

21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여

-참여민주주의에 관한 논의를 중심으로-

송 정 호*

I. 들어가며	거버넌스의 정당성
II. 시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의	IV. 시민사회의 통일정책 참여 역할과 과제
III. 통일정책 환경의 변화와 정책참여	V. 시민사회의 통일정책 참여 개선 방향

Abstract

Changing Environment and Citizens' Participation in the Unification Policy of the 21st Century - Focusing on Discussions about Participatory Democracy -

In recent years, a field of unification has seen a consistent decline in the types of 'conventional' participation that lays the foundation for representative democracy, such as election, while 'non-conventional' participation of Non-Governmental Organizations has continued to rise. Noticeably, due to the rapid progress of informatization driven by information and communication technology, new types of citizen's participation with non-governmental networks have spread widely.

Meanwhile, the participatory government has determined the expansion of citizens' participation in the process of national policies as one of its important tasks and thus undertaken it continuously. The Ministry of Unification has also established the guiding principle which is

expanding public participation to take a variety of measures to strengthen the basis of public agreement on the promotion of the policy for peace and prosperity.

This study is to observe the changing environment to unification policy, such as megatrend of globalization, informatization, and democratization, which has led to the expansion of 'citizen participation in unification policies process', then review the citizens' society participation in the process of unification policies based on discussions about democracy, and lastly seek directions to improve the public participation in unification policies, while looking at the role and limit of citizen's society in the process of unification policies.

Key Words: Unification Policy, Non-governmental Organizations, Citizens' Participation, Participatory Democracy

* 통일연구원 책임연구원

I. 들어가며

최근 수년 동안 통일 분야에 있어서도 선거와 같은 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형은 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 시민사회단체(NGO)들의 대북지원 활동, 통일이슈와 관련한 집회나 시위와 같은 여러 ‘비관례적’인 참여는 꾸준히 성장하여 왔다. 특히 주목되는 현상은 정보통신기술(ICT)에 의한 정보화가 급격히 진행되면서 기존 NGO의 활동 형태를 뛰어넘어 비공식적 네트워크(non-governmental networks)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되고 있는 점이다.

이 같은 시민참여의 증대 경향은, 특히 의회가 중심적인 역할을 담당하는 대의민주주의 틀 안에서 시민들의 정책과정에 대한 보다 광범위한 참여 요구를 수반하였다. 사실 정책과정은 정치체제의 핵심적 활동으로서 이 과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등은 모든 시민에게 영향을 미친다.¹ 통일 분야에서도 통일정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔다.

따라서 모든 시민들은 자신들의 현재와 미래의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하고자 한다. 즉 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 시민들은 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정책의 수립과 실효성 있는 집행을 할 수 있다.²

『경제협력개발기구』(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 지적한다.³ 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다.

¹ 정정길 · 최종원 · 이시원 외, 『정책학원론』 (서울: 대명출판사, 2003), pp. 141~142.

² 김상목 · 이창원 · 한승환, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』 제16권 제4호 (2004), p. 862.

³ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary*, p. 11 <www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf>.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화번영정책’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 한계가 있”기 때문에 “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하여 왔다.⁴

그럼에도 불구하고 통일부의 시민참여 확대 원칙은 대의민주주의 혹은 자유민주주의를 강조하는 시각으로부터 비판을 받아 왔다. 합리적 판단을 하기 어려운 시민들의 과잉 참여와 정책혜택을 둘러싼 경쟁으로 인해 사회적 불안정이 발생되고, 또 정책결정과정에 여러 이해당사자들이 참여함으로써 합의도출의 어려움이 초래된다는 지적이 대표적이다. 사실 국민의 정부 이후 남북교류·협력과 대북 지원이 증대하면서 우리 시민사회는 일견 대북정책을 둘러싸고 크게 보수와 진보 두 세력으로 나뉘어 대립하는 모습을 보여 왔다. 보수와 진보 양 세력은 통일과 관련한 행사가 개최되거나 이슈가 제기될 때마다 대북정책의 정당성을 두고 한편에서는 ‘부인과 훼손’, 다른 한편에서는 ‘승인과 부여’의 목소리를 높여 왔던 것이 사실이다.⁵

따라서 통일정책과정에서 시민참여가 확대된 환경과 시민참여에 관한 이론적 논의를 살펴보는 것은 현 시점에서 여러 가지로 유의미한 작업이라고 할 수 있다. 본 연구는 통일정책과정에서 시민참여의 확대를 초래한 세계화·정보화·민주화라는 메가트렌드의 통일정책 환경 변화를 고찰하고, 이를 기초로 민주주의에 관한 논의에 의거하여 시민사회의 통일정책 참여를 검토해 보며, 끝으로 통일정책과정에서 시민사회의 역할 및 그 한계에 대한 점검을 토대로 통일정책 참여의 개선 방향을 모색해 보고자 한다.

현재까지 민주주의에 관한 논의를 바탕으로 시민사회의 통일정책 참여를 고찰한 연구는 거의 부재하다. 더욱이 참여정부 들어 크게 증가하고 있는 시민사

⁴ 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 29.

⁵ NGO들이 통일정책을 두고 벌이는 양상에 대해서는 박종철·손기웅·서재진 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

회의 통일정책 참여에 관한 현황과 그에 관한 통일부의 확장된 법·제도 및 실행수단을 체계적으로 접근한 연구조차 드문 편이다. 다만 시민들의 일반 정책참여에 관한 연구결과는 정책학과 행정학 분야에서 비교적 풍부한 편이다.⁶

II. 시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의

1. 시민사회의 통일정책 참여 의미

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,⁷ 보통 공통적으로 “국가로부터 구분되는 자율적인 사회영역을 형성하는 다소 형식화된 제도”⁸로서 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 NGO들이다. ‘시민’은 자신을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과는 달리 심사숙고하고 관여하며 공유하고 기여하는 사람들을 말한다.⁹ 현대의 ‘신 시민’(new citizen)은 참여 환경의 변화 속에서 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치로부터 소외된 ‘무기

⁶ 거버넌스 모델을 통일정책 참여에 원용한 연구에 대해서는 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004)와 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』(서울: 통일연구원, 2005) 및 2006년 현재 연구진행중인 통일연구원 협동연구과제 참조. OECD의 참여 유형이나 자치역량 유형에 따른 시민들의 통일정책 참여 현황에 대해서는 송정호, “통일정책과 시민참여,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름), pp. 241~270 참조.

⁷ 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.

⁸ “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>.

⁹ B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984), pp. 154~155.

력한' 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.¹⁰

또한 NGO는 시민과 마찬가지로 오랜 역사적 의미를 가진 개념으로서 보통 국가(정부)와 시장(기업)의 성장 속에서 고찰될 수 있다. 하지만 현대적 의미를 지닌 NGO들의 팽창은 1990년대 냉전체제의 붕괴 이후 냉전사고의 퇴조와 NGO들의 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.¹¹

참여(participation) 또한 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 정책결정과정에서 자신들의 견해를 통합하는 활동이라고 이해할 수 있다.

이렇게 볼 때, 시민사회의 통일정책 참여란 시민사회의 주체인 일반 시민과 NGO들이 정부의 공식적인 통일정책과정에 자신들의 견해를 통합하고자 영향력을 행사하는 전반적인 활동이라고 정의할 수 있다. 또 통일문제에 대한 정부, 시민 그리고 그 밖의 통일관련 이해당사자와 이익집단, 기업들 사이의 원활한 커뮤니케이션을 위한 '교환의 포럼'이라고 할 수 있다. 특히 '자치역량'(empowerment)¹²에 초점을 맞춘다면, 시민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 통일 관련 제도, 프로그램, 환경에 관한 정책결정에 참여하는 과정이라고 말할

¹⁰ 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.

¹¹ 다양한 용어에 대해서는 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), 2장 1절 참조.

¹² 자치역량이란 사람, 조직 및 공동체가 스스로의 일에 대한 통제력을 갖는 것을 의미한다. R. C. Rich, M. Edelstein, W. K. Hallman & A. Wandersman, "Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards," *American Journal of Community Psychology*, No. 23 (1995), p. 657.

수 있다.¹³

2. 통일정책 참여에 관한 ‘민주주의 이론’적 논의

시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의의 초점은 우선, 대의민주주의의 심각한 위기와 이를 보완할 수 있는 참여민주주의의 역할에서 찾을 수 있다.¹⁴ 대의민주주의의 심각한 위기는 대의민주주의를 대표하는 의회에 대한 신뢰가 사상 최저 수준임을 나타내는 각종 조사결과에서 찾을 수 있다.¹⁵ 이러한 현상이 우리 사회에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다는 것이 관련 전문가들의 일반적인 지적이다. 예컨대 대통령탄핵 사태처럼 국회의원들조차 졸속으로 충동적 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적 절차라는 판결을 받은 사례나 수도이전 문제처럼 여야의 정략적 합의에 의해 정책결정을 해놓고도 다시 사법부의 판결로 국민홍보와 여론수용 등을 거쳐 기존의 정책을 수정한 사례 등이 대표적이다.¹⁶ 이러한 대의민주주의 위기 현상은 대북송금문제를 둘러싼 논란에서처럼 통일정책의 중대한 사안을 두고서도 정도의 차이는 있지만 대동소이하게 나타날 수 있는 개연성을 지니고 있다.

그러나 이에 대한 평가는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 ‘민주주의 결손’(democratic deficit)을 주장하는 입장에서는 이익집단 정치로 오염된 입법과 정책결정보다 일반 시민들이 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 이와 관련하여 시민의 참여와 요구에 기초하는 ‘투입’(input) 민주주의를 중시하는 시각과 대의민주주의의 효율성과 성과를 중시하는 ‘산출’(output) 민주주의가 주창되고 있다.¹⁷ 여기에

¹³ 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』, pp. 112~113.

¹⁴ 직접민주주의, 공화민주주의, 결사체민주주의, 심의(토의)민주주의, 전자민주주의, 풀뿌리민주주의, 생태민주주의 등의 이론들은 모두가 ‘대중적 통제’와 시민의 ‘정책결정 참여’를 민주주의의 핵심으로 중시하는 참여민주주의의 한 형태라고 볼 수 있다.

¹⁵ 정부와 사회기관 신뢰도에 대해서는 Gallup International, “Trust in Institutions,” <http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP_Trust_Survey.pdf> 참조.

¹⁶ 주성수·정상호 편, 『민주주의 대 민주주의』 (서울: 아르케, 2006), pp. 5~6.

¹⁷ 주성수, “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로,” 위의 책, pp. 11~16.

서 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 1970년대에 서구의 학자들은 민주주의 위기 심화에 대해서 ‘정부위기’ 이론을 제시하였다. 이들은 정부의 위기를 초래한 원인들로 공산권의 안보위협, 오일쇼크, 국제경제질서의 불안 등 외부환경의 도전, 사회운동, 지식인, 언론의 파위 증대에 따른 내부 사회적 동향 변화, 민주주의의 내재적 결함에 의한 민주주의의 약화 등을 지적하였다.¹⁸ 그러나 이러한 요인들이 이후 크게 변화하였음에도 불구하고, 정부에 대한 낮은 신뢰도는 지속되었다. 이에 대해 제도적 접근들은 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 주장에 따르면, 시민들은 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, 따라서 정부의 정책성과는 실패를 거듭할 수밖에 없다는 것이다. 특히 제도적 해석들은 정치과정의 심각한 변화로 인해 정부와 시민 사이의 거리가 확대되는 추세를 정부불신의 주요 요인으로 꼽았다.¹⁹

직접민주주의, 심의민주주의, 전자민주주의 등 시민참여의 확대를 특징으로 하는 참여민주주의의 여러 대안들은 이 같은 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”²⁰를 말한다. 우리나라에서 참여민주주의는 대의제도의 개혁을 위한 다양한 참여제도의 도입 확대로 나타나며, 통일정책과정에서는 구체적인 시민참여 정책과 프로그램 등의

¹⁸ M. Crozier, S. Huntington and J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Government of Democracy to the Trilateral Crisis* (New York: New York University Press, 1975).

¹⁹ 주성수, 『NGO와 시민사회』, p. 303.

²⁰ 이동수, “대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호, p. 24.

모습으로 일반화되고 있다.

사실 민주주의는 근대국가의 탄생으로 통치 영역이 확대되고 시민들의 직접 참여가 더욱 어려워지면서 대의민주제를 발전시켜 왔다. 하지만 냉전시대 이후 반세기 동안 민주주의는 본래의 의미를 상실하며 계속 쇠퇴해 왔다. 국가 내부적으로는 정치 민주주의에서 정치엘리트와 관료들이 핵심적인 역할을 하고 시민들은 마치 시장에서 상품을 소비하는 것과 같은 역할만 하는 것으로 취급되기도 하였다. 1970년대 들어서야 시민운동이 사회운동으로서 위상을 가지고 시민으로부터 지지를 얻어 정부에 압력을 행사할 수 있었다.

참여민주주의의 확대는 대의민주주의에 따른 정부의 불신과 불만의 팽배와 관련된 것이다. 많은 시민들은 정부와 정치의 국민대표와 입법기능에 대한 불신과 불만으로 선거와 정당 참여 등 전통적인 방식이 아닌 새로운 참여방식을 통해 자신의 의사를 정치와 정부정책에 반영하려고 하고 있다. 따라서 참여민주주의의 시각에서는 시민들이 선거를 통해 정당이나 정치인들을 통제하지 못해서가 아니라 일차적으로 참여하지 않음으로써 문제가 발생한다는 점을 강조한다.²¹

이런 측면에서 참여민주주의는 자유민주주의 또는 대의민주주의가 제시하는 기본적 원칙에 대해 도전하고 있다. 원래 자유민주주의는 자유로운 경쟁에 기초한 선거로 당선된 공직자에 의해 법과 공공정책이 제정되는 대의민주주의 체제로 구성된다. 그런데 자유민주주의는 시민들의 참여가 자기개발에 필수적이라는 점을 중시하지 못하는 기본적 결함을 보이고 있다. 그럼으로써 자유민주주의는 시민들이 일인일표 이외에도 민주주의에 내재한 평등주의의 원칙에 따라 정부로부터 기대하는 것들, 즉 일정 수준의 사회적 안정과 경제적 안정을 제대로 보장해주지 못하고 있다. 이는 시민참여의 부재와 정치에 대한 무관심 팽배라는 심각한 상황으로 나타난다.²²

한편 최근의 참여민주주의는 ICT의 발달과 정보화의 급진전으로 전자민주주의를 통합해 나가는 추세를 보이고 있다. 참여민주주의가 인간이 모든 정책결정에 활동적으로 참여해서 자아실현을 성취하는 민주주의와 ‘공론의 장’을 중시하는 ‘아리스토텔레스의 민주주의’를 의미한다고 할 때, ICT의 발달은 시민들이 시간과 공간의 제약을 뛰어넘어 의사결정에 직접 참여하고, 진지한 토의와 심사숙고를 할 수 있는 폭넓은 기회를 제공해줌으로써 다양한 직접민주주의의 발전

²¹ 주성수, “대의민주주의를 넘어서,” pp. 35~36.

²² 위의 글, pp. 27~28.

에 기여하고 있다.

III. 통일정책 환경의 변화와 정책참여 거버넌스의 정당성

1. 21세기 통일정책 환경의 변화

통일정책의 환경이란 통일정책이 결정되고 집행되는 전반의 정책과정에 직·간접적으로 영향을 미치는 국내외적인 정치적·경제적·사회적 환경을 말한다. 일반적으로 정책 환경에 대한 고찰은 정치문화와 사회경제적 조건에 집중되어 있다. 통일정책과정에 있어 시민참여가 급증한 데에는 통일정책의 환경 변화가 지배적인 영향을 미쳤다. 탈냉전 이후 정책 환경의 변화 및 그에 따른 정부 역할과 성격의 변화에 영향을 미친 주요한 요인으로는 세계화, 민주화와 분권화, ICT 혁명과 정보화, 거버넌스(governance)와 시민사회의 급부상 등이 거론된다.²³

우선 세계화는 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)²⁴을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 일으켜 놓았다. 과거 ‘거버넌스’의 독점적 주체로서 국가의 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 심각한 도전에 직면하였다. 그리하여 통일 분야에 있어서도 지리적 제한을 받는 정부는 통치능력이 감소되어 더 이상 정책과정에서 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 또 통일문제가 때로는 북핵문제처럼 국가가 온전하게 다루기에 너무 크고, 때로는 새터민 정착문제처럼 너무 작은 이유로 정부의 능력이 한계에 봉

²³ 김종래, “환경분야에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』 (서울: 법문사, 2000), pp. 334~369; 정동근, “전환기에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, pp. 370~406.

²⁴ 권력이동에 대해서는 S. Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge Press, 1996) [양오석 역, 2001. 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』, 서울: 푸른길]; J. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol 76, No. 1 (January/ February 1997), pp. 50~66 참조.

착하면서 국가 권력의 쇠퇴 경향은 지속되고 있다. “지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”²⁵하기 때문이다.

둘째, 민주화는 시민들의 통일정책 참여를 증진시키는 통일정책 환경 변화를 가져왔다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였고, 대북포용정책의 추진은 분단으로 굴절된 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 감소, 한반도의 전쟁위협 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 ‘숙고’를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 이는 특히 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 국가의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.

셋째, 정보화의 급속한 진전은 통일정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이 같은 정보 접근은 통일정책에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다. 시민들은 ICT 도구들을 통해 통일정책형성 등 정책과정 전반에 실질적으로 참여함으로써 정부의 정책에 대한 독점적인 권력을 제한해 가고 있다. 이 같은 사례는 참여정부 들어 많은 사안들에서 찾을 수 있다. 용천재해 사건에 대한 시민사회의 대응, 미군장갑차 사건에 의한 두 여중생 추모와 촛불시위 등은 ICT 도구를 이용한 대표적인 참여 사례로서 제시될 수 있으며, 통일의 제 채택을 둘러싼 시민들의 인터넷 글쓰기 등 이루 헤아릴 수 없는 인터넷 매체 활동은 참여활동의 일환으로 이해될 수 있다. 통일부도 이러한 정책 환경의 변화에 부응하여 시민들이 정책과정에 참여할 수 있는 제도와 실행도구를 증대해 나가고 있다.

이 같은 세계화, 정보화, 민주화로 인한 통일정책 환경 변화로 가장 두드러진 현상은 통일정책과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화하고 정부 주도에서 벗어난 다차원적이고 다층적인 거버넌스적 현상이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.²⁶ 통일문제를 둘러싼 기존의 정부 주도의 남북관계에서 점차로 탈피하

²⁵ UNDP, Human Development Report 1993 (1993), p. 5 <hdr.undp.org/reports/global/1993/en/>.

여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 EU 및 지역적 수준의 국제기구와 동아시아 강대국의 영향력이 더욱 확대되었고, 국내적으로 남북경협에 관심을 갖는 기업과 폭발적인 성장세를 보인 제3섹터 영역의 행위자들의 참여도 크게 증대되었다. 또한 통일문제의 이슈영역도 다양화되어 과거 안보와 정치 중심에서 경제, 사회문화 등 다방면으로 확장되었다. 즉 탈냉전 이후 시민사회의 ‘인간 안보’에 대한 관심이 확대되면서 통일문제에 있어서도 남북경협과 북한개발, 대북 인도적 지원, 한반도 평화와 번영, 북한인권 등 다양한 주제들이 실질적인 정책의제로 다루어지고 있다.

2. 정책참여 거버넌스의 정당성

참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 시민사회의 정부에 대한 비판과 도전은 다양한 이슈를 두고 폭넓게 전개되고 있고, 동시에 일반 시민과 NGO들의 통일정책과정에 대한 참여도 이념적 분극화와 결합하면서 다양한 방식과 수단을 통해 나타나고 있다. 일부에서는 ‘통일’과 같은 특수하고 민감한 분야에서 시민 참여에 기초한 정책은 큰 문제점을 가지고 있다고 지적한다. 즉 시민참여에 기초한 통일정책과정 자체가 국론을 지연시켜 비용을 상승시킬 뿐만 아니라 우리 사회의 이념적 양극화 때문에 오히려 정치위기를 더욱 조장한다고 비판한다. 이는 시민사회의 통일정책 참여에 대한 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고 그것이 과도하고 지나치다는 지적이다.

그러나 앞서 살펴보았듯이, 정부정책에 대한 강한 불신과 불만은 참여의 ‘과잉’보다 ‘결손’에 의해서, 그리고 심사숙고와 토의가 뒷받침되지 않는 형식적이고 얽은 민주주의에서 비롯된다고 판단될 수 있다. 한 국가 혹은 사회에서 시민 사회 혹은 NGO의 참여 역할은 다차원적으로 요구된다.²⁷ 우선, 법률적 차원에서는 ‘결사의 자유’와 ‘표현의 자유’를 정당성의 근거로 제시할 수 있다. 각 국가의 헌법과 국제법 및 지역조약들은 NGO들의 존립을 보장하고 있다. 둘째, 정치적 차원에서는 다원주의와 관용의 정신을 정당성의 근거로 제시할 수 있다. NGO들은 개인들의 다원적 이해를 정부정책에 전달하고 연결시켜주는 역할을

²⁶ 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 워크숍 발표문, 2006년 4월 26일).

²⁷ 이에 대해서는 주성수, 『NGO와 시민사회』, pp. 83~87 참조.

한다. NGO 섹터의 존재는 민주주의의 장기적인 성공을 위해 필수적인 조건이며, 소수집단들의 다수주의 횡포 차단을 가능케 하는 민주주의의 필요조건이다. 셋째, 사회적 차원에서 ‘사회안정’을 근거로 제시할 수 있다. 무수하고 다양한 NGO들의 존재는 소수 소외집단의 목소리를 대변하고 이들 스스로가 자치역량을 갖도록 도와줌으로써 사회적 갈등과 대립의 축소에 기여한다. 넷째, 정부의 공공재화와 서비스 공급에 대한 NGO들의 지원 역할을 정당성의 근거로 제시할 수 있다. NGO들은 거대하지만 비효율적인 정부기관의 역할을 대신하거나 보충하면서 정부정책의 비효율성 및 역기능 등의 문제를 수정, 보완해 나간다.

OECD는 정책과정에 시민을 관여시키는 것은 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 설명한다. 시민참여는, ① 정부로 하여금 보다 광범한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시키고, ② 시민과의 상호작용 증진에 대비하고 보다 나은 지식관리를 보장하여 정보사회의 도전에 대응하며, ③ 시민들의 소리가 전달되어 정책과정에서 고려되기를 바라는 시민의 기대에 부응하고자 시민의 투입을 정책과정으로 통합하고, ④ 투명성과 책무성 증진에 대한 보다 강력한 시민의 요구에 대응하며, ⑤ 정부에 대한 시민의 신뢰를 제고하는 데 기여한다고 보고 있다.²⁸

또한 ‘정책 거버넌스’에서 참여민주주의 대변자 역할을 하는 시민참여는 “그 자체가 자연발생적 정당성(self-originated legitimacy)을 수반하므로 대의제로부터 정통성을 빌려올 필요는 없다.”²⁹ 즉 정당성은 선거 등의 합법적 절차와 제도뿐만 아니라 시민들 다수의 지지를 받는 실질적 정당성에도 기초하기 때문에 시민들이 NGO 활동을 ‘정당하다’고 지지하는 한에 있어서는 문제가 될 수 없다. 일부에서는 참여민주주의가 부당하게 도전하고 있다고 인식할지 모르지만, 이는 대의민주주의에 대한 도전자라기보다는 지지자의 역할을 한다.

요컨대 무엇보다도 사회의 다원화로 인해 정부의 영향력이 쇠퇴하고 정부 역할이 점차 한계에 다다른 상황이 정책참여 거버넌스를 요청하는 정당성의 원천이 되고 있다. 정부의 영향력 상실과 정부 역할의 한계 속에서 추진되는 시민참여 없는 정책은 신뢰성 저하와 사회비용 증대를 유발하고, 공공정책에 대한 신

²⁸ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (OECD, 2001).

²⁹ M. Marschall, “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance,” CIVICUS, *Civil Society at the Millennium* (West Hartford, CO: Kumarian Press, 1999), p. 173.

퇴성 저하는 기관손실(agency loss)을 증가시켜 참여에 따른 지연비용(delay cost)을 상회시키기 때문이다. 이에 반해 시민들의 참여 경험은 정부에 대한 올바른 이해를 가능하게 하고 국가와 시민이 공동으로 책임을 지는 정책공동체 형성을 가능하게 한다.³⁰

IV. 시민사회의 통일정책 참여 역할과 과제

1. 시민사회의 통일정책 참여와 역할

기본적인 조건을 갖춘 NGO들은 통일정책과정에서 파트너로 참여할 수 있다. NGO들은 통일정책이 형성되는 과정에서 문제의 제기로부터 의제설정과 대안 형성, 나아가 정책결정과 정책집행 등 정책과정 전반에 걸쳐 일정한 역할을 수행할 수 있다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다. 정부의 입장에서는 통일정책의 정당성 확보, NGO들의 전문지식과 자문 활용, 통일정책 집행과정에서의 NGO들의 지원 확보 등 때문에 NGO들을 정책의 파트너로서 필요로 한다.

우선, NGO들은 ‘의제설정’(agenda setting) 과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다. 모든 통일문제가 이슈가 되고 또 모든 이슈가 정책의제로 설정되는 것이 아니기 때문에, NGO들은 자신들이 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하기 위하여 영향력을 발휘한다. 우리 사회의 다양한 이념적·정책적 스펙트럼을 가진 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 이라크 파병, 주한미군 이전 문제 등 수많은 통일문제들을 이슈화하고 의제화하기 위하여 끊임없이 요구와 압력을 행사하고 있다. 특히 이는 참여정부 출범 이후 크게 확장되었다.

둘째, NGO들은 자문의 역할을 수행할 수 있다. 통일정책의 세부 의제 각각에 대하여 전문지식 제공, 조사, 연구 및 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할

³⁰ 행정자치부 행정개혁본부, “국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범 적용 계획: 행정의 투명성강화를 위하여 공개 및 절차행정 적용” (2004. 4).

을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 입법을 위한 토론회, 공청회 등 정책 개발 및 토의 과정에서 중요한 역할을 수행한다. 통일부의 대북지원 및 미국의 북한인권 관련 법안의 마련에 있어 우리 NGO들이 관여한 역할이나 주도적 활동 등이 대표적인 사례로 꼽힐 수 있다. 정부는 정책형성 단계에서 NGO들의 전문적인 역할을 인정, 입법 자문 등 의견수렴의 폭을 넓히고 효율성을 제고하기 위하여 점차 대상별로 특화된 참여의 실행수단을 제도화해 나가고 있다.

셋째, 창의적인 정책 제안 역할을 수행할 수 있다. 통일문제가 정치·안보의 영역에서 점차 남북한 교류·협력, 남북 경협, 북한인권, 대북개발지원 등으로 확장되면서 전문성과 영향력을 지닌 NGO들이 다양한 영역에서 활동을 확대하고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 지원 분야 등과 관련한 NGO들의 활동이 활발하게 전개되고 있다. 이들 NGO들은 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로의 전환을 주장하거나 북한인권 개선 방안을 제시하는 등 창의적인 역할도 의욕적으로 전개하고 있다. 앞으로 북한의 개혁·개방 속도가 증가하는 것에 비례하여 NGO들의 정책 제안 활동도 증가할 것으로 보인다.

넷째, NGO들은 통일정책을 둘러싼 사회적 갈등 조정과 협력 창출의 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회의 다양한 NGO들은 여러 가지 사회 분쟁 해결을 둘러싼 ‘개방적인’ 정책과정에서 적지 않은 영향력을 행사하여 왔다. 통일 NGO들도 많은 통일문제를 두고 정부 대 NGO, NGO 대 NGO 간에 벌이고 있는 소위 ‘남남갈등’을 해결하기 위해 충분한 토의와 합의에 기초한 ‘정책 거버넌스’를 통해 조정과 협력 기능을 발휘할 수 있다.

다섯째, NGO들은 정부정책에 대해 비판과 반대만 하는 것이 아니라, 통일정책의 정당성을 부여하는 역할을 할 수 있다. 그 동안 대북포용정책을 지지하는 많은 NGO들은 시위 등 직접행동, 성명서 발표, 보고서 및 조사활동 등 시민교육, 인터넷 활동과 같은 다양한 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 대북정책의 실행계획들이 실효성을 확보하는 데 기여해 왔다. 통일 NGO들의 지속적인 대북 활동은 많은 논란을 불러일으켰던 대북 인도적 지원이나 북핵문제에 대한 정책 정당성을 확보하는 데 기여한 바가 컸다. 현재 통일부의 시민 협의의 제도나 실행도구에 NGO 대표들이 참여하는 것도 정책의 정당화 기능을 보완해 주고 있다.

여섯째, NGO들은 통일정책의 효율성 제고에 기여하는 역할을 수행하고 있다. NGO들은 대북 인도적 지원, 새터민 지원, 북한인권 등의 분야에서 정부보다 더 잘 할 수 있는 일들이 많기 때문에 정부를 대신하여 정책집행을 책임지거나 역

할 부담을 하는 경우에 상당한 비용을 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 정책 효과도 높일 수 있다. 또한 NGO들이 시민들이나 이해당사자를 대신하여 통일정책 결정에 참여하는 경우에 통일부만의 결정에 의해 집행되는 경우보다 정책집행을 순조롭게 진행할 수 있으며, 기관손실(agency loss)을 감소시켜 이해당사자들의 협조를 구하고 조정을 하는 데 필요한 유무형의 비용을 절감할 수 있다.

2. 시민사회의 역할 한계 및 과제

NGO들은 통일정책과정에서 일정한 역할과 기능을 수행하고 있지만, 정부의 입장에서 보면 NGO들이 정책 파트너가 되기 위해서는 여러 가지 요건들을 구비하여야 한다. 그것은 대체로 법적 혹은 사회적인 NGO들의 정당성, 정책 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 전문성, 정부와 시민을 연결시켜주는 NGO들의 중개능력, 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 지적 설득력과 정치적 영향력, 정부나 기업으로부터 자율성을 확보할 수 있는 재정적 역량으로서 NGO들의 성취능력 등과 관련한다.³¹

거버넌스 시대에 정부와 기업이 공공정책에 관한 책무성과 투명성을 강력히 요구받는 만큼 NGO 또한 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 특히 통일정책은 그 특성상 다른 분야의 정책과는 다르게 구조적으로 실패요소를 많이 담지하고 있기 때문에, 통일 분야 NGO들에 대한 책무성은 그 만큼 더 요구된다. 가령 NGO들은 자신들이 지지 혹은 반대하는 특정 정책이 혜택보다는 폐해를 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 질 수 있을지 고려해 보아야 한다. 대표적으로 정파적 견해를 대변하는 NGO들이 ‘북한붕괴론’이나 ‘북한변화론’ 혹은 ‘북한체제 점진변화론’이나 ‘북한체제 급진변화론’ 등의 상반되고 대립되는 주장에 근거하여 통일정책에 접근하는 경우가 많은데, 이들은 예측되는 정책 결과에 대한 보다 책임 있는 자세로 정책 대안을 제시할 수 있어야 한다. 동시에 NGO들은 자신들의 활동에 직접적인 수혜나 영향을 받는 시민들에 대한 책무성뿐만 아니라 내부 구조상 민주성과 대표성도 확보하여야 한다. ‘맹목적인 반대의 정치’가 통용되는 시대는 저물어 가고 있기 때문에 NGO들은 ‘예상되는 정책결정’을 두고 단순히

³¹ UNRISD, “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar, New York, March 31, 2000, pp. 3~4 <www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/>.

정부와 기업을 대상으로 정파적인 로비활동에 치중하기보다는 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 둔 ‘협약’ 전략을 가지고 변화를 시도해야 할 것이다.

또한 NGO들은 재정자립과 상업화의 과제를 해결하여야 한다. 대다수 통일 NGO들은 재정자립의 과제를 안고 있다. NGO들의 활동은 시민들의 참여와 기부에 의존하는 한계가 있기 때문에 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되고, 이것은 스스로의 정체성과 자율성을 침해할 수 있다. 예컨대 대북 지원활동이나 남북협력기금 활용을 둘러싸고 통일성을 확보하지 못한 채 본래의 목적에서 벗어날 정도로 실적주의를 내세워 상업화하는 모습은 단순히 그 자체의 문제에 그치는 것이 아니라, 앞서 지적한 대로 NGO들의 정책 활동과 서비스에 영향을 받는 남북한주민 모두에 대한 책무성의 문제와 연결되기 때문에 스스로의 존립 기반을 위태롭게 할 수 있다.³²

NGO들의 ‘권익주창’(advocacy)과 정치화의 문제도 해결하여야 한다. NGO들은 정부정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 정부정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 특히 분단국가인 우리 정치체제에서는 통일문제가 선거 결과에 미치는 영향력이 지대하기 때문에 논란의 여지가 크다. 문제는 ‘권익주창’으로도 분류되는 통일정책에 대한 지지와 압력을 규제하는 것이 ‘의사와 표현의 자유’를 침해한다는 점이다. 남북 화해·협력에 적극적인 후보를 지지하거나 남북 화해·협력에 무관심한 후보를 반대하는 활동은 대부분 헌법과 국제법상으로 정당하기 때문에 우리의 실정에 맞는 제약조건을 마련할 필요가 있다.

³² 이에 대해서 NGO 섹터는 “자선적(philanthropic) 자원부족, 특정성, 국지성(parochialism), 아마추어리즘” 때문에 실패할 수밖에 없다는 주장이 있다. 이러한 문제점에 대해 정부의 지원과 개입이 필요하다는 ‘자원섹터 실패(voluntary sector failure)론’과 NGO들의 공공정책 수행과 서비스 제공도 중요하지만 NGO들의 기본적인 기여는 독립성을 바탕으로 한 혁신과 비판에 있다는 ‘정부용역 경계론’이 대립하고 있다. 또한 정부용역 수행에 따라 정부에 대한 잠정적 도전자들이 흡수되고 시민과 NGO들이 탈정치화되어 정치적 시민에서 서비스를 소화하고 전달하는 ‘고객’이나 ‘자원봉사자’로 바뀐다고 비판하는 ‘사적 민주주의(private democracy)론’도 제시된다.

V. 시민사회의 통일정책 참여 개선 방향

1. 심의민주주의적 참여 방향

참여민주주의는 현대 대의민주주의의 취약점이 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 포폴리즘과도 관련되며, 또 시민의 직접 참여에 의한 입법과 정책결정의 정통성을 중시하는 직접민주주의를 포용하는 개념이기도 하다.³³

그러나 우발적이고 일시적인 참여에 의해 의존할 수 있는 참여민주주의는 자유민주주의와 과잉민주주의, 산출민주주의 등의 대의민주주의의 시각으로부터 많은 비판을 받고 있다. 자유민주주의자들은 참여의 과잉에 따른 체제의 불안정을 우려하며, 참여가 불평등을 조장한다고 비판한다. 물론 참여민주주의는 이에 대해 시민참여가 오히려 체제의 안정과 정통성을 보장하고 민주주의 건강을 유지해 준다고 반박하며, 참여가 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 정책결정과정에서 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 제기되

³³ 참여민주주의를 좌파 또는 진보주의자들의 독점물로만 간주하기 어렵다. 포폴리스트 중에서도 우파와 중도파는 미국의 경우에 정부 역할의 제한과 정부와 이익집단의 부패고리 단절 등 정치적 목적을 갖고 직접민주주의 제도를 가장 많이 이용하는 집단이다. 심의민주주의의 경우에도 우파와 중도파 학자들의 이론과 정책 사례들이 적지 않다. 주성수, “대의민주주의를 넘어서,” p. 41.

기도 하지만, 이들의 개인주의적 사익추구는 공동선을 해치는 또 다른 심각한 문제를 초래한다는 비판이 맞선다.³⁴

따라서 최근 참여민주주의의 ‘민주주의 과잉’을 보완하는 제도적 기초로서 참여민주주의의 연장된 형태로서 심의민주주의(deliberative democracy)³⁵에 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, 공공정책결정에 대한 논거의 질을 향상시키는 동시에 평등주의 원칙을 유지하는 이중의 효과를 창출한다.

심의민주주의가 성공하기 위해서는 광범위한 참여, 정보를 갖춘 참여, 심사숙고하는 참여 등이 이루어져야 한다. 그리고 심의적 정책과정을 통해 도출된 결론들이 일반 시민들뿐 아니라 정책결정의 이해관계자들에게 폭넓게 수용될 수 있기 위해서는 일반 시민들 및 언론과 쉽게 소통하고 관료들을 납득시킬 수 있는 높은 수준의 형식적 타당성을 구비한 방안들이 개발되어야 한다.³⁶ 단순한 이익의 투입이나 이익의 절충을 위한 협상에 머무르는 수준이 아니라 심의를 통해서 시민들의 선호가 바뀌고, 이를 통해 공익이 보다 확보될 수 있어야 한다.³⁷

³⁴ 위의 글, pp. 39~40.

³⁵ ‘살피어 논함’(審議)과 ‘깊게 생각함’(深意)의 의미를 동시에 내포한 ‘심의’의 개념과 이를 중심 개념으로 한 심의민주주의에 대해서는 다음의 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, 『한국민주화의 비판적 탐색』 (서울: 당대, 2003).

³⁶ 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.

³⁷ 보통 심의민주주의 차원의 시민참여 방법으로는 공문조사(deliberative polling), 합의회의(consensus conference), 시민배심원(citizens jury)-시민패널(citizens panels), 포커스그룹(citizens jury) 등이 대안으로 고찰되고 있다. 이에 대한 각각의 설명과 구체적 사례에 대해서는 주성수, 『시민참여와 정부정책』 6장과 참여연대 시민과학센터, 『과학기술·환경·시민참여』 (서울 한올아카데미, 2002) 참조.

2. 통일정책 참여제도 개선 방향

OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로, 기본전제로서 ‘정보제공’(information), 핵심으로서 ‘협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극 참여’(active participation)를 제시하고 있다.³⁸ 행정자치부 참여정책과는 OECD의 기준에 따라 2004년 5월 소방방재청을 제외한 중앙행정기관 38개 부·처·청과 지방자치단체를 대상으로 ‘국민참여제도 운영현황 조사’를 통해 참여제도 운영 현황을 조사한 바 있다.

중앙행정기관들이 서로 원용하고 있는 참여제도의 현황에 대한 분석을 바탕으로 통일부가 시행하고 있는 참여제도의 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 통일부는 ‘정보제공’ 차원에서 인터넷 웹사이트 운영, 입법 예고, 정책 설명회 개최, 정책고객관리(PCRM), e-메일링 서비스, 행정정보공개, 북한정보 자료 공개, 홍보책자 발간, 통일백서 등 각종 백서 발간, 평가결과 공개 등의 제도 및 실행도구를 활용하고 있다. 그러나 정부로부터 시민으로의 일방향적 의사소통이 시민의 투입을 정책과정에 통합하고 투명성과 책무성을 증진하는 데 있어 어느 정도 기여하고 있는지는 불명확하다. 둘째, ‘협의’ 차원에서 열린통일포럼, 정책고객과의 대화, 통일정책모니터링, 통일고문회의, 통일정책평가회의, 정책자문위원회, 통일교육심의위원회, 통일교육협의회, 개성공단포럼, 전자공청회 등 전문가 집단이나 정책결정에 의해 영향을 받는 이해관계자들의 견해를 정책에 수용하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 그러나 이러한 협의 제도나 실

³⁸ ‘정보 제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계를 말한다. 정보 제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. 시민들의 요청에 따르는 ‘소극적’ 정보 제공이 있고, 정부가 시민에게 정보를 제공하는 ‘적극적’ 형태가 있을 수 있다. ‘시민 협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향 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. ‘적극 참여’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 것이 특징이다. OECD, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, p. 2. <www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>.

행수단이 반드시 공익의 발전에 기여한다고 볼 수 없으며, 이는 오히려 특정 집단의 이익을 과도하게 대변하거나 정부주도의 정책결정을 정당화하는 수단으로 활용될 수도 있다는 비판을 받을 수 있다. 셋째, 의제설정이나 정책대화에 있어 시민들이 관료들과 동등한 위상을 갖는 ‘적극 참여’의 범주에는, 굳이 구분한다면 「대북지원민관정책협의회」나 각종 심의·의결위원회와 민관 T/F 등을 포함시킬 수 있다. 그러나 이 제도들을 충분한 시간의 보장과 필요한 정보의 제공 아래 쌍방향적인 진지한 심의를 보장하는 참여제도로서 이해할 수 있는지에 대한 평가는 엇갈린다.³⁹

그렇다면 시민사회의 통일정책 참여를 위한 제도를 개선하기 위한 바람직한 방향은 무엇인가? 통일정책과정에서 시민참여의 제도 및 실행도구들을 개선하기 위해서는 OECD가 성공적인 시민참여를 위해 제시하는 기본원칙을 참고할 필요가 있다. OECD가 제시하는 원칙은 다음과 같다.

<표 1> 정책결정에서 시민들의 성공적인 정보접근, 시민협의, 적극 참여를 위한 기본 원칙

1. 실행	정책결정에서의 정보제공, 시민협의 및 적극 참여를 위한 리더십과 강력한 실행이 정치인, 상급관리, 공공관료 등 모든 차원에서 요구된다.
2. 권리	정보 접근, 환류(feed back) 제공, 정부로부터 협의와 정책결정 적극 참여에 대한 시민에 권리는 법과 정책에 의해 확고하게 기초되어야 한다. 스스로의 권리를 행사하는 시민들에게 호응해야 하는 정부의 의무 또한 확고하게 명시되어야 한다. 독립적인 감시 제도는 시민 권리를 강화하는 데 필수적이다.
3. 명료성	정책결정에서의 정보제공, 협의 및 적극 참여에 대한 목표 및 제한을 초기에 분명히 규정해야 한다. (투입을 제공하는) 시민과 정책결정에 대한 정부의 역할과 책임을 명확히 규정해야 한다.
4. 시간	공공 협의와 적극 참여는 광범위한 정책 대안 모색과 성공적인 실행 기회 확보를 위해 가능한 한 정책과정의 초기에 실행되어야 한다. 협의와 참여가 효과적이기 위해서는 적절한 시간이 허용되어야 한다. 정보제공은 정책사이클의 모든 단계에서 요구된다.
5. 객관성	정책결정과정에서 정부가 제공하는 정보는 객관적이고, 완전하며, 접근가능한 것이어야 한다. 모든 시민들은 정보접근과 참여의 권리를 행사할 때, 적절한 대우를 받아야 한다.

³⁹ OECD의 참여 유형에 따른 통일부의 법·제도·실행수단 현황에 대해서는 송정호, “통일정책과 시민참여 현황” 참조.

6. 자원	정책결정에서 공적 정보제공, 협의 그리고 적극적 참여가 효과적이기 위해서는 적절한 재정, 인적 그리고 기술적 자원이 제공되어야 한다. 정부관료들은 적절한 기술, 교육훈련뿐만 아니라 자신들의 업무를 지원하는 조직문화를 갖추어야 한다.
7. 상호조정	시민들에게 정보를 제공하고 참여와 협의를 요청하는 방안은 지식관리를 확장하고 중복을 피해 정책 일관성을 확고하게 하며 시민과 시민사회단체 사이의 '협의 피로'를 줄이기 위해서 전 정부부처를 통해 조정되어야 한다. 상호조정 노력은 혁신과 유연성을 담보하려는 정부 부처의 능력을 저해해서는 안 된다.
8. 책무성	정부는 협의와 적극 참여를 통해 피드백을 받은 시민들의 투입을 이용하는 방안에 대한 책임성을 가져야 한다. 정책결정과정이 개방적이고 투명하며 외부감사와 평가에 호응적인 것을 확실하게 하는 방법들은 전체적으로 정부의 책무성을 증가시키기 위해 엄격해야 한다.
9. 평가	정부는 정책결정의 새로운 필요조건들과 변화하는 상황에 적응하기 위하여 정보 제공, 시민 협의, 시민 참여에 대한 업무를 평가하는 도구, 정보 그리고 역량을 필요로 한다.
10. 적극적 시민권	정부는 적극적인 시민과 역동적인 시민사회로부터 혜택을 받는다. 정부는 정보 접근과 참여를 고양하고 의식을 향상시키며, 시민들의 시민교육과 기술을 강화할 뿐만 아니라 시민사회단체들 사이의 역량 구축을 지원하기 위해 구체적인 방안들을 실행할 수 있다.

OECD가 제시하는 성공적인 시민참여를 위한 기본 원칙 10가지를 전제로 통일정책과정에서의 참여제도를 개선하기 위한 구체적인 심의민주주의적 방법들 한두 가지만 소개하면 다음과 같다. 우선 통일정책의 중요한 이슈를 두고 '공론조사'⁴⁰를 도입해 볼 필요가 있다. 정부는 통일정책 추진에 있어 여론 파악과 정당성 확보 차원에서 주기적으로 여론조사를 하고 있다. 하지만 즉흥적이고 즉답적인 여론조사는 통일정책을 둘러싼 심각한 이념적 갈등과 반목의 영향으로 정확한 여론을 반영하지 못해 정부의 정치적·정책적 결정을 왜곡할 수 있다. 따라서 시민들이 통일정책을 올바르게 판단할 수 있도록 심의과정, 즉 '학습과 토론의 기회'를 제공하는 것이 필요하다. 이는 일반 시민들의 통일정책과정에 대한 직접 참여라는 절차적 정당성을 갖기 때문에 통일정책결정의 충실한 판단 근거로 활용될 수 있다.

⁴⁰ 재정경제부는 8·31 부동산 정책을 두고 국내 최초로 공론조사를 실시하였다. 이에 대해서는 「8·31 부동산 정책공론조사」 <www.mofe.go.kr> 참조.

또 하나로서, 통일정책에 대한 ‘시민배심제’를 고려해 볼 수 있다. 시민배심제는 심의민주주의가 중시하는 주요 제도중 하나로서 통일정책과정에서도 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 방안으로 제도화할 만한 가치가 있을 것으로 보인다. 위의 OECD가 제시하는 시민참여의 기본 원칙을 전제로 배심원들의 중립성이 보장되고 배심제도의 여러 안전장치들이 마련된다면, 중범위적인 세부 통일정책들이 심사숙고와 토의에 기초하지 않은 채 결정되는 것을 제한할 수 있을 것이다.

통일정책 분야에서 여러 비판과 도전을 받는 참여민주주의를 심의민주주의 차원에서 보완하기 위해서는 다양한 대안들에 대한 폭넓은 더 많은 연구가 요구된다. 즉 이념적 갈등으로 분절화된 통일정책과정에서 시민참여의 왜곡된 확장을 막기 위해서는 기존 통일부의 참여 제도와 실행도구들을 보완하기 위한 방안들을 모색하여야 한다. 또한 시민사회의 통일정책 참여 한계와 과제를 해결하기 위한 방안들도 고민해 보아야 한다.

하지만 시민사회의 통일정책 참여를 개선하기 위해서는, 무엇보다도 먼저 시민들이 통일정책의 소비자일 뿐만 아니라 적극적인 생산자도 된다는 인식의 전환이 필요하다. 따라서 정부나 시민 모두가 의견 투입이 일방적·개별적으로 이루어지고 상호작용적 의사소통이 없는 통일정책에 관한 관료제적 가부장제나 기술관료제적 인식 틀에서 벗어나 민주주의의 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 시민들을 정부의 동반자로 여기는 문화를 확대시켜야 한다. 이를 위해서 비판적 혹은 대안적 사회자본이 수용될 수 있는 기회가 제공되어야 한다.⁴¹ 즉 시민들이 정책이슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여 정책과정에 참여하도록 하는 방법을 모색하여야 한다. 시민참여가 의미를 갖기 위해서는 정책의제와 결과가 미리 정해지지 않은 상황에서 시민들이 통일정책과 프로그램의 설계에 참여할 수 있도록 기회가 주어져야 한다.

■ 접수: 3월 31일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

⁴¹ 이는 정치적 기회구조(political opportunity structure)로서, 정부 등 권력에 대한 접근 가능성이 열려 있으면, NGO들은 조직력과 운동역량이 부족해도 정부에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있다. 정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치세력과의 관계에서 발생한다.