

민주주의 심화를 위한

공론장

활성화방안

2018.11.23(금)
오후 3시

국회의원회관
306호

제2차 공론장 집담회



프로그램

발제

"공론장 형성의 역사적 의미와 현실적 가치"

오현철 전북대 교수

"갈등해결 기제로서 갈등관리의 한계와 공론장 형성의 동학"

박태순 사회갈등연구소 소장

"참여민주주의에서 토의(숙의)민주주의로 전환의 필요성과 정당성"

이지문 추첨민회네트워크 공동집행위원장

토론

홍찬숙 서울대 여성연구소 책임연구원

오문범 부산YMCA총장 (부산BRT공론화위원회 위원장)

이경률 광주 사랑중심 미래교통 시민모임 (광주공론화위원회 소통분과 위원)

양용모 대전·충남녹색연합 사무처장 (대전 월평공원대규모아파트반대 시민대책위)

주최

더불어민주당 인재근 의원, 권미혁 의원, 신경민 의원, 최재성 의원

주관

(가)한국공론장네트워크 국회 민주주의와복지국가연구회

〈차 례〉

사회 박순성(바꿈, 세상을 바꾸는꿈 이사장)

공론장 형성의 역사적 의미와 현실적 가치	
오현철 (전북대학교 교수)	13
갈등해결 기제로서 갈등관리의 한계와 공론장 형성의 동학	
박태순(사회갈등연구소 소장)	47
참여민주주의에서 속의민주주의로의 전환의 필요성과 정당성	
이지문(연세대 국가관리연구원 연구원, 정치학박사)	63
정치와 정치적인 것: 제도 민주주의와 공론장 민주주의	
홍찬숙 서울대 여성연구소 책임연구원	78
공론화 국회토론회 토론문 부산BRT시민공론화위원회 활동을 중심으로	
오문범 부산YMCA총장 (부산BRT공론화위원회 위원장)	84
광주 도시철도2호선 공론화 : 과정의 의의와 과제	
이경률 광주 사람중심 미래교통 시민모임 (광주공론화위원회 소통분과 위원)	91
대전시 월평공원 민간특례사업 공론화	
양홍모 대전·충남녹색연합 사무처장 (대전 월평공원대규모아파트반대 시민대책위)	100

<인사말>



인재근(국회 행정안전위원장 / 국회 「민주주의와 복지국가 연구회」 대표의원)

안녕하십니까?

국회 행정안전위원장과 국회의원 연구단체 국회 「민주주의와 복지국가 연구회」 대표의원을 맡고 있는 인재근입니다. 선뜻 쌀쌀해진 날씨에 모쪼록 건강 유의하시길 바랍니다.

오늘 토론회 준비에 수고해주신 분들이 있습니다.

먼저 뜻 깊은 토론회를 함께 주최해주신 권미혁, 신경민, 최재성 의원님 감사드립니다. 또한 연구회와 함께 토론회를 주관해주신 ‘한국공론장네트워크’ 관계자 여러분께도 깊은 감사의 마음을 전합니다. 발제와 토론, 사회를 맡아주신 패널 여러분, 바쁘신 와중에 자리를 빛내주신 참석자 여러분 모두 진심으로 감사드립니다.

대한민국은 민주화의 기적을 이뤄낸 나라입니다.한강의 기적, 산업화와 민주화의 기적을 동시에 이뤄낸 유례없는 나라가 바로 대한민국입니다. 쓰레기통에서 장미를 찾는 것에 비견되던 한국의 민주화는 수많은 희생과 고통 속에서도 기어이 피어나 국제사회에 큰 충격을 가져다줬습니다. 보수정권이 들어서며 일부 후퇴하기도 했던 우리의 민주주의는 촛불혁명으로 다시금 타올랐고, 전 세계에 민주주의의 새로운 가능성을 설파했습니다.

한국 민주주의의 새로운 도약이 필요한 시점입니다.

정말 어렵게 쟁취해낸 민주주의였지만 압축 성장, 압축 민주화의 과정에서 비롯된 다양한 부작용이 곳곳에서 드러나고 있습니다. 선거형 대의민주주의 제도의 한계가 부각되고 공론화를 통한 숙의민주주의에 대한 관심과 요구가 높아지고 있습니다. 2017년 신고리 5·6호기 건설 재개 여부 공론화 사례가 대표적입니다. 선거를 통해 권한을 위임받은 정치적 대표자들이지만 더 이상 정책 의사결정을 독점하지 않고 시민들과 함께 숙고하며 갈등을 최소화 할 수 있도록 대안적 민주주의 모델을 수립해야 합니다.

모쪼록 지혜를 모아주시기 바랍니다.

여러분께서 뜨겁게 토론하면 할수록 한국 민주주의 역사는 한걸음 더 앞으로 나아갈 것입니다. 오늘 토론회가 한국 민주주의의 새로운 도약을 위한 초석이 될 수 있길 바랍니다. 귀한 시간 내어 참석해주신 모든 여러분께 다시 한 번 진심어린 감사의 마음을 전합니다.

고맙습니다.

<인사말>



권미혁(더불어민주당 국회의원)

안녕하십니까. 더불어민주당 국회의원 권미혁입니다.

오늘 토론회의 주제는 <민주주의 심화를 위한 공론장 활성화 방안>인데요, 민주주의와 공론장의 상관관계는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있습니다.

우선, 민주주의가 대의제를 기본으로 하고, 대의민주주의의 대표적 형태는 정당정치라는 점입니다. 다시 말하면, 정당정치가 제대로 작동해야 민주주의가 올바르게 선다고 할 수 있습니다.

만약 정당이 국민의 이해를 제대로 대변하지 못하고 소수 또는 특정 계층의 이익만 대변하게 되면 대의 민주주의의 기능을 상실하게 됩니다. 정당 정치에 대한 국민의 신뢰도 낮아질 것입니다.

이럴 때 공론장에서 이뤄지는 국민의 참여와 관심이 활발해진다면 정치를 견인해 민주주의를 강화할 수 있을 것입니다.

두 번째는 민주주의는 다원주의를 기본으로 한다는 점입니다. 민주주의는 사상의 다양성을 존중하는 사회입니다. 그렇다고 다양한 견해가 충돌하기만 한다면 사회가 제대로 유지되지 못할 것입니다.

따라서 민주주의를 탄탄하게 하기 위해서는 갈등의 조정과 관리가 중요합니다. 이러한 측면에서 최근 갈등의 조정 수단 등으로 공론장이 주목받고 있습니다. 신고리 원전 공론화위원회 이후, 전국 지자체에서 ‘속의 민주주의’ 모델을 실험하고 있습니다.

오늘 토론회를 함께 주최한 (가)한국공론장네트워크는 누구보다 속의민주주의, 공론장에 대한 열정을 가진 분들이 모인 단체입니다. 저희 의원실과 지난 3월 <시민참여 공론장, 어떻게 활성화할 것인가?>를 주제로 한 1차 집담회를 개최한 데 이어, 오늘은 외연을 좀 더 넓혀 2차 집담회를 열게 되었습니다.

지금까지 정부 부처와 지자체 등에서 시도하고 있는 공론장 모델은 주요 정책 결정에 있어서 국민의 참여를 이끌어내고 있다는 장점도 있지만, 관료 등 정책결정권자들의 책임 회피 등의 우려와 비판이 있는 것도 사실입니다.

저는 (가)한국공론장네트워크와 이런 문제의식을 갖고 이낙연 국무총리와 면담을 진행하기도 했는데요, 앞으로 바람직한 공론장 모델을 만들어 나가는 것이 한국 사회 민주주의를 심화 발전시키는데 있어서 무척 중요한 일이라고 생각합니다.

오늘 그런 생각을 함께 나누기 위해 모인 자리입니다. 생산적이고 의미있는 논의가 이뤄지길 기대합니다.

토론회 준비에 애써주신 (가)한국공론장네트워크 관계자 여러분, 토론회를 주관해주신 국회 민주주의와 복지국가 연구회, 토론회를 공동주최해주신 인재근 위원장님, 신경민 의원님, 최재성 의원님께 감사드립니다.

<인사말>



신경민(더불어민주당 국회의원)

안녕하십니까?

더불어민주당 국회의원 신경민입니다.

먼저, 이 자리에 기대와 관심을 갖고 참석해주신 모든 분들께 환영과 감사의 인사를 드립니다.

최근 우리 사회 계층·지역·성별 갈등이 치열해지며 민주주의의 위기라는 말이 나오고 있습니다. 주지하다시피 다수결로 의사결정을 하는 것은 다수결주의일 뿐 민주주의는 아닐 것입니다.

진정한 민주주의 성패는 다수뿐만이 아닌 소수의 입장에도 충분히 귀 기울이고, 그들의 목소리를 사회 주요 정책과 의사결정에 반영하려 하는 노력에 달려있습니다. 그리고 이 과정은 의사결정 권한을 가진 대표성 있는 시민들의 '숙의'를 통해 비로소 정당성을 갖게 될 것입니다.

존경하는 권미혁 의원님과 함께 한국공론장네트워크 주관으로 이런 고민을 함께 나눠볼 수 있는 자리를 마련했습니다. 토론회를 준비해주신 여러분의 노고에 감사드리며 귀한 시간을 내어 발제자 및 토론자로 참석해주신 각계 전문가 분들께 다시 한번 감사의 인사를 드립니다.

아무쪼록 이 자리에서부터 민주주의 심화를 위한 공론장 활성화가 어떻게 가능할지 충분히 논의해보는 자리가 되길 기원합니다. 저도 계속 관심을 갖고 국회가 제 역할을 찾도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

<인사말>



최재성(더불어민주당 국회의원)

40년 전 지구를 출발한 보이저 1, 2호가 태양계를 넘어서려 합니다.
인류는 기술로 시야의 한계를 까마득한 우주까지 넓혔습니다.

기술의 발전은 단지 물리적 한계만을 넘는데 쓰이지 않습니다. 우리는 현재의 민주주의의 한계를 넘어 직접민주주의에 닿으려 합니다.

지난 9월 기준 과학기술정보통신부 무선통신서비스 가입회선 통계에 따르면 우리나라의 스마트폰 가입자 수가 5,041만 명입니다. 이런 기술적 환경을 바탕으로, 우리 사회 곳곳은 새로운 도전이 넘칩니다.

SNS의 영향력은 기성 언론의 아성에 도전했습니다. 시민들의 UCC가 콘텐츠 전문 기획사나 방송사들의 작품에 도전했습니다. 소통과 공감의 리더십은 전문성과 경륜의 리더십에 도전했습니다. 마침내 국민들은 불의한 권력과 박제화된 정치제도에 도전했고, 승리했습니다.

“시민은 투표할 때만 주인이고 투표가 끝나면 다시 노예가 된다”던 루소의 비평은 이제 진실이 아닌 기우가 되고 있습니다.

촛불 시민의 도전과 승리로 당선된 문재인 대통령은 “직접민주주의를 요구하는 국민의 집단지성과 함께 나가는 것이 정부가 성공하는 길”이라고 선언했

습니다.

오늘 토론 주제인 ‘공론장 활성화’도 직접민주주의를 이루는 한 방안일 것이며, 이 집담회가 구체적이고 실천적인 길을 열어주길 기대합니다.

태양계를 넘어서려는 ‘보이저’의 뜻은 ‘여행자’입니다.

오늘 이 자리에서 현재의 민주주의를 넘어서려는 모든 분들과도 미지의 세계를 여행하는 흥분과 희망을 나누고 싶습니다. 발제와 토론에 나서 주신 분들, 참여해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

(가)한국공론장네트워크

신고리 5.6호기 공론조사 이후 시민이 주도적으로 참여하여 토론과 숙의를 통해 대안을 모색하는 ‘공론장’이 큰 주목을 받고 있습니다. 우리 사회 여러 의제에 대해 시민들이 참여하고 숙의하는 공론장 활성화는 새로운 민주주의의 방향을 제시 할 수 있다는 점에서 매우 유의미합니다.

(가)한국공론장네트워크는 공론장에 대한 시민사회 관심 증대 속에 상호교류와 협업의 필요성에 주목이하여 학계, 시민사회, 공무원 등 다양한 공론장 관계자들이 모여 만들었습니다. (가)한국공론장네트워크는 본 네트워크를 통해 상호 간에 노하우를 공유하여 우리 현실에 맞는 한국형 공론장을 체계화하고 시스템화 하는데 이바지 하고자 합니다.

이를 위해 매월 정기모임을 진행해 소통망을 구축하고 공론장 정보 및 이슈를 상호 공유하고 있습니다. 무엇보다 이러한 정보를 단지 공유하는 것을 넘어 온라인 공간을 통해 아카이빙(<https://parti.xyz/p/public-sphere>)해 시민들과 공유하고 있습니다. 또한 매월 ‘월간공론’ 뉴스레터를 제작해 발송함으로써 공론장 담론을 확대 발전시키고자 노력하고 있습니다.

무엇보다 이번 ‘민주주의 심화를 위한 공론장 활성화 방안’ 2차 집담회는 국회의와의 협업을 통해 우리 사회 공론장 이슈를 어떻게 제도화하고 체계화 할지 논의하는 중요한 토론회입니다. 지난 1차 집담회 ‘시민참여 공론장 어떻게 활성화할 것인가?’에서 나온 다양한 논의 지점을 확대 발전시켜 향후 공론화를 통한 우리 사회의 성숙한 민주주의 발전의 계기로서 거듭나길 바랍니다.

(가)한국공론장네트워크는 향후 공론장 가이드북을 만들어 시민들과 함께 일상속에 공론장을 활용하는 가이드를 제시하고자 합니다. 이를 위해 이번 국회토론회가 공론장 활성화 방안과 체계적이며 제도적 운영의 방안 제시하는 동시에 향후 시민들이 일상에서 공론장을 만날 수 있는 시발점으려 거담나고자 노력할 예정입니다. 많은 관심과 참여 부탁드립니다. 감사합니다. .

[집담회①]

공론장 형성의 역사적 의미와 현실적 가치

오현철

(전북대학교 교수)

공론장 형성의 역사적 의미와 현실적 가치

오현철¹⁾(전북대학교 교수)

1. 하버마스의 “공론장”

2008년 미국쇠고기 수입반대를 위해 각종 온라인·오프라인 공론장이 만들어지고 열린 논쟁을 이끌어 대규모 촛불시위를 촉발하였다. 2015~16년 박근혜 대통령 탄핵을 위한 공론장은 대규모 촛불시위를 촉발하여 국회의 탄핵소추와 헌법재판소의 탄핵결정을 이끌어 내었다. 또 삼성전자 사업장에서 백혈병 등의 직업병을 얻은 노동자와 가족들이 공론장에 호소하여 사회적 공감을 얻게 되고 그 울림이 사회적 압력으로 작동하여 결국 삼성의 사과와 보상을 받을 수 있게 되었다. 이처럼 공론장은 권력과 돈으로 작동되는 정치체계와 경제체계가 생활세계에 침투하여 삶을 핍박할 때 시민들의 의견과 의지를 모아 저항할 수 있는 공간이다.

공론장을 이론화한 하버마스에 따르면 공론장은 ‘공적인 문제를 논의하는 공간’을 의미한다. 근대 서구의 부르주아 사회의 살롱에서 비롯되었지만, 노동자들의 공간인 펍(pub)도 공론장으로서의 역할을 하였다. 현대에는 언론매체, 의회, 인터넷 등이 대표적인 공론장이며, 공론장을 형성하는 주체는 언론, 정당, 이익집단, 시민단체, 종교집단, 개인, 온라인 블로거 등이다. 사적인 공간도 공적인 문제를 논의할 때 공론장 역할을 수행하는데 미국소고기 파동 때 엄마들의 요리 레시피 공유공간이었던 “82cook.com”이 광우병과 아이들 건강 문제를 논의하면서 공론장으로 변화되고 광화문 시위에 유모차를 끌고 참여하였다.

공론장의 매개체는 ‘언어’로서 정치체계의 ‘권력’과 경제체계의 ‘돈’을 견제하는

1) 이 글은 발표자의 기존 논문 “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전모델을 중심으로”(2007)와 “공론화 과정의 비판과 대안”(2018, 이정미의원·한국형공론장네트워크 주최 『“대입제도개선 공론화 무엇을 남겼나?” 토론회 자료집』 2018. 8. 28.)을 토대로 재구성한 것입니다.

주요 수단이다. 하버마스가 추구하는 이상적인 민주주의는 시민들의 공개적이고 공적인 토론 결과가 시장과 관료제를 통제하는 것이다. 그는 국가 기구, 정당, 이익집단, 압력단체는 시장과 관료제를 적절히 통제할 수 없기 때문에, 시민들의 잠정적이고 중첩적인 의사소통이 사회를 통제해야 함을 주장하였다. “시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 결정은 시민들의 참여와 결정”(하버마스 2000, 561)을 따르도록 대의민주주의 권력구조에 변화를 주어야 한다는 것이다.

하버마스는 ‘이상적 대화상황’에서, 권력이나 돈이나 압력이 아니라 ‘더 나은 논증의 힘’에 의해 지배되는 이성적 토론을 통해, ‘그 결정에 의해 영향 받는 모든 사람들이 참여한 토론 결과에 의해’ 법이나 정책이 결정될 때에만 그 결과가 정당하다고 생각하였다. 즉 “모든 관련자들이 합리적 담화(discourse)의 참여자로서 동의할 수 있는 규범적 규제와 행동방식만 정당성을 주장할 수 있다.”(하버마스 2000, 545) 그는 제도권력이 의사소통권력에 복종하고 시민들이 동의하는 한에서만 권력을 행사해야 함을 강조하였다. 하지만 하버마스의 바램을 실현하기에는 현실의 벽이 너무 높다.

2. 한국 공론장의 비관적 현실

1) 토론 없는 공간: 생활세계

생활세계는 사회전체의 문제들에 대하여 성찰이 일어날 수 있는 장소(Habermas 1996, 39)다. 생활세계는 육아, 보육, 교육, 의료, 복지, 노동, 환경 등 현대 사회의 모든 이슈가 발견되고 공론화되는 공간이다. 생활세계 속에서 형성되는 문제의식과 판단이 정치적 의사를 형성하는 기반이 된다. 생활세계에서 ‘정치적 사안에 대해 일상적이고도 형식에 얽매이지 않는 사교적인 대화가 곧 정치적 대화’(김주환 2005, 77)이며, 일상의 정치 대화가 정치적 이상들을 교육시키고, 구성하고, 걸러내고, 수용케하고, 적용하며, 버리게 한다(Mansbridge 1999; Walsh 2004).

실제로 많은 사람들은 가족이나 친구들과 가정적인 환경속에서 정치적 이야기를 나눈다. 그 공간에는 비판이나 조롱의 두려움이 없기 때문이다. 일련의

사적 대화를 내용분석한 결과 최대 65%까지의 대화가 공적 항목에 할애되었으며, 19%가 반(半) 사적인 묘사, 그리고 단지 2% 만이 개인적인 비밀인 것으로 나타났다(VanLear 1987; 김주환 2005, 87). 나아가 미국인들이 오직 사적 영역에서만 자유스럽게 정치이야기를 한다는 경험 분석도 있다(김주환 2005, 88).

그러나 사적 ‘대화’는 직접적이고 즉각적 효용을 추구하기보다 친교를 목적으로 한다는 점에서 토의민주주의론의 화두인 ‘토론’과 거리가 있다. 서베이 조사에 따르면 직장, 교회, 공적 모임, 술집pub 등의 공적 맥락에서의 토론 회수보다 집, 가족모임, 사교모임 등의 사적 맥락에서 토론 횟수가 많은 것으로 조사되었지만, 본래적인 의미의 공적 이슈에 대한 토론은 상대적으로 적은 것으로 드러났다. 정치적 토론은 논쟁을 포함해야하지만, 대부분의 참여자들이 이성적 추론을 듣기를 원하지 않았으며 자신들의 선호를 정당화하려고 하지도 않았다.

또 일상의 대화에서 공개성을 불편하게 생각하고 공개적 토론을 회피하였고 조사 결과에서도 사람들은 강한 논쟁을 싫어하는 것으로 나타났다. 특히 영국과 미국에서 노인과 여성을 공적 토론에서 배제하도록 체계적인 집단 편견이 작동하고 있었다. 여성들은 논쟁적 토론에 참여하고 싶어하지 않았으며, 논쟁에 참여하였을 때는 남자들이 존중하는 태도를 보이지 않거나 여성들의 의견을 진지하게 경청하지 않는다고 느꼈다. 독자 투고 분석에서도 게이와 레즈비언들은 공적 토론에 공개적으로 참여하는 것을 삼가고 있었다(Conover et al 2005, 277-278).

논쟁적 대화를 회피하는 사람들은 자신들이 엄격한 토의에 필요한 정보나 기술을 결여하고 있다고 생각하거나, 사회적·수사적·대화적 능력이 부족하다는 이유때문이었다. 또 자신에 대한 부정적 판단을 우려해서, 친구들로부터 소외되거나 사회적 관계를 불편하게 할 수 있어서, 상대방에 대한 존중감을 보여주기 위해서, 그리고 사회적 규범을 지키기 위해 회피하였다(Conover et al 2005, 279-280). 한국에서도 특정 지역 사람들이 정치적 탄압보다는 다른 사람들과의 대립의 두려움 때문에 자신의 의견을 공개적으로 표출하지 않는다는 조사결과가 있다(양승찬 1998b, 104)

생활세계에서의 토론 없는 정치대화는 자신의 선호를 반성적으로 성찰하기보다, 정치체계에 순응적이며 집단의 가치관과 윤리에 순응하는 태도인 ‘집단순응 사고(groupthink)’를 강화하고 있는 것으로 보인다. 토의는 비강압적인 방식으로 기존의 선호에 대한 반성적 성찰을 불러일으킬 때에만 존재하는데, 토론 없는 집단순응 사고는 이와 반대되는 결과를 낳기 때문이다. 토론 없이 친밀한 집단 내에서만 정치적 대화를 할 때, ‘침묵의 나선’²⁾ 효과에 의해 집단 내부의 공유된 의견과 상충되는 견해는 표출되기 어렵다. 그러한 생활세계에서는 다양한 의견이 제시되기 어렵기 때문에 ‘논쟁 풀’이 제한적일 수밖에 없다.

이처럼 생활세계의 정치적 대화에서 합리적인 토의가 이루어지지 않는다면 그 대화는 거대 미디어의 반향실 역할에만 머무르고 만다. 특히 한국 생활세계는 끈끈한 친밀성에 기반하고 있어서 대화의 장이 협소하게 구성되는 경향이 있기 때문에, 정치적 대화가 토의 없는 미디어의 반향실에 머무르기 쉽다. 오늘날 매스미디어가 공적인 세계를 안방으로 불러들여 ‘공론장의 가정화’(김주환 2005, 89)를 보편화한 후, 생활세계에서의 정치적 대화는 대부분 대중매체와 디지털 매체에 의해 매개되기 때문이다. 이 경우에 미디어가 다양한 정보를 다양한 시각에서 분석하는 대신, 정보를 왜곡하거나 여론을 호도하거나 대중을 선동한다면, 거대 언론 매체가 생활세계의 공론장을 지배하는 ‘공론장의 재봉건화’ 경향이 현실화된다.

하버마스적 의미에서의 공론장은 다양한 의견이 반영되고 찬반의 의견이 경쟁적으로 논쟁되어야 하지만, 친밀성에 구속되는 대화의 장은 이러한 다양성과 경쟁적 논쟁을 억제한다. 그 결과 생활세계의 정치적 대화는 다른 사람들의 시각에서 세계를 바라볼 수 있는 기회를 박탈하고, 이미 내재된 정치적 판단 즉 과거로부터 전승된 박제된 정치적 사유를 재생산하는 경향이 있다. 한국 생활세계에서의 논쟁적인 정치적 이슈들 예를 들어 지역감정, 남북문제,

2) 여론 환경에서 자신이 지지하는 방향이 열세하다고 지각하는 사람들은 다른 사람으로부터 고립될 수 있다는 두려움 때문에 침묵을 지킨다는 이론으로써, 이 과정에서 매스미디어는 다수 의견을 개인에게 전달하는 사회현실에 대한 구성체의 역할을 한다(양승찬 1998a, 181)

한국전쟁과 북한에 대한 태도, 미국의 한반도 정책에 대한 관점, 시장과 성장 중심의 경제정책에 대한 태도 등과 같은 가치관이 근본적으로 충돌하는 이슈에서 이러한 경향이 더욱 두드러진다. 이처럼 생활세계에서 형성되는 정치적 공론장의 협애성과 무비판성으로 인해, 생활세계의 비판적 공간에서 형성되는 근본적 문제의식이 공유·확산되기 어렵다.

2) 집단 극단화되는 공간 : 시민사회

1987년 민주화 이후 한국 시민사회의 많은 부문에서 다양한 성과가 있었다. 촛불시위, 반전시위, 반세계화시위 등의 직접행동과, 온라인토론, 게시판 글쓰기, 댓글달기, TV토론 참여 등의 공론장 참여하는 행위 및, 청원운동, 낙선·당선운동, 주민조례제정 운동 등으로 참여 영역을 넓히는 적극적인 정치행위를 이루었다. 그 결과 정치, 여성, 환경, 소수자 문제, 인종, 민족 등의 가치영역에서 과거보다 한층 성숙된 시민의식을 낳았다.

이러한 현상은 고유한 가치와 신념을 내재한 집단의 토론 결과를 실천에 옮김으로써 썬스타인이 말한 '집단내 토론의 장점' 즉 부당하게 억압당한 의견을 발전시키고, 사회적 부정의와 불합리성에 대한 예방수단을 제공하며, 사회적 약자들의 관점을 표출하는 유효한 수단(Sunstein 2003, 82)을 발휘한 결과이다. 그러나 오늘날 한국 시민사회에서 집단내 토론이 공론장에 이성적인 토의를 확산시키는 역할을 하기에는 어려움이 있다. 오히려 '라이벌 외부집단'의 등장으로 가치관의 충돌과 극단화의 함정이 상존하고 있다. 그 결과 시민사회의 공론장에는 합리적 비판과 감성적 비난이 교차되며, 자신의 취향이나 이익과 결부된 토론 공간에만 참여하는 '포럼 쇼핑'이 만연하고, 이성적 비판과 성찰을 마비시키는 극단화 현상이 두드러지고 있기 때문이다.

■ 왜곡되는 참여 공간

피오리나(Fiorina 1999)는 참여의 결과가 사회적으로 언제나 최적의 결과를 낳는 것은 아니라며, 공동체나 정부의 활동에 대한 순수한 참여 혹은 집단적 행동주의에 대한 낭만적 생각에 회의론을 제기한다. 사회를 극단적 길로 유도하는 강렬한 메시지를 주장하는 활동가들이 참여하는 루트는 너무 많이 열려

있지만, 그 반대편 시민들의 일상적 참여 루트에는 장애물이 너무 많은 점이 미국 민주주의의 문제라고 진단한다.

현대적 참여민주주의는 정치과정과 제도장치에서 많은 진입 장벽을 제거하였다. 선거과정에서 후보자는 당원뿐만 아니라 유권자에게도 직접 호소할 수 있게 되었다. 의회와 행정부도 모두 대중에게 공개되어 비조직화된 시민들의 영향력도 증대되었다. 여론조사에 대한 반응도 뜨거워서 정치가들은 그에 민감하게 반응한다. 피오리나는 이와 같은 참여민주주의가 진전될수록 정치가 극단적 주장을 하는 참여자들의 수중에 떨어지게 된다고 설명한다. 미국의 공화당은 과거보다 이데올로기에 의해 더 많은 영향을 받으며 종교적 우파가 전국 조직의 2/3를 통제하고 있다. 극단주의자들은 상징이나 원칙을 더욱 강조하고, 합당한 타협으로 보이는 것을 거부하며, 다른 사람들이 분명하게 구분하지 않는 문제를 흑백으로 재단하고, 자신들에게 동의하지 않는 사람들을 적으로 간주한다. 이와 달리 온건한 중도적 의견은 많은 경우에 제대로 대표되지 못한다. 그에 의하면 정당은 이러한 문제를 해결하기 어렵고 오히려 해결책은 더 많은 시민들이 다양한 층위에서 참여하여 극단적인 목소리들을 묶게 만드는 것이다(Fiorina 1999, 412-4). 한국에서도 최근 태극기부대가 자유한국당에 대규모로 입당하고 있다고 하며, 이러한 현상을 반영하듯 자유한국당의 일부 의원들이 박근혜에 대한 재평가를 추진하고 있다. 이로써 참여가 반드시 긍정적인 정치적 효과를 낳지는 않는다는 사실을 확인하게 된다.

■ 집단 극단화되는 토론 공간

썬스타인은 제한된 공간 내에서의 토론이 통계적으로 일관되게 집단 극단화되는 현상을 탐구하였다. 집단 극단화는 토의집단의 구성원들이 토의 이전보다 더 극단적으로 움직이는 경향을 의미한다. 여기에는 두 가지 메커니즘이 작동한다. 행위에 미치는 사회적 영향력 특히 사람들이 자신의 평판과 자기생각을 유지하려는 욕구, 그리고 집단 내의 제한된 논쟁 풀이다. 그가 제시하는 집단 극단화 사례로는 배심원단, 정당, 입법부, 인종집단, 극단주의 단체, 테러리스트, 범죄집단, 학생 결사체, 교수집단, 원한이나 구역 전쟁에 연루된 조직들, 작업장, 가정 등이다(Sunstein 2003, 81).

그에 의하면 집단 극단화는 토의기구 내의 가장 강고한 패턴의 하나로써 전 세계적으로 다양한 실험을 통해서 발견되고 있다. 토론 후에 온건한 페미니스트 여성들은 좀더 강한 페미니스트가 되고, 프랑스 시민들은 미국과 미국의 경제원조에 좀더 비판적으로 되며, 미국 백인들은 아프리카계 미국인들이 직면한 조건에 관한 물음에서 백인 인종주의에 책임이 있다는 항목을 덜 선택한다(Sunstein 2003, 83).

집단 극단화를 야기하는 핵심 요인은 '제한된 논쟁 풀'이지만, 이와 더불어 정서적 요소, 정체성, 연대감도 중요하다. 정서적 요소는 아주 중요하여 극단화를 고조시키거나 감소시킨다. 만약 구성원들이 정서적으로 긴밀히 연계되어 있다면 집단 내에서 반대하는 사람은 드물게 나타난다. 그래서 사람들은 비우호적인 집단 구성원들이 추동하는 방향으로 잘 움직이지 않는다. 공동운명이 라는 느낌과 집단간 유사성도 집단 극단화를 고조시키며, 라이벌 외부집단(outgroup)이 출현할 때도 마찬가지이다. 또 스스로를 연대감 있는 집단의 구성원으로 생각하는 사람들이 많은 경우에 집단 극단화는 더 고조된다(Sunstein 2003, 85).

시민들이 미디어에 선택적으로 접근하고 이를 통해 집단 극단화를 심화시킨다는 분석은 한국의 경우에도 적용된다. 2007년 1월 31일에 인혁당 사건 무죄 판결과 긴급조치 위반사건의 선고 판사 실명을 공개한다는 신문보도에 대한 네티즌들의 반응을, 진보적 신문인 한겨레와 보수적 신문인 조선일보를 비교해보면 네티즌들의 집단 극단화 현상이 드러난다. 두 신문의 기사는 기사 제목이 비슷하고(입 뎀 박근혜 "정치공세다"〈『한겨레』〉, 박근혜 "판사 실명공개 나에 대한 정치공세"〈『조선일보』〉), 기자의 자의적 해석이 없는 단순보도 기사이기 때문에 비교의 대상으로 적합하다.

조선일보 기사에 대한 네티즌들의 댓글을 분석하면(댓글수 총 222, 관리자가 삭제한 댓글 26, 남은 댓글 수 196), 박근혜의 말에 대한 태도를 기준으로 찬성 댓글이 139개로 약 70.9% 반대 댓글이 57개로 약 29.1%를 차지하였다. 반면에『한겨레』(댓글 수 총 35, 양비론 1, 자진삭제 1, 관리자 삭제 2, 남은 댓글 수 31)에서는 박근혜의 의견에 반대 댓글이 27개로 약 87% 찬성 댓글이 4개로 약 13%였다(검색일 2007.02.01). 두 신문에 올라온 댓글

의 양적 차이는 오프라인에서 차지하는 영향력을 반영한 것으로 보이며, 찬성과 반대의 비율은 정반대로 나타났다. 한국의 네티즌들은 미디어에 선택적으로 접근하며 온라인 미디어에서 자신들의 정치적 정체성을 집단적으로 확인하고 재강화하고 있는 것으로 보인다.

위의 결과는 언론이 정치 사안에 대해 집단간의 갈등을 강조하는 보도를 함으로써, 수용자로 하여금 해당 이슈를 집단의 관점으로 보게 하는 단서를 제공할 수 있으며 집단 간의 견해차를 과장되고 양극화된 것으로 지각하게 할 수 있다(양승찬 1998a, 180)는 지적을 확인해 주고 있다. 이와 같은 집단 극단화는 한국의 지역감정을 설명하고 해결할 수 있는 토의민주주의적 모티브를 제공해준다. 외부지역과의 접촉이 상대적으로 적은 지역, 구성원들의 정서적 유대감이 높아서 공동의 정체성을 형성하는 지역 주민들에게는 논쟁필이 제한적이기 때문에 집단 극단화 경향이 강할 것이라는 추론을 가능케 한다.

거대 언론매체가 공론장을 장악하고 자신들의 관점을 생활세계 공론장에 일방적으로 유포시킬 때 집단순응사고(groupthink)와 집단극단화가 더 쉽게 조장된다. 생활세계에서의 토론 없는 정치적 대화는 자신의 선호를 반성적으로 성찰하기보다, 정치체계에 순응적이며 집단의 가치관과 윤리에 순응하는 집단 순응사고를 강화한다. 이러한 공간에서는 이성적 토의가 이루어지기 어렵다.

인터넷도 극단화에 의한 의견 분절화를 촉진시킨다. 매스컴과 인터넷의 사회적 영향 중 하나는 큰 목소리를 가진 사람들의 주장이 반복되는 의견 분절화 효과에 있다. 미디어의 세례를 받은 사람들은 자신의 취향을 반영하는 매체에 적극적으로 접근한다. 인터넷이 까다로운 이슈와 선호하지 않는 목소리를 피하게 해주는 필터링 기능을 가능하게 함으로써 이러한 경향을 촉진한다. 인터넷이 있기 전에도 백인 신문과 흑인 신문간의 간극을 따라 공론장의 인종적 총화가 있었지만, 인터넷은 이러한 현상을 더욱 촉진한다(Sunstein 2003, 89). 이처럼 인터넷에서 구성원들이 집단 정체성을 공유할 때, 같은 목적을 가진 사람들끼리 토의를 계속하여 그들의 관점이 더욱 극단화된다는(Wallace 2001).

한국의 네티즌들은 미디어에 선택적으로 접근하며 온라인 미디어에서 자신들의 정치적 정체성을 집단적으로 확인하고 재강화하고 있다. 언론이 정치 사안에 대해 집단간의 갈등을 강조하는 보도를 함으로써, 수용자가 해당 이슈를 집단의 관점에서 보는 단서를 제공할 수 있으며 집단 간의 견해차를 과장되고 양극화된 것으로 지각하게 할 수 있다(양승찬, 1998: 180). 집단극단화는 공론장의 특성 때문이 아니라 공론장을 제공하는 주체의 성격, 그 공론장을 활용하는 이용자들의 정치적 태도에 따라 달라진다. 한국에서는 거대 언론이 조장하는 이데올로기 갈등이 독자들의 집단극단화 현상을 더 강화하고 있으며, 최근에는 유튜브의 1인방송이 ‘태극기 부대’를 이념적으로 극단화하는데 앞장서고 있다.

3) 대결이 고착되는 공간 : 정치체계

의회의 토론(discussion)은 생활세계와 시민사회에 정보를 제공하고, 시민들이 전문적 의견을 청취케하며, 다른 사람들이 추구하는 가치와 목표를 비교해 볼 수 있게 하여 공론장을 풍부하게 발전시켜야 한다. 매디슨은 의회가 토론을 통해 일반인들의 열정에 의한 감성적 판단보다 우월한 합리적 판단을 도출해내는 장점이 있음을 강조하면서, 대의민주주의가 고대 민주정보다 우수한 정치체제로 생각했다(해밀턴 1995, 66). 그러나 현대의 의회는 의원들간의 토론보다는 정당 지도부간의 타협과 거래에 의해 운영되고 있다. 의회의 본회의는 더 이상 토론의 광장이 아니며, 엄격한 투표규율이 각 정당을 지배한다. 의회 내의 투표 방향은 사실상 모든 안건에 있어서 정당별로 동일하게 된다(오현철 2006b, 153-4).

레이파트(Lijphart 1999)는 토의 개념을 중심으로 정부형태를 합의체계(consensus system)와 경쟁체계(competitive system)로 구분하였다. 합의체계는 공동 의사결정을 중시하고, 정책산출 과정에 논쟁적 합리성을 중시하며, 상대에 대해 서로의 차이를 존중하고 토론하는 협조적 태도를 요청한다. 그러나 현대 대의민주주의의 경쟁체계는 이와 완전히 다르다. 최근의 경험조사에 의하면 의회정치가 발전된 국가인 영국, 독일, 스위스, 미국에서도 매디슨의 소망은 달성되지 못한 것으로 나타난다. 위의 4개국 의회는 정책을 논증하거나 상대 정당을 존중하려고 노력하지 않는다. 특히 야당은 협조적 태도가 여

당에 정치적 성공을 부여하지 않을까 두려워하게 된다(Lewis-Beck 1988). 이러한 환경은 공개된 토론에 부적합하며 문제해결에도 도움이 되지 않는다(Scharpf 1997). 특히 핵심적 가치와 목표들에 대한 엘리트들의 합의가 없어 극단화 가능성이 높은 이슈들에서 정당간 상호 적대적 관계가 높게 나타난다(Bächtiger et al 2005, 226-7). 의회 토론의 대부분이 토의적이지 않으며 의회내에서의 주장은 토의를 위한 것이 아니라 전국민을 대상으로 극단화된 입장을 드러내고 정당화하기 위한 것이라는 연구는, 의회의 토론이 자신들 편에 있는 시민들에게 정당성을 부여해주고 동원하는 기능에 불과하다고 주장한다(Holzinger 2005).

이처럼 경쟁체제에서 정치 엘리트들 간의 의사결정 방법은 토의보다는 필연적으로 협상에 귀결된다. 의원들은 특정한 사안을 지지하거나 반대하도록 선출되었다. 그들은 또 소속 정당에 구속된다. 의회의 토의는 초기 대의민주주의를 건설했던 사람들의 바람과 달리 일상적인 정치행위로 기능하지 못하고 있다. 각 정당 내부에서는 당론이 지배하고 의회의 토론장에서는 정당별 당론들이 서로 이진투구할 뿐 토의에 의한 결정은 미미하다. 한국의 국회도 국가보안법에 대한 태도, 시장에 대한 접근태도, 사학법에 대한 태도, 남북합의서에 대한 국회비준에 대한 태도 등 극단화 가능성이 높은 이슈들에 대한 토의가 부재하며, 이에 대한 처리를 빌미로 다른 안건에 대한 토의도 이루어지지 못하는 일이 많다.

3. 열린 공론장의 구성 - 소우주(microcosm) 모델

시민사회의 거대 공론장과 온라인 공론장은 모두 규모의 역설로부터 자유롭지 못하다. 시민사회의 거대 공론장 속에 의사소통 합리성을 억제하는 장애요소들이 있기 때문이다. 소수 엘리트가 토론을 지배하는 불균형, 언론의 매개, 사회적 불평등이 대표적인 예이다. 거대 공론장은 비대칭적이어서 소수의 여론선도자가 지배하며, 시민들은 토론자보다 청중으로 참여하는 경우가 더 많다. 그리고 거대 공론장에서의 토의는 고도로 매체 중심적이어서 언론 특히 TV에 의해 지배되며 사회경제적 불평등의 영향도 많이 받는다(Chambers, 2007: 1). 사회적 불평등은 언제나 존재하며, 격리된 포럼에도 영향을 끼친다. 토의 포럼 내에서는 구성원들간의 작은 차이도 큰 차이와 마찬가지로 위

계관계로 변질될 수 있다. 그리고 소규모 온라인 공론장도 상대적으로 소수가 토론을 지배하는 한계를 보여주고 있다(Koop and Jansen, 2009).

하버마스는 자신의 구상을 실현할 민주주의 체제를 ‘양면적 토의정치(two track deliberative politics)’로 개념화하였다. 이것은 시민사회의 토의 결과를 정치체계가 수용하고 토론하여 의사결정을 내리는 체제이다. 그러나 위에서 분석한 것처럼 생활세계, 시민사회, 정치제도의 공론장에서 하버마스가 추구한 이상적 대화상황에 근접한 공론장은 쉽게 발견되지 않았고 오히려 분절화, 극단화, 대립의 고착화가 진행된다. 하버마스가 시민사회에서의 극단적 주장을 옹호하고 그러한 주장들을 조정하고 타협할 임무를 정치체계에 부여하였지만(Habermas 2000), 지금까지의 분석결과 그러한 바람은 이루어지지 않고 있다. 그의 ‘양면적 토의정치’는 시민사회에서도 정치체계에서도 성공하지 못했다.

따라서 민주적 토론이 가능한 새로운 공간을 의도적으로 창출하여 토의민주주의를 실현해야한다. 이 새로운 정치 공간의 이론적·실천적 핵심은 시민들로 구성된 토의체에 정치적 결정 권한을 부여하는 것이다. 그곳에서 의견의 분절화와 집단 극단화를 예방하고 합의(consensus)에 이르지 못하는 못하더라도 이성적 동의(agreement)를 이끌어 내야한다.

새로운 공간은 하버마스가 성공적인 공적 의사소통의 실현을 위해 꿈꾸던 형식적 기준을 충족시킬 필요가 있다. 하버마스는 질적 조건을 갖춘 공적 의사소통이 창출되기 위한 기준을 다음과 같이 제시하였다. “특정 주제와 제안에 대한 동의는 제안, 정보, 근거들을 어느 정도 합리적으로 가공할 수 있는 논쟁이 어느 정도 충실하고 충분하게 진행된 이후에 그 결과로써만 형성된다. 일반적으로 ‘충실한’ 제안들, 정보들, 근거들에 대한 ‘합리적’ 가공이 ‘어느 정도’ 이루어졌는가에 따라 의견형성의 담론적 수준과 그 결과의 ‘질’이 달라진다. 그러므로 공적 의사소통의 성공여부를 가늠하는 척도는 ‘일반성의 설립’ 자체에 있는 것이 아니라, 질적 조건을 갖춘 공적 의견이 등장하기 위해 충족해야 할 형식적 기준에 있다(강조는 필자)”(Habermas 2000, 435-6).

웍스(Weeks 2000)는 토의민주주의의 목표를 “공동체의 의사결정을 위한 토

의적 과정에 정보를 갖춘 시민들이 참여하는 것”으로 정의하고, 토의민주주의의 이념이 제도화되기 위한 요건을 제시한다. 그것은 ‘대중적 참여의 폭이 광범위하고, 참여 과정에서 적절한 정보를 제공받고, 참여 방식이 토의적일 것을 요구한다.’ 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Weeks 2000, 360-363; 오현철 2006b, 166-67).

첫째, 시민의 광범위한 참여가 필요하다. 공청회, 자문회의, 위원회, 테스크포스 등 기존의 시민참여 과정에는 해당 정책에 이해관계를 갖는 소수의 사람들이 주로 참여하였다. 토의민주주의는 이와 달리 다수 시민들의 광범위한 참여 특히 일반 대중을 대신할 수 있는 집단(성, 인종, 지역, 계급, 연령 등)으로서 대표성 있는 시민들의 참여를 요구한다. 둘째, 정보에 근거한 공적 판단(public judgement)이 필요하다. 토의민주주의는 빈약한 정보에 의존하고, 피상적이며, 지속적이지 못한 여론이 아니라, 정보에 근거하여 일관되고 안정적인 공적 판단을 요구한다. 셋째, 충분한 토의 기회를 제공해야 한다. 토의를 조직하는 과정은 창조적 지성과 규범적 평가가 수반되는 구성적 활동들이어야 한다. 토의는 시민들에게 선택지를 제시하고, 문제의 특성과 결과들에 대한 정보를 제공하며, 합리적 토론을 촉진하고, 성찰적 판단을 이끌어내야 한다.

위와 같은 특징을 갖는 열린 공론장 중 유망한 것이 공론조사와 시민의회 같은 소우주(microcosm) 모델이다. ‘소우주’란 무작위추첨으로 선발한 사람들로 구성하는 토의포럼으로서 현실세계 인적 구성의 축소판이라 할 수 있다. 소우주는 ‘거대 사회속에 공존하는 사회적 특성들의 다양성과 관점의 복수성이 작은공중 내에 실질적으로 구현되는 것’을 의미하여, 비전문적·비당파적 시민들의 작은공중을 강조한다.

로버트 달(R. Dahl)은 정책 엘리트와 일반 시민들 사이에 존재하는 지식의 차이를 줄이기 위해서 정보를 갖춘 ‘관심 있는 시민들’로 구성된 작은 집단의 토론 포럼을 제안하였다. 그는 이 소규모 토론 포럼이 정보에 근거한 판단을 내리면 그것이 곧 민중(demos)의 판단을 대표한다고 간주하였다. 이와 같이 구성된 작은공중은 기존의 이익집단이나 계급처럼 당파적이고 동질적인 이익에 기반한 주체가 아니라 비당파적이고 공적인 관점을 지닌 주체라는 점에서

새롭다. 또 민족이나 전체 시민을 대상으로 하지 않는다는 점에서도 새롭다.

작은공중은 이미 현대 민주주의의 새로운 주체로 등장하였으며, 그에 대한 이론적 연구가 학계의 중요한 과제로 대두되고 있다. 그리고 전체 시민사회에서의 의사소통보다 작은공중의 토의 결과에 주목해야할 실천적 이유들이 있다. 첫째, 시민참여와 공적토의를 위한 실제적이고 구성적인 시도 중에서 작은공중이 가장 유망하다. 공론장 활성화를 위한 결사체 능력 제고, 거대 매스미디어의 구조개혁, 선거제도 혁신과 같은 거대 프로젝트들보다 작은공중이 효율적이다. 둘째, 문화적·정치적 삶이 분절화된 현대 사회에서, 하나의 거대 대중을 개선하기보다는 더 나은 작은공중들을 확산시키는 것이 대단위 공론장을 효과적으로 개혁하는 더 좋은 방법이다. 셋째, 구조적이고 거시적인 개선을 위해서도 효과적인 공적 토의를 위한 제도 디자인의 세부사항들을 알아야 한다. 작은공중을 면밀히 관찰하면 그러한 지식을 알 수 있다(Fung 2003, 338-9). 작은공중은 이제 이론적·실천적 차원에서 토의민주주의를 실천하는 주요한 방법이 되었다.

4. 국내 공론조사 사례 — 대입제도개선 공론화 과정 평가

웍스의 요건들을 만족시키며 전국 규모의 공간에서 토의민주주의를 실천하기 위한 방법은, 전문가들의 전문성을 토대로 통계학적으로 대표성 있는 시민들의 생활세계적 일상성을 결합하는 방식이어야 한다. 또 집단 극단화의 단점을 예방하는 동시에, 실질적인 정치적 평등과 토의를 결합시킬 수 있어야 하는데, 대표적인 방식이 공론조사와 시민의회다.

1) 공론조사의 장점

피시킨은 공론조사(deliberative polling)가 정치적 평등과 토의를 결합시킬 수 있는 방법이라고 주장한다. 공론조사는 다수의 시민들이 모여 이슈를 토론한 후 정보를 갖춘 상태에서의 여론조사를 의미한다. 이 여론조사는 일반적으로 투표자들이 결여하고 있는 정책결정에 관련된 정보를 갖춘 사람들이 토론 후에 어떠한 결정을 내리게 될 것인지를 사전에 파악하기 위해 고안되었다. 공론조사 결과는 통계학적으로 전체 국민(주민)이 해당 안건에 대해 진지하게

토론한 후에 내릴 결론으로 간주된다.

공론조사는 일반적으로 다음과 같은 절차로 진행된다. 이슈에 대한 일반 국민의 의사를 확인하기 위해 1차 여론조사를 실시하고, 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여 대표성 있는 토론 참여자 표본을 추출한다. 해당 이슈와 관련된 찬반 양측의 주장과 근거를 균형 있게 적시한 자료집을 제공하여 기초 자료로 활용한다. 일정 기간이 지난 뒤 참석 대상자들을 소집하여 무작위로 소그룹 토론을 실시하고, 이슈와 관련된 전문가와 정치가로 구성된 패널과의 토론도 실시한다. 그 후 공론(public judgement)을 확인하는 2차 여론조사를 실시한다(Fishkin 2003, 10). 지금까지 전세계적으로 수많은 공론조사가 성공적으로 실시되었다.³⁾

공론조사는 다음과 같은 장점을 갖고 있음이 경험적으로 확인되었다.

- 전체 시민들이 이슈에 관한 충분한 정보를 알고 있을 때 판단할 것으로 예상되는 합리적 결론을 사전에 파악한다.
- 전문가들의 전문적인 지식을 토론의 출발점으로 삼는다는 점에서 제한된 정보 풀에 의존하는 생활세계나 미디어의 토론보다 인식론적으로 우월하다.
- 토론 참여자들이 결정권을 보유하므로 전문가들의 영향력은 오직 논증의 힘에 의해 좌우된다.
- 토론 참여자들을 지역, 성, 연령, 계층 등으로 무작위 추출하여 표본 집단의 인구통계학적 대표성을 강화한다. 이 점에서 모든 시민은 참여기회에서 실질적으로 평등하다.
- 소그룹 토론은 다중 토론의 비효율성을 방지하고, 참여자들이 스스로 전체 과정에 영향을 미치고 있음을 인식하게 한다.
- 소그룹 토론에서는 조정자가 적극적인 역할을 하여, 소수의 사람이 토론을 주도하지 않도록 방지하고 다수의 의견을 이끌어내도록 유도한다. 이 방법은 의견의 집단 극단화를 예방한다.
- 전체 토론은 소그룹 토론에서 가졌던 의문점들을 전문가들을 상대로 질의하고 토론케 한다. 소그룹 마다 토론 수준과 정보의 활용 면에서 나타나는 차이의 간극을 없애준다.

3) 김정인(2018)은 대표적인 사례 47개를 평가하였다.

- 전체 토론 후에 표결로 결론을 내린다. 그 결과는 단순한 선호집합이 아니라 참여자들의 집단적 선택이다.
- 이러한 특성 때문에 공론조사는 대중이 해당 이슈에 대한 지식이나 정보가 적은 문제 혹은 대중들이 타협에 실패할 것으로 보이는 갈등 사안에 특별히 적합하다.

썬스타인은 공론조사 결과를 보고 자신이 주장한 집단 극단화 현상이 발생하지 않았음을 인정하였다. 썬스타인은 그 이유를 다음과 같이 해석하였다. 공론조사는 첫째, 하나의 집단으로서 투표하지 않으며 개인의 의견들이 비밀리에 취합된다. 둘째, 표본을 무작위로 추출하기 때문에 다양성과 대표성을 띤 소세계(microcosm)를 구성한다. 셋째, 전문가 패널은 소집단 토론에서 나오는 질문에 답변해줄 수 있다. 넷째, 조정자(moderator)가 특정한 사람이 토론을 지배하지 못하고 모든 사람들이 토론에 참여할 수 있도록 적극적인 역할을 한다. 다섯째, 참여자들은 양 극단의 시각을 균형 있고 상세하게 제시하는 문건을 제공받는다. 이처럼 외부의 관점들과 전문가 패널이 토의자들에게 논증 풀을 제공해줌으로써, 단순한 집단 토론과 다른 방향으로 개인들을 인도한다(Sunstein 2003, 97-98).

공론조사는 참여자들이 합리적인 토론을 마친 후에 자신들의 선호를 교정할 수 있으며, 그러한 의견만이 진정한 선호와 공론이 될 수 있음을 보여주었다. 이러한 사실은 정치를 이익 갈등과 대립의 장으로 보던 관점에서 공공선의 창출을 위한 토의 공간으로 이동시키려는 동기에 정당성을 부여해준다. 공론조사는 표본추출에 있어 인구 특성을 그대로 반영하므로 표본집단은 이상적인 비례대표제가 구현할 수 있는 대표기구에 가장 가까운 모습이라고 할 수 있다. 따라서 계급, 성, 소수자, 신분, 지역, 계층 등 사회적 균열 집단들의 의견과 이해가 직접적으로 정책결정과정에서 반영될 수 있게 한다.

2) 한국의 경험 - 2018년 대입제도개선을 위한 공론조사

2017년 10월에 신고리 핵발전소 5,6 호기 건설 중단을 결정하는 공론조사 실시하였다. 핵발전소 건설 중단 문제는 기존의 전력 정책에 근본적인 전환을 가져온다는 점에서 전력 산업 구조와 환경에 지대한 영향을 미치게 되었다.

공론조사를 실시하여 그 결정에 구속력을 부여하겠다는 결정은, 국가정책 결정 과정에 일반 시민들의 의견을 적극적으로 수용한다는 점에서 우리나라의 민주주의 발전에도 커다란 기여를 할 수 있다. 참여자 대표성, 참여 기회의 평등성, 전문성 활용, 결론의 합리성에 있어서 다른 어떤 방식보다도 우월한 면을 보여주었다.

그러나 2018년 시행된 대입제도개선 공론조사는 기대한 성과를 보여주지 못하였다. 공론조사 과정에서 ‘더 나은 논증의 힘’에 의해서만 결론을 도출하기 위해서는 설득 ‘과정’과 방법이 적절해야하는데, 공론조사 설계·시행 과정에 많은 결함이 있었기 때문이다.⁴⁾ 간략히 설명하면 의제설정을 위한 시나리오와 워크숍을 진행하여 의제를 4개나 선정한 것이 첫 번째 오류였다. 다음으로 참여자들이 자신이 기존에 갖고 있던 선호를 공론조사 과정에서 토의를 통해 바꾸는 ‘선호전환’의 4계기-‘정보 습득’ ‘증언 청취’ ‘관점 변화’ ‘집단 토론’-에서 모두 결함이 있었다.

‘정보 습득’은 해당 문제와 그 향에 대해 많은 것을 알게 되는 것을 의미하는데, 이번 공론화 과정에서는 자료집 읽기, 영상자료 시청 등이 해당한다. 정보 습득을 위한 자료집에 잘못된 통계치가 수록되었으나 공론화위원회에서 제대로 대처하지 못하여 참여자들이 올바른 정보를 습득하지 못했다.

‘증언 청취’는 특정 사건의 증언자와 목격한 사람들의 관점을 경청하는 것인데 이번에는 전문가의 발표 청취 및 전문가와의 질의응답이 해당한다. 의제 4개에서 3개가 수능 상대평가를 지지하였고 1개만이 절대평가를 지지하였다. 의제수에서 3:1로 상대평가 수가 많았고 전문가들도 3:1로 상대평가 측이 많아서 상대평가 팀 전문가의 의견이 참여자들에게 일방적으로 많이 전달되는 구조였다.

‘관점 변화’는 내가 좋아하는 관점에서 눈을 돌려 공동체에 가장 좋은 것을 찾으려는 시각으로 문제를 바라보는 것을 의미한다. 이를 위해 공론화 과정에서 ‘교육의 미래 비전’에 대해 토론하기로 예정되었으나 주최측이 시민참여단 토론에서 제외했고 시민참여단에게 방영 예정된 ‘내가 바라는 학교는?’이란

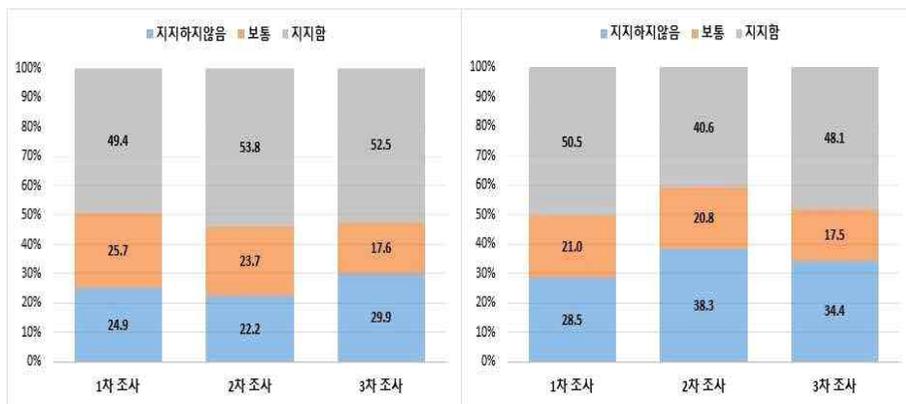
4) 자세한 내용은 오현철. “공론화 과정의 비판과 대안”. 『대입제도개선 공론화 무엇을 남겼나? 자료집』 참조 2018. 8. 28.

학생들 인터뷰를 담은 동영상도 상영 금지했다.

‘집단 토론’은 공론조사의 핵심과정으로 참여자들이 무작위로 소모임에 배정되어 주제에 대해 토론하는 것이다. 공론조사에서 중요한 과정이 참여 시민들간의 ‘깊이 있는 토론’이다. 토론에서 나의 입장을 주장하고 다른 사람의 비판으로부터 옹호하기 위하여 정보 습득에 열의를 갖게 되고, 전문가의 발표와 토론을 유심히 청취하고, 그 과정에서 나의 생각을 정리하고 관점을 전환한다. 균형된 토론이 균형된 학습을 증진시키며, 집단 토론은 시민들의 집합지성 구성 과정이어서 복잡하게 얽혀있던 문제들도 토론 과정에서 정리될 수 있다. 이번 공론화 과정에서는 ‘집단 토론’ 없이 조별 모임에서 각자 자신의 의견을 ‘발표’하는 것으로 그쳤다.

그 결과 참여자들의 선호전환을 이끌어내지 못하여 확실한 결론을 도출하지 못했다. 아래의 <그림>은 각 의제에 대한 시민참여단 선호도 조사결과다. 모든 의제들에 대해서 조사가 진행될수록 처음에 선호가 분명하지 않아 ‘보통’이라고 대답한 사람들의 비율이 대체로 줄어든다. ‘지지’와 ‘지지하지 않음’으로 이동하는 것을 볼 수 있다. 참여시민들간의 자유롭고 제한없는 토론이 이루어졌다면 20% 내외에 달하는 ‘보통’을 선택한 참여자의 관점이 변화하여 선호를 바꾸고 통계적으로 의미 있는 결과를 도출할 수 있었다. 특히 의제 1과 의제 2의 경우에 ‘보통’의 비율이 17.5%에 달하여 이들의 선호가 ‘지지’나 ‘지지하지 않음’으로 전환되었다면 확실한 하나의 결론을 도출할 수 있었다.

<그림. 의제별 지지도 추이> (『결과』 76)



5. 공론조사의 가치

대입제도개선 공론조사의 실패를 두고 공론조사의 정당성을 의심하는 비판들이 대두되었다. 이 비판들을 반박하면서 공론조사의 현재적 가치를 자연스럽게 드러내고자 한다.

1) 비판들

지금까지 언론에 보도된 비판들을 크게 네 가지로 종합하였다.

첫째, 공론조사를 부적절하게 적용했다. 공론조사는 “한 사회가 나아가야 할 가치와 비전에 대한 사회적 합의의 원칙들”을 논하는데 그쳐야지 구체적인 정책에 관여해서는 안된다. “건설 중인 원전의 지속 여부, 학종의 공정성에 대한 불안감, 수능 비율이나 절대평가 여부를 다루는 것은 공론화위원회가 할 일이 아니다.” 그것은 명백히 행정부와 입법부의 일이다. (<한겨레>. 2018.08.21.),

둘째, 공론조사에 떠넘긴 것은 정치적으로 무책임하다.⁵⁾ 진보 교육운동단체들은 이번 공론화가 “모든 결정의 책임을 국민에게 떠넘겨 정부와 교육부는 어떤 책임도 지지 않겠다는 정치적 계산의 산물”이라고 비판했고, 전교조도 “정부가 학교교육정상화와 수능 전과목 절대평가를 공약과 국정과제로 세웠던 점에 비춰볼 때 일반시민 공론화라는 구상은 무책임한 것”이라고 비판했다.

셋째, 공론조사로 이해관계를 조정하는 것은 불가능하다. 교육 현안은 이해관계가 복잡하여 찬반을 가르기 힘들기 때문에 공론화 과정으로 결정하는 것은 부적절하다는 비판이다. ‘학교교육 정상화를 위한 교육혁신연대’는 “수시/정시 비율을 정하자는 주장은 애초 일부의 정시확대 요구 때문에 대두된 것으로, 학부모간에도 계층별/지역별 이해관계가 충돌”한다고 설명했다. 참여한 대립은 지난해 연말부터 네 차례 실시된 대입개편포럼과 국민제안 열린마당을 통

5) 이하의 비판들은 베리타스알파의 보도 내용들이다. (베리타스알파. “대입 공론화의 딜레마-공정성 논란에 현장반발 불가피”. 2018. 07.23. <http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=122180>, 검색일 2018.08.24.)

해서도 증명됐다. 논의가 합의점에 접근하기보다는 학종-수능 적정비율을 둘러싼 극명한 대립만 확인하는 데 그쳤다.

넷째, 전문가 토론에 맡겨라. 개인의 선택에 맡길 경우 자신이나 자신이 속한 집단의 이익에 따라 선택하는 경향이 짙고, 아무 이해관계가 없는 시민은 교육정책에 대해 자세히 모른다. 또 눈앞의 갈등을 봉합하려고 장기적인 교육 가치를 훼손할 우려도 있다. 따라서 현장 교육전문가들의 장기간 치열한 토론이 바람직하다.

2) 반론 - 공론조사의 가치

위의 비판들을 다음과 같이 반박한다. 첫째, 공론조사를 부적절하게 적용했다는 비판은 세계적 경험으로 비추어보아 근거 없다. 피시킨(J.Fishkin)이 미국 스탠포드 대학의 토의민주주의센터(Center for Deliberative Democracy)를 통해 시행한 47개의 공론조사 사례를 보면, 제설정책이나 마을공동체와 같은 미시적인 사안에서부터 교육 정책, 범죄 정책, 주택 정책, 도시화 정책, 식품 안전 정책 등 행정부 영역의 전반적인 문제와 함께 미국 민주주의 프로젝트, 21세기 미국 시민주의, 유럽의 미래와 같은 추상적이고 미래지향적인 문제에 이르기까지 다양한 이슈들에서 일반 시민들의 토론을 통해 해결방안을 모색했다. (김정인 2018)

이처럼 많은 국가에서 ‘사회적 가치와 비전’을 구성하기 위해 공론조사를 실시하였다. 호주는 점령자 백인들이 호주 원주민들에 가했던 가혹한 정책을 환기시키고 반성하기 위해 공론조사를 실시한 후, 많은 백인 후손들이 원주민들의 아픔에 공감했다. 다른 많은 국가들은 구체적인 정책을 결정하기 위해서 공론조사를 실시하였다. 미국 텍사스주에서는 새로운 발전소를 건설하기 위해 공론조사를 활용하였다. 시민들의 장기적이고 안정적인 선호를 조사하고 그에 맞게 정책을 집행하기 위해서였다.

공론조사는 사회의 비전을 구성하거나 정책을 수립할 때 시민들의 의견을 알아보기 위한 것이다. 새로운 발전소를 짓기 위해 공론조사를 하는 것이 옳은 결정이었던지, 발전소 건설을 중지하기 위해 공론조사를 하는 것도 적절한 결

정이다. 교육의 미래 비전을 논의하기 위해 공론조사를 하는 것이 바람직하고, 그 비전을 실행하는 제도를 논의하는 공론조사도 적절한 것이다. 근본적으로 공론조사를 ‘해서는 안 된다’고 미리 정할 기준은 없으며 모든 문제를 논의의 테이블 위에 올릴 수 있다. ‘무엇은 되고 무엇은 안 되는지’ 정할 수 있는 사람도 없다.

다음으로 대입제도개선 문제를 행정부와 입법부가 결정하는 것이 최선일지 검토해보자. 먼저 공론조사는 입법부 활동을 대신하는 것이 아니며 행정부가 정책결정을 위해 시민들의 의견을 조사하는 것이다. 따라서 입법부인 국회에서 이 문제를 논의하여 한국 교육의 미래를 위해 더 나은 대입제도를 찾아 법제화하여 논쟁에 종지부를 찍을 수 있다. 그러나 국회가 대입제도를 법률로 정하면 빛의 속도로 변화하고 있는 현대 사회의 흐름을 따라가지 못하고, 오히려 사회 흐름에 맞는 교육제도를 준비하는데 걸림돌이 될 수 있다. 그리고 국회가 결정한다면 공론조사 결과는 의원들이 참고해야할 주요 자료가 되어 입법과정의 출발점이 될 것이며, 입법과정에서 정당간 경쟁과 사회적 갈등을 공론조사가 한번 완충하는 효과를 갖는다. 그것만으로도 공론조사의 효용 가치는 충분하다고 할 수 있다.

입법부가 어렵다면 이 정책은 행정부가 주도하는게 적절한 것으로 보인다. 그럼 정부에서는 누가 결정해야하는가? 관료가 해서는 안된다는 것이 이 글의 출발점이었다. 지금까지 한국 교육과정의 내용을 후퇴시키고 교육현장을 극한 경쟁으로 몰아온 정책을 모두 그들이 만들었지만 아무도 책임지지 않았다. 이명박, 박근혜 정부 동안 대학총장 직선제 폐지나 역사교과서 국정화 같은 적폐정책을 만들었던 것도 그들이다. 교육부를 폐지해야한다는 목소리가 높은 것은 그만한 이유가 있다.

둘째, 관료와 입법부가 정책을 주도할 적합한 주체가 아니면 남은 주체는 대통령이다. “학교교육정상화와 수능 전과목 절대평가를 공약과 국정과제”로 내세워 국민들로부터 선택을 받았으니 책임지고 수행하라는 주장이다. 이번 공론화과정이 “정치적으로 무책임하다”는 비판의 핵심에 대통령이 있다. 정치적 무책임론은 공론화과정 이전에 이미 대통령을 겨냥하고 있었고, 공론화 이후에는 교육부 장관의 퇴진과 함께 대통령이 나서서 선거공약을 실천하여 “책

임질 것”을 요구하고 있다.

정부가 공론조사를 여론조사 차원에서 실행할 수도 있고, 그 결과를 보고 정책결정에 참고할 수도 있다. 정부가 결과를 수용하기로 결정한 것은 대통령과 교육부 장관의 분명한 정치적 결정이었다. 공론조사 결과에 승복하지 못하는 사람들은 결과의 책임을 현 정부에게 묻게 되며, 장관은 책임을 지고 정치적 타격을 받았다. 대통령도 책임론에서 자유롭지 않으며 지지도에 영향을 받을 것이다. 이같은 정황은 대통령과 장관이 ‘무책임하지 않다’는 것을 반증해준다. 그들은 공론화를 결정한 처음부터 책임을 지고 있었다. 비록 공론화 과정은 실망스럽지만 자신의 정치적 책임을 감수하면서 입시정책 결정권한을 시민에게 주었던 이들의 정치적 결정은 민주주의 발전을 위해 존중받아야 한다.

셋째, 공론조사로 이해관계를 조정하는 것이 불가능하다는 비판은 역사적 경험으로보아 타당하지 않다. 이해관계를 조정하는 것은 너무나 어려운 일이다. 한국에는 햇볕정책, 국가보안법 폐지, 주한미군기지 이전 등 이념 갈등이 있다. 그 위에 핵발전소 문제와 환경문제 등의 가치갈등, 지역갈등, 빈부갈등, 노사갈등, 노노갈등, 세대갈등, 남녀갈등, 수도권/지방의 갈등 등 너무 많은 이해관계의 갈등이 중층적으로 구조화되어 있다. 이를 해결하는 전통적인 방법은 이해당사자들 간의 협상, 거래, 타협 혹은 협박이 있다. 어느 경우에도 기득권자와 힘 있는 자에게 유리하다. 그리고 대체로 이미 운동장은 기울어져 있기 마련이다. 이 방법들로 안되면 시위, 폭력, 점거 등의 직접행동에 돌입하고, 사회적 혼란이 오면 공권력 동원, 쿠데타, 내전 혹은 전쟁으로 해결하려 한다.

이런 사태를 막기 위해 만들어진 사회적 선택 방법이 투표와 선거다. 선거로 선출된 권력자는 정해진 집권기간 동안 자기 마음대로 정책을 결정할 수 있다. 문대통령에게 ‘책임지라’고 요구하는 것은 이 방법을 선호하는 것이다. 하지만 투표로 정권이 바뀔 때마다 손바닥 뒤집듯 앞선 정부의 정책을 뒤집을 수 있다. 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 대통령을 겪으면서 익히 보아왔다. 투표로 결정하면 표결에서 패배한 사람들이 내면에서 승복하지 않고 다음 기회에 지금의 결정을 전복시키길 원한다. 그래서 투표는 단기적으로 간명하지만 장기적으로 안정적이지 않은 방법이다.

위의 방법들보다 더 나은 방법이 공론조사와 같은 토의민주주의 방법이다. 나와 의견이 다른 사람들을 ‘말로 설득하는 것’ 즉 ‘더 나은 논증의 힘’에 따라 의사결정하기 때문이다. 말로 설득하면 결정 결과가 나의 생각과 달라도 자발적으로 존중한다. 아래의 <표>를 보자. 이번 공론화 결과가 나의 생각과 달라도 결과를 존중하겠다는 응답률이 거의 모든 영역에서 90%를 넘는다. 어떤 방법이 이처럼 높은 공감을 얻어낼 수 있겠는가? 이해관계가 첨예하게 대립하여 해결이 어려운 난제를 앞에 놓고 ‘투표, 협상, 거래, 타협, 협박, 시위, 폭력, 점거, 쿠데타, 내전, 전쟁을 치르는 것’과 ‘말로 설득하는 것’ 중에서 어느 것이 이성적이고 성공가능성이 높은 방법이겠는가? 이 경우에 공론조사 말고 어느 방법이 결과적으로 패배한 사람들의 내면으로부터 승복을 얻어 장기적으로 안정적인 정책을 집행할 공간을 열어주겠는가?

<표, 최종결과가 본인 의견과 다를 때 존중 정도(3차 조사)> (『결과』 87)

구 분		존중할 수 없다			존중하겠다.		
			전혀	보통	보통	전적으로	
전체		6.8	2.0	4.8	93.0	68.4	24.6
성	남자	8.1	2.8	5.3	91.9	62.9	29.0
	여자	5.6	1.3	4.3	94.0	74.1	20.4
연령대	19~29세	12.0	5.7	6.3	88.0	57.9	30.1
	30대	7.6	1.2	6.4	92.4	67.1	25.3
	40대	4.1	0.9	3.2	95.9	78.9	16.9
	50대	9.0	2.2	6.8	91.0	58.5	32.5
	60세 이상	3.0	0.8	2.2	96.3	76.5	20.4
권역	수도권	6.8	2.2	4.6	93.2	70.3	22.9
	충청권	3.5	0.0	3.5	96.5	70.6	25.9
	호남권	7.6	3.4	4.2	92.4	67.9	24.6
	영남권	8.0	1.8	6.2	91.2	63.8	28.2

* 존중의견의 경우, 시민참여단 1명의 응답거절하여 제외하고 분석

넷째, 전문가 토론에 맡기라는 비판은 문제를 원점으로 되돌린다. 플라톤은 모든 것을 꿰뚫어보는 지혜를 가진 ‘철학자 왕’이 결정해야 한다고 생각했다. 전문가 중심주의의 원조격이다. 그러나 ‘철학자 왕’은 현실에 존재하지 않는다. 모든 분야를 꿰뚫는 메타지식이 없을 뿐만 아니라, 있다 해도 정치인 중에서 그걸 깨우친 사람을 찾기는 불가능하다. 플라톤의 바랍과 달리 우리가 아는 대부분의 전문가들은 자기 분야에서 일반인보다 더 나은 지식을 가진 사람들에 불과하다. 그리고 어느 분야를 막론하고 전문성이란 하나가 아니라 최소한 이해관계자와 정파의 수보다도 많이 존재하기 때문에 전문가들 간에 관점의 차이는 상존한다.

그래서 다수의 다양한 전문가들이 참여하게 논쟁되는 문제를 토론하여 합의를 도출하는 경우는 거의 없다. 하나의 문제를 두고 경쟁하는 다양한 전문성 가운데 모든 전문가들이 동의할 만한 하나의 전문성이 없기 때문이다. 왜냐하면 처음부터 모두가 동의할 방안이 있었다면 그 방안을 제시한 전문가 외에 다른 사람들은 전문가가 아닌 것으로 인식되기 때문이다. 그래서 모든 전문가들은 다른 전문가의 주장을 속으로 인정하더라도 토론자리에서 절대로 동의하지 않는다. 대입제도에서 그런 전문성이 있었다면 공론화과정까지 오지도 않았을 것이다.

그러면 현실에서는 다양한 전문성 가운데 어느 것이 정책으로 결정되는가? 대체로 지난 선거에서 이긴 쪽의 전문성, 거대 자본을 편드는 전문성, 기득권층의 전문성, 사회적으로 다수의 지지를 받는 전문성들이 정책으로 연결된다. 이명박 정부의 ‘4대강 전문가들’, 박정희 정부의 ‘국정교과서 전문가들’은 선거에서 이긴 쪽의 전문성을 대변하고, 재벌을 옹호하는 각계의 전문가들은 자본의 이익을 대변하는 식이다. 따라서 전문가들에게만 결정을 맡겨서는 안된다. 권력에 의해 기울어진 운동장을 그대로 반영할 것이기 때문이다.

그러면 전문성을 어떤 방식으로 이용할 것인가? 아리스토텔레스가 2천년 전에 제시한 해결책은, 전문가들의 의견을 듣고 일반시민들이 판단하여 결정하는 것이다. 그는 이 방법을 다음과 같이 비유했다. ‘구두장이가 나보다 구두를 잘 만든다. 그러나 어느 구두가 나의 발에 맞는지 가장 잘 아는 사람은 바로 나다.’ 구두장이의 전문성에 나의 일상지식을 결합하는 것이 최선의 방법이다. 바로 이것이 공론조사가 추구하는 방법이다.

공론조사 과정에서 시민들은 자료 습득, 전문가 증언청취, 전문가와의 질의응답 과정을 통해 판단에 필요한 전문성을 익힌다. 시민들은 전문가들만큼 포괄적인 전문성을 습득할 필요 없고 문제해결에 필요한 만큼만 이해하면 된다. 배심원재판에서 배심원들이 전반적인 법률지식을 습득할 필요 없이 해당사건에 필요한 만큼의 법률지식을 이해하면 되는 것과 마찬가지로, 그 다음으로 관점 전환에 필요한 가치를 논의하고 집단 토론 과정에서 다양한 의견품을 결합하여 판단한다. 이 방법이 전문가들만의 결정보다 우월한 방법이며, 정치적·사회적인 문제를 판단할 때 전문가들의 전문성과 시민성을 결합하여 도덕적·인식론적 타당성을 높이는 유일한 방법이다.

또 공론조사는 문제를 이성적·평화적 방법으로 해결할 뿐만 아니라 그 과정에서 민주시민을 육성하며, 정책 결정에 시민을 참여시키는 과정에서 시민사회를 건강하게 발전시킴으로써 민주주의의 토대를 든든히 한다. 이번 공론화 과정에 참여한 사람들은 이기적인 개인이나 가끔씩 투표하는 유권자에서 시민성을 갖춘 적극적 시민으로 변화하고 있다. 참여시민들의 경험담이 이를 증명해주고 있다. (『결과』 46) 국가정책 결정 과정에서 이기적인 개인들을 책임감으로 무장한 시민으로 승화시키는 방법으로 이보다 더 좋은 것이 없다.

“한국의 민주주의를 느꼈다. 직접 참여하여 민주주의적 의사표현을 할 수 있어서 놀라웠고, 정부에 우리의 의견이 수용되는 것이 좋았다” (소모임 33조) “민주주의를 글로만 배웠는데 실제로 이루어진 모습은 처음 본다” (소모임 45조)

“다양한 의견이 있었는데, 하나로 모으기가 어렵다고 느꼈다. 나의 생각과 다른 안건이 채택되더라도 받아들일 것이다. 민주주의적 토론과정을 피부로 느끼게 되었다.”(소모임 37조)

3) 적용 가능한 문제들

2000년 이후 전세계에서 공론조사와 같은 추첨제도를 사용하여 운영한 시민포럼은 보고된 것만 100개를 넘었다.⁶⁾ 공론조사를 시행한 주체는 소도시의 시민단체와 미국 연방정부 등 다양하였고, 토론 주제도 지역의 교통·보건·

주택 문제에서부터 헌법개정까지 거의 모든 이슈가 포함되었다. 한국에서도 지금까지 다양한 주제를 다루는 공론조사가 시행되고 있는데, 2022학년도 대입제도 개편 ‘공론화’, 대전 월평공원 민간특례사업 ‘공론화’, 광주 2도시 철도 건설 ‘공론화’, 제주 녹지 국제병원 개원 ‘공론화’, 부산 BRT 재추진 ‘공론화’ 등이다. 아래의 <표>는 공론조사로 수행 가능한 의사결정 안건의 예시이다.

<표, 국가 정책 안건 유형과 민주적 의사결정 매커니즘>

안건 유형	특징과 사례	적용 예
전략적 문제	장기적 영향을 미치는 주요한 이항선택이슈; 초국가적 공동체 문제, 지자체의 현안	수도이전, 통일문제, 헌법개정안 작성 의회개혁안 작성
일반적 정책	독립 정책과 분배 이슈: 예산 결정, 조세정책, 최고관리자 충원	정부(자치단체)예산안 중 우선순위 결정
인권과 통제	헌법과 정치권리 및 제도화된 매커니즘	배심재판 전면확대 공직자윤리위원회
경제적 권리 및 이익	생계, 고용, 노동, 노동조건 등에 관한 이익과 이슈들	최저임금결정 연기금운영위원회
기본적 공공서비스	사용자와 직접적인 혜택을 연결하는 공적 서비스; 사회복지, 보건의료, 교육	복지정책, 교육위원회
환경, 삶의 질 관련 서비스	주택, 토지 이용, 환경, 사회 인프라, 기술	발전방식결정 도시계획안
지역 이슈들	지역 교통, 공원, 버스 정류장, 치안 문제들과 관련된 지역 문제들	새만금 관할시 결정, 통합창원시 문제 해결

* Anttiroiko(2003)의 표를 수정하였음.

공론조사는 다양한 이슈들을 민주적·효율적으로 해결할 수 있는 방법임을 위의 표에서 확인할 수 있다. 최근 우리 사회에서 논쟁되고 있는 주제들도 공론조사를 통해 국민들의 합리적이고 이성적인 의견을 구할 수 있다. 예를 들면 ‘남북합의서를 국회에서 비준하는 것이 타당한지 여부’, ‘대통령이 제안한 개헌안에 대한 시민들의 반응’, ‘시민들이 요구하는 개헌안건’, ‘최저임금 인상 폭과 시기’, ‘대입제도개선과 교육혁신을 위한 시민의회’ 등 다양한 문제에서 공론조사를 적극 활용할 수 있다.

6) 출처 <https://www.sortitionfoundation.org/> . 검색일 2018.11.01.

6. 결론

민주주의 정부가 정책을 결정할 때는 국민의 지지가 필요하며, 과거와 같은 수직적 명령체계로는 이러한 요구를 충족시킬 수 없다. 공론조사는 하나의 조사 방법에 불과하지만 시민 참여를 아래로부터 적극적으로 유도함으로써 시민사회의 이성적 지지를 동원하고, 권위적인 정책 결정이 야기하는 사회 갈등을 예방하는 민주주의의 기제이다. 또 참여자들이 층화 무작위 추출로 선발되어 사회의 인구통계학적 특성을 그대로 반영하여, 토론과정에서 다양한 계층의 의견을 청취할 수 있기 때문에 ‘정치적 평등과 토의’의 조건을 충족시키는 민주적 방법이다. 공론화위원회가 설정한 민주주의의 방향과 공론화 과정은 한국 민주주의의 실질적 발전을 추구하는 시대적 요청에 부응하며 국민주권 민주주의를 구현하는데 기여할 수 있다. 정책결정 과정에 시민들이 집단적으로 참여하여 의사결정 권한을 행사하는 경험이 시민들의 권능을 강화(empowerment)하고 민주주의를 도약시키기 때문이다.

지금까지 전세계적으로 다양한 공론조사가 실시되었고, 그 결과들은 공론조사와 공론조사의 이론적 토대인 토의민주주의에 대한 비판들을 반박하기에 충분했다.⁷⁾ 또한 실천적으로도 공론조사가 인식론적 타당성을 담보하고 있으며, 공직자와 시민들의 책무성을 증진시키고, 참여의 왜곡을 방지해 정치적 평등을 보장함으로써 ‘참여 기회의 평등성’을 충족시키고, 참여자와 시민사회의 ‘권능강화’를 촉진하는 장점이 있음을 확인했다. 비록 대입제도개선 공론화과정에 오류가 많았지만 공론조사는 다른 방법과 비교할 때 탁월하고 효과적인 정책결정 방법이며, 관료제, 시장, 정치인이 정책을 결정하는 것보다 더 나은 결과를 가져오도록 설계할 수 있다.

정책 결정 과정이 왜곡되어 있던 한국에서 공론조사는 시민이 정책결정 과정을 민주화하고 효율적으로 운영할 주요한 방법이므로 앞으로 더 많은 공론조사를 성공시켜야 한다. 최근 지방정부에서도 정책결정을 위해 공론조사를 활용하는 사례가 늘고 있어서, 1987년 형식적 민주주의의 쟁취와 1995년 지방자치 실현 이후에 민주주의를 실질적으로 도약시키는 전환점이 되고 있다. 따

7) 스탠포드 대학의 사례들을 김정인(2018)이 분류한 글을 참조할 것.

라서 공론조사에 필요한 전문성을 더 높이고 시민들은 비판과 감시를 게을리
하지 않아야 할 것이다.

참고문헌

- 그레, 마리옹. 이브 생또메 공저. 김택현 옮김. 2005. 『뵈르뚜 알레그리: 새로운 민주주의의 희망』. 박종철출판사.
- 김상준. 2007. “헌법과 시민의회.” 함께하는 시민행동 편. 『헌법 다시보기』. 창비.
- 김원용. 2003. “공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사 (deliberative poll)에 대한 연구”. 『사회과학연구논총』 11, 209-232. 梨花女子大學校 社會科學大學 社會科學研究所
- 김정인. 2018. “정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론 조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로”. 『정부학연구』 24 (1). 343-375. 고려대학교 정부학연구소
- 김주환. 2005. “민주주의에 있어서 대화의 중요성—공론장에서의 의사소통행위로서의 정치적 대화.” 『언론과 사회』, 13권 1호.
- 바아버, 벤자민. 박재주 역. 1992. 『강한 민주주의』. 인간사랑.
- 박동숙. 1988. “여성의 TV 뉴스보기 - 공론장의 가능성에 대한 수용자 중심적 탐구.” 『한국방송학보』12.
- 양승찬. 1998a. “지역의식과 정치참여: 부산·대구시민의 ‘공론장’에서의 의견 표명 여부를 중심으로.” 『언론과 정보』, 제4호.
- 양승찬. 1998b. “사회시스템 성격을 고려한 침묵의 나선이론 연구.” 『언론과 사회』, 통권 제20호.
- 오수길·이지문. 2017. “정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성”. 『한국부패학회보』 22 (2), 27-49. 한국부패학회
- 오현철. 2004. “한국 시민사회론 비판과 대안—하버마스 이론을 중심으로.” 『경제와 사회』2004년 6월.
- 오현철. 2006a. “토의민주주의: 이론 및 과제.” 주성수·정상호 편. 『민주주의 대 민주주의』. 아르케.
- 오현철. 2006b. “정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색: 토의민주주의 관점에서.” 『시민사회와 NGO』, 2006 봄/여름.
- 오현철. 2006c. “토의민주주의 이론의 쟁점.” 『한국정치학회보』, 40집 5호.
- 오현철. 2007. “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서”. 『사회과학연구』, 15집 2호. 서강대학교 사회과학연구소.

- 오현철. 2018. 『토의민주주의』. 전북대학교 출판문화원.
- 오현철·강대현. 2013. “교육정책 결정에 적합한 의사결정 모형 탐색 : 정부 주도 및 이익집단 경쟁에서 시민의회 모형으로.” 『시민교육연구』, 제45권 제4호. 한국사회과 교육학회.
- 이상기. 2004. “음모론의 나팔수, 언론.” 『당대비평』, 25호.
- 이지문. 2012. 『추첨민주주의, 이론과 실제』. 이담.
- 이지문. 2017. “광장정치와 제도정치의 보합으로서 추첨시민의회 모색.” 『NGO연구』 제12권 제1호.
- 주성수. 2009. 『직접민주주의 : 풀뿌리로부터의 민주화』. 아르케.
- 주성수·정상호 편. 2006. 『민주주의 대 민주주의』. 아르케.
- 하버마스, 위르겐. 2000. 한상진·박영도 공역. 『사실성과 타당성』, 나남출판.
- 하승수. 2003. “왜 주민참여형 예산제도인가?: 주민참여 예산의 의미와 방향.” 『주민참여형 예산제의 의미와 과제』. (울산광역시 동구청, 울산경실련, 울산참여연대 공동 주최 토론회 자료집. 2003. 11월)
- 하승우. 2006. “풀뿌리 공론장에 대한 이론적 고찰—하버마스 공론장 개념의 비판적 재구성과 확장.” 경희대학교 대학원 박사학위 논문.
- 해밀턴, 알렉산더. 제임스 매디슨, 존 제이. 김동영 역. 1995. 『페더럴리스트 페이퍼』. 한울.
- 공론화위원회. 2018. “대입제도 개편 공론화 결과”.
- 공론화위원회. 2018. “대입제도 개편 공론화 속의자료집 A타입”
- 국가교육회의. 2018. “2022학년도 대학입시제도 개편을 위한 시민참여형 조사(제안요청서)”. 2018.05.25.
- “국가교육회의 대입특위 권고안 비판 교육시민단체 및 오피니언 연대 기자회견” 2018. 8.7.
- “대학입시제도개편 공론화 2차 속의토론회 참가 후기-下편”, <http://change2020.org/613?category=832070> [바꿈, 세상을 바꾸는 꿈], 검색일 2018.8.17.
- 뉴스핌 <http://www.newspim.com/news/view/20180626000449>, 검색일 2018.08.23.

베리타스알파. “대입 공론화의 딜레마-공정성 논란에 현장반발 불가피” (2018. 07.23. <http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=122180>, 검색일 2018.08.24.)

<경향신문>. 2018. 08. 03.

<중앙일보>. 2018. 07. 19. “공론조사는 ‘맥가이버의 칼’이 아니다.”

<한겨레>. 2018. 08. 03.

<한겨레>. 2018.08.21. “그것은 정말 ‘공론’이었을까?”.

<한국일보>. 2018. 08. 03.

Bächtiger, André. Markus Spörndli, Marco R. Steenbergen and Jürg Steiner. "The Deliberative Dimensions of Legislatures." *Acta Politica* 40.

Burnheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1998. "Directly-Deliberative Polyarchy." COST A7 seminar.

Cohen, Joshua. 2002. "Deliberation and Democratic Legitimacy." in James Bohman and William Rehg, ed. *Deliberative Democracy—Essays on Reason and Politics*. The MIT Press.

Conover, Pamela Johnson and Donald D. Searing. 2005. "Studying 'Every political Talk' in the Deliberative System." *Acta Politica* 40.

Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dryzek, J.S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Fiorina, Morris P. 1999. "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement." in Skocpol, T. & Morris P. Fiorina, eds. *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press.

Fishkin, James S. and Robert C. Luskin. 2005. "Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion." *Acta*

Politica 40.

Fishkin, James S. 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여대출판부.

Fraser, Nancy. 1991. "Rethinking the Public Sphere." C. Calhoun, ed. *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge M.A. : M.I.T. Press.

Fung, Archon and Erik Olin Wright, eds. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso: London, New York.

Gutmann, Amy & Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Habermas, Jürgen. 1984. *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen. 2005. "Some Comments." *Acta Politica* 40.

Habermas, Jürgen. 한상진 편역. 1996. 『현대성의 새로운 지평』. 나남.

Habermas, Jürgen. 한상진 · 박영도 역. 2000. 『사실성과 타당성』, 나남출판.

Holzinger, Katharina. "Contest or Conflict Types: Which determines the Selection of Communication Mode." *Acta Politica* 40.

Leib, Ethan J. 2004. *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*, Pennsylvania State University Press.

Lewis-Beck, M. 1988. *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Lijphart A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.

Mansbridge, Jane. 1999. "Everyday Talk in the Deliberative System." in Stephen Macedo, ed. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.

Reese-Schäfer, Walter. 선우현 역. 1998. 『하버마스—철학과 사회이론』. 거름.

Scharpf, F.W. 1997. *Games Real Actors play. Actor-Centered*

Institutionalism in Policy Research, Boulder, CO: Westview Press.

Schauer, Frederick. 1999. "Talking as a Decision Procedure." in Stephen Macedo, ed. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.

Shapiro, Ian. 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.

Sunstein, C. R. 2003. "The Law of Group Polarization." Fishkin, James S. & Peter Laslett, eds. *Debating Deliberative Democracy*. Blackwell Publishing.

Threlkeld, Simon. 1998. "A Blueprint for Democratic Law-making: Give Citizen Juries the Final Say." *Policy* 28.

Unger, Roberto M. 1996. *What Should legal Analysis Become?* London: Verso.

VanLear, A. 1987. "The formation of social relationships: A longitudinal study of social penetration." *Human Communication Research* 13.

Walch, K. C. 2004. *Talking About Politics. Informal Groups and Social Identity in American Life*. Chicago: University of Chicago Press.

Wallace, Patricia. 2001. *The Psychology of the Internet*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, Mark. 2002. "Deliberative Democracy." in Carter, April and Geoffrey Stokes, eds. *Democratic Theory Today—Challenges for the 21st Century*. Polity.

Weeks, Edward C. 2000. "The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials." *Public Administration Review*; Jul/Aug.

[집담회②]

갈등해결 기제로서 갈등관리의 한계와
공론장 형성의 동학

박태순
(사회갈등연구소 소장)

갈등해결 기제로서 갈등관리의 한계와 공론장 형성의 동학

박태순(사회갈등연구소 소장)

I. 갈등관리의 개념과 특징

1. 갈등관리(conflict management)의 개념

갈등관리란 갈등해결(conflict resolution)의 한 방법이다. 갈등관리란 말 그대로 갈등은 관리가 가능하고, 갈등에 대한 관리를 통해 갈등의 긍정적인 측면은 살리고, 갈등의 파괴적인 측면은 조절하거나 저감하여 갈등이 사회발전에 기여하고, 사회적 비용을 적게 발생시키도록 관리 가능하다는 입장이다. 갈등관리의 주체는 주로 국가를 포함한 공공기관이나 회사 혹은 기업의 지도부인 경우가 대부분이다. 갈등관리의 대상은 국가나 공공기관 등이 결정한 정책이나 사업이다. 갈등관리의 목적은 이들이 정한 정책이나 사업을 원활히 수행하는 것이고, 이들이 동원하는 주요 수단은 이해관계자를 참여시켜 의견을 청취하고, 정책의 골간이 변경되지 않는 선에서 그들의 의견을 최대한 반영하는 것이다. 그 과정에서 대화와 설득, 협상과 합의가 중시된다.

2. 갈등관리 도입의 취지

국가차원에서 갈등관리에 대한 논의는 참여정부에서 처음 시작되었다. 참여정부는 권위주의적 방식인 갈등에 대한 억압과 통제만으로는 갈등을 해소할 수 없다고 인식하고 갈등을 해소하기 위해서는 갈등에 대한 과학적이고 합리적인 이해를 바탕으로 이해관계자의 요구를 행정절차에 충실히 반영해야 한다고 판단했다.

이런 판단에 기초하여 참여정부는 갈등의 체계적인 관리를 위해 대통령 직속

지속가능발전위원회에 그 역할을 맡기고, 갈등의 제도적 해결을 위한 연구, 법제 마련, 공무원에 대한 교육, 새로운 사례의 발굴 등을 위해 노력했다. 이런 노력의 결실이 현재 갈등관리의 시발점이 되었다.

참여 정부는 갈등관리를 정책적 실효성을 높이기 위해 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결을 위한 규정’을 신설하였다. 법령의 주요 내용에는 정책 형성과정에서 이해관계자의 의견을 반영하기 위한 방법, 갈등 현안에 대한 객관적 현황 파악을 위한 갈등영향분석, 갈등 사안에 대한 조정협의회 구성 및 운영, 갈등관리 심의 기구의 상설화 등이 담겨있다.

3. 갈등관리의 성과

참여정부로부터 시작된 갈등관리는 첫째, 갈등에 대한 국가·사회적 인식을 전환하는데 기여했다. 오랫동안 갈등은 사회적 분열을 일으키고, 국가목적 수행에 방해만 되는 나쁜 것이라는 인식이 바뀌기 시작하였다. 국민주권 국가에서 갈등은 자연스러운 현상이며, 갈등 요인을 제대로 파악하고, 논의 공간을 통해 의견을 표출하고, 제대로 된 대안을 만들어 간다면 갈등이 사회적 문제해결의 중요한 수단이 될 수 있다는 갈등에 대한 긍정적 인식이 형성되기 시작하였다.

이와 함께 갈등해결 과정에서 지금까지 실제 이해당사자이면서도 문제해결 과정에서 소외되어 왔던 다수의 국민이 자신의 요구를 표현하고 관철할 수 있는 기회를 얻게 되었고, 이런 참여와 발언을 통해 갈등이 평화적으로 해소되는 경험을 쌓게 되었다.

그러나 갈등관리가 항상 성공적인 것만은 아니었다. 새만금 방조제 건설, 부안방폐장 유치, 천성산 터널 공사, 제주강정 해군기지 건설, 밀양송전탑 건설 등에서 확인되는 것처럼, 갈등관리는 사업 자체의 필요성·정당성에 근원적으로 의문을 제기하거나 반대하는 주장에 대해서는 아무런 대안을 제시할 수 없었다. 왜냐하면 갈등관리는 본래 정부가 정한 사업의 원활한 추진을 전제로 하는 것으로, 이를 넘어선 대안 제시는 원천적으로 불가능한 것이었기 때문이다.

II. 갈등관리의 한계

나름대로 갈등해결에 기여해온 갈등관리가 한계를 드러내게 된 것은 하나는 갈등관리 자체가 갖고 있는 문제해결 방법으로서의 내재적 한계 때문이고, 다른 하나는 갈등관리의 대상을 넘어서는 사회적 변화와 새로운 갈등의 출현 때문이다.

1. 갈등관리의 내재적 한계

갈등관리는 본질적으로 국가가 정한 사업이나 정책을 국민으로부터 승인받는 합리적 절차이다. 따라서 갈등관리는 국가가 정한 합리적 절차를 인정하는 한에서만 작동 가능하다. 만약 국가에 대한 불신이 커지거나, 국민의 권리의식이 강화되어 국가가 내린 결정 자체에 대해 의문을 제기하거나 국가가 정한 합리적 절차를 거부하는 순간 갈등관리는 불가능하게 된다.

이와 함께, 해당 사안에 대해 국민이 국가가 정한 합리적 절차가 부당하다고 인식하고 자신들의 요구를 관철하기 위해 집회나 시위와 같은 직접행동에 나서거나, 다양한 방법을 동원하여 정치적 압력을 가하는 경우, 별다른 문제해결 방법을 찾을 수 없게 된다. 결국 국가는 사업 강행을 위해 공권력을 동원할 수밖에 없는 한계에 부딪히게 된다. 우리는 국가사업이 갈등으로 진통을 거듭하다, 중국에는 공권력에 의해 종결되는 것을 어렵지 않게 보아왔다.

갈등관리의 강력한 수단 중 하나가 갈등조정이다. 국가는 갈등관리의 주체이자 사업을 추진하는 주체이고 갈등 상황에서는 사업을 추진해야 하는 핵심 이해관계자이기도 하다. 해당 사업이나 정책과 관련하여 시민 또는 주민 내부에서 갈등이 발생할 경우, 국가는 공정한 조정자로서 역할을 해야 한다. 그러나 갈등조정자 이전에 해당 사업을 추진해야 하는 이해관계자로서 정부는 공정한 조정자로 역할에 한계가 있을 수밖에 없다. 선수와 심판을 겸할 수는 없기 때문이다. 만약 이해관계가 없는 제3자에서 조정을 의뢰한다 해도, 국가는 사업 자체를 포기할 수 없는 원천적인 한계를 갖고 있기 때문에 원만한 조정이 이뤄지기 어렵다.

추진 여부에 대한 결정 권한이 없는 상태에서 발생한 갈등은 공권력 투입 또는 높은 보상으로 끝이 나는 경우가 많다. 공권력 투입은 갈등관리의 실패, 힘에 의한 문제해결로의 회귀를 의미하고, 높은 금전적 보상에 의한 해결은 사회적 갈등해결 비용의 상승을 의미한다.

갈등해결에 대한 부담이 증가하는 경우, 정책 집행에 대한 부담 때문에 국가나 공공기관이 갈등을 이유로 정책 집행을 회피하거나 지연하면서 국가사업 자체가 표류하는 경우도 적지 않게 발생해왔다. 대표적인 사안이 사용후핵연료 같은 경우이다. 어느 정부도 극심한 갈등이 예상되는 이 문제를 논의 선상에 올리려 하지 않았다. 결국 허락된 시간이 거의 다 지나고 처리하지 않을 수 없는 상황이 되고 나서야 논의를 시작하게 되었다.

2. 외적 조건의 변화와 새로운 갈등의 발생

87년 이후 민주화뿐 아니라 97년 이후 가속화된 정보화, 세계화, 개방화는 우리의 삶의 조건을 송두리째 변화시켜 왔고, 전에 없던 사회적 과제와 새로운 문제를 불러왔다. 한 세대를 넘은 민주화의 진전은 국민이면 누구나 자기 의견을 표현하고 표출하는데 망설이지 않게 만들었고, 자신들의 요구와 이해를 관철하기 위한 행동에 나설 수 있는 용기를 제공해 주었다. 세계화와 함께 날로 치열해지는 경쟁은 노동내부를 분절시키고, 정규직-비정규직을 비롯하여 새로운 사회 계층을 형성하고 불평등을 심화시켰다. 개방화와 함께 찾아온 이주민과 난민의 유입은 우리 사회를 한층 더 복잡하게 만들었다. 고도성장에 대한 기대가 꺾기면서 분배를 둘러싼 갈등이 점점 심화되고 있으며, 고용불안, 실업 등이 일상이 되면서 삶의 불안과 위기는 커져가고 있다.

삶의 조건의 변화는 새로운 갈등 발생의 배경이 되고 있다. 갈등의 중심축이 국가-국민으로부터, 국민 내부 집단과 집단, 조직과 조직간 갈등으로 이동하고 있다. 바야흐로 갈등의 선진국화, 즉 공공갈등에서 사회적 갈등이 대세를 이루는 사회로 변해왔다. 최근 강력해진 여성 인권을 둘러싼 사회적 갈등과 국민연금을 둘러싼 사회적 논쟁이 이런 사회 현상을 웅변해주고 있다.

새롭게 발생하는 갈등은 갈등해결의 관점에서도 공공갈등과는 다른 특징을 갖고 있다. 국가나 공공기관의 사업이나 정책을 둘러싼 공공갈등의 경우, 국가는 갈등의 원인 제공자임과 동시에 갈등해결을 책임져야 할 주체이기도 하다. 국가는 갈등해결을 위해 국가가 갖고 있는 자원과 서비스를 활용할 수 있다. 그러나 사회 집단 내에서 발생하는 갈등의 경우, 그 범위와 대상을 파악하기 어려울 뿐 아니라, 해결에 대한 책임 주체를 특정하기 어렵다. 공공갈등에 비해 해결이 훨씬 어려운 경우가 많다. 새롭게 발생한 갈등은 대부분 갈등관리의 대상에서 벗어나 있다. 설령 국가가 관심을 갖고 갈등해결을 위해 노력한다 해도 해결이 쉽지 않다.

III. 공론화 추진 배경과 특징

1. 공론화 추진 배경과 동기

우리의 경우, 공론화는 국가 기관에 의해 시작되었다. 참여정부시절 기재부에 의해 부동산 정책관련 공론조사가 실시되었으나, 국민적 관심을 끌지 못하였고, 결정에 따른 정치적 영향력도 미미하였다. 국민에게 공론화란 단어가 처음 각인된 계기는 2014-15년 1년 6개월간 진행된 사용후핵연료 공론화였다. 국가는 사용후핵연료에 대한 정책 결정을 목적으로 공론화위원회를 설치하고, 국민이 수용할 수 있는 대안 개발을 목적으로 공론화를 진행하였다. 그러나 공론화위원회 구성부터 공정성 시비가 일고, 절차적 미숙함 때문에 국민적 공감과 원전지역의 주민에게 설득력을 획득하지 못하였다. 사회적 수용력 확보에 실패한 것이다. 공론화가 국민적 관심과 사회적 수용력을 얻게 된 계기는 신고리 5,6호기 공론화였다. 대통령이 공론화에 힘을 실어주고, 정부의 중립성, 절차적 치밀함, 사안 자체가 갖는 국민적 관심 등이 결합하여 논의 결과에 대한 높은 사회적 수용성을 확보하게 되었다. 이후 중앙정부 차원에서 대입제도 공론화, 통일부의 통일방안 공론화 등이 추진되었고, 제주, 부산, 광주, 대전 등 광역과 기초 지자체 차원으로 빠르게 확대되고 있다.

공론화의 추진 배경에는 국가와 공공기관에 의한 갈등관리의 한계가 자리한다. 해당 사안과 관련하여 국민 다수가 자신을 잠재적 이해관계자로 인식하고 있고, 국민 내부에 의견 대립이 명확한 상황에서 사업 추진을 전제로 한 국

가의 갈등관리는 실효성을 확보하기 어려울 뿐 아니라, 더 큰 사회적 혼란과 갈등을 불러올 수 있는 있는 상황이 조성된 것이다. 대표적인 사안이 원전 갈등이었다. 이제 원전 건설 여부는 더 이상 건설 지역만의 문제가 아니다. 국민 다수가 원전 문제를 자신의 안전과 연계하여 생각하고 있다. 자신을 원전 문제의 잠재적인 이해관계자로 인식하고 있다. 결국 정부 정책의 향방이 국민적 분열을 야기할 수 있는 상황에서 국가는 해당 사안에 대한 의사결정 권한을 행정부에서 국민으로 전가함으로써 행정에 의한 의사결정에서 오는 책임도 모면하고, 국민의 의사라는 명분을 앞세워 사회적 수용성도 높일 수 있는 방안을 마련하게 되었다. 원전뿐 아니라, 현재 진행되고 있는 대부분의 공론화 추진 동기가 이와 크게 다르지 않다.

현재 진행 중인 공론화는 국민의 이해가 걸린 사안에 대해 이제 국민은 더 이상 침묵하거나, 국가나 공공기관이 자신들의 편의에 의해 일방적으로 결정하도록 용인하지도 않게 된 상황에서, 국가나 공공기관이 국민 내부의 의견 차이에서 오는 갈등을 해소하고, 일방적인 결정에서 오는 부담을 회피하기 위한 목적으로 개발된 것이라고 봐야할 것이다.

2. 현재 공론화의 특징

1) 시민의 의한 자발적 공론화는 주목을 받지 못하고 있다.

서양에서 공론화에 대한 연구와 관심은 체계에 대립하는 생활세계의 소통권력 형성으로부터 시작하였다. 우리의 경우도 시민사회 내에서 GMO 문제, 생명윤리에 관한 문제, 원전 정책 방향 등에 관해 나름 체계적인 절차를 통해 시민주도 공론화가 진행되었으나, 논의 결과가 국가에 의해 제도적으로 흡수되거나 사회적 관심을 얻은 경험은 전무한 실정이다. 우리에게 아직 시민사회의 논의 결과가 제도내화 될 수 있는 제도적 정치가 없다.

2) 현재 공론화의 추진 주체는 모두 행정기관이다.

현재까지 진행된 모든 공론화 추진 주체는 국가나 지자체의 행정기관이고, 단체장이 공론화의 제안자이다. 공론화 추진 여부는 단체장의 의지에 달려있다.

시민사회를 중심으로 공론화에 대한 선호가 높아지고 있으나, 추진 여부에 대한 결정은 오직 기관장만이 할 수 있다.

3) 공론화 의제는 행정부의 관심 사항이다.

현재까지 공론화는 행정부가 주도해온 사업을 중심으로 진행되었다. 행정부가 주도해온 사업의 추진 여부를 둘러싸고 시민사회 내부에서 갈등이 발생하고, 이를 행정부가 일방적으로 추진하는 경우, 사회적 갈등이 더 극심해질 것으로 예상되는 사업을 대상으로 공론화가 진행되었다. 특히 선거 등을 통해 새로운 집행부가 등장하고 새로운 집행부가 이전 집행부가 추진해온 사업을 중지시키거나 재추진하기 위한 명분을 확보하기 위한 목적에서 공론화를 추진하는 경우가 많고, 신고리 5,6호기의 경우와 같이, 선거공간에서 공약한 사안을 원활히 수행하기 어려워진 경우 공약을 파기하기 위한 정치적 목적으로 공론화가 추진되기도 하였다.

아직까지 국민적 관심이 집중되는 사회적 현안을 공공기관이 흡수하여 공론화가 진행된 적은 없다. 국민연금, 인구절벽, 정규직-비정규직간 임금격차, 세 금 인상 여부, 여성인권, 난민 문제 등 수 없이 많은 사회적 이슈들이 존재하고, 새로운 문제들이 등장하고 있으나, 시민사회가 겪고 있는 문제들이 공론화의 대상이 된 예는 아직 없다.

4) 공론화의 실제적인 목적은 갈등해소에 있다.

현재까지 진행된 공론화의 일관된 목적은 해당 사안과 관련하여 국민적 합의를 도출하거나 사회적 수용성을 확보할 수 있는 대안 선택에 있는 것이 아니라, 해당 사안을 둘러싼 찬반 세력 간 갈등의 종식(conflict termination), 극단적으로 말해 해당 사안에 대한 행정부의 '고민 털어내기'에 있었다고 말할 수 있다. 공론화를 위해 도입된 방식 역시 숙의를 통한 대안개발이나 합의도출 방식이 아니라, 공론조사와 같이 개별적 선호 투표를 통한 다수결에 의한 의사결정이 주류를 이루었다.

IV. 공론화와 갈등관리의 관계

공론화는 해당 사안에 대한 의사결정 권한을 국민에서 (일부)위임한다는 점에서, 의사결정 권한은 행정부가 유지한 채, 국민 혹은 이해관자는 오직 집행과정에서 의견 제시 권한만 갖고 있는 갈등관리와 근원적인 차이가 있다. 그러나 현재의 공론화가 여전히 정책기획이나 정책형성과정이 아닌 집행과정에서 발생한 갈등을 해결하기 위한 수단으로 활용되고 있으며, 논의 의제 역시 행정기관에 의해 일방적으로 결정되고 있다는 점에는 기존의 갈등관리와 큰 차이가 없다.

갈등관리에서는 사업이나 정책 추진 여부는 논의의 대상이 될 수 없다. 추진 여부에 대한 결정은 오직 추진 주체인 정부의 몫이다. 그러나 공론화의 논의 주제는 정부가 이미 정한 정책이나 사업의 추진 여부를 결정하는 것이다. 공론화는 국민의 의견을 듣는 것일 뿐 최종적인 의사결정 권한은 여전히 공공기관(장)에게 있다고 하지만, 현실에서는 확인된 국민의사를 공공기관(장)은 그대로 수용해 왔다는 점에서 공론화를 통한 국민의 결정이 의사결정력을 갖는다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

현재의 공론화는 갈등관리와 마찬가지로 공공기관에 의해 이뤄지고 있다. 공론화에 관한 특별한 제도나 법적 장치가 없는 상태에서 공론화는 대부분 공공기관장의 정치적 결단에 의해서 이뤄지고 있는 반면, 갈등관리는 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법령’과 정부의 갈등관리 심의위원회 등 제도적 장치에 의해 이뤄진다는 면에서 차이가 있으나, 둘 다 행정기관이 자신들이 관심갖는 주제를 대상으로 진행된다는 점에서 차이가 없다. 또한 갈등관리뿐 아니라, 공론화의 대부분이 해소되지 않은 갈등을 해소할 목적으로 추진되는 경우가 대부분이란 점에서 있어서도 별다른 차이가 없다.

자신이 참여하여 논의한 결과가 국정에 (그대로)반영된다는 점에서 국민에게 공론화는 국민주권을 실현하는 기회로 인식되고 있다. 비록 일시적이고 해당된 사안에 국한되긴 하지만, 자신이 의사결정의 주체임을 확인하는 과정이기도 하다. 이에 반하여 갈등관리에는 오직 국가(공공기관)만이 결정권한을 행사하였다. 예를 들어 영남권 신공항이 지역사회 갈등으로 중단되었으나, 그

중단 결정에 대한 결정은 정치권력과 행정부의 권한에 근거한 것이었다.

공론화에 대한 경험을 통해 국민은 자신이 국가적인 사업 및 정책 결정의 주체임을 자각하게 되었다. 공론화를 경험한 국민은 갈등적 현안에 대해 더 이상 갈등관리를 요구하지 않을 것이다. 정치권력 혹은 행정부에 국민에게 의사를 직접 물으라고 그들을 압박할 것이다. 국민은 더 이상 정치권력이나 행정부가 짜놓은 각본에 자신들의 의견을 얻는데 만족하지 않을 것이고, 국민에게 직접 결정할 수 있는 기회를 달라고 요구할 것이다.

V. 진행 중인 공론화의 성과와 한계

1. 공론화의 성과

공론화의 가장 큰 성과는 국민이 국가 정책 결정의 주체임을 확인하였다는 점이다. 국민이 자신이 주권자임을 확인할 수 있는 기회는 공식적으로는 몇 년에 한번 치러지는 선거가 유일했고, 국민의 자발적인 노력에 의해 이뤄진 촛불 집회와 같은 비공식적 혹은 비합법적인 수단을 통해서였다.

지금까지 국민이 국가적 의제를 대상으로 국민의 의사를 표현하는 것은 현실적으로 불가능했다. 헌정사적 측면에서 보더라도 3차 개헌을 통해 국가적 주요 현안에 대해 국민이 발안할 수 있는 권한이 명시하였으나, 단 한 차례도 국민발안권이 실현된 예는 없었다. 국민투표 역시 87년 6월 항쟁 이후 개헌 국민투표를 제외하고는 제대로 활용된 바가 없다. 9차 개헌 헌법 역시 국가 주요 현안에 대해 대통령이 국민투표에 부칠 수 있도록 되어 있으나, 단 한 차례도 실행된 적이 없다. 지방자치법이나 주민투표법에서 주민 투표와 주민소환이 명문화되어 있긴 하나, 투·개표 조건이 지나치게 엄격하여 현실화된 사례는 얼마 되지 않는다. 지금까지 국민이 자신의 의사를 표현할 수 있는 거의 유일한 수단은 집단체동을 통해서였다. 2008년 광우병 소고기 파동, 2016-7년 촛불 집회를 상징으로 수 없이 많은 집회와 시위가 이를 상황을 대변해 왔다.

이런 상황에서 진행된 공론화는 국민에게 거의 처음으로 국민이 정책 형성의

주체가 될 수 있음을 각인시켜준 사건이었다. 지금까지 진행된 공론화 과정에 시민의 높은 참여열기와 높은 만족도가 이를 말해주고 있다. 공론조사에서 시민참여단으로 선발된 국민 대다수(95% 이상)가 숙의토론에 참여하고, 숙의토론에 참여한 시민은 높은 만족도를 (60-70% 이상) 보이고 있다.

이와 함께 공론화는 국민에게 민주주의가 형성되는 과정을 학습할 수 있는 기회를 제공하였다. 국민의 대의기관인 국회나 지방의회에서 논의과정은 국민에게 너무 멀게 느껴졌고, 실감할 수 없는 것이었다. 때때로 마스크를 통해 접하는 대의기관의 모습은 국민적 관심을 논의하는 민의의 전당이 아니라, 당파적 이해와 정략만이 판치는 말 그대로 난장판인 경우가 대부분이었다.

이런 상황에서 체계적인 절차와 엄격한 관리를 통해 이뤄지는 공론화 과정은 국민에게 신선한 충격이었다. ‘참여-학습-토론-숙고-결정-수용-발표’ 등이 정해진 규칙과 절차에 따라 질서 있게 이뤄지는 과정에 참여하거나, 이런 과정을 지켜보는 것만으로도 많은 국민에게 자부심과 함께 민주주의를 학습하는 기회가 되었다.

이와 함께 공론화 과정에서 발생한 작고 큰 시행착오는 민주주의가 이념이나 가치의 측면뿐 아니라, 정교한 기획과 설계에 의해 작동하는 것임을 깨닫는 기회가 되었다. 참여주체의 결정-의제선정-학습과 토론의 배치-의사결정 방식의 선택 등 모든 것이 논의와 숙고의 대상임을 깨닫게 하고 있다.

2. 현재 공론화의 한계

1) 아직도 국민에게는 의제 설정 권한이 없다.

국민 다수가 관심을 갖고 있고, 국민 생활에 직접 영향을 미치는 사안이 공론화 주제로 다뤄지지 않고 있다는 점이다. 예를 들어 국민연금이나 복지세 도입 여부 등은 공론화 대상이 되지 못하고 있다. 그 이유는 국민에게는 공론화에 대한 정치적 압력 외에 공론화를 요구할 제도적 절차가 없기 때문이다. 현재까지 공론화 여부는 오직 정치권력 혹은 행정권력만이 결정할 수 있는 사안이다. 따라서 그들이 관심을 갖는 사안만이 공론화 대상이 되었다. 그

들은 자신들이 안고 있는 문제를 공론화란 수단을 통해 해소하길 원한다. 공론화를 문제해결, 갈등해소의 수단으로 여기는 것이다.

2) 행정부 주도 공론화만 존재한다.

행정부가 주도하는 현재의 공론화에서 대의기관인 국회나 지방의회는 아무런 역할이 없다. 행정부가 의사결정 권한을 국민에게 위임하는 공론화 과정에서 대의기관이 설 자리는 없다. 국민의 의사를 직접 듣겠다는 명분에 밀려 아무런 목소리도 내지 못하는 경우가 대부분이다. 기껏해야 공론화에 필요한 예산을 대주는 역할에 머물고 있다.

국민이 선출한 대의기관이 해당 사안에 대해 해결 능력을 갖지 못한 상황에서 정치권력이나 행정부는 계속해서 국회, 지방의회 등 국민의 대의기관을 무시하고 자신들이 필요한 경우 국민과 직접 소통을 통해 문제를 해결하려 들 것이다.

행정기관이 주도하는 공론화에서 국민의 대표기관이 설 자리는 점점 사라지는 것이다. 대의기관에 대한 불만이 높은 국민 역시 공론화 과정에서 이들이 소외되는 것에 대해 별로 불만이 없다.

3) 심판이 선수를 겸하는 문제를 극복할 방안이 없다.

공론화 추진 주체가 행정기관이고, 공론화 의제가 행정부의 관심 사항인 상황에서 공론화의 공정성과 행정기관의 중립성을 기대하는 데는 근원적으로 한계가 있다. 공론화 대상이 대부분 기존에 행정기관에서 준비하거나 집행 중인 사안들로 해당 사업의 추진 여부가 행정기관의 이해와 인접하게 연결되어 있다. 공론화를 추진한다고 하지만, 행정기관은 해당 사안에 대해 중립적이고 공정한 태도를 취하기 어려운 현실 속에 놓여있다. 이런 이유로 공론화 과정 설계, 정보 제공, 홍보 과정에서 공공기관이 암암리에 자신의 입장을 관철하기 위한 노력을 할 가능성이 높다. 공공기관의 개입과 관여는 공정성에 대한 시비로 이어지고, 결과의 수용성에 치명적인 영향을 끼칠 수 있다.

공론화 제안자이자 심판 역할을 해야 하는 공공기관이 다른 한편으로는 해당 사안과 밀접한 이해관계가 있는 모순적인 상황에서 공론화의 공정성을 기대하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

4) 공론화에 사회통합이란 목적이 빠져있다.

공론화의 목적은 해당 사안에 대한 의사결정에 머물지 않는다. 공론화 과정을 통해 사회적으로 소외된 사람들이 발언할 기회를 얻고 또한 각자의 입장과 처지를 존중하면서 사회적 수용성을 극대화 시킬 수 있는 방향으로 진행되어야 한다.

VI. 개선 방향과 과제

1. 공론화 대상이 바뀌야한다

행정부의 관심사가 아니라 국가적 현안, 국민 생활과 직결된 문제가 공론화 대상이 되어야 한다. 공론화가 행정부가 처리하지 않으면 안 되는 다급한 대상이 아니라, 국가 장래를 위해 국민의 뜻을 확인하고 국민의 총의를 모아야 할 사안, 국민의 생명과 재산, 일상에 지대한 영향을 미치는 사안을 중심으로 변화되어야 한다. 우리 앞에 높은 정규직-비정규직 차별, 복지국가를 향한 증세 문제, 난민에 대한 처리, 국민연금의 지속 여부, 개헌, 정치관계법 개정 등, 산적한 문제 가운데 국가의 장래 혹은 국민의 생활과 밀접한 관련이 있으면서도 정당이나 정치권력이 자신들의 이해관계 때문에 처리하지 못하거나 유보하고 있는 문제를 중심으로 공론화가 진행될 필요가 있다.

2. 공론화 시점이 앞당겨져야 한다.

바람직한 공론화는 정책기획 혹은 정책 형성 단계에서 이뤄져야 한다. 현재 공론화는 대부분, 해당 사안으로 이미 갈등이 심하게 발생하여 더 이상 미룰 수 없는 시점에서, 시간에 쫓긴 상황에서 진행되는 경우가 대부분이다. 결국 충분한 논의 시간을 확보하지 못한 상태에서 공론화가 졸속으로 이뤄질 가능

성이 높다. 현재는 정치권력이나 행정부가 이미 발생한 갈등을 해소하기 위한 명분으로 주로 활용되고 있다. 공론이란 말이 의미하는 것처럼 공적 사안에 대해 의견을 모으는 과정이 되어야 한다. 그러기 위해서는 공론화 시기가 정책 형성이전 혹은 정책 형성과정으로 앞당겨 져야 한다. 국가 기관이 정책을 확정하기 이전에 국민의 의사를 물어 정책 결정에 반영해야 한다는 것이다.

3. 공론화 제안 주체가 다변화 되어야 한다.

공론화 제안 주체가 현재 행정부 중심에서 국민의 대의기관인 국회 또는 지방의회 중심으로 변화되어야 한다. 공론화의 목표는 공론의 제도적 반영에 있다. 현실화되지 못하는 공론화는 말 그대로 공론(空論)에 불과하다. 국가적 현안 혹은 국민 생활과 직결된 문제를 사전적으로 다루고, 이를 제도적으로 반영하기 위한 공론화는 집행기관인 행정부보다 국민의 대의기관인 국회나 지방의회에서 추진하는 것이 바람직하다.

정책 기획 혹은 입안 과정에서 공론화가 제대로 진행된다면 결과적으로 집행기관의 부담도 그 만큼 줄어들게 될 것이고, 국민과 일상적인 대화 채널을 갖고 있는 의회에서 공론화를 추진하는 것이 국민적 관심사 파악에도 용이하고, 결정에 대한 사회적 수용성도 높일 수 있을 것이다.

국민의 대의기구인 국회 또는 지방의회를 중심으로 공론화가 진행되기 위해서는 현재 여야 중심의 2원적 대립구조가 상당한 정도 완화될 필요가 있다. 이에 대해서는 별도의 논의와 노력이 필요한 부분이다.

4. 공론화의 방법 선택에 신중해야 한다.

현재의 공론화는 천편일률적으로 피쉬킨 교수가 제안한 공론조사에 의존하고 있다. 그러나 공론화 방법의 선택은 이루고자 하는 목적에 맞게 선택되어야 한다. 공론화의 목적이 새로운 정책 대안 개발일수도, 합의안 도출일수도 있다.

공론조사 방법이 종국적으로 개인선호에 의존한 다수결이라는 점에서, 결과를

단순 명료하게 보여주는 측면이 강점이긴 하나, 결정에서 배제된 소수의 문제는 그대로 남게 된다.

외국의 선례를 참고하되, 참여자의 창의적인 노력을 통해서 사회적 수용성을 극대화할 수 있는 방안을 만들어 내야 한다. 이와 더불어 공론화가 공적 사안에 대해 모아진 의견이라고 한다면, 공론화의 또 다른 중요한 목적은 사회 통합이다. 공론화 과정에서 소외되는 사람이 최소화될 수 있는 방안을 선택하는 것이 바람직하다.

5. 공론화에 필요한 제도적 장치를 마련해야 한다.

현재 공론화가 안고 있는 가장 큰 위험성은 임의성이다. 공론화 대상과 범위에 대한 법적인 규정은 없다. 공론화 결과의 수용 여부에 대해서도 아무런 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 공론화 자체가 정치인 또는 행정부 수장의 정치적 결단, 자의적 결단에 의해 이뤄지고 있고, 논의 결과의 수용 여부도 전적으로 정치적 결단의 문제로 남아 있다. 이런 임의성이 활용의 탄력성과 현실적 적응력을 높이는 원인이 될 수도 있으나, 공론화의 예측 가능성, 안정성을 해치는 원인으로 작용할 가능성도 있다. 따라서 공론화 대상과 절차, 결정의 실효성을 높이기 위한 제도적 보완이 필요하다.

[집담회③]

참여민주주의에서 속의민주주의로의 전환의 필요성과 정당성

이지문

(연세대 국가관리연구원 연구원, 정치학박사)

참여민주주의에서 속의민주주의⁸⁾로의 전환의 필요성과 정당성⁹⁾

이지문(연세대 국가관리연구원 연구원, 정치학박사)

1. 대의민주주의는 위기인가?

근대 민주주의는 권력의 근원은 인민에게 있지만 직접적인 행사는 선거를 통해 권력을 위임 받은 정부와 의회에 주어지는 대의민주주의를 근간으로 널리 인정되어 왔다(이동수 2010, 16-17). 오늘날에는 지구상 195개국 가운데 선거민주주의, 선거라는 절차를 거친 민주국가가 무려 117개에 이르며 이들 가운데 적어도 90개국 정도는 민주주의 국가로 추정되는 것에서도 볼 수 있듯이(Reybrouck 2016[2013], 18) 선거민주주의는 완전한 역사적 승리를 거두고 있는 것처럼 보인다.

이처럼 선거는 민주주의 정치라는 게임의 유일한 공식적인 규칙으로 자리 잡았지만 동시에 그 민주적 정당성은 그 어느 때보다 의심을 받고 있다(홍철기 2014, 266-267). 대의민주주의, 정확하게 표현하면 선거형 대의민주주의¹⁰⁾의 정당성이 심각한 위기를 겪고 있다. 선거형 대의민주주의의 위기에 대해 다양한 논의들이 있다. 이동수(2010, 17)는 ‘대표의 실패(failure of representation)’ 및 ‘심의의 실패(failure of deliberation)’라는 위기를 겪고 있으며, 이는 인민의 의사가 제대로 실현되지 않는다는 것과 공동선이 실현되

8) ‘deliberation’ 번역어로 토의, 속의, 심의가 사용되고 있다. 그 용어들의 구체적 사용과 미묘한 차이에 대해서는 이관후(2018, 197-206)를 참고하라. 다만 본 발표에서는 사용 빈도가 가장 높으면서 2017년 신고리 5, 6호기 건설 여부에 관한 공론화 과정 이후 ‘속의’가 일반적으로 사용됨에 따라 ‘속의’로 하되, 다른 연구자의 글을 인용할 때는 원문 그대로 사용하였다.

9) 이 발표문은 발제자의 「시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?」, 『시민과 세계』 2018년 상반기호(통권 32호)를 발췌하여 정리하면서 발제자의 「시민참여의 새로운 모색, 추천시민의회」, 『삶의 정치, 대화의 정치』(2017)에서 필요한 부분을 발췌하였다.

10) 이 표현은 서경석(2018, 81)에서 가져왔다.

지 않는다는 것이다. 전자는 ‘대표의 실패’로 불리며, 후자는 ‘심의회 실패’로 여겨진다(이동수 2010, 39). 한편 김정훈(2008, 115-145)은 투표율이 떨어지고 특정 사회경제적 배경을 가진 사람들로 대표들이 충원되고 있으며 사회 내 특정 계층의 입장만이 제도 정치권에서 대변되고 있는 반면 국민들의 다양한 의견들이 제대로 반영 되지 못하고 있다면서 ‘참여와 대표의 위기’로 요약한다. 윤종빈(2008, 28-35) 역시 대표성의 위기, 참여의 위기, 공공선의 위기를 맞고 있다면서 가장 근본적인 원인은 대표성의 부족이고 자신들이 선출한 대표자들에게 보호받고 있다고 느끼지 못하는 시민들은 정치제도와 대표자에 대해 불신을 갖게 되고, 결과적으로 정치참여를 유보하게 된다고 보고 있다. 이지문(2012, 32-33)은 정치적 불평등으로 인해 특정 계층 위주로 대표되고 있으며¹¹⁾(대표성의 위기), 이러한 대표성에 기반을 둔 정치적 대표 체제 경우 그 성격상 전체 이익보다는 이익집단이나 소속정당 등의 이익을 추구함으로써 공공선을 외면하게 되며(책임의 위기), 이러한 대표 체제에서 자신과 같은 사회 내 특정계층의 입장이 제도정치권에서 제대로 대변되지 않는다고 인식하게 되고 정치 부패와 무능은 정치 불신과 연결되어 투표 자체에도 참여하지 않게 된다(참여의 위기). 이들 논의를 요약하면 결국 ‘대표’의 문제로 귀결된다.

2. 어떻게 대의민주주의 위기를 해결할 수 있을까?

대표의 문제를 기존 선거형 대의민주주의 내에서 해결하고자 하는 가장 적극적인 움직임이 바로 비례대표제의 전면 확대이다. 비례대표제의 전면 확대는 정당을 매개로 사회적 갈등을 좀 더 비례적으로 제도화할 수 있게 만들기 때문에 올바른 정치 개혁방향이라 할 수 있다. 그러나 정당이 포괄하지 못하는 국민의 의사는 반영할 수 없으며, 국민의 직접적인 주권행사를 보장하지 못한다는 대의제의 근본적 한계는 넘어서기 어렵다는 문제가 있다. 국민이 개인이 아닌 정당에 투표한다고 해도, 엘리트주의를 극복하는 데 한계가 있다. 이 한

11) 현 20대 국회 경우 성별에서는 유권자 절반을 차지하는 여성의원원이 오직 17퍼센트, 연령별로는 유권자의 35퍼센트에 달하는 젊은 연령층(19세부터 40세) 의원은 3명으로 1퍼센트에 불과하다. 제18대 국회의원의 직업 및 경력을 살펴보면 법조인 출신이 60명으로 전체 국회의원의 20.1퍼센트로 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 정당인(45명, 15.1퍼센트), 일반 공무원(42명, 14.0퍼센트), 언론인(36명, 12.0퍼센트) 순을 차지한다. 반면 노동자 출신은 3명(1퍼센트), 농민 출신 1명(0.3퍼센트)에 불과하였다.

계는 선거를 통해 위임권력이 구성 되는 방식 자체에서 기인하는 것으로, 어떤 선거제도를 도입하더라도 해결하기 어려운 문제다(손우정 2011, 122).

다음으로 참여민주주의를 통한 해결이다. 참여민주주의를 대의민주주의의 한계를 직시하고 대표와 참여의 문제를 보완하고자 참여적 가치를 도입하는 것으로 인식한다면 시민의 직접적인 참여에 기초하는 직접민주주의, 시민의 직접적인 참여 기제를 도입하는 직접민주주의적 방식, 시민들의 신중한 심사숙고에 토의에 초점을 맞춘 숙의민주주의, 정보통신기술과 인터넷의 급진전예 따른 온라인 시민참여 방식의 직접민주주의, 자발적인 결사체들의 역할을 중시하는 결사체민주주의 등을 현대적 의미의 참여민주주의 형태로 볼 수 있다(Tolberet et al 2003, 24; Rosenthal 1998, 38; 주성수 2006, 22에서 재인용). 여기에 풀뿌리민주주의를 포함시킬 수 있을 것이다. 최근 들어 특히 국민발안, 국민투표, 국민소환과 같은 직접민주주의적 제도들의 확대가 요청되고 있다.¹²⁾ 이런 제도는 선거 시기가 아니더라도 국민의 의사를 제도정치 내부에 지속적으로 투입시킬 수 있기 때문에 ‘선출 과정의 민주적 정당성’만이 아니라 ‘통치 과정의 민주적 정당성’을 보완할 수 있는 제도다. 그러나 이런 제도들이 국민 사이의 숙의를 보장하기 어려워, 즉각적 선호를 모아내는데 머무를 수도 있다는 점이다(손우정 2011, 119). 국민투표나 국민소환 경우 국민 간의 숙의를 거친 결정이 아니라 찬반 결정으로 끝날 수 있으며, 대다수 투표자들이 쟁점들에 깊이 몰두하지 않은 상황에서 주로 값싼 정보들에 의존해 투표 하는 ‘합리적 무지’라는 문제에 부딪힌다(Wright, 2012[2010], 252). 제대로 된 정보와 상호 의사소통이 충분히 보장되지 못하는 반(半)직접제는 오히려 미디어의 여론 조작과 정치권력의 의도에 좌우될 가능성이 있다. 또한 이런 제도는 기득권을 유지하려는 각종 이권 세력과 토호, 관변 단체 등 치밀한 조직력을 바탕으로 둔 풀뿌리 보수주의 세력도 애용할 수 있는 것들이다(손우정 2011, 119). 대표의 실패를 이러한 직접민주주의적 요소들로 보완해 인민의 의사가 제대로 실현되더라도 그것이 비합리적이거나 공공선이 실현되지 못할 수 있다는 점에서 심의가 전제되지 않은 직접 참여의 확

12) 일반적으로 국민투표, 국민발안, 국민소환을 직접민주주의로 인식하는데(주성수 2009, 17; 정상호 2018, 94-99) 본 발표에서는 이들 제도 역시 대의민주주의를 전제로 하기 때문에 직접민주주의로 파악하기보다는 직접민주주의적 제도(기제)로 인식한다. 이들 제도를 반(半)직접제적 기제(손우정 2011, 119), 반(半)대표제(김중서 2008, 15)라 칭하기도 한다.

대만으로 문제를 해결할 수 없다(이동수 2010, 39-40). 또한 참여민주주의의 다양한 형태인 숙의민주주의, 전자민주주의, 결사체민주주의 역시 장점이 있으나 본질적으로 자발적 참여가 갖고 있는 참여의 편향성 문제가 더욱 심화될 여지가 크다(이지문 2012, 40-42). 그렇다면 민주주의 원리, 즉 자기 통치의 실현이라는 측면에서 선거형 대의민주주의의 한계를 극복하는 방법으로 유권자가 직접 결정하는 ‘직접민주제’를 고려할 수 있을 것이다(서경석 2018, 89). 특히 정보통신기술이 급격히 발달하고 있는 오늘날, 소셜 미디어 등을 매개로 한 쌍방향의 사소통과 참여의 기회가 현저히 커지고 있어 직접 민주제의 가능성은 더욱 커지고 있다(정장훈·홍성주·신은정 2014, 82-83; 서경석 2018, 89에서 재인용). 그럼에도 직접민주제는 중대한 약점, 즉 ‘깊이 있는 심의’의 부재가 존재한다(서경석 2018, 90). 전자민주주의의 전면 도입으로 모든 국민이 직접 결정하는 직접민주주의 가능성을 제기하지만 유권자들이 물리적으로 회합하는 공간, 곧 유권자들이 서로 직접 만나는 공간이 존재하지 않기 때문에 제기된 의제에 관해 토론하거나 의견을 바꿀 수 있는 기회가 보장되지 않으며, 가장 치명적인 약점은 대중의 여러 층위 중에서 적극적인 일부만이 자발적으로 참여하게 된다는 점이며 국가의 운명을 이런 왜곡된 표본에만 맡겨두는 것은 적절치 못하다(Callenbach and Phillips 2011[2008], 79-81). 결국 숙의 없는 개인의 결정이 되며 무엇보다도 모든 법률안이나 현안 등을 국민이 일일이 결정할 수 없게 된다는 점에서 현실적으로 불가능하다(이지문 2012, 40-41). 직접민주주의가 가능하기 위해서는 사람들이 직접 얼굴을 맞대고 함께 모여 심사숙고할 수 있는 규모, 즉 ‘인간적 규모(human scale)’¹³⁾와 같은 크기의 작은 공간이 유지되어야 하는데(이동수 2010, 19) 이는 소규모 모임 차원에서 가능하지 국가나 지금의 지방자치단체 규모로 가능하지 않다. 또한 직접민주주의 주창자들 중에서는 선거로 의회를 구성하지 않고 온라인 시민대표를 구성하는 것을 직접민주주의라고 정의하지만(소준섭 2011, 94-100) 좀 더 직접성이 담보되었다 하더라도 대표가 있으면 대의민주주의로 이해해야 할 것이다. 선거형 대의민주주의의 ‘대표’의 문제를 해소하고자 하는 다양한 논의들이 갖고 있는 장점도 물론 있지

13) 인간적 규모란 한 사람이 공동체 안의 다른 사람들을 모두 알 수 있고, 자신이 다른 모든 사람들에게 알려질 수 있으며, 각 구성원들이 공동체가 추구하는 방향에서 자신이 영향을 미칠 수 있다고 느낄 수 있는 규모를 뜻한다. 현대 사회에서는 최대 한계를 대략 500명 정도로 간주한다(이동수 2010, 54).

만 진정한 대안은 결국 위기의 본질인 ‘대표와 심의의 실패, 대표와 책임, 참여의 위기’에서 찾아야 할 것이다.

3. 통계적 대표성에 기반을 둔 숙의민주주의가 요청된다.

2017년 신고리 5·6호기 건설 재개 여부 공론화를 계기로 숙의민주주의에 대한 관심이 높아지고 있다. 숙의민주주의는 시민들의 자발적인 참여에 의해 개방적이고 신중한 토의를 전제로 하는 것으로, 정치적 대표자들이 의사결정을 독점하는 것과 달리 자유롭고 평등한 시민들 간의 이성적 토론을 통해 집단적 결정을 내리며 이를 정책에 적극적으로 반영하는 것이다(양진석 2006, 51-2; 오현철 2006, 102; 주성수 2006, 59). 양진석(2006, 47-73)은 한국 민주주의 위기의 대안으로서 심의민주주의를 제시하였는데, 예를 들어 지방정부 차원에서 해당 지방정부와 지역시민단체간의 정책토론 공청회를 개최하고 참관한 시민들이 객관적이고 합리적인 여론형성을 기반으로 정책결정에 심대한 영향을 발휘하는 등의 제도가 마련되어야 한다고 주장한다. 이어 국가 차원에서는 국회 청문회나 공청회제도의 활성화를 통해 이해관계자나 민간전문가들의 합리적 의견을 충분히 반영하여 입법이 이루어져야 할 것을 제시한다. 숙의는 개인의 선호를 단순히 취합하는 데 그치는 것이 아니라, 공적인 이성적 토론과 논쟁(public reasoned discussion and debate)을 통해 형성된 집합적 의사결정(collective decision)으로 이루어진다고 할 수 있다(Elstub and McLaverty 2014, 1; 김정인 2018, 134에서 재인용). 기존에 민주주의 발전을 위해 강조되던 다수 시민들의 정책참여는 때로는 정제되지 않는 여론을 정책과정에 그대로 반영시킴으로써 오히려 시민들의 견해를 왜곡시키고 정책결정에 혼란을 가중시키기도 하였기 때문에 이러한 문제를 극복하기 위해 다양한 의견을 지닌 다수의 개인들이 진정한 숙의를 통해 어떻게 합의에 이르게 할 것인가를 중요하게 고려하게 되었다(Goodin and Dryzek 2006, 219; 김정인 2018, 136에서 재인용). 이는 단순 집합적 여론이 아닌 시민들의 정제된 의견(refined opinion)을 정책과정에 반영하기 위해서는 공론과정에 모든 국민이 참여하기보다는 소규모 작은 공중(mini-publics)을 운영하는 것이 보다 현실적인 숙의의 방안이라고 할 수 있기 때문이다(Niemeyer 2011; 김정인 2018, 136에서 재인용). 즉 거대 공론장의 문제는 비대칭적이며 매체 중심적이며, 사회경제적 불평등의 영향을 받기 때문에 거대 공론장

에서의 토의보다 작은 공중들의 토의를 제도화할 필요가 있다(오현철 2010, 55). ‘작은 공중들에 의한 숙의’의 필요성에 대해 오현철(2009, 259-260)의 다음과 같이 정리한다. “대의민주주의에 대한 대안을 추구할 때 직접민주주의적 접근 방법을 취하면, 그 관점은 시민들의 폭넓은 ‘참여’에서 민주적 정당성을 판단하는 반면 토의민주주의적 접근은 시민들의 치열한 ‘논쟁’을 강조한다. 폭넓은 참여와 깊이 있는 토의는 양립하기 어렵다. 그 이유는 대다수 사람들에게는 깊이 있는 토론에 참여할 시간이 없기 때문이다. 이와 같은 이유로 깊이 있는 토의는 전체 시민사회가 아닌 소규모 토의 포럼에서만 현실적으로 가능하며, 깊이 있는 토의를 할 수 있을 정도로 작지만 진정으로 민주적 대표성을 보유하는 심의 포럼인 작은 공중이 대 두하고 있으며, 이러한 작은 공중은 기존의 이익집단이나 계급처럼 당파 적이고 동질적인 이익에 기반한 주체가 아니라 비당파적이고 공적인 관점을 지닌 주체라는 점에서 현대 민주주의의 새로운 주체로 등장하였다.”

그럼 작은 공중을 어떻게 구성할 것인가 하는 점이다. 자원 방식으로 할 경우 특정 이익집단이나 계층에 포획된 사람들이 다수 참여할 수 있으며, 중하층이나 최소 수혜자 혹은 소수자의 참여를 유도할 요인이 없어서 선발된 집단이 사회경제적 편향성으로부터 자유롭지 못하게 된다(Davies 2005, 602-604; 오현철·강대현 2013, 151에서 재인용). 특히 평범하고 보통 시민들이 자원하기보다는 정파성이 강한 집단, 이익집단, 시민단체 등을 중심으로 구성될 가능성이 높아지기 때문에(김정인 2018, 138) 적절치 못하며 따라서 그 정당성을 참여하지 않은 일반 시민들로부터 인정받기 어렵게 될 것이다. 다음으로 선거 방식이 있을 수 있으나 선거의 특성상 평범한 사람들보다 특별한 사람들이 선출되기 때문에, 대체로 선발된 집단이 일반 시민들을 인구통계학적으로 대표하지 못하게 된다(Davies 2005, 602-604; 오현철·강대현 2013, 151에서 재인용). 자원이나 선거의 가장 큰 폐단은 ‘편향된’ 작은 공중이 될 수 있다는 점이다. 따라서 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 작은 공중이 전체 국민의 축소판으로서 소우주(microcosm)를 재현할 수 있도록 통계적 대표성이 보장되는 추첨이 숙의민주주의의 핵심 구성 방식이 되어야 한다. 추첨을 통해 구성된 작은 공중은 모집단의 거대 공론장과 비교하여 규모는 작지만 민주적 대표성을 보유하는 동시에 깊이 있는 토의를 할 수 있는 토의 포럼으로, 그 토의 결과는 전 국민이 한자리에 모여 토론한 결과

와 통계학적으로 같은 것으로 인정받을 수 있다. 선발될 가능성이 누구에게나 동등하게 주어지기 때문에 다른 선발 방식보다 민주주의 원칙에 충실하며, 자원 방식의 시민참여제도의 협소한 대표성을 극복할 수 있다(Davies 2005, 602-604; 오현철·강대현 2013, 151에서 재인용). 숙의과정 참여자들이 사회 구성원을 포괄(inclusive)할 수 있어야 하며, 그 포괄성은 대표성(representativeness)을 의미한다는 점에서 대표성을 확보하기 위해서는 추첨을 통한 통계적 대표성 확보가 중요할 뿐만 아니라, 그를 통해 토론과 학습 과정 참여자 의견 및 견해의 다양성 확보도 가능해야 한다(Goodin and Dryzek 2006, 221; 김정인 2018, 149에서 재인용).

숙의 기능 없이 대표 기능만 강화한다고 해서 민주주의가 잘 이루어지는 것 아니라는 점에서 바로 ‘시민들 중에서 추첨으로 ‘직접’ 선출을 통한 대표의 정당성 확보’와 ‘충분한 정보 제공과 찬반 질의응답, 시민 간의 토론 등 숙의의 보장’, 즉 ‘대표와 심의’의 민주적 결합이 가능한 숙의민주주의가 요청되는 것이다. 즉 “숙의 절차가 결여되어 있어 직접민주제를 채택하기 곤란하다면, 해답은 직접민주제의 장점과 숙의 절차의 결합에서 찾을 수 있다. 이것은 참여의 두 가지 전제를 충족한다. 즉 하나는 ‘공동체 구성원 모두에게 영향을 미치는 정책 결정 과정에 그 구성원 대다수가 직접적으로 또는 간접적으로 참여하거나 참여할 수 있는 공동체의 정부 체제’를 말하는 민주주의 이상에 부합할 수 있도록 일부 또는 특정 계층의 참여가 아닌, 공동체 구성원 전체가 참여할 수 있어야 할 것이며 최소한 공동체 전체의 횡단면(cross-section)을 반영하는 참여가 되어야 하며, 또 하나는 ‘동료 시민들과 함께 공공선에 대해 심사숙고하고, 공동체의 운명을 형성하기 위해 서로 돕는 것’을 의미하는 공화주의 정신에도 일치할 수 있도록 깊이 있는 숙의와 토론을 통한 결정에 이를 수 있어야 한다. 즉 ‘평등한 참여’와 ‘충분한 심의’가 전제될 때 민주적인 시민참여라고 할 수 있을 것이다(이지문 2017, 355). 대표와 심의의 문제를 해결하면서 다양한 계층의 시민들의 참여와 숙의를 통해 결정에 이르게 되면 “그 결정은 정치인들과 강한 끈을 가진 특정한 사회세력의 특수이익보다 시민들의 ‘일반’이익을 반영한 확률이 높다는 점”과 “선거 과정은 의사결정과정에서 필연적으로 주인-대 리인 문제를 야기하지만 추첨으로 숙의민주주의 공론장에 참여하는 시민 경우 그들 자신이 주인이라는 점”에서 직업 정치인들이 내리는 결정보다 ‘민중의 의지’를 반영할 확률이 높다(Wright,

2012[2010], 243-245). 결국 특정 이익집단을 위한 결정이 아닌 공공선에 기반을 둔 의사결정으로 나아갈 수 있다는 점에서 책임의 위기를 극복할 수 있다. 또한 내가 직접 참여하지는 않더라도 나와 같은 사회경제적 배경을 가진 이들의 참여라는 점에서 정치적 효능감이 증대할 수 있다는 점에서 참여의 위기 역시 일정 부분 해소할 수 있다. 무엇보다도 공론장에 참여한 시민들이 민주주의를 학습할 수 있으며 자신이 체험한 민주주의를 일선 생활현장으로 가져와 전파할 수 있다는 점에서 시민 덕성을 함양할 수 있다.

4. 일정 정도 결정 권한 부여되는 숙의민주주의의 제도화를

숙의민주주의를 세 단계로 나누어 보면, 첫째는 자원한 참여자들로 이루어진 심의이다. 둘째는 추첨을 통해 통계적 대표성을 갖춘 심의이다. 셋째는 자문을 넘어서 일정 권한을 부여하는 것이다. 오현철은 ‘추첨으로 선발하는 이성적 토론 기구를 통한 정치적 의사결정을 제도화한 토의민주주의 방식’을 제시하고 있는데 이 지점은 발제자 역시 숙의민주주의 제도화를 바라보는 공통된 인식이다.

즉 ‘결정권한의 부여’다. 외국에서 ‘Deliberative Democracy’의 초기 제도화 과정을 보면 ‘결정권한’보다는 ‘자문’ 수준에서의 접근이었다. 우리 사회 공론화 과정의 모델이 된 공론조사(Deliberative Poll) 역시 변화의 추이를 보여주는 것이지 결정권을 부여한 것은 아니다. 작년 신고리 공론화에 참여했던 시민참여단의 공통된 질문이 “여기서 결정하면 최종 결정이 되는 것인가?”였다. 결정권한이 부여되었기 때문에 토의에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 유인이 되었던 것이다. 바로 이 지점에서 단순히 자문에 그치는 수준이 아니라 일정 부분 결정 권한이 부여되는 숙의민주주의 제도화 대안들이 요청된다. 오현철(2018)은 상설 시민의회 차원에서 헌법재판소를 대체하는 시민의회와 상원 신설을, 특별 시민의회 차원에서 개헌을 위한 특별 시민의회, 국회개혁을 위한 특별 시민의회를, 사법개혁 차원에서 기소배심제와 배심재판 전면 확대를, 정부 정책결정 차원에서 교육정책 시민의회, 인사배심원제 등 행정, 입법, 사법 전 영역에 걸쳐 제안하고 있다. 왜 ‘결정 권한’이 중요할까? 헌법조항 개정을 위한 아일랜드 시민의회와 선거제도 개혁을 위한 캐나다 주정부 차원에서 시민의회 경우 성공적으로 운용될 수 있었던 핵심 요소는 바로 최종 결

정 권한까지는 아니었지만 결정이 의회에서 한 번 참고하겠다는 수준의 자문이 아니라 국민투표 회부로 이어질 수 있었기 때문이었다.

발제자 역시 헌법개정과 선거제도개혁 시민의회와 함께 읍면동 주민자치위원회를 읍면동 민회로 발전시키고 이를 기반으로 지방의회와 국회 차원에서의 양원제 개념으로 시군구 민회, 시도 민회, 나아가 국가민회를 제안하고 있다는 점에서 “통계적 대표성을 갖춘 시민들이 심사숙고를 통해 일정 부분 결정 권한을 부여받는” 숙의민주주의의 다양한 논의들 역시 구체화될 필요가 있다. 국민투표, 국민발안, 국민소환 도입이 마치 직접민주주의의 제도화로 인식하면서 이를 통해 촛불 민심을 반영할 수 있다고 주장하는 것은 새로운 민주주의에 대한 상상력 빈곤이다. 이를 탈피할 풍요로운 보고(寶庫)가 여기 있다. 바로 ‘토의민주주의의 제도화’다. 발제자가 번역 출간했던 『민주주의 구하기』(원제 Saving Democracy)에서 메리 앤 글렌든(Mary Ann Glendon) 교수는 “자기 통치는 토의, 타협, 합의 도출, 정중함, 근거 제시 등을 단지 요구할 뿐만 아니라 그것이 의미 있게 집행될 수 있는 공연장도 함께 요구한다.”라고 말한다. 과연 우리에게 그러한 ‘공연장’이 주어진 적이 있었는가? 정치 현안이나 정책 이슈에 관해 합당한 근거를 바탕으로 함께 토의하고 설득하고 타협하고 나서 결정이 이루어지면 승복하고 관용하는 민주 시민의 덕성은 바로 그러한 시민 덕성을 훈련하고 경험할 수 있는 ‘공연장’을 필요로 한다. 그 ‘공연장’이 바로 숙의민주주의가 제도화된 공론장이다. 그 일환으로 선거제도 개혁시민총회를 제안한다. 국민을 말하는 정당, 그리고 시민을 말하는 시민사회 역시 국민과 시민이 부재한 상황에서 자신들의 주장만 내세우고 있다. 캐나다 두 개주에서처럼 선거제도 개혁을 숙의민주주의에 기반을 둔 시민총회에 맡겨보자. 내후년(2020년) 4월 15일이 21대 국회의원선거일을 감안했을 때 내년 3월에는 시작해 반 년 정도 과정으로 선거제도개혁시민총회를 시작해볼 것을 제안하면서 발제를 마치고자 한다.

<첨부> 경향신문 2017.11.2. [기고]공론화 절실한 ‘선거제도 개혁’

집중적인 학습, 토론, 그리고 숙의를 통해 470여명의 시민참여단은 신고

리 5·6호기 건설재개와 원전 축소라는 결론에 도달하였다. ‘원탁시민주권의 탄생’이라는 찬사도 있지만, 정부가 결정해야 할 사안에 대해 일반시민들에게 떠넘긴 책임 회피라면서 ‘한바탕 소동’이라고 하는 혹평 역시 존재한다.

분명한 것은 합의회의, 시민배심, 공론조사와 같은 숙의민주주의 모델이 서구사회뿐만 아니라 중국, 몽골을 비롯해 전 세계적으로 시행되고 있으며, 2000년대 들어서는 선거제도개혁이나 헌법 조항 개정과 같은 중대한 정치 사안에 대해서도 자문 수준을 넘어서는 실질적 권한을 부여받은 시민의회 방식의 숙의민주주의 모델이 운용되고 있다는 사실이다. 이러한 흐름들은 대의민주주의의 한계를 보완하고 시민들의 목소리를 좀 더 정치와 정책에 반영하기 위한 노력의 일환으로, 우리 사회에서도 촛불혁명을 통해 시민의 직접참여에 대한 욕구가 어느 때보다 팽배하다. 이러한 상황에서 이번 신고리 5·6호기 공론화 과정을 계기로 숙의민주주의가 확산될 것으로 기대된다.

숙의민주주의는 ‘평등한 참여’와 ‘충분한 숙의’를 보장할 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 모든 국민이, 최대한 많은 국민이 참여해 결정에 이르는 것이 이상적이겠지만 최소한 전체 국민의 모습을 간직한 축소판으로서 성, 연령, 지역 등을 고려한 ‘작은 공중’을 선정한다면 특정 계층이 아닌 보다 ‘평등한 참여’가 가능할 뿐 아니라 학습, 토론, 심의를 통한 정보 제공과 함께 시간이 보장된다는 점에서 ‘충분한 숙의’가 이루어질 수 있기 때문이다. 그렇다면 지금 이러한 숙의민주주의를 통한 공론화가 절실한 사안이 무엇이 있을까? 바로 선거제도개혁이다. 이해충돌이나 기득권 챙기기 때문에 정치권 차원에서 제대로 논의되기 어려운 선거제도개혁을 위한 공론화 과정을 시도해볼 수 있을 것이다.

2004년 캐나다 브리티시컬럼비아주에서는 선거제도를 바꾸기 위한 시민총회가 1년 가까이 성공적으로 운용된 바 있다. 시민총회의 구성은 추천을 통해 선거구별 남녀 한 명씩 158명에 원주민 공동체로부터 2명을 추가하여 모두 160명, 임명된 의장까지 총 161명으로 구성되었으며, 선거

제도 학습, 공청회를 통한 의견수렴, 숙의를 통한 선거제도 권고 과정으로 진행되었다. 작년 제20대 총선을 앞두고 선거구 획정조차 여야의 밥그릇 싸움으로 기한을 지키지 못할 정도였는데, 정치판을 뒤흔들 수 있는 선거제도개혁이 과연 다음 국회의원 선거 전까지 가능할까 하는 점에서 회의적이다. 국회 차원에서 추첨을 통해 인구 통계적 대표성을 갖춘 일정 규모의 시민들로 선거제도개혁 공론화위원회를 구성해 학습, 전문가들과의 찬반 토론, 정당 입장 및 시민사회 제안 역시 검토할 수 있는 충분한 시간을 부여하고 홈페이지를 통해 국민들의 의견수렴 역시 충분히 될 수 있도록 한 후 시민대표 간의 숙의를 통해 권고한 내용을 본회의에 부의한다면 국회의 입법권 역시 침해되지는 않을 것이다. 이러한 과정을 통해 선거제도에 대한 사회적 논의가 확산될 수 있을 것이며 선거제도에 대한 국민적 지지가 높아짐으로써 투표 참여에도 보다 적극적일 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 정치에 대한 불신을 해소하고 신뢰를 회복함으로써 대의민주주의를 강화하는 데도 기여할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김정인. 2018. 「숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구」. 『한국공공관리학보』 32(1).
- 김정훈. 2008. 「한국 사회의 민주화와 제도정치 재편에 관한 연구」. 조희연·김동춘 엮음, 『복합적 갈등 속의 한국 민주주의』. 파주: 한울.
- 김중서. 2008. 「국민주권과 소환제」. ‘모든 권력은 국민으로부터 나오는가? - 국민소환제, 국민투표, 의원추첨제 시민토론회’ 자료집. 흥사단 주최.
- 서경석. 2018. 「선거형 대의제의 대안으로서 추첨형 대의제」. 『민주법학』 66.
- 소준섭. 2011. 『직접민주주의를 허하라』. 파주: 서해문집.
- 손우정. 2011. 「웁긴이 보론」. 어니스트 칼렌바크·마이클 필립스 지음, 『추첨 민주주의』. 서울: 이매진
- 양진석. 2006. 「한국 민주주의의 위기와 그 대안: 심의민주주의 이론을 중심으로」. 연세대학교 사회과학연구소 편 『한국의 사회개혁과 참여민주주의』. 서울 : 도서출판 서울경제경영.
- 오현철. 2006. 「토의민주주의: 이론과 과제」. 주성수·정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』 서울 : 아르케.
- 오현철. 2009. 「민주주의의 새로운 주체: 작은 공중(mini publics)을 중심으로」. 『시민사회와 NGO』 7(2).
- 오현철. 2010. 「토의민주주의와 시민의회: 브리티시컬럼비아 사례를 중심으로」. 『시민사회와 NGO』 8(2).
- 오현철. 2018. 『토의민주주의』. 전북대학교출판부.
- 오현철·강대현. 2013. 「교육정책 결정에 적합한 의사결정 모형 탐색 -정부 주도 및 이 익집단 경쟁에서 시민의회 모형으로-」. 『시민교육연구』 45(4).
- 윤종빈. 2008. 「대의민주주의의 위기와 직접민주주의」. 『국회도서관보』 8월.
- 이관후. 2018. 「Deliberative Democracy의 한국적 수용과 시민의회: 숙의, 심의, 토의라는 번역을 중심으로」. 『현대정치연구』 11(1).
- 이동수. 2010. 「총론: 민주주의의 흐름과 도전」. 민주화운동기념사업회 연구소 지음. 『민주주의 강의 4, 현대적 흐름』. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 이지문. 2012. 『추첨민주주의 이론과 실제』. 파주: 이담북스.
- 이지문. 2017. 「시민 참여의 새로운 모색, 추첨시민의회」. 정문길 외. 『삶의

- 정치, 대화의 정치』, 서울: 대화문화아카데미.
- 정상호. 2018. 「정착을 위한 제도 개선 방안」. 김종법 외 지음. 『새로운 정치질서와 국민주권 민주주의 실현방안』 중간보고서. 한국국제정치학회.
- 정장훈·홍성주·신은정. 2014. 『전자민주주의 기반의 참여적 의사결정 연구』, 과학기술정책연구원.
- 주성수. 2006. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 아르케.
- 주성수. 2009. 『직접민주주의: 풀뿌리로부터의 진화』. 서울: 아르케.
- 홍철기. 2014. 『『대표의 개념』과 『선거는 민주적인가』: 정치적 대표와 대의민주주의의 미래』. 『진보평론』 61.
- Callenbach, E and Phillips, M. 2008. A Citizen Legislature . Bookpeople. 손우정·이지문 옮김, 『추첨민주주의』. 서울: 이매진, 2011.
- Davis, Ben B. and Blackstock, K. 2005. “Recruitment’, ‘composition’, and ‘mandate’ issues in deliberative processes: should we focus on arguments rather than individuals”. Environment and Planning C. Government and Policy 23.
- Elstub, S. and McLaverty, P. 2014. Deliberative democracy: Issues and cases. Edinburg University Press.
- Goodin, R. E. and Dryzek, J. S. 2006. “Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics”. Political & Society 34(2).
- Niemeyer, S. 2011. “The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics”. Politics & Society 39 (1). pp.103~140.
- O’Leary, K. 2006. Saving Democracy: A Plan for Real Representation in America. Stanford Law and Politics. 이지문 옮김, 『민주주의 구하기』. 파주: 글항아리, 2014
- Reybrouck, D. V. 2013. Tegen verkiezingen. De Bezige Bij. 양영란 옮김, 『국민을 위한 선거는 없다』. 서울: 갈라파고스, 2016
- Tolbert, C., McNeal, R. and Smith, D. 2003. “Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge”. State Politics and Policy Quarterly 3(1), pp.23~41.
- Wright, E. O. 2010. Envisioning Real Utopias. Verso. 권화현 옮김, 『리얼유토피아』. 파주: 들녘, 2012.

[토론문①]

정치와 정치적인 것:
제도 민주주의와 공론장 민주주의

홍찬숙

(서울대학교 여성연구소 책임연구원)

정치와 정치적인 것: 제도 민주주의와 공론장 민주주의

홍찬숙 (서울대학교 여성연구소 책임연구원)

1. 발표문들의 문제의식

발표문들의 문제의식은 다음의 두 가지로 모이는 것 같다.

- 1) 서구에서 제도 민주주의가 정착되면서 나타나는 제도 민주주의와 실질적 민주주의 간의 간극 심화 및 그것의 해결방안으로서 공론장에 대한 연구 및 정치적 활용 사례
- 2) 한국 민주주의의 특성 속에서 제도정치의 무능 및 비효율성과 그것의 해결방안으로서의 숙의민주주의

1) 서구 민주주의의 역사에서 정치와 정치적인 것의 분열

서구 민주주의 역사에서 정치는 세속적이고 민주적으로 제도화된 권력행위의 체계를 의미한다. 정치가 종교와 경제 등으로부터 분리되어 자율적 행위체계가 되는 과정에서 가장 중요하게 작용한 것은 개개인의 주권자로서의 자각이다. 주권자로서의 자각은 문예, 언론매체, 집회 등을 매개로한 다양한 공론장 형성을 통해 이루어졌고, 그에 기초하여 대의제 민주주의 제도가 체계화되고 개인들은 시민권을 확대해갔다.

그러나 제도로서의 민주주의가 체계화되는 과정은 동시에 정치가 생활세계로부터 자율화하여 독자적인 이해관계, 이해집단, 조직 원리에 의해 지배되는 과정이기도 하다. 그리하여 생활세계의 자발적 관계들과 이슈들이 오히려 정치체계 등의 지배를 받는 역전이 일어나게 된다. 이것을 하버마스는 '체계에

의한 생활세계의 식민화'라고 표현했고, 프랑스 사회학자 알렌 뚜렌은 '프로그램화된 사회'라고 불렀다. 정치의 주체는 시민이 아니라 정치체계가 되고, 시민들은 정치체계의 객체가 되었다. 그리하여 생활세계에서 새롭게 인지되는 문제나 갈등들을 시민들은 정치체계의 외부에서 새로운 '정치적인 것'으로 주장해야 하는 위치가 되었다. 이에 하버마스는 생활세계에 뿌리를 둔 '정당한 공론장'의 형성을 통해 정치를 변화시킬 필요성을 설파했다. 그렇게 해야 민주주의를 새롭게 활성화할 수 있다고 본 것이다.

2) 한국 제도정치의 무능 및 비효율성과 숙의민주주의에 대한 요구

서구와 달리 한국에서 대의제 민주주의 제도는 시민의 주권을 정치체계가 대변하도록 주체적으로 이양하는 과정을 통해 형성된 것이 아니라 단순히 수입되었고, 이후 제도 이면의 국가폭력을 정당화하는 표면적 장치로 오랫동안 존재해왔다. 그리하여 서구와는 다른 방식으로 생활세계를 지배하는 제도적 문법을 갖추게 되었다. 말하자면 한국에서는 시민적 공론장이 정치적 역할을 하지 못하는 상황에서 대의제 민주주의가 제도화되었고, 공론장은 오히려 1987년 민주화를 통해서야 열리게 되었다. 그러나 이명박·박근혜 정권 하의 백래쉬와 함께 공론장은 다시 탄압받게 되고, 동시에 제도정치의 무능과 비효율성은 현재의 상태로까지 극대화되었다.

그리하여 현재 실질적으로 법안은 쌓여가지만 처리는 전혀 이루어지지 않는 등 국회는 국회대로 무능과 무작위를 드러내고, 가치와 규범의 거의 아노미적인 갈등 상황 속에서 행정부는 행정부대로 정책 수행을 하지 못하는 무능과 비효율성의 늪에 빠져 있다. 발표자들이 주장하는 '공론장 형성'은 이런 맥락 속에서 행정부의 갈등해결 기제로서 또는 정책 수행의 정당화 원천으로서 의미를 갖거나, 국회의 무작위를 해결할 수 있는 방안으로 제안되는 것으로 보인다. 국민의 대표자인 국회가 제 기능을 거의 못하는 상황에서 새로운 '대표체'로서 '비전문적, 비당파적 시민들의 작은 공중'을 제안하는 것으로 보인다. 특히 2016~17년 촛불혁명의 결과 시민들의 정치참여 의욕 및 정치효능감이 눈에 띄게 증가한 상태에서 무엇보다 정치효능감 충족을 위해 결정권한을 부여함으로써, 공론장이 국회의 실질적 대안으로 작용할 수 있을 것으로 기대하는 것 같다.

또한 집단주의적이고 권위주의적인 한국 생활세계의 특성상 생활세계 속에서의 토론이나 다양한 온/오프라인 공간의 자생적 토론이 집단 극단화되기 쉽다고 평가하면서, '소우주 모델'에 근거하여 민주적 토론이 가능한 공간을 의도적으로 창출할 필요가 있다고 설명한다(오현철, 이지문).

2. 서구와 다른 민주주의 역사를 갖기 때문에 유의할 점

한국의 국회와 행정부가 모두 무능 또는 무작위를 강요받는 상황에서 미국의 공론화 성공사례에 기초하여 위와 같은 기대를 거는 것은 일리가 있다. 그러나 '작은 공중'에 '통계적 대표성 확보 + 정보 제공 + 소집단 토의 경험 제공 + 결정권한 부여'라는 인센티브를 통해서 극단화되기 쉬운 자생적 토론을 비당파적이고 공적인 토론으로 변화시킬 수 있으리라고 기대하는 것은 너무 성급하다는 생각이다.

현재 한국에서는 일반적으로 '토론'이나 '토의'를 경험할 수 있는 기회 자체가 전무하다. 서구처럼 '생활세계 기반의 공론장 → 정치체계 형성'으로 상향식 민주주의를 경험한 사회들과 달리 한국사회에서는 자생적 공론장의 경험 자체가 부재하다. 미국의 경우에도 토론의 경험은 한국보다는 훨씬 일반적일 것이다. 따라서 위의 일회적 인센티브들이 효과를 발휘하기에는 한국인의 토의 경험이 너무나 일천하고, 제도와 타인에 대한 신뢰 역시 매우 낮다. 학생시절에도 성인이 되어서도, 또 오프라인에서도 온라인에서도 한국인은 토론의 기회를 전혀 갖지 못하는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 사실상 발표문에서 지적하는 바와 같은 '집단 극단화' 현상이 나타나는 것이 아닌가? 따라서 현재 제대로 작동하지 않는 대의제 민주주의의 단점을 보완하기 위해서 다양한 공론화의 방법을 시도하는 것은 중요하고 또 의미 있는 일이지만, 그것이 '이성적 토론 결과'를 가져올 것이라고 낙관하는 것은 피하는 것이 좋겠다는 생각이다.

오히려 그러한 결과를 지향한다는 장기적 관점에서 다양한 실험과 경험의 누적을 위해 공론장 형성을 시도하는 것이 낫지 않을까 한다. 따라서 갈등의 내용 및 상황, 이슈 등에 따라서 다양한 공론화의 방식을 독창적으로 창안하

고 시도하는 것이 오히려 더 필요해 보인다. 그와 함께 생활 곳곳에서 배제와 회피, 대립의 문화가 아닌, 토론이 가능한 사회분위기를 만드는 작업을 함께 진행할 필요가 있다고 본다.

[토론문②]

공론화 국회토론회 토론문 부산BRT시민공론화위원회 활동을 중심으로

오문범

(부산YMCA 사무총장 / BRT공론화위원회 위원장)

공론화 국회토론회 토론문

부산BRT시민공론화위원회 활동을 중심으로

오문범 (부산YMCA 사무총장/ BRT시민공론화위원회 위원장)

□ 부산 BRT공론화 과정

지난 민선 7기 부산시정 선거에서 부산시가 추진 중이던 BRT(중앙버스전용차로제) 정책에 대한 논란 속에 오거돈 당시 후보가 당선시 BRT의 전면 중단 후 재검토 공약

당선 후 현재 운영중인 내성교차로에서 해운대 운촌삼거리 8.7km 구간의 시민여론이 극심한 양립 현상을 보이자 공론화 과정 추진 후 중단과 재개를 결정하겠다고 약속함

이 후 부산시는 시민사회, 학계, 시의회, 법조계 등 13명의 위원을 선정하고 공론화과정에 착수함

2018년 8월 7일 공론화위 출범 이 후 64일간 활동 후 10월 10일 재개의 결론을 도출하고 공론화 과정을 마무리함

□ 부산 공론화 과정의 특징

부산의 BRT공론화 과정은 신고리 5,6호기와 마찬가지로 진행 중인 정책을 중단하고, 재개와 중단 여부를 결정하기로 함

공론화 과정이 2달여로 매우 짧았고, 찬반의 의견이 지역과 상권, 주교통이용수단에 따라 명확히 상반된 의견을 가진 상황에서 공론화과정에 돌입

공론화 기간이 짧았던 관계로 위원 구성, 공론화설계 등에 어려움을 겪었으며, 공론화위원으로 시의회가 참여하고, 찬반의견을 가진 학계대표가 위원으로 참여

결론을 도출하되, 권고안이 아닌 위원회의 의견을 제시하는 것으로 함. 이유는 시정의 책임을 위원회나 시민에게 떠넘기는 인상을 차단하고,, 시민이 위임한 정책결정권자의 결정권이 중요하다고 판단했음

위원회는 공정성, 투명성, 민주성 세가지 원칙에 따라 전 과정을 진행하였으며, 매주 회의와 실무를 담당할 소위원회를 구성하여 위원회 결정사항을 정리하는 역할을 수행하였음

□ 공론화진행과 결정과정

- 공론화 설계과정에 약 1개월을 소요하여, 다음의 방향을 결정함
 - 1) 시민참여단의견과 일반시민여론을 동시에 반영하도록 한다
 - 2) TV토론회를 2회 개최하여 시민참여단의 이해를 돕는다
 - 3) 시민참여단 구성 후 약 10일간 재개와 중단 양쪽 전문가 자료를 숙독하도록 한다
 - 4) 오리엔테이션을 두차례 개최하여 시민참여단의 역할을 충분히 숙지하도록 한다
 - 5) 여론조사는 일반시민대상 2,585명, 시민참여단은 사회조사방법론이나 통계학적 관점에서 150명으로 한다. 150명의 참여단은 대중교통 이용자 50%, 비대중교통 이용자 50%로 각각 구성한다.
 - 6) 시민참여단의 구성은 중단, 재개, 유보 입장의 참여단을 각각 1/3로 한다
 - 7) 1차 일반시민여론조사 결과의 반영여부는 비율을 정하지 않되, 최종 의견서 제출시 결론을 함께 제출하도록 한다.
 - 8) 시민참여단 조사는 숙의과정 전 1차, 숙의과정 종료 후 두 번째 조사를 하되, 숙의과정은 구성비에 따라 재개, 중단, 유보의사를 밝히고, 2차 조사는 재개와 중단 중 의사결정을 하도록 한다.

□ 부산 BRT공론화의 주요 시사점

기 시행 중인 정책에 대해 공론화과정이 가지는 부담감을 해소하기가 쉽지 않음. 일정기간 공사 중단에 따른 행정과 재정의 낭비적 요소에 대한 비판에 직면할 우려 있음. 따라서 공론화 과정은 정책 시행전 충분한 사전 논의와 토론을 위한 절차로서 이행할 필요가 있음

위원 구성에 있어서 공론화위원회는 절차적 투명성과 공론화 설계에 집중하는 바, 특별한 의견을 가지지 않은 전문가와 시민사회를 중심으로 구성하는 것이 바람직함. 명확한 의견을 가진 전문가는 전문가 패널로 참여하도록 하며, 시의회 등은 공론화위원회에 직접 참여하기보다 공론화 설계가 끝난 후 내용을 공유하는 수준으로 협의를 진행하는 것이 효과적일 것임 (부산공론화위는 설계과정이 끝난 후 부산시의회 해당 상임위와 간담회를 통해 진행과정을 공유하였음)

다른 지역 공론화과정과 달리 시민참여단의 구성을 1차 조사 결과에 근거하지 않고, 1/3씩 구성하였으나 이는 기존 공론화 과정과 마찬가지로 비율에 따라 참여단을 구성하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

시민참여단 구성 후 정확한 정보 전달과 학습을 위해 다양한 채널로 관련 정보를 제공하였으며, 숙의과정에 참여한 141명 중 학습자료 미검토자는 2명이 불과하였음. 오리엔테이션 등 시민참여단에 대한 사전 정보제공과 교육 등에서 역할에 대한 명확한 전달이 중요하며, 이를 통해 시민참여단의 자기 책임성과 시민대표로서의 자기인식을 강화할 수 있음

□ 지역 내 갈등을 해소할 방안으로서의 숙의과정

부산 BRT공론화위원회는 최종 의견 전달 과정에서 향 후에는 정책 시행 전에 충분히 시민들의 의견을 담아 낼 수 있는 도구로서 공론화과정 활용 방안을 제안하였음. 이는 불필요한 논쟁을 사전에 차단할 수 있으며, 정책 중단에 따른 행정낭비와 정책결정을 시민에게 미룬다는 비판을 차단할 수 있는 근거가 될 것임.

아울러 시민들의 다양한 의견을 구할 수 있는 인적 풀을 구성하고, 과도한 예산이 들지 않도록 지역별, 정책별 가치)시민참여단을 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음

실제 부산시는 향 후 대중교통정책에 대한 시민의견 수렴을 위해 약 100여 명 정도의 시민모니터단을 상시 운영할 계획을 밝히기도 했음

정책사안에 따라 과연 일반 시민들이 전문성 높은 정책의 시행 여부를 결정하는 것이 가능한가?라는 질문은 부산 공론화 과정에서 지속적으로 제기되었으나 충분한 자료와 학습과정을 제공할 경우 시민들의 집단지성은 매우 합리적으로 작동할 수 있다는 것을 이번 공론화 과정에서 확인할 수 있었음

특히 이해관계자들을 배제하고, 일반 시민들을 통한 논의과정은 그 자체만으로도 지역 내 주요 갈등현안에 대한 나름의 대안을 제시할 가능성도 확인할 수 있었음

다만, 공론화 만능주의에 대한 우려는 충분히 감안되어야 하며, 구체적 정책 결정에 이 방안을 도입하기 보다, 앞서 지적한대로 정책의 틀을 구성하거나 방향을 정하는데 있어 매우 유용한 방안이 될 수 있을 것임

특히 전문가들이 놓칠 수 있는 지점에 대해 시민들의 의견을 반영함으로써 상호 보완해 나갈 수 있다는 확신을 가질 필요가 있음

□ 맺음말

지자체 차원에서의 숙의민주주의는 중앙정부 차원의 숙의과정과는 또 다른 의미가 있다고 생각한다. 매우 적은 인적풀을 가지고 있고, 지역 내의 참여한 이해관계가 있는 상황에서 하나의 정책결정이 미치는 영향을 중앙단위와는 근본적으로 차이가 있기 때문이다.

하지만 지금까지 거의 모든 정책은 당사자인 시민은 배제된 채 전문가와 행

정단위를 중심으로 요식적 절차에 의해 결정되어 온 것도 현실이다. 특히 도시개발이나 제도의 변경에 있어서는 더욱 그러하다.

공론화는 시민들이 자신들의 생활문제에 직접 의견을 제시함은 물론 참여를 통해 정책에 대한 이해도가 깊어지고, 향후 해당정책을 또 다른 시민들에게 전달하는 역할도 가능하다.

시민원탁회의와는 또 다른 의미에서 직접민주주의의 요소가 강하게 작동하는 공론화 혹은 숙의과정은 지역과 상황에 맞게 적용될 수 있는 방안을 찾아야 할 것이며, 이를 통해 시민사회의 역량을 높여나가야 할 것이다.

부산BRT공론화 과정은 시민이 얼마나 현명한 선택을 할 수 있는가를 확인하였음은 물론 이를 어떻게 시정책 결정과정에 잘 접목할 것인가하는 숙제도 함께 남겼다.

중요한 것은 도구가 아니라 그 도구를 활용하는 능력일 것이다. 숙의민주주의의 한 방안으로서 공론화 과정은 그래서 완성이 아니라 채워나가야 할 시민들의 정책참여운동이라 일컫고 싶다.

[토론문③]

광주 도시철도2호선 공론화 과정의 의의와 과제

이경률

(광주 사람중심 미래교통 시민모임 / 광주공론화위원회 소통분과 위원)

광주 도시철도2호선 공론화 과정의 의의와 과제

이경률 (광주 사람중심 미래교통 시민모임/광주공론화위원회 소통분과 위원)

가) 개요

사람중심 미래교통 시민모임은 향후 그간 사업과 공론화등에 대한 평가 토론 및 백서등의 발간을 통해 활동사항에 대해 종합정리를 할 예정입니다. 다만 이미 잡힌 토론 일정에 지난 약11개월간 도시철도2호선 건설 반대 활동을 해왔던 시민으로서 간략한 토론문을 게재함을 널리 양해부탁드립니다.

광주 도시철도2호선 건설이 지난 11월9-10일 시민참여단 243명이 참여한 1박2일 합숙 종합토론회를 거쳐 , 건설 찬성 78.6% 반대 21.4%로 건설을 결정했습니다.

250명의 시민참여단 가운데 개인 사유로 불참한 7명을 제외하고 243명이 참여해 97.2%의 높은 참석률을 보였습니다.2002년 도시철도 2호선 기본계획이 승인·고시된 지 16년만에 지난 7월16일 시민모임이 공론화를 요구한 지 117일만의 결론이었습니다.이로서 지난했던 광주 도시철도2호선 건설 유무 문제와 관련한 논쟁은 이제 종지부를 찍었습니다.사람중심 미래교통 시민모임은 올해 1월8일 '윤장현시장 임기내 광주도시철도2호선 착공반대 시민모임' 으로 출범하여 당일 1차 기자회견 및 천막농성에 돌입하여 무려11여개월 동안 풍찬노숙 십시일반의 대동 정신으로 광주 도시철도2호선 문제해결 및 미래교통 대안을 위한 시민참여형 숙의조사를 지속적으로 요구하였습니다.

또한 수차례의 도시철도 문제점,대안 교통 체계,공론화 방안등의 워크샵,전국

의 도시철도와 BRT(간선급행버스)등 버스교통 체계 견학, 홍보활동,기자회견, 시장 면담,시의회 방문,기자 간담회등 진력을 다해 도시철도2호선에 대한 우리의 입장을 정리하여 발표하고 시민참여형 공론조사를 적극적으로 제안하였고 민선 7기 이용섭 시장은 후보 시절 약속한 공론화 요구를 수용하였습니다.

민관 소통 협치의 결과였습니다. 이후 광주시의 공론화 준비위 과정에서 논의 결정 합의 파기, 도시철도공사의 과도한 불공정 사례,공론화 위원회의 불철저한 공론화 관리등에 따른 심각한 공론화 중단 위기를 겪으면서도 시민모임과 시민사회의 각고의 노력 그리고 어렵게 합의한 공론화 판을 깨서는 않된다는 공동의 판단과 인식이 공유되고 이는 11월10일의 최종 공론화 결론까지로 이르게 되었습니다.

나) 공론화 의의입니다.

제1발제문에 제기된 바처럼 토론 없는 공간인 한국 공론장의 비관적 현실과 가치관의 충돌과 극단화의 함정이 상존하고 있는 시민사회와 대결이 고착되는 공간 정치체계에 비추어서 질적 조건을 갖춘 공적 의견이 등장하기 위해 충족해야 할 형식적 기준으로서 숙의형 공론조사는 그 의미를 높이 실현할 수 있다는 점에 동의합니다.특히 공론조사는 참여자들이 합리적인 토론을 마친 후에 자신들의 선호를 교정할 수 있으며,그러한 의견만이 진정한 선호와 공론이 될 수 있음을 보여주었다.이러한 사실은 정치를 이익 갈등과 대립의 장으로 보던 관점에서 공공선의 창출을 위한 토의 공간으로 이동시키려는 동기에 정당성을 부여해준다는 의견에도 적극적으로 동의합니다.

이와 더불어 우선 제1발제의 공론장 형성의 의미와 현실적 가치의 관점에서 이번 광주도시철도2호선 건설 반대 운동 및 공론화 과정 참여에 따른 의의를 말씀드립니다.

첫째, 참여 민주주의입니다.

지하철2호선의 경제성 타당성 안전성등에 대해 강력한 문제제기와 제언을

내놓는 조직 시민모임등의 시민사회 활동이 없었으면 지하철2호선은 과거 시정처럼 정책의 효율성을 앞세워 밀어붙였을 겁니다.또한 일반 시민은 그저 바라보고 문제의식이 있어도 어떠한 소통과 제기의 창구도 없이 막무가내의 구경꾼이 되고 몇몇 시민 사회의 형식적인 토론을 보고 언론의 일방적 보도에 경도되는 수동적 시민으로 귀착되고 지하철은 착공이 됐을 겁니다.자발적 시민모임의 적극적인 홍보 학습 토론 조직등 지하철 2호선 건설 반대에 대한 전방위적인 활동은 지하철2호선 문제가 지역사회가 풀어가야할 제1의 이슈로 떠오르게 했을 뿐만이 아니라 16년간의 논란을 이젠 정리해야 한다는 인식을 광범위하게 위치시켰습니다.

시민의 삶과 생활에 절대적인 영향을 미치는 문제에 대해 시민사회가 조직하고 제기하고 이슈화해서 참여하여 풀어야한다는 참여민주주의의 전형을 보여줬다고 생각합니다.

둘째, 속의 민주주의입니다.

현대의 직접 민주주의와 대의 민주주의의 불안전성에 대한 끊임없는 고민의 대안으로써 공론조사 방식의 속의 민주주의의 가능성입니다. 일방 통행식 대규모 SOC 사업과 시정에 대해 시민의 삶과 생활 눈높이에서 깊게 정보를 접하고 자료를 숙지하고 분임 토의하고 그리고 심사숙고해서 판단하고 의견을 내고 학습해서 결과를 내놓는 속의 민주주의를 시도 했습니다.그리고 이는 형식과 다수결 함정에 빠진 형식적 민주주의의 불안전성을 줄이고 시민주권의 완성도를 높이는 방안이라 판단합니다.

셋째,생활 민주주의입니다.

국정이나 시정의 정책 특히 경제 사회적 자원의 분배문제, 절차와 형식 민주주의가 아니라 실질적인 생활 민주주의의에 대해 시민이 직접 정보를 접하고 토론하고 판단하여 결정했다는 점입니다. 광주시 도시 규모 인구추세 대중교통현황 에 따른 지하철 건설의 필요성과 적정성 광주시의 재정 상태에 따른 경제적 타당성과 적정성, 교통편의성, 지하철의 환경성, 공사기간의 문제점등을 시민이 직접 따져 보았다는 것입니다. 광주시정에 대한 시민의 초유

의 경험이었습니다. 시민참여단의 만족도 결과를 보면 공론화에 대한 인식을 조사한 결과 '광주시 도시철도 2호선 공론화의 최종 결과가 나의 의견과 다르더라도 그 결과를 존중할 것이냐'는 질문에는 '매우 그렇다'와 '그렇다'는 응답이 95.1%에 달했습니다.

또한 광주시 도시철도 2호선 공론화에 참여하면서 광주시 정책에 대한 관심이 증가했다는 의견도 93.8%에 달했으며 '다음에도 광주시의 공론화에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이다'는 의견도 87.6%로 나타났던 것을 보면 생활권 사회권에 대한 속의민주주의와 참여민주주의가 얼마나 의의가 있는지를 확인할 수 있었습니다.

다) 과제입니다.

제2 발제문에서 제기했던 현재 진행 중인 공론화는 국민의 이해가 걸린 사안에 체계적인 절차와 엄격한 관리를 통해 이뤄지는 공론화 과정은 국민에게 신선한 충격이었다. '참여-학습-토론-숙고-결정-수용-발표' 등이 정해진 규칙과 절차에 따라 질서 있게 이뤄지는 과정에 참여하거나, 이런 과정을 지켜보는 것만으로도 많은 국민에게 자부심과 함께 민주주의를 학습하는 기회가 되었다는 순기능의 공론화가 존재하는 것도 사실입니다. 하지만 이러한 성과 이면에 한계도 한번 밝혀봐야 한다고 생각합니다.

첫째, 기울어진 운동장이었습니다. 공론화를 결정하는 주체도 지원하는 주체도 찬반 이해 당사자의 한 축도 시였습니다. 실지로 시는 공론화 과정에서 합의 파기등 신의 성실 원칙을 어겼고 공론화를 거의 중단시킬 정도에까지 이를 정도의 과도한 홍보 조직적 개입 지하철 찬성 발언등 끊임없이 공론화의 생명인 객관성 중립성 공정성을 훼손시키는 시비거리를 제공했습니다. 발제문의 "심판이 선수를 겸하는 문제를 극복할 방안이 없다"라는 현실을 보여주고 만 것입니다. 공론화 추진 주체가 행정기관이고, 공론화 의제가 행정부의 관심 사항인 상황에서 공론화의 공정성과 행정기관의 중립성을 기대하는 데는 한계가 있다는 발제문은 상당한 설득력있는 현실 진단입니다.

광주시는 공론화 과정을 객관적이고 공정하고 중립적으로 관리함으로써 민주

인권 도시의 정체성을 한층 심화하고 넓힐 수 있는 계기를 스스로 좁히는 과정을 노정하기도 했습니다.

둘째,공론화 위원회의 공론화추진의 객관적이고 공정한 운영의 한계입니다.. 두번째항 에서 말씀 드린 기울어진 운동장에서 최소한도의 기회의 평등을 보장하고 이를 위해 객관성, 중립성, 공정성, 투명성을 최우선 원칙으로 삼아 평평한 운동장에서 공정한 룰을 통해 공론화의 수용성을 최대해야할 공론화 위원회의 권한과 찬반 이해당사자의 불공정성을 중지시킬 실질적인 권한을 갖고 있지 않음으로 인해서 공론화 위기와 파행을 끝까지 노정했습니다.예를 들어 공론화위원회는 광주도시철도2호선 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정을 광주시장 1283호 훈령과 더불어 위원회가 광주시에 요청하는 참고인 진술의 경우를 제외하고, 2호선 건설여부와 관련한 찬반 입장을 공개적으로 개선하거나 한쪽 입장을 옹호하는 발언 또는 행위를 하지 않도록 중립 요구하는 운영세칙을 의결했음에도 이의 위반시 적절하고도 필요한 조치에 대한 실질적인 권한을 갖고 있지 못했습니다.이후 또 다른 공론화 운영시 반드시 해결해야할 사항입니다.

셋째,정당 정치의 조정기능 미비입니다. 즉 한국사회의 공론화가 행정부 주도 공론화만 존재한다는 발제 내용은 현실을 반영하고 있습니다.16년간 광주 시정의 최대 이슈이자 최고의 사회갈등 요소였던 지하철 2호선과 관련해 진보정당의 입장 표명 정도 외에 사회갈등을 해소하고 대안을 찾는 집권여당 및 제 정당의 정치행위는 매우 미미했습니다. 정치의 존재 의의에 대해 심각한 질문을 갖게 하였습니다. 또한 한편으로는 시민의 대의기구인 시의회는 갈등을 해소 하는 순기능적인 정치활동과 갈등 조정기능을 잘 수행하지 못했습니다. 사회 갈등을 해소하고 통합해야할 정치의 부재였습니다.이 문제는 도시 철도2호선만의 문제가 아니라 이후 제기될 다종 다양한 사회 문화적 경제적 이슈에 대해 지역 정치가 합리적으로 문제를 접근하고 풀어갈 수 있을것인가에 대해 깊은 우려를 갖게 합니다.

넷째,언론의 역할입니다.여론 형성에 막대한 영향력을 지닌 언론이 몇몇 언론 외에 공정한 공론화를 위해서 찬반 양측의 홍보가 적당한지 광주시가 중립 공정한지 감시해야 하고 나아가 대안을 제시할 책무는커녕 오히려 방관하고

는 감아 주었다는 광주 전남 민언련의 지적은 매우 의미심장한 지역 언론 현실이었습니다.“지역 언론은 ‘공론화 의제화에 실패했다”는 언론모니터 보도는 언론에 대한 회의를 깊게 하였습니다.

다섯째,참여와 속의 생활 민주주의에 대한 자발적 시민 모임의 대응 그리고 조직 운영 그리고 기존 시민 사회와의 연대와 소통 그리고 도시 정책역량에 대한 진단과 이후 과제입니다.(이점과 관련해서는 지면상 생략하겠습니다)

라) 광주 도시철도 2호선 공론화 이후 할 일.

첫째, 공론화 만족도 조사 결과에 대해서는 위에 인용했지만 투표 결과 직전 시민참여단 공개 소감 발표에서도 “비록 찬성했지만 반대측의 문제제기를 적극 광주시는 수용해서 문제점을 해결해달라”라는 발언은 찬반 모든 사람들의 공통된 의견 표명이었습니다. 이는 이후 지하철 2호선 건설 과정에서도 시민 사회의 감시와 제안이 지속되어야함을 말해주고있습니다.

둘째, “공론화 시점이 앞당겨져야 한다. 공론화 제안 주체가 다변화 되어야 한다.공론화에 필요한 제도적 장치를 마련해야 한다.”는 발제문에 적극 동의합니다. 기 결정된 사업에 대한 사후 추인적인 공론화가 아니라 정책기획 혹은 정책 형성 단계에서 공론화는 이뤄져야 합니다. 사후 약방문이 아니라 선 차적인 공론화를 통해서 참여 소통 속의 생활 민주주의를 한 단계 성숙 시켜야 합니다.또한 반드시 공론화의 공정성 안전성 시의성 등의 판단에 기초하여 조례를 제정해야 합니다. 이는 당연히 제안 주체의 다변성을 통한 사회적 수용성, 정책 집행의 수월성 등을 함께 수반하는 제도적 장치가 될 것입니다.

셋째, 향후 광주광역시의 행정과 정책이 광주 도시철도2호선 공론화추진 이전과 이후로 소통 민주주의 민관 협치 부문에서 민주 인권도시의 정체성을 지향하는 광주시 답게 근본적으로 달라졌다는 평가가 이후에도 일상화되고 지속됐으면 합니다.

넷째, 시민 모임과 시민사회는 이번 광주도시철도 2호선 공론화 과정 까지

자발적 헌신과 십시일반하여 비용을 감당하고 휴일마저 없이 전국을 다니고 광주 지역 곳곳을 발로 뛰었습니다. 문자 그대로 헌신의 힘으로 활동해왔습니다. 비록 노력해왔던 바와는 결과가 달랐지만 공론조사 결과를 바로 수용했습니다. 그리고 이제 착공될 광주 도시철도 2호선이 진정 시민의 발이 되기 위해 필요한 경제성 편의성 공사기간의 안전성과 민원등을 지속적으로 모니터링할 것입니다. 더불어 시민사회는 이번 공론화 전후 과정을 제대로 평가하고 지속 가능한 도시 발전을 위해서 일상 삶을 규정하게 되는 생활권-사회권, 나아가 구체적으로 사회적 자원의 분배 문제를 이제 구체적 도시 담론으로 적극적으로 규정하고 현장과 생활세계 곳곳에서 풀어가는 과제는 여전히 남아있습니다.

광주 정신이라는 정체성이 한사람도 소외됨이 없이 도시 전체에 흐르는 그날을 향해서 또 한걸음 나아가야겠습니다.

[토론문④]

대전시 월평공원 민간특례사업 공론화

양흥모

대전·충남녹색연합 사무처장

대전 월평공원대규모아파트반대 시민대책위

대전시 월평공원 민간특례사업 공론화

양흥모 (대전·충남녹색연합 사무처장 / 대전 월평공원대규모아파트반대 시민대책위)

제2차 공론장 집담회

대전시 월평공원 민간특례사업 공론화

양 흥 모, 대전충남녹색연합 사무처장



대전충남녹색연합

제2차 공론장 집담회

1. 공론화 배경



2017년 12월 21일 : <도솔산(월평공원) 대규모 아파트 저지를 위한 주민대책위>, <월평공원 대규모 아파트 저지 시민대책위> 시청 북문 앞 농성장 66일만에 철거, 138일째 진행한 1일 시위 중단.
12월 14일 이재관 대전시장 권한 대행과 간담회를 통해 여론수렴과 대안 모색을 위한 민관협의기구 구성 합의.
12월 15일 대전시의회 민간특례사업 홍보비 삭감, 여론수렴 예산 3억원 결정.
12월 18일 김택수 정무부시장 농성장 방문

대전충남녹색연합

제2차 공론장 집담회

2. 민관협의체 운영



2018년 1월~4월 민관협의체 7차 회의
시민여론수렴 연구 운영 방향 및 사업자 (사)한국갈등해결센터 결정.
4월 6일 <월평공원 민간특례사업 시민 여론수렴 연구용역, 사업비 2억4천만원> 착수 보고회 개최, 4월 11일 기자회견.
공론화 방향으로 공정성, 대표성, 속의성, 수용성 4대 원칙 제시.
무엇보다 시민의견 수렴을 위해 정보, 절차, 규칙 등 정확한 정보 제공, 적극적인 소통과 투명한 운영 약속.
속의 과정을 거친 최종의견은 민관협의체에 보고하고 이 결과는 도시계획위원회에 최종 심의에 반영할 예정.

대전충남녹색연합

제2차 공론장 집담회

3. 대전시 셉프 월평공원 공론화위원회 구성



7월 27일 대전시 '월평공원 공론화위원회' 출범.

민관협의체에서 논의 또는 월평공원 대책활동을 해온 시민사회, 주민대책위와 소통과 협의 없이 대전시(기획조정실)에서 일방적으로 구성하고 발표.

공론화위원회는 대표성과 전문성, 신뢰성 등 문제와 갈등으로 시작.

대전충남동북세연합

제2차 공론장 집담회

4. 이해당사자협의회 구성 및 운영

공론화 관련 용역 진행

지방선거 전 : 갈등영향분석보고서(102.P) 부실 및 내용 단순 찬반 의견 정리. 핵심 이해당사자인 토지주 의견 없음.
지방선거 이후 : 이해당사자협의체 운영과 공론화 시작.

이해당사자협의체 : 대전시 기획조정실, (사)한국갈등해결센터,
<도솔산(월평공원) 대규모 아파트 저지를 위한 주민대책위>
<월평공원 대규모 아파트 저지 시민대책위>
<월평공원 잘 만들기 주민추진위원회> 회장 등

* 핵심 이해당사자인 토지주 참여 없음.

9월 29일 : 공론화용역기관 (사)갈등해결센터와 이해당사자협의체가 협의하여 공론화 의제 선정 워크샵까지 진행.

이후 주민대책위와 시민대책위의 유선RDD방식 시민숙의단 모집의 문제 제기와 숙의과정 불참.

공론화위원회 강행으로 파행.



대전충남동북세연합

제2차 공론장 집담회

5. 대전시 공론화 강행의 문제들

1. 유선RDD 방식 모집의 문제 : 유선전화 없거나 무선 전화를 주로 쓰는 사람들 참여기회 배제, 대표성 결여.
2. 유선전화로 모집 과정도 매우 부실하고 관리 안됨
 - 1) SNS와 전화로 마구잡이식 홍보.
 - 2) 전화 안내는 대부분 1차 속의 일정과 2차 속의 일정만 가능한지 묻고 2회 모두 참석해야 수단 지급한다는 식의 단순 알바생 모집처럼 속의단 홍보와 선정. 구체적 인 미션에 안내없이 자리에 앉아만 있으면 된다고 안내하기도 함.
 - 3) 3~4일 동안 마구잡이식 전화 홍보와 모집으로 220명 모집.
 - 4) 자료와 정보 사전 제공 없음.
3. 10월 6일, 1차 속의워크숍 실패
 - 1) 참여자 159명(시민속의단 계획 인원은 200명)
 - 2) 사업 반대측 주민대책위와 시민사회 불참으로 4개 주제에 걸친 반대측 발표와 자료 제공 못함.
4. 10월 9일, 현장답사 실패.
애초 속의단 모집과정에서 현장답사 일정을 안내하지 않아 40~50명 참석.
현장 답사 기획 및 진행을 찬반이 같이 해야하는데 역시 이루어지 않음.
5. 10월 13일 방송토론회
TJB대전방송 <열린토론> 통해 진행, 시민들 월평공원 공론화 토론회인줄 대부분 모름.

제목: 월평공원 공론화 위원회
시민참여단 모집
시민 토론회 일정
1차모임: 대전시청, 10/6(토) 오전 10시부터 오후6시까지
2차모임: 대전광역시 인제개발원 10/20(토) 오전10시부터 오후 7시까지입니다.
사례비는 2차토론회 후 10일이내 개인 계좌로 20만원 지급 됩니다.

이렇게 안내 해 주시면 됩니다.

현재 19세~39세 남,여 서구,중구,동구,대덕구,유성구

40세~59세 남,여 서구,중구,동구,대덕구,유성구

여유가 남아 있습니다.

함께 가실분 있으시면 부탁 좀 드려요~~

대전충남독서연합

제2차 공론장 집담회

6. 대전시 월평공원 개발 공론화의 문제와 해결

1. 독립적이고 전문성있는 공론화위원회 구성 문제.
2. 핵심 이해당사자 토지구 불참.
3. 사업에 대한 단순 찬반논리 프레임을 만들어 다양한 의견 수렴 미흡.
4. 시민들 참여 기회 배제 : 공론화 과정에 대한 홍보와 기회제공 없음. 관련 정보와 자료 공개하지 않음.
5. 공론화의 핵심인 시민속의단 대표성 결여 : 유선RDD 강행.

10월 17일 <월평공원 대규모 아파트 저지 시민대책위> 전체회의를 통해 입장 정리. 대전시에 요구

- 1) 유선RDD(Random Digit Dialing) 방식 추가 모집과 159명 참여자 중 일정과 미션수행이 가능한 분을 참여.
- 2) 2회 속의워크숍, 현장답사 1회, 시민토론회 1회 등 진행.

현재 대전시와 시민사회 공론화 재개 논의 중.



대전충남독서연합

7. 결론

촛불시민혁명 : 위임 된 정치와 행정이 시민들을 소외하고 군림.

주권자인 시민들의 저항과 혁명.

새로운 행정 : 민주적인 행정과 자치, 시민통제.

시민이 앞에서 행정은 뒤에서, 시민이 참여하고 결정하고 통제하는 행정.

공론화는 위임된 행정의 정책 결정을 주권자인 시민들이 직접하는 것.

이에 대한 행정과 시민들의 이해가 부족하고 다른 현실.

공론화에 대한 정부와 자치단체의 연구와 제도, 적용을 위한 준비 필요.

민주적인 행정과 자치로 가는 길에 꼭 필요하다.