

지방의회의 숙의적 주민참여제도의 구축과 제도설계

Establishing and Designing a Deliberative Citizen Participation System in Local Councils

하동현(Ha, Dong Hyun)*

ABSTRACT

This study proposes the introduction and institutional design of a deliberative citizen participation system to strengthen the representativeness and role of local councils. As public deliberation led by local executives becomes more prevalent, local councils must establish mechanisms to actively collect and reflect citizens' opinions in policy-making. To this end, the Ostbelgien model from Belgium is analyzed, and a feasible design suitable for Korean local councils is presented. The proposed system—comprising a Citizens' Council, Citizens' Panel, and a dedicated administrative unit—can enhance the policy capacity and democratic legitimacy of local councils.

Key words: Local council, Citizen participation, Deliberative democracy, Dual representation system, Institutional Competition Model

* 전북대학교 행정학과 부교수, 정책학박사

I. 들어가며

우리나라의 지방자치는 기관대립형으로 운영되고 있다. 헌법(제118조)과 지방자치법(제5장, 제6장)에서 의결과 집행의 기능을 분리하여 주민대표기관으로서 상호 독립과 존중을 통해 민주적 운영을 하도록 구성되어 있다. 하지만 현실적으로 단체장이 정책 전반에 걸쳐 강한 행정권한과 집행권을 행사하면서, 지방의회의 견제 기능은 상대적으로 미약하다는 지적이 있어 왔다(김병준, 2012). 고착화되는 강시장-약의회형 구조를 극복하고 지방의회의 역할을 강화하고자 2022년부터 발효된 지방자치법 전부개정안에는 다양한 제도적 보완책들이 강구되었다. 의회, 주민이 적극적으로 참여하는 지역거버넌스의 재정립을 통해 수준 높은 지방자치로 나아가기 위한 시도들이다(하동현, 2022). 그만큼 지방의회가 정책과정에서 얼마나 전문성과 책임성을 가지고 주도성을 회복하는 것은 민의를 대변하는 기관으로서 지방자치를 성숙시키는 중요한 기반으로 볼 수 있다(日本生産性本部, 2019).

한편, 2017년 신고리 5·6호기 건설 재개를 둘러싼 정책결정 장치로서의 공론화가 실시된 이후, 중앙정부뿐만이 아니라 지방자치단체(이하, 지자체)에서도 적극적으로 도입, 활용되기 시작했다. 하지만 대부분의 지자체 공론화는 단체장 주도로 진행되고 있으며, 직접적인 민의 파악으로 간주되면서 그 결과를 정책 추진이나 전환의 근거로 활용되는 양상을 보인다. 이에 대해 지방의회는 주민참여와 의사를 원칙적으로 부정하기 어려우나, 단체장 중심의 공론화가 지방의회의 위상을 약화시킬 수 있다는 우려로 인해 소극적인 태도를 견지하고 있다. 때로는 대의민주주의를 무시하는 단체장의 포퓰리즘적 자기 정치라는 비판도 제기하곤 한다(이강원·김학린, 2020).

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다. 우리나라 지방자치는 지방의회와 단체장으로 구성된 주민대표를 통해 견제와 균형의 원리 속에서 주민복리의 행정을 구현하고자 실시되고 있다. 지방의회는 단순한 민원 해결을 넘어, 지역 주민들의 의견을 적극 수렴하고 정책결정에 반영하는 역할을 수행한다. 특히 제도적 분담으로 여론을 파악하고 행정부에 정책으로 투입하며, 제대로 진행되고 있는지를 감시한다. 하지만 제도적으로 규정된 지방의회의 역할에도 불구하고 현재의 지방의회는 그것을 충분히 수행하고 있는가? 단체장의 직접적 주민 접촉과 참여 확대에 부정적이고 소극적 태도로만 일관하지 않았는가? 오히려 숙의민주주의를 활용한 심층적이고 광범위한 주민여론 탐색에 더욱 적극적으로 나서야 하지 않는가? 예를 들어 공론화 등의 주민참여에 기반한 여론수렴 플랫폼을 구축하여 단체장과 경쟁하거나 협력하는 구조를 형성해 나가야 하지 않는가?

본 연구는 우리나라 지방의회가 지방의회 본래의 역할을 새롭게 정립하고 주민의사에 기반한 의회 활동을 활성화해 나가야 한다는 관점하에, 여론을 광범위하고 심층적으로 파악하고 주민참여와 결합된 민의의 상시적 수렴 체계를 검토해 보고자 한다. 이른바 ‘숙의형 주

민참여제도'의 모델이다. 이를 위해 지방의회와 주민참여와 관련된 이론적 논리를 검토하고 실제 구현된 선진사례를 분석하여 교훈을 도출한다. 얻어진 지견과 함의를 바탕으로 우리나라 지방의회에 적용가능한 숙의형 모델을 제안한다. 이러한 시도가 지방의회의 대표성과 민주적 정당성을 강화하고, 정책결정 과정에서 보다 주도적인 역할을 구축하는, 지역정책의 투명성과 참여성을 제고하는 데 실질적인 도움을 줄 것으로 판단된다.

II. 이론적 배경

1. 지방자치의 통치기구

(1) 지방통치기구와 분류

한 국가나 지역을 지배할 때 통치기구가 설치된다. 통치 권력의 주체가 누구이며 어떠한 시스템으로 작동하는가가 민주주의 운영의 핵심이다. 국가와 지역의 역사성에 따라 상이한 방식들이 존재하게 되는데, 통치기구의 선택은 지역의 기본 질서와 행위자의 정치 행동에 큰 영향을 미친다(강원택, 2006). 통치기구의 작동조건과 원리에 따라 활동의 최적점이 생성, 유지되어 가기 때문이다. 민주주의 국가 체제 내에서는 분권화된 지방자치 단위를 관리하는데, 지방단위의 의사결정이나 행정집행은 국가 권력의 행사에 중요한 토대가 된다. 따라서 어떠한 통치기구를 지방에 설치하고 운영하는가는 관건이 된다. 몽테스키외가 저술한 법의 정신(De l'esprit des lois)에서 중앙정부만이 아니라 지방에서도 권력의 집중도를 막고 주민의 자유를 지키는 원리로 권력 분립을 강조하였다. 또한 그가 법은 보편성을 지니고 있지만 그 나라의 문화, 풍속, 역사 등 다양한 요인이 반영된 산물로서 존재한다고 보았다. 통치기구 역시 역사적 전통, 정치발전과 지역적 합의에 따라 그 형태가 선택될 수 있다. 지방단위의 의사결정 방식과 행정집행의 틀로 기관대립형과 기관통합형의 전형적인 유형(ideal type)으로 구분할 수 있다. 이 유형들에 일부 추가되거나 제외 혹은 변형되면서 수많은 절충적인 제도들도 나타나고 있다(山下, 2010:313-320). 예를 들어 영국에서는 2000년 지방자치법 개정에 따라 3가지 유형(① 내각지도자와 내각형(Leader and Cabinet executive), ② 직선시장과 내각형(Mayor and Cabinet executive), ③직선시장과 관리자형(Mayor and Council Manager))을 제시하여 지자체가 선택하도록 하였다.

기관통합형은 입법과 행정이 긴밀하게 연계된 권력융합(fusion of power)시스템이다. 지방의회 선거만 실시할 뿐 단체장을 별도로 선출하지 않는다. 의회가 행정 전반의 의사결정과 집행 권한을 보유한다. 다수당 의원들이 집행조직에 담당하거나 운영을 지원한다. 정당

간 연대를 통해 연립정권을 구성할 수 있는데, 연립여당 간 교섭이 행정부의 장의 리더십을 압도하기도 한다. 의원의 역할이 강조되는 체계이다. 운영의 양상은 매우 다양하다. 예를 들어 의장이 지자체의 대표가 되어 행정 분야별 심의와 집행을 담당하는 위원회가 설치된다(의회형). 의회 내부조직인 이사회가 행정 집행을 실제 통제하거나 단체장을 호선하여 행정 정기관을 책임지도록 하기도 한다(의회+이사회형). 정당이 주도하여 지역을 운영하는 방식으로 정당 규율이 리더십의 원천이 된다(한국지방행정연구원, 2012).

반면, 기관대립형은 입법과 행정의 권력을 분산하는 시스템이다. 지방의회만이 아니라 행정부의 수장으로서의 주민대표를 별도로 선출한다. 의회와 단체장이 상호 경쟁하고 때로는 대립, 충돌함으로써 지방정치에 대한 주민들의 관심도를 높인다. 각 기관의 운영방식이 상이한데, 독립제적 단체장은 정책이념에 따라 정책실험들을 용이하게 할 수 있어 지자체를 활성화시키는 요인이 된다. 미국에서는 법무, 재무, 자산평가 등 개별 분야별로 수장을 선거로 뽑는 지역도 있다. 기관대립형에서는 대체로 단체장 주도의 정치과정, 정책수립과 집행이 이루어진다.

요컨대 어떠한 통치방식을 선택하는가에 따라, 대표성에 기반 한 지방의회와 단체장 간의 관계 및 책임성, 견제와 감시기관으로서의 지방의회의 역할 정도 등이 달라진다.

무엇보다도 단체장에 대한 주민 직선이 제도적 작동의 분기점이 된다. 직선 단체장은 주민이 선택하는 반면, 기관통합형 내각은 다수당 내부에서 선출된다. 따라서 직선 단체장은 주민을 대상으로, 내각은 의회를 대상으로 책임성이 발생한다. 또한 단체장은 개인이 최정점에 있는 단독 집행부이지만 기관통합형은 집단적 혹은 연대적 책임을 지는 집행부이다.

(2) 지방통치기구의 작동: 기관경쟁주의

이 중 우리나라의 지방자치는 입법과 집행의 기능을 별도의 주체에게 부여하여 견제와 균형이 작동하는 기관대립형을 채택하고 있다. 주권자인 주민이 입법과 집행의 대표를 각각 선출하여 민주적 정당성을 갖는 복수의 주민대표 기관이 존재하고 있다. 일본에서는 ‘의원대표제(二元代表制)’라는 관점에서 기관통합형과는 다른 기관운영 작동의 원리를 검토하고 있다(後, 2007; 江藤, 2011; 西尾, 2005).¹⁾

첫째 단체장과 의회는 주민대표라는 민주적 정통성을 지닌 존재로 대등한 위치에 있다. 양 기관은 주민의 선택을 받아 서로 경쟁하지만 운영원리는 상이하다. 의회는 합의제기관이다. 의사형성에 시간이 걸리고 견해의 일관성을 지니기가 어렵다. 하지만 다원적인 이익을 반영할 수 있고 심의를 거쳐 쟁점을 도출할 수 있다. 반면, 단체장은 독립제 기관이다. 단체

1) 西尾(1977)는 ‘도시참가의 도정시스템’(都民参加の都政システム, 東京都都民生活局)이라는 논문에서 의원대표제를 제시하였다. 일본의 지방자치 시스템을 논의할 때 의원대표제, 의원대표제로 구분하는 경우가 다수이다.

장의 리더십을 통해 조직목표가 명확해지고 의사형성이 신속하다. 다양한 선택지와 쟁점의 재료를 제시하는 것에는 상대적인 한계를 지닌다. 이처럼 다른 조직 운영 원리를 가졌지만 주민대표 기관이라는 점에선 동일하다. 두 기관 모두 주민의사의 대표기능과 경합기능이 기대된다. 어느 쪽이 주민의사를 더욱 정확하게 반영하고 있는가, 경쟁하는 관계로도 작동하는데, ‘기관경쟁주의’로 제시할 수 있다(江藤, 2011:31-32). 두 기관의 경쟁인 만큼 기관으로서의 의회의 입장이 필요하다. 대체로 의회를 구성하는 각 정파를 대변하고 그 우열로서 의회의 입장이 표현되지만, 때로는 기관으로서 의회가 존재하고 의회 전체의 의사형성과 도출이 필요하다.

둘째 정책과정 전반에 의회와 단체장의 권한은 분산, 배분되어 있다. 의회는 입법권을 완전히 독점하고 있지 않고(단체장의 거부권), 행정권의 일부도 소장하는 등(행정사무 감사, 계약안건 의결 등) 기관통합형의 요소가 가미되어 있다(행정안전부, 2025:49). 지자체의 의사결정은 단체장과 의회에 분장되어 상호 작용으로 표출된다. 즉 정책의 형성, 결정, 집행 과정에서 한쪽이 활동을 독점하는 것이 아니며 분절적으로 관여하고 있다. 그런 만큼 어떻게 운영되느냐에 따라 관계양상은 협력적이거나 대립적일 수 있다. 다만 우려스러운 점은 집행기관과 의회 간에 나타나는 영향력의 우열 관계이다(江藤, 2011:32-39). 정통성은 동일하지만, 실제 정책 과정 전반에서 집행부의 우위가 드러나고 있다(이진복·소순창·송병창, 2019). 이러한 불균형을 조정해 나가면서 역할에 맞는 권한을 행사하고 협력적인 상호작용을 구축해 나가야 할 것이다(江藤, 2012:2016)

셋째 주민은 자치의 주체이다. 자신들의 선택으로 의회와 단체장을 선출한다. 따라서 일상적으로 이들 기관의 활동을 관찰하면서 적절한 참여와 협력을 해 나가야 한다. 어떤 의미에서는 정책과정에 주민들이 참여할 권리를 가지고 있다. 양 기관 역시 특정 시점에서 선출된 주민권력이라는 점만을 강조하기보다, 주민참여에 기반한 일상적인 주민여론을 지속적으로 탐구하고 대변할 수 있는 체제와 활동을 정비해 나가야 할 것이다. 단체장과 의회가 주민과의 협력적 논의구조를 확대, 심화시킬 수 있을 때, 정책과정에서의 실질적인 주민참여 권리가 확립될 수 있다.

〈표1〉 이원대표제의 원리

원리	내용
제1원리	의회도 단체장도 주민들의 직접선거로 선출되었다는 의미로 정통성은 대등하며, 의회=합의제, 단체장=독임제라는 특성을 살려 상호 경쟁함(정통성의 대등성, 양자의 특성 차이를 바탕으로 한 대립과 경쟁)
제2원리	정책과정에서 의회와 단체장은 권한이 분장되고 있으므로 일방적인 우위는 없고 상호작용으로 지역경영이 이루어짐(정책과정 전반에 걸쳐 양자의 경쟁과 대립)
제3원리	주민은 행정의 객체 이전에 자치의 주체라는 점을 고려한다면, 주민은 의회와 단체장을 통제하지 않으면 안됨(정책과정 전반을 주민이 통제하는 주민참여를 실시)

출처: 江藤(2011)의 논의를 정리함

2. 주민참여와 참여 방식

(1) 주민참여의 의미

상술한 것처럼 우리나라의 지방자치는 직접선거로 뽑힌 주민대표인 단체장과 지방의회를 통해 지역을 통치하는 대의제로 운영된다. 하지만 대의제 시스템은 공간적, 시간적 제약과 통치의 효율성 그리고 안정성이 고려하여 채택되었지만 민주주의적 관점에서 한계가 지적되고 있다. 과연 민의가 시의적절하게 반영하고 있는지, 이익단체 등 특정 집단에 편중되고 있지 않는지, 정치적 무관심으로 통제되지 않은 의회의 독단적 의사가 되고 있지 않는지 등의 의문이 제기되고 있다. 괴리되고 불일치성을 조정하고자 선거가 정기적으로 실시되고 있지만, 이것만으로는 주민의 의견을 충분히 반영하기에는 한계가 있다. 여기에 민주주의 체제 자체에 대한 주민들의 믿음은 점점 견고해지고 있지만 갈수록 저하되는 정치인에 대한 불신도 대의제의 취약성을 부각시키고 있다(Dalton, R.J., 2004). 따라서 대의제를 보완하는 직접적인 주민참여 제도가 지속적으로 요청되었다.

주민참여는 주민들이 대표자를 거치지 않고 공공정책의 의사형성이나 결정에 직접 개입할 수 있는 제도이다. 주민참여를 통해 다음의 효과를 거둘 수 있다.

먼저 정책의 민주적 정당성 강화이다. 정책 과정에서 주민의 의견을 직접 반영함으로써, 정책 수용성이 증가하고 집행 과정에서 사회적 갈등을 최소화할 수 있다. 둘째 행정의 책임성과 투명성 확보이다. 의사결정 과정에 주민이 참여하면, 정책의 투명성이 증대되고 행정기관이 주민의 의견에 귀를 기울이는 효과가 있다. 셋째 균형적 의견 반영이다. 대의민주주의에서는 다수결 원칙으로 소수의 의견이 배제될 수도 있지만, 주민참여를 통해 각계각층의 의견을 청취하는 제도가 공식화될 수 있다. 넷째 정책 수용성과 실행력 제고이다. 주민들이 직접 참여하여 형성된 정책이라면 그만큼 수용성과 실천력이 높아지고 행정의 신뢰도를 높게 된다(江藤 編, 2016).

(2) 주민참여의 유형과 정책단계별 역할

주민참여는 참여수준, 목적, 정책단계 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 먼저 주민참여의 수준이다. Arnstein(1969)는 조작에서 주민통제까지 주민참여의 세부수준을 8가지(A Ladder of Citizen Participation)로 나눈다. 참여 정도에 따라 행정과의 관계에서 주민의 역할과 영향력이 달라질 수 있다.

한편, 행정의 입장에서 주민과 접촉하는 목적을 정할 수 있다. 먼저 ‘정보 제공’이다. 주민들에게 정책 관련 정보를 제공하고 인식을 확산시킨다. ‘여론 파악’이다. 주민들의 의견을 수렴하고 정책 수립 시 참고하려 한다. ‘적극적 협의’이다. 지자체가 주민의 의견을 반영하

고 정책 결정에 영향을 미칠 수 있도록 한다. ‘공동 실행’이다. 주민과 함께 협력하여 정책을 만들고 실행한다. 대체로 적극적 협의나 공동 실행이 실제 주민과 협의가 이루어지는 주민 참여로 평가할 수 있다.

이번 지방자치법 전부개정이 이루어지면서 주민참여의 확대와 관련된 관련 법령의 제도적 보완이 이루어졌다(홍정선, 2022). 무엇보다도 주민생활에 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 주민이 참여할 권리가 공식적으로 명시되었다(지방자치법 제17조)²⁾. 주민은 지자체 단체장의 선임 방법 등 기관구성의 다양화를 투표를 정할 수 있고(지방자치법 제4조)³⁾, 주민이 단체장만이 아니라 의회에도 조례안을 제·개정, 폐기 청구를 할 수 있으며(조례개폐청구권, 주민조례발안에 관한 법률 제2조), 주민감사(지방자치법 제21조)와 주민소송(지방자치법 제22조) 관련하여 청구연령과 청구인원 등을 하향 조정하여 참여의 장벽을 낮추었다. 주민참여의 확대에도 불구하고 주민참여별 형식과 절차만을 구분하고 있을 뿐, Arnstein(1969)이나 행정의 목적에서 제시하는 정책운영 상 주민참여의 수준과 질에 대한 논의는 불분명하다. 즉 주민의 정책참여권이 제시되었지만, 현실적으로 어떠한 수준의 주민 참여를 구현할 것인가는 어떤 의미에선 현장에 맡겨져 있다.

〈표2〉 주민참여 수준별 양상

참여단계	참여수준	참여역량
8	주민통제 (Citizen control)	주민 스스로 입안-결정-집행-평가를 통제함
7	권한위임 (Delegated power)	주민이 우월한 정책결정권 행사, 집행에서도 강력한 권한 행사
6	협동관계 (Partnership)	행정기관이 최종 결정권을 가지지만 필요에 따라 주민과 협상 가능
5	회유 (Placation)	각종 위원회 등을 통해 주민참여의 범위가 확대되지만, 최종 판단은 행정기관이 함
4	상담 (Consultation)	행정기관이 개최한 공청회, 집회, 설명회 등에 형식적인 참여 유도
3	정보제공 (Informing)	행정기관이 주민에게 정보를 제공하지만 서로 간의 피드백이 없음
2	치료 (Therapy)	행정기관이 수행하는 공익사업에 참여하도록 함으로써, 주민의 불만을 누그러뜨림
1	조작 (Manipulation)	주민과 행정은 상호 아는 수준에 그침. 행정 일방에서 교육, 설득시키고 주민은 단순히 참석하는 정도

출처: Arnstein(1969)

2) 제17조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.

3) 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임 방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다. ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

정책단계별로 주민참여를 상정해 보자. 첫째 정책 아이디어 제시 및 의제설정 단계이다. 주민들이 지역 문제를 제기하고 공론화하여 정책 의제로 채택한다. 주민발의제도, 주민 청원제도 등이 해당된다. 둘째 정책 형성 및 구체화 단계이다. 의제로 선정된 문제에 대한 처방을 위한 정책 방향을 설정하고 정책 내용을 구체화한다. 공청회, 주민배심원제 등이 그 예시이다. 셋째 정책 집행 단계이다. 지자체가 추진하는 사업에 주민이 직접 참여하여 정책을 실행한다. 주민참여 예산제나 마을 공동체 사업도 그러한 집행이다. 넷째 정책 평가 및 모니터링 단계이다. 주민이 정책의 결과를 평가하고 피드백을 제공함으로써 정책 개선을 유도한다. 주민감사청구제, 시민 모니터링단 운영도 이의 일종이다.

요컨대 주민참여는 정책 과정에 걸쳐 특정 목적을 가지고 수단이 선택될 수 있는 한편, 단계별 주민 참여 정도와 범위, 목적 등에 따라 설계될 수도 있다. 최근 속의민주주의의 논의도 주민참여의 질적 향상을 위한 시도이다(篠藤, 2019:9~10).

3. 주민참여에 대한 지방의회의 역할 재검토

우리나라는 현재 기관대립형제를 채택하고 있다. 새로운 지방자치법은 기관구성 다양화를 제도적으로 보장하고 있으나 여전히 기관대립형이 토대가 되고 있다. 지방의회는 단체장과 경쟁하는 또 다른 민주적 정통성을 지닌 권력기관이다. 여론수렴과 파악, 주민참여의 방식 등을 둘러싼 단체장과의 고도화 경쟁을 벌이고 있다. 그렇다면 주민대표기관이나 경쟁기관으로서 그 역할을 제대로 수행하고 있는가? 정통성 있는 자치기구의 틀로써 지방의회 역할과 방식을 지속적으로 재구축해 나가는 작업이 필요하다.

첫 번째는 주민대표기관으로서의 차원이다. 지방의회가 단체장과 같은 민주적 정통성을 보유한다는 점을 환기하면서 이와 관련된 제도와 활동들을 재정립한다. 주민대표자로서의 기능과 역할을 점검하고 개선하는 방향성을 도출한다. 지방의회의 일상적인 주민참여 거버넌스 구축이다. 지방의회는 주민들과 소통하는 제도를 가지고 있다(행정안전부, 2024). 주민과의 접촉을 매개로 이루어지며, 누가 주도적인가에 따라 대민접촉형과 주민제안형으로 분류된다(김순은 외, 2008)⁴⁾. 하지만 단체장에 비해 일상적이고 정책단계별로 이루어지는 주민참여는 거의 이루어지지 않고 있다. 문제의 소재를 수집하고 정책 방향성을 구성하는 의회의 역할이 있음에도, 주민과 협력하여 쟁점을 찾고 구체화하는 주민과의 협동작업이 결핍된 현실이다. 이에 비해 행정은 일상적으로 주민의 제안을 받고 정책수립 단계별로 의견을 청취하고 때로는 함께 구성해 나간다. 집행에서도 그러한 거버넌스의 모습이 빈번히 나타난다.

4) 대민접촉형은 의원들이 공청회 및 간담회를 개최하여 주민들의 의견을 청취하거나 주민들이 의회의 논의과정을 방청한다. 민원실을 설치하여 의원들이 주민들의 애로사항을 접수하기도 한다. 주민제안형은 주민들이 공적인 자리에서 논의하는 안건을 제안하는 방식이다. 조례개정과 폐폐청구제도, 주민 투표제도, 주민소송제도 등이 있다.

두 번째는 견제와 감시, 정책입안 등 의회 기능 재구축의 차원이다. 현재의 기관대립형을 전제로 본다면 과연 지방의회가 견제와 감시기관으로 그 역할을 제대로 수행하고 있는가의 여부이다. 무엇보다 지역 쟁점발굴과 공적 숙의기능의 확대이다. 지방의회의 최중요 기능은 주민의 의견수렴과 정책심의 기능이다. 지방의회는 주민대표자들의 집합체이자 지역의 쟁점을 논의하는 장이다. 따라서 지방의회라는 공간에서 쟁점을 도출하고 방향성을 이끌수 있는 검토 채널이 필요하다. 이러한 관점에서 지방의회가 공적인 숙의기능을 확립할 필요성이 있다. 최근 공론의 장에서 일반주민들이 참여하여 토론하고 숙의를 거쳐 합의를 해 나가는 민주주의의 혁신으로서 숙의민주주의가 강조되고 있다. 토론형 여론조사(공론조사, Deliberative Poll), 시민배심(Citizens Jury), 합의회의(Consensus Conference)등 다양한 실천 방법들도 등장하였다(坂野, 2019). 무작위추출 등의 방법을 사용하여 지역 사회의 축소판이 될 수 있도록 하는 주민참여의 방식으로 대표성과 숙의성이 제도적 핵심 요인이다(하동현, 2020:31~33). 모든 시민들이 누구라도 평등하게 참여할 수 있고 정확한 정보를 제공받아 자신의 견해를 이야기하고 타인의 견해를 청취하는 과정에서 공익을 다시금 환기하여 자신의 관점을 설득한다. 그 지역을 구성하는 작은 공중들이 궁극적으로 숙고를 통해 지역발전의 최적점을 합의한다는 인식이다. 결국 숙의적 의사결정은 그 시점에서의 가장 심층적인 주민의견의 분포인 것이다(河, 2024).

지방의회는 민의를 수렴하는 기관이다. 그만큼 여론과악의 고도화를 이루어나야 하며 이러한 공적 숙의 장치는 그것을 가능하게 해 줄 수 있다. 의원이라는 주민대표들이 모여 논의하면 자연스럽게 지역 의견이 된다는 종래의 관점에서 탈피하여, 현 시점에서 주민들과 함께 최적의 지역 의사를 심사숙고하는 장을 만들고 지방의회가 숙의적 의사형성을 주도적으로 수행해야 한다는 것이다(河, 2022;篠原, 2004). 그러한 과정 자체가 그 시점의 주민여론을 가장 정확하게 대변하는 의회의 기능이다. 이것이 작동되기 위해서는 지방의회 운영제도 전반을 재설계할 필요가 있다.

4. 본 연구의 관점

본 연구는 지방의회에 주민참여를 확대하고 의견수렴제도의 고도화를 목표로 한다. 이론적 근거로서 주민대표성을 지닌 지방의회 본래의 역할 및 기관경쟁주의의 견지에서 현 지방의회 주민참여제도의 미비를 지적한다. 이를 개선하기 위해서는 지방의회에 숙의적 주민참여제도를 도입해야 한다고 본다. 지방의회 내에 주민참여를 일상화시키고 심층적인 여론을 파악하는 방식을 채택, 적용함으로써 단체장 우위에 서는 민의의 투입 기능을 효과적으로 이행할 수 있다.

숙의적 주민참여 제도를 설계하기 위해 선진사례를 면밀히 분석한다. 우리나라의 현황을 토대로 적용가능한 제도적 설계 방안을 모색해 본다. 이러한 시도가 단순한 대의제 차원에

머무르지 않고, 주민과 지자체가 협력하여 정책을 결정하는 참여와 속의 민주주의의 정책운영으로 지방자치가 발전하는 계기가 될 수 있다.

〈표3〉 연구의 분석 논거와 방향

	대 주민 관계	기관대립형
주민대표기관으로서의 대표성 구축	의회 내 주민 참여 확대	- 주민선택에 의한 민주적 정통성 (의원대표제) - 기관경쟁주의
견제와 정책입안 기능의 재구축	지역 쟁점의 발굴 및 공적 속의 기능 확대	
주민참여의 현황	민원 처리 특정지지 단체 대변 제도적 미비	단체장 주도 시민과의 정기·비정기 대화, 단발적 공론화 등
제도 개선 방향	- 지방의회 내 주민참여 일상화 - 주민의견 수렴방식의 고도화	- 정책과정에서의 의회 본래 역할 재구축 - 기관경쟁주의에 기반한 민의 수렴의 우위
→ “지방의회의 ‘속의적 주민참여’ 도입 필요성과 설계”		

Ⅲ. 지방의회와 속의적 주민참여: 벨기에 오스트벨지움(Ostbelgien)모델 분석

1. 제도의 개요

Ostbelgien은 약 8만명이 주거하는 벨기에 연방의 하위 지자체로 독일어를 사용하는 커뮤니티이다.⁵⁾ 2019년 Ostbelgien시에서는 의회, 행정부와 함께 3번째 민주주의 기관으로 상설 시민위원회가 설립되었다. 그 해 2월 Ostbelgien 의회의 정당들은 시민의회와 시민회의를 구성할 것인가를 둘러싼 투표가 실시되었다. 제도설계의 목표는 정책결정 과정에서 시민들의 목소리를 듣는 것에 그치지 않고 체계적으로 반영하며 이후를 모니터링하는 시스템을

5) <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>

구축하는 것이었다. 지방의회의 책임성을 높이고 주민들의 의제 설정 권한을 확립하려는 시도였다(OECD, 2020:57~58).

시민의회의 출발은 정치인들의 논의에서 시작되었다. 2017년 공공 문제를 해결하는 방법론을 찾는 과정에서 숙의 민주주의가 실제로 어떻게 작동할 수 있는지를 고민하였다. 그들은 Ostbelgien을 혁신적이고 선진적인 주민참여 도시로 만들겠다는 신념으로 벨기에의 G1000(시민참여 프로젝트)에 연락하였다⁶⁾. G1000은 숙의를 바탕으로 한 시민주도형 참여 플랫폼이었다(G1000, 2012:7~8). 벨기에 정치에 대한 시민들의 대안적 방안을 제시하고 새로운 민주주의 모델을 확산하는데 기여하였다(篠藤, 2019:10~11). 오스트벨지움 모델(OBM) 프로젝트는 G1000의 경험과 숙의 민주주의 전문가들의 연구를 바탕으로 진행되었다. 2018년 7월에 OECD를 비롯한 주요 전문가(15명)들이 논의를 진행하였고 OBM이 탄생하였다. 2019년 2월에 만장일치로 이 안이 통과되었다. 2019년 9월 16일에 첫 번째 시민회의가 구성된다.

2. 제도의 특징과 구성요소

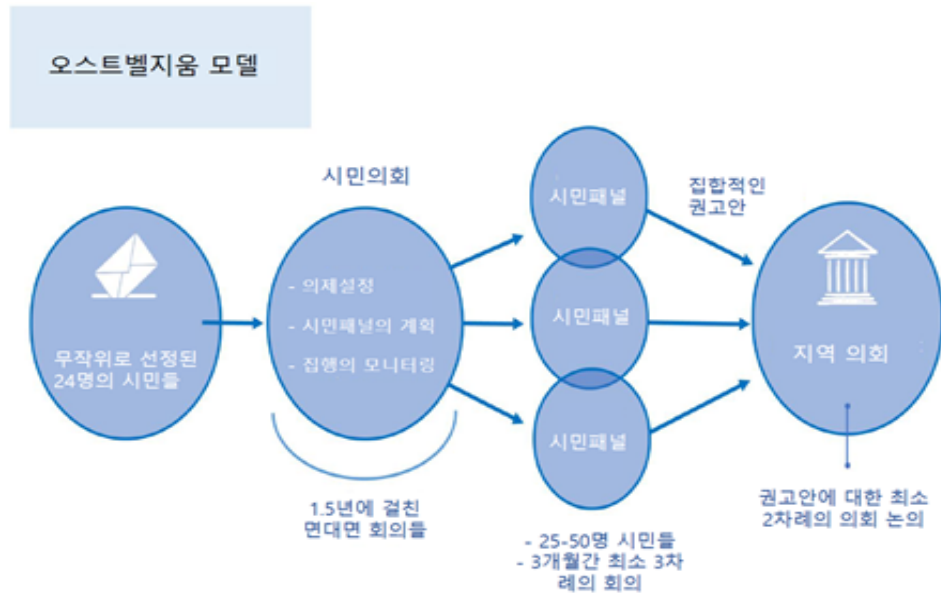
숙의적 시민참여의 모델을 제안한 G1000은 3단계의 시민참여 과정을 통해 제도적 특징을 시도하였다(G1000, 2012:14~30).

먼저 온라인 컨설팅(Online consultation)이다. 인터넷을 통해 토론 주제를 모집하고, 시민들이 다른 제안에 투표하거나 내용을 추가할 수 있도록 했다. 6,000명 이상의 시민이 참여하여 2,000건 이상의 제안이 접수되었다. 이를 25개 범주로 분류한 뒤 인터넷 투표를 통해 ‘사회 보장’, ‘경제 위기 속 부’, ‘이민’의 3가지 주제가 선정되었다. 둘째 시민 서밋(Citizen’s summit)이다. 무작위로 선정된 1,000명의 시민이 브뤼셀에 모여 선정된 3가지 주제를 하루 동안 토론했다. 참가자들은 10명씩 그룹을 이루어 퍼실리테이터와 함께 아이디어를 논의하였다. 동시에 각 지역에서 자발적으로 참여한 시민들이 모이는 G-오프(G-Off)와 온라인 토론 그룹인 G-온(G-On)도 운영되었다. 셋째 시민패널(Citizen panel)이다. G1000, G-온, G-오프 참가자 중 성별, 언어, 지역, 연령 등을 고려하여 무작위로 선정된 32명이 3차례의 주말 동안 숙의토론을 진행하였고 시민 제안에 합의했다. 시민배심원이나 플래닝셀과 유사하게 진행되었지만, 토론 주제 및 질의응답을 하는 전문가를 참가자들이 자유롭게 선정했다는 점에 그 특징이 있었다.

Ostbelgien 모델(이하, OBM)은 G1000의 특징을 수용하여 기존의 숙의 모델과는 차별성을 보였다.

6) G1000은 벨기에에서 2010년 총선 이후 541일 동안 프랑스어권과 네덜란드어권 정당 간의 연립 정부 구성이 실패로 돌아가면서 기획된 대규모 시민 토론의 장이다. 작가 David Van Reybrouck와 언론인 Paul Hermant의 주도로 시작되었다.

〈그림1〉 Ostbelgien Model(OBM)



출처: ODP 홈페이지⁷⁾

(1) 시민(Citizen)

시민들은 인구 대표성을 위해 무작위로 선정된다(G1000,2012;G1000,2018:11). 국적이 필수 조건은 아니지만 16세 이상의 정치 공직을 보유하지 않은 경우, 그 대상이 된다. 먼저 분류 기준으로 4가지가 활용된다. 연령, 성별, 사회계층, 지역이다. 시민회의(패널)가 높은 수준의 다양성을 가지면서도 모집단을 대표하도록 한다. 참여자들은 어떤 집단에서도 어디에서 본 듯한 사람을 발견할 수 있다. 참가자를 선발하려면 2단계의 과정을 거친다. 첫째, 초청장이 무작위로 선택된 주민들에게 보내져야 한다. 응답자들로부터 관련 데이터가 수집된다. 소프트웨어를 사용하여 계층화된 무작위 선택이 실행된다. 특정 제약 속에서 지정된 기준들이 충족되는지를 확인한다. 1년에 한 번 수행될 수 있으며 해당 인력풀은 별도의 시민회의 패널을 선정하는데 활용된다⁸⁾. 과정에서 그만두는 시민회의의 시민패널을 누군가가 대체할 수 있어야 한다. 둘째 어느 모집단(데이터셋)에서 선택되는가이다. 국가 등록기관(National Register)은 첫 무작위 추첨에서 활용되지만 법적 제약이 있을 수 있다. 지자체의 결정에 따라, 예를 들어 외국인 등록부나 대기자 명부처럼, 다른 등록 명부도 사용될 수 있다. 물론 수집 전에 개인정보보호위원회에 요청해야 한다.

7) <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237> (검색 2025년 3월 15일)

8) 2019년 여름의 경우, 무작위로 선택된 1,000명의 시민들이 회원 초대를 받았고, 10% 이상이 참여 의사를 보였다.

(2) 시민의회(CC : Citizen Council, Bürgerrat)

상설 기관으로 매년 구성원이 순환, 교체된다. 시민회의의 의제를 설정하고 시민회의를 모니터링하며, 규정에 따라 실행되는지를 확인한다. 최종적으로 지방의회가 권고안을 후속 조치했는지를 검토한다(G1000,2018:5~6).

시민의회는 시민패널 명부 중 24명이 무작위로 선정된다. 시민의회 구성원은 순환되고 6개월마다 3분의 1씩 변경된다. 활동기간을 어느 정도 하는가에 대해서는 각각 장단이 있을 수 있다. 지나치게 짧은 기간은 활동하는 시민들의 역할을 제약할 수 있고, 지나치게 긴 시간은 특정 소수 시민들이 정치인처럼 행동하는 권력 집중화가 나타날 수도 있다. 과도한 활동 부담이 오히려 교체를 원활하게 하는데 지장을 줄 수도 있다. 이전 시민패널에서 시민의회 구성원으로 선정하는 이유는 참여 경험을 통해 시민회의의 작동과 그 과정을 명확하게 이해할 수 있다는 점이다. 사전적 경험이 시민회의를 모니터링하고 이후의 활동을 살펴보는 데(follow-up), 효율적이고 통찰력을 발휘할 수 있다.

시민의회는 회의를 주재하는 의장을 선출한다(오스트레일리아 시민참여 촉진법령 제4조 2항). 의장의 임기는 최대 6개월이다. 의장은 여성과 남성이 번갈아 가며 선출된다. 상임 서기관은 자문 역할을 수행하며 시민의회에 참석한다. 시민의회는 사무국장과 옴부즈만을 회의에 초청할 수 있다. 시민의회는 업무방식의 다른 모든 측면을 결정한다. 시민의회는 과반수의 위원이 참석할 때에만 의결 정족수를 충족한다. 시민의회는 모든 결정은 일반적으로 합의에 의해 이루어진다. 반복적인 중재 시도 후에도 합의에 도달하지 못하면, 3분의 2 다수결로 결정을 내릴 수 있다. 과반수가 참석하지 않은 것으로 확인되면, 해당 결정은 다음 회의로 연기된다. 시민회의의 위원은 출석 수당, 교통비 등을 지급받는데, 법령에 출석 수당의 금액(37.50유로)도 명시되어 있다.

(3) 시민회의(CA:Citizen Assemblies, Bürgerversammlung, 시민패널)⁹⁾

시민회의(시민패널)는 임시적으로 설치되는 특정 주제를 논의하는 공론의 장이다. 주제의 복잡성에 따라 최소 4~6일 동안 이루어진다. 16세 이상의 주민으로 등록된 주민 25~50명으로 구성되며 나이, 성별, 지역, 사회경제 배경 등에 따라 추첨으로 선발한다(G1000,2018:7~8). 시민회의는 토론을 통해 주제에 대한 견해를 도출하고 지방의회에 권고안을 제시한다. 지방의 정치인들은 이 안의 수용과 향후 진행을 결정한다. 시민회의의 심의 기간, 구성원 수 등은 표준 규칙을 제정하고 있다. 주제에 따라 규칙이 변경될 경우, 논의의 신뢰성이 저하될 수 있기 때문이다. 시민의회는 시민회의의 활동 예산을 매년 결정하며, 시민패널들

9) CC와 CA는 다음과 같이 번역한다. CC는 시민의회이며 쟁점을 논의하는 CA는 시민회의이다. CA를 구성하는 시민참가자들을 시민패널로 지칭한다. 시민회의는 시민패널로 구성된 공론의 장이다.

은 활동에 대한 일정한 보상을 받게 된다.

(4) 상설 사무국(PS:Permanent Secretariat, Ständiges Sekretariat)

상설 담당자가 채용되어 사무국의 운영을 담당한다. 시민회의의 정보를 준비하고 필요한 전문가 목록을 작성한다. 최소 1명의 정규직 직원으로 구성된다. 숙의 과정에 정통한 지식을 지니고 다양한 상황에 대응할 수 있어야 한다. 또한 객관적이고 중립적인 입장을 취하는 것이 중요하데, 예를 들어 시민 옴부즈만 사무실에서 근무하는 것도 그러한 입장을 보이기 위해서이다.

구체적인 담당 업무로는 먼저 시민패널을 선정 절차를 관리한다(G1000,2018:6~7). 초대장 송부, 후속 답변 및 질의응답, 여행, 육아 등 참여 후보자의 상황 등을 지원한다. 시민회의를 조직화하고 객실이나 음식 제공 등 필요한 부분을 관리한다. 시민회의 퍼실리테이터를 모집한다. 연간 예산을 준비, 관리한다. 시민회의는 예산을 감독하고 시민회의는 정기적으로 시민의회에 보고한다. 사무국은 특정 시민회의의 정보와 문서를 준비한다. 관계자의 다양한 의견, 균형된 시각, 당면 주제에 활용할 수 있는 시각들을 확인한다. 모든 시민회의에 임시자문그룹이 설치되고, 퍼실리테이터의 활용방법론, 균형잡힌 질문들이 포함된 최종 프로그램을 검토한다. 여기에 필요한 전문가와 이해관계자의 목록을 준비하는 작업도 포함된다.

사무국은 모든 과정을 조직화하는 중요한 위치에 있다. 담당자가 임명되거나 교체될 때 중립성과 공정성의 기준을 가지고 시민의회와 관련성이 잘 유지되는지를 살펴본다.

〈표4〉 모델의 구성요소와 역할

	주인	시민의회(상설)	사무총장	개별 시민회의 (시민패널)
Who	무작위 선정	-24명 -시민: 종전에 개최된 시민회의의 구성원 -자문가 그룹: 사무총장, 옴부즈만, 의 회공무원 등	-상근 채용자	-25~50명 시민들(기준 을 토대로 무작위 추 첨)
mission	기구	-의제설정: 매년 시민회의의 의제설정 -일상작업: 시민회의 권고안의 후속조 치, 시민회의의 준비 모니터링	-특정 시민회의의 정보 준비, 시민회의를 위한 전문가 명부 작성, 추천	-특정 주제에 대한 숙의 와 전문가 인터뷰, 의 회에 권고안 작성

출처: G1000(2018:4)의 발췌로 재구성

3. 제도의 운영

(1) 운영의 흐름

상설기관인 시민의회와 임시기관인 시민회의(패널)의 두 축으로 운영된다. 시민의회는 논

의할 의제를 설정하고 여러 시민회의를 기획한다. 이를 통해 연중 별도의 시민들이 숙의 과정에 참여하게 된다. 이후 권고안의 후속 조치들을 모니터링한다. 과거 권고안으로 무엇이 수행되었고 앞으로 무엇을 준비하는가를 검토한다. 사무국은 숙의 과정을 준비하는 업무를 담당한다. 시민들을 분류, 선정하고 필요한 정보자료나 적합한 전문가를 발굴, 초청한다. 또한 시민의회를 지원한다. 시민회의(패널)는 특정 문제를 다루기 위해 설치된다. 특정 주제를 숙의하고 정책제안을 공식화하여 시민의회에 제출한다. 무작위로 선택된 25~50명의 시민들이 3개월에 걸쳐 적어도 3번 이상 회의를 가지며 결과물로서의 권고안을 제시한다. 원칙적으로 합의가 기반이지만, 어려울 경우 5분의 4이상 찬성으로 결정할 수 있다. 권고안은 독일어 공동체 의회의 관련 상임위원회에 제출된다. 상임위는 권고안을 공식 접수하고 정책적 수용가능성과 수정 여부등을 논의한다. 필요하다면 시민회의 대표들과 논의하는 공동 토론 세션(joint commission)을 개최하기도 하며 깊이있는 논의를 위해 후속 워크숍을 이어지기도 한다. 이처럼 의회의 상임위나 전체 회의 등 복수의 회차에 걸쳐 논의 결과를 바탕으로 공식 응답을 작성한다. 여기에는 수용 여부와 함께, 수용한다면 입법과 행정적 절차 등의 이행방식을, 수용이 어렵다면 정당한 사유를 기입한다. 시민의회는 공식 응답이 책임성 있게 제시되었는지를 판단하고 이후의 이행상황을 점검한다. 평가단을 조직하여 평가하기도 한다. 이러한 전체 절차가 ‘영속적인 시민과의 대화’(Permanent Bürgerdialog)로 알려져 있다(Niessen & Reuchamps, 2019; Niessen & Reuchamps, 2022).

(2) 운영의 특징

운영 방식은 설치 기관들의 역할, 준비 과정 그리고 의회의 대응으로 구분된다.¹⁰⁾

1) 참여자의 무작위 선발과 주기적 부분 교체

상설의 시민의회가 구성된다(시민참여 촉진법령 제4조). 시민의회는 이전에 시민회의에 참여한 패널 중에서 추첨을 통해 선정된 24명(effective members)으로 구성된다. 임기가 18개월로 현직 위원은 이전 시민회의 출신의 새로운 대표자로 교체된다. 6개월마다 총 24석 중 3분의 1씩 순환적으로 교체하여 3번의 순환으로 전체가 바뀐다.¹¹⁾ 지속성과 함께 다양

10) 2019년 오스트벨지움 시민참여 촉진법령(Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs)에 구체적으로 제시되어 있다.

11) 첫 번째 시민의회는 처음인 만큼 요건이 충족되지 않아 다르게 구성되었다. 법령 제5장에 제시되어 있다. 첫 번째 시민 위원회는 다음과 같이 임명된 24명의 위원으로 구성된다. 의회에 진출한 각 정당이 1명씩 위원을 지명하며, 제안된 시민은 명시된 조건을 충족해야 한다. 6명의 위원은 2017년 9월 16일과 30일에 열린 아동 보육 시민 대화의 시민 중에서 추첨으로 선정된다. 나머지 위원은 추첨으로 선정되며, 시민의회에 부여된 권한은 사무국이 행사한다. 시민의회의 순환 교체는 1차 시민의회 구성 이후 진행된다. 정당이 임명한 위원을 비롯하여 8명 위원 중에서 그리고 시민회의 패널 중에서

한 시각을 유지하기 위한 방책이다. 시민은 자발적으로 참여한다. 시민회의의 구성원이 임기 만료 전에 사임하는 경우, 해당 임기는 이전 시민회의 출신의 추천으로 선정된 시민이 채운다. 사전에 예비 회원을 추천으로 선정할 수도 있다(시민참여 촉진법령 제4조).

2) 논의 안건의 모집과 선정

적절하고 근거가 있는 제안(Proposal)들이 수집된다. 시민뿐만이 아니라 지방의회 관계자, 지자체, 시민회의 구성원들도 제출할 수 있다. 시민회의는 주제 선정 시, 최소 2명 이상의 위원, 의회 정당, 정부 또는 최소 100명 이상의 시민(제3조에 명시된 조건)이 제출한 제안을 참고할 수 있다(시민참여 촉진법령 제3장 제7조). 동일 정당과 정부가 제출할 수 있는 제안 수는 회계연도당 3개로 제한된다. 시민이 제출하는 제안서에는 제안을 지지하는 모든 시민의 이름, 성, 주소 및 서명이 포함되어야 한다.

시민들이 모집된 제안들을 선택한다. 이 과정은 시민들이 의제 설정권을 행사하는 기간이다. 지방의회가 각 회기 초에 정부 성명에 대한 의회 토론이 종료된 후, 시민회의는 향후 12개월 동안 시민회의에서 논의될 주제를 결정하기 위해 회의를 개최한다. 주제는 지역 사회(독일어권)와 관련되어야 한다. 다만 특별한 상황에서는 시민회의는 의장단의 승인을 받아 지역 사회와 직·간접적으로 관련이 없는 주제를 선택할 수도 있다. 헌법 제2장과 벨기에가 비준한 국제 조약에 명시된 인권 및 기본적 자유와 상충되는 주제 제안은 허용되지 않는다. 최근에는 글로벌 보건 위기로 연기된 의료 종사자의 노동조건이 안건이 되었다.

시민회의는 주제 선정을 협의한 후, 시민회의에서 논의될 정확한 질문을 공식화한다. 이 결정이 되기 위해서는 시민회의 구성원의 최소 3분의 2가 참석해야 한다.

3) 권고안의 도출과 지방의회의 대응

숙의에 의한 결과물은 권고안으로 제출된다. 하지만 법적 구속력이 없다. 벨기에 헌법에서는 의회에 모든 권한을 부여하고 있다. 따라서 헌법 개정을 하지 않는 한 구속력이 없는 제안에 그친다. 무엇보다 중요한 점은 시민회의 권고안을 지방의회 당국이 어떻게 대응, 처리하는가이다. 정해진 규칙은 없다. 하지만 시민들이 숙의과정을 거쳐 제안한다면 수행될 수 있다는 확신이 필요하다. 하지만 어떠한 것도 반영되지 않는다면, 시민의 신뢰성은 매우 낮아질 것이다(pseudo-participation).

협의를 끝나면, 시민회의는 하나 이상의 권고안을 공식화하여 의회 의장단에 제출한다(제9조). 의장단은 권고안을 관련 의회 위원회에 회부하고, 시민회의 대표단이 권고안을 발표

2명이 교체된다. 2차 시민회의 구성 이후에는 나머지 4명의 시민회의 패널 4명 및 추천으로 선정된 4명으로 총 8명의 위원이 교체된다. 3차 시민회의 구성 이후, 새롭게 추천된 나머지 8명이 최종적으로 교체된다. 이를 통해 시민회의가 전체적으로 교체된다. 법령(제4조)에 절차가 기술되어 있다.

한다. 지방의회의 법적 서비스를 지원받아 권고안을 법령 제안서로 전환하도록 권장한다. 법령화된 권고안은 의회사무국으로 이동하여 높은 수준의 합의가 이루어질 가능성이 있다. 위원회 위원 및 관련 장관과 논의하는 공개 회의도 소집된다. 시민회의의 모든 회원은 이 회의에 초청된다. 이후 의회 위원회는 관련 장관의 참여 하에 각 제안에 대한 후속 조치를 설명하는 공식 입장을 밝힌다. 입장에는 권고안을 채택할지 여부와 채택 방법이 명시된다. 권고안 채택이 거부되면, 왜 그렇게 했는지, 이유를 제시해야 한다. 일종의 설명책임(accountability)이다. 이후 의회 위원회는 입장을 발표하고 시민회의 패널과 논의하는 또 다른 공개회의를 개최한다.

시민회의는 위원회의 입장을 토대로 채택될 권고안에 대한 사후 관리를 담당한다(시민참여 촉진법령 제10조). 사무국은 권고안 실행 현황에 대한 보고서를 정기적으로 제출한다. 시민회의는 관련 시민회의 패널에게 이 현황을 알린다. 회의 후 1년 이내에, 관련 의회 위원회는 실행 현황을 발표하고 논의하는 공개 회의를 개최한다. 해당 시민회의의 모든 패널은 이 회의에 초청된다. 필요하다면, 권고안의 추가적인 실행을 추적하는 추가 회의를 개최할 수 있다.

4. 제도적 평가

OBM은 ‘주민참여의 제도화’(the institutionalization of this permanent citizens’ dialogue)와 ‘숙의과정의 제도화’(institutionalized deliberative process)가 제도적으로 결합되었다. 이를 통해 3가지 특징들이 도출된다.

첫째 일상적인 주민참여 제도의 구조화이다. 서로 다른 특징을 지닌 시민의회와 시민회의를 제도적으로 설계하였다. 먼저 참여 기간(단기/중기성, 장기성)이다. 시민의회는 상설 기관이다(its permanence). 하지만 시민회의는 정해진 기간에 쟁점을 논의하는 정도로 짧다. 이러한 주민참여 제도는 단기/중기/장기 등 참여 기간의 조화적 설계라고 할 수 있다. 다음으로 참여의 목적이다. 시민회의는 특정 이슈에 대한 주민들의 의견을 숙의적으로 파악하고 이를 합의해 나간다. 시민의회는 의제를 설정하고 시민회의에서 도출된 내용을 지방의회와 최종적으로 결정해 나간다. 무작위로 선정된 시민들이 시민의회와 시민회의의 소속에 따라서 다른 역할을 부여받는다.

둘째 숙의과정의 제도화이다. 숙의민주주의적 공론과정이 제도적으로 정착되고 있다. 먼저 높은 대표성(the representative quality of sortition)이다. 오랫동안 매우 선택적이고 특정한 집단만이 정치에 참여했다. 정치는 아직도 대다수 시민이 속하는 그룹을 대표하지 않고 있다. 연령, 성별과 같은 기준으로 정치에 참여하지 않는 다수의 주민들이 모집단을 대표할 수 있도록 한다. 또한 숙의의 질(quality deliberation)이다. 시민들은 자신의 의견을 숙의 과정에서 구축해 나간다. 숙의가 의미를 가지기 위해서는 몇가지의 기준이 충족되어야

한다. 그 중 하나가 숙련된 퍼실리테이터를 활용하는 것이다(하동현·이승모, 2021:371~372). 일부 정치성을 지녔거나 강한 목소리를 가진 시민들만이 토론을 주도하지 않도록 한다. 상호 간의 대화가 기회의 공정을 가지면서 편향되지 않도록 한다. 균형 잡힌 객관적 정보가 제공되고 해당 전문가와 이해관계자의 의견을 청취하는 숙의적 환경이 조성되어야 한다. 이러한 조건이 충족되면 시민들이 숙의 원칙을 이해하고 정책과정을 거치면서 적극적으로 참여하게 된다(하동현, 2021:140~141).

셋째 기존 제도인 지방의회와의 밀접한 연계이다. 대부분의 공론화는 특정 쟁점에 대한 주민여론을 파악하는데 활용된다. 주민여론을 더욱 심층적이고 정확하게 판단하는데 도움이 되지만, 실제 정치적 투입(input)으로 연계될 것인가에 대해서는 는 반드시 그렇다고 할 수 없다. 정치적 상황이나 제도적 연계가 되지 못한다면 정치권력(지방의회)과는 분리된, 일시적 시도라고 볼 수 있다. 하지만 OBM은 시민의회·시민회의를 통해 나타난 주민들의 의사를 지방의회 담당자와 토론하고 최종 결정해 나가는 통합적 체계이다. 즉 지방의회라는 대의기관 속에 착근된 주민참여의 방식이라고 볼 수 있다.

IV. 우리나라에의 제도적 적용

1. 제도설계의 원칙

우리나라 지방의회에 지속적이고 제도화된 숙의적인 주민참여 모델을 제안해 보고자 한다. 상술한 것처럼, OBM의 사례 분석을 통해 제도적 특징을 도출할 수 있었다. 이를 제도설계의 원칙으로 활용하고자 한다.

첫째 일상화된 주민참여이다. 단기/장기 등 주민참여 기간 그리고 의사결정 혹은 심층적 여론 수렴 등 주민참여 목적 또한 다양하다. 이를 제도적으로 혼합하여 지속적이고 연속적인 주민참여를 제도화하고자 한다.

둘째 민의수렴의 고도화로서 숙의성의 확보이다. 무작위로 선정된 주민들을 대상으로 숙의성이 강화된 논의의 장의 도입이 필요하다. 주민 선정의 대표성 확보, 숙의과정과 그 질을 높이기 위한 숙의 절차/환경 등이 제도적으로 확보되도록 해야 한다(하동현·이승모, 2021:368~371).

셋째 지방의회 제도와 밀접한 연계이다. 지방의회가 운영되는 전체적인 과정속에 주민참여가 지방의회와 제도적으로 이어지도록 한다. 즉 대의민주제를 근간으로 하면서도 주민만의 논의로 종료되지 않고 실제 지자체의 의사결정에 영향을 미치도록 한다.

이러한 원칙들을 토대로 우리나라에 적합한 모델 구성을 시도해 본다.

2. 제도설계의 구성

(1) 우리나라 지방의회의 구성

우리나라 지방의회(특히 광역의회)는 의장단과 상임위원회, 특별위원회, 사무처로 구성되어 있다. 의회를 대표하는 의장단은 의회의 의장과 부의장이 있다. 상임위원회는 운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회 등 상임위원회가 설치되어 있다. 서울은 11개, 경기도는 13개 등 지역별 사정에 따라 설치 숫자가 달라질 수 있다.¹²⁾ 특별위원회로는 예산결산특별위원회와 기타특별위원회가 있다. 사무처가 의회 운영과 행정 업무를 담당한다.

상임위원회 가운데 의회운영위원회는 의회 운영을 지원하고 의원들의 의정 활동을 돕는다. 업무를 세부적으로 살펴보면, 첫째 의회 운영 사항을 결정한다. 의회 규칙·규정의 제·개정을 심사하고, 운영 예산을 심의한다. 둘째 의사일정과 안건을 조율한다. 본회의와 각 상임위원회의 일정을 조정하고 상정될 안건의 순서와 내용을 결정한다. 셋째 의회 사무 사항을 처리한다. 의회 사무처·보조기관의 업무를 지원하고 감독한다. 의회 직원의 인사와 복지, 홍보와 대외 협력 사항을 다룬다. 넷째 기타 사항에 대응한다. 특별위원회 구성 결의안을 심사하고 의원 연수 및 교육을 계획, 실행한다. 의회 운영 관련 각종 민원과 건의 사항을 처리하기도 한다.

(2) 제도설계의 구성요소

지방의회에 숙의형 주민참여 제도를 착근시키기 위해서는 사례분석을 토대로 2단계로 검토한다. 1단계로 주민의회와 주민패널 등 주민참여를 어떻게 설계할 것인가, 2단계로 기존의 대의제와 어떻게 제도적으로 결합시킬 것인가이다. 설치할 구성기구와 제도적 결합을 종합적으로 설명한다.

먼저 주민의회(Citizens' Council)이다. 주민의회는 지방의회 '의회운영위원회'와 연계하여 상설로 설치된다. 주민의회는 주민패널의 준비, 구성, 후속 조치 등을 실행하는 임무를 맡는다. 주민의회의 역할은 ① 주민패널의 주제 선정 및 숙의 방식의 결정, ② 주민패널의 제안과 후속조치 모니터링, ③ 의회운영위원회와 이어진 주민패널 운영에 관한 의견 조정으로 볼 수 있다. 주민은 무작위(무선 RDD, 가상번호 등 개인정보 활용의 법적 테두리 내)로 선정된다. 주민의회 구성원의 규모는 지방의회와 협의하여 예산 등을 살핀 다음, 결정한다. 주민의회의 재편은 시간의 간극을 두어 조금씩 개편해 나간다. 예를 들어 처음에는 지역 주민

12) 2025년 3월 15일 <https://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001001004> 이외에도 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 주택공간위원회, 도시계획균형위원회, 교통위원회, 교육위원회가 있다.

을 대상으로 전체를 무작위 선발한다. 이후 1년이 경과된 시점에서 주민의회의 일부를 변화시켜 나간다. 주민패널들을 명부로 하여 일부 선정하고 나머지는 일반 주민을 대상으로 새롭게 선정한다(예를 들어 혼합비율은 적절하게 재구성 가능. 전체의 2/3은 일반 주민을 대상으로 한 무작위 선정, 나머지 1/3은 기존 주민패널 명부 중 무작위 선정). 일정한 시점이 경과가 되면 주민의회 구성원 전체가 새롭게 교체된다.

다음으로 주민패널(Citizens' Panel)이다. 이는 쟁점을 논의하는 주민 공론화 기구이다. 주요 역할로는 ① 주민들의 숙의 토론 ② 논의에 따른 의견 혹은 권고안의 제출이다. 주민의회가 주민패널의 운영을 관리한다. 세부적으로는 ① 주민패널의 쟁점 선정, ② 주민패널 참가자 수와 무작위 선정, ③ 운영 기간/장소/프로그램 등의 결정, ④ 주민패널에게 제공될 관련 정보 및 의견을 청취할 전문가/이해관계자 그룹 선정 등이 있다. 끝으로 전담 조직(Permanent Secretary)의 배정이다. 예를 들어 기존 의회사무처 내에 숙의형 주민참여 제도와 관련된 소관업무를 담당시킨다. 기존 사무국장은 전담 공무원 혹은 전담 조직(팀)을 구성한다. 주민의회와 주민패널을 운영하는데, 행정적인 실무와 지원 업무를 제공한다. 주민의회는 전담 조직의 업무를 감독하고 관련된 업무지시를 내릴 권한이 지닌다. 숙의형 주민참여가 제도화된다는 것은 조례·규칙 등의 자치법규로 제정되었다고 볼 수 있다.

(3) 단계별 운용

진행 단계별로 검토해 보자.

1단계로 주민의회가 구성되면 주민패널에서 다룰 의제를 설정한다. 의제 제안자는 지방의회 의장단, 각 상임위원회, 주민 개인 혹은 연대/서명, 단체장, 주민의회 구성원 등 광범위하게 제안하도록 할 수 있다. 주민패널은 한 해 상반기에 운영하여 결론, 하반기에 운영하여 결론내리는 등, 총 3~4차례 운영한다(필요하면 온라인 소통 병행). 각 주민패널 의제의 결과를 내기 위해 적절한 속도(예를 들어 주 1-2회)로 개별 미팅이 개최된다. 실시 시점은 지방의회의 정례회 개최 전에 완료되도록 검토한다. 운영방식에 대해서는 지방의회 의장단, 상임위원회 위원장, 정당 추천인 등의 자문을 구할 수 있다.

2단계로 주민의회와 의회사무처(담당조직/공무원)는 숙의토론을 위한 주민패널을 준비한다. 지방의회의 의회운영위원회는 주민의회와 소통하는 창구가 되어 지방의회와 주민 간 숙의형 주민참여 업무를 공동 조율한다. 의회사무처 산하의 실무 전담 조직이 주민의회와 주민패널의 업무를 행정지원한다. 주민의회는 담당 사무국의 업무 진행을 지속적으로 모니터링한다.

3단계로 주민패널에서 숙의형 토론을 실시한다. 주민의회에서 전문가와의 사전 검토를 거쳐 공론화의 설계와 규모를 구성한다. 미니퍼블릭스의 실천 기법이나 종전의 사례를 고려하면 주민패널의 규모는 50~100명 수준으로 상정할 수 있다.

4단계로 주민패널은 논의 결과를 권고안으로 작성한다. 권고안은 의회사무처를 통해 의회

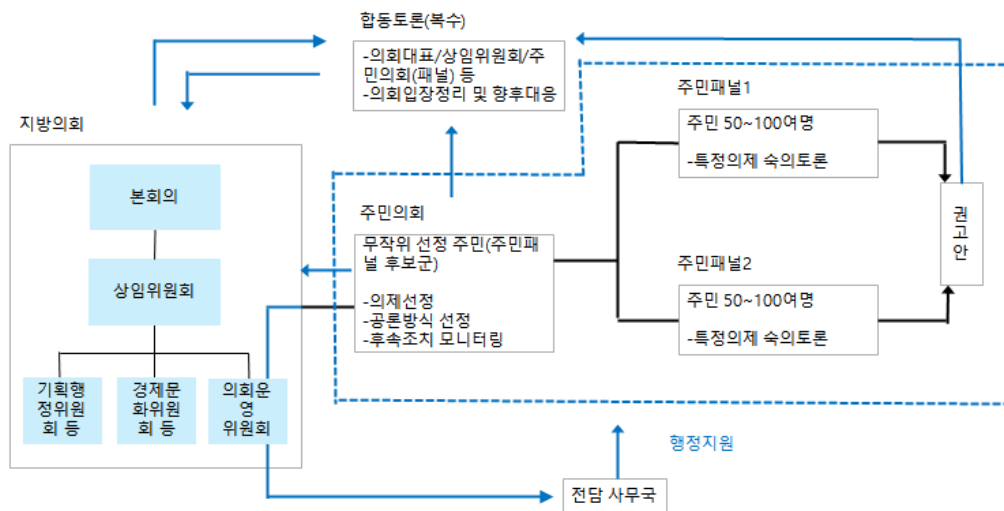
운영위원회에 제출한다. 이 과정은 주민의 정제된 여론이 의회에 투입되고 공중의제가 정부의제로 전환될 수 있는 순간이다. 지방의회 내에서 합동토론이 개최될 수 있다. 의장/부의장/의회운영위원회 위원(장), 해당 상임위원회 위원(장), 주민의회 대표자, 정당 추천자 등이 제출된 권고안을 둘러싼 찬반 토론을 전개한다. 주민패널 중의 대표자가 참여하여 권고안의 취지 등 관련 질의응답을 실시할 수 있다. 2회 이상의 합동토론을 벌이고 난 뒤, 지방의회의 입장을 조율하는 과정에 들어간다.

5단계로 지방의회가 공식 절차를 통해 최종 입장과 대응을 결정한다. 해당 상임위원회의 심사결과 보고→질의답변→찬반토론→의결처리의 과정이다. 권고안의 성격이나 목적에 따라 상임위원회에 배당되어 논의하고 최종 본회의에서 판단한다.

6단계로 주민의회는 주민패널이 제시한 권고안이 어떻게 진행되고 있는지를 지속적으로 관찰한다. 주민의회는 차기 회의가 진행되는 시점별(6개월, 12개월 등)로 진척도를 확인한다. 순조롭지 못하다고 평가되면, 의회 관계자와 행정 담당자를 불러 구체적인 상황을 살펴보고 적절한 조치가 이루어질 수 있도록 의견을 제시한다. 필요하다면 플래닝셀, 시민토의 등에서 실시되는 진척도 평가를 개최할 수 있다.

7단계로 지방의회 전체 임기(4년)가 완료되면 지금까지 개최된 주민의회 및 주민패널의 개최 상황을 종합적으로 검토한다. 즉 권고안-환류-경과 등 일련의 주민참여 사이클이 순환, 정착, 환류되고 있는지를 평가하고 주민여론과 대의기관 활동 간에 정합성을 확인한다.

〈그림2〉 우리나라 지방의회의 숙의형 주민참여 모형



출처: 하동현(2021a)을 재구성

V. 결론을 대신하며

본 연구에서는 벨기에 오스트벨지움의 모델(OBM)을 분석하여 숙의형 주민참여가 대의제 기관인 지방의회와 어떻게 제도적으로 결합될 수 있는지를 살펴보았다. OBM은 주민대표성을 지닌 시민들이 의제 설정, 숙의 과정, 정책 권고, 후속 모니터링에 이르는 전 과정이 지방의회와 병존되어 연계, 제도화됨으로써 대의민주주의에 참여와 숙의가 결합된 새로운 거버넌스의 가능성을 제시해 주었다. 또한 사례분석에서 도출된 핵심 요소들을 활용하여 우리나라 지방의회에 적용가능한 숙의형 주민참여 모델을 설계해 보았다. 주민의회와 주민패널 그리고 전담 사무국으로 구성된 이러한 제도적 틀은 일상적인 주민참여와 고도화된 여론수렴을 가능하도록 하여, 지방의회의 정책기능 강화와 민주적 정당성 제고에 기여할 수 있다.

앞으로의 지방의회는 주어진 임기 동안 주민과 유리된 별도의 의사결정 집단으로서의 주민대표기관이 아니라, 항상적으로 여론을 파악하며 주민과 함께 고민하고 토론해 나가면서 지역정책을 설계하는 협치의 플랫폼으로 거듭나야 할 것이다. 지방분권이 확대되고 지방자치법이 전면 개정되면서 이러한 지방의회의 시대적 사명과 역할은 더욱 커지고 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 단체장 중심의 지자체 운영이 지속되면서 의회 본연의 모습에 충실하지 못했다. 종래 타성에 젖었던 소극적이고 미온적인 태도에서 벗어나, 의회 스스로가 대의기관으로써 주민과의 연계에 더욱 적극적이고 참여를 촉진하는 제도적 채널을 재정비하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 지방의회가 공론화 등 숙의형 주민참여제도를 운영한다면, 심층적인 민의 분석 이에 토대로 한 지지를 토대로 단체장에 의존하거나 끌려가는 정책 결정에서 탈피할 수 있다. 의회가 주도하는 단체장과 ‘정책논전형’ 관계를 구축하는 계기가 마련될 수 있다. 지방의회의 전환을 위한 유효한 도구가 될 수 있다는 차원에서 숙의형 주민참여 모델이 제안되었다. 향후 실천적 도입을 위한 제도적 검토 차원의 후속 연구들과 제도적 실험들도 이어져야 할 것이다. 동시에 의회 구성원들의 인식 전환, 주민의 참여역량 강화, 관련 제도 정비 등도 조치들도 뒤따라야 할 것이다.

참고문헌

- 강원택.(2006). 「대통령제 내각제와 이원정부제」. 인간사랑
- 김순은 외.(2008). 「지방정부 주민참여 유형화와 제도화 방안 연구」. 한국행정연구원
- 김병준.(2012). 「지방자치론」. 법문사
- 신원득.(2010). 「지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구」. 경기연구원
- 이강원 · 김학란.(2020). 「한국 사회 공론화 사례와 쟁점」. 박영사
- 이진복 · 소순창 · 송병창.(2019). 지방의회와 집행기관의 관계에 관한 실증적 분석: 재의요구권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(1): 75-99
- 하동현.(2020). 정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: ‘2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례’. 「한국거버넌스학회보」 27(1):27-55
- 하동현.(2021a). 지방의회 숙의형 주민참여 제도화 방안. 「한국자치행정학회 발표문」
- 하동현.(2021b). 제5장 사회적 자본으로서의 신뢰와 공론화 인식과의 관계. 황수경 · 하동현 · 전형준 · 박지혜. 「공공갈등 · 공론화 · 시민참여에 관한 국민인식 분석」. KDI 보고서
- 하동현 · 이승모.(2021). 공론화 확산에 대한 태도에 미치는 영향요인 분석: 전문가 집단을 대상으로. 「한국행정논집」 33(2): 351-378. 한국정부학회
- 한국지방행정연구원.(2012). 「선진지방자치제도: 영국편」
- 행정자치부.(2015). 「지방자치 20년 평가」
- 행정안전부.(2024). 「제8기 지방의회 백서」
- 홍정선.(2022). 「신지방자치법 전면개정 제5판」. 박영사
- Arnstein, S. (1969) A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Dalton, R. J.(2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies(Comparative Politics)*. Oxford University Press.
- G1000. (2012). *Final Report: Democratic innovation in practice*.(<https://2011.g1000.org/en/>)
- G1000. (2018). *Proposal for a model of permanent citizen involvement in the policy-making of the German-speaking community in Belgium*.
- Niessen, C.(2019). When citizen deliberation enters real politics: how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making. *Policy Sciences* 52 (3), 481-503.
- Niessen, C. & Reuchamps, M. (2019). Designing a permanent deliberative citizens' assembly: The Ostbelgien Modell in Belgium. *Working Paper Series of the Centre for Deliberative Democracy and Global Governance*, University of Canberra.
- Niessen, C., & Reuchamps, M. (2022). Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 135-153.

OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*.

Van Reybrouck, D. (2016). *Against Elections: The Case for Democracy*.

East Belgium Government (<https://www.buergerdialog.be/>)

<https://www.publicdeliberation.net/the-ostbelgien-model-five-years-on/>

오스트벨지움 시민참여 촉진법령(Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs)

後房雄.(2007). 「ローカル・マニフェストと二元代表制——自治体再生の胎動と制度の矛盾——」 名古屋大学法政論集217号

江藤俊昭.(2011). 「地方議会改革—自治を進化させる新たな動き」. 学陽書房

江藤俊昭.(2012). 「自治体議会学——議会改革の実践手法」. ぎょうせい

江藤俊昭.(2016). 「議会改革の第2 ステージ——信頼される議会づくりへ」. ぎょうせい

江藤俊昭編.(2016). 「自治体議会の政策サイクル」. 公人の友社

尾崎善造.(2012). 「地方議会の12か月」. 学陽書房

河東賢.(2022). 韓国の葛藤管理システムと住民参加. 「自治体学」35-2号: 5~8. 自治体学会

河東賢.(2024). 韓国の葛藤管理(Conflict Management)と熟議民主主義の実践. 「月刊自治研」11月号

山下茂.(2010). 「体系比較地方自治」. ぎょうせい

坂野達郎.(2019). 「日本の公論化の経験と示唆」. ソウル葛藤フォーラム

篠原一.(2004). 「市民の政治学: 討議デモクラシーとは何か(新書872)」. 岩波書店

篠藤明德.(2019). 民主主義の新しい潮流. 別府大学・別府大学短期大学部地域社会研究センター. 「地域社会研究」 Vol 30. p9~19

末井誠史.(2009). 「地方議会に係る制度改革」. レファレンス2009年12月号

西尾勝.(2005). 「自治体デモクラシー改革—住民・首長・議会」. ぎょうせい

日本生産性本部.(2019). 「地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会報告書」

투고일자 : 2025. 03. 23

수정일자 : 2025. 03. 31

게재일자 : 2025. 03. 31

<국문초록>

지방의회의 숙의적 주민참여제도의 구축과 제도설계

하동현

현행 지방자치 구조는 단체장과 지방의회가 각각 주민에 의해 선출되는 기관대립형(이원대표제)을 바탕으로 하고 있으나, 현실적으로는 강시장-약의회형 정책 결정이 지속되면서 민의수렴 기관으로서의 지방의회 본연의 모습이 발휘되지 못했다. 본 연구에서는 지방의회가 능동적으로 여론을 수렴하고 이를 정책 과정에 반영할 수 있는 숙의형 주민참여 모델의 필요성을 제기한다.

이론적 배경으로 숙의민주주의 이론과 기관경쟁주의를 바탕으로 벨기에 오스트벨지움(Ostbelgien)의 상설 시민의회 모델(OBM)을 분석하였다. OBM은 주민대표성을 지닌 시민들이 의제 설정, 숙의 과정, 정책 권고, 후속 모니터링에 이르는 전 과정이 지방의회와 병존되어 연계, 제도화됨으로써 대의민주주의에 참여와 숙의가 결합된 새로운 거버넌스의 가능성을 제시해 주었다. 사례분석에서 도출된 핵심 요소들을 활용하여 우리나라 지방의회에 적용가능한 숙의형 주민참여 모델을 설계해 보았다. 주민의회와 주민패널 그리고 전담 사무국으로 구성된 제도적 틀이, 주어진 임기 동안 주민과 유리된 의사결정 집단으로서의 주민대표기관이 아니라, 항상적으로 여론을 파악하며 주민과 함께 고민하고 토론해 나가는데 유효한 도구가 될 수 있다. 이를 통해 지방의회가 지역정책을 설계하는 협치의 플랫폼으로 거듭날 수 있을 것이다.

주제어: 지방의회, 주민참여, 숙의민주주의, 이원대표제, 기관경쟁주의

