

정책연구 2018-04

대전광역시 경청·소통 시민참여행정 발전방안 연구

유병선·곽현근·김덕진·이정림

연구책임

- 유병선 / 도시경영연구실 연구위원

공동연구

- 곽현근 / 대전대학교 행정학과 교수
- 김덕진 / 충남대학교 정치외교학과 교수
- 이정림 / 대전세종연구원 초빙연구원
- 방정희 / 대전세종연구원 위촉연구원

정책연구 2018-04

**대전광역시 경청·소통 및 시민참여행정
발전방안 연구**

발행인 박재목

발행일 2018년 2월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3508

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: (주)카피팩토리 TEL 070-8279-3343 FAX 0507-711-7732

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종자치특별시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

요약

■ 연구배경과 연구목적

- 대전광역시는 민선6기 출범과 더불어 시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고, 아침동행, 시민과의 대화, 사랑방 경청회, 주제가 있는 시민토론회 등 경청·소통 및 시민참여행정을 위한 다양한 제도를 시행해 옴
- 이러한 제도의 시행 목적은 시민생활과 밀접한 정책추진을 놓고 발생할 수 있는 시민 간 갈등과 분열을 방지하기 위한 것이었음. 민선6기 출범 당시 대전광역시는 과학비즈니스벨트 축소, 도시철도 2호선 논란, 둔산 화상경마장 이전 등 논쟁의 여지가 있는 사업들이 존재했음
- 대전시는 갈등관리를 위해 시민이 참여하는 각종 위원회가 분야별 자문·심의·의결을 위한 전문가 중심 위원회가 대부분이라는 판단함. 예를 들어, 시정의 기본적인 계획 및 정책결정을 위해「시정조정위원회조례」와 「갈등관리 및 조정에 관한조례」가 있으나 비전문 시민의 참여가 제한되어 옴. 또한 시민의 대표적인 의결기관인 의회가 있으나 정책입안 단계부터 시민의견이 반영되기에는 한계가 있다고 판단함
- 이에 대전시는 일반 시민의 의견을 수렴하고 갈등 관리 기능을 담당하는 위원회 설립과 더불어 다양한 관련 제도 시행을 민선6기 주요 핵심 사업으로 추진함으로써 ‘시민’, ‘경청’, ‘통합’의 시정 구현에 주력해 옴
- 민선6기가 마무리되어 가는 시점에서 그동안 대전광역시가 시행해 온 경청·소통 및 시민참여행정에 대한 평가를 통해 발전방안을 모색할 필요성이 제기됨
- 이러한 배경 하에 지방자치분권 시대를 맞아 국내외 지방정부에서 시행하고 있는 시민참여행정 사례에 대한 고찰 및 시사점을 도출해 보고자 함
- 구체적으로, 민선6기 대전광역시가 추진해 온 경청·소통 및 시민참여행정의 추진현황, 성과, 문제점에 대한 분석을 통해 정책 수요자 중심의 협치 행정 구현을 위한 제도적 발전방안을 제시하고자 함

■ 연구방법

- 협치(경청·소통 및 시민참여행정) 관련 문헌자료 분석
- 대전광역시 보유 자료 분석
- 민선6기 대전광역시의 경청·소통 및 시민참여행정 관련 제도에 대한 지방언론의 평가에 대한 분석
- 교수, 시민단체 활동가 등을 대상으로 한 전문가심층면담(FGI)를 통해 제도의 문제점 도출 및 발전방안 모색

■ 연구결과 및 정책적 함의

- 시민행복위원회 운영의 개선방안 제시
 - 시민행복위원회가 다음 세대에 까지 물려줄 수 있는 제도적 자산으로 거듭나기 위해서는 대전시장을 비롯한 공직자들이 대의민주제로 대표되는 엘리트민주주의에 고착된 사고를 넘어 ‘보통 사람들’의 사고를 통해 대전시의 중요한 가치를 배분한다는 숙의민주제의 기본철학에 대한 깊은 이해와 공감대가 선행되어야 할 것임
 - 특히 단순히 시민참여를 대전시민(위원)들에게 정보를 제공하고, 상담을 하며, 의사결정과정 속에서 파트너로서 시민들과의 협력 수준을 넘어서서 시민들의 손에 대전시의 중요한 가치판단의 권한을 부여한다는 자세를 가지고 시민행복위원회의 개선과제를 찾아야 할 것임
 - 제도운영과 관련해서는 의제선정 및 절차를 진행하는 전문가위원회의 구성과 독립적 운영, 이슈에 대한 충분한 정보제공, 도출된 결과가 정책권고안 수준으로 성안될 수 있도록 운영을 내실화하는 등의 제도적 보완이 필수적임
 - 구체적으로, 시민행복위원회가 숙의민주제의 의미를 가지도록 뿌리 내리는 초기단계만이라도 숙의민주제에 전문성을 가진 인사들의 참여를 유도하고 시민의견수렴과 대전시와의 조율과정을 거치도록 권고하되 의제선정의 최종권한을 운영위원회에 부여하며, 전체 기획 및 진행을 주도해 나가도록 하는 재량과 권한을 주어야 할 것임. 의

제가 정해진 후에 명확한 문제의 정의와 설명을 통해 시민위원들이 해당 의제에 쉽게 다가설 수 있도록 관련 분야의 전문가들이 참여하는 ‘의제정리위원회’ (content committee)와 같은 제도를 병행해서 운영할 수 있을 것임

- ‘신고리 원전 공론화위원회’에서 무작위로 선출된 시민대표들이 내린 결론이 우리사회 원전정책으로 구속력을 가지게 된 것처럼, 시민행복위원회와 같은 숙의제도가 대전시에 뿌리내리기 위해서는 대전시민들이 내린 결정이 구속력을 가지고 실제 대전시 정책에 반영되고 그 결과가 시민들에게 환류가 되는 경험일 것임. 그러나 대전시 시민행복위원회 운영은 일종의 시민여론을 확인하는 수준에 그쳤을 뿐 대전시의 최종적 의사결정에 유의미한 변화를 초래한 사례는 없음

○ 시민공론플랫폼 구축 및 활성화를 통한 경청신문고 제도의 보완

- 경청신문고가 가지고 있는 시민참여행정제도로서의 한계를 극복하고 제안이 일회성으로 끝나지 않고 필요한 경우 지속적으로 논의될 수 있는 방향으로 시스템을 개선하기 위해서는 대전광역시의 온라인참여 시스템을 강화하는 쪽으로 방향을 전환할 필요성이 있음
- 전자민주주의는 사이버공간을 통해 참여, 숙의, 선택이 이루어지는 민주주의 정치의 한 형태로서 시·공간적 제약의 극복과 참여주체의 평등성을 확보하는 데 매우 유리함. 즉, 의제에 대한 접근의 평등성과 사적 경제력에 종속되지 않는 참여 기회의 균등성 등을 보장할 수 있는 방안으로서 온라인에 익숙한 젊은 세대에게 전자민주주의는 매우 유용한 정치적 행동공간이 되고 있음
- 다른 지방자치단체 및 공공기관 경우 국민신문고 ‘전자공청회’ 시스템을 활발히 이용하는데 비해 대전시는 매우 저조한 수준임을 감안할 때 기존의 국민신문고를 활용을 강화하는 노력이 요구됨
- 2017년 대선 당시 ‘문재인 1번가’가 시민의 큰 주목을 받았던 점을 벤치마킹하여 대전형 ‘문재인 1번가’를 개발할 수 있을 것임. ‘문재인 1번가’가 성공한 이유는 시민들에게 익숙한 쇼핑몰 방식을 차용하

여 복잡한 정책을 친숙하고 신선하게 전달했기 때문임. 즉 정보를 관의 입장에서 일방적으로 나열하는 것이 아니라 시민이 흥미를 느낄 수 있는 형식으로 전달하는 것이 중요함. 인터넷을 통한 시민참여를 유도하기 위해서는 현재 시 홈페이지의 일부 게시판을 이용하는 방식이 아니라 독립적인 시민참여 홈페이지를 구축할 필요가 있음. 서울시의 경우에도 ‘천만상상 오아시스(www.oasis.seoul.go.kr)’라는 별도의 홈페이지를 구축해 서울시 정책홍보 및 시민의견을 수렴하고 있음. 즉 독자적인 온라인 시민참여 브랜드 개발이 필요함

○ 대전시 시민참여행정 생태계 조성 및 활성화를 위한 제언

- 풀뿌리주민자치 생태계 조성을 위한 종합적 지원
- 기존 참여제도의 정비 및 개선
- 개인적 참여유인을 제공하기 위한 제도적 노력
- 시민참여 진단제도의 활용
- 학교시민교육 촉진 및 대전시민대학의 민주시민교육 강화

차 례

1장 서론	3
1절. 연구배경과 연구목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
2절. 연구방법	4
2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	7
1절. 지역과 민주주의	7
1. 지방과 지역의 정의	7
2. 대의민주주의의 한계와 대안	7
3. 지방분권에서 지역분권으로	16
2절. 국내외 속의민주주의 제도 도입과 운영사례	18
1. 해외 사례	18
2. 국내 사례	21
3장 대전시 경청·소통 및 시민참여행정 제도의 성과와 문제점	27
1절. 현황 및 성과	27
1. 시민참여행정 정책의 개요	27
2. 시민참여행정 정책의 주요 결과	38
2절. 평가 및 문제점 도출	49
1. 시민행복위원의 평가	49
2. 시의 자체 평가	54
3. 지역 언론의 반응	58
4. 시민사회의 평가	67

4장 시민참여행정 제도의 발전방안	75
1절. 대전시민행복위원회 발전방안	75
1. 제도적 원리의 공감대 형성과 적극적 의제선정 및 실질적 정책반영의 필요성	75
2. 대전광역시 시민행복위원회 조례의 숙의민주적 요소 보완	80
3. 대안적 숙의민주제도의 활용 모색	80
2절. 대전시 기타 경청·소통제도의 개선방안	83
1. 명예시장제의 개선방안	83
2. 경청신문고 제도의 개선방안	84
3절. 대전시 시민참여행정 생태계 조성 및 활성화를 위한 제언	86
1. 풀뿌리주민자치 생태계 조성을 위한 종합적 지원	86
2. 기존 참여제도의 정비 및 개선	88
3. 개인적 참여유인을 제공하기 위한 제도적 노력	89
4. 시민참여 진단제도의 활용	90
5. 학교 민주시민교육 촉진 및 대전시민대학의 민주시민교육 강화	91
5장 연구 개요 및 정책적 함의	95
1절. 연구 개요	95
2절. 정책적 함의	96
참고문헌	101
부록	107

표 차례

[표 3-1] 시민행복위원회 개요	29
[표 3-2] 주요 추진과정(2014.7~2017.12)	29
[표 3-3] 시민행복위원회 예산(2015-2017)	35
[표 3-4] 시민참여행정 정책	36
[표 3-5] 사전토론회	38
[표 3-6] 전체회의	39
[표 3-7] 1차 전체회의 결과	40
[표 3-8] 복지기준 분야별 추진과제 중 우선순위 결정	42
[표 3-9] 학교급식 개선방안	45
[표 3-10] 명예시장 활동사항(2014-2017)	46
[표 3-11] 현장시장실 활동사항(2014-2017)	47
[표 3-12] 경청신문고 실적사항	48
[표 3-13] 지역 언론의 보도건수	61
[표 3-14] 기사내용의 구분	63
[표 3-15] FGI 조사대상자	67
[표 4-1] 참여제고의 요인들: CLEAR 모형	91

그림 차례

[그림 3-1] 시민행복위원회 운영체계	33
[그림 3-2] 안건1. 복지기준 6개 영역 중 우선순위 결정	41
[그림 3-3] 안건2. 복지기준 분야별 10대과제 중 우선순위 결정	41
[그림 3-4] 시민행복위원회의 성과 만족도	49

[그림 3-5] 활동 중 가장 보람 있었던 점	50
[그림 3-6] 10개 분과 중 모범이 되는 분과	51
[그림 3-7] 활동 중 가장 아쉬웠던 점	51
[그림 3-8] 가장 효율적인 회의방식	52
[그림 3-9] 회의 참석 유도를 위해 가장 좋은 방법	52
[그림 3-10] 소속감과 자긍심을 높이기 위해 가장 좋은 방법	53
[그림 3-11] 지역 언론사 별 보도횟수	59
[그림 3-12] 시기별(년) 보도횟수	60
[그림 3-13] 시기별(월) 보도횟수	61

자료 차례

[자료 3-1] 대전시민행복위원회 관련 신문 기고	56
[자료 3-2] 신문 기사	65

서론

1절. 연구배경과 목적

2절. 선행연구

3절. 연구방법

1장

1장 서론

1절. 연구배경과 목적

1. 연구배경

- 대전광역시는 민선6기 출범과 더불어 시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고, 아침동행, 시민과의 대화, 사랑방 경청회, 주제가 있는 시민토론회 등 경청·소통 및 시민참여행정을 위한 다양한 제도를 시행해 옴
- 이러한 제도의 시행 목적은 시민생활과 밀접한 정책추진을 놓고 발생할 수 있는 시민 간 갈등과 분열을 방지하기 위한 것이었음. 민선6기 출범 당시 대전광역시는 과학비즈니스벨트 축소, 도시철도 2호선 논란, 둔산 화상경마장 이전 등 논쟁의 여지가 있는 사업들이 존재했음
- 대전시는 갈등관리를 위해 시민이 참여하는 각종 위원회가 분야별 자문·심의·의결을 위한 전문가 중심 위원회가 대부분이라는 판단함. 예를 들어, 시정의 기본적인 계획 및 정책결정을 위해「시정조정위원회조례」와 「갈등관리 및 조정에 관한조례」가 있으나 비전문 시민의 참여가 제한되어 옴. 또한 시민의 대표적인 의결기관인 의회가 있으나 정책입안 단계부터 시민의견이 반영되기에는 한계가 있다고 판단함
- 이에 대전시는 일반 시민의 의견을 수렴하고 갈등 관리 기능을 담당하는 위원회 설립과 더불어 다양한 관련 제도 시행을 민선6기 주요 핵심 사업으로 추진함으로써 `시민`, `경청`, `통합`의 시정 구현에 주력해 옴
- 협치와 관련한 연구는 국내외에서 다양한 연구가 이루어졌음. 최근 대전세종연구원에서 진행한 연구로는 「민관협치를 통한 소통 전략 방안」(윤기석, 2011 수시과제), 「사회적자본 확충을 위한 자발적 참여네트워킹에 관한 연구」(박노동, 2014 정책연구), 「시민참여형 의사결정 강화 방안」(박노동, 2015 기본연구) 등이 있음

- 본 연구는 민선6기 대전광역시에서 실시한 경청·소통 및 시민참여행정 제도에 초점을 두고 발전방안을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차별됨
- 이러한 배경 하에 민선6기가 마무리되어 가는 시점에서 그동안 대전광역시가 시행해 온 경청·소통 및 시민참여행정에 대한 평가를 통해 발전방안을 모색할 필요성이 제기됨

2. 연구목적

- 지방자치분권 시대를 맞아 국내외 지방정부에서 시행하고 있는 시민참여행정 사례에 대한 고찰 및 시사점을 도출해 보고자 함
- 민선6기 대전광역시가 추진해 온 경청·소통 및 시민참여행정의 추진현황, 성과, 문제점에 대한 분석을 통해 정책 수요자 중심의 협치 행정 구현을 위한 제도적 발전방안을 제시하고자 함

2절. 연구방법

- 협치(경청·소통 및 시민참여행정) 관련 문헌자료 분석
- 대전광역시 보유 자료 분석
- 민선6기 대전광역시의 경청·소통 및 시민참여행정 관련 제도에 대한 지역언론의 평가에 대한 분석
- 교수, 시민단체 활동가 등을 대상으로 한 전문가심층면담(FGI)를 통해 제도의 문제점 도출 및 발전방안 모색

이론적 배경 및 선행연구 검토

1절. 지역과 민주주의

2절. 국내외 숙의민주주의 제도 도입과
운영 사례

2장

2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

1절. 지역과 민주주의

1. 지방과 지역의 정의

- 선진국으로부터 지방자치 개념과 제도가 도입되는 과정에서 'local'이 지방으로 해석되면서, 다양한 지방자치 및 관련 활동의 추론적 해석이 왜곡되게 됨. 지방은 가치중립적이라기보다는 서울 혹은 중앙(권력중심 혹은 권력의 흐름에 비추어 설명되는 개념)과 대조되면서 자연스럽게 부족하거나 열등한 이미지를 주는 바(곽현근 외, 2017), 이는 권력분배 혹은 기준 제정권력의 비대칭을 설명하는 성격이 강함
- 지역 즉 현장, 생활공간은 정치의 일차적인 연결과 교환이 이루어지는 곳임에도 불구하고 마치 전 시대의 낡은 정치무대로 흔하게 제외되거나 고정된 것으로 간주하는 경향이 강함
- 로컬(지역)은 개인의 사회적 위상을 세계(보편적 텍스트) 내에서 규정하고 삶의 특수성을 부여해주는 친근한 장소(현장)와 맥락적인 정체성을 유효한 삶의 조건으로 깨우치게 하며, 일면 정치행위 혹은 생활의 모든 부분에서의 참여에 대한 정당성을 제공하는 공간적 개념을 창출하게 함

2. 대의민주주의 한계와 대안

1) 대의민주주의의 한계

- 현대사회에서 기존 대의민주주의가 가지는 한계를 극복하고, 보다 직접적이고 참여적이며 열린 형태의, 숙의형과 참여형 민주주의론에 공간적 개념을 더한 지역민주주의에 대한 담론의 확산이 한국 사회의 새로운 민주주의에 대한 패러다임으로 제시되고 있음

- 대의민주주의(특히 자유민주주의)의 한계에 대한 논의는 이미 많이 진행되어 있으며, 특히 유럽연합의 발전과정 속에서 도출된 민주주의 결핍(democratic deficit)이 대표적 표현으로 다양한 한계가 논의되었음
- 유럽연합에 속하거나 속하지 않은 자유민주주의 국가들 또한 자체적으로 민주주의 결핍과 결함을 경험하고 있음. 이들 모두가 정치와 공공정책을 통해서 대중통제를 효과적으로 실현하는 데 방해가 되며, 이러한 결함들에는 다음이 포함됨(Dryzek and Dunleavy 2009)
 - 정치 문제에 대해서 별 관심이나 지식이 없는 시민들
 - 민주주의라는 외관 뒤에서 엘리트에 의한 정책 결정의 지배
 - 사회 전체에 만연하고 있으나, 일부 지배적 이익을 위해 작동하는 이념들
 - 겉보기에 다원주의적 정책 결정 안에서 기업이 갖는 특권적 위치
 - 유권자가 아니라 금융 및 자본 시장의 비위를 맞추어야 하는 정책 결정
 - 공공 비용으로 자신들의 물질적 이득을 추구하기 위해 국가를 활용하는 사적 이익들
 - 자신들의 지역구와 정치자금 제공자들에게 혜택을 제공하는 무책임한 지출(안)을 밀어붙이는 이기적인 의원들
 - 공적 이익을 위해 활동하기보다는 자신들의 예산을 극대화하거나 자신들의 우선순위를 추구하는 관료들
 - 유권자와 의원들의 선호를 집약하는 데 있어서 발생하는 자의성과 불안정성
 - 사회 운동과 조직된 이익들이 정부에 대한 영향력을 행사할 수 있는 통로의 제한성
 - 권력이 어디에 있는지 불투명하며, 낮은 가시성 (low-visibility)을 가진 네트워크 거버넌스에서의 책임성의 부재
 - 유권자에게 실질적인 선택을 제공하지 않는 정당들
 - 예를 들어 소수 유권자에 의해 지지를 받는 정부와 같이, 상식에서 벗어나는 결과를 생산하는 선거제도

- 부유한 이익들로부터 자금을 모금해야 할 필요성이 지배적으로 작동하는 고비용 선거운동
 - 선거에서의 투표율 감소
 - 정당원의 감소
 - 미디어 전문가, 조작, 부정적 광고 등을 중심으로 작동하는 선거 정치
 - 국민들의 의지보다는 법적 책략에 의해 이의가 제기된 선거를 해결하는 관행
 - 국가 건설 엘리트들에 의한 소수에 대한 억압
 - 국가에 대한 애착심이 약한 소외된 소수 집단의 존재
 - 정체성 정치가 나쁜 길로 빠질 경우, 폭력에 근접하는 야만성
 - ‘안보’ (security)의 이름으로 민주적 권리를 약화시키는 관행. 이 문제는 미국과 다른 국가들에서 선포된 ‘테러와의 전쟁’ (war on terror)으로 더욱 악화됨
- 지방정치에서의 주민참여는 의원과 관료의 의사결정에 대해 영향력을 행사하는 것을 궁극적인 목적으로 하는 시민행동으로, 공직자의 선출에서 퇴출까지 그리고 정책의 입안에서 결정까지 일련의 정치·정책과정에 시민들이 정치적 주체로서 개입하고 역할을 수행하는 것을 의미
- 주민참여는 몇 개의 유형으로 분류 가능
- 첫째, 우선 전통적인 구분으로 관습적(conventional) 참여와 비관습적(unconventional) 참여로 구분. 관습적 참여는 투표, 토론, 선거운동 참여, 정당 가입 등 법제의 보장을 통한 정치참여, 반면 비관습적 참여는 청원, 시위, 파업, 정치적 암살 등과 같이 비일상적 정치참여를 칭함. 비관습적 참여는 합법적 형태와 비합법적 형태로 나눌 수 있으며, 비합법적 정치참여에는 흔히 폭력 행위가 수반됨
 - 둘째, 쉬운 참여와 어려운 참여로 분류. 이러한 구분은 합리적 선택의 시각에서 제안된 것으로, 개인의 정치참여 결정이 비용과 참여로부터의 편익을 고려하여 이루어짐을 의미하는 것으로 상대적으로 비용이 적게 들어가는 쉬운 참여와 비용이 많이 들어가는 어려운 참여로 구분

- 셋째, 참여자의 자발성을 기준으로 적극적 참여와 소극적 참여로 분류. 일반적으로 법적 주기에 따라 몇 번 안 되는 기회에 공직후보나 정당을 선출하는 선거에서의 참여는 소극적 참여로 간주할 수 있고, 정치인 접촉, 청원, 선거운동 참여, 거리시위, 파업 등은 보다 직접적으로 의사를 표출하는 적극적 참여로 볼 수 있음
- 주민참여제도는 대의제 민주주의의 보완과 직접민주주의의 구현이라는 두 목표를 동시에 추구. 현실적으로 주민참여가 지방자치의 대체재가 될 수 있다는 주장은 설득력이 떨어짐. 왜냐하면, 물리적 조건 및 현대 사회의 복잡성, 통치 효율성 그리고 제도적 경로의존 등의 이유로 지방 자치가 직접민주주의 체제로 운용된다는 것은 불가능하기 때문이며, 주민참여제도는 지방 수준에서의 대의제 민주주의의 보완재로 이해
- 동시에 보다 적극적인 의미에서 주민참여제도는 직접민주주의의 발현으로 해석가능. 한국에서 민주화 이후 통치(government)에서 협치(governance)로의 패러다임 전환으로 주민참여에 정당성이 부여되고, 직접민주주의적 제도 도입이 촉진됨. 특히 2000년대 주민참여제도의 도입은 직접민주주의를 통한 지방정치의 신장에 크게 기여함
- 지방자치에 도입된 주요 주민참여제도로는 주민투표(referendum), 주민발의(initiation), 주민소환(recall), 주민소송(suit), 주민감사청구(audit)
 - 주민투표는 주민이 직접 지역의 중요 사항에 대해서 결정권을 행사하고 의회의 의결 기능을 보완하는 제도. 주민발의는 주민이 능동적으로 정치 사회에 관여해 단체장이나 의회 의원의 권한을 일부 제약하거나 행사하는 제도로서 주민의 조례 제정·개폐 청구권·주민감사 청구권 등이 있음
 - 주민소환은 선출직 공직자를 임기 중에 소환해 탄핵하는 제도. 주민소송은 공직자의 불법 부당한 행위로 인해 주민에게 끼친 손해를 사법심사를 통해서 예방하게 하는 제도. 주민감사청구는 지방정부에서 처리한 일이 법에 저촉되거나 공익을 해한다고 인정되는 경우 주민들이 상급기관에 감사를 요청할 수 있는 제도로 주민소송 청구 이전에 반드시 경유해야 함

2) 해결방안(대안) : 심의민주주의를 중심으로

- 대의민주주의 해결방안으로 개인적인 차원과 제도적인 차원으로 구분하여 논의됨. 개인적인 차원에서는 시민교육 혹은 민주시민교육을 통해 좋은 시민 만들기를 들 수 있으며, 주로 미국에서 행해지고 있음. 한편으로 기본소득과 사회적 지분 급여를 통해 개인들에 대한 물질적 기부로 이루어지는 경우가 있는 바, 이는 유럽에서 주로 행해짐
- 정치제도, 환경차원에서의 대안적 접근으로는 참여민주주의, 시민공화주의, 심의민주주의 등이 제시되고 있음. 본 이론적 배경의 장에서는 심의민주주의를 중점적으로 설명하고자 함
- 먼저 심의라는 개념 자체를 살펴보면, 심의(deliberation)는 특정한 종류의 소통 과정인데, 여기서 개인들은 다른 사람들의 의견을 청취한 후 그러한 관점에서 자기 자신들의 견해를 심사숙고하며, 이상적으로는 강제, 조작, 기만 등으로부터 자유로워지는 맥락을 가짐
- 대의민주주의가 선거와 투표를 통한 대표성 및 정당성 확보의 중요성을 강조한다면, 심의민주주의는 토론과 숙고를 통한 공공선의 발견을 강조하는 점에서 구분. 그러나 대부분의 심의민주주의자들이 대의민주주의를 부정하고 있는 것은 아니며, 실제로 대의민주주의를 유지하면서 심의민주주의를 접목시킬 가능성은 얼마든지 열려 있는 것으로 이해
- 심의민주주의의 전통은 시민들간의 자유로운 토론을 강조하던 고대 그리스 시대로까지 거슬러 올라가며, 대표적인 보수주의자 버크(Burke)와 대표적인 자유주의자 밀(Mill) 또한 심의와 토론의 중요성을 강조하였음. 심의민주주의라는 용어가 처음 사용된 것은 1980년이었으며 (Bessette, 1980), 1990년대 들면서 심의민주주의에 대한 관심이 급속도로 확산됨. 이는 기존의 자유민주주의 국가가 가지고 있는 민주주의 결핍(democratic deficit)에 대한 반성과 성찰에 따른 것이며, 유럽대륙의 철학자인 하버마스(Habermas, 1996)와 영미계의 대표적인 정치철학자 롤스(Rawls, 1997) 두 사람 모두 자신들을 심의민주주의자로 하였음
- 심의민주주의는 개인들에 대한 낙관적인 가정에 근거하고 있는데, 개인

들이 다른 사람들과의 정치적 대화에 참여함으로써 자신들의 선호, 가치, 그리고 판단에 대해 심사숙고할 수 있는 능력을 가지고 있다는 것임. 그리고 이러한 개인들이 참여한 심의의 결과가 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다는 가정도 인정. 이러한 두 가지 가정을 바탕으로 한다면, 심의민주주의 국가의 정당성은 집단적 결정에 영향을 받는 사람들이 그 결정의 내용에 대해서 영향을 미치는 심의에 참여할 수 있는 권리, 기회, 능력을 가지는 정도에 달려 있다고 할 수 있음. 시민들은 어떤 결정에 대해서 단순히 투표하기보다는 그 결정에 대한 심의에 참여할 수 있어야만 한다는 것임

- 일부 극단적인 심의민주주의자들은 공식적인 제도적 틀 안에서의 의원들 간의 심의보다는 시민 사회 영역에서 비공식적이고 다양한 형태로 이루어지는 시민의 참여와 토론을 강조하거나, 정책 관련 이해 당사자들 간의 포럼을 통한 심의를 더욱 중시. 혹은 공식 제도 영역을 강조한다고 할지라도 의회보다는 ‘공적 이성’(public reason)을 가진 사법부가 심의에 더욱 적합하다고 보는 사람도 있음. 한편 대표 기구의 존재를 인정한다고 할지라도 구성원의 선정에 있어서 지금과 같은 선거 방식보다는 추천에 의한 선출 방식을 선호하기도 함. 이는 고대 아테네 모델을 따르는 것인데, 법정 소송에 대한 배심원이 선출되는 방식과 같은 것으로, 그렇게 선출된 사람들은 통계적 의미에서 전체 인구를 잘 대표할 수 있다는 장점을 가지고는 있으나, 통상적인 의미에서 정치적 대표라고 할 수는 없는 바, 이는 그들이 일반 대중에게 아무런 책임성도 가지고 있지 않기 때문임(Dryzek and Dunleavy, 2009)
- 대부분의 심의민주주의자들은 대의(선거) 민주주의를 완전히 무시하지 않는다는 점에서 보다 현실적임. 그들은 선거를 통해 선출된 의원들의 정치적 대표성을 인정하며, 일종의 ‘이중 궤도’(two track) 전략을 강조. 예를 들어, 하버마스(Habermas, 1996)는 비공식인 영역에서의 자발적인 시민 참여를 통한 여론의 형성과 함께, 공식 제도 영역인 입법부 내에서의 토론과 심의를 모두 강조. 따라서 심의민주주의 내에서도 심의가 이루어지는 가장 중요한 장소는 의회임

- 심의민주주의가 선거 민주주의에 상대되는 개념이기는 하지만 선거 민주주의와 전혀 상관없는 것이 아니라는 관점을 가진다면, 심의민주주의는 다수제 민주주의와 합의제 민주주의와의 연속선상에서 파악할 수 있는 대안으로 평가받을 수 있음
- 한국에서 민주주의 평가는 산출물과 결과의 효율성 측면으로 보는 견해가 상당히 우세해 왔으며, 여전히 성과 중심(특히 경제적 성과 중심)의 평가가 중요한 잣대로 작용하고 있음. 투입과 과정 측면에서 평가한다면, 한국은 여전히 참여의 양과 질이 낮으며 합의제보다는 다수제적 성격이 강한 것으로 보이며, 심의민주주의의 성격 또한 매우 약하다고 할 수 있음
- 따라서 보다 좋은 민주주의를 한국에서 실현하기 위해서는 참여의 양과 질을 늘리고(참여민주주의 강화), 비례제 도입 등 선거제도의 개혁을 통해 합의민주주의의 성격을 강화하고, 궁극적으로는 심의민주주의를 강화해 주는 다양한 제도들의 도입에 노력할 필요가 있음
- 그런데 이러한 참여민주주의나 심의민주주의를 실현하기에 가장 좋은 것은 전국 단위가 아니라 상대적으로 작은 지방 단위임. 이러한 측면에서 지방자치 혹은 지방정치야말로 좋은 민주주의를 실현하기에 가장 바람직한 대상이라고 할 수 있으며, 바로 이것이 많은 사람들이 좋은 민주주의의 전제 조건으로서 풀뿌리민주주의(grass-root democracy)를 강조하는 이유이기도 함
- 숙의적 의사형성 과정의 조건들을 이야기 하면, 현재와 같은 민주주의 사회에서 갈등은 구조적으로 필연적임. 다원화, 분권화가 심화되는 사회 흐름을 고려할 때, 다양한 이해관계의 대립은 극단적으로 부정적이지 않음. 그러나 효율인 의견조율 체계가 부재할 경우 사회적 공적비용이 과다하게 발생하고, 이로 인한 근본 합의보다는 일시 해결에 치중할 수밖에 없으며, 장기적으로는 유사한 현상으로 재발되는 악순환을 거듭함
- 즉 문제는 갈등과 대립이 그 자체가 아니라, 효율적 의견 조율체계의 부재이며, 이는 사회적 갈등조정 기제들의 부재로 이어지기도 함. 일반적으로 숙의는 논리가 이성적이어야 하는 조건 외에서도 다른 제약이

수반되는 데, 모든 사람이 자유롭게 토론에 참여하여 더 나은 대안을 모색하는 과정으로 정의되며 이를 선호함. 이 과정은 공적 이성을 통해 이성적 혹은 합리적 여론 형성을 이끌 수 있다는 실천적 수단으로 간주됨

- 속의민주주의는 첫째, 다양한 의견들의 교류를 통한 상호이해와 접근을 가능하게 함
- 둘째, 선형적이고 고정불변의 기준에 의사결정 과정이 제약되어서는 안 됨
- 셋째, 속의는 의사소통 과정에서 절차적으로 명제, 판단, 설명, 제안에 대한 논증적 및 실증적지지, 의심의 예상, 문제와 이의제기에 대한 개방성, 오류 가능성의 인정 등을 필요로 함(이동훈, 2009)

○ 속의과정의 관용은 특정한 관용의 형태로 반영됨. 첫째, 속의적 관용은 소통적 경로를 토대로 함. 둘째, 소통적 관여로 공적 속의과정은 만들어지는 선호집합들은 고정불변의 것이 아니며, 소통을 통해 다양한 이해들이 반영되고 조율된다고 바라봄. 그리고 속의적 관용의 내용적인 차원으로 첫째, 수용은 개별 의견의 존재, 속성에 대한 명시적 진술형태의 승인을 의미하며, 외부로 표출되지 않는 소극적 관용과는 차이가 있음. 둘째, 교환은 차이에 대한 수용을 토대로 언어적 진술 속에서 비교, 판단 등을 통해 이루어짐. 셋째, 수렴은 의견에 반영된 이질적 선호들의 접촉과 접근을 칭함(이동훈, 2009)

○ 심의민주주의적 정책결정방식은 다음과 같은 특징을 가짐

- 첫째, 정책심의에서 다루어지는 사회문제는 시민들이 공감하는 문제이며 공유된 문제로 공공성을 지녀야 함. 여기에서의 의미는 공유의 문제라는 바탕 하에 정책심의과정에서는 누구나 참여할 수 있는 기회가 동등하게 보장되어야 한다는 것을 말함. 더 나아가 정책심의의 조건적 차원에서 항상 주변에서 일어나는 문제에 민감하게 반응하는 소규모 조직이나 지방정부의 정책문제에 적응시키기 쉽다고 할 수 있음
- 둘째, 심의민주주의적 정책결정은 다양한 참여자들로 구성되어야 함. 즉 정책심의에 참여는 사람들은 다양한 가치와 목표와 관점을 지니고

있음. 따라서 심의에 참여하는 사람들은 공통의 비전을 가지기보다, 오히려 자기의 관점이나 이해관계에 따라 상이한 도덕적 원리, 선호, 신념 등을 가지는 것이 바람직하다고 할 수 있음. 왜냐하면 다양한 가치들이 융합되어 정책내용을 구성할 때, 시민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있기 때문. 실제 Cohen은 심의민주주의적 정책결정 참여자들의 이러한 특징을 합리적 다원주의(reasonable pluralism)로 묘사하고 있음(Cohen, 1998)

- 셋째, 심의민주주의적 정책결정은 집단적 의사결정과정이며, 판단과정이어야 함. 심의적 정책결정은 참여자들의 집단적 진화과정이기 때문에 상이한 시각과 아이디어들이 정책논쟁 과정에서 제기됨
 - 넷째, 심의민주주의적 정책결정은 이성적 문제해결과정이어야 함. Cohen은 정책심의과정에는 정책안을 제안하고, 그 안에 대하여 지지하거나 비판하는 근거를 제시하기 때문에 심의과정은 이성적 논쟁과정이 될 수밖에 없다고 주장함
 - 다섯째, 심의민주주의적 정책결정은 지속적인 문제해결과정이어야 함. 제출된 해결책이란 현재를 기준으로 어디까지나 잠정적인 것이며, 새로운 해결책이나 도덕적 도전에 개방되어야 함. 즉 정책심의과정의 본질은 최종적인 종착역이 존재하지 않는다는 것임(문태현, 2011)
- 대화와 민주주의의 관계를 이론화해온 숙의민주주의 연구자들은 입장과 견해가 다른 타자와의 대화를 강조(Mill, 1859/1978; de Tocqueville, 1835/1956; Habermas, 1962/1989). 그러나 현실에서는 서로 견해가 같은 관계자들간의 대화는 활발하게 이루어지는 반면 입장을 달리하는 이들 간의 대화는 잘 이루어지지 않음. 그리고 대화연결망의 동질성 혹은 이질성이 민주주의에 가지는 함의 역시 일면적이지 않음
- 구체적으로, 정치적 입장을 함께 하는 동질적 연결망 내의 대화는 그 참여자들에게는 정치적 자신감(효능감)이나 관심을 한층 더 배가할 수 있지만 사회 전체적으로는 집단극화(group polarization)와 같은 반(反)민주주의 현상을 심화시킬 수 있음(Sunstein, 2000). 정치적으로 이질적인 사람들과의 교류와 대화는 관용과 고품질 의견의 배양이라는

친(親)민주주의 효과를 증진시킬 수 있지만(Price, Cappella, & Nir, 2002), 이견에 한 조율 실패는 오히려 공동의 활동에 대상으로 한 참여의지를 저하시키고 커뮤니케이션 회피 혹은 단절로도 이어질 수 있음. 이러한 맥락에서 대화와 소통 간의 연결 고리를 탐색하려는 분석은 시민들의 정치화가 ‘누구와’ ‘어떻게’ 이루어지는 것인지, 즉 질적 특성에 기초한 분석으로부터 출발해야 함(민영·노성중, 2011)

3. 지방분권에서 지역분권으로

- 한국의 지방자치는 주민참여와 지역정치의 확대라는 관점에서 소극적 권한의 대행이라고 할 수 있음. 이에 적극적이며 자율적인 권한의 분산과 이행이라는 관점의 지방분권이 필요하다고 주장은 지속적으로 제기됨
- 지역분권은 주민참여와 지역정치 확대, 궁극적으로 지역민주주의 실현을 위해 필수불가결한 요소이며, 따라서 진정한 지방자치는 자기 결정권의 확립이 수반된 주민자치의 실현으로 지역주민 자신들의 삶의 질을 향상시키는 것을 포함함
 - 삶의 질(Quality of Life)은 포괄적이고 다차원적인 개념이기 때문에 학자들마다 동일한 주장을 하지 않음. 삶의 질을 일반적으로 지역이라는 공간적인 토대에 놓고 보면, 지역주민들이 느끼는 살기 좋다는 감정으로 주관적 만족감과 행복감에 근거하고 있음(Myers, 1987)
 - 국내 학자들이 정의한 삶의 질에 관한 개념을 보면, 우선 지역의 물리적 조건이나 환경을 중시하는 견해가 있음. 김도엽(2001)은 삶의 질을 “지역주민들이 보다 만족하는 안락한 삶의 물리적 상태 및 조건”이라 하였고, 이태종 외(2000)는 “특정한 지역이 제공해 주는 환경에 대해 개인들이 느끼는 만족감과 행복감”으로 정의함
 - 한편 삶의 질을 외부환경과의 상호작용이나 그 속에서 살아가는 생활과정에서 파생되는 것으로 보는 견해도 있음. 박성호(1994)는 주민들의 내재적 본성이 외부환경과 상호작용하면서 나타나는 삶의 상태라고 보았고, 이곤수·송건섭(2011)은 “특정사회의 생활과정에서 체험하

는 복지, 행복감, 만족감”이라 함. 이를 종합한 견해인 고명철(2013)은 삶의 질을 “주관성, 총체적 특성, 정부활동의 결과물”로 정의함(이지은·이재완, 2014)

- 지역분권을 위의 삶의 질적 차원과 결합하여 보면, 분권의 정당성은 지역의 정치적 행위에서 비롯된 사안들이 현장(지역) 즉 공간에 거주하는 주민들의 유사한 감정에서 비롯된 관계성을 충족시켜야 비로소 정당화된다고 할 수 있음
- 한국에서 지방정부는 중앙정부로부터 위임된 공공서비스를 제공하는 소극적인 행위를 그치고 있었으나, 최근에는 이를 극복하기 위한 정책행위들이 나타나고 있음. 즉 경기도 성남시의 무상 공공 산후조리원 설치, 청년 배당 정책, 서울시 무상급식, 청년 수당 등과 관련된 논의 등을 말해줌. 또한 지방자치단체나 지역에 있어서는 주민참여를 강조하고, 실천하려고 하는 의지나 노력들이 상당 부분 진전되어 나타나는 것으로 원자력 발전소 건설, 산업 폐기물 처리장등의 유해한 시설의 설치나 유지의 옳고 그름을 지역 주민이 직접적으로 묻는 움직임이라든지 지역의 공공기관 폐쇄에 대한 주민소환 등이 대표적임(박근영·이영제, 2016)
- 지역민주주의 이론의 핵심은 권력의 분권화와 시민의 직접적인 참여이며, 거버넌스를 통해 중앙정부의 일방적 지배로부터 다원적 행위자(자치단체)로의 이동하고 있음(박근영·이영제, 2016, 4)

2절. 국내외 속의민주주의 제도 도입과 운영사례

- 해외는 물론 우리나라에서도 정부가 추진하는 공공정책 갈등과 관련하여 속의민주주의 방식을 적용한 사례들이 제한적으로나마 존재하고 그 성과와 한계를 분석한 결과들이 다양하게 연구 및 보고되고 있음
- 다만 속의민주제도를 행정적으로 일반화하고 있는 선진국들과 달리 국내에서 속의민주주의 기법들은 제도적으로 안정화되지 못했으며, 2000년대 중반 이후 공공정책의 집행과정에서 발생한 정책갈등을 해소하기 위해 시범적으로 활용한 경험이 있음(곽현근 외, 2017)

1. 해외 사례

1) 미국의 속의적 시민참여 사례

- 미국에서는 심의민주주의를 도입하기 위한 노력들이 대학이나 지방정부를 중심으로 활발히 전개되고 있음. 미국에서는 심의적 정책결정을 위한 훈련이나 지침을 제공하기 위하여 학들이 앞장서고 있다는 점이 특징(문태현, 2011)
 - 예를 들면, Brandeis학의 시민실천네트워크(CPN)는 미국에서 공동체 차원에서 발생하는 공공문제를 해결하기 위해서 미국 전역에 걸쳐 개인이나 집단에게 심의민주주의적 의사결정을 위한 지침과 매뉴얼을 개발하여 온라인을 통해 보급하고 있음(Voke, 2002)
 - 미국의 다양한 지역공동체들이 심의적 정책결정을 위한 포럼을 성공적으로 운영하고 있다. Study Circle이 대표적인 성공사례로 시민들로부터 주목의 대상이 되고 있음. 이 프로그램은 공공문제를 해결하는 수단으로 참여적이고 심의적인 포럼 운영을 도와주는 기능을 수행하며, 실제로 공동체 구성원들로 하여금 공공문제해결과정에 참여시켜 훈련시키고 있음(Voke, 2002)

- San Francisco에서 실시되고 있는 Community Boards도 심의적 정책결정을 통해 지역문제를 해결하고 있음. 이 프로그램은 지역주민들이 훈련된 전문가와 함께 공동으로 문제해결을 추구하도록 훈련하고 있음. 이러한 심의민주주의적 정책결정을 위한 실험들은 대학이나 공동체 등에서 활발히 시행되고 있으나, 최근에는 주정부나 연방정부 차원으로 확대되고 있음
- 법안발의에 주민참여를 제도화하고 있는 미국 캘리포니아에서 2011년 진행한 What's Next California 프로젝트는 시민청원을 통한 법령제정과정을 숙의민주적 절차를 통해 추진한 사례임을 잘 보여줌. 캘리포니아 정부에 등록된 유권자 중 표본추출을 통하여 프로젝트에 참가한 시민들은 정치개혁 아젠다 세팅을 위해 2박3일간 Torrance에서 '숙의의 주말'을 지냄. 동일한 숫자의 대조군을 추출해 참가자들과 동일한 설문조사를 시행했으며 실험참가자 집단과 대조군 집단 모두 최대 10번의 지속적 연락을 통해 의견을 취합하는 과정을 거침(곽현근 외, 2017)
- 참가자들의 숙의절차와 내용은 다음과 같음

1. 참가자들은 제안된 4가지 분야 즉, 입법부의 구조, 이니셔티브 프로세스, 주 지방 개혁, 세금에 대한 구체적인 개혁 제안에 대한 토론을 진행함
 2. 소그룹 토론: 훈련된 퍼실리테이터와 소그룹 토론을 진행하고, 전문가 패널과 충분한 토론도 가짐
 3. 정보제공: 참가자들은 숙의 전후에 8가지 지식형 질문에 응답하는 과정을 통해 토론할 내용에 대한 지식을 충분히 얻었다고 확신함
 4. 30가지 구체적 정책제안: 4가지 정책분야에 대해 현실가능한 변화 방향을 대변하는 30가지 구체적 정책제안들에 서로 반대되는 의견들을 종합하고, 단순 서술 및 각 제안에 대한 명료한 요약과 찬반 의견을 담은 요약 문서를 제공
- 이에 기초해 토론을 진행한 결과, 30개 제안 중 21개에서 토론 전후에 분명한 변화가 나타남.
- * 구체적인 지식과 관련된 질문, 30개 제안에 대한 숙의 전후 변화 등에 대한 자세한 내용은 What's Next California, Report 및 Online Appendix에서 확인 가능함

자료: 박선아(2016)

- 이 프로젝트는 숙의내용을 토대로 주민투표에 부쳐질 안을 ‘제안 31호 (proposition 31)’로 성안(6개 법 제안)하였고 입법화를 시도했으나 법안 통과에는 실패함
- 이해관계자와 합의가 될 때까지 결정하지 않는다는 숙의민주주의가 활성화된 네덜란드에서는 온라인 토론도 활성화되어 있는데 암스테르담 디지털시티, 네덜란드의 교통 및 공공 사업부(Ministry of Transport and Public Works)에서 이동성과 접근성에 관한 온라인 토론, 네덜란드의 North-Brabant지방의 공간정책에 대한 온라인 토론 조직, 네덜란드 암스테르담 북부의 북구중심개발계획 ‘(Masterplan Central Zone Amsterdam-North)’에 대한 온라인 토론, 네덜란드의 ‘국제 협력과 지속가능한 발전을 위한 국가위원회(National Commission for International Cooperation and Sustainable Development: NCDO)’에서 주도한 온라인 토론은 잘 알려진 IT기반 시민토론모델임. 그러나 대개는 구조적으로 안정된 전자민주주의 시스템이라기보다는 사안별로 시도된 비구조화된 형태들이라는 한계가 있음. 한편, 미국의 산타 모니카 시 정부가 1989년부터 운영한 Public Electronic Network(PEN)은 지방정부 수준에서 정보통신 기술을 민주적 의사결정의 과정에 적극적으로 활용하고자 노력한 Civic Networking 사례((Doctor & Dutton, 1998; 서문기, 2007)가 있음

2) 영국의 숙의적 시민참여 사례 : NICE 시민위원회

- 영국은 국가보건서비스(NHS)의 효과적인 이용을 위하여 1999년 NICE (National Institute for Health and Clinical Excellence)를 설립 의료기술의 효과, 안전성, 비용 및 효과성 등을 평가
- NICE는 설립초기부터 모든 의사결정과정에서 시민의 목소리를 반영하고자 노력하였음. 대표적인 사례로 시민위원회의 설치이며, 당 위원회는 영국 잉글랜드와 웨일즈 지역을 대표하는 30명의 일반시민으로 구성되는데, 회의는 1년에 2회 정도 개최되며, 매 회의 때마다 3일정도 주어지 주제를 논의함. 주로 논의되는 주제 범위는 윤리적인 영역으로, NICE는 평범한 보통 납세자야말로 공적자금의 사용을 어떻게 사용해야 하는지에 대한 최적의 전문가로 바라보았으며, 직접적인 이해당사자인 NHS나 관련 보건의료산업, 의약산업, 환자단체 소속된 자를 배제하였음. 시민위원회의 운영평가에서는 소속 참여활동에 대하여 대체적으로 긍정적이었으며, 시민위원회 멤버들은 빠른 학습을 보였다고 평가 (박노동, 2015)

2. 국내 사례 : 충청남도 도민정상회의

- 국내의 심의적 정책결정방법 도입 사례는 주민참여예산제도가 대표적
 - 원래 주민참여예산제도는 브라질의 포르토알레그라시에 처음 실시된 예산제도로 브라질의 노동자당이 시민들의 직접참여에 의한 정책결정을 정강정책으로 채택하여 실시된 제도임(문태현, 2011)
 - 이 제도는 노동자당이 고안한 것으로 1989년부터 실시되었으며, 1996년 UN에 의해 세계 40대 훌륭한 시민제도의 하나로 선정, 세계은행도 이 제도를 정부와 시민사회의 가장 모범적인 협력모델로 평가한 바 있음. 이 제도의 참여기제를 보면, 시민들의 토론을 지원하고 관리하는 행정조직, 지역에 기반을 두고 자발적으로 구성되어 있는 각종 주민조직, 행정기관과 주민조직을 연결하는 예산평의회, 지역별

총회, 지역별의원포럼, 의제별총회, 의제별의원포럼 등으로 구성. 이러한 참여기제들을 통하여 예산의 투명성과 합리성이 보장되었고, 시민 의식과 정치적 만족도가 향상되었으며, 예산결정의 공정성과 집행의 효율성이 보장되었다는 평가를 받고 있음(나중식, 2004)

- 국내에서는 소통과 경청을 통해 큰 이슈를 만든 곳은 서울시임. 서울시에서는 명예시장, 소셜시장실, 디지털 시민시장실 공개합니다 등을 통해 정책결정 과정을 투명하게 하였으며, 아울러 정책토론회 및 현장시장실을 통해 시민과의 대화영역을 확대시켰음. 그리고 청원과 제안, 참여입법, 시민들의 소통 확대를 위한 제도(과정)으로 감사 및 모니터단을 함께 운영하고 있음
- 대전시의 경우 대표적으로 시민행복위원회의 운영, 명예시장제, 현장시장실이 운영되었고, 시장과 함께 하는 우리 동 이야기가 있음. 지역민사회와의 접면을 확대하고 심화시키기 위한 활동으로 NGO 지원센터 등 2차원적 소통경로를 구축하는 것이 특징임
- 주목할 만한 것은 2010년에 충청남도가 도입한 주민참여제도임. 충남도는 2010년 10월 20일 충남발전연구회 및 협의회주관으로 충남도민정상회의를 개최. 이 회의는 정책입안으로부터 완성할 때까지 이해관계자들의 참여와 소통을 바탕으로 전략과제를 개발하겠다는 취지에서 마련되었음. 이 회의에서는 16개시군의 주민(32%), 시민사회단체(28%), 전문가 및 공무원(각 15%), 정당 인(10%) 등 300여명이 공모추천을 통하여 참여. 자체분석을 통해 이 회의가 성공적이었다고 평가하며, 충남도는 앞으로 1년에 3~4차례에 걸쳐 도민정상회의를 통해 분야별 핵심정책과제를 논의할 계획이라고 발표함(한겨레, 2010년 10월 21일)
- 주민참여예산제도는 예산정책결정과정에서 그 동안 소외되었던 주민을 예산편성 과정의 이해관계로서 공공자원의 배분과 활용과정에 협력체제를 구축하는 것을 의미하며, 2011년 참여예산 법제화를 계기로 지방정치에서 새로운 전환점을 제시(현재 대부분의 지방자치단체가 제정, 활용 중). 현재 주민참여예산제도의 경우 낮은 시민참여와 무관심, 정책현안 갈등, 취약한 시민대표성이 약점으로 지적되고 있으며, 연구기관들은 주

민대표성의 확보와 예산위원회의 역할 및 전문성 강화, 운영 모니터링 및 평가시스템의 확충을 제안하고 있음(한국지방행정연구원, 2017)

■ 충청남도 도민정상회의

- 국내의 경우 2010.10월에 개최한 ‘충남도민정상회의’ 사례를 마을회의 (Town Hall Meeting)의 대표적인 사례로 제시할 수 있으며, 이 제도의 추진배경은 자치단체의 정책기획·집행과 관련하여 지역주민의 참여와 소통을 진작시키며, 자치단체 주도하의 기존 정책형성 패러다임을 극복하고 주민의 참여와 대화를 확대하기 위함. 특히, 전문가와 특정집단에 계만 지방정책의 접근성이 주어졌던 기존의 주민의사 전달체계를 개선하여 새로운 방법으로 주민의사를 전달 받으며, 주민들과 거버넌스 네트워크 구축, 주민의사의 전달체계를 확대하고자 하는 정책목표를 제시함
- 추진 결과 충남도의 도민정상회의는 타운 홀 미팅을 전국에서 처음으로 시도한 사례로 커다란 의미를 가지며 올바른 방향과 적절한 목표를 설정하였다고 평가할 수 있으나, 운영과정에서 드러난 한계와 문제점 등이 지적됨. 우선 정책의제 선정의 문제점, 참가자들이 판단하기 어려운 정책의제를 테이블에 올려 도민정상회의가 추구하고자 하는 ‘타운 홀 미팅’방식의 성과를 기대하기에는 한계. 또한 사업대상이 광범위한 것에 비해 참가자 규모는 적었고, 의제 또한 구체적이지 않고 포괄적인 점, 기술상의 문제 등이 보완될 필요성이 있는 것으로 보고 됨. 아울러 참여자의 대표성과 책임성의 문제, 법적 및 제도적 장치로 실효성 확보에 미지수를 남겼음
- 특히 법적 및 제도적 장치에 대한 실효성 확보 관련 평가를 살펴보면, 지역단위에서 이루어지는 거버넌스 실험들은 하나같이 비공식적 법적 구성으로 인해 아무런 구속력이나 성문 절차 규칙이 없고, 그것을 추진하는 기구의 경우 자체의 정관이나 예산이 없는 경우가 대부분이며, 신사업의 관행에 의해 지탱되고 있는 실정으로 다양한 형태의 거버넌스 실험들이 성공하기 위해서는 주민참여조례와 같은 법·제도적 장치가 필요하다는 주장이 등장하였음(윤기석, 2011)

대전시 경청·소통 및 시민참여행정 제도의 성과와 문제점

1절. 현황 및 성과

2절. 평가 및 문제점 도출

3장

3장 대전시 경청 · 소통 및 시민참여행정 제도의 성과와 문제점

1절. 현황 및 성과

- 대전시 민선6기 시정은“시민, 경청, 통합”을 핵심가치로 열린시정, 강한 시정을 표명하며, “시민이 시정의 최우선 가치”임을 강조해 왔음¹⁾
- 이에 대한 구체적 실천방안으로는 권선택 시장의 공약사업인 시민행복위원회 설치 및 명예시장제를 추진하고 현장시장실, 경청신문고, 시민과의 아침동행, 시민과의 대화, 사랑방경청회, 주제가 있는 시민토론회 등 10여개 이상의 시민의견 수렴 및 시민참여 정책을 시행함
- 이 중에서 민선6기 시민참여행정의 대표 정책은 대전시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고이며 구체적인 정책내용은 다음과 같음²⁾

1. 시민참여행정 정책의 개요

1) 대전시민행복위원회

(1) 추진목적

- 대전시민행복위원회(이하 시민행복위원회)는 민선6기 시민참여행정의 핵심정책으로 일반 시민위원 500명으로 구성된 위원회이며, 이는 시민합의가 필요한 시 주요 현안에 대해 심의·의결하여 시정반영에 권고하

1) 제11대 대전 시장 권선택 취임사 내용 중(충청투데이, 2014.7.2일자)

2) 시민참여행정 정책의 현황 부분은 대전광역시 자치행정과의 각종 내부자료, 보도자료, 시민행복위원회 홈페이지(<http://www.daejeon.go.kr/hap/index.do>), 조례, 관련자 인터뷰 등을 바탕으로 작성함

는 의사결정시스템임. 즉, 시 정책에 대한 시민의견 수렴과 갈등조정 기능을 담당하기 위한 목적으로 설립함³⁾

- 시민행복위원회는 법령(조례)에 근거한 시민의사결정제도는 전국 최초 사례임

(2) 개요

- 공식명칭은 ‘대전광역시 시민행복위원회’
- 주요기능은 시민적 합의가 필요한 주요 정책 사항을 심의·자문함
 - 계층지역 등 갈등조정이 필요한 사항
 - 현안 사업이나 시민적 합의가 필요한 사업에 대한 사항
 - 그 밖에 시장이 회의에 부치는 사항
- 시민위원은 총 500명이며, 임기는 2년으로 1회 연임이 가능함. 위원들의 권리와 의무는 다음과 같음
 - 위원회가 주관하는 각종 교육 및 회의 등의 활동에 참여할 권리
 - 위원으로서의 직접적인 이해관계를 추구하지 않을 의무
 - 시민의 행복을 추구할 의무
 - 그 밖에 위원으로서의 명예와 품위유지 의무
- 위원장은 공동위원장으로 시장과 시민위원장 1인임
 - 위원장은 위원회를 대표하고, 운영위원회의 당연직 위원임
 - 위원회 사무를 총괄하며, 필요시에 임시회의를 소집할 수 있음
- 운영위원회는 위원회의 효율적인 운영을 위한 목적으로, 위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성됨
 - 위원회 안건 상정, 회의 의결정족수, 그 밖에 위원회 운영에 관한 사항을 심의·의결함

3) 위원회의 핵심관계자 진술에 따르면(2018.1.19.), 처음 시민행복위원회를 만들 당시에는 (권선택 시장 당선 직후)는 인수위원회 성격의 기구인 시민경청위원회를 설립했고 이는 다양한 주제에 관해 시민의견을 수렴하는 것이었음. 하지만 시민행복위원회 조례를 만드는 과정에서 기존의 다른 위원회와의 차별성이 명확해야 한다는 시의회의 요구에 따라 갈등관리 및 조정이 핵심 기능으로 규정됨

- 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하여 개최함
 - 정기회의는 연 1회 개최하며, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 또는 위원의 3분의 1 이상이 청구하는 경우에 개최함
 - 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함
- 설치근거는 대전광역시 시민행복위원회 조례(2014.12.12. 제정)임

[표 3-1] 시민행복위원회 개요

구분	내용
명칭	대전광역시 시민행복위원회
주요기능	대전 주요 정책현안에 대한 갈등조정, 시민적합의가 필요한 사항 심의자문 등
위원	· 각계각층 대전시민 500명 · 임기 2년, 1회 연임가능 · 무보수 명예직
위원장	2명(시장, 시민위원장)/ 임기 2년, 1회 연임가능
운영위원회	운영위원은 20명 이내로 안건 및 회의방법 등 결정
회의	정기회 연 2회, 임시회 필요시
설치근거	대전광역시 시민행복위원회 조례

자료: 대전광역시 시민행복위원회 조례 내용

(3) 추진과정

- 시민행복위원회 설립 및 운영의 주요 추진과정은 다음과 같음

[표 3-2] 주요 추진과정(2014.7~2017.12)

구분	내용
워킹그룹 구성 및 운영 (2014.7-9)	시민행복위원회 설치를 위한 기본계획과 조례(안) 준비
시민공청회 개최 (2014.9)	기본계획 조례(안) 시민공청회 개최
조례 제정 (2014.12)	기본계획 수립과 대전광역시 시민행복위원회 조례 제정

시민행복위원 모집 (2014.12.15.-2015.1.15)	온라인, 오프라인 신청 모집 - 공개모집(90%), 추천모집(10%)
시민행복위원 선정결과 보고회(2015.2.17)	1기 위원 선정, 총 491명
시민행복위원회 출범 (2015.3.6)	출범식, 1기 시민위원장 선출
운영위원회 첫 회의 (2015.4.9)	위원회 운영방안 및 안건 선정방법, 향후 활동방향 등 논의
홈페이지 구축 (2015.5)	위원들이 참여하고 소통할 수 있는 시민행복위원회 홈페이지 구축
1차 사전토론회 (2015.6.25)	안전: 옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안
1차 전체회의 (2015.7.14)	안전: 옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안
분과위원회 구성 (2015.11)	자치행정분과, 소방안전분과, 경제과학분과, 문화체육분과, 복지분과, 도시재생분과, 환경녹지분과, 교통건설분과, 도시주택분과, 홍보분과/ 총10개 분과
2차 사전토론회 (2015.12.14.)	안전: 대전시민 복지기준 설정(6대 영역)
2차 전체회의 (2015.12.22.)	안전: 대전시민 복지기준 설정(6대 영역)
3차 사전토론회 (2016.10.28.)	안전: 학교급식 개선방안
3차 전체회의 (2016.11.10.)	안전: 학교급식 개선방안
2기 시민행복위원회 출범(2017.3.6.)	2기 출범식, 2기 위원 총 493명
2기 시민위원장 선출 (2017.6.14)	2기 시민위원장 선출
도시 탐방 (2017.6)	시민행복위원과 함께 하는 스토리가 있는 도시 탐방
체육대회 개최 (2017.11)	시민행복위원 체육대회
4차 전체회의 (2017.12.22.)	안전: 시민행복위원회 3년, “어제, 오늘 그리고 내일”

■ 기본계획과 조례

- 민선 6기 출범 후, 시민행복위원회 설립을 위한 준비모임 ‘워킹그룹 (working group)’이 구성되고 운영됨. 이 모임의 주요 목적은 시민행복위원회 기본계획 및 조례(안)를 구성하는 것임(2014년 7월 ~ 9월)
 - 워킹그룹은 총13명으로 시민단체, 교수, 지역언론인, 공무원 등으로 구성되었고 좌장은 류진석 교수(충남대학교 사회복지학과)가 담당함
 - 2014년 7월 ~ 9월 동안 총5차례의 회의를 진행함
- 마련된 기본계획 조례(안)으로 시민공청회를 개최함(2014년 9월 18일)
 - 시민공청회는 류진석 좌장이 기본계획 조례안을 설명하고, 주민질문에 대해 워킹그룹 위원이 답변하는 방식으로 진행됨
 - 제기된 질문으로는 위원회의 실효성, 주민자치위원 활용방안, 위원회의 존치기간 문제 등이 있음⁴⁾
- 대전광역시 시민행복위원회 조례 제정(2014년 12월 12일)
 - 조례에는 위원회의 목적, 기능, 구성, 위원의 권리와 의무 등 위원회 운영에 관련한 내용을 포함함

■ 시민행복위원 모집과 선정

- 시민행복위원회의 위원 모집을 총괄 담당하는 ‘시민행복 선발심사위원회’가 구성되고 운영됨(2014년 12월)⁵⁾
 - 시민행복 선발심사위원회는 총7명으로 워킹 그룹 위원(3명), 전문가(2명), 공무원(2)명으로 구성됨
- 시민행복위원 모집은 시민행복위원회에 참여를 원하는 시민들의 자발적 신청접수를 통해서 진행함(2014년 12월 15일 ~ 2015년 1월 15일)
 - 접수방법은 온라인(시홈페이지)과 오프라인(방문·우편접수)으로 신청
 - 선정방법은 공개모집(90%)과 추천모집(10%)으로 진행함. 즉, 시민행복

4) 시민공청회 이후의 시민행복위원회 설립을 위한 활동(기본계획 및 조례안 설명)으로는, 워킹그룹 활동 결과보고회(2014.9.22.), 시의원 사전설명회(2014.10.8.), 행정부시장 주재 간부공무원 대상 설명회(2014.10.14.) 등이 진행됨

5) 선발심사위원회 위원장은 류진석 교수(충남대학교 사회복지학과)가 담당함

위원 총500명 중에서 450명은 온라인, 오프라인 신청자 중 서류심사 후 무작위 전산추첨 방식으로 선정하고⁶⁾, 나머지 50명은 당연직(시장, 실·국·본부장), 시의원 및 분야별 전문가 추천을 통해서 구성함

- 시민행복위원회 선정결과 보고회를 개최함(2015년 2월 17일)
 - 1기 시민행복위원으로는 총491명이 선정·의결됨⁷⁾
 - 위원은 시민위원 446명, 추천위원 45명(임기는 2015.3.6.~2017.3.5.)임
 - 선정된 위원들의 인구학적 특징을 살펴보면, 거주 자치구별로는 서구 101명, 유성구 87명, 중구 77명, 동구 74명, 대덕구 62명임. 연령별로는 20대 미만 31명, 20~30대 152명, 40~50대 172명, 60대 이상 91명임

▣ 시민행복위원회 출범과 운영

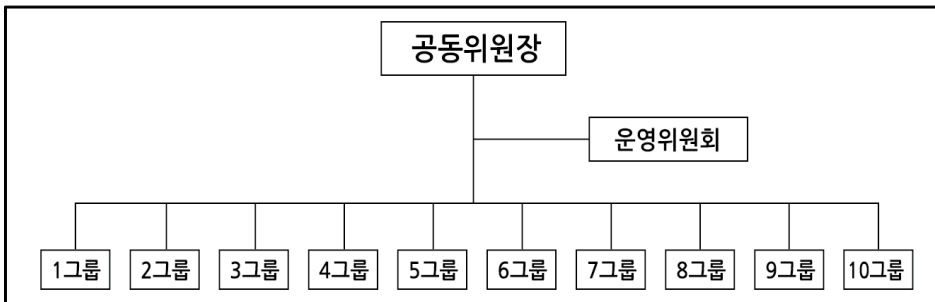
- 시민행복위원회 출범식을 개최함(2015년 3월 6일)
 - 출범식에서는 시민위원장을 선출했으며(433명 투표), 박재묵 교수(충남대 사회학과)가 56% 득표율로 1기 위원장으로 선출됨
- 운영위원회 첫 회의 개최(2015년 4월 9일)
 - 시민행복위원회의 실무기구인 운영위원회가 처음으로 개최됨. 첫 회의에서는 위원회 운영방안과 안건 선정방법, 향후 활동방향 등을 논의함⁸⁾
- 시민행복위원회 홈페이지 구축(2015년 5월)
 - 위원들이 실질적으로 참여하고 소통할 수 있는 온라인 공간을 마련하고자 홈페이지가 구축됨
- 1차 사전토론회를 개최함(2015년 6월 25일)

6) 대전시민이 아닌 자, 지방세고액채납자, 사회적 물의자는 선발에서 제외함

7) 2014년 12월 15일에서 2015년 1월 15일까지의 시민행복위원 모집에는 총1,968명이 신청하여 4.37:1의 높은 경쟁률을 보임. 응모자들의 특성을 살펴보면, 성별로는 남성(1,211명, 62%)이, 여성(757명, 38%)보다 많았으며, 연령별로는 40~50대(1,041명, 53%)가 가장 많았고 다음으로는 60대 이상(500명, 25%), 20~30대(376명, 19%), 20대 미만(51명, 35)순임. 거주지별로는 서구(751명, 38%) 가장 많았으며, 다음으로는 유성구(411명, 21%), 중구(353명, 18%), 대덕구 251명(13%), 동구(202명, 10%)순임(중도일보, 2015.1.19일자)

8) 운영위원회 회의는 2015년에서 2016년까지 총 19회가 개최되었음

- 시민행복위원회 첫 안건으로 상정된 ‘옛 충남도청사와 도경부지 활용방안’에 대한 토론회를 개최함. 이는 안건에 대한 위원들의 이해와 학습을 위한 목적으로 함
- 장소는 대전시청 회의실(5층), 시간은 14:00~16:30, 모집인원은 100여명임
- 1차 전체회의를 개최함(2015년 7월 14일)
 - ‘옛 충남도청사와 도경부지 활용방안’을 안건으로 전체회의를 개최함
 - 장소는 DDC 그랜드 볼룸(2층), 시간은 14:00~15:40, 참석대상은 위원 전부
 - 주요내용은 청사 건물 개발방식 자문, 부지 내 입주시설 선호도 조사, 복합화 가능 시설 선호도 등
- 분과위원회를 구성함(2015년 11월)
 - 500여명의 대규모 위원회의 관리와 운영의 어려움을 해소하고, 위원들의 보다 적극적인 참여의 장을 형성하고자 40~50여명 규모의 분과위원회를 10개 분야로 구성함
 - 분과는 자치행정분과, 소방안전분과, 경제과학분과, 문화체육분과, 복지분과, 도시재생분과, 환경녹지분과, 교통건설분과, 도시주택분과, 홍보분과로 구성됨
 - 각 분과별로는 8명의 임원이 선출되어 운영됨. 이는 구체적으로 분과장 1명, 부분과장1명, 총무1명, 연령별 대표 5명임



자료: 자치행정과 시민행복위원회 관련 내부자료 p.31

[그림 3-1] 시민행복위원회 운영체계

- 2차 사전토론회를 개최함(2015년 12월 14일)
 - 2차 전체회의 안건‘대전시민 복지기준 설정(6대 영역)’에 대한 위원들의 이해와 학습을 위한 토론회
- 2차 전체토론회를 개최함(2015년 12월 22일)
 - ‘대전시민 복지기준 설정(6대 영역)’을 안건으로 전체회의를 개최함
 - 주요내용은 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육, 지역공동체 영역별 세부사업에 대한 우선순위 결정 등
- 3차 사전토론회를 개최함(2016년 10월 28일)
 - 3차 전체회의 안건‘학교급식 개선방안’에 대한 위원들의 이해와 학습을 위한 토론회
- 3차 전체회의를 개최함(2016년 11월 10일)
 - ‘학교급식 개선방안’을 안건으로 전체회의를 개최함
 - 주요내용은 급식만족도, 급식개선 우선순위, 학교급식지원센터 필요성 등
- 2기 시민행복위원회 출범(2017년 3월 6일)
 - 출범식, 2기 시민행복위원 위촉(총493명)
- 2기 시민행복위원회 시민위원장 선출(2017년 6월 14일)
 - 2기 시민위원장은 40.99%의 득표율(투표자 405명)로 오세은 교수(한밭대학교 건설환경공학과)가 선출됨⁹⁾
- 시민행복위원회와 함께하는‘스토리가 있는 도시탐방’(2017년 6월)
 - 10개 분과 171명이 참여하여 분과 특성에 맞는 주제로 대전도심을 탐방하는 행사
 - 분과별로 제출한 미션결과를 대상으로 우수팀에게는 시상이 있음. 1등 100만원(1팀), 2등 50만원(2팀), 3등 30만원(3팀), 행복상 10만원(4팀)
 - 주최·주관은 (사)대전사랑시민협의회에서 진행함

9) 시민위원장 선출 공고(5.22)는 홈페이지, 밴드, 통보문자를 통해 진행되었으며 후보 등록(5.29-5.31, 방문접수) 후 투표기간(6.13~6.14)에 투표를 통해 6.14일 개표함

- 시민행복위원간 화합 및 단결을 도모하기 위한 체육대회 개최
(2017년 11월)
- 4차 전체회의를 개최함(2017년 12월 22일)
 - 안건은 '시민행복위원회 3년, 어제, 오늘 그리고 내일'
 - 주요 내용으로는 2018년도 행복위원회 활성화 방안, 갈등관리를 위해 다루고 싶은 현안과제 등

■ 예산

- 시민행복위원회의 운영에 사용된 예산의 총액은 2015년 89,400천원, 2016년 99,400천원, 2017년 119,400천원으로 매년 증가함. 구체적으로는 사무관리비, 행사운영비, 행사실비보상금으로 구분할 수 있으며, 예산이 증가한 영역은 사무관리비임
 - 사무관리비에는 수용비, 운영위원 참석수당 등이 포함됨
 - 행사운영비는 행복위원 전체회의의 2회 비용임
 - 행사실비보상금은 행복위원회 사회자, 토론자 등의 비용임

[표 3-3] 시민행복위원회 예산(2015-2017)

구분	2015년 ¹⁰⁾	2016년	2017년
사무관리비	28,000천원	38,800천원	58,000천원
행사운영비	56,000천원	56,000천원	56,000천원
행사실비보상금	5,400천원	5,400천원	5,400천원
합계	89,400천원	99,400천원	119,400천원

10) 1차 추경예산을 포함함

2) 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고

[표 3-4] 시민참여행정 정책

구분	명예시장제	현장시장실	경청신문고
주요기능	시정-시민 가교역할	현장의 시민의견수렴 및 문제해결 행정시행	시민 자유발언대
운영방법	· 시장 주재 합동정기회 월1회 원칙 · 매월 확대간부회의 참석 등(수시회의)	· 월 2회 현장방문	· 매일 9:00~18:00, 시청 1층 발언시스템 또는 엽서 활용
시행기간	2014년 11월~현재	2014년 9월~현재	2015년 5월~현재 ¹⁾
설치근거	명예시장 운영 조례 (2014.10 제정)	-	-

(1) 추진목적

- 명예시장제는 “시민이 곧 시장”이라는 시정철학을 구현하고자 추진된 정책으로 8개 분야별로 명예시장을 두고, 시민의견을 수렴하고 행정과 시민간의 소통 역할을 수행하게 하고자 함
- 현장시장실은 현장중심의 행정을 강화하기 위한 목적으로, 문제해결형 현장행정을 통해 행정서비스의 질 향상과 사회적 갈등 최소화를 위함
- 경청신문고는 시민들에게 자유로운 의견을 개진할 수 있는 장을 마련하기 위한 것으로 소통-경청 행정을 강화하기 위함

(2) 개요

■ 명예시장제

- 명예시장은 8개 분야별로 1인 선정, 임기는 6개월임
 - 무보수 명예직이나 회의참석, 현장방문 등 시정활동에 대한 실비는 지급함
 - 8개 분야는 경제산업, 과학, 안전행정, 문화체육관광, 보건복지여성, 환경녹지, 교통건설, 도시주택임

11) 온라인 신문고는 2017년 9월부터 운영함

- 선발방법은 분야별 관련 기관(단체)을 통한 실·국·본부장 추천
 - 자격조건은 분야별 관련법인·단체 대표 또는 대표였던 자, 전문지식과 경험이 풍부한 자로 시정 관심과 소통능력 소유자
- 주요역할은 시정참여, 시민의견 수렴 및 정책 제안임
 - 매월 1회 시장 주재 합동회의 참석
 - 매월 초 확대간부회의 등 수시회의 참석
 - 해당 분야 토론회, 행사, 교육 등 참석
- 시행기간은 2014년 11월부터 2018년 2월 현재까지 진행 중이며, 총 48명의 명예시장이 활동함
 - 제1대(2014.11~2015.4), 제2대(2015.5~2015.10), 제3대(2015.11~2016.4), 제4대(2016.5~2016.10), 제5대(2016.11~2017.4), 제6대(2017.5~2017.10), 제7대(2017.11~2018.4)
- 근무장소는 대전시청 8층 자치행정국 내 명예시장실(비상근)
- 설치근거는 명예시장 운영 조례에 준함(2014년 10월 제정)

■ 현장시장실

- 주요기능은 시장과 함께 현장방문을 통한 시민의견수렴 및 문제해결 행정시행
- 운영방법은 매월 2회 시행(첫째, 셋째주 목요일)
 - 추진방법은 선정된 현장을 방문하고, 관련주민 의견을 경청하여 해결 방안을 토의
 - 특별교부금 10억원을 통해서 해결 가능한 현안사업에 투입함
- 현장선정 방식은 이슈가 되는 현장이나 시의성 있는 현장 등임
 - 민생현장 1개소, 민원현장 1개소, 주민센터 등 1개소
- 시행기간은 2014년 9월부터 2018년 2월 현재까지 추진 중 임

■ 경청신문고

- 주요기능은 시민들의 자유발언대로 다양한 의견을 자유롭게 개진할 수 있는 장 마련
- 이용방법은 오프라인, 온라인 경청신문고(발언영상 촬영)를 활용함
 - 오프라인 경청신문고의 운영시간은 매일 오전 9시 ~ 오후 6시
 - 오프라인 경청신문고의 운영장소는 시청 1층 로비에 설치된 발언대(발언시간 10분 이내) 또는 비치된 소통엽서함 이용가능
- 운영방법은 발언대 발언(영상녹화)를 자치행정과에서 접수 및 분류하여 해당부서에 검토하고 이후 3일 이내에 회신함
- 시행기간은 오프라인 경청신문고는 2015년 5월부터 현재까지 추진 중이며, 온라인 경청신문고는 2017년 9월부터 운영 중임

2. 시민참여행정 정책의 주요 결과

1) 시민행복위원회

- 시민행복위원회의 핵심기능은 시민의 삶에 큰 영향을 미치는 시 정책에 대한 시민의견 수렴과 갈등사항에 대한 조정임
- 즉, 시민합의가 필요한 주요 현안에 대한 의사결정체도로, 시민들의 안전에 대한 숙의과정과 심의의결에 따른 의견수렴이 중요함. 따라서 이와 관련한 토론회, 전체회의의 내용과 결과가 중요하며, 현재까지 진행된 구체적인 내용은 다음과 같음

[표 3-5] 사전토론회

구분	회차	일시	안건	참석자수 ¹²⁾
1기 시민행복 위원회	1차 사전토론회	2015.6.25	옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안	113명
	2차 사전토론회	2015.12.14	대전시민복지기준선	110명
	3차 사전토론회	2016.10.28	학교급식문제 개선방안	120명

[표 3-6] 전체회의

구분	회차	일시	안건	전체수/ 참석자/ 투표자수
1기 시민행복 위원회	1차 전체회의	2015.7.14	옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안	485/ 265/ 215명
	2차 전체회의	2015.12.22	대전시민복지기준선	485/ 275/ 237명
	3차 전체회의	2016.11.10	학교급식문제 개선방안	493/ 264 ¹³⁾
2기 시민행복 위원회	4차 전체회의	2017.12.22	시민행복위원회 3년 “어제, 오늘 그리고 내일”	500/ 258명 ¹⁴⁾

■ 1차 전체회의의 결과

- 1차 전체회의(2015.7.14.)의 안건은 ‘옛 충남도청사 및 도경부지 활용 방안’이었음. 이에 대한 3가지 쟁점을 중심으로 안건에 대한 심의의결이 진행됨
- 1차 전체회의에는 총265명이 참석했고, 안건에 대한 투표에는 215명(투표율 81%)이 참여함. 전체회의의 주요 내용은 다음과 같음
 - 안건1, 기존건축물 보존과 활용방법에 대해서는 위원들의 70%는 본관건물만 원형을 보존하는 방식을 선호했으며, 원형보존을 그대로 하는 것(문화적 가치 보존에 중점을 두는)에 대한 응답은 30%로 다소 낮게 나타남
 - 안건2, 공간콘텐츠 구성방식에 있어서는 다양한 기능을 보유한 시설 복합공간(문화, 상업, 공공기관 등)에 대한 선호가 56%로 높게 나타났으며, 시민중심 문화향유 및 여가공간은 43%로 13%p 낮게 나타남
 - 안건3, 신규 입주 시설의 기능 및 시설에 대한 선호도는, 문화예술 기능이 37%로 가장 높게 나타남. 다음으로는 공원·녹지(21%), 교육·연구, 상업·업무(13%), 공공기관(11%), 기타(5%)순임

12) 참석자에는 시민행복위원회와 일반시민 참석자를 포함함

13) 참석자수임

14) 참석자수임

- 즉, 시민행복위원들은 옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안으로는 원형그대로를 보존하는 것 보다는 본관 건물만 원형을 보존하고 기타 건물은 증축, 신축하는 것이 바람직하며, 신규 입주 시설의 기능으로는 문화예술, 공원·녹지가 58%로 시민여가복지 공간에 대한 선호가 높게 나타나는 것으로 해석됨¹⁵⁾

[표 3-기] 1차 전체회의 결과

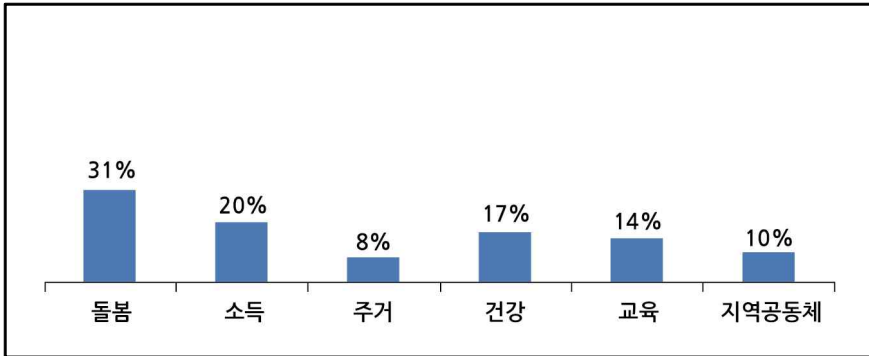
구분	내용	빈도(%)
안전1. 기존 건축물 보존과 활용방법	① 원형보존 및 일부 리모델링 - 문화적 가치 보존에 중점	66(30)
	② 본관 건물 원형보존, 기타 건물은 철거, 증축, 신축 등	149(70)
안전2. 공간콘텐츠 구성방식	① 시민중심 문화향유 및 여가공간 - 공원, 체험·창작공간 등	93(43)
	② 다양한 기능, 시설복합공간 - 문화, 상업, 공공기관 등이 복합	121(56)
안전3. 신규 입주 기능시설 선호도	① 문화예술	81(37)
	② 공원·녹지	44(21)
	③ 교육·연구, ④ 상업·업무	28(13)
	⑤ 공공기관	24(11)
	⑥ 기타	10(5)

■ 2차 전체회의 결과

- 2차 전체회의(2015.12.22.)의 안건은 ‘대전시민복지기준선’이었음. 이에 대한 3가지 쟁점을 중심으로 안전에 대한 심의의결이 진행됨
- 2차 전체회의에는 총275명이 참석했고, 안전에 대한 투표에는 237명(투표율 86%)이 참여함. 전체회의의 주요 내용은 다음과 같음
 - 안전1, 복지기준 6대 영역 중 우선적으로 추진해야 할 영역으로는, 돌

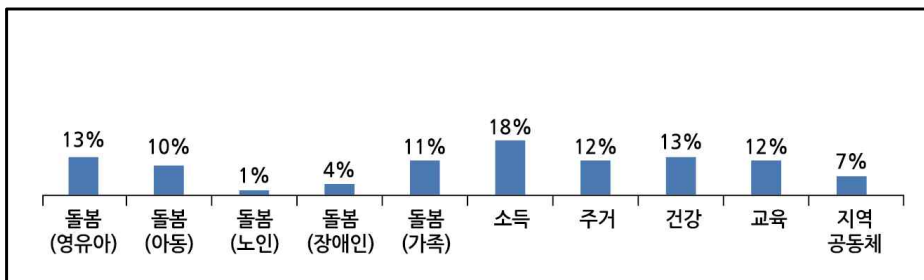
15) 이러한 전체회의 결과는 위원회 절차에 따라 ‘전체회의 결과보고 및 건의’서를 작성하여 공동위원장이 시장에게 전달함(2015.7.14.)

봄이 31%로 가장 높게 나타남. 다음으로는 소득(20%), 건강(17%), 교육(14%), 지역공동체(10%), 주거(8%)순임



[그림 3-2] 안건1. 복지기준 6대 영역 중 우선순위 결정

- 안건2. 복지기준 분야별 핵심과제(10대 과제) 중에서 우선적으로 추진해야 하는 과제로는, 소득이 18%로 가장 높게 나타남. 다음으로는 돌봄(영유아), 건강(13%), 주거, 교육(12%), 돌봄(가족 11%), 돌봄(아동 10%), 지역공동체(7%), 돌봄(장애인 4%), 돌봄(노인 1%)순으로 나타남
- 즉, 안건 1과 안건2를 종합해서 살펴보면, 가장 우선적으로 추진해야 할 복지정책으로는 소득, 돌봄(영유아), 건강, 교육, 돌봄(아동, 가족) 지역공동체 영역 순으로 파악됨



[그림 3-3] 안건2. 복지기준 분야별 10대과제 중 우선순위 결정

- 이를 좀 더 구체적으로 안건 3, 분야별 추진과제 중 가장 중요하다고 생각되는 과제에 대한 의견은 [표 3-8]의 내용과 같음

[표 3-8] 복지기준 분야별 추진과제 중 우선순위 결정

구분	내용
1) 영유아 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ① 국공립 및 공공형 어린이집 확충(38%) ② 보육교사 역량 강화(25%) ③ 다양한 맞춤형 보육서비스 제공(18%) ④ 보육서비스 품질 관리 강화(7%) ⑤ 육아종합지원센터의 추가 설치 및 기능 강화(6%) ⑥ 보육공백을 보완하는 공동보육 지원(6%)
2) 아동 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ① 통합(one-stop) 돌봄서비스센터 설치(43%) ② 방과후 아동돌봄서비스 품질 강화(40%) ③ 아동보호전문기관 확충(17%)
3) 노인 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ① 예방적 돌봄서비스 참여지원(29%) ② 노인돌봄 종합서비스 확대 및 본인부담금 지원(22%) ③ 노인돌봄 지역사회자원 연계서비스 실시(22%) ④ 노인장기요양보험 본인부담금 지원(15%) ⑤ 노인복지관 내 간호사 배치 및 정보제공(9%) ⑥ 노인돌봄 기본서비스 사례관리 및 서비스 연계(3%)
4) 장애인 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ① 장애인 일자리 지원(41%) ② 장애인 활동지원 서비스 확대(29%) ③ 장애인 생활안정 지원 제도 확대(21%) ④ 장애인 이동권 보장(9%)
5) 가족 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> ① 치매노인 및 장애인 가족 돌봄자 지원서비스 확대(47%) ② 맞벌이 부모를 위한 지원센터 설치(22%) ③ 대전광역시 돌봄 종사자, 가족지원센터 운영(12%) ④ 다양한 가족을 위한 지원사업의 확대(10%) ⑤ 일·가족 양립지원사업의 활성화(9%)
6) 소득	<ul style="list-style-type: none"> ① 대전형 기초생활보장제도로 사각지대 보완(42%) ② 저소득 주민 자활사업 활성화(20%) ③ 대전형 생활임금제 도입 및 확대(11%) ④ 사회적기업 자문지원과 고용 인센티브 지원(10%) ⑤ 대전형 최저생계비 도입(8%) ⑥ 저소득층 동절기 난방비(바우처) 지원(5%) ⑦ 저소득층 건강보험료 지원(4%)
7) 주거	<ul style="list-style-type: none"> ① 다양한 규모 및 형태의 임대주택 공급(47%) ② 소규모 도시재생연계 지원 사업(20%) ③ 주거복지조례 제정 및 주거복지센터 설립(13%)

	④ 전·월세 전환률 안정화 지원사업(10%) ⑤ 주택에너지 효율화 지원(10%)
8) 건강	① 공공의료기능 강화(41%) ② 건강증진 서비스 확충(16%) ③ 응급의료체계의 선진화 구축(14%) ④ 감염병 관리시스템 구축(12%) ⑤ 정신건강서비스 사업의 강화(11%) ⑥ 공공·민간의료기관 협력체계 구축(6%)
9) 교육	① 안전하고 행복한 교육환경 만들기(34%) ② 미래인재 육성(15%) ③ 교육격차 해소(14%) ④ 진로진학, 직업교육 실시(11%) ⑤ 청년의 준비된 사회진출 지원(10%) ⑥ 성인 시민평생학습 종합체계 구축(8%) ⑦ 사회통합을 위한 맞춤형 평생학습 지원(4%) ⑧ 지역사회의 학습역량 강화(장년) (2%) ⑨ 고등교육안에서의 교육평등 실현(1%)
10) 지역공동체	① 지역공동체 형성을 위한 주민활동 지원 강화(40%) ② 자원봉사 활성화 기반조성(19%) ③ 기업의 사회공헌 활성화 지원체계 구축(18%) ④ 사회문화통합 지원제도 및 프로그램 강화(13%) ⑤ 지역공동체 활성화 제도적 지원체계 구축(10%)

■ 3차 전체회의의 결과

- 3차 전체회의(2016.11.10.)의 안건은 ‘학교급식문제 개선방안’이었음.
이에 대한 4가지 안건을 중심으로 심의의결이 진행됨
- 3차 전체회의에는 총264명이 참석했음. 전체회의의 주요 내용은 다음과 같음
 - 안건1, 학교급식 만족도는 10점 만점에서 5.62점, 학교급식 관련 3대 쟁점 타결에 대한 만족도는 6.45점으로 낮은 수준임
 - 안건2, 학교급식 관련해서 시급히 해결해야 할 사항으로는, 예산 집행 등 급식체계의 투명성 제고(42%)가 가장 높게 나타남. 다음으로는 학교급식의 질 향상(39%), 인력 확충 및 전문성 강화(11%), 식품안전성 제고(8%), 기타(1%)순으로 나타남

- 안건3, 학교급식지원센터의 설치필요성에 대해서는 ‘설치해야한다(67%)’가 ‘필요하지 않다(30%)’는 의견보다 37%p 높게 나타남. 학교급식지원센터 설치 시 중요하게 고려해야 할 사항으로는 ‘로컬푸드 사용(26%)’이 가장 많았고, 다음으로는 전문 관리인력 확보(25%), 운영단위(22%), 식자재 관리(22%), 기타(6%)순으로 나타남
- 안건4, 학교급식 모니터링 개선 방안으로는 ‘별도 모니터링 기구운영이 (65%)’이 가장 많았고, 다음으로는 ‘기존시스템 활성화 및 강화(28%)’, ‘기타 (6%)’순임

[표 3-9] 학교급식 개선방안

구분	내용
1. 학교급식 전반적인 만족도	5.62점(10점 척도)
1-1. 관련 3대 쟁점 타결 만족도	6.45점(10점 척도)
2. 학교급식 관련 시급히 해결 우선과제	① 예산 집행 등 급식체계 투명성 제고(42%) ② 학교급식의 질 향상(39%) ③ 인력 확충 및 전문성 강화(11%) ④ 식품안전성 제고(8%) ⑤ 기타(1%)
3. 학교급식지원센터 필요성 여부	① 필요(67%) ② 불필요(30%) ③ 잘 모름(3%)
3-1. 설치시 중요하게 고려해야 할 사항	① 로컬푸드 사용(26%) ② 전문 관리인력 확보(25%) ③ 운영단위(22%) ④ 식자재 관리(22%) ⑤ 기타(6%)
4. 학교급식 모니터링 개선방안	① 별도 모니터링 기구 운영(65%) ② 기존 시스템 활성화 및 강화(28%) ③ 기타(6%)

■ 4차 전체회의 결과

- 4차 전체회의(2017.12.22.)의 안건은 ‘시민행복위원회 3년 어제, 오늘 그리고 내일’이었음. 이는 시 현안에 대한 심의의결 내용이 아닌, 지난 시민행복위원회 활동에 대한 평가와 향후 활동방안에 대한 논의임
- 4차 전체회의에는 총264명이 참석했음. 전체회의는 분과별로 안건을 논의한 후 발표하는 형식으로 전개됨. 주요 내용은 다음과 같음
 - 안건1, 시민행복위원회 좋았던 점, 개선할 점
 - 안건2, 2018년도 행복위원회 활성화 방안
 - 안건3, 갈등관리를 위해 다루고 싶은 현안과제

2) 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고

(1) 명예시장제

- 시정 각 분야별로 명예시장 위촉: 총48명(제1대~제6대, 각8명)
 - 주요활동으로는 정례회의 및 정책간담회 등 회의참석이 798건(535)로 가장 많았고, 다음으로는 행사참여 394건(26%), 현장방문 264건(18%), 기타(강연, 방송 등) 50건(3%) 순임
 - 시정에 대한 정책제안 및 건의는 2014년 11월 4일부터 2017년 6월 30일까지 총 507건이 진행되었고, 이 중에서 건의사항 처리결과는 반영이 347건(68.4%), 장기검토 123건(24.3%), 미반영 37건(7.3%)임
- 구체적인 시정건의 사항 내용을 살펴보면, 청소년위캔센터 운영 프로그램의 내실화, 특별사법경찰 파견공무원 운영 검토, 재난안전산업 육성 및 성장동력 기반 마련 조례 제정 필요 등이 있음

[표 3-10] 명예시장 활동사항(2014-2017)

명예시장 (위촉일)	합 계	회 의	행사참여	현장방문	기 타 (강연, 방송)	시정건의
계	1,506 (100%)	798 (53%)	394 (26%)	264 (18%)	50 (3%)	507
1대(2014.11.4.)	298	132	92	63	11	93
2대(2015.5.03.)	222	131	30	51	10	97
3대(2015.11.9.)	241	147	67	22	5	79
4대(2016.5.02.)	283	159	71	46	7	98
5대(2016.11.1.)	325	166	84	64	11	107
6대(2017.5.10.)	137	63	50	18	6	33

주: 1. 2017.6.30.기준

2. (건의사항 처리결과) 반영 347건(68.4%), 장기검토 123건(24.3%), 미반영 37건(7.3%)

자료: 자치행정과 명예시장 관련 내부자료 p.1

(2) 현장시장실

- 2014년 8월부터 시장참석으로 이슈현장, 시의성 있는 현장 등을 방문함
 - 2014년 8월에서 2017년 9월까지 총53회, 128개소 현장방문이 있었으며 131건의 건의사항을 수렴하여 총1,794백만원의 특별교부금을 통해 문제해결 사업에 사용함
 - 구체적으로 방문한 현장으로는 유성배농장, 중부소방서, 대전도시공사, 중리동 자율방범대, 국안전용공연장 중촌동 주민센터, 송촌정수사업소, 유성구 성북동 삼림욕장, 성우보육원 등 민생현장이 다수임
- 구체적인 시정건의 사항 내용을 살펴보면, 테미근린공원 산책로 개설, 보문교 안전시설 설치, 소극장 대관료 및 출연료, 원로연극인 지원 등이 있음

[표 3-11] 현장시장실 활동사항(2014-2017)

명예시장 (위촉일)	횟수	방문 개소	건의	지원예산 (특별교부금)	예산사용 (주요내역)
계	53회	128개소	131건	1,794백만원	-
2014년	7회	13개소	8건	22백만원	-
2015년	19회	36개소	61건	550백만원	· 보도정비, 경로당 방수공사 등
2016년	16회	47개소	35건	702백만원	· 안전시설설치, 도로포장 및 보수 등
2017년	11회	32개소	27건	520백만원	· 안전시설설치, 산책로 정비 등

주: 1. 2017.9.30.기준

2. (건의사항 처리결과) 완료 53건(41%), 추진 중 34건(26%), 검토중 36건(27%), 불가 8건(6%)

자료: 자치행정과 현장시장실 관련 내부자료 p.8 재구성

(3) 경청신문고

- 경청신문고 설치(2015년 5월 6일) 이후 접수된 사항은 총452건으로 영상접수가 313건(69%)로 엽서접수 139건(31%)보다 많았음
- 구체적으로 접수된 시민의견은, 대전을 대표하는 맛을 소개하는 공간 설치요망, 거리 곳곳에 쓰레기통 설치 요청, 시청역 피아노계단 고장 수리요청 등이 있음

[표 3-12] 경청신문고 실적사항(2014-2017)

년도별	계	엽 서	영 상
계	452(100%)	139(31%)	313(69%)
2015년	183	63	120
2016년	195	60	135
2017년	74	16	38

자료: 자치행정과 경청신문고 관련 내부자료 p.14 재구성

2절. 평가 및 문제점 도출¹⁶⁾

1. 시민행복위원의 평가

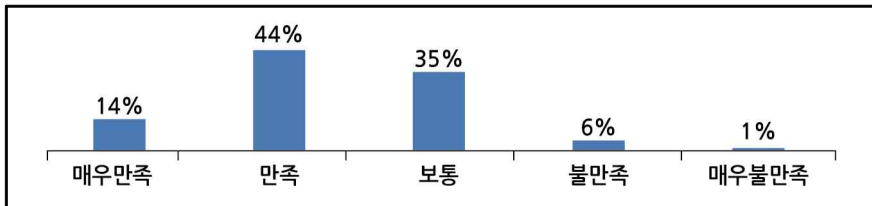
1) 조사개요

- 1기 시민행복위원회(2015.3.6.~2017.3.5.) 시민행복위원 설문조사 결과¹⁷⁾
- 설문조사일 : 2016년 11월 10일
- 설문조사 대상: 시민행복위원 264명(전체위원 493명의 53.5%)

2) 성과

(1) 시민행복위원들의 높은 참여 만족도

- ‘제1기 시민행복위원으로 활동하면서 시정의 갈등조정과 의사결정 합의 점 도출 등 위원회의 성과에 어느 정도 만족하십니까’라는 질문에, 만족한다는 의견(44%)이 다수를 차지함. 다음으로는 보통(35%), 매우 만족(14%), 불만족(6%), 매우 불만족(1%)순임
- 즉, 위원회 활동의 성과에 대해서 만족하는 경향(만족+매우만족, 58%)이 불만족 경향(불만+매우 불만족, 6%) 보다 51%p 높게 나타나고 있어, 설문조사에 응답한 1기 시민행복위원들은 대체로 위원회의 성과에 만족하는 것으로 나타남



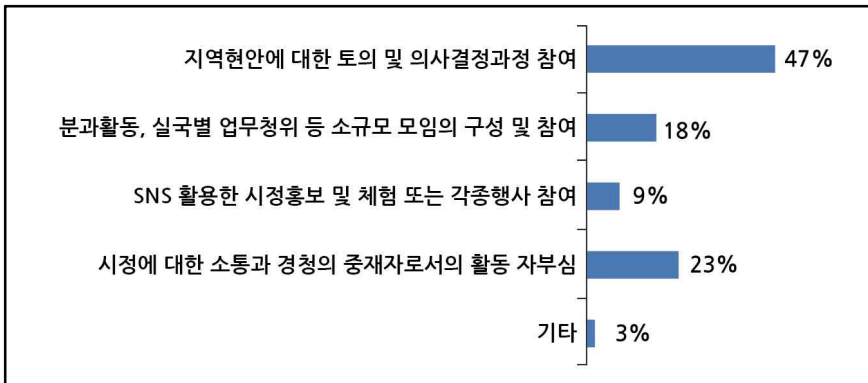
[그림 3-4] 시민행복위원회의 성과 만족도

16) 평가는 시민행복위원회를 중심으로 진행함. 이러한 이유는 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고에 대한 모니터링 및 축적된 조사자료가 부족했기 때문임

17) 시민행복위원회 제3차 전체회의(2016.11.10.) 결과지에 포함된 설문조사 결과내용을 분석함

(2) 지역현안에 대한 토의와 시정 참여에 대한 보람

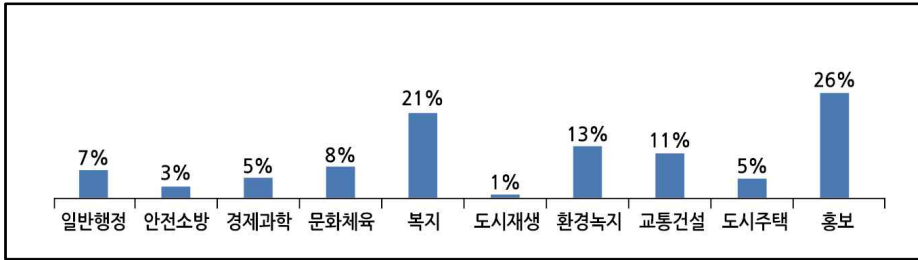
- ‘활동하는 동안 가장 보람 있었던 것은 무엇입니까?’라는 질문에 대해, 지역 현안에 대한 토의 및 의사결정과정 참여(47%)가 가장 높게 나타남. 다음으로는 시정에 대한 소통과 경청의 중재자로서의 활동 자부심(23%), 분과활동, 실국별 업무청취 등 소규모 모임의 구성 및 참여(18%), SNS 활용한 시정홍보 및 체험 또는 각종행사 참여(9%), 기타(3%)순임
- 응답자들은 1기 시민행복위원회 활동에 참여하면서 지역현안에 대한 토의와 시정에 대한 참여(70%) 경험을 가장 보람있는 일로 인식함. 즉, 행사참여 등과 같은 다른 활동 보다 시민행복위원회의 본래의 목적에 부합되는 참여에서 많은 보람을 가짐



[그림 3-5] 활동 중 가장 보람 있었던 점

(3) 분과의 활성화

- ‘10개 분과 중 활발한 활동과 참여로 다른 분과에 모범이 되는 분과는 어디라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해, 응답자들은 홍보분과(26%)를 가장 많이 선택함. 다음으로는 복지(21%), 환경녹지(13%), 교통건설(11%), 문화체육(8%), 일반행정(7%), 경제과학(5%), 도시주택(5%), 안전소방(3%), 도시재생(1%)순임

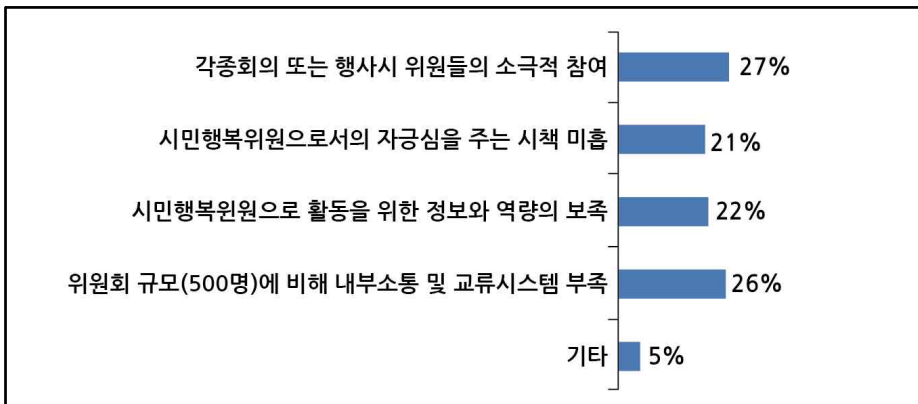


[그림 3-6] 10개 분과 중 모범이 되는 분과

3) 문제점

(1) 시민행복위원들의 낮은 참여율과 내부소통 체계 미흡

- ‘활동하는 동안 가장 아쉬웠던 것은 무엇입니까?’라는 질문에 대해, 각종 회의 또는 행사시 위원들의 소극적 참여(27%)와 위원회 규모에 비해 내부소통 및 교류시스템 부족(26%)이 다수를 차지함. 다음으로는 시민행복위원으로 활동을 위한 정보와 역량 부족(22%), 시민행복위원으로서의 자긍심을 주는 시책 미흡(21%), 기타(5%) 순임
- 즉, 응답자들은 시민행복위원들의 낮은 참여율과 위원회 내부의 정보교류 및 소통체계 부족을 문제점으로 인식함

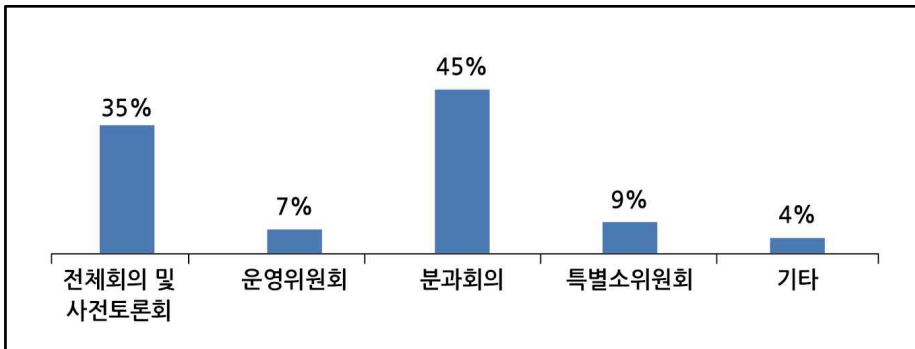


[그림 3-7] 활동 중 가장 아쉬웠던 점

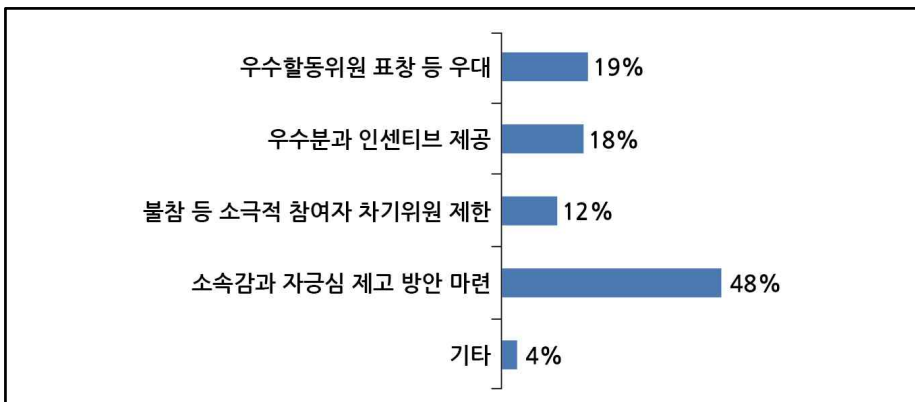
4) 개선방안

(1) 토론회와 분과회의 활성화

- ‘시민행복위원회의 활성화와 역량강화를 위해서 가장 효율적인 회의방식은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해, 분과회의(45%)가 가장 높게 나타남. 다음으로는 전체회의 및 사전토론회(35%), 특별소위원회(9%), 운영위원회(7%), 기타(4%)순임
- 응답자들은 자신들이 참여하고 의견을 제시할 수 있는 토론회와 분과회의의 활성화에 많은 의미를 부여함



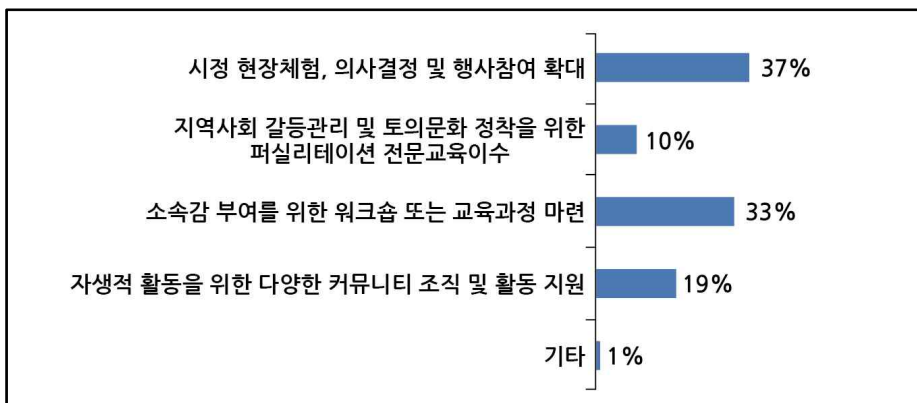
[그림 3-8] 가장 효율적인 회의방식



[그림 3-9] 회의 참석 유도를 위해 가장 좋은 방법

(2) 시민행복위원으로서의 소속감과 자긍심 향상 프로그램

- ‘시민행복위원의 회의참석을 유도하기 위한 가장 좋은 방법은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해, 소속감과 자긍심 제고 방안 마련(48%)이 가장 높게 나타남. 다음으로는 우수활동위원 표창 등 우대(19%), 우수분과 인센티브 제공(18%), 불참 등 소극적 참여자 차기위원 제한(12%), 기타(4%)순임
 - 응답자들은 시민행복위원들의 참여율을 높일 수 있는 가장 좋은 방안으로 시민행복위원으로서의 소속감과 자긍심을 향상시킬 수 있는 프로그램이 필요하다고 인식함
- ‘시민행복위원의 소속감과 자긍심을 높이기 위해서 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해, 시정 현장체험, 의사결정 및 행사참여 확대(37%)가 가장 높게 나타남. 다음으로는 소속감 부여를 위한 워크숍 또는 교육과정 마련(33%), 자생적 활동을 위한 다양한 커뮤니티 조직 및 활동 지원(19%), 지역사회 갈등관리 및 토의문화 정착을 위한 퍼실리테이션 전문교육 이수(10%), 기타(1%) 순임
 - 응답자들은 시민행복위원의 소속감과 자긍심을 높일 수 있는 방안으로 시정에 관한 의사결정 및 행사참여와 이와 관련된 교육(70%)을 확대하는 것이 바람직하다고 제시하고 있음



[그림 3-10] 소속감과 자긍심을 높이기 위해 가장 필요한 것

2. 시의 자체 평가¹⁸⁾

1) 성과

(1) 시정-시민 소통모델화(제도화)

- 시민행복위원회는 조례제정을 근간으로 한 대규모 시민의견수렴 기구로 출범하여 시민의 시정에 대한 직접참여 기회를 확대하는 계기를 마련함
- 즉, 시민의 시정현안에 대한 이해를 높이고, 대립·갈등의 지역현안을 조정·합의 할 수 있는 의사결정과정과 추진동력을 확보함

(2) 지역현안의 시민합의 도출과 시정 반영

- 지역현안 쟁점사항에 대한 토의를 통해 시민의견을 수렴하고 이를 시정에 반영함
 - 옛 충남도청사 이전부지 활용방안에 대한 전체회의(2015.7)를 통해서 부지활용방안 등 쟁점에 대한 시민행복위원들의 의견을 수렴하였고, 이를 정부(기획재정부, 문화체육관광부, 한국문화관광연구원)에 건의함
 - 도안갑천지구 친수구역 조성사업에 대한 정책건의(운영위원회 2015.9) 의견인 시장 직속 ‘민관검토위원회’ 구성운영 요구를 수용하여 위원회를 구성(2016.1)함
 - 대전시민복지기준에 대한 전체회의(2015.12)를 통해서 대전시민복지 기준 6대 영역 56개 세부추진과제에 대해 영역별 우선순위와 세부과제 등을 선정하고 주무부서(복지행정과)에 건의함
 - 학교급식 개선방안에 대한 전체회의(2016.11.10.)는, 주제 안전에 대한 발굴부터 회의방식, 쟁점안 선정을 위한 운영위원회 및 전문가 초청 사전토론회까지 위원들의 관심과 협력을 통해서 전체회의에서 밀도 있는 결과가 도출됨

18) 자치행정과, ‘시민행복위원회 분과 구성 및 운영계획(2015.11)’, ‘시민행복위원회 2016년 시행 계획(안)(2016.2)’ 자료 중 자체평가 내용을 재구성함

(3) 시민의 시정 이해도 향상

- 시민행복위원회의 주된 활동(사전 토론회, 전체회의 등)을 통해서 시민들의 시정에 대한 관심과 이해도가 향상됨
- 각종 시정 현안 및 소식을 시민행복위원회 홈페이지에 게재하여 시민행복위원들과 공유함으로써 시정 이해와 공감대 확산에 기여

2) 문제점

(1) 전체회의의 안건이해 부족

- 매 전체회의 전 사전회의를 개최하여 시민행복위원들의 안건에 대한 이해와 학습을 도모했지만, 참석한 위원들의 안건에 대한 이해도는 전반적으로 부족한 상황이었음

(2) 비효율적 운영체계 및 내부소통의 어려움

- 시민행복위원회의 시의 주무부서인 자치행정과에서는 시민행복위원들의 관리와 일정 공지 등을 위해 홈페이지, 문자발송, 유선연락을 활용했으나 전화연락 불통자 등의 문제로 연락에 장기간이 소요되는 한계가 나타남
- 즉, 시와 위원들 간의 원활한 소통이 어려우며 시 담당자의 핸드폰으로 실시간 연락 및 문자회신이 증가하면서 사생활 침해가 우려됨
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 2016년부터 10개 분과로 관리·운영 체계를 개선함

(3) 저조한 참석률

- 시민행복위원회 전체회의 시 시민행복위원의 낮은 참석률과 위원들이 체감할 수 있는 참여활동 부족으로 인한 낮은 만족도 우려
 - 참석률: 1기 출범식 80%, 1차 전체회의의 54%, 2차 전체회의의 57%
 - 10개 분과를 구성·운영하고 자발적인 참여를 독려하여 참석률이 다소 높아지는 효과가 나타남. 하지만 평일 전체회의 개최로 참석률은 낮은편

3) 개선방안

(1) 안건이해 강화

- 시민행복위원들의 안건에 대한 실질적인 애해를 돕기 위해 토론회 외에 세미나 등 추가 개최

(2) 위원회 참석률 제고

- 시민행복위원들의 참석률 향상을 위해 10개 분과의 내실 운영, SNS활동 강화로 관심도와 자긍심 향상 필요
- 사전토론회와 전체회의 외에 시민행복위원들이 자발적·능동적 참여를 도모할 수 있는 방안 마련 필요
 - 시장과 실·국장과의 간담회 개최, 분과별 자체 활동 강화 등 위원들의 체감 프로그램 마련

[자료 3-1] 대전시민행복위원회 관련 신문 기고

[기고] 대전시민행복위원회를 소통모델로

김우연 대전시 자치행정국장

2016년 3월 7일은 대전시민행복위원회가 출범한지 1년 되는 날이다. 대전시는 지역 현안사업이나 시민적 합의가 필요한 정책에 대해 시민이 참여해서 결정하는 ‘시민이 주인 되는 시정’ 실현을 위해 지난 1년간 쉽지 않았지만 달려왔다. 시민행복위원회는 민선6기 핵심공약 사업으로서 시민·경청·통합의 가치를 실현하고자 만들어졌다. 대의민주주의의 단점인 시민의 시정 직접참여에 대한 부분을 보완하기 위해 전국에서 처음 시도된 시민 의견이 시정에 반영되도록 제도화한 의사결정시스템이다. 보통시민이 정책현안을 선택하고 학습해 결정한다. 좀 더 시민참여의 통로를 넓히고, 깊이를 더하는 것이다.

보통시민의 시정에 대한 시민참여 욕구가 높아지며 서울의 정책토론회, 대구시민원탁회의, 광주야고라 500 등 타 시도에서도 시민참여의 질을 높이기 위한 다양한 시책을 추진했다. 하지만 시민행복위원회는 유사한 시책들과 궤를 달리한다. 상설위원회로 만들어 실행력을 담보하기 위해 조례를 제정했고, 시민

의 대표성 있는 의견수렴을 위해 지역별·연령별·성별로 인구비례에 의한 적정안 배로 위원회를 구성했다. 각계각층의 대표성 있는 대전시민의 의견을 하나로 엮어낼 수 있는 제도화된 기구가 탄생한 것이다.

지난해 3월 처음 시민행복위원회가 출범했을 때 시민의 반응은 뜨거웠다. 시민의 시정참여 확대를 통해 갈등을 합의로 풀어내고, 시민을 하나의 공동체로 묶어 직접민주주의를 실현할 수 있는 민선 6기의 핵심기구로 평가받았다. 이런 기대에 부응하고자 시민행복위원회는 시의 정책현안에 시민의 실질적 참여가 이루어질 수 있도록 안건 선정에서부터 많은 노력을 기울여왔다.

첫 번째 안건이었던 ‘옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안’은 중구 원도심 활성화와 맞물린 오랜 지역의 숙제였다. 작게는 원도심의 상인회와 문화예술인과의 갈등이 맞물린 오랜 지역의 숙제였다. 작게는 원도심의 상인회와 문화예술인과의 갈등이 첨예하게 대립하고, 크게는 중구 원도심 지역의 발전과 대전시 전체의 발전을 같이 고민해야 하는 시의 핵심 현안이었다. 시민행복위원회는 이해관계자와 전문가의 의견을 듣고, 충분한 논의를 통해 쟁점사항에 대한 시민적 합의를 이뤄내 타협안을 정부에 건의했다.

두 번째로 ‘도안갑천지구친수구역 조성사업’역시 장기간 논란이었던 지역의 주요 현안이다. 시민단체의 환경파괴 주장과 지역 주민들의 사업 찬반 논란으로 사업이 장기간 표류해왔다. 시민행복위원회는 이해관계자와의 의견 경청과 회의를 통해 시장 직속의 ‘민·관 검토위원회’를 구성해 운영해 달라는 의견을 제안했다. 시는 이를 적극 수렴하여 지난 1월 ‘민·관 검토위원회’가 구성되어 운영에 들어갔다.

세 번째 의제로 다뤘던 ‘대전시민복지기준 설정’은 시민생활에 영향을 미치는 주요 정책이다. 대전시민이라면 당연히 누려야 할 복지기준을 시민 스스로 결정하는 것으로 시민행복위원회는 전문가의 의견 경청과 전체회의를 통해 세부 사업별 우선순위를 결정하고, 시에 의견을 전달했다. 갈등이 첨예하게 대립된 사안, 장기간 표류된 현안, 시민생활에 심대한 영향을 미치는 정책에 대해 시민행복위원회는 나름의 해법을 제시했다. 작년 시민행복위원회 운영이 성공적이었다고 자평하는 이유다.

올해는 지난 1년 대전시민행복위원회 운영결과를 바탕으로 위원회의 활성화와 내실 있는 운영에 중점을 둘 계획이다. 먼저 위원회 활성화를 위해 기 구성된 10개 분과 임원진과 위원장과의 간담회, 분과와 실·국장과의 간담회 등을 정기적으로 실시해 위원회와 시의 소통을 강화할 예정이다. 또한 10개 분과별 밴드

(BAND)를 활성화하고, SNS활동을 늘려 대시민 인지도를 확대할 계획이다.

민주주의 체제 내에서 지역간, 계층간, 세대간 갈등은 필연적으로 발생할 수밖에 없지만 앞으로 시민행복위원회가 지방자치를 한 단계 성숙하게 하는 대표적 시민참여 소통모델로 자리매김 할 것으로 기대하며, 대전시민의 지속적인 관심과 적극적인 참여를 기대해 본다.

대전일보(2016. 3. 7일자)

3. 지역 언론의 반응

1) 조사개요

○ 지역언론 분석

- 대전시 시민참여행정 정책의 키워드(시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고)를 중심으로 주요 일간지의 기사검색을 통해 양적 내용분석과 기사내용 분석을 실시함¹⁹⁾

○ 분석대상

- 분석 일간지는 대전시의 주요 온프라인신문인 대전일보, 중도일보, 충청투데이와 온라인신문 디트뉴스, 굿모닝충청으로 총5개의 신문을 분석대상으로 함

○ 분석방법

- 언론진흥재단의 뉴스 빅데이터 분석시스템인 빅카인즈(BIGKINDS) 사이트를 통해 기사를 검색(오프라인 신문)하고, 빅카인즈에서 검색되지 않는 온라인 신문의 경우에는 해당 신문사의 홈페이지를 방문해 키워드 검색을 실시함

19) 기사내용에서 해당 키워드만 있는 경우는 분석대상에서 제외하였음. 즉 시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고와 관련된 내용이 한 단락이상 포함된 경우이며 관련 사설과 기고문등을 포함함

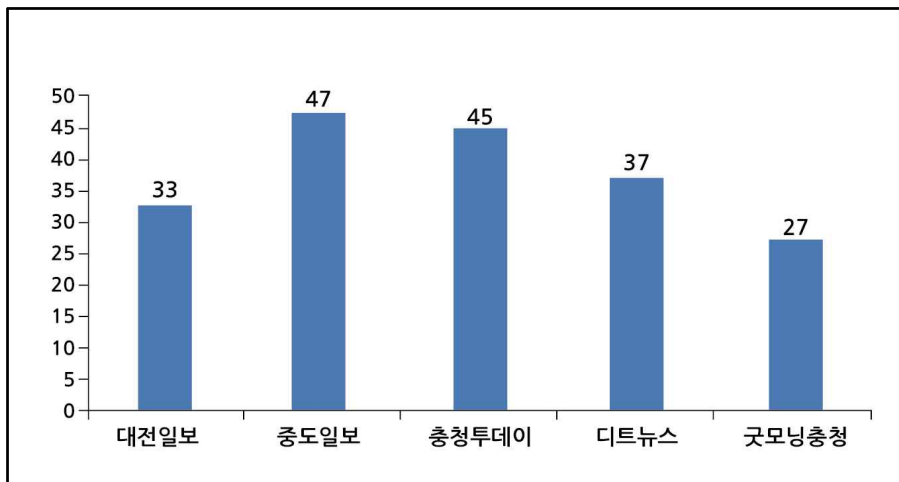
○ 분석기간

- 민선6기가 시작된 2014년 6월부터 2017년 12월까지(3년 6개월)의 기사

2) 양적내용 분석

(1) 보도건수

- 보도건수는 시민참여행정 정책에 대해 지역언론이 얼마나 관심을 갖고 있는가를 파악할 수 있는 지표임. 2014년 6월부터 2017년 12월까지 관련 기사는 총189건임. 관련 기사의 내용은 주로 시민행복위원회 활동에 대한 보도가 다수를 차지함
- 구체적으로 신문사별 기사건수를 보면, 중도일보가 47건, 충청투데이 45건, 디트뉴스 37건, 굿모닝충청이 27건으로 보도횟수가 낮지 않은 편



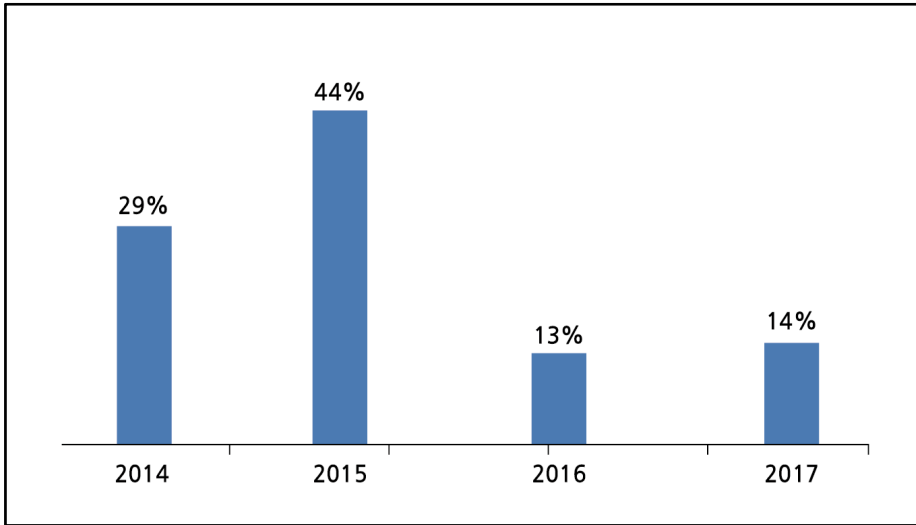
[그림 3-11] 지역 언론사 별 보도횟수

(2) 시기별 보도건수

- 시기별 보도 빈도를 분석한 결과, 민선 6기가 출발한 2014년과 주요정책이 시행된 2015년에 가장 많은 빈도를 나타냄. 특히 시민행복위원회의 설립과 직후 1년여의 활동기간 동안의 기사가 전체 보도 기사의 73%를 차지하고 있음

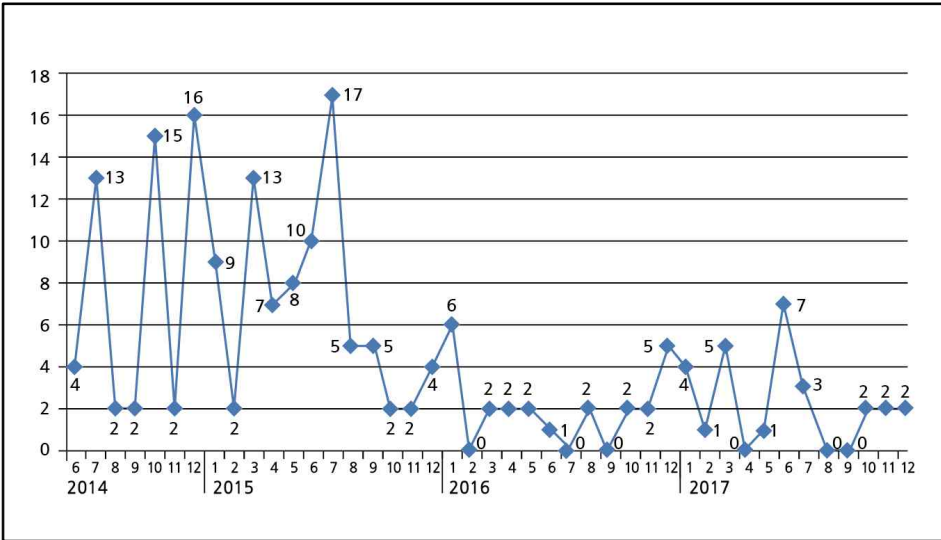
- 기사 총189건 중 2014년에 54건(29%), 2015년 84건(44%), 2016년 24건(13%), 2017년 27건(14%)임

○ 하지만 2016년에 들어서면서 보도 건수는 급격하게 감소하며 관심도가 낮아지는 경향을 보임



[그림 3-12] 시기별(년) 보도횟수

○ 시기별 보도건수를 좀 더 구체적으로 월별로 살펴보면, 2014년 6월부터 2015년 7월까지가 가장 많은 보도가 진행됨. 특히 시민행복위원회의 조례 제정(2014.12), 출범식(2015.3), 사전토론회(2015.6) 전체회의(2015.7) 시기 등에는 높은 횟수를 기록하며 높은 관심을 보이고 있음. 하지만 이러한 경향은 2016년에 들어서서 감소하다가 2017년 6월 2기 시민행복위원장 선출시기에 다시 소폭 증가함



[그림 3-13] 시기별(월) 보도횟수

[표 3-13] 지역 언론의 보도건수

언론사명	보도건수	2014	2015	2016	2017
대전일보	33(17%)	8	16	3	6
중도일보	47(25%)	12	17	9	9
충청투데이	45(24%)	18	16	7	4
디트뉴스	37(20%)	8	24	2	3
굿모닝충청	27(14%)	8	11	3	5
합계	189(100%)	54(29%)	84(44%)	24(13%)	27(14%)

3) 기사내용 분석

(1) 기사내용 구분

- 기사내용 분석은 제목과 부제를 근거로 판단함. 이러한 이유는 기사의 제목이 기사의 핵심 주제를 잘 나타내주는 역할을 하기 때문임. 하지만 제목이 기사의 대표성을 나타내주기 어려운 경우에는, 기사 전문에 대한 정보량을 통해서 판단함
 - 이를 통해 시민참여행정 정책에 대한 언론의 해석들과 보도양상을 확인할 수 있음
- 전체기사(총189건)는 크게 두 가지로 구분할 수 있음. 하나는 ‘행사 일정 등의 정보’를 제공하는 보도와 다른 하나는 ‘추진정책에 대한 평가’ 보도임
 - 정보제공 기사는 주로 알림성 기사와 홍보성 기사로 전체기사의 75%를 차지함. 즉, 시민참여행정 정책 관련 기사의 다수는 단순 정보제공 기능을 하고 있음
 - 평가기사는 긍정평가, 중도평가, 부정평가 보도로 구분됨. 긍정평가는 정책의 긍정적인 면을 부각하는 기사, 중도평가는 정책에 대한 기대와 우려를 완곡하게 표현한 기사, 부정평가 기사는 추진 정책에 대해 비판적 입장을 견지하고 문제점을 부각한 기사임
- 평가기사(총50건) 중 부정평가 기사는 27건(14%)로 상대적으로 긍정평가 기사(4%)보다 높게 나타남. 하지만 중도평가 기사(8%)가 대체로 정책에 대해 우호적인 태도를 취하고 있기 때문에 시민참여행정 정책에 대한 지역언론의 평가는 긍정과 부정 평가가 고르게 분포된 것으로 보임
- 부정평가 기사를 보다 구체적으로 살펴보면 기사의 제목은 다음과 같음
 - “대전시민행복위원회 활동 전무”(대전일보, 2015.4.9.)
 - “회의수당 1,000만원 멩예시장제 효과는?”(디트뉴스, 2015.4.9.)
 - “대전시민행복위 전체회의 연기 위원회 기능 상실”(중도일보 2017.1.26.)
 - “대전 위원회만 500곳 개점휴업 부지기수”(충청투데이 2017.2.15.) 등

- 기사내용을 중심으로 분석한 시민참여행정 정책의 지역언론의 주요평가는 다음과 같음

[표 3-14] 기사내용의 구분

기사구분	내용	합계
정보제공	알림/홍보	139(74%)
평가	긍정	7(4%)
	중도	16(8%)
	부정	27(14%)
	합계	50(26%)
합계		189(100%)

(2) 성과

- ① 다양한 시민의견수렴 채널 형성
 - 시민행복위원회, 명예시장제, 현장신문고, 경청신문고 등 다양한 시민의견을 경청하고 수렴할 수 있는 통로를 형성했다는 점. 즉 시민중심의 열린행정을 취지로 시민의견이 수렴될 수 있는 장과 시민의 시정참여 폭을 확대했다는 점이 긍정적임
- ② 경청소통의 의사결정시스템 틀(제도) 마련
 - 시민주권시대, 시민이 직접 시정에 참여할 수 있는 제도적 틀을 마련했다는 데 큰 의미가 있음. 시정 참여를 통해 시민 스스로의 성숙한 자치 의식을 향상시킬 수 있어 직접민주주의 장이 형성됨

(3) 문제점

- ① 낮은 실효성
 - 시민행복위원회의 경우, 계층·지역 간 갈등조정 조정 등 위원회의 기능은 의미가 있지만 실제로 권한이 없기 때문에, 시장의‘자문’성격이 강한 측면이 있음. 즉 시장의 생색내기나 들러리 위원회로 운영될 경우 그 폐해도 클 수 있음

- 명예시장의 경우에는 시민의 눈높이에서 소통하는 행정을 취지로 시행됐으나 명예시장에 선발된 사람들 다수는 전문가와 유관단체 단체장 출신들임. 즉 특정계층이나 단체의 이익을 대변할 위험성이 있음
- 경청신문고는 시민인지도가 낮고 사용자도 많지 않으며 대부분 생활민원임. 또한 공개된 장소에 설치되어있고 영상녹화 되기 때문에 이용이 부담스러움
- ② 운영상의 미숙
 - 시민행복위원회는 위원장 선출과정 논란 등 진행과정에서 문제점이 드러남. 또한 전체토론회 등의 시민행복위원들의 참여율이 지속 감소하는 문제가 나타남
- ③ 관료중심의 행정시스템
 - 시민참여행정의 핵심은 시민중심의 행정임. 따라서 행정의 일방적 독주의 위험성을 경계해야 함. 행정에서 일괄적으로 기획하고 추진한 사업에 시민이 동원되는 방식과 같은 전시행정을 개선하고 지양해야 함

(4) 개선방안

- ① 직접민주주의 실천의 장
 - 시민참여행정 정책들이 풀뿌리 민주주의를 실천하고 훈련할 수 있는 시스템으로 적극 활용될 수 있는 방안 마련이 요구됨
 - 시민행복위원회는 시정을 감사·평가하고 통합의 시정을 구현할 수 있는 ‘대전형 정부 3.0’으로 정착할 수 있도록 역량 강화 필요
- ② 장기비전모델 구축
 - 시민참여행정은 단기간 효과를 내기 어려운 정책이기 때문에 단기성과에 집중하기 보다는 장기적 비전을 갖고 올바른 정책방향을 설정하는 것이 바람직함

[자료 3-2] 신문기사

‘권선택표’ 넘쳐나는 소통·경청시스템들

임연희 기자

민선6기 시정 운영기조로 시민중심과 경청, 통합을 내세우고 있는 대전시가 시청내에 ‘직소(直訴)민원상담실’과 ‘경청신문고’ 등을 설치하고 있지만 기존 제도와 중복 등 실효성에 의문이 제기되고 있다.

대전시는 시장이 시민을 직접 만나 소통하겠다고 지난 2월 시청 자치행정국 내에 직소민원상담실을 설치했다. 또 시 홈페이지 ‘열린시장실’내에 ‘직소민원실’ 코너를 만들었다. 직소민원실이란 시민의 답답한 마음을 시장에게 직접 하소연해 문제해결방안을 함께 풀어나가는 소통시스템으로 시민의 애로 및 고충사항 등을 시장이 직접 해결해주길 요구하는 민원이다. 정치적 문제나 인허가 등 법정민원, 특정이익대변, 행정업무해석 등 개인적인 민원사항은 처리대상에서 제외시켰다.

권선택 시장과의 직소민원신청은 시 홈페이지 직소민원실 코너를 이용하거나 직소민원상담실(시청 8층 자치행정국 내 자치행정과) 방문, 또는 전화나 우편으로 가능하다. 신청된 민원처리결과는 작성자 이메일로 답변하는 것을 원칙으로 하고 있다.

‘경청신문고’ 설치…현장시장실·소통의 날 등도 정례운영

대전시는 이달에는 시민 누구나 하고 싶은 이야기를 하는 ‘경청신문고’를 시청 1층에 설치한다. 여기에는 영상녹화시설을 설치해 시민들이 답답함을 푸는 장소로 삼는다는 방안이다.

시민들이 자유롭게 이야기하는 것을 영상 녹화해 직원들이 이 내용을 풀어 민원사항으로 정리 해결한다는 것이다.

이외에도 월 1회 시민이 시장을 직접 만나는 ‘소통의 날’을 정례화하고 단순방문이 아닌 문제를 해결하는 ‘현장 시장실’을 월 2회 운영한다.

권 시장은 지난해 7월 취임후부터 시민사회단체 임원 등을 초청한 사랑방경청간담회와 일반시민들과의 아침동행 등을 해오고 있다. 시민들과의 아침동행은 염흥철 전 시장때 하던 아침산책 명칭을 변경한 것이다.

합리적 의사결정 제도하겠다고 구성한 시민행복위원회 6일 출범

시민참여를 통한 합리적 의사결정을 제도화하겠다고 구성한 시민행복위원회는 오는 6일 출범한다. 시민행복위는 권시장이 지난 선거 당시 시민의 시정참여확대를 통해 지역과 계층간 갈등을 해소하겠다고 공약한 기구다.

시민행복위는 시정 심의 및 자문기구로 시장과 민간위원이 공동위원장을 맡으며 시민 500명으로 구성된다. 이들은 2년 임기동안 계층지역 간 갈등조정과 지역 현안이나 시민합의가 필요한 사항에 대한 심의 및 자문역할을 담당한다.

위원 20명으로 구성된 운영위원회에서 안건을 발굴한 뒤 시민행복위에서 심의의 결된 사안은 시장이 지역 여건 등을 고려해 최종 결정한다는 것이다.

직소민원실 기존 '시장에게 바란다' 코너와 크게 다르지 않아

이처럼 대전시에 비슷비슷한 기구와 행사가 많은데 대해 공무원들은 물론 시민 단체들도 헛갈린다는 반응이다.

우선 신설된 직소민원실은 기존 '시장에게 바란다' 코너와 크게 다르지 않다. 차이가 있다면 자치행정국 내에 '직소민원상담실'을 만들었다는 정도인데 직원 휴게공간의 일부를 막아놔 일반 주민들이 이용하는데 부담스러울수 있다.

이에 대해 대전시 한 공무원은 "시민들에게는 여전히 관청의 문턱이 높는데 시청내 자치행정국 사무실 안에 있는 직소민원상담실을 누가 찾아오겠느냐"며 "시장과 독대를 원하는 사람들이라면 직접 시장실로 갈 텐데 직소민원실이 효과가 있을지 모르겠다"고 고개를 가웃했다.

기존 대전시청 홈페이지에서 운영하던 '대전시에 바란다'와 '대전시장에 바란다'에 민원 글을 올리면 처리결과가 홈페이지 내에 공개와 비공개로 나눠 공지되는데 굳이 시청까지 찾아갈 사람들이 많지 않을 것이란 이야기다.

또 직소상담실이 시장을 직접 만나 민원을 상담하는게 아니라 공무원들을 거치는 것이어서 홈페이지 상 '대전시장에 바란다'와 별 차이가 없을 것이라는 지적이다.

이에 대전시 직소민원 담당자는 "기존 '대전시에 바란다'와 '대전시장에 바란다'를 좀 더 적극적으로 활용하는 차원으로 직원들이 현장에서 해결할 수 있는 민원은 자체 해결하고 시장을 만나게 해달라고 하면 검토 분석해 연결시키는 등 소통창구를 확산시키는 의미로 봐 달라"고 했다.

소통의 날, 현장 시장실아침동행 등 비슷한 시민관련 행사

'경청신문고' 역시 기존 민원 제도들과 차별성을 찾기 어렵고 소통의 날, 현장 시장실, 아침동행 등도 비슷한 시민관련 행사들이라는 지적이다.

특히 경청신문고의 경우 민원인들이 자유자재로 녹화한 영상들을 직원들이 일일이 풀어 민원사항으로 정리하는데 따른 불편은 물론 업무 효율성 면에서도 떨어진다는 비판이다.

시민단체 한 관계자는 “시민들의 목소리를 경청하고 소통하겠다는 취지는 좋으나 민선 5기 염시장 때 하던 대시민 소통행사들의 이름만 바꾸거나 비슷한 제도와 시스템을 더 만들어 놓은 느낌”이라면서 “이것저것 기구들만 만들어 놓고 소통했다고 할 게 아니라 하나의 제도라도 적극 활용해 시민의 목소리를 제대로 듣고 반영하는 자세가 더 필요하다”고 했다.

대전시 “직소민원실·경청신문고 등 소통행정 강화 차원”

한편 대전시 관계자는 “민선 5기 운영하던 시민들과의 소통행정을 더 강화하겠다는 취지에서 다양한 제도들을 확대 운영하는 것”이라며 “직소민원실과 경청신문고는 보다 적극적으로 민원인의 목소리를 듣고 고충을 해소하겠다는 의미를 담고 있다.” 고 말했다.

이 관계자는 이어 “일부 업무상의 중복되는 부분도 있을 수 있겠지만 시민들과의 접촉기회가 많은 게 좋은 것 아니겠느냐”면서 “서울시는 물론 인천광역시, 광주광역시, 전라북도 등에서도 직소민원제도를 운영하고 있다”고 덧붙였다.

디트뉴스(디트news24), 2015.3.2일자

4. 시민사회의 평가

1) 조사개요

- 전문가집단면접(Focus Group Interview, FGI) 분석
- 조사일: 2018년 1월 24일 오전 10:00-12:00
- 조사장소: 대전세종연구원 3층 소회의실
- 조사대상자: 시민사회 단체 관계자 총4명

[표 3-15] FGI 조사대상자

구분	성별	연령대	비고
A	남	50대	시민행복위원회 2기 위원
B	여	40대	시민행복위원회 운영위원
C	여	40대	시민행복위원회 운영위원
D	남	40대	-

2) 성과

① 시정에 대한 시민들의 높은 참여 의지 확인

- 시민행복위원회의 경우, 시민행복위원 신청에 많은 시민들이 자발적으로 응모하여 높은 참여 열기를 확인 할 수 있었음. 또한 시민행복위원으로 선정된 시민들은 자신들이 지역현안과 시정운영에 참여할 수 있다는 것에 대한 자부심을 가짐. 즉, 시정에 대한 시민들의 높은 참여 의지와 열망을 확인함

“시민행복위원회 운영위원으로 참여하면서 굉장히 많이 느꼈던 것은 자발적인 시민들의 참여가 매우 높았다는 것이다. 참여를 이렇게 원한다는 것을 알고 굉장히 놀랐다. 위원신청에는 자기소개서 제출 등 까다로운 조건이 있었음에도 불구하고 신청자가 많았다. 또 위원이 된 분들은 계속 어떤 역할이 맡아서 하고 싶은데 그런 기회가 부족하자 불만이 표출됐다.”(C, 40대 여)

“2기 행복위원으로 선정되어 활동했는데, 우리가 시정에 참여하여 새로운 대전을 만드는데 기여할 수 있다는 사실이 좋았고, 주위 위원들도 의욕도 포부도 컸다.”(A, 50대 남)

② 시민참여행정 의사결정시스템 제도화

- 민선6기에 시행된 다수의 시민참여행정 정책에 대해서는 시정운영에 있어 시민의견을 수렴하겠다는 높은 의지와 취지에는 모두 긍정평가 의견을 제시함. 특히 시민행복위원회와 같은 의사결정기구를 제도화하여 시스템을 설립했다는 점에 의미를 부여함

“전체적으로 긍정평가를 한다면 민선6기, 시장은 그 어느 시장보다 권위적이지 않았다. 그런 형태를 만들면서 여러 정보들을 시민들에게 공개했다. 또한 시민이 참여할 수 있는 틀을 만든 점도 긍정적이었다…또한 1기 시민행복위원회 운영의 경우, 형식적이지 않으려는 분명한 내부노력이 있었다.”(C, 40대 여)

- ③ 대전형 직접민주주의 정책을 실험운영한 경험 축적
- 무엇보다 민선6기 시민참여행정정책의 추진 성과는 대전형 직접민주주의 정책을 실험적으로 운영해 본 것임. 즉, 시민의견수렴과 시민참여형 소통·의사결정구조를 형성하여 직접 운영해봄으로써 그 실효성과 문제점 등을 파악하는 계기를 마련함

3) 문제점

- ① 운영미숙 및 불분명한 지속성
- 시민행복위원회의 위원장 선출과정의 논란, 위원회 운영의 형식적인 진행 등 운영상의 미흡함이 나타나며 참여자들의 불만누적과 문제제기가 표출됨

“출범식에서 2기 위원장선출 때 참여했는데, 제가 받은 인상은 각본은 다 짜여져 있고 들러리 서는 느낌이었다.…결국 위원장 선출 건에 대해 큰 논란이 있었고 향후에 다시 공정한 과정을 통해서 진행됐다.…또 2기 위원회에서 활동하면서 1기 위원회 활동에 대한 설명이나 결과를 듣지 못했다. 위원회에 가면 일방적인 시정의 선전과 광고가 있고, 형식적으로 몇 명이 정책발언을 했다.”(A, 남 50대)

- 명예시장, 경청신문고 등도 형식적인 사업추진으로 인해 실효성이 낮은 문제가 발생함

“저희 단체에서 명예시장을 한명 배출했는데, 그 분이 하는 말씀이 본인이 제안한 것들이 시정에 반영되는지 피드백이 오지 않는다고 하셨습니다. 그리고 실제로 현장방문, 정책제안 등을 할 때 공무원들 눈치가 많이 보인다고 한다. 그들의 일만 늘어나는 것이 아닌지…”(C, 여 40대)

“우리 단체 행사하면, 명예시장을 초청했다. 그런데 명예시장이 오면 그 분들도 우리도 무슨 역할을 주어야 하는지 혼란이 있다…건의사항

이나 이런 것도 정무부시장에게 말해도 잘 안 되는데 명예시장에게 말한다고 되겠다. 기대를 안했다.”(D, 여 40대)

“경청신문고는 철지난 생각이다. 인터넷으로 민원도 다 처리되는데, 영상녹화를 해서 시에 의견을 보낸다는 건…이런 사업의 성과에는 관변단체 회원들이 동원되어서 결과를 낸다고 알고 있다.”(A, 남 50대)

- 정책이 효과적으로 지속되려면 분명한 목적과 목표를 중심으로 추진해야 함. 하지만 현행 정책들은 본래의 목적을 상실하여 전시행정으로 전락할 불안요소를 내포하고 있음

“제도가 실효성을 가지려면 얼마만큼의 결정권, 예산을 줄 것 인가가 명확해야 한다. 시민들이 참여하고 이야기는 했는데 권한이 없다면, 말 그대로 경청만 하는 것이다. 지속되기 어렵다…결정된 사항에 대해서 오케이만 하는 게 아니라 의견수렴을 해서 시정에 반영하고 추진해야 한다.”(D, 남 40대)

“시민행복위원회의 역할과 위상은 이미 조례에 규정되어 있다. 그런데 현재 2기 위원회가 본래의 기능대로 운영되지 않고, 시민행복위원회에 대한 이해가 없는 분들이 운영위원이 되고 위원회 역할을 주관적으로 해석하면서 많이 흔들리고 있다…위원회의 역할을 명확히 해야 한다.”(C, 여 40대)

② 참여자들의 역량강화 프로그램 부족

- 시민참여행정은 시와 시민이 함께 시정을 운영하는 것을 목적으로 함. 따라서 이에 참여하는 시민, 공무원, 전문가 등의 역량(민주성과 시정책에 대한 이해도 등)이 함께 강화되어야 함. 하지만 이를 위한 교육 프로그램이 부족하여 참여자들의 역량이 정책 목적을 달성하는데 부족한 특징이 나타남

“시민행복위원회를 운영하면서 가장 큰 문제라고 생각하는 것은, 지역현안에 대해 깊게 숙의할 수 있는 과정을 위원들에게 주지 않았다는 것이다. 그러니까 한 가지 주제라도 6개월 과정의 숙의과정을 거치고, 그것에 대해서 굉장히 무게 있게 결정을 내리고 대전시가 받아서 행정 에 집행을 했어야 하는데, 대전시가 그것을 받을 권한도 없고 숙의과정도 부족했다… 지역현안을 논의하고 결정하는데 위원회의 역할은 숙 의과정에 집중하는 역할을 했어야 한다. 시민들의 다양한 참여방식이 무엇인지 고민하고, 어떤 결과방식이어야 하는지 등 이런 게 부족했 다.”(C, 여 40대)

“시민행복위원회 운영과정에서 공무원이 배재됐다. 공무원은 단지 지원하는 역할만 했다. 시장님의 의지가 있고, 시민사회가 만들면 공 무원이 서포트 했다. 그런데 지금 와서 되돌아보니까 행정과 연계되지 않은 시민행복위원회는 큰 문제가 있었다.”(C, 여 40대)

③ 전담기구 및 지원체계 없음

- 시민참여행정 정책은 현재 모두 자치행정과에서 담당하고 있음. 즉 자 치행정과의 다른 업무와 중복해서 공무원들이 담당하고 있는 상황임. 따라서 전문성의 부족과 낮은 지속성의 문제가 발생함

“그런데 준비를 누가하냐면 시청에서 다 준비를 해오죠. 안건이 월 평공원이면 자료를 준비해서 짝 돌립니다. 이게 중요한 이슈다는 설명 도 없고 의견을 묻고 그런 것도 아니고, 그냥 준비된 자료 다 주고… 이걸 보면 공무원들도 훈련이 안 돼 있다는 걸 알 수 있죠.”(B, 여 40대)

“공무원이 6개월에 한 번씩 계속 바뀌었다. 새로운 분들은 이 정책 에 대한 이해가 낮으니까 시민행복위원회 운영위와 계장님, 과장님과 도 갈등이 좀 있었다. 그나마 한분이 좀 오래계셔서… 이런 일을 전담 할 수 있는 지원체계가 없다. 위원회는 공무원들이 형식적으로 지원하 고, 위원회에서 결정된 내용만 지원한다. 그러다보니 주인없는 위원회

가 됐다. 그냥 떨어진 과제에 대해서 주제를 정하고 전체가 투표기를 누르는 방식으로. 그럼에도 불구하고 1기가 유지될 수 있었던 것은 처음 기획부터 참여했던 1기 위원장의 강한 의지가 있었다. 형식적인 한계가 있었음에도 불구하고 본 기능을 담아낼 수 있는 방법을 찾으려고 노력했다.”(C, 여 40대)

4) 개선방안

① 전담기구 설립 및 운영

- 체계적인 지원이 가능한 전담기구의 설립 및 운영이 요구됨. 시와 시의회에서는 행정적·재정적 지원을 하고, 그러나 독립성과 자율성이 높은 기구의 필요성이 있음. 시민참여행정이 본래의 목적에 맞게 운영될 수 있는 독자적인 기반이 마련되어야 함

② 민주시민 교육 병행

- 시민참여행정은 참여 구성원들의 민주시민 역량이 부족하면 지속성을 가지기 어려우며 그 효과를 나타낼 수 없음. 즉, 시민참여행정 정책만이 아닌, 민주성, 시민성, 공공성 등을 배양할 수 있는 민주시민 교육이 병행되어야 함

시민참여행정제도의 발전방안

1절. 대전시민행복위원회의 발전방안

2절. 대전시 기타 경청·소통제도의 발전방안

3절. 대전시 시민참여행정 생태계 조성 및
활성화를 위한 제언

4장 시민참여행정 제도의 발전방안

1절. 대전시민행복위원회의 발전방안

1. 제도적 원리의 공감대 형성과 적극적 의제선정 및 실질적 정책반영의 필요성

- 대전시민행복위원회는 단순히 시민의견수렴을 위한 장치의 의미를 넘어 대전시가 갈등관리 및 조정을 핵심기능으로 정한 대전시 최초의 속의 민주제도로서의 의미를 가진²⁰⁾
- 민선6기 시민행복위원회는 대전시 주요 의제에 대한 시민의견 수렴, 관련 쟁점의 학습을 통한 시민위원들의 시정에 대한 관심과 사회적 책임감의 향상, 집합적 의사결정과정에서의 참여를 통한 민주적 태도와 기술의 향상, 참여위원들 사이의 교류를 통한 대전시 사회적 자본의 증진 등 다양한 긍정적 효과를 거두었음
- 위의 긍정적 효과에도 불구하고, 시민행복위원회를 주관하는 대전시 관계자나 참여위원들이 속의민주제에 대한 근본 철학과 가치를 충분히 공유하지 못함으로써 대전시만의 속의민주주의 제도 실험으로서 가치를 충분히 구현하고 지속가능한 제도적 자산으로서의 뿌리를 내렸다고 보기에는 아쉬움이 남음
- 속의민주제로서의 시민행복위원회의 성격에 대한 규명
 - 대전시 시민행복위원회는 미국 AemricaSpeaks가 추진한 속의민주제

20) 시민행복위원회 조례를 만드는 과정에서 기존의 다른 위원회와의 차별성을 명확히 해야 한다는 대전시 의회의 요청에 따라 갈등관리 및 조정이 핵심기능이 되었다는 사실을 상기해야 할 것임. 실제 조례에 따르면, 시민행복위원회의 기능에 '계층·지역 등 갈등조정이 필요한 사항'에 대한 자문이 '현안 사업이나 시민적 합의가 필요한 사업에 대한 사항,' 또는 '그 밖에 시장이 회의에 부치는 사항'에 앞서 명시되어 있음

형식인 ‘21세기 타운홀 미팅’ 방식을 취하고 있다고 판단됨

- 21세기 타운홀 미팅 방식은 소규모 지역 주민이 지역의제를 두고 의사결정에 참여했던 New England 지역의 타운 미팅방식을 현대적 방식으로 변형한 것임
 - 특징은 현대의 정보통신기술을 활용해 대규모 일반 시민들(500~5,000명)이 한 자리에 모여 의견을 나누고 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 관여하도록 하는 것임
 - 21세기 타운홀 미팅 방식의 특징은 하루 행사(one-day event)로 치러지기 때문에 의제(질문)의 유형과 세부적 숙의의 수준에 있어 한계를 가짐
 - 대규모 시민이 참여하게 되면서 좀 더 심층적인 숙의를 가능하게 하는 소규모의 시민배심원제, 숙의적 공론조사(deliberative polling)와는 성격을 달리함
 - 현재 시민행복위원회는 다른 숙의민주적 방식과는 시민의 선발방식(1차적 무작위가 아닌 자기 선택적 시민들 중 무작위방식 및 인구구성 및 소수집단을 고려한 구성), 숙의의 기간(1일), 숙의방식(짧은 시간의 소집단 대화), 결과물(합의된 추천을 담은 집단보고서가 아닌 투표를 통한 여론조사결과)등에 있어 차이를 가짐
 - 시민행복위원회의 시민위원의 의미는 특정 분야의 시민들을 대표하는 것이 아니라 다양한 경험을 가진 다양한 집단의 시민들이 함께 모여 자유롭게 숙의하는 것에 있음
- 제1기 시민행복위원회 임기동안 개최된 총 3번의 전체회의는 ‘21세기 타운홀 미팅’ 방식의 숙의민주제가 요구하는 형식적 요건을 갖추었다고 판단됨
- 다양한 배경을 가진 시민의 참여
 - 고려중인 쟁점에 대한 중립적 배경자료(neutral materials)의 제공
 - 소규모 집단토론의 진행(table facilitation)
 - 그룹웨어 등 참여기술(participation technology)의 활용

- 즉각적 보고(immediate reporting)
 - 의사결정자와의 연계(link to decision makers)
- 시민행복위원회의 의제선정과 관련된 문제점
- 대규모 시민들을 숙의과정에 관여시키는 참여제도는 다음과 같은 성격의 문제를 다루기 위해 필요함: 다루어야 할 의제가 어려운 상쇄효과를 가진 복잡한 쟁점, 공공과 정부가 함께 인식하고 있는 문제, 정책의 변화뿐만 아니라 행동의 변화가 요구되는 의제, 특수이익집단에 의해 지배되는 쟁점, 모든 범위의 관점을 고려할 필요가 있는 의제 등
 - 대규모 시민들을 숙의과정에 관여시키는 참여제도는 다음과 같은 성격의 문제에는 적합하지 않음: 시민의 관심을 끌기에 매력이 없는 쟁점, 이미 결정이 내려진 의제, 자원이나 인력의 부족으로 해결이 어려운 문제, 설문조사를 통해 충분히 같은 효과를 낼 수 있는 서비스에 관한 피드백 등
 - 시민행복위원회에서 다룬 의제가 위의 기준들에 얼마나 부합하는지에 대한 의견은 주관적일 밖에 없으나, ‘옛 충남도청사 및 도경부지 활용방안,’ ‘대전시민 복지기준 설정,’ ‘학교급식 개선방안’ 등의 의제는 민선6기에 발생한 공공갈등의 대표적 예라 할 수 있는 도안 갑천지구 친수공원 조상사업, 용산동 공공부지 현대아웃렛조성, 월평공원 민간특례사업, 유성복합터미널, 상수도 민간위탁 논란 등의 의제와 비교할 때 다분히 소극적인 의제선정이라고 할 수 밖에 없으며, ‘계층·지역 등 갈등조정이 필요한 사항’을 다루는 것을 최우선 기능으로 제시한 조례의 취지와도 부합되지 않음
 - 뿐만 아니라 정도의 차이는 있으나 1기 시민행복위원회에서 다룬 3가지 의제(특히 학교급식 개선방안)는 시민에 의한 대전시가 지향하는 실질적 가치판단의 의미보다는 대전시가 내린 정책방향의 기본 틀 안에서 사후적인 보완(합리화) 또는 세부적 사업 순위에 대한 의견수렴 수준의 기능에 머물고 있음
- 이러한 소극적 의제의 선정은 시민위원 대상의 설문조사결과 문제점으로 가장 높은 비율을 보여준 ‘각종회의 또는 행사시 위원들의 소극적

참여(27%),’ 그리고 시민행복위원으로 자긍심을 주는 시책 미흡(21%) 등과도 밀접한 관련이 있을 것으로 판단됨. 또한 소극적 의제의 선정은 그만큼 지역 언론의 관심을 끌기에 부족한 것으로 나타남. 구체적으로 2014년 6월부터 2017년 12월까지 시민행복위원회 관련 지역 언론 보도 건수 139건 중 행사홍보 또는 정보제공 수준의 기사가 79%이고, 부정적 기사가 14%인 반면, 긍정적 기사는 4%에 머문 본 연구의 조사 결과와도 무관하지 않음

- 이렇듯 1기에 선정된 의제가 소극적 수준에 그친 이유는 대전광역시장을 비롯한 대전시 공직자들, 시민행복위원회 운영위원과 시민위원들이 시민행복위원회가 ‘보통시민’(ordinary citizens)의 사고를 통해 대전시에 필요한 가치판단을 내린다는 숙의민주주의의 기본 철학을 충분히 공유하지 못한데서 찾을 수 있음
- 대전시가 다루는 민감한 문제들은 전문적 지식을 요구하기 때문에 전문가를 통해 해결해야한다는 생각이 운영회의 과정에서 여러 위원들의 사고를 통해 드러났고, 실제 대전시 관계자들도 정치적으로 민감한 문제는 되도록 회피하려는 자세를 보임으로써 대전시의 주요 공공갈등을 숙의를 통한 시민의 가치판단을 통해 해결하는 수준의 제도 실험까지 이어지지 못함
- 공직자뿐만 아니라 학계 및 시민사회단체 인사들까지 전문가 중심의 사고를 가지고 시민행복위원회의 기능을 바라보고 접근하면서, 원자력이라는 가장 전문성을 요구하는 문제를 두고 문재인 정부가 시도한 ‘신고리 원전 공론화’에 앞선 지자체가 주도하는 숙의제도로서의 성공모델을 제시하는데 실패함
- 시민행복위원회 운영의 개선과제
 - 시민행복위원회가 다음 세대에 까지 물려줄 수 있는 제도적 자산으로 거듭나기 위해서는 대전시장을 비롯한 공직자들이 대의민주제로 대표되는 엘리트민주주의에 고착된 사고를 넘어 ‘보통 사람들’의 사고를 통해 대전시의 중요한 가치를 배분한다는 숙의민주주의의 기본철학에 대한 깊은 이해와 공감대가 선행되어야할 것임

- 특히 단순히 시민참여를 대전시민(위원)들에게 정보를 제공하고, 상담을 하며, 의사결정과정 속에서 파트너로서 시민들과의 협력 수준을 넘어서서 시민들의 손에 대전시의 중요한 가치판단의 권한을 부여한다는 자세를 가지고 시민행복위원회의 개선과제를 찾아야할 것임
- 제도운영과 관련해서는 의제선정 및 절차를 진행하는 전문가위원회의 구성과 독립적 운영, 이슈에 대한 충분한 정보제공, 도출된 결과가 정책권고안 수준으로 성안될 수 있도록 운영을 내실화하는 등의 제도적 보완이 필수적임
- 구체적으로, 시민행복위원회가 숙의민주제의 의미를 가지도록 뿌리내리는 초기단계만이라도 숙의민주제에 전문성을 가진 인사들의 참여를 유도하고 시민의견수렴과 대전시와의 조율과정을 거치도록 권고하되 의제선정의 최종권한을 운영위원회에 부여하며, 전체 기획 및 진행을 주도해 나가도록 하는 재량과 권한을 주어야 할 것임. 의제가 정해진 후에 명확한 문제의 정의와 설명을 통해 시민위원들이 해당 의제에 쉽게 다가설 수 있도록 관련 분야의 전문가들이 참여하는 ‘의제정리위원회’(content committee)와 같은 제도를 병행해서 운영할 수 있을 것임
- ‘신고리 원전 공론화위원회’에서 무작위로 선출된 시민대표들이 내린 결론이 우리사회 원전정책으로 구속력을 가지게 된 것처럼, 시민행복위원회와 같은 숙의제도가 대전시에 뿌리내리기 위해서는 대전시민들이 내린 결정이 구속력을 가지고 실제 대전시 정책에 반영되고 그 결과가 시민들에게 환류가 되는 경험일 것임. 그러나 대전시 시민행복위원회 운영은 일종의 시민여론을 확인하는 수준에 그쳤을 뿐 대전시의 최종적 의사결정에 유의미한 변화를 초래한 사례는 없음
- 숙의민주제의 실패 사례들은 숙의로부터 도출된 최종 제안을 정치인 또는 관료들이 최종 인가하는 마지막 의사결정단계에서 번복하는 일이 자주 발생하면서 제도의 취지를 무색하게 만드는 일이 잦다는 것을 보여줌. 결과적으로 대전시의 시민행복위원회의 정착을 위해 필요한 것은 대전시민 누구에게나 중요한 문제로 인식되는 의제를 선정할 뿐만 아니라 시민행복위원회의 숙의를 통해 내려진 결론을 최종정책에 그대로 반영하는 선행사례들을 만들어내는 것임

2. 「대전광역시 시민행복위원회 조례」의 숙의민주적 요소 보완

- 2015년 12월 마련된 대전시 시민행복위원회 조례에는 해당 제도가 숙의민주제도라는 것을 보여주는 내용이 포함되어 있지 않음
- 현재 조례 제1조에는 “시민참여의 합리적 의사결정을 제도화하기” 위하여 시민행복위원회를 구성하는 것으로 되어 있는데 이것은 시민행복위원회를 통해 궁극적으로 달성하려는 가치를 제대로 반영하지 못하고 있음
 - 시민행복위원회의 목적이 해당 제도의 존재이유를 보여준다면, 제도를 통해 달성하려는 궁극적인 가치들을 포괄적으로 담을 필요가 있음(예시: 대전시 정책의 정당성 부여, 정책의 효과성 증진, 시민의 숙의역량 강화, 대전시정의 신뢰 회복 등)
- 우리나라 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 중 숙의민주제도를 명시적 의사결정절차로 제도화한 곳은 현재까지 없는 상황에서 시민행복위원회 조례에 숙의형 토론절차를 세부적으로 명시하고 숙의를 거쳐 결정된 사항은 정책에 수용하도록 제도화한다면 진정한 의미에서 숙의민주제의 선도적 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨
- 조례에는 숙의형 참여 및 의사결정 기구로서의 형식과 운영절차를 명확히 제시하고, 기구운영의 독립성과 자율성 보장, 기구운영 및 비용에 대한 지방정부의 책임, 최종 도출안의 활용방법 등을 구체적으로 명시할 필요가 있음

3. 대안적 숙의민주제도의 활용 모색

- 제도의 경로의존성(path dependency) 이론은 제도에도 관성이 있는 것처럼 일단 어떤 제도와 그로 인한 구성원들의 문화가 형성되면 나중에 그 제도와 관행이 비효율적이라는 사실을 알고도 여전히 그 경로를 벗어나지 못하고 지속적으로 영향을 준다는 사실을 알려줌. 시민행복위

원회의 경우 2015년 3월 출범해 3년이 채 되지 않은 제도로서 경로의 존성을 논하기에는 다소 무리가 있지만, 1기와 2기를 거치면서 1기 시절의 그나마 숙의민주제로서의 요소가 사라지고, 시민위원들 사이의 친목도모의 모습이 제도의 주목적으로 보일만큼 성격이 변화하였음

- 시민행복위원회 제도가 적극적으로 활용되지 않은 것은 그만큼 제도의 활용성과에 비해 1억 원 안팎의 운용비용이 상당히 큰 것도 원인으로 작용한 것으로 판단되며, 이러한 맥락에서 상대적으로 대규모 시민이 참여하는 ‘21세기 타운홀 미팅’ 방식이 아닌 보다 소규모의 시민을 대상으로 하는 숙의민주제로 대체하거나 시민행복위원회 제도와 병행하는 방식을 생각해볼 수 있을 것임
- ‘21세기 타운홀 미팅’ 방식과는 달리 시민배심원제(citizen juries), 공동체포럼(community forums), 연구동아리(study circles)등의 숙의민주적 방식은 100명 이하의 작은 집단에서도 가능한 것으로 알려져 있으며, 공론적 여론조사(deliberative polling)의 경우도 시민행복위원회 보다 작은 규모에서 수행할 수 있는 방식으로 알려져 있음
- 정책결정이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고, 시민들의 이해를 구하며, 정책홍보도 하는 차원에서, 단순한 여론조사가 아닌 ‘공론적 여론조사’와 같은 참여적 의사결정의 제도적 실험을 적절한 규모에서 수행하거나 환경문제 등과 같이 이해관계·윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민 패널과 전문가의 통합노력으로 해결해간다는 의미에서, ‘합의회의’ 또는 ‘시민배심원제’와 같은 합의형성의 제도 실험을 적극적으로 주도해나가야 할 것임
- 시민행복위원회 제도 범위 안에서 다른 숙의제도와 접목시키는 방안도 가능할 것임
 - 21세기 타운홀 미팅 방식이 다양한 배경을 가진 대규모 시민참여의 장점을 갖는 대신에 그 기회비용으로 심층적 숙의의 가능성을 희생하는 것이라고 볼 때, 또 다른 숙의적 참여방법인 연구동아리(study circles)를 활용해 시민행복위원회 제도를 직접적으로 보완하는 방안도 생각해 볼 수 있음

- 시민행복위원회 운영위원회가 선정한 특정 의제가 좀 더 집중적이고 심층적인 숙의를 필요로 한다고 판단될 때, 운영위원회가 주도하여 전체회의보다는 시민배심원제, 공론적 여론조사와 같은 소규모 숙의제도를 활용할 수 있을 것임

제2절. 대전시 기타 경청·소통제도의 개선방안

- 현장시장실의 경우 현장의 시민의견수렴 및 문제해결을 위한 제도라고 하지만 이전에도 시장의 중요한 역할 중 하나가 현장방문과 함께 해당 지역의 민원 또는 고충을 해결 또는 조정해주는 것임을 감안하면 시민 참여행정으로서의 제도적 의미는 크지 않다고 판단되어 명예시장제와 경청신문고 제도를 중심으로 개선방안을 논의함

1. 명예시장제의 개선방안

- 명예시장제의 경우 시민의 눈높이에서 소통하는 행정을 취지로 시행되었지만, 현재처럼 실·국본부장이 해당 분야별 관련단체장 또는 전문가 중 추천을 통해 최종 위촉되는 체계 하에서 해당 명예시장에게 시장주제 합동회의 참석, 확대간부회의 참석 등의 특권이 부여됨으로써 특정 계층이나 단체의 이익을 대변하는 통로로 활용될 가능성을 배제할 수 없음
- 현 제도를 통해 얻을 수 있는 효과가 명확하지 않은 상황에서 경로의 존성에 따라 제도를 그대로 유지하기보다 시민참여행정제도로써 큰 의미를 부여하기 어렵다면 제도의 폐지까지 고려할 수 있을 것임
- 일반적으로 관련 부서의 유관 기관 단체장 또는 전문가라면 시장을 비롯한 고위관료들에 대한 접근성이 높다는 점을 감안할 때 명예시장제가 갖는 특별한 의견 투입기능의 효과가 크지 않을 것으로 판단됨
- 오히려 대전시정에 관심 있는 일반시민들의 관심분야의 공모를 받아 무작위 선발을 통해 해당 부서에서의 시정경험을 쌓는 기회를 제공하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것임

2. 경청신문고 제도의 개선방안

○ 경청신문고 제도의 문제점

- 경청신문고 제도의 경우 시민인지도가 낮고, 사용자도 많지 않으며 대부분 생활민원에 머무르고 있을 뿐만 아니라 공개된 장소에 설치되어 있고, 영상녹화가 되기 때문에 이용이 부담스러운 단점이 지적되었음
- 또한 경청신문고는 또한 주민들이 민원이나 의견을 올리면 담당 공무원이 답변하는 방식으로 주민제안을 받음으로써 제안과 답변이 일회성으로 끝나 버림

○ 시민공론플랫폼 구축 및 활성화를 통한 경청신문고 제도의 보완

- 경청신문고가 가지고 있는 시민참여행정제도로서의 한계를 극복하고 제안이 일회성으로 끝나지 않고 필요한 경우 지속적으로 논의될 수 있는 방향으로 시스템을 개선하기 위해서는 대전광역시의 온라인참여 시스템을 강화하는 쪽으로 방향을 전환할 필요성이 있음
- 전자민주주의는 사이버공간을 통해 참여, 숙의, 선택이 이루어지는 민주주의 정치의 한 형태로서 시·공간적 제약의 극복과 참여주체의 평등성을 확보하는 데 매우 유리함. 즉, 의제에 대한 접근의 평등성과 사적 경제력에 종속되지 않는 참여 기회의 균등성 등을 보장할 수 있는 방안으로서 온라인에 익숙한 젊은 세대에게 전자민주주의는 매우 유용한 정치적 행동공간이 되고 있음
- 최근에는 온라인 플랫폼을 통한 풀뿌리 정치혁명사례가 여러 나라들에서 보고되면서 온라인 플랫폼 및 참여형 의사결정 플랫폼에 대한 실험들이 가시화되고 있음
- 다른 지방자치단체 및 공공기관 경우 국민신문고 ‘전자공청회’ 시스템을 활발히 이용하는데 비해 대전시는 매우 저조한 수준임을 감안할 때 기존의 국민신문고를 활용을 강화하는 노력이 요구됨
- 2017년 대선 장시 ‘문재인 1번가’가 시민의 큰 주목을 받았던 점을 벤치마킹하여 대전형 ‘문재인 1번가’를 개발할 수 있을 것임. ‘문재

인 1번가'가 성공한 이유는 시민들에게 익숙한 쇼핑몰 방식을 차용하여 복잡한 정책을 친숙하고 신선하게 전달했기 때문이다. 즉 정보를 관의 입장에서 일방적으로 나열하는 것이 아니라 시민이 흥미를 느낄 수 있는 형식으로 전달하는 것이 중요하다. 인터넷을 통한 시민참여를 유도하기 위해서는 현재 시 홈페이지의 일부 게시판을 이용하는 방식이 아니라 독립적인 시민참여 홈페이지를 구축할 필요가 있음. 서울시의 경우에도 '천만상상 오아시스'(www.oasis.seoul.go.kr)라는 별도의 홈페이지를 구축해 서울시 정책홍보 및 시민의견을 수렴하고 있음. 즉 독자적인 온라인 시민참여 브랜드 개발이 필요함

제3절. 대전시 시민참여행정 생태계 조성 및 활성화를 위한 제언

1. 풀뿌리주민자치 생태계 조성을 위한 종합적 지원

- 시민사회로 상징되는 Habermas의 공론장(public sphere)에서의 공개성에 입각한 합리적인 의사소통과 토의과정은 민주주의에 적합한 시민을 육성하며, 공론장에서 형성된 의사소통권력은 정책결정자들에게 압력으로 행사될 수 있음. 따라서 숙의민주제를 포함한 지방민주주의가 활성화하기 위해서는 다양한 공론장의 인프라가 마련되어야 할 것임
- 시민사회의 공론장의 의미는 일상적 삶의 과정 속에서의 의사표출과 의사결정, 지역과 세계적 쟁점에 대한 관심 등을 의미하는 ‘생활자치’의 개념과도 밀접한 관련을 가지며, 생활자치는 생생한 현장인 로컬(local)의 관점에서 세계를 바라볼 것을 요구함
 - ‘지방’에 해당하는 영어개념인 ‘local’은 학술적으로 ‘생생한 경험을 할 수 있는 규모(scale of lived experience)의 장소’를 의미함 (DeFilippis, 1999, 2004)
 - 결과적으로 로컬(지방)의 관점은 동네, 읍면동, 시군구와 같이 우리 삶의 특수성을 부여해주는 친근한 장소(현장)와 그곳에서의 이야기, 사건과 기억, 의미와 정체성이 우리 삶의 중요한 조건이라는 인식과 맞물림
- 대전광역시가 전반적인 시민참여행정의 활성화를 위해서는 마을단위의 공론장에서 출발하는 생활자치 또는 풀뿌리주민자치 기반 구축에 깊은 관심을 가지고 적극적인 지원이 요구됨. 마을공동체를 중심으로 일상적으로 시민참여에 의한 마을의제형성 및 지역사회문제 해결방법을 주민 스스로 모색하는 정치문화의 뿌리내림을 지원하는 것이야말로 근본적인 시민참여행정을 위한 처방이 될 것임

- 풀뿌리주민자치의 제도적 기반 마련에 주력하기 위해서는 풀뿌리민주주의의 기본철학에 대한 공감대 형성이 우선되어야 할 것임
 - 민주주의는 1935년 미국 공화당 전당대회에서 의회제에 의한 간접민주주의를 반대하면서, 시민운동·주민운동 등을 통한 참여민주주의를 강조한데서 유래한 개념으로서 풀뿌리민주주의는 정당과 같은 거대조직에 의해 작동하는 대의적 정치과정이 아니라, 평범한 시민들 또는 민초(民草)들의 조직화와 직접 참여를 통해 활성화되는 정치과정을 강조함
 - 풀뿌리민주주의에서 풀뿌리가 상징하는 것은 서로 뒤엎혀 건강하게 뿌리를 내린 풀의 무리는 강한 저항력 또는 지구력을 가진다는 것이다. 이것은 얽힌 풀뿌리처럼 겉으로 보이지는 않지만, 한 마을의 구성원들이 강한 상호연결망과 유대를 형성했을 때, 그 마을은 집단적 역량을 갖추고 자신들의 문제를 스스로 해결하거나 외부로부터의 위협이나 도전에 적극적으로 대응해나갈 수 있음을 상징하는 것임 (Conn, 2012)
 - 생활자치 또는 풀뿌리주민자치는 친숙한 생활공간을 중심으로 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 의제를 발굴하고 해결해나가는 과정뿐만 아니라, 정부가 마련한 공식제도에 공동체 조직 또는 대표가 참여하면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 자신들의 삶에 직접적 영향을 미치는 의제들과 관련된 집합적인 의사결정과 서비스생산 행위에 관여하는 것을 의미함(곽현근, 2017)
 - 구체적으로 풀뿌리주민자치는 마을자치 또는 읍면동 주민자치의 제도화를 통해 구현됨. 풀뿌리주민자치의 정착을 위한 제도화에서 무엇보다 중요한 것은 현재 파편화되어 있는 마을만들기, 주민자치위원회, 주민참여예산제, 주민세와 같은 관련 제도들을 유기적 연계함으로써 상호 보완적이며 촘촘한 주민자치를 위한 생태계를 만들어 나가는 것임(곽현근, 2017). 이러한 풀뿌리주민자치의 강화는 중앙정부의 특별한 정책 또는 제도 변화 없이도 대전광역시의 관심과 의지에 따라 상당한 성과를 거둘 수 있는 과제임

- 대전시는 중앙부처 마을만들기 예산의 통합화 및 주민참여예산제와 연계 운영, 자치구의 풀뿌리주민자치를 위한 주민세 사용의 유도, 지역공동체와 공무원 역량강화를 위한 교육훈련지원시스템 구축, 중간지원조직의 자치구 확대 및 활성화 지원, 지역공동체 활동가 양성 지원 등을 통해 대전시 풀뿌리주민자치의 생태계를 조성하는데 깊은 관심을 가지고 적극적인 노력을 기울여 나가야할 것임

2. 기존 참여제도의 정비 및 개선

- 시민참여를 확대하기 위해서는 시민참여제도의 양적 확대도 필요하지만, 현존하는 제도의 질적 개선 또한 중요함
- 법적 요건을 형식적으로 충족시키기 위해 개최하는 공청회, 위원회가 아니라 진정으로 시민들의 의견을 골고루 수렴하여 정책에 반영할 수 있어야 함
- 이를 위해서는 행정분야별 소규모 포럼을 정례화하고, 전문가 위주의 포럼이 아닌 일반 시민위주의 대화의 장으로서 포럼을 진행할 필요가 있음(예: 부서장이 새로운 사업이나 안건에 대한 발표 후 일반 시민과 전문가가 질의 응답하는 방식)
- 상대적으로 참여의 기회가 적은 빈곤층의 욕구와 서비스 질에 관한 의견을 수렴하기 위해서는 포커스그룹과 같은 방법을 적극적으로 활용해야 할 것임
- 내부결정 및 집행과정에 대한 소상하고 적극적인 정보공개 및 정책집행 단계에서도 시민들의 의견수렴을 지속적으로 수행하고, 결과에 대해서도 공론의 장을 통해 행정 및 정책결과에 관한 정보를 공유하는 새로운 문화를 만들어가야 할 것임
- 자문위원회 운영의 경우도 위원회 논의사항에 대한 이후의 정책결정과 정과 정책내용의 변경사유, 그리고 집행 및 결과에 대한 위원들에 대한 정보제공으로 위원회 참여의 의미를 찾을 수 있도록 노력해야 할 것임

3. 개인적 참여유인을 제공하기 위한 제도적 노력

- 시민행복위원회의 경우 시민위원의 낮은 참석률이 문제점으로 지적되고 있고, 특히 평일 전체회의 개최의 경우 참석률이 낮은 것으로 나타난 이유를 설명해주는 중요한 이론의 하나가 공공선택론(public choice)임
 - 공공선택이론에 따르면, 참여에 수반하는 비용을 보상하기에 충분할 만큼 정치과정에 영향을 주지 못하기 때문에 참여하지 않을 가능성이 높다고 설명함
 - ‘합리적 무시’(rational ignorance)라고도 불리는 이러한 현상에 따르면, 정보를 수집하고 처리하는 과정은 시간, 노력 및 자원을 필요로 한다는 면에서 비용을 유발함
 - 행위자들이 참여하기 위해서는 발생하는 편익과의 관계에서 이러한 자원들을 사용할 가치가 있다는 것을 확신할 수 있어야만 함
 - 정책과정에 대한 시민참여의 영향이 불확실하고 미미한 경우에는 관련 정책쟁점에 대해 아는 것이 큰 가치를 갖지 못하면서 참여의 양과 질은 매우 빈약하게 될 가능성이 높고, 참여는 특수이익집단 포획될 가능성이 높아짐
 - 이러한 관점에서 공공선택이론은 시민참여의 규모와 성격에 영향을 미치는 요인으로서 참여의 비용, 참여의 직접적 편익, 결과에 영향을 미칠 가능성, 정책쟁점과 정책과정에 대한 지식수준 등을 포함한 많은 영향요인들을 확인하고 있음(Rydin & Pennington, 2000)
- 왜 참여가 이루어지지 않는가에 대한 공공선택이론의 설명에 비추어볼 때, 대전시가 시민참여행정제도를 설계할 때 개인의 참여 유인 체계를 변화시키기 위하여 다음과 같은 측면에 세세한 주의를 기울일 필요가 있음(Rydin & Pennington, 2000)
 - 참여의 비용을 줄이는 것(예: 회의시간을 저녁에 잡는 것, 아동보호비용을 지불해주는 것, 회의를 짧게 하는 것)
 - 직접적 편익을 증가시키는 것(예: 참여를 통해 사회화의 기회를 증가시키는 것)

- 정책결정에 대한 참여의 영향을 좀 더 명확하게 만드는 것(예: 지역언론으로 하여금 참여의 성과를 대대적으로 홍보하는 것)
- 정책쟁점과 정책과정에 대한 정보를 전달하기 위한 교육프로그램

4. 시민참여 진단제도의 활용

- Lowndes et al.(2006)은 지방정부차원에서 시민참여를 진단하고 문제점을 해결하기 위해 공식적인 진단도구(diagnostic tool)로 CLEAR라는 모형을 제시함
 - 참여제고를 위해서 정책결정자들은 자신들이 마련한 참여방식에 대하여 시민들이 무엇을 생각하고 있는지를 이해하고, 어떻게 그것을 발전시키고 향상시킬 수 있는지를 이해하는 것이 중요함
 - 이러한 맥락에서 CLEAR모형은 공공기관이 시민의 관점과 입장에서 자신들이 마련한 참여방법을 진단해볼 수 있는 방법을 제공함
 - [표 4-1]은 CLEAR모형의 내용과 진단에 따른 정책도구의 예시를 보여줌. 대전광역시도 이러한 참여진단제도를 참고함으로써 좀 더 체계적인 방법으로 주민의 참여를 제고할 필요가 있음

[표 4-1] 참여제고의 요인들: CLEAR 모형

주요요인	작동 방식	정책 대상
참여할 능력이 있는가 (Can do)	시민의 조직화와 참여는 개인의 소유한 자원에 따라 큰 차이가 있음(예: 말하기, 쓰기, 기술, 자신감)	역량형성, 자원봉사자의 훈련과 지원, 모니터링, 리더십개발
참여하고 싶은가 (Like to)	참여하기 위해서는 참여의 초점이 되는 공적 실체(public entity)와 일체감을 갖는 것을 요구함	시민의식, 지역공동체 조성, 동네거버넌스, 사회자본
참여가 가능하게 되었는가 (Enabled to)	다양한 자발적 결사체의 존재와 같은 사회적 인프라는 참여를 위한 기회구조를 만들거나 방해할 수 있기 때문에 차이를 만들 수 있음	시민사회 인프라와 지역사회네트워크에 투자하고, 계약에 의해 의사소통 채널을 향상시키는 것
참여가 요청 되었는가 (Asked to)	자신의 의사를 표출하도록 직접 요청되는 것에 의해 사람들의 참여는 큰 영향을 받을 수 있음	다양하고 성찰적인 시민참여방법들
참여에 대해 대응이 되었는가 (Responded to)	요청받았을 때, 사람들은 자신의 이야기에 동의하지는 않더라도 자신의 이야기가 경청되고 그것에 대한 반응을 볼 수 있을 때 적극적으로 참여하게 됨	구체적인 결과, 지속적인 학습과 환류를 통해 참여에 대응(반응)하는 역량을 보여주는 정책체계

자료: Lowndes et al.(2006: 12)

5. 학교 민주시민교육 촉진 및 대전시민대학의 민주시민 교육 강화

- 제도적 장치만으로 주민참여의 활성화가 이루어지기 어렵다는 면에서 시민교육을 통한 주민참여제도의 이해와 참여활성화를 도모하는 것이 중요함

- 이러한 교육의 주체로서 학교의 역할이 매우 중요함. 전통적으로 서구 민주주의 국가들은 학교의 중심기능을 학생들에게 민주시민정신을 교육하는데 두고, 공적 심의에 참여하는데 필요한 지식과 기술, 가치와 태도 등을 갖추도록 훈련함
- 우리의 학교에서도 민주적 가치와 태도, 시민성을 배울 수 있도록 교육과정 및 프로그램과 학습방식을 전면적으로 개혁할 필요가 있으며 지역사회가 이를 적극 촉진하고 지원해야함
- 대전시 평생학습시스템을 통해서도 민주시민교육을 활성화할 필요가 있음. 민주시민교육의 비중이 미미한 대전시민대학과 5개구의 평생학습센터, 주민자치센터에서 주민을 대상으로 한 민주시민교육을 확대하도록 함
- 이와 함께 시민사회단체가 자발적으로 시행하는 시민교육을 지원하는 한편, 시민교육 활성화를 위한 지역사회 네트워크 구축 및 지원시스템을 마련함으로써 광역도시의 평생학습모델을 만들 필요가 있음

연구 개요 및 정책적 함의

1절. 연구 개요

2절. 정책적 함의

5장

1절. 연구 개요

- 대전광역시는 민선6기 출범과 더불어 시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고 등 경청·소통 및 시민참여행정을 위한 다양한 제도를 시행해 옴. 이러한 제도의 시행 목적은 시민생활과 밀접한 정책추진을 놓고 발생할 수 있는 시민 간 갈등과 분열을 방지하기 위한 것이었음. 민선6기 출범 당시 대전광역시는 과학비즈니스벨트 축소, 도시철도 2호선 논란, 둔산 화상경마장 이전 등 논쟁의 여지가 있는 사업들이 존재했음
- 대전시는 갈등관리를 위해 시민이 참여하는 각종 위원회가 분야별 자문·심의·의결을 위한 전문가 중심 위원회가 대부분이라는 판단함. 예를 들어, 시정의 기본적인 계획 및 정책결정을 위해「시정조정위원회조례」와 「갈등관리 및 조정에 관한조례」가 있으나 비전문 시민의 참여가 제한되어 옴. 또한 시민의 대표적인 의결기관인 의회가 있으나 정책입안 단계부터 시민의견이 반영되기에는 한계가 있다고 판단함
- 이에 대전시는 일반 시민의 의견을 수렴하고 갈등 관리 기능을 담당하는 위원회 설립과 더불어 다양한 관련 제도 시행을 민선6기 주요 핵심 사업으로 추진함으로써 ‘시민’, ‘경청’, ‘통합’의 시정 구현에 주력해 옴. 민선6기가 마무리되어 가는 시점에서 그동안 대전광역시가 시행해 온 경청·소통 및 시민참여행정에 대한 평가를 통해 발전방안을 모색할 필요성이 제기됨
- 이러한 배경 하에 지방자치분권 시대를 맞아 국내외 지방정부에서 시행하고 있는 시민참여행정 사례에 대한 고찰 및 개선방안을 모색하였음. 구체적으로, 민선6기 대전광역시가 추진해 온 경청·소통 및 시민참여행정의 추진현황, 성과, 문제점에 대한 분석을 통해 정책 수요자 중심의 협치 행정 구현을 위한 제도적 발전방안을 제시하였음

2절. 정책적 합의

○ 시민행복위원회 운영의 개선방안 제시

- 시민행복위원회가 다음 세대에 까지 물려줄 수 있는 제도적 자산으로 거듭나기 위해서는 대전시장을 비롯한 공직자들이 대의민주제로 대표되는 엘리트민주주의에 고착된 사고를 넘어 ‘보통 사람들’의 사고를 통해 대전시의 중요한 가치를 배분한다는 숙의민주제의 기본철학에 대한 깊은 이해와 공감대가 선행되어야 할 것임
- 특히 단순히 시민참여를 대전시민(위원)들에게 정보를 제공하고, 상담을 하며, 의사결정과정 속에서 파트너로서 시민들과의 협력 수준을 넘어서서 시민들의 손에 대전시의 중요한 가치판단의 권한을 부여한다는 자세를 가지고 시민행복위원회의 개선과제를 찾아야 할 것임
- 제도운영과 관련해서는 의제선정 및 절차를 진행하는 전문가위원회의 구성과 독립적 운영, 이슈에 대한 충분한 정보제공, 도출된 결과가 정책권고안 수준으로 성안될 수 있도록 운영을 내실화하는 등의 제도적 보완이 필수적임
- 구체적으로, 시민행복위원회가 숙의민주제의 의미를 가지도록 뿌리내리는 초기단계만이라도 숙의민주제에 전문성을 가진 인사들의 참여를 유도하고 시민의견수렴과 대전시와의 조율과정을 거치도록 권고하되 의제선정의 최종권한을 운영위원회에 부여하며, 전체 기획 및 진행을 주도해 나가도록 하는 재량과 권한을 주어야 할 것임. 의제가 정해진 후에 명확한 문제의 정의와 설명을 통해 시민위원들이 해당 의제에 쉽게 다가설 수 있도록 관련 분야의 전문가들이 참여하는 ‘의제정리위원회’(content committee)와 같은 제도를 병행해서 운영할 수 있을 것임
- ‘신고리 원전 공론화위원회’에서 무작위로 선출된 시민대표들이 내린 결론이 우리사회 원전정책으로 구속력을 가지게 된 것처럼, 시민행복위원회와 같은 숙의제도가 대전시에 뿌리내리기 위해서는 대전시민들

이 내린 결정이 구속력을 가지고 실제 대전시 정책에 반영되고 그 결과가 시민들에게 환류가 되는 경험일 것임. 그러나 대전시 시민행복위원회 운영은 일종의 시민여론을 확인하는 수준에 그쳤을 뿐 대전시의 최종적 의사결정에 유의미한 변화를 초래한 사례는 없음

- 숙의민주제의 실패 사례들은 숙의로부터 도출된 최종 제안을 정치인 또는 관료들이 최종 인가하는 마지막 의사결정단계에서 번복하는 일이 자주 발생하면서 제도의 취지를 무색하게 만드는 일이 잦다는 것을 보여줌. 결과적으로 대전시의 시민행복위원회의 정착을 위해 필요한 것은 대전시민 누구에게나 중요한 문제로 인식되는 의제를 선정할 뿐만 아니라 시민행복위원회의 숙의를 통해 내려진 결론을 최종정책에 그대로 반영하는 선행사례들을 만들어내는 것임

○ 시민공론플랫폼 구축 및 활성화를 통한 경청신문고 제도의 보완

- 경청신문고가 가지고 있는 시민참여행정제도로서의 한계를 극복하고 제안이 일회성으로 끝나지 않고 필요한 경우 지속적으로 논의될 수 있는 방향으로 시스템을 개선하기 위해서는 대전광역시의 온라인참여 시스템을 강화하는 쪽으로 방향을 전환할 필요성이 있음
- 전자민주주의는 사이버공간을 통해 참여, 숙의, 선택이 이루어지는 민주주의 정치의 한 형태로서 시·공간적 제약의 극복과 참여주체의 평등성을 확보하는 데 매우 유리함. 즉, 의제에 대한 접근의 평등성과 사적 경제력에 종속되지 않는 참여 기회의 균등성 등을 보장할 수 있는 방안으로서 온라인에 익숙한 젊은 세대에게 전자민주주의는 매우 유용한 정치적 행동공간이 되고 있음
- 다른 지방자치단체 및 공공기관 경우 국민신문고 ‘전자공청회’ 시스템을 활발히 이용하는데 비해 대전시는 매우 저조한 수준임을 감안할 때 기존의 국민신문고를 활용을 강화하는 노력이 요구됨
- 2017년 대선 당시 ‘문재인 1번가’가 시민의 큰 주목을 받았던 점을 벤치마킹하여 대전형 ‘문재인 1번가’를 개발할 수 있을 것임. ‘문재인 1번가’가 성공한 이유는 시민들에게 익숙한 쇼핑몰 방식을 차용하여 복잡한 정책을 친숙하고 신선하게 전달했기 때문임. 즉 정보를 관

의 입장에서 일방적으로 나열하는 것이 아니라 시민이 흥미를 느낄 수 있는 형식으로 전달하는 것이 중요함. 인터넷을 통한 시민참여를 유도하기 위해서는 현재 시 홈페이지의 일부 게시판을 이용하는 방식이 아니라 독립적인 시민참여 홈페이지를 구축할 필요가 있음. 서울시의 경우에도 ‘천만상상 오아시스(www.oasis.seoul.go.kr)’라는 별도의 홈페이지를 구축해 서울시 정책홍보 및 시민의견을 수렴하고 있음. 즉 독자적인 온라인 시민참여 브랜드 개발이 필요함

- 대전시 시민참여행정 생태계 조성을 및 활성화를 위한 제언
 - 풀뿌리주민자치 생태계 조성을 위한 종합적 지원
 - 기존 참여제도의 정비 및 개선
 - 개인적 참여유인을 제공하기 위한 제도적 노력
 - 시민참여 진단제도의 활용
 - 학교시민교육 촉진 및 대전시민대학의 민주시민교육 강화



참고 문헌

참고문헌

- 고명철(2013), 삶의 질과 공공관리적 요인들 간 구조적 관계 분석: 미국 도버시 시민들의 주관적 인식을 중심으로. <지방정부연구> 17(1), 205-232.
- 곽현근(2017). 지방자치 원리로서의 '주민자치' 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성. 「현대사회와 행정」, 27(2): 1-29.
- 곽현근 · 금홍섭 · 김도균 · 김종남(2017), <대전광역시 지방분권 자치혁신 정책과제 개발연구>, 대전광역시.
- 김도엽(2001), 지방정부의 '삶의 질' 결정요인에 관한 연구: 부산광역시 자치구·군을 중심으로. <지방정부연구> 5(2), 81-96.
- 나중식(2004), 브라질 알레그래시의 주민참여예산제도. <한국행정논집> 16(3).
<대전광역시 시민행복위원회 조례>(개정 2015. 12. 12), 조례 제4366호.
<대전광역시 시민행복위원회 운영규정>(제정 2016. 7. 1), 훈령 제1658호.
- 대전시민행복위원회(2015), <시민행복위원회 제2차 전체회의 결과보고 및 건의>.
- 대전시 자치행정과(2015), <시민행복위원회 분과 구성 및 운영계획>.
- (2015), <대전시민행복위원회 1차 토론회 결과보고>.
- (2015), <대전시민행복위원회 2차 전체회의 결과보고>.
- (2015), <대전시민행복위원회 3차 토론회 결과보고>.
- (2015), <대전시민행복위원회 3차 전체회의 결과보고>.
- (2016), <시민행복위원회 2016년 시행계획(안)>.
- (2016), <대전시민행복위원회 4차 토론회 결과보고>.
- (2016), <대전시민행복위원회 4차 전체회의 결과보고>.
- (2017), <대전시민행복위원회 6차 전체회의 결과보고>.
- (2015~2017), <경청·소통행정 참고자료(추진계획, 현황 등)>.
- (2015~2017), <명예시장제, 현장시장실, 경청신문고 등> 내부자료
- 문태현(2011), 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향. <한국행정논집> 23(1), 45-66.
- 민영·노성종(2011), 소통의 조건. 한국언론학회 심포지엄 및 세미나 자료집.
- 박근영·이영제(2016), 민주주의 연구보고서 2016: 지역민주주의 이론과 현황. 한국민주주의연구소.
- 박노동(2015), 시민참여형 의사결정 강화 방안. <기본연구보고서> 2015-3. 대전세종연구원.
- 박성호(1994), <21세기와 삶의 질>. 정보환경연구원.
- 시민행복위원회 홈페이지 <http://www.daejeon.go.kr/hap/index.do>

윤기석(2011), 민관협치를 위한 소통 전략 방안. <수시과제> 2011-06. 대전세종연구원.

이근수·송건섭(2011), 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. <한국행정논집> 23(2), 487-509.

이동훈(2009), 숙의적 공론장으로서 블로그 공간의 의사소통적 관용에 대한 연구. <한국언론학보> 53(4), 27-49.

이지은·이재완(2014), 지역주민의 삶의 질에 관한 주관적 의식 분석: Q방법론을 중심으로. <지방정부연구> 18(1).

이태중·송건섭·박철민(2000), 지역주민의 삶의 질 분석평가: 경주시민을 대상으로. <한국지방자치학회보> 12(4), 75-92.

한겨레21. “숙의민주주의 첫발을 딛다.” 2017/10/23.

한국지방행정연구원. “주민참여예산제도 어떻게 활성화 할 수 있을까.” 한국행정연구원, 2017.

Bessette, Joseph M.(1980), "Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government." In Robert Goldwin and William Shambra eds. How Democratic is the Constitution? Washington, DC: American Enterprise Institute, 102~16.

Conn, J.(2011). Community engagement in the social eco-system dance. Third Sector Research Centre. Discussion Paper B.

de Tocqueville, A.(1835/1956), Democracy in America. Garden City, NY: Doubleday.

DeFilippis, J(1999). Alternatives to the "New Urban Politics": finding locality and autonomy in local economic development. Political Geography, 18: 973-990.

DeFilippis, J. (2005). Unmaking Goliath: Community Control in the Face of Global Capital. New York: Routledge.

Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy(2009), Theories of the Democratic State. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Habermas, Jurgen.(1996), Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.

Mill, J. S.(1859/1978), On liberty. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company.

Price, V., Cappella, J. N., & Nir, L.(2002), Does disagreement contribute to more deliberative opinion? Political Communication, 19(1), 95~112.

- Rawls, John.(1997), "The Idea of Public Reason Revisited." University of Chicago Law Review, 94, 765~807.
- Voke, H. M.(2002), Democracy, Public Deliberation and Civic Education: Education for Democratic Change and Participation in the Deliberative Public. Dissertation. Indiana University.
- Myers, D.(1987), Community-Relevant Measurement of Quality of Life: A Focus on Local Trends. Urban Affairs Review, 23(1), 108~125.2장 이론적 배경 및 사례 분석
- Rydin, Yvonne, and Mark Pennington(2000). Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. Local Environment. 5(2): 153-169.

인터뷰 대상자

박재묵 2018년 1월 19일



부 록

〈FGI 질문지〉

대전시 경청·소통 및 시민참여행정 발전방안 연구

– FGI 질문지

민선6기 시정의 방향은 '시민, 경청, 통합을 핵심가치'로 열린시정, 강한시정을 표명해왔습니다. 이에 대한 실천방안으로는 시민행복위원회, 명예시장제, 현장시장실, 경청신문고, 시민과의 아침동행, 시민과의 대화, 사랑방경청회, 주제가 있는 시민토론회 등 10여개 이상의 시민참여행정 정책을 추진했습니다. 즉, 지난 4년여 동안의 이 정책들에 대한 성과와 문제점 그리고 개선방안에 대한 의견을 듣고자 합니다.

1. 귀하께서는 민선6기 시민참여행정 정책이 전체적으로 잘 추진되어 성과를 이루었다고 생각하십니까? (성과를 이루었다면) 그 이유는 무엇입니까, (성과를 이루지 못했다면) 그 이유는 무엇입니까?
2. 시민참여행정 정책 중 대표사업은 '대전시민행복위원회' 운영입니다. 대전 시민행복위원회는 일반 시민 500여명으로 구성된 위원회로, 시민의견을 수렴하여 주요 정책에 반영하는 제도화된 의사결정시스템입니다. 이에 대한 몇 가지 질문을 드리겠습니다(위원 모집, 위원장 선출, 운영위원 운영, 전체회의 운영방식과 안건의 적절성, 전체회의 결과에 대한 시의 정책반영 여부, 개선방안 등).
3. 기타 시민참여행정 정책(명예시장제, 현장시장실, 경청신문고, 시민과의 아침동행, 시민과의 대화, 사랑방경청회, 주제가 있는 시민토론회 등)에 대한 의견을 말씀해주시요.
4. 시민참여행정 정책의 개선방안에 대해 말씀해주시요.