

통일정책과 시민참여 현황*

송 정 호**

시민들의 통일정책참여는 통일정책에 대한 시민들의 자치역량 행사라고 볼 수 있다. 최근 몇 년 동안 시민들의 통일정책참여는 여러 가지 배경, 특히 ICT 혁명에 힘입어 지속적으로 성장하는 모습을 보이고 있다. 본 논문은 이렇게 성장하고 있는 시민들의 통일정책참여의 현황을 고찰하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해서 본 논문은 OECD가 시민참여의 유형으로 제시하는 ‘정보 공개’, ‘시민 협의’, ‘적극 참여’의 기준을 활용하였다.

이러한 분석에 따르면, 시민참여의 양태는 소극적 수준의 ‘정보 공개’ 단계에서 점차로 ‘시민 협의’로 발전해가는 모습을 보이고 있다. 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다.

그러나 시민들을 통일정책의 적극적인 생산자로 되게 하기 위해서는 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근과 기회 제공이 보장되어야 하고, 통일정책 형성과정에 있어 정부와 시민, 전문가의 유기적이고 ‘심의적인’ 토론을 토대로 공익이 신장될 수 있도록 시민들의 참여가 특정 집단의 개입에 우선되어야 하며, 이렇게 결정된 통일정책이 시민 대다수가 수용하고 원활하게 집행될 수 있도록 함께 노력하는 여건이 마련되어야 한다.

주제어: 시민참여, 통일정책, 정책과정, 정보 공개, 시민 협의, 적극 참여

* 본 논문의 기획 단계부터 조언해 주신 주성수 교수님과 초고를 심사해 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 통일연구원 책임연구원

1. 들어가며

일반적으로 통일정책은 통일방안을 염두에 두고 정부에 의해 취해지거나 정부와 관련한 공식적인 결정 또는 실행계획이라고 볼 수 있다. 이는 ‘공공성’을 지닌 중장기적인 방책으로서, 일반적으로 미시적이고 단기적 차원에서 이루어지는 현안에 대한 대책으로서 대북정책을 포함한다.¹⁾ 이와 같이 정의할 수 있는 통일정책의 결정과정은 분단국가로서 특징을 보이는 우리 정치체제의 핵심적 활동으로서 시민 모두에게 심대한 영향을 미친다. 따라서 통일정책의 전반적인 과정에 대한 시민참여는 현재와 미래의 삶에 지대한 영향을 미치는 통일정책에 대한 시민들의 영향력 행사 또는 시민들의 자치역량(empowerment) 행사라고 볼 수 있다.

시민들의 통일정책참여는 2장에서 살펴볼 시민참여 확대의 거시적 배경 하에서 정부의 요청에 의한 반자발적인 참여의 형태에서 점차 자발적이고 적극적인 형태로 전환되면서 정부 정책과 제도, 법률의 발전을 유도하고 있다. 최근 몇 년 동안 시민들의 통일정책참여는 선거 참여 등 다른 유형의 ‘관례적’ 참여가 지속적으로 쇠퇴하는 가운데에서도 시민사회단체(NGO)들의 대북지원 활동, 시위 등 ‘비관례적’ 참여를 중심으로 지속적으로 성장하는 모습을 보여왔고 특히 정보통신 기술(Information and Communication Technology: ICT)의 대중적 보급과 참여정부의 ‘국민참여’²⁾ 활성화 정책에 힘입어 온라인(on line)을 중심

- 1) 통일정책은 몇 가지 점에서 일반 공공정책과 다른 특징을 보인다. ㉠ 정책의 실질적인 공조 대상이 적대적 상대방이라는 점, ㉡ 그로 인해 정책 내용이 때로는 보안을 요한다는 점, ㉢ 정책을 둘러싼 지지세력의 이념적 차이로 대립과 갈등이 심각하다는 점, ㉣ 정책에 다수의 정부기관들이 관여하는 종합적인 성격을 지니는 점, ㉤ 주변국의 정책에 대한 영향력이 강하다는 점 등이 그것이다(여인곤 외 2004: 10).
- 2) 민주주의 이론가 바버(Barber 1984)에 따르면, ‘국민’(people)은 ‘시민’(citizen)이 되지 않은 사람들을 말한다. ‘시민’의 용어로는 citizen, civic, public, popular 등이 많이 쓰이

으로 한 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되면서 이전과는 다른 특징을 보이고 있다. 그리고 온라인의 참여는, 2004년 4월 북한에서 발생한 용천재해에 대한 우리 시민사회의 대응에서 알 수 있듯이, 사안별로 오프라인(off line)의 참여로까지 연계되어 동시에 전개되는 특성도 보이고 있다.

이러한 시민참여는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’으로 분단체제 반세기 이상의 균열구조에 기인하는 우리 사회의 이념적 갈등 양상이 본격화되고, 이것이 노무현 정부 들어 사회 전반의 문제와 결합되어 전면적으로 표출되면서 주목받고 있다. 노무현 정부 들어서만 해도 미군장갑차 사건, 이라크 파병, 주한미군기지 이전 등 대미 관련 문제, 국가보안법 개폐, 사회주의 계열 지식인들의 독립유공자 인정 등 이념 문제, 용천재해 지원 등 대북지원 문제 등 통일정책의 근간에 영향을 미치는 이슈들을 두고 심각하게 보이는 갈등 양상들이 노정되었다. 이러한 상황 하에서 시민참여가 투명성(transparency)과 책무성(accountability)을 바탕으로 한 일관적이고 실효성 있는 통일정책의 추진을 위한 대안으로 간주되고 있기 때문이다.

본 논문은 최근 수년 동안, 특히 일반 시민들의 ICT 도구 사용이 일반화된 이후 지속적으로 성장하고 있는 시민들의 통일정책참여 현황을 고찰하는 데 목적을 두고 있다. 시민들의 통일정책참여 현황을 파악해 봄으로써 시민참여의 특성을 파악하고 그 문제점과 보완점은 무엇인지 논의하고자 한다. 본 논문은 이러한 목적을 달성하기 위하여 「경제협력개발기구(OECD)가 시민참여의 유형으로 제시하는 ‘정보 접근(혹은 공개)’, ‘시민 협의’, ‘적극 참여’의 가이드라인을 원용하고자 한다.

고, ‘참여’로는 participation이 일반적으로 사용되는 가운데 involvement, engagement 등도 혼용되고 있다(주성수 2004a). 본 논문에서는 ‘자발적’, ‘자주적’, ‘비관적’인 특징에 주목하여 가급적 시민이라는 용어를 쓰고자 한다.

2. 통일정책분야 시민참여 확대 및 필요성

1) 시민참여 확대

통일정책에 대한 시민참여가 급증한 배경에는 무엇보다도 통일정책의 환경 변화가 작용하였다고 볼 수 있다. 일반적으로 공공정책에 영향을 미치는 거시적 배경으로는 세계화와 탈냉전, ICT 혁명, 민주화와 분권화, 거버넌스(governance)와 시민사회의 급부상, 포스트모더니즘(post-modernism)의 확대 등이 거론되며, 이것들은 동시에 정부와 시민의 역할과 성격 변화에 직접적인 영향력을 행사하는 핵심적인 요인들로 간주되고 있다(김종래 2000: 334-369; 정동근 2000: 370-406; 주성수 2003: 12-29).

우선 세계화는 정치적으로는 자유와 인권 등 보편적 가치에 기초한 정치체제의 확대와 경제적 측면으로는 국가간 무역장벽의 제거, 시장경제의 확대와 함께 양국간·다국간 경제협력체제의 등장으로 나타나고 있다. 이러한 세계화의 흐름은 동북아 지역에도 많은 영향을 미쳐 냉전시대 적대관계에 놓여 있던 동북아 국가 간 화해와 협력을 가져왔고 남북간 정치·군사·경제·사회 등 다방면 교류·협력을 진척시키는 등 동북아 지역내 탈냉전을 가속화시켰다. 세계화와 탈냉전의 흐름은 ‘권력이동’³⁾을 가져와 전통적인 정부 개념과 역할을 변화시켰고, 통일정책에 대한 시민참여의 패러다임 변화에도 영향을 미쳤다.

둘째, ICT 혁명의 급속한 진전은 통일정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 시민들은 인터넷이나 글로벌 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 이러한 정보 접근은 통일정책에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다. 즉 ICT 도구들은 시민들이

3) 권력이동에 대해서는 Strange 1996; Mathews 1997; 주성수 2004b 참조.

의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 통일정책과정 전반에 실질적으로 참여할 수 있도록 정책 환경을 변화시키고 있다. 뿐만 아니라 ICT의 급속한 발전은 2004년 4월 발생한 용천재해에 대한 대응에서와 고찰되듯이, 비교적 소규모 사안이라고 할지라도 한 정부의 능력범위를 넘어서는 초국가적 성격의 이슈에 대한 세계 시민들의 신속한 대응과 그를 바탕으로 한 정책대안의 전파와 이식을 더욱 촉진시키고 있다. 또한 ICT의 발전은, 미군장갑차 사건으로 인한 촛불 시위에서 알 수 있듯이, 온라인 네트워크를 오프라인까지 이어주는 시민참여를 가능하게 해 줌으로써 시민들의 정치화와 조직화를 기반으로 한 정책적 영향력을 증대시키고 있다.

셋째, 민주화와 분권화의 진행은 시민들의 통일정책 참여를 증진시키는 통일정책 환경 변화를 가져왔다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였고, 대북포용정책의 추진은 분단으로 굴절된 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 해소, 한반도의 전쟁위협 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 숙고와 참여를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 또한 다양한 측면에서 진행된 정치적·사회적 분권화의 진척은 가정과 기업, 정부 내부의 구조와 조직적 기능의 근본적인 변화를 초래하고 국가와 시민사회, 국가와 개인 간의 관계를 변화시킴으로써 통일정책에 대한 시민들의 관심 제고와 접근을 용이하게 하였다.

넷째, 가버넌스와 시민사회의 급부상은 통일정책 환경 변화의 배경이 되었을 뿐만 아니라 통일정책에 대한 시민참여를 증대시키는 데 실질적인 요인이 되었다. 1988년 7·7 선언 이후 북한을 실질적인 동반자로 인식하는 통일정책의 지속은 자연스럽게 가버넌스의 진전을 가

져왔고, 전통적인 이해당사자인 정부 주도의 정책은 시민참여를 바탕으로 한 새로운 정당성(legitimacy)과 실효성의 확보를 요청받게 되었다(여인곤 외 2004: 17-19). 세계화, ITC 혁명, 민주화와 분권화 등으로 인한 국가 위상의 실추와 사회의 다원화로 인한 정부의 관료화와 역량 한계 노정은 가버너스 영역의 확장 등 통일정책과정의 근본적인 변화를 가져왔다.

다섯째, 포스트모던의 가치관 확산은 통일정책 환경 변화와 그에 따른 시민참여 확대의 배경이 되었다. 한국 사회가 '탈산업사회'(post-industrial society)로서 '포스트모던 사회'(post-modern society)로 이동하고 시민들이 경제적 혹은 물질적 문제에만 얽매이지 않고 비물질적 문제나 '삶의 질' 향상을 더 중시하면서 새로운 정치구도가 형성되고 공공정책의 내용도 바뀌게 되었다(주성수 2003: 30). 시민들은 환경, 인권, 소외층 권익과 소비자 보호, 공동체운동 등의 '신사회운동'(new social movement)⁴⁾에 더 많은 관심을 갖게 되었다. 특히 1994년 북핵문제로 파동을 겪은 한국 시민사회에서는 모든 시민들이 지난 수십 년 동안 피와 땀으로 이루어 온 민주주의와 경제발전의 결실을 전화로 인해 한순간에 송두리째 빼앗길 수 있다는 우려와 두려움 때문에 반전과 평화에 대해 더욱 구체적으로 관심을 보이기 시작하였다. 이 같은 관심은 1990년대 후반 이후 통일문제에 대한 인식의 전환을 유도하면서 통일정책에 대한 시민참여를 더욱 활성화시켰다.

이와 같은 통일정책 환경의 변화로 인해 선거참여 등 관례적 정치참여가 쇠퇴하는 가운데 시민들은 시민사회 활동에 적극적인 참여자가 되는 비관례적 참여의 혁명을 일으켰고, 이러한 참여의 혁명은 ICT 혁명을 배경으로 새로운 방식의 통일정책 시민참여를 이끌었다. 따라

4) 신사회운동은 독일 사회학자들이 서구의 정치문화가 '정치저항'의 문화로 급변하는 추세를 지칭한 데서 생겨난 용어이다(Olive 2001: 26).

서 전통적인 이익집단 주도의 다원주의 패러다임이 ‘참여혁명’ 패러다임으로 바뀌면서 통일정책에 대한 시민참여가 정당, 이익집단 등 중개기관을 거치는 전통적인 방식보다 NGO와 NGN(non-governmental networks)를 통한 다양한 참여의 기술과 방법에 의거하여 수행되는 추세가 점차 지배적인 유형으로 자리잡아가고 있다.

2) 시민참여 필요성과 참여정부 통일정책

민주정부란 시민의 다양하고 복잡한 요구를 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체제를 말한다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 대응하기 위해서는 무엇보다 시민이 정치과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 시민참여는 민주주의의 핵이라고 할 수 있다(유재원 2003).

이에 따라 국회가 중심적인 역할을 담당하는 대의민주주의(representative democracy)의 틀 안에서 정책과정에 시민들이 보다 광범하게 참여할 수 있도록 하여야 한다는 요구가 증대되어 왔다. 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 시민들은 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정책의 수립과 실효성 있는 집행을 할 수 있다(김상묵 외 2004: 862).

시민들은 시민참여를 통해 민주주의의 유지에 필요한 자질 및 태도를 함양할 뿐만 아니라 공동체 의식을 배양할 수 있다. 시민들은 시민참여를 통해 정치과정에 대해 보다 많은 것을 알게 되고, 문제를 해결하고 목표를 달성하는 기술을 터득하게 되며, 이를 통해서 정책에 대한 영향력과 신뢰성을 쌓아갈 수 있다. 또한 시민들은 참여과정을 통

해 ‘바람직한 시민’이 되는 것을 배운다. 공동의 문제해결을 위해 상대방의 입장을 이해하고 관용하며 개인적 이익조차 희생해야 한다는 것을 배우게 된다. 이러한 이타적이고 양보적인 태도가 확산되면, 상호 이익이 되는 공동선의 발견이 용이해지고, 공동선을 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화된다(유재원 2003).

OECD는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한’(good) 거버넌스를 위한 핵심적 요소라고 지적한다(OECD 2001). 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다. 우리나라의 경우에도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 추진하고 있다.

사회의 다원화로 인해 정부의 영향력이 쇠퇴하고 정부 역할이 한계에 봉착한 상황은 시민참여를 더욱 요청하고 있다. 국가·시장·시민사회 각 부문이 혼자서 해결하기에는 곤란한 사회문제가 증가하고, 급변하는 정책 환경과 사회연계망의 확충에 따라 정부만의 행정은 곤란을 겪고 있다. 한마디로 “지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”(UNDP 1993: 5)한 데 원인이 있다. 정부의 영향력 상실과 정부 역할의 한계 속에서 추진되는 시민참여 없는 정책은 신뢰성 저하와 사회비용 증대를 유발하고, 공공정책에 대한 신뢰성 저하는 기관손실(agency loss)을 증가시켜 참여에 따른 지연비용(delay cost)을 상회시킨다. 이에 반해 시민들의 참여 경험은 정부에 대한 올바른 이해를 가능하게 하고 국가와 시민이 공동으로 책임을 지는 공동체 형성을 가능하게 한다(행정자치부 행정개혁본부 2004. 4).

주지하다시피, 우리 사회는 통일정책의 입안과 집행을 두고 지난 수년간 심각한 갈등 상황을 경험하고 있다. 우리 사회에서 이러한 이념적 갈등이 본격화한 것은 많은 경우에 김대중 정부 때부터라고 지적되고 있다. 김대중 정부의 햇볕정책이 대결과 적대감을 전제로 한 이전 대북정책과는 근본적인 차이를 가지고 전개되었기 때문이다. 물론 이러한 갈등의 뿌리는 분단 반세기 이상 동안에 형성된 지역적·계층적 분열과 불신, 대결구조로부터 기인한다. 그러나 햇볕정책이 남북관계의 새로운 지평을 여는 전환점을 만들어주었음에도 불구하고, 야당 등은 햇볕정책이 우리 사회의 국론분열과 사회혼란 조장의 근본원인이 되었다고 거론하였다(박종철 외 2004).

이 같은 갈등 양상이 더욱 부각된 데에는 대북정책의 입안과 결정 과정에 대한 시민참여의 부족이 하나의 근본적인 원인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 시민참여의 부족은 대북정책의 신뢰성을 떨어뜨리고 갈등을 증폭하여 사회적 비용을 증대시킴으로써 정책의 일관적이고 효율적인 추진을 어렵게 하였다. 특히 남북정상회담을 전후하여 송금된 대북자금을 둘러싸고 전개된 논란은 그 자체 역사적인 회담 성과를 희석시켰을 뿐만 아니라 남북관계 공전과 맞물리면서 대북정책의 일관성과 실효성에 문제를 제기하는 상황을 연출하였다.

이러한 상황 하에서 참여정부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 내세워 왔다. 즉 “아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있”기 때문에, “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하면서, “대북정책에 대한 국민적 합의를 강화하는 동시에 정책추진 과정에서 투명성도 높

여 나갈 것”임을 밝히고 있다(통일부 2004: 29).

따라서 참여정부는 ‘평화변영정책’의 추진방식과 관련하여 시민참여를 강조하면서 정책 추진에 대한 국민적 합의 기반을 강화하고자 여러 가지 시책 마련을 시도하고 있다. 이를 통해 정책추진에 대한 정당성과 추진력을 확보할 뿐만 아니라 대북 협상력을 제고하고, 나아가 국제사회의 지지와 협력을 확보하고자 하고 있다.

3. 통일정책과 시민참여 유형

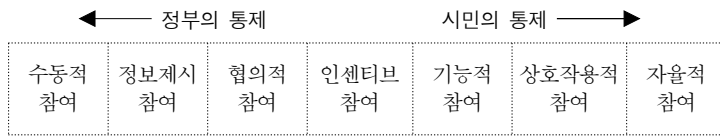
1) 통일정책과 자치역량

시민의 광범위하고 적극적인 참여, 심사숙고의 참여를 중시하는 민주주의 이론들은 공통적으로 ‘자치역량’(empowerment)의 시각에서 참여의 의미를 중시한다. 자치역량은 사람, 조직 및 공동체가 자신들의 일에 대한 통제력을 갖는 것을 의미한다(Rich et al. 1995: 657). 시민들을 정책과정의 주변적 지위에서 핵심적인 주체로 변화시키기 위해서는 그들의 자치역량을 키워주고(empowering), 그들의 권능을 강화하는 노력이 필요하다. 시민참여의 궁극적 목적이 시민들 스스로가 자신의 생활에 영향을 미치는 정책과정에 참여하도록 하는 데 있다면, 시민들에게 정책결정권을 부여하여 스스로 결정하도록 하는 것만큼 이를 위해 효과적인 수단은 없다(유재원 2003).

자치역량의 수준에 초점을 맞춘 프리티(Pretty 1995)의 일곱 가지 참여 유형에 각종 통일정책과 관련한 제도를 대비해 보면 다음과 같다.

우선, ‘수동적 참여’는 시민들이 통일문제와 관련하여 어떤 일이 일어나고 있고, 또 어떤 일이 일어났는지를 듣는 형태의 참여로서 대다

<그림 1> 시민참여와 자치역량의 스펙트럼



출처: Kumar 2000: 25; 주성수 2004: 64.

수 시민참여는 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이는 정부의 관료들이 시민의 견해를 경청하지 않고 일방적으로 발표하는 형태로서 정보의 공유는 외부 전문가 집단에게만 한정된다.

둘째, ‘정보제시 참여’는 설문조사나 이와 유사한 방식의 조사에 시민들이 답하는 참여 유형을 말한다. 통일부의 주기적 여론조사, Cyber Poll 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 조사내용의 구성이나 조사결과가 시민들에게 공유되지 않고 정확성 검토가 이루어지지 않아 조사과정에 대한 시민의 영향력을 행사할 기회가 거의 부재한 경우가 대부분이다.

셋째, ‘협의적 참여’는 시민들의 견해를 듣고자 하는 행정기관의 요청에 응하는 참여 유형을 말한다. 통일부의 직능대표형 시민들이 참가하는 각종 위원회는 ‘적극적인’ 협의적 참여 형태라고 볼 수 있다. 정부는 시민사회 각계를 대표하는 사람들을 통해 문제와 해결방안을 규정하고 시민의 견해를 청취할 수 있다. 그러나 이러한 과정에는 정책 결정에 참여하는 시민들의 역할이 부재하고 시민들의 견해를 관료들이 수용할 의무도 없다.

넷째, ‘인센티브 참여’는 시민들이 식량, 주택, 교육지원금 등 물질적 인센티브를 받는 대가로 노동과 시간 등의 자원을 제공하며 참여하는 형태를 말한다. 통일부가 북한이탈주민(‘새터민’)과 기업체를 대상으로 실시하고 있는 직업훈련 및 취업 등 자립자활관련 프로그램

에 포함된 장려금과 정착가산금 제도나, NGO들이 정부보조금을 받아 사회통일교육을 실시하는 제도 등이 대표적인 경우이다. 그러나 인센티브가 중단되면 활동이 지속될 수 없기 때문에 이를 참여로 볼 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

다섯째, ‘기능적 참여’는 정부의 프로젝트에 시민들이 단체를 조직해서 자신들의 이해와 목표를 달성하기 위해 참여하는 형태를 말한다. 주요 정책결정이 이루어진 이후의 집행단계에 참여하는 사례로서 NGO들이 참가하는 「북한이탈주민후원회」의 ‘무연고 탈북청소년 보호시설 지원’ 사업이나 ‘학습쉼터’ 사업이 대표적이다.

여섯째, ‘상호작용 참여’는 행정기관의 주도가 아니라 시민사회 참여자들의 적극적인 참여로 공동분석, 기획개발, 대안설정, 정책결정 등이 상호 호혜적 방식으로 이루어지는 참여 유형을 말한다. 대북지원에 관한 정책 협의·조정 및 기본원칙 수립을 위해 마련된 「대북지원민관정책협의회」가 대표적이다. 참여가 공동체 구성원의 의무로 인식되며, 참여는 프로젝트 목표를 달성하기 위한 수단이 아니라 하나의 권리로 인정된다.

일곱째, 자율적 참여는 정부의 개입 없이 NGO들이 주도적으로 프로젝트를 개발, 운영하는 참여 유형을 말한다. NGO들이 정부와 용역을 체결하고, 자원에 대한 통제권도 행사하며, 기존의 불평등 구조를 개선하거나 개혁할 수 있는 참여 유형이다.

2) 통일정책과 시민참여 분석틀

시민들의 정책참여를 위해 정보 공개에 관한 법률, 시민의 여론 또는 공론을 조사하는 시민협의 제도, 정책결정에 시민대표들이 참여하는 ‘적극 참여’ 제도와 정책들, 특히 최근에는 전자정부의 확대로 ICT

도구를 이용한 각종 시민참여 제도와 정책들이 추진되고 있는 것이 OECD 국가들의 정책 동향이다. 우리나라에서는 참여정부 들어 시민들의 정책참여를 촉진하기 위하여 여러 가지 시책이 추진되고 있다.

OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 시민의 정책참여를 소극적 의미의 정보(information) 접근으로부터 시민 협의(consultation)를 거쳐 시민의 적극 참여(active participation)까지 3가지 유형으로 구분한다(OECD 2001: 23).

우선 ‘정보 제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계이다. 정보 제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. 시민들의 요청에 따르는 소극적 정보 제공이 있고, 정부가 시민에게 정보를 제공하는 적극적 형태가 있을 수 있다.

‘시민 협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향 관계이다. 정부가 사전에 이슈에 대해 정의를 하면, 이에 대한 시민들의 견해가 수집된다. 정부는 협의가 필요한 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다. 보통 민주국가들은 정기적인 선거 이외에도 이와 같은 형태로 정책에 대한 시민들의 요구(demand)와 지지(support)를 투입(input)으로 실행한다.

‘적극 참여’는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 규정하는 일에 적극적으로 참여하며 정부와 파트너십(partnership)을 갖는 관계이다. 시민이 정부의 파트너가 되는 것이다. 정책의 최종 결정 또는 정책형성 책임이 정부에 있지만, 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색한다.

참여정부는 시민참여를 촉진하기 위한 시책을 단행하면서 OECD와 유사하게 참여제도의 사례를 유형화하고 있다(<표 1> 참조). 이는 다

음과 같은 진단 때문이다. 첫째, 시민참여를 촉진하기 위한 제도적 기반이 미흡하다는 점이 지적된다. 정보공개가 개선되고 있으나 아직 정책정보에 대한 접근도가 낮고, 정부-시민 간 네트워크 및 정책공동체 등 시민참여 통로가 제한적이라는 것이다. 둘째, 시민들을 정부 정책의 동반자보다는 대상으로 인식하는 문화가 지배적이라는 점이 지적된다. 정책입안시 정부의 방향결정 후에 형식적인 의견 수렴과 시민 의견을 충실히 수렴하기보다는 시책 홍보에 치중하는 경향이 있다는 것이다. 셋째, 국민의 정책 평가와 환류를 제도화하는 체제가 미정착되어 있다는 점이 지적된다. 제한적인 시민참여와 소극적·형식적인 환류로 인해 행정낭비를 초래하고 있다는 것이다(행정자치부 행정개혁본부 2004. 4).

<표 1> 행정자치부의 정책참여 확대 유형

	정보 제공	시민 협의	적극 참여
정책 입안	- 정책백서·자료제시 - 행정입법 예고	- 설문조사 - 의견수렴	- 정책제안, 대안제시 - 현안에 대한 공적 토론
정책 집행	- 새로운 정책홍보 - 이메일 뉴스레터	- 제도개선협의회 등 운영	- 집행업무 민간위탁 - 민관합동 집행조직
정책 평가	- 정책과정 및 참여방법 안내	- 인터넷 설문·토론 - 평가위원회·간담회	- 민관합동 정책평가 또는 시민단체 독자평가

출처: 행정자치부 행정개혁본부 2004. 4.

하지만 이러한 유형 분류에는 몇 가지 문제점이 지적된다. 우선, 정책과정을 정책형성, 정책집행, 정책평가로 구분하는 것은 시민들이 정책과정에 있어서 효과적인 참여자가 되도록 하는 데에는 부족한 측면이 있다는 점이 지적된다. 민주적 개혁이 실효성을 지니기 위해서는 시민들이 정책 이슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여야 하기 때문에(Fishkin 1995), 시민들이 의

제설정단계에서부터 적극적으로 참여할 수 있어야 정책의 공동생산자로서의 역할을 담당할 수 있다는 것이다. 따라서 정책과정에 의제설정 단계가 포함되어야 한다는 것이다. 또한 우리나라의 경우, ICT의 광범위한 보급에 따라 인터넷 사용이 보편화되면서 외국보다 인터넷 게시판 등을 이용한 간접대면식 의사소통이 활성화되어 있기 때문에 정부가 시민들에게 정보를 제공하는 측면만큼이나 시민들이 정부에게 정보를 제공하는 측면도 중요시되어야 한다는 점이 지적된다(김상목 2004: 869-870).

또한 이러한 유형에 따라 행정자치부가 2004년 5월 중앙행정기관을 대상으로 실시한 「국민참여제도 운영현황 조사」(행정자치부 참여정책과 2004. 5)의 분류를 살펴보면, '적극 참여'로 제시한 제도적 사례들이 과연 그 사례로서 적당한가 하는 점이 의문으로 제기된다. 즉 적극 참여의 사례로 분류한 각종 '심의위원회'나 '공청회'가 단순히 시민들의 의견을 형식적인 차원에서 청취하거나 수렴하는 차원을 넘어 시민들이 정부의 파트너가 되어 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제 설정이나 정책대화의 사례로서 볼 수 있는 것인가 하는 점이다. 본 논문에서는 이 같은 점을 고려하여 시민들의 통일정책참여 유형을 분류하고 있다.

4. 시민의 통일정책분야 참여 실태

1) '정보 제공'

우선 정보 제공의 사례로서는 각종 자료나 정책백서의 제시를 들 수 있다. 김대중 정부 출범 이후 대북포용정책 실시로, 특히 2000년

남북정상회담 개최로 남북관계가 급진전되면서 시민들의 통일정책과 남북관계에 대한 관심도가 크게 제고되었다. 그러나 이는 앞서 살펴본 것같이, 동시에 이념적 갈등을 증폭시키는 계기가 되었다. 따라서 정부는 국민적 합의기반 조성을 위해서 통일정책 추진 내용과 남북관계 진전 상황에 대한 시민들의 실효성 있는 정보 접근을 과제로 안게 되었다. 특히 정보 인프라의 확장과 인터넷 사용인구의 크게 증가하면서 정보화의 진전에 걸맞은 제도를 마련할 필요가 있었다.

정보 제공은 무엇보다도 통일부 홈페이지(unikorea.go.kr)를 통해 이루어졌다. 이는 1996년 12월 개설되어 대북정책, 남북관계 현안 및 북한동향 등에 관한 자료를 국문 및 영문으로 제공하고 있으며, 남북관계와 통일문제에 관한 포털(portal) 사이트로 기능하고 있다. 2003년 참여정부 들어서는 시민참여 및 정보공개 활성화, 정책홍보기능 강화에 역점을 두고 홈페이지가 크게 개편되었다. 정책제안마당이 강화되어 분기별 우수제안이 발표·포상되고 처리결과가 공개되도록 하는 한편, 정보공개 창구가 확대·개편되어 주요 문서 목록과 각종 결재문서, 보고서가 공개될 수 있도록 하였다. 2004년에는 입체적인 접근을 위해 「AUDIO & VIDEO」가 개설되고, 통일부 업무가 분야별로 분류되어 업무현황 자료들이 수록될 수 있도록 개선되었다. 또한 시민들이 자주 관련 정보를 구하거나 민원을 요청하는 북한자료, 이산가족, 남북교류협력, 통일교육 분야에 대해서는 별도의 홈페이지가 마련되었다.

또한 오프라인을 통해서도 ‘평화변영정책’에 대한 국민들의 이해를 돕고 남북관계의 추진성적을 올바르게 알리기 위한 정보 제공이 이루어졌다. 이는 수요자인 시민들의 다양한 요구와 관심을 고려하고 세대별·계층별 눈높이에 맞춰 제작이 의도되었다. 따라서 남북관계 전문가뿐만 아니라 시민 누구나가 흥미와 관심을 가지고 접근 할 수 있는

자료개발이 이루어졌다. 특히, 청소년들의 통일에 대한 무관심이 증가함에 따라 통일문제에 대한 청소년들의 접근이 용이할 수 있도록 캐릭터를 활용한 영상물과 콘텐츠가 개발되었다.

아울러 북한 정보자료의 제공 및 개방이 확대되었다. 2004년도에는 북한 전 분야에 걸쳐 700여건의 내부 보고서가 공급되어 대북정책 결정의 기초 자료로 활용 되도록 하는 한편, 주요 현안문제에 대한 세미나, 워크숍, 간담회, 각종 회의 등이 개최되어, 전문가들의 의견이 모아졌다. 그리고 북한실상에 대한 국민의 알 권리를 충족시키고 북한에 대한 이해를 돕기 위해 「북한자료센터」에 소장되어 있는 북한 원전 자료 28,000여 건을 비롯하여 총 89,000여 건이 지속적으로 개방되고 있다.

다음으로 정책고객관리(PCRM)⁵⁾를 살펴볼 수 있다. 통일부는 2004년 2월 정책고객서비스 프로그램을 설치하여 기존 고객의 정보를 데이터베이스(DB)에 분류등록하였다. 2004년 12월 31일 현재 기본고객은 3,359명, 특정고객은 8,590명, DB연계고객은 8,886명 등 총 20,835명이다. 이는 정책고객에게 「뉴스레터」(주 1회), 「정책소식지」(월 1회), 회담 관련 해설자료와 각종 정책자료 등을 제공함으로써 시민들의 다양한 욕구를 충족시키는 동시에 통일문제에 대한 시민적 공감대를 확산시킬 목적으로 실행되고 있다.

시민들의 정보 접근은 언론매체를 통해서도 이루어졌다. 대북정책 추진현황과 남북관계 현안에 대한 시민들의 이해와 정책에 대한 폭넓은 합의기반 확충을 위해 각종 보도자료 배포, 정기적인 언론 브리핑 실시, 언론 인터뷰와 인터넷신문 활용 등 다양한 방법과 매체가 이용

5) Policy Customer Relationship Management. 민간의 CRM 개념을 차용한 것으로, 정책분야를 나누어 정책이 만들어질 때마다 생기는 수혜자와 피해자, 즉 정책고객의 수요에 맞는 차별화된 맞춤형 정책정보를 제공함으로써 정책고객과의 관계를 효과적으로 관리하는 기법을 말한다.

되었다. 아울러 보다 '적극적'인 정보 공개의 도구로서 인터넷뉴스가 활용되고 있다. 2003년 9월부터 인터넷뉴스인 「국정브리핑」 내에 「통일부뉴스」(unikorea.news.go.kr)가 설치되어 '통일소식', '통일자료실', '기획연재', '참여마당' 등의 내용으로 정보가 제공되고 있다. 특히 남북정책 추진현황과 관련소식을 모은 「뉴스레터」가 제작되어 약 3,000명의 정책고객들에게 주간단위로 발송되고 있다.

2) '시민 협의'

'시민 협의' 사례로는 우선, 「열린 통일포럼」과 「장관-정책고객과의 대화」를 들 수 있다. 이는 통일부 장관과 관계 실·국장이 시민들을 대상으로 통일관련 정책 및 남북관계 현안 등에 대해 직접 설명하고, 시민 의견을 수렴하는 쌍방향 대화채널이라고 할 수 있다. 2003년도에 각계 주요 인사들을 대상으로 18회 개최된 데 이어 2004년도에는 여성단체 대표, 주한 외교사절, 통일교육 전문위원 등 직능별로 특화되어 상반기 동안 총 6회의 포럼이 개최되었으며 970명이 참석하였다.

또한 2004년 하반기에는 직·간접 '정책고객'들을 대상으로 하는 「장관-정책고객과의 대화」가 「열린 통일포럼」을 대신하여 실시되었다. 이는 장관과 관계 실·국장이 정책고객들로부터 현장의 목소리를 듣고 이를 정책에 적극 반영해 나감으로써 시민들의 수요에 부합하는 정책을 산출하고 만족도를 높이는 데 목적을 두고 있다. 2004년도에 개성공단입주기업 대표, 남북 사회문화 교류단체 대표 등을 대상으로 총 3회 실시되었으며, 아울러 관계 부서장 주최의 정책고객과의 대화도 추진되었다.

두 번째, 「통일정책 모니터링(monitering)」 제도의 사례를 볼 수 있다. 이는 시민들이 통일부의 정책을 상시 평가하고 그 의견을 정책과

정에 환류시킴으로써 정책 품질을 향상시키고자 하는 제도로서 2004년에 처음 도입되었다. 2004년에는 학자, 남북경협 참가 기업인, 대북지원 및 통일운동 관련 시민단체 관계자 등 100명으로 모니터링단이 구성되어, 3회의 모니터링이 실시되었다.

세 번째, ‘여론조사’를 들 수 있다. 통일부는 통일 및 대북정책에 대한 여론 수렴을 위해 지속적인 여론조사를 실시하고 있다. 즉 여론조사가 시민들의 ‘권유적’ 참여를 모색하는 정책참여 도구로서 활용되고 있다. 2004년에는 3회의 정기 여론조사가 실시되어 북한 핵문제, 개성공단건설 사업 등 주요 현안에 대한 여론이 파악되었다. 아울러 현안이 생길 때마다 여론수렴을 위해 사이버 설문조사(cyber poll)가 실시되고 있다. 2004년에는 총 6회 실시되었다.

네 번째, 「통일고문회의」의 사례를 들 수 있다. 이는 통일에 관한 범시민적 의견을 종합하고 시민들의 평화통일 의식을 고취시킬 목적에서 운영되고 있는 대통령 자문기구이다. 통일고문은 사회 각계 인사 중에서 통일부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다. 「참여정부」 제1기 통일고문회의는 2003년 7월 통일고문 30명으로 구성⁶⁾되었으며, 대통령에 대한 정책자문과 직능별 여론수렴활동 등을 통해 통일정책 수행에 도움을 주고 있다. 2004년도에는 3회의 정기회의를 통하여 북한의 경제변화에 대한 분석·평가, 북한 인권문제에 대한 검토, 용천재해지원 및 복구관련 백서 편찬, 남북 사회문화교류 활동지원, 개성공단 개발사업 지원문제 등 주요 현안에 대한 정책자문이 이루어졌다.

다섯 번째, 「통일정책 평가회의」의 사례를 들 수 있다. 이는 통일 및 대북문제와 관련된 주요 정책에 대한 분석·평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 제고해 나가기 위해 1990년부터 설치·운영되

6) 통일고문 명단은 통일부 2005: 198 참조.

고 있는 자문기구로서 매년 2~3회 개최되고 있다. 2005년 3월 현재 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 정치·경제·법률·언론 등 각 분야의 민간전문가 22명으로 평가위원들이 구성되어 있다. 2004년에는 평가회의 2회 개최, 남북관계 현안에 대한 수시 자문 등을 통해 통일정책 평가가 이루어졌다.

여섯 번째, 「정책자문회의」를 들 수 있다. 이는 주요 대북·통일정책의 수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 적극 수렴하고 반영하기 위하여 구성·운영되고 있는 제도이다. 2004년 정책자문위원회는 ㉠ 통일정책, ㉡ 북한정보, ㉢ 교류협력, ㉣ 사회문화교류, ㉤ 통일교육, ㉥ 남북회담 등 6개 분과위 67명으로 구성⁷⁾되어 있으며, 2004년 한해 총 19회의 자문회의가 개최되었다.

일곱 번째, 「통일교육심의회」를 살펴볼 수 있다. 이는 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의하기 위해 통일교육지원법 제5조의 규정에 따라 1999년에 설치된 기구이다. 통일부 장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관급 공무원 및 국회의장 추천인사뿐만 아니라 민간전문가도 포함해서 25인 이내로 구성된다. 2003년 8월에 구성된 제3기 위원회에서는 NGO 대표들의 참여를 확대시킴으로써 점차 시민 협의에 바탕을 둔 통일교육이 실시되도록 하였다.

여덟 번째, 「통일교육협의회」가 있다. 이는 관련 민간단체들이 사회 통일교육을 효율적으로 실시할 수 있도록 통일교육지원법 제10조에 근거하여 2000년 12월에 설립되었다. 여기에는 「경남대 극동문제연구소」, 「경실련 통일협회」 등 89개 단체가 가입되어 있다. 통일부는 2004년도에 국고보조금 4억 5천만원을 지원하여 회원단체들의 통일교육 경비 일부를 보전해 주었다. 2004년에는 주요 사업으로서 회원단체

7) 현(2004. 7. 1 ~ 2005. 6. 30) 정책자문위원 명단은 통일부 2005: 199 참조.

들이 참여하는 통일교육 사례발표, 워크숍 개최 등 본부사업, 연구소 사업, 여성·청소년·지역주민·시민 등 대상별 통일교육사업, 정기 통일강좌, 통일포럼 세미나 등 사업이 추진되었다.

아홉 번째, 「개성공단포럼」을 살펴볼 수 있다. 이는 개성공단 개발 운영에 관한 각계의 의견을 수렴하고 제반 정책에 관한 자문 역할을 수행하기 위하여 2004년 8월 구성되었다. 이 포럼에는 개성공단 관련 단체, 학계, 전문가, 개발업자, 지원기관 등의 관계자 30명이 참가하고 있다.

열 번째, 남북공동행사에 대한 정부와 NGO들의 협력을 통한 참여 유형을 살펴볼 수 있다. 이 사례는 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 ‘적극 참여’의 형태는 아니지만, 남북한 신뢰와 협력관계 형성의 모델 역할을 하는 민간의 남북공동행사에 대해 정부와 NGO들이 상호 정보를 교류하고 협력함으로써 통일정책의 결정과정과 내용에 영향을 미치고 있다. NGO들이 크게 증가하고 활동영역이 다양화·전문화되면서 이러한 참여 유형을 통해 정부와 시민간 파트너십(partnership)도 제고되고 있는 추세이다.

구체적으로 2004년 말 현재 통일부가 허가한 통일관련 비영리법인 NGO들은 총 140개이며, 2004년도에는 총 27개의 신규단체가 허가되었다. 이들은 다양한 분야에서 남북공동행사를 추진하고 있으며, 2004년도에는 대표적으로 ‘6·15 남북공동행사’(6. 14-17, 인천), ‘개천절 남북공동행사’(10. 3, 서울·평양)를 진행하였다. 통일부는 후원명칭 사용 승인 23건, 장관상 6건, 장관표창 3건 등을 지원하고 15건의 판문점 견학을 주선하였다. 특히 「민족화해협력범국민협의회」에는 3억 5,000만원의 국고보조금을 지원하여 ‘8·15 평화음악회’, ‘청소년 통일한마당’, ‘통일포럼’, ‘지역순환 연찬회’ 등을 개최하도록 함으로써 정책 형

성과 집행에 대한 지지기반을 넓혀 나가고자 하고 있다.

열한 번째, 인터넷 전자공청회를 들 수 있다. 이는 시민들이 온라인 상에서 특정 문제를 놓고 자유롭게 의견을 제시하고 발제자와 시민, 혹은 시민 상호간 토론을 전개함으로써 통일문제에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 대북정책에 대한 합의기반을 조성하기 위해 마련된 것이다. 통일부 홈페이지에서 매년 3-4회 개최되며, 2000년 9월 기존 PC 통신 전자공청회에서 인터넷 전자공청회로 대체된 이래 2004년 말까지 총 14차례에 걸쳐 개최되었다. 또한 시민들의 참여를 통한 평화공존과 화해협력에 대한 이해와 북한 및 통일문제에 대한 관심을 제고시키기 위해 사이버 공모전이 실시되었다. 2004년에는 청소년들의 통일문제에 대한 관심 유도 및 인식을 제고하기 위해 '통일 캐릭터 및 통일 캐치프레이즈' 공모전이 개최되었다.

3) '적극 참여'

시민들의 통일정책참여는 대부분 정보 접근, 시민 협의 수준에 머무르고 있는 반면, 「대북지원민관정책협의회」(민관협)는 '적극 참여'의 유형으로 분류할 수 있는 사례이다. 즉 시민들이 정책과정에 적극 참여하여 그 결정과 내용에 영향력을 행사할 수 있는 사례로 볼 수 있다. 민관협은 대북지원이 10년째로 접어드는 상황에서 용천재해 지원을 계기로 대북지원 방식의 전환 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 발족시킨 기구이다. 이는 민간과 정부간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립되었다.

이러한 민관협의 태동 과정을 살펴보면, 시민들의 정책참여가 어떻

게 활성화되고 자치역량이 어떻게 갖추어지는가를 알 수 있다. 1990년대 중반 극심한 식량난으로 대북지원의 계기가 마련되면서 시작된 대북지원 시민사회단체들의 활동은 단순히 남북한 사이의 교류 확대만을 가져왔던 것이 아니라 시민사회가 남북한 관계에 개입할 수 있도록 공간을 확보해줌으로써 통일정책에 있어 시민참여를 증대시키는데 크게 기여하였다.

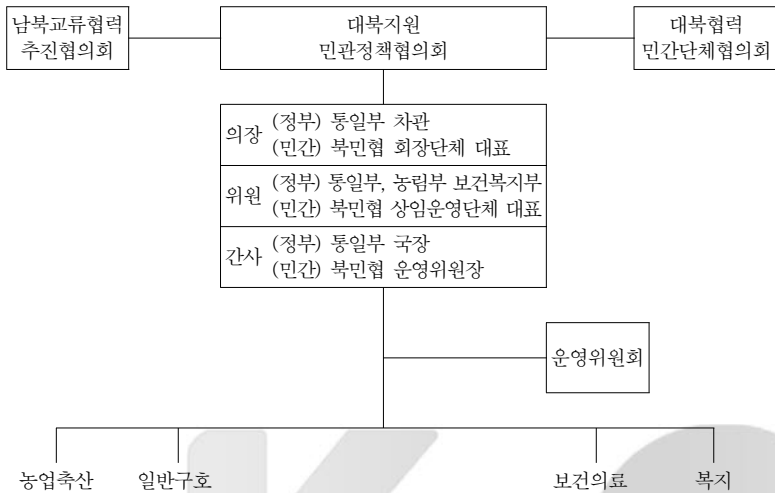
그러나 NGO들은 과당 경쟁과 그로 인한 중복 지원, ‘퍼주기 논란’ 등으로 대북지원 분위기가 급속히 냉각하자 대북지원을 효과적으로 수행하기 위하여 「대북협력민간단체협의회」(북민협)을 구성하였다. 이 즈음 국민의 정부는 남북주민들 간의 접촉을 증대시키고 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 1998-1999년 4차례에 걸쳐 단계적으로 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다(통일부 2000: 113).

이러한 상황 하에 2004년 4월 북한에서 발생한 용천재해는 민관협을 결성하게 되는 결정적인 계기로 작용하였다. NGO들은 정부와는 별도로 「용천돕기추진본부」를 결성해 신속하게 대처하는 등 구체적이고 조직적인 활동을 벌였다. 이러한 과정에서 정부가 직접 대북지원에 나서면서 NGO들과 협력하게 되었고, 이러한 경험이 민관협을 결성하는데 결정적인 역할을 하였다.

이렇게 하여 결성된 민관협의 두 동력은 정부 차원의 남북교류협력추진협의회와 민간 차원의 북민협이다. 민관협의 의장은 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표가 담당하고, 위원은 정부와 민간 공동으로 구성된다. 정부 차원의 남북교류협력추진협의회는 통일부 장관을 위원장으로 하고 차관 및 차관급 공무원 15인 이내로 구성된다. 이는 남북교류협력에 관한 정책협의·조정 및 기본원칙 수립을 비롯한 사업 전반에 관한 결정 권한을 가지고 있다.

이러한 민관협의 결성은 시민들이 보다 적극적인 방식으로 정책과정에 참여하게 되었음을 의미할 뿐만 아니라, 정부와 시민사회가 개별적·긴급구호적 차원을 벗어나 중장기적인 성격의 프로젝트성 사업을 공동으로 구상하여 ‘개발 지원’을 실행하고 정책 효과를 극대화할 수 있게 해주었다는 점에서 그 의의가 매우 크다.

<그림 2> 대북지원민관정책협의회의 구성



5. 나오며: 평가와 논의의 발전을 위해

앞장에서 살펴보았듯이, 최근 시민들의 통일정책참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두

에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 '정보 공개' 단계에서 점차로 '시민 협의' 단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다. 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다.

우선 '정보 제공' 측면에서 보면, 통일부의 각종 자료 제시와 정책 백서 발간 등은 비교적 잘 시행되고 있다고 평가할 수 있다. PCRМ을 통해 찾아가는 맞춤형 서비스나 메일링서비스도 2004년 이후 크게 개선되었다는 점에서 정책고객들로부터 높은 평가를 받고 있다.

그러나 정보 제공 단계에서의 문제점으로 지적되는 것은 통일정책 추진의 기초가 될 수 있는 북한에 대한 정보가 만족할 만큼 공개되고 있는가, 통일정책에 관한 투명성의 지표가 될 수 있는 정책결정과정에서 대한 정보가 제대로 공개되고 있는가 하는 점 등이다. 앞으로 단순한 행정정보 공개를 넘어 정부정책의 투명성이 확보되기 위해서는 OECD가 내세우는 다섯 가지 측면, 즉 ㉠정책결정에 대한 광범위한 공개, ㉡정책결정에 대한 분명한 설명, ㉢정책결정에 투입을 제공한 사람의 인적 사항 공개, ㉣투입의 내용에 대한 공개, ㉤정책결정 이전의 문제정의 및 대안고려에 관한 공개 등(OECD 1999)을 고려하여 목표를 설정하는 것도 고려될 만하다.

또한 인터넷을 통한 일방향적인 의사소통의 특징을 갖는 정보 제공이 적절하게 활용되기 위해서는 통일문제에 관한 시민들의 다양한 의견을 여과(filtering)하고 집적(aggregating)할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 시민들의 의견이 분류·검토되어 정책 이슈화될 필요가 있다. 단순히 시민들의 의견을 듣겠다는 형식적인 태도는 정책과정에 자신들의 견해를 반영하고자 하는 시민들에 대한 적절

한 대응방식이 아니다(김상목 외 2004: 873).

그리고 시민들의 정보공개청구에 의해 정보 제공이 이루어진다는 「정보공개법」도 통일부가 다루는 많은 정보와 자료가 보안을 요한다는 점에서 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선이 필요로 한다. 정부는 기관별 정보공개심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근도가 떨어지고 있다고 판단하고 있기 때문이다(행정자치부 행정개혁본부 2004). 따라서 통일부의 정보공개 운영에 대한 위원회도 실질적인 시민대표들이 참여한 가운데 심의 기능이 강화되어야 한다.

다음으로, ‘시민 협의’ 측면에서는 앞서 살펴본 대로 대체로 각종 정책에 대한 시민들의 참여가 실행될 수 있게 하는 방향으로 정책과 제도, 법률이 점차 구비되어가는 단계에 있다. 이는 주로 전문가 집단이나 정책 이해당사자들의 참여를 바탕으로 하며 온라인보다는 오프라인 차원에서 많이 구비되어 있다. 이는 다른 부처들이 의제설정단계에서 정책포럼 형태를, 정책형성 단계에서 자문위원회나 정책협의회의 형태를, 정책평가 단계에서 정책 모니터링 제도를 활용하고 있는 상황과 비슷하다(김상목 외 2004: 881).

그러나 통일부에서 시행하고 있는 시민 협의와 관련한 각종 제도들은 비교적 최근에 마련된 것으로서 앞으로 실질적인 운용이 이루어지기 위해서는 정부 주도의 전문가 또는 시민단체 대표들의 참여를 넘어 실질적인 시민대표들의 참여가 요청된다. 이는 특정 집단이나 부문의 이해가 과도하게 반영되어 정책과정이 왜곡되는 경우를 방지하기 위해서 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 통일정책에 대한 특정 집단이나 부문의 과도한 의견 반영은 우리 사회 내부에 잠재하는 이념적 갈등과 분열을 부각시키고 표출시키는 등 심각한 결과를 초래하기 때문이다.

또한 협의 단계에서 개선해야 할 점은 정부가 이미 정책의 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 상 각종 제도를 운영하려 한다는 비판에서 찾을 수 있다. 즉 정책추진자들이 단순히 협의 제도들을 시민 의견을 수렴하여 정책을 결정한 것처럼 꾸미기 위하여 활용하는 데에 그칠 수 있다는 우려가 많다. 이러한 우려를 불식시키고 시민참여가 보다 활성화 되도록 하기 위해서는 정책대안에 대한 공적 토론이 활발하게 전개되어 정책의 질이 향상되고 그렇게 됨으로써 정책에 대한 수용성이 제고될 수 있도록 제도적 보완이 요청된다.

다음으로 시민들이 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화에서 정부 관료들과 동등한 위상을 갖는 ‘적극 참여’의 사례는 앞서 살펴본 민관 협을 제외하면 거의 부재한 상황이다. 따라서 앞으로 ‘적극 참여’ 수준에 걸맞은 시민들의 정책제안과 대안제시부터 활성화할 필요가 있음이 지적된다(김상목 외 2004; 주성수 2004a). OECD(OECD 2003: 4)는 e-공동체(e-communities), e-청원(e-petition), e-주민투표(e-referendum), 온라인 시민배심제(electronic citizen juries) 등을 주요 제도들로 소개한다. 이러한 가이드라인으로 볼 때 행정자치부가 분류하여 제시한 정책 참여에 관한 제도화 방안들은 비교적 형식적 측면이 강조된 개혁안이라고 할 수 있다.

이상과 같이 통일정책에 대한 시민참여의 구체적 유형과 사례들과 그에 대한 대체적인 평가들을 논의해 보았다. 이상의 결과를 종합해 보면, 통일정책 분야에 있어서도 다른 정책과정과 마찬가지로(유재원 2004) 정부와 시민들이 협력적 네트워크를 구성하여 정책과정에 참여하는 사례가 증가하고 있으며, 국정 운영의 패러다임이 국가중심적인 정부(government)에서 가버넌스(governance)로 변모하여 감을 알 수 있다. 이에 따라 정부와 NGO들의 관계도 점차 협력적인 성격으로 변모하고 있으며, 국가-사회간 이익매개 양식도 조합주의로부터 정책네트

워크로 진화하고 있다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 시민들의 통일정책과정 참여는 여타 정책과정에 비해 제한적이며, 통일정책 네트워크에서 통일관련 NGO들이 차지하는 위상 역시 주변적인 경우가 대부분이다.

통일정책과정에 대한 시민들의 주변적 위상을 전환시키고 시민들을 통일정책의 적극적인 생산자로 되게 하기 위해서는 가장 먼저 정부나 시민 모두 통일정책에 관한 관료제적 가부장제(bureaucratic paternalism)나 기술관료제적 인식의 틀에서 벗어나 민주주의의 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 시민들을 정부의 동반자로 여기는 문화를 확대시켜야 한다(김상목 외 2004). 이를 바탕으로 시민들이 통일정책에 관한 의제설정단계에서부터 문제를 제기하고 이슈화하는 데 적극적으로 관여할 수 있도록 유도될 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 통일정책의 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근과 기회 제공이 보장되어야 한다. 그리고 통일정책 형성과정에 있어 정부와 시민, 전문가의 유기적이고 ‘심의적인’(deliberative) 토론을 토대로 공익이 신장될 수 있도록 시민들의 참여가 특정 집단의 개입에 우선되어야 한다. 또한 이렇게 결정된 통일정책을 시민 대다수가 수용하고 원활하게 집행할 수 있도록 함께 노력하는 여건이 마련되어야 한다. 이 같은 통일정책과정을 통해서 통일정책의 투명성과 책무성이 제고될 수 있으며, 그럼으로써 시민들의 정책에 대한 수용력이 증대되어 정부에 대한 신뢰도가 향상될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김상목·이창원·한승환. 2004. “중앙정부 정책과정과 시민참여”, 『한국행정논집』 제16권 제4호.
- 김종래. 2000. “환경분야에서의 정부와 NGO 관계”, 박재창 편, 『정부와 NGO』, 서울: 법문사.
- 박종철 외. 2004. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』, 서울: 통일연구원.
- 여인곤 외. 2004. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, 서울: 통일연구원.
- 유재원. 2004. “정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화”, 『행정논총』 제42권 제4호.
- _____. 2003. “시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서”, 한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문.
- 정동근. 2000. “전환기에서의 정부와 NGO 관계” 박재창 편. 『정부와 NGO』, 서울: 법문사, 2000.
- 주성수. 2003. 『공공정책과 거버넌스』, 서울: 한양대학교 출판부.
- _____. 2004a. 『시민참여와 정부정책』, 서울: 한양대학교 출판부.
- _____. 2004b. 『NGO와 시민사회』, 서울: 한양대학교 출판부
- 통일부. 2000. 『2000 통일백서』, 서울: 통일부 통일정책실.
- _____. 2004. 『2004 통일백서』, 서울: 통일부 통일정책실.
- _____. 2005. 『2005 통일백서』, 서울: 통일부 통일정책실.
- 행정자치부 참여정책과. 2004. 5. 「국민참여제도 운영현황 조사(중앙행정기관 대상)」.
- 행정자치부 행정개혁본부. 2004. 4. 「국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획 - 행정의 투명성강화를 위하여 공개 및 절차행정 적용 -」.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkely, CA: University of California Press.
- Fishkin, J. S. 1995. *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Mathews, J. 1997. “Power Shift.” *Foreign Affairs*, 76(1).

- Norris, P. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens." Norris, P. ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 1999. "Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality" (oecd.org//puma).
- _____. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, Paris: OECD.
- _____. 2003. "Engaging Citizens Online for Better Policy-Making" *OECD Policy Brief*, March 2003.
- Olive C. 2001. *Creating A Democratic Civil Society in Eastern Germany*, New York: Palgrave.
- Pretty, J. 1995. *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*, London: IIED.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Renn, O., Webler T., & Weidemann P. 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Rich, R. C., Edelstein, M., Hallman, W. K., & Wandersman, A. 1995. "Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards" *American Journal of Community Psychology*, 23.
- Rueschemeyer, D. 1998. "The Self-Organization of Society and Democratic Rule" Rueschemeyer, D. and Rueschemeyer, M. eds., *Participation and Democracy East and West*, New York: M.E. Shape.
- Strange, S. 1996. *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge Press; 양오석 역. 2001. 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』. 서울: 푸른길.
- UNDP. 1993. *Human Development Report 1993* (hdr.undp.org/reports/global/1993/en/).
- Van Deth, W. 1998. "Introduction: Social Involvement and Democratic Politics" In Van Deth, W. ed., *Private Groups and Public Life*, London: Routledge.