

민주적 의사결정에 방역지침 준수 ‘대면 참여’ 중요 원활한 비대면 참여 병행 위해 공공지원 강화 필요

위드코로나시대 대비 비대면 주민참여 실태·평가, 정책수요 파악할 시점

코로나19 확산을 막기 위해 대면 접촉을 제한하는 사회적 거리두기는 시민이 정책 수립과 실행에 참여하는 공적 활동에도 적용되었다. 코로나19 위기 경보가 심각 단계로 격상된 2020년 2월 말을 시작으로, 정부와 서울시는 공공행사와 시설 운영 방침을 포함한 사회적 거리두기 지침을 수차례 발표했다. 이에 따라 대부분의 공공시설이 운영을 중단했고, 공공행사가 전면 취소 또는 연기됐으며 불가피한 행사는 인원과 장소 제한, 비대면 전환 등이 이뤄졌다.

각종 위원회, 민관협치기구, 참여예산 등 시정참여제도는 코로나19 대유행 이전부터 온라인 참여가 활발하게 적용되어 비교적 비대면 전환이 수월했다. 반면, 도시재생, 주민자치회처럼 대면 소통을 강조했던 지역참여 제도는 비대면 전환이 어렵고 활동이 위축되었다. 예기치 못한 코로나19 대유행으로 방역 안전과 함께 민주적 의사결정을 담보하는 비대면 참여 운영방안을 충분히 준비하지 못했기 때문이다.

당분간 코로나19 종식이 어렵고 비슷한 대유행이 재현될 수 있다는 점에서 지금의 사회적 거리두기는 일시적인 조치로 끝나지 않을 수 있다. 비상 상황에서도 주민참여는 보장되어야 하고, 이를 통한 지역사회의 관계망과 신뢰는 위기 대응력 강화에 기여한다. 따라서 지난 2년 동안 비대면 주민참여 실태와 평가, 참여자의 정책 수요를 파악하여, 위드코로나 시대를 대비한 주민참여 운영·지원 방안 개선이 필요하다.

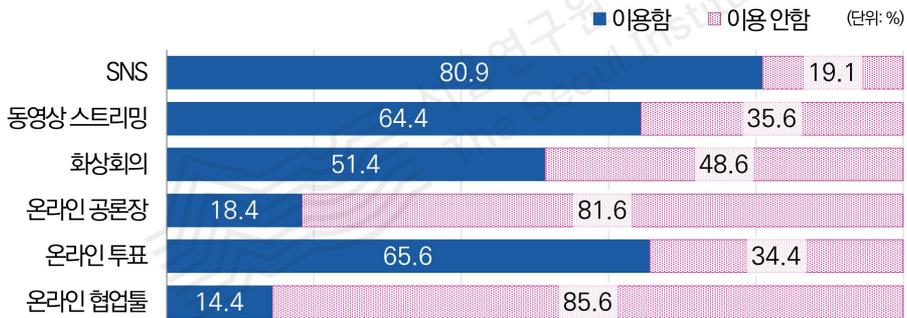
주민자치위원, 디지털 이용 환경·역량 높지만 비대면 활동 활용엔 제한적

서울시의 대표적인 지역참여 제도 중 하나인 주민자치회는 서울 전역 236개 동에 설립되었고, 참여자의 성별과 연령이 다양하며 규모와 성격이 다른 여러 공론장을 갖고

있어 비대면 주민참여 실태와 평가를 범용적으로 조사하기에 적합하다. 코로나19 대유행 이전부터 매년 성과평가를 실시해 대면과 비대면 참여의 차이를 비교할 수 있는 것도 큰 장점이다.

2020년 이전부터 활동을 시작한 1·2단계 59개 주민자치회에 참여 중인 1,144명의 주민자치위원을 대상으로 설문조사를 시행한 결과, 전체 국민보다 높은 수준의 디지털 이용 환경을 갖추고 있었다. 스마트폰, 유무선 인터넷, 독립된 디지털 이용 공간 등을 보유한 비율은 90% 이상이었으며, 가족 돌봄(11.8%) 등으로 비대면 참여를 미루거나 중단해야 할 수 있는 경우도 많지는 않았다. 나이가 많거나 여성이라고 해서 이러한 환경이 특별히 열악하지는 않았다.

하지만 디지털 이용 환경에 비해 실제 비대면 주민자치회 활동은 기초적인 수준이었다. 디지털 기기는 대부분 스마트폰(76.4%)을 이용했고, 온라인 서비스는 SNS(80.9%), 온라인 투표(65.6%), 동영상 스트리밍(64.4%) 위주였다. 이러한 결과는 비대면 주민자치회 활동이 자료 공유와 단답형 소통, 시청형 참여, 다수결 방식의 합의 형성 등 비교적 단순한 수준으로 이뤄졌음을 시사한다.

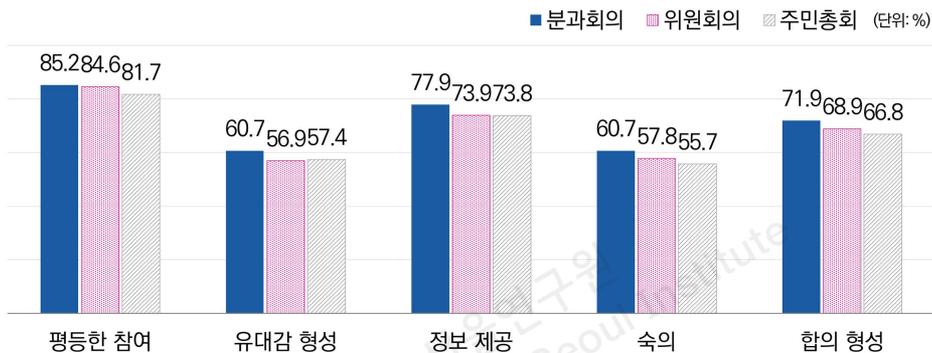


[그림 1] 비대면 주민자치 활동에 이용한 적이 있는 온라인 서비스

주민자치회의 분과회의, 위원회의, 주민총회 등 주요 공론장 참여 방식은 여러 차례의 코로나19 대유행과 강력한 사회적 거리두기에도 불구하고, 대면 비율이 30~40%를 차지했다. 비대면 회의를 공공시설에서 참여하거나(20% 이상), 대면 회의를 공동체시설이나 실외공간 등에서 참여한(10%대) 경우도 적지 않았다. 주민참여 활동이 전면 금지되는 상황이 아니라면, 방역 조치가 가장 확실한 공공시설을 개방해 공식적인 관리체계 안에서 운영하는 것이 오히려 방역 안전에 도움이 된다고 볼 수 있다.

비대면 참여의 민주적 의사결정 만족도, 55~85%로 긍정적 ‘대면보다 ↓’

비대면 참여가 평등한 참여, 유대감 형성, 정보 제공, 숙의, 합의 형성 등 5가지 민주적 의사결정 요건을 충족했는지를 조사한 결과, 모든 만족도는 55~85%대로 긍정적인 편이었다. 공론장별로는 분과회의(10명 내외), 위원회의(50명 이내), 주민총회(동인구의 0.5% 이상) 순으로 규모가 작을수록 만족도가 높았다. 민주적 의사결정 요건별로는 평등한 참여, 정보 제공, 합의 형성 등 원래부터 온라인 기법이 효과적이라고 알려진 항목의 만족도가 높았다. 반면에 유대감 형성, 숙의처럼 비언어적 교감이 중요하고 규격화하기 힘든 항목은 만족도가 50~60%대로 뚜렷하게 낮았다.



[그림 2] 공론장별 비대면 참여 평가

주민자치회 연례 성과평가 항목 중 자발적 참여, 유대감 형성, 주민 주도, 숙의, 합의 형성, 전반적인 참여 만족도, 계속 참여의사 등은 이번 조사에서도 동의율이 64% 이상으로 긍정적인 편이다. 하지만 성향점수매칭(preference score matching) 분석으로 대면 참여 위주였던 2019년 조사와 응답자 특성을 통제해서 비교한 결과, 자발성, 유대감 형성, 전반적인 참여 만족도, 계속 참여의사는 동의율이 통계적으로 의미 있게 감소했다.

이러한 결과는 비대면 참여 만족도가 대체로 60% 이상이라고 해서 긍정적으로 해석하는 것은 위험할 수 있음을 시사한다. 비대면 방식으로는 자발적 참여와 자유로운 소통이 대면 방식보다 힘들었고, 그 결과, 활동의 성취감이나 동기 부여가 줄어든 것으로 볼 수 있기 때문이다.

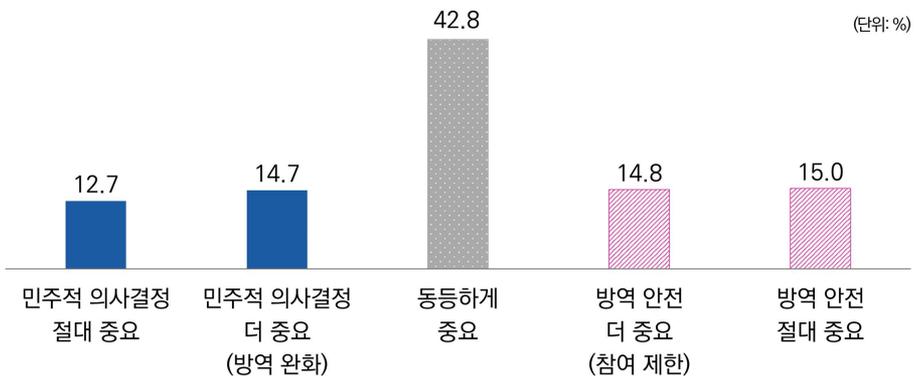
[표 1] 코로나19 전후 대면-비대면 참여 만족도 비교

주민자치회 만족도		2019년 (N=508)	2021년 (N=508)	p-value
자발성	자발적으로 참여한 주민들로 구성되었다	3.97(0.77)	3.84(0.96)	0.0145
유대감 형성	누구나 자기 의견을 편하게 말할 수 있었다	3.91(0.86)	3.74(1.00)	0.0028
주민 주도	중요한 결정을 관이 아닌 주민이 주도했다	3.73(0.92)	3.81(0.97)	0.2084
속의	자치계획에 대한 충분한 논의와 고민이 이뤄졌다	3.70(0.94)	3.73(0.98)	0.6484
합의 형성	주민총회는 지역주민의 합의 형성에 도움이 되었다	3.73(0.85)	3.71 (0.98)	0.7587
전반적 만족도	위원으로 참여한 것에 전반적으로 만족한다	3.88(0.74)	3.68 (0.89)	0.0001
재참여 의사	임기가 끝난 뒤에도 계속 참여할 것이다	2.60(0.64)	2.45 (0.75)	0.0009

주: 괄호 안은 표준편차

주민자치위원, 방역 안전·민주적 의사결정의 중요도 거의 동등하게 인식

주민자치위원은 실제 비대면 참여를 호의적으로 평가한 것과 다르게, 가치관과 인식에서는 민주적 의사결정을 동등하게 중요시하고 대면 참여 확대를 원했다. 대표적으로 방역 안전과 민주적 의사결정의 상대적 중요도는 거의 대등하게 나타났다. 코로나 19의 심각성을 고려하면 방역 안전이 중요하지만, 이를 명분으로 민주적 의사결정을 희생하거나 양보할 수는 없다는 인식으로 이해된다.



[그림 3] 방역 안전과 민주적 의사결정의 우선순위

비대면 참여가 주민자치회의 민주적 의사결정에 부정적인 영향을 줬다는 비율(35.9%)이 다소 높고, 이들 중 80%는 대면 참여를 소폭 또는 적극 확대하기를 원했다. 주민자치회의 3가지 공론장과 5가지 민주적 의사결정 요건은 비대면보다 대면 방식이 더 효과적이라는 의견이 70~80%로 월등히 우세했다.

일상회복 시행조건인 전 국민 집단 면역 수준의 백신 접종률 달성보다 덜 안전한 조건에서도 대면 참여를 할 수 있다는 비율도 약 70%였다. 이와 같은 대면 참여 선호는 기존 방식을 고수하려는 관성이나 디지털 또는 세대 격차보다 소규모 지역사회 참여의 특성이 더 큰 원인이라고 정책 관계자와 주민자치위원들은 지목했다.

위드코로나시대 주민참여 진작 위해 방역지침 세분화, 공공지원 강화 필요

앞으로 서울시의 주민참여 운영과 지원 방안은 방역 안전을 우선으로 하되, 본래 가치인 민주적 의사결정이 위축되지 않는 것을 목표로 삼는 것이 바람직하다. 이를 위해 방역지침을 준수하면서 대면 참여를 유지하는 동시에, 지난 2년 동안 다양한 시도로 얻은 비대면 참여의 경험과 성과를 살려 비대면 참여를 개선하는 노력도 필요하다. 이를 실현하려면 우선 대면 참여를 위한 방역지침 재검토와 기준 개선이 뒷받침되어야 한다. 자영업, 종교활동, 문화행사처럼 주민참여를 포함한 공적 활동에도 기존 방역지침의 효과와 적절성을 점검하고, 인원수 기준을 넘어 공론장의 성격과 활동에 따른 세밀한 비대면 전환 지침을 마련할 필요가 있다. 사적 모임 기준을 적용받던 소규모 주민참여 활동은 공공시설과 방역 관리체계 안에서 운영하는 것이 안전하고 효과적이다. 방역단계 격상으로 비대면 전환이 또다시 불가피해질 때는, 2020년 초와 다르게 공공이 먼저 비대면 참여 교육, 장소, 기기, 온라인 서비스 등 인프라를 구축하고 제공할 수 있어야 한다.

이 연구는 코로나19 방역으로 주민참여 활동이 어떤 영향을 받았는지 실태를 파악하고, 공적 활동에 대한 방역지침을 개선하는 기초자료를 마련했다는 의의가 있다. 연구 대상이 주민자치회이지만, 다른 지역참여나 시정참여제도에도 범용적인 연구 결과 활용이 가능할 것으로 기대한다. 더 나아가 비대면 참여의 효과를 긍정하면서도, 그것으로 대체하기 어려운 대면 참여의 필요성과 효용을 강조해 최근 코로나19 대유행을 계기로 전자민주주의를 전면화하는 논의를 입체적으로 진전시키는 학술적인 기여도 있을 것으로 기대한다.