

매니페스토 이행과정에서 심의 민주주의 적용 사례 연구 -지자체단체장 공약이행 평가를 위한 주민배심원제 운영 평가-

오현순(경희대)

공동체와 더불어 자신의 삶을 스스로 가꾸가는 민주 사회에서 대의제 민주주의는 많은 한계를 드러내고 있고, 실질적인 시민 권리가 작동되기 위해서는 어떻게 대의제 민주주의와 시민 간의 간극을 좁힐 수 있을 것인가가 핵심이라고 볼 수 있다. 본 연구는 대의제 민주주의의 한계를 보완하기 위해 심의 민주주의에 주목하고 있다. 그리고 매니페스토 이행과정에서 심의 민주주의를 실제 적용한 주민배심원제 사례를 평가하는 데 목적을 두고 있다. 심의 민주주의를 적용한 주민배심원제는 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적인 민주주의를 넘어 공약의 이행과정에서 시민들이 주도적으로 참여하여 공약에 대한 재검토와 공약 이행도 평가를 통해 공약정책의 집행과정에 영향을 미치고자 하는데 그 의의가 있다. 공약 이행과정에서의 주민배심원제는 한국사회에서 최초로 2012년부터 2013년까지 9개 지자체에서 진행되었고, 그 가운데 본 연구는 대구시, 서울 관악구, 인천 남동구, 경기 양평군 등 4개 지역에 대하여 심의 민주주의의 중요한 요소 및 기능으로서 시민참여와 심의성, 민주시민교육적 기능의 효과성, 지방정부의 신뢰성 제고 등을 기준으로 평가하였다. 한국사회에서 심의 민주주의의 가능성을 확인하고 향후 발전방향을 모색하는데 기초 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

주제어 : 심의 민주주의, 매니페스토, 공약이행

I. 서론

민주주의, 즉 ‘데모스의 힘’은 사람들의 복종을 끌어내는 통치 권력의 크기가 아니라, 권력이 유포하는 공포에 쉽게 휘둘리지 않고 자기 삶을 꾸려 갈 수 있는 능력의 크기(고병권 2011)라고 한다면 여기서 우리는 민주주의의 현 상태에서부터 무엇을 읽어낼 수 있는가?

87년 직선제 획득 이후 주인으로부터 위임된 권리를 행사하는 대의제는 형식과 절차에서 그럴 듯 했지만, 시민 주권이라는 진정한 민주주의 가치에서는 많이 부족해 보인다. 즉 ‘시민이 배제된 대의’라는 것이다. 거대 이익집단들은 막대한 돈과 자본으로 의사결정 과정에 참여가 용이했고, 대의제는 이러한 이익집단의 이익을 대변하는데 몰두하면서 일반 시민들의 이익을 포괄적으로 대변하는 데 실패했다는 지적이 많다. 또한 인권, 환경, 노동, 경제 등 다양한 문제가 폭발적으로 분출되고 있지만 이를 해결하는 데 무능하고 무력했다고 볼 수 있을 것이다. 또한 자기 삶에 영향을 미치는 중대한 결정이 내려지고 있지만 그 과정에 자신은 어떠한 참여도 할 수 없을 때, 시민들의 불만과 불안은 증폭될 수밖에 없다. 더 나아가 시민들의 불만과 불안은 정치에 대한 냉소와 원자화된 개인으로 환원되는 심각성까지 보인다. 이러한 문제들은 한국사회에 민주주의에 대한 도전적 과제를 말해주고 있는 것이다.

이러한 문제의식으로 대의제 민주주의의 한계를 보완하기 위한 다양한 형태의 민주주의 실험들이 진행되고 있고, 그 가운데 이 글은 심의 민주주의를 토대로 한 실제 경험에 주목하고 있다. 심의 민주주의는 근대 이후 후발 자본주의 국가로서 모방적 산업화전략에 의해 강화된 동원형 엘리트 참여에서 시민 참여로, 변혁의 동인이 생성되는 과정 또한 낙수형(top down)에서 분수형(bottom up)으로의 전이(이광재 2010)를, 더 나아가 시민참여의 폭을 넘어 깊이를 확장하여 민주주의의 내용과 질을 함께 고

민하기 위해 등장했다고 볼 수 있다. 그리고 대리인 선출의 절차적 정당성 확보 차원을 넘어 시민 생활에 직간접적으로 영향을 미치는 주요 사안을 다루는 의사결정 과정을 어떻게 구성하고 운영하는가와 관련 있다(정규호 2005, 31).

특히 대리인을 선출하는 선거과정에서 제시되는 공약은 시민들과의 약속이며 시민들의 삶과 직결된 일상적이고 사회적인 가치의 총 집합이라고 할 수 있다. 하지만 공약의 작성과 이행에서 시민들이 주도적으로 참여하고 영향을 미치는 과정은 거의 부재하다. 정책 또는 공약 집행의 정당성이 형식적인 보고회 수준이나 단순 여론조사에 의존하는 방식으로는 충족될 수 없는 것이다. 이러한 지적에 따라 한국매니페스토실천본부는 특수 이익집단의 이익을 대변하는 것이 아닌 일반 시민들의 의견을 대표하고 대의제 민주주의와 시민 간의 간극을 해소할 수 있는 실험의 장으로서 2012년과 2013년에 지자체와 공동으로 단체장 공약이행 평가를 위한 주민배심원제를 시도하였다.

따라서 본 연구는 공약이행 단계에서 심의 민주주의를 실제 적용한 주민배심원제 사례를 평가하는 데 목적을 두고 있다. 공약 이행 평가를 위해 일반시민들의 참여와 토론을 바탕으로 하는 심의 민주주의의 적용은 전 세계적으로 확인된 바 없으며, 한국 사회에서도 최초의 사례다. 또한 한국에서는 공공갈등 사례에 적용한 심의 민주주의를 분석한 연구가 대부분이며, 심의 민주주의적 조건에도 부합하는 사례는 거의 없다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 아래의 연구들은 심의 민주주의를 이해하는데 필요하다. 예컨대, 울산 북구 음식물자원화시설 건립을 둘러싼 시민배심원제(김도희 2005; 김소연 2006; 은재호 2009), 광주 북구와 울산 동구의 주민참여예산제도(김도운 2009), 방폐장폐기물처리장 주민투표 평가(차성수·민은주 2006; 노진철 2006; 주성수 2007), 한탄강댐 분쟁해결을 위한 시민합의회의(김두환 2005; 정규호 2007) 등이 있다. 심의 민주주의에 대

한 이론적 고찰과 심의 민주주의의 조건과 한계(김명식 2004; 정규호 2005; 정원규 2005; 오현철 2006; 주성수 2007; 문태현 2010; 김상준 2011; 정정화 2011; 홍성구 2011; 정무권 2011)는 심의 민주주의의 이론적 토대와 실천 요소를 살펴보는 데 매우 유익하다.

본 연구는 한국 사회 최초의 실험인 만큼 심의 민주주의의 적용과 가능성을 살펴보는 데 향후 중요한 자료로 활용 될 수 있을 것으로 기대한다. 이에 본 연구는 심의 민주주의와 매니페스토 운동에 대한 이론적·제도적 배경에 의거해 사례 평가틀을 도출하고, 주민배심원제를 실행한 9개 지자체 중 4개 지자체 사례를 집중 평가함으로써 심의 민주주의 적용의 성과와 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 대의제 민주주의와 심의 민주주의

87년 ‘직선제 획득’으로부터 97년 여·야 정권의 평화로운 정권 교체까지 한국의 대의제 민주주의는 제도적 틀을 갖추는 데 성공했다. 하지만 민주주의의 질적 문제까지 다루기에는 많은 한계를 지니고 있다. 대의제 민주주의는 참여의 과정과 질에 대한 고려보다는 참여의 양, 결과가 핵심이며 양적 참여는 표결 결과, 즉 득표수로 표현된다(김상준 2011, 221). 따라서 개인들의 다양한 선호의 질적 특성들은 제대로 반영이 되지 못하고 소수의 정치 엘리트와 전문관료들에 의해 하향식으로 결정되는 경우가 대부분이다. 즉 대의제 민주주의는 시민들의 직접적인 참여를 통해 이루어지는 직접민주주의가 아닌 간접민주주의일 뿐만 아니라 시민들 간의 면대면(face-to-face)토의를 통해 집단적 의사가 확인되는 것이 아니며, 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적 민주주의(aggregate

democracy)인 것이다(임혁백 2000, 158). 참여는 투표행위에 그치고 정치 엘리트는 정책결정을 놓고 경쟁한다는 Schumpeter(1947)의 지적과 같은 맥락이라고 할 수 있겠다. 또한 거대 이익집단들은 막대한 돈과 자본으로 의사결정 과정에 참여가 용이하고, 대의제는 이러한 이익집단의 이익을 대변하면서 일반 시민들의 이익을 포괄적으로 대변하는데 실패했고 정책 결정의 정당성을 확보하는데 많은 한계가 가지고 있다.

이러한 문제들은 비윤리적인 과학의 발달과 국내외 경제 위기, 그에 따른 불확실성과 자유민주주의 체제의 무능으로 더욱 심화된다. 홍윤기 외(2009)는 자유민주주의 체제의 무능함은 노동자들이 더 이상 안정적인 생존기반을 제공하지 못함으로써 전 사회적으로 노동의 활기를 잠식하고 나아가 보편적인 권리로 인정되는 인간존엄성의 가치를 절하시키는 결과를 초래한다고 지적한다. 경쟁력과 효율성의 극대화를 위시한 신자유주의의 세계 경제 시스템에 따른 사회 분배문제와 양극화, 취약한 경제적 삶으로 인한 시민적·정치적 권리의 제약, 무분별한 개발과 예기치 못한 위험 발생 등 환경, 복지, 경제, 인권 등의 삶의 요구들은 제도권에 제대로 수렴되지 않고 있는 것이다. 이런 위기에 봉착한 시민들은 상실감에 빠지고 나홀로 살아남기 위한 경쟁에 뛰어들기도 한다. 원자화되어가는 개인들의 고립은 전체주의 지배를 위한 대중적 토대를 제공할 가능성도 있는 것이다. 이처럼 1990년대 이후 ‘시민의 배제’ 문제와 ‘시민의 고립’을 낳고 있는 자유민주주의 하에서 대의제 민주주의의 한계에 대한 대안이 ‘민주주의 재구성’이라는 주제로 다양하게 모색되고 있다. 여러 방안 가운데 본 연구는 형식적인 민주주의를 넘어 민주주의의 공고화를 위한 대안으로 심의 민주주의에 주목하고 있다. 심의민주주의는 ‘대의의 실패’를 통한 참여로의 회귀나(김도운 2009) 대의제를 부정하는 직접민주주의를 의미하지는 않는다. 그것은 시민들의 의사결정과정에 주도적으로 참여함으로써 대의제 민주주의와 시민 간의 간극을 좁혀가기 위한 것이며, 정치적(공적) 의

사결정과정에서의 시민 참여와 토론을 통해 ‘민주주의의 질’을 높이지는 데 있는 것이다.

심의 민주주의의 이념적 기초는 자유롭고 평등한 시민들의 ‘공적 이성(public reason)’(Rawls 1993)을 토대로 하며, 이는 시민들이 다원주의사회의 일원으로서 서로를 평등하고 자유로운 존재로 간주하고, 서로의 이성적 토의 능력과 토의 결과에 따라 행위 할 수 있는 능력을 인정하는 것을 의미한다(정무권 2011). 정규호(2005, 32)는 심의 민주주의는 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 자기 성찰적인 자세에 기반한 진정한 숙의를 강조하고 있으며, 이를 통해 다양하고 풍부한 정보제공과 토의 과정이 참여자들 선호의 전환을 동반함으로써 결과적으로 집합적 의사결정의 ‘질’을 높이는 것을 핵심 내용으로 한다고 주장한다. 생활세계의 공공영역(public sphere)에서의 자유로운 의사소통이라는 절차를 강조한 Habermas(1996)도 권력에 의한 왜곡이 없는 숙의 과정을 통해 합리적인 의사결정과 민주주의적 정당성을 확보하고자 한다. 따라서 심의 민주주의는 자유롭고 평등한 시민들의 참여와 충분한 정보를 기반으로 한 심사숙고 및 자기 성찰적 과정을 통해 집단적 의사결정의 질을 높이고 민주주의적인 정당성을 확보하는 것을 지향하는 형태라고 볼 수 있다.

심의 민주주의는 의사결정의 질을 높이기 위한 기제이기도 하지만 ‘과정’적 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 민주주의적 질을 높이기 위한 원동력으로서 시민적 덕성의 함양이다. 즉 시민참여와 토론은 민주시민을 배우는 학습과정이며, 이것이 곧 합리적 결정의 토대가 될 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 시민들의 토론참여는 시민교육적 기능을 한다고 볼 수 있을 것이다. 교육 철학자인 Dewey(2007)는 1916년에 펴낸 『Democracy and Education』에서 현재 교육의 ‘아는 것’과 ‘하는 것’의 괴리를 지적하며 특히 인식론적 명제에 따른 이론에 몰두하는 것이 아닌 이론과 실제의 통합 속에서 실제 경험을 강조한다. 특히 민주주의는 정치의 형태만이 아

나라 좀 더 근본적으로는 공동생활의 한 양식이며 실제 경험을 전달하고 공유하는 방식이기 때문에 사회 구성원들이 아주 다양한 활동과 경험에 공동으로 참여하는 사회적 실험이 필요하다는 것이다. 사회적 자본 이론으로 유명한 미국 정치학자 Putnam(2009)은 저서『나홀로 불링』에서 시민들이 높은 수준의 신뢰와 시민 참여를 통해 사회적 자본을 형성할 수 있고, 교육과 시민들의 발전은 물론이고 유익하고 안전한 마을 형성에도 큰 도움이 된다고 말한다. 두 학자 모두 시민들의 사회적 참여를 통해 민주주의를 지속할 수 있고, 사회적 자본을 형성할 수 있다고 강조하고 있다.

시민과 괴리된 채 정치와 기술관료적 행정체제, 그리고 특수 이익집단만의 긴밀한 결합은 민주주의의 질을 높이는 데 한계를 갖는다. 우리에게 직면해 있는 민주주의는 자기 삶을 통제하는 권력의 견제와 자기 삶을 스스로 가꿔가며 자신뿐만 아니라 사회를 변화시키는 새로운 민주주의를 맞이하는 일이다. 심의 민주주의가 그 새로운 민주주의로 향하는 실험의 장¹⁾으로서 하나의 길이 될 수 있을 것이다.

2. 매니페스토 운동의 진화

한국에서 매니페스토 운동이 처음 도입된 것은 2006년 5·31 지방선거에서부터다. 초기에는 대의제의 정상화를 위한 1차적 역할에 치중하였

1) Unger(2012)는 사회적·정치적 개혁과 혁명을 위해서는 민주적 실험주의 정신을 강조한다. 그는 정치는 민주적 실험주의 정치일 수밖에 없으며 이러한 정치는 민주주의를 보통 사람들의 변혁적 잠재력, 즉 자신의 문제를 자주적으로 처리하는 능력과 현실 안에서 특정 계급이나 집단에게서 그 권력을 탈취해 오는 능력에 대한 믿음을 실천적이고 제도적으로 표현하는 것이라고 이해한다. 그래서 우리에게 필요한 것은 ‘민주주의의 급진화’, ‘민주주의의 재구성’이며 이를 위한 여러 가지 방안 중 대중적 참여 수준의 지속적인 향상과 심화를 위해 대의제 민주주의와 직접 민주주의의 결합을 제시한다. 사회정책과 예산 결정의 수립과 이행과정에 지역공동체들이 참여하는 것에서부터 포괄적이고 프로그램적인 국민표결을 이용해 정책과 법을 변경하는 방식의 다양한 형태로 가능할 수 있다. 이는 밑바닥에서부터 사소한 제도적 변화가 엄청난 실천적인 효과를 발휘할 수 있다는 점을 강조한 것이다.

다. 대의제가 합리적으로 시스템화 되었다고 하나 아직 우리 사회에서는 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판이 많이 제기되어 왔기 때문이다. 특히 매니페스토 운동이 처음 도입된 2006년 지방선거를 통해 이러한 문제점들을 직시하게 되었다. 선거일이 코앞에 닥쳐서야 공천자를 발표하는 무책임한 정당들의 태도나 별 다른 공약도 없이 당의 간판이나 조직표만을 믿고 선거에 뛰어들어 표를 구걸하는 후보자들의 행태들을 보면서 고장난 민주주의의의를 재차 확인할 수 있었던 것이다.

한국형 매니페스토²⁾는 통상적인 선언(announcement)이라는 뜻보다 공공(public)을 향한 고해성사에 가까운 자기고백적인 선언이어야 하며, 미래 사회를 위해 공공에게 제안하는 강령이어야 하는 것과 동시에 자기고백적인 선언의 실행을 위한 과정, 즉 선거 전후로 실행되는 공약 작성 및 이행에 대한 시민과의 ‘상시적인 대화’와 ‘주기적인 평가’를 허용해야 한다(오현순 2008)는 뜻으로 이해하는 것이 가장 일반적이다.³⁾

오수길(2007)은 한국형 매니페스토 운동의 목표를 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 참여와 소통을 통한 참여와 민주주의의 발전이다. 각 후보와 정당이 매니페스토를 작성하고자 기획하는 단계에서부터 다양한 의견과 제안들을 청취, 수렴, 반영하려는 노력이 매니페스토 운동의 시작이며 이는 이후 이행평가라는 관심과 유권자의 책무가 지속되게 할 수 있다. 둘

3)

째, 정치인과 후보자중심에서 유권자 중심으로 선거과정을 개혁한다는 것이다. 선거일 하루만 주인의 역할을 수행하는 방식에서 벗어나 국민들이 약속을 받아 내는 채권자의 입장에서 선거라는 계약의 과정을 주도해 나갈 수 있도록 할 수 있다. 셋째, 정책중심의 선거문화 정착과 정치개혁이다. 혈연, 지연, 학연, 금연(金緣) 등 사연(四緣)으로 좋은 후보자보다는 자신과 가까운 후보자를 선택해 왔던 선거문화를 정책중심의 선거문화로 전환·정착시킨다는 것이다. 정책을 매개로 하여 선거 준비, 체계, 선거운동의 내용과 방식, 투표행위, 선거 후 이행과정과 평가 등이 개선되고 혁신될 수 있을 것이다. 이로써 유권자들은 좋은 정책을 제안하고 선별할 수 있는 힘을 키우고, 정당과 후보들은 좋은 정책을 생산할 용기를 낼 것이다.

이처럼 한국형 매니페스토 운동은 대의제의 정상적 운영뿐만 아니라 주권재민의 원칙에 따른 선거과정 실현하기 위해 선거 전후로 진행되는 공약 작성과 공약이행 평가 단계의 과정에서 활용하고자 도입되었다. 이는 매니페스토 평가 사이클이라고 일컬으며 작성(선거)→실행→평가→차기의 작성(선거)이라는 구조로 순환되는 과정을 거친다.

우선적으로 선거에서의 공적 약속을 검증하고 당선 이후 상시 평가하기 위하여 ‘증거물’로서의 매니페스토 자료 확보가 중요했다. 가공된 이미지나 화려한 언어수사로써 선거를 치르는 것이 아니라 후보자의 철학과 지향, 정책대안을 유권자들에게 구체적인 문서로 내놓고 이를 토대로 평가 받는 것이 매니페스토 선거(한국매니페스토실천본부 2010)인 것이다. 이에 한국매니페스토실천본부(이하 ‘매니페스토본부’)는 2007년부터 정책선거 촉진활동, 예비후보자 홍보물, 예비후보자 매니페스토 도서발간, 후보자 선거공약서, 매니페스토 평가활동 등을 포함하는 공직선거법 개정을 국회에 꾸준히 제안하였고, 2008년 개정안이 통과되어 민선 5기 지방선거에서부터 지자체단체장에 한하여 매니페스토 관련법이 최초로 시행되었

다.⁴⁾ 그리고 2007년 17대와 2012년 18대 대통령선거에서도 이 매니페스토 관련법으로 인해 정당별 후보자별 선거공약서가 경쟁하듯이 발표, 출판되었고 시민들은 공약에 대한 정보를 제공받을 수 있었다. 이로써 선거공약서는 ‘증거물’로서 그 역할을 제대로 수행할 수 있게 되었다.⁵⁾

지자체에서는 매니페스토 사이클에 따른 공약 검증 및 이행 평가가 활발하게 진행되었다. 매니페스토본부는 선거과정에서 제시된 공약은 구체성이 떨어지기 때문에 당선 직후 60일 내에 공약실천계획서를 작성하여 공개토록 압박하였고 지자체는 바로 실행에 옮겼다. 또한 민선 4기부터 5기까지 8년간 거의 매해 매니페스토 공약 이행에 대해 지자체 홈페이지를 통해 공개하도록 요구하였다. 매니페스토 운동이 시작된 민선4기 초반에만 해도 공약 이행 공개는 전혀 이루어지지 않았고, 2008년에도 공약이행에 대한 공개율이 230개 중에 70곳(28%)에 그쳤다. 그러나 매니페스토 본부의 지속적인 요구로 민선5기 2013년에는 227개 중 무투표 당선지역 8곳, 공석 4곳, 2012년 재보선 8곳을 제외한 모든 지자체에서 공약이행에 대해 공개하는 성과를 이루었다. 그리고 공개된 공약정보를 바탕으로 언론과 함께 매년 공약이행 평가를 실시하였고 시민정보센터를 오픈해서 공개하기도 하였다. 이러한 공개된 공약정보를 바탕으로 지역시민사회 및 언론에서도 활발하게 공약평가가 이루어졌다. 또한 매니페스토 우수사례 경진대회를 개최하였고 공약 이행, 주민과의 소통, 일자리, 청렴 등 다양

4) 개정된 매니페스토 관련 공직선거법은 정책공약집(제138조의2), 예비후보자 공약집(제60조의4), 예비후보자 홍보물(제60조의3), 선거공약서(제66조) 등이 새롭게 추가되었다. 하지만 매니페스토 관련법에서 현재까지 국회의원들의 반대로 총선과 지방의원 선거 관련 규정은 제도화하지 못하고 있는 상황이다.

5) 이명박 대통령은 2011년 1월 <대통령과의 대화>라는 신년 방송 좌담회에서 “국제 과학 비즈니스벨트공약은 내 공약이 아니다”라고 발언하였고, 매니페스토본부가 일 반 서점에서 판매된 대통령공약집(대선매니페스토) 34쪽 여섯째줄에 공약으로 제시 되어있다고 반박하자 그 즉시 잘못을 인정하는 일이 있었다. 747공약에 대해서도 각료들이 공약이 아닌 슬로건이라고 주장하였으나 이명박 대선매니페스토 자료집에 1순위 핵심공약으로 제시되어 있음을 지적하였고, 결국 2012년 10월 전 박재완 재정경제부 장관이 747공약을 달성하지 못했다고 고백하였다.

한 분야에서 매니페스토 우수사례를 선정하여 시상하는 등 대의제의 정상화에 많은 노력을 기울였다.

한편 상술하였듯이 매니페스토 운동은 대의제의 정상화만이 아니라 시민정치와 생활정치의 확산을 위한 기제로 활용되는 것이 최고의 목표라고 할 수 있다. 즉 공약 작성 및 이행과정에서 시민과의 상시적인 대화와 주기적인 평가를 허용해야 한다. 아무리 선거기간에 공약에 대한 정보가 공개되고 그 정보를 활용하여 투표에 참여한다고 해서 선호집합적 민주주의라는 대의제의 한계를 온전히 벗어날 수 없기 때문이다.

이에 따라 대표자와 시민, 시민과 시민 간의 대화와 토론이라는 의사소통을 통해 미래비전을 선택, 합의하고 자기 삶을 스스로 가꿔나갈 수 있는 ‘데모스의’ ‘힘’을 기르는 과정으로서의 매니페스토 운동의 발전 모색이 필요했다. 이에 2010년 민선5기 지방선거를 맞이하여 <2010시민매니페스토만들기> 프로그램을 기획하였고 16개 광역시도별로 전문가 및 시민들이 지역의제를 만들어 정당 및 후보자들에게 제안하였다. 이후 지방선거와 총선, 그리고 대선 과정에서 주요 의제로 반영되었다.⁶⁾

더욱 획기적인 시민참여과정은 한국 사회 최초로 실시한 <공약이행 평가를 위한 주민배심원제>이다. 지자체는 국내외 정치적·경제적 상황 변화에 따른 지자체 공약 이행에 대한 재조정과 이에 대해 시민들의 동의를 구하는 과정이 필요했다. 따라서 단체장이 임명한 전문가 중심의 공약 이행 평가를 시민들이 직접 평가하는 프로그램으로 확대하여 매니페스토본

⁶⁾ 매니페스토본부는 ‘2010시민매니페스토만들기추진본부’와 ‘광역별 추진본부’를 한시적으로 구성하여 2009년 10월부터 2010년 1월까지 4개월에 걸쳐 총 2만 여명이 참여한 가운데 전국 16개 광역시도별로 <시민매니페스토만들기>를 진행하였다. 그리고 전문가 델파이조사, 시민정책수요조사, 심층시민토론회를 통해 도출된 우선순위 10대 아젠다와 기타 의견들을 종합하여 ‘시민매니페스토 제안보고서’를 마련하였고, 각 정당, 선거관리위원회, 시민매니페스토만들기 관계자, 그리고 언론사 등에 전달하였다. 전달된 시민매니페스토는 이후 지방선거와 총선, 그리고 18대 대통령 선거 공약에 주요 아젠다로 선정되었다.

부와 지자체가 공동으로 운영하게 되었다. 과거 공약에 대한 심의는 대체로 관료 엘리트와 학계 중심으로 진행되었고, 시민들과의 토론 과정 없이 단순 의견 수렴 및 보고 수준에 머물렀다. 그나마 매니페스토 싸이클에 의해 분기별로 시민들에게 중간보고 형태로 정보들이 공개되곤 하였다. 하지만 여전히 공약 정책을 논의하는 구조는 소수 그룹에 한정되었고 하향식으로 결정된 내용을 전달하는 보고회 수준으로 진행되는 경우가 대부분이었다. 이러한 문제의식으로 2012년과 2013년 광주 남구, 경기 파주시, 서울시, 경기 양평군, 제주도, 대구시, 인천 남동구, 서울 관악구, 강원도 등 9곳에서 주민배심원제가 실시되었다. 주민배심원제는 매니페스토의 이행단계에서 시민 참여와 심의를 실제 적용해봄으로써 민주주의 재구성의 실천적 실험의 장을 열었다고 평가할 수 있겠다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 평가틀에 대한 논의

상술하였듯이, Unger(2012, 349)는 민주주의의 실험정신을 강조하며 대의제에 직접민주주의의 결합을 제시하였다. 사회정책과 예산 결정의 수립과 이행과정에 지역공동체들이 참여하는 것에서부터 다양한 민주주의 실험의 장을 강조한다. 더 나아가 민주주의 이론가들은 국민투표제와 같이 토의 과정이 경시된 직접 민주주의 형태가 아닌 시민들의 참여와 토론을 통해 의사결정의 질적 전환과 시민교육적 효과를 구체적으로 모색한 심의 민주주의를 실천적 적용 기제로서 제시한다. 매니페스토 운동은 이러한 대의제 민주주의의 한계를 보완하고 민주주의 재구성을 기획함에 있어서 심의 민주주의적 요소에 주목하였다. 그리고 심의 민주주의가 대의제를 부정하는 이념이 아니기 때문에 실제 제도정치권에 적극적으로 활용이 되

고 심의 민주주의의 지속성을 보장하기 위해서는 시민들과 정부와의 신뢰적 관계 회복도 중요하다.

이에 따라 사례 평가는 시민 참여와 심의성, 민주시민교육 기능의 효과성, 지방정부에 대한 신뢰성 등 3개 범주에 따라 분석하였다.

1) 시민 참여와 심의성

매니페스토 사이클의 핵심 가운데 하나는 선거과정에서 개별 선호들의 단순 표결에 의한 공약 집행이 아닌 실천하지 않는 공약에 대한 이행 요구와 반면에 불합리한 공약 이행을 제약하는 등 지방정부를 견제하는 역할로서 공약 수립 및 이행 과정에서 시민들의 참여와 의사결정의 질적 향상을 보장하는데 있다. 따라서 시민들의 공약 이행에 대한 압력의 도구로서 시민참여 ‘심의’는 중요한 기제로 활용된다. 더 나아가 심의과정의 결과는 민주적이고 공정한 절차에 의해서 정당성을 보장 받을 수 있다. 심의 민주주의는 대체적으로 합의회의, 공론조사, 시민의회, 주민배심원제 등의 다양한 참여 의사결정 방식이 활용되고 있다. 이러한 심의 제도의 공정성을 위한 심의의 조건은 많은 학자들에 의해 제시되었다. Rawls(2008)는 심의 민주주의의 이념적 기초로 공적 이성을 바탕으로 한 자유롭고 평등한 시민들의 심의를 강조하며, 정의로운 결과를 도출하기 위하여 ‘원초적 상황’을 상정하고 이를 가능하기 위해 ‘무지의 베일’을 가정으로 제시한다. Cohen(1997)은 심의에 참여하는 참여자들을 배제시키는 어떠한 사전조건도 없어야 하며, 심의 과정에서 참여자들은 동등한 지위를 가지는 한편 기존의 권력과 자원의 배분이 심의에 기여하는 기회를 제한하지 않아야 한다고 강조한다(정정화 2011, 580). Fishkin(2003)은 정책결정에 있어서 토의 과정을 중시하며 공론을 확인하는 수단으로 면대면 토론, 균형 잡힌 정보 제공, 국민 대표성을 확보하기 위한 과학적 표집 기법을 제안한다.

특히 무작위를 활용한 과학적 표집 기법은 대표성뿐만 아니라 평등한 참여 기회를 보장하기 위한 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 문태현(2011)은 시간, 정보, 권력으로부터 내외적 제약이 없고 참여자들의 발언기회의 평등성 등을 주장하고 있고, 정정화(2011)와 은재호(2009)도 참여주체의 공정성을 위해 참여주체의 포괄성과 대표성을 강조하고 정보 제공 및 학습기회의 충분성을 검토하고 있다. 김도윤(2009)은 주민의견의 반영과 환류가 충분히 이루어질 수 있도록 적극적인 참여 분위기 형성의 중요성을 주장하고 있다. 또한 선호의 변화 여부, 의사결정에 대한 반영 여부 등도 심의 민주주의의 성공여부를 확인하는데 필요한 요소로 활용될 수 있다.

이상의 조건들을 종합해 볼 때, 시민참여와 심의성에 대해서는 참여 주체 선정의 공정성, 토론과정의 균등한 참여 기회, 충분한 정보의 제공과 토론 시간, 토론과정의 성찰성과 의사반영결과 등을 주요 분석 기준으로 살펴볼 수 있을 것이다.

2) 민주시민교육 기능의 효과성

민주주의의 본래 의미인 인민의 권력이 유지되고 민주적인 사회를 이루기 위해서는 자유와 평등의 조화, 권리와 책임, 사회 정의, 분배, 생명존중과 인권, 환경, 공존, 공동체, 세계시민, 시민윤리 등의 가치에 대해 시민들이 존중감을 가지고 있고 그 원리가 일상 속에서 실행되어야 한다. Dewey(2007)가 말했듯이 이러한 민주주의는 단순히 정치의 형태만이 아니라 사회 구성원들이 아주 다양한 활동과 경험에 공동으로 참여해야 가능할 것이며, 즉 민주시민교육이라는 틀로서 길러질 수 있을 것이다.

시민교육은 시민들로 하여금 주권자로서 공적 영역인 정치에 대한 지식과 기술을 갖추고 공익정신을 바탕으로 정치 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 교육하는 것을 의미하며 더 나아가 사회공동체 구성원으로서

자신이 속해 있는 공동체의 활동 공간인 직장, 지역사회, 국가, 또는 세계 지구촌 전체의 시민으로서 역할을 다하고, 그때그때 해야 하는 의사결정에 참여할 수 있도록 필요한 자질을 길러주는 것 모두를 포함한다(민주화 운동기념사업회 2010). 홍윤기(2009)는 시민교육을 “시민적 가치에 입각하여 각종 공적 활동에 긍지를 갖고 투신하는 시민적 지식, 가치, 즉 시민 능력을 평생토록 배양하는 시민의 자기교육”이라고 정의했다(최은수 2012, 7 재인용). 미국의 시민교육센터(center for Civic Education)에서는 시민교육을 “시민들이 스스로 자신들의 권리를 보호하고, 공공의 이익을 위해 알아두어야 하는 민주주의의 기본적 이념과 절차적 원리를 가르치고 시민이 직접 통치 과정에 참여할 수 있도록 안내하는 과정”이라고 설명하고 있다. 김영인 등(2008)은 “시민교육은 개인적 차원에서 공익의 중요성을 인식시키고 사회적 차원에서는 공동체 구성원으로서의 기본적인 질서 의식과 공통적인 가치와 태도, 관용과 연대감, 다양한 차이에 대한 이해와 인정, 그리고 공동체 의식이 함양된다”고 주장한다.

이처럼 ‘시민으로서 요구되는 자질’이라는 뜻이 담긴 ‘시민성(citizenship)’이 함양되기 위해서는 단순한 계몽적으로 접근하는 것이 아니라 사회 참여와 실천적 노력을 통해 자신과 공동체를 함께 변화시킬 수 있어야 할 것이다. 특히 공적인 문제에 대한 이해와 판단력을 높이고 공동체 의식의 고양을 위해서는 균형 있는 정보를 갖춘 상태에서, 다양한 문제와 이해에 대해 소통하고 심사숙고하는 과정에 참여하는 것이 중요할 것이다. 이와 관련하여 문태현(2010, 483)은 “심의적 정책결정은 자유로운 토론을 통해 상호존중하고 이해하며 공감하는 정책과정의 민주화에 기여한다.”고 강조한다. 그리고 이러한 참여과정은 정치적 효능감과 참여의식, 그리고 사회적 신뢰감을 강화시켜주는 주요한 역할을 한다고 주장한다.

이상의 논의에 따라 민주시민교육적 기능의 효과성에 대해서는 공동체(공공성)에 대한 의식 함양, 다양성에 대한 인정과 배려, 시민참여 동기 부

여 향상 등을 중심으로 판단해보고자 한다.

3) 지방정부에 대한 신뢰성

Fukuyama(1995)는 한국사회를 문화적 차원에서 저신뢰 사회로 규정하고 한국 사회에 만연한 불신은 사회적 비효율성의 원인이 되고 있음을 지적한 바 있다(손호중·채원호 2005, 88). 불신은 문제해결을 위한 자원할당 순위의 결정을 어렵게 하고(Neustadt 1990; Rivers & Rose 1985), 또 신뢰의 부족은 공직자에 대한 불만족을 반영함과 동시에 불만족의 원인(Citrin 1974; Citrin & Green 1986)이 되기도 한다(박순애 2006 재인용).

신뢰에 영향을 주는 요인으로 Gregory(1999)와 Whiteley(1999)는 면대면(face-to-face)관계를 중시하고 있으며, 자기 이익에 대한 합리적 기대나 수직적 책임성을 수반하는 관계구조에서는 신뢰가 발아되기 어렵고, 사회 속에 존재하는 다양한 수평적 관계구조에 의해 상호 호혜적인 규범과 신뢰가 형성된다(이종수 2001, 72 재인용)고 지적한다. 다시 말해 시민사회에 대한 정부의 수직적 통제가 아닌 상호 간의 협력적 관계는 사회적 자본을 증가시키고, 공직자에 대한 신뢰를 증대시킨다. 또한 공무원들의 지역사회 문제점을 정확히 파악하고 시민들의 다양한 의견을 수렴하게 됨으로써 문제해결 능력과 정책집행에 있어서 효율성을 증대시킬 수 있다.

이상의 논의에서 종합해 보면 전국 최초로 시행된 주민배심원제를 통해 시민들의 참여가 지방정부에 대한 신뢰에 어떤 영향을 미쳤는지 확인해 볼 수 있을 것이다. 지자체 공무원들과의 수직적 관계가 아닌 수평적 관계 속에서 시민과 공무원 간의 만남과 대화를 통한 상호작용의 과정이 지자체에 대한 신뢰와 공무원들의 시민참여 제도에 긍정적인 영향력을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

〈표1〉 주민배심원제 사례 분석틀

분석틀	판단기준	선행연구
시민 참여와 심의성	<ul style="list-style-type: none"> - 참여 주체 선정의 공정성과 대표성 - 충분한 정보의 제공과 토론 시간 - 토론과정의 균등한 참여 기회 - 토론과정의 성찰성과 의사변영 결과 	김도윤(2009), 문태현(2011), 은재호(2009), 정규호(2005), 정정화(2011), 주성수(2007), Cohen(1997), Fishkin(1991), Habermas(1996), Rawls(1999)
민주시민교육적 기능의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체에 대한 인식 - 타자에 대한 존중과 배려 (다양성 인정) - 시민참여 동기 부여 향상 	Dewey(2007), 홍윤기(2009), 김영인(2008), 문태현(2010)
지방정부에 대한 신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체에 대한 신뢰성 제고 - 공무원과의 상호작용 시민참여 제도에 대한 공무원 인식 	이종수(2001), 박순애(2006), Gregory(1999), Putnam(2009), Whiteley(1999)

2. 자료수집 및 분석방법

공약이행 평가를 위해 심의 민주주의를 처음 도입한 지자체는 광주 남구, 경기 파주시, 서울시, 대구시, 제주특별자치도, 강원도, 경기 양평군, 인천 남동구, 서울 관악구 등 9곳이며, 이 곳 모두 매니페스토본부가 주민 배심원제를 기획하고 제안해서 실시하게 되었다. 이 가운데 연구대상으로 는 구체적이고 심층적인 사례 평가를 위하여 매니페스토본부와 지자체가 준비단계에서 완료시까지 공동으로 참여한 대구시, 경기 양평군, 인천 남동구, 서울 관악구 등 4곳을 선정했다. 그리고 평가의 엄밀성과 객관성을 확보하기 위하여 주민배심원단 설문조사, 주민배심원단 및 공무원 인터뷰, 연구자 참여 관찰 등을 활용하여 사례분석을 시도하였다. 주민배심원단

설문조사는 폐쇄형과 개방형을 혼용하여 1차 예비회의와 3차 본회의 과정에서 실시하였다. 여러 설문 가운데 지역 및 행정에 대한 관심 등에 대해서는 활동 초기와 마지막 단계에서 배심원단의 변화 정도를 비교해 보기 위해 동일한 질문으로 구성하였다. 다만, 대구시인 경우 회의 시간 부족으로 설문조사를 실시하지 못하여, 인터뷰 결과 중심으로 사례평가에 활용하였다. 인터뷰는 3차 본회의의 공식 프로그램을 마친 후, 그간 주민 배심원 활동 소감들을 상호 공유하는 방식으로 이루어졌다. 지자체의 담당자 의견은 전화 및 면담 등을 통해 청취하였다.

IV. 지자체단체장 공약 이행 평가를 위한 주민배심원단 구성과 운영 과정

1. 주민배심원제 참여 지자체와 배심원단 구성

공약이행 평가를 위한 주민배심원제는 매니페스토본부가 2012년 9월에 전국 228개 지방자치단체에 공문으로 프로그램을 제안하면서 한국사회에서 처음으로 실시되었다. 그리고 16개 광역단체에는 공문이 아닌 매니페스토본부에 방문 및 전화로 공약이행 과정을 문의한 단체에 개별적으로 프로그램을 제안하였고, 그 가운데 운영의사를 밝힌 지자체에 한하여 실시하였다.

처음 시작은 2012년 광주 남구에서 25여명의 배심원들이 참여한 가운데 4월에서 12월까지 9개월 간 진행하였고 총 3회에 걸쳐 회의를 가졌다. 이후 경기 파주에서는 6월 한 달간 16명이 참석한 가운데 같은 방식으로 진행하였다.⁷⁾ 2013년에는 서울시가 공약 재조정을 위한 시민평가단을 구

⁷⁾ 파주시는 1년 뒤인 2013년 6월에는 1차 800명을 선발하였고 최종 82명을 배심원단으로 구성하여 운영하였다.

성하여 평균 45명이 참여한 가운데 2월 한 달 동안 교육, 예비회의(설명회), 본회의(심화토론 및 결정) 등 3회의 회의 과정을 거쳤다. 제주도에서도 4월 한 달 간 도민 26여명이 참석한 가운데 교육, 예비회의, 본회의 과정으로 공약 재조정 심의가 이루어졌다. 강원도는 지리적 제약과 물리적 여건으로 하루 동안 배심원 회의가 진행되었고 30명의 주민배심원단이 참여한 가운데 공약 재조정 찬반 토론을 실시하였다. 광주 남구, 경기 파주, 서울시, 강원도 등 네 지역은 매니페스토 본부가 준비에서 종료시점까지 지자체와 공동으로 진행하지 않았고 프로그램 기획, 교육 및 촉진자로만 참여하였다. 그리고 제주도는 매니페스토 본부와 전 과정을 공동으로 진행하였고 교육 및 촉진자로 주도적으로 참여하였다. 이 5개 지역도 대표성 및 평등한 참여 기회 보장을 위해 무작위 추첨에 의한 주민배심원 선발을 원칙으로 하였고 3회 이상의 토론 과정을 거치는 등 전 과정이 분석 사례 지역과 거의 동일한 프로그램으로 실시되었다.

본 연구의 분석 대상인 네 지역은 경기 양평군, 대구시, 인천 남동구, 서울 관악구 순으로 실시하였고 대구시를 제외한 세 지역은 대략 3개월의 과정을 거쳤다. 주민배심원제 운영의 전체 흐름은 기본 계획에 대한 협의 → 촉진자(전문위원) 구성 → 1차 배심원 모집(ARS) → 2차 배심원 모집(전화 면접) → 1차 예비회의 → 온라인 커뮤니티 개설 및 운영 → 2차 예비회의 → 분임 평가활동 → 본회의 → 보고서 전달 및 공시 등 네 지역 모두 거의 동일하게 이루어졌다.

주민배심원제 운영을 위해 지자체와 매니페스토 본부는 기본 계획에 대한 협의 과정을 거쳤다. 주민배심원단 운영의 목적과 필요성을 공유하고 심의 대상, 프로그램 및 일정, 배심원단 모집 방안, 최종 결정안에 대한 공시 방안 등이 주요하게 논의되었다. 네 지역의 모든 단계가 대부분 유사하게 이루어졌으나 심의 대상과 범위는 지역의 상황에 따라 달랐다. 하나는 국내의 상황 변화에 따른 지자체의 공약 재조정(폐기, 목표 또는

내용 변경, 장기추진, 타당성 검토 등) 요청에 대한 찬반 심의이고 다른 하나는 공약 이행도 평가와 개선방안을 제시하는 것이다.

배심원단 운영 방안에 대한 협의 이후에는 두 단체 간 업무협약을 거쳐 본격적인 주민배심원제 운영을 위한 준비단계로 들어갔다. 우선 소그룹별 배심원단의 적극적인 참여를 유도하고 원활한 토의 진행과 공약에 대한 이해도를 높여주기 위한 역할로서 촉진자(facilitator)를 구성하였다. 주로 매니페스토 운동에 직·간접적으로 결합하고 있고 지역 시민사회에서 현장실무 경험이 있는 활동가 또는 전문가로 선정하였다.

주민배심원제 운영에 있어서 가장 중요한 원칙은 대표성 확보, 일반 시민들의 참여 기회 보장, 그리고 공정하고 객관적인 평가를 위해 인구 비례에 의한 무작위 층화표집으로 주민배심원을 구성하는 것이다. 단순한 의견청취와 일방적인 보고회 수준이 아닌 지역사회의 공론을 확인하고 사회적 공감대를 형성하기 위한 민주주의의 실험의 장으로써 이후 행정예의 시민참여 활성화뿐만 아니라 신뢰받는 행정에 기여하는 데 그 의미를 두었다.

따라서 주민배심원단 모집은 우호적인 전문가와 주민을 동원하는 방식을 탈피하여 참여주체의 균등성과 대표성을 고려한 방식으로 하여 1, 2차로 진행되었다. 1차 모집은 만 19세 이상 관내 주민을 대상으로 지역·성·연령 등 인구비례에 의한 ARS 무작위 추출을 통해 300명 내외의 주민배심원단 참여 희망자를 모집하였다. 지역인 경우 시·군·구 별 또는 읍·면·동 별로, 연령은 20대·30대·40대·50대·60대 이상으로 인구 비례에 의해 구분하였고 성별은 남녀 동수로 구성하였다. 참여 의향을 밝힌 시민들을 대상으로 2차 전화 면접을 거쳐 50명 이내로 배심원단을 선발하였다. 최종 배심원단은 1차 예비회의를 거쳐 30명 내외로 구성하였다. 2차 전화 면접은 참여 의사를 재확인하고, 평가의 공정성을 위해 지자체 단체장의 친인척 또는 정당의 주요당직자 여부를 확인하기 위하여 시도되었다.

2. 주민배심원단의 운영 과정

주민배심원단의 공식적인 토론과정은 2~4주에 1회 씩 전체 3회에 걸쳐 진행하였고, 그 사이 소그룹별로 자율적으로 모임이 이루어졌다. 토론은 대부분 주말을 이용하였고 한 번 회의하는데 4~5시간이 소요되었다. 우선 1차 예비회의는 주민배심원단 위촉장 수여, 기초 교육, 분임 구성 및 분임별 토의로 프로그램을 구성하였다. 교육은 민주주의와 시민참여, 매니페스토 운동, 주민배심원의 의의와 역할, 지역문제와 평가 방법 기초 교육으로 진행하였다. 교육 이후에는 제비뽑기 방식으로 4~5개의 분임을 구성하여 촉진자가 진행하는 가운데 주민배심원제의 의의와 향후 세부 역할 등에 대해 다시 안내하고 분임별 평가 활동 계획 및 상호 활동 다짐을 정리하여 전체 배심원들과 공유하는 자리를 가졌다. 또한 지역별로 다소 차이는 있지만 공약 재조정 찬반 심의가 아닌 공약 이행도를 평가하는 지자체인 경우 1차 예비회의에서 심의 대상 공약을 주민들이 직접 선정하여 2차 예비회의를 사전에 준비할 수 있도록 하였다.

2차 예비회의는 공약에 대한 정보를 제공받기 위하여 공약 설명회 및 질의응답, 그리고 자유토론 과정으로 진행하였다. 1차 예비회의에서 구성된 분임별로 심의 공약 담당 공무원이 직접 설명하고 배심원단 질문과 공무원 답변으로 진행하였다. 이후 추가 질문이 필요한 경우 담당 공무원에게 전화 문의 또는 면담 요청이 가능하게 담당 부서 및 연락처를 전달하였다. 그리고 재조정 공약 찬반 심의 또는 공약 이행도 평가를 위한 평가 기준과 평가 방법을 자세하게 안내하였다. 2차 예비회의를 통해 공약 이행에 대한 이해도를 높인 배심원단은 담당 공무원과의 심층 면담, 전화 문의, 그리고 현장 모니터링 등 2~4주 간의 공약 재조정 검토 또는 이행도 평가에 들어갔다. 대부분 개인별로 평가 활동이 진행됐으나 일부는 분임별로 모임을 갖고 공약이 이행되고 있는 현장에 직접 참여하는 등 적극

적인 모니터링 활동을 펼쳤다. 그리고 온라인 커뮤니티를 개설하여 배심원단 회의 내용과 분임별 활동 과정, 공약에 대한 정보를 게재하기도 하였다.

2~4주간의 분임별 평가활동을 거쳐 최종 심의를 위한 3차 본회의를 진행했다. 본회의는 국회 소위와 본회의 방식을 원용하였다. 1~2차 예비회의와 3차 분임별 회의, 그리고 분임별 평가활동이 국회 소위 과정이라고 한다면 3차 본회의는 국회 본회의와 같은 방식이라고 볼 수 있겠다. 재조정 공약 승인 여부에 대한 찬반 심의는 먼저 분임별 회의를 통해 최종 토의와 표결을 진행하였다. 분임 참석자 전원 합의를 원칙으로 하나 미합의 시 분임 과반수 이상 찬성으로 찬반 여부를 결정하였다. 그리고 심의 안건에 대한 찬반 투표뿐만 아니라 찬성과 반대 이유, 대안 제시까지 폭넓게 토론했으며 권고안을 작성하였다. 이어서 진행된 전체 회의에서 분임별 회의 결과를 발표하고 전체 투표를 거쳐 최종 찬반 여부를 결정하였다. 현재 추진 중인 공약 이행도 평가는 분임별로 공약 이행 실태 점검, 공약 이행에 있어서 잘하고 있는 점과 못하고 있는 점, 개선방안 등에 대한 의견제시와 배심원 개별 5점 척도(탁월 5/우수 4/보통 3/미흡 2/부진 1)로 이루어졌다. 그리고 분임별 평가 결과를 전체 회의에서 발표하였고, 이 발표내용을 바탕으로 배심원 전원은 전체 심의 안건에 대해 5점 척도 평가를 실시하였다.

이후 매니페스토본부는 주민배심원 활동 과정과 본회의 결과를 최종 권고안으로 작성하여 지자체에 전달하였고, 지자체 홈페이지에 공개하도록 하였다. 그리고 주민배심원단 최종 권고안에 대한 지자체 단체장과 담당 부서의 검토 의견 및 수용 여부 결과는 지자체 홈페이지를 통해 발표되었다.

〈표2〉 분석사례 지역 주민배심원단 운영 과정과 주요 내용

운영 기간	경기 양평군 2013.2~4월 (3개월)	대구시 2013.2~3월 (2개월)	인천 남동구 2013.3~5월 (3개월)	서울 관악구 2013.4~6월 (3개월)	
심의 대상	제조정 중인 공약 심의(13건)	제조정 중인 공약 심의(22건)	제조정 중인 공약 심의(9건) 공약 이행도 평가(12건)	공약 이행도 평가(15건)	
배심원단 인원	35명 선발, 1차 22명, 2차 20명, 3차 13명 참석	50명 선발, 1차 45명, 2차 43, 3차 43명 참석	50명 선발, 1차 39, 2차 31, 3차 25명 참석	50명 선발, 1차 42, 2차 36, 3차 32명 참석	
배심원단 모집방법	1차: 인구 비례에 의한 무작위 층화표집으로 모집(ARS) 2차: 1차 모집대상으로 전화 면접	좌동	좌동	좌동	
진행 절차	기획 협의	2013. 2월	2013. 2월	2013. 3월	2013.3월
	1차 모집	2월13~15일 (107명)	2월 25~27일 (409명)	3월11~14일 (200명)	4월4~5일 (200명)
	2차 모집	2월18~19일 (35명)	2월27~28일 (50명)	3월12~15일 (50명)	4월4~9일 (50명)
	1차 예비 회의	2월24일(일) 13:30~18:00 양평군 여성회관 4층	3월9일(토) 11:00~15:30 시청 10층 대회의실	3월23일(토) 13:30~17:30 남동구청 7층 소강당	4월13일(토) 13:30~17:30 관악구청 별관
	2차 예비 회의	3월17일(일) 13:30~17:00 양평군청 별관	3월 14일(목) 19:00~21:00 장소동일	4월6일(토) 13:30~17:00 장소동일	4월20일(토) 13:30~17:30 관악구청 8층
	평가 활동	3월~4월	3월	4월	4, 5월
	3차 분회 의	4월27일(토) 13:00~17:30 군청 별관	3월 30일(토) 13:30~17:30 장소동일	5월11일(토) 13:30~18:15 장소동일	5월25일(토) 13:30~18:00 관악구청 9층
결과 및 공개	13개 안전 모두 제조정 승인 5월, 양평군 홈페이지	안전 22개 중 승인 18, 미승인 3, 동수 1 4월, 대구시 홈페이지	제조정 심의: 안전 9개 중 승인 9건 이행도 평가: 안전 12개 중 탁월0/우수4/보통5/미 흡3/부진0 5월, 남동구 홈페이지	안전 15개 중 탁월 0/ 우수7/보통5/미흡3/부진0 6월, 관악구 홈페이지	
결과 수용 여부	전체 수용	전체 수용	전체 수용	전체 수용	
지원조직	양평군, 매니페스토본부, 촉진자, 스텝 등	대구시, 매니페스토본부, 촉진자, 스텝 등	남동구, 매니페스토본부, 촉진자, 스텝 등	관악구, 매니페스토본부, 촉진자, 스텝 등	

V. 주민배심원제 운영 평가

〈표3〉 심의성 관련 설문조사 결과(긍정적 vs. 부정적)

(명, %)

지역	경기 양평군	인천 남동구	서울 관악구
문항	교육 및 정보 제공의 충분성		
긍정적 답변	10 76.9%	11 61.1%	14 50.0%
유보적 답변	3 23.1%	6 33.3%	10 35.7%
부정적 답변	0 0.0%	1 5.6%	4 14.3%
참여자수	13명	18명	28명
문항	공약 정보 공개의 투명성		
긍정적 답변	10 76.9%	13 72.2%	14 50.0%
유보적 답변	2 15.4%	5 27.8%	10 35.7%
부정적 답변	1 7.7%	0 0.0%	4 14.3%
참여자수	13명	18명	28명
문항	공약 검토 및 토론 시간의 충분성		
긍정적 답변	7 53.8%	11 61.1%	16 59.3%
유보적 답변	4 30.8%	5 27.8%	4 14.8%
부정적 답변	2 15.4%	2 11.1%	7 25.9%
참여자수	13명	18명	27명

1. 시민 참여와 심의성

매니페스토 운동은 형식적인 대의제 민주주의를 보완하고 시민들이 직접 공약의 이행과정에 참여하기 위하여 주민배심원제를 적극적으로 활용

하였다. 주민배심원제가 제대로 운용되었는지 확인하기 위해서는 우선 시민 참여와 심의성이 제대로 구현되었는지 살펴봐야 한다.

첫째, 주민참여 토론의 공정성과 대표성 확보이다. 이를 위해서는 참여 주체의 선정에 있어서 계층별 균등한 참여가 보장되어야 한다. 4개 지자체 모두 이러한 참여 주체의 균등성과 대표성을 확보하기 위해 과학적 표집 기법을 활용하였다. 대구시는 인구 비례에 따라 균등하게 50명이 선발되었고, 그 중 첫 회의(1차 예비회의)에 45명이 참여하였다. 그리고 최종 3차 본회의까지 원래 선발 예정 수인 30명을 훨씬 넘어서 43명이 함께 했다. 대구시는 8개 구·군으로 되어 있고 지역별 참여자는 중구 1명, 동구 8명, 서구 1명, 남구 4명, 북구 12명, 수서구 0명, 달서구 7명, 달성군 2명으로 분포되었다. 남자는 17명(39.5%), 여자는 26명(60.5%)로 구성되었으며, 연령별로 살펴보면 20대 3명, 30대 7명, 40대 11명, 50대 15명, 60대 이상 7명이다. 지역별 인구는 달서구, 수서구, 북구가 가장 많은 인구수를 나타내고 있고, 연령별로는 40대가 가장 높고 30대와 50대가 다음으로 많이 분포되어 있다. 주민 참여가 이루어지지 않은 수서구를 제외하면 대체적으로 대구 배심원단은 지역 및 연령별로 고르게 대표되었다고 할 수 있다.

인천 남동구도 대구시와 마찬가지로 인구 비례에 의해 50명이 선발되었고, 첫 회의 참여자는 39명, 마지막 회의까지는 25명이 참여하였다. 남동구는 19개 동으로 되어 있으며 구월1~4동 2명, 간석1~4동 5명, 만수1~6동 10명, 장수서창동 3명, 남촌도림동 1명, 논현1~2동 2명, 논현고잔동 2명으로 구성되었고, 남자는 6명(24%), 여자는 19명(76%), 20대 2명, 30대 4명, 40대 10명, 50대 7명, 60대 이상은 2명으로 참여자가 분포되었다. 남동구는 성별 동수 원칙에 따라 여성이 다소 과대 대표되어 아쉬움을 남겼으나 지역과 연령에서 대체적으로 인구 비례에 따라 균등하게 대표되었음을 알 수 있다.

관악구는 선발된 50명 가운데 1차 예비회의에 42명이 참여했으며, 3차 본회의까지 전 과정에 참여한 배심원은 32명이다. 전체 21개의 많은 동으로 이루어진 관악구는 보라매동 1명, 청림동 1명, 성현동 2명, 행운동 3명, 낙성대동 1명, 청룡동 0명, 은천동 1명, 중앙동 2명, 인현동 3명, 남현동 1명, 서원동 2명, 신원동 4명, 서림동 1명, 신사동 0명, 신림동 0명, 난향동 2명, 조원동 1명, 대학동 2명, 삼성동 2명, 미성동 1명, 난곡동 2명이며, 지역별 인구수가 큰 차이가 없다는 점에서 배심원 수도 대체적으로 고르게 분포되었다고 볼 수 있다. 다만, 연령별 분포는 20대 3명, 30대 5명, 40대 9명, 50대 9명, 60대 이상은 6명으로, 전체 인구에서 20~30대가 차지하는 비율이 약간 높은 상황에서 배심원 수는 그에 비해 비교적 낮게 대표되었다. 남자는 13명(40.6%), 여자는 19명(59.4%)의 인구 분포로 구성되었다.

양평군은 2차 전화 면접을 통해 인구비례에 따라 균등하게 35명이 선발되었고, 1차 예비회의의 실제 참여자는 22명, 본회의는 13명의 낮은 참여율을 보였다. 지역별로 양평읍1, 강상면 0명, 강하면 2명, 양서면 1명, 옥천면 0명, 서종면 1명, 단월면 3명, 청운면 0명, 양동면 1명, 지평면 1명, 용문면 3명, 개군면 0명 등으로 구성되었으며, 20~30대 0명, 40대 5명, 50대 5명, 60대 이상 3명이 1차 회의를 거쳐 최종 배심원단으로 이 참여하게 되었다. 이들 가운데 남자는 4명, 여자는 9명으로 나타났다. 전체 12개 지역 가운데 4개 지역에 거주하는 주민들은 참여하지 않았다. 면적이 넓은 농촌이고 이동이 불편하다는 지리적 특성으로 도시 단위에 비해 참여율이 저조했을 것으로 판단된다. 실제 3회 모두 참석한 배심원 가운데 한 명은 버스가 잘 다니지 않아 시내에 볼 일이 있는 이웃의 승용차를 함께 타고 왔다고 전하기도 하였다. 또한 양평군은 4개 지자체 중 가장 처음으로 실시하면서 예상치 못한 시행착오가 있었고, 1, 2차 배심원단 모집 단계에서 참여율을 높이기 위한 다양한 방안들이 미처 활용되지 못한

부분도 그 이유로 지적될 수 있을 것이다.

주민배심원제 운영에 있어서 가장 중요한 원칙은 대표성 확보, 일반 시민들의 참여 기회 보장, 그리고 공정하고 객관적인 평가를 위해 인구 비례에 의한 무작위 층화표집으로 주민배심원을 구성하는 것이다. 결과는 양평균을 제외하고 예상 참여자인 30명 내외가 참여했고, 대체적으로 이 원칙에 부합했다고 볼 수 있겠다. 심의 결과의 정당성을 높이기 위해 2차 면접 과정에서 지자체 단체장의 친인척 또는 정당의 주요당직자는 제외하였다. Rawls의 ‘원초적 상황’에 입각하여 심의 사안으로부터 최대한 자유로운 상태, 즉 이해관계로부터 벗어난 상황에 있는 시민들이 참여했다는 점에서 공약 평가의 공정성을 확보에 최대한 부합했다고 평가된다.

물론 극복해야 할 과제도 있다. 매회 토론장에 직접 참여해야 하는 상황에서 지리적 특성에 따른 낮은 참여율에 대한 보완이 필요하다. 대체로 네 지역 모두 남자 보다 여자가 참여율이 높았다. 이는 휴대전화 등 개인 정보를 활용한 모집은 불법이기 때문에 우선전화를 이용할 수밖에 없었고, 이로 인해 주부들의 참여율이 높았다고 예측된다. 그리고 20~30대 젊은 층인 경우 다른 세대보다 확연히 참여가 저조하였다. 집에 상주해 있는 경우가 드물고 통화가 댔더라도 참여 의지가 40~50대에 비해 현저히 낮았다. 물론 참여 동기를 어떻게 부여하느냐에 따라 결과는 달라질 수 있을 것이며, 실제 토론에 참여한 젊은 층인 경우 다른 세대 못지않게 적극적인 활동을 펼쳤다.

둘째, 심의과정은 투명하고 충분한 정보의 제공과 토론 시간의 충분성이 확보되어야 한다. 4개 지역의 배심원들은 1차 기초 교육을 거쳐 2차 예비회의에서는 공약자료를 제공 받고, 직접 담당 공무원에 의한 공약 설명 등을 통해 공약 이행 과정을 파악할 수 있었다. 자료가 미리 준비된 지자체에서는 시민들이 공약 정보를 사전에 파악하여 충분하고 심도 있는 질의응답 과정에 참여할 수 있게 1차 회의 또는 2차 회의 전에 메일로 자

료를 발송하였다. 공약 자료는 공약의 필요성과 목적, 목표, 이행률, 문제점 등으로 구성하였고, 공약 담당자는 공식적인 회의 외에도 담당 부서에 전화 문의 및 면담 요청을 자유롭게 가능하게 함으로써 공약에 대한 이해도를 한층 더 높일 수 있게 하였다. 그리고 모든 참여자들이 동일한 자료를 제공받고 심사숙고 과정에 참여하는 것이 필수이기 때문에 한 번의 회의라도 불참한 경우에는 다음 회의에는 참여 자격을 부여하지 않는 것을 원칙으로 하였다. 배심원 토론은 3차까지 진행된 회의 내내 이루어졌고, 이 외에도 공약이 이행되는 과정을 직접 모니터링하고 심층적으로 논의하기 위한 현장 방문도 분임별로 자율적으로 이루어졌다.

<표3>과 같이 교육 및 공약 정보 제공이 충분했는가라는 배심원단 설문조사에서 양평군은 10명(76.9%), 남동구는 11명(61.1%), 관악구는 14명(50.0%)가 긍정적으로 답변했다. 대부분 과반수 이상이 충분한 정보 제공이 이루어졌고 공약을 이해하는데 많은 도움이 된 것으로 파악된다. 그룹에도 불구하고 정보 불충분에 대한 개방형 질문과 면대면 소감나누기에서는 정보 제공에 있어서 좀 더 자세한 설명과 성실한 답변을 요구하기도 하였다. 특히 대부분의 배심원들이 공약 심의 과정에 처음 참여했기 때문에 공약 자체를 이해하는데 많은 애로가 있었다고 지적한다. 시민들의 눈높이에서 공약이 작성, 설명되어야 하고, 공약 이해도를 높이고 공약 이행 실태들을 더 꼼꼼히 파악하기 위해 현장방문을 지금보다 더 보강해야 한다고 당부하기도 하였다.

공약 정보가 투명하게 공개되었는가에 대한 질문에서는 양평군은 10명(76.9%), 남동구는 13명(72.2%), 관악구는 14명(50.0%)이 긍정적으로 답변하였다. 정보 제공의 충분성과 마찬가지로 대체로 정보 제공이 투명하게 이루어진 것으로 확인됐다. 정보 제공의 투명성 관련하여 앞으로 개선되어야 할 점에 대해 의견을 나누었는데, 평상시에도 공약 정보가 투명하게 공개되어야 한다는 의견이 많았다. 지자체 홈페이지나 지자체 소식지를 활용

하여 많은 시민들이 관심을 갖고 지켜볼 수 있어야 한다고 강조하였다.

다만 토론 시간은 정보 제공의 충분성과 투명성에 대한 긍정적 인식에 비해 다소 낮았다. 양평군은 7명(53.8%), 남동구는 11명(61.1%), 관악구는 16명(59.3%)이 긍정적인 응답을 하였다. 대체로 지금보다 적게는 1회, 많게는 3회를 더 추가하고, 공약 검토 과정에서도 공무원과의 대화와 토론 시간을 더 길게 가졌으면 하는 바람을 제안하였다. 물론 충분한 토론 시간의 확보는 시민들의 참여 상황을 고려해야 하는 점도 필요하지만, 부족한 주민배심원 운영 예산에 따른 결과라고 할 수 있겠다. 배심원제 운영에서 가장 많이 소요되는 비용은 배심원에게 지급되는 회의 수당비이다. 따라서 예산 확충 문제는 앞으로 해결해야 할 과제로 남아 있다.

셋째, 토론과정에 균등한 참여 기회도 심의 과정의 공정성에 기여한다. 특정 주민이 토론에 주도적으로 참여하여 다른 시민들의 발언의 기회를 제약하거나 다양한 의견들이 배제되는 경우 소수의 의견은 묵히고 합리적인 판단을 불가능하게 할 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 분임별 토의 과정에 촉진자를 배석하여 토의 진행을 담당하게 하였고, 발언 횟수 및 시간, 다른 의견에 대한 경청과 존중 등 토론 규칙을 안내하며 원활하게 토론을 진행할 수 있었다.

넷째, 배심원단의 성찰적 토론과 배심원단 의견 반영 여부이다. 애초에 지자체와의 협의 단계에서 주민배심원단 회의결과는 강제 수용이 아닌 권고안으로 수용하기로 합의하였다. 그럼에도 불구하고, 지자체 홈페이지에 공개된 배심원단 권고안 수용 여부 자료와 매니페스토본부에서 주최하는 전국 기초자치단체장 공약이행 평가를 위해 각 지자체별로 홈페이지에 공개하고 매니페스토본부에 제출한 공약이행 자료를 모니터링 한 결과 거의 모든 권고안이 수용되었음을 확인할 수 있었다.⁸⁾

⁸⁾ 양평군은 13개 안건 모두 재조정에 승인하였고, 대구시는 재조정 안건 22개 중 승인 18, 미승인 3, 동수 1건으로 결정됐다. 재조정에 찬성한 안건도 대부분 조건부로 승인

일부 전문가들은 시민들의 비전문성과 자기 이익적 관점에서의 비합리적 정책결정을 이유로 직접민주제에 대한 부정적인 의견을 제시하기도 한다. 하지만 대구시 사례를 살펴보면, 전체 22개 안건 가운데 3개의 안건이 지자체의 공약 재조정 요청에 반대 결정이 났다. 최근 들어 중요하게 요구되고 있는 보육문제 관련하여 애초 공약보다 보육정책을 축소하려는 제안에 대구시민들은 반박 의견을 논리적으로 제시하며, 새로운 방안 등을 제시하기도 하였다. 또한 예산안 부족으로 교통약자들을 위한 저상버스 확대를 축소하겠다는 지자체의 주장에 공약 설명회가 있었던 2차 회의에서는 저상버스를 이용하는 장애인이 거의 없다며 예산 낭비이라는 의견들이 많았으나 3차 본회의에서는 사회적 약자에 대한 배려가 중요하며 당장에 예산 문제로 확대할 수 없더라도 점차 늘리는 방안을 모색해야 한다고 강력하게 제안하기도 하였다.

공약 폐기, 내용 및 목표의 변경 등 재조정이 필요한 공약의 대부분은 많은 예산이 소요되고 국비지원이 필요한 개발 공약 사업이 주를 이루었다. 그리고 법률에 근거한 조례가 필요한 사업 중 법적 근거가 없어서 추진이 어려운 공약과 이해관계자들의 합의나 타협이 이루어지지 않은 공약 등도 상당수를 차지했다. 재조정 공약 심의를 진행한 대구시, 양평군, 남동구 배심원들은 공약 변경에 대해 무조건 승인해주거나 주변상황에 대한 고려 없이 무조건 미승인하는 방식이 아닌 공약 변경의 타당성, 적실성 등을 꼼꼼히 따지면서 찬성과 반대 의견을 표명하였다. 특히 거대한 국비가 필요하고 환경을 훼손하는 개발 공약의 폐기 요청에 대해서는 적극적으로 승인하려고 하였고, 복지 관련 공약의 변경에 대해서는 투입 대비

하였다. 남동구는 재조정 심의 안건 9개 중 승인 9건이 승인되었고, 대구시와 마찬가지로 조건부로 승인을 결정하였다. 이행도 평가에 있어서는 탁월0/우수4/보통5/미흡3/부진0 등으로 전문가 평가와는 다르게 다소 우수하지 못한 것으로 평가하며 개선방향을 제시하였다. 관악구도 안건 15개 중 탁월0/ 우수7/보통5/미흡3/부진0으로 남동구와 마찬가지로 공약 이행의 미흡한 점을 지적하며, 다양한 대안을 제시하였다.

산출이라는 효율성에 입각한 예산 축소를 단순히 허용해주는 것이 아닌 복지 확대의 필요성을 우선적으로 피력하며 장기간이 걸리더라도 이행하도록 요구하였고, 그 다음으로 예산 문제들을 고려하는 방향으로 논의가 전개되었다.

2. 민주시민교육 기능의 효과성

〈표4〉 공동체에 대한 의식 제고 조사

(명, %)

1차 조사				2차 조사			
지역에 대한 관심 정도				지역에 대한 관심 정도			
	양평군	남동구	관악구		양평군	남동구	관악구
높음	20 90.9%	24 77.4%	27 67.5%	높아졌음	13 100%	17 89.5%	29 100%
보통	2 9.1%	5 16.1%	10 25.0%	보통	0 0.0%	2 10.5%	0 0.0%
높지 않음	0 0.0%	2 6.5%	3 7.5%	낮아졌음	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
참여자수	22명	31명	40명	참여자수	13명	19명	29명
행정에 대한 관심 정도				행정에 대한 관심 정도			
높음	15 68.2%	20 58.8%	22 55.0%	높아졌음	13 92.9%	17 89.5%	28 96.6%
보통	7 31.8%	10 29.4%	14 35.0%	보통	1 7.1%	2 10.5%	1 3.4%
높지 않음	0 0.0%	4 11.8%	4 10.0%	낮아졌음	0 0.00%	0 0.00%	0 0.00%
참여자수	22명	34명	40명	참여자수	14명	19명	29명

〈표5〉 시민참여의 중요성 및 참여의지도 조사

(명, %)

다음 기회에 참여할 의향				자신의 변화			
	양평군	남동구	관악구		양평군	남동구	관악구
참여할 의향 있음	13 100%	17 94.4%	27 93.1%	긍정적 변화	12 92.3%	15 83.3%	26 92.8%
보통	0 0.0%	1 5.6%	1 3.4%	보통	1 7.7%	2 11.1%	1 3.6%
참여할 의향 없음	0 0.0%	0 0.0%	1 3.5%	부정적 변화	0 0.0%	1 5.6%	1 3.6%
참여자수	13명	18명	29명	참여자수	13명	18명	28명
주민 참여 제도의 필요성							
긍정적 변화	12 92.3%	16 84.2%	27 96.4%				
보통	1 7.7%	1 5.3%	1 3.6%				
부정적 변화	0 0.0%	2 10.5%	0 0.0%				
참여자수	13명	19명	28명				

시민으로서 요구되는 자질, 즉 시민성을 제고하는데 주민배심원제가 어떤 영향을 미쳤을까? 첫째, 공적인 영역에서의 참여를 통해 공적인 문제에 대한 이해와 공동체에 대한 인식 제고이다. 그러한 인식을 통해 다양성과 차이에 대한 존중과 배려의 가치가 더욱 배양될 수 있다고 본다. 1, 2차 설문조사를 통해 지역과 행정에 대한 관심 변화 정도를 확인할 수 있었다. 우선 지역에 대한 관심 정도는 양평은 22명 중 20명(90.9%)→13명 중 13명(100%), 남동구는 31명 중 24명(77.4%)→19명 중 17명(89.5%), 관악구는 40명 중 27명(67.5%)→29명 중 29명(100%)으로 나타났고, 세 지역 모두 2차 조사에서 지역의 관심 정도에 대한 부정적 의견이 전혀 없는 것으로 확인되었다. 행정에 대한 관심도 비슷한 결과를 보이고 있다. 양평군은 22명 중 15명(68.2%)→14명 중 13명(92.9%), 남동구는 34명 중 20명

(58.8%)→19명 중 17명(89.5%), 관악구는 40명 중 22명(55.0%)→29명 중 28명(96.6%)으로 행정에 대한 관심이 상당히 높아졌음을 알 수 있다.

시민성 제고 등 자신의 변화 정도를 살펴보기 위하여 3차 본회의를 마치면서 설문을 진행하였다. 다음 기회에 참여할 의향과 자신의 변화, 주민 참여제도의 필요성에 거의 대부분의 응답자가 긍정적으로 답변하였다. 이처럼 공동에 대한 의식이 배심원단 활동에 들어가기 전과 비교했을 때 배심원단 활동 이후 지역에 대한 관심 정도가 매우 높아진 것으로 확인됐다. 자신뿐만 아니라 사회에 대한 관심과 의식의 변화는 결국 ‘혼자’가 아닌 ‘여럿이 함께’했을 때, 더 효과적이었다는 것을 확인할 수 있었다. 본회의를 끝내면서 이루어진 활동 소감나누기 내용을 보면 주민배심원제가 민주시민교육적 기능을 했다는 점에서 큰 성과가 있었다고 평가된다.

- 좋은 경험이었습니다. ‘평범한 시민이 정책에 대해서 얼마나 알 수 있겠는가’라며 평가에 대해 회의적이었는데 배심원단 활동을 하면서 우리 주변의 일들이 모두 정책과 관련이 있다는 사실을 깨달았습니다.
- 잘 참여했다 싶습니다. 배심원 모집 전화가 왔을 때 사실 많이 망설였습니다. 무엇을 하는지도 잘 몰랐고 내가 할 수 있을지도 의문스러웠습니다. 하지만 배심원단 활동을 하면서 우리가 가장 잘 할 수 있는 일이 이것이라는 것을 알았습니다.
- 즐겁고 재미있었습니다. 대구시 공약을 평가하는 일이라 해서 어렵고 딱딱한 것으로 알았습니다. 그런데 참여해보니 모르는 사람들을 만났는데도 쉽게 친해지고 정책이 딱딱하거나 어렵지 않았습니다. 민주주의가 이렇게 재미있다는 것을 처음 알았습니다.
- 배심원단 활동을 통해 공약에 대해 관심을 갖기 시작하면서 저 자신의 생활에만 관심이 있었던 것을 반성했습니다. 이번 기회에 대구시의 살림살이를 알 수 있었습니다. 배심원단의 활동의 적용 범위가 더 넓어졌으면 좋겠습니다. <대구시 배심원>

관악구와 남동구 배심원들도 대구시와 유사한 의견들이 주를 이루었다.

공동체로의 관심 확장, 주민의식 고취, 시민적 자부심 향상 등을 공유하였다. 특히 단절된 이웃과의 소통의 가능성을 전한 배심원의 소회는 배심원 활동이 심리적·정서적인 차원으로도 영향을 미치고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

- 내가 알지 못했던 일에 관심을 가지고 보게 되었고, 주민의식이 고취된 느낌입니다.
- 이웃과 거의 단절된 생활 같았는데 다른 동 주민과 소통이 가능하다는 걸 새롭게 느꼈습니다. 소통내용이 개인적인 것보다 마을 전체에 대한 내용이다 보니 더욱 좋았어요. 또한 평가결과가 안 좋게 나올 수도 있는데, 그리고 결과에 관계없이 지자체의 부정적인 행정이 발각되거나 그러면서 배심원들이 실망할 수도 있는데 구청장과 공무원들이 이렇게 적극적으로 평가 받으려고 했다는 점이 흐뭇했습니다.
- 자유롭게 여러 주민들과 토론할 수 있었고, 좀 더 살기 좋은 마을로 만들기 위한 다양한 의견들을 공유할 수 있어서 주민으로서 자긍심을 높일 수 있었습니다. <서울 관악구 배심원>
- 남동구에 16년 이상 살았지만 이 지역에 대해 잘 몰랐고 공약자체에도 별 관심이 없었습니다. 하지만 남동구에 대해 정보가 공유되면서 더욱 관심을 갖게 되었고, 아는 만큼 보이고, 아는 만큼 관심이 높아진다는 것을 알게 되었습니다.
- 나를 사회 최전선으로 이끌어내었고, 그로 인해 내 자신을 업그레이드할 수 있었습니다. <인천 남동구 배심원>

양평균 배심원들도 시민적 자존감과 공동체에 대한 관심이 증대되었다는 것을 알 수 있다. 60대 어르신과 50대 주부의 소감은 큰 울림을 전한다.

- 60년 평생 처음으로 이런 활동에 참여하였습니다. 덕분에 20년은 젊어진 것 같아요.
- 군 행정을 알게 되어 기쁘고 자부심을 느끼게 되었습니다.
- 처음엔 낯설 그 자체였는데 지금은 이렇게 자유스럽고 편하게 소통하

게 되었습니다. 만남이라는 것은 참 대단한 것 같습니다.

- 평생 주부로 살면서 평상시 정치와 행정에 무관심했었고, 남편은 그런 나를 항상 무시해 왔었습니다. 하지만 배심원으로 활동하면서 나에 대한 남편과 아들의 인식이 바뀌더군요. 내 자신이 정말 자랑스러웠습니다.
- 내 삶만 중요했는데 내 주변, 관내 전체를 관심 있게, 진지하게 살펴 보게 되었습니다. <경기 양평군>

민주주의 함양은 자존감 없이는 불가능 할 수 있다. 자기에 대한 존중이 타인과 공동체를 대하는 자세를 변화시키고 더 좋은 사회를 만들기 위한 원동력이다. 그리고 이러한 민주주의 함양은 사회 참여와 실천적 노력을 통해 배가될 수 있고, 주민배심원들의 활동 평가를 통해 그 가능성을 발견하게 되었다. 주민배심원제에서 심의성을 중요하게 고려한 이유는 민주적 절차에 따른 의사결정의 정당성 제고도 있겠지만 사실 시민적 삶을 배우고 함양하기 위한 과정으로서 의도한 바가 크다. 참여자들은 상대방의 의견을 경청하고 존중하는 자세로 토론에 참여함으로써 상당히 높은 시민성을 보여주었고, 자기 삶을 스스로 가꿔나가기 위한 계기를 마련했다는 데 주민배심원제가 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

둘째, 사회 참여에 대한 동기 부여이다. 참여에 대한 동기가 있어야 지속적으로 민주주의의 실천적 참여 의지를 가질 수 있다. 주민배심원단으로 활동하기 이전에는 네 지역 모두 배심원들의 행정참여 경험이 거의 전무했다. 양평군은 20명 가운데 15명이 참여 경험이 없었고, 대구시는 43명 중 39명이, 남동구는 34명 중 28명, 관악구는 38명 중 단 2명을 제외한 36명이 이런 과정에 전혀 참여한 경험이 없었고, 있더라도 여론조사와 단체장 동 방문시 면담에 참여한 정도였다. 그나마 4개 지역의 전체 배심원 가운데 3명이 각각 새마을부녀회 및 아름다운 가게 봉사활동, 주민참여예산제 참여가 전부였다.

하지만 우연한 기회에 참여하게 되었고, 두려움과 낯섦이 있었으나 매 회 적극적인 참여 분위기를 보였고, 이후에도 사회 참여에 대한 높은 의지를 갖게 되었음을 설문조사에서 확인할 수 있었다. 양평군은 배심원 전원인 13명(100%), 남동구는 17명(94.4%), 관악구는 27명(93.1%)이 다음에도 이런 과정의 참여 의향을 밝혔으며, 부정적 의견은 관악구 1명으로만 나타났다.

이렇게 적극적인 참여분위기와 사회참여에 대한 동기 유발은 어디에서 기인했을까? 일단 1차적 참여 동기는 추측컨대 회의 수당비 지급이 크게 작용했을 것이다. 보통 수당비는 1회 당 4~5만원이 지급되었다. 주민들과의 대화 과정에서 수당비를 제공한다는 조건 때문에 참여하게 되었다는 것을 발견할 수 있었다. 특히 주부, 어르신, 학생 등이 그런 의견을 많이 냈다.⁹⁾ 이 외에도 참여를 통해 획일적인 일상생활의 무료함을 달래기 위해 참여했다는 배심원도 몇몇 있었고 단순히 호기심에 참여한 경우도 많았다. 물론 원래 사회 참여에 관심은 있었으나 그런 기회가 주어지지 않았고, 참여 기회가 우연하게 주어지면서 설레임을 안고 참여한 배심원들도 몇몇 있었다.

이러한 참여 동기가 지속적인 참여 의지를 보장할 수 있는 것은 아니다. 우선적으로 적극적인 참여분위기는 1차 예비회의의 교육 및 분임 활동이 크게 영향을 받은 것으로 분석된다.¹⁰⁾ 일단, 회의 과정이 재미가 있

⁹⁾ 한 가지 재미있는 뒷이야기는 ARS 모집과정에서 연령을 묻고 회의비를 지급한다는 내용에 ‘보이스피싱’으로 의심하여 지자체에 항의 전화하는 소동이 모든 지자체에서 벌어졌고 이 소동은 토론과정 내내 회자되기도 하였다.

¹⁰⁾ 프로그램을 통한 흥미 유발은 지속적인 회의 참여 의지에 영향을 미친다고 판단하여 재미있는 프로그램으로 분임 모임을 진행하였다. 분임구성은 주최 측 편의에 따라 진행하지 않고, 제비뽑기 방식으로 구성하였다. 그리고 참여 동기, 분임 이름 정하기, 지역문제 공유, 앞으로 활동 다짐을 공유하고, 전체 발표에서 분임별 다짐 보드 어워드를 진행하는 과정에서 자연스럽게 참여에 대한 동기를 부여하고자 했다. 분임명은 ‘돋보기, 관악스타일, 달구벌, 낚였다! 4만원’ 등 지역의 주인으로서 긍정하고 꼼꼼하게 평가과정에 참여하겠다는 의지와 톡톡 튀는 아이디어를 담은 다양한 이름들이 제시되었고, 단체장과 홈페이지에 전달, 공개되는 최종 결과 보고서에도 분임명으로 기록되어 행정언어에서 벗어난 생활세계의 언어로 접근하고자 하였다.

어야 하고, 참여의 의의에 대한 공감감이 있어야 한다는 것을 고려하여 프로그램을 세웠다. 교육에 있어서 민주주의는 개념 설명보다 문학적 일상적 이야기로 접근하여 쉽게 풀어냈고, 주민배심원제도의 의미는 시민적 자존감을 높이기 위한 방향으로 이루어졌다. 이 외에도 지속적인 참여 보장을 위해 흥미를 유발시킬 수 있는 다양한 프로그램이 진행되었다. 주민배심원단 성공 여부는 결국 1차 회의에서 판가를 난다고 해도 과언이 아닐 정도로 교육 및 분임 활동은 중요했다. 면대면 소감나누기에서 확인된 것은 참여 의식을 강화시키는데 지역, 행정, 공약에 관한 정보 습득과 자신의 의견이 반영될 수 있다는 기대와 정치적 효능감, 그리고 지역에 기여할 수 있다는 자부심과 시민적 자존감 등이 크게 작용한 것으로 나타났다.

주민배심원제와 같은 주민참여 제도의 필요성에 대해서도 양평군 12명(92.3%), 남동구 16명(84.2%), 관악구 27명(96.4%)으로 대부분 매우 긍정적인 태도를 보였다. 주민배심원제도의 확산 가능성을 기대해 볼 수 있는 대목이다.

3. 지방정부에 대한 신뢰성 제고

〈표6〉 행정에 대한 인식조사

(명, %)

행정에 대한 인식 변화							
1차 조사				2차 조사			
	양평군	남동구	관악구		양평군	남동구	관악구
긍정적 변화	15 68.2%	17 51.5%	20 52.6%	긍정적 변화	9 69.2%	16 84.2%	24 82.8%
보통	7 31.8%	14 42.4%	14 36.8%	보통	4 30.8%	3 15.8%	4 13.8%
부정적 변화	0 0.0%	2 6.1%	4 10.5%	부정적 변화	0 0.0%	0 0.0%	1 3.4%
참여자수	22	33	38	참여자수	13	19	29

첫째, 행정에 대한 인식 변화를 통해 신뢰성 제고 여부를 확인하였다. 양평군은 22명 중 15명(68.2%)→13명 중 9명(69.2%), 남동구는 33명 중 17명(51.5%)→ 19명 중 16명(84.2%), 관악구는 38명 중 20명(52.6%)→ 29명 중에 24명(82.8%)으로 세 곳에서 모두 행정에 대한 긍정적인 인식 변화가 높게 나타나고 있다. 특히 남동구와 관악구에서 행정에 대한 인식 변화가 크게 나타났는데, 이와 같은 결과는 자치군에 비해 자치구에서의 주민배심원단 운영은 주민들의 행정에 대한 인식변화를 크게 개선할 수 있을 것으로 예측해 볼 수 있겠다.

- 지난 민선5기 지방선거 때 투표권 있었으나 기권했습니다. 그간 정부에 대한 불신이 많았기 때문입니다. ‘과연 공약을 지킬 수 있을까’라는 것에 대한 불신과 회의도 있었구요. 그런데 이번에 참가해서 공약에 대해서 알게 되었고, 공부가 많이 필요하고, 냉소적 자세와 선입견, 그리고 배타성을 버려야 한다는 점을 배울 수 있었습니다. 행정에 대한 중요성과 신뢰를 갖게 되는 계기가 되었습니다. 더 많은 주민들이 참여했으면 하는 바람입니다. <대구시 배심원>

둘째, 시민들과 공무원들의 상호작용이다. 행정에 대한 긍정적인 인식 변화는 지자체와 시민 간의 상호작용이 중요한 요소로 작용한 것으로 예측된다. 앞서 Gregory(1999)와 Whiteley(1999)가 주장했듯이 면대면(face-to-face) 관계와 수평적인 상호 호혜적인 네트워크가 사회적 자본의 근원이 될 수 있다. 대체적으로 수직적·일방적 관계가 아닌 수평적 관계 속에서 공무원과의 대화 과정이 이루어졌다. 심의 안전을 담당하고 있는 부서 공무원들은 공약에 대한 이해도를 높이기 위해 주민들과의 상호 의견 교류를 활발하게 진행하였고, 주민들이 자료를 요청하거나 현장방문이 필요할 경우 언제라도 그 요청에 응했다. 그럼에도 불구하고, 담당 공무원과의 대화가 더 필요하다는 일부 시민들의 의견이 있었고, 담당 공무원들

도 제약된 시간 때문에 공약에 대한 설명이 부족했다며 더 많은 시간 확보가 필요하다고 강조하였다.

셋째, 시민참여 제도에 대한 공무원들의 인식이다. 참여제도에 대한 단체장과 공무원들의 인식이 높을수록 지속적인 참여제도가 보장되고 정부와 시민 간의 신뢰 네트워크 형성에 기초가 되기 때문에 이에 대한 평가는 중요하다도 볼 수 있다. 주민배심원제에 참여했던 대부분의 공무원들은 시민참여의 중요성을 인식하고 있는 것으로 확인되었다.

- 처음에 ‘무작위 추첨에 의한 배심원단 구성이 가능할까’라는 의문이 들었습니다. 그런데 구성이 된 것을 보고 정말 신기했습니다. 그 분들이 참여해서 토론하는 과정 자체도 새로웠습니다. 주민배심원제는 정말 필요한 제도이며, 주민들이 행정에 대한 관심과 이해를 높이고 다른 주민들에게도 널리 알리는 효과가 있다고 생각합니다. <공약 담당 공무원 1>
- ARS 무작위 선발을 통한 배심원 구성은 획기적이었습니다. 그간 지자체 행정 참여는 지역 유지 등으로 한정되었고, 사업별 같은 주민들이 참여하는 경우가 대부분이었습니다. ‘진정한 주민은 누구입니까?’ 다양한 계층의 시민들, 소시민들이 참여했다는 점은 고무적이었다고 평가됩니다. <공약 담당 공무원2>

시민참여의 중요성을 인식하면서도 행정 업무의 효율성을 무시할 수는 없을 것이다. 민주성과 효율성을 모두 만족하는 것은 어려운 것이며, 높은 효율성을 기대할 수 없겠지만 두 가치간의 접점을 찾아가는 것은 가능할 것이라고 본다. 효율성을 높이기 위해서는 실무를 담당하는 공무원을 대상으로 한 매니페스토와 주민배심원제에 대한 교육과 시민들 간의 활발한 소통과 협의 과정의 필요성을 제시하였다.

- 공약 업무는 어려운 분야이기 때문에 업무의 연속성이 필요하지만 부

서 이동이 많아서 업무의 효율성이 떨어지는 측면이 있습니다. 공무원들에게도 매니페스트와 주민배심원제의 이해를 높이기 위한 교육이 반드시 필요하도 판단됩니다.

사실 공약을 평가받는 것은 공무원들에게 두려운 일입니다. 짐이죠. 자신이 담당한 공약 이행에 대한 평가결과가 낮게 나오는 것에 대한 염려겠지요. 어떻게 해소해야 할지 고민이 많습니다. 부서 과장급 이상이 아닌 실제 업무를 담당하는 실무자들과 소통의 기회가 더 많이 주어져야 한다고 생각합니다. 워선인 경우 정치적 판단에 치우치거나 형식화되는 경우가 많거든요. 또한 외부전문가들의 의견은 표면적으로 화려할 뿐 진정한 주민의 이야기가 아니지요. 실무 담당 공무원과 주민과의 소통이 활발해지면 공약 담당 실무자들도 신나게 참여할 수 있을 것 같습니다. 그리고 내부 조직에서 주민들을 위한 정보 공개, 설명회가 형식화되다 보니까 정보 공개의 범위가 한정되는 측면도 있습니다. 공약 이행이 쉽지 않은 경우 주민들에게 솔직히 공개하고 싶은데, 그럴 수도 없고. <공약 담당 공무원3>

VI. 결론 및 함의

공동체와 더불어 자신의 삶을 스스로 가꾸가는 민주 사회에서 대의제 민주주의는 한계를 노정시키고 있고, 실질적인 민주주의가 작동되기 위해서는 어떻게 대의제 민주주의와 시민 간의 간극을 좁힐 수 있을 것인가가 핵심이라고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 대의제 민주주의를 보완하고 민주주의의 공고화를 위해 심의 민주주의를 대안으로 제시하였다. 그리고 심의 민주주의의 실제 적용 사례로서 지자체단체장 공약이행 평가를 위한 주민배심원제를 평가하였다. 주민배심원제는 2012년부터 2013년 상반기까지 9개의 지자체에서 실시하였고, 그 중 심층적인 사례분석을 위해 매니페스트본부가 주민배심원제 운영과정에 주도적으로 참여한 대구시, 경기 양평군, 인천 남동구, 서울 관악구 등 4개 지역을 중심으로 평가를 진행하였다. 심의 민주

주의를 기반으로 한 주민배심원제의 성과를 평가하기 위하여 시민참여와 심의성, 민주시민교육적 기능의 효과성, 지방정부의 신뢰성 제고 등을 기준으로 사례를 검토하였다.

평가 결과, 시민참여와 심의성에 있어서는 단체장과 우호적 관계에 있는 전문가 중심의 평가와 주민들의 비자발적인 동원에 의한 평가를 탈피하여 지역·성·연령 등 인구비례에 따른 무작위 층화표집 방식으로 배심원단을 구성함으로써 절차적 공정성에 기여한 것으로 보인다. 그리고 공약설명회, 면담, 현장실사, 토론 등 심의 안전에 대한 정보 제공과 토론 과정을 거쳤고, 토론결과가 지자체의 공약 이행에 거의 반영되었다는 점은 기존의 형식적인 참여제도에 큰 변화가 있었음을 말해주고 있다. 민주 시민교육적 측면에서는 시민교육 및 토론과정 등을 통해 적극적인 참여분 위기를 형성하였고, 공동체에 대한 의식, 다양성에 대한 배려 등 시민성을 제고하는데 높은 성과를 보여주고 있다. 특히 1차 토론에서는 참여자들의 혜택과는 관계가 없는, 사회적 약자에 대한 편익 문제에 대해서 ‘비용’의 문제로 접근하다가 최종 토의에서는 ‘공공성’에 바탕을 둔 의견으로 수렴되는 과정을 지켜보면서 심의 민주주의의 자기 성찰성의 가능성을 확인할 수 있었다. 지방정부의 신뢰성은 시민들과 지방정부와의 협력적 관계를 회복하고 시민참여 제도의 지속성을 보장하기 위하여 중요한 요소이다. 실제 심의 과정에서 참여자와 공무원 간의 상호작용을 통해 서로 간에 신뢰가 높아졌음을 확인할 수 있었다.

이처럼 심의 민주주의는 의사결정의 질을 높이고, 시민성의 함양과 지방정부와 시민 간의 협력적 관계를 형성하기 위한 기제로서 우리 사회의 다양한 문제 해결을 위해 도입될 필요가 있고, 본 연구를 통해 그 가능성을 보여주고 있다고 판단된다. 한편 그 가능성을 넘어 심의 민주주의가 실현되기 위해서는 몇 가지 개선 방안들을 모색해야 할 것이다. 첫째, 심층적인 토론과정과 그에 따른 물리적 여건이 개선되어야 한다. 앞서 평가

한 바와 같이 시민들과 공무원 간, 시민과 시민 간의 토론 과정이 지금보다 1~3회 정도 더 추가되어야 한다는 의견들이 많았다. 그러기 위해서는 회의 수당비가 더 확보되어야 하지만 예산 부족으로 면대면 토론 과정 횟수가 제한될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 주민참여제도에 대한 예산 확보가 필요할 것으로 보인다. 둘째, 주민배심원단 구성에 있어서 대표성 및 공정성 확보를 위해 계층별 안배가 중요하다. 대체적으로 안배가 고르게 되었지만, 20~30대의 참여율이 다른 세대와 비교했을 때 조금 저조했고, 이에 대한 방안이 필요할 것이다. 젊은 층은 대부분 전화 연결이 어려웠고 참여에 대한 의지도 약했다. 행정과 지역에 대한 젊은 층의 무관심은 사실 ‘합리적 무관심’에 기인한다고 본다. 국가적 차원의 이슈에 대한 관심은 높지만 그에 비해 지역 문제에 있어서는 직접적으로 자기 이해와의 연결성을 찾지 못했기 때문일 수 있다. 이 문제도 예산 문제와 직결된다. ARS를 통한 모집 방식에서 젊은 층의 모집 표본의 수를 늘리거나 우편 발송 등 다양한 방식이 활용될 수 있으면 충분히 참여율을 높일 수 있으며 그 만큼 예산이 더 필요하다는 것을 말해주고 있다. 셋째, 참여주체의 포괄성과 사회적 약자 비배제성을 현재보다 좀 더 고려할 필요가 있다. 사례에서처럼 지역·성·연령 외에 직업·소득까지 안배한다면 더 공정한 결과를 보장받을 수 있을 것이다. 넷째, 주민배심원제의 적극적인 참여분위기를 형성하기 위해서는 참여에 대한 흥미 유발이 중요하다. 일단 프로그램이 재미가 있어야 한다. 그리고 참여를 통한 시민들의 성취감과 자존감을 높일 수 있어야 한다. 지금보다 더 다양한 참여 프로그램을 개발, 운용할 필요가 있을 것이다. 다섯째, 더 많은 시민 참여 방안도 구상해 볼 필요가 있다. 심의 민주주의는 면대면 토론을 중시하지만, 포괄적 참여를 통한 다양한 의견들을 수렴하기 위한 방안으로 전자민주주의와의 결합도 고려해 볼 수 있을 것이다. 마지막으로, 심의 민주주의를 적용한 공약평가단 운영이 민주주의적인 정당성이 아닌 관료 및 지자체의 책임에

대한 면죄부 또는 지자체의 정당성을 확보하는 통치 수단에 불과할 수 있다는 지적도 제기될 수 있을 것이다. 물론 주민배심원단 운영 결과를 보면 배심원단 대부분은 공약이행에 대한 공무원(자체평가) 및 전문가 평가 결과에 이의를 제기하였고, 공약재조정 가부 결정에 대해서도 지자체가 요구한 요청안을 모두 통과시키지 않았다. 따라서 단순히 지자체의 책임 면죄를 위한 통치 수단으로 활용되었다고 볼 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 그러한 가능성은 얼마든지 나타날 수 있다는 점을 유념하고, 이에 대한 더 정교한 장치들이 필요할 것으로 보인다.

이러한 점들이 체계적으로 보완된다면 심의 민주주의를 토대로 한 시민참여는 다양한 문제 해결을 위한 기제로 활용, 확산될 수 있을 것이다. 지역 또는 국가적 차원에서 정치·경제·환경적 갈등 문제들에 대한 합의 수단으로 매우 유용할 것이다. 또한 매니페스토 사이클의 전 과정에도 이러한 방식이 도입될 수 있을 것이다. 우선적으로 내년에 있을 민선 6기 출범 직후 공약 실천계획 수립단계에서부터 시민들이 주도적으로 참여하여 공약에 대한 우선순위를 선정하고 권고안을 제안해 볼 수 있을 것이다. 공약수립단계에서부터 시민 참여에 의한 심의 민주주의가 적용된다면 이 또한 전 세계적으로 최초의 실험이 될 것이다. 향후 앞서 상술한 개선점뿐만 아니라 행정의 효율성 측면에서 제기되고 있는 심의 민주주의의 한계를 종합적으로 평가하고 발전 방향을 모색할 필요가 있다. 이는 지속적인 민주주의의 실험의 장을 펼치는 과정 속에서 더욱 심화될 수 있을 것이다.

(2013년 10월 31일 접수, 11월 18일 심사완료, 11월 25일 게재확정)

참고문헌

- 고병권. 2011. 『민주주의란 무엇인가』. 서울: 그린비.
- 김도윤. 2009. “심의민주주의의 가능성과 한계 : 광주 복구와 울산 동구의 주민참여 예산제도를 통한 성찰.” 『한국사회학회』. 2009 전기사회학대회 논문.
- 김도희. 2006. “방폐장입지정책에서 나타난 ‘주민투표제’의 문제점과 개선방안: 울산시와 경주시의 정책갈등을 중심으로.” 『지방정부연구』. 10(4). 91-111.
- 김두환. 2005. “사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로.” 『시민사회와 NGO』. 3(1). 143-171.
- 김명식. 2004. “롤즈의 공적 이성과 심의민주주의.” 『철학연구』. 65. 261-279.
- 김상준. 2011. 『미지의 민주주의』. 서울: 아카넷.
- 김소연. 2006. “공공정책 갈등과 민주주의-울산광역시 복구 음식물자원화시설 ‘시민 배심원제’ 사례를 중심으로.” 경희대학교 석사학위논문.
- 김영인·설규주. 2008. 『시민교육론』. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 노진철. 2006. “방사성폐기물처분장 입지선정을 둘러싼 위험소통과 자기결정.” 『경제와 사회』. 71. 102-125.
- 듀이, 존. 이홍우 역. 2007. 『민주주의와 교육』. 경기도: 교육과학사.
- 롤스, 존. 황경식 역. 2008. 『정의론』. 서울: 이학사.
- 문태현. 2010. “심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계.” 『한국행정논집』. 22(3). 629-650.
- 민주화운동기념사업회. 2010. 『시민교육 현장지침서』. 민주화운동기념사업회 자료집.
- 박순애. 2006. “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로.” 『한국행정학보』. 20(2). 73-97.
- 부산항만공사. 2007. 『북항 재개발 마스터플랜 선정을 위한 공론조사』. 부산항만공사.
- 손호중·채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부산군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로.” 『한국행정학보』. 39(3). 87-113.
- 임혁백. 2005. 『세계화시대의 민주주의』. 경기도: 나남.

- 오수길. 2007. “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가 토론회.” 한국매니페스토실천본부 토론회 발표자료. 서울 . 12월.
- 오현순. 2008. “매니페스토 운동의 평가와 발전방향-심의 민주주의론의 관점에서.” 경희대학교 석사학위논문.
- 오현철. 2006. “토의민주주의 이론의 쟁점.” 『한국정치학회보』. 40(5). 43-63.
- 웅거, 로베르트. 이재승 역. 2012. 『주체의 각성』. 서울: 알피.
- 이광재. 2010. “Next 민주주의3.0과 새로운 거버넌스, 그리고 청렴매니페스토운동.” 국민권익위원회 공정한 사회, 투명한 정부 구현을 위한 반부패 심포지엄 발표자료. 서울. 9월.
- 이종수. 2001. “정부에 대한 신뢰와 그 결정요인.” 『사회과학논집』. 32. 67-86.
- 은재호. 2009. “참여적 의사결정기법의 제약요인 연구.” 『한국정책학회보』. 18(2). 97-128.
- 정규호. 2007. “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐건설을 둘러싼 갈등을 중심으로.” 『한국정책학회보』. 16(2). 91-118.
- 정규호. 2005. “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의.” 『시민사회와 NGO』. 3(1). 29-54.
- 정무권. 2011. “행정민주주의와 공공성: 심의 민주주의와의 접목.” 『사회과학연구』. 50(2). 33-80.
- 정원규. 2005. “민주주의의 두 얼굴: 참여 민주주의와 속의 민주주의.” 『사회와 철학』. (10). 281-329.
- 정정화. 2011. “공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계.” 『한국행정논집』. 23(2). 577-604.
- 주성수. 2007. ““주민투표”는 환경갈등 해결의 대안인가?: 방사성폐기물처리장 주민 투표 평가.” 『경제와 사회』. 75. 229-250.
- 진상현. 2008. “참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계.” 『ECO : 환경사회학연구』. 12(1). 251-281.
- 차성수·민은주. 2006. “방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의.” 『ECO : 환경사회학연구』. 10(1). 43-70.

- 최은수. 2012. “민주시민교육 학습자의 참여동기와 교육만족도 연구.” 숭실대학교 석사학위논문.
- 퍼트남, 로버트 D. 정승현 역. 2009. 『나홀로 불링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생』. 페이퍼로드.
- 피쉬킨, 제임스 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 하버마스, 위르겐. 장춘익 역. 2006. 『의사소통행위이론』. 경기도: 나남.
- 한국매니페스토실천본부. “2010 시민매니페스토만들기: 서울매니페스토 결과 보고서.” 한국매니페스토실천본부.
- 한국매니페스토실천본부. “2013 민선5기 공약이행 평가를 위한 관악구 주민배심원 제 결과 보고서.” 서울 관악구 매니페스토팀.
- 한국매니페스토실천본부. “2013민선5기 공약이행 평가를 위한 남동구 주민배심원제 결과 보고서.” 인천 남동구 기획예산실.
- 한국매니페스토실천본부. 2013. “민선5기 공약이행 평가를 위한 대구시 주민배심원 제 결과 보고서.” 대구시 정책평가담당관실.
- 한국매니페스토실천본부. “2013 민선5기 공약이행 평가를 위한 양평군 주민배심원 제 결과 보고서.” 경기 양평군 기획예산실.
- 홍성구. 2011. “숙의민주주의의 이론적 보완.” 『언론과 사회』. 19(2). 152-184.
- 홍윤기. 2009. 『민주청서 21』. 민주화운동기념사업회 · 5.18기념재단.
- Cohen, J. 1997. “deliberation and democratic legitimacy” In Bohman, J. and Rehg, W. (eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
- Citrin, J. 1974. “Comment: The Political Relevance of Political Trust.” *The American Political Science Review*. 68(3): 973-988.
- Citrin, J. & Green, D.P. 1986. “Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government.” *British Journal of Political Science*. 16(4): 431-453.
- Gregory, Gobert J. 1999. “Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service.” *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1.

- Habermas, Jürgen. 1996. "Three normative models of democracy" In Benhabib, S. (eds.). *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Sumpeter, Joseph. 1946. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Whiteley, Paul F. 1999. "The Origins of Social Capital." Jan W. van Deth, Marco Maraffi, Kenneth Newton and Paul F. Whiteley (Eds). *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.

Abstract

A study of cases where deliberative democracy is applied in the process of implementing the manifesto

Hyun-Soon Oh

Representative democracy in a democratic society, where people live their lives with the community, has many limitations. Therefore, for its citizens to exercise their actual rights, it is essential to reduce the gap between the representative democracy and citizens. This study pays attention to deliberative democracy as a way to remedy the limitations of representative democracy. The purpose of this study is to evaluate civil jury cases, to which deliberative democracy is applied, in the process of implementing the manifestos. The purpose of civil jury system, to which deliberative democracy is applied, is to influence the implementation of election promises by reviewing and evaluating election promises through active participation of citizens beyond aggregative democracy in which the preferences of citizens are aggregated through elections. Civil jury system has been used by 9 local governments in Korea between 2012 and 2013. Of these, this study used the cases in Daegu, Gwanak-gu; Seoul, Namdong-gu; Incheon, and Yangpyeong-gun; Gyeonggi-do. This study examined the cases based on citizen participation and deliberation, effectiveness of democratic citizen education function, and improvement of the local government's reliability as important elements and functions of deliberative democracy.

Key words : Deliberative democracy, manifesto, and implementation of election promise