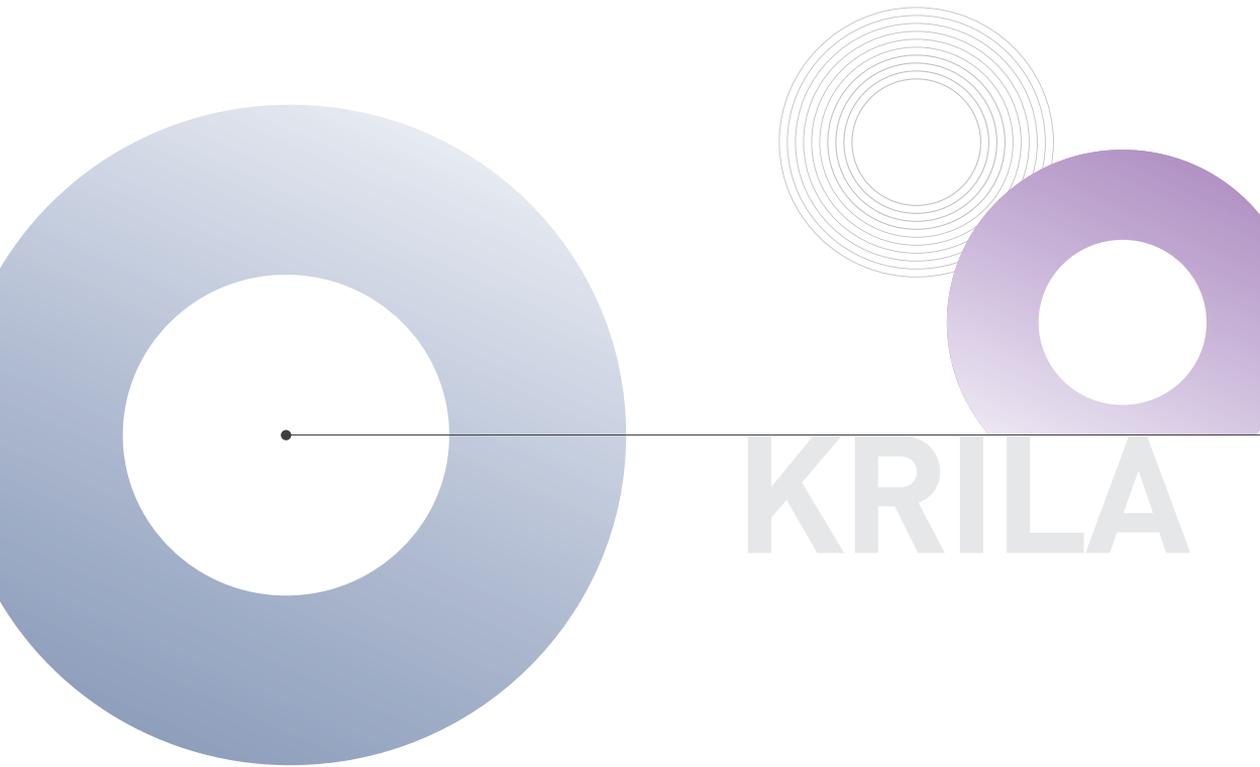


지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구

숙의형 정책결정과정을 중심으로

박해육·김지수



연구진

박 해 육 (연구위원)
김 지 수 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구 속의형 정책결정과정을 중심으로

발 행 일 : 2018년 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 : 978-89-7865-450-0

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

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

최근 대한민국은 오랜 시간 해결해 오지 못한 사회적 난제를 해결하는 근본적인 방안으로 사회혁신을 주목하고 있다. 사회혁신은 다양한 분야에서 늘 새로운 의제를 논하지만, 그 방법이 민주적이어야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 사회혁신의 사회적 동력이라 할 수 있는 민주적 혁신에 대한 고민이 담겨있다는 점에서 시의성 있는 연구라고 할 수 있다.

본 연구는 민주적 혁신에 대한 이론적 논의와 더불어 이를 통한 지방자치단체 정책결정과정의 혁신을 통해 사회혁신을 위한 제도적 기반을 마련하는데 목적을 두었다. 이를 위해 최근 가장 주목받고 있는 숙의적 정책결정과정에 대한 분석 및 개선방안 모색에 집중하였고, 단순히 시민의 정책결정과정 참여 여부를 넘어 숙의적 참여를 할 수 있는 법·제도 및 실무적 기준을 개발하고자 노력하였다.

연구의 결과로 제시된 법·제도적, 인식적, 그리고 제도 운영적 차원의 다양한 혁신방안은 향후 지방자치단체의 민주적 혁신 기반 마련에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 각 지방자치단체가 민주성과 책임성을 담보할 수 있는 제도설계 과정에서 나타날 수 있는 시행착오와 이로 인한 사회적 비용을 경감할 수 있게 되기를 바란다.

숙의적 관점에서 지방자치단체의 정책결정과정에 대한 분석을 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 숙의적 정책결정과정 개선과 더 나아가 숙의민주주의 실현에 기여할 수 있기를 기대한다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤태범**

요약

메르스 사태와 세월호, 대통령 탄핵 등 일련의 사건을 거치면서 최근 대한민국은 그간 애써 간과하려 했던 근본적인 문제에 직면했다. 현재 대한민국이 직면하고 있는 다양한 문제들은 서로 전혀 다른 현상으로 인식될 수 있지만, 근본적으로 우리 사회를 관통하고 있는 사회시스템 전반에 대한 개혁 필요성을 다양한 각도에서 비춰준 결과에 불과하다는 것이다. 따라서 각각의 문제 상황에 대해 조금씩 고쳐나가는 것만으로는 근본적인 해결이 어려우며, 동일한 문제가 완전히 다른 분야에서 계속 반복될 가능성이 많다. 또한 이와 같이 반복되는 문제발생 과정에서 정부에 대한 불신이 증폭되고, 누적된 갈등 표출로 이어지면 그 해결은 요원해질 것이다.

최근 대한민국은 오랜 시간 해결해 오지 못한 사회적 난제(wicked problem)를 해결하기 위한 방안으로 사회혁신을 주목하고 있다. 사회혁신은 다양한 분야에서 늘 새로운 의제를 논하지만, 그 방법이 민주적이어야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 따라서 본 연구는 민주적 혁신(democratic innovation)에 대한 이론적 논의와 더불어 민주적 혁신을 통한 지방자치단체 정책결정과정의 혁신을 통해 사회혁신을 위한 제도적 기반을 마련하는데 목적을 두었다. 특히, 최근 가장 주목받고 있는 숙의적 정책결정과정에 대한 분석에 기초하여 지방자치단체 정책결정과정의 민주적 혁신 방안을 모색하였다. 이러한 맥락 하에서 본 연구의 결과를 개관하면 다음과 같은 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 민주적 혁신은 정치적 결정과정에 시민참여의 확대를 도모하거나 강화시키기 위해서 구체적으로 설계된 제도를 말하며, 사회혁신의 한 유형임과 동시에 사회혁신 발생을 위한 사회적 기반이기도 하다. 한걸음 더 나아가서 민주적 혁신은 시민이 단지 정책결정과정에 참여하는데 의의를 두는 것이 아니라 숙의형 정책결정방식으로의 전환을 목표로 삼는다. 숙의형 정책결정방식은 시민이 정책 프로세스 전반에 참여하여 균형 잡힌 정보를 바탕으로 숙의를 통해 공공의 선에 부합하는 의견을 도출하는 과정이 정부의 공식적 정책결정절차와 상호보완적 방식으로 결합되는 것을 말한다. 따라서 숙의형 정책결정방식은 대의민주주의를 보완하기 위한 목적의 제도이지 대체하기 위한 것은 아니다. 이와 같은

관점에서 현행 주민참여예산제를 비롯한 다양한 시민참여 제도는 속의 실현에 도달하지는 못했다고 평가할 수 있다.

둘째, 정책의 구상 및 계획단계에서부터 속의형 정책결정과정을 활용하는 것과 달리 결정된 정책의 집행 중 발생한 갈등해소를 목표로 속의형 정책결정과정을 통해 정책을 재설계하는 것은 난이도가 매우 높다. 특히, 직접적 이해관계자가 일반주민의 대표를 대상으로 한 시민참여형 조사 결과를 수용하지 않거나, 속의형 정책결정과정의 설계 공정성, 중립성, 신뢰성 등에 대한 논쟁이 발생될 여지가 있으므로 속의형 정책결정과정의 활용에 대한 공감대 형성 및 정밀한 제도설계 과정이 전제될 필요가 있다. 외국과는 달리 국내에서 속의형 정책결정과정 진행 시 참여시민의 대표성, 위탁업체 선정의 공정성, 찬반측 입장 발표의 기계적 균형성 등이 논의의 중심에 서는 것은 갈등사안에 대한 속의형 정책결정과정의 특징으로 인한 결과이다.

셋째, 문재인정부와 민선7기의 출범과 함께 전국적으로 시민참여, 속의, 그리고 갈등관리 등에 대한 지방자치단체의 관심과 속의형 정책결정방식의 활용 시도가 급증하고 있다. 그러나 이를 체계적으로 뒷받침할 조례의 제정, 전담조직의 신설과 기존 관련 조직과의 역할배분, 속의형 정책결정방식에 대한 컨설팅 및 경비지원 등이 이루어질 수 있는 제도가 아직까지 마련되지 않은 상황이다.

그 결과 각 지방자치단체는 각자의 방식으로 제도를 설계, 운영하는 과정에서 어려움을 겪게 되고, 시행착오로 인하여 사회적 비용이 증가할 우려가 있다. 특히, 충분한 준비 없이 일회성 이벤트로 운영되는 속의형 정책결정방식 활용은 오히려 속의형 정책결정방식 그 자체의 실효성에 대한 의문을 제기할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 규모 및 지역상황을 고려한 속의형 정책결정방식을 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 여전히 대부분의 공무원과 시민들은 속의형 정책결정방식의 활용이 이론적·실무적 차원에서 필요하다는 점은 공감하지만, 이를 문화적·인식적으로 내재화하는 데에는 이르지 못했다. 따라서 지방자치단체 공무원, 지방의회 의원, 지역시민단체 등은 물론 시민

요약

들이 참여와 숙의를 이해하고, 기꺼이 시간과 자원을 투자할 수 있도록 하는 문화를 조성하는 것이 필요하다.

따라서 본 연구는 이와 같은 연구결과를 토대로 다음과 같은 혁신방안을 제시하고자 한다.

첫째, 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거를 행정절차법 상에 제시하고, 대통령령에 숙의형 정책결정방식에 대한 방안을 규정함으로써 각 지방자치단체의 관련 조례 제정의 근거 및 기준을 제공하는 것이 필요하다.

둘째, 숙의형 정책결정절차 운영을 위한 지원조직을 신설하고, 지방자치단체 내 갈등관리 및 주민참여 관련 조직의 확대 또는 기능 강화가 필요하다.

셋째, 무작위추출 기법 활용을 위한 선거법 개정과 시민참여에 대한 합리적 보상체계 구축이 필요하다.

넷째, 시민과의 열린대화 활용을 활성화하고, 시민참여형 조사 진행 및 퍼실리테이터 역할을 수행할 시민을 양성하기 위한 교육이 필요하다.

다섯째, 갈등 유무에 따른 구분에 적합한 숙의형 정책결정절차 가이드라인 개발이 필요하다. 숙의적 정책결정방식의 활용을 위한 실무 가이드라인을 개발한다면, 크게 ① 숙의형 정책결정의 이해, ② 법·제도, ③ 준비단계, ④ 실행단계, ⑤ 결과활용단계, ⑥ 부록으로 구성될 필요가 있다. 이 때 본 연구의 분석틀을 중심으로 실무자용 체크리스트를 개발하여 최소한의 요건을 갖출 수 있도록 하는 것이 필요하다.

여섯째, 인식적 차원에서는 지방공무원 교육과정에 숙의형 정책결정절차 활용 과목을 신설하고, 주민센터의 시민교육과정에 숙의와 참여에 대한 과목을 추가할 필요가 있다. 또한 초·중·고·대학 교육과정에 숙의형 의사결정 학습 및 실습과정을 추가하는 것에 대한 검토도 필요하다.

본 연구는 현재 진행 중에 있는 사례들에 대한 분석을 진행하였기 때문에 연구기간의 마지막 무렵에야 종료된 사례들을 보고서에 담을 수 있었기에, 심층분석을 진행하는 데에

는 시간적인 한계가 있었다. 특히, 약 6개월 이상의 시간이 지나야 관련 자료를 종합한 백서 등이 출간되는 상황을 고려할 때 분석자료의 수집에 상당한 노력을 기울여야 했다. 또한 아직까지 분석기준 등이 이론적·실무적 차원에서 정립된 것이 거의 없어서 선행연구 자료를 확보하는 데에도 어려움이 있었다. 숙의형 정책결정과정이나 운영과정 등에 대한 분석이 소수의 관련 전문가를 중심으로 진행되어 자료수집에 어려움이 있었다.

후속 연구를 통해 실무 가이드라인 개발이나 체크리스트 개발, 교재 및 교육프로그램 개발 등이 진행될 필요가 있으며, 법·제도 개편에 관해서도 전문가와의 협업을 통한 심층적인 연구가 진행될 필요가 있다. 마지막으로 현재 진행 중에 있거나 중단된 사례들에 대한 종합분석과 현장 참여자들에 대한 추가적인 면담을 통해 다중집단 사례분석을 바탕으로 한 보다 탄탄한 분석결과를 제시할 필요가 있다.

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
1. 연구배경	3
2. 연구필요성 및 기대효과	6
제2절 연구목적 및 흐름도	8
1. 연구문제 및 목적	8
2. 연구흐름도 및 분석방법	9
제2장 이론적 논의	13
제1절 민주주의 유형과 민주적 혁신	15
1. 민주주의의 유형	15
2. 숙의민주주의 실현을 위한 민주적 혁신	19
제2절 숙의형 정책결정방식	26
1. 전통적 정책결정방식과 그 한계	26
2. 참여형 정책결정방식 vs. 숙의형 정책결정방식	27
3. 숙의형 정책결정방식의 유형 및 특징	33
제3절 숙의실현의 조건 및 기준	37
제4절 분석틀 설계	54
제3장 법·제도 및 현황분석	65
제1절 지방자치단체 정책결정방식 관련 법·제도	67
제2절 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도	69
1. 일반 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도 분석	69
2. 갈등관리에 대한 주민참여 관련 법·제도 분석	79

목 차

3. 주민참여의 법·제도적 한계 및 쟁점	84
제3절 지방자치단체의 주민참여형 정책결정방식 운영현황	86
1. 주민참여 관련 지방자치단체 조직 현황	86
2. 지방자치단체의 주민참여 방식 활용 현황	91
3. 숙의형 정책결정방식의 활용현황에 관한 전문가 의견분석	99
4. 주민참여형 정책결정방식 운영의 한계 및 쟁점	102
제4장 사례분석	105
제1절 사례 선정 및 개요	107
1. 사례 선정 및 분석방법	107
2. 사례개요	108
제2절 갈등 전 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례	114
1. 호주 시민참여형 도시개발계획 수립: 도시와의 대화	114
2. 서울 균형발전 공론화	119
제3절 갈등 후 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례	132
1. 독일 템펠호프 공항 공원조성 사업	132
2. 제주 녹지국제영리병원 공론화	137
제5장 결론 및 정책제언: 정책결정방식 혁신 방안	155
제1절 분석결과의 종합	157
1. 분석결과 개관	157
2. 각 장의 분석결과	159
제2절 법·제도적 차원의 혁신방안	163
1. 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거 필요	163

2. 숙의형 정책결정절차 운영을 위한 지원조직 신설	164
3. 지방자치단체 내 갈등관리 및 주민참여 관련 조직개편	167
4. 무작위추출 기법 활용을 위한 선거법 개정	168
5. 시민참여에 대한 합리적 보상체계 구축	168
6. 시민과의 열린대화에 대한 활용 활성화	169
7. 시민사회 육성 및 지원: 시민참여형 조사 진행 및 퍼실리테이터 교육 관련	170
8. 갈등유무에 따른 적합한 숙의형 정책결정절차 가이드라인 개발 필요	170
제3절 인식적 차원의 혁신방안	173
1. 지방공무원 교육과정에 “숙의형 정책결정절차 활용” 과목 신설	173
2. 초·중·고·대학 교육과정에 숙의형 의사결정 학습 및 실습 과정 추가	173
3. 주민센터의 시민교육과정에 “숙의와 참여” 과목 추가	174
제4절 제도운영적 차원의 혁신방안 :	
숙의적 정책결정방식 실무 가이드라인과 체크리스트	175
1. 실무 가이드라인의 개요	175
2. 체크리스트 개발안	178
제5절 결론 및 함의	179
【참고문헌】	181
【Abstract】	189

표 목 차

〈표 1-1〉 단계별 분석방법 및 내용	11
〈표 2-1〉 절차적 측면에서 민주주의의 유형	16
〈표 2-2〉 숙의의 조건에 관한 이론적 논의	18
〈표 2-3〉 사회혁신의 유형과 유형별 진행단계	19
〈표 2-4〉 민주적 혁신의 특징 비교	22
〈표 2-5〉 시민참여의 유형: 의사소통방식과 시민의 영향력을 기준으로	29
〈표 2-6〉 민주주의 개념별 시민참가의 목적 및 논거	30
〈표 2-7〉 갈등 전·후 정책프로세스 단계별 적절한 숙의형 정책결정방식 유형분류의 프레임워크	32
〈표 2-8〉 숙의형 정책결정방식의 예	33
〈표 2-9〉 숙의형 정책결정방식의 유형화	36
〈표 2-10〉 Alcántara et al.(2015)의 세부 분석기준	38
〈표 2-11〉 신고리 5·6호기 공론화위원회 검증보고서의 세부 분석기준	45
〈표 2-12〉 대입제도개편 공론화위원회 시나리오워크숍 검증기준	47
〈표 2-13〉 성공적인 공론화의 영향요인	48
〈표 2-14〉 공론화의 전제조건과 숙의절차 운영기준	49
〈표 2-15〉 숙의형 정책결정방식에 대한 분석기준 개발안(이론형)	50
〈표 2-16〉 1단계(숙의형 정책결정방식 활용에 대한 결정) 전문가 FGI 결과	55
〈표 2-17〉 2단계(지원 및 운영체계 구축) 전문가 FGI 결과	56
〈표 2-18〉 3단계(숙의형 정책결정과정 설계 및 운영규칙 결정) 전문가 FGI 결과	57
〈표 2-19〉 4단계(시민참여 프로세스) 전문가 FGI 결과	59
〈표 2-20〉 5단계(결과 및 활용) 전문가 FGI 결과	61
〈표 2-21〉 전문가 FGI 분석결과 종합(공통 필요문항): 1차 도출안	61
〈표 2-22〉 본 연구의 분석틀	63
〈표 3-1〉 「행정절차법」상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정	70
〈표 3-2〉 「지방자치법」상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정	72
〈표 3-3〉 지방자치단체 조례 상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정	73

〈표 3-4〉 주민참여예산제 모델과 조례의 유형	74
〈표 3-5〉 주민참여예산제 모델 유형별 운영현황	75
〈표 3-6〉 주민참여예산제의 참여방식별 활용빈도와 참여수준(빈도: 다중선택)	76
〈표 3-7〉 주민자치위원회 선정지역 현황	76
〈표 3-8〉 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례 표준안의 구성	77
〈표 3-9〉 비선호시설 입지정책 관련 법의 주민참여절차규정과 주민의견의 효력	80
〈표 3-10〉 지방자치단체 주민참여전담 조직현황	86
〈표 3-11〉 광역자치단체 주민참여전담 조직현황	88
〈표 3-12〉 기초자치단체 규모별 주민참여전담 조직현황	90
〈표 3-13〉 갈등유무×단계별×진행방식별 비교	92
〈표 3-14〉 숙의형 주민참여방식 활용의 예	93
〈표 3-15〉 정책단계별 주민참여방식 주기 및 기간	96
〈표 3-16〉 정책단계별 주민의견의 효력 구분	98
〈표 3-17〉 숙의형 정책결정방식의 활용 현황에 대한 전문가의 평가 의견	100
〈표 4-1〉 분석대상 사례	108
〈표 4-2〉 호주사례 전개과정	109
〈표 4-3〉 서울균형발전 전개과정	110
〈표 4-4〉 독일사례 전개과정	111
〈표 4-5〉 제주 녹지병원 사례 개요 및 공론조사 전개과정	113
〈표 4-6〉 설계분야에 대한 분석결과	115
〈표 4-7〉 숙의분야에 대한 분석결과	118
〈표 4-8〉 ‘설계’에서 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제: 분석결과	120
〈표 4-9〉 ‘설계’에서 숙의형 정책결정방식의 유형 : 분석결과	121
〈표 4-10〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 법적 근거 및 위상: 분석결과	121
〈표 4-11〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 결정기간, 규모 및 대표성: 분석결과	123
〈표 4-12〉 정부역할: 분석결과	124

표 목 차

〈표 4-13〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 위원선정 기준의 타당성: 분석결과 …	125
〈표 4-14〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 위탁업체 선정: 분석결과 ……	126
〈표 4-15〉 토론회 별 발표자 ……	126
〈표 4-16〉 ‘숙의’에서 발표자의 전문성: 분석결과 ……	127
〈표 4-17〉 ‘숙의’에서 사회자의 전문성: 분석결과 ……	128
〈표 4-18〉 ‘숙의’에서 퍼실리테이터의 전문성과 공정성: 분석결과 ……	129
〈표 4-19〉 ‘숙의’에서 시민참여단의 만족도: 분석결과 ……	130
〈표 4-20〉 설계분야에 대한 분석결과 ……	133
〈표 4-21〉 숙의분야에 대한 분석결과 ……	135
〈표 4-22〉 ‘설계’에서 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제: 분석결과 ……	138
〈표 4-23〉 ‘설계’에서 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형: 분석결과 ……	139
〈표 4-24〉 「제주도 주민참여 기본조례」 주요내용 ……	140
〈표 4-25〉 ‘설계’에서 (가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상: 분석결과 ……	141
〈표 4-26〉 ‘설계’에서 결정기간 및 규모, 대표성: 분석결과 ……	142
〈표 4-27〉 ‘설계’에서 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도: 분석결과 ……	144
〈표 4-28〉 ‘설계’에서 위원선정 기준의 타당성: 분석결과 ……	145
〈표 4-29〉 선정된 위탁업체(컨소시엄)의 전문성 요약 ……	146
〈표 4-30〉 공론조사 위탁업체 선정과정 ……	147
〈표 4-31〉 ‘설계’에서 위탁업체의 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성: 분석결과 …	147
〈표 4-32〉 ‘설계’에서 결과활용에 대한 피드백: 분석결과 ……	148
〈표 4-33〉 ‘숙의’에서 발표자 및 토론자의 전문성: 분석결과 ……	148
〈표 4-34〉 ‘숙의’에서 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성: 분석결과 ……	150
〈표 4-35〉 ‘숙의’에서 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과: 분석결과 ……	151
〈표 4-36〉 ‘숙의’에서 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성: 분석결과 …	152
〈표 5-1〉 분석결과 종합 ……	157
〈표 5-2〉 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거 ……	164

〈표 5-3〉 기초자치단체 숙의형 정책결정절차 운영 지원조직안	166
〈표 5-4〉 갈등유무에 따른 숙의형 정책결정절차 활용 적합도	171
〈표 5-5〉 정책단계×갈등유무별 참여자 적합도	172
〈표 5-6〉 실무 가이드라인의 개요(개발안)	177
〈표 5-7〉 실무자용 체크리스트 개발안	178

그림 목 차

〈그림 1-1〉 사회적 난제, 민주적 혁신, 사회적 혁신의 관계도	5
〈그림 1-2〉 정책결정단계에서 시민의 숙의적 참여 여부에 따른 갈등 강도 및 비용 비교	5
〈그림 1-3〉 본 연구의 필요성 및 기대효과	7
〈그림 1-4〉 연구문제 및 목적	8
〈그림 1-5〉 연구흐름도	9
〈그림 2-1〉 사회혁신, 민주적 혁신, 본 연구의 주제 간 관계	23
〈그림 2-2〉 정책 프로세스와 주민참여	25
〈그림 2-3〉 숙의형 정책결정방식의 유형화	28
〈그림 2-4〉 민주주의 개념 구분에 따른 숙의형 정책결정방식과 그 적용 사례	32
〈그림 2-5〉 숙의형 정책결정방식 분석기준의 구조도	37
〈그림 3-1〉 갈등관리 분야의 참여형 의사결정방법과 본 연구의 숙의형 정책결정방식의 차이	83
〈그림 3-2〉 법·제도 분석 결과 및 주요 쟁점	85
〈그림 3-3〉 주민참여 전담부서가 있는 지방자치단체의 비율	86
〈그림 3-4〉 광역지방자치단체의 주민참여전담 팀 수와 인력규모	89
〈그림 3-5〉 갈등유무×단계별×진행방식별 비교(단위: 빈도)	92
〈그림 3-6〉 정책단계별 주민참여방식 운영 주기(단위: 빈도)	96
〈그림 3-7〉 정책단계별 주민참여방식 운영 기간(단위: 빈도)	96
〈그림 3-8〉 정책단계별 주민의견의 효력 구분	97
〈그림 3-9〉 주민참여형 정책결정방식 운영현황분석결과 및 주요 쟁점	103
〈그림 4-1〉 공론화추진단 조직도	125
〈그림 4-2〉 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회 구성	145
〈그림 4-3〉 도민참여단 1차 숙의토론 현장	149
〈그림 4-4〉 녹지국제병원 개설 허가 및 불허에 대한 의견 변동 추이	151
〈그림 5-1〉 지방자치단체 내 조직개편안 및 역할구조	167



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구목적 및 흐름도



서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구배경

메르스 사태와 세월호, 대통령 탄핵 등 일련의 사건을 거치면서 최근 대한민국은 그간 애써 간과하려 했던 근본적인 문제에 직면했다. 현재 대한민국이 직면하고 있는 다양한 사건들은 서로 전혀 다른 현상으로 인식될 수 있지만, 근본적으로 우리 사회를 관통하고 있는 사회시스템 전반에 대한 개혁 필요성을 다양한 각도에서 비춰준 결과에 불과하다는 것이다. 따라서 각각의 문제 상황에 대해 조금씩 고쳐나가는 것만으로는 동일한 문제가 전혀 예상치 못했던 다른 분야에서 계속 반복될 수밖에 없다. 또한 이와 같은 반복되는 문제발생 과정에서 정부에 대한 불신이 증폭되고, 누적된 갈등 표출로 그 해결은 요원해진다.

그러나 개혁은 급진적이거나 본질적 변화가 아닌 사회의 특정한 면의 점층적 변화를 이끌어내고 고쳐나가는 사회운동의 하나로, 혁명(revolution)과 같이 더 급진적인 사회운동과는 구분된다(위키피디아, 검색어: 개혁, 검색일: 2018.08.08.). 새로운 정부는 언제나 '개혁¹⁾'이라는 단어를 활용하여 기존의 문제점을 개선하는 정책을 제시하지만, 그 내용을 살펴보면 실상은 기존 정책의 일부 수정·보완 그 이상도 아닌 경우가 대부분이다. 따라서 우리가 2018년 현재의 시점에서 '개혁'과 '혁신'을 논하게 된 원인은 그와 같은 기존의 다양한 시도들만으로는 도저히 해결할 수 없는 제도적 틀의 한계를 경험했기 때문이라고 볼 수 있다. 그 경험은 박근혜 대통령 탄핵 과정에서 일어난 촛불혁명이라고 볼 수 있다.

그러나 우리 사회의 모든 문제를 시민이 거리로 나가 촛불을 드는 방식으로 해결할 수는

1) 개혁이란 급진적이거나 본질적인 변화가 아닌, 사회의 특정한 면의 점층적 변화를 이끌어내고 고쳐나가는 과정 또는 사회운동의 하나이다(위키백과, 검색일: 2018.08.19.).

없다.2) 정부에 대한 불신 증가, 시민의 일상 붕괴 등으로 사회적 불안감과 막대한 사회적 비용이 발생되기 때문이다. 학계와 정부가 서로 나서 근본적인 문제를 해결해야 하는 것이다. 바로 이 같은 상황에서 사회혁신은 사회적 난제(wicked problem)를 해결하기 위한 근본적인 방안으로 주목받고 있다.

이처럼 사회혁신이 주목받는 이유는 사회적 난제로 인식되는 쟁점이 다음과 같은 공통적인 특징을 가지고 있기 때문이다. 첫째, 한 분야의 전문성만을 토대로 개선방안을 제시하기 어렵다. 둘째, 사회 구조적 문제를 근본적으로 개혁하는 혁신적 사고가 필요하다. 셋째, 다양한 사람의 의견을 듣고 토론하는 열린 마인드와 절차를 통해서만 실현 가능한 대안을 개발할 수 있다. 즉, 특정 업무 담당 기관이나 부서, 담당자에 의한 정책기획을 통해 단기적으로 문제를 해결할 수 없으며, 현재의 제도 범위 내에서 해결책을 찾는 데 어려움이 크다. 따라서 사회혁신을 통해 근본적인 문제를 해결할 수 있다고 본다.

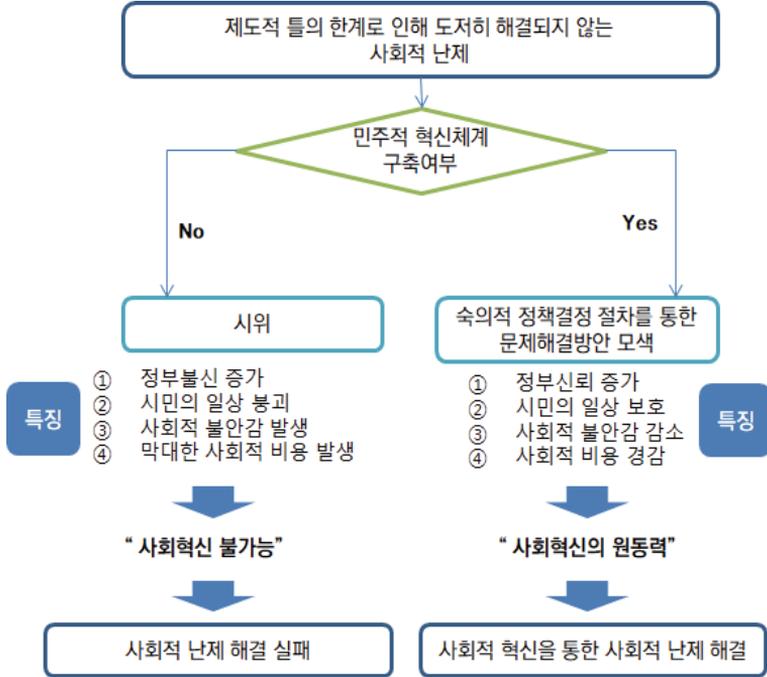
그러나 사회혁신(social innovation)³⁾의 필요성에 대한 공유된 인식에 비해 사회혁신이 무엇이고, 어떻게 실현할 것인가에 대해서는 통일된 하나의 답을 구하기 어렵다. 이는 사회혁신의 개념이 다의적·다차원적이기 때문에 복합적인 특징을 가지는 데 기인한다. 본 연구는 이와 같은 사회혁신론이 가지는 내재적 한계를 극복하기 위해 민주적 혁신이라는 부분에 집중하기로 하였다. 사회혁신은 다양한 분야에서 논의될 수 있지만, 그 방법은 민주적이어야 하기 때문이다.

본 연구는 이와 같은 관점에서, 시민이 제도권 내에서의 정책결정단계에 참여함으로써 숙의를 바탕으로 정부와 함께 사회혁신을 구상·계획하고 실천하는 행위자로 전환될 필요가 있다고 본다. 그러나 기존의 선행연구는 사회혁신과 숙의적 주민참여, 갈등관리를 위한 숙의 등 서로 별개의 연구영역에서 이와 같은 문제를 논의하고 있다. 그 결과 각각의 연구가 깊이 있게 진행되었음에도 서로의 연결고리를 찾기 어려웠다.

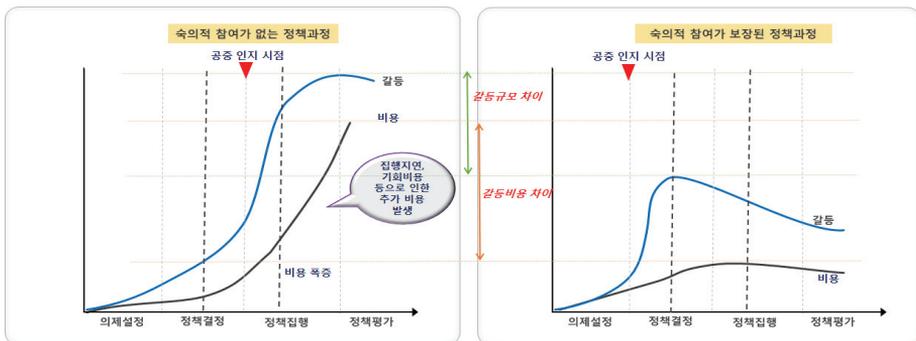
2) 시민군중이 광장으로 나가 시위를 통해 사회적 변화를 위한 행동을 하는 것으로, 3·1운동, 4·19혁명, 촛불혁명 등과 같이 시민이 제도권 내의 공식적 절차를 통한 문제해결이 불가능하다고 판단하는 경우 선택된다.

3) 사회혁신은 광의적 차원에서 사회학·정치학적 관점에서 사회에 유익한 목표를 달성하기 위한 새로운 길을 총칭하는 개념으로 정의된다. 그러나 협의적 차원에서는 단순한 관례 및 구조의 변화를 말하며, 행정학적 관점에서 본다면 단지 행정적 관례나 구조를 변화시키는 것에 한한다.

〈그림 1-1〉 사회적 난제, 민주적 혁신, 사회적 혁신의 관계도



〈그림 1-2〉 정책결정단계에서 시민의 숙의적 참여 여부에 따른 갈등 강도 및 비용 비교



* X축: 정책 프로세스, Y축: 규모 또는 강도

공중인지시점: 시민이 정책을 인지하는 시점, 파란선: 갈등강도, 검은선: 갈등비용규모
 녹색 양방향 화살표: 숙의적 참여가 보장된 경우와 보장되지 않은 경우 갈등강도의 최고점 간 차이
 주황색 양방향 화살표: 숙의적 참여가 보장된 경우와 보장되지 않은 경우 갈등비용의 최고점 간 차이

이와 같은 맥락에서 본 연구의 목적은 민주적 혁신을 통한 정책결정과정의 혁신을 통해 사회혁신을 위한 제도적 기반을 마련하는 데 있다(〈그림 1-1〉, 〈그림 1-2〉 참고). 왜냐하면 첫째, 정책결정과정의 혁신은 시민과 정부가 대등한 관계에서 숙의를 통해 정책을 결정하도록 하는 것으로, 이를 통해 창의적이고 실현가능한 사회혁신의 다양한 아이디어가 도출되고 또한 정책화될 수 있기 때문이다. 둘째, 일방적 정책결정 이후 정책집행단계에서 발생하는 갈등비용을 감축하고, 정부에 대한 시민의 신뢰를 제고할 수 있기 때문이다. 셋째, 시민이 제도권 내에서 정책결정단계에 참여함으로써 문제해결을 촉구하는 ‘문제 제기자’의 역할을 넘어 ‘함께 대안을 개발하는 동반자’로 역할을 전환할 수 있는 실천적 방법을 탐색하기 위함이다. 특히, 지방자치단체 차원에서 정책결정방식의 민주적 혁신 방안을 탐색하는 것은 지방분권시대에 다양한 사회혁신의 동력을 확보하기 위한 기본 바탕이며, 시민의 숙의적 참여 역량을 학습할 기회를 제공하는 기능도 수행할 수 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체 차원에서 정책결정방식의 민주적 혁신방안을 분석·제언하고자 한다.

2. 연구필요성 및 기대효과

본 연구의 필요성 및 기대효과는 〈그림 1-3〉과 같은 세 가지 측면으로 요약된다.

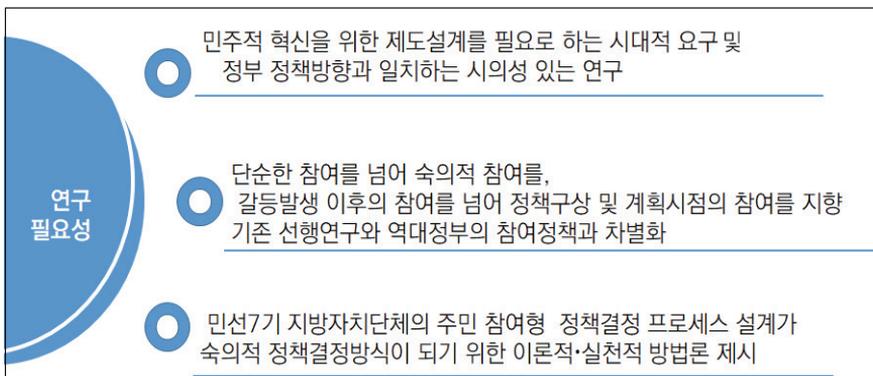
첫째, 본 연구는 민주적 혁신을 위한 제도설계를 필요로 하는 시대적 요구 및 정부의 정책방향과 일치하는 시의성 있는 연구라고 볼 수 있다. 앞서 연구배경에서 논한 바와 같이 민주적 혁신의 관점에서 지방자치단체 차원의 정책결정방식 혁신에 관한 연구가 필요하다는 점은 이미 사회적 공감대를 형성하고 있다. 이를 반영하여 문재인 정부는 정책입안 단계부터 국민이 주도적으로 참여하는 ‘열린 혁신 정부’를 통해 국민이 주인인 정부를 첫 번째 국정목표로 삼고 있다. 따라서 본 연구의 시의성이 확보되었다고 할 수 있다.

둘째, 단순한 참여를 넘어 숙의적 참여를, 갈등발생 이후의 참여를 넘어 정책구상 및 계획 시점에서의 참여를 위한 방안을 모색한다는 점에서 본 연구는 기존의 선행연구 및 역대정부의 참여정책과 차별화된다. 21세기 역대정부와 현 정부를 비교해 보면, 역대정부는 모두 정책프로세스에서 국민의 참여 필요성을 인식하고 이를 제도화 했지만, 국민이 체감할 수 있는 수준의 변화에 이르지 못하는 못했다. 그 결과 일방적 정책발표나 집행으로 갈

등이 발생된 뒤 이를 수습하기 위한 방편으로 참여절차를 활용하거나, 정부의 정책계획수립 과정에서의 참고용 의견수렴 목적으로 주민참여의 기회를 제공하는 것이 대부분이었다. 또한 헌법상 보장된 직접민주주의 제도로서 주민투표나 주민소환절차를 활용했지만, 오히려 갈등이 증폭되거나 공동체 분열 등의 문제를 낳기도 했다. 따라서 근본적 문제 해결을 위한 정책구상 및 계획 시점에서 정책결정을 위한 숙의적 참여방안을 모색한다는 점에서 의미가 있다.

셋째, 최근 신고리 5·5호기 공론화위원회, 대입제도개편 공론화위원회 등 국가 차원의 국민 참여형 정책결정방식의 활용에 따라, 민선7기 지방자치단체 역시 지역 차원의 주민참여형 정책결정방식 활용 의지표명이 많아지고 있다. 그러나 형식적 참여가 아닌 숙의적 참여를 통한 정책결정과정이 이루어지기 위한 구체적인 이론적·실천적 방법론에 대해서는 연구가 부족한 실정이다. 따라서 각 지방자치단체가 민주성과 책임성을 담보할 수 있는 제도설계를 하는 데 한계가 있으며, 시행착오 과정에서 정부신뢰가 저하되고 사회적 비용이 증가될 수 있다. 본 연구는 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 숙의적 참여형 정책결정방식의 활용방안을 제시함으로써 시행착오로 인한 사회적 비용을 경감할 수 있으며, 정책으로서의 활용 가능성도 높다고 볼 수 있다.

〈그림 1-3〉 본 연구의 필요성 및 기대효과



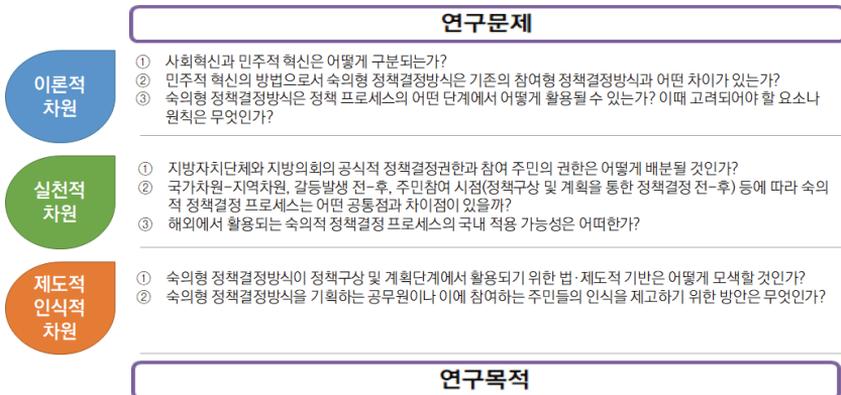
제2절 연구목적 및 흐름도

1. 연구문제 및 목적

본 연구의 목적은 지방자치단체 차원에서 정책결정방식의 민주적 혁신방안을 분석·제언하는데 있다. 이를 위해 본 연구의 범위 및 세부목적은 <그림 1-4>와 같이 요약된다.

첫째, 이론적 차원에서 사회혁신과 민주적 혁신의 차이를 이론적으로 정의한다. 특히 민주적 혁신의 방법으로서 숙의형 정책결정방식이 기존의 참여형 정책결정방식과 어떤 차이가 있는지 비교하고, 숙의형 정책결정방식이 정책 프로세스의 어떤 단계에서 활용될 수 있는지, 이때 고려되어야 할 요소나 원칙이 무엇인지 분석한다. 이를 위해 정책프로세스 중 정책구상 및 계획수립단계(갈등 미발생)와 집행 후 피드백에 의한 정책구상 및 계획수립단계(갈등 발생 후)를 구분한다.

<그림 1-4> 연구문제 및 목적



둘째, 실천적 차원에서 지방자치단체와 지방의회의 공식적 정책결정권한과 숙의형 정책결정방식에 참여한 주민의 권한 배분의 문제점과 개선방안, 국가차원-지역차원, 갈등 전·후 등 숙의형 정책결정방식 활용 맥락에 따른 차이를 비교분석한다. 이를 위해 전문가 중심의 FGI를 실시하고, 국내의 국가차원-지역차원의 숙의형 정책결정방식 활용사례와 해외의 숙의형 정책결정방식 활용 사례에 대한 분석을 실시한다.

셋째, 제도적 차원에서 숙의형 정책결정방식이 정부의 제도 내에 정착하여 민주적 혁신의 기반을 구축할 수 있도록 하는 방안을 제시하고, 인식적 차원에서 공무원과 주민, 지방의회 등의 인식을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

따라서 이와 같은 연구목적의 달성을 위해 이론적·실무적, 제도적·인식적 차원에서 <그림 1-4>와 같은 세부적 연구문제의 답을 구하고자 한다. 이와 같은 연구문제의 답을 구한다면, 지방자치단체 정책결정프로세스 혁신안과 숙의적 참여 보장을 위한 원칙과 방향을 제시함으로써 민주적 혁신의 실천방안을 구체화할 수 있을 것이라고 판단하였다.

2. 연구흐름도 및 분석방법

본 연구는 다음의 <그림 1-5>와 같이 총 3단계로 진행된다. 1단계는 이론적 논의를 통해 이론적 차원의 연구문제를 해소하고, 분석틀을 개발한다(제2장). 2단계는 법·제도 및 현황분석을 통해 문제점을 도출하고(제3장), 사례분석과 인식분석을 통해 실천적·제도적·인식적 차원의 연구문제에 대한 답을 구하는 과정이다(제3·4장). 3단계는 1~2단계의 분석결과를 종합하여 정책적 제언을 개발하고, 연구결과를 종합해 제시함으로써 결과의 함의를 도출하고, 본 연구의 한계와 향후의 연구방향을 설정한다(제5장).

〈그림 1-5〉 연구흐름도



단계별 분석방법 및 내용을 요약적으로 정리하면, 다음의 <표 1-1>과 같다. 연구방법 면에서 1단계에서는 주로 문헌연구와 내용분석이 중심이 되며, 분석틀 개발을 위해 FGI(Focus Group Interview)를 활용한 전문가 의견조사를 실시하였다.

2단계에서 제3장은 실태분석결과를 바탕으로 분석결과에 대한 해석 및 문제점 분석을 위해 전문가 자문회의를 보완적으로 실시한다. 제4장은 국·내외 사례에 대한 다중집단 사례분석을 수행한다. 사례에 대한 심층적 이해와 분석을 위해 보완적으로 인터뷰 및 참여관찰 등의 기법을 활용한다.

3단계 제5장은 활용 가능하고 실효성 있는 제언을 개발하기 위해 1~2단계 분석결과를 바탕으로 전문가 자문회의 및 브레인스토밍 등을 활용한다. 이와 같은 다양한 연구방법이 활용된 이유는 방법론적 다각화(triangulation)를 통해 추상적 개념이라 할 수 있는 정책결정과정에서의 민주적 혁신 방안의 실천적 방안을 도출하기 위함이다.

〈표 1-1〉 단계별 분석방법 및 내용

단계	장	분석내용	분석방법
1 단계	제2장 이론적 논의	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민주주의 유형과 민주적 혁신 ▪ 숙의형 정책결정방식 <ul style="list-style-type: none"> - 참여형 정책결정방식과의 비교 ▪ 숙의실현의 조건 및 기준 ▪ 분석틀 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 이론적 논의를 통해 개발된 지표에 대한 전문가 자문 회의 및 FGI 	문헌연구 내용분석 전문가 자문회의 FGI
2 단계	제3장 법·제도 및 현황분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체 정책결정방식 관련 법·제도 ▪ 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도 분석 - 갈등관리에 대한 주민참여 관련 법·제도 분석 - 주민참여의 법·제도적 한계 및 쟁점 ▪ 지방자치단체의 주민참여형 정책결정방식 운영현황 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여 관련 지방자치단체 조직 현황 - 지방자치단체의 주민참여 방식 활용 현황 - 숙의형 정책결정방식의 활용현황에 관한 전문가 의견분석 - 주민참여형 정책결정방식 운영의 한계 및 쟁점 	문헌연구 내용분석 전문가 자문회의 FGI
	제4장 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 분석대상사례 선정 기준 및 개요 ▪ 갈등 전 정책구상·계획단계 숙의형 정책결정방식 활용사례 <ul style="list-style-type: none"> - (해외) 호주 웨스턴 오스트레일리아주 도시와의 대화(지역차원) - (국내) 서울 균형발전 공론화(지역차원) ▪ 갈등 후 정책구상·계획단계 숙의형 정책결정방식 활용사례 <ul style="list-style-type: none"> - (독일) 독일 공항지역 공원조성(지역차원) - (국내) 제주 녹지병원 공론화(지역차원) 	사례분석 문헌연구 인터뷰 참여관찰
3 단계	제5장 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 법·제도적 차원의 개선방안 ▪ 인식적 차원의 개선방안 ▪ 숙의형 정책결정과정 운영 차원의 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> - 숙의적 정책결정방식 실무 가이드라인 - 체크리스트 등 ▪ 분석결과 종합 ▪ 연구의 함의 및 한계, 향후의 연구방향 	전문가 자문회의 브레인스토밍



제2장

이론적 논의

제1절 민주주의 유형과 민주적 혁신

제2절 숙의형 정책결정방식

제3절 숙의실현의 조건 및 기준

제4절 분석틀 설계



이론적 논의

제1절 민주주의 유형과 민주적 혁신

1. 민주주의의 유형

정치란 사회적 가치(values), 즉 희소한 자원에 대한 권위적 배분이다(Easton, 1965). 따라서 정치권력을 누가 갖고 있으며 어떻게 행사하는지에 따라 자원의 배분이 달라진다(유규오, 2017: 19). 민주주의(democracy)는 국가의 주권이 국민에게 있고, 국가가 국민을 위해 정치를 행하는 것을 지향하는 사상을 말한다(위키피디아, 검색어: 민주주의, 검색일: 2018.08.07.).

그러나 민주주의의 개념은 다양한 이념적 지향이나 통치체계, 실천을 위한 절차·방법의 선호에 따라 서로 다르게 정의된다. 다만, 어떤 이념적 지향에 따르는지와 관계없이, 민주주의는 국민에게 목소리를 낼 수 있는 권한을 부여한 것이라고 정의할 수 있다(Fishkin, 2011: 1). 따라서 현대사회에서는 20세기의 중심이었던 민주주의에 대한 이념적 논쟁이나 통치체계로서의 개념정의 보다는 민주주의의 절차적 측면에서 어떻게 실현해야 민주주의적 가치를 실현할 수 있는지에 대한 측면에서 민주주의의 유형을 구분하는 것이 일반적이다.

그 결과 최근 민주주의의 유형은 <표 2-1>과 같이 ‘대의민주주의-직접민주주의(또는 참여민주주의)-숙의민주주의’ 등 민주주의 실현의 방법론적 측면에 집중되고 있다. 이와 같은 변화는 근본적으로 국민의 목소리가 진정으로 반영될 수 있는 민주주의의 질(quality)적 제고를 위한 제도적 보완 방안을 모색하는 것이 필요하다는 사회적 요구로부터 나온다.

먼저 각각의 개념과 방법, 주요 문제점을 개괄하여 보면 다음과 같다. 첫째, 대의민주주의는 국가의 기본적인 의사결정 시스템이지만, 주인-대리인 문제(principal-agent problem)로 인한 문제가 공통적으로 나타나고 있다(Strom, 2000). 이와 같은 문제는 정부신뢰 저

하로 이어져, 대의민주주의의 한계극복을 위해 직접민주주의제도를 도입하는 방안이 논의되게 하는 원인이 된다. 보다 구체적으로는 대의민주주의와 직접민주주의 간의 논쟁은 대의민주주의를 기본으로 하는 국가통치체계의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 직접민주주의 제도로 전환할 것인지, 아니면 대의민주주의 제도를 기본으로 하되 직접민주주의 제도로 보완하는 방식으로 전환할 것인지의 문제가 중심이 된다.

그러나 전통적으로 직접민주주의 제도로의 전환은 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이 물리적 한계가 존재하며, 전자민주주의를 통해 이와 같은 물리적 한계를 극복한다고 하더라도 여전히 대중의 무관심이나 여론조작에 의한 포퓰리즘 또는 전체주의 및 독재 가능성에 대한 우려로 선택이 지양된다(송기복, 2010). 따라서 현재 대부분의 국가는 대의민주주의를 기본으로 하되, 직접민주주의 제도를 부분적으로 활용함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고자 하고 있다.

<표 2-1> 절차적 측면에서 민주주의의 유형

유형	주요 내용	
대의 민주주의	개념	<ul style="list-style-type: none"> 주기적으로 반복되는 선거에 의해 주권자인 국민이 자신을 대표하는 대표기관을 선출하고, 다수결의 원칙에 따라 국가의사를 결정하는 정치원칙
	국민(주민)의 역할	<ul style="list-style-type: none"> 직접선거를 통해 선출된 국민(주민)의 대표(엘리트)가 정책결정
	방법	<ul style="list-style-type: none"> 선거
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 국민의 의견 통합 및 포퓰리즘 방지 (단점) 주안-대리인문제(대표의 실패), 국민의 대표가 국민의 의사에 반하는 자기이익추구를 하는 경우 발생, 승자독식 문제발생
직접 민주주의 (참여 민주주의)	개념	<ul style="list-style-type: none"> 국민투표, 국민발안, 국민소환 등 국민의 대표라는 매개체 없이 국민이 직접 결정
	국민(주민)의 역할	<ul style="list-style-type: none"> 국민(주민)이 직접 정책결정 국민(주민)이 정부의 정책결정에 영향력 있는 의견을 제시
	방법	<ul style="list-style-type: none"> 자문 거버넌스
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 주안-대리인문제 해결 (단점) 대중의 무관심이나 여론조작에 의한 포퓰리즘 발생 또는 전체주의나 독재 가능성(속의 실패), 물리적 제약이 큼

유형	주요 내용	
숙의 민주주의	개념	▪ 숙의(deliberation)가 의사결정의 중심이 되는 민주주의의 형식
	국민(주민)의 역할	▪ 정책결정에 실질적으로 영향을 미치는 국민(주민)의 대표 또는 일반 국민(주민)이 숙의적 토론 과정을 거쳐 정책을 결정
	방법	▪ 대등한 정책결정자로 정책결정 테이블에 참여
	장·단점	▪ (장점) 공공선의 추구 가능, 대의민주주의·직접민주주의 방식을 구분하지 않고 적용가능 ▪ (단점) 실현가능한 방법론의 불명확성(방법론의 마비)

* 자료: 권영철(2004), 정원규(2005), 김주성(2008), 위키피디아(검색어: 대의민주주의, 직접민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의, 검색일: 2018.08.07.)

둘째, 직접민주주의 방식의 핵심적인 특징인 대중에 의한 결정이 반드시 국가(지역) 전체적 관점에서 공공선을 실현하는 방식으로 표출되는 것은 아니다(안성호, 2001). 따라서 단순한 참여민주주의를 넘어 숙의민주주의로의 전환이 필요하다는 의견이 발생되었다. 대의민주주의와 직접민주주의 간의 개념적 경쟁이 ‘참여의 범위’를 얼마만큼 넓힐 것인지를 문제에 있다면⁴⁾ 숙의민주주의는 ‘참여의 질’에 대한 고민이 담겨있다고 볼 수 있다. 즉, 대의민주주의의 한계가 ‘대표의 실패’라면, ‘심의(숙의, deliberation)의 실패’는 대의민주주의·직접민주주의 모두에서 나타날 수 있다(임현백, 2000; 김주성, 2008). 즉, 참여의 주체가 국민의 대표인지 아니면 국민 스스로인지와 무관하게 참여를 통한 결정이 공공선과 일치하지 않는 문제이다.

따라서 숙의민주주의에 대한 논의는 정책결정의 참여자들이 어떻게 ‘숙의’를 할 수 있도록 할 것인가, 그리고 이를 통해 공공선에 부합하는 결정을 내리도록 할 것인가에 대한 고민으로부터 나온다. 숙의민주주의는 ‘숙의’가 의사결정의 중심이 되는 민주주의로, 민주적 의사결정과정⁵⁾이 단순히 다수결의 원칙에 따른 선호도의 총합이 아니라 실질적 숙의가 선행될 때 완성된다고 보는 관점이다. 숙의(deliberation)는 일반적으로 투표 전 심사숙고하는 선택의 과정을 말하며, 그 과정에서 논리와 이성을 강조한다. 그러나 Habermas(1992)는

4) Held(1992)는 민주주의에 있어서 대의민주주의와 직접민주주의의 논쟁은 국가의 주인이 국민의 자치와 자율을 인정하여 직접 참여하도록 할 것인가, 아니면 주기적으로 공직에 선출되는 사람들에게 권위를 부여하되, 이 정책결정을 보조하기 위한 장치로서 시민의 참여를 인정할 것인가의 문제에 대한 갈등으로부터 나온다고 보았다. 참여민주주의라는 용어는 종종 직접민주주의와 혼용된다(김주성, 2008).

숙의민주주의가 제도화된 숙의에 영향을 미치는 여론형성과정과 그 과정에서의 숙의에 주목함으로써 제도화된 숙의를 담당하는 국가와 의회의 역할과 그에 영향을 미치는 일반국민의 역할을 구분하였다. 그 원인은 현실적으로 공론의 장에서 사회적 합의를 도출하는 것이 사실상 어려우며, 제도적으로 보장되는 국민의 대표가 가지는 권한에 대한 인정이 필요하다는 관점 때문이다(홍성구, 2011).

그러나 어떤 방식으로 숙의민주주의를 정의하는지와 무관하게 숙의의 필요성에 대해서는 대부분의 학자들이 공감하고 있지만, 그 실천적 방법론에 대해서는 여전히 연구가 진행 중에 있다(Cohen, 1989; Fishkin, 2011). 즉, 숙의가 이루어졌다고 볼 수 있는 조건들에 대한 선행연구는 <표 2-2>와 같이 요약될 수 있지만, 숙의를 확보할 수 있는 완벽한 방법론은 아직까지 존재하지 않는다. 따라서 맥락과 목적, 주제에 맞는 숙의의 방법을 찾는 것은 현재 민주주의에 관한 학술적 연구뿐만 아니라, 실천적인 현장에서도 가장 주목받고 있는 쟁점이라 할 수 있다.

<표 2-2> 숙의의 조건에 관한 이론적 논의

연구자 (연도)	숙의의 조건
Fishkin (2011)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정확한 정보가 자유롭게 공유 ▪ 서로 다른 입장이 각각 증거에 기반 해 비교 가능한 상태 ▪ 제기된 모든 중요한 입장과 의견이 고려 ▪ 참여자들이 진지하고 신중하게 논쟁을 평가 ▪ 특정한 관점을 옹호하려 하지 말고, 증거에 기반 해 평가
Cohen (1989)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여자들은 스스로를 오직 숙의의 결과와 전제조건만을 고려한 존재로 생각하며, 그 이전에 가지고 있는 규범이나 어떤 의무로부터도 자유로움 ▪ 참여자들은 이미 만들어진 원칙에 따라 행동함 ▪ 참여자들은 제안을 할 때 근거를 반드시 진술해야 함 ▪ 참여자들은 누구나 제안을 하고 비판하며, 특정한 대안을 지지할 수 있음 ▪ 참여자들은 권력, 자원, 능력 등 어떤 위계도 없이 동등함 ▪ 참여자들은 이와 같은 의사결정체계에 대해 책임을 질 것을 약속함

* 자료: Fishkin(2011), Cohen(1989)

2. 속의민주주의 실현을 위한 민주적 혁신

가. 사회혁신

혁신(innovation)⁵⁾은 간단히 말해 새로운 아이디어나 장치, 방법 등(new idea that work)을 말하는데, 이는 창의성(creativity)과 발명(invention) 등을 통해 유용한 아이디어를 만들어내는 특징을 배제한 채 단순히 점진적으로 더 나아지는 변화를 의미하는 ‘개선(improvement)’과는 명백히 구분되는 개념이라고 볼 수 있다(Mulgan et al., 2007: 8). 따라서 경제학자들은 이와 같은 혁신과 새로운 지식으로부터 경제성장의 약 50~80%가 발생된다고 추산한다(Helpman, 2004).

사회혁신(social innovation)은 인간의 삶을 개선하는 등의 사회적 목적(social goals)을 달성하기 위한 새로운 아이디어나 장치, 방법 등을 말하지만, 과학이나 경영학적 측면에서의 발명, 새로운 솔루션 등과는 달리 그 개념적 범위가 매우 넓다. 따라서 사회혁신은 <표 2-3>과 같이 비영리조직뿐만 아니라 의회와 정부, 시장, 사회운동, 학술활동 등 모든 분야에서 주도적으로 실행할 수 있다(Mulgan et al., 2007: 4-5).

〈표 2-3〉 사회혁신의 유형과 유형별 진행단계

유형	1단계	2단계	3단계
사회적 조직	<ul style="list-style-type: none"> 가능성이 있다고 판단되는 새로운 모델제시 	<ul style="list-style-type: none"> 가능성을 실행·사전테스트 하여 인큐베이터를 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 조직적 성장, 확산
사회적 운동	<ul style="list-style-type: none"> 소집단, 같은 입장을 지닌 연대가 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 캠페인 등을 통해 그 가치를 증명하고 연대를 독려 	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 이를 수용해 제도화되거나 대중의 행태가 변화
정치	<ul style="list-style-type: none"> 필요로 하는 활동가들이나 언론이 새로운 프로그램을 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 정치가가 주체가 되어 정책으로 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원과 전문가가 이를 집행
정부	<ul style="list-style-type: none"> 다른 분야의 가능성있는 새로운 방법 등을 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 시범사업을 통해 평가하고 교훈을 얻음 	<ul style="list-style-type: none"> 확산하여 새로운 구조나 방법 등을 적용
시장	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 상품이나 직업영역을 생산 	<ul style="list-style-type: none"> 작은 회사(벤처 등)가 이를 사업화 	<ul style="list-style-type: none"> 시장의 주류로 등장

5) 혁신의 개념적 정의는 상당히 복잡해서, 기존의 문헌에서 혁신에 대한 정의만도 40가지 이상으로 다양하다(웹자료: www.ericshaver.com, 검색일: 2018.0808.).

유형	1단계	2단계	3단계
학계	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 아이디어가 기존 학문의 경계에서 나타남 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 아이디어가 검증되고, 학자 네트워크를 통해 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 하나의 학문적 주류로 자리매김함

이와 같은 다양한 분야의 사회혁신은 ① 완전히 새로운 것이 아닌 기존에 존재하는 요소를 새롭게 결합하거나(combinations or hybrids), ② 조직-분야-학문적 분야의 경계를 넘어 적용하거나, ③ 기존에 완전히 구분되어 있던 개인이나 집단 간의 새로운 사회적 관계를 넘어 혁신을 확산하는데 기여하는 것 등 ‘다름을 서로 연결(connected difference)’ 한다는 점을 공통된 특징으로 삼는다(Mulgan et al., 2007: 5). 따라서 사회혁신에서는 변화를 지속시켜줄 수 있도록 인력·자원·아이디어·권한과 크리에이터, 디자이너, 활동가, 지역사회 커뮤니티 그룹과 시스템 간을 연결 짓는 혁신시스템 내의 연결자(connectors)의 역할이 중요하다.

나. 민주적 혁신과 속의민주주의

민주적 혁신은 대의민주주의의 제도들에 대한 가능한 수준의 보완(complementation)으로 간주되어야 하며, 그것은 공적인 정책결정과정에서 서로 다른 시각(perspective)을 포함시키는 것을 목적으로 하고 있다. 다시 말하면, 민주적 혁신은 시민들이 공적인 결정메커니즘에 참여하도록 하는 속의절차(deliberative procedure)를 의미한다(Smith, 2009). 영미권을 중심으로 논의되고 있는 민주적 혁신은 남유럽 맥락에서 개발된 참여민주주의(participatory democracy)와 유사한 개념으로 간주되고 있다.

민주적 혁신의 개념은 매우 다양하게 정의되고 있어서 하나의 통일된 정의를 내리기 어려운 실정이다. 그리고 민주적 혁신에 관한 선행연구에서 논의되는 주제들도 대표정부 기관의 견제와 균형, 정치엘리트에 대한 통제, 하향식 커뮤니케이션, 로컬거버넌스와 글로벌거버넌스의 연계 등에 이르기까지 매우 다양하다. 그러나 대부분의 연구는 정치적 결정과정에서의 시민참여에 초점을 맞추고 있다(Geißel, 2009).

일반적으로 민주적 혁신은 “정치적 결정과정에 시민참여를 증가시키거나 심화시키기 위해서 구체적으로 설계된 제도”(Smith, 2009: 1)를 의미한다. 여기에서 민주적 혁신의 핵

심은 첫째, 정책결정과정에서 정당과 비영리조직의 대표자들의 참여에 중점을 두던 과거와는 달리 시민에 중점을 두고 있다는 점과 둘째, 참여절차의 공식적인 제도화에 중점을 두고 있는데, 이는 민주적 혁신을 강제적으로 법에 규정하도록 한다는 것을 의미하지는 않는다는 것이다. Newton & Geibel(2014: 4)은 민주적 혁신을 “민주적 정부와 정치를 개선하기 위해서 이들의 구조 또는 과정을 변화시키려는 하나의 새로운 아이디어의 성공적인 집행”으로 정의하고 있다. Newton과 Geibel의 개념 정의에서 핵심적인 아이디어는 시민들을 의사결정이나 정책결정과정과 연계하는 것이다. Geibel(2008)은 민주적 혁신을 “한 국가의 민주주의 작동과 품질을 개선하기 위해서 의식적으로 그리고 목적으로 도입된 새로운 제도와 실제”로 인식하고 있다.

민주적 혁신은 서로 다른 맥락에서 상이한 목적을 달성하기 위해서 상당히 다른 형태로 나타날 수 있다. 즉, 민주적 혁신은 지금까지의 제도적 맥락에서 존재하지 않았으나 참여를 가능하게 하는 제도 또는 수단과 관련된다. 따라서 새로운 형태의 시민참여에 대한 조사는 맥락 의존성을 지니게 된다. 어떤 특정 참여절차는 한 국가에서는 하나의 혁신으로 간주되는 반면, 다른 나라에서는 오랫동안 추진해온 하나의 표준적인 제도로 받아들여지고 있다.

예를 들어, 브라질의 주민참여예산제도는 1980년대 말에 도입·적용되었으나 독일의 경우는 2000년대에 들어서 처음으로 적용되었다. 그리고 주민투표(referendum)와 같은 직접민주주의 제도도 스위스의 게마인데에서는 하나의 전통으로 받아들여지는 반면, 독일의 경우는 1990년 통일 이후 주 헌법과 지방자치법의 개혁과 더불어 지방자치단체로 확산되면서 제도적 혁신으로 인식되고 있다(Newton & Geibel, 2012).

민주적 혁신은 완전히 새로운 제도를 고안하거나 개발하는 것이 아니라 다른 국가 또는 지방정부에서 도입·운영하고 있는 제도를 새로이 도입하여 우리의 상황에 맞는 제도로 발전시키거나 또는 기존 제도를 대폭적으로 개선하여 당면한 문제를 해결하려는 데에 중점을 두고 있다. 그러나 이러한 노력은 반드시 시민들의 참여 하에 추진되어야 한다는 것이다.

주민참여의 새로운 방식과 관련된 또 다른 논의는 숙의민주주의의 차원에서 진행되어 왔다. 숙의민주주의는 규범적인 민주주의모델에 근거하고 있으며, 이 모델은 민주적 정책결정의 정당성은 다양한 이슈들에 대한 논쟁에 있어 가능한 한 최대 다수의 시민들이 참여

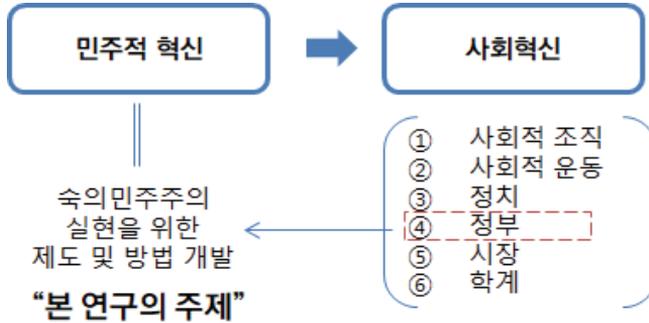
하는 데 있다는 근거함을 강조한다. 이 모델에서 주민참여의 중요성은 정책적 결정과정에서 숙의적 차원을 강화하는 데에 두고 있다(Goodin, 2008). 따라서 본 연구에서의 민주적 혁신은 Smith의 정의에 기초하여 지방정부의 정책결정과정에서 숙의적 차원의 시민참여를 증가시키거나 강화하기 위해 설계된 제도(숙의민주주의에 기반 한 시민참여제도)로 정의하였다.

이와 같은 정의를 기반으로 할 때, 민주적 혁신(democratic innovation)은 사회혁신, 기술혁신 등과 밀접하게 관련되어 있으나 각각의 적용 대상을 달리하고 있다. 민주적 혁신은 정치행정의 영역에서의 정책결정의 품질 제고, 정당성의 강화에 중점을 두고 있는 반면, 사회혁신은 사회 전반에 걸쳐 관행과 행태의 개선에 초점을 맞추고 있다. 따라서 민주적 혁신은 한편으로는 사회혁신의 한 유형이지만, 동시에 사회혁신이 발생할 수 있는 사회적 기반으로서의 역할을 수행하기도 한다. 이에 비해 기술혁신은 새롭고 개선된 생산품, 프로세스, 시스템, 장비 등의 도입 및 확산을 의미하는 것으로, 민주적 혁신과 밀접한 관계가 있다고 보기는 어렵다. 따라서 본 연구의 목적인 숙의민주주의 실현을 위한 제도와 방법의 개발은 정부부문 사회혁신 중 하나이지만, 동시에 민주적 혁신을 의미하는 것이기도 하다(〈그림 2-1〉 참고).

〈표 2-4〉 민주적 혁신의 특징 비교

유형 구분	민주적 혁신	사회 혁신	기술 혁신
개념	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 결정과정에 시민참여를 증가시키거나 심화시키기 위해서 구체적으로 설계된 제도를 의미 	<ul style="list-style-type: none"> 목표를 달성하기 위한 새로운 방법, 특히 사회변화의 방향을 변화시키고, 문제를 이전보다 잘 해결할 수 있는 새로운 조직형태, 새로운 규제, 새로운 생활유형 등을 의미 	<ul style="list-style-type: none"> 새롭고, 개선된 생산품, 프로세스, 시스템, 장비 등의 도입 및 확산을 의미
적용분야	정치, 행정	시민사회	경제, 과학
목표	더 좋은 정책결정, 정당성 강화	사회적 실제와 행태의 개선	기술진보, 효율성, 지식, 이윤
성공요인	참여, 문제해결	동원력	이윤
편익	민주적 편익	사회적 편익	경제적 편익

〈그림 2-1〉 사회혁신, 민주적 혁신, 본 연구의 주제 간 관계



다. 숙의민주주의와 정책프로세스

정책학의 영역에서 후기 실증주의적 관점은 숙의민주주의의 필요성에 대한 당위적 근거를 제시하고 있다. 후기 실증주의적 관점에서 소수의 엘리트에 의한 정책결정은 인간의 제한된 합리성으로 인해 필연적으로 오류를 포함하게 된다(Fischer, 1998). 이와 같은 인간의 기본적 한계는 서로 다른 인식을 가지는 다양한 사람들 간의 비판적 토론(critical discussion)이 더 나은 정책결정을 위해 반드시 필요하다는 논리의 근거가 된다(Hoppe, 1999; Wildavsky, 2017). 따라서 숙의민주주의는 이와 같은 후기 실증주의적 관점의 정책결정과정과 연계된다. 대의민주주의의 한계를 극복하고, 사회적 합의를 통해 정책을 형성해가는 과정으로 이해될 수 있다.

후기 실증주의적 관점의 정책 프로세스는 학자들마다 조금씩 다르게 명명하고 있지만, 공통적으로 다음과 같은 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 정책문제에 대한 정의부터 사회적 이슈가 정부의 정책이슈로 발전되는 과정이 정책 프로세스의 단계 내로 포함된다. 둘째, 정책 프로세스가 선형(linear)이 아닌 순환형(feedback, circle) 구조를 지닌다. 셋째, 정책결정과정에서 사회적인 참여와 숙의 과정이 반드시 포함된다.

그러나 국가 또는 지역 차원의 정책결정과정에서 숙의민주주의의 실현을 이루는 구체적인 방법에 대해서는 다양한 학자들과 실무자들의 시도가 이어지고 있으며, 정답이 없는 상황이다(Fishkin, 2011). 즉, 숙의민주주의적 과정이 정책 프로세스 내에 내재되어야 한다는 당위적 논의는 있으나, 구체적인 방안은 제시되지 못했다.

국내의 경우 최근 공공갈등에 관한 연구에서 정책난제 또는 갈등을 해결하기 위한 방안으로 참여적인 정책결정방안을 결합하고자 하였으나 아직 실험적인 단계이며, 갈등의 발생 유무에 따른 차이도 반영하지 못했다. 그 결과 정책의 문제정의 및 의제형성으로부터 정책결정에 이르는 정책결정과정(정책구상 및 계획단계)에서의 숙의과정에 대해서는 단지 '참여와 소통을 통해 시민의 의견을 수렴하여 정책을 결정하는 것이 바람직하다'는 정도의 인식만이 제도화된 상태라고 할 수 있다(제3장 참고). 이에 대한 학술적 연구는 주민자치에 기반한 주민참여예산제도, 마을공동체운영 활성화 등 개별적인 정책에 대한 연구(김관보·김옥일, 2007; 안성민·최윤주, 2009; 김찬동·서윤정, 2012; 김진아, 2014; 이재완, 2014; 채영길 외, 2016; 배정아·엄인주, 2017) 또는 '예방적 차원의 갈등관리'로서 참여적 의사결정의 활용 필요성에 관한 연구가 일부 진행되고 있을 뿐이다(김종호·황필선, 2009; 고경민, 2010; 정정화, 2012; 김정일·주상현, 2014; 김지수·윤수재, 2015).

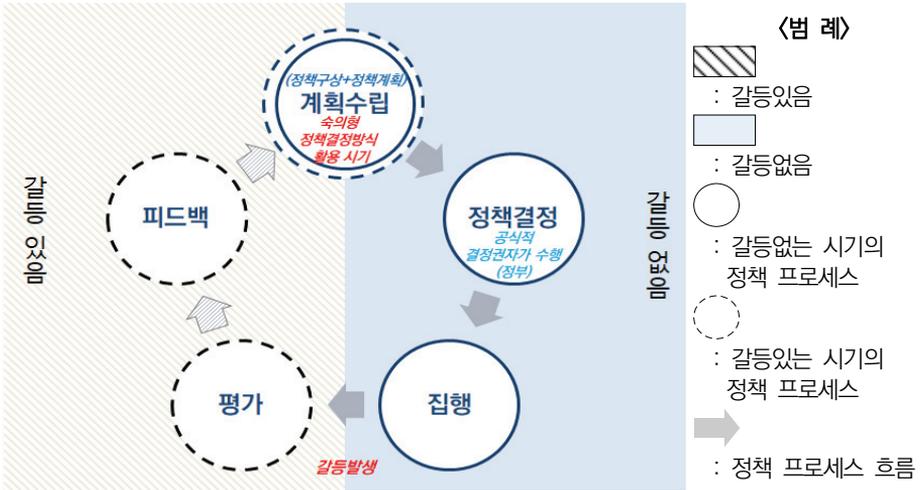
따라서 본 연구는 기존 연구와의 차별화를 위해 첫째, 가장 일반적인 정책 프로세스의 단계인 Dunn(2012)의 '문제정의(problem definition)→의제형성(agenda setting)→정책결정(decision making)→집행(implementation)→평가(evaluation)→피드백(feedback)'으로 순환되는 정책결정과정을 기본구조로 삼았다. 다만, 본 연구의 연구범위가 지나치게 넓게 확대되는 것을 방지하게 위해 문제정의 및 의제형성과정에 대해서는 본 연구의 범위에서 제외하고, 대신 '정책결정'을 '정책결정을 위한 계획수립과정과 정책결정'으로 세분화하였다. '계획수립→정책결정→집행→평가→피드백'의 순환구조로 개념화하였다.

둘째, 현행 정부의 정책결정제도를 기준으로 '정책결정의 권한'은 공식적 결정권자인 정부가 가지지만, 정책결정까지의 과정에서 숙의형 정책결정방식이 활용된다고 보았다. 단, 숙의형 정책결정방식 활용의 맥락은 '1차적인 정책결정으로 갈등이 발생이 된 뒤, 다시 정책을 결정하는 과정(피드백, 갈등 있음)'과 '최초의 정책결정을 위한 과정(갈등 없음)'으로 구분한다. 이와 같은 숙의형 정책결정방식 활용의 맥락 세분화는 이를 구분없이 분석하였던 선행연구와 차별화한 것이라고 볼 수 있다.

이와 같은 내용을 종합할 때, 본 연구의 범위는 <그림 2-2>와 같으며, 갈등발생 후 정책

프로세스를 갈등 미발생단계의 초기 정책 프로세스와 구분하지 않았던 선행연구와 차별화 된다.

〈그림 2-2〉 정책 프로세스와 주민참여



제2절 속의형 정책결정방식

1. 전통적 정책결정방식과 그 한계

일상에서의 의사결정과 달리 정부의 정책결정은 권력과 밀접한 관계를 지니는 정치적 과정이다. 특히, 대의민주주의에 기반하고 있는 현대국가에서 누가 그 사회의 통치구조와 정책에 대한 결정과정을 주도하고, 어떻게 그의 결정권한이 부여되는지는 정치학에 있어 가장 중대한 논의의 영역 중 하나이다. 따라서 전통적인 정책결정방식은 엘리트주의(elitism)와 다원주의(pluralism)라는 정치학의 거대 이론적 흐름을 바탕으로 설계되어 왔다(정정길 외, 2003).

엘리트주의에서는 정치권력은 특정한 소수(엘리트)에게 집중되고, 다수의 대중은 엘리트의 의사결정에 따르게 된다고 본다.⁶⁾ 엘리트(power elite)는 정책결정과정에서 영향력을 미칠 뿐만 아니라 정책문제 선정과정에서 영향력을 행사하기 때문에 엘리트에게 불리한 문제는 처음에 제기되는 것조차 원천 봉쇄된다는 의미의 무의사 결정 현상을 제시하기도 했다(Bachrach & Baratz, 1963).

이에 비해 다원주의는 정치권력이 다수의 이해관계집단에 분산되어 있고, 그들이 서로 견제·경쟁하는 과정에서 정책이 결정된다고 보았다. 즉, 엘리트는 존재하지만, 그들이 가지는 정치적 자원이 분산되어 있기 때문에 정책영역별 엘리트들은 서로 다르게 구성되고, 선거라는 정치적 경쟁의 과정에서 대중의 요구와 선호를 민감하게 고려하지 않을 수 없다는 것이다(Dahl, 1961). 따라서 비록 소수의 엘리트가 공식적인 정책결정의 권한을 가진다고 하더라도 정책결정과정에서 다양한 이해관계집단이 견제와 경쟁을 통해 정책결정에 영향을 미친다고 본다.

그러나 현대 민주주의 사회에서 선거를 통해 선출된 정치엘리트가 내린 정책결정에 대한 불신이 높아지면서 대의민주주의에 대한 회의적 시각이 나타나고 있다. 특히, 국민과 선출직 정치엘리트 간의 주인-대리인 문제(principal-agent problem)는 다원주의의 장점이라 할 수 있는 엘리트 간의 견제와 엘리트에 대한 시민의 영향력이 사실상 유명무실해

6) 역사적으로 중요한 의사결정에 대한 분석을 토대로 권력 엘리트의 유형을 기업, 군, 정치 등 3개 영역으로 구분한 Mills(1956)의 연구 등이 대표적인 예이다.

지는 결과를 가져왔다(Jensen & Meckling, 1976). 즉, 시민이 선거를 통해 권력을 부여한 엘리트와 시민의 의사 간에 불일치가 발생된다는 것이다.

이와 같은 한계로 인하여 전통적인 정책결정방식에 대한 근본적인 문제제기를 초래하였으며, 주민소환, 국민(주민)투표 등과 같이 시민의 직접적 의사표출을 통한 직접민주주의식 정책결정 제도 도입에 대한 사회적 요구를 가속화시키게 되었다. 그러나 직접민주주의 제도의 활용가능성과 그 과정에서의 숙의성 부재로 인한 파퓰리즘(populism) 가능성에 대한 문제제기가 계속되어 왔다. 그 결과 대의제 기반의 전통적인 정책결정방식(엘리트주의, 다원주의에 근간을 둠)을 보완하기 위한 목적으로 숙의형 정책결정방식의 활용이 필요하게 되었다. 또한 전통적 정책결정방식과 숙의형 정책결정방식 간의 결합방안에 대한 심층적 논의의 필요성이 최근 부각되고 있다.

이하에서는 최근 논의되는 숙의형 정책결정방식에 대해 보다 심층적으로 고찰하도록 하겠다.

2. 참여형 정책결정방식 vs. 숙의형 정책결정방식

최근 시민이 참여하는 방식으로 정책결정을 하는 방식에 대해 ‘참여형’ 또는 ‘숙의형’이라는 표현을 혼용하고 있다. 시민의 참여방식으로 정책을 결정하는 방법은 참여의 강도와 역할 등을 고려해 다양한 차원으로 분류될 수 있으며, 반드시 시민이 참여했다고 해서 숙의(deliberation)를 했다고 볼 수는 없다는 점을 고려할 때 구분하여 사용해야 할 용어임에 분명하다.

초기의 선행연구라 할 수 있는 Arnstein(1969)는 시민의 참여를 8단계로 분류하고, 그 중 시민통제(citizen control), 권한위임(delegated power), 파트너십 등 시민이 공식적 정책결정권한을 가지는 것만을 실질적인 참여라고 보았다. 시민과 정부가 대등한 쌍방향 의사소통을 하기 때문이다. 그러나 Arnstein의 분류에 따른 실질적 참여는 시민이 공식적 정책결정 권한을 가지는지 여부에 대한 논의일 뿐, 숙의가 실현되었는지 여부를 논하는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 분류는 Zimmerman(1986)과 Percy(1983) 등에 영향을 미쳐, 적극적 참여-소극적 참여를 구분하는 기준으로 활용되었다. 이와 유사하게 다양한

시민 참여형 정책결정방식을 참여시민의 수와 참여의 강도를 기준으로 분류해 보면 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 속의형 정책결정방식의 유형화



* 자료: Kamlage, J. und Nanz, P.(2018).

Kamlage & Nanz(2018)는 참여의 강도를 ‘① 단순한 정보의 제공, ② 상담(자문), ③ 공동거버넌스 구축, ④ 자율적인 주민주도의 조직’의 4단계로 구분하였다. 이 중 실질적 참여가 보장된 것은 상담(자문)-공동거버넌스 수준을 말한다. 반면 단순한 정보의 제공, 상담(자문) 등 초기 레벨의 참여는 형식적·소극적 참여에 그쳤다고 볼 수 있다. 이와 같은 방식의 분류를 국내의 사정에 맞도록 재편한 것은 강영진(2009)의 연구로, 참여방식을 정보제공-의견수렴-자문협의-공동결정-시민결정의 5단계로 나누고, 시민이 실질적인 참여를 하는 것은 공동결정과 시민결정의 단계임을 명시했다. 이 연구결과를 토대로 김지수·윤수재(2015)는 의사소통의 방향(일방향-쌍방향)과 참여의 강도(약-중-강)를 구분하여 다음의 <표 2-5>와 같이 시민참여의 유형을 구분했다. 이 연구의 경우, 단순한 정보공개 및 홍보, 주민투표와 같은 직접민주주의제도와 행정절차법상의 공청회·설명회, 기타 공론조사 등의 속의적 정책결정방식을 포괄적으로 분류하고 있다.

〈표 2-5〉 시민참여의 유형: 의사소통방식과 시민의 영향력을 기준으로

의사소통방식	시민의 영향력		
	약	중	강
일방향	정보공개 공고/홍보	민원제기 여론조사	주민투표
양방향	공청회 설명회	자문위 공론조사	민관협의체

그러나 이와 같은 분류방식은 정책 프로세스 측면⁷⁾에서 시민의 참여를 분류한 것은 아니기 때문에 어떤 단계의 정책 프로세스에서 시민의 참여가 공식적 정책결정권한을 포함하는 숙의적 참여가 될 수 있을지, 어떤 단계의 정책 프로세스에서 시민의 참여가 공식적 정책결정권한은 없다고 하더라도 실질적으로 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 숙의적 참여가 될 수 있을지에 대한 논의는 없었다. 또한 숙의적인 절차를 포함하는 시민참여의 다양한 유형을 포괄적으로 분류하는데 이르지도 못했다.

그렇다면 참여형-숙의형 간의 차이는 무엇인가? 그것은 근본적으로 참여한 시민들이 논의 주제에 대한 균형잡힌 충분한 정보를 바탕으로 숙의과정(토론-의견교환 등)을 거쳐 자신의 입장을 정하고 이를 표현하는지 여부에 달려있다. 즉, 아무리 강한 시민의 공식적 정책결정권한이 보장되는 방식이라고 하더라도 그들이 입장을 정하는 과정 안에 숙의와 균형잡힌 정보학습의 기회가 보장되지 않는다면 숙의형 정책결정방식이라고 보기 어렵다. 따라서 일반적으로 숙의형 정책결정방식으로 분류되는 방법은 ① 균형 잡힌 정보의 제공과 학습기회를 제공받고, ② 소집단 토론의 방식으로 다른 사람의 의견을 듣고 논의하는 과정을 거치도록 한다.

이와 같은 측면에서 볼 때 숙의형 정책결정방식의 유형은 이론적으로 특정한 유형에 한한다고 정해진 것이 아니라, 실무적 차원에서 또는 학술적 차원에서의 사회실험과정에서 개발된 다양한 유형의 방식이 혼재한다고 볼 수 있다. 그 결과 국내에서는 숙의형 정책결

7) 조석주·강인성(2006)과 김병준(2009)은 정책 프로세스에 따라 의제설정-정책형성-정책집행-정책평가의 단계별로 정책과정을 분류하고, 이때의 시민참여에 대해 논하기도 했다. 그러나 참여의 강도나 실질성 등에 대한 심층적 논의에 이르지지는 못했다.

정방식으로서 몇 가지 방식을 소개하는 데 그쳤을 뿐, 실질적으로 이들을 분류하기 위한 학술적 차원의 시도는 아직 없었다.

Alcántara et al.(2014)은 다양한 숙의형 정책결정방식을 4가지 민주주의의 유형으로 분류하기 위한 시도를 해 보았는데 그 결과는 다음의 <그림 2-4>과 같다. 우선 4가지 관점과 숙의적 정책결정방식의 유형 및 적용사례에 대해서 간략하게 살펴보면, <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 민주주의 개념별 시민참가의 목적 및 논거

구분	목적	논거	방법 예시
기능주의 Functionalist	의사결정 질의 향상 효과성(effectiveness)	체계적인 지식과 현장 지식의 융합	델파이, 공청회, 시민자문위원회
신자유주의 Neoliberal	영향받는 사람들의 모든 평가, 선호를 비교적 잘 표현 효율성(efficiency)	정보가 제공된 컨셉의 이익은 손상되지 않음 또는 보상이 지급됨	주민투표, FGI, 협상, 조정
숙의 Deliberative	진실성과 규칙적인 타당성에 대해 토의(legitimacy)	관련된 논의를 토의하여 합의를 목표로 함	대화형 모델, 시민포럼, 이해관계자 회의
해방론적 Emancipatory	특권이 없는 개인, 집단의 능력 향상 권한부여(empowerment)	환경파괴로 인해 가장 고통받는 사람들의 자원을 풍부하게 함	시민운동 주최의 회합, 사이언스숍

신자유주의적 개념에 따르면, 이해관계의 균형을 이룰 수 있는 참여절차를 선호하는데, 이는 이해관계가 서로 간에 윈-윈 상황에 이르거나 또는 적어도 타협안에 이르게 한다. 이 개념의 기본적인 입장은 공익은 불안정적이고, 가변적이며, 공중참여의 절차는 공적인 선호의 집합과 대표성으로부터 성립하는 것으로 간주되고 있다.

기능주의적 관점에서는 참여절차의 2가지 과제를 고려해야 하는데, 우선적으로는 중요한 정보와 시각을 종합적으로 파악해야 하며, 다음으로 모든 관련 정보담당자가 절차에 대표되도록 해야 한다. 여기에서는 정보담당자에 초점을 두고 있는데, 그 이유는 참여절차가 지식을 생산하는 기능을 충족해야 하기 때문이다. 이 개념의 구체적인 목표는 하나의 개방적인 과정을 통하여 최고의 해결책을 찾아내는 것인데, 이것은 이미 확정된 대안으로 제시되는 것이 아니라 새로운 선택이 가능하도록 프로세스를 개방적으로 유지하는 것이 전제되어야 한다.

숙의적 개념의 기본적인 목표는 당위성 원칙이 숙의적으로 형성되도록 하는 데에 있다. 담론 형태의 참여는 개인들 상호 간의 인정과 경청의 분위기 속에서 논쟁적 이슈에 대한 합리적 의견교환을 통한 합의를 의미한다. 참여적 방법은 상호 간의 이해와 투명한 결정을 용이하게 해야 하며, 이를 통하여 전체적인 정치과정에 대해 정당성을 부여할 수 있어야 한다.

해방론적 개념은 한 사회에서 숨겨진 권력구조를 발견하여 제거하는 것이 우선적인 목표들 중의 하나이다. 이것을 참여적 절차 차원에서 보면, 사회적 약자그룹의 구성과 포용에 중점을 두고 있다. 다시 말하면, 한편으로는 재원이 부족한 그룹이 그들의 이익을 효과적으로 대표할 수 있도록 하며, 다른 한편으로는 대표할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 것이다.

Alcántara et al.(2014)는 이러한 4개의 민주주의 개념에 기초하여 참여절차를 구분하고 있다. 이러한 분류는 어떤 절차가 어떤 개념과 밀접하게 관련되어 있는지를 파악할 수 있도록 해준다. 그러나 아래의 그림에 나타난 바와 같이 일부 절차들은 여러 개념에 걸쳐 있기도 한다. 예를 들어, 숙의민주적 영역에 있는 절차의 경우에도 오른쪽 상단에 있는 절차들은 신자유주의적 영역의 하단에 자리 잡고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 분류 역시 정책 프로세스 차원의 활용가능성 등을 충분히 반영했다고 보기는 어렵다. 이러한 분류에 따른 숙의적 참여절차로는 공론조사, 미래회의, 계획공방, 오픈스페이스회의, 시민배심원, 합의회의/시민회의, 시민위원회, 공공정신공방, 미래공방, 강점탐구, 시민감정의견, 계획세포, 국가이슈포럼 등을 들 수 있다. 그러나 이와 같은 분류 역시 정책 프로세스 차원의 활용가능성 등을 충분히 반영했다고 보기는 어렵다.

본 연구는 이와 같은 선행연구의 한계를 극복하여 <그림 2-1>의 정책 프로세스의 중정책의 방향과 구체적 내용을 결정하는 단계(계획수립)에서 실질적인 숙의적 정책결정방식의 활용이 가능하다고 보았다. 예를 들어 Alcántara et al.(2014)의 4가지 유형 중 기능주의적 차원은 갈등발생 후 피드백 차원에서의 숙의형 정책결정방식으로 활용되는 것이 적절할 수 있다. 즉, 갈등의 해결이라는 실무적 목표에 따른 피드백 기반의 계획수립이기 때문이다. 이에 비해 숙의적 차원은 상대적으로 갈등이 아직 발생되지 않은 초기 정책계획 단계에서의 활용이 더 적합할 수 있다. 직접적인 갈등의 해결이 목표가 아니라, 시민의 수용성 제고를 통한 거시적 비전과 우선순위 설정을 목표로 삼기 때문이다.

3. 숙의형 정책결정방식의 유형 및 특징

숙의형 정책결정방식은 그 종류가 매우 다양하며, 상황에 따라 얼마든지 변형될 수 있다. Fishkin(2011)의 말처럼 숙의형 정책결정방식의 정해진 기준이나 표준화된 방법은 거의 없기 때문이다. 그 결과 국내 선행연구는 다양한 방식의 숙의형 정책결정방식을 일목요연하게 정리하기 보다는 많이 사용되는 방법론 일부를 연구자가 임의로 선별하여 국내에 소개하고, 이를 설명하는 경우가 대부분이었다. 다수의 선행연구에서 소개된 바 있는 대표적인 숙의형 정책결정방식을 정리해 보면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 숙의형 정책결정방식의 예

유형	주요특징	유형화
Choicework 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 의견 조사
시민배심원 (Community or citizens' juries)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민배심원은 의사결정을 위해 무작위한 선정과정에 의해 선정된 12~24명의 개인들로 구성 ▪ 시민배심원들이 정보를 받고, 증거를 듣고, 증인을 교차검증하면서, 당면문제에 대한 숙의가 이루어지게 됨 ▪ 최종 권고안을 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 특정 정책에 대한 문제해결 ▪ 참여시민규모: 12~ 24명 ▪ 방법: 숙의, 권고안 제출
시나리오워크숍	<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 비전제시 ▪ 참여시민규모: 25명 내외 ▪ 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

유형	주요특징	유형화
<p>공론조사 (Deliberative polling)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 점이 차이점임 ▪ 숙의 전후 2차례의 설문조사를 통해 숙의를 통한 의견의 변화를 측정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 특정문제에 대한 대안선택 ▪ 참여시민규모: 200명~300명 내외 ▪ 방법: 숙의 전-후 의견조사
<p>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, 의제선정, 우선순위 설정 등 ▪ 참여시민규모: 세션별로 약 10명 내외 ▪ 방법: 숙의, 투표
<p>합의회의 (Consensus conferences)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 합의회의의 표본은 일반 대중 가운데 광고를 보고 참가할 것을 신청한 이들 중에서 사회 인구사회학적 분포에 따라 선출함(일반적으로 집단을 대표하라 수 있도록 15명 정도로 구성된 시민패널이 참가, 무작위추출) ▪ 다양한 전문가의 의견을 듣고 취합하여, 정부가 취해야 할 행동을 권고 형태로 제시 ▪ 시민패널가 주제별 전문가가 한쪽에 편중되서는 안됨 ▪ 시민패널은 보고서를 작성하여 주요 결과를 종합하고 권장 사항을 작성함(합의 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 의제설정 ▪ 참여시민규모: 20명 이하 ▪ 방법: 숙의, 권고안작성
<p>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 한번 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	유형화
타운홀 미팅/이슈포럼 (Town hall meetings/ issues forum)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타운홀 미팅/이슈포럼은 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, 우선순위결정 등 ▪ 참여시민의 규모: 다수(숙의: 15명 이내의 소그룹) ▪ 방법: 숙의
구조화된 의사결정 워크숍 (Structured decision making workshop)	<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 시안에 대해 검토하게 됨 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 목표: 대안선택 ▪ 참여시민의 규모: 20명 내외 ▪ 방법: 숙의, 대안결정

* 자료: Dageling et al.(2015), Fishkin's 홈페이지, 국무조정실(2016) 등을 종합하여 작성.

각 방식을 <표 2-7>의 프레임워크에 적용해 분류해 보면, 다음의 <표 2-9>와 같다. 숙의의 결과물이 추상적 비전인지 아니면 구체적인 대안인지 여부에 따라, 그리고 찬-반 쟁점이 명확히 구분된 상황에만 쓸 수 있는지 여부에 따라 다음과 같은 유형으로 분류될 수 있다.

그러나 숙의형 정책결정방식의 특성상 <표 2-9>의 유형화가 엄격한 의미의 상호배타적 분류라고 보기는 어렵다. 특히, 현재 실무적 차원에서는 갈등의 유무와 어떤 수준의 계획 수립인지와 상관없이 대체로 시나리오워크숍·타운홀미팅·공론조사의 방법이 활용되고 있으며, 정책구상단계와 정책계획단계의 구분이 모호한 것도 사실이다. 따라서 본 연구는 사례분석(제4장)의 경우, 정책구상 및 정책계획을 종합하여 “계획수립단계”로 보고 분석을 실시하였으며, 향후 제도적 제언을 할 때에는 이를 구분하여 기술하기로 한다.

〈표 2-9〉 숙의형 정책결정방식의 유형화

갈등 유무	정책 프로세스	
	정책구상	정책계획
갈등 없음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등해결이라는 실무적 목적은 없음 ▪ 시민의 수용성 제고 필요 ▪ 거시적 비전과 우선순위설정 필요 <p>예시) 시나리오워크숍, 시민패널, 합의회의, 타운홀미팅, 이슈포럼</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등해결이라는 실무적 목적은 없음 ▪ 시민의 수용성 제고 필요 ▪ 미시적 목표와 목표달성을 위한 방법 발굴필요 <p>예시) choice work dialogue, 시나리오워크숍, 공론조사, 숙의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍</p>
갈등 있음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등해결이라는 실무적 목적이 있음 ▪ 거시적 비전과 우선순위설정 필요 <p>예시) 시나리오워크숍, 시민패널, 숙의적 공공참여회의, 합의회의, 타운홀미팅, 이슈포럼</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등해결이라는 실무적 목적이 있음 ▪ 미시적 목표와 목표달성을 위한 방법 발굴필요 <p>예시) 시민배심원, 공론조사, 숙의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍</p>

주) 진한 색: 최근 활용도가 높은 숙의형 정책결정방식을 의미함

제3절 숙의실현의 조건 및 기준

앞서 살펴본 바와 같이 숙의형 정책결정방식이 무엇이고 어떻게 유형화될 수 있는지에 대한 부분도 중요하지만, 해당 정책결정방식의 적용과정에서 숙의가 실현되었다는 것을 어떻게 판단할 수 있는지에 대한 기준의 개발 역시 중요하다.

국내·외의 사례를 조사해 보면, 연구자별로 숙의형 정책결정방식 및 숙의실현수준에 대한 분석기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

먼저 Alcántara et al.(2015 2014)은 환경분야에서 활용된 약 2-30여 가지의 숙의형 정책결정방식의 운영 특징을 종합하여 <그림 2-5>로 유형화(① 프로세스(절차)의 합리성, ② 준비의 타당성(자원 및 권한), ③ 참여자선택의 포용성(대표성), ④ 성찰성 확보, ⑤ 투명성 등)하는 방식으로 숙의형 정책결정방식에 대한 분석기준을 개발하였다.

<그림 2-5> 숙의형 정책결정방식 분석기준의 구조도



* 자료: Alcántara et al.(2015).

이 분석기준의 장점은 첫째, 어떤 사안에 대해 어떤 숙의형 정책결정방식을 활용하는 것이 적절한지 판단할 수 있는 기준을 제시했다는 점이다. 둘째, 숙의형 정책결정방식의

설계 및 준비 단계에 대한 비교적 구체적인 내용을 기준으로 제시하고 있다는 점에서 장점이 있다. 셋째, 포용성(대표성)·투명성·절차적 공정성(타당성) 등과 같은 숙의형 정책결정 방식의 숙의실현 조건들을 포함하고 있다는 점 역시 장점이라 하겠다.

그러나 이 분석기준은 지나치게 세분화되어 있어 사례분석에 적용하기에 한계가 있을 뿐만 아니라, 숙의형 정책결정방식의 설계 타당성(프로세스의 합리성, 준비의 타당성 등)과 숙의실현의 수준(참여자 선정의 포용성, 성찰성 확보, 투명성 등)을 측정할 수 있는 지표가 혼재되어 있어 분석기준 활용의 목적에 따라(예: 숙의형 정책결정과정 설계 목적, 숙의형 정책결정사례 분석목적 등) 선택적으로 활용해야 한다는 한계를 지닌다(전문가 H의 FGI 의견, 2018).

〈표 2-10〉 Alcántara et al.(2015)의 세부 분석기준

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
프로세스 (절차) 합리성	1-1. 의사소통장소: 어떤 공간에서 의사소통할 때 활용가능한가?	- 유형 1: 온라인방식 - 유형 2: 현장참여방식 - 유형 3: 온라인방식과 현장참여방식 병행(독립적으로) - 유형 4: 온라인방식과 현장참여방식 병행(혼합적으로)
	1-2. 절차의 시점: 정책프로세스의 어떤 단계에서 숙의형 정책결정방식을 활용가능한가?	- 유형 1: 문제정의단계(구상단계) - 유형 2: 의제형성단계(구상단계) - 유형 3: 정책결정단계(계획수립단계) - 유형 4: 집행단계 - 유형 5: 평가단계 - 유형 6: 피드백 또는 종료단계(갈등발생 후) - 유형 7: 모든 단계에 적용
	1-3. 참여주기 및 시기: 얼마나 자주 절차에 참여할 수 있는가?	- 유형 1: 1회(일회성) - 유형 2: 다수(정기적) - 유형 3: 언제든지(상시)
	1-4. 공식적 참여주민 외의 일반대중의 참여: 현장 또는 온라인을 통한 숙의형 정책결정과정의 공식적 참여주민 외에 일반대중의 의견이 제시될 수 있는 기회가 있는가?	- 유형 1: 가능 - 유형 2: 불가능

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	1-5. 주민참여자 규모: 어떤 규모의 주민이 참여할 때 활용가능한가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 소그룹(25명까지) - 유형 2: 중간그룹(100명까지) - 유형 3: 대그룹(100명 이상) - 유형 4: 모든 규모의 그룹 가능
	1-6. 숙의형 정책결정방식 활용의 목적: 어떤 목적에서 숙의형 정책결정방식을 활용하는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 순수한 아이디어 개발 - 유형 2: 이익 표출 + 정책구상 및 설계, 재설계 과정에서의 구체적인 협력 - 유형 3: 이익갈등의 처리 - 유형 4: 정책계획 수립과정의 적합성과 수용성 - 유형 5: 정책계획 수립과정에서 세부내용과 문제에 대한 결정 (예: 재정예산) - 유형 6: 모든 영역에서 활용가능
	1-7. 결정의 종류: 최종 결과물의 형태는 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 합의(agreement? or consensus?) - 유형 2: 타협(compromise?) - 유형 3: 우선순위 결정 - 유형 4: 다수결에 의한 결정(과반수 이상 동의)
	1-8. 결과의 적용 (그 의미는?)	<ul style="list-style-type: none"> - 어떻게 그리고 언제 정책결정자들이 결과를 제시하는가? - 이미 과정 중에 - 연계: 협상적 - 연계: 규제적(결정 자료) - 확정되지 않음
	1-9. 주제의 복잡성: 숙의형 정책결정방식 활용의 대상이 되는 쟁점은 복잡성을 가지고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 복잡성이 높고, 기술적인 주제 - 유형 2: 복잡성이 낮고, 비기술적인 주제 - 유형 3: 모두 사용 가능
	1-10. 주제의 성숙도: 숙의형 정책결정방식 활용의 대상이 되는 쟁점에 대한 사회적 논의의 성숙도는 어느 정도인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 성숙한 상태(관련 주제에 대한 의견이 사회적으로 충분히 형성됨) - 유형 2: 미성숙한 상태(새로운 주제로 의견이 사회적으로 충분히 형성되지 않음) - 유형 3: 모두 사용 가능
	1-11. 주제의 논쟁적 수준: 숙의형 정책결정방식 활용의 대상이 되는 쟁점이 논쟁적인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 논쟁적 - 유형 2: 논쟁적이지 않음 - 유형 3: 모두 사용 가능
	1-12. 담론의 공정성 : 숙의형 정책결정방식 활용 과정에서 공정한 담론을 위한 구조가	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 예 - 유형 2: 아니오 - 유형 3: 명확한 규정 없음

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	설계되었는가? * 공정성: 모든 참여자들이 자신의 의견을 제시하는데 있어 동일한 기회를 갖는가?	
	1-13. 표결의 공정성: 최종 표결절차가 공정한가?	- 유형 1: 예, 절차를 통해 보장됨 - 유형 2: 예, 절차구조를 통해서 정해져 있으나 조작이 가능함 - 유형 3: 아니오, 공정한 결정을 보장할 수 있는 조치가 없음
	1-14. 소수자의 의견표출에 대한 공정성	- 유형 1: 예, 절차를 통해서 명확하게 보장됨 - 유형 2: 부분적인 보장, 하지만 명확하지 않음 - 유형 3: 아니오, 관련 절차 없음
	1-15. 운영규칙결정의 유연성: 운영규칙이 참여 주민들과 함께 공동으로 결정되는가?	- 유형 1: 과정이 이미 구조화되어 참여자들이 보충하거나 변경할 수 없음 - 유형 2: 과정이 개방적이어서 참여자들이 만들어 나갈 수 있음(종종 자체선택) - 유형 3: 혼합형
	1-16. 결정의 범위: 속의형 정책결정방식을 통해 결정하는 정책은 어떤 지역적 범위에 해당되는가?	- 유형 1: 기초자치단체 - 유형 2: 광역자치단체 - 유형 3: 국가 - 유형 4: 세계 - 유형 5: 모든 수준이 가능
	1-17. 결과의 개방성: 속의형 정책결정방식을 활용해 참여자들이 선택할 수 있는 범위가 제한적인가?	- 유형 1: 단지 이해관계/의견/선호의 표시만 가능 - 유형 2: 2개의 대안 가운데 선택 - 유형 3: 다수의 대안 가운데 선택 - 유형 4: 제한되지 않은 대안을 공동개발
	1-18. 결과의 수정가능성: 참여자들은 속의형 정책결정과정에서 도출한 속의적 결과를 다시 수정할 수 있는가?	- 유형 1: [+] = 가능 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능
	1-19. 대화분위기: 속의과정에서 대화를 촉진하는 분위기 조성을 위한 다양한 방법의 활용 가능성이 존재하는가? (간식, 공간, 이름표 등)	- 유형 1: [+] = 긍정적 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	1-20. 속의 품질: 속의의 품질은 어떤 수준인가?	- 유형 1: 명확한 규칙이 있는 높은 속의 품질 - 유형 2: 명확한 규칙이 있으나, 사회자 등에 의해 조정되는 중간적 수준의 속의 품질 - 유형 3: 미약하거나 또는 규칙이 없는 낮은 속의 품질
	1-21. 절차의 표준화: 절차가 명확하게 구조화되어 변경가능한가?	- 유형 1: 예 - 유형 2: 아니오
	1-22. 절차의 성찰: 속의형 정책결정절차에 대해 사전에 성찰하는 단계가 있는가?	- 유형 1: 예 - 유형 2: 아니오 - 유형 3: 가변적
준비의 타당성 (자원 및 권한)	2-1-1. 자원: 행사시간 (2-1-3과의 차이는?)	- 유형: 시간, 일, 주, 월, 년
	2-1-2. 자원: 비용의 유형	- 유형 1: 인건비 - 유형 2: 사회비 - 유형 3: 물건비(공간, 간식 등) - 유형 4: 의사소통비(정보자료, 홍보업무, 통신비용 등) - 유형 5: 행정비용(온라인) - 유형 6: 비용자율성(예: 참여자가 감정의견에 착수함)
	2-1-3. 자원: 소요시간	- 유형 1: 미미함 - 유형 2: 중간 - 유형 3: 높음 - 유형 4: 구상에 따라서 다름
	2-1-4. 자원: (정보제공) 과정진행 중 정보획득을 위한 방법 및 규칙은?, 사전에 제공되어야 하는 정보의 양이 규정되어 있는가?	- 유형 1: 사전에 규정된 대로 진행(전문가 선정, 자료집의 내용 등) - 유형 2: 1차적으로 사전에 규정된 정보가 제공되지만, 참여자들이 추가적으로 외부전문가를 초청하는 것이 가능 - 유형 3: 정보가 과정 진행 중 지속적으로 공급 - 유형 4: 참여자들이 정보를 선택하고 제공을 요청함 - 유형 5: 과정의 진행 전·후 어떤 정보도 제공되지 않음
	2-2. 결정권: 비참여시민의 권한	- 유형 1: 정보전달/관찰 - 유형 2: 협력 - 유형 3: 공동결정 - 유형 4: 자치행정 - 유형 5: 독자성

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	2-3. 시민사회의 절차 관련 독립성: 시민사회가 절차적으로 독립적인가?	- 유형 1: 강함 - 유형 2: 약함 - 유형 3: 가변적임
	2-4. 절차개시 권한: 누가 절차를 개시하는가?	- 유형 1: 시민이니셔티브의 바람에 의해서 개시 - 유형 2: 기존의 이익집단에 의해서 개시 - 유형 3: 의회 또는 정부를 통해서 개시 - 유형 4: 다양한 주체의 상호작용 과정을 거쳐 개시
	2-5. 제재: 결과를 집행하지 않을 시 책임자를 제재할 수 있는가?	- 유형 1: 예, 공식적으로 정해짐 - 유형 2: 예, 준공식적으로 정해짐(도덕적 압력, 재선) - 유형 3: 아니오
참여자 선정의 포용성 (대표성)	3-1. 행위자분석: 참여자 선정을 위해 사전에 이해관계와 논쟁에 대한 분석이 진행되는가?	- 유형 1: 예, 이해관계자분석 - 유형 2: 예, 예상되는 논쟁의 분석 - 유형 3: 아니오
	3-2. 참여자의 선발방식	- 유형 1: 자체선택 - 유형 2: 무작위선발 - 유형 3: 직접 대화(다양한 그룹과 논쟁을 포함시키기 위해) - 유형 4: 인구 구성비를 고려한 비례할당 - 유형 5: 선발전략의 혼합 - 유형 6: 가변적임
	3-3. 참여자 선택의 포용성: 인구계층별 참여가능성이 잘 혼합되어 있는가?	- 유형 1: 잘 혼합됨 - 유형 2: 교육받은 중산층 중심 - 유형 3: 교육과 먼 계층 중심
	3-4. 진입장벽의 완화: 참여로 인한 결근 등 손실에 대한 보상 및 어린이 돌봄 서비스 등이 이루어지는가?	- 유형 1: [+] = 보장함 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능하거나 고려하지 않음
	3-5. 참여자의 구성: 어떤 참여자들이 참여하는가?	- 유형 1: 적극적인 일반시민 - 유형 2: 조직화된 시민(NGO) - 유형 3: 일반 시민(권력과 거리가 먼) - 유형 4: 기업 - 유형 5: 이익집단(이해관계자) - 유형 6: 직접 관련 집단 - 유형 7: 정부(공무원) - 유형 8: 의회(의원)
성찰성 확보	4-1. 사전준비: 접근하기 어려운 인구 구성학적 집단에게	- 유형 1: [+] = 보장 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	구체적으로 대화를 시도하거나, 다양한 인구 구성학적 집단이 참여하지 못했을 경우 추가모집, 절차 수정 등을 통해 이를 조정할 수 있는 권한이 있는가?	
	4-2. 진행절차운영: 숙의형 정책결정방식 활용과정에서 참여자가 대등한 토론이 가능한가? * 필요시 번역/통역 지원, 참여자의 직업, 직위, 신분의 영향 배제, 고정된 역할 타파 방안의 모색, 정보를 누구나 이해할 수 있도록 준비	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: [+] = 보장 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능
	4-3. 절차설계의 목적: 어떤 사회적 목적을 추구하는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 전체로써 시민사회의 권한부여 - 유형 2: 사회적 정의 - 유형 3: 약자그룹(예: 하위계층, 청소년, 이주자 등)에게 권한 부여 - 유형 4: 재분배(무엇보다 권한) - 유형 5: 이익조정 - 유형 6: 사회적 목적이 아님
	4-5. 참여자의 지식·역량의 대등성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 예, 모든 사람에게 - 유형 2: 예, 특히 약자들에게 - 유형 3: 아니오
	4-6. 전통적 정치와 참여의 관계: 전통적인 정치시스템과 숙의형 정책결정방식의 역할관계는?	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 숙의형 정책결정방식과 별개로 전통적 정치시스템의 역할 유지 - 유형 2: 전통적 참여를 위해 숙의형 정책결정방식을 사용(수단화) - 유형 3: 숙의형 정책결정방식이 전통적 정치시스템을 대체 - 유형 4: 숙의형 정책결정방식과 전통적 정치시스템의 결합으로 전체적으로 참여가 증가
투명성	5-1. 일반대중에 대한 공개성: 직접적으로 참여하지 않은 참여자들을 위하여 과정상의 투명성이 제공되고 있는가? (홍보활동을 통하여)	<ul style="list-style-type: none"> - 유형 1: 예, 절차의 준비단계에서(모집) - 유형 2: 예, 절차 진행과정에서 - 유형 3: 예, 절차와 연계하여 - 결과토론 - 유형 4: 예, 단지 결과발표 - 유형 5: 예, 여러 단계에서 - 유형 6: 아니오

구분	분석기준	세부기준 및 주요내용
	5-2. 맥락과의 상호작용: 참여자들이 전체 맥락에 비추어 추가적 정보나 다른 과정에서 작성된 결과를 공유하는가?	- 유형 1: [+] = 보장 - 유형 2: [0] = 제한적으로 가능 - 유형 3: [-] = 불가능
	5-3. 절차별 목표 공유: 각 절차에서 어떤 결과가 발생되는지에 대한 정보의 공유 및 소통	- 유형 1: 예, 절차별 목표공유가 절차의 명확한 구성요소임 - 유형 2: 예, 실무에서 일반적으로 적용되는 것임 - 유형 3: 아니오
	5-4. 참여자의 역할 이해에 대한 설명	- 유형 1: 예, 그것은.... - 유형 2: 예, 실무에서는 그렇게 적용된다. - 유형 3: 아니오
	5-5. 결과의 환류에 대한 정보제공: 집행과 결과에 대한 정보를 제공하는가?	- 유형 1: 예, 많은 단계에서 정보를 제공함 - 유형 2: 예, 지속적으로 정보를 제공함 - 유형 3: 예, 일정한 기간 동안 한 번만 정보를 제공함 - 유형 4: 아니오

* 자료: Alcántara et al.(2014)를 토대로 재구성

그에 비해 국내 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회의 검증보고서(2017)에서 활용된 숙의실현에 대한 검증기준은 비교적 간단하며, 4개 영역(법제도영역, 조사영역, 숙의영역, 소통영역)으로 분류하고 있다. 이 분석기준은 한국형 시민참여형 조사의 설계(법제도영역, 조사영역)와 운영과정의 숙의성(시민참여단: 숙의영역, 대중: 소통영역)을 종합 분석하였다는 점에서 의미가 있으며, 실무적 활용가능성이 높다. 그러나 법·제도영역을 제외한 나머지 세부검증기준은 보고서 상에 명시적으로 제시되지 않았기 때문에, 연구자가 보고서에서 사용한 기준들을 종합하여 정리하여야 하고 이와 같은 분석기준에 대해 학술적으로 통일된 의견이나 입장이 발표되지 않았다는 한계가 있다. 특히 숙의영역에 대한 분석기준은 상당히 정량적인 방식이어서 기계적 차원의 숙의성을 분석하는데 그칠 수 있으며, 시민 토론에 대한 녹취록 분석이 불가능한 사례에는 적용이 어렵다는 한계도 존재한다.

〈표 2-11〉 신고리 5·6호기 공론화위원회 검증보고서의 세부 분석기준

구분	검증요소	세부검증기준
법·제도 영역	1. 공론화위원회 구성법과 제도에 관한 검증	1-1. '공론화위원회' 설립은 법적근거(요건)를 갖추고 있는가? (행정위원회 vs 자문위원회) 1-2. 공론화지원단 구성은 적법하게 이루어졌는가? 1-3. 공론화위원회 위원 선임의 절차: 위원선임은 투명하고 공정하게 적법한 절차에 의해 선임되었는가? 1-4. 선임된 공론화 위원은 해당분야의 전문성을 충분히 갖추고 있는가? 1-5. 자문위원단 구성은 전문성 있는 인사로 구성되었는가? 1-6. 자문위원단 구성은 공정하고 투명하게 이루어졌는가?
	2. 공론화위원회 운영절차와 과정	2-1. 공론화위원회 운영과정은 투명하게 이루어졌는가? - 모든 회의는 실시간 공개되었는가? - 모든 회의 자료와 회의록은 일단 대중에 공개되었는가? (홈페이지 등- 요약 or 녹취록 전문) 2-2. 회의 과정과 의사결정은 공정하게 이루어졌는가? (위원회라는 합의제 기관 특성 반영하였는가?) 2-3. 공론화위원회의 활동은 독립적으로 이루어졌는가? 2-4. 공론화위원회는 이해관계자와 소통을 충분히 하였는가? 2-5. 공론화위원회 자문단은 전문성에 근거하여 충분한 자문을 위원회에 제공하였는가? 2-6. 공론화위원회의 합의된 결정에 불복시 실효성 있는 순응 확보 수단이 존재하는가? 2-7. - 공론화위원회와 지원단의 조직은 조직설계의 원칙에 의거하여 기능별로 적절하게 과업이 분화되었는가? - 공론화위원회와 지원단의 조직은 조직설계의 원칙에 의거하여 공식화외 표준화된 조직운영의 규칙과 매뉴얼을 가지고 있었는가? - 공론화위원회와 지원단 조직, 공론조사 업체는 기능과 권한의 배분과 위임이 적절하게 이루어졌는가? 2-8. - 공론조사 업체 선정의 과정은 적법한 절차에 의해 이루어졌는가? - 공론조사 업체는 전문성과 수행역량을 지니고 있는가?
	3. 공론조사 제도 관련	3-1. 공론조사 준비기간이 숙의를 달성할 정도로 충분하였는가? (실제 숙의분야 검증) 3-2. 공론조사 시민참여단 구성이 대표성을 가지고 있는가? (조사분야 검증)

구분	검증요소	세부검증기준
		3-3. 공론조사 과정에 일반 국민과 미래세대 등이 참여하고 의견 개진과 숙의할 제도와 절차가 존재했는지? 3-4. 관련 공론조사의 다양한 상황에 대응할 시나리오별 매뉴얼은 존재하였는가? 3-5. 갈등관리 프로세스 측면: - 공론조사 설계과정에서 갈등영향 평가 등이 이루어졌는가? - 관련 프로세스를 단계적 이행에 관한 절차가 존재하는지? 3-6. 공론조사의 객관성을 위한 객관적 자료검증 절차가 존재하였는가?
조사영역	4. 표본설계의 과학적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론화 시민참여형 조사를 위한 표본설계의 타당성 - 표본의 지역·성별·연령·직업·정당지지도 분포가 타당한가?
	5. 표본의 대표성 및 오차추정량의 통계적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모집단의 대표성을 확보할 수 있는 표본추출방법 - 모집단의 대표성을 확보할 수 있는 표본추출방법을 사용하였는가? ▪ 추정방안 및 오차추정량의 통계적 타당성 - 무응답오차, 프레임오차, 측정오차에 대한 관리
숙의영역	6. 자료집과 사전학습 단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전자료집의 숙지에 대한 검증 - 자료집에 찬·반의견과 관련된 정보가 균형있게 구성되었는가? - 일반인이 접하기 어려운 과학기술 및 전문분야에 관한 내용이 충분히 포함되었는가? - 어려운 주제에 대한 이해도를 높이기 위해 충분한 시간을 두고 참여자에게 전달되었는가?
	7. 분임토의	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의적 왜곡 ▪ 의견교환의 균질성 ▪ 분임토의 주제의 적절성
	8. 숙의효과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론조사 참여 이후 의견변화 ▪ 의견변화의 숙의효과 영향여부 ▪ 숙의효과가 균일하게 나타났는지 여부
소통영역	9. 언론과의 소통	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보도자료 및 언론보도 검토 - 어떤 보도자료가 언론으로 제공되었는가? - 언론에 제공된 보도자료가 실질적인 언론의 관심이나 보도로 이어졌는가?
	10. 대국민 소통	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대국민소통, 행사일정, 홍보 활동의 효율성과 의견반영 검증 - 공론화위원회가 개설한 홈페이지 등을 통한 대국민 소통창구에서 소통이 원활하게 이루어졌는가?

* 자료: 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회(2017).

또한 국내의 대입제도개편 공론화의 1차 숙의과정이었던 시나리오워크숍에 대해서도 검증위원회가 개발한 분석의 기준이 있는데, 그 내용은 다음의 <표 2-12>와 같다. 검증의 기준은 진행절차에 따라 ① 사전준비 및 설계, ② 숙의과정의 2단계로 구분되며, 검증기준 요소로서 공정성, 전문성, 투명성, 효율성, 합리성, 책임성 등이 활용되었다. 이 기준은 신고리 5·6호기 검증보고서를 참고하여 공론화위원회의 검증요청 기준과 전문가 자문회의 결과를 종합하여 개발한 것이다(전문가 A와의 자문회의 결과, 2018). 상대적으로 자료접근성과 분석의 효율성 등을 고려하여 개발된 것으로, 공정성, 전문성, 투명성, 효율성, 합리성, 중립성, 책임성 등의 원칙을 적용했다는 점이 다른 분석기준과 차별화된다.

<표 2-12> 대입제도개편 공론화위원회 시나리오워크숍 검증기준

구분		검증기준		
사전준비 및 설계	사전준비	사회자 및 퍼실리테이터 선정 및 사전교육	공정성	▪ 사회자 및 퍼실리테이터 선정의 투명성·공정성
			전문성	▪ 시나리오워크숍을 주관하는 각 행위자들의 시나리오워크숍의 목표 및 방법 공유(사전교육)
		정보제공	투명성	▪ 시나리오 워크숍 참여자에 대한 사전 자료 제공의 충분성 및 객관성
			전문성	▪ 기초정보 제공을 위한 발표자의 역량과 준비내용이 적절성
	워크숍 환경	효율성	▪ 시나리오워크숍 진행공간 및 진행인력, 기자재 활용의 효율성	
	설계	시민 참여자 선정기준	공정성	▪ 참관인 선정기준의 공정성
			합리성	▪ 시나리오 워크숍 참여자 선정과정의 투명성
				▪ 시나리오 워크숍 참여자 그룹 설정의 타당성
		토론주제 및 결과효력	합리성	▪ 교육미래비전과 대입제도개편안 등 2가지로 구분된 대한 시나리오 개발 주제의 적절성
	투명성		▪ 개발된 시나리오의 효력대한 정보제공 수준	
숙의과정	사회자의 진행	전문성 효율성	▪ 사회자의 시나리오워크숍의 주제에 대한 이해도 ▪ 사회자의 시나리오워크숍 절차 운영에 대한 전문성(시간관리, 시나리오 워크숍 참여자에 대한 운영절차 안내 충분성 등)	
		공정성	▪ 사회자의 공정한 발언기회의 제공여부	
		투명성	▪ 사회자는 시나리오워크숍 진행시 모든 의견수렴사항 및 과정을 공개적으로 진행하였는지 여부	
	퍼실리테이터의 진행	전문성	▪ 퍼실리테이터가 토론의 주제에 대한 충분한 지식을 가지고 있는지 여부	

구분		검증기준	
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ 테이블별 토론과정의 통일성 있는 진행여부
		중립성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 퍼실리테이터의 공정한 발언기회를 제공 여부 ▪ 퍼실리테이터가 시나리오 워크숍 참여자의 의견을 있는 그대로 정리하였는지 여부
	시나리오 워크숍 참여자의 참여행태	중립성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시나리오워크숍 참여시민과 참관인 간에 의견교환 여부
		책임성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종료 전 이탈한 참여시민이 발생하였는지 여부 ▪ 타인에게 의견을 강요하거나 욕설·비방을 하지 않았는지 여부 ▪ 시나리오개발을 위해 적극적으로 협력하였는지 여부

* 자료: 대입제도개편 공론화위원회(2018). 시나리오워크숍 검증보고서 참조

이와 유사하게 채종현(2017)은 성공적인 공론화의 영향요인으로 투명성, 민주성, 독립성, 숙의성, 신뢰성, 실행가능성 등 6개 기준을 적용하는 분석기준을 제시하기도 했다. 이 기준은 이론적 바탕에서 정립한 간결한 분석기준이라는 장점이 있으나, 상대적으로 검증 및 분석을 목적으로 한 앞의 세 가지 분석기준에 비해 측정의 모호성을 가지고 있는 점이 한계이다.

〈표 2-13〉 성공적인 공론화의 영향요인

기준	분석기준
투명성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 투명한 정보공개(객관적이고 정확한 정보) ▪ 공론화 절차의 투명성
민주성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론화 절차의 공정성 ▪ 참여의 개방성 ▪ 참여집단의 대표성
독립성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 독립된 전담기구 또는 위원회의 존재여부 ▪ 전담기구 권한의 정도 ▪ 공론화 추진체의 중립성 ▪ 공론화 운영위원의 대표성
숙의성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 충분한 학습과 진지한 토론의 정도 ▪ 의사반영 정도 ▪ 전문지식의 제공 및 활용도

기준	분석기준
신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부에 대한 신뢰도 ▪ 공론화위원회에 대한 신뢰도 ▪ 공론화 참여자 간의 신뢰도
실행가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도출된 결론의 이행(실행) 가능성 ▪ 정부의 실행의지 ▪ 사후 모니터링 제도

* 자료: 채종현(2017).

심준섭(2018)은 대입공론화위원회 위원으로서의 참여경험을 바탕으로 ① 공론화의 전제조건, ② 숙의적 토론의 조건에 대해 제시하고 있다. 각 내용은 분석기준으로 바로 활용될 수는 없지만 분석기준 개발을 위한 초기 방향을 제시하고 있으며, 공론화 실시여부를 결정짓는 판단의 기준을 제시했다는 점에서 기존 연구와 차별화되는 장점을 지닌다. 그밖에도 공론화위원회의 역할이 의사결정기구(선수)인지 아니면 공론장 설계자(심판)인지 여부, 위원선정 기준을 전문성에 근거할지 아니면 중립성에 근거할지 등에 대한 판단이 전제되어야 한다는 점도 언급하였다(심준섭, 2018).

〈표 2-14〉 공론화의 전제조건과 숙의절차 운영기준

구분	분석기준
공론화의 전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 당면한 사회문제의 해결이나 결정을 회피하기 위한 수단이 아니라 미래를 위한 선택에 목적을 둔 경우 ▪ 이해관계와 가치가 복잡하게 얽혀 있는 경우 ▪ 선택에 따른 미래의 불확실성이 내재된 경우 ▪ 정책의 효과가 불특정 다수에게 미치는 경우 ▪ 정보의 정확한 전달이 필요하고 또 가능한 경우 ▪ 기술적 전문성과 사회적 합의가 동시에 필요한 경우
숙의절차 운영기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사실적 근거에 기반 한 주장(사실기반, informed) ▪ 상반된 주장에 대한 균형 잡힌 정보제공(균형성, balanced) ▪ 참여 시민들의 시민성과 상호존중의 자세, 경청의 의지(성실성, conscientious) ▪ 주장 자체의 장점에 기초한 진지한 논의(실질성, substantive) ▪ 모든 주요 이해관계자의 주장이 고려될 것(포괄성, comprehensive)
공론화위원회의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 권한: 의사결정기구(선수)인가? 공론장의 설계자(심판)인가? ▪ 위원선정의 기준 타당성: 전문성 vs. 중립성

* 자료: 심준섭(2018).

따라서 이와 같은 다양한 기준들을 종합하여 전문가 인터뷰 및 현장 참여관찰결과를 바탕으로 숙의형 정책결정절차의 단계별로 이론적 차원에서 도출이 가능한 지표를 종합해 보면 <표 2-15>와 같다. 1단계 숙의형 정책결정방식 활용에 대한 결정에서는 ① 정책결정 권한의 배분, ② 논의 주제의 특징, ③ 숙의형 정책결정방식을 활용하고자 하는 시기로 구성된다. 2단계 지원 및 운영체제 구축에서는 ① 법적 근거 및 위상, ② 결정기간, ③ 소요비용, ④ 위원회 구성, ⑤ 지자체의 역할, ⑥ 위탁업체 선정 등으로 구성된다. 3단계 숙의형 정책결정과정 설계 및 운영규칙 결정에서는 ① 방법결정, ② 운영규칙, ③ 참여자 선정 및 참여빈도, ④ 환경(공간 및 장비) 등으로 구성된다. 4단계 시민참여 프로세스는 ① 패넬토론, ② 프로세스 운영으로 구성되며, 이 중 프로세스 운영은 ① 사회자, ② 퍼실리테이터, ③ 시민참여단, ④ 참관인, ⑤ 스태프(staff) 등으로 세분화된다. 5단계 결과 및 활용은 ① 결과, ② 활용으로 구분된다. 이와 같은 지표의 구성은 이론적 논의를 바탕으로 개발된 초기 모델이며, 이를 본 연구의 분석틀로 개발하기 위한 과정은 제4절에서 논의하도록 한다.

<표 2-15> 숙의형 정책결정방식에 대한 분석기준 개발안(이론형)

단계 및 기준	기준
<1단계: 숙의형 정책결정방식 활용에 대한 결정>	
1) 정책결정 권한의 배분	▪ 시민참여프로세스에 참여하는 시민에게 공식적 정책결정권한을 부여하는가?
	▪ 시민의 결정에 대한 수정가능성이 있는가?
	▪ 시민참여프로세스는 기존의 정부계획·집행에 구속되지 않고 원점에서부터 논의할 수 있는 권한이 있는가?
	▪ 결과대로의 집행이 되지 않을 경우, 책임자를 제재할 수 있는가?
	▪ 누가 숙의형 정책결정방식의 활용을 제안·결정하는가?
2) 논의 주제의 특징	▪ 논의의 대상이 되는 주제가 해당 지방자치단체의 지리적 범위 내에서 논의·결정되어야 하는가?
	▪ 논의의 대상이 되는 주제에 대한 갈등이 존재하는가?
	▪ 만약 그렇다면, 찬-반측이 충분히 집단화되고, 각자의 논리가 오랜 시간 개발된 상태인가?
	▪ 논의의 대상이 되는 주제가 복잡하거나 과학·기술적인 내용이라 일반인이 쉽게 이해하기 어려운가?
3) 정책 결정단계	▪ 정책 프로세스의 어떤 단계에서 숙의형 정책결정방식을 활용하고자 하는가?
	▪ 숙의형 정책결정방식 활용의 목적

단계 및 기준	기준
	<ul style="list-style-type: none"> - 유형1: 정책의제선정 및 우선순위의 결정 - 유형 2: 구체적인 정책/사업계획수립 - 유형 3: 갈등해소 및 사업재설계 - 유형 4: 기타
<2단계: 지원 및 운영체계 구축>	
1) 법적 근거 및 위상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (가칭)공론화위원회의 법적근거 및 위상은? ▪ (가칭)공론화위원회는 한시조직인가? ▪ 숙의형 정책결정방식의 활용은 일회적인가? 아니면 정기적인가?
2) 결정기간	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (가칭)공론화위원회를 통한 숙의형 정책결정과정의 총 기간은? ▪ 그 중 시민참여단의 숙의절차진행 기간은?
3) 소요비용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소요비용은 얼마나·어떻게 준비되었는가? ▪ 시민의 사례비는 충분히 지급되었는가? * 사례비: 공적인 목적의 시민참여단 활동을 위해 소득활동을 하지 못하는 데 대한 보전
4) 위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (가칭)공론화위원회 위원선정의 기준은? <ul style="list-style-type: none"> - 중립성, 공정성, 전문성, 지역에 대한 이해 및 덕망, 인구적 분포 등 ▪ 위원장 및 위원은 중립성·공정성을 확보한 인사로 구성되었나? ▪ 위원장 및 위원 중 숙의적 정책결정과정에 대한 이해가 있는 인사가 포함되었는가? ▪ 찬·반측 입장이 명확히 갈리는 쟁점인 경우, 위원을 제척하는 과정을 거쳤는가?
5) 지자체 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 위원회 및 시민참여단의 요청 정보를 충분히 제공하였는가? ▪ 숙의형 정책결정과정에서 필요한 자원·지원인력·행정력 등을 충분히 제공하였는가? ▪ 숙의형 정책결정과정의 중립적 진행을 방해하지 않았는가? ▪ 지원업무를 수행하는 공무원들은 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 이해를 가지고 있는가?
6) 위탁 업체선정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 경험과 전문성·중립성을 지닌 업체를 선정하였는가? ▪ 선정절차가 공정하게 진행되었는가?
<3단계: 숙의형 정책결정과정 설계 및 운영규칙 결정>	
1) 방법결정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 온·오프라인 시민참여의 방법은 어떻게 결합될 것인가? ▪ 어떤 방식의 숙의형 정책결정방식을 선택할 것인가? ▪ 선택한 숙의형 정책결정방식이 논의주제·시민참여자규모 등과 적합한가? ▪ 기본절차가 표준화되어 있는가?
2) 운영규칙	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여기간 중 시민참여단은 대중과 소통할 수 있는가? ▪ 운영과정은 어느 정도 수준에서 일반에 공개 될 것인가?

단계 및 기준		기준			
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여시민들의 정보획득 및 학습기회가 제공되는가? ▪ 숙의형 정책결정과정의 설계 목적에 대한 공유가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> - 예) 공공선추구, 사회적 정의추구, 이익의재분배, 약자보호 등 ▪ 운영규칙을 참여시민들이 함께 만들거나 수정·보완할 수 있나? ▪ 숙의를 위한 소규모 테이בל별 진행방식에 대한 명확한 규칙이 있는가? ▪ 시민참여단의 결과물은 어떤 형태인가? <ul style="list-style-type: none"> - 합의, 타협, 우선순위결정, 다수결 등 ▪ 의결이 필요한가? 만약 그렇다면, <ul style="list-style-type: none"> - 의결절차가 공정한가? - 소수자의 의견표출 기회가 충분히 제공되는가? 			
		3) 참여자선정 및 참여빈도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민참여는 전체 숙의형 정책결정과정 중 몇 차례 이루어지나? ▪ 시민참여단의 규모는 어느 정도인가? ▪ 시민참여단으로 선정되지 않은 주민은 어떻게 참여할 수 있나? 그 기회는 공정히 제공되는가? ▪ 시민참여단의 선발방식에 있어서 대표성이 확보되었는가? ▪ 시민참여단 선정과정에서 특정 집단의 참여가 배제되거나, 다양한 인구구성학적 집단이 참여하지 못할 경우 이를 보완할 수 있는 절차가 있는가? ▪ 시민참여단의 지식·역량이 상호 대등한가? <ul style="list-style-type: none"> - 만약 아니라면, 해당 쟁점에 대한 이해의 측면에서는 대등해 질수 있도록 하는 사전학습 및 교육기회가 제공되었나? - 균형 잡힌 자료집이 제공되었는가? ▪ 시민참여단 개개인 집산화되어 있는가? 아니면 개인으로서 존재하는가? ▪ 공무원 및 의원 등은 배제되었는가? 		
			4) 환경 (공간/장비)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙박이 필요할 경우, 숙박시설은 편안하였는가? ▪ 제공되는 식사의 품질은 적합하였는가? ▪ 숙의과정이 진행되는 공간은 숙의에 적합한가? ▪ 전자장비 및 프레젠테이션 장비, 녹음장비 등이 충분히 준비되었는가? ▪ 숙의과정에서 필요한 도구들은 적절히 준비되었는가?(포스트잇, 전지, 매직 등) ▪ 사회자 및 퍼실리테이터 용 휴식공간이 준비되어 있는가? 	
				<4단계: 시민참여 프로세스>	
				1) 패널토론	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 발표자 및 토론자의 전문성은? ▪ 발표자 및 토론자가 규칙을 준수하고, 감정적으로 대처하지 않았는가?
					사회자

단계 및 기준		기준
2) 프로세스 운영		▪ 사회자는 논의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		▪ 사회자는 사전 시뮬레이션을 충분히 하였는가?
		▪ 사회자는 계획대로 일정을 진행하였는가?
		▪ 사회자는 프로세스를 공정하게 진행하였는가?
		▪ 사회자는 돌발 상황에 잘 대응하였는가?
	퍼실리테이터	▪ 퍼실리테이터는 논의의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대해 충분한 이해를 하고 있는가?
		▪ 퍼실리테이터의 역할과 활동에 대해 충분히 사전시뮬레이션을 하였는가?
		▪ 퍼실리테이터는 공정하게 발언기회를 제공하였는가?
		▪ 테이בל벌 퍼실리테이터의 활동에 통일성이 있는가?
	검증단	▪ 퍼실리테이터는 돌발상황에 잘 대응하였는가?
		▪ 검증단은 공정한 절차에 따라 선정되었는가?
	시민 참여단	▪ 검증단의 활동이 충분히 보장되었는가?
		▪ 공정한 발언의 기회를 보장받았는가?
		▪ 숙의형 정책결정방식에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		▪ 논의 쟁점에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		▪ 운영규칙을 준수하였는가?
		▪ 중도에 이탈하였는가?
		▪ 결과에 대해 이의제기를 하는 시민이 없었는가?
	참관인	▪ 절차 전반에 대한 공정성에 대해 어떻게 느끼는가?
		▪ 시민참여단의 활동에 관여하지 않고 참관인으로서의 역할만을 수행하였는가?
staff	▪ 참관인 선정의 기준이 명백한가?	
	▪ 프로세스 전반에 대해 충분히 이해하고, 각자의 역할을 충실히 하였는가?	
		▪ 충분한 규모의 자원스태프가 준비되었는가?
<5단계: 결과 및 활용>		
1) 결과		▪ 시민은 숙의형 정책결정과정을 거친 뒤 의견이 바뀐 사람은 어느정도인가?
		▪ 어떤 시민의 의견이 도출되었는가?
2) 결과활용		▪ 시민의 의견이 정책에 어떻게 활용되었는가?
		▪ 시민참여단에게 결과활용에 대한 피드백을 제공하는가?

제4절 분석틀 설계

제3절에서 이론적 논의를 토대로 개발된 <표 2-5>의 분석지표의 경우, 그 문항이 매우 많고 문항의 용도도 다양하기 때문에 전문가 FGI를 통해 의미 있는 지표를 추출해 보고자 하였다.

이를 위해 최근 정부(중앙 및 지방)의 숙의형 정책결정방식 활용과정에서 공론화위원회 위원 또는 자문위원, 시민참여토론회의 사회자 및 퍼실리테이터 등으로 참여한 경험이 있는 전문가 9명⁸⁾을 대상으로 갈등이 있는 경우(갈등발생 후 피드백을 통한 정책계획수립)와 없는 경우(최초의 정책계획수립)로 구분하여 각 지표별 중요도를 3점 척도(◎: 매우필요, 3, ○: 필요, 2, ×: 필요없음, 1)로 조사한 결과는 다음의 <표 2-16>~<표 2-20>과 같다.

표에서 전문가의견은 3점 척도의 응답결과이고, 색깔한 문항은 평균이 2점 이상이고, '×(필요없음)'으로 응답한 전문가가 없으며, '◎(매우필요)'로 응답한 전문가가 과반수 이상인 경우이다. 음영으로 표시된 분석지표만을 중심으로 1차 분석지표를 도출해 보면 <표 2-21>과 같다. 그러나 이와 같은 분석에서 도출된 주요 분석지표에 대해, 개별 인터뷰를 실시한 결과는 다음과 같다.

첫째, 1·2·3·5단계의 분석기준들은 숙의형 정책결정방식의 설계에 대한 분석지표이며, 이에 비해 4단계 시민참여 프로세스에 대한 분석기준들은 실제 수행되었던 시민참여단이

8) 시민참여와 갈등관리 전반에 대한 이해를 바탕으로 최근 실시된 시민참여형 조사 방식의 공론화 과정에서 주로 설계자 역할을 담당한 전문가 11명 중 참여가능하다고 응답한 9명에 대한 FGI로, 관련 전문가로 구성된 한국갈등학회 회원이 추천하고 2개 이상의 시민참여형 조사에 참여한 경력 10년 이상의 핵심전문가들로 구성되었다.

<전문가의 인구구성학적 특성>

ID	성별	연령	직업	경력	시민참여형 조사 참여경험
A	남	50대	교수	10년 이상	검증단
B	여	50대	활동가	10년 이상	공론화위원회위원
C	여	50대	활동가	10년 이상	자문위원, 사회자 또는 퍼실리테이터
D	남	50대	교수	10년 이상	공론화위원회위원, 자문위원
E	여	50대	활동가	10년 이상	자문위원, 사회자 또는 퍼실리테이터
F	남	50대	활동가	10년 이상	자문위원, 사회자 또는 퍼실리테이터
G	남	50대	교수	10년 이상	공론화위원회위원
H	남	50대	연구원	10년 이상	자문위원, 사회자 또는 퍼실리테이터
I	여	50대	공무원	10년 이상	자문위원, 담당자

참석하는 토론회의 숙의성을 측정하는 분석지표라고 볼 수 있다. 따라서 이 두 개의 분석지표는 구분되어 활용됨이 적절하다.

둘째, 분석결과에서 많은 전문가들은 ‘갈등이 없는 경우에만’ 적용하도록 한 분석기준들이 갈등이 있는 경우에도 적용되어야 할 것으로 본다고 의견을 변경하였으며, 다만 ‘갈등이 있는 경우에만’ 적용되어야 할 분석기준의 경우, 맥락적인 특성으로 인해 보다 주의를 기울여야 한다는 의미로 해석해 줄 것을 요청하였다.

셋째, 사례분석을 통해 지방자치단체의 숙의형 정책결정방식을 분석한다면, 4단계의 경우는 주로 행위자별로 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성과 공정성, 시민참여단의 만족도로 측정하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다.

넷째, 제시된 분석기준이 총 38개로 여전히 많기 때문에 사례분석 및 실무적 활용을 위해서는 채종현(2017), 심준섭(2018), 대입공론화 검증기준(2018) 등을 종합하여 보다 간결한 지표를 제시하는 것이 바람직하다고 보았다.

〈표 2-16〉 1단계(숙의형 정책결정방식 활용에 대한 결정) 전문가 FGI 결과

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
1) 정책 결정 권한의 배분	▪ 시민참여프로세스에 참여하는 시민에게 공식적 정책결정권한을 부여하는가?	2.11	0.87	4	2.00	0.82	3
	▪ 시민의 결정에 대한 수정가능성이 있는가?	2.22	0.92	5	1.89	0.74	2
	▪ 시민참여프로세스는 기존의 정부계획·집행에 구속되지 않고 원점에서부터 논의할 수 있는 권한이 있는가?	2.67	0.47	6	2.44	0.68	5
	▪ 결과대로의 집행이 되지 않을 경우, 책임자를 제재할 수 있는가?	1.33	0.47	0	1.22	0.42	0
	▪ 누가 숙의형 정책결정방식의 활용을 제안·결정하는가?	2.33	0.67	4	2.00	0.71	2
2) 논의 주제의 특징	▪ 논의의 대상이 되는 주제가 해당 지방자치단체의 지리적 범위 내에서 논의·결정되어야 하는가?	2.33	0.67	4	2.11	0.87	4
	▪ 논의의 대상이 되는 주제에 대한 갈등이 존재하는가?	2.33	0.67	4	2.11	0.57	2

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
	▪ 만약 그렇다면, 찬·반측이 충분히 집단화되고, 각자의 논리가 오랜 시간 개발된 상태인가?	2.11	0.74	3	2.11	0.57	2
	▪ 논의의 대상이 되는 주제가 복잡하거나 과학·기술적인 내용이라 일반인이 쉽게 이해하기 어려운가?	2.33	0.82	5	2.33	0.82	5
3) 정책 결정 단계	▪ 정책 프로세스의 어떤 단계에서 숙의형 정책결정방식을 활용하고자 하는가?	2.78	0.42	7	2.56	0.68	6
	▪ 숙의형 정책결정방식 활용의 목적 - 유형 1: 정책의제선정 및 우선순위 결정 - 유형 2: 구체적인 정책/사업계획수립 - 유형 3: 갈등해소 및 사업재설계 - 유형 4: 기타	2.78	0.42	7	2.67	0.47	6

〈표 2-17〉 2단계(자원 및 운영체계 구축) 전문가 FGI 결과

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
1) 법적 근거 및 위상	▪ (가칭)공론화위원회의 법적근거 및 위상은?	2.78	0.42	7	2.56	0.50	5
	▪ (가칭)공론화위원회는 한시조직인가?	2.11	0.87	4	1.78	0.79	2
	▪ 숙의형 정책결정방식의 활용은 일회적인가? 아니면 정기적인가?	2.22	0.63	3	2.00	0.67	2
2) 결정 기간	▪ (가칭)공론화위원회를 통한 숙의형 정책결정과정의 총 기간은?	2.56	0.50	5	2.33	0.47	3
	▪ 그 중 시민참여단의 숙의절차진행 기간은?	2.33	0.67	4	2.11	0.57	2
3) 소요 비용	▪ 소요비용은 얼마나·어떻게 준비되었는가?	2.44	0.68	5	2.11	0.57	2
	▪ 시민의 사례비는 충분히 지급되었는가? * 사례비: 공적인 목적의 시민참여단 활동을 위해 소득활동을 하지 못하는 데 대한 보전	2.22	0.63	3	1.89	0.31	0
4) 위원회 구성	▪ (가칭)공론화위원회 위원선정의 기준은? - 중립성, 공정성, 전문성, 지역에 대한 이해 및 역량, 인구적 분포 등	2.89	0.31	8	2.44	0.50	4
	▪ 위원장 및 위원은 중립성·공정성을 확보한 인사로 구성되었나?	2.89	0.31	8	2.44	0.50	4
	▪ 위원장 및 위원 중 숙의적 정책결정과정에 대한 이해가 있는 인사가 포함되었는가?	2.67	0.67	7	2.56	0.50	5

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
	▪ 찬·반측 입장이 명확히 갈리는 쟁점인 경우, 위원을 제척하는 과정을 거쳤는가?	2.33	0.94	6	2.11	0.74	3
5) 지자체 역할	▪ 위원회 및 시민참여단의 요청 정보를 충분히 제공하였는가?	2.89	0.31	8	2.67	0.47	6
	▪ 숙의형 정책결정과정에서 필요한 자원·지원인력·행정력 등을 충분히 제공하였는가?	2.89	0.31	8	2.78	0.42	7
	▪ 숙의형 정책결정과정의 중립적 진행을 방해하지 않았는가?	2.78	0.42	7	2.67	0.47	6
	▪ 지원업무를 수행하는 공무원들은 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 이해를 가지고 있는가?	2.67	0.47	6	2.44	0.50	4
6) 위탁 업체 선정	▪ 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 경험과 전문성·중립성을 지닌 업체를 선정하였는가?	2.78	0.42	7	2.56	0.50	5
	▪ 선정절차가 공정하게 진행되었는가?	2.67	0.47	6	2.33	0.47	3

주) 한국의 경우, 운영체계 구축에 대한 검토 필요

〈표 2-18〉 3단계(숙의형 정책결정과정 설계 및 운영규칙 결정) 전문가 FGI 결과

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
1) 방법 결정	▪ 온·오프라인 시민참여의 방법은 어떻게 결합될 것인가?	2.33	0.67	4	2.22	0.79	4
	▪ 어떤 방식의 숙의형 정책결정방식을 선택할 것인가?	3.00	0.00	9	2.89	0.31	8
	▪ 선택한 숙의형 정책결정방식이 논의 주제·시민참여자 규모 등과 적합한가?	2.89	0.31	8	2.78	0.42	7
	▪ 기본절차가 표준화되어 있는가?	2.33	0.67	4	2.33	0.67	4
2) 운영 규칙	▪ 참여기간 중 시민참여단은 대중과 소통할 수 있는가?	1.78	0.79	2	1.78	0.79	2
	▪ 운영과정은 어느 정도 수준에서 일반에 공개 될 것인가?	2.11	0.74	3	2.11	0.57	2
	▪ 참여시민들의 정보획득 및 학습기회가 제공되는가?	2.89	0.31	8	2.78	0.42	7
	▪ 숙의형 정책결정과정의 설계 목적에 대한 공유가 있는가?	2.67	0.47	6	2.56	0.50	5

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
	예) 공공선 추구, 사회적 정의추구, 이익재분배, 약자보호 등						
	▪ 운영규칙을 참여시민들이 함께 만들거나 수정·보완할 수 있는가?	2.33	0.94	6	2.22	0.92	5
	▪ 숙의를 위한 소규모 테이블별 진행방식에 대한 명확한 규칙이 있는가?	2.67	0.47	6	2.56	0.50	5
	▪ 시민참여단의 결과물은 어떤 형태인가? - 합의, 타협, 우선순위결정, 다수결 등	2.78	0.63	8	2.67	0.67	7
	▪ 의결이 필요한가? 만약 그렇다면, - 의결절차가 공정한가? - 소수자의 의견표출 기회가 충분히 제공되는가?	2.22	0.92	5	2.22	0.92	5
3) 참여자 선정 및 참여 빈도	▪ 시민참여는 전체 숙의형 정책결정과정 중 몇 차례 이루어지나?	2.67	0.47	6	2.56	0.50	5
	▪ 시민참여단의 규모는 어느 정도인가?	2.56	0.50	5	2.44	0.50	4
	▪ 시민참여단으로 선정되지 않은 주민은 어떻게 참여할 수 있는가? 그 기회는 공정히 제공되는가?	2.00	0.82	3	1.89	0.74	2
	▪ 시민참여단의 선발방식에 있어서 대표성이 확보되었는가?	3.00	0.00	9	2.78	0.42	7
	▪ 시민참여단 선정과정에서 특정 집단의 참여가 배제되거나, 다양한 인구구성학적 집단이 참여하지 못할 경우 이를 보완할 수 있는 절차가 있는가?	2.33	0.82	5	2.33	0.82	5
	▪ 시민참여단의 지식·역량이 상호 대등한가? - 만약 아니라면, 해당 쟁점에 대한 이해의 측면에서는 대등해 질수 있도록 하는 사전학습 및 교육기회가 제공되었나? - 균형 잡힌 자료집이 제공되었는가?	2.44	0.83	6	2.33	0.82	5
	▪ 시민참여단 개개인은 집단화되어 있는가? 아니면 개인으로서 존재하는가?	1.78	0.92	3	1.67	0.82	2
	▪ 공무원 및 의원 등은 배제되었는가?	1.78	0.92	3	1.67	0.82	2
4) 환경 (공간/	▪ 숙박이 필요할 경우, 숙박시설은 편안하였는가?	2.11	0.31	1	2.11	0.31	1
	▪ 제공되는 식사의 품질은 적합하였는가?	2.00	0.47	1	2.00	0.47	1

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
장비)	▪ 숙의과정이 진행되는 공간은 숙의에 적합한가?	2.56	0.50	5	2.44	0.50	4
	▪ 전자장비 및 프레젠테이션 장비, 녹음장비 등이 충분히 준비되었는가?	2.44	0.50	4	2.33	0.47	3
	▪ 숙의과정에서 필요한 도구들은 적절히 준비되었는가?(포스트잇, 전지, 매직 등)	2.33	0.67	4	2.22	0.63	3
	▪ 사회자 및 퍼실리테이터 용 휴식공간이 준비되어 있는가?	2.22	0.42	2	2.22	0.42	2

〈표 2-19〉 4단계(시민참여 프로세스) 전문가 FGI 결과

분류	기준	갈등있음			갈등없음			
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도	
1) 패널토론	▪ 발표자 및 토론자의 전문성은?	2.78	0.42	7	2.33	0.67	4	
	▪ 발표자 및 토론자가 규칙을 준수하고, 감정적으로 대처하지 않았는가?	2.33	0.82	5	1.89	0.74	2	
2) 프로세스 운영	사회자	▪ 사회자는 오리엔테이션 과정에서 참여자들에게 진행절차 및 단계별 목적, 활동내용, 역할 등에 대해 충분히 설명하였는가?	2.89	0.31	8	2.56	0.68	6
		▪ 사회자는 논의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?	2.78	0.42	7	2.22	0.63	3
		▪ 사회자는 사전 시뮬레이션을 충분히 하였는가?	2.44	0.83	6	2.33	0.67	4
		▪ 사회자는 계획대로 일정을 진행하였는가?	2.56	0.50	5	2.44	0.50	4
		▪ 사회자는 프로세스를 공정하게 진행하였는가?	3.00	0.00	9	2.67	0.47	6
		▪ 사회자는 돌발 상황에 잘 대응하였는가?	2.67	0.47	6	2.44	0.50	4
	퍼실리테이터	▪ 퍼실리테이터는 논의의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대해 충분한 이해를 하고 있는가?	2.78	0.42	7	2.67	0.47	6
▪ 퍼실리테이터의 역할과 활동에 대해 충분히 사전시뮬레이션을 하였는가?		2.78	0.42	7	2.56	0.50	5	

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
	▪ 퍼실리테이터는 공정하게 발언기회를 제공하였는가?	2.78	0.42	7	2.67	0.47	6
	▪ 테이블별 퍼실리테이터의 활동에 통일성이 있는가?	2.67	0.47	6	2.44	0.50	4
	▪ 퍼실리테이터는 돌발상황에 잘 대응하였는가?	2.56	0.50	5	2.22	0.42	2
검 증 단	▪ 검증단은 공정한 절차에 따라 선정되었는가?	2.44	0.68	5	2.22	0.63	3
	▪ 검증단의 활동이 충분히 보장되었는가?	2.44	0.50	4	2.11	0.57	2
시 민 참 여 단	▪ 공정한 발언의 기회를 보장받았는가?	2.89	0.31	8	2.89	0.31	8
	▪ 숙의형 정책결정방식에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?	2.56	0.68	6	2.33	0.67	4
	▪ 논의 쟁점에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?	2.56	0.68	6	2.22	0.79	4
	▪ 운영규칙을 준수하였는가?	2.56	0.50	5	2.33	0.47	3
	▪ 중도에 이탈하였는가?	2.11	0.74	3	1.89	0.57	1
	▪ 결과에 대해 이의제기를 하는 시민이 없었는가?	1.78	0.63	1	2.00	0.67	2
	▪ 절차 전반에 대한 공정성에 대해 어떻게 느끼는가?	2.89	0.31	8	2.56	0.50	5
참 관 인	▪ 시민참여단의 활동에 관여하지 않고 참관인으로서의 역할만을 수행하였는가?	2.22	0.79	4	2.11	0.74	3
	▪ 참관인 선정의 기준이 명백한가?	2.00	0.82	3	2.00	0.67	2
staff	▪ 프로세스 전반에 대해 충분히 이해하고, 각자의 역할을 충실히 하였는가?	2.33	0.47	3	2.11	0.31	1
	▪ 충분한 규모의 지원스태프가 준비되었는가?	2.22	0.63	3	2.22	0.63	3

〈표 2-20〉 5단계(결과 및 활용) 전문가 FGI 결과

분류	기준	갈등있음			갈등없음		
		평균	SD	◎빈도	평균	SD	◎빈도
1) 결과	▪ 시민은 숙의형 정책결정과정을 거친 뒤 의견이 바뀐 사람은 어느 정도인가?	2.78	0.42	7	2.67	0.47	6
	▪ 어떤 시민의 의견이 도출되었는가?	2.11	0.74	3	2.00	0.67	2
2) 결과 활용	▪ 시민의 의견이 정책에 어떻게 활용되었는가?	2.67	0.47	6	2.56	0.50	5
	▪ 시민참여단에게 결과활용에 대한 피드백을 제공하는가?	2.56	0.50	5	2.33	0.47	3

〈표 2-21〉 전문가 FGI 분석결과 종합(공통 필요문항): 1차 도출안

단계	분류	기준
1. 숙의형 정책결정방식 활용에 대한 결정	1) 정책 결정 권한의 배분	▪ 시민참여프로세스는 기존의 정부계획·집행에 구속되지 않고 원점에서부터 논의할 수 있는 권한이 있는가?
	2) 정책결정 단계	▪ 정책 프로세스의 어떤 단계에서 숙의형 정책결정방식을 활용하고자 하는가?
2. 지원 및 운영 체계 구축	1) 법적 근거 및 위상	▪ (가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상은?
	2) 결정기간	▪ (갈등이 없는 경우에만) (가칭)공론화위원회를 통한 숙의형 정책결정과정의 총 기간은?
	3) 위원회 구성	▪ (가칭)공론화위원회 위원선정의 기준은? - 중립성, 공정성, 전문성, 지역에 대한 이해 및 덕망, 인구적 분포 등
		▪ 위원장 및 위원은 중립성·공정성을 확보한 인사로 구성되었나? ▪ (갈등이 있는 경우에만) 위원장 및 위원 중 숙의적 정책결정과정에 대한 이해가 있는 인사가 포함되었는가?
	4) 지자체 역할	▪ 위원회 및 시민참여단의 요청 정보를 충분히 제공하였는가?
▪ 숙의형 정책결정과정에서 필요한 자원·지원인력·행성력 등을 충분히 제공하였는가?		
▪ 숙의형 정책결정과정의 중립적 진행을 방해하지 않았는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 지원업무를 수행하는 공무원들은 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 이해를 가지고 있는가?		
5) 위탁업체 선정	▪ 숙의형 정책결정과정에 대한 충분한 경험과 전문성·중립성을 지닌 업체를 선정하였는가?	
	▪ (갈등이 없는 경우에만) 선정절차가 공정하게 진행되었는가?	

단계	분류	기준
3. 숙의형 정책결정 과정 설계 및 운영 규칙 결정	1) 방법결정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 어떤 방식의 숙의형 정책결정방식을 선택할 것인가? ▪ 선택한 숙의형 정책결정방식이 논의주제·시민참여자 규모 등과 적합한가?
	2) 운영규칙	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여시민들의 정보획득 및 학습기회가 제공되는가? ▪ 숙의형 정책결정과정의 설계 목적에 대한 공유가 있는가? - 예) 공공선추구, 사회적 정의추구, 이익의재분배, 약자보호 등
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 숙의를 위한 소규모 테이블별 진행방식에 대한 명확한 규칙이 있는가?
	3) 참여자 선정 및 참여빈도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민참여는 전체 숙의형 정책결정과정 중 몇 차례 이루어지나?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (갈등이 없는 경우에만) 시민참여단의 규모는 어느 정도인가? ▪ 시민참여단의 선발방식에 있어서 대표성이 확보되었는가? 		
4) 환경 (공간/장비)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ (갈등이 없는 경우에만) 숙의과정이 진행되는 공간은 숙의에 적합한가?
4. 시민참여 프로세스	1) 패널토론	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (갈등이 없는 경우에만) 발표자 및 토론자의 전문성은?
	2) 프로세스 운영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (갈등이 없는 경우에만) 사회자는 오리엔테이션 과정에서 참여자들에게 진행절차 및 단계별 목적, 활동내용, 역할 등에 대해 충분히 설명하였는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 사회자는 논의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대한 충분한 이해를 하고 있는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 사회자는 계획대로 일정을 진행하였는가? ▪ 사회자는 프로세스를 공정하게 진행하였는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 사회자는 돌발 상황에 잘 대응하였는가?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 퍼실리테이터는 논의의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대해 충분한 이해를 하고 있는가? ▪ 퍼실리테이터의 역할과 활동에 대해 충분히 사전시뮬레이션을 하였는가? ▪ 퍼실리테이터는 공정하게 발언기회를 제공하였는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 테이블별 퍼실리테이터의 활동에 통일성이 있는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 퍼실리테이터는 돌발상황에 잘 대응하였는가? ▪ 시민참여단은 공정한 발언의 기회를 보장받았는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 시민참여단은 운영규칙을 준수하였는가? ▪ 시민참여단은 절차 전반에 대한 공정성에 대해 어떻게 느끼는가? 		
5. 결과 및 활용	1) 결과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민은 숙의형 정책결정과정을 거친 뒤 의견이 바뀐 사람은 어느정도인가?

단계	분류	기준
	2) 결과활용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민의 의견이 정책에 어떻게 활용되었는가? ▪ (갈등이 없는 경우에만) 시민참여단에게 결과활용에 대한 피드백을 제공하는가?

따라서 이와 같은 전문가 인터뷰 결과와 제도 및 환경분석 결과 도출된 문제점 및 개선 필요 사안에 대한 연구결과를 토대로 본 연구는 지방자치단체의 숙의형 정책결정방식 활용에 대한 사례분석을 위해 다음과 같은 분석틀을 개발하였다.

5단계를 재편하여 ‘설계-숙의’의 2가지 유형으로 분석기준을 재편하고, 세부 분석기준의 경우도 지나치게 상세한 기준들을 정리하여 포괄적인 용어로 정리하였다. 그 결과는 <표 2-22>와 같다. 설계는 숙의형 정책결정과정 설계를 분석하는 것이며, 숙의는 시민참여단의 토론과정에서 숙의의 조건이 달성되었는지를 분석하는 것이다. 본 연구에서는 <표 2-22>의 분석틀을 적용하여 제4장에서 사례분석을 실시하였다.

〈표 2-22〉 본 연구의 분석틀

구분	분석 기준
설계	1-1. 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제 1-2. 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형 1-3. (가칭) 공론화위원회의 법적 근거 및 위상(권고의 효력) 1-4. 결정기간(총 소요기간) 및 규모(참여자 수 등) 1-5. 지방자치단체 지원(재원, 지원인력, 정보제공 등)의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도 1-6. 위원선정 기준의 타당성(중립성, 전문성 차원) 1-7. 시민참여절차 운영을 위한 위탁업체의 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성 1-8. 결과활용에 대한 피드백
숙의	2-1. 발표자 및 토론자의 전문성 2-2. 사회자의 전문성·공정성 2-3. 퍼실리테이터의 전문성·공정성 2-4. 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과 2-5. 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성



제3장

법·제도 및 현황분석

제1절 지방자치단체 정책결정방식 관련 법·제도

제2절 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도

제3절 지방자치단체의 주민참여형 정책결정방식 운영현황



법·제도 및 현황분석

제1절 지방자치단체 정책결정방식 관련 법·제도

현재 지방 지방자치단체는 지방의회와 집행기관으로 이원화되어 있으며, 각각은 입법부와 행정부로서 지방자치단체의 주요 정책에 대한 정책결정의 공식적 권한을 부여받고 있다.

먼저 지방의회는 지방자치단체의 입법기관으로 ①조례의 제정 및 개정, 폐지, ② 예산의 심의·확정, ③ 결산의 승인, ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, ⑤ 기금의 설치·운용, ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, ⑨ 청원의 수리와 처리, ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등을 의결하는 역할을 수행한다(지방자치법 제39조 제1항). 따라서 지방의회는 각 지역의 대표로 선출된 지방의원으로 구성되며, 지방자치단체의 주요 정책결정을 수행하는 공식적인 입법 기능을 부여받고 있다. 다음으로 집행기관(지방자치단체)은 「지방자치법」 제9조의 사무범위 내에서 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하며, 해당 사무에 대한 정책결정권한을 가진다.

그러나 「지방자치법」에서 주민에 대한 규정은 단지 ① 주민의 자격, ② 주민의 권리, ③ 주민투표, ④ 조례의 제정 및 개폐청구, ⑤ 감사청구, ⑥ 주민소송 및 손해배상금 등의 지불청구, ⑦ 주민소환 등 직접민주주의 방식으로 참여하는 것 외에 정책결정과정에서 공식적 권한을 부여받고 있지는 않다. 즉, 주민은 선거를 통해 지방자치단체장과 지방의회 의원을 선출하고, 주민의 대표인 지방자치단체장과 지방의회 의원에게 정책결정권을 위임한 것이기 때문에 직접적인 정책결정권한은 없다(지방자치법 제13조 제2항).

이와 같은 구조하에서는 주민이 정부의 정책결정에 대해 무관심해 지기 쉽고, 그 결과

주민과 대표 사이에 주인-대리인 문제(principal-agent problem)⁹⁾가 발생할 경우, 주민의 의지와는 괴리된 정책결정을 가져올 수 있는 문제점을 내포하고 있다. 따라서 최근 주민참여를 통해 주민의 의견을 수렴하는 절차를 활용하도록 하고 있으나 주민의 실질적 역할에는 한계가 있는 실정이다. 제2절에서는 개별 법령 및 조례에 대한 분석을 통해 보다 상세한 문제점 및 현황을 분석해 보도록 하겠다.

9) 경제학의 대리인이론(Agency theory)에서 말하는 권한위임시 발생할 수 있는 문제를 말하며, 권한을 위임한 자를 주인(principal), 권한을 위임받은 자를 대리인(agent)이라고 말할 때, 정보의 비대칭성으로 인해 대리인이 주민의 의사에 반하는 결정을 하거나, 주민의 의사를 이행하는데 최선을 다하지 않음으로써 주인이 피해를 입게되는 상황을 말한다(Ross, 1973; Jensen & Meckling, 1976; Mitnick, 1980; Moe, 1984; Waterman et al., 2004; 황혜신, 2005; 양기근·이태근, 2006).

제2절 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도

1. 일반 행정절차 상 주민참여 관련 법·제도 분석

가. 행정절차법

지방자치단체의 정책결정방식 및 그 과정에서의 주민참여는 기본적으로 「행정절차법」¹⁰⁾을 통해 규정되어 있다고 볼 수 있다. 먼저 「행정절차법」의 구성 중 정책결정과정에서 주민의 참여를 기술한 조문은 ‘의견청취(제22조), 의견제출(제27조), 공청회(제3절), 국민참여의 확대(제52·53조)’이다. 이 중 의견청취는 그 방법 면에서 다양하지만 대체로 정책결정을 위한 참고자료로 활용된다.

첫째, 「행정절차법」이 규정하고 있는 주민의 참여 방안 중에서 의견청취 및 의견제출은 특정 행정처분을 할 때 그 대상자의 의견을 수렴하기 위한 절차라고 볼 수 있다. 지방자치단체의 정책계획 및 구상 등에 대해 주민이 참여해 정책을 결정하는 방안을 연구하는 본 연구의 목적과는 일치하지 않는다고 볼 수 있다.

둘째, 공청회는 행정절차상 규정된 가장 대표적인 대중의 의견수렴 절차로서, 참여방법에는 ① 공청회 사안 관련 당사자, 전문가, 관련분야 종사자 등으로서 발표자가 되거나, ② 방청인으로 참여하여 의견을 제시하는 것이다(「행정절차법」 제38·39조). 그러나 이와 같은 공청회에서의 주민참여는 공청회를 통해 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에만 이를 반영하도록 하고 있어(「행정절차법」 제39조의2), 사실상 정책수립을 위한 참고자료로 활용되는 데 그친다.

셋째, 「행정절차법」은 이와 같은 기존의 주민참여 방법이 가지는 한계를 극복하고 다양한 국민의 참여방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력할 것을 독려하기 위해 제7장에 국민참여의 확대를 규정하였다(「행정절차법」 제52조). 또한 그 방법 중 하나로서 정보통신망을 활용한 전자적 정책토론의 실시를 제시하였다(「행정절차법」 제53조). 특히 전자적 정책토론을 기획할 때, 패널구성 및 토론의 공정성·객관성·중립성 확보를 할 수 있도록 그 방

10) 「행정절차법」은 행정절차에 대한 공통 사항을 규정, 국민의 행정참여를 도모하여 행정의 공정성과 투명성, 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하고 있다(「행정절차법」 제1조). 이에 비해 「민원처리에 관한 법률(이하 민원처리법)」은 국민(주민)에 의해 제기된 민원을 처리하는 절차와 원칙을 규정한 것으로, 속의형 정책결정방식을 논하는 본 연구의 범위와는 일치되지 않는다.

법을 대통령령으로 규정하고 있다(「행정절차법」 제53조). 즉, 「행정절차법」은 주민이 속의 형 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 하는 가능성을 열어두었다는 데 의미가 있으나, 본 연구의 제2장에서 언급한 바와 같은 속의형 정책결정방식의 예시나 활용의 기준, 방법 등에 대한 가이드라인을 구체적으로 제시하지는 않고 있다. 이와 같은 한계는 「행정절차법」 제52조를 근거로 활발하게 활용되고 있는 속의형 정책결정방식 적용에 있어 시행착오를 경험하게 되는 원인이 된다.

〈표 3-1〉 「행정절차법」상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정

유형	참여방법 및 한계	규정
의견청취·의견제출	<ul style="list-style-type: none"> 참여방법: 의견서 제출 또는 면담 등 한계: 해당 행정처분의 당사자인 주민에 한하며, 스스로의 관련 사실을 소명하는데 그침 	행정절차법 제22·27조
공청회	<ul style="list-style-type: none"> 참여방법: 발표자로서 참여하거나 방청인으로서 참여 한계: 공청회를 통해 제시된 의견은 상당한 이유가 있다고 인정될 경우에만 반영 	행정절차법 제38-39조
국민참여의 확대	<ul style="list-style-type: none"> 참여방법: 다양한 방법 가능성 제시(전자적 정책토론은 명시) 한계: 속의형 정책결정과정 등에 대한 구체적 가이드라인 없이 그 가능성만을 제시 	행정절차법 제52·53조

나. 지방자치단체 차원의 직접민주주의제도 관련 법

「지방자치법」은 ① 지방자치단체의 종류와 조직, 운영 규정, ② 국가-지방자치단체 간 관계 규정, ③ 주민의 권리와 의무 등을 규정함으로써 우리나라 지방자치제도 전반의 근간이 되는 법률이다. 「지방자치법」은 이 중 주민의 다양한 권리 중 하나로 주민이 정책을 직접 결정하거나, 지방자치단체 장을 비롯한 지방자치단체, 지방의회의 행정행위 등을 감시·견제할 수 있는 기능을 부여하고 있다. 대표적으로 ‘주민투표권(지방자치법 제14조)’, ‘조례의 제정과 폐기 청구권(주민발의, 동법 제15조)’, ‘감사청구권(동법 제16조)’, ‘주민소송(동법 제17조)’, ‘주민소환(동법 제20조)’, ‘주민청원(동법 제73조)’ 등이 그 예이다. 주민투표·주민발의·주민소환·주민소송·주민청원은 5가지 지방자치단체 차원의 직접민주주의 제도이다. 이 중 정책결정과 직접적인 영향을 맺고 있는 내용은 주민투표와 감사청구 및 주민소송이라고 볼 수 있다.

각 내용을 좀 더 상세히 살펴보면, 첫째, 주민투표는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대한 주민의 직접적 참여를 보장하기 위한 것으로, 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대한 것을 주민투표에 부치는 것을 말한다(지방자치법 제14조, 주민투표법 제1조). 따라서 주민투표의 결과에 따라 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요 조치를 해야 하는 의무가 발생된다(주민투표법 제24조 제5항). 즉, 주민투표는 가장 많은 규모의 주민(주민투표권자 전체)이 해당 지역의 정책결정에 직접적인 정책결정권자가 될 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 그러나 주민투표의 실시과정에서 지역 차원의 충분한 숙의가 이루어질 수 있는지에 대한 부분은 주민투표의 실시가 공표된 이후 어떻게 정보를 공유하고 토론하여 공공선을 위한 결정을 내리도록 하는 사회적 분위기를 이끌어낼 수 있는지에 달려있다. 그 결과 주민투표가 실시되었던 많은 지역에서는 여전히 지역 내 갈등이 잔존해 있거나, 주민투표당시 충분한 정보의 부족 또는 정보왜곡 등으로 잘못된 결정을 내렸다는 생각을 가지는 예도 있다(김지수 외, 2018; 김지수·이선우, 2016; 김도희, 2007; 권순복, 2006).

둘째, 감사청구 및 주민소송은 주로 1차적인 지방자치단체의 정책결정에 대한 재결정을 요청하는 구조라고 볼 수 있다. 주민의 감사청구는 일정규모 이상의 주민이 지방자치단체의 사무처리가 법령에 위반되었거나 공익을 현저히 해친다고 판단될 때 감사를 청구하는 것이며(지방자치법 제16조), 감사청구를 했던 사항에 대해서는 위법한 행위나 업무의 태만에 대해 해당 지방자치단체의 장에게 소송을 제기해 이를 고치도록 하는 것이다(지방자치법 제17조). 그러나 이 제도는 어떤 사무의 처리가 이루어지기 전 예방적 차원에서 활용될 수 없으며, 수사·재판·타기관에 의한 감사 등이 있을 경우 활용할 수 없다는 한계를 가진다(지방자치법 제16조). 따라서 지방자치단체의 정책구상 및 계획 등 초기단계에서 주민이 참여해 의견을 제시하고 이를 통해 정책을 결정하는 단계에서 활용될 수 없으며, 갈등발생 후 이를 행정적·사법적 방식으로 해결하기 위한 절차라고 볼 수 있다.

이를 종합해 보면, 직접민주주의제도 중 주민이 지방자치단체의 정책결정에 대해 사전에 구속력 있는 영향을 미칠 수 있는 제도는 사실상 주민투표에 한한다고 볼 수 있다. 한편, 주민투표의 경우 투표운동 등에 대한 세부규정을 통해 절차적 공정성을 확보하고자 하였으나, 숙의적 정보공유 및 토론을 통해 지역주민이 그 내용을 충분히 이해하고 공공선

을 확보하기 위한 방식으로 주민투표에 참여해 정책결정을 할 수 있도록 하는 등 숙의적 정책결정방식 활용을 위한 절차적 보장은 미흡하다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 「지방자치법」상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정

유형	참여방법 및 한계	규정
주민투표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여방법: 주민투표권자로서 투표에 참가 ▪ 투표결과의 효력: 확정된 대로 행정·재정상 조치를 취해야 하는 의무 발생 ▪ 한계: 숙의적 정보교환 및 토론을 위한 절차적 규정 미비 	지방자치법 제20조 주민투표법
주민감사 및 주민소송	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여방법: 위법·태만한 행정행위에 대한 감사·소송 청구 ▪ 한계: 사후적 차원에서의 참여 	지방자치법 제16·17조

다. 지방자치단체 조례에 나타난 숙의민주주의 절차 활용

1) 주민참여 관련 조례 현황 분석결과

지방자치단체의 조례를 살펴보면, 대부분의 지방자치단체가 조례로 제정하고 있는 주민참여예산제도와 주민자치회 및 마을자치회 관련 조례 등을 제외하고 주민의 참여에 대한 기본조례를 제정한 예는 광역자치단체 4개, 기초자치단체 44개로 지극히 일부에 불과하다.¹¹⁾ 주민참여에 대한 기본조례를 제정한 경우라도 그 내용은 공청회, 주민참여 평가, 주민참여감사제, 구정정책 설명 청구제, 주민의견조사, 주민참여사업, 주민참여위원회 등을 주요 내용으로 삼고 있어 숙의민주주의절차를 조례에 명시적으로 규정한 경우는 거의 없다.

예외적으로 나주시의 경우 「나주시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(시행: 2018.10.05.)」를 제정하고, 주요 시책과 지역현안 해결에 관한 시민참여기반 및 공론화를 위한 숙의적 합의결과 도출을 위한 위원회 구성 및 역할, 공론화절차 등에 대한 기본내용을 규정하고 있다. 또한 제주특별자치도 역시 동일한 목적에서 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례(시행: 2017.11.15.)」를 통해 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등의 활용과 방법 등을 규정하고 있다. 이와 같은 숙의민주주의절차 활용에 관한 조례는

11) 각 내용은 2) 주민참여예산제, 3) 주민자치위원회에서 보다 상세히 논의하도록 하겠다.

2017년 후반 이후 최근에서야 제정되고 있는 추세이다.

기존에 조례를 통해 숙의민주주의 절차를 제도화한 예는 거의 없었으며, 제주특별자치도와 나주시의 조례에서도 구체적으로 숙의민주주의 절차와 일반 지방자치단체의 정책결정절차 간 관계를 규정한 예는 없었다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 조례 상 정책결정에 대한 주민참여 관련 규정

유형	기관유형	빈도	주요 내용
주민참여 기본조례	광역	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공청회, 주민참여 평가, 주민참여감사제, 구정정책 설명 청구제, 주민의견조사, 주민참여사업, 주민참여위원회 등
	기초	44	
주민자치회 및 마을자치회	광역	0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민자치회, 마을자치회, 주민자치운영협의회, 자치회관 운영관련 규정
	기초	7	
주민참여예산제	광역	17	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민참여예산위원회 설치 및 운영
	기초	226	

주) 주민참여감독(옴부즈만)에 관한 조례는 빈도에서 제외하였으며, 주민참여 기본조례로 집계된 조례 중에는 제목은 일부 차이가 있으나 그 내용면에서 동일한 경우(‘주민참여 활성화 조례(부산 북구)’나 ‘민관협치 활성화를 위한 기본조례(서울시 성북구)’, ‘시정 참여에 관한 조례(충북 제천시)’ 등)를 포함함

2) 주민참여예산제

일반 행정절차상의 주민참여가 대체로 정부의 정책계획단계에서 주민의 의견을 수렴하는 것으로 실질적인 결정권한은 지방자치단체 또는 지방의회에 있는 것과 달리, 주민참여 예산제는 주민이 일정규모의 예산의 용처를 결정하고, 지방의회는 이를 승인하는 역할만을 수행하게 된다. 즉, 주민참여예산제는 예산의 일부를 주민이 결정한다는 측면에서 제도권 내에 도입된 사실상 유일한 참여형 정책결정방식이라는 측면에서 의미가 있다. 즉, 주민의 결정이 직접적으로 예산에 반영됨으로써 예산수립과정에 참여한 주민이 사실상 의회·집행부와 동등한 공식적인 예산수립 관련 결정권을 가지게 되는 것이다.

주민참여예산제는 2003년 5월 처음으로 광주 북구청에서 조례로 도입된 이래 2005년 지방재정법의 개정을 통해 법적인 근거를 마련하였으며(제39조), 이후 행정안전부에 의한 표준모델 제시를 통해 오늘날 1개 지방자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체에 확산되

었다. 행정안전부는 <표 3-4>와 같은 3가지 유형의 조례를 모델로 제시함으로써 각 지역에 적합한 방식의 제도설계가 가능하도록 그 가능성을 열어두었다.

<표 3-4> 주민참여예산제 모델과 조례의 유형

구분	모델 비교		
	제1유형 (주민참여예산위원회 설치 임의규정)	제2유형 (주민참여예산위원회 설치 강제규정)	제3유형 (위원회 구성 구체화규정)
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수 의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1유형과 1~9조 동일 제10조(주민참여예산위원회 운영강제조항) 제11조(위원회의 기능)	제2유형과 1~13조 동일 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결)
운영 계획	제6조(운영계획 수립/공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회, 협의회 운영 임의조항)	제17조(회의록공개 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관협조요청)
위원회 지원	제10조(위원회, 연구회, 협의회 운영 임의조항)		제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원)
기타	제11조(시행규칙)/부칙	제15조(시행규칙)/부칙	제24조(시행규칙)/부칙

* 자료: 행정안전부(2017년 조사), 서정섭(2018) 재인용

주민참여예산제의 운영현황을 살펴보면, 1개 시를 제외한 242개 지방자치단체가 모두 조례를 제정하고 있으며, 이중 위원회구성의 구체적인 내용까지 규정하고 있는 제3유형이 26%, 주민참여예산위원회 설치를 강제규정으로 둔 제2유형이 37.2%인 반면 주민참여예산위원회 설치를 임의규정으로 둔 제1유형은 36.8%에 불과했다. 보다 구체적으로 살펴볼 때에도 주민참여예산위원회를 설치한 경우가 전체의 42.2%, 특히 분과위원회까지 설치한 경우는 전체의 25.6%였다. 즉, 전반적으로 주민참여예산제도 운영의 실질화를 추구하는 방향으로 제도적인 기반이 정립되어 가고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 주민참여예산제 모델 유형별 운영현황

〈운영현황: 채택빈도〉 * 미제정 1개 시 제외

구분	제1유형 (주민참여예산위원회 설치 임의규정)	제2유형 (주민참여예산위원회 설치 강제규정)	제3유형 (위원회 구성 구체화규정)	합계
특광역시	1	1	6	8
도	3	4	2	9
시	29	19	27	75
군	45	28	9	82
자치구	11	39	17	69
계	89(36.8%)	90(37.2%)	63(26%)	242

〈위원회 구성방식별 운영현황: 채택빈도, 다중선택 총 472개〉

구분	주민참여 예산위원회	분과위원회	지역위원회	민관 정책협의회	연구회	기타
특광역시	8	8	-	3	3	2
도	8	8	2	1	3	2
시	62	47	34	14	12	4
군	54	20	12	-	-	2
자치구	67	38	35	12	8	3
계	199(42.2%)	121(25.6%)	83(17.6%)	30(6.4%)	26(5.5%)	13(2.8%)

* 자료: 행정안전부(2017년 조사), 서정섭(2018) 재인용

그러나 이와 같은 주민참여예산제도의 핵심인 주민참여가 어떻게 이루어지고, 주민참여의 범위와 역할 등이 어떻게 구성되었는지를 분석해 보면, 여전히 주민참여예산제도의 한계가 존재한다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-6〉에서 보는 바와 같이 대부분의 주민참여방식은 행정절차법상의 일반적 정책의 견수렴방식으로서 정책의 참고자료로만 사용하는 방식(공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모)을 활용하고 있었고(전체의 약 71%), 주민이 직접 예산수립 관련 결정권을 가지고 참여하는 방식(주민참여예산위원회, 참여예산투표)은 약 29%에 불과했다. 게다가 주민이 직접 예산수립 관련 결정권을 가지고 참여하는 방식에 대해서도 해당 사업의 형성과정에 대한 참여가 미흡하고, 일반주민의 참여기회가 매우 낮다는 점 등이 문제로 제기되었다는 측면

에서 숙의형 정책결정방식이 활용되었다고 보기는 어렵다(서정섭 외, 2017).

따라서 최근에는 이와 같은 한계를 극복하기 위해 서울 은평구 등에서는 주민참여예산 제도에 구민이 직접 참여하고 토론하는 숙의형 의사결정방식을 결합함으로써 주민참여예산제가 숙의형 정책결정과정으로의 역할을 수행할 수 있도록 하는 노력을 시도하고 있다(은평구 주민참여예산 담당 공무원 면담, 2018).

〈표 3-6〉 주민참여예산제의 참여방식별 활용빈도와 참여수준(빈도: 다중선택)

구분		빈도	비율	참여수준
법정 참여수단	공청회	34	4.8	주민의견수렴 예산수립의 참고자료로 활용
	간담회	49	6.9	
	대면설문조사	127	18.0	
	인터넷설문조사	124	17.5	
	사업공모	168	23.8	
기타 참여수단	주민참여예산위원회	175	24.8	주민이 직접 결정 일반주민의 숙의과정 미미
	참여예산투표	30	4.2	
합계		707	100.0	-

* 자료: 서정섭(2018)의 현황자료를 토대로 재구성

3) 주민자치위원회

주민자치위원회는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 근거로 지방자치단체에서 처음 운영되기 시작했으며, 그 기능은 주민화합 및 발전, 법령·조례·규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임 또는 위탁한 사무의 수행하는 것으로 설계되었다(제20조, 제21조). 이후 2013년에 특별법 개정을 통해 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정하였으며, 단계별로 시범실시지역을 선정하여 운영하도록 했다. 그 결과 〈표 3-7〉과 같이 2017년 말 현재까지 주민자치회는 총 49개 읍면동에서 시범 운영되고 있다.

〈표 3-7〉 주민자치위원회 선정지역 현황

단계	기간	선정지역
1단계	2013.07.-2015.10.	166개 신청지역 중 31개 읍면동 선정
2단계	2015.10.-2016.12.	총 49개 읍면동 (1단계 선정 읍면동(31개)+18개 읍면동 추가선정)

* 자료: 김필두·한부영(2017) 자료를 표로 재구성.

행정안전부에서 제시하고 있는 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례 표준안의 구성을 살펴보면 다음의 <표 3-8>과 같다. 해당 조례 표준안의 내용을 살펴보면, 주민자치위원회는 주민들이 스스로 추진하는 주민자치기능, 법령이나 조례에 의해서 국가 혹은 지방자치단체에서 위탁하는 사무의 처리기능, 읍면동 행정기능 중 주민들의 생활과 밀접하게 관련 있는 사항의 협의·심의기능 등을 수행(주민자치회 시범시실 및 설치·운영에 관한 조례 표준안 제5조)을 수행한다.

그 결과 주민자치위원회는 주민의 대표로 구성된 위원회이며, 정부로부터 위탁받은 범위 내에서는 협의·심의·운영기구로서의 역할을 수행한다. 왜냐하면 해당 범위 내에서 정부의 역할은 운영·교육 등에 대한 지원 및 관계기관 협조, 감독권한만을 가지기 때문이다(성북구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례 제24~26조). 이와 같은 내용을 근거로 볼 때, 주민자치회는 위원으로서의 권한을 부여받은 소수의 주민이 정책결정을 할 수 있는 기관이라고 볼 수 있지만 지방자치단체로부터 위탁받은 매우 협소한 영역에서만 그 권한을 행사할 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 일반적인 정책 전반에 대해 일반시민이 직접 참여해 숙의형 의사결정방법을 활용, 의견을 제시하는 숙의형 정책결정방식과는 차별화된다.

<표 3-8> 주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례 표준안의 구성

구성	조문내용		
제1장 총칙	제1조 목적 제4조 설치 등(임의규정)	제2조 정의 제5조 기능(협의업무, 수탁업무, 주민자치업무)	제3조 운영원칙
제2장 주민자치회의 구성 및 운영	제6조 주민자치회 정수 제9조 위원의 선정 제11조 주민자치회의 장 제14조 분과위원회	제7조 위원의 자격 제10조 위원선정위원회 제12조 간사 제15조 운영	제8조 권한 제13조 감사
제3장 주민자치회의 위원	제16조 위원의 의무 제19조 주민자치회의 위원의 대우	제17조 정치적 중립 제20조 주민자치회의 위원의 해촉	제18조 위원의 임기
제4조 지방자치단체와의 관계	제21조 지방자치단체의 지원	제22조 관계기관 등과의 협조	
제5장 보칙	제23조 감독	제24조 보험	제25조 운영세칙

* 자료: 주민자치회 시범시실 표준조례안(2017년 2월 개정).

4) 소결론: 일반 행정절차 상 주민참여에 관한 법령 및 조례분석결과

일반 행정절차 상 주민참여 관련 법령을 분석해 본 결과 전반적으로 숙의형 정책결정방식의 활용도는 매우 낮았으며, 주민참여가 정책결정과정에서 공식적인 결정권한을 행사할 수 있는 경우는 주민참여예산제와 주민자치위원회가 유일했다.

세부적으로 살펴보면, 첫째, 「행정절차법」은 ‘의견청취(제22조), 의견제출(제27조), 공청회(제3절), 국민참여의 확대(제52·53조)’에 대한 규정에서 지방자치단체 정책결정방식에서 주민의 참여절차를 규정하고 있다. 그러나 규정된 주민의 참여방식에서 주민의 역할은 비교적 소극적으로 규정되어, 주민의 의견은 정부 주도의 정책결정과정에서 활용되는 참고자료의 역할만을 수행한다.

둘째, 「지방자치법」 등에서 규정하고 있는 직접민주주의제도로서의 시민참여는 ‘주민투표권(지방자치법 제14조), ‘조례의 제정과 폐기 청구권(주민발의, 동법 제15조), ‘감사청구권(동법 제16조), ‘주민소송(동법 제17조), ‘주민소환(동법 제20조), ‘주민청원(동법 제73조)’ 등을 규정하고 있다. 그러나 이 중 대부분은 정부의 정책결정에 대한 사후적 개입이며, 정부의 정책계획수립 과정에서 직접적인 정책결정으로서의 효력을 가지고 주민이 참여할 수 있는 방법은 주민투표가 유일하다. 그러나 그 내용 면에서 주민투표가 숙의형 정책결정방식이라고 보기는 어렵다.

셋째, 그밖에 지방자치단체 조례에서 나타난 주민참여절차는 주민자치회(마을자치회) 관련 조례, 주민참여예산제 관련 조례, 주민참여 기본조례 등을 통해 나타나고 있다. 이 중 주민참여 기본조례는 예외적인 경우를 제외하고 대부분 공청회, 주민참여 평가, 주민참여감사제, 구정정책 설명 청구제, 주민의견조사, 주민참여사업, 주민참여위원회 등을 주요 내용으로 삼고 있어 숙의민주주의절차를 조례에 명시적으로 규정한 경우는 거의 없다.

넷째, 주민참여예산제는 주민이 일정규모의 예산의 용처를 결정하고, 지방의회는 이를 승인하는 역할만을 수행하기 때문에 제도권 내에 도입된 사실상 유일한 참여형 정책결정 방식이라는 측면에서 의미가 있다. 그러나 그 과정 면에서 숙의형적 정책결정방식이 활용되는 경우는 매우 소수의 우수사례에 국한된다.

다섯째, 주민자치위원회도 주민의 대표가 직접 정부로부터 위탁받은 일부의 사업에 대

해 스스로 협의·심의·운영을 할 수 있지만, 지방자치단체의 일반적인 정책 전반에 대해 일반시민이 직접 참여해 숙의형 의사결정방법을 활용해 의견을 제시하는 숙의형 정책결정 방식과는 차별화된다.

이를 종합해 보면, 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 법·제도적 기반은 매우 미흡한 것이 현실이며, 특히 정부의 일반적인 정책결정과정 안에서 숙의형 정책결정방식을 결합해 활용할 경우 법·제도적 근거 미비로 그 권한과 역할에 대한 논쟁이 발생될 우려가 크다는 것을 알 수 있다(전문가 B의 FGI 결과, 2018).

2. 갈등관리에 대한 주민참여 관련 법·제도 분석

가. 비선호시설 입지정책 관련법

비선호시설(NIMBY)은 주민들이 거주지 인근에 입지하는 것을 원하지 않는 시설을 말하며, 대표적으로 폐기물처리시설, 발전소 및 방폐장시설, 장묘시설, 하수처리시설 등이 있다. 이들 비선호시설의 입지는 해당 시설이 지역민의 편의를 위해 반드시 필요한 기초 인프라 역할을 하지만, 인근지역 주민들에게는 건강·경제적 측면에서 부정적 영향을 발생시키는 특징을 지닌다.

비선호시설의 이와 같은 특징으로 인해, 지방자치단체 주요 정책 중 비선호시설 입지정책은 지역 내 주민 간 의견의 충돌 등으로 인한 갈등 발생의 대표적인 예로 널리 인식되고 있다. 그러나 이와 같은 갈등 경험의 누적은 비선호시설 입지정책을 결정하는 과정에서 다양한 차원에서 주민의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 법제화하는 계기가 되었다.

따라서 갈등관리에 대해서는 앞서 살펴본 「행정절차법」에서 비교적 추상적으로 규정되어 있는 주민참여의 다양한 방법이 보다 구체적으로 법제화되어 있다. 각 비선호시설에 대한 주민참여절차 및 주민의견효력을 분석해 보면 다음의 <표 3-9>와 같다.

〈표 3-9〉 비선호시설 입지정책 관련 법의 주민참여절차규정과 주민의견의 효력

시설	주민참여절차	주민의견효력	근거
폐기물처리시설 입지	입지선정위원회 운영 (주민-사업자)	위원회 결정에 따라 정책수립	폐기물처리시설 촉진 및 주변지역 지원에 관한 법률 제9조
중·저준위 방폐장 입지	주민투표	정책결정	중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법 제7조
발전소 입지	주민 대상 의견청취	참고자료	전기사업법 제25조의2
장묘시설 입지	공청회, 설명회	참고자료	환경영향평가법 제13·14조
하수처리시설 입지	공청회, 설명회	참고자료	환경영향평가법 제13·14조

첫째, 폐기물처리시설과의 경우는 관련 이해관계자로서 주민과 사업자, 지방자치단체로 구성되는 입지선정위원회를 구성하여 정책을 결정하도록 하고 있다는 점에서 제한된 범위의 주민이 실질적인 역할을 수행할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 이에 비해 방폐장의 경우 주민투표를 통해 주민투표권을 지닌 일반주민 전체가 정책결정에 참여하고, 그 결과의 확정을 통해 정책을 이행하도록 하였다라는 점이 특징이다. 따라서 상대적으로 정책결정과정에서 주민의 참여는 보장되었다고 볼 수 있다. 그러나 두 제도를 비교할 때, 상대적으로 폐기물처리시설을 위한 입지선정위원회가 충분한 숙의를 바탕으로 한 정책결정 가능성은 더 높으며, 반대로 방폐장 입지를 위한 주민투표는 주민 전체 의견을 포용한 정책결정이 가능하다는 장점이 있다.

둘째, 발전소입지는 「전기사업법」에 따라 주민 대상의 의견청취 절차를 통해 의견을 수렴하도록 할 뿐, 그 방법을 구체적으로 제시하고 있지는 않으며 의견청취의 결과는 정책결정을 위한 참고자료로 사용될 뿐이다. 그러나 예를 들어 남해 화력발전소 입지와 같은 일부 사례의 경우, 지방자치단체장의 의지로 해당 지역에 화력발전소 입지여부를 결정짓는 주민투표를 실시한 경우가 있었다(김지수 외, 2018; 서울행정학회, 2012). 이와 유사하게 장묘시설이나 하수처리시설의 입지는 환경영향평가법에서 규정하는 공청회·설명회 등을 통한 의견수렴절차를 활용하고 있다. 단, 이 경우 의견수렴의 대상이 되는 주민의 범위에 대해서는 경우에 따라 차등을 두었으며, 생태보전가치가 큰 지역의 경우 관계전문가 등 주민 외의 자에 대한 의견수렴도 규정하고 있다(환경영향평가법 제13조 제2항). 즉, 대부분의 경우 주민의견수렴 절차는 공청회를 기본으로 하고 있어 주민과의 쌍방향 의사소통

에 한계가 있고, 주민의견의 효력 역시 미약하다고 볼 수 있다(김지수·윤수재, 2015).

결과적으로 비선호시설 입지정책의 경우 해당 지방자치단체의 주민들에게 중대한 영향을 미치는 정책이고, 갈등이 이미 예견된 정책임에도 불구하고 정책의 구상 및 계획단계에서 주민참여를 통해 숙의적 정책결정방식을 활용하도록 하는 법제도 구축에는 미흡하다는 것을 알 수 있다. 그 결과 숙의적 정책결정방식은 해당 선도적인 지방자치단체 장의 의지에 의해 선택되거나, 지역의 갈등상황 등을 경험하면서 그 해법으로 사후적인 선택이 되지 않는 한 쉽게 활용되기 어려운 구조적 한계를 가진다.

나. 갈등관리 관련 대통령령 및 조례

앞서 비선호시설 입지 관련 법제의 예와 같이 갈등이 예견되어 있는 정책의 결정과정에서 지방자치단체장 및 담당공무원들은 상대적으로 주민이 정책결정과정에 참여하도록 하는 방법을 사용할 필요가 있다는 인식을 하게 된다. 이와 같은 변화는 2000년대 후반 이후 정부의 일방적 결정에 따른 정책에 대한 정부-주민 간 갈등발생을 경험하면서 주민이 정부와 대등한 갈등당사자로서 대화에 참여함으로써 이를 해소·완화하는 경험이 누적된 결과라고 볼 수 있다. 그 과정에서 국내의 학술연구 차원에서는 갈등관리의 방법으로서 숙의형 정책결정방식¹²⁾을 제안해 왔다.

특히 국무조정실은 「공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정(대통령령 제26928호)」을 제정하고 참여형 의사결정의 활용(제15조)¹³⁾을 명문으로 규정함으로써 정부 관계자의 참여적 의사결정방법 활용을 위한 근거법령으로 활용되고 있다. 또한 국무조정실은 매뉴얼 북을 통해 ‘참여적 의사결정방법’이라는 제목 하에 ① 시나리오워크숍, ② 합의회의, ③

12) 숙의형 정책결정방식과 참여형 의사결정방법은 그 용어면에서 차이가 있지만, 방법론면에서는 동일하다. 숙의형 정책결정방식이라는 표현은 본 연구에서 규정하고 있는 개념으로, 단순한 참여가 아니라 참여자 간의 숙의가 이루어질 필요가 있다는 점을 강조하고, 숙의의 절차 및 결과가 정부의 정책결정방식으로 제도화될 필요가 있다는 점을 강조하기 위한 목적을 가진다.

13) 【공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정(제15조 참여적 의사결정방법의 활용)】

- ① 중앙행정기관의 장은 제13조 제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해당사자·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해당사자·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.

시민배심원제, ④ 공론조사 등 본 연구의 제2장에서 숙의형 정책결정방식으로 제시한 방법론 중 일부를 제시하고 있다.

그러나 이와 같은 갈등관리차원에서의 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 법제도는 다음과 같은 몇 가지 한계를 지닌다.

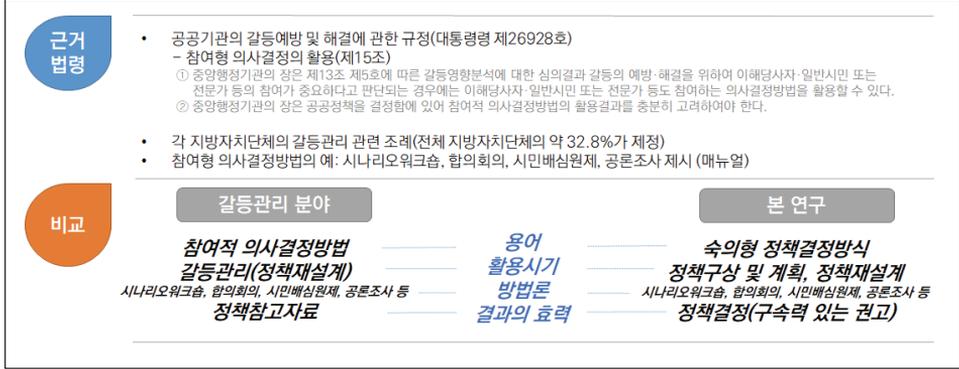
첫째, 매뉴얼은 참여적 의사결정방법을 단순 여론조사 방식의 한계를 보완하기 위해 이해 당사자간 합의를 목적으로 하는 것이 아니라, 균형 잡힌 정보제공과 숙의과정을 거쳐 보다 정확한 여론과 의견을 파악하기 위한 목적으로 하는 제도로 규정하였기 때문에 그 결과의 효력은 정책개발을 위한 참고자료에 한한다고 볼 수 있다. 따라서 단순한 참여가 아닌 숙의의 필요성을 강조하고, 그 방법론 중 일부를 제안하였다고는 볼 수 있지만, 정책결정에 직접적인 영향을 미치기 위한 목적의 활용에 적합하도록 재설계하지는 못했다고 볼 수 있다. 그 결과 이와 같은 기법을 갈등발생 후 숙의적 정책결정에 활용하게 될 경우, 적절한 변형을 필요로 하게 되는 한계를 내재하고 있다.

둘째, 정책의 구상 및 계획단계의 참여적 의사결정방법의 활용과 갈등관리차원에서 수행되는 기 결정된 정책에 대한 재설계 목적의 참여적 의사결정방법의 활용 간 차이에 대한 명확한 가이드라인 역시 제시되지 못하고 있다는 점도 또 다른 한계이다. 즉, 갈등관리 분야의 참여형 의사결정방법은 방법의 활용시점이 정책 프로세스 중 피드백 단계에 해당된다는 한계가 있다.

셋째, 해당 대통령령은 지방자치단체의 경우 의무적인 적용을 요구하고 있지 않다. 그 결과 지방자치단체 차원에서는 저마다의 필요에 따라 조례를 제정하지 않거나, 단순히 선언적 규정만을 제정한 예도 있었다. 김지수·이선우(2017)의 연구에 따르면, 갈등관리에 대한 조례분석결과 2017년 6월말 기준 전체 지방자치단체의 32.8%만이 관련 조례를 제정했으며, 이 중 참여적 의사결정방법의 활용에 대한 선언적 규정을 제정한 지방자치단체는 56.8%에 불과했다.¹⁴⁾ 그 결과 지역과 쟁점의 맥락(context)에 맞는 지방자치단체 차원의 숙의적 정책결정방식 활용에 대한 가이드라인은 사실상 부재한다고 볼 수 있다.

14) 대표적으로 충청북도의 도민배심원제, 충북 괴산군 및 보은군의 다자간협의기구 전문가포럼 규정 등이 있다.

〈그림 3-1〉 갈등관리 분야의 참여형 의사결정방법과 본 연구의 숙의형 정책결정방식의 차이



다. 소결론: 갈등관리에 대한 주민참여 관련 법제도 분석결과

갈등관리에 대한 주민참여는 비선호시설 입지정책 관련 법과 갈등관리에 대한 대통령령 및 조례를 통해 규정되어 있다.

비선호시설 입지정책의 경우 당 지방자치단체의 주민들에게 중대한 영향을 미치는 정책이고, 갈등이 이미 예견된 정책임에도 불구하고 정책의 구상 및 계획단계에서 주민참여를 통해 숙의형 정책결정방식을 활용하도록 하는 법·제도 구축에는 미흡하다.

예를 들어, 일반적으로 다수의 갈등을 경험한 바 있는 사안에 대해서는 구체적으로 주민 참여적 정책결정방식을 활용하고 있지만, 그 절차 내에서 일반주민이 참여하는 숙의형 정책결정이 이루어졌는지에 대해서는 의문이 있다. 예를 들어 폐기물처리시설 입지의 경우, 직접적 이해관계자인 주민이 위원으로 참여하여 정부와 대등한 의결권을 가지고 협의하는 거버넌스 구성을 법제화 하고 있기 때문에 주민의 대표인 소수의 주민만이 협상에 참여하게 된다. 또한 중·저준위 방폐장 입지의 경우 주민투표법을 법적으로 규정하고 있지만, 그 과정에서 숙의가 충분히 이루어지지 못했다는 것이 일반적인 전문가의 의견이다(김지수·이선우, 2016). 그에 비해 발전소입지 및 송전선로경과지 선정의 경우, 시설입지를 담당하는 공사의 내규를 통해 주민-사업자 간 (통칭)입지선정위원회 운영을 규정하고 이를 철저히 운영하도록 하고 있다(김지수·윤수재, 2015). 그러나 소수의 주민대표만이 참여하는 방식이기 때문에 입지선정위원회 운영방식 역시 일반주민이 숙의형 정책결정과정에 참여

할 수 있는 절차라고 보기는 어렵다.

이와 달리 갈등관리 관련 대통령령과 조례는 숙의형 의사결정방식을 다수 소개하고 활용을 독려하고 있다. 그러나 활용에 대한 규정은 임의규정이고, 구체적으로 그와 같은 숙의형 의사결정방식이 기존의 일반 정책결정절차와 어떤 관계를 가지는지에 대한 논의로 발전되지는 못했다. 따라서 숙의형 의사결정방법에 대한 소개와 활용 권고 정도 선에서 그치고 있다.

이와 같은 분석결과를 종합할 때 갈등관리에 대한 주민참여는 대체로 직접적인 갈등 이해당사자와 그 대표, 그리고 정부(사업자) 간 협의체 구성을 통해 이루어지며, 그 절차 안에서 숙의를 담보할 수 있는 방안에 대한 구체적 가이드라인은 부재한다고 볼 수 있다.

3. 주민참여의 법·제도적 한계 및 쟁점

제3장 제1절과 제2절에서 주민참여의 법·제도적 운영현황을 분석해 본 결과를 종합할 때, 그 한계는 다음과 같이 요약된다.

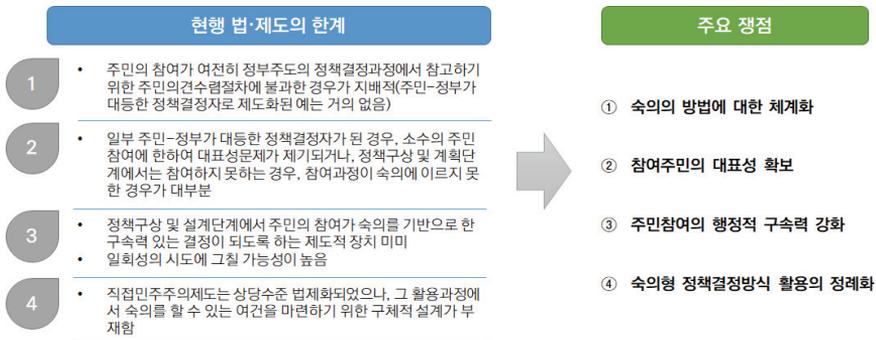
첫째, 정부의 공식적 정책결정은 여전히 지방자치단체와 담당공무원, 지방의회에 있고, 주민의 참여는 의견수렴의 목적으로 한 참고자료로 활용된다. 그러나 가장 일반적으로 활용되는 공청회·설명회·간담회·여론조사 등의 경우, 주민의 의견을 참고하기 위한 목적으로 수행하는 형식적 절차로 운영되고 있는 것이 현실이다.

둘째, 주민이 정부와 대등한 위치에서 정책결정과정에 참여하는 제도가 일부 운영되고 있으나, 소수의 주민에 한하거나 숙의에 이르지 못한 경우가 대부분이었다. 즉, 주민참여 예산제나 일부 주민-정부 간 위원회 등을 통해 정책결정과정의 경우, 소수의 주민 대표 또는 전문가만이 참여하고 있어 일반주민의 참여는 지극히 제한되어 있다. 또한 갈등발생 후 이를 관리하기 위한 목적에서 정책을 재설계하는 단계에서 이와 같은 숙의형 정책결정 방식을 활용하는 경우가 많아 갈등이 발생되지 않은 초기 정책구상 및 계획단계에서의 활용에 대한 법·제도는 여전히 추상적 수준에 머물렀다. 그 결과 실질적인 운영방식은 명확히 규정되지 않은 채 선언적 의미의 조례제정에 머무를 수 있으며, 공문조사 등의 실무적인 요구가 발생될 경우 어떻게 운영할지 알 수 없어 갈팡질팡하는 현상이 나타나게 된다.

셋째, 정책의 구상 및 설계단계에서 주민의 참여가 숙의를 기반한 구속력 있는 결정이 될 수 있도록 하는 제도적 장치가 미미하며, 특히 지방자치단체 차원에서의 활용방안에 대해서는 법제화된 예가 거의 없다. 그 결과 지방자치단체장의 의지나 일부 의식있는 담당자들의 일회성 시도에 그칠 가능성이 높다.

넷째, 직접민주주의제도가 지방자치단체 차원에서 상당 수준 법제화 되어 있으나, 그 활용과정에서 주민들이 숙의를 할 수 있도록 하는 구체적인 설계에 대한 부분은 운영의 몫으로 남겨두고 있다. 그 결과 운영과정에서의 시행착오나, 정책결정 후 제2의 갈등이 발생하는 문제가 나타나고 있다.

〈그림 3-2〉 법·제도 분석 결과 및 주요 쟁점



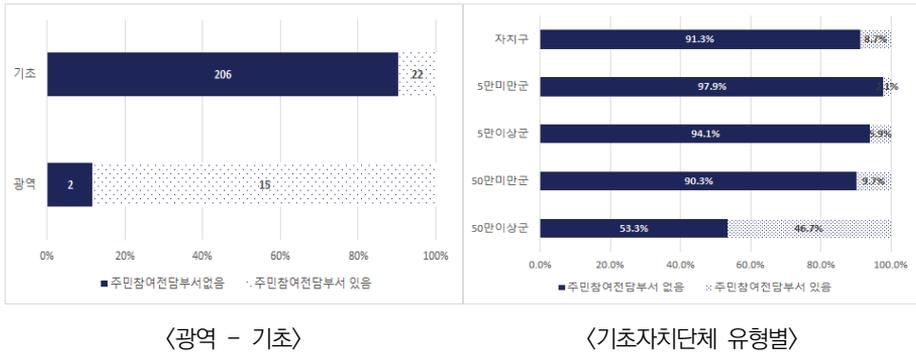
따라서 이와 같은 분석결과를 종합할 때, ① ‘숙의의 방법’에 대한 체계화, ② 참여주민의 대표성 확보, ③ 주민참여의 행정적 구속력 강화, ④ 숙의형 정책결정방식 활용의 정례화 등 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

제3절 지방자치단체의 주민참여형 정책결정방식 운영현황

1. 주민참여 관련 지방자치단체 조직 현황

최근 주민참여에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지면서 주민참여를 전담하는 부서 및 팀이 생겨나는 사례가 많아지고 있다.¹⁵⁾ 주민참여 전담부서의 존재여부 그 자체를 긍정적·부정적으로 평가할 수는 없지만, 전담부서의 존재는 해당 기관이 주민참여에 대해 높은 관심을 가지고 정기적으로 실행하는 주민참여제도를 운영하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 주민참여 관련 지방자치단체의 조직현황은 지방자치단체의 주민 참여형 정책결정방식 운영현황을 살펴볼 수 있는 의미있는 자료라고 볼 수 있다.

〈그림 3-3〉 주민참여 전담부서가 있는 지방자치단체의 비율



〈표 3-10〉 지방자치단체 주민참여전담 조직현황

종합		주민참여전담 조직 및 인력		
		팀(평균)	인력(평균)	전담부서 없는 기관 비율(%)
광역		2.6	12.0	11.8
기초	50만이상시	2.6	7.4	53.3
	50만미만시	1.8	3.0	90.3

15) 지방자치나 시정을 담당하는 팀에서 주민참여 관련 업무를 수행하는 경우가 아니라, 참여·소통·공감·갈등 등 주민참여와 직접적으로 연계된 팀 이름을 사용하여 활동하는 사례만을 종합하였다.

종합		주민참여전담 조직 및 인력		
		팀(평균)	인력(평균)	전담부서 없는 기관 비율(%)
	5만이상군	2.5	5.0	94.1
	5만미만군	1.0	1.0	97.9
	자치구	2.2	5.0	91.3
	종합	2.2	5.0	90.4

〈그림 3-3〉과 〈표 3-10〉을 살펴보면, 전체 지방자치단체 중 광역지방자치단체의 11.8%, 기초지방자치단체의 90.4%가 주민참여 전담부서를 설치하지 않고 있었다. 기초 지방자치단체 중에서도 군(5만 이상 군 중 94.1%, 5만 미만 군 중 97.9%), 구(91.3%), 50만미만시(90.3%) 등 인구규모가 상대적으로 작은 기초지방자치단체의 경우 주민참여 전담부서가 없는 지역이 2/3 이상을 차지했다. 상대적으로 광역(11.8%)과 50만 이상 시(53.3%) 등 인구가 일정규모 이상이 되는 경우 주민참여 전담부서가 설치된 지역이 절반 미만으로 상대적으로 적었다.

광역지방자치단체의 경우 평균 2.6개 팀이 주민참여 관련 업무를 전담하고 있었고, 이에 투입되는 인원도 평균 12.0명으로 기초자치단체에 비해 상대적으로 더 많았다. 그에 비해 기초지방자치단체의 경우, 평균 2.2개 팀, 평균 5.0명의 인력이 투입되었다. 이와 같은 결과를 볼 때 상대적으로 기초지방자치단체가 광역지방자치단체에 비해 관련 팀의 수나 투입인원이 적게 나타났다. 또한 50만 미만시, 군, 자치구 단위에서는 대체로 한 개 팀 정도가 주민참여 관련 업무를 전담하고 있는데 그쳤다.

광역자치단체 중 서울특별시의 경우 10개 팀 72명의 인력이 주민참여 관련 업무에 투입되고 있었고, 대구(3개 팀, 19명)와 인천(3개 팀, 13명), 제주(2개 팀, 11명) 등이 상대적으로 많은 팀과 인력을 주민참여 전담으로 활용하고 있었다. 그러나 구체적인 팀의 업무 분장을 살펴보면, 서울특별시와 같이 주민참여를 통한 갈등관리 및 시민참여를 총괄하는 담당관이 설치된 예는 매우 드물고 SNS·미디어·빅데이터 홍보, 정보공개, 자치행정 등의 업무를 수행하는 과 내 주민참여 관련 팀이 설치되어 있는 경우가 일반적이었다.¹⁶⁾ 반면

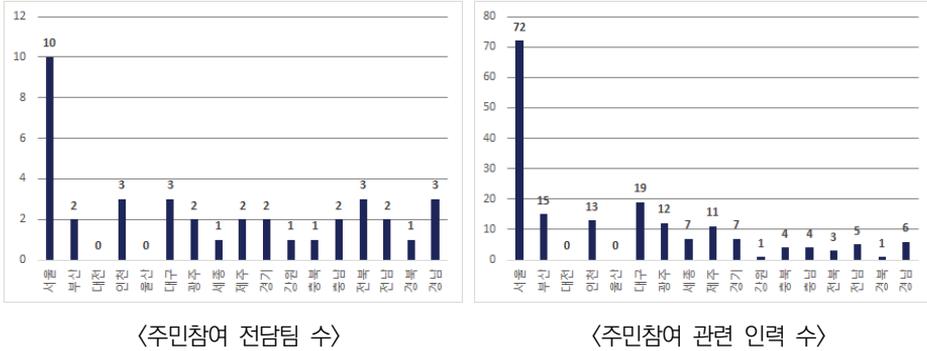
16) 본 분석에서는 이와 같은 내용은 제외되었으며, 팀 중에서도 주민참여 관련 업무를 수행하지 않는 자는 분석에서 제외하였다.

〈표 3-11〉에서 볼 수 있듯이 대전광역시, 강원도, 전라북도, 경상남도의 경우 자치행정을 담당하는 부서에서 이를 수행할 뿐, 관련 전담부서가 설치되지는 않았다.

〈표 3-11〉 광역자치단체 주민참여전담 조직현황

광역	주민참여전담		조직구조 및 담당
	팀	인력	
서울	10	72	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울혁신기획관 - 갈등조정담당관(갈등조정, 갈등관리) ▪ 시민소통기획관 - 시민소통담당관(소통기획, 소통전략, 소통지원, 현장소통) ▪ 재정기획관 - 시민참여예산담당관(운영기획, 참여지원, 시민협력) ▪ 대기기획관 - 에너지시민협력과(시민참여기획팀)
부산	2	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민행복추진본부 - 시민참여담당관(협치기획팀, 참여예산팀)
대전	-	-	
인천	3	13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소통담당관(소통정책, 소통지원, 현장소통)
울산	-	-	
대구	3	19	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민행복교육국 - 시민소통과(시민협력, 갈등조정) ▪ 기획조정실 - 예산담당관(예산총괄)
광주	2	12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회통합추진단(소통기획팀, 온라인소통)
세종	1	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치분권문화국 - 참여공동체과(시민참여)
제주	2	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소통혁신정책관 - 소통담당관(소통기획, 도민소통)
경기	2	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일자리노동정책관 - 에너지과(신재생에너지) ▪ 기획조정실 - 예산담당관(주민참여예산)
강원	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경제진흥국 - 자원개발과(지역진흥)
충북	1	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정국 - 자치행정과(도민소통) ▪ 기획관리실 - 예산담당관(예산)
충남	2	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획조정실 - 예산담당관(예산총괄) ▪ 공동체새마을정책관(갈등정책)
전북	3	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치행정국 - 자치행정과(행정) ▪ 기획조정실 - 예산과(예산) ▪ 건설교통국 - 주택건축과(도시재생)
전남	2	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도민행복소통(소통인권) ▪ 기획조정실 - 예산담당관(예산총괄)
경북	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획조정실 - 예산담당관(예산총괄)
경남	3	6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획조정실 - 정책기획관(기획조정) ▪ 예산담당관(예산2) ▪ 경제통상국 - 지역공동체과(공동체조성)

〈그림 3-4〉 광역지방자치단체의 주민참여전담 팀 수와 인력규모



다음으로 기초지방자치단체의 경우 지역 간 차이가 상당히 크게 나타났다. 〈표 3-12〉는 상대적으로 주민참여 전담조직이 큰 순서로 상위 3개 기관의 조직구조와 담당을 요약·정리한 것이다. 기초지방자치단체의 경우 주민과의 소통 필요성이 상당히 강조되고 있기 때문에 이에 민감하게 반응한 지방자치단체장의 경우 관련 전담부서를 신설하고 활발히 운영하고 있다.

또한 경기도 화성, 인천 부평구, 서울 성북구 등은 지역의 현안 등에 즉각적으로 대응할 수 있도록 하는 갈등관리 전담부서를 신설하기도 했다. 그러나 대부분의 기초지방자치단체는 홍보-민원 등의 즉각적인 관리 차원에서 주민과 소통하는 부서를 운영하는 것으로, 본 연구에서 말하는 주민참여제도를 활용하기 위한 목적으로 운영되는 것이라고 보기는 어렵다.

이와 같은 주민참여 전담조직 구성 및 운영현황을 종합할 때, 아직까지 우리나라의 지방자치단체는 ‘주민참여’의 개념을 단순한 ‘홍보 목적의 소통’이나 ‘적극적인 민원처리’ 등 ‘의견수렴’의 수준에 머물러 있는 상태이다. 즉, 직접민주주의 제도의 활용이나 숙의형 주민참여를 통한 정책결정은 제도권 내에 들어오지 못한 채, 일부 관심있는 지방자치단체장의 의지로 구현되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-12〉 기초자치단체 규모별 주민참여전담 조직현황

기초	상위 3개 지역	담당	인력	조직구조 및 담당
50만 이상시	1. 경기 고양시	3	14	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민소통담당관(SNS소통팀) ▪ 자치행정실 - 주민자치과(자치기획) ▪ 예산법무과(재정기획)
	2. 경기 화성시	3	9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민소통관(소통기획) ▪ 군공항이전대응담당관(주민소통) ▪ 기획조정실 - 예산법무과(재정관리)
	3. 경기 남양주시	2	6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정안전실 - 참여소통과(시민참여) ▪ 기획예산과(예산2)
50만 미만시	1. 충남 논산시	2	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여예산실(재정지원) ▪ 친절행정국 - 자치행정과(주민참여새마을)
	1. 경남 진주시	2	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획행정국 - 총무과(시민공감) ▪ 기획예산과(예산)
	2. 강원 강릉시	2	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정국 - 행정과(소통) ▪ 기획예산과(예산)
	3. 전북 김제시	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획감사실(예산)
5만 이상군	1. 전북 완주군	4	9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정복지국 - 행정지원과(군민소통), 재정관리과(경리) ▪ 경제안전국 - 공동체활력과(청년정책, 사회경제)
	2. 전남 영광군	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총무과(행복소통)
5만 미만군	1. 전남 강진군	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획홍보실(예산)
자치구	1. 인천 부평구	4	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치행정국 - 자치행정과(구민활동지원) ▪ 기획조정실(예산) ▪ 감사관(청렴소통, 갈등관리조정)
	2. 서울 금천구	3	9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획경제국 - 기획예산과(예산) ▪ 도시환경국 - 주택과(공동주택) ▪ 행정지원국 - 마을자치과(주민참여)
	3. 서울 동작구	2	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기획재정국 - 기획예산과(예산) ▪ 안전건설교통국 - 도로관리과(도로계획)

주) 5만 이상 또는 5만 미만 군의 경우 주민참여 전담조직이 있는 군은 총 3개 뿐이었음

그 결과 실제로 일부 기초지방자치단체의 조직진단과정에서 각 사업부서가 주민참여정책을 실시하고 있는 상황에서 주민참여 전담부서가 필요한 것인가에 대한 문제제기가 빈번하게 나타난다(순천시 공무원 면담, 2018.05.). 그러나 이는 주민참여 전담부서가 기관

내 중립적 주민참여형 정책결정절차의 기획·운영자로서 수행해야 할 본래의 역할보다는 단순히 홍보·주민단체대응 등의 역할을 수행하는데 그친 채, 해당 지방자치단체의 주민참여 활동을 총괄하는 부서의 역할만을 수행함으로써 옥상옥(屋上屋)의 역할에 그쳤기 때문으로 판단된다.

2. 지방자치단체의 주민참여 방식 활용 현황

가. 갈등유무×단계별×진행방식별 비교

2016년부터 2018년 7월말 현재까지 언론보도 및 기관 홈페이지 검색을 통해 전국의 지방자치단체가 정책결정과정에서 주민이 참여하여 토론 등을 통해 의견을 제안하는 방식을 활용한 현황을 조사한 결과 총 100건의 사례가 조사되었다.¹⁷⁾

이 중 92%(92건)가 <표 3-13> 및 <그림 3-5>와 같이 정책구상 및 계획수립 단계에서 주민을 참여시키고 있다(표의 음영부분). 세부적인 내용을 살펴보면, 정책단계별 갈등 여부와 상관없이 시민참여중심의 정책결정방식이 전문가 중심의 방식보다 높은 비율로 활용되고 있음을 알 수 있었다. 다만, 정책을 수립하는 단계에서 갈등이 있는 경우 시민참여방식의 활용을 매우 지향하고 있는 것으로 나타나 시민참여 중심이 단순한 주민에게 설명이나 홍보의 개념이 아닌 갈등해소의 중요한 방안으로써 활용되고 있다는 점을 보여주고 있다.

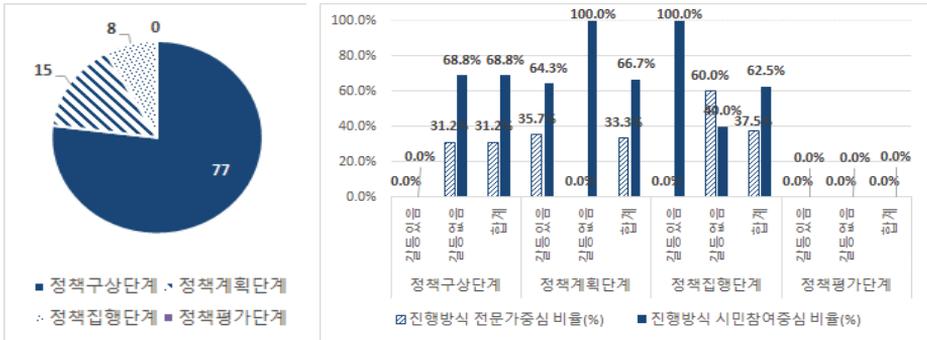
17) 조사방법: 현재 주민참여형 정책결정방식 활용에 대한 공식 집계는 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 '주민참여'를 키워드로 언론보도 및 기관홈페이지 검색을 통해 1차적인 사례를 추출하고, 각 내용을 살펴 일반적인 공청회·간담회·토론회·설명회는 제외하였다. 따라서 조사대상이 된 사례들은 기본적으로 주민이 직접 참여하여 특정 주제에 대해 토론하는 형식의 활동을 포함하고 있다.

〈표 3-13〉 갈등유무×단계별×진행방식별 비교

단계	갈등여부	진행방식				합계	
		전문가중심		시민참여중심		빈도	비율
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)		
정책구상 단계	갈등있음	-	-	-	-	-	-
	갈등없음	24	31.2	53	68.8	77	100.0
	합계	24	31.2	53	68.8	77	100.0
정책계획 단계	갈등있음	5	35.7	9	64.3	14	93.3
	갈등없음	-	-	1	100.0	1	6.7
	합계	5	33.3	10	66.7	15	100.0
정책집행 단계	갈등있음	-	-	3	100.0	3	37.5
	갈등없음	3	60.0	2	40.0	5	62.5
	합계	3	37.5	5	62.5	8	100.0
정책평가 단계	갈등있음	-	-	-	-	-	-
	갈등없음	-	-	-	-	-	-
	합계	-	-	-	-	-	-
합계	갈등있음	5	29.4	12	70.6	17	17.0
	갈등없음	27	32.5	56	67.5	83	83.0
	합계	32	32.0	68	68.0	100	100.0

주) 우측 합계의 비율은 갈등있음과 없음의 상대적 비율로 기술하였고, 분석대상은 정책구상 및 계획수립 단계에서 주민을 참여시키는 92개 지방자치단체를 대상으로 함

〈그림 3-5〉 갈등유무×단계별×진행방식별 비교(단위: 빈도)



또한 시민참여가 중심이 되는 경우도 단순한 원탁테이블에 착석하여 의견을 교환하고, 이를 발표하는 정도에 그칠 뿐, 체계적인 타운홀미팅, 시나리오워크숍, 공론조사, 시민배심원제 등 숙의형 주민참여방식을 활용한 예는 <표 3-14>와 같이 17개 사례에 불과했다.

이들 사례는 공통적으로 정책구상 및 계획단계에서 사용되었으며, 정책의 아젠다를 정하거나 정책 우선순위의 설정, 주요 정책이슈에 대한 의견교환 등 정책구상단계에서의 활용이 상대적으로 많았다. 이에 비해 도시재생사업 설계 사례들의 경우, 상대적으로 구체적인 정책계획수립을 목표로 하고 있다. 3가지 공론조사 방식의 사례를 비교해 보면, 대전과 제주의 경우 갈등발생 후 정책계획단계에서, 서울의 경우 갈등발생 전 정책구상단계에서 활용된다는 점에서 차이가 있다. 특히 대전의 경우, 갈등발생 후 정책계획단계에서 활용된 주민참여방식의 특징을 살려, 갈등발생 쟁점에 대한 갈등영향분석을 거쳐 진행된다는 특징을 지닌다.

방법론 면에서 대부분의 사례는 각 숙의적 정책결정방법을 1가지 정도로 활용한 데 비해, 2018년 진행 중인 공론조사 방식의 사례 중 대전의 경우는 타운홀미팅과 공론조사를 결합하는 등 방법을 혼합하는 방식으로 설계되고 있으며, 이러한 변화는 단일 방법이 가지는 한계를 극복하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

종합해 보면, 정책구상 및 계획단계라는 정책결정과정에서 주민을 참여하도록 하는 방식이 적극적으로 활용되고는 있으나, 실질적으로 시민중심의 숙의과정으로 진행된 예는 매우 드물다고 볼 수 있다. 또한 <표 3-14>의 숙의형 주민참여 방식 활용의 경우에도 실질적으로 각각의 운영과정에 충분한 숙의과정을 거쳤는지, 아니면 형식적인 운영에 그쳤는지에 대해서는 세부적인 조사가 필요한 사안이다.

〈표 3-14〉 숙의형 주민참여방식 활용의 예

숙의형 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 개

숙의형 주민참여방식	갈등여부	활용의 예
		선사업 논의 및 의견수렴
타운홀미팅	갈등없음	<ul style="list-style-type: none"> 서울 영등포구 민간협치사업 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 방향설정을 위한 시민토론회 - 2016년 도시재생활성화 방향 설정을 위한 세종시주민 120여명의 타운홀미팅을 통한 의견 공유, 숙의과정을 통한 의제선정
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 예정
	갈등있음	<ul style="list-style-type: none"> 대전 월평공원 공론조사(+타운홀미팅+갈등영향분석 등 기법혼합) - 2018년 월평공원의 개발 방식을 둘러싼 대전시민 대상 공론조사, 권고안 작성 예정
	갈등없음	<ul style="list-style-type: none"> 서울 균형발전 공론조사 - 2018년 서울시민 450명이 참석, 참여와 숙의를 통한 서울의 균형발전 정책방향 도출 및 권고안 작성 예정

나. 주민참여 주기 및 참여기간, 주민의견 효력 비교

1) 주민참여 주기 및 참여기간 비교

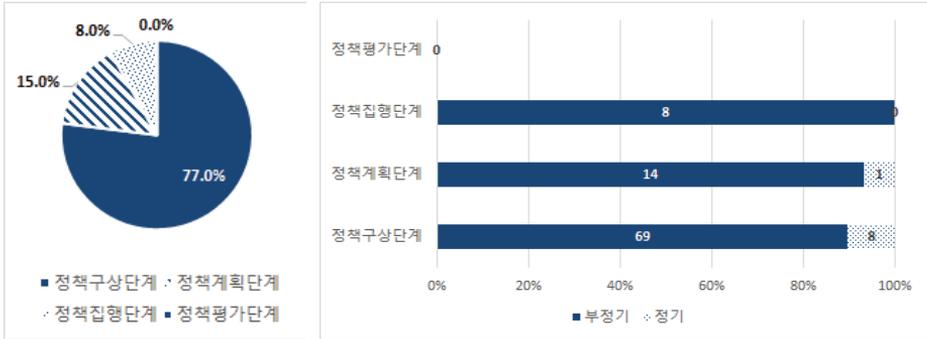
2016년부터 2018년 7월말 현재까지 언론보도 및 기관 홈페이지 검색을 통해 전국의 지방자치단체가 정책결정과정에서 주민이 참여하여 토론 등을 통해 의견을 제안하는 방식을 활용한 현황을 조사한 결과 총 100건의 사례가 조사되었다.¹⁸⁾

이들 100건의 사례를 비교한 결과, <표 3-15>와 같이 정기적으로 주민참여방식을 활용한(활용할 것을 계획한) 예는 9건으로 전체의 9%에 해당되었다. 예를 들어 논산시의 타운홀미팅은 숙의형 주민참여 방식 중 유일하게 정기적인 실행계획을 수립하고 있었으며, 그 밖에 단순 주민참여형 토론 등의 방식의 경우는 울산의 주민협의체회의 등이 정기적인 개최계획을 가지고 있었다. 따라서 부정기적으로 실시되는 1회성의 주민참여방식 활용이 전체의 91%를 차지했으며, 정기적인 개최 역시 대체로 기관장의 의지에 의해 결정되기 때문에 기관장 교체 또는 지역의 상황에 따라 변화되어 정기적 개최 약속 이행을 위한 제도적 장치 마련은 미흡한 상태이다.

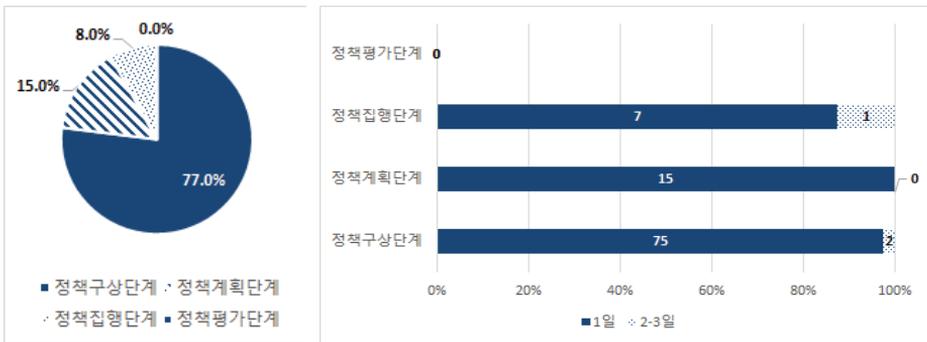
또한 주민참여방식의 활용시 실질적인 주민참여의 기간은 대체로 1일 동안 진행되었으며, 국가차원에서 실시되는 공론화위원회의 시민참여기간처럼 2/3일 또는 1/2일의 일정으로 진행되는 예는 전체의 3%에 불과했다. 특히 2~3일의 일정으로 진행되는 경우라도 대체로 주민들의 이동거리 등이 비교적 짧기 때문에 숙박 없이 진행되는 경우가 대부분이었다. 따라서 시민이 충분한 학습과 토론을 통해 숙의적 정책결정과정에 참여할 수 있는 가능성이 비교적 낮다고 볼 수 있다.

18) 조사방법: 현재 주민참여형 정책결정방식 활용에 대한 공식 집계는 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 '주민참여'를 키워드로 언론보도 및 기관홈페이지 검색을 통해 1차적인 사례를 추출하고, 각 내용을 살펴 일반적인 공청회·간담회·토론회·설명회는 제외하였다. 따라서 조사대상이 된 사례들은 기본적으로 주민이 직접 참여하여 특정 주제에 대해 토론하는 형식의 활동을 포함하고 있다.

〈그림 3-6〉 정책단계별 주민참여방식 운영 주기(단위: 빈도)



〈그림 3-7〉 정책단계별 주민참여방식 운영 기간(단위: 빈도)



〈표 3-15〉 정책단계별 주민참여방식 주기 및 기간

단계	주기				합계		참여기간				합계	
	정기		부정기				1일		2~3일			
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정채구상단계	8	10.4	69	75.8	77	77.0	75	97.4	2	2.6	77	77.0
정채계획단계	1	6.7	14	15.4	15	15.0	15	100.0	-	-	15	15.0
정채집행단계	0	0.0	8	8.8	8	8.0	7	87.5	1	12.5	8	8.0
정채평가단계	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	-	-	-	-	-
합계	9	9.0	91	91.0	100	100.0	97	97	3	3	100	100

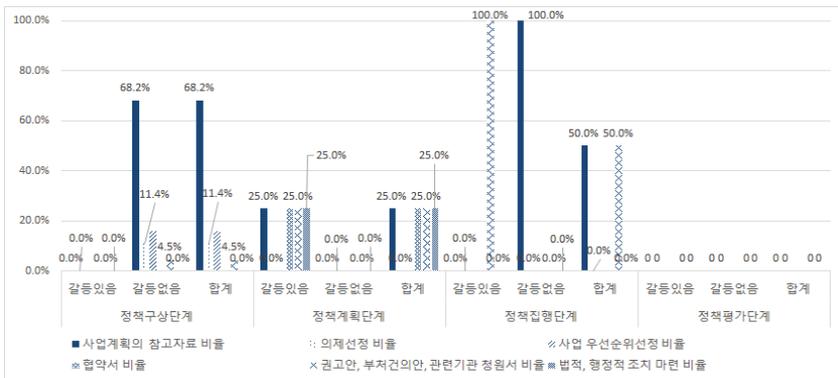
주) 우측 합계의 비율은 갈등 있음과 없음의 상대적 비율로 기술함

2) 주민의견의 효력 비교

100건의 사례 중 주민의견의 효력에 대한 명시적 근거 자료가 있는 52개 사례를 비교하였다. <표 3-16>과 같이 52개 사례는 정책구상 및 계획단계(표의 음영표시)가 92.3%로 대부분을 차지했다.

<그림 3-8>과 <표 3-16>에서 상세히 살펴보면, 정책구상단계에서 갈등이 없는 사례의 경우 전체의 68.2%(52개 사례 중 68.2%를 의미)가 사업계획을 위한 참고자료로 활용되는 경우로 나타난다고 보았다. 그 다음으로 사업우선순위선정·의제선정의 순으로 나타났으며, 권고안·부처건의안·관련기관 청원서 등은 활용된 예시가 4.5%로 근거자료로 가장 적게 활용하는 것으로 보였다. 정책계획단계에서는 갈등이 있는 사례에서 사업계획의 참고자료, 협약서, 권고안·부처건의안·관련기관 청원서, 법적·행정적 조치마련의 경우 동일하게 25.0%로 활용되는 것으로 나타났다. 정책집행단계에서는 갈등이 있는 경우와 없는 경우 모두 활용되었다. 갈등이 있는 경우 권고안·부처건의안·관련기관 청원서에서, 갈등이 없는 경우 사업계획의 참고자료로서 활용되는 것으로 나타났다.

〈그림 3-8〉 정책단계별 주민의견의 효력 구분



주) 주민의견의 효력을 확인할 수 있는 52개 사례만을 대상으로 분석

종합해 보면, 대부분의 주민참여절차는 법적인 정책결정절차가 아닌, 공식적 권한 있는 기관의 정책결정과정에서 주민의 의견을 수렴하는 절차로 진행되어 주민의견의 효력은 대

체로 권고 또는 참고용 자문의견에 그쳤다. 따라서 기관장 및 해당 업무담당자(지방자치단체 내 책임부서 및 의회 등)의 의지에 의해 그 결과를 수용해 정책계획을 수립하지 않는 한 의견수렴에 반하는 정책집행도 가능하다는 특징을 지닌다. 또한 본 분석의 대상이 되지 못한 48개 사례의 경우 구체적으로 주민참여를 통해 도출된 주민의견의 효력을 명시적으로 언급하고 있지 않아 사실상 정책결정의 참고자료로 활용되는 데 그쳤다고 볼 수 있다.

〈표 3-16〉 정책단계별 주민의견의 효력 구분

단계	갈등 여부	주민의견의 효력												합계	
		사업 계획의 참고자료		의제선정		사업 우선순위 선정		협약서		권고안, 부처건의안, 관련기관 청원서		법적, 행정적 조치 마련			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정책 구상 단계	갈등있음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	갈등없음	30	68.2	5	11.4	7	15.9	-	-	2	4.5	-	-	44	100.0
	합계	30	68.2	5	11.4	7	15.9	-	-	2	4.5	-	-	44	100.0
정책 계획 단계	갈등있음	1	25.0	-	-	-	-	1	25	1	25.0	1	25.0	4	100.0
	갈등없음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	합계	1	25.0	-	-	-	-	1	25	1	25.0	1	25.0	4	100.0
정책 집행 단계	갈등있음	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100.0	-	-	2	50.0
	갈등없음	2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	50.0
	합계	2	50.0	-	-	-	-	-	-	2	50.0	-	-	4	100.0
정책 평가 단계	갈등있음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	갈등없음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	합계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	갈등있음	1	3.0	-	-	-	-	1	100.0	3	60.0	1	100.0	6	11.5
	갈등없음	32	97.0	5	100.0	7	100.0	-	-	2	40.0	-	-	46	88.5
	합계	33	100.0	5	100.0	7	100.0	1	100.0	5	100.0	1	100.0	52	100.0

주) 주민의견의 효력을 확인할 수 있는 52개 사례만을 대상으로 분석, 우측 합계의 비율은 갈등 있음과 없음의 상대적 비율로 기술함

3. 숙의형 정책결정방식의 활용현황에 관한 전문가 의견분석

최근 정부(중앙 및 지방)의 숙의형 정책결정방식 활용과정에서 공론화위원회 위원 또는 자문위원, 시민참여토론회의 사회자 및 퍼실리테이터 등으로 참여한 경험이 있는 전문가 9명¹⁹⁾을 대상으로 현재의 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 FGI를 통해 숙의형 정책결정방식의 활용 현황에 대한 평가 의견을 분석한 결과는 다음의 <표 3-17>과 같다.

제2장의 이론적 논의를 바탕으로 개발한 총 15개 항목에 대해서 9명의 전문가는 5점 척도(① 매우 그렇지 않다, ② 약간 그렇지 않다, ③ 보통, ④ 약간 그렇다, ⑤ 매우 그렇다.)로 응답하였다.

먼저 첫째, 각 문항별로 살펴보면, 특히 “8. 현재 지방자치단체가 숙의형 주민참여방식을 충분히 이해했다(평균 1.67)”와 “9. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용시 전문적인 사회자의 확보가 수월하다(평균 1.67)”, “지방자치단체, 의회, 외부전문가, 공론화위원회 위원(총칭), 참여시민 등의 역할이 사전에 명확히 규정되어 있다(평균 1.67)”는 평균 2점 미만으로 매우 부정적인 의견이 나타났다.

다음으로 “1. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 주민에게 객관적인 정보를 제공한다(평균 2.67)”, “2. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 주민에게 충분한 학습기회를 제공한다(평균 2.78)”, “6. 현재 지방자치단체는 숙의형 주민참여방식을 활용할 때 중립적인 입장을 유지한다(평균 2.44)”, “10. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용시 전문적인 퍼실리테이터 확보가 수월하다(평균 2.33)”, “13. 갈등의 직접적 당사자들은 숙의형 주민참여방식의 결과에 만족한다(평균 2.44)”의 경우는 평균 3점 미만으로 부정적인 의견이 나타났다.

또한 “3. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 찬-반측의 정보를 공정히 제공한다(평균 2.67)”, “5. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 참여주민 선정의 대표성을 가진다(평균 2.78)”, “7. 현재 지방자치단체는 숙의형 주민참여방식 활용을 위한 충분한 예산 및 인력을 확보할 수 있다(평균 2.22)”, “15. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용은 지방자치단체의 일방적인 결정으로 선택된다(평균 2.44)”로 동일하게 평균 3점 미만으로 부정적으로 평가되었지만, 표준편차가 1 이상으로 응답자별 인식 차이가 나타났다.

19) 각주 8과 동일

〈표 3-17〉 숙의형 정책결정방식의 활용 현황에 대한 전문가의 평가 의견

질문	전문가 의견										종합의견	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	평균	SD	
1. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여 방식은 주민에게 객관적인 정보를 제공한다.	1	3	3	3	1	3	4	4	2	2.67	1.05	
2. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 주민에게 충분한 학습기회를 제공한다.	2	4	3	3	3	2	4	3	1	2.78	0.92	
3. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 찬·반측의 정보를 공정히 제공한다.	1	4	3	4	2	2	4	3	1	2.67	1.15	
4. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 공정한 발언의 기회를 보장한다.	2	5	3	2	3	3	4	4	4	3.33	0.94	
5. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 참여주민 선정의 대표성을 가진다.	1	3	3	2	3	4	5	2	2	2.78	1.13	
6. 현재 지방자치단체는 숙의형 주민참여방식을 활용할 때 중립적인 입장을 유지한다.	1	3	2	4	2	2	3	3	2	2.44	0.83	
7. 현재 지방자치단체는 숙의형 주민참여방식 활용을 위한 충분한 예산 및 인력을 확보할 수 있다.	4	2	1	1	2	1	3	2	4	2.22	1.13	
8. 현재 지방자치단체는 숙의형 주민참여방식에 대해 충분히 이해하고 있다.	1	2	1	2	2	1	2	2	2	1.67	0.47	
9. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용시 전문적인 사회자의 확보가 수월하다.	1	2	1	3	2	1	2	1	2	1.67	0.67	
10. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용시 전문적인 퍼실리테이터 확보가 수월하다.	1	3	1	3	2	2	2	3	4	2.33	0.94	
11. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식의 권고안은 지방자치단체의 최종 결정을 구속한다.	1	4	3	4	3	5	2	3	2	3.00	1.15	
12. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식에 참여한 시민들은 결과에 만족한다.	1	5	3	5	2	4	2	5	4	3.44	1.42	
13. 갈등의 직접적 당사자들은 숙의형 주민참여방식의 결과에 만족한다.	1	4	2	2	2	2	3	4	2	2.44	0.96	
14. 지방자치단체, 의회, 외부전문가, 공론화위원회 위원(총청), 참여시민 등의 역할이 사전에 명확히 규정되어 있다.	1	4	1	2	2	1	1	1	2	1.67	0.94	
15. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용은 지방자치단체의 일방적인 결정으로 선택된다.	1	4	1	3	2	1	1	5	4	2.44	1.50	

이에 비해 “4. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식은 공정한 발언의 기회를 보장한다(평균 3.33)”, “11. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식의 권고안은 지방자치단체의 최종 결정을 구속한다(평균 3.00)”, “12. 현재 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식에 참여한 시민들은 결과에 만족한다(평균 3.44)”의 경우 평균 3점 이상으로 긍정적으로 평가되었으나, 이 중 11번과 12번 문항의 경우 표준편차가 1 이상으로 응답자별 인식 차이가 나타났다.

둘째, 이와 같은 문항별 분석결과를 토대로 종합해 보면, 지방자치단체 차원에서 활용되는 숙의형 정책결정방식은 시민참여단의 발언기회 공정성, 권고안의 지방자치단체에 대한 최종 결정 구속력, 시민참여단의 결과만족도 면에서는 우수하지만, 나머지 문항에서는 개선이 필요하고 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체는 현재 숙의형 주민참여방식을 활용한 정책결정과정과정에 대한 충분한 이해와 공식적 정책결정절차와 숙의형 주민참여방식 활용 간의 역할에 대한 명확한 규정을 사전에 하지 못한 채 숙의형 정책결정방식을 활용하고 있다는 것이 전문가의 공통된 의견이라고 볼 수 있다. 또한 예산, 지원인력, 전문적 사회자 및 퍼실리테이터 확보가능성 등에 대해서도 어려움을 겪고 있다고 평가했다. 이와 같은 특징은 향후 지방자치단체 공무원 대상의 교육 필요성을 의미할 뿐만 아니라, 이들이 실무에서 활용할 수 있는 가이드라인(법령, 조례, 실무 가이드북 등)의 개발 필요성을 시사한다.

그밖에 시민참여단계에서도 정보제공의 객관성·균형성·학습가능성 등 숙의의 핵심적 조건(심준섭, 2018)이 갖추어지지 못했다고 평가하고 있어, 정보제공과 학습기회 제공에 대한 체계적인 설계가 보완될 수 있어야 할 것이다. 또한 시민참여단 선정의 대표성 확보의 기본이라 할 수 있는 무작위 표본추출을 위한 휴대폰 연락처 확보가 법적으로 제한되어²⁰⁾ 대표성 확보에도 어려움을 겪고 있기 때문에 향후 법개정을 통해 이와 같은 문제를 해소할 수 있어야 할 것이다(전문가 B·D·F·G가 공통적으로 문제제기).

이와 같은 결과를 종합해 보면, 현재 지방자치단체의 숙의형 정책결정방식의 활용은 매우 소수에 불과하지만 2017년 하반기를 기점으로 그 수가 빠른 속도로 증가하고 있다.

20) 신고리 5·6호기 공론화와 대입공론화 사례를 마지막으로 선거관리위원회는 선거 외의 사유로 여론조사 목적의 무작위 표본추출을 위한 가상번호를 제공하지 않겠다는 의지를 표명했으며, 이에 대해 국정감사에서 김영란위원장(대입공론화위원회 위원장)은 법개정의 필요성을 명시적으로 언급하였다(이데일리, 2018).

특히 언론을 통해 다수의 지방자치단체가 다양한 쟁점에 대해 시민참여형 조사 방식의 숙의형 정책결정방식을 활용하고 있기 때문에 이에 대한 활용은 급격히 확산될 것으로 예견된다. 그러나 실무적인 수요와 달리 학술적·실무적 차원에서 숙의형 정책결정방식의 설계 방안과 숙의 확보 방안에 대한 가이드라인은 부재한 상황이다. 따라서 이에 대한 대안이 시급히 마련될 필요가 있다.

4. 주민참여형 정책결정방식 운영의 한계 및 쟁점

제3장 제2절의 주민참여형 정책결정방식 운영에 대한 현황분석 결과 법·제도 분석에서 제시되었던 주요 문제점이 나타나고 있었으며, 그에 대한 분석결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 주민참여방식의 행정절차에 대한 법·제도가 추상적 차원에서만 규정되어 있기 때문에 실제 지방자치단체의 주민참여 관련 조직 역시 지역에 따른 차이가 크다. 특히 기초자치단체 차원에서는 주민참여 전담부서가 설치되지 않은 조직이 90.4%에 달했고, 주민참여에 대한 전담부서가 해야 하는 구체적 역할 역시 설정되어 있지 않은 상태이다. 그 결과 홍보·민원·민·관 협치 등을 담당하는 업무가 혼재되어 있는 실정이다. 즉, 여전히 대부분의 지방자치단체에서는 주민참여를 단순한 홍보목적의 소통이나 적극적인 민원처리, 의견수렴의 수준에서 운영하고 있으며, 직접민주주의 제도의 활용이나 숙의형 주민참여를 통한 정책결정은 제도권 내에 들어오지 못한 채, 일부 관심 있는 지방자치단체장의 의지로 구현되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 정책결정과정에서 주민참여 방식을 활용한 시점은 대체로 정책구상 및 계획단계였지만, 숙의형의 정책결정방식을 활용하는 사례는 매우 소수에 불과했다. 또한 숙의형 정책결정방식을 활용한 경우에도 지역의 정책결정 맥락에 맞는 적절한 절차설계가 이루어졌는지 등을 기준으로 살펴본다면 미흡한 경우가 대부분이었다.

셋째, 주민참여의 주기는 대부분 일회성에 그쳤고, 정기적인 운영을 계획한 경우라도 새로운 기관장이 선출되면 이어지지 않는 경우가 대부분이다. 이는 제도적 기반의 미약함이 현상으로 나타난 결과라고 볼 수 있다. 또한 주민의 참여기간이 짧아 충분한 내용숙지와 토론을 통해 숙의에 이를 수 있는 가능성이 매우 낮다.

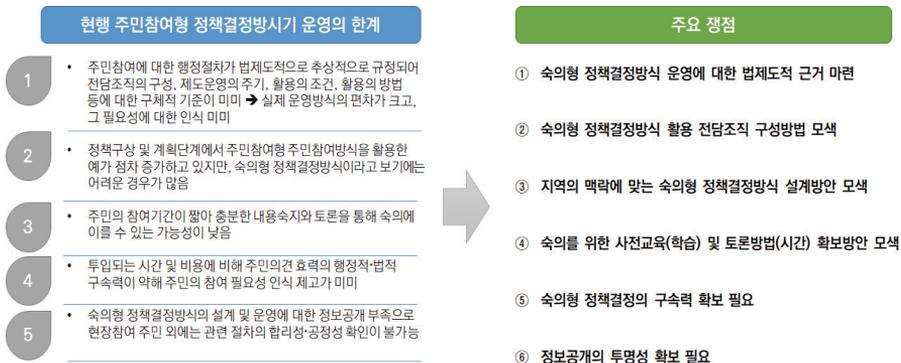
넷째, 숙의형 주민참여절차에 투입되는 시간과 비용 등이 상당함에도 주민의견이 행정적·법적 구속력을 가지고 있지는 않아 권고안을 받는 지방자치단체의 의지에 따르는 경우가 대부분이다. 그 결과 대부분은 참고용 자문의견으로 인식되는 경우가 많아 특히 갈등 후 숙의형 정책결정방식을 활용할 경우 참여의 의미를 주민에게 설득하는데 한계가 있다.

다섯째, 숙의형 정책결정방식에 대한 정보공개 부족으로 어떤 기준과 절차를 가지고 운영되는지에 대한 정보가 부족한 상황이다. 즉, 현장에 참여한 주민 외에는 관련 절차의 합리성·공정성 등을 확인할 수 있는 자료가 부재한 상황이다.

따라서 이와 같은 문제점들을 종합한 결과 주요 쟁점은 ① 숙의형 정책결정방식의 운영을 위한 법·제도적 근거 마련, ② 숙의형 정책결정방식 활용을 위한 전담조직 구성방법 모색, ③ 지역의 정책결정 맥락에 맞는 숙의형 정책결정방식의 설계방안 모색, ④ 숙의를 위한 사전교육(학습) 및 토론방법(시간) 확보 방안 모색, ⑤ 숙의형 정책결정의 구속력 확보, ⑥ 정보공개 투명성 등이다.

또한 이와 같은 결과는 전문가의 현황진단 의견에서도 동일하게 나타나고 있어, 제도적인 개선이 시급하다고 볼 수 있다.

〈그림 3-9〉 주민참여형 정책결정방식 운영현황분석결과 및 주요 쟁점





제4장

사례분석

제1절 사례 선정 및 개요

제2절 갈등 전 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례

제3절 갈등 후 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례



사례분석

제1절 사례 선정 및 개요

1. 사례 선정 및 분석방법

제4장 분석대상 사례는 <표 4-1>과 같이 국내·외 지방자치단체의 숙의형 정책결정방식 활용 사례를 분석하고자 한다. 각 국가의 사례는 해외와 국내, 갈등의 유·무에 따라 총 4개 사례로 구성되었지만, 국가 및 지역별 맥락과 논의 주제의 특성이 서로 다르다. 따라서 사례분석의 목적은 국내외의 사례 간 상호비교가 아니라, 갈등유무에 따른 숙의형 정책결정방식 활용의 차이를 분석하고, 4개 사례를 종합하여 향후 국내의 지방자치단체 숙의형 정책결정방식 활용의 제도화 과정에서 도출할 수 있는 시사점을 제시하는데 있다. 해외사례의 경우, 국내와 달리 지방자치단체 차원에서 공론조사 기법을 활용한 사례가 거의 없었기 때문에 공론조사 기법에 기반한 시민참여형 조사²¹⁾의 활용이 선호되고 있는 국내와 차이가 있기 때문이다.

해외사례의 선정은 웹 검색을 통해 각국 지방자치단체의 시민참여형 계획수립사례를 조사하고, 분석에 필요한 충분한 자료접근 가능성을 고려하였다. 국내사례의 선정은 2018년도 실시된 지방자치단체의 공론화사례 중 연구기간 중 완결된 2개의 사례를 분석의 대상으로 삼았다.

분석의 방법은 문헌분석·현장참여관찰·전문가 및 관계자 인터뷰를 활용하였으며, 제2장에서 개발한 분석틀(<표 2-22>)을 적용하였다.

21) 신고리 5·6호기 공론화는 최근 국내의 공론화 절차에 큰 영향을 미치고 있다. 그러나 신고리 5·6호기 공론화사례는 Fishikin의 공론조사 기법을 모티브로 공론화절차 설계·감독하는 공론화위원회라는 시스템을 결합한 것으로 시민참여형 조사라고 명명되고 있다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017).

〈표 4-1〉 분석대상 사례

시기	구분	지역	주제
갈등 전 정책구상·계획수립시 (갈등 미발생)	해외	호주 웨스턴 오스트레일리아주	시민참여형 도시개발계획 수립: 도시와의 대화(Dialogue with the City)
	국내	대한민국 서울특별시	서울 균형발전 공론화
갈등 후 정책구상·계획수립시 (갈등 발생 후)	해외	독일 베를린시	템펠호프 공항 공원조성 사업
	국내	대한민국 제주특별자치도	제주 녹지국제영리병원 공론화

2. 사례개요

가. 호주 시민참여형 도시개발계획 수립: 도시와의 대화

호주의 웨스턴 오스트레일리아주(Government of Western Australia)는 중심도시인 퍼스(Perth)시가 주변도시와 함께 지속가능한 성장을 하기 위한 도시계획을 수립하고자 하였다. 이를 위해 주정부는 21세기 타운홀 미팅과 시민토론회, 지역계획 게임(regional planning game) 방식을 종합하여 약 1천명 규모의 주민참여에 기반 한 속의형 정책결정 방식을 활용하도록 하였다. 또한 이 과정에서 온·오프라인을 결합하여 이 논의의 주제가 지역사회 전반에서 공론화될 수 있도록 하는 체계를 구축하였다.

본 사례의 전개과정은 〈표 4-2〉와 같이 2003년 초 주정부가 도시계획수립을 위해 도시와의 대화(Dialogue with the city) 방식을 채택하는 것으로부터 시작되며, 이후 2003년 9월 13일 1,100명이 참석한 포럼을 진행하기 전까지 약 반년 이상의 준비와 공론화과정을 거쳤다(Hartz-Karp, 2003). 특히 일반시민의 참여와 관심을 제고하기 위해 언론을 적극적으로 활용하기도 했다.

9월 포럼의 의견을 종합하여, 포럼 참석자 중 13명으로 구성된 집행부(implementation team)를 중심으로 약 100여명이 넘는 참가자가 약 1년간의 노력 끝에 도시계획이 담긴 보고서를 작성했으며, 2004년 5월 이 보고서를 주 기획재정부 장관이 수락하여 도시계획 전략(Network City: Community Planning Strategy)으로 채택되었다(WADPI, 2003).

이후 주 정부는 각 도시에서 도시와의 대화 활용을 확산하기 위해 주 기획위원회(Western Australian Australia Planning Commission)의 펀드를 받아 기초자치단체 내에서도 실시될 수 있도록 지원하고 있다(Participadia, 검색일: 2018.06.05.). 본 사례는 영국 등에 우수사례로 소개되었으며, 지역 차원의 공론화가 잘 진행된 사례로서 국내에 시사점을 줄 수 있을 것이라 판단되어 분석을 실시하고자 한다.

〈표 4-2〉 호주사례 전개과정

일시	내용
2003. 초	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부, “도시와의 대화” 채택
~2003.9.	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부, 민관협력방식으로 예산확보, 언론사 및 소프트웨어시스템 지원 협약 주 정부, 8천명 주민 중 1,100명에 대한 설문조사 완료
	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부, TV토론회 형태의 포럼(100인 이상 참여) 주 정부, 정보 캠페인을 통한 정보제공 (설문조사, TV쇼, 대화형 웹사이트, 미디어, 청소년을 위한 콘테스트 등)
2003.9.13.	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부, 1,100명 대상 열린대화형 심의포럼 실시
~2004.5.	<ul style="list-style-type: none"> 집행부, 계획 및 전략 수립 후 결과보고
	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부, 보고서 채택 및 기획위원회(Australian Australia Planning Commission) 운영

* 자료: Hartz-Karp, 2003.

나. 서울 균형발전 공론화

2018년 서울시는 1호 서울형 공론화로 ‘서울균형발전’을 핵심 의제로 선정하였다. 이를 위해 서울시는 온라인 설문조사와 시민참여단의 숙의과정을 통해 제시된 다양한 시민의견을 반영하여 서울균형발전 정책에 반영하겠다고 밝혔다. 약 1천명의 온라인참여단과 25개 자치구에서 고르게 구성된 450명의 시민참여단을 통해 다양한 의견을 수렴하고 이러한 공론화 결과를 서울균형발전 기본계획수립과 후속조치방안의 기초자료로써 활용하겠다는 계획을 가졌다.

본 사례의 전개과정은 〈표 4-3〉과 같다. 서울균형발전의 해법을 찾기 위해 2017년 10월 서울시가 공론화 절차 도입을 위한 기본계획을 수립하였고, 이후 2018년 2월 7일 전문가 집담회를 통해 서울시 공론화 절차 도입을 위한 방향을 정립하였다. 이후 연구를 통해 의

제 설정의 타당성을 확보하였으며, 의제의 적정성을 검토하고 하위 의제 내용을 검토하기 위해 2018년 7월 2일부터 8월 20일까지 위원 14명으로 구성된 의제선정 자문위원회를 운영하였다. 의제선정 자문위원회를 통해 핵심의제인 서울의 균형 발전 방향, 주요 과제 및 우선순위와 설문의제인 서울 균형 발전 관련 찬·반 논란 이슈 의견 수렴을 의제로 선정하였다. 이후 서울시는 2018 서울균형발전 공론화추진단을 추진하여, 1차 온라인 참여단을 통해 의제 관련 시민들의 인식조사를 병행하고 오프라인 시민참여단의 숙의 자료등을 수렴하여 활용하였다. 이러한 자료를 통해 1차 시민토론회를 권역별로 구분하여 진행하였으며, 권역별 토론회에 참여한 시민 중 250명을 구성하여 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
2018.09.13.	▪ 1차 온라인 참여단 조사
2018.09.29.	▪ 1차 숙의 : 권역별 토론(14개 자치구)
2018.10.06.	▪ 1차 숙의 : 권역별 토론(11개 자치구)
2018.10.10.	▪ 2차 온라인참여단 조사
2018.10.13.	▪ 2차 숙의 : 시민대토론회

* 자료: 2018서울균형발전공론화추진단, 2018.

다. 독일 템펠호프 공항 공원조성 사업

독일 베를린주 템펠호프(Tempelhof) 공항은 베를린 브란덴부르크 신공항(BER) 건설이 결정되면서 베를린주 내의 3개 공항을 통합하기 위해 연방행정법원의 결정으로 2007년 12월 4일 폐쇄되었다(독일연방행정법원, 2007). 그러나 폐쇄결정에 대한 찬반입장이

강하게 부딪치면서 폐쇄에 대한 주민투표가 실시되는 등, 지역 내에서의 갈등이 심한 상황이었다.²²⁾ 따라서 베를린주 정부는 2008년 공항이 폐쇄될 때까지 공항 폐쇄 이후 해당 부지를 어떻게 활용할 것인가에 대한 계획을 시민참여를 통한 숙의형 정책결정과정을 통해 수립하였다. 그 결과 2007년에는 해당 부지를 템펠호프 공원(Tempelhof Feld)으로 조성하는 결정이 내려졌고, 2009년 이후 수 차례 경관조성에 대한 숙의가 이루어지는 등 현재까지 지속적인 시민참여형 정책결정과정이 활용되고 있다.

본 사례의 전개과정을 요약하면 <표 4-4>에서 볼 수 있듯이, 상당히 장기적인 시간이 소요되었으며, 시민참여를 통한 숙의형 정책결정과정이 진행되는 과정 중에도 지속적인 반대운동과 그로 인한 주민투표 등이 실시된 바 있다. 또한 일회성의 숙의형 정책결정과정의 활용이 아니라 현재까지도 공간구성을 어떻게 할지에 대한 논의가 계속되고 있다는 점도 국내에 시사점을 줄 수 있을 것을 판단된다.

〈표 4-4〉 독일사례 전개과정

일시	내용	
1996.	베를린주와 연방교통부장관 등이 베를린 시 내의 공항 통합 합의	
2007.05.~07.	템펠호프 공항부지 활용에 대한 온라인 대화(1차)	찬반입장대립
2007.10.~11.	템펠호프 공항부지 활용에 대한 온라인 대화(2차)	
2007.11.	열린주민모임: 온라인 토론결과 논의	
2007.12.	연방행정법원, 템펠호프 공항폐쇄 결정	
2008.04.	반대주민의 청원에 의한 주민투표실시(유권자의 21.7% 찬성으로 폐쇄)	
2008.10.	공항폐쇄일 갈라쇼	
2009.07.	템펠호프 공원 경관조성 관련 설문조사 및 FGI/토론	
2009.10.	2회의 주민참여와 대화 실시	
2010.05.	공원개장 후 상시 모니터링 진행	
2015.04.	주민참여와 대화를 통해 공간구성 토론(진행 중)	

* 자료: 베를린주 도시개발국(2012), 신희완(2015)

22) 2008년 4월 공항폐쇄여부에 대한 국민투표가 실시되었으나, 유권자의 21.7%만이 폐쇄를 거부했기 때문에 공항폐쇄반대는 실패하였고(25% 이상 찬성되어야 함), 10월 30일 공항폐쇄일 "Goodbye Tempelhof" 갈라쇼가 있었지만 그 동안에도 반대 시위대가 촛불시위를 벌였다(위키피디아, 검색일: 2018.09.30.).

라. 제주 녹지국제영리병원 공론화

제주 녹지국제영리병원(이하: 녹지병원) 공론화 사례는 지방자치단체 차원에서 공론화를 시도한 첫 사례로, 2018년 8월 현재 공론화위원회가 운영 중에 있다. 녹지병원은 국내 1호 외국인 투자개방형 병원으로, 중국 부동산회사인 녹지그룹이 778억 원을 투자하여 서귀포시 제주헬스케어타운 안에 건설한 고급화된 성형·미용병원이다(중앙일보, 2018).

2006년 노무현정부는 동북아 의료허브 구상에 따라 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법)을 제정하였고, 이러한 시도는 이명박·박근혜 정부 때부터 본격적으로 ‘헬스케어타운’을 중심으로 하여 진행되었다. 헬스케어타운은 총 면적 153만²m²에 1조5000억 원의 외국자본을 유치한 대규모 사업으로, 제주 내에 의료복합단지를 조성함으로써 의료관광 중심지를 만든다는 구상이었다.

이후 녹지그룹은 2011년, 사업 수행자인 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 1조 130억 원의 투자합의서를 체결하고, 이후 콘도·호텔 등 제반 시설에 6,357억 원을 투자했다. 그러나 2017년 8월, 녹지그룹이 제주도에 녹지병원 개설심의를 요청하면서 갈등이 시작되었다. 당시 시민단체들은 녹지병원이 국내 성형외과 의사들의 법망을 피한 우회 투자라고 비판하면서, 적극적인 반대 입장을 표명하였다(메디게이트, 2018). 의료전문가 단체는 2015년 사업계획 승인 당시부터 녹지병원 설립 반대 기자회견을 통해 영리병원이 가진 위험성과 국내 규제의 한계 등을 지적하기도 하였다(제주특별자치도 의약단체협의회, 2015). 이에 따라 2018년 2월 시민단체들은 녹지병원 개설 허가여부에 대한 공론화를 청구하였으며(청구인 1,068명), 제주도는 이를 수용하여 숙의형 정책결정을 위한 공론조사 위원회 구성에 들어갔다. 보다 상세한 전개과정은 <표 4-5>와 같다.

〈표 4-5〉 제주 녹지병원 사례 개요 및 공론조사 전개과정

일 시	내 용
2015.12.	▪ 보건복지부, 병원 사업계획 승인
2016.04.	▪ 제주 녹지병원 건물 공사 착공
2017.07.	▪ 제주 녹지병원 건물 준공 및 사용승인
2017.08.	▪ 녹지병원, 운영인력 134명 채용, 제주도에 개설허가 신청
2017.09.~12.	▪ 제주도, 허가 계속 연기
2017.11.15.	▪ 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 제정
2018.02.15.	▪ 시민단체, 숙의형 정책개발 청구
2018.02.28.	▪ 숙의형 정책개발 청구심의회 개최(2회: 2/28, 3/8)
2018.03.	▪ 제주도, 공론화 수용
2018.04.17.	▪ 숙의형 공론조사위원회 구성(9명) 및 운영
2018.07.05.	▪ 숙의형 공론조사 수행업체 선정(칸타코리아 컨소시엄) 및 실시
2018.07.30.~31.	▪ 지역별 도민토론회(제주시/서귀포시)
2018.08.03.	▪ 공론조사 홈페이지 개설
2018.08.중-말	▪ 1차 숙의: 유무선 전화 설문(3,000명 대상, 유무선 8:2 비율)
2018.09.초	▪ 도민참여단 최종선발(200명→최종180명) 도민참여단 자기주도학습
2018.09.09.	▪ 오리엔테이션
2018.09.16.	▪ 2차 숙의: 전체토론 및 설문
2018.09.추석.	▪ 숙의 및 의제 공론화 기간
2018.10.03.	▪ 3차 숙의: 종합토론 및 설문
2018.10.04.	▪ 공론조사위원회 기자회견: 공론조사 결과발표 및 권고안 제출

* 자료: 김미경(2018), 중앙일보(2018)

제2절 갈등 전 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례

1. 호주 시민참여형 도시개발계획 수립: 도시와의 대화

가. 설계

먼저 첫 번째 분석기준인 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제에 대해서 살펴보면, <표 4-6>과 같다. 본 사례는 주 정부가 도시개발계획을 구상하는 단계에서부터 숙의형 정책결정방식을 활용한 것으로, 논의 주제는 2030년까지 퍼스(Perth)시를 세계에서 가장 살기 좋은 도시로 만들기 위한 지속가능한 도시로 만드는 계획을 수립하는 것이다(Hartz-Karp, 2003).

두 번째 분석기준은 숙의형 정책결정방식 활용 유형에 대한 것으로, <표 4-6>과 같이 21세기 타운홀 미팅과 시민토론회, 지역계획 게임(regional planning game), 시나리오 워크숍 방식을 결합한 것이다(Participedia, 검색일: 2018. 06.05.; WADPI, 2003). 따라서 주민들은 투표를 통해 선호도를 조사하는 방식으로 최종 의사를 결정짓는 것이 아니라 시나리오 개발을 통해 합의를 이끌어내는 형태로 진행되었다.

세 번째 분석기준인 (가칭) 공론화위원회의 법적 근거 및 위상에 대해서 호주의 사례에서는 국내의 공론화위원회와 같은 구조를 가지고 있지 않다. 다만 시민참여자 중 13명의 대표가 집행부 역할을 수행하며, 전체 프로세스의 설계와 감독 역할을 수행하였으므로 유사한 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 본 사례에서 집행부의 역할은 시민의 대화를 종합하여 보고서로 엮고, 이를 주 담당 장관에게 제안하는 역할이 중심이기 때문에 상당히 소극적인 역할만을 수행하고, 관련하여 법적인 근거에 기반한 위원회라고 보기도 어렵다(Hartz-Karp, 2003).

네 번째 분석기준인 결정기간과 규모, 대표성을 하나씩 살펴보면, 먼저 전 과정이 2003년 초부터 약 1년간 진행되었다고 볼 수 있으며, 이 중 약 6개월 간 언론을 활용해 100명 규모의 시민참여가 이루어지는 TV 토론회를 다수 실시하였고, 설문조사 및 각종 행사, 대화형 웹사이트를 통한 토론 등을 통해 주민들이 본 쟁점을 활발히 토론하는 분위기를 조성하는데 집중하였다(Hartz-Karp, 2003; WADPI, 2003). 이에 비해 1,100명이 참여한 열린대화형 심의포럼은 1일 동안 진행되었다(Hartz-Karp, 2003; WADPI, 2003). 따라서

〈표 4-6〉 설계분야에 대한 분석결과

분석기준	분석결과
속의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 활용시기: 도시개발계획 구상단계(갈등없음) ▪ 논의주제: 퍼스시를 지속가능한 도시로 만드는 계획 수립
활용될 속의형 정책결정방식의 유형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 21세기 타운홀 미팅과 시민토론회, 지역계획 게임, 시나리오 워크숍
(가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주 정부: 전체 과정을 설계 ▪ 집행부(implementation team): 13명의 대표(설계 및 감독) ▪ 협력팀: 지역사회, 산업계, 지방정부별 각 13명의 대표로 구성되어 협력 ▪ 실무그룹: 지역사회, 산업계, 지방정부, 주정부 등에서 각 14-18명으로 구성, 주요 아젠다 및 전략 추천
결정기간, 규모, 대표성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 결정기간: 약 1년(공론화: 약 6개월) ▪ 규모: 100명 규모의 TV포럼 다수 진행, 1,100명 참여 심의포럼 ▪ 대표성: 주민 무작위 표본 설문조사(8,000명) 중 참여의사가 있는 1,100명 참여(대표성 확보), TV100인 포럼: 1/3 무작위, 1/3이해관계자, 1/3 언론 및 온라인신청자
지방자치단체 지원의 충분성, 중립성, 공무원의 이해도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산 및 장비지원: 민간기업과 협력(partnership)을 통한 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 재정지원: BHP Billiton 철광석 부문 - 언론홍보지원: 채널7퍼스, West Australian Newspapers - 컴퓨터 지원: Sun Microsystems - 소프트웨어 개발: ADI Limited - 컴퓨터 케이블링 조직 등: Alphawest, 오라클, AmericaSpeaks, Fregonese and Associates, Search for Common Ground 등 ▪ 공무원은 공식적인 의견표명을 하지 않고 지원역할에 집중함 ▪ 속의에 대한 이해도가 높음(뉴욕시 사례에 대한 사전분석 심층적)
위원선정기준의 타당성	자료 없음
시민참여절차 운영을 위한 위탁업체의 전문성, 중립성, 선정과정의 공정성	위탁 없음
결과활용에 대한 피드백	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주 장관의 결과수용 및 집행에 대한 의지 표명 ▪ 계획 및 전략 수립의 매 단계마다 모든 참여시민에게 관련 정보를 배포 ▪ 주 정부 기획위원회: 교부금을 마련하여 기초자치단체의 도시와의 대화 프로그램 활용 지원 제도 정립

참여자의 규모 면에서는 국내와 비교해 상당히 크다고 평가할 수 있으며, 공론화 과정에 투입한 시간 역시 대체로 총 3개월, 공론화 과정 1개월 정도에 불과한 국내와 비교할 때 3배 이상 길었다고 볼 수 있다. 또한 퍼스시 거주 주민 무작위표본 설문조사 8천 명 중 최종 1,100명이 참석하였기 때문에 대표성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 또한 100인이 참가하는 TV포럼의 경우에도 1/3은 무작위추출, 1/3은 이해관계자, 1/3은 언론 및 온라인신청자 등으로 구성하여 균형을 맞추고자 하였다(Participedia, 검색일: 2018. 06.05.).

다섯째, 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도는 <표 4-6>과 같다. 먼저 민간기업과 협력(partnership)을 통해 재정 및 언론홍보, 컴퓨터 장비 및 소프트웨어 등을 지원받아 충분한 예산을 확보하였고, 공무원은 전체적인 진행과정에서 의견을 표명하지 않고 계획설계 및 진행에 집중하였다(Hartz-Karp, 2003). 또한 도시와의 대화는 지난 911 테러 후 파괴된 세계무역센터 부지 재건방법으로 시민의 의견을 수렴한 뉴욕시의 도시경청(Listening to City)을 모티브로 삼았으며, 전문가로부터 조언을 받아²³⁾ 전체적인 설계를 해 나가 담당 공무원들 역시 충분한 이해를 기반으로 참여했다고 볼 수 있다. 특히 주 기획위원회는 수년에 걸쳐 전문가를 고용해 관련 시민참여의 사례와 방법, 철학을 연구하도록 하였기 때문에 현장에서의 시행착오를 최소화할 수 있었다(Hartz-Karp, 2003).

여섯째, 그러나 위원선정기준의 타당성에 대해서는 호주 사례에서 13명의 실행팀 선정의 기준을 명확히 밝히고 있지 않기 때문에 관련 자료 접근이 어려웠고, 시민참여절차는 주 정부와 13명의 실행팀이 설계·운영하였기 때문에 별도의 위탁업체가 선정되지는 않았다.

일곱째, 결과활용에 대한 피드백 측면에서는 <표 4-6>과 같이, 실행결과에 대해서는 보고서 제언받은 주 장관이 도시와의 대화가 단지 대화의 축제로 끝나는 이벤트가 아니라 그 결과가 실행될 것이라는 점을 선언하였으며, 책임성 강화를 위해 1차 보고서를 참가자들에게 배포하고 피드백을 받았으며, 구체적인 전략기획의 개발과정에서도 핵심 단계에서 참여자들이 계획을 확인할 수 있도록 모든 포럼 참여자들에게 자료를 배포하였다(Hartz-Karp, 2003). 또한 2005년 이후로 주정부 기획위원회는 150만 호주달러의 교부금을 지급하여, 이와 같은 방식의 프로세스와 대화를 각 기초자치단체에서 활용하기 위한 지원체계를 제도화하기도 했다(Participedia, 검색일: 2018. 06.05.).

23) 타운미팅의 국내외 비영리단체 전문가인 Carolyn Lukensmeyer, Joe Coldman, John Fregonese 등이 설계과정에서 자문위원으로서의 역할을 수행했다(Hartz-Karp, 2003).

나. 속의

먼저 첫 번째 분석기준인 발표자와 토론자의 전문성에 대해서는 구체적인 정보를 확인하기 어렵지만, TV포럼에서 정부, 업계, 지역사회 등의 의견을 대표하는 9명의 회원으로 구성된 패널을 포함시켜, 가급적 다양한 이해관계자 및 전문가의 의견을 들을 수 있도록 하였다(Participedia, 검색일: 2018. 06.05.). 이에 비해 현장에서 실시한 1,100명이 참석한 심의포럼에서는 전문가 패널의 토론 없이 시민참여단의 토론과 시나리오워크숍이 중심이 되었다는 점이 국내와 차별화된다.

두 번째 분석기준인 사회자와 퍼실리테이터의 전문성과 공정성에 대해서는 관련정보가 충분하지 않지만 갈등쟁점이 있는 사안은 아니었기 때문에 이에 대한 철저한 기준 정립이 중요하게 인식되지는 않았던 것으로 판단된다. 다만 국내와의 차이점을 기준으로 분석해보면, 먼저 테이블별로 퍼실리테이터와 서기를 구분함으로써 역할이 명확하게 구분되도록 하였고(Participedia, 검색일: 2018. 06.05.), 약 250명의 자원봉사자를 지원자로 활용함으로써(Hartz-Karp, 2003), 자료 취합 및 의견종합 등이 반복적으로 이루어지는 시나리오 워크숍 방식의 타운홀 미팅에서 진행의 원활함을 개선하였다. 또한 컴퓨터 시스템을 활용하여 각 테이블별 컴퓨터에서 데이터와 공통주제를 전송하고, 이를 다른 테이블에 방송하게 하는 방식을 활용함으로써(Hartz-Karp, 2003), 대규모 참가자를 대상으로 한 토론과정에서 발생될 수 있는 불필요한 시간낭비를 막고자 하였다. 그 결과 다양한 주제에 대해 대규모 시민이 참여해 진행하는 행사임에도 원활한 진행이 가능했다.

세 번째 분석기준인 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과에서는 참여자 중 42%가 대화를 통해 의견을 변경했으며, 참가자의 99.5%가 이 과정을 긍정적으로 평가하고, 97%는 다시 참여하고 싶다는 의지를 밝혔다(WADPI, 2003).

네 번째 분석기준인 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성은 앞서 살펴본 바와 같이 약 6개월 이상의 활발한 공론화 과정을 거쳐 충분한 학습의 기회가 제공되었다고 볼 수 있다. <표 4-7>에서 볼 수 있듯이 일반 시민부터 학생들까지 다양한 방식으로 학습할 수 있었다고 볼 수 있다.

〈표 4-7〉 속의분야에 대한 분석결과

분석기준	분석결과
발표자와 토론자의 전문성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TV포럼: 정부, 업계, 지역사회 등 의견을 대표하는 9명의 패널(다양성) ▪ 심의포럼: 전문가 패널 토론 없음
사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정보없음 ▪ 테이블별 구성: 퍼실리테이터 1명, 서기 1명 ▪ 250명의 자원봉사자가 지원
시민참여단의 만족도 및 의견변화결과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여자 중 42%: 대화를 통해 의견 변경 ▪ 참여자 중 99.5%: 긍정적으로 평가 ▪ 참여자 중 97%: 재참여의사 있음
정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6개월 간의 충분한 공론화 과정이 진행 <ul style="list-style-type: none"> - 가상의 타운홀미팅 진행에 대한 TV프로그램: 정부, 업계, 지역사회 의견을 대표하는 9명의 회원으로 구성된 패널과 120명이 시나리오 워크숍 진행 - 대화형 웹사이트: 언제든지 정보를 검색할 수 있는 사이트, 시민간 의견교환이 가능 - 2개월간 일간신문 특집기사와 라디오 방송 - 초중고 학생의 미술대회 및 에세이 대회 - 청소년(50명), 원주민(35명), 비영어권국가 출신 주민(25명)과의 대화

다. 시사점

호주의 시민참여형 도시개발계획 수립인 “도시와의 대화”는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 국내에 유의미한 시사점을 준다. 첫째, 속의형 정책결정과정 시행에 앞서 약 2년간 전문가들을 통해 속의형 정책결정과정에 대한 자체 학습과정을 진행하였다. 따라서 관련 공무원들이 충분한 숙지를 한 상태에서 설계를 할 수 있었다.

둘째, 투표를 통해 선호하는 의견을 선택하는 방식이 아니라 참여시민 전체가 토론을 통해 합의해 나가는 방안을 활용함으로써 서로가 서로를 충분히 설득하기 위한 노력 과정에서 실질적의 속의가 실현될 수 있었다.

셋째, 약 6개월간 다양한 방법으로 공론화를 시킴으로써 지역사회에서 해당 주제의 시민참여형 도시개발계획수립이 하나의 의제로 떠오르고, 그에 대한 충분한 토론이 사회적으로 이루어질 수 있게 하였다.

넷째, 정보시스템을 적극적으로 활용함으로써 테이블별 토론과 토론내용의 집계과정이 원활하게 진행되었다. 특히 퍼실리테이터와 서기를 테이블별로 배치함으로써 퍼실리테이터

가 온전히 토론진행에 집중할 수 있도록 하였으며, 250여명의 자원봉사자들이 행사진행을 지원함으로써 불필요한 낭비나 돌발 상황을 예방할 수 있었다.

다섯째, 결과보고서 도출을 끝으로 시민의 참여가 끝나는 것이 아니라, 이후 집행과정의 매 단계마다 진행상황을 참여자들에게 보고함으로써 정부와 참여시민 모두 책임감을 제고할 수 있었다.

여섯째, 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정과정 활용 확산을 지원하기 위한 펀드를 마련하고 있다. 국내의 경우 기초자치단체 차원에서 숙의형 정책결정과정 활용을 위한 충분한 예산을 확보하지 못하는 문제점을 안고 있다는 점을 고려할 때 의미있는 제도라고 볼 수 있다.

마지막으로 갈등이 존재하지 않는 사안에 대한 숙의형 정책결정과정인 만큼 사회자와 퍼실리테이터, 운영 및 설계자의 전문성, 독립성 등에 대해서는 첨예한 대립이나 문제제기가 없었다는 점도 하나의 특징이다.

2. 서울 균형발전 공론화

가. 설계

1) 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제

서울시균형발전 공론조사 활용시기를 정책결정단계 측면에서 분석한 결과는 다음 <표 4-8>과 같이 초기 정책에 대한 구상단계로서, 아직 관련 쟁점에 대한 집행으로 인해 갈등이 발생한 것은 아니라고 볼 수 있다.

서울시는 시민들의 관심이 높고 중요한 사업이거나, 현재 이슈가 되고 있고, 장래에 문제가 될 수 있는 사안을 중심으로 의제를 선정하여 시민의 참여와 숙의를 통한 정책방향을 도출하고 향후 서울시 균형발전계획 수립 방향의 기초 자료로 활용하고자 하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 서울시는 이와 같은 목적에서 정책의 구상단계라고 할 수 있는 균형발전계획 수립의 첫 단계에서 공론조사 방법에 의한 공론화절차를 진행할 것으로 계획하였다. 따라서 이와 같은 사안을 검토했을 때 서울 균형발전 공론화는 정책구상 차원의 초기 정책계획수립 시점에서 활용되고 있다고 볼 수 있다.

본 사례의 논의 주제는 서울시의 지역 간 불균형 해소이며, 그 핵심은 강남구에서 발생된 개발이익을 서울의 균형발전을 위해 활용하는 것에 대한 의견을 묻는 것이라고 볼 수 있다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 논의의 대상이 된 쟁점은 지역불균형에 대한 논의로 가치의 차이와 이해관계의 대립이 복합적으로 영향을 미치는 사례로서, 시민참여형 공론조사 방식 활용이 적합하다고 볼 수 있다.

그러나 특히 서울시의 사례가 가지는 의미있는 특징은 논의 쟁점 선정의 타당성과 과정의 숙의성을 도모하기 위해서 전문가 의견조사 및 의제선정 자문위원회를 활용하였다는 점이었다. 즉 주제의 선정단계에서부터 숙의성을 담보하기 위한 설계를 내포했다는 점이다.

〈표 4-8〉 ‘설계’에서 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
숙의형 정책결정방식 활용시기	정책구상 단계	<ul style="list-style-type: none"> 지역균등발전계획을 수립단계에서 숙의형 정책결정방식 활용
논의주제에 대한 타당성은 확보되었는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 전문가의 자문을 통해 의제 관련 의견조사부터 의제선정까지 타당성 및 공정성을 높임

2) 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형

서울 균형발전 공론화에 활용될 숙의형 정책결정방식은 다음 〈표 4-9〉와 같이 신고리 5·6호기 원전 공론화를 모티브로 한 시민참여형 조사이며, 그 기본은 공론조사방법으로 삼았다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 그러나 서울시의 사례가 가지는 의미있는 특징 중 하나는 독일의 사례와 유사하게 서울의 지역간 불균형에 대한 다양한 주제를 시리즈로 기획함으로써 숙의형 주민참여절차를 일회성이 아닌 일상화하여 활용하고자 기획했다는 점에 있다. 이와 같은 특징은 지방자치단체가 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 제도화 필요성을 인식하고 실행할 수 있는 기반이 되며, 시민들 역시 숙의형 정책결정에 대한 참여와 관심을 제고할 수 있다는데 그 의미를 지닌다.

〈표 4-9〉 ‘설계’에서 숙의형 정책결정방식의 유형 : 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
활용될 숙의형 정책결정방식 유형	공론조사 일상화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공론조사방법으로 숙의과정을 통해 서울균형발전계획의 기초자료로 활용 ▪ 서울의 균형 발전 방향과 주요 과제 및 우선순위에 대한 것으로 지역균형발전 주요과제로 교통인프라 확충, 일자리 창출, 복지 및 문화 확충, 주거환경 개선 및 지역개발등에 대해 포괄적인 주제를 대상으로 순차적인 토론을 진행

3) 2018서울균형발전 공론화추진단의 법적 근거 및 위상

서울시균형발전 공론화추진단의 법적 근거 및 위상을 분석한 결과는 다음 〈표 4-10〉과 같다. 서울균형발전 공론화 추진단에 대한 법적근거는 명시적으로 나타난 바는 없다. 다만, 서울시는 조례를 통해 참여적 의사결정방법을 활용하고 있으며, 이를 기반으로 공론화추진단을 추진하였다(서울시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 제11조 제1항).

〈표 4-10〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 법적 근거 및 위상: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
서울균형발전 공론화추진단의 법적근거 및 위상은?	서울특별시 조례	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 제11조 제1항 ▪ 서울시 지역균형발전 지원 조례

이와 비교하여 서울시 균형발전과 관련된 계획에 숙의형 정책결정절차를 활용한 것은 서울균형발전 지원조례를 근거로 한다. 해당 조례에 의거, 서울시는 지역균형발전계획을 수립할 때에 주민공청회 또는 서울특별시균형발전위원회의 자문을 거쳐 고시하여야 하기 때문이다.(서울시 지역균형발전 지원 조례, 2018). 따라서 서울시는 별도의 조례제정 등을 하고 있지는 않지만, 2개의 조례를 근거로 공론화추진단을 조직하고 공론화절차를 추진할 수 있었다.

4) 결정기간 및 규모, 대표성

서울시균형발전 공론화추진단의 결정기간을 분석한 결과는 다음 <표 4-11>과 같다.

첫째, 서울시균형발전 공론화추진단의 운영기간은 위원회 운영에 대한 설계 및 준비기간을 제외하고 2개월로 한정하였다(필요시 연장 가능). 온라인 참여단 1,000명을 구성하여 지역균형발전과 핵심의제에 대한 의견을 권역별 토론회 전후로 조사하였으며, 오프라인 시민참여단의 활동은 2차례의 권역별 토론회(1일)와 시민대토론회(1일)를 합해 총 3일로 결정하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018).

둘째, 서울시균형발전 공론화추진단의 핵심 참여주체는 온·오프라인 시민참여단이다. 온라인 시민참여단은 1차 조사 응답자가 2차 조사까지 응답하게 되는 패널조사 형태로 운영하였으며, 1차 조사시 1,000명을 구성하여 균형발전 및 정책수단에 대한 일반의식에 대해, 2차 조사시 7,00명 이상에게 권역별 토론회 핵심 의제 인식에 대해 조사하여 오프라인 토론회 숙의자료로 활용하였다. 오프라인 시민참여단은 25개 자치구별로 18명씩 총 450명으로 구성하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 1차 권역별 토론회에서 450명을, 2차 시민대토론회에서는 450명의 참여자 중 250명을 추첨하여 선정하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018).

셋째, 서울시균형발전 공론화추진단은 서울시 자치구별, 성별, 연령별로 인구특성이 반영되어 표집된 시민참여단으로 구성하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 특히 오프라인 시민참여단의 경우 특정 자치구의 의견이 지나치게 적게 혹은 많이 반영 될 우려가 있어 구별 동수로 시민참여단을 구성하되 자치구별 의견이 고르게 반영될 수 있도록 동수를 표집하였다. 그러나 선거법 상 선거 외에는 휴대폰 전화번호를 익명으로 만드는 것은 사용할 수 없으며, 이를 랜덤화 하는 것은 불가능한 상황으로 조사기관이 보유하고 있는 패널데이터를 활용하여 표본을 추출하였다(전문가 J와의 자문회의 결과, 2018).

이를 종합할 때, 서울시의 사례는 국내 사례에서 공통적으로 나타나는 문제점인 지나치게 짧은 공론화 기간의 문제를 내재하고 있으며, 주제선정과과정에서 긴 시간을 투입한 나머지 시 차원의 공론화에 투입할 충분한 시간을 확보하지 못했다는 점에서 한계를 지닌다. 그러나 서울시의 경우 시민과의 대화 등 토론과 숙의에 대한 정례적인 행사를 다수 진행하고 있기 때문에 다른 지역과 비교할 때 상대적으로 숙의절차에 대한 이해도가 높았다(참여

관찰결과, 2018). 따라서 이와 같은 지역적 특성으로 인하여 단기간의 공론화 기간이 가지는 한계를 일부 극복할 수 있었다고 판단된다.

또한 25개 자치구별 할당표본추출을 한 시민참여단의 선정과정은 기계적인 무작위추출과 대표성을 확보하고 있지만, 강남3구와 나머지 구 주민 간 입장차이가 선명히 발생될 수 있는 사안에 대해서 테이블 내 여론이 균형발전을 지지하는 방향으로 형성될 우려가 존재한다는 점을 고민해 볼 필요가 있다. 따라서 이와 같은 상황의 특징을 고려하여 어떤 표집을 하는 것이 적절한 것인지에 대한 논의가 향후에도 계속되어야 할 것이다. 특히 표본추출을 위한 휴대전화번호 활용에 대한 법적인 한계가 존재하고 있는데, 국내의 경우 표집의 무작위성과 시민참여단의 대표성에 대한 강도 높은 요구가 있기 때문에 법개정 등을 통해 문제를 개선할 필요가 있다고 본다.

〈표 4-11〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 결정기간, 규모 및 대표성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
서울균형발전 공론화추진단을 통한 숙의형 정책결정과정의 총 기간은?	2개월	<ul style="list-style-type: none"> 설계 및 준비시간을 제외하고 2개월
그 중 시민참여단의 숙의절차진행 기간은?	3일	<ul style="list-style-type: none"> 권역별 토론(1일/2회)+ 시민대토론회(1일)
시민참여단의 규모는?	온라인 시민참여단 1,000명 오프라인 시민참여단 450명	<ul style="list-style-type: none"> 1차 조사시 1,000명, 2차 조사시 700명이상으로 패널조사로 운영 25개 자치구별 18명씩 총 450명
시민참여단의 선발방식에 있어 대표성이 확보되었는가?	온라인 패널데이터 활용	<ul style="list-style-type: none"> 유·무선 RDD 및 조사기관 보유 패널 사용

5) 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도

서울시균형발전 공론화추진단의 서울시 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도를 분석한 결과는 다음 〈표 4-12〉와 같다. 서울시의 경우, 갈등조정담당관에서 전문성 있는 부서 책임자를 외부 채용하여 약 6년 동안 갈등조정 업무를 수행해오고 있으며, 주기적으로 시민과의 열린대화를 운영함으로써 시민들이 원탁테이블에서 특정 주제에 대해 의논하고,

그 결과를 공유하는 경험을 할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 또한 도시개발을 비롯한 복지관련 비선호시설의 입지, 갈등이 예견되는 주요 정책 수립과정에서 갈등조정담당관과의 협의를 통해 참여형 정책결정과정의 활용을 한 경험을 다수 가지고 있다. 또한 전문가로 구성된 갈등관리심의위원회를 상시 운영하면서 현안에 대한 자문을 받는 등 다양한 경험을 토대로 공무원의 숙의형 정책결정과정에 대한 이해도가 높다고 할 수 있다.

또한 공무원의 역할을 현장의 운영지원에 국한함으로써 전체적인 절차가 균형 있게 진행될 수 있도록 중립성을 유지하였고, 약 2억원의 재원을 마련하여 사업에 투입하였다. 이와 같은 지원은 국내의 일반 자치단체가 투입 가능한 예산규모와 비교할 때 비교적 큰 규모라고 볼 수 있으나, 참여시민 및 전문가에 대한 수당 지급, 토론 및 설문조사분석 업체에 대한 지급 등을 종합해 보면, 절대적인 기준에서 충분하다고 보기는 어렵다. 그러나 재원투입규모의 적절성에 대해서는 정해진 기준이 없어, 지역의 상황에 맞추어야 하는 것이 현실이기 때문에 이와 같은 문제를 개선하기 위한 방안 모색이 필요하다.

〈표 4-12〉 정부역할: 분석결과

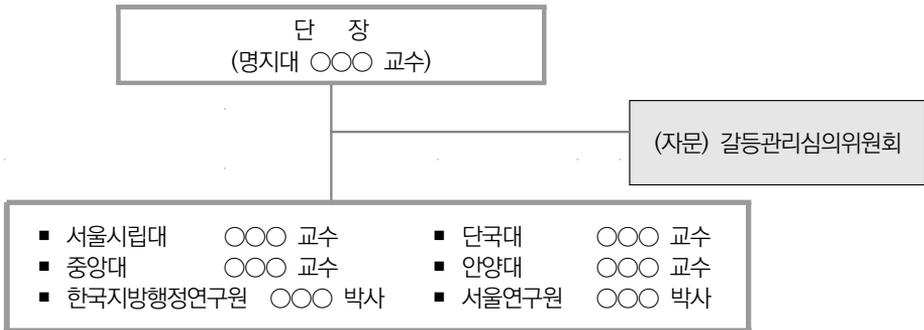
기준	분석결과	근거
지원의 충분성	보통	▪ 공문조사를 위한 재원은 약 2억원(비교적 충분한 편)
공무원의 중립성	높음	▪ 공무원은 현장의 운영지원 등의 업무에 한하여 개입함
공무원의 이해도	높음	▪ 갈등조정담당관의 갈등조정업무에서 참여형 정책결정방식 활용 경험축적 ▪ 주기적인 열린대화 운영을 통해 숙의형 정책결정과정에 대한 학습경험 누적 ▪ 다수의 갈등예견 주요 정책수립과정에서 참여형 정책결정과정 활용 경험 누적 ▪ 갈등관리심의위원회와의 상시 협의를 통한 전문성 제고

6) 위원선정 기준의 타당성

서울시균형발전 공론화추진단의 추진단 구성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-13〉과 같다. 추진단은 〈그림 4-1〉과 같이 단장 1명과 전문가 6명을 포함 총 7명으로 구성하였다. 대체적으로 국무조정실의 갈등관리담당, 한국갈등학회, 한국행정학회 등의 추천을 받아 공론화위원회 운영에 자문을 해보았거나, 위원경험이 있거나 관련 분야에 학식이 있는 전문가를

선정하였다(전문가 I와의 자문회의 결과, 2018). 따라서 지역균등발전분야 및 갈등·인식에 대한 해당 분야 관련 전문가·숙의적 정책결정 과정에 대해 이해가 있는 전문가를 확보하여 중립성과 공정성을 확보했다고 볼 수 있다.

〈그림 4-1〉 공론화추진단 조직도



* 자료: 2018서울균형발전공론화추진단(2018)

〈표 4-13〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 위원선정 기준의 타당성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
위원장 및 위원은 중립성·공정성을 확보한 인사로 구성되었나?	예	<ul style="list-style-type: none"> 해당관련 전문가로 구성하여 중립성, 공정성, 전문성을 확보

7) 시민참여절차 운영을 위한 위탁업체의 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성

서울시균형발전 공론화추진단의 위탁업체 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-14〉와 같다.

시민참여절차의 운영을 위한 위탁운영업체의 선정은 국가계약법에 따라 조달청의 공개 경쟁입찰을 거쳐 이루어졌다. 최종 선정된 기관은 리서치 및 숙의형 토론회 진행에 전문성을 가지는 업체와 하였고, 10회 이상의 공론조사 수행경험을 통한 전문성을 확보하였다(전문가 I와의 자문회의 결과, 2018). 따라서 국내 최초로 시행되는 숙의형 정책결정과정이었다는 점을 고려한다면 필요한 전문성과 중립성의 요건은 갖추었다고 볼 수 있다.

〈표 4-14〉 ‘설계’에서 서울균형발전 공론화추진단 위탁업체 선정: 분석결과

기준	분석결과	근거
▪ 숙의형 정책결정과정에서 대한 충분한 경험과 전문성·중립성을 지닌 업체를 선정하였는가?	예	숙의형 토론회 개최경험
▪ 선정절차가 공정하게 진행되었는가?	예	경쟁입찰과정

8) 결과활용에 대한 피드백

그러나 서울시균형발전 공론화추진단의 결과활용은 아직 진행되지 않고 있으며, 10월 13일 최종 토론회를 마치고 그 결과의 활용이 논의되고 있는 단계이다. 따라서 향후에는 호주 등의 사례를 참조하여 결과를 시민참여자에게 보고하고, 이후 활용의 과정 중에도 이를 모니터링 하는 역할을 시민에게 부여하는 것이 필요하다. 또한 관련 분야의 새로운 쟁점이 나타날 경우 시민참여자들이 다시 숙의형 정책결정절차에 참여할 수 있도록 함으로써 일회성 행사가 아닌 실질적인 효력을 발휘할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

나. 숙의

1) 발표자의 전문성

서울시균형발전 공론화추진단의 발표자의 전문성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-15〉 및 〈표 4-16〉과 같다.

〈표 4-15〉 토론회 별 발표자

토론회	발표자1	발표자2	발표자 3	비고
권역별 토론회	○○○ (세종대)	○○○ (국회예산정책처)	○○○ (서울시립대)	발표 질의응답
시민 대토론회	○○○ (광운대)	○○○ (서울시립대)	-	발표 질의응답

* 자료: 2018서울시균형발전공론화추진단(2018).

〈표 4-16〉 ‘숙의’에서 발표자의 전문성: 분석결과

기준	분석결과	근거
발표자의 전문성은?	예	▪ 해당 분야의 전문가로 선정
발표자가 규칙을 준수하고, 감정적으로 대처하지 않았는가?	예	▪ 발언시간을 엄정하게 측정 ▪ 규칙설정: 소통협의체 활용

1차 숙의과정인 권역별 토론회에서 3명의 발표자가 ‘서울의 균형발전 방향과 과제’ 도출을 목적으로 ‘서울균형발전에 대한 사전 설문 조사’, ‘균형발전 일반론’ 및 ‘재원’에 대해 발표와 질의응답을, 2차 시민대토론회에서는 ‘균형발전 실행 방안’에 대해 2명의 발표자가 질문과 질의응답을 진행하였다(2018서울균형발전공론화추진단, 2018). 각 발표자는 발언 시간을 엄정하게 측정하였고, 반박-재반박의 순서와 시간배분을 명확히 하였기 때문에 전반적으로 토론규칙이 준수되었다고 볼 수 있다(참여관찰결과, 2018). 또한 해당 분야의 전문가가 발표를 했기 때문에 전문성 역시 확보되었다.

다만, 일반 시민들에게 설명하는 발표를 해야 하는 만큼, 발표 프레젠테이션이 양 발표자가 대등할 수 있도록 디자인과 양식에 대한 지원을 할 필요성이 있다고 판단된다(참여관찰결과, 2018). 또한 현장에서 제기되는 시민들의 질의가 상당히 높은 수준이거나, 답하기 어려운 경우가 있기 때문에 이에 대한 대처방안을 사전에 충분히 준비할 수 있도록 배려하는 것이 필요하다(참여관찰결과, 2018).

2) 사회자의 전문성·공정성

서울시균형발전 공론화추진단의 사회자 전문성·공정성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-17〉과 같다. 첫째, 사회자에 대한 전문성이다. 사회자는 총 2명으로 구성되었으며 경험으로 인해 참여단과의 신뢰가 형성되는 것을 알 수 있었다. 또한 1차, 2차 토론회에서 동일한 사회자를 구성함으로써 논의 쟁점과 시민참여단의 특성을 충분히 이해하는 모습을 보였으며 경험을 통해 돌발 상황에 대해 매우 잘 대응하는 모습을 확인할 수 있었다(참여관찰결과, 2018).

둘째, 사회자의 공정성이다. 사회자들이 배정된 시간규정을 엄격하게 지키는 모습을 확인할 수 있었으며 계획대로 일정을 진행하는 모습을 볼 수 있었다(참여관찰결과, 2018). 이를 종합해보면, 사회자는 참여자들에게 진행절차와 활동내용, 역할 등에 대해 충분히 설

명하는 모습을 보여 전문성과 공정성 모두 확보하고 있는 것으로 볼 수 있다.

특히 일반시민이 숙의에 참여하는 과정에서 사회자의 역할은 매우 중요하며, 분위기와 쟁점, 참여자의 특성 등을 고려하여 적절한 사회자를 선정하는 것은 원활한 진행과 신뢰형성을 위해 중요하다. 또한 2명의 사회자를 활용하는 방식은 장시간의 토론회 진행과정에서 시민들로 하여금 분위기를 환기시키는 역할을 수행하며, 동시에 사회자 2명이 역할을 분담할 수 있기 때문에 전체적인 상황에 대한 대응력을 제고하기도 한다.

〈표 4-17〉 ‘숙의’에서 사회자의 전문성: 분석결과

번호	기준	분석결과	근거
1	사회자는 논의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> 1차 및 2차 토론회의 사회자가 동일하여 경험에 의한 충분한 이해 확보
2	사회자는 계획대로 일정을 진행하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> 계획대로의 진행
3	사회자는 프로세스를 공정하게 진행하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> 정해진 시간에 맞춘 진행

3) 퍼실리테이터의 전문성·공정성

서울시균형발전 공론화추진단의 퍼실리테이터의 전문성·공정성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-18〉과 같다. 퍼실리테이터의 전문성과 공정성은 테이블별로 진행상황이 어떻게 되는가에 있다. 본 사례에 참여한 퍼실리테이터는 이미 신고리 5·6호기 공론화 및 교육부의 각종 공론화 사례 등 다수의 공론화절차에서 퍼실리테이터의 경험이 있는 전문가들이 투입되었으며, 테이블별 발생할 수 있는 돌발상황에 대한 대응성도 높은 편이었다(전문가 I와의 자문회의 결과, 2018). 또한, 시민들이 가지고 있어야 하는 이해도나 용어에 대한 이해도가 높은 편으로 나타났다(참여시민 면담결과, 2018).

또한 공정성에 대해서도 시민들의 문제제기가 발생되지 않았다. 그러나 이와 같은 특징은 본 사례가 갈등 후 그에 대한 문제해결을 위한 공론화가 아니었기 때문에 참여한 대립과 감정적 대응, 불신 등이 비교적 낮았기 때문일 수 있으며, 갈등이 존재할 경우 보다 엄정한 전문성과 공정성 요구를 받게 된다는 점을 참고할 필요가 있다(대입공론화 시나리오 워크숍 참여관찰 결과, 2018).

〈표 4-18〉 ‘숙의’에서 퍼실리테이터의 전문성과 공정성: 분석결과

기준	분석결과	근거
퍼실리테이터는 논의의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대해 충분한 이해를 하고 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전교육을 통해 충분히 숙지
퍼실리테이터는 공정하게 발언기회를 제공하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정해진 시간에 맞춘 진행
테이블별 퍼실리테이터의 활동에 통일성이 있는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전교육을 통해 충분히 숙지 ▪ 테이블별 통일성 확보 ▪ 절차 중간 협의를 통해 상황공유 및 대응 우수
퍼실리테이터는 돌발상황에 잘 대응하였는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사전교육을 통해 충분히 숙지 ▪ 다수의 관련 경험 확보

4) 시민참여단의 만족도

서울균형발전 공론화추진단의 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과를 분석한 결과에 대해서는 10월 13일 최종 토론회 진행 후 설문조사결과를 집계해야 하기 때문에 명확한 수치형 데이터가 제공되지는 않았다. 그러나 시민참여단이 쉬는시간 중 상호 대화하는 과정 등을 살펴보면, 전체적인 과정에서의 공정성, 전문성, 중립성 등에 대한 특별한 문제는 제기하지 않고 있다고 판단하였다(참여관찰, 2018).

5) 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성

서울시균형발전 공론화추진단의 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-19〉와 같다. 자료집을 살펴보면, 찬반측의 입장에 담긴 자료와 함께 판단에 필요한 법령, 제도, 이론적 논의 등에 대한 자료가 충분히 제공되었으며(2018서울 균형발전공론화추진단, 2018), 지역순회토론회 등을 거치면서 질의응답과 상호 토론과정을 경험하며 이해도가 자연스럽게 높아지는 방식을 채택하였다. 특히 지역순회토론회의 경우, 숙의형 토론회를 2차례 진행했다는 점이 국내의 다른 사례와 차별화된다.

〈표 4-19〉 ‘숙의’에서 시민참여단의 만족도: 분석결과

기준	분석결과	근거
시민참여자들에게 정보획득 및 학습기회가 제공되는가?	예	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자료집 ▪ 발표 및 질의응답

다. 분석결과: 국내 사례의 문제점 및 시사점

서울시의 서울 균형발전 공론화 사례는 다음과 같은 점에서 장점을 지니고 있어 향후 지방자치단체의 숙의형 정책결정절차 활용에 있어 시사점을 준다.

첫째, 다양한 주제에 대한 정기적인 숙의형 정책결정절차를 활용할 것을 계획함으로써 숙의형 정책결정절차 활용의 일상화를 시도하였다.

둘째, 관련 전담조직의 상설운영으로 인해 갈등관리 및 참여형 의사결정 활용에 대한 다수의 경험 누적되어, 숙의형 정책결정방식 활용의 설계에 있어서 이해도가 높았다.

셋째, 시민들에 대한 열린대화를 정기적으로 개최한 경험의 누적으로 참여시민들의 숙의형 정책결정과정에 대한 이해도가 높았고, 2회 이상의 숙의형 토론을 실시함으로써 토론과 현장 질의응답을 통한 학습효과를 제고하였다.

넷째, 숙의형 정책결정절차에 대한 기본조례가 있지는 않으나, 관련 조례를 종합하여 숙의형 정책결정절차 활용의 법적 근거를 마련하였으며, 휴대폰전화번호 무작위 표본추출에 대한 법적 한계에도 불구하고 권위있는 리서치회사의 패널 활용이라는 대안을 통해 문제를 극복하고자 하였다.

다섯째, 주제선정과정에서부터 숙의형 정책결정절차의 활용을 시도하였다.

여섯째, 2명의 전문사회자 활용을 통해서 원활한 현장진행을 하였고, 퍼실리테이터 역시 경험이 많은 전문가들이었다.

그러나 이와 같은 서울시의 장점 중 예를 들어 전문성 높은 사회자와 퍼실리테이터의 활용은 지역차원에서는 쉽지 않을 수 있다. 수도권에서 멀어질수록 전문가 활용이 쉽지 않기 때문이다. 또한 우수한 전문가들이 주요 공론화절차에 중복참여하고 있기 때문에 해당 지역에 온전히 시간을 투자할 수 있는 전문가를 확보하는 것도 쉽지 않다.

또한 전담조직이나 전문성 등이 누적되지 않은 상황에서 그와 같은 기반을 마련하는데 장시간이 소요될 수 있으며, 관련 예산의 확보도 쉽지 않다. 따라서 이런 한계는 호주의

사례처럼 국가 또는 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정절차 활용을 지원할 수 있는 방안을 모색하고, 관련 전문가의 양성을 위한 투자를 하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

그밖에 서울시의 사례에서는 문제되지 않았지만, 대표성있는 시민의 구성과정에서 찬반 측 비율을 대등하게 조정할 필요가 있는지에 대한 고려와 프레젠테이션 자료에 대한 대등함을 확보하기 위한 노력 등이 제고될 필요가 있다. 마지막으로 주제선정과정에서부터의 숙의형 정책결정절차 활용시 기관장은 인내심을 가지고 그 결과를 기다리는 것이 필요하며, 먼저 주제를 제안하게 될 경우 그 절차가 실질적으로 무의미해 질 수 있다는 점을 인식하는 것이 필요하다.

제3절 갈등 후 정책구상·계획수립시 숙의형 정책결정사례

1. 독일 템펠호프 공항 공원조성 사업

가. 설계

첫 번째 분석기준인 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제를 살펴보면, <표 4-20>과 같이 활용 시기는 공항폐쇄에 대한 정부의 일방적 정책결정으로 찬·반 갈등이 진행 중인 시기였다. 최초의 공항폐쇄 결정(독일연방행정법원, 2007) 후 반대주민들은 공항폐쇄 여부에 대한 주민투표를 실시할 것을 청원하고 이를 진행하는 과정에 있었지만, 그와 동시에 공항부지의 활용방안에 대한 숙의형 정책결정절차는 진행되었다(<표 4-1> 참고). 또한 이후 주민투표 결과 공항폐쇄가 집행된 이후에도 여전히 반대하는 주민들은 있었으나, 1차 숙의의 결과 도출된 공원으로의 용도 전환 시 어떻게 공원의 경관을 계획할 것인가에 대한 2차 숙의가 진행되었고, 현재까지도 공원의 공간활용방안에 대한 다양한 숙의가 이루어지고 있다(베를린주 도시개발국, 2012; 신희완, 2015). 따라서 독일의 사례에서는 갈등발생 후 갈등이 계속 진행 중인 상황에서 숙의형 정책결정과정을 운영했다는 점에서 국내의 사례들과 유사한 특징을 지닌다.

두 번째 분석기준인 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형은 <표 4-20>과 같이 21세기 타운홀미팅과 시나리오워크숍 기법이다. 따라서 최종적인 결정을 투표를 통해 결정짓는 것이 아니라, 자유로운 토론을 위해 아이디어를 개발하고 토론을 통해 우선순위를 결정짓는 방식이었다(베를린주 도시개발국, 2012).

세 번째 분석기준인 (가치)공론화위원회의 법적 근거 및 위상에서, 독일의 사례는 이와 같은 관련 위원회가 운영되지 않았으며, 주정부 도시개발부가 만든 마스터플랜을 바탕으로 7개 회사가 참여하여 시민의 의견수렴과정이 진행되는 과정에서 사용할 수 있는 밑그림(초기계획)을 그리면서 동시에 숙의과정을 진행하였다(베를린주 도시개발국, 2012). 따라서 이 분석기준은 본 사례에 부합하지 않는다고 볼 수 있다.

국내와 마찬가지로 본 사례에 대한 구체적인 법적 근거는 없지만, 독일연방건축법 제3조 및 연방행정절차법 제25조 제3항의 시민참여관련 일반 조항과 행정계획 확정절차에 대한 규칙(제5부 특별절차, Teil5. Besondere Verfahrensarten)에 따라 시민참여를 통

한 계획수립의 법적 근거를 마련하고 있다.

네 번째 분석기준인 결정기간 및 규모, 대표성은 <표 4-20>과 같이 정리된다. 먼저 결정기간은 약 10여년간 다양한 주제로 장기적인 논의를 하고 있기 때문에 국내와 비교했을 때 상당히 길다. 1차 주민과의 대화는 약 7개월이 소요되었으나, 2차 대화는 약 2개월 내외 등으로 기간의 차이가 있다(베를린주 도시개발국, 2012). 기본적으로 온라인상에 등록된 의견을 기반으로 토론하기 때문에 참여의 대표성 문제를 심층적으로 논의하지는 않았으며, 대신 토론 참여 시민의 규모를 상당히 크게 함으로써 시민들이 공원을 즐기면서 함께 공원의 공간 활용방안을 논의하도록 했다는 특징이 있다(베를린주 도시개발국, 2012). 이와 같은 특징은 참여 시민의 대표성 문제가 상당히 첨예하게 대립되는 국내와 차별화되는 특징이다.

다섯 번째 분석기준인 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도는 <표 4-20>과 같다. 먼저 지원의 경우, 개개의 숙의과정에 투입된 재원이 명백하게 나타나 있지는 않지만, 3차 숙의과정의 경우 약 4.5만유로의 예산이 투입되었다(신희완, 2015). 본 사례의 경우 약 10여년간 반대시민과의 대립이 있어왔고, 주민투표를 통해 사업을 막으려는 움직임이 지속적으로 있었기 때문에 숙의 필요성에 대한 정부의 이해도는 비교적 높은 편이다. 또한 숙의과정에서는 철저히 시민 주도의 대화가 이루어지도록 하여, 정부의 개입 가능성을 낮추었다.

여섯 번째 분석기준인 결과활용에 대한 피드백은 <표 4-20>과 같이 결과의 이행여부를 시민이 직접 모니터링하는 것이 제도화되었으며, 쟁점이 등장할 때마다 그에 대한 숙의절차를 진행함으로써 즉각적인 피드백이 가능하도록 하고 있다(베를린주 도시개발국, 2012).

〈표 4-20〉 설계분야에 대한 분석결과

분석기준	분석결과
숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 활용시기: 정부의 일방적 결정으로 갈등이 진행 중인 시기, 일회성(×) ▪ 논의주제: 테겔호프 공항부지 활용방안(2007) 및 공원의 공원경관 계획수립(2008)
활용될 숙의형 정책결정방식의 유형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 21세기 타운홀미팅, 시나리오워크숍

분석기준	분석결과
(가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (가칭)공론화위원회 운영이 없음 ▪ 연방건축법(제3조)과 연방행정절차법(제25조 제3항)을 근거로 주민참여의 일반적인 가능성을 열어 두었고, 도시계획 상 주민의견수렴에 대한 일반법을 근거로 함
결정기간, 규모, 대표성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 결정기간: 약 10여 년 간 계속됨(1차 대화과정은 약 7개월) ▪ 규모: 온라인 및 설문조사 방식의 아이디어 개발/우선순위 결정 후 시민이 참여하여 토론하는 방식(2차 숙의의 경우 약 3,500명 참여) ▪ 대표성: 참여자의 대표성 확보 방안 부재
지방자치단체 지원의 충분성, 중립성, 공무원의 이해도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지원 충분성: 3차 숙의의 경우 대화과정을 위해 약 4.5만유로 예산 투입 ▪ 중립성을 유지 ▪ 공무원의 이해도: 찬반갈등 경험을 토대로 숙의 필요성에 대한 공감대 형성
위원선정기준의 타당성	위원 없음
시민참여절차 운영을 위한 위탁업체의 전문성, 중립성, 선정과정의 공정성	위탁 없음
결과활용에 대한 피드백	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지속적인 모니터링과 주기적인 숙의진행

나. 숙의

첫 번째 분석기준인 발표자 및 토론자의 전문성의 경우, 독일사례에서는 활용되지 않았으며, 오히려 <표 4-21>과 같이 시민들이 선정한 정책들의 실현가능성 등을 검토하는 역할로 참여하였다. 이들에 대한 중립성 및 전문성 관련 문제제기는 없었으며, 전반적 검토 과정은 공개적으로 진행되었다(베를린주 도시개발국, 2012).

두 번째 분석기준인 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성은 국내에서 공론조사에 기반한 시민참여형 조사에서 상당히 중요한 기준으로 인식되지만 독일 사례에서는 이와 같은 부분이 중요하게 다루어지지 않았다. 특히 온라인 시민참여와 설문조사를 통해 제시한 시민들의 의견을 종합하고, 그에 대한 시민들의 현장토론이 진행되는데 이 과정에서 시민들은 하나의 행사나 축제참여와 같은 마음으로 현장에 나가기 때문에 참여한 대립이 표출되지는 않았다.

세 번째 분석기준인 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과에 대해서는 대체로 1차 조사에서 다양하게 제시된 의견을 2차, 3차 토론을 거치면서 좁혀가는 과정이기 때문에 초기

의견이 약 400개 이상으로 매우 다양했는데 반해 최종 제안이 약 10~15개 정도였다는 점을 고려한다면 많은 시민들의 의견이 변화되었다고 볼 수 있다(베를린주 도시개발국, 2012; 신희완, 2015).

〈표 4-21〉 속의분야에 대한 분석결과

분석기준	분석결과
발표자와 토론자의 전문성	<ul style="list-style-type: none"> 별도의 발표·토론 없음
사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성	<ul style="list-style-type: none"> 중점을 두지 않음(온라인 및 설문조사 방식의 결과를 시민들이 토론하는 방식으로, 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성에 대한 논의 부재)
시민참여단의 만족도 및 의견변화결과	<ul style="list-style-type: none"> 1차 속의 <ul style="list-style-type: none"> - 1차 온라인 대화: 1천명 등록, 900개의 아이디어 제시 - 2차 온라인 대화: 위 아이디어를 논평·조정, 1.4천명 등록, 400개 아이디어 제시+1차 대화의 아이디어 중 81개 재활성화 - 마지막 주민 토론: Top10 목록 개발 + 공개토론 + 전문가의 실현가능성 평가(공개) 2차 속의: 1.6천명 설문조사, 17개 그룹 138명이 면담, 최종의견제시 행사에 3.5천명 참여 1.2천명 설문조사 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 2010년 공원개장 후 지속적인 모니터링 실시(주말행사로 주요 계획에 대한 토론회를 개최), 3차 속의 <ul style="list-style-type: none"> - 1차 온라인 대화: 728개 글, 약 2천개의 댓글, 약 1.8만개의 평가 취합하여 6가지 쟁점 도출 - 2차 시민참여: 시민평가점수 등에 따른 진행상황 피드백 - 3차 시민참여: 전문가 콜로키엄, 주민워크숍, 온라인 대화를 통해 2개 그룹을 만들어 의견을 종합한 개발안을 제시
정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성	<ul style="list-style-type: none"> 충분한 정보의 제공과 학습시간 확보 정부: 전문가와 도시계획 관련 회사와의 협약을 통해 정보를 제공 현장확인 기회 제공

네 번째 분석기준인 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성은 정부가 전문가 및 도시계획 관련 회사와의 협약을 통해 필요한 모든 정보를 시민에게 제공하였으며, 시민이 제시한 의견의 타당성과 실무활용가능성 등에 대한 의견 역시 공개하였다(신의환, 2015). 특히 1차 속의과정에서 해당 부지의 활용방안에 대한 의견은 쉽게 좁혀지지 않았는데, 이

때 베를린주는 반대 시민들이 공항폐쇄 후 해당 부지를 방문할 수 있도록 함으로서 체험을 통해 자연스럽게 의견이 변화될 수 있는 기회를 제공하기도 했다(베를린주 도시개발국, 2012).

다. 시사점

독일의 테펠호프 공항의 공원조성사업에 대한 숙의형 정책결정방식의 활용은 갈등에 대한 경험을 통해 지방자치단체가 숙의형 정책결정방식의 필요성과 의미를 알아가는 과정이라고도 볼 수 있다. 이러한 경험 이후 베를린주는 도시계획과정에서의 숙의형 주민참여 방법과 사례분석을 핸드북으로 출간할 정도의 높은 이해도를 가지게 되었다.

본 사례 분석을 통해 국내로의 시사점을 도출해 보면, 첫째, 숙의형 정책결정방식이 일회성 이벤트가 아니라 일상화된 주민과의 소통과정으로 활용되었다는 점이다. 이러한 특징은 현재 국내의 숙의형 정책결정방식이 일회성 이벤트로 운영되고 이후 피드백조차 제대로 되지 못한다는 점을 고려할 때 전하는 의미가 크다. 특히 단기간에 문제를 해결하고자 하다가 오히려 갈등이 증폭되는 문제가 자주 발생하는 국내의 상황을 고려할 때 약 10년 간 일상적으로 진행되어 오는 숙의형 정책결정방식은 의미있는 사례라고 볼 수 있다.

둘째, 주정부의 도시개발계획과 설계, 그리고 주민참여과정이 병행되었기 때문에 약 10여년의 장기적인 미결에도 불구하고 느리지만 계속 진행될 수 있었다고 볼 수 있다. 대체로 구체화되지 않은 계획을 두고 생긴 갈등은 관념적이기 때문에 쉽게 해결되지 않는데, 초기 설계도면이나 계획을 두고 이를 토대로 토론을 진행할 경우, 보다 구체적인 토론으로 진입할 수 있다.²⁴⁾

셋째, 시민이 제시한 의견의 실현가능성에 대한 전문가적 견해를 함께 제시함으로써 시민들의 토론이 무의미한 반복이 아닌 실현가능한 계획으로 좁혀져 가는 방식으로 진행될 수 있었다.

24) 이와 같은 특징은 서울시 세운상가 도시재생사업인 다시세운사업에서도 동일하게 나타났다(서울시 다시세운사업팀장 면담, 2018.8.).

2. 제주 녹지국제영리병원 공론화

가. 설계

1) 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제

제주 녹지병원의 숙의형 공론조사 활용시기를 정책결정단계 측면에서 분석한 결과는 다음 <표 4-22>와 같다. 본 사례의 핵심 주제인 제주도 영리병원 설립 여부에 관한 논쟁은, 이것이 법적으로 허가된 이후로 약 10여 년에 걸쳐 지속되어 왔다(김미경, 2018).

본격적으로 갈등이 심화된 2015년 12월, 보건복지부는 녹지그룹의 병원 사업계획을 승인하였으며, 건물의 준공이 끝난 2017년 8월, 운영인력으로 134명을 채용한 뒤 제주도에 개설허가를 신청하였다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a & 2018b). 그러나 제주도는 허가를 지속적으로 연기하였으며, 갈등이 극에 달한 2018년 2월 숙의형 정책 개발이 청구되었다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a & 2018b). 제주 녹지병원 숙의형 공론조사는 영리병원 허가라는 정책결정 및 집행의 피드백 단계(갈등발생 후)에서 이루어졌으며, 이미 갈등이 발생된 뒤 갈등 해소 및 사업재설계의 필요에 따라 숙의적 정책결정방식을 활용하고자 한 것으로 볼 수 있다.

따라서 이와 같은 상황을 고려할 때, 주요 법적 쟁점과 사실 확인 등이 명확히 종료되고, 찬반측이 공론화방안을 통한 결과도출에 대해 충분히 합의하지 않은 상태에서 공론화가 진행되었기 때문에 공론화 절차의 진행과정에서 관련 쟁점이 재부각되는 등의 문제점이 발생되었다.²⁵⁾ 따라서 숙의형 정책결정방식으로 나아가기 전 적어도 주요 당사자 간에 사실 확인 및 필요 정보공유, 숙의형 정책결정방식 활용에 대한 합의 등이 선제될 필요가 있다.

25) 이와 같은 문제점은 결국 불허시 발생할 수 있는 1천억 대 손해배상 소송, 투자자 국가분쟁(ISD) 등을 우려하여 공존화위원회의 최종권고와 다른 결정을 내리게 되는 원인이 되었다(중앙일보, 2018. 12. 6).

〈표 4-22〉 '설계'에서 숙의형 정책결정방식 활용시기 및 논의주제: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
숙의형 정책결정방식 활용시기	피드백 단계 (갈등발생 후)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업계획 승인 및 집행 이후의 단계에서 갈등해소 및 사업재설계의 필요에 의해 시행됨
논의주제	녹지병원 영리개설허가 또는 불허	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 영리개설 찬성: 법적·절차적 정당성 확보, 제주 의료관광 활성화 필요, 공론조사 대상 아님 ▪ 영리개설 반대: 법적·절차적 정당성 미확보, 의료공공성 강화 필요, 국내의료재단 우회진출 방지, 병원의 수익상 형평성 수호 등

* 자료: 김미경(2018), 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회(2018a & 2018b).

제주 녹지병원의 숙의형 공론조사의 논의주제를 찬반입장에 비추어 살펴보면 다음과 같다(〈표 4-22〉 참고). 사업 수행자 측인 제주국제자유도시개발센터(이하 JDC)는 제주도를 국제자유도시로 발전시키기 위해 2006년 중앙정부 및 제주도에서 승인한 '제주국제자유도시 종합계획'의 핵심 프로젝트인 헬스케어타운 조성사업을 추진하는데 있어 정당한 절차를 거쳤다고 주장하였다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a). 그러나 수차례 민원처리 기한이 연장되고 숙의형 공론조사 절차까지 진행됨에 따라 비용의 손실은 물론 헬스케어타운 전체 사업 추진과 제주 의료관광 활성화에 큰 지장이 발생될 것이라고 밝혔다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a). 사업자인 녹지그룹은 반대 측이 제기하는 국내의료재단 우회진출이라는 의혹에 대해서 부정하면서, 의료체계붕괴 우려에 대해서도 지나친 비약이라는 입장을 밝혔다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a). 또한 본 사업이 숙의형 정책개발 청구대상이 아니며 개설허가 불허시 소송을 검토하고 있다고 설명하였다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018a).

청구인 측 반대 주민들은 제주도 내 시민사회단체들로 구성된 '의료영리화 저지와 의료공공성 강화를 위한 제주도민 운동본부(이하 제주도민 운동본부)'를 발족하면서 다음과 같은 반대 이유를 제시하였다. 첫째, 녹지병원은 제주도의 사전심사 및 보건복지부의 승인조건을 갖추지 못했고, 둘째, 녹지병원에 대한 국내의료재단의 우회진출이라는 의혹이 존재하며, 셋째, 건강보험이 적용되지 않는 최초의 병원이자 국내의료기관과 외국자본의 합작이라는 점에서 다수 병원의 수익상 형평성 문제가 제기되며, 넷째, 보건복지부 사업계획서 검토결과 승인요건 적합통보 자료상 변화와 조건을 미충족한다는 문제가 있다는 점이다

(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018b). 따라서 녹지병원을 비영리병원으로 전환하여야 하며, 영리병원 허용 근거인 경제자유구역법 및 제주특별법이 전면 개정되어야 한다고 주장하였다(제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 2018b).

즉, 논의주제가 가치차이와 주요 이해관계의 대립 등을 내포하고 있다는 점에서 시민참여형 조사의 대상이 될 수 있는 쟁점이라고 판단되지만, 법적인 쟁점 내재되어 있어 결과적으로 소송으로 갈등이 종결될 수 있는 가능성이 존재한다는 한계도 가지고 있다.

2) 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형

제주 녹지병원 사례의 숙의형 정책결정방식은 시민들의 숙의형 정책개발 청구에 의해 공론조사로 결정되었다. 청구는 2018년 2월 1일, 공공의료 및 사회에 미치는 영향에 대해 공익적 관점에서 좀 더 세밀한 공론화 과정이 필요하다는 사유로 이루어졌으며, 이에 따라 숙의형 정책개발심의회 결과 공론조사를 추진하는 것으로 결정되었다(제주도청 홈페이지).

본 사례의 유형은 공론조사에 기반 하나, 우리나라의 맥락에 따라 공론화위원회를 설치·운영하는 구조를 활용하고 있다. 이와 같은 구조의 모티브는 신고리 5·6호기 공론화위원회의 사례로 볼 수 있으며, 이에 따라 정확히는 ‘시민참여형 조사’라고 표현하는 것이 적절하다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018).

〈표 4-23〉 ‘설계’에서 활용될 숙의형 정책결정방식의 유형: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
활용될 숙의형 정책결정방식의 유형	숙의형 공론조사 (시민참여형 조사)	<ul style="list-style-type: none"> 숙의형 정책개발심의회(2회)에 따라 공론조사로 결정

3) (가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상

제주 녹지병원 사례의 ‘제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회’는 기본적으로 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」(이하 제주도 주민참여 기본조례)에 위원회 설치 및 운영과 관련하여서는 「제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례」에 법적 근거를 두고 있다. 제주도 주민참여 기본조례는 총 16조로 이루어져 있으며, 이를

살펴보면 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다(〈표 4-24〉 참조). 이처럼 조례에 근거해 공론화위원회를 운영하는 것은 예외적인 것으로 상당히 의미있다고 볼 수 있다.

조례 내용에 따르면, 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회는 「제주 주민참여 기본조례」 제10조에 근거하여 구성되며, 주요 기능으로 첫째, 녹지국제병원 공론조사에 관한 주요사항을 결정하며, 둘째, 녹지국제병원 공론조사의 방법 및 일정 등을 결정하며, 셋째, 도민이해도를 제고하고 이해관계자에 대한 의견수렴 활동에 관한 사항을 결정한다(제주도 청 홈페이지 참조).

〈표 4-24〉 「제주도 주민참여 기본조례」 주요내용

구분	조항	주요내용
기본정보	제1-3조	▪ 조례 제정 목적 및 기본이념과 관련 개념 정의
	제4-5조	▪ 도지사의 책무 및 주민의 권리와 의무
숙의형 정책개발	제6조	▪ 숙의형 정책개발 과정에 필요한 행정정보 공개 원칙
	제7-9조	▪ 숙의형 정책개발과정에서의 주민참여, 기능 및 청구 기준
	제10조	▪ 숙의형 정책개발청구심의회에 관한 사항
주민의견조사	제11조	▪ 주민의견조사의 실시에 관한 사항
주민교육	제12-13조	▪ 숙의민주주의 실현을 위한 주민교육 및 그 위탁에 관한 사항
예산	제14조	▪ 숙의형 정책과정 상 필요한 수당 및 재정지원 등에 관한 사항

이 조례에 근거할 때, 위원회의 공론조사 결과는 법적 구속력을 가지는 것은 아니며, 권고 수준에 그친다. 다만, 지방자치단체의 장이 이를 수용할 것이라고 사전적으로 선언했다는 점에서 상당한 정치적·사회적 구속력을 가진다. 즉, 권고안이 정식 정책결정과정에서 들어가 있지는 않다는 점에서 의견수렴 수준으로 보일 수 있지만, 실질적으로는 정책결정 효과를 가져올 수 있다.²⁶⁾

이와 같은 의미 있는 특성에도 불구하고, 만약 공론조사 결과가 정치적·사회적 구속력

26) 실제로 녹지국제병원 공론조사위원회의 권고안 발표 기자회견 이후, 제주도지사는 위원회의 ‘불허 권고’를 최대한 존중하겠다고 밝혀 사실상 불허될 것으로 받아들여지고 있다(제주주의소리, 2018). 그러나 제주특별자치도는 2018년 12월 6일 공론화 과정을 통해 수렴한 의견과 달리 조건부 개설하기로 최종 결정을 내려, 공론화위원회의 결정이 법적 구속력을 지니기보다는 정치적·사회적 구속력을 가지는 권고에 그친다는 점을 확인하였다(중앙일보, 2018.12.6).

을 갖고 정책결정으로 승인될 경우, 특정 사업이 지방자치단체 장의 결정에 따른 시민참여형 조사 과정을 거쳐, 반복될 수 있는 가능성이 있다는 점은 부정적인 특징이라고도 볼 수 있다. 즉, 수 차례의 시민참여형 조사를 통해 시기에 따라 찬성 또는 반대의 결정이 반복될 가능성도 내포하기 때문이다. 따라서 이와 같은 내용을 예방하기 위해 새로운 주제가 발생되지 않는 한 동일 주제의 공론조사는 일정기간 재시행되지 못하도록 하는 등이 제도적 기반이 필요할 수 있다.

〈표 4-25〉 ‘설계’에서 (가칭)공론화위원회의 법적 근거 및 위상: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
(가칭)공론화위원회의 법적 근거	제주특별자치도 조례 2건	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 조례 ▪ 제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례
(가칭)공론화위원회의 위상	법적으로는 권고 수준 단, 사회적 구속력에 따라 사실상 정책결정효과 존재	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조사결과에 따른 권고안은 법적으로 반영할 강제력을 가지지 않으나, 지자체장이 조사 전 수용 선언을 함으로써 정치적·사회적 구속력을 가짐

4) 결정기간 및 규모, 대표성

제주특별자치도 속의형 공론조사위원회의 결정기간 및 규모, 대표성을 분석한 결과는 다음 〈표 4-26〉과 같다. 첫째, 공론조사위원회의 총 운영기간은 2018년 4월 17일부터 공론조사 종료시까지로 약 6개월의 시간에 해당하나, 실질적으로 결정을 위한 속의 및 공론조사 기간은 8월 중순부터 최종 토론 및 조사가 이루어진 10월 초순까지로 약 2개월에 못미쳐 상당히 짧다.²⁷⁾ 다시 말해, 결론을 도출하는 것은 가능하나 제주특별자치도와 시 전체에서 이슈화하고 활발하게 공론화하기에는 너무 짧은 기간이라고 볼 수 있다(전문가 B 인터뷰, 2018). 또한 계획수립 기간에 대해 4월부터 8월까지 상당한 기간을 가졌음에도 불구하고 시민 토론시간은 준비기간의 절반에 그친다는 점에서 보다 개선의 여지가 있다(전문가 G 인터뷰, 2018).

둘째, 공론조사의 참여자 규모는 1차 조사 3,012명, 2-3차 조사 200명(최종 180명)이다.

27) 이와 유사하게 3개월 간 진행된 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례에서도 상당히 부족한 시간이라는 지적이 있다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018: 92-93).

도민참여단의 수가 도·시의 규모를 고려할 때 통계적으로 표본 수가 적절한가에 대한 지적이 있었다(단국대학교 분쟁해결센터 세미나 토론내용, 2018).

셋째, 도민참여단의 대표성의 경우, 이를 확보하기 위해 1차 조사의 대상이 된 도민들에 대하여, 조사 결과에 따라 비율을 고려하여 선정하였다(제주의소리, 2018.08.31.)²⁸⁾. 그러나 도민참여단이 제주특별자치도·시민에 대한 대표성을 만족하는가에 대한 비판은 여전히 있다. 이는 규모와 관련하기도 하지만, 기존의 여론조사 결과와 상당히 다르다는 점에서 공론조사 또는 여론조사의 조사기관에 대한 신뢰 문제도 제기되었다(전문가 B 인터뷰, 2018). 그러나 이에 관해 통계학 전문가들은 큰 문제가 없다는 검증 입장을 표하였다는 점에서 적절하다고 볼 수 있다(제주도청 홈페이지 참조).

단, 유사 사례인 신고리 5·6호기 공론화위원회의 경우, 참여시민단의 구성비율(직접이해관계자와 간접이해관계자, 일반시민 간 비율)에 대한 문제제기와 이에 대한 반발로 반대주민들이 소송을 건 예가 있다²⁹⁾. 이를 참고할 때, 향후 공론조사 참여시민단의 대표성 논란이 발생하지 않도록 구성비율에 대한 보다 많은 고민이 필요하다고 볼 수 있다.

결론적으로 특히 대표성 확보에 대한 부분은 갈등이 존재하는 쟁점에 대한 숙의형 정책결정과정을 설계할 경우 가장 첨예한 대립이 발생하는 부분이라고 볼 수 있다. 이는 서울시 사례와의 비교를 통해서도 확인할 수 있는데, 이와 같은 상황에 대한 사회적 수요를 고려하여 휴대전화번호의 익명성을 보장하면서 무작위표본추출이 가능하도록 선거법을 개정할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 4-26〉 ‘설계’에서 결정기간 및 규모, 대표성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
결정기간	2개월	<ul style="list-style-type: none"> 설계 및 준비기간을 제외한 8월中-10월末(2개월)
규모	적정	<ul style="list-style-type: none"> 1차: 3,012명, 2차: 200명, 3차: 180명 통계학 전문가를 통해 표본 규모의 적절성 검증
대표성	논란 존재	<ul style="list-style-type: none"> 여론조사와 공론조사 결과에 상당한 차이가 있다는 점에서 대표성 논란 존재, 적정 구성비율에 대한 논의 필요

28) 제주의소리(2018.08.31.) 녹지국제병원 운명 결정 공론조사 도민 200명 확정.

29) 참여연대(2017.08.04.) 신고리 5·6호기 공론화위원회, 이렇게는 곤란하다(<http://www.peoplepower21.org/Peace/1520632>).

5) 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도

제주특별자치도 속의형 공론조사에 있어서 지방자치단체의 지원의 충분성, 중립성 및 공무원의 이해도에 대한 분석결과는 다음 <표 4-27>과 같다. 첫째, 지원은 재원, 인력, 정보제공 등과 관련한 지방자치단체의 제공을 의미한다. 재원의 경우 총 예산이 초기에 5억 수준에서 2억 여원으로 감축되었는데(제주도청 홈페이지 참조), 이는 충분하다고 보기는 어려우나 광역지방자치단체의 재원동원력을 고려하면 보통의 수준으로 볼 수 있다.

지원인력의 경우에는 행사 규모를 생각하면 필요한 인력 수가 상당하지만, 예산을 고려하여 충분한 인력 확보에 어려움을 겪는 것이 일반적이며 대체로 공무원이 행사지원인력으로서의 역할을 수행한다. 이와 같은 측면에 대해서는 해외 사례에서 보는 바와 같이 자원봉사의 활용방안을 확대하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 정보의 제공 면에서는 문제제기가 있었다. 지역순회토론회에서 패널로 참여한 전문가는 제주특별자치도가 요청한 자료의 공개를 거부하고 있다는 등의 언급을 하기도 했다(참여관찰결과, 2018). 모든 자료를 일반에 공개할 수는 없겠지만, 적어도 찬반측 대표 간에는 자료를 공유함으로써 이와 같은 논쟁이 공개석상에서 벌어지지 않도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 신고리 5·6호기 공론화위원회의 경우는 찬반측 대표로 구성된 소통 협의회를 구성하여 비공식적인 자리에서 주요 쟁점들을 치열하게 다루고, 그 결과 확정된 사실만을 대중과 공유·논의하도록 함으로써 위원회에 대한 신뢰를 줄 수 있도록 하였다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018).

둘째, 지방자치단체의 중립성 측면에서 문제가 제기되었다. 이는 본질적으로 도지사가 기존의 입장을 바꿔 사업승인을 취소하는 안을 검토할 필요가 있다는 의견을 제시했던 것에서 비롯되는데, 이와 같은 상황을 잘 알고 있는 시민참여자들은 과연 중립적인 집행이 가능할지에 대한 문제제기를 하지 않을 수 없기 때문이다(참여관찰결과, 2018).

그러나 제주특별자치도는 1차 조사 결과에서 공론조사의 중립성과 공정성을 저해하지 않기 위해 투표용지를 현장에서 벗어나지 않도록 하고 공정성을 확보할 수 있는 공론화위원회 위원이 직접 집계하도록 하는 등 여러 노력을 기울였다(뉴스원, 2018.09.01.; 전문가 B인터뷰, 2018). 따라서 전반적으로 중립성을 현저히 저해하여 위원회의 결정이 부당하다는 문제제기가 발생되지는 않았다.

셋째, 공무원의 이해도 측면에서는 초기에 공론화를 통한 결정이 수용될 경우 발생될 수 있는 예산상의 부담 가능성 등에 대한 이해나 공론조사 절차 및 의미에 대한 이해가 상당히 낮은 상태에서 진행되었지만, 전문가에 의한 교육과정을 통해 개선되었다는 점이 의미있다고 볼 수 있다(전문가 B 인터뷰, 2018).

〈표 4-27〉 ‘설계’에서 지방자치단체 지원의 충분성·중립성 및 공무원의 이해도: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
지원의 충분성	재원: 보통 인력충원: 미흡 정보제공: 미흡	<ul style="list-style-type: none"> 총 예산은 약 2억 여 원으로 예산이 충분하다고 보기는 어려우나, 광역자치단체의 재원측면을 고려할 때 보통의 수준임 인력충원이 쉽지 않으며 정보제공 수준이 보다 개선될 필요
지원의 중립성	중립적인 편	<ul style="list-style-type: none"> 중립적 결과 도출을 위한 과정적 노력 존재
공무원 이해도	낮음→개선	<ul style="list-style-type: none"> 전문가 위촉을 통한 교육 시행(약 3일)

6) 위원선정 기준의 타당성

제주특별자치도 속의형 공론조사위원회의 위원 선정 기준 타당성에 대한 분석결과는 다음 〈표 4-28〉과 같다. 제주 녹지병원 공론조사위원회는 전문가(조사통계·법률·숙의민주주의 등), 시민단체·의료·경제·언론 등 도민사회 각 분야, 도지사가 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람 등을 중심으로 한 위촉직 9명으로 구성되었다(제주도청 홈페이지, 〈그림 4-2〉 참조). 따라서 다양한 전문성을 중심으로 한 위촉을 이루고자 한 시도를 발견할 수 있다.

다만 위원을 제주도민에 한정하는 것이 적절한가, 외부 전문가를 투입하는 것이 적절한가에 대한 논의 역시 나타났는데, 외부전문가가 포함될 시 지역의 맥락에 대한 이해도는 비교적 낮을 수 있으나 오히려 중립성과 공정성에 대한 신뢰를 확보할 수 있다는 장점 역시 존재한다(전문가 B, G 인터뷰, 2018).

위원회 구성의 중립성 측면에서 살펴보면, 위촉방법은 각 분야별 전문기관이나 단체로부터 2인의 후보를 추천받았으며, 이때 청구인 및 사업자 측에 위원 제척의견을 낼 기회를 부여하고 제척된 인사를 제외한 후보 중 위원을 선정한다(김미경, 2018). 즉, 중립성은 상당 부분 확보되었다고 할 수 있다.

종합하자면, 위원의 분야 전문성에 대한 논쟁이 일부 있었으나, 다양한 차원의 전문성을 확보하고 절차적 타당성을 확보하여 위원회의 중립성을 적절하게 유지하고자 하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

〈그림 4-2〉 제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성



자료: 제주의소리(2018.04.17.) '제주도 녹지국제병원 공론조사위원회, 운영 시작'

〈표 4-28〉 '설계'에서 위원선정 기준의 타당성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
위원의 전문성	다양한 전문성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문가(조사통계·법률·속의민주주의 등), 시민단체·의료·경제·언론 등 도민사회 각 분야, 도지사가 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람 등을 중심으로 한 위촉직 9명으로 구성
위원의 중립성	중립성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중립적 기관의 후보추천 및 청구인/사업자 측의 제척의견을 통한 중립적인 위원 선정

7) 시민참여절차 운영을 위한 위탁업체의 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성

제주특별자치도 숙의형 공론조사를 수행할 위탁업체의 전문성, 중립성, 선정과정의 공정성에 관한 분석결과는 다음 <표 4-29>와 같다. 선정된 위탁업체 컨소시엄은 글로벌 업체들이자 다년간의 운영경험을 보유하고 있으며, 공론조사보다는 퍼실리테이터의 경험이 많은 업체들로 리서치에 관한 양질의 서비스를 제공하고 있다.

또한 1개 업체가 아닌 3개 업체의 협력적 컨소시엄을 통해 보다 전문성을 확보한 것으로 볼 수 있다. 중립성의 경우, 지역 내 기업보다는 외부의 전문기관을 선정함으로써 보다 중립성과 공정성을 확보하였다고 볼 수 있다.

해당업체가 최근 국내의 지방자치단체 등에서 실시되는 숙의형 정책결정절차에서 토론 과정을 진행해 본 경험은 비교적 낮았다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 그러나 제주지역의 특성상 수도권권의 경험많은 전문가를 섭외하는데 어려움이 있기 때문에 비교적 좋은 선택이었다고 평가할 수 있다.

<표 4-29> 선정된 위탁업체(컨소시엄)의 전문성 요약

회사명	회사소개
칸타퍼블릭	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세계적인 미디어 그룹인 WPP산하의 리서치, 데이터, 인사이트 컨설팅 영역에서 세계 최고 수준의 전문성을 지닌 전문 브랜드들을 보유 ▪ 전 세계 100여국에서 3만여 명의 직원이 리서치부터 컨설팅에 이르는 영역을 아우르며 고객에게 인사이트를 제공
코리아스피크스	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전국적으로 약 45,000명의 직간접 이해당사자 경험 ▪ 4100여명에 달하는 시민 퍼실리테이터를 양성 ▪ 도시기본계획에서 축구발전까지, 금융업에서 CSV까지 다양한 의제를 토론
입소스코리아	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40년 간 축적된 전문적이고 다양한 경험을 바탕으로 특화된 리서치 인사이트를 통해 클라이언트가 당면한 이슈를 해결하고 성공할 수 있는 서비스를 제공 ▪ Integrity, Curiosity, Collaboration, Client First, Entrepreneurial Spirit을 토대로 미래 성장에 도전할 수 있도록 인사이트를 제공

* 자료: 칸타퍼블릭, 코리아스피크스, 입소스코리아 홈페이지 참조

공론조사 위탁업체 선정은 조달청 나라장터를 통해 입찰하였으며 관련 중립기관의 추천을 받아 선정된 심사위원단에 의해 공정한 심사를 거쳐 선정되었다(제주도청 홈페이지 참조). 따라서 선정과정은 공정성을 충분히 확보한 것으로 판단한다. 대전 월평공원 공론화

사례의 경우 동일절차를 밟았음에도 선정기관의 중립성에 대한 문제제기가 있는 실정이다(김상규, 2018). 그러나 그와 같은 상황이 일반화될 수는 없다고 판단된다. 다만 갈등이 존재하는 상황에서 진행되는 숙의형 정책결정절차에서는 특히 조사업체의 선정과정 등에 대한 중립성 검토에 주의를 더 기울여야 한다는 점을 알 수 있다.

종합하자면, 위탁업체의 전문성 및 중립성, 선정과정의 공정성을 상당히 충족하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-30〉 공론조사 위탁업체 선정과정

일시	내용
'18.05.31.	▪ 공론조사 수행 전문업체 입찰공고(조달청 나라장터, 05.31.~06.21)
'18.06.20.	▪ 입찰업체 선정 심사위원단(h400L)구성: 대학 및 관련기관 등 추천받아 구성(21명)
'18.06.21.	▪ 입찰 마감(2개 업체 응찰, 평가계획 수립, 심사위원 7명 선정)
'18.06.26.	▪ 입찰업체 제안서 평가
'18.07.05.	▪ 수행 전문업체 선정 및 계약: 3개 업체(㈜칸타퍼블릭, 코리아 스피스, 입소스) 컨소시엄

* 자료: 제주도청 홈페이지 참조

〈표 4-31〉 '설계'에서 위탁업체의 전문성·중립성 및 선정과정의 공정성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
위탁업체 전문성	충족	▪ 다년간 전문적으로 활동한 글로벌업체 3개의 컨소시엄
위탁업체 중립성	충족	▪ 지역 외부 기관을 선정하여 중립성 확보
선정과정 공정성	충족	▪ 조달청 입찰공고와 중립적 심사위원단을 통한 공정한 선정

8) 결과활용에 대한 피드백

제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회의 결과활용에 대한 피드백 분석결과는 다음 〈표 4-32〉와 같다. 먼저 공론조사를 통해 나타난 시민의 의견이 권고안으로서 도출되었으며, 공론조사위원회는 이를 제주특별자치도에 제출하여 공식적으로 발표하였다(김미경, 2018). 공론조사 결과발표는 최근에 이루어졌기 때문에 아직까지 공식적인 백서 등의 보고서를

통한 피드백은 아직 이루어지지 않았다. 그러나 관련 영역의 과업지시서(제주특별자치도 자치행정과, 2018.05)에 따르면 이와 관련한 공론조사 전 과정을 담은 백서를 발간할 것이 명시되어 있다. 따라서 결과활용에 대한 피드백이 잘 이루어질 것으로 기대된다.

〈표 4-32〉 ‘설계’에서 결과활용에 대한 피드백: 분석결과

구분	분석 기준	분석결과	내용 및 근거
8	결과활용에 대한 피드백	충족	▪ 관련 영역 과업지시서에 백서 발간을 명시함

나. 속의

1) 발표자 및 토론자의 전문성

제주특별자치도 숙의형 공론조사의 발표자 및 토론자 측면에서 살펴보면, 발표자 및 토론자는 상당한 전문성을 가진 것으로 평가되고 있다. 전체토론에서 전문가는 개설 허가, 개설 불허 양측 전문가 각 2인으로 총 4인이 선정되어 발표하였다(참여관찰결과, 2018). 또한 종합토론에서는 양측 발표자 각 1인, 전문가(질의응답) 각 1인으로 총 4인이었으며, 전체토론 내용을 반영하여 주민참여단의 의견 및 주요 질의를 바탕으로 약 20분 간 프레젠테이션을 통해 발표하고 로데이터(rawdata)를 공유하였다(김미경, 2018).

〈표 4-33〉 ‘속의’에서 발표자 및 토론자의 전문성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
발표자 및 토론자의 전문성	충족	▪ 현장참여관찰 결과에 따름

단, 추후 양 측의 차등을 좁히기 위하여 프레젠테이션 및 콘텐츠 전문가를 활용하여 시각적 효과를 균일화하고 시민이 질적 내용에 보다 집중할 수 있도록 개선할 필요가 있다(전문가 B, J 인터뷰, 2018). 또한 그 내용에 있어서 사전 논의과정을 강화하여, 양자가 공히 상대의 내용을 인정해야 하고, 가치지향적 내용보다는 구체성을 띤 사실지향적 내용이 발표 및 토론될 수 있도록 개선할 필요가 있다(전문가 J 인터뷰, 2018).

2) 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성

제주특별자치도 숙의형 공론조사에서 사회자 측면을 살펴보면, 충분한 전문성과 공정성을 가진 것으로 나타난다. 사회자는 1명으로 운영되었으며, 전문성 있는 이미지를 유지하여 갈등 상황에 적절한 사회자로 판단된다(참여관찰결과, 2018). 특히 갈등으로 인해 토론회 현장에서 고성이나 문제제기 등이 발생하는 상황에서도 차분하게 상황을 정리하며 토론회를 진행했다(전문가 B 면담결과, 2018).

제주특별자치도 숙의형 공론조사에서 퍼실리테이터의 전문성·공정성 측면을 살펴보면, 충분한 전문성과 공정성을 가진 것으로 나타난다. 도민참여단 토론에서는 각 테이블에 토론의 자문역을 맡은 한국퍼실리테이터연합회의 전문 퍼실리테이터들이 동석하여 원활한 숙의토론이 되도록 도왔다(제주투데이, 2018.09.16.).

〈그림 4-3〉 도민참여단 1차 숙의토론 현장



* 자료: 제주투데이(2018.09.16.) 참조

갈등상황에서 진행되는 토론회의 경우, 문제제기나 주요 사안에 대한 질문 등이 발생할 수 있어 진행의 어려움이 상시 나타날 수 있기 때문에 퍼실리테이터의 전문성이 보다 더욱

필요로 된다. 따라서 단순한 진행능력 외에도 해당 쟁점에 대해 적어도 시민참여단 수준의 이해는 가지고 있어야 할 것이다.

또한 기존에는 공정성에 대한 측정을 발언시간이나 빈도와 같은 계량적 변수를 통해 측정하였는데, 이는 실질적인 토론의 질적 측면을 반영하지 못한다는 점에서 현장상황을 보다 반영한 보완이 필요하다는 의견이 있다(전문가 J 인터뷰, 2018).

〈표 4-34〉 ‘숙의’에서 사회자 및 퍼실리테이터의 전문성·공정성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
사회자의 전문성·공정성	충족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여관찰 ▪ 전문가 면담결과
퍼실리테이터의 전문성·공정성	충족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여관찰 ▪ 전문가 면담결과

3) 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과

제주특별자치도 숙의형 공론조사에서 도민참여단(시민참여단)의 만족도 측면을 살펴보면, 상당 부분 만족스러워하는 것으로 나타난다(〈표 4-35〉 참조). 공론화 과정 전반에 대한 공정성을 묻는 질문에 대해서는 ‘공정했다’는 답변이 83.9%, ‘보통이다’ 8.9%, ‘공정하지 않다’ 5%로 대체적으로 공정성 여부에 대해 긍정적인 입장을 피력했다(미디어제주, 2018.10.04.).

도민참여단(시민참여단)의 의견변화를 살펴보면 다음 〈그림 4-4〉와 같다. 공론조사위원회가 공론조사 결과를 분석한 내용을 보면 1차 여론조사 때는 ‘판단 유보’ 비율이 40.1%였다가 마지막 3차 조사 때는 2.2%로 줄어들었다(미디어제주, 2018.10.04.). 최종 결과는 개설 불허 106명(58.9%), 개설 허가 70명(38.9%), 판단 유보 4명(2.2%)으로 개설불허 입장이 더 우세한 것으로 나타났다.

따라서 충분한 숙의가 이루어졌다고 평가할 수 있다.

〈그림 4-4〉 녹지국제병원 개설 허가 및 불허에 대한 의견 변동 추이



자료: 녹지국제병원 속의형 공론조사위원회 참조

〈표 4-35〉 ‘속의’에서 시민참여단의 만족도 및 의견변화결과: 분석결과

구분	분석 기준	분석결과	내용 및 근거
4	시민참여단의 만족도	충족	<ul style="list-style-type: none"> 공론조사 결과 공론화 과정 전반에 대한 공정성을 묻는 질문에 ‘공정했다’는 응답을 83.9%
	시민참여단의 의견변화결과	판단유보 → 개설불허 우세	<ul style="list-style-type: none"> 1차 조사: 개설허가(20.5%), 개설불허(39.5%), 판단유보(40.1%) 최종 결과: 개설허가(38.9%), 개설불허(58.9%), 판단유보(2.2%)

4) 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성

제주특별자치도 속의형 공론조사에서 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성 측면을 분석한 결과는 다음 〈표 4-36〉과 같다. 여기서 정보제공은 공론조사위원회가 도민 참여단에게 제공하는 학습정보를 의미하며, 지방자치단체의 지원에서 정보제공과는 차별화된다(지방자치단체→청구인/사업자측, 공론조사위원회). 공론조사위원회는 도민참여단 사전숙의 관리를 위하여 대상자에게 개별 LMS(문자)를 발송하여 속의자료 접속링크를 제공하고, 전원 문자 수령을 확인하고 학습을 독려하였다(김미경, 2018).

또한 콜센터를 운영하여 속의과정에 대한 질의사항에 대응하였으며, 의제 관련 질의사항을 기록하고 양측 자료집 및 지역별 토론회 동영상도 시청 홈페이지에 게시함으로써 사전숙의를 독려하였다(김미경, 2018). 따라서 정보제공의 충분성, 균형성, 객관성에 대해

적극적으로 대응하여 상당 부문 충족한다고 볼 수 있다.

이때 학습의 충분성은 학습동기부여가 중요하다는 점에서 장기적으로는 이러닝 시스템 도입, 온라인 스터디 등 다양한 자기주도학습 방안을 보다 고민해볼 필요가 있으므로, 이에 대한 예산확보 방안을 모색하는 것이 필요하다.

〈표 4-36〉 '숙의'에서 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성: 분석결과

분석 기준	분석결과	내용 및 근거
정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성	충족	<ul style="list-style-type: none"> 도민참여단의 사전숙의를 위하여 자기주도학습을 위한 대응을 성실히 이행함. 단 질적 숙의를 보다 강화하기 위한 여러 개선방안 고민 필요

다. 분석결과: 국내 사례의 문제점 및 시사점

이해관계자가 설계단계에서의 충분한 논쟁을 통해 사전에 이를 정돈할 수 있는 구조를 모색하는 것이 적절하다.

첫째, 수도권 외의 지역에서는 특히 전문 사회자 및 퍼실리테이터 확보에 어려움이 있을 수 있다. 이에 대한 극복방안으로 향후 전문가 육성과 더불어 지원시스템이 구축될 필요가 있다.

둘째, 설계단계에서 공론화위원회의 역할과 위상 등이 명확하게 설계될 필요가 있다. 이러한 구조적인 명확성없이 진행될 경우, 오히려 혼란이 가중될 수 있기 때문이다.

셋째, 공론조사 결과가 정치적·사회적 구속력을 갖고 정책결정으로 승인될 경우, 특정 사업이 지방자치단체 장의 결정에 따른 시민참여형 조사 과정을 거쳐 반복될 수 있는 가능성이 있다는 점은 부정적인 특징이라고도 볼 수 있다. 즉, 수 차례의 시민참여형 조사를 통해 시기에 따라 찬성 또는 반대의 결정이 반복될 가능성도 내포하기 때문이다. 따라서 이와 같은 문제를 예방하기 위해 새로운 주제가 발생되지 않는 한 동일 주제의 공론조사는 일정기간 재시행되지 못하도록 하는 등이 제도적 기반이 필요할 수 있다.

넷째, 대표성 확보에 대한 부분은 갈등이 존재하는 쟁점에 대한 숙의형 정책결정과정을 설계할 경우 가장 첨예한 대립이 발생하는 부분이라고 볼 수 있다. 이 문제의 개선을 위한 근본적인 법적 기반 모색이 필요하다.

다섯째, 위탁업체 선정의 공정성 문제제기 역시 마찬가지로 갈등이 존재하는 사안에 대한 숙의형 정책결정절차 진행과정에서 발생할 수 있는 문제이다. 따라서 설계시 이러한 부분에 대해 심층적인 고민이 필요하다.

여섯째, 발표자료의 대등함을 확보하기 위해 프레젠테이션 양식을 맞추고, 장기적으로는 이러닝 시스템 도입, 온라인 스터디 등 다양한 자기주도학습 방안을 보다 고민해볼 필요가 있으므로, 이에 대한 예산확보 방안을 모색하는 것이 필요하다.



제5장

결론 및 정책제언: 정책결정방식 혁신 방안

제1절 분석결과의 종합

제2절 법·제도적 차원의 혁신방안

제3절 인식적 차원의 혁신방안

제4절 제도운영적 차원의 혁신방안 :
숙의적 정책결정방식 실무 가이드라인과 체크리스트

제5절 결론 및 함의



제5장

결론 및 정책제언: 정책결정방식 혁신 방안



제1절 분석결과와 종합

1. 분석결과 개관

본 연구는 지방자치단체 차원에서 정책결정방식의 민주적 혁신방안을 분석·제언하는데 있다. 본 연구의 분석결과를 짧게 요약하면 다음과 같다. 각각의 세부내용은 이하에서 보다 상세히 논의하도록 하겠다.

〈표 5-1〉과 같은 분석결과 종합을 바탕으로 본 연구는 다음의 제2~4절에서 법·제도적, 인식적, 제도운영적 차원의 개선방안을 제시해 보도록 하겠다. 각 제언은 단순히 정책개선 방안으로 볼 수도 있지만, 이를 근거로 향후 사회적 혁신 가능성을 제고하는 민주적 혁신의 기반을 마련한다는 차원에서 ‘혁신방안’으로 표기하였다.

〈표 5-1〉 분석결과 종합

구분	분석결과 종합
제2장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회적 혁신 ≠ 민주적 혁신 ▪ 민주적 혁신의 방안 = 속의민주주의 실현을 위한 제도 및 방법 개발 = 일반 정책프로세스 상의 계획수립과정에서 속의형 정책결정과정을 활용하는 것 ▪ ‘정책의 구상 및 계획단계에서부터 속의형 정책결정과정을 활용하는 것’과 ‘결정된 정책의 집행 중 발생된 갈등해소를 목표로 속의형 정책결정과정을 통해 정책을 재설계하는 것’에 대한 구분 ▪ 단순한 참여형 정책결정방식보다 속의형 정책결정방식의 활용 필요 ▪ 선행연구 분석을 토대로 이론적 차원에서 제시할 수 있는 속의형 정책결정방식의 분석틀 제시
제3장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체와 지방의회: 공식적 정책결정권한 vs. 시민참여자: 권고/의견수렴 ▪ 현행법: 속의적 주민참여절차에 대한 구체적인 법적 근거 부재 ▪ 주민참여예산제 및 주민자치회: 속의형 정책결정방식 미활용이 대부분 ▪ 법제도적 한계: 일반 정책결정과정에 속의형 정책결정방식이 결합 활용될 때 권한충돌

구분	분석결과 종합
	<p>및 역할논쟁 발생</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등관리에 대한 주민참여: 직접적 이해관계자 중심, 참여적 의사결정방식과의 결합방안에 대한 구체적 가이드라인 부재 ▪ 주민참여 전담부서의 역할모호 및 전문성 부족, 인력부족 문제 존재 ▪ 숙의형 주민참여방식의 활용이 비교적 소수이지만, 최근 그 수요가 급증
제4장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 해외사례의 시사점 <ol style="list-style-type: none"> ① 숙의형 정책결정과정 시행에 앞서 지방자치단체 내 담당자들이 자체학습과정을 통해 충분한 이해를 확보하는 것이 필요 ② 투표방식으로 선호의견을 선택하는 공론조사 기반의 방식만이 해답이 아니며, 참여시민들의 숙의와 시민전체의 공감대가 이루어질 수 있는 설계 필요 ③ 지역 차원의 공론화를 위한 노력이 개선되는 것이 필요 ④ 정보시스템을 적극적으로 활용하여 숙의과정이 원활히 이루어지도록 지원하는 것이 필요 ⑤ 퍼실리테이터와 서기를 분리하여 퍼실리테이터의 토론진행 집중도를 높이고, 자원봉사자를 활용하여 진행의 원활성을 제고하는 것이 필요 ⑥ 결과도출로서 시민의 참여가 끝나는 것이 아니라 이후의 집행과정에 대한 보고가 지속적으로 이루어질 필요가 있으며, 일회성이 아닌 일상화된 숙의형 정책결정과정이 진행되어야 장기적인 공론화가 이루어질 수 있음 ⑦ 국가나 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정과정 확산을 지원하는 펀드를 마련하는 것도 필요 ⑧ 시민의 의견과 전문가의 의견을 조합할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요 ▪ 국내사례의 시사점 <ol style="list-style-type: none"> ① 다양한 주제에 대한 정기적인 숙의형 정책결정절차를 활용할 것을 계획하는 것이 필요 ② 관련 전담조직의 상설운영을 통해 갈등관리 및 참여형 의사결정 활용에 대한 다수의 경험을 누적하도록 함으로써, 숙의형 정책결정방식 활용의 설계에 있어서 이해도를 제고하는 것이 필요 ③ 시민들에 대한 열린대화를 정기적으로 개최를 통해 시민의 숙의형 정책결정과정에 대한 이해도를 제고하는 것이 필요 ④ 2회 이상의 숙의형 토론을 하는 절차를 설계함으로써 자연스럽게 학습이 될 수 있도록 하는 방안도 고려하는 것이 필요 ⑤ 주제선정과정에서부터 숙의형 정책결정절차를 활용해보는 것을 시도하는 것이 필요 ⑥ 2명의 전문사회자 활용을 통해 현장분위기를 개선하는 방안도 고려되는 것이 필요 ⑦ 수도권에서 멀어질수록 전문가 활용방안을 모색하기 힘들기 때문에 전문가 육성 방안의 모색이 필요 ⑧ 호주의 사례처럼 국가 또는 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정절차 활용을 지원할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요 ⑨ 대표성 있는 시민의 구성과정에서 찬반측 비율을 대등하게 조정할 필요성에 대한 검토가 필요 ⑩ 프레젠테이션 자료에 대한 대등함을 확보하기 위한 노력이 제고되는 것이 필요

구분	분석결과 종합
	① 주제선정과정에서부터의 숙의형 정책결정절차 활용시 기관장은 인내심을 가지고 그 결과를 기다리는 것이 필요하며, 먼저 주제를 제안하게 될 경우 그 절차가 실질적으로 무의미해 질 수 있다는 점을 인식하는 것이 필요 ② 설계단계에서 공론화위원회의 역할과 위상 등이 명확하게 설계되는 것이 필요 ③ 새로운 주제가 발생되지 않는 한 동일 주제의 공론조사는 일정기간 재시행되지 못하도록 하는 등이 제도적 기반이 필요 ④ 갈등이 첨예한 쟁점의 경우, 대표성확보, 위탁업체선정의 공정성, 발표자 및 발표자료의 대등함 확보방안 등이 보다 깊이 고민되는 것이 필요 ⑤ 장기적으로는 이러닝 시스템 도입, 온라인 스터디 등 다양한 자기주도학습 방안을 보다 고민해볼 필요가 있으므로, 이에 대한 예산확보 방안을 모색하는 것이 필요

2. 각 장의 분석결과

가. 제2장의 분석결과

제2장 이론적 논의에서 본 연구는 사회적 혁신과 민주적 혁신을 구분하여 개념을 정립하고, 민주적 혁신의 방안으로서 숙의민주주의의 실현을 위한 제도 및 방법 개발을 제시하였다. 특히 일반 정책프로세스 상의 계획수립과정에서 숙의형 정책결정과정을 활용하는 것을 민주적 혁신의 방안으로 개념정의하였다. 이 때 정책의 구상 및 계획단계에서부터 숙의형 정책결정과정을 활용하는 것인지, 아니면 결정된 정책의 집행 중 발생한 갈등해소를 목표로 숙의형 정책결정과정을 통해 정책을 재설계하는 것인지에 대한 구분이 필요하다고 판단하였다.

또한 단순한 참여형 정책결정방식은 충분한 숙의를 전제로 하지 않는 형식적인 참여이기 때문에 균형잡힌 객관적 정보와 숙의를 기반으로 하는 참여를 지향하는 숙의형 정책결정방식의 활용이 필요하다고 제시하였다. 마지막으로 선행연구 분석을 토대로 숙의형 정책결정방식의 분석틀을 제시하였다.

나. 제3장의 분석결과

제3장에서는 지방자치단체의 정책결정방식 관련 법·제도를 분석하였다. 그 결과 현행 지방자치단체의 정책결정방식에서는 지방자치단체와 지방의회가 공식적 정책결정권한을

가지고 있기 때문에 참여주민은 대체로 의견수렴의 대상으로, 공식적 정책결정권자에게 권고하는 수준의 역할에 머물고 있었다. 직접민주주의제도는 사후적 역할을 수행하거나, 숙의를 기반하고 있지 않아 정책결정에 있어서 결정적 역할을 한다고 하더라도 한계가 있다(주민투표의 경우).

또한 행정절차법과 지방자치법 등은 숙의적 주민참여절차에 대한 구체적인 법적 근거를 제시하지 못하고 있으며, 행정절차법 상의 추상적 조문에 그치고 있다. 또한 주민참여예산제와 주민자치회는 제한된 범위 내에서 주민이 사실상 정책결정을 할 수 있지만, 소수의 주민대표만이 참여하고 있어 일반주민이 숙의를 기반으로 정책을 결정하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 이와 같은 법제도적 한계는 일반 정책결정과정에서 숙의형 정책결정방식이 결합 활용되는 과정에서 발생하는 다양한 권한의 충돌과 역할논쟁의 원인이 되기 때문에 개선이 필요하다.

이에 비해 갈등관리에 대한 주민참여는 법률 또는 규칙 등으로 직접적 이해관계자인 주민의 대표가 갈등의 일방당사자로서 정부와 함께 협의해 관련 사업의 내용을 결정할 수 있는 권한을 부여하지만, 마찬가지로 일반시민의 의견수렴은 설문조사 정도에 그치고 있다. 또한 갈등관련 대통령령 및 조례들이 참여적 의사결정방식의 활용을 권고하고 있지만, 갈등의 유무에 대한 맥락적 차이 인식없이 적용되면서 현실과 이론적 방법이 괴리되는 결과가 나타나고 있다. 따라서 법적인 기반의 마련이 필요하다고 볼 수 있다.

제3장에서 주민참여 관련 지방자치단체의 조직현황을 살펴보면, 주민참여 전담부서의 역할이 모호하고, 관련 전문성을 확보하지 못하고 있으며, 운영에 필요한 충분한 인력을 확보하지 못하고 있어 그 실효성이 미미하다고 볼 수 있다. 그 결과 정책구상 및 계획수립단계에서 다양한 참여형 정책결정과정을 활용하고는 있지만, 숙의형 주민참여방식의 활용은 2018년 8월 현재 17개 사례에 불과했다. 또한 주민참여의 주기가 일회성이고 참여기간이 비교적 짧아 충분한 학습기회가 제공되기 어렵기 때문에, 제4장의 해외사례와 비교할 때 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 마지막으로 주민의견의 효력 역시 대체로 권고 또는 참고용 자문의견에 그쳤다. 따라서 기관장 및 해당 업무담당자(지방자치단체 내 책임부서 및 의회 등)의 강력한 의지에 의해 그 결과를 수용해 정책계획을 수립하지 않는 한 시민의 의견수렴에 반하는 정책집행도 가능하다는 특징을 지닌다.

이러한 실태를 반영하듯 전문가들 역시 지방자치단체의 숙의형 정책결정절차 활용에 대한 개선이 시급하다고 평가하였으며, 급격히 증가되고 있는 현장의 수요를 고려해 학술적·실무적 차원에서 숙의형 정책결정방식의 설계방안과 숙의 확보 방안에 대한 가이드라인이 개발될 필요가 있다고 보았다. 특히 제2장에서 개발한 분석틀은 가이드라인의 개발 초기 모델로서 활용가능성이 높다.

다. 제4장의 분석결과

제4장 국내외사례 분석결과를 살펴보면, 해외의 경우 다음과 같은 측면에서 국내의 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 시사점을 제시할 수 있다. ① 숙의형 정책결정과정 시행에 앞서 지방자치단체 내 담당자들이 자체학습과정을 통해 충분한 이해를 확보하는 것이 필요하고, ② 투표방식으로 선호의견을 선택하는 공론조사 기반의 방식만이 해답이 아니며, 참여시민들의 숙의와 시민전체의 공감대가 이루어질 수 있는 설계를 할 필요가 있다.

③ 특히 지역 차원의 공론회를 위한 노력이 개선되어야 하며, ④ 정보시스템을 적극적으로 활용하여 숙의과정이 원활히 이루어지도록 지원하는 것이 필요하다.³⁰⁾ ⑤ 퍼실리테이터와 서기를 분리하여 퍼실리테이터의 토론진행 집중도를 높이고, 자원봉사자를 활용하여 진행의 원활성을 제고하는 것이 필요하다.³¹⁾

⑥ 결과도출로서 시민의 참여가 끝나는 것이 아니라 이후의 집행과정에 대한 보고가 지속적으로 이루어질 필요가 있으며, 일회성이 아닌 일상화된 숙의형 정책결정과정이 진행되어야 장기적인 공론화가 이루어질 수 있다. ⑦ 국가나 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정과정 확산을 지원하는 펀드를 마련하는 것도 필요하다. ⑧ 시민의 의견과 전문가의 의견을 조합할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

이에 비해 국내의 경우, 다음과 같은 측면에서 향후의 지방자치단체 숙의형 정책결정방식 활용의 시사점을 제시할 수 있다. ① 다양한 주제에 대한 정기적인 숙의형 정책결정절차를 활용할 것을 계획함으로써 숙의형 정책결정절차 활용의 일상화를 시도할 필요가 있고, ②

30) 대입개편공론회의 시나리오워크숍에서는 노트북 등 기기사용 필요성에 대한 시민참여단의 요구가 있기도 했다(참여관찰 결과, 2018).

31) 신고리 5·6호기 공론화 및 다수의 국내사례에서 테이블별 의견수렴결과의 종합에서 시간지연이 발생하는 문제가 발견되었다(참여관찰결과, 2018; 퍼실리테이터 A 면담, 2017).

관련 전담조직의 상설운영을 통해 갈등관리 및 참여형 의사결정 활용에 대한 다수의 경험을 누적하도록 함으로써, 숙의형 정책결정방식 활용의 설계에 있어서 이해도를 제고하는 것이 필요하다.

③ 시민들에 대한 열린대화를 정기적으로 개최를 통해 시민의 숙의형 정책결정과정에서 이해도를 제고하는 것이 필요하며, ④ 2회 이상의 숙의형 토론을 하는 절차를 설계함으로써 자연스럽게 학습이 될 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. ⑤ 주제선정 과정에서부터 숙의형 정책결정절차를 활용해보는 것을 시도할 필요가 있으며, ⑥ 2명의 전문사회자 활용을 통해 현상분위기를 개선하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. ⑦ 수도권에서 멀어질수록 전문가 활용방안을 모색하기 힘들기 때문에 전문가 육성 방안의 모색이 필요하고, ⑧ 호주의 사례처럼 국가 또는 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 숙의형 정책결정절차 활용을 지원할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

⑨ 대표성있는 시민의 구성과정에서 찬반측 비율을 대등하게 조정할 필요성에 대한 검토가 필요하다. ⑩ 프레젠테이션 자료에 대한 대등함을 확보하기 위한 노력이 제고될 필요가 있으며, ⑪ 주제선정과정에서부터의 숙의형 정책결정절차 활용시 기관장은 인내심을 가지고 그 결과를 기다리는 것이 필요하며, 먼저 주제를 제안하게 될 경우 그 절차가 실질적으로 무의미해 질 수 있다는 점을 인식하는 것이 필요하다.

⑫ 설계단계에서 공론화위원회의 역할과 위상 등이 명확하게 설계될 필요가 있으며, ⑬ 새로운 주제가 발생되지 않는 한 동일 주제의 공론조사는 일정기간 재시행 되지 못하도록 하는 등의 제도적 기반이 필요할 수 있다. ⑭ 갈등이 첨예한 쟁점의 경우, 대표성 확보, 위탁업체선정의 공정성, 발표자 및 발표자료의 대등함 확보방안 등이 보다 깊이 고민될 필요가 있다. ⑮ 장기적으로는 이러닝 시스템 도입, 온라인 스터디 등 다양한 자기주도 학습 방안을 보다 고민해볼 필요가 있으므로, 이에 대한 예산확보 방안을 모색하는 것이 필요하다.

제2절 법·제도적 차원의 혁신방안

1. 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거 필요

현행법에서 숙의형 정책결정절차는 단지 주민의견수렴을 위해 국민의 참여방법을 확대 하라는 정도의 추상적인 수준에 머무르고 있으며(행정절차법 제52조 및 제53조), 지방자치법에서는 숙의적 주민참여에 대한 규정이 없는 실정이다. 그 결과 지방자치단체의 조례에서도 주민참여예산제나 주민자치회와 같이 행정안전부가 적극적으로 동기부여를 하는 제도를 제외하고 숙의형 정책결정방법에 대한 명시적인 규정은 없다. 주민참여에 관한 기본조례에서도 공청회, 주민참여 평가, 주민참여감사제, 구정정책 설명 청구제, 주민의견조사, 주민참여사업, 주민참여위원회 등을 주요 내용으로 삼고 있어 숙의민주주의절차를 조례에 명시적으로 규정하고 있지 않기 때문이다(〈표 3-3〉 참고).

따라서 선도적으로 숙의형 정책결정절차에 대한 조례를 제정하고자 하는 지방자치단체들의 경우 그에 대한 이해가 낮아 비교적 추상적인 수준에서 조례안을 개발하게 되고, 실제 적용하는 과정에서 수많은 시행착오를 경험하게 된다. 본 연구의 분석결과에 따라 본 연구는 첫 번째 제언으로 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거를 마련하고, 조례 표준안 제정을 제시하고자 한다.

먼저 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거는 크게 2가지 방식으로 제시될 수 있는데, 첫째, 숙의형 정책결정절차에 대한 독립된 기본법을 신설하는 방안과 둘째, 기존의 행정절차법 상에 숙의형 정책결정절차에 대한 규정을 신설하고, 시행령을 통해 구체화하는 방안이다. 그러나 숙의형 정책결정절차에 대한 기본법의 제정은 불필요한 법률의 남설이 될 가능성이 높다. 따라서 두 번째 방안을 기반으로 그 법적 근거를 정리해보면 〈표 5-2〉와 같다.

먼저 법 개정안은 행정절차법 제2조의 정의에 ‘숙의형 정책결정절차’의 개념정의를 추가하고, 제52조 국민참여 확대 노력에 숙의형 정책결정절차 활용에 대한 대통령령 위임조문을 신설한다. 대통령령은 시민참여형 조사, 시민배심원제, 타운홀미팅 등 국내에서 활용빈도가 높은 주요 방법론을 규정한 것이며, 단, 현장의 맥락을 고려해 응용이 가능할 수 있도록 기본적인 내용만을 규정하는 것이 적절하다.

다음으로 주민참여 기본조례에 대해서는 숙의형 정책결정절차에 대한 내용을 신설하는 것이 필요하다. 그러나 각 지방자치단체 조례에 따라 그 내용 면에서 차이가 있기 때문에 기본적으로 추가되어야 할 사안만을 정리해 보면 <표 5-2>와 같다. 먼저 숙의형 주민참여에 대한 개념정의와 참여주민의 의견이 가지는 효력규정을 추가하는 것이 필요하다. 특히 전문가 FGI에서 다수 언급된 바와 같이, 시민참여형조사에 대한 규정이 신설될 경우, ① 위원회의 위상·역할·구성·예산, ② 전문업체선정방법, ③ 기본절차, ④ 투명성 및 숙의성 확보에 대한 원칙과 방법, ⑤ 시민참여자 대표성 확보방안 등이 명시될 필요가 있다. 또한 참여시민 및 전문가에 대한 수당규정과 연구 및 교육지원 규정을 추가함으로써 제도권 내에 숙의형 정책결정절차를 안착시키는 방안이 모색될 필요가 있다.

<표 5-2> 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거

법 개정 안		주민참여 기본조례 개정
구	신	
제2조(정의)	10. “숙의형 정책결정절차”란~	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘숙의형 주민참여’의 정의 추가 ▪ 참여주민의 의견이 가지는 효력 규정 추가 ▪ 대표성 있는 참여주민의 선정방법 추가 ▪ 시민참여형 조사 방식의 주민참여시, <ul style="list-style-type: none"> ①위원회의 위상·역할·구성·예산, ②전문업체선정방법, ③기본절차, ④투명성 및 숙의성 확보에 대한 원칙과 방법, ⑤시민참여자 대표성 확보방안 등이 명시 ▪ 참여시민 및 전문가에 대한 수당 규정 추가 ▪ 연구 및 교육지원 규정 추가
제52조 (국민 참여 확대 노력)	제52조 ① 현조문 ② 숙의형 정책결정절차의 활용에 대한 사항은 대통령령으로 정한다. * 대통령령 - 시민참여형 조사 - 시민배심원제 - 타운홀미팅 등의 세부사항 규정	

주) 본 개정안은 초기의 모델로, 이후 법적인 검토가 필요

2. 숙의형 정책결정절차 운영을 위한 지원조직 신설

제4장의 사례분석결과를 볼 때, 지방자치단체가 숙의형 정책결정절차에 대한 활용 전담 조직을 가지고 장기간 노하우를 축적하는 것은 숙의형 정책결정절차가 예산의 낭비 또는 일회성 이벤트가 아닌 일상의 민주적 혁신의 원동력이 되는 기반이라고 할 수 있다.

그러나 각 기초지방자치단체 차원에서 숙의형 정책결정절차 운영전담팀을 구성하는 것

은 기준인건비 내에서 조직·정원·보수·예산 등을 구성해야 하는 현실적인 한계가 존재하는 한 쉽지 않은 선택이다. 특히 제한된 정원을 가급적 사업부서에 배치할 필요성을 높게 인식하는 지방자치단체의 현실을 고려할 때, 숙의형 정책결정절차 운영전담팀의 신설은 자칫 부담 또는 옥상옥(屋上屋)을 만드는 결과로 돌아오기 쉽다.

따라서 행안부 또는 행안부 내 산하연구기관, 광역자치단체 또는 광역자치단체 산하 연구기관, 국회나 대통령 직속 위원회, 또는 국가인권위원회와 같은 독립적인 행정위원회 등에서 기초지방자치단체가 숙의형 정책결정절차를 운영할 경우 이를 지원할 수 있는 조직을 신설하는 방안을 모색할 필요가 있다.

행안부나 광역자치단체 내에 설립할 경우, 집행력이 강하기 때문에 지방자치단체 차원의 확산과 관리·감독이 우수하다. 그러나 광역자치단체 내에 설립할 경우, 광역-지방 간 갈등사안, 광역을 넘어서는 지방 간 갈등사안 등에 대한 적용에는 한계가 있으며, 예산도 제한적이기 때문에 실효성을 확보하기 어려울 수 있다. 따라서 광역자치단체 내에서 설립할 경우 인력 및 컨설팅 기능을 수행하는 것에 집중될 가능성이 높다. 이에 비해 행안부 내에 전담조직이 신설될 경우, 전국 지방자치단체에 대한 파급력이 높다. 다만 지방자치단체 대상의 숙의형 정책결정과정에 대한 지원에 한한다는 한계는 있다.

행안부 및 광역자치단체 산하 연구기관에 설립될 경우, 집행력은 비교적 낮아지지만 교육 및 컨설팅 기능은 강화될 수 있다. 이 경우 지방자치단체 요청시 전문가를 일정기간 파견근무 할 수 있도록 함으로써 책임성과 전문성을 가진 전문가를 지방자치단체가 활용할 수 있다는 장점이 있다. 이에 비해 예산의 지원 등은 한계가 있을 것으로 판단된다.

국가인권위원회와 같은 독립적 행정위원회로 설립될 경우, (가칭) 국가공론화위원회 등으로 명명될 수 있으며, 프랑스의 CNDP와 같이 독립성을 확보한 상태에서 공론화 필요시 개별 위원회를 구성해 절차를 지원할 수 있는 구조가 될 것이다(김주경 외, 2018). 따라서 위원회의 중립성 확보가 강화될 수 있다. 그러나 (가칭) 공론화위원회와 같은 행정형 위원회의 설립이 필요할 정도로 숙의형 정책결정과정의 활용빈도 등이 충분한지와 같은 다양한 측면이 검토될 필요가 있다.

이에 비해 국회나 대통령 직속 위원회로 설립될 경우, 정권의 변화에 따른 연속성과 대통령 및 국회로부터의 독립성은 확보하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 국민대통합위원회

등의 운영경험으로 볼 때 자문위원회의 특성상 집행력을 담보하는데 한계가 있다는 점도 특징이다. 그러나 각 부처에 국한되지 않은 다양한 분야의 공론화를 지원할 수 있으며, 국회 내에 설립할 경우 행정부로부터의 독립성을 어느 정도 확보할 수 있다는 장점을 가지기도 한다.

〈표 5-3〉 기초자치단체 숙의형 정책결정절차 운영 지원조직안

유형	장·단점
1. 행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 강한 집행력, 광역/기초 모두에게 적용 가능 ▪ 단점: 정부부처에 대한 지원은 불가능(국조실영역)
2. 광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 강한 집행력, 기초에 적용가능 ▪ 단점: 광역-지방간 갈등, 광역을 넘는 지방간 갈등사안에 대한 적용에 한계, 예산부족으로 실효성 저하 가능성(인력 및 컨설팅 제공에 한할 가능성)
3. 행안부 및 광역자치단체 산하 연구기관	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 교육 및 컨설팅 기능 강화(요청시 전문가를 일정기간 파견근무: 전문성과 책임성 제고) ▪ 단점: 비교적 낮은 집행력, 예산지원 한계
4. 국회 및 대통령 직속 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 부처범위에 국한되지 않은 다양한 분야의 공론화 지원, 행정부로부터의 독립성(국회 내 설치) ▪ 단점: 정권변화에 따른 연속성 미미, 대통령 및 국회로부터의 독립성 미미
5. 독립성이 보장된 행정형 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장점: 독립성과 공정성 확보, 충분한 예산 확보 ▪ 단점: 수요 등을 고려하여 위원회 신설에 대한 신중함이 필요

이와 같은 지원조직의 지원의 범위는 첫째, 호주의 예와 같이 심의를 통해 필요 예산을 지원하거나, 둘째, 관련 매뉴얼과 운영방법, 사례보고서 등 설계과정에 필요한 정보를 지원하거나, 셋째, 전문가의 파견 및 지원 등을 통해 운영의 전문성을 제고하는 등의 방안이 있다. 그러나 현재 각 지방자치단체가 일반적으로 5천만원 미만의 적은 예산으로 숙의형 정책결정과정을 진행해야 하는 예도 다수 발견되고 있고(단국대학교 분쟁해결연구센터 세미나, 2018), 지방자치단체가 갈등의 일방당사자 또는 특정 입장의 지지자로서 존재하는 사례도 상당수 발견되기 때문에 운영과정의 품질보장과 중립성 확보를 위해 예산의 지원 방안이 우선적으로 모색될 필요가 있다.

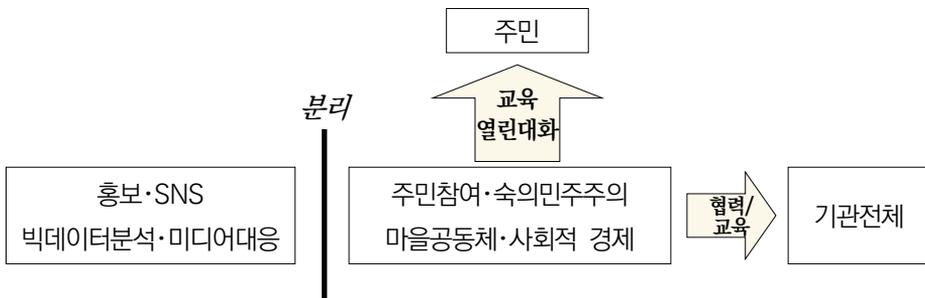
3. 지방자치단체 내 갈등관리 및 주민참여 관련 조직개편

지방자치단체 내에 갈등관리 및 주민참여 관련조직을 개편할 필요가 있다. 현재 상당수의 지방자치단체가 갈등관리 및 주민참여, 소통 등을 업무로 하는 조직을 운영하고 있다. 그러나 많은 경우 담당자가 1명뿐인 유명무실한 조직으로 운영되거나, 숙의형 정책결정절차를 기획·운영하는데 필요한 역량이 부족한 경우가 대부분이다. 그 결과 오히려 숙의형 정책결정절차의 활용은 도시계획이나 갈등쟁점이 되는 사업의 담당부서가 진행하게 되는 경우가 많다. 이 경우 갈등관리 및 주민참여, 소통 등을 업무로 하는 조직의 역할은 유명무실해 질 수 있다.

따라서 홍보·SNS·빅데이터분석·미디어대응 등을 담당하는 부서는 별개로 두고, 주민참여·숙의·마을공동체·사회적 경제 등을 담당하는 부서를 통합하고 해당 부서가 지방자치단체의 숙의형 정책결정절차의 활용을 전담하도록 하는 것이 필요하다. 이 때 전담부서 및 지역주민의 역량제고를 위해 서울시의 예와 같이 크고 작은 일상의 주제를 기본으로 한 열린대화를 주기적으로 개최하는 것이 필요하며, 지방자치단체 내 각 부서에서 숙의형 정책결정과정의 집행 필요성이 있을 때, 함께 계획 및 지원을 할 수 있도록 체계화 하는 것이 필요하다.

이와 같은 전담조직의 구성 및 개편은 지역사회와 공공조직 구성원들의 숙의적 정책결정과정에 대한 인식을 제고하는 제도적 기반이 될 수 있다.

〈그림 5-1〉 지방자치단체 내 조직개편안 및 역할구조



4. 무작위추출 기법 활용을 위한 선거법 개정

최근 국정감사에서 공론화 과정에서 참여시민을 무작위추출하기 위해 휴대폰 안심번호를 사용한 것이 공직선거법 제108조 제2항 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다는 규정을 위배했다는 문제 지적이 있었다(이데일리, 2018). 이와 같은 상황은 도시철도 2호선 공론화(남도일보, 2018), 대전 월평공원 공론화(대전일보, 2018)는 물론 서울시와 제주도 등 지방자치단체 차원에서 시민참여형 조사를 활용하고자 하는 많은 지방자치단체에게 어려움을 주고 있다.

이 문제에 대해서 서울시의 경우, 권위 있는 리서치 전문기관의 패널 데이터를 활용하였고, 제주도의 경우 지역의 특수성을 반영하여 유선전화와 무선전화를 혼합하는 방식을 활용하여 시민들의 수용성을 확보하였다. 그러나 이와 같은 상황은 동일한 방식이라 하더라도 사례의 특수성과 지역적 맥락에 따라 전혀 다른 수용도를 보일 수 있다.

이와 같은 문제 해소를 위해 선거법 개정을 통해 휴대폰 안심번호를 지방자치단체가 공익적 목적을 위해 활용하는 경우에 한해 활용이 가능하도록 하는 방안이 모색될 필요가 있다.

5. 시민참여에 대한 합리적 보상체계 구축

최근 수백 명의 시민들이 숙의형 정책결정과정에 참여하고 있다. 신고리 5·6호기 공론화위원회의 경우 OT와 2박3일의 토론회에 참여하는 시민참여단에 대해 공무원 규정에 따라 1인당 1일 15만원 기준 총 60만원과 자료집, 온라인 학습을 포함해 약 85만원이 지급되었다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017: 48~51). 그러나 위원회의 제6차 회의록을 보면, 이와 같은 금액의 측정이 개별 지방자치단체 차원에서의 운영에서도 적용될 수 있을 것인지에 대한 문제제기가 있었으며, 본 사례의 경우 전국에 거주하는 시민이 이동해야 하는 측면이 있기 때문에 그와 같은 금액을 산정한 것임을 명시하고 있었다(신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017: 49-50).

이와 같은 상황을 반영하듯 시민참여단에 대한 지급은 대입공론화위원회의 경우 60만원, 제주도의 경우 50만원 등 이었으며, 사례에 따라 지급 금액이 서로 상이했다(관계자

인터뷰, 2018). 이에 비해 서울교육청의 교복공론화의 경우 교통실비를 제외한 별도의 지급은 없었다(관계자 인터뷰, 2018).

참여와 준비과정에서 시민이 투입해야 하는 시간과 노력 등을 고려할 때 소정의 참가비를 제공하는 것은 필요한 부분이라고 판단된다. 다만 그 금액에 대해서 명확한 규정을 제정함으로써 지역간·사례간 차이 발생으로 인한 형평성 문제를 개선할 필요가 있다고 판단된다.

또한 전문가에 대해서도 공론화 과정의 위원 또는 자문위원으로의 참석이 단순 회의 참석과 다른 수준의 노동 강도와 스트레스 등을 발생시킬 수 있는 특징을 가지기 때문에 이에 대한 정당한 수준의 보상을 할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

6. 시민과의 열린대화에 대한 활용 활성화

서울시의 사례를 살펴보면, 층간소음, 캣맘 등과 같이 일상에서 논의될 수 있는 주제를 선정하여 정기적으로 시민이 참여해 숙의적 토론을 하는 열린대회를 운영하고 있다. 퍼실리테이션에 대한 전문성을 가지고 있는 비영리사회단체가 이를 위탁운영하게 되는데, 운영의 방식은 원형테이블에 각 지역에서 참여신청을 한 주민들이 약 10여명 참석하고, 1명의 퍼실리테이터의 진행에 따라 숙의형 토론을 경험하는 것이다.

열린 대화의 운영과정에서 시민들은 낯선 사람과의 대화하면서 서로의 다름과 그 이유를 생각해 보는 경험을 하게 되고, 토론을 통해 문제를 해결하기 위한 방안을 고민해 보는 기회를 갖게 된다. 참여를 통해 정책을 결정하거나 통일된 하나의 대안을 찾기 위해 합의를 해야 하는 것은 아니지만, 참여경험에 대한 평가가 상당히 긍정적이고 재참가 의사 역시 상당 수준을 차지한다. 특히 다양한 연령대와 직업군, 거주지 등을 가진 사람들이 한자리에 모여 대화를 나누는 경험이 매우 드물기 때문에 숙의형 정책결정과정의 훈련장 또는 학습의 장으로서 의미를 지닌다.

이와 같은 서울시의 사례를 참고하여, 각 지방자치단체에서도 주민센터의 교육프로그램 등을 활용하거나, 주민자치담당과의 업무 테마로서 이와 같은 프로그램의 운영을 시도해 보는 것도 좋은 방안이라고 할 수 있다.

7. 시민사회 육성 및 지원: 시민참여형 조사 진행 및 퍼실리테이터 교육 관련

숙의형 정책결정과정의 성패는 사실상 시민이 현장에 모여 소규모 집단 토론을 진행하는 과정에서 결정된다고 볼 수 있다. 이 과정에서 사회자와 퍼실리테이터의 역량이 중요한데, 그 전문기는 매우 소수에 불과하고 관련 국가공인 자격증 역시 없다. 그 결과 민간영역에서 무료교육 또는 유료교육과정이 생겨나고 있으며, 충분한 역량을 갖추지 못한 채 현장에 투입되기도 한다. 또한 전문가의 수가 매우 적기 때문에 소수의 전문가가 전국적인 숙의형 정책결정과정 활용 수요에 대응하다 보니 한계를 경험하게 된다.

이와 같은 문제를 극복하기 위해서 퍼실리테이터 교육과정의 정규화가 필요하며, 국무조정실이나 행정안전부 등 정부가 공인한 교육기관의 교육 및 실습과정을 이수한 자에 한하여 자격을 배포하는 등의 방안으로 퍼실리테이터의 품질관리를 하는 것이 필요하다.

이와 같은 자격요건을 갖춘 퍼실리테이터는 지방자치단체의 숙의형 정책결정과정에서 활동할 수 있기 때문에 특히 경력단절여성의 일자리 창출로도 그 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 각 지역 차원에서 이와 같은 전문가가 양성될 경우, 전문가 수급에 어려움을 겪는 현재의 문제를 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

8. 갈등유무에 따른 적합한 숙의형 정책결정절차 가이드라인 개발 필요

전문가 FGI에 참여한 전문가 9명을 대상으로 다양한 숙의형 정책결정절차들이 갈등의 유무라는 맥락에 따라 적합성 차이가 있는지 분석해 본 결과는 <표 5-4>와 같다. 갈등이 있을 경우는 어떤 방식을 활용해도 무관하지만, 조정·중재·협상, 그리고 시민배심원제·공론조사·주민투표·합의회의 등 찬반의 입장을 명확히 하는 전제로 활용되는 숙의형 정책결정절차들은 갈등이 있는 경우에 보다 적절하다는 의견이다. 이에 비해 타운홀미팅은 어떤 결정을 하기 위한 목적이 아니기 때문에 갈등이 있는 상황에서는 비교적 활용도가 낮을 것으로 판단하였다.

〈표 5-4〉 갈등유무에 따른 숙의형 정책결정절차 활용 적합도

갈등있음									구분	갈등없음								
9	8	7	6	5	4	3	2	1	활용도	1	2	3	4	5	6	7	8	9
●	●	●	●	●	●	●	●	●	시민배심원제	●	●	●	●					
			●	●	●	●	●	●	타운홀미팅	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	공론조사	●	●	●	●	●				
	●	●	●	●	●	●	●	●	주민투표	●	●	●	●					
●	●	●	●	●	●	●	●	●	공청회	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	간담회	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	여론조사	●	●	●	●	●	●	●		
	●	●	●	●	●	●	●	●	합의회의	●	●	●	●					
	●	●	●	●	●	●	●	●	조정									
		●	●	●	●	●	●	●	중재									
	●	●	●	●	●	●	●	●	협상	●								

주) 음영●: 응답빈도

또한 숙의형 정책결정절차의 참여자로서 일반시민-직접적 이해관계자 중 누가 더 적절 할지에 대해서 정책단계별×갈등유무별로 선택하도록 한 결과는 〈표 5-5〉와 같다. 상대적으로 갈등이 있을 경우 직접적 이해관계자 중심의 참여가 보다 중요하게 인식되고 있었다.

이와 같은 차이는 갈등유무에 따른 적합한 숙의형 정책결정절차가 있다는 것이고, 그에 따른 구체적 가이드라인의 제공도 가능하다는 점을 의미한다. 따라서 맥락의 차이에 따른 세분화된 가이드라인의 개발이 필요할 것으로 보인다.

〈표 5-5〉 정책단계×갈등유무별 참여자 적합도

유형	갈등유무	참여시기	응답빈도								
일반 시민 참여	갈등 있음	정책구상단계	●	●	●	●	●				
		정책계획단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
		정책집행단계	●	●	●	●	●	●	●		
		정책평가단계	●	●	●	●					
	갈등 없음	정책구상단계	●	●	●	●	●	●			
		정책계획단계	●	●	●	●	●	●	●		
		정책집행단계	●	●	●	●	●				
		정책평가단계	●	●	●						
직접적 이해 관계자 중심의 참여	갈등 있음	정책구상단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
		정책계획단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
		정책집행단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
		정책평가단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
	갈등 없음	정책구상단계	●	●	●	●	●	●			
		정책계획단계	●	●	●	●	●	●	●	●	
		정책집행단계	●	●	●	●	●	●			
		정책평가단계	●	●	●	●	●				

주) 음영●: 응답빈도

제3절 인식적 차원의 혁신방안

1. 지방공무원 교육과정에 “숙의형 정책결정절차 활용” 과목 신설

지방공무원의 교육과정에 최근 갈등관리에 대한 교육 프로그램이 활성화되고 있지만, 최근 수요가 높아지고 있는 숙의형 정책결정절차에 대한 교육은 비교적 충분히 이루어지지 않는 실정이다. 일부의 갈등관리 교육과정 중에 한 커리큘럼으로 숙의형 정책결정절차의 활용이 포함되기도 하지만, 아직 초기단계라고 볼 수 있다.

근본적으로 숙의형 정책결정절차의 활용에 대한 교재 개발이 아직 미미하기 때문에 강사마다 서로 다른 자료를 가지고 교육하다 보니 실무에 필요한 충분한 내용을 학습하는데 한계가 있다. 국민대통합위원회의 경우 2015년 갈등관리에 필요한 주요 내용으로 구성된 교육용 교재 및 프레젠테이션 시안을 개발하여 일반에 배포한 바 있는데, 숙의형 정책결정절차에 대한 부분도 이와 같은 교재개발이 필요할 것으로 판단된다.

이를 토대로 지방공무원 교육과정에 숙의형 정책결정절차에 대한 강의 및 실습 프로그램을 개설함으로써 지방자치단체 소속 공무원들의 숙의형 정책결정절차에 대한 이해도를 제고하는 것이 필요하다.

2. 초·중·고·대학 교육과정에 숙의형 의사결정 학습 및 실습 과정 추가

숙의형 정책결정절차에 대한 참여와 숙의형 토론은 해당 국가 및 지역의 문화와 연계되며 어린시절부터 생활화 될 때 보다 높은 수준의 숙의에 도달할 수 있다. 특히 토론문화에 익숙하지 못한 국내의 현실은 숙의형 정책결정절차의 실효성 확보에 한계를 경험하게 한다.

따라서 초·중·고·대학 교육과정에 숙의형 의사결정 학습 및 실습 과정을 추가하는 것이 바람직하다. 만약 어렵다면, 체험학습 프로그램을 확산하거나 교육청 차원에서 다양한 주제로 정기적인 공론화를 시도하는 것도 바람직하다. 최근 서울시교육청의 편안한 교복에 대한 공론화는 학생들이 직접 참여하여 편안한 교복의 모습을 디자인해 보기도 하고, 편안한 교복 활용의 방안을 모색하였다는 점에서 숙의형 의사결정을 학습하는데 도움이 된다(서울시교육청, 2018; 단국대학교 분쟁해결센터 세미나, 2018).

3. 주민센터의 시민교육과정에 “숙의와 참여” 과목 추가

숙의형 정책결정절차에 대한 참여와 숙의형 토론은 일반시민이 참여하기 때문에 일반시민의 숙의와 참여에 대한 이해가 중요하다. 특히 현재 주민자치회, 마을공동체를 비롯한 각종 주민참여제도의 참여 주민은 일부에 한하며 대체로 중복되는 경우가 많다. 따라서 이들 시민이 숙의와 참여에 대한 충분한 의미 이해와 관점을 가지고 있는지는 현재의 숙의형 정책결정절차의 실효성을 평가하는데 중요한 측면이다.

주민센터는 현재 다양한 교육프로그램을 통해서 지역주민들에 대한 교육 역할을 수행하고 있으며, 그 중 대부분은 취미생활과 관련된 문화·예술·체육·어학 등의 분야에 해당된다. 그러나 주민센터 교육의 커리큘럼 중 시민교육의 과정도 포함될 필요가 있다. 특히 숙의과정의 의미를 의미하고, 어떤 절차와 조건을 갖추어야 하는지 등을 이해하는 것은 중요한 의미를 지니기 때문이다.

따라서 앞에서 언급한 바와 같이 표준화된 교재개발과 프로그램 개발, 강사 양성 등을 통해 체계화된 시민교육이 이루어질 수 있어야 하며, 특히 교육을 받은 시민이 숙의형 정책결정과정에 참여하고 그 경험을 토대로 강사로서 활동할 수 있게 됨으로써 향후 일자리 창출 등에서 기여할 수 있게 해야 할 것이다.

제4절 제도운영적 차원의 혁신방안

: 숙의적 정책결정방식 실무 가이드라인과 체크리스트

본 연구의 결과 숙의적 정책결정방식의 실무 가이드라인과 체크리스트의 개발이 필요하며, 개발될 경우 그 활용도 역시 높을 것으로 판단된다. 실무 가이드라인과 체크리스트는 제2장에서 개발된 분석기준을 바탕으로 세밀하게 설계될 필요가 있다. 제4절은 숙의적 정책결정방식의 실무 가이드라인 목차와 구성 내용의 개요를 제시하고, 간단하게 활용 가능한 체크리스트를 개발·제시한다. 그러나 구체적인 내용과 체크리스트의 구성에 대해서는 향후 보다 체계적인 연구가 추가될 필요가 있다.

1. 실무 가이드라인의 개요

실무가이드라인은 다음의 <표 5-6>과 같이 구성되며, 크게 ① 숙의형 정책결정의 이해, ② 법·제도, ③ 준비단계, ④ 실행단계, ⑤ 결과활용단계, ⑥ 부록으로 구성된다. 가이드라인의 구성은 신고리 5·6호기 공론화위원회의 공론화매뉴얼과 갈등관리 매뉴얼 등의 구성을 참고하고, 숙의형 정책결정절차 활용과정 프로세스를 반영하여 개발하였다.

먼저 ‘숙의형 정책결정의 이해’에서는 가이드라인의 총론 부분으로, 숙의형 정책결정의 개념과 참여형 정책결정 및 기타 일반 행정절차와의 차이를 정의한다. 또한 숙의형 정책결정의 활용배경과 장점을 기술하고, 숙의형 정책결정방식을 활용할 경우 고려해야 하는 원칙과 숙의의 조건을 제시한다.

둘째, ‘법·제도’에서는 숙의형 정책결정 활용의 법적 근거와 운영체계를 기술한다. 운영체계는 전담조직 또는 지원조직의 구조와 역할, 기관 내 타부서와의 관계 및 역할도를 제시하는 것이 필요하다. 또한 예산확보 및 수당지급의 절차와 규정을 제시하고, 숙의형 정책결정과정을 결과 도출된 제언의 효력과 결과활용방안에 대한 표준안을 기술한다.

셋째, 준비단계에서는 숙의형 정책결정과정을 활용한다는 결정과 기초적인 준비가 완료되었다는 전제 하에 본격적인 설계로 나아간다. 논의주제의 특징과 맥락을 분석하여, 다양한 숙의형 정책결정의 방법 중 적절한 방식을 선택하고, 필요 전문가에 대한 추천 및 선정

방법을 기술한다. 또한 공무원으로 구성된 실무지원단의 구성 및 역할, 운영기간, 시민참여단의 규모 및 대표성 확보방안을 설명한다. 특히 컴퓨터 등 필요 장비 및 자재의 준비 방안과 장소섭외시의 유의사항 등을 설명한다.

또한 선택한 숙의형 정책결정방식이 위원회 설립 및 운영을 필요로 할 경우 구성방법 및 역할 등을 규정하고, 갈등 시에 숙의형 정책결정방식을 활용하게 될 경우 이와 같은 설계와 숙의형 정책결정방식의 활용에 대한 공감대 형성을 하는 방안이 제시되어야 할 것이다. 마지막으로 숙의과정에서 활용하게 될 교재 및 자료를 개발하는 방법을 제시한다.

넷째, 실행단계는 실제로 숙의형 정책결정절차가 시작되고 시민의 참여가 진행되는 과정을 말한다. 이때 활동하게 되는 주요 행위자별로 역할과 활동을 규정하고, 참관인을 허용할 것인지에 대한 부분을 명확히 하도록 한다. 특히 검증단과 자원봉사단의 활용 여부는 설계과정에서 결정되기 때문에 필요시 활용할 수 있도록 하고, 표결이 필요한 방법론을 선택할 경우에는 표결결과 집계방법 및 발표의 방법을 기술한다.

마지막으로 결과활용단계에서는 시민참여자에 대한 결과 피드백 방안, 일반시민에 대한 결과공개 시기와 방식, 조직 내에서 결과를 어떻게 활용하는지에 대한 방안 등을 기술한다.

이와 같은 실무가이드라인의 본편이 구성되면 부록에서는 설문조사 및 시나리오 개발의 표준안을 제공하여 상황에 맞게 활용할 수 있도록 하고, 관련 법령과 조례, 숙의형 정책결정 과정에 대한 강의 프레젠테이션 자료를 첨부하여 담당자의 학습효과를 제고한다. 또한 활용사례를 첨부하여 실무 가이드라인에 따른 적용시의 어려움이나 필요 사안 등을 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것이다.

〈표 5-6〉 실무 가이드라인의 개요(개발안)

구분	내용
숙의형 정책결정의 이해	1-1. 숙의형 정책결정의 개념 1-2. 숙의형 정책결정의 활용배경 1-3. 숙의형 정책결정 활용의 원칙과 숙의의 조건
법·제도	2-1. 숙의형 정책결정 활용의 법적 근거 2-2. 숙의형 정책결정 과정 운영체계(지원조직, 전담조직 등) 2-3. 예산확보 및 수당지급 관련 규정 2-4. 위탁전문업체 선정방법 및 관련 규정 2-5. 숙의형 정책결정의 효력 및 결과활용
준비단계	3-1. 논의주제의 특징 및 맥락 분석 3-2. 전문가 추천 및 선정방법 3-3. (필요시) 위원회 설립 및 구성·역할 3-4. 실무지원단 구성 및 역할 3-5. (갈등시) 직접적 이해관계자와의 공감대 형성 3-6. 운영기간 및 방법에 대한 선정 3-7. (필요시) 표본추출 방법 및 지역 내 공론화(미디어·SNS) 방안결정 3-8. 시민참여단의 규모 및 대표성 확보방안 3-9. 컴퓨터 등 필요 장비·재료 준비 및 장소 섭외 3-10. 자료 및 학습교재 개발 및 활용
실행단계	4-1. 전문가 패널의 역할 및 활동 4-2. 사회자의 역할 및 활동 4-3. 퍼실리테이터의 역할 및 활동 4-4. (필요시) 검증단의 역할 및 활동 4-5. (필요시) 자원봉사단의 역할 및 활동 4-6. 실무지원단의 역할 및 활동 4-7. 시민참여단의 역할 및 활동 4-8. 참관인의 허용여부와 제한 4-9. (필요시) 표결결과 집계방법 및 발표 방법
결과활용단계	5-1. 시민참여자에 대한 결과 피드백 5-2. 일반시민에 대한 결과 공개 방안 5-3. 조직 내에서 결정대안의 적용방안
부록	6-1. 설문조사 표준안 6-2. 시나리오 개발 표준안 6-3. 숙의형 정책결정과정의 교재 프레젠테이션 6-4. 관련 법령 및 조례 6-5. 활용사례

2. 체크리스트 개발안

체크리스트는 실무가이드라인과 달리 비교적 간단한 형태로 주요 사안을 확인할 수 있어야 하기 때문에 전문가들이 중요하다고 본 문항을 중심으로 구성된 본 연구의 사례분석 기준표를 바탕으로 개발하는 것이 적절하다. 본 체크리스트는 업무 담당자가 실무진행과정에서 체크해야 할 주요 사안을 정리한 것으로 그 내용은 <표 5-7>과 같다. 그러나 체크리스트의 최종안 개발을 위해서는 보다 심층적인 연구를 통하여 보완될 필요가 있다.

〈표 5-7〉 실무자용 체크리스트 개발안

구분	체크리스트	예	아니오
설계	1-1. 본 사안에 대한 갈등이 존재하는가?		
	1-2. 숙의형 정책결정과정을 활용하기에 적합한 주제인가?		
	1-3. 어떤 숙의형 정책결정방식을 활용하는 것이 적합한가?		
	1-4. (필요시) 위원회를 구성할 경우, 그에 대한 법적 근거 및 위상이 명확히 사전에 규정되었는가?		
	1-5. 총 소요기간 및 규모, 대표성 확보방안에 대해 확정하였는가?		
	1-6. 예산 및 인력이 충분히 확보되었는가?		
	1-7. 요청되는 관련 정보를 모두 제공하였는가?		
	1-8. 관련 전문가를 확보하였는가?		
	1-9. (필요시) 위원선정기준의 타당성을 확보하였는가?		
	1-10. 정부는 중립성을 지키고 있는가?		
	1-11. 시민참여절차 운영을 위한 위탁업체를 잘 선정하였는가?		
	1-12. 결과활용에 대한 피드백 계획을 사전에 수립하였는가?		
숙의	2-1. 발표자 및 토론자의 전문성과 찬-반측 균형이 적절히 준비되었는가?		
	2-2. 사회자의 전문성·공정성에 대한 참여시민의 문제제기가 있는가?		
	2-3. 퍼실리테이터의 전문성·공정성에 대한 참여시민의 문제제기가 있는가?		
	2-4. 시민참여단의 만족도가 충분한가?		
	2-5. 정보제공 및 학습기회의 충분성·균형성·객관성에 대한 참여시민의 문제제기가 있는가?		

제5절 결론 및 함의

본 연구는 민주적 혁신을 통한 정책결정과정의 혁신과 사회혁신을 위한 제도적 기반을 마련하는 데 있다. 민주적 혁신의 방안으로서 본 연구는 숙의형 정책결정과정의 제도화를 제안하였다. 현재 숙의형 정책결정과정의 활용에 대한 사회적 수요가 매우 높은 것에 반해 그에 대한 제도적 기반은 미미한 수준이다. 그 결과 선도적으로 숙의형 정책결정과정을 활용하는 국가나 지방자치단체의 선례가 이후 혁신을 시도하는 지방자치단체의 모델이 될 것이다.

한편 국가차원에서 실시된 숙의형 정책결정과정은 지방자치단체 차원에서 지역의 이슈를 다루는데 적용하는 것에는 한계가 있었다. 재정의 규모와 전문가 섭외 역량, 지역화된 쟁점으로 인해 발생하는 일반시민과 직접적 이해관계자의 물리적 거리 차이 등은 국가차원에서 실시된 선례를 지역차원에서 직접적으로 적용하지 못하는 원인이 된다. 따라서 지방자치단체 차원의 숙의형 정책결정과정의 개발 및 활용을 위한 특화된 방안의 모색이 필요하다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 사례분석과 전문가 의견조사, 숙의형 정책결정과정 운영 현장 참여관찰, 주요 현안에 대한 전문가 워크숍 참석, 전문가 자문회의, 법제도 분석 및 현황조사·분석 등의 결과를 종합하여 아직까지 한 번도 실태조사 및 평가된 바 없는 지방자치단체의 숙의형 정책결정과정을 분석하였다. 그 결과 시의성 있는 분석결과를 도출할 수 있었다.

따라서 본 연구의 결과는 향후 지방자치단체 차원은 물론 정부의 숙의형 정책결정과정에 대한 제도설계 및 관련 학술연구를 위한 초기 연구결과로서 활용가능성이 높을 것으로 판단된다.

그러나 본 연구는 현재 진행 중에 있는 사례들에 대한 분석을 진행하였기 때문에 연구기간의 마지막 무렵에야 종료된 사례들을 보고서에 담을 수 있었고, 심층 분석을 진행하는 데에는 한계가 있었다. 특히, 반년 이상의 시간이 지나야 관련 자료를 종합한 백서 등이 출간되는 상황을 고려할 때 분석자료의 수집에 상당한 노력을 기울여야 했다. 또한 아직까지 분석기준 등이 이론적·실무적 차원에서 정립된 바 없어, 충분한 선행연구 자료를 확보하는 데에도 어려움이 있었다. 특히, 소수의 관련 전문가를 중심으로 진행되고 있는 숙의

형 정책결정과정의 설계과정이나 운영과정 등에 대한 분석자료 수집 과정에서도 상당한 어려움이 있었다.

따라서 후속연구를 통해 실무 가이드라인 개발이나 체크리스트 개발, 교재 및 교육프로그램 개발 등이 진행될 필요가 있으며, 법·제도 개편에 관해서도 전문가와의 협업을 통한 심층분석이 필요하다. 마지막으로 현재 진행 중에 있거나 중단된 사례들에 대한 종합분석과 현장 참여자들에 대한 추가적인 면담을 통해 다중집단 사례분석을 바탕으로 한 보다 탄탄한 분석결과를 제시할 필요가 있다.

참고문헌

- 강영진. (2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 부안사태와 제주해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」, 4(2): 67-92.
- 고경민. (2010). 공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스: 제주 해군기지 건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의. 「분쟁해결연구」, 8(2): 5-35.
- 국무조정실. (2016). 「갈등관리 매뉴얼(개정판)」.
- 권순복. (2006). 주민투표제의 실시와 과제; 방폐장 관련 주민투표 성공사례 분석. 「지방행정」, 55(632): 30-40.
- 권영실. (2004). 대의민주주의와 직접민주주의 — 그 긴장과 조화의 과제 —. 「공법연구」, 33: 125-157.
- 김관보·김옥일. (2007). 예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(2): 87-107.
- 김도희. (2007). 방폐장입지정책에서 나타난 '주민투표제'의 문제점과 개선방안. 「지방정부연구」, 10(4): 91-111.
- 김미경. (2018). 제주 '녹지국제영리병원의 숙의형 공론조사'에 대한 평가와 제언. 단국대학교 분쟁해결연구센터 2018 갈등관리 현안워크숍 발표문. (발표일: 2018.10.19.)
- 김병준. (2009). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김상규. (2018). 월평공원 공론화 현황과 과제. 단국대학교 분쟁해결연구센터 2018 갈등관리 현안워크숍 발표문. (발표일: 2018.10.19.)
- 김정일·주상현. (2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김종호·황필선. (2009). 거버넌스 환경에서의 갈등관리 전략에 관한 연구: 서울시 청계천복원사업의 예방적 갈등관리 사례를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 7(1): 41-65.
- 김영곤·김지수·김주경. (2018). 사회적 환경 변화 및 갈등에 대응하기 위한 원자력 거버넌스 개

- 편 방안 연구: 대국민 소통 및 참여기구를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 16(1): 5-36.
- 김주성. (2008). 심의민주주의인가, 참여민주주의인가?. 「한국정치학회보」, 42(4): 5-32.
- 김지수·박해육·최지민·김광구. (2018). 「군 공항 이전부지 선정을 위한 주민투표 활용 방안 연구」. 연구보고서.
- 김지수·윤수재. (2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방향을 중심으로. 「국가정책연구」, 29(4): 167-192.
- 김지수·이선우. (2017). 지방자치단체 갈등관리시스템 분석-조례 및 사례 분석을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 14(2): 139-164.
- 김지수·이선우. (2016). 주민투표의 속의적 참여수준과 원자력 갈등관리 효력에 관한 분석. 「한국 비교정부학보」, 20(2): 75-100.
- 김진아. (2014). 마을만들기에 대한 공동체주의 이론적 해석. 「국토연구」, 113-127.
- 김찬동·서윤정. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울연구원 정책과제연구 보고서.
- 김필두·한부영. (2017). 「읍면동 주민자치회 시범 실시 운영 성과평가」. 한국지방행정연구원 정책 연구과제.
- 대입제도개편 공론화위원회. (2018). 「시나리오워크숍 검증보고서」. 비공개 내부자료.
- 배정아·엄인주. (2017). 주민참여예산제도를 통한 지방정부의 속의민주주의의 가능성 분석. 「한국거버넌스학회보」, 24(3): 259-277.
- 서울시교육청. (2018). 서울시교육청 편안한 교복 공론화 추진 현황 및 시사점. 단국대학교 분쟁 해결연구센터 2018 갈등관리 현안워크숍 발표문. (발표일: 2018.10.19.)
- 서울행정학회. (2012). 「공공갈등 해결수단으로 주민투표제도의 개선방안」. 국회입법조사처.
- 서정섭. (2018). 주민참여예산제 운영의 현주소와 발전방향. 「지방자치이슈와 포럼」, 19: 14-31.
- 서정섭·김성찬·윤태섭·홍근석. (2017). 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제도 운영모델 개발」. 연구보고서.
- 송기복. (2010). 정보사회 민주주의의 이론적 재검토: 직접민주제 구현 vs. 대의민주제 보완. 「미국헌법연구」, 21(3): 395-429.
- 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회. (2017). 「신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서」. 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회(2017.12.22.).

- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2018). 「신고리 5·6호기 공론화 백서」. 신고리 5·6호기 공론화 위원회(2018.1.12.).
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 「신고리 5·6호기 공론화위원회 시민참여형조사 보고서」. 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017.10.20.).
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017a). 「시민참여형 조사-신고리 5·6호기 공론화 경험」. 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017.12.).
- 신희완. (2015). 주민참여형 도시개발사업의 의의와 한계. 「건축과 도시공간」, 20: 70-75.
- 심준섭. (2018). 한국 정부의 공론화 현황과 과제. (사)한국갈등학회 갈등관리 실무 워크숍 발표문. (발표일: 2018.09.03.)
- 안성민·최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1399.
- 안성호. (2001). 주민투표법 제정의 논거와 개혁과제. 「한국사회와 행정연구」, 12(1): 3-20.
- 양기근·이태근. (2006). 지방정부간 공유재 갈등 사례. 「사회과학연구」, 22(1): 161-190.
- 유규오. (2017). 「민주주의: EBS 다큐프라임」. 후마니타스.
- 이재완. (2014). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(4): 409-437.
- 임혁백. (2000). 「세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰」. 나남 출판.
- 정원규. (2005). 민주주의의 두 얼굴: 참여 민주주의와 속의 민주주의. 「사회와 철학」, 10: 281-329.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정정화. (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근. 「한국정책연구」, 12(2): 311-336.
- 제주특별자치시 속의형공론조사위원회(2018a). 녹지국제병원 공론화 자료집(사업수행자측 자료).
- 제주특별자치시 속의형공론조사위원회(2018b). 녹지국제병원 공론화 자료집(청구인측 자료).
- 조석주·강인성(2006). 「지방자치단체의 주민참여 수준 진단과 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 채영길·김용찬·백영민·김예란·김유정. (2016). 서울시 마을공동체미디어와 공동체 공론장의 분화와 재구성. 「커뮤니케이션 이론」, 12(2): 4-46.
- 채중헌. (2017). 공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구. 한국

행정연구원 연구보고서.

홍성구. (2011). 숙의민주주의의 이론적 보완. 공화주의적 대안 모색을 중심으로. 「언론과 사회」, 19(2): 152-184.

황혜신. (2005). 주인 대리인 이론의 정책과정에의 시론적 적용. 「한국정책학회보」, 14(4): 29-57.

2018서울균형발전공론화추진단. (2018). 2018 서울균형발전 공론화 시민참여단 자료집(시민대 토론회, 2차 속의). (게시일: 2018.10.13.)

Alcántara, S., Bach, N., Kuhn, R., & Ullrich, P. (2015). *Demokratiethorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Springer-Verlag.

Alcántara, S., Kuhn, R., & Ullrich, P. (2014) Partizipationsverfahren-Instrumente der Transformation in Richtung deliberativer Demokratie?. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung*, 02/2014 vom 24.07.2014.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.

Bundesverwaltungsgericht. (2007). Grünes Licht für Schließung des Flughafens Berlin-Tempelhof.(www.bundesverwaltungsgericht.de).

Cohen, J. (1989). Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy. In Hamlin, A. & Pettit, P. (eds.). *The Good Polity*. Oxford: Blackwell. 17-34.

Dahl Robert, A. (1961). *Who Governs. Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University.

Degeling, C. et al. (2015). Which Public and Why Deliberate? – a Scoping Review of Public Deliberation in Public Health and Health Policy Research. *Social Sciences & Medicine*, 131: 114-121.

Dunn, W. N. (2012). *Public Policy Analysis*. Boston et al.: Pearson.

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. N.Y: John Wiley & Sons.

- Fischer, F.(1998). Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Post Positivist Perspective. *Policy Studies Journal*, 26(1): 129-146.
- Fishkin, J. S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Geißel, B. (2009). Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, 35(4): 401-414.
- Habermas, J. (1992). Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats. 한상진·박영도(역), (2007), 「사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론」, 나남.
- Hartz-Karp, J. (2003). A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City. *Journal of Public Deliberation*, 1(1), Article 6.
- Held, D. (1992). Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?. *Political studies*, 40(1): 10-39.
- Helpman, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press.
- Hoppe, R. (1999). Policy Analysis, Science and Politics: from 'Speaking Truth to Power' to 'Making Sense Together'. *Science and Public Policy*, 26(3): 201-210.
- Kamlage, J.-H. and Nanz, P. (2018). *Public Participation and Democratic Innovations: Assessing Democratic Institutions and Processes for Deepening and Increased Public Participation in Political Decision-Making*. World Forum for Democracy, Potsdam.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
- Max, M. (2008). *The Truth about Innovation*. Prentice Hall.
- Mills, C. (1956). *Wright: The Power Elite*. New York.
- Mitnick, B. M. (1980). *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Reforms*. New York: Columbia University Press.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.

- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper. Oxford.
- Newton, K., & Geißel, B. (Eds.). (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*. Routledge.
- Percy, S. L. (1983). Citizen Coproduction: Prospects for Improving Service Delivery. *Journal of Urban Affairs*, 5(3): 203–210.
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2): 134–139.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. (2012). *Handbuch zur Partizipation*. Berlin.
- Strøm, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3): 261–290.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- WADPI(WA Department of Planning and Infrastructure). (2003). *Dialogue with the City – Final Report*, Perth: Government of Western Australia.
- Waterman, R. W. et al.(2004). *A Multiple Principal Model of Bureaucratic Politics. Bureaucrats, Politics, and the Environment*. University of Pittsburgh Press.
- Wildavsky, A. (2017). *Speaking Truth to Power: Art and Craft of Policy Analysis*. Routledge.
- William, D. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. NJ: Prentice-Hall.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. Praeger Publishers.

〈신문기사〉

- 남도일보. (2018.07.30.). 도시철도 2호선 공론화 '숙의조사' 방식 '난관'. (검색일: 2018.10.21.)
- 뉴스원. (2018.10.08.). 원희룡 "녹지국제병원, 공론조사 불허 권고 최대한 존중". (검색일: 2018.10.21.)

- 대전일보. (2018.10.02.). 월평공원 공론화 권고안 이달 말 발표. (검색일: 2018.10.21.)
- 메디게이트. (2018.01.09.). 문재인 정부, 제주 영리병원 승인 당장 철회해야. (검색일: 2018.08.19.)
- 미디어제주. (2018.10.04.). 1차 조사 때 '판단 유보' 40.1%, 3차조사에서는 2.2%로 줄어. (검색일: 2018.10.21.)
- 이데일리. (2018.10.11.). [2018국감]교육부 국감 대입개편으로 불똥…김영란 “공론화위원장 안 맡아”. (검색일: 2018.10.21.).
- 제주의소리(2018.08.31.) 녹지국제병원 운명 결정 공론조사 도민 200명 확정. (검색일: 2018.10.21.)
- 제주의소리. (2018.04.17.). '제주도 녹지국제병원 공론조사위원회, 운영 시작'. (검색일: 2018.10.21.)
- 제주투데이. (2018.09.16.). 녹지국제병원 도민참여단, 속의공론조사 본격 착수. (검색일: 2018.10.21.)
- 중앙일보. (2018.07.27.). 中 778억 들인 제주 럭셔리 성형병원, 국내1호 영리병원 될까. (검색일: 2018.08.19.)
- 중앙일보. (2018.12.6.) 원희종의 투자병원 승부수 “의료비 폭등? 책임지겠다”. (검색일: 2018.12.6.)
- 프레시안. (2015.05.12.) 제주의약단체 "영리병원 반대!" 사상 첫 집단행동. (검색일: 2018.08.19.)

〈웹사이트〉

- 웹자료: www.ericshaver.com (검색일: 2018.08.08.).
- 위키피디아. 검색어: 개혁. (검색일: 2018.08.08.)
- 위키피디아. 검색어: 대의민주주의. (검색일: 2018.08.07.)
- 위키피디아. 검색어: 민주주의. (검색일: 2018.08.07.)
- 위키피디아. 검색어: 속의민주주의. (검색일: 2018.08.07.)
- 위키피디아. 검색어: 직접민주주의. (검색일: 2018.08.07.)
- 위키피디아. 검색어: 참여민주주의. (검색일: 2018.08.07.)

- 위키피디아. 검색어: Berlin Tempelhof Airport. (검색일: 2018.09.30.)
- 입소스코리아 홈페이지. <https://www.ipsos.com/ko-kr>
- 자치법규정보시스템. www.elis.go.kr
- 제주도청 홈페이지. <https://www.jeju.go.kr/>
- 참여연대. (2017.08.04.). 신고리 5, 6호기 공론화위원회, 이렇게는 곤란하다.
<http://www.peoplepower21.org/Peace/1520632>
- 칸타퍼블릭 홈페이지. <http://www.kantarpublic.co.kr/>
- 코리아스피크스 홈페이지. koreaspeaks.or.kr/
- Fishkin 홈페이지. <http://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>
- Paricipedia, 검색어: Dialogue with the City. (검색일: 2018.06.15.)

〈인터뷰〉

- 은평구 주민참여예산 담당 공무원 면담. (2018).
- 순천시 공무원 면담. (2018.05.)
- 서울시 다시세운사업팀장 면담. (2018.08.)
- 전문가 A 인터뷰. (2018).
- 전문가 B 인터뷰. (2018).
- 전문가 C 인터뷰. (2018).
- 전문가 D 인터뷰. (2018).
- 전문가 E 인터뷰. (2018).
- 전문가 F 인터뷰. (2018).
- 전문가 G 인터뷰. (2018).
- 전문가 H 인터뷰. (2018).
- 전문가 I 인터뷰. (2018).
- 전문가 J 인터뷰. (2018).
- 퍼실리테이터 A 면담. (2017).



Abstract

A Study on the Democratic Innovation of Local Government Policy Decision : focused on the deliberative policy decision process

Going through a series of incidents including the MERS outbreak, the Sewol ferry disaster and the presidential impeachment, South Korea has recently faced fundamental problems that it has tried to overlook. The various problems facing the Republic of Korea today can be perceived as a completely different phenomenon, but are only a result of a diverse view of the need to reform the entire social system that is fundamentally penetrating our society. Thus, it is difficult to fundamentally solve the problem by just making a few minor adjustments to each problem situation, and it is likely that the same problem will be repeated over and over again in completely different areas. In addition, the repeated process of creating problems will intensify the distrust of the government and lead to a cumulative display of conflict, which will be far from being resolved.

Recently, the Republic of Korea is paying attention to social reform as a way to solve the wicked problems that have not been solved for a long time. Social innovation always discusses new topics in various areas, but there is no room for argument as to that they should be democratic. Thus, this study is aiming at establishing an institutional basis for social innovation through the innovation of local government's policy decision process through democratic innovation, along with theoretical discussions on democratic innovation. In particular, the democratic reform of the local government policy-making process based on the analysis of the most recent deliberate policy-making process is sought in this study.

Under this context, an overview of the results of this study can be summarized into

four sections:

First, democratic innovation refers to a system specifically designed to promote or enhance the participation of citizens in the political decision-making process, which is a type of social innovation and a social foundation for social innovation. Going a step further, democratic innovation aims not only to ensure citizens to participate in the policy-making process but to shift to the deliberative policy-making system. Deliberative policy-making refers to the process that citizens participate in the overall policy process and elicit opinions that conform to the public good through deliberation based on balanced information, and also combined with official government policy-making procedures in complementary methods. Thus, a deliberative policy-making system is intended to supplement representative democracy, not to replace it. In this regard, various civic engagement systems, including the current Citizen Participatory Budgeting, can be assessed as having failed to achieve the deliberation,

Second, it is very difficult to redesign a policy through a deliberative policy decision process to resolve conflicts that arose during execution of a policy, unlike using a deliberative policy-making method from the first stage of design and planning. In particular, the establishment of consensus on the use of the policy-making process and the precise institutional design process is necessary. As there is a possibility that direct stakeholders will not accept the results of a civic engagement survey targeting the representatives of the general people or disputes over the fairness, neutrality, and reliability of the policy decision process.

Unlike other countries, discussions on the representativeness of citizens, the fairness of selecting subcontractors, and the mechanical balance between the pros and cons speech during the process of decision-making are the typical result of the decision-making process in the domestic environment.

Third, along with Moon Jae-in government and the launch of 7th local government elected by popular vote, an attempt to use deliberative policy decision methods and its attention on civic engagement, deliberation, and conflict management is growing rapidly. However, no system has yet been prepared to establish regulations to support this systematically, create a dedicated organization, distribute roles with existing organizations, or consult and provide financial support for a deliberative policy decision methods.

However, no system has yet been prepared to establish regulations to support this systematically, create a dedicated organization, distribute roles with existing organizations, or consult and provide financial support for deliberative policy decision methods.

As a result, each local government has difficulties in designing and operating the system in its own way, and it could lead to an increase in social costs due to trial and error. In particular, the use of a deliberative policy-making method that operates on a one-time event without sufficient preparation may raise questions about the effectiveness of the deliberative policy-making method itself. Therefore, it is necessary to seek proper methods to utilize deliberative policy-making method considering the size and local situation of local governments.

Fourth, while most government employees and citizens still agree that the use of deliberative policy-making system is necessary at the theoretical and practical level, it is a different thing to internalize it culturally and cognitively. Therefore, it is necessary to create a culture that allows citizens as well as local government officials, council members and local civic groups to understand participation and deliberation and to invest time and resources for it.

Based on the findings above, the study presents propose the following methods of innovation:

First, it is necessary to provide the basis and criteria for the enactment of relevant regulations for each local administrative body. To do that, presenting a legal basis for the deliberative policy procedure in the Administrative Procedure Act and stipulating measures for the deliberative policy in executive orders are required.

Second, support organizations for the deliberative policy-making process operation should be newly established. Also in local government level, improved conflict management skill and intensified role for civic engagement organization are required.

Third, it is necessary to revise the election law for utilizing random sampling techniques and to establish a reasonable reward system for citizen participation.

Fourth, education should be provided to promote the use of open communication with citizens, conduct citizen participatory surveys, and cultivate citizens to take a role as facilitator.

Fifth, it is necessary to develop guidelines for the appropriate deliberative policy-making

procedures based on conflict status. Developing practical guidelines for the use of deliberative policy-making method requires 1) an understanding of deliberative policy decision, 2) laws and systems, 3) preparation steps, 4) stages of implementation, 5) stages of use, and 6) annexes. At this time, it is necessary to develop a checklist for the working-level staff based on the analytical framework of this study so that they have the minimum requirements.

Sixth, from a cognitive level, it is necessary to create a course on the usage of deliberative policy-making process for local government employees and add a subject about deliberation and participation courses to the citizen education at community center. It is also required to consider adding courses on deliberative decision-making and its practice on elementary, middle, and high schools curriculum.

Because this study analyzed ongoing cases and there was a limitation on the time for in-depth analysis, the report only includes those that ended until the end of the study period. Especially, considering the fact that white papers with relevant study materials are usually published after six months or longer after the case, a huge effort had to be made to collect the analysis materials. In addition, there have been difficulties in securing prior research data since there have been few theoretical and practical standards established so far. In particular, it was difficult to collect analysis data on the design process or operation of a deliberative policy-making process, as these are usually conducted with a small number of related experts.

Further research needs to be conducted to develop working guidelines, checklists, textbooks, and education programs, and in-depth research needs to be conducted through cooperation with experts on legal and institutional changes. Finally, it is necessary to present a more robust analysis based on multi-group case analysis through a comprehensive analysis of ongoing or discontinued cases and additional interviews with field participants.



ISBN 978-89-7865-450-0

지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구

숙의형 정책결정과정을 중심으로