

# 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안

전성훈 · 송정호 · 오현철 · 이원태

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



# 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안

---

전성훈 · 송정호 · 오현철 · 이원태

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

## 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안

인 쇄 2007년 12월  
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)  
인 쇄 처 양동문화사

가 격 6,500원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안 / 전성훈, 송정호, 오현철, 이원태  
[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-05)

참고문헌 수록  
ISBN 978-89-8479-437-5 93340 : ₩6500

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2007003950

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

### 1. 협동연구총서 시리즈

| 협동연구총서<br>일련번호 | 연구보고서명  | 연구기관     |
|----------------|---|----------|
| 07-11-01       | 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)              | 통일연구원    |
| 07-11-02       | 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀           | 서울시립대학교  |
| 07-11-03       | 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안                | 통일연구원    |
| 07-11-04       | 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안                            | 북한대학원대학교 |
| 07-11-05       | 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안                             | 통일연구원    |
| 07-11-06       | 남북경협 거버넌스 활성화 방안                                | 통일연구원    |
| 07-11-07       | 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안                         | 통일연구원    |
| 07-11-08       | 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로 | 한국행정연구원  |
| 07-11-09       | 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안                            | 대전대학교    |

### 2. 참여연구진

| 연구기관       |          | 연구책임자                        | 참여연구진   |
|------------|----------|------------------------------|---|
| 주관<br>연구기관 | 통일연구원    | 김 국 신 선임연구위원<br>(협동연구 총괄책임자) | 박 형 증 선임연구위원<br>강 동 완 연구원   |
| 협력<br>연구기관 | 통일연구원    | 김 규 룬 선임연구위원                 | 조 한 범 선임연구위원<br>이 석 연구위원<br>조 정 아 부연구위원   |
|            | "        | 배 정 호 선임연구위원                 | 박 영 호 선임연구위원<br>여 인 곤 선임연구위원<br>최 춘 흡 선임연구위원  |
|            | "        | 이 교 덕 선임연구위원                 | 최 수 영 선임연구위원<br>이 금 순 선임연구위원<br>김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소)<br>이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)   |
|            | "        | 전 성 훈 선임연구위원                 | 송 정 호 교수(우석대)<br>오 현 철 교수(전북대)<br>이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)  |
|            | 한국행정연구원  | 양 현 모 연구위원                   | 이 준 호 교수(안양대)<br>최 유 성 연구위원(한국행정연구원)<br>최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)   |
|            | 대전대학교    | 박 광 기 교수                     | 박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소)<br>유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소)<br>차 조 일 교사(경인고등학교)<br>설 규 주 교수(경인교대)<br>박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소) |
|            | 북한대학원대학교 | 함 택 영 부총장                    | 김 근 식 교수(경남대)<br>김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소)<br>이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)  |
|            | 서울시립대학교  | 임 성 학 교수                     | 서 창 록 교수(고려대 국제대학원)<br>민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원)<br>전 재 성 교수(서울대)   |



## I. 서 론 / 1

---

## II. 이론적 논의 / 7

---

1. 거버넌스에 관한 논의 ..... 7
2. 시민참여와 민주주의에 관한 논의 ..... 12

## III. 대북정책 참여제도 활성화 / 20

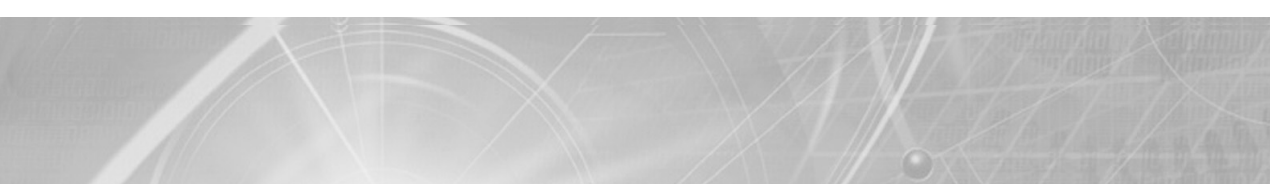
---

1. 정책단계별 참여제도의 확대 ..... 20
2. 대북정책 단계별 참여제도의 개선 ..... 25
3. 대북정책 참여제도의 활성화를 위한 방안 및 과제 ..... 35

## IV. e-참여거버넌스의 활성화 / 44

---

1. 온라인 정책참여의 확산과 한계 ..... 44
2. 온라인 정책참여제도의 유형과 사례 ..... 52
3. 온라인 정책참여의 활성화를 위한 방안 및 과제 ..... 65



V. 심의민주주의 정책참여의 활성화 / 74

---

1. 심의민주주의 정책참여의 확장 ..... 74
2. 심의민주주의 참여제도의 유형과 사례 ..... 78
3. 심의민주주의 정책참여의 활성화를 위한 방안 및 과제 .... 94

VI. 결 론 / 100

---

VII. 참고문헌 / 103

---

## 표 목차

|  |    |
|--|----|
| <표 II-1> 전자민주주의의 이념형 .....                     | 18 |
| <표 III-1> 중앙부처의 정책과정별 시민참여 유형 .....            | 22 |
| <표 III-2> 대북정책과정별 참여거버넌스의 제도 및 실행도구 ..         | 23 |
| <표 III-3> 통일부의 ‘시민협약’ 제도 및 실행도구 .....          | 24 |
| <표 IV-1> 디지털혁명 시대의 민주주의와 시민참여 .....            | 46 |
| <표 IV-2> 정책과정별 온라인 참여 수단 .....                 | 47 |
| <표 IV-3> 울산 사이버지방자치 시스템 운영 현황 .....            | 50 |
| <표 IV-4> 기타 온라인 시민참여의 주요 외국 사례 .....           | 61 |
| <표 IV-5> 행정투명성 확보를 위한 조건과 가치와의 관계 .....        | 67 |
| <표 V-1> 참여 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 .....          | 79 |
| <표 V-2> 학술 및 정보제공을 목적으로 하는 참여방법 .....          | 80 |
| <표 V-3> 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여방법 ..           | 81 |
| <표 V-4> 공론조사의 방법과 특징 .....                     | 84 |
| <표 V-5> 시민배심원 제도(citizen’s jury)의 방법과 특징 ..... | 87 |
| <표 V-6> 전력정책 합의회의의 추진단계 .....                  | 91 |
| <표 V-7> 합의회의의 방법과 특징 .....                     | 92 |
| <표 V-8> 심의민주주의 참여방법의 특징 개관 .....               | 96 |



## 그림 목차

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <그림 IV-1> 통일부의 온라인 국민참여 방안 .....      | 49 |
| <그림 IV-2> 온라인 시민참여 제도의 다양한 유형 .....   | 54 |
| <그림 IV-3> 영국 전자정부의 온라인 정책참여 사이트 ..... | 56 |
| <그림 IV-4> 스코틀랜드 정부의 ‘온라인 정책포럼’ .....  | 57 |
| <그림 IV-5> 스코틀랜드 의회의 전자청원 사이트 .....    | 59 |
| <그림 IV-6> 미국의 온라인 정책협의 사이트 .....      | 60 |

## I. 서론

우리 사회에서도 일반 공공정책을 논함에 있어 ‘거버넌스’ 현상을 목도하는 것은 불가피하게 되었다. 1990년대 후반 이후 거시적 차원에서 세계화와 탈냉전, 민주화와 정보화의 메가트렌드가 더욱 강화되고 있고, 미시적 차원에서 경제적 성장과 물질적 가치를 중시하던 산업사회의 패러다임이 ‘삶의 질’에 대한 가치를 중시하는 포스트모던의 패러다임으로 전환해 가고, 가정, 기업, 정부 내부의 조직구조와 구성 원리 등이 탈권위주의화해 가는 속도가 빨라짐으로써 거버넌스 현상도 확대일로에 놓여 있다.

거버넌스 현상의 확장은 흔히 전통적인 국가 중심의 정치와 외교 그리고 정책결정 체계의 근본적인 변화에서 일견 혼란스러운 양상으로 나타난다. 그간 공공정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적인 영역으로 간주되어 왔지만, 현재는 시민사회의 비정부기구(NGO)와 일반시민이 관여하는 거버넌스의 영역으로 변환되어 가고 있다.

대북정책 분야에서도 대북지원 실시, 북한인권 개선, 새터민 지원, 한반도 평화체제 구현 등과 관련해서 1990년대 후반 이후 시민사회 행위자의 정책과정 참여가 크게 증가하고 있고, 그럼으로써 관련 정책결정과정에서 일반 시민들이 참여하는 복합적 조정과 영향력 행사는 일상적인 현상이 되어가고 있다.

이러한 배경으로 대북정책에 대한 거버넌스의 개념과 이론 적용도 활발히 전개되고 있다. 하지만 거버넌스 개념과 이론의 실제적 적용은 쉬운 일이 아니다. 본 연구의 선행연구결과인 『한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사』<sup>1</sup>에서 알 수 있듯이, 거버넌스 이론의 한국적 수용에 대한 ‘백화제방’·‘백가쟁명’식 접근에도 불구하고 다원적이고 다방면적인 거버넌스 개념은 우리말의 실제적 등가물을 발견하지 못할 정도로 혼란스러운 것이 사실이다.

그럼으로써 거버넌스 개념과 이론의 무분별한 적용은 정부의 공공책임을 민간에게 떠넘기기 위한 정치적 의도나 선진국들의 후진국들에 대한 은밀한 개입주의를 정당화하기 위한 이데올로기의 장치<sup>2</sup> 등으로 비난받기도 한다.

---

<sup>1</sup> 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상·중·하)』 (서울: 통일연구원, 2006).

실제로 우리의 환경, 노동, 복지 등 다방면의 공공정책과정이 기존의 정당과 노동조합, 이익집단 등 거대 정상집단들(peak organizations) 이외에 군소의 시민단체와 일반시민 등 새로운 행위자에게 확대되고 있지만, 현재까지 나타난 결과를 종합해 보면 공공정책 거버넌스에 관한 제도 부족과 정의적(definitional) 갈등 발생 등으로 인해 오히려 ‘거버넌스의 실패’가 지속되고 있는 상황이다.

공공정책 거버넌스 시대에 ‘저항정치’의 논리가 국외자 취급을 받는 어려움 속에서 그나마 거버넌스 형태가 구현되고 있는 곳은 ‘대북정책’ 분야라고 볼 수 있다. 그간 정당과 국회 중심의 대북정책과정에서 시민단체와 언론, 기업 등이 서로 다양한 이슈 네트워크에서 상호 작용하면서 거버넌스의 기반을 확대해 왔고, 시민단체들도 제도권 내에서의 역할 한계를 나름대로 극복해 오면서 대북정책 의제설정 등을 중심으로 정책 거버넌스의 역할을 수행해 왔다.

대북정책 거버넌스가 그나마 실패하지 않고 유지되고 있는 것은 대북정책의 여러 가지 특징 때문이다.<sup>3</sup> 특히 국제정세의 영향 하에 놓여 있는 한반도 문제를 다루는 대북정책 거버넌스는 국제정세와 북한당국의 불확실성에 영향을 받는 것을 가장 큰 특징으로 한다. 이로써 안보 분야에서 정부주도적 특징을 지니는 대북정책 거버넌스는 남북당국 간 대화 중단에도 남북관계를 지속시키는 시민단체의 역할이 크게 작용함으로써 정책과정의 일부 부문에서는 정부-시민의 파트너십도 구현되고 있다.

대북정책 과정에서 시민사회의 역할에 대한 주목으로 ‘통치’를 넘어 ‘거버넌스’ 개념과 이론을 도입하고 핵심적인 분석대상으로서 ‘시민참여’를 강조하게 되었다. 거버넌스의 등장배경을 ‘절대적 혹은 무제한적 권력의 위축’에서 찾는다면, 정부 권위의 쇠퇴와 그로 인한 ‘시민사회’에 대한 ‘국가’ 통치의 한계 속에 시민사회가 국가 관할의 공공영역에 관여하는 것이 핵심을 이룬다. 거버넌스 모델 적용의 의의는 민주화, 정보화 등의 정책환경 변화에 힘입어 시민이 주도권을 갖고 정부와 기업을 통제하는 데 있다.<sup>4</sup>

2- 임의영, “지구화 시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』, 제11권 1호 (2005) 참조.

3- 대북정책이 다른 공공정책에 비해 갖는 특징에 대해서는 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 10 참조.

실제로 정책과정에 대한 시민참여는 거버넌스 현상의 가파른 확대 속에 크게 증대되어 오고 있다. 대북정책 분야에 있어서 2000년 6·15 남북공동선언 이후 ‘선거’와 같은 ‘관례적’인 참여는 지속적으로 무기력해지고 있는 반면, 시민단체와 일반시민들이 정부보다 일을 더 잘할 수 있는 분야, 즉 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 정착 등의 영역에서의 ‘비관례적’인 참여는 꾸준히 성장하여 왔다. 더욱이 정보통신기술(ICT)에 의한 정보화가 급진전되면서 온라인을 통한 정책과정 참여 증가는 새로운 시민참여 형태로 부각되고 있다.<sup>5</sup>

이 같은 정책과정에서의 시민참여 증대 경향은 국회가 중심적 역할을 담당하는 대의민주주의의 틀 안에서 시민들이 정책과정에 보다 광범위한 참여를 요구하는 데서 비롯되었다. 모든 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 과정에 보다 많은 참여를 바라고 있고, 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있기 때문이다.

정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정당성 있는 정책 수립과 실효성 있는 정책 집행을 모색할 수 있다. 특히 대북정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔기 때문에 이에 대한 시민참여의 요구는 매우 크다고 볼 수 있다.<sup>6</sup>

대북정책의 입안과 집행 및 평가 등 정책과정에 대한 구체적인 시민참여는 ‘시민참여형 통일’<sup>7</sup>을 실행하는 방법 중 하나이다. 한반도 통일의 과정은 점진적인 과정이기 때문에 일반시민들의 참여는 필수적이다. 더욱이 정보화와 민주화 등의 정책환경 변화는 시민참여의 증대를 자연스럽게 유도하고 있다. 시민참여라고 해서 그것이 국가나 정부의 몫을 시민사회나 일반시

---

4- 주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교 출판부, 2003), pp. 23-24, 222.  
 5- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 266.  
 6- 김국신 외, “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』, pp. 550-551.  
 7- 이에 대해서는 백낙청, “한반도의 시민참여형 통일과 전지구적 한민족 네트워크,” 『역사비평』, 통권 77호 (2006년 겨울호)와 “한반도식 통일과정과 시민사회의 역할: 5월에서 시민참여형 통일로,” (전남대 5·18연구소 주최 5·18민중항쟁 제26주년 기념 국제학술대회 발표문, 2006.5.23-24) 참조.

민이 대신 수행하는 거버넌스의 무정부성을 의미하거나 지향하는 것은 아닙니다. 대북정책의 입안과 결정은 기득권층의 ‘담합’이나 일반시민에 대한 ‘동원’이 아니라 심사숙고와 토론을 바탕으로 한 적극참여(active participation)의 형태로 이루어져야 한다.

이러한 측면에서 『경제협력개발기구』(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 지적한다.<sup>8</sup> 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.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화변영정책’의 추진에 대한 국민적 합의 기반을 강화하고자 여러 가지 참여 시책 마련에 노력해 왔다. 통일부는 “아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계”가 있기 때문에 “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하여 왔다.<sup>9</sup>

본 연구는 지난해 “한반도 평화·변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사”라는 선행연구결과를 토대로 ‘시민참여’에 초점을 맞춰 거버넌스의 문제점을 개선하고 대북정책 거버넌스를 활성화하기 위한 방안을 모색하는 데 목적을 두고 준비되었다. 본 연구가 대북정책 거버넌스를 ‘시민참여’의 관점에서 접근하는 것은 시민참여가 제대로 이루어질 때, 거버넌스의 본질적 요소인 사회조직의 권력자원 분배, 행위자들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 연계성 등의 재분화와 재정립도 제대로 이루어질 수 있다고 보기 때문이다.

---

<sup>8</sup>-OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary*, p. 11 <[www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf)>.

<sup>9</sup>-통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 29.

특히 본 연구는 대북정책 거버넌스적 현상의 확대에 근간이 된 시민참여를 민주주의 이론적 관점에서 점검해 보고, 대북정책 분야에서 심사숙고와 토론에 의거한 심의민주적인 ‘참여거버넌스’가 활성화될 수 있는 방안을 모색해 보고자 하였다. 시민들의 자발적인 참여에 의해 개방적이고 신중한 토의를 전제로 하는 심의민주주의가 시민참여의 핵심으로 부각되기 때문이다.<sup>10</sup>

하지만 정책과정에서 참여거버넌스의 활성화가 쉬운 과제만은 아니다. 시민참여가 한편으로 정책의 투명성과 책무성 측면을 크게 강화시킬 수 있지만, 다른 한편으로 정책결정의 효율성과 대표성의 문제를 야기시킬 수도 있기 때문이다. 대규모 공동체 내에서 정책결정과정에서 소수의 정부 관료와 전문가뿐만 아니라 다수의 이해관계를 가진 행위자들이 참여하게 되면 합의를 도출하기 위하여 많은 시간과 노력이 필요하여 상당수준의 비용 지출이 불가피하게 된다. 그리고 정책결정과정에서 개방적이라고 하더라도 시민참여의 ‘불평등성’과 특정집단의 주도성으로 ‘과소대표성’의 문제가 제기되어 공공정책의 정당성이 훼손될 수 있다.<sup>11</sup>

또한 정책결정의 정당성 왜곡의 가능성과 포퓰리즘의 대두도 문제로 제기될 수 있다. 정부가 이미 결정을 내린 정책에 대한 정당성을 확보하기 위해 시민참여를 일정한 방향으로 통제하거나, 정책의 결과를 예측하기 어렵거나 사회적 저항을 유발할 수 있는 정책결정에 대한 책임을 회피하기 위해 시민참여를 활용할 가능성이 문제점으로 제기된다. 그리고 정책결정이 본래의 목적이나 공공이익 차원에서 결정되기보다는 특정집단에 의해 조작된 여론이나 동원된 참여에 의해 왜곡될 가능성이 문제점으로 제기된다.<sup>12</sup>

따라서 본 연구는 대북정책 거버넌스에서 심의민주주의 방법으로 참여를 어떻게 개선할 것인가 하는 문제를 핵심적인 거버넌스 활성화 방안 중 하나로 제시하고자 하였다. 다시 말해서 대북정책 결정과정에서 대의민주주의의 ‘민주주의 결손’을 치유하기 위해 심사숙고와 토의를 바탕으로 한 시민참여

10\_ 시민참여는 “시민들이 이슈에 대해 생각하고 대안들을 비교해 보며, 어떤 정책 또는 후보가 적절한지 의사표현을 하는 과정”으로서 중요성을 갖기 때문이다. E. C. Weeks, “The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-scale Trials,” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4 (2000), p. 360.

11\_ 윤성이, “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안,” 『사회이론』 (2006 가을/겨울), pp. 190-191.

12\_ 위의 글, p. 192.

방안을 대북정책 참여거버넌스 활성화 방안으로 제시하고자 하였다.

본 연구는 2장에서 거버넌스 및 시민참여와 민주주의 관한 이론적 논의를 살펴보았다. 특히 본 연구과제의 전반을 아우르기 위해 이론팀이 제시한 ‘바람직한 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’, ‘메타 거버넌스’에 관한 이론을 비판적으로 고찰해 보았다. 이는 거버넌스에 대한 이해를 국가 행위의 효율성 및 효과성과 관련한 권력행사보다는 시민사회의 효율성 및 효과성과 관련한 조정과 조율을 강조하는 입장에서 시민참여의 발전이 대의민주주의를 실질적으로 보완·지지한다는 점을 강조한다.

3장에서는 대북정책 참여거버넌스의 활성화를 위해 현재 통일부가 실시하고 있는 다양한 시민참여 제도 및 실행도구의 문제점을 개선하기 위한 방안을 다루어 보았다. 특히 1차년도 연구결과를 토대로 OECD가 내세우는 ‘정보제공’, ‘시민협의’, ‘적극참여’의 기준에서 대북정책의 단계를 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 단계로 나누어 시민참여 제도 및 실행도구의 개선방안을 모색해 보고자 하였다. 그리고 이를 바탕으로 대북정책 참여제도의 활성화를 위한 방안과 과제를 도출하고자 하였다.

4장에서는 정보화 시대에 ‘통치’에서 ‘거버넌스’로의 패러다임 전환이 선택이라기보다는 대세라는 관점에서 대북정책 참여거버넌스의 활성화를 위해 온라인 정책참여의 문제점을 개선하기 위한 방안을 살펴보았다. 특히 온라인 시민참여제도에 관한 외국의 대표적인 사례를 점검해 봄으로써 대북정책 e-참여거버넌스의 한계와 시사점을 도출해 보고자 하였다. 그리고 이를 토대로 온라인 정책참여의 활성화를 위한 방안과 과제를 점검하고자 노력하였다.

5장에서는 우발적이고 일시적인 참여로 인한 ‘민주주의의 과잉’을 보완하고자 시민참여방법들의 문제점을 살펴보고 심의민주주의의 관점에서 활용할 수 있는 시민참여 제도들을 다루어 보았다. 특히 남남갈등이 표면화된 대북정책 거버넌스에서 심의적인 공적 논의를 토대로 현안 이슈 해결에 효과적으로 대응하기 위한 실질적인 방안으로서 심의민주주의 참여방법들을 제시하고자 하였다. 그리고 이 같은 심의민주주의를 대북정책과정에서 활용하기 위한 방안과 과제를 다루고자 하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 거버넌스에 관한 논의

최근 다양한 학문 분과에서 거버넌스 논의가 활발하게 전개되고 있다. 거버넌스 개념과 이론의 한국적 수용에 관한 ‘백화제방’·‘백가쟁명’식 접근이 이루어지고 있다. 하지만 ‘통치’ 패러다임의 전환을 의미하는 거버넌스 용어의 적용은 우리말의 실제적 등가물을 발견하지 못할 정도로 혼란스러운 것이 현실이다.

거버넌스 개념은 학문적 분야, 접근하는 학자들의 세계관, 거버넌스의 핵심 영역이나 사회적 기능에 대한 이해에 따라 달리 이해된다.<sup>13</sup> 거버넌스 개념은 비교정치학, 국제관계학, 경제학·경영학·행정학 등 학문적 분야에 따라 목적, 분석대상, 정당성, 국가 역할 등이 다르게 이해되기도 하고,<sup>14</sup> 접근하는 학자의 세계관에 따라 국가실패와 시장실패를 모두 극복하는 새로운 방식으로 제3의 길<sup>15</sup>로, 상호의존적 행위자들 간의 수평적 자율조직인 복합조직<sup>16</sup>으로, 또는 선진국들의 후진국들에 대한 은밀한 개입주의를 정당화하기 위한 이데올로기의 장치<sup>17</sup>나, 반대로 정치적·이데올로기적 체계모니를 신자유주의적 진영으로부터 탈환하려는 목표를 가진 담론적 정치 전략<sup>18</sup>으로 이해되기도 한다.

또한 거버넌스의 유형에 대해서도 거버넌스를 주도하는 영역에 따라 각각 국가, 시장, 시민사회 중심의 거버넌스로,<sup>19</sup> 거버넌스의 다양한 사회적 역할 중에서 공통문제 해결기제에 주목하여 최광의, 광의, 협의의 거버넌스

---

13-오현철, “국가정책결정 거버넌스와 공론조사,” 『민주적 거버넌스와 시민사회 파트너십』 (한양대학교 제3섹터연구소 워크숍, 2007.4.18), pp. 74-76.

14-서창록 외, “한반도 평화·변영의 거버넌스 구축의 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』, pp. 45-55.

15-B. Jessop, “Governance Failure,” G. Stoker ed., *The New Politics of British Local Governance* (Macmillan Press Ltd., 2000).

16-김석준 외, 『뉴거버넌스 연구』 (서울: 대永文化社, 2000), p. 40.

17-임의영, “지구화 시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰,” p. 118.

18-임운택, “신자유주의 세계화의 대안으로서 국제정치의 글로벌 거버넌스 담론,” 『사회와 이론』, 통권 4집 (2004), p. 228.

19-김석준 외, 『뉴거버넌스 연구』.



로,<sup>20</sup> 또는 계층제, 시장, 네트워크 공동체 등 구조로서의 거버넌스와 방향 잡기 및 조정과정, 분석틀 등 과정으로서의 거버넌스<sup>21</sup> 구분되기도 한다.

이 같은 거버넌스 개념에 대한 다양한 정의는 거버넌스 논의에 활기를 불어넣기도 하지만 학문적 공통분모의 도출을 어렵게 하기도 한다. 이에 따라 “사회조직의 권력 자원의 배분 정도, 조직들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 관계성 등과 관련 없이 공동작업을 하면 무조건 거버넌스로 소개하는 경향”이 있으며, 이 같은 무분별한 거버넌스 개념의 적용은 시장이나 민간 부문의 기능이 성숙되지 않은 상태에서 자칫 정부책임을 민간에 떠넘기는 정치적 의도를 정당화할 수 있다는 비판이 대두된다.<sup>22</sup>

따라서 다원적이고 다방면적인 의미를 갖고 있는 오늘날의 거버넌스는 “단순하지도 간결한 것도 아니며, 본질적으로 혼합적이고 잠정적이며 예측 불가능하며 유동적인 특성을 갖는다.”<sup>23</sup> 여기서는 『글로벌 거버넌스 위원회』(Commission on Global Governance)의 개념 정의<sup>24</sup>를 원용하여 ‘대북정책 거버넌스’ 개념을 정의해 보면 다음과 같다.<sup>25</sup>

“대북정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 ‘한반도 평화증진’ 및 ‘남북한 및 동북아 공동번영 추구’라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한·통일 문제와 관련되는 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하며, 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

---

20\_이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스,” 『한국행정학보』, 제36권 4호 (2002).

21\_Jon Pierre & B. G. Peters, 정용덕 외 역, 『거버넌스, 정치 그리고 국가』 (서울: 법문사, 2003).

22\_조성한, “거버넌스에 대한 새로운 이해,” 『국가정책연구』, 19권 2호 (2005).

23\_T. Plumpere & F. Graham, “Governance in the New Millennium” (2000), <www.iog.ca>. 주성수, 『시민참여와 민주주의』 (서울: 아르케, 2006), p. 28에서 재인용.

24\_Commission on Global Governance, *Our Global Neighbor* (1995) <www.cgg.ch>, p. 2.

25\_김국신 외, “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사,” p. 567.

다원적이고 다방면적인 거버넌스 개념에도 불구하고, 본 프로젝트의 이론개발팀은 대북정책과 남북관계, 한국의 한반도 전략을 강구함에 있어 ‘바람직한(good) 거버넌스’에 관한 이론적 개념과 분석틀을 제시하고 있다.<sup>26</sup>

이론개발팀이 제시하듯이, ‘바람직한 거버넌스’는 경제성장에 미치는 영향에 대한 관심에서 세계은행이 보급한 것으로 원조의 효과성을 높이기 위해 고안되고 발전된 개념이다. 하지만 이 같은 서구중심적 가치지향의 거버넌스의 개념은 정부 역할의 축소와 시장 및 효율을 지나치게 강조함으로써 본래의 목표를 달성하는 데에도 실패하여 재정립의 필요성이 제기된 바 있다. 가장 대표적인 것은 20세기 말의 신자유주의 합의가 사회정책에 미친 영향이라고 볼 수 있다.<sup>27</sup>

이에 대해 현재에는 ‘민주적(democratic) 거버넌스’ 개념도 제시되고 있다. 즉 기존의 ‘바람직한 거버넌스’가 경제적 측면에서 공공부문 관리, 조직적 책무성, 법의 지배, 정책결정의 투명성, 정보에 대한 접근 등이 강조되고 있는 반면, 민주적 거버넌스에는 경제적 차원뿐만 아니라 정치적 차원도 중시해 민주주의 원리에 통합시켜 정부의 정통성과 책무성, 역량, 또 법의 지배를 통한 ‘인권보호’ 원칙들이 포함되어 있다.<sup>28</sup> 즉 ‘민주적’ 거버넌스는 인권과 기본적 자유 존중 및 인간적 존엄성을 가진 삶의 영위, 자신들의 삶에 영향을 미치는 의사결정 참여, 의사결정자들의 책무성 구비, 사회적 상호작용의 포용적이며 공정한 규율·제도·실천 준수 등의 원칙을 중시한다.<sup>29</sup>

또한 이론개발팀은 네트워크 거버넌스 이론을 제시하고 있다. 네트워크 거버넌스 이론은 근대 국민국가가 그 권위와 역할에 있어 분산된 형태로 나아가고 있지만, 국가라는 노드가 다른 비정부 행위자 노드에 비해 상대적으로 더 비중 있는 역할을 담당하고 있다고 본다. 국가와 정부는 분산형 거버넌스가 원활하게 작동하도록 책임 있는 조정기능을 수행한다는 것이

---

26\_임성학 외, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” (통일연구원 협동연구과제 중간보고서, 2007년 5월 9일).

27\_주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2001).

28\_T. Landman, “Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance,” (2003), p. 3 <[www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf)>

29\_UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World* (Oxford: Oxford University, 2002), p. 51.

다. 네트워크 거버넌스는 이러한 거버넌스의 실패(governance failure)<sup>30</sup>를 넘어서서 향후 사회의 문제해결을 위한 또 다른 대안으로서 제시된 ‘규범적 모형’이라고도 할 수 있다고 주장한다.

하지만 거버넌스는 기본적으로 “행위자들의 자율적인 자치적 네트워크에 관한 것이다”고 볼 수 있다. 행위자들의 파트너십을 지향하는 거버넌스는 행위자들의 ‘자치적 네트워크’의 형성을 추구한다. ‘네트워크 거버넌스’에서 정책 이해관계자들 간의 기본적인 관계는 ‘상호의존’이라고 볼 수 있다. 정부는 이해관계자 중의 하나로 간주되기 때문에, 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 ‘네트워크 거버넌스’에서는 불가능한 일로 간주된다.<sup>31</sup>

따라서 ‘네트워크’를 중시하는 거버넌스의 시각은 네트워크를 형성하는 다차원적인 거버넌스에서의 공공정책의 공동생산(co-production)과 공동집행(co-implementation)을 강조한다.<sup>32</sup> 이는 특정주의적(particularistic) 근거에서 단기적으로 집약된 이익이 공익을 압도하는 위험을 내포하고 있지만, 거버넌스 체제 내부의 수평적 연계망의 확대와 커뮤니케이션 증진 그리고 신뢰와 상호호혜성의 중시라는 강점을 가지고 있다. 이는 정책과정에서 시장과 기획이라는 시장 모델과 계서제 모델의 상호 공조에 의한 장점을 확대시킬 수 있다.

한편 이론개발팀은 대북정책의 ‘바람직한 거버넌스’를 위해 제소프(B. Jessop)의 ‘메타 거버넌스’ 이론을 제시하고 있다. 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스로서의 ‘바람직한’ 거버넌스는 거버넌스의 실패를 막고 효과가 극대화되기 위해 조건을 구비하여야 한다

---

30-Bob Jessop, “The Dynamics of Partnership and Governance Failure,” G. Stoker (ed). *The New Politics of Local Governance in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Stephen D. Krasner, “Governance Failures and Alternatives to Sovereignty,” (Unpublished Manuscript, 2004).

31-L. Salamon, “The New Governance and the Tools of Public Action,” L. Salamon ed., *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2002), p. 12.

32-EU, “European Governance White Paper: Towards a New Role for Cities in a Network Europe?” <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>.

는 것이다.

이는 무질서한 주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하, 거버넌스 효율성의 문제점 증가 등, 소위 ‘바람직하지 않은 거버넌스’(bad governance)의 문제를 예방하기 위한 것이다. 이를 위해 국가라는 노드가 나서 효율적이고 공평하며 안전한 거버넌스를 출현시키고 각 행위자들을 보다 효율적이고 공평한 네트워크를 통하여 연결시키며 분산된 거버넌스의 현상을 주도하여 관리해 나가는 조종자로서의 역할을 하는 ‘메타 거버넌스’를 제시하고 있다.

특히 메타 거버넌스 이론은 한반도 문제를 다룸에 있어서 ‘거버넌스의 실패’와 그로 인한 ‘바람직하지 않은 거버넌스’ 현상을 막는 데 유용성을 가진다는 것이다. 민주화된 사회에서 거버넌스적 조정체계의 이익을 극대화하면서도 효율적이고 공평한 체제를 유지하려면, 새로운 국가의 역할에 의해 대북정책, 남북관계가 추진되어야 한다는 것이다.

문제는 국가 혹은 정부의 역할을 어떻게 규정할 것인가에 관한 것이다. 이 이론에 의하면, 국가는 다양한 행위자 중의 하나에 그치거나, 네트워크상의 하나의 노드에 그쳐서는 안 되고, 그렇다고 해서 네트워크의 형태 중 위계적 네트워크를 재구성하여 위계상의 최상위에 위치하여 ‘집권형’ 거버넌스를 유지해서도 안 된다. 하지만 국가가 ‘집권형’ 거버넌스 양식을 유지하지 않으면서 어떻게 다양한 행위자들 간의 권력관계를 충돌과 갈등으로의 비화할 가능성으로부터 벗어나게 하는 조정자의 역할을 할 수 있을 것인가 하는 점이 문제이다.

거버넌스 개념은 원래 ‘키를 조정한다’(steer)와 ‘항해한다’(pilot)는 그리스어에 어원을 두고 있다. 이에 따르면, 이는 한 조직이나 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정과 그 과정에서의 커뮤니케이션과 통제에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 현대적 의미의 거버넌스 개념은 정부와 같은 단일의 행위자에 의해 이루어지는 하향식(top-down)의 ‘통제’나 ‘지시’를 내포하는 개념이 아니다.<sup>33</sup>

거버넌스를 ‘일반적인 권위 행사’로 이해한다면, 거버넌스의 등장배경은 한마디로 ‘절대적 혹은 무제한적 권력의 위축’에서 찾을 수 있다. 즉 정부

---

33-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 8.

권위의 쇠퇴와 그로 인한 ‘사회’에 대한 ‘국가’ 통치의 한계가 핵심을 이룬다. 권위 행사의 위축은 국가와 사회라는 거시적 차원뿐만 아니라 기업과 가족 단위의 미시적 차원에도 해당된다.

따라서 통일·외교·안보 분야의 정책결정과정이라고 하더라도, 메타거버넌스에서 논하는 국가의 역할은 이 같은 국가 혹은 정부의 권위 축소라는 거버넌스 등장배경의 대전제 하에서 다루어져야만 하며, 많은 행위자들에 의해 이루어지는 포괄적 권위나 강제력이 없는 기능을 내포하는 개념으로서의 거버넌스 특징을 고려하여 규정되어야 한다.

## 2. 시민참여와 민주주의에 관한 논의

거버넌스 개념의 등장인 시민사회에 대한 국가 통치의 한계를 의미한다고 본다면, 거버넌스 시대의 도래는 시민사회 시대의 개막을 의미한다. 따라서 시민사회의 국가 영역에 대한 관여는 거버넌스 차원에서 제도적으로 정립될 수 있다고 볼 수 있다. 대북정책 거버넌스를 활성화하기 위해서는 시민사회가 국가 영역에 참여할 수 있는 방법을 제도적으로 정비하는 방안이 선행되어야 한다.

시민사회(civil society)는 이론과 정치적 이념 그리고 국가와 문화의 전통에 따라 다원적인 의미들과 용어들로 정의되고, 나아가 이를 분석하고 해석하는 연구자들의 접근법에 따라 다양한 모습들로 구분되지만, 보통 공통적으로 “국가로부터 구분되는 자율적인 사회영역을 형성하는 다소 형식화된 제도”<sup>34</sup>로서 이해된다. 특히 현대적 의미의 시민사회는 국가-시민사회의 이분법적 의미보다는 국가, 시장을 견제하고 감시하는 독립된 제3의 영역, 즉 ‘제3섹터’(third sector)로서 이해된다.

시민사회의 주도세력은 일반시민과 시민단체(NGO)들이다. ‘시민’은 자신

---

34- “Concise Report of the Debates of the First Convention of Civil Society Organized at European Level,” (2000). <[http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/contribution\\_concisereport\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/contribution_concisereport_en.pdf)>. 시민사회의 개념이 서구에서는 시민성의 회복과 시민참여의 전통을 복구하려는 비정치적이고 문화적 특성을 강하게 띠는 반면, 비서구에서는 전제적이거나 권위주의적 정권과 통치에 대한 저항과 투쟁에서 발전되어 정치화된 모습으로 부각된다. 그러나 시민사회의 의미와 이론적 논의는 훨씬 다양하고 복잡한 얼굴을 하고 있다.

을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과는 달리 심사숙고하고 관여하며 공유하고 기여하는 사람들을 말한다.<sup>35</sup> 현대의 ‘신 시민’(new citizen)은 참여 환경의 변화 속에서 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치로부터 소외된 ‘무기력한’ 시민 그리고 정치인과 이익집단, 언론으로부터 ‘제자리를 상실한’ 시민이 아니라 정부와 정치의 구속에서 벗어난 ‘자주적인’ 시민, 정부와 정치에 거침없이 ‘비판적인’ 시민, 선거 이외의 새로운 참여의 대안을 찾아 활동하는 ‘자발적이며 참여적인’ 시민이 되고자 한다.<sup>36</sup>

또한 시민단체는 시민과 마찬가지로 오랜 역사적 의미를 가진 개념으로서 보통 국가(정부)와 시장(기업)의 성장 속에서 고찰될 수 있다. 하지만 현대적 의미를 지닌 시민단체들의 팽창은 1990년대 냉전체제의 붕괴 이후 냉전사과의 퇴조와 시민단체들의 국내외 정치에 대한 발언권 증대, ICT의 발전 등에 따른 현상이다. 이는 각국 시민사회 발전의 전통이나 관례에 따라 NPO(Non-Profit Organization), VO(Voluntary Organization), CSO(Civil Society Organization) 등으로도 표현되는 등 비슷한 많은 용어들이 통용되고 있다.<sup>37</sup>

참여(participation)는 인류의 역사가 시작되면서 이루어져 왔고, 현재에도 매일 도처에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 그러나 참여는 복잡하고 다양한 개념으로 이해되고 있다. 참여가 개인 차원인지 아니면 집단 차원인지, 참여가 수단인지 아니면 목적인지, 참여의 채널이나 영역이 정치나 정책 분야인지 아니면 사회 분야인지, 참여에 대한 인식이 긍정적인지 아니면 부정적인지에 따라 상이한 개념 정의가 있을 수 있다. 하지만 보통 정책 분야에서의 참여란 시민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책결정과정에 자신들의 견해를 통합하는 활동이라고 이해할 수 있다.<sup>38</sup>

35-B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984), pp. 154-155.

36-P. Norris, "Introduction: The Growth of Critical Citizens," P. Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999); 주성수, "참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO," 『시민사회와 NGO』, 제1권 1호 (2003), p. 2.

37-다양한 용어에 대해서는 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), 2장 1절 참조.

38-송정호, "21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여," p. 269.

현대에 와서 참여는 ‘위기와 혁명’이라는 두 얼굴을 보여주고 있다. 한편으로는 시민들이 정치에 무관심하고 선거에 참여하지 않음으로써 ‘관례적인 참여의 위기’가 지속되고 있다. 다른 한편으로는 시민들이 시민단체의 활동, 봉사활동, 시위 등 시민사회활동에 적극적인 참여자가 되어 활동하는 ‘비관례적인 참여의 혁명’이 계속 진행되고 있다.<sup>39</sup>

이 같은 ‘비관례적인 참여의 혁명’에 힘입어 정당과 이익집단 등 전통적인 이해관계자들보다는 새로운 이해관계자로 부상된 시민단체와 일반시민이 정책결정과정에서 점차 더 많은 영향력을 행사하는 ‘거버넌스의 시대’가 점차 도래하고 있다. 대북지원 실시, 북한인권 개선, 새터민 지원 등의 분야에 있어서 전통적인 정부 중심의 정책결정과정에서 새로운 이해관계자들이 참여함으로써 이 같은 거버넌스적 현상이 두드러지고 있다.

그렇다면 시민참여에 의한 거버넌스 시대의 개막은 민주주의에 어떤 의미를 부여하는가? 대북정책과정에서 ‘민주적인’ 참여거버넌스를 이루기 위해서 가장 중요한 요소 중 하나는 이해관계의 존부를 떠나 다양한 계층의 일반시민들을 참여시키는 제도적 틀을 마련하는 데 있다. 하지만 시민참여는 공공정책의 효과성 측면의 많은 장점에도 불구하고 공공정책의 비효율성을 초래할 수 있는 여러 문제점을 안고 있다. 이 때문에 시민참여의 정당성과 바람직한 시민참여의 형식을 논의할 필요가 있다.

최근 우리는 많은 정책갈등을 목도하고 있다. 새만금간척사업, 경부고속전철사업, 한탄강댐건설사업 등과 같이 국책사업에 지역주민들과 시민사회단체들이 정책 이슈 및 대안에 대한 상이한 해석을 가지고 공공정책과정에 관여하여 ‘정의적’(definitional) 갈등을 일으키는 경우가 발생하고 있다. 그런가 하면 국가기관의 정책결정과 국민 다수의 여론이 심각하게 부딪치는 경우도 발생하고 있다. 시민 대다수가 반대하는 대통령 탄핵을 강행한 국회의 결의는 헌법재판소의 판결에 의해 기각되었고, 대규모 파병반대 시위 등의 국민저항을 무시하고 정부와 국회는 이라크 파병을 결정하였으며, 정부와 국회가 법률로 확정된 행정수도 결정은 다시 헌법재판소의 위헌 판결로 법적 효력을 상실하였다.

이 같은 현상의 발생은 일차적으로 시민참여 확대라는 공공정책의 환경

---

39\_주성수, 『시민참여와 정부정책』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), pp. 16-27 참조.

변화에 기인한다. 무엇보다도 정책과정에 대한 참여자들의 범위가 확대되고 있다. 특히 민주화·정보화에 힘입어 일반시민들의 정책과정 참여 현상이 일반화되고 있다. 참여자가 증가함으로써 정책 이슈에 대한 상이한 정의와 대안들이 제시되고 있다. 이는 기본적으로 참여자들이 갖는 인식론적 근거가 상이함으로써 나타나고 있다. 북한 및 통일 문제에 있어서도 참가자들의 인식론적 근거의 차이로 상이한 해석(담론)들이 제시되고 있다.

따라서 남남갈등을 해소하기 위해서 대북정책과정에서 참가자들의 인식론적 차이를 축소할 수 있는 방안은 무엇인가 생각해 보지 않을 수 없다. 즉 대북정책을 입안하고 결정하는 데 있어서 대통령을 비롯한 합법적인 국가기관의 정책결정과 다수의 여론이 충돌할 가능성을 사전에 예방하거나 줄일 수 있는 방식은 무엇인가 고민해 보아야 한다. 앞서 예시한 국가정책을 둘러싸고 벌어진 갈등이 통일·외교·안보정책이라고 예외일 수는 없다. 많은 북한 및 통일 문제를 두고 정책갈등이 전개되어 왔고 언제든지 재연될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 여론과 배치되는 정책결정마저 강행하게 하는 현행 대의민주주의 제도의 결함을 보완할 수 있는 방안들의 강구가 필요하다.

이러한 논의의 출발점은 우선 대의민주주의의 심각한 위기와 이를 보완할 수 있는 참여민주주의의 역할에서 찾을 수 있다. 대의민주주의의 심각한 위기는 대의민주주의를 대표하는 의회에 대한 신뢰가 사상 최저 수준임을 나타내는 각종 조사결과에서 찾을 수 있다. 갤럽(Gallup International)이 조사한 45개국 조사에서 의회에 대한 신뢰는 다른 여섯 개 정부 및 사회기관의 신뢰보다 훨씬 낮은 38%에 지나지 않으며, 한국은 11%로 최저를 기록하였다.<sup>40</sup>

이러한 현상이 우리 사회에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다는 것이 관련 전문가들의 일반적인 지적이다. 한국개발연구원이 전 국민을 대상으로 조사한 결과<sup>41</sup>에 따르면, 불신을 0, 신뢰를 10으로 했을 때, 국회가 3.0으로 최하위였고, 정당(3.3), 정부(3.4), 지방자치단체(3.9) 등에 대한 신뢰는 처음 만난 사람에 대한 신뢰(4.0)보다도 낮았다. 이러한 이유로 국가기관과 다수

40- 정부와 사회기관 신뢰도에 대해서는 Gallup International, "Trust in Institutions," <[http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP\\_Trust\\_Survey.pdf](http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP_Trust_Survey.pdf)>; 주성수, 『시민참여와 정부정책』, p. 14.

41- 한국개발연구원, 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』 (서울: 한국개발연구원, 2006).



여론 사이에 충돌이 발생하고 있다. 이러한 대의민주주의의 위기 현상은 대북 송금문제를 둘러싼 논란에서처럼 대북정책의 중대한 사안을 두고서도 정도의 차이는 있지만 대동소이하게 나타날 수 있는 개연성을 지니고 있다.

하지만 시민참여에 대한 평가는 크게 두 가지로 나뉜다. ‘민주주의 결손’(democratic deficit)을 주장하는 입장에서는 이익집단 정치로 오염된 입법과 정책결정보다 일반시민들이 직접 참여해서 결정권을 갖는 참여민주제를 중시하는 민주주의 개혁안을 제시한다. 반면 ‘민주주의 과잉’ 시각에서는 정부와 의회가 시민들의 즉각적인 이해와 욕구에 지나치게 민감하게 호응해서 스스로 문제를 끌어안고 있는 과잉 호응의 문제를 제기한다.

또한 시민의 참여와 요구에 기초하는 ‘투입’(input) 민주주의를 중시하는 시각과 대의민주주의의 효율성과 성과를 중시하는 ‘산출’(output) 민주주의도 대별된다.<sup>42</sup> 대의민주주의의 위기를 강조하는 입장에서는 ‘과잉’보다는 ‘결손’이 더 심각한 위기가 되며, ‘산출’보다는 ‘투입’에 대한 요구가 더 지배적이라는 점을 부각한다. 즉 시민들이 투표에 잘 참여하지 않고 의회나 정부정책에 대해 강한 불만과 불신을 갖고 있어 정통성의 위기가 찾아온다는 점을 강조한다.

일찍이 서구의 학자들은 민주주의 위기 심화에 대해서 ‘정부위기’ 이론을 제시하였다. 이들은 1970년대에 정부의 위기를 초래한 원인들로 공산권의 안보 위협, 오일쇼크, 국제경제질서의 불안 등 외부환경의 도전, 사회운동, 지식인, 언론의 파워 증대에 따른 내부 사회적 동향 변화, 민주주의의 내재적 결함에 의한 민주주의의 약화 등을 지적하였다. 하지만 이러한 요인들이 이후 크게 변화하였음에도 불구하고, 정부에 대한 낮은 신뢰도는 지속되었다. 이에 대해 제도적 접근은 정부와 의회 등 민주주의 제도의 성과 실패에서 원인을 찾았다. 또 민주주의 제도의 실패 요인으로 시민들의 이해와 욕구에 부응하지 못한 정부와 정치인의 역량과 충실도 그리고 사회자본(social capital)의 쇠퇴를 지적하였다. 이 주장은 시민들이 정부와 제도의 실적에 대한 더 많은 부정적인 정보를 습득하고 있고, 정부와 제도의 실적에 대한 평가 기준과 시민들이 원하는 이해와 욕구에 대한 충족 기준은 더욱 복잡화해 가고 있으며, 따라

---

42\_주성수, “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로,” 주성수·정상호 편, 『민주주의 대 민주주의』 (서울: 아르케, 2006), pp. 11-16.

서 정부의 정책성과는 실패를 거듭할 수밖에 없다고 주장한다.<sup>43</sup>

참여민주주의는 이러한 대의민주주의의 ‘민주주의 결손’을 보완하기 위한 방안들로 제시된다. 참여민주주의는 “대의정부 하에서 시민들이 직접 공적인 집무를 담당하지는 않더라도 정치과정에 적극적인 관심을 갖고 참여함으로써 민주주의를 활성화시키는 것을 목표로 하는 체제”<sup>44</sup>를 말한다. 참여민주주의는 ‘대중적 통제’와 시민의 ‘정책결정 참여’를 민주주의의 핵심으로 하여 직접민주주의, 공화민주주의, 결사체민주주의, 심의(토의)민주주의, 전자민주주의, 풀뿌리민주주의, 생태민주주의 등의 형태로 발현된다. 참여민주주의는 대북정책과정에서도 대의제도의 개혁을 위한 구체적인 시민참여 정책과 프로그램 도입 등의 모습으로 일반화되고 있다.

요컨대 참여민주주의의 확대는 대의민주주의에 따른 정부의 불신과 불만의 팽배와 관련된 것이다. 많은 시민들은 정부, 정치의 국민대표, 입법기능에 대한 불신과 불만으로 선거와 정당 등의 제도에 대한 참여 등과 같이 전통적인 방식이 아닌 새로운 참여방식을 통해 자신의 의사를 정치와 정부 정책에 반영하려고 하고 있다. 따라서 참여민주주의의 시각에서는 시민들이 선거를 통해 정당이나 정치인들을 통제하지 못해서가 아니라 일차적으로 참여하지 않음으로써 문제가 발생한다는 점을 강조한다.<sup>45</sup>

그럼에도 불구하고 민주주의 이론 차원에서 거버넌스 모델의 한계는 명확하다. 거버넌스 모델은 제도권 내의 활성화에 한정된 것일 뿐, 시민사회에 의한 제도권 밖의 정치적 도전과 저항의 활성화를 의미하지는 않는다. 거버넌스 시대의 개막으로 정당과 의회 중심의 의제설정이 다른 사회기관들, 즉 미디어, 행정부, 이익집단, 시민사회단체, 다국적기업 등이 서로 다양한 이슈 네트워크에서 상호작용하는 조직들에 의해 주도된다. 하지만 정부와 제도권 등 체제에 대한 시민사회의 도전에서 일반시민의 삶의 질이 개선된다는 ‘저항정치’ 논리는 거버넌스 시대에는 설득력을 잃게 된다.<sup>46</sup>

한편 최근의 참여민주주의는 ICT의 발달과 정보화의 급진전으로 전자민

---

43\_주성수, 『NGO와 시민사회』, p. 303.

44\_이동수, “대의제 민주주의의 위기: 마빙의 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호, p. 24.

45\_주성수, “대의민주주의를 넘어서,” pp. 35-36.

46\_주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 30.

주주의로 통합해 나가는 추세를 보이고 있다. 참여민주주의는 인간이 모든 정책결정에 활동적으로 참여해서 자아실현을 성취하는 민주주의와 ‘공론의 장’을 중시하는 ‘아리스토텔레스의 민주주의’를 의미한다. 인쇄술과 신문, 라디오, 텔레비전 등 과학기술의 발달은 시민의 직접참여와 의사결정에 기초하는 다양한 직접민주주의의 발전을 가져다주었다. 최근 ICT의 발달은 시민들이 시간과 공간의 제약을 뛰어넘어 의사결정에 직접 참여하고, 진지한 토의와 심사숙고를 할 수 있는 폭넓은 기회를 제공해줌으로써 다양한 직접민주주의의 발전에 기여하고 있다.<sup>47</sup>

그러나 전자민주주의의 이념적 유형들은 민주주의의 질적 향상이라는 측면에서 나름의 강점과 문제점들을 내재하고 있다. 특히 시민참여라는 측면에서, ‘전자적 정보/서비스 제공 모델’은 시민들에게 충분한 정책정보를 제공하여 정책과정의 투명성을 강조한다는 점에서 강점을 지니지만, 시민들의 정치참여의 증진에는 상대적으로 무관심하다는 문제점이 있다.

<표 II-1> 전자민주주의의 이념형

| 항목 \ 유형    | 전자적 정보/서비스 제공 모델              | 전자투표 모델                   | 전자적 협의 모델                              |
|------------|-------------------------------|---------------------------|--|
| 이론적 지향     | 소비자 민주주의 (consumer democracy) | 직접민주주의 (direct democracy) | 신공화주의적 민주주의 (neo-republican democracy) |
| 정당성의 근거    | 책무성                           | 다수결의 원칙                   | 공적 논의                                  |
| 시민의 역할     | 소비자                           | 정책결정자                     | 여론형성자                                  |
| 공직자의 역할    | 서비스제공/정보공개                    | 정책결정 수용                   | 정치적 협의 수용                              |
| 정책과정에서의 효과 | 투명성/성취 효과성                    | 광범위한 참여                   | 정책적 협의                                 |
| 문제점        | big brother                   | populism                  | elitism                                |

출처: 김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색: 정책결정과정의 관점에서,” 『한국정치학회보』, 39집 5호 (2005), p. 201.

이에 비해, ‘전자투표 모델’은 시민들의 정책결정과정에서의 참여 기회를 적극적으로 제고한다는 점에서 바람직하지만, 의사결정의 신속성을 강조하기 때문에 정책내용에 대한 심도있는 논의 기회 자체를 박탈하고 국가정책

47\_주성수, 『시민참여와 민주주의』, pp. 80-81.

이 대의기구를 우회하여 시민들의 직접참여에 의해 결정된다는 점에서 포폴리즘의 위험성을 내재하고 있다. 또한, ‘전자적 협의 모델’은 원활한 커뮤니케이션을 통한 시민들의 공적 논의와 심의를 강조하여 정치적 합의 형성을 추구하지만, 엘리트주의에 함몰될 정치적 위험성을 내재하고 있다.<sup>48</sup>

---

48\_김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색: 정책결정과정의 관점에서,” 『한국정치학회보』, 39집 5호 (2005), p. 203.

### III. 대북정책 참여제도 활성화

#### 1. 정책단계별 참여제도의 확대

정책과정(policy process)은 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 말한다. 정책에 관한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 일반적으로 ‘정책과정’이라고 지칭한다.

이 같은 정책과정의 각 단계에는 많은 행위자들이 참여한다. 이들은 정책 과정을 주도적으로 이끌거나 정책과정에 개입하여 직·간접적으로 영향을 미치는 개인이나 집단, 기관들이다. 정책과정의 행위자들은 공식적 행위자들과 비공식적 행위자라는 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 공식적 행위자는 일반적으로 입법부, 행정부, 사법부 등을 말하고, 비공식적 행위자는 정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장되지 않는 행위자를 말한다.

거버넌스의 확대에 주목하는 접근은 ‘새로운’ 이해관계자로서 NGO와 일반시민을 주목하고 있다.<sup>49</sup> 최근 들어 새로운 이해관계자로서 시민단체와 일반시민들이 다양한 시민참여를 통해 정책결정과정에 참여하려는 경향은 크게 증대하고 있다. 정책결정과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등이 모든 국민에게 영향을 미치기 때문이다. 정부가 시민에게 영향을 미치는 것은 모두 이러한 정책과정과 산출을 통해서 이루어진다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 시민들은 누구나 자신들의 이익을 위하여 이 과정에 참여하고자 하며, 민주적 정치체제에서는 그것이 또한 당연한 것으로 인정되고 있다.<sup>50</sup>

대북정책 분야에서 시민참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인<sup>51</sup>에 의하면, 소극

49-주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 123.

50-정정길 외, 『정책학원론』 (서울: 大明出版社, 2006), pp. 141-142.

51-OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로 기본 전제로서 ‘정보제공’(information), 정책과정의 핵심으로

적 수준인 ‘정보공개’ 단계에서 점차로 ‘시민협의’ 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.

행정자치부는 2004년 5월 중앙행정기관을 대상으로 “국민참여제도 운영 현황 조사”를 실시한 바 있다. 행정자치부가 제시하는 ‘국정에의 국민참여 확대를 위한 정책과정 참여모델 시범적용 계획’을 보면, 이는 OECD의 경우와 유사하게 정책과정을 정책입안, 정책집행, 정책평가단계로 구분하고, 참여형태를 정보제공, 시민협의, 적극참여로 구분하여 참여방법을 예시하고 있다. 이 같은 가이드라인에 따라 중앙부처의 정책과정별 시민참여 유형을 살펴보면 <표 III-1>과 같다. 이 표는 시민들이 정책의 공동생산자로서 의제설정 단계부터 적극적으로 참여할 수 있도록 OECD의 가이드라인을 확대한 기준에 따른 것이다.

---

서 ‘시민협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극참여’(active participation)를 제시하고 있다. ‘정보제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계를 말한다. 정보제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. 시민들의 요청에 따르는 ‘소극적’ 정보제공이 있고, 정부가 시민에게 정보를 제공하는 ‘적극적’ 형태가 있을 수 있다. ‘시민협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향 관계를 말한다. 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. ‘적극참여’는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 규정하는 일에 적극적으로 참여하며 정부와 파트너십(partnership)을 갖는 관계를 말한다. 시민들이 정부의 파트너가 되는 것이다. 정책의 최종 결정 또는 정책형성 ‘책임’이 정부에 있지만, 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 것을 특징으로 한다. OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 23.

<표 III-1> 중앙부처의 정책과정별 시민참여 유형

| 참여방식<br>정책단계 | 정보제공   |  | 협의   | 능동적 참여   |
|--------------|--|--|--|--|
|              | 정부 ⇒ 국민  | 국민 ⇒ 정부  |  |  |
| 의제설정         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 인터넷 웹사이트</li> <li>● 검색 코너</li> <li>● 질의응답</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 열린마당(게시판)</li> <li>● 기관장과의 대화</li> <li>● 대화방</li> <li>● 여론수렴코너</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 정책 설문조사</li> <li>● 여론조사</li> <li>● 온라인 투표</li> <li>● 정책 포럼</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 정책제안</li> <li>● 사이버참여제한</li> </ul>  |
| 정책형성         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 입법예고</li> <li>○ 정책설명회</li> <li>● 정책고객관리</li> <li>● 정책결정과정 공개</li> <li>● 매일링서비스</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 법률안 의견 제출</li> <li>● 정책토론펠</li> <li>● 정책고객관리</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자문위원회</li> <li>○ 정책협의회</li> <li>○ 세미나, 간담회</li> <li>○ 정책토론회</li> <li>○ 전문가커뮤니티</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공청회</li> <li>● 전자공청회</li> <li>○ 심의·의결위원회</li> <li>○ 민관 TF 운영</li> </ul>                   |
| 정책집행         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 행정정보공개</li> <li>● 매일링서비스</li> <li>● 정책고객관리</li> <li>● 홍보책자 발간</li> <li>● 인터넷신문 발간</li> <li>● 특하고객콜센터</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 정책전문가그룹 DB 관리</li> <li>● 인터넷 의견 수렴</li> <li>● 시민감사청구제</li> <li>● 민원신고센터</li> <li>● 제보·신고</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제도개선협의회</li> <li>○ 정책자문위원회</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간자원봉사자</li> <li>○ 민관합동정책집행</li> <li>● 자율감시체제</li> <li>○ 민간과 참여협정</li> </ul>              |
| 정책평가         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 백서, 연보</li> <li>● 평가결과 공개</li> <li>● 행정정보 공개</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 서비스만족도조사 (고객, 방문객, 수혜자, 이용자)</li> <li>● 고객평가제</li> <li>● 사이버정책평가</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정책모니터링제도</li> <li>● 사이버모니터</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 여론조사</li> <li>● 온라인 여론조사</li> <li>● 국민만족도조사</li> <li>○ 옴부즈만</li> <li>○ 자체평가위원회</li> </ul> |

\* ● 표시는 온·오프라인 병행, ○ 표시는 오프라인 진행 의미

\*\* 다국어 지원시스템, 금칙어 지정, 자연어 검색, FAQs 등 기술적 보완작업이 현재 실시중이며, 미니홈피나 블로그 등의 온라인 공동체를 구성하여 정책활동을 벌이는 기관이 증가하고 있는 추세

출처: 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 873; 방민석, “지방의회 입법과정에서의 ICT 활용과 향후 과제: 전자적 시민참여를 중심으로,” 『도시행정학보』, 제19집 2호 (2006), p. 149.

이러한 분석틀을 바탕으로 대북정책 단계별로 통일부가 도입하여 시행해 온 정책참여 제도를 유형별로 구분해 보면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 대북정책과정별 참여거버넌스의 제도 및 실행도구

|          | 정보제공  |  | 협의   | 적극 참여   |
|----------|---|--|--|---|
|          | 정부 ⇒ 시민   | 시민 ⇒ 정부  |  |   |
| 정책 의제 설정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일부 홈페이지</li> <li>- 통합검색 코너</li> <li>- 질의·응답</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유토론폰방</li> <li>- 정책제안</li> <li>- Cyber Poll</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설문조사</li> <li>- 장관과의 대화</li> <li>- 통일고문회의</li> <li>- 정책자문위원회</li> <li>- 정책제안제도</li> </ul>                             |   |
| 정책 결정    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법예고</li> <li>- 정책설명자료 (정책보고서 등)</li> <li>- PCRМ</li> <li>- 메일링서비스</li> <li>- 정책결정과정 공개</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일정책자문위원회</li> <li>- 통일교육협의회</li> <li>- 통일교육심의위원회</li> <li>- 세미나, 간담회</li> <li>- 정책토론회</li> <li>- 전문가 커뮤니티</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북지원민관정책협의회</li> </ul>                 |
| 정책 집행    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정정보공개</li> <li>- PCRМ</li> <li>- 인터넷신문</li> <li>- 뉴스레터</li> <li>- 홍보자료</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 감사관신문고</li> <li>- 예산낭비신고센터</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일정책자문위원회</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일서포터즈</li> <li>- 민관합동 정책집행</li> </ul> |
| 정책 평가    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일백서 발간</li> <li>- 업무평가결과 공개</li> </ul>  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일정책평가회의</li> <li>- 통일정책모니터링</li> </ul>   |   |

출처: 김국신 외, “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사,” p. 626.

‘정보제공’의 측면에서 일차적 기능은 통일부 홈페이지가 담당하고 있다. 통일부는 홈페이지를 통해 각종 자료와 정보를 제공하고 있다. 참여정부 이후에는 시민참여 및 정보공개 활성화, 정책홍보기능 강화에 역점을 두고 있다. 정보제공은 오프라인을 통해서도 이루어지고 있다. 참여정부의 오프라인 정보제공은 주로 ‘평화번영정책’에 대한 국민들의 이해 제고와 남북관계의 추진성과 홍보에 중점이 두어졌다. 아울러 전문가들을 대상으로 한 세미나, 워크숍, 간담회, 각종 회의 등을 통해서 현안 이슈에 대한 정보제공이 이루어지고 있다.

‘시민협의’의 측면에서는 여러 가지 제도 및 실행도구들이 사용되고 있다. 시민협의 제도는 일반시민들이 대북정책과 관련하여 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향적 관계를 지향한다. 통일부가 시민협의를 위해 실행해



왔던 시민참여의 제도 및 실행도구는 <표 III-3>과 같다. 통일부는 이 같은 시민참여의 제도 및 실행도구를 통해 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다.

<표 III-3> 통일부의 ‘시민협의’ 제도 및 실행도구

| 제도명         | 위원수 | 선정기준  | 선정절차  | 설립근거<br>(설치년도)                  |
|-------------|-----|---|---|---------------------------------|
| 통일고문회의      | 30명 | 학식과 덕망이 있는 사회 각계 인사                             | 통일부장관이 제청하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명                          | 통일고문회의규정 (대통령령, 1970)           |
| 통일교육심의위원회   | 25명 | - 당연직: 차관급 공무원<br>- 위촉직: 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 | - 위촉직<br>· 7명: 통일부장관이 위촉<br>· 7명: 국회의장 추천 → 통일부장관이 위촉 | 통일교육지원법 (1999)                  |
| 남북교류협력추진협의회 | 18명 | - 정부위원: 직위에 의한 당연직<br>- 민간위원: 남북교류·협력 전문가       | - 위촉직(4명)<br>· 추천위원회 심사를 거쳐 통일부장관이 후보 추천, 국무총리 재가     | 남북교류협력에 관한법률(1989)              |
| 통일부 정책자문위원회 | 69명 | 학식과 경험이 풍부한 대학의 교수 등 전문가                        | 장관이 위촉  | 통일부정책자문위원회운영규정 (훈령, 1981)       |
| 통일정책평가회의    | 20명 | 통일분야 관련 학식과 경험이 풍부한 자                           | 장관이 위촉  |                                 |
| 통일부 자체평가위원회 | 29명 | 통일정책에 정통하며 평가업무에 조예가 있는 민간 전문가                  | 장관이 위촉  | 통일부자체평가위원회구성및운영에관한규정 (훈령, 2000) |

출처: 2006년 통일부 국정감사자료

‘적극참여’ 측면에서는 자원봉사활동이나 6·15, 8·15 행사시기에 이루어지고 있는 민관합동의 정책집행 사례를 제외하면, 시민들이 대북정책과정에 적극 참여하여 그 결정과 내용에 영향력을 행사할 수 있는 사례는 찾아보기 힘들다. 굳이 제도로서 들자면, 비상설기구로서 『대북지원민관정책협의회』(이하 민관협)를 들 수 있다. 민관협은 민간과 정부 간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호 보유

한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립된 조직이다. 민관협은 대북정책 거버넌스 차원에서는 시민사회가 보다 적극적인 방식으로 정책과정에 참여하게 됨으로써 대북정책의 효율성뿐만 아니라 책무성과 투명성을 더욱 확보하는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 민관협은 시민단체 간의 협력관계와 연계성, 권력자원의 배분 정도 등을 둘러싼 거버넌스 부족과 같은 여러 가지 문제점<sup>52</sup>으로 인해 운영조차 힘든 상황에 놓여 있다.

## 2. 대북정책 단계별 참여제도의 개선

금번 대북정책 참여거버넌스의 활성화 방안에 대한 탐구는 선행연구로서 1차년도 연구결과인 대북정책 거버넌스 실태조사를 바탕으로 하고 있다. 전년도 실태조사에서 지적된 개선방향은 다음과 같다. 전반적으로 대북정책 거버넌스를 보다 보완해 나가기 위해서는 확대일로에 있는 정부의 참여제도 및 실행수단들을 개선할 필요가 있다고 지적되었다.

첫째, ‘참여성’과 관련해서는 대북정책의 이해당사자들의 참여 정도가 지속적으로 확대되고 있기 때문에 참여를 실질적으로 제도화할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다는 것이다. 둘째, ‘전문성’과 관련해서는 시민참여가 대북정책 결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 셋째, ‘자율성’과 관련해서는 NGO들의 북한·통일관련 활동이 더욱 공익적 성격을 지니기 위해서 재정적 자립 문제가 해결되어야 한다는 것이다. 넷째, ‘효과·효율성’의 측면에서는 대북정책과정에 있어 정부 권위의 축소와 여러 이해당사자들의 참여 확대가 반드시 정책 효율성을 제고시켰다고 보기 어렵기 때문에 정책의 효과·효율성을 제고시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 다섯째, 정부의 대북 및 통일정책 프로그램과 서비스의 ‘분권화’와 관련해서는 시민단체들에게 그들이 더 잘 할 수 있는 정책에 대한 집행의 책임이나 역할을 분담하도록 하는 방안을 모색하여야 한다는 것이

52\_이종무, “대북정책에 관한 국민적 합의와 NGO의 역할 모색,” 『대북정책에 관한 국민합의기반 확충 및 각급단체 협력방안 - 정당, 지방자치단체, NGO』 (통일문제연구협의회·동북아시아대위원회 공동학술회의, 2007년 7월 3일), p. 136.

다. 마지막으로 ‘네트워크’의 측면에서는 현재의 대북정책 거버넌스 현상은 네트워크를 통한 통치(rule through network)라는 특징을 보이고 있기 때문에, 대북정책의 다양한 이해당사자들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서도 정치질서를 이룰 수 있도록 하는 방안들을 모색하여야 한다는 것이다.

1차년도 연구인 대북정책 거버넌스 실태조사 결과를 바탕으로 대북정책 단계별 시민참여제도의 개선방안을 구체적으로 모색해 보면, 다음과 같다.<sup>53</sup> 첫 번째로 ‘정책의제설정’ 단계를 보면, ‘정보제공’은 정부→시민, 시민→정부 양 방향 모두 인터넷을 통해 주로 이루어지고 있다. 통일부는 인터넷 홈페이지를 통해 정책을 홍보하고 관련 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 「자유게시판」, 「웹진게시판」 등을 설치하여 시민들의 의견을 수렴하고 있다. ‘시민협약’과 관련해서도 인터넷을 기반으로 한 온라인상의 토론과 의견 개진이 중심이 되고 있다.

따라서 정책의제설정 단계에서는 온라인 시민참여 수단의 장점을 적절하게 활용하여 다양한 시민들의 의사를 여과하고 집적할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 온라인 수단은 한번 구축되면, 저렴한 비용으로 많은 시민 참여를 유도할 수 있는 장점이 있다. 다양한 시민들이 정책의제설정 과정에 참여할 수 있도록 유도하는 조치가 필요하고 정기적으로 시민들의 의사를 분류·검토하여 중요한 이슈를 발견하고 의제화할 수 있어야 한다. 단순히 게재된 의견들을 관련 부서의 업무에 참고만 하겠다는 식의 반응은 정책과정에 자신의 의견을 반영하려는 시민들의 희망에 대한 적절한 대응방식이 아니다.<sup>54</sup>

그렇다고 해서 모든 의견에 일일이 답변할 수는 없다. 따라서 시민들이 제기한 의견을 일정한 범주로 통합하여 정책이슈화하는 것이 필요하다. 이를 통해 일정기간 동안 제시된 시민들의 의견을 몇 가지 주제로 압축하여 답변하는 방식이 필요하다. 제기된 의견을 일정한 범주로 여과하고 통합하

53- 이는 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여”의 연구결과를 분석 틀로 하여 1차년도 연구결과인 김국신 외, “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사”의 4장을 확대·보완한 것이다.

54- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』, 제16권 제4호 (2004), p. 873.

는 데 필요하다면 일반시민들이 참여하는 ‘대북정책시민자문위원회’와 같은 기구를 설치하는 것도 한 방법이다. 제기된 의견의 집적과 여과가 끝나면 시민들의 의견이 처리된 과정과 결과를 통지하는 것이 필요하다.<sup>55</sup> 아울러 시민들이 북한·통일 문제에 대하여 보다 진지하고 종합적으로 숙고, 논의할 수 있도록 하기 위하여 오프라인에서도 관련 이슈에 대한 토론의 장을 활성화하여 일반시민들의 견해를 수렴할 필요가 있다.<sup>56</sup>

‘시민협의’ 형태에 해당하는 통일부의 설문조사나 「장관과의 대화」 등은 북한 및 통일 관련 이슈를 정책의제화하거나 다양한 정책대안들을 몇 개의 주요한 대안으로 압축하는 데 있어서 매우 경제적인 방법이다. 특정 주제에 대한 이슈토론펙은 관련 분야 혹은 이해관계자뿐 아니라 일반시민들도 참여할 수 있도록 하는 개방적인 토론의 장(discussion forum)이 될 수 있다.

하지만 이 경우에도 제시되는 여러 의견들을 정리하여 보다 진전된 논의가 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 논의 결과 혹은 조사 결과가 정책에 어떻게 반영되었는지를 공지하여 투표에 참여하거나 토론에 참여한 시민에게 환류해 주는 것이 바람직하다. 우리나라는 다른 나라에 비하여 게시판문화가 특히 발달하였으므로 통일부의 토론의 장이 공론의 장이 될 수 있도록 인터넷의 트랙백<sup>57</sup> 등 다양한 기능을 활용하는 것이 중요하다. 우리의 네티즌들은 온라인상에서 다른 사람들의 의견에 대하여 자신의 의견을 보다 적극적으로 개진하는 경향이 많기 때문에 정책포럼이나 정책제안 제도를 제대로 운영한다면, 많은 정책 아이디어를 얻을 수 있다.<sup>58</sup>

아울러 ‘청원’ 제도의 도입도 모색해 볼 수 있다. 우리나라 헌법(제26조)은

55-2007년 통일부 국정감사에서는 유난히 시민들의 민원제기 등에 대한 통일부의 대응조치에 대한 답변을 요구한 사례가 많다. 통일부 홈페이지의 국회정보공개 코너 참조

56-김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” pp. 873-874.

57-트랙백(trackback)은 블로그에서 사용하는 주요 기능 중 한 가지로, 간단히 역방향 링크를 자동적으로 생성해 준다. 트랙백은 철저한 1인 미디어를 지향하는 블로그들 사이의 연결고리를 만들어 주어 소통 네트워크를 만들어 내는 역할을 한다. 누군가의 블로그를 읽고 그에 대한 의견을 자신의 블로그에 써 넣은 후 트랙백을 주고받으면 원래 글 아래 새로운 글로의 링크가 붙게 된다. 트랙백을 사용한 스팸 링크 차단 등의 단점을 보완하여 통일부의 홈페이지의 정책포럼 등을 강화함으로써 네티즌들이 통일부 홈페이지에 참여할 수 있는 시민참여 방법을 다각적으로 강구해야 한다.

58-김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 874.

모든 국민의 청원권을 보장하고 있다. 정부가 정책제안에 대해 심사할 의무를 가지지 않기 때문에 인터넷을 통한 온라인 청원 등을 용이하게 하는 제도를 추진할 필요가 있다. 대다수 시민들이 정책기획 이전단계에서는 문제를 제기하고 쟁점화하는 데 적극적으로 관여하기 어렵기 때문에, 시민사회단체나 관련 집단 등이 의제설정 단계에서 보다 활발하게 참여할 수 있도록 유도하는 방안이 필요하다.<sup>59</sup>

요컨대 대북정책 거버넌스 활성화를 위해서는 시민들이 정책의 공동생산자로서 의제설정 단계에서부터 적극적으로 참여할 수 있도록 참여제도를 개선하는 것이 중요하다. 민주개혁이 실효성을 지니기 위해서는 일반시민들이 정책이슈에 대해 진지하게 생각하고 관여할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다.

두 번째로 정책결정 단계를 살펴보면, 정책결정은 정책과정에서 가장 중요한 절차로서 사회문제를 해결하기 위한 여러 대안들 가운데 하나를 정책으로 선택하는 과정이다. 전통적으로 정책결정은 행정부 수반인 대통령과 국회의원 등 공식적인 정책행위자들이 담당해 왔지만, 최근 들어서는 비공식적인 정책행위자인 시민단체와 일반시민의 정책결정에 대한 영향력이 보다 확대되고 있는 추세에 놓여 있다.

대북정책결정 단계에서 시민에 대한 정부의 '정보제공'은 주로 입법예고, 정책설명회, 메일링서비스, 그리고 정책고객관리(PCRM)를 통해 이루어지고 있다. 이 중 PCRM은 정책 유관기관 관계자 및 전문가 등을 DB로 구축하여 정책 결정·집행과정에서 양 방향 커뮤니케이션을 수행하는 제도이다. 하지만 통일부의 경우, 이를 주로 정책수립과 관련된 각종 정보의 제공 및 홍보 방안으로 활용하고 있다. 따라서 PCRM의 실행취지에 맞게 정책결정 단계에서 전문가 및 이해관계자뿐만 아니라 일반시민들의 의견을 수렴하고 반영하는 창구로서 기능하도록 보완 조치가 필요하다.

정부에 대한 시민의 정보제공은 주로 입법예고안에 대한 의견 제출, 이슈토론폰방 등을 통해 이루어진다. 입법예고안에 대한 의견 제출은 정부의 입법예고에 대해 시민들이 법안 확정 이전에 이에 대해 의견을 제출하는 것을 말한다. 통일부는 「법령정보」 코너에 「입법예고」, 「통일부관계법령」 그리

---

59-위의 글, p. 875.

고 이와 관련한 「질의응답」 코너를 운영하였지만, 2007년 말 현재 통일부 홈페이지에는 부재하다. 「국회정보공개」 코너의 「법령 제·개정」에는 4개의 게시물이 등록되어 있다.

하지만 「남북관계발전에관한법률」을 제정하는 과정이나 남북관계발전 기본계획을 수립하는 과정을 살펴볼 때, 입법예고 등을 통해 일반시민의 의견을 얼마나 수렴하여 반영하고 있는지 자세한 정보가 부재하다. 남북관계발전기본계획 수립만 보더라도, 통일부는 2차례에 걸쳐 시민단체·NGO의 의견을 수렴하고 있다고 밝히고 있으나, 그에 대한 자세한 피드백은 나타나 있지 않으며, 더욱이 일반시민의 의견이 반영될 공간은 거의 없다.<sup>60</sup>

또한 통일부는 정책결정 단계에서 시민참여를 확보하고자 홈페이지에서 「국민참여」 코너에 「이슈토론방」을 운영하고 있다. 하지만 이 또한 제대로 기능을 하고 있다고 보기 어렵다. 2006년 7월부터 2007년 7월까지 1년 동안 일반시민들의 의견 제시는 총 200여 건으로 한달 평균 20건을 넘지 못하고 있다. 이조차도 현안이 되고 있는 대북정책 이슈의 지속과 변화에 영향을 미칠 만한 토론 내용을 담고 있지 못하다. ‘개성공단 건설’, ‘남북관계기본발전법’, ‘남북도로철도연결’, ‘금강산관광’, ‘북핵문제’, ‘이산가족’, ‘납북자’, ‘인도적 지원’ 등 총 8개의 토론 주제가 제시되고 있지만, 주제별로 제시된 의견이 정리조차 되어 있지 않아 내실 있는 토론의 장을 제공하지 못하고 있음을 알 수 있다. 이런 측면에서 「이슈토론방」과 「자유게시판」은 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 다만 한 가지 고무적인 것은 2007년 11월 11일부터 「국민참여」 코너의 「정책제안」에 올라있는 의견에 대해 담당부서가 피드백을 하고 있다는 점이다.

따라서 정책결정 단계의 정부에 대한 시민의 ‘정보제공’에 있어서는 시민 참여가 활발하게 진행되도록 하는 방안을 마련해야 한다. 시민들의 의견을 보다 유용하게 유도하기 위해서는 관련 자료를 보다 적극적으로 제공하는 것도 필요하지만, 온라인상에서 정책토론이 활발하게 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 담당자가 제시된 의견 내용을 정리하여 게시하거나 토론 결과나 의견의 반영 여부 등을 알려주는 환류를 제공하는 것이 바람직하다.<sup>61</sup>

60-“제1차 남북관계 발전 기본계획(2008-2012)” <www.unikorea.go.kr>.

이와 관련하여 2000년 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)이 실시한 온라인 포럼(National Dialogue on Public Involvement in EPA Decisions)을 사례로 살펴볼 만하다. EPA는 시민참여정책을 수립하기 전에 시민들의 견해를 수렴하기 위해 마련한 이 포럼을 위해 여러 목표를 설정하였다. 우선 다양하고 광범위한 집단들의 토론참여를 위해 EPA는 환경정책과 관련을 갖는 이해관계자들의 토론참여를 적극 홍보·장려하였으며, 그 결과 환경단체를 포함한 지역공동체 및 기업들도 EPA가 실시한 온라인 정책토론에 참여하는 성과를 거두었다. 둘째, ‘분별 있는 시민’들의 참여를 위하여 EPA는 일일요약문(daily summaries)과 요약보고서(briefing book) 등을 작성·배포함으로써 안전과 관련된 정보를 지속적으로 제공하였다. 셋째, EPA는 참가자들의 질문에 신속하게 응답하고, 경우에 따라 직접 토론에 참여하였다. 또한 포럼에서 제기된 의견들은 정책수립팀에 즉시 전달되도록 하였고, 내부 요약자료를 작성하여 모든 직원들이 회람할 수 있도록 하였다. 이러한 활동은 의사소통의 채널을 활성화하고 시민참여에 대한 반응성을 높이는 효과를 가져다주었다.<sup>62</sup>

‘정보제공’이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, ‘시민협의’는 주로 오프라인상에서 「통일정책자문위원회」 등을 통해 이루어지고 있다. 정책결정과정의 협의는 통일부에 의해 미리 선정된 전문가 또는 이해관계자들만이 참여한다. 전문가 중심의 정책자문위원회 제도는 다양한 전문가의 의견을 수용하여 정책의 적실성을 제고하고 정책에 대한 순응성을 높이기 위해 주로 활용된다. 따라서 정책자문위원회의 역할 수행 여부가 시민협의 본연의 목적 달성에 대한 관건이라고 볼 수 있다. 하지만 일반적으로 정책자문위원회 제도는 여러 가지 비판을 받고 있다. 이미 정책의 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 또는 ‘들러리 세우기’의 의도로 정책자문위원회를 형식적으로 운영하고 있다는 우려, 또는 자문위원이 주로 관련 집단의 종사자들로 구성되어 오히려 공익을 등한시 할 수 있다는 우려 등이 그것이다. 그마저 정책자문위원회의 활동에 대한 정보를 얻기 어려운 것도 사실이다.<sup>63</sup>

61-윤성이 교수(경희대학교)와의 인터뷰, 2007년 6월 22일.

62-김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색,” p. 209.

63-통일정책자문위원회의 구성은 국회에 제출한 통일부 국정감사자료에 나타나 있고, 또 통일부 홈페이지에 공개되어 있다.

따라서 정책자문위원회를 통해서 정책결정 단계에서의 시민협의를 도모하고자 하는 경우에는 전문가의 참여와 아울러 일반시민의 참여를 모색함으로써 정책자문위원회의 역할이 실질적으로 정책의 투명성과 책무성을 제고시키는 데 기여할 수 있도록 해야 한다. 대북정책 분야에서는 정책대안이 충실히 논의되고 정책의 적실성이 제고되었음에도 불구하고 정책자문위원회 구성 때문에 활동 내용이 폄하될 수 있기 때문에 신중한 조치가 필요하다. 아울러 정책자문위원회의 구성과 활동, 논의 결과에 대한 정보를 일반시민들에게 공개하여 협의 과정의 투명성과 협의 결과에 대한 수용성을 제고시킬 필요가 있다.<sup>64</sup>

정책자문위원회의 기능을 강화하기 위해 검토해 볼 사항은 다음과 같다. 첫째, 정책자문위원회가 독립적인 기구로서 정책수정 등의 권고를 실제로 행할 수 있도록 법적 권한의 강화를 고려해 볼 수 있다. 둘째, 정책자문위원회의 활성화를 위하여 회의 개최 횟수의 의무화도 고려해 볼 수 있다. 셋째, 정책에 대한 실질적인 심의와 토론이 이루어질 수 있도록 공론 절차에 관한 제반 요건을 구비하고, 합리적 정책결정구조를 뒷받침할 수 있도록 인적·물적 자원의 제공도 고려해 볼 수 있다. 넷째, 바로 위에서도 언급하였듯이, 정책자문위원 선정의 공정성과 합리성을 확보하기 위하여 시민사회단체의 의견을 수렴하는 장치 마련도 고려해 볼 수 있다.

이 밖에 시민협의를 제도로서 공청회도 활용되고 있다. 공청회는 토의주제가 관련 공무원들에 의해 선정되고 시민들은 이러한 주제의 항목들에 대하여 단지 코멘트만 할 수 있다는 분명한 약점이 있다. 또한 공청회의 조직과 운영은 정책 추진자들에 의해 진행된다는 점에서 하향적이고, 대체로 공청회가 열리는 시점은 정책결정과정의 후반부에 해당하여 여기에서 나온 일반시민들의 발언이 정책에 반영되기 어렵기 때문에 공청회를 통한 시민참여는 간접적이고 제한적이라는 약점도 있다. 이 때문에 공청회는 대개 형식적으로 끝나버리거나 정책 추진자에 의해 악용되는 경우가 있어 진정한 의견수렴장치로서의 성격을 지니기에는 한계가 많다고 평가된다.<sup>65</sup>

예컨대 통일부는 「남북관계발전에관한법률」(2005. 12. 29 제정)과 동법

64\_김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 876.

65\_위의 글, p. 877.



시행령(2006. 6. 30 제정·시행)에 따라 『남북관계발전기본계획』을 마련 중이었는데, 공청회는 거의 맨 막바지에 개최될 계획을 가지고 있었다. 공청회는 기본계획 작성 Task Force 가동(2006. 2) 및 전문연구기관 용역(2006. 4~6), 관계부처 및 지방자치단체의 사업계획 및 의견 접수(2006. 4~6), 통일부 정책자문·정책평가·자체평가 위원 등 민간전문가 의견수렴(3회), NGO·시민단체 대상 의견수렴(6회), 제1차 남북관계발전 실무위원회 개최(2006. 10)한 다음, 개최하는 것으로 처음부터 계획하였다.

이상과 같이 정책결정 단계에서 가장 큰 문제점으로 일반시민들이 공정하고 객관적인 입장에서 공익을 우선하여 정책대안을 비교하고 그 선택과정에 직접 참여할 수 있는 공간이 별로 없다는 점이 지적되고 있다. 전문가 및 관련 시민단체는 통일부의 각종 시민협의 제도를 통해 관여할 수 있는 여지가 있으나, 일반시민이 정책대안을 논의할 수 있는 기회는 거의 없다. 따라서 정책대안에 대한 공적 토론이 보다 활발하게 공개적으로 충분한 시간을 갖고 이루어질 수 있도록 하는 시민참여 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 각종 시민협의 제도들이 활발하게 제 기능을 수행할 수 있도록 체계를 정비해야 한다.<sup>66</sup>

세 번째로 정책집행 단계의 경우, 시민에 대한 정부의 ‘정보제공’은 주로 행정정보공개, 전자우편(e-mail)을 활용한 주요 정책·홍보자료 서비스, 인터넷신문·소식지 발간, 홍보책자 발간, PCRМ 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 이 중 통일부에서 주목되는 것은 행정정보공개이다. 행정정보공개는 시민의 정보공개 청구에 의해 이루어질 수 있다. 따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다.

구체적으로 통일정책 추진의 기초가 될 수 있는 북한에 대한 정보가 만족할 만큼 공개되고 있는가,<sup>67</sup> 통일정책에 관한 투명성의 지표로 작용할 수 있는 정책결정과정에 대한 정보가 제대로 공개되고 있는가 하는 점 등이 검토되어야 한다. 전자와 관련해서는 통일 문제의 안보적 성격에도 불구하고 정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어져야 한다. 기관별 정보공개

66\_위의 글, p. 877.

67\_비공개대상정보는 『공공기관의정보공개에관한법률』 제9조에 의거한다. 그러나 이에 의거하면 비공개대상정보의 범위는 매우 광범위하고 포괄적이다.

심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근도가 떨어지고 있다는 행정자치부의 판단을 고려할 필요가 있다.<sup>68</sup>

그리고 대북정책의 결정과 집행에 대한 정부정책의 투명성을 확보하기 위해서는 단순한 행정정보 공개를 넘어 OECD가 내세우는 기준도 고려해 볼 만하다. 즉 첫째, 정책결정에 대한 광범위한 공개, 둘째, 정책결정에 대한 분명한 설명, 셋째, 정책결정에 투입을 제공한 사람의 인적 사항 공개, 넷째, 투입의 내용에 대한 공개, 다섯째, 정책결정 이전의 문제정의 및 대안고려에 관한 공개 등을 고려하여 목표를 설정하는 것이 필요하다.<sup>69</sup>

대북정책집행 단계에서의 ‘시민협의’의 경우, 정책결정 단계에서와 마찬가지로 각종 정책자문위원회 성격의 제도가 대표적인 실행도구라고 볼 수 있다. 시민협의를 정책의 추진과 실행, 규제 및 지도, 부수적인 법령·규정 마련 등 집행단계에서 나타날 수 있는 문제점·부작용에 대한 대응 또는 개선방안 모색 등을 위하여 필요하다. 하지만 정책자문위원회는 정책의 입안 과정에서 전문가 의견 수렴을 위해 주로 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 정책집행 단계에서 정책의 점검·개선을 위한 협의기능을 주로 담당하는 참여제도는 별로 없다. 따라서 대북정책의 시행과정에서 나타나는 많은 문제점을 분석하고 보완하여 정책의 성과를 제고할 수 있는 시민협의 제도를 보다 활성화하는 것이 필요하다.<sup>70</sup>

대북정책집행 단계에서의 ‘적극참여’ 형태는 정부와 시민단체의 민관협력력을 통한 정책집행, 시민들의 자율적인 참여 등을 들 수 있으며, 주로 자원봉사자 및 전문가의 자발적인 참여를 통해 이루어지고 있다. 통일부 행사를 지원하는 통일서포터즈 활동, 대북 인도적 지원이나 새터민 정착 지원 프로그램에 대한 시민사회단체들의 참여, 6·15 행사나 8·15 행사의 민관 합동 추진 등이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

이 중 특수한 것은 남북한 간의 거버넌스와 관련한 시민단체나 반관반민 사회단체의 역할이다. 그간 남북한 정부 간의 공식관계가 악화되거나 교류·협력활동이 미진한 가운데에서도 시민단체와 반관반민 사회단체의 역할은

68- 행정자치부, 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』 (2004).

69- 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』, p. 179.

70- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 878.

지속되어 왔다. 오히려 남북관계의 특수성 때문에 민관 협동에 의한 남북 간의 행사에서는 시민사회단체의 주도적인 역할이 두드러지게 나타나기도 하였다. 이 같은 측면은 다른 분야의 정책과정에서는 쉽게 찾을 수 없는 특징적인 거버넌스의 형태라고 볼 수 있다.

하지만 정책집행과정에서 일반시민들의 적극적인 참여를 확보할 수 있는 제도는 아직 많이 부족한 편이다. 앞서 살펴본 대북지원민관정책협의회의 ‘합동사업’과 같은 활동은 정책과정 전반에 걸쳐 주목해 보아야 할 점이지만, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 장치가 없다는 점은 지속적으로 개선해야 할 점으로 꼽힌다. 따라서 앞으로 정부가 시민사회단체, 전문가집단 등 이해 당사자들과 공동 노력을 통해 정책목표를 달성할 수 있는 제도적 장치들을 확대하고, 이러한 상호협력을 통해 정책의 순응성과 효과성을 제고해야 할 필요가 있다.

네 번째, 대북정책평가 단계에서의 통일부의 ‘정보제공’은 주로 연례 통일 백서 발간, 업무평가결과 공개, 행정정보공개 등의 형태로 이루어지고 있고, 정부에 대한 시민의 ‘정보제공’은 주로 고객·이용자·방문객 대상 서비스만족도 조사, 고객참여 서비스평가, 사이버 정책평가 등의 방식으로 이루어지고 있다. 참여정부 들어 정부는 거의 매년 일반시민들을 포함한 정책고객을 대상으로 고객만족도 조사 또는 정책평가를 실시하고 있다. 이 같은 고객만족도 조사결과는 정책과정과 조직운영에 반영되고 있다.<sup>71</sup>

대북정책평가 단계에서의 ‘시민협약’은 주로 「통일정책모니터링」과 「통일정책평가회의」 등의 제도와 정책과제에 대한 여론조사 및 온라인 여론조사를 통해 이루어지고 있다. 특히 모니터링원은 통일부의 정책·계획 전반에 대한 제도개선 건의, 아이디어 제안, 정책에 대한 평가와 비판, 조사과제 수행 등의 역할을 수행하지만, 그 효과나 정책에의 반영 여부에 대한 평가를 내리기는 어려운 실정이다.<sup>72</sup>

이 같이 대북정책평가 단계에서는 여러 가지 참여 제도 및 도구들이 활용되고 있지만, 정책 개선을 위해서는 그 결과가 환류되어 정책의 효율성과

---

71- 위의 글, p. 879.

72- 통일부 모니터링 실시 개요 및 결과에 대해서는 김국신 외, “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사,” pp. 683-684 참조.

효과성, 투명성과 책무성을 제고시키는 방안이 모색되어야 한다. ‘남이 하나도 한다’는 식으로 흉내를 내거나 전시성 제도를 남발하는 경우, 득보다 실이 클 수 있다. 따라서 이 같은 시민참여 제도 및 도구의 실행 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다.<sup>73</sup>

### 3. 대북정책 참여제도의 활성화를 위한 방안 및 과제

대북정책과정에서 정부와 시민 간의 안정적인 파트너십을 바탕으로 바람직한 거버넌스가 이루어지기 위해서는 현행 정책참여제도를 개선하는 것도 중요하지만 시민들의 정부 영역에 관여하는 데 방해가 되는 장애물을 제거하는 것이 중요하다. 우선 개선해야 할 몇 가지 사항을 지적하면 다음과 같다.<sup>74</sup>

우선 무엇보다도 당리당략적 접근을 배제해야 한다. 이는 정부-일반시민 간의 파트너십 관계를 가로막는 가장 주된 요인이다. 특히 우리 사회와 같이, 이념이나 정책에 기반하지 않고 지역주의에 뿌리를 둔 정당구조 하에서 이러한 태도는 심각한 폐해를 낳는다.<sup>75</sup> 이런 이유로 정부와 정치권은 대북정책을 당리당략적 차원에서 다루는 경향이 많다. 여론은 남북관계나 주변 정세의 긴장관계 고조에 따라 비례관계를 이루면서 변화하기 마련인데, 정치권의 대북정책 이슈에 대한 접근은 지나치게 여론에 민감한 아전인수 격의 태도를 보이는 경향이 있다.

일반적으로 한국사회에서 시민단체는 출범 초기부터 정치적 비당파성을 중요한 원칙으로 내세웠다. 이는 시민단체의 활동에 대해 국민들의 폭넓은 지지를 이끌어 내는 데 주요한 역할을 했다. 따라서 한국의 시민사회단체들은 태생적으로 정치적 중립성<sup>76</sup>의 유지에 대해 대단히 민감할 수밖에 없고,

73- 김상목 외, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” p. 879.

74- 김타균, “시민사회단체의 정책참여 강화 및 정부의 파트너십 제고,” 한양대학교 제3색터연구소 편, 『(‘94~’03)민주공동체 실천사업 10년 백서』 (서울: 국정홍보처, 2004), pp. 118-122.

75- 이에 대한 자세한 내용은 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005) 참조.

76- 시민단체의 활동이 정치적 중립성을 훼손했다는 주장에 관한 정리에 대해서는 정상호, 『NGO를 넘어서』 (서울: 한울아카데미, 2006), pp. 201-203 참조.

그만큼 정치권의 당리당락적 태도가 미치는 영향은 클 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 시민단체들의 권익주창과 정치화의 문제는 근본적인 상충적 요소를 안고 있다.

둘째, 형식적인 참여제도를 개선하고 적절한 참여방법들을 강구해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 참여정부 들어 대북정책 단계별로 다양한 참여 제도들과 실행도구들이 도입되고 개선되어 왔다. 하지만 정책과정에 대한 새로운 규범과 형식이 필요함에도 불구하고 실질적인 이해관계자들을 정책과정에서 배제시키는 형식적 참여모델(stylized participation model)의 한계를 극복하지 못한 것으로 평가할 수 있다.

통일부는 대부분의 정책 사안에서 기존의 관료적 논리를 기반으로 단순히 제도적 정당성(institutional legitimacy)의 확보를 위해 시민참여를 활용함으로써, 남남갈등을 해소해 나가는 데 있어서 큰 성과를 보지 못했다. 통일부가 대북정책과 관련된 다양한 사회적 이해를 수렴하고, 서로 다른 이해를 갖고 있는 이해관계자 집단 간의 소통공간을 충분히 마련하지 못하고 있는 점은 지속적으로 개선해야 할 과제로 남아 있다.

따라서 대북정책의 남남갈등을 해소하기 위해서는 정책과정에 새로운 사회적 합의모델 도입과 우리 상황에 맞는 시민참여 모델에 대한 연구가 필요하다. 이는 뒤에서 상술하겠지만, 대북정책 의제설정과 결정이 국회나 행정부 중심의 폐쇄적인 구조가 아니라 일반시민들이 광범위하게 참여할 수 있는 심의민주주의의 성격을 갖는 참여모델의 도입을 통해서 가능하다.

심의민주주의의 참여방법을 강구할 때에도 형식적인 접근태도는 바람직하지 않다. 참여정부 하에서도 정부에 의해 심의민주주의의 시민참여 제도들이 제안되고 시도된 적이 있다. 하지만 이는 초기 단계에서 지역 주민 혹은 이해관계자들에 의해 거부되고 갈등을 오히려 증폭시키는 작용을 한 적이 있다. 정부는 이와 같은 시민참여 수단을 사전 의제설정을 위한 수단으로 이용하는 대신 일단 내려진 정책결정에 대한 주민반발을 무마하거나 이를 사후적으로 정당화하려는 의도로 내놓았기 때문이다. 이는 정부와 일반시민 간의 네트워크 거버넌스를 ‘바람직하지 않은 거버넌스’화 한 측면이 있다. 앞으로 대북정책을 추진함에 있어 이러한 점을 유념하여 시민참여제도를 개선해야 한다.

셋째, 바람직한 거버넌스를 이루기 위한 정책참여의 활성화를 위해서는

정부-시민 파트너십에 대한 시민의식이 성숙되어야 한다. 우리의 정치의식은 정치적 무관심의 영향으로 정부-시민단체 협력에 대한 부정적 인식을 갖는 경우가 많고, 오랜 권위주의적 정권 하에서의 부정적 경험으로 인해 시민단체가 정부와 협력하는 데에 대한 정서적 거부감도 존재하고 있다. 정책참여의 활성화를 위해서는 이러한 부정적인 요인들을 제거해야 한다.

현재 우리 사회의 일반시민은 대북정책에 대한 지지여부에 따라 정책참여에 대한 찬반의 태도를 극명하게 보이고 있다. 이는 대개 지역주의의 영향을 크게 받는 경향이 있기 때문에 대북정책에 부정적일수록 정책참여에 대해 부정적이다. 따라서 특정 사안, 예컨대 대북지원이나 북한인권 등 개별적인 사안에 대해 시민단체가 정부와 협력하는 모습을 보일 경우, 그 사안의 특성은 고려하지 않고 시민단체의 활동을 폄하하는 경우가 많다.

그런가 하면 아직도 많은 공무원들은 시민단체의 활동을 최소한 귀찮은 것으로 인식하거나 보신주의의 입장에서 해석하여 시민단체의 요구나 주장에 대해 소극적으로 대처하고 있다. 따라서 대북정책과정에서 일반시민의 주변적 위상을 변화시키고, 일반시민을 대북정책의 적극적인 공동생산자로 만들기 위해서는 관료제적 가부장제나 기술관료제적 인식 틀에서 벗어나 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 일반시민을 정부의 동반자로 여기는 문화를 확대시켜야 한다.<sup>77</sup>

또한 바람직한 대북정책 거버넌스를 이루기 위해서는 정책참여로 인해 생겨나는 지연(delay)과 비능률도 기꺼이 수용하는 시민의식이 확산되어야 한다. 그래야만 시민의 투입을 대북정책과정으로 통합하여 대북정책의 질과 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고시킬 수 있다. 이러한 문화가 만들어지기 위해서는 일반시민들이 직장과 일상생활에서 토론과 심사숙고를 생활화하는 미덕을 확대하여야 한다.

다음으로 대북정책 참여거버넌스의 활성화를 위한 과제를 살펴보면, 우선 시민사회 영역에서 구비되어야 할 조건들이 있다.

정부가 시민단체를 정책거버넌스의 파트너로 필요한 이유는 정부정책의 정당성 요구, 전문화된 영역에 대한 시민사회단체가 구비한 전문지식, 정부정책의 원활한 집행, 사회질서의 유지 등 때문이다. 대북정책 분야에서

---

77- 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』, p. 177.

정부는 대북포용정책에 대한 정당성 지지가 필요하고, 대북지원, 북한인권 등에 이슈에 있어서 시민단체의 전문지식과 자문을 요구하며, 대북지원, 새터민 정착지원 등과 관련한 정책의 원활한 집행을 위해 시민단체의 도움을 필요로 하고, 남남갈등의 해소 등을 위해 중립적인 시민단체들의 역할을 기대한다.

대북정책 거버넌스에서 시민단체가 정부의 파트너가 되기 위해서는 가장 먼저 시민단체들이 법적으로나 사회적으로 존재 가치를 인정받아야 한다. 흔히 시민단체는 기존의 정책에 대해 반대하거나 수정을 요구하는 비판적인 입장에서 정책거버넌스에 접근하게 된다. 하지만 시민사회 확장 이후 시민단체의 정부와의 협력관계는 여러 차례에 걸쳐 논란의 대상이 되고 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 시민사회의 발전에 대한 일부의 잘못된 인식에 기인한다. 예컨대 시민단체들의 정보공개운동과 ‘홍위병론’<sup>78</sup> 논란, 비영리민간단체지원법 개정<sup>79</sup>과 시민단체의 관변단체화 주장 등이 대표적이다.

이 같은 논란으로 시민단체가 여론의 지지를 받지 못할 경우, 시민단체의 대북정책 거버넌스 참여는 애초부터 불가능하다. 시민단체에게 대북정책 거버넌스에 참여할 수 있는 ‘정치적 기회’가 제공되기 위해서는 시민단체에 대한 법적·사회적 존재 가치의 인정을 통한 여론의 확고한 지지가 뒷받침되어야 한다. 더욱이 시민단체가 정책거버넌스에서 영향력을 행사하기 위해서는 마지막까지 여론이 중요한 역할을 한다.

우리나라에서도 시민단체의 설립과 활동에 관한 법률이 발전하고 있고, 시민단체 활동에 필요한 재정지원을 하기 위한 법과 정책이 제도화되어가고 있다. 여기에 일반시민들이 시민단체들의 존재가치와 시민단체 활동에 대한 지지와 회비납부 그리고 자원봉사활동 등의 기여를 하고 있다. 시민단체는 이 같은 법적·사회적 지지를 통해서 대북정책에 조언하거나 중요한 파트너로 인정될 수 있다.

78\_ 이문열 작가가 낙천낙선운동과 언론사세무조사 지지에 나선 시민단체를 홍위병에 빗댄 주장이 대표적이다. 『중앙일보』, 2000년 2월 8일; 『동아일보』, 2001년 7월 8일.

79\_ 시민단체에 회비 및 후원금을 제공하는 개인에게 소득공제 혜택을 부여하는 제도가 2006년부터 시행되고 있다. 이전 법인세법에서는 지정기부금단체로 지정되어야만 이러한 혜택을 받을 수 있었다. 즉 법인격을 취득하지 않은 시민단체들도 소득공제 제도의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

두 번째, 대북정책 거버넌스에서 시민단체와 일반시민이 파트너가 되기 위해서는 전문성, 즉 대북정책에 대한 지식과 정보를 갖추어야 한다. 시민단체들은 대북정책 영역에서도 특성화된 다양한 활동을 전개하고 있다. 시민단체들은 평화체제, 북한인권, 대북지원, 새터민 정착 등 각자의 활동 대상 혹은 영역에서 기본적인 현황과 문제점뿐만 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있을 때 대북정책과정에 영향력을 행사할 수 있다. 기본적인 요건을 갖춘 시민단체들은 정부에 비해 각자의 활동 영역에서 더 많은 전문성을 확보하고 있다.

시민단체가 조직과 재정 면에서 기업과 노조, 이익집단 등에 비해 상대적으로 뒤쳐져 있음에도 불구하고 여론을 동원할 수 있는 것은 정책문제를 이슈화할 수 있는 역량을 가지고 있기 때문이다. 이 같은 정책문제의 이슈화 역량은 시민단체가 보유한 전문성을 기반으로 하고 있다. 전문성을 갖춘 시민단체들은 의제설정 역할이 강하기 때문에 언론에 뉴스 소재를 제공할 수 있고 확고한 여론형성층을 동원할 수 있다. 이 때문에 정치인이나 지식인 등 정책의 이해관계자들은 시민단체가 제시하는 정책대안에 주목하여 필요한 대안을 모색하게 된다.

예를 들면, 국내의 대북지원 NGO들은 10여년 이상의 대북지원과정에서 많은 관련 지식과 정보를 보유하고 있기 때문에, 북한개발지원이 본격화될 경우 국제(금융)기구의 많은 개발 프로젝트에 우리의 대북지원 시민단체들이 기획 단계부터 참여해서 전문지식을 제공하고 조언하는 일이 늘어나 국제개발정책의 중요한 파트너로서 북한개발 거버넌스의 한 축을 담당하게 될 것이다.

세 번째, 시민단체들이 대북정책에 보다 실질적인 영향력을 행사할 수 있기 위해서는 정책결정에 대한 접근기회를 확대시켜야 한다. 시민단체들은 통일부 등에 대한 형식적인 자문 역할보다는 정책결정과정에 주요 행위자로 활동할 수 있도록 정부의 입법과정, 통일부 등에 대한 접근의 기회를 확대하여야 한다. 시민에 대한 접근의 기회가 최소 수준에서 확보되지 않으면 시민의 지지뿐 아니라 정부에 대한 접근의 기회도 확보될 수 없다.

정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치세력들의 관계에서 발생한다. 시민단체들은 정치적 기회가 주어지면 운동역량이 부족해도 정부정책에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있다. 정치체제의 개방성은 세계화, 민주화,



정보화와 같은 거버넌스의 거시적 배경과도 직접적으로 맞닿아 있다. 미시적 차원에서는 선거와 같은 정치적 기회의 ‘공간’은 단기적으로라도 정치체제의 개방성을 증가시켜 시민단체의 활동공간을 넓혀준다.

그리고 정치세력의 관계는 정치적 기회를 확대시키는 중요한 계기가 된다. 대의민주주의 제도의 위기를 들지 않더라도 시민단체들은 대북정책과정에서 ‘대의의 대행’을 수행하는 경우가 많기 때문에 운동역량을 갖춘 시민단체들은 정당의 역할을 대행하는 ‘준정당적’ 기능을 수행한다. 주변정세에 따른 남북관계의 변화에 대한 시민들의 요구를 대의 기능이 제대로 수행하지 못할 때, 비제도적인 시민단체들의 정책에 대한 정치적 기회는 확대된다.

네 번째, 시민단체들은 각자의 활동 영역에서 자신들이 하는 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성할 수 있을 때, 정책과정에 중요한 파트너로 참여할 수 있다. 시민단체의 지적 설득력과 정치적 영향력 등은 북한 및 통일에 대한 문제제기뿐만 아니라 합리적인 정책대안을 제시함으로써 나타난다. 민주적인 국가에서 시민단체들의 의견이 중요한 정보로 청취되어 정책결정에 참고가 되는 것은 시민단체들의 지적 설득력, 정치적 영향력과 관계된다. 예컨대, 북한인권 관련 시민단체들의 주요 활동이 북한인권에 대한 문제제기 수준을 넘지 못해 북한인권 개선을 위한 실질적인 대안제시 능력을 갖추지 못할 경우, 당파적 이해관계를 넘는 지적 설득력과 정치적 역량을 확보하지 못할 것이다.

또 시민의 회비납부로 재정자립을 갖추 역량이 부족하면, 기업이나 특정단체에 의존해서 자율성을 침해받고 정부의 정책파트너로 인정받지 못하게 될 것이다. 예컨대 북한인권 관련 시민단체들이 특정세력의 지원에 의존하거나 대북지원 관련 시민단체들이 정부나 특정기업의 지원에만 의존해서 활동을 전개하는 경우, 시민단체의 정체성은 상당히 침해받을 수 있다.

또한 시민단체들은 투명성과 책무성의 문제를 해결하여야 한다. 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 시민단체들도 투명성과 책무성을 갖추어야 한다. 우선 시민단체들은 내부구조상 모두 민주적이지도 않고, 또 과잉 대표성을 띠는 경우가 많기 때문에 자체 모니터링을 통해서, 그리고 언론과 공공 감시단체들의 정밀조사를 수용하여 스스로를 검증함으로써 다른 행위자들의 원하지 않는 간섭을 회피해야 한다. 시민단체들이 내부 민주성을 결여한 채 일반적인 의견을 대표하지 않고 창설자나

일부 명망가의 의견만을 중시하며 정부나 다른 행위자들이 민주적이 않거나 호응적이지 않다고 비난하기는 어려울 것이다.

그리고 시민단체들은 자신들이 옹호하는 정책에서 어떤 실수가 발생하게 되면 모든 이해당사자들과 함께 공동으로 책임을 분담할 수 있는 책무성을 갖추어야 한다. 시민단체의 재정이 적용 가능한 기준에 따라 사용되었는지에 대한 재정적 책무성을 갖추어야 한다. 시민단체들이 제공하는 각종 활동 및 서비스의 영향을 받는 수혜층에 대한 책무성을 갖추어야 한다. 그리고 직접적인 수혜층은 아니더라도 시민단체 활동에 어떤 형태로든 영향을 받는 시민에 대해서 무한의 일반적인 책무성을 갖추어야 한다.

대북정책이 다루고 있는 많은 문제들은 다른 정책과는 다르게 실패요소를 많이 담지하고 있다. 시민단체들은 특정 정책에 대한 주창을 할 경우, 스스로가 갖춘 전문성을 토대로 자신들의 주창이 어떤 결과를 초래할지 신중을 기할 필요가 있다. 예컨대 ‘급진적인 북한붕괴론’을 주장하거나 ‘점진적인 북한변화론’을 주장하는 시민단체들은 그러한 주장에 기초한 대북정책이 미래에 더 많은 폐해를 가져온다면 어떤 책임을 감당할 수 있는지 심각하게 검토해 봄으로써 스스로의 책무성을 갖추어야 한다.

이상의 과제를 해결한다고 해도 시민사회의 국가 영역에 대한 관여는, 굳이 통일·외교·안보 분야가 아니더라도 한계가 명확하다. 그것은 정부의 유권자나 납세자에 대한 혹은 기업의 소비자에 대한 호응성보다 시민단체의 일반시민에 대한 호응성이 미약하다는 점, 정책참여에 대한 대중성 확보와 아마추어리즘(amateurism) 그리고 지나친 전문가 중심의 권익주창 활동과 시민참여의 대행 사이의 딜레마, 일반시민의 요구를 위한 특정 이해에 초점을 맞춘 활동과 사회의 보편적인 이해 대변의 축소, 고질적인 재정자립 문제 등이 그것이다.

여기서는 간단하게 대북정책 거버넌스의 활성화를 위해 해결해야 정책참여의 난제들을 언급해 보면 다음과 같다. 우선 가장 먼저 시민단체들의 ‘권익주창’(advocacy)과 정치화에 대한 논란의 문제이다. 시민단체들은 정부정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 정부정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 분단국가인 우리 정치체제에서는 통일 문제가 선거 결과에 미치는 영향력이 그간 매우 컸기 때문에 논란의 여지가 더욱 크다. 문제는 ‘권익주창’으로

도 분류되는 대북정책에 대한 시민단체나 일반시민들의 지지와 압력을 규제하는 것이 시민의 기본적 권리, 즉 ‘의사와 표현의 자유’와 배치한다는 점에 있다. 남북화해·협력에 적극적인 후보를 지지하거나 남북화해·협력에 무관심한 후보를 반대하는 활동은 대부분 헌법과 국제법상으로 정당하기 때문에 항상 논란에 휩쓸릴 수밖에 없는 대북정책 이슈를 두고 우리의 실정에 맞는 권익주창의 제약조건을 마련하는 것이 어려운 문제이다.

두 번째로 짚어볼 문제는 시민단체들의 재정자립의 문제이다. 시민단체들이 가장 심각하게 맞닥뜨리고 있는 과제는 재정자립의 문제이고, 이는 대다수 통일 분야 시민단체들도 겪고 있는 문제이다. 시민단체들이 시민들의 참여와 기부 한계로 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되면, 스스로의 정체성과 자율성에 심각한 문제가 제기된다. 시민단체들이 대북 지원 문제들을 두고 서로 경쟁하여 통일성을 확보하지 못하거나 남북협력기금 등의 배분을 둘러싸고 공정성에 이의를 제기하는 모습은 남북한 주민 모두에 대한 책무성의 문제와 관계된다.

물론 이 문제를 두고 해석이 크게 나뉠 수 있다. 시민단체의 문제점을 해결하기 위해서는 정부의 지원과 개입이 필요하다는 ‘자원섹터실패론’과, 시민단체들의 공공정책 수행과 서비스 제공도 중요하지만 시민단체들의 기본적 기여는 자율성을 바탕으로 한 혁신과 비판에 있다는 ‘정부용역경계론’이 대립하고 있다. 또한 정부서비스 대항에 따라 서비스의 혜택을 받는 일반 시민과 시민단체들이 정치적 시민에서 ‘고객’이나 ‘자원봉사자’로 바뀐다고 비판하는 ‘사적 민주주의(private democracy)론’에도 귀를 기울일 필요가 있다.

세 번째로 통일시대가 다가옴에 따라 대북정책 거버넌스에서 ‘시민참여 불평등’과 ‘다수공익의 배제’ 문제 또한 검토해 볼 필요가 있다.<sup>80</sup> 시민단체들이 지지하는 후보에 대한 캠페인 참여, 회의와 집회 참여, 사회자본의 원동력이 되는 기부와 봉사활동에 대한 참여가 부의 편중과 소득불평등으로 인해 다수인 저소득층 중심보다는 중상류층을 중심으로 주도된다면, 역설적이게도 통일시대의 시민사회 자체가 사회적 양극화 현상을 확대·지속하

<sup>80</sup> 좌파적 관점에서 시민단체의 활동이 자본주의의 핵심문제인 토대·계급·민중의 문제를 간과하고 있다는 점을 지적한다. 우파적 관점에서는 시민단체 활동이 점차 명망가 및 엘리트 중심으로 변질되어가고 있다고 주장한다.

는 기능을 할 수 있다. 더욱이 통일 문제에 대한 무관심층이 증대되고 있는 상황에서 이는 남북한 사회통합의 장애물로 작용할 수도 있다.

이와 관련하여 시민참여의 불평등이 공익보다는 일부 참여층의 개별적 이해를 반영하여 정책을 왜곡하고 민주적 대표성을 침해하는 문제 또한 검토해 보아야 한다. 일부 시민단체들이 자신들에게 혜택이 되는 의제에만 관심을 갖고 있을 때, 이는 집단이기주의적 태도로서 비난받을 수 있다. 앞으로 우리 시민사회는 남북교류·협력이 확대되고 통합 정도가 심화되어감에 따라 남북공동체의 공공선과 일반시민의 보편적 이해에 기초한 상호호혜적인 프로그램에 대한 ‘거버넌스’ 체제를 어떻게 구축할 것인지를 검토해 보아야 한다.

## IV. e-참여거버넌스의 활성화

### 1. 온라인 정책참여의 확산과 한계

한국사회의 다원화와 정치적 민주화가 진전되면서 사회 각 영역에서의 시민참여에 대한 요구도 증대하고 있다. 대북정책에 있어서도 시민생활이나 기업활동에 직결된 각종 정책에 대한 시민제안과 민원제기 등 시민참여의 요구 수준이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 대북지원, 북한인권 등의 분야별 시민단체의 활동이 확대되면서, 『대북지원민관정책협의회』와 같이 각종 프로그램 수립 및 집행 시에 이들과 원활한 협조관계를 유지할 수 있는 새로운 제도의 모색도 점차 확대되어 추진되고 있다.

이 과정에서 시민들이 정보통신기술(ICT), 특히 인터넷을 활용해 공공정책의 결정과정 및 주요 사회적 의제의 공론화 과정에 직접 참여하는 비중도 점차 증가하고 있다. 이처럼 ICT의 급속한 보급과 발전은 시민참여의 형식과 내용에도 혁명적인 변화를 초래하고 있다. 『2006년 국가정보화백서』에 따르면, 1998년까지 세계 22위에 머물렀던 우리나라 국가정보화 수준이 2004년 7위로 급상승했고, 2005년에 이어 2006년에도 세계 3위를 유지한 것으로 나타났다.<sup>81</sup> 뿐만 아니라 우리나라는 디지털기회지수(DOI) 세계 1위, 전자정부 준비지수 2년 연속 세계 5위(UN), 2004년까지 초고속인터넷 가입자 수 세계 1위(OECD), 국가경쟁력 기술인프라 부문 세계 6위(IMD) 등을 차지했고 또한 휴대전화 이용자가 3천만 명을 넘었으며 인터넷신문 독자수가 인쇄판 신문독자를 앞질렀다. 그리고 24~29세 연령층 10명 중 9명이 커뮤니티 사이트인 『싸이월드』의 회원일 정도로 온라인 문화가 급속도로 발전하고 있다.<sup>82</sup> 이처럼 인터넷 등 ICT는 특정연령과 계층의 하위문화나 가치관을 대변하는 수준을 넘어 전체 사회의 의제를 구성하고 시민과 정부, 시민과 시장, 시민과 시민사회 간의 의사소통을 매개하는 핵심적인 커뮤니케이션 채널로 부각되고 있다.

이와 아울러 정치구성 및 정책결정과 관련하여 정책과 권위가 정부만이

<sup>81</sup> 한국전산원, 『2006 국가정보화백서』 (서울: 한국전산원, 2006).

<sup>82</sup> 『연합뉴스』, 2006년 11월 2일.

아니라 다양한 사회, 경제, 정치적 행위자에게 부여되어야 한다는 인식도 크게 확산되면서, 통치에서 거버넌스로의 패러다임 전환이 이제는 선택이 라기보다는 정보화 시대의 대세로 자리잡고 있다. 통치는 경성권력으로서 국가가 독점적이고 배타적으로 권력을 행사하며 사회 안에서의 다른 행위 주체에 비해 절대적인 지위를 갖는 산업사회의 국가운영 기조인데 반해, 거버넌스는 연성권력으로서 정부, 국제기구, 다국적 기업, 시민단체, 시장, 지방정부 등이 다중적으로 권력과 정책결정권을 공유하는 것을 말한다. 이들 간의 관계는 유연적·수평적·분권적이며 국가에 의한 수직적 통치에서 국가, 시민사회, 기업 등 다중적 행위자의 수평적 협력과 공동결정으로 변모하고 있다는 것이다. 따라서 국가 중심의 통치능력은 크게 약화되고 시민참여 요구는 높아지는 상황에서 이른바 e-거버넌스가 새로운 대안적인 정책 참여의 틀로 자리를 잡고 있는 추세이다.

실제로 많은 나라에서 전자민주주의(digital democracy)와 그에 기반한 e-거버넌스가 최근 들어 새로운 참여민주주의의 비전으로 부각되고 있다. ‘인터넷’으로 통칭되는 새로운 ICT의 발달로 공공정책 결정과정의 정보화가 비약적인 발전을 거듭하는 데에는 그것의 대안적인 민주주의적 잠재력과 무관하지 않다. 우리나라를 비롯하여 세계 각 국가들은 민주주의 발전과 거버넌스의 활성화를 위하여 경쟁적으로 ICT를 적극 활용하고 있다. ICT의 발전은 다양한 커뮤니케이션 채널을 제공함으로써 정부와 시민, 시민과 시민 사이의 상호작용을 강화시켜주고 협의(consultation) 공간을 획기적으로 확대시키는 데 기여하고 있다.<sup>83</sup> 그 결과, 일반시민들은 각종 공공정책 협의 과정에 자신들의 견해와 이익의 표출은 물론이고, 보다 직접적으로 정책결정 과정에 참여할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 기존의 ‘정부 중심적 거버넌스’가 ‘시민참여 거버넌스’로 변화하고 있음을 의미한다.<sup>84</sup>

83-ICT을 둘러싼 새로운 패러다임의 등장이 한국의 정치변동에 미친 영향을 정부 변화, 정치과정 변화, 정치제도 변화, 정치문화 변화 등의 네 가지 측면에서 검토한 글에 대해서는 김상배, “전자정부와 디지털 정치,” 정보통신정책연구원 편, 『정보사회와 정보화정책』 (서울: 법영사, 2005), pp. 135-177 참조.

84-김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색,” pp. 199-200.

<표 IV-1> 디지털혁명 시대의 민주주의와 시민참여

|      | 산업혁명 시대                | 디지털혁명 시대                  |
|------|------------------------|---------------------------|
| 민주주의 | - 대의민주주의               | - 참여민주주의                  |
| 시민   | - 수동적 소비자              | - 능동적 파트너                 |
| 정치   | - 홍보, 대중               | - 1:1 개인 접촉               |
| 국가   | - 극단화된 국가적<br>- 단일 문화적 | - 글로벌, 지역적<br>- 사이버, 다문화적 |

출처: D. Tapscott & D. Agnew, "Governance in the Digital Economy," Finance & Development, Vol. 36, No. 4 (1999), p. 35 <www.imf.org>.

ICT 혁명으로 가능해진 새로운 시민의 정책참여 유형은 전자정부 (e-government)의 구축에서부터 찾을 수 있다. 전자정부의 성공여부는, 앞에서 제시한 OECD의 기준에 의거하면, 기존의 '정보제공'(information), '시민협의'(consultation), '적극참여'(active participation) 방식인 오프라인 방식과 새로운 ICT 도구를 활용하는 방식을 적절히 통합하는 것에 달려 있다. 앞 장에서 살펴본 대로, OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로 기본 전제로서 '정보제공', 정책과정의 핵심으로서 '시민협의' 그리고 새로운 참여 방향으로서 '적극참여'를 제시하고 있다. 이를 위해 세계 각국의 정부들은 법률, 정책, 제도 측면에서 다양한 노력을 진행해 오고 있다.

<표 IV-2> 정책과정별 온라인 참여 수단

| 정책과정 | 정보   | 협의   | 참여                                      |
|------|--|--|---|
| 의제설정 | - 검색엔진<br>- 정책이슈의 이메일홍보<br>- 외국어 번역 지원<br>- 내용 및 용어 해설 | - 온라인 설문 및 여론조사<br>- 온라인 포럼<br>- 이메일 의견수렴<br>- 게시판 및 FAQ | - 온라인 공동체<br>- 온라인 청원<br>- 온라인 투표       |
| 분석   | - 외국어 번역 지원<br>- 내용 및 용어 해설                            | - 자료관리 장치<br>- 전문가 인적정보 DB                               | - 온라인 시민배심원<br>- 온라인 공동체                |
| 형성   | - 내용 및 용어 해설   | - 토론 포럼<br>- 온라인 시민배심원<br>- 온라인 공동체                      | - 온라인 청원<br>- 정책 수정을 위한 온라인 청원 및 온라인 투표 |
| 집행   | - 내용 및 용어 해설<br>- 이메일 뉴스레터                             | - 토론 포럼<br>- 온라인 시민배심원<br>- 온라인 공동체                      | - 타겟 집단 이메일 리스트                         |
| 평가   | - 온라인 피드백<br>- 온라인 백서 발간                               | - 온라인 설문 및 여론조사<br>- 온라인 포럼<br>- 이메일 의견수렴<br>- 게시판 및 FAQ | - 온라인 청원<br>- 온라인 투표                    |

출처: OECD, Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement (2003).

이러한 분석틀을 바탕으로 우리나라 통일부 웹사이트와 ‘참여마당 신문고’라는 온라인 시민참여제도를 살펴보면 다음과 같은 점을 알 수 있다. 무엇보다도 우리나라의 경우 김대중 정부와 노무현 정부의 적극적인 전자정부 사업으로 인해 ‘정보제공’ 측면에서 인터넷을 활용하여 일반시민들과의 상호작용 확대가 눈에 띄게 이루어지고 있다. 특히 대북정책에 대한 온라인 시민참여가 일상적으로 일어나는 통일부의 웹사이트는 통일부가 관장하는 방대한 양의 정보를 검색, 선택, 통합하는 강력한 도구를 풍부하게 제공하고 있다. 그리고 시민들이 정보를 이용할 수 있는 형태로 가공해서 제시하고 있기도 하다. 또한 ‘포탈’ 서비스는 종합적인 안내, 접속이 가능하도록 윈스톱 서비스를 제공하고 있다. 하지만 통일부는 시민들이 보다 쉽게 북한·통일에 관련한 정보를 얻고 정책에 참여할 수 있도록 네티즌들의 온라인 활동에 부합하는 방향으로 통일부 홈페이지에 대한 접근성을 높이기 위한 다양하고 편리한 방안들과 콘텐츠를 지속적으로 강구해 나가야 한다.

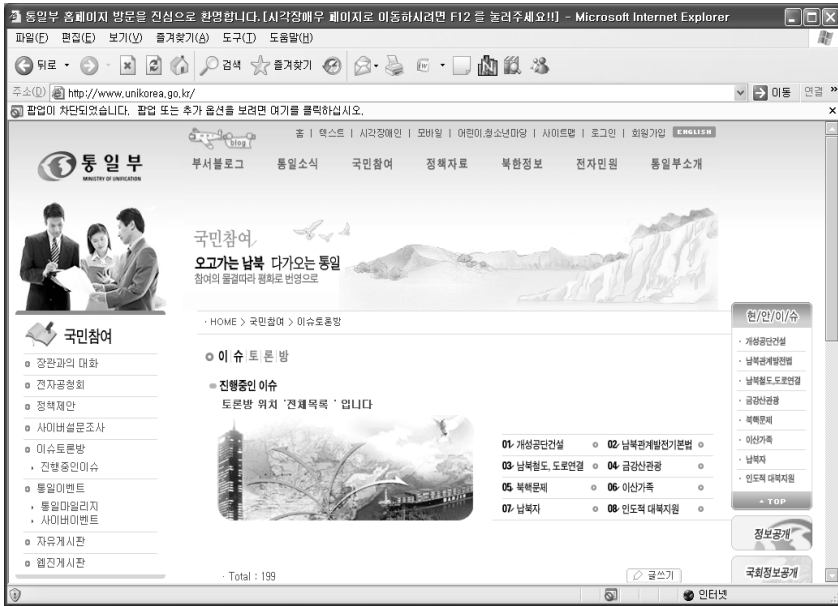


문제가 되는 것은 시민참여가 실질적으로 이루어지기 위해 필요한 ‘정책 협의’의 측면이다. 전자정부를 추진하는 많은 국가들이 온라인 시민협회의 피드백을 요청하고 진흥하는 정책을 적극 추진하고 있는데, 아직까지도 ICT를 활용한 시민참여와 피드백은 정보제공에 비해 비교적 더 진전된 시민참여 영역으로, 정책사례는 아직까지 제한적으로만 발견될 뿐이다. 현재 대부분의 전자정부 서비스는 시민협회의 피드백을 위해 인터넷 웹사이트를 이용하고 있다. 이는 정책제안 등과 관련한 정보를 알려주고 해당 공무원과 접촉할 수 있는 전자메일로 알려주고 피드백을 받는 형태이다.

통일부는 정책고객을 대상으로 여러 가지 형태의 e-뉴스레터나 정책 관련 자료나 정보를 제공하고 있는데, 시민들과 구체적인 정책에 대해 심도있는 토의가 가능할 수 있도록 정책고객을 분야별로 세분화하여 접근하는 것이 필요하다. 그리고 통일부의 웹사이트 상으로 부서별 업무와 담당자가 자세하게 소개되고 있지 않기 때문에, 이메일주소 추출에 대한 부작용을 차단하는 장치를 설치한 가운데 분야별 정책고객만이라도 해당 분야의 구체적인 정책협의를 위해 전자메일 상으로 누구와 접촉해야 하는지 정보제공하는 것도 고려해야 할 것이다.

통일부는 현재 정책협의를 관련하여 다양한 온라인 참여방안을 강구하고 있다. <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이, 대북정책 현안과 관련한 ‘이슈토론방’과 통일문제에 대한 자신의 생각이나 정보 등을 올릴 수 있는 ‘자유게시판’ 등을 운영하고 있으며, 정책고객을 대상으로 전자메일을 통해 북한·통일 관련 정보·자료들을 주기적으로 송부하고 있다.

<그림 IV-1> 통일부의 온라인 국민참여 방안



그러나 이 같은 정책결정과정에 대한 온라인 시민참여의 확대가 양적, 질적인 측면에서 만족할 만한 수준에 이르고 있는지에 대해서는 회의적인 시각도 많다. 한 연구에 따르면, 최근까지 온라인을 통한 시민들의 정책참여가 크게 증가되었지만 대다수 영역에서 실질적인 참여율은 5% 내외에 머물고 있는 실정이다. 예컨대 우리나라에서 기술적으로 가장 우수한 온라인 토론시스템을 갖춘 것으로 평가받는 「울산광역시의 울산 사이버지방자치시스템」도 주민이 주체가 되어 운영되는 문자토론평 및 화상 쌍방향 토론방 등이 잘 갖추어져 있으나 실제 참여율은 매우 미약한 것으로 나타났다.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> 고영삼, “지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구,” 『지방행정연구』 (서울: 한국지방행정연구원, 2005).

<표 IV-3> 울산 사이버지방자치 시스템 운영 현황

| 구분              | 월평균방문자 수(명) | 방문자 중 토론참여자 비율(%) |
|-----------------|-------------|-------------------|
| 1차 조사(2002. 10) | 2,070       | 5                 |
| 2차 조사(2003. 10) | 2,673       | 8                 |
| 3차 조사(2004. 5)  | 2,959       | 1.3               |

출처: 고영삼, “지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구,” 『지방행정연구』 (서울: 한국지방행정연구원, 2005), p. 13

뿐만 아니라 국민고충처리위원회에서 운영하고 있는 「참여마당 신문고」(www.epeople.go.kr)도 일반시민들에게 정책결정 참여기회를 제공하는 대표적인 전자민주주의 제도 가운데 하나로 평가받고 있지만, 실질적인 참여 수준은 여전히 매우 낮은 것으로 보인다. 참여마당 신문고는 민원신청, 국민제안, 정책토론, 시민참여클럽으로 구성된 시민참여 포털 서비스 창구이다. 참여마당 신문고의 4가지 주요 서비스 가운데 민원신청과 국민제안은 행정기관의 불합리한 민원처리나 제도에 대해 불만사항을 신고하는 부분으로 행정 효율성을 향상하고자 하는 전자정부의 영역에 해당된다. 회원제나 비회원실명확인제로 실시되고 있어, 시민 접근성이 떨어질 수도 있는 요인으로 작용할 수도 있다.

참여마당 신문고의 경우, 정부부처가 정책과 법안에 대한 시민들의 의견을 구하는 기능도 있을 뿐만 아니라 시민들이 직접 의제를 설정하고 토론을 주도해 나갈 수 있는 기능도 포함하고 있다. 즉 정부가 제안한 정책대안에 대한 반응을 보이기도 하지만 시민 스스로 정책적 대안을 제시하는 의제설정 기능까지 수행할 수 있다. 예컨대 ‘정책토론’ 메뉴에서는 시민 개개인이 의제 발제자가 되어 주제를 발제하고 관련 정책 및 정보를 입력하게 되어 있다.

그러나 정책토론은 포럼신청, 참여포럼, 전자공청회, 설문조사 메뉴로 다양하게 구성되어 있으나, 실질적으로 참여포럼, 전자공청회, 설문조사 등 하위메뉴 모두에서 의제들만 제시되어 있고 실제 패널참여가 전혀 없거나, 시민참여가 하나도 없는 경우가 대부분이다. 설문조사의 경우도 2007년 11월 15일 현재 212건의 설문조사가 진행되었으나 종료된 설문을 대상으로

검색해 본 결과 참여인원이 1~50명 수준이 대부분이었고, 종료설문 중 첫 페이지의 화면의 경우도 10~50여명 정도만이 참여하고 있다. 그리고 전체 설문 중 참여인원이 100명이 넘는 경우가 단 두 건에 불과했다.

참여마당 신문고의 시민참여클럽은 시민들이 정책토론을 위한 클럽을 만들어 의견을 교환하고 여기에서 형성된 여론을 민원이나 제안으로 행정기관에 전달하게 되는 매우 중요한 온라인 시민참여 채널이다. 시민참여클럽은 행정·자치, 법무, 재정경제·금융, 교육·문화·문화·환경·여성, 건설교통·농림·해양, 군사·법무·외교·안보, 산업·통신·과학기술, 보건복지·노동, 소비자·분쟁·기타 등의 9개 분야로 구성되어, 2007년 11월 15일 현재 421개의 클럽이 운영되고 있으나 대부분 클럽만 개설해 놓고 실제 회원 수는 1, 2명에 그치는 경우도 많았고 회원 수가 많은 경우도 기껏해야 두 자리 수를 넘지 못하고 있는 실정이다. 가장 활성화된 클럽으로 포인트를 가장 많이 받은 클럽 순으로 정렬해 본 결과, 가장 포인트를 누적한 클럽이 회원 수 72명의 '법조피해자모임' 클럽이었고, 대부분의 시민참여클럽은 실제 시민참여가 활발하게 이루어지고 있다고 평가하기는 어려웠다. 전체적으로 참여마당 신문고의 정책과정에 시민참여의 장을 마련한다는 본래의 취지와는 달리 시민참여는 극히 저조했다.

또한 정책결정과정의 민주성을 제고하면서, 온라인 시민참여의 부작용이나 한계를 최소화하기 위한 전략적 대안도 필요하다. 민주적 정책결정과정은 정책결정과정의 투명성, 심의성, 책무성을 특징으로 한다.<sup>86</sup> 이는 시민참여를 바탕으로 한 정책정보의 공유, 정책협의의 활성화, 정책환류의 제도화를 통해 이루어 질 수 있다. 하지만 일부 학자들은 온라인 시민참여가 이른바 빅브라더, 포플리즘 혹은 엘리트주의를 초래할 가능성에 대해 경고하고 있다.<sup>87</sup>

그런 점에서 정책협의과정의 가장 핵심적인 이슈는 참여자의 범위와 참여자의 심의능력이라 할 수 있다. 정책협의를 위한 참여자의 범위가 매우 제한적인 경우, 정책과정은 민주적이라 할 수 없다. 또한 광범위한 참여자가

---

86-김용철·윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 (서울: 오름, 2005), pp. 27-33.

87-김용철·윤성이, "E-Governance의 전략적 모색," pp. 203-204.

존재하더라도, 일부만이 심의를 위한 정보와 능력을 보유하고 있다면, 이른바 엘리트주의에 함몰되고 말 것이다. 따라서 정책협약과정의 일부 전문가 또는 엘리트들에 의해 지배될 가능성을 최소화하기 위해서는 시민들의 정책정보에의 접근, 획득, 이해 능력이 전제되어야 할 것이다.

## 2. 온라인 정책참여제도의 유형과 사례

온라인 시민참여가 성공적으로 이루어지려면, 정책결정의 목적과 제약요인 그리고 효과 등을 총체적으로 고려하면서 판단하여야 한다. 즉 새로운 제도가 시민참여를 높일 것인가, 온라인 참여의 부정적 우려를 해소할 만한 긍정적 효과가 기대되는가, 그리고 무엇보다도 온라인 참여제도를 도입함으로써 참여의 목표가 성공적으로 달성될 수 있을 것인가 등에 대해 충분히 고려되어야 한다.<sup>88</sup>

온라인 참여제도를 도입하기에 앞서 무엇보다도 중요하게 고려해야 할 것은 참여의 목적을 분명히 해야 한다는 점이다. 이와 관련해서 두 가지 쟁점에 대한 판단이 요구된다. 첫째, 참여의 양과 참여의 질에 관한 쟁점이다. 만일 참여의 범위를 넓히는 것이 목적이라면 온라인 참여는 참여의 양과 빈도를 높이는 데 초점을 두어야 한다. 한편 정책에 관한 심의(deliberation)의 질을 높이거나, 보다 나은 정보를 제공하는 데 있다면, 참여의 양을 증가하는 것이 반드시 바람직하지만은 않다. 참여의 범위 확대와 심의의 질 향상은 대체로 상충되는 관계에 있다. 한쪽을 쫓다보면 다른 한쪽을 희생하여야 하며, 따라서 양자 사이에서 적절한 선택이 필요하다.<sup>89</sup>

온라인 시민참여의 목적과 관련하여 두 번째로 고려해야 할 쟁점은 정책결정의 대중성을 목표로 할 것인지 아니면 정책결정의 전문성을 추구할 것인가 하는 점이다. 이 두 가지 역시 동시에 추구되기는 힘든 목표이며 대중성을 추구하기 위해서는 전문성을 일부 희생하여야 하든가 혹은 그 반대의 경우를 선택하여야 하는 것이 일반적 상황이다. 시민참여가 긍정적 결과를 얻기 위해서는 시민 전체가 정책내용에 대한 충분한 정보를 숙지하고 이해

---

88-윤성이, “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안,” pp. 192-193.

89-위의 글, p. 193.

하고 판단할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다.

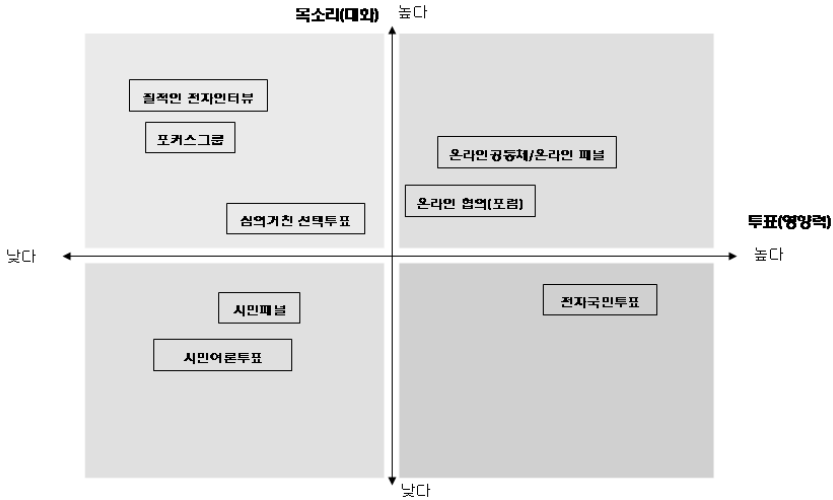
그러나 시민참여의 딜레마는 일반시민들이 올바른 참여를 위해 충분한 준비를 하기가 쉽지 않다는 데 있다. 대부분의 시민들은 개인적 일상에 쫓기고 있어 복잡하고 다루기 힘든 현대사회의 문제들에 대해 충분히 인지하고 고민할 수 있는 시간과 여유를 찾기가 어렵다. 온라인 시민참여의 성공여부는 상당부분 ‘분별있는 시민’의 존재 여부에 달려있다. 정책결정과정에서 시민들의 참여와 권한이 확대되는 것에 비례하여 시민들은 사안에 대해 정확하고 합리적인 판단을 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. ‘분별있는 시민’이 되기 위한 첫 번째 요건은 정확하고 다양한 정보를 습득하고 이해하는 데 있다. 잘못된 시민참여는 시간과 비용의 낭비를 가져와 오히려 시민참여의 근간을 훼손할 수도 있다. 따라서 잘못된 시민참여는 무관심보다는 더 나쁜 결과를 가져올 수 있다.<sup>90</sup>

모든 정책결정과정에 적용될 수 있는 온라인 시민참여 제도란 있을 수 없다. 정책의 성격과 적용범위에 따라 온라인 참여의 제도적 수단은 다르게 만들어져야 한다. 정책결정과정에 있어 온라인 시민참여의 방법으로 다양한 제도들이 고려될 수 있다. 특히 콜만과 고츠(Stephen Coleman and John Gotze)는 온라인 시민참여의 유형을 목소리(voice)의 강도와 투표영향력의 정도에 따라 세분화하고 있는데, 이를 도식화하고 그 유형을 정리하면 다음과 같다.

---

<sup>90</sup>-위의 글, pp. 193-194.

<그림 IV-2> 온라인 시민참여 제도의 다양한 유형



출처: Stephen Coleman & John Gotze, *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation* (Hansard Society, 2003), p. 24.

- ① 온라인 시민배심제(e-citizen jury): 각 분야에서 대표성을 지닌 개인들이 참여하며 일정기간 동안 정부의 정책안을 검토하고 협의하여 최종적인 권고안을 제출하게 된다.
- ② 전자청원(e-petition): 시민들이 의제를 설정하고 일정기간 토론을 거치면서 청원안을 결정하고 이에 대한 지지서명을 첨부하여 정부 혹은 의회에 제출한다.
- ③ 온라인 포커스그룹(online focus group): 정책 분야에 대한 전문적 지식을 갖춘 8~10명의 포커스그룹이 1~2시간의 토론을 통하여 정책에 대한 검토 안을 제시한다.
- ④ 협의적 온라인 대안투표(deliberation option e-poll): 250~600명 정도로 구성된 시민들이 2~4일 동안 전문가 집단의 자문을 받으면서 정책 대안에 대해 토론한 후 정책대안에 대해 투표를 한다.
- ⑤ 온라인 시민패널(e-peoples panel): 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 선발된 1,000~2,000명의 시민패널을 대상으로 1년에 서너 차례 정책에 관한 여론조사를 한다.
- ⑥ 온라인 여론조사(public opinion poll online): 전체 시민들을 대상으로

정책에 관한 여론조사를 실시한다.

- ⑦ 전자투표(e-voting/e-referendum): 전체 구성원들이 참가하는 정책대안에 대한 직접투표를 실시한다.

이상의 온라인 시민참여 유형과 같이 정책과 행정 분야의 참여, 즉 정책결정과정에의 시민참여 외에도 시민을 지역자치, 개발 및 정치행위의 적극적인 주체로 간주하고 이들의 적극적인 시민참여에 의한 거버넌스를 지향하는 시민참여 유형도 존재할 수 있다. 특히 시민참여 중에서도 가장 보편적이며 역동적인 참여는 자발적인 정치참여 활동인데, 여기에는 선거참여와 같은 관계적 정치참여뿐만 아니라 정치권에 영향력을 행사하는 시위와 집회 등 비관계적 정치참여도 관심의 대상이 되고 있다. 또한 정보통신기술의 진전에 힘입어 사이버 정치참여가 확대되면서 전자민주주의 또는 사이버민주주의 논의와 함께 선거참여를 유도하기 위한 새로운 제도로써 전자투표도 중요한 시민참여 형태로 주목받고 있다.<sup>91</sup>

지금까지 온라인 시민참여의 성공적 사례들에는 여러 가지가 있는데, 이는 세계 각국에서 시민참여형 거버넌스를 구축함에 있어 귀중한 경험적 근거를 제공해 주고 있다.<sup>92</sup>

#### □ 영국의 ‘시민공간’(Citizen Space)

먼저 영국의 ‘시민공간’ 사례는 영국 정부가 온라인상에서 국가의 정책에 대한 국민토론을 이끌어내기 위해서 과거의 포털사이트였던 <<http://ukonline.gov.uk>>에 ‘시민공간’이라는 온라인 정책토론 사이트를 개설한 데서 비롯된다. ‘시민공간’은 정책과정에 국민들이 참여할 수 있는 온라인상의 ‘신뢰받는 공간’으로 평가받고 있다. 마치 사람들이 최신뉴스를 보기 위해서는 BBC 뉴스 온라인을 방문하듯이, 국민들은 그들에게 영향을 미치는 정책을 개발하는 사람들에게 그들의 견해를 알릴 수 있도록 하는 참여공간으로

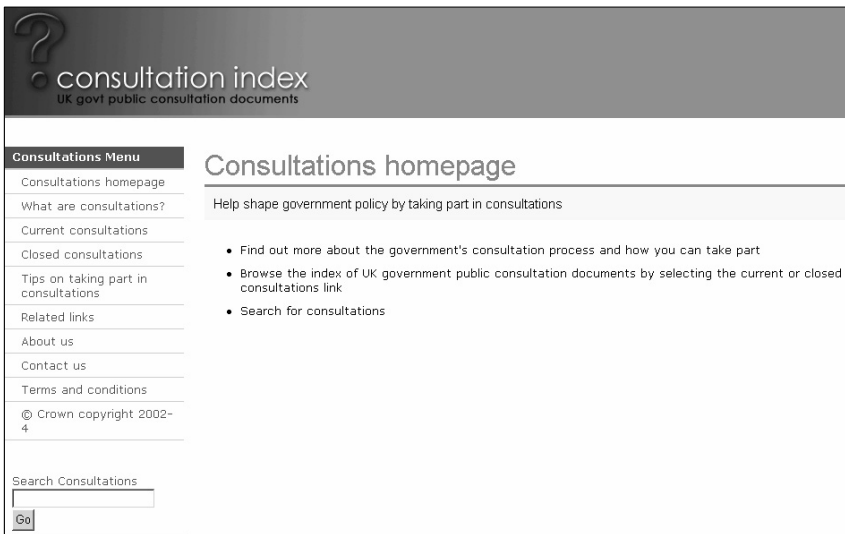
91\_ 김희, “한국에서의 시민중심적 e-거버넌스의 형성과 발전: 그 형성과정에서의 정부역할을 중심으로,” 『신아세아』 (서울: 신아시아연구소, 2007).

92\_ 이현우 외, 『2030세대와 참여정치 거버넌스』 (과천: 정보통신정책연구원, 2005); 윤성이, “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안”; 주성수, 『시민참여와 정부정책』.



인식하고 있는 것이다. 이 공간에서는 배경정보에 대한 접근, 정책의제에 대한 영향력 행사, 정책토론 및 형성과 협의에 있어서 그들의 반응을 전달하는 등 정책과정의 다양한 수준에서 참여할 수 있도록 하고 있다. 이 사이트를 통해서 영국정부는 중앙정부의 모든 정책과 관련하여 온라인 시민토론이 이루어지도록 하였고, 가능한 이해관계자가 참여하도록 유도하고 있으며, 또한 모든 시민토론의 결과를 정기적인 보고서로 정리하여 공개하도록 하고 있다.

<그림 IV-3> 영국 전자정부의 온라인 정책참여 사이트



출처: <www.consultations.gov.uk>.

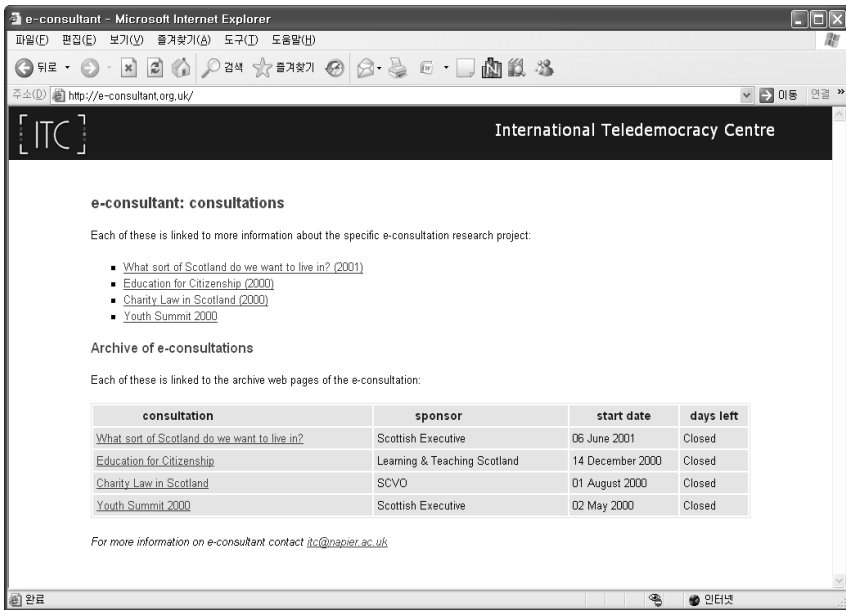
영국의 ‘시민공간’이 지니는 주요한 특징은 정책을 개발하는 데 책임이 있는 관련 공무원에 대한 세부적인 사항을 소개하고 시민참여자가 이들과 직접 접촉할 수 있도록 돕고 있다는 데 있다. 그 뿐만 아니라 보다 심도 있는 정책토론을 위해 통제된 멤버십을 제공하여 손쉽게 사용가능한 기술을 활용할 수 있도록 하고 있다. 그리고 ‘시민공간’은 정책토론을 촉진시키고 시민들로 하여금 이 사이트에 관심을 가지도록 하기 위해 고위 이해관계자와 책임 부서 장관 간의 온라인 토론이 가능토록 하고 있다. 더 나아가 ‘시민공간’은 온라인 정책토론이 관심 있는 시민단체, 기업 및 이해집단과 직접 연계되

록 함으로써 공식적으로 외부와 연결될 수 있도록 해 놓고 있다.

### □ 스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’

스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’(http://e-consultant.rog.uk)은 각종 토론 주제에 대해 직·간접적인 이해관계가 있는 협의 대상들이 모두 참여하는 온라인 정책공청회 사이트로서, 주관 행정기관이 직접 온라인 공청회를 주관하기보다는 협의과정을 직접 관장할 수 있는 ‘조정위원회’가 운영하는 방식을 취하고 있는 것이 특징이다.

<그림 IV-4> 스코틀랜드 정부의 ‘온라인 정책포럼’



출처: <http://e-consultant.rog.uk>.

스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’은 ‘이슈포럼’과 ‘정책포럼’ 두 가지가 있는데, ‘이슈포럼’은 정책결정자, 이해집단 혹은 전문가들이 주로 참여하는 정책이슈 중심의 온라인 정책포럼을 말하며, 여기서는 하나 이상의 토론방의 주제가 제시되며 의견제시, 주제관련 웹사이트와 링크, 여타 배경정보 등을 볼 수 있고 참여자들의 다양한 의견과 반응을 살펴볼 수 있도록 하고

있다. 그리고 ‘정책포럼’은 정책안과 직접 관련된 주제·이슈를 중심으로 조직된 온라인 토론방으로, 정책안과 관련된 사람들에게 응답을 요청하도록 하고 있는데, 여기서 참여자들은 다른 아이디어나 제안을 제출할 것으로 요구받기도 하지만 주로 제안된 정책에 대해 찬성하는 정도와 그 이유 등을 나타낼 수 있도록 하고 있다.

‘온라인 정책포럼’의 구성적 특징을 살펴보면, ① 포럼의 목적, 대상고객 및 시간일정 및 조정위원회의 웹사이트와 연계된 안내사이트, ② 스코틀랜드의 지속적 발전을 위한 7가지 이슈를 중심으로 구성하고 각 이슈마다 의견제시 페이지와 연결되도록 하는 배경정보, ③ 이슈에 대해 코멘트하거나 다른 사람의 의견에 대해서 코멘트할 수 있는 의견제시란으로 각 이슈에 대한 자세한 정보로 연결 기능, ④ 각각의 이슈에 대해 관심을 가질 만한 사람들에게 이용자가 직접 전자메일을 보낼 수 있도록 한 정책홍보 기능으로, 이는 관련 이벤트 공지와 더불어 관련 사이트 정보를 긴밀하게 연결시키고 있다.

#### □ 스코틀랜드의 전자청원제도

1999년 12월 스코틀랜드 의회는 국민들의 청원 기회를 확대하기 위하여 전자적 청원제도를 도입하기로 결정하였으며, 이를 위해 2000년 3월 Napier 대학의 ITC(International Teledemocracy Center)에서 전자청원 시스템을 구축하였다. 이후 전자청원제도는 약 4년간의 시험 운영기간을 거쳐 2004년 2월 공식적인 청원제도로 자리잡게 되었다.

<그림 IV-5> 스코틀랜드 의회의 전자청원 사이트



출처: <<http://epetitions.scottish.parliament.uk>>.

스코틀랜드 전자청원 시스템 구축에 있어 가장 중시하는 사항은 민주성이다. 전자청원 시스템은 개인정보보호와 보안을 고려하면서도 최대한 투명성을 보장하도록 구성되어 있다. 또한 길거리에서 이루어지는 종이문서 청원이 청원 제안자들로부터 간단한 설명만 듣고 청원의 내용을 판단하는데 비해 전자문서 청원의 경우 청원과 관련된 다양한 정보를 사이트 상에서 제공함으로써 시민들이 청원의 내용에 대해 충분히 인지하고 지지여부를 판단할 수 있도록 하였다. 또한 전자청원 시스템에서는 청원에 대해 단순히 서명하는 것뿐만 아니라 내용에 대해 지지 혹은 비판의견을 제시할 수 있도록 하여 심의(deliberation)의 과정을 거친 후 지지여부를 판단할 수 있도록 하였다. 스코틀랜드 e-Petitioner 시스템은 크게 청원 열람/서명, 배경설명 자료, 토론 포럼, 청원 제출 등으로 구성되어 있다. 여기서는 청원 제안자의 성명, 주소와 함께 서명 진행중인지 혹은 서명이 완료되어 의회에 청원이 제출된 상태인지를 자세히 알 수 있다. 스코틀랜드 전자청원 시스템은 OECD의 정부-시민 관계 모형에 있어 세 번째 단계인 적극적 참여 유형에

해당한다. 정책결정의 최종적 권한은 정부에 있으나 시민들이 의제설정과 대안 평가의 과정에서부터 적극적으로 참여하면서 시민-정부 간의 파트너십을 유지하고 있는 것이다.

### □ 미국의 전자적 정책결정(e-Rulemaking)

미국의 전자적 정책결정은 연방정부의 각종 규제 및 규정 결정 과정에 시민들의 참여를 보장하기 위한 제도이다. 2002년 제정된 전자정부법(E-Government Act)에 의해 2003년 1월부터 운영되었으며, 환경청(Environmental Protection Agency)이 주관하고 160여 개의 연방정부기구가 참여하고 있다. 연방정부가 만드는 각종 규제(regulations) 및 규정(rules)들의 내용과 관련 문서들을 공개하여 시민들의 견해를 청취하며, 시민들의 의견은 해당 부처로 전달된다. 한편 이 시스템에서는 각 개인들이 규제안에 관한 자신들의 의견만 제시할 수 있을 뿐, 다른 시민들의 견해를 보거나 토론할 수 있는 기회는 제공되지 않고 있다. 또한 일부 부처의 경우, 웹사이트 게시판이나 이메일로 시민 의견을 접수하지 않으며 반드시 종이 문서로 제출할 것을 요구하고 있다.

<그림 IV-6> 미국의 온라인 정책협의 사이트

The screenshot shows the Regulations.gov website interface. At the top, there is a navigation bar with links for Home, Search for Dockets, Search for Documents, User Tips, Reports, Related Links, About Us, and Help. Below this is a search results section titled 'Docket Search Results'. It displays a table of search results with the following columns: Docket ID, Agency, Title, Date Posted, Type, and Actions. The table lists 14 results, including entries from agencies like ABMC, ACF, and the Office of Planning, Research and Evaluation. At the bottom of the page, there are logos for Business.GOV, E.GOV, and USA.gov.

| Docket ID      | Agency | Title  | Date Posted | Type    | Actions |
|----------------|--------|--|-------------|---------|---------|
| ABMC-2005-0001 | ABMC   | SES Performance Review Board   | 12/13/2005  |         |         |
| ACF-2005-0001  | ACF    | Grant to United States Conference of Catholic Bishops  | 09/21/2005  |         |         |
| ACF-2005-0002  | ACF    |  | 09/21/2005  |         |         |
| ACF-2005-0003  | ACF    |  | 09/23/2005  |         |         |
| ACF-2005-0004  | ACF    |  | 09/23/2005  |         |         |
| ACF-2005-0005  | ACF    |  | 09/23/2005  |         |         |
| ACF-2005-0006  | ACF    |  | 09/27/2005  |         |         |
| ACF-2005-0007  | ACF    | Administration on Children, Youth, and Families; Notice of Award of Non-Competitive Grant        | 10/03/2005  |         |         |
| ACF-2005-0008  | ACF    |  | 10/04/2005  |         |         |
| ACF-2005-0009  | ACF    | Administration on Children, Youth and Families; Award Announcement                               | 10/05/2005  |         |         |
| ACF-2005-0010  | ACF    | Notice of Public Comment on the Proposed Adoption of ANA Program Policies and Procedures         | 10/05/2005  | NONRULE |         |
| ACF-2005-0011  | ACF    | Administration on Children, Youth and Families; Award Announcement                               | 10/13/2005  |         |         |
| ACF-2005-0012  | ACF    | Head Start Bureau; Unsolicited Proposal on Gubernatorial Leadership for Early Care and Education | 10/13/2005  |         |         |
| ACF-2005-0013  | ACF    | State Parent Locator Service; Safeguarding Child Support Information                             | 10/14/2005  |         |         |
| ACF-2005-0014  | ACF    | Office of Planning, Research and Evaluation; Notice of Secretary's Advisory Committee Meeting    | 10/18/2005  |         |         |

출처: <www.regulations.gov>.

이 외에도 온라인을 통한 시민들의 정책참여 외국 사례들에는 다음과 같은 것들이 있다.

<표 IV-4> 기타 온라인 시민참여의 주요 외국 사례

| 국가   | 사례   | 주요 특징  | 비고  |
|------|--|--|---|
| 캐나다  | 시민대화(Citizens' Dialogue)                   | 2001년 캐나다의 보건정책, 특히 공공의료 시스템에 대한 캐나다 수상과 국민간의 대화에서 비롯된 국민참여 사례   |   |
| 호주   | E-Consultation 기반의 '시민사회모델'                | 1996년 호주 빅토리아주 의원들의 제안에 의해 시작. 정치논쟁의 질을 향상시키기 위한 온라인 시민참여 프로젝트로 강건하고 자율적인 호주 시민사회 조성을 목표로 함.   |   |
| 일본   | 후지사와 市の '시민전자회의실'                          | 지역정책을 인터넷 상에 공개하고 지역주민들의 견해를 이메일로 받아서 그 결과를 적극 활용하는 일본의 대표적인 '온라인 시민참여' 사례.  |   |
| 네덜란드 | Van Boxtel의 웹토론 프로그램                       | 1999년 네덜란드 장관 반 폭스텔이 시작한 국민들과의 온라인 토론프로그램으로 각계각층의 시민과 전문가들이 참여하여 웹토론과 라이브채팅을 통해 공공이슈에 대한 토론을 전개함.  |   |
| 미국   | 미네소타 주의 Issue Talk                         | 2001년 시민에게 발언권을 주고 그들의 아이디어를 들음으로써 지방정부를 주인인 시민에게 들려주어야 한다는 주지사 제시 벤추라(Jessie Ventura)의 주장에 따라 주정부가 나서서 공공정책에 대한 정보공유 및 시민토론을 위해 만든 온라인 포럼.  | <a href="http://issuetalk.state.mn.us">http://issuetalk.state.mn.us</a>                                 |
| 영국   | 정보통신법안에 대한 온라인 국민토론 도입사례                   | 2001년 영국의회는 정보통신법안에 대한 국민들의 의견을 듣기 위해서 Hansard Society의 E-Democracy Programme과 공동으로 온라인 정책토론 웹사이트 Commbill.net ( <a href="http://www.commbill.net">http://www.commbill.net</a> )을 개설, 이에 많은 국민들이 참여한 사례. |   |
| 영국   | 캠브리지 시민 네트워크(CCN: Cambridge Civic Network) | 영국 매서추세츠주 캠브리지시에서 운용하는 온라인 시민포럼으로, 시민, 기업, 시민단체, 시정부의 구성원들이 시의 현안 문제에 관련하여 의사교환과 토론을 하고 시민토론에서는 각층의 시민들이 참여하여 의견을 제시하고 시 당국은 시민들과 시민단체의 의견을 폭넓게 수용하는 검증수단으로 웹사이트를 활용하고 있음.                               | <a href="http://www.civic.net/cambridge_civic_network">http://www.civic.net/cambridge_civic_network</a> |

| 국가 | 사례   | 주요 특징   | 비고  |
|----|--|---|---|
| 미국 | 버지니아주<br>블랙스버그(Blacksburg)<br>온라인 주민참여<br>사례 | ‘블랙스버그 전자마을’(BEV)이라고 불리며, 시민들 간의 의견교환의 장으로서 온라인 커뮤니티를 중심으로 운영되는 사례. 2003년 4월부터는 ‘Ask the White House’라는 온라인 채팅 코너 서비스를 마련, 주1회 정도 대통령 비서실장, 정보기술국장 등 부시 행정부 고위 관료와 지역네트즌 간의 질의 응답이 이루어지고 있음. 단 메일계정 서비스, 여타의 웹서비스 등 온라인 참여에 비용이 든다는 단점이 있음. | <a href="http://www.bev.net">http://www.bev.net</a> |

출처: 이현우 외, 『2030세대와 참여정치 거버넌스』(과천: 정보통신정책연구원, 2005).

일반적으로 시민참여 거버넌스는 정부주도 웹 포럼(government hosted web forum)과 비정부 주도의 웹 포럼(non-government hosted web forum)의 형태로 크게 나눌 수 있는데, 앞에서 살펴본 온라인 시민참여의 외국사례는 형식상 시민들간(citizen to citizen)의 웹 포럼 형태를 띠고 있으나 대체로 정부 주도(government host)의 시민참여 거버넌스를 특징으로 하고 있다.

이처럼 정부 주도의 시민참여 거버넌스는 정부와 시민간(government to citizen)의 온라인 협의체 또는 온라인 정책포럼(e-consultation)을 주로 운영하고 있는데, 이들은 대체로 정책포럼에 초점을 두기보다는 질의응답(Q&A), 정책의견(document/policy comments), 온라인 패널(online guests/panel), 실시간 채팅 이벤트(live chat events), 온라인 설문조사(online polls and surveys) 등과 같이 공급자 중심의 정보제공형 서비스로 변질되는 경우가 많다. 예컨대 미국과 영국의 전자정부에서 제공하는 시민참여 거버넌스는 웹 토론 형식의 참여보다 이메일이나 지정된 양식에 입력하는 형태로 국민의 의견을 청취하는 것을 더 선호하며, 이러한 청취 결과를 사후에 온라인에 공개하는 소극적인 방식으로 운영되고 있다.<sup>93</sup>

이 같은 잠재적 한계점은 국내의 경우에도 마찬가지이다. 정부 정책에 대한 시민참여가 여전히 주로 민원처리 중심의 관리적 접근법이 주를 이루고 있다는 것이다. 물론 지금까지 정부 주도의 온라인 정책참여 방식이 시민과의 상호작용을 통해 일반시민의 정책참여를 확대시키는 데 진일보했다고

93-이현우 외, 『2030세대와 참여정치 거버넌스』.

볼 수 있다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부의 전자정부 사업은 일반시민의 참여를 확대하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 정부 주도 거버넌스는 정부의 의사결정권자의 무관심과 소극성으로 인해 유명무실한 존재가 되는 경우가 많으며, 오히려 정부의 의지와 관계없이 민간 차원에서 자발적으로 형성된 온라인 정책 커뮤니티나 웹진 형식의 포럼 등이 더 활성화되고 있는 측면도 있다.

이처럼 정부 주도 온라인 시민참여 공간이 제대로 활성화되지 않고 있는 이유는 관리적인 고려 없이, 기술적으로만 온라인 정책참여 공간을 만들기만 하면 시민과 유권자들이 자동적으로 참여할 것이라고 안이하게 생각했기 때문이다. 그러나 참여채널만 만들어 놓기만 하면 시민들이 찾아와 이용할 것이라는 식의 공급자 중심의 push-button 모델은 시민들의 무관심과 참여 저하를 초래하고 온라인 정책포럼을 공급자 중심의 정보제공형 서비스로 전락시킬 위험이 크다.

참여정부 하에서도 위원회, 뉴스레터 및 브리핑 제도 등 온라인 차원의 정책공동체 운영을 위한 기반이 어느 정도 조성되었으나, 아직 정책공동체 모형이 정책과정에 실질적으로 반영되는 단계로 진전되지 못하고 있다. 온라인 상의 정책공동체 모형도 정부기관의 일방적인 정책홍보에 그치고, 쌍방향의 의사소통 시스템으로 작동되지 못하고 있는 셈이다.

물론 이러한 정부 대 시민(government to citizen) 간의 정부주도 거버넌스가 실패한 데는 정부가 운영했기 때문이라기보다는 의사결정권자의 적극적인 행동과 운영상의 문제가 더 클 수도 있다. 그런 점에서 정부 주도의 참여거버넌스가 지니는 한계를 보완하기 위해서 민간 차원에서 자발적으로 생성된 온라인상의 시민포럼(civic web)의 사례에서 배울 점이 많을 것으로 보인다. 그런 점에서 외국의 성공적인 사례와 비교해 볼 때 모든 정책결정의 단계에서 진정한 의미의 e-거버넌스를 실현하는 단계라고 평가하기는 어렵다고 하겠다.

결국 이러한 온라인 정책참여 상의 문제점들은 시민참여 거버넌스가 시민과 정책담당자 간의 쌍방향 토론이 이루어지지 않은 채 정책공급자의 일방적 의제설정 또는 시민들의 일방적 의견제시에 그치고 있는 우리의 온라인 시민참여 현실에 비추어볼 때, 외국의 온라인 시민참여 사례로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점들은 다음의 몇 가지 요소로 정리할 수 있겠다.



첫째, 온라인 시민참여의 표준적 절차방식을 제도화할 필요가 있다. 영국의 ‘시민공간’ 사례와 같이 특정한 정책에 대한 시민과의 협의과정에 대한 표준절차 방식을 제도화할 필요가 있다는 것이다. 예컨대 온라인 포럼이나 전자공청회를 통한 시민참여의 절차와 방법, 결과처리 등에 대한 표준화가 필요하다. 이를 통해서 정책결정자들이 특권적 지위에 있는 집단이나 주장에만 의존함으로써 일어날 수 있는 정책의 ‘과소대표성’의 위험을 감소시킬 수 있다.

둘째, 인터넷 정책공론을 형성하는 과정에서 회의주재(moderation) 및 중재(mediation)가 중요하다. 토론을 촉진하면서도 갈등해결에 나서기도 하는 토론중재자의 역할이 매우 중요하다는 뜻이다. 더구나 인터넷 공간 상의 토론과 논의는 익명성이 보장되는 경우도 많고 참여에 소요되는 비용이 거의 없기 때문에 토론참여와 의견개진에 대한 책임성이 비교적 약할 수 있다. 따라서 진지한 논의와 토론의 창구로 인터넷이 활용되기보다는 감정의 배출구로 이용되기 쉽다. 이 때문에 인터넷 정책공간이 감정을 자극하는 선동의 공간으로 전락할 우려도 있다. 그러므로 합리적인 토론의 중재기능은 다수 대 다수, 비동기적 토론에 기반한 온라인 정책참여를 성공시키는 중요한 핵심요인이라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 참여시민의 선정기준과 대표성 문제를 해결해야 한다. 지금까지 의제설정과 정책결정의 대부분은 정책담당자에 의해 주도되고 결정되었고 참여시민의 범위도 시민단체의 대표나 일부 전문가로만 한정되어 왔으나, 온라인 시민참여의 확대를 위해서는 일반시민의 참여폭도 넓혀가야 할 것이다. 참여시민의 대표성을 확보하고 공정한 판단과 결정을 기하기 위해서 ‘온라인 시민참여패널’을 제도적으로 도입하는 것도 바람직할 것으로 보인다.

넷째, 결과에 대한 피드백을 인터넷상으로 투명하게 공개해야 한다. 시민과 공무원 등 토론주체에 이해당사자들 위주로 토론되거나 결정된 결과들을 정량적 수치와 함께 시민에게 정성적인 피드백 보고서를 인터넷상으로 공개하여 토론에 대한 결과를 시민이 확인할 수 있게 하여 자신들이 참여한 토론의 결과와 반영 여부를 쉽게 알 수 있도록 하여 사이트의 활성화 효과를 거둘 필요가 있다.

다섯째, 당면한 정부정책뿐만 아니라 사회의 이슈 사항에 대해서도 신속

하게 의제를 제시하여 시민들의 관심을 높이고 이들의 참여를 유도하여 사회적 이슈에 대한 토론결과를 정책에 반영할 수 있는 기반을 마련하는 것도 중요한 과제가 된다.

### 3. 온라인 정책참여의 활성화를 위한 방안 및 과제

21세기 정보혁명을 통하여 정치엘리트는 물론 일반시민들까지 정책문제에 대해 손쉽게 접근하고 이에 대한 이해를 증대함으로써, 대리자가 아닌 스스로가 직접 정책결정과정에 참여하여 직접적인 영향력을 발휘하는 것을 시도하게 되어 국정운영은 새로운 양상을 맞이하고 있다. 특히 정보화의 진전은 새로운 양태의 거버넌스를 가능케 만들었는데, 그것이 바로 '시민중심적 e-거버넌스'라고 할 수 있다.

과거 시민단체의 결성이 비용과 참여 등의 문제로 결코 용이하지 않았으나 사이버공간은 이러한 한계들을 일거에 해결해주는 대안이 되었다는 것이다. 인터넷을 통해 정부와 시민 간의 연계성이 그 어느 때보다도 증진되면서 정책결정에 시민참여 제고뿐만 아니라 정부의 투명성도 크게 강화되고 있는 것이다. 실제로 정보화의 진전과 함께 온라인을 통한 시민들의 조직화 및 자기결정지향성이 크게 높아져 정책결정과정에 직접 참여하여 스스로를 대변하고자 하는 시민들의 목소리가 급격히 증가하고 있다.

그러나 온라인 시민참여의 증대에 따른 혼란과 갈등 또한 증대될 것이라는 우려도 제기되는 것이 사실이다. 시민들의 직접적인 정책참여 과정에서 지나치게 정파적이고 편향적인 의사표출이 빈번해지고 정책에 대한 비합리적인 공격과 논쟁이 전개되는 것은 그러한 예라고 할 수 있다.

이처럼 오늘날 우리나라에서 나타나고 있는 온라인 시민참여의 폭발적 증가로 인한 정책갈등과 혼란의 원인은 무분별한 시민참여 자체보다는 제도적 장치의 부재에서 찾아야 할 것이다. 헌팅턴(Samuel Huntington)도 지적했듯이 급증하는 시민들의 사회정치적 참여를 수용할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못한다면 참여의 증가가 곧 정치발전으로 연결되지 못하고 오히려 정치적 혼란과 퇴보를 가져온다는 점은 특히 유의해야 할 대목이다. 물론 현재 우리 사회가 온라인 시민참여의 제도화라는 과제에 직면해 있는 것은 분명하나 그 구체적 방안을 제시하기는 용이하지 않다. 온라인 정책참

여의 활성화를 위한 제도적 방안 및 과제는 다음과 같다.

우선 e-거버넌스가 정부와 시민이 상호투명성을 전제로 한 상호작용 및 참여의 공간으로 보다 진화함에 따라 시민의 온라인 정책참여 과정에서 가장 중요한 전제조건은 바로 정보공개와 행정의 투명성이라고 할 수 있다. 행정의 투명성이란 의사결정과정 및 절차와 관련한 정보와 자료들을 가감 없이 공개하는 것으로 국민의 알권리를 충족시키고자 하는 민주행정의 핵심적인 이념이기도 하다. 그러나 중요한 것은 행정의 투명성이 정부와 관료에 의한 일방적이고 선별적인 정보공개만을 의미하는 것이 아니라 정부의 모든 공공정보가 국민들에게 원활하게 흘러들어가게끔 만드는 것이어야 한다는 점이다.

따라서 원활한 정보흐름에 기반한 정보공개 및 행정투명성은 디지털 디바이드, 즉 정보격차의 문제를 해결하는 과제와도 직결된다고 하겠다. 온라인 시민참여의 활성화는 대의민주주의 하에서 문제점으로 부각되었던 대중의 정치적 무관심을 해소하고 정책결정과정에서의 참여를 유발하여 소수 엘리트에게 집중되었던 정치권력을 다수의 국민에게로 분산시켜 민주주의의 질적 향상을 꾀함에 그 목적이 있다. 정보통신기술에 대한 혜택이 특정집단에만 한정될 경우, 전자민주주의가 기대하는 참여의 확대를 통한 권력분산을 만들어내지 못할 뿐만 아니라, 나아가 기존의 권력집중 현상을 더욱 심화시킬 우려마저 배제할 수 없다. 즉 디지털 디바이드가 현저한 상황 하에서 온라인 시민참여의 촉구는 정보부자들의 참여기회를 더욱 확대시키고, 정보빈자들의 참여기회는 상대적으로 위축되는 결과를 초래하게 된다. 여기에 정보불평등의 정치적 중요성이 있다고 하겠다.<sup>94</sup>

그러나 투명하고 원활한 정보공개으로는 온라인 정책참여의 충분조건이 실현되었다고 할 수는 없을 것이다. 원활한 정보흐름과 투명한 정보공개가 제대로 보장되기 위해서는 정부에서 시민, 시민에서 정부, 시민에서 대표자 그리고 시민에서 시민 등의 온라인 의사소통 채널도 활발하게 작동되어야 한다. 아직까지도 정부와 시민 사이의 정책 소통 관계는 오프라인의 의사소통 채널에 대부분 의존하고 있는 상황에서 상호 간의 정보흐름은 매우 제한적으로 이루어지고 있기 때문이다. 그런 점에서 다음의 <표 IV-5>는 행정

---

94- 김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색.”

투명성 확보를 위한 정부와 시민의 역할과 조건 및 참여유형을 정리한 것인데, 이는 시민을 위한 투명한 정보공개 단계에서 그치지 않고 정부와 시민이 보다 긴밀한 대응적인 관계로 발전하기 위해서는 시민들의 적극적인 정책 참여가 보장되어야 한다는 것을 잘 보여준다. 물론 이러한 구분은 어디까지나 분석을 위한 구분일 뿐이며 실제로는 혼재되어 작용하거나 예외적인 경우도 얼마든지 존재할 수 있다.

<표 IV-5> 행정투명성 확보를 위한 조건과 가치와의 관계

| 지향하는 가치              | 정부 및 관료의 역할     | 시민의 역할                       | 투명성 확보의 조건                    | 참여 유형             | 예상되는 역기능                 |
|----------------------|-----------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------------|
| 능률성 (efficiency)     | 적응자 (adjustor)  | 소비자 (consumer)               | - 경쟁<br>- 신속<br>- 정확한 지식 및 정보 | 선택 (choice)       | - 탈정치화<br>- 비시장경제 하 준최적화 |
| 효과성 (effectiveness)  | 대응자 (reactor)   | 고객 (client)                  | - 활발한 상호 작용                   | 대화 (dialogue)     | - 정보비대칭                  |
| 대응성 (responsiveness) | 중재자 (moderator) | 적극적 참여자 (active participant) | - 참여 메커니즘 정착<br>- 시민능력 제고     | 개입 (intervention) | - 분열화<br>- 불평등           |

출처: 황중성 외, 『e-Governance 구현을 위한 과제와 전략』 (서울: 한국전산원, 2004), p. 154.

두 번째로 온라인 정책참여의 가장 일반적인 형태는 정책과정에서 행정 기관, 이익집단, 전문가, 시민 등이 공동으로 의견을 수렴하거나 합의를 도출하는 협의체로서의 다양한 온라인 정책공동체를 형성하는 것이다. 정책과정에서 다양한 온라인 정책공동체를 형성함으로써, 참여자의 대표성, 전문성, 책임성을 바탕으로 진정한 네트워크 거버넌스 체제를 구축할 수 있다. 불확실성이 높은 사회적 이슈와 사회적 갈등이 첨예화된 정책결정에 대해서는 정책단계별로 다양한 형태의 정책공동체를 운영할 수 있다. 즉 정책형성·집행·평가 등 각 단계별로 각종 연구회, 위원회, 뉴스레터, 정책고객관리 등 오프라인, 온라인 차원의 다양한 형태의 정책공동체를 운영한다는 것이다.

가장 간단한 방법은 정책담당자들이 인터넷 여론조사와 정책에 대한 의

견을 자동적으로 피드백하는 게시판을 활성화하는 것이지만 다음과 같은 일련의 과정이 요구된다.

- ① 시민배심원제와 시민패널: 평범한 시민을 무작위로 선택하거나 정책 배심원 또는 선정된 문제에 대한 후원의 역할을 수행할 대표를 선출한다. 배심원은 증언을 청취하고 질문을 하며 선택되지 않은 정책 조언들에 관해 질문할 수 있다. 최근 인터넷 기술은 시민패널의 영역을 국지적인 수준에서 국가적인 수준을 넘어 국제적인 영역으로 확장할 수 있도록 도와준다.
- ② 공론조사(deliberative polling): 시민들에게 시간과 자원을 주어 인터넷 상에서 관심 이슈에 대해 소그룹 토론과 더불어 숙의와 협동 및 학습을 전제할 수 있도록 한다. 공론조사에 참여하는 시민들은 사회 쟁점에 대해 정치인 또는 전문가와 장시간 토론을 한 다음, 자신이 선호하는 후보 또는 정책대안을 선택한다. 참가자들을 무작위 추출하여 참가자의 대표성을 확보하고 TV 및 인터넷 중계를 통해 심의의 효과를 전국적으로 확산시킬 수 있으며, 디지털 채널을 통해 시민참여 기회를 더욱 확대할 수도 있다.<sup>95</sup>
- ③ 디지털 브레인스토밍: 정책행위자와 시민들이 실시간으로 참석하는 브레인스토밍 세션을 통해 새로운 정책이슈와 수요를 인지할 수 있으며 이를 통해 참여자들에게 다양한 관점을 제시할 수 있다.
- ④ 인터넷 시민협의: 제안된 또는 현재 추진과정에 있는 정책들에 대해 온라인 포럼을 통해 시민들의 피드백을 요구, 구조화된 또는 구조화되지 않은(비중재적 토론그룹) 선택사항들을 통해 input 제공이 가능하다.
- ⑤ Virtual question periods: 정당이나 의회와 같은 정치적인 대표집단의 공식적인 질의기간 동안 전자메일이나 의회에 대한 실시간 동영상 등을 통해 방송을 보냄으로써 이들과 시민들을 연계시킬 수 있다.
- ⑥ 전자투표: 인터넷 투표와 여론조사 등의 방법으로 시민들에게 주요 현안들에 대한 의견을 물어보는 것으로 정책대안의 우선순위를 매기

---

95. 모종린, 『정치사회와 시민사회 관계의 변화: 시민참여 거버넌스 모색』 (과천: 정보통신정책연구원, 2004).

고 실시간으로 정책논쟁 과정에 대한 대중의 반응을 평가할 수 있다.

물론 앞에서 언급했듯이 이 같은 온라인 정책공동체의 운영과정에서는 특히 정책협의과정에서 중재자의 역할이 매우 중요하게 된다. 왜냐하면 실제로 자유로운 토론과 심의정책 논의 사이에는 중요한 간극이 존재하기 때문이다. 자유로운 토론참여의 경우 규칙이나 규제가 없으며 결론에 도달하고자 하지 않으며 요약이나 피드백이 없는 경우가 많다. 자유토론에서는 누구든 어떤 주제에 대해서든 이야기할 수 있지만 이야기에 귀를 기울일 것이라고 많은 기대를 하지 않으며, 정책결과에 영향을 미치리라고 기대하지도 않는 경향이 있다. 그러므로 정책심의에서 온라인 참여의 실질성을 기하기 위해서는 다음과 같은 신뢰할 만한 중재노력이 필요하다.

- ① 참여자를 위한 명확하고 투명한 규칙을 설정해야 한다. 예를 들면 메시지의 최대한 길이, 메시지의 최대한 게재횟수, 공격적 언어나 비방에 대한 태도 등이 그러하다.
- ② 데이터 프라이버시, 정치적 중립, 비강제성 등과 같은 동의에 기반한 규칙과 원칙 하에서 토론을 규제할 필요가 있다.
- ③ 논점을 지닌 참여자의 토론메시지에 대해 공정하게 귀를 기울이게 하고 공정하고 호의적인 기반에서 토론이 이루어지도록 조정해야 한다.
- ④ 토론참여자들이 낡은 논쟁을 지속적으로 제기하기보다는 결론에 도달하도록 돕는다.
- ⑤ 토론한 내용을 정리하여 핵심 논점과 주요 결론들이 균형있게 접근가능한 형태로 만들어져야 한다.
- ⑥ 참여자에게 피드백을 제공해줌으로써 정책결정자로부터 어떤 반응도 없기 때문에 정책과정에 그들이 기여한 바가 없다는 느낌을 갖지 않도록 해야 한다.

그런데 온라인 정책참여가 정책결정과정의 효과적인 수단으로 자리 잡기 위해서는 무엇보다 참여의 효과성과 효능감이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 의제설정, 정책분석, 정책형성, 정책집행, 정책평가 등 정책결정의 각 단계에서 발생하는 온라인 정책참여에 대한 구체적이고 면밀한 계획이 필

요하다.

여기서 중요한 점은 각 단계에서 이루어지는 온라인 정책참여의 범위와 목적을 분명히 해야 한다는 것이다. 정책협의의 목적이 새로운 정책이슈를 개발하기 위한 것인지, 미리 마련된 법안을 수정하기 위한 것인지, 혹은 집행된 정책을 평가하기 위한 것인지 분명히 명시해야 할 것이다. 또한 온라인 정책참여를 위해 어떤 집단들에게 어떤 정보를 제공할 것인지, 협의과정에서 제안된 의견을 어떤 방식으로 정책결정에 반영할 것인지 등에 대하여 사전에 결정하고 준비하여야 할 것이다. 현재 많은 사이트에서 여론조사와 정책토론 등의 방법으로 시민참여의 채널을 마련하고 있으나 제한된 네티즌만이 참여하고 있을 뿐이다. 따라서 온라인 정책참여가 성공하기 위해서는 온라인 협의에 대한 적극적인 홍보도 필요하다. 즉 온라인 협의의 홍보는 언론보도, 온라인 공고, 사이트 링크 등의 다양한 방법을 동원하여 협의내용, 참가자의 범위, 참여방법 등에 대해 상세하고 충분하게 공지되어야 한다.

온라인 정책참여의 효능감을 확보하기 위해 무엇보다 중요한 것은 의제 설정, 정책협의, 정책평가 등의 과정에서 투입된 온라인 여론에 대해 분명한 피드백을 보장하는 것이다. 일반시민들은 자신들의 참여가 정책결정에 별다른 영향을 미치지 못할 것이라 판단하는 경우가 많으며, 이러한 판단은 정치적 무관심을 낳는다. 대부분의 경우, 온라인 정치참여의 목적은 직접적이고 즉시적인 정책결정이 아니라, 정부나 국회 등 정책결정자들에게 의제와 관련된 다양한 정보와 시각을 전달하는 데 있다. 따라서 온라인 정책참여를 활성화하기 위해 정책결정자들은 정책협의를 종료된 직후 가능한 빠른 기간 안에 협의과정에 제시된 주요 의견의 내용이 무엇이었으며, 실제 정책내용에 어떤 영향을 미쳤는지 등에 대해 반드시 공지해야 한다. 이는 정부의 책임성과 반응성을 높이는 방법이기도 하다. 참여정부에 들어 장·차관 등 정무직과 산하 단체장 등 정부 고위직 후보자들을 온라인으로 추천받는 ‘삼고초려’ 제도가 운영되었는데 이 과정에서 네티즌들의 추천이 인사에 중요한 영향을 미쳤다고는 하나, 구체적으로 어떤 과정을 거쳐 어떤 부분이 얼마만큼 인사결과에 영향을 미쳤는지는 공지되지 않고 있다. 참여의 효능감의 진작을 위해서는 정기적으로 온라인 추천 현황과 그 결과에 대해 상세한 보고서가 작성되고 배포되어야 할 것이다.

또한 효과적인 온라인 정책참여를 위해서는 정책결정과정을 구분하고 단

계별로 참여 주체를 구분할 필요가 있다. 모든 네티즌들이 구분되지 않고 동일하게 정책결정의 전체 단계에 일률적으로 개입하는 것은 효율적이지도 못할뿐더러 실현가능성도 매우 낮을 것이다. 따라서 정책결정과정에서 누구의 의견이 더 집중적으로 비중을 갖고 투입되어야 할 것인가에 대해 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 정책분석과 정책형성의 과정에서는 일반 네티즌보다는 전문가들의 참여가 절대적으로 필요하다. 의제와 관련하여 정책적 제약점과 가능성에 대해 과학적이고 합리적인 분석을 할 수 있는 전문가들을 대상으로 하는 협의의 장을 따로 구성할 필요가 있다. 즉 의제와 관련된 정책포럼을 일반 네티즌 포럼, 전문가 포럼, 그리고 정책담당자(또는 정치인) 포럼으로 구분하여 운영함으로써 보다 체계적이고 효율적인 정책협의를 진행할 수 있을 것이다. 정책집행의 단계에서 가장 중요한 협의의 대상은 정책의 결과에 영향을 받는 이해당사자들일 것이다. 따라서 이해당사자들에게는 정책의 내용과 자신들에게 미치는 영향에 대해 정확히 파악하는 데 필요한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 또한 이들 이해당사자들과 집행의 방법, 집행과정에서 나타나는 문제점, 상황변화에 따른 정책목표의 수정 등에 관하여 지속적으로 협의할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.<sup>96</sup>

또한 온라인 정책참여의 성공여부는 정책참여의 가장 중요한 주체로서 시민들의 역량, 즉 ‘분별 있는 시민’의 존재 여부에 달려 있다. 정책결정과정에서 시민의 참여와 권한이 확대되는 것에 비례하여, 네티즌들은 사안에 대해 정확하고 합리적으로 판단할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 것이다. 물론 ‘분별 있는 시민’이 되기 위한 첫 번째 요건은 정확하고 다양한 정보를 습득하고 이해하는 데 있으며, 이를 위해서는 정책당국 및 이해관계자의 정보제공 확대와 정보의 체계적 전달이 이루어져야 할 것이다. 현재와 같은 정보범람의 상황 하에서는 정보의 체계적인 전달이 매우 중요하며, 이를 위해 정책정보를 체계적으로 분류·집적·설명하는 ‘정보매개자’(information mediator)가 필요하다.<sup>97</sup>

96-그런 점에서 온라인 정책참여과정을 참여자들의 역할과 권한에 따라 ‘고객적 참여’, ‘협력자적 참여’ 그리고 ‘결정자적 참여’ 등으로 구분한 윤성이의 논의는 주목할만하다고 하겠다. 이에 대해서는 윤성이, “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안,” pp. 187-211 참조.

97-김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색.”



사이버공론장에서의 토론은 아직 심의성이 낮고 이미지나 스타일이 보다 더 중시되며 감성적인 배출이 빈번하게 일어난다. 또한 인터넷을 통한 의견 교환과정에서는 집단의 양극화가 빈번하게 발생하여 중도적인 의견은 양극 단으로부터 끊임없는 도전과 시비에 의해 소멸되는 경우도 많다. 현재의 사이버 공간은 익명성의 보호막 아래 자신과 다른 의견을 일방적으로 비방하는 네티즌으로 가득하다. 이러한 일탈적 참여는 시민 간의 상호불신과 정치혐오증을 증폭시키며, 나아가 온라인 시민참여에 대한 정책당국의 반응성을 약화시키는 ‘정책협의의 피로’(e-consultation fatigue) 현상을 낳을 뿐이다. 또한 서로 비슷한 입장과 생각을 가진 네티즌들이 끼리끼리 모이는 사이버공간은 온라인 시민참여의 활성화에 결코 도움이 되지 않는다. 상이한 생각을 가진 사람들이 모여 자신들의 주장을 펼치는 동시에 타인의 의견을 청취하면서 서로 간에 합의점을 찾아가는 데 정책토론의 진정한 의미가 있다. 사이버공간이 일부 집단들의 자기강화를 위한 수단으로 활용된다면, 이는 사회적 파편화 현상을 부추길 뿐이다.<sup>98</sup>

이처럼 온라인 정책토론 과정에서 사회 내에 이미 존재하는 정보격차로 인해 소외되는 계층과 집단 간에는 ‘2차 격차’ 이른바 ‘활용 격차’가 발생할 개연성이 높으며, 이는 접근격차가 줄어들면 들수록 더욱 가시화될 것으로 보인다.<sup>99</sup> 그러므로 온라인 정책참여가 성공하기 위해서는 투명한 정보공개와 더불어 합리적 의사소통 능력을 갖춘 ‘분별 있는 시민’들이 형성되어야 한다. 그만큼 사이버공론장에서 이루어지는 정책논쟁을 합리적이고 생산적으로 엮어낼 시민들의 소통역량 강화가 절실하며 이는 정보화시대에 걸맞는 시민교육을 통해 보완되어야 한다는 것이다.

이를 위해서는 기존의 정보화 교육과는 별도로 온라인 시민소통 역량강화를 위한 교육 프로그램의 개발, 시민교육 및 체험기회 제공 등이 필요하다. 정보화 교육에 있어 단순히 인터넷 접속에 대한 컴퓨터 리터러시를 뛰어넘어 온라인 시민참여와 정책적 소통 역량을 강화하기 위한 디지털 리터러시를 기르기 위한 2차 정보화교육과 민주적 토론교육의 확대가 요구된다. 즉 사이버 정책토론의 심의성을 높이기 위해서 시민성을 고양하는 민주적

98-김용철·윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』, p. 311.

99-김종길·김문조, 『디지털 한국사회의 이해』 (서울: 집문당, 2006).

시민교육 또는 정치교육의 내용을 적극 포함시키는 정보화교육 프로그램의 질 업그레이드가 필요하다는 것이다.

또한 온라인 정책포럼 등 온라인 상의 다양한 정책공동체를 운영하는 조정자를 육성하고 이들에 대한 교육프로그램을 개발, 보급할 필요도 있다. 시민참여의 확대가 대중의 정치적 소외감을 완화하고 궁극적으로는 체제에 대한 시민들의 신뢰를 제고시켜 줄 수 있다고 보지만, 다양한 시민들의 다양한 요구가 조정 역량을 갖춘 포럼 운영자에 의해 적절히 조율되거나 제도적인 절차를 통해 이들이 기대하는 방향으로 반영되지 않을 경우 오히려 정부에 대한 불신이 증가될 수 있다. 아직도 대부분의 온라인 정책포럼 또는 정책토론폰방의 관리자는 전산직의 게시판 관리자가 겸하는 경우가 많은데, 이런 경우 갈등의 세밀한 조정이나 의견 수렴과정에서 조정자로서의 역할을 제대로 기대하기 어렵다. 공공정책이 첨예한 이익갈등을 내포하고 있기 때문에 온라인 정책 조정자의 역할은 더욱 중요해질 것이므로 이들에 대한 육성 및 역량강화 프로그램 개발 및 보급이 시급하다.

지금까지 다양한 온라인 시민참여의 활성화를 기반으로 새로운 형태의 e-거버넌스로 진화를 거듭하고 있는 온라인 정책참여의 제도현황 및 정책적 과제에 대해 살펴보았다. 앞에서 논의한 바와 같이 점차 전자정부의 성공적인 추진에 힘입어 온라인 시민참여 채널과 제도가 다양하게 형성되고는 있으나 실제로 시민들의 온라인 정책참여 수준은 여전히 미흡하였다. 아직까지도 정부주도 정책 거버넌스의 틀에서 벗어나지 못한 상태에서 시민과 유권자가 정책생산자로 참여하는 단계로까지는 성숙하지 못했다고 할 수 있다. 그러나 온라인 정책참여 거버넌스의 진정한 방향성은 과거 전자정부에서의 일방향적 교류형태에서 벗어나 의견반응, 정책토론, 정책관여를 포괄하는 쌍방향적인 교류가 이루어지는 단계에서 시민들의 적극적 참여가 활발해지고 정부 및 관료는 중재자로서의 역할을 충실하게 수행하는 단계로 이행하는 것이어야 할 것이다. 이러한 새로운 정책참여 거버넌스는 정부와 일반시민 모두가 공동의 생산자로서 정보흐름의 투명성이 확보되어야 할 뿐만 아니라 사회적 공론장을 마련하기 위한 기본적인 조건이자 토양이 되어야 할 것이다.

## V. 심의민주주의 정책참여의 활성화

### 1. 심의민주주의 정책참여의 확장

2007년 10월 2~4일 평양에서 ‘2007 남북정상회담’이 개최되고 ‘남북정상 선언’이 채택되었다. 이 선언은 곧이어 국회 비준동의 여부를 둘러싸고 논란을 유발했으며, 정치권은 처음에는 여야가 서로 이유를 달리하면서도 국회 비준동의를 받아야 한다고 주장하였다. 「남북관계발전법」은 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서에 대해서는 국회가 체결, 비준에 관한 동의권을 행사하도록 규정하고 있기 때문이다.

하지만 얼마 지나지 않아 국회의 동의에 대한 여야의 입장은 갈리게 되었는데, 이는 남북정상회담이 개최되기 전 개최 문제의 정당성을 둘러싼 여야 간의 공방을 감안한다면, 남북정상선언에 대한 여론조사 결과<sup>100</sup>가 영향을 미쳤기 때문인 것으로 추론할 수 있다. 하지만 여론조사 결과가 어떠한 대통령 선거라는 정치일정을 고려하면, 일반시민의 대의기구인 국회가 시민의 대의를 그대로 반영하여 남북정상선언을 평가할 것이라고 기대하기는 어렵다는 것이 일반적인 관측였다.

여기에서 근원적인 문제의 제기가 가능한데, 이는 일반시민의 동의 여부를 항상 대의기구인 국회의 기능을 통해서만 확인할 수밖에 없는 것인가하는 점이 대표적이다. 대통령 탄핵, 이라크 파병, 행정수도 이전 등과 같이 국회의원 다수의 정책결정에 국민 다수의 여론이 심각하게 저항하는 사태들은 대의민주주의의 위기 상황을 단적으로 나타내고 있기 때문이다. 나아가 남북정상회담 개최라는 정책결정 이전에 정책의 정당성의 근원에 대한 합리적 무지를 극복하기 위한 방법은 없는가 고민하지 않을 수 없다.

시민은 정책의 소비자이면서 동시에 생산자이기 때문에 정책과정에서의 시민참여 확대는 바람직하고 현대 정치체제에서 사회적 가치의 변화를 반영한다. 시민참여를 바탕으로 하는 참여민주주의는 현대 대의민주주의의 취

---

<sup>100</sup>-10월 5일 KBS-미디어리서치 조사에 의하면, 남북정상회담 성과에 대해서도 75.9%의 국민들은 ‘성과가 있었다’(매우 성과가 있었다 13.8%, 어느 정도 성과가 있었다 62.1%)고 응답했고, 성과가 없었다는 20.3%에 그쳤다. SBS의 여론조사(긴급) 결과 국민 중 10명 중 7명꼴(67.3%)로 ‘회담이 성공적이었다’고 응답한 반면, ‘성공적이지 않다’는 응답은 27.5%에 불과했다.

약점이 되는 대의기구의 대표성, 호응성, 책무성의 문제를 제기하며 해결방안으로 시민의 직접 참여에 의한 정책결정을 중시하는 민주주의 이론들에서 공통적으로 발견된다. 참여민주주의는 시민의 직접적인 통제를 중시하며, ‘시민의 주권’을 주창하는 포퓰리즘(populism)과도 관련되며, 또 시민의 직접 참여에 의한 입법과 정책결정의 정통성을 중시하는 직접민주주의를 포용하는 개념이기도 하다.<sup>101</sup>

그러나 우발적이고 일시적인 참여에 의해 의존할 수 있는 참여민주주의는 자유민주주의와 ‘산출민주주의’ 등의 대의민주주의의 시각으로부터 많은 비판을 받고 있다. 특히 자유민주주의자들은 참여의 과잉에 따른 체제의 불안정을 우려하며, 참여가 불평등을 조장한다고 비판한다. 물론 이에 대해 참여민주주의는 시민참여가 오히려 체제의 안정과 정통성을 보장하고 민주주의의 건강을 유지해 준다고 반박하며, 시민참여가 소외층의 자치역량을 강화하여 거시적인 사회계층 간의 참여의 불평등을 해소한다고 주장한다.

또한 참여민주주의 하에서 정치체제 차원의 갈등 그리고 참여와 합리적 정책결정 사이의 갈등이 증대하고 있다는 현실적인 문제도 논란의 대상이 되고 있다. 전자는 전문적 지식이 없어 정책결정에서 합리적 판단을 하기 어려운 시민들의 참여를 관료들이 무조건적으로 추종할 수도 없고 그렇다고 무시할 수도 없어 사회불안이 초래될 수 있는 딜레마와 관련한다. 시민참여에 의한 정치체제에 대한 요구 증대는 정책결정을 더욱 어렵게 하며, 정책결정자가 호응할 수 있는 선택의 폭도 제한하게 된다. 후자는 정책 거버넌스의 확대로 정책결정과정에 정부 이외의 여러 행위자가 참여함으로써 정책결정에 필요한 합의도출에 어려움이 초래된다는 문제와 관련한다. 정책의 효율성을 확보하기 위해서는 적은 참여로 전문가와 이익집단들에게 역할을 위임하는 것이 필요하다는 주장이 제기되기도 하지만, 이들의 개인주의적 사익추구는 공동선을 해치는 또 다른 심각한 문제를 초래한다는 비판이 맞선다.<sup>102</sup>

101\_ 참여민주주의를 좌파 또는 진보주의자들의 독점물류만 간주하기 어렵다. 포퓰리스트 중에서도 우파와 중도파는 미국의 경우에 정부 역할의 제한과 정부와 이익집단의 부패고리 단절 등 정치적 목적을 갖고 직접민주주의 제도를 가장 많이 이용하는 집단이다. 심의민주주의 경우에도 우파와 중도파 학자들의 이론과 정책 사례들이 적지 않다. 주성수, “대의민주주의를 넘어서,” p. 41.

102\_ 위의 글, pp. 39-40.

따라서 최근 참여민주주의의 ‘민주주의 과잉’을 보완하는 제도적 기초로서 참여민주주의의 연장된 형태로서 심의민주주의(deliberative democracy)<sup>103</sup>에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 심의민주주의는 시민들이 입법과 정책에 관한 충분한 정보를 가지고 시간 여유를 갖추어 토의에 의해 신중하게 정책결정에 참여하는 형태로서 고려된다. 심의민주주의는 정책대안들에 대한 심사숙고를 고양시켜 효율적이고 공정한 정책결정을 할 수 있는 기회를 확대시킴으로써 정치체제의 정통성을 제고시킬 뿐만 아니라, 공공정책 결정에 대한 논거의 질을 향상시키는 동시에 평등주의 원칙을 유지하는 이중의 효과를 창출한다.

‘심의’(deliberation)란 관례적으로 “판사, 의원, 의회 및 다른 의사결정 주체들이 특정 기간의 이성적인 토의를 거치는 과정”을 지칭해 왔다. 그러나 최근에 와서는 일반시민들도 의사결정에 참여해서 서로 그리고 엘리트와 더불어 토의하며 의사결정을 하는 과정으로 변화하고 있다. 일반시민의 참여 중요성이 크게 증가한 것이다. 또 ‘심의’란 “경쟁적인 주장들을 진지하게 저울질해 보는 토의의 과정”이라 정의되기도 한다. 일반시민들의 능동적인 참여와 심의를 중시하는 심의민주주의의 획기적인 진전은 기술, 문화 및 정치 측면에서 그 배경을 찾아볼 수 있다. 인터넷, 이메일 등의 의사소통 수단의 급진전은 많은 정보를 갖고 누구나 시간과 공간의 제약을 받지 않고 문제를 제기하고 의제를 제시하며 진지한 토의를 할 수 있도록 해준다.<sup>104</sup>

103. 심의민주주의에 대해서는 다음과 같은 글을 참조. 정규호, “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름); 주성수, “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 모색,” 『한국정치학회보』, 39집 3호 (2005 가을); 주성수, “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도,” 『경제와 사회』, 통권 제63호 (2004); 설한, “민주주의, 토의, 정당성,” 『한국정치학회보』, 제39권 1호 (2005 봄); 임혁백, “밀레니엄 시대의 민주주의 대안: 심의민주주의,” 『사상』, 12월호 (1999); 임혁백, “심의(토론)민주주의의 대안,” 백경남·송하중 외, 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신』 (서울: 나남출판, 2000); 최장집, “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반,” 『아세아연구』, 통권 117호 (2004); 강문구, 『한국민주주의의 비판적 탐색』 (서울: 당대, 2003). 김종길, “사이버공론장의 분화와 숙의민주주의의 조건,” 『한국사회학』, 제39집 2호 (2005); 윤경준·안형기, “심의민주주의적 의사결정의 효과성 - 지방의제21 작성을 중심으로,” 『한국행정학보』, 제38권 제2호 (2004); 장동진·송경호, “심의민주주의의 주체에 대하여: ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 중심으로,” 『社會科學論集』, 제37집 2호 (2006 가을); 주성수, “직접, 대의, 심의 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』, 제5권 1호 (2007).

104. 주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 58 참조.

심의민주주의가 성공하기 위해서는 광범위한 참여, 정보를 갖춘 참여, 심사숙고하는 참여 등이 이루어져야 한다. 그리고 심의적 정책과정을 통해 도출된 결론들이 일반시민들뿐 아니라 정책결정의 이해관계자들에게 폭넓게 수용될 수 있기 위해서는 일반시민들 및 언론과 쉽게 소통하고 관료들을 납득시킬 수 있는 높은 수준의 형식적 타당성을 구비한 방안들이 개발되어야 한다.<sup>105</sup> 단순한 이익의 투입이나 이익의 절충을 위한 협상에 머무르는 수준이 아니라 심의를 통해서 시민들의 선호가 바뀌고, 이를 통해 공익이 보다 확보될 수 있어야 한다.<sup>106</sup>

또한 정책문제에 대한 심의과정은 복잡하며 오랜 시간이 걸리기도 하기 때문에 이를 수용할 수 있을 만큼 사회적 여건이 성숙되어야 한다. 스칸디나비아 국가들의 경우 높은 수준의 참여와 더불어 효율적으로 국정을 운영하고 있는데, 이는 지연(delay)과 분명한 비능률을 기꺼이 수용하는 문화를 가지고 있기 때문이다. 앞으로 많은 논의와 검토를 통해 정책과정에 대한 시민참여가 보다 실효성을 가질 수 있도록 방안을 모색하고, 이를 통해 시민의 투입을 정책과정으로 통합하여 정책의 질을 향상시키고 정책의 투명성과 책무성을 증진하여 정부에 대한 시민의 신뢰를 제고하는 데 기여하도록 해야 한다.<sup>107</sup>

현재 통일부의 시민참여 방식은 대체로 기술관료제적 모델의 특징을 보여주고 있다. 기술관료제적 모델은 정책에 대한 의견 투입이 일방적·개별적으로 이루어지며 상호작용적 의사소통이 거의 없는 것을 주요 특징으로 한다. 법·제도와 관련해서는 입법예고안에 대한 서면 형식의 의견 투입 방식이 있고, 외부의 정책참여는 주로 전문가들이 자문을 위하여 위원회에 참여하는 방식이 사용된다. 일반시민과 이해관계자들의 정책참여는 공청회에서 가능하지만 여기서도 의사소통과 상호작용이 제대로 이루어지고 있다고 보기는 어렵다.

따라서 앞으로 대북정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 제대로 된 시민

105-E. C. Weeks, "The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-scale Trials," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4 (2000), pp. 360-362.

106-주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 59.

107-위의 책.

참여방법을 강구해야 한다. 정부가 대북정책과정에서 시민에 대해 ‘정보제공’을 확대하고 형식적인 ‘시민협의’ 제도를 확대하는 것에 그칠 것이 아니라, 시민들이 정책과정에 보다 적극적으로 관여하고 토의할 수 있도록 심의민주주의의 ‘적극참여’의 기회를 제공할 필요가 있다. 이를 위해서는 일반시민들이 대북정책이슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여 대북정책과정에 참여하도록 하는 방법을 모색하여야 한다. 단순하게 의견을 개진할 기회만 주거나 각종 위원회에 대표로 참여할 권리만을 주어서는 안 된다. 일반시민이 정책의제와 결과가 미리 결정되기 전에 대북정책과 프로그램의 설계에 참여할 수 있는 여건이 이루어져야 한다.

요컨대 심의민주주의 참여방법은 모든 국민에게 참여할 수 있는 실질적 기회를 제공하고, 정책문제의 특성에 대한 광범한 정보를 제공하며, 일반시민이 대표자로서 문제해결 상황에 관여하도록 하며, 엄격한 방법론을 적용하는 기법이다. 이러한 참여과정의 결과가 시민과 이익집단 및 정책결정자에 의해 받아들여진다면 그 결과는 분명 신뢰할 만한 것이다. 심의민주주의가 제대로 구현된다면, 시민문화가 활성화되어 공적 논의를 바탕으로 대북정책 현안문제 해결에 필요한 정치적 의지를 증대시킬 것이다.

## 2. 심의민주주의 참여제도의 유형과 사례

심의민주주의 제도들은 대통령 탄핵 등과 같이 여야가 정치적으로 극한 대결을 하는 사안에 대한 해결방식으로 채택되기는 어렵지만, 정부부처와 시민 모두가 장기간 신중한 심사숙고를 해야 하는 사안들에는 적용 가능한 제도들로 볼 수 있다.

따라서 대북정책과 관련해서 대북지원 문제, 국가보안법 폐지 문제, 북한 인권 문제, 국군포로 및 납북자 문제 등과 같이 시민과 함께 중장기적으로 신중한 심사숙고를 통해 해결방안을 모색해 볼 만한 사안에 심의민주주의 제도를 적용해 볼 수 있다.

시민참여는 참여하는 목적과 구성원에 따라 ‘일반적인(extensive) 시민참여’와 ‘적극적인(intensive) 시민참여’로 나눌 수 있다(<표 V-1> 참조).

<표 V-1> 참여 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형

| 시민참여의 유형   | 목적   | 예시  |   |
|--|--|---|---|
| (1) 일반적 시민참여<br>- 최광의의 참여적 의사결정 중 협의의 참여적 의사결정을 제외한 참여의 유형<br>- 갈등영향 분석 후 참여적 의사결정 방법이 이용될 사안으로 판단된 사안에는 단독으로 적용 될 수 없음. | (1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여<br>- 정보제공·교육을 목적<br>- 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음.                        | 전단, 팸플릿, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료배포<br>뉴스자료 배포<br>대중매체에의 광고<br>인터넷 웹사이트 운영<br>공공장소예의 자료전시 |   |
|  | (2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여<br>- 정보제공 및 의견수렴(심의없는)을 목적<br>- 일반시민의 의견반영의 기회는 적음.                  | Open House 운영<br>공청회<br>여론조사  |   |
| (2) 적극적인 시민참여<br>- 협의의 참여적 의사결정 유형<br>- 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침<br>- 보장된 숙의과정을 포함.  | (1) 여론확인을 목적으로 하는 참여<br>- 시민적 여론에 대한 숙의<br>- 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨.                               | 포커스 그룹<br>공론조사  |   |
|  | (2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여<br>- 정책의 형성을 목표로 숙의<br>- 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨<br>- 반드시 합의를 목적으로 하지 않음. | ① 이해관계자 참여<br>- 정책에 영향을 받는 이해관계인이 참여<br>- 협력적으로 문제 해결                               | 시나리오워크숍<br>규제협상<br>협력적 문제해결(CPS)<br>시민자문위원회 |
|  |  | ② 이해관계를 제한 일반시민의 참여<br>- 모든 시민에 영향을 미치는 사안<br>- 사회적 목표로서의 공공선의 추구                   | 시민배심제<br>합의회의                               |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” (지속가능발전위원회), p. 177.

일반적인 시민참여는 정책이나 사업을 설명하기 위해 필요한 정보를 제공하거나 정책을 형성함에 있어 일반시민의 의견을 수렴할 필요가 있을 시에 이용될 수 있는 방법이다. 이에 비해 적극적인 시민참여는 시민참여에 의한 집중적인 심의과정을 거쳐 형성된 논의들을 정책과정에 실질적으로 반영하고자 한다. 일반적인 시민참여 방법들이 일방적인 의사소통구조를 가지고 있는 데 비해 적극적인 시민참여 방법들은 참여자 간의 대면적인



의사소통구조를 보장하고 있다.<sup>108</sup>

적극적인 시민참여 방법들은 앞서 3장에서 살펴본 OECD가 구분하는 ‘적극참여’ 기준에 해당하는 심의민주주의 참여방법이라고 볼 수 있다. 이는 공무원, 전문가, 정당·기업 등 이해관계자, 일반시민들이 토론과 논쟁 과정을 포함하는 상호학습을 통해 정책의 질을 향상시키고 민주적 정당성을 확보하는 것을 목적으로 한다.

통일부는 3장에서 살펴본 바와 같이 일반적인 시민참여와 적극적인 시민참여 중에서 주로 ‘일반적인 시민참여’에 해당하는 참여제도들을 도입하고 있다. 특히 참여정부 들어 이 같은 참여 유형의 도입은 급속히 증대되어 왔다.

<표 V-2> 학술 및 정보제공을 목적으로 하는 참여방법

| 참여방법                              | 특 징  | 통일부 사례                             |
|-----------------------------------|--|------------------------------------|
| 전단, 팸플릿, 홍보책자, 비디오테이프, CD 등의 자료배포 | - 많은 수의 시민 대상<br>- 가능한 짧고 간단하게 작성<br>- 단정적 문구, 형식 지양 | - 브로슈어, 인쇄광고, 책자, 영상자료 등 다양한 형태 이용 |
| 뉴스레터 배포                           | - 대중매체의 파급력 이용<br>- 논란이 있는 사안의 경우 대담, 토론형식의 기사 유용    | - 정책고객서비스(PCRM) 시스템 운영             |
| 대중매체 광고                           | - 논점이 간단한 경우 효과적<br>- 많은 비용 요구                       | - 언론매체 활용                          |
| 인터넷 웹사이트 운영                       | - 시간, 장소에 제한 없이 이용 가능<br>- 접근능력 없는 일반 시민 배제될 위험      | - 대표 홈페이지 및 부서 블로그 운영              |
| 공공장소 자료전시                         | - 시민들의 왕래가 잦은 장소에 설치<br>- 높은 교육효과<br>- 지역적 사안에 적합    | - 북한자료센터, 통일교육원 등                  |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” p. 179 참조하여 작성.

우선 학술 및 정보제공을 목적으로 하는 참여방법은 일반시민들이 대북정책 및 사업의 내용에 대해 전반적으로 인식할 수 있도록 관련 정보를 제공

<sup>108</sup> 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” pp. 178, 180.

하고 그 이해를 돕도록 교육하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 통일부가 일방적으로 시민들에게 정보를 제공하는 것이므로 쌍방향적인 의사소통은 거의 이루어지지 않는다. 그 결과, 일반시민이 대북정책이나 사업에 영향을 미칠 수 있는 기회는 거의 제한되어 있다고 볼 수 있다.

두 번째, 정보제공 및 의견수렴(feedback)을 목적으로 하는 참여는 일반 시민들에게 대북정책이나 사업에 관한 정보를 제공하고 그 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하는 방법이다. 통일부와 일반시민 간에 의사소통이 일어나기는 하지만 그것이 일방향적인 구조에 머물러 있어 관련 문제에 대한 심사숙고나 협의가 제대로 이루어지지 못하는 것이 일반적이다. 대개의 경우, 대북정책이나 사업의 기본적인 계획이 결정되어 있고, 그 결정과정에서 일반시민들의 의견을 수집하고자 하는 목적으로 사용되며, 수집된 의견조차 구체적인 정책이나 사업에 직접 반영될 여지는 크지 않다.

<표 V-3> 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여방법

| 참여방법 | 특 징  | 통일부 사례                       |
|------|--|------------------------------|
| 공청회  | - 공개포럼<br>- 숙의과정 없는 의견수렴   | - 일반공청회, 전자공청회 운영            |
| 여론조사 | - 전화, 우편, 웹사이트 등 다양한 매체 활용<br>- 많은 수의 시민을 대상으로 할 수 있음<br>- 비교적 단순, 피상적 의견 수렴 | - 사안이 발생할 때마다 온오프 라인 여론조사 실시 |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” p. 180 참조하여 작성.

우리가 대북정책 분야에서 심의민주주의 참여제도의 도입을 고려하는 것은 참여의 질적 제고를 통해 대북정책 거버넌스의 책무성과 민주성을 확대하고자 하는 이유 때문이다. 보통 국민투표 등의 ‘직접민주주의’ 제도는 많은 사람에게 심사숙고할 여유를 주지 않고 짧은 시간 내에 투표하도록 강제하거나, 또 선동정치에 휩쓸리게 하는 문제들을 안고 있다.<sup>109</sup> 이보다는 국민의 대표를 균등하게 선출해 이들이 여유가 있는 심사숙고를 통해 의사결

<sup>109</sup> 주성수, “직접민주주의는 대안인가,” 주성수·정상호 편저, 『민주주의 대 민주주의』 (서울: 아르케, 2006).

정을 하도록 하는 심의민주주의의 제도가 더 바람직하다고 볼 수 있다.<sup>110</sup>

하지만 심의민주주의의 참여제도를 대북정책 분야에 도입하기 위해서는 매우 신중한 태도를 보여야 한다. 심의민주주의의 제도는 매우 다양하며, 정형화된 틀이 요구되는 것도 아니기 때문이다. 심의민주주의의 참여제도는 사용하는 목적에 따라 여론의 확인, 정책이나 사업의 결정, 구체적인 방법의 선택 등과 같은 상이한 논의를 위해 이용될 수 있는 것으로서 실제로 동일한 유형의 방법이 상이한 목적으로 사용된 예도 흔히 발견된다. 따라서 대북정책에 있어 심의민주주의의 제도를 도입하기 위해서는 세부 정책이나 사업의 특성에 따라 보다 효과적인 심의민주주의의 제도를 선택하는 것이 매우 중요하다.

또한 심의민주주의의 제도는 정부제도들에 국한되어서는 안 되며, 사회 전반에 확대되어 일상화됨으로써 실질적인 민주적 제도로 정착되어야 한다. 심의민주주의가 제대로 정착되기 위해서는 시민들이 사적 영역에서 토론과 심의의 미덕이 확대되어야 하며, 직장과 일상생활에서 심의와 토론을 하는 생활화를 통해 공적 판단에서 바람직한 심의가 이루어져야 한다. 심의민주주의의 성공은 특히 정부와 시민 사이를 중개하는 중간 제도들의 협력에 크게 의존한다.<sup>111</sup>

여기에서는 대북정책 참여거버넌스의 활성화를 위해 몇 가지 활용 가능한 심의민주주의적인 참여방법들을 소개하면 다음과 같다.

## □ 공론조사

참여민주주의의 가장 확증적인 형태는 ‘여론조사’이다. 한국에서는 정당의 대통령 후보를 결정하는 데에서 조차 ‘여론조사’라는 시민참여방법을 사용하고 있다. 2002년 대통령 선거에 앞서 노무현 후보와 정몽준 후보를 단일화하는 데 처음으로 도입되었던 여론조사 방법을 2007년에는 여야 모두가 자당의 대통령 후보를 선출하는 데 경선제 방식으로 활용하고 있다. 이 같이 ‘여론’에 의한 의사결정은 공공정책 분야뿐만 아니라 사회 전반에서 중요한 ‘시대적 동향’이라고 할 수 있다. 통일부 또한 대북정책에 대한 이슈가 발생할 때마다 일반시민들의 ‘권유적’ 참여를 모색하는 정책참여 도구로써 여론

<sup>110</sup>- J. S. Fishkin, 김원용 역, 『민주주의와 공론조사』 (서울: 이화여대 출판부, 2003).

<sup>111</sup>- 주성수, 『시민참여와 민주주의』, pp. 99-100.

조사를 활용해 오고 있다.

하지만 여론조사는 여러 가지 단점을 지니고 있다. 일반 여론조사는 충분한 토의를 통해 얻어진 균형된 의견을 수렴하는 것이 아니라, 단순히 1회에 걸쳐 일반시민의 의사를 확인하는 데 그치는 기법이다. 일반 여론조사는 특정 이슈에 대해 시간이 지남에 따라 또는 설문 문항에 따라 조사결과에서 적지 않은 차이를 보여준다. 이는 응답자들이 자신의 답변이 어떤 영향을 미칠 것이라는 심사숙고 없이 답변을 하는 성향에 기인한다.

이에 반해 공론조사(deliberative polling)는 ‘심사숙고된 여론’ 조사라고 볼 수 있다.<sup>112</sup> 공론조사는 일반 여론조사보다 일반시민의 일상적인 참여와 토의에 바탕을 둔 ‘심사숙고된’ 여론을 강조한다. 공론조사는 먼저 개인의 자유로운 의견을 수집하고, 그 다음에 대표들이 한 자리에 모여 장시간 서로 토의하면서 시각을 달리하는 찬반 양측을 대표하는 전문가들의 의견도 듣고 질의응답으로 토의한 결과, 다시 이들의 의견을 수집한 결과를 비교해 보는 기법이다. 일반적으로 가장 먼저 여론조사를 했을 때와 공론조사를 마쳤을 때의 결과는 적지 않은 차이를 나타내는 것으로 알려지고 있다.

공론조사 기법을 구체적으로 소개하면 다음과 같다. 가장 먼저 일반 여론조사 방식으로 샘플링에 의해 주어진 사안에 대한 질문을 하고, 이에 관한 결과를 수집한다. 그런 다음 여론조사 주최 측에서 샘플링에 참여한 대표들을 선발해서 여론조사 주최 측에서 교통비, 수고비 등 일체의 비용을 부담하고 며칠간의 토의 모임에 초청한다. 그리고 나서 선발된 참여자들을 대상으로 서로 찬반토론 등의 공개적 심의를 거친 다음, 다시 설문조사를 해서 최종 심의된 의견을 수렴한다. 요컨대 일정기준에 따라 선정된 표본집단에 대해 1차 설문조사를 실시한 뒤, 해당 이슈에 대한 충분한 정보습득과 토론의 과정을 거치도록 한 다음, 2차 설문조사를 실시해 표본집단의 의견변화

---

<sup>112</sup> 이처럼 국가정책 결정 과정에서 공론조사에 관한 관심과 역할이 증대되고 있지만, 공론조사에 관한 국내의 연구는 빈약하다. 대표적인 것들은 다음과 같은 것들이다. J. S. Fishkin, 김원용 역, 『민주주의와 공론조사』; 김선희, “공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기.” 『국토』, Vol. 295 (2006); 김원용·정효명, “로컬 거버넌스 능력강화 수단으로서의 공론조사,” 『서울도시연구』 제4권 제3호 (2003); 오현철, “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 41집 2호 (2007); 오현철, “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의의 관점에서,” 『社會科學研究』, 제15집, 2호 (2007).

과정을 추적하는 것이다. 이러한 절차를 걸쳐 시행된 공론조사 결과는 참여한 시민 대표들이 찬반양론으로 갈라져 서로의 입장을 경청하고 충분한 토의를 통해 얻어진 균형된 의견이라고 볼 수 있다.

<표 V-4> 공론조사의 방법과 특징

|       |   |   |
|-------|---|---|
| 의의/특징 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통상적인 여론조사 방법이 시민들의 피상적인 의견을 조사하는 데 그치는 단점을 보완하기 위하여 심의과정을 결합</li> <li>- 충분한 정보제공과 심도 깊은 토론을 통해 개인의 의견과 선호를 변화시킬 수 있고 이러한 변화는 결과적으로 질 높은 합리적 의견을 도출할 수 있으며, 이를 공공의사결정에 반영하는 것을 목적</li> <li>- 중앙정부, 지방정부, 언론사, 교육기관 등의 공공기관이 주최</li> </ul> |   |
| 절차    | 기준조사  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여론조사기관을 통해 무작위선발</li> <li>- 2,000~3,000명에 대한 의견조사</li> </ul>             |
|       | 토론참가자 선정  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준조사대상자중 200~300명 정도 선정</li> <li>- 성별, 연령, 거주지역 등 고려</li> </ul>          |
|       | 토론회 준비  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주제에 대한 찬반 견해를 가진 전문가 선정(토론자들에게 제공될 자료 준비)</li> </ul>                     |
|       | 토론회 개최  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소그룹활동(15~20명) 및 전체 활동을 통해 질문내용 선정</li> <li>- 전체토론회(전문가 패널 포함)</li> </ul> |
|       | 의견조사 및 발표   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준조사와 동일한 질문에 대한 의견조사</li> <li>- 분석 및 결과 발표</li> </ul>                   |
| 평가    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표성 확보 용이</li> <li>- 숙의를 통한 질적 의견조사</li> <li>- 많은 시간과 비용</li> <li>- 많은 수 참여로 숙의과정의 어려움</li> </ul>  |   |
| 적용    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국적·지역저거 사안에 모두 적용 가능</li> <li>- 가치의 문제, 이해관계의 문제 모두 가능</li> <li>- 여러 가지 대안이 선택 가능한 복잡한 공공정책의 문제로서 일반 시민들이 그에 관한 지식, 정보, 이해가 부족한 경우 가장 적합</li> </ul>   |   |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” p. 183.

공론조사는 ‘심의’에 기초하기 때문에 대북정책 분야에서 활용하면, 남남갈등을 해소하는 데 도움을 줄 수 있다. 즉 대북정책 분야의 ‘합리적 무지’(rational ignorance)를 극복하고 국민 다수의 ‘일반의지’를 확인하는 데 활용 가능하다. ‘합리적 무지’란 일반사람들이 갖고 있는 성향으로서 자신의 입장이나 견해를 바꾸지 않으려는 사람은 관련된 어떤 정보도 애써 취득하

지 않으려는 자기중심적 성향을 가지고 있다. 특히 이념적으로 편향된 성향을 가진 사람들은 반대의 입장을 경청하려 하지 않고, 자신이 반대하는 입장과 관련된 정보를 무시하거나 경시하는 경향이 있다. 공론조사 기법은 공익과 사회문제 해결을 위해서는 이런 성향을 가진 사람들로 하여금 조사에 참여하여 충분한 ‘정보’를 가지고 진지한 ‘심의’를 할 수 있도록 기회를 제공해 주는 것을 중요하게 여긴다.<sup>113</sup>

한국에서도 여러 차례에 걸쳐 공론조사가 실시되었다. 재정경제부는 부동산종합대책을 만드는 과정에서 공론조사를 실시해, 그 결과를 정책결정 과정에 적극 반영했다.<sup>114</sup> 그리고 정부는 2003년에 서울 외곽순환도로 북한산 관통 터널과 관련해 시민단체에 공론조사를 제안한 바 있다. 한국개발연구원은 2006년에 한국 사회의 사회적 신뢰를 높이기 위한 방안으로 사법혁신과 세제 개혁 및 시민배심제와 함께 공론조사 도입을 요청했다. 2007년 3월에 청와대는 개헌 발의 후 공론조사 실시를 검토한 바 있고, 2007년 4월 제주도 의회 특별위원회는 해군기지 유치 여부 결정을 공론조사 실시를 제안하기도 했다.

#### □ 시민배심원 제도

시민배심원 제도(citizen's jury)는 이해관계자가 아닌 선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일 간의 심의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 시민참여 방법이다.

시민배심원 제도는 사회적으로 이슈가 되는 공공 문제에 대한 여론형성 및 사회적 학습을 활용하는 기법이다. 이는 국가정책결정으로 발생할 수 있는 사회적인 갈등을 미연에 방지하기 위해 국가정책 방향에 대한 논의과정에 참여적 의사결정방식을 도입하는 데 의의를 가진다. 이는 대북정책 참여거버넌스의 활성화를 위해서도 응용이 가능한데, 예컨대 북핵 문제 해결과정에서 대북지원 확대 문제, 남북경협 증대와 국민부담 증가 문제, 남북 관계 발전과 남북자와 국군포로 해결 및 북한인권 제기 문제 등 다양한 차원

<sup>113</sup> 주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 117.

<sup>114</sup> 재정경제부, 『8·31 부동산 정책 공론조사』 (과천: 재정경제부, 2005) 참조.

에서 정책방향을 결정하는 데 유용하게 원용될 수 있을 것으로 판단된다.

시민배심원 제도는 원래 1970년대 중반 경 미국의 비영리기구인 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 사회적 합의형성을 위해 고안한 시민참여 프로그램이다.<sup>115</sup> 현재 시민배심원 제도는 미국뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽 지역과 호주, 캐나다, 대만, 그리고 한국의 일부 지방자치단체들의 공공정책 입안 초기 단계에서 널리 활용되고 있다.

시민배심제는 ‘재판배심제’와 기본적으로 차이를 보이고 있다. 재판배심제의 참여자는 임의로 선발되지만, 시민배심제의 참여자는 남녀, 지역 등의 인구 특성에 비례해서 선발된다. 또 재판배심제는 만장일치의 평결을 지향하지만, 시민배심제는 다수 의견과 소수 의견을 같이 제시한다.<sup>116</sup>

지속가능발전위원회가 공공정책 공론화를 위해 제시하는 시민배심제의 형식과 절차는 다음과 같다.<sup>117</sup> 원칙적으로 시민배심원 제도는 중요한 정책 이슈를 다루기 위해 무작위로 선발된 시민들이 4~5일 간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성되는데 보통 시민배심원단, 운영위원회, 그리고 증인단으로 이루어진다.

시민배심원은 지리적으로나 다양한 직업 등의 기준에서 대표성을 지닌 시민들 가운데 무작위로 18~24명을 선출한다. 시민배심원단의 의사결정이 정당성을 확보하기 위한 핵심적 전제조건은 이들이 특정 지역이나 특정 이해관계자만을 대변해서는 안 되고, 전 국민을 대변할 수 있는 대표성을 지니고 있어야 하기 때문이다. 따라서 통상적으로 시민배심원단은 철저히 무작위 선발(random sampling)을 통해 대표성을 확보한다.

---

115-OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 41.

116-주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 106.

117-대통령자문 지속가능발전위원회 심야전기제도 시민배심원단회의 운영위원회, “정책과제 공론화 시민배심원제 추진소개” (2007. 5), <[www.pcsd.go.kr](http://www.pcsd.go.kr)>; 대통령자문 지속가능발전위원회, 『참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할강화를 위한 토론회 자료집』 (2003. 10), <[www.pcsd.go.kr](http://www.pcsd.go.kr)>.

<표 V-5> 시민배심원 제도(citizen's jury)의 방법과 특징

|              |  |   |
|--------------|--|---|
| <p>의의/특징</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해관계자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 것을 목적</li> <li>- 시민배심원단은 일반적으로 18~24인으로 구성되며 일반대중을 대표하는 역할을 수행</li> <li>- 계획 및 준비기간으로 3~4개월이 소요되고 심의과정에 해당하는 청문절차(hearing)는 4~5일에 걸쳐 진행</li> </ul>                            |   |
| <p>절차</p>    | <p>의제설정</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민배심원단이 심의과정을 거쳐 답변하게 될 질문들을 의제로 구성</li> </ul>   |
|              | <p>자문위원회 구성</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의제에 대한 다양한 관점을 가진 개인으로 구성</li> <li>- 배심원들에게 그들의 역할, 답변해야 할 의제, 증인채택 등에 관해 조언</li> <li>- 시민배심제 운영을 돕는 직원들(staff)이 공정하게 임무를 수행할 수 있도록 감독</li> </ul>          |
|              | <p>배심원단 구성</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무작위로 전화설문</li> <li>- 시민 배심원의 풀(pool) 구성(관련 의제에 대한 추가정보를 받기로 동의한 응답자 200~300인)</li> <li>- 지역사회 및 의제와 관련된 일반시민의 인식과 성향을 반영할 수 있는 표본수집을 통해 배심원단 선별</li> </ul> |
|              | <p>증인채택</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의제에 관해 지식있는 개인</li> <li>- 자문위원회의 도움을 받아 상이한 관점과 견해를 반영할 수 있는 증인 채택</li> </ul>  |
|              | <p>청문(hearing)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배심원단의 질문</li> <li>- 증인 답변</li> <li>- 토론 후 의제에 대한 답변 도출</li> </ul>  |
|              | <p>정책권고안 발표</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개포럼을 통해 정책권고안 발표</li> </ul>   |
|              | <p>평가 절차</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임무수행에 대한 평가</li> <li>- 최종 보고서 작성</li> </ul>  |
| <p>평가</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의과정을 강조한 참여적 의사결정 방법</li> <li>- 일반시민들이 공공정책의 결정에 참여하여 학습과 토론을 통해 사회적 목표로서의 공공선을 추구</li> <li>- 제한된 인원의 참여로 대표성 확보 어려움</li> </ul>  |   |
| <p>적용</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회구성원 간에 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우 유용한 해결방법</li> <li>- 지역사회 또는 국가 전체가 영향을 받는 문제에 관한 주제가 적합</li> <li>- 미국의 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심제를 실시한 이래 조세개혁, 폐기물관리, 수질문제, 생명윤리의 문제 등에 관한 시민배심제 프로그램 개최</li> </ul> |   |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” pp. 118-119.



먼저, 시민배심원단은 부여된 정책이슈에 대해 사전에 제공된 자료들을 통해 개별적으로 학습한다. 이후 시민배심원단은 배심회의 시 해당 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 심의하는 과정을 거친다. 주최기관은 정부기관이 아닌 전문 비영리단체가 맡는 경우가 일반적이다. 주최기관이 적임의 사회자를 배정하고, 사회자는 증언과 토론 등 전체 과정의 진행을 맡으며 중립의 위치를 지킨다. 증언에 나서는 전문가 집단은 공무원, 시민단체 대표, 대학교수 등 다양한 전문가들로 구성된다. 전문가 집단은 시민배심원에게 해당 현안에 대해 다양한 의견을 제시한다. 전문가 집단의 증언을 위한 질의는 해당 이슈에 대한 다양한 시각과 주장들이 균형있게 담길 수 있도록 설계되어야 하며, 시민배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언과정에 참여하여야 한다. 이러한 시민배심원단의 일련의 숙의 절차를 통해 나온 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개되고 정부에 전달되어야 한다.

그럼에도 시민배심제는 몇 가지 치명적인 약점을 갖고 있다. 첫째, 한정된 시민배심원 수가 임의 표본에 해당되는 대표성을 결여한다. 시민배심제 등의 심의민주주의 대안들은 심의의 가치를 갖고 있지만, 참여자에 대한 정보 제공 및 참여 규모가 소수에 한정될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 둘째, 시민배심원단이 도출한 결론에 대한 법·제도적 구속력이 없기 때문에 참여한 시민배심원들의 보람이 약하며 참여의식도 약할 수 있다. 셋째, 시민배심원단 개개인의 경험과 역할에 대한 만족도에도 불구하고, 시민배심원단이 내린 결론이 다른 다수의 시민들과 공동체 전체에 미치는 영향에 대해서는 불명확하다. 넷째, 행정부가 시민배심원 제도를 많이 이용하게 되면, 그만큼 대의기구에 대한 불신과 권위를 실추시킨다.<sup>118</sup>

## □ 합의회의

합의회의(consensus conference)는 “비전문가 일반시민이 특정 이슈에 대한 전문가와 공직자의 의견을 듣고 자신들 사이의 의견교환과 토의를 통해 일치된 의견을 수렴하는 제도이다.”<sup>119</sup> 즉 이는 사회적 쟁점이 되는 이슈에

<sup>118</sup> 주성수, 『시민참여와 민주주의』, pp. 107-108.

<sup>119</sup> D. Blume, “Engaging Citizens in the Danish Health Care Sector,” OECD,

관해 일반시민 주도의 공공토론을 통해서, 전문가와 시민 간의 평등한 의사소통 그리고 일반시민들의 정책참여를 촉진하는 제도를 말한다. 이는 OECD가 제시하는 기준에 따르면, 대표적인 시민의 적극참여(active participation) 제도이다.

『지속가능발전위원회』에 따르면, 합의회의는 “선별된 일단의 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적, 환경적 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음, 이 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 시민포럼”이라고 정의된다.<sup>120</sup>

따라서 합의회의가 추구하는 중요한 목적은 “사회적으로 논쟁이 되고 있는 문제에 대해 일반인들과 전문가 그리고 정치인들 사이의 상호학습을 통해 지식과 인식의 간격을 좁히는 것이자, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언함으로써 이를 정책에 반영시켜 사회갈등을 예방하는 기능을 수행하는 데 있다.”<sup>121</sup>

합의회의 제도는 1970년대에 미국의 의료기술 분야에서 전문가 주도의 모델로 시작되었다. 하지만 시민패널이 주도하는 참여적 모델이 완성된 것은 1987년 덴마크 의회 산하의 기술평가국(Danish Board of Technology)이 유전공학 분야에서 의료전문가들에 의해 수행된 의료테크놀리지에 관한 평가에 대한 시민과의 협의와 시민의 정책결정 참여를 시행하면서부터였다.<sup>122</sup>

우리나라에서도 합의회의가 이미 1990년대 후반에 두 차례 그리고 2000년대 초반에 한 차례 개최되었다. 그것은 1998~1999년 유네스코 한국위원회가 주최하고 참여연대 산하 『과학기술민주화를위한모임』이 수행한 ‘유전자 조작식품 합의회의’와 ‘생명복제기술 합의회의’ 그리고 2004년 10월 한국과학문화재단의 재정지원을 받아 시민과학센터가 주최한 ‘전력정책 합의회의’이다. 그러나 이 세 번의 합의회의는 국회나 행정부와 같은 국가기구에 의해

---

*Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 107; 주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 109.

<sup>120</sup>– 대통령자문 지속가능발전위원회, 『참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할강화를 위한 토론회 자료집』 (2003. 10), p. 38 <www.pcsd.go.kr>.

<sup>121</sup>– 위의 글, p. 38

<sup>122</sup>– 김환석, “합의회의의 추진경과 및 발전방향,” 『과학기술정책』, 제122권 (2000. 3), p. 39; D. Blume, “Engaging Citizens in the Danish Health Care Sector,” p. 117.

시행된 것이 아니라 ‘과학기술의 민주화’를 목표로 내건 시민단체에 의해 추진되었다는 점에서 비제도적이고 비공식적이라는 평가를 받고 있다.<sup>123</sup>

이 중 2004년 개최된 ‘전력정책 합의회의’를 살펴보면, 합의회의의 형식과 절차는 다음과 같다. 전력정책 합의회의는 원래 기술 자체가 아니라, “원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가”라는 주제 하에 정책을 대상으로 추진되었다. 이 주제가 선정된 배경에는 방사성폐기물처리장 부지선정과 관련하여 한국사회가 거의 20년 가까이 극심한 갈등을 겪고 있었던 사정이 작용하였다. 특히 2003년도에 방사성폐기물처리장 부지선정 문제로 부안에서 일어났던 소요사태는 원자력 중심의 전력정책의 미래를 합의회의 주제로 선정하게 된 직접적인 계가 되었다.<sup>124</sup>

따라서 이 합의회의의 개최 목적은 사회적 갈등 사안 중 하나인 ‘전력정책에 대한 사회적 합의’를 도출하는 데 있었다. 일련의 방폐장 부지선정 과정에서 알 수 있듯이, 국가전력정책에 대한 사회적 합의 없이는 사회적 갈등이 해결되기 힘든 상황이었기 때문이다. 이 합의회의를 통해서 “다양한 입장의 정보들을 접하고 민주적으로 토론한 결과 친환경성, 공급안정성, 사회적 수용성 등의 기준을 도출하였고 이에 입각하여 그 동안의 우리나라 전력정책을 평가하였으며, 진지하고 치열한 토론과 표결의 산고 끝에 원자력발전소의 신규건설 중지 및 중장기적인 대안 마련이라는 최종 결론에 합의하였다.”<sup>125</sup>

전력정책 합의회의의 조직을 살펴보면, 먼저 합의회의의 진행 전반을 중립적으로 관리하기 위해 조정위원회를 구성하였다. 조정위원회는 합의회의 준비과정에 대한 자문역할, 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가 패널 추천 등의 임무를 수행하게 된다. 2004년 5월부터 12월 까지 진행된 합의회의의 주요한 추진 일정은 아래 <표 V-6>과 같았다.<sup>126</sup>

---

123\_ 이영희, “기술의 사회적 통제와 수용,” 『경제와 사회』, 통권 제73호 (2007년 봄호), p. 250.

124\_ 위의 글, p. 152.

125\_ 시민과학센터, “전력정책의 미래에 대한 시민패널 보고서,” <[www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)>.

126\_ 주성수, 『시민참여와 민주주의』, p. 113; 김병수, “합의회의의 국내사례들: 원자력 중심 전력정책,” 『과학과 기술』 (2006년 9월호).

<표 V-6> 전력정책 합의회의의 추진단계

| 추진사항                | 추진기간      | 추진내용   |
|---------------------|-----------|--|
| 조정위원회 구성            | 2004. 5   |  |
| 시민패널 모집 및 오리엔테이션 진행 | 2004. 6   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신문광고, 인터넷, 언론보도 등을 통해서 합의회의의 시민패널 지원자를 모집하고, 1차 서류 심사, 2차 인터뷰 심사 후 시민패널은 15명 내외로 선정하며, 연령별·지역별·성별·직업별 균형을 맞추며 이해관계자를 배제한다.</li> <li>* 시민패널은 오프라인신문(동아일보, 한겨레신문)과 인터넷신문(프레시안) 등을 모집했는데, 전국에서 176명이 참가신청을 하였다. 인구통계적 균형을 고려해 이들 중 18명이 최종적인 시민패널로 선정되었는데, 이들 가운데 합의회의의 전 과정에 참석한 사람은 16명이었다. 이들은 20대에서 70대까지의 연령층으로 직업은 퇴직교사, 가정주부, 대학생, 회상원, 농업기술자 등 다양하였다.</li> </ul> |
| 시민패널 예비모임 진행        | 2004. 7-8 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대략 6명 내외의 전문가를 초청하여 에너지 정책에 대한 기술적, 사회적 쟁점에 대한 교양교육을 진행하고, 시민패널은 합의회의에서 다룰 질문을 확정한다.</li> </ul>   |
| 전문가패널 선정            | 2004. 9   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 확정된 시민패널 질문에 따라서 이에 답변할 총 10명 내외의 전문가패널을 선정한다.</li> </ul>   |
| 본회의 및 기자회견 진행       | 2004. 10  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문가패널 발표, 전문가패널 및 시민패널 질의응답과 토론, 시민패널 보고서 작성 및 기자회견을 진행한다.</li> </ul>   |
| 보고서 제작 및 배포         | 2004. 12  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최종보고서를 제작하여 국회 관련 상임위원회, 관련 부처, 언론사 및 시민사회단체에 전달하며, 최종 보고서는 조정위원회가 작성하고 시민패널들과 공동 제작한다.</li> </ul>  |

본 회의는 10월 8~11일 기간에 개최되어, 마지막 날에 최종 결과를 발표하였다. 시민패널들은 전력정책을 판단할 때, 고려해야 할 가치 기준으로 '지속가능한 발전'이라는 전제 아래, ① 친환경성과 평화, ② 공급안정성, ③ 형평성과 사회적 수용성 및 이를 바탕으로 한 신뢰가 꼽혔다. 이러한 가치 기준에서 평가된 전력정책의 문제점으로는 ① 공급위주 정책으로 인한 원자력에 대한 종속 심화, ② 전력정책 결정과정의 폐쇄성, ③ 신재생에너지에 대한 개발 노력 부족 등이 지적되었다.

시민패널들은 조별 또는 전체 토론을 통해 원자력 발전의 다양한 측면을 검토한 결과, '원자력 발전소의 신규 건설'은 중단해야 한다는 데 절대 다수

인 16명 중 12명이 합의하였다. 현실적으로 원자력 발전을 대신할 수 있는 단기적 대안이 없는 상황에서 기존 원전의 가동을 무조건 중지한다는 것은 있을 수 없는 일이며, 중장기적인 차원에서 “그동안 이루어진 원자력에 대한 투자 이상으로 신재생에너지에 대한 과감한 투자와 이를 위한 재원을 확보하고, 향후의 전력정책 수립에 있어서 투명하고 민주적인 방식을 따르며, 전력소비를 낮추기 위한 철저한 수요관리를 추진하고, 원자력규제기구의 실질적 독립성을 확보하며, 발전소의 지역적 분산화 및 전력원의 다양화를 추구하고, 대국민 에너지 교육의 확대 및 시민의식의 제고를 위한 정책을 추진해야 한다”는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다.<sup>127</sup>

<표 V-7> 합의회의의 방법과 특징

|              |   |  |
|--------------|---|--|
| <p>의의/특징</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼</li> <li>- 종래 유전공학, 생명공학과 같은 과학기술적으로 논쟁이 되는 주제를 다루어왔으며, 오늘날 환경적·사회적으로 관심을 불러일으키는 다양한 주제들이 그 대상이 됨.</li> <li>- 전문가가 아닌 일반시민들이 회의의 전체과정을 이끌어 가는 주된 역할을 수행</li> <li>- 공공정책에 관해, 일반시민, 전문가, 정책결정자 간의 대화를 개방함으로써, 사회구성원간의 지식과 인식의 차이를 좁히고, 토론을 통해 도출된 일반시민의 의견이 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 하는 것을 주된 목적으로 함.</li> </ul> |  |
| <p>절차</p>    | <p>조정위원회의 구성</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의의 독립적이고 공정한 진행을 감독</li> <li>- 대개 3~5인으로 구성</li> <li>- 각 위원들은 가능한 한 합의회의의 주제에 대해 전문적인 지식 보유(상이한 견해 간의 균형 확보)</li> <li>- 본회의 개최 6개월 전에 본회의 준비를 위한 1차 조정위원회 개최(합의회의의 기획내용 검토, 회의의 주제와 관련된 자료준비)</li> </ul> |
|              | <p>전문가 명부 작성</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민패널들이 질문을 하고 주제에 관한 정보와 답변을 제공하게 될 전문가들의 명부 작성(이 명부를 토대로 이후에 구성될 시민패널들은 실제회의에 참석하게 될 전문가를 선택)</li> <li>- 과학적, 기술적 전문가 뿐 아니라 사회적, 윤리적 분야에서 식견 있는 인물도 포함.</li> </ul>                                       |

<sup>127</sup>- 시민과학센터, “전력정책의 미래에 대한 시민패널 보고서,”

|    |  |   |
|----|--|---|
| 절차 | 시민패널 구성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신문이나 방송을 통해 지원 광고</li> <li>- 조정위원회는 선별과정을 거쳐 시민패널을 구성(대개 10~16인의 시민들이 성별, 연령, 교육수준, 직업, 지역 등과 같은 사회·인구학적 특성을 고려하여 선별)</li> </ul>   |
|    | 시민패널의 예비모임   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선별된 시민들은 본회의에서의 역할을 충분히 수행하기 위하여 미리 주제에 관한 이해를 도울 수 있는 자료를 제공받고 주말에 개최되는 2회에 예비모임을 개최</li> <li>- 1차 예비모임에서 본회의에서 제기될 8~10개의 질문과 전문가 패널 구성</li> <li>- 2차 예비모임에서, 본회의에서 제기될 최종적인 질문 결정</li> </ul>  |
|    | 본회의  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대개 3일에 걸쳐 진행</li> <li>- 시민패널, 전문가 패널이 모두 참여</li> <li>- 언론과 일반 방청객들에게 공개</li> <li>- 본 회의의 첫째 날에는 시민패널이 제기한 질문에 대해 전문가 패널이 전문가적 견지에서 답변을 제시</li> <li>- 다음 날 시민패널은 전날의 답변 중 불명확한 부분에 대해 다시 질문을 하고 전문가들은 이에 답변을 하는 방법으로 토론이 진행</li> <li>- 시민패널의 최종 보고서 작성</li> <li>- 전문가 패널에 의해 검토(기술적 오류에 한함)</li> <li>- 기자회견을 통해 발표</li> </ul> |
| 평가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문적·기술적 견해를 나타낼 기회가 없었던 일반시민들의 의견을 수렴할 수 있는 방법을 제공</li> <li>- 합의회의에 참여하는 시민패널은 지원자 중심으로 구성되기 때문에 대표성의 면에서 매우 취약</li> </ul>  |   |
| 적용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가적 차원에서 주로 개최되지만 지역적 차원에서의 논의도 가능</li> <li>- 사회 구성원 전체에 영향을 미치는 가치의 문제가 관련된 갈등이 주된 논의의 대상</li> <li>- 전문적 지식을 제공받은 일반시민의 의견이 반영될 필요가 있는 정책과 관련된 사안, 논쟁의 여지가 크고, 복잡하며 기술적인 사안, 사회 구성원 간의 견해의 대립이 있는 사안, 사회 구성원에게 중요한 영향을 미치는 정책과 관련된 사안, 공론화가 필요한 사안, 일반시민에게 보다 많은 정보를 제공할 필요가 있는 사안에 효과적으로 적용 가능</li> <li>- 덴마크, 영국을 중심으로 많은 국가들에서 유전공학, 유전자조작식품, 식물생명공학, 인간게놈프로젝트 등의 사회적 질문 과학기술적 문제들이 합의회의를 통해 다루어졌고, 우리나라에서도 유네스코 한국위원회 주최로 “유전자조작 식품”과 “생명복제”에 관한 합의회의가 개최</li> </ul> |   |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” pp. 191-193.

### 3. 심의민주주의 정책참여의 활성화를 위한 방안 및 과제

‘시민참여’는 그 자체로 민주적 수단으로 활용될 수 있지만, 다양한 목소리를 정책결정과정에 반영하여 참여자로부터 전문지식과 새로운 대안을 마련한다는 점에서 정책적 효과 측면에서도 많은 장점을 갖고 있다. 그러한 측면에서 공공정책이나 사업 등과 관련하여 지속가능한 발전을 강구하고 그 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위하여 여러 나라에서 다양한 시민참여방법들이 연구·적용되어 왔다.

대북정책 참여거버넌스 차원에서 심의민주주의 참여제도를 도입하기 위해 가장 중요하게 여기는 요소 중 하나는 이해관계자 및 다양한 계층의 일반 시민들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 참여적 틀을 마련하는 것이다. 하지만 혹여 잘못 계획된 참여방식이 적용되었을 경우 또는 의사결정과정에서 참여 자체에 강조점을 두는 경우, 자칫 정책결정의 지연과 비효율성이 극대화될 수도 있다.

따라서 정부가 실시하려는 구체적인 대북정책이나 대북사업의 특성에 따라 보다 효과적인 방법을 선택하는 것은 매우 중요하다. 심의민주주의 참여제도의 성패 여부는 이슈별, 시기별로 어떠한 참여방법을 선택하느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 즉 대북정책이나 사업에 심의민주주의 참여방법을 이용하고자 하는 경우, 시민참여의 적용목적, 정책이슈의 성격과 내용, 참여주체의 성격과 범위, 정부가 지원할 수 있는 인적·재정적 능력 등을 고려하여 적절하고 효과적인 방법을 선택하여야 한다.<sup>128</sup>

현실적으로 공공정책이나 사업과 관련하여 발생하는 문제들은 가치, 이해관계, 사실인식의 차이로 인한 갈등들이 복합적으로 작용하고 있는 경우가 많고, 관련 이해관계인들도 매우 다양한 양상을 보이기 때문에 시민참여방법들 중 어느 하나가 유일하게 적절하고 효과적인 방법이 될 수는 없다. 많은 경우 이들 방법들이 서로 단점을 보완하면서 함께 적용되거나 사안에 따라 변형되어 적용될 필요가 있다. 나아가 이들 방법과 함께 일반적인 유형의 참여방법들이 적절하게 사용되어야 함은 물론이다.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” p. 194.

<sup>129</sup> 위의 글.

우리 사회에서의 남남갈등은 지역적 갈등구조를 기반으로 하고 있다. 지역적 갈등구조는 우리 사회의 주요한 사회적·정치적 갈등의 근원을 이루고 있다. 대북정책 이슈를 두고 나타나는 이념적 갈등은 흔히 서구에서처럼 경제적 가치나 계급적 이해관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 우리 사회의 세대 간 경험과 과거 시대의 평가와 긴밀한 관계가 있다.<sup>130</sup>

하지만 남남갈등을 해결하기 위해서는 대북정책의 구체적인 이슈별로 세부적인 분석을 통해 이를 치유하는 방법을 강구하는 것이 도움이 된다. 거시적인 차원의 중장기적인 해결책도 중요하지만, 실행가능한 방법을 하나라도 실천하는 것이 무엇보다 중요하다. 구체적인 이슈별로 원인에 차이가 있는지, 대안의 창조성에 대한 가능성은 있는지, 이해관계의 범위는 어떠한지 등을 분석하고 유형을 구분하여 참여방법을 강구해야 한다.

공공정책에서 심의민주주의 참여방법들이 활성화되지 못하는 이유는 정부부처가 공공정책 결정을 기술적인 문제로만 인지하여 기존의 정책결정방법에 의존하고 있으며, 시민참여를 정책결정에 있어서 혼란을 야기하는 장애물로 여기기 때문이라는 지적이 많다. 또한 시민참여를 정책의 정당성 등을 강구하기 위해 최소한의 보조적인 방법으로 활용하고자 인식하면서 시민참여방법에 대한 이해를 결여하고 있기 때문이라는 지적도 있다.

대북정책 거버넌스 활성화를 위해 활용 가능한 심사숙고와 토론을 바탕으로 하는 심의민주주의 참여방법의 특징을 개관하면, 아래 표와 같다.

---

<sup>130</sup> 이에 대한 자세한 내용은 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005) 참조.



<표 V-8> 심의민주주의 참여방법의 특징 개관

| 참여 모델           | 절차개요                                     | 특징  | 참여자 성격                              | 장점  | 단점   | 적용  |
|-----------------|--|---|-------------------------------------|---|--|---|
| 포커스 그룹          | 토론→의견확인<br>→보고서작성                        | - 자유로운 형식의 소규모 토론모임<br>- 주제에 대한 참여자들의 의견 확인 | 공공기관에 의한 의도적 선발 (다양성, 균형성 고려)       | - 적극적으로 드러나지 않은 보통 시민의 견해 확인<br>- 특정 문제에 대한 질적 의견 수집에 용이              | - 소수의 참여자로 인한 낮은 대표성<br>- 일반시민의 결과수용도 낮음           | - 모든 유형의 갈등에 폭넓은 적용<br>- 보통시민의 심층적 의견 확인  |
| 공론 조사           | 기준조사→토론회<br>→의견조사→발표                     | - 여론조사와 숙의과정의 결합                            | 대표성 있는 일반시민                         | - 참여자의 대표성 확보<br>- 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 의견조사                         | - 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성<br>- 낮은 비용효율성               | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 가치갈등, 이익갈등 모두 적용 가능<br>- 대안 선택 가능한 복잡한 문제            |
| 시나리오 워크숍        | 시나리오작성→공동의 전망수립<br>→공동의 실행계획 수립→공공기관에 전달 | - 일반시민이 지역 전문가로 참여                          | 이해관계자 대표 공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표자 | - 일반시민의 역할 중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)                                    | - 합의의 어려움<br>- 비용효율성 낮음                            | - 지역적 갈등<br>- 가치갈등, 이익갈등 모두 적용 가능<br>- 미래예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택 가능한 대안이 존재 |
| 규제 협상           | 협상→합의                                    | - 정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙제정                   | 이해관계자 대표 환경단체 등 공익단체, 일반 시민도 포함     | - 공익단체 및 일반 시민이 정부 대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)<br>- 갈등예방<br>- 우호적 관계 유지 | - 조직화 되지 않은 개인의 참여 어려움<br>- 타협으로 문제 해결(가치갈등에는 부적합) | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 이익갈등<br>- 이해관계인이 뚜렷이 확인 가능하고 수가 제한적인 경우 적용 가능        |
| 협력적 문제 해결 (CPS) | 문제의 정의 및 분석→해결방안의 제안 및 평가<br>→해결방안의 결정   | - 정책이나 사업에 영향을 받는 이해관계인들이 창의적으로 문제 해결       | 이해관계자 대표 환경단체 등 공익단체, 일반 시민도 포함     | - 공익단체 및 일반 시민이 정부 대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)<br>- 갈등예방<br>- 우호적 관계 유지 | - 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움<br>- 타협으로 문제 해결(가치갈등에는 부적합)  | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 이익갈등<br>- 창의적 해결방안 모색 필요한 경우                         |

| 참여 모델     | 절차개요   | 특징                                       | 참여자 성격                 | 장점  | 단점  | 적용   |
|-----------|--|--|------------------------|---|---|--|
| 시민 자문 위원회 | 정보제공→토론→결론도출                                 | - 도출된 시민의 견을 공공기관에 직접 전달                 | 이해관계인, 시민대표(상반된 견해 확보) | - 정책반영 가능성 큼  | - 대표성 확보 어려움<br>- 결정에 대한 일반시민의 수용성 확보 어려움       | - 지역적 갈등, 이익갈등, 가치갈등 모두 적용가능<br>- 견해가 다른 개인이나 그룹 간의 합의 도출                    |
| 시민 배심제    | 정보제공→숙의(질의, 답변)→결론도출→정책권고안발표                 | - 충분한 정보를 학습한 일반 시민의 대표자가 정책을 결정         | 일반시민(대표성 확보한 시민대표)     | - 일반시민에 의한 정책결정 문제에 대한 면밀한 검토<br>- 사회적 목표로서의 공공선 추구 | - 소수참여로 인한 낮은 대표성<br>- 결과에 대한 시민 전체의 수용성 확보 어려움 | - 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능<br>- 가치갈등 복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시                  |
| 합의 회의     | 전문가패널의 정보제공→숙의(질의, 답변)→결론도출→기자회견으로 정책 권고안 발표 | - 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대해 일반 시민이 학습 후 결론 도출 | 일반시민(지원 후 선발된 시민)      | - 과학기술적 정보제공<br>- 공공선 추구                            | - 지원자 참여로 대표성 낮음                                | - 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능<br>- 가치갈등 일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시<br>- 복잡·기술적인 논쟁적 사안 |

출처: 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” pp. 195-196.

이상과 같은 참여적 의사결정방법은 대북정책 참여거버넌스 활성화를 위해 활용할 수 있는 이념형(ideal type)의 심의민주주의 참여방법 중 일부이다. 이러한 참여방법을 대북정책과정에 적용하기 위해서는 타당성을 검증할 수 있는 사전검토가 필요하다. 사전검토 단계에서 수집된 정보와 분석자료 등은 향후 심의민주주의 참여방법의 설계와 운영에 매우 중요한 자료가 되기 때문에 정보수집과 분석에 철저해야 한다.<sup>131</sup>

심의민주주의 참여방법을 적용하는 것이 타당성이 있다고 판단되면 그 방법의 채택과 결과의 집행을 위한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 논의기구의 구성과 일정, 의사결정방법이나 진행방법 등을 미리 정해 두고 그 결과

<sup>131</sup> 심의민주주의적 참여방안으로서 참여적 의사결정방법에 대해서는 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정” 참조.

에 대한 구속력이나 합의방법을 미리 합의해 두는 것이 바람직하다. 그런 다음 어떤 참여방법을 활용할 것인가에 대한 설계를 해야 한다. 정형적인 참여방법을 그대로 적용하는 것은 위험을 따를 수 있기 때문에 구체적인 대북정책 사안에 맞춰 참여방법을 설계해야 한다.

다음으로 대북정책과정에서 심의민주주의의 참여방법을 선택할 시에는 고려될 수 있는 주요 특성을 검토해야 한다. 첫째, 기존 제도나 법령의 의사결정 절차를 준수해야 한다. 예컨대 남북정상회담 후속조치로 ‘서해평화협력 특별지대’의 구상을 가시화할 경우 환경과 갈등관리 관련 법안 등을 고려해야 한다. 둘째, 문제의 복잡성 및 불확실성에 대한 파악이 필요하다. 예컨대 북핵문제 해결과정에서 나타난 것처럼 다룰 이슈에 대한 예기치 않은 갈등을 사전에 분석해야 한다. 셋째, 이슈 경과의 역사에 대한 분석이 필요하다. 예컨대 북한인권 문제 등을 두고 이슈를 명확히 분석해야만 이슈에 맞는 논의를 전개할 수 있다. 넷째, 이슈에 대한 대중의 이해도를 파악해야 한다. 대북정책 분야에서 상대방의 의견을 경청하려 하지 않는 ‘합리적 무지’를 고려하여 학습이 강조된다. 다섯째, 소요되는 시간과 예산을 명확히 해야 한다. 대북지원 확대, 북한인권 해결 등 여유있게 충분한 시간을 가지고 따져보아야 할 성격의 문제들에 시간과 비용이 알맞은 방법을 선택해야 한다.

심의민주주의의 참여제도들의 여러 특성을 검토하여 한 가지 방법을 선택 하였을 시에는 장기간에 실시되는 의사분석, 시민참여계획, 실행계획 등을 단계별로 꼼꼼하게 준비해야 한다. 그리고 그 방법이 구현되는 단계별로 학습 및 정보제공과 피드백, 협의, 심의적 참여 등이 목적에 맞게 적용되어야 한다.

그리고 심의민주주의가 구현되는 단계에서 사전준비, 예비조사, 심의민주주의 참여방법 진행, 논의결과 평가, 결론 도출 및 외부 공개 등의 준비가 있어야 한다. 사전준비 단계는 참여원칙 확립, 언론을 통한 참여활동 홍보, 예비조사 단계는 참여방식 선정, 논의대상의 영역 선정, 참여방법 진행 단계에서는 참여자 선정, 참여방식 활용, 사회적 확산, 논의결과 평가 단계에서는 논의결과 평가, 사회적 수용성 확인, 결론 도출 및 외부 공개 단계에서는 결과의 종합과 검토, 정부 보고 및 언론 발표 등이 관련한다.

하지만 바람직하고 민주적인 대북정책 거버넌스에서 심의민주주의의 참여 방법을 도입하기 위해서는 여러 가지 과제를 해결해야 한다. 우선 대북정책

에서 남남갈등을 축소해 나가기 위해서는 중립적인 제3자를 활용하는 방법론적인 충분한 발전이 고려되어야 한다. 둘째, 정부가 무조건 대북정책의 정당성만을 확보하고자 참여제도를 도입하려고 한다는 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시켜야 한다. 셋째, 시간적 여유가 있는 대북정책 이슈에 대해서는 사전에 분석을 실시함으로써 합의도출에 필요한 참여방법을 적시에 채택할 수 있어야 한다. 넷째, 시민단체가 대북정책의 이해당사자로서 갈등을 야기하고 문제를 제기하는 수준이 아니라 공익을 대표하여 정책적 대안을 갖고 합의를 형성하기 위한 참여자로서 기능해야 한다. 다섯째, 국민적 신망이 있는 중립적인 제3자를 주재자나 촉진자(facilitator)로 선정하여 심의민주주의 참여방법에 의해 도출된 결론에 대한 일반시민의 신뢰도를 제고해야 한다. 여섯째, 일반시민이 북한방문이나 대북지원 현장모니터링 등을 통해 북한과 통일 문제에 대한 객관적 이해를 제고해야 한다. 일곱째, 대북정책에 대한 심사숙고를 촉진하고 남남갈등의 정치분쟁으로의 비화를 축소해 나가기 위해서는 참여자 선정에 있어 정치인을 가급적 배제해야 한다. 여덟째, 심의민주주의 참여제도의 운영에 있어서 일반 참여자들은 설득의 대상이 아니고 결정의 주체이기 때문에 이들의 의견이 존중되는 논의과정을 구현해야 한다. 아홉째, 대북정책에 대한 합리적 무지를 극복하기 위해서는 대화와 타협, 양보와 호혜에 익숙한 시민의식과 공동체문화를 구현해야 한다. 열째, 일반 참여자들이 대북정책 이슈를 다룸에 있어 충분한 시간을 가지고 성숙한 결론을 도출될 수 있도록 다차원적인 배려 대책이 마련되어야 한다. 열한째, 대북정책의 세부적인 이슈에 맞게 구체적이고 실효적인 심의민주주의 참여방법에 대한 제도적 뒷받침이 뒤따라야 한다.

## VI. 결 론

본 연구는 대북정책 참여거버넌스의 활성화 방안을 바람직하고 민주적인 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타 거버넌스의 이론적 틀에 비추어 살펴보았다. 1차년도 연구결과인 대북정책 참여거버넌스 실태조사를 바탕으로 현재 통일부가 시행중인 시민참여제도나 방법의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고 정보화와 민주화라는 거버넌스 등장 배경에 맞춰 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안을 제시하였다. 특히 정보화, 민주화라는 정책환경 변화의 메가트렌드를 고려하여 대북정책 거버넌스에서 전자민주주의와 심의 민주주의 차원의 참여방법 도입을 강구해 보았다.

‘통치’의 ‘거버넌스’로의 패러다임 전환은 정보화 시대의 대세로 자리잡고 있는데, 시민들은 과학기술(특히 인터넷)을 활용해 대북정책의 결정과정 및 주요 의제의 공론화 과정에 직접 참여하는 비중을 점차 높여가고 있다. 이에 따라 국가 중심의 통치능력은 약화되고 시민참여 요구는 높아지는 상황에서 e-거버넌스가 새로운 대안적인 정책참여 틀로 자리를 잡아가고 있다.

하지만 정책결정과정에 대한 온라인 시민참여의 확대가 양적, 질적인 측면에서 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있는 것이 현실이다. 통일부는 이슈토론방과 자유게시판 등을 운영하고 있지만, 이것이 정부-시민의 파트너십을 증대시킬 수 있는 실질적인 협의 기능을 수행하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 대북정책 e-참여거버넌스를 활성화하기 위해서는 정부 주도적인 정책공급자의 일방적 의제설정 또는 시민들의 일방적 의견제시에 그치고 있는 온라인 시민참여 현실을 개선하는 것이 필요하다.

첫째, 온라인 시민참여의 표준적 절차방식을 제도화하는 것이 필요하다. 둘째, 대북정책과정에서 토론을 촉진하고 이견을 조정하는 회의 중재(mediation)가 중요하다. 셋째, 일반시민 참여자의 선정기준과 대표성 문제를 해결해야 한다. 넷째, 협의 결과에 대한 피드백을 온라인상으로 투명하게 공개해야 한다. 다섯째, 당면한 대북정책뿐만 아니라 이슈에 대한 일반시민들의 관심도 제고시켜야 한다.

대북정책과정에서 온라인 시민참여가 성공적으로 이루어지려면, 근본적으로 정책결정의 목적과 제약요인 그리고 효과 등을 총체적으로 고려해야 한다. 즉 새로운 제도의 시민참여율 제고 여부, 온라인 참여의 부정적 우려

불식과 긍정적 효과 기대 여부, 온라인 참여제도에 의한 참여 목표의 성공적 달성 여부 등에 대한 충분한 고려가 있어야 한다. 이러한 차원에서 대북정책 과정에서 특히 중요한 원활한 정보흐름, 온라인 참여의 효능감 확보, 온라인 시민참여의 범위 합의 등의 쟁점에 대한 분명한 준비와 합의가 사전에 이루어져야 한다.

한편 대북정책 참여거버넌스 활성화 차원에서 심의민주주의 참여제도를 도입하는 데 가장 중요한 요소 중 하나는 이해관계자와 일반시민들이 참여하는 틀을 마련하는 것이다. 심의민주주의 참여제도의 성패 여부가 이슈별, 시기별로 어떤 방법을 선택하느냐에 달려 있다고 보아도 과언이 아니기 때문이다.

하지만 바람직하고 민주적인 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타 거버넌스 차원에서 심의민주주의 참여방법을 도입하기 위해서 여러 가지 과제를 해결해야 한다. 우선 심의민주주의 참여방법을 활용함에 있어 중립적인 제3자를 활용하는 방법론적 연구와 발전이 이루어져야 한다. 둘째, 정부에 대한 불신감, 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시켜야 한다. 셋째, 결론 도출에 유용한 참여방법을 적시에 채택할 수 있도록 대북정책 이슈에 대한 분석이 사전에 이루어지는 것이 바람직하다. 넷째, 시민단체가 이해관계자가 아니라 공익을 대표하여 정책적 대안을 갖고 합의를 형성하기 위한 참여자로서 기능해야 한다. 다섯째, 심의민주주의 참여방법에 의해 도출된 결론에 대한 일반시민의 신뢰도를 제고해야 한다. 여섯째, 참여자가 북한방문이나 대북지원 현장모니터링 등 대북 체험을 통해 이슈에 대한 객관적 이해를 하고 있어야 한다. 일곱째, 갈등의 정치분쟁화를 예방하기 위해서는 정치인을 가급적 배제해야 한다. 여덟째, 일반 참여자들을 결정의 주체로서 존중해야 한다. 아홉째, 대화와 타협, 양보와 호혜의 시민의식과 공동체문화를 구현해야 한다. 열째, 일반 참여자들이 성숙한 결론을 도출될 수 있도록 다차원적인 배려 대책이 마련되어야 한다. 열한째, 심의민주주의 참여방법에 대한 제도적 뒷받침이 뒤따라야 한다.

대북정책 참여거버넌스는 참여로 인한 지연과 비능률이 따르더라도 ‘거버넌스의 실패’를 줄여나가기 위해 고려되는 것이다. 대북정책 참여거버넌스를 활성화하기 위해 다루어지는 기법들은 국회나 정부 등 대의제도의 극히 낮은 신뢰도 속에 위기를 맞은 대의민주주의를 대체하고자 하는 것이

아니라 지지, 보완하고자 도입된다는 데 의의가 있다.

앞으로 북핵문제 진전과 남북관계 발전의 순환과정 속에서 남북한 통합은 시시각각 현실의 문제로 다가올 것이다. 대북지원 실시나 새터민 정착 이슈에서 알 수 있듯이 시민사회의 국가 영역에의 관여는 바람직하고 민주적인 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타 거버넌스의 차원에서 지상과제와도 같다고 볼 수 있다.

이를 위해서는 모든 시민에게 대북정책에 참여할 수 있는 실질적 기회를 제공하고 시민의 대표자로서 문제해결 과정에 관여하도록 하는 엄격한 방법론이 요구된다. 전자민주주의와 심의민주주의의 참여방법을 통해 얻어진 결론이 일반시민과 이해관계자, 정책결정자 모두에게 수용될 수 있다면, 그 결과는 분명 남남갈등을 해소해 나가는 데 신뢰할 만한 것이 될 것이다. 이는 심의적인 공적 논의를 토대로 현안 이슈에 효과적으로 대응하고자 하는 정치적 의지를 생성한다는 측면에서 대북정책 거버넌스 활성화에 크게 기여할 것이다.

따라서 현재 한반도 주변 정세가 급격히 변해가고 남북관계 또한 이에 호응해 가는 상황에 부합하게 네트워크 거버넌스 차원에서는 온라인 시민참여 제도 및 실행도구들의 문제점을 점검하여 대북정책 이슈에 대한 ‘시민협의’와 ‘적극참여’를 유도해 낼 수 있는 방안을 강구하고, 메타 거버넌스 차원에서는 정부가 주도가 되어 거버넌스의 시대, 시민참여의 시대라는 변화된 정책 환경에 맞는 시민참여방법, 즉 공론조사, 합의회의, 시민배심제 등 참여적 의사결정의 취지를 갖는 심의민주주의 시민참여방법들을 단 한 가지라도 제대로 연구하고 개발하여 적용해 보는 것이 필요하다. 이는 협력을 증대하고 갈등을 축소하는 가운데 대북정책 거버넌스의 효과성과 효율성, 민주성과 책무성을 제고하는데 기여할 것이라고 판단한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 강문구. 『한국민주화의 비판적 탐색』. 서울: 당대, 2003.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김석준 외. 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 大永文化社, 2000.
- 김용철·윤성이. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름, 2005.
- 김종길·김문조. 『디지털 한국사회의 이해』. 서울: 집문당, 2006.
- 모종린. 『정치사회와 시민사회 관계의 변화: 시민참여 거버넌스 모색』. 과천: 정보통신정책연구원, 2004.
- 박종철 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이현우 외. 『2030세대와 참여정치 거버넌스』. 과천: 정보통신정책연구원, 2005.
- 재정경제부. 『8·31 부동산 정책 공론조사』. 과천: 재정경제부, 2005.
- 정정길 외. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2006.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『글로벌 거버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 아르케, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『시민참여와 정부정책』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『NGO와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- 통일부. 『2004 통일백서』. 서울: 통일부, 2004.
- 한국개발연구원. 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』. 서울: 한국개발연구원, 2006.
- 한국전산원. 『2006 국가정보화백서』. 서울: 한국전산원, 2006.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상·중·하)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 황중성 외. 『e-Governance 구현을 위한 과제와 전략』. 서울: 한국전산원, 2004.



- Fishkin, J. S. 김원용 역. 『민주주의와 공론조사』. 서울: 이화여대 출판부, 2003.
- Pierre, Jon & Peters. B. G. 정용덕 외 역. 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 서울: 법문사, 2003.
- Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely, CA: University of California Press, 1984.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary*. Paris, 2001.  
<[www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf)>.
- Coleman, Stephen & Gotze, John. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Hansard Society, 2003.
- UNDP. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World*. Oxford: Oxford University, 2002.

## 2. 논문

- 고영삼. “지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구.” 『지방행정연구』. 서울: 한국지방행정연구원, 2005.
- 김국신 외. “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김병수. “합의회의 국내사례들: 원자력 중심 전력정책.” 『과학과 기술』, 2006년 9월호.
- 김상묵 외. “중앙정부 정책과정과 시민참여.” 『한국행정논집』. 제16권 제4호, 2004.
- 김선희. “공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기.” 『국토』. Vol. 295, 2006.
- 김상배. “전자정부와 디지털 정치.” 정보통신정책연구원 편. 『정보사회와 정보화정책』. 서울: 법영사, 2005.
- 김용철·윤성이. “E-Governance 구축의 전략적 모색: 정책결정과정의 관점에서.” 『한국정치학회보』. 39집 5호, 2005.
- 김원용·정효명. “로컬 거버넌스 능력강화 수단으로서의 공론조사.” 『서울도

- 시연구』. 제4권 제3호, 2003.
- 김유환 외. “공공갈등과 참여적 의사결정.” 지속가능발전위원회, 2005.  
<www.pcsd.go.kr>
- 김종길. “사이버공론장의 분화와 숙의민주주의의 조건.” 『한국사회학』. 제39집 2호, 2005.
- 김타균. “시민사회단체의 정책참여 강화 및 정부의 파트너십 제고.” 한양대학교 제3섹터 연구소 편. 『('94~03)민주공동체 실천사업 10년 백서』. 서울: 국정홍보처, 2004.
- 김 혁. “한국에서의 시민중심적 e-거버넌스의 형성과 발전: 그 형성과정에서의 정부역할을 중심으로.” 『신아세아』. 서울: 신아시아연구소, 2007.
- 김환석. “합의회의의 추진경과 및 발전방향.” 과학기술정책관리연구소 편. 『과학기술정책』. 제122권, 2000.
- 방민석. “지방의회 입법과정에서의 ICT활용과 향후 과제: 전자적 시민참여를 중심으로.” 『도시행정학보』. 제19집 2호, 2006.
- 백낙청. “한반도의 시민참여형 통일과 전지구적 한민족 네트워크.” 『역사비평』. 통권 77호, 2006년 겨울호.
- 설 한. “민주주의, 토의, 정당성.” 『한국정치학회보』. 제39권 1호, 2005 봄.
- 송정호. “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 오현철. “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 41집 2호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서.” 『社會科學研究』. 제15집 2호, 2007.
- 윤성이. “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안.” 『사회이론』. 통권 제30호, 2006년 가을/겨울.
- 윤경준·안형기. “심의민주주의적 의사결정의 효과성 - 지방의제21 작성을 중심으로.” 『한국행정학보』. 제38권 제2호, 2004.
- 이동수. “대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제3권 제1호, 2005.
- 이명석. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』. 제36권 4호, 2002.

- 이영희. “기술의 사회적 통제와 수용.” 『경제와 사회』. 통권 제73호, 2007년 봄호.
- 임운택. “신자유주의 세계화의 대안으로서 국제정치의 글로벌 거버넌스 담론.” 『사회와 이론』. 통권 4집, 2004.
- 임성학 외. “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.” 통일연구원 협동연구과제 중간보고서, 2007. 5. 9.
- 임의영. “지구화 시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰.” 『정부학 연구』. 제11권 1호, 2005.
- 임혁백. “밀레니엄 시대의 민주주의의 대안: 심의민주주의.” 『사상』. 12월호, 1999.
- \_\_\_\_\_. “심의(토론)민주주의의 대안.” 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신』. 서울: 나남출판, 2000.
- 장동진·송경호. “심의민주주의의 주체에 대하여: ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 중심으로.” 『社會科學論集』. 제37집 2호, 2006.
- 정규호. “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의.” 『시민사회와 NGO』. 제3권 제1호, 2005 봄/여름.
- 조성한. “거버넌스에 대한 새로운 이해.” 『국가정책연구』. 19권 2호, 2005.
- 주성수. “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 모색.” 『한국정치학회보』. 39집 3호, 2005 가을.
- \_\_\_\_\_. “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로.” 주성수·정상호 편. 『민주주의 대 민주주의』. 서울: 아르케, 2006.
- \_\_\_\_\_. “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도,” 『경제와 사회』. 통권 제63호, 2004.
- \_\_\_\_\_. “직접민주주의는 대안인가.” 주성수·정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』. 서울: 아르케, 2006.
- \_\_\_\_\_. “참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO.” 『시민사회와 NGO』. 제1권 1호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “직접, 대의, 심의’ 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제5권 1호, 2007.
- 최장집. “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반.” 『아세아연구』. 통권 117호, 2004.

행정자치부. 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』, 2004.

Blume, D. “Engaging Citizens in the Danish Health Care Sector.” OECD. ed., *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*. Paris, 2001.

EU. “European Governance White Paper : Towards a New Role for Cities in a Network Europe?.” <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>.

Jessop, Bob. “The Dynamics of Partnership and Governance Failure.” G. Stoker. ed., *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. “Governance Failure.” G. Stoker ed., *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan Press Ltd., 2000.

Krasner, Stephen D. “Governance Failures and Alternatives to Sovereignty.” Unpublished Manuscript, 2004.

Landman, T. “Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance.” 2003. <[www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf)>.

Norris, P. “Introduction: The Growth of Critical Citizens.” P. Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Salamon, L. “The New Governance and the Tools of Public Action.” L. Salamon ed., *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.

Weeks, E. C. “The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-scale Trials.” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4, 2000.

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

<<http://e-consultant.rog.uk>>.

<<http://epetitions.scottish.parliament.uk>>.

<<http://europa.eu.int>>.

<<http://ukonline.gov.uk>>.

<<http://www.cgg.ch>>.

<<http://www.consultations.gov.uk>>.

<<http://www.epeople.go.kr>>.

<<http://www.imf.org>>.

<<http://www.iog.ca>>.

<<http://www.regulations.gov>>.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

<<http://www.voice-of-the-people.net>>.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

|         |  |          |         |
|---------|--|----------|---------|
| 2005-01 | Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy<br>: A Case of South Korea | 전성훈 저    | 7,000원  |
| 2005-02 | 유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응  | 최의철 저    | 8,000원  |
| 2005-03 | 북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화  | 조정아 저    | 7,000원  |
| 2005-04 | Energy Cooperation with North Korea<br>: Issues and Suggestions              | 김규륜 저    | 4,500원  |
| 2005-05 | 일본의 보수우경화와 국가안보전략  | 김영춘 저    | 5,000원  |
| 2005-06 | 북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망  | 이금순 저    | 6,500원  |
| 2005-07 | 북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화   | 임순희 저    | 5,500원  |
| 2005-08 | 미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략   | 황병덕 저    | 9,000원  |
| 2005-09 | 북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구   | 김영윤 저    | 7,000원  |
| 2005-10 | 청소년의 통일문제 관심 제고 방안   | 손기웅 저    | 5,500원  |
| 2005-11 | 러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등  | 조한범 저    | 6,000원  |
| 2005-12 | 동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원   | 박종철 외 공저 | 10,000원 |
| 2005-13 | 북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태   | 김수암 저    | 7,000원  |
| 2005-14 | 6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화   | 허문영 저    | 7,500원  |
| 2005-15 | 북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망<br>: 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석                               | 이교덕 외 공저 | 10,000원 |
| 2005-16 | 한반도 평화체제 구축과 통일전망  | 조민 저     | 6,000원  |
| 2005-17 | 북한의 경제개혁과 이행   | 이석 저     | 7,000원  |
| 2005-18 | 북한의 산업구조 연구  | 최수영 저    | 5,500원  |
| 2005-19 | 탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략  | 배정호 저    | 6,500원  |
| 2005-20 | 부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망   | 김국신 저    | 5,000원  |
| 2005-21 | 미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의<br>역할과 한반도 문제                                | 박영호 저    | 8,500원  |
| 2005-22 | 2005년도 통일문제 국민여론조사   | 박종철 외 공저 | 10,000원 |
| 2005-23 | 미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과<br>한국의 정책공간  | 박형중 저    | 5,000원  |
| 2006-01 | Cooperative Denuclearization of North Korea                                  | 전성훈 저    | 10,000원 |
| 2006-02 | 한반도 경제통합 모형의 이론적 모색  | 임강택 저    | 7,000원  |
| 2006-03 | 7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제  | 최수영 저    | 5,000원  |
| 2006-04 | 북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력   | 이석 저     | 8,000원  |
| 2006-05 | 동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심  | 박종철 외 공저 | 10,000원 |
| 2006-06 | 북한체제의 내구력 평가   | 전현준 외 공저 | 10,000원 |
| 2006-07 | 북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구<br>-개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-                      | 김영윤 저    | 10,000원 |
| 2006-08 | 남북한 공유하천 교류협력 방안   | 손기웅 저    | 6,000원  |
| 2006-09 | 북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가  | 정영태 저    | 7,500원  |
| 2006-10 | 동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구  | 황병덕 저    | 8,500원  |
| 2006-11 | 김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구   | 서재진 저    | 10,000원 |

|         |                                 |          |    |         |
|---------|---------------------------------|----------|----|---------|
| 2006-12 | 평화통일의 기본방향과 추진전략                | 조민       | 저  | 6,500원  |
| 2006-13 | 중국의 대북한 정책: 지속과 변화              | 최춘흠      | 저  | 5,000원  |
| 2006-14 | 한미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망          | 박영호      | 저  | 7,000원  |
| 2006-15 | 동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략 | 배정호 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2006-16 | 북한 새 세대의 가치관 변화와 전망             | 임순희      | 저  | 8,000원  |
| 2006-17 | 개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제          | 이금순, 김수암 | 저  | 10,000원 |
| 2006-18 | 경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화       | 조정아      | 저  | 6,000원  |
| 2006-19 | 남남갈등해소방안 연구                     | 조한범      | 저  | 5,000원  |
| 2007-01 | 남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할     | 최진욱      | 저  | 6,500원  |
| 2007-02 | 민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응         | 김수암      | 저  | 6,000원  |
| 2007-03 | 북한의 경제난과 체제 내구력                 | 서재진      | 저  | 8,500원  |
| 2007-04 | “확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응           | 전성훈      | 저  | 10,000원 |
| 2007-05 | 통합정책과 분단국 통일: 독일사례              | 손기웅      | 저  | 7,000원  |

### 학술회의총서

|         |  |  |  |         |
|---------|--|--|--|---------|
| 2005-01 | 북한 경제의 변화와 국제협력  |  |  | 8,000원  |
| 2005-02 | 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망  |  |  | 10,000원 |
| 2005-03 | Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia<br>: Current Status and Tasks                       |  |  | 10,000원 |
| 2005-04 | Implementing the Six-Party Joint Statement and the<br>Korean Peninsula                                       |  |  | 10,000원 |
| 2005-05 | 북한 광물자원 개발 전망과 정책방안  |  |  | 10,000원 |
| 2006-01 | 남북경제공동체 형성전략   |  |  | 10,000원 |
| 2006-02 | 한반도 평화포럼: 구상과 이행   |  |  | 9,500원  |
| 2006-03 | 동북아구상과 남북관계 발전전략   |  |  | 10,000원 |
| 2006-04 | Political Economy of the Northeast Asian Regionalism<br>: Linkages between Economic and Security Cooperation |  |  | 9,500원  |
| 2006-05 | The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia   |  |  | 7,000원  |
| 2007-01 | 2·13 합의와 한반도 평화체제 구축   |  |  | 8,500원  |
| 2007-02 | 6·15 정상회담과 한반도 평화체제  |  |  | 10,000원 |

### 협동연구총서

|            |  |       |    |         |
|------------|--|-------|----|---------|
| 2005-01-01 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례                       | 김명섭 외 | 공저 | 9,500원  |
| 2005-01-02 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화<br>교류의 현황 및 증진 방안 연구   | 문옥표 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-03 | 동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한<br>동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구 | 서중석 외 | 공저 | 9,000원  |
| 2005-01-04 | 동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안                           | 전성훈 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-05 | 동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안                       | 배정호 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-06 | 동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진                               | 최의철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-07 | 동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구                           | 윤종설 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-08 | 동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과<br>공동체 형성 방향 연구        | 강일규 외 | 공저 | 10,000원 |

|            |   |       |    |         |
|------------|---|-------|----|---------|
| 2005-01-09 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)            | 전재경 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-10 | 변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구       | 장준오 외 | 공저 | 8,000원  |
| 2005-01-11 | 동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구                 | 김이선 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-01-12 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구          | 오해섭 외 | 공저 | 9,000원  |
| 2005-01-13 | 동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구        | 한만길 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-01 | 남북한 통합과 통일인프라 확장방안                        |       |    | 10,000원 |
| 2005-08-02 | 남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안            | 김국신 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-03 | 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의 | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-04 | 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안                   | 이철수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-05 | 신패러다임 통일교육 구현방안                           | 박광기 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-06 | 남북한 경제통합의 인프라 확장방안                        | 양문수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-07 | 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구                       | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-08-08 | 종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안               | 김영춘 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-09-01 | 동북아 NGO 백서                                | 전봉근 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2005-09-02 | 동북아 NGO 연구총서                              | 조한범 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-04-01 | 2020 선진 한국의 국가전략 총괄편                      | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-04-02 | 2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략               | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-04-03 | 2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략                | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-01 | 한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사                       | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-02 | 한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제                 |       |    | 10,000원 |
| 2006-11-03 | 한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)                    | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-04 | 한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)                    | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-05 | 한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)                    | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-12-01 | 동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)      | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2006-12-02 | 동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안           | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2007-10-01 | 동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)            | 김국신 외 | 공저 | 6,000원  |
| 2007-10-02 | 한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향                | 손기응 외 | 공저 | 9,000원  |
| 2007-10-03 | 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안   | 최대석 외 | 공저 | 7,500원  |
| 2007-11-01 | 한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)        | 김국신 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2007-11-02 | 한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀      | 임성학 외 | 공저 | 6,000원  |
| 2007-11-03 | 한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안           | 배정호 외 | 공저 | 6,500원  |
| 2007-11-04 | 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안                      | 함택영 외 | 공저 | 6,000원  |
| 2007-11-05 | 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안                       | 전성훈 외 | 공저 | 6,500원  |
| 2007-11-06 | 남북경협 거버넌스 활성화 방안                          | 김규륜 외 | 공저 | 8,000원  |
| 2007-11-07 | 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안                   | 이교덕 외 | 공저 | 10,000원 |



|            |   |       |    |        |
|------------|---|-------|----|--------|
| 2007-11-08 | 한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안<br>: 지방자치단체 남북교류를 중심으로 | 양현모 외 | 공저 | 7,500원 |
| 2007-11-09 | 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안                                | 박광기 외 | 공저 | 8,500원 |

## 논 총

|  |         |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제14권 1호 (2005)   | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제14권 2호 (2005)   | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제15권 1호 (2006)   | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제15권 2호 (2006)   | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제16권 1호 (2007)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007) | 10,000원 |

## 북한인권백서

|  |          |         |
|--|----------|---------|
| 북한인권백서 2005  | 이금순 외 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i> | 이금순 외 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2006  | 임순희 외 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i> | 임순희 외 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2007  | 김수암 외 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i> | 김수암 외 공저 | 10,000원 |

## 독일통일백서

|             |        |
|-------------|--------|
| 독일통일백서 2005 | 8,500원 |
|-------------|--------|

## 연례정세보고서

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006 | 6,000원 |
| 2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007 | 6,000원 |

## ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

|         |                                |                         |
|---------|--------------------------------|-------------------------|
| 2005-01 | 2005년 북한의 신년 「공동사실」 분석 및 정책 전망 | 이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중 |
| 2005-02 | 북한의 경제개혁 동향                    | 김영운, 최수영                |
| 2005-03 | 북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망      | 정영태                     |

|         |  |                              |
|---------|--|------------------------------|
| 2005-04 | 북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망             | 박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤           |
| 2005-05 | 북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망                        | 최의철, 김수암                     |
| 2005-06 | 중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석                              | 전병곤                          |
| 2005-07 | 일본의 보수우경화 동향분석                                     | 김영춘                          |
| 2005-08 | 농업분야 대북 협력 방안                                      | 김영운, 최수영                     |
| 2005-09 | 2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석                           | 이금순, 임순희                     |
| 2005-10 | 북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석                       | 박형중, 최진욱                     |
| 2005-11 | 북한 인권에 대한 국제사회의 동향<br>: 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로 | 최의철, 임순희                     |
| 2005-12 | 최근 중·일관계와 갈등요인 분석                                  | 배정호                          |
| 2005-13 | 북한인권국제대회 동향과 향후 전망                                 | 김수암                          |
| 2005-14 | 북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제         | 황병덕                          |
| 2005-15 | 동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)                            | 손기웅                          |
| 2005-16 | 일본 총선 결과 분석  | 김영춘                          |
| 2005-17 | 평화비용의 의미와 실익                                       | 김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영 |
| 2005-18 | 미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편                                | 배정호                          |
| 2005-19 | 주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석                                | 여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠           |
| 2005-20 | APEC 정상회의의 의미와 한국의 역할                              | 김규륜                          |
| 2006-01 | 2006년 북한 신년 공동사실 분석                                | 허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱 |
| 2006-02 | 김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망                      | 전현준, 김영운                     |
| 2006-03 | 2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석                        | 김수암, 이금순                     |
| 2006-04 | 북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책                              | 박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤      |
| 2006-05 | 중·러 정상회담 결과분석                                      | 여인곤                          |
| 2006-06 | 북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석                         | 서재진, 김영운                     |
| 2006-07 | 주일미군 재편의 의미와 시사점                                   | 김국신, 배정호                     |
| 2006-08 | 북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망                        | 김영운                          |
| 2006-09 | 한·미 정상회담 결과분석                                      | 김국신, 박영호                     |
| 2006-10 | 아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망                              | 배정호                          |
| 2006-11 | 북한의 핵실험과 국제사회의 대응                                  | 김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠      |
| 2006-12 | 미국 중간선거 결과분석                                       | 김국신, 박영호                     |
| 2006-13 | APEC 정상회의 결과분석                                     | 김규륜                          |
| 2007-01 | 2007년 북한 신년 공동사실 분석                                | 허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태 |
| 2007-02 | 2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망                         | 여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영      |
| 2007-03 | 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석                      | 김수암, 이금순                     |
| 2007-04 | '2·13합의' 전후의 북한동향                                  | 이교덕, 임순희, 정영태, 최수영           |
| 2007-05 | 부시 행정부의 북핵정책 변화 분석                                 | 전성훈                          |
| 2007-06 | 북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가                          | 최수영                          |
| 2007-07 | 7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제                          | 최수영                          |
| 2007-08 | 상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석                      | 정영태, 이교덕, 임순희, 최수영           |
| 2007-09 | 제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석                               | 김국신, 여인곤                     |
| 2007-10 | 7·29 일본 참의원 선거 결과 분석                               | 배정호                          |
| 2007-11 | 북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망                        | 정영태                          |
| 2007-12 | 후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략                              | 배정호                          |
| 2007-13 | 러시아 총선(12·2) 결과분석                                  | 여인곤                          |

KINU 정책연구시리즈

|         |  |                                   |
|---------|--|-----------------------------------|
| 2005-01 | 북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향                        | 허문영                               |
| 2005-02 | 북핵문제와 남북대화: 현안과 대책                               | 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 박진오 |
| 2005-03 | 6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제                          | 홍용표, 조한범                          |
| 2005-04 | 광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제                 | 김근식                               |
| 2005-05 | 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제        | 조성렬                               |
| 2005-06 | 제4차 6자회담 합의 이행구도                                 | 전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철      |
| 2006-01 | 남북한 관광사업 활성화 방안                                  | 김영운                               |
| 2006-02 | 2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점                  | 박영호                               |
| 2006-03 | 북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제                        | 임을출                               |
| 2006-04 | 아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향                         | 김규륜                               |
| 2006-05 | 6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향                | 전현준                               |
| 2006-06 | 국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵                         | 서보혁                               |
| 2006-07 | 북한군 최고사령관 위상 연구                                  | 고재홍                               |
| 2006-08 | 평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안                  | 이현근                               |
| 2006-09 | 김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로                   | 전미영                               |
| 2007-01 | 북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석                     | 전성훈                               |
| 2007-02 | 2차 남북정상회담의 의의와 전망                                | 조한범                               |
| 2007-03 | 국군포로·납북자 문제 해결방안                                 | 김수암, 이금순, 최진욱, 서은성                |
| 2007-04 | 한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안      | 박형중                               |
| 2007-05 | 주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로 | 여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠                |

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

|       |                               |
|-------|-------------------------------|
| 북한인권: | 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006) |
| 북한인권: | 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006) |
| 북한인권: | 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007) |

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

|     |                  |                             |
|-----|------------------|-----------------------------|
| 제1호 | 한반도 평화체제: 자료와 해제 | 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아 |
|-----|------------------|-----------------------------|

Studies Series

|         |  |                               |
|---------|--|-------------------------------|
| 2005-01 | Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment | Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim |
| 2005-02 | The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women                               | Lim Soon Hee                  |

|         |  |   |
|---------|--|---|
| 2005-03 | Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success  | Young-Yoon Kim  |
| 2005-04 | North Korea's Market Economy Society from Below  | Jae Jean Suh  |
| 2005-05 | Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign                      | Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee                            |
| 2005-06 | The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact   | Suk Lee   |
| 2006-01 | The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications  | Kim Soo-Am  |
| 2006-02 | North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era                   | Huh, Moon-Young   |
| 2006-03 | The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification   | Cho, Min  |
| 2006-04 | A Study on the structure of industry in North Korea  | Choi, soo-young   |
| 2006-05 | The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects   | Keumsoon Lee  |
| 2006-06 | North Korea's Human Resource Development System  | Cho, Jeong-Ah   |
| 2007-01 | Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects   | Lim, Soon-Hee   |
| 2007-02 | North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability  | Jeung, Young-Tai  |
| 2007-03 | An Assessment of the North Korean System's Durability  | Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo |
| 2007-04 | A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System | Kim, Young-Yoon   |
| 2007-05 | North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures   | Choi, Soo Young   |
| 2007-06 | The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties  | Cho, Jeong-Ah   |



# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)







