



서울형 속의민주주의 제도화 방안

정병순 황원실



서울형 속의민주주의 제도화 방안

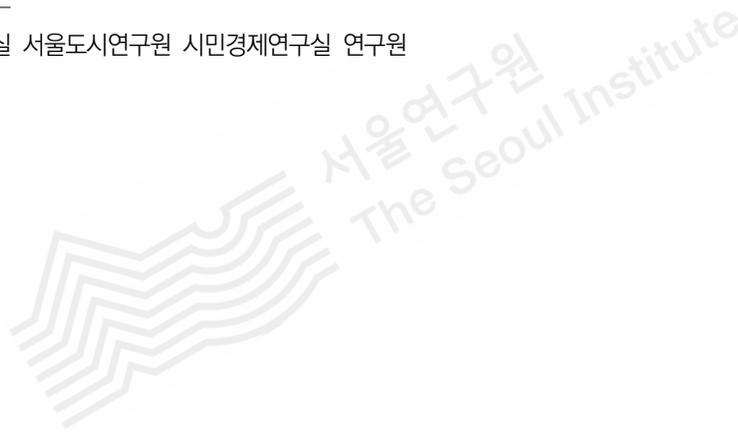


연구책임

정병순 서울시연구원 협치연구센터 센터장

연구진

황원실 서울시연구원 시민경제연구실 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

숙의민주주의 활성화 위해 제도적 지원체계 구축 시민숙의 모델에 기초한 공론장 모델사업 펼쳐야

서울형 시민숙의 모델 구체화 위해 유형, 절차적 원칙, 운용체계 마련

서울형 시민숙의 모델을 구체화할 목적으로 유형, 절차적 원칙, 숙의모델에 따른 운용 체계를 마련하였다. 먼저, 시민의 참여와 공적 숙의를 서울 시정에 정착시킬 수 있는 사회문제해결형, 갈등관리해결형, 공공계획형, 특수목적형(특화형) 등 네 가지 유형의 시민숙의 모델을 도출하였다. 사회문제해결형 시민숙의는 사회가 직면하고 있는 각종 사회문제의 발굴·제안·문제해결을 둘러싼 공론화하는 숙의이며, 갈등관리해결형 시민숙의는 첨예한 사회적 이슈나 찬반이 극명한 정책을 대상으로 다양한 계층이 참여하여 토론하고 결정하는 시민숙의이다. 공공계획형 시민숙의는 공공계획이나 중장기 전략 수립시 비전과 목표 설정, 시책의 우선순위 선정 등 계획 수립을 둘러싼 시민숙의이며, 특수목적형(특화형) 시민숙의는 ‘시민숙의예산제’ 등 현재 추진하고 있거나 추진 예정인 주요 시책이나 제도의 운영과 결합해 추진하는 시민숙의이다.

공적 숙의(public deliberation)를 실현하는 데 필요한 보편적인 절차적 원칙을 구축하였다. 1차적으로 서울형 시민숙의에서는 ① 정치적 평등의 원칙, ② 개방성 및 포용성의 원칙, ③ 숙의성의 원칙을 고려하되, 숙의성의 원칙은 다시 몇 가지 하위요소들로 원칙을 상세화하였다. 하위요소로는 호혜성 내지 실질적 균형의 원칙, (관점의)다양성 내지 (시민적)관용의 원칙, 성실성(conscientiousness)의 원칙, 평등한 고려 내지 (주장의)등가성 원칙, 공개성 원칙 등 다섯 가지 세부 원칙이 포함된다.

이러한 숙의의 원칙과 목적 및 대상 의제의 성격, 숙의의 범위 등을 종합적으로 고려해 다양한 숙의모델을 고려한다. 서울시정이 적용해 볼 수 있는 기본 숙의모델로는 ① 숙의형 여론조사, ② 21세기 타운미팅, ③ 시민배심제를 고려할 수 있고, 이외 숙의 대상 의제가 가지는 성격을 고려해 ④ 합의회의, ⑤ 지역이슈포럼, ⑥ 커뮤니티 기반 스터디서클 등도 부가적 모델로 고려 가능하다. 이러한 대면 기반 숙의모델에 더해, 온라인

기반 속의모델(서울시의 민주주의 서울)도 보완적으로 활용 가능하다.

위 속의모델을 실제 속의프로그램에 적용하는 데 주요한 운영요소를 세심하게 고려할 필요도 있다. 속의모델이 제대로 작동하려면 모델을 구성하는 주요 운영요소를 식별하고 수행해야 할 내용을 확인하는 것이 필수적이다. 15가지 운영요소에는 ① 속의의 합목적성, ② 대상의제의 성격, ③ 속의산출물의 도출, ④ 의제선정체계, ⑤ 의사결정 규칙 확립, ⑥ 속의규모, ⑦ 참여주체 선정, ⑧ 속의과정과 기간, ⑨ 정보제공, ⑩ 전문가 참여와 역할, ⑪ 온라인시스템 활용, ⑫ 속의결과의 정책반영, ⑬ 퍼실리테이터 운용, ⑭ 평가체계 정립, ⑮ 참여 유인 등이 포함된다. 특히 속의의 목적과 의제에 따라 속의 시행여부를 결정하고 적절한 운영모델을 차별적으로 적용하는 것은 공공자원의 효율적이고 효과적 사용을 위해서도 중요한 요소가 된다.

대면 기반·온라인 기반 속의인프라, 시민속의 선도적 플랫폼도 구축

대면·온라인 기반 속의인프라를 구축하려면 ① 대면(face-to-face) 기반 선도형 속의인프라로 ‘서울시민회의’(가칭)을 설치·운영, ② 온라인 속의시스템인 ‘민주주의 서울’의 시민청원 기능을 넘어선 속의 모델 기능과 운영체계의 재정립, ③ 시민속의 모델을 전·후방에서 뒷받침할 수 있도록 다양한 공간적 층위에서 시민속의 선도적 플랫폼 구축 등이 필요하다.

‘서울시민회의’(가칭)는 서울에 거주하는 시민(정책관심공중)이 개방적으로 참여하는 ‘플제 형태의 상설 위원회’ 형태로 설치·운영하되, 서울시민회의에서 다양한 사회의 제나 구체적인 정책 아이디어를 발굴하고 해결책을 공론화하는 절차를 시행한다. 서울시민회의는 1년 단위로 운영하고, 이에 기초해 사안별로 위원(전부 혹은 일부)이 참여하는 속의프로그램을 운영한다. 온라인 속의시스템인 ‘민주주의 서울’은 현재의 시민청원 기능을 넘어, 의제 발굴·제안 단계-공론화 단계-속의·결정 단계 각각에 ‘서울시민회의’(가칭)를 보완하는 연계시스템을 확립한다. 시민속의 선도적 플랫폼은 사회의제 발굴과 제안 중심으로 광역(시정)단위의 시민공론플랫폼, 구정 단위의 지역사회공론플랫폼, 동·마을 단위의 주민공론플랫폼 등 3층위로 구축하되, 민간 주도의 운영체계를 확립한다.

‘서울 스피크·서울 디사이드 프로그램’ 등 서울형 공론장 모델사업 추진

앞서 제안한 숙의모델과 제도적 인프라에 기초해 다음과 같은 실효성 있는 모델사업을 추진한다. 주요 모델사업에는 ① 서울 스피크(S-Speak)·서울 디사이드(S-Decide) 프로그램의 도입·운영, ② 시민숙의예산제와의 연계사업 운영, ③ 지역사회 협치사업(지역사회혁신계획/주민자치계획 등)과의 연계 등이 포함된다.

서울 스피크(S-Speak)/서울 디사이드(S-Decide) 프로그램은 정책결정이나 계획 수립, 참여한 사회적 이슈를 대상으로 일반시민이 공론을 거쳐 직접 정책을 결정하거나 영향을 줄 수 있게 시민숙의 프로그램을 도입·시행하는 것이다. 서울 디사이드 프로그램을 시행하려면 ‘서울시민숙의위원회’(가칭)이나 시민숙의추진단 등 추진체제와 추진절차를 마련하는 등 사전 운영계획을 수립해 시행하고, 공론 및 숙의 절차의 원활한 시행을 위해 대면 인프라인 ‘서울시민회의’(가칭)와 온라인 인프라인 ‘민주주의의 서울’을 적극 활용한다. 시민숙의예산제 추진과 관련해서도 절차의 일부 요소로 다음과 같은 의제에 일반시민이 참여하는 숙의 절차를 운용한다. 전체 예산 중 분야별 예산배분액(실링)을 정하는 데 준거가 되는 주요 정책(의제) 간 우선순위 선정은 분야별 예산숙의 절차를 시행하는 과정에서 예산 쟁점에 관한 조정, 분야별 연계·융합의 관점에서 예산 편성이 요구되는 사안의 예산숙의 등이 포함된다.

‘시민숙의위원회’ 설치·운영, 관련조례 개정 등 제도적 지원체제 정립

숙의민주주의의 활성화를 위한 제도적 지원체제를 구축하기 위하여 ① 서울형 공론장을 선도하는 ‘서울시민숙의위원회’(가칭) 설치·운영, ② 숙의민주주의를 뒷받침하는 관련 조례의 개정, ③ 시민 숙의역량 강화를 위한 교육프로그램 설치·운영 등 세 가지 구체적인 추진방안을 마련하였다.

‘서울시민숙의위원회’(가칭)는 서울시정 내 시민숙의제도 확립과 관련해 대면과 온라인 기반 숙의시스템 전반을 선도적으로 기획·자문하는 위원회로 구성한다. 행정(공무원)과 시민사회의 여러 주체, 전문가 등 다양한 주체로 10~20인 규모의 위원으로 구성하되, 숙의·공론화 규칙 제정, 숙의의제 선정, 개별 숙의사업추진단 구성·운영 지원 등의 역할을 수행한다. 현재 「서울시 주민참여 기본조례」는 시민참여에 관한 기본사항을 규정하고 있지만, 공청회, 정책토론회, 회의공개, 주민의견조사 등 형식적 참여에 관한 절차를 규정하고 있다. 이 조례에 숙의민주주의에 관한 개념과 원칙, 운영체제

등을 내용으로 하는 별도의 장을 마련하고, 이를 촉진하는 다양한 제도적 지원사항을 구체화한다. 서울시민의 숙의역량을 지속적으로 강화하는 교육프로그램으로 '민주서울아카데미'나 '숙의예산학교' 같은 숙의민주주의 관련 교육프로그램을 운영하되, 운영 전반을 시민사회가 주도하고, 시민 누구라도 프로그램에 접근할 수 있도록 운영한다.



목차

01. 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	4
02. 속의민주주의에 관한 이론적 논의	8
1_속의민주주의 이론과 주요 쟁점	8
2_속의·공론 모델 주요 사례	47
03. 참여와 속의를 향한 서울시정의 변화와 발전	102
1_논의의 개요	102
2_민선 1·2기 서울시정: 시민참여의 기반 조성	103
3_민선 3·4기 서울시정: 시정 참여의 확대·다양화	109
4_민선 5·6기 서울시정: 참여를 넘어 공론과 속의로의 전환	116
5_소결: 요약과 시사점, 그리고 몇 가지 정책과제	128
04. 속의민주주의 관련 시정운영 실태와 정책조사	132
1_조사 개요	132
2_조사결과 분석	134
3_요약 및 시사점	161
05. 속의민주주의 제도화 방안	166
1_정책의 기본 방향	166
2_주요 정책방안	169
참고문헌	218
Abstract	227

표 목차

[표 2-1] 숙의민주주의에 기반한 다양한 제도적 모델	48
[표 2-2] 숙의형 여론조사 대상의제 현황	54
[표 2-3] 에너지 믹스 4가지 대안 제시	55
[표 2-4] 토론형 여론조사 감수위원회 구성	57
[표 2-5] 21세기 타운미팅 대상의제 현황	65
[표 2-6] 제퍼슨센터의 시민배심원제 적용사례	79
[표 2-7] 교육, 보건·의료, 복지, 예산·재정분야 세부 내용	80
[표 2-8] 환경·에너지, 도시계획, 기타 분야 세부 내용	82
[표 2-9] 정치선거 세부 내용	83
[표 2-10] 배심원 구성의 인구통계적 현황	85
[표 2-11] 시민회의 활용 사례	95
[표 3-1] 서울시 위원회 설치 분야와 성격별 분포	104
[표 3-2] 민원처리 온라인 공개업무 현황	107
[표 3-3] 서울시 사무의 민간위탁 추진현황(2001년)	109
[표 3-4] 2008년 4월~2012년 8월 상담분야별 통계	110
[표 3-5] 천만상상오아시스 프로그램의 주요 성과(2006년 10월~2008년 12월)	112
[표 3-6] 서울시 사무의 민간위탁 추진현황(민선4기)	115
[표 3-7] 청책토론회 현황(2011년~2014년)	116
[표 3-8] 청책토론회 의견의 정책반영도	118
[표 4-1] 응답자 특성	133
[표 4-2] 주요 조사 내용	133
[표 5-1] 서울형 숙의조사 적용방안	175
[표 5-2] 포용서울 타운미팅의 적용방안	177
[표 5-3] 서울시민 정책배심제 적용방안	179

[표 5-4] 서울합의회의 적용방안	180
[표 5-5] 서울이슈포럼 적용방안	182
[표 5-6] 서울시민속의포럼 적용방안	183
[표 5-7] 주요 속의모델의 목적	187
[표 5-8] 주요 속의모델의 의제	188
[표 5-9] 속의의 결과물 형태와 배포 방식	189
[표 5-10] 속의의 결과물	189
[표 5-11] 의사결정의 규칙	190
[표 5-12] 의제 선정체계	191
[표 5-13] 속의의 참여자 선정기준	192
[표 5-14] 속의 기간과 추진과정	192
[표 5-15] 정보제공	193
[표 5-16] 전문가 역할	194
[표 5-17] 퍼실리테이터 역할	195
[표 5-18] 온라인 매체의 활용	196
[표 5-19] 속의 결정사항의 정책반영	196

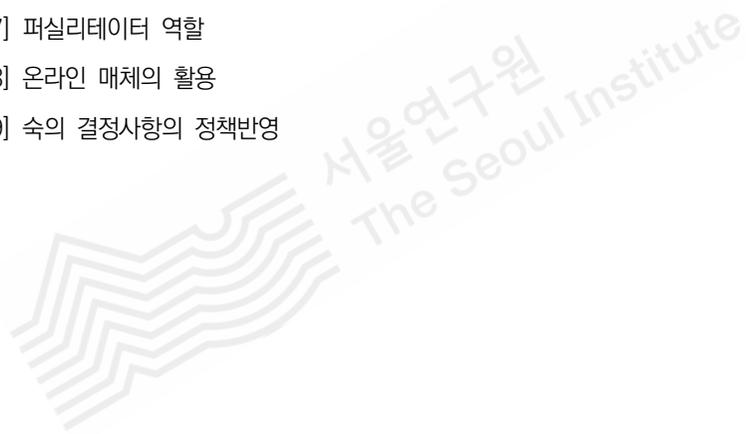


그림 목차

[그림 2-1] 다양한 민주주의 모델	11
[그림 2-2] 시민참여의 사다리(ladder of citizen participation)	18
[그림 2-3] 숙의형 여론조사의 절차표	53
[그림 2-4] 근린행동계상 관리사이클	67
[그림 2-5] 2차 타운미팅 참여자	73
[그림 2-6] 월드트레이드센터 부지 재건을 위한 6가지 계획의 세부안	73
[그림 2-7] 기념공간에 대한 계획의 중요도	74
[그림 2-8] 디사이드 마드리드 플랫폼	99
[그림 3-1] 버스개혁시민위원회의 구성	113
[그림 3-2] 청계천시민위원회의 구성	114
[그림 4-1] 서울시의 주요 정책 및 사업 참여경험(복수응답)	134
[그림 4-2] 정책추진 프로세스에 대한 부정적 인식(복수응답)	135
[그림 4-3] 민선 5·6기 민관협치 시정에 관한 부정적 이유(복수응답)	136
[그림 4-4] 민간의 참여와 협력에 따른 시정운영에의 기여(복수응답)	136
[그림 4-5] 민선 8기 예상되는 서울시정의 여건 변화(복수응답)	137
[그림 4-6] 민주주의에 대한 개념적 이해(복수응답)	138
[그림 4-7] 민주주의가 지향하는 우선적 가치(복수응답)	138
[그림 4-8] 바람직한 민주주의 원리 강화(복수응답)	139
[그림 4-9] 향후 민주주의 제도에 대한 예상 변화	140
[그림 4-10] '서울특별시 시민민주주의 기본 조례' 필요(복수응답)	140
[그림 4-11] 숙의·공론에 대한 개념적 이해(복수응답)	141
[그림 4-12] 주요 공론화 사례의 인지도 및 성과평가	142
[그림 4-13] 숙의·공론화 제도의 인지도와 참여도	142
[그림 4-14] 서울시 숙의·공론기반 프로그램의 인지도 및 참여도	143

[그림 4-15] 속의·공론화 추진과정의 개선사항(복수응답)	143
[그림 4-16] 서울시 속의·공론화 활성화를 위한 시정운영 의견	144
[그림 4-17] 서울시 속의·공론화 활성화의 이유(복수응답)	144
[그림 4-18] 속의·공론화 제도가 바람직한 분야(복수응답)	145
[그림 4-19] 속의·공론화가 효과적인 분야(복수응답)	146
[그림 4-20] 속의·공론화의 적절한 주제(복수응답)	146
[그림 4-21] 속의민주주의가 가지는 장점	147
[그림 4-22] 속의공론제도가 지향하는 우선적 가치(복수응답)	148
[그림 4-23] 속의·공론화 제도화를 위한 우선적 인식(복수응답)	148
[그림 4-24] 속의·공론화 제도 설계 시 고려사항(복수응답)	149
[그림 4-25] 속의·공론화 제도 운영 시 고려사항(복수응답)	150
[그림 4-26] 속의·공론화 과정의 관리·운영	150
[그림 4-27] 속의·공론화 대상의제 선정방식(복수응답)	151
[그림 4-28] 속의·공론화 제도에서 참여주체 구성방식	151
[그림 4-29] 적정 속의·공론화 방식: 정책 우선순위와 방향	152
[그림 4-30] 정책방향 설정 의제에 대한 적정 속의규모	152
[그림 4-31] 정책방향 설정 속의를 위한 참여주체 선정	153
[그림 4-32] 적정 속의·공론화 방식: 참여한 갈등 및 현안	153
[그림 4-33] 갈등 및 현안 의제에 대한 적정 속의규모	154
[그림 4-34] 갈등 및 현안 속의를 위한 참여주체 선정	154
[그림 4-35] 서울시정에서 활성화할 필요가 있는 속의모델	155
[그림 4-36] 서울시정에서 활성화가 필요한 속의 분야	155
[그림 4-37] 시민공론화에 따른 바람직한 활용 방안	156
[그림 4-38] 속의·공론화 과정에서 전문가의 바람직한 역할	157
[그림 4-39] 속의민주주의를 위한 성공적 운영요소(복수응답)	158
[그림 4-40] 서울시민회의 인지도	158
[그림 4-41] 서울시민회의의 성공적 운영을 위한 고려사항(복수응답)	158
[그림 4-42] 민주주의 서울 인지도	159
[그림 4-43] 민주주의 서울 인지 유형	159
[그림 4-44] 민주주의 서울이 직면하고 있는 제약요인	160
[그림 4-45] 민주주의 서울의 성공을 위한 중요요소	160
[그림 4-46] 서울시 정책추진 프로세스 만족도 부정적 이유(복수응답)	161

x

[그림 4-47] '민주주의'에 대한 이해(복수응답)	162
[그림 4-48] 향후 '민주주의' 제도에 대한 예상 변화	163
[그림 4-49] 민선 8기 서울시정 환경 변화 예상(복수응답)	163
[그림 5-1] 숙의민주주의 실현을 위한 4가지 정책방향	168
[그림 5-2] 서울시의 심각한 사회갈등	171
[그림 5-3] 서울형 시정숙의 모델: 주요 유형	173
[그림 5-4] 시민숙의 프로그램	200
[그림 5-5] 서울시민회의와 민주주의 서울	201
[그림 5-6] 서울시 공론장 모델사업	205

목
차



01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경과 목적

2_연구내용과 방법

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

최근 우리 사회는 다양하고도 역동적인 정치사회적 변화를 경험하고 있다. 이른바 촛불민주주의 혹은 광장민주주의로 명명되는 일련의 정치사회적 흐름 속에서 볼 수 있듯이 정치적 대표와 전문가가 아닌 일반시민이 정치 혹은 정책 결정 과정에 직접적 또는 간접적으로 참여하고자 하는 관심과 열기가 전례 없이 고조되고 있다. 사회문제들이 복잡다단해지고 첨예한 이슈가 끊임없이 출현하는 상황 속에서 해당 사안에 직접 목소리를 내고, 자신에게 영향을 주는 정책에 정책의 이해당사자 주체들이 정책과정에 함께 하고자 하는 요구가 날이 갈수록 강력해지고 있다. 그러한 흐름 속에 시민사회 또한 양적 성장과 함께 정책역량을 축적하면서 정책의 주요 주체로 부상하고 있는 점도 팔목할 만한 변화이다.

이러한 근본적인 변화 속에 시작된 민선 5기와 6기 서울시정은 그간 제한적이거나 시민의 참여를 뒷받침하는 제도를 더욱 강화하는 한편, 정책을 중심으로 행정과 시민사회의 파트너십을 강화하려는 다각적인 노력도 전개하였다. 참정보공개나 참여예산제 외에, 청책토론회, 현장시장실, 정책박람회 같은 정책이 그러한 노력을 대표하는 요소라 할 수 있다. 아울러 민선 6기 들어서는 협치를 시정의 기조로 설정하고 협치친화적인 시정 운영을 활성화하기 위한 다양한 정책이 도입·운영된 바 있다.

이러한 제도적 기반을 조성한 서울시는 민선 7기 들어 기존의 참여와 협치의 정책을 더욱 고도화, 시스템화하는 정책방향을 모색하고 있다. 시민의 정부 혹은 시민민주주의 실현이 그러한 변화의 핵심을 집약하는 키워드이며, 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 『서울시 시민민주주의 기본조례』도 제정하였다. 이 조례에서는 시민민주주의를 '정책을 결정하는 과정에 시민의 참여와 숙의를 촉진하고 민관협치에 기초해 시정을 공동 운영한다'고 규정하고 있으며, 이를 선도해 갈 수 있는 조직으로 합의제적 행정

기관인 ‘서울민주주의위원회’를 설치·운영하고 있다. 이 위원회의 선도 하에 다양한 제도와 사업이 추진될 예정으로, 그 중심에는 다양한 주체의 실질적인 참여와 공론, 그리고 속의적 정책결정에 기초한 시정 운영이 놓여있다. 민선 7기 서울시가 주요 추진과제로 설정한 ‘서울시민회의’의 설치·운영, ‘민주주의 서울’의 활성화, 시민속의예 산제 실시, 서울사회협약의 추진, 이외 다양한 제도의 도입이 그러하다. 여기에는 이른바 속의민주주의로 부르는 새로운 민주주의 원리가 바탕을 이루고 있다.

문제는 이러한 시정환경의 다양한 변화에도 불구하고, 새로운 민주주의 모델의 개념과 원리에 관한 충분한 이해는 물론 이를 현실에 구현할 수 있는 효과적인 제도적 방안의 모색이 다소 미흡하다는 점이다. 시민사회 영역 내 정책당사자 주체의 참여, 행정 영역과의 파트너십은 어느 정도 궤도에 올라왔으나, 일반시민이 자신에게 영향을 줄 수 있는 정책에 대해 다양한 견해와 요구를 표명하고 주요 이슈나 정책을 결정하는 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회와 절차는 여전히 미흡하다는 문제가 제기된다. 특히, 단순한 참여 혹은 형식적 참여를 넘어 실질적 참여, 즉 다양한 의제에 대해 다수의 시민들이 실질적 공론과정에 관여하거나 정책을 결정하는 데 영향을 주거나 공동으로 결정할 수 있게 하는 제도적 절차는 크게 부족한 실정이다.

이 연구에서는 이와 같은 시정 여건과 문제인식을 반영해 시정 내 속의민주주의의 가치와 원리를 구현하고, 새로운 시정운영의 절차적 모델로 정착될 수 있도록 제도화하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이러한 연구목적 하에 이 연구에서는 우선 속의민주주의에 관한 이론과 실제에 관한 내용을 살펴보고, 그것을 기초로 서울시정에 제도화할 수 있는 방안을 구체화할 것이다. 이 경우 속의민주주의라는 새로운 민주주의 모델은 대의제에 기초한 자유민주주의가 지배하는 현재의 행정질서를 고려해 볼 때, 그 개념부터 생소하며 한때 다른 대안적 민주주의 모델로 각광을 받던 참여민주주의와도 개념적 혼선을 초래하기도 한다. 이러한 점을 감안해 이 연구에서는 오랜 기간 다양한 이론적 논의와 제도적 실험을 거쳐 역사적으로 발전을 거듭한 새로운 민주주의 모델, 특히 속의민주주의의 개념적 내용들, 그것이 추구하고 있는 정치적 이상이나 가치, 그리고 이 모델을 제도화하는데 있어서 핵심 요소로서 절차적 원칙 등도 연구의 주요 내용이 되어야 한다고 본다.

이 연구에서는 이러한 이론적 내용을 논의한 후에 이른바 ‘속의민주주의의 실증적 전환’(empirical turn)의 추세 속에 속의민주주의를 현실에 적용하기 위해 개발·운영하고 있는 다양한 속의기반 제도적 모델, 특히 ‘소규모 공론장’(mini-publics)으로 명

명되는 모델을 살펴보고, 서울시정의 여건에 부합하는 숙의모델과 그 운용방안을 탐색해 서울시에 숙의민주주의의 시정 운영을 확립할 수 있는 방안을 정립할 것이다. 이러한 연구는 민선 7기 서울시가 시정의 목표로 하고 있는 시민민주주의의 의미와 내용을 더 분명히 하는 데 일조할 수 있고, 향후 서울시가 추진해 갈 참여와 공론, 숙의 등의 가치와 절차에 바탕을 둔 다수의 정책이 체계적으로 추진되고 운영이 활성화하는 데도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2_연구내용과 방법

1) 연구의 주요 내용

서울시정에 숙의민주주의의 정치적 이상과 절차를 제도화하고자 하는 이 연구는 다음과 같은 4가지 내용을 주요 내용으로 한다. 각각은 ① 숙의민주주의의 이론적 논의, ② 숙의민주주의의 제도화로서 숙의모델 조사·분석, ③ 참여와 숙의를 둘러싼 서울시정의 주요 여건, ④ 서울시정 내 숙의민주주의의 제도화 방안 등이다.

숙의민주주의의 이론적 논의와 관련해, 역사적으로 민주주의를 둘러싼 다양한 모델이 출현·발전하고 있는 현실에서 특정한 모델이 적절하게 제도화되기 위해서는 기존 모델에 대한 비판적 검토 속에, 새로운 모델이 가지는 개념적 내용과 실천적 노력에 대해 깊이 있는 이해가 요구된다. 최근 행정이나 시의회로부터 새로운 제도의 도입과 운영을 둘러싸고 이견들이 제기되는 것도 다양한 민주주의 모델에 대한 개념의 혼선에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 이론적 논의와 관련해 다음과 같은 내용이 중점 논의될 것이다.

- 정치적 이상(political ideal)이자 제도적 실천으로서 민주주의의 개념적 이해
- 20세기 후반 자유민주주의 모델의 대안적 모델로서 참여민주주의가 가지는 이론적 의의와 한계
- 자유민주주의에 대한 다른 대안적 모델로서 숙의민주주의에 관한 기본적 개념 이해
- 그리고 숙의민주주의에 관한 원칙과 이를 둘러싼 주요 쟁점에 관한 검토

둘째, 숙의민주주의의 제도적 실천적으로서 다양한 숙의모델의 조사·분석에 관한 내용이다. 숙의민주주의가 치열한 논쟁을 거쳐 이론적으로 발전하는 과정에서 90년대

후반 들어서는 현실 영역에의 제도적 실천을 중심으로 이른바, 속의민주주의의 실증적 전환이 모색된 바 있다. 이 연구에서는 이러한 실증적 전환 추세를 전후해 선진 민주주의 국가에서 개발·적용된 바 있는 다양한 속의모델을 심층적으로 조사·분석하고, 이를 서울시정에서 적용할 수 있는 가능성을 살펴볼 것이다. 여기에는 다양한 방식의 대면기반(face-to-face) 모델에 더해, 온라인 기반 속의모델을 포함하며, 이들 모델들이 실제 어떻게 현실에 적용되고 있는지도 살펴볼 것이다.

셋째, 속의민주주의로의 시정 전환에 직면하고 있는 서울시정의 여건을 시정의 역사적 변화 속에 살펴보고, 현재의 시점에서 속의민주주의에 관한 다양한 주체의 인식 등도 상세하게 조사·분석할 것이다. 이를 위해 지난 민선 1기 시정에서부터 현재의 시정에 이르기까지 각 시정에서의 주요 정책을 통해 민주주의라는 정치사회적 맥락 속에 시정의 성격 변화를 살펴보고자 한다. 아울러 현재의 시정은 도래하고 있는 속의민주주의에 행정과 시민사회가 어떠한 인식을 나타내고 있으며, 또 어떠한 정책을 중요하게 고려하고 있는지도 살펴볼 것이다.

마지막으로 서울시가 속의 원리에 기반한 새로운 정책을 추진하고자 하는 현재의 여건을 고려해, 속의민주주의를 제도화하는 방안에 관한 내용이다. 앞에서 논의된 속의민주주의에 관한 이론적 내용, 특히 속의의 원칙과 제도적 모델을 토대로 서울시정에 부합하는 시민속의 시스템을 구축하는 한편, 이를 현실에 적용하는 제도적 방안을 도출하고자 한다. 이러한 노력에 있어서 이른바 ‘소규모 공론장’(mini-publics)이란 개념으로 포괄되는 속의모델을 원용한 서울형 속의모델, 그리고 이를 실행할 수 있는 제도적 인프라로서 서울시민회의와 민주주의 서울, 그리고 이를 뒷받침하는 다양한 법·제도적 기반 등이 중요한 의미를 지닌다.

2) 연구의 방법

문헌연구와 사례연구, 전문가 간담회 및 자문회의, 설문조사 등을 시행해 연구를 진행한다. 문헌연구 및 사례연구는 민주주의 다양한 모델에 관한 이론적 논의와 개념에 관해 검토하고, 전 세계적으로 시행하고 있는 다양한 공론화 모델에 관한 사례를 연구한다. 이외 현재 서울시에서 직간접적으로 시행하고 있는 공론관련 제도에 관한 분석한다.

전문가 간담회 및 자문회의 개최는 속의민주주의 및 공론 모델 관련 전문가를 중심으로 자문회의 주기적 개최한다. 현재 오프라인-온라인 공론장 운영에 참여하고 있는

민관 주체를 대상으로 간담회를 개최하고, 숙의·공론 관련 제도 사회적 인식과 정책 수요조사 실시한다. 조사의 구체적 내용은 다음과 같다.

〈서울시 숙의민주주의에 관한 사회적 인식과 정책수요 조사〉

○ 조사목적

- 민선 7기 시정에서 서울민주주의위원회가 추진할 각종 시책과 관련해, 숙의·공론 모델의 개발을 위한 사회적 인식과 정책수요를 조사

○ 조사대상

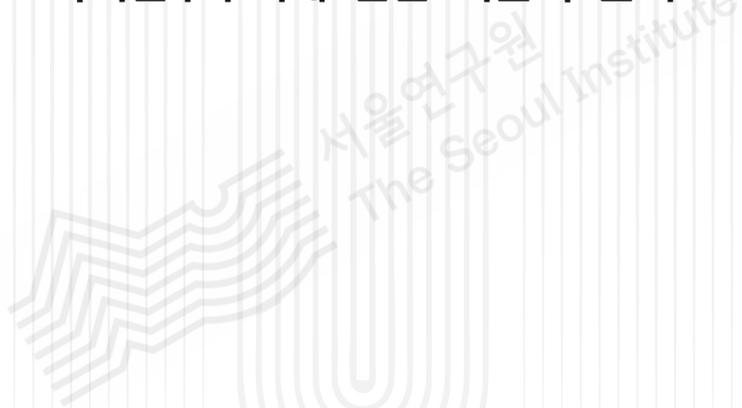
- 서울시정에 관여하고 있는 정책 당사자 주체들과 일반시민을 대상으로 실시
- 총 400부: 정책당사자(공무원, 비영리단체) 대상 300부, 일반시민 대상 100부

○ 조사내용

- 민선 5·6기 협치시정에 관련된 주요 제도 및 정책에 대한 평가
- 숙의민주주의에 관한 일반적 인식
- 서울시의 숙의공론 관련 제도를 대상으로 운영실태 조사
- 향후 숙의·공론 모델 구축을 위한 정책방향과 제도적 방안에 관한 정책수요

02

숙의민주주의에 관한 이론적 논의



1_숙의민주주의 이론과 주요 쟁점

2_숙의·공론 모델 주요 사례

02. 속의민주주의에 관한 이론적 논의

1_속의민주주의 이론과 주요 쟁점

1) 민주주의에 관하여

일반적으로 정치란 저명한 정치학자 라스웰(H. Laswell)이 피력한 바와 같이 한 사회가 지니고 있는 자원의 배분을 결정하는 일, 말하자면 '누가 무엇을 언제 어떻게 가질 것인가'에 관한 것이라 할 수 있다. 이러한 정치활동이 지향하는 고유하고도 근원적인 이상이자 실천의 하나가 바로 민주주의(democracy)이다. 민주주의라는 용어는 16세기에 프랑스에서 *démocratie*를 거쳐 영어권으로 이식된 것인데, 본래 그리스에서 발원한 용어로 알려져 있다. 그리스어의 *dēmokratia*가 그것인데, 이 용어가 의미하는 바는 인민(*dēmos*)에 의한 지배(*kratos*)이다.¹⁾

이 시대에 민주주의는 인민이 직접 지배하는 통치를 의미하는 고대 아테네 직접민주주의 모델로, 이른바 솔론(Solon)의 개혁을 통해 씨앗이 뿌려지고 클레이스테네스(Cleisthenes) 개혁을 통해 확립되어 페리클레스(Pericles)를 통해 황금기에 도달하였다.²⁾ 이 아테네 민주주의에서는 기본적으로 평의회, 시민법정, 민회(Ecclesia)를 중심으로 작동하였다. 만 30세 이상의 성인 남성(데모스) 가운데 500인을 선출해 평의회-민회의 집행위와 운영위를 겸하는 기구-를 구성하게 되는데, 평의회는 20세 이상의 모든 남성이 참여하는 최고 의사결정 기구인 민회를 소집한다(Sabine, 1997).³⁾

1) 여기서 인민은 시민을 의미하며, 근대의 부르주아 시민도 아니고 오늘날과 같은 보편적 시민도 아닌 재산 가진 성인 남성(여성과 아동, 노예, 외국인은 제외)을 의미하는 제한된 범위의 시민을 의미한다.

2) 아테네의 직접민주주의는 평의회, 시민법정, 민회(에클레시아)를 중심으로 운영된 것으로 알려지고 있다. 클레이스테네스는 '모든 시민의 법앞에 평등을 의미하는 이소노미아(isonomia)를 강조하고서, 500인 평의회를 설치하고, 20세 이상의 모든 남성이 참여하는 최고 의사결정 기구로서 민회를 운영한 바 있다.

3) 민회는 아테네의 핵심적 주권기구로 전체 시민으로 구성되었으며, 1년에 40회 이상 회합하며 정족수는 6천명이인 것으로 알려지고 있다. 다른 기구인 시민법정(Dikasteria)은 시민들이 배심원으로 참여하는 판결을 내리는 기구인데,

일반적으로 민회는 공동의 이익 하에서만 문제가 올바르게 해결될 수 있다는 믿음에 의거해 만장일치(homonoia)를 추구하였으나, 해결이 어려운 사안에 한 해 다수결 원칙에 따른 표결도 인정한 것으로 알려지고 있다. 이렇듯 이 시대에 시민의 정치참여는 오랜 기간 동안 시민의 정치참여는 가정과 경제에도 우선하는 사람들의 삶 그 자체와 다를 바 없었고, 민주주의란 주로 참여나 공개성(publicity)과 결부된 직접민주주의의 의미로 이해되었다.⁴⁾ 이는 민주주의가 사실상 자유민주주의로 동일시되는 오늘날의 시각에서 볼 때 적지 않은 의미를 지니는 것이다.

아테네의 민주정은 로마시대에 이르러 혼합정에 기초한 공화정(republic)으로의 전환이 이루어졌다. 이는 권력이 세습되고 소수가 독점하는 군주정이나 ‘다수의 폭정’(tyranny of the majority)으로 치달았던 아테네 민주정의 대안으로 출현한 것으로, 혼합정(mikte)과 법치를 근간으로 하는 모델로 이해할 수 있다(Skinner, 2004; Held, 2010).⁵⁾ 이러한 제도적 틀 위에 적극적 시민에 의한 공공선의 실현이라는 이상으로 실현하고자 한 것이 로마공화정이다. 이 로마공화정의 정치철학을 집대성한 키케로(Cicero)는 공화정에 대해, ‘공화정(res publica)은 인민의 일(populi res)이다. 그러나 (여기서)인민이란 무작정 모인 사람들의 집단을 의미하는 것이 아니라, 법과 권리에 대한 공통의 합의에 의해 그리고 상호 이익이 되는 것에 참여하려는 열망에 의해 결합한 상당수 사람의 집합이다’. 로마공화정이 추구했던 이러한 공화주의 사상은 정치체제의 차이에도 불구하고 인민의 참여에 의한 공공선의 실현이라는 의미에서 민주주의 모델의 하나로써 아테네와 구별되는 공화민주주의 모델의 원형이라 할 만하다. 그리고 이러한 공화주의 사상과 실천은 중세의 도시공화정과 근대 초기 르네상스 공화주의를 거쳐 현대의 다양한 민주주의 모델에 대한 철학적, 이념적 토대로도 기여하였다.

물론 이러한 민주주의 모델은 근대 시민혁명을 거치면서 개인의 자유와 정치적 평등의 가치를 근간으로 하는 자유주의 사상과 결합하면서 오늘날의 지배적인 민주주의

이 시대에 공식적인 법률가가 없었기 때문에 배심원이 곧 재판관의 역할을 수행한 것이라 할 수 있다. 배심원은 재판 당일 추천으로 선정되었으며 그 규모는 사안에 중요성에 따라 결정된 것으로 알려지고 있다.

⁴⁾ 고대에서부터 18세기 중반까지도 민주주의란 대개 공적 장소에서의 집회, 공적 토론 등을 의미하는 것으로 인식되었는데, 그러다가 18세기 말부터 민주주의는 대표의 선출에 의한 공적 결정을 의미하는 것으로 인식하기 시작하게 된다(Bobbio, 1989).

⁵⁾ 여기서 혼합정은 왕을 대신하는 권력으로서 집정관, 소수 귀족들에 기초한 원로원, 그리고 평민들의 민회와 호민관 제도로 결합되었다. 이것은 근대 이후를 거치면서 민주주의 제도의 핵심 요소의 하나인 권력분립론으로 계승된 바 있다. 공화주의 정치사상에 관한 이론과 실천에 대한 보다 상세한 논의에 대해서는 비롤리(Viroli, 2006), 포카(2011), 페티(Pettit, 2012) 스키너(2004), 헬드(2010) 등을 참조할 것.

모델인 자유민주주의로의 전환이 모색되었다. 여기서 자유주의는 물론 다양한 가치와 사상의 결합으로 이루어지지만, 경제적으로 개인의 사유재산에 대한 인정과 보호, 정치적으로는 당시 성장하던 부르주아적 개인(시민)이 가지는 천부권적 권리의 옹호와 국가의 간섭으로부터 해방을 핵심으로 하고 있다.⁶⁾

이러한 자유주의 정치철학은 근대 이후 민주주의와 결합하면서 기존 공화주의와 결별한 대안적 모델로서 자유민주주의가 확립되었다고 볼 수 있다. 이 자유민주주의 모델은 기본적으로 개인이나 집단이 추구하는 이익과 선호를 둘러싼 경쟁에 의해 정치가 작동한다고 보는 인식에서 출발하고 있다. 그러한 개인의 자유, 재산과 경제적 교환을 둘러싼 권리를 보장하고 국가의 간섭으로부터 그 권리를 보호하는 것이 민주주의의 기본원리를 구성한다. 이러한 구조 속에 ‘시민은 궁극적으로 투표, 결사체와 의회의 구성, 정부의 구성 등을 통해 사적 이익을 하나의 정치적 의지로 집약하여 행정부에 영향을 행사하는 방식으로 해당 이익을 관철할 가능성을 가진다.

지난 2천5백여 년에 달하는 장구한 역사 속에 출현하였던 다양한 민주주의 모델([그림 2-1] 참조)은 이와 같은 직접민주주의와 공화민주주의, 그리고 자유민주주의 모델을 근간으로 하여 파생되었다고 해도 과언은 아니다.⁷⁾ 20세기 지배적인 모델로서 경쟁-엘리트주의적 민주주의 모델이나 그 대안으로 참여민주주의 모델, 그리고 이 연구가 주요 대상으로 하는 숙의민주주의 모델 또한 이러한 민주주의 역사적 발전의 도정위에 놓여있는 셈이다.

6) 근대에 이러한 자유주의 사상이 확립된 데에는 당대의 다양한 정치철학자의 사상에 힘입은 바 크다. 이러한 사상의 출발점에 서있는 홉스(T. Hobbes)에 따르면, 자연상태에서 끊임없는 권력욕구와 ‘만인에 의한 만인의 투쟁’이 사람들로 하여금 각자의 권리를 절대 주권자에게 양도하는 사회계약을 요구하게 한다고 한다. 주권자가 주권을 가지는 것은 자유로운 인간에 의한 평등한 계약에 의해서만 가능하다는 자유주의 사상의 태동인 것이다. 뒤이어 홉스와는 다른 자연상태를 상정한 로크(J. Locke) 또한 고유한 자유주의 사상을 확립하였다. 이성을 지닌 존재로서 인간은 자연상태에서도 자연법에 따라 개인이 자유롭게 노동을 통해 사유재산을 만들고 보호해 갈 수 있으나 개인의 사유재산이 이성을 넘어 침해하는 자연법 위반이 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 위반이 반복되는 경우에 문제해결을 위해 신탁(trust)에 기초한 사회계약으로 정부를 구성하는 바, 정부 제도는 시민의 생명, 자유, 재산을 보호하기 위한 수단으로 이해되었다. 이러한 생명, 자유, 재산에 대한 광의의 소유권 보장은 평등하고 자유로운 사람들로 하여금 시민적 결사나 정부를 만들려는 합의나 계약을 요구하게 한다는 것이 로크 자유주의 사상의 요체인 것이다. 영국에서 태동한 이러한 자유주의 사상은 민주적 대의제 정부의 근간을 형성해 가면서 몽테스키외(C. Montesquieu)나 벤담(J. Bentham)과 밀(J. Mill) 등으로 이어지면서 자유민주주의 모델의 사상적 토대가 되었다고 볼 수 있다.

7) 민주주의의 다양한 모델에 대해서는 Dahl(1999), 안승국 외(1995), Saward(2003), Held(2010) 등을 참조



[그림 2-1] 다양한 민주주의 모델

정치사상으로 민주주의가 가지는 이러한 역사성과 다양성에도 불구하고 현대사회에서 민주주의가 하나의 정치제도, 즉 결사체가 기초해야 할 고유한 절차로서 민주주의가 존립하기 위해서는 최소한의 조건이 요구된다는 점을 인식할 필요가 있다. 저명한 정치학자 달(R. Dahl)이 피력한 바 있는 민주적 절차의 기준이 이를 집약하고 있다. 그것은 ① 효과적 참여(effective participation), ② 결정과정에서 평등한 투표(voting equality), ③ 계몽된 이해(enlightened understanding), ④ 의제의 통제(control of agenda), ⑤ 성인들의 포용(inclusion of adults) 등이다(Dahl, 2011; 2018). 이러한 기준에서 보면, 대규모의 국민국가 형태를 기본으로 하는 현대사회에서 고전적 직접민주주의나 자유민주주의 모델 모두 불완전한 형태의 모델에 해당하며, 다른 한편으로 ④와 ⑤의 조건은 최근 담론민주주의(Habermas)나 속의민주주의 모델을 통해 비교우위를 확인해 볼 수 있다.⁸⁾

이러한 인식을 염두에 두고 자유민주주의 모델의 극단으로서 20세기 지배적 모델로서 경쟁적 엘리트주의적 민주주의 모델(competitive-elitist democracy)과 공화민주주의가 나타내는 다양한 사상적 조류를 살펴볼 필요가 있다. 속의민주주의 모델이 지행하고 있는 정치적 이상이나 가치, 원리 등을 체계적으로 이해하기 위해서는 이러한 모델들에 대한 이해가 선행될 필요가 있기 때문이다.

8) 역사적 모델로서 로마공화정이나 중세의 자치공화정은 제한적 시민의 참여에 기초한다는 점에서 효과적 참여의 조건을 충족하지 못하는 근원적 한계를 지니는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 참여와 공적 의사소통 및 토론의 정치적 이상은 다른 많은 민주주의 모델에 대한 지향점으로 기여하고 있는 것이 사실이다.

20세기 초반에 제시된 경쟁적 엘리트주의적 민주주의 모델은 자유민주주의의 정점에 위치하는 모델로, 당시만 해도 기존의 규범적 이론에서 벗어나 정치의 현실(real politics)을 반영하는 실증주의적 민주주의 이론으로 조명을 받았다. 이 모델은 베버(Weber)가 피력한 바와 같이 대의제에서 정당이나 의회가 논쟁과 숙의의 장소가 되지 못하고 있고, 선거와 승리를 위한 수단으로 변형되었다는 인식에서 출발하고 있다. 이러한 인식은 슈페터의 이론으로 이어졌고, 이후 베렐슨(Berelson), 립셋(Lipset), 밀브라이스(Milbrath), 초기의 달(Dahl)과 같은 정치학자들에 의해 더욱 체계화되었다. 이에 따르면 대중의 참여에 대한 무비판적인 전망은 선동이나 다수의 폭정으로 연결될 수 있어서 위험하므로 민주주의는 대중의 무관심과 정치적 무력감에 의존해야 한다는 인식에서 출발한다. 이러한 인식하에 정치는 고객이 선호하는 상품을 구매하는 것과 같이 일종의 선택이 이루어지는 시장(market)이고, 민주주의는 정치엘리트를 선출하는 방법으로 인식한다(Schumpeter, 2011). 이 모델에서 민주적 삶은 정치 지도자간 권력획득을 위한 경쟁이 주를 이루며, 시민의 역할이란 어떤 지도자들을 수용할 것인가, 거부할 것인가를 주기적으로 평가하는 유권자(voter)에 한정된다.

그런데도 20세기 중반 이후에는 현실정치에서는 자유민주주의에 기초한 기성의 정치 질서는 다양한 문제와 모순에 직면한 것도 사실이다(Walker, 1966; Bachrach, 1967). 60년대 말 서구사회를 휩쓴 신사회운동이나 제3세계를 중심으로 한 정치적 민주화 운동 등은 이러한 모순에 따른 사회적 불만과 정치적 갈등의 소산이라 할 수 있다. 이러한 상황에 직면해 저명한 한 정치학자는 ‘자유주의의 종언’(Lowi, 1969)을 고한 바가 있고, 정치적 대표성의 약화와 시민의 적극적 참여의 희생이 빚어내는 ‘민주주의의 극단적 빈곤’(Barber, 1984), ‘직접-다수결 민주주의의 위기’(Fishkin, 1991) 등으로 규정하는 학자도 존재했다. 이러한 일련의 상황 전개는 기본적으로 ‘자유민주주의의 역설’로 표현할 수 있다. (자유)민주주의 실현을 위해 부여한 더 많은 자유(특히 소극적 자유)가 권력과 자원의 불평등한 접근 및 소유를 인정함으로써 궁극적으로 경제·사회적 불평등을 심화하고, 이것이 오히려 민주주의를 위기에 빠뜨리게 되는 역설이라는 의미이다. 이러한 자유민주주의의 역설은 뒤이은 60년대 말 이후 참여민주주의와 숙의민주주의 등 다양한 대안적 모델의 출현을 하게 되었다.

자유민주주의 모델의 대척점에 놓여있는 다른 민주주의 모델이 ‘공화민주주의 모델’로, 정치는 이성의 과정이며 단순한 권력 작용이 아닌 설득의 과정이자 동의를 지향하는 과정으로 인식에서 출발한다(Habermas, 1994). 공화민주주의 모델은 기본적으로

군주의 독단이나 전횡이 아닌 법률에 따른 통치에 기초하고 있으며, 사적 개인의 소극적 자유를 넘어 '적극적 자유'의 담지자로서 시민에 기반하는 민주주의 모델이다. 공동체가 지향하는 공공선의 실현 과정에의 참여를 의미하는 자치(autonomy), 그리고 이를 뒷받침하는 시민적 덕성(civic virtue) 등의 공화주의 사상이 민주주의 모델의 바탕을 이루고 있다는 의미이다.⁹⁾ 이러한 공화주의 사상은 로마공화정과 중세의 자치공화정, 그리고 근대 초기 르네상스 공화주의 정치철학으로 이어지면서 다양한 사상적 흐름들이 확립되었으며, 그것이 오늘날 여러 민주주의 모델로 계승되고 있는 점에서 주목할 필요가 있다.¹⁰⁾

우선, '공동체주의적 공화주의'가 다양한 사상적 조류의 한 가지로, 여기서는 자치와 참여의 가치가 중요한 요소로 인식되고 있다. 이는 고대 폴리스로부터 중세 유럽의 자치공화정(도시공화정)에서 발현되었으며, 최근에 약화하기는 했으나 1820년~1960년에 미국 사회에 활력을 불어넣었던 시민불편티어리즘으로 이어진 바가 있다. 이러한 공동체주의의 조류는 70년대~80년대에 참여민주주의의 사상적 토대가 되었고, 미국사회에서는 20세기 후반 공동체주의로 부활하는 모습을 보이기도 한다.¹¹⁾ 다른 사상적 조류는 '평등주의적 공화주의' 조류로, 근대 시대에 고전 공화주의 사상을 계승한 마키아벨리와 루소에 의해 재조명되고 그 사상이 정립되었다(비롤리, 2006). 마키아벨리의 경우, 시민적 덕성의 재생산을 위해서는 특정한 계층이 전체 사회를 일방적으로 지배하지 않는 공정한 제도와 평등주의적 공공질서의 확립이 긴요하다고 본다. 유사하게 루소 또한 모든 구성원이 독립된 삶을 보장하고 자유로운 인간관계를 형성하는 것이 바로 공화주의인데, 이것을 실현하려면 구성원들 사이에 경제적 평등이 보장되어야 한다고 피력한 바 있다. 전 세계적으로 불평등이 심화되고 있는 20세기 후반 부각되는 '경제민주주의' 의제도 사실 공동체의 자율을 훼손하고 민주적 삶의 토대를 약화시킨 경제적 불평등과 불공정의 철폐를 지향하는 사회적 실천에 해당한다.

9) 헬드(Held)는 공화민주주의 내에도 '계발공화주의'와 '보호공화주의'의 2가지 모델을 구분하고 있는데, 계발공화주의 사상은 시민의 계발(development)과 의사결정 과정의 향상을 위한 정치참여의 본질적 가치를 강조하고 있다. 반면, 보호공화주의 사상은 시민들의 목표와 이해관계를 보호하기 위한 수단적 가치로서 정치참여를 강조한다(Held, 2019).

10) 이러한 사유체계는 다양한 민주주의 모델에 직간접적으로 영향을 주었으며, 특히 뒤에서 언급할 것처럼 20세기 후반 대안적 민주주의 모델로 출현한 참여민주주의나 속의민주주의 모델로도 계승된 바 있다.

11) 마이클 샌델(M. Sandel)은 자신이 분석한 20세기 후반의 정치현상들이 공동체주의적 공화주의의 부활을 상징하는 사례들로 진단하고 있다. 여기에는 ① 시민불복종을 중심으로 한 반대와 저항, ② 지역재생과 지역사회개발법인(CDC)의 활성화, ③ 1990년대의 스프롤 버스터즈(Sprawl Buster), ④ 20세기 후반 뉴어바니즘 등을 포함하고 있다(Sandel, 2012).

마지막으로 ‘절차주의적 공화주의’의 조류이다. 이러한 조류는 이른바 ‘공적 속의’(public deliberation)나 ‘공론장’(public sphere) 등의 정치적 이상으로 발현하였는데, 포플리즘이나 선동정치와 같은 비판 속에서도 고대 민주주의 모델의 바탕을 이루며 18세기 말 미국의 헌법 논쟁(The Federalist Papers), 20세기 말 담론민주주의나 속의민주주의와 정치적 실천에 구현된 바가 있다. 민주적 절차에서 공적 토론에 대한 강조는 일찍이 미국의 실용주의 철학자인 듀이(dewey)에 의해 강조되었는데, “다수결 원칙은 그 자체로서는 어리석은 것이다. 선행적인 논쟁, 소수의 의견에 대응하기 위한 견해의 수정, 소수에게도 기회가 있었으며, 다음에는 성공적으로 다수가 될 수 있다는 사실에 의해 소수에게 주어지는 상대적인 만족감 등이 중요한 것이다”고 주장한다(Dewey, 2014: 204). 이러한 사유체계를 공론장(public sphere)으로 발전시킨 이가 대표적인 공화주의 사상가인 아렌트(Arendt)이다. 그녀에 따르면 인간의 조건은 노동(labor), 작업(work), 행위(action)의 3가지 요소인데 노동과 작업이 사적 영역에 속한 것과 다르게 관계의 그물망을 형성하는 언어와 행위는 공적 영역에 속한다. 이러한 공적 영역의 행동을 통해 드러나는 공동의 영역이 공론장인 셈인데, 언제 어디서나 참가자 사이에 평등한 행동과 발언을 통해 창조되고 또 사라지는 현실적 공간이자 잠재적 공간에 해당한다(Arendt, 1996).

이러한 공론장의 발견은 하버마스에 의해 그것의 역사적 구조변형에 관한 성찰로 이어졌으며, 의사소통과 상호이해의 보편적 조건을 재구성하는 보편화용론(universal pragmatics)-대화의 당사자가 상호이해와 합의하고, 이를 통해 사회적 상호작용을 가능하게 하는 조건-으로 확립되었다. 이와 함께 정치적 관점에서 그는 『Between Facts and Norms』(1996)¹²⁾ 등의 저작을 통해 공화주의에 대한 비판적 성찰에 기초해 후일 속의민주주의 이론의 초석이 될 속의 정치(deliberative politics)와 절차적 민주주의(담론민주주의)도 제안하였다. 이 담론민주주의에 따르면, “속의정치의 활성화는 제도화된 속의와 비공식적으로 형성된 공론 사이의 협력, 이에 상응하는 절차와 의사소통 전체의 제도화에 달려 있다”라고 하는데, “의회와 그 속의기구 내부와 외부에서 다양한 의사소통 네트워크들을 통해 사회 전체와 관련되고 규제도 필요한 문제들에 관해 다소간 합리적인 의견형성과 의지형성이 일어난다”고 피력한다(Habermas, 1996: 299).

12) 독일어 저작은 1992년에 『Faktizität und Geltung』라는 제목으로 출간되었으며, 영문판은 1996년에 미국에서 William Rehg에 의해 『Between and Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy』라는 제목으로 출간되었다. 국내에서는 1996년 영문판에 기초해 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주적 법치국가 이론』(2000년(초판)과 2017년(2판))으로 번역된 바 있다.

지금까지 논의를 요약하자면, 자유주의와 공화주의 사상은 오랜 역사 속에 이어져 고유한 민주주의 모델로 확립되었을 뿐만 아니라, 다양한 형태의 민주주의 모델들이 출현·발전하는데도 직간접적으로 영향을 준 것이 사실이다. 특히, 자유주의 모델은 20세기 내내 지배적인 민주주의 모델로 자리매김한 바 있는 이른바 경쟁적 엘리트주의적 민주주의 모델로 구현되었는데, 자유민주주의의 역설, 민주주의 빈곤 등으로 표현하였듯이 현실에서 많은 한계를 드러냄으로써 다른 대안적 모델이 출현하게 된 계기로도 작용하였다. 공화주의의 사상적 조류를 수용하여 20세기 후반 출현한 참여민주주의나 속의민주주의 모델 등이 대표적인 대안적 모델로, 다음 절에서는 속의민주주의 모델에 관한 논의에 앞서 시기적으로 먼저 출현한 참여민주주의의 이론적 의의와 그 한계를 살펴보고자 한다.

2) 참여민주주의의 이론적 의의와 한계

앞서 언급한 것과 같은 1960년대 말과 1970년대 초반 들어 기성의 정치 질서에 대한 도전과 지배적 민주주의 모델이 드러내는 다양한 한계로 인해 대안적 민주주의를 모색하려는 움직임이 전개되기에 이르렀다. 이를 극명하게 드러낸 것 가운데 하나가 바로 미국에서 1962년 SDS(Student for a Democratic Society)가 주도한 『포트 호른 성명』(Port Huron Statement)이었다.¹³⁾ 주목할 점은 이 성명서에 1970년대 이후 전개된 참여민주주의 이론에 대한 철학이나 핵심 내용이 담겨있다는 점으로, 성명서에 따르면 “우리는 두 가지 중심적 목표에 따라 통치되는 개인적 참여의 민주주의를 확립하고자 한다. 하나는 각자는 자기 삶의 질과 방향을 결정하는 사회적 결정을 공유한다는 점이고, 다른 하나는 사회는 사람들의 독립성을 촉진하고 공동의 참여를 위한 매체를 제공하도록 조직되어야 한다”(The Port Huron Statement). 이러한 참여주의 사상은 당대의 경쟁적 엘리트주의적 민주주의 모델과 첨예하게 대립하면서 1960년대에 소수에 불과하던 참여민주주의가 1970년대 들어 정치사회적으로 크게 주목을 받게 되었고, 이론적으로도 다양한 발전이 전개된 것으로 알려져 있다. 여기에는 60년대에 활동하던 카프만(Kaufman)을 필두로 워커(Walker), 바흐라흐(Bachrach), 70년대에 페이트만(Pateman)과 맥퍼슨(Macpherson), 아른스타인

13) SDS는 60년대 미국에서 시민권 투쟁이나 베트남전에 대한 항의 운동에서 중심적 역할을 수행한 바 있다. 이 조직이 주도한 포트 호른 성명서에는 1. 자기결정, 자율성, 개인의 독립에 관한 이상, 2. 사회적 파급효과와 집합적 함의를 가지는 이슈에 대한 공적, 참여적 의사결정의 필요성 등이 담겨있다. ‘참여민주주의’라는 용어 또한 이 운동에 일부 관여한 바 있는 카우프만(A. S. Kuafman)에 의해 주조된 것으로 알려져 있다.

(Arnstein), 그리고 80년대 들어 맨브리지(Manbridge)와 바버(Barber) 등으로 이어졌다.¹⁴⁾

1960년대에 카프만(Kaufman)을 중심으로 한 참여민주주의 사상은 기본적으로 창조적, 도덕적 실존으로서 인간의 잠재력에 대한 긍정적 전망과 그것을 실현하기 위한 개인과 집단의 직접 통제와 자율과 자치의 가치를 핵심적 내용으로 한다. 카프만과 유사하게 워커(Walker)도 민주주의를 정의하는데 핵심은 인간의 발전을 촉진하고 잠재력을 실현하며, 진정한 인간공동체의 토대를 창출하기 위해 정치 활동에 존재하는 모든 참여 기회를 고양시키는데 두어야 한다고 인식하고 있다(Walker, 1966: 286~288).

물론 이러한 사상에 대해 비판이 없는 것은 아닌데, 역사적으로 참여가 '다수의 폭정'으로 이어지기도 하고 좋은 참여가 반드시 좋은 결정을 보장하는 것은 아니라는 이른바 '참여민주주의의 역설'에 관한 비판이 그것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 참여민주주의론자는 그 대안으로 지도력과 대의제의 요소를 고려하게 되었는데, 이런 과정에서 초기의 이론은 자기모순에 직면하게 된다. 그런데도 경쟁적 엘리트주의적 모델의 비판 속에 출현한 참여민주주의 모델은 1960년대에 선진사회를 중심으로 확산되던 (신)사회 운동과 결합하면서 이념적 기반을 제공하였으며, 이어지는 7, 80년대 참여민주주의 이론의 맹아적 이념과 이론으로 기여한 바도 적지 않다.

1970년대에 참여민주주의를 대표하는 이론은 페이트만(Pateman)과 아른스타인(Arnstein)의 이론에서 찾을 수 있다. 페이트만 논의가 가지는 의미는 개인의 실제적 자유란 의사결정의 참여를 통해 비로소 증진될 수 있다는 인식에서 알 수 있듯이 '단순히 제도적 영역이나 정치적 대의로 환원되어서는 안 되는, 민주적 이상의 완전하고도 진정한 실현으로서 참여민주주의를 지향한다는 점에 있다(Pateman, 1970). 아울러, 실천의 공간적 단위를 강조한 점도 이론의 중요한 요소로, 그녀는 참여민주주의의 정치적 이상, 즉 자치정부(self-government)를 향한 개인과 집단의 역량 행사가 가능한 영역이 바로 지방과 지역사회(local and communities)라고 인식하였다. 다만, 이러한 인식에도 불구하고 자치정부의 구체적 운영방식이나 제도, 규칙이나 절차 등에 대해 충분한 설명이 제시되지 못한 점은 한계로 남아있다.

제한적이기는 하지만 운영방식에 대한 구체화는 비슷한 시기의 아른스타인(Arnstein)

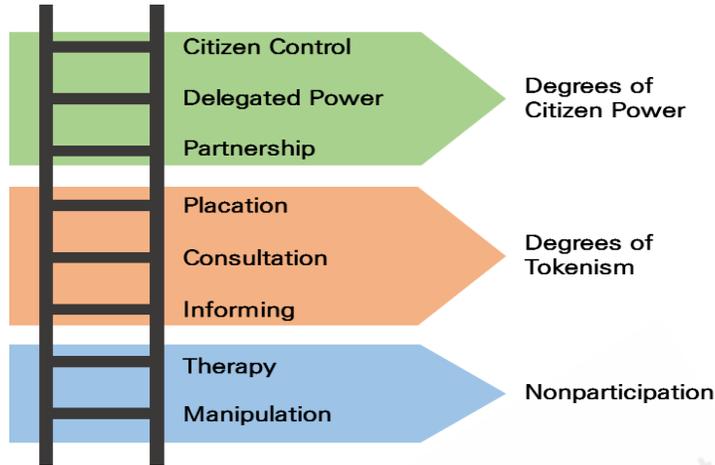
14) 맨브리지나 바흐라흐의 경우 참여에 관한 강조에도 불구하고 엄격하게 말하자면 참여민주주의론자로 보기는 어렵다. 바버의 경우 그가 피력하는 '강한 민주주의'의 이상은 참여민주주의라기보다는 공동체주의적 공화주의에 방향을 두고 있다.

에 의해 제시되었는데, 그것이 바로 널리 알려진 ‘시민참여의 사다리’ 모델이다(Arnstein, 1969). 이 참여사다리는 ‘권능획득’(empowerment)에 준거하는 참여 사상에 기초한 것으로, 8단계로 설정된 사다리는 ‘형식적 의례 수준의 참여’와 ‘진정한 권한획득을 구현하는 참여’를 구분할 수 있게 해준다. 실제, ‘비참여’로 개념화하는 단계에는 조작(manipulation)과 대증요법(therapy)과 같은 사다리들이 놓여있고, 정보제공(informing)이나 자문(consultation)도 피드백 채널이 없는 낮은 수준의 참여형태로 규정하고 있다. 이와 달리 ‘시민권력’(citizen power)으로 개념화하는 단계에는 파트너십(6단계), 권한이양(7단계), 시민통제(8단계) 등이 위치하고 있다. 여기서 파트너십은 20세기 후반 활성화되고 있는 협력적 거버넌스(협치)와 일맥상통하는 참여단계로, 아른스타인은 시민과 권력자간 협상을 통한 ‘권력의 재분배’를 주요 내용으로 하고 있다. 더 높은 단계에 위치하는 권한이양(delegated power)과 시민통제(citizen control)는 모두 의사결정 권한이 시민에게 이양되거나 시민 스스로 행사하는 것으로, 사실상 자치(self-governing)를 의미하는 직접민주주의(아테네 민주주의 모델)를 함축하고 있다. 주목할 점은 이 이론은 참여를 통해 권능획득, 즉 취약계층이나 소외계층, 권한을 결여한 시민들에 대해 참여의 높은 단계인 ‘시민권력’의 단계(사다리의 6-8단계)로의 이행을 지향하고 있다는 점으로, 이 과정에서 민주적 시민정신을 함양하는 참여의 교육적 기능이 크게 강조되고 있다.

한편, 위임과 대의의 민주주의 메커니즘에 대한 강한 반대, 그리고 그 반대 극단에 존재하는 자치의 정치사상에 따라 참여의 정치를 이론화한 이가 바로 바버(Barber)인데, 그의 사상은 『강한 민주주의』(strong democracy)에 잘 담겨있다.¹⁵⁾ 그가 강한 민주주의를 구성하는 참여의 양식으로 제시한 것은 3가지로, 공적 담화(public talk), 정책 결정(decision-making), 행동(action)이다. 이 경우에 공적 담화 차원에는 의제설정과 의견청취, 공감과 함께 숙의를 포함하고 있고, 행동 차원에는 공동사업, 지역사회 활동, 시민봉사를 포함하고 있다(Barber, 1984). 전체적으로 바버의 강한 민주주의에는 시민참여와 자치를 근간으로 하는 시민적 덕성과 시민문화, 미국 민주주의의 전통 가운데 하나인 시민공화주의를 다시 활성화 하는 데 초점을 두고 있다. 그럼으로써 참여민주주의 모델은 현재까지도 시민의 참여와 자치를 지향하는 사회의 구

15) 바버를 참여민주주의 이론가로 규정하기는 어려우나 자유주의 전통에 대한 강한 반대와 공화주의적 전통에 입각한 ‘시민참여와 공동체 자치(communitarian self-rule)를 강조한다는 점에서 참여민주주의 이론의 연장선에 놓여 있다고 볼 수 있다. 특히 그가 강조하는 자유(freedom)은 소극적 성격의 자유(liberty)와 달리 자기소유-자기결정, 인간잠재력의 자기실현 등의 의미를 내포하고 있다(Barber, 1984).

범적 가치이자 사회생활 전반에 스며들 수 있는 정치적 이상으로서 실천적 가치를 지닌다. 특히, 생산 현장이나 학교, 지역사회를 중심으로 하는 참여나 자치의 가치는 오늘날에도 면면히 계승되고 있다고 볼 수 있다.



[그림 2-2] 시민참여의 사다리(ladder of citizen participation)

그러나 참여민주주의 모델이 나타내는 다양한 이론적, 실천적 의의에도 불구하고 해결하기 쉽지 않은 내적 한계들도 존재한다. 그것은 인간사회에 대한 긍정적 전망과 잠재력에 기초한 숭고한 정치적 이상(ideal)에도 불구하고, 시민에 의한 직접 권력 행사로서 참여가 여러 현실적 한계들에서 비롯한다.¹⁶⁾ ① 우선 활력있는 시민참여의 정치문화에 기초한 참여는 민주적 정당성(절차적 정당성)의 원칙과 충돌하기 쉽다는 점을 지적할 수 있겠다. 특히, 정치의 규모나 정책결정의 단위가 확대될수록 참여는 전통적인 대의제적 메커니즘에 의존할 수 없다는 점에서 이러한 딜레마는 더욱 확대된다. ② 물론 다양한 참여 절차가 제도화할 수 있으나, 그러한 경우에도 개별 시민이나 집단이 직면하는 자원 소유의 격차, 지식과 정보 접근의 불평등은 참여민주주의가 여전히 직면하게 되는 다른 제약요인이다. ③ 아울러 현대사회에서 직접적인 권력행사는 매우 제한적일 수밖에 없으며, 때에 따라서는 ‘다수의 폭력’이라는 바람직하지 않은 상황이 초래될 수도 있다. ④ ‘참여민주주의의 역설’로 부르는 측면도 이 이론의

16) 물론 여기도 언급하는 참여민주주의의 한계는 포괄적 의미의 참여 혹은 참여정치의 한계를 의미하는 것은 아니다. 여기서 지적하는 한계는 60년대 말에 출현해 80년대까지 풍미하던 정치사상이자 민주주의 모델로서 참여민주주의가 가지는 이론적, 실천적 한계에 해당한다.

한계로 지적된다. 비록 참여가 개인의 잠재력을 강화하고 역량을 계발하는데 기여할 수 있다는 점은 인정하더라도 그것이 반드시 사회적으로 바람직한 결과의 보장, 즉 올바른 결정으로 귀결되는 것은 아니라는 점이다. 이러한 참여의 역설은 시간이 흐르면서 전문가주의를 다시 끌어들이는 요인으로 작용하기도 한다.

전체적으로 말해, 20세기 후반에는 경쟁적 엘리트주의적 모델을 정점으로 하는 자유민주주의 모델이 근본적인 결함을 드러내는 가운데, 이를 계기로 참여민주주의와 같은 대안적 모델의 출현을 경험하였다. 그런데도 참여민주주의 모델 또한 다양한 잠재력에도 불구하고 이 모델이 현실에 드러냈던 다양한 한계는 앞서 살펴본 바와 같다. 여기에 더해 모델이 지향하는 정치적 이상이자 목표로서 참여에 대한 강조에도 불구하고, 정작 참여의 실체적 내용이나 방법에 대해 구체적인 논의가 부재한 점도 근본적 한계라는 점을 추가 지적할 필요가 있다. 이는 한때 유력한 대안으로 기대되었던 참여민주주의 모델이 점차 잠재력이 약화되는 가운데 다른 대안적 모델에 점차 자리를 넘겨주게 되는 주된 계기로 작용하였다. 그것이 바로 어떤 학자가 ‘숙의적 전환’(deliberative turn)으로 표현한 바 있는 시대사적 전환, 즉 숙의민주주의의 출현과 이의 지속적 발전이다(Dryzek, 2000).

숙의민주주의는 그 용어가 처음 출현한 80년대에 용어가 출현한 이래, 현재에 이르기까지 3세대에 이르는 이론의 발전궤적과 함께 이를 현실에 적용, 제도화하려는 다양한 실천적 노력이 존재한다. 공화주의 사상적 조류 속에 발전하였다는 그 특성으로 인해 참여민주주의와 뒤이은 숙의민주주의가 추구하는 가치나 목표에서 공유하는 부분이 적지 않으나, 양자는 다른 역사적 맥락에서 출현해 상이한 발전경로를 나타낸다는 점은 주목할 필요가 있다. 특히, 후자는 자유민주주의 내지 대의민주주의의 부정이 라든가 완전한 대체로서보다는 그것의 근본적 결함을 보완하려는 성격이 강하다. 실제 숙의민주주의에서는 대의민주주의의 주된 요소인 정치적 평등과 대표성, 투표 등은 여전히 중요한 제도적 수단으로 고려되고 있으며, 대의제의 상징인 정치행정 영역과의 적절한 관계 확립 또한 모델이 해결해야 할 주요 과제로 인식하고 있다.

여기서는 이같이 다양한 논의를 거쳐 복잡한 내용으로 발전하고 있는 숙의민주주의의 이론들을 살펴보고, 그 과정에서 숙의민주주의 모델이 직면하고 있는 여러 가지 이론적·실천적 쟁점들을 확인해 볼 것이다. 이러한 논의를 위해서는 숙의민주주의 이론이 다양한 학자들의 이론적 주장과 토론을 거쳐 진화해 왔음을 고려해, 이 모델이 지향하는 민주적 이상과 원칙들을 도출하고 발전시켰던 주요 학자들의 논의를 살펴볼 필요가

있다. 이 연구에서는 현실에 제도화되고 있는 다양한 숙의모델을 조사·분석하기에 앞서, 이러한 논의들을 상세하게 살펴봄으로써 숙의민주주의가 내재하고 있는 고유한 이론체계를 정립해 보고자 한다.

3) 숙의민주주의 이론의 진화: 이론의 유래와 다양한 갈래

숙의민주주의는 참여민주주의와 별개의 역사적 맥락에서 출현하여 오랜 논쟁을 거쳐 진화한 것으로, 그 출발은 미국 정치제도에 내재한 제한주의 사상의 해석과 성찰을 배경으로 하고 있다. 숙의민주주의라는 용어는 본래 베셋(Besette) 등 미국의 헌법 학자들을 중심으로 헌법을 정치적으로 해석하는 과정에서 출현하여 개념이 정립된 것으로 알려져 있다(Florida, 2017; Bächtiger et al, 2018). 베셋에 의해 처음 용어가 주도된 이후, 다른 법학자들인 선스타인(Sunstein)과 미켈만(Michelman) 등과의 논의를 거치면서 개념이 더욱 체계화된 것이다.¹⁷⁾

이들 헌법학자 사이에는 상당한 인식차가 있었는데, 베셋의 경우에는 다원민주주의를 표방하는 메디슨주의에 입각해 대의제하에 선별된 정치대표들에 의한 숙의를 옹호하였다. 반면 선스타인의 경우에는 공화주의의 사상적 토대 위에 숙의민주주의 개념을 정립하고자 하였는데, 선스타인의 논의가 오늘날 숙의민주주의라는 대안적 민주주의 모델을 중심으로 이론이 진화해 가는 데 있어서 인식론적 단초를 제공했다고 볼 수 있다. 그에 따르면, 민주적 정치과정이란 ‘시민들이 대화와 토론을 통해 선호를 형성해 가는 과정이므로 선호를 외생적이거나 단순히 집계되는 데이터 정도로 봐서는 안 된다’고 주장하고, 동일한 맥락에서 ‘공공선은 집합적 숙의역량을 통해, 공적 토론에 의한 공동의 해결책 탐색을 통해 도출된다’고 인식한다(Sunstein, 1985).

숙의민주주의가 이론적으로 더욱 체계화되는 시기는 80년대 중반부터 90년대 초반에 이르는 기간으로 볼 수 있다. 이 시기에 초기 법학계의 논의를 넘어 정치학과 사회학계를 중심으로 숙의민주주의 이론이 정립되는 것은 물론이며, 공공계획이나 정책분석과 같은 실용과학과도 결합하기에 이르렀다(Florida, 2018). 이렇게 이론이 진화하는 과정에 담론윤리와 절차적 민주주의를 체계화한 하버마스(Habermas) 외에, 엘스터(Elster), 매닝(Manin), 코헨(Cohen) 등과 같은 저명한 학자들의 기여가 큰데, 각

17) 이 용어는 『How Democratic is the Constitution』(1980)이라는 책에 실린 베셋의 에세이, ‘Deliberative Democracy: the majority principle in republican government’에서 처음 사용되었으며, 나중에 베셋은 『The Mild Voice of Reason』(1994)라는 자신의 저작에서 이론적 입장을 더욱 발전시켰다.

각은 속의민주주의의 개념과 정치사상을 이해하는 데 중요하다.

이 가운데 엘스터는 사회선택론의 관점에 따라 초기에 속의민주주의 이론을 정초한 학자로서 의의가 있다. 그가 주목한 것은 개인들의 선호를 둘러싸고 정치가 작동하는 방식으로, '선호의 집계'로서 정치와 '선호의 변형'으로서 정치를 대별한다. 이러한 차이를 극명하게 보여주는 2가지 선택 기제가 시장(market)과 고대 아테네에서 기원하는 포럼(forum)이다. 이 경우에 소비자로서 개인이 행하는 행동경로의 선택은 타인에게 거의 영향을 주지 않지만, 비효율의 제거뿐만 아니라 정의를 창출해야 하는 정치(정책) 영역에서는 선호의 선택-사회적선택-은 타인에게 영향을 주는 차이점을 중요하게 고려할 필요가 있다. 이로 인해 후자의 경우에는 시장이 아닌 포럼의 메커니즘이 적절한데, 이는 아테네에서 볼 수 있듯이 포럼에서는 선호가 공적, 사회적 논의를 통해 변형되는 원칙을 가지기 때문이다. 이러한 논의를 거쳐 그가 정치의 목적으로 설정한 것은 공적, 합리적 논의를 통해 도달하는 '합리적 합의'(rational consensus) 내지 '만장일치적 동의'(unanimous agreement)이다. 그에 따르면, "정치체제는 단순히 선호를 집계하거나 거르는 것이라기보다는 공적 논쟁과 대면에 의해 선호를 변화시키기 위해 작동해야 한다. 사회적선택 기제에 대한 투입요소는 시장에서 작동하는 날것의, 다소 이기적이거나 비합리적인 선호가 되어서는 안 되고, 정보가 제공된 대자적(other-regarding) 선호이어야 한다... 공공선에 대한 공적 토론에서 사적인 욕구들이 숙정될 때, 합리적 열망이 출현하는데, 이러한 관점에서 정치의 목표는 최적의 타협이 아니라 만장일치적 합의에 있다"(Elster, 1997: 11~12).

엘스터와는 다른 맥락, 이른바 '민주적 정당성'(democratic legitimacy)의 차원과 결부하여 속의민주주의를 논의한 학자가 매닝(Manin)이다. 그의 논의에서 핵심적 내용은 두 가지로, 하나는 공적 속의의 개념정립에 관한 것이다. 이 경우에 매닝도 다른 학자들이 강조하는 선호의 변형과정으로 공적 속의를 개념화한다. 이러한 개념 인식에 의거해 정치적 속의는 불완전하고 일관성도 없고 갈등적인 선호들의 집합에서 출발해 해결책을 탐색하고 과정으로 인식하는바, 속의는 타자에 대한 설득, 말하자면 담론적이고 합리적 프로세스인 논증(argumentation)을 수반한다고 본다(Manin, 1987). 더욱 중요한 다른 논점은 이러한 공적 속의가 가지는 정치적 의미에 관한 것이다. 그것은 모든 주체가 참여할 권리를 가지고 의견 및 의지를 형성하는 이러한 논증 과정이라는 점에서 공적 속의가 민주적 정당성의 원천으로 작용한다는 인식이다. 말하자면, 민주적 정당성이란 만장일치 여부 그 자체에 있다기보다는 모든 사람의 속

의, 더 정확히 말해 모든 사람이 숙의에 참여할 수 있는 권리(의 보장)에서 비롯한다는 것이 매닝의 중요한 이론적 성찰이다. 이러한 논의의 연장선에서 공적 숙의에 대한 다수결(majority rule)의 의미도 더 분명해진다. 권력을 향한 정치엘리트 사이의 경쟁과 마찬가지로 숙의과정에도 가치의 다원성이 존재하기 마련으로, 이를 둘러싸고 일반의지 내지 공공선을 향한 경쟁이 작동하기 마련이다. 이러한 경쟁구조에서는 어떠한 당파나 집단도 선형적으로 보편적 입장을 내세울 수는 없는 것으로, 숙의에 참여하는 사람들에게 자신들의 관점을 확대하고 보편적 입장이 되도록 분투해야 하는 것이다. 이렇게 모든 사람이 참여해 모든 관점이 고려될 수 있고 자유롭게 비교되는 숙의 과정을 거치고 (투표 등을 통해)다수에 의해 수용된 ‘다수 의지’(majority will)가 민주적 정당성을 지닌다(Manin, 1987). 전체적으로 숙의민주주의 이론에서 매닝이 차지하는 의의는 이해와 가치가 내재하는 다원주의적 속성을 공적 숙의에 관한 논의에 본격적으로 끌어들이었다는 점과, 그러한 조건하에서 논증과 다수에 의한 승인이 민주적 정당성의 원천이라는 점을 명료하게 한 데서 찾을 수 있다.

숙의민주주의 이론의 진화과정에서 다른 중요한 이론적 기여는 ‘이상적 숙의절차’(ideal deliberative procedure)를 정립한 바 있는 코헨(Cohen)의 숙의민주주의 모델이다. 매닝이 정치적 정당성 차원에서 숙의민주주의를 논의했다면, 코헨은 한걸음 더 나아가 숙의민주주의를 민주주의의 절차적 이상으로 설정하고서 이를 실현할 수 있는 이상적인(ideal) 숙의절차를 구체화한 규범적 모델을 도출하였다. 이 경우에 코헨이 자신의 논의에서 중요한 이론적 준거로 고려했던 것은 자신의 스승인 롤즈(Rawls)의 ‘정치적 자유주의론’(political liberalism)이다. 실제 그는 롤즈의 ‘정의사회’(just society)가 지향하는 정치적 이상으로서 ‘자유롭고 평등한 시민들의 공정한 협력체계’로 정의한 질서정연한 민주주의(well ordered democracy) 개념에는 숙의민주주의를 내포하는 3가지의 중요한 논점이 존재한다고 인식했다(Cohen, 1989; 2009). 각각은 ①공적 숙의는 공공선에 초점을 두며, ②이 공적 숙의는 시민들간 일정한 형태의 평등을 요구하며, ③공적 숙의는 공공선에 관한 공적 개념을 형성하는데 기여하는 방식으로 시민의 정체성과 이해를 형성한다는 점이다.

그런데도 코헨이 보기에 롤즈가 제안하는 사회정의론으로는 그러한 공정한 협력체계의 요소들을 실현하기에 충분하지 않다고 인식했다. 오히려 공정한 협력시스템으로서 정의사회는 (공적인)결정의 절차가 숙의적이고 민주적인 사회에서 찾을 수 있다. 여기서 숙의적, 민주적이라는 것은 “그러한 절차는 이성의 공여(mutual giving), 말하자

면 서로에 대해 존중하고 타자에게 자신의 판단을 정당화하는데 전념하는 자유롭고 평등한 시민 상호 간에 근거를 공적으로 교환하고 있다는 점에서 ‘숙의적’이다. 아울러 그러한 절차는 자유롭고 평등한 개인들이 동등한 존엄을 가지고 상호 인정에 기반해 결정을 하는데 동의하도록 허용한다는 점에서 ‘민주적’이다”(Cohen, 1989). 요컨대, ‘공적 사무가 그 구성원들의 공적 숙의에 의해 통치되는 결사(association)’로 속의민주주의를 정의하고 있는 데서 알 수 있듯이, 코헨은 롤즈의 질서정연한 민주주의 내지 정의사회를 완전히 구현하기 위해서는 속의민주주의라는 조건을 충족해야 한다고 본다.

코헨의 속의민주주의 이론에서 다른 중요한 내용은 속의민주주의의 이상을 구현하기 위한 절차적 요소로서 ‘이상적 숙의절차’의 확립이다. 이와 관련해 프리만(Freeman)은 코헨의 이상적 숙의절차에 대해 ‘민주적 제도들이 정의에 관한 내용이라든가 공공선에 관한 내용을 숙의하는 방식으로서 모범이 될 만한 절차’라고 규정한 바 있다(Freeman, 2000). 이러한 의의를 지니는 코헨은 이 이상적 숙의절차의 원칙을 도출하기 위해 코헨은 2가지 차원을 제안하고 있다. 숙의적 결사 그 자체가 가져야 할 (운영)원칙으로서 결사의 지속성과 독립성 등 5가지 요소가 그 한 가지 차원이며, 다른 한 가지 차원은 공적 숙의가 민주적 정당성을 가지기 위한 몇 가지 원칙들이다. 이 이상적 숙의절차는 새로운 사회 및 정치제도들을 구축하고 특정한 제도를 구체적으로 설계하는데 있어서 가이드로서 의의를 가진다고 볼 수 있는데, 이러한 맥락에서 보면 이상적 숙의절차는 ‘규범적 모델’ 내지 ‘규제적 모델’(regulative model)로서 성격을 가진다.¹⁸⁾

한편, 속의민주주의 이론의 발전에 있어서 하버마스(Habermas)의 논의가 차지하는 위상과 기여는 누구보다 크다. 비록 그가 속의민주주의라는 용어가 아닌 절차민주주의나 담론민주주의와 같은 다른 용어를 사용하고 있는 것이 사실이기도 하나, 아렌트의 논의를 이어받은 ‘공론장’(public sphere)을 중심으로 하는 사회구성론-체계와 생활세계, 국가와 시민사회의 관계-을 정립하는 한편, 담론 이론(보편적 화용론)을 통해 속의민주주의 이론의 인식론적, 철학적 기반을 정립한 점은 속의민주주의 이론의 진화에 중대한 의미를 가진다. 특히 공론장과 민주적 절차로 구성되는 이원화 모델

18) 이상적 숙의절차(ideal deliberative procedure)는 형식적 속의민주주의 개념에 부합하는 숙의적 의사결정을 위한 조건(원칙)들을 명시적으로 구체화하고, 민주주의 관련 제도들 속에 구현되어야 하는 속성들이라고 볼 수 있다. 이상적 숙의절차의 구체적 내용, 즉 숙의절차의 원칙에 대해서는 뒤에 언급되는 내용을 참조.

(two track model)은 숙의민주주의 이론에서 중요한 의미를 가진다.¹⁹⁾ 담론 이론에 기초한 하버마스의 민주주의 모델에서는 공론장(public sphere)과 제도권(institutional sphere) 둘 다에서 발생하는 담론적 상호작용의 네트워크(network of discursive interaction)가 정치적 의견 및 의지 형성으로 구현된다. 즉, 제도화된 선거 외에 시민사회에 기초한 자율적인 공론장에서의 공적 의견형성과 입법적 의지(결정) 형성 사이에 담론적 상호작용이 존재하는 바, 전자는 후자에 이르는 과정에 담론적 합리화의 관문역할을 수행한다는 것이다. 그리고 이 과정에서 의사소통적으로 생산된 권력(power)과 미디어 및 언론을 통해 생산된 영향력(influence)이 행정권력으로 전환된다고 본다(Habermas, 1996).

이러한 이론적 내용을 고려해 볼 때, 앞서 논의한 코헨의 숙의민주주의 이론과 하버마스의 숙의민주주의(정확하게는 숙의정치) 이론 사이에는 일정한 차이가 존재한다고 볼 수 있다. 하버마스가 보기에 공적 숙의는 코헨이 주장하듯이 순수한 담론양식-하버마스는 이를 숙의적 조건에서 의사결정하는 민주적 결사의 직관적 이상으로 표현-으로만 구성되는 것이 아니라, 사람들의 의견과 의지가 형성되는 프로세스, 시민들의 자기결정을 실천하려는 '모든 의사소통의 형태'를 포괄해야 한다고 인식한다. 하버마스가 코헨의 이상적 숙의절차에 대해 모든 사회제도보다는 헌법적으로 조직화된 정치 체계에나 국한하는 것이 타당하다는 지적한 점도 이러한 비판적 인식에서 비롯한다. 하버마스가 지적하듯이, "숙의민주주의에 관한 이러한 이미지(즉 이상적 숙의절차)에는 중요한 내적 분화가 생략되어 있으며, 민주적 절차를 통해 규제되는 결정을 지향하는 숙의와 공론장에서 이루어지는 비공식적 의견 형성 사이의 관계에 대해서도 언급하지 않고 있는 것이다(Habermas, 1996: 306~307).

이러한 인식에 기초해 하버마스는 자신의 논의를 숙의민주주의라는 개념보다는 '숙의정치'(deliberative politics)라는 확장된 개념체계로 접근하고자 한다. 여기서 숙의정치는 (숙의)민주주의의 관련 제도를 넘어, 시민사회와 공론장의 상호작용까지 포괄하는 것으로 확대되며, 더 중요하게는 2개의 트랙, 즉 '비공식적인 여론 형성의 프로세스'와 민주적 (숙의)절차에 의해 규제되는 '결정 지향의 숙의 프로세스'가 상호작용한

19) 물론, 숙의민주주의에 관한 하버마스의 논의는 90년대 초 『Between Facts and Norms』(1996, 사실성과 타당성으로 변영)에서 체계화한 '숙의정치'(deliberative politics)론에 결코 한정되지 않는다. 이미 80년대 중반 의사소통 행위이론을 통해 담론윤리와 '이상적 담화상황'(ideal speech situation)의 개념을 정립한 바 있다. 이를 통해 하버마스는 참여자간 자유롭고 평등한 숙의에 기반한 합의적 결정, 모든 사람이 수용가능한 이성의 공여, 참여자들의 열린 마음, 더 나은 주장에 의해서만 영향을 받으려는 참여자들의 의지 등에 기초한 의사소통적 합리성을 주창한 바 있다.

다. 전자는 일종의 ‘발견의 맥락’으로서 시민들로 구성된 일반 공중에 의해 전달되며, 절차적으로 규제되지 않은 공론장들로 구조화한다. 반면 후자는 일종의 ‘정당화의 맥락’으로서 의회라는 정치체제를 중심으로 제도화되는 영역으로서 사회적으로 구획되고 시간적으로도 제한된 공론장이 구성되는데, 그렇게 조정된(규제된) 공론장에서 민주적 절차는 공정한 타협과 협상을 포함해 실천적 문제를 협력적으로 해결하는 것을 목표로 하여 의견과 의지형성의 과정을 구조화한다. 그럼으로써 이러한 민주적 속의 절차(결정지향의 속의)와 분리된 여론 형성의 공론화는 유동적인 시간적·사회적 경계를 가지면서 서로 중첩되기도 하는 하위문화적 공론장들이 형성하는 해방적이고 융합적인 네트워크 속에서 이루어진다고 본다(Habermas, 1996).

지금까지 살펴본 바와 같이 80년대까지 속의민주주의에 관한 초창기의 논의는 철학적, 인식론적 기반을 마련하고, 이를 규범적으로 정당화하는 데 초점이 맞춰져 있었다. 90년대 초반에 하버마스와 롤즈에 의한 논의는 그러한 이론적 발전과정에서 정점에 놓여있는 것이다. 90년대 중반을 전후해 속의민주주의는 이른바 2세대로 명명되는 새로운 흐름이 형성되었는데, 여기에는 피시킨(Fishkin), 보만(Bohman), 구트만과 톰슨(Gutman & Thompson) 등의 논의들이 포함된다. 이러한 논의들에서는 속의민주주의가 직면하고 있는 현실세계의 복잡성을 고려하는 것에 더해, 속의민주주의를 현실영역에 제도화하는데 있어서 고려해야 할 요소들, 가령 속의민주주의의 원칙이라든가 속의민주주의를 둘러싼 다양한 제도적 환경과 제약요인 등을 규명하는데 주력하는 모습을 보인다. 그럼으로써 이러한 논의는 다가올 1990년대 후반 들어 이른바 3세대를 중심으로 한 논의, 즉 속의민주주의의 제도화에 관한 미시적·거시적 전략에 관한 논의의 디딤돌로도 기여하였다(Dryzek, 2000; Dryzek & Goodin, 2006). 이러한 이론의 진화과정을 염두에 두고 피시킨(Fishkin), 구트만과 톰슨(Gutman & Thompson)의 논의를 마지막으로 살펴볼 필요가 있다. 이들 논의는 공적 속의를 현실에 적용하고 제도화하는데 필요한 이론적 원칙들을 도출하고, 현실 속에 적용하려는데 실천적 의의를 가진다. 우선 피시킨의 논의는 저조한 투표율에서와 같이 현대 민주주의 모델인 직접-다수결 민주주의(direct-majority democracy)가 당면한 위기를 진단하는 데서 시작해, 이의 해결을 위한 대안적 전략으로서 특유의 속의모델, 즉 소우주형 속의에 기초한 속의형 여론조사(deliberative polling) 모델을 도출하는 것으로 전개되었다. 이러한 이론체계를 확립하는 데 있어서 그가 핵심으로 삼았던 요소는 민주주의의 규범적 원칙이다. 이러한 원칙으로 정치적 평등, 비독재(non-tyranny), 속

의였는데, 그가 고려한 민주주의 모델 가운데 숙의민주주의는 정치적 평등을 보장하고 효과적인 숙의를 가능하게 하는 모델로 인식한다. 이러한 논의를 전개하는 데 있어서 피시킨이 저명한 정치학자인 달(R. Dahl)의 민주주의 이론에 준거하는 바가 적지 않았다. 특히, 민주주의의 구성조건의 하나로 고려한 ‘계몽된 이해’(enlightened understanding)의 개념과 소규모 공중(mini populous)의 개념이 그것이다.

앞서 언급한 바와 같이 피시킨이 이론에서 중심적 요소는 바람직한 민주주의의 3가지 원칙인데, 이 경우에 정치적 평등(political equality)은 ‘모든 사람의 선호가 동등하게 고려되고, 특정한 쟁점에 대해 선호를 형성할 수 있는 동등한 기회를 모든 사람에게 부여’하는 적극적 의미로서 개념화하였다(Fishkin, 1991: 30). 이러한 실질적인 정치적 평등을 실현하기 위해 요구되는 것은 일종의 ‘절연상태’(insulation condition) 속에서 달이 민주주의 조건의 하나로 설정한 ‘계몽된 이해’를 충족하는 것이다. 여기서 달에 따르면 ‘계몽된 이해’란, ‘시민 각자가 전체 시민들의 이익에 가장 기여할 수 있는 선택을 발견하고 입증하는 적절하고도 동등한 기회’로 규정한다(Dahl, 1989). 이러한 계몽된 이해는 숙의가 뜻하는 바와 다르지 않은 것으로, 이에 따라 피시킨은 정치적 평등이 숙의를 결여하면 사실상 무의미하다는 결론에 도달한다. 그리고 그 연장선에서 정보제공(information) 등을 포함해 숙의를 위한 5가지 조건(원칙)도 제안한 바 있다(Fishkin, 2009).

다른 한 가지는 달이 고대 민주주의 모델에서 그 원형을 찾고 민주주의의 가능한 미래로 인식한 바 있는 이른바 ‘소규모 공중’의 개념이다.²⁰⁾ 달에 따르면, “전체 데모스(demos)로부터 임의적으로 선정된 1천명의 시민들로 소규모 공중을 구성한다고 생각해보자. 주요 과업은 쟁점에 대해 1년 동안 숙의하고 선택한 결과를 알리는 것이다... 소규모 공중(minipopulous)은 국가, 주, 지방 등 어떠한 정부 수준에서도 가능하다”(Dahl, 1999). 이러한 소규모 공중 프레임에서 피시킨이 차용한 것은 그가 ‘한 사회의 통계적 소우주’(a statistical microcosm of society)의 개념이다. 피시킨에 따르면, 그것은 ‘충분히 규모가 크고, 적절한 정보를 제공받을 수 있는 임계치의 시민’으로 정의한다(Fishkin, 1991).

20) 숙의민주주의 이론의 진화에서 3세대 논의의 핵심 가운데 하나가 이른바 ‘소규모 공론장’(mini-publics)인데, 이에 대한 맹아적 개념으로 기여한 것이 달의 “소규모 공중”의 개념으로 볼 수 있다. 소규모 공론장(mini-publics)에 관한 다양한 논의와 관련 제도적 사례들의 운영에 대해서는 Warren & Pearse(2008), Smith(2009), Fung(2013), Elstub(2014), Grönlund et al(2014), Setälä & Smith(2018) 등을 참조할 수 있음

이러한 개념적 요소들의 결합이 궁극적으로 피시킨이 민주적 개혁의 방향으로서 속의 민주주의를 현실에 구현하는 특유의 속의모델(제도)로 도출되었다. 그것이 최근 널리 알려져 있고 많은 국가와 도시에서 실험적으로 시행되고 있는 소규모 공론장의 하나로써 ‘임의 선정(random sampling)에 기초한 속의형 여론조사’-그리고 더 발전된 모델로서 ‘속의의 날’(Deliberation Day)-이다(Fishkin, 1991, 2009; Ackerman & Fishkin, 2004). 여기서 속의형 여론조사는 1백명~2백명 정도의 임의 선정된 시민들이 한, 두 가지의 정책쟁점에 대해 1차로 의견조사를 한 후에 일정한 환경 하에 해당 쟁점에 대해 함께 모여 속의를 거치고, 다시 최종 선호를 조사해 속의 전과 후를 비교하는 방식으로 설계되어 있다.²¹⁾ 이 모델이 기존 단순 여론조사에 비해 가지는 다양한 장점과 최소한의 속의절차 확보 등으로 인해 국제적으로 많은 관심과 적용이 이루어지고 있으나, 여전히 해결되지 않은 쟁점들도 존재하는 것이 사실이다. 다른 공적 속의의 제도적 모델과 마찬가지로 충분한 속의성과 대표성 확보에 함께, 더 중요하게는 속의의 효력 등이 그것이다. 실제, 피시킨이 권고력(recommendation force) 정도로 규정한 속의형 여론조사(시스템)의 효력은 하버마스의 이중 트랙에 기초한 속의정치 모델에서 논의한 바와 같이 더 광범위한 외부의 공론장, 나아가 의사결정 권력을 지닌 대의제적 정책결정체계와의 관계 등이 여전히 불분명한 상태이다.

마지막으로 피시킨과 같은 유사한 이론화 궤적을 보이는 다른 주요 속의민주주의 이론가가 구트만과 톰슨(Gutmann & Thompson)이다. 이들은 공적 속의에 관한 논의를 사회적·정치적 의제나 쟁점을 넘어 ‘도덕적 속의’(moral deliberation)로까지 지평을 확대하는 한편, 자신들의 고유한 속의의 원칙을 확립하였다고 평가할 만하다. 구트만과 톰슨이 옹호하고자 한 것은 일상적 정치생활에서의 도덕적 이견(moral disagreement)에 관한 지속적 토론의 부재를 해소하는데 있다. 이러한 도덕적 속의의 결여(deficit)는 자원이 희소한 여건에서 낙태, 사형제도, 대리모 등에서 볼 수 있듯이 양립이 불가능한 가치들의 존재와 이의 불완전한 이해, 인간의 이기심(관대함의 부족) 등에서 비롯하는데, 이를 해소하기 위해서는 그들이 중간민주주의(middle democracy)라고도 명명한 속의민주주의의 정치과정을 활성화해야 한다고 본다(Gutmann & Thompson, 1996, 2014).

21) 물론 국가마다 사례에 따라서는 속의기간이나 속의규모가 매우 다양하다. 처음 도입된 영국과 같은 경우 범죄를 테마로 한 사례에서는 300여명이 참여했고, 미국의 사례에서는 466명, 호주의 사례에서는 248명이 참가한 것으로 알려지고 있다. 이 모델에 대한 상세한 설명과 적용 사례에 대해서는 이 보고서 2장 2절의 내용을 참조할 것.

숙의민주주의에 대해 가지는 이러한 기대는 그것이 내재하는 몇 가지 특성(조건)에 근거한다. 그것은 숙의민주주의가 ① 각각의 주장에 대해 근거를 공여하는 과정 (mutual giving of reason process)이며, ② 이 과정에 제공된 근거들에 대해 모든 시민들이 접근할 수 있어야 하며, ③ 일정기간 동안 구속력을 지니는 결정을 산출하고자 하는 목표를 가지는데, ④ 이러한 프로세스는 잠정적·가변적이라는 의미에서 동적인 성격을 가진다(Gutmann & Thompson, 2004). 이러한 성격으로 말미암아 숙의민주주의는 일상생활에서 대면하는 다양한 도덕적 이견 내지 도덕적 갈등을 완화·해소할 수 있는 잠재력을 가진다. 다만 이 숙의민주주의가 제대로 실현되기 위해서는 3가지 중요한 원칙을 충족해야 한다고 주장하는데, 그것은 구트만과 톰슨이 피력하고 있는 숙의민주주의의 개념이기도 하다. 실제, 그들은 “여기서 우리가 옹호하려는 숙의민주주의 개념은 이론과 정치에서의 그러한 결여를 감소시키고자 한다. 그 개념은 정치과정을 규제하는 3가지 원칙, 즉 상호성, 공개성, 책임성으로 구성된다(Gutmann & Thompson, 1996).

이와 같이 다양한 이론적 발전과정을 거쳐 숙의민주주의는 90년대 후반 이후 보만(Bohman, 1998)이 이른바 ‘숙의민주주의 시대의 도래’(come of age), 드라이젝(2010)이 ‘실증적 전환’(empirical turn)이라고 상징적으로 표현하는, 3세대의 도정에 놓여있다(Bohman, 1998, Elstub, 2010). 여기서는 이전 세대에서 정립한 이론적 인식들을 현실에 적용하고 실증적으로 평가하는 데 주력하고 있다.²²⁾ 숙의민주주의를 철학적, 규범적으로 정당화하려는 논의에서 탈피해, 그것을 현실에 어떠한 방식으로 제도화할 것인가, 그리고 다른 민주주의 체계와 어떻게 양립가능하게 할 것인가에 대해 주로 관심을 기울이고 있다는 의미이다. 여기에는 이미 오래전 크로스비(Crosby)가 설립한 제퍼슨센터에 의해 개발된 ‘시민배심제’나 독일의 부퍼탈 대학의 디넬(Dienel)에 의해 개발된 ‘계획세포’(plannungszelle)와 같은 모델에 더해, 숙의적 여론조사, 21세기 타운미팅, 국가이슈포럼, 합의회의, 다단계대화절차(MDV), 그리고 브리티시콜롬비아 수상의 자문관인 고든 깁슨이 도입한 시민의회, 이외 다양한 온라인 숙의모델 등 대의제 제도를 보완하는 다양한 숙의적 참여수단들을 포함하고 있다(Dryzek, 2010; Elstub & Mclaverty, 2014; Gastil & Levine, 2005). 그리고 이러한 혁신적 실험과 긍정적·부정적 효과들에 관한 논의들은 경쟁적 엘리트주의적 민주

22) 이와 관련된 다양한 논의들에 대해서는 Gastil & Levine(2005), Smith(2009), Mansbridge et al(2012), Steiner(2012), Bächtiger et al(2018) 등을 참조할 수 있음

주의 내지 직접-다수결 민주주의 등 대의제적 민주주의가 노정하고 있는 근본적 도전들이 해소되지 않는 한 향후에도 지속될 것으로 보인다.

4) 숙의민주주의의 원칙과 주요 쟁점

(1) 숙의민주주의의 원칙에 관한 다양한 논의

숙의민주주의에 관한 논의에서 중요하게 고려되어야 할 다른 이론적 내용은 대의제적 간접민주주의가 도전에 직면하고 있는 작금의 시대에 바람직한 민주주의의 이상으로 부상하고 있는 숙의민주주의가 확립해야 할 원칙에 관한 논의이다. 이러한 원칙은 숙의민주주의가 지향하는 ‘정치적 이상’(political ideal)으로서 의미를 가지는 동시에, 그것을 제도화하는 데 있어서 실천적 가이드이기도 하다.

물론 그것은 규범적 이상이자 제도의 지향점이라는 점을 고려해 보면, 현실에서 공적 숙의를 제도화하는 과정에는 불합리한 요소나 제약요인 등 다양한 쟁점들이 발생하기 마련이다. 이러한 출현하는 이론적, 실천적 쟁점을 해소하기 위해서는 기존의 원칙에 대한 재해석이나 새로운 원칙과 방법의 정립은 물론, 필요하다면 관련 제도의 지속적인 수정이나 보완이 두말할 나위가 없다. 이하에서는 이러한 여건을 염두에 두고, 숙의민주주의를 이론화하였던 많은 학자가 도출한 숙의민주주의 원칙과 이를 둘러싼 주요 쟁점들을 살펴보고자 한다.

숙의민주주의 원칙으로서 중요한 논의 가운데 하나는 코헨(Cohen)에서 찾아진다. 앞서 언급한 바와 같이 롤즈(Rawls)가 자신의 정의론을 도출할 때 입각한 이론적 전략을 차용해 도출한 코헨의 ‘이상적 숙의절차’(ideal deliberative procedure)는 공적 이성의 공여(mutual giving of public reason)를 통해 결정을 정당화한다는 정치적 이상을 구현하려는 방법, 다시 말해 정당한 목표에 도달하기 위한 공정한 절차라는 인식에서 출발한 것이다(Cohen, 2009).

이러한 인식하에 코헨은 이상적 숙의 절차에 대해 다음과 같은 몇 가지 원칙을 제시하였다.²³⁾ 우선, ‘자유(freedom)에 관한 원칙’으로, 이상적 숙의는 그 전제조건, 즉 의사소통이나 논증의 전제 및 절차, 그리고 숙의의 결과에 의해서만 구속 받아야 하며, 반대로 선형적 규범이나 숙의 외적 권위에 의해 구속되지 않아야 한다는 원칙이

23) 이러한 숙의의 절차적 원칙을 도출하기 전에 코헨은 숙의민주주의를 의미하는 숙의적 결사(association)의 조건을 먼저 제시하고 있음을 인식할 필요가 있다. 여기에는 ① 결사의 지속성과 독립성, ② 결사의 조건, ③ 결사의 다원성, ④ 결사가 기반하는 정당성의 원천으로서 숙의적 절차, ⑤ 결사체 구성원들의 숙역량 인정 등이다. 이 가운데 이상적 절차로서 숙의원칙은 사실상 ④와 ⑤의 조건과 주로 관련되어 있는 것으로 보인다.

다. 두 번째 원칙은 ‘합리성(rationality)에 관한 원칙’으로, 숙의는 당사자들이 제안을 진전시키고 그것을 지지하고 비판하는 데 있어서 근거에 기반해야 한다는 원칙이다. 말하자면, 하버마스의 담론 윤리에서 중요하게 원칙으로 고려되고 있는 바와 같이 (근거를 가진) 더 나은 주장의 힘을 제외하고는 어떠한 힘도 행사되지 않아야 한다는 의미이다. 세 번째의 원칙은 참여주체의 형식적·실체적 ‘평등성(equality)의 원칙’이다. 이와 관련해 숙의 절차를 규제하는 규칙들은 형식적인 평등, 즉 개인들 각각에 대해 선별적으로 작용해서는 안 되고, 모든 사람은 숙의과정의 각 단계에서 동등한 위치를 가져야 한다. 뿐만 아니라 숙의는 실체적으로도 평등, 즉 현재의 자원과 권력의 배분이 숙의에 기여하는데 있어서 불평등한 기회를 제공하도록 작용하지 않으며, 숙의과정에서 권위주의적으로도 작용하지 않아야 한다는 점에서 실체적으로도 평등해야 한다. 마지막으로 이상적 숙의는 ‘합리적으로 동기화된 합의’라는 의미에서 ‘합의지향성’을 원칙으로 한다. 즉, 숙의는 자유롭고 이성적인 진단(assessment)의 결과에 기초해 행동하려는 사람들에게 설득력을 지닌 근거를 발견하는데 목표를 두어야 한다. 물론 이러한 원칙은 이상적 조건이 갖추어지더라도 반드시 합의에 도달하는 보장이 있는 것은 아닌 것으로, 숙의는 필요한 경우 다수결의 규칙에 의존하는 투표를 통해 결론에 도달하는 것이 필요하다.

숙의민주주의의 다른 중요한 원칙론으로는 숙의적 여론조사로 대표되는 피시킨이 제시하는 숙의 원칙도 중요하게 고려할 필요가 있다. 피시킨은 3가지의 대원칙 하에 몇 가지 세부 원칙을 제안하는 방식을 취하고 있다. 바람직한 민주주의의 조건으로서 정치적 평등(political equality)과 참여(participation), 숙의(deliberation)를 제시하고 있으며, 특히 중요한 조건으로서 숙의성-숙의과정의 질-에 대해서는 다시 5가지 숙의의 원칙을 정립한 바 있다(Fishkin, 1996; 2009)²⁴⁾

우선, ① 정보제공(information)의 원칙으로, 참여자들이 쟁점에 관련된 정확한 정보에 접근할 수 있는 정도를 의미한다. 어떠한 행위 주체가 특정한 행동을 기획·결정함에 있어서 사전에 경쟁적인 옵션을 가늠해 보는 것은 전체 행위에서 중요한 일부이다. 동일한 맥락에서 공적 숙의의 절차에서도 참여주체는 대안들 각각에 대한 지지와 비판, 찬성과 반대에 관련된 주장들을 평가하는데 필요한 정확하고도 충분한 정보를 제

24) 정치적 평등의 원칙과 관련해서도 다시 3가지 원칙이 제안된다. ① 형식적 평등: 모든 사람의 선호에 대해 동등한 가중치를 부여한다. ② 차단조건(insulation condition): 사회경제적 불평등이 정치적 불평등으로 이어지지 않아야 한다. ③ 효과적 청취(effective hearings): 유권자들이 자신의 선호를 형성할 수 있는 충분한 기회가 보장되어야 한다(Fishkin, 2009).

공해야 하는 것이 당연하다. ② 실질적 균형(substance balance)의 원칙으로, 이는 참여하는 주체들로 하여금 숙의과정 전반에 대해 신뢰를 부여하는가 여부의 시급성이기 때문에 중요하다. 여기서 숙의 절차에서 요구되는 균형은 단순히 기계적인 균형에 국한되는 것이 아닌, 어떠한 제안, 후보, 정책 등에 관한 찬성과 반대를 위해 제공되는 고려요소들이 상이한 입장을 옹호하는 사람들에게 실질적인 방식으로 제공되는 것이 무엇보다 중요하다. 이 경우에 제공되어야 할 주요 고려요소들로는 특정한 정책에 따른 비용과 편익, 주요 요인들과 사실들간의 인과적 관계에 관한 주장, 그리고 편익과 부담들이 제대로 평가될 수 있는 가치 등이다. ③ 특정한 관점의 옹호자만 있게 되면 숙의가 훼손될 수 있다는 점에서 관점의 다양성도 중요한 원칙으로 고려된다. 전체 모집단에서 공적 숙의의 쟁점과 관련해 가치나 이해관계가 대표되고 경쟁하는 관점들이 반영될 수 있어야 하는데, 이 점에 있어서 인구통계적 다양성이 적실성을 지닌다. 임의 선정(random sampling)은 전체 모집단에서 관점의 다양성을 구현하는 충실한 방법으로 인식되는 바, 피시킨의 숙의형 여론조사가 근간으로 삼고 있는 방법론적 원칙이라 할 수 있다. ④ 성실성(consciousness)에 관한 원칙도 중요하다. 공적 숙의는 참여자들이 장점이 더 많은 주장을 식별하고 결과(론)에 도달해야 한다는 점에서 쟁점을 성실하게(양심적으로) 비교·평가할 것이 요구된다.²⁵⁾ ⑤ 마지막으로 제안되고 있는 원칙은 평등한 고려(equal consideration)의 원칙이다. 이는 숙의과정에서 제안된 안건이 해당 안건의 제공자가 누구인가와 상관없이 동등하게 고려되어야 하는 원칙이라 할 수 있다. 다만 이러한 원칙과 관련해서는 몇 가지 쟁점이 초래될 수 있다. 무엇보다도 전체 숙의과정은 현실적으로 더 많은 지식을 가지거나 영향력이 큰 사람에게 의존할 가능성도 존재하는데, 이러한 상황을 진정한 숙의라고 볼 수 있느냐의 쟁점이다. 피시킨은 숙의의 참가자가 핵심 제안이 가지는 목표-수단 관계를 제대로 평가해 최선의 판단을 도출하도록 하는데 전부 혹은 일부라도 기여한 것이라면 참가자 등은 실질적 숙의를 하고 있는 것이기 때문에 이러한 경우에도 평등한 고려의 일부라도 볼 수 있다고 주장한다.

숙의민주주의의 원칙과 관련해서는 앞서 언급한 구트만과 톰슨의 논의도 중요하게 살펴볼 필요가 있다. 그들에 따르면 '시민이나 그 대표들 사이에 존재하는 도덕적 이견이 존재하는 상황에서 상호 수용 가능한 결정에 도달하기 위한 지속적인 이성의 공여 과

25) 물론 논리적으로는 참여자가 이면의 협상에 관련되어 있거나 전략적으로 처신할 가능성을 배제할 수는 없으나, 잘 설계된 숙의절차는 투표와 마찬가지로 참여자들이 성실성을 가지고 접근할 것으로 본다.

정'을 의미하는 도덕적 숙의는 3가지 원칙을 근간으로 해야 한다고 주장한다(Gutmann & Thompson, 1996; 2004). 각각의 원칙들이 무엇인지 살펴보자.

제 1의 원칙은 호혜성 내지 '상호성(reciprocity)의 원칙'이다. 이는 시민과 대표들이 공적 토론에 부쳐야 한다고 느끼는 상호성 의식(sense of mutuality)에 관한 원칙으로, 이 상호성은 상이한 원리인 '실리'(또는 이해타산, prudence)와 '공평무사함'impartiality)의 사이에 있다. 주로 이타주의에 호소하고 공동체의 공공선이라는 이름으로 정당화되는 공평무사와 다르게, 실리는 특정한 정책의 상호이익 여부로 정당화된다. 반면, 상호성의 원칙은 합당한 동의(reasonable agreement)에 도달하고자 하는 목표를 공유하고 있는 사람들이 서로에 대해 합당한(정당화가 가능한) 근거나 원칙에 기반해 동의를 추구하는 것을 의미한다. 이는 사실상 앞서 코헨의 숙의절차의 마지막 원칙인 '합리적으로 동기화된 합의'의 원칙과도 크게 다르지 않아 보인다. 물론, 상호성의 원칙에도 불구하고 숙의적 이견(deliberative disagreement)은 여전히 유지될 수도 있기 때문에 이에 대처할 수 있는 다른 원칙이 요구된다. 이를 위해 구트만 등은 상호성의 원칙을 확대하는 '순응의 원칙'(principle of accommodation)을 제시하고 있다. 어떤 점에서 이 순응의 원칙은 보만(Bohman, 1996)이 '대화적 과정'(dialogical process)으로 접근하고 있는 공적 숙의의 개념체계와도 일맥상통한다. 중요한 점은 이 원칙이 상호존중의 가치에 기반하고 있다는 점인데, 이를 중심으로 2가지의 파생된 원칙이 도출된다(Gutmann & Thompson, 1996: 79~90). 하나는 '시민적 성실성'(civic integrity)의 원칙으로, 이는 발언의 일관성이나 언행일치 여부, 원칙의 건실성-도덕적 입장에 내재된 원칙의 숭고함-등의 방식으로 입증될 수 있다고 본다. 다른 하나는 시민적 관대함(civic magnanimity)의 원칙으로, 발언의 인정, 열린 마음 등의 미덕을 통해 가늠해 볼 수 있는 원칙이다.

두 번째 원칙은 '공개성(publicity)의 원칙'이다. 이는 시민들이나 그 대표들이 정치적 행위를 정당화하기 위해 부여하는 근거들이나 각 근거를 평가하는데 필요한 정보가 공개적이어야 함을 뜻하는 원칙이다. 이 원칙이 중요하게 고려되는 이유는 일차적으로 공개적 정당화만이 시민들의 동의를 가져올 수 있다는 점 때문인데, 이러한 공개성을 통해 지속적인 도덕적 이견에도 불구하고 협력과 순응을 이끌어 낼 수 있다. 여기에 더해 공개적인 근거 제시를 통해 촉진하고자 하는 도덕적·정치적 관점의 확대나 자기교정의 메커니즘도 작동할 수 있게 해준다. 이외에도 공개성은 앞서 언급한 상호존중의 원칙을 실현하는데도 일조할 수 있다. 물론, 어떤 정책의 경우에는 불

가피하게 비공개성 내지 기밀성(secretcy)이 요구되거나 오히려 실질적 속의를 더 촉진할 수 있다는 점에서 원칙의 예외를 인정하는 자세가 매우 중요하다. 말하자면, 공개성이 공적 속의 기본원칙이기는 하는, 개인의 자유와 기회 등 민주주의의 다른 근원적 가치와 충돌하는 경우에 공개성 원칙에는 일정한 제약이 가해질 수 있다는 의미이다. 아울러 현대 민주주의에서 기본적 자유를 보장하는데 본질적 요소인 프라이버시도 원리적으로 비공개성을 수반하는 대목이며, 차별을 겪고 있는 사람들의 기회를 보장하는 것도 공개성 원칙에 대한 중요한 예외 상황이라 할 수 있겠다.

마지막으로 ‘책임성(accountability)의 원칙’이다. 이는 속의민주주의에서 각자는 모두 책임 있게 행동해야 한다는 보편적 책임성을 함축하는 원칙으로, 구트만과 톰슨은 이를 속의적 책임성(deliberative accountability)으로 표현하고 있다. 이러한 속의적 책임성은 대의제적 책임성을 넘어서는 것으로, 속의주체(deliberators)가 정당화하려는 정책이나 법률에 따라 구속될 수 있는 다른 모든 사람에 대해 수용가능한 근거를 제공해야 한다는 것이 바로 이 책임성과 깊이 결부되어 있다(Gutmann & Thompson, 1996). 물론 여기에는 속의민주주의가 상대적 강점을 가지기는 하지만 적극 대면해 해결해야 하는 2가지의 도전적 쟁점이 존재한다.

그 하나가 엘리트주의나 대중영합주의(populism)를 둘러싼 쟁점이다. 즉, 이성적 토론에 숙달된 전문가가 속의 과정을 지배한다거나, 반대로 속의 주체가 도덕적 판단보다는 여론에 지나치게 좌우될 상황 등은 책임성의 원칙이 직면하게 될 도전적 쟁점의 하나이다. 다른 쟁점은 지지자(constituency)를 둘러싼 것으로, 자신이 대표하는 집단이나 지지자의 이해를 옹호하는 데서 생기는 문제이다. 물론 이러한 도전적 쟁점들은 대부분의 민주주의 모델들이 직면하는 보편적 문제이며 또 회피하기도 쉽지 않은 것이 사실인데, 속의민주주의는 문제해결에 있어서 상대적 우위를 가진다. 왜냐하면 엘리트주의나 대중영합주의라는 것도 궁극적으로는 개방적이고 투명한 속의가 충실하게 작동하면 상당한 수준으로 걸러질 수 있다. 유사하게 지지집단의 옹호와 관련해서도 단순한 선거 유권자가 아닌, 다양한 계층의 가치와 이해관계를 대변하고자 하는 도덕적 유권자로 속의 주체를 구성할 수 있다면 편협한 책임성의 범위를 확대할 수 있을 것으로 기대된다.

이상과 같이 속의민주주의가 지향하는 원칙에 관한 논의는 민주주의 이론을 구성하는 주요 일부로, 속의민주주의가 실현하고자 하는 정치적 이상을 내포하고 있다. 이러한 인식하에 앞서 살펴본 바와 같이 여러 학자에 의해 다양한 원칙들이 제안된 바 있는

데, 많은 부분에 있어서 공동의 인식 또한 찾아볼 수 있다. 전체적으로 숙의민주주의 원칙은 숙의 형식적 조건을 규정하는 원칙과 더불어, 숙의과정을 지배하는 규범적 내용에 관한 원칙으로 대별해 볼 수 있겠다. 전자를 형식적 원칙이라 한다면, 후자는 절차적 원칙으로서 이들 원칙이나 전략적 선택을 통해 어떤 사회가 숙의민주주의를 제도화하고 실행하는 데 있어서 지향해야 할 원칙을 정립할 수 있다고 본다.

(2) 숙의민주주의의 다양한 쟁점들

특정한 의제나 정책, 나아가 도덕적 이견을 놓고 자유롭고 평등한 시민들이 상호 이성의 공여, 말하자면 지속적인 논증과 공론을 통해 합의에 도달하려는 숙의 이상은 현실에 적응하는 데 있어서 다양한 제약이나 쟁점에 직면하고 있는 것 또한 사실이다. 가령 숙의에서의 형식적·실체적 평등이나 숙의를 통한 선호의 변경 등은 현실에서 항상 실현될 수 있는 이상은 아니라는 점이다.

물론 이러한 쟁점의 존재가 숙의민주주의를 무효화한다거나 그 이상이나 원리를 근본적으로 훼손하는 근거라고 보기는 어렵다. 일부는 적절한 제도적 운영을 통해 완화·해결되는 경우도 있고, 일부는 제한적으로 해결을 모색하고 있기도 하다. 이와 같은 현재적 여건을 고려하되, 이하에서는 현재 숙의민주주의가 직면하고 있는 다양한 쟁점들 가운데 주된 쟁점들을 살펴보고자 한다. 다양한 쟁점들 가운데 다음과 같은 쟁점들은 숙의민주주의 이론가들에 의해 지속적으로 제기되고 있는 쟁점에 해당한다.

숙의와 참여주체간 갈등

숙의는 참여자에게 사리분별 있는 행위, 즉 숙의에 필요한 일정한 규칙(의무)을 준수(deliberative obligations)할 것이 요구한다. 이는 특정한 여건, 가령 쟁점이 참여하지 않을 경우는 잘 작동할 수 있으나 해당 쟁점이 참여 주체에게 매우 중요하고 관점이 참여하게 대립하는 경우에는 수용 가능한 결정에 도달하기 쉽지 않다. 특히 정치사회적 갈등이 현시화되는 사안에 대해서는 숙의의 가능성은 매우 불확실할 수밖에 없다. 이처럼 사회의 주요 쟁점에 대해 정상적인 숙의가 작동하기 어렵다면 숙의민주주의의 실행가능성(feasibility)은 제한적일 수밖에 없으며, 반대로 갈등을 회피할 수 있는 쟁점에 국한해 숙의를 하는 것은 공적 숙의의 존재 이유가 약화될 수 있을 것이다.

숙의와 불평등

사회경제적 평등이 정치적 평등의 전제조건으로 보기는 어려우나, 정치적 참여와 관련해 사회경제적 지위, 특히 교육수준과 상관성은 비교적 높은 것으로 입증되고 있다. 이러한 불평등한 조건은 숙의민주주의의 작동에 있어서 사소한 문제로 볼 수 없다. 이러한 불평등한 조건은 숙의민주주의가 원활하게 작동하는 데 있어서 적지 않은 문제를 유발할 것으로 보인다. 이와 관련해 영(Young)은 서구사회에서 숙의는 지배적 패러다임과 조화하여 근거를 구성하고 표현할 수 있는 사람들, 대중에게 의견일 표명하는 것이 편안한 사람들을 특권화할 수 있다고 주장한다(Young, 2000). 이와 유사하게 코헨과 로저스(Cohen & Rogers) 또한 권력의 배분에서 불평등은 근본적으로 숙의의 실행을 침식할 수 있을 것으로 우려한 바 있다(Cohen & Rogers, 2003).

숙의와 전문성

복잡하고 기술적으로 고도화된 사회에서 전문지식과 전문성은 공적의제의 선정이나 사회문제의 해결에서 긴요한 요소로 대두되고 있다. 이러한 현실을 고려해 일반적인 공공행정에서는 전문가나 전문성에 대해 특별한 의미를 부여하고 있는 것을 부인하기 어렵다. 반면, 숙의는 자유롭고 평등한 시민들의 참여와 이성 교환을 통한 합의적 결정의 도출로 이해된다. 심지어 공중(the public)에 의한 공적 숙의가 더 나은 결정에 도달할 수 있다고까지 주장한다. 이러한 상황에서 전문가주의는 숙의와 양립할 수 있는가? 혹은 전문가들은 숙의에서 어떠한 역할을 수행해야 하는가?, 그리고 보통의 시민과 과학적 공동체의 상호작용을 촉진할 수 있는 제도는 무엇인가 등은 숙의민주주의가 내재하는 주요 쟁점의 하나가 된다(Brown, 2014).

숙의와 이해관계

정치를 구성하는 주요 활동은 다양한 이해집단의 조직화와 이를 통해 관련 주체들이 함께 동의에 도달하고자 하는 데 있다. 이러한 여건에서 숙의민주주의는 상이한 집단이나 이해관계 대표자들이 모두 동의할 수 있는 의견에 도달하려는 노력으로 숙의를 촉진할 수 있다. 이러한 이해관계에 기반한 정치는 한 가지 차원의 숙의를 촉진할 수는 있으나, 다른 차원의 숙의는 약화할 수 있다. 가령, 다층적인 위원회로 구성된 의사결정 체계에서는 경우에 따라 대표 간 정치적 숙의가 집단 내에 전개되는 숙의와 민주주의를 훼손할 수 있다.

숙의와 다원주의

숙의가 실행가능하기 위해서는 참여 주체가 일정한 공동체 의식이나 숙의 의무를 준수하려는 일정한 신뢰감이 요구된다. 반면, 현대사회는 점차 단순화, 다민족, 다원적 이해관계를 가진 사회로 발전하고 있어서 사회의 다원성이나 이질성이 심화되고 있다. 이렇게 세계적 수준으로 확대되고 있는 다원성과 이질성은 참여자들이 유사한 배경이나 경험, 학습의 공유를 약화시키는 주요 요인으로 작용하는바, 대중들 사이에 원활한 숙의를 실행하는데 잠재적 위협요인이라 하지 않을 수 없다. 이러한 여건을 고려해 볼 때, 숙의민주주의에서 어느 정도는 배경을 공유하는 것이 필요한가?, 혹은 서로 다른 배경과 경험을 가진 주체들 사이에서도 숙의가 과연 실행가능한가는 숙의 민주주의의 주요 쟁점의 하나이다(Cinalli & O'Flynn, 2014).

숙의와 규모

현대사회에서 민주주의는 제한된 경계를 가진 국가 안에서 작동하며, 점차 더 많은 결정이 국민국가를 넘어서는 양상으로 발전하고 있다. 숙의민주주의 또한 규모가 중요한 차원을 구성하는바, 규모가 고려될 경우에 숙의민주주의 시스템에서 실행가능성이나 정당성의 쟁점이 발생한다(Parkinson, 2003). 반면, 숙의가 수행될 수 있는 규모, 즉 공중들 사이에 숙의를 촉진하고자 하는 의제나 쟁점들의 경우에는 규모가 적은 것이 일반적이다. 이러한 여건에서 숙의민주주의가 국민국가 규모에서 실효성 있게 작동할 수 있는가, 나아가 국민국가를 넘어 글로벌한 규모에서 작동할 수 있는가? 나아가 가능하다면, 소규모의 숙의시스템과 국민국가를 넘어 글로벌한 규모의 숙의시스템간 제도적 차이가 존재하는가(존재할 수 있는가) 등은 주요 쟁점 가운데 하나에 해당한다(Dryzek, 2006).

숙의와 (공적)개방성(openness)

지난 2백여 년 동안 대의제는 민주주의 발전에서 중심적 제도로 확립되고 있다. 스펀터는 주기적 선거를 통해 정치엘리트를 선출하는 대의민주주의가 가장 실행가능한 민주주의 형태인 것으로 주장한 바 있다. 최근 대의민주주의에 대한 도전과 대안의 도출에도 불구하고 대의제는 여전히 민주주의 중심 제도로 운용되고 있는 실정이다. 이러한 정치적 대표 또는 대의제가 공중이 참여하는 숙의와 양립가능할 수 있는가는 숙의민주주의 이론에서 주요 쟁점의 하나이다(Gutmann & Thompson, 1996). 이

에 따른 최근 숙의민주주의 이론에서는 숙의의 제도적 요소와 정치적 대의제와 같은 전통적 요소를 결합하려는 이론적 노력을 모색하고 있다. 특히 대표와 피대표 시민 사이에 논증과 정보가 교환되는 쌍방향적인 숙의가 실현될 수 있는가가 집중적으로 탐색하고 있다(Steiner, 2014).

숙의와 시민들의 숙의역량

심리학을 포함한 선행연구에서는 사람들은 정치적 쟁점에 대해 숙의 상대방(일반시민)이 나타내는 지각과 인식, 접근방법을 이해하거나 인정할 수 있고, 합목적적 숙의(non-instrumental deliberation)에 참여할 능력을 결여할 수 있음을 주장한다. 이런 상황에서 숙의민주주의의 기본원리가 개방적 참여와 숙의-이성의 상호교환, 즉 논증에 기반한 토론과 합의도출-이라고 할 때, 시민들의 숙의역량에 대한 제약의 존

(3) 주요 쟁점 검토

앞서 숙의민주주의가 가지는 정치적 이상과 원칙 등을 현실에 적용하는 데 있어서 직면하게 되는 다양한 제약요인들을 중심으로 숙의의 쟁점들을 살펴보았다. 여기서는 이 가운데 몇 가지 주요 쟁점들을 더 심층적으로 살펴보려고 하며, 이를 통해 숙의의 제도가 가지는 의의를 확립하고자 한다. 숙의민주주의가 직면하는 다양한 쟁점들도 불구하고 그것이 숙의민주주의를 무효화하는 것은 아니며, 초기의 이상과 원칙을 적절하게 수정하고 합리적인 제도로 설계함으로써 어느 정도 극복할 수 있다는 의미이다. 이하에서는 다양한 숙의 쟁점들 가운데 ① 숙의와 불평등성, ② 숙의와 전문가의 역할, ③ 숙의와 시민들의 이해관계, ④ 시민의 숙의 동기와 역량 등이다.

① 숙의와 불평등성

시민의 정치참여에 관한 실증연구에 따르면 부자가 가난한 사람에 비해 공식적인 정치·사회 활동에 더 많이 참여한다는 것을 나타내고 있다. 이러한 사회적 조건들은 시민들이 자유롭고 평등하게 숙의에 참여한다는 숙의 이상이 현실과는 다를 수 있다는 점을 시사한다. 사회적 지위와 자원의 불평등한 소유는 시민들이 정치과정에 접근하는 데 있어서 불평등을 초래하는 것은 물론, 숙의 과정에서의 불평등으로도 이어지는 경향도 존재한다. 역으로, 경제적·사회적 불평등이 심한 사회에서는 시민들이 숙의에 적극적이지 않게 만드는 환경이 존재하는바, 숙의민주주의의 실현을 어렵게 하는 역

설적 상황도 존재한다(Cohen & Rogers, 2003).

이러한 불평등한 권력을 극복하는 방안으로 일부 학자들은 대항력(countervailing power)의 형성, 즉 사람들의 조직화와 위력의 행사(issues of threats)를 강조하기도 한다. 그러나 이것이 숙의민주주의와 양립할 수 있는가는 다른 문제이다. 이에 대해 평과 라이트 등은 비록 그것이 숙의민주주의를 복잡하게 만들기는 하나 강건한 규칙과 절차를 통해 협력적 대항력을 가능하게 함으로써 양립가능하다고 주장하고 있다(Fung & Wright, 2003). 이러한 거시적 접근 외에도, 숙의제도의 설계에서 누구라도 참여할 수 있는 동등한 기회를 제공하거나 혹은 다양한 사회계층의 대표들이 선정될 수 있도록 참여 주체의 선정에서도 체계적인 방법들이 강구될 필요가 있겠다. 제도 설계의 관점에서 볼 때, 숙의 과정 내부의 불평등이 더 중요하고 복잡한 문제를 안고 있다. 비록 민주적 숙의에서 평등이란 평등한 목소리 내지 평등한 영향력(equal influence)이 아니라 ‘정치적 영향력으로 접근할 평등한 기회’(Knight & Johnson, 1997)를 의미하는 것이긴 하나, 현실에서 많은 불평등이 존재하고 있는 것이 사실이다(Young, 1996, McLaverty, 2014). 어떤 숙의이론가의 주장처럼, ‘문자 그대로 모든 사람이 자신의 주장을 개진할 수 있는 동등한 기회를 가지는 숙의는 사실상 불가능하다. 우리는 항상 우리 자신의 계층, 성, 문화에 의해 영향을 받는다고 주장한다(Hooghe, 1999). 소수민족, 여성, 노동계층이 직면하는 상대적 불이익이 그러하며, 참여주체의 숙의역량 측면에서 저소득 취약계층이 경험하는 구조적 불평등 또한 그러하다. 이러한 문제에 대해 숙의민주주의의 이론가들은 취약계층이 더 용이하게 참여할 수 있게 하고 더 적극적인 역할을 수행할 수 있게 하는 제도의 설계, 특히 절차를 개선해야 한다고 주장하고 있다. 가령, 숙의 절차가 이성적 논증에만 의존하기 보다는 감성이나 공감에도 의존할 수 있게 하는바, 증언이나 레토릭, 스토리텔링 등을 숙의과정에 적극 수용하는 것이 필요하다(Young, 1996, Morrell, 2010, Neblo, 2015). 아울러, 조정자 혹은 촉진자의 활용 또한 숙의과정에서의 불평등을 근본적으로 해결할 수는 없으나 불평등을 완화하는 데 도움을 줄 수 있다고 본다.

전체적으로 말해, 경제적, 사회적 불평등은 민주주의의 모델과는 별개의 문제로, 어떠한 민주주의하에서도 내외부에 다소간의 불평등은 존재한다고 볼 수 있다. 그리고 그러한 정치적 불평등은 숙의민주주의가 작동하는 데도 부정적 영향을 줄 수 있다는 점은 부인하기 어렵다. 그렇다 해도 그러한 문제의 해결책을 자유민주주의의 모델에서 찾기는 어려운 것으로, 이는 앞서 언급한 바와 같이 현대사회에서 자유로운 개인간 경쟁에

대한 강조가 불평등을 초래하는 주된 원인 가운데 하나이기 때문이다. 그 보다는 다양한 제도적 장치를 통해 숙의민주주의 과정에서 발생하는 불평등의 부정적 효과를 최소화하는 노력이 필요하며, 나아가 더 근본적으로는 경제적, 사회적 불평등을 완화·해소하려는 노력도 수반되어야 할 것으로 본다.

② 숙의와 전문가의 역할

전통적으로 자유민주주의 아래 전문가는 정책을 결정하는 과정에 전문지식의 제공과 자문의 역할에 주로 한정되는 것이 일반적이다. 이에 비해 숙의민주주의에서는 숙의 과정에서 일반시민과의 관계 속에 역할이 주어진다. 숙의민주주의에서는 일반시민들도 평등한 기회와 적절한 정보만 주어지면 개인적 경험과 학습능력, 이성적 토론 등을 통해 합리적 결정에 도달할 수 있다고 인식된다. 물론, 현대사회에서 많은 사안은 효과적인 숙의를 위해 전문지식에 불가피하게 의존하고 있다는 점에서 전문가에 대한 일정한 의존성을 가질 수밖에 없다. 숙의민주주의에서는 이러한 새로운 관계와 역할이 정립되는 가운데 다양한 쟁점들이 도출되고 있다(Brown, 2014). 어떤 전문가가 신뢰할만한 전문가라는 점을 어떻게 결정할 수 있는가? 전문가들이 서로 이견을 보일 때 시민들은 어떻게 행동해야 하는가? 전문가들은 숙의에서 어떠한 역할을 수행할 수 있고, 해야 하는가? 또한 시민들은 습득한 전문지식을 어떻게 하면 가장 잘 활용할 수 있는가? 등이 고려되어야 한다.

다수의 숙의민주주의 이론가들은 공적 숙의에서 전문가의 권위는 지식뿐만 아니라 신뢰에 의존한다고 주장한 바 있다(Bohman, 1996; Warren, 2002). 이 경우에 신뢰는 맹목적인 것은 아닌 것으로, 전문가의 주장이나 견해에 대해 합당한 의심을 제기할 수 있는 공적 도전에 의해 강화 또는 약화될 수 있다. 말하자면 정치적 대표가 유권자의 지지에 의해 유지되듯이 전문가들은 시민과의 지속적인 상호작용, 협력에 의해 순기능을 가질 수 있다는 인식이다. 이러한 주장의 연장선에서 일부 학자들은 전문가들이 일반시민들이 이해하기 쉽도록 일상적 언어로 표현하고 재해석해야 하는 역할의 중요성을 강조하기도 한다.²⁶⁾

과학적 전문지식의 난해함과 이에 따른 일상언어로 해석의 필요성은 전문가에 대한 신뢰의 문제도 제기할 수 있다. 즉 과연 누가 신뢰할 수 있는 전문가이고, 자신의 판

²⁶⁾ 물론 그렇게 되면 일반시민들을 수동적이게 만들 수 있고, 체험기반 인식을 상대적으로 무시할 수 있다는 점에서 이러한 주장에 대해 반론이 없는 것은 아니다.

단에 필요한 정확한 정보를 제공해 주는 전문가인가를 어떻게 판별할 수 있는가? 이에 대해 최근에 전문가의 신뢰를 평가할 수 있는 사회적 기준에 관한 제안도 이루어지고 있다. 이와 관련해 앤더슨은 일반시민들이 공적 담론에서 전문가들의 상대적 신뢰성을 평가하는데 사용할 수 있는 3가지 기준을 제안한 바 있다(Anderson, 2011). 전문성(expertise), 정직성(honest), 지적책임성(episteme responsibility) 등이 그것으로, 각기 기준들은 내적으로 다시 몇 가지 위계들이 설정되어 있다. 이러한 판단 기준이 전문가들을 판별하기 위한 한 가지 유용한 사회적 기준으로서 의의를 가지지만, 숙의과정에서는 단순한 기술적 전문성을 넘어 사회적 가치와 규범, 정치적 이해관계들이 복잡하게 맞물리게 되므로 일반시민들이 전문가를 판별하는 실제적 기준으로 활용할 수 있을지는 여전히 미지수이다.

이 쟁점과 관련해 전문가의 역할도 중요하게 고려되어야 한다. 이와 관련해 피엘크(Pielke)가 언급하는 전문가의 4가지 역할이 다소 유용할 것으로 보인다. 그가 언급하는 전문가의 역할은 순수과학자, 과학중재자, 이슈대변자, 그리고 정직한 정책대안 브로커 등이다. 과학중재자(science arbiter)는 특정한 기술 문제들에 대해 단순한 자문에 응하는 역할인 반면, 이슈대변자(issue advocate)는 특정한 의제와 이해집단을 공개적으로 옹호·촉진하는 구실을 한다. 정책대안 브로커(broker of policy alternatives)의 경우에는 현재의 옵션을 명확히 하고, 새로운 대안을 식별하기 위해 기술과 정치적 고려를 결합한다.

최근 다양한 나라에서 도입하고 있는 시민배심제나 합의회의, 숙의적 여론조사와 같은 숙의제도들은 전문가 패널을 구성하고, 숙의 참여자들은 전문가들에게 질문하도록 제도적 설계하고 있다. 이에 전문가들은 일반시민에 의해 선정된 기술적 문제에 대해 정치적으로 중립적 해답을 제시하되, 숙의에는 직접 참여하지는 않는다. 이 경우에 일반적으로 전문가들은 숙의과정에서 중재자의 역할을 수행한다고 볼 수 있을 것이다. 다만 해당 이슈가 정치적 논쟁과 과학적 불확실성이 존재하는 경우에는 과학중재자의 역할은 유지하기 어렵다. 이러한 상황에서는 전문가들이 정치적·사회적 논쟁에서 완전히 분리되거나 초연해지기 어렵기 때문이다. 이러한 상황에서는 전문가들이 정책대안 브로커 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 본다.

여기에서 더 나아가 필요한 경우에는 전문가들에 대한 다른 역할도 고려할 수 있다. 경쟁하는 정치적 관점을 가진 전문가 그룹으로 양분해 숙의에 참여하게 하는 방식이 그것이다. 정책대안 브로커 역할을 더 적극적으로 수행하는 방법으로 숙의기구 내에

전문가들과 일반시민을 혼합하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 사실 정부의 자문위원회나 협력적 계획 프로세스 내에 제한된 숙의가 진행되는 경우 이러한 형태를 취하는 경우가 많다. 일부 학자는 전문가와 일반시민들의 공식적 분리를 해소하고 전문가들을 숙의에 직접 참여하게 하는 것은 일반시민들의 이성적 토론 부족이나 중립적 존재로서 전문가에 대한 과장된 인식을 완화하는 효과도 있다고 주장한다(Goodwin, 2008). 일반시민의 숙의에 전문가들을 참여시키는 것은 의도하지 않게 특정한 주체가 숙의과정을 주도하는 문제를 수반할 수 있다.²⁷⁾ 이는 앞서 논의한 숙의 내적인 불평등의 쟁점과는 맞물리는 사안이기도 하다. 이러한 불평등의 문제가 근본적으로 해소되기는 어렵다고 판단되나, 숙의의 참여 주체들이 동등한 존경을 가지고 하고, 또 발언기회도 동등하게 부여하는 숙련된 퍼실리테이터(토론진행자)를 적극 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다(Callon et al, 2009; Smith, 2009). 아울러 일반시민들이 전문가들과 적절히 소통하고 전문가적 의견을 기초로 숙의하고 결정할 수 있는 역량을 강화하는 것이 근본적으로 중요하다고 본다.

③ 숙의와 시민들의 이해관계

공적 숙의와 관련해 제기되는 다른 주요 쟁점의 하나는 이른바 바람직한 숙의가 공공선에만 준거해야 하는가, 아니면 이해관계(interest)도 수용하고 고려해야 하는가이다. 이 경우에 다수의 학자들, 특히 1세대 학자들은 공적 숙의에서 자기이해(self-interest), 협상이나 타협, 투표, 권력의 이용 등과는 거리가 멀다고 인식하였다(Mansbridges et al, 2002). 즉, 민주적 숙의 과정은 각자의 사익을 증진시키려는 경쟁보다는 공동의 이익을 토의하는데 초점을 둔다. 개인의 효용극대화 관점에서 추론하기보다는 공적 숙의를 통해 시민들은 공공복지를 우선적으로 고려하는 목적성에 따라 선호를 변형할 수 있으며, 최선의 수단에 대해 함께 추론하는 것으로 가정하고 있다. 이에 대해 하버마스는 일찍이 ‘이성의 기준’과 ‘더 나은 주장의 권위’에 의존해야 한다고 주장한 바 있다. 유사한 맥락에서 애커만과 피시킨도 ‘좋은 시민의 사명 내지 시민권의 과업은 이기심을 넘어, 공공선의 본질을 진지하게 수용하는 것’이라고 피력한다(Ackerman & Fishkin, 2002).

²⁷⁾ 전문가들의 숙의 참여로 인해 숙의과정을 주도할 것인가는 다소 논쟁적인 사안이다. 일부 실증연구에 따르면 전문가들이 전체 숙의과정을 지배할 것인가는 분명하지 않고, 일반시민들이 전문가들에게 깊이 의존하게 된다는 실증적 근거도 없다고 주장하기도 한다(Brown, 2014).

이러한 초창기 인식과 다르게 최근의 숙의민주주의 이론에서는 이해관계 (self-interest)는 민주적 결정과정, 심지어 공공선에 대한 합의를 지향하는 공적 숙의에서조차 숙의의 중요한 일부가 되어야 한다고 주장하고 있다(Benhabib, 1996; Sanders, 1997; Chambers, 2003; Mansbridges et al, 2010; Ferejohn, 2018). 맨스브리지 등은 자기 이해관계의 수용은 사람들의 다양한 목표와 의견을 포용하는 계기라는 점에서 착취와 혼란의 가능성을 줄이고, 합리적 해결과 통합적 결과를 촉진하는 정보가 유입되도록 해 활기차고 창의적 숙의를 촉진한다고 주장한다. 가령, 약자, 취약계층으로 하여금 공론과정에서 자신의 처한 상황과 불만을 제기하는 발언을 가능하게 한다. 물론, 자기 이해관계에 관한 모든 표현이 도덕적 규범이나 인권과 같은 보편적 가치, 상호존중과 호혜, 평등과 공정과 같은 숙의 기본원리와 항상 양립가능한 것 또한 사실이다. 이러한 맥락에서 바람직한 공적 숙의와 자기 이해관계에 대한 옹호가 어느 정도 양립할 수 있는가는 주어진 숙의맥락을 통해 정해져야 할 사실로 보인다.

일례로 스타이너(Steiner)는 콜롬비아에서 퇴역군인을 대상으로 정부의 재통합 프로그램(Program of the Office of the High Commissioner for Reintegration)에 관한 숙의 사례를 실증적으로 분석하여 다음과 같은 규범적 합의를 도출한 바 있다.²⁸⁾ 그에 따르면, “바람직한 숙의에서 사람들은 테이블 위에 모든 이해관계를 올려 놓도록 촉진해야 한다. 그럼으로써 거의 모든 이해관계들이 숙의의 담론구조 속에 들어올 수 있도록 해야 한다. 이에 대한 드문 예외로는 누군가가 조잡한 사익을 표명하는데 대해 다른 참가자들이 아무런 의견을 제출하지 않으려 하는 경우라 할 수 있다”(Steiner, 2012). 즉 공론을 통해 궁극적으로 공공선과 결부되지 않을 자기 이해관계는 숙의의 과정에서 체계적으로 걸러지거나 배제될 것이라는 진단이다.

④ 시민의 숙의 동기와 역량

숙의민주주의는 타인의 간섭을 최소화하고 투표를 통해 선호를 표현하는 자유민주주의와 달리 일반시민들의 숙의에의 적극 참여와 숙의 역량을 전제하고 있다. 숙의 역량과 관련해 논리적인 분석과 이성적인 성찰 외에도, 숙의가 집단 활동이라는 점에서 소통 역량 또한 중요한 요소이다. 참여 주체들이 해당 사안, 문제에 대해 각자의 이해를 증진하고 서로 만족할만한 결정에 도달해 가는 과정에서 상대에 대한 존중과 대

²⁸⁾ 동 사례는 서로 총질을 해댈 정도로 갈등이 고조된 퇴역군인들이 숙의를 거쳐 무장을 해제하고 정부의 재통합 프로그램에 기꺼이 참여하는 것으로 귀결되었다. 보다 자세한 내용에 대해서는 Steiner(2014) 3장을 참조

화·토론의 가치를 인식하는 것이 필수불가결하다는 의미이다. 이러한 이론적 전제에도 불구하고 시민들이 실제로 속의에 참여하려는 동기와 속의에 요구되는 적절한 역량을 보유하고 있는가, 그렇지 않다면 이를 어떻게 해결해야 하는지는 주요 쟁점에 해당한다.

우선, 속의에의 참여 동기와 관련해 일부 학자들은 시민들이 속의에 참여하려는 동기가 그다지 높지 않을 수 있다고 주장한다. 일반적으로 시민들이 정치를 싫어하며 정치 엘리트(대표)를 신뢰할 수 있다면 그들이 통치하는 것을 선호한다는 주장이다. 이러한 주장이 일면 타당성이 없는 것은 아니나, 이는 불충분하거나 불합리한 정치시스템을 고려한 상황에서 나온 것이라는 점에서 제한적이다. 오히려 다른 실증연구에서는 시민들이 속의 참여하려는 의지가 예상보다 훨씬 높으며, 제도권과 이해집단 중심의 정치에서 배제된 계층에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다는 연구도 있다(Neblo et al., 2010, 이외에도 Steiner, 2012도 참조). 따라서 일반시민들의 속의 동기에 대해서는 제도화된 속의시스템 조건하에서 더 많은 실증연구를 통해 규명할 필요가 있다. 속의역량과 관련해서도 찬반의 이견이 강하다. 로젠버그(Rosenberg, 2014)나 뮤츠(2008)와 같은 학자들의 인식은 이에 대해 다소 비판적이다. 그녀는 사회심리학과 발달심리학 등에서의 연구를 검토한 후, 일반인들의 분석능력 측면에서 논리적, 비판적, 창조적 방법들을 생각하는 데 익숙하지 않으며 이러한 제한된 분석능력 외에도 심리학 연구에서는 사람들이 자기성찰과 그에 따른 이성적 평가에 관한 능력도 다소 부족하다고 결론을 내리고 있다. 이러한 연구 결과에 기초해, 로젠버그는 속의에 참여하는 대부분의 참여 주체들은 토론을 주고받는 대신, 해당 사안에 대한 자신들의 관점에 대해 단순하고 간단한 수준의 진술을 표명한다고 주장한다. 사회심리학 차원의 집단 양극화(group polarization) 연구에서도 토론과정에서 종종 각자가 이미 가지고 있는 입장을 지지하는 새로운 주장들을 듣게 되는 경우, 양극단으로 유도하는 경향이 있음을 밝히고 있다(Sunstein, 2002).

이러한 회의적 인식과는 다르게 다른 학자들은 특정한 조건하에서 사람들이 가지는 속의역량에 대해 긍정적 인식을 보여준다. 앞서 부정적 결과는 바람직한 속의 조건이 충족되지 않은 상황하에서 개인에 대한 일반적 수준의 심리학적 연구라는 것이다. 다른 속의이론가들은 적절한 조건을 갖춘 다른 실증연구들에서 다른 결과들이 산출된다고 주장한다. 실제, 일부 연구들은 적절하게 구조화된 속의 절차에서 집단양극화나 동기화된 추론(motivated reasoning)보다는 논증과정의 체계적 관여가 의견(선

호)을 변화시키는데 기여한다는 점을 규명하였다(Gerber et al, 2016; Warren & Gastil, 2015). 스위스에서 국민투표를 둘러싼 의견형성에 관한 연구에서도 당파적 신호에 의해 의견을 형성하기보다는 실질적인 논증(substantive arguments)에 기반해 의견을 형성한다는 점을 밝히고 있다(Colombo, 2016). 이외에 조직화된 숙의형 여론조사로 잘 알려진 피시킨도 다양한 주체들이 참여하고 퍼실리테이터를 동반하는 경우 집단양극화가 나타나지 않았다고 언급한다(Fishkin, 2018).

전체적으로 말해, 이러한 상반된 내용은 비록 제한적 수준의 연구이기는 하지만 특정한 조건하에서 사람들이 지니고 있는 일정한 숙의적 역량들을 예시한다고 볼 수 있다. 즉 사람들 혹은 일반시민들이 가지는 숙의동기와 인지능력의 부족이라는 기본적인 한계에도 불구하고 적절한 제도가 설계될 경우에 숙의 절차는 논증에 기초한 신호의 변화와 결정 등을 유도할 수 있다는 의미이다. 이러한 맥락을 고려해 볼 때, 공적 숙의를 위한 적절한 제도의 설계는 숙의의 이상을 실현하는 데 있어서 핵심적 요소라 할 수 있겠다.

4) 이론적 논의의 요약과 시사점

지금까지 20세기 후반 출현한 새로운 민주주의 모델로서 숙의민주주의를 둘러싼 다양한 논의를 살펴보았다. 민주주의에 관한 기본적 이해 속에 다른 대안적 모델로 출현한 참여민주주의의 내용과 그 한계를 살펴본 후에 다른 대안으로 출현한 숙의민주주의를 둘러싼 이론의 진화를 살펴보았다. 아울러 숙의민주주의의 이상을 실현하기 위한 원칙과 함께, 그것을 현실화(제도화)하는 과정에서 노정되고 있는 다양한 쟁점 또한 중요한 요소로 확인되었다. 이하에서 이러한 논의를 토대로 숙의민주주의 이론의 핵심 내용을 요약해 봄으로써 서울형 숙의민주주의 모델을 정립하는 데 있어서 중요한 이론적 준거로 삼고자 한다.

- 숙의민주주의는 1970·80년대에 서구 선진국을 중심으로 풍미하던 참여민주주의와는 상이한 경로로 출현·성장하였다. 양자 모두 20세기 지배적 모델이던 자유민주주의, 특히 엘리트-경쟁 민주주의에 대한 비판과 대안을 성찰하는 과정에서 출현한 바 있다. 이 경우에 참여민주주의가 고대의 직접민주주의 모델, 다시 말해 아테네 직접 민주정과 로마의 공화정, 그리고 이를 계승한 중세 도시공화정과 르네상스 시기의 공화주의 전통에 기반하고 있는 반면, 숙의민주주의는 자유민주주의와 공화민주주의에 대한 제 3의 경로로 출현·성장하였다. 이러한 숙의민주주의

는 대의제적 자유민주주의를 전면적으로 부정한다거나 대체한다기보다는 그것을 보완하는 제도로써 의의를 가진다.

- 이 경우에 숙의민주주의는 철학적으로 인간의 이성 내재한 불편부당한 진리 추구, 이성의 공적 사용, 그리고 집합적 지성에 대한 신뢰 등에 기초하고 있다. 이러한 인식에 기초하고 있음으로 해서 혹자는 숙의민주주의에 대해 ‘지식민주주의’(epistemic demo)로서 성격과 의미를 규정하고 있는 반면, 혹자는 비판적 관점에서 ‘엘리트주의적 접근’으로 성격을 규정하기도 한다.
- 숙의민주주의의 구성(모델)은 인간의 선호체계에 관한 다른 관점, 즉 ‘선호의 전환’(transformation of preference)이라는 관점에서 출발하고 있음에 주목할 필요가 있다. 전통적 대의제적 자유민주주의 모델에서는 ‘선호가 고정되고 주어진 것’이라고 인식하여 투표(선거)라는 제도적 장치에 의해 주기적으로 ‘선호의 집계 과정’(aggregation of preference)으로 인식한다. 반면 숙의민주주의에서는 공공선의 실현을 목표로 하여 더 나은 주장을 향한 공론과 숙의의 과정을 통해 “선호가 형성되고, 전환될 수 있다”는 인식론이 기반하고 있다.
- 숙의민주주의의 개념은 학자들마다 다양하게 정의되고 있는데, 대체적으로 담론적 과정 내지 이성의 교환을 통해 합의에 도달한다는 점이 공통적으로 강조되고 있다. 이러한 맥락에서 이 연구에서는 숙의민주주의에 대해 ‘평등한 시민들간 이성의 공여’(mutual giving of reasons), 즉 공적 논증과 토론을 통해 합의에 도달하고, 이를 통해 결정을 민주적으로 정당화하는 것으로 정의하고자 한다.
- 어떠한 형식의 공적 숙의(public deliberation)이든 다음과 같은 4가지 요소를 주된 내용으로 하여 전개된다. ① 어떤 의제를 어떻게 숙의할 것인가에 관한 선택, ② 문제가 되고 있는 의제와 해결(대안들)의 제안, ③ 근거와 논증에 기반한 대안적 해결책들의 비교·평가·지지·반대, ④ 여러 대안들 가운데 최선의 혹은 우선적인 대안을 선택하고 합의적 결정에 도달 등이다.
- 모든 사안에 대해 공적 숙의를 실행할 수도 할 필요도 없으나, 다양한 숙의(의제)가 대상이 될 수 있는 열린 접근이 바람직하다. 이는 일반적인 사회의제나 이슈의 발굴이나 해결책의 선정 외에도 정책의 방향 설정, 나아가 도덕적 이견 등에 대해서도 숙의가 고려될 필요가 있다는 의미이다. 숙의에 대해 ‘사실성’이나 ‘중립성’의 함정에 빠지기 쉬운데, 이러한 인식에서 탈피해 좋은 삶에 대한 공론 및 숙의 외에 정의로운 삶, 윤리적 질문에 대해서도 숙의에 적극 포용할 필요가 있다.

- 공적 숙의에 의한 민주적 정당성(democratic legitimacy)의 확보는 ‘만장일치’(unanimity)에 있다기보다는 “모든 사람이 숙의에 참여할 수 있는 평등한 권리”에서 비롯한다. 즉 모든 주체가 숙의과정에 참여를 권리를 가지고 의견 및 의지를 형성하는 숙의 절차에 정당성의 원천이 존재한다는 의미이다. 이러한 맥락에서 민주적 숙의 절차를 거치는 것은 결정의 정당성은 물론, 결정된 사항의 실행에 대해서도 사회적 구속력을 부여할 수 있는 계기가 된다.
- 민주적 숙의가 내재하는 ‘다원적 동의’(plural agreement), 동적 성격 등에 대해서도 인식하는 것이 중요하다. 다원화된 사회에서 숙의적 경쟁구조가 존재하는 현실적 여건 하에서는 모든 관점이 고려될 수 있고 자유롭게 비교·평가될 수만 있다면, 그 과정에서 도출된 다원적 동의, 즉 다수의지도 민주적 정당성을 지닌다. 아울러 현대사회가 내재하는 복잡성이나 다원성을 고려해 볼 때, 숙의적 동의는 잠정적이고 제한적일 수밖에 없는 동적인 성격을 지닌다는 점도 유념해야 한다.
- 숙의민주주의에 관한 이론적 논의와 실천(제도화)에서는 앞서의 정치적 이상(ideal)과 개념을 구현하기 위한 원칙을 확립하는 것이 핵심적 내용 가운데 하나이다. 이 연구에서도 살펴본 다양한 숙의 원칙들은 숙의가 민주적 정당성과 사회적 구속력을 가지기 위한 모범적인 절차적 조건에 해당하는 것으로, 특정한 제도를 설계하는 데 규범적 가이드이자 규제적 모델이라고도 할 수 있겠다.
- 공적 숙의를 실효성 있게 추진하려면 효과적인 숙의 지원(운영) 메커니즘도 중요하고 고려될 필요가 있다. 실제, 숙의를 원활하게 진행하고 숙의의 질을 향상시키기 위해서는 충분하고 정확하며 균형적인 정보를 제공하는 것이 중요한 요소이며, 아울러 숙의과정을 지원·조정·촉진하는 주체, 가령 퍼실리테이터(facilitator)나 모데레이터(moderator) 등이 고려될 필요가 있다. 최근에는 온라인 플랫폼도 숙의를 지원할 수 있는 다른 효과적 수단으로 제안되고 있다.
- 공적 숙의의 사회적 공간으로서 시민사회에 기반한 공론장(public sphere)에 더해, 한편으로 시민사회 그리고 다른 한편으로 제도권(주로 입법부)과의 적절한 관계를 정립하는 것이 긴요하다. 숙의민주주의는 민주적 절차에 의해 규제되는 ‘결정지향의 숙의’와 ‘비공식적 여론형성의 숙의’(즉 공론)의 이원화된 트랙(track)이 작동하게 되는데, 후자는 절차적으로 규제되지 않은 숙의 트랙으로서 성격상 유동적이고 다양한 문화적 공론장들의 연계와 융합 네트워크에 기반하고 있다.
- 숙의민주주의는 1980년대 이래 2세대에 걸친 이론의 진화를 거쳐, 1990년대 말

이후 이른바 ‘실증적 전환’(empirical turn)을 모색하는 3세대로 이행하고 있다. 이에 따라 숙의민주주의를 철학적 혹은 규범적으로 정당화하는 논의는 최소화하고 이상과 원칙을 현실에 어떻게 구현하고 제도화할 것인가의 논의에 주력하고 있다. 이러한 과정에서 이른바 ‘소규모 공론장’(mini-publics)으로 부르는 다양한 제도적 모델들이 지속적으로 개발되어 현실에 적용되고 있다.

- 이러한 과정에서 숙의민주주의는 그것이 지향하는 이상과 원칙을 현실에 적용하는데 있어서 해결해야 할 다양한 쟁점들이 여전히 존재하고 있는 점도 부인하기 어렵다. 그런데도 이러한 쟁점들이 숙의민주주의를 무효화 하거나 당초의 이상과 원리를 근본적으로 훼손한다고 보기는 어려우며, 많은 쟁점은 적절한 제도의 설계와 운용을 통해 다소간 해결해 가고 있는 것도 사실이다.

2_숙의·공론 모델 주요 사례

1) 개요

앞의 1절에서 논의한 바와 같이 80년대 초반 숙의민주주의 개념이 태동해 법학, 사회철학, 정치학, 사회학, 정책학 영역의 많은 학자가 다양한 이론적 논의를 전개한 이후, 1990년대 중반 이후부터 숙의민주주의는 실증적 전환(empirical turn)을 모색하였다. 숙의적 이상(ideal)과 원칙을 현실에 구현하기 위한 다양한 제도적 모델이 도입·실현되고 실천적 적용가능성이나 모델의 효과에 관한 실증적 연구도 활발해지고 있다. 물론 이러한 숙의적 원리를 고려한 새로운 정책결정 모델이 이전에 전혀 없었던 것은 아니나, 대체로 1990년대 중반 이후 이른바 ‘소규모 공론장’(mini-publics)이라는 프레임 하에 임의 선정된 일반시민(또는 전문가)이 참여하는 제도화된 숙의모델들이 다양하게 개발·적용되기에 이른다.

이러한 제도화된 숙의모델들, 특히 소규모 공론장들은 일차적으로 대면형 숙의모델(face-to-face deliberative type)이 지배적이지만, ICT의 발전에 힘입어 온라인형 숙의모델(online deliberative type)도 점차 확대되는 양상을 보인다. 전자에는 숙의형 여론조사(Deliberative Polling), 21세기 타운미팅, 시민의회(Citizens Assembly), 시민배심원(Citizens Jury), 국가이슈포럼(National Issues Forum), 합의회의

(Consensus Conference), 스테디서클(Community-wide Study Circles), 초이스 워크 토론(ChoiceWork Dialogue) 등이 있다. 반면 후자에는 루미오(Loomio), 디사이드 마드리드(Decide Madrid) 이외 데모크라시 OS(Democracy OS), 브리게이드 미디어(Brigade Media), 의회와 시민(Parlement et Citoyens) 등 다양한 모델이 개발·운영되고 있다([표 2-1] 참조).

이 가운데 시민배심제와 합의회의, 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅 등은 다양한 국가와 도시에서 활발하게 적용되고 있다는 점에서 영향력을 가진 모델이며, 시민의회 또한 최근의 가장 고도화된 숙의모델로서 의의가 크다. 이 절에서는 이 가운데 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심제, 그리고 시민의회 등의 제도화된 숙의모델을 중심으로 모델의 개요와 운영체계를 논의하고 실제 적용사례도 살펴보고자 한다.

[표 2-1] 숙의민주주의에 기반한 다양한 제도적 모델

구분	개요	
오프라인 기반 숙의제도 모델	숙의형 여론조사	<ul style="list-style-type: none"> - 과학적 여론조사와 소집단 토의가 접합된 공론수렴의 방식 - 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성을 가진 시민들의 토론과 학습을 통해 형성된 '공론(public judgement)'을 확인하는 수단
	21세기 타운미팅	<ul style="list-style-type: none"> - 21세기 타운미팅은 중요한 조직, 지역, 주 또는 국가 정책에 대하여 참가자들이 숙의를 통해 정책적 우선순위를 명확하게 하는 대규모 포럼 - 사회적 의제와 관련된 이해당사자와 전문가, 활동가, 정치인, 일반 시민들이 모여 숙의하고 투표하는 의사결정 방식
	시민배심원제	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 정책결정으로 발생할 수 있는 사회적 갈등을 미연에 방지하기 위하여 정책방향에 대한 결정과정에 특별한 이해관계가 없는 일반 시민들을 무작위로 참여시켜 충분한 논의 과정을 거친 후에 독립적이고 중립적으로 결정하는 의사결정방식
	시민의회	<ul style="list-style-type: none"> - 의회 밖의 또 하나의 시민합의 기구로, 주요 쟁점이나 주요 정책 의제에 대해 추첨을 통해 구성된 일반시민이 토론하고 결정하는 의사결정 방식
	국가이슈포럼	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 주요 정책의제에 관해 지역주민이 숙의하여 세 가지 제안 가운데 자신이 지지하는 제안에 투표
	합의회의	<ul style="list-style-type: none"> - 주로 사회적으로 논쟁의 대상이 되고 가치의 대립을 수반하는 과학기술 관련 주제에 대한 숙의

[표 2-1] 숙의민주주의에 기반한 다양한 제도적 모델(계속)

	구분	개요
오프라인 기반	커뮤니티 중심 스타디스클	<ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티/지역 내에 거주하는 8~15명으로 구성된 다양한 그룹들이 매달 정기적으로 모여 지정된 이슈에 대하여 토의 - 토론과정이 종료된 이후에 모든 참가자는 각자의 지역사회 단위에서 “액션포럼 (Action Forum)을 통하여 미래를 위한 전략을 구성
	초이스워크 토론	<ul style="list-style-type: none"> - 당일 8시간 정도의 시간으로 진행하며, 40명의 무작위로 선택된 참여자들이 자신들의 관점이 아닌 다른 관점의 의견을 들어보는 방식으로 진행 - 토론자들은 자신들이 발표한 다양한 옵션 중에서 어떤 제안에 지지할 것인지에 대하여 선택
온라인 기반 속의 제도적 모델	스페인 마드리드의 ‘디사이드 마드리드’	<ul style="list-style-type: none"> - 마누엘라 시정이 중요하게 생각하는 시민들에 의해 직접 정책을 결정하도록 하는 제도로, 마드리드 시청은 ‘디사이드 마드리드’라는 시민참여 웹사이트를 오픈하여 직접 운영 - 디사이드 마드리드는 플랫폼이자 오픈 소스(open source)
	뉴질랜드의 ‘루미오’	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 이해관계를 가진 사람들이 상호 소통하며 의사결정을 이루도록 도와주는 시스템으로, 2012년 오픈 소스(open source)로 개발 - 다른 사람들의 의견을 읽은 후에 찬성, 반대, 유보, 차단 중 하나를 선택하도록 하되, 이에 따른 의견제시. 토론이 진행되는 동안에 생각이 바뀌면 자신의 결정을 바꿀 수도 있음
	아르헨티나의 ‘데모크라시 OS’	<ul style="list-style-type: none"> - 입법과정에 시민이 직접 참여해 토론과 투표로 의견을 제시하는 플랫폼으로, 2012년 오픈 소스(open source)로 개발
	핀란드의 ‘오픈 미니스트리’	<ul style="list-style-type: none"> - 핀란드에서 2012년 시민이 직접 입법, 발의할 수 있도록 헌법을 개정한 계기로 도입한 온라인 숙의모델 - 시민발의를 간편하게 이뤄지도록 일종의 크라우드소싱 입법을 가능케 하는 플랫폼으로 기능
	미국의 ‘브리게이드 미디어’	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 관심사별 주장에 대해 찬성/반대(혹은 확실하지 않음)를 선택하고 의견을 논의할 수 있는 일종의 공론장 기능을 수행하는 플랫폼
	프랑스의 ‘의회와 시민’	<ul style="list-style-type: none"> - 의원이 제안한 법안에 대해 일반시민들의 의견을 수렴하고 토론을 통해 수정된 법안을 마련하는 방식으로 운영

2) 숙의형 여론조사(Deliberative Polling)

(1) 모델의 기본현황

숙의형 여론조사는 기본적으로 과학적 표본추출에 의한 여론조사에 참여자들의 학습과 토론을 결합한 조사방법이다. 미국 스탠포드 대학의 피시킨(Fishkin) 교수가 1991년 저서인 '민주주의와 공론조사(Democracy and Deliberation)'을 통해 숙의형 여론조사를 처음 소개했다. 이후 스탠포드 대학 숙의민주주의 연구소를 중심으로 여론조사에 관한 연구와 실행이 진행되고 있으며, 지난 30여년 동안 미국, 중국, 호주 등 30개국 이상에서 숙의여론조사 프로젝트가 추진된 것으로 알려져 있다. 일반적으로 시민들은 정치, 사회 현안들에 대해 많은 정보를 접하지 않은 상태로 자신의 의견을 가진다. 세부적인 사항을 면밀히 살펴본 뒤 의견을 형성하기에는 많은 시간과 노력이 들며, 그렇게 하더라도 자신이 얻을 수 있는 이익이 명확하지 않기 때문이다. 이에 따라 시민들은 정치권의 주장이나 언론에 의존하게 됨에 따라, 이데올로기나 당파성에 기대어 자신의 의견을 형성하는 것이 대부분이다.

숙의형 여론조사는 이러한 한계를 보완하기 위하여 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 있는 정보를 받은 상태에서 대표성을 가진 시민들이 상호토론과 학습에 의한 '공적 판단(public judgement)'을 확인하고자 마련한 방법이다. 말하자면 숙의형 여론조사는 정보습득과 토론의 숙의과정을 통해 새로운 여론을 형성하는 것을 주된 목표로 한다. 이러한 목적을 구현하기 위해서는 직접적인 토론과 학습을 통한 상호작용이 가능한 면대면(face to face condition) 조건을 구성하는 것이 관건으로, 숙의형 여론조사는 참여자의 규모는 줄어들지 전체 국민에 대한 대표성을 확보하기 위해 과학적 확률표본추출 방법을 이용하는 특성을 보인다.

운영모델: 운영요소와 운영원칙

숙의형 여론조사의 구체적 사례를 살펴보기 전에 그것이 기초하고 있는 개념, 운영요소, 운영원칙(요건)을 살펴볼 필요가 있다. 모델을 운영하는 데 주최기관, 진행과정, 소요기간, 적용의제의 성격, 결과물 등이 중요한 요소이다. 숙의형 여론조사의 진행과정은 먼저 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 1차 의견조사를 한다. 그런 다음에 약 200~400명의 참여자를 15~20명 정도로 편성된 다수의 소집단을 구성하여 질의응답과 토론을 진행한다. 이후 1차 의견조사와 동일한 질문으로 의견조사를 하고 결과를 공표함으로써 절차가 완료된다.

속의형 여론조사는 주로 중앙정부나 지방자치단체가 주최하는 것이 일반적이거나, 언론사 교육기관 등 공공기관도 주최기관이 될 수 있다. 속의형 여론조사는 전체적으로 2~3개월 정도가 소요되면, 그 가운데 속의 기간인 토론회 절차에는 2~3일 정도 소요된다. 속의형 여론조사의 적용대상 의제로는 특정 정책영역으로 한정되지는 않으며, 공간적으로 전국적 의제는 물론 지방적 의제 모두 속의형 여론조사가 가능하다. 특정한 정책영역으로 제한을 두지는 않더라도, 대안이 다수 존재하고 일반시민들의 정보와 이해는 부족한 정책 이슈일수록 속의형 여론조사를 진행하는데 적합한 것으로 알려져 있다(지속가능발전위원회, 2005: 286). 속의형 여론조사를 통해 도출된 주요 결과물은 토론회 전후한 의견조사 결과이며, 해당 결과는 최종적으로 언론매체를 통해 발표된다.

속의형 여론조사가 공정한 진행과 선입견을 가지지 않는 결론을 도출하기 위해 대표성과 속의성이라는 두 가지 원칙을 중요하게 고려하고 있으며, 이러한 원칙을 준거로 하여 다음과 같은 세부 운영요건을 적용하고 있다.

- 조사대상이 표본추출과 관련해 다양한 계층의 성향, 인구통계적 대표성을 가질 수 있도록 자료를 수집하는 것이 중요하다.
- 사전에 제공되는 자료와 관련해서도 자료가 양쪽 입장에 대해 균형있게 다루어지면서도 일반 시민들이 충분히 이해할 수 있도록 구성되어야 한다.
- 설문지의 경우에는 속의 이전과 이후 사용될 질문들이 설문지에 적절하게 구성되어야 하며, 특히 참가자들이 관점을 바꿀 경우 왜 바꾸었는지를 설명할 수 있는 설문이 포함되어야 한다.
- 토론회에 참가하는 주체들의 참여를 유인하기 위해서는 토론회에 참가하기 위한 비용을 지원하는 등의 적절한 유인 수단이 제공되어야 한다.
- 토론회 소집단 운영과 관련해서도 다음과 같은 사항이 세심하게 고려되어야 한다. 소집단은 무작위로 구성하고 향후 평가를 위해 토의내용이 녹화되고 기록되어야 한다. 소집단별 토론 시 진행자는 자신의 견해를 암시하거나 편향된 정보를 제공하지 않도록 공정하게 토론이 진행될 수 있도록 해야 하며, 이를 위해 진행자들은 사전에 훈련을 받도록 한다. 소집단의 질문에 답할 전문가 패널들도 찬성(옹호)하는 편과 반대(비판)하는 측으로 공평하게 구성되어야 한다.

속의형 여론조사의 전체 운영과정에서 중요하게 고려되어야 하는 것은 속의형 여론조사 진행의 공정성과 투명성을 유지하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이러한

인식하에 피쉬킨 교수는 속의형 여론조사 방법론이 거의 투명하게 공개하고 있으며, 연구소에서 여러 국가와 지역에서 속의형 여론조사 프로젝트를 직접 수행하기도 한다. 말하자면 속의절차의 엄격성도 중요한 부분이기도 하나, 조사진행의 공정성이 중요한 요소라는 인식이다. 해당 국가의 시민들이 전반적인 절차와 방법에 대해 공정성과 투명성 등을 신뢰하지 못하게 되면, 속의형 여론조사는 실효성 있게 진행하기 어려워진다.

이러한 요건을 충실히 이행한 모범적 사례가 2012년 일본에서 시행된 원자력 에너지 정책 사례이다. 이 사례에서 일본 당국은 원자력 에너지 정책대안에 대한 속의형 여론조사를 준비하면서 4개의 위원회를 구성·운영하였다. 4개의 위원회는 속의형 여론조사 전반을 기획하고 감독하는 실행위원회, 토론 자료를 준비하고 설문대안을 만들 때 도움을 준 전문가위원회, 스탠퍼드 대학의 피쉬킨 교수를 포함한 감수위원회, 조사의 진행과 분석의 중립성을 검증하는 제3자 검증위원 등이다.

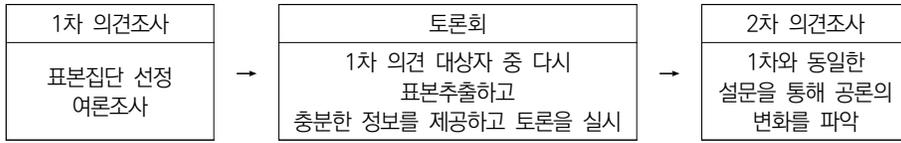
속의형 여론조사의 추진절차

속의형 여론조사의 추진절차를 살펴보면, 큰 틀에서 1차 의견조사, 토론회 개최, 2차 의견조사 등 3단계의 비교적 단순한 절차로 구성된다. 1차 의견조사에서는 1~2천 명의 무작위로 추출된 표본을 대상으로 하며, 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 조건하에서 의견조사를 실시한다. 1차 의견조사는 기존의 여론조사 방법과 크게 다르지 않은 것으로, 과학적인 확률표본추출 방법을 사용하여 조사대상 표본을 선정하고 설문지를 통해 조사를 진행한다.

토론회를 개최하기 전에 토론회 참여자를 선정하기 위해 1차 의견조사 결과를 토대로 의견분포와 인구통계학적 특성을 고려하여, 약 200~400명을 무작위로 표본 추출한다. 참여자에게는 사전에 이슈를 균형적으로 다룬 정보가 담긴 자료집을 보냄으로써 토론에 임하기 전에 관련 정보를 공유하도록 한다.

토론회 운영과 관련해 먼저 무작위 표본추출로 선정된 참여자 200~400명을 다수의 소집단(15~20명)으로 편성하여 해당 이슈에 관한 토론을 진행한다. 그런 다음에 찬성측과 반대측 전문가들로 구성된 전문가 패널이 참여하여 전체 참여자들을 대상으로 해당 이슈에 대한 질의응답과 토론을 진행한다. 이후 2차 의견조사에서는 토론회 참여자를 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문을 가지고 조사를 한다. 이후 운영진은 결과를 정리하고, 신문, TV방송, 뉴스통신, 인터넷 뉴스 등 언론매체를 통해 결과를

보도하는 것으로 전체 절차가 완료된다.



[그림 2-3] 숙의형 여론조사의 절차표

(2) 모델 적용사례

숙의형 여론조사가 처음 시행된 것은 1999년 4월 영국에서 ‘늘어나는 범죄 문제에 대한 대책’을 의제로 실시한 사례이다(Stephen, 2014). 1995년에는 미국에서도 정책, 경제, 가족 관련 이슈를 가지고 시카고대 국가여론연구센터(NORC: National Opinion Research Center)가 주관한 국정이슈토론회(National Issue Convention)에서 숙의형 여론조사가 실시되었다(Fishkin & Luskin, 1999; 조성겸 외, 2006). 이후 2019년 현재까지 영국, 미국, 호주, 중국 일본 등 전 세계의 약 30여개의 국가에서 유료화 도입, 세금인상, 사형제 폐지, 군왕제 유지, 정부지출 우선순위, 원자력 에너지, 대체에너지 등 다양한 의제를 대상으로 하여 100회 이상의 숙의형 여론조사 사례가 실행되었다.

아래 [표 2-2]는 이들 다양한 사례 가운데 일부를 재정리한 것이다. 국가별로 미국이 가장 많고 다음으로 일본, 중국, 몽고, 영국, 이탈리아 등이 순서를 나타낸다. 의제가 수행된 공간단위는 국가와 지역 모두를 포괄하고 있으며, 대상 분야로는 에너지, 정치, 안보, 경제, 보건, 교육, 주택 등 다양한 분야를 아우르고 있다. 이와 더불어 의제의 성격으로는 장기적 정책방향, 정책 우선순위 도출, 문제해결 방안에 대한 발굴 등이 중심을 이루고 있다. 이하에서는 이들 숙의형 여론조사 가운데 주요 사례를 살펴봄으로써 이 모델이 현실에 어떻게 적용되는지 살펴보고자 한다.

[표 2-2] 속의형 여론조사 대상의제 현황

	속의형 여론조사 의제
미국(11개)	- 전기에너지공급정책(1996-1998), By the People: 국가안보와 세계경제 (2004.1), 보건과 교육정책 공론(2005.9), 버몬트 주 미래에너지 정책(2007.1), 21세기 미국 시민주의(2007.1), 주택정책(2008.3), 미국 민주주의 프로젝트 (2008.3), By the People: 미시간 미래(2010.1), By the People: 캘리포니아의 미래(2011.6), 캘리포니아 교육정책(2016.3), By the People: 미래(2003.1)
일본(5개)	- 일본의 연방개혁(2009.1), 연금제도(2011.5), 식품안전정책(2011.1), 에너지환경 정책(2012.8), 삿포로 제설정책(2014.3)
중국(5개)	- 사회간접자본 시설 관련 투자(2005.4), 인프라정책(2008.2), 홍콩 행정부 개혁 (2011.6), 마카오 언론법 개정(2011.1), 도시화 정책(2015.5),
몽고(2개)	- 도시정책(2015.1), 헌법개정(2017.4)
EU(2개)	- 유럽의 미래(2007.1), EU 의회(2009.4)
영국(2개)	- 범죄 정책(1994.3), 런던 새정치 공론화(2010.1)
이탈리아(2개)	- 보건 및 재정정책 공론(2006.1), 고속철도정책(2007.3)
불가리아(2개)	- 불가리아 범죄예방 정책(2002.1), 빈곤정책(2007.5)
호주(2개)	- 입헌군주제와 공화제(1999.1), 호주 원주민정책(2001.2)
브라질(2개)	- 공무원의 경력 및 처우 개선(2009.6), 인터넷 거버넌스 포럼(2015.1)
그 외(12개)	- 캐나다 Nova Scotia Power 에너지 포럼(2004.1), 덴마크 EU 유로 참가 여부 (2000.8), 북아일랜드 교육 이슈정책(2007.1), 폴란드 스타디움 사용방안 (2009.1), 헝가리 실업과 취업정책(2008.8), 가나 급속한 도시화 정책(2015.1), 그리스 제1야당의 시장 후보 선출(2006.5), 남말라위 홍수정책(2017.6), 마카도니아 EU 가입(2017.1), 우간다 환경 및 인구정책(2014.7), 세네갈 마을 공동체 (2016.3), 아르헨티나 라플리타의 교통문제 해소방안(2009.1),

자료: 김정인, 2018, "정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구", 「정부학연구」, 24(1): 372~374, 재정리

① 일본 에너지(원전)정책 관련 숙의형 여론조사 사례²⁹⁾

추진배경

후쿠시마 사고가 발생한 지 3개월이 지난 2011년 6월 민주당이 집권한 일본정부는 기존 에너지정책을 원점에서 재검토하고 새로운 계획을 수립하기 위해 ‘에너지·환경회의’를 설치하였다. ‘에너지·환경회의’는 국가전략담당 대신을 의장으로 하고, 경제산업성 장관과 환경성 장관 겸 원전사고 수습 및 재발 방지 담당 장관을 부의장으로 하는 회의체로 알려져 있다. 이 기구는 경제산업성 종합자원에너지조사회 기본문제위원회로 하여금 관계기관 심의회의 보고를 토대로 하여 ‘에너지 믹스 선택지 원안’을 책정하였다.

‘에너지·환경회의’는 2011년 7월 29일에 향후 새로운 에너지 전략의 전체 공정을 명시한 ‘혁신적인 에너지·환경 전략 수립을 위한 중간정리’를 발표하였는데, 여기서 ‘원자력 발전소에 대한 의존도 감소, 분산형 시스템으로 전환, 국민적 논의의 전개’라는 3가지의 전략적 방향을 제시하였다.

2011년 10월 3일 ‘에너지·환경 회의’는 ‘비용 등 검증위원회’를 설치해, 에너지 전략 수정의 전제조건인 사회적 비용을 포함한 전원별 발전 비용을 조사하고 12월에 그 결과를 발표한 바 있다. ‘에너지·환경회의’는 다음 해인 2012년 일본 정부에 에너지 믹스를 위한 4가지 대안을 제시하였는데, 4가지 선택지 중 3가지 대안(대안 1~3)은 ‘정량적인 이미지’를 통해 ‘필요한 대책’을 패키지 형태로 구체화한 것이고, 네 번째 대안은 ‘정량적인 이미지’를 명시하지 않았다. 정부는 ‘에너지·환경회의’가 제시한 4가지 에너지 믹스 대안 가운데 4번째 대안을 제외한 3가지 시나리오를 선택하고, 이들 대안에 대해 숙의형 여론조사를 실시하기로 하였다.

[표 2-3] 에너지 믹스 4가지 대안 제시

대안	설명	2030년 전원구성
① 대안 1. '제로 시나리오'	'강한 의지로 원자력 발전 비용 제로를 가능한 한 조기에 실현하고 재생에너지를 기본 축으로 삼아 전원 구성을 설정한다.'	원자력발전 0% 재생에너지 약 35% 화력발전 약 50% 열병합 약 15% 에너지 절약 약 20%, 절전(약 10%) 에너지 기원 CO ₂ 배출량 ▲ 약 16%

29) 에너지경제연구원, 2017, “일본 원전정책 관련 공론화 사례와 시사점”, 「세계 원전시장 인사이트」: 3~17, 내용 재정리

[표 2-3] 에너지 믹스 4가지 대안 제시(계속)

대안	설명	2030년 전원구성
② 대안 2. '15 시나리오'	'강한 의지로 재생에너지의 이용 확대를 최대한 추진해 원자력 의존도를 줄인다. 동시에 원자력 발전의 안전 강화 등을 온 힘을 다해 추진한다. 정세 변화에 유연하게 대응하기 위해 2030년 이후의 전원구성은 그 성과를 지켜본 후 본격적인 논의를 거쳐 결정한다.'	원자력발전 15% 재생에너지 약 30% 화력발전 약 40% 열병합 약 15% 에너지 절약(절전) 약 20%, 절전(약 10%) 에너지 기원 CO ₂ 배출량 ▲ 약 20%
③ 대안 3. '20~25 시나리오'	'안전기준과 체제 재구축을 실시한 후 자력 발전에 대한 의존도를 줄이는데, 에너지 안전보장과 인재기술기반의 확보, 지구온난화대책 등의 관점에서 향후에도 강한 의지로 일정 비율을 중장기적으로 유지한다. 재생에너지도 포함하여 다양하고 한쪽으로 편중되는 것이 덜한 '에너지 구성'을 실현한다.'	원자력발전 20~25% 재생에너지 약 20~@5% 화력발전 약 35% 열병합 약 15% 에너지 절약(절전) 약 20%, 절전(약 10%) 에너지 기원 CO ₂ 배출량 ▲ 약 23%
④대안 4	'사회적 비용을 사업자(나아가서는 수용가)가 부담하는 구조에서 시장의 수용가 선택에 따라 사회적으로 최적인 전원구성을 실현한다.'	정량적 수치 없음.

자료: 경제산업성, 2010년 일본 에너지백서

추진주체

정부는 숙의형 여론조사를 위해 '에너지·환경의 선택지에 관한 숙의형 여론조사 실행 위원회'를 설치하였는데, 이 위원회는 전체적인 절차를 기획·운영하는 것을 담당하였다. 구체적 운영내용을 살펴보면, 토론회 준비기간 중 공식회의가 5번 개최되었고, 공식회의 이외에도 실무적인 회의나 전화 및 이메일을 통한 회의도 진행되었다. 정부는 중립적인 운영을 위해 '감수위원회'의 감수와 '전문가위원회'도 설치해 의견 및 조언을 받았으며, '제3자 검증위원회'(별도의 독립 기구)를 설치해 숙의형 여론조사 실시 과정을 검증하도록 하였다.

감수위원회는 토론자료 및 질문지, 숙의 기법에 대해 전문가적 의견을 제공하고 퍼실리테이터(토론진행자)들에 대해 교육 및 연수를 진행하였다. 이 과정에서 감수위원회는 제퍼슨센터의 구성원인 피쉬킨(Fishkin)과 슈(Siu) 위원에게 퍼실리테이터들을 대상으로 한 교육의 강사를 부탁하고, 토론 포럼에 대한 감수도 함께 진행하였다. 아울러 위원들은 이메일을 통해 토론 자료와 전화 여론조사, 토론 전 설문조사, 토론 후

설문조사의 질문지(모두 영어판)에 대해 문구 수정 등과 관련해서도 상세한 지도와 감수를 하였다.

[표 2-4] 토론형 여론조사 감수위원회 구성

직책	이름	직위
위원장	James S. Fishkin	스탠퍼드대학 커뮤니케이션학부 교수
위원	Robert C. Luskin	텍사스대학 오스틴교 정치학부 부교수
위원	Alice Siu	스탠퍼드대학 DD센터 부소장

자료: 경제산업성, 2010년 일본 에너지백서

전문가위원회는 토론자료 및 질문지와 관련해 의제에 대한 전문적 의견과 조언을 제공하는 역할을 하였다. 전문가 위원은 에너지·환경문제에 정통한 전문가들 가운데 인선하였는데, 에너지·환경정책과 관련해 여러 분야에서 특정 의견에 편향되지 않은 다양한 의견을 지닌 복수의 전문가를 선임함으로써 토론 자료와 여론 조사의 질문지 작성에서 균형감을 잃지 않도록 하였다.

반면 제3자 검증위원회는 실행위원회가 실시한 조사의 중립성에 대해 대중의 관심이 높을 것으로 전망된다는 점을 고려해, 실행위원회로부터 독립적인 제3의 입장에서 속의형 여론조사가 중립적이고 적절하게 운영되는지에 대해 여론조사 내용을 검증하기 위하여 설치하였다. 에너지·환경 정책은 격렬히 대립하는 의견이 존재하고 속의형 여론조사가 국민적 관심을 끌 것이 명확히 예상됨에 따라, 실행위원회가 조사를 아무리 중립적으로 실시했다고 해도 조사 자체에 대해 비판이 생길 것을 우려하여 제3자 검증위원회를 설치한 것이다.

추진과정

일본 에너지(원전)정책 관련 속의형 여론조사는 다음과 같은 과정을 거쳐 시행되었다. 우선 2012년 7월 12일 실행위원회가 토론 전 여론조사를 하였다. 이를 위해 조사 전문기관에 위탁하여 ‘전화 여론조사’가 실시되었는데, 무작위 추출을 통한 ‘전화 여론조사’를 실시하였다. 컴퓨터로 숫자를 무작위로 조합한 번호를 사용하여 조사하는 임의 전화걸기(Random Digit Dialing) 방식으로 이루어졌다. 이 전화 여론조사에서는 6,849명이 조사에 응한 것으로 알려져 있다.

이 전화 여론조사 대상자 가운데 속의절차에 참여를 원하는 286명에 대해서는 8월

4~5일 이틀간 개최하는 ‘토론 포럼’에 참여하도록 하였다. 참가자에게는 토론과제에 대해 균형 잡힌 정보를 간결하게 정리한 ‘토론자료’를 사전에 보내주고 학습할 기회가 제공되었다. 토론 자료는 다양한 견해를 간결하게 요약하고, 각 견해에 대한 논거나 기초적 자료 등을 제시함으로써 대립하고 있는 쟁점에 대해 각 견해가 공정하게 다루어질 수 있도록 여러 전문가의 조언을 구해 작성하였다.

토론 포럼이 시작되는 시점에서 참가자들을 대상으로 설문조사가 실시되었는데, 이는 일종의 사전 여론조사와 같은 성격을 가진다. 토론 포럼에 참가한 시민을 소그룹(15명 정도)으로 분할하고, 훈련받은 퍼실리테이터의 진행에 따라 참여한 시민들이 상호 토론하는 ‘소그룹 토론’과 참가자가 전문가(패널리스트)에게 질문하는 ‘전체회의’에 반복적으로 참여한다. 마지막으로 토론 포럼을 거친 이후에도 설문조사가 다시 실시되었는데, 이러한 절차를 통해 전체적으로 3번에 걸쳐 여론조사가 실시되었다. 숙의와 조사 결과는 토론 포럼이 끝나고 바로 언론에 공개되며, 이후 어느 정도의 시간이 경과하고 자세한 설명과 분석을 마친 결과 보고서가 발표된다.

정책적 반영

2012년 9월 14일 노다 정권(민주당)의 ‘에너지·환경회의’는 최종적으로 2030년 원전 비율을 ‘0’으로 하는 ‘혁신적 에너지·환경 전략’을 결정하였다. 이 전략은 에너지 절약·재생에너지 등 그린에너지를 최대한 확대하고, 원전 의존도와 화석연료 의존도를 최대한 억제하는 것을 기본 방향으로 설정하였다. 이와 같은 폭넓고 다양한 국민적 숙의를 바탕으로 ① 원전에 의존하지 않는 사회의 조속한 실현, ② 그린에너지 혁명의 실현, ③ 에너지의 안정 공급이라는 3가지 방향을 내세웠다. 더불어 원전에 의존하지 않는 사회를 실현하기 위해서는 다음과 같은 3가지 원칙도 세웠는데, 이 원칙에 따라 2030년대에 원전 가동 제로를 실현할 수 있도록 모든 정책 자원을 투입하기로 하였다.

첫째, 40년 운전 제한을 엄격히 적용한다.

둘째, 원자력규제위원회의 안전 확인을 거친 것만 재가동한다.

셋째, 원전의 신설·증설은 하지 않는다.

〈혁신적인 에너지·환경 전략 최종 결정 내용〉

- (첫 번째 방향: 원전에 의존하지 않는 사회의 조속한 실현): 이를 확실히 달성하기 위해 3가지 원칙을 정한다. 이를 통해 두 번째 방향인 ‘그린에너지 혁명의 실현’을 중심으로 2030년대 원전 가동 제로가 가능하도록 모든 정책 자원을 투입한다. 그 과정에서 안전성이 확인된 원전의 경우 중요 전원으로 활용한다.
- (두 번째 방향: 그린에너지 혁명의 실현): 소비자를 포함한 다양한 주체가 주역인 새로운 구조를 구축하고 ‘녹색 성장 전략’을 강력히 추진한다. 동시에 많은 국민의 협력을 통해 그린에너지가 저절로 보급확대해 나가는 사회 시스템 변화를 이루어간다. 그리고 이 도전을 통해 그린에너지를 사회의 기반 에너지로 확립해 안정성 향상과 지구 환경 보전을 꾀하고, 새로운 경제 성장 분야의 출현을 촉진해 나간다.
- (세 번째 방향: 에너지의 안정 공급): 첫 번째와 두 번째 방향을 실현하기 위해서라도 에너지의 안정 공급 확보는 매우 중요한 과제이다. 이러한 관점에서 화석연료 등의 에너지에 대해서도 충분한 전원을 확보함과 동시에 열적(熱的) 이용도 포함, 높은 수준의 효율화를 더 도모한다. 이와 동시에 차세대 에너지 기술 연구개발을 가속화한다.
- 이상의 세 가지 핵심 내용을 실현하도록 ‘전력 시스템 개혁’ 또한 단행한다. 에너지 수급 구조를 근본적으로 바꿔, 국민이 주역이 되는 시스템을 구축한다. 구체적으로는 시장의 독점을 풀고 경쟁을 촉진하는 것 등을 통해 분산 네트워크형 시스템을 구축하고 그린에너지를 확대하면서 저렴하고 안정적인 전력 공급을 실현한다.

② 미국 ‘캘리포니아의 미래’(What’s Next California?) 사례(2011년)³⁰⁾

추진배경

캘리포니아주에서 속의형 여론조사가 시행되기 이전 몇 년간의 재정적자와 정쟁 등으로 인해 주정부에 대한 시민들의 불만이 고조되었다. 주정부가 수십억 달러에 달하는 재정적자로 인해 점차 증가하는 있는 새로운 정부서비스에 대한 요구 증대에 부응하지 못하였고, 새크라멘토와 주 전역에 걸쳐 민주당 유권자가 늘어남에 따라 공화당이 다수가 되는 내륙지역과의 정책수요의 차이도 심해지고 있던 때였다. 이를 개선하려는 주정부의 노력이 있기는 했지만 주로 단편적인 접근이어서 근본적인 개혁에는 한계를 나타내었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 비영리조직, 학계 등 개혁을 추구하는 많은 조직들이 협력해 캘리포니아 주민이 원하는 개혁의 방향을 탐색하는 속의형 여론조사를 실시하기로 하였다.

³⁰⁾ 자료: 스탠포드대학교 속의민주주의 연구소 홈페이지 내 2011년 ‘by the people whats next california’ 사례내용 재정리 <https://cdd.stanford.edu/2011/by-the-people-whats-next-california>

숙의형 여론조사의 사례 중 하나로 ‘캘리포니아의 미래’는 캘리포니아 주민들이 정부의 개혁과정에 참여할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 다시 말해 숙의형 여론조사를 통해 주정부가 직면하고 있는 문제를 대중에게 알리고, 충분한 정보제공도 제공하여 시민들이 직접 이 문제를 숙의하여 방안을 모색하고자 하는 것이다. 이러한 배경 하에 실시된 이 숙의형 여론조사에서 ‘캘리포니아 주정부의 통치방식’을 의제로 설정하였는데, 구체적으로 이니셔티브 프로세스(The statewide initiative process), 입법부 개혁(legislative representation), 주 및 지방정부 문제(local government), 세금 및 재정 개혁(tax and fiscal policy) 등 4가지 분야의 총 30건에 달하는 정책안을 포함하고 있다.

추진조직

‘캘리포니아 미래’를 선도적으로 추진한 기구는 캘리포니아 포워드(California Forward), 뉴 아메리카 재단(New America Foundation), 캘리포니아 주 공공정책연구소, 니콜라스 베르그그룬 연구소(Nicolas Berggruen), 스탠포드 대학의 미국 서부의 빌레인 센터(Bill Lane Center), 대븐포트연구소(Davenport Institute in Pepperdine University) 등 캘리포니아에 소재하는 다양한 기관을 포함하고 있다. 이 기관들은 여론조사 과정에 참여하였고, 운영에 필요한 자금도 지원하였다. 스탠포드 대학의 숙의민주주의센터(Center for Deliberative Democracy)와 바이더피블(By the People)은 숙의절차 전반을 설계하고 운영하는 역할을 담당한 것으로 알려지고 있다.

추진과정

추진과정은 크게 사전준비 단계와 토론회의 2단계로 구성되었는데, 사전준비 단계에서는 학계가 주축이 되었다. 이 단계에서 학계는 균형적이고 초당적인 캘리포니아 개혁의 현안에 대한 주제목록을 마련하였고, 캘리포니아주 전역의 숙의형 여론조사 후원자, 개혁세력, 시민사회단체, 교회, 대학 등으로 구성된 자문그룹은 마련된 주제목록을 검토하였다. 이후 주제목록에 대해 학계와 운영진이 거의 100페이지에 달하는 ‘초기 브리핑 문서’를 만들었으며, 자문그룹은 이를 검토하는 역할을 했다. 이 브리핑 문서가 무작위 추출하여 참여의사를 밝힌 435명의 토론회 참가자에게 배포되고 사전 여론조사도 실시되었다.

숙의형 여론조사 토론회는 캘리포니아 토론회에서 2011년 6월 24일부터 26일까지 3일간 진행되었다. 토론회는 모두 412명이 참가한 가운데 소그룹 회의와 전체회의가

교대로 진행되는 방식으로 이루어졌다. 전체회의가 진행되는 동안 참가자들은 앞서 언급한 4가지 주제에 관해 질문할 기회를 가지게 되며, 전문가와 정책입안자가 질의에 응답하는 방식을 취하였다. 소그룹 회의에서는 무작위로 참가자들을 여러 그룹으로 나누게 되는데, 각 그룹에서는 훈련된 중재자와 함께 정책이슈에 대해 각자의 주장을 개진하는 공개토론을 진행하게 된다. 전체회의와 소그룹회의가 마무리된 이후에 토론회 참여자들은 사전에 조사한 동일한 설문지를 다시 작성한다. 토론회 마지막 단계에서 여론조사(설문조사) 결과가 언론에 발표되고, 이후 어느 정도 시간을 확보하여 자세한 설명과 분석이 포함된 자료도 공개된다.

속의형 여론조사의 실시에 따른 효과

속의가 진행된 이후 설문조사에서 전체 질문 가운데 약 70% 정도에서 조사결과가 크게 변한 것으로 나타났다. 먼저 입법부의 문제에 대해 몇 가지 주목할 만한 변화가 나타났다. 속의가 실시된 이후에 총회 기간을 2년으로 4회, 상원에서 4년으로 6회로 연장해야 한다는 방안에 대한 찬성 비율이 46%에서 81%로 대폭 증가했다. 의원 수 증대에 대한 지지도 57%에서 71%로 증가했다.

주 및 지방정부의 문제에 대해서는 참가자들은 속의 후에 지방정부가 사업에 필요한 자금을 조달할 수 있는 권한을 강화하는 데 더 많은 지지를 보여주었다. 실제 '주정부의 지방서비스 수준과 자금 조달에 대한 최소기준 요구'에 대한 지지가 67%에서 73%로 증가했다. 더불어 '지방정부의 서비스 추가 제공에 대해 세금을 인상'하는 것에 대한 동의도 54%에서 63%로 증가했다.

마지막으로 세금 및 재정 개혁과 관련해서는 증세가 가능한 방향으로의 과세 평가방식과 기준 등에 대해지지 의사를 표명하였다. 구체적으로 '현재보다 비주거용 부동산을 자주 재평가' 하는 것에 대한 지지가 52%에서 72%로 증가했다. '주의회에서 세금을 인상하는데 필요한 투표수를 줄이겠다'는 것에 대해서도 동의가 32%에서 50%로 증가했다. 동일한 맥락에서 '주정부가 더 높은 세금을 부과해도 추가 서비스를 제공'해야 한다는 것에 대한 지지도 45%에서 57%로 증가했다.

정책적 반영

속의형 여론조사 결과에 대해 다양한 언론매체를 통한 공유와 확산이 이루어졌다. New York Times, PBS Newshour, San Francisco Chronicle, Futurity, Fox & Hounds 등 매스컴이 속의형 여론조사의 과정과 결과를 기사화하였다. 다만 이후 직

접적인 정책적 반영에 대한 분석이나 언급은 확인되지 않고 있다.

3) 21세기 타운미팅(21st Century Town Meeting)³¹⁾

(1) 모델의 기본현황

21세기 타운미팅은 주민들의 직접적인 공론과 숙의의 과정을 거쳐서 정책의제를 결정하도록 하는 방법으로, 아메리카스피크스(AmericaSpeaks)라는 비영리단체에서 1995년부터 주민참여를 통한 정책결정을 실현하기 위해 개발하고 발전시켜온 제도적 모델 가운데 하나이다. ‘대단위 의제설정을 위해 숙의민주주의 방식과 IT를 활용한 대규모 의사소통 방법’이라는 점이 전통적인 타운미팅과 차이점이라 할 수 있다. 원래 타운미팅은 사회적 의제와 관계된 이해당사자와 전문가, 활동가, 정치인, 일반 시민들이 모여서 토론하고 투표를 통해 정책을 만들어가는 참여형 의사결정 과정으로 미국에서 오래 전부터 시행된 제도이다. 이 방식은 미국 식민지 시대의 마을공동체 의사결정방식인 타운홀 미팅에 기원을 두고 있는데, 마을사람들이 큰 홀에 모여서 토론하면서 마을의 규범들을 결정한 것으로 알려져 있다(토크빌, 2002).

이러한 전통적인 방식이 1995년 캐롤라인 루켄스마이어(Carolyn Jukenmeyer) 박사라는 사람에 의해 혁신적인 방식으로 진화한 것이 바로 21세기 타운미팅이다. 캐롤라인 루켄스마이어는 타운미팅 방식을 대규모 시민이 참여하는 사회의제의 의사결정 절차에 적용하고자 했으며, 특히 IT기술을 접목해 ‘21세기 타운미팅’이라는 이름의 새로운 방식의 대중적 숙의모델로 조직화한 것이다. 그 일환으로 아메리카스피크스라는 비영리단체로 설립하였다. 캐롤라인 루켄스마이어는 이 모델을 통해 정치적으로 중립을 지키며, ‘주민들의 삶에 영향을 미치는 공적 의사결정 과정에 시민들이 참여할 수 있도록 미국의 민주주의를 되살리는 것’을 목표로 하고, ‘정책결정자들과 일반 시민들 사이의 연계를 제도화할 수 있는 민주적 숙의(democratic deliberation)의 전국적 기반’을 만들고자 했다.

운영모델: 운영요소와 운영원칙

구체적 사례를 살펴보기에 앞서 21세기 타운미팅이 기초하고 있는 개념, 운영요소, 운영원칙(요건)을 살펴볼 필요가 있다. 모델 운영에 있어서 주된 요소로는 주최기관,

31) 아메리카스피크스(AMERICASPEAKS)는 21세기 타운미팅(21st Century Town Meeting)으로 표기하고 있으나, 일반적으로 21세기 타운홀 미팅(21st Century Town Hall Meeting)이나 21세기 타운홀 포럼(21st Century Town Hall Forum) 등으로 혼용되기도 한다.

진행 과정, 소요 기간, 적용 의제의 성격, 결과물 등이 포함된다.

21세기 타운미팅 모델은 이해당사자, 활동가, 정치인, 일반시민이 모여 토론·숙의하고 투표하는 의사결정 방식이다. 21세기 타운미팅은 비영리 성격의 전문기관(예. 아메리카스피크스)이 운영하며, 전체 진행 기간은 보통 3개월 정도이다. 숙의절차의 진행은 사전준비, 토론회, 사후정리 등의 단계로 진행되며, 이 가운데 토론회는 보통 1~2일 정도 소요되는 것으로 알려졌다. 21세기 타운미팅에 적용되는 의제 또한 숙의형 여론조사와 마찬가지로 특정 지리적 영역이나 정책영역에 제한을 두지는 않아서, 공간적으로 국가적 차원과 지방적 차원 모두 적용 가능하고 정책의제의 범위도 어느 것이든 가능하다.

21세기 타운미팅의 운영에 바탕을 이루는 기본원칙은 다음과 같다.³²⁾

- 다양한 대표성(Diverse Representation): 지역사회에 내재하는 다양성이 숙의과정에서 잘 표현되도록 한다. 지역파트너와 협력하여 참가자를 모집하고 목표를 달성하기 위한 전략을 수립한다.
- 충실한 정보제공 하의 참여(Informed Participation): 지역파트너와 함께 마련한 이슈와 토론의 계기(시작점)로 기여할 수 있는 자료를 참가자들에게 제공한다. 이러한 정보를 마련하는 일은 해당 지역의 난제와 관련되어 참여자들이 해야 할 ‘어려운 선택(tough choices)’을 확인하는 과정의 중요한 일부이다.
- 숙의의 촉진(Facilitated Deliberation): 타운미팅에 참여하는 모든 사람들은 숙의에서 적극적 역할을 할 수 있도록 대화와 토론을 촉진할 필요가 있다. 이와 같은 숙의를 촉진하는데 숙련된 퍼실리테이터가 매우 유용한 수단이 될 수 있다.
- 명확한 우선순위(Clear Priorities): 타운미팅을 통해 참가자들 사이에 합의가 도출되고 공유된 우선순위를 확인하는 것이 중요하다. 이 경우에 쌍방향 컴퓨터, 키패드를 통한 투표 등의 IT수단은 명확한 우선순위 도출 과정을 체계적으로 지원하는 데 도움을 준다.
- 실행으로의 연계(Link to Action): 참여과정을 합리적으로 설계하여 의미 있는 행동과 변화가 창출될 수 있도록 한다. 이를 위해 정책입안자, 언론, 핵심 이해관계자 및 대중과의 신뢰를 쌓을 수 있도록 시민참여의 규모, 구성과 운영체계를 세심하게 설계해야 한다.

32) 아메리카스피크스 홈페이지 내 소개란 참조하여 내용 재정리
<http://www.americaspeaks.org/about/index.html>

21세기 타운미팅의 추진절차

21세기 타운미팅의 추진절차는 크게 사전준비, 토론회, 사후정리 등 3단계로 구성되어 있다. 사전준비 단계에서는 의제의 쟁점을 구체화하기 위한 여론조사, 토론 참가자 모집, 퍼실리테이터 교육, 장소 선정, 실무적 점검 등이 진행된다. 참가자 모집은 해당 의제에 관련된 지역이나 집단의 인구분포—성별, 연령, 소득, 거주지역 등—을 고려한다. 참가자들에게는 의제에 관련된 자료를 미리 제공하여 참가자들이 충분히 토론할 수 있도록 예비적 지식과 정보를 공유하게 한다.

토론진행은 적게는 몇 시간에서 많게는 온종일 하게 되며, 참가자 규모는 제한을 두고 있지 않다. 예컨대 뉴욕에서 실시된 ‘그라운드 제로 재건축 타운미팅’ 사례에서는 4,300명이 동시에 토론에 참가하기도 하였다. 토론은 테이블 당 8~10인 정도가 참여하는 원탁회의 방식으로 진행되는데, 각 테이블은 사전에 정해진 매뉴얼에 따라 동일한 순서와 주제로 토론이 이루어진다. 각 테이블의 토론 내용과 결과는 IT를 활용한 협업프로그램을 통해 본부석으로 취합되고 분석팀은 실시간으로 분석한 결과를 공개하게 되는데, 토론자들은 분석 결과를 공유한 가운데 다음 단계의 토론을 이어나가게 되는 구조이다.

○ 속의 중 퍼실리테이터

토론에서 중요한 역할을 하는 사람들이 퍼실리테이터(토론진행자)들이다. 퍼실리테이터는 토론의 진행자, 촉진자, 도우미 등의 역할을 하는 사람이다. 퍼실리테이터는 토론이 엉뚱한 방향으로 흘러가지 않도록 중심을 잡고, 참가자들이 골고루 의견을 개진할 수 있도록 촉진하고, 토론의 열개를 짜고 개진된 의견들을 체계화하여 참가자들의 이해를 돕는 역할을 하되, 토론의 내용에는 개입하지 않는다. 이를 위해 진행 방법과 노트북, 키패드(keypads), 협업프로그램 등의 기술적 활용 방법 등을 미리 훈련하고 의제에 대한 사전교육을 수료하도록 한다.

사후정리는 행사가 끝나는 당일 1차 보고서가 작성되고, 다시 더 깊이 있는 분석을 거친 뒤 전체적인 일정에 따라 최종보고서가 제출된다. 특히 당일 1차 보고서 발표가 미흡하더라도 정치인, 단체장, 지방의원 등 책임성 있는 정책결정자가 현장에 반드시 직접 참관해 의견도 개진하고 결과를 보게 하는 것이 중요한 요소로 지적되고 있다. 토론의 1차 목적이 시민들의 목소리를 직접 정책결정자들에게 전달하고자 하는 것이데, 정책결정자들은 직접 참석하지 않거나 시차를 두고 토론 결과를 보게 되면 여러 이유를 들어 시민참여의 의의를 무시하거나 축소하는 경향을 보이기 때문이다.

(2) 모델 적용사례

21세기 타운미팅 숙의모델은 워싱턴 D.C의 시민참여예산 책정, 오하이오 북동부 지역의 재생사업, 뉴욕시의 그라운드제로 재건축, 뉴올리언즈의 허리케인 카트리나 재해복구, 캘리포니아의 의료보험 개혁 등 미국 사회 전반에 막대한 영향을 초래한 사회문제의 해결을 함께 모색하는데 기여했으며, 이를 통해 2011년 현재 연인원 16만 명의 시민들에게 정책 결정에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공한 것으로 평가되고 있다. 이 모델이 선도적 기관인 아메리카스피크스에 따르면, 21세기 타운미팅 모델이 현실에 적용된 사례는 대략 150건 정도로, 예산, 환경, 재난, 보건외로, 국제, 국가정책, 도시계획, 교육, 이해관계자 회의 등이 포함된다. 이 가운데 도시계획 및 개발이 48건으로 가장 많고, 다음으로 이해관계자 회의(29건), 국가정책(14건), 보건(13건), 교육(13건) 등의 순서를 보이고 있다.³³⁾ 여기서 숙의제도로 중요한 의의를 지니는 몇 가지 사례를 살펴봄으로써 한국 사회에 적용가능성을 고려해 보고자 한다. 이하에서는 이러한 다양한 사례 가운데 워싱턴 D.C의 ‘시민참여예산’ 사례와 뉴욕시의 ‘그라운드제로 재건축’ 사례를 살펴보고자 한다.

[표 2-5] 21세기 타운미팅 대상의제 현황

	21세기 타운미팅 의제
예산(11)	- 미국의 장기 재정문제에 대한 논의, 콜로라도 경기침체가 지방정부 예산에 미치는 영향을 완화할 수 있는 방안 논의, 뉴욕 재정계획 결정, 샌프란시스코 도시의 지출 우선순위 논의, 워싱턴.D.C 정부의 예산배분에 관한 시민회의 등
환경(8)	- 친환경 저렴한 주택 분야 발전, 온실가스 배출을 줄이고 도시의 지속가능성을 높이기, 기후변화에 대비하기 위한 방안, 환경관리를 통해 워싱턴주의 경쟁우위 강화에 대한 논의 등
재난 및 예방(10)	- 워싱턴 DC 비상사태 대비 포럼, 연방재난관리청 재난 장기극복, 국가 도시지역 안전 정책과 국토안보부 컨퍼런스, 뉴올리언스 재건계획 등
보건(13)	- 건강 IT 및 개인정보에 관한 국가 토론, AFAA(자폐증 성인을 위한 의미 있는 미래를 만들기 위해 노력하는 국가 컨소시엄) 전국 타운회의, 칼버트 지역 유행성독감 대응계획 프로젝트 등
국제(10)	- 호주 서부지역 지역사회 전략 수립, 기후변화에 대한 조치, 세계경제포럼 참여자들의 글로벌 커뮤니티가 직면한 문제와 해결 방안, 영국 국가 보건 시스템 개선을 위한 회의 등
국가정책(14)	- 자폐증 분야의 전문가의 자폐증 성인의 삶의 질 개선을 위한 회의, 미국 장기 재정 문제에 대한 논의, 미국 건강관리시스템 문제와 국가 건강관리에 관한 토론, 미국의 부채 및 적자에 대한 주요 재정 및 정책 문제에 대한 회의, 지역사회/주/국가차원에서 더 건강한 가족을 건설하기 위한 행동 계획 논의 등

33) 자료: 아메리카스피크스 홈페이지 내 프로젝트 자료 참조하여 재정리
<http://www.americaspeaks.org/projects/index.html>

[표 2-5] 21세기 타운미팅 의제(계속)

	21세기 타운미팅 의제
도시계획 및 개발(46)	- 뉴욕 주 주택요구와 정책에 대해 논의, 프린스 조지 카운티의 미래에 대한 비전 개발을 위한 논의, 보스턴 시민 참여 활성화를 위한 방안 논의, 포트 필립 지역 사회계획에 대한 우선순위 개발 논의, 시카고 지역 토지이용 및 교통계획 개발 논의, 워싱턴 지역교통 및 토지 이용 문제에 대한 논의 등
교육(13)	- 워싱턴 지역 청소년 정책과 서비스에 대한 논의, 방과후 양질의 서비스 제공 전략, 워싱턴 DC 청소년 정책 우선순위와 프로그램에 대한 논의, 청소년 괴롭힘 방지 정책 논의 등
이해관계자 회의(29)	- 필라델피아 자연과학아카데미의 5년 전략계획 논의, 피츠버그 비영리집단의 비전 도출 논의, 농촌지역 거주자의 삶의 질 향상을 위한 방안 논의, 비영리기관인 SUSA의 정책 결정 논의(The State of the USA Key Indicators Project) 등

① 워싱턴 D.C. 시민참여예산 책정³⁴⁾: 예산 및 전략 계획 수립

추진배경

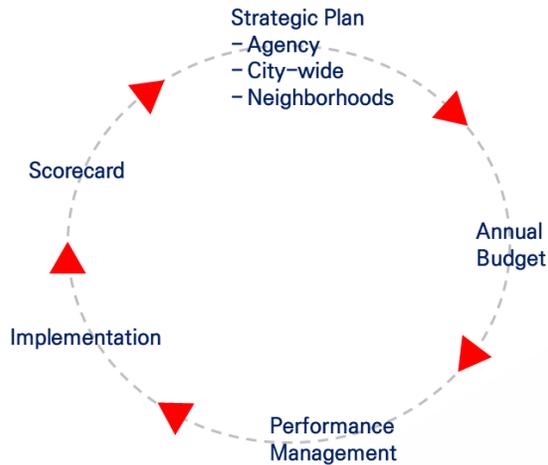
1998년 윌리엄스(Anthony Williams)는 정부의 책임과 향상된 서비스를 바탕으로 워싱턴 D.C.의 시장 선거에 출마하여 당선되었다. 윌리엄스 시장은 수십 년간 만연했던 정부 불신을 극복하기 위해서는 행정이 시민들에게 최고의 서비스를 제공하는 일을 최우선으로 하고 책임 있게 행동해야 한다고 인식했다. 이러한 인식하에 그는 지역 사회를 시정 운영에 적극 참여시키고 정부는 주민들의 의견을 경청해 실행한다는 것을 입증함으로써 정부에 대한 신뢰를 얻고자 방안을 모색하였다. 그리하여 윌리엄스 시장은 워싱턴 DC의 지역사회가 공동으로 우선순위를 정하고 그것을 시의 예산과 연계하고자 「근린행동계획」(Neighborhood Action Initiative)을 수립하기 시작했다. 21세기 타운미팅이 이러한 배경하에 도입된 숙의형 참여제도이다.

추진과정

윌리엄스가 추진한 「근린행동계획」에는 전략계획, 예산책정, 이행계약, 공공평가표(public score card)를 통합하는 등 5개 요소로 구성된 관리사이클로 진행된다(아래 [그림 2-4] 참조). 이러한 관리사이클이 시작되면 수천 명의 주민이 시정부가 도출한 예산과 정책 옵션을 검토하고 우선순위를 공동으로 설정하기 위해 21세기 타운미팅인 '시민회의'(Washington D.C. Citizen Summits)에 참여하게 된다. 이 시민회의에서

34) 자료: 아메리카스피크 홈페이지 내 워싱턴 D.C. 시민참여예산 자료 참조하여 재정리
<http://www.americaspeaks.org/projects/case-studies/dc-citizen-summit/index.html>

숙의를 거쳐 도출한 결과는 시정부가 최종 예산과 정책을 개발하는 데 사용되었다. 시장은 기관장들을 대상으로 이행계약을 체결하고 시정평가제도(public score card)를 시행함으로써 시민회의에서 나오는 우선순위를 집행하도록 하였다.



[그림 2-4] 근린행동계상 관리사이클

1999년부터 2005년 동안 모두 4차례의 시민회의가 개최된 바 있으며, 2000년에는 청년 정상회의(Youth Summit)도 개최되었다. 4차례에 걸친 시민회의에서 전체적으로 도시의 인구통계적 다양성을 반영한 1만 3천명 이상의 시민들이 숙의활동에 참여했으며, 이를 통해 워싱턴 D.C.의 정책 우선순위를 정하는 데 중요한 역할을 수행한 결과를 가져왔다.

① 시민회의 I(Citizen Summit I) - 1999년 11월

제1차 시민회의에서 3,000여 명이 참여해 건강한 이웃 만들기, 어린이와 청소년 투자, 가족 강화, 경제발전, 정부 업무 만들기, 목적의 통일 등 시의 전략계획(City-Wide Strategic Plan)의 바탕이 되는 정책 우선순위 의제를 논의했다. 2000년 1월에는 후속 대책회의를 통해 1,500명의 주민이 이 계획을 검토하고, 도시 내 100개 이상의 지역에 대한 지역사회 우선순위를 파악하기 위해 협력하였다.

② 청년회의(Youth Summit) - 2000년 11월

2000년 11월 워싱턴 DC는 청년들이 도시 정책과 프로그램에 의해 큰 영향을 받고 있으며 시민회의에서 제안에 응답하고 있다는 것을 인식하고, 청년들로부터 의견을

듣기 위해 정상회의를 기획했다. 약 14~21세의 약 1,400명의 지역 청년들이 그들의 의견을 말하기 위해 모였다. 청년지도자들은 진행자들과 긴밀히 협력해 회의의 모든 측면을 기획하고 실천했다.

정상회의에서 젊은이들은 안전/폭력, 교육, 직업/훈련 등이 자신들의 가장 큰 관심사라는 점을 표명하였으며, 이에 대해 시장은 후속 프로그램과 예산 계획에서 이러한 문제들을 다룰 것을 약속했다. 청년 정상회의는 시정 운영에 있어서도 통계에 기반하여 자문하는 청소년자문회의의 창설로 이어졌다. 이 단체는 청년 프로그램의 효과를 측정하고, 청년의 생활을 개선하기 위한 권고안을 제시하고, 청년에게 영향을 미치는 도시 정책을 검토한다.

③ 시민회의 II - 2001년 10월

2001년에는 주민 3,000명이 시민회의 II에 모여 도시 전체의 전략계획에 대한 의견을 제공하고 구체적인 예산 우선순위를 도출하는 논의를 추진하였다. 후속 회의에서는 1,250명의 사람들이 이 토론에 참여할 수 있었고, 병동이나 인근 집단에서 만나 그 수준의 우선순위에 초점을 맞출 수 있었다. 시민회의의 결과로 주택신탁기금에 2,500만 달러와 근린단위의 시민 자치에 대한 참여를 지원하기 위해 추가적으로 2백만 달러가 할당되었다. 아울러 2차 시민회의에서는 「전략근린행동계획」(SNAP) 프로세스를 향상시키는 데도 도움이 됐다. 전략근린행동계획은 시민이 주도하는 비전으로서 정보제공과 예산에 대한 가이드라인을 제시해 주는 계획인데, 도시계획가와 함께 거주민이 각 근린지구의 현안이슈를 구체화하였다.

④ 시민회의 III - 2003년 11월

시민회의 III에 참가한 2,800여 명의 주민은 질 좋은 교육 제공, 동네의 안전화, 거주민에 대한 기회 확대 등 3가지 구체적인 정책의제를 대상으로 타운미팅을 시행하였다. 3차 시민회의의 결과로 교육비로 2억 달러가 증액되었고 경찰과 청소년 관련 이니셔티브에도 2천만 달러가 추가 지원되었다. 이 3차 시민회의에서는 모두 20여 개 이상의 구체적인 정책 제안에 직접적인 영향을 미쳤다.

⑤ 시민회의 IV - 2005년 11월

윌리엄스 시장의 마지막 임기에 개최된 시민회의 IV에 2,000명의 DC 주민들이 모여 컬럼비아 구의 '모든 공동체를 선도하는 것'에 관한 우선순위를 도출한 것으로 알려져 있다. 특히 청년층의 성장과 발전을 지원하는 방안, 전 국민의 직업훈련 및 고용 전망 확대 및 개선 방안, 공공도서관 제도 재구축, 주택 및 경제개발 정책을 통한 포괄성 제고 방안 등에 대한 논의가 집중됐다. 시민회의 IV가 종료되는 시점에 다섯 명의 시장선거 후보자는 모두 워싱턴 DC에 폭넓은 시민참여를 지속하겠다는 약속을 발표한 점도 주목할 만하다.

1999년 11월 18일과 20일에 개최된 1차 시민회의(Citizen Summit I)를 중심으로 구체적인 진행과정과 내용을 살펴보자. 11월 18일에는 출범식과 리셉션이 개최되고 본격적인 회의는 20일에 진행되었는데, 3,000여 명의 주민이 시의 전략계획(City-Wide Strategic Plan)의 초안에 포함된 비전과 목표 등의 계획내용을 검토하고 정책 우선 순위를 도출하였다. 구체적으로 살펴보면, 오전 세션에서는 시장도 참석하는 가운데 시가 초안을 마련한 전략계획의 목표에 대해 발표가 이루어진다. 3천 명에 달하는 참가자가 10명씩 원탁에 모여 동등한 발언권을 가지고 회의를 진행하게 되는데, 시 전반에 대한 목표에 기반하여 각 지구의 비전과 목표에 대해 숙고하고 우선적 수요(needs)와 장기방향에 관해서도 토론하였다. 오후 세션에서는 참가자들은 근린지구 그룹별로 라운드테이블에 앉아 자신이 속한 지구의 목표와 세부 우선순위를 구체화하였다.

○ 토론의 진행에 사용된 질문지 내용

1. 본인이 가장 원하는 장기비전에 대한 구체적인 서술
2. 6가지 계획부문이자 목표(goal)(Building and sustaining healthy neighborhoods plan, strengthening families plan, Making government work plan, Economic development plan, Unity of purpose) 중 도시 전체를 혁신하기 위해 가장 중요한 두 부문(목표)과 그 이유
3. 선택한 첫 번째 목표를 위해 시의 추진력/기업의 지원/비영리조직의 지원/시민참여/언론 중 가장 필요하다고 생각하는 것 선택
4. 선택한 두 번째 목표를 위해 시의 추진력/기업의 지원/비영리조직의 지원/시민참여/언론 중 가장 필요하다고 생각하는 것 선택
5. 소속된 지역(neighborhood)을 고려할 때 가장 중요한 각 6가지 부문(목표) 중요도를 1~6 중 표기
6. 소속된 지역을 향상하기 위해 필요한 것과 그 이유
7. 근린행동계획에 대해 앞으로 참여의사 선택하고(예, 아니오, 모르겠음), 메일받기/모임이나 워크숍 참석/사업진행/위원회에 참여/근린행동계획에 자원봉사/때때로 참여 등 참여형태 선택
8. 근린행동계획에 포함된 사업의 중요도 평가

시민회의에서는 효과적으로 의사를 표명하고 공유하기 위해 각 테이블마다 퍼실리테이터가 배치되었다. 아울러 보편적 참여를 보장하기 위해 모든 참여자에게 투표를 위한 전자 키패드가 제공되었고, 테이블마다 네트워크 컴퓨터를 통해 각 테이블의 토론 내용이 기록되고 저장되었다. 각 질문에 대한 표결 결과는 말할 것도 없고 개인 의견

도 미팅홀의 큰 전광판에 기록되고 공개되었다. 시민회의 과정은 케이블을 통해 시 전역에 방송되고, 관련 웹사이트나 유선전화를 통해 의견이나 아이디어를 보낼 수 있는 채널도 마련되었다.

시민회의를 통해 도출된 숙의 결과는 2001년도 예산의 토대가 되었는데, 시민들이 정한 우선순위에 따라 교육비 7,000만 달러, 노인 의료비 1,000만 달러, 신약치료 슬롯(slots) 1,000개가 추가되었다. 이와 더불어 참가자들은 반복되는 지역 문제를 확인하고, 우선순위 문제를 해결하기 위해서는 행정 내에 담당조직이 필요하다는 결과도 도출되었는데, 이를 반영하여 새로운 행정조직도 설치되었다. 시민들을 참여시켜 그들의 지역사회에 대한 개선을 위한 단기 및 중기 행동계획을 수립하는 ‘근린계획과’(Office of Neighborhood Planning)와 고질적인 문제를 시민들과 함께 해결하기 위한 ‘근린서비스과’(Office of Neighborhood Services)이라는 2개의 행정조직이 그것이다.

정책적 반영

워싱턴 D.C. 시민회의는 미국에서 가장 오랫동안 지속되었던 대규모 기구였다. 시민회의의 결과는 성장과 개발, 연간 지출 및 입법, 계획 수립 등 여러 측면에서 시정부의 우선순위에 지대한 영향을 주었다고 볼 수 있다. 주민들은 다양한 도시문제 가운데 안전, 교육, 청년, 주택정책에 특별한 관심을 가지고 토론에 참석했다. 여러 문제 중에서도 특히 안전, 교육, 청년, 주택정책에 관심을 가지고 포럼에 참석했다. 이러한 워싱턴 D.C.의 시민회의에 대해 그것이 창출한 긍정적 성과를 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

- 회의를 통해 시민회의와 예산을 연계하는 새로운 시정 운영 프로세스를 확립하였다. 이러한 프로세스를 통해 수백만 달러에 달하는 공공예산이 교육, 노인 서비스, 약물치료, 주택, 공공안전 등 시민들의 관심과 정책 수요가 높은 영역에 우선하여 배분하는 효과를 창출한 것이다.
- 시민의 요구를 반영한 획기적 프로그램이 기획된 점도 다른 성과이다. 가령, 우선적 관리가 필요한 지역사회에 초점을 맞추기 위해 ‘핫 스팟’을 설치하였고, 추가적인 경찰인력도 배치하였다. 시민회의에서 숙의를 통해 제시된 성인 문맹퇴치 프로그램 확대, 청소년선도시스템(Juvenile Justice System) 개혁 등도 기획되었다.
- 지역의 정책개발 과정에서 청년들ML 제도화된 역할이 새롭게 확립되었다.
- 이러한 노력을 통해 공식적 의사결정에 직결되는 시민숙의형 의사결정 채널을 만들어냄으로써 행정과 시민들과의 관계가 재정립된 점도 다른 주요 성과이다.

② 뉴욕 그라운드제로 재건축: 리스닝 투더시티(Listening to the City)

추진배경

9.11 사건 이후 해당 지역의 미래에 대해 시민들의 상이한 입장이나 의견의 대립은 희생자 가족, 재계 대표, 주민들이 서로 반목하는 계기로 작용하였다. 이에 따라 시의 시민사회와 시민들은 사회적 합의에 기반한 재건전략이 확립되지 않는다면 중국에는 사업적 이해관계나 정치적 이해관계가 지배할 것이 크게 우려하였다. 이러한 상황을 타개하기 위해 뉴욕의 시민사회는 ‘뉴욕 도심재건을 위한 시민연대’(Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 이하 CARDNY)를 결성하고, 아메리카스피크스에게 이러한 차이를 초월하는 프로젝트를 개발하고 의사결정자들에게 해당 부지의 재개발에 관한 합의점을 도출해 줄 것을 요청했다. 이러한 배경 하에 2002년에 아메리카스피크스는 수천 명의 뉴욕시민이 참여한 가운데 세계무역센터 부지를 재건하는 것에 관해 시민 및 이해당사자들의 목소리를 듣기위해 21세기 타운미팅 방식의 ‘리스닝 투더시티’(Listening to the City)를 개최하였다.

추진주체

1차 타운미팅은 ‘시민연대’(Civic Alliance to Rebuild Downtown New York)가 비영리단체인 아메리카스피크스(Americaspeaks)에 요청하여 실시되었다. 시민연대는 85개 조직이 참여하고 있는 연합체로서 맨하탄 지역 재건축과 관련된 다양한 조직이 포함되어 있다.³⁵⁾ 2차 타운미팅에서는 실질적 정책추진 담당부서인 ‘로어맨하튼 개발공사’(Lower Manhattan Development Corporation, 이하 맨하튼 개발공사)와 ‘뉴욕·뉴저지 항만청’(Port Authority of New York and New Jersey, 이하 항만청) 등도 참여하였다.

추진과정 및 내용

첫 번째 회의는 2002년 2월 7일 시민연대가 아메리카스피크스에 요청하여 부지 재건에 관한 비전을 구체화하는 것을 주요 내용으로 하여 개최되었다. 여기에는 주로 지역사

³⁵⁾ 연합체에는 New York New Visions, Rebuild Downtown Our Town, Imagine New York, The Labor Community Advocacy Network, The New York City Partnership, The Empire State Transportation Alliance, The Environmental Coalition for Rebuilding Lower Manhattan 등이 포함되어 있다.

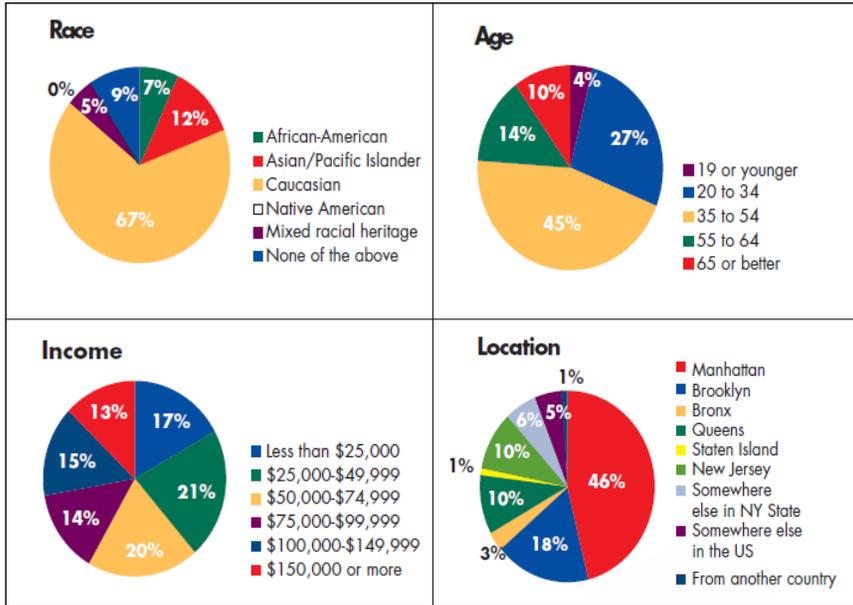
회 지도자, 대변자들, 기획전문가 등으로 하여 600명 이상이 참여하였다. 참가자들이 밝힌 재건 과정에 대한 원칙은 전반적으로 대중의 참여를 강조하는 것을 주된 내용으로 하였다.

○ 1차 타운미팅에서 나온 원칙

- 모두에게 공개되고 누구나 참여할 수 있는 과정에 기반하여 의사결정을 한다.
- 민주적 이상을 재확인하면서 잃어버린 이들을 기리는 추모비를 만든다.
- 바람직한 미래를 지향하는 개발계획을 배제하지 않는 방식으로 로어 맨하탄(Lower Manhattan)을 신속하게 재건한다.
- 로어 맨하탄의 유지 및 향상에 필요한 개인 투자를 촉발할 수 있도록 인프라를 개선한다.
- 로어 맨하탄을 새로운 사무 공간 조성을 통해 경제적 수도로서 경제적 활력도를 제고한다.
- 로어 맨하탄을 주거, 상업, 소매 및 인근 편의시설로 보완하여 예술, 문화, 관광, 교육 및 레크리에이션의 다양하고 혼합된 중심지로 개발한다.
- 교통 시설을 개선하는 로어 맨하탄의 교통 접근에 대한 종합적이고 일관성 있는 계획을 개발한다.
- 로어 맨하탄의 근린지구를 연결하고 보행환경을 개선한다.
- 공개 공간을 확대하고 강화한다.
- 로어 맨하탄의 역사적 특성과 기존 도시 경관의 문화적 가치를 보존한다.
- 환경을 고려한 개발을 위해 디자인의 지속가능성과 우수성을 고려한다.

1차 타운미팅 회의에 감명을 받은 맨하튼 개발공사와 항만청 등의 정책결정 주체들이 참여해 민간주체들과 공동으로 2차 회의가 개최되었다. 2002년 7월 20일과 22일에 개최된 2차 회의에서는 지역의 인구학적 다양성을 면밀하게 반영한 4,500명의 시민이 참석해 현장 계획에 대한 의견을 제시했다. 여기서는 일반인구 구성비를 고려하여 남성과 여성, 인종, 연령, 소득, 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 참여주체의 구성을 균형적으로 안배하였다. 이러한 노력에도 불구하고 인종 관련 흑인과 히스패닉계 비중이 다소 미흡한 것으로 나타났다(그림 2-5) 참조).

2차 타운미팅의 진행과정을 살펴보면, 먼저 타운미팅을 개최하기 몇 주 전에 맨하튼 개발공사와 항만청은 월드트레이드센터 부지 재건을 위한 6가지 계획의 세부안을 발표하였다. 이 계획은 컨셉계획의 성격으로, 고정된 청사진이 아니라 여러 가지 방법으로 결합할 수 있는 디자인 요소들로 구성되어 있었다(그림 2-6) 참조).



[그림 2-5] 2차 타운미팅 참여자



- 1. Memorial Plaza
- 2. Memorial Square
- 3. Memorial Triangle
- 4. Memorial Garden
- 5. Memorial Park
- 6. Memorial Promenade

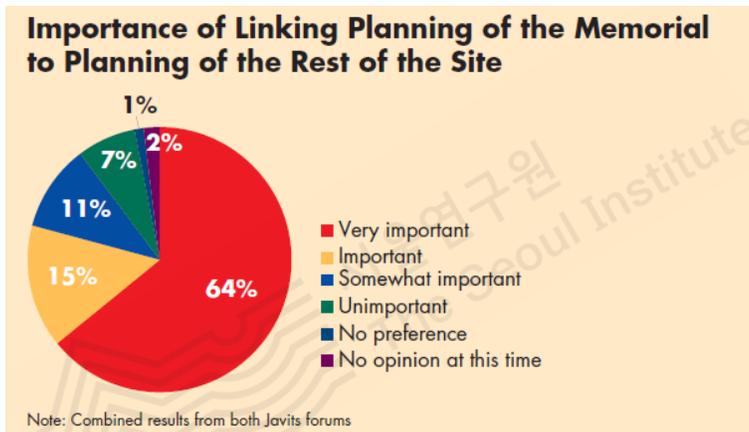
“These Six Plans are conceptual and preliminary.”

— John Whitehead
Chairman of LMDC

[그림 2-6] 월드트레이드센터 부지 재건을 위한 6가지 계획의 세부안

7월에 개최된 2차 타운미팅에서 참가자들은 6가지 계획안 모두에 구현된 밀집된 사무실과 상업시설에 대해 강력한 반대 의사를 표명했다. 이는 6가지 계획안 모두 파괴

된 예전 사무실, 소매시설, 호텔 등에 대한 단순한 복구에 불과해 기념해야 할 공간으로서 의미나 도시가 처한 경제적 현실을 반영하고 있지 못한 안이라 인식한데 따른 결과였다. 실제 참가한 시민의 3분의 1은 6개 안이 모두 이상적인 계획은 아니라고 인식했다. 4분의 일에 해당하는 23.5%가 비사무실용이 포함되어야 한다고 했고, 약 16%는 계획밀도가 너무 높다고 인식했다. 아울러 참가자 가운데 35.6%는 타워의 발자취를 보존하는 것이 중요하다고 했으며, 세계무역센터 부지와 배터리파크를 연결하는 산책로 아이디어도 강력한 지지를 받은 요소 가운데 하나였다. 7월 22일 토론회에서는 참가자 중 29%가 더 바람직한 용도 조합이 있을 것이라는 의견을 나타냈다. 아울러 이틀간의 회의에서 79%의 참가자가 무엇보다 기념공간에 대한 계획이 중요하다는 의견을 밝혔다.



[그림 2-7] 기념공간에 대한 계획의 중요도

이와 더불어 물리적 계획뿐 아니라 지역개발 및 일자리, 교통, 주택, 환경, 안전에 대해서도 구체적인 요구가 확인되었다. 참가자들은 로어맨하탄이 보다 다양하고 완전한 공동체가 되기를 희망한다는 의견을 강하게 표명했다. 이러한 인식하에 일자리 창출과 교육 프로그램이 강조되었고, 개선된 교통수단, 저렴한 주택 및 편의시설도 경제발전을 촉진시키는 중요한 방법으로 고려되었다. 이러한 내용을 중심으로 2차 타운미팅이 개최된 이후 2주간 온라인을 통해 뉴욕시의 다른 818명의 주민이 26개의 사이버토론그룹을 구성해 부지 대안들을 검토하고 논의하는 절차도 진행되었다. 이 온라인 속의에서는 오프라인 타운미팅에서 도출된 것과 비슷한 견해도 있었고 추가적인 관점이나 독특한 아이디어가 제시되기도 했다.

□ 정책적 반영

타운미팅 참가자들은 제안된 6개의 계획보다 더 많은 비전과 상상력을 담은 계획안을 원했다. 참가자들은 이 계획들 가운데 어떠한 것도 충분하지 않다고 결정했고, 선출직 공무원과 주지사도 '원점에서 다시'라는 결정을 신속히 내렸다. 맨하탄 개발공사가 혁신적인 디자인을 다시 연구하기 시작했고, 이 과정에서 기념과 관련된 공간을 위한 트윈 타워의 발자국 보존 등과 같은 타운미팅에서 나온 원칙들을 반영하여 진행한 것이라 할 수 있다.

전체적으로 타운미팅 회의는 수천 명의 시민이 모여서 어려운 문제들에 대해 숙고하여 복잡한 정책 결정체계 내에서도 합의에 도달하는 것이 가능하고, 이 과정에서 많은 의사결정권자, 언론, 건축가, 계획가 등으로부터 미래의 모델이라는 평가를 받았다.

4) 시민배심원제(Citizens Jury)

(1) 모델의 기본현황

시민배심원제는 네드 크로스비(Ned Crosby)가 설립한 미국의 제퍼슨센터(Jefferson Center)에 의해 1970년대 중반에 개발된 이래, 현재 미국 외에 독일, 호주, 영국 등으로 널리 확산하였다. 처음 도입된 이후 1980년대 초반까지는 시민배심원제 절차와 관련된 기본사항에 관해 지속적인 테스트와 수정이 이루어졌으며 1984년에 이르러 미네소타 정부와 비영리단체가 후원한 미네소타 수질영향평가 프로젝트를 시작으로 1990년대까지 다양한 정책이슈에 대해 시민배심원제가 적극 도입·운영되었다. 2000년대에 들어서는 정치 및 선거와 관련된 이슈를 중심으로 시민배심원제가 운영되었다.³⁶⁾ 그러다가 선거 후보와 관련된 시민배심원제 운영에 관해 정치적으로 제재가 가해졌고, 네드 크로스비가 이사진으로 물러난 2010년대 이후부터 이전보다 활발하지는 않지만 선거 관련 의제보다는 본연의 다양한 정책이슈와 관련해 시민배심원제를 운영하고 있는 것으로 보인다.³⁷⁾

36) 자료: 제퍼슨센터 홈페이지 내 연혁란을 참조하였다(<https://jefferson-center.org/our-history/>)

37) 독일에서도 피터 디에넬(Peter Dienel) 교수가 '플래닝셀'(planningzelle, planning cell)이라는 명칭으로 1969년부터 시민배심원제와 유사한 모델을 적용해 왔다. 디에넬의 모델에선 약 25명의 참가자들이 사흘간 숙의토론을 하게 되는데, 이 25명의 그룹을 플래닝셀이라고 부른다. 참가하는 시민의 총 숫자는 프로젝트에 따라 달라지며, 보통 100~500명 규모이다. 플래닝셀은 주로 정책이슈에 대한 시민들의 선호를 파악하기 위해 활용되며, 사회문제에 대한 대중의 태도나 믿음의 원인을 이해하거나 어떤 정책 대안들에 대한 대중의 반응을 평가하는 목적으로 사용되고 있다(Gastil·Levine, 2018: 140). 플래닝셀의 절차 및 운영은 시민배심원과 유사하며, 6~10개의 시민배심원제가 동시에 운영되는 형태라고 할 수 있다.

소규모 공론장(mini-publics)을 구성하는 모델의 하나로서 시민배심원제는 기본적으로 일반시민을 대상으로 숙의 절차를 통해 주요 사회문제를 정책 의제화하거나 정책 대안을 선택하게 하는 대표적인 제도이다. 이 제도는 정책 방향에 관한 결정 과정에 특별한 이해관계를 가지지 않는 소수의 일반시민을 무작위로 선정해 중립적인 결정에 도달하게 함으로써 사회적 갈등을 최소화하는 데 주력하고 있다.

운영모델: 운영요소와 운영원칙

앞서 언급한 바와 같이 시민배심원 모델은 사회적 합의형성을 위해 특별하게 구조화된 시민숙의 프로그램이라 할 수 있다. 이 모델은 배심원제의 성격상 무작위로 선발된 소수의 시민으로 배심원단을 구성하고, 전문가 및 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론한 후 최종 결과를 정책권고안 형태로 공개하는 것이 운영의 핵심 요소이다. 시민배심원단은 일반적으로 12~24명의 일반시민으로 구성된다. 주로 미국의 제퍼슨센터와 같은 전문적 비영리단체가 주최기관 역할을 수행하며, 전체 진행기간은 보통 3~4개월 정도가 소요된다. 이 기간에 의제설정, 운영위원회 구성, 배심원 무작위 선발, 배심원회의, 정책권고안 발표 등의 순서로 전체 절차가 진행된다. 배심원회의에서는 3~6일간 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거친다.

시민배심원제 모델에 적용되는 의제로는 특정한 지리적 영역이나 정책영역에 국한되지 않는 바, 공간적으로 국가적 혹은 지방적 의제에 모두 적용 가능하고 정책영역 역시 특별히 제한을 두고 있지 않다. 그런데도 이해관계자의 입장이 선명하게 대립하여 정면으로 충돌하고 전문가들의 중립성이 의심받는 안전에 대해 시민배심원제 모델이 주로 적용되는 경향을 보인다(최종현 외, 2008). 이러한 양상으로 인해 단순히 찬·반의 의사결정보다는 만장일치 또는 절대 다수의 합의가 중요한 사안에 관해 시민배심원제를 적용하는 것이 비교적 적절한 것으로 인식된다(한겨레, 2017. 7. 11.). 이 모델의 개발기관인 제퍼슨센터는 시민배심원제가 성공적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 기본요소가 고려되어야 함을 강조하고 있는데, 대체로 앞서 살펴본 숙의 원칙들로 고려되는 요소들이다.³⁸⁾

- 공동체의 축소판(Microcosm of the community): 무작위로 선정된 참가자 집

³⁸⁾ 자료: 제퍼슨센터 홈페이지 내 소개란을 참조하였다(<https://jefferson-center.org/about-us/how-we-work/components-of-a-citizens-jury/>)

단을 계층화하여 배심원들을 나이, 교육, 거주지역, 인종, 정치적 관계와 같은 인구통계적·사회적 측면에서 지역사회를 축소하여 대표할 수 있도록 한다. 이러한 방식을 통해 공동체의 관점이 가급적 배심원단에 투영될 수 있도록 한다.

- 민주적 대화(Democratic conversations)가 가능한 규모: 배심원단은 지역사회의(인구학적, 인지적) 다양성과 집단적 의지를 대변할 수 있을 정도의 규모가 확보되어야 하나, 침묵하는 사람이 생길 정도로 규모가 커서도 안된다. 보통 15명에서 24명의 배심원이 적당한 규모로 고려되는데, 일부 프로젝트에서는 12명으로도 성공적으로 배심원단이 운영되기도 한다.
- 양질의 정보제공(High-quality information): 시민의 참여에 있어서 양질의 정보와 편견 없는 정보가 충분하지 않은 점이 주된 장애로 지적되곤 한다. 시민배심원제는 두 가지 방법으로 이에 대처하고자 하였다. 첫째, 전문가가 필요한 지식을 배심원에게 제공하고, 이슈에 대한 특정입장에 대해서도 알리도록 한다. 둘째, 이 과정에서 배심원들에게 질문함으로써 편견을 제거할 수 있도록 교육하고 비판적 사고방식을 기르도록 하는 것이다.
- 생산적인 숙의(Productive deliberation): 숙련된 중재를 통해 숙의가 활성화되도록 유도한다. 전문가 발표자는 배심원의 질문에 대답할 수 있는 충분한 시간을 확보해야 하며, 단순하고도 직접적인 답변을 제공하도록 한다. 중재자는 참가자의 의지를 지지하되 지배하지 않은채 방향을 잡을 수 있도록 교육 및 훈련을 받아야 한다.
- 편견과 외부 조작의 최소화(Minimizing biases and outside manipulation): 외부의 조작이나 운영진의 편견에 의해 방해받지 않은 채 진정한 대화가 진행될 수 있도록 많은 노력을 기울여야 한다. 매일 배심원들에게 운영진의 공정성을 평가하도록 하며, 최종 권고는 배심원들이 자신의 말로 작성하도록 한다.
- 사안에 대해 학습할 수 있는 충분한 시간 확보(Sufficient time to study the matter): 대부분의 공공정책 이슈는 복잡한 양상을 내재하기 때문에 비전문가가 내용을 정확히 파악하는 데는 시간이 소요되기 마련이다. 이런 이유로 시민배심원 회의는 3일에서 6일 동안 개최함으로써 심도있는 논의가 이뤄지도록 한다. 물론 회의 기간은 이슈의 복잡성이나 공간적 범위 등에 따라 달라진다.

이러한 원칙에 따라 적절히 운영하게 되면 시민배심원제는 다양한 장점을 얻을 수 있다. 무엇보다도 시민배심원제는 갈등을 중재하거나 투명하고 중립적인 관점을 제공할 수 있다. 지역사회가 의사결정 과정에 참여하고 있지 못하거나 의사결정 과정이 민주적이지 못할 때, 시민배심원제라는 숙의모델을 적용함으로써 지역사회를 참여시킬 수 있다는 장점도 있다. 아울러 시민들에게 이슈에 대해 깊이 있는 학습 기회를 제공하고

반응과 의견을 확인할 수 있다는 다른 장점도 존재한다.³⁹⁾

추진절차(프로세스)

시민배심원제의 추진절차는 의제설정, 자문위원회 구성, 시민배심원 선발, 배심원회의, 정책권고안 발표 등의 순서로 진행된다. 여기서 자문위원회는 주로 해당 주제의 전문가들로 구성되며, 시민들이 부여된 과제를 해결함에 있어서 다양한 시각을 제공하고 객관적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해를 도출하는 역할을 한다. 규모는 프로젝트별로 상이할 수 있지만 대체로 6~15인 정도로 구성한다. 자문위원의 구성은 해당 이슈에 관련된 이해당사자를 제외하고 지식과 학식을 가진 사람들로 구성하는 것이 바람직하나, 필요하다면 이해당사자를 포함할 수 있다(King Baudouin Foundation et al, 2005: 46). 시민배심원 선발은 일반적으로 무작위로 선정된 12~24명 규모로 구성하되, 특정 집단이나 계층을 대변할 수 있도록 안배하는 것이 필요하다. 배심원은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없는 것이 중요한데, 이러한 조건 하에 참여를 촉진하기 위하여 참가수당 등 금전적 보상이 제공된다.

배심원회의는 통상 3~6일간 진행되는데, 전체 세션에 대한 설명, 배경지식의 제공에서부터 정책권고안 제출에 이르기까지 일련의 내용을 중심으로 진행된다. 배심원회의 첫날에는 시민배심원제의 연혁, 기본절차와 토론방식 소개, 프로젝트 주제와 주요 용어에 대한 설명 등이 진행된다. 이 경우에 가급적 배심기간 전날 저녁에 도착하도록 유도하는 것이 바람직한데, 이 설명이 진행되는 과정에 배심원들이 배심 과정에 편안히 임할 수 있도록 사전에 배심원제 일정에 관한 설명과 질의, 자기소개 등을 진행하기 위함이다.

배심원회의의 2~4일 동안 숙의과정이 진행된다. 여기서 주제에 관한 다양한 자문위원과 증인으로부터 증언을 듣고 문답하는 청문과정과 배심원들의 숙의과정을 진행함으로써 의제에 대한 답변을 도출한다. 이 과정에서 배심원은 배심을 진행하는 촉진자의 역할에 대해 이의를 제기할 수도 있고, 추가적인 증인 요청도 가능하다. 배심원회의의 마지막 날에는 그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출해야 하며, 그 이후에 공개포럼이나 언론 등을 통해 정책권고안을 발표한다. 더불어 진행한 배심원회의에 대한 평가도 진행한다. 배심원들이 배심과정에 대해 말할 수 있도록 하는 것이 중요한

39) 자료: 미국환경청 시민배심원제 가이드 란을 참조하여 재정리한 것이다(<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-citizen-juries>)

데, 특히 사전에 자문위원회 의해 채택된 증인이 정해져 배심원이 권한이 없을 때는 더욱 중요하다.

(2) 모델 적용 사례

제퍼슨센터가 시민배심원제 모델을 개발한 이래로 이 속의모델은 많은 나라에서 시행된 바 있다. 여기서 제퍼슨센터가 시행한 것 가운데 자료가 공개된 일부 사례를 살펴보고자 한다. [표 2-6]에서 볼 수 있듯이, 제퍼슨센터는 1974년 국가의료보건의계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 지역 쓰레기처리장 설치, 농업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등 다양한 프로젝트를 시행한 바 있다.⁴⁰⁾ 이에 따르면 시민배심원제 사례는 다양한 의제를 가지고 다양한 지역에서 시행된 것으로 보이며, 특히 연방정부와 주정부 차원의 의제는 물론 지바○ 차원의 의제나 현안에 이르는 등 공간적 스펙트럼도 매우 다양하다.

[표 2-6] 제퍼슨센터의 시민배심원제 적용사례

	시민배심원제 적용사례
교육(5)	- 학교의 예술프로그램(1990년), K-12 교육 이슈(1997년), 오로노 MN 공립학교 (1998년), 채트필드 MN 학교지구(1999년), 유아교육(2008)
보건·의료(6)	- 국민건강보험계획(1974년), 장기 이식(1986), 학교기반 병원(1988), 의료개혁(1993년), 복지개혁(1994년), 의사 지원 안락사(1998년)
복지(2)	- 저소득층 주택(1991년), 위험 아동(1994년)
예산·재정(3)	- 미네소타 예산 우선순위(1991년), 연방예산(1993년), 주 및 지방 재정 문제(1996)
정치·선거(9)	- 대통령 선거(1976년), 세인트폴 시장 선거 (1989년), 미네소타 주지사 선거(1990년), 시민 이니셔티브 리뷰(2001년), 선거 재검표(2009년), 펜실베이니아 상원의원 선거(1992년), 펜실베이니아 주지사 선거(1994년), 선거개혁시민 패널(1998년), 지역사회 참여 및 심의 민주주의(2005년)
환경·에너지(5)	- 농업이 수질에 미치는 영향(1984년), 환경적 위험 우선순위(1996), 미네소타 전기시스템의 미래 (1997년), 메트로 고품 폐기물(2001), 기후 변화(2002년)
도시계획(3)	- 교통 혼합비용 부과(1995), 다코타 카운티 - 토지 이용(1997년), 미네소타 부동산 세제 개혁(1999년),
기타(2)	- 평화유지에 대한 노회프로젝트(1981년), 돼지 사료의 규제(1995년)

40) 자료: 제퍼슨센터 홈페이지 내 프로젝트란 참조 재정리하였고, 아래에서 제시된 프로젝트 관련 세부 내용 역시 동일하게 재정리한 것이다(https://jefferson-center.org/projects/#Historic_Projects)

[표 2-6]에 의하면 2009년까지 시행된 시민배심원제 프로젝트는 총 35건에 달한다. 분야별로 살펴보면 교육, 보건·의료, 복지, 예산·재정분야의 프로젝트가 16건으로 가장 많다. 여기에는 K-12 교육 이슈나 국민건강보험계획, 장기이식, 의료개혁이나 복지개혁 등 다양한 의제를 포괄하고 있다. 이외에도 연방예산이나 미네소타주의 예산 우선순위와 같은 재정 및 예산 관련 의제도 일부 포함되어 있다.

[표 2-7] 교육, 보건의료, 복지, 예산재정분야 세부 내용

	세부 내용
학교의 예술프로그램(1990년)	- 15명의 배심원이 미네소타 로체스터의 예술 프로그램의 우선순위 정함 - 로체스터 학군의 후원
K-12 교육 이슈(1997년)	- 주 및 지방 재정 문제에 대한 K-12 교육이 직면한 재정 문제에 대해 개최 - 민주의 폴크 카운티에서 12명의 배심원을 선발 - 배심원은 K-12 교육의 재정정책, 결과목표, 학교의 지역사회목표에 대해 권고
오로노 MN 공립학교 (1998년)	- 오로노 공립학교 구역의 현재와 미래의 소요(needs)를 조사하기 위해 24명의 시민배심원으로 구성 - 배심원들은 개방된 등록/시설 요구/비설비 요구와 같은 문제들을 고려, 배심원단의 권고안은 현재와 미래의 방향 제시 - 오로노교육위원회의 후원
채트필드 MN 학교지구(1999년)	- 18명의 배심원이 시설 소요를 조사하고 해당 소요를 충족시키기 위한 해결책을 탐색 - 학교와 지구가 시설 문제에 대해 지역 주민과 소통하기 위해 취할 수 있는 조치들에 대해 일련의 구체적인 권고사항을 제시
유아교육(2008)	- 무작위로 선정된 미네소타 시민 17명이 모여 유년기 조기교육에 대해 심의 - 배심원들에게는 미네소타가 유아교육 분야에 더 많이/동일한/더 적게 지출해야 하는지를 결정
국민건강보험계획 (1974년)	- 12인 배심원단은 건강관리를 예로 들어 시민배심원 절차의 타당성을 검증 - 제퍼슨센터는 새로운 민주적 절차에 대한 시범적 프로젝트의 일환으로 배심원을 후원
장기 이식(1986)	- 24명의 배심원이 장기이식에 관한 생명윤리적 딜레마를 검토 - 미네소타의 의료전문가 자문위원회가 배심원을 후원
학교기반 병원(1988)	- 12명의 배심원이 배심원단을 구성하였으며, 각 의회 선거구마다 1인을 배심원으로 구성 - 배심원단은 10대 임신, 에이즈 및 기타 성병을 예방하기 위한 방안으로 학교에 기반을 둔 병원의 유용성을 평가 - 미네소타 상원의 보건 및 인적 서비스 위원회는 배심원을 후원

[표 2-7] 교육, 보건·의료, 복지, 예산·재정분야 세부 내용(계속)

	세부 내용
의료개혁(1993년)	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 24명의 배심원이 클린턴의 국가 건강관리 계획뿐만 아니라 의료 개혁도 평가 - 배심원단은 제퍼슨센터의 후원을 받아 워싱턴 D.C.에서 진행 - 로저 머드는 1994년 4월에 공중파 방송국에서 1시간 동안 시민배심원제에 대한 방송을 진행
복지개혁(1994년)	<ul style="list-style-type: none"> - 18명의 배심원이 연방정부의 복지 제도를 연구 - 배심원단은 미국 하원의원인 팀 페니 하원의원(D-MN)이 후원
의사 지원 안락사(1998년)	<ul style="list-style-type: none"> - 12명의 배심원이 세인트 캠퍼스에서 안락사 문제를 논의 - 세인트루이스의 한 정치학 강사의 학생들과 협력하여 진행되었으며, 캐롤린 재단의 보조금 지원을 받음
위험 아동(1994년)	<ul style="list-style-type: none"> - 12명의 배심원은 그레이트 뉴헤이븐 지역의 위험에 처한 아동들의 문제를 고려 - 예일대 학생들은 윤리학, 정치학, 경제학 세미나의 일환으로 배심원단을 운영
연방예산(1993년)	<ul style="list-style-type: none"> - 24명의 국민배심원단이 강력하고 건전한 경제를 위해 어떤 조치를 고려해야 하는지를 논의 - 배심원단은 제퍼슨센터의 후원으로 워싱턴 D.C.에서 개최
저소득층 주택(1991년)	<ul style="list-style-type: none"> - 24명의 배심원이 미네소타 로체스터 지역의 저소득층 주택에 대한 공공 및 민간 부문 정책을 논의 - 로체스터 포스트 불레틴과 올메스테드 카운티의 유나이티드 웨이 등 교회와 지역사회단체들의 연대조직이 배심원을 후원
미네소타 예산 우선순위(1991년)	<ul style="list-style-type: none"> - 24명의 배심원이 11억 달러의 카운티 예산에 대한 우선순위를 평가 - 배심원단은 웨스트헤넬핀 카운티 인적서비스 계획위원회의 후원 - 시민배심원 프로젝트에서 가장 낮은 평가를 받음
주 및 지방 재정 문제(1996)	<ul style="list-style-type: none"> - 미네소타 4개 카운티 출신의 배심원 24명이 모여 향후 시민들의 재정 우선순위를 파악 - 험프리 공공문제연구소와 미네소타 확장서비스와 연계하여 진행

환경·에너지, 도시계획 등의 분야도 시민배심원제가 비교적 많이 시행되는 분야로, 모두 11건 정도의 프로젝트가 시행된 것으로 나타났다. 이 분야는 참여한 이슈를 내포하는 사례가 다수로, 여기에는 농업이 수질에 미치는 영향이라든가, 기화변화, 교통 혼잡비용 부과, 부동산 세제개혁 등과 같은 사례들을 포괄하고 있다. 이 가운데 기후 변화와 교통혼잡비용 부과 사례에 대해서는 뒤에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

[표 2-8] 환경에너지, 도시계획, 기타 분야 세부 내용

	세부 내용
농업이 수질에 미치는 영향(1984년)	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 배심원 60명이 농업이 수질에 미치는 영향을 조사 - 이 사업은 4개 국가기관, 2개 주요 농장단체, 2개 환경단체 등 11개 단체의 운영위원회를 대상으로 진행 - 공식적 시민배심원은 이번이 처음
환경적 위험 우선순위(1996)	<ul style="list-style-type: none"> - 미네소타 오염 통제국(MPCA)에 의견을 제시하기 위해 미네소타주 전역의 20명을 배심원으로 구성하였으며, MPCA가 후원 - 기관이 선정한 12가지 환경문제를 심각도 순으로 조사하여 비교우위를 매김
미네소타 전기시스템의 미래 (1997년)	<ul style="list-style-type: none"> - 미네소타 주 출신의 16명의 배심원을 세인트 대학교에서 열린 배심원단으로 선정 - 배심원들은 전기시스템을 평가하는 데 필요한 속성을 평가하고 식별하도록 요청 받았고, 미네소타의 에너지 규제 관련 정책 환경의 일부가 됨 - 이 프로젝트는 세인트 대학교와 협력하여 진행
메트로 고�형 폐기물(2001)	<ul style="list-style-type: none"> - 18명의 Twin Cities Metro 거주자가 배심원으로 참가해 5일 동안 회의를 열어 고�형폐기물 관리 문제와 관행을 검토 - 고�형폐기물 관리 조정 위원회(SWMCB)의 후원 - 권고안은 지역의 미래 폐기물 관리를 위한 전략 계획을 수립하는 데 활용
기후 변화(2002년)	<ul style="list-style-type: none"> - 18명의 대서양 연안 주민이 시민배심원에 참가하여 5일 동안 회의를 열어 글로벌 기후변화에 대한 증거, 관점, 문제 및 가능한 정책옵션을 검토 - 미국 환경 보호청의 지원을 받아 진행
교통 혼잡비용 부과(1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 혼잡통행료라고 알려진 새로운 교통수요관리 방법을 평가하기 위해 트윈시티 메트로폴리탄 지역의 배심원 24명으로 구성 - 험프리 공공문제연구소, 미네소타 교통부, 시의회가 이 프로젝트를 의뢰
다코타 카운티 - 토지 이용(1997년)	<ul style="list-style-type: none"> - 다코타 카운티의 24명의 배심원들이 그 카운티의 예상 성장과 그것을 관리하는 방법과 관련된 어려운 선택에 직면해 주민의 우선순위를 파악하기 위해 선정 - 배심원의 주요 권고 사항 중 일부는 카운티의 종합 토지이용 종합계획에 반영 - 다코타 카운티위원회(Dakota County Board of Commissioners)의 후원으로, 도시개발 부서와 연계해 진행
미네소타 부동산 세제 개혁 (1999년)	<ul style="list-style-type: none"> - 17명의 배심원이 5일 동안 미네소타 부동산 세제와 핵심 개혁안을 검토 - 벤틀라 주지사의 지원을 받아 미네소타 세제과가 후원 - 배심원단의 권고안은 조세개혁 문제에 대한 지역사회 논의를 주 전역으로 확대하는 데 활용
평화유지에 대한 노회프로젝트(1981년)	<ul style="list-style-type: none"> - 트윈시티 장로교회 소속으로 선발된 13명의 배심원이 외교와 군사 정책의 딜레마를 검토 - 전국 교회 총회에서 규정한 평화 제정에 관해 어떻게 대처해야 하는 지에 대해 트윈시티 지역 장로들에게 권고
돼지 사료의 규제(1995년)	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 미네소타주 라이스 카운티 출신의 배심원 12명이 라이스 카운티에서 돼지사료의 규제 여부를 논의하기 위해 선발 - 칼튼 대학과 올라프 대학이 이 프로젝트를 수행, 제프슨센터의 후원

시민배심원제는 일반적인 정책 분야를 넘어 정치·선거와 같은 분야에 대해서도 활발하게 적용되고 있다. 그런 만큼 속의제도로써 실행가능성(feasibility)이 높은 모델이라 볼 수 있다. 정치·선거 분야의 시민배심원제 프로젝트로는 1976년 시행된 대통령 선거를 필두로, 세인트폴 시장선거(1989년)나 미네소타 주지사 선거(1990년)와 같은 정치지도자 선거를 대상으로 시행된 바 있다. 이외에도 시민배심원제는 앞서 살펴본 속의형 여론조사나 뒤에 언급할 시민회의 모델과 마찬가지로 선거제도 개혁과 같은 의제에 대해서도 적용되고 있다.

[표 2-9] 정치선거 세부 내용

	세부 내용
대통령 선거(1976년)	<ul style="list-style-type: none"> - 배심원 15명이 1976년 대선(지미 카터 vs 제럴드 포드)의 찬반을 검토 - 민주당과 공화당의 법대생들이 발표
세인트폴 시장 선거 (1989년)	<ul style="list-style-type: none"> - 24명의 배심원은 총선 기간에 세인트폴시의 주요 시장 후보의 공약을 평가 - 세인트폴과 미네소타 주의 여성 유권자 연맹이 이 프로젝트를 후원
미네소타 주지사 선거(1990년)	<ul style="list-style-type: none"> - 72명의 배심원이 주지사 후보들의 주요 공약을 평가 - 6개 지역을 패널로 하여 12명의 배심원을 구성 - 미네소타의 여성 유권자 연맹이 이 프로젝트를 후원
시민 이니셔티브 리뷰(2001년)	<ul style="list-style-type: none"> - 워싱턴 주의 주민 25명은 시민배심원에 참여하여 워싱턴 시민들에게 투표 계획에 대한 더 많은 정보를 제공할 수 있는 메커니즘을 검토 - 시민참여를 유도하기 위한 방안으로 시민패널의 활용을 탐구하기 위해 추진된 사업 - 워싱턴의 여성 유권자 연맹이 후원
선거 재검표(2009년)	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 6월 5일부터 3일 동안 24인의 시민이 미네소타의 균형 잡힌 횡단면 지역을 대표하고 무작위로 선정된 가운데, 원로원 지역 재검표에 대한 배경 정보와 고려할 잠재적인 변화에 대한 의견을 도출 - 마크 리치 미네소타주 장관과 로라 브로드 미네소타주 하원의원이 시민 배심원을 후원
펜실베이니아 상원의원 선거(1992년)	<ul style="list-style-type: none"> - 각각 18명의 배심원으로 구성된 두 집단이 상원의원 후보들의 주요 공약을 평가 - 펜실베이니아 시민교육 기금의 여성유권자 연맹은 배심원을 후원
펜실베이니아 거버넌토리아 선거(1994년)	<ul style="list-style-type: none"> - 24명의 배심원이 도지사 선거에서 후보들이 내세우고 있는 주요 공약들을 평가 - 필라델피아의 WDUQ-FM 공영 라디오와 필라델피아의 공영 라디오는 청중들에게 이 세션을 생중계 - WDUQ-FM, 피츠버그, 사우스웨스턴 펜실베이니아 시민연맹, 제퍼슨센터가 배심원을 후원

[표 2-9] 정치선거 세부 내용(계속)

	세부 내용
선거개혁 시민 패널(1998년)	<ul style="list-style-type: none"> - 제퍼슨센터 설립자인 네드 크로스비가 수행 - 18명의 배심원이 위스콘신 서부의 두 카운티에서 무작위로 선발, 이 프로젝트는 일반 시민들이 선거개혁을 검토하는 데 얼마나 참여할 수 있는지를 살펴보고자 함
지역사회 참여 및 속의민주주의(2005년)	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 5월 27일, 서부 오스트레일리아 계획국(Western Australia Department for Planning and Infrastructure)이 시범사업 성격으로 16명의 시민배심원을 구성 - 배심원단은 여러 가지 민주적 방법을 평가하고, 해당 방법을 어떻게 사용할 수 있는지, 그리고 시민들이 어떻게 물 관리에 참여할 수 있는지에 대해 논의

① 기후변화(Global Climate Change) 배심원 회의⁴¹⁾

추진배경

2002년 무렵 미국에서는 전 사회적으로 글로벌 기후변화를 어떻게 다루어야 하는지가 첨예한 사회의제로 부상하였다. 행정부는 시민들이 기후변화에 대해 어떠한 인식을 가졌는지 그리고 기후변화에 대해 무엇을 해야 한다고 생각하는지를 파악하는 것이 중요하다고 판단했다. 아울러 이러한 과정에서 기후변화 문제에 대한 의미 있는 대화에 미국 시민들을 더 많이 참여하도록 유도하는 노력도 필요하다는 인식에도 도달하였다.

이에 미국환경보호청(United States Environmental Protection Agency)은 제퍼슨센터가 기후변화 관련 시민배심원제 프로젝트를 시행해 줄 것을 요청하였다. 이 배심원제에는 18명의 대서양 연안 주민이 참가하여 5일 동안 회의를 개최하고, 글로벌 기후변화에 대한 증거, 관점, 문제 및 가능한 정책 대안 등을 다각적으로 검토했다.

추진과정 및 내용

앞서 언급한 바와 같이 이 프로젝트는 자문위원회 구성, 배심원 선정, 증인 선정, 기소문 도출, 배심원회의(hearings), 권고안 도출, 배심원의 평가 등의 과정으로 진행되었다. 먼저 자문위원회는 글로벌 기후변화 문제에 대해 정통하고 다양한 관점과 전문

41) 자료: Jefferson Center(2002), Global Climate Change의 내용을 재정리하였다.

분야를 대표 하는 13명으로 구성되었다. 자문위원들은 제퍼슨센터가 글로벌 기후변화와 관련된 주요 속의 의제를 도출할 때 지원하는 역할을 수행하였다. 기소문(charge)에 해당하는 주요 질의사항의 도출, 의제 개발, 증인 선정과 같은 내용에 대해 자문을 제공한 것이다. 전체적으로 자문위원회는 어떤 특정 결과가 아니라 프로세스의 공정성에 초점을 두고 전체 과정에 편견이 개입하지 못하도록 노력하였으며, 속의 내용이나 배심 결과를 검증하는 역할도 수행했다.

배심원 선정은 메릴랜드주 볼티모어에서 반경 35마일 이내에 거주하는 성인을 대상으로 한 전화 조사를 통해 이루어졌다. 이 조사는 2002년 11월 1일부터 13일까지 무작위로 생성된 전화번호를 사용하여 963명을 대상으로 실시되었다. 배심원으로 참여하는 데 관한 관심여부를 질의하고, 관심이 있다고 표명한 개인(496명)에게 제퍼슨센터, 시민배심원 프로세스, 그리고 이 프로젝트에 대한 정보가 발송되었다. 그런 후에 프로젝트에 참여할 의사가 있다면 배심원제 참여에 관한 신청서를 보내도록 했다. 신청서를 보낸 모든 개인이 잠재적 배심원풀로 구성되었으며, 이 풀에서 18명의 배심원을 선발하여 프로젝트에 참여시켰다.

최종 선정된 배심원 18명은 델라웨어, 메릴랜드, 펜실베이니아, 버지니아, 워싱턴 D.C., 웨스트버지니아 등 대서양 중부의 주요 지역을 대표하는 시민으로서 성격을 가진다. 배심원단에는 나이, 교육 수준, 성별, 지리적 위치, 인종, 정당 소속 등 인구통계학적 특성을 고려하여 할당하고자 하였으나, 마지막 순간에 할당된 기준들이 여러 사정으로 변경되어 완전히 달성되지 못한 것으로 알려지고 있다.

[표 2-10] 배심원 구성의 인구통계적 현황

Demographic Category	Actual % in Region	Jury Target	Final Jury Make-up
Gender - Male	47.6%	9	10
Gender - Female	52.4%	9	8
Age - 18~34	30.0%	5	3
Age - 35~54	40.1%	7	8
Age - 55+	29.1%	6	7
Education - H.S. or less	50.5%	9	6
Education - Associate degree or Some college	23.2%	4	5
Education - College graduate	26.3%	5	7

[표 2-10] 배심원 구성의 인구통계적 현황(계속)

Demographic Category	Actual % in Region	Jury Target	Final Jury Make-up
Race - White only(Hispanic or non-Hispanic)	77.2%	14	13
Race - Non-white or multi-racial(Hispanic or non-Hispanic)	22.8%	4	5
Geographic Location - "Urban"	24.8%	5	4
Geographic Location - "Suburban"	57.0%	10	11
Geographic Location - "Rural"	18.2%	3	3
Attitude - Democrat	47.7%	8	9
Attitude - Republican	36.0%	7	7
Attitude - Other/Independent	16.3%	3	2

기후변화와 관련된 문제에 대해 잘 알고 있는 사람들을 대상으로 하여 10명이 증인으로 선정되었다. 아래의 박스에서 볼 수 있듯이 10명의 증인으로는 기후변화 관련 연구원, 대학교수, 환경청 직원 등이 포함되어 있다. 이들 가운데 일부는 배경 정보를 제공하였고, 다른 일부는 구체적인 입장을 대변하는 사람이기도 했다. 전문가 중심으로 선정된 증인들의 경우에는 기후변화 문제에 관한 다양한 견해와 의견을 대변하고, 문제들에 대한 균형 잡힌 큰 그림(big picture)을 제시하는 역할을 했다.

○ 참조: 실제 증인구성

Background Information:	Nancy Kete
Big Picture	Climate, Energy & Pollution Program World Resources Institute
Scientific Considerations	Mike MacCracken US Global Climate Change Research Program Fred Palmer Peabody Energy
Technology Considerations	John Novak Electric Power Research Agency(EPRI)
Economic Considerations	Skip Laitner US Environmental Protection Agency(USEPA)
Impacts	Ann Fisher Pennsylvania State University
Uncertainty in policy	Mike MacCracken US Global Climate Change Research Program

Mitigation Strategies	Skip Laitner (efficiency, sinks, nuclear, renewables) US EPA
	James Ekmann (efficiency, fossil fuels, sequestration) Us Department of Energy National Energy Technology Lab
Adaptation Strategies	Joel Smith Status Consulting, Inc.

기소문(charge)은 배심원들이 숙의해야 할 핵심적 사안을 이해하고 방향을 제시해주는 역할을 한다. 이 기소문을 통해 배심원들은 세 가지 질문에 해답을 도출하도록 요청받았다. 배심원들이 답을 도출하는 데 있어서 앞서 언급한 증인들의 설명이 중요한 판단 근거로 활용되었다. 이 기후변화 배심원회의에서는 다음과 같은 3가지 내용으로 기소문이 작성되었다.

- 글로벌 기후변화의 잠재적 영향(긍정적 또는 부정적)은 어떤 것인가?
- 글로벌 기후변화가 인간 또는 자연 시스템에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는가 아니면 없는가?
- 기후변화에 대처하기 위해 어떤 조치를 취해야 한다고 생각하는가?

배심원회의(hearings)

배심원회의는 배심원들이 기소문을 해결하는 데 필요한 정보를 도출할 수 있도록 진행되었다. 제퍼슨센터는 배심원회의에 개요와 배경 정보/과학·기술·경제적 고려사항/잠재적 영향/불확실성/완화 및 적응 전략/숙의 등의 내용이 충분히 포함될 수 있도록 프로세스를 신중하게 설계하였다.

1일 차에 배심원들은 글로벌 기후변화 문제에 대한 전반적인 개요를 듣고 과학과 기술적 고려사항에 대해 배웠다. 2일 차에는 증인들이 기후변화의 잠재적 영향뿐만 아니라 경제적 고려사항에 대한 정보를 제공하였으며, 광범위한 완화 전략에 대해서도 구체적인 정보를 제공해 주었다. 3일 차에는 배심원들이 증인들로부터 적응 전략에 대한 구체적인 정보와 함께 6가지 기후변화 비전(visions)도 청취하였다. 각각의 비전에는 기후변화 시나리오, 그리고 전략 및 실행방안(있는 경우)이 담겨있었다. 비전을 제시한 증인들은 배심원들과의 패널 토론에도 참여했다.

4일과 5일 차에 배심원들은 앞서 청문회를 통해 청취한 정보와 전문가(증인)들의 설

명을 토대로 숙의를 진행하였고, 이를 토대로 하여 초안 성격의 권고안을 작성하였다. 이러한 과정을 거쳐 도출된 권고 초안이 발표되었고, 일반시민(청중)을 대상으로 질의 및 응답 절차도 있었다. 이후 최종 권고안을 작성하는 절차가 진행되었으며, 아울러 배심원회의의 과정 전반에 대해 배심원들의 평가도 시행되었다.

최종권고안 작성

배심원단의 최종 권고안에는 애초 기소문에 제시된 질문에 대한 답변이 포함되어 있었다. 이 최종 권고안은 전문가적 언어(용어)보다 배심원들이 사용한 언어에 기초해 작성되었다.

○ 참고: 최종 권고안 예시

- 기소문 첫 번째 질문에 대해 글로벌 기후변화의 잠재적 영향(긍정적 또는 부정적)은 어떤 것인가?
- 경제적 측면에서 긍정적 영향과 부정적 영향이 존재하며, 각각의 내용은 다음과 같음(괄호는 응답한 배심원 수)

긍정적 영향	부정적 영향
<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 일자리와 신기술(13) · 더 많은 정보 공유(2) · 여러 분야의 R&D에 있어서 더 많은 성과 도출(1) 	<ul style="list-style-type: none"> · 식료품과 깨끗한 물의 비용 상승(10) · 방파제 건설비용과 기상재앙의 처리를 위한 비용(6) · 전기료 인상(4) · 보험비용 증가(3) · R&D 비용의 소비자 전가(2) · 직업훈련과 인력재배치 비용 발생(2) · 사람들의 이탈(dislocation)(2) · 연구비와 같은 정부지출 증가(0)

배심원회의에 대한 배심원의 평가

배심원들은 자신들이 참가한 프로젝트에 대해 전반적인 평가, 날짜별 평가, 공정성 등으로 구분하여 평가를 시행하였다. ‘매우 만족한다’고 응답한 배심원이 13명, ‘만족한다’고 응답한 배심원은 4명으로, 평가를 통해 이 프로젝트가 전반적으로 공정한 속의 절차로 진행되었음을 확인할 수 있었다.

○ 참조: 배심원의 평가 예시(숫자는 응답 수)

1. 전반적으로 프로젝트가 완료된 이후 배심원회의에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 만족	13
만족	4
보통	1
불만족	-
매우 불만족	-

2. 세부 프로젝트 진행과정별로 어떻게 생각하십니까?

	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
개최	11	7	-	-	-
1일차- 배경과 프로젝트 개관	8	9	1	-	-
1일 및 2일차- 과학·기술 경제적 측면 고려	6	9	3	-	-
2일차- 기후변화의 영향	6	11	1	-	-
2일 및 3일차- 적응 및 완화 전략	4	12	2	-	-
3일차- 6가지 비전	10	8	-	-	-
숙의	7	8	1	-	-

3. 우리 목표 중 하나는 제퍼슨센터 직원들이 공정하게 프로젝트를 진행하도록 하는 것입니다. 이런 점에서 얼마나 만족하십니까?

매우 만족	16
만족	2
보통	-
불만족	-
매우 불만족	-

② 혼잡통행료부과(Traffic Congestion Pricing) 시민배심원제 사례⁴²⁾

추진배경

혼잡통행료부과 시민배심원제 사례는 험프리 의회가 교통수요 관리 방안을 모색하는데 정책 자료로 사용하기 위하여 실시한 것이었다. 행정이 계획 수립 초반에 실시한 최초의 시민배심원제 사례로, 혼잡통행료라고 알려진 새로운 교통수요 관리 방법을 평가하는 데 주력하였다. 이 프로젝트는 험프리 공공문제연구소, 미네소타 교통부, 시의회 등의 지원하에 제퍼슨센터가 진행하였으며, 트윈시티 메트로폴리탄 지역에서 24명이 배심원으로 참가하였다.

⁴²⁾ Jefferson Center, 1995, Report on Traffic Congestion Pricing, 내용 참조하여 재정리하였다.

추진과정 및 내용

이 프로젝트도 기본적으로 자문위원회 구성, 배심원 선정, 증인 선정, 기소문 도출, 배심원회의, 권고안 도출, 배심원 평가 등의 절차로 진행되었다. 이 경우에 배심원 선정은 13개 카운티를 대상으로 무작위 전화조사 방법으로 이루어졌는데, 나이, 인종, 성별, 교육 수준, 지리적 분포, 통행패턴 등이 고려되었다. 부문별로 할당된 배심원 수를 맞추기 위해 노력하는 등의 과정을 거쳐 모두 24명의 배심원이 선정되었다.

○ 배심원 구성

Issues Stratified on	% in the region	% on the jury	Goal	Jurors
Gender:				
Male	49	46	12	11
Female	51	54	12	13
Age:				
Younger(16~39)	56	50	13	12
Older(40 & above)	44	50	11	12
Race:				
White	93	92	22	22
Minority	7	8	2	2
Education:				
Less Educated	38	38	9	9
More Educated	62	62	15	15
Commuting Status:				
Commuters	81	75	19	18
Noncommuters	19	25	5	6
Geographic Origin:				
Developed Area	46	42	11	10
Developing Area	29	42	9	10
Undeveloped	24	17	6	4

기소문(charge)을 통해 배심원에게 주어진 질문도 대략 다음과 같은 3가지 내용이다.

- 혼잡통행료 부과가 교통혼잡 문제를 해결하기 위한 유효한 전략인가?
- 교통상황을 개선하기 위해 재원을 안정적으로 마련하고 있는가?
- 만약 혼잡통행료가 아니면 어떤 대안이 가능한가?

배심원회의는 기소문(charge)에 제시된 문제에 대한 해답을 찾기 위해 1995년 6월 5일부터 9일까지 5일 동안 진행되었다. 1일 차에는 지상교통시스템과 운영재원에 대한 배경지식을 제공하는 내용으로 진행되었다. 2일과 3일 차에는 서로 상반된 의견을 가진 전문가 증인⁴³⁾의 증언이 제시되었으며, 각각의 증언에 대해 교차 검증하는 기회도 가졌다. 이러한 정보에 기초해 4일과 5일 차에 실질적인 속의가 진행되었으며, 토론에 기초하여 배심원들은 트윈시티에서 혼잡통행료 부과 가능성과 이에 수반되는 잠재적 장단점을 제시하는 최종 권고안을 도출하였다.

최종 권고안은 배심원회의의 진행경과, 기소문에 대한 답변, 권고안 등 크게 3개의 내용으로 구성되었는데, 이 가운데 기소문에 대한 답변의 주요 내용은 다음과 같다.

- 현재 교통혼잡의 발생 여부에 대해 ‘그렇다’고 응답이 8명, ‘아니다’는 응답이 16명으로 나타났다. 미래 교통혼잡 발생여부에 대해서는 22명이 ‘그렇다’고 응답한 반면, 1명이 ‘아니다’, 나머지 1명은 ‘모르겠다’로 응답했다.
- 교통 재정은 문제가 있느냐는 질문에 대해서는 24명 모두 ‘있다’고 응답했다.
- 혼잡비용 부과가 현재 교통체증을 해소하고 지상교통시스템을 개선하기 위한 안정적 재원이 되는 효과적인 방법인가에 대해서는 7명이 ‘그렇다’고 응답한 반면, 17명은 ‘아니다’라고 응답하였다. 왜 혼잡비용 부과가 효과적이지 못하는가에 대한 질문에 대해 현재의 통행패턴을 바꾸기에는 한계가 있고(11명), 세제상의 비효율을 야기할 수 있으며(19명), 저소득층에게 피해를 유발할 수 있다(15명)는 점을 그 이유로 들었다.

배심원회의의 결과로 도출된 권고안은 다음과 같은 내용이 포함되었다.

- 시민배심원들은 재원 문제에 대해 조치를 해야 하는바, 미네소타의 휘발유세 사용 범위를 넓혀 교통에 사용될 수 있도록 해야 한다고 권고했다. 더불어 조례안에 포함되기를 희망하는 방안으로는 미네소타 농촌지역도 동일한 휘발유세를 걷도록 하고, 휘발유세의 5센트 인상과 6년에 걸쳐 15센트 인상, 휘발유세 인상분의 60%는 교통수단에 이용하고 나머지 25%는 도로 보수와 15%는 도로 건설에 이용하도록 하되, 이상의 조항은 적어도 10년 이내에 채택되어야 한다는 것이었다. 만약 정치적으로 이상의 권고안이 받아들여질 수 없다면, 적어도 휘발유에 판매세를 부과하는 것을 권고했다.

43) 전문가 증인으로는 관련분야 대학교수 및 연구원과 미네소타 교통부 직원, 시의회 플래너 및 의원, Mn/DOT 엔지니어 등이 포함되었다.

- 현재와 같은 교통체증 문제에 대해서는 부적절한 차선에 대한 정비, 램프미터기 사용 확대, 신호체계 정비 등 3가지를 조치하는 것이 필요하다고 보았다. 더불어 새로 건설하는 도로의 기준 상향, 차선과 분리된 자전거도로 건설, 기존 철로의 재활용, 다중 교통수단 이용을 위한 도로디자인 등에 대한 고려도 권고했다.

5) 시민회의(Citizen Assembly)

(1) 시민회의 모델 개요⁴⁴⁾

시민회의 모델은 국회 바깥에 존재하는 또 하나의 국민적 합의기구로서 의의가 크다. 시민회의는 선거제 개혁과 같이 국회가 스스로 해결하기 어려운 국가의 주요 쟁점을 시민들이 직접 숙의를 통해 해결할 수 있는 제도적 모델로 도입된 것이다. 이런 의미에서 시민회의는 입법부를 보완하는 제도적 수단으로서 의미를 가진다. 역사적으로 보면 시민회의가 선거제 개혁을 주요 의제로 하여 도입된 것이긴 하나, 이론적으로 볼 때 특정한 의제에 한정할 필요는 없다. 시민회의가 새로운 정책을 제안하기 위해 도입된 경우도 있기 때문이다. 이러한 제도적 성격으로 인해 시민회의는 보통 관련 의제에 대해 정치인이나 과학자 등의 전문가들로부터 관련 교육을 받도록 하고 있다. 시민회의에 선출된 사람들은 전문가들의 관점, 정보, 주장들을 통합하고 집단 토론에 참여함으로써 대중들의 이해를 잘 대표하는 데 주력한다.

시민회의 모델에서 참가자의 선정이 상대적으로 중요한 요소로, 이른바 ‘추첨제’ 같은 방식이 고려된다. 주로 엘리트를 선출하는 선거제 방식과는 다르게 추첨제 선출방식은 선출자들이 각각의 공동체를 대표할 수 있게 해 준다. 이 경우에 추첨제는 평등성, 비용 절약, 대의성 측면에서 기존 선거에 대한 대안으로 인식되고 있는 바, 실제로 고대 아테네 민주주의에서 실현되었고 유럽에서도 행정을 보완하기 위한 방법으로 실행된 바 있다. 다양한 집단이 단일한 집단보다 더 나은 결과를 가져온다는 연구 결과가 말해주듯이, 시민회의가 최고의 성과를 내거나 최고의 역량을 가진 집단이 아니더라도 추첨제를 통한 집단 내의 다양성은 독특한 관점과 해석으로 효과적인 문제해결에 도움을 준다. 시민회의 내 참가자의 임기는 제한적인데, 이는 대표로 선정된 자가 정기적으로 바뀌는 것이 장기적으로 다양성을 유지하고 엘리트 계급의 독점을 피할 수 있다는 이유에서이다. 시민회의의 규모는 사전에 정해진 바가 없고 목적, 인구분

⁴⁴⁾ Citizen Assembly는 시민의회나 시민회의 등 여러 용어로 번역되고 있으나, 이 연구에서는 시민의회(Citizen Parliament)와 구분해 시민회의로 번역한다.

포, 커뮤니티의 인구 등을 고려해 구성하되, 중요한 점은 대표성을 떨 수 있게 신중하게 설계해야 한다는 점이다. 제도의 절차는 시민회의의 구성원 선출→ 학습→ 공청회→ 숙의→ 최종보고서 발표 등으로 구성된다. 가령 ‘온타리오 선거제 개혁 시민회의’를 살펴보면 다음과 같은 절차로 운영되고 있음을 알 수 있다.⁴⁵⁾

- 시민회의의 구성원 선정과정(selection process)은 2006년 5~6월에 진행되었다. 독립적인 선거구인 온타리오 선거위원회(Elections Ontario)가 다음과 같은 시민회의의 설립규정(「Ontario regulation 82/06」)에 근거하여 구성원을 선정하였다. 구체적으로 ① 각 선거구별로 한 명의 구성원 선출, ② 52명의 여성과 52명의 남성으로 구성, ③ 원주민 1인을 포함할 것 등을 내용으로 하였다. ④ 구성원들의 임기는 9개월 정도로 하였다.

○ 온타리오 시민회의의 구성원 선정과정

등록된 유권권자 중 총 120,000명 이상에게 선거구별 구성원을 구성하는 모임에 참여 가능여부를 묻는 문건을 발송하였다. 이 중 7,033명이 긍정적 응답을 주었고, 이 중 선거구별로 한 명의 구성원과 두 명의 예비후보자를 선출하는 모임에 1,253명이 초대되었다. 2006년 5월 27일부터 7월 5일까지 온타리오 전역에서 29번의 선정회의를 개최하였고, 선정 절차와 시민의회에 소요되는 시간과 노력 등을 설명하였다.

각각 선정회의의 마지막에 참여의사가 있다는 사람들을 대상으로 추첨을 통해 각 선거구마다 한 명의 구성원과 두 명의 예비후보자를 선정하였다. 최종 103명의 구성원은 각각 여성 51명, 남성 52명이었고, 약간의 차이는 있지만 대체로 온타리오 내 분포를 고르게 반영하였다. 직업 또한 교육자, 학생, 자영업자부터, 정보통신 기술자, 예술가 등 다양하게 포함되었다.

- 학습단계(learning phase)는 2006년 9월~11월에 진행되었다. 6차례 주말에 만나 온타리오 현행 및 기타 선거제도에 대해 강의, 읽기, 패널토론, 모의실험, 소규모 리서치, 총회 개최, 외국 의원들과의 인터뷰 내용 비디오 시청, 온타리오의 전직정치인 및 선거 전문가와의 만남 등을 통해 진행하였다.
- 공론단계(consultation phase)는 2006년 11월~2007년 1월에 진행되었다. 41

45) 온타리오 시민회의의 사례는 이지문 외(2017)의 3장을 참조해 재정리

회에 걸쳐 주 전역에서 (공개)토론회를 개최하였다. 사무국은 토론회를 위해 자료 집을 제공하였는데, 시민회의에 대한 정보, 선거제도와 관련된 원칙 및 특성, 4개의 주요 선거제도 요약 등이 주요 내용이었다. 토론회에는 500명이 넘는 일반 시민이 참가하여 의견을 제시하였다. 사무국은 41개 토론회를 요약한 보고서를 작성해 시민의회 구성원과 이해관계자, 주의 모든 의원에게 배부하였다.

- 숙의단계(deliberation phase)는 2007년 2~4월에 진행되었다. 6주에 걸쳐 주말 동안 학습한 것을 면밀히 검토하고, 공론단계에서 청취한 의견에 대해 서로 논의하였다. 첫 번째 주요 숙의과제는 선거제도의 적합성을 평가하는데 기준이 될 기본원칙들을 재확인하고 우선적 원칙 3가지(유권자 선택권, 공정한 선거 결과, 강한 지역적 대표성)를 결정짓는 것이었다. 그 다음에 선거제 대안(혼합형 비례대표제, 단기이양식 투표제)에 대해 상세하게 모델을 설계하고, 적합한 선거제를 선정하기 위한 투표를 진행하였다. 시민회의는 숙의의 결과로 도출한 투표결과와 그 근거를 담은 새로운 선거제도를 주정부에 권고하였다. 이러한 숙의단계를 거쳐 ‘혼합형 비례대표제’가 온타리오에 적합한 선거모델로 결정되었다.
- 최종보고서(final report)는 2007년 5월 15일에 발표되었다. 사무국은 전체 시민회의 진행과정과 결과를 담은 보고서를 발표하였다.

주정부는 시민회의 개최 결과를 토대로 시민회의가 새로운 선거제도를 권고하게 되면 그것에 대해 구속력을 가지도록 주민투표를 시행할 것을 약속하였다. 실제 시민회의의 권고안은 2007년 10월 10일에 실시된 주 선거와 동시에 주민투표에 회부되었다. 주민투표에서 시민회의가 권고한 혼합형 비례대표제가 수용되기 위해서는 전체 투표자 60% 이상의 찬성이 있어야 했으나, 온타리오 유권자 중 37%만이 지지를 보여 혼합형 비례대표제는 채택되지 못하였다.

(2) 시민회의의 다양한 사례

2004년 캐나다에서 처음 시행된 이래로 시민회의의 숙의 모델은 다양한 사례들이 도입되고 있다. 주목할 점은 시민회의는 다른 ‘소규모 공론장’의 제도적 모델인 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시미배심원제와 달리, 각 국가나 지역의 행정이 주도하여 모델을 개발하고 제도화하고 있다는 점이다. 이들 시민회의는 [표 2-11]에서 볼 수 있듯이 캐나다의 브리티시 컬럼비아주 ‘선거제 개혁 시민회의’(2004년) 외에 캐나다

온타리오주 ‘선거제 개혁 시민회의’(2006~2007년), 아일랜드 ‘헌법에 관한 컨벤션’(2013년)과 ‘시민회의’(2016년), 아이슬란드 ‘헌법개정 실험’(2010~2012년), 미국 캘리포니아 ‘캘리포니아 시민 선거구획정위원회’(2010~2011년)에 이르는 다양한 사례를 포함하고 있다. 각 사례가 기초하고 있는 주요 내용에 대해서는 [표 2-11]을 참조할 수 있다.

각 사례를 살펴보면 대상의제들이 여전히 정치제도가 주를 이루고 있기는 하나, 초창기의 선거제 개혁 의제를 넘어 헌법개정, 선거구 확정 등으로 확대되고 있다. 운영기간 또한 다양해 1년을 기본으로 하여 길게는 2년 7개월까지도 운영되고 있다. 참가인원도 최소 14명으로부터 최대 160명에 이르기까지 다양하다. 한 가지 주목해야 할 점은 경제적 보상에 관한 것인데, 사례별로 다양한 규모의 수당이 제공되고 있다는 점이다. 일부 사례에서는 단순히 교통비와 숙박비를 제공하고 있는 반면, 다른 사례에서는 4개월 회의 급여를 지급하는 경우도 존재한다.

[표 2-11] 시민회의 활용 사례

	브리타시 컬럼비아주 (캐나다)	온타리오주 (캐나다)	아일랜드		아이슬란드	캘리포니아 (미국)
프로젝트	선거제도 개혁 시민회의 (2004년)	선거제도 개혁 시민회의(2006~2007년)	헌법에 관한 컨벤션 (2013년)	시민의회 (2016년)	헌법개정 실험(2010년~2012년)	캘리포니아 시민 선거구 획정 위원회
의제	선거제도 개혁	선거제도 개혁	헌법 8개 조항 검토	수정헌법 8조 포함, 주요 이슈의 검토	새로운 헌법 제정	선거구 확정
기간	1년	9개월	14개월	1년	2년	2년 7개월
예산	410만 유로	450만 유로	120만 유로	60만 유로	220만 유로	300만 달러
참가 인원	시민 160명	시민 103명	시민 100명	시민 100명	시민 25명	시민 14명

[표 2-11] 시민회의 활용 사례(계속)

	브리티시 컬럼비아주 (캐나다)	온타리오주 (캐나다)	아일랜드		아이슬란드	캘리포니아 (미국)
참가 인원 구성	총 79개의 선거구 각각 선발된 남녀 각각1명+원주민 2명	선거구마다 시민 1명씩 각각 여자 52명, 남자 51명	비정치인 66명, 정치인 33명, 의장 1명	의장포함 100명으로 여성 52명, 남성 48명	지역별, 성별 비례에 따라 대표 선발	지원자 풀로부터 선발+추첨
선발 방식	주민등록 명부에 기초한 1차 추첨→자가 선발→2차 추첨	의장: 임명→비정치인추첨→정치인: 선거		인구통계학적 변인을 고려한 추첨	직접 선거를 통해 입후보 522명→25명 선출→의회 추천	공모후 인력 풀 구성→일부 무작위선출→무작위 선출된 인원이 나머지 위원 선발
보상	수당 110유로/1일		모든 비용 실비처리	교통비, 숙박비, 식비 제공	참가자 4개월 의회 급여 지급	수당 300달러/1일

자료: 이지문 외, 2017, 「추첨시민회의」: 137.

6) ‘디사이드 마드리드’(Decide Madrid)

(1) ‘디사이드 마드리드’(Decide Madrid) 모델의 개요⁴⁶⁾

스페인 지방선거에서 좌익정당인 포데모스(Podemos)를 중심으로 한 연합정당 ‘아호라 마드리야’(Ahora Madria)의 마드리드 시장 후보 마누엘라 카르메나(Manuela Carmera)가 선거를 거쳐 마드리드 시장으로 선출되었다. 새로 출범한 마누엘라 시정은 ‘시민의 직접적 의사결정력을 강화’를 중요하게 인식해 그 일환으로 시민참여 웹사이트인 ‘디사이드 마드리드’(<http://decide.madrid.es>)를 설치·운영하고 있다. 이에 파블로 소토(Pablo Soto)⁴⁷⁾를 중심으로 한 4인의 프로그래머가 6개월 만에 ‘디사이드 마드리드’ 플랫폼을 개발해 무료 이용이 가능한 오픈소스로 운영하였다. 운영부서인 ‘마드리드시 시민참여부’는 처음에는 소규모 담당부서로 시작했으나, 점차 확대되어 2017년 현재 30여 명의 공무원이 근무하는 대규모 조직으로 발전하였다.

디사이드 마드리드가 처음 도입된 이후 마드리드시는 처음으로 시내 ‘광장’을 리모델링하는 정책에 대한 투표를 실행하였다. 이후 시민들이 디사이드 마드리드에 청원하

46) 자료: 서울시 마을공동체종합지원센터, 2017, 「2017 직접민주주의와 공동체 활성화 정책 연구 보고서」: 36~37.

47) 파블로 소토는 개발 당시는 정치인이 아니었지만 2017년 현재 마드리드시 시의원으로 활동 중이다

는 제안사항은 간단한 리모델링에서부터 가정폭력, 여성 정책, 실업자를 위한 정책에 이르기까지 다양하다. 2017년 현재 3,200여 건의 제안사항에 대해 의견수렴이 있었는데, 평균 의견수렴 기간은 1년 정도 소요되었다.

시민참여를 높이기 위해 노인센터 교육과 장애인 대상 모니터링이 지원되고 있으며, 페이스북, 트위터 등 SNS를 통한 홍보와 버스 광고 및 현수막을 활용한 오프라인 홍보도 진행되고 있다. 이와 더불어 온라인 중심의 소통한계를 보완하기 위해 구역마다 시청에서 운영하는 ‘포럼’을 통해 의견을 받는 절차도 마련되어 있다. 포럼에서는 실업, 교통 등의 문제와 관련된 의견이 제출되었으며, 지금 의견이 수렴되어 진행 중인 프로젝트 중 이 포럼에서 도출된 의견도 상당하다.

2017년 현재 32만 명이 웹사이트에 등록되어 있는데, 연령대별로 참여율을 살펴보면 다양한 특성이 나타나고 있다. 무엇보다도 참여자의 비율은 성별로 비슷한 양상을 보인다. 참여율이 가장 높은 연령대는 35~45세이며, 65세 이상과 25세 이하의 참여도는 동일하게 나타나고 있다. 디사이드 마드리드를 통한 운영사례로 널리 알려진 ‘참여예산’과 관련해 2016년 실행과정에는 45,522명이 참여했는데, 나이(30~49세 60%, 60세 이상 10%), 성별(남성 51%, 여성 49%) 등에서 비교적 비슷한 수준의 참여를 나타내고 있다. 민족성이나 사회경제적 배경은 수집하지 않지만 인구의 대표성 확보를 위해 앞으로도 확대할 계획으로 알려지고 있다.

(2) 디사이드 마드리드 플랫폼의 운영모델⁴⁸⁾

디사이드 마드리드의 운영은 크게 발의 내지 제안(proposals)/토론(debates)/주민참여예산편성(participatory budgeting)/분야별 프로세스(sectoral process)/투표(voting) 등으로 구성된다.

‘발의(제안)’에서는 마드리드에 거주하는 모든 주민들이 새로운 자치법안을 제안할 수 있으며, 제안된 사항은 12개월 동안 플랫폼에서 공유되어 다른 주민들의 지지를 얻는 과정을 거친다. 제안된 사항이 16세 이상 시민의 1%(약 27,000명)이상 지지를 획득하게 되면, 웹 포털의 상단에 공지되고 최종적으로 주민투표(public vote)를 실시하기 전에 45일 동안 추가로 아이디어를 제안하고 토론할 수 있게 된다. 최종 주민투표가 결정되면 의회는 1개월 이내에 제안사항의 적법성, 실현가능성 및 비용에 대한 기

⁴⁸⁾ NESTA, 2017, digital democracy: the tools transforming political engagement, 참조하여 내용 재정리

솔보고서를 작성하고, 해당 보고서를 플랫폼에 게시하게 된다. 현재 주민투표로 넘어가기 위한 지지율인 인구의 1% 기준은 이전에 설정한 기준의 절반으로, 당초의 기준으로는 지지를 받는 제안의 수가 13,000건의 제안 중 2건⁴⁹⁾에 불과한 결과를 보이게 되자 불가피하게 조정된 것이다.

‘토론(debates)’은 시의회의 특정한 조치를 수반하지는 않지만 주어진 주제에 대한 대중의 의견을 가늠해보는 기능을 한다. 등록된 사용자 누구나 토론을 개최하거나 기존 토론에 참여하고, 추가 의견도 제공할 수 있다. 의원들도 일부 토론에 참여하기도 하는데, 이를 통해 시민의 참여를 증진시키고 시민과 지역 대표 간의 직접적인 소통 채널도 구축하고 있다.

‘참여예산(participatory budgeting)’ 편성과 관련해서는 시의회가 참여예산 편성에 6천만 유로(도시 차원의 프로젝트는 2,400만 유로, 단일 지구 프로젝트는 3,600만 유로)를 할당했다. 디사이드 마드리드는 플랫폼을 통해 제안을 접수하는 것 외에도 사람들이 토론하고 아이디어를 함께 구체화할 수 있도록 지구(district)별로 토론공간이 제공되고 있다. 제안은 모두 공개투표 대상이 되며, 시민들은 범도시적 성격의 제안에 대해 10표, 그리고 선택한 지구의 프로젝트에 대해 10표를 행사할 수 있다. 투표 이후 시의회는 비용, 적법성, 기술적 타당성을 검토하고 시의회의 자본예산 기준에 부합하는 제안서를 도출한다. 2016년에 5,184건의 제안이 제출된 것으로 알려지고 있다. 마지막으로, 시의회가 검토한 실행가능한 제안(2016년 623건)은 최종 투표를 거치는데, 표를 가장 많이 획득한 제안이 시의회의 일반예산 초안에 포함된다.

‘분야별 프로세스(sectoral process)’에서는 다양한 문제에 대한 ‘토론과 투표’를 진행한다. 예를 들어 시민들은 에스파냐 광장 개장을 위한 디자인에 투표하고 도시의 인권계획을 수립하는데도 기여할 수 있으며 마드리드 도시투명성 조례(안)의 각 조문에 대해서도 의견을 나눌 수 있었다. 2016년 4월에는 주민들이 ‘특별 공개총회(Open Plenary)’기간 동안 정치인에게 제시할 질문에 대해 토론하고 투표를 실시하기도 하였다.

49) 2건은 ‘마드리드를 100% 지속가능하게 만드는 계획’과 ‘단일 대중교통 발권시스템을 위한 계획’ 등이었다.



[그림 2-8] 디자인 마드리드 플랫폼

디자인 마드리드의 성공 요인으로 홍보, 가시적 성과, 이용자 친화적 디자인 등을 들 수 있다. 2015년에 시작된 캠페인으로 플랫폼에서 하루에 3,250건의 가입이 있었고, 이후 두 달 동안 1일 활동은 주로 '제안' 부문에서 약 500건으로 안정화되었다. 참여적 예산편성 프로젝트를 통해 시민들이 선택한 프로젝트에 직접 투자가 이루어짐에 따라 효능감도 크게 제고되었고, 온라인 논쟁에서 시의원이 참여한 점도 참여가 활성화하는 데 일조했다. 하나의 플랫폼에서 참여할 수 있는 모든 방법을 보여주며 선호 순위에 따른 제안사항을 필터링할 수도 있어서, 사용자는 다양한 진행과정을 보고 효율적으로 참여할 수 있다.

현재 디자인 마드리드가 직면하고 있는 주요 과제로는 시민이 제하는 수천 가지

아이디어와 제안을 처리하기 위한 자금과 인력의 확보, 사용자가 관심 있는 제안을 식별하도록 하는 것과 중복제안을 걸러낼 수 있도록 시스템의 고도화, 현재 인구의 10% 등록에 제한된 대표성을 더 높이는 것 등이 거론되고 있다. 이와 관련 시민을 대상으로 한 설문조사 결과, 등록하지 않은 사람의 11%만이 인터넷 환경이 부족해서 라고 응답했고, 21%는 시간 부족, 16%는 무관심, 11%는 게으름, 11%는 무의미하다고 응답했다. 시민들에게 제도의 이점을 더 설명해야 할 필요가 있음을 보여주는 결과이다.



03

참여와 숙의를 향한 서울시정의 변화와 발전



1_논의의 개요

2_민선 1·2기 서울시정: 시민참여의 기반 조성

3_민선 3·4기 서울시정: 시정 참여의 확대·다양화

4_민선 5·6기 서울시정: 참여를 넘어 공론과 숙의로의 전환

5_소결: 요약과 시사점, 그리고 몇 가지 정책과제

03. 참여와 숙의를 향한 서울시정의 변화와 발전

1_논의의 개요

20세기 내내 지배적인 민주주의 모델로 작용하였던 자유민주주의는 1960년대 말 이후, 여러 한계를 노정한 가운데 참여민주주의와 같은 대안적 모델이 부상하게 되었다. 다시 1980년대 들어 민주주의와 참여민주주의를 모두 보완할 것으로 인식된 다른 대안으로 숙의민주주의 모델이 출현했음을 앞서 2장에서 살펴본 바 있다. 이에 비해 한국사회는 1980년대까지도 권위주의적 국가가 지배적인 모습으로 존재하는 가운데 국가의 성장과 개발의 목표 하에 사회 모든 영역들에 대한 행정의 지배와 통제, 규율이 중심적인 메커니즘으로 작용하였다. 그러다가 1990년대 들어 경제적으로 시장경제가 독자적인 영역으로 성장하고 정치적으로는 민주화 운동을 기반으로 하여 시민사회가 점차 부상하는 가운데 행정적으로 지방자치제가 도입되는 등 역동적인 변화가 전개된 바 있다.

지방 차원에서 형식적이거나 민주주의를 고려해 볼 수 있었던 계기는 바로 지방자치제로, 민선시장 하의 시정 운영은 중앙정부로부터 개입과 통제에서 벗어나는 가운데, 시정 내에 민주주의 기반이 태동할 수 있는 기회의 창이 열리게 된 것이다. 즉 시정을 자기주도적으로 운영하는 가운데 시민들의 요구를 수용하고 정책 과정을 대외 공개하려는 최소한의 노력과 제도적 장치가 마련되기 시작하였다. 물론 이러한 노력들은 시정의 성격에 따라 일정한 차이가 존재하는 것으로, 참여의 폭과 깊이 면에서 지속적으로 발전하는 궤적을 보이고 있다.

이하에서는 민주적 시정 운영이라는 관점에 입각해 이러한 역사적, 정치행정적 배경 하에 민선 1기에서부터 6기에 이르기까지 서울시정의 여건을 살펴보고자 한다. 말하자면, 각각의 시정에서 주요 정책이나 제도를 대상으로 시정에의 참여의 성격과 내용을 면밀히 살펴보겠다는 의미이다. 이러한 논의는 현재의 시정을 시계열적 흐름 속에 조

망해 봄으로써 이 연구가 모색하고자 하는 속의민주주의의 실현가능성을 인식할 수 있게 할 것으로 기대된다. 아울러 민선 7기 시정 여건에 대한 검토 또한 향후 속의민주주의 제도 하의 조건이나 방향성을 확인하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이 경우에 지방자치제 이후 지난 25여년에 걸친 장기적 추세 속에 볼 때, 민선 1기와 2기 시정은 지방자치제도의 도입기로서, 그리고 관리주의적 시정패러다임에 입각해 있다는 점에서 일정한 유사성을 공유한다고 볼 수 있다. 이러한 민선 1기·2기 시정은 이하에서 논의할 것처럼 민주적 시정운영의 관점에서 볼 때 '시민참여 기반 조성'의 시기라 규정할 수 있겠다.⁵⁰⁾

반면, 민선 3기와 4기 또한 시정패러다임에서 유사성을 보이는 가운데 민주적 시정과 관련해서는 이전 시정에서 형성되기 시작한 형식적 수준의 참여가 정책(사업)의 이해 당사자(stakeholder)를 중심으로 하여 더 많은 참여가 나타나던 시기에 해당한다. 민주적 시정 발전의 맥락에서 이러한 민선 3기·4기 시정에 대해 '참여의 확장기'라 할 수 있겠다. 마지막으로 민선 5기·6기에는 기존 시정이 창출한 정책성과 이면에 존재하는 다양한 부정적 효과를 치유하고 복원하는 시정 기조 속에 사회혁신으로 범주화되는 새로운 정책(사업)이 도입·확대되는 시기라 할 수 있다. 민주적 시정 운영의 관점에서 이 시기는 추진된 주요 사업을 통해 살펴볼 것처럼 단순한 참여를 넘어 시민과 정책당사자 주체들이 참여하는 정책 공론(화)이 도입 및 활성화되는 시기로 규정할 수 있다.

2_민선 1·2기 서울시정: 시민참여의 기반 조성⁵¹⁾

1) 민선시정과 전문가 기반 위원회제

민선 1기·2기 시정에서는 지방자치제가 실시되는 새로운 환경을 계기로 다수의 전문가들이 시정에 참여하는 제도적 기반으로 다수의 위원회가 설치되었다. 2000년 기준으로 서울시에는 50개의 위원회가 운영되었는데, 분야별로는 사회복지나 인·허가와 관련된 건설교통 분야나 보건복지 분야 위원회가 상대적으로 다수를 차지하고 있었다

50) 민선 1기 서울시정에서부터 민선 6기 시정에 이르는 다양한 시정패러다임의 변화에 대해서는 정병순(2018, 2019)를 참조할 것

51) 별도의 출처가 표시된 자료 이외에는 서울시의 1996년부터 2001년까지 연도별 시정백서를 중심으로 내용을 재정리하였다.

([표 3-1]을 참조). 성격별로는 심의와 자문 기능을 수행하는 위원회가 90%를 상회할 정도로 다수를 차지하고 있는데, 이러한 구조는 현재까지도 이어지고 있다(서울특별시, 2006: 639~640).

[표 3-1] 서울시 위원회 설치 분야와 성격별 분포

(단위: 개, %)

분야	전체	기관 운영	건설 교통	보건 복지	문화 예술	환경 관리	산업 경제	안전 관리	농림 수산
	50 (100)	14(28)	10(20)	7(14)	7(14)	6(12)	3(6)	2(4)	1(2)
성격	전체		심의		자문		의결		협의
	50(100)		24(48)		20(40)		3(6)		3(6)

자료: 서울특별시, 2006, 「2020년 도시기본계획」: 639~640. 내용 재정리

이들 민선 시정 하의 위원회 가운데 일부 위원회들은 참여형 기반을 가지는 위원회들로, 대표적으로 바른시정시민위원회, 녹색서울시민위원회, 서울여성위원회 등이 여기에 해당할 수 있겠다. 1999년에 출범한 ‘바른시정시민위원회’는 당시 수립한 「시정운영 3개년계획」을 평가하고 시정 전반에 대해 자문하는 것을 주요 역할로 하고 있다. 동 위원회에는 주로 전문가로 하여 50여 명으로 구성하고, 그 산하에 총괄, 교통, 환경, 복지, 문화 경제분야 등 6개 분과위원회를 운영하였다.

‘서울여성위원회’ 또한 여성의 정책참여를 확대하고자 하는 다른 위원회로, 1996년에 설치된 바 있다. 이 위원회는 여성의 사회참여를 촉진·지원하는 역할로 하여 30여명의 위원들로 구성하였는데, 여기에는 학자, 법조인, 언론인, 사무직 종사여성 등 주로 전문직에 기반한 여성이 주를 이루고 있다.⁵²⁾ 참여기반이 더욱 확대된 다른 위원회는 1995년에 설치된 ‘녹색서울시민위원회’로 환경문제에 관심이 있는 전문가, 시민단체 회원 등 주로 시민사회에 기반을 둔 전문가 주도의 위원회로 설치·운영되었다. 이 위원회는 행정이 수립한 주요 환경정책을 심의하고 정책대안을 제시하며, 시민환경교육 및 홍보사업을 추진하는 등의 역할을 수행하였다, 시민 1,800여 명으로 구성된 환경오염 감시단을 운영하기도 하였다.

52) 서울여성위원회는 2000년까지로 계획되어 있던 여성채용 목표율 20%를 1998년까지 앞당겨 달성하도록 하되, 이를 위해 서울시에 발간하는 통계자료에 남녀 구분을 표시하게 하고, 시민들이 복지시설에 쉽게 접근할 수 있도록 복지지도를 제작하도록 권고하는 등의 활동을 수행한 바 있다.

2) 정책참여 프로그램의 도입 및 활성화

민선 1기·2기에 참여와 관련된 다른 시정 운영 요소는 정책참여 프로그램으로, 이 시기에 ‘시민과 시장의 데이트’, ‘시민평가제’, ‘서울신문고’ 등이 대표적인 참여 프로그램으로 도입된 바 있다. 이들 프로그램은 과거 관선시장 시절에는 사실상 찾아보기 어려웠던 시민참여의 제도화와 관련해, 기본적으로 시민들의 요구를 청취하고 제한적 이나마 정책에 관한 제안을 수용할 수 있는 최소한의 참여 채널로 운영하려는 의도가 담겨있는 프로그램들로 이해할 수 있다.

‘시민과 시장의 데이트 프로그램’은 1998년 7월 새로 취임한 고건 시장이 매주 토요일마다 시민들의 어려움에 대해 직접 듣고 함께 해결해 간다는 취지로 도입하였다. 이 데이트 프로그램을 통해 1999년 3월까지 198건의 민원(다수인 96건, 개인 102건)이 처리되었고, 134건의 제안·건의, 기타 77건의 단순 면담요구 등이 이루어졌다. 민원처리의 경우에는 그간 여러 차례 반복적으로 제기된 민원사항에 해당하는 공원용지 해제, 주택재개발사업, 도시계획사업 등이 주된 내용을 차지하는 것으로 알려져 있다.

‘시민평가제’ 또한 시민들의 참여를 유도하기 위한 다른 프로그램으로, 1999년에 서울시가 우리나라에서 처음으로 도입한 것이다. 이 프로그램은 시민이 직접 서울시의 주요 행정 분야를 대상으로 시민의 만족도를 통해 행정을 평가하고, 이에 기초해 행정 서비스의 질적 향상을 모색하기 위한 목적으로 도입한 것이다. 평가의 대상 분야는 시민생활과 밀접한 청소서비스, 시내버스서비스, 지하철서비스, 수도물공급서비스, 보건의료서비스, 민원행정서비스 등 모두 6개 분야로, 이들 분야의 행정서비스에 대해 상·하반기 2회에 걸쳐 시민만족도 조사(상·하반기 2회)가 실시되었다.

1998년에 도입된 ‘서울신문고’도 비교적 널리 알려진 다른 참여형 프로그램으로, 시민이 자유롭게 시정에 대한 건의, 아이디어 제공, 생활불편 및 민원 등을 시장에게 직접 전달하는 방식으로 운영되었다. 이 신문고 프로그램은 시장실 핫라인(Hot-Line) 전화, 24시간 자동녹취전화, 외국인 전용전화 등 주로 통신매체를 활용해 시민들의 요구나 아이디어를 전달하는 방식으로 취하고 있었다. 이러한 절차를 통해 접수된 건의사항이나 아이디어에 대해서는 시정에 적극적으로 반영하는 한편, 생활불편 및 민원사항에 대해서는 조사하여 전화나 서면으로 그 결과에 대해 신고인에게 회신하는 시스템도 갖추고 있었던 것으로 알려져 있다.

3) 정보공개와 투명성 강화를 위한 제도의 도입·운영

시장 운영에 관한 정보를 공개하고 투명성을 강화하기 위한 노력 또한 지방자치제가 도입된 이후에 민선 1기와 2기 시정에서 형식적 수준에서라도 참여를 제도화하기 위한 노력의 하나로 볼 수 있다. ‘시민감사청구제’와 같은 새로운 제도의 도입에 더해, ‘민원처리 온라인 공개시스템’의 구축·운영, 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개 조례」 제정 등이 여기에 해당하는 제도들이다.

‘시민감사청구제’는 1996년에 공익성을 지향하는 시민사회 단체들이 예산낭비, 환경오염, 부실공사 등 불합리한 제도나 시민 불편사항에 대해 문제를 제기할 수 있는 청구제도로 도입되었다. 당초 이 제도의 근거가 「서울특별시 행정감사규칙」개정 이후 「서울특별시 감사자문위원회 조례」 제정에 있었으나, 2000년에 국가적 차원에서 「지방자치법」 개정으로 이어졌다는 점도 주목할 내용이다. 시민감사가 청구된 사안에 대해서는 감사자문회의-공인회계사, 기술사, 변호사, 교수 등 9명으로 구성-를 거쳐 감사 실시 여부를 결정하고 그로부터 60일 이내에 감사를 시행하도록 하고 있다.⁵³⁾ 아울러, 감사의 결과에 대해서는 청구인에게는 말할 것도 없고, 언론에도 공개하는 절차를 마련하고 있었다. 이 제도에 의해 서울시 YMCA가 제기한 “보도블럭 부실시공”(1996년 2월), 참여민주사회 시민연대가 제기한 “지하철 안전진단”(1996년 4월) 등에 대해 감사가 실시된 바 있다.

○ 「지방자치법」(2000.2.13.) 중 주민감사청구

제13조의4 (주민의 감사청구) ① 지방자치단체의 20세이상의 주민은 20세이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위안에서 당해지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민수이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다.

민선 2기 시정을 대표하면서 국제적으로 잘 알려진 참여제도는 1999년에 도입된 ‘민

53) 감사를 청구할 수 있는 주체는 공익을 지향하는 시민단체나 학술 및 연구관련 전문가단체, 그리고 직능단체 등이며, 예산낭비, 환경오염, 부실공사 등 안전관리 소홀, 불합리한 제도, 기타 시민불편사항 등이 주요 감사청구 대상이었다.

원처리 온라인 공개시스템'이다. 이 시스템은 확정된 행정문서를 단순히 공개하는 것을 넘어, 주요 행정업무 내용 및 관련 제도와 담당자가 작성한 모든 문건이 실시간으로 공개되는 혁신적 시스템으로 널리 알려져 있다.

이 시스템을 통해 해당 사무의 담당자로부터 시장으로까지 이어지는 전체 결재과정들이 날짜와 내용에 따라 서울시 홈페이지에 실시간 공개되도록 하였다. 공개의 대상은 민원처리 과정이 복잡하고 내용을 쉽게 이해하기 어려운 29개의 업무 영역들(담당부서로는 485개)로, 여기에는 위생/건축/주택재개발/도심재개발/토지형질변경의 인·허가 사무, 위생업소 행정처분과 같은 단속업무, 시내버스·마을버스 노선조정, 공원용지 매입·보상, 도시계획 결정, 도시가스 요금/버스·택시요금 조정, 각종 시설공사 설계·시공과 공사대금 지급 등을 포함하고 있다.⁵⁴⁾ 이 시스템은 1999년 국제투명성위원회(Transparency International)에 소개되어 우수사례로 인정받아 서울시 뿐 아니라 우리나라의 국제 신인도를 높이는 데 기여하였다.

[표 3-2] 민원처리 온라인 공개업무 현황

	공개업무 명
교통분야	- 교통영향평가, 택시요금조정, 마을버스노선 신설 및 조정, 버스요금기준 및 요율결정, 시내버스노선 조정, 고속·시외버스터미널사업 시행인가
주택·건축분야	- 주택건설사업, 건축허가 및 심의, 주택재개발사업, 도심재개발사업
환경분야	- 공원용지매입, 폐기물처리업 허가 및 대행계약
도시계획분야	- 토지형질 변경행위 허가, 도시계획 결정 및 변경
건설분야	- 보상업무, 시설공사시행, 시설공사 설계변경, 건설기술용역, 시설물유지관리 연간단가계약
산업분야	- 도시가스소비자 요금조정, 대규모 점포개설 및 변경등록, 중소기업 육성자금 지원
위생분야	- 사회복지 시설 위탁계약, 유흥/단란주점 허가 및 행정처분
소방분야	- 소방시설 완공검사
기타분야	- 물품 및 공사대금 지급, 건축물 미술장식품 설치 심의

54) 온라인 시스템을 통해 공개되는 내용으로는 관련 업무의 내용, 허가신청에 필요한 서류 및 처리절차 등이며, 업무와 관련된 법규의 조항과 해당 내용을 조회할 수 있도록 국가의 법령 자료 49권과 판례 및 서울시 전체 조례·규칙 자료 5권 분량이 모두 전산입력되어 인터넷에서 조회할 수 있도록 하였다. 아울러 업무처리 절차별로 담당부서와 담당자, 결재절차, 결재진행 상태와 향후 예정사항 등을 조회하는 시스템도 갖추고 있었다.

마지막으로 정보공개에 관한 시정의 노력은 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개 조례」 제정(2000년)으로도 이어졌다. 이 조례는 「공공기관의 정보공개에 관한 법」에 근거를 두고 있는 것으로, 보다 명확한 법적 근거 하에 투명하고 객관적으로 이루어지게 되었다는 의의를 가진다. 이 조례에 근거해 서울시는 당해연도 업무계획과 예산결산 및 기금운영 등은 말할 것도 없고, 시의 투자기관·출연기관의 예산 및 결산, 업무추진비, 지방공사·공단의 경영실적 평가결과 등에 대해 청구인의 청구가 없어도 행정정보를 공개하도록 하였다.⁵⁵⁾

정보공개와 투명성을 강화하려는 제도적 방안과 관련해, 상술한 제도적 방안 외에 이러한 제도적 변화 속에 시민사회 영역에서도 시정에의 참여를 적극화하려는 노력들이 출현·성장하게 된 점도 주목할 필요가 있는 대목이다. 실제, 지역의 시민단체들이 ‘예산감시네트워크’(1999년)와 ‘판공비 공개운동 네트워크’(2000년) 등이 그러한 흐름 속에 출현한 단체들로, 이들 네트워크를 중심으로 업무추진비 감시운동과 예산감시운동이 본격적으로 추진된 바 있다.

4) 시민단체를 포함한 민간영역의 정책집행 참여

민선1·2기 시민단체나 전문성 가진 민간조직이 서울시 정책집행에 참여하는 수단으로 공모사업과 민간위탁제를 추진하였다. 1996년부터 서울시는 시민단체를 육성하기 위해 건전한 시민단체의 사업을 공모·선정하여 지원하였다. 1996년 공모결과 총 171개 단체로부터 487개 사업에 지원요청이 있었고, 이 중 사업심사위원회의의 2차에 걸친 심의를 통해 72개 단체의 93개 사업이 선정되어 777백만 원을 지원한다. 선정된 93개 사업은 비영리적인 공익을 목표로 하는 사업으로 사회질서 분야 24개, 도덕성 회복 13개, 환경보호 26개, 사회복지 25개, 기타 5개 사업으로 구성된다.

민간위탁제는 1996년 사회복지시설, 병의원, 교량, 지원회수시설 등을 민간에 대대적으로 이양하기로 결정하면서 처음 시작됐다. 서울시는 1999년 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제정하여 법적 근거를 마련하였고, 조례에는 민간위탁 사무의 구분기준과 내용, 민간위탁을 위한 일련의 절차와 방법, 지도점검 및 종합성과 평가 등의 관리·운영에 관한 사항을 규정하였다. 2001년 기준으로 서울시 사무의 민간

55) 위 행정정보 외에도, 정례적으로 실시하는 원수·정수의 수질검사 결과, 대기·소음의 측정결과 등, 시정의 주요 통계조사, 그리고 시민감사관과 청렴계약 음보즈만 활동보고서, 주요사업에 대한 분기별 심사분석 결과 등 다양한 행정정보가 해당 법률과 조례에 근거해 공개되었다.

위탁 추진현황은 102개가 진행되었으며, 사회복지가 33%로 가장 높은 비중을 차지하였다.

[표 3-3] 서울시 사무의 민간위탁 추진현황(2001년)

전체	사회복지	체육·청소년	산업·환경	보건·의료	문화예술	기타
102 (100%)	34 (33.3%)	26 (25.5%)	21 (20.6%)	10 (9.8%)	3 (2.9%)	8 (7.8%)

자료: 서울특별시, 2006, 「2020년 도시기본계획」: 606.

3_민선 3·4기 서울시정: 시정 참여의 확대·다양화⁵⁶⁾

1) 정보공개 제도의 개선·강화

민선 3기·4기 서울시정은 이전 시정에서 도입된 주요 참여 제도가 확대·강화되는 시기로 특징지어진다. 정보 공개와 제안 제도는 특히 그러하다. 이러한 시정 여건의 변화 속에 민선 2기 시정에서 도입된 ‘민원처리온라인공개시스템’도 지속적인 업그레이드가 모색된 바 있다. 1999년 이 시스템이 도입되던 당시만 해도 27개 사무 정도로 한정되던 정보공개는 2005년 들어 총 11개 분야 111개 사무로 대폭 확대된 것이 이러한 제도개선을 상징하고 있다.

이외에도 이 시기에 시민감사제도 등 다른 참여제도에서도 부분적인 개선이 이루어지는 모습도 확인되고 있다. 실제, 민선 4기에 이전 시정에서 도입된 ‘시민감사제도’, 그리고 대학교수 등이 수행하던 ‘청렴계약옴부즈만’을 ‘시민감사옴부즈만’으로 통합하고 감시기능을 강화하는 조치를 취하였다. 이와 함께 인터넷방송을 통한 시정에 관한 브리핑, 비록 명칭이나 시스템은 변경되었으나 그 취지는 현재에도 이어지고 있는 제도로써 재정정보를 실시간으로 제공하는 ‘클린재정시스템’ 구축 등이 시정의 투명성을 강화하기 위한 수단으로 제도개선이 이루어졌다.

다른 주요 변화는 콜센터 운영에서 찾아볼 수 있는데, 2007년부터 여러 기관별(ARS,

⁵⁶⁾ 서울시 민선 3·4기 주민참여의 내용은 별도로 출처를 표시한 내용을 제외하고는 서울특별시(2004)의 「2002-2004 시정성과보고서: 서울의 신화 창조, 이렇게 만들어 가고 있습니다」, 서울특별시(2006)의 「민선3기 정책성과백서: 서울을 보면 우리의 미래가 보입니다」를 참조하여 재작성 하였다.

시의 대표전화, 신문고 등)로 분산적으로 운영되던 콜센터가 이른바 통합형 시스템인 '120 다산콜센터'로 전환한 것이 그것이다. 이를 뒷받침하기 위해 「서울특별시 120 다산콜센터 설치 및 운영조례」가 제정되었고, 2007년 1월에 시범운영을 거쳐 9월부터 정식으로 운영되었다. 이러한 통합형 시스템을 통해 한 개의 번호만으로 전화, 화상전화, 문자메세지, 인터넷, SNS 등 다양한 통신매체를 통해 서울 생활에 필요한 정보를 획득하는 것은 물론, 행정 불편사항도 접수하는 기능을 수행하게 된 것이다. 2008년 당시 상담 인력은 195명, 상담 건수는 4,042,136건이며, 표준상담 DB는 29,009건이 구축되었는데, 2008년~2012년 기간 동안 수많은 상담이 이루어졌다(아래 표 3-4 참조). 이 가운데 대중교통안내위치안내택시불편신고 등 '교통분야' 상담이 45.6%로 압도적으로 많은 양상을 보인다.

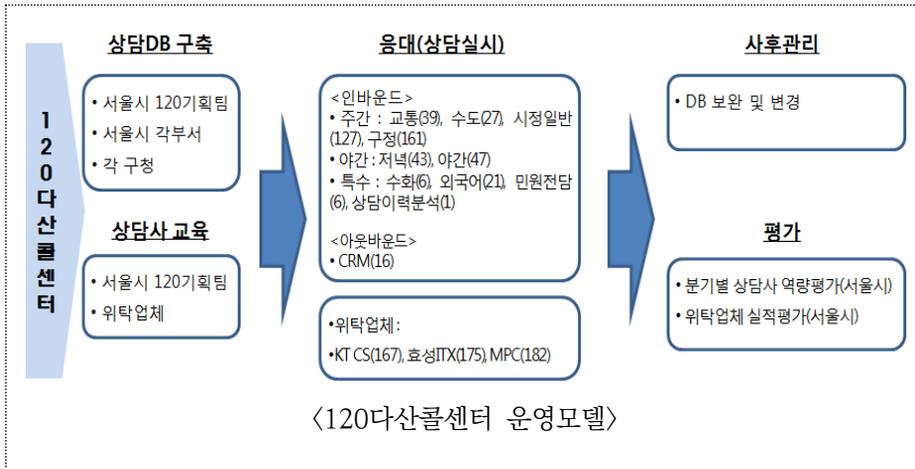
[표 3-4] 2008년 4월~2012년 8월 상담분야별 통계

계	교통	상하수도	문화체육관광	시정일반	도시환경	경제산업	사회복지	주택건축	도시기반	주요사업소	유관기관	약성민원	기타
29,421,426	13,416,702	2,753,099	794,271	1,442,299	313,067	533,340	1,058,588	212,512	174,152	582,335	1,345,975	3,235	6,791,851
100%	45.6%	9.4%	2.7%	4.9%	1.1%	1.8%	3.6%	0.7%	0.6%	2.0%	4.6%	0.0%	23.1%

○ 120다산콜센터 세부내용

2003년부터 서울시는(시설관리공단 대행) 장애인이동지원콜센터(이하 장애인콜센터)를 운영하였고, 이후 서울시는 시 및 각 산하기관에서 별도로 운영하던 16개 ARS를 통합하여 '서울특별시 120다산콜센터'를(이하 다산콜센터) 2007년 출범하였다. 2007년부터 1차로 서울시의 6개 기관을 통합한 이후, 5단계에 걸쳐 점진적으로 통합이 모색된 바 있다. 2009년 들어서는 다시 25개 자치구 민원전화를 통합하고, 2011년 자치구 보건소를 통합함으로써 다산콜센터는 현재 시정뿐 아니라 구정 관련 민원 및 행정정보 제공까지 제공하고 하였다.

120다산콜센터의 운영모델을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 주요 업무는 서울시, 구청 관련 민원이나 궁금사항에 대한 것으로, 특히 교통, 수도, 일반상담으로 구분하여 상담을 실시하였다. 이용방법은 전화, 문자, SNS 등을 통해 365일 24시간 이용가능하며, 수화상담, 채팅상담, 외국어상담도 서비스하였고, 수화상담과 채팅상담은 청각언어장애인을 위한 서비스로 365일 오전9시~ 밤10시(주말, 공휴일은 오후 6시)까지 이용가능 하도록 하였다.



2) 시민 정책제안 프로그램의 도입·운영

민선 3기 시정에서도 민선 1기·2기 시정에서 시행된 바 있는 ‘시민과 시장의 데이트’와 같은 프로그램이 운영되었는데, ‘서울시장과의 대화’가 그것이다. 그런데도 이전의 프로그램에 비해 정례적이지도 활력도도 높지 못했던 것이 사실이다. 부정기적으로 하여 연간 8~12회 정도가 개최되는 정도에 불과하고 내용으로도 일반시민들로부터 정책에 대한 제안이나 건의를 위한 창구로 활용되는 정도였다. 이외 2007년부터 2010년까지 분기별로 300여 명 내외의 전문가, 공무원, 시민토론자, 시민참여자들이 참가해 다양한 의견을 수렴하는 ‘1000만 시민대토론회’라는 토론의 장도 운영하였는데, 제한적이기는 하지만 정책공론장으로서 맹아적 성격을 지니는 프로그램으로 의의를 가진다.

이 시기의 다른 혁신적 참여 프로그램으로 널리 알려진 것이 ‘천만상상오아시스’(이하 천상오)로, 주민참여형 정책 제안 창구를 목적으로 하여 2006년 10월에 도입되었다. 기존의 방식이 단순히 민원행정과 불만 사항 위주의 주민 제안에 기초한 것이라면, 천상오는 여기서 한 걸음 더 나아가 행정개선에 관한 아이디어들이 제안될 수 있는 온라인 공간으로 자리매김하고자 하였다. 온라인을 통해 접수된 상상제안은 우수의견 상상토론 개설을 통해 네티즌 의견을 수렴하고 전문가와 공무원이 실무회의를 거친 이후, 시민/전문가/공무원이 참여한 실현 회의를 거쳐 최종적으로 의견을 채택하는 절차로 진행된다. 채택된 의견은 제안자에게 통보하고 서울시 집행부서에서 사업을 실행하게 되는데, 2006년~2010년 동안 16,408건의 상상제안 가운데 총 70건이 최종적으로 채택된 것으로 알려지고 있다.

[표 3-5] 천만상상오아시스 프로그램의 주요 성과(2006년 10월~2008년 12월)

	상상제안	상상토론	실현회의	채택
안건 수(건)	16,408	1,399	103	70

○ 참조: 법률에 규정된 직접민주주의 제도

현행 법률에서는 주민청원 제도를 넘어 직접민주주의를 규정하는 제도가 존재한다. 2006년 도입된 '주민소송제(지방자치법 제17조)'가 낮은 수준의 참여 제도에 해당한다면, 2004년 7월에 도입된 '주민투표제'는 더욱 강화된 참여 제도이다. 주민투표제는 주민이 소송을 제기하는 것을 넘어 지방자치단체의 중요한 정책결정사항에 대해 주민들이 투표를 통해 직접 결정할 수 있도록 하는 제도이다.

3) 이해관계자 중심의 참여

(1) 위원회제의 이해당사자 참여

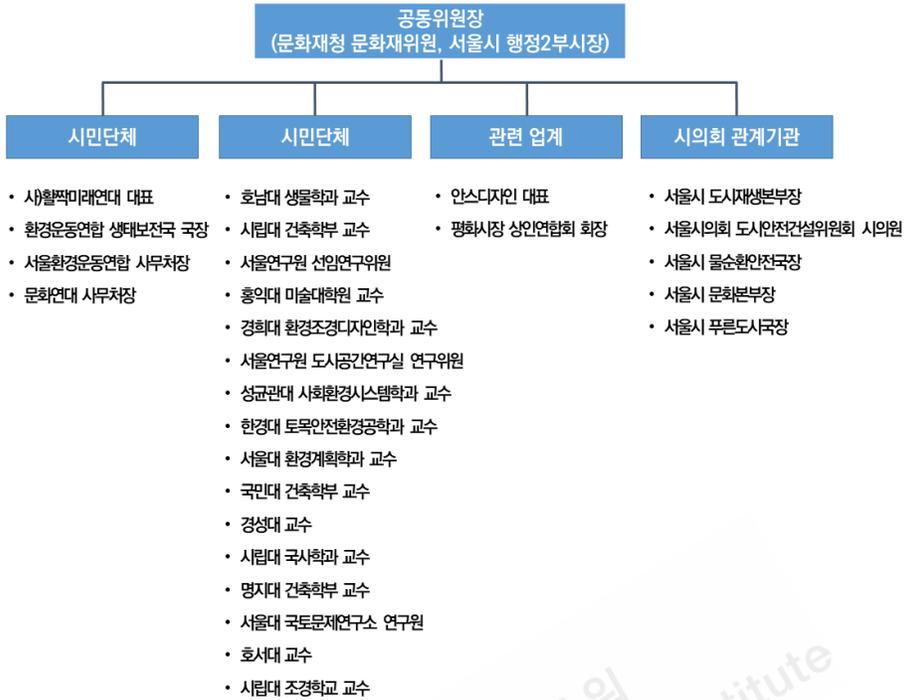
민선 3기와 4기 서울시정에서 민주적 시정 운영의 관점에서 새로운 흐름은 형식적 참여가 확대되는 가운데 이해당사자들의 참여가 점진적으로 증대된다는 점이다. 이러한 변화가 관찰되는 대표적인 제도는 위원회제로, 기존의 전문가 중심으로 정책을 논의·자문하는 단순한 위원회 운영을 넘어, 민선 3기·4기 시정에서 일부 위원회에서 이해당사자의 참여가 확대되기 시작했다. 특히, 다양한 이해관계들이 복잡하게 교차하는 대규모 공공프로젝트 추진과 관련해서는 이러한 경향이 두드러졌는데, 민선 3기 핵심사업인 청계천사업이나 버스개혁과 관련해 설치된 '버스개혁시민위원회', '청계천시민위원회' 등이 대표적이었다.

우선 2003년에 설치된 '버스개혁시민위원회'는 이해관계가 복잡하게 얽혀 합의를 이루지 못하고 있던 서울시 버스체계개편사업에 대해 경실련 등 7개 시민단체와 전문가, 이해관계자가 참여하는 위원회로 운영되었다(아래 [그림 3-1] 참조). 이 위원회는 버스체계개편에 얽힌 다양한 이해관계를 조정하고 시민편의 위주의 개편안을 마련하기 위해 구성된 회의체로 격주로 검토 회의를 개최하여 실행방안을 만들었다. 이렇게 마련된 개편 시안에 대해 서울시와 서울연구원은 2003년 12월과 2004년 5월 분야별 공청회를 개최하고 의견을 수렴하였으며, 10여 차례 관계기관 협의 등을 거쳐 최종 버스체계 개편방안에 대해 사회적 합의를 한 바 있다.



[그림 3-1] 버스개혁시민위원회의 구성

유사하게 2012년에 설치된 ‘청계천시민위원회’도 이해관계가 첨예하게 대립하던 청계천 복원프로젝트 추진과 관련해, 시장 직속의 위원회로 운영되었다. 동 위원회에는 프로젝트에 다양한 관점과 이해관계를 가지는 다양한 시민단체와 관련 업계, 그리고 관계기관 등 총 30인 정도의 위원들로 구성되었다(그림 3-2 참조). 이 위원회는 청계천 이용·관리를 위한 장단기 과제의 수립, 시민과 함께하는 청계천 이용 추진상황 평가는 물론, 청계천의 물순환 시스템 개선과 오수 및 수질 관리 등 생태환경 개선, 청계천 주변 거리 활성화 등 시장이 필요하다고 인정하는 사항에 대해 검토의견을 제시하는 등의 다양한 역할을 수행하였다. 청계천시민위원회는 이해당사자의 참여를 반영한 긍정적 의의에도 불구하고, 제안된 검토의견들이 행정 내에 충분히 수용되지 않았으며, 특히 실시설계안에 대한 강한 이견에도 불구하고 공사를 강행하는 등 운영에서의 실효성 부족은 근본적 한계로 지적된다.



[그림 3-2] 청계천시민위원회의 구성

(2) 도시개발을 둘러싼 이해당사자 참여

시민참여에서의 새로운 흐름은 도시계획이나 도시개발 과정에서의 다양한 주체들, 특히 이해당사자들의 참여를 확대하려는 제도화에서 찾을 수 있다. 이와 같은 새로운 흐름에 대해 계획수립 과정을 중심으로 한 참여와 실행과정에서의 참여, 즉 도시개발 과정에서의 이해당사자의 참여로 구분해 살펴보는 것이 필요한 것 같다.

우선, 계획수립 과정에서의 참여와 관련해 중장기 계획의 수립에서 시민의 참여가 새로운 흐름으로 나타났다. 서울 도심부 발전계획이 그러한 예의 하나로, 동 계획을 수립하는 과정에서 2번에 걸친 시민대토론회를 실시된 바 있다. 이 시민대토론회에서는 전문가가 말할 것도 없고, 지역주민, 상인, 시민단체 등 다양한 주체들의 의견이 폭넓게 수렴하는 기회를 가졌다. 유사한 변화는 지구단위계획과 같은 다른 계획 수법에서도 나타났다. 실제, 2002년 ‘인사동 지구단위계획’에서는 계획수립 과정에서 시민이 포함된 상설위원회의 운영 외에, 시민과의 간담회와 설명회, 홈페이지 운영 등을 통해 시민들의 다양한 의견들을 수렴하는 채널들이 마련되었다.

이 시기의 다른 중요한 변화는 경관협정에 의한 주민참여형 경관관리 제도의 도입에 있다. 2007년에 경관법 제정과 함께 ‘경관협정’ 제도가 새로 도입되었는데, 동 협정은 주민의 자발적 참여를 통해 거주지의 경관을 보전 관리 및 형성할 수 있도록 유도하는 제도라 할 수 있다. 이러한 제도를 통해 건축물의 외관, 간판, 설비 및 외부공간과 토지, 녹지, 가로, 수변, 야간조명, 수목, 공개공지, 미관지구의 건축선 후퇴부분의 조성 및 관리 등의 수행이 가능하다. 이외에도 ‘살기좋은마을만들기’(2009년) 사업이나 ‘휴먼타운조성’(2010년) 사업 등에서도 관련 주민협의체가 구성되고, 이 협의체를 중심으로 지구단위계획과 디자인가이드라인이 작성, 집행되기도 하였다.

4) 민간위탁에 의한 정책 참여

민간이 정책에 참여, 특히 실행단계에서 참여하는 주요 제도적 수단의 하나는 민간위탁이다. 1999년에 『서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례』가 제정된 이래, 민간위탁 제도는 지속적으로 변화·발전하면서 민간의 정책에 참여하는 채널로 기여하였다. 이러한 민간위탁제는 민선4기 시정에 들어와 민선1·2기 시정에 비해 양적으로 크게 성장해, 2001년 102개 불과하던 위탁사무가 2010년에는 379개로 3개 이상의 증가세를 보였다.

[표 3-6] 서울시 사무의 민간위탁 추진현황(민선4기)

전체	시설	사무	수익형	단순용역
379	151	26	58	144

자료: 서울특별시, 2009, 「시정운영 4개년 계획(2006-2010)」: 1426.

그러나 이러한 양적 성장에도 불구하고 이 시기의 민간위탁은 민간의 전문성이나 위탁운영의 효율과 성과주의가 제도 운영의 지배적 원리로 작용하는 가운데, 민간 사업체를 중심으로 한 참여가 중심을 이루었다. 아울러 갑·을간 계약에 기초한 위탁제도의 운영은 시간이 흐르면서 위계적인 갑을 관계의 형성이나 위탁기관의 선정이나 사업의 운영을 둘러싼 불공정과 부정·비리 등 다양한 문제를 노정하기 시작한 점은 잘 알려져 있다. 이러한 전통적인 민간위탁제는 이어지는 민선 5기·6기 시정에 들어와 질적인 변화를 겪었던 것도 사실이다. 실제, 사회혁신정책 영역을 중심으로 사회적가치를 지향하는 위탁사무들이 출현·성장하는 가운데, 다양한 시민사회의 주체가 민간위탁을 수행하는 새로운 주체로 등장하는 것이 그것이다(정병순, 2019).

4_민선 5·6기 서울시정: 참여를 넘어 공론과 숙의로의 전환

1) 일반시민의 숙의적 정책참여제도 도입

민선 5·6기 일반시민의 숙의적 정책참여제도로는 ‘정책토론회’, ‘정책박람회’, ‘시민참여예산제’, ‘현장시장실’ 등이 대표적이다. ‘정책토론회’는 경청(敬聽)을 통한 정책의 추진, 말하자면 시민들의 의견을 들어 정책에 반영하거나 새로운 정책을 수립하는 위한 취지로 도입된 프로그램이다. 2011년 11월 ‘희망은돌프로젝트 발전방안’을 시작으로 정책토론회는 2014년 6월 현재 ‘원전하나줄이기2기’에 이르기까지 총 81회의 토론회가 개최된 것으로 알려져 있다(아래 [표 3-기]을 참조).

[표 3-기] 정책토론회 현황(2011년~2014년)

구분	주제	구분	주제				
1 2 3 4 5 6	복지	1	희망은돌 프로젝트 발전방안	여성 가족 주	1	어린이 문화정책수립	
		2	노숙인 복지정책 마련		2	어린이, 청소년 인권정책	
		3	은퇴 후 제2의 인생설계		3	외국인 서울생활 애로사항 개선	
		4	베이비부머 정책수립		4	중국유학생타운미팅	
		5	어르신을 위한 좋은 돌봄 서비스		5	몽골인을 위한 정책마련	
7 8 9 10 11 12	복지	7	장애인 직업재활 지원방안	여성 가족 주	6	여성NGO 활성화 대책	
		8	사회복지사를 위한 정책마련		7	여성복지서비스 종사자 처우개선	
		9	사회복지공무원 근무환경개선		8	서울형 가족정책 수립	
		10	서울시 보훈정책		9	우리동네 보육반장(육아환경 정책수립)	
		11	공공의료 마스터플랜 건강서울'36.5'		10	좋은 여성 일자리 만들기	
12	치매관리사업 발전방안	11	반값 고시원 실행방안				
13 14 15 16 17 18	복지	12	동물보호 정책마련	주 거	11	대학생 주거안정대책	
		13	G밸리의 위상과 역할		12	장기 전세주택 관리운영	
		14	G밸리 기업환경개선 및 일자리		13	함께만드는 건축	
		15	중소상인 동네경제 살리기		14	가든파이브 활성화	
		16	중소기업 활성화 방안		15	공동주택 관리개선 방안	
19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29	경제	17	임차상인 보호대책마련	주 거	16	서촌마을 공동체 조성	
		18	서울형 전통시장 발전방안		17	협동조합형 공유주택 활성화 방안	
		19	도매시장 경쟁력 제고방안(가락시장)		환 경	18	원전하나줄이기'1기
		20	청년일자리 정책 수립			19	원전하나줄이기'2기
		21	함께 만드는 청년정책			20	초미세먼지 대응과 시민건강 보호
22	서울 청년정책 수립	교 육	21	희망서울교육			
23	사회적기업 활성화		22	친환경 무상급식 정책			
24	동북4구 사회적경제 활성화		23	평생학습 도시 서울			
25	도시농업 활성화		24	서울시립대 입시제도 개선방안 모색			
26	서울시 가정경제 건전성 방안		25	교육도시 서울플랜 수립			
27 28 29	경제	27	수제화 산업 활성화	기 타	26	행복한 서울대공원 만들기	
		28	크리에이티브랩 활성화		27	시민이 함께 만들고 누리는 민간위탁	
		29	장년창업센터 활성화		28	함께 만드는 인권도시 서울	

[표 3-7] 정책토론회 현황(2011년~2014년)(계속)

구분	주제	구분	주제
30	서울 관광 활성화	74	북한이탈주민 안정적 정착지원
31	2천만이 찾는 서울관광	75	서울택시발전방안
32	여행업계활성화	76	희망구매 활성화 및 계약제도 개선
33	책읽는 도시, 서울' 만들기	77	IT개발자 지원대책
34	시민이 사랑하는 DDP 만들기	78	악성민원 근절대책
35	아구발전을 위한 정책 마련	79	성주류화 개념 이해 및 토론
36	서울시 영화산업 및 영상문화발전	80	은평구 마을공동체 및 사회적경제 활성화
37	시의도시 서울 프로젝트수립	81	정책토론회, 정책을 청책하다
38	서울시연극발전기본계획		
39	국악발전 및 활성화		
40	공예도시 서울조성		
41	홍대 앞 문화예술 생태계 활성화		
42	마을미디어 활성화		
43	콘텐츠분야 1인창작자 정책수립		
44	공공디자인 발전방향		

○ 정책토론회 추진과정

정책토론회는 크게 기획단계, 행사준비단계, 정책토론회 개최, 정책토론회 이후 등 4단계로 구성된다.

㉠ 기획단계

기획단계는 주제를 선정하고 정책파트너를 발굴하며, 일정확인 및 토론회형식, 운영방식을 확정한다. 정책현안, 공공의 시정현안, 최근 사회적 이슈가 되거나 문제해결을 위해 다양한 계층의 시민의견이 필요한 사안 등으로 주제를 선정한다. 참석자의 일정을 확인한 후 토론회형식과 운영방식을 확정한다. 정책주제에 따라 어떤 토론회형식을 활용할 것인가를 기획하고 결정하며, 현장투표, 포스트잇, 서면의견서, SNS 등 다양한 방법을 선택 및 조합하여 토론회를 운영한다.

㉡ 행사준비 단계

이 단계에서는 자료, 사회자 및 발제자 섭외, 장소선정 등을 준비한다. 관련분야 전문적 지식이 있으며, 한쪽으로 치우치지 않은 경험있는 사회자를 선정한다. 정책주제에 대해서는 사전지식이 없는 일반시민도 쉽게 이해하고 토론에 적극 참여할 수 있도록 주제에 대한 전반적인 설명 등으로 토론을 이끌 수 있는 사람으로 선정하는 것이 중요하다. 장소는 주제와 관련 있는 현장(야구장, G밸리 등)이나 많은 사람들이 쉽게 접근할 수 있는 시청 내 회의실로 섭외해 개최한다.

㉔ **청책토론회 개최**

청책토론회가 개최되면 라이브서울, 라이브원순, 유스트림, 아프리카 TV, 판도라, 다음TV팟 등을 통해 생중계된다. 청책에 직접 참여하지 못한 시민들은 인터넷 생방송 중계를 통해 실시간으로 의견을 제시할 수 있다. 청책토론회는 자유로운 토론분위기 조성을 위해 어떠한 의견이라도 소중하게 경청한다. 서울시는 시민들의 제안사항을 시종일관 수첩에 메모하고 모든 시민의견을 다 들은 후 마지막으로 발언을 한다.

㉕ **청책토론회 이후**

청책토론회 이후 정책제안 정리, 부서전달, 검토, 처리결과 게시 등이 진행된다. 청책토론회에서 나왔던 수많은 제안을 정리, 분류하여 주요 제안사항은 무엇인지, 어떻게 하면 제안사항을 서울시의 정책에 반영할 수 있을지 검토한다. 시민제안사항을 전달받은 사업부서는 시민 제안을 주요 사안별로 분류하고, 우선순위 및 정책의 장단기성을 파악하여 중앙부처, 지자체, 추진사항인지 등을 고려한 후 정책으로 담아내기 위한 구체적인 제안사항 검토과정에 들어간다.

‘청책토론회’의 정책반영은 2011년 11월부터 2014년 6월까지 총 81회의 청책 토론회를 통하여 제안된 의견 수는 1,361건 중 849건(62.5%)이다. 이 중 성격별로 기타를 제외하고 사업 제안이 436건으로 가장 많았고, 다음이 제도개선 요구로 233건, 단순 예산요구 26건으로 나타났다.

[표 3-8] 청책토론회 의견의 정책반영도

합계	전체				사업제안				제도개선 요구(법령,지침 등)					
	반영		검토 종	미반영	소계	반영		검토 종	미반영	소계	반영		검토 종	미반영
	완료	추진 중				완료	추진 중				완료	추진 중		
1,361	272	577	342	170	436	63	230	99	44	233	44	73	82	34
100	62.4	25.13	12.49	100	67.2	22.71	10.09	100	50.2	35.19	14.59			
					단순 예산요구				기타: 정책방향, 민원 등					
					소계	반영		검토 종	미반영	소계	반영		검토 종	미반영
						완료	추진 중				완료	추진 중		
					26	3	6	9	8	666	162	268	152	84
					100	34.6	34.62	30.77	100	64.6	22.82	12.61		

자료: 청책토론회 사후관리총괄표, 서울시 내부자료, 2014년 4월 기준

‘정책박람회’는 공론을 촉진하고자 하는 민선 5기·6기의 다른 주요 프로그램으로, 시민과 함께 정책의 성과를 공유하고 새로운 정책도 만들어가는 일종의 시민 한마당 축제이다. 행사기간 동안 서울시와 자치구, 시민은 물론이고 산하기관, 시민단체 등도 폭넓게 참여해 각종 시책을 소개하거나 제안·논의하는 기회를 가진다. ‘서울을 점령하라’는 슬로건과 3개의 소주제(공유, 소통, 참여 및 연계행사)를 가지고 2012년에 시작된 이래, 다양한 주제를 가지고 현재까지 행사가 이어지고 있다. 2014년에는 ‘서울 귀를 열고 시민 입을 열다’, 2016년에는 ‘시민의 삶과 마음을 담다’를 슬로건으로 하여 행사가 개최되었다. 2017년에도 ‘서울이 민주주의다’를 슬로건으로 내세우는 등 정책박람회는 전반적으로 소통, 참여를 키워드로 하여 행사가 개최되고 있다.

‘시민참여예산제’는 「서울특별시 주민참여예산제 운영조례」(구)에 근거하여 2012년부터 시작되었다. 이 제도(구 주민참여예산제)는 당초 500억 원에 상당하는 예산의 범위 내에서 주민들이 사업을 제안하고, 이를 주민참여예산위원들의 심사와 투표를 거쳐 선정하는 형태로 운영되었다. 이 제도 역시 매년 지속적인 개선을 거치면서 민선 6기 들어서는 상당한 제도 변화가 있었다. 우선 기존 ‘주민참여예산제’라는 명칭은 ‘시민참여예산제’로 변경되었으며, 예산의 규모나 제도의 구성체계에서도 상당한 변화가 있었다. 동 제도는 크게 ‘시정형’(450억 원)과 ‘지역형’(227억 원)으로 이원화하여 운영하는 한편, 예산규모도 약 700억 원에 가까운 규모로 확대되었다. 시정형은 다시 ‘시정참여형’과 ‘시정협치형’의 두 가지 트랙으로 운영되고 있다. 지역형 또한 몇 가지 트랙(지역참여형, 구단위계획형, 동단위계획형)으로 구분되어 있으나, 점진적으로 계획형으로 전환되는 추세를 보인다. 계획 형은 시민참여예산(지역형)이 지역사회를 중심으로 협치 원리에 입각해 계획을 수립하고자 새롭게 도입된 지역사회혁신계획이나 마을계획에 융합되는 방식에 해당한다.

‘현장시장실’은 ‘우문현답’(우리의 문제는 현장에 답이 있다)의 시정 철학을 제도로 구현한 것으로, 문자 그대로 현장에 시장실을 설치해, 해당 지역의 현안을 함께 숙의하고 해결 방안을 모색하는 데 취지를 두고 있다. 현장시장실의 활발한 운영을 위해 논의 과정이 영상으로 생중계되고, 운영 결과를 스토리화 하는 절차도 마련하고 있다. 현장시장실은 2012년 11월 은평뉴타운의 아파트 미분양 현안을 해결하기 위해 처음 설치된 이래로 20개 자치구에서 운영된 바 있다. 이와 함께 전통시장, G밸리, 택시, 재정건전성 등 4개의 주요 현안에 대해서도 별도의 현장시장실이 운영된 바 있다. 현장시장실 운영은 민선 6기에도 그대로 이어져 마곡과 내곡 지구의 현장시장실(2014

년 7월)과 서울역 7017 프로젝트 현장시장실(2015년 4월)이 운영되었다(정병순, 2019: 169).

2) 시정사업(정책)에 대한 시민참여 본격화와 속의프로그램 도입

(1) 시정사업(정책)에 대한 시민참여 본격화

시정사업(정책)에 대한 시민의 참여는 ‘마을공동체 활성화’, ‘사회적경제 육성’, ‘근린 기반 주거재생’, ‘찾아가는 동주민센터 사업’ 등에서 활발히 전개되었다. 이러한 정책들은 사업이 내용 못지않게 절차와 참여주체의 관계가 핵심요소를 차지한다는데 특징이 있다.

마을공동체 활성화 정책은 단절된 이웃 간 관계를 해소하고, 지역사회(마을)의 공동체성을 회복하고자 2012년부터 시작된 정책이다. 「마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례」 제정과 ‘마을공동체종합지원센터’, ‘마을 공동체위원회’ 설치 등이 정책추진을 위한 조직적 기반으로 마련되었고, 「마을공동체 기본계획」(2012년~2015년)에 기초해 다양한 사업들도 추진되고 있다. 사업은 크게 ‘마을공동체 지원사업’과 ‘마을공동체 기반 조성 사업’으로 구분되는데, 전자는 공모방식에 근거해 주민이 직접 제안·실행하는 방식으로 진행되고 있다. 현재 사업은 시정과 자치구, 동·마을 단위로 이어지는 3층의 추진체계를 갖추고 있으며, 이 추진체계에 기초해 행정 주체들은 다양한 주민주체들과 협력체계를 구축하고 있다. 이 과정에서 소위 중간지원조직의 성격을 지닌 ‘마을공동체종합지원센터’가 중요한 역할을 수행하는 바, 이 센터들은 마을공동체 정책에 관심을 가지거나 사업에 참여하고자 하는 풀 뿌리 지역사회 주체들에 대해 마을공동체 활동에 관한 교육·컨설팅을 지원하고, 주체들을 서로 연결하며, 정보를 제공하는 등의 역할을 수행하고 있다.

사회적경제 육성정책은 2009년 「사회적기업 육성에 관한 조례」가 제정되어 사회적경제 육성을 위한 시책이 추진된 바 있기는 하나, 민선 5기에 들어 사회적경제 정책이 시정의 핵심 정책으로 설정되면서 본격적인 재도약의 시기를 맞이하였다. 이러한 변화를 반영해 2014년에 「사회적경제 기본조례」가 제정되어 사회적기업 외에, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등의 경제 주체들이 정책영역에 통합되었고, ‘사회적경제위원회’와 ‘사회적경제민관정책협의회’도 설치·운영되었다. 현재 사회적경제 정책은 크게 ‘사회적경제 육성사업’과 ‘사회적경제 특구사업’, ‘생태계 조성사업’ 등을 중심으로 하여 추진되고 있다. 특히 주요 중간지원조직인 사회적경제지원센터 및 자치 구별 지

원센터들이 정책추진 과정에서 핵심 주체들로 자리매김하고 있다. 이와 더불어 전문가와 이해당사자들로 구성된 위원회인 ‘사회적경제민관정책협의회’로, 비록 비법정의 위원회 성격을 지니지만 이 협의회를 중심으로 행정과 민간 주체들이 함께 시의 사회적경제 정책들을 논의하고 있다. 월 1회의 정기회의와 수시회의가 개최되고 있으며, 이들 회의를 통해 정책의 기획, 실행, 평가 등 정책 전반을 논의하는 것으로 알려지고 있다(정병순, 2019: 172~173).

근린기반 주거재생 관련 민선 5기 시정에서 문제가 많았던 뉴타운사업의 출구전략이 추진되고, 이에 기초해 민선 6기 시정에서는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」(2015년)가 제정되면서 사업이 본격화되었다. 서울시의 도시재생 사업은 준비단계의 사업인 희망돌음 사업과 희망지 사업을 거쳐 도시재생활성화 사업으로 나아가는 단계형 프로세스로 사업모델이 정립되었다. 도시재생활성화 사업이 전체 사업모델의 최종 단계에 있는 핵심 사업으로, 물리적 환경 개선, 주거환경 개선, 지역공동체 활성화 등 세 가지 요소를 주요 내용으로 하고 있다. 이와 관련해 1단계에서는 창신·송인 등 총 13개소가 사업지로 선정되었고, 2단계(2016년 2월)에서는 총 28개소가 선정되어 재생사업이 추진되었다. 특히 도시재생활성화 사업은 해당 지역사회 주민들이 참여할 수 있는 다양한 제도적 채널을 두고 있다는 점이 특징이다. 일차적으로 다른 협치친화형 정책과 마찬가지로 현장에 기반한 중간지원 조직 성격의 ‘도시재생센터’(2017년 현재 총 14개소)가 설치되어 풀뿌리 민간주체들의 활동을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 주민참여를 위한 다른 중요한 기구로 주민협의체와 사업추진협의회도 운영되고 있다. 주민협의체는 소유자 및 세입자, 마을활동가 등 해당 지역 내 주민들이 참여 의견을 제시, 소통하기 위한 기구이다. 사업추진협의회는 재생 사업을 원활하게 진행하기 위해 사업시행자, 주민협의체 대표, 지역전문가, 재생지원센터 등으로 구성·운영되고 있다. 이 협의회를 통해 사업추진에 관한 공감대를 형성하고 사업을 둘러싼 이견과 갈등을 조정하는 역할을 수행하고 있다.

찾아가는 동주민센터 사업은 과거 공급자 중심의 동주민센터를 전 환해 주민 맞춤형의 찾아가는 복지서비스를 제공하고자 하는 사업이다. 과거의 복지체계가 주민에게 신청을 받아 서비스를 제공한 것이라면, 찾동 사업은 찾아오게 하는 것뿐만 아니라 찾아가는 복지체계로 전환함으로써 복지의 사각지대를 최소화하겠다는 구상이다. 이러한 구상에 의거해 찾동 사업은 복지 및 건강, 행정 등으로 구분해 세부 사업을 시행하고 있는데, 복지 및 건강 사업은 복지플래너, 방문간호사를 통해 ‘찾아가는 복지’를

구축함으로써 복지사각지대를 해소하는 데 주력하고 있다. 현재 사업은 3단계 발전구상에 따라 대상 지역을 확대하고 있다. 2015년부터 본격화된 이래로 2016년 6월까지 1단계에서는 13개 자치구 80개 동, 2017년 6월까지 2단계에서는 14개 자치구 203개 동으로 확대되었다. 이 사업의 효율적 추진을 위해 민관의 다양한 주체들로 구성된 정책추진체계가 설치되었다. 시정 차원에서는 서울시 찾동추진단이 설치되고 자치구 차원에서도 찾동추진단이 설치되었다. 이와 함께 사업의 효율적 추진을 위한 행정과 민간영역의 다양한 주체들로 구성된 협력체계도 마련되었는데, 찾동 추진지원단과 분야별 찾동실무협의체가 그것이다. 찾동추진지원단은 행정 내부에서 운영하고 있는 찾동추진단과의 협력을 통해 민간-민간, 민간-행정의 협력을 도모하고, 지역사회 내 민간 주체와 행정을 연결하는 민관협력체계이자 중간지원기관의 역할을 수행한다. 찾동사업이 협치친화형 선도정책으로서 면모를 보이는 다른 요소는 마을사업 요소로, 마을공동체 사업과 발맞춰 지역사회 문제에 관한 지역 공론장을 형성하고 마을계획을 수립·실행하는 것이 핵심 내용이다. 동별로 80~100명 정도로 구성된 마을계획단은 마을총회를 개최해 마을을 발전시키기 위한 의제를 발표하고 투표를 통해 사업의 우선순위를 정하는 방식으로 마을계획을 수립한다.

(2) 시정사업(정책)에 대한 속의프로그램 도입

2011년부터 서울시 정책 과정에 본격적으로 도입된 대표적 속의적 의사결정프로그램으로는 일반시민의 참여와 속의과정을 전제로 하는 원탁회의와 시민배심원제이다. 원탁회의는 2012년 8월 ‘서울시민 복지기준 마련 1000인의 원탁회의’와 2013년 12월 ‘교육도시 서울 밑그림 관련 시민 500인 원탁회의’가 개최되었으며, 2014년 12월 시민인권배심원제가 열렸다.

① 서울시민 복지기준 마련 1000인의 원탁회의

서울시는 2012년 8월 9일 올림픽펜싱경기장에서 복지기준을 정하는 ‘1000인의 원탁회의’를 개최하였다. 원탁회의의 진행방식은 미국의 정책 결정과정에서 활용 중인 타운홀 미팅의 일종으로, 10명씩 100개 원탁테이블에서 정책설명을 듣고 토론 및 제안을 하고 무선번호기를 통해 최저·적정기준 및 정책 우선순위를 선정하는 방식으로 진행되었다.

○ 참고: 서울시민복지기준 마련 1000인의 원탁회의 진행순서

〈1부〉 사회: 송은이

[14:00~14:15] 개회식 - 국민의례(녹음반주), 참석 내빈소개, 공동위원장 인사말씀

[14:15~14:19] 경과보고 - 서울시민복지기준 설정 준비과정 경과보고

[14:19~14:56] 서울시민 복지기준 설정공유: 서울시민복지기준 설정 추진배경,
5개 분야별 정책과제 공유(TED방식)(소득, 주거, 돌봄, 건강,
교육분야 정책과제)

〈2부〉 사회: 권선필, 정완숙

[14:56~15:05] 진행 방법 안내 - 원탁회의 소개, 현장 응답기 시연 등

[15:05~16:00] 원탁회의 1(시민이 제안하는 정책과제): 소득, 주거, 돌봄, 건강,
교육 등 5개 분야별 시민제안 총 25개 사업선정

[16:00~16:30] 원탁회의 2(5대 분야별 주요 정책사업 공감도 진단)

[16:30~16:50] 종합평가: 분야별 3개 사업 총 15개 사업 중 10대 사업선정

[16:50~17:00] 종합정리 및 폐회

개최 이전 6월25일부터 7월 6일까지 서울시 홈페이지를 통해 원탁회의에 참여할 시민 1천 명을 모집하였고, 최종 참가자의 연령·성별·직업 등을 고려해 균형 있게 구성하고 자료를 사전 우편 발송하였다. 참여자는 11세 초등학생에서부터 87세 어르신, 교수·의사·기자·야구심판·시내버스 기사 등 다양한 연령대와 직업을 가진 시민이 참여하였다. 관련 자료는 2월에 출범한 '서울시민복지기준 추진위원회'의 분과별 정책 워크숍 등을 통해 다양한 시민의 의견수렴과정을 거치면서 초안을 마련하였다. 원탁회의를 통해 '서울시민복지기준'에 대한 최종적인 시민의견 수렴을 거친 후 최종안을 확정하여 10월 22일에 발표하였다. 원탁회의를 통해서 참가자들은 100개의 테이블에 나뉘어 서울시가 준비한 소득, 주거, 돌봄 등 5개 분야 28개 복지정책과 현장에서 제안된 25개 정책을 놓고 토론한 뒤 시민복지기준을 실현할 최종 10대 핵심정책을 결정하였다.

② 교육도시 서울 기본계획과 시민 500인 원탁회의

서울시는 2013년 12월 16일 당산동 그랜드컨벤션센터에서 '교육도시 서울 기본계획'의 밑그림을 그리기 위한 500인의 원탁회의가 개최되었다. 이 회의는 학생, 학부모, 교육 전문가 등 시민 대표 자격으로 참가하는 500명이 모여 평생학습·평생고용·평생

복지가 선순환하는 ‘교육도시 서울 기본계획’을 수립하기 위해 의견을 나누는 자리로, 참석자들이 자신의 의견을 직접 말하고 이를 실시간으로 확인하는 21세기 타운홀미팅 방식으로 진행되었다.

원탁회의 참석자는 성별, 나이, 직업과 관계없이 교육에 관심 있는 사람이라면 누구나 신청할 수 있도록 온·오프라인으로 4일(수)부터 14일(금)까지 모집했고, 그 결과 중·고등학생부터 학부모, 교사, 지역 활동가, 교육 관련 전문가까지 다양한 연령대와 직업을 가진 시민들이 참석하게 되었습니다. 회의 당일에 마련된 60개의 테이블에 각각 10여 명의 시민들이 둘러 앉아 토론하였다. 특히 여러 의견을 제시할 수 있도록 성별, 나이별, 자치구별로 분배해 적절히 섞여 앉도록 하였다.

진행 과정은 서울시는 16번에 걸친 워크숍, 정책협의회, 청책토론회에서 다양한 의견과 정책과제를 우선으로 뽑고, 이것을 500인의 회의 참여자 등에게 제시해 사전 설문 조사를 거쳐, 16일(월) 현장에서 이 결과에 관해 토론하고 새로운 의견을 들은 후, 교육복지 민관협의회와 교육전문가 TF팀으로 구성된 준비팀의 협의 과정을 거쳐, 다음 해 초 최종 정책으로 확정한다. 사전 설문조사는 인터넷, 스마트폰 등을 통해 정책과제를 미리 공지해 이뤄졌으며 교육지원·아동/청소년·평생교육 3개 분야를 조사하였다. 개최 결과, 사전 설문조사를 통해 진행한 교육도시 관련 주제 중 논의주제 2가지를 선정하고, 주제별로 정책을 논의하여 우선순위를 결정하였다. 참여자 457명이 투표한 결과 “학교와 지역사회가 연계·협력하는 교육정책은 무엇인가”와 “전인교육과 교과외 활동 활성화 대책” 두 가지 주제가 선정되었다.

- “학교와 지역사회가 연계 협력하는 교육정책은 무엇인가”라는 주제와 관련, 지역 전문가와 지역자원(시설)과 연계한 다양한 체험활동 지원(34%), 학교 밖 연계 프로그램 행정적 지원 및 네트워크 강화(33%), 학부모 재능기부를 통한 지역사회 연계(19%) 등의 정책이 우선 정책으로 선정되었다.
- “전인교육과 교과외 활동 활성화 대책” 관련, 학생들의 전인교육 전에 부모, 교사들이 먼저 의무 인성교육 필요(32%), 사회적 교육을 위한 공동체 프로그램(야외체험, 캠프), 학교 및 지역 차원에서 시민교육 실시, 체육수업 등 공동학습 기회의 확대로 인성교육 강화(29%) 등이 우선 정책으로 선정되었다.

③ 시민인권배심원제

서울시가 시민인권배심원제를 도입하여 2014년 12월 첫 배심회의를 개최하였다. 시민인권배심원제는 사법부의 국민참여재판이 재판부의 판결 선고에 배심원의 유·무죄 평결이 반영되었듯이 시민인권보호관에게 전달돼 최종 결정에 반영한다. 안전은 시민인권보호관이 조사 중인 시정 관련 인권침해 사건 중 시민에게 영향력이 커 사회적 합의가 필요한 주요 사건이다. 시 인권위원회, 시장, 사건 담당 시민인권보호관이 제안하고 신청인이 동의하는 경우 시민인권보호관협의회를 통해 선정된다.

서울시는 26일 지난 한 해 시민인권보호관 제도를 운용한 결과 시민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 인권침해 사건에 대해서는 다양한 시민 의견을 수렴하고 합의를 도출하는 등 시민과의 공감대 형성이 중요하다고 판단해 배심원제를 도입하게 됐다고 배경을 설명했다.

배심원단은 풀(pool)제로 운영되며 배심회의는 사건별로 13명의 배심원(시민 배심원 8인, 전문가 배심원 5인)이 무작위로 선정돼 참여하게 된다. 단 배심사건과 관련된 이해 당사자는 제외된다. 배심회의는 13명의 배심원 가운데 2/3 이상 참석(8명)으로 개최된다. 신청 취지와 사건의 쟁점에 대한 설명 신청인과 피신청인의 진술, 배심원들의 질의와 관련된 답변, 배심원 회의, 평결(참석 배심원 2/3 이상이 동의한 의견)의 순으로 진행된다. 배심회의는 2시간 기준으로 최대 3시간까지 진행되며 사안에 따라 배심원단과 신청인 등의 동의를 거쳐 시간을 연장하거나 다른 날을 선정해서 진행될 수 있다. 참석한 배심원에게는 소정의 수당(10만원)이 지급된다.

서울시는 시민배심원 150인, 전문가 배심원 50인 등 총 200인의 시민인권배심원단을 모집한다. 시민배심원 150인은 한달 동안 시와 각 자치구 홈페이지를 통해 공개 모집하고, 14세 이상 서울시민 가운데 인권에 관심 있는 사람이라면 누구나 참여할 수 있다. 특히 시는 서울 인구의 축소판 형태로 배심원을 구성해 다양한 시민들의 목소리를 골고루 반영한다는 계획이다. 이를 위해 자치구별 신청자들을 우선 연령대별로 구분한 뒤 추첨을 통해 배심원을 선정한다. 전문가 배심원 50인은 시민배심원과 별도로 여성, 장애인, 아동, 다문화 관련 인권 분야에서 2년 이상 경력이 있는 사람 중 관련 학계, 전문가, 단체 등의 추천을 받아 선정한다.

한편 지자체 최초로 도입된 시민인권보호관은 시 소속 기관과 시설 등에서 업무수행과 관련해 발생하는 인권침해 상담 신청 사례들을 ombudsman 시스템으로 독립적으로 조사하고 피신청기관에 시정권고 하는 인권분야 전문가로 2013년 1월2일부터 3명이

활동 중이다. 시민인권보호관은 서울시와 소속 행정기관, 시가 출자·출연해 설립한 기관, 시 사무위탁기관, 시 지원을 받는 각종 복지시설, 자치구(시의 위임업무에 한함) 등에서 업무수행과 관련해 발생하는 인권침해 사항에 관해 조사할 수 있다. 도입 이래로 지금까지 총 157건의 인권침해와 차별 사건이 접수됐고 현재 조사 진행 중인 13건을 제외한 144건이 종결됐다.

○ 참고: 모의 시민인권배심회의

2014년 11월 25일 서울글로벌센터 국제회의실에서 서울시 인권센터 주최로 모의시민인권배심회의가 개최되었다. 의제(사건명)는 ‘비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별’에 대한 것으로, 13명의 시민배심원단이 중 11명의 참석으로 2시간 동안 진행되었다.

의제는 시민인권보호관이 조사하는 사건 중 사회적 합의가 필요한 사건을 대상으로 하거나, 시장이나 여타 요청이 있는 사건을 대상으로 한다. 시민인권보호관은 독립적 신분을 보장받는 공무원으로 인권침해 사건을 조사하는 사람이다.

모의 시민인권배심회의의 진행 과정은 30여분의 사건에 대한 설명과 이후 40여분의 배심원단 토론이 이어졌고, 10분의 합의회의 과정을 거쳐 결과가 발표되었다. 이때 전체 200명 배심원단 중 무작위로 선발된 13명을 대상으로, 이들중 2/3 이상의 참석과 참석인의 2/3 합의가 이뤄졌을 때 유효한 배심원 판결로 간주된다.

이 결정의 효력은 시민인권보호관의 결정을 귀속하지 않으나, 배심원단의 의결문을 최대한 존중하도록 하는 권고기능을 가진다.

④ 서울플랜 시민참여단의 합의회의⁵⁷⁾

서울플랜 시민참여단은 천만 시민을 대표하여 20년 후 서울의 미래상을 도출하기 위한 100명의 시민으로 ‘서울의 미래상은 서울시민이 만든다’는 취지로 일반 시민들로 구성된 최초의 시민계획조직으로 서울특별시장이 직접 위촉하였다. 서울플랜 시민참여단은 2030년 서울의 미래상과 계획과제를 도출하는 역할을 하며, 2012년 9월 1일부터 10월 8일까지 참여하였다. 참여자의 선정방식은 무작위로 일반시민 100명을 모집하되, 성별, 연령, 직업, 국적, 지역별로 골고루 분포할 수 있도록 구성하였다. 모집은 2012년 8월 7일부터 27일까지 전문리서치 업체에 의뢰하여 무작위 유무선 전화 조사로 표집하였다.

참여의 방식은 합의회의로 진행하였다. 정보제공, 충분한 논의와 토론을 거친 속의,

57) 서울특별시, 2014, 「2030 서울도시기본계획」: 26~31. 내용을 재정리하였다.

최종 결정의 과정으로 진행되었다. 두 차례의 예비회의를 통해 인문/경제/환경/과학기술/역사 등 분야별 정보제공과 토론이 진행하였다. 이후 한 차례의 본회의에서 1박 2일간 숙의회의인 합의회의를 진행하였다. 합의회의는 100인의 시민참여단을 10개의 분임으로 나누고 원활한 회의 진행을 위해 회의도우미인 퍼실리테이터를 각 분임에 배치하여 토론을 진행하고, 분임별 토론결과에 대해 전체가 전자투표를 하여 서울의 미래상과 계획과제를 선정하였다. 이렇게 선정된 서울의 미래상과 계획과제는 시민참여단에 의해 직접 제안서로 작성되어 서울시장에게 전달되었다.

회의 결과, 시민참여단은 “소통과 배려가 있는 행복한 시민도시”를 서울의 미래상으로 선정하였다. 7대 계획과제로는 인성교육 및 교육비 부담, 청년/어린이/어르신 등 약자를 배려한 복지, 청년/어르신 일자리창출과 창의적 소기업 육성, 시민과의 소통, 역사문화자원 및 경관의 보전, 기후변화대응 및 환경보전, 실효성 있는 재개발·재건축과 소단위 정비 추진 등이 선정되었다. 이들 결과는 이후 핵심이슈별 계획의 목표와 전략을 수립하는 과정에 적극적으로 반영되었다.

3) 정보공개 강화

서울시가 「정보공개법률」에 따라 2000년 「행정정보공개 조례」를 제정한 이래로 행정정보를 공개하려는 지속적인 제도개선이 전개된 바 있다. 그 연장선에서 2012년 들어서는 ‘열린시정 2.0, 다섯 가지 약속’을 발표하고, 온라인 기반의 정보소통광장도 개설하였다. 이러한 정보공개시스템에 기초해 2014년에는 법적으로 공개가 허용되지 않은 정보를 제외하고 거의 모든 정보가 완전히 공개되는 조치가 취해졌다.

이 보공개제도 운영의 연장선에서 2015년 들어서는 정보공개 범위가 획기적으로 확대되어 본청에서 생산된 문서뿐만 아니라 자치구의 결재문서까지도 공개하기에 이른다. 정보공개제도의 변화에서 고려되어야 할 다른 요소는 2016년 3월부터 서비스를 시작한 ‘서울재정포털’이다. 이 포털은 그동안 분산적으로 운영되던 재정정보를 단일의 창구로 통합하고, 매일 세입·세출 운용 상황에 대해 정보를 공개하는 형식으로 운영되고 있다(정병순, 2019: 70).

5_소결: 요약과 시사점, 그리고 몇 가지 정책과제

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치제가 도입된 이래, 민선 1.2기 서울시정이 참여를 위한 기반 조성의 시기에 해당한다면, 민선 3기·4기 시정은 여러 정책영역을 중심으로 참여가 확대되는 참여제도의 확장기로 인식할 수 있다. 정책에 관련된 정보나 참여할 수 있는 형식적 절차를 넘어 이해당사자를 중심으로 참여가 확대되고 일부 사업에서 시민사회의 제한적 참여가 출현하는 시기로 점진적 변화가 전개된 것이다.

이러한 변화는 민선 5기·6기 시정에 들어와 시민사회의 질적인 성장과 사회혁신 정책들이 도입·활성화되는 정책여건 속에 시민사회의 실질적 참여도 획기적으로 강화되던 시기로 규정할 만하다. 혁신과 협치라는 당대의 시정 기조가 이러한 실질적 참여 확대를 상징하는 변화이며, 민관협치 기반 시정체계의 구축과 활성화는 이를 대표하는 주요 제도 변화로 볼 수 있겠다.

이러한 서울시정의 민주적 발전 경로는 새로운 시정의 도래, 즉 민선 7기 시정이 모색하는 시민민주주의 실현의 토대로 직접적 혹은 간접적으로 다양하게 기여할 수 있음은 두말할 나위가 없다. 이러한 의의에도 불구하고, 민선 5기·6기 시정은 민주적 시정 운영을 더욱 실질화하고 고도화해 가야 하는 중장기적 관점에서 볼 때, 다음과 같이 몇 가지 주요 과제를 남겨두고 있다는 점도 부인하기는 어렵다.

우선 일반시민이 형식적 수준의 참여를 넘어 실질적 참여를 확대하되, 이를 뒷받침할 수 있는 시민역량의 강화에 대한 과제이다. 시민사회의 성장 속에 다양한 주체들이 사회혁신 영역을 중심으로 정책의 당사자로서 혹은 정책을 기획하고 실행하는 과정에서 민관협력의 주체로 등장한 점은 이전 시정이 보여준 중요한 성과라 할 수 있다. 그런데도 일반시민들이 정책을 추진하는 과정에 실질적으로 참여하고 있는가에 대해서는 여전히 미흡한 면이 없지 않다. 특히, 일반시민들이 다양한 정책의제나 사회적 이슈를 대상으로 한 공론과정에 쉽게 접근할 기회를 지속적으로 확대하는 한편, 이 과정에 수반되는 시민역량은 체계적으로 강화할 수 있는 적극적 방안이 모색될 필요가 있겠다.

둘째, 참여와 공론을 넘어 속의적 정책 결정을 확립하는 과제이다. 즉, 사회적 이슈나 정책의제에 대해 공론을 실시하는 것이 단순히 시민에 대한 학습을 넘어, 궁극적으로 바람직한 정책을 결정하기 위한 것이라는 점을 고려해 볼 때, 공론의 결과들이 정책이나 제도로 반영하는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 이 경우에 정책의 정당성을

확보하고 실행과정에서 사회적 구속력을 가지기 위해서는 2장에서 살펴본 바와 같이 적절한 숙의의 원칙과 절차의 확립이 필수 불가결하다. 추첨이나 층화추출과 같은 방식을 통해 일반시민은 누구라도 참여할 기회가 열려 있고, 또 공정하고 투명한 숙의절차에 입각해 결정에 이를 수 있는 합리적인 숙의모형을 확립하는 것이 민선 7기 민주적 시정 운영에 있어서 중요한 과제라 할 수 있겠다.

셋째, 지역 차원의 주민의 참여와 공적 숙의를 확대하는 과제이다. 앞서 살펴본 바와 같이 민선 6기 협치시정의 일환으로 지역사회 차원에서도 자치구별 협치조례나 협치회의가 설치되고, 지역사회혁신계획이 수립되는 등 일정한 수준의 협치시스템이 확립된 바 있다. 이러한 과정에서 지역사회에서 다소 제한적이긴 해도 다양한 방식으로 공론이 활성화되고 있는 실정이다. 그런데도 전반적으로 지역사회 여건에 부합하는 적절한 숙의 절차가 확립되어 있지 않아 공론이 단편적이고 일회적으로 흐르는 경향이 있다. 이러한 여건을 고려해, 향후 지역사회 차원에서도 공론과 숙의가 체계적으로 실시될 수 있는 적절한 방법과 절차가 마련될 필요가 있다. 이를 통해 지역사회 차원에서 공론과 숙의가 활성화되면, 역으로 시정 차원에서의 공론과 숙의도 더욱 활성화될 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로, 행정과 시민사회 간 신뢰와 수평적 관계에 기반한 정책 파트너십도 여전히 중요한 과제이다. 아르스타인(Arstein)의 시민참여의 사다리에서 볼 수 있듯이 파트너십은 숙의민주주의를 넘어 참여민주주의에서 고도화 단계, 즉 시민권력(citizen power)에 해당하는 참여 유형에 해당한다. 이러한 높은 수준의 파트너십이 이미 민선 5기와 6기 시정에서 그 기반이 조성된 바 있는데, 정책의 실행과정에서 일반시민의 정책참여와 협력을 확대하고 질적으로 고도화하는 것 또한 민선 7기 시정의 시민민주주의 실현에 특히 중요한 과제로 남아 있다.

04

숙의민주주의 관련 시정운영 실태와 정책조사



- 1_조사 개요
- 2_조사결과 분석
- 3_요약 및 시사점

04. 숙의민주주의의 관련 시정운영 실태와 정책조사

1_조사 개요

앞서 2장의 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 숙의민주주의는 이론적·실무적으로 다양한 요소들이 체계적으로 고려되어야 한다. 이론적으로는 숙의민주주의가 내재하고 있는 민주적 이상과 원칙, 그리고 숙의절차에 내재한 다양한 쟁점들이 존재하고 있기 때문이다. 마찬가지로 실무적으로도 숙의민주주의는 소규모 공론장(mini-publics)으로 명명되는 제도적 모델들에서 확인된 것처럼 다양한 모델이 개발·적용되고 있는 최근의 추세에서 각 국가와 지역의 여건에 부합하도록 공적 숙의 절차를 제도화하는 것이 제도의 실행가능성 내지 정당성을 확립하는 데 매우 중요하다.

이러한 문제인식에 따라 서울시정에 숙의민주주의를 제도화하는 데 있어서 현재의 시정여건에 대한 진단은 물론, 숙의민주주의를 구성하는 다양한 요소들에 대한 사회적 인식, 나아가 제도화에 필요한 정책수요 등이 면밀하게 조사·분석될 필요가 있다. 이에 숙의민주주의에 관한 사회적 인식과 정책수요 조사가 실시되었는데, 2019년 6월 4일부터 18일까지 웹(web)조사를 기반으로 팩스와 이메일조사가 병행되었다. 이 조사에 서울시민, 비영리단체, 서울시 공무원 등 계층별 할당을 고려해 394명이 응답하였는데, 이 가운데 일반시민은 104명, 비영리단체는 225명, 서울시 공무원 65명으로 구성되어 있다. 성별로는 남성 49.7%, 여성 50.3%를 차지하고 있다.

조사의 주요 내용으로는 민주적 시정 관련 제도의 운영실태와 향후 정책의 수요조사를 주된 내용으로 한다. 이러한 조사목적 아래 서울시정에 관한 여건, 시정의 숙의공론화에 대한 인식과 평가, 숙의제도에 관한 정책 수요 등을 주요 내용으로 하여 조사가 실시되었다(표 4-2 참조). 특히 정책 수요에 관한 다양한 조사항목이 고려되었는데, 여기에는 이 연구에서 이론적으로 논의한 바 있는 숙의의 가치나 원칙, 합리적 운영체계 외에, 실제 숙의공론모델을 제도화, 운영하는 데 있어서 고려되어야 할 다

양한 요소를 포함하고 있다.

[표 4-1] 응답자 특성

		사례수(명)	비율(%)
전체		394	100.0
응답자	일반시민	104	26.4
	비영리단체	225	57.1
	공무원	65	16.5
성별	남자	196	49.7
	여자	198	50.3

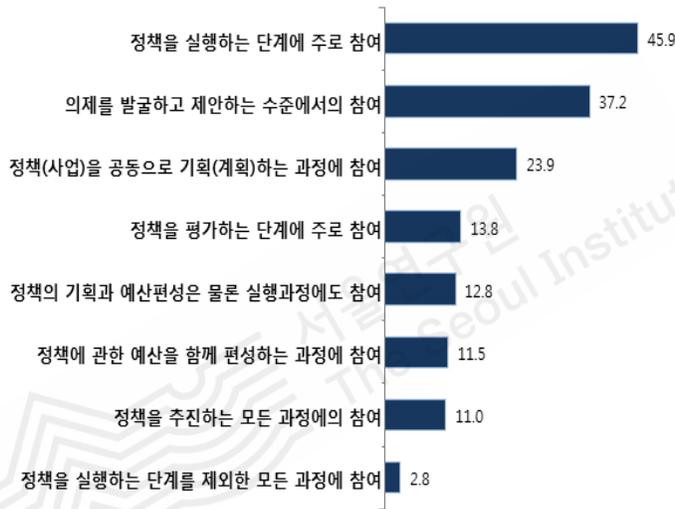
[표 4-2] 주요 조사 내용

	주요 조사 내용
서울시정에 관한 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 정책추진 프로세스 전반적 평가와 이유 - 시정참여 경험 유무와 참여내용 - 민선 5·6기 민관협력 평가와 이유 - 시정운영에 있어서 민간의 참여와 협력 기여도 - 민주주의에 대한 인식과 시정에서의 강화요소 - 민주주의가 지향하는 가치 - 향후 민주주의 제도의 발전방향
현 시정의 숙의·공론화에 대한 인식과 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 숙의·공론화(제도)에 대한 인식 - 숙의·공론화(제도)의 확대에 대한 인식과 이유 - 숙의·공론화(제도) 참여 경험 - 숙의·공론화(제도) 평가 - 숙의·공론화(제도)의 개선사항
숙의제도(모델)에 대한 정책수요	<ul style="list-style-type: none"> - 숙의·공론화(제도) 운영의 당위성과 이유 - 숙의·공론화(제도)의 주체(의제) - 숙의·공론화(제도)가 구현할 우선적 가치 - 숙의·공론화(제도)가 준수해야할 주요 원칙 - 숙의·공론화(제도)의 실효성 확보위한 운영요소 - 숙의·공론화(제도)의 관리·운영체계 - 숙의·공론화 의제 선정 방식 - 숙의·공론화 참여주체의 구성 - 정책우선순위결정시 숙의·공론화 절차, 참여주체 선정방식, 규모 - 갈등사안의 합의시 숙의·공론화 절차, 참여주체 선정방식, 규모 - 서울시정에서 활성화 되어야할 숙의모델과 이유 - 서울시정에 숙의모델 도입시 예상 쟁점 - 서울시정에 숙의 활성화를 위한 우선적 고려요소 - 시민회의 도입·운영에 대한 인식과 성공적 운용 요소 - 시민숙의예산제에 대한 인식과 성공적 운용 요소 - 민주주의서울에 대한 인식과 성공적 운용 요소

2_조사결과 분석

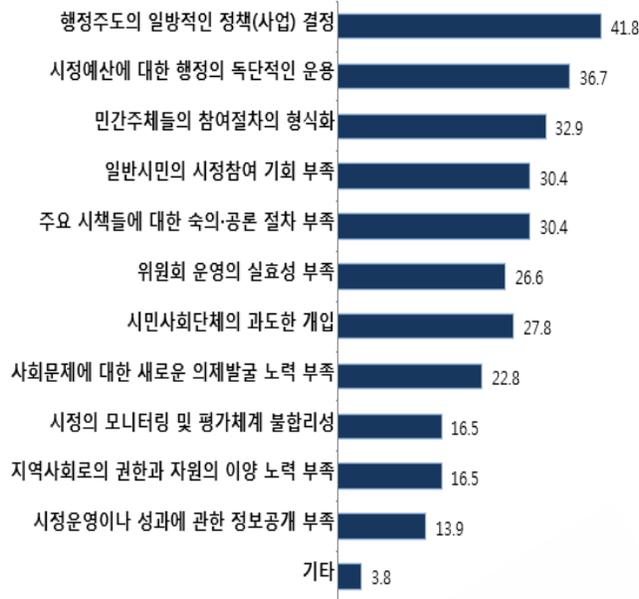
1) 서울시정에 관한 의견

우선 서울시의 주요 정책 및 사업에 참여한 경험 여부를 묻는 질문에 대해 절반을 상회하는 55.3%가 참여경험이 있다고 응답하였다. 정책에 대한 참여경험을 가진 경우에는 주로 ‘정책을 실행하는 단계에 참여’(45.9%)가 다수를 차지하였고 그 다음으로 ‘의제를 발굴하고 제안’(37.2%)이나 ‘정책(사업)을 공동으로 기획(계획)하는 과정’(23.9%)에 참여하는 순서를 보였다.



[그림 4-1] 서울시의 주요 정책 및 사업 참여경험(복수응답)

정책추진 프로세스에 대해 조사대상자가 느끼는 만족도는 전반적으로 평균 4.36점(7점 만점)으로, 만족도가 높다고 보기는 어렵다. 부정적 평가를 보인 주된 이유로는 ‘행정 주도의 일방적인 정책(사업) 결정’(41.8%)과 ‘시정예산에 대한 행정의 독단적 운용’(36.7%) 등 일방적 시정 운영에 대한 문제의식이 강하고 다음으로 ‘민간주체들의 참여절차 형식화’(32.9%), ‘일반시민의 시정참여 기회 부족’(30.4%), ‘주요 시책들에 대한 숙의·공론 절차 부족’(30.4%) 등으로 나타나, 전반적으로 실질적이고 실효성 있는 참여에 대한 문제의식도 비교적 강하다.



[그림 4-2] 정책추진 프로세스에 대한 부정적 인식(복수응답)

민선 5·6기 시정의 민관협치에 대한 만족도도 평균 4.48점(7점 만점)으로 그다지 높은 수준은 아니다. 앞서 3장에서 살펴보았듯이 민선 6기 협치시정에서 다양한 정책이 추진된 점은 사실이나 이러한 조사결과를 보이는 것은 그만큼 참여주체들의 기대수준이 높다는 점을 반증하는 것이다. 이 경우에 부정적 평가는 ‘다양한 계층의 공평한 참여기회가 부족’(38.0%)이 주된 이유였고, 이외에도 ‘협치의 사업화되는 경향’(35.9%), ‘협치의 형식적 절차화 경향’(25.0%) 등도 주요 요인으로 요인인 것으로 조사되었다 ([그림 4-3] 참조).

한편, 민간의 시정 참여와 협력에 따른 시정 운영 기여에 대해서는, 조사대상자의 48.5%가 ‘참여와 협력 경험을 통해 민주주의 관련 시민역량 강화’를 가장 중요한 요소로 인식하였다. 이외에도 ‘시민 당사자들이 선호하는 정책(사업)의 결정과 추진’(38.8%), ‘시정운영에 대한 투명성·공개성 강화’(37.8%), ‘사회적 약자·취약 계층의 시정 참여기회 제공’(34.5%), ‘지역사회의 공동체 활력 증대’(32.0%) 등도 시정에 기여하는 주요 요소로 손꼽았다([그림 4-4] 참조).

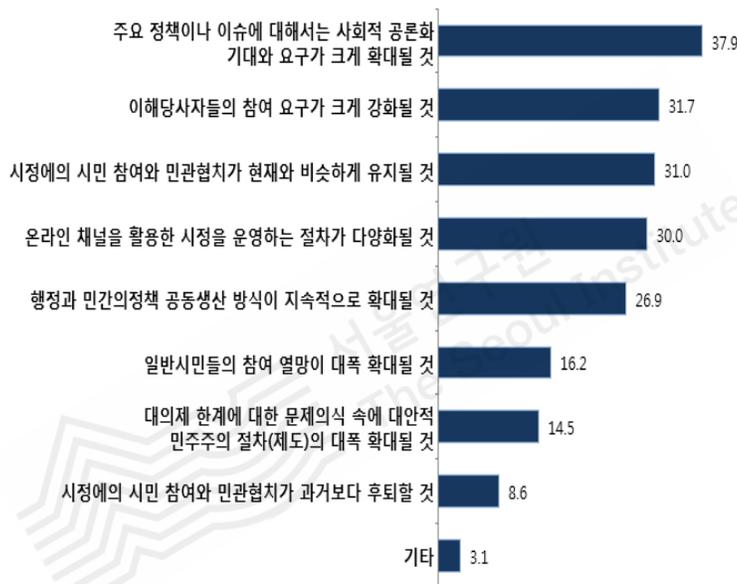


[그림 4-3] 민선 56기 민관협치 시정에 관한 부정적 이유(복수응답)



[그림 4-4] 민간의 참여와 협력에 따른 시정운영에의 기여(복수응답)

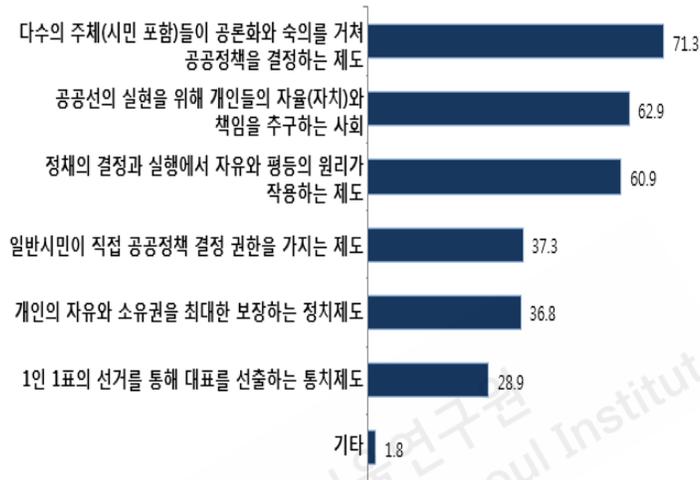
향후 민선 8기 서울시정의 환경 변화요소로는 '주요 정책이나 이슈에 대해 사회적 공론화 기대와 요구가 크게 확대될 것'이라는 응답이 37.9%로 가장 높게 나타났다. 이에 더해 '이해당사자들의 참여 요구 강화'(31.7%), '시정에의 시민참여와 민관협치에 대한 요구 지속'(31.0%), '온라인 채널을 활용한 시정운영 절차의 다양화'(30.0%), '행정과 민간 간 정책 공동생산의 지속 확대'(26.9%) 등도 향후 시정환경 변화의 주된 요소로 인식하고 있다. 이러한 조사결과를 고려해 볼 때, 현재의 협치시정에 대한 요구를 넘어, 민주적 시정 운영에 대한 필요성과 요구로까지 계속 확대될 것으로 예상되는바, 이에 대응할 수 있는 행정 내 인식의 확산과 제도화가 긴요할 것으로 보인다.



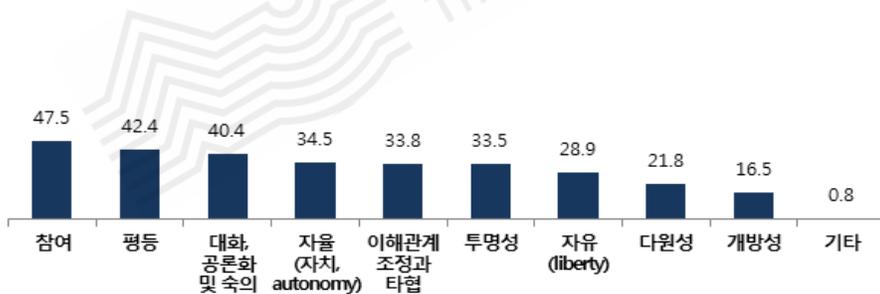
[그림 4-5] 민선 8기 예상되는 서울시정의 여건 변화(복수응답)

민주적 시정 운영을 확립해야 하는 미래의 시정 운영과 관련해, 민주주의에 관한 사회적 인식에 관한 설문도 이루어졌다. 우선 민주주의에 대한 이해의 경우, '다수의 주체(시민 포함)가 공론화와 숙의를 거쳐 공공정책을 결정하는 제도'(71.3%)라는 인식이 지배적이었다. 여기에 더해 '공공선의 실현을 위해 개인들의 자율(자치)과 책임을 추구하는 사회'(62.9%), '정책의 결정과 실행에서 자유와 평등의 원리가 작용하는 제도'(60.9%) 등도 높은 응답률을 보여, 전체적으로 숙의민주주의에 대한 우세 속에 자유민주주의 정치적 이상도 여전히 중요하게 고려되고 있음을 알 수 있다(그림 4-6 참조).

민주주의가 지향해야 할 가치로는, 참여(47.5%), 평등(42.4%), 공론화 및 속의(40.4%) 등도 우선적인 가치로 조사되어 전반적으로 이 연구에서 공화주의 사상과 공화민주주의 모델에 기초하고 있는 정치적 가치를 중시하고 있음을 알 수 있다. 이외에도 자율(자치), 조정과 타협, 투명성 등도 민주주의와 관련된 중요한 가치로 인식하고 있음을 조사결과는 보여주고 있다([그림 4-7] 참조).

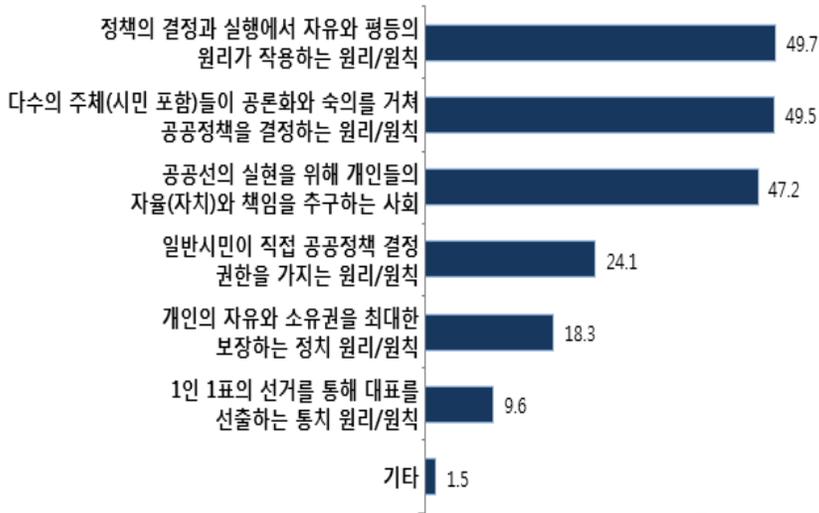


[그림 4-6] 민주주의에 대한 개념적 이해(복수응답)



[그림 4-7] 민주주의가 지향하는 우선적 가치(복수응답)

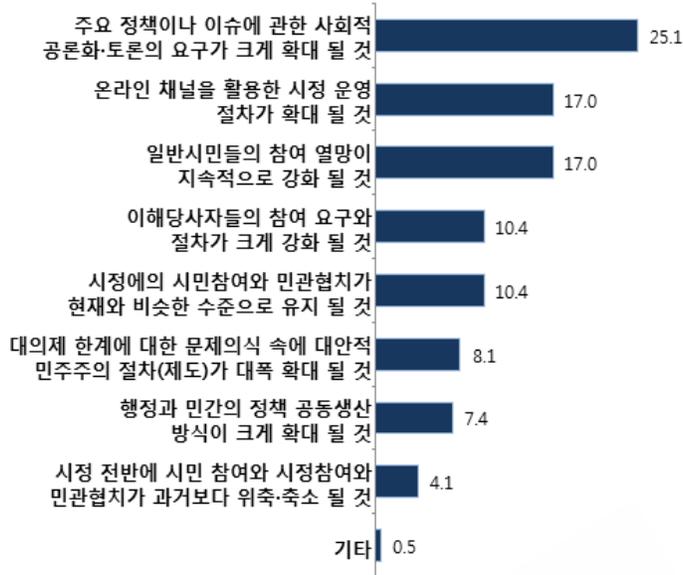
상술한 인식의 연장선 상에서 바람직한 민주주의 원리로는 ‘정책의 결정과 실행에서 자유와 평등의 원리’(49.7%)와 함께, ‘다수의 주체(시민 포함)가 공론화와 속의를 거쳐 공공정책을 결정’(49.5%), ‘공공선의 실현을 위해 개인들의 자율(자치)과 책임의 추구’(47.2%) 등의 원리에 대해 선호가 상대적으로 높게 나타났다. 대체로 앞서 언급한 속의민주주의 모델과 관련한 원리들이 중요하게 인식되고 있음을 다시 확인해 볼 수 있다.



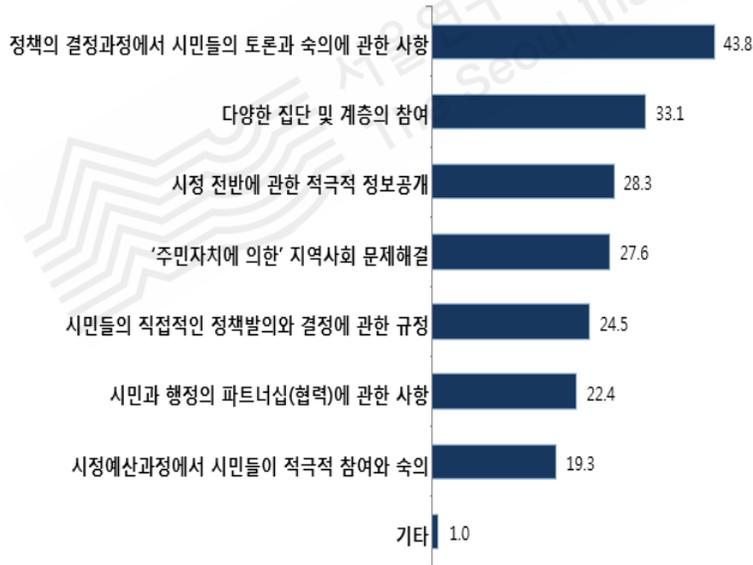
[그림 4-8] 바람직한 민주주의 원리 강화(복수응답)

향후 민주주의 제도가 어떻게 변화할 것인가를 묻는 질문에 대해서는 ‘주요 정책이나 이슈에 관한 사회적 공론화·토론의 요구가 크게 확대될 것’이라는 인식이 25.1%로 가장 높게 나타났다. 아울러 ‘온라인 채널을 활용한 시정 운영 절차의 확대’(17.0%), ‘일반시민들의 참여 열망 확대’(17.0%) 등의 변화에 대한 기대도 비교적 높고, ‘이해 당사자들의 참여 요구와 절차 강화’(10.4%), ‘민관협치 흐름의 지속’(10.4%) 등에 대한 예상도 상당한 수준으로 존재하고 있다([그림 4-9] 참조).

민선 7기 시정에 들어와 민주시정을 뒷받침하기 위해 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」가 제정된 바 있다. 이 조례의 제정과 관련해 조례에 반영되어야 할 내용에 대해서도 질문이 있었다. 조사결과, ‘정책의 결정 과정에서 시민들의 토론과 숙의에 관한 사항’이 43.8%로 다수를 차지하는 가운데, ‘다양한 집단과 계층의 참여’를 우선적인 요소로 손꼽았다. 이외에도 ‘적극적인 정보공개’와 ‘시민의 자립적 정책발의와 결정 등에 관한 사항’ 등도 중요한 요소로 인식해, 전반적으로 숙의민주주의의 법제도화에 관한 인식을 반영하고 있다([그림 4-10] 참조).



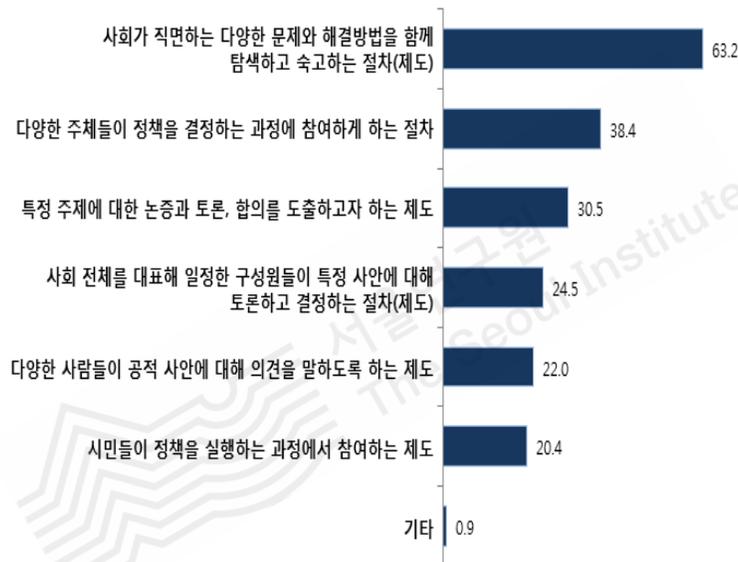
[그림 4-9] 향후 민주주의 제도에 대한 예상 변화



[그림 4-10] '서울특별시 시민민주주의 기본 조례' 필요(복수응답)

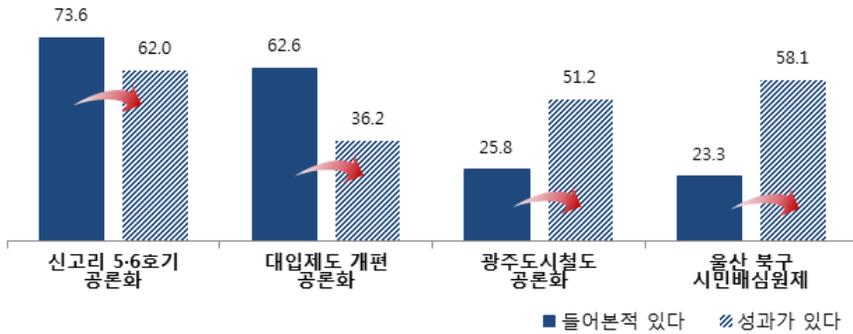
2) 현 시정의 숙의·공론화에 대한 인식과 평가

조사대상자들은 숙의·공론화에 관한 높은 인식 수준을 보이는 가운데, 그 의미에 대해서는 다양하게 이해하는 것으로 나타났다. 숙의·공론화 제도에 대해 조사대상자들의 약 2/3는 ‘사회가 직면하는 다양한 문제와 해결방법을 함께 탐색하고 숙고하는 절차(제도)’로 이해하고 있다. 아울러 다른 1/3의 응답자들은 숙의·공론화에 대해 ‘다양한 주체들이 정책을 결정하는 과정에 참여하게 하는 절차’나 ‘특정 주제에 대한 논증과 토론, 합의를 도출하고자 하는 제도’로도 응답해 보다 정확한 개념 이해를 보이는 주체들이 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있다.



[그림 4-11] 숙의·공론에 대한 개념적 이해(복수응답)

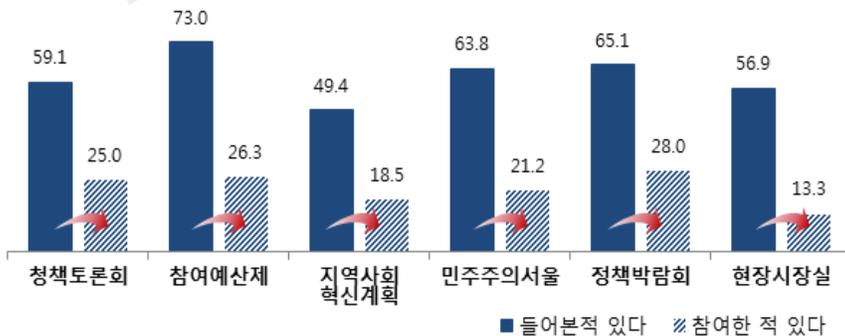
최근 국내에서 시행된 공론화 사례를 대상으로 사회적 인식을 조사한 결과, 4가지 대상 사례 중 ‘신고리 5·6호기 공론화’ 사례와 ‘대입제도 개편 공론화’ 사례를 인지하는 수준이 가장 높았다. 이들 사례가 숙의형 여론조사에 기초한 것이라는 점을 고려시, 다양한 공론화 모델에도 불구하고 ‘공론화 = 숙의형 여론조사’라는 다소 협소한 인식이 지배적일 가능성이 높은 대목이다. 이들 공론화 사례의 성과에 대해서는 대입제도 개편 공론화를 제외하고는 50%를 상회하는 응답자가 성과가 있다고 응답해, 공론화 제도의 성과에 대한 비교적 긍정적 인식이 존재한다고 볼 수 있다.



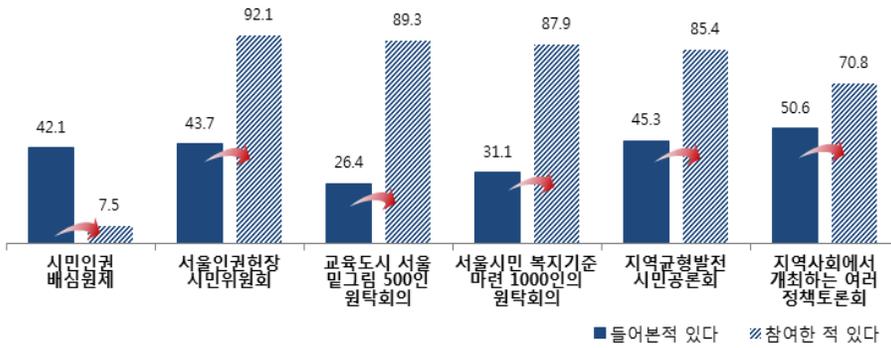
[그림 4-12] 주요 공론화 사례의 인지도 및 성과평가

서울시도 민선 6기 시정에서 제한적이기는 하지만 다양한 공론화 제도를 도입·운영한 바 있다. 이들 제도를 대상으로 한 조사에서 ‘참여예산제’에 대한 인지도가 가장 높았고, ‘민주주의서울’과 ‘정책박람회’에 대한 인지도도 비교적 높은 것으로 조사되었다. 그럼에도 불구하고 이들 제도들의 참여수준에 대해서는 전반적으로 낮은 수준을 보이며, 그나마 정책박람회와 참여예산제의 참여도가 높은 것으로 조사되었다.

아울러 서울시 차원에서도 공론화 프로그램이 실시된 바 있는데, 이들 프로그램에 대한 인지도는 앞의 국가적 차원의 공론화 프로그램에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 지역사회 차원의 정책토론회를 제외하며, ‘지역균형발전 시민공론화’와 ‘서울인권현장 시민위원회’, ‘시민인권 배심원제’ 등의 사례에서 비교적 인지도가 높은 것으로 조사되었다. 아울러, 이들 프로그램을 인지하는 경우에 참여 정도는 대부분 80%를 상회하는 높은 수준을 보인다.

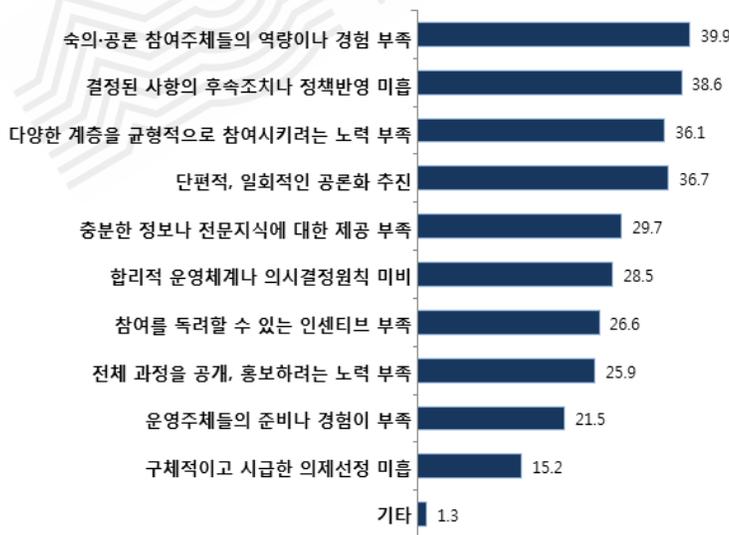


[그림 4-13] 속의·공론화 제도의 인지도와 참여도



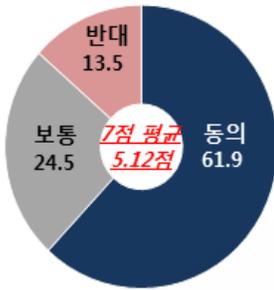
[그림 4-14] 서울시 속의·공론기반 프로그램의 인지도 및 참여도

앞의 속의·공론화 제도와 관련해 개선이 필요한 점에 대해 다양한 요인들이 지적되었다. 무엇보다도 참여주체들의 역량이나 경험 부족을 문제로 보는 인식이 강하고, 정책 반영 노력의 미흡이나 다양한 계층의 균형적 참여 부족, 단편적·일회적 공론화 추진 등에 대해서도 개선의 필요성을 상대적으로 강하게 느끼는 것으로 확인되었다. 향후 서울시가 시민민주주의를 실현하는 민주시정을 확립하기 위해서는 이러한 요인들을 포함해 다양한 제도적 요소들을 개선할 수 있는 다각적인 노력이 강구되어야 할 것으로 본다.



[그림 4-15] 속의·공론화 추진과정의 개선사항(복수응답)

이러한 인식의 연장선에서 향후 속의·공론화 절차가 활성화되어야 한다는 인식도 뚜렷하다. 실제 조사대상자의 약 2/3 정도는 다양한 이유를 들어 향후 제도의 활성화가 필요하다는 점에 대해 동의하는 것으로 조사되었다. 그리고 그 이유로는 '시민과 당사자들이 원하는 정책의 선정'과 '시정운영에 대한 투명성·공개성 강화'를 우선적인 요소로 손꼽았고, '민주시민으로서 자질과 소양의 함양'과 '정책 실행에서의 실효성 강화' 등에 대해서도 높은 응답을 보였다. 이들 요인들은 모두 속의민주주의 이론에서 속의민주주의 모델이 가지는 타당성 내지는 제도적 효과로 인식되는 요소들이다.



[그림 4-16] 서울시 속의·공론화 활성화를 위한 시정운영 의견



[그림 4-17] 서울시 속의·공론화 활성화의 이유(복수응답)

3) 속의제도(모델)에 대한 정책수요

자유민주주의에 대한 대안적 모델로서 속의민주주의가 합리적으로 제도화되기 위해서는 다양한 요소가 고려될 필요가 있다. 이 연구에서는 향후 서울시정 내 제도 설계를 위해 고려해야 할 다양한 제도적 요소들에 대해 설문하였다. 우선, 공론 및 속의 절차의 실시가 바람직하다고 인식하는 경우에는 예상한 대로 '참여한 사회 이슈의 대안과 해결책'과 '지역사회 중심의 사회문제 발굴과 해결'이 우선적인 것으로 나타났다. 이외에도 일반적인 공론장 성격의 것으로서 '사회문제의 발굴·도출'과 '주요 정책이나 제도에 대한 주민들의 인식' 등도 비교적 속의·공론 절차가 요구되는 우선적인

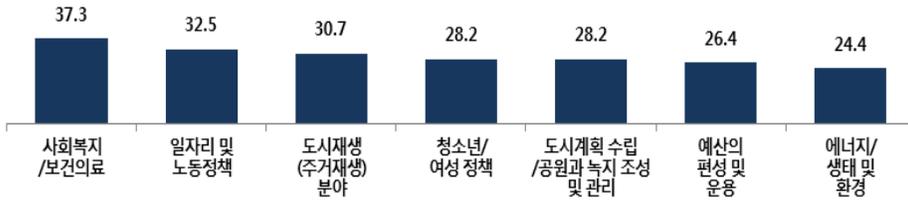
경우로 인식하고 있다. 반면, 반대 주체들의 인식 전환이나 일반 사업계획 수립 등에 대해서는 부정적 인식이 강한 것으로 조사되었다.



[그림 4-18] 숙의·공론화 제도가 바람직한 분야(복수응답)

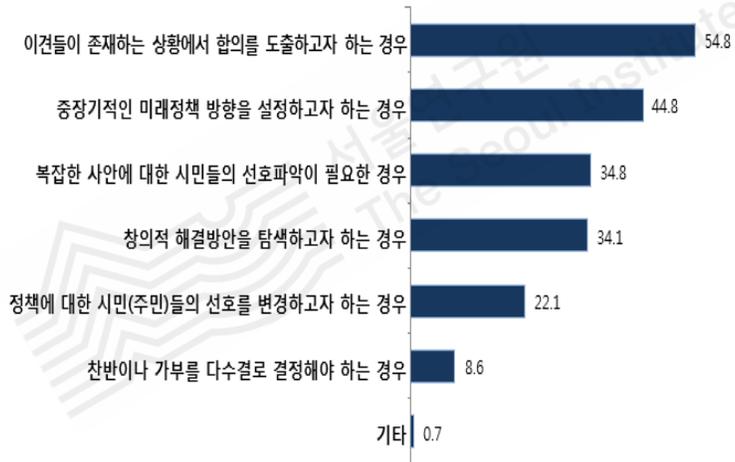
이러한 인식의 연장선에서 공적 숙의가 효과적일 것으로 예상하는 분야에 대해서는 사회복지와 보건의료 분야를 필두로 하여, 일자리와 노동정책, 도시재생 등의 분야에 대해 높은 응답을 보였다. 반면, 예상과 다르게 예산의 편성·운용이나 에너지·환경 분야에 대해서는 낮은 응답을 보이고 있다. 다만, 일반시민의 경우에는 예산의 편성 및 운용, 공무원의 경우에는 에너지·환경에 대해 숙의의 효과가 높을 것이라는 예상이 높게 나타나고 있다([그림 4-19] 참조).

아울러 공론 및 숙의 절차가 적절한 주제(의제)로는 조사대상자의 절반 이상이 ‘이견들이 존재하는 상황에서 합의를 도출하고자 하는 경우’라 응답해, 앞서 숙의민주주의 이론적 논의에서 살펴본 내용과 상당히 일관된 결과를 보여주었다. 이러한 내용 외에도 중장기적인 미래정책 방향을 설정하고자 하거나 시민들의 선호 파악이 필요한 사안에 대해서도 숙의 절차가 시행될 수 있는 적절한 주제로 인식하고 있는 것으로 조사 결과가 보여주고 있다([그림 4-20] 참조).



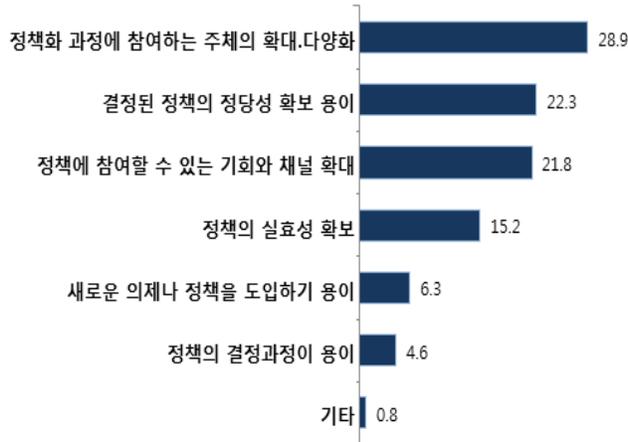
	전체	일반시민	비영리단체	공무원
사회복지/보건의료	37.3	45.2	37.8	23.1
일자리 및 노동정책	32.5	39.4	31.1	26.2
도시재생(주거재생) 분야	30.7	26.9	31.1	35.4
청소년/여성정책	28.2	26.9	27.1	33.8
도시계획 수립/공원과 녹지조성 및 관리	28.2	27.9	28.9	26.2
예산의 편성 및 운용	26.4	31.7	27.1	15.4
에너지/생태 및 환경	24.4	14.4	25.8	35.4

[그림 4-19] 속의·공론화가 효과적인 분야(복수응답)



[그림 4-20] 속의·공론화의 적절한 주제(복수응답)

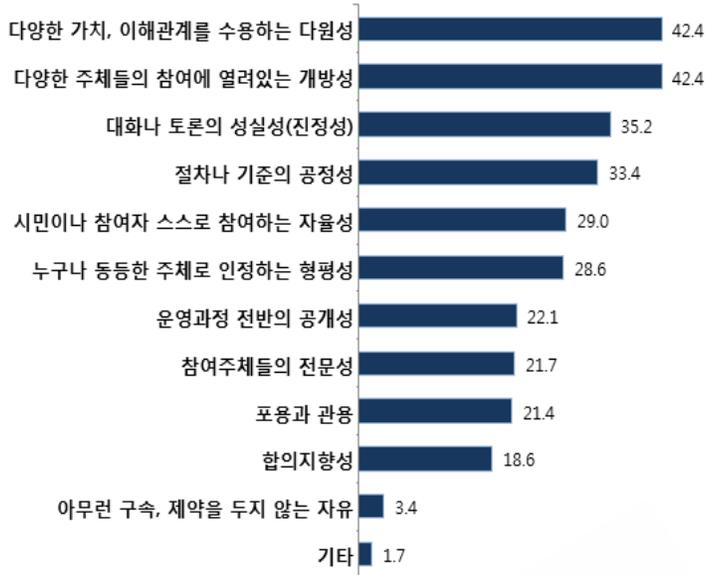
속의 절차 등 속의민주주의를 시정에 도입하게 되면 기대할 수 있는 장점에 대해 조사대상자들은 ‘참여 주체의 확대·다양화’를 가장 큰 장점으로 손꼽았고, ‘정책의 정당성 확보’나 ‘정책에 참여할 기회 및 채널 확대’ 등도 중요한 장점으로 인식하고 있다. 이러한 인식 또한 앞서 속의민주주의 이론에서 살펴본 속의민주주의 도입 필요성과도 일관된 내용이라 할 수 있다.



[그림 4-21] 숙의민주주의가 가지는 장점

바람직한 숙의 제도가 지향해야 할 가치로는 다원성과 개방성을 가장 우선적인 가치로 인식하고 있으며, 성실성과 절차적 공정성 또한 중요한 가치로 인식되었다. 물론 조사결과에서 나타나는 이러한 가치 우위는 단순히 사회적 인식을 반영하는 것일 뿐이라는 점에서 이론적으로 과도한 의미를 부여할 필요는 없다고 본다. 사실 여기서 고려되고 있는 가치들은 모두 상대적 차이는 있으나 대부분 숙의 이론가들이 언급한 숙의민주주의가 지향해야 할 가치들에 해당한다([그림 4-22] 참조).

이론적 측면에서 볼 때 공적 숙의를 제도화하는 데 여러 원칙들이 중요하게 고려된다. 이러한 인식하에 숙의·공론화 제도에서 우선으로 준수해야 할 원칙을 조사한 결과, 절반에 달하는 조사대상자들이 ‘상대방을 인정하고 상호 존중하는 문화’라고 응답하였다. 여기에 더해 ‘참여 주체들의 책임성 확보’, ‘숙의 과정 및 결과의 공개’, ‘공정한 기회의 보장’, ‘충분한 정보와 전문지식의 보장’, ‘다양한 주체들의 참여 보장’ 등도 우선적인 원칙들로 손꼽고 있다. 이러한 원칙들은 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 주요 이론가들이 강조한 숙의민주주의 원칙과 크게 다르지 않은 것으로, 향후 시정 내 숙의민주주의를 제도화하는 데 중요하게 고려해야 할 것으로 본다([그림 4-23] 참조).



[그림 4-22] 숙의·공론제도가 지향하는 우선적 가치(복수응답)

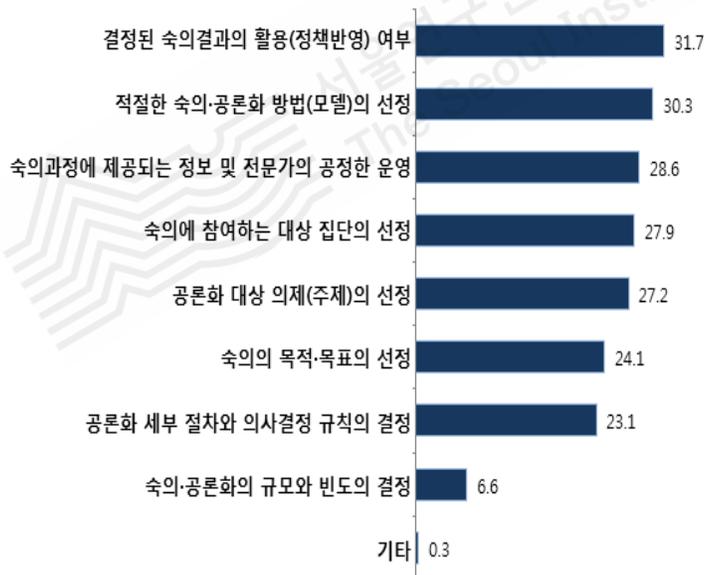


[그림 4-23] 숙의·공론화 제도화를 위한 우선적 인식(복수응답)

4) 숙의·공론화 모델의 구성 및 운영

숙의 제도를 합리적으로 설계하는 데 고려해야 할 요소로는 다양한 요소들을 균형적으로 인식하는 경향을 보였다. 이 가운데 ‘숙의결과의 활용’, 즉 정책과의 연계 그리고 ‘적절한 숙의·공론 모델’의 선정을 가장 중요한 요소로 인식하고 있다. 이러한 제도적 요소 외에도 ‘운영에서의 공정성’, ‘대상집단의 선정’, ‘숙의 의제의 선정’ 등도 제도 설계 시, 고려해야 할 중요한 요소라는 점이 확인되었다(그림 4-24) 참조).

이러한 인식의 연장선에서 숙의 제도의 실효성을 위해서도 다양한 요소들이 고려되어야 하는 것으로 조사되었다. 이 가운데 ‘충분한 정보제공’이 무엇보다 중요한 요소로 인식되었으며, 여기에 더해 ‘대상의제의 구체화’, ‘적정한 숙의시간 확보’, ‘공평한 발언권 부여’와 같은 숙의 과정에서의 실무적 요소들도 우선적인 요소들로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 사실 숙의민주주의 이론에서는 이러한 요소들 외에도 다른 요소들이 제도의 실효성이나 활성화를 위해 중요하게 강조되고 있으므로, 향후 숙의 절차에서 중요하게 고려될 필요가 있다고 본다(그림 4-25) 참조).

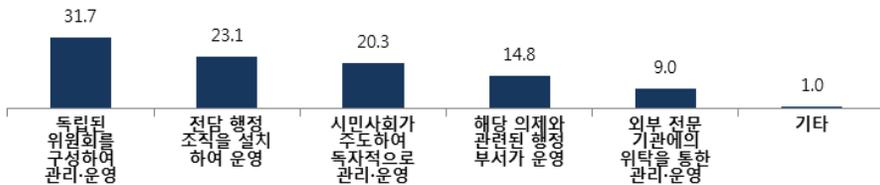


[그림 4-24] 숙의·공론화 제도 설계 시 고려사항(복수응답)

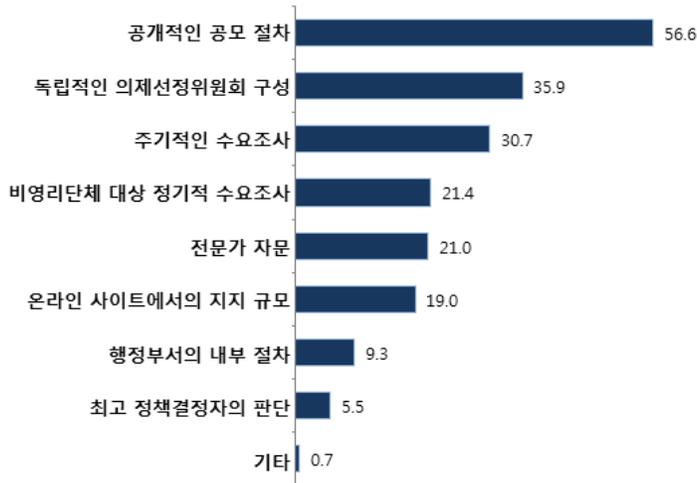


[그림 4-25] 숙의·공론화 제도 운영 시 고려사항(복수응답)

이 연구에서는 공적 숙의 절차의 운영과 관련해 다양한 실무적 요소에 대한 정책수요에 대해서도 조사하였다. 우선, 공론숙의를 관리하는 적절한 방식으로는 ‘독립적인 위원회에 의한 구성·운영’에 대한 선호가 강하며, ‘시민사회 주도의 독자적 관리·운영’에 대한 목소리 또한 낮은 수준은 아니다(그림 4-26) 참조). 숙의의 대상의제를 선정하기 위한 방법으로는, ‘공개적 공모 절차’가 절반을 상회하는 조사대상자가 응답하였으며, ‘독립적인 의제선정위원회’나 ‘주기적 수요조사’ 또한 전체의 1/3에 달하는 응답을 나타냈다. 이는 현재 서울시가 운영하고 있는 ‘민주주의 서울’의 의제선정과정에서도 중요하게 활용해야 함을 시사한다(그림 4-27) 참조).

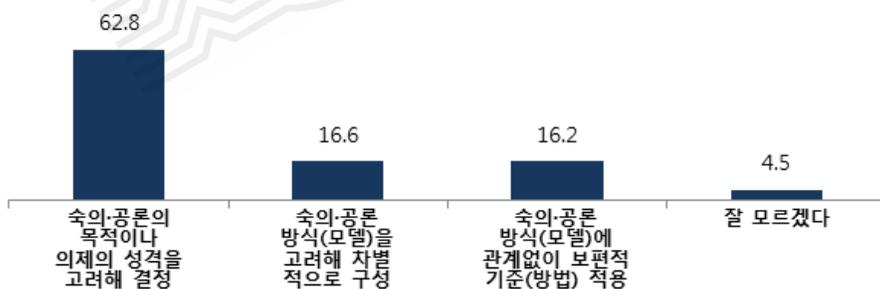


[그림 4-26] 숙의·공론화 과정의 관리운영



[그림 4-27] 속의·공론화 대상의제 선정방식(복수응답)

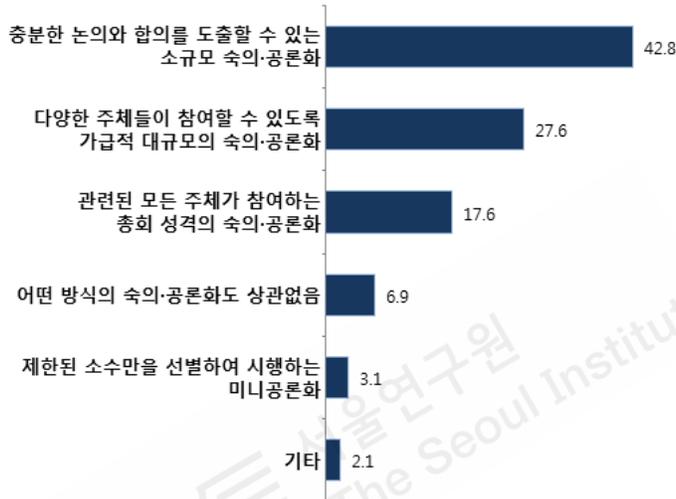
속의 제도에서 참여하는 주체를 구성하는 적절한 방식으로는 속의의 목적이나 의제 성격을 고려해 결정해야 한다는 응답이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 반면 속의 방식(모델)과 참여주체 구성 간의 관계에 대해서는 그다지 중요하게 고려하지 않는 조사결과를 보인다. 이는 이론적으로도 강조되는 가이드라인으로서 향후 참여주체나 범위를 고려해야 하는 경우에 속의의 목적과 의제의 성격이 중요하게 고려될 필요가 있다고 본다.



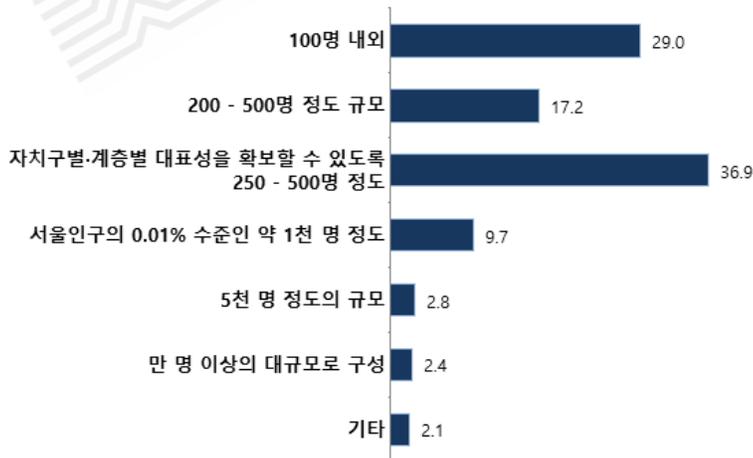
[그림 4-28] 속의·공론화 제도에서 참여주체 구성방식

이러한 맥락에서 다양한 속의 의제 가운데 정책이 우선순위나 방향을 정하는 속의의 경우 소규모 속의·공론의 필요성을 강하게 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 속의에서는 충분한 논의와 합의가 요구되기 때문이라는 인식이다. 그리고 속의를 시행하기

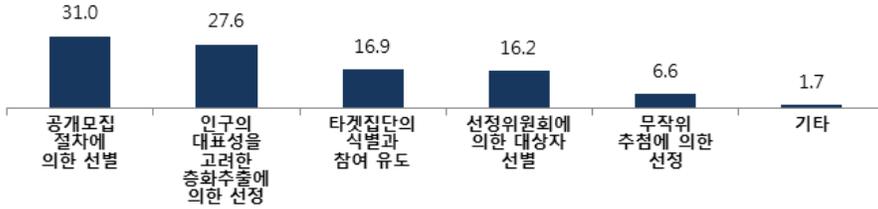
에 적절한 규모로는 지역별·계층별 대표성을 확보할 수 있는 250~500명 규모의 선호가 강하며, 다음으로 100명 내외에 대한 응답도 비교적 높게 높은 것으로 나타났다. 물론 정책의 방향이나 우선순위에 대해 공적숙의를 실시하는 ‘21세기 타운미팅’과 같은 숙의모델과 같이 수천 명이 참가하는 제도적 모델도 있기 때문에 이러한 숙의규모가 최적의 규모라고 단정하기는 어려우나, 이러한 규모가 다수가 선호하는 숙의규모라는 점을 고려할 필요는 있다고 본다.



[그림 4-29] 적정 숙의·공론화 방식: 정책 우선순위와 방향

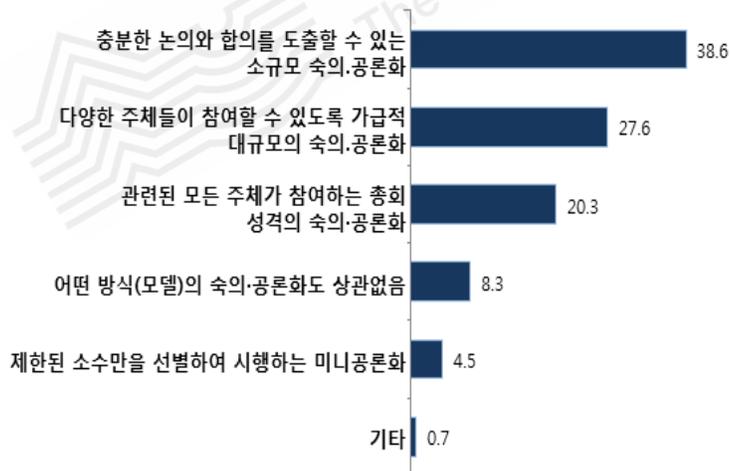


[그림 4-30] 정책방향 설정 의제에 대한 적정 숙의규모

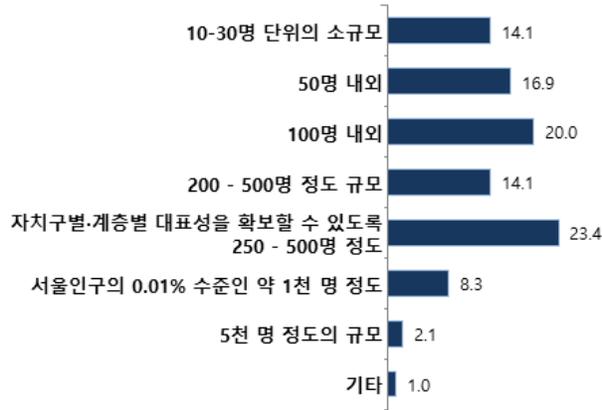


[그림 4-31] 정책방향 설정 속의를 위한 참여주체 선정

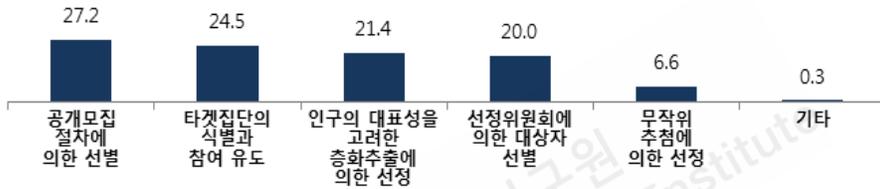
이와는 다르게 의견이나 갈등이 첨예한 의제에 대해서는 속의 방식으로 소규모의 속의공론화를 다수가 선호하는 것으로 나타났다. 이는 기존의 속의가 시간에 쫓기듯 제한적·형식적으로 진행되는 경우가 많았던 것에 대한 반작용으로 해석된다. 이 경우에도 적절한 속의 규모로는 앞의 정책 우선순위 선정과 같은 의제와 유사하게 대표성을 어느 정도 확보할 수 있는 250~500명 정도로 인식하고 있다. 이러한 결과는 조사대상자들은 대표성을 확보하는 것에 적지 않은 의미를 부여하는 것을 시사하는 것으로 이해된다. 아울러 참여주체의 선정방식으로는 ‘공개모집에 의한 선정’, ‘목표집단의 참여 유도’ 그리고 ‘대표성을 고려한 층화추출’이 각각 비슷한 수준의 응답을 보여, 선정방식에서의 방법론적 우위를 쉽게 확인하기는 어려운 결과를 보여주었다.



[그림 4-32] 적정 속의공론화 방식: 첨예한 갈등 및 현안



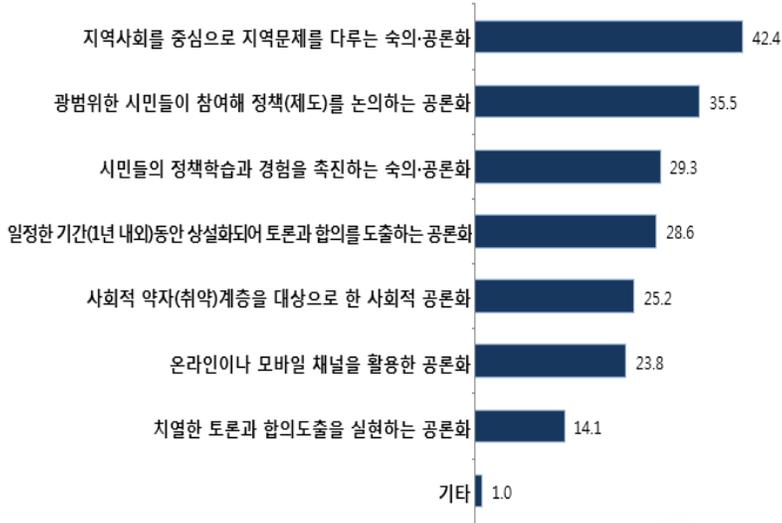
[그림 4-33] 갈등 및 현안 의제에 대한 적정 속의규모



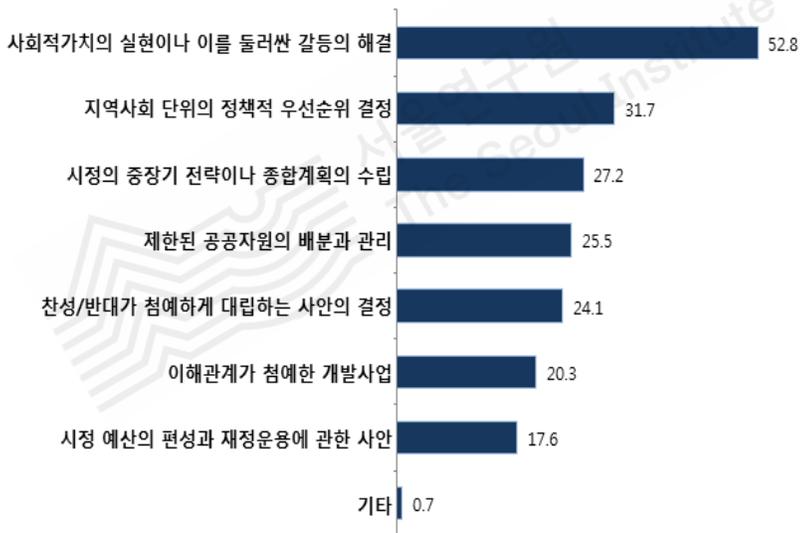
[그림 4-34] 갈등 및 현안 속의를 위한 참여주체 선정

서울시정에서 활성화되기를 희망하는 속의모델로는 ‘지역사회 문제를 다루는 속의-공론’에 대한 선호가 가장 높은 것으로 조사되었다. 이는 이미 지역사회 차원에서 여러 정책을 매개하여 다양한 방식의 공론화가 실시되고 있는 바, 이를 더욱 활성화하고자 하는 희망이 반영된 것이라 볼 수 있다. 여기에 더해 ‘광범위한 참여기반의 공론화’나 ‘시민들의 정책학습을 촉진하는 속의’ 또한 활성화를 희망하는 모델이다. 주목할 점은 예상과 다르게 온라인이나 모바일을 활용한 속의는 상대적으로 저조한 응답을 보이고 있다([그림 4-35] 참조).

속의 활성화를 희망하는 분야(성격)에 대해서도 주목할 만한 조사결과를 나타내고 있다. 조사대상자의 절반 이상이 ‘사회적가치 실현이나 관련된 갈등의 해결’을 응답하였고, 다음으로 ‘지역사회 단위의 정책 우선순위 결정’과 ‘중장기 전략이나 종합계획 수립’에 대해서도 높은 선호가 존재하고 있다. 이는 공적 속의에 대한 사람들의 실용주의적 접근의 선호를 시사하는 것으로, 사회의제나 사회적가치에 대한 발굴·해결에 주로 초점을 두는 반면, 예상과 다르게 참여하게 대립하는 의제에 대해서는 그다지 선호가 높지 않은 양상을 보여주었다([그림 4-36] 참조).



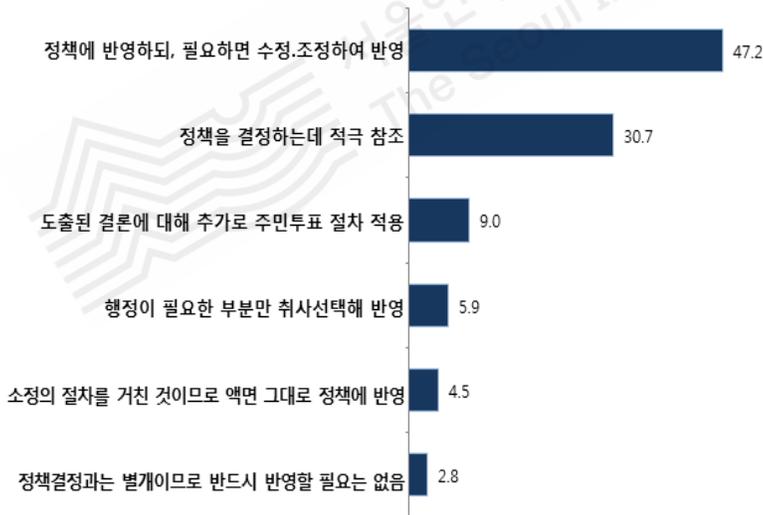
[그림 4-35] 서울시정에서 활성화할 필요가 있는 숙의모델



[그림 4-36] 서울시정에서 활성화가 필요한 숙의 분야

숙의민주주의의 이론적 쟁점에서도 살펴본 바와 같이 공적 숙의의 실시에도 불구하고 사후에도 이해관계의 참여한 대립이 여전히 잠복·현실화될 수 있다는 점도 부정하기 힘들다. 이러한 경우에 바람직한 방법으로는 합의에 도달할 때까지 숙의·공론화 진행이라는 다소 현실성이 떨어지는 소극적 성격의 대안에 대해 응답빈도가 높다. 이론적으로 볼 때, 응답률은 상대적으로 낮게 나타났으나 이해관계의 참여한 대립과 갈등의 존재 자체를 식별하고, 그 자체를 인정하는 절차 또는 다수결에 의한 결정 등도 숙의에서 고려될 필요가 있다.

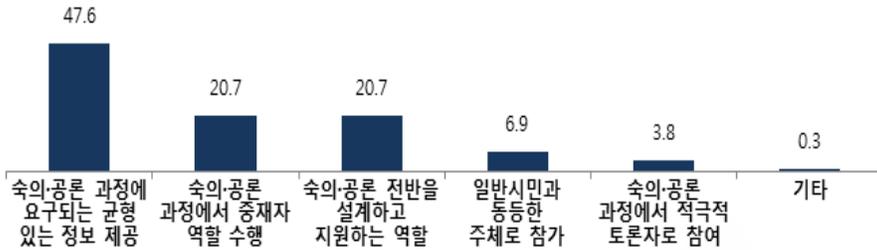
숙의민주주의의 관련 이론이나 앞의 조사결과에서도 확인된 바와 같이, 숙의결과의 활용은 제도의 실효성을 좌우하는 위한 중요한 조건이다. 조사에 따르면, 조사대상자들은 숙의의 결과를 액면 그대로 반영하기보다는 수정·조정하여 반영하거나 정책을 결정하는데 참조해야 한다는 인식이 높게 나타났다. 이는 궁극적으로 공공과 시민사회 간 관계 정립을 내포한 조사결과를 의미하는 것으로, 숙고된 결과라 해도 합리성이나 타당성이 부족할 수 있으며, 타당하더라도 현실적 제약도 존재할 수 있다는 유연한 태도와 관점에서 비롯한다.



[그림 4-37] 시정여포에 따른 바람직한 활용 방안

숙의 제도에서 다루는 주요 쟁점의 하나는 숙의 절차에서의 전문가 역할에 관한 것이다. 조사에 따르면, 바람직한 전문가의 역할로는 ‘균형감 있는 정보제공’이 가장 중요

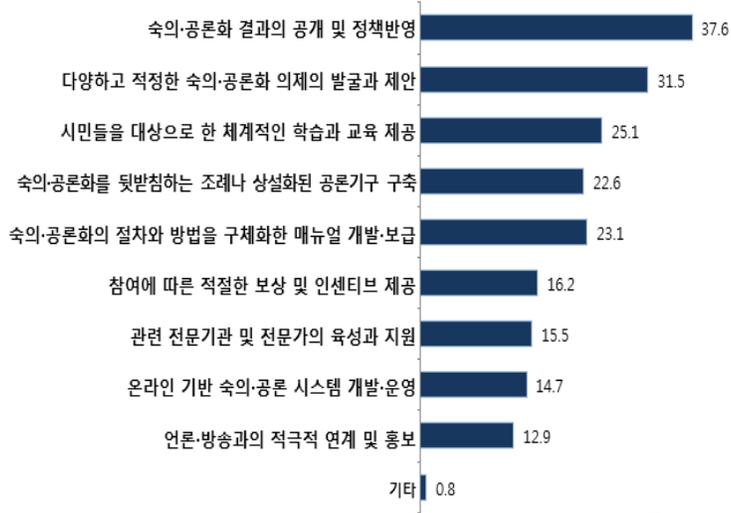
한 요소로 인식되었으며, 숙의 과정에서 중재자 역할 그리고 숙의 과정의 설계·지원 등에 대해서도 중요한 역할로 인식하고 있다. 물론 이러한 조사결과에도 전문가의 역할과 퍼실리테이터의 역할에 대한 인식상의 혼란도 일부 개제되어 있을 수 있으므로, 숙의 주관기관, 관리운영기관, 전문가, 퍼실리테이터, 숙의 참여 주체 간 적절한 역할 관계를 정립할 필요가 있다.



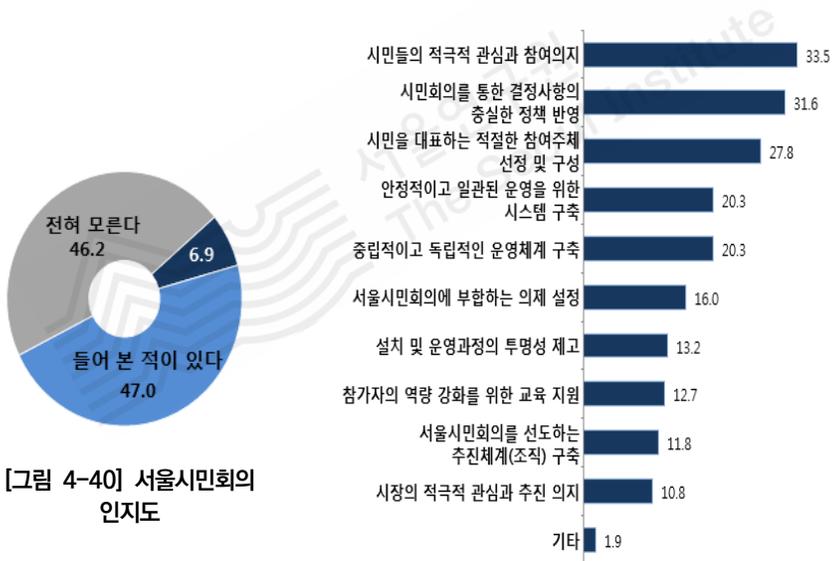
[그림 4-38] 숙의·공론화 과정에서 전문가의 바람직한 역할

마지막으로 숙의민주주의가 활성화되고 성공적으로 운영하기 위해 고려되어야 할 요소에 대해 조사대상자들은 ‘숙의결과의 공개와 정책반영’을 최우선적인 요소로 손꼽았다. 사실 시민의 정책참여 주요 동기 가운데 하나가 정책에 대한 제안과 이의 실현에 있고, 역으로 정책반영으로 이어지지 않는다면 제도의 실효성이 지속적으로 침식될 수 있다는 점에서 제도 설계 시 중요하게 고려되어야 한다고 본다. 여기에 더해, 다양한 의제의 발굴과 제안, 체계적인 학습과 교육 제공, 관련 조례나 상설화된 공론기구 설치 등도 중요한 운영 요소로 인식하고 있다([그림 4-39] 참조).

서울시 민선 7기 들어 시민민주주의 실현을 위한 관련 시책의 하나로 ‘서울시민회의’라는 새로운 숙의 제도(기구)를 도입·운영할 예정이다. 이 새로운 숙의 제도에 대해 조사대상자 절반의 응답자가 인지하고 있는 것으로 조사되었다([그림 4-40] 참조). 이러한 서울시민회의의 운영과 관련해 성공적으로 운영하기 위해서는 ‘시민들의 적극적 관심과 참여 의지’, ‘결정사항의 충실한 반영’, ‘적절한 참여주체의 구성’ 등이 중요하게 고려해야 할 것으로 인식하고 있다. 사실 이는 숙의 제도 전반에서 중요하게 인식해야 할 요소로, 향후 서울시민회의의 운영에서도 중요하게 고려해야 할 것으로 본다([그림 4-41] 참조).



[그림 4-39] 숙의민주주의를 위한 성공적 운영요소(복수응답)



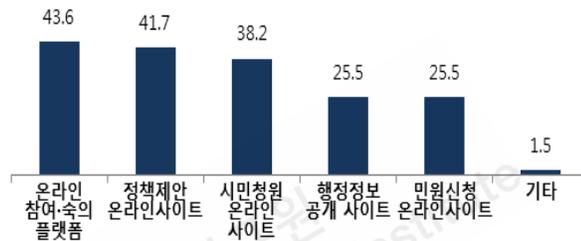
[그림 4-40] 서울시민회의의 인지도

[그림 4-41] 서울시민회의의 성공적 운영을 위한 고려사항(복수응답)

서울시의 다른 속의 제도는 이미 민선 6기에 설치·운영하고 있는 ‘민주주의 서울’이라는 온라인 플랫폼으로, 이에 대해서도 약 2/3가 인지하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 경우에 조사대상자들은 민주주의 서울이 ‘온라인 참여·속의 플랫폼’이라는 응답이 가장 많았으며, 이외 정책 제안이나 시민청원 온라인 사이트라는 응답도 다수 존재하고 있다. 현재의 민주주의 서울이 단순히 온라인에 기반한 시민청원 프로그램에 주로 머무르고 있음을 고려해 볼 때, 민주주의 서울의 바람직한 기능(역할)의 의미를 담고 있다고 판단된다. 이는 향후 민주주의 서울이 기능을 확대하거나 전환을 모색해야 할 대목이기도 하다.

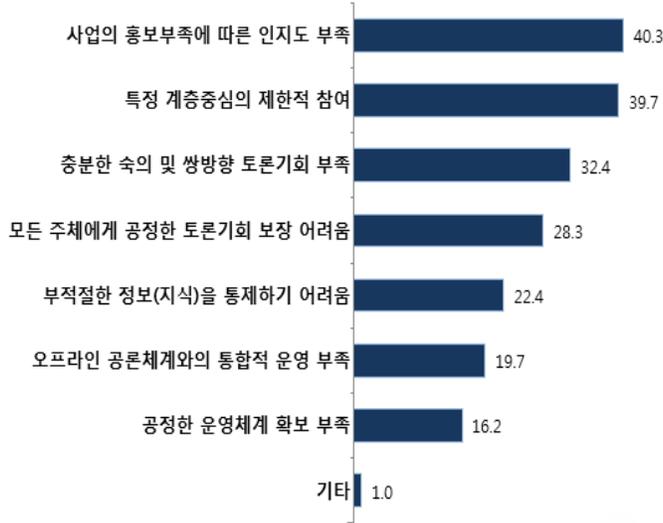


[그림 4-42] 민주주의 서울
인지도

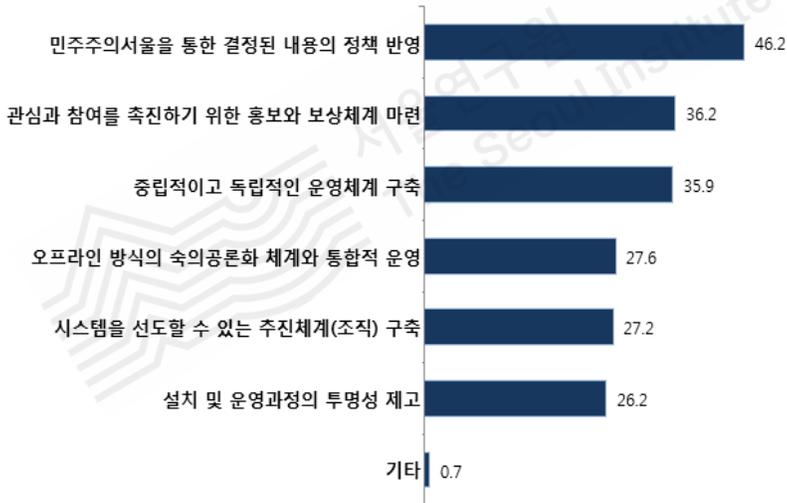


[그림 4-43] 민주주의 서울 인지 유형

이러한 맥락에서 현재 민주주의 서울이 직면하고 있는 제약요인으로는 사업의 홍보 부족에 따른 인지도 부족, 특정한 계층을 중심으로 한 제한적 참여가 핵심적 제약요인으로 인식되고 있다. 아울러 충분한 속의 및 쌍방향 토론 기회 부족이나 공정한 토론 기회 보장의 어려움도 우선순위가 높은 제약요인으로 지적되고는 있으나, 온라인시스템이 가지는 특성상 구조적 제약이 존재하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 민주주의 서울이 가지는 제약 일부는 대면형 속의기구 등을 통해 보완할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 한다(그림 4-44 참조). 마지막으로 조사대상자들은 민주주의 서울의 성공적 운영을 위해 고려해야 할 요소로 결정된 내용의 정책반영, 관심과 참여를 촉진하기 위한 홍보와 보상체계 마련 등을 우선적인 요소로 인식하고 있다(그림 4-45 참조).



[그림 4-44] 민주주의 서울이 직면하고 있는 제약요인



[그림 4-45] 민주주의 서울의 성공을 위한 중요요소

3_요약 및 시사점

서울시정의 ‘다양한 민간주체의 참여 부족’이 정책추진의 주 문제점으로 인식 행정의 일방적인 정책 결정형태, 즉 다양한 민간주체의 참여 부재를 서울시정의 주요 문제점으로 인식되고 있어, 이에 대한 적극적 대응이 필요하다. 구체적으로 서울시 정책추진 프로세스에 대해 부정적 평가를 한 주된 이유로 ‘행정 주도의 일방적인 정책(사업) 결정’(41.8%)과 시정예산에 대한 행정의 독단적 운용’(36.7%) 등 행정의 일방적 정책결정 행태에 대한 지적이 가장 많았고, 다음으로 ‘민간주체들의 참여절차 형식화’(32.9%), ‘일반시민의 시정참여 기회 부족’(30.4%), ‘주요 시책들에 대한 속의·공론 절차 부족’(30.4%) 등으로 실질적이고 실효성 있는 참여에 대한 문제인식이 크게 나타났다(그림 4-47) 참조).

이러한 문제 인식은 민선 5, 6기 민관협치에 대한 부정적 평가를 한 주된 이유에서도 확인되는데, 부정적 평가의 이유로 ‘다양한 계층의 공평한 참여 기회가 부족’(38.0%) 하다는 의견이 가장 많았다.

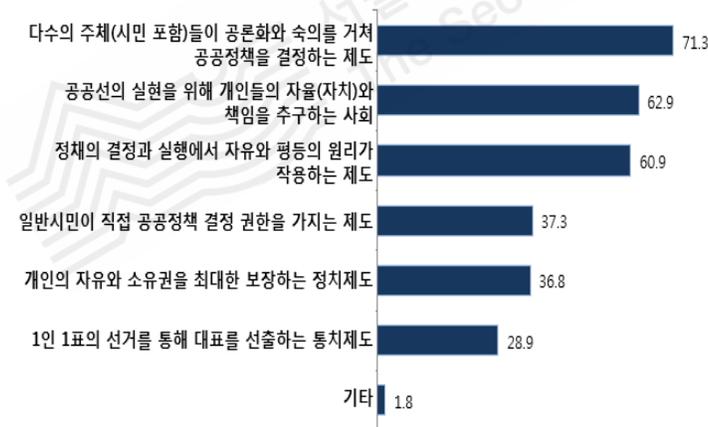


[그림 4-46] 서울시 정책추진 프로세스 만족도 부정적 이유(복수응답)

서울시민은 민주주의를 ‘다수의 주체가 숙의·공론을 거쳐 공공정책을 결정하는 제도’로 인식

서울시민은 ‘참여’와 ‘대화, 공론화 및 숙의’를 민주주의의 주요 가치로 인정하는 가운데, 민주주의를 ‘시민을 포함한 다수의 주체가 공론과 숙의를 거쳐 공공정책을 결정하는 제도’로 구체화하고 있다. 이는 앞서 언급한 서울시 정책추진의 문제점인 참여주체의 제한성을 해결하기 위해서 민주주의 강화, 즉 다수의 주체가 숙의·공론을 거쳐 공공정책을 결정하는 제도를 적극 도입·활용하는 것이 필요함을 시사한다.

구체적으로 민주주의가 지향하는 우선적 가치로 ‘참여’가 47.5%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘평등’(42.4%), ‘대화, 공론화 및 숙의’(40.4%), ‘자율(자치, autonomy)’(34.5%), ‘이해관계 조정과 타협’(33.8%), ‘투명성’(33.5%), ‘자유(liberty)’(28.9%) 등의 순으로 나타났다. 이와 더불어 서울시민은 민주주의를 어떻게 이해하고 있는지에 대한 질문에 ‘다수의 주체(시민 포함)가 공론화와 숙의를 거쳐 공공정책을 결정하는 제도’(71.3%)를 가장 많이 응답하였다. 다음으로 ‘공공선의 실현을 위해 개인들의 자율(자치)와 책임을 추구하는 사회’(62.9%), ‘정책의 결정과 실행에서 자유와 평등의 원리가 작용하는 제도’(60.9%) 등의 순으로 나타났다.



[그림 4-47] ‘민주주의’에 대한 이해(복수응답)

장기적으로도 다양한 주체가 참여하는 숙의·공론은 확대될 전망

서울시 정책이나 이슈에 대한 다양한 주체가 참여하는 사회적 공론화·토론에 대한 요구가 확대될 것이며, 특히 민선 8기 서울시정에도 이러한 요구는 크게 확대될 것으로

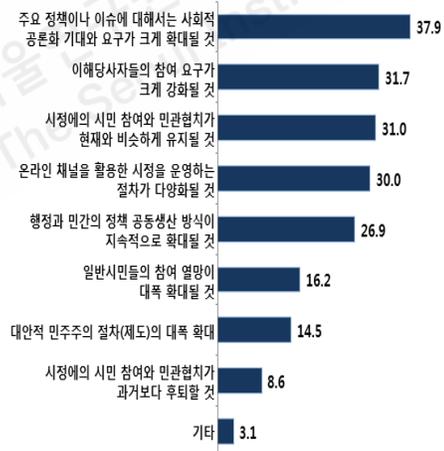
전망되고 있다. 이를 통해 앞으로도 서울시정에서의 다양한 주체가 참여하는 속의·공론화 제도의 적극적 활용이 지속해서 필요함을 재확인하였다.

구체적으로 민주주의 제도에 대한 향후 변화 예상을 물어본 결과 ‘주요 정책이나 이슈에 관한 사회적 공론화·토론의 요구가 크게 확대될 것’이라는 변화가 25.1%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘온라인 채널을 활용한 시정 운영 절차가 확대될 것’(17.0%), ‘일반 시민들의 참여 열망이 지속해서 강화될 것’(17.0%), ‘이해당사자들의 참여 요구와 절차가 크게 강화될 것’(10.4%) 등의 순으로 나타났다.

이와 더불어 민선 8기 서울시정의 환경에 대한 변화로 ‘주요 정책이나 이슈에 대해서는 사회적 공론화 기대와 요구가 크게 확대될 것’이라는 응답이 37.9%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘이해당사자들의 참여 요구가 크게 강화될 것’(31.7%), ‘시정에서의 시민참여와 민관협치가 현재와 비슷하게 유지될 것’(31.0%), ‘온라인 채널을 활용한 시정을 운영하는 절차가 다양화될 것’(30.0%), ‘행정과 민간의 정책 공동생산 방식이 지속해서 확대될 것’(26.9%) 등의 순으로 나타났다.



[그림 4-48] 향후 ‘민주주의’ 제도에 대한 예상 변화



[그림 4-49] 민선 8기 서울시정 환경 변화 예상(복수응답)

서울시 속의 및 공론화 추진을 위한 5가지 주요 정책적 시사점을 도출 설문조사를 통해 서울시 속의 및 공론화 추진을 위해 고려해야 할 5가지 주요 정책적 시사점을 도출하였다.

- 해당 국가와 지역의 행정 여건이나 숙의에 관한 시민사회의 인식과 선호, 시행하려는 숙의의 성격 등을 종합 고려해 숙의 모델 적용 필요하다. 향후 시정에서 숙의 절차(제도)가 활성화되기를 희망하는 분야로는, ①사회적가치 실현이나 이를 둘러싼 갈등 해결 방안 도출 ②지역사회에서 정책 우선순위 결정, ③시정의 증장기 전략 수립 등이 우선적이다.
- 숙의 제도가 실효성을 가지기 위해서는 숙의과정을 합리적으로 관리하는 것이 중요한 조건으로, 충분한 정보제공, 대상 의제의 명확화, 적정 수준의 숙의 빈도와 시간 확보, 공평한 발언권 부여 등을 우선으로 고려할 필요가 있다.
- 민주적 숙의와 공론화를 시행하는 데 모델을 성격을 고려한 적절한 숙의 원칙과 운영체계를 확립하는 것도 중요한 요소이다.
- 숙의 결과에 대해서는 적극적으로 피드백하고, 정책화 및 제도화로 구현하는 추가적 절차나 시스템이 필요하다.
- 마지막으로 공적 숙의(공론화)의 원활한 추진을 위해서는 적절한 제도적 인프라 확립도 중요 과제에 해당한다.



05

숙의민주주의 제도화 방안



1_정책의 기본 방향

2_주요 정책방안

05. 숙의민주주의의 제도화 방안

1_정책의 기본 방향

지방자치제가 도입된 이후 서울시는 민선 1기 시정부부터 현재의 시정에 이르기까지 시정 내에 시민의 참여를 유도·활성화하기 위한 다양한 노력을 전개해 온 바 있다. 민선 1·2기 시정이 참여를 위한 기반을 조성하던 시기에 해당한다면, 3기와 4기 시정에서는 이해당사자를 중심으로 한 것이기는 하나 참여제도가 확장된 시기로 평가할만하다. 민선 5·6기 시정에서는 시민의 참여가 보다 실질화·고도화되는 가운데 숙의형 참여제도의 도입도 모색되었다. 이러한 시정 여건의 변화 속에 민선 7기 시정에 들어서는 숙의민주주의를 제도화하기 위한 다양한 정책들이 모색되고 있는 상황이다.

서구사회에서는 20세기 후반에 참여민주주의 패러다임이 출현하였다가 실효성이 크게 약화되고, 1980년대 이후 다른 대안적 모델인 숙의민주주의 모델이 출현한 바 있다. 그 이후 현재까지 숙의민주주의에 관한 다양한 이론적·실천적 논의와 실험들이 전개되고 있다. 특히 1990년대 후반 이후에는 숙의민주주의의 이상과 원칙을 구현하기 위한 다양한 제도적 모델들이 개발·적용되고 있는 실정이다. 이러한 논의와 실험을 살펴보면, 숙의의 질을 높이고 숙의결과의 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 숙의의 목적이나 성격 등을 종합적으로 고려해 적절한 숙의 절차나 방법을 정립하고 이에 기초해 합리적인 운영체계를 마련하는 것이 중요함을 알 수 있다. 아울러, 제도적 모델이 현실에 적용되는 과정에서 다양한 쟁점들도 드러나고 있는바, 숙의민주주의의 정치적 이상을 제도화하고 모델을 운용하는 데 있어서 이러한 쟁점들에 대한 적극적 대응도 필요할 것으로 보인다.

민선 7기 서울시정도 시민민주주의 실현의 하나로 숙의민주주의 원리에 기반한 다양한 정책들이 모색되고 있으므로, 상술한 내용을 중요하게 고려하면서 정책의 방향을 설정해야 할 것으로 본다. 아울러 이 연구에서 실시된 숙의민주주의에 관한 조사 또한

서울시의 여건이나 정책에 대한 요구를 나타내고 있다는 점에서, 정책 방안을 모색할 때 중요하게 고려되어야 하겠다. 실제, 이 연구의 주요 조사결과에서는 갈등적 사안에 대한 숙의 외에 다양한 내용에 대해 숙의가 활성화되기를 희망하고 있고, 숙의결과를 적극적으로 피드백하고 정책 및 제도화가 적절히 연계되어야 한다는 요구 또한 강하게 나타나고 있다. 아울러, 숙의의 실효성을 확보하기 위한 다양한 운영 요소-충분한 정보 제공, 대상 의제의 명확화, 적절한 숙의 빈도와 시간, 공정한 발언 기회 보장 등-와 함께 적절한 제도적 인프라 구성에 대한 요구 또한 존재하고 있다.

이 연구에서는 이와 같은 조사·분석 내용을 토대로 다음과 같은 4가지 방향을 설정하고자 한다. 각각은 ① 서울형 시민숙의시스템 확립, ② 숙의시스템을 뒷받침하는 숙의 인프라 구축, ③ 서울형 공론장 모델사업 추진, ④ 숙의민주주의의 활성화를 위한 제도적 지원체계 마련 등이다.

서울형 시민숙의 모델 확립

이론적 논의와 숙의모델 사례분석에서 살펴본 바와 같이 숙의민주주의 모델이 나타내는 중요한 특성이자 장점은 고유한 원칙과 절차를 확립하는 데 있다. 이러한 원칙과 절차가 대의제적 자유민주주의의 그리고 전통적인 행정 주도의 시정 운영이 내재하는 한계를 극복하는 한편, 시민 참여가 단순히 형식화하는 것을 제어할 수 있는 효과를 가진다. 이러한 인식 하에 서울시정 전반에서 일반시민의 참여에 기반한 숙의형 제도를 도입하는데 효과적인 고유한 숙의 모델을 확립하도록 한다. 이러한 서울형 시민숙의 모델에서는 숙의의 대상 영역과 원칙, 적용 가능한 모델을 정립하는 한편, 세부 운영 가이드라인도 도출할 필요가 있다.

시민숙의 모델을 뒷받침하는 숙의인프라 구축

앞서 조사·분석에 따른 시사점에서 언급한 바와 같이 숙의 제도가 활성화되고 실효성 있게 운영되려면 이를 뒷받침하는 적절한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하고도 바람직하다. 특히, 시민들이 다양한 의제를 발굴·제안하고, 언제 어디서든 공론에 참여할 수 있도록 다차원의 공론장을 구축하는 것이 숙의민주주의 실현의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요소라 할 수 있겠다. 이러한 인식 하에 시민숙의를 선도할 수 있는 대면과 온라인 기반의 이중적인 제도적 인프라를 도입하는 한편, 이를 전·후방에서 뒷받침하는 공론활성화 플랫폼도 설치·운영하도록 한다.

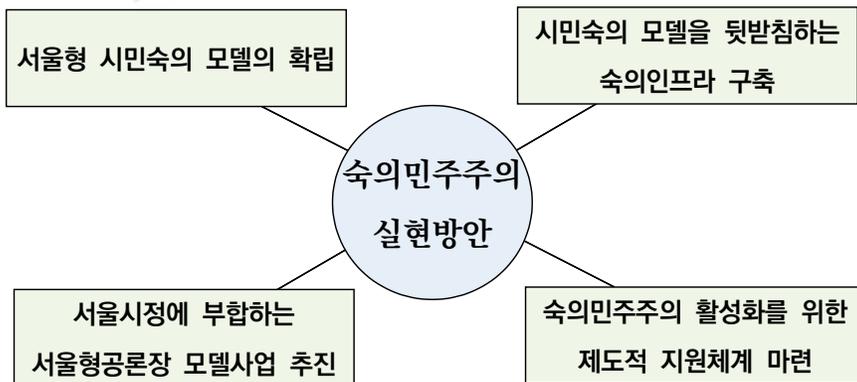
서울형공론장 모델사업 추진

서울형 숙의모델과 이를 뒷받침하는 제도적 인프라 구축에 기초해, 다양한 의제를 대상으로 실질적인 공론·숙의를 실시하는 모델사업을 추진하도록 한다. 여기서 모델사업은 민선 7기 서울시정의 여건을 체계적으로 고려하여 추진할 것이 요구되는 바, 다음과 같이 3가지의 성격으로 구분해 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

- **서울스픽(S-Speak)/서울디사이드(S-Decide):** 서울시민이 말하고 결정할 수 있는 채널 제공. 주요 정책결정이나 계획의 수립, 사회적 이슈를 대상으로 시민들의 공론과 숙의를 실시하는 시민숙의 프로그램으로 운영
- **시민숙의예산제(S-Budget):** 현재 서울시가 추진하고 있는 ‘시민숙의예산제’에 부합하는 숙의절차의 개발 및 운영
- 지역사회를 중심으로 추진하고 있는 협치사업으로서 ‘지역사회혁신계획’ 및 ‘주민자치계획’과의 연계

숙의민주주의 활성화를 위한 제도적 지원체계 마련

시정 내 주요 숙의민주주의 관련 정책이나 각종 사업이 시스템화될 수 있도록 적절한 제도적 지원체계도 강화할 필요가 있다. 무엇보다도 숙의 제도를 중심으로 시정 전반을 선도할 수 있는 선도적 기구가 설치·운영될 필요가 있으며, 시민들의 숙의 역량을 지속하여 강화하는 것도 숙의를 활성화하는데 필요한 전제조건에 해당한다. 그 일환으로 민주주의나 협치에 관한 교육 프로그램을 모색해 볼 수 있다. 아울러, 법률적 뒷받침도 중요한데, 이를 위해 숙의민주주의의 촉진과 제도적 지원을 내용으로 하는 관련 조례의 개정이나 제정을 모색하도록 한다.



[그림 5-1] 숙의민주주의 실현을 위한 4가지 정책방향

2_주요 정책방안

1) 서울형 시민숙의 모델 확립

3장에서 논의한 바와 같이 서울시는 민선 5기와 6기 들어와 기존의 참여제도에 더해 정책공론을 활성화하려는 다양한 노력을 전개한 바 있다. 정책토론회나 정책박람회와 같은 프로그램은 시민사회의 다양한 주체, 특히 정책당사자와 문제해결에 대해 공동으로 논의하기 위한 방법으로 모색되었다. 유사한 맥락에서 지역사회 차원에서도 지역사회의 의제를 발굴하기 위한 크고 작은 공론장들이 전개되는 흐름도 병행되었다. 이러한 공론장 형성을 토대로 하여 민선 7기에는 숙의민주주의를 제도화하거나 혹은 그 원리에 기반한 다양한 정책들의 추진이 예정되어 있다.

이러한 서울시정 여건을 고려해 숙의민주주의 실현을 위한 제도화의 일환으로 다양한 공론 및 숙의가 촉진될 수 있도록 시민숙의 모델을 확립하도록 한다. 이러한 모델의 확립을 통해 다양한 의제를 대상으로 다양한 주체들에게 다양한 숙의 프로그램이 추진될 수 있을 것으로 기대된다. 이 경우에 서울형 시민숙의 모델은 ① 적절한 숙의 유형의 정립과 이에 상응하는 숙의모델의 도출, ② 숙의 절차를 견인할 수 있는 숙의 원칙의 확립, ③ 그러한 숙의 원칙을 현실에 구현하는 운영체계의 구축 등이 적극 강구될 필요가 있다.

(1) 시민숙의 유형의 정립과 숙의모델의 도출

최근 국가와 여러 지역에서 다수의 공론화 절차가 진행되고 있는데, 대체로 갈등적 의제나 첨예한 이슈에 한정해 숙의가 진행되고 있는 경향이 강하다. 지방자치단체 차원의 공론화는 특히 그러하다. 그러나 숙의민주주의에 관한 이론적 논의, 그리고 관련 외국의 숙의모델 사례에서 볼 수 있듯이 숙의민주주의의 제도화에 있어서 다양한 주제를 가지고 다양한 방식의 숙의가 이루어지고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 이러한 사실을 감안해 이론적, 실천적 성격을 고려해 서울형 시민숙의 모델을 정립함에 있어서도 다양한 유형의 숙의가 제도화될 필요가 있다고 본다.

이 연구에서는 외국의 다양한 숙의 사례들을 고려해 전통적인 지배적 숙의 유형인 갈등관련 숙의를 포함해 4가지 유형 즉, ① 사회문제해결형, ② 갈등관리형, ③ 공공계획형, ④ 특수목적형(특화형) 시민숙의 등으로 구분하고자 한다. 이러한 다양한 숙의

유형에 기초해 시민숙의가 적용·활성화될 필요가 있으며, 아울러 각 유형에 부합하는 적절한 숙의 모델(방식)도 신중하게 고려되어야 할 것이다.

사회문제해결형 시민숙의

사회문제해결형 시민숙의는 사회가 직면하고 있는 각종 사회문제의 발굴·제안·문제 해결을 중심으로 공론화하는 숙의유형에 해당한다. 이러한 사회문제해결형 숙의는 사회문제의 실질적 해결을 위한 다양한 시민의 의견을 듣고 의견을 수렴하는 것에 더해, 해결책에 대한 공유와 공감을 통한 사회적 인식 확산이라는 두 가지 측면에서 필요하다. 이 경우에 시민들이 서울시정에서 우선적으로 해결해야 할 심각한 사회문제로 인지하고 있는 현안으로는 미세먼지를 포함한 대기질 악화(환경), 비싼 주택가격으로 인한 내집마련의 어려움(주택), 열악한 주차환경(교통), 청년 등의 높은 실업률(경제), 보육시설 부족과 복지 사각지대의 취약계층(복지), 안전불감증 및 안전문화 조성 미흡(안전) 등이 있다(서울시, 2019).

이들 부문에 포함된 서울시의 세부 정책을 중심으로 사회문제해결형 시민숙의의 실행을 우선적으로 고려해 볼 수 있겠다. 이와 더불어 삶의 현장에서 실질적 시민의 직접적 의견 반영이라는 숙의의 고유한 목적에 비추어 볼 때 지역사회 차원의 미시적 생활세계를 둘러싼 다양한 사회문제에 대한 숙의가 될 수 있도록 채널을 구축하는 것도 긴요할 과제로 생각한다.

사회문제해결형 시민숙의는 실질적 해결을 위해 다양한 시민의 의견을 듣고 수렴하는 것이 중요하므로, 해결방안에 대해 다수 시민의 의견을 청취하고 집단적 의견수렴으로 나아가는 방식인 21세기 타운미팅, 다수 시민의 인식과 공유를 통한 확산시키는 숙의형 여론조사 등이 시민숙의의 적절한 방식으로 고려될 수 있다. 숙의형 여론조사는 사회문제해결방안을 두고 숙의를 전후한 시민들의 의견변화를 확인하고, 숙의결과를 언론에 발표함으로써 사회갈등 실태와 관련해 사회적으로 인식을 확산한다. 21세기 타운미팅은 사회문제 해결방안에 대한 숙의를 통한 다양한 방안 발굴과 투표를 통해 우선순위를 확인하는 숙의모델에 해당한다.

갈등관리형 시민숙의

갈등관리형 시민숙의는 첨예한 사회적 이슈나 찬반이 극명한 정책을 대상으로 한 다양한 계층이 참여하여 토론하고 결정하는 유형에 해당한다. 갈등의 근본적인 해결을

위해서는 찬반 양측의 주장과 근거에 대해 이성적인 토론과 학습하는 시간이 충분히 주어져야하므로 갈등관리해결형 시민숙의가 적절하다고 판단된다.

서울시의 가장 심각한 사회갈등으로 시민들은 ‘정규직과 비정규직 간의 갈등’과 ‘고령자와 청년 간의 갈등’, ‘지역 간 격차로 인한 갈등’ 등의 순서로 갈등이 심각한 것으로 인식하고 있다(서울시, 2019). 이러한 의제와 결부된 각종 시책이나 제도를 추진하는데 ‘갈등관리형 시민숙의’를 우선으로 실행해 볼 수 있겠다. 특히 갈등의 해결 및 관리에 대한 접근은 정책 및 사업의 진행을 목표에 두고 실효성 확보를 위한 방법론 측면에서 숙의를 진행하는데서 탈피해, 정책 및 사업을 시행하기 이전에 숙의를 진행하고 이미 시행되고 있는 경우에도 제로베이스 검토까지도 숙의의 대상에 포함시킬 수 있다. 이는 정책 및 사업 자체가 갈등의 촉발요인이므로 관리 및 해결을 위해서는 타당성 그 자체도 숙고하는 근본적 접근이 필수적이라는 인식에 근거한다.



[그림 5-2] 서울시의 심각한 사회갈등

갈등관리형 시민숙의는 사회문제해결형 시민숙의와 비교해 사안의 복잡성과 갈등강도가 높아 충분한 시간의 확보와 다양하고 균형적인 정보제공에 바탕을 둔 합의가 우선적으로 중요하다. 이러한 성격을 고려해보면, 시민배심원제, 합의회의와 같은 숙의 모델이 효과적으로 활용 가능하다. 이 경우에 시민배심원제는 앞의 사례분석에서 살펴본 바와 같이 갈등이 첨예한 의제에 대해 소규모의 시민들이 3일 이상의 오랜 시간을 가지고 숙의를 진행하면서, 당사자나 갈등당사자 양측의 의견을 공평하게 청취하고 토론한 후에 합의를 도출한다. 이와 유사하게 합의회의도 주로 갈등이 첨예한 과학기술에 대한 의제를 중심으로 전문가들의 의견을 청취하고 숙의하여 합의를 도출하는데 역점을 두고 있다.

공공계획형 시민숙의

공공계획형 시민숙의는 공공계획이나 중장기 전략 수립에 있어서 비전과 목표 설정, 시책의 우선순위 선정 등 주로 공공계획 수립을 중심으로 시행해 볼 수 있는 유형이다. 비전계획이나 전략계획 등 중장기 계획 수립 시, 시민의 정책적 수요와 선호를 직접적으로 반영하여 계획의 실효성을 확보할 필요가 있는데, 이러한 경우에 공공계획형 시민숙의가 적극 모색될 수 있으리라 본다. 현재 서울시는 도시기본계획, 생활권 계획, 지구단위계획, 도시재생 전략계획 등의 공간계획 외에, 마을공동체 기본계획, 지역사회혁신계획 등과 같은 사회혁신계획 등 다양한 계획 수법이 도입·운영되고 있는데, 이들 협치형 계획 수립 시 우선 고려해 볼 수 있겠다.

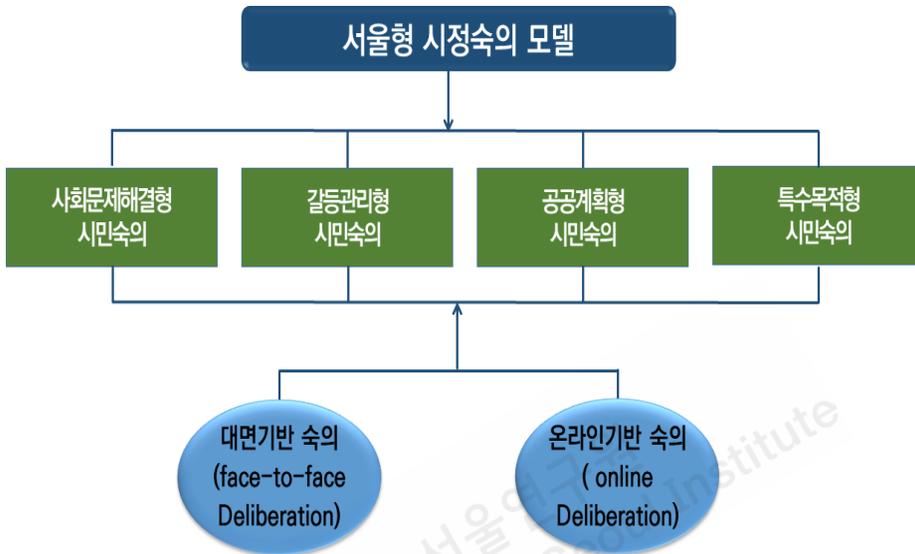
공공계획형 시민숙의는 주로 21세기 타운미팅, 시나리오워크숍, 초이스토론과 같은 숙의모델이 적절한 방식으로 고려될 수 있다. 이 경우에 21세기 타운미팅은 다수의 시민이 모여 숙의를 진행하여 공공계획의 구체적 안을 만들고 시책의 우선순위를 정하는 과정으로 진행된다. 시나리오워크숍도 시민과 이해관계자(전문가, 정부관계자 등)가 함께 참여하여 주로 장기적 비전과 목표 설정을 놓고 실현가능한 여러 안을 제안·숙의하고 우선적 안을 합의하는 프로세스로 진행된다. 초이스토론 방식은 토지개발계획, 지방정부계획, 의료보험, 주택문제 등을 주제로 시나리오와 가치에 중점을 두고 토론을 진행하여 합의를 도출한다.

특수목적형(특화형) 시민숙의

특수목적형(특화형) 시민숙의는 다른 유형과 다르게 현재 추진하고 있거나 추진 예정인 특정한 제도나 정책에 대해 숙의적 결정을 거쳐 정책을 추진하고자 하는 숙의유형에 해당한다. 특수목적형 시민숙의는 ‘시민숙의예산제’, ‘진단과 권고’ 등과 같이 공론화 등의 절차를 동반하고 있고, 더 큰 실행력을 담보하기 위해 다양한 추진 주체가 참여해야 하는 경우에 적극적으로 고려될 수 있는 유형이라 할 수 있겠다. 특히 다양한 추진 주체로 일반시민 이외에 전문가, 이해관계자 등이 참여해 함께 공론·숙의하는 열린 숙의유형이라는 점에서 여타 유형과는 차별화될 수 있겠다.

특수목적형 시민숙의에 적용 가능한 운영모델로는 주로 21세기 타운미팅, 시나리오 워크숍 등이다. 다만 특수목적형 시민숙의는 제도 추진에 부합하는 최상의 모델을 적용하기 위해 조례의 개정 및 제정을 목적으로 운영하는 시민의회, 정해진 세 가지 대안을 놓고 지역 단위로 숙의하여 투표하는 국가이슈포럼 등 다양한 모델과 결합하여 운영하는 경우 숙의의 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

상기의 숙의유형(성격)을 고려해, 각 유형에 부합하는 적절한 숙의모델과 운영체계를 확립하는 것이 제도화에서 더욱 중요한 요소이다. 이에 따라 대면기반 숙의(face-to-face deliberation)를 중심으로 다양한 유형의 숙의 절차를 운영하되, 제도의 활성화를 위해 온라인기반 숙의와도 적극적인 연계를 모색한다.



[그림 5-3] 서울형 시정숙의 모델: 주요 유형

(2) 대면기반 숙의(face-to-face deliberation) 기반의 다양한 숙의 모델

숙의목적과 대상의제의 성격, 숙의의 범위 등을 종합적으로 고려해 다양한 숙의 모델을 강구할 수 있다. 서울시정에 적용해 볼 수 있는 기본적인 숙의 모델로는 ① 숙의형 여론조사, ② 21세기 타운미팅, ③ 시민배심제를 고려할 수 있고, 이의 대상 의제에 따라 ④ 합의회의, ⑤ 국가이슈포럼, ⑥ 커뮤니티 기반 스터디서클과 같은 부가적 모델로 고려 가능하다. 이러한 대면기반 숙의 절차를 활성화하기 위해서는 의제 제안이나 공모, 정보제공, 이보팅(e-voting) 등의 온라인기반 숙의 모델로 보완할 필요가 있다.

서울형 숙의조사: 숙의형 여론조사의 서울형 모델

숙의형 여론조사(Deliberative Polling)는 과학적 여론조사와 소집단 토의가 접합된 공론수렴의 숙의 모델이다. 숙의형 여론조사는 비교적 큰 규모의 참여자인 200~400 명을 대상으로 하며, 숙의 전후의 인식 변화를 여론조사를 통해 확인하다는 데 특징이

있다. 이 모델은 미국 속의민주주의 연구소에서 개발하였으며, 주요 추진사례로는 일본 에너지(원전)정책 관련 속의형 여론조사 사례, 미국 ‘캘리포니아의 미래’(What’s Next California?) 등의 속의형 여론조사 사례 등이 있다.

○ 일본 에너지(원전)정책 관련 속의형 여론조사 사례

- 기존 에너지정책을 원점에서 다시 검토하고 새로운 계획을 수립하기 위해 정부가 발표한 3가지 시나리오에 대한 속의형 여론조사를 2012년 7월 초부터 시작
- 원자력 발전 비율0%(대안1), 15%(대안2), 20~25%(대안3)
- 실행위원회는 토론형 여론 조사를 기획·운영하는 것을 담당, 중립적인 운영을 담보하는 방법 중 하나로 감수위원회의 감수와 전문가위원회의 의견 및 조언을 제공하고, 제3자 검증위원회(별도의 독립 기구)를 통한 공론조사 실시과정 검증도 실시
- 정책적 반영 관련, 속의형 여론조사를 통해 2012년 9월 14일 노다 정권(민주당)은 ‘에너지·환경회의’는 최종적으로 2030년 원전 비율을 ‘0’으로 하는 ‘혁신적 에너지·환경 전략’을 구체화함

이러한 속의형 여론조사 모델을 준용하여 ‘서울형 속의조사(가칭)’를 도입하되, 서울시의 의견을 면밀하게 고려해 운영하도록 한다. 서울형 속의조사의 주요 목적은 참여한 사회적 이슈나 정책 현안에 대한 시민들의 의견이나 판단을 확인하고자 하는 것으로, 이를 통해 해당 사안에 대한 시민들의 가치판단이나 선호의 변화 등을 확인해 볼 수 있다. 이 모델은 주로 공간적으로 서울 전역을 포괄하고, 장기적이고 종합적인 성격을 지닌 의제를 대상으로 하며, 분야로는 환경에너지, 교육 등을 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 시정에 서울형 속의조사를 적용하기 위해서는 참여대상 선정방법 및 규모, 진행기간, 진행방식을 다음과 같이 조정하도록 한다. 참여대상 선정과 관련해서는 시민속의패널로서 서울시가 설치할 예정인 ‘서울시민회의’의 위원들을 전체 시민을 인구 통계적으로 반영하는 일종의 표본으로 하여 1차 의견조사를 실시하고, 이 가운데 무작위 추출 등을 통해 약 200~400명의 토론 참가자를 선정한다.⁵⁸⁾ 이 경우 자치구나 행정동 단위를 중심으로 하는 속의조사를 실시하는 ‘지역형 속의조사’의 경우에는 시정 단위에 비해 비교적 의제의 범위가 좁고 대상 규모도 작다는 점을 고려해, 속의 규모를 100명 이상의 규모(최소규모)를 기준으로 하여 실시하는 방안을 모색한다.

58) 서울시민회의는 서울형 속의시스템을 뒷받침하는 속의인프라로 구축하는 기구로 일종의 속의패널로 기여할 위원 약 2,500~5,000명 규모로 설치할 예정이다.

서울형 속의조사의 진행은 전체적으로 2~3개월 정도의 기간을 가지고 실시하되, 공식적 토론회는 2일간 진행하도록 한다. 주요 진행과정은 1차 의견조사, 1차 토론회(공론), 2차 의견조사, 2차 토론회(속의형 정책결정을 위한 최종토론회) 등 4단계로 하고, 1차 의견조사에서는 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 의견조사를 실시한다. 2차 의견조사는 토론참여자를 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문으로 구성된 의견조사를 실시한다. 말하자면 실제 속의단계에서는 찬·반 양측의 전문가들로 구성된 전문가 패널과 일반 참여자들이 함께 해당 이슈에 대한 질의 및 응답을 실시하고, 그 이후에 여러 개의 소집단(10명 내외)으로 편성하여 해당 이슈에 대한 토론을 진행하는 것이다. 최종 결정(2차 토론회)은 가급적 합의에 기초하되, 필요하다면 사전에 정해진 다수결 결정절차(1/2 또는 2/3 등의 기준 적용)를 거치도록 한다. 이후 결과를 정리하고, 신문, TV방송, 뉴스통신, 인터넷 뉴스 등 언론매체를 통해 결과를 보도함으로써 토론결과의 정책반영 정도를 높이도록 한다.

[표 5-1] 서울형 속의조사 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	- 1차 의견조사: 서울시민회의 위원을 서울시민의 표본으로 고려해 실시 - 토론참여자: 1차 의견조사 표본 중 약 200명~400명을 무작위로 추출 자치구나 동단위 적용 시 약 100명 정도까지 조정을 고려
진행 기간	전체 진행은 2~3개월을 기간으로 실시하되, 토론회 2일간 진행
주요 진행과정(방식)	① 1차 의견조사: 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 의견조사 실시 ② 2차 의견조사: 토론참여자를 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문의 2차 의견조사 실시 ③ 1차와 2차 토론회: 찬반측 전문가들로 구성된 전문가 패널과 일반 참여자들이 함께 해당 이슈에 대한 질의응답과 토론 실시하되, 여러 개의 소집단(15~20명)으로 편성하여 해당이슈에 대한 토론. 2차 토론회에서는 정책을 결정하기 위한 속의를 실시

포용서울 타운미팅: 21세기 타운미팅의 서울형 모델

소규모 공론장(mini-publics)의 주요 모델 가운데 하나인 21세기 타운미팅은 중요한 조직, 지역, 주 또는 국가정책에 대하여 참가자의 정책적 우선순위를 명확하게 하려는 목적 하에 대규모 참여에 기반한 포럼형 속의 모델이라 할 수 있다. 사회적 의제와 관련된 이해당사자와 전문가, 활동가, 정치인, 일반시민들이 함께 모여 토론하고 투표

하는 의사결정 방식으로, 속의 의제에 따라서는 적게는 100인, 많게는 5,000여 명에 이르기까지 다양한 규모로 진행되는 바, 거대규모의 공론장이 운영될 수 있다는 특징을 가진다. 이 모델은 ‘아메리카스피크스(AmericaSpeaks)’에 의해 개발되었으며, 아래 박스에서 볼 수 있듯이 워싱턴 D.C 시민참여예산 책정(예산 및 전략 계획 수립), 뉴욕 그라운드제로 재건축(Listening to the City) 등의 다양한 사례가 존재한다(상세한 내용은 2장 2절 참조).

- 뉴욕 그라운드제로 재건축(Listening to the City)
 - 2002년에 수천 명의 뉴욕 시민들에게 세계무역센터 부지를 재건하는 과정에서 의미 있는 목소리를 제공하기 위한 21세기 타운미팅인 “Listening to the City”가 개최
 - 1차 타운미팅 회의는 2002년 2월 7일 CARDNY(Civic Alliance to Rebuild Downtown New York)가 아메리카스피크스에 요청하여 재건 과정에 대한 비전을 구체화하기 위해 개최
 - 주로 지역사회 지도자, 옹호자, 기획 전문가 등 600명 이상이 참여
 - 이들 참가자들이 밝힌 재건 과정에 대한 비전과 원칙은 대중이 참여하는 가치를 강조함으로써 의사결정 환경을 변화
 - 1차 타운미팅 회의에 감동한 로어맨하탄 개발공사와 항만공사 등의 의사결정자들은 2차 회의를 공동 주최하고 참여
 - 지역의 인구학적 다양성을 면밀히 반영한 일반 국민 4,500명이 2002년 7월 20일과 22일에 2차 회의에 참석해 현장 계획에 대한 의견을 제시
 - 2차 타운미팅 이후 2주간의 온라인 대화를 통해 뉴욕시의 다른 818명의 주민들이 26개의 사이버 토론그룹을 이뤄 사이트 옵션을 검토하고 논의
 - 정책적 반영은 참가자들은 제안된 6개의 다른 계획보다 더 많은 비전과 상상력을 원했고, 선출직 공무원과 주지사도 “원점에서 다시”라는 결정을 신속히 내려 기존의 계획은 버리고 타운미팅 내용을 기초로 새로운 계획의 수립을 결정

서울시정에서의 타운미팅은 21세기 타운미팅 속의모델을 원용하되, 서울시정의 여건을 고려해 ‘포용서울 타운미팅’(가칭)으로 하여 운영한다. ‘포용서울 타운미팅’의 주요 목적은 주요 정책을 도입하기 위한 방안이나 정책 문제에 대한 해결책의 발굴 및 결정에 있으며, 주로 도시계획이나 보건의복지 등의 분야에서 개별적이고 단기적 성격을 가진 구체적인 정책을 중심으로 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 이외, 중장기 비전 설정이나 시민참여 및 속의에 기반한 계획의 수립과 평가에도 적용가능하다고 본다.

이 모델도 참여대상 선정과 관련해, 다른 숙의 모델과의 차별화를 위해 최소 1,000명 이상이 참가하는 것을 원칙으로 하되, 1차로 '서울시민회의'를 활용해 나이, 소속, 거주지역 등 인구분포를 고려하여 선정한다. 포용서울 타운미팅은 3~4개월 정도의 기간을 가지고 진행하며, 토론회는 1~2일에 걸쳐 진행한다. 토론(숙의) 관련 주요 절차는 사전 정보제공, 토론, 투표를 통한 의견수렴과 결과공개 등으로 진행하며, 이 과정에서 온라인 숙의 모델들이 적극적으로 활용될 필요가 있다.

사전 정보제공 단계에서는 참가자들에게 의제에 관련된 자료를 미리 제공하여 참가자들이 충분히 토론할 수 있도록 예비지식과 정보를 공유하게 한다. 토론은 테이블당 8~10인의 시민과 1명의 발제 및 진행자(facilitator)가 참여하는 원탁회의 방식으로 진행되며, 사전에 정해진 매뉴얼에 따라 각 테이블은 동일한 순서와 주제로 토론한다. 이 과정에서 전문가와 이해관계자가 토론에 참여하도록 유도할 필요가 있다. 토론을 진행하는 과정에서 참가자들에게 각자 주어진 휴대용 전자투표기를 통해 투표하고, 중앙 메인스크린을 통해 실시간으로 결과를 공개하는 방안(절차)도 적극 강구해 보자. 특히 토론회에는 정치인, 단체장, 지방의원 등 책임있는 정책결정자들과 언론관계자 등이 직접 참석해 의견도 개진하고 결과도 공유하게 함으로써 정책으로의 반영도도 높이고 숙의의 효능감도 향상시키도록 하는 것이 바람직하다.

[표 5-2] 포용서울 타운미팅의 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> - 1차로 '서울시민회의'를 활용하여 선정하되, 연령, 소속, 거주지역 등을 고려해 배분·구성 - 서울시민회의를 패널로 이용하여 최소 1,000명 이상으로 운영 - 5천명을 초과해 실시하는 경우에는 추가로 참여주체를 모집
진행 기간	전체 진행기간은 3~4개월을 기간으로 하되, 토론회는 보통 1~2일 실시
주요 진행과정(방식)	<ol style="list-style-type: none"> ① 토론 전 의제관련 자료들을 참여자들에게 사전 제공 ② 각 테이블 당 10명의 시민과 1명의 발제 및 진행자로 구성하여 토론 진행 ③ 토론 후 참가 시민들에게 각자 주어진 휴대용 전자 투표기를 통해 투표하고, 중앙 메인스크린에 실시간 결과 공개

서울시민 정책배심제: 시민배심원제의 서울형 모델

시민배심원제는 특정 정책 결정으로 발생할 수 있는 사회적 갈등을 미연에 방지하고자 정책방향을 결정하는 과정에 특별한 이해관계가 없는 일반시민들을 무작위로 참여시켜 충분히 논의하도록 하고, 독립적이고 중립적인 관점과 입장에서 합의적 결정을 내리게

하는 속의 모델이다. 참여하게 의견이 대립하는 갈등 사안에 대해 무작위로 선발된 소규모의 시민이 상대적으로 긴 숙의기간 동안 진행된다는 점이 이 모델의 주요 특징이다. 이 모델은 미국의 제퍼슨센터에 의해 개발되었으며, 아래 박스에서 볼 수 있듯이 기후변화(Global Climate Change) 배심원회의, 혼잡통행료부과(Traffic Congestion Pricing) 배심원회의 등의 다양한 사례들이 존재한다(상세한 내용은 2장 2절 참조).

○ 혼잡통행료부과(Traffic Congestion Pricing) 배심원회의

- 혼잡통행료부과 배심원회의는 험프리 공공문제연구소가 혼잡통행료 부과에 대한 전국단위 연구의 일환으로 진행되었고, 의회가 교통수요관리 방안을 도입하는데 자료로 사용하기 위하여 시작
- 험프리 공공문제연구소, 미네소타 교통부, 시의회 등의 지원 하에 제퍼슨 센터가 프로젝트를 진행
- 공공부문이 계획초기 과정에서 진행한 최초의 배심원제로, 혼잡통행료라고 알려진 새로운 교통수요관리 방법을 평가하기 위해 트윈시티 메트로폴리탄 지역의 배심원 24명이 선정
- 13개 카운티에 걸쳐 무작위 전화 조사를 진행하였다. 배심원 지원자 중 나이, 인종, 성별, 교육 수준, 지리적 분포, 통행패턴 등을 고려하여 24명의 배심원을 선발
- 배심원회의는 1995년 6월 5일부터 9일까지 5일 동안 진행
- 최종 권고안의 주요 내용은 다음과 같음
- 배심원은 재원 문제에 대해 조치를 취해야 하며, 미네소타의 휘발유세의 사용범위를 넓혀 교통에 사용될 수 있도록 해야 한다고 권고
- 더불어 조례안에 포함되었으면 하는 것으로 미네소타 농촌지역도 휘발유세를 동일하게 하고, 휘발유세의 5센트 인상과 6년에 걸쳐 15센트 인상, 휘발유세 인상분의 60%는 교통수단에/25%는 도로 보수에/15%는 도로 건설에 이용, 이상의 조항은 적어도 10년 이내에 채택되어야 한다고 권고
- 만약 정치적으로 이상의 권고안이 받아들여질 수 없다면, 적어도 휘발유에 판매세를 부과하는 것을 권고
- 현재 교통 체증문제에 대해서는 부적절하게 끝나는 차선에 대한 정리, 램프 미터기 사용 확대, 신호체계 정비 등 세 가지 조치가 가능
- 더불어 새로 건설하는 도로의 기준 상향, 차선과 불리된 자전거도로 건설, 기존 철로의 재활용, 다중 교통수단 이용 도로 디자인 등에 대한 고려도 권고

서울시정에서의 시민배심원제는 서구식 시민배심원제를 원용하되, 서울시정의 여건을 고려해 '서울시민 정책배심제'(가칭)로 하여 운영한다. 서울시민 정책배심제의 주

요 목적은 참여한 갈등사안에 대한 일반시민들의 합의를 도출해 가는데 있다. 이 모델을 주로보건복지, 정치, 교육 및 문화 등의 분야에서 이해관계나 가치들을 중심으로 충돌이나 대립이 강하면서 서울 전력에 영향을 미치는 의제 영역을 대상으로 하여 우선적으로 적용할 수 있다고 본다.

서울시민 정책배심제의 도입을 위해서는 참여대상 선정 방법 및 규모, 진행 기간, 진행방식 등을 다각적으로 고려할 필요가 있다. 참여대상 선정은 성별, 연령, 직업, 학력, 지역, 소득 등을 고려해 이해관계가 없는 일반시민을 대상으로 하여 12~24명을 무작위로 선정하여 구성한다. 이 경우에도 ‘서울시민회의’ 위원 가운데 일부를 배심원으로 우선 고려할 수 있겠으나, 참여한 사안의 숙의에 대해서는 필요하다면 전체 배심원 가운데 절반에 대해 시민회의 이외 위원 가운데 무작위로 선정하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 서울시민 정책배심제는 전체적으로 3개월 정도의 기간을 가지고 진행한다. 토론회(배심회의, 숙의)는 2~3일간 진행하되,⁵⁹⁾ 주요 진행과정은 사전 개별학습과 토론회(배심회의)로 구분하여 운영한다.

사전 개별학습 과정은 토론회 전 참여자가 주어진 정책 문제에 대해 사전에 제공된 자료와 정보를 바탕으로 학습하는 기회를 제공하며, 토론회 과정에서는 찬반 양측의 증인을 대상으로 질의 및 응답에 기초한 증언 과정과 자체적인 토론 및 숙의 과정을 거쳐 정책에 대한 최종적인 방향을 표결한다. 토론회(배심회의) 마지막 날에는 그간 숙의한 정책권고안에 대해 보고서 형태로 작성해 서울시(서울민주주의위원회)에 제출하고, 공개포럼이나 언론 등을 통해 정책권고안을 발표하도록 한다.

[표 5-3] 서울시민 정책배심제 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	- 1차로 서울시민회의 위원들로 하여 12~24인으로 배심원을 선정 - 필요시 시민회의 외부에서 무작위 추출로 선정
진행 기간	전체 진행기간은 3개월로 하여 진행하되, 토론회(배심회의, 숙의)는 2~3일간 진행하며 필요시 내부 절차를 거쳐 5일까지 연장 가능
주요 진행과정(방식)	① 사전 개별 학습 과정: 주어진 정책문제에 대해 사전에 제공된 자료와 정보를 바탕으로 개별 학습 ② 회의 시 찬반 양측의 증인을 대상으로 한 질의응답식의 증언과정과 자체적인 토론 및 숙의과정을 거쳐 정책에 대한 최종적인 방향을 표결

⁵⁹⁾ 서울시민 정책배심제에서는 2~3일 정도로 하여 실시하되 참여한 경우에는 외국의 사례에서 통상 3~5일 정도로 실시하는 점을 감안해, 내부 논의를 거쳐 5일까지 연장할 수 있도록 운영한다.

서울합의회의: 합의회의의 서울형 모델

합의회의는 시민배심원제와 같이 소규모의 시민패널로 구성되나, 사회적 쟁점이 되는 신기술에 대해 시민주도의 공적 토론을 통해 전문가와 시민 간의 평등한 의사소통과 일반 시민들의 정책참여를 촉진하는 속의 모델이라 할 수 있다. 특히 의료와 과학기술, 환경문제에서처럼 시민들이 이해하기 어려운 문제들에 대해 시민들이 의사결정에 참여하도록 하는데 특징이 있다.⁶⁰⁾ 이러한 합의회의의 모델을 원용해 적절한 속의의제를 대상으로 ‘서울합의회의’(가칭)를 도입·운영하도록 한다.

여기서도 서울합의회의의 체계적인 도입을 위해서는 참여대상 선정 방법 및 규모, 진행 기간, 진행방식 등을 다각적으로 고려할 필요가 있다. 참여대상 선정은 앞의 ‘서울 시민 정책배심제’ 방식을 준용하되, 규모는 10~15명 정도로 하여 시민패널을 구성한다. 서울합의회의도 정책배심제와 유사하게 3개월을 기간으로 진행하며, 실제의 토론회는 보통 2박 3일 정도로 하여 진행한다. 주요 진행과정은 ‘예비모임’과 ‘본회의’로 구성하며, 먼저 2차례 정도의 예비모임을 개최해 선정된 시민(패널)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 전문가에게 질문할 항목을 스스로 도출하도록 한다. 그런 후에 본회의인 토론회 1일차(혹은 2일차까지)에서 도출한 질문에 대해 다양한 전문가들의 의견을 듣고 시민패널이 이를 취합하고 평가하도록 절차를 진행한다. 본회의의 마지막 날에는 시민패널이 합의회의의 주제에 대해 자신들이 합의를 도출한 결론을 서울시에 대한 권고형태로 제출하고 이를 언론과 방청객 앞에서 발표하도록 한다.

[표 5-4] 서울합의회의의 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	- 서울시민회의 위원 중 성별, 연령, 직업, 학력 등을 고려하여 10~15명 시민패널 확정(*필요시 일부 패널을 서울시민회의 외부에서 모집)
진행 기간	토론회 2박3일 정도로 개최하며, 전체 진행기간은 3개월로 하여 진행
주요 진행과정(방식)	<ol style="list-style-type: none"> ① 두 차례에 걸친 예비모임에서 선발된 일반인들에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 전문가에게 질문할 항목을 스스로 도출 ② 본회의인 토론회 첫째날(혹은 둘째날까지)에서 도출한 질문에 대해 다양한 전문가들의 의견을 듣고 시민패널이 이를 취합하고 평가 ③ 본회의 마지막 날에 시민패널이 합의회의의 주제에 대한 자신들의 합의된 결론을 정부에 대한 권고형태로 작성하여 언론과 방청객 앞에서 발표

⁶⁰⁾ 이 모델은 미국의 로카연구소에서 개발한 모델로, 1987년부터 2005년까지 18개국에서 80회 이상의 합의회의의 사례가 존재한다. 이 가운데 생명공학 관련 주제(유전자조작 식품, 유전자 치료, 생명복제)가 50% 이상을 차지하고 있으며, 이외 정보화기술, 오존층문제 등도 자주 다루어지고 있다.

서울이슈포럼: 국가이슈포럼의 서울형 모델

국가이슈포럼은 중요 국가정책 사항에 대해 세 가지 정도의 옵션을 설정해 지역별로 토론을 진행하는 지역기반의 주민포럼형 숙의모델에 해당한다. 이 모델은 ‘국가이슈포럼연구소’에 의해 개발되었는데, 국가이슈포럼은 1981년 설립된 단체로 30개 주의 지역협의회와 33개 시민사회단체가 함께 참여해 공동으로 현안에 대해 공론장을 실시하는 네트워크 기구이기도 하다.⁶¹⁾ 국가이슈포럼은 정책적 반영보다는 토론을 통한 시민교육을 더 중시하는 특징을 보이고 있다. 이 국가이슈포럼 모델에 기초해 테러리즘 대처자세(Terrorism: What Should We Do Now?, 2002년), 자본과 정치(2001년), 미국의 글로벌 역할(1996년) 등에 관한 공적 숙의가 실시된 바 있다.

서울시정에서는 이러한 국가이슈포럼을 원용해 ‘서울이슈포럼(가칭)’으로 도입하되, 이의 적용을 위해 참여대상 선정 방법 및 규모, 진행기간, 진행방식 등을 고려할 필요가 있다. 참여대상 선정은 ‘서울시민회의’ 외부에서 선정하되, 필요한 경우에 서울시민회의 위원을 구성원의 일부로 참여시키는 방안을 고려한다. 참여주체 선정을 위해 신문광고 등 공개신청을 통해 신청자를 모집하고, 신청자 중 서울시의 인구특성(성별, 나이, 직업, 학력 등)을 고려하여 100~1,000명 규모로 한다.⁶²⁾

전체 진행기간은 2개월 정도로 하여 진행하며, 토론회는 1일 정도 진행하는 것이 적정할 것으로 본다. 전체 진행은 사전 자료공유-토론-투표를 통한 의견수렴 등 3단계로 구분하여 운영한다. 사전 자료공유는 의제와 관련된 3~4가지 해결책(옵션)이 담긴 자료를 사전에 준비하여 토론 참가자들에게 공유하도록 한다. 그런 후에 3개의 옵션을 가지고 토론을 진행하며, 미리 준비된 의제관련 배경지식이 설명된 책자와 교육된 중재자(Moderator)를 통하여 원활한 토론이 가능하도록 유도한다. 토론회 마지막 단계에서 토론자들은 3개의 제안 중 자신들이 지지하는 제안에 투표하고, 토론결과를 서울시와 지역사회의 리더들에게 전달한다.

지역이슈포럼의 관리·운영과 관련하여 지역적 네트워크를 구축하기 위하여 서울시뿐 아니라 지역사회단체들과 구청들이 참여하는 협의회 형태의 운영도 고려할 수 있다.

61) 1981년 Wingspread Conference에서 17개 시민단체가 형성한 ‘공정하고 객관적인’ 전국 네트워크로서 국내정책협회(Domestic Policy Association) 형태로 출범하였다.

62) 국가이슈포럼 모델 자체가 소규모이나 대규모 그룹형태 모두 가능하다고 하여, 규모의 포용성이 가장 큰 대규모 원탁회의의 규모를 차용해 100명에서 5,000명 단위로 설정하였다.

[표 5-5] 서울이슈포럼 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	- 신문광고 등 공개신청을 통해 신청자를 모집, 신청자 중 지역인구특성(성별, 연령, 직업, 학력 등)을 고려하여 100명~1,000명 규모 ※ 필요시 참여자 중 일부는 '서울시민회의' 위원이 참여할 수 있도록 개방
진행 기간	전체 진행기간은 2개월로 하여 진행하고, 토론회는 1일 정도 실시
주요 진행과정(방식)	① 의제와 관련하여 연구를 통해 도출된 3-4가지 옵션이 담긴 이슈북(Issue Book)을 포럼 전 준비하여, 토론 참가자들의 토론의 틀과 범위를 사전 공유 ② 3개의 옵션으로 토론을 진행, 미리 준비된 의제관련 배경지식이 설명된 책자와 교육된 모더레이터를 통하여 원활한 토론이 가능하도록 진행 ③ 그룹원들은 3개의 제안 중 자신들이 지지하는 제안에 투표, 포럼결과들은 서울시와 지역의 리더들에게 전달

서울타운랩(일명 우리마을연구회): 스티디서클의 서울형 모델

스티디서클 속의모델은 스티디서클정보센터가 주축이 되어 주로 정부기관과 협력하여 자신들이 살고 있는 지역사회의 문제를 해결하기 위해서 그 문제에 대한 원인과 해결책 등을 심도 있게 탐구 및 토론하는 속의모델이다. 시민참여유도 및 지역사회를 기반으로 시민교육을 진행하는 것을 목적으로 한다는 데 특징이 있다. 현재(2008년 기준) 미국 내에 약 550개 생활민주주의 스티디서클이 지역사회와 함께 일하며, 지역사회 민주주의 실현에 기여하고 있다. 주요 추진 주제로는 인종차별, 교육개혁, 이민법, 청소년문제, 지역균형개발, 마을만들기 등을 다양하다.

이와 같은 지역사회기반 스티디서클 모델을 서울시정에 적용하는 바, 이를 (가칭) '서울타운랩'(일명 우리마을연구회)의 속의모델로 확립하도록 한다. 서울타운랩 모델의 참여대상 선정방법 및 규모, 진행기간, 진행방식 등을 다음과 같이 구체화한다. 참여대상 선정방법 및 규모는 같은 지역 거주민을 중심으로 8~15명 지원자를 선정하여 운영한다. 정기적으로 지정된 시간, 주로 주말에 한 달에 한번 정도 모여 연단위로 토론을 진행한다. 지역의 문제도출과 이의 해결방안 관련 학습 및 토의 내용을 분기별로 정책기관과 공유하고 연단위로 자료집 형태의 책자를 발간한다.

서울시민 속의포럼: 초이스트론 방식의 서울형 모델

초이스트론 방식은 시나리오와 가치에 중점을 두고 토론을 진행하며, 토론을 통하여 가치 있는 정보들을 공유하고 이를 통해 모두가 상생가능한 합의점을 도출하는 속의

모델이다. 주로 토지개발계획, 지방정부계획, 의료보험, 주택문제 등을 주제로 진행하는데 특징이 있다. 모델개발기관은 캐나다의 뷰포인트 러닝(Viewpoint Learning)이며, 주로 토지이용계획, 지방정부(시·도)계획, 의료보험, 노인, 주택문제 등에 적용한다. 추진사례로 2011년 6월 '미국 샌디에고시 지역보건과 보건소의 미래' 등이 있다. 국가이슈포럼을 원용해 서울시정에 '서울시민 숙의포럼'(가칭)을 도입하고, 이의 적용을 위해 참여대상 선정방법 및 규모, 진행기간, 진행방식 등을 중심으로 모델을 구체화한다. 참여대상은 '서울시민회의'를 활용해 임의로 추출한 40명 정도의 시민으로 하여 선정한다. 서울시민숙의포럼의 진행기간은 1일~2일로 하여 실시하도록 하되, 의제에 따라 탄력적으로 조정하도록 한다. 진행과정은 다양한 입장을 대변하는 다양한 시나리오를 도출하고 이를 토론한 후에 합의를 도출하는 과정으로 진행하며, 정책권고안을 최종 결과물로 제출하도록 한다.

[표 5-6] 서울시민숙의포럼 적용방안

	적용방안
참여대상 선정방법 및 규모	- 서울시민회의에서 임의 추출한 40명 정도의 시민위원들로 구성
진행 기간	기간에 대한 제한은 두지 않으나, 보통 1~2일 정도로 하여 실시
주요 진행과정(방식)	① 토론을 통해 하나의 관점으로 의제를 해석하기 보다는 다양한 시나리오 도출을 통하여 의제에 대한 폭넓게 토론하고 합의점을 도출 ② 토론을 지원한 주관기관(ex.정부기관)에서 토론후 정책권고안 제출

(3) 숙의 절차의 기본원칙

앞서 숙의민주주의에 관한 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 숙의 절차를 위한 원칙은 전체 숙의민주주의의 제도화와 세부 숙의모델 운영에 있어서 매우 중요한 요소이다. 적절한 숙의원칙, 특히 절차를 둘러싼 원칙은 결정(정책)의 민주적 정당성을 획득하고, 실행을 둘러싼 사회적 구속력을 확보할 수 있는 원천이 되기 때문이다. 이러한 점 때문에 다양한 숙의이론가가 일정한 숙의원칙론을 제안한 바 있다.

이러한 인식에 근거해 이 연구에서는 서울형 시민숙의 시스템 확립의 하나로 일정한 숙의원칙을 확립하고자 한다. 이러한 원칙은 앞서 논의된 숙의의 유형과 다양한 서울형 숙의모델을 현실에 구체적으로 적용하는 데 중요한 (절차적)가이드라인의 일부가 될 수 있을 것으로 기대한다. 여기서는 여러 이론가들이 제안한 숙의원칙들이 용어상

의 차이에도 불구하고 내용적으로는 본질적으로 다르지 않으며 일정한 타당성을 가진다는 전제 하에 기존의 원칙론을 참조하여 서울형 시민숙의모델의 숙의원칙으로 확립하고자 한다.

다음과 같은 3가지 원칙이 숙의절차에서 준수해야 할 최소한의 원칙으로 고려될 수 있겠다. 각각은 ① **정치적 평등의 원칙**, ② **개방성 및 포용성의 원칙**, ③ **숙의성의 원칙** 등이다. 여기서 ‘정치적 평등’의 원칙은 모든 사람의 선호는 동등하게 고려되고, 제기된 의제나 쟁점에 대해 선호를 표현(명)할 수 있는 동등한 기회가 보장되어 한다는 원칙이다.⁶³⁾ ‘개방성 및 포용성’의 원칙은 절차를 규제하는 규칙에 따라 어느 누구도 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 숙의 역량을 지니고 있는 각자는 숙의과정의 모든 단계에서 동등한 위치에 존재할 수 있어야 한다는 원칙이다. 마지막으로 ‘숙의성’의 원칙은 실제 공론과 숙의 과정에서 모든 참여주체들이 준수해야 할 규범적·규제적 가이드라인으로서 다음과 같이 몇 가지 하위원칙으로 세분화될 수 있다.

- **상호성(reciprocity) 내지 실질적 균형 원칙**: 각자는 타인이 수용할 수 있는 근거(reasons)나 고려사항(considerations)을 제시해야 한다는 원칙이다.
- **공개성 원칙**: 숙의 절차에서 참여주체는 각 대안들의 찬성과 반대(주장)를 평가하는데 있어서 충분한 정보를 제공해야 하는 원칙이다.
- **공정성(또는 동등성) 원칙**: 숙의과정에서 제안된 주장(의견)은 제안자가 누가인가와 관계없이 평등하게 고려되어야 하는 원칙이다.
- **다양성 내지 관용성 원칙**: 숙의과정에서 경쟁하는 다양한 가치와 이해관계가 고려될 수 있는 여건을 조성해야 하는 원칙으로, 반대하는 입장이나 주장 등 다양한 관점에 대해 도덕적 지위를 인정하는 일종의 관용의 원칙에 해당한다.
- **성실성(conscientiousness) 원칙**: 숙의에 참여하는 주체들은 의제나 대안을 둘러싼 주장들의 장단점을 성실하게 비교·평가해야 하는 원칙이다. 이는 전략적 처신이나 협상 행태의 최소화라는 의미도 내포하는 원칙이다.

(4) 숙의모델의 운영요소 도출

숙의민주주의가 지향하는 정치적 이상과 숙의 원칙을 현실에 적용하기 위해서는 숙의 절차를 운용하는 과정에서 다양한 요소들이 체계적으로 고려되어야 한다. 특히, 숙의

⁶³⁾ 이 정치적 평등의 원칙은 피시킨이 제시된 정치적 평등의 원칙을 수용한 것이다. 정치적 평등의 원칙을 실현하기 위한 조건으로는 ① 모든 사람의 선호에 대해 동등한 가중치를 부여하고, ② 사회경제적 불평등이 정치적 불평등으로 이어지지 않도록 해야 하며, ③ 자신의 선호를 형성할 수 있는 충분한 기회를 보장한다는 내용이다.

의 목적이나 의제의 속성에 따라서는 다양한 숙의 모델이 적용되는 현실에서 공론 및 숙의 절차에 필요한 운영 요소를 고려하는 것은 전체 숙의시스템으로 확립하는 데 있어서 매우 긴요한 요소라 하지 않을 수 없다. 아울러, 숙의의 원칙이 제도화하는 과정에 다양한 쟁점들이 나타나고 있다는 점에서도 운영 요소에 대한 고려 또한 대단히 중요한 요소이다.

이 경우에 다양한 숙의 모델을 실제 숙의프로그램에 적용하는 데 있어서 다음과 같은 적어도 15가지에 해당하는 운영 요소를 세심하게 고려할 필요가 있다. 15가지 운영 요소에는 ① 숙의의 합목적성, ② 대상의제의 성격, ③ 숙의산출물의 도출, ④ 의제선정체계, ⑤ 의사결정 규칙 확립, ⑥ 숙의 규모, ⑦ 참여 주체 선정, ⑧ 숙의 과정 및 기간, ⑨ 정보제공, ⑩ 전문가 참여와 역할, ⑪ 온라인시스템 활용, ⑫ 숙의결과의 정책반영, ⑬ 퍼실리테이터 운용, ⑭ 사후평가체계 정립, ⑮ 참여에 대한 유인 등이 포함된다. 이하에서는 이들 가운데 주요 운영 요소에 대해 상세하게 논의하고자 한다.

① 숙의의 합목적성 식별: 숙의의 목적에 관한 검토

정책 결정 등 공공영역에서 숙의가 일관되고 실효성 있게 추진되기 위해서는 어떠한 목적으로 숙의를 하려는 것인지에 대해 명확히 규정할 필요가 있다. 이러한 숙의의 합목적성이 비교적 명확해야 다루어야 할 구체적인 숙의 의제나 결과도 분명해 질 수 있다고 본다. 이와 달리 숙의의 목적이 분명하지 않으면 시행하려는 숙의가 형식적 절차에 불과한 것으로 전락할 수 있고 심지어 정치적 목적에 따른 것으로 오인될 수도 있을 것이다. 이러한 맥락에서 숙의가 추진되는 과정에서 그 성격이나 방식이 변경될 수 있고, 경우에 따라 실효성이 약화될 수도 있다는 점에서 숙의의 목적을 분명히 하는 것은 숙의의 출발점으로서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

일반적으로 공적 숙의를 실시하는 목적으로 참여한 이슈나 갈등적 사안에 대한 찬성과 반대를 확인하는 것으로 보는 경향이 강하다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 숙의 민주주의로의 전환과 활성화를 경험하고 있는 현 국면에서 숙의의 제도화는 그러한 목적을 말할 것도 없고, 이외에도 다양한 목적이 고려될 수 있음을 인식할 필요가 있다. 이 연구에서는 숙의를 제도화하는데 다음과 같은 목적을 중요하게 고려할 필요가 있으며, 더 중요하게는 이러한 합목적성에 상응하는 적절한 숙의모델을 적용하는 것이 바람직한 제도 운영이라는 점을 강조하고자 한다.

- 참여한 사회적 이슈나 정책 현안에 대한 시민들의 의견이나 판단의 확인. 이와 관련해 해당 사안에 대한 시민들의 가치판단이나 선호의 변화 등도 확인
- 주요 정책 도입을 위한 방안이나 정책 문제에 대한 해결책의 발굴 및 결정. 그 연장선에서 다양한 의제나 대안들을 대상으로 한 우선순위의 선정
- 중장기 비전설정이나 시민(주민) 참여 및 숙의에 기반한 계획의 수립과 평가
- 새로운 정책의제나 정책요구(수요)의 발굴 및 청원
- 참여한 갈등 사안(이슈)에 대한 시민들의 합의도출
- 이외 핵심 정책이나 사회 의제에 관한 시민들의 관심과 지지의 창출 및 강화 등

위에서 언급한 바와 같이 이러한 숙의의 합목적성과 관련해 숙의 목적에 따른 적절한 모델을 고려해야 한다는 점을 숙의 운영에서 주목할 필요가 있다. 이와 관련해 앞에서 서울형 시민숙의 모델로 적용할 수 있는 다양한 모델(기본모델과 부가적 모델)이 제안된 바 있는데, 실제 시민숙의 프로젝트를 추진 시 해당 숙의의 목적을 고려해 어떠한 모델을 적용하는 것이 적정한가에 대해 심도있는 기획이 필요하다는 의미이다

이 연구의 사례분석에서 살펴본 주요 숙의모델들의 숙의 목적을 살펴보면, 숙의형 여론조사는 참여한 사회적 이슈나 정책 현안에 대한 시민들의 의견이나 판단의 확인, 그리고 숙의에 따른 시민들의 가치판단이나 선호의 변화 등도 확인하는 것이 주된 목적이다. 21세기 타운미팅의 경우에는 주요 정책의 도입에 따른 방안이나 정책문제에 대한 해결책의 발굴 및 결정, 그 연장선에서 다양한 의제나 대안들을 대상으로 한 우선순위의 선정을 주된 목적으로 하고 있다. 아울러 중장기 비전설정이나 시민(주민) 참여 및 숙의에 기반한 계획의 수립과 평가에도 21세기 타운미팅이 많이 활용된다. 시민배심원제는 참여한 갈등사안에 대한 시민들의 합의 도출을 주된 목적으로 한다. 다만, 이는 각 숙의 모델의 특성과 주요 활용을 기준으로 한 구분에 해당하는 것으로, 중장기 비전설정이나 숙의에 기반한 계획 수립에 시민배심원제를 활용한 사례가 전혀 없는 것은 아니다.

[표 5-7] 주요 숙의모델의 목적

	주요 목적
숙의형 여론조사	- 참여한 사회적 이슈나 정책 현안에 대한 시민들의 의견이나 판단의 확인. 그리고 해당 사안에 대한 시민들의 가치판단이나 선호의 변화를 확인
21세기 타운미팅	- 주요 정책 도입에 따른 방안이나 정책문제에 대한 해결책의 발굴 및 결정. 그 연장선에서 다양한 의제나 대안들을 대상으로 한 우선순위의 선정 - 중장기 비전 설정이나 시민(주민) 참여 및 숙의에 기반한 계획의 수립과 평가
시민배심원제	- 참여한 갈등사안에 대한 시민들의 합의 도출

② 의제(대상)의 성격에 대한 검토

의제(대상)를 어떻게 구체화하고 어떤 성격으로 한정하는가에 따라 논의의 범위가 달라지고, 이로 인해 숙의의 방법(모델), 나아가 숙의의 결과도 달라질 수 있다는 점에서 숙의의 대상의제(주제)를 정하는 것도 숙의 운영에서 매우 중요한 요소이다. 가령 원전에 관한 숙의의 경우, 세부적으로 국가의 중장기적 원전정책 방향을 설정하는 숙의인가, 아니면 원전의 에너지공급원 입지에 관한 숙의인가 등 의제의 성격에 따라 적용할 숙의모델이 달라질 수밖에 없다.

숙의의 의제(주제)가 추상적이거나 불분명하면 숙의의 과정이 불안정하거나 가변적일 수 있고, 숙의의 결과도 원론적인 것에 머무를 수 있기 때문에, 시민숙의를 운영하는 데 있어서 최대한 명확하고 구체적인 숙의의제를 도출, 선정하는 것이 중요하다. 이를 위해 시행하고자 하는 공적 숙의를 의제의 성격에 따라 구분해보고, 해당 성격에 부합하는 숙의 모델을 탐색하는 것이 유용할 접근일 것으로 판단된다. 이 경우에 의제의 성격을 구분하는 다양한 방식이 가능하겠으나, 여기서는 공적/사적, 종합/개별적, 장기/단기적, 국가/지역/도시, 대상분야 등과 같은 방식을 고려해 볼 수 있겠다.

이러한 의제 성격을 고려하여 숙의 모델을 살펴보면, 우선 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등의 주요 숙의 모델은 기본적으로 공적 의제를 대상으로 숙의가 시행된다. 종합적/국가(또는 글로벌)수준/장기적/환경에너지 분야의 의제에는 숙의형 여론조사 모델이 비교적 유용할 것으로 보인다. 반면 개별적/도시수준/단기적/도시계획 분야 의제의 경우에는 21세기 타운미팅과 같은 모델이 적절할 것으로 판단되고, 개별적/국가 및 도시 수준/단기적/보건복지 분야의 의제에 대해서는 시민배심원제 모델도 적용해 봄직하다.

[표 5-8] 주요 숙의모델의 의제

	숙의형 여론조사 사례	21세기 타운미팅 사례	시민배심원제 사례
모델	-서울형 숙의조사	-포용서울 타운미팅	-서울시민 정책배심제
공적/사적	-공적의제	-공적의제	-공적의제
종합적	-캘리포니아의 미래, 21세기 미국 시민주의, 전기에너지공급정책, 식품안전정책 등 다수(多數)	-미국의 장기 재정문제에 대한 논의, 호주 서부지역 지역사회 전략 수립 등 소수(少數)	-지역사회 참여 및 심의 민주주의 등 소수(少數)
개별적	-공무원의 경력 및 처우 개선, 폴란드 스타디움 사용 방안 등 소수(少數)	-샌프란시스코 도시의 지출 우선순위 논의, 워싱턴.D.C 정부 예산 할당 관련 시민 회의, 칼버트 지역 유행성 독감 계획 프로젝트 등 다수(多數)	-학교의 예술프로그램, 교통 혼잡비용 부과, 펜실베이니아 주지사 선거 등 다수(多數)
국가 이상	-미국 민주주의 프로젝트, 덴마크 EU 유로 참가 여부, 유럽의 미래, 불가리아 범죄예방 정책 등 다수(多數)	-세계경제포럼 참여자들의 글로벌 커뮤니티가 직면한 문제와 해결 방안. 영국 국가 보건 시스템 개선 등 다수(多數)	-국민건강보험계획, 저소득층 주택, 농업이 수질에 미치는 영향, 기후 변화 등 가장 다수(多數)
지역	-미시간 미래, 캘리포니아 교육정책 등 소수(少數)	-호주 서부지역 지역사회 전략 수립, 환경관리를 통해 워싱턴주의 경쟁우위 강화 등 소수(少數)	-미네소타 예산 우선순위, 펜실베이니아 주지사 선거 등 소수(少數)
도시	-삿포르 제철정책, 홍콩 행정부 개혁 등 소수(少數)	-뉴욕 재정계획 결정, 워싱턴 DC 비상사태 대비 포럼, 포트 필립 지역사회계획에 대한 우선순위 개발 등 가장 다수(多數)	-교통 혼잡비용 부과, 채트필드 MN 학교지구, 세인트폴 시장 등 다수(多數)
장기	-유럽의 미래, 국가안보와 세계경제, 일본의 연방개혁 등 다수(多數)	-연방재난관리청 재난 장기복, 미국의 장기 재정문제에 대한 논의 등 소수(少數)	-미네소타 전기시스템의 미래, 기후 변화 등 소수(少數)
단기	-덴마크 EU 유로 참가 여부, 공무원의 경력 및 처우 개선 등 소수(少數)	-워싱턴 DC 청소년 정책 우선순위와 프로그램에 대한 논의, 시카고 지역 토지이용 및 교통계획 등 다수(多數)	-학교의 예술프로그램, 교통 혼잡비용 부과, 미네소타 예산 우선순위 등 다수(多數)

③ 숙의의 결과물

숙의의 결과물은 숙의결과의 정책 반영, 사회적 확산, 체계적 지식 축적 등과 연결된다는 점에서 중요하게 고려해야 할 다른 운영 요소이다. 숙의의 결과물과 관련해 실무적으로 결과물의 형태, 배포시기와 방식을 고려할 필요가 있다. 먼저 숙의의 결과물에 대한 배포 시기는 토론회(숙의)를 개최한 직후에 간단한 결과자료를 배포하거나 체계적 분석과 기술을 더한 자료를 배포하는 형태도 가능하다([표 5-9] 참조).

[표 5-9] 숙의의 결과물 형태와 배포 방식

숙의의 결과물의 형태	배포의 방식
<ul style="list-style-type: none"> - 숙의의 주요 결과에 대한 발표자료 - 숙의의 과정과 결과를 담은 정책권고안 - 전반적 운영과정 포함한 숙의 추진과정 및 결과를 체계적으로 담은 분석 리포트(보고서) - 다수의 숙의 결과물의 숙의 과정과 결과, 분석 등을 담은 서적 	<ul style="list-style-type: none"> - 언론발표 - 정책결정자, 참석자, 언론 등에게 결과자료 배부 - 주관 및 운영기관 홈페이지 게재 - 서적 발간

숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등 다양한 숙의모델에서는 기본적으로 토론회(숙의)를 개최한 이후에 숙의 과정 및 결과를 정리한 분석보고서를 (주관 및 운영기관) 홈페이지에 게재하는 것이 필수적이다. 나아가 숙의 과정과 결과, 분석 등을 담은 백서 형식의 책자를 발간하는 것도 유용하다. 숙의에 따른 사후조치 측면에서도 일정한 차별성이 존재한다. 숙의형 여론조사는 토론 직후에 숙의의 주요 결과를 언론에 발표하며, 21세기 타운미팅은 토론에 참여 및 참석한 정책결정자, 토론자, 언론 등에 결과자료를 발표·배포하는 절차를 가진다. 반면 시민배심원제의 경우에는 '정책권고안'을 정책결정자에게 제출하도록 하며, 숙의결과에 대한 언론발표는 21세기 타운미팅과 마찬가지로 선택적으로 시행할 수 있다.

[표 5-10] 숙의의 결과물

	숙의의 결과물 형태 및 시기, 방식	
	공동 사항	특이 사항
숙의형 여론조사	<ul style="list-style-type: none"> - 숙의과정 이후 숙의 과정 및 결과 담은 분석 리포트(보고서) (주관 및 운영기관의)홈페이지 게재 - 다수의 숙의 결과물의 숙의 과정과 결과, 분석 등을 담은 서적 발간(선택적) 	<ul style="list-style-type: none"> - 토론 직후 숙의의 주요 결과 언론발표
21세기 타운미팅		<ul style="list-style-type: none"> - 토론 직후 참여 및 참석한 정책결정자, 토론자, 언론 등에게 결과자료 발표 및 배부 - 숙의과정 이후 주요결과 언론발표(선택적)
시민배심원제		<ul style="list-style-type: none"> - 배심회의 직후 정책결정자에게 정책권고안 제출 - 숙의과정 이후 주요 결과 언론발표(선택적)

④ 의사결정의 규칙과 의제선정을 위한 거버넌스

공적 숙의에서 결정의 규칙을 확립하는 일은 숙의시스템 전체의 공정성과 정당성 및 투명성 확보와 직결되어 있고, 이를 통해 사회적, 정책적 수용에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하게 고려해야 할 운영 요소이다. 숙의적 결정의 규칙과 관련해서는 의사결정 방법이 우선적으로 고려되어야 한다고 본다. 일반적으로 집합적 의사결

정 방법으로는 다수결과 만장일치의 두 가지 규칙이 고려될 수 있다.

이 경우에 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅과 같은 숙의모델은 다수결의 규칙에 기초해 집합적 의사를 결정하는 경향이 강하고, 시민배심원제의 경우에는 ‘만장일치’와 같은 규칙에 의거해 최종의사를 결정하는 방식을 취하고 있다. 중요한 점은 이러한 의사결정 규칙이 숙의의 공정성이나 정당성을 위한 근거 내지 기반이 되기 위해서는 절차상 숙의가 진행되는 과정이나 사후가 아닌, ‘사전에’ 참가자들과의 합의를 통해 의사결정 방법을 확립해야 한다는 점이다.

[표 5-11] 의사결정의 규칙

	의사결정 규칙의 사전확립	의사결정 규칙의 종류
숙의형 여론조사	- 의사결정규칙 사전 확립	- 다수결(개인투표, individual voting)
21세기 타운미팅		
시민배심원제		- 만장일치(공통의견, common statement)

의제 선정을 위한 거버넌스를 확립하는 절차 또한 사전에 숙의에 적합한 의제를 선별하고 구체화하여 숙의의 효과를 향상시키는 것은 물론, 공적 자원을 효율적으로 사용할 수 있게 한다는 점에서 중요한 운영 요소이다. 의제의 선정체계와 관련해서는 의제 선정 규칙의 사전확립, 의제선정과정의 공개, 의제 선정방식 등이 고려되어야 하는데, 의제 선정방식으로는 다음과 같은 방식이 고려될 수 있다. 이 같은 방식을 고려하되, 사전에 의제를 발굴·선정하는 독립적인 운영체계(가령, 의제기획위원회)를 확립하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 아울러 의제선정 주체나 선정과정, 선정기준 등에 대한 구체적인 가이드라인을 마련하는 것도 중요하다.

- 별도의 의제선정 집단(위원회, 워킹그룹 등) 운영
- 자문위원회의 지원 하에 운영진 주도의 의제개발
- 여론조사, 워크숍 등에 의한 의제선정 및 구체화

숙의모델의 실제 적용에 있어서 의제선정 방식과 관련해 21세기 타운미팅은 의제의 쟁점을 구체화하기 위하여 여론조사를 실시하는 경우가 확인되었다. 시민배심원제의 경우에는 자문위원회의 조언으로 운영진이 의제를 개발하는 사례가 확인되었다.

[표 5-12] 의제 선정체계

	공동 사항	개별 사례
숙의형 여론조사	- 의제선정 규칙의 사전확립 유 무, 의제선정과정의 공개여 부, 의제 선정방식에 대한 구 체적 내용 확인 어려움	-
21세기 타운미팅		- 의제의 쟁점구체화하기 위한 여론조사 실시
시민배심원제		- 자문위원회 조언으로 운영진이 의제 개발 - 자문위원회가 공정성을 확인하는 역할 수행

⑤ 숙의 참가자 선정기준, 숙의 규모(참가자 수), 숙의 기간과 추진과정

숙의에 참가할 주체들을 선정하는 기준도 숙의의 공정성이나 정당성을 확립하는 데 중요한 다른 운영요소이다. 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 숙의의 불평등, 다원주의, 이해관계 등의 쟁점들이 모두 참여주체와 결부된 문제였기 때문이다. 특히, 숙의 참가자 선정기준에서 이해관계자 참여 여부는 중요하게 고려되어야 한다. 우선, 대표성, 다양성, 개방성 등이 참가자 선정의 원칙으로 중요하게 고려되어야 하며, 이러한 원칙 하에 실제 참가자의 선정은 숙의 모델과 대상의제 등을 중점적으로 고려해 접근하는 것이 바람직하다. 즉, 현실에서 운영되고 있는 숙의모델이나 관련 숙의의제들에서 고려된 표본추출 방법, 인구통계적·사회정치적 기준의 고려 여부, ‘이해당사자’의 참여 여부 등을 고려해 합리적으로 결정하는 것이 타당하다고 본다.

주요 숙의 모델을 살펴보면, 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등은 상호간에 정도의 차이는 있으나, 대표성과 다양성을 공통적으로 중요하게 고려하고 있다. 숙의형 여론조사와 시민배심원제의 경우에는 무작위 선정에 의거해 숙의참가자를 선정하는 데서 볼 수 있듯이 참여자의 대표성을 매우 중시하는 모델로 이해된다. 반면, 21세기 타운미팅의 경우에는 다수가 참여하는 숙의모델의 성격상, 인구통계적 특성을 고려하기는 하되 대부분 지원자를 대상으로 하여 다수의 참여자를 선정하는 방식을 취하고 있어서, 여타 모델에 비해서는 대표성 확보가 다소 낮은 모습을 보이고 있다. 숙의형 여론조사와 시민배심원제는 이해관계자의 숙의 참여에 대해 부정적 인식이 존재하는 반면, 21세기 타운미팅은 이해관계자 참여를 허용하고 있는 점도 각각의 숙의모델들이 보여주고 있는 중요한 차이로 판단된다.

[표 5-13] 숙의의 참여자 선정기준

숙의모델	선정원칙	실제 선정방식	이해관계자 숙의참여 여부
숙의형 여론조사	- 대표성과 다양성 고려	- 대표성 높음: 무작위선택 - 대표성 및 다양성: 성별, 연령 등 인구통계 반영	- 참여불가
21세기 타운미팅		- 상대적으로 대표성 낮음: 지원자로 구성 - 대표성 및 다양성: 다양성: 연령, 소속, 지역 등 인구통계 반영	- 참여가능
시민배심원제		- 대표성: 무작위선택 - 대표성 및 다양성: 성별, 연령 등 인구통계 반영	- 참여불가

숙의의 규모도 운영상 중요하게 고려해야 할 요소인데, 전체 숙의 규모 외에 소그룹의 운영 규모를 고려하는 것도 중요하다. 이 경우에도 실제 사례를 보면 숙의 모델별로 숙의규모에 상당한 차이가 존재하기 때문에 적용하는 모델이나 대상의제를 고려해 숙의규모를 정하는 것이 바람직하다. 숙의형 여론조사는 전체 200~400명 규모로 하고 15명 내외의 소규모 토론그룹을 운영하는 반면, 21세기 타운미팅은 전체 100~5,000명 규모에 15명 내외의 소규모 토론그룹을 구성운영하도록 한다. 시민배심원제의 경우에는 12~24명 규모로 운영하고 별도의 소그룹을 두지 않고 있다.

운영 요소의 하나로서 숙의 기간의 설정은 대상 의제나 진행 과정을 고려하여 현실적인 기간을 설정할 필요가 있는데, 숙의 모델에 따라 상이하게 운영되는 숙의 기간을 참조해 정하는 것이 바람직하다고 본다([표 5-14] 참조).

[표 5-14] 숙의 기간과 추진과정

	기간	추진과정
숙의형 여론조사	- 전체 8개월 - 숙의: 1~3일	- 토론전 1차 의견조사/토론회/2차 의견조사
21세기 타운미팅	- 전체 6~12개월 - 숙의: 1~3일	- 사전준비단계(의제 쟁점 구체화위한 여론조사/토론참가자 모집/퍼실리테이터 교육/장소 선정 등), 토론회, 사후정리(토론 당일 1차 보고서/추후 체계적인 보고서작성)
시민배심원제	- 전체 4~5개월 - 숙의: 3~6일	- 자문위원회 구성/배심원 선정/증인 선정/기소문 마련/배심원회의/권고안 마련/배심원의 평가

⑥ 정보제공과 전문가, 퍼실리테이터의 역할

속의 참가자는 속의과정에서 제공되는 정보에 근거하여 의사결정을 내린다는 점에서 정보제공은 중요한 운영 요소이다. 불충분하거나 편향된 정보의 제공에 근거한 의사결정에 대해서는 정당성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라, 속의의 질이나 정책의 타당성을 저하할 수 있다. 우선 정보제공과 관련하여 다음과 같은 원칙들이 중요하게 고려되어야 하며, 그러한 원칙하에 구체적으로 정보제공의 기준, 속의에 필요한 정보제공 형태, 제공시기, 정보제공 주체 등이 중요하게 고려될 필요가 있다.

- 다양한 입장과 관점을 포괄하는 충분한 정보제공
- 정치적으로 중립적이고 균형적인 정보제공
- 속의와 실질적으로 직결되는 핵심적인 정보제공
- 일반시민들이 이해하기 용이한 형태로의 정보제공

이 경우에 속의에 필요한 정보제공의 형태로는 속의 의제와 관련된 자료집이나 발료자료, 질의·응답 등을 고려할 수 있다. 정보제공의 시점으로는 토론회(속의)가 진행하기 전과 토론회(속의) 진행 과정 구분할 수 있고, 정보제공의 주체로는 전문가(기관), 이해관계자, 운영자 등이 고려되어야 한다. 세부 내용은 2장 2절에서 논의된 주요 속의 모델들에서 정보제공에 관한 가이드라인을 참조할 수 있다.

[표 5-15] 정보제공

	원칙	정보형태	제공 주체
속의형 여론조사	- 균형잡히고, 중립적이며, 충분하며, 실질적인 정보제공	- 토론전, 설문조사지와 자료집(브리핑자료)	- 전문가, 이해관계자 등 참여하여 여론조사기관 주도
		- 토론과정의 질의응답	- 전문가
21세기 타운미팅		- 토론전 의제관련 자료집:	- 전문가, 이해관계자 등 참여하여 운영진
		- 토론회의 질의응답 일부사례 존재	- 전문가, 이해관계자
시민배심원제		- 배심회의 발표와 질의응답	- 전문가, 이해관계자

앞의 정보제공과 결부된 다른 중요한 운영 요소가 전문가의 역할이다. 전문가의 역할과 관련해서는 전문가의 속의참여 여부 등이 체계적으로 고려될 필요가 있다. 시민배

심원제와 같은 모델에서는 기본적으로 숙의에 필요한 객관적 정보를 제공하는 역할을 수행하며, 이에 따라 찬성과 반대의 관점이나 입장이 균형적으로 고려될 수 있도록 전문가를 구성하는 것이 중요하다. 숙의과정에 전문가의 직접 참여 여부는 중요한 숙의 쟁점의 하나인데, 숙의의 목적이나 숙의 의제를 고려하여 정하는 것이 현실적인 운영방안으로 생각된다.

[표 5-16] 전문가 역할

	필요성	주요 역할	숙의자로 참여여부
숙의형 여론조사	- 전문가 참여 필요	- 대체로 정보제공(자료 집 마련, 발표, 질의응답)에 참여하여 숙의과정을 지원하는 역할	- 숙의(토론)에 직접적 참여 역할을 수행하지 않음
21세기 타운미팅			
시민배심원제			

한편, 숙의의 참가자는 대부분의 경우 일반시민으로 구성되기 때문에 생활세계에서의 소소하고 구체적인 주제가 아닌 정책이나 공공문제에 대해 숙의하는 것이 수월한 일은 아니다. 이러한 이유로 공적 숙의가 공정하고 또 원만하게 진행되기 위해서는 퍼실리테이터는 숙의의 제도화와 실제 프로젝트 운영에서 중요한 요소로 작용한다. 이러한 퍼실리테이터 운영과 관련해서 수행하는 역할, 퍼실리테이터의 선발과 이의 교육 훈련 등이 중요하게 고려되어야 하는데, 특히 퍼실리테이터의 역할에 대해서는 다음과 같은 요소들이 중요하게 거론되고 있다.

- 원활하고 공정한 의사진행
- 소규모 토론결과의 취합과 정리
- 합의 도출
- 이슈의 이해를 돕는 역할

이와 관련해 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등 주요 모델에서는 공통으로 숙의 과정에 퍼실리테이터를 두도록 하고 있고, 그 역할로는 원활하고 공정한 의사 진행에 초점을 두고 있다. 21세기 타운미팅의 경우에는 퍼실리테이터가 소규모 토론 결과를 취합하는 역할, 시민배심원제에서는 이슈의 이해를 돕고 합의를 도출하는 역할도 추가적으로 중요한 역할로 인식하고 있다. 퍼실리테이터의 사전교육과 선발에 대해서는 이 연구에서 조사된 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원

제 모델 사례를 참조해 보다 구체적이고 체계적인 가이드라인을 마련하는 것이 필요하다.⁶⁴⁾

[표 5-17] 퍼실리테이터 역할

	기본적 역할	추가적 역할	사전교육
속의형 여론조사	- 속의과정에서 퍼실리테이터 필요 - 원활하고 공정한 의사진행 역할 수행		- '퍼실리테이터 가이드라인'과 모델개발기관 관계자가 사전교육 진행
21세기 타운미팅		- 소규모 토론결과 취합과 정리하는 역할	- 사전교육 진행
시민배심원제		- 이슈의 이해를 돕고, 합의를 도출하는 역할	- '시민 배심원 프로젝트를 위한 중재자 교육 가이드' 등 활용하여 사전교육 진행

⑦ 온라인 매체의 활용과 속의결정사항의 정책반영

속의는 시민들의 면대면(face to face) 상호작용과 학습 과정을 통해 합의에 도달해 가는 것이 핵심적 원리이다. 그러나 대면적 상호작용은 자원과 시간의 한계로 인해 항상 원활하게 이루어질 수 있는 것이 아니기 때문에 속의 과정에의 더 광범위한 참여와 속의 결과의 사회적 확산을 촉진하기 위해서는 온라인 매체를 활용하는 것이 불가피하다. 온라인 매체의 활용과 관련해 전체 속의 과정에서 온라인 매체의 역할(관계), 활용 방법(어떤 매체를 어느 단계에서 활용할 것인가) 등이 중요하게 고려될 필요가 있다. 온라인 매체의 구체적인 역할로는 제안청원, 의견조사, 투표장치(e-voting), 속의 내용의 공유확산 등이 포함될 수 있다.

속의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등 주요 모델을 살펴보면, 공통으로 온라인 매체는 오프라인 속의를 보완하는 보조적 역할(관계), 즉 미디어 및 웹사이트 등을 활용하여 속의 결과를 공유·확산하는 역할에 초점을 두고 있다. 온라인 매체의 활용이 가장 활발한 21세기 타운미팅 경우에는 속의 결과의 공유확산에 더해, 전자투표(e-voting), 속의 과정의 실시간 방영, 전화나 웹사이트 통한 의견제안 등 다양한 역할이 확인되고 있다. 속의형 여론조사의 경우에는 전화조사 외에 온라인 매체를 의견조사(설문조사)하는 데도 활용하고 있다.

64) 퍼실리테이터의 사전교육과 선발에 대해서는 단편적으로 속의형 여론조사의 경우 '퍼실리테이터 가이드라인'을 활용하여 모델개발기관의 관계자가 사전교육을 진행하며, 시민배심원제는 '시민 배심원 프로젝트를 위한 중재자 교육 가이드' 등 활용하여 사전교육을 진행한다.

[표 5-18] 온라인 매체의 활용

	오프라인 숙의와의 관계 및 역할	추가적인 역할
숙의형 여론조사	- 오프라인 숙의를 보완하는 보조적 관계	- 온라인으로 의견조사 진행 - 숙의과정 전부 혹은 일부를 방영
21세기 타운미팅	- 미디어 및 웹사이트 활용한 숙의결과의 공유 확산	- 숙의 참여자 전자투표 진행 - 숙의과정 실시간 방영 사례 존재 - 숙의진행 중 전화나 웹사이트 통한 의견제안 사례 존재
시민배심원제		- 진행과정을 라디오로 방영 사례 존재

공적 숙의를 통해 도출된 결정의 정책반영은 숙의모델의 실효성과 숙의 참가자의 권능감과 직결되어 있다는 점에서 중요한 운영 요소이다. 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 시민배심원제 등의 주요 모델을 살펴보더라도 정책 반영도와 참여자의 권능감 및 효능감이 비례하므로 정책반영에 대해 적극적으로 고려해야 함을 확인할 수 있다. 숙의 결정사항의 정책반영과 관련해서는 숙의 결정과 정책결정과의 관계, 정책반영을 위한 방안 등을 중요하게 고려할 필요가 있다. 주요 숙의모델을 살펴보면 정책반영도를 향상시키고자 숙의형 여론조사는 숙의 결과를 언론매체를 통해 공유·확산시키고 21세기 타운미팅은 숙의회의에 정책결정자를 참석시키고, 시민배심원제 모델에서는 정책권고안을 정책입안자에게 전달하는 방안 등을 다각적으로 강구하고 있다.

[표 5-19] 숙의 결정사항의 정책반영

	숙의결정사항과 정책결정과의 관계	방안	정책화 사례
숙의형 여론조사	- 정책반영도와 참여자의 권능감 및 효능감이 비례하므로 정책반영을 강조	- 숙의결과의 언론매체 통한 공유·확산 강조	- 일본 에너지(원전)정책 관련 공론조사 결과 전면적 정책반영 - 그외 대부분사례는 다양한 언론매체 공유만을 언급
21세기 타운미팅		- 타운미팅 진행과정에 정책결정자 및 입안자의 참석을 운영요건으로 강조	- 워싱턴 D.C 시민참여예산 책정 사례의 경우 숙의결과 전면 정책반영 - 뉴욕 그라운드제로 재건축의 경우 숙의결과 전면적 정책반영
시민배심원제		- 정책권고안 정책입안자에 전달과 언론발표	

⑧ 숙의 평가와 참여유인

숙의에 대한 평가도 숙의 과정을 공정하게 운영하고 제도를 지속적으로 개선하는 데 중요한 요소가 된다. 숙의에 대한 평가는 평가절차와 평가방법 등이 중요하며, 특히 평가방식과 관련해 숙의 과정평가와 사후평가를 고려할 필요가 있다. 주요 숙의 모델을 살펴보면, 시민배심원제가 가장 적극적이어서 매일 당일의 배심원회의에 대해 운영진의 공정성에 대해 평가하고 있다. 다른 숙의 모델에서는 숙의과정과 결과에 대한 체계적인 평가절차를 두고 있는 것으로 보이지 않는다.

시민숙의는 궁극적으로 일반시민의 적극적 참여가 전제 조건이므로, 시민들의 적극적 관심과 참여를 유도·촉진할 수 있는 유인책도 운영에 중요한 요소이다. 참여 유인과 관련해서는 제공 수단이나 기준 등이 중요하게 고려될 필요가 있다. 숙의형 여론조사의 경우 참가 수당의 성격으로 유인 수단을 두고 있으며, 참여 기간 동안 근로소득액 정도를 지급하고 있다. 이외 다른 숙의모델에서 운영하는 참여유인 수단이나 기준 등에 대해서는 이 연구의 2장의 숙의모델 사례조사를 참조할 수 있다.

2) 대면/온라인 기반 숙의인프라 구축

(1) 정책의 개요

앞서 도출된 서울형 시민숙의 시스템의 실효성있는 운영과 활성화를 위해서는 다양한 방안들이 추가로 강구될 필요가 있다. 참여를 보장할 수 있는 제도적 절차나 기준 등을 마련하고, 시민들의 참여를 촉진하고 숙의할 수 있는 기회와 역량을 강화하는 노력 등이 이에 해당한다. 이러한 노력의 연장선에서 볼 때, 다양한 시민주체들의 공론과 숙의를 뒷받침하는 제도적 인프라를 다각적으로 구축해 가는 것도 전체 제도화 방안의 긴요한 요소라 하지 않을 수 없다.

시민숙의 시스템을 뒷받침하는 제도적 인프라는 숙의민주주의가 가지는 성격상 무엇보다도 시민들이 중요하게 인식하거나 경험하고 있는 다양한 사회문제나 사회 의제를 제안하고, 정책을 결정하는 과정에 손쉽게 접근할 수 있는 다양한 제도적 장치를 마련하는데 초점을 두어야 할 것이다. 이에 오프라인 채널을 기본으로 온라인을 결합하는 이원화된 채널로 접근하는 것이 시민들의 숙의 참여를 지원·활성화하는데 효과적일 것으로 판단된다. 아울러, 공적 숙의로의 접근성, 즉 시민(혹은 지역사회 주민)들이 언제 어디서든 관심을 가진 의제나 정책에 대해 공론과정에 참여할 수 있는 플랫폼을 마련하는 것도 숙의를 촉진하는 유용한 제도적 인프라로 기여할 수 있다.

이 연구에서는 숙의에 참여할 수 있는 제도화된 채널을 조성하는 방안과 관련해, ‘오프라인’과 ‘온라인’의 이원화된 채널에 기반한 상설화된 숙의 기구(인프라)를 모색한다. 기실 과거와 같은 행정주도의 정책결정에서 벗어나 일반시민들이 참여해 정책을 결정하는 과정이 정당하기 위해서는 정치적 평등이나 공정성이나 투명성, 개방성과 다양성 등 다양한 조건(원칙)들이 요구된다. 더욱이 이러한 제도들이 다양한 모델과 의제를 가지고 다수 시민들의 참여하에 활성화되기 위해서는 적지 않은 노력과 비용이 수반되기 마련이다. 즉, 매년 프로젝트를 시행할 때마다 반복적으로 구성·운영하는 것은 상당한 행정적, 재정적 부담이 불가피할 것이 분명하므로, 상설화된 형태의 숙의인프라를 구축하는 것이 유용하고도 효과적일 것으로 판단된다. 이러한 인식 하에 본 연구에서는 오프라인기반 숙의채널의 일환으로 ‘서울시민회의’라는 상설화된 숙의 기구를 모색하고자 한다. 이 서울시민사회는 실제 다양한 숙의 모델에 입각해 시민숙의를 운영하는데 있어서 제도적 기반이 될 상설화된 숙의 기구로, 일종의 ‘시민숙의패널’과 같은 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

오프라인 채널에 더해 온라인을 통해서도 숙의시스템을 지원하는 채널을 마련한다. 현재 서울시가 구축·운영하고 있는 ‘민주주의 서울’이 이에 필요한 역할을 수행할 것으로 기대되는데, 현재와 같은 청원기능 중심에서 공론장 지원기능 중심으로 전환이 모색될 필요가 있다. 아울러 오프라인 숙의 기구로 구상한 서울시민회의 운영과도 적극적 연계를 확립하는 것이 상호 시너지를 창출하는 방안으로 생각된다.

이러한 이원화된 상설 숙의기구에 더해, 다양한 형태의 공론플랫폼을 조성하는 방안도 강구해 본다. 이 공론플랫폼을 통해 제안 또는 논의되는 다양한 의제들이 소정의 절차를 거쳐 숙의적 정책 결정 절차로 이어지게 하는 제도적 인프라라 할 수 있다. 이 경우에 현재 서울시의 시정 운영이 대체로 3층(시정/자치구/행정 단위)로 분화되는 모습을 보이므로, 이러한 추세를 감안해 3가지 층위에서 플랫폼을 구축하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 세부 추진방안

서울시민회의는 다양한 계층의 시민 주체가 개방적으로 참여할 수 있는 ‘풀(pool)제 기반의 상설형 위원회’로 설치하고, 공정한 절차와 기준에 입각해 운영하도록 한다. 서울시민회의는 정책적 관심과 참여의지가 상대적으로 높은 일반시민들의 개방적 참여에 기초해 시민패널을 구성하고, 숙의·공론의 과정을 공정하고 투명하게 운영한다.

이러한 시민회의의 구성과 운영을 통해 다양한 사회의제나 구체적인 정책의제를 발굴하고 해법이 모색될 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 목적을 가진 서울시민회의는 다음과 같은 방향을 가지고 구성·운영하도록 한다. 시민회의는 무엇보다도 ① 일반시민의 관심과 참여를 적극 유도하는 가운데 개방성과 대표성을 고려해 시민회의를 구성한다. ② 다양한 숙의친화적 사업이나 제도를 연계·활용함으로써 정책의 실효성을 높이고 운영을 활성화하도록 노력한다. ③ 서울시민회의가 활성화될 수 있도록 시민사회내 다양한 주체들이 설치·운영하는 다양한 형태의 공론장을 지원하며, 시민의 숙의와 협치를 촉진하고자 하는 시정의 다른 제도들과도 적극적인 연계를 모색하도록 한다.

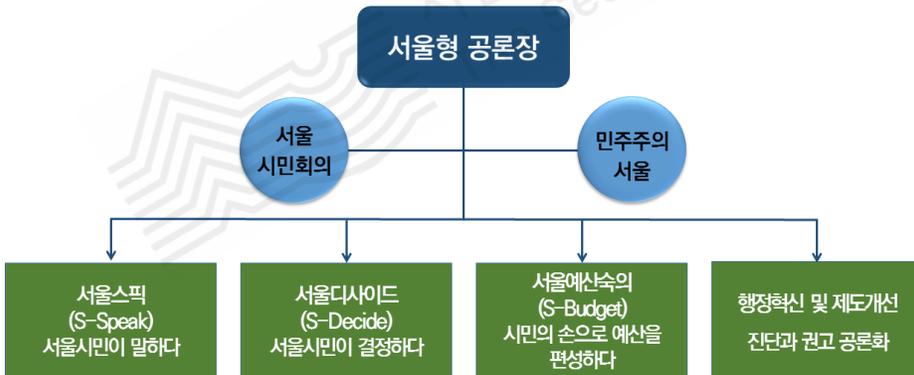
서울시민회의는 서울에 거주하는 정책관심 공중(서울시민회의에 적극적 관심과 참여를 희망하는 시민)을 대상으로 하여 대규모 위원풀(pool) 형태로 구성한다. 위원 구성에서 계층이나 대표성을 구현하기 쉽지 않으나 계층이나 지역에 대한 적절한 배분 비율을 적극적으로 고려해 구성한다. 1차로 지역별 고려를 위해 소정의 절차와 기준을 가지고 25개 자치구별로 100~200인 정도의 주민을 선정함으로써, 전체적으로 2,500~5,000인 위원 규모로 시민회의를 구성하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 지역을 기준으로 위원을 선정하는 경우, 각 지역별로는 성별·나이별 배분을 고려해 선정하되 장애인 대표성도 추가로 고려한다.

서울시민회의에 참여하고자 하는 시민(주민)을 대상으로 신청 및 추천 절차를 거쳐 선정하고, 임기는 1년으로 한정해 운영한다. 서울에 거주하는 시민을 대상으로 시민회의에의 참가를 신청하도록 하고, 신청자 가운데 추천을 통해 위원을 선정한다. 시민회의의 위원으로 선정된 자는 사전에 서울시정이나 민주주의 소양, 공론화 절차와 방법 등을 주요 내용으로 하는 소정의 학습 과정을 이수하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 다양한 계층의 일반시민이 참여할 수 있는 기회를 확대하기 위해 1년 단위로 위원을 운영하도록 한다.

서울시민회의는 매년 「서울시민회의 운영계획」수립에 기초해 적절한 운영체계를 구축한다. 시민회의의 체계적 운영과 다른 제도와의 다각적인 연계를 확립하기 위해 사전 수요조사에 기초한 연도별 「서울시민회의 운영계획」을 수립한다. 서울시민회의 설치에 기초해 필요에 따라 다양한 성격의 시민숙의 프로그램을 시행하고, 회의에 참석하는 위원들에게는 통상적인 회의수당에 상응하는 수준의 숙의회의 참석수당을 지급하도록 한다.

서울시민회의의 구성에 기초해 다음과 같은 시민숙의 프로그램을 기획·시행하도록 한다. 각각은 ① 서울스픽(S-Speak), ② 서울디사이드(S-Decide), ③ 서울예산숙의(S-Budget), ④ 행정혁신 및 제도개선(진단과 권고 공론화) 등이다.

- **서울스픽(S-Speak)**: 시정내 정책화 내지 제도화가 요구되는 다양한 사회문제나 정책의제들을 발굴·제안하는 프로그램으로 추진한다.
- **서울디사이드(S-Decide)**: 주요 사회문제나 정책의제를 대상으로 정책우선순위를 선정하거나 해결방안을 탐색하는 공론화 프로그램으로 추진한다. 이 프로그램의 일환으로 매년 분기별 1회 이상 개최, 중대규모 공론화를 2회 이상 포함하도록 주요 정책이슈를 선정하여 주기적으로 공론 및 숙의 절차를 시행한다.
- **서울예산숙의(S-Budget)**: 시민숙의예산제와 연계하여 서울시민회의가 참여하는 예산숙의 절차를 시행한다. 서울예산숙의의 경우에는 서울시민회의와 시민참여예산위원회가 공동으로 참여하는 방식을 강구한다.
- **행정혁신 및 제도개선(진단과 권고 공론화)**: 시민민주주의 관련 제도진단과 개선을 위해 매년 1개 의제를 선정하고 이에 대해 3회 이상의 공론화를 포함하도록 주기적 공론 및 숙의 절차를 시행하도록 한다.



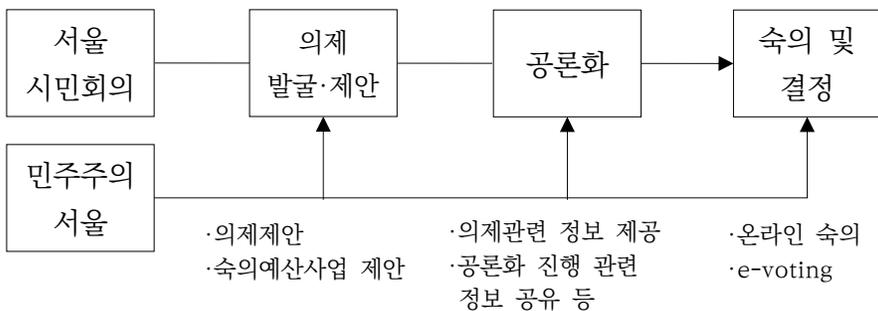
[그림 5-4] 시민숙의 프로그램

앞서 언급한 서울형 숙의시스템(모델)의 원활한 운영을 위해 온라인을 기반으로 하는 숙의시스템도 활성화하도록 한다. 현재 서울시는 온라인 플랫폼으로 ‘민주주의 서울’을 설치해 시민들의 민원사항을 제안·검토·응답하는 일종의 시민청원기구로 운영하고 있는데, 이러한 서울시의 ‘민주주의 서울’을 전체적인 (서울형)공론장 체계에 적극 연계·활용하는 방안을 강구한다.

〈 민주주의 서울 사업 개요 〉

- 정책목표
 - ‘민주주의 서울(democracy.seoul.go.kr)’ 기반 온라인 시민 공론장 활성화
 - 시민 참여 규모에 따른 단계별 의제화 설정이 가능하도록 온라인 시스템 전면 개편
 - 디지털 시민정부 모델인 ‘민주주의 서울’의 확장
 - 서울시 산하기관, 자치구, 의회 등이 참여하는 통합 브랜드로 시민에게 제공
- 정책개요
 - ‘민주주의 서울’ 플랫폼 기반 온라인 시민 공론장 활성화
 - 정책 제안뿐만 아니라 숙의공론, 정책화 과정까지 시민 참여체계 혁신: 50명 공감 → 부서검토, 500명 공감 → 공론장 개최, 5,000명 참여 → 시장 답변
 - 주요정책 수립 전후에 공론장을 통해 시민의견을 수렴하여 실행에 반영: 공론화가 필요한 의제를 논의하는 상설 공론장 ‘서울시가 묻습니다’ 운영

이를 위해서는 ‘민주주의 서울’이 현재의 시민청원 기능을 넘어 서울시의 각종 숙의·공론화 사업에 적극 연계할 수 있는 운영체계가 마련될 필요가 있겠다. 의제 제안 단계에서 오프라인에 의한 다양한 채널에서 의제를 발굴·제안하는 것과 더불어, ‘민주주의 서울’에서도 숙의 의제를 발굴·제안할 수 있도록 한다. 특히, 숙의예산제 시행과 관련해서도 숙의예산 사업의 제안 창구로도 적극 활용하는 것이 효과적인 방안이 될 것으로 기대해 볼 수 있다. 이와 더불어 실질적 숙의과정에서는 의제에 관련된 다양한 정보를 공개하고, 숙의 진행 과정에 대해서도 정보를 공지하는 수단으로 활용한다. 숙의·공론화가 이루어지는 현장에서 제한적으로 온라인 토론을 유도하는 한편, 투표 절차에 의해 숙의의제에 관한 결정이 이루어지는 경우에 대해서도 온라인 투표(e-voting) 기제로 활용한다.



[그림 5-5] 서울시민회의와 민주주의 서울

공론 활성화를 위한 숙의플랫폼 제도화

시민숙의 프로그램을 선도하는 다층적 형태의 시민숙의플랫폼 사업을 추진하는 방안도 강구해 본다. 플랫폼의 제도화는 현재 광역과 지역사회 차원에서 공론장들이 전개되고 있는 여건을 고려해 다음과 같이 3층제의 공론·숙의 플랫폼 체계를 고려해 본다. 이들 숙의·공론 플랫폼이 실효성 있게 운영되기 위해서는 민간 주도성과 운영의 자율성을 기하는 것이 중요하다고 본다. 더불어 다른 숙의관련 제도와의 연계도 적극 강구되어야 하겠다.

- 광역 단위: 시민공론플랫폼 → 서울시민회의와 연계 운영
- 구정 단위: 지역사회공론플랫폼 → ○○구 협치회의와 연계 운영
- 동마을 단위: 주민공론플랫폼 → 주민자치회와 연계 운영

시민공론플랫폼

시민공론플랫폼은 시정단위에서 운영되는 숙의플랫폼으로 광역적 차원의 숙의의제를 발굴, 제안, 공론하는 역할을 수행할 있다. 이러한 공론플랫폼은 시민사회 내에 다원적인 공론장을 활성화할 수 있고, 도 서울시민회의와 적극적으로 연계함으로써 수구 의민주주의를 실현하는데도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이 사업에 참여하고자 하는 시민사회 내 다양한 주체는 제안서(신청서)를 제출하도록 하고, 서울시는 이를 심의한 후에 재정적 지원을 한다. 플랫폼 사업에 참여하고자 하는 경우에는 공론장 운영을 위한 전문성과 플랫폼 운영계획이 분명한 경우에 한해 지원하는 것이 사업의 실효성을 높이는 데 바람직하다고 본다. 제도적 지원은 플랫폼 운영에 필요한 제반 운영비 지원으로 하는바, 플랫폼 당 최대 2년 동안 연간 최대 200백만 원까지 지원한다. 연간 운영할 서울스피크(S-Speak), 서울예산숙의(S-Budget), 행정혁신 및 제도개선에 포함된 15개 내외의 프로그램을 운영할 수 있도록 있도록 한다.

지역사회공론플랫폼

지역사회공론플랫폼은 구정단위 의제 발굴 및 제안형 숙의프로그램으로, 민간주도로 구정 단위의 공론장을 운영하며 동·마을 단위의 공론장 운영을 지원하는 중간지원조직의 역할을 수행한다. 현재 구정단위로 시민사회의 포괄적 네트워크를 구축한 ‘시민협력플랫폼’을 공론플랫폼으로 기능적으로 전환함으로써 기존에 축적된 시민사회 역

량을 활용할 수 있도록 하고, 협치협의회를 중심으로 작동하고 있는 구정단위 시민숙의프로그램의 외연을 확장하고 숙의성을 강화하도록 한다. 지역사회 공론플랫폼의 주요 역할로는 다음과 같은 내용을 고려하도록 한다.

- 시민사회 네트워킹을 넘어 지역단체와 지역주민을 포괄하는 네트워크 구축
- 구정단위 의제의 발굴 및 제안을 위한 시민숙의모델의 적용 및 운영
- 지역혁신계획 수립을 위한 전체 과정, 특히 의제도출 과정에 적극적 연계·협력
- 행정동·마을 단위 공론장의 거점으로 전문적 운영을 지원하기 위한 중간지원조직 역할 수행

구정단위 공론장인 지역사회공론플랫폼은 공모사업으로 진행한다. 사업에 참여하고자 하는 경우에 해당 주체는 제안서(신청서)를 제출하고, 이를 심의한 후에 재정적 지원을 한다. 대상자격은 자치구 내 10개 이상의 비영리민간조직의 컨소시엄으로 하되, 지역내 시민단체, 지역단체, 지역주민 등이 다양하게 포함되도록 하며 공론화 관련 운영의 전문성을 확보한 단체가 포함될 경우 가산점을 준다. 구정단위 의제 발굴 추진 능력과 플랫폼 운영계획이 분명한 경우에 한해 지원한다. 플랫폼 운영에 필요한 제반 사업비를 지원하는데, 인건비와 사업비와 더불어 공간확보 비용도 된다. 구체적으로 플랫폼마다 최대 3년 동안 연간 최대 100백만 원 이내의 사업비를 지원한다. 2019년 현재 시민협력플랫폼 사업이 마무리된 구정(강서/구로/도봉/성북/양천 등)을 중심으로 5개 플랫폼을 우선 운영하고, 향후 지원을 확대한다.

주민공론플랫폼

주민공론플랫폼은 동마을단위 의제 발굴 및 제안형 숙의프로그램으로, 민간주도로 동마을단위 공론장을 운영하고 활성화한다. 특히 현재 ‘서울형 주민자치회’를 중심으로 작동하고 있는 동마을단위 시민숙의프로그램의 외연을 확장하고 숙의성을 강화하도록 한다. 주요 역할은 다음과 같다.

- 동마을단위 의제의 발굴 및 제안을 위한 시민숙의모델의 적용 및 운영
- 주민자치계획 수립을 위한 전과정, 특히 의제도출 과정에 적극적 연계·협력
- 동단위 숙의프로그램 운영을 통한 주민의 숙의민주주의 역량 제고

동마을단위 공론장인 주민공론플랫폼은 공모사업으로 진행한다. 사업에 참여하고자

하는 경우에 해당 주체는 제안서(신청서)를 제출하고, 이를 심의한 후에 재정적 지원을 한다. 주민공론플랫폼 사업에 참여하고자 하는 경우에는 동마을 내 지역민 및 단체를 대상으로 하며 적어도 구성원이 30인 이상이 되어야 한다. 동마을문제로서 타당성과 플랫폼 운영계획이 분명한 경우에 한해 지원한다. 플랫폼 운영에 필요한 제반 사업비를 지원하는데, 구체적으로 플랫폼 당 최대 12개월 운영 기간 동안 4천만~5천만원까지 지원 가능하게 하되, 인건비는 1인에 한해 3천만 원까지 지원한다. 처음 3년간 차지구별로 최대 5개까지 플랫폼 운영을 지원하고, 향후 확대해 나간다.

3) 서울형공론장 모델사업 추진

(1) 정책의 개요

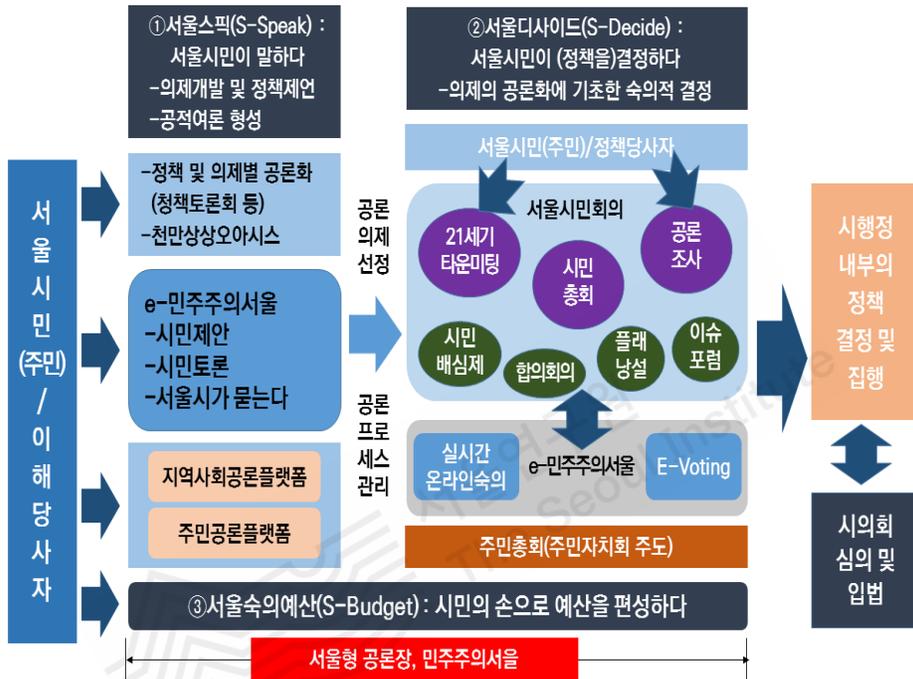
서울시는 이미 민선 4기 시정부부터 ‘천만상상오아시스’와 같은 초보적이기는 하지만, 시민 제안을 수용할 수 있는 프로그램을 운영한 바 있다. 이러한 시도는 민선 5기와 6기 시정 들어 질적으로 개선되어 청책토론회나 정책박람회와 같은 보다 발전된 형태의 공론장으로 발전한 것이 사실이다. 하지만 아직은 체계적이고 민주적인 절차와 원칙을 확립한 공론장으로 발전하였다고 보기는 어려운 실정이다.

민선 7기 시민민주주의 시정의 도입과 앞서 도출한 시민숙의시스템을 고려해 볼 때, 향후에는 보다 고도화되고 시스템화된 공론장이 구축되는 것이 바람직하다. 이를 위해 이 연구에서는 민선 7기 민주주의 시정을 선도해 갈 수 있는 서울형공론장 모델 사업을 제안하고자 한다. 각각은 ① 서울스픽(S-Speak)/서울디사이드(S-Decide) 프로그램, ② 민선 7기 핵심 추진과제인 시민숙의예산제와의 연계 프로그램, ③ 지역사회 프로그램(지역사회혁신계획/주민자치계획 등)과의 연계, ④ 정책 및 제도 개선을 위한 진단과 권고 공론화 프로그램 등이다. 동 모델사업은 서울민주주의위원회의 선도하는 이러한 모델사업의 추진에는 시민사회의 협력과, 일반시민들의 적극적 관심과 참여 유도가 필요불가결한 요소이다.

우선, 서울스픽(S-Speak)과 서울디사이드(S-Decide)는 말 그대로 시민이 말하고, 시민과 함께 정책을 결정하도록 하기 위한 것으로, 기존의 정책 경험을 토대로 보다 체계화된 숙의 프로그램으로 정착시키기 위한 것이라 할 수 있다. 이 프로그램을 통해 시민들은 다양한 의제를 발굴·제안하며, 중요 의제들에 대해서는 숙의적 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것으로 기대된다.

이외 다른 특수한 목적에 기초한 공론화 사업도 적극적으로 모색할 필요가 있다. 예산

속의 프로그램도 그 가운데 하나로, 시민속의예산제를 통해 기존의 공모방식에 기초한 예산참여가 속의적 예산참여로 질적인 전환을 가질 수 있을 것으로 본다. 이외에도 민선 6기에 서울협치협의회가 주도해 추진해 온 ‘진단과 권고’ 사업도 서울형 공론장의 통합적인 제도의 틀 속에서 추진될 필요가 있는바, 이 연구에서 이를 혁신하기 위한 제도적 방안도 모색해 본다.



[그림 5-6] 서울시 공론장 모델사업

(2) 세부 추진방안

① 서울스픽(S-Speak)/서울다사이드(S-Decide) 프로그램 도입·운영

서울스픽(S-Speak) 프로그램 도입·운영

서울스픽 프로그램은 다양한 의제의 발굴과 제안을 위한 공론 촉진 프로그램으로 운영한다. 서울스픽 프로그램의 시행을 위해서는 온라인 인프라인 ‘민주주의 서울’을 확장 및 활성화하고, 자치구와 근린기반(동마을)의 민간 주도 공론장인 ‘지역사회공론플랫폼’과 ‘주민공론플랫폼’을 활용한다.

이를 위해 현재 정책의제 발굴과 정책제언의 창구로 활용하고 있는 ‘정책토론회’와 ‘천만상상 오아시스’를 ‘민주주의 서울’로 통합하여 재개편한다. 민주주의 서울의 시민제안 부문에 천만상상 오아시스를 통합 및 시민토론포럼에 정책토론회를 통합하기 오픈소스의 개발을 지원한다. 이의 통합된 운영을 위한 중장기 정보전략계획(ISP)을 수립한다.

〈 정책토론회 〉

- 정책은 경청(敬聽)을 통한 정책의 추진으로 시민들의 의견을 들어 정책에 반영하거나 새로운 정책을 수립하는 것을 의미
- 2011년 희망온돌 프로젝트 발전방안을 시작으로 일자리, 노숙인, 경제, 관광, 택시 등 서울시 주요 현안을 중심으로 지금까지 총 81회 실시되었으며, 시민 11,007명이 참여(‘시민, 말하다 서울, 듣다 2014 정책토론회 백서’, 2014)
 - 토론회에 나온 1천 494건의 의견 가운데 76%인 1천 141건은 정책에 반영, 대표적인 반영 사례는 치매관리 사업 발전방안과 베이비부머 정책, 어르신돌봄서비스 등
- 2017년 이후 서울 시민소통담당관에서 체계적 관리하던 것에서 각 부서 주관으로 변경되어 운영되고 있어 사실상 제도가 활성화 되고 있지 못한 현황임

〈천만상상오아시스〉

- 천만상상오아시스는 주민참여를 통한 정책제언 창구로 2006년 10월에 도입
- 인터넷 웹사이트를 통해 시민들이 자유롭게 의견을 개진하고 투표방식과 댓글 형식을 통해 적극적인 시민의 참여가 이루어지며, 인터넷상에서 시민, 전문가, 공무원이 함께 시정에 대해 실시간 쌍방향으로 의사소통하는 공간
- 주요기능
 - 정책 아이디어 및 정책내용 제안, 시민과 전문가들의 평가를 통한 정책 현실화, 선별된 정책제안과 진행사항을 사회관계망 서비스를 통하여 공유, 우수정책 선발을 위한 시민투표 등
- 최근 천만상상오아시스는 정책에 대한 시민들의 활발한 토론이 이루어질 수 있는 온라인 대화방(시민대화방)을 개설하여 보다 적극적인 시민참여 유도
 - 2016년 12월 기준 165,824건의 정책제언이 접수되었고, 이중 841건이 채택됨 (채택률 0.5%)

구정단위 공론장인 지역사회공론플랫폼은 앞서 언급한 대로 공모사업으로 진행한다. 사업에 참여하고자 하는 경우에 해당 주체는 제안서(신청서)를 제출하고, 이를 심의한 후에 재정적 지원을 한다. 대상자격은 자치구 내 10개 이상의 비영리민간조직의 컨소시엄으로 하되, 지역 내 시민단체, 지역단체, 지역주민 등이 다양하게 포함되도록 하며 공론화 관련 운영의 전문성을 확보한 단체가 포함될 경우 가산점을 준다. 구정단위의제발굴 추진능력과 플랫폼 운영계획이 분명한 경우에 한해 지원한다. 플랫폼 운영에 필요한 제반 사업비를 지원하는데, 인건비와 사업비와 더불어 공간확보 비용도 된다. 구체적으로 플랫폼당 최대 3년 동안 연간 최대 100백만 원 이내의 사업비를 지원한다. 2019년 현재 시민협력플랫폼 사업이 마무리된 구정(강서, 구로, 도봉, 성북, 양천 등)을 중심으로 5개 플랫폼을 우선 운영하고, 향후 지원을 확대한다.

동마을단위 공론장인 주민공론플랫폼은 앞서 언급한 대로 공모사업으로 진행한다. 사업에 참여하고자 하는 경우에 해당 주체는 제안서(신청서)를 제출하고, 이를 심의한 후에 재정적 지원을 한다. 주민공론플랫폼 사업에 참여하고자 하는 경우에는 동마을 내 지역민 및 단체를 대상으로 하며 적어도 구성원이 30인 이상이 되어야 한다. 동마을 문제로서 타당성과 플랫폼 운영계획이 분명한 경우에 한해 지원한다. 플랫폼 운영에 필요한 제반 사업비를 지원하는데, 구체적으로 플랫폼당 최대 12개월 운영 기간 동안 4천만~5천만 원까지 지원가능하게 하되, 인건비는 1인에 한해 3천만 원까지 지원한다. 처음 3년간 자치구별로 최대 5개까지 플랫폼 운영을 지원하고, 향후 확대해 나간다.

서울디사이드(S-Decide) 프로그램 도입·운영

주요 정책결정이나 계획수립, 혹은 참여한 사회적 이슈를 대상으로 일반시민이 공론화를 거쳐 시민들이 직접 정책을 결정하거나 결정에 영향을 줄 수 있는 시민숙의 프로그램을 도입·시행한다. 서울디사이드 프로그램의 시행을 위해서는 '서울시민숙의위원회'(가칭)나 시민숙의추진단 등 추진체계 마련, 추진절차 등 체계적 운영계획을 사전에 수립하여 시행한다. 공론 및 숙의 절차의 원활한 시행을 위해 대면형 공론인프라로 고려하고 있는 '서울시민회의'(가칭)와 온라인 인프라인 '민주주의 서울'을 활용한다.

이를 위해 '서울시민숙의위원회'(가칭)를 설치·운영하고, 소정의 절차와 기준에 의거해 적정 의제를 선정하도록 한다. 단순한 특정 이해관계를 고려하거나 민원 성격의 의제 혹은 추상적인 의제가 아닌 숙의대상 의제로서 적정성을 지닌 의제를 선정하는

것이 필요하다. 숙의 절차 수행을 위한 충분한 시간을 확보하고 사업 시행에 따른 행정적 부담을 줄이기 위해 매년 4건 정도의 의제를 선정·시행한다.

숙의대상 의제가 선정되고 나면 적절한 숙의 모델(방법과 절차 등)을 고려하여 숙의 절차를 시행한다. 의제의 성격에 따른 적정 숙의 모델의 선택과 해당 모델의 합리적 운영에 대해서는 앞의 방안을 참조할 수 있다. 숙의에 참여하는 주체는 기본적으로 서울시민회의의 위원 중 일부 혹은 전부로 하되, 숙의 의제의 성격상 필요한 경우에 한해 ‘서울시민숙의위원회’(가칭) 논의를 거쳐 위원 이외의 다른 시민들을 추가로 모집·선정할 수 있다.

서울디사이드 프로그램의 일환으로 매년 연말이나 연초에 ‘서울시민회의’(가칭)가 참여하는 대규모의 숙의 프로그램 운영을 검토한다. 당해연도에 시민회의의 위원으로 선정된 시민들의 숙의 참여를 현실화하기 위해 서울시민회의의 위원 전체가 참여하는 숙의 프로그램을 시행한다. 여기서는 시정의 정책 방향이나 시정의 우선순위를 정하기 위한 숙의프로그램으로 시행하는 방안을 강구한다. 이를 위해 가장 대규모로 추진되는 숙의모델인 ‘21세기 타운미팅’과 유사한 방식으로 하여 위원 전체가 참여하는 시민총회 형태로 실시한다.

② 시민(주민) 숙의가 요구되는 시정 주요 정책과의 제도적 연계(모색)

현재 서울시는 지역사회를 대상으로 지역사회 문제해결을 모색하는 주민참여 기반의 협치형 프로그램을 운영한다. 자치구 단위에서 자치구별 ‘협치회의’가 주도하는 「○○구 지역사회혁신계획」을 수립·시행하고 있다. 동일한 맥락에서 동 단위에서도 기존 마을계획을 계승해 「○○동 주민자치계획」을 수립할 예정이다.

〈 주민자치계획 개요 〉

- 주민자치회 분과별로 ‘분과별 자치계획’을 수립하고, 주민총회를 거쳐 동의 자치계획 최종 결정
- 분과별 자치계획의 수립
 - 분과별 의제수립, 정책공유회, 주민총회 의제상정의 3단계로 추진
 - 분과별 의제수립: 의제수립은 분과위원이 주축이 되어 자료조사, 주민인터뷰, 설문조사, 워크숍 등을 통해 주민의 ‘필요와 욕구 조사’하고, 분과별 해결과제 결정하여 자치계획 제안서를 작성

- 정책공유회: 자치구주무부서와 자치구 마을자치센터가 중심이 되어 행정과 시민이 참여하여 ‘동별 자치계획 제안발표→의제관련 담당부서의 정책소개 및 조언→상호토론 및 질의응답’ 진행
- 2019년 강동구 정책공유회: 전체 100명, 의제별로 10명 내외로 의제관련 담당부서, 강동구 마을자치센터, 발표주민(분과위원)이 상호토론 및 질의응답 진행
- 주민총회 의제 상정: 분과의제 조정회의→사업계획서 작성→총회 안건조정 및 상정
- 분과의제 조정회의(분과별 유사의제 통합, 융합 등), 총회 안건조정(분과내 최종 상정안건 결정)에서 숙의토론 또는 워크숍 방식으로 진행
- 주민총회의 자치계획 최종 결정
 - 주민총회는 동에 거주하는 주민들이 상정의제에 대해 충분한 이해를 가지고 토론 및 질의응답 과정을 거친 후 최종 의결
 - 주민총회는 사전에 홍보, 자료집 마련 등의 과정을 거쳐 주민총회(1일) 개최
 - 주민총회(도봉구 방학2동 주민총회) 진행
 - 2018년 사업&활동 보고/2018년 감사보고/주민자치회 현황보고→자치계획(2019~2020) 발표→자치계획 생각나눔과 제안→자치계획 승인투표 및 결과발표

위 계획 수립 시, 지역사회 주민들이 참여하는 지역사회 기반 숙의 절차 시행을 유도한다. 이 계획 수립 시 지역사회 문제의 발굴과 해결 방안 모색을 목표로 하는 [지역사회 공론장 운영계획] 수립을 요청한다. 현재 해당 사업 추진의 일환으로 진행되는 ‘협의조정 절차’에서도 공론장 운영계획을 주요 심의대상으로 하고, 운영계획이 적정한 경우에 한해 사업예산을 지원한다.

서울시는 지역사회 공론장 구성과 숙의 절차 시행을 뒷받침하기 위해 가이드라인이나 매뉴얼을 개발·제공한다. 현재 지역사회 차원에서는 공론화나 숙의 절차에 관한 학습이나 경험이 다소 미흡하므로 지역사회 여건에 부합하는 숙의의 방법과 절차를 내용으로 하는 가이드라인이나 매뉴얼을 개발·제공하도록 한다.

제도적 연계가 고려될 수 있는 다른 정책으로는 2019년부터 시행되는 시민숙의예산제이다. 시민숙의예산제에서는 주요 정책 분야의 당사자들과 함께, 일반시민들의 참여와 숙의가 중요한 요소로 작용하며, 이러한 여건을 고려해 시민숙의예산제 시행과 관련해서도 시정 숙의 제도 및 관련 기구와의 적극적 연계를 모색한다.

〈 시민숙의예산제 개요 〉

- 정책목표
 - 예산과정에 시민들이 참여할 수 있는 규모와 범위를 획기적으로 확대
 - 사업 발굴 및 실행계획 모든 과정에 시민이 참여하는 숙의 결정 프로세스 강화
- 정책개요
 - 시민이 참여하고, 공론하는 '5% 시민숙의예산제' 도입·운영
 - 대상사업: 정책 방향 및 수단 결정에 일반 시민 또는 정책 당사자의 숙의 공론이 필요한 시민 생활 밀착사업 또는 지역협치형 사업에 중점 실시
 - 예산규모(안): 1조 원(시민참여 예산 700억 원 포함)
 - 사업제안: 시민, 시민단체, 행정 및 다양한 주체의 사업 제안 및 발굴
 - 추진방법: 다양한 주체들의 오프라인 또는 온라인을 통한 예산사업 제안 및 결정에 참여 보장 및 숙의·공론
 - 시민숙의예산제 성공적 안착 지원을 위한 단계별 추진
 - 1단계(~18년): 시민숙의예산제 추진을 위한 기본프로세스 개발
 - 2단계(~19년): 초기단계 시범사업 추진(시 예산의 1%, 2,000억 원), 시민숙의예산제 기본계획 수립을 위한 사전준비
 - 3단계('20년): 시민숙의예산제 기본계획 수립, 규모 확대 및 본격 추진(시 예산의 3%, 6,000억 원)
 - 4단계('21년~): 5% 시민숙의예산제 정착(시 예산의 5%, 1조 원), 숙의 대상 정책사업 분야 확대

시민숙의예산제에서 일반시민의 숙의가 고려될 수 있는 요소로 다음과 같은 내용을 고려한다. 전체 예산 가운데 분야별 예산배분액(실링)을 정하는데 주요 정책들의 우선 순위를 결정한다. 분야별 예산숙의 절차를 시행하는 과정에서 예산상의 쟁점에 관한 조정이나 분야간 연계·융합의 관점에서 예산 편성이 요구되는 사안의 예산숙의 등의 역할을 수행한다.

시민숙의예산제 시행에서 일반시민이 참여하는 숙의 절차에는 다양한 주체들의 개방적 참여를 유도한다. 참여하는 전체 구성원 가운데 1/2은 추첨을 통해 서울시민회의에 참여하는 위원들로 선정하고, 다른 1/2은 과거 서울시 시민참여예산위원으로 활동한 경험을 가진 시민들을 대상으로 하여 신청자 가운데 추첨을 통해 선정한다.

③ 정책 및 제도 개선을 위한 진단과 권고 공론화 운영

서울시정의 제도개선과 개선을 위해 2019년 현재 '시민사회활성화추진단'(2017년~2018년 서울협치협의회 내 '진단과권고분과위')에 속의 및 공론을 강화하고 체계화하여 '제도진단 및 개선 자문단'(가칭)(약칭, 제도진단자문단)를 구성 및 운영한다. 제도진단자문단은 공론화 절차에 입각해 체계적으로 운영하고, 결과에 대해 시장 권고 및 사후 모니터링을 실시한다.

제도진단자문단은 속의 및 공론의 체계적 운영을 위해 의제설정을 담당하는 기획단, 공론화를 운영하는 공론단으로 내부를 구성한다. 기획단은 서울민주주의위원회 위원 2~3명, 과장 4명, 전문가 등 10인 내외로 구성·운영한다. 공론단은 매년 대상의제별로 임시적으로 구성·운영하되, 기획단 구성원에 의제별 관련 이해당사자 및 전문가를 추가하여 20인 이내로 구성·운영한다.

4) 속의민주주의 활성화를 위한 제도적 지원체계 구축

속의민주주의 활성화를 위한 법적 기반 정비

서울시정 운영에 민간이 참여할 수 있는 다양한 법적 기반으로, 2011년 「서울시 주민참여 기본조례」와 2019년 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」가 제정되어 운영중이다. 먼저 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」는 총칙, 서울민주주의위원회, 시민민주주의 확산 등 3개의 장으로 구성되어 있으며, 정의(제2조), 기본원칙(제3조), 서울민주주의위원회 설치(제7조), 시민민주주의 기본계획(제18조), 제도 진단 및 개선(제19조) 등 20개 조항이 포함된다.

이 조례는 시정에 대한 시민의 참여 및 공동의 정책결정방식의 당위성과 이를 추진하기 위한 추진조직 및 추진체계에 대한 틀을 포괄적으로 담고 있으나, 이행방식을 구체화한 시행규칙은 아직 제정되지 않아 이에 대한 대응이 필요하다. 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례 시행규칙」 제정 시 반영해야 할 주요 내용으로 시민속의 추진조직, 민주주의서울, 제도 진단 및 개선 등 기본조례 추진에 필요한 구체적인 실행방식이 포함되어야 할 것이다.

〈「서울특별시 시민민주주의 기본 조례 시행규칙」 제정 시 반영해야 할 주요 내용〉

제0조 (시민숙의 추진 및 운영조직) ① 적정 숙의의제를 선정하고 숙의모형을 개발·추진하기 위하여 시민숙의위원회를 설치·운영한다.

② 정책참여의 안정성과 참여자의 개방성 및 대표성 확보를 위해 연단위로 운영되는 대규모 위원플제 형태인 서울시민회의를 설치·운영한다.

제0조 (민주주의서울) 서울시의 각종 대면 숙의·공론회의 의제발굴·제안, 공론화, 숙의 및 결정 과정과 연계하여 숙의시스템을 활성화한다.

제0조 (제도 진단 및 개선) ① 제도 진단 및 개선을 위해 연단위로 의제를 선정하고, 다수의 공론화를 포함하도록 공론 및 숙의 절차를 시행한다. ② 제도 진단 및 개선을 기획하고 공론화를 추진하기 위해 제도진단 및 개선 자문단을 설치·운영한다.

다음으로 「서울특별시 주민참여 기본 조례」는 현재 시민참여에 관한 기본사항을 규정하고 있다. 동 조례는 총 15개의 조항으로 구성되어 있으며, 위원회의 주민참여(제6조), 공청회 등의 주민참여(제7조), 예산편성의 주민참여(제8조), 시정정책 토론 등의 청구(제9조), 주민의견조사의 실시(제11조), 주민참여연구회(제13조), 주민참여기본계획 수립(제12조) 등이 포함된다. 이는 앞서 살펴본 관련 조례인 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」와의 관계에서의 조례의 위상, 숙의민주주의 활성화를 위한 내용적 측면 추가, 통합적 추진을 위한 관리조직 설정 등 세 가지 측면에서 구체적으로 살펴볼 수 있다. 관련 조례인 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」는 시민숙의 및 참여의 당위성, 추진조직 및 추진체계에 대한 포괄적인 틀을 담고 있다. 이에 「서울특별시 주민참여 기본 조례」는 시민숙의 및 참여의 방식에 주안점을 두는 것으로 하되, 서울시 차원의 참여와 지역단위 참여 모두를 포괄하기 위하여 “주민”을 “시민”으로 변경할 필요가 있다. 이에 현재 「서울특별시 주민참여 기본 조례」를 「서울특별시 시민참여 기본 조례」(안)로 변경한다.

법제 전담조직의 경우 현재 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」는 서울민주주의담당관, 「서울특별시 주민참여 기본 조례」는 자치행정과에서 담당하고 있다. 이로 인해 비슷한 성격의 기본계획이 중복적으로 추진되는 등 유기적이고 효율적 추진에 제약이 될 수 있다. 통합적 추진을 위해 관리부서를 두되, 보다 포괄적 운영을 담당하고 있는 서울민주주의담당관을 관리부서로 하는 것을 고려한다.

내용적으로 현재 주민참여 조례는 공청회, 정책토론회, 회의공개, 주민의견조사 등 형식적 참여에 관한 절차를 중심으로 규정하고 있어, 시민과 시민사회 주체들의 숙의를 활성화하기 위한 법적 지원체계로는 부족하다. 동 조례에 숙의민주주의에 관한 개념과 원칙, 숙의방식 등을 내용으로 추가하고, 이를 촉진하기 위한 다양한 제도적 지원사항을 구체화해야 한다. 이를 위해 「서울특별시 시민참여 기본 조례」(구. 주민참여 기본 조례)를 재편성 및 개정하며, 제1장 총칙, 제2장 시민참여 및 숙의를 위한 제도적 기반구축, 제3장 시민참여 활성화, 제4장 숙의민주주의 도입 및 활성화 등 네 개의 장으로 구성한다.

제1장 총칙에는 기존 조례의 목적, 정의, 기본이념, 시장의 책무, 주민의 권리와 의무에 명기된 “주민참여”를 “시민참여”로 하되, 참여의 의미를 기존 참여에 더불어 숙의까지 확장하여 조항에 추가한다. 제2장에는 기존 주민참여연구회에 숙의 관련 추진 및 운영 기구인 시민숙의위원회와 제도진단 및 개선 자문단 조항을 추가한다. 제3장은 기존 조례의 시민참여 방식과 관련된 조항을 편성한다. 제4장에는 시민숙의 관련 제도 운영과 시민숙의 도입·운영, 예산편성에 숙의의 적용 등 조항을 추가한다.

〈 「서울특별시 시민참여 기본 조례」(구. 주민참여 기본 조례) 개정안 검토〉

제1장 총칙

제1조 (목적)...시민참여의 시민이 협력하여.....시민들의 자치역량을.....

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “시민”이란 「지방자치법」 제12조에 따라 지방자치단체의 구역 안에 주소소를 가진 자를 말한다.
3. “시민참여”란 시의 의사형성 단계에서부터 집행하는 단계까지 참여와 더불어 숙의와 공론을 거쳐 시민의사를 반영하고 시와 시민이 협력하는 것을 말한다.
4. 숙의와 공론은 참여한 시민들이 논의의 주제에 대해 균형잡힌 충분한 정보를 바탕으로 토론과 의견교환을 거쳐 자심의 입장을 정하여 표명하는 과정이며, 정치적 평등의 원칙, 개방성 및 포용성의 원칙, 숙의성의 원칙을 고려하여 구현하도록 한다.
5. “협력”이란 시와 시민이 정책의 입안·시행·집행·평가 과정에서 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말한다.

제2장 시민참여 및 숙의를 위한 제도적 기반구축

제13조 (주민참여연구회) (현행유지)

제0조 (시민숙의위원회 운영) ① 시민숙의 위원회는 숙의·공론화 규칙의 제정, 숙의의제의 선정, 개별 숙의사업추진단 구성·운영의 지원 등의 역할을 수행한다.

② 서울민주주의위원회 산하 별도의 자문위원회 형태로 운영한다.

③ 숙의의제 선정을 위한 기획위원회와 실행력을 담보하기 위한 의제별 실행위원회로 구성한다.

④ 행정(공무원)과 시민사회의 다양한 주체, 전문가 등 다양한 주체들로 하여 10인~20인 규모의 위원들로 구성한다.

⑤ 숙의절차 수행을 위한 충분한 시간을 확보하고 사업 시행에 따른 행정적 부담을 줄이기 위해 매년 4건 정도의 의제를 선정·시행한다.

제0조 (서울시민회의 운영) ① 서울시민회의를 통해 다양한 사회의제나 구체적인 정책 아이디어를 발굴하고 해결책을 공론화하는 절차를 시행한다.

② 서울시민회의에 참여하고자 하는 시민(주민)을 대상으로 신청 및 추천 절차를 거쳐 선정하고, 임기는 1년으로 한정해 운영한다.

③ 전체적으로 2,500인~5,000인 위원 규모로, 25개 자치구별로 100인~200인으로 하되 성별·연령별 배분과 장애인에 대한 대표성도 추가적으로 고려한다.

④ 서울시민회의는 매년 「서울시민회의 운영계획」수립에 기초해 적절한 운영체제를 구축한다.

제0조 (제도진단 및 개선 자문단 운영) ① 제도 진단 및 개선을 기획하고 공론화를 추진하는 역할을 수행한다.

② 공론화 절차에 입각해 체계적으로 운영하고, 결과에 대해 시장 권고 및 사후 모니터링을 실시한다.

③ 제도진단 및 개선 자문단은 서울민주주의위원회 산하 별도의 자문위원회 형태로 운영한다.

④ 자문단은 내부적으로 기획단과 공론단으로 구성하되, 기획단은 서울민주주의위원회 위원 2~3명, 과장 4명, 전문가로 구성한다.

⑥ 공론단은 기획단 구성원에 의제별 관련 이해당사자 및 전문가를 추가하

여 구성한다.

제0조 (지역사회공론플랫폼 운영) ① 구정단위 의제 발굴 및 제안형 숙의프로그램으로, 동마을단위 공론장 운영을 지원하는 중간지원조직의 역할을 수행한다.

② 민간주도로 구정단위 공론장을 운영을 위해 공모사업으로 진행한다.

제0조 (주민공론플랫폼 운영) ① 동마을단위 의제 발굴 및 제안형 숙의프로그램으로, 동마을단위로 공론장을 운영하고 활성화한다.

② 민간주도로 동단위 공론장을 운영을 위해 공모사업으로 진행한다.

제3장 시민참여 활성화

제6조 ~ 제11조 (제8조를 제외하고 현행유지)

제12조 (주민참여기본계획의 수립) (삭제)

* 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」 제18조 시민민주주의 기본계획이 보다 포괄적 계획으로, 중복되므로 이 조항은 삭제

제4장 숙의민주주의 도입 및 활성화

제0조 (시민숙의 도입·운영) ① 목적 및 의제에 따라 적합한 시민숙의모델을 적용한다.

② 시민숙의모델에는 서울형 숙의조사, 포용서울타운미팅, 서울시민 정책배심제, 서울합의회의, 서울이슈포럼, 서울타운랩 등 다양한 모델을 고려한다.

제0조 (민주주의서울) 서울시의 각종 대면 숙의·공론화의 의제발굴·제안, 공론화, 숙의 및 결정 과정과 연계하여 숙의시스템을 활성화한다.

제0조 (제도 진단 및 개선) 제도 진단 및 개선을 위해 연단위로 의제를 선정하고, 다수의 공론화를 포함하도록 공론 및 숙의 절차를 시행한다.

제0조 (예산편성에서의 숙의) 서울시 예산편성에 숙의절차를 적극 활용하고 서울시민회의 위원의 적극적 참여하도록 한다.

대면 및 온라인 기반 숙의시스템 추진을 위한 기획·자문 기구 설치

서울시정 내 추진된 숙의는 개별사업 추진 담당의 필요에 따라 개별 프로그램으로 추진되었다. 2012년 복지정책과의 “서울시민 복지기준 마련 1000인의 원탁회의”, 2012년 “2030 서울도시기본계획” 추진과정에서의 “서울플랜 시민참여단의 합의회

의”, 2014년 인권담당관의 “시민인권배심원제” 등이 대표적이다. 프로그램성의 일회적이고 단편적 추진이 아닌 서울시정의 수요를 파악하여 효과적 추진을 위해서는 대면 및 온라인을 포괄하는 숙의시스템 전체를 기획하고 전문적으로 자문할 수 있는 기구의 필요성이 대두된다.

숙의민주주의를 활성화하고 체계적으로 추진하기 위하여 서울형 공론장을 선도하는 ‘서울시민숙의위원회’(가칭)를 설치·운영한다. 서울시정 내 시민숙의제도 확립과 관련해 대면 및 온라인 기반 숙의시스템 전반을 선도적으로 기획하고 자문을 제공하는 위원회로 구성한다. 서울시민숙의위원회를 서울민주주의위원회 내에 설치하고, 행정(공무원)과 시민사회의 다양한 주체, 전문가 등 10~20인 규모의 위원들로 구성한다. 주된 역할은 숙의·공론화 규칙의 제정, 숙의의제의 선정, 개별 숙의사업추진단 구성 및 운영의 지원 등을 수행한다. 이에 더불어 숙의민주주의를 뒷받침하는 관련 조례를 개정한다.

시민숙의 역량 강화를 위한 교육 프로그램 설치·운영

숙의민주주의의 활성화를 위해 시민들의 숙의역량 강화를 위한 교육 프로그램을 설치·운영한다. ‘민주서울아카데미’나 ‘숙의예산학교’와 같은 숙의민주주의 관련 교육 프로그램을 운영한다. 운영 전반은 시민사회가 주도하되, 시민 누구라도 프로그램에 접근 가능하도록 운영한다. 현 서울시가 운영주인 시민참여예산학교 운영프로그램에 있어서 숙의적 예산편성에 직접적으로 필요로 하는 숙의민주주의 이론 및 숙의모델에 대한 학습, 실제 모델적용을 통한 경험축적 등이 이뤄질 수 있도록 교육시간을 늘리고 프로그램을 재설계한다.

〈 시민참여예산학교 〉

- 시민참여예산학교 개요
 - 2012년 주민참여예산학교에서 시작하여 2017년 시민참여예산학교로 명칭 변경
 - 참여예산제도 및 서울시 예산에 대한 실질적 이해를 통하여 시민이 보다 능동적으로 시민참여예산제도 운영에 참여할 수 있도록 역량을 강화하기 위한 교육 제공
- 교육대상 및 교육시간
 - 서울시민 누구나(예산학교를 수료한 사람은 2020년부터 시민참여예산위원 추천 자격이 주어짐)

- 교육은 총 6시간(3시간×2일)
- 2019년 교육 프로그램 주제 및 내용
 - 1일차(내가 궁금한 참여예산제)
 - 참여예산제: 시민주권강화를 위한 시민참여예산 개론 등
 - 서울시 예산과 시민참여예산제: 서울시 예산의 기본이해 및 특징, 서울시 재정 지표 및 재정참여, 서울시 참여예산위원회 활동내용, 수준, 방법 등
 - 사례를 통해 보는 시민참여예산제: 현재 어떤 사업이 제안되고 반영되었는지
 - 2일차(내가 해보는 참여예산): 사업 제안해보기와 사업 평가해보기로 구성
 - 사업 제안해보기는 사업제안서 작성사업제안서 작성방법 안내, 조별 숙의과정을 통한 제안서 작성 실습 등
 - 사업 평가해보기는 제안사업 평가란 무엇인가, 제안사업 사례학습, 분야별 사업에 대한 모니터링 방법 등

참고문헌

- 김두환, 2006, “세계 각국의 합의회의 사례들, 경제-정체수준 높은 나라에서 뿌리 내린다”, 『과학과 기술』, 9: 76~79.
- 김선희, 2006, “공론조사기법- 학습과 토론을 통해 공론 확인하기”, 『국토』, 295: 128~138.
- 김소연, 2006, “성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의”, 『시민사회와 NGO』, 4(2): 175~205.
- 김원용, 2003 “공적 이슈에 대한 효과적 국민 의사 수렴수단으로서 公論調査(deliberative poll)에 대한 연구”, 『사회과학연구논총』, 11: 209~232.
- 김정인, 2018, “숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구”, 『한국 공공관리학보』, 32(1): 133~160.
- 김정인, 2018, “정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로”, 『정부학연구』, 24(1): 343~375.
- 김정환, 2015, “The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea(제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례연구)”, The University of Nottingham 석사학위논문.
- 김환석, 2000, “우리나라 합의회의의 추진경과 및 발전방향”, 『과학기술정책』, 122: 37~44.
- 국가균형발전위원회, 2018, 「국가균형발전을 위한 지역의견수렴 체계 구축방안 연구-공공토론포럼특별위원회(국민소통특위) 구성운영사업에 붙여-」.
- 국무조정실, 2013, 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」.
- 광주도시철도2호선 공론화위원회, 2019, 「광주도시철도 2호선 공론화 백서」.
- 권향원, 김성민, 한수정, 2017, “‘숙의 거버넌스’의 저해요인 연구: 한국의 사례들의 메타분석”, 『한국 거버넌스학회보』, 24(2): 189~216.
- 달, 로버트(R. Dahl), 1999, 『민주주의와 그 비판자들』, 조기제 역, 문학과 지성사.
- _____, 2011, 『경제민주주의에 관하여』, 배관표 역, 후마니타스.
- _____, 2018, 『민주주의』, 김왕식 역, 동명사.

- 박해육, 김지수, 2018, 「지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구—숙의형 정책결정과정을 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 비롤리, 모리치오(M. Viroli), 2016, 「공화주의」, 김경희 역, 인간사랑.
- 서산시, 한국매니페스토실천본부, 2018, 「민선 6기 공약이행점검을 위한 2018 서산시 시민배심원 회의 운영 결과 보고서」.
- 서울시마을공동체종합지원센터, 2017, 「2017 직접민주주의와 공동체 활성화 정책 연수 보고서」.
- 서울특별시, 2019, 「2019년 시민협력플랫폼 지원사업 추진계획」.
- 서울특별시, 2019~2022, 「서울시정 4개년 계획」.
- 세바인, 조지(G. Sabine), 2008, 「정치사상사 1」, 서유보 외 옮김, 한길사.
- 센델, 마이클(M. Sandel), 2012, 「민주주의의 불만」, 안규남 역, 동녘.
- 송성수, 2003, “과학기술과 사회문화 연계를 위한 선진국 정책 사례”, 「지식경제」: 2~19.
- 송위진, 홍성만, 김병윤, 2004, 「사용자 참여형 기술혁신모델 연구」, 과학기술정책연구원.
- 숨페터, 조셉(J. Schumpeter), 2011, 자본주의·사회주의·민주주의, 변상진 역, 한길사.
- 스키너 켄틴(Q. Skinner), 2004, 「근대 정치사상의 토대 1」, 박동천 역, 한길사.
- 아렌트, 한나(H. Arendt), 1996, 「인간의 조건」, 이진우·태정호 역, 한길사.
- 오영민, 2017, “예산과정의 국민참여에 대한 소고”, 「재정포럼」, 253: 22~43.
- 은재호, 2009, “참여적 의사결정기법의 제약요인 연구—울산 북구 음식물자원화시설 건립을 둘러싼 시민배심원제도 분석—”, 「한국정책학회보」, 18(2): 97~128.
- 이지문·박현지, 2017, 「추첨시민의회」, 도서출판 삶창.
- ㈜서울경제신문 백상경제연구원, 2012, 「과학과 사회의 소통 활성화 방안」, 교육과학기술부.
- ㈜오피니언라이브, 2015, 「고양시 시민참여자치 활성화를 위한 온오프라인 결합모델 개발」, 고양지식정보산업진흥원.
- 정병순·이성호·김성아, 2018, 「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」, 서울연구원.
- 정병순, 2018, 「서울대도시론: 위기를 넘어 희망의 도시로」, 서울연구원.
- 정병순, 2019, 「시민의 수도, 서울: 포용·전환·협치도시로 가는 길」, 서울연구원.
- 정정화, 2011, “공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계”, 「한국행정논집」, 23(2): 577~604.
- 정정화, 은재호, 정명운, 남재걸, 2013, 「민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 근거 연구」, 서울행정학회.

- 조성겸, 조은희, 윤정로, 2006, “공론조사에서 토론 절차의 타당성”, 『한국언론학회 2006년 봄철정기 학술대회 자료집』.
- 조현석, 2006, “숙의적 시민참여 모델 연구: 울산시 북구 음식물자원화시설 건립 사례”, 『과학기술학연구』, 6(1): 1~30.
- 조희정, 2016, 「지방자치와 시민주권: 거버넌스를 통한 시민참여 증대방안」, 더미래연구소.
- 조희정, 이상돈, 류석진, 2016, “디지털 사회혁신의 정당성과 민주주의 발전: 온라인 청원과 공공문제 해결 사례를 중심으로”, 『정보화정책』, 23(2): 54~72.
- 채종현, 2017, 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 채종현, 최호진, 이명우, 2018, 「숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안」, 한국행정연구원.
- 최경희, 하세헌, 2015, “타운홀 미팅과 심의민주주의: 대전의 도시철도 2호선 타운홀 미팅에 대한 대전지역 언론의 평가를 중심으로”, 『한국행정논집』, 27(4): 1215~1242.
- 킨, 존(J. Keane), 2017, 「민주주의의 삶과 죽음」, 양현수 역, 고양인.
- 페티, 필립(P. Pettit), 2012, 「신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부」, 박준혁 옮김, 나남.
- 포콕, 존(G. A. Pocock), 2011, 「마키아벨리언 모멘트 1: 피렌체 정치사상과 대서양의 공화주의 전통」, 박차섭 역, 나남.
- 한국갈등학회, 2015, 「갈등문화 선진화 방안」.
- 한국과학기술기획평가원, 2007, 「과학기술정책과 국민과의 상호작용 증진방안」, 국가과학기술자문회의
- 헬드, 데이비드(D. Held), 2010, 『민주주의 모델들』, 박찬표 역, 후마니타스.
- Ackerman, B & J. S. Fishkin, 2004, *Deliberation Day*, Yale University Press.
- Andersen, I. E., Jæger, B., 1999, “Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making”, 『Science and public policy』, 26(5): 331~340.
- Anderson, E., 2011, Democracy, public policy, and lay assessment of scientific testimony, *Episteme* 8(2).
- Anu Pekkonen. CIVICUS, “Citizens Juries”, available at: https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_B_Citizens%20JuryFinalWeb.pdf
- Arnstein, S. H., 1969, A Ladder of Citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4).
- Bachrach, P., 1967, *The Theory of Democracy Elitism : A critique* , Boston, MA: Little Brown.

- Baogang He, Corporate Deliberative Democracy: Case Study of Deliberative Democratic Conversations at the Longbird Enterprise Group.
- Barber, B., 1984, Strong Democracy : Participatory politics for a new age, CA and London: University of California Press.
- Bassette, J. M., 1994, The Mild Voice of Reason: Deliberative democracy and American national government, Chicago: University of Chicago Press.
- Bächtiger, A, Dryzek, J. S, Mansbridge, J, Warren, M. E(eds.), 2018, The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, A et al, 2018, Deliberative Democracy: An Introduction, in Bächtiger, A et al(eds.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Benhabib, S., 1996, Toward a deliberative model of democratic legitimacy, in Benhabib, S(ed.), Democracy and Differencem Princeton; Princeton University Press.
- Bernard Manin, Elly Stein and Jane Mansbridge, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation", 「Political Theory」, 15(3): 338~368.
- Bohman, J. M., 1996, Public Deliberation: Pluralism, complexity, and democracy, Cambridge: MIT Press.
- Bohman, J. M., 1998, The coming of age of deliberative democracy, Journal of Political Philosophy 6(4).
- Bohman, J. M & W. Rehg(eds.), 1997, Deliberative Democracy, Cambridge: MIT Press.
- Brown, M, 2014, Expertise and deliberative democracy, in Elstub. S & P. McLaverty(eds.), Deliberative Democracy: Issue and Cases, Edinburgh: Edinburgh Univerty Press.
- Campbell, D & J. Crittenden, 2019, Direct Deliberative Democracy: How citizens can rule, Black rose books.
- Chambers, S., 2003, Deliberative democratic theory, Annual Review of Political Science 6.
- Cohen, J., 1989, Deliberation and democratic legitimacy, in Hamilton. A & P. Pettit(eds.), The Good Polity, Oxford: Blackwell.
- Cohen, J., 1996, Procedure and substance in deliberative democracy, in Benhabib. S(ed.), Democracy and Difference, Princeton: Princeton Univ Press.
- Cohen, J., 2009, Philosophy, Politics, Democracy: Selected essays, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Cohen, J & C. Sabel., 1997, Directly deliberative polyarchy, European Law Journal 3(4).

Cohen, J & J. Rogers., 2003, Power and Reason, in Fung. A & E. O. Wright(eds.), Deepening Democracy, London: Verso.

Crosby, N., Hottinger, J. C., 2011, "The citizens jury process", 『The Book of the States』: 321~325.

Delap, C., 2001, "Citizens' juries: reflections on the UK experience", 『PLA notes』, 40: 39~42.

Department for Planning and Infrastructure Government of Western Australia, 2005, 『Citizens' jury on Community Engagement and Deliberative Democracy』

Dryzek, J., 2000, Deliberative Democracy and Beyond, Oxford: Oxford Univ. Press.

Dryzek, J & R. Goodin, 2006, Deliberative Impacts: The macro-political uptake of mini-publics, Politics and Society 34(2).

Elster, J., 1997, The market and the forum: three varieties of political theory, in Bohman, J & W. Rehg(eds.), Deliberative Democracy, Cambridge, MIT Press.

Elster, J(ed.), 1998, Deliberative Democracy, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Elstub, S., 2008, Toward a deliberative and associational democracy, Edinburgh University Press.

Elstub, S., 2010, The third generation of deliberative democracy, Political Studies Review 8(3).

Elstub, S., 2014, Mini-publics: Issues and cases, in Elstub, S & P. Mclaverty(eds.), 2014, Deliberative Democracy: Issues and cases, Edinburgh Univ. Press.

Elstub, S & P. Mclaverty(eds.), 2014, Deliberative Democracy: Issues and cases, Edinburgh Univ. Press.

Ferejohn, J., 2018, Deliberation and Citizen Interests, in Bächtiger, A et al(eds.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Fishkin, J., Kousser, T., Luskin, R. C., & Siu, A., 2015, "Deliberative agenda setting: Piloting reform of direct democracy in California", 『Perspectives on Politics』, 13(4): 1030~1042.

Fiskin, J., 1991, Democracy and Deliberation : New directions in democratic reform, New Haven: Yale University Press.

Fiskin, J., 2009, When the people speak: Deliberative democracy and public consultation, Oxford: Oxford University Press.

Fishkin, J., 2018, Deliberative Polling, in Bächtiger, A et al(eds.), The Oxford Handbook

- of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J & P. Laslette(eds.), 2003, Debating Deliberative Democracy, Oxford: Oxford University Press.
- Florida, A, 2017, From Participation to Deliberation: A Critical Genealogy of Deliberative Democracy, Colchester: ECPR Press.
- Freeman, S., 2000, Deliberative democracy: a sympathetic comment, *Philosophy & Public Affairs* 29(4).
- Fung, A., 2003, Survey Article: recipes for public sphere, *Journal of political philosophy* 11(3).
- Fung, A & E. O. Wrights(eds.), 2003, Deepening Democracy, London: Verso.
- Gastil, J & P. Levine(eds.), 2005, Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the 21st century, San Francisco: Jossey-Bass.
- Gerber, M et al., 2016, Deliberative Abilities and Influence in a Transnational Deliberative Poll, *British Journal of Political Science*.
- Goodwin, R. E., 2008, Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn, Oxford: Oxford University Press.
- Grönlund, K et al(eds.), 2014, Deliberative Mini-publics: Involving citizens in the democratic process, ECPR Press.
- Gutmann, A & D. Thompson., 1996, Democracy and Disagreement, Cambridge: Harvard University Press.
- Gutmann, A & D. Thompson., 2014, Why deliberative democracy?, Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J., 1989, The Structural Transformation of Public Sphere, trans. T. Burger & F. Lawrence, Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J., 1994, Three Normative Models of Democracy, *Constellations* Vol 1(1).
- Habermas, J., 1996, Between Facts and Norms: Contributions to a discursive theory of law and democracy, trans. W. Rehg, Cambridge: MIT Press.
- He, B, “Corporate Deliberative Democracy: Case Study of Deliberative Democratic Conversations at the the Longbird Enterprise Group”, available at: <https://cdd.stanford.edu/mm/2008/he-corporate-deliberative-democracy.pdf>
- Held, D., 2006, Models of Democracy, Cambridge: Polity Press.

Hooghe, M., 1999, The rebuke of Thersites, *Deliberative democracy under conditions of inequality*, *Acta Politica*, 34(4).

Institute for Governance and Policy Analysis, 2015, "Deliberative Democracy Theory and Practice: Crossing the Divide", Workshop of Deliberative Democracy Researchers and Practitioners.

Janice Elliott, Sara Heesterbeek, Carolyn J. Lukensmeyer, Nikki Slocum, 2005, 「Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual」, King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA).

Janus Hansen, Barbara Skorupinski, Hans-Werner Ingensiep, Heike Baranzke, Jesper Lassen, Peter Sandoe, 2006, 「Consensus Conference Manual」, available at: https://estframe.net/ethical_bio_ta_tools_project/content_2/text_2c81d261-b7a8-43e8-8f1e-d724b43e2ba3/1346076808107/et4_manual_cc_binnenwerk_40p.pdf.

Julie Simon, Theo Bass, Victoria Boelman & Geoff Mulgan, 2017, 「Digital Democracy: The tools transforming political engagement」.

Knight, J & J. Johnson., 1997, What Sort of Political Equality does Democratic Deliberation Require? in Bohman, J & W. Rehg(eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: MIT University Press.

Lowi, T. J., 1969, *The End of Liberalism: The second republic of the United States*, New york: Norton & Company.

Manin, B., 1987, On legitimacy and political deliberation, *Political Theory* 15(3).

Mansbridge, J., 1980, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago: Univ of Chicago Press.

Mansbridge, J et al, 2010, The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy, *Journal of Political Philosophy* 18.

Mansbridge, J & J. Parkinson(eds.), 2012, *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the large scale*, Cambridge: Cambridge University Press.

Morrell, M., 2010, *Empathy and Democracy: Feeling, Thinking, and Deliberation*, PA: Pennsylvania State University Press.

Mutz, D. C, 2008, Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory: *Annual Review of Political Science*, 11.

Neblo, M. A et al., 2010, Who wants to deliberate and why?, *American Political Science Review* 104.

Neblo, M. A., 2015, *Deliberative Democracy Between Theory and Practice*, Cambridge:

Cambridge University Press.

Parking, J., 2003, Legitimacy problems in deliberative democracy, *Political Studies* 51(1), 181~196.

Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Pielke, R. A., 2007, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenberg, S. W., 2014, Citizen Competence and the Psychology of Deliberation, in Elstub, S & P. Mclaverty(eds.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

Sanders, L. M., 1997, *Against Deliberation*, *Political Theory* 25.

Saward, M., 2003, *Democracy, Polity*, Blackwell Publishing Ltd.

Setälä, M & G. Smith, 2018, Mini-Publics and Deliberative Democracy, in Bächtiger, A et al(eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, G., 2009, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, G., Wales, C., 2000, "Citizens' juries and deliberative democracy". 『*Political studies*』, 48(1): 51~65.

Steiner, J., 2012, *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical research and normative implication*, Cambridge: Cambridge University Press.

Steiner, J., 2014, Sequencing deliberative democracy to promote public openness, in Elstub, S & P. Mclaverty(eds.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*.

Sunstein, C. R., 1985. Interest groups in American public law, *Stanford Law Review* 38(1).

Sunstein, C. R., 2001, *Designing Democracy: What constitutions do*, Oxford: Oxford Univ. Press.

Thompson, D. F., 2008, Deliberative democracy theory and empirical political science, *Annual Review of Political Science* 11.

Wakeford, T., 2002, "Citizens Juries: a radical alternative for social research", 『*Social Research Update*』, 37(1):1~4.

Walker, J. L., 1966, A critique of the elitist theory of democracy, *American Political Science Review* 60(2).

Warren, M. E & H. Pearse(eds.), 2008, *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia citizens' assembly*, Cambridge: Cambridge Univ Press.

Warren, M. E., 2002, Deliberative democracy, in Stokes. G & A. Carter(eds.), *Democratic Theory Today*, Cambridge Polity.

Warren, M. E., 2009, Governance-driven democratization, *Critical Policy Analysis* 3(1).

Warren, M. E & J. Gastil, 2015, Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship? *Journal of Politics* 77.

Young. I. M., 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford Univ Press.

A Study on the Development of Seoul-style Deliberative Democracy Model

Byeongsun Jeong · Wonsill Hwang

In order to establish the civil deliberation model, this study will examine four aspects: model specification, construction of deliberate infrastructure, model project, and institutional support system. First, in order to embody the Seoul-style deliberative democracy model, an operation system was established according to types, procedural principles, and deliberation model. First of all, four types of civic model were derived: social problem solving type, conflict management solution type, public planning type, and special purpose type (specialized type). We have established the universal procedural principles needed to realize public deliberation. Seoul-type civic deliberation considers ① the principle of political equality, ② the principle of openness and inclusiveness, and ③ the principle of deliberation. It is also necessary to carefully consider the main operating factors in applying the deliberation model to the actual deliberation program. Next, in order to establish a face-to-face and online-based deliberation infrastructure, ① as a face-to-face-based leading deliberation infrastructure, the Seoul Citizens' Council (tentative name) was established and operated. We will redefine the function and operation system as a deliberation model beyond the current civil petition function, and build a leading platform for citizens at various spatial levels to support the model of citizens from the front and back. Third, based on the

Seoul-based deliberation model and institutional infrastructure proposed above, the following effective model projects will be promoted. Major model projects include ① introduction and operation of the Seoul S-Speak / S-Decide program, ② operation of the project in conjunction with the Citizen's Housing Budget, and ③ cooperation with the community. Lastly, to establish an institutional support system for vitalizing deliberative democracy, ① the establishment and operation of the Seoul Citizens' Deliberation Committee (tentative name), which leads the Seoul public sphere, ② amendment of related regulations supporting deliberative democracy, ③ reinforcement of civil deliberative capacity Three specific measures were prepared, including installation and operation of educational programs.



01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Theoretical Discussion and Cases of Major Deliberation Mode

- 1_Theoretical Discussion
- 2_Cases of Major Deliberation Model

03 Changes and Developments of Seoul Municipality for Participation and Deliberation

- 1_Overview of Discussion 91
- 2_Creating a Foundation for Citizen Participation
- 3_Expansion and Diversification of Correction Participation
- 4_Transitioning to Participation and Deliberation Beyond Participation 106
- 5_Summary and Implications

04 Corrective Operation Status and Policy Demand in Seoul

- 1_Survey Overview
- 2_Analyzing Findings
- 3_Summary and Implications

05 Realization of deliberate democracy

- 1_Policy's Basic Direction
- 2_Institutionalization Plan

서울형 숙의민주주의 제도화 방안

서울연 2018-BR-29

발행인 서왕진

발행일 2019년 10월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-476-8 93530 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.