

지방정부 정책과정에서의 참여·직접·숙의 민주주의 결합 모색: 광역시·도 조례를 중심으로*

김정희

국문요약

지방정부 정책과정에서 참여·직접·숙의 민주주의의 핵심 가치를 결합해 폭넓은 참여, 질 높은 토론과 성찰적 의사결정, 자기결정권과 영향력을 시민들에게 보장하는 민주적 요소를 탐색하는 것이 이 연구의 목표이다. 선행연구를 토대로 분석지표를 도출하고 17개 광역 지방정부의 관련 조례들을 고찰하였다. 분석 결과는 각 민주주의가 가진 강점과 약점을 극명하게 보여준다. 참여 및 직접 민주주의 관련 조례는 참여의 평등성과 포괄성이 숙의 조례에 비해 높음을 알 수 있다. 예를 들어 주민참여예산조례와 주민자치회 조례는 의제 통제권과 숙의 형성에 비해 참여의 포괄성·평등성이 상대적으로 높았다. 주민투표 및 주민발안 조례는 참여성에 더해 의제 통제권이 숙의 형성 지표보다 높게 나타났다. 숙의 조례의 경우 숙의 민주주의 수준은 매우 높은 데 비해 참여성과 의제 통제권이 대단히 낮은 것으로 확인되었다. 조례 속에 참여·직접·숙의적 요소를 모두 포함하는 안과, 각 제도를 순차적으로 연결하는 안 등을 개선과제로 제시하였다.

주제어: 참여 민주주의, 직접 민주주의, 숙의 민주주의, 하이브리드 민주주의, 조례 분석

I. 서론

오늘날 한국사회를 포함한 지구촌 곳곳에서 민주주의가 위협받고 있다. 이전에는 '스텔스 민주주의(stealth democracy)'¹⁾ '청중 민주주의(audience democracy)'²⁾ 등의 용어가 보여주듯, 주로 현대의 대의 민주주의 체제에서 나타나는 유권자들의 '합리적 무지'³⁾ 즉 정치적 무관심이 민주주의

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B5A16075825).

- 1) 대부분의 유권자들은 정치에 무관심하고, 선출된 사람들에게 정치를 맡기기 때문에 그들이 진정으로 원하는 것은 '보이지 않는' 민주주의라고 보는 관점이다.
- 2) 다수의 시민은 무대 위에서 펼쳐지는 직업 정치꾼들의 연기를 보면서 박수를 치거나 분노를 표출하는데 만족하는 수동적인 청중으로 존재한다는 것이다.
- 3) 정치나 정책 문제에 대한 정보를 얻는 비용이 해당 정보를 통해 얻을 것으로 기대되는 수익보다 클 경우, 시민들은 정보를 얻지 않고 오히려 무지를 유지하려고 한다. 사회과학자들은 이를 '합리적 무지'(rational

의 위기로 작용하였다. 그러나 최근 들어 온라인과 SNS의 영향력이 증대하면서 정치적 이분법과 이념적 양극화를 확산시키는 포퓰리즘(populism)이 민주주의에 새로운 위협 요인이 되고 있다. 현재의 포퓰리즘은 조직된 시민이 여론을 무기로 정치권에 강한 영향력을 행사하고 정치권이 이들에게 영합하면서 선동, 분열, 혐오 등을 확대재생산한다.

대의에 의한 최소 민주주의를 지향하는 ‘경쟁적 민주주의(competitive democracy) 모델’은 민주주의가 시민의 의지에 의해 작동된다고 믿지 않는다. 민주주의란 단지 유권자의 표를 얻기 위한 투쟁에 불과하며, 민주주의의 유용한 목적은 경쟁하는 엘리트들이 번갈아가며 권력을 행사하는 싸움을 평화적으로 해결하는데 있다고 본다. 대표에게 모든 권한을 위임한 채 정치적 무관심을 선택하는 행위와 여론 선동으로 정치권에 영향력을 행사하는 행위 모두 시민의 공적 책임과 대적점에 있다는 점에서, 이는 대의 민주주의의 결함을 상징하는 동전의 양면과도 같다.

한편에서는 현재의 대의 민주주의가 직면한 이런 도전들에 대응하려는 창의적이고 독창적인 아이디어들도 계속 출현하고 있다. 서구에서는 2000년대 이후 ‘민주주의의 혁신(democratic innovations)’이라는 이름으로 민주주의를 여러 방식으로 재해석하거나 재구성하는 실험을 시도해 왔는데, 이 가운데 가장 두드러진 것이 참여 민주주의(participatory democracy), 직접 민주주의(direct democracy), 숙의 민주주의(deliberative democracy)이다. 이 새로운 민주주의는 현재의 대의 민주주의를 대체하는 것이 아니라 변용, 혁신, 심화하는 것을 목표로 하고 있으며, 현재까지 가장 활발한 이론적 논의의 주제이자 실천적 모델이 되고 있다.

대의 민주주의에서는 시민들의 공적 목소리(public voice)가 중요하지 않지만, 새로운 민주주의 이론들은 공적 의지(public will) 형성의 집단적 과정에 시민들이 기여할 것을 요청한다는 점에서 유사성이 있다(Fishkin, 2011: 143). 그러나 세 민주주의 이론이 추구하는 핵심 가치는 일치하지 않는다. 예를 들어 참여 민주주의는 시민의 정치 참여와 정치적 평등을 강조하며, 직접 민주주의에서는 시민의 자기결정권이 가장 중요한 가치로 자리매김 된다. 반면 숙의 민주주의는 시민들이 내리는 정치적 의사결정의 정당화 요건으로 숙고(deliberation)와 성찰적 태도(reflective attitude)를 첫째로 꼽는다. 세 가지 민주주의 모델이 추구하는 이상과 가치의 강조점이 다르다는 것은 이들이 경합하고 있음을 시사하며, 이는 동시에 각 모델이 지닌 결함을 방증하는 것이기도 하다. 예를 들어 시민 참여의 중요성과 표로 계산되는 선호의 증가성에 주목하는 참여 민주주의와 직접 민주주의는 숙고를 통해 형성되는 ‘정제된(refined) 여론’에는 무관심하다. 반면, 시민들의 선호 형성 조건으로 ‘숙의를 통한 신중한 판단’을 중시하는 숙의 민주주의 모델은 참가자들의 의사결정에 공식적 권한이 부여되지 않는다는 점에서 제한성을 갖는다.

본 연구는 참여·직접·숙의 민주주의를 경합하는 민주주의로 간주하는 대신, 각각의 장점을 연결하는 ‘하이브리드 민주주의(hybrid democracy)’의 가능성을 탐색하고 지방정부 정책과정에서의 제도적 대안을 제시하는 데에 목표를 둔다. 여기에서 하이브리드 민주주의는 시민참여 기회의 증대, 시민 모두의 선호가 동등하게 고려되는 정치적 평등, 정치적 의사결정에 대한 권한부여와 질 높은 숙의가 함께 어우러지는 민주주의를 뜻한다. 세 민주주의 모델은 국내에서도 지방정부의 다

양한 제도와 정책으로 구현돼 있으나 각각의 조례를 토대로 개별 분산적으로 시행되면서, '숙의 없는 참여 및 결정'과 '실질적 권한 없는 숙의'로 인한 한계가 뚜렷하게 관찰된다. 본 연구에서는 개별 민주주의의 범주를 결합하는 분석틀을 구성하고 17개 광역 시도의 참여·직접·숙의 민주주의 관련 조례를 분석한 뒤 세 가지 민주주의를 상호연계 하는 기획안을 제안하고자 한다. 조례는 지방정부 정책 수행의 근거를 제시하고 책임을 부과하는 제도적 기반이므로 조례를 비교분석해 개선과제를 도출하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

II. 이론적 논의

1. 참여·직접·숙의 민주주의의 개념과 비판적 논의

일찍이 민주적 엘리트주의를 비판했던 Dewey(1937)는 민주주의를 정부의 한 형태 이상으로 이해하였다. 민주주의를 '삶의 방식'으로 보았던 그는 모든 성숙한 인간이 삶을 규제하는 가치의 형성에 함께 참여해야 할 필요성을 강조하였다(Dewey, 1937: 457). 이 같은 참여 민주주의적 상상력은 서구에서 1960년대 이후 본격화하기 시작했는데, 대표적인 참여 민주주의 이론가로 Bachrach(1967), Pateman(1970), MacPherson(1977), Barber(2003)를 꼽을 수 있다. 이들은 국가나 지역 수준, 또는 공동체나 조직 내에서 진행 중인 의사결정에 시민들의 광범위한 참여를 가능하도록 민주주의의 형태를 발전시킬 것을 주장하였다(Saward, 2003: 149). Barber(2003)에 따르면 대의 민주주의가 대표자나 주창자 및 전문가의 역할에 중점을 두는 반면 참여 민주주의는 모든 시민들이 중재자 없이 다른 시민들과 접하게 한다. 따라서 정치는 집합행동을 계획·조정·실현하는 예술로 간주된다(Barber, 2003: 152-153). 경쟁적 민주주의 모델과 대조적으로 시민이 무엇을 할 것인가의 실질적 내용에 대한 협의와 공적의지 형성(public will formation)을 강조한다(Fishkin, 2011: 76)는 점에서, 참여 민주주의는 보통 사람들이 그들의 삶이 이루어지는 사회적 형태와 영역을 통제해 동등한 조건을 보장할 수 있는 '조건에 대한 이론'이라고 할 수 있다(Florida, 2017; O'Flynn, 2019: 40에서 재인용).

그러나 대부분의 참여 민주주의자들은 모든 사안을 시민이 직접 결정해야 한다고 보는 직접 민주주의에 관해서는 거의 언급하지 않는다. 그들은 단순히 중앙 또는 지방정부의 공식 이슈들에 대해 직접 투표하는 행위가 아니라 정치적인 권력을 강화(political empowerment) 하는 더 넓은 범주로 참여 민주주의를 이해하기 때문이다. 참여 민주주의 모델의 개념을 논의한 Pateman(2012)은 개인들이 자신의 삶에 영향을 미치는 결정들에 참여하는 기회를 활용함으로써 얻게 되는 효능감을 특히 강조하였다. 그에 따르면 참여 민주주의의 중심에는 '정치적으로 능동적인 시민들'이 있다(Pateman, 2012: 7). 참여하는 시민들은 참여를 통해 어떻게 시민이 되는가를 배우으로써 더 큰 효능감을 갖게 되고 공적 이슈에 대해 더 많은 것을 알게 된다는 것이다. 또 이렇게 함으로써 공공정신(public spirit)의 감각을 획득하게 된다. 이처럼 참여 민주주의가 교육적 기능을 수행한다는 주장은 참여 민주주의에 대한 관심을 확대시켰다. 그러나 참여가 토론을 포함하지 못하거나 현대

사회의 비밀투표처럼 침묵과 익명으로만 진행된다면, 참여 행위 그 자체가 교육적 기능을 수행할 수 있을지 분명치 않다는 비판이 제기되기도 한다(Fishkin, 2011: 79).

직접 민주주의는 고대 그리스의 도시국가, 특히 아테네에서 구현된 민주정에 뿌리를 두고 있으며 '자기통치의 원리'에 충실한 이론으로 간주된다. 그러나 오늘날 논의되는 직접 민주주의는 고대의 집회 민주주의(assembly democracy)와는 다른 버전이다. 고대의 직접 민주주의는 공동체의 구성원이 한데 모여 면 대 면 의사결정을 하는 것으로, 현대적 조건에서는 이 같은 민주주의가 작동하기 어렵다는 비판에 도전하기 위해 새롭고 실천적인 개념화를 주장한 대표적인 학자가 Budge(1996)이다. 그는 대의제적 입법부를 통과한 중요한 정책 제안이나 법안을 국민투표에 부치고 특정 기준에 따라 국민투표를 통과해야 한다는 점을 강조함으로써, 시민을 사실상 국가의 제3 입법부가 되게 할 것을 주장하였다. Budge를 포함해 오늘날의 직접 민주주의자들은, 직접 민주주의가 선출된 의회와 정당을 포함하는 더 큰 민주적 시스템과 함께 작동하거나 이 체계의 일부로 가동되는 것으로 이해한다. 현대의 직접 민주주의는, 시민들의 교육수준이 높아져 여러 정책들에 대해 합당한 선택을 할 능력이 있다는 믿음에 기초하고 있다. 관련 정보에 대한 광범위한 접근 가능성 및 활용 능력의 증대와 결합된 높은 수준의 시민교육이야말로, 중요한 정부 발의들이 법으로 제정되기 전에 국민투표에 회부돼야 한다는 시각을 정당화하고 실행이 가능하도록 만든다는 것이다(Saward, 2003: 125).

현대의 직접 민주주의에 대한 비판도 다각도로 조명되었는데, 무엇보다 직접 민주주의의 대표적 도구인 시민발안 시민투표의 경우 불평등한 자원으로 인해 조작될 수 있는 상황에서 비성찰적이고(non-reflective), 비숙의적인(non-deliberative), 그리고 종종 잘못된 정보로 형성된 선호를 토대로 투표하는 의사결정 방식이라는 것이다. 특히 다수의 주(州)에 시민발안 및 투표제가 도입된 미국에서 직접 민주주의가 특수 이익이나 선동꾼들에 의한 조작에 취약하다는 비판이 많이 제기되어 왔다. 이는 직접 민주주의가 다수의 폭정과 소수자 권리의 훼손을 야기할 수 있다는 지적으로 이어진다. 또한 집단적 의사 결정의 모순과 불안정성을 초래한다는 문제제기가 있는데, 단적인 예로 의료 서비스에 대한 공공지출 확대를 지지하는 시민들이 그러한 시스템을 유지하는 데 필요한 과세 수준에는 반대하는 투표에서 이런 현상이 잘 드러난다(Saward, 2001: 3). 그런가하면 대다수 민주주의 국가에서 시행되는 정부 주도의 하향식 투표제의 경우, 정부 결정을 정당화하기 위해 또는 정부 연합이나 정당 분열의 문제를 해결하기 위해 사용된다. 따라서 일정 수 이상의 시민들이 법 제정과 개정을 위해 제안하고 이에 대해 투표로 결정하는 상향식 직접민주제와 달리, 정부나 의회가 발의하는 투표제는 시민이 의제를 선정하는 정치적 주체가 될 수 없다는 비판이 존재한다.

한편, 참여 민주주의의 이상들 중 일부에 기반을 둔 숙의 민주적 이론과 실천은 1990년대 이후 불붙기 시작하였다. 숙의 민주주의는 참여 민주주의와 많은 부분을 공유하지만 시민참여의 중심 차원으로서 의사소통에 더 큰 중점을 둔다는 점에서 차별화된다. 이런 관점은 "정치적 의사결정은 유권자 중심보다는 대화 중심이어야 한다"는 주장에 의해 뒷받침된다(Elstub & McLaverty, 2014; Elstub & Escobar, 2019: 2에서 재인용). 이들에게 민주주의는 사적 선호의 변화를 위한 시장이 아니라 공적 이성의 교환과 공적 합의의 도출을 위한 담론적 포럼(discursive forum)으로 간주된다

(Parkinson, 2004: 379). Bohman 역시 자유롭고 평등한 시민들의 공적 숙의가 정당한 정치적 의사 결정과 자치의 핵심이라는 것을 강조하였다(Bohman, 1998: 401).

숙의 민주주의 모델은 무엇보다도 현대 민주주의에 지배적인 ‘집계적(aggregate)’ 개념 즉, 투표와 선거에 초점을 맞추며 본질적으로는 머릿수를 세는 방식이 매우 부적절하다는 우려로부터 발생하였다. 대신 민주주의는 평등하고 포괄적인 토대 위에서의 토론을 포함해야 한다는 것이다. 이러한 토론은 이슈 관련 지식과 타인의 이익에 대한 인식을 심화시켜야 하고, 참여자들에게 공적인 사안에서 능동적인 역할을 수행할 수 있는 자신감을 불어넣어야 한다. 나아가 불충분한 정보에 근거한 시민 개개인의 선호들을 공개적이고 포괄적인 토론을 통해 ‘변형’시킬 것을 기대한다(Saward, 2003: 121). 따라서 숙의 민주주의자들은 민주주의 이론에서 직접 민주주의 對 대의 민주주의 논쟁의 중요성을 축소시킨다. 양자 모두 숙의가 충분치 않다면 민주적 목적에 비추어서 적절치 못하기 때문이다.

그러나 누가 숙의에 참여해야 하는지, 숙의의 장(場)이 고도로 다원화된 탈근대 사회의 문화적 차이를 포용할 만큼 유연하고 포괄적일 수 있는지, 토론을 지배하는 일정한 합리성의 기준이 무엇인지 등 여러 쟁점들이 제기된다. 무엇이 합리적 논의로 간주되는지는 집단에 따라 다를 수 있으므로 누군가에게는 숙의의 장이 배타적이 될 수도 있기 때문이다. 또한 숙의의 목표가 합의 도달인지 잠정적 동의인지도 분명하지 않다. 특히, 최근에는 숙의 민주주의의 실천 제도들이 시민들에게 참여 기회는 제공하지만 결정권은 주지 않는다는 비판으로 이어졌다. Baiocchi & Ganuza(2017)는 행정관료들이 설정한 한도 내에서만 시민들에게 제공되는 ‘제한적 권한 부여’에 대해 문제를 제기했으며(Baiocchi & Ganuza, 2017: 50), Dryzek(2010)도 “정책 입안자들은 숙의형 포럼의 투표 결과에 따라 행동하지 않는 경향이 있다”며 정책 수용성의 한계를 지적하였다(Dryzek, 2010: 170). 참여 민주주의자들은, 숙의형 포럼이 때때로 정책에 영향을 미칠 수 있지만 기존의 정치적 권위 구조를 그대로 유지하고 있기 때문에 급진적인 민주적 변화의 매개체는 아니라고 주장한다(O’Flynn, 2019: 40).

2. 참여·직접·숙의 메커니즘 연결 논의와 실천사례 및 국내의 선행 연구

1절에서 살펴본 바와 같이 각각의 민주주의 모델은 고유한 규범적 가치를 내포하고 있으며, 상호충돌하는 측면도 있다. Cohen(2009: 257)은 “사회적 복잡성과 규모의 확대에 의해 현대 정치는 참여와 숙의의 범위를 제한한다”면서 참여를 확대하면 결과적으로 숙의의 질이 떨어질 것이라고 우려한 바 있다. 또 Fishkin(2012: 71)이 지적한 바와 같이 참여 민주주의와 숙의 민주주의는 서로 상반된 방향으로 움직이는 경향이 있다. 참여 민주주의자들은 참가자의 포괄성을 높이는데 관심을 두지만, 숙의 민주주의자들은 시민들의 토의 능력을 키우기를 열망하기 때문이다.

그러나 민주주의의 실천에 대한 비전을 더욱 풍부하도록 하기 위해 각 모델을 융합해야 한다는 논의도 존재한다. 그 선구에는 정치적 평등과 숙의의 이중 목표를 결합한 숙의형 여론조사(deliberative polling)를 창안, 보급하고 있는 정치학자 Fishkin이 있다. 그는 세계 각국의 숙의형 여론조사 사례들을 소개하며 “대표성 있는 무작위 추출을 통해 참여자를 구성함으로써 정치적 평

등을 확보하고, 정확하고 균형잡힌 정보 제공과 관점의 다양성 및 논변에 대한 동등한 고려 등을 통해 질 높은 숙의를 동시에 달성할 수 있다”고 확신한다. 그러나 대다수 숙의형 여론조사가 공적 의사결정이 아닌 권고적 성격을 띠는 데에서 드러나듯 직접 민주주의와의 결합은 주요 논의대상이 아니다. Fishkin은 권고적 방식과 공식권위를 부여하는 방식 두 가지 모두 실험될 필요가 있다고 제안한다(Fishkin, 2011: 157).

직접적 모델과 숙의적 모델을 연결한 경우는 다른 사례에서 발견된다. 2004년 캐나다 브리티시 콜롬비아주(洲)에서 시행된 브리티시 콜롬비아 시민의회(British Columbia's Citizens' Assembly: BCCA)가 선도적이다. 주정부는 총화무작위 추첨으로 선발된 일반 시민들로 시민의회를 구성했으며, 시민의회는 주의원을 선출하는 선거법안을 작성하는 권한을 부여받아 11개월 동안 매주 모여 토의를 진행하였다. 그 결과 시민의회는 기존의 단순다수대표제를 ‘선호이전식 투표제’로 바꿀 것을 권고하는 안을 채택하였다. 일반적인 숙의형 포럼이 권고안 제출로 마무리되는 것과 달리 주민 투표에 부처짐으로서 직접 민주주의 방식과 결합되었다. 비록 투표에서 부결됐으나 BCCA는 숙의 민주주의와 직접 민주주의의 이상을 실현하기 위해 양자를 융합한 민주주의 혁신 사례로 평가되었다. 아일랜드에서 2012년 12월부터 2014년 3월까지 운영된 아일랜드 헌법회의(The Convention on the Constitution) 역시 숙의형 포럼과 직접 민주주의의 연계 사례로 주목된다. 추첨으로 선출된 시민과 정치인으로 구성된 이 헌법회의는 의회가 결의안에서 정한 7개 의제와 헌법회의가 자체적으로 정한 2개 등 총 9개 의제를 다루었다. 정부는 헌법회의의 권고내용을 따라야 할 의무는 없었으나 9개 보고서 6개에 공식적 반응을 내놓았으며, ‘동성결혼 합법화’와 ‘대통령직 출마 연령 21세로 하향조정’ 등 2가지 제안사항을 국민투표에 회부하였다(이지문 2017: 16). 보다 최근에는 아일랜드 헌법의 8번째 수정안을 폐지하고 대체하라는 아일랜드 시민회의의 권고안이 국민투표를 통과하였다. 에스토니아에서도 의회가 시민회의 과정에서 나온 15개 제안 중 3개를 실행하였다(Jonsson, 2015; Harris, 2019: 54에서 재인용).

미국에서는 시민발의안의 투표 이전 단계에 숙의과정을 포함시켜 하이브리드 민주주의를 시도한 사례들이 주목받았는데, 오리건 주의 시민발안검토(Oregon Citizens' Initiative Review: CIR)가 대표적인 예이다. CIR은 시민 배심원단으로서, 시민 발의안이 투표에 제출되기 전에 숙의 및 평가하는 기구이다. CIR 패널은 계층화된 무작위 표본을 통해 선택된 시민들로 구성되며, 3-5일 간의 검토와 토론을 거친 뒤 보고서를 발표하였다. 안건에 대한 조사 결과와 투표 법안에 대한 찬반 주장, 패널 투표 결과가 들어 있는 이 보고서는 모든 유권자들에게 전달되는 오레곤 주의 공식 팸플릿 속에 포함되었다. CIR의 핵심 아이디어는 찬반 논쟁 모음뿐만 아니라 문제에 대한 보다 철저한 진단 및 균형 잡힌 정보를 제공하는 것이었다(Warren & Gastil, 2015; Jäske & Setälä, 2019: 99에서 재인용).

또 다른 한편에서는, 민주적 혁신 실험에서 현재 가장 영향력 있는 대안으로 수용되고 있는 숙의 민주주의를 ‘숙의 시스템’(deliberative system)의 관점에서 접근해야 한다는 논의가 대두되고 있다. 숙의 시스템적 접근은 개별 숙의 포럼에 대한 관심을 외부로 확장시킨다. Parkinson(2006)은 다양한 행위자와 기관 즉, 입법부와 행정부, 국민청원과 국민투표, 설계된 포럼, 미디어, 전문가,

활동가들이 결합해 어떻게 공공정책의 정당성을 창출할 수 있는지 보여주고(Parkinson, 2006: 166-173) 이를 숙의 시스템으로 이해하였다. Mansbridge et al.(2015)은 “대부분의 민주국가들은 3부의 국가권력 외에 영리 및 비영리 기관, 언론, 조직화된 주창형 단체, 학교, 비공식적 네트워크, 그리고 다양한 논쟁의 현장들이 정치적 활동을 수행하는 복잡한 실체”라면서 시스템적 접근은 서로 다른 기관의 상호작용으로 민주주의 시스템 전체의 숙의 능력을 제고하는 데에 관심의 초점을 둔다고 설명하였다(Mansbridge et al, 2015; Burall, 2015: 26에서 재인용). 즉 아무리 이상적으로 구성된 숙의형 포럼도 참가자의 결정을 정당화할 수 있을 만큼 충분치 않으므로, 포럼 외부의 더 넓은 공론장과 효과적으로 연계되고 상호작용할 필요가 있다는 관점이다. 이처럼 숙의 시스템적 접근은 여러 공론장과의 하이브리드를 강조하는 반면, 참여·직접·숙의적 제도를 구체적으로 어떻게 연결할 것인가에 대한 논의는 부재하다.

국내에서도 지방정부 공공정책과정에서의 시민참여와 숙의형 정책결정이 늘면서 이에 대한 경험적 연구가 양적으로 크게 확대되고 있다. 선행 연구들은 주민과 공무원을 대상으로 한 인식조사, 제도 및 운영의 실태, 입법 과제, 참여기제와 참여의 유형 분석, 모델 연구 등으로 다양하며 이들 연구에서 다루고 있는 핵심 내용과 제안된 과제들을 간략히 요약하면 다음과 같다. 먼저, 참여 민주주의 관련 연구들은 주민참여예산제, 주민자치회, 마을공동체사업, 주민제안제, 주민참여형 도시계획, 지방의제 21, 지방정부 산하 위원회 등을 분석대상으로 하며, ‘주민참여 권한과 권위 확대’, ‘참여의 소외 극복’, ‘재정지원 확대’, ‘공무원과 주민의 역량 강화’, ‘중간지원조직 활성화’, ‘협력생태계 조성’ 등을 실천과제로 제안하였다. 다음으로 직접 민주주의 연구는 지방자치법상 주민 직접참여제도인 주민투표, 조례제정및개폐청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환제가 분석대상으로서, 이들 연구는 ‘참여요건 완화로 실효성 확보’, ‘헌법차원에서 직접민주제 명문화’, ‘정보공개 확대와 온라인 참여보장’, ‘공공성 제고’ 등을 촉구하고 있다. 마지막으로 숙의 민주주의에 관한 경험적 연구들은 시민배심원제, 합의회의, 공론조사, 시민원탁회의의 실천사례를 바탕으로 ‘참여의 대표성과 숙의의 공정성 확보’, ‘숙의의 충분성과 숙의의 질 강화’, ‘숙의 결과의 수용성 확대’ ‘숙의형 포럼의 제도화’ 등을 강조하고 있다.⁴⁾

이처럼 참여에 관한 사례연구들은 주로 참여·직접 민주주의의 이론을 토대로 정책과정 또는 개별 정책에서의 주민참여 및 자치의 수준, 공공성 확보 등을 다루고 있다. 그러나 참여의 증대 차원을 넘어 참여과정의 질적 측면, 특히 숙의형 공론장 형성 등에 대해서는 상대적으로 소홀히 하는 경향이 있다. 반면 숙의 민주주의에 기반을 둔 숙의 공론화 관련 사례연구들은, 갈등 발생 이후 이를 해결하는 수단으로 숙의형 포럼을 활용하는 한국적 특징 때문에 참여의 대표성, 과정의 공정성, 숙의 중립성과 수용성의 문제점을 중점적으로 다루면서 참여 시민들의 실질적 권한, 즉 의제 설정과 결정에 대한 시민통제권에 대해서는 주목하지 않는 한계를 보인다. 이처럼 연구대상이 참여·자치를 표방한 제도인지 숙의형 정책결정을 위한 제도인지에 따라 분석의 초점이 다른 것은

4) 학술연구정보서비스(RISS)에서 주민참여, 주민자치, 주민직접참여, 숙의(심의), 공론화를 키워드로 입력한 후 최근 10년간 발표된 국내 학술논문 가운데 지역을 분석 대상으로 한 사례연구 논문을 추출하고, 여기에서 제시된 핵심 내용을 간략히 정리한 결과임.

물론 제안되는 과제와 대안의 방향성에서 접점을 찾기 어렵다.

이와 같이 국내에서는 그동안 참여·직접·숙의 민주주의가 횡적으로 확장되면서 이를 통합적, 융합적으로 접근하려는 시도가 거의 없었기 때문에 세 민주주의의 혼성화에 대한 본격적 논의와 사례 연구는 아직까지 공백으로 남아 있다. 참여와 숙의 또는 직접과 숙의 등 두 요소를 연계한 소수의 이론적 논의나 경험적 연구가 있을 뿐이다(표 1 참조). 이 가운데 참여와 숙의를 연결한 사례 연구들은 주민참여예산제라는 특정 제도에 편중된 한계를 보이며, 직접 및 숙의 민주주의 연계는 해외사례 분석 또는 시론적 차원에 머물러 있다. 본 연구는 참여·직접·숙의적 가치가 모두 유기적으로 연계되지 않고 이중 어느 한 가지라도 소홀히 하면 민주주의의 혁신과 심화 노력이 난관에 봉착할 수 있다는 문제의식에서 출발한다. 특히 조례의 비교분석을 통해 세 가지 하이브리드 민주주의가 제도적으로 안착할 수 있는 방향성을 제시하는 의의가 있다.

〈표 1〉 국내의 선행연구 검토

구분	연구자	주요내용
직접 및 숙의 민주주의 연계	주성수 (2007)	직접 민주주의를 위협하는 장애요인들에 대한 '심의 민주적' 개혁방안에 초점을 맞춰 주민투표와 주민발안 사례 논의
참여 및 숙의 민주주의 연계	김정희 (2016)	참여 민주주의와 심의 민주주의의 고찰을 통해 분석지표를 추출하고 참여성과 심의성의 관점에서 주민참여예산제의 함의 모색
상동	배정아, 엄인주 (2017)	주민참여예산에서 주민 중심의 숙의 민주주의 가능성을 탐색한 뒤 공평하고 성찰적인 시민 숙의과정 제도화 제안
상동	오수길, 류일환 (2018)	주민참여예산제에서 주민의 폭넓은 참여와 더불어 충분한 논의를 통한 숙의 민주주의 방식의 결합 필요성 제기
상동	김정희, 박선희 (2019)	주민참여예산제 운영의 핵심원칙으로 도출한 참여, 숙의, 협력적 거버넌스의 분석 지표로 운영 실태를 분석
자치와 숙의 민주주의 연계	김지수, 이재용 (2019)	정부가 주도하는 무작위형 숙의과정과 주민이 주도하는 자기선택형 숙의과정으로 구분하고, 주민주도 숙의민주주의 실천방안 모색
참여 및 숙의 민주주의 연계	임창욱, 김병록 (2020)	주민참여예산위원회의 구성 및 운영을 심의 민주주의 관점에서 분석하고 위원모집 다양화, 충분한 정보 제공 등의 과제 제안
직접 및 숙의 민주주의 연계	윤성현 (2020)	직접 민주주의와 숙의 민주주의 요소 등을 포괄하는 새로운 민주적 거버넌스에 대한 시론적 논의

3. 연구의 분석틀

선행의 논의를 토대로 각 민주주의의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 참여 민주주의의 경우 시민의 광범위한 참여 즉 참여의 포괄성과 시민에 대한 정치적 권한 부여를 핵심 가치로 내세우고 있다. 고대 민주정에 부리를 둔 직접 민주주의는 의제 선정과 결정에서의 시민 통제권을 주요 요소로 간주한다. 숙의 민주주의는 충분한 정보에 근거한 공개적이고 포괄적인 토론 및 선호 변경의 가능성에 우선성을 둔다. 이들 각각의 핵심 원칙을 연결하는 통합적 분석틀을 도출하기 위해 Dahl(1998)의 정치적 평등 원칙과 Elstub & Escobar(2019)의 민주주의 혁신 모델을 검토한다.

민주주의 이론의 대가로 꼽히는 Dahl(1998)은 민주주의를 정당화하는 기본 원칙으로 '정치적 평

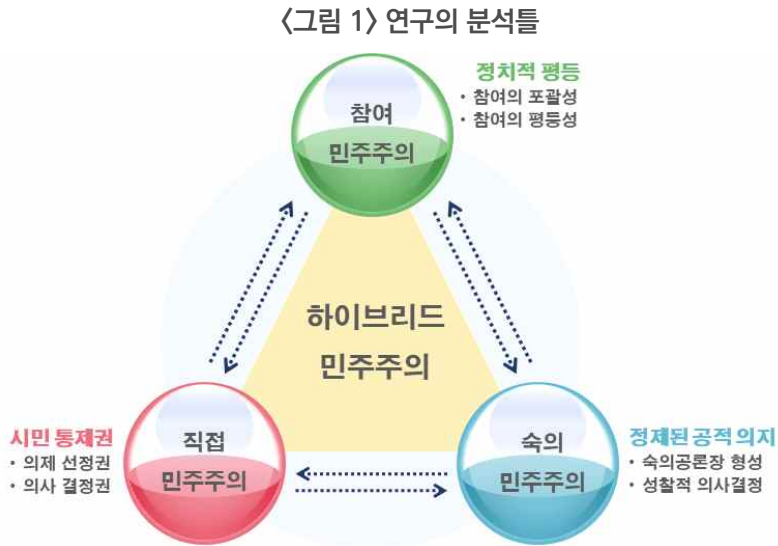
등'이라는 강력한 원칙을 내세우고, 정치공동체의 모든 구성원이 정책결정에 동등하게 참여하기 위해 충족되어야 할 5가지 기준을 제시하였다. 그 기준은 효과적인 참여(effective participation), 투표 평등(voting equality), 계몽된 이해(enlightened understanding), 의제 통제(control of the agenda), 참여의 포괄성(inclusion of adults) 이다(Dahl 1998: 37-8). 5가지 원칙은 '효과적인 참여'와 같은 참여적 메커니즘과 '의제 통제' 등의 직접적 메커니즘, 그리고 '계몽된 이해'와 같은 숙의적 메커니즘을 모두 포함하고 있다. 계몽된 이해란 날 것의 여론(raw opinions)이 아닌 정제된 공적 의지(refined public will)와 같은 의미로 해석된다. 다만, 이들 기준 중에는 의미가 다소 모호하거나 병치하기 어려워 보이는 것들이 있다. 예를 들어 효과적인 참여가 직접 민주주의자에게는 투표와 같은 직접적 자기결정권 행사로, 숙의 민주주의자에게는 계몽된 이해를 기반으로 한 의사결정권 행사로 이해될 수 있을 것이다. 또한, 참여의 포괄성을 높이면 계몽된 이해를 희생해야 한다는 주장에 부딪힐 수도 있다. 그럼에도 불구하고 Dahl의 5가지 기준은 하이브리드 민주주의에 풍부한 논의를 제공한다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 크다.

Elstub와 Escobar(2019)는 로컬 거버넌스 이론가 Fung(2006)이 고안한 모델을 토대로 공공참여에서의 민주적 혁신 분석틀을 제시하였다. 참가자 선발 방식, 참가 방식, 의사결정 방식, 권한과 영향력의 범위 등 4가지 지표와 하위 지표들을 중심으로 민주적 혁신의 수준을 평가하기 위한 것이다. 이 연구는 참가자 선발 방식과 관련해 자기선택(self-selection), 추첨(sortition), 선출(election), 목적적 선택(purposive selection) 순으로 포괄성이 높다고 보았다. 참가 방식은 논변적 표현(discursive expression)이 가장 강력하고 다음은 표결(voting), 경청(listening), 관찰(observing)의 순으로 정렬하였다. 의사결정방식에 있어서는 숙의(deliberation), 협상과 흥정(bargaining and negotiation), 선호의 집합(aggregation of preference), 의사결정권 없음(no decision) 순으로 혁신성이 높다고 평가하였다. 마지막으로 권한과 영향력의 수준은 직접적 의사결정권(direct authority)을 가장 상위에 두고, 공동 거버넌스(co-governance), 의사소통적 영향력(communicative influence), 자문과 상담(advice and consult)의 순으로 영향력이 감소하는 것으로 제시하였다(Elstub & Escobar, 2019: 20-22). 4가지 차원 가운데 참가자 선발방식은 참여 민주주의의 핵심 원칙과 연계돼 있으며 참가방식, 의사결정방식, 권한과 영향력의 범위는 직접 및 숙의 민주주의 가치들을 함축적으로 담고 있다.

다만 여기에서도 쟁점이 확인된다. 참가자 선발방식에서 자기선택이 가장 포괄성이 높은가의 문제이다. 자가선발 방식은 누구에게나 동등한 기회를 부여한다는 점에서 정치적 평등이 확보되나, 실제 자원자의 대부분이 경제적·교육적 수준이 상대적으로 높은 사람들로 채워진다는 점에서 포괄성의 훼손 가능성이 높다(Ryfe & Stalsburg, 2012). 무엇보다 개인이나 집단의 특수이익 실현을 목적으로 참여하는 사람들이 많을 경우 대표성 부족으로 인한 참여의 왜곡이 발생한다. 추첨 역시 이해관계의 다양성과 가치의 다원성을 충분히 반영할 수 없음을 고려할 때 참가자 선정은 사안의 성격과 맥락에 따라 상황적으로 결정되어야 할 것으로 판단된다.

본고에서는 두 연구의 이론적 모델을 참고하되 여기에서 발견되는 모호성과 중첩성을 제거하고 참여·직접·숙의적 기획을 효과적으로 상호결합하기 위해 다음과 같은 분석틀을 도출하였다. 정치적 평등, 시민 통제권, 정제된 공적 의지 등 세 가지 수준을 각 민주주의의 핵심 지표로 삼아, 그

아래 참여의 포괄성과 평등성(참여), 의제선정 및 의사결정의 시민 통제권(직접), 속의 공론장 형성과 성찰적 의사결정(속의)을 하위 지표로 구성하였다. 참여의 포괄성과 평등성은 시민참여를 확대하는 장치이며, 의제선정과 결정의 통제권은 참여의 영향력 확보를 위한 선결과제이다. 또 ‘논변적 표현’의 기회를 제공하고 정제된 공적 의지를 형성하기 위해서는 속의 공론장을 필요로 한다.



Ⅲ. 광역 지방정부의 조례 비교분석

1. 분석 대상과 분석 방법

이 연구의 분석 대상은 17개 광역시·도가 참여, 직접, 속의 민주주의의 실천을 목표로 제정한 조례들이다. 자치법규정보시스템에서 참여, 자치, 협치, 투표, 속의, 공론, 갈등, 시민원탁회의, 배심원제 등의 키워드를 입력한 뒤 관련 조례를 추출하였다. 이 가운데 일반 시민이 아닌 전문가 참여로 제한하고 있는 민관협치 조례와 경남의 도정배심원제조례, 그리고 이해관계인과 전문가 참여 중심의 갈등관리 조례는 제외하였다. 단 갈등관련 조례 속에 시민참여단 규정이 있는 일부 지방정부의 조례는 포함된다. 참여 민주주의를 표방한 조례는 지방재정법에 따라⁵⁾ 전국 지자체에서 모두 시행중인 주민참여예산제 조례와 지방분권법 및 개정 지방자치법을 근거로 제정된 주민자치회 조례가 분석 대상이다. 직접 민주주의 관련 조례는 모법인 지방자치법과 주민투표법에 따른 주민투표 조례, 주민의 조례제정 및 개·폐 청구조례가 대상이다. 속의 민주주의 실천 조례는 아래 표

5) 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도(주민참여예산제도)를 마련해 시행해야 한다.”고 규정하고 있다.

에서 보는 바와 같이 지역마다 다양한 명칭으로 존재한다.

각 조례의 목적을 살펴보면, 주민참여예산조례는 참여민주주의 실현 및 활성화를, 주민자치회 조례는 풀뿌리자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을, 주민투표조례는 주민의 직접참여 보장을, 숙의 관련 조례는 숙의민주주의 실현 또는 갈등관리 능력 향상과 사회통합을 제시하고 있다. 조례 분석은 위원회 참여 시민과 일반 시민 두 가지 차원으로 나누어 조례의 각 항목을 분석하는 내용 분석(content analysis) 방법을 사용했으며, 분석 항목은 본 연구의 분석틀에 따라 <표 3>과 같이 구성된다.

<표 2> 17개 광역시도 조례 실태(2021년 12월 기준)

구분	참여 민주주의	직접 민주주의	숙의 민주주의
서울	· 시민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표조례 · 자치법규입법조례	
부산	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치회 지원조례	· 주민투표조례 · 조례제정 및 개폐청구조례	
대구	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표조례 · 조례제정 및 개폐청구조례	· 시민원탁회의운영지원조례 · 공공갈등관리 및 조정조례
인천	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치회 활성화 조례	· 주민투표조례 · 자치법규입법조례	· 공론화 및 갈등관리조례
광주	· 시민참여예산제 운영조례 · 주민자치회 활성화 조례	· 주민투표조례 · 조례제정 및 개폐조례	
대전	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표조례 · 조례제정 및 개폐조례	· 숙의민주주의 실현 조례
울산	· 주민참여예산제 운영조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	
세종	· 시민참여예산제 운영조례 · 주민자치회 설치 운영조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	
경기	· 주민참여예산운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 자치법규입법조례	
강원	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 자치법규입법조례	
충북	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치활동 지원조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	
충남	· 도민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 자치법규입법조례	· 숙의민주주의 실현 조례
전북	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	
전남	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 자치법규입법조례	
경북	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 자치법규입법조례	
경남	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치 활성화 조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	
제주	· 주민참여예산제 운영조례 · 주민자치센터설치운영조례	· 주민투표 조례 · 조례제정 및 개폐조례	· 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례

자료: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>). 서울특별시 법무행정서비스(<https://legal.seoul.go.kr>) 검색
주: 서울, 인천, 경기, 강원, 충남, 전남, 경북은 자치법규입법조례 속에 조례제정·개·폐청구권이 포함됨.

〈표 3〉 조례의 분석 항목

분석 지표	분석 항목
참여의 포괄성과 평등성	· 위원 구성 방법 · 위원 외 일반 주민의 참여 방법
의제선정권과 의사결정권	· 위원회의 기능과 역할 · 주민의 권리와 책무
숙의공론장 형성과 성찰적 의사결정	· 회의운영 방법과 절차 · 숙의 제도 및 숙의 공론장의 유무

2. 참여 민주주의 조례 분석

먼저, 17개 광역시도에서 모두 시행중인 주민참여예산제 조례를 고찰한다. 지방재정법은 “주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다”고 규정하고 있어 조례에서는 지역 간 유사성과 상이성이 모두 확인된다.

17개 지역 모두 위원 구성 시 예산 전문가나 추천 받은 인사 외에 일반 시민 가운데 희망자를 공개모집하고 있다. 이처럼 시민 모두에게 동등한 기회를 보장한다는 측면에서 보면 참여의 평등이 이뤄지고 있으나 이론적 논의에서 다루었듯이 자기선택이 대표성을 보장하기에는 충분하지 않다. 이에 따라 다수의 지역에서 “성별, 연령별, 지역별, 계층별 균형을 고려해 위원을 구성한다”는 내용을 별도조항으로 두고 있는 것으로 나타났다.⁶⁾ 성별, 연령별 비례성을 포함해 청소년, 청년, 장애인, 다문화가족 참여 보장 등 참여의 포괄성이 높은 지역은 서울, 경기, 강원, 전남, 경남, 제주이다. 성, 연령, 지역 등 일부 대표성 확보만 규정하고 있는 지역은 부산, 대구, 인천, 울산, 세종, 충남, 전북, 경북이며, 광주와 대전은 “사회적 약자와 다양한 계층 참여를 위해 노력해야 한다”는 원칙만 강조하고 있다. 반면, 충북의 조례에는 대표성 보장을 위한 별도의 조문이 제시되지 않아 포괄성이 가장 낮았다.

제안사업 공모에 시민 누구나 온·오프라인으로 참가할 수 있다는 점은 모든 지역에서 공통적으로, 이는 참여의 평등성과 포괄성이 높음을 보여주는 것이다. 이렇게 제안된 사업은 총회나 참여예산위원회 회의를 통해 우선순위가 결정된다. 총회의 의결 과정에 일반시민의 의견 반영이 가능하도록 조례로 정한 곳은 서울, 대구, 인천, 광주 네 곳이다. 그러나 시민에게 발언권을 부여하고 그 의견을 반영할 수 있지만 의결은 출석 참여예산위원의 과반수 찬성으로 성립된다는 점에서 시민들의 의제선정 통제권은 제한적이다. 그 밖의 지역은 위원들만 참석하는 총회에서 사업이 결정된다는 점에서 시민들의 의제 통제권이 매우 낮다고 할 수 있다.

무엇보다도, 시민총회나 위원회 결정을 거친 주민제안사업은 ‘주민참여예산 의견서’의 형태로 시·도의회에 제출돼 최종 심의를 거쳐야 한다. 지방재정법에서 지방예산편성 등 예산과정의 주민 참여는 지방의회의 의결사항인 예산 심의·확정 권한을 침해할 수 없도록 명시했기 때문이다. 주

6) 조례에서는 비율을 명시하지 않고 있기 때문에 실제 위원 구성에서 엄밀한 대표성이 확보되는지는 별도의 확인을 요한다. 본 연구는 조례의 비교연구이므로 위원 구성의 현황 분석은 다루지 않는다.

민참여예산제도는 주민직접참여제도와 달리 대의기구의 통제를 받는 제도임을 분명히 한 것이다. 국제적 비영리조직인 PB(Participatory Budgeting) Network는 참여예산제를 시행할 때 고려해야 할 핵심 원칙의 하나로 “지방의회는 지역주민들이 내린 결정을 승인해야 하며, 만약 예외적 환경에서 결정을 수용하지 못할 경우 참가 주민들에게 신속하고 명확하게 설명해야 한다”며 의회의 설명 책임을 강조하고 있다(PB-UNIT, 2008: 12). 주민참여예산제가 다른 참여제도들과 달리 시민들의 의사결정 통제권을 중시하고 있음을 보여주는 대목이다. 국내에는 이러한 조항이 삽입된 조례가 없어 모든 지역에서 의사결정 통제권이 낮음을 확인할 수 있다.

PB Network는 또한 다른 주민참여 절차와 참여예산을 구분하기 위한 범주 중 하나로 ‘숙의’를 내세우고 있다. “참여예산 프로세스는 시민들이 개인적으로 선택할 수 있는 범위를 넘어 예산 결정에 대한 실질적인 숙의를 수반해야 한다”는 원칙 아래, ‘투표 전 그룹 형성 및 토론장소 제공’, ‘숙의시간 제공’, ‘숙의를 지원하는 자원 제공’, ‘참여자의 관심을 끄는 적절하고 흥미로운 숙의 프로세스 활용’ 등의 기준을 제시한다(PB-UNIT, 2008: 16). 이는 본 연구의 숙의 민주주의 분석지표인 ‘숙의 공론장 형성’과 ‘성찰적 의사결정’을 위한 전제조건에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 국내의 참여예산조례 가운데 숙의를 위한 시민 공론장이 명시적으로 드러나 있는 조례는 단 한 군데도 없으며, 필요할 경우 토론회, 공청회, 간담회 등을 개최해 시민의견을 수렴할 수 있다고 되어 있을 뿐이다. 따라서 위원회 차원에서만 시민제안 사업 심사를 위한 소규모 숙의가 이뤄지고 있음을 가늠할 수 있다. 서울, 충남, 제주의 조례는 참여예산사업 사전심의회와 조정을 위해 민관예산협의회(제주는 지역회의조정협의회)를 구성한다는 내용이 포함되는 등 성찰적 의사결정을 위한 추가장치를 두고 있으나 참여자가 일반 시민이 아니라는 점에서 제한성을 갖는다. 한편, 읍·면·동 지역회의는 마을단위에서부터 주민이 발굴한 사업 아이디어를 함께 나누고 다듬어가는 주민 공론장 역할이 기대되는 공간이다. 그러나 읍·면·동 지역회의의 구성이 명시된 조례는 제주에 불과하며, 이 역시 지역회의의 역할을 단순히 ‘주민제안사업에 대한 의견수렴’으로 규정하는 등 숙의 토론과 공론장 형성에 대한 관점의 부재가 드러난다.

주민자치 또는 주민자치회 관련 조례는 울산을 제외한 16개 시·도에 제정돼 있으나, 대다수 조례는 주민자치회 시설·환경 개선이나 프로그램 개발 등 지방정부의 지원 내용에 치중돼 있고 주민의 구성이나 역할에 대한 규정이 전무하다. 참여의 포괄성과 평등성, 주민의 의제통제권을 고찰하기 위해서는 주민자치회가 주민대표기구에 불과한지 모든 주민의 실질적 참여 및 의사결정권이 보장되는지를 확인해야 하나 자치회 구성과 운영에 대한 내용이 언급된 조례는 세종과 제주에 불과하다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(지방분권법) 제27조는 “풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 주민자치회를 둘 수 있다”고 규정하고 있는데,⁷⁾ 세종만 유일하게 이 법을 근거로 주민자치회 시범실시에 필요한 사항을 정한 조례를 제정하였다. 제주는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제45조에 따라 주민자치위원회 구성·운영을 규정한 조례를 별도로 제정, 시행중이다.

7) 2022년 1월부터 시행중인 개정 지방자치법 제26조에도 ‘주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위해 읍·면·동별로 주민자치회를 구성해 운영할 수 있다’고 되어 있다.

세종은 16세 이상 주민 가운데 주민자치회 위원을 공개모집해 공개추첨으로 선정하며, 성별·연령대별·지역별 선정비율을 사전 결정해 공개하도록 되어 있다. 또, 선정비율을 충족하지 않은 경우 추가모집하며, 초과한 경우 성별·연령대별·지역별 각 5명의 범위에서 예비후보자를 선정토록 해 참여의 포괄성과 평등성 제고를 위한 의지가 엿보인다. 또, 주민자치회는 주민총회를 개최해 읍·면·동 예산 사업이나 주민 생활과 밀접한 공동의 문제, 주민 간 의견이 달라 합의가 필요한 사항, 자치회가 수립한 마을계획안 등에 대해 의견을 수렴하고, 참석한 주민(사전투표 참여자 포함) 과반수의 찬성으로 의결토록 함으로써 위원이 아닌 일반 주민의 의제선정 및 의사결정 통제권을 실질적으로 보장하고 있다. 마지막으로, 주민총회에 대해 ‘주민 누구나 참여 및 자유로운 토의를 통해 의견을 수렴하는 회의’라고 정의함으로써 주민총회의 속의 공론장 기능을 언급하고 있다.

제주의 경우 주민자치위원을 공개모집하되 정원을 초과할 경우 추첨으로 선정하고, 미달될 경우 읍·면·동장이 추천한다. 또 성·지역·직능·계층의 대표성 확보와 장애인을 포함한 소외계층의 참여를 위해 노력해야 한다고 적시하는 등 참여의 포괄성과 평등성을 보장하고 있다. 다만 19세 이상을 대상으로 한다는 점과, 부문별 대표성 확보를 위한 규정이 세종처럼 구체적이지 않다는 점에서 차이를 보인다. 또 주민 전체를 대상으로 한 주민총회 규정이 없어 주민자치회가 주민의 대리 기능을 수행하는데 머물고 있고, 이에 따라 일반 주민의 참여성과 포괄성, 의제선정 및 결정의 통제권, 속의 공론장을 통한 성찰적 태도 형성은 미흡한 것으로 나타났다. 따라서, 본 연구의 분석틀에 따른 주민자치회 분석 결과 세종은 세 가지 지표에서 가장 높은 수준의 조례를 운영하고 있고, 제주는 중간 수준, 나머지 시도는 조례에서 파악이 불가해 매우 낮은 수준으로 분석되었다. 이상의 분석결과를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 참여 민주주의 조례 비교(주민참여예산제, 주민자치회)

구분		참여	직접	속의	
서울	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
부산	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치회	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
대구	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
인천	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
			평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치회	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
광주	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치회	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			

대전	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
울산	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
세종	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치회	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제●	공론장● 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제●	공론장● 성찰성●
경기	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
강원	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
충북	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
충남	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
전북	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
전남	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
경북	참여예산	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
경남	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	자치회의 구성 및 역할에 대한 규정 없음			
제주	참여예산	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성●	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○
	주민자치	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제●	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장○ 성찰성○

주1: 분석 수준 ●상, ○중, ○하

주2: 주민참여예산조례에서 일반시민의 평등성과 포괄성 분석은 공모참여 권한을 대상으로, 의제통제 분석은 공모사업 우선순위 선정권을 대상으로 한 것임(왼쪽 줄맞춤)

주3: 주민자치회조례에서 일반시민의 평등성과 포괄성, 의제 및 결정통제 분석은 주민총회 유무 및 주민의 권리를 대상으로 한 것임.

3. 직접 민주주의 조례 분석

우리나라에서 주민의 직접참여 즉, 직접 민주주의를 보장하는 대표적인 제도는 주민투표제와 주민조례발안제이다. 주민투표는 지방자치법과 주민투표법을 근거로 전국의 지방정부가 조례를 운영 중이다. 우리나라 지방자치법은 ‘법령의 범위에서’ 조례를 제정할 수 있도록 제한하고 있고, 주민투표법은 투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등을 구체적으로 열거하고 있기 때문에 지역별 특성이 반영된 조례를 찾을 수 없다. 주민투표법에 따르면 투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방정부 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 단체장에게 주민투표 실시를 청구할 수 있다. 또한 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효 투표수 과반수의 득표로 확정된다. 주민조례발안은 지방자치법과 2022년 1월부터 시행 중인 주민조례발안법을 근거로 하며, 이 역시 모법에서 청구대상과 청구요건, 청구조례안 심사절차 등을 상세하고 있어 지역의 자율성이 제한된다. 주민조례발안법은 특별시와 인구 800만 이상의 광역시나 도의 경우 해당 지자체의 18세 이상 주민인 청구권자 총수의 200분의 1, 인구 800만 미만의 광역시 등은 청구권자 총수의 150분의 1 등 인구규모에 따라 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명해 청구하도록 하고 있다.

위와 같은 이유로 주민투표 조례와 조례 제정 및 개정·폐지조례에는 지역별 인구에 따른 청구권자의 수나 청구절차 조항만 제시돼 있어 사실상 비교의 의미가 없다. 따라서 여기에서는 지역별 비교 대신 국내의 주민투표제와 주민발안제가 가진 참여의 포괄성과 평등성, 의제선정과 결정에 대한 시민통제권, 숙의공론장 형성과 성찰적 의사결정 지표를 포괄적으로 분석하고자 한다.

주민투표제는 18세 이상 주민 누구나 투표의제 청구와 투표에 참여할 수 있다는 점에서 참여의 포괄성과 평등성 및 의제통제권이 높고, 투표결과가 구속력을 가지므로 시민들이 의사결정에서의 통제권도 행사한다. 그러나 투표에 부칠 수 있는 사안이 법령에 묶여 있으므로 의제선정에서의 통제권은 제한성을 가질 수밖에 없다. 이밖에 의사결정 이전 단계의 토론 또는 공론화에 대해서는 명문화되어 있지 않아 본 연구의 숙의 관련 지표는 매우 낮은 것으로 확인된다. 주민발안제의 경우 주민조례발안법이 제정되면서 이전에 비해 참여 요건이 완화되고 주민의 권한이 다소 확대되었다. 청구권자 연령을 19세에서 18세 이상으로 확대하고 서명요건을 인구 규모별 6단계로 세분화하였다. 또 단체장을 거쳐 지방의회에 제출하게 돼 있던 절차를 개선해 주민들이 직접 지방의회에 제출할 수 있고, 지방의회는 주민청구조례안을 1년 이내에 심의·의결하도록 의무화함으로써 주민의 권한을 일부 강화하였다. 그럼에도 주민의 표결로 조례안의 가부를 결정하는 직접발안 형식이 아니라 의회가 의결권을 갖는 간접발안에 불과해 의사결정의 시민통제권은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 의제선정 통제권 역시 주민투표제와 마찬가지로 법령의 제약 아래 있어 근본적인 한계를 갖는다. 이에 따라 주민들이 지역의 특수한 환경과 삶의 조건을 반영한 조례안을 청구하고 싶어도 관련 법령이 없으면 제안조차 할 수 없는 것이 현실이다. 주민투표와 마찬가지로 의사결정 이전 단계 공론 형성의 중요성을 간과하고 있어 숙의 수준도 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 5〉 직접 민주주의 조례(주민투표, 주민발안)

구분	참여	직접	숙의
주민투표	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제●	공론장○ 성찰성○
주민발안	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장○ 성찰성○

주: 분석 수준 ●상, ●중, ○하

4. 숙의 민주주의 조례 분석

숙의 민주주의를 표방한 조례는 대구의 시민원탁회의조례, 대전·충남·제주의 숙의민주주의 실현조례가 있다. 범위를 확대할 경우 공공갈등관리조례가 포함될 수 있겠으나 이 조례는 공공정책의 수립과 추진 과정에서 발생하는 이해관계 충돌 방지라는 목적 아래 이해관계인과 전문가 참여로 제한하고 있어 본 연구의 취지에 맞지 않는다. 단, 대구의 공공갈등관리 및 조정조례⁸⁾와 인천의 공론화 및 갈등관리조례는 각각 시민참여단과 숙의 시민단 구성을 포함하고 있어 예외적으로 분석대상에 포함시켰다. 이들 조례는 명칭의 다양성에서도 알 수 있듯이 지역 간 특성과 격차가 가장 잘 드러난다.

우선 조례에서 규정하고 있는 숙의 또는 공론화의 정의와 내용에서 차이가 발견된다. 다른 지역과 달리 원탁회의에 초점을 두고 있는 대구시민원탁조례는 ‘시민이 직접 참여해 시정 주요 현안에 대해 토론하고 합의를 도출하는 회의’로 시민원탁회의를 정의하고 있다. 숙의 민주주의라는 명칭을 조례명에 내건 충남과 제주의 조례는 ‘정책결정과정에서 시민(주민)의 참여와 토론을 통한 공감과 합의를 실현해 의사결정의 정당성을 높이는 민주주의 형태’라고 설명하며, 숙의 민주주의 실현 방법으로 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제를 언급하고 있다. 대전은 충남, 제주의 조례에서와 같은 의미로 숙의 민주주의를 정의하고 있으나 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 외에 3단계 협력대화모델까지 추가돼 방법론에서 가장 폭넓은 다양성을 보여준다. 이에 반해 인천의 공론화조례는 ‘갈등이 예상되거나 발생한 공공정책에 대해 시민과 이해관계인 등이 참여해 숙의하는 과정’으로, 대구의 공공갈등관리조례는 ‘시가 계획하고 추진하는 공공정책으로 인한 갈등 해결을 위해 합의된 공론을 형성하는 일련의 과정’으로 공론화의 의미를 각각 한정하고 있다.

숙의와 공론화 관련 조례 역시 위원회 참여와 일반시민 참여 두 수준으로 구분해 참여의 포괄성과 평등성을 분석한다. 먼저 위원회 참여의 경우, 대구와 인천의 공론화조례가 분야별 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로 위원 구성을 제한하고 있어 평등성과 포괄성이 모두 낮은 것으로 나타났다. 대전과 충남의 숙의 조례는 관련 전문가로 구성되는 상시위원 외에 시민이 공모로 참여할 수 있는 비상시위원 조항을 추가해 참여의 평등성을 보장했으며, 제주도 역시 도민 누구나 숙의형 정책개발청구심의회에 공모로 참여할 수 있다. 대전과 충남은 약자계층을 위한 별도조항이 없으나, 제주는 공모에 덧붙여 여성과 장애인 참여 보장을 권고하고 있다는 점에서 시민참여의 포괄성이 상대적으로 높았다. 일반시민 참여의 경우, 대구 시민원탁회의조례를 제외하고는 상세내용이 나

8) 대구시는 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례 속에 ‘공론화위원회’라는 별도의 장을 구성하고 있다.

와 있지 않아 시민참여단 구성의 실행력과 안정성이 담보되지 않았다. 대구는 공모를 통해 원탁회의 참가자를 모집한다고 기술하고 있다. 나머지 조례의 경우 위원회에 시민참여단 또는 숙의시민단 구성·운영절차에 관한 의결권을 부여한다고만 표기돼 시민참여의 평등성과 포괄성 확보를 위한 기본 원칙이 부재하다.

그렇다면 숙의의 의제는 누가 선정하는가? 먼저, 대구시민원탁회의는 운영위원회에서 추천하거나 시민 300명 이상이 연서해 추천한 의제 가운데 시장이 원탁회의에 상정할 의제를 선정한다. 운영위원과 시민이 추천하지만 의제 선정권은 단체장에게 주어져 있는 것이다. 대전과 충남의 숙의 조례는 시·도지사 또는 300명 이상의 시·도민에게 숙의 의제 제안권을 부여한다는 점에서 동일하다. 그러나 제안된 의제의 선정권은 대전의 경우 상시위원만, 충남의 경우 상시·비상시위원 모두 갖는다는 점에서 차이를 보인다. 제주의 숙의 조례는 500명 이상 도민 연서로 숙의 의제를 청구할 수 있고 정책개발청구심의회가 추진여부를 결정한다. 이와 달리 대구와 인천의 공론화 조례는 일반 시민에게 의제 청구권을 허용하지 않고, 위원회의 심의 의결을 통해 공론화 추진여부 및 의제가 결정된다.

의제선정 통제권은 위와 같이 조례별로 상이성이 발견되지만 숙의 공론화에서 도출된 결과에 대한 통제권은 예외 없이 단체장에게 주어진 권한이다. 시민원탁회의조례, 숙의민주주의조례, 공론화 조례 모두 결과의 공개 및 투명성을 강조하고 있지만, 시민들이 내린 결론은 단체장에게 전달되는 권고문에 불과해 구속력을 갖지 못한다. 마지막으로 각 조례에 언급된 시민원탁회의, 공론조사, 공론화, 시민배심원제, 3단계 협력대화모델 등은 시민들의 숙의 공론장 형성과 성찰적 의사결정을 목표로 하므로 본 연구의 숙의 민주주의 지표틀 모두 충족하고 있다.

〈표 6〉 숙의 및 공론화 조례 비교

구분		참여	직접	숙의	
대구	시민원탁회의	위원	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성● 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
	공공갈등관리 및 조정	위원	평등성○ 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
인천	공론화 및 갈등관리	위원	평등성○ 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
대전	숙의민주주의 실현	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
충남	숙의민주주의 실현	위원	평등성● 포괄성○	의제통제● 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●
제주	숙의민주주의 실현	위원	평등성● 포괄성●	의제통제● 결정통제○	공론장● 성찰성●
		일반	평등성○ 포괄성○	의제통제○ 결정통제○	공론장● 성찰성●

주1: 분석 수준 ●상, ●중, ○하

주2: 일반시민의 평등성과 포괄성 분석은 시민참여단 구성을 대상으로, 의제통제 분석은 숙의공론장 의제 선정권을 대상으로 한 것임.

5. 분석 요약

조례분석 결과는 각 민주주의가 가진 강점과 약점을 극명하게 보여준다. 참여 및 직접 민주주의 관련 조례는 참여의 평등성과 포괄성이 숙의 조례에 비해 높음을 알 수 있다. 즉 주민참여예산제와 주민자치회 조례⁹⁾는 의제 통제권과 숙의 형성에 비해 참여의 포괄성과 평등성이 상대적으로 높았다. 주민투표와 주민발안 조례는 참여성에 더해 의사결정 통제권이 숙의 형성 지표보다 높게 나타났다. 반면 숙의 조례들은 숙의 민주주의 지표는 압도적으로 높은 데 비해 참여의 평등성과 포괄성, 의사결정 통제권이 대단히 낮은 것으로 확인되었다. 세종의 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영 조례」는 유일한 예외사례로, 위원 공개모집과 공개추첨 외 성·연령·지역별 비례성 조항을 추가해 참여의 평등성과 포괄성을 확보하고, 주민총회에서 주민들이 토의를 거쳐 의제선정과 결정권을 행사하도록 명문화하는 등 시민통제권과 숙의 공론장까지 반영한 사례로 분석되었다.

세부내용을 살펴보면 조례가 표방한 민주주의의 이점을 구현하지 못한 경우도 적지 않다. 예를 들어 참여예산조례는 공모 선정으로 평등성을 확보하고 사회적·경제적 약자층의 참여를 위한 보완항목을 두고 있는 경우가 많으나 일부 지역의 조례에는 포괄성을 위한 내용이 결여되어 있다. 또한, 참여의 포괄성과 평등성은 물론 의제선정과 결정에서의 통제권이 온전히 시민에게 주어지는 것이 직접 민주주의의 강점이지만 주민발안과 주민투표 등 국내의 직접민주제는 근본적인 한계를 노정하고 있다. ‘법령의 범위 내’라는 상위법의 조항에 묶여 의제선정 통제권에서 제약이 존재하는 것은 물론, 주민발안제의 경우 주민이 제안한 조례안을 주민 스스로 표결할 수 없는 간접발안제에 불과해 의사결정에서의 통제권도 배제되어 있다. 그런 의미에서 국내의 직접 민주주의 제도들은 불완전한 직접 민주주의로 평가된다. 마지막으로 숙의 관련 조례의 경우, 숙의형 포럼 참가 시민들이 도출한 결론이 일반 시민들로부터 정당성을 얻기 위해서는 참여의 평등성과 포괄성이 전제돼야 하나 국내 조례들은 이 부분을 명문화 하지 않아 완결성에서 문제점이 드러난다. 6개 조례 가운데 대구시민원탁회의를 제외한 5개 조례는 위원회에 시민참여단 구성·운영에 관한 결정권을 위임하고 있어 선언적 의미로 퇴색될 여지가 있다.

결론적으로, 조례가 내세운 각각의 민주주의가 조성될 수 있는 제도적 환경이 아직 미비한 상태이며, 이는 본 연구에서 제안한 하이브리드 민주주의를 위해 좀 더 복합적이고 중층적인 기획이 요청된다는 점을 상기시킨다.

IV. 결론 및 제언

이 연구의 목표는 민주주의의 새로운 버전인 참여·직접·숙의 민주주의를 결합해 더 폭넓은 참여, 질 높은 토론과 성찰적 의사결정, 자기결정권과 영향력을 시민들에게 보장하려는 것이다. 이

9) 자치회 구성 및 운영 내용이 있는 세종과 제주의 조례에 해당된다.

를 위해 선행연구를 토대로 분석틀을 도출하고 17개 광역 지방정부의 관련 조례들을 고찰하였다. 개별 조례의 결합을 보완하기 위해 다음과 같은 제도적 과제를 제안한다. 1차적으로는 각 조례가 표방한 참여, 직접, 속의 민주주의 달성을 위해 본고의 정치적 평등, 시민 통제권, 정제된 공적의지의 세부지표들이 충족되어야 할 것이다. 이를 토대로 세 민주주의를 상호연결하고 상호의존성을 강화하는 혼종적 기획이 요청된다.

참여·직접·속의 민주주의의 가치를 결합하는 가장 이상적인 방법은 세종 주민자치회 조례와 같이 조문 속에 이들 요소를 모두 포함해 하이브리드 조례로서의 완결성을 확보하는 것이다. 주민 참여예산제·주민자치회·주민투표 조례가 외면하고 있는 성찰적 의사결정은 “투표로 표결하기 전 단계에 다양한 속의 공론장을 마련한다”는 조항의 삽입으로 보완될 수 있다. 또, 참여예산제 공모에서 제시된 주민제안사업이 지방의회의 최종심의를 거쳐야 하더라도 앞서 언급한 PB의 권고사항처럼, 의회는 주민의 결정을 승인하되 예외적 이유로 수용하지 못할 경우 명확한 설명책임이 이뤄지도록 주민의 의사결정 통제권을 강화하는 조례가 요구된다.

속의 조례의 경우 시민의 의제 선정 및 결정권을 부여하는 방식이 권장된다. 현재와 같이 지방정부가 공론화 의제를 독점하고 시민들은 동원 대상이 되는 문제점을 해소하기 위해서는 시민주도형 공론화가 요구되는데, 일부 자치구 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 「부산시 북구 공론장 구성 및 운영에 관한 조례」(2021.12. 22. 제정)는 국내에서 유일하게 ‘주민 공론장 활성화 및 지원’ 항목을 신설했는데, 이에 따르면 주민이 자율적으로 공론장을 구성해 운영할 수 있고 행정기관에 공론장 구성과 운영에 필요한 지원을 요청할 수 있다(조례 제4조). 이와 같이 광역에서도 시민이 삶의 영역에서 발생한 공적 과제에 대해 스스로 공론장을 운영할 수 있도록 근거조항을 둔다면 현재의 속의 조례들이 안고 있는 의제 통제권의 결점이 보강될 것이다. 또한 참여의 평등성과 포괄성 확보 원칙을 조례에 명시할 필요성이 있다. 단, 속의형 공론장이라 하더라도 다루는 주제에 따라 일반시민 외에 이해관계자 참여를 허용해야 하는 경우가 발생할 수 있으므로 사안별 특수성을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 참여의 평등성과 포괄성을 충족하는 시민참여단 구성을 원칙으로 하되, 이해관계자 중심 공론장 등은 목표의 특수성을 고려해 구성한다는 부가규정을 두면 될 것으로 판단된다.

물론 조례 개정에는 제약조건도 존재한다. 직접 민주주의 조례에서 행사할 수 있는 의제선정 통제권 강화를 위해서는 ‘법령의 범위 내에서’라는 단서조항이 삭제되는 상위법 개정이 선결되어야 한다. 또 속의 조례의 경우 공론장에서 도출된 결과에 구속력을 부여하는 대안은 다음과 같은 두 가지 쟁점을 극복해야만 한다. 첫째, 참여의 평등성과 포괄성이 확보되지 않은 속의 포럼은 왜곡된 공중의 목소리로 나타날 수 있다. 설령 참가자 선정 및 설계와 운영상 흠결이 없는 속의포럼이라 하더라도 속의 결과가 모든 시민의 선호를 동등하게 반영한 것이라 보기 어렵다. 둘째, 속의 포럼에 참가하지 않은 시민을 대상으로 한 토론이나 설득 과정이 없다면 포럼 밖 시민들은 그 결정에 정당성을 부여하지 않을 수 있다. 첨예한 갈등과 대립양상을 보이는 주제를 다룰 경우 그럴 가능성은 더욱 높아진다.

이처럼 속의 조례에서 의사결정 통제권을 보장하는 것은 매우 논쟁적이므로 다음과 같은 대안

을 고려해 볼 수 있다. 즉 숙의형 포럼을 직접 민주주의 제도와 순차적으로 연결함으로써 포럼의 내재적 단점을 보강하는 것이다. 선행연구에서 논의한 브리티시 콜롬비아 시민의회, 아일랜드 헌법회의, 미국 오리건주 시민발안검토 등이 대표적 사례이다. 이 사례들에 따르면 선발된 시민들이 숙의를 통해 도출한 결론을 주민투표에 부침으로써 직접 민주주의와 숙의 민주주의의 장점을 융합하였다. 국내 숙의 민주주의 조례는 숙의 포럼의 결과가 권고적 성격을 갖는다는 사실만 적시하고 있는데, “위원회 의결 또는 일정 수 이상 시민들의 요구가 있을 경우 주민투표에 회부한다”는 조항을 추가함으로써 공적결정의 권한을 부여하는 방안이 제안된다.

이 외에 먼 대면 숙의 포럼에 참가하지 않는 시민들에게 온라인 공론장을 제공하고 이를 현장 포럼과 연동한다면 참여의 포괄성과 정당성을 제고할 수 있다. 특히 현재와 같은 팬데믹 시대에 가상공간의 숙의 프로젝트를 함께 가동시키는 것은 숙의 민주주의가 좀 더 폭넓게 실현되는 것을 용이하게 할 것이다. 직접적 요소와 숙의적 요소를 결합하는 대안으로 Fishkin이 제안한 ‘숙의의 날’(Deliberation Day)을 참고해 볼 수도 있다. 중요한 의사결정을 앞두고 숙의의 날을 정해 이슈와 관련 있는 모든 시민을 초대한 뒤 무작위로 배분된 소규모 그룹 토론에 참여토록 하는 것이다 (Fishkin, 2011: 89, 91). 소규모 토론은 온라인 또는 오프라인으로 이뤄지며, 숙의를 거친 후 투표로 최종 의사결정을 내린다. 이 경우 본고의 분석지표인 ‘정치적 평등’, ‘시민통제권’, ‘정제된 공적 의지’를 모두 달성하는 것인데, 일회성 행사로 그치지 않기 위해서는 조례에 명문화하는 것이 좋다. 예를 들어 “시민들 사이에 다양한 쟁점이 형성되는 주제의 경우 토론 참여의 폭을 넓히기 위해 숙의의 날을 둘 수 있다”는 항목과 같은 것이다.

이상에서 제시된 과제들은 민주주의의 깊이와 성격을 확장하고 새롭게 조형함으로써 현재의 침체된 민주주의에 활력을 불어넣기 위한 제도적 기획이다. 그리고 이는 국가 수준 보다 지방자치 단위에서부터 시도되는 것이 효과적이다. 조례를 통한 법적근거 마련은 실행력이 동반되어야 하므로 향후에는 광역 또는 기초 지자체의 하이브리드 적용 사례에 대한 연구가 이뤄질 필요가 있다. 제도 차원을 넘어 정책집행 과정 분석을 후속연구 과제로 남겨둔다.

참고문헌

- 김정희. (2016). 주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구: 서울, 부산, 대구 3개 광역도시를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 28(1): 77-104.
- 김정희·박선희. (2019). 참여 및 숙의형 거버넌스를 위한 주민참여예산제 개선방안 연구: 부산광역시와 16개 구·군 사례를 중심으로. 『NGO연구』, 14(3): 39-82.
- 김지수·이재용(2019). 「주민주도의 숙의민주주의 실천방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 배정아·엄인주. (2017). 주민참여예산제도를 통한 지방정부의 숙의민주주의의 가능성 분석 『한국거버넌스학회보』, 24(3): 259-277.
- 오수길·류일환. (2018). 주민참여예산제 운영에서의 숙의민주주의 접목 방안 연구: 서울특별시 은

- 평구 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 85-111.
- 윤성현. (2020). 대의민주주의를 넘어, 하이브리드 민주주의는 가능한가: 새로운 민주적 거버넌스 모델을 위한 시론. 「공법연구」, 49(2): 1-51.
- 이지문. (2017). 광장정치와 제도정치의 보합으로서 추첨시민의회 모색. 「NGO연구」, 12(1): 1-40.
- 임창욱·김병록. (2020). 목포시 주민참여예산위원회의 심의민주적 구성과 운영 연구. 「인문사회 21」, 11(1): 1249-1260.
- 주성수. (2007). 직접, 대의, 심의 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 5(1): 177-206.
- Baiocchi, Gianpaolo. & Ganuza, Ernesto. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Barber, Benjamin. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (20th Anniversary Editioned.), London: University of California Press.
- Bohman, James. (1998). The coming of age of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6: 399-423.
- Burall, Simon. (2015). *Room for a View Democracy as a Deliberative System*. (www.involve.org.uk).
- Cohen, Jacob. (2009). Reflections on deliberative democracy. In T. Christiano & J. Christman(eds). *Contemporary Debates in Political Philosophy*, 247-263. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Dahl, Robert. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dewey, John. (1937). Democracy and educational administration. *School and Society*, 45: 457-467.
- Dryzek, John. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen. & Escobar, Oliver. (2019). Defining and typologising democratic innovations. In Stephen Elstub & Oliver Escobar(eds). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 11-31. Edward Elgar Publishing(<https://www.e-elgar.com>).
- Fishkin, James S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fishkin, James. S. (2012). Deliberative polling: Reflections on an ideal made practical. In B. Geissel & K. Newton(eds). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*,. 71-89. London: Routledge.
- Harris, Clodagh. (2019). Mini-publics: design choices and legitimacy. In Stephen Elstub & Oliver Escobar(eds). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 45-59. Edward Elgar Publishing(<https://www.e-elgar.com>).
- Jäske, Maija. & Setälä, Maija. (2019). Referendums and citizens' initiatives. In Stephen Elstub & Oliver Escobar(eds). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 90-104. Edward Elgar Publishing(<https://www.e-elgar.com>).
- O'Flynn, Ian. (2019). Democratic innovations and theories of democracy. In Stephen Elstub & Oliver Escobar(eds). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 32-44.

Edward Elgar Publishing(<https://www.e-elgar.com>).

Parkinson, John. (2004). Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public Administration*, 82(2): 377-395.

Parkinson, John. (2006). *Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pateman, Carole. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10 (1): 7-19.

PB-Unit. (2008). *Participatory Budgeting: Values, Principles and Standards* (<https://pbnetwork.org.uk>).

Ryfe, David. & Stalsburg, Brittany. (2012). The participation and recruitment challenge. In T. Nabatchi, J. Gastil, M. Leigh ninger and G.M. Weiksner(eds), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, 43-58. New York: Oxford University Press.

Saward. Michael. (2001). Making Democratic Connections: Political Equality, Deliberation and Direct Democracy. *Acta Politica*, 36(4): 361-379.

Saward, Michael. (2003). *Democracy*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell.

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

서울특별시 법무행정서비스(<https://legal.seoul.go.kr>)

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>)

김정희(金正姬): 부산대학교에서 NGO학 박사학위(한국 지방분권운동의 전개과정과 특징에 관한 연구, 2011)를 취득하고 부산대학교 경제통상연구원 연구교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 시민사회, 지방자치, 로컬 거버넌스 등이다. 주요 논문으로 “지방정부의 숙의형 시민포럼 사례 비교연구(2021)”, “참여 및 숙의형 거버넌스를 위한 주민참여예산제 개선방안 연구(2019)”, “대구시민원탁회의를 통해 본 지방정부의 숙의민주주의 연구(2019)” 등이 있고, 저서로는 「시민행동지수(HASK CAI)를 통해 본 영남지역 시민사회」(2016, 공저) 등이 있다.(hts21@pusan.ac.kr)

Abstract

Combination of participatory, direct, and deliberative democracy in the local governments' policymaking process: Focusing on the ordinances of metropolitan local governments

Kim, Junghee

This study aimed to explore the democratic elements that guarantee citizens a wide range of participation, high-quality discussion, reflective decision-making, self-determination, and influence by combining the core values of democracy in the process of local government policymaking. Based on previous studies, it derived the necessary analysis indicators and reviewed related ordinances of 17 metropolitan governments. The results of the analysis clearly showed the strengths and weaknesses of each democracy. Equality and participation inclusiveness were higher in participatory and direct democracy-related ordinances than those in deliberative democratic ordinances. For example, the residents' participatory budgeting ordinance and the residents' association ordinance were found to have relatively higher comprehensiveness and equality of participation than the formation of deliberation and agenda control authority. The referendum and residents' initiative ordinance showed higher agenda control than the deliberation formation index. In the case of deliberation-related ordinances, it was confirmed that the level of deliberative democracy was very high, while participation and agenda control authority were very low. Two improvement tasks were suggested: a plan to include participatory, direct, and deliberative elements in the ordinance and another to connect each system sequentially.

Key Words: participatory democracy, direct democracy, deliberative democracy, hybrid democracy, ordinance analysis