

47

참여의 정당성은 효용을 보장할까

규범적 가치, 효용적 가치
그리고 참여문턱

이동욱 시민주권센터 연구원

ymarx@makehope.org

No.47
2019. 11. 14.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약

민주주의가 처음 고안된 시기보다 훨씬 거
대하고 복잡해진 현대사회에서 대의제는
필연으로 여겨졌다. 하지만 위임받은 소수
가 대변하는 시스템은 한계를 보였다. 시
민이 실제로 정책과정에 영향을 미치고 있
다고 느끼는 효능감(efficacy)이 떨어지고,
대의제의 정책 반응성(responsiveness)은 시민
의 체감과 떨어진 지 오래다.

대의제를 보완하는 다양한 제도적 장치
들이 논의됐다. 제도나 정책으로 운영되는
새로운 참여방식들은 모두 정치과정에 시
민이 직접 참여하는 방법을 모색하고 있다
는 공통점이 있다.

2018년도 예산안부터 시범 도입된 국민
참여예산제도를 비롯해 다양한 참여제도가
시행되고 있다. 특히 2019년부터 본격
적으로 실시된 중앙정부 차원의 참여예산

제도는 전 세계에서 유례가 드물다. 참여
를 확대하는데 정부가 적극적인 태도를 보
인다는 것을 보여 준다.

이러한 참여제도가 시민참여를 확대하
는 장치가 될 수 있다는 것은 분명하다. 하
지만 참여를 확대하는 제도가 '있다는 것'
과 제대로 '작동한다는 것'은 다른 문제
이다.

불균등한 참여는 참여의 효용을 떨어뜨
리고, 참여제도가 목표로 삼는 규범적 가
치인 정책 정당성과 효능감을 저해하는 결
과를 가져온다.

행정의 정당성 측면을 보장하는 기제로
써 시민참여를 보면 참여가 주민에게 도움
이 되는 실효적 정책산출에 소홀하게 된
다. 단지 형식적인 참여를 빌어 정당성을
홍보하는 결과로 이어질 수 있다.

참여정책과 참여제도를 설계할 때 규범
적 가치와 효용적 가치를 구분하고, 효용적
가치를 염두에 둔 정책 방향을 설정할 필
요가 있다.

효용적 가치에 주목하면 참여자인 시민
관점에서 비용-편익을 고려할 수밖에 없
다. 훌륭한 숙의 방식과 토론의 장이 복
잡하고 접근이 어렵다면 참여자들은 그
부담을 감당할 수 있는 사람들로 제한될
것이다.

효용적 가치를 고려한 참여정책은 '더
나은 정책'과 '균등한 참여'로 정책 정당성
과 효능감을 높이는 결과로 이어지게 된
다. 결국, 지향하는 규범적 가치는 효용적
가치를 고려한 정책설계가 이루어져야 성
취될 수 있다.

키워드

지자체, 참여제도, 규범적 가치, 효용적 가치,
참여문턱, 참여비용

참여는 언제나 옳은가: 당위와 유용함

시민의 참여는 ‘더 나은 사회’를 만드는가. 이 질문에 대한 대답은 너무 당연해서 설명이 필요하지 않은 것처럼 보인다. 하지만 ‘너무 당연한 것’은 ‘어떻게’라는 질문에 대답을 하는 데는 그다지 도움이 되지 않는다. 그 이유는 ‘당연’을 부각하는 대답은 규범적 가치(normative value)를 강조하고 있기 때문이다. 하지만 누군가의 ‘선의’가 그 대상에게 늘 도움이 되지는 않는 것처럼, 규범적 가치를 강조하는 것만으로는 가치가 추구하는 바를 잘 실현하는 것을 보장하지 않는다. 때로는 그것을 실현하는 방법을 개선하는 데 오히려 장애가 되기도 한다.

이 글에서는 현재 시민참여제도의 설계에서 규범적 가치에 중점을 두느라 상대적으로 주목받지 못한 참여의 효용적 가치(effective value)에 대해 살펴본다. 그리고 효용적 가치를 염두에 두는 것이 어떻게 삶의 질을 개선하는 정책형성으로 이어질 수 있는지를 탐색하려고 한다. 나아가 대의제를 보완하는 시민의 정책 관여(citizen's engagement) 제도는 대의제가 표방

시민참여제도의 설계에서
규범적 가치에 중점을 두느라
상대적으로 주목받지 못한
참여의 효용적 가치에 대해
살펴본다.

하는 엄밀한 대표성(representativeness)과 정당성(legitimacy) 등의 규범적 가치에 기반을 둔 설계보다는 일상생활에서 참여를 덜 어렵게 만드는 - 참여문턱(threshold) 또는 참여비용(cost of participation)을 낮추는 - 설계가 효과적이라고 제안한다.

또 정책형성 과정에 직접 관여할 수 있는 시민참여 모델의 논점을 한국 지자체 참여제도를 중심으로 살펴볼 것이다. 참여제도가 시민참여를 확대하는 장치가 될 수 있다는 것은 분명하다. 하지만 참여를 확대하는 제도가 ‘있다는 것’과 제대로 ‘작동한다는 것’은 다른 문제이다. 물론 정책이 무르익기 전에 성과와 오류를 언급하는 것은 성급한 일이다. 그리고 현재 참여제도가 가진 여러 긍정적 측면을 고려할

때 정책 방향을 수정할 게 아니라 보완점을 찾는 게 타당한 접근이라 할 수 있다. 그러나 참여제도도 정책이라는 점을 고려할 때, 개선점을 찾을 때 기술적 보완뿐 아니라 가치와 방향에 대한 점검도 필요하다. 다음과 같은 몇 가지 질문을 통해 문제 지점들을 짚어 보고자 한다.

1. 현재 시민참여제도는 어떤 부분에서 제대로 작동하고 있지 않은가.
2. 참여의 규범적 가치와 효용적 가치는 참여제도 작동과 어떤 관계를 갖는가.
3. 참여의 효용 가치를 낮추는 ‘불균등한 참여’를 개선하기 위해서는 어떤 시도가 필요한가.

참여는 민주주의와 마찬가지로 엄밀한 개념이 아니라 폭넓은 범주이다. 시민참여는 자치역량의 정도(상징적-실질적 참여)(Arnstein, 1971), 자발성

(적극적-소극적)(Zimmerman, 1986), 정치참여 스펙트럼(제도적-비제도적 참여)(Dalton, 1988) 등 다양한 수준과 유형으로 바라볼 수 있다. 따라서 위와 같은 문제 지점들을 살펴보기 위해서 더욱 구체적인 대상과 범위를 정해야 혼란을 줄일 수 있다. 해당 글에서는 지자체 정책투입과정에 개입하는 시민참여를 중점으로 앞서 제시된 문제 지점을 살펴본다. 중앙정부가 아닌 지자체(municipality) 수준의 시민참여에 주목하는 것은 지자체 수준의 참여가 대의제를 보완하는 시민참여의 특징을 보다 선명하게 보여주기 때문이다.

이 글에서는 현재 참여제도의 방향과 여기서 비롯된 현상에 대한 논리적 연관성을 탐색하는 접근법을 사용한다. 논쟁적 주장에 대한 입증보다 논의를 위한 개념 검토를 통해 아이디어 제시를 하는 게 초점이다. 따라서, 현상에 대한 원인을 파악하는 대신 지자체 참여제도에서 나타나는 문제들을 개선하는 데 도움이 되는 방향을 위주로 제언한다. 해당 글에서 제시한 질문들이 한국 지자체의 참여제도 설계를 위한 연구문제를 도출하는 데 도움이 되었으면 한다.

II.

왜 지자체 참여제도는 잘 작동하지 않을까: 규범적 가치와 효용적 가치

민주주의는 처음 고안된 시기보다 훨씬 거대하고 복잡해진 현대사회에서 대의제가 필연으로 여겨졌다. 하지만 위임받은 소수가 대변하는 시스템은 여러 한계를 보여줬다. 시민이 실제로 정책과정에 영향을 미치고 있다고 느끼는 효능감(efficacy)이 떨어지고, 대의제의 정책 반응성(responsiveness)은 시민의 체감과 떨어진 지 오래다. 따라서 대의제를 보완하는 다양한 제도적 장치들이 논의되고 시도되었다. 제도나 정책으로 운영되는 새로운 참여방식은 모두 정치과정에 시민이 직접 참여하는 방법을 모색하고 있다는 공통점을 갖는다. 한국에서는 2018년도 예산안부터 시범 도입된 국민참여예산제도를 비롯해 다양한 참여제도가 시행되고 있다. 특히 2019년부터 본격적으로 실시된 중앙정부 차원의 참여예산제도는 전 세계에서 드문 사례다. 또한, 지자체 수준에서도 주민참여예산제와 주민자치위원회 등 정책과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 다양한 제도가 시행되고 있다. 이러한 시민 직접 참여제도는 새로운

시민이 실제로 정책과정에
영향을 미치고 있다고
느끼는 효능감이 떨어지고,
대의제의 정책 반응성은
시민의 체감과 떨어진 지
오래다.

접근이 갖는 가능성과 한계를 모두 지
니고 있다.

시민의 제도적 참여인 정책과정 참
여는 △정책과정의 전개 △참여 시민
의 능동성 △참여자의 정책수단 △참
여 주도 주체 등의 기준으로 분류할
수 있다. 이 글에서 논점으로 삼고 있
는 정책효용을 중심으로 한 논의는
산출물의 가치를 판단하는 범주에 속
하며 비용-편익도 고려할 필요가 있
다. 그래서 정책투입과 산출을 일련의
과정으로 보는 정책과정, 참여 문턱
(threshold)의 개념을 상정할 수 있는 능
동성을 기준으로 시민참여를 살펴보
고자 한다.

정부의 정책 신뢰성과 반응성을 주목해온 경제협력개발기구(OECD)는
주민의 정책과정 참여유형을 정책과정 단계와 능동성을 기준으로 유형
화했다.

정책과정 단계/ 능동성	정보 information	자문/의견수렴 consultation	능동적 참여 active participation
설계	• 정책문서 및 총서 • 입법프로그램 • 법률/법령안	• 여론조사 • 토론회/자문위원회를 통한 의견 수렴	• 법안 및 정책 대안 제시 • 의제/대안에 대한 공론형성
집행	• 정책 집행과 규제 시행	• 법률 세부시행안 마련을 위한 포커스 그룹 협의	• 시민영역 단체와 협업 • 시행 정책에 대한 지지 확보를 위해 정보제공
평가	• 참여기회 알리기/평가	• 정책 평가/검토를 위한 이해관계자 토의	• 시민단체의 독자적인 평가

표 1.
정책과정 시민참여 유형 -
단계와 능동성 기준

출처:
OECD(2001), Citizens
as Partners: Information,
Consultation, and
Public Participation
Policy-Making: 22

강인성은 OECD 참여유형을 현재 국내 지자체에서 시행되고 있는
참여제도와 정책을 중심으로 다듬어 제시했다(강인성, 2008).

참여유형/정책단계	의제설정	정책형성	정책집행	정책평가
정보 information	• 인터넷민원실 • 인터넷게시판	• 주민설명회 • 결재문서공개방 • 정책토론평 • 사이버토론평광장	• 행정정보공개 • 인터넷법률상담실 • 시정운영상황공개 • 메일링문자서비스 • 부조리신고제 • 인터넷 의견수렴 • 국민신문고제 • 직소민원창구 • 이동민원실	• 평가결과 공개 • 감사결과 공개 • 행정서비스 시민만족도조사 • 민원행정개선 설문조사 • 전화친절도평가
자문/의견수렴 consultation	• 주민참여예산제도 • 정책설문조사 • 사이버정책토론평 • 여론조사	• 주민참관확대간부회의 • 정책자문단(위원회) • 온라인정책토론 • 각종 위원회	• 모니터제 • 1일 명예공무원제 • 정책자문위원회 • 운영위원회	• 정책모니터링제도 • 사이버모니터
능동적 참여 active participation	• 주민감사청구제 • 주민제안(발의)제도 • 인터넷주민참여 • 명예기자제 • 주민아이디어공모	• 주민투표제도 • 공청회, 인터넷공청회 • M-Voting • 심의위원회	• 주민소환제 • 주민소송제 • 민간자원봉사자 (민간환경감시단) • 명예감시원제 (명예감독관제, 명예단속반 등)	• 정책평가단(위원회) • 시민감사관제 • 행정서비스품질평가제 • 옴부즈만 • 시민고충처리관제

표 2.
정책투입 과정에
개입할 수 있는
한국 시민참여제도

출처:
강인성(2008),
지방정부 주민참여제도의
정책과정과 참여유형에
따른 영향력 분석:
16개 광역자치단체를
중심으로
『한국행정학보』

이 글에서는 시민참여와 정책효용성에 집중하기 위해 정책의 투입단
계인 설계(또는 형성/입안) 단계의 참여를 다룬다. 이 단계의 참여방식은 시
민들의 능동적인 참여를 전제하고 있는 경우가 많다. 따라서 능동적 참
여를 확대하는 정책과 개선된 방식으로 의견을 수렴하는 정책이 주된 논
의 대상이다. 강인성이 제시한 의제설정과 정책형성을 정책투입단계로
보고 △주민참여예산제도 △공청회 △위원회 △공론조사 등의 참여 활
동을 중심으로 시민참여의 규범적 가치와 효용적 가치에 대해 살펴본다.

01. ——— 지자체 참여제도의 현재와 몇 가지 문제 지점

참여예산제를 비롯한 각국의 정책참여제도는 많은 성과와 가능성을 보여

1. 권한을 갖고 자원을 배분하는 독점적 지위를 행사하는 정부의 통치(government)와 대비되는 개념인 거버넌스(governance)는 지배구조로 번역되기도 하는데, 현재 한국에서는 협치(collaborative governance)를 일컫는 용어로 사용된다. 이 글에서는 협치라는 규범적 가치를 강조하는 협의의 개념이 아닌 각 영역(공공-민간(기업 등)-제3섹터(시민단체 등) 행위자의 의사결정구조 내 결합 양태와 권력분점 구조를 일컫는 분석적인 개념으로 사용하고 있다.

왔다. 브라질 포르투 알레그레(Prorto Alegre, Brazil)에서 시작된 주민참여 예산은 세계 각국으로 확산돼 수요자 중심의 정책을 산출하고, 정책 과정에 대한 신뢰성을 높이는 데 큰 역할을 하고 있다. 또한, 여러 민-관-전문가가 참여하는 정책자문위원회는 협력적 지역 거버넌스¹를 구축하는 데 중요한 기능을 하고 있다. 그러나 이러한 시도가 보여 준 가능성에도 몇 가지 문제점을 노출했다. 대의제 보완을 통해서 얻고자 하는 가치를 온전히 구현하지 못하는 방식으로 운영되는 경우가 많았다. 여러 갈래의 문제 지점은 크게 ‘불균등한 참여(uneven participation)’와 ‘포섭’(cooptation)이라는 두 범주로 나눌 수 있다.

첫째, 여러 시민참여제도에서는 ‘불균등한 참여 문제’가 나타났다. 시민의 참여를 늘리기 위한 시도를 지방정부가 주도할 때 지역사회의 특정 집단이나 특정 영역의 사람들이 참여한 경우가 많다. 이는 지방정부가 불균등한 참여를 의도했다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 협력적인 민관 거버넌스를 이룰 정도로 지역의 공론장과 공동체 구성 역량이 충분하지 못한 결과이다. 시민의 참여를 확대하기 위해 선의로 도입되었다 하더라도 하향식제도 시행은 숙의자원-지역의 인적자원, 숙의문화, 공동체 구성-확보에 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 하향식 구조에서 신속한 진행을 위해 택하는 손쉬운 해결책은 ‘직능단체’로 대변되는 행정 주변의 기존 인적자원을 새로 마련된 협의 테이블에 다시 앉히는 것이다. 이로 인해 협의와 숙의 테이블에는 기존에 활발히 의견을 개진하던 사람들이 주로 참여한 경우가 잦다.

한편으로는 적극적인 시민참여 문화가 있고 ‘동원’을 하지 않는데도 여전히 비슷한 결과가 나타나는 경우이다. 시간, 지식, 경험 등 자원이 부족한 시민이 참여하는 데 참여제도에 대한 정보나 기회구조가 여전히 높은 문턱으로 작용하기 때문이다. 그래서 지역의 시민단체나 직능단체를 위주로 한 ‘직업적인 활동가’나 ‘NGO 엘리트’가 포럼, 공청회, 위원회 등에서 수적·질적 측면에서 영향력을 독점하는 현상이 나타난다. 시민단체는 시민결사체이지만 특정 인물의 참여로 국한된다면 의견의 다양성을 통해 얻을 수 있는 효용도, 대표성으로 대변되는 규범적 의미도 확보하기 어렵다.

주민참여예산제의 원형과 모범으로 알려진 브라질의 포르투 알레그레

와 미국 시카고(49th Ward, Chicago) 경우도 이러한 문제를 피할 수 없었다. 포르투 알레그레에서는 14년 간 10% 정도의 시민이 참여했고, 49번 구(49th Ward)에서는 전체 주민의 3%만이 참여예산안 선정 투표에 참여했다(예산안을 ‘만드는 데’ 참여한 주민은 훨씬 더 적다.)(Hubbell, 2013). 물론 시민 참여가 전혀 없었고, 공공시설도 열악했던 포르투 알레그레에서 10% 시민의 참여로도 많은 변화를 이룬 게 사실이다. 하지만 시민참여제도가 ‘과도하게 위임된 권한과 권력을 시민에게 되돌리는 것’, ‘대의제를 보완하는 장치’를 표방한다는 점에서 보면, 온전히 목적을 실현했다고 보기 어렵다. 시민단체나 소수 활동가가 시민을 온전히 ‘대표’하고 있는지에 대한 문제는 별개이다. 만일 그렇다고 하더라도 대의제를 보완하기보다 ‘대의’ 집단 또는 영역이 하나 더 늘어난 것에 가깝다.

순천시에서 순천만 개발·보전을 둘러싸고 나타난 시민단체와 ‘조직화되지 않은 개별 시민’의 갈등은 문제지점을 잘 보여 주는 사례다. 순천시는 순천만 일대의 골재 채취와 지역개발을 둘러싸고 지방정부와 기업의 이해는 같았다. 순천시는 1993년 순천만으로 이어지는 하천인 동천 지역의 하천정비를 위한 준설을 허가했다. 지방정부는 수해 피해를 막기 위한 하천정비 예산이 필요했다. 그래서 기업이 준설공사를 하며 채취한 골재 대금으로 하천 직강화 사업을 추진하고자 했다. 이와 관련해 순천만의 생태보전을 옹호하는 지역 시민단체와 갈등이 빚어졌다. 1996년부터 1998년까지 순천만 보전운동이 벌어지면서 관-기업-시민단체의 갈등과 협의 시기에 이들을 중심으로 한 거버넌스와 협의네트워크가 구성됐다. 그러나 민관 협의 네트워크 형성에도 새로운 갈등이 나타났다. 바로 순천만 보전을 주장하는 시민단체와 지역주민 사이의 갈등이었다. 지역 주민은 순천만 보전과 생태가치에는 어느 정도 수긍하지만 보전이 동반하는 각종 법적인 제약이 주민의 재산권 침해, 생업활동 피해 등을 우려해 규제에는 반대 입장을 취했다. 이후 시민단체를 주축으로 운영된 ‘갈대제’에서 주민이 방화하는 사건으로 이어지기도 했다. 이러한 갈등은 시민의 목소리를 반영하지 못했다는 시민단체의 자성과 주민-시민단체 간 지난한 토론과 숙의과정을 통해 극복되었다. 숙의 과정은 전문가, 환경단체, 시의회, 주민대표 등이 참여하는 ‘순천만 자연생태 위원회’가 구성돼 긍정적인 지역 거버넌스가 형성되는 결과로 이어졌다(김성주,

‘더 정당하고 올바른 정책 과정’을 실현하기 위해서 규범적 가치의 당위성을 강조하는 것을 넘어 시민참여가 갖는 효용적 가치를 염두에 둔 방향 설정이 필요하다.

2009). 이 과정은 ‘시민영역’ 또는 ‘시민단체’가 지역 민관협의 네트워크에 참여하는 것이 자동으로 시민을 대표하지는 않는다는 것을 보여 준다. 단체로 조직된 시민단체와 소수의 적극적인 활동가를 포함하는 시민영역이 정책과정에 참여하는 것도 참여의 확대이며 어느 정도 긍정적인 측면이 있다. 하지만 대의제를 보완한다고 평가할 순 없다. 시민단체를 중심으로 한 거버넌스 구축을 주민의 직접 참여로 여기는 것은 무리이다. 시민단체가

시민을 어느 정도 대표하고 있는지(representativeness)와 시민의 목소리에 얼마나 귀를 기울이고 있는지(responsiveness)를 살펴야 하는 것은 풀어야 할 과제이다. 그리고 조직화되지 않은 개별 시민의 참여를 활성화하고 보다 많은 주민이 참여하는 숙의·토론을 통해 느슨한 연대를 이루는 방법에 대한 고민도 필요하다. 개별 시민은 단체가 아닌 느슨한 연대를 통해 자유롭게 거버넌스에 참여할 수 있기 때문이다.

‘불균등한 참여 문제’를 개선하고 시민의 참여 접근성을 높이기 위한 시도로 온라인 참여제도가 대안으로 떠오르고 있다. 국내 중앙정부와 지방정부는 여러 온라인 참여제도를 운영 중이다. 하지만 현재 온라인 참여제도는 ‘불균등한 참여 문제’를 개선하는 데 그다지 이바지를 하지 못한다는 연구결과가 많다. 원인 중 하나는 ‘정보격차문제’(digital divide)이다. 발달한 인터넷 환경에도 특정 연령대와 소득계층의 접근이 두드러진다는 게 분명하다. 따라서 온라인 참여제도가 오프라인의 ‘불균등한 참여 문제’를 해결하는 대안으로 사용되기 어렵다(Gibson, Lusoli, & Ward, 2005).

둘째, 지방정부의 참여제도가 협력(collaboration)이 아닌 포섭(cooptation)으로 나타나는 현상이다. 제도의 좋은 의도에도 시민참여제도는 일부 공직자에게 지방정부에 대한 반대의견을 무력화시키는 의도로 사용될 소지가 있다(Hubbell, 2013). 블레이클리가 주장했듯이 하향식으로 구성된 참여방식과 제도 운영은 시민의 권한을 확장하기보다는 정책 정당성

2. 국내 지자체에서는 민관 협치와 관련 자문위원회가 운영되고 있다. 대개 15~20명으로 구성된 위원회는 지방정부의 공직자 구성이 절반이 넘고, 시민 영역에 할당된 구성원도 개별 시민의 참여가 아니라 단체 추천 인사로 국한한 경우가 많다.

에 대한 면죄부로 사용되거나 주민을 통제하는 장치로 사용될 수도 있다(Blakeley, 2010). 중앙정부와 지자체가 참여예산제도의 정책목표에서 밝히듯 행정 차원에서 참여확대는 정책의 효용확대보다는 정부에 대한 신뢰성 제고에 방점이 찍혀 있는 게 사실이다. 소수의 주민을 정책결정 과정에 포함하거나 다수의 협의를 통해 얻은 주민의 의사를 반영하지 않는 예도 있다.

미국 캘리포니아 주의 토지이용청문회가 대표적인 사례이다. 캘리포니아 주법은 주내 기초지자체가 시행하는 모든 토지이용 사업에 대한 결정은 청문회를 거치도록 강제하고 있다. 토지이용청문회(the land use hearings)는 사법적(분쟁) 조정 청문회(judicial hearing)의 형태를 띠고 있다. 한쪽 측이 자신의 이용계획을 옹호하는 발언을 하면, 반대 측이 제안에 반박하는 절차로 진행된다. 실질적 결정 주체는 청문회 과정에서 발언하지 않도록 권고하고 있다. 결정 주체는 청문회 결론에서 (판사처럼) 판결의 주문 형태로 입장을 내놓는다. 이때 어느 청문회처럼 지방정부의 위원회는 청문회의 진행 내용을 반영하지 않는 준비된 내용을 발표하는 경우가 대부분이다. 이처럼 시민참여가 실질적인 ‘청문’되도록 운영되지 않는 것이다(Lando, 2003). 한국 지자체에서도 민관협치 위원회나 의견수렴 절차가 소수의 형식적 참여로 진행되거나, 개진된 내용을 반영하지 않는 의사결정이 이루어지는 경우가 많다. 민관협치나 행정개혁 위원회의 구성원 선발이 단체 추천으로 제한되거나, 단체에 소속되지 않은 시민을 포함하는 경우도 그 비율이 낮다.² 그리고 위원회 구성원을 모집하는 공고가 시민이 쉽게 찾기 힘든 형태로 게재돼 참여의 문턱이 높다. 또 공론장에서 나온 의견이 정책결정과정에서 어느 정도 실질적인 영향력을 발휘하는지에 대해서도 확인이 필요하다.

참여제도가 운영되는 과정에서 나타난 문제점이 시민의 직접 참여제도가 쓸모없거나 역효과를 갖고 있다는 것을 의미하는 게 아니다. 오히려 선명하게 드러난 문제점을 개선하기 위한 실마리가 된다. 앞서 언급된 문제점은 정책결과 측면에서 정책목표로 삼는 규범적 가치를 구현했지, 이를 제대로 구현하지 못했다는 공통점을 갖는다. 지방정부에서는 정책실행과 정당성을 높이는 성과를 거두기 어려웠다. 참여시민 입장에서 보편적이고 균등한 참여로 얻을 수 있는 효능감을 느끼기 어려

왔다. 또 다른 공통점은 참여가 정책의 '효용'에 기여하는 바를 주목하고 있지 않았다는 점이다. 이는 참여시민이 정책에 참여하는 비용(문턱)을 높여 불균등한 참여를 가져올 확률이 높다. '더 정당하고 올바른 정책 과정'을 실현하기 위해서 규범적 가치의 당위성을 강조하는 것을 넘어 시민참여가 갖는 효용적 가치를 염두에 둔 방향 설정이 필요하다.

02. ——— 정책설계 방향 : 규범적 가치와 효용적 가치

정책정당성과 효능감은 산출된 개별정책에 대한 비용-편익 상의 효용이 아니다. 시민 입장에서 정책과정에 직접 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 느끼는 심리적 만족감이며(Verba & Nie, 1987) 시민권으로 표현되는 권리 문제이다. 지방정부 입장에서는 개별정책의 유효성이 아니라, 정책과정 자체에 대한 신뢰에서 오는 정당성이 핵심이다. 넓게 볼 때, 효능감과 정당성도 정책효과라고 할 수 있지만, 이 가치들은 민주주의 정치체계가 지향하는 보편적 원리에 가깝다. 다시 말해, 보편원리와 추상적 개념은 규범적 가치를 표현하는 내용이다. 문제는 이러한 규범적 가치를 강조하는 것만으로 그 가치를 실현하기에 충분하지 않다는 것이다. 정책수요자인 시민이 정책투입 과정에 참여하면 당사자의 소구사항(needs)이 보다 잘 반영될 수 있다. 그뿐만 아니라, 여러 사람이 문제해결에 참여하는 것은 집단지성이 갖는 장점을 활용할 수 있고, 해결책의 오류 가능성을 줄이기도 한다. 이처럼 참여는 정책효용을 증진하는 가치를 지니고 있다. 하지만 국내 지자체에서 실시되고 있는 참여제도의 방향과 목적에는 효용 가치에 대해 고려하지 않는 경우가 대부분이다.

헌법적 권리와 의무로 대표되는 '시민참여'는 당위와 규범 영역에서 평가돼왔다. '시민의 의무이자 권리' 또는 '행정 신뢰성과 정당성'이다.³ 행정의 정당성 측면을 보장하는 기제로, 시민참여를 보면 참여가 주민에게 도움되는 실효적 정책산출에 소홀하게 된다. 단지 형식적 참여를 빌어 정당성을 홍보하는 결과로 이어질 수 있다. 행정과 마찬가지로 지역 거버넌스의 한 축인 제3섹터(시민단체 등)도 참여를 선험적·규범적 가치

3. 정책결정자가 민간 참여를 원하는 이유는 대부분 정책 정당성과 협조에 방점이 찍혀 있다. 문제 정의 측면에서 당사자인 국민의 의견이 문제를 정의하는 데 도움된다는 점을 인정하고 있지만 주요 고려 대상은 정책 정당성 확보이다(김상목, 이창원, 한승환 2004). 현재 한국의 주민참여예산 조례의 총칙을 살펴보면 이러한 점이 드러난다.

로 여기는 경향이 있다. '시민이 직접 하는' 것에 지나치게 중점을 뒀 효용을 높이는 참여방식에 대한 숙의에 소홀해지기도 한다.

대표적인 정책투입 과정인 주민참여예산제도의 목표와 지향을 보면 국내 지자체의 참여정책이 규범적 가치를 중심으로 한다는 것을 알 수 있다. 효용적 가치를 인식하더라도 두 가치에 관한 구분이 이뤄지지 않거나 효용적 가치가 상대적으로 주목받지 못하고 있다.

한국에서 주민참여예산제는 2003년 7월 당시 안전행정부(지방자치단체 예산편성 운영기준)을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장한 것을 시작으로, 지방재정법(2011.3.8.)을 개정해 주민참여예산제도 실시 의무화하고, 중앙정부 차원에서 조례 모델안이 제시돼 전국적으로 확산됐다. 중앙정부 주도 모델안을 반영한 각 지자체 관련 조례는 다음과 같이 총칙이 거의 비슷하다. 주민참여예산제가 잘 운영되고 있다고 평가받는 지자체 중 비교적 이른 시기에 조례를 제정한 서울시 관악구와 최근에 제정한 천안시 조례를 살펴본다.

서울
관악

서울특별시 관악구 주민참여예산제 운영 조례

시행 2011.07.28.

- 제1장 총칙
- 제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 따라 서울특별시 관악구의 예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고 예산의 투명성 확보 등 주민참여예산제의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

천안

천안시 주민참여예산제 운영 조례

시행 2018.09.03.

- 제1장 총칙
- 제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 천안시의 예산편성과정에 주민참여를 보장하고 천안시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

이처럼 중앙정부의 참여확대 정책 기조는 예산 투명성 확보로 표현되는 정책정당성과 신뢰성 제고에 초점이 있다. 다만, 일부 지자체의 경우 참여민주주의 확대라는 보다 적극적인 메시지를 담고 있다.

서울특별시 은평구 주민참여위원회 및
주민참여예산제 운영 조례

시행 2016.12.06.

• 제1장 총칙

- 제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 서울특별시 은평구 예산편성과정에 주민참여를 보장함으로써 예산의 투명성·민주성을 증대하고 참여 민주주의를 활성화하는데 필요한 사항과 「서울특별시 은평구 주민참여 기본 조례」 제7조에 따라 서울특별시 은평구 주민참여위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.(개정 2016.12.06)

서울시 은평구는 제도의 주된 목적으로 ‘참여 보장’ 또는 좀 더 나아가 ‘참여 민주주의’ 활성화를 제시하고 있다. 하지만 ‘참여 민주주의 활성화’도 대의제 보완과 효능감 증진이라는 규범적 가치를 내포한다. 조례 총칙 자체가 규범적 지향을 밝히는 기능이 있고, 예산 편성의 덕목이 투명성이라는 점을 고려할 때 ‘효용성’에 대한 언급이 없는 것은 어찌먼 당연할 수 있다. 또 조례 총칙이 운영 세부 지침을 담고 있지 않다는 점에서 정책효용을 다루지 않고 있다고 이해할 수 있다. 하지만 참여활동에 대한 보다 구체적인 운영원칙을 나타내는 조항에서도 ‘효용적 가치’는 언급되고 있지 않다. 위원회가 더욱 원활하게 운영되고 있는 일부 광역지자체의 위원회 운영원칙 조례를 살펴보면 다음과 같다.

대전광역시 주민참여예산제 운영 조례

시행 2019.04.26.

- 제3장 주민참여예산위원회(제목개정 2019.4.26.)

- 제15조(운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.
 1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성에 기여
 2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
 3. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
 4. 정치적·사적인 목적의 이용 배제
 5. 시의회의 예산안 심의권을 침해하지 아니하도록 시장의 예산편성권 행사 범위에서 활동

인천광역시 주민참여예산제 운영 조례

시행 2018.11.05.

• 제3장 주민참여예산위원회

- 제15조(운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.
 1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성에 기여
 2. 주민참여의 보장 및 재정민주주의 실현
 3. 교육과정 이수 및 분과위원회별 자율적 운영 유도
 4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
 5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
 6. 시의회의 예산안 심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권 행사 범위에서 활동

각 조례의 위원회 운영원칙은 ‘주민의 복리 증진’이라는 항목을 두고 있지만, 참여제도의 효용적 가치를 다루기보다 민주주의의 보편적인 정책목표를 표현한 것이다. 물론 주민참여예산 사업제안서 작성을 위한 구체적인 지침과 교육에는 정책효과를 평가하는 기준이 있다. △공익성 △타당성 △효과성 △수혜도 △시급성 등의 기준도 있고 성평등처럼 시행지자체에서 제시하는 고유의 평가항목도 있다. 이러한 기준 역시 ‘시민의 다수 참여’가 갖는 효용과 관련된 내용이 아닌 일반 사업제안서의 평가항목이다. 대표적인 정책투입단계의 참여제도인 주민참여예산제도는 큰 틀의 방향 설정이나 구체적인 운영지침에서 참여가 갖는 고유한 정책 효용에 대한 고려가 부족해 보인다.

정책투입과정의 주민 직접 참여는 참여예산제도에 국한되지 않는다. 앞서 살펴본 것처럼 공청회, 위원회, 토론회, 온라인참여 등 다양한 참여 방식이 있다. 이 방식의 참여는 숙의와 토론에 대한 방식 등 구체적인 논의가 이루어진다는 점에서 효용적 가치가 다뤄질 가능성이 높아보인다. 게다가 참여예산제와 같이 법령·조례를 근거로 시행되는 ‘제도’가 아니라 ‘정책’ 또는 ‘사업’이라는 점에서 시민단체와 제3섹터와 설계단계에서 협업이 이뤄지는 경우가 많다. 이런 점에서 행정의 신뢰성을 높이는 목적이 아닌 ‘수요자 중심’ 정책효용을 고려할 여지가 크다. 하지만 제3섹터와 협업하는 토론-숙의 과정 설계도 지방정부와 다른 측면에서 효용적 가치에 대한 고려가 부족해 보인다. 대의제를 보완하는 제도적 장치로 다양한 의견수렴, 숙의 제도가 시행되고 있는데 대부분 행정절차법에 근거를 두고 있다.

행정절차법

- 제1조(목적) 이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정 참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

정부 차원에서 현재 시행되는 의견수렴과 숙의제도는 정책정당성과 신뢰성을 목적으로 하고 있다. 의견수렴방식과 숙의방식에 의견을 제시하는 시민단체와 제3섹터에서는 숙의과정 효과에 관해 더욱 면밀히 보고 있다. 대표적인 숙의 정책은 공론, 공론화조사를 들 수 있는데 대표적인 사례는 〈신고리 5,6호기 공론화 시민참여단〉이다. 갈등과 상충하는 가치가 존재하는 이 공론화 과정은 숙의과정에 대한 면밀한 검토를 통해 이뤄졌다. 각 프로그램에 따라 차이가 있지만 대표성을 띠도록 선출한 토론단 선정-학습 및 토의-설문조사로 숙의-토론과 여론조사가 결합된 방식이라는 공통점이 있다. 그리고 ‘참여 자체에 의미를 두는 공허함’을 벗어나기 위해 각 참여자의 규모에 맞는 토론방식, 참여자의 표본 추출방식 등 취합된 의견에 대한 ‘실질적 효용’을 염두하고 있다는

점에서 주민참여예산제와 차별성을 갖는다. 다만 통계적 대표성을 갖기 위한 표본추출 방식에 대한 과도한 엄밀성 추구, 숙의과정의 실효와 전문성을 확보하기 위한 지나치게 복잡한 숙의 방식이 지적된 바 있다(김춘식, 2019). 결국 산출물(의견/제안/숙의결과)의 효용에 집중한 나머지 참여자가 참여를 어렵게 느끼도록 만드는 측면이 있었다. 참여자의 참여비용(문턱)을 충분히 고려하지 못한 것이다. 더불어 숙의과정에 대한 도식적 이해(김춘식, 2019)가 참여비용을 높인 셈이다. 이것은 한 시민의 참여 또한 비용-편익을 지닌다는 효용적 가치에 관한 이해가 부족했다고 할 수 있다.

참여정책과 참여제도를 설계할 때 규범적 가치와 효용적 가치를 구분하고, 효용적 가치를 염두에 둔 정책방향을 설정하면 다음의 장점을 누릴 수 있다. 첫째, 참여 자체를 목적으로 하는-참여했다는 것에 의미를 두는-형식적 참여정책이 아니라 ‘더 나은 정책’을 생산하는 참여제도를 설계하는 데 도움이 된다. 기존 직능단체를 통한 관행적 동원은 실효성 있는 정책참여라 할 수 없다. 생산된 정책의 효용성과 관 주도 정책과 차별성을 고려하는 방향 설정이 필요하다. 둘째, 시민 입장에서 참여비용(참여하는데 드는 시간과 노력)을 고려하는 것이 구성원의 균등한 참여로 이어질 수 있다. 효용적 가치에 주목하면 참여자인 시민 입장에서 비용-편익을 고려할 수밖에 없다. 훌륭한 숙의방식과 토론의 장도 너무 복잡하고 접근이 어렵다면 참여자들은 그 부담을 감당할 수 있는 사람들로 제한될 것이다. 이처럼 효용적 가치를 고려한 참여정책은 결국 ‘더 나은 정책’과 ‘균등한 참여’로 정책 정당성과 효능감을 높이는 결과로 이어진다. 결국 지향하는 규범적 가치는 효용적 가치를 고려한 정책설계가 이뤄질 때 성취될 수 있다.

III.

참여는 진짜 효용을 증진할까: 효용가치에 대한 몇 가지 접근

시민참여가 정책과정의 규범적 가치를 증진한다는 것에는 이견이 없는 듯하다. 하지만 앞서 살펴봤듯이 참여의 효용적 가치는 그다지 주목받지 못했다. 참여가 구현하는 가치는 당위성에 대한 종합적 판단으로 기울어져 있었다. 따라서 참여가 '옳은 것'인지에 대한 논의를 넘어 참여가 '더 나은 정책'을 만드는 데 효과적인가에 관해 논의할 필요가 있다. 이러한 정책과정 참여의 효용적 가치를 다루기 위해선 당위적 가치의 존재 유무가 아니라 정책과정의 성과를 따질 수 있는 분석적 관점이 필요하다. 이러한 관점은 참여와 효용을 주권, 시민, 권리 등 규범적 범주가 아닌 분석적 범주로 접근한다. 먼저 참여는 위계적인 방식이 아닌 동등한 권한을 갖는 다수가 수평적이고 집합적인 방식으로 의사결정 과정에 개입하는 것으로 볼 수 있다. 이 분석적 범주 사용은 참여제도 존재 자체가 바람직하다는 수사적 평가가 실효적 참여에 대한 평가를 억압하는 것을 막을 수 있다. 나아가 실제 시민참여가 '어느 정도'로 이뤄지고

참여가 '옳은 것'인지에 대한
논의를 넘어 참여가
'더 나은 정책'을 만드는 데
효과적인가에 관해
논의할 필요가 있다.

있는지에 대해 판단할 수 있는 사고틀을 제시한다. 분석적 범주의 또 다른 한 축은 효용이다. 정책의 효용은 투입-산출의 시스템적 사고에서 효과(effect), 경제학적 측면에서는 실익(utility)의 개념으로 접근할 수 있다. 이것은 작동하고 있는 집합적 의사결정이 실익이 없다는 비판적 평가를 가능하게 한다. 특히 비용-편익 판단을 통해 참여 주체에게 너무 큰 비용-노력, 시간 등-을 감당하는 참여방식은 규범적으로 옳다고 해도 개선이 필요하다는 시각을 제공한다.

다수 시민이 참여하는 의사결정과정의 효과에 대해서는 다양한 논의가 존재하지만 해당 글에서는 참여의 효용 가치를 살피는 데 유용한 접근을

크게 세 가지로 나눠 검토한다. 참여의 성격과 이에 상응하는 효용을 대표하는 관점이라 할 수 있다.

01. 다수 참여자의 의사결정에 대한 수학적 모델

경제학과 정치학에서는 다수의 참여가 모두에게 더 나은 대안을 만드는가에 대해 여러 방법론적 모델을 검토해왔다. 투표와 소비를 통해 합리적으로 선택하는 개인을 상정하는 방법론적 개인주의, 상충하는 이해를 한 당사자의 효용추구가 공공의 이익으로 합산될 수 있다는 다원주의의 모델과 공리주의 모델, 그리고 다수의 참여가 합치되는 단일한 선호를 형성할 수 없다는 모델, 다수와 다양한 구성원들의 참여가 선택의 오류를 줄일 수 있다는 다양성 모델까지 다양한 이론적 탐색이 존재한다.

이 모델들은 참여자의 수와 다양성을 주목한다. 콩도르세와 스콧 페이지 모델은 더욱 많은 참여자와 보다 다양한 구성원이 제시하는 해결책이 오류를 줄일 수 있다는 논지를 제시한다. 이와는 다르게 애로우는 단순한 다수의 참여가 합산된 선호로 전체의 이익을 대변하는 안을 도출하는 것이 불가능하다는 것을 보여 주려고 시도하였다.

01

콩도르세의 배심원 모델

Condorcet

콩도르세 배심원 모델(Condorcet Jury Model)에서는 배심원이 내리는 평결처럼 ‘올바른 답’이 존재하는 상황에서 다수결 판단에 대해 다룬다. 홀수로 구성된 배심원단에서 유죄·무죄처럼 양자선택의 문제일 경우 무오류의 가능성을 합산했을 때, 다수결의 의견쪽의 합산값이 크다는 것을 보여준다. 이 모델은 문제상황에서 수적인 다수가 보다 정확한 판단을 내릴 수 있다는 것을 시사한다. 이 모델을 효용가치에 대한 접근으로 소개한 것은 투표 상황에서 다수결의 무오류성을 소수의견을 배제하는 것을 정당화하기 위한 것이 아니다. 그뿐만 아니라 콩도르세의 다수결에 대한 비판적인 정리는 오히려 다수결이 전체의 선호를 정확하게 반영하지 못한다는 상반된 논지를 제시한다. 여기서 제시하고자 하는 것은 참여는 선택적으로 옳은 것이 아니라 다수의 참여가 오류를 줄이는 실질적 효용을 가질 수 있다는 것이다. 나아가 이러한 효용적 가치는 다수의 참여 자체로 보장되는 아니라는 것을 보여준다. 해결하고자 하는 문제의 유형과 선호분포(이해당사자들의 이해가 얼마나 각기 다른지)에 따라 그 효용을 달리 할 수 있다. 다만 다수인 참여자가 더 적합한 해결책을 찾을 수 있다는 경험적 사실을 수학적 모형으로 보여 준다는 데 가치가 있다.

02

애로우는 불가능성 정리

Arrow

애로우는 불가능성 정리 모델(Arrow's Impossibility Theorem)에서는 다수의 의사결정 참여자의 선호가 합산돼 공통의 이익에 들어맞는 선호로 합산

될 수 없다는 것을 수학적 모델로 보여준다. 요약하면 두 명 이상의 결정 주체에게 세 가지 이상의 대안을 주었을 때 시민 주권을 갖는 선호가 조합되는 사회적 선호순위를 이루는 의사결정이 이루어질 수 없다는 것이다. 어찌 보면 이 정리는 다수의 참여와 투표의 공정성에 대해 반대되는 논리처럼 보인다. 나아가 다수의 참여가 효용을 증진한다는 것과 무관한 정리로 여길 수 있다. 그러나 이 모델은 참여가 구체적인 대상이 아닌 ‘국민’, ‘시민’ 등 추상적 개념의 ‘공익’에 자동으로 부합한다는 규범적 판단을 구체적 상황으로 끌어내려 분석한다는 점에서 의미있다.

03

스콧 페이지의 다양성 예측 정리

Scott Page

스콧 페이지의 다양성 예측 정리 모델(Scott Page's Diversity Prediction Theorem)에서는 단순히 많은 수가 아니라 참여 구성원의 다양성이 더욱 적합한 해결책을 찾는 데 도움이 된다고 주장한다. 여러 모델(해결방식 또는 다수의 생각)을 동시에 적용하는 문제해결 모델의 오류는 구성원(해결 모델)의 다양성이 커질수록 줄어든다는 것을 보여준다. 이는 애로우는 정리와 반대되는 논지를 제시하고 있다. 하나의 문제에 여러 해결방식을 적용할 때 오히려 그 해결방식의 유용성이 커진다는 것이다. 다수(의견 적용) 모델의 오류값은 평균오류에서 개별 모델의 오류값을 합산한 것을 뺀 값이다. 따라서 각 개별 모델의 개수가 늘어날수록(다양성이 커질수록) 해당 다수 모델(many-model or multi-model)의 오류가 줄어든다. 어떤 문제에 대한 해결에 참여하는 구성원의 견해가 다양할수록 오류값이 줄어들어 모델의 효용을 높이는 것이다. 참여구성원의 수뿐만 아니라 다양성도 해결책의 유용성에 영향을 미친다. 이것은 구성원의 성별, 나이처럼 비례적 다양성이 아니라 ‘아이디어의 다양성’이 효용에 중요하다는 것을 시사한다. 공론화조사나 위원회 구성에서 대표성을 유지하는 것이 곧 ‘다양성’을 보장하지 않는다는 의미이다(Page, S. E., 2018).

이 모델들은 모든 방식의 참여를 ‘선택적으로 옳다’고 규정하는 것과 거리를 두고 있다는 점에서 공통점이 있다. 콩도르세와 애로우는 정리는 다수의 의견을 통해 집합적인 효용을 갖는 방안을 도출하는 것은

다수 해결책
many-model
예측 오류

=

모델 평균값 오류
Average Mode
Error

-

다양한 구성원 해결책 (예측) 오류
Diversity of Model
Predictions

$$(\bar{M}-V)^2 = \sum_{i=1}^N \frac{(M_i-V)^2}{N} - \sum_{i=1}^N \frac{(M_i-\bar{M})^2}{N}$$

여기서 M_i 는 모델 i 의 (문제에 대한) 예측(값)일 때, $\bar{M}$ 은 해당 모델의 평균값이고, V 는 실제값이다.

다양성 예측 정리 모델
Scott Page's Diversity
Prediction Theorem

상황에 따라 그 효용을 달리 할 수 있다는 것을 보여준다. 이것은 참여가 효용이 없다는 것이 아니라 도출하려는 해결책의 종류와 참여방식에 따라 각기 다른 효용이 나타난다는 것을 의미한다. 또한 페이지는 참여의 대표성과 다양성은 '효용'이라는 측면에서 같은 것이 아니라는 것을 제시했다. 이 연역적 모델들은 경험적인 현상을 그대로 나타내지는 않지만 참여를 맥락이 없는 추상적인 가치로만 볼 것이 아니라 효용과 연관된 측면에서 바라볼 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다.

지자체에서 참여가 다루어지고 있는 모습을 생각하면 참여 효용의 문제는 더욱 두드러진다. 참여예산제를 비롯한 각종 위원회는 그 참여자의 수가 늘어나고 있지만, 효용적 측면에서 보면 다수가 가져오는 장점을 누리기에는 참여자의 절대적 규모가 턱없이 부족하다. 참여제도를 시도했다는 점에서는 긍정적이지만, 역시 참여가 갖는 정책개선이라는 효용보다는 정책정당성을 제고하자는 측면이 강조되고 있다. 각종 시정협의회와 협치위원회 등은 20여 명 안팎의 참여로 시민의 의견을 반영하고 있다. 그리고 이런 소수의 참여자도 다수 참여를 위한 대안으로 시행되고 있는 공론장은 대표성을 갖기에 다양성이 부족하며, 일부 조사에서 통계적 대표성을 고려했다 하더라도 의견의 다양성을 확보했는지는 여전히 의문이다. 지자체가 중앙정부의 지침에 부합하고자 형식적으로 시행하는 참여제도는 효과적인 정책을 생산하지 못하는 경우가 많다.

주로 시민의 참여가 있었다는 선언적 효과에만 주목하는 듯 보인다. 시민 직접 참여제도를 여럿 갖추었다는 규범적 정당성을 홍보하는 것을 넘어 참여가 효용을 증진하는지에 대한 고민이 필요하다.

02. 공공정책의 서비스 디자인적 접근 : 당사자성과 심층적 수요의 발견

참여의 효용적 가치에 대한 두 번째 접근은 기업 영역에서 시작됐다. 서비스 디자인 분야이다. 최근 북유럽을 비롯한 서구 유럽, 한국까지도 공공정책 분야에서 서비스디자인에 기반한 정책형성 모델이 퍼지고 있다. 수요자의 소구사항(needs)에 대한 민첩하고(agile), 지속적인(constant and iterative) 파악을 전제로 한다는 점에서 현대 행정과 공통분모를 갖고 있다. 이러한 공통분모가 공공분야에서 서비스디자인과 디자인싱킹(design thinking)을 주목하는 이유다.

기업 영역에서는 선행적 가치보다 효용에 주목하는 조건으로 갖춰져 있다. 제품과 서비스를 만드는 과정에 소비자가 참여했다고 해서 반드시 좋은 서비스가 개발되는 것은 아니다. 반대로 소비자 입장이 반영되지 않은 서비스는 결국 사장되거나 이용되지 않을 것이다. 소비자의 구매와 반응 역시 선호를 표시한다는 점에서 투표와 비슷하지만 그 반응이 투표보다는 훨씬 빠르고, 선호를 반영하지 못하는 공급자는 큰 타격을 받는다는 점에서 차이가 있다. 따라서 사적 서비스의 공급자는 공공서비스의 공급자보다 훨씬 더 민감한 반응성을 지닐 수 밖에 없다.

정책디자인의 개념은 이 분야의 강국인 핀란드에서조차도 새로이 시작되고 있는 부문이다. 정책디자인에서는 공동디자인(co-designing)을 강조하고 있다. 인간 중심-사용자 중심의 정책형성, 서비스 제공을 위해서 사용자를 단지 '관찰'하는 데 그치지 않고, 서비스를 만드는 데 참여할 수 있도록 하는 것이다. 실험적 방법으로 '리빙랩(living lab)'과 같은 시민참여형 방법이 사용된다. 또 사용자가 처한 상황이 복잡적이기 때문에 단지 한 사업단위나 부서가 모든 사항을 고려할 수 없다. 따라서 여러 측면에서 문제를 파악하고 다양한 자원을 통해 서비스를 제공하기 위

정책디자인에서는
인간 중심-사용자 중심의
정책형성 및 서비스
제공을 위해 사용자를 단지
‘관찰’하는 데 그치지 않고,
서비스를 만드는 데
참여시키고 있다.

해서 ‘공동디자인’이 필요하다. 공동 디자인은 참여의 효율적 가치를 주목하고 있다.

서비스디자인 마인드는 수요자의 참여를 있다와 없다로 보고 있지 않다는 점에서 규범적 접근과 다르다. 따라서 정책수요자의 참여는 참여 자체가 목적이 아니다. 문제의 유형과 서비스의 종류에 따라 효율에 도움되는 참여의 방식과 수위가 다르다. 정책수요자의 의견이 ‘무조건 옳다’라고 여기지 않는다. 오히려 수요자가 스스로 문제로 생각하지 못한 잠재적 문제를 정책디자이너가 관찰과 심층적인 조사를 통해 발견할 필요도 있다. 서비스디자인 마인드는 효율적 가치를 기반으로 한다는 점에서 공공정책 분야에서는 제한적 유용성을 갖고 있다. 소비자가 참여하지 않아도 좋은 서비

스를 공급하면 된다는 논리로 이어질 수 있다. 선정을 베푸는 좋은 왕을 갖는 것과 민주주의 시스템을 갖는 것은 정책효용으로는 견줄 수 없는 차이를 갖고 있기 때문이다. 이런 점에서 민주주의에서 참여는 효율적 가치만으로 평가될 수 없다는 것을 알 수 있다.

현재 국내에서도 서비스디자인과 디자인싱킹에 주목해 여러 전문가와 협업하는 시민참여 프로젝트를 진행하고 있다. 행정안전부에서 시행한 <국민해결 2018>과 2014년부터 여러 해 진행되고 있는 <국민디자인 3.0>이 대표적인 사례이다. 여러 시행착오가 있지만, 효율과 효능감을 높이는 정책개발을 위해 정책형성이 전문가에서 시민의 영역으로 확대되고 있는 지점은 바람직하다. 하지만 초기의 시행착오로만 여기기에는 결과로 나온 방안이 기대에 못 미치거나 일회성 시행으로 그쳤다는 지적도 있다. 여러 이유가 있겠지만, 참여가 갖는 효율적 가치와 규범적

가치에 대한 이해가 분명하지 못하다는 사실이 다시 등장한다. 수요자 중심의 정책접근은 효율을 중심으로 한 접근이어야 하는데, 효과가 보장되지 않는 사업에 대해 규범적 가치가 충족되고 있다는 데 안주한 듯하다. 여러 시민이 스스로 문제를 직접 해결한다는 ‘그럴싸한 가치’에 집중한 때문이다. 시민이 바라본 문제는 기본적으로 ‘옳고’, 해결책은 전문가보다 더 수요자 중심적일 것이라는 선형적 가치를 부여하고 있기 때문이다. 그래서 시민이 참여하고 있다는 사실에서 더 나아가지 못하는 한계를 지닌다. 서비스디자인 마인드의 정책형성 방식은 시민끼리 하는 숙의가 아니라 시민이 전하는 ‘수요’라는 데이터를 분석하고 고민하는 매개자 또는 전문가가 필요하다. 바로 서비스 디자이너이다.

<국민해결 2018> 경우에는 지역활동가와 기술적인 문제를 도와주는 전문가들이 주로 결합했다. 시민들이 스스로 필요에 대해 가진 ‘잠재적 지식’을 발견해줄 전문가가 없었다. 이런 방식은 행정가가 책상에서 고민한 내용과 별로 다르지 않은 내용을 시민이라는 필터를 거쳐서 내놓은 결과로 나타날 확률이 높다. 그런데도 시민들이 스스로 문제해결에 나섰다는 뿌듯함을 느낀다는 성과는 있다. 하지만 이러한 효능감도 참여한 소수의 시민이 느낄 뿐이다. 하지만 정부는 시민참여정책을 시행하고 있다는 정책 정당성을 얻는다. 규범적 가치를 충족시키고 있지만 효율가치를 성취하지 못한 것이다.

이러한 공모형 시민참여의 또 다른 문제점은 기존의 서비스디자인의 문제접근 방식의 장점을 구현하고 있지 못하다는 것이다. 바로 문제규정 단계가 부실하다는 점이다. 문제규정은 곧 특정한 방식의 해결방법과 선택적 친화성을 갖고 있다. 반복되는 환류로 문제규정의 단계를 살펴야 하는데, 공모형 사업은 응모한 시민이 이미 자신의 문제를 규정하고 온다. 운이 좋게도 해당 시민이 발견하기 쉬운 형태로 문제가 존재하거나, 아니면 해당 시민이 서비스 디자이너처럼 분석적인 재능을 가진 경우 적합한 해결책을 도출할 수 있지만, 그렇지 않은 경우가 더 많다. 훈련된 서비스디자이너가 파악할 수 있는 잠재적 수요발견 역량은 공모형 아이디어 제안에서는 기대하기 힘들다.

<국민디자인 3.0>은 서비스디자인의 각 단계를 모델링으로 제공하고 일부 서비스 디자이너가 전문적으로 도움을 준다는 점에서 다른 공모형

사업과 다르다. 그러나 7~10시간 정도의 교육이 전부인 상태에서 여전히 서비스디자인 기술과 숙의과정을 충분히 체득하기 어렵다.

이처럼 서비스디자인 접근은 시민참여를 정책효율을 높이는 요소로 인식한다는 점에서는 참여의 가치에 대한 인식을 확장했다고 평가할 수 있다. 하지만 효율적 가치를 인식한다는 것과 실제 효율을 높이는 것은 다른 문제이다. 실효성 없는 '아이디어 공모'를 벗어나도록 참여효율을 높이는 방식에 대한 진지한 고민이 필요하다.

03. ——— 클라우드소싱 참여접근 : 문제 유형에 따른 집단지성 활용

여러 사람의 참여가 기존에 생각하지 못했던 방식으로 문제를 해결하는 때도 있다. 바로 클라우드소싱 참여(crowdsourcing participation)이다. 클라우드소싱 방식의 문제해결은 이전에는 사용할 수 없었던 온라인 정보교환을 활용한다. 이러한 새로운 기술을 활용해 기존의 중앙집중적인 문제규정과 해결방식과는 달리 분산화된 방식으로 문제해결하는 데 접근한다. 일종의 온라인 참여방식으로 개인, 기관, 비영리단체 또는 기업이 각기 다른 지식, 다른 배경, 규모를 지닌 개인으로 이루어진 집단에 자원하여 공동의 업무를 수행할 것을 제안하여 문제를 해결하는 행위이다 (Brabham, 2013).

클라우드소싱 참여는 규범이 아닌 효율 측면에서 다수 참여자가 필요하다는 점에서 참여효율을 살펴보는 데 의미있는 접근이다. 클라우드소싱 방식은 기업영역에서 처음 시도되고 구현됐지만, 여러 사람이 공공의 이익을 위해 참여한다는 점에서 공공정책의 규범적 성격과 부합되는 면이 있다. 게다가 '참여하면 옳다'라는 규범적 측면만 강조하는 것이 아니라 '참여가 없으면 안 되는' 작동원리를 갖고 있다는 점에서 효율적 가치를 잘 구현하고 있기도 하다. 그래서 공공정책 분야에서도 클라우드소싱 방식을 이용해 정책의 효율성을 높이려는 시도가 많이 이뤄지고 있다. 기존의 참여방식의 한계를 극복할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 타운홀 미팅, 워크숍 같은 전통적인 대면 접촉 방식의 참여방식은 회의

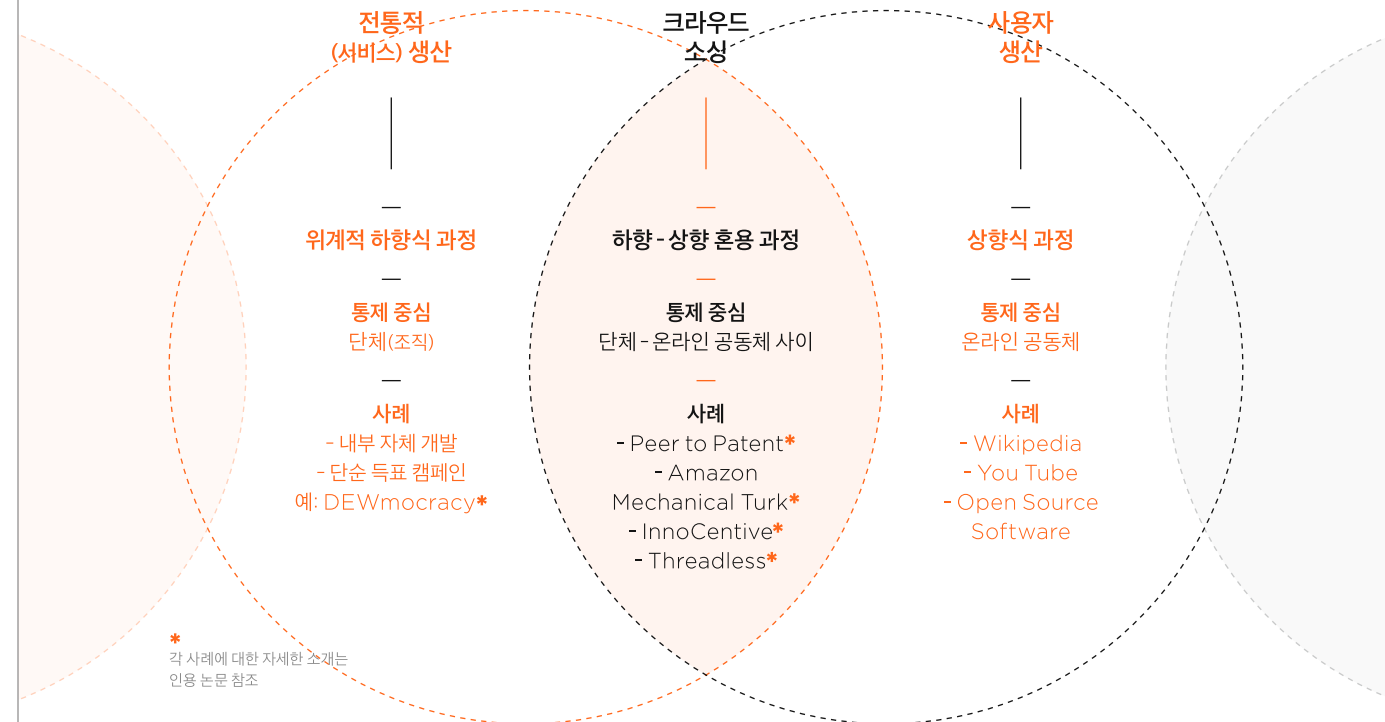


그림 1.
하향식 생산과
상향식 생산 방식을
혼용한
클라우드소싱

출처:
Brabham, D. C.
(2013) Using
crowdsourcing in
government

참여를 위해 이동해야하는 번거로움, 참여자 수의 제한, 퍼실리테이터를 포함해 타인의 의견에 영향을 받게 되는 등 여러 한계를 갖고 있다. 클라우드소싱은 이러한 전통적 참여가 갖는 어려움을 극복하는 혁신적인 방법으로 도입할 수 있다. 다만, 클라우드소싱 방식은 완전한 상향식의 사용자 생산(User Production) 방식과는 차이가 있다. 온라인 커뮤니티의 자발적 결사활동과 달리 참여자의 참여를 매개하고 기획하는 주체가 있다. 이러한 이유로 클라우드소싱 방식이 자발적 운동이 아닌 정부와 참여자가 협업하는 정책형성에 더욱 적합한 방식으로 여겨진다.

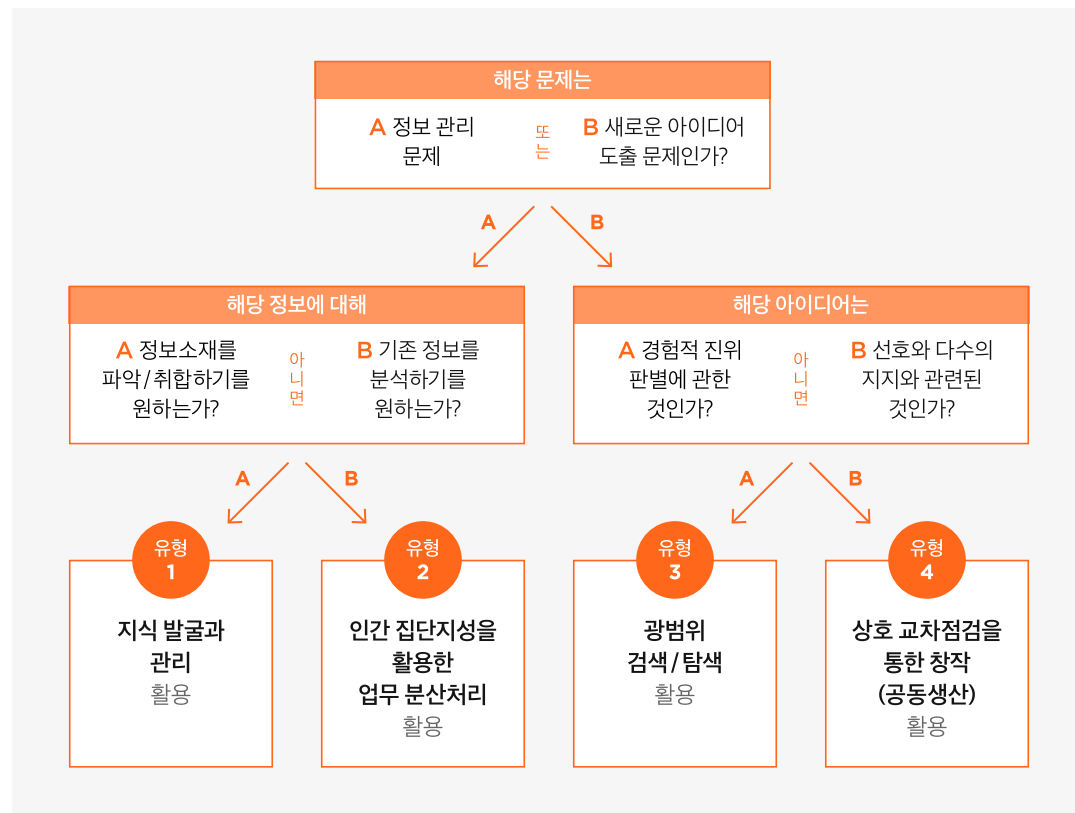
전통적 문제해결은 서비스 생산 방식이 하향식으로 위계적이고, 통제 중심에 조직이 있지만, 사용자 직접 문제해결(온라인) 방식은 상향식으로 풀뿌리 방식이며, 그 중심에는 온라인 커뮤니티가 있다.(예: 위키피디아/유투브 등). 클라우드소싱은 하향식과 상향식을 혼용한 형태로 운영 조직과 온라인 커뮤니티가 협업하는 형태이다. 공공서비스 생산 또는 정책형성 영역에서 활용되는 클라우드소싱은 다루고자 하는 문제의 유형에 따라 크게 네 범주로 나뉜다. △지식발굴과 관리 △인간지능을 활용한

그림 2.
문제유형에 적합한
크라우드소싱
방식을 선정하는
결정 순차도

출처:
Brabham, D. C.
(2013), Using
crowdsourcing in
government

업무 분산처리 △광범위 검색과 탐색 △상호교차 점검을 통한 창작(공동 생산) 등이다(Brabham, 2013).

이처럼 크라우드소싱은 정책현장에서 문제의 특성에 따라 다른 효용을 갖는 방식으로 구현될 수 있다. 크라우드소싱은 온라인 기술에 대한 접근을 전제하기 때문에 참여자의 보편성과 대표성을 논하기 어렵다. 하지만 크라우드소싱 참여는 다수의 참여 자체가 효용의 결정적인 전제 조건이라는 점에서 참여효용을 살피는 데 주요한 단서가 된다. 정책투입과 집행단계에서 참여효용을 활용할 수 있는 수단이 더 있다는 것은 장점으로 작용한다. 그러나 국내 지자체 온라인 참여모델은 아이디어 공모에 그치거나 설문조사와 공론장에서 참여 대표성을 확보하려는 시도에 국한되는 경우가 대부분이다. 온라인 참여 역시 효용을 중심으로, 해결하려는 문제의 특성을 염두에 두고 접근한다면 숨어있던 참여의 잠재적 효용을 극대화하는 데 도움이 될 것이다.



IV.

불균등 참여를 개선하기 위해 무엇이 필요한가

앞서 살펴본 것처럼 시민참여의 효용과 정책 효과를 저해하는 요인 중 ‘불균등한 참여 문제’가 두드러지고 있다. 불균등한 참여는 참여효용을 떨어뜨리고, 참여제도가 목표로 삼는 규범적 가치인 정책정당성과 효능감을 저해하는 결과를 가져온다. 따라서 시민참여제도가 목표한 바를 이루기 위해서 불균등한 참여 문제를 개선해야 한다. 이를 개선하기 위해선 기술적인 문제를 이해하는 것도 중요하지만, 규범적 가치를 기반으로 하는 제도설계의 역설을 이해해야 한다. 참여제도가 갖는 규범적 가치만을 부각하는 제도설계가 오히려 규범적 가치를 성취를 막는 장애 요인으로 작용할 수 있다.

참여제도가 추구하는 정책 정당성과 효능감은 참여 시민의 대표성(representativeness)과 참여 실효성(practical effect)을 통해 얻을 수 있다. 그런데 실제 삶의 질을 개선하는 정책산출이라는 효용적 가치에 대한 고민 없이, 두 요인을 확보하는 데에만 노력을 기울이면 시민의 참여문턱

불균등한 참여 문제를 해결하기 위해선

참여의 효용 가치를 고려해 참여문턱을 낮추는 방향으로
제도개선이 이루어져야 한다.

(threshold)이 높아진다. 성별, 나이, 계층을 고려해 참여시민의 비례적 대표성을 높이는 것은 결과의 정당성을 높이는 데 도움되는 것이 사실이다. 하지만 비례적 정당성을 위해 공론장 설계를 지나치게 복잡하게 만드는 것은 참여하는 시민의 수가 절대적으로 적거나 일정 규모를 확보해도 실효성이 없는 여론조사나 공모형 아이디어 수집으로 기울어지는 결과를 낳을 수 있다. 또한, 참여 실효를 확보하기 위해 도출한 의제에 과도하게 초점을 맞출 경우 부실한 숙의과정으로 인해 행정이 내놓은 의제와는 별반 다를 게 없는 결과물이 나올 수도 있다. 이 경우 시민참여제도는 참여효용을 갖는 정책이

아닌 기존 정책에 '시민참여'라는 라벨을 붙인 관 주도 정책을 산출하는 필터가 될 뿐이다. 명목상의 정책정당성을 행정에 부여하지만 체감할 수 있는 효능감이나 실질적인 삶의 개선이 주는 효용을 시민에게 가져다주지 못한다. 이처럼 규범적 가치-형식적 대표성과 실효성-만을 강조한 제도설계와 운영은 결국 참여문턱(threshold)을 높인다. 그러므로 불균등한 참여 문제를 해결하기 위해선 참여의 효용 가치를 고려해 참여문턱을 낮추는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다. 참여문턱을 낮추기 위해선 다음을 고려해야 한다.

첫째, 절대적으로 참여자 규모가 적은 상황

에서 형식적·비례적 대표성을 강조하는 것이 문제이다. 다양성이라는 장점을 논하기에 참여시민의 비례적 대표성이 낮은 게 현실이다. 대의제를 보완하는 의도를 가진 제도가 선출되지 않는 대의원을 마련하는 형태가 될 수도 있다. 현재 여러 곳에서 진행되는 공론화조사에서는 성별, 나이 등을 고려해 비례적 대표성을 갖추는 시도를 벌이고 있다. 하지만 여론조사나 공론화조사가 아닌 위원회참여 등 보다 더 실효성을 갖는 정책투입 과정에서는 대표성을 갖추지 못하는 경우가 많다. 위원회 구성에서 형식적인 대표성을 갖췄다 해도 개인의 참여가 아닌 지역의 '직능단체'를 대표하는 경우가 많다.

시민참여제도는 대의제를 통해 위임된 권한을 일부 되찾아 시민이 직접 행사하고자 하는 것이다. 그런데 직능단체처럼 단체를 대표하는 구성원에게만 '자리'가 돌아갈 경우 '시민권력'이 아니라 '시민단체권력'이 형성될 가능성이 있다. 물론 시민의 자발적 결사체인 '시민단체'와 '직능단체'도 시민을 대표한다고 볼 수 있다. 또 조직화된 시민인 '단체'는 거버넌스 내에서 공적영역(정부)-민간영역(기업)과 이해관계를 논의하는 데 원자화된 개인보다 힘을 발휘하며 시민의 역할을 대변하는 데 긍정적인 역할을 한다. 하지만 시민단체는 '모든 시민' 또는 '개별 시민'을 대표하지 않는다. 앞서 살펴본 순천시의 사례처럼 조직화되지 않은 시민은 역시 거버넌스에서 발언권을 얻지 못하거나 과소대표되는 경향이 있다.

둘째, 시민들이 참여제도에 참여하는 비용이 지나치게 높은 경향이 있다. 모든 시민이 직업 활동가가 아니다. 시민이 참여제도에 접근하는데 많은 시간과 노력이 필요하다면, 오히려 시민참여를 막는 구실이 될 수 있다. 따라서 시민의 시간과 노력이 한정된 자원이라는 인식이 필요하다. 한국 민주주의는 시위, 항거 등 개인의 불이익을 감수하는 대가를 치른 시민의 성취이다. 이러한 희생과 성취는 자랑스러워할 만 하지만, 희생과 비용 감수를 당연하게 여기는 참여 문화를 만들기도 했다. 정책투입 과정에 참여하지 않는 것을 시민의 의지 부족 탓으로만 여겨선 안된다. 이러한 태도는 참여하지 않는 시민이 과소대표되고 있는 현실을 개선하는 데 도움되지 않는다.

이처럼 참여제도의 효용가치에 대한 고려를 통해 불균등한 문제를 고려하기 위해서는 시민의 참여 부하(load)를 줄이고 생산된 정책의 실효성(utility)을 높이는 접근이 필요하다. 그 방안으로 다음을 제안한다.

첫째, 지방정부와 시민단체 모두 '효용'을 중심으로 한 인식전환이 필요하다. 참여를 독려하는 데 우선하는 것은 참여의 필요성을 느끼도록 동기부여하는 것이다. 이러한 동기부여를 위해 지방정부는 공직자와 시민을 대상으로 다양한 교육프로그램을 운영하고 있다. 하지만, 프로그램의 대부분은 규범적 가치를 강조하는 내용이 대부분이다. 공직자에게는 정부 신뢰 제고를 위한 숙의과정이 필요하다고 역설하고, 시민에게는 참여가 시민의 권리이자 의무라는 민주주의 규범을 되풀이하는 식이다. 이런 교육의 결과물은 공직자에게 '숙의과정 이행 점검표'를, 시민에게는 시민 버전(version)의 '사업타당성 검토표(check list)'를 제시하기도 한다. 이것은 형식적 참여가 이뤄지기 쉬운 교육적 토양이다. 참여제도가 형식적인 참여를 동원하는 모습으로 운영되지 않으려면 시민참여의 역동성이 갖는 효용에 대한 교육이 필요하다. 어떤 방식이 역동성을 이끌어낼 수 있는지 연구하고, 이러한 연구를 반영한 교육을 운영해야 한다.

둘째, 참여 관문 또는 참여비용을 낮추는 참여방식에 대한 적극적인 설계 검토가 필요하다. 앞서 말했듯이 시민들의 시간과 노력은 한정된 자원이다. 생업과 일상에 지친 시민의 지혜를 요구하려면 시민이 최대한 쉽고 편하게

참여할 수 있도록 해야 한다. 지자체가 운영하는 위원회 회의는 직장인이 쉽게 참여할 수 없는 시간대에 열리는 경우가 많다. 그뿐만 아니라, 공들여 만든 숙의 시스템이 복잡해서 이를 운영하는 지방정부 담당자도 전체 틀을 파악하지 못하는 사례도 있다. 다양한 구성의 시민이 참여하기 위해선 참여정책 설계 단계에서 시민의 참여비용에 대해 고려해야 한다. 어떤 시민이 어느 정도의 시간을 참여하는 데 쓸 수 있는지 파악하고, 참여제도와 정책이 얼마만큼의 시간과 노력이 드는지 파악해 시민에게 정보를 제공해야 한다. 그뿐만 아니라, 시민의 숙의를 돕는 장치와 인적자원을 확보해야 한다. 무조건 '시민이 옳다'라는 전제로 짧은 숙의과정에서 완결된 형태의 의제를 얻으려는 것은 안일한 태도일 수 있다. 지자체에서 진행되는 공론장 상당수가 몇 시간의 토론을 통해 앓은 자리에서 의제를 도출하도록 진행하고 있다. 이러한 방식은 해당 분야의 전문가들도 해내기 어려운 일이다. 서비스 디자이너처럼 '문제규정'을 도울 수 있는 전문 촉진자를 활용할 필요가 있다. 나아가 시민이 참여하기 어려운 시간대에 진행되는 숙의 프로그램보다는 '시민들을 직접 찾아가는' 참여 프로그램을 마련해야 한다. 서비스 디자이너는 사용자를 회사에 불러서 자신이 원하는 때에 인터뷰하지 않는다. 정책 사용자인 시민의 생활현장에서 숙의하는 프로그램에 대한 진지한 검토가 필요하다. 또한 근린참여(neighborhood participation)와 중거리 공동체(mid-distance community) 형성에 관한 연구도 필요하다. 참여제도를 특별한 노력이 드는 행사가

아니라 일상생활에서 가까이 할 수 있는 일상의 민주주의 참여를 기획해야 한다. 현재 여러 지자체에서 동 단위 직접 참여제도로 주민자치 위원회를 시범적으로 시행하고 있다. 관청으로 찾아가다녀야 하는 참여제도가 아니라 걸어 다닐 수 있는 근린에서 일상적으로 참여할 수 있다는 점에서 반길 만한 일이다. 하지만 주민자치 위원회도 대부분을 직장에서 시간을 보내는 주민이 참여하기가 쉽지 않다. 이러한 주민들의 참여비용을 줄이기 위해서 다음의 노력이 필요하다. 현재 지자체에서는 숙의를 위해 마을공동체를 형성하거나 복원하려는 정책을 시행하고 있다. 다만, 이러한 마을공동체만으로는 일상참여를 온전히 이루기 어렵다. 현대도시의 사회생활이 '마을단위'로 이뤄지지 않기 때문이다. 농촌 사회가 아닌 이상 자족적인 소규모 공동체 개념으로만 참여를 다루는 것은 변화하는 사회 모습을 수용할 수 없다. 따라서 원거리 출퇴근하고 다양한 관계망으로 확장된 공동체를 염두에 둔 참여모델을 고민할 필요가 있다. 서울시 참여예산제도는 해당 거주민 뿐 아니라 해당 지역에 소재한 직장인들에게도 참여 기회를 주고 있다. 이것은 생활 방식을 염두에 둔 참여설계로 지적인 부분에 대해 많은 실마리를 준다고 할 수 있다. 해당 지자체가 가진 고유한 생활 방식을 고려한 참여제도 마련이 필요하다.

끝으로, 참여자에게 양질의 정보(information)와 지식(knowledge)을 제공하여 참여비용을 낮춰야 한다. 데이터는 정보가 아니다. 좋은 판단을 위해서 판단의 근거가 될 수 있는 충분한

'생각을 위한 질료'가 필요하다. 시민들이 일상생활에서 느끼는 경험은 훌륭한 자료이다. 하지만, 경험을 넘어서는 숙의를 위해서는 정보와 지식이 필요하다. 필요를 위해 추려지지 않은 정보 조각인 데이터는 시민들이 쉽게 활용하기 어렵다. 현재 정부와 행정이 공개하는 자료는 불친절하게 제공되고 있다. 참여제도를 알리는 정보조차 시민들이 쉽게 발견하기 어려운 형태로 제공되고 있는 것이 현실이다. 현재 국내 지방정부들은 여러 참여제도를 각기 다른 부서에서 운영하고 있다. 게다가 다른 부서에서 어떤 참여제도를 실시하고 있는지 해당 지자체 공무원들도 파악하고 있지 못하는 경우도 많다. 시민참여제도가 잘 이뤄지고 있는 지자체조차도 참여제도를 한눈에 볼 수 있는 통합적인 안내 시스템을 갖고 있지 않다. 이런 상황에서는 '생각의 질료'는커녕 참여제도 자체에 대한 접근이 쉽지 않다. 숙의를 통해 시민들의 집단지성을 모으려면, 불친절한 데이터를 던져 놓고 찾아보라는 태도로는 곤란하다. 필요한 형태로 데이터를 추려서 시민들에게 정보나 지식 수준의 준비된 형태의 숙의자료를 제공하는 것이 기본이다.

시민 직접 참여제도는 대의제가 가진 한계를 극복할 수 있는 새로운 돌파구가 될 수 있다. 새로운 가능성은 늘 그렇듯 새로운 과제와 도전을 낳는다. 시민 직접 참여제도가 새로운 민주주의를 위한 단서가 되기 위해서는 규범적 당위를 넘어서 새로운 인식이 필요하다. 참여의 효용적 가치에 주목하는 것은 이러한 새로운 인식의 출발점이 될 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

연구보고서

- 강인성(2008), 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로, 「한국행정정보」, 42(3), 215-238.

김상목, 이창원, 한승환(2004), 중앙정부 정책과정과 시민참여, 「한국행정논집」, 16(4), 861-885.

김성주(2009), 도시계획 의사결정 과정의 거버넌스 형성요인에 관한 연구: 순천만 보전사례의 과정분석을 중심으로, 서울시립대학교 대학원.

기타

- 김춘식(2019), 시민참여기반 속의 토의 정책설계에 대한 비판적 검토와 활성화 방안, 시민참여플랫폼의 현재와 미래 - 민주주의의 서울 및 빠띠 기획 전문가포럼 발표 내용 발췌, 2019.10.23.

외국 문헌

단행본

- Dalton, R. J.(1988), 「Citizen politics in Western democracies: Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France」, Chatham, NJ: Chatham House.

Hubbell, L.(2013), 「Citizen engagement at the municipal level: some reservations about its institutionalization」, Pocialiniai Tyrimai, 3, 41-50.

Page, S. E. (2018), 「The model thinker: What you need to know to make data work for you」, Hachette UK.

Verba, S., & Nie, N. H.(1987), 「Participation in America: Political democracy and social equality」, University of Chicago Press.

Zimmerman, J. F.(1986), 「Participatory democracy: Populism revived」, Praeger Publishers

논문

- Arnstein, S. R.(1971), A ladder of citizen in the USA. Journal of the Town Planning Institute, 57, 176-82.

Blakeley, G.(2010), Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. International Journal of Urban and Regional Research, 34(1), 130-145.

Brabham, D. C.(2013),

Using crowdsourcing in government (pp.1-42), IBM Center for the Business of Government.

Gibson, R. K., Lusoli, W., & Ward, S.(2005), Online participation in the UK: Testing a 'contextualised' model of Internet effects. The British Journal of Politics and International Relations, 7(4), 561-583.

Lando, T.(2003), The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation, National Civic Review, 92(1), 73-82.

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록, 당신의 희망을 나눠주세요.



▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE INSTITUTE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No.47
2019.11.14.