abstraction)를 타고 내려와 지방정부 수준에서 고양시와 고양시민이라는 좀 더 구체적이 대상으로 한정하여 통일 공감대 연구를 수행
- 이렇듯 연구의 분석단위를 중앙정부(국민)에서 지방정부(시민)로 전환하면, 다음과 같은 연구의 이점이 있음
- 첫째, 연구의 분석단위를 낮춤으로써 논의와 분석을 좀 더 구체적으로 할 수 있음
- 특히 연구대상이 국민에서 시민으로 이동함에 따라 시민의 삶(Leben) 또는 생활세계(Lebenswelt) 가운데에서 통일정책을 논의 할 수 있는 공간이 창출
- 둘째, 지금까지 중앙정부 수준에서 논의된 대북·통일정책 논의는 민족적, 이념적 성격이 강하여 주제가 딱딱하고 경직된 특성을 보이고 있음
- 그러나 이제는 시민의 삶 속에서 대북·통일정책의 공감대 논의는 통일의 이념적 논의를 해체(deconstruction), 즉 생활수준에서의 통일 논의와 함께 통일은 개인의 즐거움의 대상, 행복과 연계
- 셋째, 방법론적인 차원에서 분석 단위를 달리한다는 의미는 기존의 대북·통일정책을 바라보던 렌즈를 버리고 새로운 렌즈를 통해 그동안 보지 못했던 차원을 볼 수 있다는 것을 의미⁶⁾

5) 현실적으로 통일부가 기득권인 정책 기획과 조정 기능을 지방정부에 단순히 넘기지는 않을 것이다. 지방정부는 역량 강화와 강화된 역량을 통해 통일부의 정책 기획과 조정능력을 가져와야 한다. 이를 위해 중앙정부의 역량을 뛰어넘는 지방정부의 경쟁력이 필수적이다.

6) 구체적으로 지방정부 차원에서 대북·통일정책을 접근한다는 의미는 구체적이고 실증적인 차원으로의 연구가 가능할 뿐만 아니라 중앙중심의 시각에서 탈피하여 그동안 중앙의 시선에서 볼 수 없는 새로운 현상과 가능성을 드러내게 한다. 구체적으로 현 정부는 국정과제의 하나로 통일국민협약을 제시하고 있으나 중앙수준에서 이념적, 갈등으로 쉽지 않다. 그러나 고양시의 경우 시의 미래발전이 남북관계와 직접적으로 관련되어 있기 때문에 진보와 부수의 시민공감대 형성이 중앙차원보다는 상대적으로 용이할 수 있다. 따라서 이 연구의 정책제언 가운데 하나인 고양시 통일시민협약은 그동안 하향식 대북·통일정책에서 벗어나 상향식 대북·통일정책의 가능성과 방향을

- 특히 세방화(glocalization)⁷⁾의 관점에서 통일문제는 남한과 북한만의 문제가 아니라 동북아의 새로운 질서를 의미하기 때문에 고양시와 동북아시아의 주요 도시들과의 도시공공외교적 차원으로까지 확장

제시하는 선도적 연구이길 바란다.

7) '글로컬라이제이션(glocalization)'이란 세계화를 의미하는 글로벌라이제이션(globalization)과 지역화를 의미하는 로컬라이제이션(localization)의 합성어다. 글로컬라이제이션의 개념은 마케팅 용어에서 기원했는데, 지역적인 것의 세계적 생산과 세계적인 것의 지역화를 표현하는 것으로 쓰인다. 세계적이며 지역적인 것은 서로를 구성하며, 지역적으로 여겨져서 세계적인 것과 균형을 이루는 것 대부분은 초지역적인 과정의 결과다(Chris Barker, 2004).

제2절 연구 목적

1. 연구 목적

- 이 연구는 ‘어떻게 하면 고양시민들의 평화통일공감대를 증진할 수 있을까?’라는 연구문제로는 단순하지만, 실천적인 차원에서는 쉽지 않은 문제(정책적 난제; Wicked Problem)를 제기
 - 실천적인 차원에서 본 연구가 제기하는 문제를 해결하는 것이 쉽지 않은 이유는 지금까지 이 문제와 관련하여 가시적인 성과가 나타나고 있지 않기 때문
- 이에 연구자들은 고양시 평화통일공감대 사업의 현황을 기술·분석한 후 사업의 문제점을 도출하고자 함
- 고양시 평화통일공감대 사업 현황 분석과 함께 고양시민의 통일의식에 대한 기술과 분석도 병행하고자 함
- 고양시의 평화통일공감대 사업의 현황 분석과 함께 연구자들은 평화통일공감대 사업과 관련한 대표적인 중앙행정기관인 민주평통, 이북5도위원회, 그리고 통일부의 대표적인 통일공감대 사업을 기술하고 분석하고자 함
- 연구자들이 중앙정부의 통일공감대 사업 가운데 주목한 부분은 통일부가 중심이 돼서 추진하고 있는 통일국민협약 사업임
 - 연구자들이 현재 중앙정부 차원에서 잘 진행되지 않고 있는 통일국민협약에 주목한 이유는 지방정부 차원, 특히 남북관계와 시의 발전이 밀접하게 관련 있는 고양시의 경우에 통일국민협약 체결과 이행의 가능성이 큼
- 따라서 이 연구는 중앙정부 중심으로 진행되었던 평화통일공감대 사업을 포함한 통일정책의 관점을 지방정부로 전환하여 고양시 평화통일공감대 사업의 혁신과 새로운 논리 그리고 이를 실현할 전략을 마련하는데 연구 목적이 있음

2. 연구방법 : 정치커뮤니케이션과 정책의제설정

- 평화통일공감대는 거시적인 차원에서 정치학의 정치커뮤니케이션과 연관되며, 미시적인 차원에서는 정책학의 정책의제설정론을 통해 분석 가능
- 정치현상을 커뮤니케이션의 과정으로 이해하다고 하면, 사회는 정치라는 공간을 매개로 구성원들 간에 소통하는 구조를 지님
- 정치를 커뮤니케이션 과정으로 해석하면, 결국 민주주의는 집합적 동의에 이르는 과정에서 시민들이 정보를 얻고, 교육되고, 서로 조화를 이루도록 하는 커뮤니케이션의 형태로서 가장 잘 이해될 수 있다고 있음(Hague & Harrop, 2007: 211-212)
- 따라서 민주주의 체제에서 정치는 강제나 노골적인 힘을 통해서라기보다는 타협, 화해, 협상을 통해 갈등을 해소하는 하나의 특별한 수단이라고 할 수 있으며, 이러한 관점에서 볼 때 정치에 대한 해결의 실마리는 권력을 보다 폭넓게 분산시키는 것이 중요
- 또한 권력의 분산은 사회는 갈등에 의해서라기보다는 합의⁸⁾에 의해 특징지어진다는 신념에 토대를 둠
- 달리 표현하면 상존하는 의견의 불일치는 협박과 폭력에 호소하지 않고 해결될 수 있으며, 구체적으로 타협은 어떤 사람을 완전히 만족시키지는 못하지만 어떤 측면에서 양보가 이루어졌다는 것을 의미
- 결국 인간은 정치를 하나의 활동으로 존중하도록 장려되어야 하며, 자신이 속한 공동체의 정치생활에 참여할 각오가 되어 있어야 함(Heywood, 2012, 33-35)

8) 합의라는 단어는 동의를 의미한다. 그러나 합의는 일반적으로 특정한 종류의 동의에 관련된다. 첫째, 합의는 폭넓은 동의를 함축하는데, 폭넓은 동의라는 말은 광범위한 개인 혹은 집단에 의해 수용된다. 둘째, 합의는 엄밀하거나 정확한 동의와는 반대되는 것으로 근본적인 원칙, 또는 기초를 이루는 원칙에 관한 동의를 함축하고 있다. 달리 표현하면, 하나의 합의는 강조할 문제나 세부적인 문제에 대해 의견의 불일치를 허용하고 있다. 합의정치라는 단어는 두 가지 의미에서 사용된다. 절차적 합의는 정당 사이에서 혹은 정부와 중요한 세력 사이에서 협의와 협상을 통해 가까이 결정을 하고자 하는 자세이다. 실질적 합의는 근본적인 정책 목표에 관한 동의 속에 반영되는 둘 또는 더 많은 정당이 가지고 있는 이데올로기적 입장의 부분적 일치이다. 이 사례로 영국에서 1945년 후에 이루어진 사회민주주의적 합의와 독일의 사회시장에 대한 합의를 들 수 있다(Heywood, 2012: 33-35)

- 정책의제설정(policy agenda setting process)은 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 전화시키는 과정을 의미(양승일, 2011: 21)
- 이때 정책문제란 정부가 그 해결을 위하여 심각하게 검토하기로 결정한 문제를 뜻하므로 정책의제설정을 다르게 표현하면, 정부가 사회문제를 정책적으로 해결하기 위해서 심각하게 검토하기로 결정하는 행위 또는 과정을 의미(정정길 외, 2011: 283-289)
- 일반적으로 정책의제설정 과정은 사회적 쟁점 → 공중의제 → 정부의제의 순으로 진행
- 일반 대중에게 관심을 끌지만, 문제해결에 대한 합의가 어려워 논쟁의 대상이 되는 문제를 사회적 쟁점이라고 함
- 사회문제가 사회적 쟁점으로 넘어가기 위해서는 잠재된 갈등 세력이 공론의장으로 출현하도록 만드는 점화장치 또는 촉발장치(triggering device)가 필요
- 사회적 쟁점은 일반대중의 관심과 주의를 받을 만한 가치를 지니고 있으며 정부가 개입하여 문제를 해결하는 것이 정당하다고 인정되는 사회문제를 의미함
- 정부의제는 정부의 공식적인 의사결정에서 문제해결을 위해 심각하게 고려하기로 명백히 밝힌 문제를 의미하며, 모든 의제가 정부의제로 채택되는 것은 아니다. 공중의제가 정부의제로 변환하기 위해서는 이슈확산전략(issue expansion strategy)이 필요(정정길 외, 2011: 283-289)

제 2 장

고양시 통일공감대 사업

고양시 통일공감대 사업 현황 제1절

고양시 통일공감대 사업의 문제점 제2절

제1절 고양시 통일공감대 사업 현황

1. 평화미래정책관의 통일공감대 사업

- 고양시는 민선 7기 핵심 정책 및 시장의 공약사항을 추진하기 위하여 2018년 조직 개편을 실시

[그림2-1] 고양시 조직도 일부



〈출처〉 고양시청 홈페이지 (<http://www.goyang.go.kr>)

- 고양시는 민선7기 핵심 정책 및 시장의 공약사항을 추진하기 위하여 2018년 시장 직속의 보좌 기관인 ‘평화미래정책관’을 신설
 - 평화미래정책관은 평화협력·평화기반·미래비전·자치분권·인권 등의 5개의 팀으로 구성
 - 평화미래정책관은 평화통일공감대 사업은 물론 평화경제, 통일교육, 남북교류협력 사업과 관련된 업무를 총괄하는 기능을 수행
 - 또한 한반도 평화체제 구축에 발맞춰 통일경제특구 유치를 통해 남북경협을 전진 기지 및 자족도시 기회를 확보하고, 통일교육, 북한이탈주민 정착지원, 남북경협 관련 기업유치, 평화경제특구 등의 사업을 담당
- 현재 평화미래정책관의 통일공감대와 관련한 주요 사업은 ① 북한이탈청소년과 함께하는 우리가 꿈꾸는 통일이야기 ② 고양 평화통일문화예술제 ③ 고양 평화 예술제 ④ 평화통일교육전시관 교육프로그램 등이 있음

1) 북한이탈청소년과 함께하는 우리가 꿈꾸는 통일이야기

- ‘북한이탈청소년과 함께하는 우리가 꿈꾸는 통일이야기’는 고양시 청소년을 대상으로 북한이탈청소년과 함께하는 원탁토론회를 개최하는 한편 역사 문화유산 현장체험 프로그램 진행으로 구성
- 이 사업은 공모사업으로 진행하여 고양시 관내 평화통일 및 북한이탈주민의 사회 정착을 위한 다양한 활동을 하고 있는 비영리법인 또는 단체를 중심으로 진행

2) 고양 평화통일문화예술제

- 고양평화통일문화예술제는 대표적인 고양시의 통일공감대 행사로 올해는 3월 23일부터 8일 동안 음악제, 영화제, 전시회, 통일교육, 포럼 등의 형식을 통해 고양시민과 함께 평화와 통일에 대한 공감대 사업을 진행하였음
- 다양한 프로그램 가운데서도 2018년 12월에 가장 먼저 고양 평화통일 문화예술제의 일환인 ‘평화통일 도전골든벨’ 퀴즈 행사가 정발고등학교에서 개최

- KBS ‘도전골든벨’ 프로그램의 방식으로 100명의 참가자들이 참여하여 최후 1팀이 남을 때까지 평화통일 관련 퀴즈를 진행
- 또한 2019년 3월 23일 일산서구청 대강당에서 ‘한반도 평화시대, 고양시 무엇을 할 것인가’를 주제로 포럼 및 프레젠테이션(PT) 대회 개최되었음.
- 특히 청소년 대표로 참석한 고양외고 학생이 고양시에 제안한 평화와 통일을 위한 다양한 정책방안은 청중의 박수갈채를 받기도 했음
- ‘남과 북, 친구가 되다—북한 놀이문화로 만드는 평화통일 사회적 분위기 조성’이라는 주제로 북한 놀이문화인 ‘사사끼(44A)’를 이용해 남과 북이 서로 함께할 수 있는 방안을 발표한 팀이 우승
- 이외에도 3월 26일 덕양구청에서 통일교육과 30일 일산문화공원에서 음악회, 영화제, 전시회 행사가 다채롭게 진행

3) 고양 평화 예술제

- 고양평화예술제는 ‘한반도 평화의 시작, 하나되는 고양’이라는 주제로 고양아람누리 아람극장(1,800석)에서 2019년 10월 11일 개최 예정
- 예술 공연을 통해 고양시민들과 북한이탈주민의 평화에 대한 공감대를 형성하는 목적으로 이 행사가 마련되었음
- 이외에도 시민을 대상으로 한 평화통일공감대 확산 운동뿐만 한반도 평화통일 시대를 대비하여 고양을 남북의 표준을 세우는 시범도시¹⁾로 만들기 위한 다양한 공감대 사업을 추진
- 또한 (사)한국문화가치연구협회가 개최한 한국문화가치대상에서 남북문화교류 활성화 분야의 높은 평가를 받아 우수상을 수상하는 성과가 있었음²⁾

1) 한반도 평화통일 시대가 열리면 남북의 교육, 건축, 교통, 환경, 스포츠 등 사회 전 분야에 적용 가능한 표준을 미리 만들어 써 보자는 것이 ‘남북표준도시’의 취지다.

2) 한국문화가치연구협회가 전국 17개 광역지방자치단체와 226개 기초 지방자치단체를 대상으로 민선 7기 문화 정책 공약 지표와 이행실태를 점검하여 선정하였다.

4) 평화통일교육전시관 교육프로그램

- 평화통일교육전시관 교육프로그램 사업은 관내 초등학교 전 학년을 대상으로 하는 대표적인 통일공감대형성과 통일교육을 결합한 행사라고 할 수 있음
- 시의 평화통일교육전시관³⁾ 내 교육장을 활용하여 다양한 체험교육 프로그램을 운영하여 관내 청소년들의 평화통일 의식 제고 및 교육전시관 운영 활성화를 목표로 하고 있음
- 특히 애니메이션을 포함한 다양한 미디어 매체를 활용한 평화통일 교육과 전통놀이 및 통일놀이 교구재를 활용한 체험활동 교육이 주를 이루고 있음

2. 자치행정국 주민자치과의 통일공감대 사업

- 신설된 평화미래정책관 이외에 자치행정국의 주민자치과에서 시민을 대상으로 한 통일공감대 사업을 진행
 - 주민자치과는 민주평통, 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 대한적십자사 등과 관련되는 전통적인 법정 관변단체와 관련된 협업사무를 수행
 - 평화통일공감대 사업과 관련하여 평화미래정책관실이 주로 통일부의 업무와 관련되어 있다고 한다면, 주민자치과는 민주평통과 연관
- 주민자치과의 대표적인 통일공감대 사업으로 ① 민주평통 통일역량강화 워크숍 ② 고양시 청소년 통일캠프 및 토론회 ③ 2019년 민주평통 활동보고회 ④ 고양평화통일특별시 통화통일 아카데미 ⑤ 민주평통 고양시협의회 출범식 등이 있음

1) 자문위원 통일역량강화 워크숍

- 민주평통 자문위원 통일역량강화 워크숍은 고양시 민주평통 자문위원 40명을 대상으로 자문위원의 통일역량강화를 위해 매년 워크숍 개최

3) 고양평화통일교육전시관은 고양꽃전시관 1층에 있으며, 평화통일로 가는 길을 주제로 평화통일로 가는 길, 통일의 꿈, 평화의 마을, 나만의 통일미래 여행기, 평화, 생명, 희망의 땅 을 영상, 노벨평화상 수상자 그래픽 전시, 리더들의 평화통일 메시지 등 총8개의 전시물로 구성

- 워크숍 사업은 통일 분야의 전문 강사를 초청하여 민주평통 자문위원을 대상으로 통일교육을 실시하여 통일교육 및 소통과 화합, 통합의 시간을 마련하기 위한 목적에서 기획되었음
- 또한 워크숍을 통해 민주평통 자문위원간 소통과 화합의 분위기를 조성하는 한편 협업적 네트워크 구축하는데 이 사업의 취지가 있음

2) 고양시 청소년 통일캠프 및 토론회

- 고양시 청소년 통일캠프 및 토론회는 민주평통과 관내 고등학생 80여명이 매년 참가하는 주민자치과의 대표적인 사업
- 이외에도 병영 체험, 통일 안보 영상물 시청 및 특강, 군부대 견학 등의 세부 프로그램이 있음
- 고양시 청소년 통일캠프는 체험형 교육을 통해 통일에 대한 소통과 안보의식을 고취하는 데 목적이 있음

3) 민주평통 활동보고회

- 민주평통 활동보고회에는 약 300여명에 달하는 고양시 민주평통 자문위원이 참석하여 당해 사업추진 성과 및 활동보고를 하는데 목적이 있음
- 또한 자체 보고회를 개최함으로써 자문위원간의 정보를 공유하고 협의회 운영에 관한 협력과 친목도모를 강화하는 목적도 있음

4) 고양평화통일특별시 평화통일 아카데미

- 주민자치과는 민주평통과 함께하는 사업으로 평화통일 아카데미를 매년 개최
 - 평화통일 아카데미에는 민주평통 자문위원, 고양시민 등 60여명 정도가 참여
 - 평화통일 아카데미에서 운영 중인 통일리더 양성 교육과정에는 통일관련 전문가들이 민주평통 자문위원과 시민을 대상으로 북한실상, 국제정세, 통일 공감 강연을 제공하고 있으며, 통일리더 양성 교육과정을 통해 고양시의 지역 통일리더를 양성

5) 민주평통 고양시협의회 출범식

- 민주평통 자문위원의 임기가 2년인 관계로 2년에 한 번씩 주민자치과에서는 민주평통 고양시협의회 출범식을 진행
- 신임 자문위원들을 대상으로 민주평통의 기능과 역할에 대한 학습기회를 제공하는 한편 자문위원으로서의 소양과 활용 역량을 증진하는 것을 목표로 함

3. 교육문화국 체육정책과

- 평화미래정책관과 자치행정국의 주민자치과가 시민대상 평화통일공감대 사업을 담당하는 핵심 부서라고 할 수 있으나, 다른 부서에서도 관련 사업을 수행
- 시민을 대상으로 마라톤 대회를 개최하고 있는 교육문화국 체육정책과는 마라톤 대회에 평화의 개념을 접목하여 통일공감대 사업을 추진
- 경기도육상연맹과 협의하고 경기마라톤대회를 벤치마킹하는 등 다른 지자체의 유사한 행사를 면밀히 검토·분석하여 2019년 처음으로 ‘고양시 평화마라톤 대회’를 개최

1) 4.27남북정상회담 기념 ‘2019고양시 평화마라톤대회’

- ‘온가족이 함께하는 4.27남북정상회담 기념 2019고양시 평화마라톤대회’라는 이름으로 4월 27일 고양종합운동장에서 평화마라톤대회가 개최
 - 올해 처음으로 열리는 행사임에도 불구하고 가족, 연인, 마라톤 동호회 등 3,600여 명의 고양시민이 참가⁴⁾하여 관심을 보임
 - 고양국제꽃박람회가 열리고 있는 일산호수공원 인근 도로(호수로) 등을 따라 달리는 5km와 10km의 두 가지 코스로 나누어 대회 진행

4) “함께 달려가자, 평화의 세상으로”, 「고양신문」 (<http://mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=50679>), 2019년 4월 29일자.

[그림 2-2] 2019 고양시 평화마라톤 대회 코스



〈출처〉 2019고양시평화마라톤 대회 홈페이지 (<https://gyrun.net/>)

- 2019 평화마라톤대회는 4.27남북정상회담 기념 및 남북통일을 기원하는 고양시 민의 화합의 장을 만들었다는 평가를 받으며 ‘평화의 시작, 미래의 중심’ 고양시의 대표적인 평화공감대 사업의 하나로 자리매김하기를 기대

[그림 2-3] 2019 고양시 평화마라톤 대회 모습



<출처> 2019고양시평화마라톤 대회 홈페이지 (<https://gyrun.net/>)

4. (재단법인) 고양국제꽃박람회

- 매년 봄마다 호수공원에서 개최되는 ‘고양국제꽃박람회’는 고양시민은 물론 전 국민의 사랑을 받으며 고양시의 대표적인 지역축제 중에 하나
- － 고양국제꽃박람회는 국내에서 유일하게 지속적으로 개최되는 화훼산업무역박람회로 일반인이 화훼전시를 관람하고 꽃을 주제로 한 다양한 이벤트를 경험할 수 있는 축제
- － 우리나라 최대 규모의 꽃 축제이자 대표적인 국제 화훼 박람회로 성장하며 다른 지자체의 벤치마킹의 대상이 되고 있음
- 1999년 1월 고양시 산하 재단법인 ‘고양국제꽃박람회’가 출범하여 정부의 평화 번영 정책과 고양시의 시정 슬로건에 맞추어 다양한 사업을 추진
- － 고양국제꽃박람회는 1997년부터 2012년까지 3년마다 한 번씩 개최되었고, 2013년부터는 꽃 전시와 꽃박람회를 통합하여 ‘고양국제꽃박람회’라는 명칭으로 매년 개최하고 있음

[그림 2-4] 고양국제꽃박람회 모습



〈출처〉 고양국제꽃박람회 홈페이지 (<https://www.flower.or.kr/main/main.php>)

- 13회째를 맞이하는 2019국제꽃박람회는 4월 26일부터 5월 12일까지 17일 동안 개최되었음
- 특히 올해는 일산 호수공원과 원당 화훼단지에서 처음으로 이원화 행사를 실시하고 화훼 농가의 참여를 대폭 확대하여 생산자와 소비자를 연결하는 등 상생 발전의 기폭제 역할도 수행
- ‘평화의 시작 미래의 중심 고양’이라는 주제 아래 세계 35개국 388여 개의 화훼 관련 기관, 단체, 업체가 참가하여 47만 명의 관람객을 유치⁵⁾
- 다양한 프로그램을 선보인 가운데 공모를 통해 뽑은 고양시민 100팀(총 339명)이 정원 디자인부터 연출까지 직접 참여하여 만든 ‘고양시민 가든쇼’가 시민 참여 프로그램의 모범적인 사례로 평가 받았음
- 통일공감대와 관련하여 꽃박람회에서는 평화를 주제로 꽃으로 피어난 한반도 금수강산 '한라에서 백두까지', 대한민국의 찬란한 미래 비전을 표현한 '한반도 미래 정원', 바다 속 꽃길 여행 '평화의 바다 정원', 대륙별 꽃 시장을 연출한 '월드 플라워 마켓', DMZ 식물을 만날 수 있는 '한반도 자생화 정원' 등 다양한 테마별 정원이 마련

5) “고양국제꽃박람회 47만 관람객 다녀가 1249억 경제적 효과”, 『경기신문』 (<http://www.kgnews.co.kr>), 2019년 5월 13일자.

- (재)고양국제꽃박람회가 성과 조사를 의뢰하였고, (주)한국지역정책개발원이 조사를 실시하였음⁶⁾
- 이번 박람회 개최로 인한 경제적 효과는 생산유발액 839억 원, 부가가치유발액 409억 원, 세수유발효과 18억 원, 취업 유발 효과는 2,243명으로 총 1,266억 원에 달할 것으로 추산

[표 2-1] 2019 고양국제꽃박람회 호수공원 방문객의 전반적인 만족도

구분	빈도	평균(%)	표준편차(%)
행사내용, 음식, 홍보, 안전 등을 모두 고려 때, 전반적 만족	1,001	4.97	1.215
박람회 참여에 소요한 시간, 비용 등을 고려할 때, 기대한 것에 비해 전반적 만족도	998	5.06	1.194
박람회에 계속 참여할 의향 있음	1,001	5.19	1.225
주변 사람들에게 추천할 의향이 있음	999	5.25	1.238

※ 전체 응답자는 1,001명이며, 두 번째(3명), 세 번째(2명) 질문의 무응답 제외

〈출처〉 “2019 고양국제꽃박람회 성과분석 보고서”, 2019, p. 116.

6) 한국지역정책개발원은 2019년 4월 26일부터 5월 12일까지 17일간 ‘2019 고양국제꽃박람회’ 호수공원 행사장과 호수공원 행사장 근처 상가, 원당화훼단지 일원에서 참가업체 및 관람객을 대상으로 경영·경제성 설문 및 관람객 설문을 실시하였음. 정확한 표본은 아래와 같음

1. 표본크기(유효표본)

- 경영·경제성 설문 : 총 210개
- 박람회 참가업체 : 131개
- 박람회장 근처 상가 : 79개
- 『2019고양국제꽃박람회』관람객 설문 : 총 1,202개
- 호수공원 1,001명
- 원당화훼단지 114명
- 원당화훼단지 농가 12명
- 원당화훼단지 고양 플라워 비즈니스페어 참가자 65명
- 원당화훼단지 전시참가업체 10명

- 한국지역정책개발원의 ‘2019고양국제꽃박람회’ 호수공원 방문객 분석에 따르면⁷⁾ 전시 작품 만족도, 전시 작품 수준, 공연의 다양성 등에 대하여 만족도를 나타냈으며⁸⁾, 전반적인 만족도 부분에서는 주변인 추천 의향, 향후 방문 의향 순으로 높은 만족도를 보임⁹⁾
- 그러나 ‘매년 큰 차이가 없다’, ‘가격은 오르는데 콘텐츠는 유사하다’ 등의 관람객의 불만족 사항도 있었음¹⁰⁾

[표 2-2] 2019 고양국제꽃박람회 호수공원 방문객의 가장 인상적인 전시관 (1순위)

순위	항목	빈도	비율 (%)
1	세계화훼교류관 I (천지에서 본 유라시아)	347	17.4
2	튤립 정원	333	16.7
3	세계화훼교류관 I (입체화훼장식 Planet 9)	247	12.4
4	주제광장 (한라에서 백두까지)	176	8.8
5	꽃전시관 전면광장(미래의 중심 고양)	146	7.3
6	희귀 이색 식물관	124	6.4
7	세계화훼교류관 I (아시아 파빌리온)	115	5.8
8	세계화훼교류관 I (Eflower Moments2019)	114	5.7
9	메타서라이아길(평화의 바다 정원)	92	4.6
10	화훼·문화 체험	44	2.2

※ 무응답 1명 제외

〈출처〉 “2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서”, 2019, pp. 67-68.

7) 호수공원 1001명, 원당화훼단지 관련 조사대상자 201명을 대상으로 설문조사를 실시하였으나 본 보고서에서는 호수공원 방문객 분석 결과만 인용하도록 함

8) ㈜한국지역정책개발원, “2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서”, 2019, p. 94.

9) ㈜한국지역정책개발원, “2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서”, 2019, p. 116.

10) ㈜한국지역정책개발원, “2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서”, 2019, p.128.

- 한편 호수공원 방문객이 뽑은 가장 인상적인 전시관을 1순위, 2순위로 나누어 질문한 내용을 종합하여 살펴보면, ‘세계화훼교류관 I (천지에서 본 유라시아)’ 17.4%, ‘튤립정원’ 16.7%, ‘세계화훼교류관 I (입체화훼장식 Planet 9)’ 12.4%, ‘주제광장(한라에서 백두까지)’ 8.8%, ‘꽃전시관 전면광장(미래의 중심 고양)’ 7.3%, ‘희귀 이색 식물관’ 6.2% 등의 순으로 나타남
- 남북 정상회담에 이어 북미 정상회담까지 이어지면 그 어느 때보다 남북 관계에 훈풍이 불었고, 특히 ‘주제광장(한라에서 백두까지)’ 전시관은 방문객들이 꼽은 인상적인 전시관 4위에 올랐음에도 불구하고 2019고양국제꽃박람회에서 남북 관련 프로그램이 적었던 것은 아쉬움으로 남음

[그림 2-5] 2019 고양국제꽃박람회 모습



〈출처〉 고양국제꽃박람회 홈페이지 (<https://www.flower.or.kr/main/main.php>)

- 그런가 하면 (재)고양국제꽃박람회 자체에서도 남북한 우리 민족 터전에서 자라는 꽃과 식물들의 전시를 통해 한민족의 소중한 유전자원의 보호·교류·발전에 대한 관심과 필요성이 지속적으로 제기되고 있음

- 우수한 화훼류와 식물들의 판로 및 수출 개척·연구 등 많은 과제들이 산적해 있으며 이 과제들을 위해 물적, 인적 전시 및 교류 협력이 활발히 이루어져야 한다는 입장
- 특히 고양시는 화훼·채소·축산 등의 분야에서 선도적 기술과 입지를 확보하고 있고, 남북 교류 협력 시 개성 등 1일 생활권이 가능하다는 지리적·환경적 이점을 가지고 있다고 판단
- 고양국제꽃박람회는 ① 우리민족전시관 설치 운영 ② 북측 화훼 전문가 초청 및 학술세미나 개최 ③ 개성공단 꽃길·꽃마을 조성 사업 ④ 개성공단, DMZ 등 스페셜 고양국제꽃박람회 개최 등의 남북한 화훼류 전시 및 교류 협력 사업 세부 추진 계획을 가지고 있음
- 그 중에서도 우리민족 전시관 설치운영사업, 북한 화훼전문가 초청 및 학술세미나는 현 시점부터 지속적으로 추진 가능한 사업이라고 판단
- 단, 정부와 고양시의 방향, 북측의 접촉 파트너 및 예산 등이 고려되어야 할 사안이라고 고려됨
- 정부 정책, UN 대북 제재 완화, 북측 파트너, 협력 기금, 국내외 법적·제도적 타당성 등을 종합적으로 고려하여 방향을 설정하고 추진하고 있음
- 그러나 민감한 남북 관계에 영향을 받으며, 여러 차례 사업이 추진되다가 중단되기를 반복하며 어려움 겪고 있는 상황으로 남북 관련 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 여건 마련이 선행되어야 할 것으로 보임

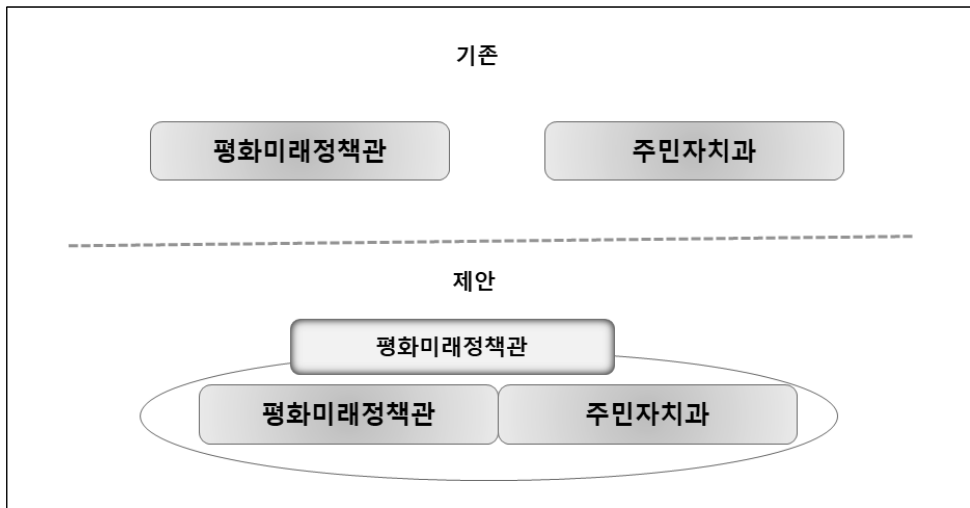
제2절 고양시 통일공감대 사업의 문제점

1. 조직 차원에서 문제점

- 시는 2018년 조직개편을 통해 평화미래정책관을 신설하여 평화경제, 인권, 남북 교류협력은 물론 통일교육과 통일공감대 사업을 담당케 하고 있으나, 통일공감대 사업은 자치행정국 주민자치과에서도 진행
- 따라서 현재 별개의 두 조직이라고 할 수 있는 평화미래정책관과 자치행정국 주민자치과에서 평화통일공감대 사업을 나누어서 담당하고 있을 뿐만 아니라 사업의 중복성 문제도 내포
- 이러한 현상은 전통적으로 주민자치과에서 민주평통 관련 업무를 담당한 것과 관련이 있음
- 중앙정부 차원에서 보면, 통일부와 민주평통 조직과 사무가 분리 되어 있는 것은 이해할 수 있으나, 지방정부 혹은 기초 자치단체 수준에서는 기존의 평화통일공감대 사업을 담당하고 있는 부서의 업무를 통합하여 시너지를 내는 방향으로 조직의 재설계 필요
- 또한 자치행정국 주민자치과에서 담당하고 있는 통일공감대 사업의 경우 민주평통을 중심으로 진행하여 사업의 대상이 제한적일 뿐만 아니라 통일정책의 새로운 화두인 ‘평화’ 개념을 반영하지 못함
- 이는 주민자치과의 시민대상 통일공감대 사업이 60-70년대 만들어진 법정 관변 단체의 지원기능을 수행하다 보니 공감대 사업 자체가 경직되고 이념적인 색채가 강하기 때문으로 판단

- 현재 고양시의 통일공감대 사업 관련 부서와 연구진이 제안하는 통합안을 도식화 하면 다음과 같음

[그림 2-6] 고양시 통일공감대 사업 관련 부서의 통합안



- 효과적인 평화통일공감대 사업의 추진체계와 이러한 추진체계에 통일정책의 새로운 흐름인 ‘평화’ 개념을 반영하는 새로운 사업 콘셉트 필요
- 시의 통일공감대 업무를 효과적으로 추진하기 위해서 주민자치과의 민주평통의 담당기능을 평화미래정책관에서 통합해서 운영하는 것이 바람직하다는 판단
- 평화미래정책관실은 통일공감대 사업을 전체적으로 기획·조정하는 역할을 해야 할 필요가 있음
- 따라서 주민자치과의 공감대 사업뿐만 아니라 시민 대상 고양시의 가장 큰 행사이자 축제인 고양국제꽃박람회와도 유기적인 협업의 촉진자 역할을 수행 할 필요가 있음
- 이러한 평화미래정책관실의 생산적인 기획과 조정 기능을 통해 평화통일공감대 사업으로 전략적으로 설계하고 집행하는 것이 가능할 뿐만 아니라 이를 통해 시정의 칸막이를 탈피할 수 있는 혁신조직 구현이 가능할 것임¹¹⁾

2. 시민대상 통일공감대 사업 기본 콘셉트의 전환 필요

- 시에서 진행하는 대표적인 통일공감대 사업인 ‘고양 평화통일문화예술제’의 평화 미래정책관의 결과보고서에도 잘 나와 있듯이 일반시민들의 관심을 끌지 못하여 평화통일 관련 시민단체만 참여¹²⁾
- 관계자들만 참여하는 고양시 통일공감대 사업의 ‘그들만의 리그’ 현상으로부터 벗어나기 위해서는 지금까지 해 왔던 공감대 사업에 대한 비판적 검토 필요
- 구체적으로 시의 공감대 사업이 캠프, 학술행사, 체육대회 등 대규모 행사를 시와 관련 단체들이 진행하는 것이 대부분이나, 이렇게 시와 평화통일 관련 시민단체들이 대규모 장소를 선정하여 시민을 참여 혹은 동원하는 전통적 공감대 행사를 지양하고, 시와 평화통일 관련 시민단체가 시민들을 찾아가는 적극적이고 기존의 행사와는 비교하여 작은 행사 중심의 공감대 사업 형태로 전환 필요

[그림 2-7] 고양형 평화통일공감대 사업의 방향과 콘셉트¹³⁾

- 중앙정부, 지방정부를 비롯해서 많은 정부기관에서 통일공감대와 관련하여 세미나, 워크숍을 진행하고 있지만 지식전달 수준에 그치고 있음
- 모든 정보를 인터넷을 포함한 다양한 매체를 통해 받을 수 있는 오늘날 통일부, 통일교육원에서 수행하는 워크숍, 세미나 등 일방향적인 소통을 하는 공감대 사업은 지양
- 오늘날은 공감의 시대이므로 공감을 이끌어내는 핵심수단은 문화임
- 효과적인 통일공감대 사업을 위해서는 문화의 질을 높여야 함
- 통일부에서 녹슨 철조망을 뜯어서 연주한 ‘통일피아노’ 행사, 실향민 5명의 고향에 대한 추억을 전문 조향사가 듣고 5가지의 향수를 만든 ‘통일향수’와 같은 것이 최근 통일부 공감대 사업의 대표 아이টে임

11) 시민대상 행사는 평화미래정책관실 뿐만 아니라 체육과 예술 관련 부서들이 함께 논의하여 치밀한 종합계획 필요

12) 2019 고양평화통일문화예술제 결과보고, 평화미래정책관

13) 통일부 김난영 홍보담당관 자문회의 내용 정리

- 통일공감대의 핵심은 다양한 문화 콘텐츠를 통해 사람에게 울림을 주는 것이기 때문에 정책적 상상력과 공감능력이 중요

3. 고양시민 통일인식에 대한 객관적 자료 수집과 분석 필요

- 통일공감대와 관련하여 정책의 목표와 그에 합당한 정책수단을 설계하기 위해 고양시민들의 구체적인 통일인식에 대한 객관적인 조사가 필수
- 구체적으로 고양시민을 대상으로 한 연령, 이념, 계층, 세대, 성별에 따른 시민들의 통일에 대한 인식 조사가 선행되지 않으면 효과적인 통일공감대 사업의 목표와 설계 구현이 어려움.
- 이를 위해 고양시는 시민을 대상으로 과학적이고 객관적인 통일의식 조사 필요
- 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 시작한 통일의식조사¹⁴⁾는 통일, 북한을 바라보는 관점, 대북정책, 북한이탈주민, 국제환경, 사회의식 등에 국민의식을 파악하여 분석함으로써 효율적인 통일정책의 중요한 자료가 되며 정책 수립과 실행에 필요한 기초 자료를 축적
- 이에 고양시는 고양시정연구원을 중심으로 고양시민을 대상으로 한 통일의식 조사를 지방정부 차원에서 최초로 연구 해 볼 필요가 있으며, 이에 대한 결과를 통일공감대 관련 시정의 기초 자료로 활용할 수 있을 것임
- 서울대학교 통일평화연구원은 고양시정연구원과 2020년부터 중앙 수준뿐만 아니라 지방 수준에서 통일의식 조사를 같이 추진하겠다는 의향
- 이에 고양시정연구원은 서울대학교 통일평화연구원과의 ‘고양시 통일의식 조사’ 등의 연구협업에 대해 내부 의견을 검토하고 있음

14) 통일의식조사는 전국 16개 시도에 거주하고 있는 만9세 이상 65세 이하 성인 남녀 1,200명을 다단계무작위추출법으로 표집하여 구조화된 질문지를 사용하여 1:1 개별면접조사 방법으로 실시된다. 설문지의 내용은 통일에 대한 인식, 대북 인식, 대북정책에 대한 평가, 북한이탈주민에 대한 인식, 주변국과의 관계인식 등 총 다섯 분야로 구성된다. 특히 매년 조사에서 설문항의 구성 용어, 서술 등을 그대로 유지함으로써 최대한 데이터의 신뢰성을 확보하고 시계열 분석에서 통계기술적 오류를 최소화하고자 하였다

제 3 장

중앙정부의 통일공감대 사업의 중층기술

민주평통의 통일공감대 사업 제1절

이북5도위원회의 통일공감대 사업 제2절

통일부의 통일공감대 사업 제3절

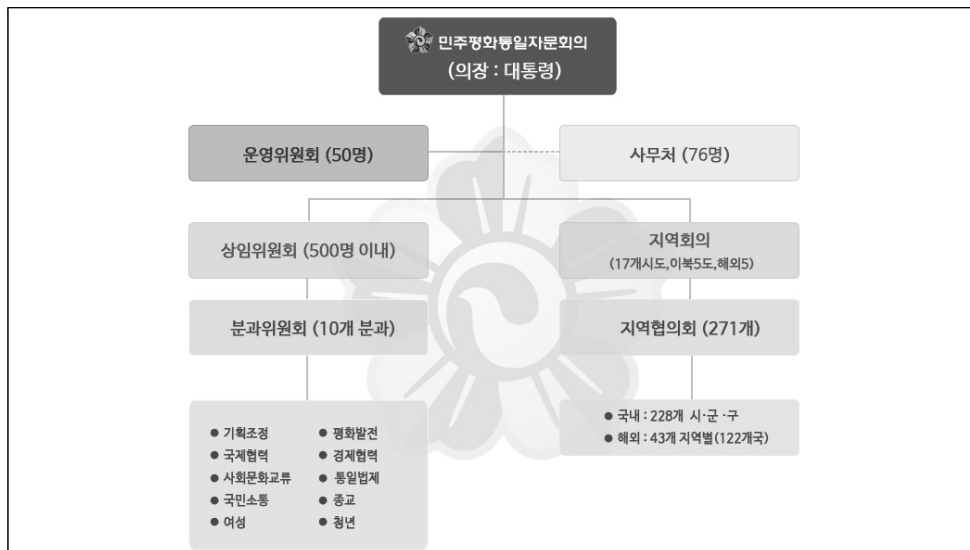
제1절 민주평통의 통일공감대 사업

1. 민주평통의 구성 및 역할

1) 민주평통의 구성

- 통일 정책 전반에 대해 대통령에게 자문·건의 기능의 수행을 위하여 헌법에 따라 설치된 대통령 자문 기구¹⁾
- 1981년 평화통일자문회의법에 따라 평화통일정책자문회의라는 헌법기관으로 창설되었고 1987년 현재 명칭 ‘민주평화통일자문회의(이하 민주평통)’으로 변경

[그림 3-1] 민주평통 조직 구성

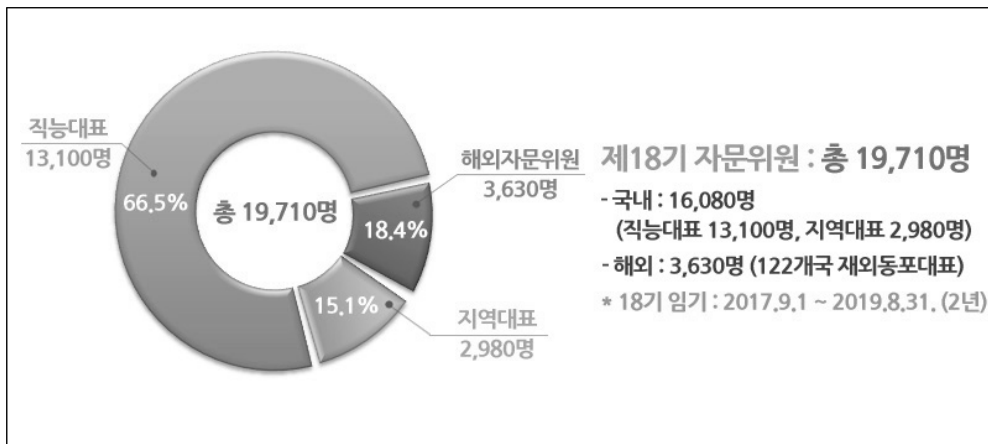


<출처> 민주평통 홈페이지 (<http://www.nuac.go.kr>)

1) 설치근거: 헌법 제92조 "평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다"

- 의장은 대통령이 되고, 운영위원회는 50명·상임위원회는 500명 이내 임명
- 국내·외의 대표성을 갖는 2만여 명의 자문위원은 지역·정파·세대 등을 초월한 다양한 계층이 통일운동에 참여토록 하는 기반과 역량을 갖추고 있음
- 자문위원은 국민의 통일의지를 성실히 대변하여 대통령에게 건의하고 자문에 응할 수 있는 인사들로 구성
- (2019년 5월 현재) 제18기 자문위원은 국내외 19,710여명이 활동
- 자문위원의 임기는 2년으로 무보수·명예직
- 각계각층의 다양한 통일여론을 수렴하고 정책 자문건의에 반영

[그림 3-2] 제18기 자문위원 위촉현황

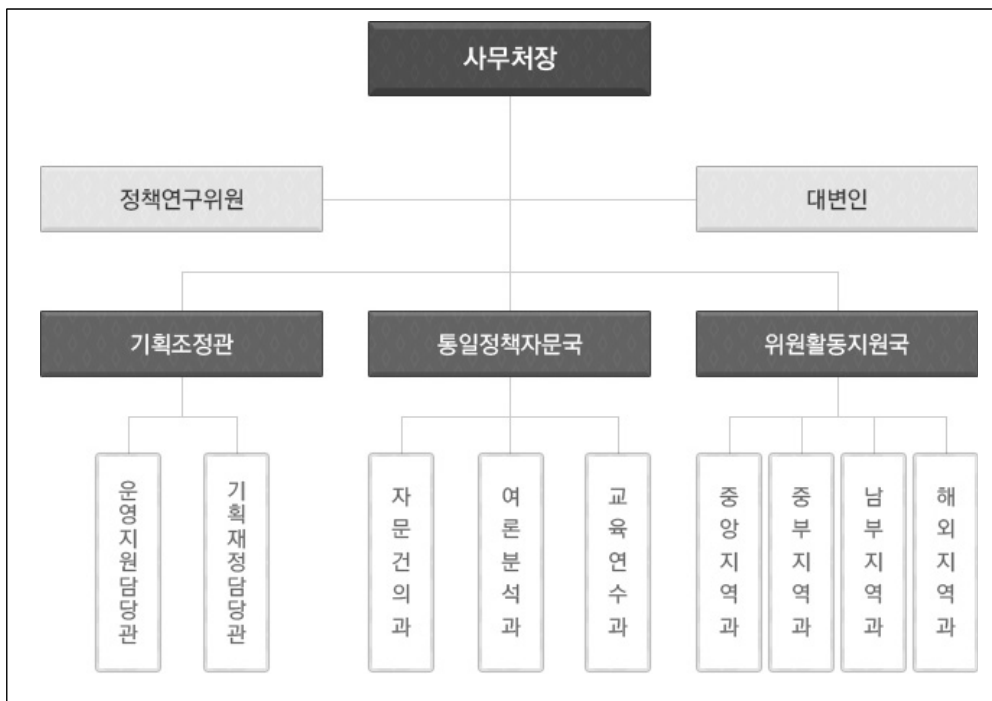


〈출처〉 민주평통 홈페이지 (<http://www.nuac.go.kr>)

- 민주평화통일자문회의법 제2조에 근거한 자문회의의 주요 업무는 ① 통일에 관한 국내·외 여론 수렴 ② 통일에 관한 국민적 합의 도출 ③ 통일에 관한 범민족적 의지와 역량의 결집 ④ 통일정책 전반에 대한 대통령에 대한 자문·건의 역할 수행이라고 할 수 있음
- 통일시대를 열어가는 국민운동의 중심체로서 통일에 대한 범국민적 합의조성과 역량 결집을 위한 헌법이 부여한 책무를 수행
- 온·오프라인의 다양한 채널을 통해서 국민들에게 통일의 의미와 당위성, 통일정책에 대한 이해를 높이고 통일인식 확산 운동에 국민의 참여를 유도

- 국민적 합의에 기초하여 대북정책 및 통일정책이 이루어질 수 있도록 제반 정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위하여 노력

[그림 3-3] 민주평통 사무처 조직 구성



〈출처〉 민주평통 홈페이지 (<http://www.nuac.go.kr>)

- 민주평통 사무처는 기획조정관·통일정책자문국·위원활동지원국으로 나뉘어 운영되며 자문위원의 활동지원에 관한 사무를 관장
- 사무처의 직무는 ① 통일정책의 자문·건의 활동 지원 ② 통일에 대한 국민 참여 확산을 위한 자문위원의 활동 지원 ③ 지역회의 및 지역협의회회의의 활동 지원 ④ 업무상 필요한 조사·연구 ⑤ 민주평화통일자문회의의 소집·운영에 대한 지원

2) 민주평통의 역할

- 국민 중심의 열린 정책을 건의할 수 있는 환경을 조성하고 지원하도록 함
 - 국내·외 271개 지역조직을 활용하여 협의회 정기회의, 온라인 정책 건의 시스템 등을 통해서 핵심 의제 등에 대한 공론화 추진
 - 남북관계 현안 및 중장기 통일 과제에 대한 선제적인 정책건의를 통해서 평화와 번영의 한반도 기반 조성 지원
- 다양한 채널을 통하여 소통하고 국민들이 공감하고 참여할 수 있는 평화통일공감대 사업 확산을 위하여 다양한 활동을 개발하고 시도
 - 지역별·세대별·계층별·직능별 등 다양한 채널로 남북 관계 현안에 대한 국민의 인식과 정서를 수렴하고 전달하면서 지역 평화통일공감대 확산
 - 다양한 지역별 사업(평화통일포럼·통일시대시민교실·민주평화통일자카데 등)을 통하여 지역사회의 통일담론을 주도하고 공감대 확산
 - 쉽게 이해하고 논의할 수 있는 평화담론으로 지역 NGO, 대학(연구소) 등 시민단체와 연계하여 평화캠페인 추진
 - 통일 유관 학회 및 NGO 단체들과 공동으로 차세대 통일 지도자 양성 과정 등 연수 프로그램 개설에도 주력
 - 국내외 사업들을 평화통일에 기여하는 대중사업 중심으로 패러다임 전환
 - 다양한 교육 주체와의 연계로 청소년들이 쉽게 접근할 수 있는 평화통일 프로그램을 추진하고 미래세대의 통일인식을 제고
 - 국민이 공감하고 적극 참여할 수 있는 평화통일 활동 추진
- 계층 간의 갈등을 해소하고 통일정책에 대한 국민적 합의를 도출하기 위한 역할을 선도적으로 수행하고 있음
 - 대북·통일정책에 국민적 합의를 도출하기 위한 여·야·정·시민사회와 함께 ‘통일국민협약’ 체결 추진
 - 지역협의회를 기반으로 지역·세대·계층 간의 갈등 해소 및 국민통합을 위해 특성화 사업 개발·추진 등의 역할을 선도적으로 수행
 - 북한이탈주민이 남한 사회에 안정적으로 정착하고 자립·자활할 수 있는 맞춤형 지원 추진

- 재외동포 및 해외 자문위원 등의 네트워크를 활용하여 적극적인 평화 공공외교에 나서도록 함
- 해외 자문위원들의 통일·공공외교 역량 강화를 통해 해외 통일네트워크의 중심축(Hub) 역할
- 재외동포를 대상으로 하는 다양한 강연회와 포럼 등을 개최하여 정부의 대북·통일 정책 등을 이해시키고 공감대 확산
- 북핵문제 해결을 위한 국제공조 강화를 위하여 해외 현지 유력 정치인, 시민단체 및 언론 등과의 연계를 통해 국제사회에서 지속적 환기

2. 민주평통의 통일공감대 사업

- 민주평통의 대부분 업무가 통일공감대 사업과 관련되어 있다고 봐도 무방할 만큼 다양한 공감대 사업을 추진하고 있음
- 민주평통의 통일공감대 사업은 크게 국내와 국외 지역회의 및 지역협의회에서 전개한 사업으로 나눌 수 있음
- 해외에서도 범민족 평화포럼을 비롯하여 통일강연회와 문화행사, 평화통일 공공외교 등 한반도 평화에 대한 국제사회의 지지와 협력 공감대를 형성하기 위한 다양한 활동을 수행
- 민주평통의 다양한 국내의 통일공감대 사업 중에서도 새로운 방식을 시도하거나 참가자들의 좋은 평가를 받는 등의 대표적인 사업 사례를 살펴보면 다음과 같은 특징이 있음

1) 평화통일운동의 새로운 플랫폼 - 평화통일 원탁회의

- 원탁회의는 대구, 광주에 이어 2018년 6월 대전에서 세 번째로 시민사회단체와 연대 사업으로 개최
- 민주평통은 공동 개최에 뜻을 함께하는 지역 내 시민 단체들을 중심으로 원탁회의 추진위원회를 구성하여 준비

- 약 400여명의 참석자들은 10명 내외로 1개의 조를 이루어 약 3시간 동안 ‘평화와 통일을 어떻게 준비할 것인가’ 라는 대(大)주제에 대해 테이블 토론을 하고 선호도 투표 이후 개인발표 통해 결론을 도출
- 원탁토론 결과 평화와 통일의 걸림돌로 이념양극화(57.1%)와 국제관계(47.2%), 남북 격차(39.7%), 세대 갈등(35.8%), 북한에 대한 이해 부족(35.5%) 순으로 제시하는가 하면 이를 해결하기 위한 방안도 제안

[그림 3-4] 2018 대전지역 평화통일 원탁회의의 모습



〈출처〉 민주평통, 「2018 지역통일활동 우수 사례집」, 2019, p.6.

- 평화정착의 과정에서 각계각층의 사회적 대화를 통해 시민사회의 의견을 수렴하고 평화통일 담론을 확산하기 위해 실시한 ‘평화통일 원탁회의’가 평화통일운동의 좋은 플랫폼으로 평가받고 있음
- 지금까지 통일공감대 사업은 강연이나 설문지를 통한 의견 수렴 등 일방적 방식이었지만 원탁회의는 진보와 보수가 모두 모여 서로의 의견을 자유롭게 발표하고 우선순위를 정하며 합의를 만들어 나간다는 것이 장점
- 평소 일상생활에서는 하지 않았던 ‘통일’이라는 소재로 다양한 분야의 사람들과 수다를 떨 듯 자유롭고 편안한 대화의 장이 되어 좋았다는 의견 등 다수의 참가자들이 원탁회의에 긍정적인 반응을 보였음
- 이처럼 참가자들의 좋은 반응을 얻은 원탁회의 형식을 국민공감대 사업은 물론 다양한 사업에 적용할 수 있을 것으로 기대

- 원탁회의 외에도 충남 지역에서 남북교류협력사업 공론화를 위해 진행한 ‘타운홀 미팅’과 통일문제 공론화를 위해 경남 창원에서 1박 2일간 진행한 ‘통일문제 공론화 토론회’ 등도 참가자들의 좋은 호응을 얻고 있음

2) 지역과 전문가를 이어라 - 지역남북관계 전문가 네트워크 구성

- 그 동안 남북관계를 비롯한 통일 관련 정부 부처와 전문 연구기관들이 서울·경기 지역에 집중되어 있어 지역의 평화통일운동은 중앙집권적 특성을 보임
- 지역의 관련 기관과 전문가들은 개별적으로 중앙과 연결하여 활동해 왔으며 지역 내에서는 교류가 없었던 실정
- 남북 및 국제 관계 변화 속에서 지역의 자생적 평화통일 역량 확보를 위해 대구·경북 지역에서 ‘지역 남북관계 전문가 네트워크’를 구성하고 2018년 11월 한반도 문제 전문가 10여명이 토론회 개최
- 대구·경북평화통일전문가 네트워크는 경북 지역의 대학-연구소-공공기관-언론사 등 각 분야의 전문가들로 구성
- 포항 영일만항을 물류 거점으로 하자는 의견을 비롯하여 남북교류 관련 다양한 의견을 나누는 등의 성과가 있었음
- 이 회의를 계기로 ‘대구·경북 평화경제 전문가 그룹’을 만들어 주기적으로 만나 지자체와 공공기관에 자문과 지원역할을 하고 미래세대의 교육에도 역할을 하겠다는 것에도 합의
- 향후 지역 내 전문가들을 활용하여 지역민의 활발한 평화통일 논의를 기대
- 지역의 남북교류협력 사업의 관심을 높이고 추진하여 실질적으로 협력할 수 있는 소통의 기반 조성에 의미가 있음

3) 브랜드 사업의 좋은 사례 - 통일기원 포항해변 마라톤대회

- 통일공감대 사업은 계기별(예: 남북정상회담 1주년 기념 4.27 마라톤 대회)과 브랜드(예: 19번째 개최를 앞두고 있는 ‘통일기원 포항해변마라톤대회’) 사업으로 나눌 수 있음
- 계기별 사업도 중요하지만 국민들의 통일공감대 향상에는 브랜드 사업이 더 효과적이라는 민주평통 전문위원의 의견
- 평화통일 분위기 고취를 위해 2001년부터 시작되어 2020년이면 20회를 맞이하게 되는 ‘통일기원 포항해변마라톤대회’는 대표적인 통일공감대 사업의 브랜드 사업 중에 하나

[그림 3-5] 2019 통일기원포항해변마라톤대회 모습



〈출처〉 통일기원포항해변마라톤대회 홈페이지 (<http://www.pohangmarathon.co.kr>)

- 특히 2018년 남북정상회담 개최를 앞두고 열린 제18회 마라톤대회에서는 평화통일 4행시를 접수받아 행사 당일 시상하고, 우수작을 행사장에 전시하기도 했음
- 남북정상회담의 성공 기원은 물론 마라톤 참가자와 시민들이 평화통일공감대 형성에 기여했다는 평가를 받았음
- 2019년 5월 19일에 개최된 제19회 통일기원 포항해변마라톤대회는 약 6,000여 명이 참가한 가운데 성황리에 막을 내렸음
- 올해는 프로축구 포항스틸러스 선수들이 10km코스를 함께 뛰는 등 다양한 분야의 시민들이 참여하며 통일공감대 사업을 이어가고 있음

4) 세계가 함께 만드는 통일 대한민국- 2018 주한 외국인 평화통일 스피치 대회

- 서울지역회의 청년위원회는 2018년 12월 동국대에서 해외국적을 가진 주한 외국인인을 대상으로 우리말로 하는 ‘평화통일 스피치 대회’를 진행
- ‘평화와 통일에 대해 대한민국에 들려주고 싶은 이야기’ 주제로 주한 외국인들의 한반도 통일에 대한 생각을 들어보고 새로운 통일의지를 고취 및 국제적 한반도 통일지지 기반 구축이 대회의 기본 취지
- 구글독스와 이메일 등을 통해 신청한 참가자 중에서 예심을 통과한 6명(키르기스스탄, 도미니카공화국, 네팔, 덴마크, 일본, 가나 국적)의 본선대회에 출전
- 본선 참가자들이 평화와 통일에 대한 개인의 경험을 중심으로 글을 쓰고, 작가들의 도움을 받아서 일부 내용을 보완한 후 발표
- 다양한 활동으로 친숙한 방송인 샘 오취리가 메인 진행을 맡음
- 북한의 광물·관광 자원, 북한의 잠재적인 내수시장 등 경제적 관점에서의 한반도 통일 비전을 이야기하며 청중들에게 강한 인상을 남긴 덴마크의 알렉산드라 올레센이 최우수상을 수상
- 해외협의회 소속 청년위원들이 패널로 참가하여 민주평통 청년위원 간 네트워크를 적극적으로 활용하는 대표적인 사례로 평가받았음

[그림 3-6] 2018 주한외국인 평화통일 스파치대회 모습



〈출처〉 민주평통, 「2018 지역통일활동 우수 사례집」, 2019, pp. 66-67.

5) 청년, 한반도 정책을 제안 - 남북장관급 모의회담

- 2018년 4월, ‘내가 청년으로서 통일을 위해 어떤 일을 할 수 있는가?’ 라는 주제로 청년원탁회의를 개최했던 민주평통(광주서구협의회)은 5월 ‘남북청년장관급 모의회담’ 개최
- 남북청년장관급 모의회담은 한반도 통일 이후를 가정하고 각 분야별로 남북의 국정운영을 체험해 볼 수 있는 가상 시나리오 토론 대회
 - 남북·북미 정상회담에 대한 청년들의 관심과 평화통일에 대한 의견을 수렴하기 위하여 마련
 - 100여명의 청년들은 남북 양측의 국방부, 국토교통부, 교육부, 문화체육부, 보건복지부, 외교부 6개의 부처가 모인 상황을 가정하고, 토론과 논의를 통하여 통일 한반도를 위한 각 분야별 정책을 만들고 발표

- 차세대 통일시대 리더로서의 역할과 소임에 대하여 생각해 볼 수 있는 기회라고 평가
- 모의회담을 통해 모인 지역 청년 내 청년단체 리더들을 중심으로 구성된 단체 대표들은 통일동아리를 발대하는 성과도 이끌어냄
- 관내 청년 단체 대표들을 모아서 평화통일 교육 및 사업을 제안하고 꾸준히 만남을 진행하여 청년들의 의견을 수렴하는 것이 중요

6) 놀면서 평화를 배우고 즐기면서 통일을 생각 - 평화 관찰사

- 남북경제문화협력재단에서 진행하고 있는 ‘청소년 평화관찰사’를 민주평통(경기 성남시협의회)에서 2018년 여름과 가을 2회에 걸쳐 진행
- 평화관찰사는 독일 아테나워 재단에서 행정 및 재정적 지원을 담당하고, 남북경제문화협력재단과 성남시협의회와 공동으로 진행하는 프로그램
- 평창 동계 올림픽을 계기로 추진된 평화관찰사는 청소년들이 통일의 필요성을 공감하며 미래를 준비하는 체험형 평화·통일 교육 미션 프로그램으로 지자체(성남시협의회)의 구상과 일치
- 민주평통 성남시협의회와 독일 콘라드 아테나워재단, 남북경제문화재단은 평화관찰사에 대한 3자간의 업무협력 양해각서(MOU)를 체결
- 참가 청소년들이 직접 체험하고 방문하며 평화와 통일의 중요성과 감수성을 함양하는 것이 목적
- 평화관찰사의 참가자들을 대상으로 남북교류협력과 협회의 주요 역할 및 업무에 대한 강의 및 협회 견학을 진행
- 평화관찰사는 2018년 8월 1기에 40명, 10월 2기에 42명의 학생들이 참여
- 평화관찰사는 각각 ‘전쟁의 상처로 평화의 소중함 깨닫기’, ‘분단의 현실에서 통일을 그려보기’, ‘남과 북, 서로를 이해하고 돕는 내일’이라는 주제로 3일 동안 진행
- 프로그램 종료 후 실시한 설문조사에서 상당수의 참가자들이 재참여 의사를 밝힐 만큼 만족도가 높았음

7) 민주평통 통일공감대 사업의 특징

- 지역사회 및 시민사회단체 등과 다양한 연대협력사업을 추진하고 있음
 - 271개의 지역협의회가 각 지역의 특색을 살려 통일공감대 및 통일 활동에 적극 나서며 민주평통의 역할과 임무를 충실히 이행하고 있음
 - 지역사회 및 시민사회단체와 연대협력사업을 추진하고 평화문화 확산과 평화역량 강화 활동, 평화감성을 높이기 위한 활동, 미래세대와 함께하는 평화 공감 활동 그리고 자문위원의 역량을 강화하기 위한 활동을 전개
 - 공동 개최에 뜻을 함께하는 지역 내 시민 단체들과 추진위원회를 구성하여 함께 사전 준비 및 진행
 - 사회적 대화를 통해 시민사회의 의견을 수렴하고 연대하는 원탁회의와 타운홀 미팅이 통일공감대 사업의 좋은 플랫폼으로 평가받고 여러 지역으로 확산되고 있음
 - 특히 대구와 광주에 이어 대전에서도 개최된 원탁회의는 대표적인 연대협력사업 중 하나로 자리 잡으며 다양한 주제를 접목하여 다양하게 시도되는 추세
 - 지역사회와 남북관계 전문가를 연결하여 ‘평화경제 전문가 그룹’을 만드는 등 네트워크 구축을 통하여 지역민의 활발한 평화통일 논의 및 활동을 기대
- 소통을 통하여 합의를 이끌어내는 회의 방식을 지향하고 시도하고 있음
 - 과거의 통일공감대 사업은 강연이나 설문지를 통한 의견 수렴 등 일방적 방식이었지만 서로의 의견을 자유롭게 발표하며 함께 합의를 만들어가는 원탁회의나 타운홀 미팅 등의 새로운 방식을 시도하는 추세
- 청소년과 청년 등 미래세대를 대상으로 한 사업을 적극적으로 추진하여 평화통일 공감대 형성에 앞장서고 있음
 - 특정 시점에 적절한 평화통일 교육은 가치관 형성에 큰 영향을 주기 때문에 청소년·청년 시기에 평화통일 관련 체험 및 교육 등에 전 국민적인 관심을 기울이는 노력이 필요하다는 공감대가 확산되고 있음
 - 최근 각 지역에서 평화통일교육 선도학교·시범학교 (예: 경기도 포천시 관인고등학교, 연천 전곡중학교 등) 등을 통하여 평화통일 교육 지원이 활발하게 이루어지고 있는데 이를 활용하여 미래세대의 평화통일공감대 사업을 추진하고 있음

- 청년층이 직접 기획하고 함께 참여하는 기획 사업을 중점으로 정기적인 회의 등 자발적 모임을 병행 추진하여 청년이 주도하는 통일 운동을 펼칠 수 있도록 조력하고 지원하는 것이 핵심
- 기성세대와 청년세대가 하나가 되어 통일과 평화를 위하여 지역에서부터 무엇을 해야 하는지에 대한 고민을 함께 나눌 수 있는 소통의 장으로 발전시켜 나갈 것으로 기대

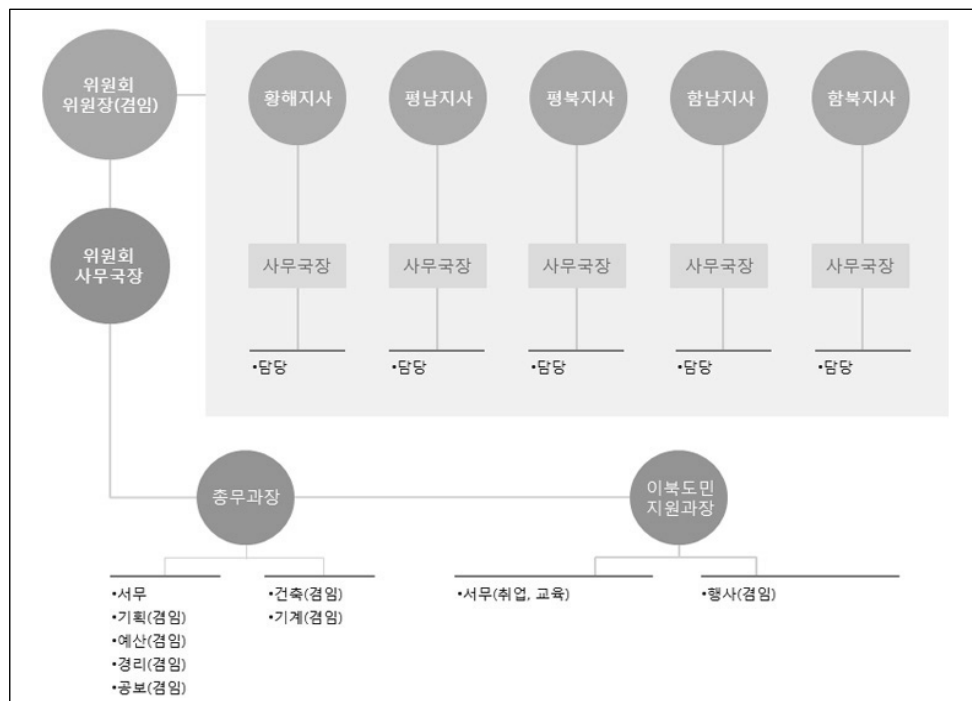
제2절 이북5도위원회의 통일공감대 사업

1. 이북5도위원회의 구성 및 역할

1) 이북5도위원회의 구성

- 이북5도위원회는 대한민국 행정구역상의 도(道)로서 아직 수복되지 않은 이북5도 (황해도·평안남도·평안북도·함경남도·함경북도)를 포함한 미수복 경기도와 강원도의 사무를 관장하기 위하여 설치된 행정안전부 산하의 정부기관

[그림 3-7] 이북5도위원회 조직 구성



<출처> 이북5도위원회 홈페이지 (<http://www.ibuk5do.go.kr>)

- 이북5도위원회는 「이북5도 등에 관한 특별조치법」에 설치 근거를 두고 있으며 총 44명 (도지사 5, 일반직 34, 별정직 5)으로 구성
- 5개의 미수복 지역의 각 도지사가 중심이 되고, 명예 시장과 군수(97명), 명예 읍·면·동장(911명)은 모두 임기 3년
- 이외에도 사무국(사무국장)과 행정자문위원회, 시·도·군 사무소장으로 구성

2) 이북5도위원회의 역할

- 한반도 평화통일 시대를 대비하여 실향민이라는 인적 기반을 중심으로 이북5도의 고유 역할을 적극 발굴하고, 북한 관련 자료수집·분석, 정책연구 기능을 강화하는 등 남북평화시대에 걸맞은 위상 정립이 목표
- 이북5도위원회는 남북 교류협력 지원으로 남북관계 발전에 기여하고 소통과 화합의 도민사회를 구현하는 것이 기본 업무 추진방향
- 주요 관장사무는 ① 이북5도 등의 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에 걸친 정보의 수집 등을 포함하는 조사연구업무 ② 이북도민에 대한 각종 증명 발급 및 지원·관리 ③ 이산가족 상봉 관련 업무 지원 ④ 향토문화의 계승 및 발전 ⑤ 이북도민 관련 단체의 지도 및 지원 ⑥ 북한이탈주민 포용 확대 ⑦ 후계세대 육성 ⑧ 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취 그 밖에 이북5도 등 및 이북도민과 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업이 있음
- 이북5도위원회는 국내외 이북도민 현황파악 등 기본적인 조사업무 통해 실향민을 관리하고 격려·지원하는 역할을 수행하고 있음
- 도민체육대회를 통한 국내 실향민은 물론 국외 이북도민의 고국 방문 초청 행사 등 다양한 문화행사를 통해 도민 참여 활성화를 위해 노력
- 이북도민 통일미술대전을 개최(12월)하는 등 향토예술과 민속 문화와 무형문화재 계승에 심혈
- 이북5도 무형문화재 발굴 및 지정 위한 조사·관리와 전통문화 포럼 등을 개최하고 향토문화 계승·발전을 위한 사업을 추진하고 있음
- (2019년 현재) 이북5도 무형문화재 발굴·지정 무형문화재는 19개이고, 황해도

- 봉산, 은율 탈춤이 대표적 국가지정 문화재이며 황해도가 가장 많음
- 1년에 4번(3,6,9,12월) ‘이북5도 소식’을 발간하여 지역과 세대를 아울러 이북5도 소식을 공유하고 소통 메신저로 활용
- 전국 약 850만으로 추정되는 이북도민과 북한이탈주민들의 구심체 역할을 하기 위한 업무 확대
- 장학사업을 꾸준히 이어오며 실향민 격려 및 지원하며 구심점 역할을 하던 실향민 1세대의 고령화로 도민들의 융합 약화 추세
- 이북도민과 북한이탈주민 간에 멘토-멘티를 형성하는 등 가족결연 활성화를 통하여 정착을 지원
- 남북이음 교육과정 상하반기별 각 1회 진행하고 있음
- 이탈주민 대학생 희망캠프와 실향민과 북한이탈주민 등에 장학금 지원 등의 장학사업도 꾸준히 진행
- 통일부는 ‘북한이탈주민법’에 근거하여 초기 정착단계에서 남한사회 적응 교육과 경제적 지원에 중점을 두는 반면에 이북5도는 ‘이북5도 등에 관한 특별조치법’에 근거하여 북한이탈주민과 이북도민교류사업 지원에 초점을 두고 있음
- 따라서 기존실향민과의 정서적 공감대를 기반으로 가족결연, 이북도민 기업체 연수, 이북전통문화 계승과정 교육 등을 운영하고 있기 때문에 통일부 사업과 중복되지 않음
- 후계세대 육성을 위하여 명예 시장·군수 및 읍·면·동장과 시도사무소장의 역량을 강화하고 이북도민 청소년 통일 글짓기·그림 그리기 대회로 능동적 통일리더를 발굴하는데 적극적으로 나서고 있음
- 실향민1세대의 통일의지와 향토애를 계승하고 후속 세대들의 정체성을 강화하기 위하여 다양한 현장학습과 체험의 기회를 부여

2. 이북5도위원회의 공감대 사업

1) 이북도민 체육대회

- ‘이북도민 체육대회’는 전국 이북도민과 북한이탈주민이 참여하는 행사로, 1983년에 시작되어 매년 가을(10월)에 개최되는 이북5도위원회의 가장 큰 문화 행사
- 2018년 10월 21일 서울 효창운동장에서 제36회 대통령기 이북도민 체육대회가 개최되었음
- 전국에서 이북도민과 북한이탈주민 1만 5천여 명이 참여해 축구와 육상, 줄다리기, 모래주머니 넣기 등 경기에 참가하고 놀량사거리(황해도무형문화재 제3회)와 평북농요(평안북도무형문화재 제4호) 공연을 선보임
- 이번 대회에는 이낙연 국무총리와 김부겸 행안부장관, 조명균 통일부장관 등이 참석하여 이북도민을 위로하고 북한이탈주민과 소통과 화합의 장을 마련

[그림 3-8] 제36회 대통령기 이북도민 체육대회에 참석한 이낙연 국무총리



〈출처〉 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/PYH20181021035700013?section=search>)

- 특히 이낙연 국무총리는 개회식 축사에서 ‘실향민 박물관’을 정부 차원에서 적극 지원하겠다고 언급하였음
- 그리고 정부가 상설면회소 복구 등의 노력과 함께 이북도민의 활동을 힘써 도울 것을 약속

- 뿐만 아니라 이북5도민 7명에 국민훈장 동백장 수상하고, 국가와 사회 발전에 이바지한 공로를 인정하며 이북도민을 위로

2) 이북5도위원회와 민주평통이 함께 하는 평화감성 제고 사업

- 실향민과 북한이탈주민은 고향이 북한이라는 공통점 외에도 탈북 및 남한 사회 정착 과정에서 어려움에 대한 공감대를 형성하고 있음
- 실향민의 고령화 현상으로 줄어드는 이북도민의 자리를 북한이탈주민이 채워주는 형태로 가고 있는 상황에서 이북도민과 북한이탈주민이 공감대 형성 관련 사업이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기
- 한반도 평화시대의 준비를 하기 위해서는 이북도민 고유의 인프라 활용 외에도 북한이탈주민과 소통이 필요하다는 의견도 있음
- 민주평통 이북5도지역회의가 주최한 북한이탈주민과 함께하는 평화공감대 행사가 2018년 5월 12일부터 이틀 간 진행
- 북한이탈주민들의 우수 정착 사례 발표를 통하여 공감대 형성
- 이북도민과 북한이탈주민 대표가 패널로 참가하여 ‘북한의 사투리를 통해 본 문화 이해’라는 토크콘서트를 진행
- 남북 간의 이질적 문화 해소를 위한 북한말, 특히 각 도의 사투리를 소개하고 우리 사회의 사회 통합에 관한 행사를 진행
- 평화공감 행사는 민주평통, 이북도민, 북한이탈주민 간 네트워크를 강화하고 남북 정상회담 이후 평화·화해 분위기에 대한 이해를 제고하기 위해 마련
- 평화공감 행사는 월남한 실향민들의 북한 이탈주민에 대한 포용력을 높이기 위해 새롭게 기획
- 전국에 있는 이북5도위원회 조직과 함께 지역순회 형식으로 사업을 지속적으로 진행한다는 청사진을 가지고 추진

3) 이북5도위원회와 지자체과 함께 하는 공감대 사업

- 그 동안 이북5도위원회 차원에서 지자체와 함께 공감대 사업을 진행하지 못했으나, 2018년 처음으로 지자체와 함께 공감대 사업을 시작
- 이북5도위원회가 2018년 6월 22일부터 3일간 열린 속초 ‘실향민 문화축제’를 후원하였음
- 실향민 문화축제는 대표적인 실향민촌으로 알려진 속초 아바이마을에서 열리는 실향민들의 축제
- 이북5도에서 지정한 무형문화재 15종목의 공연으로 이루어진 ‘어울림축제’를 유치하여 평양검무, 최영장군 당굿, 애원성 등 무형문화재 공연을 선보임

[그림 3-9] 2018 실향민 문화축제에서 이북5도 무형문화재 공연 모습



〈출처〉 속초축제 홈페이지 (<http://sokchofestival.com/wordpress/?portfolio=post-2018sil-8>)

- 올해 4회째 되는 속초 실향민 역사문화축제는 남과 북의 역사와 문화의 연결고리를 잇고자 하는 취지의 ‘시간도 지우지 못한 고향의 봄’이라는 주제로 2019년 5월 31일부터 6월 2일까지 3일간 개최됨

- 통일부, 행정안전부 이북4도위원회, 강원도, (사)이북도민회 중앙연합회가 후원하고 속초시가 주관·주최하였음
 - 특히 올해는 이5도위원회가 2019년 신규로 확보한 예산(약 1억 8천만원)을 국고보조금 형식으로 속초시에 지원하여 행사 준비 및 전체적인 축제를 주관
 - 2019년 축제 관련 협의를 위해 속초시청 관계자들이 이북5도위원회(서울)에 와서 한 차례 회의를 진행하기도 했음
- 신히민 외에도 수도권의 신히민, 그리고 속초 시민과 관광객이 참여할 수 있는 축제가 될 것이라고 기대하고 있는 사업

[그림 3-10] 2019 신히민 역사문화축제 행사 개요



2019 신히민 역사문화축제
시간도 지우지 못한 고향의 봄

5.31. ○ ▶ 6.2. ○
속초수협 옆 주차장 부지

주최: 속초시 (사)속초축제위원회

후원: 통일부, 행정안전부 이북5도위원회, 강원도, (사)이북도민회 중앙연합회

신히민 역사문화축제

시간도 지우지 못한 고향의 봄

일시 / 장소

- 일시 : 2019. 5. 31(금) ~ 6. 2(일)
- 장소 : 속초수협 옆 주차장 부지(청호동 1341-1)

행사내용

- 공식행사 : 개막식 / 콘서트 1, 2
- 메인행사 : 신히민 퍼포먼스 / 전국 청소년1950 신히 가요제
- 무대행사 : 윤도현밴드 공연 / 돈돌날이요 / 강산에 등
- 전시행사 : 피난민 테마거리 재현 / 예코 아지트 / 장마당 등
- 체험행사 : 그리운 내고향 찾기 / 6.25 음식 화상전 등
- 먹거리 : 이북 5도 향토 음식 전시 및 체험 / 지역 특산물 홍보관 등

주최/주관

속초시 (사)속초축제위원회

후원

통일부 행정안전부 이북5도위원회 강원도 (사)이북도민회 중앙연합회

<출처> 속초축제 홈페이지 (http://sokchofestival.com/wordpress/?page_id=16752)

4) 이북5도위원회 통일공감대 사업의 특징

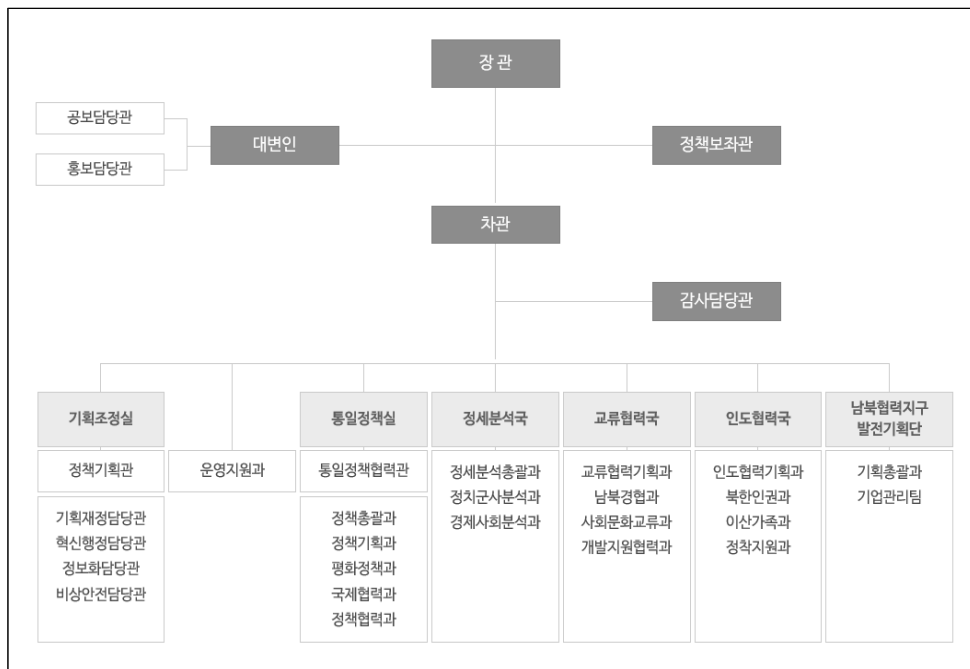
- 이북5도위원회의 통일공감대 사업은 실향민을 격려하고 소통과 화합의 도민사회를 구현하기 위한 활동을 목표로 함
 - 실향민 1세대의 사망 및 고령화에 따라 이북도민 사회의 구심적 약화 문제를 해결하기 위하여 도민들의 참여를 이끌어내기 위한 대안 모색
 - 매년 10월에 ‘대통령기 이북도민 체육대회’, 5월에는 국외 이북도민 고국방문단을 초청하는 등의 행사로 국내외 도민들의 참여를 유도
 - 피난과 정착과정 등 실향민 관련 기록을 보존해 후세에 전할 ‘실향민 박물관’ 건립을 추진
 - 3, 6, 9, 12월에 발간되는 ‘이북5도 소식’은 지역과 세대를 아우르며 이북 도민 사회에서 소통의 메신저 역할을 하고 있음
- 향토문화 계승 및 발전을 위한 다양한 지원 및 활동에도 적극적으로 나서고 있음
 - 이북5도 무형문화재를 신규로 지정하고 보유자 인정 등 전승 기반의 강화
 - ‘문화재전문가위원회’를 정례화하고 실태를 조사 및 학술연구 등 지원
 - 이북5도 무형문화재의 대외적 인지도 제고를 위하여 주요 행사 참가 지원
 - 문화 행사와 향토지 발간을 통한 통일문화 콘텐츠 발굴에 나서고 있음
- 북한이탈주민들과 긴밀한 협조관계 구축 및 정착 지원을 위한 노력
 - 북한이탈주민들이 남한 사회에 적응하지 못하는 등 부적응 사례가 발생하면서 사회 현안문제로 대두
 - 실향민 고령화 등으로 발생하는 이북도민의 이탈 감소를 줄일 수 있는 북한이탈주민과 멘토-멘티 등 가족결연을 활성화
 - 기업체 연수 및 실생활 중심 교육과정 등을 지원하며 북한이탈주민의 정착을 위한 사업을 확대하고 있음

제3절 통일부의 통일공감대 사업

1. 통일부의 통일공감대 사업 담당 부서

- 통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 북한정세 분석, 통일교육·홍보, 그 밖에 통일에 관한 전반적인 사무를 관장
- 중앙행정기관의 통일공감대 사업은 대부분 민주평통에서 담당하고, 통일부는 제한된 범위 내에서 통일공감대 사업을 추진하고 있음

[그림 3-11] 통일부 조직 구성



<출처> 통일부 홈페이지 (<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters/>)

- 통일부 통일문화과, 대통령직속 통일준비위원회 등의 부서에서 통일공감대 사업 관련 업무를 담당했으나 폐지되었음
- 현재는 통일정책협력관 ‘정책협력과’가 통일부의 통일공감대 사업 관련 업무를 담당하고 있음
 - 통일 문화 확산 및 기반 조성을 위한 계획 및 통일문화 관련 법령의 제·개정과 제도를 수립
 - 통일 관련 국내외 기관과의 협조 및 민간 통일 문화 운동 단체와의 협업체계 구축
 - 통일백서 및 통일정책에 대한 국민합의기반을 조성하고 통일 관련 기관·단체에 대한 협력 및 지원
 - 통일정책에 관한 여론조사 및 모니터링과 통일교육원 업무의 운영 지원
 - 이외에도 통일문화콘텐츠, 예·결산, 민간학술행사 지원 등 통일공감대 사업과 관련된 업무를 담당
- 특히 정책협력과에서는 문재인 정부의 대표적인 공약사항인 ‘통일국민협약’을 홍보하고 추진하는 등의 업무를 담당하고 있음²⁾

2. 통일부의 통일공감대 사업

- 통일부·통일교육원 등은 통일공감대 확산을 위한 세미나와 워크숍 등의 다양한 행사를 진행하고 있음
- 그러나 요즘 통일공감대 사업은 일방적인 지식 전달보다는 소통의 방식을 선호하는 추세로, 특히 ‘문화’가 핵심수단으로 꼽히고 있음
- 특히 통일부는 2014년부터 국민이 다양한 문화를 즐기는 가운데 자연스럽게 ‘통일’을 느낄 수 있는 계기를 마련하고자 민-관 협업 하에 매년 10월 통일문화주간 행사를 개최하기도 하였음

2) 정책협력과 내에 통일국민협약 TF가 구성되어 있음

1) 통일피아노와 통일향수

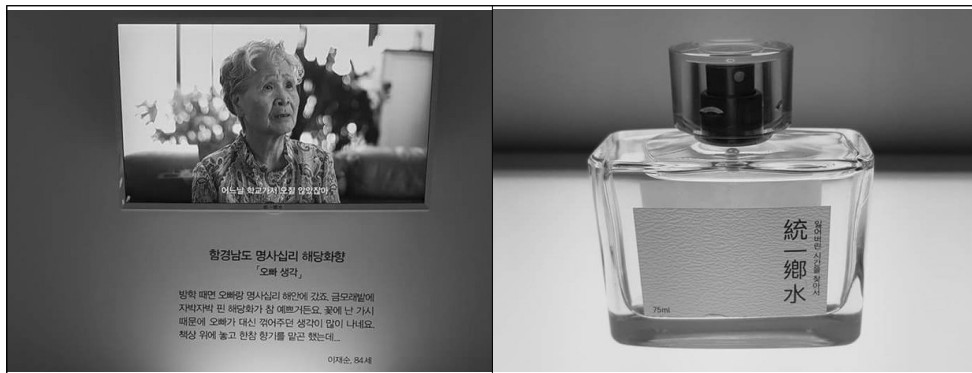
- 문화적 접근을 통한 통일부의 통일공감대 사업에는 ‘통일피아노’와 ‘통일향수’ 프로젝트가 좋은 평가를 받고 있음
- 먼저 분단 70주년을 맞는 2015년, 국민들의 통일에 대한 관심을 높이기 위해 통일부 통일문화과와 제일기획 등이 공동으로 ‘통일피아노’를 제작하였음
 - 전쟁과 분단의 상징인 녹슨 철조망으로 만든 통일피아노의 제작과정을 다큐멘터리로 제작하여 기록하였음
 - 통일피아노는 이색적인 음색과 그 의미로 국내에서 국민들의 높은 관심을 모은 것은 물론 2016 칸 국제광고제에서 동상을 수상하는 등 국제사회에서도 좋은 반응을 얻음³⁾
 - 서울시립미술관 로비 등에 전시되기도 했던 통일피아노는 현재는 도라산역 1층 로비에 전시되어 있음
- ‘통일향수’는 북한에 고향을 둔 고령(평균 나이 81세)의 이북5도(황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도) 이산가족 다섯 분의 기억 속에 남아있는 어린 시절의 냄새, 추억의 향기, 조언을 바탕으로 전문 조향사가 만든 세상에 단 하나뿐인 향수를 지칭
 - 마르셀 프루스트의 소설 <잃어버린 시간을 찾아서>에서 주인공이 마들렌 향으로 어린 시절 추억을 떠올린 것처럼 고향에 대한 향기로 이산가족의 사라져가는 기억을 되살리겠다는 취지로 시작된 프로젝트
 - 통일향수는 ‘명사십리 해당화향’, ‘함경도 산딸기향’, ‘대동강 솔향’, ‘평안북도 옥수수향’, ‘황해도 해주 바다내음향’ 등의 다섯 가지 향이 있음
 - 2018 남북 정상회담을 맞아 실향민들을 위한 통일향수(統一鄕水) 특별전이 고양킨텍스 남북 정상회담 메인프레스센터에서 ‘잃어버린 시간을 찾아서: 통일향수전’

3) “‘통일피아노’ ‘2016 칸 국제광고제 동상 수상’ 「서울신문」 (<http://go.seoul.co.kr/news/prnewsView.php?id=56287>) 2016년 6월 24일자 “제63회 칸 라이언즈 크리에이티브 페스티벌에서 디자인 부문 동상을 수상했다고 밝혔다. 이에 앞서 ‘통일의 피아노’는 지난해 11월 ‘한국광고총연합회’가 주최하는 ‘대한민국 광고대상’에서 디자인부문 은상을 수상한 바 있고 ‘2016 아시아태평양광고 페스티벌’에서 은상, ‘2016 원소 광고제’에서 메리트상을 수상하는 등 국제사회에서도 좋은 반응을 얻고 있다.”

을 개최하였음⁴⁾

- 경기도 파주시 오두산통일전망대에서도 전시되고 이산가족의 사연을 담은 통일향수 영상은 2018남북정상회담 온라인 플랫폼(www.koreansummit.kr)에서 감상할 수 있음
- ‘통일피아노’, ‘통일향수’는 일방적인 지식 전달의 방식에서 탈피하여 문화를 수단으로 국민들의 감성을 자극하여 분단의 슬픔과 이산가족들의 그리움을 이해하고 공감할 수 있는 계기를 만들어 주었다는 평가를 받았음

[그림 3-12] 잃어버린 시간을 찾아서 통일향수전 모습



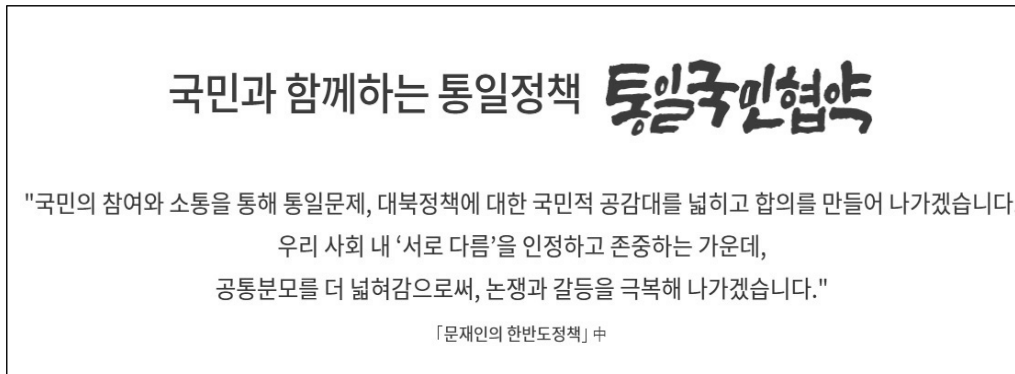
<출처> 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180426065000001?input=1179m>)

2) 통일국민협약

- 현재 통일정책협력관 ‘정책협력과’가 통일부의 통일공감대 사업 관련 업무를 담당하고 있는데, 특히 문재인 정부의 대표적인 공약사항이자 국정과제로 채택된 ‘통일국민협약’을 홍보하고 추진하는 등의 업무를 수행

4) “‘잊을 수 없는 고향의 향기’ 실행민 통일향수 특별전” 『연합뉴스』
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180426065000001?input=1179m>) 2018년 4월 26일자.

[그림 3-13] 통일국민협약 홈페이지의 통일국민협약 소개



〈출처〉 통일국민협약 홈페이지 (<https://www.unikorea.go.kr/promise/about/introduction/>)

- 문재인정부는 국정운영 5개년 계획의 세부적 국정과제 속에 대북·통일정책과 관련된 다양한 정책 추진에 따른 입법적 기반 마련의 필요성을 제시
- 특히 문재인정부는 정권의 변화와 상관없이 지속가능한 대북정책의 토대를 만들겠다는 목표 아래 ‘통일국민협약’을 공약사항이자 국정과제로 채택
- 국민이 공감하는 통일국민협약 체결 추진과 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책 추진 기반을 마련하고 소통과 참여, 교육 등 유기적 연계로 통일공감대 확산과 통일 대비 역량 강화를 목표로 설정
- 통일국민협약은 기본적으로 통일문제의 정쟁화 방지 및 국민합의를 통한 정책추진을 가장 중요한 목적으로 간주⁵⁾
- 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진의 주요 내용은 ① 통일국민협약 ② 통일센터 ③ 차세대 통일전문가 ④ 통일교육 등으로 구성⁶⁾
- － 국회 협의와 국민 소통의 기반 아래 통일국민협약을 체결할 수 있도록 추진하여 2022년까지 통일국민협약 체결과 이행의 제도적 기반을 구축하는 로드맵을 제시
- － 국민들이 사회적 합의를 통하여 통일정책의 방향과 원칙을 도출할 수 있도록 통일국민협약을 위한 다양한 방법을 시도를 하고 있음

5) 박현선 외, “시민참여형 ‘통일국민협약’ 실행방안 연구”, 2017년 통일부 용역과제 연구보고서, 2017. p. 18.

6) 청와대 홈페이지(<http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>)의 국정과제 중 ‘평화와 번영의 한반도’ 참조

[표 3-1] 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진의 주요내용

주요 내용	세부 내용
통일국민협약	국회 협의·국민 소통 기반 아래 통일국민협약 체결 추진 '22년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반도 구축 민족공동체 통일방안의 계승·발전 모색 병행
통일센터	'22년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터 설치 지역주민 대상 통일교육, 통일전시관, 북한이탈주민 정착 지원 기능 수행
차세대 통일전문가	국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발, 단계적으로 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반 및 역량 강화
통일 교육	범국민 통일교육 거버넌스 구축·운영으로 통일교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의 도출 및 미래세대의 통일인식 제고

〈출처〉 청와대 홈페이지 국정과제 중 ‘평화와 번영의 한반도’ 내용을 참고하여 재구성

3) 통일국민협약의 의의

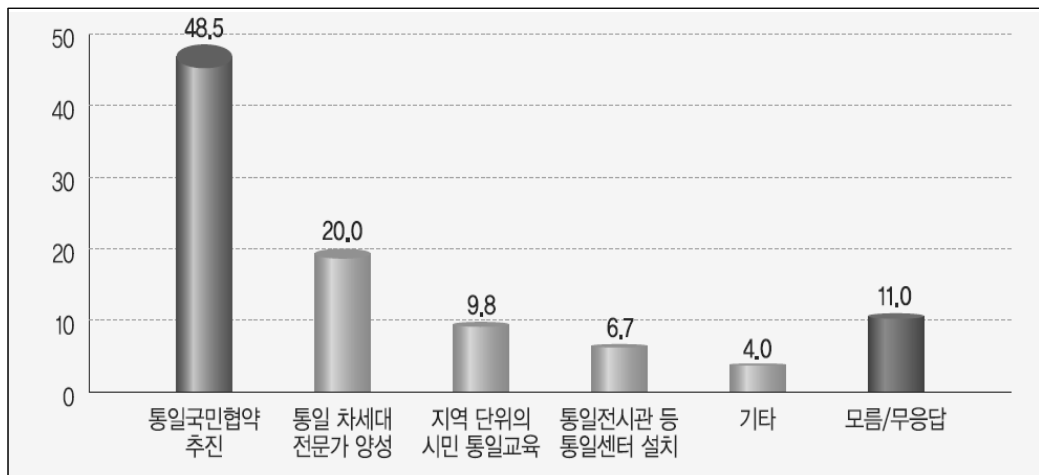
- 그동안의 통일정책은 정책엘리트를 중심으로 추진되는 측면이 강했기 때문에 정치적 이슈로 과도하게 부각되어 남남갈등을 일으키고 통일 정책의 지지기반을 약화시키는 등 일관된 정책추진을 방해하는 결과를 초래
- 통일 및 대북 정책이 일관적이고 지속적으로 추진되기 위해서는 국민적 합의에 의한 국민통일협약을 체결하여 정권의 변화가 남북 관계의 변화로 연계되는 악순환에서 벗어나야 함⁷⁾
- 정부-시민사회 협약체제에는 국가와 시민사회의 이익대표체로 구성되는 사회협약기구의 구성을 통하여 대의제의 결함 보완이 시급
- 통일문제는 민족 모두의 안위와 미래에 직결되는 공통분모라는 점에서 통일문제에 대한 일종의 사회협약으로서 통일국민협약이 필요

7) 최철영, “‘평화통일국민협약’ 추진의 법제도적 과제”, 법제연구 제55호, 2018, p. 59.

- 뿐만 아니라 남북관계의 특수성과 남북한 내의 냉전구조 및 냉전 문화는 대북·통일정책 추진에 근본적 제약요인이라는 점에서 국민적 합의 기반의 구축은 반드시 필요한 절차임
- 또한 통일·대북 정책에 대한 원칙과 방향 등 큰 그림에 대한 국민적 합의의 필요성에 대해서는 이미 어느 정도의 국민적 합의가 이루어진 것으로 보임
- 민주평통에서 성인 남녀 1,000명을 대상으로 실시한 2017년 2분기 통일여론 조사에서 통일공감대 확산을 위해 우선적으로 필요한 것이 무엇이라고 생각하는지 물어 본 결과, 다음과 같이 ‘여·야·정·시민사회가 참여하는 통일국민협약 추진’이 우선적으로 필요하다고 꼽은 응답자는 48.5%로 가장 높게 나타남⁸⁾

[그림 3-14] ‘통일공감대 확산을 위하여 우선적으로 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?’ 질문에 대한 응답 결과

(단위 : %)



〈출처〉 민주평통, ‘2017 통일여론 2/4분기’, 2017, pp. 65-66.

- 국민들의 통일국민협약 추진에 대한 긍정적 인식을 바탕으로 세대·이념·지역·계층

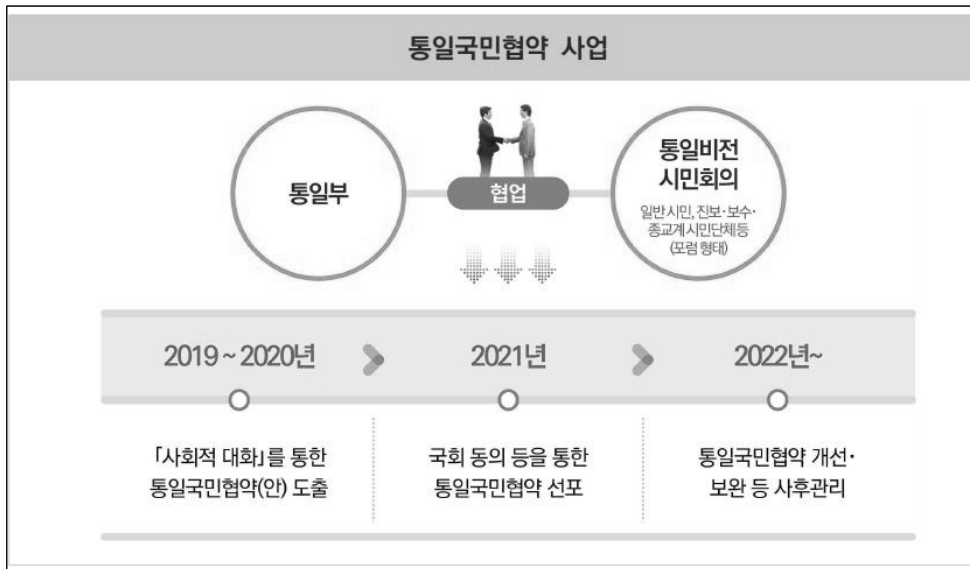
8) ‘통일차세대 전문가 양성’(20.0%), ‘지역 단위의 시민통일교육’(9.8%) 등 다른 과제들에 비해 상대적으로 높은 수치로 나타난 것을 볼 때, 대북·통일정책 분야에서 협치의 필요성에 대한 국민들이 높은 열망이 표출되었다고 볼 수 있다. 민주평화통일자문회의, ‘통일여론(2/4분기)’, 2017, pp. 65-68.

- 을 넘어 국민 누구나 통일국민협약의 과정에 참여할 수 있는 정책소통 공간을 마련하고 적극적으로 소통하는 정부의 노력이 필요
- 실질적으로 통일국민협약 이행의 의무를 강제할 수 있는 수단의 마련이 마땅치 않은 상황에서는 결국 실효성이 없는 신사협정에 그칠 가능성이 높다는 우려의 목소리도 있음
 - 하지만 통일국민협약은 통일·대북정책에 관한 초당적 협력과 국민적 지지를 확대하고 통일 논의 활성화 및 미래세대의 통일 필요성에 대한 긍정적 인식 제고의 효과를 기대할 수 있음
 - 또한 남북관계에서 통일국민협약 시스템을 도입하는 것은 결국 정부-시민사회 관계의 재정립 추구 등의 긍정적 효과를 기대
 - 통일국민협약은 남남갈등과 통일문제의 정쟁화라는 사회적 고비용 구조의 해소를 지향한다는 점에서 의미가 있음
 - 유럽과 달리 대의민주주의와 시민사회의 역사가 짧고 사회적 합의의 경험 역시 많지 않은 한국에서 통일국민협약은 고비용 구조의 해소를 위한 새로운 시도라는 점에서 의의

4) 통일국민협약의 추진 방안

- 통일국민협약은 공약사항이자 국정과제로 설정되어 있다는 점에서 제안 단계에서 대통령과 정부의 주도적인 역할이 필요
- 그러나 통일국민협약의 추진 과정에서는 국회와 시민사회가 중심적인 역할을 수행하고, 이행 및 실천에 대한 관리·감독은 시민사회가 담당하도록 역할을 구분하는 것이 효과적
- 통일국민협약은 국민이 참여하는 사회적 대화를 통하여 도출
- 정부는 2019년부터 각계각층의 국민을 대상으로 통일정책에 대한 공론화를 본격적으로 시행
- 사회적 대화를 통한 통일국민협약 도출 프로세스(2019-2020년) 구체화
- 2018년 사업성과 등을 검토하여 「협약」 도출이 가능하도록 사회적 대화 방식, 절차 등을 마련

[그림 3-15] 통일국민협약 사업 및 추진 계획



〈출처〉 통일국민협약 홈페이지 (<https://www.unikorea.go.kr/promise/about/introduction/>)

- 통일국민협약은 민간이 중심이 되고 정부가 지원하는 방식으로 추진
 - － 현재 정파·이념·종교·세대 등을 초월하는 범국민대화기구인 ‘평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의’(약칭 통일비전 시민회의)가 구성되어 활동 중
 - － 현재, 통일부는 통일국민협약 홈페이지(www.unikorea.go.kr)에서 통일국민협약 외에도 국민들의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 ‘국민제안·국민토론·국민활동’ 등의 배너를 마련하여 대북정책의 방향과 원칙을 만들어 가고 있음
- 합의의 기본적인 방향을 제시하는 방안과 협약의 구체적인 내용까지 제시하는 방안으로 구분될 수 있음⁹⁾
- 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화 방지 및 협의에 의한 정책 추진이라는 기본 원칙에 대한 사회적 합의와 약속으로 충분하다는 점에서 협약의 내용은 최소주의적 합의 형식을 통하여 통일문제에 대한 기본적 행위규범이 되어야 할 것임

9) 조한범 외, 「통일국민협약 추진방안」, 통일연구원, 2017, pp.72~80.

5) 통일국민협약의 추진 과정

- 통일국민협약의 추진과정은 ‘협약 제안·협약 체결 추진·협약 이행’의 3단계로 나눌 수 있음
- 먼저 통일국민협약은 남북관계 운영에서 대의제와 직접 민주주의를 결합한 새로운 대안모델 시스템을 구축하고 정부-시민사회의 합의적 운영체제를 구성하는 것이 기본목표
 - 한국의 상황을 고려했을 때, 통일국민협약 체결의 제안 단계는 가장 어려운 난제로 예상됨
 - 따라서 통일국민협약을 제안하고 추진하는 협약 정치 과정을 담당할 주체를 형성하는 것이 통일국민협약 추진 초기단계에서 가장 중요한 문제라고 할 수 있음
 - 노사정협약과 저출산·고령화 문제 해결을 위한 사회협약과 같은 정부주도형 지양하고 자발적인 형태를 띠는 것처럼 통일국민협약의 경우도 시민사회 내의 자발적인 동력에 의해 제안, 추동되는 것이 가장 바람직
 - 여야 간의 현 대립 구도에서는 정부 주도 방식이 될 경우 협약의 정략적 이용이라는 논란을 피하기 어려울 수 있기 때문
 - 그러나 현실적으로 남남갈등 지형의 상존과 아울러 통일국민협약 체결을 제안할 수 있는 중립적 시민사회가 부재한 상황에서 특정 진영이 통일국민협약 체결을 제안할 경우 다른 진영의 협력을 기대하기는 어렵다는 한계도 인식해야 함
- 따라서 통일국민협약을 주도할 수 있는 시민사회의 주도 세력이 부재한 상황에서 정부의 제안은 효율적인 방안이 될 수 있음
 - 대통령 차원에서 통일국민협약 체결 필요성을 제기하고 제안하되 추진 과정을 중립화하는 등 통일국민협약의 제안과 추진 과정을 전략적으로 분리함으로써 효율성을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 대통령의 제안과 더불어 국회가 시민사회와의 협력을 통해 통일국민협약의 체결을 주도하는 방안 중 특히 국회의 역할이 중요
 - 대통령의 제안을 수용하고 추진하기 위한 초기적 조치의 마련에 있어서 국회의 제도적 틀을 활용할 수 있기 때문인데 국회의장이 제안의 수용 및 시민사회와의 협력 구도 형성 단계에서 구심점 역할을 수행하는 것도 가능

- 아울러 통일국민협약 추진을 위한 여야 간 협의 기구를 중심으로 전문가 및 시민 사회와 연대하는 것이 중요
 - 시민사회와 정치권의 자발적 움직임이 결합된 형태의 방식이 바람직하기 때문
- 통일국민협약의 제안 다음으로 협약 체결 추진의 단계가 필요
- 통일국민협약 체결의 제안 이후 한국사회를 대표하는 진영과 세력, 각 분야를 대상으로 의견을 확장하여 ‘추진위원회’를 구성하여 협약의 내용, 형식, 추진 방식을 논의하는 것이 필요
 - 추진위원회의 주요 임무는 통일국민협약 초안을 작성하는 것이며, 초안 작성 이후에는 해체 또는 협약의 점검 및 이행을 위한 기구로 전환 및 흡수되는 방식이 검토될 수 있음
 - 통일국민협약 체결에서 가장 중요한 점은 사회적 합의를 유도해내는 ‘과정’이기 때문에 추진위원회의 구체화를 위해 가칭 ‘통일국민협약추진 범국민회의’를 구성하는 것이 적절
 - 결과의 조속한 도출에 집중할 경우 또 다른 사회적 갈등의 소지가 될 수 있다는 것을 항상 유념해야 함
- 국회는 통일국민협약추진 범국민회의의 구성 단계에서 중요한 역할을 담당해야 하는데 필요할 경우 국회의장 직속의 한시적 특별기구의 성격 및 위상을 확보하는 방안도 검토
 - 통일국민협약추진 범국민회의의 구성에 있어서 국회 내 의석 분포 및 여야 구도를 고려하여 국회 추천 방식으로 전문가 및 시민사회의 참여를 요청하는 방안이 현실적이라고 할 수 있음
- 구성 단계에서는 통일국민협약에 동의하는 보편 시민사회와 여야 정치권을 중심으로 정부, 언론, 종교계, 노동계 및 재계 그리고 여성계 등 한국 사회의 주요 행위 주체들을 견인해 내는 것이 중요
- 통일국민협약 체결과 관련된 전문가의 참여도 필수적이며 각 당 및 시민사회의 추천 형식으로 참여를 요청하는 것도 방안
 - 통일 문제에 대한 국민적 합의의 도출 및 실질적 통일 기반의 마련을 지지하는 통

일국민협약과 친화성이 있는 민주평통과 민족화해협력범국민협의회회의 적절한 역할 모색 필요

- 민주평통은 초당적·범국민적 차원의 통일 정책 수립 및 추진을 위한 헌법기구이자 전국 및 해외의 조직을 갖추고 있다는 점에서 통일국민협약의 체결 과정에서 중요한 역할을 할 수 있음
- 민족화해협력범국민협의회는 분단 이후 최초로 진보와 보수, 중도를 망라하여 통일을 준비하기 위해 만들어진 협의체라는 점에서 통일국민협약 체결을 위한 주요 동력으로 활용될 수 있음
- 통일국민협약은 대북·통일문제의 구체적인 내용에 일사불란한 합의를 지향하는 것이 아니므로, 협약의 내용을 마련하는 것이 통일국민협약추진 범국민회의의 가장 중요한 임무
- 따라서 국민통일협약은 북한 통일문제에 대한 ‘최소주의적 합의정신’을 지향하고 협약의 기본방향 및 틀을 논의하는 본회의와 실무회의로 구분하여 운영함으로써, 논의의 효율성을 제고할 수 있을 것
- 실무회의는 통일국민협약의 내용과 실무적인 문제들을 처리하고 본회의는 기본방향과 주요 의제에 대해 결정
- 범국민회의를 통해서 도출된 통일국민협약은 체결 과정을 통해 공식적으로 선포
- 협약 체결 과정은 범국민회의에 참여한 사회 각 분야의 대표들이 협약에 서명하고 이행 의지를 확인하는 과정이라는 점에서 중요성이 있는데 이때, 대통령은 정부를 대표하는 주체로서 서명
- 협약을 제안하고 체결을 추진했다면, 협약을 이행하는 것이 마지막 단계
- 통일국민협약의 체결과 이행 의지의 확인 및 추진력의 확보를 위해 각 분야별, 지역별 통일국민협약 체결 또는 이행실천대회 등도 검토될 수 있음
- 우선 국가수반 차원에서 협약의 이행 의지를 공개 천명하는 것이 필요
- 정치권은 탈정쟁화 및 정책적 합의 의지를 초당적 차원에서 대국민선언 형식으로 천명하고 국회 내 실질적인 정책협의기구를 설치, 운영
- 시민사회의 경우, 정치권의 민족 문제 정쟁화 및 언론의 보도 경향을 비롯하여 주

요 통일국민협약 체결 참여주체들의 이행 과정을 모니터링 하고 평가하는 등 진영 간 배타적 대립 구조를 해소하고 대북·통일정책에 대한 생산적 합의 및 소통 구조를 형성하는 역할 수행

- 또한 종교계는 인프라 활용이 가능하여 통일국민협약 체결의 주요 동력이 될 수 있는데, 특히 종교지도자들이 통일국민협약의 필요성에 공감할 경우 큰 효과를 기대할 수 있음

6) 통일부 통일공감대 사업의 특징

- 통일부는 제한된 범위 내에서 통일공감대 사업을 추진하고 있으며 그 중에서도 통일정책협력관 ‘정책협력과’가 통일공감대 사업 관련 업무를 담당하고 있음
- 특히 문재인 정부의 대표적인 공약사항이자 국정과제로 채택된 ‘통일국민협약’을 홍보하고 추진하는 등의 업무를 담당
- ‘통일국민협약’은 정권의 변화와 상관없이 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책의 기반을 마련하고 국민의 참여와 소통을 바탕으로 통일공감대 확산과 통일대비 역량을 강화하는 것을 목표로 함
- 통일국민협약은 민간이 중심이 되고 정부가 지원하는 방식으로 추진
 - 현재 범국민대화기구인 ‘평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의’(약칭 통일비전 시민회의)가 구성되어 활동 중
 - 통일국민협약 홈페이지(<https://www.unikorea.go.kr/promise/>)에서 국민들의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 통로를 마련하여 대북정책의 방향과 원칙을 만들어 가고 있음
- 통일·대북 정책에 대한 원칙과 방향 등의 국민적 합의의 필요성에 대해서는 이미 어느 정도의 국민적 합의가 이루어진 것으로 보임
 - 민주평통이 실시한 통일여론 조사에서 통일공감대 확산을 위해 우선적으로 필요한 것이 무엇이라고 생각하는지 물어 본 결과, ‘여·야·정·시민사회가 참여하는 통일국민협약 추진’이 우선적으로 필요하다는 꼽은 응답자는 48.5%로 가장 높게 나타남
- 통일국민협약의 추진 과정은 ‘협약 제안·협약 체결 추진·협약 이행’의 3단계로 나눌 수 있음

- 통일협약을 제안하는 1단계는 가장 난제로 예상되는 가운데, 협약을 주도할 수 있는 시민사회의 주도 세력이 없는 상황에서는 정부의 제안이 효율적인 방안 될 수 있음
- 2단계 협약 체결 추진 단계에서는 각 진영과 세력, 분야를 대상으로 외연을 확장하여 ‘추진위원회’를 구성하여 협약의 내용, 형식, 추진 방식을 논의하는 것이 필요
- 이 과정에서 국회가 중요한 역할을 담당해야 하는데 필요할 경우 국회의장 직속의 한시적 특별기구의 성격 및 위상을 확보하는 방안도 검토할 수 있음
- 마지막 3단계인 협약 이행 단계에서는 국가수반 차원에서 협약의 이행 의지를 공개 천명하는 것이 필요
- 그리고 정치권은 탈정쟁화 및 정책적 합의 의지를 초당적 차원에서 대국민선언 형식으로 천명하고 국회 내 실질적인 정책협의기구를 설치, 운영하는가 하면 종교지도자들의 공감 및 참여를 이끌어낼 수 있다면 큰 효과를 기대할 수 있음

제 4 장 결론

하나의 혁신모델 ‘고양 평화시민협약’ 제1절

정책 제언 제2절

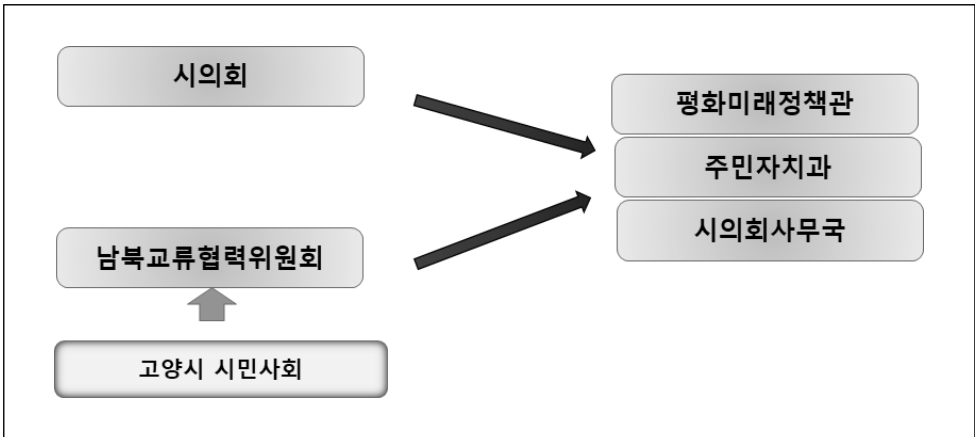
제절 하나의 혁신모델 '고양 평화시민협약'

1. 통일국민협약에서 평화시민협약으로

- 연구자들은 평화통일공감대 사업의 혁신모델로 '고양 평화시민협약'을 제시
- 중앙정부기관에서 추진하는 대표적인 통일공감대 사업인 '통일국민협약'은 현재 제대로 진행되지 않고 있는 실정
 - 그러나 지방정부 수준 특히 지역의 발전이 남북관계와 밀접히 연관되어 있는 고양시의 경우 시 의회의 야당 의원뿐만 아니라 보수층을 대변하는 지역 리더들도 남북관계의 개선을 바라고 있음
 - 따라서 진보와 보수 여·야가 통일정책을 두고 극명하게 대립하고 있는 중앙정부보다 고양시에서 통일시민협약을 추진하는 것이 상대적으로 용이하다고 판단
- 고양시가 통일부와 민주평통과 협력하여 선도적으로 지자체부터 통일시민협약을 추진할 수 있는 논리와 전략 필요
- 다만 중앙정부가 추진하고 있는 통일국민협약과 고양시의 시민협약에 차이를 둘 필요가 있음
- 고양시의 평화시민협약이 중앙정부의 통일국민협약과 차이를 두어야 하는 이유는 다음과 같음
 - 첫째, 통일정책의 특징에서 기술한 것처럼 통일이라는 개념은 우리사회에서 보수와 진보 진영의 생각이 가장 극명하게 대립되어 이념적인 색깔이 강함
 - 둘째, 평화는 21세기 우리사회의 새로운 화두이자 시대정신(Zeitgeist)임
 - 셋째, 남북의 평화는 정치, 사회의 영역에서 뿐만 아니라 경제영역에서 새로운 성장 동력을 제공해 줄 수 있으며, 남북의 평화는 동북아의 평화에 근간임
 - 넷째, 고양시가 남북교류와 통일정책에 있어 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 선구자(Pioneer)적 상을 만들 수 있는 새로운 수사와 상징을 통해 기존의 정책을 넘어 혁신적인 정책을 제시하겠다는 의미 포함

- 평화시민협약 가운데 가장 어려운 부분인 협약제안을 수행할 시의회의 역할이 중요하므로 시 의원들 간에 평화시민협약에 대한 충분한 논의 필요
- 시 의회 뿐만 아니라 고양시 시민사회의 평화시민협약 체결에 대한 의지와 지원이 반드시 필요
- 현실적으로 남남갈등 지형의 상존과 통일시민협약 체결을 제안할 수 있는 중립적 시민사회가 부재한 상황에서 고양시와 시의회의 역할이 중요
- 국민협약과 마찬가지로 고양시 평화시민협약은 통일문제의 정쟁화 방지 및 협의에 의한 정책 추진이라는 기본 원칙에 대한 사회적 합의와 약속으로 충분하다는 점에서 협약의 내용은 최소주의적 합의 형식을 통하여 통일문제에 대한 기본적 행위규범이 되어야 할 것임
- 평화시민협약 제안에서 시 의회의 역할이 핵심이었다고 한다면, 제안된 내용을 중심으로 평화시민협약 체결까지 이 업무를 담당할 효과적인 추진체계 구성이 중요하며 여기서 시의 역할이 핵심
- 이를 위해 시는 별도의 추진체계를 구성하는 것 보다 시의회 사무국, 시의 평화미래정책관, 주민자치과, 그리고 남북교류위원회 등 기존 관련 조직을 활용하는 것이 보다 효과적이라고 할 수 있음
- 위의 내용을 종합하여 다음과 같은 ‘고양 평화시민협약’ 추진을 제안하는 바임
- 다음은 고양 평화시민협약 추진 체계를 도식화하였음

[그림 4-1] 고양 평화시민협약 추진 체계



○ 고양 평화시민협약의 추진과정 즉, 협약 제안·협약 체결 추진·협약 이행에서 시민 사회, 시, 시 의회의 구체적인 역할과 업무분담, 추진체계, 전략을 기술하는 것은 이 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 기회가 주어진다면, 후속 연구과제로 진행할 계획임

제2절 정책 제언

1. 민주평통-고양시-고양국제꽃박람회 사무국 간의 협업체계

- 매년 봄 호수공원에서 개최되는 ‘고양국제꽃박람회’는 올해 47만 명의 관람객이 찾을 만큼 온 국민의 사랑을 받고 있는 고양시의 대표적인 지역 축제
- 고양시는 평화통일 브랜딩을 강화하기 위해 고양국제꽃박람회와 호수공원을 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 꽃과 호수공원이 내포하고 있는 평화와 생태·환경의 의미를 고양시와 잘 결합하여 시의 브랜딩 사업에 적극 활용할 필요가 있으며, 중앙행정기관(민주평통)과 고양시, 고양국제꽃박람회 사무국 간의 협업 체계를 구축하여 평화통일공감대 사업을 강화할 필요가 있음
- 특히 고양국제꽃박람회의 경우, 대부분의 사업이 북한과의 교류 사업에 중점을 두고 있기 때문에 남북관계가 교착 상태인 현 국면에서 대북 교류 사업이나 북한 관련 전시에 집중하기 보다는 고양시민을 넘어 행사장에 오는 모든 시민을 대상으로 한 평화통일공감대 사업으로 전환하여 고양시와 중앙정부의 협업 필요
- 한국에서는 멸종 위기 혹은 희귀하지만 북한에 서식하고 있는 동식물이 있다면 지체체가 적극적으로 교류를 시도하는 것도 상징적 의미가 있음
- 예를 들면 고양시가 진행 중인 연구 중에서 한국에선 희귀해졌지만 북한에는 남아 있는 것을 찾아서 교류하고 추진할 수도 있음

2. 고양시의 평화브랜딩을 통한 시민의 통일공감대 강화)

- 현재, 접경지역이라는 공간을 어떻게 활용해 갈 것인가와 관련하여 다양한 논의와 시도가 이루어지고 있음

1) 이 내용은 전 통일부 독일주재관 이봉기 통일교육위원 중앙협의회 사무총장과 서울대학교 김병로 교수의 자문내용을 중심으로 정리

- ‘평화공원(Peace Park)’, ‘평화도시(Peace City)’라는 개념을 다양하게 접목하고 활용하는 것이 세계적인 추세라고 할 수 있음
 - 그 중에서 평화를 테마로 한 ‘평화박물관’ 등에 관심이 높음
- 고양시도 ‘평화도시’라는 개념으로 접근해 볼 수 있음
 - 좁은 개념의 ‘통일박물관’보다는 ‘평화’의 개념으로 접근하는 것이 더 바람직하다는 것이 전문가들의 의견
 - 고양시의 경우, 유명한 호수공원 주변을 평화생태공원으로 만들어 평화 브랜딩에 활용하는 것도 하나의 방안
 - 호수공원을 평화생태공원으로 만든다는 것은 나무와 공원만 있는 것이 아니라 평화박물관-평화영화관-국제컨벤션센터 등 평화를 아우르는 콘텐츠들을 모두 포함할 수 있어야 한다는 의미
 - 고양시의 대표적인 호수공원, 장항습지를 활용하여 일본의 히로시마 평화공원, 중국 여순의 평화공원, 독일의 그뤼네스 반트(Grünes Band, 동서독 접경지역) 등과 연계한 국제 평화생태 네트워크 확대
- 강원도 고성군이 과거 동서독 접경지역(서독 바이에른 주와 동독 튀링겐 주)이었던 프랑켄발트(Frankenwald)와 바이에른 주의 바이로이트(Bayreuth) 시와 자매결연을 통해 통일 문제를 매개로 관광, 환경, 생태, 학술, 문화로 확대하고 있음
- 고양시도 강원도 고성군과 독일 도시와의 협력 사례를 벤치마킹할 필요가 있음
 - 예를 들면 현재 우리나라에 독일의 4개 정당이 운영하는 재단사무소가 활동 중
 - 기민당의 싱크탱크인 아데나워 재단(Konrad-Adenauer-Stiftung)은 통일문제와 교육, 사민당의 싱크탱크인 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung)은 노동문제, 자민당의 싱크탱크인 나우만 재단(Friedrich-Naumann-Stiftung)은 지방자치 그리고 기사당의 싱크탱크인 한스자이델 재단(Hanns-Seidel-Stiftung)은 남북협력, 북한 프로젝트에 특화되어 있기 때문에 이들 독일 정당 재단의 한국사무소와 긴밀한 협력 필요
 - 한독 정부 간의 교류 이외에 민간 수준에서 진행하고 있는 ‘한독 포럼’을 고양시에 유치하는 것도 하나의 방안임

3. 고양시정연구원-서울대학교 통일평화연구원 연구 협업

- 통일공감대와 관련하여 정책의 목표와 그에 합당한 정책수단을 설계하기 위해서는 고양시민들의 구체적인 통일 인식에 대한 객관적인 조사가 필수
- 구체적으로 고양시민을 대상으로 한 연령, 이념, 계층, 세대, 성별에 따른 시민들의 통일에 대한 인식 조사가 선행되지 않으면 효과적인 통일공감대 사업의 목표와 설계 구현이 어려움
- 이를 위해 고양시는 시민을 대상으로 과학적이고 객관적인 통일의식 조사 필요
- 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 매년 실시하고 있는 통일의식조사²⁾는 통일, 북한을 바라보는 관점, 대북정책, 북한이탈주민, 국제환경, 사회의식 등을 중심으로 국민의식을 파악하여 분석함으로써 효율적인 통일정책의 중요한 자료가 되며 정책 수립과 실행에 대한 필요한 기초 자료를 축적하고 있음
- 이에 고양시는 시정연구원을 중심으로 고양시민을 대상으로 한 통일의식 조사를 지방정부 차원에서 최초로 연구 해 볼 필요가 있으며, 이에 대한 결과를 통일공감대 관련 시정의 기초 자료로 활용할 수 있을 것임
- 서울대학교 통일평화연구원은 고양시정연구원과 2020년부터 중앙 단위뿐만 아니라 지방 수준에서 통일의식 조사를 같이 할 의향을 보이고 있으며, 고양시정연구원은 서울대학교 통일평화연구원과의 연구협업에 대해 내부 의견을 검토하고 있음³⁾

2) 통일의식조사는 전국 16개 시도에 거주하고 있는 만19세 이상 65세 이하 성인 남녀 1,200명을 다단계무작위추출법으로 표집 하여 구조화된 질문지를 사용하여 1:1 개별면접조사 방법으로 실시된다. 설문지의 내용은 통일에 대한 인식, 대북 인식, 대북정책에 대한 평가, 북한이탈주민에 대한 인식, 주변국과의 관계인식 등 총 다섯 분야로 구성된다. 특히 매년 조사에서 설문항의 구성, 용어, 서술 등을 그대로 유지함으로써 최대한 데이터의 신뢰성을 확보하고 시계열 분석에서 통계기술적 오류를 최소화하고자 하였다

3) 서울대학교 통일평화연구원의 '2019 통일의식조사'의 연구책임자인 김학재 교수를 비롯한 서울대학교 통일평화연구원도 지자체 수준에서의 통일의식조사에 많은 관심을 표명하였으며, 올해 연구가 진행 중인 관계로 내년부터 고양시정연구원과의 공동연구 혹은 연구협업에 대해서는 추후 논의하기로 하였음

참고문헌

1. 문헌

민주평화통일자문회의 (2017)
통일여론 (2/4분기)

민주평화통일자문회의 사무처 중앙지역과 (2019)
「2018 지역통일활동 우수 사례집」

박현선 외 (2017)
시민참여형 ‘통일국민협약’ 실행방안 연구, 2017년 통일부 용역과제 연구보고서

서울대학교 통일평화연구원 (2018)
2018 통일인식조사, 서울대학교 통일평화연구원

신종호 (2018)
남북관계 패러다임 변화와 분권형 대북정책, 현안분석-온라인시리즈, 통일연구원

안지호 (2019)
정책혁신과 남북표준도시, 제11회 고양시정포럼 발표자료, 고양시정연구원

안지호 (2017)
지속가능한 통일준비를 위한 통일준비위원회의 분야별 전문가 참여방안, 대통령직속 통일준비위원회

양승일 (2014)
「정책변동론」, 박영사

전우택 외 (2014)
평화통일에 대한 국민공감대 형성연구, 연세대학교 산학협력단

정정길 외 (2012)
「정책학원론」, 대명출판사

조한범·이우태 (2017)
「통일국민협약 추진방안」, KINU 정책연구시리즈 17-02, 통일연구원

최철영 (2018)
‘평화통일국민협약’ 추진의 법제도적 과제, 법제연구 제55호

(주)한국지역정책개발원 (2019)
2019고양국제꽃박람회 성과분석 보고서

Hague, Rod & Harrop, Martin(2007)
「현대비교정치론」, 김계동 외 역, 명인문화사

Heywood, Andrew(2012)
「정치학」, 조현수(역), 성균관대학교 출판부

2. 자문자료

김난영 홍보담당관(통일부) 자문
김병로 교수(서울대학교 통일평화연구원) 자문
전소영 전문위원(민주평통 사무처) 자문
조한범 선임연구위원(통일연구원) 자문
이길영 사무국장(이북5도 위원회 황해도) 자문
이봉기 사무총장(통일교육위원 중앙협의회) 자문

3. 기타

청와대 (<http://www1.president.go.kr>)
통일부 (<https://www.unikorea.go.kr>)
통일국민협약 (<https://www.unikorea.go.kr/promise/>)
민주평화통일자문회의 (www.nuac.go.kr)
이북5도위원회 (www.ibuk5do.go.kr)
고양시청 (www.goyang.go.kr)
연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr>)
서울신문 (<http://go.seoul.co.kr>)
고양신문 (<http://mygoyang.com>)
경기신문 (<http://www.kgnews.co.kr>)