

집담회

# 시민참여 공론장

어떻게 활성화 시킬 것인가?

2018.3.14(수) 오후 2시  
국회 의원회관 9간담회의장

사회

전민용 (6월민주포럼 운영위원장)

패널

권미혁 (더불어민주당 국회의원)

이지문 (연세대 국가관리연구원 연구교수)

박순성 (바꿈, 세상을 바꾸는 꿈 이사장)

정완숙 (디모스 대표)

박태순 (사회갈등연구소 소장)

은재호 (한국행정연구원 선임연구위원)

조수진 (다른백년 이사 | 변호사)

권오현 (빠띠 대표)

하승우 (녹색당 정책위원장)

김은희 (젠더정치연구소 연구위원)

문의

권미혁 의원실 : 02-784-7727  
바꿈, 세상을 바꾸는 꿈 : 02-522-9686

주최

더불어민주당 권미혁 의원  
바꿈, 세상을 바꾸는 꿈

## 〈차 례〉

사회 전민용(6월민주포럼 운영위원장)

국회 시민참여 필요성과 방향 .....	권미혁 (더불어민주당 국회의원)	1
추첨으로 구성된 시민의회 .....	이지문(연세대 국가관리연구원 연구교수)	6
시민참여 공론장에 관한 기초적 논의 ...	박순성(바꿈,세상을바꾸는꿈 이사장)	28
공론장 활성화를 위한 몇 가지 생각 .....	박태순(사회갈등연구소 소장)	32
시민참여 공론장의 제도화 방안 .....	은재호(한국행정연구원 선임연구위원)	45
사법분야 국민참여재판을 통해 상상해보는 공론화 ...	조수진(다른백년 이사/변호사)	61
집담회 .....	권오현(빠띠 대표)	65
시민의 일상성과 풀뿌리 공론장 .....	하승우(녹색당 공동정책위원장)	69
‘공청’과 ‘공론’ 사이 그리고 그 너머 .....	김은희(젠더정치연구소 연구위원)	74

# [집담회①]

국회 시민참여 필요성과 방향

권미혁

(더불어민주당 국회의원)

# 국회 시민참여 필요성과 방향

권미혁(더불어민주당 국회의원)

현대사회 대부분의 국가는 민주주의를 기반으로 국가를 운영하고 있다. 좀더 정확히 말하면 ‘대의 민주주의’를 국가운영의 기본틀로 삼고 있다. 현대의 많은 국가들이 직접민주주의가 아닌 대의민주주의를 정치체제로 채택하는 이유는 복잡한 현대사회에서 고대 그리스 시대처럼 직접민주주의를 재현하는 것은 현실적 제약이 많기 때문이다.

대의민주주의에서 국민이 대표자에게 권력을 위임할 때, 중요한 전제조건이 하나 있다. 바로 국민으로부터 위임받은 권력은 국민의 이익을 수렴하고 실현하는데 써야한다는 것이다. 이러한 전제 아래서 대의민주주의를 굴리는 두 바퀴는 정당과 선거다. 그래서 대의민주주의의 대표적 형태는 정당정치이다. 우리 정당법상 정당은 “국민의 이익을 위해 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”으로 정의된다.

그런데 정당이 그 정당을 지지하는 유권자(국민)의 이해관계가 아닌 소수 기득권의 이익을 위해 권력을 행사할 때 대의민주주의는 기능을 상실하게 된다. 실제, 우리나라 역사를 돌아보면, 정당정치가 국민의 이익을 제대로 대변하지 못해왔다. 정당이 국민의 이익을 대변하지 못하는 등 본연의 역할을 못하면, 국민들은 정치를 불신하게 되는데, 이런 불신은 정당이 소수 기득권을 위한 정치를 할 수 있는 토대를 더 강화시켜주는 것 밖에 안 된다.

결국 주권을 가진 국민으로서 선택해야 할 것은 ‘외면’이나 ‘무시’가 아닌 ‘참

여'와 '관심'이어야 한다. 정치, 사회, 경제 등 공적인 문제에 시민들이 적극적으로 참여할수록 민주주의는 더욱 공고해질 것이다.

대의민주주의가 잘 작동하기 위해서는 여러 과제가 있지만 무엇보다 정당이 바로 서야 한다. 지역구도에 기반한 정당이 아니라, 정책중심 정당으로서 국민의 이익을 대변할 수 있는 조직이 돼야 한다. 정당이 제 역할을 못하면 시민들의 직접적인 정치 참여의 욕구가 높아지기도 하는데, 전 세계적으로도 스페인 포데모사 등 기존 정치에 실망한 시민들이 직접 참여에 나서는 현상을 목격할 수 있다.

국회 시민참여 방안으로는 입법과정에 시민참여를 보장하기 위해 공청회와 입법청원 등의 제도를 두고 있다. 공청회와 입법청원 등은 대의정치의 장인 국회에 시민이 참여할 수 있는 유력한 통로인데, 이 제도는 제 기능을 하고 있지 못하다. 국회에 제출되는 시민입법청원 대부분이 제대로 논의도 되지 않고 폐기돼 왔고, 13대 국회에서 입법청원 제도가 도입된 이래, 입법청원 건수 자체도 점차 줄어들어 왔다.

※[참고] 국회 입법청원 현황 (13대~19대)

	접 수	처 리 내 용				
		채택	본회의 불부의	철회	폐기	계
19대 (2012~2016)	227	2	44	4	177	227
18대 (2008~2012)	272	3	61	5	203	272
17대 (2004~2008)	432	4	102	10	316	432
16대 (2000~2004)	765	4	316	19	426	765
15대 (1996~2000)	595	3	179	16	397	595

14대 (1992~1996)	534	11	185	33	305	534
13대 (1988~1992)	503	13	251	61	178	503

유명무실하다는 비판을 받고 있는 입법청원 제도는 입법청원 절차를 간소화하는 등 그 자체로 개선의 필요성이 있다.

이미 더불어민주당 이학영 의원이 20대 국회에 △청원 접수 및 처리에 관한 사항을 심사하기 위한 청원심사특별위원회 설치 △청원 필수요건인 의원 소개 폐지하고 누구든지 단독이나 공동으로 서면 또는 전자형식으로 청원서 제출 △청원의 접수, 처리과정 및 결과, 처리사유 등을 공개하는 전자청원센터 설치 등을 내용으로 하는 국회법 개정안을 발의했다.

스코틀랜드 의회와 독일 의회 등 유럽 국가들은 진작부터 전자청원제도 등을 도입해 국민의 청원권을 적극 보장하려는 노력을 하고 있다. 우리도 국회법 개정을 통해 국민의 헌법상 권리인 청원권을 실질적으로 보장해야 한다.

헌법 개정 절차에 국민의 참여 절차를 보장하기 위한 ‘국민 참여에 의한 헌법 개정의 절차에 관한 법률안’(더불어민주당 김종민 의원 대표발의)도 20대 국회에 발의돼 있다.

현행 헌법에는 헌법 개정을 위한 국민 참여 절차로서 오직 국민투표 만이 명시돼 있는데, 헌법개정안 기초안의 작성 과정에 국민들의 참여를 보장하기 위해 ‘시민회의’를 두고 기초안 토론, 자체 공론조사 등을 하도록 하는 내용이다.

대중미디어를 넘어 소셜미디어로 발전한 사회환경에서 전통적 방식의 참여에만 생각이 머물러 있을 이유는 없다. 지금은 온라인플랫폼을 기반으로 한 의

제설정도 가능하고, 온오프라인을 넘나드는 활동이 가능한 시대다.

이미 유럽 등 해외에선 당내 의사결정시스템에 블록체인 기술을 적용해 모든 투표를 블록체인으로 진행하는 정당(스페인 포데모스, 덴마크 자유연합 등)들이 있고, 이를 통해 신생정당임에도 불구하고 적지 않은 당원이 참여하며 정치권 세대교체를 이뤄가는 곳들이 있다.

우리도 대의제 민주주의의 한계를 극복하고 민주주의를 공고히 하기 위한 참여방안을 적극적이고 다양하게 전개할 필요가 있다. 시민이 정책 결정에 참여하는 ‘공론장’도 하나의 모델이 될 수 있다. 국가나 지역사회의 주요 정책 결정에 시민의 뜻을 담은 공론장, 숙의민주주의는 대의민주주의의 취약점을 보완하면서 시민의 정치참여 가능성을 높일 수 있는 방안이다.

근본적인 정치 참여 확대라는 관점에서 △선거연령 18세 인하 △지방분권 강화 △정보공개 확대 등의 전통적인 과제를 실현하는 것도 여전히 중요하다.

우리 국민들은 권력을 사유화한 부정한 권력을 헌법상 권리인 선거가 아닌, 광장에서 국민의 힘으로 직접 심판해 전 세계의 주목을 받았다. 민주주의 역사에 길이 남을 촛불시민혁명은 시민의 지속적인 참여로 실질적 제도 개선으로 이어져야 한다. 이것이 국민의 삶을 바꾸는 개혁의 주요한 동력이며 변화의 전제이다. 그래서 시민참여에 대한 다양한 논의가 이뤄질 오늘 토론회에 대한 기대가 크다.

# [집담회②]

추첨으로 구성된 시민의회

이지문

(연세대학교 국가관리연구원, 정치학 박사)



# 추첨으로 구성된 시민의회

이지문(연세대학교 국가관리연구원, 정치학 박사)

## 1. 들어가는 글

“아일랜드, '낙태허용 개헌' 위한 국민투표안 마련…5월말 투표” 이것은 3월 9일자 연합뉴스 기사 제목이다. 아일랜드가 낙태 관련 국민투표를 하게 된 것은 바로 추첨으로 구성된 시민의회가 있었기 때문에 가능하였다.

다음 내용은 발제자가 작년 11월 7일자 한겨레신문에 기고했던 “낙태죄 찬반, 아일랜드 시민의회 방식의 공론화를”의 일부다.

낙태는 아일랜드에서도 가장 오래된 논쟁거리 중 하나였다. 1983년 헌법개정 전 실시한 국민투표에서 66.45%가 ‘태아의 권리’를 헌법에 삽입하는 데 동의하여 낙태를 수정헌법 제8조를 통해 금지하고 있다. 2012년 복통을 호소하며 병원을 찾은 임신 17주차 사비타는 의료진에게서 태아가 생존할 가능성이 없다는 진단을 받았고, 몸 상태가 악화되자 수차례 낙태를 요청하였으나 태아의 심장이 뛰고 있다는 이유로 거절당했다. 아일랜드는 임신으로 여성의 생명이 위험한 경우에만 낙태를 허용하기 때문에 태아의 생존이 어렵다고 하더라도 출산하거나 자연유산을 기다려야만 했다. 이후 사비타가 패혈증으로 사망하게 되자 약 20년간 잠잠하던 낙태 금지 폐지를 위한 캠페인이 다시 일어나게 되었다.

그 결과 2016년 총선에서 낙태가 핵심 이슈로 부상하자 의회 결의로 낙태를 포함한 다섯 가지 헌법조항을 다룰 시민의회를 지난해 10월부터 구성해 현재 운영 중이다. 시민의회는 구성원 100명 중 99명은 지역, 성, 연령, 사회적 계층 등과 같은 세부적인 인구통계학적 특성에 기초해 시민 중에서 추첨으로 선발하였으며

의장만 대법원 판사를 임명하였다. 100명 중 여성 52명, 남성 48명이며, 연령 분포는 18~24살 10명, 25~39살 29명, 40~54살 28명, 55살 이상 33명으로 꾸러졌다. 시민의회는 매달 첫 주 1박 2일로 개최되고 있다. 전문가, 시민사회 및 시민단체의 프레젠테이션이 진행되고, 안전과 관련된 이익단체를 비롯해 일반 시민들이 제출한 제안서를 살펴볼 시간과 질의응답 및 토론을 위한 시간이 주어진다. 전문가들의 발표 및 이들과의 토론을 보장하는 비공개 섹션을 제외하고는 전 과정이 시민의회 누리집을 통해 생중계되고, 모든 문서는 무료로 열람할 수 있다. 이런 일련의 과정을 통해 지난해 11월부터 올해 4월까지 총 5회에 걸쳐 낙태와 관련된 문제에 대해 논의하였고 그 결과 87%가 수정헌법 제8조가 유지되어서는 안 된다는 데 투표하였다. 시민의회는 6월 말에 이러한 내용을 담은 최종보고서를 의회에 전달하였으며 9월 정부에서는 2018년 5~6월께 국민투표를 실시하겠다고 발표하였다.

이렇게 아일랜드에서는 낙태 관련 조항을 포함해 다섯 가지 헌법조항을 바꾸기 위해서 추첨으로 구성된 시민의회를 구성해 1년 5개월 동안 성공적으로 운용하였으며, 특히 낙태 한 가지 현안에 대해 다섯 달 동안에 걸쳐 논의하였다.

그런데 우리는 어떠한가? 국회에서는 1년여 시간을 낭비하였고 부랴부랴 정부는 국민개헌자문특별위원회라는 이름으로 지난 2월 중순 발족하였으며 한 달여만에 개헌안을 마련해 정부에 제안하기로 했다. ‘국민’이라고 이름을 붙였지만 자문위에 참여한 인사들 면면도 정부와 입장을 같이 하는 속칭 진보 인사들 위주로 구성되었을 뿐 아니라 ‘국민과 함께 하는’ 이라는 슬로건을 내세우고 의견 수렴 등을 하고 있지만 형식적일 뿐이라는 비판에서 자유롭지 못할 것이다. 그리고 31년 만에 바꾸는 헌법을 이렇게 한 달 만에 똑딱 만들어 개헌안을 만들어 내는 것이 과연 합당한 것인가?

문재인 대통령은 선거 당시 지방선거 때 개헌을 위한 국민투표를 하겠다고 공약한 것 때문인지, 그리고 지방선거 때 실기하면 개헌이 현실적으로 가능하

지 않다고 보는 것인지, 정치적 전략 때문인지 여기에 매몰되고 있는데 개헌 공약 당시 ‘국민참여개헌기구’를 통한 개헌을 한 바 있는데 이번 국민개헌자문특위가 국민참여개헌기구라고 볼 수 없을 것이다. 무엇보다도 자유한국당이 지방선거 때 국민투표에 반대하는 입장에서 정부개헌안이 국민투표에 회부되기에는 현실적으로 가능성이 없다고 봐야 할 것이다.

그렇다면 어떻게 해야 할 것인가? 바로 아일랜드의 헌법개정시민의회와 캐나다 두 개주에서의 선거제도개혁시민의회 방식, 즉 추천을 통한 시민참여 민회 방식이어야 할 것이다. 그리고 양원제 개헌 논의가 나오고 있는데 양원제 개헌시 한 원은 추천에 기반을 둔 민회 방식이 되어야 할 것이다.

## 2. 작은 공중(mini-publics), 추천

오현철(2009, 259~260)은 ‘작은 공중’의 의미를 다음과 같이 설명한다. 대의민주주의에 대한 대안을 추구할 때 직접민주주의적 접근 방법을 취하면, 그 관점은 시민들의 폭넓은 ‘참여’에서 민주적 정당성을 판단하는 반면 심의민주주의적 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 대두하고 있다.

그럼 어떻게 하면 하면 대표성 있는 작은 공중을 만들어낼 수 있을까? 바로 추천이다. 추천은 고대 아테네의 민주주의에서 공직자들을 임명하는 핵심 방법이었으며, 직접민주주의의 근간을 이루던 메커니즘이었다. 직접민주주의의 원형이라 불리는 고대 아테네 경우 민회가 모든 중요한 정치권력을 행사했다고 이해하고 있으나, 아테네 정부의 네 개의 주요한 기관들 중 세 곳인 평의

회, 시민법정, 행정관이 중요한 정치적 기능을 수행했으며, 그 구성원들을 선택하는 데 폭넓게 추천이 사용되었다. 대략 700명의 행정관 중에서 100명 정도 되는 군사 지도자들과 재정 관리와 관련되는 특정한 공직자들만이 선거로 선출됐을 뿐이다(마닝 2007, 41). 즉, 민회가 수행하지 않은 대부분의 기능이 추천을 통해 선출된 시민들에게 위탁되었으며, 이것이 아테네 민주정과 오늘날 대의정과의 본질적 차이로 아테네 민주주의의 가장 독특한 특징이었다(마닝 2007, 25~6). 아테네가 추천을 사용한 이유로 다음을 제시할 수 있다.<sup>1)</sup> 첫째, 정치적 평등이라는 미덕에 대한 민주적 약속의 표현 차원에서 제시된다. 민주주의의 고유한 정의는 정치적 공직을 포함한 사회적 재화들이 모든 자유 시민들 사이에 동등하게 배분되어야 한다는 것이다(Mulgan 1984, 545). 나아가 시민들이 통치 업무에 대해 동등한 몫을 갖는 ‘산술적 평등’은 원칙상 공직을 맡을 동등한 기회가 있을 때 가능하다는 점에서 추천이 이러한 평등을 보장해준다는 것이다(헬드 2010, 43). 반면 선거는 그와 같은 평등을 보장할 수 없으리라는 직관을 아테네인들은 가지고 있었다(마닝 2007, 53~54 ; 59~61). 이 점에서 추천은 바로 민주주의적 선출 방법으로 묘사된 반면, 선거는 다소 과두정치나 귀족주의적인 것으로 파악하였다(마닝 2007, 44~45). 둘째, 추천이 특히 관직 교대 원칙과 결합함으로써 자유 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 개인이 정치체제의 근본적 원칙 수립의 주체가 되는 것을 ‘자유’로 인식할 때(장동진 2001, 77) 아테네에서는 모든 시민이 그러한 자유를 누리고 있었다. 왜냐하면 교대와 결합한 추천의 결과 30세 이상 시민이라면 평생 동안 적어도 한 번 이상 관직을 보유할 것으로 기대되기 때문이다. 아리스토텔레스는 ‘민주정의 기본원칙’인 자유가 취해야 할 두 가지 형태 가운데 하나로 “다스리고 또 다스림을 받는 것을 번갈아 하는 것이다”(Aristotle 1981, VI, 2 1317a 40~1317b2)라고 정의하고 있다. 이처럼 번갈아 하는 통치와 복종을 통해 시민의 덕 혹은 탁월함이 나타나며,<sup>2)</sup> 시민에게 핵심적인 이 두 능력은 역할 교대를 통해 배우게 된다고 하였다.<sup>3)</sup>

1) 다음 논의는 이지문(2012, 114~118)을 정리한 것이다.

2) 좋은 시민의 탁월함은 잘 다스리고 잘 복종함으로써 나타난다(Aristotle 1981, III, 1277a27).

### 3. 추천시민의회 사례<sup>4)</sup>

캐나다에서는 2004년에는 브리티시컬럼비아주에서, 2006년에는 온타리오주에서 각각 선거제도개혁시민의회(Citizens' Assembly on Electoral Reform)를 추천을 통해 선발된 시민들로 소집하였다(Dowlen 2008b, introduce). 주정부에 의해서 1년에 가까운 상대적으로 긴 기간 동안에 걸쳐 소집되었으며, 시민의회에서의 권고는 주민투표에 회부되어 최종 결정에 이르게 되는 방식이었다. 아일랜드에서는 2016년 10월 출범한 시민의회 경우 연방대법원 판사인 의장을 제외한 99명 전원을 추천으로 구성해 운영하고 있으며, 2012년 헌법회의의 경우는 의원 33명과 추천 시민 66명, 중립적인 의장 1명으로 구성했었다.

#### 1) 브리티시컬럼비아 사례<sup>5)</sup>

##### (1) 배경

2001년 주정부 선거 기간 동안, 자유당의 지도자 캠벨은 현행 단순다수대표제가 투표율과 의석에서 과도한 괴리가 발생하고 있는 현실을 비판하면서 시민의회를 통한 선거제도를 개혁할 것을 공약하였으며, 집권에 성공한 자유당 정부는 2003년 4월 각 선거구마다 2명씩 무작위 선택한 시민들로 구성되는 시민의회가 선거제도를 권고한 후 국민투표에 회부하는 방식을 법으로 채택하였다. 시민의회는 주 의원들을 선출하는 선거제도를 결정하는 권한을 부여받아, 11개월 동안 거의 매주 모여 다양한 선거제도들을 평가하고 현행 제도를 유지해야 할지 또는 새로운 모델을 채택해야 할지 토의를 한 후 새로운 선거제도를 제안하였다.

---

3) 잘 복종할 줄 모르는 사람은 잘 통치할 수 없다는 것은 매우 옳은 말이다(Aristotle 1981, 1277b12~13).

4) 보다 자세한 내용은 이지문·박현지(2017)를 참조하라.

5) 아래 내용은 공식 보고서(Making Every Vote Count : The Case for Electoral Reform in British Columbia, British Columbia, Canada, 2004)를 정리한 것이다.

## (2) 구성 절차

2003년 8월부터 12월까지 시민의회 구성원들을 선발하기 위한 절차가 진행되었다. 79개의 선거구로부터 남녀 각각 한 명씩 158명에 원주민 공동체로부터 2명을 추가하여 모두 160명에, 임명된 의장까지 합하여 총 161명으로 구성되었다. 선거로 선출된 전·현직 공직자, 선거 출마자들의 직계 가족, 정당 당직자들을 제외하고는 선택의 대상이 될 수 있으며, 구성원들은 연령과 지리적 분포의 공정한 대표와 성별 균형을 보장하도록 무작위 추첨으로 선택되었으며, 다음 세 단계 과정을 밟았다. 1단계는 2003년 8월, 지리적 대표를 보장하기 위해서 79개의 각 선거구마다 200명(남녀 각각 100명)씩 15,800명을 무작위로 선택하였다. 이들은 주의 인구 대표성을 보장하기 위해서 연령대(18~24세, 25~39세, 40~55세, 56~70세, 71세 이상)와 성별로 그룹화되었다. 선택된 이들에게 우편 발송을 하였으며, 이 편지에서는 시민의회의 목적 및 임무와 책임을 개략하였고 참석여부를 질문하였다. 편지에 답한 사람들은 선거구, 성, 연령 집단에 의해서 그룹화되었다. 2단계는 이들 중 최종 선택 풀에 포함되는 것에 동의한 1,441명을 연령 분포를 감안하여 성별로 동등하게 조직하였으며, 이들은 시민의회에 관한 프리젠테이션을 듣고 그들의 적격과 참여 의지를 확인하기 위한 미팅에 초청되었다. 마지막 단계에서는, 실제 참여한 964명을 대상으로 최종 추첨을 하여 각 선거구마다 남녀 각각 한 명씩을 무작위로 선택하였다. 이러한 방식으로 158명을 선택한 이후, 의장은 원주민 공동체들을 대표하는 2명을 추가로 선택하였다. 구성원들은 회의에 참여했던 기간 동안 1일당 150달러에 교통비와 숙박비를 별도로 제공받았다. 또한 자녀가 있는 경우 자녀 돌봄 서비스를 제공받았다. 예산은 약 460만 달러(4백10만 유로)가 소요되었다.

### (3) 과정 및 결과

시민의회의 과정은 세 단계로 구분된다. 첫 번째는, 2004년 1월 11일부터 4월 26일까지 6차례에 걸쳐 주말에 진행된 학습 단계였다. 이 단계 동안, 구성원들은 스태프 및 전문가들의 강의, 문헌으로 된 자료 등을 통해 다양한 선거 제도들에 관해서 학습하였다. 이 기간 동안 정치학을 전공하는 대학 3학년 학생들이 수업하는 교재로 선거제도를 학습하였다. 두 번째 단계인, 공청회 단계는 2004년 5월부터 6월까지 수행되었다. 이 단계 동안 구성원들은 전 주에 걸쳐 50회의 공청회에 참석하여 수천 명의 의견을 수집하였고, 1,603통의 문건으로 된 의견 제출을 확인하였다. 시민들은 공청회에 자유롭게 참석하여 발언하고 메일이나 우편으로 자신들의 의견을 시민의회에 보냈다. 매 공청회에 최소 4명 이상의 시민의원이 참석하였다. 공청회에 참여하여 발언하는 사람에게는 10분간의 발표시간과 10분간의 질의응답시간이 주어졌다. 50회에 공청회에 약 3천 명의 시민들이 참석하였다. 마지막 단계인 심의 단계는 9월부터 11월까지로, 최종 권고할 선거 제도를 집중적으로 심의하였다. 시민의원들이 표결한 결과 선호 이전식 투표제 146표 대 혼합형 비례대표제 7표가 되어 선호 이전식 투표제가 선정되었다. 5주차에 다른 고려사항을 토론했다. 10월 23일 시민의회는 선호 이전식 투표제를 최종안으로 결정하였고, 다음날 투표를 통해 현행 단순다수대표제를 선호 이전식 투표제로 바꿀 것을 권고하는 안을 채택하였다(오현철 2010, 49~50).

시민의회가 권고한 선호 이전식 투표제도는 2005년 5월 17일 주 선거와 함께 실시된 주민투표에서 통과를 위한 두 가지 기준인 투표자의 60퍼센트 이상 지지와 79개 선거구의 60퍼센트인 48개 이상에서 과반수를 충족해야 하나, 79개 선거구 중 77개에서 과반수를 획득하였지만 전체 투표의 57.7퍼센트를 얻어 부결되었다. 2009년 주 선거와 함께 다시 주민투표에 회부되었으나 역시 부결되었다. 자유당 역시 정권을 잡고 있었기 때문에 적극적으로 권고가 통과되도록 촉진하지 않았으며, 여타 정당 역시 후보 중심적인 투표 제

도로의 개선을 바라지 않았기 때문에 별 관심을 가지지 않았다. 이러한 이유 등으로 비록 권고가 채택되지는 못했지만, 거의 1년 기간 동안 오직 한 명만 중도에서 그만두었을 뿐 출석률은 일관되게 95퍼센트 이상을 유지했다는 것은 의미가 있다. 이러한 높은 책무성은 다음 두 가지에서 기인한다. 하나는 시민의회 홈페이지에 시민의원 사진과 약력을 소개하여 시민의원들이 책무성을 느끼고 진지하게 임무를 수행하도록 유도하였으며(Chambers 2007, 4~5) 이와 함께 선거제도를 결정할 수 있는 실질적인 권한을 보유하였기 때문에 헌신적으로 활동할 동기 부여가 되었다(Lang 2007, 37 ; 오현철·강대현 2013, 156에서 재인용).

시민의회 홈페이지는 활동 기간 동안 전체 주민 10명 중 6명이 접속할 정도로 많은 관심을 모았으며, 같은 기간 동안 캐나다에서 가장 접속량이 많은 사이트가 되었다. 11개월 동안 조회수 51,353건을 기록하였고, 151개국 사람들이 방문하였다. 홈페이지는 시민의원들과 대중 토의에 활용된 효과적인 수단이 되었다. 홈페이지에 의견을 제안하는 과정 자체가 대중들의 대화를 유도하였으며 방문자들은 수시로 다양한 제안에 대해 토론하였다. 시민의원들에게만 개방된 사이트는 의원들 간의 지속적인 접촉을 유지해줌으로써 의원들 간의 토론 활성화에 크게 기여하였다. 시민의원들에게 이 사이트가 공개 사이트보다 유용하였다(Ward 2006, 10~14 ; 오현철·강대현 2013, 156에서 재인용).<sup>6)</sup>

---

6) 캐나다 온타리오주에서도 선거개혁을 위한 시민의회(2006~2007)가 정부 주도로 9개월 동안 운용되었다. 선거구마다 시민 1명으로 책정한 결과, 여자 52명, 남자 51명, 이중 원주민 1명이 포함되어 총 103명으로 구성되었다. 국민투표를 통해 확정될 경우 구속력을 지니지만 시민의회 안은 2007년 국민투표에서 36.9퍼센트로 부결되었다.



## 2) 아일랜드 사례가

### (1) 개요

아일랜드에서 시민의회가 가능했던 것은 2008년 세계 금융위기를 거치며 국민들이 정치 리더십과 정치 시스템에 더 불만을 갖게 됐고 그 보완책을 찾기 시작했다. 그렇게 등장한 것이 2012년 12월부터 2014년 3월까지 시민이 참여해 운용한 아일랜드 헌법회의(The Convention on the Constitution, 약칭 Constitutional Convention)다. 참여자는 총 100명으로 중립적인 의장과 각 정당과 무소속 등 모든 그룹에서 의석 비율대로 선발된 정치인 33명, 66명의 추천으로 선출된 시민으로 구성되었으며, 의장은 중립적인 인사로 임명하였다. 헌법회의는 의회가 결의안에서 정한 7개 의제만 아니라 헌법회의가 자체적으로 정한 2개 등 모두 9개 의제를 다루었다. 정부는 헌법회의의 권고 내용을 그대로 따라야 할 의무는 없었지만, 4개월 안에 공식적인 반응을 내놓아야 했다. 2015년 기준 정부는 헌법회의의 9개 보고서 중 총 6개에 공식적 반응을 내놓았으며, 2015년 5월 22일, 2가지 제안사항(동성결혼 합법화, 대통령직 출마가능 연령을 35세에서 21세로 낮추는 것)을 국민투표에 회부하였다. 전자는 통과되었으며 후자는 통과되지 못하였다.<sup>8)</sup>

2012년 헌법회의 활동이 활발했지만 의회에서 보수파의 반발 등으로 그 성과가 충분하지 못함에 따라 2016년 총선 뒤 집권당은 시민의회(Citizens' Assembly)를 의회 결의안이 아닌 법률로 만들었다. 2016년 10월 출범한 시민의회는 정치인들은 빠지고 추천으로 선발한 99명 시민과 의장(연방대법원 판사)로 구성되었다. 1년 동안 활동하면서 낙태와 국민투표, 인구 고령화 대책, 선거일 고정 문제 등을 다루게 된다. 시민의회는 모임 때마다 전문가 설

---

7) 다음 내용은 [https://en.wikipedia.org/wiki/Citizens%27\\_Assembly\\_\(Ireland\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Citizens%27_Assembly_(Ireland)), 한겨레신문(2017/02/10, 아일랜드 보통시민 99명, 풀뿌리 개혁을 논하다)을 정리한 것이다. 보다 자세한 내용은 시민의회 홈페이지(<https://www.constitution.ie>)를 참조하라.

8) [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_Convention\\_\(Ireland\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Convention_(Ireland)), 한겨레신문(2016/12/31, 아래로부터의 헌법시대, 시민참여형 개혁이 답이다)을 정리한 것이다.

명과 질의응답, 찬반 토론, 원탁협의를 거쳐 전체 회의를 연다. 숙의 과정을 거친 뒤 토의 사안에 대해 결론을 내리는 방식이다. 전체회의는 인터넷으로 생중계되며, 웹사이트를 통해서는 일반 시민들의 의견을 접수한다. 시민의회는 헌법개정 내용을 의회에 제출하고 의회는 이를 논의한 뒤 국민투표에 부쳐서 최종 결정하게 한다.

## (2) 구성

시민의회는 의장을 포함해 여성이 100명 중 52명, 남성이 48명으로 구성됐다. 참가 연령의 하한선은 아일랜드 국민투표가 가능한 18살로 잡았다. 연령대는 18세에서 24세 10명, 25세에서 39세 29명, 40세에서 54세 28명, 55세 이상 33명이다. 시민위원들은 2016년 8~9월 사이 선정됐다. 여론조사 기관이 인구통계를 근거로 표본추출 기준을 만든 뒤 면접원들이 지역별로 집을 방문해 참석 의사를 밝힌 사람 중에 기준에 맞는 대상을 찾아냈다. 시민의회가 논의할 주제와 관련된 단체에 가담했거나 그럴 계획이 있는 사람들은 제외했다. 언론·정치권 등에서 일하는 가족이 있는 사람도 배제했다. 시민 99명이 중도 포기할 경우를 대비해 이들과 비슷한 조건을 가진 또 다른 인원 99명을 예비로 마련했다. 실제 11명이 초반부터 하차를 결정해 지난해 11월 1차 회의 때 11명이 예비 인원에서 총원됐다. 언제든지 중도에 포기할 수 있으며, 이럴 경우 같은 연령·성별·지역 조건 등을 가진 예비 인원으로 교체된다. 시민 99명에게 교통·숙박·식비가 제공되지만 다른 수당은 지급되지 않는다. 시민의회 1년 운영예산은 일단 60만유로(약 7억원3천만원)으로 잡혀 있다.

## (3) 회의 진행

시민의회는 아일랜드의 가장 오래된 논쟁거리인 낙태 금지 문제를 가장 먼저 논의하고 있다. 아일랜드는 태아의 생명을 존중해야 한다며 1983년에 헌법 제8조를 수정해 낙태를 금지했다. 산모의 생명이 심각하게 위험하지 않으면

낙태를 할 수 없다. 성폭력 피해로 임신했거나, 태아가 중대한 결함이 있다고 판단되어도 산모가 낙태를 결정할 수 없다. 2012년 아일랜드에 사는 인도 출신 여성 사비타는 아이가 유산될 것이란 진단을 받은 뒤 인공유산을 병원에 요청했지만 아이 심장이 뛰고 있어 수술할 수 없다는 결정 때문에 자신의 건강도 악화돼 죽음에 이르렀다. 이 일을 계기로 낙태를 불법으로 규정한 아일랜드 헌법 제8조 수정안의 재개정을 요구하는 목소리가 더욱 커졌다.

시민의회는 매달 첫 토요일과 일요일 1박 2일에 걸쳐 전체회의를 개최한다. 지난 2월 개최된 제3차 회의를 통해 작동방식을 보고자 한다. 전문가 9명의 주제 발표, 발표 내용에 대한 원탁별 토론, 전문가를 상대로 한 질의응답을 반복하며 낙태 문제를 둘러싼 쟁점을 학습하고 자신의 의견을 정리해갔다. 탁자별로 회의 진행자와 기록자가 배치돼 시민의 토론을 돕는다. 시민의회는 '낙태 주제'와 관련해 회의마다 전문가를 부르는 것 외에 의학법률 전문가, 헌법 전문가(2명), 산부인과 의사(2명) 등 5명의 상설 자문그룹을 따로 두고 있다. 시민의회는 참가자들이 각 이슈에 대해 이해도를 높이고 있는지 확인하기 위해 회의가 시작될 때와 끝날 때마다 해당 주제에 대한 몇 개의 질문에 대해 참가자들이 의견을 적도록 하고 있다. 시민의회는 시민들이 자유롭게 발언할 수 있도록 이름과 거주 지역 외에 참가자의 다른 신상 정보를 밝히지 않는다. 이익·로비단체의 신상 공격이나 개별접촉을 받지 않도록 하려는 의도도 깔려 있다. 시민의회 참가자들은 해당 주제의 논의가 결정될 때까지 언론 인터뷰나 페이스북 등을 통한 공개적 의견 표명도 금지돼 있다. 매달 한번씩 주말에 회의를 여는 시민의회는 4월까지 낙태 문제를 논의해 헌법 수정 여부를 찬반 투표로 정한 뒤 결정 사항을 의회에 전달한다. 그 이후 5~7월까지 나머지 4개 주제를 집중 토론한다. 원탁별 개별토론을 제외한 모든 회의를 인터넷으로 생중계한다. 일반 시민들의 의견 제안도 받는데, 낙태와 관련해선 찬반 단체들의 적극 참여로 1만3500건 이상이 접수됐다.9)

9) 2009년에는 아이슬란드가 시민단체를 중심으로 한 '국민의회'를 구성했다. 세계 금융위기의 직격탄을 맞은 이 나라는 헌법 개정 등 국가 개조 작업에 나섰고 각계 대표 1500명이 국민의회를 만들어 개헌 안건을 선정하고 토론했다. 이후 정부는 공식적으로 인구비례에 맞

#### 4. 추천시민의회 도입 제안

헌법 제1조 제2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”에 실질적으로 부합하는 국민참여정치를 이끌어낼 수 있는 한 방안으로서 바로 추천시민의회를 제안한다. 바로 아일랜드와 캐나다 두 개 주 사례를 통합한 모델로서 헌법개정 추천시민의회 도입과 함께, 양원제 개헌시 한 원은 지금처럼 정당에 기반을 둔 선거를 통해 구성하고 추가하는 원은 추천을 통해 구성하자는 것이다. 그리고 추천원을 도입한 양원제 개헌이 당장 이루어지지 않을 경우에는 캐나다 두 개 주 사례처럼 정당의 이해관계가 걸리는 선거법 개정에서 선거제도개혁시민의회를 운용할 수 있을 것이며, 비상설 시민의회를 고려할 수 있을 것이다.

##### 1) 헌법개정 추천시민의회 운용

국민 개개인과 국가간의 최고의 계약인 헌법을 국민투표라는 방식을 통해 최종적으로 국민이 결정한다고 하지만 단순히 찬반 밖에 표시할 수밖에 없는 국민투표 형식으로 계약의 당사자인 국민이 만든 것이라고 보기 어려울 것이다. “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 헌법 제1조은 국민이 정치체제의 근본적 원칙 수립의 주체가 될 때 실현 가능할 수 있다. 선거로 선출한 국회에 입법권을 부여한다고 하더라도 정치체제의 가장 근본이 되는, 그리고 가장 큰 사회계약인 헌법개정에 있어서만큼은 주권자인 국민이 단순히 국민투표 방식이 아닌 좀 더 적극적으로 참여할 수 있는 제도가 요청된다. 의석수에 따른 헌법개정특위가 아니라 추천을 통한 시민의회를 구성해 헌법개정의 주체가 될 수 있도록 하자는 것이다. 지역, 성,

---

취 960명의 시민으로 무작위 추출한 ‘국민포럼’을 소집했고 이들은 국민의회에서 다뤄진 것을 포함한 주요한 헌법 이슈를 토론했다. 국민의회와 국민포럼에서 논의된 결과는 개헌안으로 만들어져 의회에 제출됐다. 2012년 개헌안은 국민투표를 통과(찬성 66.3%)했지만, 최종 관문인 의회에서 좌절됐다. 보수 야당인 독립당이 필리버스터를 통해 의회 표결을 무산시켰기 때문이다(한겨레신문 2016/12/31, 아래로부터의 헌법시대, 시민참여형 개헌이 답이다). 보다 자세한 내용은 이지문·박현지(2017)를 참조하라.

연령을 고려한 추첨으로 진행하며 추첨을 통해 선발된 이들에게 참여 여부를 확인 후 거부할 경우 같은 사회경제적 배경을 가진 예비자들 중에서 총원해 나가는 방식을 취하면 될 것이다. 규모는 통계적 대표성 및 예산 등을 고려해 최대 500명을 넘지 않되 최소 300명은 되어야 할 것이다. 3개월은 학습 기간, 3개월은 공청회 등 통한 의견 수렴기간, 3개월은 심의 및 결정 기간으로 진행하면 될 것이다. 추첨시민의회에서 개정안 하나하나를 만들어가는 과정을 요구하기에는 현실적으로 무리가 있을 것이며 아일랜드 경우도 정해진 의제에 한두 가지 추가 의제를 자체적으로 선정해 심의한 것에서도 볼 수 있듯이 추첨시민의회가 완전히 새로운 개정안을 마련하기는 기대할 수 없다. 대안으로 국회 의석을 갖고 있는 정당들은 헌법개정안을 마련해 시민의회에 제출하게 하고 일정 수 이상의 서명을 받아 시민단체가 헌법개정안을 제출할 수 있도록 함으로써 이들 안을 갖고 분과별 위원회를 구성해 온라인에서 논의하고 한 달에 한두 번 오프라인 전체회의를 개최하는 방식으로 진행하는 것이 효율적일 것이다. 개정안을 제출한 정당 및 시민단체는 시민의회에 출석해 의견을 개진할 수 있다. 아일랜드나 캐나다 주 사례를 참고해 학습기간, 공청회 등 의견수렴 기간, 심의기간, 최종 결정기간 이렇게 진행하고 전체 회의는 한 달에 한두 번 주말에 1박 2일 과정으로 운용하고 TV나 인터넷으로 생중계한다. 분과별 온라인 논의는 인터넷 전자공간을 통해서 이루어진다. 일반 시민과의 연계 역시 상시 유지된다. 시민의회 홈페이지에 게시판 마련함으로써 의견 제시가 가능하도록 한다. 이와 함께 공청회를 개최함으로써 일반 시민들의 의견을 취합할 수 있다.

## 2) 양원제 개헌시 추첨원 도입

기존 읍·면·동 주민자치위원회 구성을 위촉이나 추천 방식이 아닌 추첨 방식으로 전환해 일반 시민들이 참여할 수 있도록 보장하며 그 기능을 활성화해 읍·면·동 민회로 발전시킨다. 각각의 읍·면·동 민회에서 추첨으로 선발한 이들로 기초지방자치단체 민회를, 각각의 기초지방자치단체 민회에서 추첨으로 선

발한 이들로 광역지방자치단체 민회를, 각각 광역지방자치단체 민회에서 추천으로 선발한 이들로 양원제 하에서 한 원인 국가민회를 구성하는 방식이다. 국가민회 의원수는 현 국회 지역구 정수의 2분의 1 선인 124명이다. 각 민회의 임기는 2년으로 하되, 첫 임기에서만 2분의 1은 1년으로 해 2차년도에 2분의 1을 개선하는 방식으로 함으로써 1년 단위로 2분의 1씩 개선될 수 있도록 한다.

민회의 기초가 되는 읍면동 민회 구성을 위한 추천에 있어서 자원자를 대상으로 할 것인가, 아니면 해당 주민 전체를 대상으로 할 것인가 하는 점이다. 만일 전체 주민을 대상으로 할 때 추천으로 선정될 경우 거부권을 인정할 것인가 하는 점까지 함께 고려되어야 할 것이다. 세 가지 유형을 생각할 수 있다. 첫째는, 자발적으로 참여하겠다고 한 사람만을 대상으로 추천을 하는 유형이다. 둘째는, 모든 적격자를 대상으로 추천한 후 참여 거부를 인정하는 유형이다. 셋째는 모든 적격자를 대상으로 추천한 후 아주 협소한 예외를 인정하고는 참여를 강제화하는 유형이다. 첫째 유형은 제주특별자치도 주민자치위원회 경우로 반나절 과정의 자치학교를 이수한 자에 한해 추천으로 선발하는 방식이다. 고대 아테네 경우도 30세 이상 시민 중 자원자를 대상으로 추천으로 평의회를 구성하였다. 둘째 유형은 아일랜드 헌법회의의 경우 전체 국민을 대상으로 지역, 성, 연령을 고려한 추천으로 선발한 후 본인의 의사를 확인 후 최종 결정함으로써 거부할 권리를 부여하였다. 셋째 유형의 가장 대표적인 것이 사법배심이다. 한국의 국민참여재판제도 역시 부득이한 사정을 제외하고는 원칙적으로 의무로 규정되어 있다. 이 글에서는 둘째 유형을 제안한다. 자원자 경우 특히 제주특별자치도처럼 자치학교 이수를 전제로 한 자원자 경우 참여 의욕이 높아 보다 책임성을 가질 수 있을지라도 선거와 마찬가지로 자발적 성향의 사람들 위주로 나서게 되며, 특히 교육과 소득에 의해 이미 혜택을 받은 사람들의 권력을 증대시킬 위험이 있는 반면 상대적으로 저소득층나 저학력자 경우 참여하고자 할 가능성이 낮아 이들 계층의 과소대표 가능성이 높을 것으로 예상되기 때문이다. 더욱 우려스러운 부분은 자원자로 할

경우 특정 정당, 특정 정치사회세력 등이 자원자 독려에 나설 수 있고 이것이 지나치게 될 경우 정당 간, 이념 간 갈등의 소지가 증폭될 수 있다는 점이다. 전체 주민을 대상으로 하더라도 사법배심처럼 하루, 길어야 며칠 정도의 1회성 참여가 아닌 2년 임기의 민회 구성원으로 참여하는 것을 강제하는 것은 타당하지 않는다는 점에 처음부터 자원하는 방식보다는 자동적으로 선택 풀에 들어간 후 선택되었을 때 참여 여부에 대한 선택 권한을 주는 것이 타당하다고 본다. 그러나 분명 이 경우 역시 대표성에서 문제가 발생할 여지가 있다. 따라서 첫째, 금전적 이유로 거부하지 않도록 높은 수준의 보상 시스템을 확보하고 참여시 해당 직장으로부터 불이익을 당하지 않도록 법제화해야 하며, 선임시 충분한 교육 프로그램을 제공함으로써 참여에 대한 두려움을 낮추도록 한다. 또 하나는 다른 차원의 문제로 그럼에도 불구하고 거부하였을 때 예비 후보 중에서 총원할 때 동일한 사회경제적 배경을 가진 사람으로 대체함으로써 대표성 시비를 낮추도록 해야 할 것이다. 권한 문제다. 국회와 국가민회 사이의 권한의 경우 헌법적 고찰이 필요하다는 점에서 이 글에서 상세하게 다루지는 못하지만 국회의 국가민회에 대한 우월성을 인정하는 불균등 양원 행태가 바람직하다고 본다. 즉 미국, 일본 상원처럼 강력한 권한을 부여하는 것이 아니라 법률안 발의권 및 거부권, 자동폐기 가능성 높은 법률안에 대한 표결 요청권, 정당 및 국회의 이해관계가 걸린 선거법 의결권, 국회에 대해 의견을 표명할 권한, 중요 정책에 대한 국민투표 요구권 등을 고려할 수 있을 것이다. 헌법개정안 경우 국회뿐만 아니라 국가민회 차원에서도 재적의원 과반수의 찬성으로 발의할 수 있으며 국회든 국가민회든 발의한 헌법개정안은 국회와 국가민회 양 의회 합동회의의 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 후 국민투표를 거쳐 확정하는 권한도 고려할 수 있을 것이다.

다음으로 운용과 관련되어 상시적 교육 프로그램을 진행한다. 추천시민의회를 통해서 선발된 일반 시민들이 의회 기능 및 역할 등에 대해서 충분히 학습할 수 있도록 교육 프로그램이 제공되어야 한다. 임기 시작 전에 의정활동과

관련된 필요한 교육을 전직 의원, 교수, 공무원, 법조인, 시민운동가, 인터넷 전문가 등으로 구성된 일종의 정치대학에서 이수하게끔 한다. 특히 전자공간에서 토론이 많이 이루어진다는 점에서 인터넷 사용 능력은 현저히 떨어질 수 있는 고령층 대상으로 정보기기 활용 역시 충분한 교육이 이루어져야 한다. 또한 교육 시스템을 상시적으로 운용함으로써 임기 중에도 지속적인 교육을 제공받을 수 있도록 하며, 의원뿐만 아니라 일반 시민에게도 개방하여 정치교육, 민주시민교육을 평소 학습할 수 있는 통로를 제공한다.<sup>10)</sup>

### 3) 기타

앞서 제기한 양원제 개헌시 추천원 도입이 되지 않을 경우 그 대안은 핵심이슈가 있을 때 비상설시민의회를 도입하는 것이다. 김상준(2007)은 정부의 공공 정책 자체가 갈등의 원인 제공자가 되는 경우가 늘어 가고 국회가 직접 다루기 까다로운 미묘한 사안들이 점증하는 등 무기력을 노출하고 있지만 대의민주주의를 체제적으로 보완하는 체계적인 접근이나 제도적인 실험은 미미하다고 비판한다. 대안으로 유권자의 통계적 대표성을 유의미하게 보장할 수 있을 정도의 규모로 무작위 선발하는 비상설 시민의회를 제안한다. 즉, 전 국민 사이에서 갈등 소지가 매우 높을 것으로 예상되는 입안 단계의 법안, 국회에서 교착상태에 이른 법안, 입법 시행되고 있으나 국민의 반발이 심한 법안 등 국민생활에 중장기적으로 심대한 영향을 끼치는 공공정책을 심의하기 위해서 국민, 대통령, 국회가 소집할 수 있으며(예컨대 유권자의 20분의 1이나 국회 과반수의 발의, 대통령의 발의) 사안에 따라 소집하고 사안에 대한 심의 결정을 완료하면 해산한다. 시민의회의 결정은 국회의원 과반수의 동의를 거쳐 입법하나, 국회는 시민의회의 결정에 대해 가부 표결을 할 뿐, 수정 보완 등 변경을 일체 할 수 없다. 이 입법에 대한 대통령 거부권이나 헌법재판소의 위헌 심판은 다른 법률과 같다. 또한 그는 전국 단위의 시민의회 뿐만 아니라 지방 단위 시민의회 역시 제안하고 있다. 특히 시민의회를 선거가

---

10) 보다 자세한 논의는 이지문(2017b)를 참조하라.



아니라 추천으로 구성하는 점에 대해서 정치적 이해관계에서 벗어나 무엇을 대표·대의하지 않는다는 자체가 최대한 자유로운 상태에서 공정하게 심의할 수 있는 공적 토론장의 기반을 마련해주기 때문이라고 추천 사용의 근거를 제시한다는 것은 의미가 있다.<sup>11)</sup>

앞서 캐나다 두 개 주 사례에서도 살펴본 것처럼 선거법 개정과 같은 정치권의 이해관계가 걸리는 경우 추천시민의회를 도입한다. 입법권이 국회에 있다 하더라도 선거구나 정치자금법, 의원 정수, 선거제도 등 의원들의 이해상충과 직결되는 사안에 대해서 현행처럼 국회에 전적으로 맡기는 것은 문제가 있다. 캐나다의 두 개주에서 시행된 시민의회 역시 선거제도 개혁을 의원들에게 일임했을 때는 제대로 진척되지 않을 것을 인식했기 때문에 주 정부가 선택한 교육정책이었다. 그 연장선상에서 단지 선거제도뿐만 아니라 선거구 조정, 투명성 등 의원들의 이해상충을 가지는 이슈까지 확장해서 심의하고 결정하는 기구를 추천시민의회 방식으로 운용할 수 있을 것이다. 특히 외부 인사들로 구성된 독립 기구 경우도 의회나 정당에서 선택한 사람들이기 때문에 한계가 있다는 입장에서 추천을 통해서 구성해야 한다는 것을 주장한 바 있다. 결정 권한까지 부여하는 방식은 입법권의 문제가 있기 때문에 자문위원회 형식으로 구성하여 현행 정치개혁특별위원회와 같은 역할을 담당할 수 있도록 한다.

## 5. 나가며

참여에는 두 가지가 전제되어야 한다. 하나는 ‘공동체 구성원 모두에게 영향을 미치는 정책 결정과정에 그 구성원 대다수가 직접적으로 또는 간접적으로 참여하거나 참여할 수 있어야 한다는’ 민주주의 이상에 부합할 수 있도록 일부 또는 특정 사회 계층의 참여가 아닌 공동체 구성원 전체가 참여할 수 있어야 할 것이며, 최소한 공동체 전체의 단면(cross-section)을 반영하는 참여

---

11) 이를 위해 김상준은 롤즈가 말하는 ‘무지의 베일’, ‘원초적 상황’이라는 개념을 가져와 논의를 전개한다. 보다 자세한 내용은 김상준(2007, 166~9)를 참고하라.

가 되어야한다. 다음으로 동료 시민들과 함께 공공선에 대해 심사숙고하고 깊이 있는 심의와 토론을 통한 결정에 이를 수 있어야 한다. 즉 ‘평등한 참여’와 ‘충분한 심의’가 전제될 때 민주적인 시민참여라고 할 수 있을 것이다. ‘평등한 참여’와 ‘충분한 심의’가 또한 중요한 이유는 대의민주주의의 한계로 지적되는 공공선 결핍을 해소하기 위한 필요조건이기 때문이다. 또한 시민들은 평등한 참여를 통해 경청, 설득, 주장, 타협 및 공통분모 모색 등과 같은 기술을 익힘으로써 ‘민주적 대중’(Mattson 1998, 5)이 될 수 있다는 점에서 민주주의의 주체로서 ‘시민’을 육성할 수 있기 때문이다.

이러한 점에서 이 글에서 제시하고 있는 추천시민의회는 다음과 같은 장점을 갖는다.<sup>12)</sup> 첫째, 전체 시민들의 이성적인 의견을 파악하는 데 필요한 시간과 비용을 절약하는 한편, 결과의 민주적 정당성을 높일 수 있다. 둘째, 다양한 전문가들의 전문적 지식에 기반하는 한편 정보로 무장한 시민들의 깊이 있는 심의를 진행함으로써, 제한된 정보 풀에 의존하는 자문위원회나 공청회, 포럼보다 우월한 결론을 도출할 수 있다. 셋째, 인구통계학적 대표성을 지닌 소우주를 만듦으로써 참여할 기회를 모든 시민에게 동등하게 보장하므로 참여의 평등성을 만족시킬 수 있다. 특히 평등한 참여 기회는 선거가 지배하는 대의민주주의에서는 보장되지 않던 의사결정 과정의 민주적 정당성을 높일 수 있다. 넷째, 국가 이슈를 결정하는 중요한 역할이 참여자들의 열성을 자극할 뿐 아니라 독립적으로 활동하여 스스로 책무성을 높일 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 다섯째, 참여를 통한 학습 효과를 기대할 수 있다. 참여는 개인들의 민주주의 의식을 고취시키며, 공동체를 건설하고, 그럼으로써 동정, 관용, 평등의 가치를 공유하게 하고, 나아가 제도들을 효과적인 민주주의 제도로 변화하도록 만들 수 있다(Berry et al. 1993, 5~7). 이를 통해 ‘민주적 대중’으로 민주주의 주체로서 시민 육성을 기대할 수 있다. 민주주의는 시민이 직접 의사결정의 주인으로 참여함으로써 민주주의 학습이 가능하며 이를 통해 보다 정치와 사회에 관심을 가짐으로써 시민 덕성을 함양할 수 있으며, 심의 과정

---

12) 오현철·강대현(2013, 157~161) 내용을 본문 내용에 맞게 수정하였다.

을 함께 하면서 공적인 신뢰문화를 창출할 수 있다. 단지 국민이 주기적으로 반복되는 선거에서 한 표를 행사하는 유권자로만 남아 있게 되면 민주시민으로서의 미덕과 능력을 함양할 수 있는 기회를, 신뢰문화와 참여문화를 만들어 갈 수 없는 것이다. 민주주의 사회의 병폐를 치유하는 방법은 바로 민주주의를 더욱 강화하는 것이라는 듀이(1927, 146)의 발언에서처럼 추천시민의회는 민주주의를 강화시킬 수 있는 민주적 시민참여 모델로 그 유용성을 기대할 수 있을 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 김상준. 2007. 「헌법과 시민의회」. *함께하는시민행동『헌법 다시보기』*. 파주 : 창비.
- 오현철. 2009. 「민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minpublics)을 중심으로」. *한양대학교 제3섹터연구소 편『시민사회와 NGO』제7권 제2호*.
- 오현철. 2010. 「토의민주주의와 시민의회: 브리티시컬럼비아 사례를 중심으로」. *한양대학교 제3섹터연구소 편『시민사회와 NGO』제8권 제2호*.
- 오현철·강대현. 2013. 「교육정책 결정에 적합한 의사결정 모형 탐색: 정부 주도 및 이익집단 경쟁에서 시민의회 모형으로」. *한국사회과교육학회 편『시민교육연구』제45권 4호*.
- 이지문. 2012. 『추첨민주주의 이론과 실제』. 파주 : 이담북스.
- 이지문. 2017a. 「광장정치와 제도정치의 보합으로서 추천시민의회 모색」. *한국NGO학회. 『NGO연구』제12권 제1호*.
- 이지문. 2017b. 「추첨민회 도입을 통한 양원제 개헌 모색」. *한국사회이론학회. 『사회이론』제51호*.
- 이지문·박현지. 2017. 『추첨시민의회』. 서울 : 삶창.
- 장동진. 2001. 『현대자유주의 정치철학의 이해』. 파주 : 동명사.
- 한겨레신문(2017/02/10, 아일랜드 보통시민 99명, 풀뿌리 개헌을 논하다)
- 한겨레신문. 2016/12/31. ‘아래로부터의 헌법’ 시대, 시민참여형 개헌이 답이다.
- 마닝, 버나드. 2007. 『선거는 민주적인가』. 곽준혁 옮김. 서울 : 후마니타스.
- 헬드, 데이비드. 2010. 『민주주의의 모델들』. 박찬표 옮김. 서울 : 후마니타스.

- Aristotle 1981. *Politics*. Harmondsworth.
- Barber, B, R. 1984. *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley : University of California Press.
- Berry, J., Portney, K., and Thompson, K. *The Rebirth of Urban Democracy*. (Washington, D.C. : Brookings Institution, 1993).
- British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform. 2004. *Making Every Vote Count : The Case for Electoral Reform in British Columbia*. British Columbia, Canada.
- Carson, L and Martin, B. 2008. *Random section in politics*. Westport, CT : Praeger Publishers.
- Chambers, Simone. 2007. Quantity vs Quality : Dilemmas of Mass Democracy. *Center for the Study of Democratic Institutions Working Paper, Citizen Engagement 3*.
- Dahl, R. A. 1989. *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1970. *After the revolution? : authority in a good society*. Yale University Press New Haven and London.
- Dewey, John. 1927. *The Public and its Problems*. New York: Holt.
- Dowlen, O. 2008a. *The political potential of sortition*. London : Imprint Academic.
- Dowlen, O. 2008b. *Sorted : Civic Lotteries and the Future of Public Participation*. Toronto : MASS LBP.
- Eliasoph, Nina. 1998. *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge, UK and New York, NY, USA : Cambridge University Press.
- Engelstad, F. 1989. The Assignment of Political Office by Lot. *Social Science Information* 28. 23-50.
- Ferejohn, J. 2008. Conclusion : The Citizens' Assembly Model. *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, eds. Mark E. Warren and Hilary Pearse. 192-213. Cambridge : Cambridge University Press.
- Inglehart, R. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton :

- Princeton University Press.
- Inglehart, R. 1999. Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increase Support for Democracy. Norris, P. ed. *Critical Citizens : Global Support for Democratic Government*. 236-56. Oxford : Oxford University Press.
- Inglehart, R. 2000. Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority.
- Kathlene, Lyn, and Martin John A. 1991. Enhancing Citizen Participation : Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 10, No. 1 (Winter).
- Lang, Amy. 2007. But Is It for Real? The British Columbia's Citizens's Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment. *Politics & Society*, vol.35, No.1. March 2007.
- Mattson, K. 1998. *Creating a Democratic Public*. University Park : Pennsylvania State University Press.
- Mulgan, R. G. 1984. Lot as a Democratic Device of Selection. *Review of Politics* 46.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge : Harvard University Press.
- Ward, Ian. 2006. The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform. An experiment in political communication. *Referred paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference*, September 2006.

# [집담회③]

시민참여 공론장에 관한 기초적 논의

박순성

(바꿈,세상을바꾸는꿈 이사장)

# 시민참여 공론장에 관한 기초적 논의

박순성(바꿈,세상을바꾸는꿈 이사장)

□ 우리 사회에서 주목을 받고 있는 공론장 시험과 확대와 관련하여, 두 개의 원론적 주장에 대한 검토를 통해 몇 가지 시사점을 얻으려고 함

- 분명 공론장 없이 작동할 수 없지만, 공론장 발전이 민주공화국의 성공 자체를 보장하지는 않는다.
- 시민들은 공론장에 참여하지 못하기도 하지만 동시에 자발적 참여를 하는 것도 아니다.

□ 현대 민주공화국과 공론장의 이중성

- “민주공화국에서 모든 시민은 공적인 일과 관련된 결정에 동등한 권한을 가지고 참여할 권리를 가진다.”
- 이러한 언명이 민주공화국의 기본 원리를 표현한다면, 시민이 공적 결정에 참여하기 위해 필요로 하는 정보가 자유롭게 유통되고 검증됨으로써 시민참여에 의한 결정의 사회적 정당성을 제공하는 공론장은 민주공화국에 반드시 필요한 영역이다. 공론장이 발전할수록 시민들은 공적 결정에 더 많은 정보를 가지고 참여할 수 있으며 또한 그러한 조건하에서 시민들에 의해 채택된 공적 결정은 민주적 정당성 차원에서 더 강한 기반을 갖게 된다.
- 그런데, 이러한 공론장의 발전에 따라 사회적 합의가 이루어질 가능성이 높아지거나 합의로부터 나온 공적 결정의 타당성이 더 높아지는 것은 아니다. 한편으로는 거대사회에서는 정치적 합의를 위해 대의민주제가 불가피하다는 오래된 정치학적 지혜가 존재하며, 다른 한편으로는 초-정보화 사회에서는 정보의 신뢰도가 낮아지고 정보의 비대칭성이 높아지는 상황에 대처하기 위해 공적 기관의 개입이 불가피하다는 경고가 존재한다.

- 갖는 이러한 한계와 위험에 대처하는 방법이 순수한 대의민주제의 강화와 국가기구를 통한 정보 관리에 있지 않다면, 현대의 민주공화국은 이러한 한계·위험에 대처하기 위해서 공론장의 효율적 작동과 자정 능력 발전이 시민사회에서 자생적으로 실현되도록 하는 환경을 조성할 수밖에 없다. 공론장이 대의민주제의 정당화를 위한 보조적 장치(공청회 등)로만 활용되거나 대의민주제의 위기·무능을 일시적으로 극복하기 위한 응급조치(갈등적 사안에 대한 공론조사 등)로만 이용된다면, 공론장은 민주공화국에서 공적 결정을 형식적으로 정당화하는 부정적 수단에 머무르고 말 것이다.
- 시민들이 자신들의 '시민성' 또는 '시민됨'을 확인하는 일상적 공간(장, field)으로 공론장을 인식하고 거기에 참여할 때에야(풀뿌리민주주의의 현장으로서 풀뿌리공론장), 공론장은 민주공화국 운영의 기본 공간이 되고, 또한 민주공화국은 '제대로' 작동할 수 있다.
- 결국 대의민주제와 풀뿌리민주주의의 공존 또는 공영이라는 문제는 현대 민주공화국이 생존하기 위해 해결해야 할 첫 번째 실천적이며 제도적인 과제이다.
- 이러한 과제는 하향식 접근(국가에 의한 풀뿌리공론장의 형성)과 상향식 접근(시민사회가 주도하는 풀뿌리공론장 구축)의 결합에 의해서만 실현될 수 있다.

## □ 사회경제적 기반과 '시민성'의 회복

- 풀뿌리공론장의 형성과 작동이라는 관점에서 볼 때, 현대(시민)사회는, 특히 한국(시민)사회는 치명적 한계를 안고 있다: ①신자유주의적 사회경제질서에 따른 위축된 시민사회(불안한 시민, 위축되는 시민성), ②사회경제적 불균등과 불평등 민주주의에 따른 시민사회의 식민화 또는 영향력 약화(불평등한 경제와 불평등한 정치, 정치적 소외에서 정치적 배제로, 시장 실패와 국가 실패의 결합), ③분단체제라는 역사적·지정학적 제약에 따른 반민주적이고 억압적인 정치문화(반공주의, 안보주의, 군사주의, 국가주의, 지역주의 등).
- 풀뿌리공론장의 활성화와 민주공화국 자체를 위협하는 요소들은 더욱 증가하였다: ①자본권력과 국가권력의 증대 및 협조체계 강화(통제되지 않는 과두권력), ②대중정당체제의 기능 부전과 대의민주제의 형식적 운영, ③정치적 무관심에



은 정치의 오락화, ④과학기술의 불균등한 발전과 군·산·학복합체의 전면화에 따른 소위 ‘전문가주의’의 확산과 ‘전통적 지식인’의 감소 및 영향력 약화.

- 시민의 정치 참여 또는 풀뿌리공론장의 활성화라는 관점에서 볼 때, 위에서 언급한 조건들 때문에, 시민운동의 세 영역이라고 할 수 있는 권력 감시, 정책 제안·평가, 입법 청원 모두는 시민들의 일상적 삶으로부터 멀어질 수밖에 없고, 시민운동 자체가 일종의 전문가 영역으로 전환되고 있다. 동시에 전문가 영역으로서의 시민운동은 물적 자원과 사회적 자본의 부족이라는 근본적 한계에 부딪칠 수밖에 없다.
- 현 상황에서 시민들이 적극적으로 참여하는 공론장을 구축하고 활성화하기 위해서는 세 가지 조건을 만들어내어야 한다. 첫째, 현 상태에서 제도화되어 있는 공청회 등 낮은 단계의 공론장을 실질적으로 운영함으로써 공론장의 정치적 효능을 실제화하여야 한다. 둘째, 시민사회에서 공론장을 활성화할 수 있는 제도적 장치를 입법을 통해 구축해야 한다. 셋째, 시민사회 차원에서 시민들이 적극적으로 참여하고 정치참여의 효과를 체감할 수 있는 다양한 형태의 공론장을 실험적으로 도입하고 성공적 모델들을 확산시켜야 한다.

## [집담회④]

‘공론장 활성화를 위한 몇 가지 생각’

박태순

(사회갈등연구소 소장)

# 공론장 활성화를 위한 몇 가지 생각

박태순 (사회갈등연구소 소장)

## I. 공론장 활성화의 필요성

### 1. 의사결정 권력의 변화

구분	국가	국민과의 관계	의사결정권
권위주의 시대	무소불위의 의사결정권자 테크노크라트 지식과 정보 활용	통보 -> 수용 강압 -> 저항	국가가 독점
87년 이후 노태우-김영삼	국가에 의한 일방적 주도 테크노크라트 활용범위 넓어짐	시민단체 성장 국가 정책에 대한 대항정책	국가가 독점
87년 이후 김대중-노무현	국가 여전히 의사결정 주체 참여 거버넌스	시민단체 - 거버넌스에 참여 국가-시민사회간 정책 갈등 이해관계 주민의 반대운동	국가가 독점 시민사회 반대로 정책좌절 경험
08년 이후 이명박-박근혜	권위주의 시대로 회귀 국가에 의한 일방적 결정	지역-주민 중심 조직 활성화 지자체-주민간 결합-정부에 대한 국가권력에 대한 저항의 부활	국가가 독점 국가와 지자체/국민간 갈등 지자체의 자율성 확대
'17년 이후 문재인 정권	국가의 한계 노정 대의제에 대한 불신 민심에 기반한 정권	정부와 국민간 직접 소통 시도 국민 의사를 정책에 직접 반영	국가가 중심, 일부 국민과 분점 지자체 자율성 강화
'이후	대의제 개선 직접민주제 수용	국민 선호와 의견 반영률 제고 국민에 의한 직접 결정	국민과 국가간 힘의 균형 공동 의사결정

## 2. 현실

### 1) 강한 국가

- 국민(시민)의 삶에 영향을 미치는 주요 정책이 중앙정부에 의해 결정
- 국가 정책 수행 과정에서 발생하는 문제는 '갈등관리'차원에서 처리
- 여전히 여론 동향을 고려하여 국정에 반영하는 수준

### 2) 약한 자치와 분권

- 일부 지자체 해당 지역문제를 공론장을 통해 해결 - 모범 사례 속출
- 지자체가 결정권을 갖고 있는 사안은 극히 일부
- 국가적 차원의 문제 혹은 주민 삶에 직접 영향을 미칠 수 있는 중요 현안은 미해결

### 3) 국가적 현안의 방치

- 국가 의사결정 주체가 기득권 집단(관료, 재벌, 정치권 등)
- 국민 삶에 직접 영향을 미치는 현안 (예, 고용, 안전, 복지, 불평등, 부정·부패 등) 무시 혹은 방치
- 국가 장래에 심대한 영향을 미칠 과제 (제도 개혁, 인구문제, 4차혁명, 생태계 위기 등) 역시 무시

### 4) 국민 불만의 표출

- 통치권자의 부패에 대한 분노 - 촛불시민혁명
- 대의제의 문제점 - 정치개혁과 직접민주제에 대한 요구
- 삶의 영역에서 권력과의 싸움 - MeToo 운동 등

## 3. 공론장 활성화의 필요

### 1) 대의제와 관료제의 한계 극복

- 권력과 권한만 갖고, 작동하지 않은 국가를 작동하게 하는 기제
- 누적된 과제 해결의 기폭제
- 의사결정을 독점하고 있는 기득권 세력에 대한 저항의 의미

## 2) 미래 사회에 대한 대비

- 미래의 불확실성, 불안에 대한 대책 마련
- 미래세대에 대한 고려 등

## 3) 시민사회의 창발적 에너지 결집

- 공적 영역에 대한 관심 유발
- 시민사회 역량 강화의 계기
- 민주주의 훈련장

## 4) 주권의 체감

- 대다수 국민은 선거 이외에 국정에 참여한 적 없음
- 국정에 대한 이해 수준이 낮음
- 자신이 참여하여 결정에 정책에 대한 높은 신뢰
- 갈등 저감 및 사회 통합 효과 기대

# II. 공론장의 범위와 주요 의제

## 1. 공론장의 범위

- 국민은 87년 민주화 이후, 삶의 영역에서 민주적 문제해결 방식 도입
- 지자체 역시, 정착기에 접어들면서 주민의 요구에 적극적·능동적 반응
  - 지자체별 차이가 심하나, 점진적으로 발전

- 다양한 모범 사례 도출
- 문제는 국가적 과제
  - 기득권 집단의 득세 - 국민 삶의 문제 방치
  - 사안의 복잡성, 고려해야 할 수많은 요인들
  - 대분의 자료와 정보, 인력을 국가가 독점
  - 국가 기관의 집단 이기주의 - 국민에 대한 불신 풍조

국민은 자신의 삶의 영역에서 민주주의 실천, 지자체는 다양한 논의 공간을 통해 주민의견 반응, 문제는 국가적 사안이 지속적으로 방치되고 있다는 것

## 2. 주요 의제

- 권력구조 등 제도 개혁
- 삶의 불안 요인 제거
- 불평등 완화
- 갈등 유발 정책 또는 사회적 합의가 필요한 사안
- 미래에 대한 대비

## III. 촛불 이후 공론장 형성 가능성과 전망

### 1. 정치권의 변화

- 촛불 민심에 기반한 정권 창출 : 국민과의 소통 중시
- 권위주의적 정치세력의 약화 혹은 퇴조

### 2. 회복된 국민의 자신감

- 최고권력자 퇴출, 새로운 권력 창출의 주체라는 자신감
- 소통과 비폭력, 법을 통한 혁명 성공에 대한 자신감
- 4.19 또는 6월 항쟁과 달리 주도세력 없는 전국민이 주체인 혁명

### 3. 현실 인식

- 부패한 권력의 진면목 인식 - 권력 통제의 필요성
- 대의제의 한계 자각 - 직접민주제에 대한 인식
- 적폐 청산과 제도 개혁의 필요성

### 4. 우리가 서 있는 지점 (고민)

- 혁명을 통해 획득한 힘을 삶의 영역으로 전환
- 대의제의 보완과 대안 : 정치개혁과 직접민주제 요구로 분출
- 국민주권 실현을 위한 제도 개혁 과제
- 시민사회 공론장 형성을 위한 역량 강화 방안

### 5. 공론장 형성과 디지털 기술의 결합

- 공론장 참여 활성화
- 공론화 과정과 결과의 신뢰성 제고
- 공론 형성에 필요한 시간과 비용 절감

## IV. 공론장 형성의 조건

### 1. 공론장 형성의 두 가지 길

- 통치권력(공공기관<sup>13)</sup>)에 의한 공론장 형성
- 자발적 시민에 의한 공론장 형성

#### 1) 통치권이 주도하는 공론장

##### (1) 공론화의 동기

- 민의를 확인하기 위한 순수한 목적
- 대의제가 제대로 작동하지 않은 경우
- 대의제에 대한 (국민 혹은 통치권자의) 신뢰가 지극히 낮은 경우
- 정치적 갈등이 심각하여 의사결정에 장애가 발생하는 경우
- 통치자가 자신의 선호를 국민을 통해 직접 확인하고자 하는 경우
- 갈등 해소 혹은 정책 수용성을 높이기 위한 목적
- 정치적 부담을 덜고 책임을 전가하기 위한 목적

##### (2) 대표적 사례

- 밀양송전탑 관련 국회 공론화
- 철도 민영화 관련 국회 공론화
- 2005년 부동산 정책관련 공론조사
- 2014-5년 사용후핵연료 공론화
- 2014년 시흥시 시흥캠퍼스 유치 관련 공론화
- 2017년 신고리 5,6호기 공론조사

---

13) 여기서 말하는 공공기관은 행정부, 국회 등과 같은 중앙정부와 지자체, 국가 기관에 소속되어 있거나, 국가 업무를 중심으로 수행하는 기관 일체를 말함



- 정책기획위원회에 의한 헌법관련 공론화

### (3) 비판

- 장점 : 비용 조달 / 논의 결과의 수용성 / 높은 실행력
- 단점 : 문제 설정의 왜곡 / 비자발적 참여 / 참여 및 논의 결과의 왜곡 등

## 2) 국민(시민)에 의한 자발적 공론화

### (1) 공론화의 동기

- 국가 정책에 대한 의견 제시
- 시민사회 내부의 갈등 해소
- 반대하는 공공정책에 대한 명분 확보 등
- 시민(사회) 의견 수렴

### (2) 대표적 사례<sup>14)</sup>

- 유전자조작식품(1998년), 1생명복제(1999년)에 합의회의 (한국유네스코 위원회 주관)
- 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의(2004년) (참여연대 시민과학센터 주최)
- 부안 방폐장 유치 찬반 주민투표 (2004년) (민간주도)
- 삼척원전 유치여부 공론화(주민투표 포함)(2014년)(민간 주도)
- 영덕 원전 유치여부 주민투표 (2015년) (민간주도)

### (3) 특징

- 대체로 국가 정책에 대한 저항적 성격
- 국가가 공론화 결과 수용 거부가 대부분 (부안 방폐장 주민투표 사후 인정)

---

14) 민간주도 주민투표를 공론화의 일환으로 볼 수 있는냐는 이론의 여지가 있을 수 있으나, 공적 사안에 대한 자발적 참여, 논의 절차, 의사결정이 이뤄진 점으로 보아 필자는 이를 공론화의 일환으로 보았다.

- 삼척, 영덕의 경우, 국가가 논의 결과 자체를 수용하지 않았으나, 이후 암묵적 동의

- 공신력과 사회적 수용성 확보가 관건
- 정부 성격에 따라 논의 결과의 수용성 달라질 가능성

#### (4) 장단점

- 장점 : 자발적·적극적 참여, 창의적 대안 개발, 시민 요구의 적극적 반영, 명분 확보
- 단점 : 정당성 시비, 비용 부담, 낮은 수용 가능성, 주민갈등 첨예화 등

## 2. 딜레마

정부가 주도하는 경우, 공론장 형성이 용이하고, 공신성, 정책 수용성은 높은 반면, 의제 설정, 참여자, 진행, 정보제공에 편향 혹은 왜곡이 발생할 가능성이 높고, 공론장이 시민사회 역량 강화로 피드백 되지 못할 가능성이 높다.

국민 혹은 시민사회는 해결해야 할 과제가 있음에도 불구하고, 시간과 비용 조달의 어려움, 공신성 취약 등으로 공론장 형성이 용이하지 않으나, 그런 문제가 극복되는 경우, 적극성, 창의성이 발휘되고, 참여자의 요구가 있는 그대로 반영될 가능성이 높고, 시민사회 역량 강화에 크게 기여할 것이나, 공공기관에 의한 정책 수용성과 실행력은 높지 않다.

#### (1) 공론장의 형성의 주체

- 시민사회 내에서 공적 문제에 대한 공론장 형성이 쉽지 않음
  - 공론장 형성을 위한 시간, 비용 확보의 어려움
  - 시민운동의 전반적인 퇴조와도 관계가 있을 것으로 생각됨
  - 사적 이익을 지키기 위한 조직은 활성화
    - ※ 시민사회 개헌안 마련을 위한 공론장이 잘 형성되지 않음
- 국가(정부)가 갈등해소나 공적 문제해결을 위해 공론장 형성 주도
  - 최근 대부분 공론장은 대부분 국가(정부)의 필요에 의해 형성됨

- 비용 조달의 용이성, 공신력이 바탕이 됨

(2) 공론장의 자율성

○ 자율적인 논의의 한계

- 국가(정부)가 공론장 형성을 주도하는 경우, 의제, 이슈, 구성, 진행 등 왜곡 가능성
- 국가 의지의 개입 가능성, 구성의 평향성, 정보 왜곡, 편파적 진행 등이 이뤄질 가능성

(3) 공론장의 신뢰성

- 정부가 주도하는 공론장의 경우, 공정성에 대한 시비 발생 가능성
- 논의 절차와 과정, 결과에 대한 신뢰성 저하

(4) 공론 결과의 수용성과 실행력

- 정부가 주도하는 경우, 정책 반영 가능성 높음
- 시민사회가 주도하는 경우, 논의 결과에 대한 정책적 수용성은 기대하기 어려움

3. 딜레마 해소 방안

일상생활과 밀접한 관련있는 사안에 대해서는 자율적 공론장 형성을 통해 해결하는 것이 바람직하고, 공공기관은 공론장이 원활히 작동할 수 있도록 장소, 비용, 자료 등을 지원하는 정도에서 머무는 것이 바람직하다.  
국가적인 현안에 대해 시민사회가 자율적인 공론장을 형성하는 것은 한계가 있다. 이런 경우, 공공기관은 입장을 유보한 채, 공론장에 공신성을 부여하고, 지원 기능에 머물러야 한다. 의제 설정에서 운영에 이르기까지 시민사회가 주도할 수 있도록 공공기관을 압박해야 한다.

## VI. 공론장의 설계

### 1. 공론장의 구성 요소

- 이슈
- 사람
- 정보
- 절차
- 의사결정
- 논의 결과의 정리
- 실행 (또는 효과)

#### 1) 이슈의 범위

- 국가적 이슈
- 지역적 이슈
- 시민사회
- 마을 공동체 혹은 특정 집단이나 조직

#### 2) 사람

- 일반 국민
- 이해관계자
- 전문가 (자문)
- 위임받은 정책 결정자
- 관료

#### 3) 공론화의 수준

- 참여자 결집
- 의견 표출

- 정보 교환
- 대안 도출
- 결의 및 실행행사

#### 4) 결과 활용의 수준

- 의견 개진
- 대안 제시
- 의결로 간주 등

## 2. 설계에서 고려 사항

### 1) 주요 고려 사항

- 최초 제안자 - 공론장 형성을 누가 제안할 것이냐? (공공기관 또는 시민)
- 설계자 - 공론화 절차와 과정을 누가 설계할 것이냐?
- 참여자 - 자발적 참여자로 할 것이냐, 추출할 것이냐, 지명할 것이냐?  
- 일반 시민 / 이해관계자 / 전문가 / 정부 관련 / 기타
- 공론화의 목적 - 알림 / 정보 제공 / 의견 청취 / 의결 조율 / 공동 결정 등
- 논의 결과의 활용 - 보조 자료 / 정책결정의 주요 자료 / 논의 결과 그대로 수용
- 공론화 조직의 지속성 여부 - 해산 / 이행(실행) 과정에 지속적 참여 등
- 진행의 신뢰성 - 진행자 / 조정자 / 중재자 등

### 2) 현실적 고려 사항

#### (1) 공론장의 참여자

- 일반 시민, 이해관계자의 의견을 어떻게 결합시킬 것이냐?
- 전문가의 의견을 어떤 방식으로 결합시킬 것이냐?  
- 의사결정 주체로 인정할 것이냐 / 참고인(자문)으로 한정할 것이냐

- 전문가의 의견을 어느 정도 무게로 결합시킬 것이냐
- 일방 시민과 전문가의 의견이 대립하는 경우 어떻게 해소할 것이냐?

## (2) 공론화의 대상

- 모든 사안이 공론화의 대상이 될 수 있나?
  - 통치자의 정치적 결단 사항 / 정부 고유 권한 / 전문가 의견 청취 / 공론화 대상 등
  - 공론화 대상 여부를 결정하는 원칙은 무엇인가?

## (3) 공론화의 주요 수단

- 의사를 확인하거나 결정하기 위해 어떤 방법을 선택할 것이냐?
  - 참여에 강조 / 숙의에 강조 / 의사결정에 강조 / 검증에 강조 등
- 디지털 기술을 어느 정도 결합할 것이냐?
  - 장점 : 시간과 비용 절약, 참여 범위 확장 등
  - 단점 : 디지털 소외 계층 발생, 정보의 신뢰성, 숙의과정 설계의 어려움 등
  - 면대면 대화와 디지털 기술의 배합의 문제

## (4) 공공정책과의 충돌 경우

- 논의 결과가 기존의 정부 정책과 충돌하는 경우, 무엇을 우선할 것이냐?

## (5) 비참여자의 반발

- 비참여자가 논의 결과를 반발하거나 부정하는 경우
- 또는 또 다른 공론 공간에서 상반된 결과를 내놓는 경우

# [집담회⑤]

시민참여 공론장의 제도화 방안

은재호

(한국행정연구원 선임연구위원)

# 시민참여 공론장의 제도화 방안

은재호(한국행정연구원 선임연구위원)

## 목 차

1. 배경과 필요성
2. 시민참여 공론장의 기능과 효과
3. 시민참여 공론장(가칭 '국가공론위원회')의 조직과 대상 사업
4. 국가공론위원회 운영 프로세스
5. 기대 효과 및 향후 과제



- 지방화가 진행된 1990년대 이후 주요 국가 정책사업 추진과정에서  
 만관 갈등이 주를 이루는 공공갈등이 급증하고 있다. 공공갈등의 원인은 무  
 척 다양하지만 무엇보다도 국민과 정치권, 국민과 정부의 원활한 소통 부재  
 가 주요 원인이다. 특히 지난 정부의 국정운영 동력을 떨어트렸던 광우병 파  
 동·메르스 확산·세월호 침몰 등이 웅변하듯 건강한 공론장이 형성되지 못할  
 때 소통이 왜곡되고, 소통을 위한 정부의 모든 노력이 단순한 홍보로 전락할  
 수 있음에 유의해야 한다. 이런 관점에서 볼 때 신고리 원전 공론화는 주요  
 정책결정과정에서 일반 시민을 참여시킴으로써 정부 의사결정과정의 투명성과  
 민주성을 함께 높여 정책 수용성을 높이고자 하는, 한국 행정사에 새로운 이  
 정표를 세우는 의미 있는 시도이다.
  
- 그러나 신고리 원전 공론회위원회의 법적 기반이 미약하고 축적된 공론화 조  
 직 기술이 없어 일정한 한계를 노정할 것도 사실이다. 이 글은 한국 사회의  
 건강한 공론장 형성을 위해 특히 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 예에 따라  
 (가칭)국가공론위원회(National Committee for Public Debate)를 설립하여  
 사회적 합의에 기초하는 국정운영의 방법과 절차를 소개하고자 한다. 이 글  
 에 따를 때 국가공론위원회의 1차적 기능은 갈등 소지가 많은 이슈의 주요  
 당사자들에게 직접 소통의 장(場)을 제공하고 당사자 간 직접 커뮤니케이션  
 채널을 구축해 배분적 거래에서 통합적 거래로 분쟁 프로세스를 전환하는 데  
 있다. 국가공론위원회가 플라톤의 표현대로 '참다운 의미의 여론' 즉 공론(公  
 論, true opinion)을 형성하고 이에 기초하여 법과 정책을 만든다면, 다양한  
 유형의 공공갈등은 물론 우리 사회의 신뢰 수준을 향상시켜 사회적 거래비용  
 을 낮춤으로써 국가 발전을 견인할 수 있다. 공론화를 제도화할 수 있는  
**제적 기반** 구축이 절실하다.

## 1. 배경과 필요성

### □ 배경

- 민주화와 지방화가 진행된 1990년대 이후 주요 국가 정책사업 추진과정에서 민·관 갈등이 주를 이루는 공공갈등 급증
  - 고전적인 님비갈등(예:천성산 터널 공사) 뿐 아니라 핼피갈등(예: 동남권신공항 건설)의 관리역량 역시 부족한 것으로 드러나 이에 대한 대책 마련이 시급
  - 정부주도 국가사업은 정부가 갈등원인 제공자이자 갈등해결의 주체로서 직접 갈등 조정을 시도하기에는 중립성·신뢰성의 문제 야기
- 특히 국민과 정치권, 국민과 정부의 원활한 소통(공감) 부재가 주요 갈등 원인으로 부상
  - 지난 정부들은 광우병 파동·메르스 확산·세월호 침몰 등에 직면, 공공 커뮤니케이션 기능을 위축시키며 국민 신뢰 저하를 자초
  - 사회갈등 급증도 건강한 공론장 형성의 실패에서 기인
    - \* 공공 커뮤니케이션이란 정부와 공공기관들이 그 외부의 집단들과의 관계 속에서 행하는 정보·지식·의견·비판의 생산과 전달 그리고 여기에서 발생하는 공론장 형성 효과를 총칭
    - \* 공론장(公論場)이란 정부를 포함하는 공적 영역과 개인들 사이에 형성되는 공공영역(public sphere)으로서, 특히 왜곡되지 않은 공공 커뮤니케이션을 기초로 우리 사회의 주요 현안에 대해 모든 시민들이 자유롭게 숙의(熟議)할 수 있는 공적 공간
- 정부신뢰 하락은 우려할만한 수준으로서 무너진 공적 제도와 사회시스템에 대한 신뢰 회복이 시급
  - \* World Value Survey(2002-2009)는 한국의 정부신뢰 수준을 OECD 중간수준으로 평가하나, 국제 홍보컨설팅 회사 Edelman은 다보스 포럼(2016)에서 한국의 정부신뢰를 28%로(조사 대상국 28개국 중 22위), 정부 관계자에 대한 신뢰도는 17%로 집계

- \* 정부신뢰 하락은 사회적 비용 상승과 국가 경쟁력 하락으로 귀결
- 현 정부가 우선적으로 시행해야 될 일 국정과제는 정부 신뢰를 제고할 수 있는 투명하고 공정한 의사결정시스템 구축과 그를 위한 건강한 공론장의 형성
  - \* 정부를 포함하는 공적 영역과 개인 사이에 왜곡되지 않은 공공영역(공론장) 형성 등, 공개적이고 민주적이며 진실된 공공 커뮤니케이션 시스템 구축이 절실
  - \* 촛불집회의 참여욕구와 직접 민주주의의 장점을 담아낼 수 있는 공정하고 투명한 국민 의사결집 방식이 필요
  - ※ 숙의와 결합되지 않는 참여는 중우정치(Democracy=Mobocracy)로 전환될 위험성 상존

□ 필요성

- 주요 선진국 사례를 벤치마킹하여 공신력 있는 국가 갈등조정기구를 설립하고 운영할 필요성 급증
  - 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 주요 선진국은 대체적 분쟁해결제도(ADR)에 기초하는 다양한 형태의 갈등예방 및 해결기제를 구축
- 특히 주요 선진국과 같이 공적 영역과 개인들 사이에 직접 소통이 가능한 공론장을 제도화하여 정책이나 사업 추진 초기단계에서부터 광범위한 의견 수렴(참여)과 숙의 기회를 제공, 상호이해와 공감에 기초하는 사회적 합의를 창출함으로써 정책 및 사업의 정당성과 수용성을 제고함으로써 사회갈등 예방 및 사회적 신뢰 증진에 기여
  - 「공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정」(2013)을 근거로 갈등 조정(예방 및 해결)과 공론화가 일부 가능하나,
  - 독립적인 갈등조정 기구를 설립해 공론화의 중립성과 객관성을 제고함으로써 공론화의 효율성 및 효과성 제고가 필요

### 선진국의 공론장 제도화 사례】

- 미국: 국가이슈포럼(NIF: National Issue Forum 1981)

- 공공숙의에 기초하는 정책형성과 집행을 위해 30개 주, 33개 시민단체가 공동으로 주요 현안에 대한 이슈 북을 제작, 공공토론을 진행
- 프랑스: 국가공공토론위원회(CNDP: Commission National du Débat Public 1997)
- 법적 독립기구(독립 행정위원회)로서 대규모 사업 계획 확정 전(前) 숙의토론을 통해 사업에 대한 사회적 공감대를 형성, 갈등 예방과 최소화에 기여

- 이 글은 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 예에 따라 (가칭)국가공론위원회(National Committee for Deliberative Opinion)를 설립하여 사회적 합의형성에 기초하는 국가 정책 수립과 집행을 제안

## 2. 시민참여 공론장의 기능과 효과

- 기능 : 참여적 의사결정을 통한 사회협약의 활성화

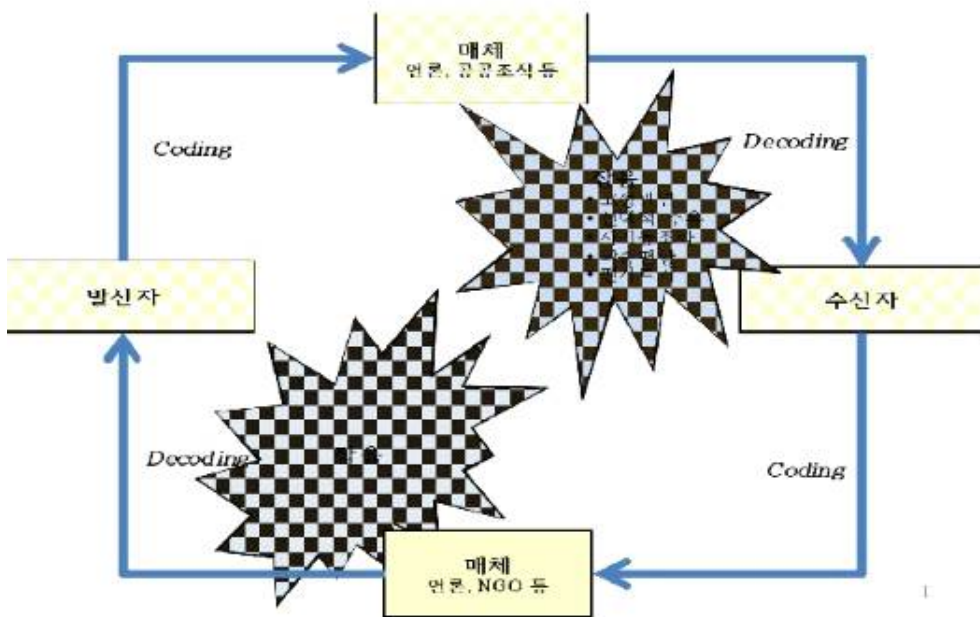
- 서구 주요 국가는 사회협약과 참여적 의사결정, 두 가지 형태의 숙의기구를 모두 가지고 있으나, 공통적으로 두 접근이 점차 수렴되는 경향을 노정
  - \* 예: 덴마크 기술협의회(Danish Board of Technology)는 애초의 기술평가를 넘어 GMO 등 신기술의 사회적 윤리문제를 검토하며 생산자와 소비자의 합의형성을 지향
  - \* 예: 프랑스 공공토론위원회(Commission National du Debat Public)는 국책사업 대상 사회적 자문·협의를 넘어 저출산, 낙태 등 국가적으로 중요한 사회 이슈를 검토

- 사회협약 : 노·사 갈등을 해결하기 위한 사회적 대타협의 전통에서 기인
- 한국어의 사회협약은 서구(유럽) 전통에서 형성된 아래 4개 개념을 옮기며 개념적 혼재가 발생
- 어느 것이 되었든 노동, 복지, 미래 등 국가사회의 주요 현안에 대해 기술·관료적 의사결정이나 대의제에 기초하는 당파적 거래의 한계를 넘어 노동과 자본, 내국인과 외국인 등 대중적 참여와 숙의에 기초하는 사회적 대타협 (Modus Vivendi)을 지향
- **참여적 의사결정** : 도시 재개발 등 중소도시 공동체의 공공문제 해결을 위한 숙의토론의 전통에서 비롯
- 참여적 의사결정은 1차 세계대전 이후 일 분과학문으로 정립된 평화학 (Peace studies)의 전통과 1960년대 이후 주요 영·미권 국가에서 발전한 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)의 참여와 숙의에 기반하는 의사결정 방식
- 어느 것이 되었든 이해당사자 모두와 일반 대중의 참여를 포괄적으로 보장하며 특정 사안의 갈등예방과 해결을 위해 문제해결 중심의 합의형성을 지향

## □ 효과

- 국가공론위원회의 1차적 기능은 공공갈등의 주요 당사자들로 하여금 직접 토론의 기회와 장소를 제공
- 기존 갈등 전개과정 : 매개적 커뮤니케이션을 통한 '잡음'발생으로 오해 누적 및 상호 이해증진의 기회 박탈 (그림 참조)
  - \* 발신과 수신 과정에서 이루어지는 코딩과 디코딩을 언론, 이익집단, 시민사회단체, SNS 등을 매개로 원격으로 진행, 상호 소통과정에서 '잡음'발생
- 향후 갈등 전개과정 : 국가공론위원회가 구성될 경우, 간접 커뮤니케이션 과정을 직접 커뮤니케이션 과정으로 전환, 잡음 감소

- 당사자 간 직접 커뮤니케이션 채널 구축을 통해 배분적 거래에서 통합적 거래로 분쟁 프로세스 전환
  - \* 직·간접 이해당사자 및 전문가들의 참여를 바탕으로 대면 토론 (face-to-face debate)을 전개하며 다양한 참여적 의사결정 기법을 활용하는 숙의(deliberation) 과정에서 단순 다수결이 아니라 만장일치 또는 절대다수의 동의에 기반을 두는 합의형성 (consensus-building) 추구 가능
- 정부 정책 및 사업에 대한 국민 신뢰를 구축하여 사회자본 축적에 기여, 선진국 진입의 초석 확보



- 공론화를 통해 절차적 공정성과 숙의성을 실현할 경우, 내용에 대한 찬·반의견과 무관하게 상호이해와 정부에 대한 신뢰가 상승 ⇨ 공감과 신뢰를 바탕으로 안정적인 국정운영이 가능해져 사회적 비용 감소 및 국가 경쟁력 회복에 기여
  - ※ 공론화에 참여한 경험이 있는 사람들 대부분은 ① 또 다른 공론화 과정에 참여를 원하며, ② 자신의 의견과 다른 의견이 채택되더라도 이를 수용하겠다는 긍정적 반응이 높아진다는(정부 및 정부 정책에

대한 신뢰 증진) 다수의 보고가 있음 (예: Levine, Fung & Gastil, 2005; 대통령 직속 국민대통합위원회 2014; 국무조정실 신고리 원전 공론화위원회 2017)

- ☞ 공론화 참여 시 정치적 효능감이 높아질 뿐 아니라 정책 및 정부·정책 입안자에 대한 이해도와 신뢰수준 상승

- 외국에서는 정부에서 다루기 민감한 사안이나 사회적 대타협이 필요한 사회협약 등의 의제를 공론화함으로써 정책·사업의 수용성 제고는 물론 정치적 갈등 격화와 사회적 분열 예방이라는 이중 카드로 활용
  - \* (국가체제 관련 사항) 호주(1999) 입헌군주제와 공화제 선택의 문제, EU(2007) 유로 통화를 비롯한 유럽의 미래
  - \* (전 국민적 관심사) 헝가리(2008) 실업과 일자리 만들기, 일본(2011) 광우병 관련 식품안전
  - \* (국가적 난제) 일본(2011) 후쿠시마 원전사고 후 원전정책 및 2030년 원자력비율
- ☞ 국민의 선호와 지지도가 상대적으로 낮은 정책이나 갈등의 소지가 많은 사업을 대상으로 공론화 추진 시 공론화의 실익이 높다는 것을 의미

### 3. 시민참여 공론장 (가칭 '국가공론위원회')의 조직(안) 및 대상사업

#### □ 조직(안)

- 상설기구로 국가공론위원회를 설치하고 주요 정책 및 대규모 국책사업에 대한 상시적 모니터링·갈등 예방 및 경보 체제 유지
  - 위원장 등 위원 19인으로 구성 (위원장은 상임직)

- 특정 사업에 대한 공론화가 필요하다고 판단될 경우 비상설기구로 ‘000 (정책 또는 사업 명) 공론위원회’구성 및 한시적 운영
  - 공론화 4개월 + 1회(1~4개월) 연장 가능, 최대 8개월 + 보고서 작성기간 1개월, 총 5~9 개월
- 전문 인력 및 파견 공무원으로 구성하는 상설 사무국 설치

구분	성격	주요기능	인원구성
국가공론위원회	상설기구	대상사업 선정 등 의결	전·현직 고위관료 3인(대통령 추천) 전·현직 국회의원 3인(국회의장 추천) 전·현직 법관(대법원장 추천) 지방 4단체장 추천 4인 공론화 절차관리전문가 3인 시민사회단체 3인 등 총 19인
000 공론위원회	임시기구	사안별 공공토론 진행	위원장 등 3-7인 내외 ▪ 해당 분야 전문가 배제 ▪ 공론화 절차관리 전문가로 구성
사무국	상설기구	지원업무	사무총장 등 50인 내외

- \* 국가공론위원회 위원장은 호선하되 대통령이 임명
- \* 위원들의 임기는 법률로 보장(3년, 중임 가능)하고 신분을 보장하되, 위원 및 사무국 직원들은 공론화 대상 사업에 대한 찬·반 양론 등, 내용에 관한 입장표명 금지 원칙 부과

## □ 대상 사업

- 총사업비 5,000억원 이상 사업 : 국가공론위원회가 공론화 실시 여부를 의무적으로 검토, 필요하다고 판단할 경우 000(사업 명) 공론화위원회 구성 및 운영 감독
  - ※ 한국 국가 예산 규모 상 5000억 이상 사업은 연 100여건 내외, 공론화 대상이 될 수 있는 신규 사업은 연 20여건 내외
- 총사업비 5,000억원 미만 500억원 이상 사업 : 법령에 정하는 직·간접 이해관계자 집단의 공론화 실시 요구가 있을 경우 공론화 실시 여부 검토
  - ※ 법령에 정하는 직·간접 이해관계자 집단이란 ① 해당 사업 지역 지자



체장, ② 해당 사업 지역 국회의원, ③ 해당 사업 지역 주민 총원의 10% 이상, ④ 해당 사업 발주기관의 장, ⑤ 해당 사업 시행기관의 장 등을 상정

- 국방·안보·외교 관련 사업은 선진 외국의 예에 따라 제외하는 것이 바람직
  - ※ 국방·안보·외교 분야는 정보 공개의 어려움 또는 비용 대비 실익이 적어 공론화가 바람직하지 않다는 것이 선진 외국의 경향

#### 4. 국가공론위원회의 운영 프로세스(안)

- 공론화의 원칙 : 객관성, 중립성, 투명성
- 공론화는 온·오프라인 둘 모두 가능하고 둘을 동시에 사용하는 것도 가능
  - 오바마 행정부의 Challenge.gov(미국), 중앙일보 리셋 코리아(한국) 등, 최근에는 ICT 발전과 함께 온라인 속의 플랫폼 구축이 활성화되는 경향

	온라인	오프라인
대표성	<b>낮음</b> - 등 사회적 위상을 반복·재생하는 디지털 격차의 존재 - 빅 데이터 분석에 따른 집단 간 교차분석이 반드시 필요	<b>높음</b> - 표본추출/할당추출에 의한 참여자 선정
속의성	<b>낮음</b> - 정보의 상이성 - 토론의 비동시성	<b>높음</b> - 동일한 정보 공유 - 토론의 동시성과 facilitation
합의형성 가능성	<b>낮음</b> - 배설 공간 - 정보수집 공간	<b>높음</b> - 대화와 토론 공간 - 정보수집/학습 공간
비용	<b>낮음</b> - 온라인 플랫폼 비축 비용 - 분석비용	<b>높음</b> - 장소 임대비 - 진행자, 촉진자, 분석자 등 인건비 - 참여자 수당
기간	<b>단기</b> - 동시다발적 참여로 인해 단기 간에 데이터 수집 가능 - 정량분석+정성분석 - 즉시성(실시간 분석 가능)	<b>장기</b> - 참여자 모집, 자료집 제작 등 조직화 시간 소요 - 정량분석+정성분석 - 비즉시성(시간 차)

※ 온라인 플랫폼과 오프라인 플랫폼의 특·장점 비교

○ 오프라인 공론화 절차

진행단계	주요 행위자
해당 사업에 대한 공론화 여부 결정 ↓	국가공론위원회 ↓
000(사업 명) 공론위원회 구성 ↓	000(사업명)공론위원장 임명 000(사업명)공론위원장이 위원 임명 ↓
정책 또는 사업추진 기관이 공론화 기초자료 제공 ↓	정부(정책 또는 사업추진기관) ↓
공론화 진행 (최대 4개월 + 필요시 추가 4개월) ↓	000(사업 명) 공론위원회 ↓
000(사업 명) 공론보고서 작성 ↓	000(사업 명) 공론위원회 ↓
000(사업 명) 공론화 평가보고서 작성 ↓	국가공론위원회 ↓
정부 제출 ↓	국가공론위원회 ↓
정책 또는 사업계획에 반영	정부(정책 또는 사업추진기관)

- 직·간접 이해당사자의 자발적 참여를 보장하며 법률에 의해 중립성과 독립성이 보장된 국가공론위원회가 주관
- 전문가의 도움을 얻어 충분한 기간(최대 8개월) 동안 숙의 진행
- 공론화 결과를 보고서 형태로 정리하여 사업주관 기관(정부)에 제출함으로써 사업 내용의 수정을 권고(다수 의견과 소수 의견을 균형 있게 적시)

○ 참여·숙의 기반 플랫폼은 그 형태와 무관하게 다음 세 가지의 정통성 시비에 노출

- \* 의제선정 절차 - 참여자 선정 절차 - 공론진행 및 합의도출 절차
- 위 세 가지 절차의 투명성과 공정성을 높일 수 있는 제 방안을 마련하되 특히 이해당사자 간 직접 하의를 통해 기본규칙(ground rules)을 미리 정

하는 것이 중요

- 참여·숙의 기반 플랫폼은 그 형태와 무관하게 **효용성 시비**에 노출
  - \* 토론 결과를 정책 아젠다로 전환·반영하는 절차(feed-back loop) 설계가 필수
  - 공론화를 통해 도출된 공론이 국가 정책 또는 사업 계획에 반영되지 않을 경우, 효용성 시비를 야기
  - 정책 주관자 또는 사업 시행자는 반드시 공론화 과정에 참여하고 어떤 형태로든 그 결과를 정책 또는 사업에 반영
  - 사업주관 기관(정부)은 동 권고안을 수용(전면수용, 부분수용) 또는 거부(전면거부, 부분거부)할 수 있는 권리 보유

## 5. 향후 과제

- 공론화는 기존 공청회와 확연하게 다른 숙의적 기제(표 참조)

		공청회	공론화
제도 성격	목적	정부가 공공정책 입안 시 정부의 의도와 방향을 정한 후 이해관계자나 일반시민의 고정되어 있는 선호 취합	공공정책이나 사업의 계획수립단계에서 (선호전환적) 숙의과정을 통해 일반시민들의 의견을 수렴함으로써 최적안 모색
	성격	당사자 대립적 : 의견수렴 과정이 각 이해관계자의 이익대변에 치중	상호 협력적 : 모든 참여자들이 사업내용과 추진절차의 적정성 등에 대해 합의 형성 * 참석자들이 대상 사업에 대해 실질적 영향력 미침
제도 개요	대상	모든 행정절차에 공통 적용	5,000억원을 기준으로 의무적 대상과 선택적 대상으로 구분
	시점	기본계획단계 이후	상위 또는 기본계획단계
	기간	1회성 토론회	최소 4개월에서 최대 8개월 간 복수의 토론회 통한 숙의
	참석 대상	직접 당사자 및 행정청 직권 또는 신청에 의해 행정절차에 참여토록 한 이해관계인 * 직접 이해집단 중심으로 사전 정보공개	일반시민 등의 참여 장려 별도의 참여 제한 조건 없음
	진행 주관	사업주무부처, 사업주체	독립 행정기구(공론위원회) * 해당 사안에 대해 입장 갖지 않음
진행 방식	참석자와의 관계	의견수렴 이루어지나 기본적으로 설득의 대상	대등한 관계로서 공동의 숙의 중시
	발표·토론자 선정방식	사업주무부처에서 지명·위촉·선정	독립 행정기구 (공론위원회)가 선정
	최종 결정권자	사업 주무부처, 사업주체	사업 주무부처, 사업주체

### 공청회와 공론화의 차이점

- 갈등 예방과 해결을 기본 임무로 하는 대의민주주의에 숙의민주주의 기제를 보완하기 위해서는 정치권의 공감과 지지 확보가 관건
- 의사결정권의 배분과 정책 및 사업집행 속도 저하를 우려하는 행정부의 수용과 지지확보가 필수
- 위원회의 객관성과 중립성을 보장하기 위해서는 독립성을 보장할 수 있는

법제적 기반 구축이 바람직

- 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)」 및 「환경법」, 「행정절차법」 등, 관련법과의 상충 여부 검토 필요
- 조정 전문가 양성과 보수교육 등을 위한 사회적 인프라 구축이 필요

○ 시민참여에 기초하는 공론화가 대의민주주의 체제와 충돌하는 것이 아니냐는 우려가 많다. 그러나 공론화는 어느 경우에도 대의민주주의를 대신할 수 없으며 오직 보완적 기제가 될 뿐이다.

- 의회와 공론장은 근대 민주주의의 시작부터 대립적이면서도 상호보완적인 대의제의 양대 기둥이었다. 대의제의 공식적인 제도화가 의회라면, 공론장은 비공식적 제도로 남아 정당과 의회의 공식적 의사결정을 지원하는 역할을 해왔다.
- 현실적으로 공론화에 드는 비용과 시간이 만만치 않아 모든 것을 공론화로 풀 수도 없을뿐더러, 그렇게 형성된 공론을 정책으로 전환하며 매년 대표자를 새로 뽑을 수도 없다.

○ 일상적인 문제는 대의제의 틀에서 일상적으로 처리하되, 특별히 대의제의 틀에 담아낼 수 없는 ‘특정 이슈’는 공론화를 통해 처리하는 것이 민주주의의 시작이었고, 지금도 많은 나라가 그렇게 하고 있다. 예를 들어 국민들의 일상적인 삶과 밀접하게 연관되는 의제들, 예컨대 도로를 내고, 교량을 짓고, 마을을 정비하는 일들이 그러하다.

○ 공론화로 모든 문제를 풀 수는 없다. 게다가 공론화의 위험도 무시할 수 없는 사실이다. 앞서 지적한 것처럼 공론화는 무엇을 의제로 하든 또, 어떻게 진행하든 언제든지 정치적 정당화의 도구로 활용될 수 있다. 서구 선진국에서의 공론화라고 해도 예외는 아니다.

- 공론화는 항상 공론화 의제와 시기, 방법을 선택하는 집단의 이익에 복무하는 경향이 있거니와, 특별히 주의해서 경계하지 않는다면 언제

든지 그런 위험에 빠질 수 있다. 그래서 의제와 시기, 방법 등에 대한 선택권을 개방하거나 최소한 다양한 집단이 서로 견제하며 분산·공유하지 않는다면 공론화 역시 강자가 향유하는 또 하나의 정당화 수단으로 전락할 수 있다.

- 우리 사회에서는 특히 법적 기반도 부족하고 이론(異論)의 여지도 많은 공론화의 사회적 정당성을 높이기 위해 언제, 누가, 어떤 주제로 공론화를 소집하고, 어떻게 조직하며, 어떻게 운영해야하는지에 대한 논의를 본격적으로 진행할 필요가 있다. 이처럼 ‘공론화에 대한 공론화’를 바탕으로 ‘국가공론 위원회’와 같은 중립 기구를 상설화하여 대의민주주의의 흠결을 메꾸는 보조 장치로 활용한다면 비로소 우리가 그토록 원하는 나라, ‘국민이 주인 되는 나라’를 만들 수 있다.
- 공론화를 두려워하는 것은 민주주의를 두려워하는 것이다. 민주주의는 공론화로 환원되지 않지만, 공론화는 성숙한 민주주의로 안내하는 매우 빠른 길이다. 올해는 87년 9차 개헌이 이뤄진 지 만 30년이 되고 촛불 시민혁명이 한 돌을 맞는 해이다. 지금은 대의제의 훼손을 우려할 때가 아니라 대의제의 완성을 고민할 때다. 공론화는 사회적 합의를 바탕으로 하기 때문에 사회적 수용성을 높일 수 있으며, 그렇기 때문에 헌법과 법률의 규범적 가치를 높이고 대의제의 동맥경화를 치유할 수 있다. 공론화를 두려워할 이유가 없다.

# [집담회⑥]

사법분야 국민참여재판을 통해  
상상해보는 공론화

조수진

(다른백년 이사 | 변호사)

# 사법분야 국민참여재판을 통해 상상해보는 공론화

조수진(다른백년 이사 | 변호사)

공론화란 특정한 공공정책 사안이 초래하는 혹은 초래할 수 있는 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 일반 시민과 이해관계자들 및 전문가들의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 정책결정에 대한 사회적 수용성을 확보하고자 하는 일련의 절차이다. 예상되는 적용 분야는 '정책'으로, 입법부와 행정부 영역이다.

현재 우리나라 사법부는 재판에 국민이 참여하여 증거를 보고 유무죄 및 형량에 대한 의견을 결정, 재판부가 그 권고안을 참고해서 결정하는 국민참여재판을 실시하고 있다. 공론화와 유사한 특징이 있어서 이 국민참여재판 경험을 돌아보는 일이 공론화 논의에 도움이 될 것으로 생각된다. 국민참여재판 변론을 여러 차례 경험하면서 시민들의 사안에 대한 이해도가 높아서 논란 적이 여러 번 있었다. 무엇보다 하루 종일 재판에 참여한 결과 도출한 배심원들의 결론은 놀랍게도 전문성면에서 법조인 판사의 결론과 논리구조가 거의 유사했다. 물론 법조인과 다른 결론을 내는 경우가 많았다. 무죄결론을 내기도 하고, 상습절도임에도 피고인의 딱한 처지를 생각해서 그냥 절도로 선처하기도 했다. 결론이 다른 원인은 무엇일까. 논리학인 법학이론이나 사건 증거에 대한 이해도가 낮아서가 아니라고 생각한다. 정보를 종합해 결론을 낼 때 사용하는 배심원들의 기준이 법조인보다 풍부해서이다. 단 한명의 법관이 상상하고 겪은 세상풍파보다 9명의 배심원이 아는 세상이 더 넓고 관대한 것이다. 가장 잘된 결정은 일반 사람이 쉽게 단숨에 이해할 수 있는 상식적인 결정이라는 점을 많이 느꼈다.

국민참여재판이란 2008년부터 시행된 직업 법관이 아닌 일반 국민이 형사재



판과정에 참여하는 재판이다. 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 (약칭: 국민 참여재판법 )과 대법원규칙인 국민의 형사재판 참여에 관한 규칙이 절차를 규정하고 있다. 국민참여재판법 제1조에 따르면 국민참여재판은 “사법의 민주적 정당성과 신뢰를 높이기 위하여 국민이 형사재판에 참여하는 제도”이다. 국민이 사법절차에 직접 관여하는 것은 실질적 국민주권주의를 실현하는 주요한 민주주의 요소이다. 국민참여재판은 현재 형사사건에만 가능하고 민사재판에는 실시되지 않는다. 벌금 구약식 사건, 단독판사 사건, 강력사건인 합의부 사건등 형사재판이기만 하면 모든 재판에 대해 피고인의 신청으로 이루어지고 있다.

공판준비절차와 배심원선정 절차, 평의 절차의 존재, 검사와 변호인 모두 PPT를 적극 사용하고, 서증을 대형화면으로 배심원들에게 읽어주며 서증 조사하는 점이 일반 재판과 다른 점이다. 전체 절차의 흐름은 국민참여재판 결정→ 1회 공판준비절차→ 2회 공판준비절차 ... →<국민참여재판 당일>오전 배심원선정절차→ 모두진술(검사-변호인)→ 증인신문→ 서증조사(검찰 서증제시, 변호인증거의견 진술, 변호인측 서증제시) → 피고인신문 → 구형→ 최후 변론→ 최후진술→ 배심원평의→ 당일 선고로 이어진다.

배심원은 행정부 장관이 매년 지방법원장에게 배심원후보예정자명부를 주고 그 법원의 관할 구역 내 거주하는 만 20세 이상 국민 중 무작위로 2천명에서 1만여명을 추출 후 국민참여재판이 잡히면 지방법원장은 배심원후보 예정자 명부의 예정자 중 배심원후보자를 선정하여 200~300명에게 선정 및 출석 요청 고지서를 보낸다. 이 후보자 중 국민참여재판 당일에 출석한 사람 중(보통 50여명) 무작위 추첨을 통해 최종 배심원을 선정하는데 7~9인이다.

모두 절차에서 검사는 공소사실, 법조문, 형량에 대해 프리젠테이션하고 변호인도 이에 대한 변론의 요지를 프리젠테이션하는데 이 때 충분한 의심을 심어줄 수 있도록 전체 주장의 요지를 단순명료하고 강하게 전달하며 모든 프리젠테이션에서 법적인 용어보다는 일상 용어로 쉽게 설명하도록 노력하게 된다. 재판장은 변론이 종결된 후 법정에서 배심원에게 공소사실의 요지와 적용법조, 피고인과 변호인 주장의 요지, 증거능력, 그 밖에 유의할 사항에 관하여 설명하고 법원에서 작성한 자료집이 배포되고 배심원단은 밀실인 평의

실로 들어가서 배심원단끼리 평의를 진행할 만장일치를 1차 목표로, 안되면 다수결로 평의결과를 결정한다. 배심원의 평결과 양형의견은 법원을 기속하지 않고 참고의 기준으로 삼는다. 국민참여재판은 보통 오전 10시에 시작해서 밤이 되어 끝난다.

공론화를 실시하기 위해서는 우선 재판에서 증거가 배심원들에게 제시되듯이 자세하고 정확하며 상당한 양의 ‘사실’들이 참가자들에게 제공되어야 할 것이다. 중요한 것은 제공의 방식으로서 참가자들이 참가한 시간동안 이해 가능한 방식으로 제시되어야 한다고 생각된다. 짧은 시간에 잘 전달하기 위한 기술에 대해 많은 노력을 필요로 할 것이다. 공론화에 참여하는 시민에 대한 긍정적인 선정도 관건이다. 가장 필요한 것은 시민들에 대한 신뢰이다. 정책을 특수한 전문가만이 결정할 수 있다는 선입견을 버리고 시민들의 판단과 경험을 믿어야 한다.

# [집담회⑦]

권오현  
(빠띠 대표)

## 집담회⑦

권오현(빠띠 대표)

○ 한국의 온라인 플랫폼은 "다른 의견 드러내기"를 목표로 발전해왔다.

- 진보 온라인 논객들의 활동.
- 뉴스 댓글의 발명.
- 온라인 토론 사이트와 블로그 저널리즘 - 아고라, 블로거뉴스.
- 댓글부대.
- 일베와 워마드.
- 소셜 미디어의 발전.

○ 향후 온라인 플랫폼이 나아갈 것으로 예측되는 방향.

- 조직 내에 온라인 협력 도구를 적극적으로 수용하는 집단의 증가
- 지인들간의 소규모 그룹, 이슈나 관심사 커뮤니티의 증가
- 미디어를 직접 운영하며, 스스로 소식을 전하는 개인이나 집단의 증가
- 이해관계자들과 직접 소통하며 의견을 취합하며 여러가지 방식으로 권한을 나누는 기관의 증가
- 쟁점화되는 장소가 분산화되는 경향의 증가
  - \* 뉴스 댓글에서 개별 미디어에서 일어남 - 트위터, 페이스북, 홈페이지 등
  - \* 권한을 가진 기관이 운영하는 플랫폼에서 일어남 - 청와대 국민청원 등
- 매스 미디어의 영향력의 축소
- 소규모 집단 내에서 확증편향이 일어날 가능성은 더욱 커지고, 그들이 집단적으로 개인이나 기관의 미디어에서 쟁점을 일으키는 상황이 반복될 가능성이 큼. 입장을 가지지 않은 사람들에게겐 특정 인터넷 공간에서 기존에 접하지 못했던 새로운 쟁점이 일어났다는 소식을 듣거나, 입장을 가진 개인이나 기관에는 조직적으로 공격(?)해 오는 듯한 의견을 받을 가능성

이 큼.

- 당분간 다양한 이슈를 다루는 커뮤니티는 늘어나야 하고, 버블의 증가는 필요한 면이 있다.
- 온라인이 아니면 같은 의견을 가진 사람을 만나기 힘든 소수자들이 있다.
- 소수자들에게는 온라인은 1차적으로 비슷한 사람들을 만날 수 있는 채널 이면서, 2차적으로는 그들끼리 안전하게 소통하며 집단으로서의 힘을 모을 공간이 제공될 필요가 있다.
- 사회 전체를 아우르기에는 정보 격차가 여전히 존재한다.

○ 권한을 가진 기관이 운영하는 온라인 플랫폼이 해결해야 할 이슈들.

- 이슈를 가진 개인이나 집단들의 제안을 그 문제를 해결할 수 있는 권한을 가진 기관들이 어떻게 적절한 방식으로 수렴할 것인가?
- 제안한 개인이나 집단과, 제안을 검토하는 과정에서 참여한 온라인상의 참여자에게 어떤 방식의 대표성과 어느 정도의 권한을 부여할 것인가?
- 발언하지 않거나 못하는 집단의 이슈들을 어떻게 끌어내고 논의 과정에도 참여시킬 것인가?
- 위 과정을 포함한, 기관이 자체적으로 사안들을 처리하는 과정을 어떻게 투명하게 공개할 것인가?

○ 더 나은 온라인 상의 협력과 소통을 위해 필요한 제도와 기술들

- 가짜 뉴스와 온라인의 공신력.
- 혐오 발언, 신상 공격, 사이버 불링.
- 참여하지 않거나 못하는 집단의 의견을 적극적으로 발굴해 내고, 조직, 커뮤니티, 기관 등으로부터 온라인 도구를 활용한 의사결정과 논의에 참여를 요청받는 개인들에 대한 리터러시 교육을 강화할 필요가 있음.
- 다양한 이슈들을 안전하게 숙성시킬 수 있는 커뮤니티 기술의 발전. 이슈를 가진 커뮤니티들이 온라인 상에서 목소리를 낼 수 있는 캠페인 기술의 발전.
- 권한을 가진 기관이 이슈를 가진 이해관계자들과 소통하고, 입장이 다른

이해관계자들간의 의견을 조율하는 기술의 발전.

- 발언, 댓글에 머물러 있는 소통 방식에 다양한 이해관계자가 다양한 형태로 참여할 수 있는 기술의 발전
- 궁극적으로는 협력을 끌어내는 장치이자 협력의 기반으로서의 기술 기반이 공공재가 되도록 사회의 투자와 지원이 필요

○ 온라인을 활용해서 협력하는 방법과, 집단적으로 의사 결정을 내리는 방식에 대해선 우린 아직 시작 단계이다.

# [집담회⑧]

## 시민의 일상성과 풀뿌리 공론장

하승우

(녹색당 공동정책위원장)

# 시민의 일상성과 풀뿌리 공론장

하승우(녹색당 공동정책위원장)

공론장은 구체적인 일상의 공간 또는 장(場)에서 구현될 수 있고, 대중의 자발적인 활력에 바탕을 두고 서로간의 자유로운 소통과 교류를 추구한다. 이런 흐름은 관료주의와 간접민주주의가 차단해 온 통로를 개방할 뿐 아니라 능동적으로 새로운 '장들'을 생성할 수 있다. 작게는 사랑방이나 주막에서, 크게는 장터나 만민공동회 등을 통해 이 땅의 대중들도 자신의 욕구를 드러내고 서로 소통하며 변화를 모색했다.

공론장이라고 해서 공적인 문제만 논의하는 것은 아니다. 무엇보다도 현대사회에서 공적인 것은 고정되지 않는다. 예를 들어, 영화에 대한 개인의 취향은 사적인 것으로 보호되어야 하지만 그 사람이 영화산업의 방향을 정하는 중요한 정책을 결정하게 된다면 그 개인의 취향은 공개되고 공적으로 논의되어야 한다. 이런 점에서 하버마스는 무엇이 공적인 것이고 사적인 것이지를 지속적으로 토의해야 한다고 주장한다. 최근 등장한 미투(metoo) 운동도 공/사의 경계를 가로지르며 등장하고 있다.

그렇지만 하버마스가 얘기했던 '생활세계의 내적 식민화(inner colonization of life world)', 즉 시민들이 자율적인 소통을 통해 사회적 규범과 관계를 형성해 온 공간이 국가와 자본에 의해 침범당하고 변질되는 현상은 한국도 예외가 아니다. 그리고 한국사회의 가부장제는 여전히 공/사의 경계를 단단하게 유지하려 하고 '종북게이'와 같은 혐오의 전이도 이루어지고 있다. 그래서 공개된 장소에 자신을 드러내는 것 자체가 금지되거나 봉쇄되어 있는 사람들이 여전히 존재한다. 또한 신자유주의의 흐름과 더불어 공적인 공간이 빠른 속도



로 사유화되고 있기도 하다. 광장은 누구의 것인가라는 물음에서 과연 어디에 광장이 존재하는가라는 물음으로 이동하고 있다.

그렇지만 공론장은 능동적인 시민들이 모이는 곳이라면 어디에서든 출현할 수 있다는 점에서 또 가능성을 가진 개념이기도 하다. 한편에서는 그런 공론장에서 ‘합리적인 토의’, 이성적이고 합리적인 논의의 중요성을 강조하지만 실제 현실에서는 다양한 장의 생성이 가능하다. 가령 월쩌(M. Walzer)는 다음과 같이 토론 이외의 다양한 정치적 행동방식, 즉 ①정치교육, ②조직하는 것, ③동원(mobilization), ④시위, ⑤성명서, ⑥논쟁, ⑦협상, ⑧로비활동, ⑨캠페인(선거운동), ⑩투표, ⑪모금활동, ⑫부패척결, ⑬사소한 일(scut work, 우편작업이나 플래카드를 달거나 전단을 나눠주는 일), ⑭통치를 열거하기도 했다. 이 모든 행동이 공론장이라는 개념으로 포함될 필요는 없지만 공론장이 어떤 틀 내에서만 논의될 이유도 없다.

공론장의 의미를 아렌트가 말했듯이 “자신이 누구이며 무엇을 할 수 있는가를 좋든 나쁘든 말과 행위로써 보여줄 수 있는 장소를 마련해 줌으로써 인간의 사상(事象)에 빛을 던져 주는 것”으로 받아들인다면, 그리고 “수많은 측면과 관점들이 동시에 존재한다는 사실”을 받아들인다면 공론장의 형태는 더 다양해질 수 있다.

시민이 구체적인 일상을 살아가는 장소에서 만들어지는 공론장은 이런 다양성과 능동성, 상호주관성을 더 잘 반영할 수 있다고 본다. 다만 공론장에서의 정치방식은 다양할 수밖에 없고 구체적인 사회적 맥락과 대중 주체의 능동성에 따라 달라질 수밖에 없다. 예를 들어, 현대사회에서 거리는 ‘통과공간’이라는 의미만을 갖지만, 원래 거리는 사람들이 자유롭게 대화를 나누는 공적인 공간의 의미를 담고 있었다. 아이들은 거리에서 뛰어 놀며 서로 어울렸고, 어른들은 여러 가지 사회적인 이슈에 관해 대화했다. 하지만 ‘빠름’과 ‘속도’만을 중시하는 근대적인 사고는 (자동차의 흐름을 원활하게 하기 위해) 거리에서

사람들을 몰아내고 소통을 단절시켰다. 그래서 소통하고 대화하며 즐기는 거리를 지키려는 노력은 아주 중요한 공적 행동이고 새로운 대중정치 영역이다. 보행권을 지키려는 움직임이나 장애인들의 이동권을 확보하려는 운동, 아이들의 통학로를 지키려는 운동은 정치적인 의미를 가질 수밖에 없다. 사람들은 거리에서 모여 만나고 몸으로 부딪치면서 서로를 경험하고 이해하며 열싸움을 할 수 있기 때문이다.

또 공간은 단순히 물리적이고 객관적인 것으로 존재하지 않고 사회적인 의미로 채워지기에 동일한 공간이라도 전혀 다른 의미를 가질 수 있다. 예를 들어, 마을 주민이 모이는 반사회는 국가의 정책을 홍보하는 지루한 자리이지만 시민이 능동적으로 그 장을 점유하면 소통의 공간, 공론장이 될 수도 있다. 이처럼 동일한 공간이라 하더라도 그 내의 사회적 배치를 바꿈으로써 공론장을 만들 수 있다. 예를 들어, 허울뿐이던 아파트 입주자대표회의를 실질적인 주민자치회로 만드는 것도 하나의 방법이다.

일상 속에서 구성될 수 있는 다양한 공론장들은 다양할 수밖에 없고, 그 장을 채울 내용은 실제로 그 장을 구성할 주체들의 능동적인 말과 행위를 통해서만 채워질 수 있다.

이렇게 일상의 공론장이 활성화되면 ‘생활세계의 식민화’를 뒤집어 ‘행정과 화폐에 대한 개입’이 가능하다고 본다(이런 전환이 순차적인 건 아니고 갑작스러울 수도 있다). 특히 지방정부가 가진 예산이나 주요한 자산들은 정부의 것이 아니라 시민들이 위탁한 것이다. 그러니 그것의 사용을 결정한 권한은 당연히 시민들이 가져야 한다. 단체장이나 지방의원, 공무원이 공공성의 대변자인양 행세하고 시민들의 의견을 사적인 의견이라 무시하는 일은 어제 오늘의 일이 아니다. 그런 기본적인 관점이 바뀌지 않는다면 풀뿌리민주주의는 실현되기 어렵다. 그런 점에서 다양한 주체들이 다양한 여러 방식으로 공론장을 형성할 수 있도록 도울 필요가 있고, 특히 여성이나 청소년, 장애인, 성소수

자들처럼 기성정치에서 소외된 주체들이 지역정치에 참여하면서 자치를 경험하고 그런 관점으로 지역사회를 바라보고 지속적으로 참여할 수 있도록 지원하는 문화는 매우 중요하다. 그런 점에서 지방정부의 위원회나 참여과정에 일정 비율을 여성과 청소년, 장애인, 성소수자들의 몫으로 할당하는 것도 한 방법이다.

## [집담회⑨]

### ‘공청’과 ‘공론’ 사이 그리고 그 너머

: “공론장 활성화를 위한 민관협치 방안”에 관한 고민

김은희

(젠더정치연구소 연구위원)

# ‘공청’과 ‘공론’ 사이 그리고 그 너머

: “공론장 활성화를 위한 민관협치 방안”에 관한 고민

김은희(젠더정치연구소 연구위원)

- **집담회는 결과적으로 (어떤)“공론장 제도화 방안과 기획을 제시”하는 것을 목표로 하는가?**
  
- **시민참여 공론장의 제도화, 최근의 상황들**
  - 문재인정부는 “국가가 당사자인 **갈등현안**”에 공론화 과정을 제한적 적용으로 적용하겠다는 입장을 밝히고, 총리훈령으로 신고리 5,6호기 공론화 위원회를 설치·운영함.
  - 20대국회 들어 국회 차원에서도 관련 법안이 발의됨. 전해철의원이 대표 발의한 <국가공론화위원회 설립·운영 법안>은 “공공갈등의 해소를 위해 정부는 행정협업조정위원회 등 갈등조정기구를 두고 있으나 공공정책의 주체인 정부가 직접 갈등을 조정·해결하기에는 **중립성·신뢰성** 확보가 어렵고, 정보공개 및 국민 참여 등이 일시적·형식적인 수준으로 그치고 있어 현행 갈등조정 시스템에 대한 문제점이 지속적으로 제기되고 있음. 이에 공공갈등의 공정하고 원활한 조정 및 해결을 위하여 국무총리 소속으로 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하는 국가공론위원회를 설치·운영함으로써, **일정 규모 이상의 사업 등에 대해서 활발한 공공토론**을 실시하고 그 결과에 대하여 국가가 적극 반영할 수 있도록 하여 사회통합을 도모하고 성숙한 민주주의 구현에 이바지”하는 것을 목표로 함. 이 법안은 공론화위가 총 사업비 5천억 원 이상인 사업 등에 대해 공공 토론을 할 수 있도록 하고 정부가 그 결과를 해당 정책에 적극적으로 반영할 수 있도록 하는 것이 골자임.

- 노무현정부는 <갈등관리기본법> 제정을 추진하다 국회의 반대로 무산된 경험이 있음.
- 박근혜정부도 대통령 직속으로 국민대통합위원회, 사회통합위원회 등을 설치했었고, 2012년 사회통합위원회 발주로 한국정책학회가 실시한 『가칭 ‘국가공론위원회’의 효과적 운영방안 연구』에서도 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)를 참고로 한 모델을 제시한 바 있음.
- (프랑스는 정부 주도형 사업에 대한 주민들의 선택권을 보장해 주기 위한 목적으로 <풀뿌리 민주주의 관련 법(2002\_276호)>에 법적 근거를 두고 독립적인 상설기구를 설치하였으며, 숙의 민주주의의 합의 형성을 가능하게 하기 위해 과정의 투명한 공개와 함께 ‘시간의 보장/확보’도 고려하고 있음. CNDP의 목표는 **대중의 집단적 의사**를 공론화하는 것이기 때문에 어디까지나 권고 사항인 종합보고서를 사업자가 반드시 수용할 필요는 없음. 그러나 국민의 의견을 적극적으로 수용하게 만드는 숙의 민주주의 제도로서 그 실효성이 입증되고 있다고 함.)
- 촛불광장 이후 정치권은 “국민적 열망”인 개헌을 추진하고 있음. 지난해 제헌절 당시 국회의장은 국민참여를 통한 개헌을 말했지만 제한적인 권역별 토론회 외에 제안되었던 과정은 거의 추진되지 못함.
- 문재인대통령은 대통령직속 정책기획위원회 주도로 ‘국민헌법자문특별위원회’를 구성하고 국민참여 개헌을 추진함. 자문위는 광역도단위 토론회 외에 전국 4개 권역(200명씩 총 800명) 및 청년·청소년(160명)의 숙의형 시민토론회를 실시함. 숙의를 위한 시간의 부재, 토론 아닌 의견수렴 토론회의 한계는 여전함.
- 숫자로 남은’ 국민참여개헌 (<https://www.constitution.go.kr/> 팝업)

그동안 개헌과 관련하여 의견을 보내주신 국민 여러분께 감사드립니다.

2.19 ~ 3.9일간 보내주신 국민 의견은 다음과 같습니다.

- 주목받는 안건 511,219 명
- 내가 제안하는 안건 1,127 건
- 자료 올리기 1,037 건
- 문자 보내기 2,590 건

국민여러분께서 보내주신 소중한 의견은 개헌 자문안 마련시, 적극 참고하도록 하겠습니다.

국민의견 수렴 결과는 댓글 토론회, 참여 광장 등에서 확인할 수 있습니다.

- 정책 영역별로도 시민참여 제도화가 시도되고 있어서, 지방재정법 개정을 통한 주민참여예산제의 제도화는 국가 차원의 ‘국민참여예산제’추진으로 이어지고 있음.
- 주민참여예산제 활성화와 관련하여 지적되고 있는 세 가지 대목은 ①참여에 따른 실질적 권한부여, ②대표성 확보의 측면, ③자치를 강화시키는 도구인가 하는 지점임. ‘동원’과는 다른 참여의 의미를 확보하기 위한 권한, 그리고 아이디어를 제안하고 채택되는 수준을 넘어서는 논의 대상범위 확대는 극복되지 못하고 있는 상황임.

#### ○ **국회가 함께 고민한다는 의미**

- 대의제, 선거 민주주의와 직접 민주주의, 숙의 민주주의의 관계
- 국회 패싱이라고 불릴 만큼 걸림돌로 지적되던 국회와의 갈등

#### ○ **달라진 사회의 시민참여, 그리고 기존‘시민운동’의 역할**

- 대변형 운동, 대표성 있는 (운동)단체?
- 운동의 급진성에 관한 질문, 대항 공론장의 정치진영 다변화
- 이미 쟁점이 된 갈등현안 외에 소외된 목소리와 의제를 끌어올리는 역할
- 양식화된 저항의 자족적 시민성
- “우리는 재현 불가능한 대단위의 무리를 에둘러서 ‘덩어리’란 뜻의 대중으

로 표현한다. 즉 대중이라는 말은 근현대인의 존재론적 조건에 대한 재현의 실패와 이론적 곤란을 반증한다. 대중은 이미 분화되어 있었거나 지금이 순간에도 분화되고 있다. … 대중은 재현할 수 없는 존재론적 지위를 갖지만, 모두가 ‘말’을 할 수 있게 된 시대에 와서는 재현 불가능성이라는 대중 개념의 논리적 기초 자체가 흔들릴 수밖에 없다. 물적인(molar) 대중의 웅성거림과 아우성이 특정한 매개자를 통해만 체현했다면, 분화된 대중들의 지저귀임(twitter)은 시스템에 의해 데이터로 자동 기록되고 포스팅된다. 우리들 개개인이 포함되어 있는 대중들은 덩어리라는 양태로 존재하는 것이 아니라 역사에 유례가 없을 수준으로 분화되고 있다.”

- 개인들이 “프레임 바깥을 보는 경험”은 흔한 일, 직접 개입을 통해 내러티브의 종착지를 결정.
- “대중의 능동성을 전제로 하는 수행적이고 상호작용적인 요소들을 내부화, … 저항적이었던 것들이 지배적인 것 안에 내부화되어 견고해진다. … 참여와 저항 따위의 외부적인 것들을 내부화한, 일종의 프라임(‘) 붙은 지배”
- “… 대의가 사라진 시대에 **양식화된 저항** 정도의 시민성에 자족하면서 점차적으로 속물화”

김성윤, “플랫폼과 ‘소중’”, 『문화/과학』 92.

### ○ 개인, 국가, 민주주의

- 협치/거버넌스의 발명으로 국가는 주권을 위임받는 궁극적 책임주체가 아닌 하나의 ‘이해당사자’가 되어버리는 것은 아닌지.
- 과정 자체를 목표로 하는 거버넌스는 제도 안에서 작동할 수밖에 없고, ‘권력’의 문제를 가려버림으로써 기존 권력질서를 공고화하는 것은 아닌지.
- ‘단임제 대통령제’통치체제와의 조응
- ‘연결된 개인의 탄생’, 파편화된 개인인가 협력적 인간인가