

주민주도의 숙의민주주의 실천방안

| 김지수 · 이재용 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

주민주도의 숙의민주주의 실천방안

| 김지수 · 이재용 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

김 지 수 (부연구위원)

이 재 용 (부연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

주민주도의 숙의민주주의 실천방안

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-465-4

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

최근 대한민국은 어떻게 하면 국민의 참여가 보다 실질적이고, 보다 합리적일 수 있을지 고심하고 있다. 그러나 이를 위한 대안으로서 숙의민주주의 실천의 구체적인 방안은 여전히 뚜렷하게 제시되지 못한 상태이다. 본 연구는 이와 같은 사회적 화두에 대한 답을 찾기 위한 주민주도의 숙의민주주의 실천의 방안을 연구하고 있다는 점에서 시의성 있는 연구라 할 수 있다.

본 연구는 숙의민주주의의 실천방식을 정부가 주도하는 무작위형 숙의과정과 주민이 주도하는 자기선택형 숙의과정으로 이원화하고, 다양한 분석을 통해 주민주도의 숙의민주주의 실천방안을 모색하는데 목적을 두었다. 이를 위해 숙의과정에 대한 분석기준을 개발·적용하여 지방자치단체가 숙의민주주의 실천에 활용하고 있는 방법의 문제점을 분석하고 개선을 위한 실천방안을 제시하고자 하였다.

연구의 결과로 제시된 법·제도, 인식, 그리고 숙의과정 설계 및 운영 차원에서의 주민주도 숙의민주주의 실천방안과 지방자치단체의 숙의과정 운영 가이드라인은 향후 각 지방자치단체가 숙의과정을 운영하는 데 있어 참고할 수 있는 하나의 준거 기준으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 보다 다양한 지방자치단체가 주민주도의 숙의민주주의 실천을 시도할 수 있도록 유도하고, 시행착오에 따른 사회적 비용을 경감할 수 있게 되기를 바란다.

주민주도의 숙의민주주의 실천방안에 대한 연구를 시도한 연구진의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼하게 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내 연구심의위원회 위원과 외부자문위원들께 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서가 지방자치단체 차원의 숙의민주주의 실천과 더 나아가 대한민국 지방자치단체의 민주주의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 *유재범*

요약

역대정부는 정부신뢰 제고 및 주민자치 강화를 목적으로 주민참여의 영역을 점차 확장해 왔다. 그러나 문재인 정부는 주민의 참여의 목적과 방법 면에서 역대 정부와 차별화되는 목표를 가진다. 즉, 지방자치단체가 주민의 목소리를 듣는 행위만으로 만족하지 않고, 주민이 일정 범위 내에서 지역사회의 문제를 해결하기 위해 정책계획의 수립부터 집행, 성과평가에 이르는 전 과정에서 주도적 역할을 할 수 있는 제도를 모색하고자 한다. 이를 위해 가장 발전된 형태의 주민참여절차이자 이념적 지향으로 제시되는 것이 바로 숙의민주주의이다.

그러나 어떻게 숙의민주주의를 실천할 것인지에 대한 방안에 대한 깊이 있는 연구는 아직 부족한 실정이다. 이러한 상황 속에서 대부분의 지방자치단체들은 기존과 차별화되는 참여방안을 모색하지 못하고 있으며, 일부 선도적인 역할을 하는 지방자치단체들조차 단지 참여형 의사결정절차를 활용하는 일회성의 숙의민주주의 실천에 그치는 상태이다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 숙의민주주의 실천방식을 정부가 주도하는 무작위형 숙의과정과 주민이 주도하는 자기선택형 숙의과정으로 이원화하였고, 다양한 분석을 통해 주민주도의 숙의민주주의 실천방안을 모색하고자 하였다.

먼저 이론적 논의를 통해 본 연구는 학술적 차원에서 한국의 실정에 맞는 숙의민주주의, 숙의과정, 숙의, 미니 퍼블릭(mini-public)의 개념을 정립하고, 숙의과정의 현 주소를 진단하기 위한 분석틀을 개발하고자 하였다. 특히 이론적 논의와 선행연구를 통해 정책에 대한 숙의를 하는 제도화된 과정으로서 공론의 장을 설계하기 위한 기준을 ‘참여자의 범위(누가 참여할 것인가?), 참여자의 역할(어떻게 커뮤니케이션 할 것인가?), 참여자의 권한(참여자에게 어떤 권한을 부여할 것인가?)’ 등 3가지와 미니 퍼블릭의 유형 등 4가지로 제시하였다.

이와 같은 분석틀을 적용하여, 첫째, 숙의과정에 대한 법·령 및 조례 분석을 실시한 결과 현재 국민참여 및 숙의에 관한 법적 근거가 미미한 것으로 나타났다.

둘째, 역대정부에서 신설된 주민참여를 종합분석 한 결과에서도 전반적으로 주민참

여가 숙의과정 실천을 위한 절차로 설계되었다고 보는 데에는 한계가 있었으며, 대체로 형식적이고 정부주도적인 방식으로 운영되고 있었다. 또한 숙의과정을 운영한 경우에도 대체로 일회성으로 운영되는 정부 주도의 무작위형 숙의과정이 많아 일상에서 주민주도의 숙의민주주의가 실천되고 있다고 보기는 어려웠다. 주민자치회 등을 통해 주민주도의 자기선택형 숙의과정 운영이 이루어지기도 하였으나 매우 소수에 불과했다.

셋째, 무작위형 숙의과정 참여 주민에 대한 인식분석결과에서도 비참여 일반주민과 비교했을 때 참여자들은 공동체의식, 시민역량, 정부역량, 숙의과정 설계에 대해 상대적으로 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 특히 타인의 시민역량에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 무작위형 숙의과정에 대한 참여가 지역사회의 다양한 참여로 확대되고 있지는 않는 것으로 나타났다. 따라서 무작위형 숙의과정 만으로는 주민주도의 숙의민주주의 실천에 한계가 있으며, 생활 속에서 주민들의 적극적 참여가 일상화되기 위해서는 주민주도의 자기선택형 숙의과정을 정부의 정책결정과정에서 내재화할 필요가 있다고 판단하였다.

넷째, 주민주도의 자기선택형 숙의과정 우수사례를 숙의형 주민제안(서울시·춘천시), 숙의형 주민자치회(성북구·남양주시), 숙의형 주민참여예산(서울시·은평구)별로 분석한 결과 환경적 측면과 숙의과정설계 측면, 결과 측면에서 다음과 같은 의미있는 특징들이 나타났다.

환경측면에서 국가와 지방자치단체 차원에서 숙의민주주의 강화라는 아젠다를 공유하고 다양한 숙의과정 참여의 기회를 제공하는 것은 단순한 동원에 의한 참여자가 자기선택형 숙의과정의 주도적 참여자로 발전되게 하는 원동력이 된다. 이를 위한 법제정비는 자기선택형 숙의과정 활용의 확대의 계기가 된다.

숙의과정설계측면에서는 공통적으로 평범한 일반국민의 직접적 참여 확대를 위해 참여자를 공모와 추천방식으로 활용하는 것이 확대되고 있었으며, 소수의 주도적 주민이 계획안을 개발하고 자발적으로 참여한 일반주민이 투표를 통해 의제를 선정하는 방식의 활용이 활발해 졌다. 또한 온라인 숙의과정에서도 제안의 정책화를 위해 온·오프라인

공론장에서 시민들이 집단지성을 발휘할 수 있는 절차를 설계하고, 정책화를 위해 전문가와 공무원, 시민이 함께하는 숙성과정을 거치는 것이 의미 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 노력들은 결과측면에서 생업으로 참여하기 어려운 시민들에게 정부의 정책결정과정 투명성에 관한 믿음을 강화함으로써 정부신뢰를 제고하였으며, 또 다른 참여 시도와 다른 사람들의 참여를 권하는 문화를 형성하는 데 도움이 되었다. 그러나 여전히 숙의과정이 소수의 주민에 의한 ‘그들만의 리그’가 되지 않기 위해 정부의 제도적인 기반 마련이 필요하다고 볼 수 있다.

이와 같은 분석결과를 바탕으로 본 연구는 주민주도 숙의민주주의 실천방안과 가이드라인을 개발·제시하였다. 먼저 법·제도 측면에서는 숙의민주주의 실천의 기반 마련을 위해 「행정절차법」개정과 ‘숙의형 국민 참여 규정(가칭)’ 제정, 주민자치회 운영에 관한 규정이 새롭게 제시되는 것이 필요하다. 지방자치단체를 위한 공론화절차 매뉴얼의 개발과 지방자치단체를 위한 주민제안 운영 가이드라인 및 플랫폼 간 연계방안의 모색이 필요하다.

공무원 인식 측면에서는 주민참여에 대한 행정안전부의 핵심과제를 개발하고 이를 각 지방자치단체와 공유하는 것이 필요하며, 주민참여에 대한 성과관리를 강화하고 인센티브를 제공하는 등 제도변화를 통해 인식변화를 유도하는 노력이 필요하다.

시민의 인식과 역량 측면에서는 숙의과정 참여기회 확대를 통해 긍정적인 참여 경험을 제고하고, 참여가 경력이 되는 시스템 개발을 통해 다양한 시민의 적극적 참여를 제고하는 것이 필요하다. 또한 시민의 역량강화를 위한 교육 및 자격증 등 지원사업을 확대하는 것이 필요하다.

숙의과정 설계 및 운영 차원에서는 정기적으로 숙의형 주민제안·주민자치회·주민참여예산, 무작위형 숙의과정 운영시 고려해야 할 사항과 운영가이드라인을 개발·제시하였다.

본 연구의 결과는 향후 주민주도의 숙의민주주의 실천을 위한 제도적 개선방안의 모색과 공무원교육 및 시민역량강화를 위한 지원방안 모색을 위한 기초자료로 활용될 수

있을 것이다. 또한 본 연구를 통해 개발된 주민주도의 숙의민주주의 실천을 위한 가이드라인과 구체적인 설계의 방법 등은 새롭게 숙의민주주의 실천을 시도하거나 기존의 방법을 발전시키고자 하는 정책현장에서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

여전히 정책현장은 물론 학술적 논의에서도 정부가 책임져야 할 정책의 결정과정을 왜 시민이 주도해야 하는지에 대한 의문이 제기되기도 한다. 반대로 숙의민주주의 실천의 현장에 참여해본 대부분의 주민들은 일상 속에서 주민이 주도해 운영되는 숙의과정을 통해 정책을 개발·결정하는 것에 대한 기대감을 가지고 있기도 하다. 그러나 정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 주민이 있을 때 주민의 기대와 수요에 맞는 정책이 개발될 수 있고, 복잡성과 고도의 전문성을 요하는 사회적 난제에 대해 집단지성의 힘으로 정책을 만들어 나갈 수 있을 것이라는 점을 고려할 때 숙의민주주의의 확대는 계속될 것이다. 따라서 숙의민주주의의 양적 확대가 아닌 본질적 목표를 달성하기 위해서는 제도적 기반 마련을 통한 제도적 정비도 필요할 것이다.

목 차

| | |
|--|-----------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 및 필요성 | 3 |
| 1. 연구배경 | 3 |
| 2. 연구필요성 및 기대효과 | 5 |
| 제2절 연구목적 및 흐름도 | 6 |
| 1. 연구문제 및 목적 | 6 |
| 2. 연구흐름도 및 분석방법 | 8 |
| | |
| 제2장 이론적 논의 | 11 |
| 제1절 숙의민주주의와 숙의과정 | 13 |
| 1. 민주주의의 개념 및 유형 | 13 |
| 2. 숙의민주주의와 숙의과정 | 17 |
| 제2절 숙의민주주의 실천 | 19 |
| 1. 숙의과정(deliberation process)의 설계 | 19 |
| 2. 숙의민주주의 실천의 공간: 미니 퍼블릭(mini-publics) | 29 |
| 3. 숙의민주주의 실천성과의 영향요인 | 32 |
| 제3절 분석틀 설계 | 34 |
| | |
| 제3장 숙의과정 운영 실태분석 | 37 |
| 제1절 법·제도 분석 | 39 |
| 1. 숙의과정의 법적 근거 | 39 |
| 2. 숙의과정 운영에 관한 조례 | 47 |
| 3. 소결론: 분석결과 | 68 |

목 차

| | |
|--|------------|
| 제2절 숙의과정 운영현황 및 실태분석 | 72 |
| 1. 주민참여 운영현황 및 실태분석 | 72 |
| 2. 숙의과정 운영현황 및 실태분석 | 81 |
| 3. 소결론 | 89 |
| 제4장 무작위형 숙의과정 참여자 인식분석 | 95 |
| 제1절 조사설계 | 97 |
| 1. 무작위형 숙의과정 참여자 인식분석의 목적 | 97 |
| 2. 변수의 조작적 정의 | 98 |
| 3. 분석모형 및 가설 | 101 |
| 4. 설문문의 구성 및 내용 | 103 |
| 5. 자료수집 및 분석방법 | 105 |
| 6. 분석대상자(참여자)가 경험한 무작위형 숙의과정 | 108 |
| 제2절 참여자-비참여자 인식비교 | 111 |
| 1. 미시적 환경(주민속성) | 111 |
| 2. 숙의과정 설계 | 114 |
| 3. 지역사회 정책결정과정에서의 참여 | 117 |
| 제3절 참여자의 참여 전·후 인식비교 | 119 |
| 1. 시민역량 인식비교 | 119 |
| 2. 지역사회 정책결정과정에서의 참여 | 120 |
| 제4절 소결론 | 122 |
| 제5장 주민주도의 자기선택형 숙의과정 사례분석 | 125 |
| 제1절 사례선정기준 및 분석틀 | 127 |
| 1. 사례선정기준 및 자료수집 방법 | 127 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 2. 분석틀 | 128 |
| 제2절 숙의형 주민제안: 서울시/춘천시 사례 | 130 |
| 1. 민주주의 서울(서울특별시) | 130 |
| 2. 시민주권위원회(춘천시) | 135 |
| 제3절 숙의형 주민자치회: 성북구/남양주시 사례 | 141 |
| 1. 서울특별시 성북구 동선동 주민자치회 | 141 |
| 2. 경기도 남양주시 평내동 주민자치회 | 146 |
| 제4절 숙의형 주민참여예산: 서울시/은평구 사례 | 150 |
| 1. 서울특별시 숙의예산제 | 150 |
| 2. 서울특별시 은평구 주민참여예산 | 155 |
| 제5절 분석결과 종합 | 159 |

제6장 결론 및 제언: 주민주도의 숙의민주주의 실천방안

| | |
|--------------------------------|-----|
| 제1절 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 제언 | 163 |
| 1. 법·제도 차원 | 164 |
| 2. 공무원 인식 차원 | 169 |
| 3. 시민의 인식 및 역량 차원 | 171 |
| 4. 숙의과정 설계 및 운영차원 | 173 |
| 제2절 지방자치단체 숙의과정 운영 가이드라인 | 176 |
| 1. 자기선택형 숙의과정 운영 가이드라인 | 176 |
| 2. 무작위형 숙의과정 운영 가이드라인 | 182 |
| 제3절 결론 및 함의 | 185 |
| 참고문헌 | 187 |
| Abstract | 197 |

표 목차

| | |
|---|-----|
| [표 1-1] 본 연구의 흐름도 | 9 |
| [표 2-1] 대의민주주의, 직접민주주의, 숙의민주주의 개념비교 | 16 |
| [표 2-2] 숙의민주주의, 숙의, 숙의과정 용어정의 | 18 |
| [표 2-3] 참여적 의사결정방법의 주요 특징 | 20 |
| [표 2-4] 시민참여의 유형: 참여자, 커뮤니케이션, 참여자의 권한을 중심으로 | 25 |
| [표 3-1] 「행정절차법」과 「민원처리에 관한 법률」의 주민참여 관련 규정 | 40 |
| [표 3-2] 「지방분권법」 및 「지방재정법」 상의 주민참여 관련 규정 | 42 |
| [표 3-3] 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 전문 | 46 |
| [표 3-4] 주민제안 조례 제정 현황 | 48 |
| [표 3-5] 주민자치회 조례 표준안 비교 | 51 |
| [표 3-6] 주민자치회 조례 제정 현황 | 57 |
| [표 3-7] 주민참여예산제 조례표준안: 3가지 모델 | 58 |
| [표 3-8] 주민참여예산을 사업범위에 따라 유형화하고 있는 예 | 59 |
| [표 3-9] 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 및 규칙의 구성 | 61 |
| [표 3-10] 6개 지역 공론화위원회 조례 조문구성 비교 | 64 |
| [표 3-11] 3개 지역 시민배심원제 조례 조문구성 비교 | 67 |
| [표 3-12] 법령 분석 결과 | 69 |
| [표 3-13] 역대정부별 주민참여의 법적 근거 | 73 |
| [표 3-14] 역대정부별 주민참여 예산편성 불안정 사례 | 74 |
| [표 3-15] 역대정부별×정책단계별 일반주민 참여의 방식 | 79 |
| [표 3-16] 주민제안 대비 정책반영 비율 | 81 |
| [표 3-17] 숙의과정 운영을 통한 주민참여 사례(무작위형) | 83 |
| [표 3-18] 숙의과정 운영을 통한 주민자치회 운영사례 | 86 |
| [표 4-1] 설문지 구성 | 104 |
| [표 4-2] 응답자의 인구통계학적 특성 | 106 |
| [표 4-3] 서울균형발전 전개과정 | 109 |
| [표 4-4] 광주도시철도 2호선 전개과정 | 110 |

| | |
|--|-----|
| [표 4-5] 공동체의식에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 111 |
| [표 4-6] 공동체의식의 세부유형에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 112 |
| [표 4-7] 시민역량에 관한 참여자(참여 전)-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 112 |
| [표 4-8] 시민역량에 관한 참여자(참여 후)-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 113 |
| [표 4-9] 정부역량(정부수혜, 공정성)에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 114 |
| [표 4-10] 숙의과정에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 115 |
| [표 4-11] 숙의과정의 3개 유형에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 115 |
| [표 4-12] 숙의과정의 세부유형별 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 116 |
| [표 4-13] 지역정책결정과정 참여빈도에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과 | 118 |
| [표 4-14] 참여자의 시민역량 전·후 대응표본 t검정 결과 | 119 |
| [표 4-15] 참여자의 시민역량 세부요인별 전·후 대응표본 t검정 결과 | 120 |
| [표 4-16] 참여자의 지역사회 정책결정과정 참여확산 대응표본 t검정 | 121 |
| [표 5-1] ‘민주주의 서울’ 사례분석 결과 | 130 |
| [표 5-2] ‘시민주권위원회’ 사례분석 결과 | 136 |
| [표 5-3] ‘시민주권위원회’ 운영내용 | 139 |
| [표 5-4] 성북구 동선동 주민자치회 사례분석 결과 | 142 |
| [표 5-5] 남양주시 평내동 주민자치회 사례분석 결과 | 146 |
| [표 5-6] 기존의 시민참여예산제와 숙의예산제의 차이 | 151 |
| [표 5-7] 숙의예산제 사례분석결과 | 153 |
| [표 5-8] 은평구 주민참여예산 사례분석결과 | 156 |
| [표 6-1] 주민주도 숙의민주주의 실천방안 제언 | 163 |
| [표 6-2] 법 개정 내용 예시 | 165 |
| [표 6-3] 지방자치단체를 위한 공론화 절차매뉴얼의 내용 개발안(공론조사의 경우) | 166 |
| [표 6-4] 자기선택형 숙의과정 운영시: 참여자 | 173 |
| [표 6-5] 무작위형 숙의과정 운영시: 공론조사의 경우 | 174 |
| [표 6-6] 무작위형 숙의과정 운영 체크리스트(개발안) | 182 |

그림 목차

| | |
|--|-----|
| [그림 1-1] 본 연구의 목표 | 7 |
| [그림 2-1] 참여적 의사결정방법의 유형 | 23 |
| [그림 2-2] Fung(2006)의 민주주의 큐브 | 27 |
| [그림 2-3] 미니 퍼블릭의 개념정의 | 30 |
| [그림 2-4] 연구 분석 틀 1: 참여제도 실태분석 및 사례분석에 활용 | 34 |
| [그림 2-5] 연구 분석 틀 2: 사례분석에 활용 | 36 |
| [그림 3-1] 행안부와 서울시의 주민자치회 표준조례 비교 분석 결과 | 71 |
| [그림 3-2] 역대정부별 주민참여 신설 빈도 및 누적빈도 | 73 |
| [그림 3-3] 역대정부별·기관유형별 참여자 비율 | 76 |
| [그림 3-4] 역대정부별 참여자 선정방식 활용 | 77 |
| [그림 3-5] 역대정부별 주민참여 시기(단계별) | 77 |
| [그림 3-6] 서울시의 시민제안에 대한 온·오프라인 토론 예시 | 78 |
| [그림 3-7] 역대정부별 참여주민의 역할 | 80 |
| [그림 3-8] 주민참여 심층분석: 분석틀 적용 결과 | 90 |
| [그림 3-9] 무작위형 숙의과정 심층분석: 분석틀 적용 결과 | 92 |
| [그림 3-10] 자기선택형 숙의과정 심층분석: 분석틀 적용 결과 | 93 |
| [그림 4-1] 제4장의 분석틀 | 102 |
| [그림 5-1] 사례 분석틀 | 129 |
| [그림 5-2] '민주주의 서울' 체계도 | 135 |
| [그림 5-3] '시민주권위원회' 구성 | 138 |
| [그림 5-4] 성북구 동선동 주민총회 | 141 |
| [그림 5-5] 남양주시 평내동 사전투표 및 주민총회, 투표의 결과 | 148 |
| [그림 5-6] 숙의예산제 운영절차 | 152 |
| [그림 5-7] 은평구 주민참여위원회 구조 | 155 |
| [그림 5-8] 주민총회형 주민참여예산 결정 | 157 |
| [그림 6-1] 온·오프라인 결합형 국민제안 설계 가이드라인의 구조도(개발안) | 169 |
| [그림 6-2] 숙의형 온라인 주민제안 절차도(개발안) | 177 |
| [그림 6-3] 숙의과정 진행절차(개발안) | 178 |

제1장



서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구목적 및 흐름도

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구배경

정치학·행정학·정책학 분야에서 숙의민주주의(deliberative democracy)는 절차적 방법론이자 지향하는 본질로서 철학적·이론적 논의의 대상이 되어왔다. 특히 정책학 영역에서는 숙의민주주의를 정책문제 해결과 정책수용성의 제고, 정부신뢰 개선을 위한 이상적(ideal) 절차이자 대의민주주의와 직접민주주의의 한계를 뛰어넘는 현 시대의 요구에 부합하는 이념적 지향으로 보았다(Gutmann & Thompson, 1996). 그 결과 2000년대의 국내·외 선행연구는 숙의의 개념을 정립하고 현재 민주주의에서의 적용가능성을 논의하는 이론적인 연구가 중심이 되었다(Parkinson, 2003; Rosenberg, 2005; Chambers, 2009; 김주형, 2018).

그러나 최근 정책현장을 살펴보면, 숙의민주주의 절차의 제도화가 학술적 연구의 속도보다 더 빠르게 실현되고 있다. 이는 더 높은 수준의 민주주의 실현에 대한 국민의 요구가 반영된 결과라고 할 수 있다. 2000년대 초반 참여정부가 정부의 정책 프로세스(policy process)에 국민이 참여할 수 있다는 것을 제도화하는 첫걸음을 내딛게 했다면, 그로부터 20여년이 흐른 현재의 문재인 정부는 어떻게 하면 국민의 참여가 보다 실질적이고, 보다 합리적일 수 있을지에 대한 고민을 하고 있다는 점에서 한 단계 나아갔다.

이와 같은 관점에서 ‘숙의민주주의 절차(제2장의 정의에 따르면 숙의과정)’라는 표현은 기존의 형식적 참여와 대조되는 실질적 참여를 담보하는 참여절차라는 의미를 내포한 채 활용되고 있다. 그 결과 참여적 의사결정절차(예: 공론조사(deliberative polling), 시민배심원제(citizen jury), 타운 홀 미팅(town-hall meeting)) 등 해외에서

숙의과정으로 알려진 다양한 기법을 주민참여제도에 활용하는 빈도가 점차 증가되고 있다.

그러나 여전히 현재의 숙의과정에 대한 비판도 존재한다. 그 이유는 다음과 같은 숙의과정의 한계 때문이다. 첫째, 주민참여제도 활용의 빈도는 증가되지만, 여전히 주민의 역할과 숙의의 수준 등에 대해서는 편차가 크다. 그 결과 행정 효율성을 넘는 참여와 숙의의 효과가 무엇인지 등에 대해 명쾌한 답을 제시하지 못하고 있다. 즉, 숙의를 통해 어떤 효과가 있고 그 효과가 숙의에 소요되는 시간과 비용을 상쇄시킬 수 있는지에 대한 의문이 존재한다.

둘째, 지방자치단체 차원의 숙의과정 운영이 확산되면서 다양한 시행착오가 나타나고 있다. 숙의 과정을 거치면서 갈등이 증폭되거나 주민의 최종 의견이 가지는 효력에 관한 논쟁이 발생하는 경우가 나타났다. 또는 어떤 뚜렷한 목표나 활용에 대한 계획이 나타나지 않은 채 단지 주민참여행사로써 운영되거나, 일회성의 행사처럼 진행되는 경우도 많다.

셋째, 숙의과정의 운영은 증가되고 있지만, 그 과정에서 주민이 주도적인 역할을 하고 있는지에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 대부분의 경우 정부가 주도한 숙의과정에 주민이 참여하는 구조이며, 주민이 의제선정에서부터 제안까지를 주도적으로 설계·운영하는 경우는 많지 않다.

그렇다면 현재 운영되고 있는 숙의과정 운영의 문제점은 무엇이고, 어떻게 해야 주민주도의 숙의민주주의를 실천할 수 있을까? 본 연구는 정책현장에서 발생되고 있는 문제의 해결을 위한 이와 같은 연구문제로부터 시작되었다.

2. 연구필요성 및 기대효과

주민주도의 숙의민주주의는 주민이 스스로 주인의식을 갖고 주도하여 지역사회의 변화 동력을 이끌어낼 수 있는 것을 의미하며, 숙의민주주의의 기본 개념을 고려할 때 어찌 보면 ‘주민주도’라는 수식어는 불필요한 것일 수 있다. 그러나 정부주도의 숙의과정에 동원되거나 단지 일회성의 참여경험을 하는 현재의 숙의민주주의 절차와 차별화되는 개념으로서 본 연구에서는 ‘주민주도’라는 표현을 명시하도록 하겠다. 즉, 주민주도의 숙의민주주의는 주민이 스스로 지역사회의 의제를 제시하고, 계획·결정·집행·평가 등 정책 프로세스의 전 과정에서 영향을 미치는 참여와 숙의가 일상화될 때 실현 가능한 개념이다.

본 연구는 숙의과정에 대한 법제도 분석 및 운영 실태분석, 정부주도의 숙의과정 참여자와 비참여자에 대한 인식분석을 통해 현재 문제점을 도출할 수 있다. 동시에 향후 변화의 가능성을 증폭시킬 수 있는 요소들이 무엇인지 밝힐 수 있을 것이라고 보았다. 또한 주민주도의 숙의과정에 관한 우수사례분석과 전문가 및 실무자 인터뷰를 통해 현재의 한계를 극복하기 위한 방안을 개발할 수 있을 것이라고 판단하였다.

이와 같은 분석결과는 다음과 같은 차원에서 학술적·실무적 차원에서의 활용가능성이 있을 것이라고 판단된다. 첫째, 학술적 차원에서는 한국의 실정에 맞는 숙의민주주의와 숙의과정, 숙의, 미니 퍼블릭(mini-publics)의 개념을 명확히 정립하고, 숙의과정의 현주소를 진단하기 위한 분석틀을 개발함으로써 향후 관련 연구의 학문적 기초가 될 수 있다. 둘째, 최초로 숙의과정 참여자-비참여자, 숙의과정 참여 전·후 인식 비교에 대한 실증연구를 실시함으로써 숙의과정 설계에 관한 다양한 후속연구에 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 셋째, 주민주도의 숙의민주주의 실천 사례를 본 연구를 통해 개발한 분석틀을 적용해 심층 분석함으로써, 실무자들에게 필요한 운영 가이드라인을 제시할 수 있다. 넷째, 법제도적인 개선방안을 제시함으로써 실무적 활용가능성이 높은 연구결과를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

제2절 연구목적 및 흐름도

1. 연구문제 및 목적

본 연구는 ‘현행 숙의과정 운영의 문제점은 무엇이고, 어떻게 해야 주민주도의 숙의민주주의를 실천할 수 있을까?’라는 연구문제로부터 시작된다. 이와 같은 연구문제의 해답을 구하기 위한 본 연구의 목표는 현재의 주민참여 및 숙의과정에 대한 실태분석과 문제점 도출을 토대로 주민주도의 숙의민주주의 실천 방안을 모색하는 데 있다.

이를 위해 첫째, 이론적 논의를 통한 분석틀을 개발한다. 이를 위해 먼저 숙의민주주의와 숙의과정, 숙의, 미니 퍼블릭(mini-publics)의 개념을 정립하고 숙의과정 설계 시 미니 퍼블릭의 유형을 참여자 선정방식을 기준으로 무작위형과 자기선택형으로 구분하였다. 또한 숙의과정 설계의 핵심요인과 숙의민주주의 실현의 영향요인에 관한 이론적 논의를 하고, 분석틀을 도출한다.

둘째, 법·제도분석 및 숙의과정 운영실태 분석을 통해 문제점을 도출한다. 숙의과정은 넓은 의미에서 주민참여에 해당되며, 주민참여의 과정이 서로 다른 배경, 관심사, 가치를 지닌 사람들이 집단의 문제를 해결하기 위해 서로의 입장을 듣고, 이해하고, 설득하여 궁극적으로 보다 합리적이고 객관적 정보에 입각한 공공의 결정을 내릴 수 있게 하는 토론과정을 거치는 ‘숙의’ 방식으로 운영될 때 이를 ‘숙의과정’이라고 부르게 된다.

따라서 본 연구는 먼저 행정절차법 및 기타 법령 등 주민참여 및 숙의과정과 관련된 법령 및 조례 분석을 통해 법제도적 차원의 문제점을 도출한다. 특히 주민제안, 주민자치회, 주민참여예산 등 운영방식의 설계에 따라 자기선택형 숙의과정으로 발전될 수 있는 주민참여와 그 밖의 무작위형 숙의과정 운영에 관해 조례분석을 실시함으로써 법·제도적 개선방안을 도출하고자 한다.

다음으로 지방자치단체가 운영하는 약 1,081개 주민참여 운영실태를 조사·분석함으로써 자기선택형 숙의과정으로 운영되고 있다고 볼 수 있는 사례가 있는지 진단하고자 한다. 또한 최근 확산되고 있는 정부주도의 무작위형 숙의과정 운영사례에 대해서도 실태분석을 실시함으로써 문제점을 도출하고자 한다.

셋째, 정부주도의 무작위형 숙의과정 참여시민과 비참여시민의 인식비교분석, 숙의

과정 참여시민의 전·후 인식비교분석을 통해 숙의절차 운영의 문제점과 한계, 숙의절차 참여자의 속성에 대한 심층적 논의를 실시하고자 한다. 이를 위해 광주광역시와 서울특별시 주민을 대상으로 공론조사의 참여자 200명, 비참여자 300명 대상의 설문조사를 실시하였으며, 집단 간의 차이를 독립표본 t검정(참여자-비참여자) 및 대응표본 t검정(전·후)을 통해 비교분석하였다.

넷째, 숙의형 주민제안·주민자치회·주민참여예산 등 유형별 주민주도의 자기선택형 숙의과정 운영 우수사례분석을 통해 주민주도의 숙의민주주의 실천방안을 탐색한다. 이를 위해 참여관찰 및 공무원·주민참여자·전문가에 대한 인터뷰를 실시할 것이다.

다섯째, 다양한 분석결과를 종합하여 법제도적 차원의 개선방안과 공무원 및 주민의 역량제고방안, 숙의과정 설계 및 운영방안을 제시하고, 지방자치단체 차원의 유형별 숙의과정 운영 가이드라인을 개발한다.

[그림 1-1] 본 연구의 목표

❖ 목표: 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 탐색

- ➡ 첫째, 이론적 논의를 통한 분석틀 개발
- ➡ 둘째, 숙의과정에 관한 법·제도 및 운영 실태분석을 통한 문제점 도출
- ➡ 셋째, 정부주도의 숙의과정의 의미와 한계 분석 (사례/인식분석)
- ➡ 넷째, 주민주도의 자기선택형 숙의과정 운영 우수사례분석을 통한 개선방안 개발
- ➡ 다섯째, 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 제시

2. 연구흐름도 및 분석방법

본 연구는 [표 1-1]과 같이 크게 6개 장으로 구성되며, 각 장은 [그림 1-1]의 연구목표 달성을 위해 세부목표와 일치하여 구성하였다.

제2장은 이론적 논의로 숙의민주주의와 숙의과정(제1절), 숙의민주주의 실천(제2절), 연구 분석 틀(제3절)로 구성되며, 문헌연구를 중심으로 활용하였다. 제3장은 숙의과정 운영 실태분석으로 법·제도 분석(제1절)과 숙의과정 운영 실태분석(제2절)을 실시한다. 제4장은 무작위형 숙의과정 참여자 인식분석(제3절)을 실시한다. 제3장과 제4장의 분석은 현재의 숙의민주주의 실천을 진단함으로써 의미와 문제점을 도출하기 위함이며, 이를 위해 제2장에서 개발된 분석틀을 활용하였다. 따라서 주민참여 및 숙의과정 운영현황에 대한 총 조사와 분석이 실시되었으며, 전문가와 실무자 FGI, 설문조사결과에 대한 통계분석을 병행하여 분석결과의 타당성과 신뢰성을 제고하였다.

제5장 사례분석은 제2장에서 개발된 분석틀을 적용해 주민주도의 숙의민주주의 실천 방안 설계를 위해 고려할 필요가 있는 우수사례를 분석하는 것을 목표로 한다. 제5장은 사례선정의 기준(제1절), 숙의형 주민제안(제2절), 숙의형 주민자치회(제3절), 숙의형 주민참여예산(제4절) 및 제5장의 소결론인 분석결과 종합(제5절)으로 구성된다. 연구방법은 새롭게 발굴된 사례에 대한 심층분석을 위해 사례분석과 참여관찰, 전문가, 실무자(공무원), 참여자에 대한 인터뷰를 실시하였다. 또한 인터뷰과정에서 수집한 해당 자치단체의 문서를 분석하였다.

마지막으로 제6장에서는 이와 같은 분석결과를 종합하여 향후 주민주도의 숙의민주주의 실천을 위한 방안을 제시하고자 한다. 구체적인 방안은 법제도 개선과 시민 및 정부역량 제고방안, 숙의과정 설계 및 운영방안이 제시되었으며(제1절), 지방자치단체의 숙의과정 운영 가이드라인을 자기선택형과 무작위형으로 유형화하여 제시하였다(제2절). 이를 위해 공무원 워크숍과 전문가 자문회의, 그룹별 FGI가 실시되었다. 그리고 본 연구 전체의 내용을 종합한 결론 및 함의(제3절)를 기술한다.

[표 1-1] 본 연구의 흐름도

| 단계(장) | 주요내용 | 연구방법 |
|---|---|---|
| 제1장 서론 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 연구배경 및 필요성 ▪ 연구목적 및 흐름도 | - |
| 제2장 이론적 논의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의민주주의와 숙의과정 ▪ 숙의민주주의 실천 <ul style="list-style-type: none"> - 숙의과정 설계 핵심요인, 미니 퍼블릭, 숙의민주주의 실현 영향요인 ▪ 분석틀 개발 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌연구 |
| 제3장 숙의과정 운영실태분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 법·제도 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여 및 숙의 관련 법령 - 주민참여 및 숙의제도 및 조례 ▪ 숙의과정 운영 실태분석 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여 운영현황 및 실태분석 - 숙의과정 운영현황 및 실태분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌연구 ▪ 법·제도분석 ▪ 사례분석 ▪ 제도운영현황 조사·분석 ▪ 전문가 및 실무자 FGI |
| 제4장 무작위형 숙의과정 참여자 인식분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 조사설계 ▪ 분석대상자가 경험한 무작위형 숙의과정 ▪ 참여자-비참여자 인식비교 ▪ 참여자 전·후 인식비교 ▪ 소결론 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌연구 ▪ 사례분석 ▪ 설문조사, 통계분석 |
| 제5장 주민주도의 자기선택형 숙의과정 사례분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 사례선정기준 ▪ 숙의형 주민제안: 서울시/춘천시 사례 ▪ 숙의형 주민자치회: 성북구/남양주 사례 ▪ 숙의형 주민참여예산: 서울시/은평구 사례 ▪ 소결론 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 문헌연구 ▪ 사례분석 ▪ 참여관찰, 참여자 인터뷰 ▪ 전문가 및 실무자 인터뷰 |
| 제6장 결론 및 제언 : 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민주도 숙의민주주의 실천방안 제언 <ul style="list-style-type: none"> - 법·제도 차원, 공무원·시민 인식(역량) 차원, 숙의과정 설계 및 운영 차원 ▪ 지방자치단체 숙의과정 운영 가이드라인 <ul style="list-style-type: none"> - 자기선택형 숙의과정 운영 가이드라인 - 무작위형 숙의과정 운영 가이드라인 ▪ 결론 및 함의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원 워크숍(FGI 포함) ▪ 전문가 자문회의 |

제2장



이론적 논의

제1절 속의민주주의와 속의과정

제2절 속의민주주의 실천

제3절 분석틀 설계

제1절 속의민주주의와 속의과정

1. 민주주의의 개념 및 유형

1) 민주주의의 개념

민주주의(democracy)는 다양한 잠재적 의미(a variety of potential meanings)를 가지고 있지만, 개념을 정의하는 것은 쉽지 않다(Dalton et al., 2007). 그러나 가장 학술적으로 널리 활용되고 있는 개념은 민주적 통치체계에 대한 제도 및 절차를 정의하기 위한 관점에서 나온다.

제도적 관점에서 모든 시민이 자유롭고 평등하게 선거에 참여할 수 있고(Dahl, 1971), 선거가 정부의 행위를 직접적으로 통제할 수 있고, 절차적 관점에서 선택을 위해 선거와 투표, 다수결(majority rule)과 정당경쟁(multiparty competition) 등의 방법을 채택하는 것이 민주주의 통치체계의 개념으로 보고 있다(Fuchs & Roller, 2006). 또한 일부는 이와 같은 제도와 절차에 대한 불가치적인 개념정의에 가치(value)를 더해 민주주의 제도를 통해 달성하고자 하는 자유(freedom & liberty)와 같은 핵심목표가 있어야 함을 강조하기도 한다(Diamond, 1999). 그러나 기존의 통치체계와 민주주의를 기반으로 한 통치체계가 가지는 가장 차별화된 특징은 평범한 국민에게 목소리를 낼 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점에 있다(Fishkin, 2011).

따라서 민주주의의 개념을 정의한다면, 다음과 같은 네 가지 핵심 구성요소를 도출할 수 있다. 첫째, 자유롭고 공정한 선거를 통해 정부를 선택하는 정치시스템(다수결과 정당경쟁 등을 포함), 둘째, 정치와 시민생활에 적극적으로 참여하는 시민, 셋째,

모든 시민의 인권보호, 넷째, 법과 절차가 모든 시민에게 동등하게 적용되는 법의 원칙이다(Diamond & Morlino, 2016).

2) 민주주의의 유형

(1) 대의민주주의와 직접민주주의

민주주의는 전통적으로 대중(public)이 어떤 방식으로 참여하는지에 따라 직접민주주의(direct democracy)와 대의민주주의(representative democracy)로 구분되며 어떤 통치체계가 보다 적절한지에 대한 이론적 논쟁은 상당히 오래시간 지속되어 왔다.

본래 고대 그리스로부터 시작된 민주주의는 국민이 직접 국가의 통치체계에 참여하여 의견을 표출하는 직접민주주의의 형태였다(Barber, 2014). 따라서 국민이 직접 국민투표의 방식으로 참여해 국가의 대소사를 결정하게 된다. 그러나 도시국가였던 고대 그리스와 달리 거대해진 현대국가에서 확대된 정부의 역할은 직접민주주의에 기반한 통치체계가 비효율적이고, 포퓰리즘(populism)의 위험(대표적으로 독일의 경우는 바이마르공화국이 국민투표를 통해 나치를 선택한 경험)을 가지고 있다는 비판을 받아왔다(Frey, 1994). 따라서 스위스와 같은 국가들이 여전히 직접민주주의를 채택하고 있음에도, 대의민주주의 방식은 현대국가의 가장 일반적인 민주주의 통치체계라 할 수 있다.

대의민주주의는 크게 4가지 요소를 지니는데, 첫째, 국민의 통치권(sovereignty)이 대표를 선출하는 방식으로 표현되고, 둘째, 대표와 국민의 관계는 자유위임관계이다(Urbinati & Warren, 2008). 셋째, 대표로 선출된 자의 대표성은 선거시스템을 통해 확보되고, 넷째, 국민은 보통선거권을 가진다(Urbinati & Warren, 2008). 즉, 일반 국민이 대표를 선출하고, 대표가 국민의 대표로서 선거를 통해 부여받은 공식적 권한에 의거 의사결정권자가 되는 구조이다. 따라서 대의민주주의 하에서 일반국민은 직접적인 의사결정권을 가지지는 않으며, 스스로 선출한 국민의 대표를 통해 간접적으로 참여하게 된다. 그러나 대의민주주의에 기반하고 있는 현대국가에서 국민의 목소리는 대체로 국민이 선출한 국민의 대표를 통해 간접적으로 표현되게 되기 때문에 국민의 무관심 또는 대표에 대한 관리·통제의 어려움으로 인해 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생되게 된다(Strøm, 2000).

이와 같은 문제점에도 불구하고 여전히 대의민주주의가 대부분의 국가의 기본적인 통치구조로 존재하는 이유는 직접민주주의가 가지는 하나의 근본적인 한계 때문이다. 모바일과 온라인 등을 통해 물리적 한계를 넘어 전 국민이 정책에 대한 자신의 선호를 표시하고 그 선호를 종합·집계하는 것은 가능하나, 쟁점에 대한 충분한 토론과 이해를 통해 합의에 도달해 가는 과정을 거치는 데에는 한계가 있다.

그 결과 직접민주주의는 민주주의의 가장 기본적 원칙인 ‘자치(自治)¹⁾와 가장 일치하지만, 대중의 무관심이나 비 참여 등으로 인해 포퓰리즘 또는 전체주의의 함정에 빠질 가능성이 있다(송기복, 2010). 즉, 직접민주주의가 그릇된 방향으로 활용될 경우 발생할 수 있는 위험이 대의민주주의 체계 하에서의 주인-대리인 문제보다 훨씬 크다. 따라서 현대국가에서는 대의민주주의를 기본으로 하는 국가라도 국민투표, 국민청원, 주민소환 등과 같은 직접민주주의 방식을 일부 채택하여 대의민주주의의 한계를 보완하고자 하는 경향이 있다.

(2) 숙의민주주의

숙의민주주의는 (deliberative democracy)는 대의민주주의를 보완하는 대안이자 직접민주주의의 한계를 보정한 형태의 민주주의 형식으로 주목받고 있다. 숙의민주주의는 대의민주주의와 직접민주주의 간의 논쟁이 참여의 범위를 얼마나 넓게 정할 것인지를 논하는 것이라면, 참여한 국민이 쟁점에 대한 충분한 이해와 토론을 바탕으로 보다 나은 선택을 찾아갈 수 있는지에 집중한다.

대의민주주의와 직접민주주의 중 어떤 방식이 타당한지에 대한 논의는 국민참여의 양적 문제인 ‘얼마나 많은 국민이 직접적 의사결정권한을 가지는가?’를 둘러싼 논쟁이라고 볼 수 있다. 이에 비해 숙의민주주의를 주장하는 학자들은 민주주의에 기반한 국가의 통치체계에서 발생할 수 있는 핵심적인 문제는 대표를 통해 국민의 주권을 행사하는지 아니면 대표 없이 직접 국민이 주권을 행사하는지의 문제가 아니라, 주권을 행사하는 과정에서 참여자들이 해당 쟁점에 대한 충분한 ‘숙의(deliberation)’를 통해 합리적 선택을 했는지의 문제라는 관점이다(Held, 1992; 임혁백, 2000; 김주성, 2008;

¹⁾ 민주주의의 가장 중요한 원칙은 ‘자치(自治)’, 곧 ‘스스로 다스림(rule by themselves)’이라고 볼 수 있다 (이관후, 2016).

박해육·김지수, 2018). 숙의민주주의에 기반 한 국가통치체계의 또 다른 특징은 다양한 규범이 언제든지 사회적 합의를 통해 변경될 수 있고, 개인이 스스로 판단해 독자적 결단을 내릴 수 있으며, 동시에 자유로운 토론을 통해 정치에 영향을 미칠 수 있는 ‘열린사회’를 지향한다고 볼 수 있다(Popper, 2012; 이한구 역, 2008).

따라서 숙의민주주의는 대의민주주의인지 또는 직접민주주의인지와 관계없이 적용될 수 있으며, 참여의 양적 문제가 아닌 참여의 질적 문제에 집중한다는 특징을 지닌다. 이와 같은 개념정의는 숙의민주주의가 대의민주주의를 대체하는 대안으로서의 국가통치체계가 아니라, 대의민주주의의 역할을 정화하고 심화하기 위한 국가통치체계 개선을 목적으로 논의된다고 볼 수 있다.

그러나 숙의민주주의의 핵심이라 할 수 있는 실효성 있는 숙의과정의 운영 또는 이를 통한 숙의 실현을 대규모 국가 또는 도시차원의 통치체계 안에서 구현하는 것은 용이하지 않다(Abelson et al., 2003; Chambers, 2009). 따라서 대의민주주의체계에 기반하는 현재의 국가통치체계를 숙의민주주의 형태로 재설계(redesign)하기 위해서는 입법과 행정을 비롯한 사회시스템 전반의 변화가 필요하며, 미니 퍼블릭(mini-publics) 단위에서부터의 변화가 필수적이라고도 볼 수 있다(Goodin & Dryzek, 2006; Setälä, 2014). 최근 숙의민주주의 실현의 방법과 이를 위한 참여의 형태는 어떤 것인지에 대한 연구가 활발하게 시작되는 데에는 이와 같은 배경이 있다고 볼 수 있다.

[표 2-1] 대의민주주의, 직접민주주의, 숙의민주주의 개념비교

| 유형 | 공식적 의사결정권자 | 국민의 의견 표출방식 | 장·단점 |
|---------|-------------|-------------------------------------|---|
| 대의 민주주의 | 국민의 대표 | 선거를 통해 자신의 입장을 대변할 수 있는 대표를 선출(간접적) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 효율성, 전문성 ▪ 단점: 주인-대리인문제 |
| 직접 민주주의 | 일반국민 | 국민이 직접 국민투표를 통해 입장을 표출 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 직접적 의견표출 ▪ 단점: 효율성, 포퓰리즘 |
| 숙의 민주주의 | 국민의 대표(대체로) | 일정 범위의 참여국민이 숙의과정을 거쳐 의견을 제시 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 포퓰리즘 방지, 주인-대리인문제 해소 ▪ 단점: 참여국민의 대표성 및 의견의 효력, 숙의과정 운영에 따른 숙의실현 가능성 변화 |

2. 속의민주주의와 속의과정

앞서 살펴본 바와 같은 개념정의를 고려할 때, 속의민주주의에 있어서 ‘속의(deliberation)’의 개념은 핵심적이지만, 여전히 낯선 개념이기도 하다. 일반적으로 속의는 어떤 명제에 대한 찬성의 이유와 반대의 이유에 대해 신중하고 대인 간 진지한 형량 또는 개인의 행동 과정에 대한 이유와 행동방향을 정하는 내면적 형량 과정으로서 하나의 토론을 의미한다(Fearon, 1998: 63).

그러나 속의의 개념이 민주주의의 수식어로서의 사용될 경우에는, 서로 다른 배경, 관심사, 가치를 지닌 사람들이 집단의 문제를 해결하기 위해 서로의 입장을 듣고, 이해하고, 설득하여 궁극적으로 보다 합리적이고 객관적 정보에 입각한 공공의 결정을 내릴 수 있게 하는 토론과정으로 정의된다(Arendt, 1958; Habermas, 1984; Manin, 1987; Fishkin, 1991; Gutmann & Thompson, 1996; Bostwick, 1999; Schudson, 1997; McLeod et al., 1999). 따라서 국가가 참여자들에 대해 어떤 의도한 방향대로 선택할 것을 유도하기 위해 참여제도를 활용하는 조작(manipulation) 또는 기만(deception) 등과는 대조적으로 참여자들의 다양한 관점을 반영하면서 합리적 토론을 통해 변화가 발생하는 것에 집중하게 된다(Dryzek, 2000; Przeworski, 1998, Cohen, 1989).

이에 비해 속의민주주의를 기반으로 하는 국가는 국가의 정책결정과정에서 시민이 참여하고, 정책에 대한 속의과정을 거치도록 하는 속의과정을 제도화하게 된다. 따라서 이때의 속의는 국가가 (일부) 시민에게 책임을 부여함으로써 정치적 지배를 합리적으로 변화시키기 위한 제도적인 메커니즘으로 정의될 수 있다(Fraser, 1997).

이와 같은 관점에서 본 연구는 통치체계이자 지향점으로서 속의를 표현할 때에는 ‘속의민주주의’로 표기하고, 구체적인 주민참여 및 속의의 제도화된 형태를 표현할 때에는 ‘속의과정’이라는 용어를 사용하도록 하겠다. 따라서 속의민주주의 실천방법의 개발은 대체로 속의과정에 대한 설계와 직결된다.

[표 2-2] 숙의민주주의, 숙의, 숙의과정 용어정의

| 용어 | 개념 |
|--------|---|
| 숙의민주주의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 쟁점에 대한 충분한 이해와 토론을 바탕으로 더 나은 선택을 하는 ‘숙의과정’을 중요하게 여기는 민주주의의 한 유형 |
| 숙의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인적 차원/사회적 차원으로 구분해서 정의할 수 있음 ▪ 사회적 차원의 정의: 서로 다른 배경, 관심사, 가치를 지닌 사람들이 집단의 문제를 해결하기 위해 서로의 입장을 듣고, 이해하고, 설득하여 궁극적으로 보다 합리적이고 객관적 정보에 입각한 공공의 결정을 내릴 수 있게 하는 토론과정 |
| 숙의과정 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의민주주의를 지향하는 국가의 정책결정과정에 시민이 참여하고, 정책에 대한 숙의를 하는 제도화된 과정 |

* 자료: Arendt, 1958; Popper, 1963; Habermas, 1984; Manin, 1987; Cohen, 1989; Fearon, 1998; Fishkin, 1991; Held, 1992; Gutmann & Thompson, 1996; Fraser, 1997; Przeworski, 1998, Fearon, 1998; Bostwick, 1999; Schudson, 1997; McLeod et al., 1999; Dryzek, 2000

제2절 속의민주주의 실천

1. 속의과정(deliberation process)의 설계

1) 속의민주주의 실천에 관한 세 가지 질문

제1절에서 살펴본 바와 같이 이론적 차원에서 속의민주주의 개념은 어느 정도 정립되었다고 볼 수 있지만, 속의민주주의 실천을 위한 방법에 대해서는 여전히 학계와 현장에서의 논의가 계속되고 있다. 그러나 속의민주주의 실천이 정부정책결정에 대한 국민 참여와 속의과정을 통해 구현된다는 점에 대해서는 어느 정도 합의된 상태이다.

속의과정은 제1절에서 살펴본 바와 같이 속의민주주의를 지향하는 국가의 정책결정 과정에 시민이 참여하고, 정책에 대한 속의를 하는 제도화된 과정을 말한다고 정의될 수 있다. 그러나 대의민주주의에 기반을 둔 국가통치체계 속에서 “누가 참여할 것인가? 어떻게 커뮤니케이션할 것인가? 참여자에게 어떤 권한을 부여할 것인가?”라는 세 가지 질문에 답을 구하는 것은 쉽지 않다.

그 결과 “공론의 장(public sphere)(Habermas, 1984)”을 설계하는 하나의 통일된 방법이 존재하는 것이 아니며, 정책현장에서는 많은 시행착오를 통해 국가 또는 지역 사회의 문화적·제도적 맥락과 주제(topic)의 특성에 따라 다양한 실천이 이루어지고 있다. 따라서 이와 같은 다양한 형태의 속의민주주의 실천을 분류(categorization)·분석하여 체계적으로 이론화하기 위해서는 선행연구에 대한 검토와 현장에서 활용되고 있는 방법들에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

2) 정책현장에서 활용되고 있는 속의민주주의 실천방법

앞서 언급한 바와 같이 정책현장에서 활용되고 있는 속의민주주의 실천방법은 근본적으로 속의과정의 핵심이라 할 수 있는 주민참여와 토론과정에서 참여형 의사결정방법을 활용하는 것이다. 참여형 의사결정방법은 현재도 계속해서 개발되고 있으며, 기존의 방법이 다양하게 결합되거나 변형되는 모습이 나타나고 있어 그 유형이 몇 가지라고 특정하기 어렵다. 그러나 참여형 의사결정방법의 대표적인 예를 정리해 보면, [표 2-3]과 같다.

[표 2-3] 참여적 의사결정방법의 주요 특징

| 유형 | 주요특징 | 목표/참여시민규모/방법 |
|---------------------------------------|--|--|
| 대안선택을 위한 대화 (Choice work Dialogue) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 구조화되고 효과적인 숙의의 방법 ▪ 최대 40명까지 무작위로 선정된 개인들이 여러 가지 정책의 대안적인 접근방식과 목적을 설명하기 위해 개발된 사례자료를 읽고, 단일 정책문제를 해결해 나가는 방법 ▪ 사전 및 사후 조사를 통해 문제에 대한 정확한 의견을 파악함으로써 전통적인 여론조사보다 안정적이고 유용한 것으로 간주됨 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 특정 정책에 대한 문제해결/대안개발 ▪ 참여시민규모: 40명 이하 ▪ 방법: 숙의 전-후 의견조사 |
| 시민배심원 (Community or citizens' juries) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 미국의 비영리단체 제퍼슨센터의 Crosby에 의해 1971년 처음 고안 ▪ 시민배심원은 의사결정을 위해 무작위한 선정과정에 의해 선정된 12-26명의 개인들로 구성(이슈와 직접적 이해관계가 없는 일반시민) ▪ 논의를 위한 시간은 약 4-5일 정도이며, 약 3개월 간 운영됨 ▪ 시민배심원들이 정보를 받고, 증거를 듣고, 증인을 교차검증하면서, 당면문제에 대한 숙의가 이루어지게 됨 ▪ 퍼실리테이터는 증인선택, 증인연계, 화해 등을 포함한 회의과정 전반의 통제권한이 있음 ▪ 참여자의 공통된 의견으로 최종 결과를 제시함 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 특정 정책에 대한 문제해결 ▪ 참여시민규모: 12~26명 ▪ 방법: 숙의/권고안 제출 |
| 시나리오 워크숍 (Scenario workshop) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 미래에 있을 법한 시나리오를 작성하여 향후에 나타날 수 있는 문제를 기술하고 이에 대한 관리방안을 제시 ▪ 참여자들은 유형별 이해관계자 집단 ▪ 주로 지역적 차원의 개발계획 수립 등에 활용 ▪ 통상 2일간 운영되며, 참가자들을 역할그룹으로 구성하여 대표성을 유지함 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 정책구상 및 비전 제시 ▪ 참여시민규모: 25명내외 ▪ 방법: 숙의 |
| 시민패널 (Citizens' panels) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민배심원과 유사하지만, 여러 가지 이슈나 하나의 이슈에 대한 여러 차원을 고민하기 위해 장기적 관점에서 정기적인 만남을 가지게 된다는 점이 차이점임 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 정책구상, 장기적 계획 ▪ 참여시민규모: 12~24명 ▪ 방법: 숙의 |
| 공론조사 (Deliberative polling) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1988년 미국 스텐포드 대학 공론조사센터에서 개발됨 ▪ 종래의 투표에 숙의의 방법을 채택한 것임 ▪ 참여자 선정과정에서 무작위추출을 강조 ▪ 대규모의 다양한 배경을 가진 집단에 주어진 사안에 대해 토론할 정보와 기회가 제공되며, 이후 투표를 진행함 ▪ 기존의 여론조사와 마찬가지로 숙의결과도 결국은 합의라기보다는 개개인의 의견을 취합한 결과이지만, 이때 개개인의 의견이 숙의과정을 통해 형성된다는 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 특정문제에 대한 대안선택 ▪ 참여시민규모: 100명~500명 내외 ▪ 방법: 숙의 전-후 의견조사 |

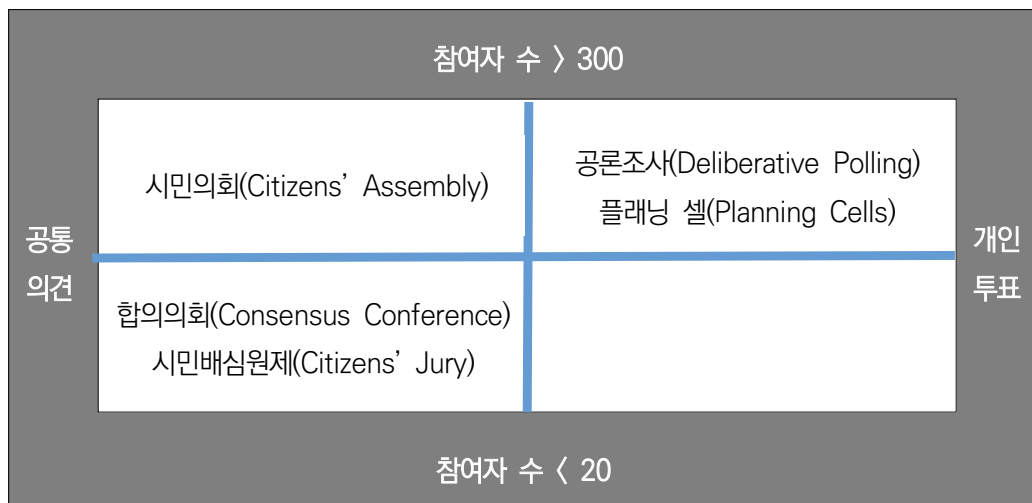
| 유형 | 주요특징 | 목표/참여시민규모/방법 |
|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 점이 차이점임 ▪ 숙의 전후 2차례의 설문조사를 통해 숙의를 통한 의견의 변화를 측정 | |
| <p style="text-align: center;">숙의적 공공참여 회의 (Deliberative public participation meeting)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 본 회의와 소규모 세션으로 구성된 일반적인 숙의의 방법임 ▪ 일반적으로 하루정도의 회의기간 동안 당면한 문제에 대한 일반적인 정보를 시민, 이해관계자, 전문가들에 제공하게 됨 ▪ 이와 같은 숙의적 공공참여 회의는 종종 실질적인 숙의를 위해 증거를 생성하고 보다 구체적인 질문을 개발하기 위한 체계적인 검토나 포커스 그룹, 연습 등이 선행되기도 함 ▪ 숙의의 결과는 공식적인 투표나 순위지정, 또는 사건의 전후 조사 등을 통해 확인할 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 사회적 논의, 의제 선정, 우선순위 설정 등 ▪ 참여시민규모: 세션별로 약 10명 내외 ▪ 방법: 숙의, 투표 |
| <p style="text-align: center;">합의회의 (Consensus conferences)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 덴마크 기술위원회(Board of Technology)에서 고안됨 ▪ 합의회의의 표본은 일반 대중 가운데 광고를 보고 참가할 것을 신청한 이들 중에서 사회 인구사회학적 분포에 따라 선출함(일반적으로 집단을 대표할 수 있도록 10-25명 정도로 구성된 시민패널이 참가, 무작위 추출) ▪ 약 2주간의 모임을 통해 주제선정, 그룹형성을 함 ▪ 선발된 전문가의 강연을 듣고, 의견을 종합한 집합적 지위의 보고서(collective position report)를 작성 ▪ 외부자문위원회를 구성해(학자, 실무자, 전문가, 이익 집단대표자 등) 활용 ▪ 시민패널과 주제별 전문가가 한쪽에 편중되어서는 안됨 ▪ 2003년 미국 상원에서 합의회의는 윤리, 사회, 법률, 환경 관련 관심이슈에 대한 기준을 제시하는 기구로 인식됨 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 의제설정 ▪ 참여시민규모: 10-25명 ▪ 방법: 숙의, 권고안작성 |
| <p style="text-align: center;">숙의 매핑 (Deliberative mapping)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의 매핑에서는 시민 패널, 전문가와의 인터뷰 및 시민 및 전문가와의 합동 워크숍 등을 통해 일련의 과정들이 진행됨 ▪ 먼저, 시민위원회는 여러 차례 만남을 통해 여러 가지 선택지에 대한 평가와 점수를 매기게 됨 ▪ 전문가들 역시 평가에 참여하지만, 이때 평가는 개별 인터뷰에서 다중 매핑 기법을 통해서만 이루어짐 ▪ 이후 시민과 전문가들이 합동 워크숍에서 이전 시민패널에 의해 제기된 문제사항에 대해 의견을 교환하고, 워크숍 이후 다시 한 번 시민패널과 전문가들이 기준을 재검토하고 선택지를 재평가하는 시간을 가지게 됨 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 구체적 대안의 선택 ▪ 참여시민의 규모: 20명 내외 ▪ 방법: 전문가 인터뷰, 숙의, 평가 |

| 유형 | 주요특징 | 목표/참여시민규모/방법 |
|--|--|---|
| <p>타운홀 미팅/이슈포럼 (Town hall meetings/ Issues forum)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 약 500명-5000명이 특정 주제에 대해 숙의하기 위해 참석하는 일일 행사임 ▪ 참가자를 선발하는 절차는 다양하지만, 대체로 시민의 대표성을 확보하는데 초점을 두고 있음 ▪ 따라서 10-12명 수준의 인구통계학적으로 잘 구성된 표본에 대해 소규모 그룹토론을 진행하게 됨 ▪ 이후 피드백은 주최자에 의해 수집되며, 이후 해당 주제에 대한 권고안 수립 또는 투표 등이 이루어지는 후속 토론의 기초자료로 활용됨 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 아젠다 선정, 우선 순위결정 등 ▪ 참여시민의 규모: 다수(숙의: 15명 이내의 소그룹) ▪ 방법: 속의 |
| <p>구조화된 의사결정 워크숍 (Structured decision making workshop)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 의사결정문제의 맥락을 정리하고 명확히 하기 위해 2일간 개최되는 워크숍임 ▪ 결정 목표에 대해 명확히 기술하고, 집단으로써 결정을 내리기 위해 잠재적 결과와 절충 사안에 대해 검토하게 됨 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 대안선택 ▪ 참여시민의 규모: 20명 내외 ▪ 방법: 속의, 대안결정 |
| <p>시민의회 (Citizen's assembly)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2004년 최초로 활용이 시작됨(가장 최근) ▪ 약 103명-160명의 시민이 참여하여 공동의 의견을 제시함 ▪ 기간은 몇 개월부터 1년 정도까지 다양하며, 집중적인 회기는 20-30일 정도 이루어짐 ▪ 시민의회 참여자 선발은 무작위 추출과 자기 선택적 선발 방식이 결합됨 ▪ 전문가로부터 시민이 정책관련 정보를 받아 숙의과정 및 컨설팅 과정을 거침 ▪ 활동을 바탕으로 정부기관에 공식적이고 세부적인 정책안을 제시 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 구체적인 정책제안 개발 ▪ 참여시민의 규모: 103-160명 ▪ 방법: 속의, 컨설팅, 구체적인 제안이 담긴 대안결정 |
| <p>플래닝 셀 (Planning cells)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 약 100-500명 시민이 참여하여 각자의 의견을 종합한 집합적 지위의 보고서(collective position report)를 도출 ▪ 독일 Wuppertal 대학 연구기관에서 1970년대 처음 고안됨 ▪ 작은 의회(micro-parliament)라고 불림 ▪ 정책이슈에 대한 6-10개 소그룹(각 소그룹 당 약 25명 참여)으로 운영됨 ▪ 충분한 정보를 바탕으로 숙의가 이루어지도록 하며, 퍼실리테이터는 정책이슈의 전문가임 ▪ 상대적으로 정부기관에 큰 영향을 미칠 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 구체적인 정책제안 개발 ▪ 참여시민의 규모: 100-500명 ▪ 방법: 속의, 정책제언 |

자료: Foutnier et al., 2011; Elstub, 2014; Fishkin & Luskin, 2005; Fishkin, 2009; Mirenowicz, 2001; Hendriks, 2005; Goodin & Dryzek, 2006; 박해육·김지수, 2018 재인용

선행연구에서는 이와 같은 참여적 의사결정방법에 대해 참여자의 규모와 의사결정방법에 따라 유형화 하기도 했다. 대표적으로 Lindell(2011)은 [그림 2-1]과 같이 참여자의 규모 면에서 참여자가 300명을 초과하는지, 20명 미만인지에 기준을 두었으며, 의사결정방법²에는 공통된 의견을 도출하는 것과 개인적인 투표를 통한 것으로 구분하였다.

[그림 2-1] 참여적 의사결정방법의 유형



출처: Lindell, 2011; Ryan & Smith, 2014

그러나 이와 같은 다양한 참여형 의사결정방법이 국내의 정책현장에서 숙의과정에 활용될 때, 맥락에 맞는 적합한 방법을 선택하는 기준이나 방법, 상황에 맞게 변형 가능한 범위와 최소한의 요건 등이 명확히 제시되지 않는 못한 상태이다. 또한 상황에 따라 두 가지 방식을 병렬적 또는 순차적으로 결합하는 방법을 활용할 수 있다는 점에 대한 인식도 낮은 상태이다(Fishkin, 2011).

무엇보다 더 큰 문제는 이처럼 숙의민주주의를 실천하기 위해 참여형 의사결정방법

² 공통된 의견을 도출한다는 것은 집합적 권고(collective recommendation)방안으로 이루어지는 것을 의미하며, 개인투표에 의한 것은 선호에 의한 집합방식으로 주로 설문조사를 통해 이루어지는 것을 의미한다(Lindell, 2011).

을 활용한 속의과정을 설계하는 예는 매우 소수에 불과하다는 점이다(제3장 참조). 따라서 속의민주주의 실천을 위한 속의과정 설계에 대해서는 앞서 언급한 속의민주주의 실천에 관한 3가지 질문 중심의 분석틀 개발이 중요하다고 볼 수 있다.

3) 속의과정 설계의 핵심요소

(1) 속의과정 운영여부에 관한 참여제도 분석기준

선행연구는 ‘참여(citizen participation)’의 넓은 스펙트럼 안에서 속의가 이루어질 수 있는 참여의 방식을 탐색해 왔다. 따라서 참여제도에 대해 속의과정 운영여부를 분석할 수 있는 기준이 있다면, 이는 곧 속의과정 설계시 핵심기준이 될 것이다.

그러나 참여에 관한 초기의 선행연구들은 단지 시민의 참여를 수동적 참여(passive form)와 적극적 참여(active form)으로 구분하고, 참여자 역시 개인과 집단 정도로 분류하였다(Percy, 1983; Zimmerman, 1986).³ Percy(1983)와 Zimmerman(1986)의 연구에서 수동적 참여는 단지 일방향의 정보를 전달받거나 동원되는 형태를 의미하는 반면 적극적 참여는 주도적인 정책결정권을 갖는 참여 또는 적극적으로 의견을 표명하고 스스로 계획하는 등의 행위를 말한다. 그러나 이와 같은 유형은 기존의 국민참여와 속의과정이 결합된 형태의 참여를 구분하는데 한계가 있었다.

국내에서는 이와 같은 시민참여의 유형분류의 한계를 극복하기 위해, 의사소통의 방향과 참여국민의 의견이 정책결정에 미치는 영향력 등을 추가적으로 적용해 국민 참여의 유형을 분류해 보고자 했다(강영진, 2009; 김지수·윤수재, 2015). 선행연구를 종합해 현재 실행 중인 국민 참여 방법을 분류해 보면 [표 2-4]와 같다.

유형화의 기준으로서 먼저 참여자는 ‘전문가(experts)’와 특정 쟁점의 ‘이해관계자(stake holders)’, ‘일반국민(전문성, 이해관계 등의 조건이 없는 모든 시민)(public)’ 등 3가지로 유형화하였다. 다음으로 커뮤니케이션 방향은 한쪽의 일방적인 정보 또는 의견의 전달이 이루어지는 경우 ‘일방향(one-way)’, 정부와 국민이 상호 의견을 교류

³ Arnstein(1969)의 ‘참여의 사다리(a ladder of citizen participation)’는 시민의 참여를 크게 실질적 참여, 명목상의 참여, 비참여의 3가지로 분류하고, 그 세부유형으로서 8개의 참여형태를 나누고 있다. 참여의 사다리는 가장 전통적인 참여의 유형분류로 논의되지만, 8단계의 참여 구분이 사실상 정부의 권한을 국민에게 나누어주는 관점에서 정의되고 있어 현대적인 국민참여의 유형화와는 부합하지 않는다.

하거나 묻고 답하고, 토론하는 방식으로 진행되는 경우 ‘양방향(two-way)’으로 분류하였다. 마지막으로 참여자의 권한은 국민의 의견이 정부의 정책결정에 전혀 영향을 미치지 못하는 것을 ‘약’, 국민의 의견에 따라 정책이 결정되는 경우가 ‘강’, 그 중간단계로서 정치사회적 구속력은 있으나 법적 구속력이 없는 경우를 ‘중’으로 분류하였다.

이와 같은 분류에 따르면, 주민투표는 일반국민이 투표를 통해 제시한 일방향의 의사를 종합해 그 결과에 따라 정책방향이 결정되므로 참여자는 일반국민, 커뮤니케이션은 일방향, 참여자의 권한은 강한 것으로 분류하였다. 이에 비해 주민자치회나 주민참여예산제는 토론과 소통 등 숙의과정을 거치므로 커뮤니케이션 면에서 양방향이기 때문에 주민투표와 차별화된다고 보았다.

[표 2-4] 시민참여의 유형: 참여자, 커뮤니케이션, 참여자의 권한을 중심으로

| 참여자 | | 일반시민 | 전문가 | 이해관계자 | 일반시민 | 이해관계자 | 일반시민 |
|-----------|-----|--------------|----------------|-------|---------------------|-------------|-----------------|
| 커뮤니케이션 방향 | 일방향 | 여론조사 국민제안 | - | 민원제기 | - | - | 주민투표 |
| | 양방향 | 공청회 설명회 | 자문위원회 전문가패널 | 민관협의회 | 공론조사 참여형 국민제안 | 노사정위원회 등 | 주민자치회 주민참여예산 |
| 참여자의 권한 | | 약 | 중 | | 강 | | |

자료: 김지수·윤수재(2015)의 내용을 수정

공론조사(deliberative polling)와 참여형국민제안(예를 들어 신고리 5·6호기 공론화 위원회)은 양방향의 의사소통을 하고 일반시민이 참여하는 구조이지만, 그 결과가 정부의 정책결정을 구속하는 것은 아니기 때문에 참여자의 권한은 ‘중’으로 분류하였다. 반대로 일반적인 여론조사나 국민제안은 국민이 의견을 일방적으로 제시하지만 국민의 의견이 정부의 정책결정에 미치는 영향력이 미약하기 때문에 참여자의 권한은 ‘약’으로 분류하였다.

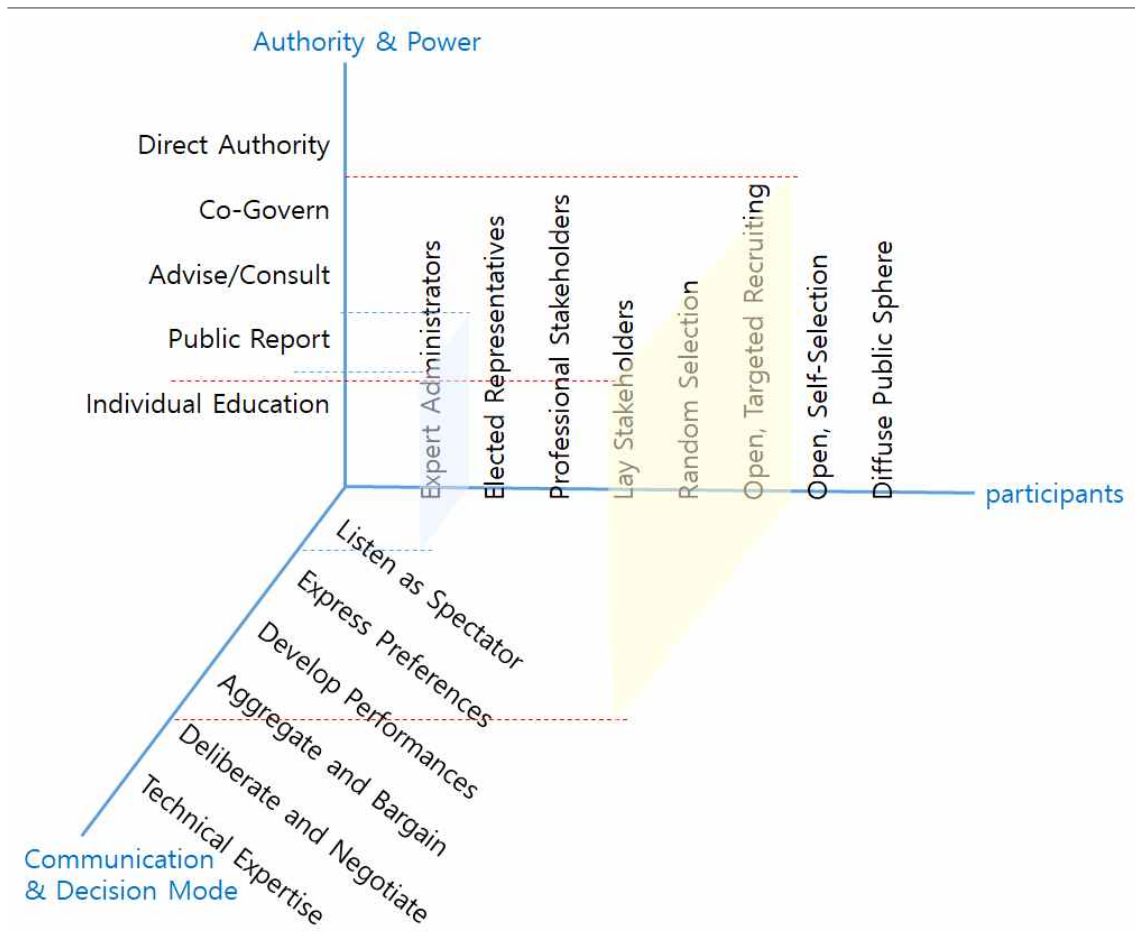
[표 2-4]와 같은 참여의 유형분류를 적용할 경우, 현재 숙의과정으로 운영되고 있는

대부분의 사례들은 대체로 참여자의 권한은 ‘중’으로 분류되지만, 일반국민이 참여하고 양방향의 커뮤니케이션을 하는 특징을 가진다고 볼 수 있다. 즉, 그간의 대부분의 주민참여제도가 정부에 미치는 영향력이 약하거나 일방향의 소통에 가까웠다는 점과 비교한다면 상당 수준 개선되었지만, 숙의과정에 대한 국민이 체감할 수 있는 효과는 다소 낮을 수밖에 없다. 이와 같은 특징은 대의민주주의에 기반 한 통치체계를 고려할 때 어찌 보면 당연한 결과라고도 볼 수 있으나, 정부시스템의 효율성과 숙의성이라는 두 가지 가치를 두고 이익형량을 하게 되는 경우 숙의과정의 가치를 절하하게 되는 원인이 되기도 한다(Dahl, 1994).

그러나 [표 2-4]의 참여 유형분류는 참여자 권한의 강도를 강·중·약으로 분류하는 과정에서 연속성 상에 놓여 있는 다양한 참여자 권한의 강도를 나타내는 데 한계가 있으며, 커뮤니케이션 역시 2가지의 방향으로만 분류하고 있기 때문에 숙의과정에서 나타나는 다양한 형태의 세부적인 커뮤니케이션을 표현하는 데 한계가 있다.

Fung(2006)의 “민주주의 큐브(democracy cube)”는 [표 2-4]와 유사하게 국민참여 설계의 핵심요소를 ‘참여자(participants), 커뮤니케이션(communication and decision mode), 참여자의 권한(authority and power)’ 등 세 가지 축으로 구성함으로써 이와 같은 한계를 극복하고, 어떤 설계라도 3개의 축 사이의 공간에서 표현할 수 있도록 하였다. 민주주의 큐브(democracy cube)는 [그림 2-2]와 같으며, 다양한 국민참여 설계를 비교하고, 특정 국민참여의 변화를 분석할 수 있으며, 숙의민주주의 실현여부를 판단하는 데 효과적인 모형이라 할 수 있다.

[그림 2-2] Fung(2006)의 민주주의 큐브



자료: Fung, 2006

첫째, 참여자의 범위는 전문관료(expert administrators)와 선출직 대표(elected representatives) 등 정치·행정 엘리트 중심의 참여만이 존재하는 경우부터 자문료를 받는 전문적 이해관계자(professional stake holders), 수당을 받지 않는 일반 이해관계자(lay stake holders), 무작위로 선택된 일반국민(random selection), 무작위 선택 방식에서 소외될 수 있는 소수집단에게 참여의 기회 제공(open, targeted recruiting), 자발적으로 참여한 일반대중(open, self-selection), 집단화되지 않은 일반대중(diffuse public sphere)으로 점차 참여의 범위가 확대된다(Fung, 2006).

둘째, 커뮤니케이션 방식은 참여자가 단지 청중의 역할만을 하는 것(listen as spectators)

등 수동적인 역할로부터 자신의 선호를 표현할 수 있는 것(express preferences), 제한된 범위의 참여자들이 그들의 선호를 정책으로 발전시키는 것(develop performance) 등 자문의 역할을 수행하는 단계로 나아간다(Fung, 2006). 또한 집합과 교섭(aggregate and bargaining), 숙의와 협상(deliberate and negotiate) 주체로서 점차 결정권을 가지는 소통의 방식으로 나아간다. 따라서 커뮤니케이션 방식(communication and decision mode)은 숙의과정 중 참여자의 역할을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 커뮤니케이션 방식은 '참여자의 역할'로 표기하도록 하겠다.

셋째, 참가자의 권한은 직접적 결정권을 가지는 경우(direct authority)에서 정부와 파트너십을 이루는 경우(co-govern), 자문으로서의 역할을 하는 경우(advice/consult), 여론의 평가를 받는 정도(public report)나 개인적 경험(individual education)으로 남는 정도 등 정책에 전혀 영향을 미치지 못하는 정도까지 정부의 정책결정에 참가자들이 어떤 공식적 권한을 가지는지에 따라 구분된다(Fung, 2006).

따라서 Fung(2006)의 모형은 숙의과정 설계에 대한 3가지 분석기준을 제시함으로써, 다양한 참여제도의 설계가 숙의과정을 내재화함으로써 숙의과정으로서 분류될 수 있는지를 판단하는 분석 틀로 활용될 수 있다.

(2) 숙의성 확보를 위한 숙의과정 설계 분석기준

한 단계 더 나아가 숙의과정이 숙의성을 확보할 수 있도록 설계되었는지에 관한 분석기준으로서 최근의 선행연구는 대표성, 독립성, 투명성, 민주성 등과 같은 주요 요인을 제시하고 있다. 특히 Week(2000)과 Rowe & Frewer(2000), Fishkin(2009), 채종헌(2017), 정원준(2018), 김지수·박해육(2019) 등 국내외 선행연구에서 숙의과정의 설계시 반드시 고려되어야 할 중요한 기준으로 제시되고 있는 요인은 대표성과 투명성이라고 할 수 있다. 대표성은 참여자의 선정과정에서 숙의과정에 참여하는 참여자 집단의 구성이 모집단을 대표할 수 있도록 해야 한다는 것이며, 투명성은 숙의과정에서 필요한 다양한 정보가 투명하고 균형있게 공개·공유될 수 있어야 한다는 것이다(김지수·박해육, 2019).

그밖에도 숙의과정 설계 및 준비, 진행을 맡게 되는 사회자·퍼실리테이터·위원 등의 전문성, 숙의결과에 대한 정책적 수용을 의미하는 책임성, 참여자의 다양성 및 포용성

등의 경우는 선행연구 뿐만 아니라 신고리5·6호기 공론화위원회 및 대입개편공론화위원회의 검정기준으로 활용되기도 했다(대입제도개편 공론화위원회, 2018; 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017). 또한 숙의과정의 진행시 토론에 참여하는 참여자의 성실성, 참여자 간 동등한 발언기회의 제공, 제공되는 정보의 사실성과 정보접근성, 숙의과정 운영기관의 독립성 등도 핵심적인 요인으로 논의되었다(Rowe & Frewer, 2000; Fishkin, 2009; 채종헌, 2017; 김지수·박해육, 2019).

2. 숙의민주주의 실천의 공간: 미니 퍼블릭(mini-publics)

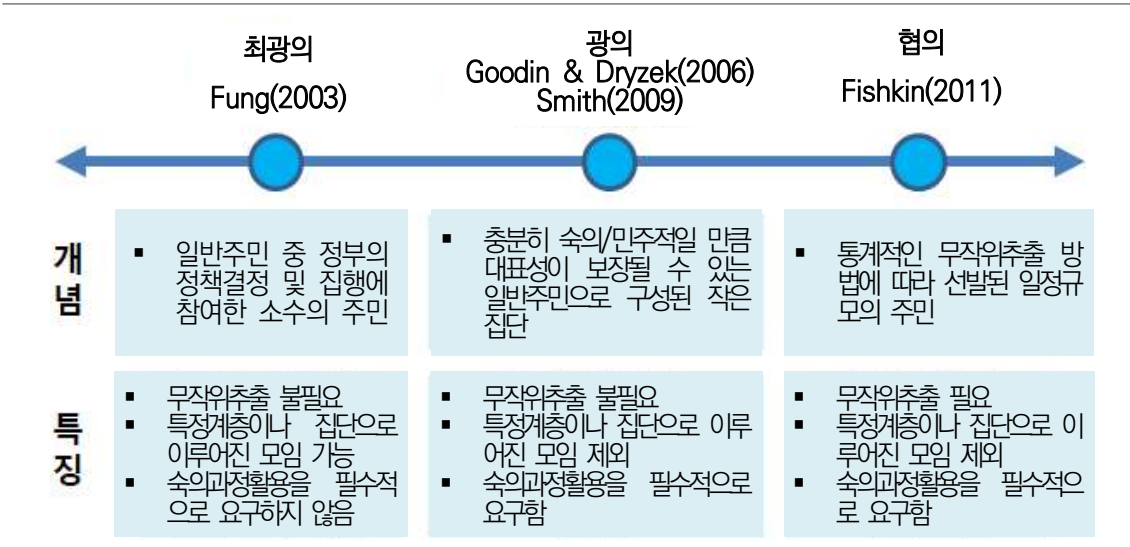
1) 미니 퍼블릭의 개념

숙의민주주의 실천을 위해 구체적인 설계를 하게 될 때, 주목해야 하는 또 하나의 영역이 바로 숙의민주주의 실천의 공간이자 참여자의 규모에 관한 개념으로 활용되고 있는 ‘미니 퍼블릭(mini-publics)’이다. 가장 전통적인 정치적 주민참여의 방법이 라 할 수 있는 선거가 주민이라면 누구나 참여할 수 있어 ‘퍼블릭(public)’의 개념과 연결된다면, 숙의민주주의에 따른 주민참여는 이와 다른 형태의 한정된 주민의 참여 즉, 미니 퍼블릭의 개념과 연결된다. 따라서 미니 퍼블릭의 개념은 시민이 직접 참여해 숙의하고, 때로는 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 새로운 제도의 출현과 함께 ‘퍼블릭’과 대비되는 개념으로 활용되기 시작했다(Niemeyer, 2011; Ryan & Smith, 2014).

Dahl(1989)은 무작위로 선발된 시민으로 하여금 해당 문제를 심의하고, 선택을 발표하도록 하는 ‘minipopulus’에서 처음으로 미니 퍼블릭의 개념을 활용했다. 이 개념에서 미니 퍼블릭은 주민의 대표로 선출된 소수의 정치 엘리트가 공공문제 해결과 공공선의 달성 보다는 집단의 이익을 추구하게 되는 문제점을 개선하기 위해 일반국민을 대표할 수 있도록 무작위로 선발된 소수의 일반국민을 말한다.

그러나 이후 미니 퍼블릭은 Dahl(1989)의 개념을 토대로 ‘무작위 추출’, ‘참여자의 규모’, ‘숙의의 방법’에 따라 다양하게 정의되었다. 대표적으로 Ryan & Smith(2014)는 미니 퍼블릭을 크게 최광의, 광의, 협의로 구분해 정의하였다.

[그림 2-3] 미니 퍼블릭의 개념정의



자료: Ryan & Smith, 2014의 내용을 바탕으로 보완 작성함

먼저 최광의의 미니 퍼블릭은 Fung(2003)의 개념에 따른 것으로, ‘무작위 추출’의 개념을 배제하고 단지 ‘일반주민 중에서 정부의 정책결정 및 집행에 참여한 소수의 주민을 가리키는 말’로 활용하였다. 또한 참여자의 규모나 숙의의 방법에 대해서도 제한을 두지 않았다.

이에 비해 광의의 미니 퍼블릭은 Goodin & Dryzek(2006), Smith(2009) 등의 개념을 따른 것으로, ‘충분히 숙의적이고, 진정으로 민주적일 만큼 대표성이 보장될 수 있는 일반주민으로 구성된 작은 그룹’이다. 이 개념에 따른 미니 퍼블릭의 특징은 첫째, 기존의 국민투표나 선거와 같은 다른 정책결정방법과 비교하면 대표성이 낮지만, 둘째, 특정 계층이나 집단으로 이루어진 모임은 해당되지 않는다(최광의와의 차이점). 셋째, 참여자들 간 숙의를 통한 합리적이고 효과적인 민주주의를 달성할 수 있는 규모이지만(Goodin & Dryzek, 2006), 무작위 추출을 요구하지는 않는다.

마지막으로 협의의 미니 퍼블릭은 Fishkin(2011)의 공론조사(deliberative polling)에 참여하는 시민과 같이 ‘통계적인 무작위 추출 방법에 따라 선발된 일정 규모의 주민’을 말한다.

2) 미니 퍼블릭의 유형에 따른 숙의과정 설계: 무작위형·자기선택형

앞서 살펴본 바와 같이 미니 퍼블릭의 개념은 학자들마다 다양하며, 어떤 맥락과 목적에서 숙의과정을 설계하는지에 따라 그에 적합한 미니 퍼블릭의 개념은 다를 수 있다.

먼저 무작위 추출방식으로 미니 퍼블릭을 구성하는 무작위형 숙의과정 설계(협의의 미니퍼블릭 개념 활용)는 대표성 확보 측면에서는 우수하나, 설계에서 요구되는 엄격성과 비용을 고려할 때 일반주민들이 이를 쉽게 활용하기는 어렵다(무작위 추출, 투표, 설문조사 등). 대표적인 무작위형 숙의과정 설계방법인 공론조사의 경우 전문기관에 의한 설계 및 진행이 필요하며, 소요 경비도 높아 주민주도로 숙의과정을 진행하는 데 한계가 있다. 그 결과 활용사례를 살펴보면, 주로 중앙행정기관 및 광역자치단체 등 일정규모 이상의 예산확보가 가능한 정부기관에서 활용하고 있다. 공론조사에서의 미니 퍼블릭은 선거에 의해 선출된 주민의 대표는 아니지만, 무작위 추출에 따른 대표성을 확보하는데 우수하기 때문에 결과의 신뢰성을 확보하는데 우수하다. 따라서 주민의 찬반여론이 갈리는 갈등쟁점에 대한 숙의과정 설계 시 활용이 적합하다.

이에 비해 자발적인 참여자를 중심으로 미니 퍼블릭을 구성하는 자기선택형 숙의과정 설계(광의의 미니퍼블릭 개념 활용)는 협의의 미니 퍼블릭에 비해 상대적으로 대표성 확보에는 한계가 있다. 그러나 적극적 참여 의사가 있는 주민의 참여 가능성이 높고, 찬반의 입장을 정하는 것 보다 관련 쟁점에 대한 참여자들 간의 충분한 토론과 숙의를 강조한다. 따라서 주민주도로 아젠다를 정해 지역의 대소사를 의논하고, 해결의 방법을 찾아가는 목적으로 숙의민주주의 실천과정에 상대적으로 더 적합하다. 그 결과 최근에는 주민참여예산이나 주민자치회, 주민제안, 민-관 협력 거버넌스의 회의 등 자발적인 참여에 의해 구성된 미니 퍼블릭에서도 숙의과정이 활용되는 등의 사례가 나타나고 있다. 따라서 최근 지방자치단체의 주민참여에서는 주로 광의의 미니 퍼블릭 개념을 바탕으로 한 자기선택형 숙의과정설계가 활용되고 있으며, 이 때 주민의 주도적인 참여가 가능하다고 볼 수 있다.

3. 숙의민주주의 실천성과의 영향요인

제2절 ‘1. 숙의과정의 설계’에서는 숙의과정 설계의 핵심요소를 도출하고 이를 적용해 숙의과정 설계를 분석할 수 있는 기준을 개발하였다. 그렇다면 숙의민주주의의 실현은 숙의과정의 설계를 잘 하는 것만으로 이루어질 수 있는가?

선행연구에 따르면, 숙의민주주의 실천에 따른 성과(results)는 숙의과정(deliberation process) 설계만으로 완성될 수 없으며, 숙의과정이 진행되는 맥락(context)에 의해서도 영향을 받는다. 대표적으로 Newing(2007)은 참여제도에 관한 인과모델을 개발하였으며, 맥락(context: 문제구조, 행위자, 사회구조)과 과정(process: 프로세스 설계, 운영)이 결과(results: 직접산출, 결과)에 영향을 미친다고 보았다. 유사하게 Harm(2014) 역시 맥락(context: 초기조건), 프로세스(process: 프로세스 진행, 정보, 설계의 재량성, 평가 및 의사결정, 프로세스의 역동성)가 결과(results: 투입정당성, 과정정당성(공정성, 투명성, 신뢰), 산출정당성(효과성, 지식확장, 학습)에 영향을 미친다고 보았다.

이와 같은 관점에서 숙의민주주의 실천성과의 영향요인은 크게 숙의과정 설계와 숙의환경 두 가지로 구분될 수 있다. 먼저 숙의환경은 크게 참여자 개인의 역량(individual's capacities)과 제도적 환경(institutional conditions)으로 구분될 수 있다(Rosenberg, 2005). 숙의과정은 합리적 다원성(reasonable pluralism)을 바탕으로 실현 가능하기 때문에 참여자 개인의 역량은 중요한 요인이라고 할 수 있다(Cohen, 1998). 예를 들어, 편향적이고 배타적인 성향이 강한 주체들보다는 합리적으로 상대의 의견을 경청 및 수용하며 토론에 임할 수 있는 역량을 가진 주체들이 많을수록 숙의의 실현이 가능하다.

다음으로 숙의민주주의와 관련한 제도적 환경의 내용은 참여자들이 공정하게 숙의과정에 참여하고, 자신들의 의견을 피력할 수 있는 기회가 주어졌는지 등과 같은 참여의 공정성을 보장할 수 있는 제도와 분위기에 관한 것이다. 예를 들어 Yang & Pandey(2011)는 선출직 공무원의 지지(elected official support)와 정부(또는 조직)의 관료제, 형식주의 수준(Kweit & Kweit, 1981; Bozeman & Kingsley, 1998; Peterson & Greenstone, 1973), 수직적 권한구조(Rainey, 2009), 변혁적 리더십(Bass, 1985;

Denhardt & Campbell, 2006)과 같은 환경적 요인, 복합적인 참여제도 활용과 같은 참여 메커니즘(Wang, 2002; Yang & Callahan, 2005; Ebdon & Franklin, 2006), 참여자의 역량과 참여자의 대표성과 같은 참여자의 속성이 더 나은 성과 도출에 영향을 미친다고 보았다(Stivers et al., 1998; Arenstain, 1969; Thomas, 1995).

그밖에도 Mannarini et al. (2010)는 참여를 촉진시키는 요인으로 비용과 편익, 감정(emotions), 제도에 대한 신뢰, 공동체의식, 일을 종결시키고 싶어 하는 인지적 폐쇄 욕구(need for cognitive closure)(Kruglanski & Webster, 1996) 등을 제시했다.

이와 같은 선행연구를 종합해 보면, 정치·사회·문화적 맥락, 법·제도적 기반, 사회적 사건 및 변화 등과 같은 거시적 환경과 공동체의식, 시민의 역량, 정부역량에 대한 신뢰 등이 미시적 환경이자 참여자의 속성이 결과에 영향을 미치는 맥락적인 요소라고 볼 수 있다. 각 세부적인 요인에 관해서는 제4장의 인식분석에서 개별변수에 관한 설명시 보다 구체적으로 기술하도록 하겠다.

제3절 분석틀 설계

제1·2절의 이론적 논의를 바탕으로 본 연구는 숙의과정이 이루어지는 “공론의 장 (public sphere) (Habermas, 1984)” 설계의 실태분석(제3장) 및 인식분석(제4장), 사례분석(제5장)을 위한 분석틀로서 다음과 같은 두 가지 분석틀을 개발하였다.

먼저 Fung(2006)의 모형과 미니 퍼블릭의 개념을 결합하여 숙의과정 설계에 대한 4가지 분석기준을 제시함으로써 숙의과정을 통한 숙의민주주의 실천가능성을 판단하고자 한다. 그 결과 [그림 2-4]와 같이 Fung(2006)의 모형으로부터 도출한 기준인 참여자의 범위, 참여자의 역할, 참여자의 권한은 우측으로 갈수록 점차 커지며, 미니 퍼블릭의 유형의 경우 우측으로 갈수록 참여 주민의 대표성이 강화된다. 각 분석기준을 종합하여 특정한 숙의과정에 있어 주민주도성, 숙의민주주의 실천수준 등을 판단할 수 있다.

[그림 2-4] 연구 분석 틀 1: 참여제도 실태분석 및 사례분석에 활용

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|---|----------------------------|-------------------|----------|
| 참여자의 범위 | 전문 관료 (공무원) | 선출직 대표 (정치인) | 전문가 및 NGO | 이해 관계자인 일반국민 | 무작위 선발 일반국민 | 무작위 선발 일반국민+ 소외계층 | 자발적 참여 일반국민 | 일반 국민 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션방식) | 청중 (정보제공) | 선호의 표현 (단순의견수렴) | 자문 (참고목적) | 집합/교섭의 당사자 | 숙의/협상의 당사자 | | | |
| 참여자의 권한 (공식적 의사결정권) | 없음 | 여론 | 자문의견 제시 | 파트너십 관계 | 직접적 결정권 | | | |
| 미니 퍼블릭 유형 | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 무작위추출에 따라 선발된 소수의 주민 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 포함 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 불필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | | |

자료: 본 연구를 통해 개발

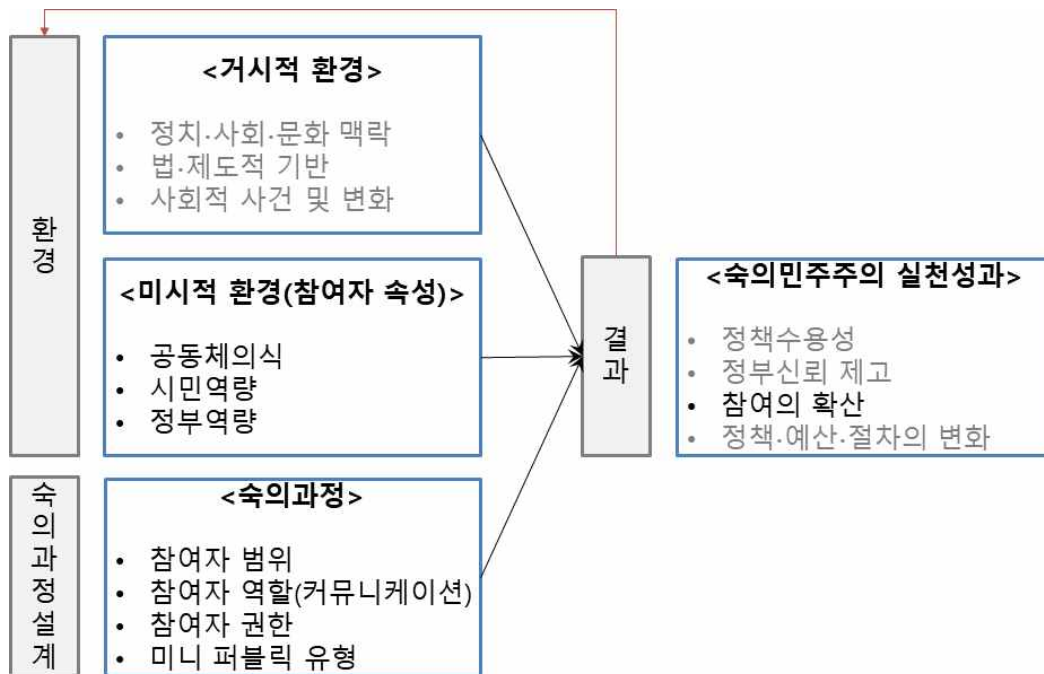
다음으로 숙의민주주의 실천성과의 영향요인에 대한 분석은 거시적 환경과 미시적 환경(참여자 속성), 숙의과정설계에 의해 영향을 받는다. 따라서 본 연구에서는 제5장 사

례분석 시 [그림 2-5]를 적용해 분석함으로써 거시적·미시적 환경과 숙의과정설계가 숙의민주주의 실천성과 어떻게 영향을 미쳤는지 분석함으로써 정책제언을 도출하는데 활용하고자 한다([그림 2-4]의 연구 분석 틀 1을 숙의과정설계 분석기준으로 결합).

예를 들어 거시적 환경은 당시의 정치·사회·문화적 맥락, 법·제도적 기반, 사회적 사건 및 변화를 분석하게 되고, 미시적 환경은 참여자의 속성으로, 공동체意識, 숙의과정에서 시민이 숙의성을 확보할 수 있는 역량 등이 대표적이다. 또한 정부가 숙의과정을 공정하게 운영할 수 있는 역량 등에 대하여 시민이 신뢰를 가지고 있는지도 분석의 기준이 된다. 숙의과정 설계 측면에서는 연구 분석 틀 1이 세부 기준이 되며, 숙의민주주의 실천성과의 경우는 정책수용성의 제고, 정부신뢰제고, 참여의 확산, 숙의과정을 통한 정책채택·설계·집행, 예산절감 또는 투입결정, 정책결정절차의 변경 등이 있다. 특히 숙의민주주의 실천성과는 다시 환경에 영향을 미치는 피드백 루프를 가진다(전문가 자문의견, 2019).

그러나 무작위형 숙의과정 참여자의 인식분석에서는 요인 간 인과관계에 대해 경험적으로 검증한 선행연구가 아직 없는 초기의 연구로서, 숙의과정 종료 후 6개월 뒤 사후측정만이 실시되었기 때문에 인과관계를 통계적으로 검증하는데 한계가 있었다. 따라서 연구 분석 틀 2의 구성요소 중 미시적 환경(참여자 속성), 숙의과정 설계, 참여의 정도 등 설문조사를 통해 확인이 가능한 요인만을 선정해 분석에 적용하였다.

[그림 2-5] 연구 분석 틀 2: 사례분석에 활용



자료: 본 연구를 통해 개발, 회색글씨: 제4장 인식분석에서 활용하지 않는 기준

제3장



숙의과정 운영 실태분석

제1절 법·제도 분석

제2절 숙의과정 운영현황 및 실태분석

제1절 법·제도 분석

1. 숙의과정의 법적 근거

1) 행정절차법 및 민원처리에 관한 법률

숙의과정의 활용이 일선 정책현장에서 활발하게 이루어지고 있으나, 현행법 상에 숙의과정에 대한 명문화된 규정은 없는 실정이다. 따라서 국민참여에 관한 「행정절차법」과 「민원 처리에 관한 법률」 규정이 숙의과정의 가장 기본적인 법적 근거가 되고 있다.

먼저 「행정절차법(법률 제14839호, 2017. 07. 26. 타법개정)」은 국민참여의 가장 기본이 되는 법으로, 법의 목적에서 ‘이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정 참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다(행정절차법 제1조).’고 규정하고 있다. 또한 제52조에서 국민참여 확대의 노력을 명문으로 규정하고 있지만, 아직까지 구체적인 국민참여에 관한 내용이 포함되어 있지는 않고 활용의 폭이 점차 넓어지고 있는 숙의과정 운영에 대해서도 법문에 명시되지 않았다. 그러나 행정청이 국민에게 영향을 미치는 주요 정책 등에 대하여 국민의 다양하고 창의적인 의견을 널리 수렴하기 위하여 정보통신망을 이용한 정책토론을 할 수 있도록 하고 있어(행정절차법 제53조), 온라인 상에서의 숙의과정 활성화의 기반이 되고 있다.

「민원 처리에 관한 법률(법률 제14839호, 2017. 07. 26. 타법개정)」 역시 제45조에서 국민제안을 규정하고 있으며, 「국민제안규정(대통령령 제28211호, 2017. 07. 26. 타법개정)」을 통해 국민참여 활성화 및 행정업무 혁신을 촉진하고자 구체적인 제도를

마련하고 있다(국민제안규정 제1조). 「행정절차법」과 마찬가지로 속의과정의 활용을 명문화된 규정으로 기술하고 있지는 않지만, 대통령령에서 행정기관의 장이 채택되지 않거나 채택제안 중 보완·개선이 필요하다고 인정되는 제안에 대해서 재심사 절차 없이 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민제안에 대하여 토론, 투표, 평가할 수 있는 온라인 국민참여 플랫폼(이하 “국민참여 플랫폼”이라 한다) 등을 통하여 해당 국민제안을 보완·개선할 수 있도록 되어 있다(국민 제안 규정 제14조). 이와 같은 규정은 행정기관이 국민제안이 정책화하는 데 부족하다고 하더라도 가급적 그 아이디어를 살려 정책화할 수 있는 방안을 모색하는 적극적인 태도를 가질 것을 촉구하는 것으로, 국민참여포럼 숙성(maturation)과정이 대표적인 예이며 숙성의 과정에서 속의과정을 활용하기도 한다(행정안전부 관계부처 공무원 면담, 2019. 08.).

특히 국민제안의 프로세스를 ‘접수 → 심사(필요시 의견 또는 자료제출 요청) → 채택제안 결정(재심사, 국민제안의 보완·개선) → 채택제안 실시 → 자체(중앙)우수제안 시상·포상·확산’ 등의 단계로 설정하고, 구체적인 가이드라인을 제시하는 「국민 제안 규정」은 지방자치단체가 지역에 맞는 주민제안 플랫폼 설계·운영을 위한 기본 가이드라인 매뉴얼을 개발하기 위한 중요 기준으로 활용할 수 있다. 이와 같은 「국민 제안 규정」의 구조적 특징은 향후 속의과정 운영에 관한 기본법령의 제정 및 가이드라인 작성 시 참고할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다.

【표 3-1】 「행정절차법」과 「민원처리에 관한 법률」의 주민참여 관련 규정

| 조항 | 조문 |
|----------------------|--|
| 〈행정절차법〉 | |
| 제1조 (목적) | 이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정 참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다. |
| 제52조 (국민참여 확대 노력) | 행정청은 행정과정에 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 참여방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다. |
| 제53조 (전자적 정책토론) | <ol style="list-style-type: none"> ① 행정청은 국민에게 영향을 미치는 주요 정책 등에 대하여 국민의 다양하고 창의적인 의견을 널리 수렴하기 위하여 정보통신망을 이용한 정책토론(이하 이 조에서 “전자적 정책토론”이라 한다)을 실시할 수 있다. ② 행정청은 효율적인 전자적 정책토론을 위하여 과제별로 한시적인 토론 패널을 구성하여 해당 토론에 참여시킬 수 있다. 이 경우 패널의 구성에 있어서는 공정성 |

| 조항 | 조문 |
|----|--|
| | <p>및 객관성이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 행정청은 전자적 정책토론이 공정하고 중립적으로 운영되도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>④ 토론 패널의 구성, 운영방법, 그 밖에 전자적 정책토론의 운영을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>* 행정절차법 시행령(대통령령 제28211호, 2017.07.26. 타법개정) 제26조(전자적 정책토론의 운영) ① 행정청은 법 제53조제1항에 따른 전자적 정책토론(이하 “전자적 정책토론”이라 한다)을 실시하는 경우 토론 참여자 간의 이해를 돕고 합리적인 대안을 찾을 필요가 있다고 판단되는 경우에는 동일한 토론 과제에 대하여 반복하여 토론을 실시할 수 있다.</p> <p>② 행정청은 전자적 정책토론을 실시할 때에는 토론 개최계획, 토론 과제 및 토론 결과 등을 단계별로 정보통신망 등을 통하여 공개하여야 한다.</p> <p>③ 전자적 정책토론에 참여하는 행정청과 그 밖의 참여자는 합리적인 토론을 위하여 필요한 자료를 공유하도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ 행정청은 법 제53조제2항에 따라 토론 패널을 구성할 때에는 공정성 및 객관성이 확보될 수 있도록 토론 과제와 관련된 이해관계자의 대표성, 전문성 및 주요 예상되는 입장 등을 고려하여야 한다.</p> <p>⑤ 행정청은 제4항에 따라 토론 패널을 구성한 경우에는 토론 참가 전에 토론 패널 명단을 정보통신망 등을 통하여 공개하여야 한다.</p> <p>⑥ 이 령에서 규정한 사항 외에 전자적 정책토론의 운영을 위하여 필요한 세부 사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> |

〈민원처리에 관한 법률〉

| | |
|-----------------------|---|
| 제45조 (국민제안의 처리) | <p>① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등 대통령령으로 정하는 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>* 국민제안규정(대통령령 제28211호, 2017.07.26. 타법개정), 총 28개조문</p> |
|-----------------------|---|

자료: 「행정절차법」, 「민원처리에 관한 법률」에서 발췌

2) 지방자치분법 및 지방재정법

지방자치단체의 경우 「행정절차법」과 「민원 처리에 관한 법률」 외에도 지방자치와 관련된 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제15501호, 2018. 03. 20. 일부개정, 이하 지방분권법)」과 「지방재정법(법률 제15803호, 2018. 10. 16. 일부개정)」이 주민참여에 관한 법적 근거를 제시하고 있다. 상기 두 법률은 속의과정에 관한 명문화된 규정을 하고 있지는 않지만, 자기선택형 속의과정과 결합가능한 주민의 직접적

참여 확대를 위한 주요 제도(주민제안, 주민자치회, 주민참여예산)를 규정하고 있다.

「지방분권법」은 제2조 지방자치분권의 개념정의에서 ‘지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에서 주민의 직접적 참여를 확대하는 것’을 명시하였고(지방분권법 제2조 1.), 제15조에 주민참여의 확대를 명시적으로 규정하였다. 또한 동법 제27조~29조에서는 주민자치회의 설치 및 기능, 구성 등에 관해 규정하고 있다. 「지방재정법」에서도 지방 예산 편성 등 예산과정에서의 주민참여(주민참여예산제도)를 명문으로 규정하고 있다.

[표 3-2]에서 볼 수 있듯이, 관련법문에서 주민참여는 최근의 법 개정을 통해 ‘주민 참여 확대’를 지향한다는 방향성을 제시하고는 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 구체적인 제도로써 명시된 것은 주민투표·주민소환·주민소송·주민발의 등 개별법을 통해 구체화된 직접민주주의 제도와 주민자치회·주민참여예산제 뿐이며, 이 중 주민자치회와 주민참여예산제는 임의규정으로 되어 있는 실정이다.

그 결과 주민자치회는 대체로 각 지역이 표준조례안을 따라 지역에 맞게 입법한 조례에 따라 운영되고 있어 지역간 차이가 있으며, 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 운영에 필요한 사항에 대해서는 따로 법률로 정한다고 규정되어 있으나(지방분권법 제29조 제3항), 아직 입법이 이루어지지 않은 실정이다.

주민참여예산제의 경우, 주민이 지방예산편성 등의 과정에 참여할 수 있는 방법으로 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등의 다양한 방법과 조례로 정의된 방법(대체로 주민참여예산제)을 규정하고 있어 여전히 주민참여예산제 외의 다른 방법의 활용가능성을 열어두고 있으며(지방재정법 시행령 제46조), 구체적인 내용을 법에 규정하고 있지 않다.

[표 3-2] 「지방분권법」 및 「지방재정법」 상의 주민참여 관련 규정

| 조항 | 조문 |
|--|--|
| <지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법> | |
| 제2조(정의) | 1. “지방자치분권”(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에서 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다. |

| 조항 | 조문 |
|---------------------------------------|---|
| 제7조 (자치분권의 기본이념) | 자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다. |
| 제9조 (사무배분의 원칙) | ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다. |
| 제15조 (주민참여의 확대) | ① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다. |
| 제27조 (주민자치회의 설치) | 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다. |
| 제28조 (주민자치회의 기능) | ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다. ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항 |
| 제29조 (주민자치회의 구성 등) | ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다. ② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다. ③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. |
| 제46조의2 (일반국민의 참여 등) | ① (자치분권)위원회는 자치분권 정책에 관하여 일반국민이 참여할 수 있는 환경을 조성 하여야 한다. ② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 자치분권 과제에 대한 정보교환, 정책제안, 의견수렴 등을 위한 지역별 협의회 를 설치할 수 있다. |
| <지방재정법> | |
| 제39조 (지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) | ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정 (「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도 (이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련 하여 시행하여야 한다. * 대통령령 제29440(지방재정법 시행령)에 따른 주민참여의 방법 |

| 조항 | 조문 |
|----|---|
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 3. 사업공모 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 <p>② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항 <p>③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.</p> <p>⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> |

자료: 지방분권법, 지방재정법에서 발췌

3) 숙의과정에 관한 한시법

앞서 살펴본 바와 같이 현행법은 숙의과정에 대해 명문화된 규정을 하고 있지 않으며, 대체로 참여에 관한 법률을 근거로 숙의과정의 활용이 이루어지고 있다. 그러나 한시적으로 숙의과정을 운영하는 위원회의 구성 및 운영을 위해 대통령령이 제정된 사례가 있는데, 바로 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제690호)」이다. 따라서 무작위형 숙의과정이 운영될 수 있는 지역문제해결 또는 갈등해결 등을 목적으로 한 대부분의 숙의과정 운영에서 참조의 기준이 되었다([표 3-3] 참조).

숙의과정에 대한 조문의 내용을 살펴보면, 운영을 위한 최소한의 내용을 훈령에 담되, 미처 담지 못한 대부분의 사안에 대한 주요 사안에 대해 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하도록 함으로써 넓은 자율성을 부여한다는 특징이 있다(국무총리훈령 제690호, 제14조). 그러나 숙의과정을 주관하는 위원회의 구체적인 역할과 숙의과정 운영의

조건, 방법, 결과의 효력 등이 명확히 조문화되지 못하였고, 위원회의 독립성이나 중립성, 공정성 등 위원회 활동의 원칙 등에 관한 기준도 제시하지 못하였다.

또한 부칙을 통해 해당 훈령의 효력을 결과를 발표하는 날까지로 하고, 그 후속조치를 위해 공론화지원단이 위원회 해산 후에도 활동할 수 있도록 발령 후 1년까지 존속하도록 하고 있다(국무총리훈령 제690호, 부칙 제2조). 그러나 이와 같은 규정으로 인해 공론화위원과 시민참여단이 공론화절차 종료 후의 이행상황에 관한 피드백 차원에서 어떤 역할을 할 수 있는지 등에 관한 충분한 내용은 포함되어 있지 않다. 또한 공론화위원회는 물론 공론화지원단 역시 종료 후 1년 내에 모두 사라지게 되는 한시조직이기 때문에 관련 노하우가 국가 차원에서 축적되는 데에도 한계가 있다.

특히 이와 같은 훈령은 개개의 위원회 운영을 목표로 제정되기 때문에 이후 숙의과정 운영의 확산 시 근거법령 제정을 위한 참조의 기준이 될 수는 있지만, 숙의과정이 정부의 일상화된 국민참여 제도 중 하나로 자리매김하는 제도적 기반이 되지는 못한다. 즉, 다양한 숙의민주주의 실천의 방법에 대한 법적인 근거 제시, 숙의 실천을 위한 원칙과 조건, 전문인력의 양성과 민간기관에 대한 지원 등 숙의민주주의 절차의 제도화를 위해 필요한 다양한 요소들 역시 법적인 기반을 충분히 확보하지 못하게 된다.

이와 같은 문제점으로 인하여 국내에서도 ‘공론화’로 표현되고 있는 숙의민주주의 실천(숙의과정)에 대한 기본법을 제정할 필요가 있다는 점이 지속적으로 제시되고 있다. 특히 국내의 행정절차법은 아직까지 ‘숙의’라는 용어 자체를 명시적으로 언급하고 있지 않으며, 단지 “국민참여의 확대(행정절차법 제52조 및 제53조)” 조항에서 다양한 참여방법 활용의 가능성을 제시하고 있을 뿐이다. 따라서 숙의민주주의 또는 공론화에 대한 기본법을 제정하거나 그것이 어렵다면 차선책으로 행정절차법 상에 명시적인 근거규정이 제정되기를 바라는 목소리가 상당히 높다.⁴

⁴ 갈등관리 분야의 학자, 실무자 등으로 구성된 한국갈등학회 및 한국사회갈등해소센터 주관 국회토론회에서는 매년 갈등관리기본법(숙의적 참여에 기반 한 의사결정절차 포함) 또는 공론화 기본법 등의 제정을 이슈화하고 있다(한국갈등학회 토론회, “정부 갈등관리, 공론화관련 법제화 방안 토론회”, 2019.01.28.).

[표 3-3] 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 전문

| 조항 | 조문 |
|------------------------|--|
| 제1조(목적) | 이 훈령은 신고리 5·6호기 원자력발전소 건설 중단 여부에 관하여 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한 신고리 5·6호기 공론화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. |
| 제2조(기능) | 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화에 관한 주요 사항 2. 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항 3. 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항 4. 그 밖에 위원장이 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 |
| 제3조(구성) | ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장과 위원은 국민적 신뢰가 높은 덕망 있고 중립적인 인사 중에서 국무총리가 위촉한다. ③ 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 신고리 5·6호기 공론화지원단 단장이 된다. |
| 제4조(위원장의 직무) | ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다. |
| 제5조(위원의 해촉) | 위원장은 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑)할 수 있다. 1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우 3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우 |
| 제6조(회의) | ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 회의를 주재한다. ② 위원회의 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. |
| 제7조 (분과위원회) | ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 별도로 구성하는 분과위원회를 둘 수 있다. ② 분과위원회의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. |
| 제8조(신고리 5·6호기 공론화 지원단) | ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고, 공론화 결과의 후속조치를 위하여 국무조정실에 신고리 5·6호기 공론화지원단(이하 “지원단”이라 한다)을 둔다. ② 지원단에 단장 1명을 두고, 단장은 국무조정실 소속 일반직 고위공무원 중에서 국무조정실장이 임명한다. ③ 국무조정실장은 지원단 운영을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관과 그 밖의 관계 기관·단체 등에 대하여 소속 공무원이나 임직원의 파견을 요청할 수 있다. |

| 조항 | 조문 |
|-------------------------|---|
| 제9조 (자문위원) | ① 위원장은 위원회에 상정되는 안건에 관한 자문을 구하기 위하여 전문지식 및 경험이 있는 사람 중에서 자문위원을 위촉할 수 있다. ② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 회의 안건에 대한 전문성 제고 등을 위하여 자문위원을 회의에 출석하게 할 수 있고, 자문위원으로부터 의견을 들을 수 있다. |
| 제10조 (조사·연구 의뢰) | ① 위원장은 위원회의 업무 수행을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결을 거쳐 관계 기관·단체 또는 관련 전문가 등에게 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다. ② 제1항에 따라 조사 또는 연구를 의뢰하는 경우에는 예산의 범위에서 필요한 경비 등을 지급할 수 있다. |
| 제11조 (여론의 수렴) | 위원회는 위원회의 업무 수행을 위하여 필요한 때에는 공청회 또는 세미나 개최 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있다. |
| 제12조 (관계기관 등과의 협조요청) | ① 위원장은 직무수행을 위하여 필요한 경우에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관련 공무원 또는 관계 전문가를 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 필요한 자료 및 의견제출 등 협조를 요청할 수 있다. ② 제1항에 따른 요청을 받은 관계기관·단체 등은 그 요청에 적극 협조하여야 한다. |
| 제13조 (수당과 여비) | 위원회에 출석하거나 의견서 등을 제출한 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 위원회에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다. |
| 제14조 (운영세칙) | 이 훈령에서 규정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. |

자료: 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정에서 발췌

2. 속의과정 운영에 관한 조례

1) 주민제안·주민자치회·주민참여예산 운영에 관한 조례

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 속의과정을 제도화하여 운영하는 데 대한 법적 근거는 포괄적 차원에서 법률에 규정되어 있으나, 실질적인 운영의 근거는 조례를 통해 구체화되고 있다고 볼 수 있다. 대표적인 주민참여제도 중 자기선택형 속의과정으로의 발전가능성이 높은 주민제안·주민자치회·주민참여예산 운영에 관한 조례 역시 속의과정에 대한 명시적 규정이 있는 것은 아니다.

먼저 주민제안의 경우는 “국민 제안 규정”에 근거해 각 자치단체가 운영하지만, 주민제안을 위한 별도의 조례를 제정해 운영하는 지역도 상당수 있기 때문에 이를 분석할 필요가 있다. 다음으로 주민자치회 및 주민참여예산제의 경우는 행정안전부의 조례 표

준안(모델)을 참고로 지역에 맞는 조례를 제정하기 때문에 대체로 유사한 형태의 조례가 제정되어 있다. 따라서 표준안을 중심으로 분석하되, 보다 발전적인 형태의 조례가 제정된 서울특별시 등의 조례를 소개하고 비교 분석해 볼 필요가 있다. 마지막으로 속의과정에 대해서는 별도의 표준안이 마련되어 있지 않기 때문에 각 지방자치단체의 조례제정 상황이 매우 다양하다. 따라서 전반적인 조례제정경향을 분석할 필요가 있다.

(1) 주민제안에 관한 제도 및 조례

주민제안에 관한 조례는 대체로 광역자치단체의 조례를 기본으로 각 기초자치단체에서 제정되며, [표 3-4]와 같이 주민과 공무원의 제안을 포괄하는 경우가 대부분이다.

[표 3-4] 주민제안 조례 제정 현황

| 구분 | 광역 | 기초 | 비고 |
|----|----|----|-------------------------|
| 서울 | - | 20 | 종량구, 강동구, 구로구, 서대문구 |
| 부산 | - | - | - |
| 대구 | 있음 | 7 | 남구, 동구, 달성군 |
| 인천 | 있음 | 2 | 인천서구 |
| 광주 | 있음 | 5 | - |
| 대전 | - | 2 | 대덕구, 유성구 |
| 울산 | - | 3 | 중구 |
| 세종 | 있음 | - | - |
| 경기 | 있음 | 32 | 남양주시 |
| 강원 | 있음 | 16 | 동해시, 속초시, 삼척시, 인제군, 영월군 |
| 충북 | 있음 | 10 | - |
| 충남 | 있음 | 14 | - |
| 전북 | 있음 | 12 | 전라북도, 군산시 |
| 전남 | 있음 | 21 | 신안군 |
| 경북 | 있음 | 21 | - |
| 경남 | 있음 | 20 | - |
| 제주 | 있음 | - | - |

자료: 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr 검색일: 2019.09.16.)

자치법규정보시스템에 업로드 된 조례 분석 결과에 따르면 17개 광역자치단체 중 13개 광역자치단체가 제안에 관한 조례를 제정하였고, 이 중 전라북도는 주민제안에 관한

조례를 독립하여 제정하였다. 기초자치단체에서는 185개 기초자치단체가 조례를 제정했으며, 20개 기초자치단체에서 주민제안에 관한 조례를 독립하여 제정하였다. 그러나 이와 같은 차이는 단지 공무원제안과 주민제안을 구분하여 조례로 제정했는지 여부의 차이일 뿐 내용 면에서의 차이는 없다. 조례의 내용을 살펴보면 대체로 「민원처리에 관한 법률」 및 「국민 제안 규정」을 기본으로 삼고 있기 때문이다.

다만 주민제안제도를 실질적으로 운영하는 지역의 경우 보다 구체적인 내용이 조례에 명시되는 경향이 있다. 예를 들어 경기도는 2019년 개정을 통해 제안심사위원회의 심의내용 및 위촉직 위원의 구성에 관한 조문을 구체화 하였으며, 실무부서가 채택제안을 실시할 경우에 대한 포상규정을 명문화하고, 제안에 대한 숙성과정을 제도화하였다(경기도 제안제도 운영 조례(2019. 07. 16. 시행) 제9조, 제15조, 제15조의2). 춘천시의 경우도 전반적인 시민참여제도 운영을 총괄하는 역할을 하는 민간위원으로만 구성된 시민주권위원회가 제안에 관한 심사를 하고 있어 제안심사위원회의 구성 면에서 차별화된다(춘천시 시민주권 활성화를 위한 기본 조례, 제8조).

(2) 주민자치회에 관한 제도 및 조례

주민자치회의 경우 기본적으로 행정안전부의 “주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 개정(안)(2017. 02.)”을 조례표준안으로 제시하였으며, 그에 따라 조례가 제정되었으나, 서울의 경우 그와 차별화되는 별도의 “서울형 주민자치회”가 운영됨에 따라 “서울시 OO구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 표준(안)(서울특별시, 2019)⁵”이 별도로 배포되었다. 각 조례 표준안을 비교해 보면 [표 3-5]과 같은 차이가 있다.

첫째, 서울형 주민자치회의 경우 행정안전부 표준조례안에는 없는 주민총회 및 자치계획에 관한 규정이 포함되어 있다(서울특별시 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 표준 제2조, 제19조~제21조). 주민자치회의 경우 주민 스스로 지역의 계획을 수립하는 것이고, 주민총회는 일반주민들이 참여하여 주민의 일상과 밀접한 지역문제 해결을 위한 지역계획 수립에 대한 숙의과정을 거쳐 투표하는 과정으로 주민주도의 속의민주주의 실천을 위한 제도적 기반이라고 볼 수 있다. 이 과정을 통해 주민자치회의 위상과 역할이 강화되며, 일반주민의 관심과 역할도 확대된다고 볼 수 있다.

⁵ 서울특별시. (2019). 2018년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼. 서울특별시.

둘째, 주민자치회 설치에 대해서 행정안전부 표준조례의 경우 단체장의 판단에 따라 설치 여부를 결정하는 것과 달리 서울특별시는 해당 동의 주민의견을 수렴해서 단체장이 설치하도록 하고 있다(서울특별시 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 표준 제13조). 따라서 주민자치회의 설치여부에 대한 판단에 대해 서울형 주민자치회의 경우 상대적으로 주민의 의견 반영이 높게 이루어진다고 볼 수 있다.

셋째, 주민자치회의 정원규정 측면에서 행정안전부는 지역의 상황에 따라 3개 유형의 주민자치회 구성 방안을 제시하고 있으며, 서울형 주민자치회의 경우는 50명 이내에서 지역이 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 행정안전부의 유형화는 시군구의 상황에 맞는 주민자치회 규모를 정할 수 있도록 자율권을 주었다는 데서 의미가 있으며 주민자치회에 대한 이해가 낮은 경우 하나의 가이드라인으로 삼을 수 있다는 장점이 있다. 지역의 상황에 따라 최대 위원 수만을 정하고 자율적으로 정하게 한 서울시의 방식이 비교적 더 높은 자율성을 지역에 부여한 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 주민자치회 위원을 선정하기 위한 위원선정위원회의 경우, 행정안전부 표준조례에서는 주민 중심의 위원구성을 하도록 한 반면, 서울형 주민자치회의 표준조례에서는 공무원이 당연직 위원이 되도록 했다는 차이가 있다. 따라서 위원선정위원회의 구성 면에서는 행정안전부가 보다 주민중심의 위원구성을 하고 있다.

다섯째, 주민자치회 위원선출의 방법에 대해서 행정안전부 표준조례의 경우 위원선정위원회가 이·통장연합회 추천 지역대표위원, 공개모집 후 위원선정위원회가 선정한 주민대표위원, 직능대표 중 위원선정위원회에서 선정한 직능대표위원을 각각 5명 이하로 순위를 지정해 예비후보로 선정하면 단체장이 이 중 일정 수를 위원으로 위촉하는 방식이다. 이와 같은 방식은 지역 내 참여의 기반이 약한 상황에서도 주민자치회 구성을 할 수 있도록 최소한의 조건을 개발했다는 데 의미가 있다.

이에 비해 서울형 주민자치회는 정원의 60%는 공개모집 신청자, 40%는 직능단체, 주요기관 등에서 추천한 자 중 공개추첨의 방식으로 선정할 자를 위원으로 위촉하도록 하고 있어 선출방식 면에서 민주성이 더 높다고 볼 수 있다. 특히 40대 이하의 비율과 특정성별의 비율 등을 규정함으로써 주민의 모집단을 반영할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련했다는 데 의미가 있다.

여섯째, 서울형 주민자치회의 경우는 주민자치회 회장 및 부회장의 임기에 대한 연임제한 및 분과위원회에 위원이 아닌 일반주민의 참여를 가능하게 하도록 규정하고 있어 보다 다양한 주민에게 기회가 보장될 수 있도록 하고 있다.

일곱째, 주민자치회 회의에 대한 규정은 두 조례표준안이 서로 유사하나, 서울형 주민자치회의 경우 분과위원회도 월 1회 이상 개최되어야 하기 때문에 주민자치회의 회의개최 빈도가 비교적 많다고 볼 수 있다. 특히 위원의 의무에 대해서 행정안전부 표준조례와 달리 서울시는 주민자치회 위원이 월 1회 이상 주민자치회 회의 및 활동 참석할 것과 분과위원회에 1개 이상 참여할 것을 강제규정으로 삼고 있어 적극적인 참여활동을 독려하고 있다.

여덟째, 주민자치회와 주민참여예산제 간의 연계에 대해서 서울형 주민자치회 표준조례안과 달리 행정안전부의 주민자치회 및 주민참여예산제 운영에 관한 표준조례안에서는 명시적인 언급이 없다. 따라서 다양한 주민참여제도 간 연계에 대해서 행정안전부의 표준조례안은 명시적인 언급을 하지 않고 있다. 특히 주민자치회에서 나오는 의견을 주민제안제도와 연계하여 활용하는 안에 대해서도 두 표준조례안 모두 언급하지 않고 있다. 따라서 주민참여제도 간 연계는 아직까지 본격적인 논의가 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

[표 3-5] 주민자치회 조례 표준안 비교

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|-------|---|---|
| 목적 | 제1조 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에 따라 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 목적으로 함 | 제1조 좌동 |
| 정의 | 제2조 주민자치회, 주민자치회 위원 | 제2조 주민자치회, 주민자치회 위원 + 주민총회, 자치계획 |
| 운영 원칙 | 제3조 ① 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, ② 주민참여의 보장 및 자치활동의 진흥, ③ 읍면동별 자율적인 운영, ④ 정치적 이용 목적의 배제 | 제13조 ① 주민의 참여를 보장하고 지역공동체의 형성을 촉진하여 주민이 스스로 지역을 꾸려나가기도록 자치활동을 진흥, ② 각 동마다 독립하여 자율적으로 운영, ③ 정치적 목적으로 활용 배제 |

주민주도의 속의민주주의 실천방안

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|-------|---|--|
| 설치 | 제4조 ① 단체장이 읍면동에 설치(임의), ② 명칭, ③ 주민자치회의 요청에 따른 분회 설치(도서 및 벽지, 기타 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역) | 제3조 ① 단체장이 동에 설치(임의), ② 주민자치회 설치여부의 결정은 해당 동 주민의견을 수렴(강제), ③ 명칭 |
| 기능 | 제5조 ① 협의업무(읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의), ② 수탁업무(읍면동 행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리, 의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리), ③ 주민자치업무(마을축제, 마을신문 및 소식지 발간, 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위해 수행하는 주민자치업무) | 제4조 ① 주민들의 일상생활과 밀접한 지역 문제를 해결하기 위해 자치계획을 세우고 이를 자체적으로 이행하는 업무, ② 주민들이 스스로 처리하기 곤란한 지역문제를 해결하기 위해 구청에 개선을 건의하거나 그 개선을 위해 구청과 협의하는 업무, ③ 자치회관의 운영 등 주민의 권리를 제한 또는 의무부과와 직접 관련되지 아니한 행정의 사무수탁 업무, ④ 주민자치회의 자율적인 조직과 운영을 위한 업무, ⑤ 기타 주민의 자치소양 강화를 위한 교육적 운영 등 위 각호에 준하는 자치활성화와 민관협력 강화를 위해 필요한 업무 |
| 정원 | 제6조 지역에 따라 7~15명, 10~20명, 20~30명 중 자율적으로 결정 | 제5조 50명 이내 |
| 위원 자격 | 제7조 제9조(위원의 선정)에 따른 추천 또는 공개모집한 날 현재 만 19세 이상의 사람으로서 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖춘 자(단, 공직선거법 상 피선거권이 없는 자와 지방의회 의원, 위원선정위원회 위원, 둘 이상의 주민자치회 위원으로 선정된 사람, 선거운동 및 정치적 중립의무 위반으로 해촉된 사람은 제외) 1. 해당 읍면동에 주민등록이 된 사람 2. 해당 읍면동에 사업장 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람 3. 해당 읍면동 소재 학교, 기관, 단체의 장 | 제7조 ① 각 호의 사람 중 주민자치학교 교육을 6시간 이상 이수한 자 1. 해당 동에 주민등록이 된 자 2. 해당 동에 주소를 둔 사업장에 종사하는 자 3. 해당 동에 소재한 각급 학교, 기관, 단체에 속한 사람 ② 위원 제외 1. 국회/지방의회 의원 재직 중인 자 2. 해당 자치구 공무원 재직 중인 자 3. 위원선정위원회 위원인 자 4. 다른 주민자치회 위원인 자 5. 법위반 또는 직무태만으로 위촉 해제된 자 (해제로부터 2년이 지나지 않을 경우) |
| 위원 권한 | 제8조 제5조의 범위 내에 한함 | 좌동 |
| 위원 선정 | 제9조 ① 위원선출의 방법 1. 지역대표위원: 이·통장연합회 추천후보자 중 일정 수(단, 지역에 따라 이통장 협의회 또는 이·통장으로 규정할 수 있음) 2. 주민대표위원: 공개모집 후 위원선정위 | 제8조 ① 구청장은 위원선정위원회가 공개추첨 방식으로 선정된 자를 위원으로 위촉 ② 각 호에 따라 위원이 될 자를 공개추첨하고, 각 호별로 5명 이하의 예비자를 순위를 정해 공개 추첨함 |

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|-----------|---|---|
| | <p>원회가 선정한 일정 수</p> <p>3. 직능대표위원: 당해 읍면동 소재 각급 학교·기관단체 및 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 주민공동조직 등에서 추천한 자 중 위원선정위원회에서 선정한 일정 수</p> <p>②~④ 위원선정위원회가 각 호의 후보자 명부를 작성해 5명 이하를 순위를 선정해 예비후보로 선정하면 단체장이 이들 중 일정 수를 위원으로 위촉</p> <p>⑤ 결원에 따른 위촉</p> <p>⑥ 위촉결과에 대한 공개</p> <p>⑦ 기타 세부 사항은 위원선정위원회 결정</p> | <p>1. 정원의 60%는 공개모집에 신청한 자</p> <p>2. 정원의 40%는 소재 주요기관 및 단체, 그밖에 동장이 필요하다고 인정한 주민조직 등에서 추천한 자</p> <p>③ 40대 이하가 15% 이상이 되도록 하고, 특정성별의 위원수가 60%를 넘지 않음(단, 예외적으로 해당 성별의 전문인력 부족 등 부득이한 사유가 있어 양성평등실무위원회의 의결을 거친 경우는 가능)</p> <p>④ & ⑤ 추천일로부터 10일 내 명단을 구청장에게 제출하면, 구청장은 명단 접수 후 20일 내에 위원 위촉</p> <p>⑥ 결원에 따른 위촉</p> <p>⑦ 위촉결과에 대한 공개</p> <p>⑧ 기타 세부 사항은 위원선정위원회 결정</p> |
| 위원 선정 위원회 | <p>제10조 ① 인구 등 지역 여건에 따라 1개 읍면동 또는 2~3개 읍면동을 묶어서 구성 가능</p> <p>② 9명 내 위원으로 구성해 단체장이 위촉(읍면동장 추천위원, 이통장연합회 추천위원, 지역대표연합단체 추천위원, 기타 읍면동장이 필요하다고 인정하는 지역 주민공동조직 추천위원)</p> <p>③ 위원장 및 위원 호선</p> <p>④ 업무: 위원선정방법, 대표위원별 정수 결정, 위원선정기준 설정 및 선정, 관리 등</p> <p>⑤ 성별, 연령, 소득수준에 따라 균형있게 주민자치회 위원을 선정해야 하며, 여성 위원 참여를 전체 위원의 40% 이상이 되도록 노력</p> <p>⑥ 주민자치회 위원위촉 완료시까지 존속</p> | <p>제6조 ② 7명 이내의 위원</p> <p>1. 구청장 추천 공무원 2명 이내</p> <p>2. 주민자치회 추천 민간인 2명 이내</p> <p>3. 관내 주요기관 및 단체 추천자 3명 이내</p> <p>③ 특정성별이 위원수의 60%를 넘지 않도록 함(단, 예외적으로 해당 성별의 전문인력 부족 등 부득이한 사유가 있어 양성평등실무위원회의 의결을 거친 경우는 가능)</p> <p>④ 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 중 호선</p> <p>⑤ 주민자치회 위원위촉 완료시 까지 존속</p> |
| 주민 자치 회장 | 제11조 ① 회장 1명, 부회장 1명(2명 가능), 위원 중 호선 | 제14조 ① 좌동 ③ 임기 2년, 연임 1회 제한 |
| 간사 | 제12조 ① 회장이 주민자치회 위원 또는 주민을 간사로 선임(임의) ② 필요시 자원봉사자를 두어 간사를 보조(임의) ③ 간사와 자원봉사자에 대해 업무량과 근 | 제16조 ① 자치회장이 위원 중 1명을 간사로 지명(임의) ② 필요시 자원봉사자를 두어 간사를 보조(임의) ③ 간사와 자원봉사자에 대해 업무량과 근 |

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|----------|---|--|
| | 무시간을 감안해 예산의 범위 안에서 실비와 수당 지급(임의) | 무시간을 감안해 예산의 범위 안에서 실비와 수당 지급(임의) |
| 감사 | 제13조 위원 중 호선으로 감사를 둘 수 있음(임의) | 제15조 ① 감사 0명을 두고, 그 중 외부감사가 1명은 포함되어야 함(강제) ② 감사결과를 구청장에게 제출하고 외부에 공개(강제) |
| 분과위원회 | 제14조 필요시 | 제17조 ① 임의 ② 주민자치회 위원 및 참여를 희망하는 주민으로 구성(위원이 아니어도 참여) ③ 분과위원장: 위원 중 호선, 2명 이상 경쟁시 무기명투표 후 재적위원 과반수 출석에 다수득표자 선출 |
| 주민자치회 운영 | 제15조 ① 정기회 월 1회, 임시회: 회장이 필요하고 인정되는 때 또는 읍면동장 요청이 있거나 위원 1/3 이상의 요구가 있는 때, ② 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결, ③ 읍면동 관계공무원의 회의출석 요구 가능, 읍면동장이 회의 출석해 발언 가능, ④ 수행업무 중 주요 사항에 대한 문서회람, 공고 등을 통해 주민의 일부 또는 전체 의견을 듣거나 의견제출 요청 가능 | 제18조 ① 정기회의 월 1회, 임시회의 동장 또는 위원 1/3 요청 또는 회장이 필요하다고 인정하는 때 개최, ② 회장은 회의 개최 7일 전까지 위원과 동장에게 회의 개최 통지, ③ 재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결, ④ 동 관계공무원의 회의출석 요구 가능, 동장이 회의 출석해 발언 가능, ⑤ 분과위원회는 월 1회 이상 개최 |
| 위원 의무 | 제16조 주민자치회 운영에 대해 주민의견 수렴 노력, 주민자치회 운영 관련 각종 교육, 연수 등에 적극 참여 제17조 정치적 중립(명문으로 규정) | 제11조 ① 주민자치회 회의 및 활동에 월 1회 이상 참석, 분과위원회에 1개 이상 참여, 그밖에 각종 교육에 적극 참여(강제) ② 정치적 중립(명문으로 규정) |
| 위원 임기 | 제18조 임기 2년, 연임 가능(지역에 따라 자율적 규정 가능) | 제9조 임기 2년, 연임 가능(단, 결원을 채우기 위한 경우는 전임자의 남은 임기) |
| 위원 대우 | 제19조 명예직(필요시 예산의 범위 내에서 실비 및 수당 지급 가능) | 제10조 무보수 명예직(필요시 예산의 범위 내에서 실비 및 수당 지급 가능) |
| 위원 해촉 | 제20조 ① 해촉 가능(1~3호는 사유가 발생한 날 해촉, 4~5호는 주민자치회 재적위원 2/3 이상의 의견을 거쳐야 함) 1. 관할구역 외에 거주하게 되거나 사업장을 떠나거나, 기관장 직위에서 물러난 경우 2. 2개 이상의 주민자치회 위원으로 선정되거나 제7조 단서 중 어느 하나에 해당 3. 선거운동 또는 정치적 중립의무 위반 4. 권한남용 금지의무 위반 5. 직무태만 기타 사유로 위원으로 적합하 | 제12조 ① 사유 발생 일에 위촉 해제 1. 제7조 제1항의 자격을 갖추지 못함 2. 둘 이상의 주민자치회 위원으로 선정 3. 정치적 중립의무 위반 ② 주민자치회 재적위원 1/3 또는 동주민 50명 이상의 연서로 발의, 주민자치회 2/3이상 찬성으로 의결을 거쳐 단체장에게 해촉을 요구 1. 권한 남용 2. 직무태만 또는 봉사사로서의 품위유지를 |

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|----------------|--|---|
| | <p>지 않다고 인정</p> <p>② 위 4~5호 사유 발생시 재적위원 1/3 이상 연서로 해촉을 단체장에게 요구할 수 있으며, 이 때 재적위원 2/3이상 의결필요</p> | <p>하지 못한 등의 사유로 부적합하다고 인정되는 경우</p> |
| 자치 단체 지원 | <p>제21조 ① 행정적, 재정적 지원(임의), ② 위원 및 주민의 역량강화를 위한 교육 시책 수립·시행(강제), ③ 읍·면·동 소속공무원의 주민자치회 운영지원, ④ 필요 범위 내의 전용사무실 제공</p> | <p>제22조 ① 주민자치회 구성원 역량강화를 위한 교육 시책 수립·시행(강제)</p> <p>② 주민자치회는 ①의 시책 수립에 관한 의견을 구청장에게 제출(임의)</p> <p>③ 구청장은 기능 수행을 위해 주민자치회에 필요 인력 및 공간 지원 기타 행정·재정적 지원 가능</p> |
| 관계 기관 협조 | <p>제22조 주민자치회 업무수행을 위해 관계 공무원 및 전문가 의견 수렴, 자료 및 의견제출 요청 가능</p> | <p>제23조 좌동</p> |
| 감독 | <p>제23조 ① 단체장은 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원에 대한 보고를 요청할 수 있으며, 관계공무원이 이를 조사·검사하게 할 수 있음</p> | <p>제24조 좌동</p> |
| 보험 | <p>제24조 주민자치회 사무 수행 종사자의 신체상 피해에 대비한 단체보험 가입 가능</p> | <p>제25조 좌동</p> |
| 운영 세칙 | <p>제25조 기타 사항은 주민자치회 의결을 거쳐 자치회장이 정함</p> | <p>제26조 좌동</p> |
| 주민 총회 | <p>없음</p> | <p>제19조 ① 역할(다음 사항을 결정)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치회 활동 평가 2. 동 행정사무 평가 및 의견제시 3. 자치계획 결정 4. 동 배정 주민참여예산사업 선정 5. 기타 지역현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 <p>② 연 1회 개최, 정족수 등은 규칙으로 정함</p> <p>③ 주민참여와 속의 촉진을 위해 주민총회 개최일로부터 1개월 전 총회 안건 홍보, 주민설명회, 의견수렴 진행(강제)</p> <p>④ 폭넓은 의견수렴을 통해 주민합의 형성을 위해 안건에 관한 사전투표 진행(임의)</p> <p>⑤ 구청장 및 동장이 출석해 발언할 수 있으며, 주민자치회는 의결로 자치구 및 동 관계 공무원의 출석을 요구할 수 있음</p> |

| 구분 | 행정안전부 | 서울특별시 |
|----------|-------|--|
| 자치 계획 | 없음 | 제20조 ① 주민자치회는 주민의 의견과 요구를 수렴해 자치계획을 수립(강제) ② 구청장은 자치계획 이행을 위해 적극적으로 협력·지원(강제) ③ 자치계획은 주민자치회 정기회 의결로 입안되며, 주민총회 참석자 과반수의 찬성으로 결정 ④ 주민자치회는 결정으로부터 2개월 내 구청장에게 자치계획을 제출하고, 구청장은 제출받은 날로부터 1개월 내 검토 및 반영여부를 주민자치회에 공식 전달(강제) ⑤ 자치계획은 주민자치회가 새로운 자치계획 수립시 까지 효력을 가짐 제21조 세부계획의 구성 1. 주민자치회 운영계획 2. 동정 평가와 의견을 포함한 행정사무 협의 계획 3. 동 행정사무 수탁 및 추진계획 4. 자치회관 운영계획 5. 분과별 사업계획 6. 동 주민참여예산 사업계획 7. 그밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획 |

자료: 행정안전부 및 서울특별시 주민자치회 조례표준안

그러나 이와 같이 서울형 주민자치회 표준조례가 행정안전부의 표준조례에 비해 전반적으로 보다 구체화되고, 속의과정 등을 포함하는 형태로 만들어진 것은 도시지역과 농어촌 지역, 수도권과 비수도권 지역의 주민자치회 활성화 수준의 차이에 따른 결과이기도 하다. 자치법규정보시스템에 업로드 된 조례 분석 결과에 따르면 [표 3-6]과 같이 도시지역인 서울 및 광역시의 경우 주민자치회 조례제정 비율이 상대적으로 높았으나, 농어촌지역이 대부분인 도에서는 주민자치회 조례가 제정되지 않은 지역의 비중이 더 높았다.

그러나 춘천시, 남양주시, 당진시 등 도 소재 지방자치단체에서도 서울형 주민자치회를 벤치마킹하여 주민총회 개최 및 자치계획 수립을 하는 사례가 점차 확대되고 있다 (각 자치단체 면담결과, 2019). 이와 같은 변화는 주민자치회가 지역사회에서 어느 정

도 안착되게 되면 주민자치회의 역할을 실질화하기 위한 시도가 확산될 수 있으며, 타 자치단체에 대한 벤치마킹을 통해 자발적인 주민주도의 속의민주주의 실천이 시도되고 있는 것이라고 볼 수 있다.

[표 3-6] 주민자치회 조례 제정 현황

| 구분 | 광역 | 기초 | 비고 |
|----|----|----------------|--|
| 서울 | - | 22 | 3개 구 미제정 |
| 부산 | 1 | 16 | - |
| 대구 | - | 6 | 1개 구, 1개 군 미제정 수성구의 경우 고산2동 주민자치회 조례만 제정 |
| 인천 | - | 7 | 1개 구, 2개 군 미제정 |
| 광주 | - | 5 | - |
| 대전 | - | 4 | 1개 구 미제정 |
| 울산 | - | 3 | 2개 구 미제정 |
| 세종 | 1 | - | - |
| 경기 | - | 10(9개 시, 1개 군) | 19개 시, 2개 군 미제정 가평군의 경우 리주민자치회 조례만 제정 |
| 강원 | - | 4(1개 시, 3개 군) | 6개 시, 8개 군 미제정 |
| 충북 | - | 1(1개 군) | 3개 시, 7개 군 미제정 |
| 충남 | - | 12(5개 시, 7개 군) | 3개 시 미제정 공주시의 경우 반포면 주민자치회만 제정 |
| 전북 | - | 2(1개 시, 1개 군) | 5개 시, 7개 군 미제정 |
| 전남 | - | 7(3개 시, 4개 군) | 2개 시, 13개 군 미제정 함평군의 경우 읍면주민자치회 및 리주민자치회에 대한 조례를 별도로 제정 |
| 경북 | - | 1(1개 시) | 9개 시, 13개 군 미제정 |
| 경남 | - | 3(1개 시, 2개 군) | 7개 시, 8개 군 미제정 |
| 제주 | - | - | - |

자료: 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr 검색일: 2019.09.16.)

(3) 주민참여예산제에 관한 제도 및 조례

주민참여예산은 「지방재정법」 제정에 따라 2010년 전국의 기초자치단체에 확산되었으며(행정안전부, 2010)⁶, 조례에 대해서는 3가지 모델이 제시되었다. 3가지 모델의

차이는 주민참여예산위원회의 구성 및 운영에 대해 얼마나 구체적인 조례를 제정하는지에 따라 다르다고 볼 수 있다. 따라서 대부분의 주민참여예산 관련 조례는 3개 모델을 바탕으로 유사한 모습을 하고 있다.

[표 3-7] 주민참여예산제 조례표준안: 3가지 모델

| 구분 | 모델1 | 모델2 | 모델3 |
|------|--|--|--|
| 총칙 | 제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(단체장의 책무) 제5조(주민의 권리) | 제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(단체장의 책무) 제5조(주민의 권리) | 제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(단체장의 책무) 제5조(주민의 권리) |
| 운영계획 | 제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) | 제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) | 제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) |
| 위원회 | 제10조(위원회 운영 등) | 제10조(주민참여예산위원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회의 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등) | 제10조(위원회 구성) 제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청) 제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원) |
| 기타 | 제11조(시행규칙) 부 칙 | 제15조(시행규칙) 부 칙 | 제24조(시행규칙) 부 칙 |

자료: 행정안전부 주민참여 예산제 운영 조례 모델안

그러나 자치분권 강화에 따라 광역단위로 주민참여예산 운영의 방식이 달라지고 있다. 서울, 부산, 대구, 경기의 경우 [표 3-7]와 같이 광역단위, 시군구단위, 읍면동단위 등으로 사업을 분류하고 각 유형별 예산의 할당을 통해 사업을 선정하고 있다. 이에

6 행정안전부. (2010). 주민참여 예산제 이렇게 만드세요. 2010.10.31. 행정안전부 보도자료.

비해 대부분의 대전과 경남 등은 주민참여예산지역위원회를 두고는 있지만, [표 3-8]와 같은 사업범위에 따른 할당을 하지는 않고, 주민참여예산위원회 위원 외의 주민도 사업선정과정에서 참여할 수 있도록 하고 있다. 특히 이와 같은 광역자치단체는 주민참여예산 배정 사업의 선정과정에서 주민의 주도적인 참여와 속의과정이 이루어질 수 있도록 토론과 경합, 투표 등의 과정을 적극적으로 활용하기 위한 시도를 하고 있다.

특히 은평구의 경우 구 차원의 주민참여관련 위원회 조직을 통합하여 주민참여위원회를 설치하고 산하에 운영위원회, 정책기획시민위원회, 구정평가시민위원회, 참여예산시민위원회, 기타 분과위원회 및 동 참여예산위원회를 두는 방식을 채택함으로써 다양한 참여제도 간 연계를 활성화하였다는 점에서 차별화된다(은평구 공무원 면담, 2019; 서울특별시 은평구 주민참여위원회 및 주민참여예산제 운영 조례, 조례 제1140호).

[표 3-8] 주민참여예산을 사업범위에 따라 유형화하고 있는 예

| 지역 | 분야별 예산배정 방식 |
|----|--|
| 서울 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시정분야 <ul style="list-style-type: none"> - 시민참여형: 총 350억, 일반사업 40억원 미만, 행사성사업 3억원 미만(최소 사업비 1억원 이상) - 협치형: 총 100억원, 일반사업 5억원 이내, 행사성사업 3억원 미만 ▪ 지역분야 <ul style="list-style-type: none"> - 지역참여형: 자치구별 평균 5억원, 총 20억원 내외(자치구 평가를 통해 차등지원, 일반사업 2억원 이내, 행사성사업 5천만원 이내) - 구단위계획형: 자치구별 평균 10억원, 총 210억원 내외(자치구 평가를 통해 차등지원, 지역사회 문제해결을 위한 구 지역사회혁신계획사업에 지역참여예산 사업을 통합추진하고 인센티브 부여) - 동단위계획형: 동별 3천만원 이내, 총 30억원 내외(마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴사업) |
| 부산 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시정참여형: 규모 상한 없음(일반사업 3억원 내, 행사사업 5천만원 내) ▪ 지역참여형(구군): 구군별 3억원 내, 총 30억원(일반사업 5천만원 내, 행사사업 2천만원 내) ▪ 주민자치회(읍면동): 주민자치회별 3천만원 내, 총 10억원(구군별 2개 총 32개 주민자치회, 구군별 6천만원 내) ▪ 시정협치형: 상한없음(원탁회의 등 시민협의회 승인사업) |
| 대구 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시정참여형: 90억원, 시 고유사업 및 시정연계사업 ▪ 지역참여형: 40억원, 자치구 및 군 소관 사업, 지역문제해결을 위한 편익 향상 사업 ▪ 읍면동지역회의: 20억원, 주민센터에 지역회의 구성 후 발굴사업 선정 |

| 지역 | 분야별 예산배정 방식 |
|----|---|
| 경기 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 도정참여형: 200억원 ▪ 도-시군 연계협력형 <ul style="list-style-type: none"> - A형(시군연계지원): 200억원, B형(소규모 사업): 100억원 ▪ 지역지원형: 폐지 |

자료: 서울특별시 참여예산(<http://yesan.seoul.go.kr>), 대구광역시 주민참여예산(<http://jumin.daego.go.kr>), 경기도 주민참여예산(<http://yesan.gg.go.kr>), 부산 2019년 주민참여예산제도 운영계획(2019)

2) 숙의과정 운영에 관한 조례

앞서 살펴본 국민제안·주민자치회·주민참여예산에 관한 조례가 자기선택형 숙의과정과 결합가능성이 높은 주민참여 관련 조례였다면, 명시적으로 숙의민주주의 또는 숙의 과정에 관한 조례를 제정한 지방자치단체도 있으며, 최근 빠른 속도로 확산되고 있다. 이는 중앙부처가 숙의과정에 관한 기본 법령제정을 아직 하지 못하고, 단지 한시법으로 규정한 예가 있을 뿐이라는 점과 비교한다면 상대적으로 빠른 시도라고 볼 수 있다.

이들 조례의 명칭은 크게 첫째, “숙의민주주의”라는 용어를 조례명에 명시적으로 규정함으로써 포괄적 차원의 숙의민주주의 기본조례를 제정하는 방식, 둘째, “공론화위원회” 운영관련 조례 또는 “시민배심원제” 운영 관련 조례 등 특정한 숙의과정 운영방식에 관한 조례를 제정하는 방식 등 두 가지로 유형화된다. 각각의 사례를 보다 상세히 분석해 보면 다음과 같다.

(1) 숙의민주주의 실천조례 제정

먼저 첫 번째 유형으로 숙의민주주의 실천조례를 제정하는 것은 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 및 규칙(제주특별자치도 조례 제1941호, 규칙 제557호)」과 「제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현 조례(제주특별자치도조례 제2193호)」가 대표적이다.

조례의 내용을 살펴보면, 해당 조례는 단순히 특정한 숙의민주주의 절차 운영만을 위한 목표로 제정된 것이 아니며, 주민의 참여활성화, 행정의 민주성과 투명성 확보를 위한 숙의형 방법론의 활용, 주민교육 등의 기본적 사안을 규정하고 숙의민주주의를 실현하는 것을 목표로 삼고 있다(동 조례 제1조). 특히 기본이념으로서 참여권리의 평

등성, 주민-제주특별자치도의 동등성, 주민의 권익과 삶의 질 향상 지향, 자발적 참여와 협력 등을 제시하고 있다(제2조). 또한 숙의민주주의, 주민, 주민참여, 숙의형 정책개발은 물론 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등 주요 숙의형 참여절차에 대한 개념을 정의하고(제3조), 도지사의 책무와 주민의 권리를 명시적으로 규정하고 있다(제4조와 제5조). 이하 [표 3-9]에 규정된 기본조례의 주요 내용은 향후 각 지역 차원의 숙의민주주의 기본조례 제정의 참고가 될 수 있을 것이다.

특히 숙의민주주의에 대한 도지사의 책무에서 숙의민주주의 절차를 통해 제시된 결과의 효력에 대해 정책의 참고자료로서 ‘최대한 존중’될 필요가 있다고 명시적으로 기술하고 있는 점이나(제4조), 주민이 숙의형 정책개발을 청구할 수 있도록 하고 있어(제9조) 숙의민주주의 절차 활용이 활발하게 이루어질 수 있는 근거가 될 수 있다고 본다.

[표 3-9] 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 및 규칙의 구성

| 조항 | 조문 |
|---------------|--|
| 제1조(목적) | 이 조례는 제주특별자치도 주민의 행정참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위하여 원탁회의, 공론조사 등의 숙의형 방법론 활용과 주민교육 등 주민참여의 기본적 사항을 정하여 숙의민주주의를 실현하는데 기여함을 목적으로 한다. |
| 제2조 (기본이념) | <ol style="list-style-type: none"> ① 주민은 누구든지 평등하게 제주특별자치도의 행정(이하 “도정”이라 한다)에 참여할 권리를 가지며, 주민과 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)가 협력하여 주민의 권익과 삶의 질 향상을 위하여 동등하게 노력하여야 한다. ② 주민참여는 주민의 자발적인 참여와 협력을 기본정신으로 하는 지방자치의 취지에 근거하여 적정하게 운영되어야 한다. ③ 모든 주민은 숙의민주주의 주민교육에 자발적으로 참여할 수 있다. |
| 제3조(정의) | <p>이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “숙의민주주의”란 정책결정과정에 주민들의 참여와 토론을 통한 공감과 합의를 실현함으로써 의사결정의 정당성을 높이는 민주주의 형태를 말한다. 2. “주민”이란 제주자치도에 주소를 두고 있는 사람을 말한다. 3. “주민참여”라 함은 제주자치도의 정책 등 의사형성 단계에서 부터 평가 단계까지 주민의 의사를 반영하는 등의 방법으로 주민과 제주자치도가 협력하는 것을 말한다. 4. “숙의형 정책개발”이란 숙의민주주의를 실현하기 위해 정책개발에 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등의 방법론을 활용하는 것을 말한다. 5. “원탁회의”란 일정 수 이상의 주민 및 이해관계자가 참여하여 대상 정책에 대해 토론하고 합의를 도출하는 회의 형태를 말한다. 6. “공론조사”란 일정 수 이상의 참가자 선정 후 의제에 대한 정보를 제공하고 토론 |

| 조항 | 조문 |
|---------------------------|---|
| | <p>을 거쳐 실시하는 여론조사 방법을 말한다.</p> <p>7. “시민배심원제”는 사회적 합의를 형성하기 위해 무작위 추출로 선발된 시민패널이 일정한 기간의 심사 숙고 과정을 거쳐 정책권고안을 도출하는 회의 형태를 말한다.</p> |
| 제4조 (도지사의 책무) | <p>① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 숙의형 정책개발이 이루어질 수 있도록 활성화 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 숙의형 정책개발에 의해 도출된 결과를 최대한 존중하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 주민에게 숙의형 정책개발에 참여하는데 필요한 교육의 기회가 충분히 제공되도록 교육 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>④ 도지사는 숙의형 정책개발을 제도화하고 활용도를 높이기 위하여 행정정보 공개에 최선의 노력을 다하여야 한다.</p> |
| 제5조 (주민의 권리) | <p>주민은 누구든지 도정에 관한 의견을 제시할 수 있으며, 이에 적극적으로 참여할 수 있다.</p> |
| 제6조 (행정정보 공개) | <p>숙의형 정책개발 과정에 필요한 행정정보는 법령 및 조례에서 공개하지 아니하도록 정하여진 경우를 제외하고는 공개하여야 한다.</p> |
| 제7조 (숙의형 정책개발과정의 주민참여) | <p>① 숙의형 정책개발 참여하는 주민은 근거법령 및 조례 등에서 정한 자격을 갖춘 주민을 대상으로 최대한 공모하거나 추천 등의 공개적인 절차에 의한다.</p> <p>② 도지사는 위원의 구성에 있어서 여성과 장애인의 참여를 보장하도록 노력하여야 한다. 다만, 법령에서 정한 자격기준과 특별히 전문성을 요하는 경우에는 예외로 한다.</p> |
| 제8조 (숙의형 정책개발의 기능) | <p>도지사는 지역사회 화합과 통합을 실현할 수 있도록 숙의형 정책개발을 통하여 다음 각 호의 사항이 제시될 수 있도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 각계각층의 합의를 통한 지역사회 화합 및 발전방안 2. 도정의 중요사항에 관한 발전방향 3. 주민의 이익과 편의증진을 위한 정책대안 4. 도정 현안과제, 쟁점사항 등의 해소방안 |
| 제9조 (숙의형 정책개발의 청구) | <p>① 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 제외한 제주자치도의 주요 정책 사업이 숙의형 정책개발을 활용하여 수립될 수 있도록 도지사에게 청구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령이나 조례에 위반되는 사항 2. 수사나 재판 중에 있거나 행정심판 등 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항 3. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항 4. 감사기관에서 감사 중인 사항 5. 사업계획이 확정되어 추진 중에 있거나 처리가 이미 종료된 사업 <p>② 제1항에 따른 청구는 19세 이상 주민 500명 이상이 연서하여 청구인 대표가 도지사에게 하여야 한다.</p> |
| 제10조 (숙의형 정책개발청구 심의회) | <p>① 도지사는 제9조에 따른 숙의형 정책개발 청구에 대한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 숙의형 정책개발청구심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청구인서명부에 기재된 서명의 유·무 확인 2. 숙의형 정책개발 추진 여부 결정 |

| 조항 | 조문 |
|-------------------|--|
| | <p>3. 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등 속의형 정책개발 방법의 결정</p> <p>4. 이의신청의 심사결정</p> <p>5. 그 밖에 의장이 부의하는 사항</p> <p>② 심의회의 의장은 행정부지사가 되고, 부의장은 심의회 위원 중에 호선한다.</p> <p>③ 심의회는 의장과 부의장 각 1명을 포함하여 위원 15명 이하로 구성한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉 또는 임명한다. 다만, 제3조에 따라 공개모집을 통하여 선발되어 위촉된 위원의 수가 심의회의 전체 위원 수의 과반수이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제주특별자치도의회 의장이 추천하는 제주특별자치도의회 의원 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 시민단체대표 등의 속의형 정책개발 전문가 3. 공개모집을 통하여 선발된 주민 4. 그 밖에 도지사가 속의형 정책개발에 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람 <p>⑤ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 한차례만 연임할 수 있다.</p> <p>⑥ 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑦ 속의형 정책개발 청구가 있을 경우 해당 업무를 주관하는 부서의 장은 청구일로부터 1주일 이내에 심의회를 담당하는 부서에 심의회 개최를 요청해야 한다.</p> |
| 제11조(주민의 견조사의 실시) | <p>① 도지사는 주민의 의견을 직접 청취하여야 할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 주민의견조사를 실시할 수 있다.</p> <p>② 도지사는 주민의견조사 후 조사 결과 및 견해를 15일 이내에 표명하여야 한다.</p> |
| 제12조(주민교육) | <p>도지사는 속의민주주의 실현을 위하여 주민을 대상으로 다음 각 호의 교육을 실시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 속의민주주의 기본원리와 정치제도, 지방분권에 관한 교육 2. 주민의 권리와 의무, 참여와 책임 및 정치참여에 관한 교육 3. 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등조정, 문제해결 등 토론 역량과 자질 함양에 관한 교육 4. 그밖에 속의형 정책개발에 필요하다고 인정되는 교육 |
| 제13조(주민교육의 위탁) | <p>① 도지사는 주민교육의 전문적이고 효율적인 시행을 위하여 업무의 전부 또는 일부를 법인이나 단체에 위탁할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 위탁에 관한 사항은 「제주특별자치도 사무의 민간위탁 조례」를 따른다.</p> |
| 제14조(수당 등) | <p>속의형 정책개발 과정에 참여하는 위원 및 전문가에 대하여는 「제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.</p> |
| 제15조(재정지원 등) | <p>도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 법인·단체에 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 속의민주주의 확산을 위한 주민역량강화 2. 마을공동체 속의형 방법론 활용 의사결정 지원 3. 속의민주주의 관련 연구·조사 활동 |

| 조항 | 조문 |
|----------------|--|
| 제16조 (시행규칙) | 도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 법인·단체에 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 1. 숙의민주주의 확산을 위한 주민역량강화 2. 마을공동체 숙의형 방법론 활용 의사결정 지원 3. 숙의민주주의 관련 연구·조사 활동 |

자료 : 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례(제주특별자치도 조례 제1941호)

(2) 특정한 숙의과정 수행을 위한 조례 제정

제주특별자치도의 숙의민주주의 기본조례와 달리 많은 자치단체들은 두 번째 유형인 ‘공론화위원회 운영조례’ 또는 ‘시민배심원제 운영조례’ 등 특정한 숙의과정을 하기 위한 조례를 제정하는 방식을 채택하고 있다.

먼저 ‘공론화위원회 운영조례’의 경우, 숙의민주주의 실천의 다양한 가능성을 열어 두기 보다는 가장 대중화되어 있는 공론화위원회 운영의 방식만을 채택하고 있는 상황이다. 대표적으로 2018년 8월 가장 먼저 정선군이 「정선군 지역현안 공론화위원회 설치 및 운영 조례(강원도정선군조례 제2646호)」를 제정하였고, 다음으로 2018년 10월 나주시(「나주시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라남도나주시조례 제1437호)」), 광진구(「특별시 광진구 공공갈등 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례(서울특별시광진구조례 제1013호)」), 창원시(「창원시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(경상남도창원시조례 제1109호)」), 2019년에는 익산시(「공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라북도 익산시조례 제1839호)」)와 인천광역시(「공론화위원회 설치 및 운영 조례(인천광역시조례 제6050호)」) 등 6개 지역에서 공론화위원회 조례를 제정하였다.

각 자치단체의 규정을 비교해 보면 다음의 [표 3-10]과 같으며, 기본적으로 신고리 5·6호기 공론화위원회 설치 및 운영을 위한 국무총리훈령을 기준으로 약간씩의 변형이 나타난다. 특히 창원시의 경우 SSM 입점 등 주요 쟁점에 대한 공론화위원회를 설치하여 운영하였기 때문에 조문의 구성이 비교적 정밀하고 운영에 필요한 세부 쟁점까지도 명시적으로 법제화하고 있다. 그러나 창원시 역시 참조의 기준이 된 국무총리훈령의 틀을 크게 벗어나지 못했으며, 공론화의 방식 역시 고리 5·6호기 공론화위원회의 틀을 벗어나지 못했다. 즉, 지역에 맞는 다양한 숙의과정의 설계가 가능한 포괄적인 차원의 조례가 아니기 때문에 가지는 근본적 한계를 여전히 내포하고 있다고 볼 수 있다.

[표 3-10] 6개 지역 공론화위원회 조례 조문구성 비교

| 조항 | 광역 | 기초 | | | | |
|------|--------------------|-----------------------|---------------------|------------------|------------|----------------|
| | 인천광역시 | 광진구 | 나주시 | 익산시 | 정선군 | 창원시 |
| 제1조 | 목적 | 목적 | 목적 | 목적 | 목적 | 목적 |
| 제2조 | 정의 | 정의 | 설치 | 설치·운영 | 기능 | 설치 |
| 제3조 | 공론화위원회 설치 및 기능 | 설치·운영 | 기능 | 역할 및 기능 | 역할 | 역할 및 기능 |
| 제4조 | 위원회의 구성 | 기능 | 구성 | 구성 | 구성 | 구성 |
| 제5조 | 위원의 임기 | 구성 등 | 위원의 위촉 해제 | 위원의 해촉 | 회의 | 위원의 임기 |
| 제6조 | - | 위원의 해촉 | 회의 | 위원의 제척 및 회피 | 분과위원회 | 위원의 해촉 |
| 제7조 | 위원의 해촉 | 위원의 제척·기피· 회피 등 | 분과위원회 | 회의 | 공론화 지원단 | 위원의 제척 및 회피 |
| 제8조 | 위원장의 직무 | 회의 등 | 자문위원 | 조사·연구 | 조사·연구 | 위원장의 직무 등 |
| 제9조 | 회의 | 분과위원회 | 조사·연구 | 시민참여단 구성 | 여론 수렴 | 회의 |
| 제10조 | 공공토론의 실시 등 | 조사·연구 의뢰 | 공론화 위원회 | 여론 수렴 | 의견 청취 | 분과위원회 |
| 제11조 | 공론화추진위 원회 구성 | 위원회 지원단 | 시민참여단 구성 | 위원회 지원 | 비밀엄수 의무 | 자문위원 |
| 제12조 | 공론화추진위 원회 기능 | 구민대표 참여단 | 여론 수렴 | 수당등 지원 | 준용규정 | 시민대표참 여단 구성 |
| 제13조 | 최의참석 및 자료의 협조 등 | 여론 수렴 | 의견 청취 | 최종결정사 항의 권고 등 | 시행규칙 | 조사·연구 의뢰 |
| 제14조 | 결과의 공개 등 | 비밀유지 | 최종결정사 항의 권고 등 | 비밀 준수 의무 | - | 여론의 수렴 |
| 제15조 | 수당 등 | 지원 등 | 비밀 준수 의무 | 시행규칙 | - | 지원조직 설치 등 |

| 조항 | 광역 | 기초 | | | | |
|------|-----------|------|--------|-----|-----|------------------|
| | 인천광역시 | 광진구 | 나주시 | 익산시 | 정선군 | 창원시 |
| 제16조 | 비밀 준수의 의무 | 시행규칙 | 수당등 지원 | - | - | 출석 및 자료의 협조 등 |
| 제17조 | 운영세칙 | - | 시행규칙 | - | - | 최종결정 사항의 권고 및 공개 |
| 제18조 | - | - | - | - | - | 예산 지원 |
| 제19조 | - | - | - | - | - | 비밀 준수의 의무 |
| 제20조 | - | - | - | - | - | 운영규정 |

자료: 정선군 지역현안 공론화위원회 설치 및 운영 조례(강원도정선군조례 제2646호), 나주시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라남도나주시조례 제1437호), 특별시 광진구 공공갈등 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례(서울특별시광진구조례 제1013호), 창원시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(경상남도창원시조례 제1109호), 공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라북도익산시조례 제1839호), 공론화위원회 설치 및 운영 조례(인천광역시조례 제6050호)

다음으로 시민배심원제 운영을 위한 조례를 제정한 지역도 3개 지역으로 김천, 나주, 천안이 그 예이다. 그러나 2019년 조례를 제정한 나주와 달리 김천(2013)과 천안(2015)은 비교적 빨리 관련 조례 및 규칙을 제정하였으며, 이는 해당 제도의 운영시점과 일치한다.

조례의 내용을 살펴보면 공론화위원회 설치 및 운영 관련 조례와 마찬가지로의 기본구조를 가지며, 다만 그 내용이 숙의절차 중 하나인 시민배심원제의 활용이라는 점만이 차이가 있다. 상대적으로 초기에 조례를 제정한 김천시가 가장 세밀한 내용을 규정하였으나, 천안시의 경우에는 시민배심원제가 어떤 대상을 심의할 것인지를 규정하는 상위의 위원회를 규정하고 있고, 시민예비배심원을 선정하는 등 운영방식이 타 자치단체와는 차별화된다는 점에서 차별화된다. 이와 같은 특징은 각 지역의 상황과 쟁점 등 맥락에 맞는 제도설계를 하고 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

그러나 공론화위원회 운영조례와 마찬가지로 시민의 참여와 숙의에 관한 총괄적 차원의 기본조례가 제정되지 못했기 때문에 제도운영 과정이 일상화되기 보다는 특별한

사유가 발생되었을 때 실시되는 이벤트로 인식되어 행정체계 내에 안정적인 절차로 유지되는 데에는 한계를 가질 수 있다.

[표 3-11] 3개 지역 시민배심원제 조례 조문구성 비교

| 조항 | 김천시 | 나주시 | 천안시 |
|------|-------------------|-------------|-----------------------|
| 제1조 | 목적 | 목적 | 목적 |
| 제2조 | 정의 | 정의 | 정의 |
| 제3조 | 심의대상 | 심의대상 | 심의대상 |
| 제4조 | 시민법정 심의 신청 | 위원회의 구성 | 제외대상 |
| 제5조 | 위원회의 기능 및 구성 | 위원회의 회의 | 시민민원배심원제 심의대상결정위원회 |
| 제6조 | 위원의 위촉 해제 | 심의 요청 및 절차 | 위원회의 운영 |
| 제7조 | 위원회의 운영 | 시민배심원단의 구성 | 심의 요청 및 절차 |
| 제8조 | 시민법정의 구성 | 판정관 등 | 시민배심원단의 구성 |
| 제9조 | 판정관 등 | 시민예비배심원 | 판정관 등 |
| 제10조 | 시민예비배심원 선정 | 시민배심원 | 시민예비배심원 선정 및 취소 |
| 제11조 | 시민예비배심원의 선정 취소 | 시민배심 운영 | 시민민원배심원 |
| 제12조 | 시민배심원 | 의견청취 및 사실조사 | 시민배심 운영 |
| 제13조 | 시민배심원의 제척 | 시민배심원 회의 | 의견청취 및 사실조사 |
| 제14조 | 시민법정 운영계획 통보 | 평결 공표 및 통보 | 시민배심원 회의 |
| 제15조 | 시민법정 운영방법 등 | 평결의 반영 | 평결 공표 및 통보 |
| 제16조 | 의견청취 및 사실조사 | 비밀유지의무 | 평결의 반영 |
| 제17조 | 시민배심원 회의 | 수당 등 경비지원 | 비밀유지 의무 |
| 제18조 | 평결 공표 및 통보 | - | 수당 등 경비지원 |
| 제19조 | 평결의 반영 | - | - |
| 제20조 | 심의결과 보안 | - | - |
| 제21조 | 수당 등 경비지원 | - | - |
| 제22조 | 시행규칙 | - | - |

자료: 김천시 시민배심원제 운영 조례(경상북도김천시조례, 제913호), 나주시 시민민원배심원제 운영 조례(전라남도나주시조례 제1499호), 천안시 시민민원배심원제 운영 조례(충청남도천안시조례 제 1406호)

3. 소결론: 분석결과

먼저 「행정절차법」, 「민원처리에 관한 법률」, 「지방분권법」, 「지방재정법」 등 주요 법률과 관련 시행령에 대한 분석은 다음의 [표 3-12]과 같은 3가지로 요약된다.

첫째, 「행정절차법」은 국민참여 확대 노력을 명문으로 규정하고 있으나, 국민참여의 방법을 열거하는 등 구체화하고 개별법령을 제정하는 단계로 나아가지는 못했다. 또한 최근 활용도가 높아지고 있는 숙의과정 운영에 대해서도 명문의 규정이 없는 상태이기 때문에 관련 공론화위원회 운영시 해당 공론화위원회 운영을 위한 한시법을 제정하고 있다. 그 결과 최근 지방자치단체 차원에서 숙의과정을 활용한 정책결정과정 운영이 점차 증가하고 있음에도 불구하고, 이를 위한 조례제정 단계에서부터 어려움을 겪고 있다. 공론화위원회 운영을 목적으로 제정되었던 한시법이 하나의 기준이 되고는 있지만, 지역의 맥락과 주제에 따라 적용이 어려울 수 있는 여러 가지 조건에 대한 기준을 충분히 제공하고 있지는 못하다.⁷ 따라서 숙의과정에 대한 표준조례안이 개발·배포될 필요가 있다.

둘째, 「민원처리에 관한 법률」은 대통령령인 「국민 제안 규정」을 통해 수준높은 국민제안 플랫폼 운영의 기반을 제시하고 있다. 그러나 지방자치단체의 상황(예산, 운영 인력, 주민역량 등)에 맞는 주민제안 플랫폼 개발의 상세 가이드라인은 아직 제공되지 못해 지역별 편차가 큰 상황이다. 특히 지방자치단체의 조례에서는 주민의 제안을 숙성시키는 과정이나, 온·오프라인 주민제안의 연계방안, 주민제안 기록물에 대한 관리 및 피드백 방법, 주민제안을 조직 내 정책결정과정과 결합시키는 등에 대한 규정을 조례로 채택하는 비율이 매우 낮은 상태이다(제2절의 분석결과 참조). 따라서 컨설팅을 통한 주민제안 플랫폼 개선이 필요하다.

셋째, 주민자치회와 주민참여예산제는 「지방분권법」과 「지방재정법」에 명문으로 규정되어 있지만, 주민투표, 주민소환 등과 같은 직접민주주의 제도처럼 별도의 법으로

⁷ 광주 도시철도 2호선 공론화 사례에서는 찬성주민의 집단이 형성되지 않은 상황에서 지방자치단체가 찬성 측, 반대주민의 집단이 반대측인 상황에서 공론화절차 진행이 가능한지에 대한 고민이 있었고(광주광역시 공무원 면담, 2019), 제주·대전·광주·창원 등 대부분의 공론화절차 설계 담당 실무자들이 시민참여단 수당 지급 및 현장숙의과정 진행 기간(숙박여부) 등 설계과정에서의 주요 내용에 대한 혼란을 경험했다(제주공론화위원회 위원 면담, 2018; 대전공론화위원회 위원 면담, 2019; 창원시 공무원 면담, 2019).

구체적인 내용을 법제화하는 단계에 이르지 못했다. 또한 주민자치회의 경우는 임의규정이기 때문에 지역에 따라 채택여부의 편차가 큰 실정이다. 주민자치회의 채택이 필수적인 것은 아니지만, 벌써 100여개가 넘는 자치단체가 이를 채택하고 주민자치회의 역할 역시 확대되고 있기 때문에 주민자치회 운영을 위한 법을 제정하는 것이 필요한 시점이라 하겠다. 주민참여예산제의 경우는 주민자치회와 달리 임의규정이지만 이미 대부분의 자치단체가 채택·운영하고 있는 상황이므로 단순히 표준조례안을 제공하는 방식을 넘어 「국민 제안 규정」을 참조해 시행령을 제정할 필요가 있다.

[표 3-12] 법령 분석 결과

| 구분 | 쟁점 |
|-------------|--|
| 행정절차법 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민참여 확대 노력을 명문으로 규정하지만, 구체화 미흡 ▪ 속의과정 운영에 대한 명문의 규정 부재 <ul style="list-style-type: none"> - 법령 부재(한시적 공론화위원회 운영을 위한 한시법(령) 제정 사례 있음) - 특정 공론화위원회 운영을 목적으로 제정되어 일반화에 한계 |
| 민원처리에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령령(국민제안규정)을 통해 주민제안 플랫폼 운영기반을 상세히 제시하고 있으나, 지방자치단체의 상황에 맞는 가이드라인 부재 |
| 지방분권법 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민자치회에 대한 별도의 상세법률이 없고 임의규정 |
| 지방재정법 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민참여예산제에 대한 별도의 상세법률 부재 |

다음으로 주민자치회를 보다 상세히 살펴보기 위해 제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 연구 분석 틀([그림 2-4])을 적용해 행정안전부와 서울시의 주민자치회 표준조례안을 비교분석해 보면, [그림 3-1]과 같다.

먼저 참여자의 범위 면에서 행정안전부의 주민자치회 표준조례안은 이·통장 및 지역단체 등 전문이해관계자와 위원선정위원회가 공개모집한 주민 중 일부를 선정한 이해관계자인 일반국민으로 구성되어 있는 반면, 서울형 주민자치회는 자발적으로 참여한 일반국민 중에서 공개추첨된 무작위선발 주민과 40대 미만 연령층 및 성별 등에 할당을 둔 소외계층(경제적 소외계층이 아닌 주민참여의 소외계층을 의미)이 포함되어 있다. 따라서 미니퍼블릭의 유형 면에서 행정안전부의 주민자치회 표준조례안은 일반주민 중 소수의 주민이 참여한 최광의의 미니 퍼블릭이라면, 서울형 주민자치회는 일반

주민 중 무작위추출에 따라 선발된 소수의 주민으로 협의의 미니퍼블릭이고, 선발과정에서의 민주성이 비교적 높은 형태라고 볼 수 있다.

둘째, 참여자의 역할과 권한 면에서 행정안전부의 주민자치회 표준조례안은 참여자가 주로 선호를 정책화하는 과정에서 자문을 하는 전통적 역할에 머물고 있으며(협의·수탁업무), 일부 주민자치회가 수행할 수 있는 주민자치업무에 대해서는 직접적 결정권 및 파트너십 관계를 가진다. 서울형 주민자치회의 경우는 주민센터와 대등한 파트너십 관계를 구축하는 경우가 많으며, 직접적 결정권의 범위도 더 넓었다. 따라서 주민자치회 참여자의 권한 범위는 비교적 유사하나 서울형 주민자치회가 지향하는 참여자의 권한 범위가 보다 높은 수준의 권한을 가진다고 볼 수 있다. 또한 자치계획과 주민총회를 통해 숙의와 협상의 당사자 역할까지를 수행하는 것을 기본 전제로 삼고 있다.

그러나 행정안전부의 주민자치회 표준조례안은 서울과 같은 대도시의 풍부한 자원과 참여에 대한 주민의 높은 관심이 존재하지 않는 농어촌 및 고령화지역에도 포괄적인 적용을 할 수 있어야 하기 때문에 최소한의 요건을 규정하고 있는 형태라고 해석해야 할 것이다. 그 결과 서울이 아닌 지역에서도 서울형 주민자치회와 같은 주민총회 및 자치계획 수립·운영 사례가 나타나고 있다(예: 남양주시 등).

이와 같은 분석결과를 종합할 때, 법제도적 기반 마련이 필요한 실정이며 전국적인 지방자치단체의 숙의민주주의 실천을 제고하기 위해서는 표준조례안 및 가이드라인, 매뉴얼 개발 및 제공이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 주민자치회와 같이 동일한 이름의 주민참여제도가 운영되었다고 하더라도 각각의 세부운영방식에 따라 숙의과정을 운영했다고 보기 어려운 경우와 숙의과정을 운영했다고 볼 수 있는 경우가 혼재해 있다. 따라서 보다 상세한 현황을 분석하기 위해서 제2절에서는 주민참여에 관한 실태분석을 통해 숙의과정 운영실태를 분석할 필요가 있다.

[그림 3-1] 행안부와 서울시의 주민자치회 표준조례 비교 분석 결과

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|---|----------------------------|-------------------|----------|
| 참여자의 범위 | 전문 관료 (공무원) | 선출직 대표 (정치인) | 전문가 및 NGO | 이해 관계자인 일반국민 | 무직위 선발 일반국민 | 무직위 선발 일반국민+ 소외계층 | 자발적 참여 일반국민 | 일반 국민 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션방식) | 청중 (정보제공) | 선호의 표현 (단순의견수렴) | 자문 (참고목적) | 집합/교섭의 당사자 | 숙의/협상의 당사자 | | | |
| 참여자의 권한 (공식적 의사결정권) | 없음 | 여론 | 자문의견 제시 | 파트너십 관계 | 직접적 결정권 | | | |
| 미니 퍼블릭 유형 | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 무직위추출에 따라 선발된 소수의 주민 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 포함 ▪ 무직위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 불필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무직위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무직위추출 필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | | |

주: 보라색 - 행안부 표준조례에만 해당, 주황색 - 서울시 표준조례에만 해당, 녹색 - 모두에 해당

제2절 속의과정 운영현황 및 실태분석

1. 주민참여 운영현황 및 실태분석

1) 주민참여 운영현황

주민자치회 및 주민참여예산제 운영현황에 대해서는 제1절에서 논의하였기 때문에, 제2절의 주민참여 운영현황 및 실태분석은 법적으로 규정되지 않은 주민참여 전반의 운영현황을 분석하는 것을 주된 내용으로 삼았다. 2019년 행정안전부 정부혁신추진단에서 실시한 주민참여 운영현황 조사⁸ 결과에 따르면 총 지방자치단체가 운영하고 있는 주민참여는 1,081개로 집계되었다.

역대정부별로 주민참여 신설 빈도를 살펴보면, [그림 3-2]와 같이 역대정부에서 점차 주민참여 신설빈도가 증가하였으며, 문재인 정부에서는 취임 후 2년이라는 짧은 시간 안에 259건이 신설된 것으로 조사되었다. 그러나 이와 같은 주민참여 신설 및 운영의 법적 근거가 없는 경우는 [표 3-13]와 같이 전체 중 53%로 절반 이상이었으며, 조례(17%) 및 내부지침(2.9%)을 근거로 한 경우가 19.9%였다. 따라서 역대정부에서 주민참여가 지속적으로 신설·운영되고 있지만 그에 대한 법·제도적 기반은 미약한 상태라고 볼 수 있다.

이와 같은 법·제도적 기반의 미약함은 전담인력의 부족과 예산의 불안정성의 원인이 된다. 주민참여 1개 당 평균 전담인력 수는 광역자치단체 1.3명, 기초자치단체 1.35명으로 약 1명으로, 면담결과 1명의 담당자의 여러 개 업무 중 하나인 경우도 많았다(공무원 FGI 결과, 2019).

또한 제도운영 이후 현재까지 예산이 배정되지 않은 주민참여가 광역의 경우 39.6%, 기초의 경우 38.5%로 약 40% 정도의 주민참여는 예산조차 배정되지 않은 것으로 나타났다. 특히 [표 3-14]에서 볼 수 있듯이 예산배정이 해마다 예측할 수 없게 변화되는 사례도 138건이 집계되었으며, 문재인 정부에서도 2018년 신설된 주민참

⁸ 2019년 6월 행정안전부 정부혁신추진단이 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 143개 기관 1,494개 국민참여를 조사한 자료 중 지방자치단체의 주민참여 관련 자료를 중심으로 본 연구에 맞게 분석한 것이다 (김지수, 2019).

여에 2019년에 와서야 예산을 배정한 사례가 20건이 발견되었다. 따라서 주민참여 1개 당 투입예산의 규모 평균이 2017년 38백 만 원에서 2018년 42백 만 원, 2019년 57백 만 원으로 점차 증가하고는 있지만, 예산의 규모도 작고 예산배정의 불안정성 역시 높다고 볼 수 있다.

[그림 3-2] 역대정부별 주민참여 신설 빈도 및 누적빈도



주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

[표 3-13] 역대정부별 주민참여의 법적 근거

| 정부분류 | 법률 | | 조례 | | 내부지침 | | 근거없음 | | 합계 | |
|--------|-----|-------|-----|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) |
| 이전 정부 | 43 | 25.5 | 16 | 9.5 | 2 | 1.2 | 108 | 63.9 | 169 | 100.0 |
| 노무현 정부 | 78 | 46.1 | 17 | 10.1 | 2 | 1.2 | 72 | 42.6 | 169 | 100.0 |
| 이명박 정부 | 59 | 27.7 | 44 | 20.7 | 4 | 1.9 | 106 | 49.8 | 213 | 100.0 |
| 박근혜 정부 | 60 | 22.2 | 42 | 15.5 | 9 | 3.3 | 160 | 59.0 | 271 | 100.0 |
| 문재인 정부 | 53 | 20.5 | 65 | 25.1 | 14 | 5.4 | 127 | 49.0 | 259 | 100.0 |
| 합계 | 293 | 27.1 | 184 | 17.0 | 31 | 2.9 | 573 | 53.0 | 1,081 | 100.0 |

주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

[표 3-14] 역대정부별 주민참여 예산편성 불안정 사례

| 신설 시기 | 예산편성유무 | | | 역대정부별 분류(빈도) | | | | | 합계 |
|----------|--------|-------|-------|--------------|--------|--------|--------|--------|-----|
| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 이전 정부 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 | 문재인 정부 | |
| 2017년 이전 | × | ○ | × | 2 | 2 | 1 | 2 | - | 7 |
| | ○ | × | ○ | 1 | 2 | - | 3 | - | 6 |
| | ○ | ○ | × | 5 | 7 | 6 | 9 | - | 27 |
| | ○ | × | × | 4 | 5 | 5 | 3 | - | 17 |
| | × | ○ | ○ | 5 | 3 | 4 | 11 | - | 23 |
| | × | × | ○ | 2 | 4 | 7 | 5 | 1 | 19 |
| 2017년 | ○ | ○ | × | - | - | - | - | 3 | 3 |
| | ○ | × | × | - | - | - | - | 2 | 2 |
| | × | ○ | ○ | - | - | - | 1 | 7 | 8 |
| | × | ○ | × | - | - | - | - | 1 | 1 |
| 2018년 | - | ○ | × | - | - | - | - | 5 | 5 |
| | - | × | ○ | - | - | - | - | 20 | 20 |
| 합계 | | | | 19 | 23 | 23 | 34 | 39 | 138 |

주 1: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

주 2: 신설시기 - 해당 주민참여가 신설되었던 시기, 역대정부별 분류: 역대정부별 신설 주민참여 중 2017년~2019년 예산편성이 '예산편성유무'에 기술된 바와 같이 불안정한 사례 수

[표 3-14]의 해석은 예를 들어 표의 가장 첫 번째 줄의 경우, 2017년 이전 신설되었던 주민참여 중 2017년과 2019년에 예산이 미배정되고, 2018년에는 예산이 배정된 주민참여의 수는 김대중 정부까지 신설된 주민참여 2개, 노무현 정부 신설 주민참여 2개, 이명박 정부 신설 주민참여 1개, 박근혜 정부 신설 주민참여 2개로 총 7개였다. 또한 이들 7개 사례는 예산이 불안정하게 투입되고 있다고 볼 수 있다. 이에 비해서 2017년 이전에 신설된 주민참여 중 2017년에는 예산이 배정되지 않았지만, 2018년 이후로 예산이 안정적으로 배정된 사례는 김대중 정부까지 신설된 주민참여 5건, 노무현 정부 신설 주민참여 3개, 이명박 정부 신설 주민참여 4개, 박근혜 정부 신설 주민참여 11개 등 총 23개였다. 이와 같은 사례는 주민참여에 안정적인 예산을 배정하고자 하는 정부의 의지에 따른 결과라고 볼 수 있다.

이처럼 주민참여 제도운영의 법적 근거 미비는 투입예산 및 인력의 부족 문제를 가져오게 되는데, 그 결과 주민참여의 실질화에 대한 국민의 기대치가 높아졌음에도 불

구하고 그에 충족할 수 있는 수준의 주민참여 플랫폼 및 프로세스 운영에 한계가 발생되게 된다고 볼 수 있다.

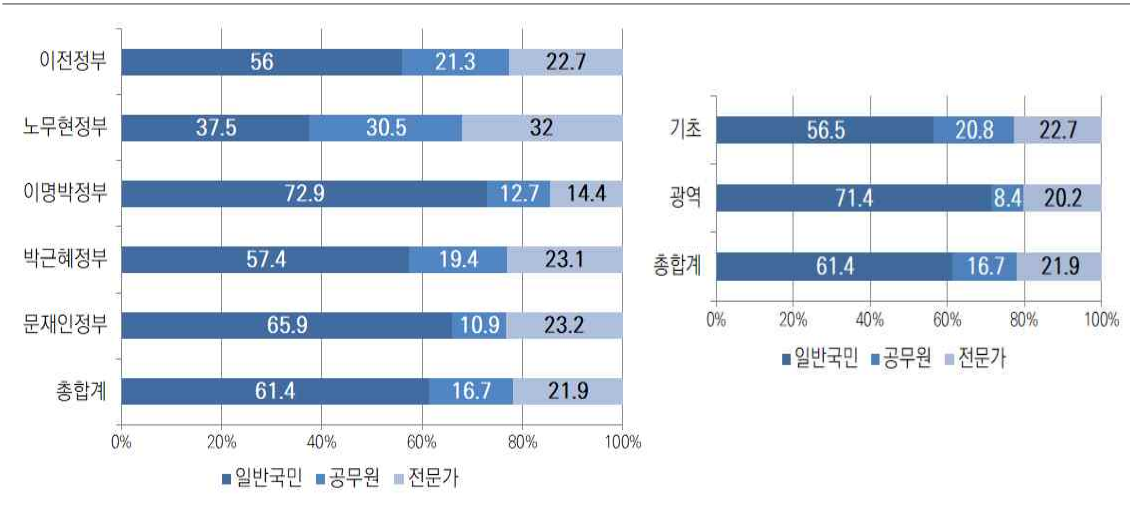
2) 주민참여 실태분석

제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 연구 분석 틀([그림 2-4])을 적용해 주민참여 운영실태를 기존 정부와 문재인 정부로 구분하여 비교분석해 다음과 같다. 첫째, 참여자의 구성 면에서 지방자치단체가 신설·운영해 온 1,081개 주민참여 중 집단화되지 않은 평범한 일반주민의 참여 비율은 [그림 3-3]과 같이 역대정부 모두에서 공무원 및 전문가 참여 비율보다 높게 나타났고 그와 같은 경향은 광역자치단체(71.4%)에서 기초자치단체(56.5%)보다 높게 나타났다.

그러나 참여자 선정방식을 좀 더 자세히 살펴보면, 역대정부에서 당연직·위촉직 등 위원회 구성 및 운영을 위해 전문가 및 지역단체 활동이 많은 소수의 일반주민이 참여하는 방식으로 운영되는 경우가 대부분이었다. 평범한 일반주민이 참여할 수 있는 공개모집이나 무작위추첨방식은 매우 소수의 주민참여에서만 활용되었으며, 상대적으로 2년간의 짧은 문재인 정부 기간에서 박근혜 정부 및 이명박 정부(각각 22개)의 약 2배에 해당되는 사례(42건)가 나타났다.

이와 같은 분석결과를 볼 때 여전히 대부분의 주민참여는 소수의 특정한 주민을 중심으로 이루어진다고 볼 수 있으며, 최근 일반주민 중 무작위추출로 참여자를 선정하기 위한 노력이 시도되었다고 평가할 수 있다.

[그림 3-3] 역대정부별·기관유형별 참여자 비율



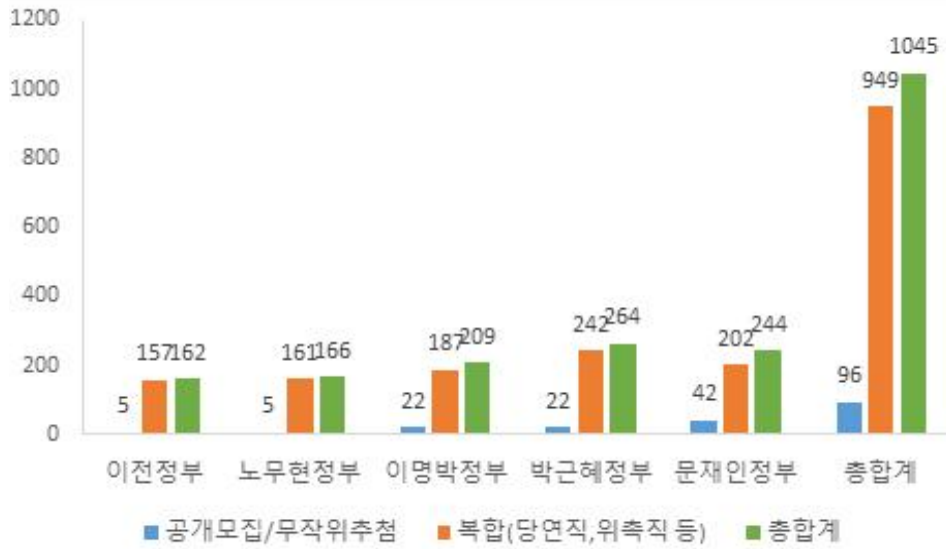
주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

둘째, 참여자의 역할에 대해서 전반적으로 정책제안단계의 참여가 확대되고 있는 경향으로 볼 때 주민이 정부의 정책구상 및 계획에서 참여해 커뮤니케이션 하는 사례가 증가되고 있다고 볼 수 있다.

그러나 정책제안단계의 참여는 단순히 주민 1명이 자신의 목소리를 온라인 플랫폼을 통해 제출하는데 그치는 경향이 많다(공무원 FGI 결과, 2019). 특히 역대정부에서 운영되었던 주민제안은 제안자 스스로도 이후의 진행과정에 대해 전달받지 못하는 경우가 많아 참여의 의미나 실익, 필요성에 대해 부정적인 경험만을 발생시키는 사례도 다수 발견되었다(공무원 FGI 결과, 2019; 국민참여포럼 참여자 의견, 2019). 즉, 주민이 자신의 선호를 표현하지만, 지방자치단체와 양방향의 커뮤니케이션을 통해 대등한 관계에서 속의·협상하여 공동의 정책을 개발하는 단계로 나아가지 못했다고 볼 수 있다.

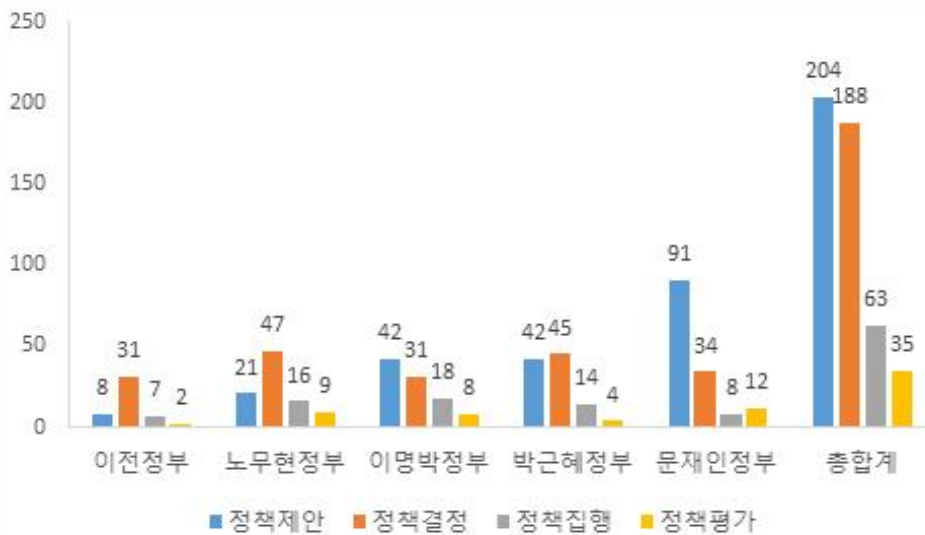
[그림 3-4] 역대정부별 참여자 선정방식 활용



주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

[그림 3-5] 역대정부별 주민참여 시기(단계별)



주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

그러나 최근 신설된 주민제안의 경우, 「국민 제안 규정」 개정 등과 발맞추어 온라인 상의 커뮤니케이션에서도 [그림 3-6]과 같이 의견을 제안한 최초의 일반주민과 그 의견에 다양한 입장을 제시하고 토론하는 양방향 커뮤니케이션이 가능하도록 하는 등 커뮤니케이션 방식의 변화가 나타나고 있다. 또한 온라인 토론과 오프라인의 속의과정을 결합하여 1명의 주민이 일방적으로 자신의 의견을 정부에 전달하는 데 그치는 것이 아니라, 그 의견에 대해 다수의 일반주민이 참여해 함께 속의·토론 하면서 정책화하기 위한 공동의 노력을 하고, 투표를 통해 정책을 선택하는 방식으로 전환되고 있다.

[그림 3-6] 서울시의 시민제안에 대한 온·오프라인 토론 예시

시민토론

토론종료

재개발, 재건축시 길고양이 보호조치를 만들면 어떨까요?

시민 여러분의 의견을 수렴하여 **결과를 공개**합니다.

97%

찬성 (5097명)

3%

기타 (19명) 대 (134명)

| 토론결과 | 토론내용 | 시민의견 |
|---|--------|------|
| 총 5373개의 의견이 있습니다. | | |
| 태*** 님 2019-06-13 17:53:15 | 192 공감 | 찬성 |
| 달연히 찬성합니다만, 이 사안은 천만의 사안이 아닌, 사람으로서 함께 살아가는 길고양이에 대한 마땅히 배려해야 할 정책입니다. 이를 실천하는 것은 생명존중의 기본윤리와 사람과 동물이 함께 행복한 사회를 만드는 일이자, 선진국으로가는 시대적 의무이기 때문입니다. | | |
| 꿈***** 님 2019-06-13 15:36:09 | 112 공감 | 찬성 |
| 동물들도 생명을 갖고 사람과 공감하며 지내는 존재입니다. 재건축으로 다치고 죽는 비참한 일들이 생기지않도록 인도적인 대책마련이 시급합니다. 많은 예산들이지 않고도 가능한 방법들이 있습니다. 캣맘들이 자원봉사 가능하고요. 함께 살아요!!! | | |
| 박** 님 2019-06-13 17:16:59 | 89 공감 | 찬성 |
| 사람에 의해서 타전을 일으 아이들입니다. 길방이던 길강이지던 사람에 으해서 많은 희생물 했습니다. 서로 공존하는 그런 세상이 되었으면 합니다. | | |

시민토론 홍보 및 참여부스 운영
일사: 2019. 6. 29. ~ 6. 30. 장소: SETEC, 연남동, 서울숲 일대

열린토론회
일사: 2019. 7. 10. 장소: 대학로 공공그라운드

토론회에 참석한 시민들이 **다양한 의견**을 남겨주셨습니다

길고양이는 재개발 공사 후 그 지역으로 다시 돌아가는데, 공간에 대해 시에서 가이드 라인을 적극적으로 마련해주면 좋겠습니다

고양이, 비둘기 등 인간 세상에 함께 사는 비인간적 존재도 도시의 일원으로 보고 공존해야 한다는 '인간 너머의 도시' (more-than-human city)라는 개념을 고민하고 실현해야 할 때입니다

자료: 민주주의 서울 홈페이지 발취(<http://democracy.seoul.go.kr>)

다만 이와 같은 주민참여 온·오프라인 결합방식의 속의형 국민참여는 소요되는 예산과 프로세스 운영을 위해 투입되는 인력 등의 규모가 커 확산에 한계가 있는 상태라고 볼 수 있다. 그 결과 [표 3-15]와 같이 역대정부에서 온·오프라인 결합방식의 실질적 주민참여는 매우 소수에 불과했다.

[표 3-15] 역대정부별×정책단계별 일반주민 참여의 방식

| 역대정부 | 참여방식 | 정책 단계 | | | | 합계 |
|--------|--------|-------|------|------|------|-----|
| | | 정책제안 | 정책결정 | 정책집행 | 정책평가 | |
| 이전 정부 | 오프라인 | 4 | 30 | 7 | 2 | 43 |
| | 온/오프라인 | 2 | - | - | - | 2 |
| | 온라인 | 1 | - | - | - | 1 |
| | 소계 | 7 | 30 | 7 | 2 | 46 |
| 노무현 정부 | 오프라인 | 17 | 44 | 12 | 9 | 82 |
| | 온/오프라인 | 2 | 3 | 4 | - | 9 |
| | 온라인 | 1 | - | - | - | 1 |
| | 소계 | 20 | 47 | 16 | 9 | 92 |
| 이명박 정부 | 오프라인 | 31 | 30 | 17 | 8 | 86 |
| | 온/오프라인 | 8 | 1 | 1 | - | 10 |
| | 온라인 | 3 | - | - | - | 3 |
| | 소계 | 42 | 31 | 18 | 8 | 99 |
| 박근혜 정부 | 오프라인 | 30 | 43 | 13 | 4 | 90 |
| | 온/오프라인 | 6 | 2 | 1 | - | 9 |
| | 온라인 | 2 | - | - | - | 2 |
| | 소계 | 38 | 45 | 14 | 4 | 101 |
| 문재인 정부 | 오프라인 | 62 | 28 | 6 | 9 | 105 |
| | 온/오프라인 | 12 | 3 | 2 | 2 | 19 |
| | 온라인 | 11 | 1 | - | 1 | 13 |
| | 소계 | 85 | 32 | 8 | 12 | 137 |
| 합계 | 오프라인 | 144 | 175 | 55 | 32 | 406 |
| | 온/오프라인 | 30 | 9 | 8 | 2 | 49 |
| | 온라인 | 18 | 1 | - | 1 | 20 |
| | 소계 | 192 | 185 | 63 | 35 | 475 |

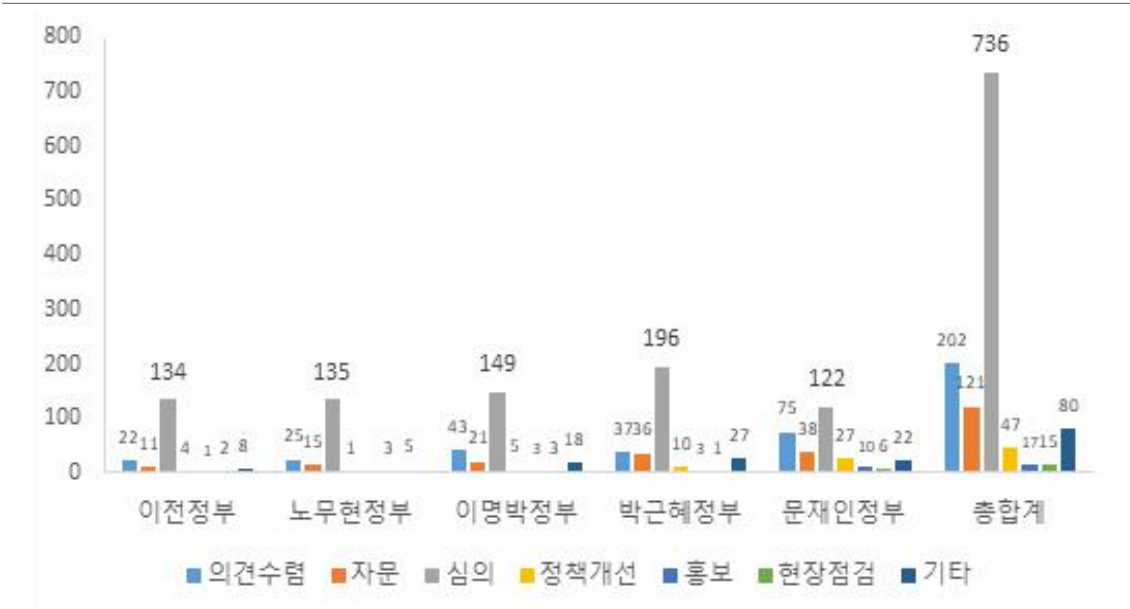
주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

오프라인 방식의 주민참여 역시 역대정부에서 대체로 간담회·설명회 등을 통해 주민의 의견을 수렴하는 데 그칠 뿐 주민이 스스로 지역의 계획을 수립하거나 주민의 선호에 따라 정책아젠다를 선정하는 등의 주도적인 역할은 현 정부의 주민자치회 운영 및 속의과정 운영 등의 사례에서 일부 발견될 뿐이다(남양주시·은평구·성북구 주민자치회 면담, 2019).

셋째, 참여자의 역할 면에서 역대정부의 주민참여는 [그림 3-7]과 같이 대체로 ‘심의’ 기능이 중심이 되었으며, 이러한 분석 결과는 지방자치단체 차원의 주민참여가 여전히 소수의 이해관계자 및 전문가가 참여하는 위원회 운영방식을 활용하는 경우가 대부분이기 때문이다. 이에 비해 문재인 정부에서는 확대되고 있는 주민제안은 점차 주민의 의견을 수렴해 정책개선에 활용하는 방식으로 전환되면서, ‘의견수렴’ 및 ‘정책개선’ 역할이 점차 증가하는 모습을 보인다.

[그림 3-7] 역대정부별 참여주민의 역할



주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

특히 전체 조사결과 중 주민의 정책제안이 정책으로 최종 채택된 사례가 나타난 주민참여는 총 41건(전체의 약 3.8%)으로 매우 소수에 불과했으며, 해당 주민참여 1개 당 제안대비 정책반영 건수의 비율은 30.8%로 조사되었다. 따라서 주민의 참여가 실질적인 정책결정과 직결되는 등의 사례는 매우 드물게 나타났으며, 기관장의 의지에 의해 주민의 의견을 적극 수렴해 정책화하겠다는 입장을 표명한 경우에만 가능했다고 볼 수 있다(춘천시 시민주권담당관 인터뷰, 2019).

[표 3-16] 주민제안 대비 정책반영 비율

| 기관유형 | 참여 제도수 | 참여제도1개당 평균제안건수 | 참여제도1개당 평균채택건수 | 제안건수 종합(A) | 실제반영건 수종합(B) | B/A (%) |
|--------|--------|----------------|----------------|------------|--------------|---------|
| 광역자치단체 | 12 | 220 | 35 | 2,644 | 414 | 15.7 |
| 기초자치단체 | 29 | 203 | 76 | 5,901 | 2,215 | 37.5 |
| 합계 | 41 | 208 | 64 | 8,545 | 2,629 | 30.8 |

주: 이전 정부 - 정부수립 시부터 김대중 정부까지의 기간

문재인 정부 - 2017년 5월 취임 이후 2019년 6월말 현재까지 약 2년간의 기간을 집계

2. 속의과정 운영현황 및 실태분석

속의과정 운영은 참여자 선정방식에 따라 자기선택형과 무작위형으로 구분될 수 있다. 무작위형은 특정쟁점에 대해 단체장이 주민의 의견을 수렴하여 정책을 결정하기 위한 목적으로 활용되며, 해당 쟁점에 대한 정책적 선택을 끝으로 운영이 종료되는 한 시적인 속의과정이라고도 볼 수 있다. 따라서 단체장의 요청에 의해 관 주도로 운영되는 경향이 있다. 이에 비해 자기선택형 속의과정은 매년 또는 반기별로 정기적인 속의과정을 개최하고 그에 따른 계획을 수립하는 방식이다. 대표적 예로 주민총회 방식의 주민자치회 운영이 있는데, 이 과정은 주민으로 구성된 주민자치회가 의제의 개발부터 주민총회의 운영, 자치계획수립 등의 전 과정을 주도하게 된다. 따라서 상대적으로 주민주도적이고 일상화된 속의과정의 모습을 보인다.

1) 무작위형 속의과정 운영현황 및 실태분석

먼저 무작위형 속의과정 운영현황을 살펴보면, 대체로 광역자치단체를 중심으로 진행되었으며 소수의 기초자치단체만이 특정 쟁점에 대한 지역 차원의 속의과정을 진행한 바 있다. 지방자치단체 차원의 속의과정 운영은 비교적 최근에 시작되었으며, 그 사례는 [표 3-17]과 같이 2016년 이래 점차 증가되고 있다.

속의과정 운영사례는 주제(topic)의 속성에 따라 첫째, 지역의 정책아젠다 개발단계에서 주민의 선호를 모아 반영하기 위한 목적에서 실시되는 속의과정과(예시: 서울시 균형발전 공론화, 울산 공약이행평가 주민배심원 회의, 창원시 새로운 창원형 인구정책수립을 위한 타운홀미팅 등, 갈등 없음) 둘째, 지역의 정책결정에 따른 갈등을 해소하기 위해 쟁점이 된 사안을 무작위추출한 일반주민의 속의과정을 거쳐 결정하는 방식의 속의과정(예시: 광주 도시철도 2호선 공론화, 제주 녹지병원 공론화 등, 갈등 있음) 등이 있다.

또한 속의과정에 활용된 속의형 주민참여방식을 기준으로 본다면 시민배심원제, 타운홀미팅, 공론조사가 대표적이며, 제2장에서 분석한 조례에서 명시적으로 언급되고 있는 속의과정의 유형과도 일치한다. 이 중 공론조사를 제외한 대부분의 속의과정은 지역 내에서 특별한 갈등이 발생되지 않은 쟁점으로, 주로 지역의 정책 아젠다 설정, 지방자치단체 주요 정책·사업에 대한 주민의견수렴, 자치단체장의 공약이행평가 등을 목적으로 한다.

그러나 이중 엄격한 무작위추출 방식으로 참여자를 선발하는 방식은 공론조사에서만 활용되고 있으며, 시민배심원제와 타운홀미팅은 경우에 따라 대표성 확보를 위해 무작위추출기법을 활용하는 경우도 있지만 대부분의 경우 참여를 원하는 주민은 누구나 참여할 수 있는 자기선택방식이나 지역별 또는 이해관계 집단별 참여신청자 중 추첨 등의 방식을 활용하는 경우도 있다. 이와 같은 특징은 무작위형 속의과정 운영에 소요되는 예산이 지방자치단체가 감당하기 어려운 정도의 규모이기 때문이거나, 지역 내 무관심 등으로 인한 참여자확보의 어려움 등으로 인한 결과여서 제도적 기반 마련이 필요하다(00시 공무원 면담, 2019).

[표 3-17] 속의과정 운영을 통한 주민참여 사례(무작위형)

| 속의형 주민참여방식 | 갈등여부 | 활용의 예 |
|---------------|------|--|
| 시민배심원제 | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 울산 공약이행평가 주민배심원 회의 2016년 울산 주민배심원 및 관계자 60여명을 통한 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 대전 유성구 주요업무 민관합동 토론회 2016년 민간정책자문단, 주민배심원 등을 통한 분야별 신규사업 및 개선사업 논의 및 의견수렴 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 남원 공약이행평가 주민배심원 회의 2016년 남원 주민배심원 40여명을 통한 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 완도 공약이행평가 주민배심원 회의 2017년 완도 주민배심원 40여명을 통한 40개 분야의 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 의정부시 공약이행평가 주민배심원 회의 2017년 의정부시 주민배심원 38명을 통한 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 공주시 공약실천계획 검토 주민배심원 회의 2018년 공주시 주민배심원 35명을 통한 공약실천계획 관련 검토 및 반영 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 서천군 공약이행평가 주민배심원 회의 2018년 서천군 주민배심원 40명을 통한 87건의 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 함평군 공약이행평가 주민배심원 회의 2018년 함평군 주민배심원 35명을 통한 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 태안군 공약이행평가 주민배심원 회의 2018년 태안군 주민배심원 및 관계자 50명을 통한 공약사업 이행관련 평가 및 점검 |
| 타운홀미팅 | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 양평군 공약사업 활성화를 위한 타운홀미팅 2019년 양평군민 80명의 시민토론을 통한 아이디어 수렴 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 대전 대덕구 혁신교육지구 운영 위한 타운홀미팅 2019년 대덕구민 100명의 시민토론을 통한 아이디어 수렴 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> 서울 광진구 미래발전전략을 위한 타운홀미팅 2018년 광진구민 230명의 미래실현 전략수립 정책의견수렴 |

| 속의형 주민참여방식 | 갈등여부 | 활용의 예 |
|---------------|------|---|
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 창원시 새로운 창원형 인구정책수립을 위한 타운홀미팅 ▪ 2018년 창원시민 100명의 테이블토론을 통한 창원형 인구정책 아이디어 수렴 및 전자투표 실시 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 세종시 시민주권특별자치시 운영을 위한 타운홀미팅 ▪ 2018년 세종시민 77명의 시민참여를 통한 아이디어 수렴 및 공약과제 확정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인천 동구 아동친화도시 조성을 위한 시민토론회 ▪ 2018년 동구 주민 1,200여명의 시민참여를 통한 아동친화도시 조성을 위한 의제별 전체토론 및 실시간 투표 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울 영등포구 민관협치사업 선정을 위한 토론회 ▪ 2018년 영등포구민 150여명의 테이블토론을 통한 의견수렴 및 전자투표를 통한 사업우선순위선정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 충남 아산시 배방읍 도시재생사업 실행을 위한 토론회 ▪ 2018년 도시재생활성화계획안에 대한 주민 100여명의 의견청취 및 공감대 형성, 기존 사업계획안에 대한 추가 및 개선아이디어 도출 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 강원도 미래교육 과제 토론회 ▪ 2017년 3번에 걸쳐 3개권역(춘천, 강릉, 원주) 1,000여명의 교육관계자 및 주민, 학생의 의견 청취, 미래교육을 위한 핵심과제 결정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울 광진구 미래발전상 전략 토론회 ▪ 2017년 광진구 주민 200여명의 정책아이디어 수렴 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 충남 논산시 참여민주주의 실현을 위한 토론회 ▪ 2017년 논산시 1200여명의 시민참여를 통한 분야별(관광, 주거환경, 복지, 경제 등) 정책의제선정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 전북 전주시 아동친화정책 제안 타운홀미팅 ▪ 2016년 전주시 아동기관종사자 및 전문가, 지역주민 100여명의 정책이슈에 대한 의견 공유 및 수렴 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울 성북구 주민참여예산사업 선정을 위한 타운홀미팅 ▪ 2016년 100여명의 주민참여를 통한 내년도 주민참여예산 사업 제안 및 사업 선정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울 서초구 아동안전을 위한 타운홀미팅 ▪ 2016년 서초구 양재권역 지역주민 50여명이 참석, 지역내 현안(양재권역 아동안전)관련 주민의견 수렴 및 해결방안 도출 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 세종시 도시재생활성화 방향 설정을 위한 시민토론회 ▪ 2016년 도시재생활성화 방향 설정을 위한 세종시주민 120여명의 타운홀미팅을 통한 의견 공유, 속의과정을 통한 의제선정 |

| 속의형 주민참여방식 | 갈등여부 | 활용의 예 |
|---------------|------|--|
| 공론조사 | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 제주 녹지국제병원 개설허가여부를 위한 공론조사 ▪ 2018년 국내 외국인 투자개방형병원 1호인 녹지국제병원 개설을 위한 제주도민 대상 공론조사, 권고안 작성 |
| | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 대전 월평공원 공론조사(+타운홀미팅+갈등영향분석 등 기법혼합) ▪ 2018년 월평공원의 개발 방식을 둘러싼 대전시민 대상 공론조사, 권고안 작성 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울 균형발전 공론조사 ▪ 2018년 서울시민 450명이 참석, 참여와 속의를 통한 서울의 균형발전 정책방향 도출 및 권고안 작성 예정 |
| | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 광주 도시철도2호선 공론조사 ▪ 2018년 도시철도 2호선의 건설 추진방향에 관한 광주시민 250명 대상 공론조사, 권고안 작성 |
| | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 부산 BRT(중앙버스전용차로제) 공론조사 ▪ 2018년 부산 BRT에 관한 부산시민 141명 대상 공론조사, 권고안 작성 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 경기도 도정정책 공론조사 ▪ 2019년 경기도 도정정책에 관한 경기도민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정 |
| | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 창원 스타필드 입점 공론조사 ▪ 2019년 창원시 스타필드 입점에 관한 창원시민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정 |
| | 갈등없음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울시 효창공원 조성 공론조사 ▪ 2019년 서울시 효창공원 조성에 관한 서울시민 101명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정 |
| | 갈등있음 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울시교육청 학원 일요일무제 공론조사 ▪ 2019년 서울시교육청의 학원 일요일무제에 관한 서울시민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정 |

자료: 박해육·김지수, 2019의 자료에 최신 정보를 추가

2) 자기선택형 숙의과정 운영현황 및 실태분석

자기선택형 및 무작위형 숙의과정 운영은 지역의 대표적인 쟁점으로 언론의 주목을 받게 되어 다수의 주민들의 관심을 받게 된다는 공통점이 있다. 그러나 무작위형 숙의 과정은 특정한 쟁점에 대해 정부가 주도하여 일회성의 공론장을 마련한 것이기 때문에 본 연구에서 살펴보고자 하는 주민주도의 숙의민주주의 실천방안과 거리가 있다.

주민주도의 자기선택형 숙의과정에 대표적인 형태라 할 수 있는 주민총회와 자치계획은 제2장에서 볼 수 있듯이 서울의 경우 주민자치회 운영의 기본방침으로 규정되어 있지만, 서울 외에도 일부 주민자치회의 경우 주민총회와 자치계획을 적극적으로 채택하고 있다. 따라서 전국적으로 주민총회와 자치계획을 운영하고 있는 사례를 조사해보면 다음의 [표 3-18]과 같다.

[표 3-18] 숙의과정 운영을 통한 주민자치회 운영사례

| 광역시 | 구 | 현장투표인원 | | 사전투표인원 | | | 총투표인원 (현장+사전) | 의제 건수 | 총회방법 |
|-----|------|----------|----------|--------|------|-----|------------------|----------|-----------------------|
| | | 참가 인원 | 투표 인원 | 온라인 | 오프라인 | 합계 | | | |
| 서울시 | 동작구 | - | 192 | 46 | 187 | 233 | 425 | 7 | 사전투표(온라인/오프라인) 및 현장투표 |
| 서울시 | 동작구 | 305 | - | - | - | - | 305 | 7 | 사전투표(온라인/오프라인) 및 현장투표 |
| 서울시 | 동작구 | 271 | 250 | - | - | - | - | 8 | 사전투표(온라인/오프라인) 및 현장투표 |
| 서울시 | 동작구 | 272 | 243 | - | - | - | - | 9 | 사전투표(온라인/오프라인) 및 현장투표 |
| 서울시 | 동작구 | 156 | 124 | 251 | 126 | 377 | 501 | 20 | 사전투표(온라인/오프라인) 및 현장투표 |
| 서울시 | 종로구 | - | - | - | - | - | 291 | 9 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 종로구 | - | 85 | - | - | 122 | 207 | 8 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 노원구 | - | - | - | - | - | 164 | 9 | 찬반투표 및 우선순위 투표 |
| 서울시 | 노원구 | 292 | 208 | - | - | - | 208 | 5 | 찬반투표 및 선호도 투표 |
| 서울시 | 서대문구 | 170 | 170 | - | - | 152 | 322 | 11 | 찬반투표 및 자치계획 최종의결 |
| 서울시 | 서대문구 | 359 | 359 | - | - | 144 | 503 | 13 | 찬반투표 및 자치계획 최종의결 |
| 서울시 | 서대문구 | 249 | 131 | - | - | 37 | 168 | 15 | 찬반투표 및 자치계획 최종의결 |

| 광역시 | 구 | 현장투표인원 | | 사전투표인원 | | | 총투표인원 (현장+사전) | 의제 건수 | 총회방법 |
|-----|------|----------|----------|--------|------|-----|------------------|----------|---------------------------|
| | | 참가 인원 | 투표 인원 | 온라인 | 오프라인 | 합계 | | | |
| 서울시 | 서대문구 | 304 | 255 | - | - | 157 | 412 | 17 | 찬반투표 및 자치계획 최종의결 |
| 서울시 | 서대문구 | 241 | 209 | - | - | 277 | 486 | 10 | 찬반투표 및 자치계획 최종의결 |
| 서울시 | 마포구 | - | - | - | - | - | 278 | 9 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | 127 | 91 | 2 | 870 | 872 | 963 | 11 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | - | 167 | 37 | 270 | 307 | 474 | 8 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | - | 469 | - | - | 564 | 1033 | 9 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | - | 495 | - | - | 202 | 697 | 7 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | 249 | 102 | 31 | 366 | 397 | 499 | 8 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | - | 250 | - | - | 690 | 940 | 9 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | - | 332 | 88 | 625 | 713 | 1045 | 17 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | 120 | - | - | - | 340 | 460 | 16 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 금천구 | 317 | 210 | 177 | 539 | 716 | 1033 | 11 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 강동구 | 203 | 141 | - | - | 57 | 198 | 12 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 강동구 | - | 117 | - | - | 190 | 307 | 14 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 강동구 | 223 | 86 | - | - | 112 | 198 | 7 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 239 | 15 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 308 | 14 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 326 | 16 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 412 | 13 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | 78 | - | - | 116 | 129 | 10 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 856 | 13 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | 236 | 150 | - | - | 198 | 348 | 15 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 성동구 | - | - | - | - | - | 128 | 10 | 투표자 1인당 거수 3표, 전자투표 2표 |
| 서울시 | 동대문구 | - | - | - | - | - | 260 | 20 | 찬반투표 |

| 광역시 | 구 | 현장투표인원 | | 사전투표인원 | | | 총투표인원 (현장+사전) | 의제 건수 | 총회방법 |
|------|------|----------|----------|--------|-------|-------|------------------|----------|-------------------|
| | | 참가 인원 | 투표 인원 | 온라인 | 오프라인 | 합계 | | | |
| 서울시 | 동대문구 | - | 108 | - | - | 15 | 123 | 14 | 우선순위투표 |
| 서울시 | 동대문구 | - | 424 | - | - | 49 | 473 | 12 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 동대문구 | - | 136 | - | - | 90 | 226 | 8 | 사전투표 및 현장투표 |
| 서울시 | 도봉구 | 226 | 176 | - | - | - | 176 | 15 | 찬반투표 |
| 서울시 | 도봉구 | - | 142 | - | - | - | 142 | 15 | 의제 승인투표 |
| 서울시 | 도봉구 | - | 179 | - | - | - | 179 | 16 | 찬반투표 및 선호도 투표 |
| 서울시 | 도봉구 | 233 | 168 | - | - | - | 168 | 15 | 찬반투표 |
| 대전시 | 대덕구 | - | 126 | - | - | 270 | 396 | 8 | 사전투표 및 현장투표 |
| 대전시 | 대덕구 | - | 155 | - | - | 419 | 574 | 6 | 사전투표 및 현장투표 |
| 대전시 | 대덕구 | - | 200 | - | - | - | 200 | 7 | 사전투표 및 현장투표 |
| 대전시 | 유성구 | - | 130 | - | - | - | 130 | 10 | 사전투표 및 현장투표 |
| 대전시 | 서구 | 247 | 155 | - | - | 92 | 247 | 9 | 사전투표 및 현장투표 |
| 전라남도 | 순천시 | - | 198 | - | - | - | 198 | 44 | 찬반투표 및 우선순위 투표 |
| 전라남도 | 순천시 | - | 225 | - | - | - | 225 | 46 | 우선순위투표 |
| 경기도 | 남양주시 | 196 | 196 | - | 1,373 | 1,373 | 1,569 | 10 | 사전투표 및 현장투표 |

자료: 온라인 자료검색결과를 바탕으로 생성(세부자료가 공개된 50개 사례)

언론보도 등을 통해 주민자치회 중심의 주민총회 및 자치계획 수립이 이루어진 사례를 살펴보면, 총 105개의 사례 중 77개 사례(전체의 73%)가 서울시에서 나타났다. 상세한 자료를 추적할 수 있는 사례를 중심으로 검토해 볼 때, 연 1회 개최되는 주민총회는 주로 다음과 같은 5단계의 공통된 절차를 거친다. 1단계 주민자치회 주도로 주민이 중심이 된 자치계획 초안을 준비한다. 2단계 주민총회 공고를 하고, 현장참여가 어려운 주민들로부터 사전투표를 받는다. 3단계 자발적으로 현장에 참여한 주민들과 함께 주민총회를 개최한다. 4단계 자치계획 초안에 대한 발표를 듣고, 현장에 참여한 주민들이 테이블 토론을 한다. 5단계 현장에서 투표를 실시하고, 사전투표결과와 종합하여

자치계획을 최종 채택한다.

현장 참가 인원은 평균 약 249명 정도이며, 사전투표 포함 참가인원은 평균 약 437명이다. 따라서 동 주민 수 평균이 약 1만 4천 명 정도라는 점을 고려할 때 약 3.1% (현장참여 기준 1.7%)의 주민이 참여했다고 볼 수 있다.

이와 같은 주민주도의 주민자치회 운영 중 주민총회의 실시는 자발적인 주민참여에 의한 자기선택형 속의과정으로서 주민자치회가 스스로 수행할 수 있는 자치계획 수립은 물론 주민자치회 범위를 벗어난 시·군·구 전체 범위에 해당되는 정책 및 사업에 대해서도 주민들의 직접적 선호를 표명할 수 있다는 데 의미가 있다(평내동 주민자치회 주민 면담, 2019). 따라서 장기적으로 주민자치회가 주민총회를 통해 제시한 시·군·구 전체 범위에 해당되는 정책 및 사업의 경우 주민참여예산과 연계함으로써 시·군·구 차원에서도 정기적인 속의과정이 이루어질 수 있도록 하는 기반이 된다(은평구 주민참여 예산 담당공무원 면담, 2019).

3. 소결론

1) 주민참여 운영실태 분석결과

먼저 제1절에서 분석한 주민자치회 및 주민참여예산제 운영을 제외한 법적으로 규정되지 않은 다양한 주민참여 운영현황을 분석해 본 결과 지방자치단체 차원에서 총 1,081개의 주민참여가 운영되고 있다. 그러나 법제도적 기반의 미약함으로 인하여 예산의 불안전성 및 전담인력 부족 문제를 안고 있는 상태이다. 그 결과 다양한 주민참여 플랫폼의 개발에도 불구하고 여전히 주민이 체감할 수 있는 실질적인 주민참여 플랫폼이 운영되는 예는 매우 소수에 불과했다.

평범한 일반주민의 참여할 수 있는 공개모집 및 무작위추첨방식의 주민참여기회 제공이 새롭게 생겨나고 있지만, 여전히 대부분의 경우는 전문가 및 지역단체 활동이 많은 소수의 주민이 참여하는 방식을 유지하고 있다. 참여자의 역할 면에서도 정책제안 단계에서부터의 참여가 확대되고는 있으나, 참여의 실익이라 할 수 있는 정책화가 이루어진 사례는 최근 신설된 소수의 주민참여 플랫폼에서도 드물게 나타나고 있을 뿐이다.

또한 역대정부에서 신설해 온 일방향 커뮤니케이션 방식의 주민참여 플랫폼이 여전히 존재하고 있어 최근에 신설된 소수의 주민제안에서 양방향 커뮤니케이션과 숙성과정, 숙의과정 등이 결합된 형태를 보인다.

그 결과 이와 같은 분석결과를 제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 연구 분석 틀 ([그림 2-4])을 적용해 심층 분석해 보면, [그림 3-8]과 같이 참여자의 범위 면에서는 여전히 전문가 및 이해관계자인 국민 중심의 주민참여가 대부분이지만, 최근 시도되는 소수의 주민참여에서는 무작위선발 국민, 무작위선발 국민과 소외계층 할당, 자발적 참여 일반국민 등으로 확대되고 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-8] 주민참여 심층분석: 분석틀 적용 결과

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|---|----------------------------|-------------------|----------|
| 참여자의 범위 | 전문 관료 (공무원) | 선출직 대표 (정치인) | 전문가 및 NGO | 이해 관계자인 일반국민 | 무작위 선발 일반국민 | 무작위 선발 일반국민+ 소외계층 | 자발적 참여 일반국민 | 일반 국민 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션방식) | 청중 (정보제공) | 선호의 표현 (단순의견수렴) | 자문 (참고목적) | 집합/교섭의 당사자 | 숙의/협상의 당사자 | | | |
| 참여자의 권한 (공식적 의사결정권) | 없음 | 여론 | 자문의견 제시 | 파트너십 관계 | 직접적 결정권 | | | |
| 미니 퍼블릭 유형 | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 무작위추출에 따라 선발된 소수의 주민 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 포함 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 불필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | | |

주: 보라색 - 대부분의 주민참여, 녹색 - 최근 변화된 소수의 주민참여

참여자의 역할 및 권한 측면에서도 여전히 청중의 역할로 정부의 정책 관련 정보를 제공받는데 그치거나 여론조사, 주민제안을 통해 자신의 선호를 표현하지만 그 선호표현의 효력은 단지 정부주도의 정책결정과정에서 참고자료로 활용될 뿐인 경우 등 일방향 커뮤니케이션에 그치거나, 선호를 정책화하는 과정에서 주민단체 및 이해관계자, 전문가로서 참여해 자문하는 등 양방향 커뮤니케이션을 하지만, 주민이 주도적 역할을 하지 못하는 경우가 대부분이었다. 소수의 주민참여에서 정부와 주민이 상호 파트너십

관계를 구축하거나 주민주도의 계획수립이나 정책결정에 대해 정부가 이를 수용하는 사례가 존재하지만, 그 역시 공식적인 정책결정의 권한이 주민에게 인정되는 예는 거의 없었다.

마지막으로 주민참여가 실행되는 미니퍼블릭의 단위는 전통적으로 소수의 일반주민인 최광의 미니퍼블릭이 대부분을 차지했지만, 공개모집 및 무작위추첨 방식과 숙의과정을 활용하는 협의의 미니퍼블릭이 증가되고 있다.

따라서 현재 운영 중인 대부분의 주민참여는 여전히 기존의 형식적이고 정부주도적 방식의 주민참여에 머무르고 있었으며, 최근 신설된 소수의 주민참여만이 주민주도의 실질적 주민참여로 전환되고 있다고 볼 수 있다. 그 원인 중 하나는 앞서 실태분석에서도 나타난 주민참여에 대한 법적 근거의 부족에 따른 불안정한 지위와 국가차원의 국민참여와 다른 지역차원의 맥락(예산·인력 규모 및 쟁점 등의 측면)에 맞는 주민참여 설계의 구체적 가이드라인의 부재로 어떻게 주민참여를 설계해야 할지에 대한 정보의 부족 등이 원인이라 할 수 있다(국민참여숙성TF 자문회의, 2019; 공무원 FGI, 2019).

2) 숙의과정 운영실태 분석결과

숙의과정의 운영의 경우는 특정 쟁점에 대한 지역 차원의 무작위형 숙의과정 운영과 주민자치회의 주민총회를 통한 자기선택형 숙의과정 운영으로 이원화된다.

무작위형 숙의과정 운영의 경우 ① 지역 내에서 갈등이 있는 쟁점에 대한 주민의 권고안을 개발하는 목적에서 수행되는 숙의과정과 ② 지역의 정책 아젠다 개발단계에서 주민의 선호를 모으기 위한 목적의 숙의과정으로 구분된다. 숙의과정 운영의 방법은 시민배심원제, 타운홀미팅, 공론조사 등 조례를 근거로 채택한 참여적 정책결정과정들이 활용되고 있다.

그러나 숙의과정 운영사례를 제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 연구 분석 틀([그림 2-4])을 적용해 심층 분석해 보면, 참여자의 범위 면에서는 무작위 선발 일반주민이며, 참여자의 역할은 숙의 및 협상의 당사자로 양방향 커뮤니케이션을 하게 된다. 참여자의 권한은 공식적인 직접적 결정권을 가지는 것은 아니지만, 숙의과정에 의한 주민참여를 설계한 지방자치단체 및 기관장이 주민의 의견을 적극 수렴해 정책을 결정할

것을 선언하고 그에 따라 정책을 결정하는 사례에 비추어 사회적 합의에 의한 비공식적 직접적 결정권을 가진다고 볼 수 있다. 또한 미니퍼블릭의 유형은 일반주민 중 무작위 추출에 따라 선발된 소수의 주민이며, 숙의과정을 진행하므로 협의의 미니퍼블릭에 해당된다. 따라서 앞서 살펴본 주민참여의 전반적인 실태분석과 비교해 보면 상당히 발전된 수준의 실질적 참여라 할 수 있다.

[그림 3-9] 무작위형 숙의과정 심층분석: 분석틀 적용 결과

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|---|----------------------------|-------------------|----------|
| 참여자의 범위 | 전문 관료 (공무원) | 선출직 대표 (정치인) | 전문가 및 NGO | 이해 관계자인 일반국민 | 무작위 선발 일반국민 | 무작위 선발 일반국민+ 소외계층 | 자발적 참여 일반국민 | 일반 국민 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션방식) | 청중 (정보제공) | 선호의 표현 (단순의견수렴) | | 자문 (참고목적) | 집합/교섭의 당사자 | 숙의/협상의 당사자 | | |
| 참여자의 권한 (공식적 의사결정권) | 없음 | 여론 | 자문의견 제시 | 파트너십 관계 | 직접적 결정권 | | | |
| 미니 퍼블릭 유형 | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 무작위추출에 따라 선발된 소수의 주민 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 포함 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 불필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | | |

주: 보라색 - 무작위형 숙의과정 운영의 공통된 특징

그러나 숙의과정은 특정한 쟁점을 둘러싼 일회성의 주민참여방식으로 진행되고 있으며, 숙의의 대상이 되는 쟁점의 선정이 정부에 의해 이루어지고, 주민은 절차에 참여하여 의견을 제시하는 역할에 머무른다. 따라서 정부의 정책구상 및 계획단계에서 주민이 주도적인 역할을 하고 이를 결정하는 역할까지 수행하는 주민총회 및 자치계획 수립 방식의 주민자치회와 비교한다면 주민의 주도적 역할 면에서 한계가 있다고 하겠다.

또한 한 번의 숙의과정이 종료되고 나면 참여했던 주민이 모두 흩어지기 때문에 주민들이 일상에서 상시적인 숙의과정을 계획·운영하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 지역의 쟁점에 대해 공론화 및 시민배심원 등의 방법을 활용해 숙의과정을 운영하는 것은 비교적 높은 수준의 주민참여 형태라고는 볼 수 있으나, 주민의 주도성을 확보하는 데

에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 제4장에서는 숙의과정 참여주민에 대한 인식분석을 통해 현행 숙의과정 운영의 한계를 분석하고자 한다.

다음으로 자기선택형 숙의과정 운영사례를 제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 연구 분석 틀([그림 2-4])을 적용해 심층 분석해 보면, 참여자의 범위 면에서는 자발적 참여 일반대중이며, 참여자의 역할은 숙의과정의 당사자로 양방향 커뮤니케이션을 하게 된다. 참여자의 권한은 공식적인 직접적 결정권을 가지는 것으로, 미니퍼블릭의 유형은 일반주민 중 특정계층이나 집단으로 이루어진 모임이 아닌 소수의 주민이며, 주민총회를 통해 숙의과정을 운영하고 있으므로 광의의 미니퍼블릭이다. 따라서 앞서 살펴본 주민참여의 전반적인 실태분석과 비교했을 때 보다 발전적인 형태이며, 무작위형 숙의과정 운영사례와 비교했을 때에도 주민의 주도적 역할을 중심으로 볼 때 실질적 참여라 할 수 있다.

[그림 3-10] 자기선택형 숙의과정 심층분석: 분석틀 적용 결과

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|---|----------------------------|-------------------|----------|
| 참여자의 범위 | 전문 관료 (공무원) | 선출직 대표 (정치인) | 전문가 및 NGO | 이해 관계자인 일반국민 | 무작위 선발 일반국민 | 무작위 선발 일반국민+ 소외계층 | 자발적 참여 일반국민 | 일반 국민 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션방식) | 청중 (정보제공) | 선호의 표현 (단순의견수렴) | 자문 (참고목적) | 집합/교섭의 당사자 | 숙의/협상의 당사자 | | | |
| 참여자의 권한 (공식적 의사결정권) | 없음 | 여론 | 자문의견 제시 | 파트너십 관계 | 직접적 결정권 | | | |
| 미니 퍼블릭 유형 | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 소수의 주민 | | 일반주민 중 무작위추출에 따라 선별된 소수의 주민 | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 포함 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 불필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 불필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 특정계층이나 집단 제외 ▪ 무작위추출 필요 ▪ 자발적 참여 ▪ 숙의과정 필요 | | | |

주: 보라색 - 숙의과정 운영의 공통된 특징

이와 같은 분석결과를 종합할 때, 숙의과정의 운영이 일반적 주민참여에 비해 주민의 실질적 참여를 보장하기 위한 시도임에도 불구하고 숙의과정 운영 역시 한계를 가지고 있었다. 무작위형 숙의과정의 운영은 관주도로 운영되는 일회성의 숙의과정이라는

한계를 가지고 있는 반면, 자기선택형 숙의과정은 주민주도적인 일상에서의 숙의과정이라는 데 의미를 가지지만 지역 간 편차가 크고 초기단계에 머물러 있기 때문에 시행착오를 경험하고 있다는 점이 한계이다.

제4장



무작위형 숙의과정 참여자 인식분석

제1절 조사설계

제2절 참여자-비참여자 인식비교

제3절 참여자 전·후 인식비교

제4절 소결론

제1절 조사설계

1. 무작위형 숙의과정 참여자 인식분석의 목적

제3장의 분석결과를 통해 본 연구는 현재 운영 중인 지방자치단체의 주민참여 및 숙의과정이 주민주도의 숙의민주주의를 실현하는 데 한계가 있다고 보았다. 특히 숙의민주주의 실천의 방법으로 알려진 무작위형 숙의과정의 운영이 관주도로 이루어져, 주민주도로 운영되는 일상에서의 숙의민주주의 실천방안이라고 보는 데에는 한계가 있다는 점을 확인하였다.

제4장에서는 이와 같은 분석결과를 재확인하고, 주민주도의 일상에서의 숙의민주주의 실천방안을 모색하는 것이 필요하다는 점을 도출하기 위해 무작위형 숙의과정에 참여해 본 경험이 있는 주민들은 그렇지 않은 주민과 비교했을 때 어떤 차이가 있을지 분석해 보고자 한다. 또한 숙의과정에 참여한 주민의 인식은 참여 전과 비교했을 때 어떻게 변화되었는지 분석해 보고자 한다.

제1장 서론에서 언급한 바와 같이 참여자의 참여 전 설문을 실행하지 못하였기 때문에 본 연구는 공론화 참여 사후에 인식을 측정할 수밖에 없었다. 그 결과 시간의 선후를 전제로 하는 숙의과정 참여에 따른 인식의 변화에 대한 인과관계 분석에 한계가 존재한다. 그러나 본 연구는 무작위형 숙의과정 참여자의 인식을 설문조사를 통해 분석한 최초의 연구이기 때문에 이와 같은 한계에도 불구하고 사후측정에 의한 참여자의 전·후 인식분석을 실시하고자 한다.⁹ 다만 결과의 해석을 할 때에는 이와 같은 연구의

⁹ 데이터에 대한 사전분석결과에서 인구통계학적 특성에 따른 차이는 발견되지 않았다.

한계를 명시적으로 언급하고, 여러 차례의 전문가 자문회의 및 참여자 면담조사를 통해 결과해석을 보완하고자 한다.

이를 위한 주요 변수는 제2장의 [그림 2-5] ‘연구 분석 틀 2’의 ‘미시적 환경(참여자 속성)’의 구성요소인 ‘공동체 의식’, ‘시민역량’, ‘정부역량’과 ‘숙의과정설계’의 구성요소인 ‘숙의과정’, ‘숙의민주주의 실천성과’를 측정할 수 있는 ‘참여의 확산’ 등이며, 각각의 변수들의 측정을 위한 조작적 정의는 다음과 같다.

2. 변수의 조작적 정의

1) 공동체 의식

공동체 의식은 개인이 거주 또는 생활하는 지역적 환경을 바탕으로 해당 개인이 가지고 있는 인식, 소속감, 관심사, 본인의 영향력 등을 포함한다(Glynn, 1981). 즉 개인이 지역 전반에 대해서 가지고 있는 의식, 자신이 지역 공동체의 일원으로서 느끼는 소속감 등 개인적 차원뿐만 아니라 다른 구성원 및 집단들과의 결속감, 공동체의 공통 신념 및 관심사를 아우르는 포괄적인 개념으로 이해될 수 있다.

실제로 공동체 의식은 여러 연구들에서 다양한 관점에서 측정되어져 왔지만, 그 속성이 크게 다른 것은 아니다. Glynn(1977)은 공동체 구조의 객관적 평가(objective evaluation of community structure), 공동체 내의 지원적 관계(supportive relationships in the community), 공동체 주민들의 유사성 및 관계유형(similarity and relationship patterns of community residents), 공동체 내 개인의 관여도(individual involvement in the community), 공동체의 질적 수준(quality of community environment), 공동체 안전(community security)으로 공동체 의식을 측정하고자 하였다.

Nasar와 Julian(1995)은 Glynn(1981)이 제시한 요소 중 공동체 내의 지원적 관계, 공동체 주민들의 유사성 및 관계유형, 공동체의 참여, 공동체 안전을, Davidson과 Cotter(1986)는 구성원 의식(membership), 공유된 가치(shared history and values), 상호 영향의식(influence over others), 요구의 강화(reinforcement of needs)등의 측면에서, Peterson et al., (2006)는 욕구강화(reinforcement: integration and fulfillment of needs), 구성원의식(membership), 영향의식(influence), 공유된 정서적 연계(shared

emotional connection)를 통해 각각 공동체 의식을 이해하고자 하였다. 국내의 경우에도 양덕순·강영순(2008)이 충족감, 연대감, 소속감, 친밀감을, 예상권(2011)이 충족감, 연대감, 소속감 및 상호영향의식, 정서적 친밀감의 하위 요소들을 사용하여 공동체 의식을 측정하고자 하였다. 다수의 연구에서 살펴보았을 때, 공동체 의식을 구성하는 하위 요소는 큰 차이가 없으며, Peterson et al., (2006)의 구성요소가 상대적으로 발전되고 명확한 형태의 하위요소를 사용하고 있음을 알 수 있다. 이상의 선행연구를 참고하여, 본 연구에서는 Peterson et al., (2006)의 구성요소와 아이템을 사용하여 공동체 의식을 측정하였다. 측정은 Likert 5점 척도로 구성된 총 12개의 문항을 사용하여 이루어졌다.

2) 시민역량

시민의 역량은 시민 개인이 가지고 있는 의식과 밀접하게 관련이 있으며, 이를 이해하고 측정하기 위해 필요한 구성요소는 신뢰, 협력의지, 의무감, 참여의식, 관용의식, 준법의식, 봉사의식, 대화/타협의식, 권리의식 등으로 매우 다양하다(예, Docherty, Goodlad, & Paddison, 2001; 모경환·김명정·송성민, 2010; 정성호, 2002; 지은림·선광식, 2007).

본 연구에서의 시민역량은 속의민주주의(또는 공론화) 과정에 참여하기 위한 개인의 수준으로 이해하고, 개인이 얼마나 정책적 이슈를 잘 파악하고 다른 참여자들과 토론 및 의견 제시를 할 수 있는가 등을 측정하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 공론화 절차에 참여한 응답자를 대상으로 총 12개의 문항을 사용하여, 공론화 과정에 참여하기 전·후에 따른 자신 및 타인의 시민역량에 대한 인식을 각각 측정하였고, 공론화 비참여자를 대상으로 7문항을 사용하여 응답자 자신의 시민역량에 대한 인식을 측정하였다. 해당 문항들은 Morrell(2005)과 American National Election Studies(2018)를 참고하였고, Likert 5점 척도로 구성되었다.

3) 정부역량

정부역량은 특정한 목적을 달성하기 위해 요구되는 정부의 총체적인 능력을 의미하며(황창호·김태형·문명재, 2017), 넓은 관점에서는 기능적 차원 뿐만 아니라 윤리적

차원의 역량까지도 포함한다(예. 오경민·박홍식, 2002). 오경민·박홍식(2002)은 정부역량을 정부의 성과, 업무수행, 대응성, 효율성 등과 함께 도덕성, 정직 등을 포함하는 개념으로 이해하였다. 상대적으로 최근의 많은 연구들은 사전적 의미로서의 능력에 초점을 두고 정부역량을 측정하였다. 황창호 등(2017)은 정책의 홍보, 수단, 산출, 인력 및 재원을 통해, 이수인(2013)은 경제적·정치적 성과에 따라 정부역량을 각각 측정하였다. 반면 박종민·배정현(2011)은 기존연구에서 언급하던 정부의 기능적 차원의 역량뿐만 아니라, 윤리적 차원의 역량과는 구별되는 정부의 공정성을 측정하였다.

선행연구를 바탕으로, 본 연구에서의 정부역량은 넓은 관점에서 측정되었으며, 이를 위해 박종민·배정현(2011)의 척도를 사용하였다. 해당 연구에서 사용된 총 11문항 중 경제상황에 대한 평가 및 정치적 성향을 묻는 문항들은 연구의 목적에 부합하지 않아 설문에서 제외되었고, 정책수혜 및 공정성과 관련된 총 8문항을 정부역량을 측정하는데 사용하였다. 또한 최초 문항들은 의문형으로 작성되었으나, 본 연구에서 사용된 다른 문항들과의 통일성을 고려하여 평서형 문장으로 수정되었으며, Likert 5점 척도를 사용하였다.

4) 숙의과정

본 연구에서 숙의과정의 측정은 그 완성도를 측정하는 것으로 이해한다. 숙의과정의 평가 및 그 완성도에 대한 측정은 다수의 연구들에서 진행되었다. 김정인(2018)은 숙의과정을 직접적으로 측정하기 위한 문항을 개발하지는 않았지만, 숙의과정을 생성, 운영, 정착의 3단계로 구분하여 각각의 단계별로 어떠한 특징이 나타나는지에 대해서 일본의 사례를 통해 정리하였다. 성창열(2004)은 포괄성, 의사결정과정, 기간의 적정함, 형평성을, 박주형(2016)은 대표성, 민주성, 숙의성을 고려하여 숙의과정의 완성도를 측정하고자 하였다. 이 연구들은 공통적으로 숙의과정의 구성 및 절차의 공정성 여부를 확인하는 것에 중점을 두고 있지만 과정의 신뢰성이나 도출된 합의안의 영향력 등을 확인하는 데에는 한계가 있다. 손영달(2018)은 숙의과정을 측정하기 위해 보다 발전된 형태의 척도를 제공하고 있는데, 먼저 숙의과정을 참여, 숙의, 합의로 구분한 후, 다시 각각의 요소별로 3개의 하위요인들로 세분화하고 있다.

본 연구는 이와 같은 선행연구를 참고함과 동시에 제2장에서 주민참여 및 숙의과정

분석틀로 활용한 Fung(2006)의 분석기준(참여자의 범위, 참여자의 역할, 참여자의 권한)을 결합해 Likert 5점 척도로 구성된 총 12개의 문항을 사용하였다.

5) 지역정책결정과정 참여빈도

지역정책결정과정의 참여빈도는 응답자가 공론화 절차 이외의 얼마나 많은 지역정책 결정과정에 참여했는가를 측정하기 위함이다. 설문에서는 주민자치회, 주민참여예산제, 마을공동체, 공청회, 자원봉사, 설문조사, 주민투표 등을 제시한 후, 참여해 본 유형을 선택하게 하여 그 빈도를 측정하였다.

3. 분석모형 및 가설

본 연구에서는 앞서 시행한 조작적 정의를 바탕으로 ① 공동체의식, 시민역량, 정부역량 등 주민의 속성, ② 숙의과정 설계에 대한 주민의 인식, ③ 지역에서의 참여행위를 의미하는 지역정책결정과정 참여빈도에 대해 무작위형 숙의과정 참여자와 비참여자 간, 참여자의 전·후 인식비교를 실시하고자 한다. 이를 바탕으로 한 가설은 다음과 같다.

가설1-1. 무작위형 숙의과정 참여자와 비참여자는 주민의 속성(공동체의식, 시민역량, 정부역량)면에서 인식차이가 있다.

가설1-2. 무작위형 숙의과정 참여자와 비참여자는 숙의과정설계에 대한 인식차이가 있다.

가설1-3. 무작위형 숙의과정 참여자와 비참여자는 지역정책결정과정 참여빈도의 차이가 있다.

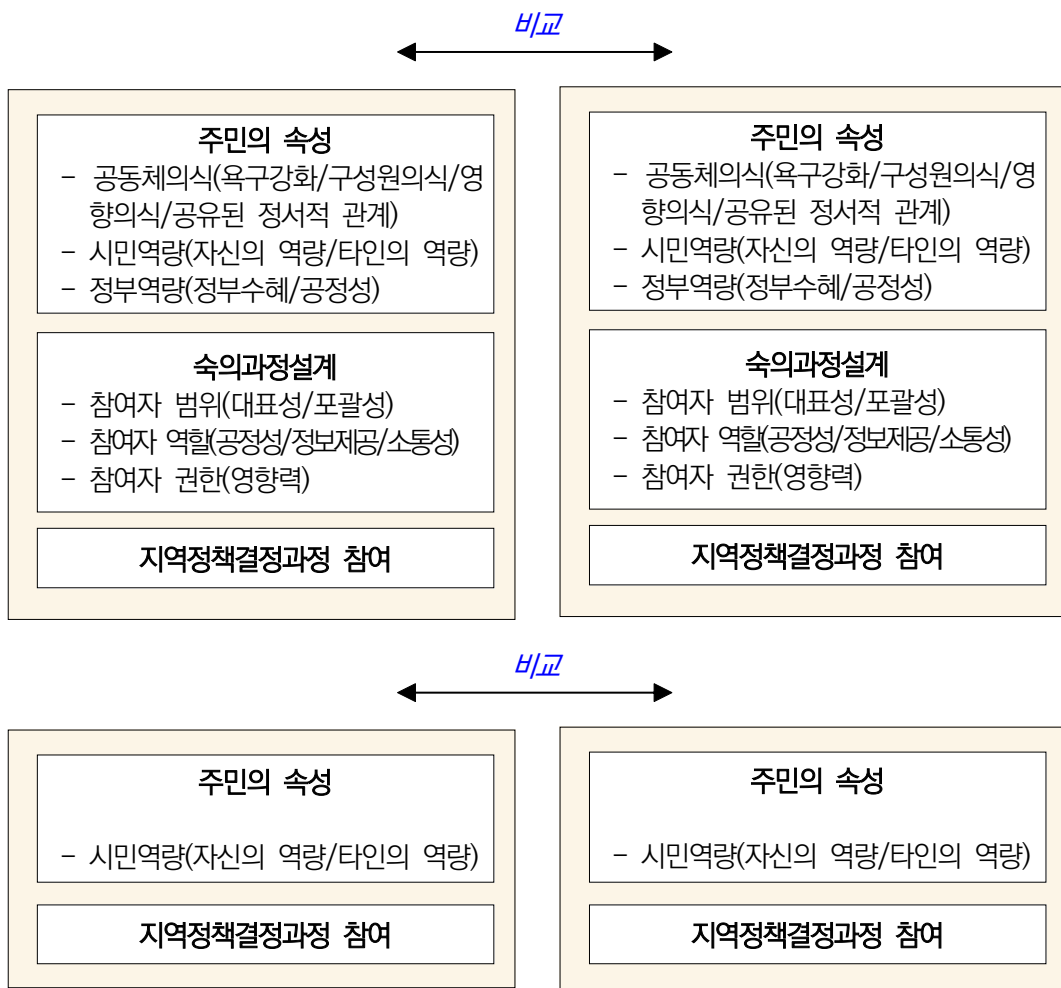
가설2-1. 무작위형 숙의과정 참여자의 시민역량 인식은 참여 전·후 차이가 있다.

가설2-2. 무작위형 숙의과정 참여자의 지역정책결정과정 참여빈도는 참여 전·후 차이가 있다.

가설1-1~가설1-3은 참여자-비참여자 간의 인식 차이를 비교분석하는 것이고, 가설

2-1~가설2-2는 참여자의 전·후 인식을 비교분석한 것이다. 특히 주민의 속성 중에서도 시민역량만을 참여자의 전·후 인식비교에서 검토한 이유는 선행연구를 통해 속의과정의 참여 직후 가장 쉽게 변화될 수 있다고 제시된 세부요인이었기 때문이다. 이에 비해 공동체의식 및 정부역량에 대한 인식은 장기적·반복적 경험을 통해서 변화가 가능하다.

[그림 4-1] 제4장의 분석틀



4. 설문지의 구성 및 내용

본 연구에서의 설문지는 선행연구의 고찰을 바탕으로 [표 4-1]에서와 같이 공동체의식, 시민역량, 정부신뢰, 숙의과정의 변수를 측정하기 위한 Likert 5점 척도와 응답자의 해당 숙의과정 이외의 정책결정과정에서의 참여 빈도 및 인구통계학적 변수를 측정하기 위한 명목척도로 구성되었다.

공동체의식의 측정을 위한 설문지 문항은 Peterson et al. (2006)의 연구에서 차용하여 작성하였고, 해당 변수를 욕구강화, 구성원의식, 영향의식, 공유된 정서적 연계의 4개 하위요소로 구분하였다.

또한 Morrell(2005)과 American National Election Studies(2018)의 척도를 참고로 하여 시민역량과 관련한 문항을 구성하였다. 정부신뢰는 박종민·배정현(2011)의 연구를 바탕으로 정부수혜와 공정성의 차원으로, 숙의과정은 Fung(2006)의 모형과 손영달(2018)의 척도를 결합해, 참여자 범위, 참여자 역할(커뮤니케이션), 참여자 권한 등 3가지 요소로 구분하고, 이를 다시 대표성, 포괄성, 공정성, 정보제공, 소통성, 영향력 등 선행연구가 언급한 6개 하위요소로 세분화하였다.

지역정책결정과정에서의 참여빈도 및 인구통계학적 변수를 제외한 나머지 측정 문항들은 “전혀 그렇지 않다 (1)”에서 “매우 그렇다 (5)”의 범위를 갖는 5점 서열척도로 구성하였다.

[표 4-1] 설문지의 구성

| 변수 | 구성요소(문항수) | | 참고 | 척도 |
|------------------|----------------------------|--------------------------|---|---------|
| 공동체의식 | 욕구강화(3) | | Peterson et al.,(2006) | 5점 서열척도 |
| | 구성원의식(3) | | | |
| | 영향의식(3) | | | |
| | 공유된 정서적 연계(3) | | | |
| 시민역량 | 공론화 참여자용 | 자신의 시민역량에 대한 인식(7) | Morrell(2005), American National Election Studies(2018) | 5점 서열척도 |
| | | 타인의 시민역량에 대한 인식(5) | | |
| | 공론화 비참여자용 | 자신의 시민역량에 대한 인식(7) | | |
| 정부신뢰 | 정부수혜(3) | | 박종민·배정현(2011) | 5점 서열척도 |
| | 공정성(5) | | | |
| 속의과정 | 참여자 | 대표성(2) | Fung(2006), 손영달(2018) | 5점 서열척도 |
| | | 포괄성(2) | | |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | 공정성(2) | | |
| | | 정보제공(2) | | |
| | | 소통성(2) | | |
| 참여자 권한 | 영향력(2) | | | |
| 지역정책결정과정 참여빈도 | - | | - | 명목척도 |
| 인구통계학적 변수 | 성별, 나이, 교육수준, 직업, 소득(5) | | - | 명목척도 |

5. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집

본 연구의 자료수집은 리서치 전문기관인 (주) 엠브레인에 의뢰하여 실시되었으며, 설문지법을 통한 온라인 설문조사이다. 설문에 대하여 응답자들이 직접 기입하는 자기기입 방법(self-administered questionnaire)이 사용되었다. 공론화 절차 참여 및 비참여 집단 간 인식 비교를 위하여, 연구의 대상은 2018년 진행된 광주광역시 도시철도 2호선 및 서울특별시 서울균형발전 공론화에 참여한 인원과 공론화에 참여하지 않은 일반 시민들로 선정하였다.

먼저 유의표집(purposive sampling) 방법으로 해당 공론화 절차에 참여했던 시민들 및 공론화에 참여하지 않았지만 서울특별시 또는 광주광역시 거주하는 시민들에게 이메일을 통하여 설문에 대한 협조를 구하였다. 이 과정에서 참여에 동의한 인원들이 이메일에 첨부된 링크를 통하여 온라인상에서 설문에 응답할 수 있게 하였으며, 참여에 대한 보상으로 모바일 상품권을 제공하였다. 해당 설문조사를 통한 자료의 수집은 2019년 5월 중 2주에 걸쳐 진행되었고, 회수된 총 509부의 응답을 최종분석에 사용하였다(회수율 100%).

2) 인구통계학적 특성

설문에 참여한 전체 응답자 509명의 인구통계학적 특성을 성별, 연령, 학력, 직업, 가구 월 소득으로 구분하여 살펴본 결과는 [표 4-2]와 같으며, 전반적으로 모집단의 분포를 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다.

우선 응답자의 성별은 남성이 258명(50.69%), 여성이 251명(49.31%)으로 나타났다. 남성의 비율이 여성보다 약 1.38% 정도 높았다. 연령의 경우에는 20~29세가 98명(19.25%), 30~39세가 110명(21.61%), 40~49세가 113명(22.20%), 50~59세가 100명(19.65%), 60세 이상이 88명(17.29%)로 전반적으로 연령대별 고른 분포를 보였다. 최종 학력은 고졸 이하가 100명(19.65%)였고, 대졸이 330명(64.83%)으로 가장 많았으며, 대학원 재학 이상의 학력을 가진 응답자는 79명(15.52%)으로 조사되었다.

[표 4-2] 응답자의 인구통계학적 특성

| | 구분 | 빈도 | 비율(%) |
|------------|----------------|-----|-------|
| 성별 | 남성 | 258 | 50.7 |
| | 여성 | 251 | 49.3 |
| | 합계 | 509 | 100.0 |
| 연령 | 20-29세 | 98 | 19.3 |
| | 30-39세 | 110 | 21.6 |
| | 40-49세 | 113 | 22.2 |
| | 50-59세 | 100 | 19.7 |
| | 60세 이상 | 88 | 17.3 |
| | 합계 | 509 | 100.0 |
| 최종학력 | 고졸 이하 | 100 | 19.7 |
| | 대졸 | 330 | 64.8 |
| | 대학원 재학 이상 | 79 | 15.5 |
| | 합계 | 509 | 100.0 |
| 직업 | 전문직 | 53 | 10.4 |
| | 경영/관리직 | 17 | 3.3 |
| | 사무직 | 165 | 32.4 |
| | 전문기술직 | 29 | 5.7 |
| | 판매/서비스직 | 24 | 4.7 |
| | 단순노무/생산/단순기술직 | 22 | 4.3 |
| | 자영업자 | 35 | 6.9 |
| | 가정주부 | 70 | 13.8 |
| | 학생 | 36 | 7.0 |
| | 무직 | 27 | 5.3 |
| | 기타 | 31 | 6.0 |
| | 합계 | 509 | 100.0 |
| 가구 월 평균 소득 | 200만원 미만 | 50 | 9.8 |
| | 200-400만원 미만 | 150 | 29.5 |
| | 400-600만원 미만 | 159 | 31.2 |
| | 600-800만원 미만 | 75 | 14.7 |
| | 800-1,000만원 미만 | 43 | 8.5 |
| | 1,000만원 이상 | 32 | 6.3 |
| | 합계 | 509 | 100.0 |

직업의 경우, 응답자들은 다양한 분야의 직업에서 종사하였는데, 전문직이 53명(10.41%), 경영/관리직이 17명(3.34%), 사무직이 165명(32.42%), 전문기술직이 29명(5.70%), 판매/서비스직이 24명(4.72%), 단순노무/생산/단순기술직이 22명(4.32%), 자영업자가 35명(6.88%), 가정주부가 70명(13.75%), 학생은 36명(7.07%), 무직이 27명(5.30%)이었고, 사무직이 가장 많은 비중을 차지하였다. 가구 월 평균 소득에 대한 질문에는 200만원 미만인 50명(9.82%), 200만원 이상~400만원 미만인 150명(29.47%), 400만원 이상~600만원 미만인 159명(31.24%), 600만원 이상~800만원 미만인 75명(14.73%), 800만원 이상~1,000만원 미만인 43명(8.45%), 그리고 1,000만원 이상은 32명(6.29%)으로 나타났다.

3) 자료의 분석방법

실증조사를 통하여 수집된 설문지들은 컴퓨터 통계프로그램 패키지인 Windows용 SPSS를 사용하여 분석을 실시하였다. 자료의 분석을 위한 통계기법으로, 설문 응답자의 개인적 특성 분포를 알아보기 위한 빈도분석과, 연구가설을 검증하기 위한 독립표본 t검정(independent samples t-test)을 실시하였다.

6. 분석대상자(참여자)가 경험한 무작위형 속의과정

1) 서울특별시 균형발전 공론화

서울특별시 균형발전 공론화 사례는 서울시에서 처음으로 공론화를 시도한 사례이다. 서울균형발전은 서울시 1호 안건으로 선정하였고 이를 위해 온라인 설문조사와 시민참여단의 속의과정을 통해 ‘서울형 공론화’를 도입하여 시민들의 다양한 의견을 반영하였다. 이를 위해 약 1천여명의 온라인참여단과 450여명의 시민참여단의 속의과정을 통해 8가지 제언(서울시의 적극적이고 즉각적인 정책 추진, 삶의 질 격차 해소, 지역 특성에 맞는 다양한 발전 도모에 초점, 5대 권역별 균형발전, 주거안정·주거환경 개선 최우선 시행, 균형발전 위한 안정적인 특별재원, 형평성 우선 고려·경제성 보완 방안 마련, 지속적인 공론의 장 마련)을 발표하였으며 서울시는 이를 반영하여 ‘서울시 균형발전 기본계획’을 수립하는데 활용하겠다는 방침을 세웠다.

본 사례의 전개과정은 [표 4-3]과 같다. 서울시장의 삼양동 한 달 살이 이후 서울균형발전 문제를 해결하기 위해 2017년 10월 서울균형발전을 위한 공론화 절차도입 기본계획을 수립하였다. 2018년 2월 7일 전문가 집담회를 통해 서울시 공론화 절차 도입방향을 정립하였다.

이후 연구용역을 통해 의제설정의 타당성을 확보하였으며, 2018년 7월 2일부터 8월 20일까지 의제선정 자문위원회를 운영하여 의제의 적정성 및 의제내용을 검토하였으며, 서울의 균형발전방향과 서울균형발전 관련 찬·반 논란 이슈 의견 수렴을 의제로 선정하였다.

이후 서울시는 2018 서울균형발전 공론화추진단을 통해 1천여명의 온라인참여단을 대상으로 의제와 관련된 시민들의 인식조사를 시행하고, 오프라인 시민참여단을 대상으로 속의과정을 통한 의견을 수렴하였다. 오프라인 시민참여단의 토론회는 권역별로 구분된 1차 시민토론회와 권역별 토론회에 참여한 시민 중 250명을 대상으로 2차 시민대토론회를 구성하여 진행하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018).

[표 4-3] 서울균형발전 전개과정

| 일시 | 활동 |
|-----------------------|---------------------------|
| 2017.10.24. | ▪ 공론화 절차 도입 기본계획 수립 |
| 2018.02.07. | ▪ 전문가 집담회 |
| 2018.04.13. | ▪ 한국정책학회 연구용역 |
| 2018.07.08. | ▪ 의제선정 자문위원회 운영 |
| 2018.08.29. | ▪ 서울시갈등관리심의위원회 자문 |
| 2018.09.11. | ▪ 2018 서울균형발전 공론화 추진단 구성 |
| 2018.09.29.- 10.06 | ▪ 1차 숙의 : 권역별 토론(14개 자치구) |
| | ▪ 1차 숙의 : 권역별 토론(11개 자치구) |
| 2018.10.13. | ▪ 2차 숙의 : 시민대토론회 |

자료: 2018서울균형발전공론화추진단, 2018.

2) 광주광역시 도시철도 2호선 공론화

광주 도시철도 2호선 공론화 사례는 광주시의 첫 번째 공론화 사례이다. 16년간 이어져 온 첨예한 갈등을 해소하기 위해 광주시는 약 2,500명의 표본(설문)조사와 243명의 시민참여단의 숙의과정을 실시하여 다양한 시민의 의견을 반영하겠다고 밝혔다.

본 사례의 전개과정은 [표 4-4]와 같다. 광주 도시철도 2호선 갈등은 2002년 지상고가 방식의 도심순환선 철도를 건설하려고 계획하였으나 주민들의 노선변경과 차량기지 위치 변경 등의 첨예한 갈등이 발생하였다. 광주광역시는 이러한 시민들의 민원을 해소하기 위해 2014년 도시철도 건설 재검토 TF팀을 구성하였고 각종 설명회와 시민회의 등을 개최하여 시민들의 의견을 종합한 결과로써 도시철도 2호선을 원안대로 건설하겠다는 의지를 표명했다. 이후 2015년도에 도시철도의 안전성과 사업비 절감 등에 대해 다시 한 번 문제가 제기되었고 또다시 의견을 수렴하는 절차를 시행하였다. 이후 2016년에 광주광역시장은 대시민 발표를 통해 도시철도 2호선을 원안대로 추진하겠다고 발표하였으나 2018년 6월, 제7회 전국동시지방선거를 앞두고 시민단체들은 도시철도 2호선에 대한 이슈를 제기하면서 본격적인 공론화가 돌입되었다(광주도시철도2호선 공론화백서, 2018).

광주광역시는 시민단체의 의견을 들어 공론조사를 통해 건립여부를 결정하겠다고 하

였으며, 2018년 9월 공론화위원회를 구성하였다. 1차 표본(설문)조사를 통해 이슈에 대한 시민들의 인식조사와 함께 건설에 대한 입장 등을 조사하고 설문조사를 통해 시민 참여단으로 참여할 의향이 있는 1,031명 중 250명을 추출하여 시민대토론회를 구성하여 진행하였다(광주도시철도2호선공론화백서, 2018).

[표 4-4] 광주도시철도 2호선 전개과정

| 일시 | 활동 |
|-------------|--------------------------------|
| 2002.10 | ▪ 건설교통부 도심순환선 지상고가 방식의 기본계획 승인 |
| 2014.08-11 | ▪ 광주광역시 도시철도 2호선 건설관련 전면 재검토 |
| 2018.06 | ▪ 시민단체, 시민참여형 속의조사 공식 제안 |
| 2018.07 | ▪ 광주광역시, 도시철도 2호선에 대한 공론화 결정 |
| 2018.08 | ▪ 공론화추진을 위한 준비위원회 구성 |
| 2018.09 | ▪ 광주도시철도 2호선 공론화위원회 구성 |
| 2018.10.11. | ▪ 표본(설문)조사 |
| 2018.11.09. | ▪ 시민참여단 종합토론회 |

자료: 광주도시철도2호선공론화위원회, 2018.

제2절 참여자-비참여자 인식비교

1. 미시적 환경(주민속성)

1) 공동체 의식

참여자-비참여자의 공동체의식을 독립표본 t검정을 통해 비교분석한 결과, [표 4-5]와 같이 참여자가 평균 3.39, 비참여자가 평균 3.28로 상대적으로 참여자의 공동체의식이 더 높으며, 그 결과가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($t=-2.59$, $p<0.01$). 즉, 무작위형 숙의과정 참여자의 공동체의식이 상대적으로 더 높다는 점이 통계적으로 검증되었다.

[표 4-5] 공동체의식에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|--------|-------------------|------|------|-------|--------|
| 공동체 의식 | 공론화 참여(N=209) | 3.39 | 0.50 | -2.59 | 0.01** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.28 | 0.46 | | |

* $p<0.05$, ** $p<0.01$

공동체의식을 Peterson et al. (2006)의 4개 유형으로 분류하여 재분석한 결과 [표 4-6]과 같이 전반적으로 참여자의 공동체의식이 더 높게 나타났고, 욕구강화와 공유된 정서적 연계는 3점 이상으로 긍정적으로 평가되었으나, 구성원의식 및 영향의식은 3점 미만으로 부정적으로 인식되고 있다는 점은 참여자와 비참여자에서 공통적으로 나타났다.

독립표본 t검정을 통해 양 집단의 인식을 비교해 본 결과, 영향의식($t=-2.97$, $p<0.01$)과 공유된 정서적 연계($t=-2.10$, $p<0.05$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 나타났다. 따라서 공동체의식 중에서도 영향의식과 공유된 정서적 연계 면에서 참여자는 비참여자보다 상대적으로 더 높은 수치를 나타내고 있다는 점이 통계적으로 검증되었다고 볼 수 있다.

[표 4-6] 공동체의식의 세부유형에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|---------------|------------|------|------|-------|---------|
| 욕구강화 | 참여(N=209) | 3.43 | 0.63 | -1.01 | 0.311 |
| | 비참여(N=300) | 3.37 | 0.65 | | |
| 구성원의식 | 참여(N=209) | 2.92 | 0.71 | -1.62 | 0.106 |
| | 비참여(N=300) | 2.82 | 0.70 | | |
| 영향의식 | 참여(N=209) | 2.80 | 0.75 | -2.97 | 0.003** |
| | 비참여(N=300) | 2.61 | 0.70 | | |
| 공유된 정서적 연계 | 참여(N=209) | 3.48 | 0.72 | -2.10 | 0.036* |
| | 비참여(N=300) | 3.35 | 0.68 | | |

*p<0.05, **p<0.01

2) 시민역량

무작위형 숙의과정 참여자가 참여 전 시민역량 인식이 비참여자와 같은지에 대해 독립표본 t검정을 통해 비교분석한 결과, [표 4-7]과 같이 참여자가 평균 3.69, 비참여자가 3.13으로 상대적으로 참여자의 시민역량이 높으며, 그 결과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($t = -11.30, p < 0.01$) 즉, 무작위형 숙의과정 참여자들이 비참여자에 비해 시민역량이 더 높았던 것으로 나타났다.

[표 4-7] 시민역량에 관한 참여자(참여 전)-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|------|-------------------|------|------|-------|--------|
| 시민역량 | 공론화 참여(N=209) | 3.57 | 0.57 | -8.06 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.13 | 0.62 | | |

*p<0.05, **p<0.01

무작위형 숙의과정 참여자의 참여 후 변화된 시민역량 인식이 비참여자와 같은지에 대해 독립표본 t검정을 통해 분석하였다. 그 결과, [표 4-8]와 같이 참여자가 평균

3.92, 비참여자가 3.13로 상대적으로 참여자의 시민역량이 높은 것으로 나타났으며, 그 결과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($t = -14.44, p < 0.01$). 즉, 무작위형 숙의과정 참여자들은 공론화에 참여한 뒤 숙의민주주의 실천에 대한 시민역량을 비참여자에 비해 더 높게 평가하고 있다는 것으로 나타났다.

[표 4-8] 시민역량에 관한 참여자(참여 후)-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|------|-------------------|------|------|---------|--------|
| 시민역량 | 공론화 참여(N=209) | 3.81 | 0.57 | -12.589 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.13 | 0.62 | | |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

3) 정부역량

정부역량은 박종민·배정현(2011)의 선행연구에 따라 정부수혜와 공정성 유형으로 구분하였다. 먼저 정부역량에 대한 참여자-비참여자의 인식을 독립표본 t검정을 통해 분석한 결과는 다음의 [표 4-9]와 같다. 참여자는 비참여자에 비해 비교적 정부역량에 대한 신뢰가 높았으나, 두 집단 모두 3점 미만으로 부정적인 평가를 가지고 있었다. 이와 같은 집단 간의 차이는 독립표본 t검정으로 분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다($t = -2.06, p < 0.05$).

다음으로 정부역량을 세부요인인 정부수혜와 공정성으로 구분해 분석해 보면, 독립표본 t검정을 통해 분석한 결과 정부수혜와 공정성은 모두 3점 이하로 부정적으로 인식되고 있으며, 정부수혜($t = -2.32, p < 0.05$)는 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 나타났다. 공정성($t = -1.47$)은 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

[표 4-9] 정부역량(정부수혜, 공정성)에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|----------------|-------------------|------|------|-------|--------|
| 정부역량 | 공론화 참여(N=209) | 2.97 | 0.71 | -2.06 | 0.04* |
| | 공론화 비참여(N=300) | 2.84 | 0.70 | | |
| 정부역량 (정부수혜) | 공론화 참여(N=209) | 2.97 | 0.79 | -2.32 | 0.021* |
| | 공론화 비참여(N=300) | 2.81 | 0.79 | | |
| 정부역량 (공정성) | 공론화 참여(N=209) | 2.96 | 0.72 | -1.47 | 0.141 |
| | 공론화 비참여(N=300) | 2.86 | 0.75 | | |

*p<0.05, **p<0.01

2. 속의과정 설계

속의과정 설계에 대해 Fung(2006)의 3개의 유형(참여자 범위, 참여자 역할, 참여자 권한)으로 구분해 분석하였다. 먼저 참여자 범위는 대표성과 포괄성로 이루어져 있으며, 참여자 역할에는 공정성, 정보제공, 소통성이, 참여자 권한은 영향력을 의미한다.

먼저 속의과정 설계 전반에 대한 인식에 대해 참여자-비참여자의 인식을 독립표본 t검증을 통해 분석한 결과 참여자가 평균 3.76, 비참여자가 평균 3.19로 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다($t = -10.02$, $p < 0.01$). 두 집단은 모두 속의과정에 대해 3점 이상으로 긍정적으로 평가하고 있으며, 상대적으로 참여자가 더 긍정적인 평가를 하고 있었다. 이와 같은 결과는 속의과정에 대한 전반적인 시민인식이 긍정적이며, 특히 참여경험이 있을 경우 속의과정에 대한 전반적인 평가가 더 우수하게 나타난다는 점을 보여준다.

[표 4-10] 속의과정에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|------|-------------------|------|------|--------|--------|
| 속의과정 | 공론화 참여(N=209) | 3.76 | 0.64 | -10.02 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.19 | 0.59 | | |

*p<0.05, **p<0.01

보다 세부적인 요인별로 각 유형들을 독립표본 t검증을 통해 분석한 결과, [표 4-11]과 같이 나타났다. 참여자 범위에서의 무작위형 속의과정 참여자들의 평균은 3.81, 비참여자는 평균 3.19로 나타났으며, 그 결과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($t=-10.28$, $p<0.01$). 다음으로 참여자 역할에서의 참여자는 평균 3.78, 비참여자는 3.16으로 나타났으며, 마지막으로 합의과정에서는 참여자들의 평균이 3.69, 비참여자는 3.21로 나타났다. 모두 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다(참여자 역할: $t=-9.93$, $p<0.01$, 참여자 권한: $t=-6.68$, $p<0.01$). 3개 유형에서 모두 3점 이상으로 긍정적으로 평가하고 있으며, 비참여자보다 참여자의 경우 더 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-11] 속의과정의 3개 유형에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|--------|-------------------|------|------|--------|--------|
| 참여자 범위 | 공론화 참여(N=209) | 3.81 | 0.63 | -10.28 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.19 | 0.68 | | |
| 참여자 역할 | 공론화 참여(N=209) | 3.78 | 0.67 | -9.93 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.16 | 0.68 | | |
| 참여자 권한 | 공론화 참여(N=209) | 3.69 | 0.80 | -6.68 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.21 | 0.77 | | |

*p<0.05, **p<0.01

다음으로 3개 유형의 하부유형을 중심으로 보다 상세히 분석해 본 다음으로 3개 유형의 하부유형을 중심으로 보다 상세히 분석해 본 결과 다음과 같이 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다([표 4-12] 참조). 각 하부유형의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 나타난 것을 확인할 수 있다([표 4-12] 참조). 참여자 범위는 대표성, 포괄성을 포함하고 있으며, 참여자와 비참여자의 대표성에 대한 인식을 분석한 결과 참여자가 평균 3.73로 비참여자의 3.27보다 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 포괄성의 경우 참여자의 평균은 3.89, 비참여자의 경우 3.12이다. 참여자 역할에는 공정성, 정보제공, 소통성을 포함하고 있으며, 공정성의 경우 참여자는 3.86, 비참여자는 3.16으로 나타났으며, 정보제공의 경우 참여자가 3.64, 비참여자가 3.19로, 소통성에 대해서는 참여자가 3.84, 비참여자가 3.13으로 나타났다. 마지막으로 참여자 권한은 영향력을 의미하며 참여자가 3.69, 비참여자가 3.21로 나타났다.

[표 4-12] 속의과정의 세부유형별 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 | |
|--------|-------|----------------|------|------|--------|--------|
| 참여자 범위 | 대표성 | 공론화 참여(N=209) | 3.73 | 0.76 | -6.94 | 0.00** |
| | | 공론화 비참여(N=300) | 3.27 | | | |
| | 포괄성 | 공론화 참여(N=209) | 3.89 | 0.74 | -11.07 | 0.00** |
| | | 공론화 비참여(N=300) | 3.12 | | | |
| 참여자 역할 | 공정성 | 공론화 참여(N=209) | 3.86 | 0.73 | -9.98 | 0.00** |
| | | 공론화 비참여(N=300) | 3.16 | | | |
| | 정보 제공 | 공론화 참여(N=209) | 3.64 | 0.84 | -6.27 | 0.00** |
| | | 공론화 비참여(N=300) | 3.19 | | | |
| | 소통성 | 공론화 참여(N=209) | 3.84 | 0.72 | -10.46 | 0.00** |
| | | 공론화 비참여(N=300) | 3.13 | | | |

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|-----------|-------------------------|------|------|-------|--------|
| 참여자 권한 | 영향력 공론화 참여(N=209) | 3.69 | 0.80 | -6.68 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=300) | 3.21 | 0.77 | | |

*p<0.05, **p<0.01

종합해보면 모든 유형에 대해 3점 이상으로 긍정적으로 평가하고 있으며, 상대적으로 참여자의 인식이 더 긍정적임을 알 수 있었다. 참여자들은 숙의과정에서의 참여의 기회가 보장될 것이라는 점을, 비참여자들의 경우 참여자들의 대표성이 확보될 것이라는 데에 가장 긍정적인 평가를 가진 것으로 알 수 있다.

반대로 공론화에 참여한 참여자들은 정보제공에 대해 가장 낮은 평가를 하고 있는 것으로 나타나 숙의과정 중 참여자들에게 충분하고 정확한 정보가 제공될 수 있도록 하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 공론화에 참여하지 않은 비참여자들에게서는 합의과정 중 신뢰성에 대해 가장 낮은 평가를 하고 있으므로 공론화의 참여부터 합의에 도달하기까지의 과정을 신뢰할 수 있도록 절차적 정당성을 확보하고 숙의과정 상의 필요한 정보를 충분히 제공할 수 있도록 해야 한다.

3. 지역사회 정책결정과정에서의 참여

지역정책결정과정의 참여빈도는 응답자가 해당 무작위형 숙의과정 이외에 참여한 다른 정책결정과정에서의 참여 정도를 알아보기 위한 것이다. 먼저 설문에 10개의 유형(주민자치회, 주민참여예산제, 마을공동체, 공청회/설명회/토론회/간담회, 이장(통장)협의회, 자문위원회, 자원봉사, 여론조사, 주민투표, 기타)을 제시하고, 응답자가 참여해 본 유형을 선택하게 하여 이를 양적 수치로 전환하여 그 빈도를 측정하였다. 참여자-비참여자 간 지역사회 정책결정과정에서의 참여빈도를 독립표본 t검정을 통해 분석한 결과는 [표 4-13]과 같다.

먼저 숙의과정 참여 후 무작위형 숙의과정 참여자는 비참여자에 비해 지역 내 정책결정과정에서의 참여 빈도가 높은 편이었고, 평균적으로 참여자는 1.58회, 비참여자는 1.31회 참여하는 것으로 나타났다. 이와 같은 집단 간의 차이를 독립표본 t검정으로 분

석한 결과 [표 4-13]의 하단과 같이 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다 ($t = -19.74, p < 0.01$). 그러나 이와 같은 차이는 숙의과정 참여 전에도 존재했다. [표 4-13]의 상단과 같이 숙의과정 참여 전 무작위형 숙의과정 참여자는 비참여자에 비해 지역 내 정책결정과정에서의 참여 빈도가 높았고, 평균적으로 참여자는 2.04회, 비참여자는 1.31회로 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다($t = -14.83, p < 0.01$).

해당 통계분석의 결과만을 통해 볼 때, 아직 참여자의 전·후 인식비교를 하지 않았으므로, 이와 같은 차이가 참여경험에 의한 결과인지에 대해 명확한 인과관계를 규명하기는 어렵다. 하지만 일반적으로 무작위형 숙의과정 참여자는 지역 내 다른 정책결정과정에도 더 적극적으로 참여한다는 점을 알 수 있으며, 비참여자의 정책결정과정 참여빈도는 상대적으로 더 낮았다.

따라서 무작위형 숙의과정에 참여하는 주민들이 상대적으로 정부의 정책결정과정에서 참여하고자 하는 적극적인 의지를 가지고 있으며, 비참여 주민들이 지역 내 정책결정과정 참여를 제고하기 위한 동기부여 방안을 모색할 필요가 있다고 볼 수 있다.

[표 4-13] 지역정책결정과정 참여빈도에 관한 참여자-비참여자 독립표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | 표준편차 | t-값 | p-값 |
|--------------|--------------------------|------|------|--------|--------|
| 지역정책 결정과정 참여 | 공론화참여(N=209) - 참여 전 - | 2.04 | 1.49 | -14.83 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=258) | 1.31 | 1.26 | | |
| 지역정책 결정과정 참여 | 공론화참여(N=209) - 참여 후 - | 1.58 | 1.54 | -19.74 | 0.00** |
| | 공론화 비참여(N=258) | 1.31 | 1.26 | | |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

제3절 참여자의 참여 전·후 인식비교

1. 시민역량 인식비교

무작위형 숙의과정 참여를 통한 참여자의 인식변화 유무를 확인하기 위해, 사후측정에 의한 시민역량에 대한 사전인식과 사후인식을 조사하여 비교하였다.

분석결과 [표 4-14]와 같이 무작위형 숙의과정 참여자의 시민역량에 대한 인식은 참여 전 평균 3.57에서 평균 3.81로 개선되었으며, 이와 같은 차이가 통계적으로 유의미한 정도로 분석되었다($t = -6.23$, $p < 0.01$). 따라서 무작위형 숙의과정을 거친 뒤, 보편적인 주민들이 가지는 시민역량에 대한 인식이 개선되는 변화가 발생되었다고 해석할 수 있으며, 이와 같은 결과는 신고리 5·6호기 공론화위원회 백서의 인식조사결과와도 일치한다.

[표 4-14] 참여자의 시민역량 전·후 대응표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | t-값 | p-값 |
|------|-------------|------|-------|--------|
| 시민역량 | 사전인식(N=209) | 3.57 | -6.23 | 0.00** |
| | 사후인식(N=209) | 3.81 | | |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

시민역량을 타인에 대한 시민역량과 자신에 대한 시민역량으로 구분해 분석한 결과 먼저 자신에 대한 시민역량 인식은 무작위형 숙의과정 참여 전 평균 3.63에서 평균 3.92로 증가되었으며, 이와 같은 차이가 통계적으로도 유의미하게 타나났다($t = -6.23$, $p < 0.01$). 타인의 시민역량에 대한 인식도 평균 3.48에서 평균 3.66으로 증가되었으며, 이와 같은 차이 역시 통계적으로 유의미하게 나타났다($t = -3.22$, $p < 0.01$). 즉, 무작위형 숙의과정 참여는 자신뿐만 아니라 타인의 시민역량에 대한 인식 역시 제고하는 것을 알 수 있으며, 숙의과정 참여의 긍정적 효과라고 볼 수 있다.

[표 4-15] 참여자의 시민역량 세부요인별 전·후 대응표본 t검정 결과

| 구분 | 집단 | 평균 | t-값 | p-값 |
|-----------------|-------------|------|-------|---------|
| 자신의 시민역량에 대한 인식 | 사전인식(N=209) | 3.63 | -6.23 | 0.00** |
| | 사후인식(N=209) | 3.92 | | |
| 타인의 시민역량에 대한 인식 | 사전인식(N=209) | 3.48 | -3.22 | 0.001** |
| | 사후인식(N=209) | 3.66 | | |

*p<0.05, **p<0.01

2. 지역사회 정책결정과정에서의 참여

무작위형 속의과정 참여자의 지역사회 참여제도 참여확산여부를 분석하기 위해 참여 전·후 지역사회의 정책결정과정에 참여하고 있다면 모두 선택하도록 한 결과를 비교분석해 보면 다음의 [표 4-16]과 같다.

먼저 전반적으로 무작위형 속의과정 참여자는 지역정책결정과정에 참여한 빈도는 총 10가지(기타포함)¹⁰의 참여제도 중 평균 2개 내외로 매우 낮게 나타났다. 특히 참여 전·후 비교에서, 참여 이전에 평균 2.04개에서 참여 이후 1.58개로 오히려 참여가 감소했고, 그와 같은 차이가 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났다(t=6.01, p<0.01). 해당 통계 분석의 결과를 그대로 수용 할 경우, 무작위형 속의과정 참여자는 해당 참여 경험 이후 오히려 지역정책 결정과정에 참여하는 빈도가 참여하기 전보다 낮아진다는 해석이 가능하게 된다.

그러나 이와 같은 결과에 대한 또 다른 해석은 설문응답자의 오류이다. 본 연구의 설문조사가 리서치 전문기관에 의뢰하여 진행되었으며, 설문조사 문항설계 과정에서 ‘참여 전’과 ‘참여 후’로 명시하여 응답의 오류가 없도록 하였으나, 사후측정을 통해 참여 전과 후의 경험을 응답하도록 하였기 때문에 응답자의 오류가 발생할 여지도 있기 때문이다. 또한 참여자들의 선정과정에서 1차 설문조사를 통해 현장참석가능성을 문

¹⁰ 주민자치회, 주민참여예산제, 마을공동체, 공청회, 설명회, 토론회, 간담회, 이장(통장)협의회, 지방자치단체 자문위원회, 자원봉사, 여론(설문)조사, 주민투표, 기타

고, 참석이 가능한 주민 중 무작위추출을 하였기 때문에 무작위형 숙의과정의 참여자들의 경우 일반주민보다 참여의지가 높았다가 평균으로 회귀한 현상이라고 해석할 수도 있다. 따라서 이 통계분석 결과에 대해서는 추가적 연구를 통한 해석이 필요할 것으로 보인다(제4절 소결론 참고).

[표 4-16] 참여자의 지역사회 정책결정과정 참여확산 대응표본 t검정

| 구분 | 집단 | 평균 | t-값 | p-값 |
|-----------------|--------------|------|------|--------|
| 지역정책 결정과정 참여 | 참여 이전(N=209) | 2.04 | 6.01 | 0.00** |
| | 참여 이후(N=209) | 1.58 | | |

*p<0.05, **p<0.01

제4절 소결론

본 연구는 주민주도의 숙의민주주의 실천 방안 필요성을 제시하기 위해 관주도로 이루어지는 무작위형 숙의과정 참여자에 대한 인식을 분석하였다. 이를 위해 서울특별시와 광주광역시 주민 509명(참여자: 209명, 비참여자: 300명)을 대상으로 한 통계분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

첫째, 무작위형 숙의과정에 참여한 주민들의 공동체 의식, 시민역량, 정부역량 등 주민의 속성과 숙의과정 설계에 대한 인식은 참여하지 않은 주민보다 높았다. 공동체 의식 중에서도 영향의식과 공유된 정서적 연계 측면이 통계적인 차이를 나타내게 한 원인이었다. 즉, 참여자들은 스스로가 공동체에 미치는 영향이 크다고 인식하고 있으며, 공유된 정서적 연계성을 가지고 있다고 생각하고 있었다.

시민의 역량 면에서도 참여자의 참여 전 응답과 참여 후 응답 모두가 비참여자에 비해 시민의 역량을 더 높게 인식하고 있음을 확인하였다. 이에 비해 정부의 역량에 대해서는 전반적으로 3점 미만의 부정적인 인식을 가지고 있었으나 3점에 가까운 수치로 일반적인 정부신뢰 관련 설문조사결과와 비교할 때 상대적으로 긍정적으로 나타났다.¹¹ 이와 같은 결과는 공론화과정이 언론보도를 통해 일반에 지속적으로 공개되어 온 맥락에 의해 정부에 대한 신뢰가 비교적 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

숙의과정에 대해서도 모든 영역에서 참여주민의 인식이 더 긍정적으로 평가되었고, 참여자-비참여자 간 평균차이가 다른 요인에 비해 매우 크게 나타나고 있어, 무작위형 숙의과정 참여의 학습효과에 대해서 의미 있는 결과라고 볼 수 있다. 또한 지역정책결정과정의 참여빈도 역시 참여주민이 비참여주민에 비해 더 높게 나타났다. 따라서 참여주민들은 지역의 대소사에 대한 정책결정과정에서 주민이 참여하는 데 대해 높은 관심을 가지고 있다고 볼 수 있다. 지역사회의 주요 정책결정에 대한 참여도 역시 무작위형 숙의과정 참여자가 비교적 더 높은 참여율을 보였다.

¹¹ 한국행정연구원이 2016년과 2017년 실시한 기관별 신뢰도 조사에서 지방자치단체를 신뢰한다는 응답은 전체 응답자의 42~45%로 절반에 약간 미치지 못했고(SBS, 2018), 가장 최근에 연구된 김정숙·최선미(2019)의 연구에서도 (주)리서치21 전국 1,015명의 설문조사 결과에서 지방자치단체에 대한 정부신뢰는 2.55로 나타났다.

둘째, 무작위형 숙의과정에 참여한 주민의 경우, 참여하기 이전보다 이후에 투입요 소인 시민역량이 더 높게 나타난 반면, 지역사회 정책결정과정에서의 참여 빈도는 참여 하기 이전이 오히려 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 무작위형 숙의과정에 대한 참여 경험이 자신뿐만 아니라 타인의 숙의민주주의 실천역량을 높게 판단하도록 하는데 영 향을 미친다고 볼 수 있다.

그러나 참여자의 전·후 비교에서는 지역사회 정책결정절차 참여 면에서 의미 있는 결과가 나타나지 않았다. 오히려 무작위형 숙의과정 참여 이후 지역사회 정책결정절차 에 참여 빈도가 감소하였기 때문이다.

이와 같은 결과에 대해 참여자 대상 면담 및 전문가 자문회의를 실시한 결과 그 이유 는 약 5가지로 요약되었다. 첫째, 대규모 예산과 인력, 전문가가 투입되어 정밀하게 설계된 무작위형 숙의과정 참여 경험 이후 기존방식 그대로 운영되고 있는 주민참여 또 는 숙의과정 참여에 대한 실망감을 느꼈기 때문이다(참여자 대상 면담 결과, 2019). 둘째, 무작위형 숙의과정의 쟁점이 가지는 지역사회에서의 중요도와 정책실현가능성 등을 비교할 때, 기타의 주민참여 및 숙의과정은 흥미로운 쟁점이 선정되지 않거나 정 책실현가능성도 낮다고 판단되었기 때문이다(참여자 대상 면담결과, 2019). 셋째, 무 작위형 숙의과정의 경우 참여시 투입되는 노력에 대한 수당 등이 지급되는 데 반해 기 타의 주민참여 및 숙의과정은 개인의 온전한 의지와 관심만으로 비용을 감수해야 하기 때문이다(참여자 대상 면담결과, 2019). 넷째, 참여자들이 기존에 참여하고 있던 주민 자치회, 주민참여예산 등에서의 임기가 종료되었거나, 최근 참여의 피로도로 인해 참 여활동을 중단하거나 임기 후 다른 주민들에게 참여기회를 제공하는 것이 적절하다고 생각하는 참여자가 나타나고 있기 때문이다(참여자 대상 면담결과, 2019). 다섯째, 가 급적 다양한 주민들의 참여기회 보장을 위해 참여경험이 없는 주민의 참여를 독려하고 있기 때문이다(전문가 자문회의 결과, 2019).

이와 같은 연구의 결과는 해당 숙의과정이 마무리된 지 긴 시간이 지나지 않았으므 로, 해당 공론화 참여 이후 다른 정책결정과정을 경험할 기회가 많지 않은 점을 고려하 여 관련된 분석 결과를 해석해야 할 필요가 있다. 그러나 무작위형 숙의과정만을 되풀 이 하는 것은 주민주도의 숙의민주주의 실천에 한계가 있으며, 생활 속에서 주민들의 적극적 참여가 일상화되도록 하기 위해서는 주민주도의 자기선택형 숙의과정을 정부의

정책결정과정에서 내재화할 필요가 있을 것이라 판단된다.

따라서 제5장에서는 주민주도의 자기선택형 숙의과정 우수사례를 분석함으로써 제도적 개선방안을 개발해 보도록 하겠다.

제5장



주민주도의 자기 선택형 숙의과정 사례분석

제1절 사례선정기준 및 분석틀

제2절 숙의형 주민제안: 서울시/춘천시 사례

제3절 숙의형 주민자치회: 성북구/남양주시 사례

제4절 숙의형 주민참여예산: 서울시/은평구 사례

제5절 분석결과 종합

제1절 사례선정기준 및 분석틀

1. 사례선정기준 및 자료수집 방법

제2·3장에서 본 연구는 숙의과정의 운영방식을 무작위형 숙의과정과 자기선택형 숙의과정 등 2가지의 숙의과정으로 유형화하였다.

무작위형 숙의과정은 주로 소요예산과 무작위표본추출기법의 활용 등으로 인해 주로 관주도로 진행된다. 제4장의 분석결과와 같이 지역의 쟁점사항을 무작위표본추출로 선정한 약 250여명의 시민이 숙의를 거쳐 투표로 의견을 제시하는 공론조사방식을 활용한 경우가 대부분이다. 분석결과 이러한 유형의 숙의과정에 참여한 주민들은 그렇지 않은 일반 시민들과 달리 공동체의식·시민역량·정부역량은 물론 숙의과정에 대한 평가 인식 측면에서 긍정적 인식이 높았으며, 지방자치단체의 다양한 참여절차에 대한 참여 활동 빈도 역시 더 높게 나타났다. 특히 참여자의 전·후 인식비교 결과 시민의 역량에 대한 신뢰가 제고되어 숙의민주주의에 대한 학습의 장으로서도 의미 있는 성과를 나타냈다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 학습이 지방자치단체에서의 다양한 주민참여활동의 확산으로 이어지지 않는 것으로 나타나지는 않았다.

그 이유는 제4장 제4절에서 언급한 바와 같이 정밀하게 설계된 무작위형 숙의과정 참여 이후 기존의 방식 그대로 운영되고 있는 지역사회의 다양한 숙의과정에 대한 실망감과 참여의 효능감, 참여유인이 부족한 제도적 한계와 참여의 피로도, 참여경험이 없는 주민에 대한 참여기회 제공 등의 사유로 상당히 복잡하다.

그러나 어떤 사유인지와 무관하게 정부주도로 이루어지는 무작위형 숙의과정은 정부

가 참여의 기회를 제공하지 않는 한 참여가 불가능하다. 이에 비해 자기선택형 숙의과정 참여는 제도적인 기반이 마련되어 있다면 주민 스스로의 의지로 참여해 숙의과정을 설계하는 역할까지도 수행할 수 있다는 장점을 가진다. 다만 제3장의 실태분석에서 살펴본 바와 같이 자기선택형 숙의과정 운영이 가능한 주민제안, 주민자치회, 주민참여예산제와 같은 대표적인 참여제도들이 숙의의 방식으로 운영되지 않고 형식적으로 운영되는 사례가 대부분이라는 점이 가장 큰 한계라 할 수 있다.

따라서 제5장에서는 주민주도로 이루어진 자기선택형 숙의과정의 대표적인 예시라 할 수 있는 숙의과정을 활용한 주민제안, 주민자치회와 주민참여예산제의 운영 사례를 분석함으로써 주민주도 숙의민주주의 실천방안을 모색해 보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 숙의형 주민제안으로서 서울특별시의 ‘민주주의 서울’과 춘천시의 ‘시민주권위원회’ 사례를, 숙의형 주민자치회 운영으로서 서울특별시 성북구 동선동과 남양주시 평내동 주민자치회 사례를, 숙의형 주민참여예산 운영으로서 서울특별시 숙의형 예산과 은평구 주민참여예산 사례를 선정하였다.

사례선정을 위해 제3장의 1,081개 주민참여 사례에 대한 검토 및 전문가 자문회의, 공무원 간담회(FGI) 등을 거쳤으며, 사례분석을 위한 자료수집의 방법은 현장참여관찰, 공무원·주민참여자·전문가 등에 대한 심층면담이며, 내용을 보완하기 위해 수집한 현장백서 등에 대한 문헌조사 등을 활용하였다.

2. 분석틀

본 연구의 분석틀은 제2장에서 개발된 [그림 2-5]의 ‘연구 분석 틀 2’로, 환경적 측면에서는 숙의과정이 실행되고 있는 맥락(context)이라 할 수 있는 거시적 환경과 참여자의 속성이라 할 수 있는 미시적 환경을 분석하고자 한다.

거시적 환경에서는 제도 탄생 및 운영의 정치·사회·문화적 맥락과 법·제도적 기반, 사회적 사건 및 변화가 무엇이었는지 분석할 것이다. 미시적 환경에서는 참여자의 공동체의식·시민역량·정부역량 등에 관한 인식을 분석하고자 하나, 제4장과 같은 설문방식의 분석을 진행할 수 없었기 때문에 관계자 면담 과정에서 언급된 사실을 기술하도록 하겠다. 또한 기존의 숙의민주주의 실천성과에 의해 피드백 된 변화된 환경이 있다면,

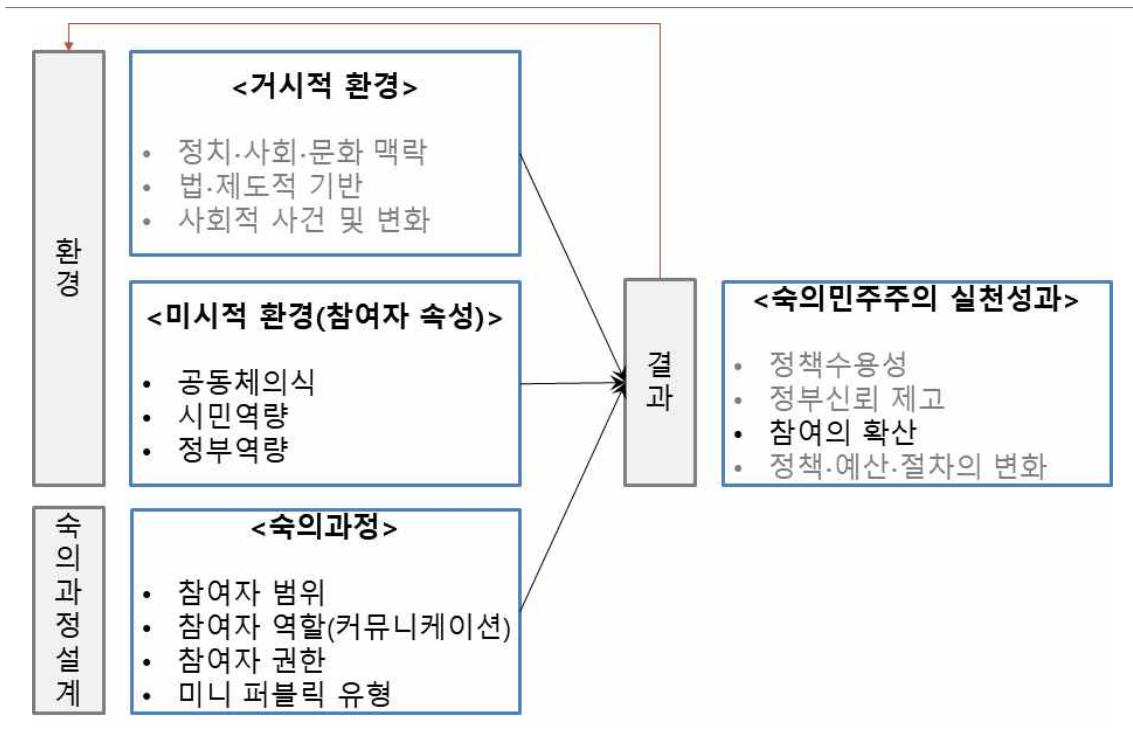
이를 기술하도록 하겠다.

숙의과정설계의 경우는 참여자의 범위, 참여자의 역할(커뮤니케이션), 참여자의 권한, 미니퍼블릭의 구조 등을 분석하고자 한다. 이와 같은 분석의 과정에서 심층면담과 현장참여관찰, 문헌연구가 종합적으로 실시되었다.

결과에서는 숙의민주주의 실천성과로서 정책수용성·정부신뢰제고·참여의 확산·정책·예산·정책의 변화 등 숙의민주주의 실천 결과라 할 수 있는 변화가 무엇이었는지를 분석하고자 한다. 이 분석과정 역시 제4장과 같은 설문방식 보다는 관계자 면담 및 제도적 변화 등의 자료를 종합하여 분석결과를 도출하고자 한다.

또한 제5장은 주민주도의 숙의민주주의 실천방안을 제시하는 제6장의 제언 내용을 모색하기 위한 사전 분석과정이기 때문에, 사례분석을 통해 법·제도 개선방안, 공무원의 인식제고 방안, 운영 가이드라인 등을 개발하기 위한 아이디어를 발굴하도록 하겠다.

[그림 5-1] 사례 분석틀



자료: 본 연구를 통해 개발, 회색글씨 - 제4장 인식분석에서 활용하지 않는 기준

제2절 속의형 주민제안: 서울시/춘천시 사례

1. 민주주의 서울(서울특별시)

1) 사례개요

2019년 서울특별시는 「서울특별시 시민민주주의 기본조례(제7129호)」를 제정하고, 민관협치·마을공동체·시민참여·속의 예산제 등 정부와 시민이 함께하는 주요 사안을 심의·조정하는 합의제 행정기관인 서울민주주의위원회를 설치·운영하고 있다(제7조). 서울민주주의 하에 서울민주주의담당관, 시민속의예산담당관, 서울협치담당관, 지역공동체담당관 등 4개의 담당관을 두고 시민제안·시민참여예산·주민자치회 등 시민참여 방식을 통합·운영하면서 각각의 시민참여제도에 속의가 결합될 수 있도록 하고 있다(서울특별시 홈페이지, 검색일: 2019. 09. 30.).

이를 위해 기존의 다양한 시민참여 플랫폼을 통합하여 시민제안과 속의과정, 정책화에 이르는 전 과정을 온·오프라인 공론장(public sphere) 형태로 운영하는 방식으로 전환하였다(민주주의 서울 홈페이지, 검색일: 2019. 08. 30.). 따라서 주민제안을 채택하여 정책화한다는 주민제안의 기본적인 형태를 넘어 주민제안의 속성 및 정책화과정이 보장된 속의형 국민제안 방식으로 전환한 사례라고 볼 수 있다.

2) 사례분석

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘민주주의 서울’을 분석한 결과는 다음의 [표 5-1]과 같이 요약된다.

[표 5-1] ‘민주주의 서울’ 사례분석 결과

| 구분 | | 내용 |
|----|-------------|---|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2017년 5월 문재인 정부, 광화문1번가 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제8: 열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 - 국정과제74: 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 ▪ 2018년 지방선거: 민주당 출신 단체장 대거 당선 ▪ 3선 서울시장(9대 공약: 시민이 주인인 서울) |

| 구분 | | 내용 |
|---------|-----------------|---|
| | | - 주민자치회, 주민참여예산제, 시민과의 대화, 마을공동체 등 |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> 2019년 서울특별시 시민민주주의 기본조례 제정 2019년 국민 제안 규칙(대통령령) 제·개정 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 2018년 서울균형발전공론화(주관: 갈등조정담당관) |
| | 참여자 숙성 | <ul style="list-style-type: none"> 마을공동체 활성화 및 다양한 시민참여 플랫폼 운영에 따른 높은 시민역량(시민참여 경험) 숙의과정 설계 및 운영 경험이 많은 전문가 풀 확보 |
| 숙의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> 서울민주주의위원회: 전문가 및 이해관계자 중 선발 민주주의서울 정책제안 및 숙의: 자발적으로 참여, 집단화 되지 않은 일반시민(무작위표본추출 불필요) |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> 서울민주주의위원회: 정책결정(과반수출석 개외, 출석위원 과반수 찬성 의결) 민주주의서울 정책제안 및 숙의: 정책개발, 숙의과정, 의견제시, 양방향 커뮤니케이션 |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> 서울민주주의위원회: 정책결정자(법적 구속력 있음) 민주주의서울 정책제안 및 숙의: 정책개발 및 직접적 정책결정(법적 구속력 없음) |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 민주주의서울을 통해 제안된 정책에 대한 주민 수용성 제고 서울시의 다양한 시민참여제도 운영과정의 실효성 인식 제고 |
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> 제안의 정책화 경험을 통해 민주주의서울을 통한 정책제안의 효용성 인식 제고 → 온라인 참여 활성화 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 정책개발 및 결정절차의 변화: 시민-정부 공동기획 또는 시민주도의 기획 → 숙의·숙성 → 정책화 → 피드백(cf. 과거: 정부기획 → 시민참여(의견수렴) → 정책화) |

먼저 환경적 측면에서 ‘민주주의 서울’의 도입배경에는 국가 및 서울시 차원의 변화가 있었다. 2017년 5월 문재인 정부의 시작과 함께 일반 시민의 제안을 중심으로 국정 운영 방향을 정한 ‘광화문1번가’ 운영과 국정과제를 통한 국민소통 및 참여, 숙의민주주의 활성화에 대한 정부의지가 강하게 표명되었다(국정과제 8 & 74). 서울시는 박원순 시장이 집권한 약 10여년 간 주민자치회·마을공동체·주민참여예산제 운영 등의 측

면에서 중앙행정기관 및 타 자치단체와 비교할 때 획기적인 진전이 있었다. 특히 2018년 지방선거에서 민주당 소속 단체장이 대거 당선되고(제7회 전국동시지방선거 결과), 서울시에서 주민주도의 숙의과정 및 주민참여 절차를 적극적으로 실행했던 것으로 알려진 서울시 부시장, 성북구청장 경력 청와대 비서관 임명이 이어지면서 서울시의 참여와 숙의 경험이 전국적으로 확산되는 계기가 되었다. 이 과정에서 서울시는 한걸음 더 나아가 주민주도의 숙의민주주의의 실천에 대해 기존의 제도 틀을 벗어난 대안을 적극 개발하게 된 것이다(전문가 FGI 결과, 2019).

서울시는 갈등조정담당관을 중심으로 지역의 크고 작은 쟁점에 대해 타운홀미팅 형식의 ‘시민과의 대화’ 운영, 2018년 서울균형발전공론화를 통한 정책의제 선정과정에서의 공론조사 방식의 숙의과정을 운영함으로써 시정계획 수립에 있어 숙의과정 운영의 가능성을 파악하였다(서울시 공무원 면담결과, 2019). 따라서 2019년 「국민제안규칙」 개정 및 「서울특별시 시민민주주의 기본조례(이하 시민민주주의조례)」 제정을 계기로 민주주의 서울 운영의 법적 기반을 마련하고, 민주주의 서울 운영의 기반을 다졌다고 볼 수 있다. 특히 약 10여년의 기간 동안 시민이 다양한 주제의 정부주도 무작위형 숙의과정 운영에 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 주민자치회·주민참여예산제·마을공동체 등 일상에서 주민주도의 숙의과정 운영이 가능한 제도적 기반을 마련함으로써 참여자들의 공동체의식과 시민역량을 제고하고, 서울시에 대한 신뢰를 확보하였다고 볼 수 있다(전문가 FGI 결과, 2019). 따라서 기존의 숙의과정 참여경험이 참여자들의 시민역량 및 정부신뢰에 변화를 가져왔고, 그러한 성과가 서울시의 숙의환경에 피드백을 주었다고 볼 수 있다.

다음으로 숙의과정 설계 측면에서는 크게 ‘서울민주주의위원회’와 ‘민주주의서울’이라는 주민참여 플랫폼을 복합적으로 논의할 필요가 있다. 서울민주주의위원회의 경우 ‘지방자치단체 및 중앙행정기관에서 4급 이상 공무원으로 5년 이상 재직 경력이 있는 자, 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 5년 이상 재직 경력이 있는 자, 법률 및 회계 등 전문자격을 소지하고 해당 분야에 5년 이상 재직 경력이 있는 자, 사회적 신망이 높고 의회 및 행정에 관한 식견과 경험이 풍부하며 시민단체에서 10년 이상 경력이 있는 자(시민민주주의조례 제10조)’ 등 전문가 및 이해관계자 중심의 위원을 공모하여 6명을 선발하였으며, 조례에서 정한 주요 사안

에 대한 직접적 정책결정권한을 법적으로 보장받았다(시민민주주의 조례 제5조 및 채용공고, 2019). 그러나 위원회의 운영은 시민으로 구성된 위원회가 정책결정권한을 가지고 있다는 점에서 의미는 있으나, 일반시민이 참여하여 숙의과정을 거치는 형태라고 보기는 어렵다.

이에 비해 ‘민주주의 서울’은 시민제안 온라인 플랫폼으로 [그림 5-2]와 같이 시민이 온라인 플랫폼을 통해 정책제안을 하면, 50명 이상의 시민이 30일 이내에 공감할 경우 부서 검토를 거치게 되고 부서가 수용할 경우 실행결과를 공개하게 된다. 만약 수용하지 않는다는 의견을 제시한 경우 의제선정단에 의한 검토과정을 거친다. 이에 비해 500명 이상의 시민이 30일 이내에 공감할 경우(부서검토 없음) 의제선정단에 의한 검토를 실시하게 된다.

의제선정단은 전문가로 구성된 ‘기획단’과 무작위로 추첨된 일반시민으로 구성된 ‘선정단’으로 구성되어 있는데, 기획단이 토론을 통해 공론화 여부 및 방법을 기획하고 선정단이 숙의과정(서울시 응답소 민원처리 규정 및 국민제안 규정 준용)을 거쳐 공론화의제를 최종 선정하게 된다(민주주의 서울 홈페이지, 검색일: 2019. 08. 30.).

공론장에서의 숙의과정이 필요하다고 판단된 제안의 경우 온·오프라인 공론장에서 숙의과정을 거치거나 시민제안 실험장(living lab)을 거쳐 정책으로 발전시키게 된다. 특히 온라인 시민공론장에서 5천명 이상이 참여한 시민제안의 경우 시장이 직접 답변하도록 하고 있다. 예를 들어 보건소에서 난임주사를 받을 수 있도록 하는 방안에 대해서 유사 정책제안의 내용 및 온·오프라인 공론장에서의 시민숙의과정을 통해 도출된 의견을 종합하여 서울시가 정책을 개발하고, 서울시장이 보건소 내에서의 별도공간 확충과 인력확충, 주사가 가능한 의료기관에 대한 정보 안내, 서울시 임신출산정보센터 및 서울의료원 난임센터 신설 등에 대한 정책계획을 제시하였다(민주주의 서울 홈페이지, 검색일: 2019. 08. 30.).

특히 제안→토론(숙의과정)→결과공개의 전 과정에 소요되는 시간과 제안의 공감규모별 대응방식을 체계화하고, 절차의 진행과정 전체를 일반시민이 확인할 수 있게 함으로써 참여의 결과에 대한 피드백을 명확히 제공하고, 시민제안이 정책으로 발전하는 과정 전체를 공개함으로써 참여의 효능감을 체감할 수 있도록 하였다(서울특별시·Parti, 2019). 또한 시민의 다양한 의견과 기존의 정책을 요약해 보기 쉽게 정리한

결과를 함께 제공함으로써 시민들이 균형 잡힌 정보를 제공받을 수 있도록 했다. 따라서 시민의 제안이 제안 그 자체로서 정책결정의 권한을 가지지는 않지만, 직접적으로 숙의과정에 참여하면서 정책화되는 과정에서 역할을 수행함으로써 정책결정에 상당한 권한을 행사할 수 있다고 볼 수 있다.

이와 별개로 서울시(정부)가 기획한 정책에 대해서도 시민의 의견수렴이 필요한 경우 공론장을 통해 숙의과정을 거쳐 실행여부를 결정하게 된다. 예를 들어 제로페이 활성화 방안, 3일 이상 미세먼지 비상저감조치 발효시 의무차량 2부제 시행여부, 긴급 소방활동 방해 불법주차 차량에 대한 처리방안 등에 대해서 시민의 의견을 묻는 것이다 (민주주의 서울 홈페이지, 검색일: 2019.08.30.). 이와 같은 절차는 주민주도의 숙의 민주주의 실천이라고 보기는 어렵지만, 기존의 설문조사 또는 이해관계자 자문회의 방식을 보완할 수 있는 일반시민에 대한 의견수렴 절차로서 의미를 지닌다.

결과부분에 대해서 먼저 민주주의서울을 통해 제안된 정책에 대한 주민수용성이 제고되었고, 서울시의 다양한 시민참여제도 운영과정에서 제안이 정책화될 수 있다는 사실이 공유되면서 시민의 숙의과정에 대한 실효성 인식이 제고되었다는 점에서 정책수용성과 정부신뢰가 제고되었다고 볼 수 있다. 또한 제안이 정책화된 경험을 통해 민주주의 서울을 통한 정책제안의 효용성 인식이 제고되어 온라인 참여의 활성화로 연계되었다는 점도 중요한 성과이다.¹²

그러나 가장 의미 있는 결과는 서울시의 정책결정과정의 변화이며, 일반시민의 입장에서 블랙박스(black box)로 여겨졌던 정책의제 선정 및 채택, 설계의 전 과정에 시민이 주도적인 역할을 할 수 있게 되었다는 점에서 제도적 변화라는 성과를 도출했다고 볼 수 있다. 따라서 정부가 기획하고 그 후 시민이 참여한 뒤, 시민의 의견을 참고하여 정부가 정책을 수립하던 과거의 방식에서 벗어나 시민과 정부의 공동기획 또는 시민 주도의 기획을 시작으로 시민주도의 숙의·숙성과정을 거쳐 정책화하고 그 결과를 시민에게 다시 피드백 하는 절차로 전환되었다는 데 의미가 있다.

¹² 참여자들은 경험을 통해 서울시의 정책결정과정에 대한 신뢰감을 갖고 이와 같은 절차를 통해 결정된 정책에 대한 수용성이 제고되었다고 답했다(참여시민 및 시민단체 면담, 2019).

[그림 5-2] ‘민주주의 서울’ 체계도



자료: 민주주의서울 홈페이지

2. 시민주권위원회(춘천시)

1) 사례개요

춘천시는 민선7기를 맞아 ‘춘천, 시민이 주인입니다’라는 화두를 내 걸고 시민주권 위원회와 춘천시민소통 플랫폼 ‘봄의 대화’를 통해 주민주도의 시민제안제도를 운영하고 있다(춘천시청 홈페이지, 2019. 08. 30.). 시민제안에 대한 심의역할을 하던 민관위원으로 구성된 위원회를 시민위원으로만 구성된 시민주권위원회로 변화시키고, ‘봄의 대화’를 통해 제시된 다양한 정책제안을 정책화하는 프로세스를 구축하였다(춘천시 내부자료, 2019).

이를 통해 춘천시의 정책기획 및 결정 과정에서 시민이 주도적 역할을 수행할 수 있게 되었으며, 갈등의 원인이 될 수 있는 정책(예: 도시형 폐기물 종합처리시설 운영방식)에 대해서도 온·오프라인 숙의과정을 통해 정책방향을 결정하는 방식으로 전환된 사례라고 볼 수 있다. 또한 주민총회를 활성화함으로써 주민자치회와 주민참여예산제 간 결합을 통한 일상에서의 숙의민주주의 실천을 시도하고 있는 사례이기도 하다.

2) 사례분석

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘시민주권위원회’을 분석한 결과는 다음의 [표 5-2]과 같이 요약된다.

[표 5-2] ‘시민주권위원회’ 사례분석 결과

| 구분 | | 내용 |
|---------|-----------------|---|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> 2017년 5월 문재인 정부, 광화문1번가 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제8: 열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 - 국정과제74: 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 2018년 지방선거: 민주당 출신 단체장 대거 당선 2018년 민선7기 춘천시장 당선: 춘천, 시민이 주인입니다. |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> 2018년 시민주권 활성화를 위한 기본조례 제정 2019년 국민 제안 규정 개정 시장직속 시민주권담당관 신설 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 춘천지역 내의 사건 및 변화는 없음 |
| | 참여자 속성 | <ul style="list-style-type: none"> 민선6기 이후 시민참여를 통한 정책결정 경험을 누적 |
| 숙의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> 시민주권위원회: 자발적 참여 일반시민 중 추첨(비집단화됨) + 지역시민단체(집단화) + 시의원 |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> 시민주권위원회: 정책결정 봄의 대화: 온라인 양방향 커뮤니케이션, 오프라인 연계 공론화(숙의과정) |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> 시민주권위원회: 정책결정 |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 춘천시의 시민참여활성화 의지에 대한 신뢰도 및 시민참여의 실효성에 대한 인식 변화 |
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> 참여시민들이 참여의 효능감을 경험하고 참여확산 필요성에 공감 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 정부의 정책결정절차에서 시민의 역할 강화(숙의과정을 통한 제안수용가능성 제고) 갈등발생 가능성이 있는 사업에 대한 숙의과정 활용 주민총회를 활용해 주민참여예산과 주민자치회 결합 |

먼저 환경 측면에서 서울시의 사례와 마찬가지로 문재인 정부 이후 국민제안 및 국민참여의 활성화와 숙의과정과의 결합을 통한 참여 실효성 제고 필요성이 강하게 제기

되고 있는 정치·사회·문화적 맥락이 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 특히 춘천시에서 민선7기를 맞아 새롭게 취임한 시장의 슬로건이 ‘춘천, 시민이 주인입니다’로 시민참여의 중요성을 강도 높게 인식하고 있다는 것도 의미 있는 변화였다(춘천시청 홈페이지, 2019. 08. 30.).

춘천시는 2018년 「시민주권 활성화를 위한 기본조례」를 제정하고, 공론장 운영 및 제도개선에 있어서 시민주권위원회의 구성 및 운영을 체계화했으며(제7조~제15조), 시장직속 시민주권담당관을 신설하여 기관 전체의 적극적 참여를 유도하고 있다. 춘천은 민선6기에서부터 동부시장 주차장 구조 복층식 설계, 소양로 7층석탑의 이전, 도시재생사업 공모참여를 위한 기획 등 다양한 정책의 기획 과정에서 시민참여 방식의 정책개발을 시도해 본 경험이 있었다(스페셜경제, 2015). 따라서 이와 같은 경험을 누적하고 있는 시민 참여자들이 민선7기의 시작과 함께 활성화된 것이라고 볼 수 있다.

숙의과정 설계 면에서 시민주권위원회는 2018년 11월(11. 15. ~11. 30.) 공개모집을 시작으로, 신청자 65명(시민 49명, 단체 16명) 중 지방세 체납여부 조회를 통해 5명의 체납자를 제외하고 추첨(제비뽑기)을 통해 23명의 위원을 선정하였다. 위원의 구성은 일반시민 10명, 시민단체 소속 10명, 시의원 3명으로 구성되었으며, 2019년 1월 8일 발족되었다(춘천시 내부자료, 2019).

춘천시 시민주권위원회는 대의민주주의에 반한다는 의회의 문제제기를 받아들여 시의원 3명을 위원회 구성원으로 포함시켰다(강원일보, 2018). 따라서 모든 위원을 일반 시민으로 구성했다고는 보기 어려우나, 시의 중대사에 직접적 결정권을 가지게 되는 위원회의 위상을 고려할 때, 기존의 지역 직능단체와 의회의 반대를 조율하기 위한 대안이었다고 볼 수 있다. 특히 기존에 공무원위원을 모두 제외함으로써 시민제안에 대한 소극적인 수용여부 판단에서 벗어나게 되었다는 점이 가장 큰 변화라고 볼 수 있다(공무원 FGI 결과, 2019).

시민주권위원회의 2019년 상반기 운영현황 보고서에 따르면, [그림 5-3]과 같이 3개 분과로 구성된 시민주권위원회는 1명의 위원이 2개 이상의 분과 활동이 가능하도록 되어 있으며, 공론화 분과의 경우 갈등쟁점에 대한 오프라인 숙의과정 운영 및 온라인 공론장 운영을, 제도개선분과는 시민 및 공무원의 제안 채택 심의 및 집행과정 점검 기능을 수행하고 있다. 총 정기회 2회, 워크숍 3회, 정책토론회 안건결정 및 토론방법

설계 5건 및 봄의 대화 1차 공론화 57건 등을 수행하였으며, 134개의 시민 및 공무원 제안 중 21건을 채택하고 숙성과정을 통해 부서의 수용율을 높이기 위한 노력을 계속하였다(춘천시 내부자료, 2019).

[그림 5-3] ‘시민주권위원회’ 구성

| 공론화분과(13명) | 제도개선분과(15명) | 참여분과(13명) |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ 온라인 공론장 ▪ 정책토론회 ▪ 갈등해소 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 제도개선 ▪ 제안제도 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마을공동체 ▪ 시민주권교육 ▪ 당사자 협의체 활성화 ▪ 정책박람회 |

자료: 춘천시 내부자료(2019)

예를 들어 [그림 5-3]과 같이 숙의과정을 활용한 오프라인 정책토론회 안건으로 ‘춘천 도시형 폐기물 종합처리시설 운영방식 효율화’를 채택하고, 방법 결정을 위한 시민 참여단을 ‘참여를 희망하는 시민주권위원회 위원 및 일반시민’ 15명 이내로 구성하고 이해관계인 의견청취 및 시민토론회 개최를 통해 최종 시민이 투표로 결정하는 방식을 채택하였다(춘천시 내부자료, 2019). 이와 같은 공론화의 과정은 타운홀 미팅 후 주민 투표를의 방식을 활용하고 있어 참여자 선정의 대표성(무작위추출)은 비교적 완화된 반면 자발적 참여시민을 중심으로 공론화 과정이 진행되며, 시민이 주도하고 있는 위원회가 숙의과정의 설계 및 운영 전반을 주도하고 있다는 점에서 기존의 공론화위원회 운영방식과 차별화된다.

또한 제도개선분과에서는 온라인 플랫폼인 봄의 대화를 통해 접수된 시민제안에 대한 채택여부를 시민이 중심이 된 위원회가 결정하고, 특히 부서의 불수용의견에 대한 재심의결정을 통해서 부서가 제안을 적극적으로 검토하고 정책으로서 채택하기 위한 숙성과정을 거치도록 했다는 데 의미가 있다(춘천시 공무원 면담, 2019). 특히 기관장이 숙의과정을 거친 정책을 검토의 우선순위로 삼고 있어 공무원들의 적극적 시민의견 검토 및 정책반영을 위한 숙성과정을 거치도록 하였다는 점에서 의미가 있다(춘천시 공무원 면담, 2019). 다만 정책의 숙성과정에서 일반시민과의 토론 등을 거치고 있지

는 않다는 면에서 서울시의 민주주의 서울과 비해 아직 발전이 필요한 단계에 있다고 볼 수 있다.

참여분과에서는 정책박람회 운영을 계기로 춘천지역의 주민자치회, 주민참여예산, 마을공동체 등 일상에서 주민들이 주도하여 숙의과정을 운영하는 다양한 제도들을 연계함으로써 정책화 가능성을 제고하기 위한 방안을 논의하였다. 서울의 사례를 벤치마킹하여 8개 주민자치회가 참여하는 주민총회를 열고, 정책의 우선순위를 정하되, 시 전체의 발전과 연계되는 정책에 대해서는 시정참여형의 주민참여예산제와 연계하는 방식을 채택하였다(춘천시 공무원 면담, 2019).

[표 5-3] ‘시민주권위원회’ 운영내용

| 분과 | 주제 | 내용 |
|------------|----------------------------------|---|
| 공론화 분과 | 춘천 도시형 폐기물 종합처리시설 운영방식 효율화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1차회의(19.4.4.): 정책토론회 안건으로 선정 ▪ 2차회의(19.5.1.): 시민대표단 구성 심의(부결) ▪ 3차회의(19.5.20.): 시민대표단 명칭을 시민참여단으로 변경 20-30명 이내로 구성할 것을 결정 ▪ 4차회의(19.6.28.): 시민참여단 구성 15명으로 결정 숙의과정 모델 설계 수정가결 ▪ 5차회의(19.8.1.): 시민참여단 교육 및 이해관계인 의견 청취 ▪ 19.9.28./19.10.4./19.10.10.: 오프라인 시민토론회 개최 원탁토론 후 시민투표를 통한 결정 예정 |
| 제도개선 분과 | 제안 숙성 및 정책화 심의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1차회의(19.5.1.): 매월 1회 22일 회의 개최 결정 ▪ 2차회의(19.5.23.): 4월 접수제안 21건 심의→채택1, 불채택 19, 재심사 1 ▪ 3차회의(19.6.21.): 5월 접수제안 62건 심의→채택5, 불채택 40, 재심사 17 ▪ 4차회의(19.7.26.): 6월 접수제안 15건 심의→채택5, 불채택4, 재심사5, 이관1(5월재심사: 채택3, 불채택12, 이관2) ▪ 5차심사(19.8.22.): 7월 접수제안 14건 심의→채택6, 불채택8 (6월재심사: 채택1, 불채택4) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼 구축’ 용역과제 선정 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 상반기 우수제안 등급결정 심의 |

| 분과 | 주제 | 내용 |
|------|------------------|---|
| 참여분과 | 정책박람회 주민참여 연계 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1차회의(19.4.4.): 정책박람회 개최계획 심의 ▪ 2차회의(19.04.26.): 정책박람회 프로그램 제안 및 정책제안 선정 ▪ 3차회의(19.6.19.): 정책박람회 개최완료 및 주민참여위원회 위촉식, 마을공동체 공모사업 보조사업자 선정 심의 ▪ 2019.11. post 행복주권 정책박람회(주민자치회, 마을공동체, 주민참여예산 결합) |

자료: 춘천시 내부자료(2019)의 내용을 요약

결과측면에서는 시민주권위원회 구성원이 된 일반시민의 경우 주민주도의 숙의민주주의 실천에 대한 춘천시의 의지에 대한 신뢰감이 제고되었고, 실질적인 역할을 수행하면서 참여의 실효성을 인식하게 되었다는 인식의 변화를 경험하기도 했다(시민주권위원회 위원 FGI, 2019). 이와 같은 결과는 개개의 정책제안에 대한 부서검토의견을 시민이 직접 검토하고, 재검토를 요청할 수 있도록 하고, 기관장이 주요 정책에 대해 시민의 의견을 수렴할 것을 독려했기 때문에 가시화될 수 있었다(시민주권위원회 위원 FGI, 2019).

또한 정부의 정책결정절차에서 시민의 역할이 정책제안뿐만 아니라 제안의 숙성 및 정책결정과정 등으로 확대될 수 있었다는 점에서 의미가 있으며, 갈등발생가능성이 있는 사업에 대해 지역에 맞는 숙의과정 활용을 시민이 결정하도록 하였다는 점에서도 의미 있는 제도적 변화를 가져왔다고 볼 수 있다.

제3절 숙의형 주민자치회: 성북구/남양주시 사례

1. 서울특별시 성북구 동선동 주민자치회

1) 사례개요

성북구는 2019년 현재 10개동에 주민자치회를 운영하고 있으며, 동선동 주민자치회는 서울형 주민자치회 운영의 대표 사례 중 하나로, 지역의 특성에 맞는 분과위원회 운영 및 프로그램을 개발, 주민총회 운영 경험을 가지고 있어 주민이 주도하는 자기선택형 숙의과정의 특징을 모두 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 서울형 주민자치회 운영의 대표적인 사례, 기존의 주민자치회 운영과 차별화되는 주민주도의 숙의민주주의 실천사례로서 분석해 볼 필요가 있다.

[그림 5-4] 성북구 동선동 주민총회



자료: 시사프리신문(2019)

2) 사례분석

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘성북구 동선동 주민자치회’를 분석한 결과는 다음의 [표 5-4]와 같이 요약된다.

[표 5-4] 성북구 동선동 주민자치회 사례분석 결과

| 구분 | | 내용 |
|---------|-----------------|---|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2017년 5월 문재인 정부, 광화문1번가 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제8: 열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 - 국정과제74: 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 - 전임 성북구청장 청와대 비서관 임명 ▪ 2018년 지방선거: 민주당 출신 단체장 대거 당선 ▪ 3선 서울시장(9대 공약: 시민이 주인인 서울) <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회, 주민참여예산제, 시민과의 대화, 마을공동체 등 ▪ 2017년 서울형 주민자치회 시범지역 선정 |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2019년 서울형 주민자치회 조례 표준안 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민선7기 구청장 취임 |
| | 참여자 속성 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마을공동체 활성화 및 다양한 시민참여 플랫폼 운영에 따른 높은 시민역량(시민참여 경험) ▪ 동일지역에 장기적으로 거주하는 주택지역: 주민공동체 형성, 마을계획 등에 대한 참여 경험 누적 ▪ 예술가, 대학생 등 지역의 인적 자원 풍부 |
| 속의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자발적으로 참여한 주민 중 추첨을 통해 선정 |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치계획수립 및 집행과정에서 주도적 역할(10개의 아젠다, 매년 계획수립) ▪ 일반시민이 참여하는 시민총회 운영 ▪ 마을코디네이터를 통한 컨설팅 기능 수행 |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치계획수립에 대한 정책결정자 ▪ 동 범위를 벗어난 사업의 경우 시민참여예산의 아젠다로 제안 |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책에 대한 주민들의 수용성이 높으나, 법적 한계 등으로 인한 정책화의 한계를 경험하면서 실망감도 가지게 됨 |

| 구분 | | 내용 |
|----|-------------|--|
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기존의 주민자치회 구성원과 갈등 경험 후 화합 ▪ 20대 참여 한계 경험, 참여 확산을 위해 '민주주의 가는 길' 운영 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 동주민센터와 주민자치회의 역할관계 변화 ▪ 주민세 일부를 할당해 주민자치회를 운영하도록 하게 될 경우에 대한 정밀한 정책계획 수립 필요성 인식 |

먼저 환경 측면에서 성북구는 민선6기부터 마을공동체 및 주민자치회, 주민참여예산제 등 주민주도의 일상에서의 숙의민주주의 실천을 적극적으로 시도한 선도적인 지역으로 현 정부의 정책기조에 맞는 자기선택형 숙의과정 운영을 오랜 시간 경험해 온 지역이라고 볼 수 있다. 2017년 서울형 주민자치회의 시범동 중 하나로 선정되었으며, 현재까지 2차례의 주민총회를 운영한 경험이 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 따라서 지역주민들이 전반적으로 마을공동체, 주민자치회, 시민참여예산 등에 참여한 경험이 다수 누적되어 있어 높은 시민역량을 가지고 있고, 예술사·대학생 등 자치사업 계획시 활용할 수 있는 풍부한 인적자원을 가지고 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

숙의과정 설계 면에서 본래 동선동은 주민자치회가 운영되고 있었으나, 자치계획수립 등 주민주도의 숙의과정을 적극적으로 참여할 수 있는 구성원들이 참여하기 시작하면서 구조가 변화되었다. 기존의 24명의 주민자치회에서 12명을 제외한 새로운 주민들이 자발적으로 공모에 참여해 추첨을 통해 주민자치회 위원이 되었다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 그러나 주민들의 건강상의 이유, 주민자치회 활동의 어려움(많은 시간의 투자, 계속적 과제발굴, 기존 과제의 지속적 운영에 대한 부담) 등을 경험하면서 구성원의 변화가 잦은 편이다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 이와 같은 특징은 주민자치회 운영이 장기화될 경우 경험할 수 있는 문제점 중 하나라고 볼 수 있다.

2018년의 경우 일반주민이 자발적으로 참여한 주민총회를 통해 10개의 아젠다를 발굴하였으며, 주민자치회 구성원들이 주민참여예산, 마을공동체 등의 활동을 겸하고 있어 주민자치회의 계획사업을 주민참여예산과 연계하는 등의 시도를 적극적으로 하고 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

1인 가구가 전체의 80%에 달하는 지역적 특성을 고려하여 주민자치회 내에 1인가구

분과를 만들어 지역의 고유한 특색에 맞는 분과운영을 하고 있으며, 지역 소재의 예술인 활동가 모임인 미인도와의 협력을 통해 주민총회와 지역행사 등의 진행을 하고 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

또한 자체적으로 기금을 모아 주민 대상의 장학사업을 시도하는 등 타 주민자치회가 시도하지 않은 다양한 시도를 하고 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 그러나 예를 들어 “조례 상 금연구역이지만 재떨이를 만들어주어 동네를 깨끗하게 만드는 사업을 해도 되는가?” 등과 같이 주민이 필요로 하는 사업에 대해 법과의 충돌이 발생하는 경우 자체기금을 마련하여 운영해 보자는 아이디어는 있으나 이와 같은 활동이 적절한 것인지에 대한 논쟁이 발생되기도 했다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 또한 해마다 개발하는 자치계획에 포함된 다양한 정책의 이행과 새로운 정책의 개발에 대한 부담감으로 주민자치회 활동을 포기하는 사례도 발생돼 주민주도의 숙의과정이 가지는 어려움을 체감하기도 했다(동선동 주민자치회 면담, 2019). 즉, 주민자치회 운영경험이 누적되고, 시민이 주도적으로 운영하는 숙의과정이 증가하게 될수록 주민이 스스로 개발한 정책이 정부의 규제와 충돌하게 될 때의 대응방식, 적절한 규모의 자치계획 수립 등 다양한 경우의 수가 필요하다는 점을 알 수 있다.

타 자치단체와 참여자 역할 면에서의 차이점은 마을코디네이터 등 주민자치회 운영과정을 지원하는 중간지원 역할을 수행하는 행위자가 존재한다는 점이며, 이들이 초기에는 주민주도의 숙의과정 운영에 대한 방법을 알려주고 분위기를 조성하는 역할을 하다가 점차 주민의 주도적인 활동을 지원하는 방식으로 전환하게 된다는 점이다. 이와 같은 방식은 주민참여나 숙의과정의 활용이 비교적 어렵다고 느끼고 있는 시군지역에서 초기의 주민참여 정착의 방안으로 활용해 볼 만 하다.

종합적으로 이와 같은 주민자치회 구성원들은 자치계획 수립 측면에서 주도적인 역할을 할 뿐만 아니라, 일반시민이 참여하는 주민총회(사전투표 포함)를 통해 직접적인 정책결정자 역할을 한다는 데에서 의미가 있다. 특히 주민총회는 공론화위원회처럼 참여주민의 대표성 확보를 위한 표본추출을 하는 것은 아니지만, 관심 있는 주민들의 자발적 참여만으로 정책결정에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 특징이 있다.

결과측면에서 특히 시민의 역량이 점차 성장해 가는 모습을 확인할 수 있는데, 기존의 주민자치회와 충돌 이후 새롭게 참여한 위원들이 자치계획수립 등 시간과 노력이 상

당히 소요되는 사업개발 등의 영역에서 적극적 역할을 수행하면서 주민자치회의 역할에 대한 새로운 인식이 지역사회에 확산되었다는 장점이 있다(주민자치회 면담, 2019). 그 결과 주민자치회 위원공모에 참여한 주민의 수가 증가하고, 주민자치회 위원 경험을 토대로 주민참여예산 등으로의 참여 확산을 하거나, 마을공동체 활동 경험을 토대로 주민자치회 활동을 하는 등의 확산 사례가 나타나고 있다(주민자치회 면담, 2019).

그러나 지역주민의 80%가 1인가구인 대학교 인근지역임에도 불구하고 대학생 등 2-30대 참여율은 여전히 낮은 상황이며, 이를 극복하기 위해 주민총회 때 주민자치회 위원과 지역의 예술가들이 퍼레이드를 하거나, 주민총회 참가자들이 무지개색 우산을 들고 거리를 걸음으로서 주민자치회의 활동을 알리는 ‘민주주의로 가는 길’ 등의 다양한 시도를 하고 있다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

동주민센터와 주민자치회의 역할을 변화시켜 주민자치회 주도-동주민센터 지원의 구조를 정착시켰으며, 만약 주민세의 일부를 주민자치회가 수립한 자치계획 운영을 위한 예산으로 투입해 주민자치회가 자율적인 예산운용을 하게 될 경우 주민총회 운영방식의 개선 필요성 등 다양한 제도적 기반 마련 필요성을 선제적으로 제시할 수 있는 기회를 제공하였다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

이와 같은 활동은 참여가 단순히 양적으로 확산되는 것을 넘어, 참여의 질적인 개선에 대해 주민들이 고민하게 되었다는 것을 의미한다. 또한 스스로 만든 정책에 대한 수용성이 높아지는 결과를 도출하기도 했지만, 법제도적인 한계로 인해 주민자치회가 할 수 있는 결정의 범위에 대한 한계를 경험하면서 실망감을 표출하는 예도 있었다(예: 문제해결의 방법으로 공감대를 형성한 방법이 조례 또는 법에 의해 불가능한 경우)(동선동 주민자치회 면담, 2019). 따라서 주민자치회의 자율적인 역할을 강화하는 과정에서 그 권한이나 실천방법의 범위를 법적으로 확대·보장하는 것이 필요하며, 예산운용의 책임성을 확보한다는 전제하에 자율적인 예산운용권한을 확보하도록 하는 것이 필요하다.

2. 경기도 남양주시 평내동 주민자치회

1) 사례개요

경기도 남양주시는 서울과 달리 행정안전부가 제시한 주민자치회 운영 기본조례를 바탕으로 한 주민자치회 운영을 하고 있는 지역이다. 그러나 평내동의 경우 전국 주민자치박람회에서 대상을 수상해 주민자치회 운영의 우수성을 널리 알린 경험이 있다(류기호, 2015). 또한 기존의 운영방식을 넘어 서울형 주민자치회가 가지는 주민총회, 자치계획수립 등의 방법을 벤치마킹을 통해 도입하고, 이를 정착해 가고 있는 사례라고 볼 수 있다.

2) 사례분석

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘남양주시 평내동 주민자치회’를 분석한 결과는 다음의 [표 5-5]와 같이 요약된다.

[표 5-5] 남양주시 평내동 주민자치회 사례분석 결과

| 구분 | | 내용 |
|---------|-----------------|---|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> 2017년 5월 문재인 정부, 광화문1번가 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제8: 열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 - 국정과제74: 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> 2019년 서울형 주민자치회 조례 표준안 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 서울을 중심으로 주민총회·자치계획 수립 중심의 주민자치회 운영으로 전환 |
| | 참여자 속성 | <ul style="list-style-type: none"> 전국주민자치박람회 대상 수상: 주민자치회 운영의 노하우 확보 |
| 속의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> 자발적으로 참여한 일반주민(공모방식) 지역단체와 일반주민이 함께 위원회 구성 주민총회: 사전투표/현장토론 및 투표 참여를 한 자발적 참여 일반주민 |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> 자발적으로 주민총회 운영을 위한 학습과정을 거친 뒤, 주민총회를 운영 사무국: 2명의 행정업무 수행을 할 수 있는 상근직원을 |

| 구분 | | 내용 |
|----|---------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> 가진 사무국 운영으로 안정적인 회의/사업운영 주민자치회가 개발한 자치사업에 대해 오프라인 사전투표 및 주민총회(현장토론·투표)를 거쳐 자치계획으로 수립 주도적인 양방향 커뮤니케이션 |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> 정책결정 동 범위를 넘어선 정책에 대해서는 남양주시 주민참여예산제를 통해 정책화 노력 |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 시 차원에서 주민자치회를 숙의형으로 운영하는 방식에 대한 지원과 관심이 높지 않아 한계를 경험함 |
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> 장기적인 주민자치회 운영을 통해 스스로 더 발전된 형태의 주민자치회 운영방식을 찾아가고 있음 정책안 개발과정에서 시민의 역량에 대한 인식 제고 사전투표 및 주민총회 실시를 통해 1천명 이상의 시민이 참여하도록 함 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 운영방식을 자발적으로 변화 |

먼저 환경 측면에서 문재인 정부 출범과 함께 주민자치 활성화를 위한 사회적 분위기가 변화되었으며, 서울을 중심으로 주민총회와 자치계획이 강화된 주민자치회 운영방식으로서의 전환이 시도되는 사회적 분위기가 있었다. 남양주시 평내동은 전국 주민자치 박람회에서 주민자치회 운영사례로 대상을 수상한 지역으로 오랜 주민자치회 운영의 노하우를 축적하고 있었던 지역이라고 볼 수 있다. 따라서 법제도적 차원에서 서울지역과 달리 조례나 시범사업 등을 통해 남양주시 차원에서 주민총회의 운영 등을 권고하는 등의 맥락이 없다는 점에서 성북구 동선동과 큰 차이를 보이고 있다.

숙의과정 설계측면에서 평내동 주민자치회는 자발적으로 참여한 일반주민 공모방식으로 위원회를 구성하고, 지역단체와 단체에 소속되지 않은 일반주민이 함께 위원회를 운영함으로써 기존의 주민자치회를 스스로 발전시켜 나가고 있다(평내동 주민자치회 면담, 2019). 자발적으로 주민총회 준비 TF팀을 구성해 타 자치단체에 대한 견학을 통해 주민총회의 운영방식을 학습하고, 평내동 마을계획단을 모집해 4차례의 교육과 3차례의 회의를 거쳐 자치계획에 포함될 수 있는 10가지 정책을 개발하였다(평내동 주민자치회, 2019). 또한 모바일주민투표 등의 방법을 활용할 수 없었기 때문에 주민자치회 위원들이 평내고등학교 앞, 주민자치센터 로비 등에서 1,373명의 주민들의 사전

투표를 받고, 이 결과와 주민총회(19. 7. 13.) 숙의과정 참여자 196명의 투표를 종합해 정책의 우선순위를 결정하고 최종 4개의 의제를 선정하였다(평내동 주민자치회 내부자료, 2019).

[그림 5-5] 남양주시 평내동 사전투표 및 주민총회, 투표의 결과



| 순위 | 사업명 | 득표 수 | 비고 |
|----|-------------------|---------------|----|
| 1 | 리안타워 재건축 | 371표 (23.6%) | 선정 |
| 2 | 궁집 야외공연 축제 | 291표 (18.5%) | 선정 |
| 3 | 백봉산 둘레길 조성 | 263표 (16.8%) | 선정 |
| 4 | 가야미길 꽃길 축제 | 169표 (10.8%) | 선정 |
| 5 | 상권활성화를 위한 특화거리 조성 | 162표 (10.3%) | |
| 6 | 걷고 싶은 거리 만들기 | 141표 (9.0%) | |
| 7 | 물물교환 품앗이 사업 | 71표 (4.5%) | |
| 8 | 가정소통스쿨사업 | 51표 (3.2%) | |
| 9 | 실속있는 안전교육 | 50표 (3.1%) | |

자료: 평내동 주민자치회(2019)

따라서 계획수립부터 운영과정 전체가 주민의 숙의과정을 통해 진행되었으며, 그에 따라 자치계획을 수립하였다고 볼 수 있다. 그러나 ‘OO타워 재건축’ 등 주민자치회가 실행하기 어려운 정책의 경우, 참여 주민들이 1순위로 선정한 정책이라는 점을 첨부하여 남양주시에 의견을 전하고, 주민참여예산 등에서도 적극적으로 의견개진을 하고자 하고 있다(평내동 주민자치회 면담, 2019).

결과 측면에서 오랜시간 운영되어 온 주민자치회가 스스로 더 발전된 형태의 주민자치회 운영방식을 채택하고, 이를 실천했다는 점에서 참여가 시민역량 제고에 영향을

준다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 사전주민투표와 주민총회를 통해 일반시민들의 참여에 대한 인식을 제고하였다(평내동 주민자치회 면담, 2019). 그러나 인근에 위치한 서울과 달리 남양주시의 경우 숙의형의 주민자치회 운영에 대한 관심과 지원이 충분하지는 못해, 주민총회개최 후 정책화 가능성에 대한 기대감, 정부신뢰 등이 개선되는 수준에 이르지 못했다. 따라서 이와 같은 분석결과를 바탕으로 행정안전부의 표준조례안에 대한 변화 필요성을 제시할 수 있다.

제4절 속의형 주민참여예산: 서울시/은평구 사례

1. 서울특별시 속의예산제

1) 사례개요

서울시는 2012년 「지방재정법」 제39조에 따라 「주민참여예산제 운영 조례」를 제정하였고, 5년간의 운영경험을 토대로 2017년 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」를 제정공포하면서 매년 500억원 규모의 주민제안사업을 시민참여위원회를 통해 결정하고 있다. 총 300명 이내의 시민참여예산위원회와 구별 지역회의를 운영하며, 위원 구성은 자발적 신청과 무작위추첨 방식으로 선발하고 있다(서울특별시 시민참여예산 홈페이지, 검색일: 2019. 09. 30.).

그러나 이와 같이 현재 일반화되어 있는 주민참여예산제 운영방식 외 2019년 서울시가 새롭게 도입한 방식이 ‘속의예산제’이다. 속의예산제는 「지방재정법」 제39조 및 시행령 제46조, 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」에 따라 시민이 시 예산의 5%에 대한 사용을 행정과 공동으로 설계하는 프로세스로, 기존의 주민참여예산의 지역간 경쟁을 통한 공모방식으로 전락하게 되는 문제점을 개선하기 위한 시도라고 볼 수 있다(서울특별시 시민참여예산 홈페이지; 전문가 FGI, 2019).

따라서 시민제안과 주민참여예산제의 결합을 통해 속의과정을 통한 정책결정과 예산 배정을 통합해 운영하고자 한다는 점에서 기존의 제도와 차별화된다.

2) 사례분석

환경분야에서 서울시는 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 속의과정을 일상화하기 위한 노력을 계속해 왔다. 그 결과 서울시민들의 경우 다양한 시민참여 경험이 확대되었을 뿐만 아니라, 시민참여에 대한 기대치 역시 점차 높아지고 있다. 문재인 정부 출범에 따라 전국적으로 시민참여의 영역이 확대되고 있는 상황에서 서울시는 타 지역과 차별화되는 선도적인 시민참여 기회 확대 방안을 모색할 필요성을 인식하게 되었다(전문가 FGI, 2019).

그 결과 [표 5-6]과 같이 기존의 시민참여 예산제와 차별화된 속의예산제 실시를 공

표하였다. 구체적으로 어떤 방식으로 숙의과정을 통해 서울시 예산의 5%(시범실시의 경우 그보다 적은 규모)에 대한 시민참여형 정책결정을 할 것인지에 대한 방안을 개발하기 위해 숙의예산지원협의회를 운영하였다(서울특별시 시민참여예산 홈페이지, 검색일: 2019. 09. 30.).

[표 5-6] 기존의 시민참여예산제와 숙의예산제의 차이

| 구분 | 시민참여예산제(기존) | 숙의예산제(신규) |
|------|--|--|
| 예산규모 | <ul style="list-style-type: none"> 시 예산의 0.35%(700억원) | <ul style="list-style-type: none"> 시 예산의 5%(1조원) <ul style="list-style-type: none"> 20년 예산 2천억원, 21년 예산 6천억원, 22년 예산 1조원으로 순차적으로 증액 |
| 대상 | <ul style="list-style-type: none"> 신규, 단년도 사업(소규모 시민 생활 밀착형 사업) | <ul style="list-style-type: none"> 시 전반의 모든 정책분야 사업(기추진사업, 다년도사업 포함) |
| 방법 | <ul style="list-style-type: none"> 단순 제안 및 심사 절차에 따라 우선순위 결정 | <ul style="list-style-type: none"> 실질적 공론숙의절차 <ul style="list-style-type: none"> 정보공유 및 학습, 정책 및 사업추진방안 숙의, 예산안 설계 등 분야별 특성에 부합하는 공론화 절차와 숙의모델 적용(시민배심제, 타운홀미팅, 라운드테이블, 공공토의, 공론조사 등) |
| 차이점 | <ul style="list-style-type: none"> 공모방식: 각 지역에서 제안한 사업에 대한 검토 후 시민참여예산위원이 선정하는 방식 | <ul style="list-style-type: none"> 정책의 공동결정방식: 시가 계획하고 있는 모든 정책분야의 사업에 대해 시민의 숙의과정을 거쳐 정책을 변경·재설계하는 방식 |

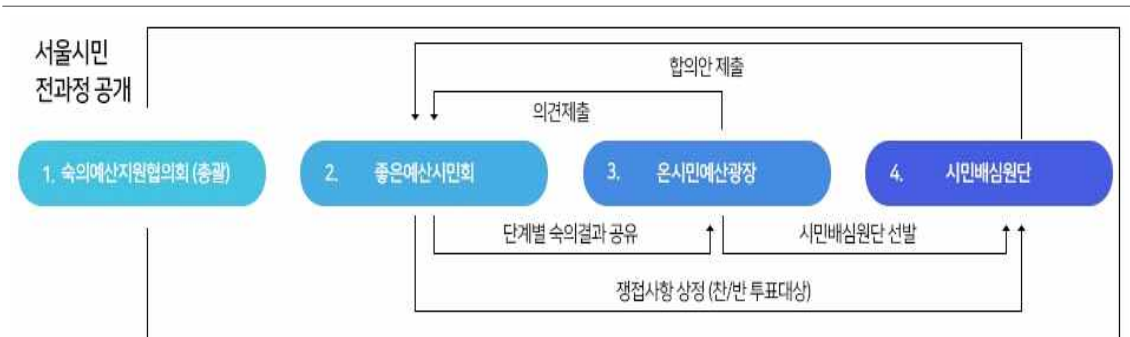
자료: 서울특별시 시민참여예산 홈페이지 내용을 바탕으로 재구성

그 절차는 [그림 5-6]과 같으며, 시민배심원방식의 숙의과정을 거칠 것을 계획하고 있다. 숙의예산지원협의회 총괄하에 시민참여예산담당관이 대상분야 및 예산규모를 결정하며, 일반시민 및 단체, 전문가, 공무원 등으로 구성된 시민참여 숙의진행 및 사업심사 과정을 거쳐(좋은예산시민회, 온시민예산광장) 시민배심원단의 쟁점사항 숙의 및 결정으로 시의회 의결을 거쳐 예산이 편성된다(사업주관부서)(서울특별시 시민참여예산 홈페이지, 검색일: 2019. 09. 30.).

숙의예산지원협의회는 시의원, 예산전문가, 좋은예산시민회 위원, 시민단체 등을 포함한 민관협의체로 15명의 위원으로 구성된다(숙의예산지원협의회, 2019). 전반적인 절차설계 및 운영기획의 역할을 수행하고, 좋은예산시민회는 추첨을 통해 선발된 자발

적 참여 일반시민(예산기본교육 이수자)과 시민단체 등 전문가를 1:1로 구성해 총 20여명이 참여하며 이들이 시민배심원단의 역할을 수행한다(숙의예산지원협의회, 2019). 이 과정에서 일반적 시민의 참여와 숙의과정을 위해 민주주의서울 등에서 공론화과정을 거치도록 하고 있다. 환경, 민생경제, 시민건강, 여성, 복지, 사회혁신 등 6개 분야에서 숙의가 진행 중에 있으며, 이 중 복지와 사회혁신분야의 숙의과정이 완료되어 예산배정이 이루어졌다(숙의예산지원협의회, 2019).

[그림 5-6] 숙의예산제 운영절차



| 구분 (숙의횟수) | 환경(6) | 민생경제(6) | 시민건강(3) | 여성(1) | 복지(4) | 사회혁신(5) |
|--------------|-------|---------|---------|-------|-------|---------|
| 진행상황 | 진행중 | 진행중 | 진행중 | 진행중 | 완료 | 완료 |
| 공감표출 | 41 | 35 | 10 | 10 | 20 | 27 |
| 의견제시 | 37 | 24 | 17 | 8 | 14 | 23 |

자료: 서울특별시 시민참여예산 홈페이지; 숙의예산지원협의회, 2019

예를 들어 노숙인 등 일자리지원 사업에 대해 10.9%의 인상률을 반영하고, 전일제 근무자를 230명에서 150명으로 줄이는 대신 반일제 근무자를 100명 증원해 성과 향상을 제고하는 방안을 포함한 약 100억원 규모의 2020년 예산안을 결정해 부서에 전달하였다(좋은예산심의회, 2019a). 이에 비해 사회혁신 분과에서는 ‘마을활동가 전문가 자문제도 운영 예산 편성, 마을공동체 교육예산 확대, 네트워크 파티 연 4회로 확대, 마을공동체 골목만들기 사업 확대, 1500여개 공동체 공간 모니터링을 통한 공간 플랫폼 콘텐츠 운영’ 등 비교적 굵직한 정책사업을 결정한 결과만을 공개하고 있다(좋은예

산심의회, 2019b).

그러나 아직까지 시민배심원제 방식의 운영방식에 대한 구체적인 방법이 결정되지는 않았으며, 단지 약 20여명 내외로 구성된 좋은예산심의회에 시민과 전문가, 공무원이 한데 모여 숙의과정을 거쳐 공동의사결정을 하고 있는 상태이다. 그러나 기존과 달리 시민이 정부의 예산배정과정 일반에 직접적으로 참여하여 공동의사결정을 한다는 측면에서 볼 때, 시민의 결정권은 보다 확대되었다고 볼 수 있다.

결과 측면에서도 정부의 일반적인 정책 및 사업에 대한 예산배정에 있어서 시민의 역할범위가 확대되었다는 데 의미가 있고, 이와 같은 절차가 일회성의 이벤트가 아닌 일상화된 수차례의 숙의과정을 거쳐 결정되도록 했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 시민이 제안한 정책을 숙성·숙의과정을 거쳐 채택하는 기존의 시민참여예산제와 비교할 때 시민의 제안·기획 역할은 비교적 축소되었다고도 볼 수 있다. 다만 이 부분에 대해서는 시민단체 및 전문가로부터 단순공모가 아닌 정부 정책결정과정에서 시민이 직접 참여할 수 있는 기회를 제공한 것만으로도 의미 있는 변화라는 긍정적인 평가를 받고 있다(시민단체 대표 A 면담, 2019; 국민참여숙성TF 자문회의, 2019).

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘서울시 숙의예산제’를 분석한 결과는 다음의 [표 5-7]과 같이 요약된다.

[표 5-7] 숙의예산제 사례분석결과

| 구분 | | 내용 |
|----|-------------|---|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2017년 5월 문재인 정부, 광화문1번가 <ul style="list-style-type: none"> - 국정과제8: 열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 - 국정과제74: 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 ▪ 2018년 지방선거: 민주당 출신 단체장 대거 당선 ▪ 3선 서울시장(9대 공약: 시민이 주인인 서울) <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회, 주민참여예산제 개선, 시민과의 대화, 마을 공동체 등 |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2019년 서울특별시 시민참여예산제 운영조례 개정 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민참여예산제에 대한 문제제기 발생 |
| | 참여자 숙성 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민참여예산제 운영 6년에 따른 노하우 축적 |

| 구분 | | 내용 |
|------------|--------------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민주주의 서울, 서울민주주의위원회, 공론화위원회 운영 등을 통해 시민의 참여경험 누적 및 기대치 향상 |
| 숙의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의예산지원협의회: 공무원 및 민간전문가로 구성 ▪ 자발적 참여 일반시민 |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의예산지원협의회: 공무원 및 민간전문가로 구성(운영 방안 개발 및 협의: 설계자 역할) ▪ 일반시민: 민주주의 서울 플랫폼과의 연계를 통한 공론과 숙의과정에 시민이 참여, 시민이 예산배정이 필요한 신규 사업 개발 및 기획, 숙성과정에서 주도적 역할 수행 ▪ 시민배심원제 기법을 활용한 시범사례 운영(2019.8.) |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의예산지원협의회: 숙의과정 개발 및 설계 ▪ 일반시민: 정책 및 사업기획(주제 제안), 민주주의서울(온라인) 및 오프라인 공론장을 활용해 시민의견 제시, 좋은 예산심의위원회(20명: 예산기본교육 이수 일반시민과 전문가를 1:1로 구성)를 선정해 숙의과정 운영 후 전달(직접적 결정기능) ▪ 정부: 예산안작성 |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 단순 공모가 아닌 정부의 정책결정과정에 시민이 직접 참여할 수 있는 것으로, 시민단체 및 전문가로부터 긍정적인 평가를 받고 있음 |
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 아직 초기단계이기 때문에 변화를 측정하기는 어려움 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부예산배정에 대한 시민의 참여 영역 확대(정책수용성 및 정부신뢰 제고) |

2. 서울특별시 은평구 주민참여예산

가. 사례개요

은평구는 주민참여예산제 운영이 선도적이라고 평가받아 서울시가 정책개발을 위해 참고하는 우수지역으로, 오히려 2017년 서울시의 시민참여예산 재설계 이후 기존에 지역차원에서 운영되었던 주민참여예산제와의 혼란을 경험하기도 했다. 민선5기부터 기본계획을 수립하고, 2010년 「은평구 주민참여 기본조례」 제정, 2011년 「은평구 주민참여예산조례」 제정을 통해 주민참여예산의 기틀을 잡아왔다.

최근에는 은평구 주민참여위원회를 구성하고 그 아래에 정책기획시민위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회를 둬으로써 한 단계 발전된 모습으로 나아갔다고 볼 수 있다(은평구 공무원 면담, 2019).

[그림 5-7] 은평구 주민참여위원회 구조



자료: 은평구 주민참여예산 홈페이지

2) 사례분석

[그림 5-1]의 분석틀에 따라 ‘은평구 주민참여예산’을 분석한 결과는 다음의 [표 5-8]과 같이 요약된다.

[표 5-8] 은평구 주민참여예산 사례분석결과

| 구분 | | 내용 |
|---------|-----------------|--|
| 환경 | 정치·사회·문화 맥락 | <ul style="list-style-type: none"> 민선5기 단체장이 주민참여 기본조례 제정(주민참여운영조례, 주민참여예산조례 제정) <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 시민활동가 17명으로 구성된 준비위원회가 작성 시민사회가 강력한 지역적 특성은평지역사회네트워크(은지네) |
| | 법·제도적 기반 | <ul style="list-style-type: none"> 은평구 주민참여 기본조례, 주민참여운영조례, 주민참여예산조례 |
| | 사회적 사건 및 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 문재인 정부 출범, 박원순 시장 3선 등 사회적 맥락에 의해 지속적인 활동 |
| | 참여자 속성 | <ul style="list-style-type: none"> 마을공동체를 비롯한 다양한 주민참여를 경험한 강력한 시민사회 구축 한 지역에 장기적으로 거주하는 주민이 많음 |
| 숙의과정 설계 | 참여자 범위 (미니퍼블릭) | <ul style="list-style-type: none"> 주민투표인단: 자발적 참여 일반주민 |
| | 참여자 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> 주민투표인단: 700명의 주민과 400명의 청소년총회 구성원이 원탁토론으로 주민총회 개최를 통해 사업계획 수립 |
| | 참여자 권한 | <ul style="list-style-type: none"> 정책결정 |
| 결과 | 정책수용성/정부신뢰 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 은평구 정책에 대한 신뢰 제고 |
| | 참여의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> 참여 경험을 토대로 다양한 참여로 확산 참여에 대한 강연 활동 활성화 |
| | 정책·예산·절차 변화 | <ul style="list-style-type: none"> 구정운영과정에서 시민과 정부가 공동으로 정책을 계획, 결정, 집행하는 구조 정착 |

환경측면에서 은평구는 민선5기 단체장이 주민참여에 큰 관심을 가지면서, 2010년 경 지역사회 시민활동가 17명으로 구성된 준비위원회가 「주민참여 기본조례」를 비롯 순차적으로 「주민참여운영조례」, 「주민참여예산조례」 등을 제정하는 등 주민참여 기회 확대를 위한 시민들의 자발적 노력이 있었다(은평구 공무원 면담, 2019). 특히 은평구는 은평지역사회네트워크(은지네) 등 시민사회가 협업을 잘 하는 구조를 가지고 있어, 생태, 환경, 인권, 복지, 문화 등 다양한 분야에서 구와 적극적인 협업을 하는 구조적 특징을 가지고 있어 이와 같은 사회적 기반이 주민주도의 숙의민주주의 실천 확대에 기반이 되었다(은평구 마을공동체지원센터장 인터뷰, 2019).

특히 마을공동체를 기반으로 한 지역사회의 오랜 주민참여 경험이 일상 속에서 숙의를 통해 정책을 결정하는 방식에 대한 자연스러운 수용을 가져왔다(은평구 갈현1동 주민자치회 면담, 2019).

[그림 5-8] 주민총회형 주민참여예산 결정



자료: 은평구 주민참여예산 홈페이지

숙의과정 설계측면에서 은평구 주민참여예산은 [그림 5-7]과 같이 주민총회 방식을 활용해 주민과 청소년이 한자리에 모여(약 1,100명) 원탁토론을 통해 주민참여예산을 선정하는 등 자발적으로 참여한 일반시민이 숙의과정을 거쳐 정책결정을 하는 방식을 정기적으로 활용하고 있다. 또한 각 동별로 운영되는 지역회의에서도 서울시 동단위 계획형 응모를 위한 동 지역사업 사전투표 및 주민총회를 실시하고, 홈페이지를 통해

그 결과를 공유하고 있다.

결과측면에서 은평구는 마을공동체와 주민자치회 참여경험을 시작으로 주민참여예산위원회 활동을 수행하거나, 동별 참여예산 지역회의 활동 경험을 통해 구와 시의 주민참여예산위원으로 활동의 영역을 넓히거나 교육자로 활동하게 되는 사례가 다수 발생되고 있다(갈현1동 주민자치회 위원 면담, 2019). 또한 은평구의 정책계획, 결정, 집행의 전과정에 구가 시민사회(단체) 및 주민참여자들과 숙의 및 토론을 하는 과정이 일상화되면서 공무원의 업무방식 변화는 물론 구정운영에 대한 구민의 신뢰도도 제고되었다(은평구 공무원 면담, 2019).

제5절 분석결과 종합

제5장에서 [그림 5-1]의 분석틀을 적용하여 숙의형 주민제안, 숙의형 주민자치회, 숙의형 주민참여예산 등 3개 분야 총 6개 사례에 대한 분석을 실시한 결과 각각의 사례는 저마다의 방법으로 주민의 참여기회를 확장했을 뿐만 아니라, 정부의 정책결정 및 예산배정 과정에서 주민의 역할을 실질화 하고, 숙의과정을 일상 속에서 정기적으로 이루어지는 삶의 일부로 변화시키기 위한 공통의 목적을 가지고 있다.

환경적 측면에서는 국가와 지방자치단체 차원에서 주민자치와 참여, 숙의민주주의 강화라는 아젠다를 공유하고 있으며, 굳은 의지를 가진 소수의 단체장이 성공사례를 만들면서 이 성과가 확산되는 모습을 보이기도 했다. 특히 해당지역이 얼마나 숙의와 참여 경험을 누적하고 있는지, 얼마나 다양한 참여제도가 복합적으로 활용되고 있는지 등이 점차 단순한 동원에 의한 참여가 자기선택형 숙의과정으로 발전되는 모습을 보인다.

특정한 쟁점에 대해 관 주도로 이루어지는 무작위형 숙의과정은 한 번의 특별한 경험에 그친다 하더라도 일반시민들에게 숙의과정과 주민참여에 대한 인식을 제고할 수 있는 기회가 되며, 학습효과를 가질 수 있다. 특히 이와 같은 무작위형 숙의과정이 다양한 쟁점에 대해 다양한 주체를 통해 운영되게 되면, 숙의과정의 일상화에 도움이 된다. 또한 이러한 사회적 변화가 주민제안, 주민자치회, 주민참여예산 등 주민들이 일상 속에서 정기적으로 정부의 정책결정과정에 참여하는 제도와 결합될 경우, 주민 스스로 숙의형의 제도운영을 시도하게 되는 계기가 되기도 한다.

은평구나 남양주시 평내동의 사례는 이처럼 참여와 숙의 경험이 누적된 시민들이 스스로 변화를 일으키는 주체의 역할을 하는 예이다. 그러나 이 과정에서 법률과 조례의 제정은 정기적으로 운영되는 자기선택형 숙의과정으로의 전환에 가속도를 부여하는 조건이라 할 수 있으므로, 관련 법제정비가 필요하다.

숙의과정 설계 측면에서는 저마다의 다양한 방식이 활용되었으나, 공통적으로 평범한 일반주민이 직접적 참여를 하도록 하는 공모와 추첨의 방식 활용이 확대되고 있으며, 소수의 주도적인 주민이 계획안을 개발하고, 자발적으로 참여한 일반주민이 투표를 통해 의제(정책)을 선정하는 방식의 활용이 활발해 지고 있다.

온라인 숙의과정에 기반하고 있는 주민제안 역시 이와 같은 오프라인 참여 확대의 영향을 받아 1명의 시민이 제안한 정책이라도 오프라인 공론장, 온라인 공론장에서 다양한 시민의 숙의·숙성과정을 통해 공감과 설계의 정밀화를 통해 정책화 가능성을 제고하는 방향으로 변화해 가고 있다. 특히 한 지역사회에서 운영되고 있는 온라인·오프라인 주민참여의 플랫폼들이 서로 연계되어 정책개발, 우선순위 결정, 예산의 배정, 정책화를 위한 숙성과 숙의 등의 과정을 종합적으로 거치는 방향으로 나아가고 있다.

이와 같은 전 과정이 공개적으로 진행됨으로써 직접 참여하지 않은 주민도 그 과정을 확인할 수 있도록 하고, 현장에 가기 어려운 주민을 위한 사전투표·온라인 참여 등의 방법이 활성화되고 있다. 그 결과 정부의 정책결정과정의 투명성이 제고되고, 정부 신뢰와 시민 스스로의 역량에 대한 인식이 개선되었다고 볼 수 있다.

특히 직접 참여를 경험한 시민의 경우 제4장의 분석결과와 마찬가지로 시민의 역량에 대한 신뢰가 증가되었으며, 비정기적이고 관주도로 이루어졌던 숙의과정에 참여한 경험을 했던 시민의 예와 달리(제4장) 스스로 더 다양한 시민참여제도 속에서 적극적 활동을 펼치게 되었다는 점이 확인되었다. 따라서 분석틀이 제시하였던 환경과 숙의과정이 결과에 영향을 미친다는 관계가 확인되었다.

다만 여전히 참여하지 않은 채 무관심속에서 각자의 삶을 살아가기에 바쁜 일반시민들이 더 많이 참여로 나아가기 위한 방안에 대해서는 우수한 선도 사례를 운영하고 있는 자치단체에서도 여전히 고민해야 할 문제로 제시되었다.

제6장



결론 및 제언 : 주민주도의 숙의민주주의의 실천방안

제1절 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 제언

제2절 지방자치단체 숙의과정 운영 가이드라인

제3절 결론 및 함의

제1절 주민주도의 숙의민주주의 실천방안 제언

제2장부터 제5장까지의 문헌연구, 법제도비교분석, 제도운영 실태분석, 사례분석, 인식분석의 결과를 종합해 보면, 법·제도 차원, 공무원의 인식차원, 시민의 인식 및 역량차원, 숙의과정 운영 및 설계차원에서의 변화가 종합적으로 이루어질 때 주민주도의 숙의민주주의 실천이 가능하다. 따라서 제6장 제1절에서는 [표 6-1]과 같은 4가지 차원의 제언을 종합해 제시하도록 하겠다.

[표 6-1] 주민주도 숙의민주주의 실천방안 제언

| 차원 | 제언 |
|----------------|---|
| 법·제도 | ▪ 「행정절차법」 개정 및 '숙의형 국민 참여 규정(가칭)' 제정 필요 |
| | ▪ 지방자치단체를 위한 공론화절차 매뉴얼 개발 및 배포 필요 |
| | ▪ 주민참여 및 숙의과정 운영의 양적 증가를 넘어 질적인 변화 필요 |
| | ▪ 주민자치회 운영에 관한 규정 제정 필요 |
| | ▪ 지방자치단체를 위한 주민제안 운영 가이드라인 및 플랫폼 연계 필요 |
| 공무원 인식 | ▪ 공무원 인식변화는 제도변화로 유도하는 것이 필요 |
| | ▪ 주민참여에 대한 행정안전부의 핵심과제 개발 및 공유 필요 |
| | ▪ 주민참여에 대한 성과관리 및 인센티브 제공 필요 |
| 시민인식 및 역량 | ▪ 숙의과정 참여기회 확대를 통해 긍정적인 참여 경험 제고 필요 |
| | ▪ 참여가 경력이 되는 시스템 개발 필요 |
| | ▪ 시민의 역량강화 지원 사업 필요 |
| 숙의과정 설계 및 운영차원 | ▪ 정기적으로 숙의형 주민제안·주민자치회·주민참여예산 등의 운영시 ▪ 무작위형 숙의과정 운영시 |

1. 법·제도 차원

1) 「지방분권특별법」 개정 및 ‘숙의형 주민 참여 규정(가칭)’ 제정 필요

「민원처리에 관한 법률」을 근거로 제정된 「국민 제안 규정」은 ① 국민제안 프로세스를 ‘접수 → 심사(필요시 의견 또는 자료제출 요청) → 채택제안 결정(재심사, 국민제안의 보완·개선) → 채택제안 실시 → 자체(중앙)우수제안 시상·포상·확산’ 등의 단계로 설정해 표준화하고, ② 단계별 소요 기간, ③ 접수 반력의 조건, ④ 접수 후 실기간 공개 및 채택결정여부에 대한 피드백, ⑤ 불채택 제안에 대한 숙성 및 보완절차, ⑥ 우수자에 대한 시상 및 보상, ⑦ 정부의 제안채택에 따른 성과측정 및 점검 등을 구체적으로 규정하고 있다. 이에 비해 숙의형 주민참여 운영의 경우 활성화에도 불구하고 구체적인 규정이 부재한 상황이다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해 「행정절차법」 상의 제52조 국민참여 확대노력 규정을 바탕으로 한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제15조를 개정하여, 숙의과정 운영에 관한 대통령령 위임규정을 제정하는 것이 필요하다.

이에 따라 제정되는 ‘숙의형 주민 참여 규정(가칭)’은 ① 목적, ② 정의, ③ 운영의 원칙, ④ 숙의과정 설계를 위한 전문가 위원회의 구성 및 의결방법, 역할, 독립성 의무, ⑤ 대표적 숙의과정(타운홀미팅, 공론조사, 시민배심원 등)의 유형에 대한 예시적 열거, ⑥ 참여시민 모집방법과 참여시민의 조건, ⑥ 전문가 및 이해관계자 참여의 방법, ⑦ 숙의과정 운영을 위한 제3의 전문기관 선정방법(사회 및 진행, 설문조사, 퍼실리테이터), ⑧ 참여자 수당지급 및 인센티브, ⑨ 공무원 지원조직의 역할(필요시), ⑩ 참여를 위한 공간의 제공, ⑪ 전문가 육성 및 지원, ⑫ 숙의과정에 따른 결과의 효력, ⑬ 투명성 및 과정공개, ⑭ 주민참여 플랫폼 간 연계 등이 규정이 고려될 수 있다.

그러나 ‘숙의형 국민참여 규정(가칭)’이 지나치게 구체적이어서 규정 외의 다양한 가능성을 훼손하는 것은 적절치 못하므로, 세부적인 숙의과정 운영방법은 행정안전부가 개발한 매뉴얼에 따르도록 하는 것이 적절할 수 있다.

[표 6-2] 법 개정 내용 예시

| 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 | | 신설 '숙의형 주민참여 규정(가칭)'의 개요(개발안) |
|--|---|--|
| 현재 | 개정(안) | |
| <p>제15조 (주민참여의 확대)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다.</p> | <p>제15조 (주민참여의 확대)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.</p> <p>② (신설) 국가 및 지방자치단체는 숙의민주주의 실천을 위한 숙의형 주민참여 활성화 방안을 마련하여야 한다. 그에 대한 구체적인 내용은 '숙의형 주민참여 규정(가칭)'을 따른다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 목적, 정의, 운영의 원칙 ▪ 숙의과정 설계를 위한 전문가 위원회의 구성 및 의결방법, 역할, 중립성 의무 ▪ 대표적 숙의과정(타운홀미팅, 공론조사, 시민배심원 등)의 유형에 대한 예시적 열거 ▪ 참여시민 모집방법과 참여시민의 조건 ▪ 전문가 및 이해관계자 참여의 방법 ▪ 숙의과정 운영을 위한 제3의 전문기관 선정방법(사회 및 진행, 설문조사, 퍼실리테이터) ▪ 참여자 수당지급 및 인센티브 ▪ 공무원 지원조직의 역할(필요시) ▪ 참여를 위한 공간의 제공 ▪ 전문가 육성 및 지원 ▪ 숙의과정에 따른 결과의 효력 ▪ 투명성 및 과정공개 ▪ 주민참여 플랫폼 간 연계 등 |

2) 지방자치단체를 위한 공론화 절차 매뉴얼 개발 및 배포 필요

최근 지방자치단체의 무작위형 숙의과정이 공론조사에 기반한 공론화절차로 운영되는 사례가 많이 나타나고 있다. 그러나 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 및 그에 따른 운영 매뉴얼의 경우 지방자치단체의 맥락과 다양한 상황에 맞지 않는 경우가 많다. 따라서 지방자치단체를 위한 공론화 절차 매뉴얼 개발 및 배포가 필요하다. 본래 공론화의 방법은 다양하지만, 최근 가장 많이 활용되고 있는 공론조사, 타운홀미팅, 시민배심원, 시나리오워크숍 등에 대한 세부 매뉴얼의 개발이 필요할 것으로 판단된다.

이 중 공론조사의 경우는 숙의과정이 공론조사에 기반한 공론화절차로 운영되는 사례가 많이 나타나고 있다. 그러나 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 및 그에 따른 운영 매뉴얼을 기준으로 각 자치단체가 운영과정에서 경험한 문제점

이나 어려움을 주석으로 달아 수정·보완하는 방식이 적절할 것이다(공무원 FGI, 2019). 이를 위해 전문가와 함께 공론화절차 운영 경험이 있는 공무원을 한자리에 모아 워크숍을 실시하면서 활용 가능한 매뉴얼의 개발을 위한 연구를 진행할 필요가 있다.

[표 6-3] 지방자치단체를 위한 공론화 절차매뉴얼의 내용 개발안(공론조사의 경우)

| 단계 | 내용 |
|--|--|
| <p>[1단계] 법적 근거 및 공론조사 활용 적합성</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 법적 근거(법, 령, 조례 포함) ▪ 다양한 공론화의 방법 유형 및 특징 기술 ▪ 공론조사 방법 활용여부 판단의 체크리스트(쟁점의 특성, 지역의 상황, 이해관계자의 요구 여부, 기관장의 입장 등) ▪ 만약 공론조사방식의 활용이 적합하면 다음 단계로 이동 |
| <p>[2단계] 공론화위원회 구성·운영 및 공론화위원회 지원조직</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론화위원회 구성: 역할(무엇을 심의·의결하는가?), 위원회의 중립성(명문으로 규정 필요), 위원회 위원의 자격(기준: 전문성, 중립성, 지역 내에서의 인망 등) 및 선정방법(추천자, 위촉자, 제척방법 등), 위원장 선출 및 역할·대행, 위원 해촉의 조건 및 방법, 정기·비정기 회의 방법(의결방법, 위원의 수당 및 여비, 분과 등의 운영), 필요시 전문가 자문 방법, 정보의 투명성(회의내용에 대한 공개) 등 ▪ 공론화위원회 지원조직: 지방자치단체의 특정 부서를 명시(간사 표기), 예산 등 ▪ 지역의 상황에 따라 변경이 가능한 것과 반드시 지켜야 하는 것을 구분하고, 지역의 상황에 따라 변경 가능한 내용은 조례·규칙 및 위원회의 결정에 따르도록 함 |
| <p>[3단계] 시민참여절차 운영</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민참여절차 운영의 제3의 중립적 전문기관에 대한 위탁(업체선정방법, 운영과정에서 공론화위원회의 역할) ▪ 운영방법: 시민참여단(가칭)의 선정방법, 규모, 수당 및 여비, 발표자 및 패널 참여자(선정방법, 역할, 수당 및 여비, 패널토론 여부 및 방법), 지역별 토론회 개최여부 및 방법, 빈도, 종합토론회의 개최방법 ▪ 관계기관 등에 대한 협조 요청 ▪ 온·오프라인 참여 방법의 결합 ▪ 자료집 개발 및 학습: 자료집의 분량, 내용, 구성 등 방법, 자료집 개발을 위한 별도의 위원회 구성여부에 대한 판단, 자료집의 사실여부에 대한 점검 절차, 시민참여단(가칭)의 학습을 위한 자료집 제공 및 배포의 방법 등 ▪ 예시 사례를 제시하여 워크북 형태로 제공하되, 구체적인 내용 면에서 지역의 상황에 따라 변경이 가능한 것과 반드시 지켜야 하는 것을 구분하고, 지역의 상황에 따라 변경 가능한 내용은 조례·규칙 및 위원회의 결정에 따르도록 함 |

| 단계 | 내용 |
|-------------------|---|
| [4단계] 결과 및 피드백 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 결과확정의 방법(권고안 개발) ▪ 권고안에 대한 지방자치단체의 수용절차 ▪ 언론보도 방안 ▪ 시민참여단(가칭) 및 일반시민에 대한 공론조사 결과 활용 피드백 방안(웹 페이지를 통한 이행상황 보고, 언론보도 방식 등) |

3) 주민참여 및 속의과정 운영의 양적 증가를 넘어 질적인 변화 필요

제3장 제2절에서 조사한 바와 같이 현재 우리나라는 역대정부가 신설·운영해온 다양한 주민참여 플랫폼이 누적된 가운데 문재인 정부 출범이후 주민참여의 플랫폼의 홍수를 경험하고 있다. 최근 정부차원에서 기존의 주민참여제도를 통합·연계하고, 실질적 주민참여 보장을 위해 참여의 과정을 속의민주주의 실천이 가능한 방식으로 전환하는 것을 시도하고 있지만 아직 소수에 불과하다. 따라서 각 자치단체가 현재 운영 중인 주민참여 플랫폼을 종합적으로 검토하고, 이를 통합·재설계하기 위한 기회를 마련하는 것이 필요하다.

서울시와 춘천시, 은평구의 경우 지역 내의 다양한 참여제도를 큰 틀에서 통합하고, 그 안에서 세부적인 주민참여를 실질화하기 위한 방법을 개발·적용하고 있다. 이를 위해 기관장 직속으로 주민참여 및 속의과정 운영을 전담하는 조직을 운영하거나, 시민으로 구성된 위원회 설립 후 시민위원회에게 권한을 부여하여 지역의 주민참여 및 속의과정 전반에 대한 설계와 변화유도의 역할을 전담하도록 하는 등의 방법이 고려될 수 있다.

또한 법적 근거가 없이 운영되고 있는 주민참여 및 속의과정 운영에 법적 근거를 마련하여 안정적인 예산 및 인력이 투입될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 무작위추첨 및 공모 방식을 통해 위원을 선발하는 등 평범한 일반국민의 참여기회를 확대하도록 하는 것도 중요한 부분이다. 또한 참여 주민이 단지 의견을 전달하는데 머무는 것이 아니라 양방향 소통을 통해 단순 의견이 정책으로 발전되는 전 과정에서 속의·숙성에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 온라인 상의 양방향 커뮤니케이션을 주민참여 온라인 플랫폼 안에 구축하도록 하고, 오프라인 참여와의 결합을 유도하는 것이 필요하다. 특히 주민의견의 정책화 과정에 대해 주민들이 시각적으로 확인할 수 있는 시스템을 구축하고, 결과의 피드백을 현실화하는 것도 참여자들의 효능감을 제고하기 위해 필요한 부분이다.

4) 주민자치회 운영에 관한 규정 제정 필요

주민자치회는 주민참여예산제 및 주민제안 제도와 함께 정기적이고 주민이 주도하는 숙의과정 운영을 할 수 있는 의미 있는 제도라고 볼 수 있다. 그러나 현재까지도 주민자치회 운영에 대한 세부 규정은 법제화되지 못한 상태이다. 서울시의 경우 조례제정을 통해 각 구의 주민자치회 운영방식을 획기적으로 변화시켰는데, 이와 같은 모델을 벤치마킹하여 주민자치회 운영의 법적 근거를 구체화할 필요가 있다.

전국적으로 볼 때 주민자치회의 운영수준은 지역에 따라 큰 편차가 존재하지만, 주민총회와 자치계획수립, 숙의과정 운영 등에 대한 가이드라인을 제공하고 지역이 선택할 수 있도록 규정한다면 지역사회에 큰 부담을 주지는 않을 것이다. 또한 ① 주민이 스스로 계획을 수립하고 이를 잘 운영하고 있는 주민자치회, ② 새로운 아이디어로 참여하지 않던 주민들의 관심과 참여를 제고한 주민자치회, ③ 주민참여예산과의 결합을 통해 적극적으로 지역의 문제를 해결한 주민자치회 등에 대한 우수 주민자치회에 시상 을 하고, 위원들이 타 주민자치회를 교육할 수 있는 강사로 활동할 수 있게 된다면 일 자리창출의 가능성도 가지고 있다고 볼 수 있다.

특히 주민자치회 운영에 어려움을 겪고 있는 지역의 경우, 주민자치회 운영 코디네이터를 파견하여 지원하거나, 일정한 예산을 확보하여 안정적인 사무국 운영을 할 수 있도록 지원하는 등의 제도적 보완이 필요하다.

5) 지방자치단체를 위한 주민제안 운영 가이드라인 및 플랫폼 연계 필요

앞서 살펴본 바와 같이 국민제안에 대한 규정은 있지만, 각 자치단체가 운영하고 있는 주민제안 운영은 저마다의 상황에 따라 큰 편차가 있다. 각 자치단체의 주민제안 플랫폼을 개정된 「국민 제안 규정」에 따라 업그레이드 하고, 이를 위한 예산이 부족한 지방자치단체의 경우 행정안전부가 제공하는 기본형 온라인 주민제안 플랫폼을 활용할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

마지막으로 주민제안 온·오프라인 플랫폼 간의 연계 방안을 모색하는 것도 필요하다. 온·오프라인 결합형으로서 대표적인 국민제안 플랫폼이라 할 수 있는 정부혁신국민포럼과 민주주의서울의 국민참여 설계를 분석하여 개발한 온·오프라인 결합형 국민제안 설계의 가이드라인은 다음과 같은 [그림 6-1]의 구조로 구성되는 것이 바람직하

다. 구체적인 내용 및 구조에 대해서는 제2절에서 보다 상세히 제시하도록 하겠다.

[그림 6-1] 온·오프라인 결합형 국민제안 설계 가이드라인의 구조도(개발안)



2. 공무원 인식 차원

1) 공무원 인식변화는 제도변화로 유도하는 것이 필요

공무원 인식변화를 통해 정부의 정책결정절차에 주민의 참여를 유도하는 것은 언젠가 나 난제라고 할 수 있다. 오히려 정부의 정책결정절차를 변화시킴으로써 공무원의 인식을 변화시키는 것이 훨씬 빠르다. 주민참여를 통한 정책개발과 결정을 5년 이상 담 당해 온 공무원 면담에서도 다음과 같이 제도적 변화가 공무원의 시각을 변화시킨 사례를 보여준다.

“정부주도의 정책계획 및 결정, 집행과정에 익숙한 공무원들에게 주민의 제안은 갑작스럽게 나타난 예상하지 못한 변수의 발생으로 또 하나의 민원과 같이 느껴지기 쉽다. 그러나 주민이 느낀 문제점을 해당 주민과 지역주민들, 공무원이 함께 숙의과정을 거치면서 새로운 정책의 설계도를 그리는 것이 단체장의 운영방침이 된 뒤, 오히려 주민들이 가지고 있는 가능성을 더 많이 느끼게 되고 스스로도 정책화 및 예산배정 등의 전문가로서 주민들을 도와주는 역할로 변하게 된다. 그로인해 얻은 결과 자체가 성과가 되기 때문이다(OO 구 공무원 면담, 2019).”

따라서 지방자치단체의 정책개발·결정·집행·평가·수정 및 보완 등의 전 과정에서 지역의 시민사회(단체) 및 자발적 참여 일반주민으로 구성된 위원회와의 협업, 일반시민의 제안으로부터 시작되는 정책설계, 공론장에서의 숙의과정을 거친 정책에 대한 채택 등을 제도화하는 것이 참여에 대한 공무원의 인식변화를 위해 가장 빠른 방법이라고 볼 수 있다.

2) 주민참여에 대한 행정안전부의 핵심과제 개발 및 공유 필요

최근 국가차원에서 행정안전부를 중심으로 국민참여의 비전과 핵심과제를 개발하고자 하는 움직임이 시작되고 있다. 국민참여를 통한 정부혁신과 국민참여의 일상화를 통해 국민참여를 한 단계 업그레이드 하는 것이다(정부혁신추진단, 2019).

지방자치단체 역시 이와 발맞추어 ① 평범한 일반주민의 참여 확대, ② 정책결정 전 단계의 주민참여 프로세스 개발, ③ 주민참여 제도 간 연계, ④ 숙의와 숙성을 통한 온·오프라인 주민참여 플랫폼 활성화 등의 핵심과제를 공유할 필요가 있다(정부혁신추진단, 2019).

이를 위해 행정안전부 차원에서 주민참여에 대한 기본계획을 수립하고 비전과 미션, 목표와 핵심과제를 개발해 공유할 필요가 있다. 이 때 일상에서 주민주도의 숙의민주주의 실천을 위해 주민제안 플랫폼, 주민자치회, 주민참여예산은 물론 일회성으로 운영되는 다양한 숙의과정의 운영 등 다양한 이름과 역할로 존재하는 주민참여를 종합적으로 관리하기 위한 세부계획 수립이 필요하다.

이와 같은 계획수립을 통해 막연하게 주민참여의 기회를 양적으로 증대하는 것이 아니라, 주민이 주도하는 숙의민주주의 실천의 방법으로서 주민참여의 질적 제고를 도모할 필요가 있다는 점을 각 지방자치단체 및 소속 공무원들이 공유할 필요가 있다.

3) 주민참여에 대한 성과관리 및 인센티브 제공 필요

주민참여에 대한 공무원 인식변화는 기관 차원의 성과관리체계와 함께 연계될 때 변화될 수 있다. 지방자치단체의 성과관리시행계획을 통해 각 부서가 수행하게 되는 성과목표와 평가지표에 주민참여에 대한 적극적인 지원 및 정책화를 포함시킴으로써 안정적인 예산과 조직·인력을 확보하고, 수행해야 할 핵심 업무로서 인식하도록 유도할

수 있다.

또한 적극적으로 주민이 주도적으로 제안한 정책을 정책화하는 데 힘쓰거나, 기존의 주민참여제도를 주민주도의 숙의민주주의 실천방식으로 변화시키는 데 기여한 공무원에게 적극행정 수행에 따른 인센티브를 제공하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 최근 국민제안규정의 경우, 공무원에 대한 인센티브 제공을 규정하고 있는데, 일회성의 포상으로서가 아닌 근무평가에 지속적으로 적용될 수 있는 가점사항으로 관리될 필요가 있다.

3. 시민의 인식 및 역량 차원

1) 숙의과정 참여의 기회 확대를 통해 긍정적인 참여경험 제고필요

시민의 입장에서 볼 때 숙의과정 참여 경험은 주민주도의 숙의민주주의에 대한 가장 좋은 학습의 장이라고 볼 수 있다. 다만 그와 같은 숙의과정 참여가 특별한 일회성의 이벤트로 기억된다면, 적극적인 참여행동으로 이어지는 데 한계가 있다.

따라서 정부가 다양한 숙의과정 참여의 기회를 제공하는 것은 시민이 그와 같은 경험을 누적하고, 일상 속에서 주민자치회, 주민참여예산, 주민제안 등의 과정에 적극적으로 참여하는 것이 자연스러운 활동이 될 수 있도록 시민참여의 문화를 변화시키는 원동력이 된다. 숙의과정 참여시 기존의 숙의과정에 참여해 본 경험이 없는 시민을 우선적으로 참여하도록 한다거나, 추천과정에서 제외된 시민에게도 또 다른 참여의 기회를 부여하는 것이 좋다. 예를 들어 주민자치회 위원으로 추첨을 통해 선정되지 못했더라도 지원했던 주민들이 분과위원, 고문, 사무국 운영 등의 역할로 참여해 볼 수 있는 기회를 제공하는 것이다(동선동 주민자치회 면담, 2019).

또한 직장생활, 학업 등으로 인해 지역사회에 대한 참여가 어려운 주민들을 위해 주말이나 퇴근 후 시간에 주민총회를 개최한다거나, 정기적인 참여가 어려운 주민들이 참여할 수 있는 다양한 기회를 개발하는 것도 필요하다. 참여로 인해 생업에 지장을 받는 일이 없도록 주민자치회, 주민참여예산, 국가 및 지방자치단체가 주관하는 숙의과정 참여에 대해 공가를 허락하는 제도도 필요하다(공무원 FGI, 2019).

2) 참여가 경력이 되는 시스템 개발 필요

대학생 및 20·30대 젊은 세대의 참여를 독려하기 위해서는 참여가 개인의 경력이 될 수 있는 시스템의 개발이 필요하다. 특히 자치계획수립 및 주민제안을 통한 정책화 경험은 개인의 기획능력은 물론 다른 사람과의 협업 가능성을 판단할 수 있는 좋은 기준이 된다. 이력서에 이와 같은 경력을 표기할 수 있도록 함으로써 채용 및 승진 등의 커리어개발을 위해 지역사회 공동체에서의 역할 수행을 장려하는 변화가 필요하다.

숙의과정의 운영에 대한 설계 및 주민제안에 대한 숙성과정에서 전문가의 역할에 대한 수요가 증가되고 있다. 따라서 온·오프라인에서 이와 같은 활동에 적극적으로 참여하는 전문가들을 정부의 전문가 풀(pool)에 포함시키고, 전문가에 대한 다른 참여자들의 평가점수를 부여하는 등의 방법을 통해 전문가로서의 사회적 평가를 위한 기준 중 하나로 활용될 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 특히 온라인 플랫폼 상에서의 팩트 체크, 지리적 접근성이 낮은 지방자치단체의 숙의과정 운영 시 전문가 자문 필요 등과 같은 사회적 수요 증가에도 불구하고 전문가에 대한 참여에 유인이 없다는 점을 고려할 때 이와 같은 방법을 개발하는 것이 필요하다.

또한 주민자치회, 주민참여예산, 주민제안에서 적극적인 역할을 수행해 본 경험이 있는 주민들의 경우, 스스로의 경험을 강의안으로 개발하여 타 지역에서 강의를 할 수 있는 기회를 확대함으로써 정년에 대한 부담이 없는 새로운 직업시장을 확대할 수 있을 것이다.

3) 시민의 역량 강화 지원 사업 필요

주민참여예산의 경우 시민의 역량강화를 위해 주민참여예산학교의 교육을 이수한 주민에 한해 참여의 기회를 부여하기도 한다. 주민자치회나 주민제안의 참여자를 일정한 교육의 이수자로 제한하는 것은 참여기회의 공정성 측면의 한계를 발생시킬 수 있기 때문에 지양해야 하는 부분이다. 그러나 주민자치회 위원이 된 주민에 대한 학습과정을 제공하거나, 주민제안에 대한 오프라인 공론장에 참여하는 주민에 대해 오리엔테이션의 방식으로 숙의과정에 대한 이해를 제고하는 강의를 하는 것은 현재도 이미 활용되고 있는 상황이다.

한 단계 높은 시민의 역량 강화를 위해서는 주민자치회가 운영하는 주민센터의 교육

프로그램 및 지방자치단체가 제공하는 다양한 평생학습 프로그램에 ① 퍼실리테이터 교육과정, ② 마을계획세우기 과정, ③ 정책제안을 위한 기획안 쓰기 과정 등과 같은 프로그램을 개설하여 관심 있는 주민들이 학습의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 정부차원에서도 온·오프라인 주민참여 프로세스 기획자, 진행자, 퍼실리테이터 등에 대한 전문가 양성과정을 운영함으로써 수도권 외의 지역에서 겪고 있는 전문가 부족의 문제를 보완하는 것도 필요하다.

4. 속의과정 설계 및 운영차원

1) 자기선택형 속의과정 운영: 속의형 주민제안·주민자치회·주민참여예산 운영

속의형 주민제안, 주민자치회, 주민참여예산의 운영시 참여자의 범위, 역할, 권한에 대한 기준은 [표 6-4]와 같이 요약될 수 있다. 구체적인 설계의 방법에 대해서는 제2절에서 논의하도록 하겠다.

[표 6-4] 자기선택형 속의과정 운영시: 참여자

| 구분 | 내용 |
|--------|--|
| 참여자 범위 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자발적으로 참여한 비집단화 된 주민 <ul style="list-style-type: none"> - 제안: 단, 주민자치회에서 주민총회를 거쳐 제시된 의견의 경우 바로 부서 의견청취 단계로 진행 - 주민자치회: 자발적으로 참여 신청을 한 비집단화 된 주민 중 일정 수를 추천으로 선정(단, 탈락된 주민에 대해 분과위원회 활동 등 활동 기회 제공)(단, 기존에 활동하던 위원들이 있을 경우 주민자치회 선정위원회 역할 부여하고, 위원으로서의 활동을 원하는 경우 조정방안에 대해서는 규칙 또는 협의결과 등에 따를 것) - 주민참여예산: 참여예산학교 교육 이수자 중 자발적으로 참여 신청을 한 비집단화 된 주민 중 추천으로 선정(단, 참여신청자 중 추천으로 선정을 한뒤, 선정된 자가 참여예산학교 교육과정을 거치는 방법으로 전환 가능성 검토 필요) ▪ 참여자 규모 <ul style="list-style-type: none"> - 주민총회: 참여자 규모의 제한 없음 - 주민제안: 개인 또는 집단의 제안자 가능. 제안에 대한 공론화과정의 경우 해당 지방자치단체의 규칙으로 결정 - 주민자치회 및 주민참여예산: 조례로서 규모를 결정 |

| 구분 | 내용 |
|------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 포용적 기준 고려: 성별, 연령 등에 따른 할당기준 제시, 지역의 특수한 환경에 따라 대표성이 있다고 판단되는 경우 추가 기준 제시가 가능함(예: 1인 가구 대표 등) |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> 주민제안의 제안자: 정책의 개발자이자 속의·숙성의 전 과정에서 주도적 역할을 수행하며, 속의·숙성과정에서 개발의 의도를 벗어나는지를 판단 주민제안에 대한 속성·숙의과정 참여자: 제안자의 제안내용을 검토, 보완, 수정하기 위한 학습과 질의, 토론, 제안의 보완방안 개발자 역할을 수행(공무원, 전문가 등을 포함) 주민자치회 위원: 자치계획수립 및 집행, 주민자치회 운영, 주민총회 기획 및 운영 등에서 주도적 역할을 수행 주민총회 참여주민: 1차적으로 개발된 자치계획(안)에 대한 검토, 질의, 토론, 선호표시(투표 등) 등의 역할을 수행 주민참여예산위원: 예산안에 대한 검토, 질의, 토론, 선호표시 또는 우선순위 결정(투표 등), 계획에 대한 수정·보완·재검토 요구 등의 역할을 수행 |
| 참여자의 권한 | <ul style="list-style-type: none"> 주민제안: 최종 정책의 결정은 정부가 하지만, 제안의 개발자이나 속성·숙의과정의 주도적 참여자 등으로 단순히 일방적인 자문의견을 제시하는 수준을 넘어선 특징을 지님 주민자치회/주민참여예산: 정책의 개발자(또는 공동개발자)이자 공동의 속성·숙의과정의 참여자, 직접적인 정책결정자 |

2) 무작위형 속의과정 운영

무작위형 속의과정 운영시 참여자의 범위, 역할, 권한에 대한 기준은 운영에 활용되는 참여형 의사결정의 방법에 따라 다르지만, 가장 일반적으로 활용되고 있는 공론조사의 경우를 기준으로 삼을 때 [표 6-5]와 같이 요약될 수 있다. 구체적인 설계의 방법에 대해서는 제2절에서 논의하도록 하겠다.

[표 6-5] 무작위형 속의과정 운영시: 공론조사의 경우

| 구분 | 내용 |
|--------|--|
| 참여자 범위 | <ul style="list-style-type: none"> 공론화위원회 위원: 전문가 및 이해관계자 중 중립성과 지역 내 명망을 가지는 인사를 선임하는 것이 적절함(기준: 전문성, 중립성, 기타), 선정의 방법 및 기준은 [표 6-3] 참고 시민참여단: 해당지역 주민 중 무작위표본추출 방식을 활용해 일정규모를 선발(유·무선 전화번호의 활용비율 등에 대하여는 공론화위원회의 결정에 따름), 광역의 경우 평균 약 250여명(단, 규모에 대해서는 지역 내에서 합의된 기준에 따르면 적합하나, 통계적인 표본의 대표성을 확보할 수 있는 규모의 범위를 정하는 것이 필요) |

| 구분 | 내용 |
|---------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원: 해당 쟁점과 관련된 부서 또는 해당 기관 내에서 중립성을 확보하고 있으며 관련 권한을 가지는 전담부서가 지원단(간사) 역할을 수행 ▪ 전문가 및 이해관계자: 찬반측의 입장별로 선택, 숙의과정 운영 및 설계 관련 전문가의 경우 제3의 전문기관에 위탁하거나, 전문성 있는 자를 고문·자문의 역할로 삼는 별도의 위원회 운영 등이 가능함 ▪ 그 밖의 일반주민: 자발적인 온라인 참여 가능 |
| 참여자의 역할 (커뮤니케이션) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론화위원회: 주요 기준의 설정 등에서 의결기구의 역할을 하나, 시민이 제시한 의견에 대한 수정을 가할 수는 없음. 시민의 의견을 종합해 정부에 전달하는 역할을 함 ▪ 시민참여단: 양방향 커뮤니케이션에 기반한 숙의과정을 거쳐 자신의 입장을 투표로 전달함 ▪ 공무원: 무작위형 숙의과정 운영에 대한 채택, 사전검토, 제3의 전문기관 위탁업체 선정절차 진행, 공론화위원회 운영 지원, 권고안에 대한 채택 등 행정지원업무를 수행(공론화과정 진행 중에는 지원자 역할에 집중) ▪ 전문가 및 이해관계자: 찬반측의 입장과 근거에 대한 자료집 구성시 사실확인, 자료집구성방법에 대한 결정(이 때는 협상과정 및 합의가 필요), 시민참여단이 참여한 주민토론회에서 발표 및 패널토론 등의 역할 수행 ▪ 그 밖의 일반주민: 자발적인 온라인 참여가 가능하며, 온라인 공간 안에서 사전투표에 참여하거나, 공개된 찬반측 의견에 대해 온라인 공론장에서 토론 가능, 그밖에 지역별토론회 등에 참여해 질의하거나 의견을 제시할 수 있음 |
| 참여자의 권한 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책결정의 공식적 권한: 공무원 ▪ 공론화위원회 위원: 공론조사 절차진행 및 설계에 대한 결정권이 있으나, 쟁점에 대한 입장은 시민참여단의 의견을 전달하는 권고자 역할만을 수행 ▪ 시민참여단: 직접적인 의견 표출을 통해 정책 방향을 결정(단, 법적으로 사회적 구속력만을 보유) ▪ 전문가 및 이해관계자: 자료집의 구성 및 개발과 관련된 부분에 대해서는 결정자 역할을 하지만, 그 밖의 상황에서는 발표자·자문을 하는 자 역할 수행 ▪ 그 밖의 일반주민: 청중, 자신의 선호나 의지를 일방적으로 표현하는 역할 |
| 절차설계 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1차 설문조사(시민참여단으로서의 참여의사 확인, 쟁점에 대한 초기입장 제시) ▪ 숙의과정(시민참여단의 숙의과정: 대체로 찬반측의 발표와 패널토론, 참여 시민들의 질의·응답, 참여시민 간 원탁데이블토론으로 진행) ▪ 2차 설문조사 및 투표(쟁점에 대한 최종 입장 제시, 참여경험에 대한 설문조사) ▪ 온라인 보완절차: 비참여시민들의 의견수렴, 토론을 목적으로 함 ▪ 오프라인 보완절차: 지역별 토론회 등을 통해 시민참여단이 아닌 시민의 의견을 수렴 ▪ 위원회 활동: 정기회의, 수시회의 진행, 회의과정 및 내용에 대한 속기록 작성 ▪ 최종 의견전달 이후 이행과정에 대한 피드백 제공 |

제2절 지방자치단체 속의과정 운영 가이드라인

제5장에 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 속의과정 운영방식은 상당히 다양하게 설계되어 있으며, 지역의 맥락에 따라 여러 가지 형태로 변형될 수 있다. 따라서 본장 제2절에서는 제5장의 사례를 바탕으로 주민제안, 주민자치회, 주민참여예산, 그리고 무작위형 속의과정의 사례인 특정쟁점에 대한 공론조사 등의 유형별로 속의과정의 운영 가이드라인을 개발해 보았다. 유형별 가이드라인은 각각 4개의 주요 과정별로 구성된다. 다만 구체적인 운영매뉴얼의 개발은 추후의 연구로 진행하도록 하겠다.

1. 자기선택형 속의과정 운영 가이드라인

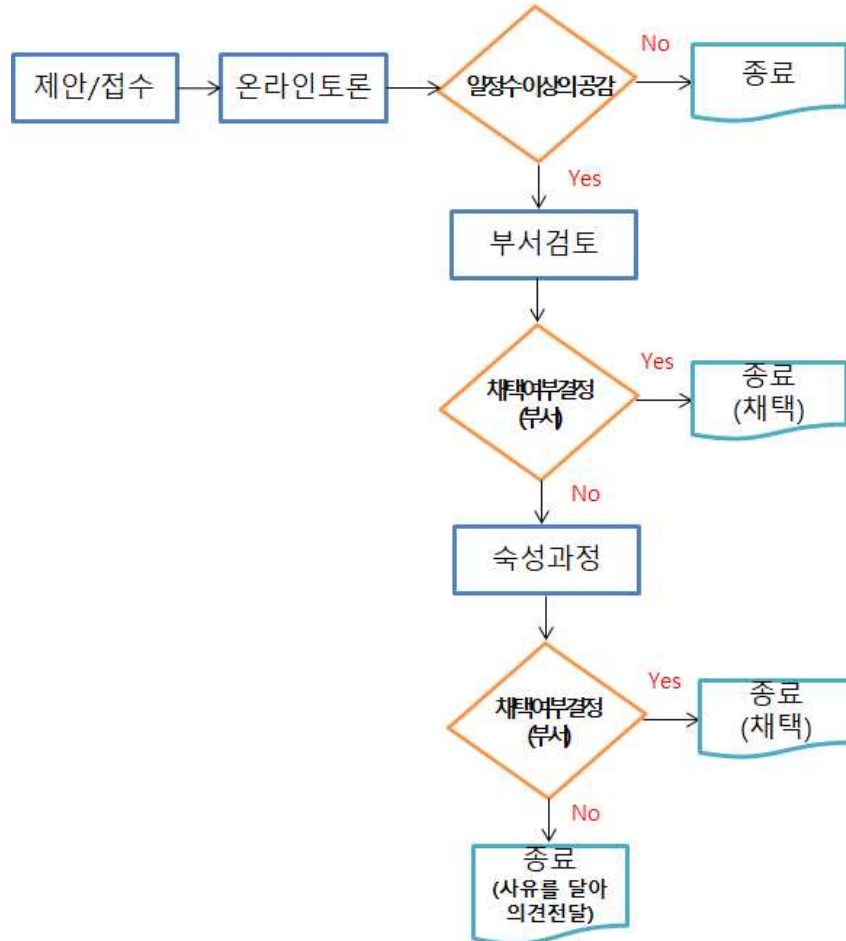
1) 속의형 주민제안

(1) 온·오프라인 속의형 주민제안

온라인 속의형 주민제안은 [그림 6-2]와 같이 ‘① 제안/접수 → ② 온라인 토론 → ③ 일정 수 이상의 공감 → ④ 부서검토/채택여부 결정 → ⑤ 채택(종료) or 채택하지 않음 → ⑥ 숙성과정 → ⑦ 부서재검토/채택여부 결정 → ⑧ 채택(종료) or 채택하지 않음 → ⑨ 사유를 달아 의견 전달’ 등 총 9단계로 진행되며, ⑤와 ⑧ 단계에서 채택될 경우 각 단계에서 조기 종료될 수 있다. 단, 조례 및 규칙 등을 제정하여, 각 단계별 소요 기간을 명시하는 것이 필요하다.

제안의 형식은 기본적으로 ① 제목, ② 문제점, ③ 개선방안으로 구성되며, 사실에 근거하여 작성된 정책제안을 말하며, 단순하게라도 개선의 방법이 포함되어야 한다. 온라인 토론은 제안에 대해 자율적으로 참여한 시민들이 ‘공감’ 또는 ‘반대’의 입장을 선택하고, 그 이유 또는 개선방법에 대한 보완을 기술해야 한다. 참여 시민 간 대화형식의 소통이 가능하도록 하며, 제안자와의 협의를 통해 좋은 개선방안을 제시한 시민과 공동제안으로 변경할 수 있다. 그러나 제안의 형식과 온라인 토론의 구체적인 형태에 대해서는 각 지역에 맞게 변형할 수 있다.

[그림 6-2] 속의형 온라인 주민제안 절차도(개발안)



일정 수 이상의 공감이가 있을 경우 부서가 검토하여 제안의 채택여부를 검토하도록 한다. 이 때 채택하지 않을 경우 그 이유를 명확히 명시하여야 한다. 제안 채택시 매년 시행되는 우수제안에 대한 시상의 후보가 되며, 제안채택에 관한 증명서(명예증 등)을 발급되는 등 참여의 동기부여를 할 수 있는 제도가 필요하다.

오프라인 주민제안의 경우, 온라인으로 제안의견을 정리해 업로드 할 수 있으며, 이 경우 온라인 주민제안 채택 프로세스로 변경된다. 온라인 주민제안 참여가 어려운 경우(예: 고령자, 온라인 기기 활용이 어려운 자, 장애인 등) 지방자치단체가 정기적으로 읍·면·동을 방문해 주민제안을 청취할 수 있으며, 그에 대한 진행절차는 온라인 주

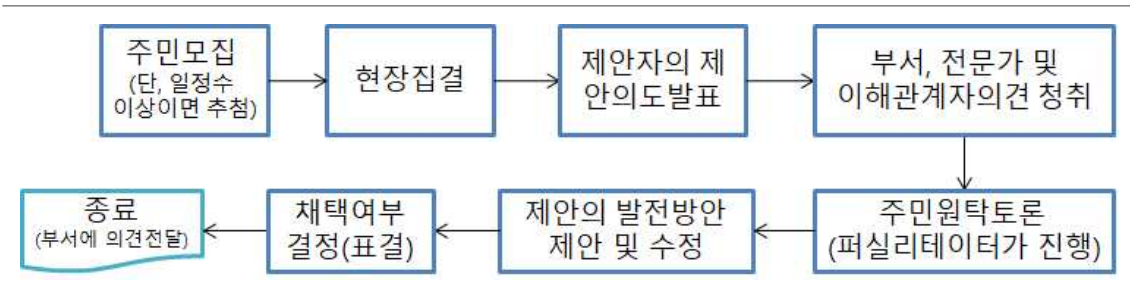
민제안과 동일하다. 채택되지 않았을 경우 숙성과정을 거쳐 다시 한 번 채택여부를 판단하며, 구체적인 속의·숙성과정의 설계는 다음과 같다.

(2) 속의·숙성과정의 설계

먼저 속의·숙성이 필요한 제안을 선정하는 기준이나 절차가 필요하다. 예를 들어 ① 일정 수 이상의 공감을 얻었으나, 부서에서 채택되지 않았을 경우 또는 ② 속의·숙성과정 진행 필요성을 판단하기 위해 지방자치단체가 설치한 전문가 또는 일정 수의 시민으로 구성된 위원회의 판단으로 속의·숙성과정이 필요하다고 판단되는 경우 등이 기준이 될 수 있다.

속의·숙성과정 운영의 목적은 ① 개선방안의 발전이 필요한 경우, ② 법제도적인 근거가 사전에 마련되어야 하는 경우, ③ 제안에 따른 정책이 결정될 경우 찬·반 이해관계자의 대립이 발생할 수 있어 그에 대한 지역사회의 공감대가 필요한 경우, ④ 예산의 부족 등으로 다른 주민참여절차와의 결합이 필요한 경우 등이지만, 지역의 상황에 따라 다양화될 수 있다. 다만, 최초 제안자는 속의·숙성과정에 반드시 참여하여야 하며, 최초의 제안 의도에서 벗어나지 않는지 확인할 필요가 있다.

[그림 6-3] 속의과정 진행절차(개발안)



오프라인 속의과정이 운영될 경우, 그 과정은 ‘① 일정 수 이상의 자발적으로 신청한 주민의 참여(인원이 정해져 있을 경우 추첨으로 선정) → ② 제안자의 제안의도 발표 및 부서의 의견 청취 → ③ 전문가 및 이해관계자 의견 청취 → ④ 주민의 원탁토론(퍼실리테이터가 테이블 별 토론 진행) → ⑤ 제안의 발전방안 개발 제안 및 수정 → ⑥ 제안의 채택여부에 대한 표결(이 때 온라인에서도 동시 표결이 가능함) → ⑦ 부서

에 의견 전달’ 등의 절차에 따라 진행되는 것이 원칙이다. 이에 비해 오프라인 숙성과정은 약 20여명 이내의 제안자, 전문가, 이해관계자 한자리에 모여 정책대안의 개발 및 제도적 보완방법을 개발하기 위한 토론을 진행하는 방식으로 운영된다. 이 과정은 오프라인 숙의과정과 결합할 수 있다.

숙의과정에서 반드시 지켜져야 하는 대화의 원칙도 있다. 다음의 다섯가지 원칙은 서울균형발전공론화에서 시민들에게 제시된 원칙으로, ‘① 서로의 차이를 존중하며 서로 경청한다. ② 한 사람이 말할 때에는 끼어들지 않으며, 잘 듣고 자신의 순서를 기다린다. ③ 다른 사람도 충분히 말 할 수 있도록 주어진 발언시간을 지킨다. ④ 의견나누기, 듣기, 질문하기에 적극적으로 참여한다. ⑤ 사전에 제공되는 자료집을 충분히 숙지한다. ⑥ 원활한 진행을 위해 사회자(진행자)와 퍼실리테이터의 안내에 잘 따른다.’ 등이 있다(서울균형발전공론화 참여관찰, 2018). 이와 같은 대화의 원칙은 테이블토론 과정이 다툼이 아닌 숙의가 이루어 질 수 있는 공간이 될 수 있도록 하기 위함이다.

(3) 주민제안에 대한 정부 내 채택 프로세스

제안에 대한 부서의 채택여부 판단을 위한 정부 내 프로세스 설계가 필요하다. 그 프로세스는 [그림 6-2]를 통해 외부에 보여지지만, 내부적인 절차는 ‘프로세스: ① 제안이 일정 수 이상의 공감을 얻게 되면, 해당 제안에 대한 주무부서의 장에게 검토가 요청됨 → ② 요청을 받은 주무부서의 장은 일정한 기간 내에 채택여부를 판단하고, 채택하지 않는다고 판단할 경우 그에 대한 사유를 기재해 온라인 상에 탑재함 → ③ 채택하지 않음으로 판단한 제안에 대해 숙의·숙성과정이 개시되면 해당 주무부서의 장이 현장에 참석해 의견을 발표함 → ④ 숙의·숙성과정에 참여해 수정·보완 가능성을 모색함 → ⑤ 수정·보완된 제안에 대한 재검토 → ⑥ 결과 통보’ 등의 6단계로 진행된다.

주민제안의 실효성이 제고되기 위해서는 타당하지 않은 이유로 제안을 채택하지 않는 경우 그에 대한 페널티를, 적극적인 채택을 통해 정책화하는 데 노력을 기울였다면 적극행정에 대한 인센티브 제공체계가 필요하다. 채택되지 않은 제안이라도 일정기간 이상 보관하며, 상황의 변화에 따라 정책의 채택이 필요할 경우 이를 활용할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다.

2) 속의형 주민자치회 및 주민참여예산제

속의형 주민자치회의 운영은 ‘① 주민자치회 구성 → ② 속의형 자치계획 수립 → ③ 집행’ 등 3단계로 구분된다. 이 중 속의형 자치계획 수립의 경우, 주민자치회가 자치계획 초안을 개발하고, 주민총회를 통해 확정하는 방식으로 절차가 진행된다. 각 단계별 상세 내용은 다음과 같다.

(1) 주민자치회 구성 및 운영

주민자치회 구성 및 운영에 대한 기본 원칙은 서울시의 주민자치회 운영의 표준 조례안을 참고하는 것이 바람직하다. 주민자치회 위원 공모에 참여하였으나, 위원이 되지 못한 주민에 대해서는 분과위원으로서 지역에서 활동할 수 있는 기회를 부여하는 것이 바람직하다. 주민자치회 운영조례를 통해 참여가 저조한 위원에 대한 조치 방안을 규정하는 것이 바람직하며, 일정빈도 이상 참여를 하지 않는 경우 해임에 대한 의결이 가능하도록 할 수 있다. 이 경우 주민자치회 위원 공모에 참여하였으나 위원이 되지 못한 주민 중 분과위원으로서 지역 활동이 활발한 자에게 우선권을 부여하는 것이 적절하다. 직능단체 중심의 주민자치회 운영은 지양하되, 주민자치회가 구성되지 않은 지역의 경우 주민자치회 위원선임위원회의 구성원으로 역할을 수행할 수 있다.

주민자치회 운영에 대한 방법 등에 대해 도움이 필요한 경우 시·군·구는 주민자치회의 신청에 따라 (가칭) 주민자치회 운영 코디네이터(제도적 보완 필요)를 파견하는 등의 방법을 고려할 수 있다. 주민자치회 활동이 활성화됨에 따라 사무국 운영이 필요할 경우 지방자치단체가 이를 지원할 수 있다. 주민자치회의 예산운영에 대해서 현재 독자적 권한이 없으나, 이에 대한 법적 근거 마련 및 투명한 회계 관리를 위한 시스템 지원 등을 통해 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

또한 주민자치회의 활동내용을 가급적 많은 주민들이 확인할 수 있도록 하고, 온라인 홈페이지(블로그 등), 오프라인 공지, 안내문, 유튜브 등을 활용하여 주민들이 쉽게 확인할 수 있도록 하여야한다.

(2) 속의형 자치계획 수립

주민자치회가 스스로 자치계획을 수립하기 위해서는 주민자치회위원으로 구성된 TF

를 운영하거나, 자치계획 개발분과를 만들어 주도적인 정책개발을 하는 위원을 두는 것이 필요하다. 그러나 정책개발의 과정에서 참여를 원하는 주민으로부터 제안을 공모하거나, 주민자치회가 운영하는 주민센터 교육프로그램의 하나로 마을계획수립을 운영해 이를 통해 일반시민들의 참여를 활성화할 수 있다.

자치계획 수립의 과정은 해당 읍·면·동에 대한 관찰과 주민과의 대화 등 다양한 방식의 의견수렴과정을 거치게 되며, 이 때 주민들이 참여해 자유롭게 토론할 수 있는 간담회 형식의 속의과정을 거칠 수 있다. 가급적 주민의 생활과 밀접한 주제를 선정하여 야 관심이 제고되고 구체적인 정책이 도출될 수 있다. 개발된 다양한 정책에 대해 주민총회를 통해 주민의 의견을 모아 최종 채택할 계획을 선정하게 된다. 해당 정책은 주민자치회가 자체적으로 운영해야 하는 사업이 되기 때문에 너무 많은 수의 안건을 채택하기 보다는 운영 가능한 수준으로 선정하는 것이 바람직하다. 단, 주민자치회가 수행할 수 있는 한계를 벗어나는 정책의 경우, 주민제안·주민참여예산 등의 방법으로 지방자치단체에 제안할 수 있다.

(3) 주민총회 운영 및 주민참여예산제와의 연계

주민총회는 제안된 여러 가지 사업 및 정책을 자발적으로 참여한 일반주민들이 모여 토론하고 선택하는 과정이다. 주민총회 참여 주민의 수는 제한되지 않으며, 가급적 다양한 방법의 공고를 통해 최대한 많은 수의 주민들이 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 주민총회는 그 자체로 주민들에게 주민자치회를 알릴 수 있는 기회이므로, 퍼레이드, 행사 등과 결합하는 등 다양한 방법으로 주민총회의 개최사실을 알리고 참여가 즐거운 경험이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

주민총회의 안건의 개발과정이 주민자치회 위원과 주민들의 참여를 통한 것임을 참여 주민들에게 알리고, 각 안건의 내용을 상세히 설명하는 것이 필요하다. 주민들이 질문하거나 정책을 수정·보완할 수 있는 시간을 갖고, 10명 내외의 테이블 토론을 통해 다른 사람의 의견을 듣고 이야기 나눌 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이 필요하다. 단지 각자의 의견을 돌아가면서 말하는 것만으로는 속의과정이 진행되었다고 보기 어렵다. 참여 시민들이 요청하는 정보에 대해서는 가능한 현장에서 제공하는 것이 바람직하며, 이 때 편향된 정보가 제공되지 않도록 유의하여야 한다.

토론을 마치면 참여 주민들의 의견을 제시하게 되며, 그 방법은 투표·신호등 색의 카드 들기 등 다양하다. 현장 참여가 어려운 주민을 위한 온라인 투표 또는 사전투표 방식을 결합할 수 있으며, 이 때 필요한 도구에 대해서는 지방자치단체의 지원을 받을 수 있다. 주민의 의견을 종합한 결과를 현장에서 집계해 주민들이 바로 확인할 수 있도록 하고, 최종 선정된 안건을 자치계획으로 채택하게 된다.

만약 주민총회를 통해 채택한 정책/사업에 예산이 필요해 수행이 어려운 경우 지방자치단체의 주민참여예산과 연계해 예산을 확보할 수 있다. 이 경우 주민참여예산은 해당 자치단체 내에서도 다양한 지역에서 제시된 정책을 검토해 적용의 우선순위를 정하게 되는데, 이 때 주민총회 개최를 통해 채택된 정책/사업에 대해서는 가산점을 부여할 수 있다. 지역의 경계를 넘어서기 때문에 주민자치회 차원의 정책수행이 어려운 경우에도 주민자치회의 이름으로 주민참여예산 및 주민제안에 정책을 제시할 수 있다. 특히 주민제안으로 연계한 경우, 개인이 제시한 의견과 달리 주민총회 참여자 다수의 공감을 얻은 제안이기 때문에 바로 부서 검토 대상이 되어 프로세스를 밟게 된다.

2. 무작위형 속의과정 운영 가이드라인

무작위형 속의과정 운영의 방법은 다양하지만, 가장 대표적이라 할 수 있는 공론조사에 기반한 속의과정 운영은 ‘① 준비단계 → ② 설계단계 → ③ 참여단계 → ④ 결과의 활용단계’ 등 4단계로 구분된다. 단계별 핵심적인 프로세스를 신고리 5·6호기 공론화위원회의 시민참여형조사 매뉴얼을 참고하여 개발한 운영의 가이드라인은 다음의 [표 6-6]과 같이 핵심질문 및 핵심내용을 중심으로 정리해 볼 필요가 있다.

[표 6-6] 무작위형 속의과정 운영 체크리스트(개발안)

| 단계 | 체크리스트 |
|----|---|
| 준비 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 해당 쟁점이 공론조사 방식에 적합한 주제와 특성을 가지고 있는가? <ul style="list-style-type: none"> - 찬성과 반대 등 대안이 명확히 구분되어, 참여시민들이 가부의 결정만을 선택하면 되는 쟁점이 적절함 ▪ 공론조사 결과 도출된 권고안이 채택될 경우 발생될 수 있는 사법적·경제적 책임을 부담할 수 있는가? |

| 단계 | 체크리스트 |
|----|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 불가능하다면, 공론조사 실시가 오히려 갈등증폭의 원인이 될 수 있음 - 단체장의 경우 해당 쟁점에 대한 찬반입장 표명을 하지 않는 것이 좋으며, 공론조사결과에 대한 사회적 구속력 보장을 위해 결과를 수용하겠다는 의지를 표명하는 것이 좋음 ▪ 주민이 속의과정 운영을 요청한 경우, 이를 채택할 수 있는 절차 및 운영을 위한 예산이 확보되어 있는가? <ul style="list-style-type: none"> - 조례, 규칙 등에 법적 근거를 마련하는 것이 적절함 - 공론조사에 활용할 수 있는 예산의 확보가 필요함 ▪ 공론조사 운영을 위한 지원부서가 기관 내에 설치되었는가? <ul style="list-style-type: none"> - 공론조사운영을 위한 조례 및 규칙제정, 필요예산확보, 지원업무를 수행할 지원부서가 필요 - 공론조사 운영 전반에 대해 중립적인 위치에서 지원업무를 수행할 수 있는 부서가 적절하며, 직접적 이해관계가 있는 부서는 지양하는 것이 좋음 - 부득이하게 직접적 이해관계가 있는 부서에서 공론조사를 실시하게 될 경우, 중립성·독립성을 확보할 수 있는 민간위원으로 구성된 공론화위원회를 운영하고 최소한의 지원업무만을 수행하는 것이 필요함 |
| 설계 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위원회의 구성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영 규칙을 참고 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 지역사회에서 이미 위원회의 역할을 수행할 수 있는 시민으로 구성된 위원회가 있고, 그 위원회가 공론화위원회의 역할을 수행하는 데 대해 공감대가 형성되었다면 이를 대체할 수 있음 - 위원의 구성에 대해 찬반측의 입장이 나뉠 경우, 각 측이 일정 수의 위원을 제척할 수 있는 권한을 부여하는 방식을 활용할 수 있음 ▪ 공론조사의 방법: 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영 규칙을 참고 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 지역사회의 맥락에 따라 충족하기 어려운 기준에 대해서는 (가칭) 공론화위원회가 찬·반측 이해관계자의 입장 조정하여 결정하는 것이 바람직함 ▪ 정보공개: 공론조사 실시를 결정한 순간부터 언론보도를 통해 공론조사 실시에 관한 정보가 일반주민들에게 제공되므로, 일반에 공개되게 될 정보를 균형 있고 사실에 근거해 준비하는 것이 필요함. 분량과 내용, 양식 등의 측면에서 공정성을 가질 수 있도록 자료집의 개발과정에 대해서는 양 이해관계자와의 협력이 필요하며, 자료집의 사실여부를 확인할 수 있는 사실확인(fact-check)지원단을 운영하는 것도 검토해 볼 필요가 있음 ▪ 공론화 절차의 설계 및 진행, 테이블별 퍼실리테이터 활용 등을 위해 제3의 전문기관에 연구용역을 의뢰할 수 있으며, 이 때 중립성과 전문성에 대한 검증이 필요함 ▪ 검증위원회의 운영: 과정의 공정성을 확보하기 위해 전반적인 절차운영에 대한 검증위원회의 구성 및 운영이 함께 설계될 필요가 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 중립성·전문성을 확보할 수 있어야 하며, 지원부서는 검증위원회가 검증을 위해 필요한 자료를 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있음 |
| 참여 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현장참여 주민의 선정: 참여 희망자 중 무작위표본추출로 선정되고, 일정 규모(평균적으로 광역자치단체의 경우 약 250명)의 현장참여 주민 외의 주민을 위한 온 |

| 단계 | 체크리스트 |
|-------|---|
| | <p>라인 참여 플랫폼 운영이 필요함</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 투명성: 현장에 대한 생중계 또는 테이블별 토론과정에 대한 속기록 공개 등을 통해 가급적 현장의 생생한 목소리가 대중에 공개될 수 있도록 하는 것이 신뢰성 확보를 위해 필요함 ▪ 환경: 협소한 공간의 경우 편안한 토론이 어려울 수 있으므로 속의과정이 진행될 환경에 대한 준비에 주의를 기울일 필요가 있음(원형테이블을 기본적으로 활용) ▪ 절차진행 <ul style="list-style-type: none"> - 주민의 토론이 진행되기 전 찬·반측의 주장과 근거를 참여자들이 다시 한 번 들어볼 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하며, 이 때 발표의 기술이나 분량 등의 측면에서 편차가 발생되지 않도록 하는 것이 필요함 - 현장에서 주민들이 제기한 다양한 질의에 대해 즉각적인 답변을 하고, 추가적인 조사가 필요할 경우 시간을 가지고 준비된 답변을 모두가 공유할 수 있도록 하는 것이 필요함 - 속의과정 진행에 필요한 시간은 위원회에서 결정할 수 있으며, 주민의 접근성 등을 고려하여 지역별 토론회를 거쳐 종합토론회를 하는 등의 방법을 활용할 수 있음. 심층적인 속의과정이 2회 이상 진행될 경우 주민의 이해도가 높아짐 ▪ 사전학습: 사전에 주민들이 관련 자료집 등을 통해 충분한 학습을 할 수 있도록 하는 기회를 제공하는 것이 필요함(이러닝, 자료집 사전배포, 사전 오리엔테이션 등) ▪ 투표 및 표결: 최종 선택의 단계에서 주민들은 투표를 통해 선호를 표현하게 되며, 속의과정 진행 전의 설문조사결과와 비교해 의견의 변화를 분석함 <ul style="list-style-type: none"> - 만약 투표결과 집계에 대한 공정성의 문제가 제기될 경우, 현장에서 공론화위원회 위원이 결과 집계를 하는 등의 방법을 활용할 수 있음 - 현장의 상황에 의해 주민의 공감을 얻을 수 있는 방법을 채택하는 것이 가능함 - 단, 결과는 즉각적으로 공표하며, 공론화위원회 위원은 그와 같은 결과를 가공함이 없이 정부에 제출함 |
| 결과 활용 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 결과를 제출받는 정부는 이를 채택해 정책으로 수립하는 것이 바람직함 ▪ 결과활용에 대한 피드백은 참여자들 및 일반시민들이 알 수 있도록 하는 지속적으로 제공되는 것이 바람직함 |

제3절 결론 및 함의

본 연구는 ‘현행 숙의과정 운영의 문제점은 무엇이고, 어떻게 해야 주민주도의 숙의민주주의를 실천할 수 있을까?’라는 연구문제로부터 시작되었다. 이와 같은 연구문제의 답을 구하기 위해 이론적 논의를 통해 분석틀을 개발하고, 법·제도, 주민참여 및 숙의과정 운영실태 분석, 정부주도의 무작위형 숙의과정 참여자·비참여자에 대한 인식분석을 통해 현재의 문제점을 도출하였다. 또한 주민주도의 자기선택형 숙의과정 운영 우수사례 6가지를 분석하고 그 결과를 종합하여 법·제도적 차원, 공무원 인식차원, 시민의 인식 및 역량 차원, 숙의과정 설계 및 운영차원으로 제언을 개발하고, 지방자치단체의 숙의과정 운영 가이드라인을 개발하였다.

본 연구는 숙의민주주의와 숙의과정, 숙의, 미니 퍼블릭에 대한 개념을 정립하였고, 선행연구에 대한 종합과 Fung(2006)의 분석틀을 기반으로 주민참여와 숙의과정의 설계를 진단하는데 활용할 수 있는 분석틀을 개발·적용해 보았다는 점에서 학술적으로 큰 의미를 가진다. 또한 정부가 주도한 무작위형 숙의과정의 참여자와 비참여자를 대상으로 실시한 설문조사를 토대로 양자 간 인식을 비교·분석한 결과는 기존에 없었던 최초의 연구로서 의미를 지닌다. 마지막으로 주민주도의 자기선택형 숙의과정 운영 우수사례로 선정된 개개의 사례들은 기존에 소개된 적 없는 새롭게 발굴된 내용을 담고 있거나, 기존에 소개된 지역의 경우도 가장 최근의 변화상황을 반영하고 있어 학술적 자료로서 중요한 의미가 있다. 또한 본 연구의 결과를 토대로 제시된 제언 및 운영 가이드라인은 향후 정책개발 및 법령·조례 제·개정, 매뉴얼 개발 등에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

다만 본 연구에서 숙의과정을 2개의 유형으로 분류하면서 무작위형·자기선택형 숙의과정을 구분하였는데, 이에 대한 기준은 미니 퍼블릭의 개념적 유형을 참고하여 이론적 바탕에 있다고 보기 보다는 정책사례를 종합해 연구자가 분류한 것으로 그에 대한 학술적 근거의 마련이 필요하다고 본다. 또한 설문조사를 바탕으로 한 인식조사의 경우, 숙의과정 참여 후의 상황에서 전·후의 인식을 분석한 것으로 한계를 가지고 있다. 또한 숙의실현에 영향을 미치는 환경, 숙의과정설계 등의 인과관계에 대해 통계적인 검증에 나아가지 못하였다는 한계는 추후의 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

본 연구를 통해 ‘숙의민주주의’에 대해 왜 ‘주민주도’라는 수식어가 필요한지에 대한 의문의 답을 구할 수 있었다. 대부분의 정책현장에서 ‘숙의민주주의’라는 표현을 사용한 주민참여 및 숙의과정은 여전히 정부주도로 운영되었기 때문이다. 그러나 현장에 참여해본 대부분의 주민들은 이미 일상 속에서 주민이 주도해 운영되는 숙의과정을 통해 정책을 개발·결정하는 것에 대한 기대감을 가지고 있다. 물론 여전히 정부가 책임져야 할 정책의 결정과정을 왜 시민이 주도해야 하는지에 대한 의문을 가지고 있는 주민들도 있다. 그러나 정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 주민이 있을 때 주민들의 기대와 수요에 맞는 정책이 개발될 수 있고, 복잡성과 고도의 전문성을 요하는 행정현장에서 집단지성을 통한 정책을 만들어나가는 절차적 정의를 보장할 수 있다. 따라서 주민주도의 숙의민주주의를 실천하기 위해서는 주민의 관심과 적극적인 참여가 필요하며, 그와 같은 참여가 일상화되고, 이를 위한 제도의 정비 또한 필요할 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 2018서울균형발전공론화추진단. (2018). 「2018 서울균형발전 공론화 시민참여단 자료집 (시민대토론회, 2차 숙의)」. 2018서울균형발전공론화추진단.
- 강영진. (2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」. 4(2): 67-92.
- 광주도시철도2호선공론화위원회. (2018). 「소통&경청, 기록은 미래다: 광주도시철도 2호선 공론화 백서」. 광주도시철도2호선공론화위원회.
- 김정숙·최선미. (2019). 정책홍보가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 정보접근성, 세대 간 차이에 대한 조절효과를 중심으로. 「국가정책연구」. 33(1): 185-220.
- 김정인. (2018). 한국 사회에서의 숙의민주주의 제도화 가능성에 관한 연구: 일본 샷포로 시 제설정책 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 22(1): 1-25.
- 김주성. (2008). 심의민주주의인가, 참여민주주의인가? . 「한국정치학회보」. 42(4): 5-32.
- 김주형. (2018). 숙의와 민주주의. 「현대정치연구」. 11(3): 69-104.
- 김지수·박해육. (2019). 공론화 프로세스 분석지표 개발 및 적용-신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 「국가정책연구」. 33(2): 1-26.
- 김지수·윤수재. (2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방법을 중심으로. 「국가정책연구」. 29(4): 167-192.
- 대입제도개편 공론화위원회. (2018). 「시나리오워크숍 검증보고서」. 비공개 내부자료.
- 부산광역시. (2019). 「부산 2019년 주민참여예산제도 운영계획」. 부산광역시.
- 류기호. (2015). 마을주민이 함께하는 자치, 평생살고 싶은 내 어머니 같은 동네, 평내동 주민자치센터. 「지방자치실천포럼」. 2015년 8월호(vol. 73). 한국지방행정연구원.
- 모경환·김명정·송성민. (2010). 한국 청소년의 시민의식 조사 연구, 「시민교육연구」. 42(1): 77-101.
- 박종민·배정현. (2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」. 17(2):

- 117-143.
- 박주형. (2016). 「과학기술적 쟁점에 관한 지구적 수준의 숙의형 시민참여모델 평가 : 유엔 기후변화협상에 관한 세계시민회의 사례를 중심으로」. 석사학위논문, 가톨릭대학교.
- 박해육·김지수. (2018). 「지방자치단체 정책결정 방식의 민주적 혁신에 관한 연구: 숙의형 정책결정과정을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 서울특별시. (2019). 「2018년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼」. 서울.
- 서울특별시·Parti. (2019). 「시민참여 플랫폼 데모스X 운영가이드 1.0」. 서울특별시·Parti.
- 성창열. (2004). 「정책과 숙의 민주주의에 관한 연구 : 캐나다와 한국의 방사성폐기물 관리 시설 입지정책을 중심으로」. 석사학위논문, 고려대학교.
- 손영달. (2018). 「공공갈등관리를 위한 참여적 의사결정의 성공요인에 관한 연구 : 신고리 5·6호기 공론화를 중심으로」. 석사학위논문, 서울시립대학교.
- 송기복. (2010). 정보사회 민주주의 이론적 재검토: 직접민주제 구현 vs. 대의민주제 보완. 「미국헌법연구」. 21(3): 395-429.
- 숙의예산지원협의회. (2019). 「제3차 회의자료」. 2019.07.08.
- 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회. (2017). 「신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서」. 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회(2017.12.22.).
- 양덕순·강영순. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석: 제주특별자치도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 20(1): 71-89.
- 예상권. (2011). 슬로시티 지역주민의 애착도와 공동체의식이 태도에 미치는 영향. 「농촌관광연구」. 18(1): 1-26.
- 오경민·박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 11(3): 113-137.
- 이관후. (2016). 왜 ‘대의민주주의’가 되었는가? : 용례의 기원과 함의. 「한국정치연구」. 25(2): 1-26.
- 이수인. (2013). 정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성의 탐색: 성별 차이를 중심으로. 「정부학연구」. 19(2): 195-239.
- 이한구 역. (2008). 「열린사회와 그 적들」. 민음사.
- 임혁백. (2000). 민주주의의 새로운 패러다임. 「의정연구」. (10).
- 정성호. (2002). 한국인의 시민의식 현황과 과제. 「사회과학연구」. 41: 147-164.
- 정원준. (2018). 공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6 호기 공론화 사례를 배경으로. 「한국광고홍보학회」. 20(4):

335-376.

- 좋은예산심의회. (2019a). 「제4회 좋은예산시민회 개최결과(자활분과)」. 2019. 06. 26.
- 좋은예산심의회. (2019b). 「제4차 사회혁신분야 좋은예산시민회 회의결과 요약」. 2019. 06. 18.
- 지은림·선광식. (2007). 세계 시민의식 구성요인 탐색 및 관련변인 분석. 「시민교육연구」. 39(4): 115-134.
- 채종현. (2017). 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 평내동 주민자치회. (2019). 「제1회 평내동 주민총회」. 2019. 07. 13.
- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. 「정부학연구」. 23(1): 223-254.

<해외문헌>

- Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E. and Gauvin, F. P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*. 57(2): 239-251.
- American National Election Studies. (2018). *2018 Pilot Study*. Retrieved from (<https://electionstudies.org>).
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*. 35(4): 216-224.
- Barber, B. R. (2014). Participatory democracy. *The Encyclopedia of political thought*. 2650-2654.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Collier Macmillan.
- Bostwick, M. (1999). Twelve Angry Citizens: Can citizens' juries improve local democracy in new zealand? . *Political Science*. 50(2): 236-246.
- Bozeman, B. and Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*. 109-118.
- Chambers, S. (2009). Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? . *Political Theory*. 37(3): 323-350.
- Cohen, J. (1989). *Deliberation and democratic legitimacy*. In A. Hamlin, & P.

- Pettit (Eds.), *The good polity: normative analysis of the state* (pp. 17-34). Oxford: Basil Blackwell.
- Cohen, J. (1998). Democracy and liberty. *Deliberative Democracy*. 1: 185-231.
- Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*. 109(1): 23-34.
- Dalton, R. J., Sin, T. C. and Jou, W. (2007). Understanding democracy: Data from unlikely places. *Journal of Democracy*. 18(4): 142-156.
- Davidson, W. B. and Cotter, P. R. (1986). Measurement of sense of community within the sphere of city. *Journal of Applied Social Psychology*. 16: 608-619.
- Denhardt, J. V. and Campbell, K. B. (2006). The role of democratic values in transformational leadership. *Administration & Society*. 38(5): 556-572.
- Diamond, L. and Morlino, L., (2016). The quality of democracy. In Diamond, L., *In Search of Democracy*. London: Routledge.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. JHU Press.
- Docherty, I., Goodlad, R. and Paddison, R. (2001). Civic culture, community and citizen participation in contrasting neighbourhoods. *Urban Studies*. 38(12): 2225-2250.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebdon, C. and Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*. 66(3): 437-447.
- Elstub, S. (Ed.). (2014). *Deliberative democracy: Issues and cases*. Edinburgh University Press.
- Fearon, J. (1998). *Deliberative democracy (Vol. 1)*. Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). Virtual public consultation: Prospects for internet deliberative democracy. *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. 23-35.
- Fishkin, J. S. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. and Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*. 40(3): 284-298.

- Fishkin, J. S. (2009). Virtual public consultation: Prospects for internet deliberative democracy. *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. 23–35.
- Fournier, P., Van der Kolk, H., Carty, R. K., Blais, A. and Rose, J. (2011). *When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. Oxford University Press.
- Fraser, N. (1997). *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. In Justice interrupts: Critical reflections on the “Postsocialist” Condition (pp. 69-98). New York & London: Routledge.
- Frey, B. S. (1994). Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience. *The American Economic Review*. 84(2): 338–342.
- Fuchs, D. & Roller, E. (2006). Learned democracy? Support of democracy in Central and Eastern Europe. *International journal of sociology*. 36(3): 70–96.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*. 66: 66–75.
- Glynn, T. J. (1977). *Construct development and initial measurement of the psychological sense of community (Unpublished doctoral dissertation)*. Catholic University of America.
- Glynn, T. J. (1981). Psychological sense of community: Measurement and application. *Human Relations*. 34(9): 789–818.
- Goodin, R. E. and Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*. 34(2): 219–244.
- Gutmann, A. and Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action I: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Harms, A. (2014). *Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklung der Stromübertragungsnetze*. UfU-Paper 01/2014, Berlin.
- Held, D. (1992). Democracy: from city-states to a cosmopolitan order? . *Political Studies*. 40: 10–39.
- Hendriks, C. M. (2005). Participatory storylines and their influence on deliberative forums. *Policy Sciences*. 38(1): 1–20.
- Kruglanski, A. W. and Webster, D. M. (1996). Motivated closing of the mind:

- “Seizing” and “freezing”. *Psychological Review*. 103(2): 263.
- Kweit, M. G. and Kweit, R. W. (1981). *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach*. Praeger Publishers.
- Lindell, M. (2011). *Same but Different—Similarities and Differences in the Implementation of Deliberative Mini—publics*. In ECPR General Conference, Section “Democratic Innovations in Europe? a comparative perspective”, August (pp. 24–27).
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*. 15(3): 338-368.
- Mannarini, T., Fedi, A. and Trippetti, S. (2010). Public involvement: How to encourage citizen participation. *Journal of Community & Applied Social Psychology*. 20(4): 262–274.
- McLeod, J. M., Scheufele, D. A., Moy, P., Horowitz, E. M., Holbert, R. L., Zhang, W., Zubric, S. and Zubric, J. (1999). Understanding Deliberation: The effects of discussion networks on participation in a public forum. *Communication Research*. 26(6): 743-774.
- Mirenowicz, J. (2001). The Danish consensus conference model in Switzerland and France: on the importance of framing the issue. *PLA notes*. 40: 57–60.
- Morrell, M. E. (2005). Deliberation, democratic decision-making and internal political efficacy. *Political Behavior*. 27(1): 49–69.
- Nasar, J. L. and Julian, D. A. (1995). The psychological sense of community in the neighborhood. *Journal of the American Planning Association*. 61: 178–184.
- Newig, J. (2007). Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? : Toward an Analytical Framework. Communication, Cooperation, Participation(*International Journal of Sustainability Communication*). 1(1): 51–71.
- Niemeyer, S. (2011). The emancipatory effect of deliberation: empirical lessons from mini—publics. *Politics & Society*. 39(1): 103–140.
- Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*. 51(1): 180–196.
- Percy, S. L. (1984). Citizen participation in the coproduction of urban services.

- Urban Affairs Quarterly*. 19(4): 431-446.
- Peterson, N. A., Speer, P. W. and Hughey, J. (2006). Measuring sense of community: A methodological interpretation of the factor structure debate. *Journal of Community Psychology*. 34(4): 453-469.
- Peterson, P. E. and Greenstone, J. D. (1973). *Race and Authority in Urban Politics: Community Participation and the War on Poverty*. University of Chicago Press.
- Popper, K. (2012). *The open society and its enemies*. Routledge.
- Przeworski, A. (1998). *Deliberation and ideological domination*. In J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 140-160). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Rosenberg, S. (2005). The empirical study of deliberative democracy: Setting a research agenda. *Acta Politica*. 40(2): 212-224.
- Ryan, M. and Smith, G. (2014). *Defining mini-publics*. Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process. 9-26.
- Rowe, G. and Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*. 25(1): 3-29.
- Schudson, M. (1997). Why conversation is not the soul of democracy. *Critical Studies in Mass Communication*. 14: 297-309.
- Setälä, M. (2014). *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*. Ecpr Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Stivers, C., King, C. and Thomas, P. G. (1999). Government is us: public administration in an anti-government era. *Canadian Journal of Urban Research*. 8(1): 107.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*. 37(3): 261-290.
- Thomas, J. C. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*. Jossey-Bass.

- Urbinati, N. and Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- Wang, X. (2002). Assessing administrative accountability: Results from a national survey. *The American Review of Public Administration*, 32(3): 350-370.
- Weeks, E. C. (2000). The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials. *Public Administration Review*, 60(4): 360-372.
- Yang, K. and Callahan, K. (2005). Assessing citizen involvement efforts by local governments. *Public Performance & Management Review*, 29(2): 191-216.
- Yang, K. and Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes? . *Public Administration Review*, 71(6): 880-892.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*. Praeger Publishers.

<법령·조례>

- 경기도 제안제도 운영 조례(경기도조례 제6241호).
- 국민제안규정(대통령령 제28211호).
- 김천시 시민배심원제 운영 조례(경상북도김천시조례 제913호).
- 나주시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라남도나주시조례 제1437호).
- 나주시 시민민원배심원제 운영 조례(전라남도나주시조례 제1499호).
- 민원 처리에 관한 법률(법률 제14839호).
- 서울시 은평구 주민참여위원회 및 주민참여예산제 운영 조례(서울특별시은평구조례 제1140호).
- 서울특별시 광진구 공공갈등 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례(서울특별시광진구조례 제1013호).
- 서울특별시 시민민주주의 기본조례(서울특별시조례 제7129호).
- 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제690호).
- 익산시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(전라북도익산시조례 제1839호).
- 인천광역시 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례(인천광역시조례 제6050호).
- 정선군 지역현안 공론화위원회 설치 및 운영 조례(강원도정선군조례 제2646호).
- 제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현 조례(제주특별자치도조례 제2193호).
- 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 시행규칙(제주특별자치도 규칙

제577호).

제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례(제주특별자치도 조례 제1941호).

지방분권법(법률 제15501호).

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제15501호).

지방재정법(법률 제15803호).

창원시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(경상남도창원시조례 제1109호).

천안시 시민민원배심원제 운영 조례(충청남도천안시조례 제1406호).

춘천시 시민주권 활성화를 위한 기본 조례(강원도춘천시조례 제1363호).

행정절차법(법률 제14839호).

<언론보도 및 인터넷 자료>

SBS. (2018). “국회는 또 꼴지”... ‘신뢰도 조사’ 최하위 국회. 2019. 03. 29.

강원일보. (2018). [춘천] ‘시민의 목소리’ vs. ‘시민의 대표’. 2018. 10. 22.

경기도 주민참여예산 홈페이지(<http://yesan.gg.go.kr>).

대구광역시 주민참여예산(ghavpdlwl. <http://jumin.daegu.go.kr>).

민주주의서울 홈페이지(<http://democracy.seoul.go.kr>).

서울특별시 참여예산 홈페이지(<http://yesan.seoul.go.kr>).

서울특별시 홈페이지(www.org.seoul.go.kr).

스페셜경제. (2015). 강원 춘천, 시민 참여로 행정관행 바꾸어 나간다. 2015. 05. 04.

자치법규정보시스템 홈페이지(www.elis.go.kr).

채용광고. (2019). 「서울특별시 서울민주주의위원회 시민위원 공개모집」. 서울민주주의위원회
서울민주주의담당관(서울특별시 홈페이지).

춘천시청 홈페이지(www.chuncheon.go.kr).

<인터뷰 및 토론회 자료>

- 한국갈등학회 토론회. (2019). ‘정부 갈등관리, 공론화관련 법제화 방안 토론회’. 2019. 01. 28.
- 00광역시 공론화위원회 위원 면담결과. (2019).
- 00광역시 공론화절차 운영담당 공무원 면담결과. (2019).
- 00구 갈현1동 주민자치회 면담. (2019).
- 00구 공무원 면담결과. (2019).
- 00구 마을공동체지원센터장 면담. (2019).
- 00구 주민자치회 면담. (2019).
- 00구 주민참여예산 담당공무원 면담. (2019).
- 00도 공론화위원회 위원 면담결과. (2019).
- 00부 관계부처 공무원 면담. (2019).
- 00시 공론화 담당자 A 면담. (2019).
- 00시 공론화절차 운영담당 공무원 면담결과. (2019).
- 00시 시민배심원제 참여관찰 결과. (2018).
- 00시 시민주권위원회 위원 FGI 면담. (2019).
- 서울균형발전공론화 참여관찰. (2018).
- 시민단체 대표 A 면담. (2019).
- 국민참여숙성TF 자문회의. (2019).
- 전문가와의 자문회의 결과. (2018).



Abstract

Implementation Plans for Citizen-Led Deliberative Democracy

Previous Korean administrations have gradually expanded the area of citizen participation for the purpose of enhancing government trust and strengthening citizen autonomy. However, the Moon Jae-in administration has a goal that differentiates itself from the previous governments in terms of the purpose and method of citizen participation. The current administration pursues deliberative democracy that the citizen can play a leading role in the whole process from the policy plan to the implementation and the performance evaluation to solve the problem in the community within a certain range. When citizens participate in the policy-making process actively, policies can be developed further so that it can meet the expectation and demands of the public. Moreover, considering that wicked problems can be solved by the power of collective citizens' intelligence, deliberative democracy will continue to expand in the policy process.

However, in-depth studies on how to implement deliberative democracy are still not sufficient. In this situation, most local governments are not finding a different participation plan from the existing one, and even some leading local governments are just practicing one-time deliberate democracy that utilizes participatory decision-making procedures.

In this regard, this study not only divided the practice of deliberative democracy into a randomized deliberative process led by the government and a self-selected deliberative process led by the citizen but also tried to find ways to practice citizen-led deliberative democracy through various analyses.

First of all, through a theoretical approach, this study tried to conceptualize

deliberative democracy, deliberative process, deliberation, and mini-publics that fit the Korean situation, and then developed an analysis framework for diagnosing the current state of the deliberative process.

By applying the analysis framework, this study found several significant points in the Korean context. First, the results of the analysis of laws and ordinances on the deliberative process showed that the legal basis for citizen participation and deliberation is not sufficient. Second, as a result of the comprehensive analysis of citizen participation in the previous administrations, they were not only designed as a procedure for practicing deliberative procedures in very general but also operated in a formal and government-led way.

Based on the analysis, this study suggested the practical plans and guidelines for achieving citizen-led deliberative democracy as follows. First, in terms of legal and institutional perspective, the Administrative Procedure Act needs to be amended, and clear manual or guidelines for the deliberative process in local governments should be provided. Second, in terms of the public sector, the Ministry of Public Administration and Security(MPAS) proactively needs to develop core tasks related to citizen participation and share it with local governments. In addition, local governments should foster a performance management system and incentives for citizen participation. Lastly, in terms of citizen's recognition and competence, MPAS and local governments should encourage the public and provide educational programs or strengthening citizen's capacity so that diverse citizens can participate in the deliberative process.

The results of this study can be used as basic data for developing institutional plans for citizen-led deliberation democracy practice and for seeking support measures for strengthening civil servant education and citizen capacity. In addition, the guidelines and practical strategies provided in this study can be used in the public sector such as practicing and developing the deliberative process.



주민주도의
숙의민주주의 실천방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465465
9 3 3 5 0
ISBN 978-89-7865-465-4