

토의민주주의와 시민의회: 브리티시 컬럼비아 사례를 중심으로*

오 현 철**

이 논문은 2004년에 활동한 캐나다 브리티시 컬럼비아주(洲)의 시민의회를 소개하고 의미를 분석한다. 2004년 캐나다 브리티시 컬럼비아주 정부는 총화무작위 추첨으로 선발된 일반 시민들로 브리티시 컬럼비아 시민의회를 구성하였다. 시민의회는 주의원을 선출하는 선거법안을 작성하는 권한을 부여받았다. 시민의회는 11개월 동안 거의 매주 모여 토의를 한 후 새로운 선거제도를 확정하고 주민투표에 회부하였다.

현대 역사에서 선거로 선출되지 않은 '일반' 시민들에게 중요한 공공 정책을 검토할 권력을 주고, 정책을 바꾸려는 제안의 승인을 시민들에게 맡겼던 민주 정부는 지금까지 없었다는 점에서 시민의회는 민주주의의 민주화에 있어 하나의 혁명적 시도였다. 시민의회의 권고안은 주민투표에서 부결되었다. 하지만 많은 학자들은 추첨이라는 평등한 참여 수단을 통해서 선출된 보통 시민들이 토의를 바탕으로 선거제도 개혁 방안을 결정했다는 사실과, 시민의원들이 편향성에 기울지 않고 진지한 자세를 유지하는 시민의 덕성을 발휘했다는 점을 고려하여 시민의회 실험을 성공한 것으로 평가하고 있다.

주제어: 토의민주주의, 시민의회, 무작위선발, 컬럼비아, 작은공중, 책무성, 거버넌스

* 이 논문은 2010년도 전북대학교 연구기반조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교

1. 브리티시 컬럼비아에서 무슨 일이 있었나?

20세기 중후반부터 현대 대의민주주의에 대한 불신이 높아졌고, 대안적 민주주의 체제를 모색하는 학술적·경험적 시도들이 활발해졌다. 의미 있는 대안적 민주주의 방식의 하나로 인정되고 있는 토의민주주의(deliberative democracy) 이론은, 최근에 구체적이고 실천적인 방안을 모색하는 작업에서 커다란 진전을 보여주고 있다. 특히 하버마스¹⁾와 같이 거대 공론장에서 ‘이상적 대화상황’을 구성하기보다는, 민주적 정당성을 지닌 소수 시민들의 토의 포럼인 ‘작은공중(minipublics)’¹⁾의 치열한 논쟁 결과를 거대 공론장에 확산시키려는 시도들이 다양한 성과를 보여주고 있다(오현철 2009). 그 중에서도 브리티시 컬럼비아의 시민의회는 혁신적인 방법으로 토의민주주의의 이념과 가능성을 전 세계의 시민들에게 인상 깊게 각인시켰다.

2004년은 캐나다인들이 세계의 시민들로 하여금 민주주의를 실천하는 방법을 근본적으로 다시 성찰하게 만든 해이다. 2004년 캐나다 브리티시 컬럼비아주(洲)는 민주주의 역사에 존재하지 않던 새로운 장을 열었다. 주정부는 층화무작위 추출(stratified random sample)으로 선발된 일반 시민들로 브리티시 컬럼비아 시민의회(British Columbia’s Citizens’

1) 작은공중이란 “깊이 있는 토의를 할 수 있을 정도로 작지만 진정으로 민주적 대표성을 보유하는 토의 포럼(오현철 2009, 259)”을 의미한다. 이 개념을 최초로 제안한 로버트 달(R. Dahl)은 작은공중을 다음과 같이 디자인하였다. “선진 민주주의 국가가 전체 데모스에서 임의로 선출한 대략 천 명의 시민들로 구성되는 ‘작은공중(minipopulus)’을 창출하려 한다고 하자. 이것의 임무는 대략 일 년 동안 하나의 쟁점에 대해 숙고하고 이들이 선택한 바를 발표하는 것이다. 작은공중의 구성원들은 원거리 통신을 통해 ‘만날’ 수 있다. 하나의 작은공중은 쟁점들의 의제에 대해 결정할 수 있고 다른 작은공중은 하나의 중요 쟁점에 관심을 기울일 수도 있다. 따라서 작은공중은 의제에 있는 각각의 중요 쟁점에 따라 하나씩 존재할 수 있다. 작은공중은 모든 수준의 정부—전국, 주, 지방—에 하나씩 존재할 수 있다. 이것은—다시 원거리 통신에 의하여—학자나 전문가들로 이루어진 자문위원회 그리고 행정 참모들의 조력을 얻을 수 있다(달 2006, 631).”

Assembly: 이하에서는 BCCA로 표기)를 구성하였다. 시민의회는 주의 원을 선출하는 선거법안을 작성하는 권한을 부여받았고, 시민의회의 선거법안이 주민투표에서 승인될 경우에 정식 법률안으로 인정된다. 시민의회는 11개월 동안 거의 매주 모여 토의를 한 후 선호이전식 투표제(Single Transferable Vote)²⁾를 확정하여 주민투표에 회부하였다.

브리티시 컬럼비아에서 혁명적인 실험을 시작하기까지, 캐나다의 정치 현실은 심각한 불신에 직면해 있었다. 정당 가입률과 투표율은 급감하였고, 시민들의 정치혐오감은 깊어지고 있었다. 시민들은 의회가 유권자를 대표하지 않고, 투표에 적절하게 반응하지도 않는다고 생각했다. 특히 의회가 내포하고 있는 여러 문제들이 불신을 더욱 촉발시키고 있었다. 그것은 소수득표 집권당, 균형 잃은 승리(lopsided victories), 의회를 장악한 특권층의 문제였다.

‘소수득표 집권당’은 여당이 야당보다 더 적은 표를 얻고도 더 많은 의석을 차지하게 된 경우를 말한다. 1990년대의 많은 선거에서 집권당은 야당보다 적은 득표를 얻고도 다수의석을 차지했다. 브리티시 컬럼비아주의 1996년 선거에서 자유당이 42%를 득표하여 39%를 득표한 신민주당(NDP)을 앞섰다. 그러나 의석수에서는 신민주당이 75석 중 39석을 차지하여 집권하였다. 이러한 현상은 퀘벡과 서스캐처원 지역에서도 발생했다.

‘균형 잃은 승리’는 정당의 득표율과 의석수가 현저하게 불비례하는 현상을 의미한다. 2001년 선거에서 자유당은 57%를 득표하였지만 의석수는 79석 중 77석을 차지하였다. 이 선거 결과로 인해 의회 내에서 집권당을 견제할 세력이 없어서 ‘선출된 독재(elected dictatorships)’라는

2) 지금까지는 ‘Single Transferable Vote’를 단기이양식으로 표기하는 경우가 많았으나 이 글에서는 박동천의 의견을 따라 선호이전식 투표제로 표기한다. 자세한 내용은 박동천(2000)을 참조할 것.

비난을 받았다. 이러한 현상은 브리티시 컬럼비아, 뉴 브런스윅, 프린스 에드워드 아일랜드(Prince Edward Island)에서도 나타났다.

의원으로 선출된 사람들은 고등교육을 이수한 중년의 백인 남성들이었으며 이들은 사회에서 하나의 특권층이 되었다. 의원들은 유권자들의 이해관심을 정책으로 산출하는 일에 열정을 보여주지 않았다. 정치제도에 대한 시민들의 불만이 높았음에도 불구하고, 이를 해결해야 할 의회 시스템은 오히려 기능 마비 상태에 빠졌고 만연되는 당파주의가 의회를 지배하였다. 그 결과 민주 정부가 시민들에 의해 운영되는게 아니라, 시민들에 “대해” 운영되었다. 의회제도 그 자체가 심각한 “민주적 결핍”을 드러내었다.

이러한 현상들은 득표수와 의석수 간의 비례성을 보장하지 못하는 단순다수대표제 선거제도 때문에 유발되었다. 선거제도의 개혁이 필요했지만 정치인들은 자신들이 선출된 제도를 개혁하지 않았다(Carty 2005, 2). 그리고 선거제도 개혁 작업을 의원들에게 맡길 때는 이해관계의 충돌 때문에 올바른 개혁안이 나오기 어려웠다. 이러한 불합리한 선거제도를 개선하기 위해 새로 선출된 수상이 시민의회를 구성하도록 지시했다.

브리티시 컬럼비아 시민의회는 민주주의의 새로운 길을 보여주었다. 직업정치인들의 의회와 달리 시민의회의 구성원들은 서로간에 증오심이 없었으며, 시종일관 편향성에 기울지 않고 진지한 자세를 유지하였다(Ward 2006, 4). 시민의원들이 시민의 덕성을 발휘한 것이 성공을 이끌어낸 주요한 요인이었다.

시민의회의 가치에 대해서 시민의회 의장인 블라니(Jack Blaney)는 “현대 역사에서 선거로 선출되지 않은 ‘일반’ 시민들에게 중요한 공공 정책을 검토할 권력을 주고, 정책을 바꾸려는 제안의 승인을 시민들에게 맡겼던 민주 정부는 지금까지 결코 없었다.”라고 하였으며, 최종

보고서에서 “우리는 민주주의의 실행에서 시민들을 참여시키는 새로운 방식을 발견하였다.”고 선언하였다. 지금까지 어떤 정부도 선출되지 않은 시민들에게 것처럼 중요한 임무를 부여하지도, 또 그와 같은 잠재적 권력을 부여하지도 않았다(Ratner 2004, 23). 이 실험은 정치권력을 일반시민들에게 부여한 사례로써, 일반 시민들이 이처럼 강력한 권한을 갖고 정치 제도를 만든 세계 최초의 사례이다(Milner 2005, 3). BCCA의 시도는 ‘시민 권능강화’라는 수사에 생명을 불어 넣었다.

브리티시 컬럼비아의 ‘독특한 실험’은 전세계에서 민주적 개혁가들의 주의를 끌었다. 학계에서는 토의민주주의의 ‘유망한’ 사례(Levine, Fung and Gastil 2005, 5), ‘역사적으로 전례 없는 민주체(democratic body)’(Snider 2005, 6)라는 찬사를 받았다. 캐나다에서는 프린스 에드워드 아일랜드, 퀘벡, 뉴 브룬스윅주(州)의 수상들이 선거제도 개혁을 위한 시민 기구 설립을 명령했고, 온타리오주는 BCCA와 유사한 시민의회를 구성하여 선거제도 개혁을 추진하였다. 캘리포니아주의 초당적 비당파층 의원들은 2006년에 모든 계층의 시민들이 참여하여 주정부를 개혁하는 역할을 담당하는 시민의회를 수립하는 법안을 발의했다(Gledhill 2006, Richman 2006). 네덜란드는 2006년에 선거개혁을 위해 BCCA와 유사한 Burgerforum을 출범시켰다(Lang 2007, 37). 호주에서는 공화주의적 헌법 개혁의 기제로 시민의회가 제안되었다(Carson 2005).

브리티시 컬럼비아의 실험에서 중요한 것은 주민투표에서 시민의회의 권고안이 부결되었음에도 불구하고, “추첨이라는 평등한 참여 수단을 통해서 선택된 보통 시민들이 심의와 토론을 바탕으로 비록 권고 수준이지만 중요한 핵심 이슈인 선거제도 개혁 방안 자체를 결정했다는 사실(이지문 2010, 10)”에 주목하는 관점이 많다. 이 논문도 이와 같은 관점을 수용하여 논의를 전개할 것이다.

같은 맥락에서 BCCA처럼 층화무작위 선발을 활용하는 시도들이 더

속 확산되고 있다. 최근의 예를 들면 크로스비(Ned Crosby)는 주민투표와 주민발의 과정을 개선하기 위해, 주민 발의를 토의적으로 평가하고 비당파적인 평가 보고서를 제출할 층화무작위 추첨으로 선발된 시민들로 구성하는 정책 배심원단을 활용할 것을 권고하였다(<http://www.cirwa.org>). 페레존(John Ferejohn)은 캘리포니아 주민발의 제도를 개선하기 위해, 주민발의를 실질적으로 수정할 수 있는 권한이 부여된 무작위로 추출된 시민체(body of citizens)를 제안하였다. 이것은 직업 정치인들의 권력을 견제하는 수단인 동시에, 풍부한 자금을 바탕으로 자신들의 이익을 관철시키기 위해 주민발의를 악용하는 이익집단을 견제하는 수단이 될 것이다.

나아가 브릭하우스와 라이트(Harry Brighthouse and Erik Olin Wright)는 영국 상원을 무작위 선발된 시민들로 대체하는 급진적인 제안을 하였다. 이 시민의회는 기존 상원과 유사한 권력을 부여받아, 법안 통과 지연권, 재의 회부권, 거부권을 행사한다. 이 시민의회에 참여하는 시민대표들에게는 3년 동안 임금을 지불한다. 제안자들은 이 제도가 선거정치의 과도함을 견제하고 민주적 토의를 심화시킬 것으로 기대하였다(Lang 2007, 64).

이 글의 목적은 실천적·학술적 관점에서 민주주의 발전에 새로운 장을 연 것으로 평가되는 브리티시 컬럼비아 시민의회를 소개하고, 시민의회 활동을 경험적으로 검토하고 이론적으로 평가하는 것이다. 그동안 시민의회에 관한 연구는 이론적 수준(김상준 2007; 오현철 2007)에 머물러 있었고, 브리티시 컬럼비아 시민의회에 대한 경험적 연구가 1편(이지문 2010) 밖에 없었다. 이 연구는 그동안 빈약했던 시민의회에 관한 연구에서 이론과 경험을 종합적으로 조망한다는 점에 의미가 있다.

글의 순서는 시민의회의 활동과 성과를 살펴보고(2장), 시민의회가

성취한 가능성을 작은공중의 관점 및 토의의 창조성, 효율성, 책무성의 관점에서 분석하고(3장), BCCA의 구성과 활동에 관한 쟁점이 된 대표성의 문제를 분석하고 시민의회가 출범한 때부터 내재한 한계 및 이를 극복할 수 있는 방안을 제시한 후(4장), 시민의회가 참여거버넌스와 토의민주주의에 대한 기존의 비판을 극복했음을 보여주고 시민의회의 성공요인과 시사점을 제시한다(5장).

2. 시민의회의 활동과 성과

1) 시민의회 활동

브리티시 컬럼비아주³⁾는 2003년 4월 연령, 지리적 분포를 고려하고 성별 균형을 보장하는 층화무작위 추첨 방식으로 79개의 선거구에서 2명씩을 선발하여 시민의회를 구성하였다. 이 시민의회에서 기존 선거 방식을 대체할 새로운 선거제도안을 작성하면, 그 안을 주민투표에 회부하여 채택여부를 최종적으로 결정하도록 하였다. 시민의회의 임무는 다양한 선거제도들을 평가한 후 기존 단순다수대표제를 유지하는 결정을 내리거나 새로운 제도방식을 권고하는 것이었다.

층화무작위 추첨 방식은 하나의 모집단을 성, 연령, 지역, 계층 등 사회의 인구통계학적 특성을 그대로 반영하는 소집단으로 나누고 이들 각 소집단들로부터 표본을 무작위로 추출하는 방법이다. 이 방법은 단순 무작위추첨 방식과 달리 선발된 집단이 모집단의 인구통계학적

3) 아래 내용은 브리티시 컬럼비아 시민의회의 공식 보고서(*Making every vote count : The Final Report of The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, 2004)를 정리한 것이다.

분포를 거의 동일하게 재현함으로써, 마치 모집단의 전구성원이 한 방에 모여 하나의 작은 소세계(microcosm)를 구성하게 되는 것과 같은 효과를 나타낸다. 이 때 구성원들이 모집단의 다양한 계층들을 대표하기 때문에 정치적 평등성과 대표성 및 민주성을 인구통계학적으로 담보하게되어, 토의민주주의를 실현하는 다양한 작은공중 모델들 중에서도 민주적 정당성을 가장 잘 확보하는 모델이라고 할 수 있다. 이 방법으로 선발된 작은공중은 사회의 중요한 인구통계학적 특성을 거의 그대로 반영하는 집단이므로, 현존하는 비례대표 선거제도로는 이룰 수 없는 가장 완벽한 비례대표기구라고 할 수 있다.

시민의회의원(Citizens' Assembly Members)을 선발하는 과정은 세 단계를 밟았다. 1단계는 2003년 8월, 지리적 대표성을 확보하기 위해 선거구마다 남녀 각 100명씩 무작위로 선택된 200명에게 우편을 발송하였다. 이들은 인구 대표성을 보장하기 위해서 연령대(18-24세, 25-39세, 40-55세, 56-70세, 71세 이상)와 성별로 그룹화되었다. 우편물은 시민의회의 목적, 임무, 책임을 설명하고 참석여부를 묻는 내용이 담겨 있었다. 참석 의사를 표명한 사람들은 다시 선거구, 성, 연령 집단별로 그룹화 되었다. 2단계는 이들 중 최종 선택 풀(pool)에 참여의사를 밝힌 1,441명 중 연령 분포를 감안하여 성별로 조직하고, 적합성 여부와 참여 의지를 확인하기 위한 미팅에 초청하였다. 3단계에서 실제 참여한 964명을 대상으로 추첨을 통해 선거구마다 남녀 각각 한 명씩을 선발하였다. 이렇게 79개의 선거구로부터 남녀 각 한 명씩 158명을 선발하고 원주민(aborigine) 2명을 추가한 160명에 시민의회 의장을 합하여 총 161명이 시민의회 구성원이 되었다. 선거로 선출된 전·현직 공직자, 선거출마자들의 직계 가족, 정당 당직자들을 제외한 누구나 선발 대상이 되었다. 최종 선정된 161명은 다양한 직업군이 포함된 다문화 그룹이 되었다. 시민의원들은 회의에 참여했던 1일당 150달러의 수

당과 교통비·숙박비를 지급 받았다. 시민의회가 활동한 거의 1년 동안 단 한 명만 중도에서 탈락하였고 시민의원들의 출석률은 일관되게 95% 이상을 유지했다.

시민의회는 활동을 세 단계—2004년 1~4월의 학습기간, 5~6월의 공청회기간, 9~11월의 토의기간—로 나누어 진행하였다. 첫 번째 학습단계는, 2004년 1월 11일부터 4월 26까지 6차례에 걸쳐 주말 학습이 진행되었다. 시민의원들은 스탭과 전문가들의 강의 및 문헌으로 된 자료 등을 통해 다양한 선거 제도들에 관해서 학습하였다. 이 기간 동안 정치학을 전공하는 대학 3학년 학생들이 수업하는 교재로 선거제도를 학습하였다.

두 번째 공청회 단계는 2004년 5월부터 6월까지 수행되었다. 이 기간 동안 시민의원들은 총 50회의 공청회에 참석하여 수천 명의 시민들이 제기하는 의견을 들었고, 문건으로 제출된 1,603통의 의견서를 읽었다. 시민들은 공청회에 자유롭게 참석하여 발언하고, 메일이나 우편으로 자신들의 의견을 시민의회에 보냈다. 매 공청회에 최소 4명 이상의 시민의원이 참석하였다. 공청회에 참여하여 발언하는 사람에게 10분간의 발표 시간과 10분간의 질의응답 시간이 주어졌다. 50회의 공청회에 약 3천명의 시민들이 참석하였다(Ratner 2005, 25). 공청회에서 주로 논의된 내용들은 극단화되는 정치, 행정부의 지배, 대표성이 약한 의회에 대한 불만과 성토가 주를 이루었다. 이 기간 동안 발표한 사람들 중에서 단순다수대표제를 지지하는 사람은 거의 없었고, 혼합형 비례대표제(MMP)가 가장 적절한 제도로 자주 언급되었다. 선호이전식 투표제(STV) 지지자는 소수에 머물렀다(Ratner 2005, 26).

마지막 토의 단계는 9월부터 11월까지로, 최종 선택할 선거 제도를 집중적으로 토의하였다. 1주차에는 사전에 제시된 8가지의 바람직한 선거 기준 중에서 3가지를 선택하도록 하였다. 참여자들은 거의 예외

없이 효과적인 지역 대표성, 비례성 원칙, 유권자 선택의 극대화를 선택하였다. 2주차에는 다섯 가지의 주요 선거제도들 중에서 그때까지 배제되지 않았던 제도 두가지—MMP와 STV—를 제시하였고, 먼저 STV에 대해 토론하였다. 3주차에 가능한 12가지 MMP 모델을 대상으로 토의하였으며, MMP 모델들을 토론할 때마다 오히려 STV의 장점이 더 부각되었다. 4주차에 STV가 3가지 주요 가치에 더욱 부합되는 것으로 대체적인 의견이 모아졌다. 시민의원들이 표결한 결과 STV 146표 대 MMP 7표가 되어 STV가 선정되었다. 5주차에 다른 고려 사항들을 토론하였다. 10월 23일 시민의회는 STV를 최종안으로 결정하였고, 다음날 투표를 통해 현행 단순다수대표제를 STV로 바꿀 것을 권고하는 안을 채택하였다.

2005년 5월 17일 주 선거와 함께 실시된 주민투표에서 시민의회 권고안이 표결에 붙여졌다. 권고안은 투표자의 60% 이상의 지지와 79개 선거구 중에서 60% 이상인 48개 주에서 과반수를 획득해야 법률로 승인될 수 있었다. 그러나 권고안은 79개 선거구 중 77개에서 과반수를 획득하였지만 전체 투표의 57.7%를 얻어 부결되었다. 동일한 권고안이 다시 한번 2009년 주 선거에서 주민투표에 회부되었으나 또 다시 부결되었다.

2) 성과

시민의원들은 가장 먼저 선거제도 채택을 위한 기본 가치들을 도출하였다. 전문가가 아닌 시민들이 이러한 원칙을 수립하고 문제에 접근했다는 점은 강조될 필요가 있다. 시민의원들이 그만큼 자율적·창조적으로 토의에 임하였기 때문이다. 3가지 기본 가치들은 ‘비례성을 반영하는 공정한 선거 결과’, ‘효과적인 지역 대표성’, ‘투표자에게 더 많

은 권한부여'이다. 첫째, 비례성을 반영하는 공정한 선거 결과 원칙은, 인민에 의한 지배라는 민주주의 원리를 실현하기 위해 선거 결과가 각 정당이 획득한 득표수를 반영하도록 의석수가 “비례적”으로 분배 되어야 한다는 것이다.

둘째, 효과적인 지역 대표성 원칙은, 각 공동체가 독특한 개성을 띠고 있으므로 의회에서 공동체를 위해 발언할 수 있는 지역 대표를 선 발할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, ‘투표자에게 더 많은 권한 부여’ 원칙은, 시민들의 이해관심을 대표할 수 있는 후보를 선출할 기회를 시민들이 최대로 확보해야 한다는 것이다. 유권자들의 선택권은 정당 들을 넘어서 뿐만 아니라, 동일 정당의 후보자들 내에서도 선택할 수 있어야 한다(Final Report 2004, 2).

위의 가치들과 함께 두가지 이슈가 처음부터 중요하게 논쟁되었다. 그것은 유권자와 정당관계, 유권자와 정부형태(다수당 정부, 연립 정부)이다. 첫째, 기존 선거제도에서는 투표자와 정당 간에 권력불균형 현상이 나타나기 때문에 유권자/정당관계가 문제되었다. 기존 제도에서는 시민이 아니라 정당이 선거와 의회 및 정부 정책을 지배하며, 정당 규율에 의해 투표자의 선택권이 제한되었다. 이를 교정하는 방법은 투표자와 정치인이 균형잡힌 파트너십 속에서 함께 일하도록 선거제 도를 바꾸는 것이다. 둘째, 기존 선거제도가 유권자의 의지와 무관하게 인위적으로 다수당 정부를 만들기 때문에 유권자/정부형태가 문제 되었다. 캐나다에서는 주정부나 연방정부 차원에서 다수당 정부를 구성한 정당들도 대개는 선거에서 과반수에 미달하는 지지를 받았지만, 의석은 과반수를 넘게 차지하였다. 이때까지 캐나다인들은 이와 같은 인위적 과반수(artificial majorities)를 선거의 자연스러운 결과로 받아들 였다. 그러나 시민의원들은 다수정부가 선거의 기본 가치들보다 더 우선해서는 안되며, 다수당 정부라는 가치는 기본 가치들에 비해 오히려

부차적인 것이라고 결정하였다(Final Report 2004, 2).

위와 같은 기본 가치와 주요 이슈에 대한 진지한 토의를 진행한 후 시민의회는 브리티시 콜럼비아 선호이전식 투표제(BC-STV, British Columbia-Single Transferable Vote)를 추천하였다. 이것은 놀라운 결과였다. STV는 소수의 국가만이 채택하고 있었으며, 전문가들은 MMP가 선정될 것으로 예측하고 있었기 때문이다. 시민의원들이 MMP를 선택하지 않았다는 점은 주목할 만한 가치가 있다(Lang 2007, 37).

STV의 투표와 집계 방식을 간단히 설명하면 다음과 같다. 유권자는 후보자들의 이름들이 표기된 투표지에 자기가 가장 좋아하는 후보자들부터 1, 2, 3 · · · 등의 선호를 표기한다. 유권자들의 선호는 1, 2, 3 순위 순서로 순차적으로 집계된다. 1차 집계에서 각 후보들이 투표지에서 1순위로 지지받은 횟수를 집계하고, 정해진 쿼터를 넘으면 당선자가 확정된다. 1차 집계에서 쿼터에 도달한 후보가 없으면 가장 적게 득표한 후보를 탈락시키고 그 표를 다음 순위 지지자에게 이전한다. 이런 식으로 지역구에서 정해진 의석수를 모두 채울때까지 집계를 계속한다(박동천 2000, 90-91).

MMP에서는 정당간부가 비례대표 후보 순위를 정하기 때문에 정당과 간부의 권력이 강하지만, STV는 유권자가 순위를 부여하기 때문에 유권자 중심 제도이며 유권자 시각을 충실히 반영한다. 그 결과 지역대표성을 강화하고 비례적 결과를 도출한다(Carty 2005, 9). 시민의원들은 MMP보다 STV가 선거제도 채택을 위한 3가지 기본가치에 더 부합하는 제도라고 판단했다.

시민의원들은 BC-STV가 활용하기 쉽고, 공정하고, 유권자에게 더 많은 권력을 부여한다는데 의견을 모았다. BC-STV는 쉽다. 투표자들은 자신의 선호대로 입후보자들에게 순위를 매기면 된다. BC-STV는 공정하다. 모든 투표지는 사표가 되지 않고 계산되며, 각 정당의 의석

수는 득표수에 비례한다. BC-STV는 유권자들에게 더 큰 권력을 부여한다. 한 선거구에서 다수 의원을 선출하므로, 유권자들은 많은 입후보자들 중에서 다양하게 선택할 수 있다. 또 유권자들은 한 정당 내에서 모두 선택하거나, 여러 정당 후보들을 선택할 수도 있다. 모든 후보자들은 많은 표를 획득하기 위해 노력하게 되므로, 결과적으로 지역 대표성이 효과적으로 강화된다(Final Report 2004, 1). STV는 1인을 선출하는 보궐선거도 치를 수 있으며, 이 경우에는 ‘50% + 1’을 획득한 사람이 당선된다.

단순다수대표제 선거제도인 경우에 유권자들이 지지하는 정당과 지지하는 후보자가 속한 정당이 다를 때 유권자들은 딜레마에 빠진다. 이 때 유권자가 정당에 투표한다면 선거에서의 실제 경쟁은 유권자의 지지 획득 과정보다는 당내 공천 경쟁에서 이루어지게 된다. 이런 선거체제에서 의원들은 유권자보다 정당 규율에 먼저 복종하게 되므로 지역의 옹호자보다는 정당의 옹호자가 된다(Final Report 2004, 3).

이와 달리 BC-STV는 모든 투표지를 의미 있게 하며, 공정한 선거 결과, 효과적인 지역 대표성, 더 많은 유권자 선택권을 보장한다. 정당 지향적 후보자들을 유권자 지향적으로 바꿀 수 있으며, 유권자들은 후보자와 정당 사이에서 자신의 선호를 포기하지 않고 자유롭게 선택할 수 있다. 그리고 BC-STV는 무소속 후보가 당선될 수 있는 유일한 비례대표 선거방식이다(Final Report 2004, 4-5).

시민의회가 STV를 선택한 이유는 다음과 같은 변화를 예상했기 때문이다. 첫째, 유권자들의 변화. 가장 중요한 변화는 거대 정당들이 정당후보자의 능력과 관계없이 선거제도의 이점 때문에 차지했던 “안전한 의석”이 더 이상 존재하지 않는다는 점이다. 둘째, 후보자들의 변화. 어떤 후보도 대세에 편승하여 당선될 수 없다. 유권자들은 같은 정당이 같은 지역구에 추천한 다수의 후보들 가운데서 선택할 것이므로,

후보자들은 정당의 요구와 지역 주민의 요구가 다를 때 지역주민들의 요구를 따를 것이다. 셋째, 정당의 변화. 정당은 같은 지역구에 다양한 후보를 공천할 수 있으며 비례대표제의 특성에 따라 부당한 다수당(false majorities)이 나타나지 않게 될 것이다. 넷째, 의회의 변화. 의회 제도의 목적은 정부가 의회에 의해 구성되고 의회에 책임을 지는 것이지만, 현재의 제도는 인위적 다수당이 의회를 지배함으로써 의회를 정부의 창조물로 만들었다. BC-STV는 인위적 다수를 만드는 매커니즘을 종식시킬 것이다. 다섯째, 지방정부의 변화. 연립정부가 수립될 수 있으며, 때로는 정당연합이 선거 이전에 구성될 수 있다(Final Report 2004, 7).

선거제도로 채택될 때 STV는 유권자들에게 더 많은 선택지를 부여하므로, 정당은 지역구의 사회적·문화적 다양성을 충족시키는 다양한 명부를 작성해야 한다. 또한 대세에 편승하여 쉽게 당선되는 안전한 의석이 사라지기 때문에 정치인은 책무성을 높여야 하고, 정당의 당내 규율을 개선하고, 선거결과에 비례대표성이 높아지므로 적대적(adversarial) 정치보다 조절적(accommodative) 정치 스타일이 유도될 것이고, 무소속 후보자들에게 유리하여 정치인들의 독립성에 도움을 줄 것이다. 정치인이나 전문가들이 아닌 시민의 시각에서만 위와 같은 변화를 가져오는 선거제도를 선택할 수 있다.

3. 시민의회의 가능성

1) 작은공중의 장점을 극대화

토의민주주의의 이론적 기초를 제공한 하버마스는 시민사회에서 더

나은 논증의 힘만으로 토의가 이끌어지길 바랐다. 그러나 이것은 불가능한 소망이다. 시민사회와 같은 거대 공론장의 토론은 의사소통합리성이 발휘되기에는 너무 많은 방해물을 내포하고 있다. 소수 엘리트가 토론을 지배하는 불균형, 언론의 매개, 사회적 불평등이 대표적인 예이다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 거대 공론장은 비대칭적이다. 소수의 여론선도자가 지배하며, 시민들은 토론자보다 청중으로 참여하는 경우가 더 많다. 둘째, 고도로 매체 중심적이어서, 언론 특히 TV에 의해 지배된다. 셋째, 거대 공론장의 토의는 사회 경제적 불평등의 영향을 많이 받는다. 불평등은 암묵적으로 혹은 노골적으로 토의에 영향을 끼친다(Chambers 2007, 1). 사회적 불평등은 언제나 존재하며, 격리된 포럼에도 영향을 끼친다. 우리는 ‘무지의 베일’ 아래에서 토의할 수 없다. 토의포럼 내에서는 구성원들간의 작은 차이도 큰 차이와 마찬가지로 위계관계로 변질될 수 있다(Chambers 2007, 14).

따라서 거대 공론장에서의 토의보다 작은공중들의 토의를 제도화할 필요가 있다. 많은 이론가들이 대중적 공론장의 구조적 문제와 결함을 보완하기 위해 작은공중을 이론화하고 있다. 공론조사, 시민배심단, BCCA가 작은공중의 대표적인 사례들이다. BCCA는 토의의 질, 지속가능성, 책무성 측면에서 판단할 때 지금까지의 작은공중 사례 중에서도 인상 깊은 성과를 보여주었다.

작은공중은 거대 공론장의 토의와 달리 대화 역할이 대칭적이고, 면대면 토의가 활성화되며, 불평등 효과를 보완한다. BCCA와 같은 형태의 포럼들은 시민들로부터 최선의 것을 끌어낸다. 존중, 관용, 양식, 공정한 마음, 그리고 기꺼이 설득당하고 자신의 마음을 바꾸려는 가장 중요한 의도를 내면화 한다. 이러한 포럼에 참여하는 시민들을 관찰하면 그들의 능력이 새로워지는 것을 알 수 있다. BCCA에 시민의원으로 참여한 사람들은 후에 인터뷰에서 개인적으로 권능 강화와 토의의 효

능을 체험하였고, 이것은 대화 포럼에서만 획득 가능하다고 말하였다 (Chambers 2007, 9).

2) 토의의 창조성, 효율성, 책무성을 높임

(1) 창조적 토의

시민의원들은 의사결정을 위해 필요한 기준들을 새롭게 발견하는 창조적 토의 과정을 스스로 창출했다. 필요한 기준을 미리 주어진 선택지에서 고르지 않고 창조적 토의 과정 속에서 생산했다. 전문가 패널에서는 STV를 추천하지 않았지만, 시민의원들이 적극적으로 선택한 사실이 이를 뒷받침한다(Lang 2007, 61).

시민의회는 선거제도 선택을 위한 가치들을 결정할 때에도 독립적으로 활동했다. 여기서 세가지 요건이 독립적 활동에 기여하였다. 그것은 충분한 시간, 다양한 토의 공간, 실질적 권한 보유이다. 첫째, 시민의원들에게는 스스로 탐구할 수 있는 충분한 시간이 주어져서, 학술적 자료를 탐색·연구·확산시킬 수 있었다. 가족과 친지들의 관점을 경청하고 자신의 분석과 관점을 발전시켰으며 이를 토대로 시민의원들간에 충분하고 반복되는 토의를 진행하였다. 둘째, 각자의 관점을 토론하고 발전시킬 수 있는 다양한 공간이 있었다. 총회, 소그룹토론, 온라인 포럼, 점심·저녁 식사 테이블, 공청회 참석과 회의 참석을 위한 여행, 귀가한 후 가족·친지와 대화 등에서 시민의원들은 충분히 자신들의 관점을 발전시켰다. 그 중 소그룹 토론과 온라인 포럼이 시민의원들의 학습, 숙고, 토의에 가장 많이 기여하였다. 셋째, 스태프들이 시민의원들에게 실질적인 결정자 역할을 부여하였다. 시민의회의 스태프들은 자신들이 선호하는 선거체계를 드러내지 않고 시민의원들에게 시간, 공간, 권능을 부여함으로써 실제적 권능강화에 기여하였다(Lang

2007, 52).

시민의원들은 학습 단계에서부터 스스로 정보를 재해석했다. 이들은 선거제도 선택을 위한 기준들에 관해 토의하던 중, 학습 과정에서 기존 단순다수대표제의 가장 큰 장점으로 제시되었던 “안정적 정부” 개념을 지속적으로 비판했다. 이들은 안정적 정부가 좋은 것만은 아니며, 다수당 정부가 국민들이 싫어하는 걸 강요할 수 있고, 특히 선거와 선거 사이에는 정부의 책무성이 결여되고 더 이상의 투표나 피드백이 없다는 점을 집중적으로 비판했다.

그리고 지역대표성이 토의 과정 처음부터 선거제도의 중요 가치로 제시되었다. 도시 지역 시민의원들은 시골 출신과 달리 지역대표성을 중요하게 생각하지 않았다. 그러나 시민의회에서의 토의 후에 지역대표성이 필요하다는 인식에 공감하고, 선거구를 확대하기보다는 지역대표가 지역구에 봉사해야 한다는 결론을 내렸다. 이 점도 정당간부가 후보자들의 순위를 정하는 MMP 대신, 투표자가 후보자 이름에 순서를 부여할 수 있는 STV를 선택하는데 영향을 주었다. 이처럼 시민의원들은 수동적이지 않고 적극적으로 정보를 재해석했으며, 처음부터 전문가나 선출된 공직자들과 다르게 생각하였다(Lang 2007, 57-58).

(2) 효율적 토의

시민의회가 처음 소집되었을 때 선거제도에 대한 시민의원들의 정보 수준은 낮았으며, 시민의원들 중 9%만이 특정 선거제도에 대한 선호를 보였다. 시민의원들은 공동선을 추구하는 시민으로서 행동하였고, 토의에 적극적으로 임했다. 그들은 토의가 거듭될수록 정보로 무장하고 사려 깊어 사고하여 결정하는 시민들이 되었다. 전문적 안전에 대한 토의를 전문가들만이 할 수 있는 것은 아니라는 점을 증명하였다(Carty 2005, 7).

시민의회의 토의 과정은 매우 효율적이었다. 첫째, 정규교육 수준과 정치에 대한 지식에서 큰 차이가 있는 무작위 선발된 160명이 새로운 선거 시스템에 대한 기본가치들을 도출하고 그에 대한 동의를 이루었다. 둘째, 선거제도에 대한 기술적인 문제들을 토론할 만큼 자신들의 이해 능력을 향상시켰다. 셋째, 목소리가 큰 시민의원들이 다른 구성원들에게 특정한 선거체제나 결과에 대한 의견을 주입하지 않았다. 시민의회가 새로운 선거제도를 선택한 것은 시민의원들간의 광범위한 상호작용 결과였다(Lang 2007, 53).

활동기간 동안 시민의회 공식 홈페이지는 브리티시 컬럼비아 주민 10명 중 6명 꼴로 접속하였으며, 캐나다에서 가장 접속량이 많은 사이트였다. 이 홈페이지는 대중적 요구 사항들을 집약할 뿐만 아니라 교육적 자료를 생산하였다. 또한 홈페이지는 11개월 동안 51353건의 조회수를 기록하였고, 151개국의 다양한 사람들이 방문하였다. 공청회에서 발언하는 것과 달리 인터넷은 장기간 게시되며 유관 사이트에도 의견 제출이 허용된다는 점에서 영향력이 더 크다고 할 수 있다. 홈페이지에 채팅룸은 없었지만, 방문자들은 각 제안에 대해 토론할 수 있었다. 그리고 웹에 기반한 의견제안 과정 그 자체가 대중적 대화를 유도하였다. 그것은 시민의원들간 토의 및 시민의원들과 대중간 토의에 활용된 가장 효과적인 토의 수단이었다(Ward 2006, 10-11). 그리고 시민의원들만의 사이트는 다른 구성원들과 지속적인 접촉을 할 수 있게 해줌으로써 시민의원들간 토론 활성화에 크게 기여하였다. 시민의원들에게는 이 사이트가 공개 사이트보다 유용하였다(Ward 2006, 13-14).

(3) 높은 책무성

시민의회의 효율적 토의는 시민의원들의 높은 책임감과 권능강화에 의해 달성될 수 있었다. 시민의회 참여자들은 지역 자원단체 활동에

적극적이고 사회참여 수준이 높은 사람들이었다. 다수의 참여자들이 다양한 종류의 지역 단체에서 활동하고 있었다. 그들은 열린 마음을 갖고 타인을 신뢰했다. 그들 중 78%는 대부분의 사람들이 “자신으로부터 이익을 취하기”보다 “공정할 것”이라고 믿었다. 72%는 “대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다”고 대답했다.

시민의원들에게 요구되는 준수사항은 존중, 열린 마음, 경청, 헌신, 포용, 긍정적 태도, 성실, 임무에 집중이었으며, 시민의회 홈페이지에 시민의원들 사진과 약력 소개하여 시민의원들이 책무성을 느끼도록 하였다. 시민의회 성공 요인 중 하나는 이와 같은 분위기에서 참여자들 스스로 책무성을 진지하게 수용하였다는 점이었다(Chambers 2007, 4-5).

또 다른 성공 요인은 권능강화이다. 시민의원들은 외부 압력으로부터 자유로웠고, 토의 과정에서 폭 넓은 상호작용이 가능한 시간과 공간을 창출했다. 또 선거제도를 결정할 수 있는 실질적인 권한을 보유하고 있었다. 그 결과 선거제도 개선을 위한 특정 기준과 이익의 구체화가 가능해졌다(Lang 2007, 37).

4. 쟁점과 한계

1) 이익대표성 문제

시민의회 활동에 대한 평가에서 가장 큰 쟁점은 대표성 문제이다. 시민의원들은 ‘브리티시 컬럼비아 전체를 대표하는가? 자신의 지역을 대표하는가? 아니면 자기 자신을 대표하는가?’의 문제이다. 즉 참여자들이 대표하는 관점이 분명하지 않다는 비판에 대한 평가이다(Ratner 2005, 31).

시민의회의 스태프들은 시민의원들이 스스로를 지역구 대표가 아닌 시민대표로 간주하도록 유도하였다. 전체적으로 시민의회는 처음부터 소우주(microcosm)⁴⁾로 간주되었고 의장도 이것을 강조하였다. 따라서 참여자들은 브리티시 컬럼비아의 시민 입장에서 행동하도록 요구받았다. 그리고 의원 선정에서도 투표가 아닌 추첨을 활용함으로써 구성원들이 지역구 관점을 대변할 의무감에서 자유로워질 수 있었다(Ward 2006, 5-7). 물론 스스로 지역구 대표자로 간주한 사례도 있다. 그러나 BCCA에서 자신이 속한 집단의 대표자처럼 활동한 사람은 소수이다. “우린 그곳에서 시민이었다.” 이들은 자신들의 고유 경험을 대표하였다. 하지만 이들은 자신들이 전체 주민의 이해와 필요를 충족시키는 결정에 도달할 것으로 믿었다(Lang 2007, 54).

이에 대하여 총화무작위 선발은 선발된 사람들이 다양한 집단들의 이해관계를 대변할 것을 기대하므로 BCCA는 이 점에서 한계를 보였다. 비판이 있다(Lang 2007, 54). 그러나 대표자들이 다양한 집단들의 이해관계를 대변해야한다는 생각은, 다양한 사적이익의 집약에 집착하는 기존 대의민주주의 관점으로써, 시민의회 활동을 비판하기에는 적절하지 않다. 토의민주주의는 기존 대의제 관점과 달리 공적 이익을 우선 고려한다. 참여자들은 사적 이익의 대변자가 아니라 공동체 전체의 공적 이익을 토의적 이성으로 판단하는 시민이 되어야 한다. 시민의원들이 자신들의 경험을 토대로 판단했을 수 있다. 하지만 그 경험을 공동체의 공공선의 입장에서 다시 판단하도록 유도하는 것이 토의민주주의의 목적이며, 참여자들은 그러한 선호전환을 경험한 것으로 판단된다.

그리고 총화무작위 선발의 목적은 일반 대중의 관점을 대변하는 것

4) 전체 주민의 연령, 성별, 지역, 계층 등의 분포에 가장 근접하게 축소된 인구통계학적으로 대표성 있는 시민들의 집단.

이 아니라, 일반 대중들이 이성적 토론에 참여한 후에 자신들의 판단을 스스로 인식하고, 정리하고, 말하고, 변화시켜서 이성적 결론에 도달하도록 유도하는 것이다. ‘일반 대중의 관점을 대변할 것이라는 가정’은 위와 같은 BCCA의 기본적 전제를 오해하는 것이다. 토의민주주의의 기본 목적은 기존의 관점과 이익을 집약하는 것이 아니라 민주적 대표성을 담지한 사람들이 정당성·토의성에 입각하여 토의한 후 기존의 관점을 이성적으로 변화시키는 것이다. 따라서 총화무작위 선발이 일반 대중의 관점을 대변할 것이라는 가정은 옳바르지 않으며 유지되기도 어렵다. ‘시민의원들간 상호작용 과정이 활동적인 대표성의 질을 결정했다.’는 관찰이 이를 증명한다(Lang 2007, 55). 시민의원들은 자신들의 기존 관점을 관철시키는 행동을 추구한 것이 아니라, 기존의 관점을 이성적 토의를 통해 적극적으로 재구성하였다.

2) 제도적 장벽

시민의회 최종안은 주민투표에서 과도하게 요구된 의결정족수, 비우호적인 언론의 보도, 정당 엘리트들의 적대적인 무관심, 정부의 무책임 등의 기존 정치엘리트들이 설치한 명시적·암묵적 장벽들 때문에 법률안으로 승인되지 못하였다.

시민의회 최종안은 주민투표에서 투표자의 60% 이상 지지와 79개 선거구 중에서 60% 이상인 48개 주에서 과반수를 획득해야 했다. 권고안은 79개 선거구 중 77개에서 과반수를 획득하였지만 전체 투표의 57.7%를 얻어 부결되었다. 이러한 요건은 다른 안건의 의결정족수에 비해 지나치게 높은 것이다. 이 같은 조건에서는 기존의 단순다수제를 지지하는 사람들이 40.1%의 지지자만 동원하면 STV안을 부결시킬 수 있다. 이것은 표의 증가성을 해치는 불평등한 결정 방식이며, 반대자

들에게 과도한 거부권을 부여하였다(Milner 2005, 8).

불만족스런 언론보도도 권고안이 부결되는데 기여했다. BCCA와 BS-STV에 관한 언론 보도는 드물었고 그마저 지나치게 비판적이었다. 그리고 주요 정당들도 개혁안에 무관심하거나 적대적이었다. 이들은 BC-STV가 집합적 정치권력을 강화하는 과정으로서의 선거를, 개인 대표를 선택하는 것으로 허구화한다고 비판했다. 그리고 비례대표제에 의해 소수 정당들이 정치를 이전투구 장으로 만들 것이라고 주장하였다(Ratner 2005, 32-33).

따라서 BC-STV가 주민투표에서 부결된 원인은 세가지 즉 정당엘리트의 방치, 언론의 무관심, 정부의 무책임에 기인한다고 할 수 있다. 정당엘리트들은 자신들의 기득권 보호를 위해 시민의회의 토의와 결과에 중요성을 부여하지 않고, 개혁안이 시민들의 무관심 속에 폐기되는 것을 방지하였다. 언론은 시민의회가 제기한 개혁안을 대중의 눈에 제시하는데 실패하였다. 정당의 주요 뉴스메이커들이 개혁안에 침묵할 때 언론도 이들을 따라 침묵하였다. 정부는 거대 공론장에서 STV안을 활성화하는데 필요한 비용을 지불하지 않았다. 주민투표 캠페인은 비정당 엘리트와 풀뿌리 시민행동가들이 주도했지만, 그들에게는 TV에 광고할만한 돈이 없었다.

3) 거대공중의 승인 요구

주민투표에서 과도한 의결정족수를 요구하는 것도 문제이지만, 근본적으로 시민의회의 결정사항에 대해 거대공중의 승인을 요구하는 것이 타당한지 검토해야 한다. 공론조사를 창안한 피시킨(Fishkin 1997)의 전략은 작은공중의 결론을 정책결정 권한을 가진 엘리트에게 전하는 것이다. 또 다른 대안적 전략은 일반 대중에게 전하여 사회적 분위

기를 환기시키는 것이다. 시민의회의 최종안을 주민투표에 회부하는 BCCA 모델은 바로 두 번째 전략에 해당한다. 그러나 이 모델의 문제점은 작은공중과 거대공중(maxipublics)의 관계에 있다. 이미 앞에서 설명한 바와 같이 작은공중의 토의 결과를 거대 공론장에서 의미 있게 토의하기 어렵기 때문이다(Chambers 2007, 6).

브리티시 컬럼비아의 여론조사를 보면 2005년에 치러진 주민투표 3개월 전에 전체 주민의 50%만이 BCCA에 대해 읽거나, 보거나, 들은 적이 있다고 답했다. 주민투표 직전에도 39%가 아주 조금만 알고 있고 25%는 전혀 모른다고 답했다. 이것은 대중과 시민의회 사이에 심각한 단절이 있음을 보여준다(Ward 2006, 15).

이와 같은 정황은 앞에서 지적한 것처럼 토의에 있어 작은공중과 거대공중의 차이를 반복하게 한다. 주민투표에서 개혁안이 부결된 것은 작은공중과 거대공중 간의 간극을 다시 한번 확인시켜준다. 최종적으로 거대공중의 선호를 바꾸지 못하면 이를 수 있는 것이 없다. 그러므로 어떠한 안건이든 작은공중의 최종안을 주민투표에 회부할 때 이러한 문제점이 드러난다. 거대 공론장에서의 빈약한 추론, 약한 논증, 본질과 무관한 고려사항들, 엘리트의 조작 등이다(Chambers 2007, 6). 작은공중의 토의 결과가 거대공중의 비준을 받도록 요구한다면 이러한 긴장은 영원히 지속될 것이다.

주민투표 결과를 볼 때, 시민의회는 의견형성의 대표성은 인정 받았지만 의지형성 즉 결정권의 대표성은 인정받지 못한 상태에서 출발한 한계를 지니고 있었다. 시민의회의 결론을 토대로 다시 대중과 협의(consultation)하고 대중에게 결정권을 위임하는 절차는 근본적인 결함을 안고 있다(Ward 2006, 14-15). 거대공중으로부터 승인을 받아야 한다는 요구는 시민의회 활동을 근원적으로 제한한다. 따라서 시민의회가 다른 국가기구나 거대공중의 승인 없이 해당 사안에 대한 최종적

인 결정 권한을 독자적으로 보유하도록 제도화할 필요가 있다. 그렇게 된다면 시민의회의 위상은 상원을 대체하는 기구로 혹은 제4부로 아니면 공적 사안에 대해 최고 결정권을 갖는 새로운 기구로 자리매김 될 것이다.

5. 결론

참여예산제로 대표되는 참여 거버넌스 활동이나 시민의회로 대표되는 토의민주주의적 활동에 대해, 비판자들은 그동안 크게 두가지 점에 초점을 맞추었다. 첫째는 참여자들이 정부로부터 독립적으로 활동하는지, 정부 인사가 토의를 조작하거나 토의기구가 공적 토론을 흡수하는게 아닌지를 의심하였다. 둘째는 시민의 토의기구가 전문가 패널보다 나은 결과를 산출하는지 그리고 그 결과가 사회정의 원칙에 부합되는지에 회의적이었다(Lang 2007, 36).

지금까지 살펴본 것처럼 시민의회는 이 두가지 사항을 모두 만족시켰다. BCCA는 정부나 전문가들로부터 독립하여 시민의원들이 스스로 창조적인 토의를 진행했다. 시민의회의 토의는 시민들의 다양하고 생생한 경험을 토대로, 이슈를 다시 프레임하고, 토론 용어들을 재조망하고, 정책 옵션들을 평가하는 새로운 기준을 개발하였다. 그 과정이 완전하지는 않지만, 심의(consultation) 과정에서 실질적인 진전을 보여주었다. 그럼으로써 “실질적인” 참여거버넌스를 가능케하는 정치제도를 디자인할 수 있음을 보여주었다(Lang 2007, 65-66).

또 시민의원들은 토의를 통해 유권자 입장에서 바람직한 선거제도를 판단하는 기준을 도출하고, 그 기준에 맞는 선거제도를 전문가 패널이 권고하지 않은 선택지 중에서 적극적으로 찾아내어 채택하였다.

그 제도는 유권자의 권한을 강화할 수 있는 방안이어서 전문가 패널의 권고보다 나은 뿐만아니라 사회정의에도 부합하였다. 이 결과는 이해관계자 집단이나 자발적으로 참여한 시민들의 포럼이 아니라, 층화 무작위 선발한 시민들에게 권한이 부여되었기 때문에 가능했었다.

시민의회의 최종안이 비록 주민투표에서 부결되었지만, 많은 학자들은 시민의회 활동이 시민참여와 토의민주주의의 관점에서 중대한 성공이었다는 점에 동의하고 있다. 이와 같은 BCCA의 성공 요인은 다양하지만 그중에서 중요한 것을 아래의 다섯 가지로 요약할 수 있다 (Carty 2005, 7-8).

첫째, 무작위 선발. 무작위 선발된 작은공중은 전체주민을 축소한 소우주 모델로 간주되어 그 자체로서 대표성을 담지하고, 그들이 도달한 결론은 전체 주민이 생각하는 가치와 관심을 반영한 것으로 정당화된다.

둘째, 성평등. 토의기구의 성평등적 구성과 진행이 좀 더 시민적이고 상호 존중하는 토의 과정을 만드는데 기여하였다.

셋째, 임무의 중요성. 주의회 선거를 관장하게될 선거법을 작성하는 임무의 중요성이 참여자들의 열성을 자극하였다.

넷째, 독립성. 기존의 엘리트들이나 제도로부터 독립적으로 활동하여 참여자들이 자긍심을 느끼고 스스로 책무성을 높일 수 있었다.

다섯째, 권한부여. 토의기구의 결론이 곧장 주민투표에 회부될 만큼 참여자들에게 막중한 권한이 부여되었기 때문에, 참여자들은 강하게 동기부여 되었다.

브리티시 컬럼비아 시민의회 경험을 통해 우리는 다음과 같은 시사점들을 얻을 수 있다(Carty 2005, 10-11).

첫째, 시민들은 중요한 결정을 내려 사회에 기여하고 싶어한다.

둘째, 평범한 시민들도 복잡한 이슈들을 이해하고 나아가 정통하게

될 수 있다. 그들에게 필요한 것은 수단과 동기뿐이다.

셋째, 토의적 의사결정은 작동 한다. 현대 대의제는 기본적으로 적대적 관계에 기반해있다. 오늘날의 의회에서 상호 수용 가능한 타협안을 만드는 진정한 참여를 발견하기는 어렵다. 하지만 BCCA는 그것을 보여주었다. 우리는 대의제 정치제도에 대한 미몽에서 깨어나야 한다.

넷째, 다양한 다문화적 집단도 원리적이고 가치에 입각한 결정을 내릴 수 있다. 브리티시 컬럼비아는 캐나다에서 가장 다양하고 다문화적인 사회의 하나이지만, 시민의회는 그 일을 훌륭하게 해냈다.

다섯째, 시민들은 기존 엘리트와 다른 방식으로 문제와 해결책을 정의한다. 시민들은 선거민주주의를 전문가나 직업정치인들과 다르게 정의하고 가치부여했다. 이것은 민주주의를 실현하는 길이 다양하며 특히 시민들이 참여하여 만드는 제도가 ‘민주주의에 대한 중요’를 치유하는 의미 있는 개혁의 길이 될 수 있음을 보여준다.

오늘날 한국의 대의민주주의는 위기에 처해있다. 정치인들과 정치제도에 대한 불신은 브리티시 컬럼비아보다 더 높다고 할 수 있다. 이러한 때 BCCA는 우리에게 중요한 교훈을 제시한다. 한국에 꼭 필요한 정치개혁 즉 헌법개정, 선거제도 개혁, 정당정치 개혁과 같은 개혁들을 정치인의 손에 맡겨서는 안된다. 정치인들은 자신들의 파당적 이해관계를 우선적으로 고려하기 때문에 그들은 개혁의 주체가 되기 어렵다. 시민들이 정치 엘리트와 다른 방식으로 문제에 접근하고 해결책을 제시하는 개혁의 주체가 되어야 한다. BCCA에서 확인한 것처럼 평범한 시민들도 복잡한 이슈들을 이해하고 판단할 수 있으므로 그들에게 권한을 부여하고 기회를 마련해주어야 한다. 시민들에게 권한과 기회를 주면 그들은 주어진 책무를 충분히 수행할 수 있다.⁵⁾ 다만 브리티시 컬럼비아와 달리 정치적으로 더 열악한 환경에 처한 한국에서는,

시민들이 스스로 시민의회와 같은 적극적인 시민참여 정치를 도모해야 할 것이다.

(2010년 11월 16일 접수, 2010년 11월 23일 게재)

참고문헌

- 김상준. 2007. “헌법과 시민의회.” 함께하는 시민행동 엮음. 『헌법 다시보기』. 창비
- 로버트 달. 조기제 역. 2006. 『민주주의와 그 비판자들』. 서울: 문학과 지성사.
- 박동천. 2000. 『선거제도와 정치적 상상력』. 책세상.
- 오현철. 2007. “국민주권과 시민의회.” 함께하는 시민행동 엮음. 『헌법 다시보기』. 창비
- 오현철. 2009. “민주주의의 새로운 주제: 작은공중(minipublics)을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 7(2).
- 이영희. 2009. “기술과 시민 : ‘국가재난질환 대응체계 시민배심원회의’의 사례.” 『경제와 사회』. 82.
- 이지문. 2010. “평등한 주민참여, 지방자치단체에서 어떻게 제도화할 것인가?” 『지방자치단체의 진보적 참여민주주의 구현 방안을 위한 토론회 자료집』. 2010. 9.
- Brighouse, Harry. and Erik Olin Wright. 2005. “Transforming the House of Lords into a Citizens’ Assembly.” (Working Paper, March).
- Broder, David. 2000. *Democracy Derailed : Initiative Campaigns and the Power of Money*.
- Carson, L. 2005. “Power to the people: Citizens Assemblies.” *NewMatilda.com* 7.

5) 국내에서 무작위 추출 방식으로 시민배심원들을 선발하여 깊이 있고 전문적인 토의를 진행한 의미 있는 사례는 이영희(2009)를 참고할 것.

- December. <http://www.newmatilda.com/policytoolkit/>
- Carty, R. Kenneth. 2005. "Turning voters into citizens: The Citizens' Assembly and Reforming Democratic Politics." *Democracy and Federalism Series*. 2005 (3).
- Chambers, Simone. 2007. "Quantity vs Quality: Dilemmas of Mass Democracy." CSDI Working Paper: 2007 Citizen Engagement. 3.
- Citizens' Assembly Members. 2004. *Making every vote count : The Final Report of The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*. December.
- Ellis, Richard. 2004. *Democratic Delusions: the Initiative Process in American*. University Press of Kansas.
- Ferejohn, John. 2005. "The Citizens Assembly Model." (paper presented at the Designing Democratic Institutions Workshop, Univ. of British Columbia. June.)
- Gledhill, L. 2006. "Lawmakers promote 'citizens assembly' for California." *San Francisco Chronicle*. 27 January.
- Lang, Amy. 2007. "But Is It for Real? The British Columbia's Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment." *Politics & Society*. 35(1). March.
- Levine, P., Fung, A., and Gastil, J. 2005. "Future Directions for Public Deliberation." *Journal of Public Deliberation*. 1(1).
- Milner, Henry. 2005. "Electoral Reform and Deliberative Democracy in British Columbia." *National Civic Review*. Spring.
- New America Foundation 2005. Website of New America Foundation Does British. <http://www.newamerica.net/index.cfm> (2006년 4월 24일 검색)
- Ratner, R. S. 2004. "British Columbia's Citizens' Assembly: The Learning Phase." *Canadian Parliamentary Review*. Summer.
- Ratner, R. S. 2005. "The BC Citizens' Assembly: The Public Hearings and Deliberations Stage." *Canadian Parliamentary Review*. Spring.
- Richman, K. 2006. Website of Assemblyman Keith Richman. <http://republican.assembly.ca.gov/members> (2006년 3월 24일 검색)

- Snider, J.H. 2005. "Solving a classic dilemma of democratic politics: Who will guard the guardians?" *National Civic Review*. 94(4).
- Ward, Ian. 2006. "The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform. An experiment in political communication." Referred paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference. September 2006.
- Wright, Erik Olin. 2010. *Envisioning Real Utopias*. London: Verso.

Deliberative Democracy and British Columbia Citizens' Assembly

Hyun-Chul Oh

This article focus on the British Columbia Citizens' Assembly. In 2004, British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform recommends their province adopt a new voting system, which they call "BC-STV." The mandate of the Citizens' Assembly members was to assess different models for electing members of the Legislative Assembly and to recommend whether a new model should be adopted.

In other countries, such a task has been given to politicians or to electoral experts. Instead, British Columbia chose to make history and to give this task to the voters. It's the first time that a democratic government give the power to review an important public policy to unelected, "ordinary" citizens.

The members of the Citizens' Assembly were appointed by a random selection process. They feel exceptionally honoured to have been given this historic opportunity to serve British Columbians on a matter so central to modern democracy. And the Assembly members demonstrated a quality of citizenship that inspired us all.

Key words : deliberative democracy, Citizens' Assembly, random sample, minipublics, minipupulus, governance,