

# 참여정부 대북정책의 효율적 결정체제 구축방안에 대한 논고

라미경\* · 길병욱\*\*

- |                              |                          |
|------------------------------|--------------------------|
| I. 서론                        | IV. 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안 |
| II. 이론적 배경                   | V. 결론                    |
| III. 대북 및 통일정책 결정체제의 현황 및 과제 |                          |

## Abstract

### Study on Establishing an Effective Decision-Making System of the Participatory Government's North Korea Policy

A primary inquiry of this study is to question the government's policy efficiency and effectiveness in the midst of environmental complexity intensified and a variety of determining factors increased in terms of the dimension, type and level in international politics. It problematizes the participatory government's peace and prosperity policy and reviews the direction for improvement, policy alternatives and future prospects. Theoretically, a governance theory is utilized to extend the

public network externally and consolidate democratic procedures internally. It is to establish a participatory network, advancing concepts addressed by Habermas (like public spheres) and Lowi (like interest-group politics), in the North Korea and unification policy. This paper contends that the government needs to institutionalize "a participatory policy network" for peace and prosperity in Northeast Asia (i.e., Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity).

**Key Words:** peace and prosperity in Northeast Asia, governance, participatory network, policy process, system and environment

\* 홍익대학교 교양학부 겸임교수

\*\* 충남대학교 평화안보대학원 전임강사

## I. 서론

최근 대북정책상 화두가 되고 있는 참여정부의 평화변영정책에 대한 문제제기와 더불어 개선방향, 정책방안 및 앞으로의 전망을 고찰하는 것이 본 연구의 주된 관심사이다. 평화변영정책은 그 방향적인 측면에서 대북 및 통일정책 관련 정책적 원칙, 속도 및 범위 등에 대하여 정파, 이념, 지역 및 계층을 아우르는 다양한 견해와 의견을 수렴하고 국민화합을 도모하며 민족통합을 달성하는 것을 기조로 하고 있다. 따라서 참여정부가 추진하고 있는 대북 및 통일정책은 남북한 및 동북아 공동변영을 추구하여 한반도 평화를 증진하고 궁극적으로 남북한 통일을 실현하고자 하는 정책구상이라 할 수 있다.<sup>1</sup>

동북아 공동변영과 남북한의 평화적 통일에 대한 당위성은 지난 반세기 동안 한국정부가 강조해 온 동북아 대주변국 정책 및 대북정책에도 잘 반영되어 있다. 특히 실질적인 남북한의 화해협력과 공존공영의 통일정책을 실행해온 시기는 탈냉전이 들어서는 때와 같이한다. 지난 정부의 햇볕정책과 같은 맥락에서 현재 추진하고 있는 평화변영정책의 목표는 한반도 평화증진 및 공동변영의 추구에 있다. 그 동안 대북 포용정책의 일환으로 북한에 햇빛을 비추어 주었기 때문에 이제는 공동변영의 장으로 북한을 초대하여 통일의 터전 위에 거름도 주고 물도 주어 튼실한 씨앗을 심고 가을에 풍성한 열매를 맺을 수 있도록 하는 남북한 평화통일의 “거버넌스(통치·경영·관리, governance)정책”을 의미한다.<sup>2</sup> 향후 이러한 목표를 달성하고 궁극적 평화통일을 실현하기 위한 정책적 방향은 화해협력에서 진일보한 한국주도의 동북아 평화변영 및 대북 “거버넌스 정책”으로 지속, 추진되어야 할

<sup>1</sup> 참여정부가 추진하고 있는 국가안보 전략기조는 평화변영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향이다. 또한 추진원칙은 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰우선과 호혜주의, 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력 및 국민과 함께하는 정책이 포함된다. 참여정부의 대북정책에 대한 논의는 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』(서울: 국가안전보장회의, 2004); 최성, “노무현 정부의 대북정책과 한미관계,” 2003년 통일정보센터 주최 국제학술회의 논문집(2003); 길병욱, “弘益·相生 통한 한반도 평화통일 구상,” 『민주평통』, 제355호(2003), p. 8 참조.

<sup>2</sup> 거버넌스는 “국정관리”로 해석되어지고 넓은 의미에서 사회생활이 조정되는 다양한 방식을 뜻한다. 거버넌스는 단지 공적인 통치행정의 의미만을 내포하는 것이 아니기 때문에 본 연구는 거버넌스의 개념을 광의의 면에서 통치와 공적/사적 경영 및 관리로 정의하였다. 한국행정학회, 『온라인 행정학 전자사전 편찬 및 집필신청안내』(서울: 한국행정학회 온라인 행정학전자사전특별위원회, 2001), pp. 40-41.

것이다.

하지만 문제점은 동북아 정책환경이 다변화, 다양화 및 다차원화되고 정책환경의 복잡성(complexity)이 심화됨에 따라 점차 그 효율과 실효성이 떨어진다는 데 있다. 현재 참여정부의 정책추진상 과제는 북한핵문제의 평화적 해결을 위한 구체적인 합의안 마련, 한·미동맹체제 강화 및 정책조율, 남북 군사적 신뢰구축 및 긴장 완화를 통한 평화체제 구축, 남북 화해협력의 활성화 및 동북아 평화번영 공동체 건설, 동북아 평화협력 증진을 위한 국제환경 조성 및 북·미, 북·일관계 정상화 지원, 대북정책의 투명성 및 개방성 원칙 준수와 초당적 지지 확보, 정부 부처간 정책조정 및 집행의 효율성 제고, 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성 등 상당히 많은 부분에 걸쳐 산적해 있다.<sup>3</sup>

또한 최근에 전개되고 있는 대북 및 통일정책 추진동향과 관련하여 국내외적으로 제기된 문제점은 크게 다음의 몇 가지로 축약된다. 첫째, 세 차례에 걸친 6자회담이후 북한핵문제 해결방안에 대한 국내적 및 국제적 강온양면의 정책대립양상이 부각되었다는 점이다. 국내외적으로 다자대화협의체를 구성하여 대북강경조치를 통한 압박증대와 대북유화조치를 통한 북한의 핵포기 유도라는 정책상 대립이 있고, 한국이 북한핵문제의 당사자인가 아니면 중재자인가에 대한 논란이 일고 있다. 이러한 관점에서 북한핵문제를 포함한 한반도 주요 국제사안에 정부가 끌려다니는 것이 아니냐는 비평을 받고 있다. 왜냐하면 현재의 북한핵문제를 해결하기 위한 다자대화 분위기 또한 한국주도로 형성되었다고 보기에는 어렵기 때문이다. 또한 남북한 민족공조가 우선인가 아니면 한·미공조를 포함한 국제협력이 우선인가에 대한 논란 속에서 미국의 패권적 자국우선주의에 따른 한·미동맹의 불협화음 해소와 정책적 이견의 조율에 대한 갈등이 지속되고 있다.

둘째, 대북 및 통일정책에 대한 보수진영과 진보진영간 및 각 진영내의 시각차에 따른 갈등과 진보진영내의 대북정책 방향에 대한 불협화음 및 정책방향에 대한 양극 또는 다극화 현상이 문제점으로 지적되고 있다. 대북 및 통일정책관련 분단 상태, 통일과정 및 북한변화 등에 대한 세대간, 여·야간, 정부·국회간, 지역간 시각차 및 대립이 그것이다. 그 동안 대북정책의 비공개 및 밀실협상에 대한 불신이 증가되어 “북한불변론” 및 “퍼주기식”이라는 비난이 계속되어온 것 또한 사실이다.

<sup>3</sup> 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2004); 고유환, “신정부 대북정책 과제와 전망,” 국제문제 조사연구소 및 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 논문집 (2003); 민주평화통일자문회의, “Focus: 참여정부의 평화번영정책,” 『통일논의 리뷰』, 통권 제5호 (2003), pp. 11-29.

더불어 대북정책상 “상호주의 원칙”의 적용여부와 “속도조절”이 필요하다는 논란도 지속되고 있다. 결국, 국민적 합의와 정책결정의 신뢰성을 확립하는 방안이 미흡한 것이 문제시되어 왔다. 따라서 대북 및 통일정책관련 정책추진의 속도, 범위 및 원칙 등에 대한 국민의 다양한 견해와 의견을 청취, 수렴하고 바람직한 방향을 제시하는 것이 급선무이다. 또한 이러한 사안들을 해결하고 국내외 대북정책 및 통일관련 범국민적 합의를 도출할 수 있는 동북아 평화변영 “정책참여 네트워크”(policy participatory network)의 장을 확대, 제도화해야 한다.

셋째, 그 동안 문제시되거나 등한시되어 왔던 군사부문의 긴장완화 및 신뢰회복을 포함하여 남북대화/회담 제도화, 남북교류협력 활성화, 이산가족문제, 납북자문제, 국군포로 송환문제, 탈북자문제, 인권문제 등 정책적 현안들에 대한 단·중·장기 로드 맵의 부재이다. 남북간의 이러한 현안들에 대하여 의제선정에서부터 정책대안마련 및 정책집행에 이르기까지 정책과정상 국민 및 각계각층의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 이러한 현안들과 결부되어 정부 부처간 관련정책 조정이 미흡한 것도 문제점을 야기하고 있다. 결과적으로 대내적으로는 정부의 명확한 입장표명과 국민설득력 제고방안(예를 들면, 한반도 정세 종합평가, 정부정책의 구체적 추진전략 및 추진원칙 표명 등)이 미흡하게 비춰지고 있다.

넷째, 북한의 핵무기 보유는 남북한 평화통일의 가장 큰 걸림돌이 된다는 점에 대한 국민인식의 부족이다. 어떻게 보면 두 번에 걸친 북한핵문제의 장기화로 인해 국민저변에 일종의 안보 불감증까지 확산된 상황에 있다. 특히 많은 수의 국민들이 북한핵문제는 북·미간의 해결사안으로 인식하고 있는 것은 더 큰 문제가 아닐 수 없다. 한반도에서의 무력충돌의 가능성은 북한뿐만 아니라 선제공격과 대북 군사제재를 천명한 바 있는 미국에게서도 시작될 수 있는 것이다.<sup>4</sup> 북한핵문제에 대한 미온적인 태도와 북·미간의 협상타결을 기다리는 것은 북한핵문제의 당사자로서 바람직한 태도는 아니다.

위와 같은 대북 및 통일정책 관련 현안과제에 대한 국내외적 논의는 주로 정책의 추진방향, 원칙, 속도, 방법 및 범위 등에 산정되어 있다. 평화안보논리가 우선

<sup>4</sup> 미국의 대북정책은 사실상 필요할 경우 선제공격이나 무력사용을 배제하지 않겠다는 것이다. 그 동안 미국은 북한의 “안전하고 비가역적이며 검증가능한 핵폐기(CVID) 원칙”으로의 이행을 촉구하기 위해 본격적인 경제제재나 군사적인 압력행사를 표명하는 등 대북압박정책의 수준을 강화하여 왔다. 길병욱·김학성, “동북아 국제질서의 구조적 특성과 한반도 문제 해결방향,” 『한국과 국제정치』, 통권 46호 (2004), pp. 1-28.

인가, 아니면 통일논리가 우선인가, 두 가지 논리를 병합하는 방법에는 무엇이 있는가, 신뢰구축과 긴장완화는 왜 이루어지고 있지 않은가, 북한의 의도가 무엇인가, 과연 북한은 스스로 변화하고 있는가, 아니면 변화되고 있는가, 북한의 변화를 이끌 수 있는가, 남북관계 및 교류협력의 전개상황에 대해 너무 빠른 것이 아닌가, 북한과의 호혜주의는 상대적으로 해석해야 하는가, 아니면 절대적인 것으로 보아야 하는가, 한·미간의 불협화음을 포함한 동북아 주변국과의 이해관계가 너무 첨예하고 대립되고 있는 것은 아닌가 등의 질의가 제기되고 있다.

또한 정부의 대북 및 통일정책이 어떤 과정과 형식을 거쳐 결정되는지, 누가 또는 어떤 부서가 영향력을 행사하는지, 정책 이슈에 따른 부서간 갈등은 어떻게 표출되며 어떻게 조정되는지, 국민여론은 어떤 방식으로 반영되고 있는지, 행정부의 정책결정에 입법부가 미치는 영향은 어떤 방식으로 관철되는지 등 대북정책 결정 메커니즘에 대한 논의는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다.<sup>5</sup> 이러한 문제들은 학문적인 차원과 정책결정 연구에서도 중요하지만, 대북정책의 내용전반을 결정하는 요인들이라는 점에서 실질적인 차원에서도 시급히 규명되어야 할 문제들이다.

하지만 위와 같은 대내외적 정책적 또는 이념적 문제제기에도 불구하고 한 가지 공감대가 형성되고 있는 것은 동북아 평화정착을 위한 바람직한 방향이 냉전적 대립과 갈등이 아닌 동북아 평화와 공동번영이라는 점이다. 따라서 본 연구의 주된 논점은 평화와 번영을 실현하는 데 필수적인 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안과 동북아 참여네트워크의 형성방안을 제시하는 데 있다. 본 논문은 먼저 앞서 문제제기한 정책결정체제와 정책환경에 대한 이론적 및 분석적 틀을 살펴보고, 현재 정부의 대북 및 통일정책 결정체제의 현황과 문제점을 파악해 보고자 한다. 그런 다음, 보다 효과적인 대북 및 통일정책 결정체제 및 개선방안에 대해 논의해 보고자 한다. 결론에서 본 연구는 참여정부의 쌍방향식 정책체제 활성화 방안의 일환으로 “동북아 평화번영 참여네트워크”(Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity)의 구축을 제안한다.

<sup>5</sup> 이 부분에 대한 구체적인 내용은 전봉근, 『통일안보정책결정연구: 북핵문제 대응을 중심으로』 (서울: 세종연구소, 1998); 구영록·임용순, 『한국의 통일정책』 (서울: 나남, 1993); Byung-ok Kil, *Security Policy Dynamics: Effects of Contextual Determinants to South Korea* (London: Ashgate, 2001) 참조.

## II. 이론적 배경

동북아 국제정치상황에서 정책적 참여의 장을 확대하고 활성화시켜야 된다는 주장은 동북아 다자회담, 다자안보협의체, 다자간 외교·안보·통일·국방관련 포럼 등의 제안과 더불어 대두되었다.<sup>6</sup> 최근의 경향은 동북아 정책환경이 다변화, 다차원화 및 다양화되면서 단순한 정부간의 다자협의체를 구성하는 차원을 뛰어넘어 국내외 정책주체들간의 역할, 기능 및 성격을 재정립하고 정책환경의 새로운 틀을 구축하려는 경향이 두드러지고 있다. 특히 다양한 정책주체 및 객체가 역할 분담을 통해 임무수행을 하는 과정에서 정책목표가 달성되는 정책체제로서의 구조적 전환이 필요하다는 지적이 많다. 정부, 국내외 국제기구, 비정부기구(NGOs), 기타 사회문화단체 등을 아우르는 새로운 정책적 네트워크의 구성을 추구하는 이러한 경향은 정책과정, 정책체제 및 정책환경에 대한 논의가 일반적이다.

### 1. 정책과정 및 체제에 대한 논의

정책학 이론들 중 통치(governing) 또는 정부(government)의 역할에 대한 이론은 정책결정이론(decision-making theory), 정책과정이론(policy cycle theory), 신제도주의(new-institutionalism) 등이 대표적이다. 정책결정은 “가치의 권위적 배분”으로 체제(system)의 과정을 통한 정부정책을 결정하는 정책행위자의 행태로 인식되고, 정책과정상에는 다양한 행위자, 조직의 과정 및 정부부서 및 정책 행위자간 정치적 역할이 형성되며, 정책결정은 세 가지 변수 즉, 결정시기, 개인적 정책 결정자 및 정책환경에 의해 이루어진다는 논리가 전개되어 왔다.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 다자안보협의체에 대한 논의는 박종철 외, 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003); Kil, *Security Policy Dynamics*, pp. 23-38; Min-Young Lee, “Building Security Regimes in Northeast Asia,” *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 9 (1995), pp. 61-85; James Baker, “America in Asian Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, vol. 71 (1992), pp. 1-18 참조.

<sup>7</sup> 정책결정과정, 체제 및 변수들에 대해서는 Hans Daellenbach and Donald McNickle, *Management Science: Decision-Making Through Systems Thinking* (New York: Palgrave Macmillan, 2005); Sven Steinmo, Kethleen Thelen and Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1992); David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, 1965); Graham Allison T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, Brown, 1961) 참조.

정책학의 다양한 이론을 바탕으로 한 사례연구는 점증주의모형, 합리모형, 혼합 탐사모형, 최적모형 등을 제시하여 보다 효과적인 정책결정체제를 도출하고자 하였다.<sup>8</sup> 일반적으로 정책학자들은 정책목표로서의 가치와 그 가치의 실천을 초점으로 수단적인 선택의 중요성을 역설하고 있다. 다시 말하면, 정책이란 당위성 차원의 목표와 이를 현실적으로 실천하기 위한 수단적인 측면에서 정책의 선택으로 구성되며 목표와 실천의 수단간에 다양한 환류가 이루어지고, 목표와 수단의 상호관계를 당위성과 현실성의 차원에서 조정해 나간다는 것이다. 이 과정에서 목표를 설정하고 실천수단을 선택하는 정책결정자의 문제인식 혹은 상황인식의 중요성을 강조한다.

하지만 특정국가의 정치적 행태 또는 정책결정결과를 연구하는 데 있어 많은 변수들의 영향에 대한 설명력이 부족하다는 지적이 있어 왔다. 정책환경적인 측면에서 일어나는 다양성 및 복잡성으로 인하여 정책주체 및 객체들의 역할 등에 대한 설명적 한계와 더불어 환경변화에 따르는 정책과정 또는 체제전환의 어려움을 제기한다. 또한 정책내부적으로 정책의 비밀성, 부정확한 기록, 비이성적인 판단 등 유동적인 맥락속에서 일어나는 정책상황과 환경의 다변화에 대한 이해와 분석의 난해함이 문제시되어 왔다. 따라서 정책결정이나 집행과정에는 다양한 정부조직들 뿐만 아니라 준공공기관내지 민간기관들까지도 서로 관련을 맺고 있기 때문에 정부조직 및 구성원간의 조정을 중요시하게 되었다. 최근 정책과정상 정책의 주체와 객체들 사이에 상호의존적인 또는 상호보완적인 제 조직들간의 망구조(networks)를 형성하여 조정된 정책(coordinated policy)을 수립할 수 있는 방법을 모색해야 한다는 논의가 활성화되고 있다.

## 2. 정책체제 및 환경에 대한 논의

정책을 정치체제(political system)의 산물로 보는 견해가 체제이론을 연구하는 정책학자들의 일반적인 시각이다. 정책이 정치체제의 산출물이라면 정치체제의 속성에 따라 정책의 내용이 달라질 수 있다는 것이다. 즉, 체제는 그것을 구성하는 요소(element)가 있고, 요소와 요소들간의 상호관계(inter-relationship)가 내재되어 있으며, 체제와 외부를 구별 짓는 경계(boundary)가 있다. 체제 내에서 요소들간의 관계로 정책의 성질이 변화될 수도 있고, 체제 외부의 환경적인 영향을 받아

<sup>8</sup> 사례연구에 대한 논의는 정정길, 『정책학 원론』 (서울: 대명출판사, 1997) 참조.

서 정책변화가 발생할 수도 있다. 이러한 환경변화에 대한 대응으로는 ①정책목표를 변화시키지 않는 가운데 수단의 변화를 도모하는 방법, ②정책목표를 변화시키고 수단을 변화시키지 않는 방법, ③목표와 수단을 모두 변화시키는 방법 등이 제시되어 왔다. 또한 변화양상에 대한 분류는 일반적으로 문제의식(problem recognition), 프로그램(program), 목표/목적(objective/goal), 그리고 대외관계상향방(orientation in external relations)의 변화로 분류되어 왔다.

하지만 정책결정과정상의 복잡한 현실을 분석하기 위한 이론적 틀에 대한 논란은 정책적 수단, 목표, 방향 등의 개별적 전환으로 대응하는 방법에 있어서의 한계를 지적한다. 복잡한 현실 속에서 몇몇의 정책적 수단변화로는 당혹스럽고, 비예측적이며, 불안정한 그리고 비정상적인 상황변수(anomalies)에 적절히 대응하기 어렵다는 것이다. 이러한 정책상황의 가변성, 임의성, 불확실성 등 변화하는 체제의 구성요소에 대응하여 정책수립자와 결정자로 하여금 당면문제들에 대하여 체계적으로 사고하게 하고 더 발전된 사고를 한다는 면에서 장이론(field theory), 케오스 이론(chaos theory), 사이버네틱스(cybernetics) 등이 제시되었다.<sup>9</sup> 반면 정책결정의 선형적 또는 수평적 사고에 의한 비평으로 전개된 위와 같은 이론적 틀은 정책결정과정상의 연구에 그친다는 점에서 부족한 한계점이 있다.

정책체제 및 과정상에 있어서 환경변화에 대응하는 면을 포괄하여 정치체제의 제도적 절차, 운영메커니즘 및 정책환경을 전환하는 논의는 최근의 거버넌스(통치·경영, governance) 개념에서부터 비롯된다.<sup>10</sup> 거버넌스 이론의 이론적 기반은 개인주의와 사적 이해에 기반을 둔 이론(신공공관리론, 합리적 선택이론, 시장이론), 제도주의적 이론(신제도론, 레짐이론, 조직이론, 네트워크 이론) 및 윤리론(공공책임론, 부패통제론) 등이다.<sup>11</sup> 거버넌스 모형은 국가, 시민사회 및 시장이 서로 독립적인 지위를 가지는 독립형, 기존 행위주체들이 불안정하게 정립하고 있는 연립병존형, 그리고 행위주체들이 환경변화에 대해 공동으로 능동적으로 대응하는 네트

<sup>9</sup> 장이론과 케오스 이론의 전반에 대한 요약은 권장희, “정책수립과 체계론적 사고를 위한 장이론의 구성,” 이용필 외 공저, 『시스템 과학과 국가정책』 (서울: 신유, 1997), pp. 107-140; Jay Forrester, *The Beginning of System Dynamics* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1990); James Gleick, *Chaos: Making a New Science* (New York: Viking, 1987); Daniel Amit, *Field Theory, the Renormalization Group, and Critical Phenomena* (New York: McGraw-Hill, 1978) 참조.

<sup>10</sup> 거버넌스 개념과 이론전반은 김석준, 이선우, 문병기 및 곽진영, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000) 및 R. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997) 참조.

<sup>11</sup> 이종원, “레짐이론의 발전과 과제,” 『정부학연구』, 제5권 2호 (1999), pp. 137-156.

워크형이 있다.<sup>12</sup> 거버넌스의 모형연구는 국가중심이론, 시장중심이론, 시민사회 중심이론 등 각각 독립적인 모형들로 연구되어 왔다.<sup>13</sup> 이러한 세 가지 모형들에 대한 종합적인 분석과 정책의 방향 그리고 정책의 전체환경에 대한 연구의 기본 틀은 하버마스(Jurgen Habermas)가 주창한 “공공영역”(public sphere) 및 로위(Theodore Lowi)가 비판한 “이익집단 정치”(interest-group politics)에서도 잘 나타나 있다.<sup>14</sup>

본 연구는 국가중심의 거버넌스 이론을 바탕으로 정부의 역할 및 기능전환, 기업가 정부, 고객지향 정부, 전자정부, 규제조정, 민영화, 민간화, 제3섹터, 정권변화 등에 관련하여 정부차원에서 대대적으로 벌이는 개혁을 그 주된 내용과 대상으로 각 행위주체들이 “공존, 협력 및 경쟁하는 네트워크”를 구축하는 방안을 활용하고자 한다. 따라서 본 논문의 이론적 틀은 대북 및 통일정책상 참여네트워크의 구축에 있어서 앞서 언급한 “공공영역”(public sphere)과 “이익집단 정치”(interest-group politics)의 개념을 뛰어넘는, 사회의 보다 많은 부분이 정책결정에 참여하는 “공공네트워크”(public network)를 외부적으로는 확대하고 내부적으로는 민주적 절차를 공고히 하는 거버넌스 이론에서 찾을 수 있다. 이러한 논점을 바탕으로 본 연구는 동북아 평화번영 “정책참여 네트워크”(policy participatory network)의 장을 확대, 제도화하여 참여정부의 쌍방향식 정책활동체계 활성화하는 방안으로 “동북아 평화번영 참여네트워크”(Northeast Asian Participatory Network for Peace and Prosperity)의 건설을 주장한다.

### Ⅲ. 대북 및 통일정책 결정체제의 현황 및 과제

그 동안 정부가 시행해온 대북 및 통일정책관련 정책결정 및 조정체제는 국가안전보장회의, 통일관계장관회의, 안보관계장관회의, 통일관계고위전략회의, 통일안보정책조정회의 등이 있다. 국민의 정부는 출범초기 국가안전보장회의의 기능을 실질적으로 가동하였고, 과거 통일안보정책조정회의, 통일관계고위전략회의, 안보

<sup>12</sup> 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, pp. 153-172.

<sup>13</sup> 위의 책.

<sup>14</sup> Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (New York: The MIT Press, 1991) and Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the U.S.* (New York: W. W. Norton, 1979).

관계장관회의 등 국가안보회의체와 정책조정체제를 재정비하였다.<sup>15</sup> 또한 참여정부는 출범초기 국가안전보장회의의 기능과 역할을 재조정하고 확대·개편하였다.

국가안전보장회의는 헌법에 의하여 국가안보관련 대외정책, 군사정책 및 국내정책에 관해 대통령을 자문하는 임무를 부여받았으나 그 역할이 미진한 부분이 많았다. 하지만 참여정부가 들어섬에 따라 국가안전보장전략의 기획 및 수립, 국가안전보장관련 중장기 정책의 수립 및 조정, 통일·외교·국방분야 현안정책 및 업무조정, 국가안보 관련정보의 종합 및 처리체계관리, 국가위기 예방관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황의 점검, 기타 안보회의, 상임위원회, 실무조정회의 및 정세평가회의 운영에 관한 사항 등으로 조정되었다.<sup>16</sup> 국가안전보장회의는 대통령(의장), 국무총리, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 대통령비서실장, 안보회의 사무처장 및 기타 대통령이 지명하는 인사 등으로 구성된다.<sup>17</sup> 시기는 대통령이 소집하는 경우와 을지훈련기간 중에 소집된다. 안보회의의 위임에 의해 상임위원회가 대외정책, 대북정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의, 그 결과를 대통령에게 보고 후 정책으로 시행한다. 상임위원회는 매주 1회 개최를 원칙으로 정하고 있다. 상임위원회의 구성은 통일부장관(위원장), 국가안보보좌관(안보회의 사무처장 겸임), 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 국무조정실장이 포함되고, 상임위 운영의 효율성을 지원하기 위하여 실무조정회의와 정세평가회의를 두고 있다.

통일관계장관회의는 통일부장관을 의장으로 하고 재정경제부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 교육부장관, 문화관광부장관, 산업자원부장관, 기획예산처장관과 심의안건과 관계되는 해당 부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 한다.<sup>18</sup> 통일관계장관회의는 통일정책의 수립에 관한 주요사항, 남북대화 대책수립에 관한 주요사항, 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처의 조정을 요하는 사항, 통일홍보대책의 수립 및 추진에 관한 사항, 국무회의의 심의를 요하는 통일에 관한 사항 등을 심의·조정하는 기능을 수행한다. 통일관계장관회의는 회의에 심의할 사항을 사전에 심의하기 위한 실무조정회의를 두고 있다. 실무조정

<sup>15</sup> 문장렬, “국가안전보장회의 발전방안,” 『안보정책 논총(II)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2001), pp. 357-419.

<sup>16</sup> <[www.yonhapnews.co.kr](http://www.yonhapnews.co.kr)> (검색일: 2004. 10. 2).

<sup>17</sup> 문장렬, “국가안정보장회의 발전방안,” p. 357.

<sup>18</sup> 길병욱, “한반도 평화변영정책과 국가안보,” 충남대학교 평화안보대학원 및 민주평화통일자문회의 공동주최 학술세미나 논문집 (2004).

회의에는 의장인 통일부차관을 비롯하여 대부분 부처 실국장들이 참석하고 있다. 현재 통일관계장관회의는 안보회의의 상임위와 중복되는 면이 있어 형식적인 회의에 그치고 있다.

그 동안 국가안전보장회의는 사무처가 주도하여 국가차원의 안보정책을 조정해 가기보다는 주무부처가 제기한 현안에 따라 대응해 가는 경향이 있었고 회의의 정책조정기능이 일과성에 그치는 경우가 많았다. 더욱이 안보회의와 상임위를 충분히 지원할 수 있는 고도의 정보분석, 정세평가 및 업무조정을 수행하지 못하는 부분이 있었다. 하지만 참여정부가 들어섬에 따라 국가안전보장회의를 확대·개편하였고, 비효율적인 의사결정체계 개선, 외교·안보·통일·국방관련 정책조정 및 현안에 대한 일관성 유지, 외교·안보·군사·대북정책관련 정보의 공유체계 확립, 대형재난재해에서부터 군사문제에까지 걸친 국가위기 관리 시스템의 구축을 통한 국가안보 능력의 제고를 위한 방안을 수립하고자 대대적인 체제전환을 시행하여 왔다. 참여정부 이후 개편된 국가안전보장회의의 업무분장은 다음과 같이 개편되었다. 전략기획실은 한·미동맹, 한반도 평화체제 등 국가안보전략의 기획수립을 담당하고, 정책조정실은 통일, 외교 및 국방분야의 현안조정 및 정상외교관련 업무를 담당하며, 정보관리실은 안보관련 정보의 종합판단 및 공유체계를 관리하고, 위기관리센터는 국가의 각종위기 및 재난재해관리체계의 기획 및 조정업무를 담당한다.<sup>19</sup>

하지만 국가의 정책능력의 제고 면에서는 이와 같은 체제개편이 바람직하나 전문인력의 확보, 정책의 일관성 유지 및 지속성이라는 측면에서는 적절치 못한 면이 있다는 지적이다. 또한 대북 및 통일정책의 명확한 로드맵 부재, 국가대전략 관련 지침의 부재 그리고 통일논리, 안보논리, 평화논리, 번영 및 협력논리 등 다양한 정책의 우선순위에 대한 논란과 정책의 병목현상 등이 비평의 대상이 되고 있다. 더불어 정책조정기능의 미흡으로 인해 부처 이기주의, 정실주의, 비밀주의, 정보교류의 부재, 감시 및 견제기능의 부재 등도 문제시되고 있다. 이러한 문제의 원인에는 대북 및 통일정책 내용차원의 문제로 정책결정사안에 대한 명확한 판단기준의 부재, 일관성 부족, 경합되는 정책목표들간의 우선순위 불명확 등이 있고, 결정과 정상의 문제로 정책결정 구조상의 결함, 정보의 부족과 신속한 정보공유체계의 부재 그리고 통일정책 집행상의 문제로 전략적 사고의 부재, 능동적 자세의 부재, 즉흥적 대응 및 여론 추종적인 자세 등이 포함된다.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> <[www.yonhapnews.co.kr](http://www.yonhapnews.co.kr)> (검색일: 2003. 6. 2).

대북 및 통일정책조정 및 결정협의체에 있어서 문제가 되고 있는 사안은 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 현재 형식적인 회의에 그치고 있는 통일관계장관회의를 활성화해야 한다는 것이다. 통일관계장관회의는 경제, 사회, 문화, 체육 등의 분야에서 교류협력을 증진시키는 방안과 남북한 평화통일을 위한 국제협력 기반을 조성하는 구체적 방안을 마련해야 한다. 즉, 통일관련 국내외적으로 종합적인 정책기획 및 조정역할을 수행하여야 한다. 따라서 앞서 제기한 남북한 현안과 교류협력의 과정에서 나타나는 문제들을 해결하고, 평화통일을 달성하기 위한 국민적 합의 및 앞으로의 방향을 제시해야 할 것이다.

둘째, 안보와 관련하여 제기된 문제점은 국제적 정책조율부분에 있다. 참여정부의 출범이전에도 거론된 사항이지만 현재의 대북정책조정 및 감독그룹(TCOG)은 새로운 형태의 정책조정협의체로 발전해야 된다는 점이다. 한·미간 새로운 정책조정협의체는 한국의 외교, 통일, 국방 및 청와대 그리고 미국의 국무, 국방 및 백악관 등이 참여하는 적어도 차관급 이상의 정부관료들이 주축이 되어야 한다. 이러한 정책조정협의체에서 한국정부는 한·미간 동북아 평화번영을 구축하기 위한 역할분담에 있어서 원칙, 방향, 속도, 범위, 방법 등에 대한 구체적인 정책조율을 강구해야 한다.<sup>21</sup> 또한 한·미간 공동 로드맵을 작성하고 그 내용에는 선제공격을 포함한 일방적 군사행동을 배제한다는 원칙에 대한 합의, 북한의 대량살상무기관련 바람직한 방향, 최종상황 및 목표에 대한 합의, 현재의 한반도에너지개발기구의 개선방향 및 비용문제에 대한 합의 등이 포함되어야 할 것이다.

또한 국내적으로 북한핵문제에 대한 예방적 대응방안과 위기상황에 따른 북한 핵 위기관리방안을 마련하는 것이 시급하다. 구체적으로는 어느 단계까지가 대화를 통한 평화적인 북한핵문제 해결의 원칙에 부합되는지, 그 동안 대량살상무기는 북·미간, 재래식 군사위협은 남북간이라는 역할분담에서 벗어나 핵문제해결에 있어서 우리가 주도적으로 담당할 역할은 무엇인지, 어느 정도까지 위협이 되어야 국가적 위기상황으로 설정할 것인지, 어느 단계까지 대북제재조치에 가담할 것인지, 이에 따르는 한·미동맹관계상 정책적 공조는 가능한지에 대한 정책적 대안이 마련되어야 할 것이다. 정책적 공조방향은 한·미간 실질적이고 단계적으로 제도

<sup>20</sup> 이러한 문제들에 대한 논란은 김용호, “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰,” 『한국정치학회보』, 36집 3호 (2002), pp. 135-154 및 허문영, “대북정책 및 통일문제관련 국내여론 현황 및 통합방안,” 『안보정책논총(II)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2001), pp. 319-354 참조.

<sup>21</sup> 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름, 2002), pp. 81-114.

화된 접근방법으로 이해관계가 조율된 공동대응방안(orchestrated, institutional approach)을 모색하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

셋째, 국가위기관리 의사결정체계의 정비가 필요하다. 이는 최고의 국가위기관리 프로그램을 개발, 활용함으로써 위기관리의 목표 및 개념을 구체적으로 정립할 수 있기 때문이다. 여기서는 국가위기의 개념, 유형 및 위기의 수준 및 단계 등을 구체적으로 정립시켜야 한다. 그런 다음, 국가위기관리 기본지침에 의거하여, 세부 집행 계획과 지침이 마련되어야 한다. 이는 위기관리 조직편성, 초기 대응반, 위기 조치반, 후속 대응반 등에 해당하는 업무분장, 단계적 위기관리절차 및 위기 유형별 대응지침 등을 마련함으로써 포괄적 위기대응능력을 제고시킬 것이다. 국가위기관리 지침과 프로그램은 정부 각 부처간 위기관리분야의 상호연계를 보장할 것으로 기대된다. 또한 동 지침은 각종 지침이나 예규의 상위지침으로 활용될 수 있다.

다시 말하면, 종합적 위기관리 프로그램은 국가위기와 관련한 명확한 개념, 내용, 지침 등을 구체적으로 정립하여 국가위기관리의 기능을 전체적으로 통합·관리할 수 있는 위기관리 프로그램을 뜻한다.<sup>22</sup> 위기관리 프로그램은 정책결정자들의 합리적 판단의 기본 자료로 활용될 수 있기 때문에 이의 부재는 위기사합리적 정책결정의 포기를 의미한다. 무엇보다도, 위기관리 프로그램은 위기가 발생하기 이전의 상황을 경보할 수 있기 때문에 우리가 지향하는 위기사건예방을 가능하게 한다. 즉, 참여정부가 확대한 국가안전보장회의의 성공적 업무수행 그리고 나아가서 우리나라의 효율적 위기관리를 위하여 위기관리 프로그램의 개발은 시급하다.

결론적으로 대북 및 통일정책관련 국가안보분야는 국가안전보장회의에서, 통일관련분야는 통일관련 관계장관회의에서, 국제안보분야는 새롭게 만들어진 정책조정협의체에서 역할을 분담하여 조정·결정하는 것이 바람직할 것이다. 앞으로의 과제는 다음의 다섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 대북 및 통일정책관련 정부 각 부처의 집행 및 계획체계가 혼재되어 있어 통합적인 법령정비는 물론 중앙정부차원의 법적·제도적 체계구축이 필수적이다. 둘째, 정부의 외교·안보·통일·국방 관련 각 분야별 기능의 유기적 통합체제 및 제도를 재정비하고 효율적인 정책집행을 위해서는 업무절차조정, 조직의 구성 및 기능, 업무수행 등에 대한 재정비가 필요하다. 셋째, 정책기획 및 조정협의체를 활성화하여 안보상황분석, 평가 및 중장기 안보전략 및 정책방안을 제시하여야 한다. 넷째, 국가위기관리관련 전문가의 확

<sup>22</sup> 길병욱·허태희, “국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구,” 『국제정치논총』, 제43집 1호 (2003), pp. 339-359.

충, 국가위기관리 정부부처와의 원활한 정책조정 및 위기상황에 대비한 정책개발 등이 필요하다. 다섯째, 정책총괄기능, 정보교류체계, 정책개발기능, 정책홍보기능 등의 강화가 요구된다.<sup>23</sup>

## IV. 대북 및 통일정책 결정체제의 개선방안

앞서 언급한 바와 같이, 국내외 변수들의 작용으로 인해 대북 및 통일정책결정에는 무수히 많은 어려움이 있었다. 이들 변수들은 크게 북한, 동북아 주변국, 정부의 타부서, 국회, 국제기구 및 환경, NGOs 등으로 나눌 수 있고, 이러한 변수들간의 협력체계를 통해 대북정책에서의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 여기에는 구조적인 문제와 행위자적인 문제가 모두 포함된다. 국내외 환경적인 변수들의 작용을 극복하고 참여정부의 동북아 평화변영을 주도적으로 이끌기 위해서는 대북정책 결정체제 개선방향을 다음의 세 가지 측면에서 점검해 보고자 한다.

### 1. 정부의 의사결정체제 개선방향

#### 1) 국내외 협력체제 구축

먼저 대북 및 통일관련 정책적 현안이 있을 때마다 협의체를 만들기도는 기존 협의체간의 교통정리와 협의체간의 기능부터 복원하는 데 힘써야 할 것이다. 정부와 국회간의 협력체계를 위해서는 먼저 남북교류와 통일관련 협의체간의 입장조율이 필요하고 협의체의 기능을 복원해야 한다. 또한 대북정책의 효율적·안정적 추진과 더불어 정부부처간 및 기관간 정보교류체제를 정립하기 위한 제도개선이 필요하다.<sup>24</sup> 통일안보관련 부처 중 국정원, 외교통상부, 국방부는 각각 정보수집체제를 유지하고 있으나, 막상 대북정책을 수립하는 통일부의 경우 자체적인 정보수립 기능이 없어 때로는 업무수행에 상당히 애로를 겪고 있다. 따라서 대북정책관련기관인 국정원, 외교통상부, 국방부, 통일부 등은 긴밀한 정보교류체제를 구축해야 할 것이다. 그러기 위해 정보교류를 부처간 협조차원에 맡길 것이 아니라, 이것

<sup>23</sup> 위의 논문.

<sup>24</sup> 길병욱·최병학, “한반도 평화통일과 군비통제: 평화와 통일의 접근논리를 중심으로,” 『군사논단』, 제36호 (2003), pp. 88-109.

을 제도화하여 법으로 보장해야 한다. 이러한 내부적 제도개선을 바탕으로 정부는 또한 새로운 차원의 한·미간 또는 한·일간 정책공조방안을 마련하고, 앞서 언급한 바와 같이 적어도 차관급이상의 정책조정협의체를 구성하여 대북 및 통일정책을 추진해 나가야 한다. 한국정부는 남북관계와 한·미관계의 중요성을 고려할 때, 양자회담과 다자회담의 틀을 혼합할 수 있는 협의체를 찾되, 그러한 혼합된 틀 속에서 북·미간의 직접대화와 다자간 대화가 동시에 시작될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 현재 다자간 대화무드가 진행되고 있는데 한국정부는 다자협의체가 단순한 회담의 성격이 되는 것을 방지하고, 다자협의체를 통해 강경일변도의 대북압박정책을 펴는 수단적인 방편으로 진행되는 것을 막아야 하겠다.

## 2) 국민적 합의기반 강화

현재 정부는 정책 수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 비정부기구의 참여를 확대하기 위해 ‘전문가 워크숍’과 ‘열린 통일포럼’ 등을 추진하고 있다. 이것 외에 앞으로 국민적 합의기반을 강화한다는 차원에서 더욱 보완시켜 나가야 할 방안들은 다음과 같다.<sup>25</sup> 첫째, 대북 및 통일정책관련 자문위원과 전문위원들의 역할을 활성화해야 한다. 둘째, 비정부기구를 정보수집창구 및 협의체로 활용하기 위한 협의기구가 필요하다. 셋째, 비정부기구와 정부와의 정기적인 대화채널이 필요하다. 넷째, 민간단체에 대한 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 다섯째, 여야 정치인과 민간전문가, 비정부기구, 해외동포 등이 참여하는 범민족적 협의기구가 필요하다. 즉, 대북정책의 결정 및 집행과정에 대한 투명성 확보와 정책 신뢰도 제고, 남남갈등 해소 등을 위해 협의기구 내지는 참여네트워크를 구성해 운영하는 것이 필요하다.

현재 위와 같은 역할을 수행하는 정부기구는 민주평화통일자문회의이다. 민주평화통일자문회의를 확대·개편하여 대북 및 통일정책관련 정책자문 및 건의활동 강화, 이에 따르는 법제도적 지원체계 확립, 예산 및 전문인력 확보, 민주평통의 법정회의체, 지역협의회 및 자문위원 재편성 및 확대운영 등이 필요하다. 향후 민주평통의 역할 및 방향에 대하여 첨언하자면 다음과 같다. ①동북아 평화변영 참여 네트워크 구축과 민족 및 국민화합을 통한 통일기반 조성, ②보수, 중도 및 합리적 진보세력을 아우르는 그리고 청·장·노 세대간, 지역간 및 계층간 균형적 조화를 이루는 국민적 합의 형성, ③통일의 단계적 과정, 통일준비 및 통일후의 대비차원

<sup>25</sup> <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2004. 10. 1).

에서 역할 모색, ④대상별, 직능별, 지역별 및 세대별 여론수렴 활동 지속, ⑤한반도문제 국제협력 네트워크 활성화, 국제적 지원 및 협력유도, ⑥각종 정보자료를 제공하고 다양한 의견을 수렴 정책 반영, ⑦통일후계세대의 확고한 통일관 및 대북관 정립 등이다.<sup>26</sup> 민주평통의 법정회의체 및 지역협의회를 중심으로 한 세대별, 지역별, 직능별 등 다차원적이고 다양한 여론수렴활동을 강화하여 국내외 통일여론을 결집해야 한다.

### 3) 정책부서관련 개선방향

대북 및 통일정책관련 정책적 개선방향은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정부는 유관부처의 업무수행 체계와 절차 규정 및 정책수립·집행을 위한 지침을 제공하고, 업무능력 제고와 효율화를 위한 부처별 역할분담, 관련제도, 인원 및 조직의 지속적 정비와 능력 있는 행정전문가를 적시적소에 배치해야 한다. 둘째, 의사결정·기획·집행체계 정립과 분야별 업무협조체제를 구축하고 대북정책의 목표, 방향 및 지침은 통합적 관점에서 수립, 계획과 방책의 집행은 부문별로 융통성 있게 분권화해야 한다. 셋째, 정부부서간 합리적 의사결정의 보장과 최선의 합리적 정책을 선택하기 위하여 각 분야별 전문인과 참모의 조언과 보좌가 필수적이다. 넷째, 개선방향은 매년 정부의 출범초기 및 정권교체시기에 발생할 수 있는 행정공백과 시행착오를 방지하고 정부정책의 지속성을 유지한다는 차원에서 실행되어야 한다는 측면도 강조할 필요성이 있다. 요약하면, 정부의 대북 및 통일정책 결정체제를 재정비하여 국가차원에서 총체적·유기적으로 수행할 수 있는 의사결정체제를 마련해야 하겠다.

이와 같은 개선방향은 국정원, 국방부, 외교통상부, 통일부 등을 비롯한 관련정부부처 전문가들과의 긴밀한 협조와 공동연구를 통해 실행해야 한다. 장기적으로 국가안보, 외교, 통일 및 국방비전을 포괄하는 대북 및 통일전략서를 작성하여 국가안보의 장기전략과 기본방향 설정, 국제정세 대응전략 마련, 정부 각 부처별 기능 및 역할을 정립해야 하겠다. 앞으로 정부의 주무부처는 대북 및 통일정책 평가보고서 및 일일보고서를 작성하고 관련하여 정책상황별 대응절차 및 제반 유관기관에 대한 평가보고서를 작성하는 것이 바람직하다. 또한 정책대안을 발굴하는 차원에서 통일·외교·안보 주요회의 참여, 정책토론회 개최, 국책연구기관과의 협

<sup>26</sup> 민주평화통일자문회의, 『2003년 한반도 정세전망과 대북정책 과제』 (서울: 민주평통, 2003).

조체제 구축, 정부·민간간 교류활동을 활성화해야 하겠다. 향후 가칭 “통일 모의 게임”(Unification Game)을 실시하여 가상 게임 시나리오별 대응책을 마련하고 정부의 전현직 정책결정담당자, 국내외 고위관료 및 전문가들에게 일정한 가상 상황을 부여하여 토의를 유도하고 그 결과를 국가위기관리 정책대안으로 활용하는 방안도 바람직하다.

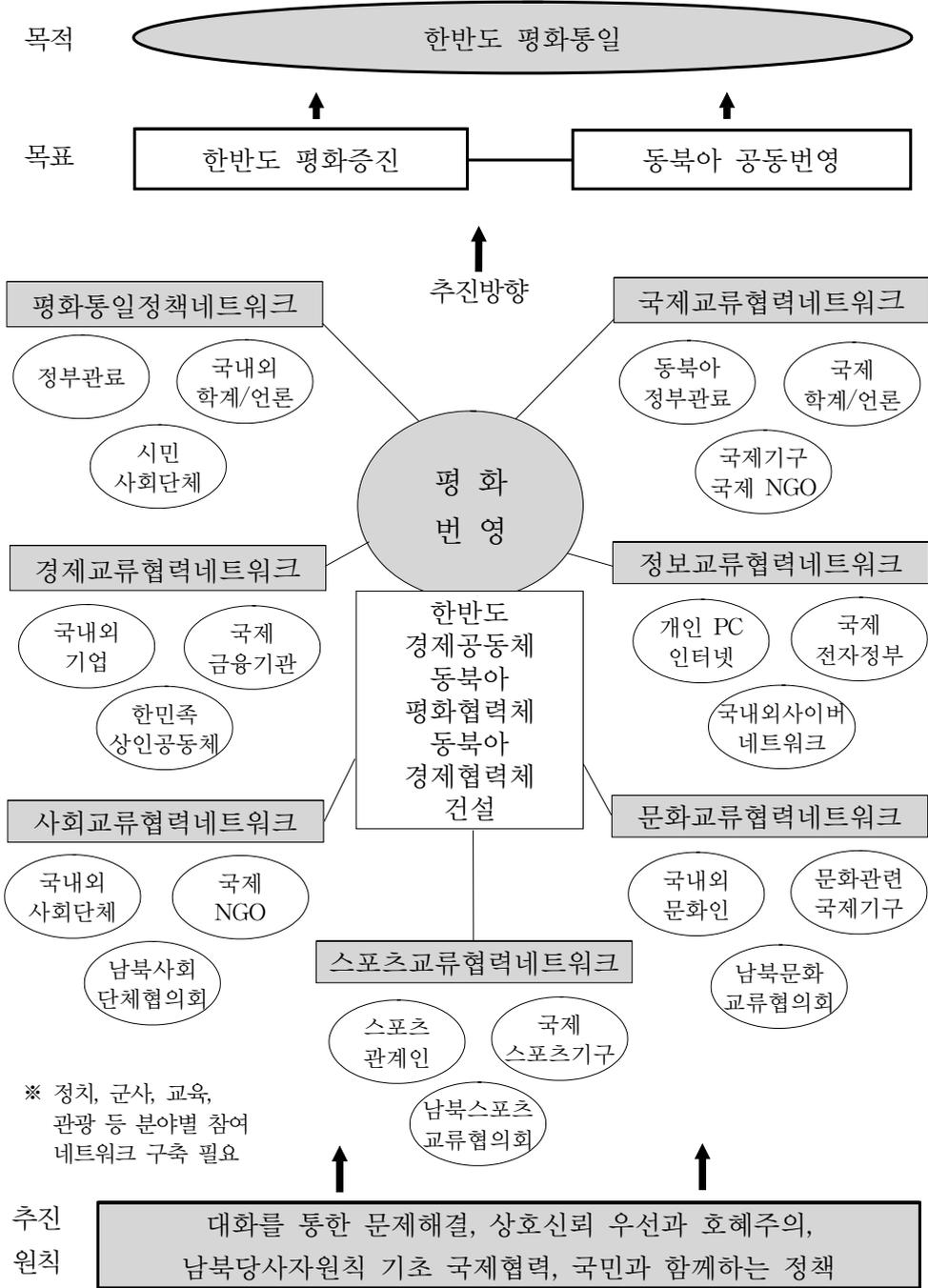
## 2. 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안

앞서 언급한 바와 같이, 대북 및 통일정책결정체제의 개선방향에 대한 구체화는 사회의 많은 부분이 정책결정에 참여하는 “공공네트워크”(public network)를 외부적으로 확대하고 내부적으로 그 메커니즘을 심화시키는 것이 필요하다. 참여정부의 대북 및 통일정책에 대한 쌍방향식 활동체계 구축을 위한 방안은 <그림 1> 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안에 묘사되어 있다. 다음에서 대북 및 통일정책에 대한 국내외 정치, 경제, 사회 각 분야의 정책주체들이 “공존, 협력 및 경쟁하는 네트워크” 구축과 참여제도화 및 확대방안에 대해 논의해 보고자 한다.

### 1) 국내외 정책참여 확대방안

대북 및 통일정책관련 정책협의 및 건의활동을 강화하고 다양한 분야에 있는 국내외 정책주체들의 참여를 확대하는 방안으로 동북아 평화번영 참여네트워크에는 <그림 1>에 나타난 바와 같이 평화통일정책네트워크, 국제교류협력네트워크, 경제교류협력네트워크, 사회교류협력네트워크, 문화교류협력네트워크, 스포츠교류협력네트워크, 정보교류협력네트워크 등이 포함된다. 또한 단계적으로 정치, 군사, 교육, 관광 등의 분야별 교류협력네트워크를 구축하는 것이 필수적이다.

〈그림 1〉 동북아 평화번영 참여네트워크 구축방안



국민참여 확대방안은 정부차원, 국회차원, 정책결정협의체 및 자문회의 차원이 있다. 정부차원에서는 정부부처간(통일부, 청와대, 외교통상부, 국정원 등) 대북 및 통일정책관련 조정역할 강화, 주무부처의 업무분장 및 기능 재조정, 국내외 학계, 시민단체 및 연구기관과의 유기적 협조체제 강화 등이 필요하다. 현재 통일부 주관으로 진행 중인 「국민과 함께 하는 열린 통일포럼」의 회수 및 범위를 증대하고 확대하여 전 국민을 대상으로 하는 대북정책토론 및 통일논의의 장을 활성화해야 한다. 국회차원에서는 초당적 상설 정책협의체, 정책협조체제 및 남북관계관련 공청회 및 청문회 등을 개최하여 국회차원의 국민참여를 활성화하는 방안을 마련해야 한다. 정책결정협의체 차원에서는 앞서 논의한 정책부서관련 개선방안, 국민적 합의기반 강화 및 국내외 협력체제 강화가 있다. 자문회의 차원에서는 민주평통을 확대·개편하여 그 역할과 기능을 법제도적으로 지원하는 것이 있다.

국내에는 물론 해외동포와 국제사회의 여론 수렴 및 지지기반 확보하기 위한 방안으로 동북아 주변국의 이해관계를 조율할 수 있는 국제기구, 국제학계/언론, 국내외 기업, 국제금융기관, 국제비정부기구 등을 망라하는 국제교류협력네트워크 및 경제교류협력네트워크를 구성하여 정부의 대북 및 통일정책 홍보하는 방안이 있다. 이와 관련하여 통일부는 한상(韓商) 등 분야별 재외동포 네트워크 구축과 한·중·일 자유무역협정(FTA) 추진과 병행하여 남북한 및 동북아 주변국들이 참여하는 동북아 경제협력체의 구성을 추진하고 있다. 또한 산업·에너지, 금융협력 등 동북아에서의 외교·통상분야 협력강화를 위한 국제환경 조성에도 힘을 기울이고 있다. 앞으로 정부의 “포괄, 균형 및 참여정책”에 부합되는 가치 ‘한반도 평화통일을 위한 국제통일포럼’ 및 ‘동북아 평화변영 포럼’ 등도 개최, 운영하는 것도 바람직하다.

성공적인 남북경협을 위해서는 경제공동체 형성이라는 장기적이고 종합적이며 체계적인 계획 아래서 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 일회적이거나 홍보성 사업이 아닌 지속가능한 사업을 추진해야 하며, 정부·기업·사회단체간의 개별적이고 경쟁적인 접근방식보다는 집단적·협력적 접근방식이 더 효과적일 것이다. 또한 북한의 사회간접자본 지원을 통하여 최소한의 경협환경을 갖추도록 해야 할 것이며, 남북한의 무관세 교역, 통일전 서독의 경우처럼 GATT협정에서 예외조항을 인정받을 수 있도록 해야 한다.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 정부는 민간경제교류를 지원하기 위한 남북간 ‘사회문화교류추진위원회’를 구성해 추진한다는 계획이다. 또한 동북아 경제중심국가 건설을 위한 남북경협을 촉진하기 위해 비무장

대북 및 통일정책관련 정책추진의 속도, 범위 및 원칙 등에 대한 정파, 이념, 지역 및 계층별 다양한 견해와 의견을 청취, 수렴하고 바람직한 방향을 제시한다는 차원에서 사회문화분야에서의 네트워크 구축이 필수적이다. 즉, 통일논의의 네트워크 체계 구축방안에는 시민사회단체를 포괄하는 민간부문의 통일논의 활성화가 포함되어야 한다. 남북 시민사회분야의 교류협력 활성화하는 방안으로 사회교류협력, 문화교류협력, 스포츠교류협력네트워크 등을 구축하여 동북아 평화번영체계를 확립해야 한다. 시민사회단체 또는 비정부기구의 전문분야별, 사안별 및 성격별 또는 내용별 통합협의체를 구성하여 개별적, 산발적으로 진행되고 있는 대북교류사업의 효율성을 제고하는 차원에서 대북인도지원단체, 탈북자 후원단체, 통일교육 관련 사회단체, 통일연구관련 학술단체, 통일운동단체, 종교단체 등을 통합적으로 운영관리해야 한다. 같은 차원에서 한민족네트워크공동체 건설도 제안되고 있다.<sup>28</sup>

구체적으로 시민사회단체 및 비정부기구가 주체가 되어 교류협력을 활성화하고 정부가 지원하는 제도를 마련하고 시민사회단체 및 비정부기구의 주도로 국내외 기업, 국제기구 등이 연계한 대북지원 및 진출사업 추진하는 방안이 있다. 또한 시민사회단체 및 비정부기구의 대북한 경제·기술·교육 지원, 남북 시민사회단체, 조직, 분야별 자매결연 맺기 및 교류 활성화(남북 노동자대회, 농민대회, 여성대회, 청년대회 등), 남북 학술공동세미나 개최, 학문적 교류(공동 연구소 설립 및 상주 연구원 파견 및 교환), 남북 합작 문화상품 및 민속상품 개발 및 상품화 등도 있다. 남북 시민사회단체 협력기구 설치 및 정례화 등이 활동방안에 포함될 수 있다. 더불어 민간부문의 통일논의 활성화를 위한 방안으로 북한주민접촉승인제도의 개선, 민간단체의 방북절차 간소화 및 결과보고의 개선, 북한방문기간 연장 등 제도적 차원의 개선이 필요하다.

또한 대북관련 정보제공, 국민홍보, 의견수렴 및 사회적 공감대를 형성하는 차원에서 정보교류협력네트워크의 구축을 제안한다. 대북 및 통일정책관련 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 정보를 제공해 주는 포털사이트 체계 구축은 온오프라인 상에서 국민적 참여를 확대하고자 하는 방안의 일환이다. 인터넷 생중계, 동영상, 사이버 커뮤니티, 전자신문, 검색기능 등을 통해 각종 정책관련 선호도, 여론조사 결과 제공 및 국민홍보를 강화하고, 대북관련 현안전반에 걸친 심층해설, 전문가

인근지역에 물류센터, 경험지원기구, 동북아지역 국제협력기구 등 남북경제공동구역을 건설하고 남북경제연구기관간 협의체를 구성해 공동연구 등을 진행하는 계획도 마련해 놓고 있는 것으로 알려져 있다. 통일부, 『통일백서』, pp. 184-191.

<sup>28</sup> 김인영, “한민족네트워크공동체: 현황과 과제,” 『북한연구』, 제3권 (2000), pp. 23-56.

칼럼, 전문가 기획연재 등 사이버 토론의 장을 마련하는 것이 중요하다. 또한 정보화 및 시민사회의 발전에 부흥하여 각종 정보자료를 신속히 제공하고 전자공청회를 통해 네티즌들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 사이버 신문고 제도를 활성화해야 한다.

정보네트워크 활성화 및 남북정보통신교류협력이 북한의 사회개방 및 경제발전, 남북한 평화통일, 그리고 동북아 평화번영 구축에 저해요인으로 작용하는 경우에 법제도적 보완책을 마련해야 한다. 북한의 선전선동정보를 전파하거나 이적 사이트에 접속, 회원으로 가입하는 경우 및 남한의 정보를 제공하는 경우에 대한 법규정 강화(‘이적의 인식 및 목적’을 가지고 이적 인터넷사이트 정보를 전파하는 경우에 국가보안법상 ‘이적표현물 제작, 반포죄’ 적용, 처벌)하는 것이 있다. 그밖에 해킹, 전산망 교란 등 사이버 테러관련 법체계를 마련(형법, 전기통신기본법 등 사이버 범죄관련 적용범위, 내용, 처벌 등의 법체계 일원화)하는 것과 사이버 테러대비 국가안보와 개인안보차원에서 보안장치 개발 및 대국민 정보통신윤리교육 강화가 있다. 남북신뢰와 긴장완화가 진행되고 평화정착이 된 후 또는 그 과정에서 남북공동관리 남북한 통신망 연결 및 인터넷 홈페이지와 커뮤니티를 개설하여 사이버상의 통일논의를 관리운영해야 한다. 경제교류협력 활성화를 위한 인트라넷 구축, 사회문화적 차원에서의 민족동질성 회복, 사이버 네트워크 또는 동영상 면회소를 통한 이산가족들의 화상상봉 등을 구축하고, 정보네트워크관련 남북교류협력법의 개정을 통한 종합적인 남북교류협력, 대북지원 및 국민참여를 증진시키는 국내 기본법 체계를 마련해야 한다.

향후 지속적으로 추진해야 될 사안 중의 하나는 문화예술 및 스포츠교류를 통해 민족공존의식을 높이는 방안이다. 북한이탈주민 대상의 한 여론조사 결과, 남북한의 동질성 회복을 위한 가장 바람직한 교류분야로 ‘스포츠교류’를 꼽고 있다. 스포츠교류는 남북한간에 이념갈등을 배제하고, 결속력을 도모하는 최상의 자원이며, 예술교류는 민족의 하나됨과 공동체의식을 형성하는 효율적인 자산이다. 그러므로 ‘남북문화교류협의회’와 ‘남북스포츠협의회’를 구성하여 남북 문화와 스포츠 교류에 있어 보다 체계적이고 실현 가능한 사업을 발굴 추진하여야 할 것이다. 또한 단계적으로 정치, 군사, 교육, 관광 등 분야별 참여네트워크 구축이 필수적이다.

## 2) 국민적 여론수렴 및 정책홍보

정책홍보는 평화지향적 남북관계설정, 상호체제존중 및 동북아 공동번영 구축

등 국내 통일기반을 공고히 하기 위한 구체적 방안을 제시하고, 우선적으로 북한 핵문제와 분단의 모순 그리고 통일과정상 제반문제의 해결방안에 대한 국민적 공감대와 사회적 가치합의를 형성시키는 방향으로 전개하여 평화통일정책네트워크 구축에 동참을 유도한다. 대북정책 및 통일관련 TV 토론, 인터넷/사이버 토론문화 정착, 특별초청 세미나, 정책설명회, 정세보고회 및 강연회 등을 정례화하여 국내외 사회단체, 국제 NGO 및 남북사회단체협의회 등을 연계, 사회교류협력네트워크를 통한 홍보를 강화한다. 또한 국내외 웹사이트 및 사이버 네트워크, 개인 PC통신 및 인터넷, 국제전자정부 등을 연계, 정보교류협력네트워크를 통한 홍보를 강화하여 최근 부각되고 있는 청소년들의 안보불감증 및 통일논의에 대한 관심과 이해부족현상에 대한 통일교육 및 홍보를 전개한다. 특히 북한 핵문제가 남북한 통일 및 동북아 평화유지에 걸림돌이 되고 있는 점에 대해 일반국민들이 쉽게 이해할 수 있는 홍보자료를 개발하여 적극 홍보하는 것이 중요하다.

국민적 공감대를 확보하고 국민참여를 도모하기 위해서는 정부의 신뢰도 제고가 필수적이다. 정부의 대북 및 통일정책관련 신뢰도를 제고하기 위한 방안으로 대북교류협력의 과열상, 과다경쟁, 과시성 행사, 북한의 과도한 요구 및 금품제공 등의 문제를 개선해야 한다. 통일의 당위성 및 통일한국의 비전 등에 대한 쉽고 구체적인 논리를 개발하여 국민대상으로 한 홍보를 강화하는 것도 중요하다. 냉전적 반공주의 정치문화, 획일주의, 적대적 북한인식에서 평화가 공존하는 다원주의 열린 민족문화인식으로 전환하고, 배타/타자 반공교육에서 정체 및 동체성에 대한 통일교육의 강화가 시급하다. 동시에 북한의 양면성에 대한 교육을 병행하는 매우 주의 깊고 현실적인 대북정책이 필요하다.<sup>29</sup> 성급한 실적위주의 정책집행, 시행착오 또는 정부부처간 과욕으로 인해 발생하는 정책오류, 충돌 및 정책의 병목현상 또한 해소되어야 하겠다. 민간단체와 정부간의 대북정보교류 강화, 상호정보교환 및 공동협력사업 실시, 다양한 의견제기 및 정책에 대한 건전한 비판을 제기할 수 있는 분위기 조성, 정권유지 및 정책 옹호차원에서의 대북 및 통일정책의 이용 배제 등이 국민참여와 정부의 대북 및 통일정책의 원활한 수행을 위해 필요한 사안들이다.

<sup>29</sup> 홍관희, “9.11테러 이후 한반도 안보정세 변화와 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002), pp. 145-174.

### 3. 동북아 평화번영협력체 구축방안

현재의 동북아 국제상황에서 현실적인 대안은 동북아 다자안보협력체 및 경제공동체를 구축하는 것이 가장 바람직하다는 견해가 일반적이다. 하지만 동북아 다자안보협력체 구축하는 데 있어서 다음 사항이 많은 난점으로 지적되어 왔다.<sup>30</sup> 남북분단체제의 지속과 한반도를 둘러싼 냉전질서를 해체하지 못했다는 점이다. 둘째, 동북아에는 세계적인 군사강국들이 집합해 있어 상호경쟁이 지속되어 왔고 공동의 이익추구를 위한 역사적 협력경험의 부족이다. 셋째, 동북아 지역국가간의 기초적 신뢰결여 및 수교상태 부재는 다자간 협상의 근본적 어려움을 제공한다. 넷째, 동북아지역 국가들에서는 공동의 이익창출 요인이나 공동의 위협요인이 존재하지 않다는 것이 국제레짐 형성의 장애요인으로 작용하고 있다. 다섯째, 동북아 국가들은 다자주의보다는 양자주의를 선호하고 있다. 여섯째, 일본의 과거 역사청산 미흡, 강력한 국가주의 및 민족주의 전통, 미국이라는 존재, 동일한 문화권이라는 점에도 불구하고 공통언어가 없다는 것 등이 공동체 구축의 어려움으로 작용하고 있다. 일곱째, 동북아 국가들 간의 국가안보문제 등 여러 문제들에 대한 동질적 가치의 결여는 정치적인 신뢰구축을 어렵게 만들고 있고, 역사적인 반목과 이해의 상충은 다자간 협력의 중요성을 강조하게 되는 원인을 제공하는 동시에 이의 성공 여부를 불투명하게 만드는 중요요인들 중의 하나이다.

하지만 동북아 다자안보 및 경제협력의 중요성은 냉전의 종식에도 불구하고 긴장국면이 지속되고 있는 한반도 문제를 근원적으로 해결하고 지역국가간의 갈등방지는 물론 한반도 평화와 경제적 번영을 제도화하여 남북한 평화통일의 분위기를 조성, 그 가능성을 증대시키는 데 있다. 다자안보 및 경제협력체 구축의 필요성과 그 방향은 다음의 다섯 가지 관점에서 요약될 수 있다.<sup>31</sup>

첫째, 동북아의 다자안보협력을 촉진하기 위해서는 동북아에서 가장 침체하게 대립하고 있는 남북한간에 평화체제를 구축하는 것이 급선무이다. 둘째, 한반도에서 평화체제가 구축되면 미국, 일본, 중국, 러시아 등 동북아 주요 국가들의 지역내 안보문제에 대한 관심확대가 일어날 것이다. 셋째, 한반도 평화체제가 구축되기 전 동북아에서 다자간 안보협력체제가 구축되어 활성화되면 동북아의 다자안보협력이 한반도 평화체제구축에 순기능적 역할을 할 것이다. 넷째, 역내 경제협력의 제

<sup>30</sup> 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 19-80; 박종철, 『미국과 남북한』, pp. 158-164.

<sup>31</sup> 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』, pp. 133-144.

고와 성장잠재력의 극대화, 평화와 더불어 역내 공동번영을 위해 경제협력을 가속화하고 제도화시키는 노력이 필요하다. 다섯째, 다양한 층위에서 상호소통과 이해 증진이 중요하고 안보와 경제협력 등 포괄적 발전과 같은 목표는 역내 행위주체들이 가치를 공유하고 상호이해를 높일 때 실현 가능성이 높아진다.

동북아에서의 다자간 안보협력의 필요성은 탈냉전 신국제질서라는 안보환경과 새로운 위협에 대한 대응책으로서 개별국가수준의 ‘다자안보협력’의 추구를 촉진시키고 있다. 참여정부가 구체화하려고 노력하고 있는 바와 같이 ‘동북아시아 신구상’의 목표는 동북아 평화번영협력체를 구축하는 것이다.<sup>32</sup> 이와 같은 중·장기적 목표를 달성하기 위해서는 지역적 안보협력체를 구축하는 것과 함께 기존의 역내 협력사업을 통해 축적되어온 성장 잠재력을 극대화하고, 동북아가 공유할 수 있는 공동의 가치를 찾아내어 공동 번영의 기틀을 마련하는 데 있다. 동북아시아 구상의 목표는 북핵문제 선 해결 등 한반도 평화구축 → 안보협력과 경제협력을 통한 동북아 평화번영과 지역통합기반 마련 → 아시아지역통합(Asian Union) → 세계 평화와 번영으로 연결되는 개념으로 층위별 연관관계가 있는 체계로 구체화하는 것이 바람직하다.<sup>33</sup>

또한 다자안보협력의 필요성을 인식하고 있는 동아시아 주요 국가들은 아세안 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)이라는 공식적인 정부차원(Track I)의 협의 기구 이외에도 비정부차원(Track II)의 협의 기구인 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)와 아·태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific), ASEAN-ISIS(Institute of Strategic and International Studies)를 통해 역내 다자안보협력을 추진하고 있다.<sup>34</sup> 한국은 그 동안 Track I, II 양 차원에서 광역(아태지역)과 하위(동북아) 안보 대화에 적극 참여하여 왔고 ARF, CSCAP 등 광역 다자안보협의체에 참여하여 아·태지역 공통의 안보문제 논의 및 해결과정에서 발언권 확보를 위한 노력을 전개하고 있다. 또한 NEACD, 동북아다자안보대화(NEASED: Northeast Asia

<sup>32</sup> 참여정부는 또한 동북아 안보협력체 구축방안으로 북한 핵문제의 위기목표를 ‘북한의 핵 개발 포기’와 미국의 북한체제 인정’으로 설정, 한국정부의 적극적 역할 하에 북·미간 일괄 타결 추진, 4자 및 6자회담의 적극 활용, 북핵문제관련 한·미공동의 TF팀 구성 및 운영, 대북지원 및 남북교류협력 대폭 강화, 동북아 안보협력체 구축을 위한 한국의 적극적/주도적 역할 등을 제시하고 있다.

<sup>33</sup> 엄태암, “동북아 다자안보협의체 구성방안,” 『안보정책논총(I)』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2000), pp. 697-746.

<sup>34</sup> 위의 논문, p. 723.

Security Dialogue), 동북아 6자회담 등을 통해 한반도문제 해결 및 동북아 안보환경 개선을 위해 다각적인 외교활동을 펴고 있다. 더불어 남북대화와 4자회담 또한 지속적으로 추진하여 여타 다자안보대화들과의 시너지 효과를 발휘할 수 있게 하는 방안 등도 제기되고 있다. 최근에는 포괄적인 면에서 자주외교와 동맹외교에 대한 논의가 있고 동맹을 통한 자주적 외교노선을 유지해야 한다는 견해가 대두되고 있다.<sup>35</sup>

앞으로 동북아 다자안보협력체의 구축방안은 한반도문제를 해결하는 과정에서 형성된 국제협력의 틀을 국제협력체제로 제도화하여 ‘동북아평화안보협력체’를 구축해 나가야 하고 지역에서의 신뢰증진과 긴장완화를 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 우선, 북핵위기의 평화적 해결을 위해서는 대북위기관리와 선별적 포용정책의 차원에서 제네바합의와 페리프로세스를 대체할 보다 구속력을 갖춘 새로운 합의문(new arrangement)과 북핵해법(new process)을 모색해야 할 것이다.<sup>36</sup> 다시 말하면, 6자회담 틀 내에서 동북아 현안문제 협의를 위한 다양한 접촉과 대화형태를 개발해야 할 것이다. 구체적으로 북핵문제와 체제보장 등 북·미 적대관계 해소를 위한 북·미 양자접촉·대화, 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한, 미·중의 4자 접촉·대화, 6자 전체회의를 통한 북핵문제 해결방안 협의 및 다자간 합의·보증방안 논의, 북핵해결 이후 6자회담을 동북아 다자안보협력체로 발전시키는 구상의 구체화, 6자회담 이후 북한 경제재건 등을 위한 6자+유럽연합(EU), 호주 등 확대 다자회담과 같은 국제협력기구 창설 논의 등 북핵문제 해결을 위한 다자회담 틀을 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화번영을 위한 다자안보협력의 장으로 활용해야 할 것이다.

## V. 결 론

본 연구는 동북아 평화번영과 남북한 평화적 공존을 도모하는 데 필요한 그리고 정치, 경제 및 사회 각 분야의 주체들의 정책참여를 확대하기 위한 구체적 정책적 방향과 개선방안들을 제시하고자 하였다. 본 논문의 동북아 평화번영 참여네트워크

<sup>35</sup> 김호섭, “동맹외교 대 자주외교: 어느 것이 먼저인가?”, 한용섭 편, 『자주냐 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로』 (서울: 오름, 2004), pp. 127-153.

<sup>36</sup> 박종철, 『미국과 남북한』, pp. 130-135.

크는 남북이 화해협력을 추진해 나가면서 동북아의 평화체제를 구축해 나가는 단계적 방안을 의미한다. 또한 국민적 합의를 바탕으로 한 대북 및 통일정책을 구체화하고 현실화하기 위한 정책대안 개발의 노력도 필요하다는 점을 강조하였다. 동북아 평화번영 참여네트워크의 구축은 대북 및 통일정책관련 정책환경의 다변화, 다양화 및 다차원화에 대비하여 정부정책의 효율성을 극대화할 수 있는 방안 중의 하나라고 하겠다. 대북 및 통일정책상 참여네트워크의 구축에 있어서 사회의 보다 많은 정책의 주체들이 정책결정과정에서 참여하는 “공공네트워크”(public network)를 외부적으로는 확대하고 내부적으로는 민주적 절차를 공고히 하는 거버넌스(governance) 이론을 바탕으로 제시되었다.

향후 대북 및 통일정책관련 정책협의체의 기능을 강화하고 법제도적 미비점을 개선하여 효과적으로 통합·조정 및 관련 정부기관과의 협력체제를 구축하는 방안이 제시되었다. 그 내용은 정부부서의 역할을 재정립, 정보수집능력을 강화하여 국가위기사태 인지, 분석, 평가 및 대응능력의 향상, 의사결정기구의 기능강화 및 정책조정협의체의 구성, 기능 및 운영 재정립, 정부부처의 기능배분 및 업무체계 총괄 재정비, 법령 및 조직·제도의 정비, 예산확보 및 재정의 효율적 운용, 국민교육 및 국가위기 인식의 제고 등이 포함된다.

결론적으로 본 연구에서 제시된 참여네트워크의 정책적 방향은 국민적 합의를 바탕으로 한 동북아 평화번영 참여네트워크를 의미한다. 정책참여의 주체들 즉, 정부, 기업, 시민사회단체, 국제기구 및 국제 NGOs 등의 역할은 단계별로 도입(introduction, 정부 주체역할), 확산(expansion, 다양한 주체들의 참여 및 역할증대), 조정(coordination, 여러 주체들간의 역할 조정) 및 공고화(consolidation, 정책과정 및 결정의 민주화)의 과정을 거친다. 참여네트워크의 활성화를 위해 정보, 조직, 전문인력, 재정 등의 면에서 시민, 시민사회단체 및 경제단체, 학술연구기관, 국제 NGOs 등이 주체가 되는 그리고 정부는 주변 조율작업을 하는 민간주도형으로 점차 바꾸어 나가야 할 것이다. 현재의 다양한 분야에서 참여를 확대시키려고 하는 즉, 여러 극에서 이해관계가 분산되어 형성되는 정책결정체계는 각 분야의 주체들의 역할과 기능이 공고화되는 더욱 성숙된 동북아 참여네트워크체제로 발전시켜 나가야 하겠다.