

공공갈등과 참여적 의사결정 방법¹⁾

곽현근(대전대학교 행정학부 교수)

I. 서론

공공갈등은 중앙정부, 지방자치단체, 공기업 등 공공기관의 국가기능 수행과 관련해서 발생하는 갈등이다.²⁾ 사회가 복잡화·다원화되어감에 따라 충청남도를 비롯해서 모든 정부수준에서 공공갈등이 증폭되어가는 추세이다. 이러한 추세에 맞추어 충청남도도 갈등의 예방과 해결을 위한 관심과 제도적 노력을 지속적으로 기울여나갈 필요가 있다.

공공갈등관리를 위해서는 갈등관리시스템의 제도화와 함께 공공기관이 수행하는 업무전반에 걸친 혁신이 동시에 이루어져야 한다. 특히 참여적 의사결정이나 조정·중재·협상과 같은 갈등해결 절차의 제도화뿐만 아니라 그러한 절차적 접근이 뿌리내리기 위해서 지방정부차원에서도 갈등관리 전문인력의 양성에 힘써야하며, 시민사회와의 공동노력을 통해 제도의 원활한 작동을 뒷받침해줄 수 있는 신뢰, 상호호혜, 화해, 관용 등을 포함한 사회적·문화적 인프라를 구축하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 앞으로 우리사회의 중요한 갈등관리시스템의 중요한 부분을 구성할 것으로 판단되는 참여적 의사결정에 초점을 두고 접근해보고자 한다. 참여적 의사결정은 정책결정을 위한 정보나 지식을 제공하는 정책분석이 정책엘리트의 기술적·과학적 방법들에 의해 독점됨으로써, 실제 정책 내용이 사회의 가치를 제대로 반영하지 못할 뿐 아니라 정책실패의 중요한 원인이 되고 있다는 자성에

-
- 1) 본 연구는 엄격한 학술적 연구가 아닌, 갈등관리를 위한 지방정부차원의 담론형성과 학습 목적을 위해 기존의 문헌들을 참조하여 준비된 것이다.
 - 2) 일반적으로 공공갈등은 쟁점의 성격을 중시했을 때, 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다. 반면 갈등 당사자를 기준으로 했을 때, 공공갈등은 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의되기도 한다(신창현, 2005).

서 출발한다. 참여적 의사결정은 공공정책의 형성과 정책과정에 설문조사, 공청회와 같은 형식적 참여가 아닌 대화적 민주주의라는 방법을 통해 시민들이 직접적으로 참여할 수 있는 방법과 조건을 고안하는 것에 목적을 둔다(지속가능발전위원회, 2005).

현재 우리사회의 곳곳에서 목격되고 있는 이해당사자간 갈등에 의한 공공정책의 표류현상은 사회구성원들 사이에 다양한 가치, 이해, 정책문제에 대한 해석들이 산재해 있음에도 불구하고, 실제 공공정책의 형성이나 결정과정에서 이러한 다양성과 차이를 충분히 조정하거나 반영하려는 노력이 부족하기 때문에 발생한다. 이처럼 기존의 정책분석방법이 해당정책과 관련된 가치나 정보 등을 폭넓게 수용하지 못하고 있다는 반성에 근거한 참여적 의사결정은 정부의 정책문제에 대한 인식과 기존의 정책결정의 절차, 방법, 도구 등에 대한 철저한 반성과 함께 시민들의 목소리를 정책에 반영하는 새로운 방법론을 발견하고 제시하고 있다는데서 의미를 찾을 수 있다.

II. 참여적 의사결정의 의의

1. 참여적 의사결정의 의의

Lowndes et al.(2001)은 시민참여 유형을 4가지 범주로 나누고 접근하고 있다. 첫 째 범주는 소비자위주 방식(consumerist methods)으로서, 목적에 있어 시민의 소비자 또는 고객으로서의 성격을 강조하고, 서비스전달측면에 주로 관심을 갖는 방법이다. 서비스만족도조사가 대표적인 방법으로 분류된다. 둘째, 전통적 방식(traditional methods)으로서 오랫동안 강조되어왔던 자문위원회, 공청회 등과 같은 시민참여의 전통적 방법을 말한다. 셋째, 포럼(forums)으로서 특정서비스의 이용자, 지역주민, 특정한 쟁점에 관심을 가지고 있는 개인들이 정기적으로 모여 활동을 하는 것으로서 동네포럼 또는 청소년 포럼 등을 포함한다. 넷째, 상담적 혁신방식(consultative innovations)으로서 시민들을 지속적인 담론에 개입시키기보다는 특정의 쟁점에 대해서 시민들에게 주로 자문을 구하는 새로운 방법을 말한다. 포커스그룹, 시민패널, 주민투표 등이 대표적인 예이다. 넷째, 숙의적 혁신방식(deliberative innovations)으로서 시민들로 하여금 숙의과정의 형태를 통해서 자

신들과 지역사회에 영향을 미치는 쟁점에 대해 성찰하는 것을 독려하는 새로운 방법이다. 대표적인 예는 공론조사, 합의회의, 시민배심원제 등을 포함한다.

본 연구에서 초점을 두고 있는 참여적 의사결정은 Lowndes et al.(2001)의 참여 유형 중 ‘숙의적 혁신방법’에 해당하는 것으로서 단순한 시민의 참여가 아닌 참여자의 숙의(deliberation) 및 참여자의 합의에 의한 의사결정 등을 특징으로 한다. 이러한 참여적 의사결정은 시민참여에 의해 공공의사결정이 영향을 받는 모든 경우를 포함하는 광의의 참여적 의사결정과는 구분된다. 즉, 일반시민과 공익을 대표하는 참여자를 선발하여 제한된 사람들을 집중적으로 의사결정에 관여하게 함으로써 시민의 의견을 공공의사결정에 반영할 수 있도록 하는 협의의 참여적 의사결정이 본 연구의 초점이 되고 있다.³⁾ 이러한 참여적 의사결정은 보다 발전된 참여민주주의 즉, 국가기관의 결정에 대한 저항으로서의 참여 또는 갈등과 대립이라는 구도 하에서의 참여가 아닌, 함께 문제를 인식하고 해결책을 숙의하여 공동의 결정에 이르는 합의의 형성을 지향한다. 따라서 참여적 의사결정은 숙의적 민주주의(deliberative democracy)와 밀접한 관계를 가지며, 그 구현의 핵심적인 방법론이라고 말할 수 있다(김유환, 2005). 더불어 참여적 의사결정은 만족도조사, 공청회, 공람 등 기존의 시민참여제도의 범위를 넘어 시민을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하는 적극적 참여를 보장하는 기법들을 특징으로 하고 있다.

참여적 의사결정은 단순한 의견수렴의 차원을 넘어서서 참여자의 합의를 통한 의사결정을 하고자 하는데 중요한 의의가 있다. 전통적인 이익대변적 참여절차와 달리 참여적 의사결정방식에는 이해관계인, 전문가, 시민사회단체 등 참여자는 행정기관과 공동의 의사결정주체로 인식된다. 행정기관은 이익대변모형에서 이해당사자 등의 참여를 허락해줄 것인가 하는 점을 판단해 왔지만 참여적 의사결정방식에서는 오히려 적극적으로 다양한 의견을 반영할 참여자를 물색하는데 애쓰는 입장이 된다. 문제되는 의사결정의 대상에 대해 발언하고자 하거나 의견을 가지고 있는 모든 사회구성원을 토론의 장으로 불러들여 합의를 도출하고자 하는 것이 참여적 의사결정의 기본구도이다.

3) 실제 2007년 2월 제정되고 5월부터 시행된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」의 제15조에서는 “갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는” 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정이 말하는 참여적 의사결정은 광의가 아닌 협의의 참여적 의사결정으로 이해될 수 있다.

2. 숙의적 시민참여 모형으로서의 참여적 의사결정

조현석(2005)은 시민참여제도들을 참여수준, 참여자의 종류, 참여의 방식 등에 따라 기술관료적 모형, 다원주의적 모형, 그리고 숙의적 모형의 세 가지로 구분하고 있다. 이 중 참여적 의사결정은 숙의적 모형을 지향하고 있다.

(1) 기술관료적 모형(technocratic model)

기술관료제는 현대 사회의 많은 정책문제들이 단순히 직관이나 경험보다는 복잡한 인과관계에 대한 체계적인 지식과 정보를 통해서 분석되고 해결될 수 있다는 것을 강조한다. 따라서 오늘날 정부의 정책결정은 다양한 분야의 기술적 전문가들에 의존하여 이루어지게 된다. 시민참여방법 중에서 공청회, 자문위원회 및 여론조사는 이러한 기술관료제의 논리에 기초하면서 이를 보조하는 수단으로 간주된다. 그러나 점차적인 기술관료제에 대한 의존은 많은 문제점들을 만들어내고 있다. 환경문제나 과학기술적 이슈 등의 문제에 불가피하게 내포된 불확실성과 위험은 과학기술적 문제해결능력을 넘어서는 탈정상과학(post-normal science) 또는 위험사회(risk society) 시대의 문제로 간주된다. 현대의 거대기술체계에 내재되어 있는 환경, 안전, 생명 등의 위험과 관련된 정책문제에 대응하기 위해서는 과학적 지식에 기초한 도구적 합리성과 전문주의를 넘어서서 시민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 보다 중요한 것으로 받아들여진다.

(2) 다원주의적 모형(pluralistic model)

현대 민주주의는 기본적으로 정치적 평등의 규범에 기초하고 있으나 이것이 현실적으로 작동할 수 있는 사회적 조건은 구비되어 있지 않다. 현실에서는 조직화된 이해집단들이 재정력, 사회적 네트워크, 조직적 로비의 우위를 통해서 정치행정과정에 더 많은 영향력을 행사하고 있다. 다원민주주의는 바로 다양한 이해집단들의 협상에 의해 민주적 의사결정을 제도화한 것이다. 시민참여 방법 중 협상과 조정, 타협 등은 다원적 민주주의 모델에 입각한 것이다.

다원적 민주주의는 의사결정을 선호의 표출과 집성(aggregation)의 과정으로 이해한다. 즉 의사결정에서 사람들의 선호는 고정되어 있고 결정과정은 그것을 양

적으로 집성하는 것으로 이해하는 것이다. 민주주의에서 강조하는 협상, 타협, 양보란 참여자들 사이의 이익의 주고받기라고 이해되고, 그 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 게재되어 있다고 인식된다. 그러나 다원주의적 절차만으로는 진정한 합의와 공익형성이 이루어지기 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 그보다는 적극적인 시민성을 바탕으로 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구함으로써 보다 높은 차원의 공익의 형성에 기여할 수 있는 가능성이 열린다는 것이다.

3) 숙의적 모형(deliberative model)

숙의적 민주주의는 정책결정에 의해서 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구한다. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논쟁을 통해 이루어지는 합의를 바탕으로 정책결정을 하고, 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보한다. 공론조사를 체계화한 Fishkin(2000)은 민주주의의 세 가지 원칙으로서 정치적 평등(political equality), 비독재성(non-tyranny), 숙의(deliberation)를 제시하면서 숙의민주주의론을 전개하고 있다. 그는 토론과 숙의 과정이 없는 민주주의는 불완전한 민주주의라고 주장한다.

숙의는 사회적 과정의 하나로서 참여자들이 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시킬 수 있다는 함의를 갖는다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징조작, 기만을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해 일어난다는 점이 숙의의 큰 특징이다. 이러한 점에서 숙의 과정에 의한 의사결정은 투표, 이익집성(interest aggregation), 협상 전문성에 의한 의사결정과는 크게 다르다. 단, 숙의과정의 강조가 직접민주주의(direct democracy)와 동일한 것을 주장하거나 의미하는 것은 아니다. 지방 수준의 시민 참여라고 하더라도 직접 민주주의적 방법의 적용에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 숙의는 대의제 민주주의를 대체한다기보다는 보완하는 방법이라고 보아야 한다.

3. 예방적 차원의 갈등관리로서의 참여적 의사결정

최근 갈등의 관리경향은 점차 갈등해소차원에서 갈등의 예방차원으로 변화하고 있다. 일반적인 갈등예방을 위한 과정은 갈등영향분석을 통해 파악된 갈등이슈를 이해당사자가 참여하여 합의를 도출하는 과정을 밟는다(국토연구원, 2005). 참여적 의사결정 방법은 이러한 갈등예방을 위한 합의도출과정의 중요한 수단으로 자리 잡고 있다. 구체적으로 살펴보면, 예방차원의 갈등관리를 위한 제1단계는 갈등을 예측하는 단계로서, 공공정책 결정과정에서 특정 정책이 직간접 이해관계자 및 사회에 미치게 될 영향을 사전에 평가하는 갈등영향평가를 수행하는 것이다. 갈등영향분석을 통해 특정 정책이 사회에 갈등을 유발할 가능성을 체계적으로 분석하여 사전에 대책을 수립하여 대응능력을 제고하고자 하는 것이 목적이다.

제2단계는 갈등영향분석에 기초하여 이해당사자를 대화를 위한 협상의 장으로 유도하는 단계로 이해당사자와 접촉하면서 갈등상황 및 공공정책에 대한 설명과 정보를 제공하고, 대화를 통한 문제해결이 서로의 이익에 부합됨을 주지시키며, 대화의 장에 참여를 적극 권유하는 단계이다. 이해관계자 참여 권유단계를 지나면 잠재갈등의 해소를 위한 기법과 절차에 합의하는 단계로 넘어가게 된다. 세부적인 규칙에 대해 토론을 통하여 합의규칙을 도출하게 되는데, 절차와 규칙은 상호 엄격히 준수해야한다는 것을 당사자들 간에 합의할 필요가 있다. 이 때 참여적 의사결정 방식들이 갈등예방 기법으로서 고려된다. 제3단계는 참여적 의사결정 기법의 활용을 통하여 합의안을 도출하고, 합의안을 권고하거나 공표하며, 이에 대한 성실한 이행을 담보로 갈등발생을 예방하게 된다.

이러한 갈등예방적 성격으로 인해 참여적 의사결정의 채택과정에서 신중히 고려해야 할 중요한 사항이 바로 갈등의 시간일정(timeline)이다. 갈등이 이미 심화된 단계보다는 아직 갈등이 발생하지 않거나 첨예화되지 않은 단계에서 참여적 의사결정이 성공적일 가능성이 높다. 갈등당사자들이 이미 어떤 입장을 천명하거나 갈등사안이 정치적 이슈로 비화한 이후에는 참여적 의사결정은 이미 상당한 제약조건을 안고 출발하기 때문에 그만큼 성공가능성이 약화될 수밖에 없다(김유환, 2005).

III. 참여적 의사결정의 유형과 활용방안

1. 참여적 의사결정의 유형

2005년도에 국무조정실에서 제안한 공공부문 갈등관리기본법(안)은 참여적 의사결정의 유형을 규제협상, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 합의회의, 공론조사를 제시하고 있다.⁴⁾ 이러한 유형들은 시민사회수준에서의 숙의적 참여성격이 강한 것으로 미국, 영국, 덴마크, 호주 등을 중심으로 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 사용되어온 결과 일반적 형식을 갖추게 된 것들로서 참여적 의사결정의 방법을 설계하는데 하나의 지표가 될 수 있다.

기존 정부에서 시민참여 기제로 많이 사용했던 정보제공 및 의견수렴 등 일반적인 참여방식은 일방적인 의사소통구조를 가지고 있는데 반해, 참여적 의사결정을 통한 방법들은 지식, 경험, 지위, 자원 등이 서로 다른 다양한 참여자 간의 숙의과정을 보장할 수 있도록 계획된 참여방법으로서 특히 일반시민들에게 객관적인 논의가 가능할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 과정이 중요한 의미를 갖는다.

1) 규제협상(Regulatory Negotiation)

규제기관이 공식적인 정책결정에 들어가기 이전에, 규제에 의해 영향을 받는 이해관계자들과의 상호논의와 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고 이 과정을 통해 작성된 정책대안을 규제기관이 수용하는 규제정책의 결정방식이다. 일반적으로 규제협상은 어떤 특수한 규제에 대해 합의에 도달하기 위해 위원회를 설치하며, 여기에 규제기관과 이해당사자 집단의 대표들이 참여하고, 이 위원회에서 최종적으로 도출된 합의를 예비적 규제로서 수용할 것을 규제기관은 약속하는 것이다. 규제협상은 대개 위험관리와 환경규제에 적용되고 있다. 여기에서 시민은 이익집단의 전문적 대표들에 의해 대변된다.

규제관련 행정기관은 규제법안에 대하여 협상을 실시하는데 담당자는 변호사,

4) 2005년 2월 국회에 제출된 갈등관리기본법(안)은 국회의원들의 부정적 입장으로 법제정이 무산되었고, 2006년 9월 '대통령령' 제정 검토지시와 함께, 2007년 2월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되었다.

갈등조정전문가, 협상전문가를 주관자(convener)로 위촉하여 규제협상의 적용가능성을 검토하며, 준비자는 예상되는 이슈와 이해관계자들을 파악해 규제협상에 참여의사를 타진하고, 참여를 유도한다. 또한 주관자는 협상가능성평가, 협상절차설계, 협상위원회구성, 협상위원회운영규칙 초안 등을 담당한다.

주관자는 이해당사자들에게 참여신청을 30일 이상 공고하여 신청접수 후 이해관계자대표성 여부를 심사하여 협상위원회를 구성한다. 협상위원회는 정부, 지자체, 기업, 주민, 환경단체, 종교단체, 노조대표 등 각 이해관계를 대표하는 25인 정도로 구성한다. 복수의 정부기관대표는 이해관계별로 1인만 인정하고, 다른 위원들과 동등한 지위를 부여한다. 중립성과 공정성을 갖춘 전문사회자(facilitator)를 두어 전체 협상진행과 회의를 주재하고, 협상활동 지원과 회의록 등 자료를 관리하도록 한다. 보통 협상 본 회의 개최 1-2주 전에 협상위원회 운영규칙, 진행절차, 쟁점별 소위원회 구성, 공동현장조사 일정 등에 대한 합의를 하고, 운영규칙에 대한 합의가 이루어지면 본격적으로 협상위원회가 가동된다. 회의 횟수, 기간, 의제 등 미리 정해진 절차가 없으나 보통 4-8개월 정도가 소요되고, 이 기간 동안 여러 차례의 협상회합이 개최되며, 한 회합은 보통 1-2일의 작업이 소요된다. 전체회의 외에 소위원회, 작업반, 코커스를 운영하여 본 회의의 효율성을 높이도록 한다. 합의안이 도출되면 이를 바탕으로 규제법안을 작성하고 의견수렴과정을 거친 후 규제법안을 공포한다.

규제행정기관은 사전에 합의된 규제안을 잠정적인 규제에 수용할 것을 약속하며, 이러한 협상에 의한 법규제정은 일반적 시민참여보다 업계의 이해를 대변하는 이익집단의 대표들이 참여하게 된다. 이러한 이유로 협상에 의한 법규제정이 진정으로 숙의적 민주주의를 달성하기 위한 합의형성 기법인가에 대한 논란이 제기되고 있다. 하지만 이해당사자간 합의를 기반으로 한 규제내용을 도출함으로써 관련 정책이나 법안의 집행과정에서 새로운 갈등발생 가능성을 낮추어줄 수 있다는 장점이 있다. 규제협상대상으로는 이익집단의 대표체제가 잘 갖추어진 조직화된 집단이 존재하고 대표성을 가질 수 있는 이슈가 적합하다. 하지만 첨예한 가치의 대립이 동반되는 이슈는 합의도출이 어려울 수 있고, 협상참여자 중 권력이 강한 이해관계자가 참여하는 경우 이의 영향을 배제하는 것이 어렵다는 단점이 있다.

2) 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)

시나리오 워크숍은 지역적 수준에서의 발전계획입안과 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가함에 있어 지역의 다양한 행위자들(정책입안자, 기술적 전문가, 기업 및 산업계 관계자, 시민)이 토론을 통해 의견을 수렴하는 조직화된 작업모임을 의미한다. 시나리오 워크숍은 지역관련 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오를 작성하고 각각의 시나리오들이 가질 수 있는 문제점들을 여러 측면에서 평가하고, 이에 대한 해결방안을 마련하는 것과 현실적 행정프로그램의 작성과 지역수준의 행위자간 상호이해 및 신뢰구축을 목적으로 한다.

과정을 구체적으로 살펴보면, 지방정부나 의회는 약 5-6인으로 구성되는 운영위원회를 두어 워크숍일정, 진행방법, 진행관리, 참가자 초청 및 결정 등 워크숍을 준비한다. 운영위원회는 전문진행자를 선임하여 워크숍의 사회 및 토론 등을 진행하게 한다. 시나리오워크숍은 주민, 정책결정자, 과학기술전문가, 기업·산업관계자 등역할그룹을 각 4-6인 정도로 구성하여, 주제에 대한 각 그룹의 비전과 견해를 개발하여 다른 그룹과 토론을 통해 공유가능한 비전을 밝혀내어 최대한 합의를 이끌어 실천적인 실행계획을 제시하도록 한다.

시나리오 워크숍은 통상적으로 2일간 진행된다. 첫날은 전체공개회의로 워크숍의 목적을 소개하고, 이슈에 관련된 정보를 제고한다. 또한 4개의 역할그룹을 구성하여 각 그룹별로 각각의 시나리오를 작성한 후 전체회의에서 토론과 합의를 통해 단일 시나리오를 작성한다. 둘째 날은 각 역할 그룹의 멤버를 혼합하여 주제별 그룹회의를 구성하고 주제별 실행계획을 작성, 또한 전체회의를 개최하여 주제별 실행계획을 종합하고 우선순위를 선정한다. 이틀간의 워크숍 이후에는 확인된 시나리오와 실행계획을 지역의 여론주도자들에게 전달하고, 공청회 등을 통해 시나리오 워크숍의 결과를 사회적으로 공론화한다.

이처럼 시나리오 워크숍의 핵심은 각 역할그룹간의 대화를 통해 서로의 경험과 지식을 공유하여 새로운 비전을 개발하는 것으로 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안 과정에 직접 참여기회를 제공하고, 사회적 합의를 기반으로 갈등을 예방하는 기법이다. 시나리오 워크숍은 참가자들을 각 역할별로 그룹화하여 구서함으로써 지역의 이해관계자들의 집단대표성을 확보할 수 있다. 즉 이해관계자의 직접적인 참여가 가능한 사회합의 방식으로 의사결정이 이루어짐으로써 합

의이행에 대한 담보력이 다른 기법에 비하여 높은 편이다. 일반적으로 중소도시 규모의 어떤 정책사항에 대한 합의도출을 위한 방법으로 적합하다. 특히 다양한 유형의 기술적인 평가와 선택이 필요한 지역사회의 쟁점에 대한 합의 유도에 이용될 수 있다. 비교적 좁은 지역의 정책이나 이슈에 대한 합의방법이므로 소요시간이 짧고 운영위원회 및 역할그룹의 참가자 구성이 비교적 쉬운 점이 특징이다.

하지만 이 기법 역시 전체회의의 원활한 사회와 원활한 토론을 진행할 전문적인 사회자나 갈등조정전문가를 확보하기 어려울 수 있다. 지방정부차원에서 주최하는 것이 보통으로 회의진행 준비, 참여자확보, 합의도출과 공론화 및 합의실행에 상당한 신뢰를 줄 수 있으나 운영위원회의 활동에 있어서 지방정부와의 독립성 확보가 관건이다.

3) 시민배심원제(Citizen's Jury)

시민배심원 기법은 특수한 정책 또는 결정사항에 대하여 대표적 시민집단으로부터 숙의를 거쳐 제안을 얻는 수단의 하나이다. 사회적으로 논란이 되는 이슈에 대한 여론형성을 도모하기 위해 활용되기도 하며, 공공문제에 대한 보통시민의 의견을 반영하기 위해 활용된다. 이 기법은 다양한 수준의 정부에서 활용가능하며, 경제, 행정, 환경, 지역개발 등 다양한 정책적 이슈에 적용가능하다.

이 기법은 정부의 의뢰로 주로 비영리 전문기관이 주최가 되어 수행하고, 배심원은 여러 지역에서 다양한 직업과 경험을 갖는 시민들을 무작위로 선정하여 보통 12-24명으로 구성되며, 선별된 시민들이 4-5일 만나서 특정이슈에 대해 숙의과정을 거친다. 주최기관은 전문사회자를 위촉하여 사회 및 진행을 담당하게 하고, 중립적인 입장을 견지하고 다양한 의견이 논의될 수 있도록 유도한다. 자문위원회를 두어 선정된 주제에 대해 시민배심원들에게 다양한 시각을 제공하고, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적인 견해를 표명하도록 한다. 이 자문위원회는 공무원, 대학교수, 시민단체 등 해당 주제에 대한 전문가들로 구성된다.

시민배심원 기법에서 중요한 것은 증인단이다. 증인은 보통 해당 주제에 대한 이해관계자, 정치인, 정책전문가로 구성된다. 증인단구성은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견간의 균형을 맞출 수 있도록 설계되어야 한다.

시민배심원기법은 보통 4-5일 진행된다. 배심원회의 첫째 날은 회의 목적 및 배심원기법, 회의의 기본절차와 토론방식을 소개하고 선정된 주제에 대한 주요 쟁점 및 전문용어 등 배경지식을 배심원들에게 제공한다. 둘째 날 및 셋째 날은 이슈에 대한 자문의원의 의견과 증인들로부터 증언을 청문하고, 배심원간의 숙의과정을 진행한다. 이 과정에서 진행자는 배심원들에게 진행단계를 주지시키며, 대립되는 의견을 정리하여 제공한다. 마지막 날에는 시민배심원의 숙의를 통해 도달된 최종결과를 정책권고안의 보고서 형태로 제출되며, 언론에 내용을 발표한다.

시민배심원제도의 특징은 이해관계자가 아닌 일반시민을 배심원으로 선정하여 참여시킴으로써 이익갈등 보다는 정책 또는 가치갈등 해소나 예방에 적합한 방법이다. 무작위로 시민배심원을 선발하여 이슈화된 문제에 대하여 사회적 공론화하고 합의를 도출하는데 적합한 방식이다. 필요에 따라서는 특정집단을 고려할 수 있는 등 이슈에 따라 배심원의 구성원을 융통성 있게 할 수 있다.

시민배심원제도는 문제가 된 이슈나 정책합의에 시민이 주도적으로 참여하여 불특정 다수인과 관련된 이슈에 대한 갈등의 사전적 예방차원에서 유용한 방식이다. 숙의적 시민참여에 바탕을 둔 사회적 합의형성의 도출이 가능하고 공공이슈에 대한 여론형성과 이 과정에서의 사회적 학습이 가능하며, 갈등적 공공이슈에 대한 정책권고안의 도출을 통해 효과적 정책결정 및 집행에 기여할 수 있는 효과가 있다. 특히 다양한 분야의 정책결정 영역에 활용가능하며, 지역적으로도 전국적 단위에서 지방자치단체까지 다양한 적용이 가능하다. 특히 시민배심원을 주축으로 관련 이슈의 전문가로 구성된 자문위원회와 증인을 활용하기 때문에 시민중심적 사고에 적합한 방식이다. 하지만 전국적 이슈를 다룰 때 한정된 배심원으로 협의안을 마련할 경우 대표성에 문제가 발생할 수 있으며, 특별한 이익과 관련되거나 특정지역과 관련된 갈등이나 이슈에는 적합한 방식이 아니다. 또한 전문적인 기술을 가진 중립적인 진행자의 선정이 어렵고, 자문위원과 증인의 선정에서 이해가 첨예하게 대립되는 문제가 발생할 수 있다.

시민배심원제도는 미국과 유럽 등지에서는 일부 성공사례들이 있고, 국내의 경우 울산 북구에서 음식물쓰레기처리장 건설을 둘러싸고 벌어진 주민과 지방자치단체 사이의 갈등을 배심원제를 통해 해결한 사례가 있다.⁵⁾

5) 김소연(2006)은 울산북구 시민배심원제가 현실갈등에 숙의적 참여제도를 적용한 최초의 성공사례로 평가받고 있음에도 불구하고, 행정과 의회의 안일한 태도로 인해 갈등이 진전된

4) 합의회의(Consensus Conference)

합의회의는 일반시민들로 구성된 패널이 사회적으로 가치의 대립 등 논란이 있고 있는 과학기술, 환경, 또는 사회윤리적 이슈에 대해 전문가들로 구성된 패널들에게 질의·토론한 후 시민패널의 합의를 언론보도를 통해 공론화하는 기법이다. 이 방법은 숙의에 기초한 시민들의 합리적인 판단확인을 통한 정책권고안의 제출과 과학기술의 문제에 대한 일반시민과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 간격을 좁히는데 목적이 있다. 과학기술이슈에 대한 시민참여방법으로 활용되고 있는 합의회의는 과학기술정책의 입안과정에서 과학기술과 동떨어진 보통 시민들의 견해를 적극적으로 반영하고자 하는 새로운 형태의 기술영향 평가 방법이다.

합의회의는 정부, 과학기술학술단체, 대학, NGO등이 개최할 수 있으며, 주최기관은 합의회의 진행과정 및 결과에 영향을 미치지 않도록 중립을 유지해야 한다. 주최기관은 프로젝트관리자를 두어 합의회의 준비과정을 총괄한다. 선정된 주제에 대해 전문지식을 갖는 3-5인으로 구성된 독립적인 자문위원회를 설치하여, 프로젝트관리자에게 조언 및 자문, 관련 자료제공, 선발된 시민패널 인준과 전문가패널을 추천한다. 시민패널은 선정된 주제에 대해 전문적인 지식과 특정한 이해관계가 없으며, 다양한 계층을 대표할 수 있는 일반시민들 중 10-16명으로 구성한다. 시민패널은 1차와 2차에 걸친 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 전문가에 대한 질문을 선정하고, 본회의에서 전문가들과 질의응답을 거친 후 자체토론을 통해 합의안을 작성한다.

전문가패널은 선정된 분야의 전문가와 함께 윤리학 및 종교학 등의 인문학자, 정부대표자, 시민단체 등 다양한 이해관계를 대표하는 10-15인으로 구성된다. 이들은 본회의 첫날에 시민패널이 선정한 질문에 응답하고, 둘째 날에 시민패널의 추가적인 질문에 응답하며 토론에 참여한다. 전문가패널은 시민패널이 내린 최종 합의안에 영향을 미칠 수 없다. 프로젝트관리자, 자문위원회, 시민패널, 전문가패널 등 이외에 합의회의의 과정 중 예비회의와 본 회의의 사회 및 시민패널의 자

단계에서 배심원제가 도입되면서 숙의적 민주참여모델이 갖추어야 할 공정성과 효율성을 제대로 구축하지 못했고, 이로써 합의과정에서 사회적 신뢰를 회복하는데 기여하지 못했다는 평가를 내리고 있다. 즉 공공정책의 기획단계에서 고려되지 않고, 갈등의 막바지에 몰려 배심원제가 도입된 것이 숙의적 모델로서 충족시켜야 할 조건들을 구비하고 성공적인 결과를 이끌어내는데 큰 장애요인으로 작용했다는 해석을 제시하고 있다.

체토론을 진행하는 전문사회자나 조정전문가를 프로젝트 관리자가 선정하여 자문 위원회의 인준을 거쳐 위촉한다. 시민패널 진행자는 공정하고 객관적인 입장을 견지하고, 시민패널의 원활한 토론을 이끌 수 있어야 한다.

합의회의는 준비기간이 통상적으로 6개월 정도가 소요되며, 본회의는 2박3일 또는 3박4일이 걸린다. 본회의 마지막 날에 시민패널이 합의한 합의안을 기자회견을 통해 발표하여 사회적으로 공론화를 유도하고, 최종합의안은 관련기관에 송부하여 정책에 반영하도록 한다.

합의회의는 사회적으로 논란이 일고 있는 이슈들에 대해 일반 시민들이 다양한 전문가 의견을 청취한 후 정부가 취해야 할 기초를 권고형태로 제출하는 것이다. 이 권고를 통해 정책결정자는 시민들의 삶에 영향을 미치는 공공정책에 일반인들의 인식을 반영하여 사회갈등을 예방하는 기능을 수행할 수 있다. 합의회의의 특징은 참가하는 시민들이 특정이해관계를 대표하는 것이 아니라 공공이익과 선을 고려한 토론과 합의과정을 거치게 되고, 합의 도출된 안을 사회전체의 이슈로 확산시켜 공공선을 추구하는 것이다.

장단점을 살펴보면, 우선 특정 이해관계인의 참여가 아니라 공공이익에 중점을 둔 패널선정으로 국민적 이슈가 된 논쟁의 사회적 합의안을 도출하는데 적합하다. 사회적 합의안의 확산에 중점을 두고 있으므로 논쟁에 대한 여론형성을 통하여 정책반영에 유리한 방법이다. 시민들은 전문가로부터 전문적인 조력과 정보를 받을 수 있어 기술적이고 환경적인 측면에서 취약점을 보완할 수 있다. 적용영역이 가변적으로 전국 또는 지역적 활용이 가능하다는 이점이 있다. 하지만 직접 이해당사자가 간접적으로 관여함으로써 합의안에 대한 불만으로 갈등을 일으킬 가능성이 있으며, 운영위원회 구성과 시민대표자, 전문패널 선정 등 합의회의를 위한 조직구성과 사전회의에 많은 시간과 비용지불이 예상된다. 또한 고도의 전문기술이나 환경적 가치체계를 수반하는 갈등의 경우 적용이 쉽지 않으며, 갈등 조정이나 협상전문가가 없는 상황에서 패널진행을 위한 전문가 확보의 어려움이 있다. 이러한 어려움에도 불구하고, 우리나라에서도 최근 환경운동, 생명운동의 영역에서 배아복제, 원자력정책 등에 관해 시민사회단체들이 실험적으로 시행하며 공공기관과의 공조를 확대해가는 추세에 있다.

5) 공론조사(Deliberative Opinion Poll)

공론조사는 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도조사에 그치는 약점을 숙의과정을 덧붙여 보완한 것이다. 공론조사는 특정이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형잡힌 정보를 제공받은 상태에서 모집단에 대표성이 있는 시민간 토론을 통해 형성된 '공적 판단'(public judgment)을 확인하는 수단이다. 1988년 미국의 James Fishkin이 처음 제안하고, 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 실시된 바 있다.

공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후, 참여자들의 의견을 조사하는 방식을 취한다. 1차로는 2~3천명의 시민에 대해 통상의 여론조사를 실시한 후, 이 중 2~3백 명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도 있는 그룹별 토론을 진행시킨 후, 2차 의견조사를 통해 숙의를 거친 여론 즉 공적 판단을 확인하는 것이다.

이와 같이 배우고, 생각하고, 토의하는 심사숙고의 과정이 공론조사가 전통적 여론조사와 구별하는 가장 큰 특징이다. 여론인식방법으로서 기존의 단순여론조사는 응답자들이 당해 사안과 관련된 판단을 하기 위해 필요한 지식과 관심이 미미한 상태에서 응답한 의사를 양적으로 단순 취합하는 것에 불과하기 때문에 조사결과 파악된 국민의사의 신뢰성과 정당성이 낮아지는 문제가 있다. 여론과악에 있어 당해 사안에 대한 지식과 관심이 부족한 상황에서 응답자는 사안에 대한 명확한 의견형성을 하지 못하여 무응답할 확률이 높아지는 무응답 가능성 증대문제와 여론 조사의 응답자들의 자신의 무지를 노출시키는 것을 기피하기 때문에 당해 사안에 대하여 전혀 알지 못함에도 불구하고, 아는 것처럼 거짓으로 대답할 가능성이 높은 허위의사 표시문제를 극복할 수 있다는 이점이 있다.

6) 라운드 테이블(Round Table)

라운드 테이블은 특정사안에 대해 이해관계를 가지는 그룹, 전문가, 공공기관이 원탁에 함께 모여 토론을 통해 합의를 도출하는 방법이다. 라운드(round)라는 명칭은 그 모임의 누구도 지휘자(head)가 되지 않으며, 토론에 참여하는 모든 사람이 결정에 대한 동등한 권한을 가진다는 의미를 갖는다. 구체적인 도시계획 및

지역계획에 이용될 수 있으며, 정치적, 사회적 문제에도 적용이 가능하다.

환경단체나 일반시민 등이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여하여 숙의과정을 통해 정책이나 사업에 관한 문제를 결정하는 것으로서 참여의 효과가 매우 크다. 라운드테이블은 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 산업계 또는 과학단체 대표들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있다. 비록 시민참여는 의무적은 아니지만, 종종 다양한 시민사회조직들이 그러한 논의에 참여하고 있다. 라운드테이블은 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두고 있지는 않지만, 실제로는 여기서 이루어진 자발적 동의는 나중에 법적 구속력이 있는 규칙으로 변형되기도 한다.

이상의 논의를 중심으로 참여적 의사결정의 특징과 장단점을 요약하면 <표 1>에 나타난 것과 같다.

<표 1> 참여적 의사결정 방법 특징 개관

참여모델	절차개요	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
규제협상	협상->합의	<ul style="list-style-type: none"> 정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙제정 	이해관계자 대표(환경단체 중 공익단체, 일반시민도 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼) 갈등예방 우호적 관계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합) 	<ul style="list-style-type: none"> 전국, 지역적 범위 모두 적용가능 이익갈등 이해관계자가 뚜렷하게 구분되고 수가 제한적인 경우 적용가능
시나리오 워크숍	시나리오작성->공동의 전망수립->공동의 실행계획수립->공공기관에 전달	<ul style="list-style-type: none"> 일반시민이 지역전문가로 참여 	이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표자)	<ul style="list-style-type: none"> 일반시민의 역할중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할) 	<ul style="list-style-type: none"> 합의의 어려움 비용효율성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 지역적 갈등 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 미래예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택가능한 대안이 존재
시민배심원제	정보제공->숙의(질의, 답변)->결론도출->정책권고안발표	<ul style="list-style-type: none"> 충분한 정보를 학습한 일반시민의 대표자가 정책을 결정 	일반시민(대표성 확보한 시민대표)	<ul style="list-style-type: none"> 일반시민에 의한 정책결정 문제에 대한 면밀한 검토 사회적 목표로서의 공공선 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 소수참여로 인한 낮은 대표성 결과에 대한 시민전체의 수용성 확보 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 가치갈등 복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시

(다음 쪽에 계속)

<표 1> 참여적 의사결정 방법 특징 개관

참여모델	절차개요	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
합의회의	전문가패널의 정보제공->숙의(질의, 답변)->결론도출->기자회견으로 정책권고안 발표	· 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대해 일반시민이 학습 후 결론도출	일반시민(지원 후 선발된 시민)	· 과학기술적 정보제공 · 공공선 추구	· 지원자 참여로 대표성 낮음	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 가치갈등 · 일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시 · 복잡하고 기술적인 논쟁적 사안
공론조사	기준조사->토론회->의견조사->발표	· 여론조사와 숙의과정의 결합	대표성있는 일반시민	· 참여자의 대표성 확보 · 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 의견조사	· 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성 · 낮은 비용효율성	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 · 대안 선택 가능한 복잡한 문제
라운드 테이블	준비절차->전문가 프리젠테이션->원탁회의	· 특정한 문제에 관해 참여자들이 동등한 위치에서 창의적으로 문제해결	이해관계자 대표(공공기관, 일반시민, 환경단체 등)	· 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼) · 갈등예방 · 우호적 관계유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합)	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 이익갈등 · 창의적 해결방안 모색이 필요한 경우

자료: 지속가능발전위원회(2005): 299-301)을 재구성

2. 갈등원인에 따른 활용방안

(1) 지식의 차이가 원인인 갈등

공공정책이나 사업과 관련된 행위자들이 가지거나 신뢰하는 지식이 서로 상이하여 발생할 수 있는 갈등의 유형이다. 방사성폐기물의 안정성에 관한 인식의 차이, 새만금간척사업에 있어서의 경제성평가와 담수호수질에 대한 평가의 차이, 서울외곽 순환도로의 교통량예측 등의 차이에서 비롯된 갈등을 예로 들 수 있다. 이러한 유형의 갈등은 관련 행위자들이 상대방의 지식을 경청하고 이해함으로써 그 차이를 좁혀 합의된 지식에 도달하면 해결될 수 있다.

위험성평가, 환경평가, 경제성 평가 등이 포함된 복잡한 사안의 경우, 전문가들의 견해가 서로 상이한 경우가 있고, 이러한 견해로 인해 공공기관과 일반시민, 환경단체 사이에 갈등이 심화되는 경우가 종종 발생한다. 이러한 경우 시민참여를 통한 갈등의 해결은 전문가가 아닌 일반시민들이 대립하는 전문적 견해에 관해 균형있게 학습하고, 대화와 토론을 통해 합리적인 의견을 제시할 수 있을 것을 요건으로 한다. 시민배심원제, 합의회의는 일반시민이 전문가들의 상반된 견해를 듣고 토론을 통해 합의된 견해를 도출하는 것으로서 이러한 유형의 갈등에 효과적으로 작용할 수 있다.

(2) 이해관계의 차이가 원인인 갈등

이해관계의 갈등은 한정된 자원을 관계자들 사이에 어떻게 분배하는 것이 좋느냐에 대한 차이에서 기인하며, 공공정책 및 사업과 관련해서는 대개 지역주민들의 이주 및 직간접적인 보상의 문제와 결합하여 나타난다. 예컨대 새만금간척사업의 경우에는 갯벌의 상실로 피해를 받는 어민들과 간척사업을 통해 지역발전의 활성화를 기대하는 전북도민 간에 이해의 갈등이 존재하였다.

이러한 유형의 갈등은 공공사업에 영향을 받는 시민들의 이해관계의 정도에 따라 상이한 참여방법이 활용될 수 있다. 즉, 어떤 공공사업장이나 시설물이 입지하게 될 지역에 근접한 거주주민이 없거나 시설물에 대한 염려가 심각한 정도에 이르지 않은 경우에는 그에 대한 정보 및 교육제공의 방법으로 충분할 수 있지만

위험시설물, 혐오시설물 등이 입지하게 될 지역 근처에 거주주민이 존재하고, 이들이 다른 지역의 주민들보다 많은 경제적, 정신적, 육체적 피해를 입을 염려가 클 경우에는 이들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 참여방법을 활용해야 한다. 이때, 시민들은 공공선을 추구하는 시민의 대표자가 아니라 자신의 이해관계를 대표하는 자로 참여하여 공공기관 및 다른 이해관계인들과의 적절한 주고받기를 통해 갈등을 해결하게 된다. 라운드테이블, 규제협상 등이 이에 해당된다.

(3) 가치나 이념의 차이가 원인인 갈등

가치의 갈등은 신념, 종교, 문화 등의 차이에서 비롯되는 것으로서 공공정책 및 사업과 관련하여 정당성의 문제로 나타난다. 즉, 가치는 옳고 그름을 판단하는 기준이라고 할 때, 이를 둘러싼 갈등은 누가 또는 무엇이 옳고 그르냐에 대한 결정에 따라 해결될 수 있다. 그러나 이에 대한 결정은 이해관계의 갈등과는 달리 당사자간의 타협으로 이루어질 수 없다. 따라서 가치갈등의 경우 시민참여의 목적은 참여자들이 자신의 이익보다는 공공선을 염두에 두고, 대화를 통해 자신의 주장을 개선함으로써 공동의 해결방안을 모색하는데 있다. 이 때 시민배심원제, 합의회의 등의 방법은 시민들의 학습과 숙의를 통해 문제를 해결하는 방법으로서 효과적인 도구가 될 수 있다.

하지만 이들 방법은 단지 소수의 참가자들만이 회의에 참석하여 결정을 내리기 때문에 일반시민들이 자신들이 직면하고 있는 첨예한 갈등의 문제에 대한 답안으로 수요하기 어렵다는 문제가 있다. 이러한 문제를 보완하기 위해 공론조사를 고려해 볼 수 있다. 즉, 공론조사는 대표성을 가지는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방법으로서 일반 시민의 의견을 조사하는 여론조사에 공공선을 염두에 둔 숙의과정을 결합시킨 것으로서 이를 통해 변화된 개인의 의견과 선호를 도출하게 한다.

(4) 비전의 차이가 원인인 갈등

공공정책은 현재의 사실을 기초로 하여 미래를 예견하고, 그에 따른 실천계획을 수립함으로써 마련되는 것으로 일반시민들에게 직간접적으로 많은 영향을 미치게 된다. 오늘날과 같은 복잡한 사회 속에서 미래는 다양한 구성원들의 행위가

서로 영향을 미쳐 이루어져나가는 것이고, 특히 일반시민의 역할은 미래의 중요한 변화요인이 된다. 따라서 계획수립단계에서의 일반시민의 참여는 지역전문가로서의 시민적 경험과 의견을 반영하여 합리적인 계획을 수립함과 동시에 장래에 발생할 수 있는 갈등의 해소에 효과적으로 작용할 수 있다. 시나리오 워크숍은 일반시민들이 공공기관, 업계, 전문가 등과 함께 지역의 전문가로 참여하여 토론을 통해 공동의 전망과 실천방안을 수립하는 것으로서 장래 전망의 차이에서 비롯된 갈등의 해결에 적절히 이용될 수 있다.

IV. 참여적 의사결정 적용상의 문제점과 개선방안⁶⁾

1. 방법론적 성숙도의 제고

우리나라에서도 국가와 지방자치단체, 연구단체와 시민단체 등에서 참여적 의사결정을 시도한 사례가 축적되어 가고 있다. 그러나 아직 우리나라에서 시도되고 있는 참여적 의사결정은 사례에 따라 다르지만 방법론적으로 충분히 성숙되지 못한 경우가 많다. 특히 중립적 제3자를 활용하여 갈등을 해결하는데 있어서 적극적이지 못하며 기술적이지 못한 것으로 판단된다. 전문적인 갈등관리자가 많지 않기 때문이다. 앞으로 참여적 의사결정의 설계와 시행 등에 있어서 전문성을 높이고, 방법론적으로 완성도를 제고해나가야 할 것이다.

2. 행정기관의 신뢰성 확보

우리나라의 참여적 의사결정 운용에 있어서 공통적으로 지적되는 난점은 행정기관에 대한 신뢰성의 문제이다. 공공의사결정에 참여한 당사자들은 늘 정부의 저의에 대한 불신감을 떨쳐 버리지 못한다. 참여와 합의에 의해 문제를 해결하고자 하면서도 나름대로의 저의를 가지고 그것을 관철하려고한다고 믿는다. 이러한 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시키는 것이 우리나라의 참여적 의사결정의 중요한 성공요인이 된다.

6) 다음에 제시된 문제점과 개선방안은 지속가능발전위원회(2005: 338-343)와 한국여성개발원(2005: 244-249)에서 정리한 내용을 인용한 것이다.

신뢰성을 확보하기 위해 정부기관은 늘 투명하게 정보를 공개하고, 객관적인 입장을 견지하여야 한다. 미리 갈등사안에 대한 심도있는 검토를 통하여 문제해결의 원칙을 세우고, 그 원칙을 소신 있게 관철해나가려는 태도를 견지하여야 한다. 정부의 해결책을 강요하고 어떻게든 그것을 관철시키려 해서는 안 되며, 그러한 느낌도 주지 않도록 조심해야 할 것이다.

3. 사전갈등예방과 참여적 의사결정 활용의 시기적 적절성

우리나라의 참여적 의사결정은 상당수가 이미 갈등이 표면화된 이후 그 절차가 시작된다. 그러나 이미 갈등이 표면화되고, 이해당사자의 대립적인 입장이 표명된 상태에서 참여적 의사결정방법을 활용하여 성공하는 것은 그만큼 어렵다고 할 수 있다. 따라서 공공계획의 부정적 결과를 시정하는 식의 접근이 아니라 계획 입안에서부터 함께 참여함으로써 사전에 갈등원인을 제거하려는 정보의 접근이 필요하다. 갈등에 대한 사전예방은 사후관리보다 사회적 비용이 적게 들뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰도 확보할 수 있는 중요한 전략이 될 수 있다. 특히 참여적 의사결정방법의 경우 적시에 채택하는 것이 합의도출에 매우 의의를 갖는다. 갈등이 표면화되기를 기다릴 것이 아니라 갈등영향분석을 통해서 예상되는 갈등에 대해 미리 참여적 의사결정방법을 채택하여 절차를 밟아가는 것이 중요하다.

4. 시민단체의 역할

갈등 및 대립구도 하의 이익대변절차에서 시민사회단체는 주로 정부의 의사결정의 문제점을 지적하고 비판하는 입장에 서있었다. 이러한 구도 하에서 시민사회단체가 대안 없는 비판을 하는 경우도 많았고, 대안이 있다고 하더라도 어떤 측면에서는 단지 원칙론적 대안을 제시하는 경우도 많았다. 이러한 시민사회단체의 행태는 정부의 공공의사결정의 문제점을 부각시키는 데에는 효과적이었으나 결과적으로 공공갈등을 조장하는 역효과를 낳았다는 문제점도 간과할 수 없다.

보다 진전된 참여민주주의 즉, 합의형성적 참여모델을 지향함에 있어서 시민사회단체는 비판자, 문제 제기자가 아니라 대안을 함께 마련하는 공공의사결정의 파트너로서 자기 역할을 재인식할 필요가 있다. 참여적 의사결정과정에서 시민사

회단체는 그 의견을 자유롭게 개진하되 자신의 의견이 관철되었을 때, 그 결과에 책임질 각오를 가진 실질적 의사결정주체로서 자리매김하여야 하며, 자신의 변화된 역할에 대한 분명한 인식이 있어야 한다.

더불어 상당부분 시민사회단체가 스스로 이해당사자로 기능하고 있는 것을 발견할 수 있는데, 시민사회단체의 역할인식이 변화될 것이 요망된다. 무엇보다도 시민사회단체가 갈등을 야기하고 문제를 제기하기보다 건설적 대안을 찾고 합의를 형성하기 위한 주도적 참여자가 되어야 한다. 시민사회단체는 이해당사자로서가 아니라 공익을 대표하고 참여적 의사결정의 전 과정에 대한 객관적이고 공정한 평가를 내릴 수 있는 운동경기의 심판과 같은 역할을 맡아주는 것이 바람직할 것이다.

5. 중립적 제3자의 역할

우리나라의 참여적 의사결정과정에서 중립적 제3자의 역할이 아직 합리적으로 자리 잡지 못하고 있다. 주재자가 충분히 중립적인 입장이 되어 의사결정과정 자체에 대한 참여자와 일반 국민의 신뢰도를 제고할 필요가 있으며, 주재자나 촉진자의 기술적·전문적 활동이 두드러져야 한다. 주재자나 촉진자의 선정에서부터 이러한 점이 깊이 있게 검토될 필요성이 있다.

6. 현장 확인을 통한 학습 또는 숙의

우리나라의 참여적 의사결정과정에서의 또 하나의 특징은 현장실사나 현장견학이 매우 유용하게 활용되고 있다는 점이다 실제로 이러한 현장 확인이 편견을 제거하고 사안에 대한 객관적 이해를 촉진하는데 효과적인 사례가 있었다. 향후의 참여적 의사결정에 있어서도 이러한 측면이 고려되어 현장 확인을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 다만 현장 확인은 실사과정의 객관성과 주재자나 촉진자의 중립성에 대한 의심이 없을 때, 더욱 효과를 본다는 사실을 간과해서는 안 된다.

7. 참여자의 선정

우리나라의 참여적 의사결정 과정에는 지방의회 의원 등 정치적 성향이 짙은 인사들도 참여하는 경우가 적지 않다. 이처럼 정치적 성향이 있는 사람들을 참여시키는 것이 다소간의 위험부담이 있다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 물론 정치인은 절대로 참여적 의사결정과정에 참여해서는 안된다고 할 수 없다. 그러나 자칫 공공갈등이 정치적 분쟁으로 비화되면 갈등의 해결이 요원하게 될 가능성이 있다는 것을 잊어서는 안 될 것이다.

8. 일반참여자에 대한 존중

우리나라의 참여적 의사결정에서 나타나는 또 하나의 특징은 숙의민주주의의 본래의 취지와는 달리 전문가에 대한 의존과 일반참여자에 대한 존중의 결여라는 현상이다. 숙의민주주의의 본래의 취지에 따르면 결정의 주체는 전문가가 아니라 일반 참여자이다. 일반참여자가 결정의 주체가 아니라 설득의 대상으로 취급된다면, 참여자들은 의사결정절차의 객관성에 대해 의심을 가질 수 있고, 갈등해결을 어렵게 만들 수 있다. 또한 일반 참여자의 의견이 전체 논의과정에서 존중되는 분위기 하에서 절차가 진행되는 것이 중요하다.

9. 성숙한 시민의식과 공동체 문화

우리나라에서 참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체 문화의 함양이 필요하다. 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못하며, 오히려 선동에 취약한 모습을 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 공화주의적 시민의 덕성을 함양하기 위한 교육과 홍보 등의 조치가 이루어져야 한다.

10. 충분한 논의의 장 마련

참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 충분한 시간을 들여 참여자가 가지고 있던 모든 의견이 제시되고 걸러지는 것이 바람직하다. 시간을 정하지 않고, 대화를 하는 것은 합의자체의 성립을 어렵게 하지만 반대로 충분하지 못한 논의는 설익은 합의를 만들어 내거나 합의자체를 어렵게 만든다. 설익은 합의는 집행과정에

서 문제를 야기하기 마련이다. 따라서 충분한 시간을 들여 숙의와 합의를 진행할 필요가 있다.

숙의와 합의의 과정은 인내와 끈기를 가지고 진행하여야 한다. 그러나 우리나라민은 아직 장시간의 회의에 익숙하지 않기 때문에 집중력을 유지하면서 충분한 논의를 할 수 있도록 하기 위해서는 다차원의 배려가 필요하다. 또한 일반 시민들의 경우 회의시간을 내는 것도 쉽지 않으므로 주재자 측에서는 숙의와 합의가 가능할 수 있는 시간확보에 심혈을 기울여야 할 것이다.

11. 한국형 시민참여 모형과 매뉴얼 개발 및 보급

참여적 의사결정과 관련된 제도는 지금까지 공공기관이 적용해 온 기존의 정책 결정방식과는 전혀 다른 제도이다. 실효성 있는 시민참여제도를 보장하기 위해서는 분야별로 갈등관리모형을 개발하고 보급함으로써 향후 해당분야에서 빈번하게 발생하는 갈등을 사전에 예방하고 사회에 미치는 부정적인 영향을 최소화해야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 적극적 시민참여가 현재까지 활성화되어있지 않기 때문에 외국의 시민참여 방법들을 활용하고 있다. 그러나 외국에서 사용하는 이러한 기법들이 우리나라 상황에 들어맞기는 상당히 어렵다. 따라서 우리나라 상황에 맞는 적극적 시민참여 유형들을 새롭게 개발할 필요가 있으며, 개발된 유형들은 공공부문에 확산하여 적용할 수 있는 매뉴얼을 만들어 확산할 필요가 있다.

V. 결론

정부와 의회에 대한 불신이 팽배하고, 이익집단들 사이의 이해관계가 어느 때보다도 첨예하게 대립되는 현재의 사회상황에서 참여적 의사결정제도의 확대와 실험이 절실히 요구된다. 충청남도도 시간적 여유를 가지고 정책결정이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고 구민들의 이해를 구하며 정책홍보도 하는 차원에서, 단순한 여론조사가 아닌 ‘공론조사’와 같은 제도적 실험을 과감히 수행해 나가야 할 것이다. 더불어 환경문제, 비선호시설의 입지문제 등과 같이 가치판단, 또는 윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민패널과 전문가의 통합노력으로 해결해간다는 의미에서, ‘합의회의’ 또는 ‘시민배심원제’와 같은 합의형성의 지방적 실험을 충청남도가 선도해나가는 것이 중요하다.

이러한 제도적 실험은 광역자치단체 수준에서만 이루어지거나 또 획일적으로 기초자치단체에 요구하기보다는 도와 기초자치단체가 자연스럽게 주어진 실험장(natural laboratory)이라는 생각을 가지고 다양한 실험과 학습이 자유롭게 이루어질 수 있도록 충남도의 분위기형성과 지원역할이 매우 중요하다고 판단된다. 보다 민주적이고 갈등을 최소화할 수 있는 정책결정에 도달하고, 장기적으로 상생의 지역문화를 뿌리내리기 위해서는 기존제도에 대한 관행적인 집착을 벗어나 과감하게 참여적 의사결정과 관련된 제도적 실험을 수행해나가야 할 것이다. 이러한 제도실험이야말로 충남도가 추구하는 ‘창의와 도전’ 정신이 적용될 수 있는 가장 중요한 영역이며, ‘강한 충남’으로 가는 중요한 전략이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국토연구원. (2005). 「공공갈등 예방 및 관리시스템 구축을 위한 기초연구」.
- 김소연. (2006). 성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의. 「시민사회와 NGO」, 4(2): 175-205.
- 김유환. (2005). 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토. 「공공갈등과 참여적 의사결정포럼자료집」. 대통령자문지속가능발전위원회. 2005. 6.
- 김환석. (2005). 참여적 의사결정의 의의와 활용방안. 「공공갈등과 참여적 의사결정포럼자료집」. 대통령자문지속가능발전위원회. 2005. 6.
- 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지.
- 이동수. (2005). 대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 5-28.
- 정규호. (2005). 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-54.
- 조현석. (2005). 사회갈등 예방을 위한 시민참여, 왜 필요한가?: 시민참여의 필요성 및 전통적 참여모델과 심의적 참여모델 비교. 시민과학센터 주최 <사회갈등예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌>
- 주성수. (2004). 시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책 갈등 해결방안의 탐색. 「경제와 사회」, 63: 124-145.
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법(상)」. 서울: 논형.
- 한국여성개발원. (2005). 「사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 05-02-02.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAI/P*, 35(4): 216-224.
- Fischer, F. (2003). *Citizens, Experts, and the Environment*. Duke University Press.
- Fishkin, J. S. (2000). The filter, the mirror and the mob: Reflections on deliberative democracy. in conference Deliberating About Deliberative Democracy. February 4-6. University of Texas.
- Lowneds, Vivien, Lawrence Pratchet and Gerry Stoker. (2001). Trends in Public Participation: Part 2-Citizens' Perspectives. *Public Administration*. 79(2): 445-455.