

지역갈등 해소를 위한 숙의형 주민참여 프로세스 설계의 5가지 원칙과 과제

민선7기 숙의형 주민참여 프로세스 활용 현황 및 문제점

민선7기 지방자치의 가장 큰 변화는 정책결정과정에서 숙의형 주민참여방식을 적극적으로 활용하고자 하는 의지가 표명된 것이라고 볼 수 있음

- 민선7기 지방자치단체 후보 공약에 대한 빅데이터 분석결과에 따르면, 각 후보들은 '지역경제 활성화(청년, 도시, 일자리, 산업)'와 '주민의 삶의 질 개선(시민, 안전, 복지)'을 주요 공약으로 내세웠음(전북연구원, 2018). 그러나 기존의 지방선거 공약과 가장 큰 차이를 보인 것은 정책결정과정에서 숙의형 주민참여 프로세스를 활용하겠다는 강한 의지를 보인 것이라고 할 수 있음
- 이러한 특징은 주민의 실질적 참여 보장 필요성에 대해 공감하는 사회적 분위기가 공약에 반영된 결과라는 점에서 의미 있는 변화라고 판단됨

주민이 정책결정과정에 참여해 의견을 제시하는 방법은 다양하지만, '숙의형 주민참여'로 분류되는 주민참여 방법은 공통적으로 다음과 같은 특징을 지님

- 첫째, 주민이 균형 잡힌 정보를 바탕으로 학습기회를 보장받음
- 둘째, 소집단 토론의 방식으로 다른 사람의 의견을 듣고 논의하는 과정을 거쳐 자신의 입장을 정하고 표현하는 절차를 거침

그러나 숙의형 주민참여방식 활용의 방법에 대한 구체적인 기준 및 가이드라인이 없는 실정임. 따라서 지방자치단체의 숙의형 주민참여방식 활용과정에서 시행착오로 인한 사회적 비용이 발생할 수 있음

■ [표 1] 현행 숙의형 주민참여방식 활용의 문제점 ■

1	최근 '신고리 5·6호기 공론화위원회'와 '대입제도 개편을 위한 공론화위원회' 방식의 숙의형 주민참여 프로세스 설계 정형화 → 상황에 맞는 다양한 설계 가능성을 열어두지 못함
2	지역차원에서 자발적인 주민의 참여 확보 및 관련 예산 준비에 어려움 → 형식적인 주민참여에 그치거나, 프로세스 운영의 중립성을 확보하는데 한계를 경험할 수 있음
3	상황에 맞는 숙의형 주민참여 프로세스 설계 경험이 적어, 상황에 대응하며 해답을 찾아나가는 방식으로 실행 → 선례가 부족한 상황에서 새로운 정책결정방식을 적용할 때 발생하는 일반적인 시행착오이나, 지역갈등 해소 목적의 숙의형 주민참여 활용의 경우 이미 정부-주민 간 불신이 존재하기 때문에, 오히려 갈등이 증폭될 가능성이 있음

지역갈등 해소 목적으로 갈등발생 쟁점에 대해 숙의형 주민참여 프로세스를 활용하고자 할 경우, 주민참여가 오히려 갈등의 원인이 되지 않도록 구체적인 활용방법과 원칙을 개발하고, 제도적 기반을 공고히 하기 위한 노력이 병행될 필요가 있음

지역갈등 해소를 위한 숙의형 주민참여 프로세스 설계의 5가지 원칙

모든 상황에 적합한 숙의형 주민참여 프로세스는 존재할 수 없지만, 공통적으로 최소한 고려될 필요가 있다고 판단되는 지역갈등 해소 목적의 숙의형 주민참여 프로세스 설계 원칙은 다음의 5가지로 요약될 수 있음

첫째, 지역갈등 해소 목적의 숙의형 주민참여와 정책구상 및 계획 목적의 숙의형 주민참여를 구분하여 인식할 필요가 있음

- 지역갈등 해소 목적의 숙의형 주민참여는 갈등의 특수성을 반영한 프로세스로 설계되어야 함

둘째, 지방자치단체는 숙의형 주민참여 프로세스 적용 대상이 되는 정책(사업)에 대한 '원점에서 부터의 재검토' 의지를 표명하는 것이 필요함

- 이를 위해서 지방자치단체는 사전에 정책(사업)의 중단·지연 등에 따른 정치적·경제적·사회적 부담 등에 대한 면밀한 검토가 필요함

■ [표 2] 원점에서 부터의 재검토 의지표명의 예시와 3가지 장점 ■

예시	
	신고리 5·6호기 공론화위원회의 경우, 공론화위원회의 결정은 법적으로 '권고'의 효력을 가지지만, 정부가 본래의 계획과 일치하는지 여부와 관계없이 권고를 받아들여 정책에 반영할 것이라는 명백한 의지를 표명하고, 이를 실천함으로써 참여자들의 신뢰를 확보함
장점1	주민들의 참여 필요성 인식 제고 및 참여 의지 형성 → 숙의형 주민참여 프로세스에서 주민의 실질적 권한과 역할을 공고히 함
장점2	지방자치단체의 태도변화 선언을 통한 신뢰 형성 → 지방자치단체가 해당 정책(사업)에 대해 기존과 차별화되는 태도를 가지고 대화에 임할 것임을 표명함으로써 주민과의 신뢰 형성에 기여함
장점3	숙의형 주민참여 프로세스의 결과에 대한 사회적 구속력 형성 → 자문성격을 가지는 숙의형 주민참여 프로세스의 결과물에 대한 정책반영 의지 표명을 통해 사회적 구속력을 강화함

셋째, 갈등영향분석을 통한 갈등의 구조와 쟁점을 파악하는 것이 필요함

- 갈등이 현존하는 쟁점에 대한 숙의형 주민참여 프로세스를 설계하기 위해서는 핵심 이해관계자의 범위와 입장, 이해관계, 합의가능 범위에 대한 과학적 분석과 검토가 필요함. 이를 위해 갈등영향분석은 다음과 같은 장점을 지님

- ① 향후 숙의형 주민참여 프로세스의 설계 및 운영에 참여할 핵심 이해관계자가 누구이고, 참여의 조건은 무엇인지 등을 검토할 수 있음
- ② 반드시 사전에 확인해야 하는 주요 사실을 체크하고, 적합한 숙의형 주민참여 프로세스를 설계하기 위한 자료로 활용될 수 있음

넷째, 숙의형 주민참여 프로세스 운영을 제3의 전문기관에 위탁할 경우, 위탁운영기관의 전문성·중립성 확보를 위한 한시적 위원회 운영이 필요함

- 숙의형 주민참여 프로세스는 설문조사, 주민대상의 토론회, 참여 주민의 소그룹 토론 등 진행과정 상 전문성과 중립성을 요하는 절차가 포함되어 있으며, 소요되는 인력 및 자원이 상당한 규모임. 따라서 전문성과 중립성을 확보한 제3의 전문기관에 위탁해 운영할 필요가 있음
- 그러나 위탁운영기관 선정을 통한 숙의형 주민참여 프로세스 운영은 대체로 다음과 같은 3가지 한계가 있으며, 이를 개선하기 위해 중립성과 전문성을 확보할 수 있는 외부전문가로 구성된 한시적 자문위원회를 운영하고, 주무부서가 사무국 역할을 수행하는 구조를 설계하는 것이 적절함

■ [그림 1] 제3의 전문기관에 의한 숙의형 주민참여 프로세스 운영 방식의 한계와 극복방안 ■

문제점	개선방안
제3의 전문기관이 지니는 한계 (설문조사 및 토론진행 전문기관의 경우) <ul style="list-style-type: none"> • 지역에 대한 낮은 이해도 • 갈등관리 및 갈등쟁점에 대한 전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 한시적 자문위원회 구성(이하 위원회) : 중립성·전문성을 확보한 외부전문가로 구성(갈등관리전문가 포함) • 자문위원 선정 : 제3의 중립적 기관의 추천 및 찬·반측 제척 과정 필요 • 주무부서 : 위원회의 사무국 역할 수행 • 위원회의 역할 : ① 숙의형 주민참여 프로세스 위탁운영기관 선정 심의·의결, ② 숙의형 주민참여 프로세스 설계 및 결정, ③ 숙의형 주민참여 프로세스 운영의 공정성 및 중립성 감독 등
지방자치단체가 직접 제3의 전문기관을 선정하는 방식의 한계 <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 갈등의 일방당사자일 경우: 선정과정의 중립성 문제발생, 제2의 갈등발생 	

다섯째, 쟁점이 된 주요 사실에 대한 증거기반의 확인 및 공유가 필요함

- 숙의형 주민참여 프로세스의 설계과정에서 갈등의 쟁점이 된 주요 사실에 대한 공동조사를 실시하고, 주요 자료를 찬·반측 대표가 공유할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 적어도 위원회를 통해 공식적으로 요청하는 자료에 대한 제공은 사무국이 해야 할 필수적인 역할임
- 자료집 작성 시 동일 사실에 대한 찬·반측 해석이 다르거나, 서로 다른 입장의 증거가 공존할 경우 반드시 이를 병기하도록 하는 것이 필요함

숙의형 주민참여 프로세스 활용을 위한 제도적 과제

지방자치단체 차원의 숙의형 주민참여 프로세스 활용 실무가이드라인 개발이 필요함

- 숙의형 주민참여 프로세스 활용의 목적별, 숙의형 주민참여 프로세스 활용의 '결정-준비/설계-운영/지원-결과활용' 단계별 실무 가이드라인 개발이 필요함

숙의형 주민참여 프로세스 활용의 재원 마련을 위한 공공펀드를 조성하고, 숙의형 주민참여 프로세스 설계 및 운영을 컨설팅 할 수 있는 공신력 있는 기관을 지정하는 것이 필요함

- 지역갈등 해소 목적의 숙의형 주민참여 프로세스의 경우, 해당 지방자치단체가 갈등의 일방 당사자일 가능성이 높음. 따라서 중립성을 확보하기 위해 운영자금을 해당 지방자치단체가 아닌 공공펀드를 통해 지급받도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 지방자치단체는 숙의형 주민참여 프로세스 활용에 대해 아직 경험이 없거나 미미한 상태이므로 공신력 있는 기관을 지정하여 컨설팅을 지원하는 것이 필요함
- 숙의형 주민참여 프로세스 설계 및 운영을 컨설팅 할 수 있는 전문가의 수가 현저히 부족한 상황이기 때문에 전문가를 육성하는 것이 필요함

주민 대상의 숙의형 주민참여 프로세스 및 시민의식 교육 확대 필요

- 숙의형 주민참여 프로세스 성공의 가장 핵심적 요소는 숙의형 주민참여 프로세스의 구조와 역할을 명확히 알고, 시민의식을 갖고 참여할 수 있는 주민의 육성에 있음
- 이를 위한 교육 프로그램의 개발 및 제공이 확대될 필요가 있음