

# **-시민참여플랫폼의 현재와 미래-**

## **「민주주의서울」 전문가 세미나**

**2019.10.23.[수]**

**서울특별시**  
**[서울민주주의위원회]**



# 【목차】

## 1.개요

## 2.발제문 1

- “시민참여 기반 숙의토의 정책설계에 대한 비판적 검토와 활성화 방안”(김춘석)

## 3.발제문 2

- “시민자본과 민주주의: 실용적 시민참여 플랫폼 구축을 위한 과제”(조희정)

## 4.참고자료

- “시민참여플랫폼 운영 원칙과 민주주의서울 시민토론 사례”(황현숙)

## 5.토론문

- 토론문 1: 손우정

“서울 공론장 형성의 쟁점과 과제”

- 토론문 2: 박해육

“공론화의 문제점과 단계별 검토 사항”

- 토론문 3: 임동균

“ ‘정치 대 시장’에서 ‘정치를 위한 시장’으로”

# 「민주주의서울」 전문가 세미나 개요

## ☐ 행사개요

- 일 시 : '19. 10. 23.(수) 14:00 ~ 16:30
- 장 소 : 상연재 컨퍼런스룸9(시청역3번 출구, 성공회빌딩 본관2층)
- 참석인원
  - 시민참여플랫폼 전문가:김춘석(한국리서치 본부장),  
박해육(한국지방행정연구원), 손우정(3.1운동위원회),  
임동균(서울대 사회학과 교수), 조희정(서강대 사회과학연구소)
  - 시민참여플랫폼 기획자: 권오현(슬로워크 대표), 황현숙(빠띠데모스)
  - 서울시: 조미숙(서울민주주의담당관), 조혜정(민주주의총괄팀장)

## ☐ 진행순서

| 시간                   | 구분             | 내 용                                                              |                                   | 비고                   |
|----------------------|----------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 14:00~14:05<br>(5')  | 개회             | - 행사안내 및 참석자 소개                                                  |                                   | 조혜정<br>(민주주의총괄팀장)    |
| 14:05~14:25<br>(20') | 발제1            | “시민참여형조사의 성과와 과제”                                                |                                   | 김춘석<br>(한국리서치 본부장)   |
| 14:25~14:45<br>(20') | 발제2            | “시민자본과 민주주의: 실용적 플랫폼 구축을 위한 과제”                                  |                                   | 조희정<br>(서강대 사회과학연구소) |
| 14:45~14:50<br>(5')  | 휴식             |                                                                  |                                   |                      |
| 14:50~16:20<br>(90') | 지정 토론<br>(40') | -(10')황현숙                                                        | “시민참여플랫폼의 운영 원칙과 민주주의 서울 시민토론 사례” | 좌장: 권오현<br>(슬로워크 대표) |
|                      |                | -(10')손우정                                                        | “서울 공론장 형성의 쟁점과 과제”               |                      |
|                      |                | -(10')박해육                                                        | “공론화의 문제점과 단계별 검토 사항”             |                      |
|                      |                | -(10')임동균                                                        | “정치대시장에서 ‘정치를 위한 시장으로’            |                      |
|                      | 자유 토론<br>(50') | - 숙의 공론장의 대표성과 다양성<br>- 공론장의 핵심 가치는 무엇인가?<br>- 공론화에 적절한 의제가 있는가? |                                   |                      |
| 16:20~16:30<br>(10') | 폐회             | - 종료 및 향후 일정 공유                                                  |                                   |                      |

# 시민참여 기반 숙의토의 정책설계에 대한 비판적 검토와 활성화 방안

2019. 10. 23

한국리서치 공론화센터장  
김 춘 석

# CONTENTS

---

I. 숙의민주주의의 기제, 공론화

II. 공론화 효과 인식과 기대사항

III. 공론화 기법에 대한 이해

IV. 공론화조사에 대한 이해

V. 공론화조사 명칭 제안 : 숙의토의조사

VI. 숙의토의조사 운영 실제 : 한국리서치 수행 사례를 중심으로

VII. 숙의토의조사 활성화 요건

VIII. 숙의적 정책설계의 효과성 제고를 위한 3개 숙의토의 모델 제안

## CHAPTER I

---

# 숙의민주주의의 기제, 공론화

# 숙의민주주의(Deliberative Democracy)

- 숙의민주주의는 현대민주주의가 지닌 문제를 보완하고자 하는 **확장적 의미의 민주주의**다
- 숙의민주주의자들은 **현대민주주의의 문제**로 공동선(the common good) 보다 사적 이익을 우선하는 **사적 이익 우선주의(civic privatism)**와, 불가피하게 도덕적 불일치(moral disagreement)를 야기하는 **다원주의적 현실(the fact of reasonable pluralism)**을 꼽으며, **대안**으로 **숙의성(deliberation)**을 제시한다
- 이점에서 숙의민주주의는 **공동선을 증진**시키기 위해 민주적 의사결정 과정에 **이성적 토의(reasoned discussion)**를 결부시키며, **변환(transformation)**을 추구한다
- 이는 현대 민주주의가 선호 집합적 기능에 의존하는 투표중심(vote-centric)에서 **진정한 숙의(authentic deliberation)**에 기반한 **토의중심(talk-centric)**으로 전환하는 것을 의미하며, 드라이젝(John S. Dryzek)은 이를 **숙의적 전환(deliberative turn)**이라 하였다
- 즉, 숙의민주주의는 민주정치에서 타당성 있는 합의와 결정을 위해 **민주적 의사결정 과정에 보다 심도 있는 토의를 회복시키는 것**을 궁극적 지향점으로 삼고 있다

# 숙의민주주의 구현을 위한 두 가지 경로

## 민주적 거버넌스(Governance)와 정책 증거(Evidence Policy)

광범위한 이해(broad-based understanding)를 기반으로 한 정책 결정

### 민주적 거버넌스 (Governance)

- 1 대표성, 공개성, 평등 원칙의 **숙의** 과정
- 2 정책 쟁점에 대한 합의 과정에서의 **시민 참여**

### 정책 증거 (Evidence Policy)

- 1 정책 증거에 의한 설득 과정
- 2 정책 증거의 사실성, 타당성 필요
- 3 정책의 쟁점이 되는 부분의 증거



사회적 합의와 정책 집행

# 공론, 공론장, 공론화

## 공론(公論)

- **한 시대의 정론(正論)**. 숙의과정을 통해 숙성된 의견이자 공익에 가장 부합하는 의견
- 실체를 가진 객관적 진리가 아니라 주어진 **특정 시점에 특정 집단이 만들어낸 사회적 합의의 산물**
- 공론은 영원불변한 것이 아니라 환경과 맥락의 변화에 따라 변동 가능

## 공론장

- 사회의 주요 현안에 대해 **모든 시민**이 자유롭게 **참여**하고, **숙의**하고, **토의**하며 공론을 형성할 수 있는 공간(public sphere)

## 공론화

- 사적 개인과 공적 의제를 매개하는 공론장의 형성 과정(Habermas)

은재호(2017). 개헌 공론화 어떻게 할 것인가?. 국회 토론회 발제자료 일부 수정

## 공론화의 목적

- 단순히 다수의 의견이 어떤 것인지 알아보기 위한 것이 아니라, 진지한 **숙의** 과정을 통해 최선의 **정책대안**을 산출하기 위한 것

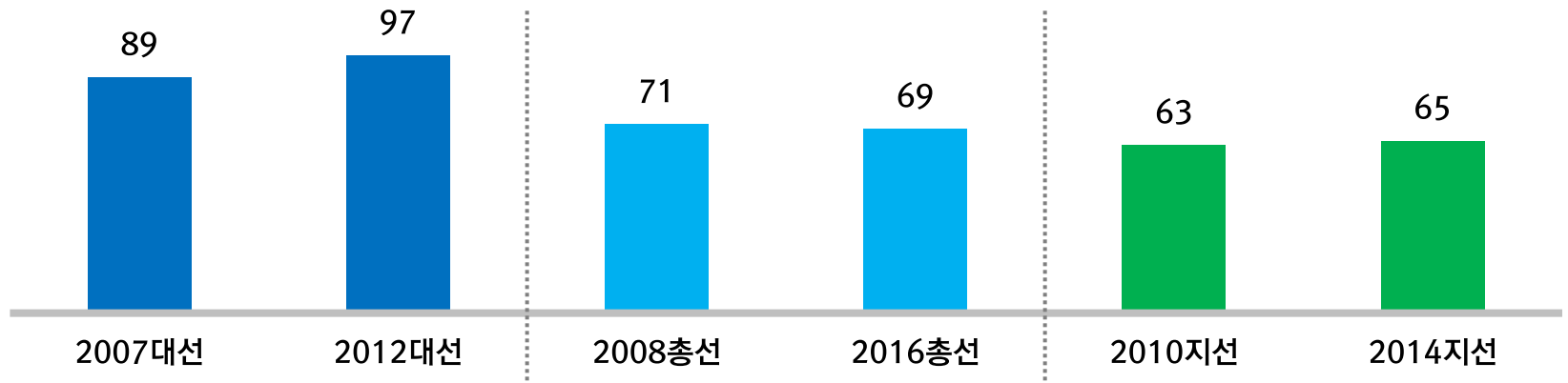
## 대의민주주의 한계와 숙의민주주의 지향

- 01 저조한 투표율? : 탈 정치화?
- 02 정치/정책에 대한 무관심 : 신뢰 저하
- 03 합리적 무지론(rational ignorance)
- 04 선출된 대표에 의한 정치/정책 결정의 한계
- 05 하위 정치영역의 등장
- 06 민주주의의 요건인 '토의를 통한 시민 참여'의 구현 필요성

# 선거관심도 : 관심있다

30대 이하 상승, 50대 이상 정체 또는 하락

(단위 : %)



|       | 대선    |       | 총선    |       | 지선    |       |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|       | 2007년 | 2012년 | 2008년 | 2016년 | 2010년 | 2014년 |
| 29세이하 | 81    | 96    | 47    | 64    | 49    | 50    |
| 30대   | 88    | 97    | 59    | 74    | 54    | 57    |
| 40대   | 89    | 98    | 80    | 67    | 62    | 65    |
| 50대   | 91    | 99    | 83    | 68    | 74    | 73    |
| 60세이상 | 96    | 97    | 95    | 72    | 78    | 75    |

\* 자료출처 : 동아시아연구원-중앙일보-SBS-한국리서치, 선거패널조사(2007, 2008, 2010, 2012)  
한국정치학회, 지방선거 투표행태조사(2014)  
한국일보, 총선 여론조사(2016)

# 국가별 대선 투표율

전세계 평균 투표율보다 높고, OECD 국가 중에서도 높은 수준

| Country           | Voter Turnout (%) | Country                   | Voter Turnout (%) | Country                  | Voter Turnout (%) | Country     | Voter Turnout (%) |
|-------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Rwanda            | 97.5              | Iceland                   | 75.7              | Romania                  | 64.1              | Algeria     | 49.4              |
| Turkmenistan      | 96.7              | Philippines               | 75.0              | Montenegro               | 63.9              | Portugal    | 48.7              |
| Kazakhstan        | 95.2              | Algeria                   | 74.6              | Mexico                   | 63.1              | Mozambique  | 48.6              |
| Singapore         | 94.7              | Turkey                    | 74.1              | Togo                     | 60.9              | Bulgaria    | 48.3              |
| Equatorial Guinea | 93.4              | Sao Tome and Principe     | 74.1              | Ukraine                  | 60.8              | Colombia    | 47.9              |
| Bolivia           | 91.9              | Burundi                   | 73.4              | Tunisia                  | 60.4              | Yugoslavia  | 47.7              |
| Maldives          | 91.4              | Syrian Arab Republic      | 73.4              | Armenia                  | 60.2              | Egypt       | 47.5              |
| Uzbekistan        | 91.1              | Timor-Leste               | 73.1              | El Salvador              | 60.2              | Lithuania   | 47.4              |
| Sierra Leone      | 91.1              | Austria                   | 72.8              | Burkina Faso             | 60.0              | Georgia     | 47.0              |
| Tajikistan        | 90.2              | Iran, Islamic Republic of | 72.7              | Cape Verde               | 59.9              | Sudan       | 46.4              |
| Seychelles        | 90.1              | Namibia                   | 71.8              | Niger                    | 59.8              | Serbia      | 46.3              |
| Guinea-Bissau     | 89.3              | Azerbaijan                | 71.6              | Honduras                 | 59.1              | Mali        | 45.8              |
| Uruguay           | 88.6              | Malawi                    | 70.8              | Czech Republic           | 59.1              | Palestinian | 45.6              |
| Belarus           | 87.2              | Dominican Republic        | 69.6              | Congo                    | 59.1              | Gabon       | 44.3              |
| Kenya             | 85.9              | Indonesia                 | 69.6              | Croatia                  | 59.1              | Nigeria     | 43.7              |
| Gambia            | 82.6              | Djibouti                  | 69.3              | Central African Republic | 59.0              | Chile       | 42.0              |
| Cyprus            | 81.6              | Finland                   | 68.9              | Senegal                  | 57.1              | Afghanistan | 38.9              |
| Sri Lanka         | 81.5              | Guinea                    | 68.4              | Mauritania               | 56.5              | Liberia     | 38.6              |
| Ecuador           | 81.1              | Cameroon                  | 68.3              | Guatemala                | 56.3              | Zambia      | 32.4              |
| Argentina         | 80.8              | Paraguay                  | 68.0              | Ireland                  | 56.1              | Haiti       | 22.4              |
| France            | 80.4              | Kiribati                  | 68.0              | Costa Rica               | 55.6              |             |                   |
| Ghana             | 80.2              | Comoros                   | 67.8              | Poland                   | 55.3              |             |                   |
| Peru              | 80.1              | Uganda                    | 67.6              | Bosnia and Herzegovina   | 54.5              |             |                   |
| Venezuela         | 79.6              | Congo                     | 67.6              | Macedonia                | 54.4              |             |                   |
| Kyrgyzstan        | 79.2              | Mongolia                  | 66.8              | Zimbabwe                 | 54.4              |             |                   |
| Nicaragua         | 79.1              | United States             | 66.7              | Austria                  | 53.6              |             |                   |
| Brazil            | 78.9              | Taiwan                    | 66.3              | Côte d'Ivoire            | 52.9              |             |                   |
| Panama            | 76.8              | Benin                     | 66.1              | Palau                    | 52.8              |             |                   |
| Chad              | 76.1              | Russian Federation        | 65.3              | Madagascar               | 50.7              |             |                   |
| Korea             | 75.8              | Yemen                     | 64.8              | Slovakia                 | 50.5              |             |                   |

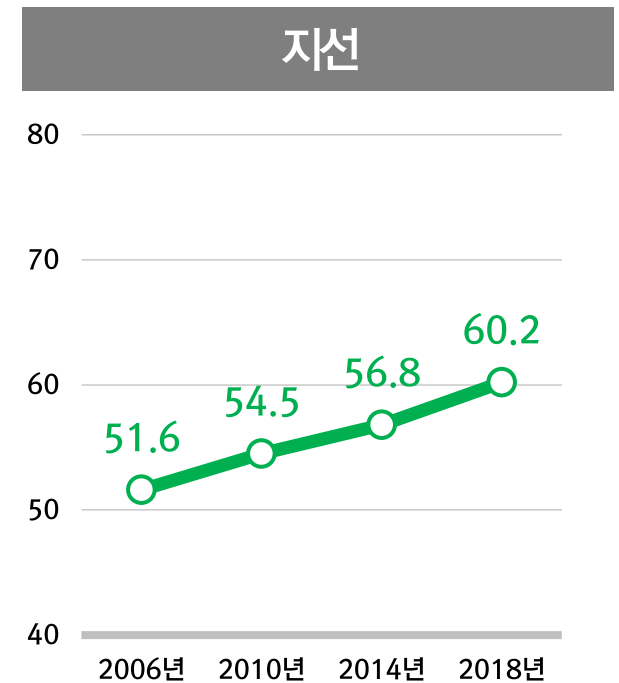
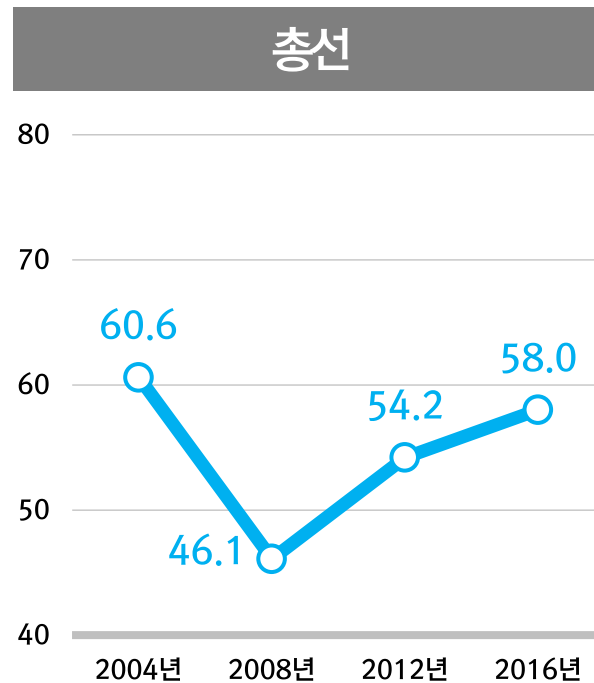
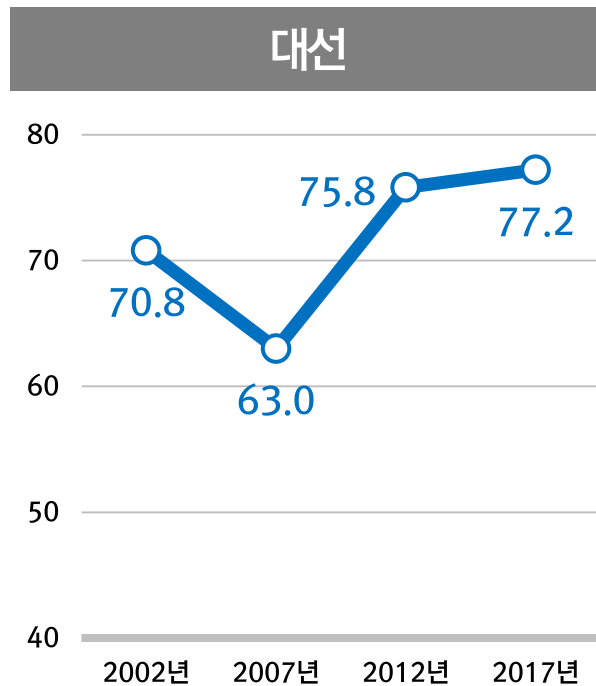
Average  
66.2

\* 자료출처 : <http://www.idea.int>

# 최근 주요 선거 투표율 추이

대선, 총선, 지선 모두 **상승** 추세

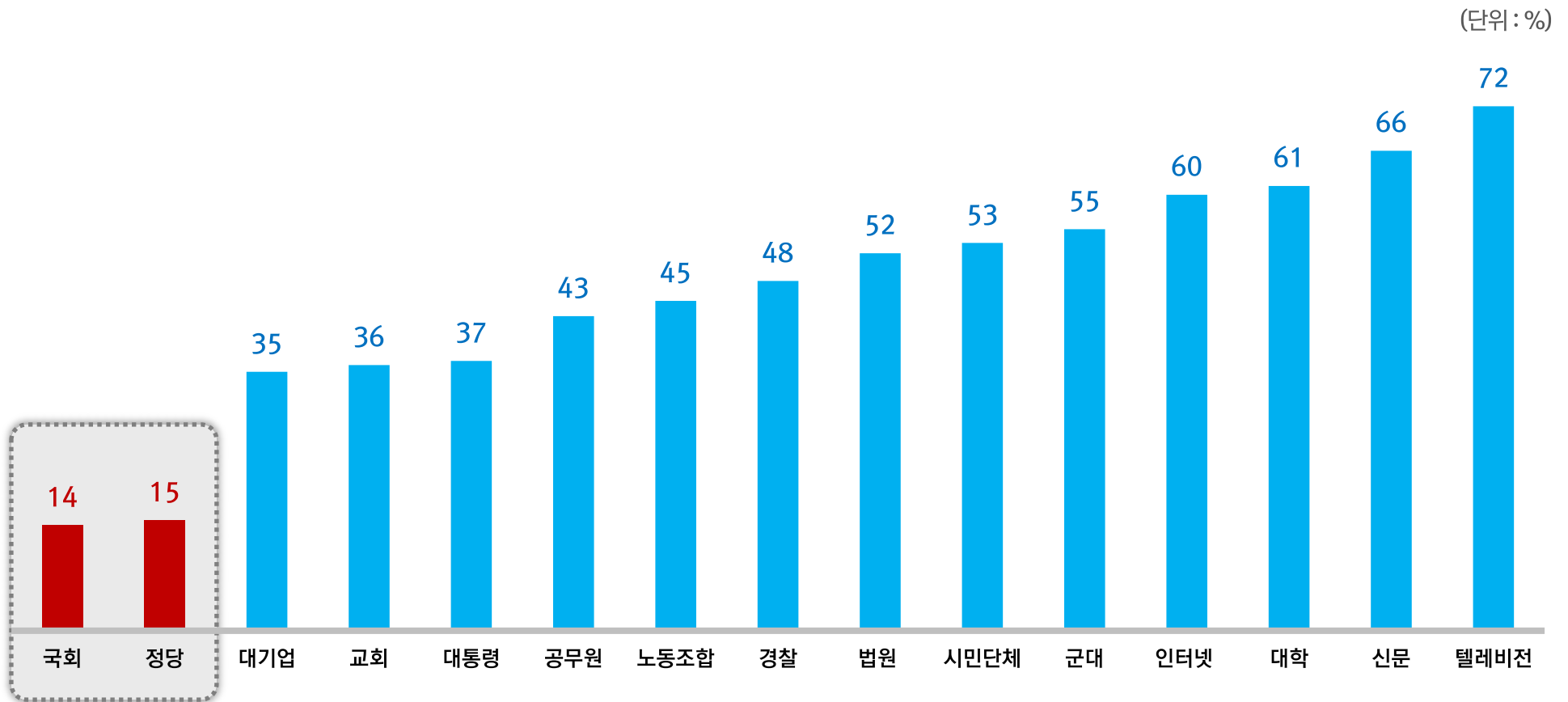
(단위: %)



\* 자료출처: 중앙선거관리위원회

# 기관 신뢰도 : 신뢰한다

국회와 정당, 신뢰도 20% 미만으로 가장 낮아



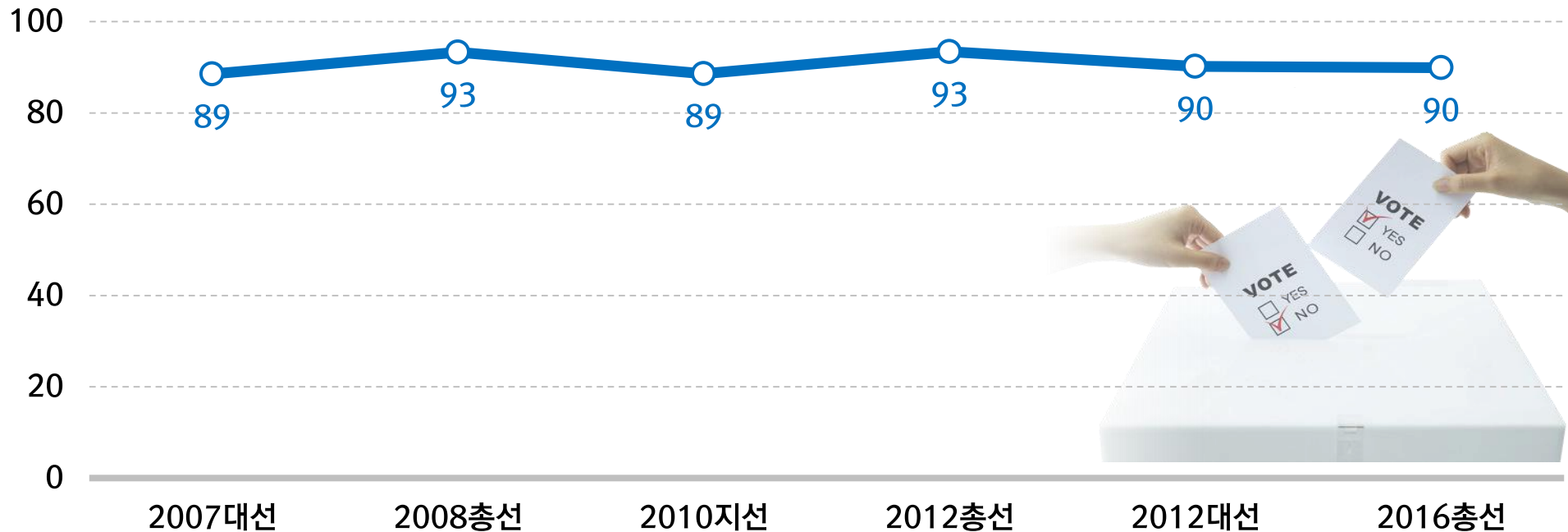
\* 자료출처: 서강대 현대정치연구소, 2012 한국사회갈등조사

# 정치인 신뢰도

유권자 10명 중 9명 정치인 불신

(단위: %)

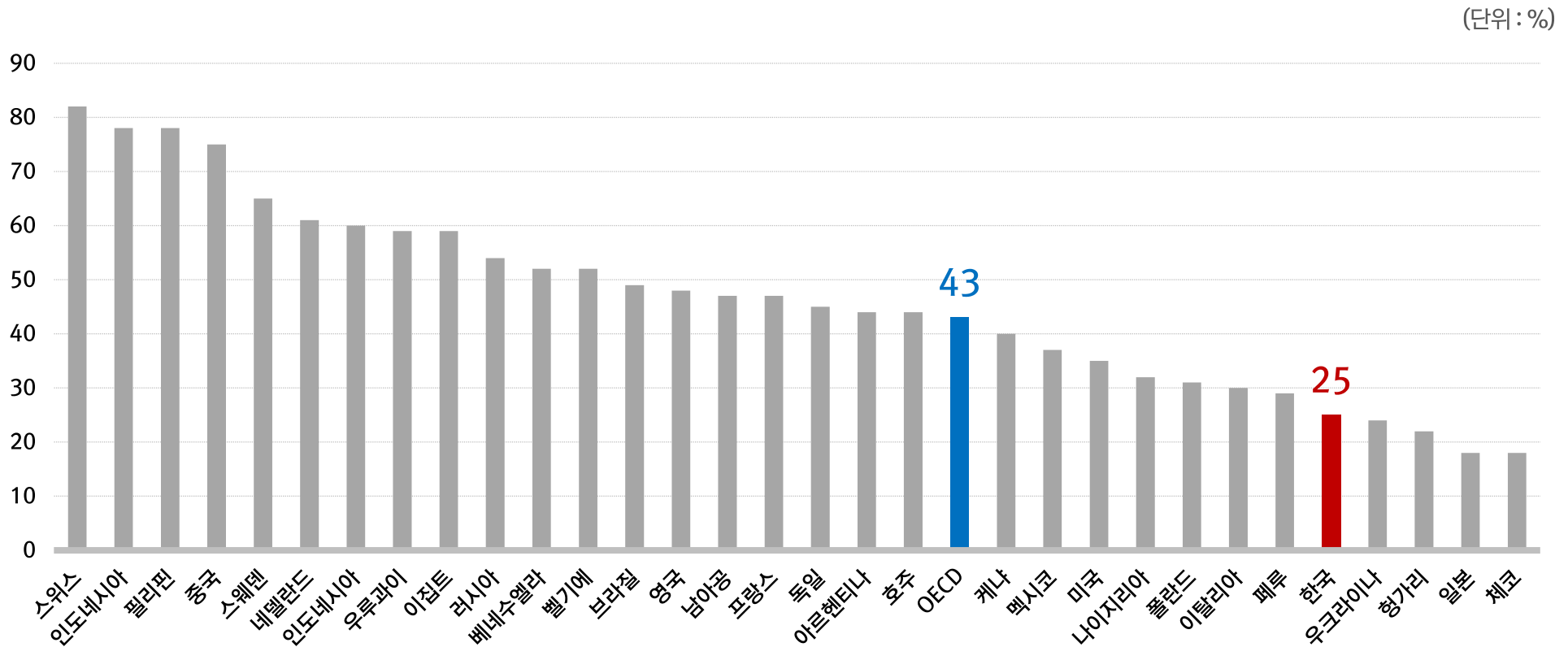
“정치인은 당선된 후 선거 때 행동과 상당히 다르다”



\* 자료출처: 동아시아연구원-중앙일보-SBS-한국리서치, 선거패널조사(2007, 2008, 2010, 2012)  
한국일보, 총선 여론조사(2016)

# 정부 신뢰도 : 신뢰한다

정부신뢰도, OECD 평균보다 낮은 25%



\* 자료출처 : Society at a Glance 2014, OECD; Gallup World Poll

## CHAPTER II

---

# 공론화 효과 인식과 기대사항

# 신고리 5·6호기 시민참여형조사에 대한 문제제기

- 비전문가인 일반국민에게 에너지 정책과 같은 고도의 전문성이 요구되는 정책을 결정 하도록 하는 것이 온당한가?
- 선진 외국에 비해 토의 문화도 발달하지 않았고, 토의 경험도 부족하여 토의할 능력이 떨어지는 우리 국민이 토의를 잘 할 수 있겠는가?
- 정책은 정책결정자가 결정하고 책임지면 되는 일인데, 국민에게 의탁하여 정책을 결정하고자 하는 것은 포퓰리즘이자 책임회피 아닌가?
- 국민의 대표기관인 국회를 통하지 않고 정책을 결정하고자 하는 것은 대의민주주의에 대한 도전 아닌가?
- 공론화를 시행함으로써, 공론화 기간 동안 발생한 것으로 추정되는 1,000억여원과 공론화위원회 운영비용 등 불필요한 비용(예산) 낭비를 초래한 것이 아닌가?
- 에너지 정책의 기초와 관련한 사안이면 모를까, 건설 중인 개별 원전의 건설 여부를 공론화 대상으로 삼는 것이 적절한가?
- 공론화위원회 구성과 운영이 적법한가?
- 공론화 기법으로 조사 방법론을 적용하여 조사결과에 따라 투표에 준하는 방식으로 결론을 도출하는 방식이 공론화 취지에 적합한가? 갈등을 최소화하고 사회적 수용성을 높이기 위한 전제인 시민적 ‘합의’ 과정이 생략된 것은 문제가 아닌가?

## 신고리 5·6호기 시민참여형조사 시민참여단의 전반적 인식

에너지 정책에 대한 지식이 늘었다

99.0%

정치사회적 사안에 대한 관심이 증가하였다

91.6%

앞으로 공론화 과정을 통해 시민들의 의견을 수렴하는 일을  
더 많이 해야 한다

92.5%

(유사한 공론화 과정을 거쳐) 정부가 나의 결정과  
다른 결정을 하여도 정부 결정을 신뢰할 것이다

84.5%

시민참여단에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이다

94.3%

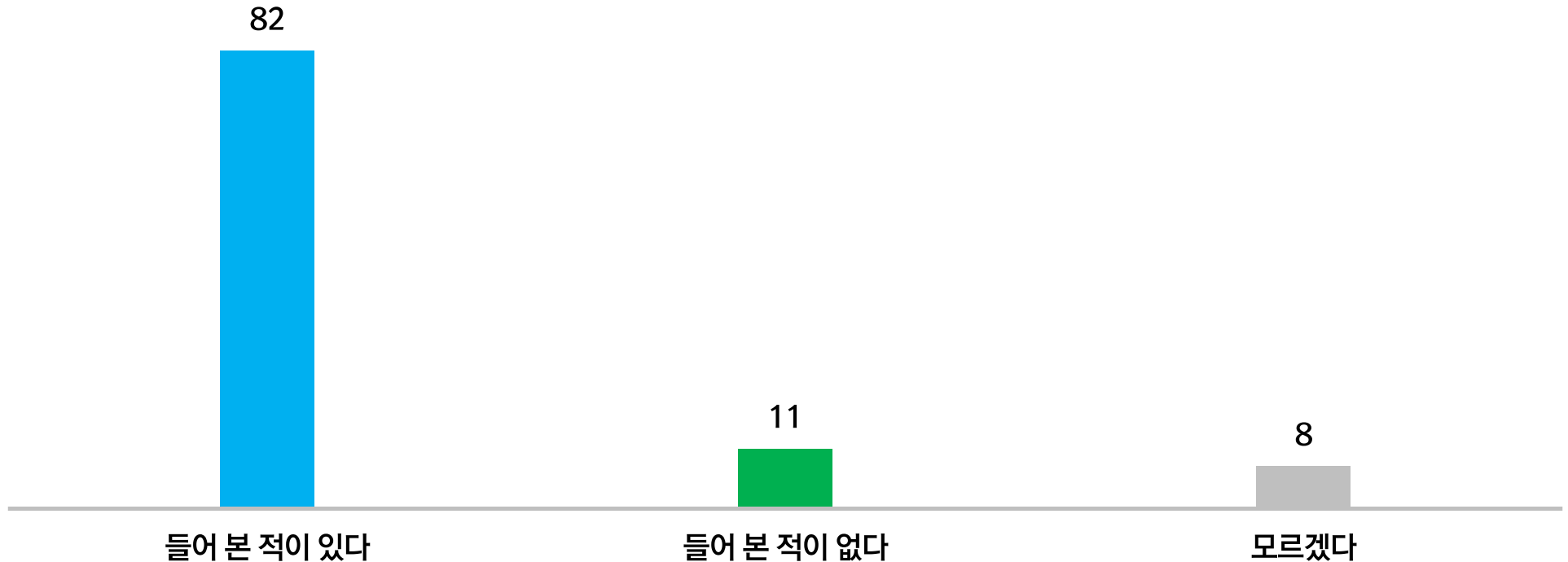
## 숙의토의 효과 : 신고리 공론화 시민참여단 소회

- 신고리 5·6호기 공론화를 통해서 몰랐던 것도 많이 배우고 새로운 걸 더 많이 알게 된 것 같아서 좋았어요.
- 요즘 젊은이들... 이런 생각이 있었는데 젊은 사람들도 생각도 많고 대화할 수 있겠다는 생각이 들었다.
- 나이, 직업, 경제적 빈부 등 차이에 상관없이 국가 정책 수립 과정에 참여할 수 있어 좋았다.
- 생각이 변할 수 있다는 열린 마음이 가능할까 싶었는데 조금은 다른 얘기가 들렸다.
- 확고할거라 생각했던 맘도 많이 바뀌고, 몰랐던 사실을 알게 되며 즐거움도 느꼈습니다.
- 2박 3일 동안 토론해 보니 이 의제에 대해서 반대든 찬성이든 다들 나라 생각하는 마음은 똑같으니까 어떤 결과가 나와도 좋은 의미가 있을 거라고 생각합니다.

# 공론, 공론화에 대한 시민의 인지

## ■ ‘공론’, ‘공론화’ 인지도

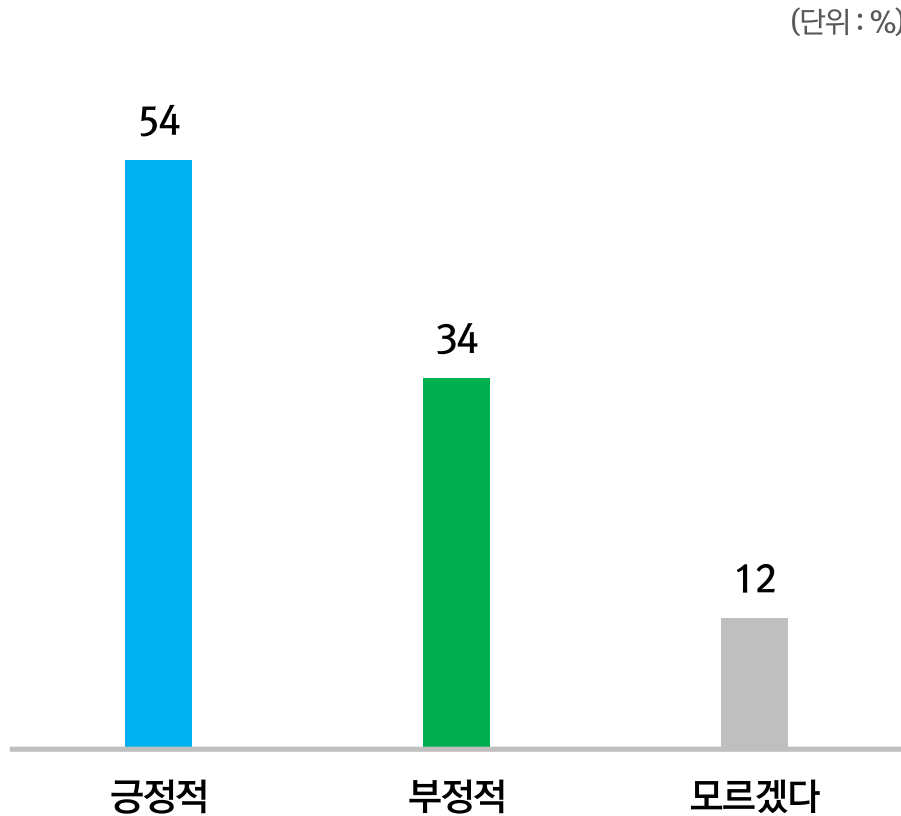
(단위 : %)



선생님께서서는 ‘공론’이나 ‘공론화’라는 말을 들어보신 적이 있으십니까? 들어 보신 적이 없으십니까?

# 공론, 공론화에 대한 이미지

## ‘공론’, ‘공론화’ 이미지



[표] 공론, 공론화 이미지 : 이념성향, 정부인식, 시민인식 (단위 : %)

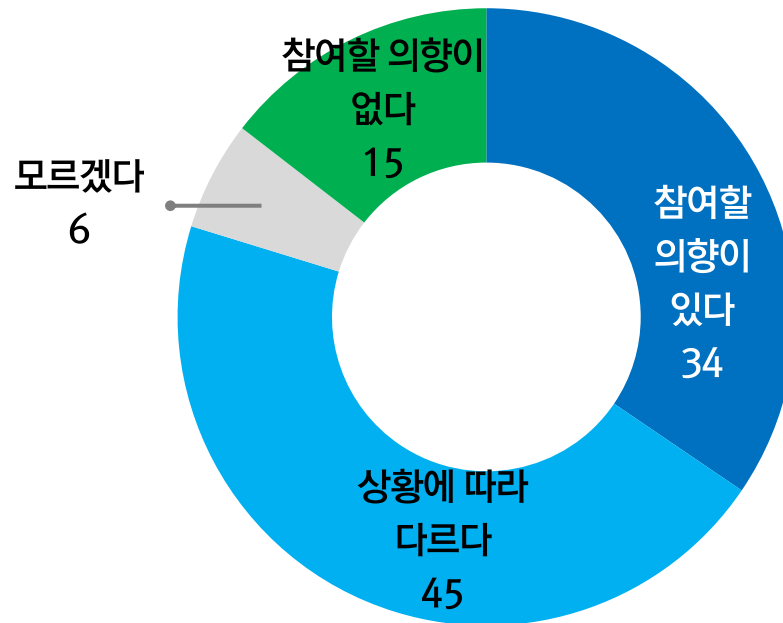
| Base=전체     | 사례수 (명) | 긍정적 | 부정적 | 모르겠다 | 계   |
|-------------|---------|-----|-----|------|-----|
| 전체          | (1,000) | 54  | 34  | 12   | 100 |
| 이념성향        |         |     |     |      |     |
| 진보          | (312)   | 68  | 24  | 8    | 100 |
| 중도          | (346)   | 50  | 35  | 15   | 100 |
| 보수          | (277)   | 47  | 44  | 9    | 100 |
| 모름          | (66)    | 33  | 32  | 35   | 100 |
| 정부 정책 수행 능력 |         |     |     |      |     |
| 신뢰함         | (311)   | 79  | 15  | 6    | 100 |
| 신뢰하지 않음     | (513)   | 43  | 47  | 10   | 100 |
| 모르겠다        | (176)   | 42  | 29  | 29   | 100 |
| 정부 갈등 해소 능력 |         |     |     |      |     |
| 신뢰함         | (260)   | 80  | 15  | 5    | 100 |
| 신뢰하지 않음     | (561)   | 44  | 45  | 11   | 100 |
| 모르겠다        | (179)   | 47  | 25  | 28   | 100 |
| 시민의 공익추구 자세 |         |     |     |      |     |
| 신뢰함         | (330)   | 72  | 21  | 7    | 100 |
| 신뢰하지 않음     | (467)   | 46  | 43  | 11   | 100 |
| 모르겠다        | (203)   | 44  | 33  | 23   | 100 |
| 시민의 토의 능력   |         |     |     |      |     |
| 신뢰함         | (433)   | 68  | 24  | 8    | 100 |
| 신뢰하지 않음     | (340)   | 43  | 46  | 11   | 100 |
| 모르겠다        | (227)   | 43  | 35  | 22   | 100 |



선생님께서서는 ‘공론’이나 ‘공론화’하면 긍정적인 생각이나 이미지가 먼저 떠오르십니까? 부정적인 생각이나 이미지가 먼저 떠오르십니까?

# 공론화 참여 의향

(단위 : %)



선생님께서서는 공론화에 참여하여 달라는 요청을 받을 경우 참여할 의향이 있으십니까?  
참여할 의향이 없으십니까?

# 공론화에 대한 시민의 평가

## 공론화 효과 평가

[표] 공론화 효과 평가: 긍정진술문

(단위: %)

| 항목                             | 그렇다 | 그렇지 않다 | 모르겠다 | 합계  |
|--------------------------------|-----|--------|------|-----|
| 국민이 민주시민이 되는데 기여하였다            | 46  | 29     | 23   | 100 |
| 우리 사회의 민주주의를 신장시켰다             | 45  | 33     | 22   | 100 |
| 국민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하였다 | 36  | 37     | 26   | 100 |
| 정책의 완성도를 높였다                   | 30  | 42     | 28   | 100 |
| 갈등으로 인해 발생하는 각종 비용을 감소시켰다      | 26  | 45     | 29   | 100 |

[표] 공론화 효과 평가: 부정진술문

(단위: %)

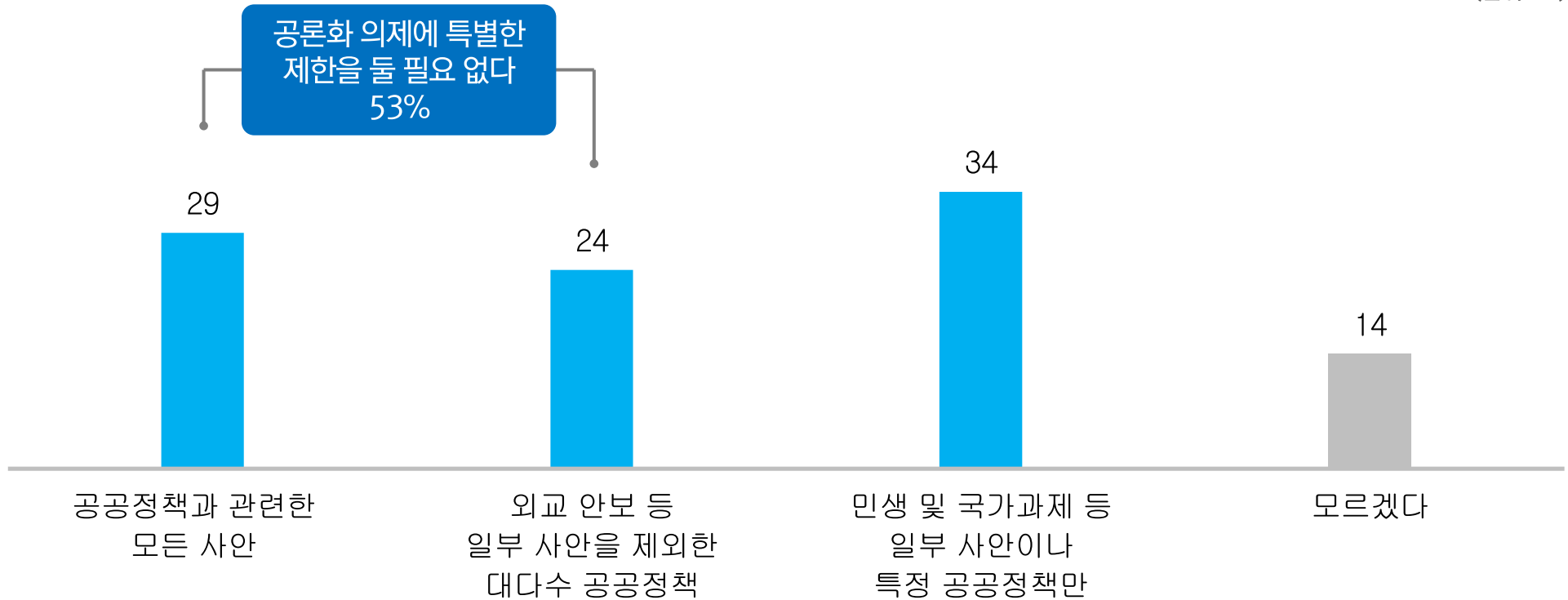
| 항목                                  | 그렇다 | 그렇지 않다 | 모르겠다 | 합계  |
|-------------------------------------|-----|--------|------|-----|
| 정책담당자가 공론화를 정치적으로 이용하였다             | 46  | 25     | 29   | 100 |
| 이해당사자 간의 갈등을 더 키웠다                  | 42  | 30     | 28   | 100 |
| 정책담당자가 자신의 책임을 국민에게 떠넘기는 수단으로 활용하였다 | 39  | 33     | 29   | 100 |
| 인기에 영합하는 정책을 양산하였다                  | 37  | 33     | 30   | 100 |
| 전문성이 부족한 국민이 정책을 결정하는 잘못을 초래하였다     | 30  | 38     | 32   | 100 |



다음은 우리나라에서 시행한 각종 공론화의 효과에 대한 진술문입니다.  
각각의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까?

# 공론화 적정 의제

(단위 : %)



정책전문가가 아닌 일반 국민이 참여하는 공론화에서 다룰 의제를 둘러싸고 서로 다른 의견이 있습니다. 선생님께서는 다음 중 어느 의견에 가깝습니까?

## CHAPTER III

---

# 공론화 기법에 대한 이해

# Mini-public의 분류

|       |                      | 최종 의사결정 방법                |                            |
|-------|----------------------|---------------------------|----------------------------|
|       |                      | 공통의견(Common statement) 달성 | 개인투표(individual voting) 집합 |
| 참여자 수 | 다수의 참여자<br>(100명 초과) | 시민의회                      | 공론조사, 플래닝 셀                |
|       | 소수의 참여자<br>(30명 미만)  | 합의회의, 시민배심원제              | 없음                         |

Lindell(2011)을 기반으로 저자 김정인이 수정 작성한 것을 재인용

# 주체, 규모, 결과취합, 결과활용 방식에 따른 공론화 기법 구분\_김춘석

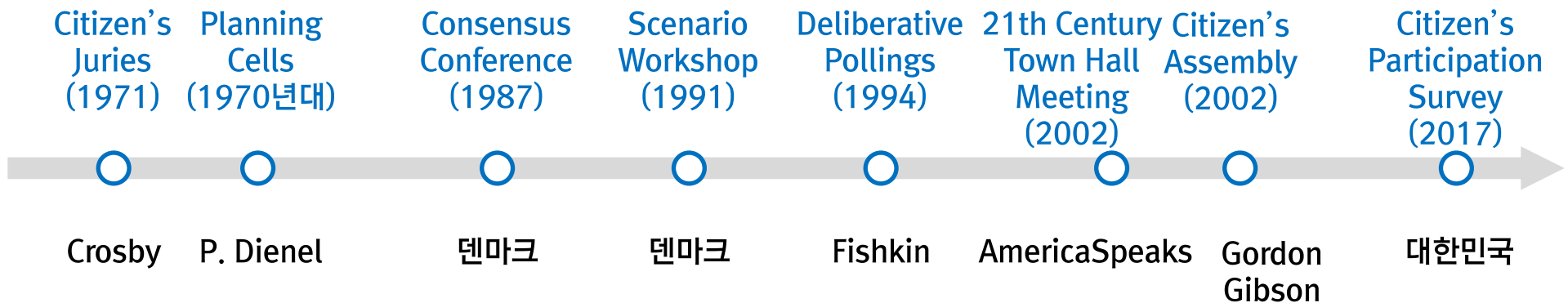
| 대상   | 규모 | 결과도출  | 결과활용* | 공론화 유형                         |
|------|----|-------|-------|--------------------------------|
| 일반시민 | 소수 | 선호집합형 | 정책결정  | 없음                             |
|      |    |       | 의견수렴  |                                |
|      |    | 합의형성형 | 정책결정  | 시민배심제, 규제협상                    |
|      |    |       | 의견수렴  | 시나리오 워크숍, 라운드테이블, 시민자문회의, 합의회의 |
|      | 다수 | 선호집합형 | 정책결정  | 시민참여형조사                        |
|      |    |       | 공론확인  | 플래닝 셀, 공론조사                    |
|      |    | 합의형성형 | 정책결정  | 시민의회, 숙의적 공론진단                 |
|      |    |       | 공론확인  | 타운홀미팅                          |
| 전문가  | 소수 | 합의형성형 | 의견수렴  | 시나리오워크숍, 라운드테이블, 시민자문위원회       |

- 결과활용 상의 구분은 공론화 기법을 적용하는 주관기관의 입장 및 이해당사자 간 합의에 따라 달라질 수 있음

# [참조] 공론화 차원의 주요 숙의민주주의자와 공론화기법



장동진(2012). 심의민주주의 : 공적 이성과 공동선. 박영사의 내용을 발표자가 종합하여 도식화



## CHAPTER IV

---

# 공론화조사에 대한 이해

# 공론화 조사

공론화에 참여하여 숙의 과정을 거친 다수 시민의 생각과 입장을  
정량조사를 통해 취합하는 기법에 대한 통칭

# 공론화와 공론화조사 유형

| 대상   | 규모 | 결과취합  | 결과활용* | 공론화 유형                         |
|------|----|-------|-------|--------------------------------|
| 일반시민 | 소수 | 선호집합형 | 정책결정  | 없음                             |
|      |    |       | 의견수렴  |                                |
|      |    | 합의형성형 | 정책결정  | 시민배심제, 규제협상                    |
|      |    |       | 의견수렴  | 시나리오 워크숍, 라운드테이블, 시민자문회의, 합의회의 |
|      | 다수 | 선호집합형 | 정책결정  | 시민참여형조사                        |
|      |    |       | 공론확인  | 플래닝 셀, 공론조사                    |
|      |    | 합의형성형 | 정책결정  | 시민의회, 숙의적 공론진단                 |
|      |    |       | 공론확인  | 타운홀미팅                          |
| 전문가  | 소수 | 합의형성형 | 의견수렴  | 시나리오워크숍, 라운드테이블, 시민자문위원회       |

- 결과활용 상의 구분은 공론화 기법을 적용하는 주관기관의 입장 및 이해당사자 간 합의에 따라 달라질 수 있음

## CHAPTER V

---

# 공론화조사 명칭 제안 : 숙의토의조사

## 공론화조사→숙의토의조사

공론화의 핵심 요건은 **숙의성**이고,

숙의성의 핵심 요건은 **토의**이다.

즉, **공론화의 핵심 요건은 숙의적 토의**이다.

# 공론화조사→숙의토의조사

숙의[I]  
(스스로)



토의[WE]  
(함께)



## 숙의토의조사(Deliberative Discussion Survey)

참고) 일본 공론조사 명칭 : 討論型 世論調査

## CHAPTER VI

---

# 숙의토의조사 운영 실제

: 한국리서치 수행 경험 중심

## 8.31 부동산정책 공론조사와 부산 북항 재개발 마스터플랜 선정을 위한 공론조사

### 8.31 부동산정책 공론조사

#### 1 단계

##### 1차 설문조사(7월 21일)

- 서울·수도권 거주자 500명 표본집단 선정
- 설문 완료시점에 찬반토론 자료집 제공

#### 2 단계

##### 토의 진행(8월 20일)

- 표본집단 중 50명 토론자 추출
- 토론 불참 450명에게 토론 촬영내용 배포

#### 3 단계

##### 2차 설문조사(8월 24일)

- 표본집단 500명 재조사
- 의견변화 정도 분석

북항 재개발

마스터플랜 선정을 위한 공론조사

북항 재개발 소개

공론조사란?

조사안내

공지사항

자료실

질문과 답변

북항 재개발

마스터플랜 선정을 위한 공론조사

부산항은 최고의 경쟁력을 갖추고 세계적인 물류거점이 될 것입니다.

태평양과 유라시아 대륙을 연결하는 국제 관문으로서 위상을 정립하고 부산 원도심 기능회복과 지역경제 활성화를 유도하여 국제해양관광도시로 도약할 수 있는 비전을 제시하고 해양관광의 메카로 육성함과 아울러 세계적인 랜드마크를 조성해 나가겠습니다.

공지 사항

MORE

조사 일정

토론회 동영상 시청

토론회 동영상은 자료실에 등록하였습니다.

공론조사 자료집이 수정되었습니다.

자료실에 자료집 동영상 등록하였습니다.

공론조사 1차 조사가 시작되었습니다.

1차 조사 : 6월 12일(화) ~ 6월 18일(월)

자료집 학습 : 6월 12일(화) ~ 6월 22일(금)

TV 토론 프로그램 시청 : 6월 21일(목) 밤 10시 ~ 11시, 부산KBS

토론회 참여 : 6월 23일(토) 오전 9시 ~ 오후 5시, 부산 BEXCO

토론회 동영상 시청 : 6월 27일(수) ~ 6월 28일(목)

2차 조사 : 6월 29일(금) ~ 6월 30일(토)

HR

The Largest Marketing Research Company in Korea

Hankook Research

Copyright (주)한국리서치 All Rights Reserved.

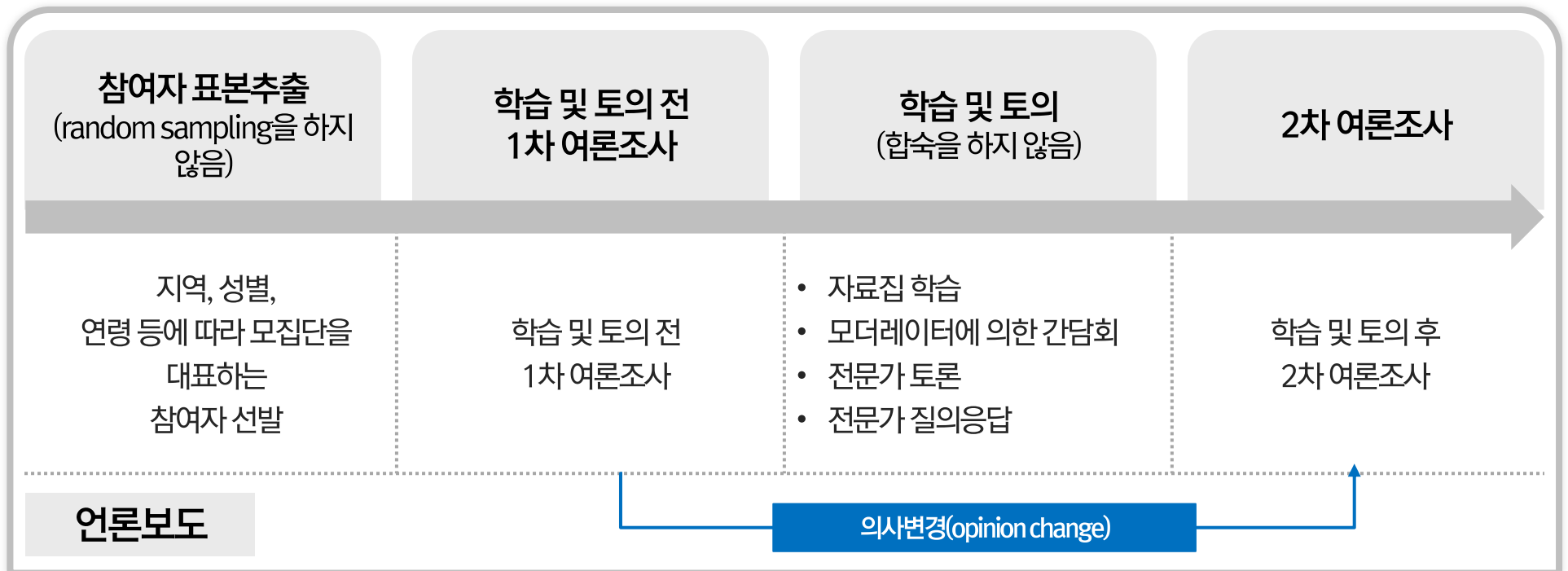
서울시 강남구 논현동 192-19 H-Tower 2-7층, 10층 Tel. (02) 3014 1000

34

# 시민참여 여론조사

## 공론화조사의 실행가능성을 제고함

- 무작위 추출이 아닌 할당추출(quota sampling)을 함
- 1차 조사와 2차 조사를 같은 날에 실시함
- 합숙을 하지 않음
- 의제 특성과 참여자의 이해를 고려하여 학습 및 토의 과정을 탄력적으로 적용함



# 시민참여 여론조사 : 3색 신호등 도입

전문가 토론회



전문가 토론회 참관



설문참여



질의응답



# 시민참여 여론조사 : 공기업 운영 방향

전문가 토론회



전문가 토론회 경청 및 질의응답



설문참여



분임토의



# 사용후핵연료 관리방안에 대한 공론조사



로버트 러스킨(Robert C. Luskin) 교수 참관, 퍼실리테이터 교육 진행/설문감수/공론조사 참관

# 신고리 5·6호기 시민참여형조사



## 신고리 5·6호기 공론화위원회 권고



## 신고리 5·6호기 공론화위원회/공론화지원단

# KBS 시민의회



## 목적

- 우리사회 주요 갈등 의제에 대한 시민의원의 숙의과정과 그 결과를 보여줌
- 조사결과를 정부 관련 부처와 국회 관련 상임위에 전달하여 입법화까지 하는 것을 목적으로 함

## 참석자 모집

- 2상 추출을 통해 시민의원 200명 모집
- 대국민 여론조사를 통해 입장 확인 후 입장\*권역\*성\*연령대에 비례하게 모집

## 프로그램 구성

- 1차 조사(숙의 전) → 이러닝·자료집 숙의 → 2차 조사(토론회 전) → 전문가 발제, 분임토의 → 3차 조사(토론회 후)

## 주제

- 1차: 소년 범죄 처벌 강화 찬반 (2018년 9월 16일 방영)
- 2차: 낙태죄 폐지 찬반 (2018년 12월 8일 방영)
- 3차: 세비 증액 없는 국회의원 수 증가 찬반 (2019년 3월 3일 방영)
- 4차: 예술체육요원 병역특례 폐지 찬반 (2019년 6월 15일 방영)



# 통일부 통일국민협약 사회적대화

## 국민적 합의 기반 일관성 있는 대북통일정책 추진

추진주체 : 정부-시민사회-수행사

추진절차 : 3개년 단계적 대화 진행



### 2018 사회적 대화 파일럿

일반시민 4대 권역별 대화(320명)  
활동가 17개 지역별 대화(1,000명)

### 2019 사회적 대화 1단계

일반시민 4대 권역별 기초 대화(1,000명)  
활동가 대화(100명\*17개 시도)  
해외 한인 대화(미국, 일본)  
대북 인도적 지원 합의안 도출(200명)

### 2019 통일국민협약 도출

대북정책 원칙에 대한 최소 사회적 합의인  
통일국민협약 도출

대북정책의 진영 간 정쟁화 | 남남갈등과 취약한 합의기반 | 정권마다 급변하는 대북정책

# 경기도 기본소득에 대한 숙의적 공론진단



| 전문가참여 및<br>심의절차                        | 구분               | 내용                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 의제선정 참여                                | 목적               | <ul style="list-style-type: none"> <li>제한적인 대안 중 어떤 하나를 선택하고 평가하는 것이 아닌 <b>기본소득에 대해 도민의 공감 확대, 합의와 정책 대안 도출을 목적으로 보다 '열린 토의 방식'을 지향</b></li> </ul>                                                      |
| 조사내용 설계                                | 1차<br>도민<br>여론조사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>경기도민 <b>2,549명</b></li> <li><b>대면면접조사로 실시</b></li> </ul>                                                                                                         |
| 참여단<br>구성 설계                           | 참여단<br>구성        | <ul style="list-style-type: none"> <li>1차 도민여론조사 참여자 중 성, 연령, 거주권역 및 기본소득 도입 필요성에 대한 입장을 고려하여 <b>200명구성</b></li> </ul>                                                                                  |
| 숙의자료집 작성<br>및 프로그램<br>구성심의<br>/ 조사결과분석 | 숙의<br>프로그램       | <ul style="list-style-type: none"> <li>분야별 전문가가 작성한 숙의자료집</li> <li>전용홈페이지를 통한 자료 학습</li> <li><b>1박 2일(8.31~9.1) 숙의토론회 동안 4세션 총 8번의 분임토의에 참여</b></li> <li><b>분임별 기록원을 배정, 주요 토의사항을 실시간 기록</b></li> </ul> |

## 〈숙의토론회 일정 일부〉

| 시간               | 내용      |
|------------------|---------|
| 〈3세션〉 기본소득<br>재원 |         |
| ‘25              | 전문가 발표  |
| ‘60              | 1차 분임토의 |
| ‘40              | 질의응답    |
| ‘40              | 2차 분임토의 |
| ‘40              | 전체나눔/토의 |

## 〈기본소득 실행방안 현장 다중투표 실시〉

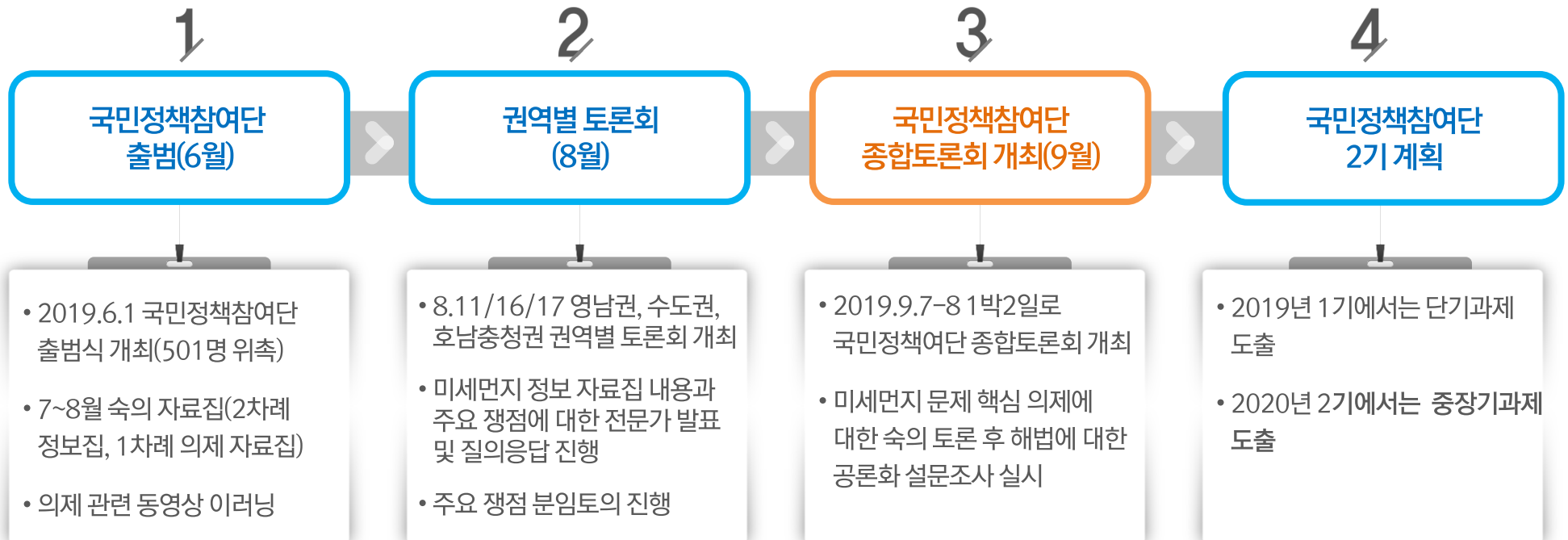
| 구분       | 내용                                                                                                                                                            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 내용       | <ul style="list-style-type: none"> <li>기본소득제도를 도입한다면, 부정적 효과를 줄이고 긍정적 효과를 높이기 위해 우선적으로 고려하고 준비해야 하는 내용에 대해 이야기해 봅시다. 만일 여러분이 정책 결정권자라면 어떻게 하시겠습니까?</li> </ul> |
| 항목<br>구성 | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>분임토의에서 나온 의견을 실시간 취합, 분류를 통한 보기항목구성</b></li> </ul>                                                                  |
| 참여<br>방식 | <ul style="list-style-type: none"> <li>1인당 5개의 표, 중요하다고 생각하는 항목에 다중 투표를 하는 방식으로 한 항목당 최대 3표 까지 투표 가능</li> </ul>                                               |
| 조사<br>방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>현장에서 휴대전화를 이용한 모바일 조사</b></li> <li><b>실시간 결과공유</b></li> </ul>                                                       |

# 국가기후환경회의의 미세먼지 토론회



## 개요

- 대표성 있는 국민 500명을 국민정책참여단으로 위촉, 미세먼지 의제와 해법에 대한 공론화를 통해 정부 대책에 반영
- 공론화 의제를 중심으로 권역별 토론회, 종합토론회, 공론화 설문조사를 거쳐 공론화 결과를 도출하고 이를 바탕으로 국가기후회의의 권고(안)를 마련

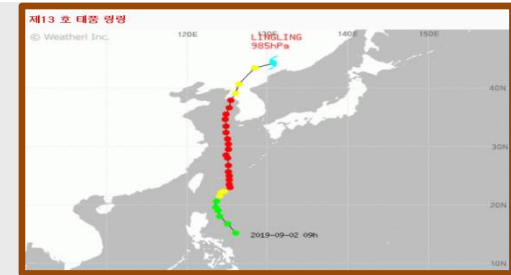


# 국가기후환경회의의 미세먼지 토론회

## 최초 온라인참여 실험



- 1 '19 제13호 태풍 링링 토론회 전일 및 당일 한반도 직격으로 제주 지역 등 토론회 불참자 발생
- 2 토론회 전과정 실시간 생중계를 통해 토론회 불참자에 대한 대안적 참여 수단 제공



## 실시간 유튜브 참여와 모바일 설문조사



- 종합토론회 참석 예정자 중 태풍으로 인해 참석이 불가능한 경우 온라인 참여 확인 : **유튜브 실시간 시청 77명**
- 온라인 참여와 의제별 실시간 모바일 설문조사(현장 참여자와 동일 시간대 모바일 조사) 참여가 가능한 경우 : **설문조사 참여 75명**

## 유튜브 댓글달기와 카톡방 토의



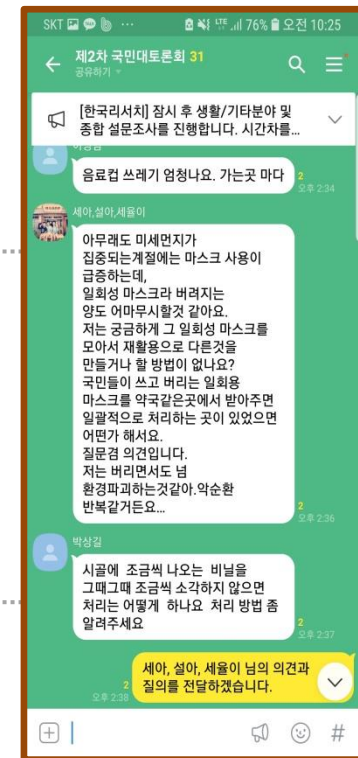
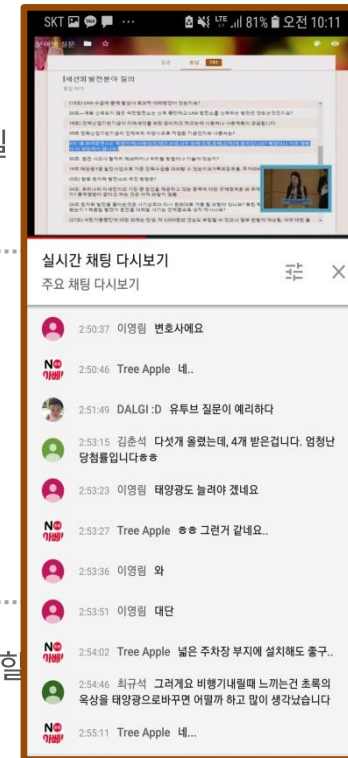
- 국민정책참여단 비공개 유튜브 채널 개설
- 유튜브를 통해 개회식부터 전문가 발표, 분임토의, 질의응답, 설문조사, 폐회식 등 전과정을 1박 2일 동안 실시간으로 중계
- 온라인 참여자를 위한 전용 채팅방(카톡방)을 오픈하고 분임토의를 온라인으로 진행
- 4개 의제, 5번의 설문조사를 현장참여자와 동일한 방식, 동일한 시간에 모바일 조사로 진행

## 모더레이팅



- 한국리서치 정직원이 직접 온라인 채팅에 참여하여 모더레이터 역할 수행
  - 전체 일정 공지 및 세부 일정 실시간 안내
  - 전문가 발표와 분임토의 실시간 시청하면서 동일한 주제로 토의 진행
  - 온라인 토의 중 발생한 질문사항 정리 및 취합하여 제출

\* 현장 참여와 동일 진행



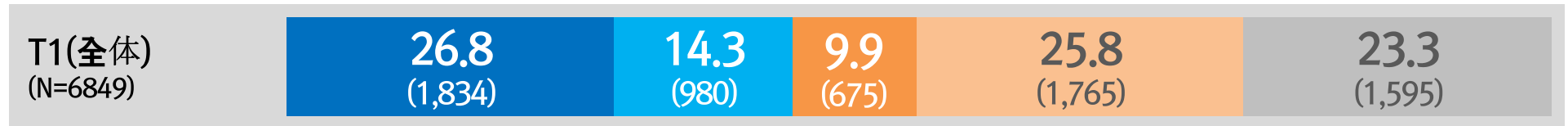
# 대표성 숙의성

대표성은 과했고,  
숙의성은 도식적으로 이해·적용되었다.

# [참조] 에너지 믹스 관련 일본 공론조사

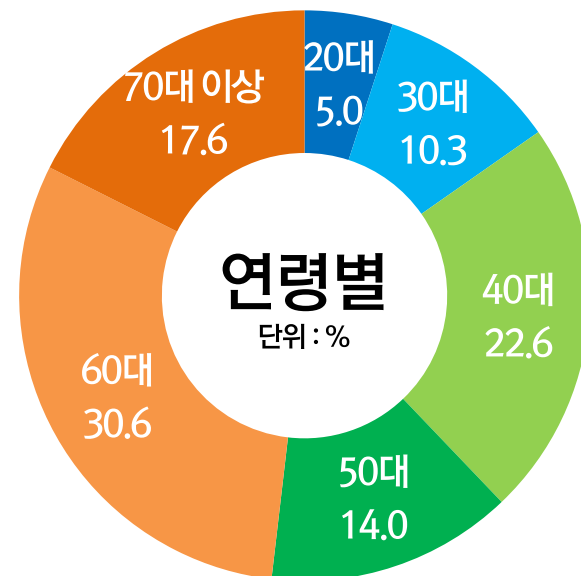
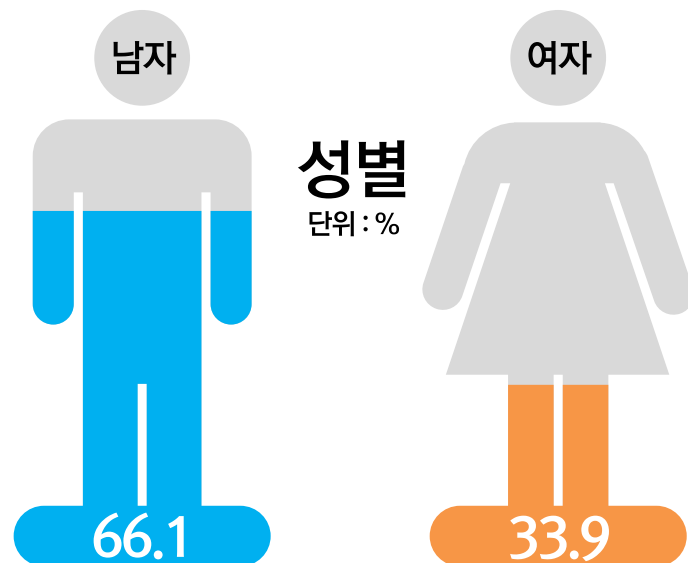
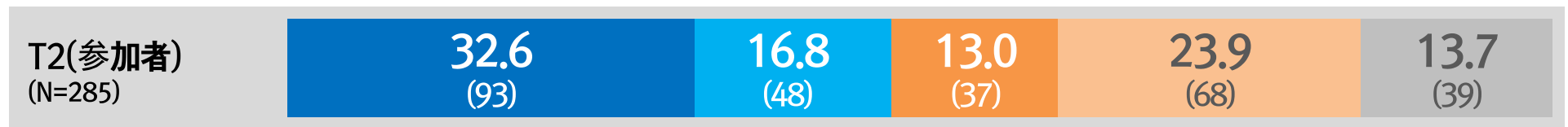
〈그림〉 원전 비중 시나리오별 구성비

단위 : %



〈그림〉 원전비중별

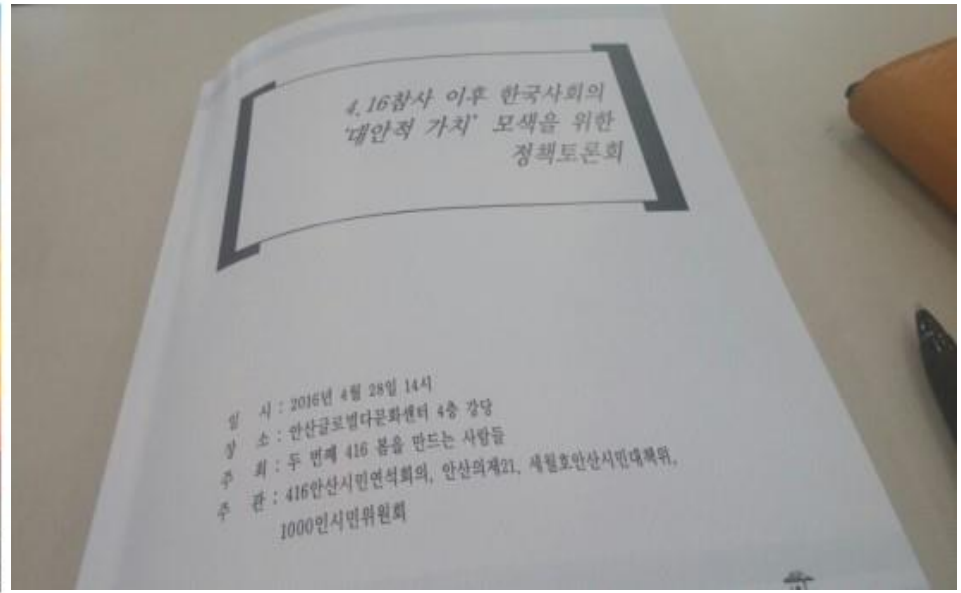
단위 : %



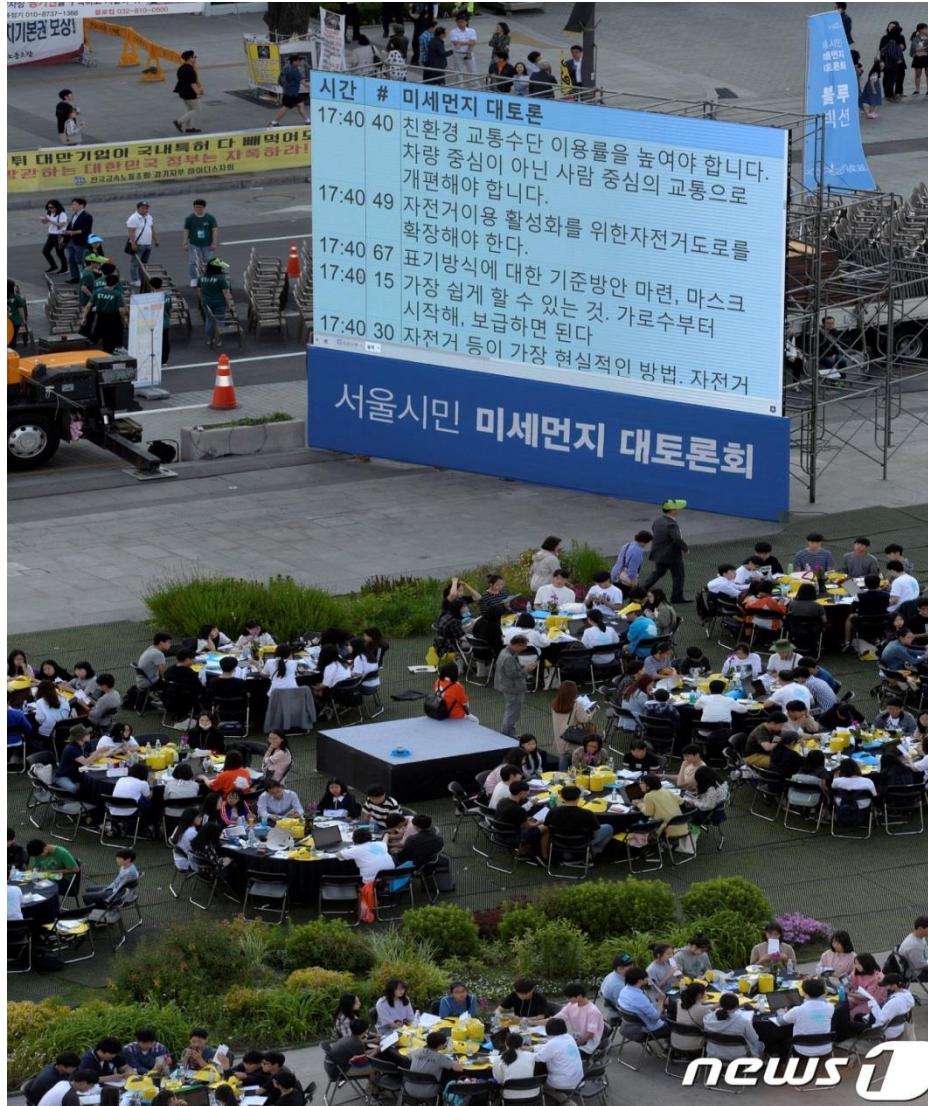
# 공론화에서 숙의의 요건

1. *Completeness*: the extent to which arguments offered on one side of an issue are answered by arguments from another side that are then answered in turn
2. *Information*: the extent to which the information that people employ is reasonably accurate
3. *Conscientiousness*: the extent to which people participate so as to decide the issue on its merits
4. *Diversity*: the extent to which those who deliberate represent the diversity of viewpoints in the relevant population

# 공공토론\_세월호 1000인 토론회 : 대표성?, 숙의성?, 공정성?



# 공공토론\_미세먼지 3000인 대토론회 : 대표성?, 숙의성?, 공정성?



## CHAPTER VII

---

# 숙의토의조사 활성화 요건

# 숙의토의조사 활성화 요건 : 신고리 5·6호기 시민참여형조사에 대한 반성

- 01 주관 기관의 시민(성)에 대한 신뢰
- 02 운영목적, 운영방안, 위법성 시비, 이슈의 적정성 등에 대한 충분한 검토
- 03 결과 판정 기준 등에 대한 사전 룰 세팅(합의) : 이해당사자 참여 보장
- 04 조사부문 운영과 규모의 적정화
- 05 시민참여단 사례비 등 전반적 운영비용 적정화
- 06 자료집, e-learning, 전문가 선정 등 숙의 지원 사항에 대한 보다 체계적인 검토
- 07 시민 참여 최대화, 전문가 역할 최소화 : 강요된 숙의가 아닌 자발적 숙의 환경 조성
- 08 수행사의 전문성과 경험 존중/공무원의 관료적 특성 최소화 : 지원은 하되 간섭은 하지 말라!

# 공공갈등 해결 관련 계류 법안

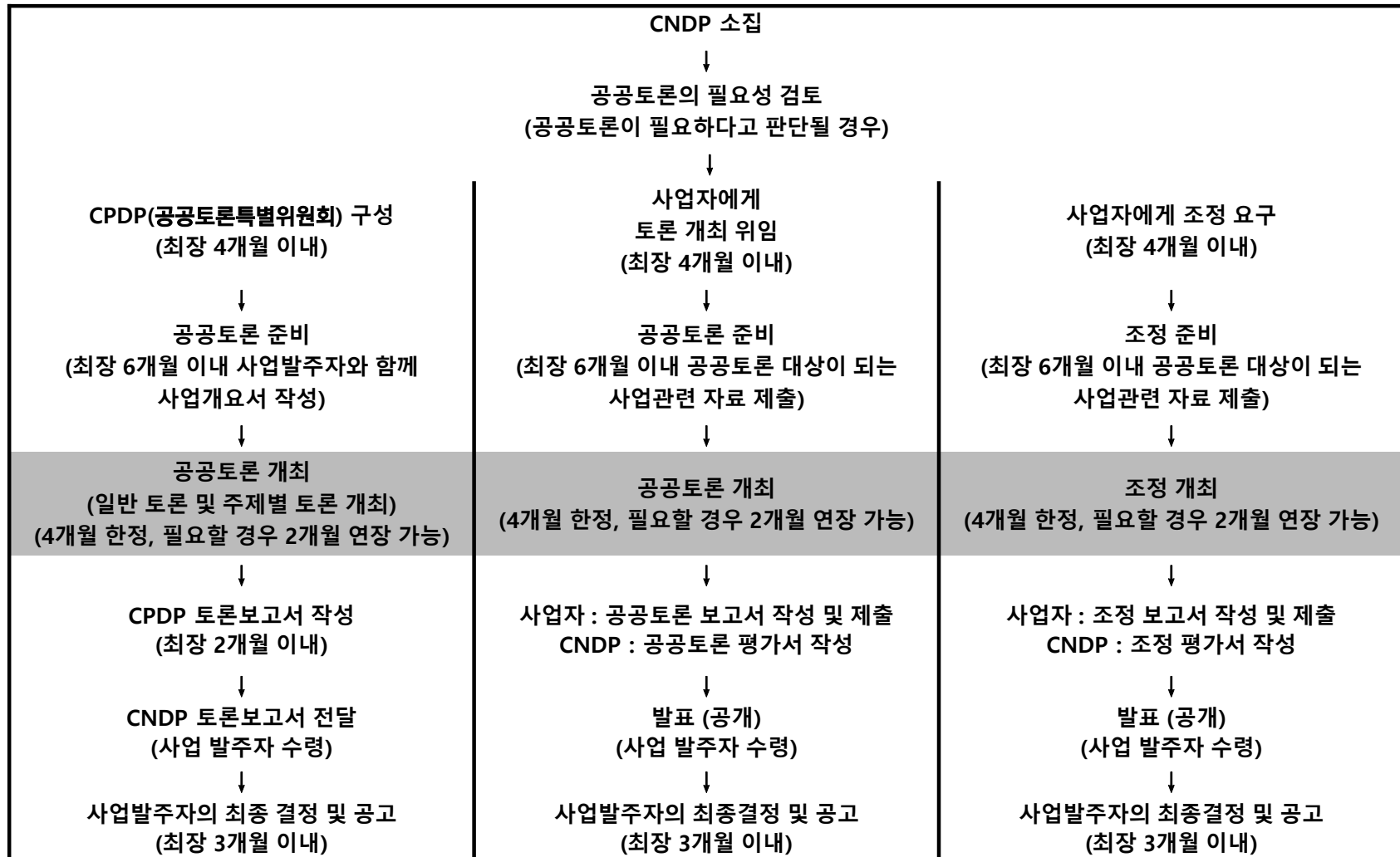
| 법안명                          | 대표발의  | 발의시기       | 비고                  |
|------------------------------|-------|------------|---------------------|
| 국가공론위원회법안                    | 김동완의원 | 2012.08.29 | 임기만료 폐기             |
| 국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 | 부좌현의원 | 2013.02.04 | 임기만료 폐기             |
| 국책사업갈등조정토론위원회의 설립 운영에 관한 법률안 | 박 정의원 | 2017.02.03 | 심사진행 중<br>(소관위원회접수) |
| 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안     | 전해철의원 | 2017.11.15 | 심사진행 중<br>(소관위원회접수) |
| 갈등관리기본법안                     | 김해영의원 | 2018.08.10 | 심사진행 중<br>(소관위원회접수) |

“공론화 제도를 규정하는 통일성 있고 안정적인 법적 기반 없이 필요할 때마다 단발적으로 공론화를 시도한다면 혼란을 야기함과 아울러, 공론화의 효과를 담보하기 어려울 수 있다”

박재근 장현주 은재호(2014). 프랑스 국가공론화위원회'설립에 관한 연구-프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구. 한국비교정부학보.18(1):229-254

# [참조] 프랑스 공공토론위원회(CNDP, Commission National du Débat Public)

## 〈프랑스 공공토론 조직 및 운영 절차〉

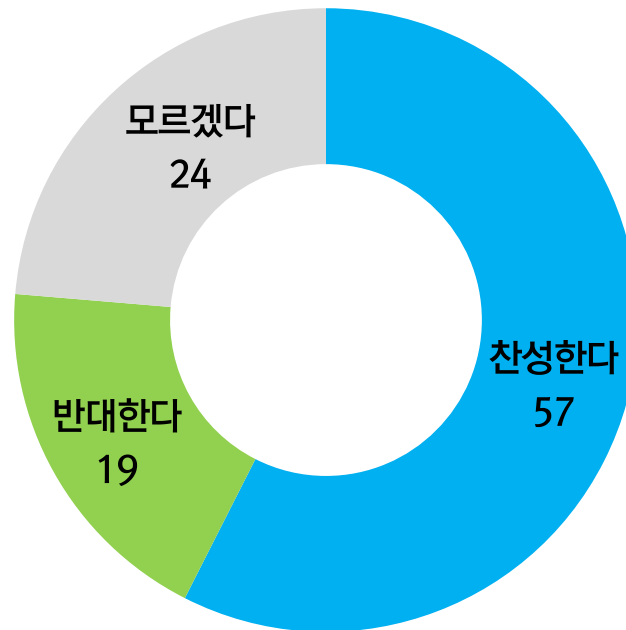


✓ 원칙 : 중립성, 공개성, 포괄성, 숙의성

✓ 단점 : 조직화된 대중 및 이해당사자(stakeholder)의 과잉참여 소지

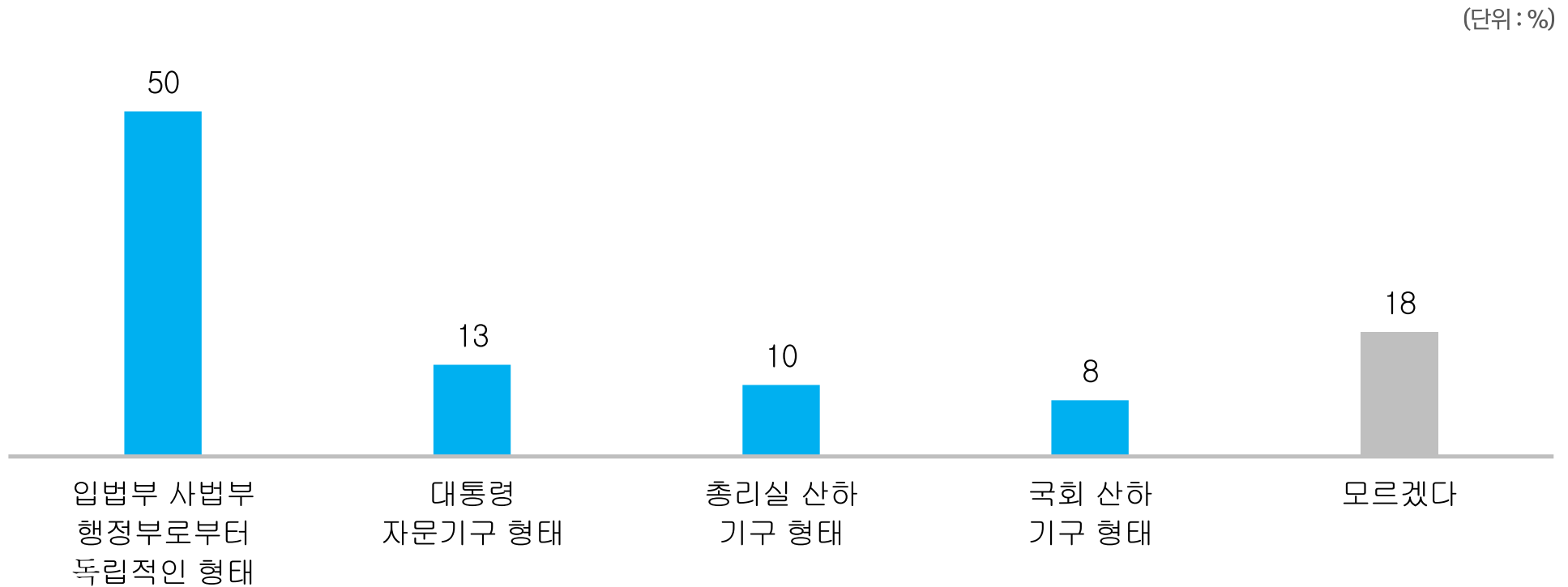
# 공론화위원회 법정기구화에 대한 시민의 입장

(단위 : %)



공론화 추진과 관련한 논란을 최소화하고, 공론화 전반을 보다 공정하게 수행하기 위해 ‘공론화위원회’를 법정기구화 하여 상시적으로 운영하자는 주장이 있습니다. 이에 대해 찬성하십니까? 반대하십니까?

# 공론화위원회의 바람직한 형태

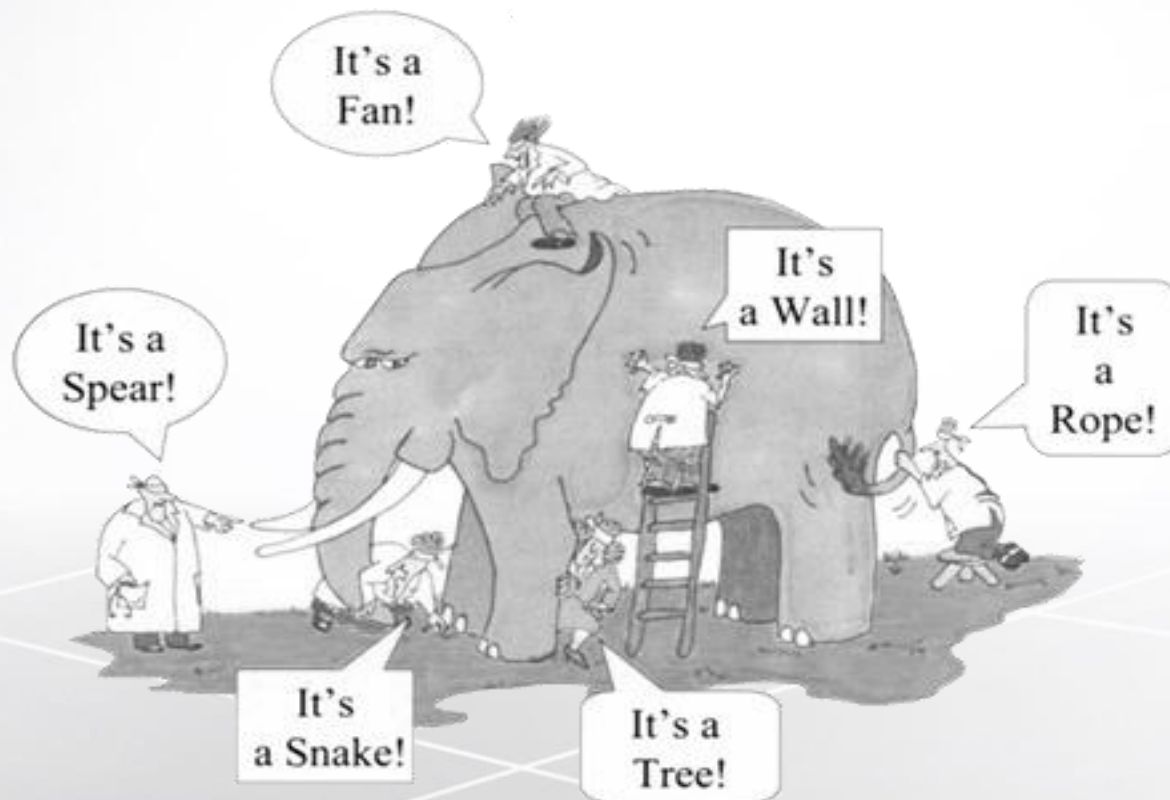


공론화위원회를 설치한다면 어떤 형태가 바람직하다고 생각하십니까?

# 경<sub>傾</sub>청<sub>聽</sub>으로 이해하는 속의토의 : 경청과 화쟁(和諍)

몸과 마음을 낮게 기울여 상대방의 이야기를 듣는 것

생각이 다르더라도 상대방의 생각과 느낌을 끝까지 헤아리는 것(皆是皆非)



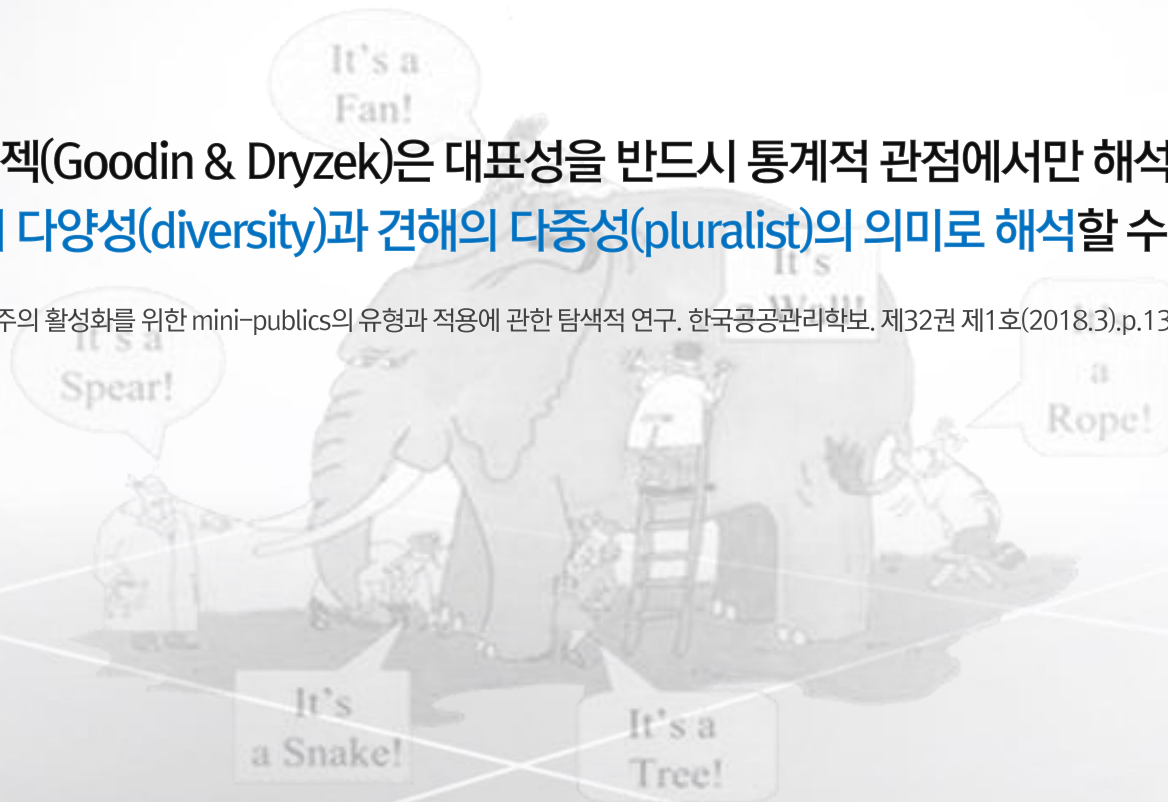
# 경傾청聽으로 이해하는 속의토의 : 대표성

**皆是** - 모두 옳다. 누구의, 어떤 말에도 진실이 있다

대표성의 핵심 요건은 무작위성(randomness)과 **다양성(diversity)**이다

“고딘과 드라이젝(Goodin & Dryzek)은 대표성을 반드시 통계적 관점에서만 해석할 것이 아니라, **사회적 특성의 다양성(diversity)과 견해의 다중성(pluralist)의 의미로 해석할 수 있다고 하였다.**”

김정인(2018). 속의민주주의의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보. 제32권 제1호(2018.3).p.138



# 경<sub>傾</sub>청<sub>聴</sub>으로 이해하는 숙의토의 : 숙의성

**皆非** - 내가 옳지 않을 수 있다. 나의 생각이나 입장을 바꿀 수 있다

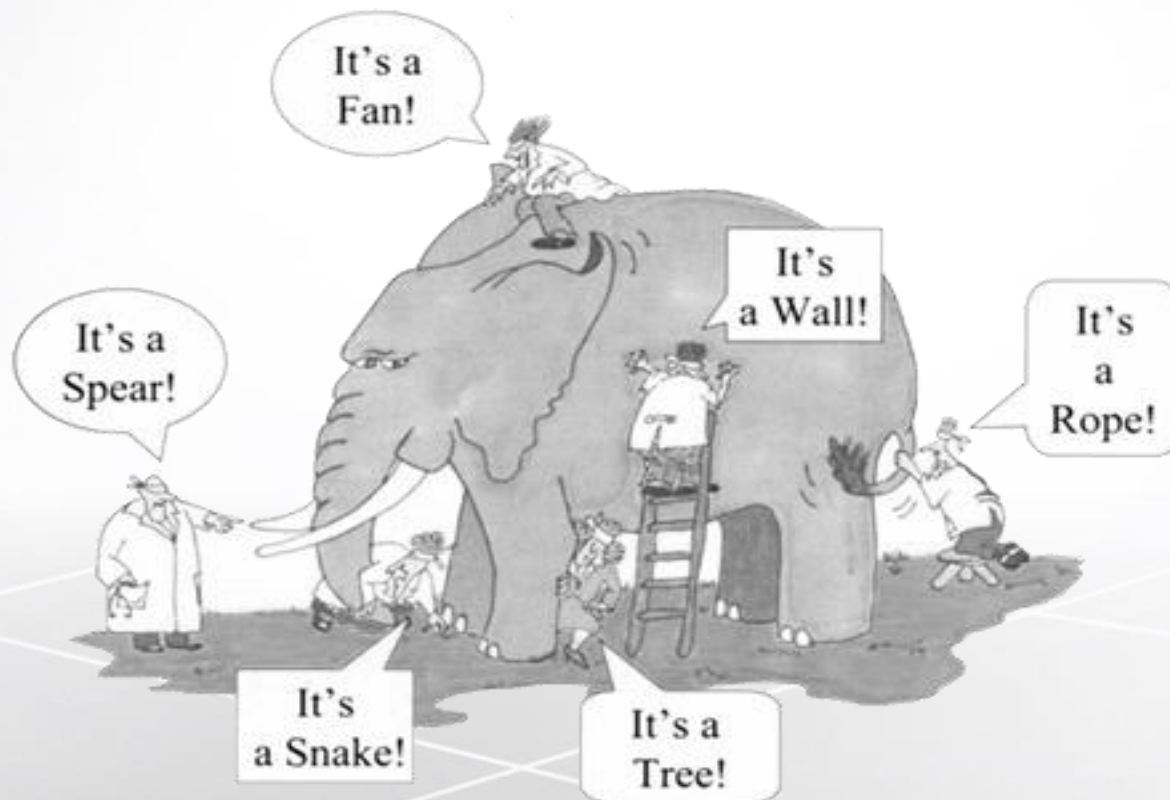
숙의적 전환(deliberative turn)은 개비의 입장을 견지할 때 가능하다

95% 신뢰수준에서 1,000표본의 최대허용 표본오차는  $\pm 3.1\%$ p...



## 경<sub>傾</sub>청<sub>聽</sub>으로 이해하는 속의토의 : 토의

**皆是皆非** – 혼자만의 속의가 아닌 다른 많은 사람과의 토의를 통한 속의를 할 때 비로소 보다 온전한 진실에 접근할 수 있다.



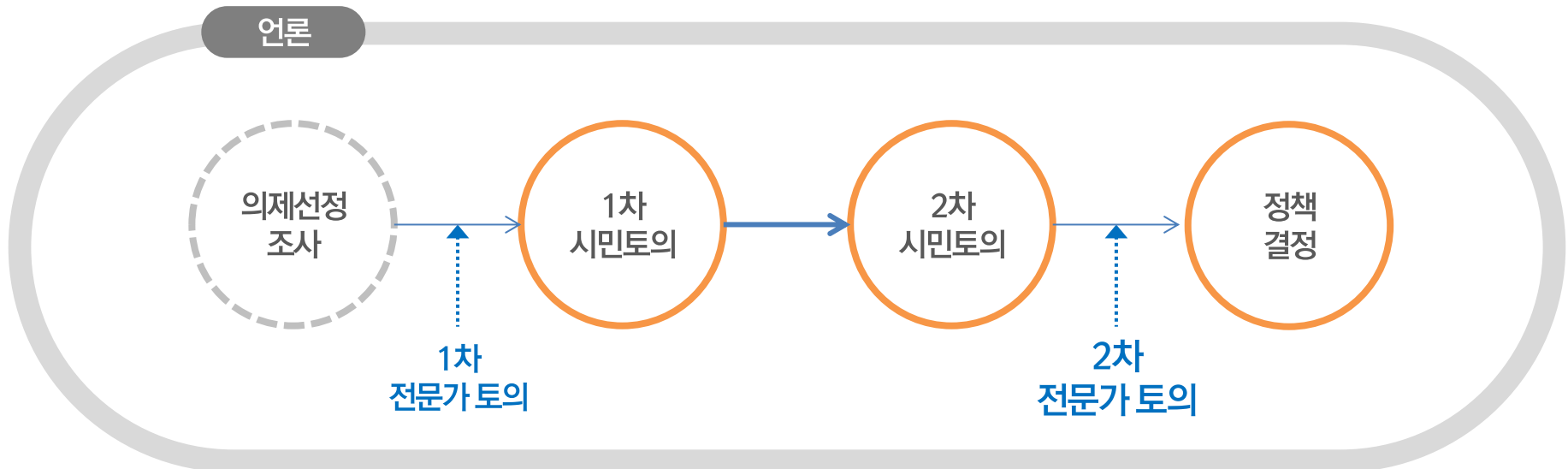
## CHAPTER VIII

---

숙의토의 기반 정책화의 효과성 제고를 위한  
3개 숙의토의 모델 제안

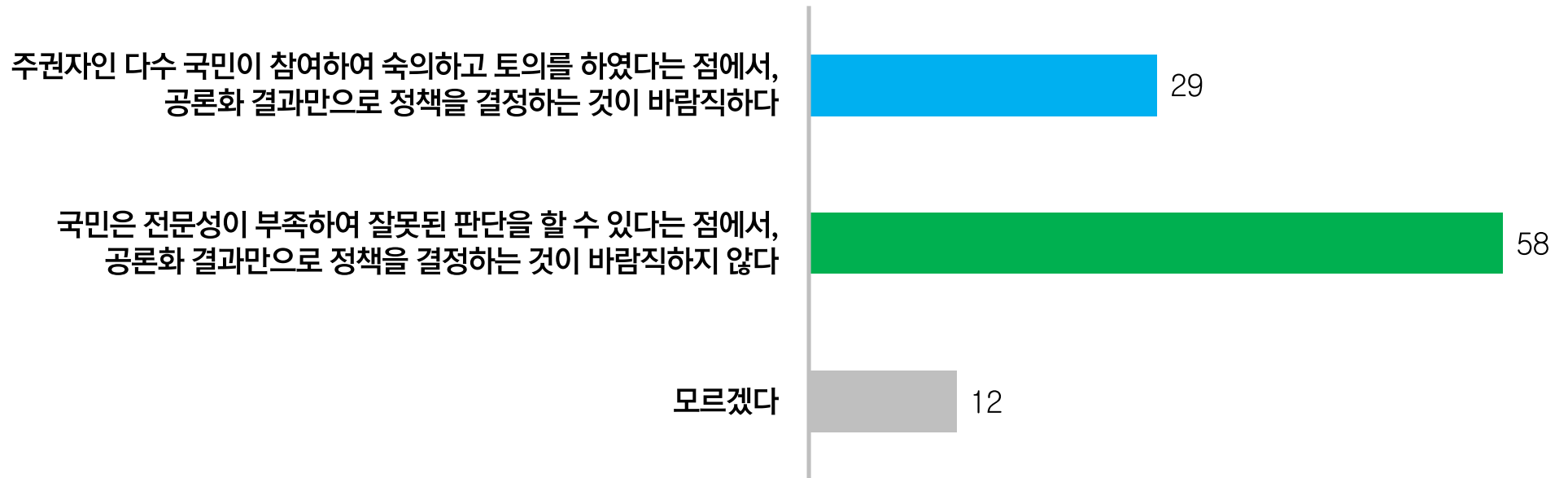
# 1. 숙의적 공론진단(DPC, Deliberative Public Consultation<sup>©</sup>) 모델

- 숙의적 공론진단은 은재호박사와 발표자가 2013년에 개발한 한국형 공론화 모델로써, **다수 시민의 합의형성과 전문가 조력**을 토대로 정책을 결정하는 숙의토의 모델이다. 2014년 국민대토론회에 적용하였다
- 숙의적 공론진단은 핵심경로, 주경로, 보조경로로 구성된다
- 숙의토의 의제를 시민 여론을 반영하여 선정할 수 있다
- 시민 숙의와 토의는 확정된 의제 중에서 선택하는 닫힌 방식이 아닌, **새로운 의제를 추가할 수 있는 열린 방식**을 적용한다. 토의진행 방식도 공론조사나 시민참여형조사와 다르다
- 시민 여론에 입각한 의제선정과 정책반영의 제한점을 보완하기 위해 해당 과정에 전문가 심의 절차를 구성한다



# 공론화 결과 정책화 방안에 대한 시민의 입장

(단위 : %)



일반국민이 참여하여 숙의하고 토의한 공론화 결과를 어떻게 활용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

## 2. 시민참여형 정책진단(CPPD, Citizen Participatory Policy Diagnosis<sup>©</sup>) 모델



|    |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | 조사대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반시민</li> <li>• 정책 stakeholder</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 02 | 참여인원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30-50명(3-5개 원탁테이블, 필요에 따라 증감 가능)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 03 | 프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전조사→정책설명→전체 질의응답→분임토의→전체 질의응답→사후조사</li> <li>* 사전 사후 입장변화 이유와 대안 파악</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      |
| 04 | 운영방안 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자 구성시 대표성을 고려함 : 다양성 확보</li> <li>• 참여자에게 사전 태스크를 부여함 : 토의 활성화와 숙의성 강화</li> <li>• 참여자의 아이디어를 활성화할 기제(메모장, 질문주차장, 필요시 일러스트레이터 등)를 활용함</li> <li>• 모든 과정을 녹취하여 정성적 내용(입장 변화의 이유)을 파악함</li> <li>• 전문가 정책설명과 자료집은 주장과 설득이 아닌 설명과 지원이 목적임</li> <li>• 사회자와 모더레이터는 정책진단 목적 및 정책에 대한 이해가 충분하여야 함</li> </ul> |

# 기존 기법의 특징과 제한점

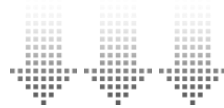
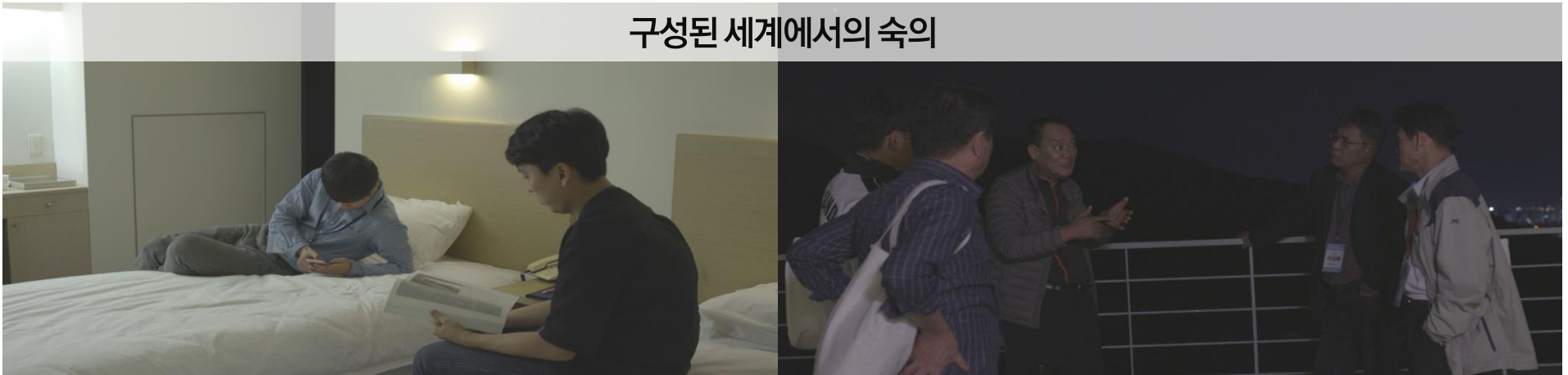
| 구분                | 특징                                                                                                                                                                                         | 제한점                                                                                                                                                   |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 숙의토의조사<br>(공론화조사) | <ul style="list-style-type: none"> <li>·다수 시민의 참여를 전제한 대표성 보증</li> <li>·모집자 선정 및 숙의기간 확보 등을 위해 최소 3개월 이상의 기간 소요 : 발주기관 부담</li> <li>·언론 등을 통한 공개성·투명성 보장</li> <li>·명쾌한 결론에 대한 기대</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>·많은 비용</li> <li>·오랜 기간</li> <li>·정책결정과 판단의 자율성과 탄력성 제한</li> <li>·정책당국의 책임성 논란</li> <li>·정량 위주 결과 도출</li> </ul> |
| 집단심층면접조사          | <ul style="list-style-type: none"> <li>·소규모 집단</li> <li>·동질 집단 내 감성 파악 목적</li> </ul>                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>·대표성 제한</li> <li>·정책관련 숙의성 제한</li> <li>·정책대안 도출의 제한</li> <li>·정성 위주 결과 도출</li> </ul>                           |
| 크리에이티브 워크숍        | <ul style="list-style-type: none"> <li>·숙의토의조사와 집단심층면접조사의 절충형</li> <li>·마케팅에서 신제품 컨셉 도출에 주로 활용</li> <li>·아이디어를 구체화하고 발전시키는 기제 활용</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>·표준화된 모델이 없음</li> <li>·진행자의 역량 및 자의성 관련 이슈</li> <li>·정책진단에 적용하지 않음</li> </ul>                                  |

### 3. 지자체 숙의토의 모델(Model of local government Deliberation) 을 위한 고려사항

- **숙의토의 참여자의 대표성 요건을 현실화해야 한다**
  - 통계적 엄밀성(표본오차를 고려한 많은 표본, 엄정한 샘플링 절차 등)에 과도하게 경도되어서는 안된다
  - 무작위성과 다양성을 보증하여야 한다
- **생활세계(life-world)에서의 숙의를 활성화하여야 한다**
  - 숙박을 하지 않는 것이 바람직할 수 있다
- **열린 숙의토의가 가능하다**
  - Agile형 숙의토의를 할 수 있다
- **행정체계(읍면동→시군구) 활용 방안을 고려할 필요가 있다**
  - 서울형 공론화 모델을 참조할 필요가 있다
- **시민적 덕성(civic virtue) 함양을 고려해야 한다**
  - 숙의토의조사는 민주시민을 위한 최적의 학습장이다

# 지자체 숙의의 요건

구성된 세계에서의 숙의



생활세계(life-world)에서의 숙의



**갈등을 대하는 자세와 수준이  
그 사회의 실력이다**

**감사합니다**

## 시민자본과 민주주의: 실용적 시민참여 플랫폼 구축을 위한 과제

조희정(서강대학교 사회과학연구소 전임연구원)

### 1. 정치

#### 1) 시민과 사회의 중요성을 강하게 밀어부칠 수 있는 전략이 필요하다

- 시민은 정치와 행정 사이에 교착(deadlock)되어 있다
- 민주주의 피로감 문제. 민주주의가 현대사회의 기본이고 매우 중요한 문제라는 것은 익히 알고 있지만 내 생활 주변에서 실감할 수 있는 역동적인 민주주의는 보이지 않는다
- 게다가, 정보 공개성과 주도성은 여전히 거대기관과 소수 엘리트에 집중되어 있다. 또한 수도권 외의 지역은 소멸하고 존재가치가 매우 약한 것처럼 취급되고 있다(이런 점에서 보면... 서울은 '지역'일까)

#### 2) 시민자본

- 시민이 만드는 자본, 시민 중심의 자본(시민단체의 자본, 시민사회의 자본이라기 보다는 연결된 개인의 주체적 자본을 의미)
  - (소외된 노동이 아니라) 시민의 존재, 시민의 콘텐츠, 시민의 정보 자체가 노동이라는 관점이 강화되어야 한다
  - 사회자본이 활성화되기 위해 규범, 신뢰, 네트워크가 중요한 것처럼 시민자본의 활성화를 위해서는 인지(감수성, 네트워크 감수성, 정보 감수성), 소통(주체에 대한 상호 인정), 연결(네트워크)이 중요함
  - 존재하지 않는 트리클 다운(낙수효과) 가치가 아니라 밑으로부터의 주체적인 트리클업(trickle up, 분수효과)<sup>1)</sup> 가치의 확대가 필요함
  - 시민정보주권, 시민자산 등 시민중심 개념을 확대할 필요가 있다
- ※ 시민정치자본 or 시민기술자본: 정보공개, 토론, 투표, 청원, 참여커뮤니티, 정당

1) 스티글리츠. 효율성과 평등의 상충성을 제기. 성장을 위해 평등의 희생이 불가피하다는 주장을 반박. 효율과 평등은 상호대체적인 것이 아니라 상호보완적임을 증명. 분수경제(trickle up economy), 즉 중산층에 바탕을 둔 경제를 구축하는 것이 성공을 가져올 가능성이 높다고 주장

## 2. 철학

### 1) 직접민주주의는 대의민주주의를 완성한다

- 직접민주주의는 대의민주주의를 거부하는 것이 아니다(토마스 베네딕토. 2019. 『더 많은 권력을 시민에게』 )

※ 우리나라는 (이탈리아처럼) 직접민주주의부 장관(2018년 6월, 세계 최초)이 없다?

### 2) 전문성은 사회성, 공공성을 이길 수 없다

- 엘리트주의, 소수 권력 지향이 아닌 평범한 시민의 관점을 지향해야 한다
- Digital Social Innovation, Civic Tech., Social Tech.,의 핵심 원리는 기술참여, 시민연결, 실용적 실천을 통한 사회발전
- 하이테크(high tech)든 로우테크(low tech)든 중요한 것은 사회적 존재가치. 이미 우리는 (전세계 어느 국가보다) 많은 기술을 경험하고 있지만, 분산되고 산발적이고 중앙집중적인 경험을 좀 더 보편적 경험으로 전환해야 하는 과제가 여전히 남아 있음
- 기술 개발에 급급할 것이 아니라 있는 사회적 응용력을 높이는 것이 필요하다

<표 1> Social Tech. 분야

| EU(2015)            | EU(2017) | EU(2018)   | GIIN(2017) | 스타트업 얼라이언스(2018) | Social Tech.(2019) |
|---------------------|----------|------------|------------|------------------|--------------------|
| 인지네트워크              | 과학       | 인프라        | 인프라        | 콘텐츠              | DataTech           |
| 열린접근                |          | 기술         | ICT        |                  |                    |
| 새로운 방식의 제조          |          | 다양성과 포용    | 제조         | 제조               | EngageTech         |
| 공유경제                | 노동/고용    | 협업         | 마이크로금융     | 공유경제             | EconomicTech       |
| 열린정부                | 참여/ 민주주의 | 시민사회       | 대화         |                  | CivicTech          |
| 펀딩/엑셀러레이션/<br>인큐베이션 | 금융/경제    | 재원조달과 자금유통 | 재무         | 클라우드펀딩           |                    |
|                     | 문화예술     |            | 문화예술       | 디자인              | ArtTech            |
|                     | 교육/역량    |            | 교육         | 교육               | EduTech            |
|                     | 환경/에너지   |            | 에너지        | 환경/에너지           | EcoTech            |
|                     |          |            | 농업식품       | 식품               | AgroTech           |
|                     | 건강/웰빙    |            | 보건         | 에이블테크            | AbleTech           |
|                     | 지역재생     |            |            |                  | LivingTech         |
|                     |          |            | 주택/부동산     |                  | PropTech           |
|                     |          |            | 수질/위생      | 헬스케어             | CrisisTech         |
|                     |          |            |            | 소셜파이낸스           | LegalTech          |

### 3) 계량적이고, 제로섬 게임을 지향하는 근대적 패러다임에서 벗어나야 한다

- 근대사회 가치의 소멸 시대. 경쟁과 소유가 능사가 아니라는 것을 알게 된 시대
- 물질자본, 사회자본에서 공유자본, 시민자본으로 전환 시도가 증가
- 새로운 패러다임에 대한 구체적인 고민이 필요하다(새로운 패러다임을 형성하는 주체들의 특징은 무엇인가, 어떤 방법을 통해 패러다임을 형성하고 있는가, 지속적으로 성공하고 있는 새로운 가치 구현의 특징은 무엇인가, 사회는 어떻게 달라질 것인가 등)

## 3. 실천

### 1) 민주주의 활성화를 위한 (실천 가능한) 체크리스트가 필요하다

- 여전히 누군가 잘난 사람, 뭔가 잘 아는 사람, 국민보다는 특별한 시민, 특출나게 참여지향적인 사람이 주도하고 관심을 갖는 것이 민주주의라는 의식이 만연해있음
- 민주주의는 다양한 계층의 갈등에 대한 효율적인 정치가 이루어지는 것. 갈등은 단순한 소음이 아니라 성장을 위한 요구이자 신호이다
- 정보공개, 토론, 투표, 청원, 커뮤니티, 정당 전략을 어떻게 실천할 것인가에 대한 상세한 체크리스트가 필요하다(예: democratic living lab, smart politics 전략 등)
- 국내외 정치가, 행정가, 연구자, 활동가, 시민의 연결전략이 필요하다(서울은 서울이라는 단일의 총체성을 대표하는 것인가, 25개 기초 단위의 합체로 작동하는 것인가, 서울의 가치는 단체장만 표방하는가, 시민 중심의 서울의 가치란 무엇인가 등)

### 2) 어려운 용어의 쉬운 해설, 이념의 효과적인 전달(delivery)이 중요하다

- 원하는 것은 쉽고, 구체적이고, 명료할수록 좋다
- 공급자의 감수성은 시민의 감수성에 여전히 미치지 못하고 있다
- 정부는 실제로 무엇을 공유할 수 있는가를 명료하게 제시할 필요가 있음. 권한(결정력) 양도는 어디까지 가능한 것인가가 불분명함
- <-> 아울러, 전문지식의 일반적 해설, 전문용어를 쉽게 풀어쓰고 말하기가 절실함

### 3) 기본적인 서비스 원칙은 다양한 피로감의 극복이다

- 사회현실도 어려운데 민주주의 피로감, 디지털 피로감, 참여 피로감이 가중되는 상태
- 누구나 기술을 쉽게 사용할 수 있는 현재의 상태에서는 인터넷 초기의 이슈였던 정보격차(digital divide)문제보다는 가치와 활용의 문제에 주목해야 하지만 시민 각자가 생각하는 민주주의 격차(democratic divide)가 있기 때문에 이에 대한 섬세한 고려가 필요함
- 생활과 먼 정부와 정당의 모습. 명분을 추구하는 듯 하면서 일상을 놓치고 있는 상황
- 구체적인 필요에 파고드는 생활밀착형 서비스, end user의 만족감에 끝까지 도달하는 for end 서비스(door to door, mind to mind, policy to policy), 필요한 서비스를 미리 친절하게 알리는 선제적 서비스, 서비스의 의미를 편하게 이해할 수 있는 스토리텔링 서비스, 누가 봐도 알 수 있고 누가 봐도 기분 좋은 기술 감수성이 참신한 서비스가 필요함

#### 4) 일상을 기꺼이 공유할 수 있는 생활의제의 발굴이 중요하다

- 책이나 이론이나 정책이 아닌 현장에서 손에 잡히는 민주주의가 보이지 않는다
- O2O도 중요한데, on에 오지 않으면 현장(off)을 계속 찾아가야 한다. 현장을 반영한 땀 흘린 정책 가치에 대해서는 누구나 공감할 수 있다
- 중요한 것은 (내 삶의, 내 지역의, 내 생활의, 나와 연관된) 효능감과 효용성이 높은 가치
- [일상성] '생활' 민주주의 시대의 가치를 새롭게 찾아야 한다

#### 5) 로컬공론화를 공론화하자

- 몇 십억의 전국단위 거대 의제보다는 소규모 공론화에 공력을 쓰는 것이 가성비가 높을 뿐만 아니라, 의미도 있다(작은 이야기의 연결이 중요. 작은 이야기를 한다고 작아지는 것은 아니다)
- 무엇보다 공론장의 필요성, 공론장의 기대효과를 명확히 제시해야 한다. 즉 공론장이 왜 필요하며, 공론장을 위해 무엇을 성취할 수 있는가를 구체적으로 보여주어야 한다
- 한편으로는 '공론장'이라는 용어 자체가 거리감이 있는 어려운 용어이다
- 그동안 진행된 공론화의 성과는 '공론화'에 대한 공론화 뿐

##### ※ 공론화 문제

- 공론화, 공론조사(피시컨), 시민협의체 등 다양한 형태가 가능함
- 50억 원이 들어간 신고리 공론화. 공론화에도 미치지 못한 교육제도 공론화 사례. 그런데도 매번 하면 민주적이니까 계속 하자? 지속해야 할 당위성이 빈곤함
- (공론화위원회의 제도 규정력 문제는 차치하고라도) 무엇을 왜 공론화할 것인가: 원칙적으로 국회에서 해야 할 부분이 아닐까? 그렇다면 국회의 책임회피인가?(우리나라는 구조적으로 입법부 취약. 상대적으로 사법부 비대. 상시적으로 행정부 막강)
- 공론화가 능사인가: (에너지, 원전과 같은) 생존위협문제가 아닌 생활(정치)위협문제로서 선거구 문제, 국방문제, 부동산 문제, 교육정책을 공론화한다면 국민 모두가 수궁할 수 있는가
- 공론화의 장점: 공론화 이슈 발굴, 전문가 정보 제공, (제한적이지만) 속의 효과 등. 그러나 제도적 구속력이 너무 약하고 시민주도성도 약함
- 많은 단점에도 불구하고 상시적인 온라인 공론화 활동이 가능한가. 어디의(지역, 부문, 계층) 누가 해야 하는가. 관 주도의 일방적이고 폐쇄적 공론화를 지양해야 하는 문제
- 공론화의 수혜자는 시민이어야 한다는 부분이 잘 드러나지 않음
- 참여하기 '쉬운' 공론화, '전문가 지원'이 원활한 공론화, '제도적 영향력이 명료'한 공론화가 필요하다

#### 6) 시민영역을 확대하자

- 선거권 18세 허용만큼(20세→19세→18세) 피선거권 하향조정(대통령 40세? 국회의원/지방의원 25세?)도 필요하다

## 7) 시민의 연결을 확장하자

- 대부분의 행위자들이 능력이 부족한 것이 아니라, 의지가 부족하다. 의지 부족에는 여러 한계가 있기 때문일 수 있다. 그러나 의지 부족 역시 (실천할 수 있는) 능력이라고 본다면 능력이 부족한 것이라고 볼 수도 있다
- 어떤 계층과 어떤 계층의 대화(혹은 연결)가 부족한가
- 각 계층별로 차별적인 교육-홍보-그룹화-조직화 전략이 필요하다

<표 2> 권력 규모와 기술 친화성 정도에 따른 사회내 주요 행위자

| 권력 규모<br>기술 친화성 | 대                                            | 소                                                 |
|-----------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 상               | 민주적 시민?                                      | IT Activist<br>(얼리아답터, geek, 리버럴)                 |
| 중               | 형식권위적 정치가 / 수동적 행정가<br>(그런 척 용인, 별다른 관심이 없음) | 능동적 실무자<br>(어떻게든 되게 한다, but 일의 성공만 중요할 뿐 목표는 불분명) |
| 하               | 아이디어 킬러<br>(모든 변화를 거부. 현실주의자)                | 일반 NPO 활동가<br>(IT 자원/전략 부재)                       |

## 4. 대안?

- 시민중심의‘정치’와 직접민주주의, 생활 의제 기반의 철학, 새로운 패러다임을 갖추고 7가지‘실천 가이드’를 유념한다면 서울의 서비스는 어떻게 달라져야 하는가

### 1) 구체적 가치 제시

예:“더 민주적인 세상, 빠띠(Democracy More) 민주주의를 혁신하고, 일상과 세상에 민주주의를 확산시킵니다”(빠띠)

“시민의 일상을 바꾸는 서울의 공론장,“민주주의 서울”에 참여하세요!”(민주주의 서울)

-> 모든 시민의 소리로 더 나은 서울을 만듭니다

### 2) 분산적인 서비스 -> 서비스 연결성 강화

- 서울시의 모든 온라인 서비스들이 정보공개, 투표, 리빙랩과 같은 방식이 새로운 아이디어만 제시된 채 연속성 없이 분산적으로 구성되어 있음. 뭐가 뭔지 파악하기 어려움. 총괄적인 매핑이 전혀 안됨

- 일종의 높은 진입 장벽으로 작동
- ‘선택과 집중’이 아니라 ‘집중’ 자체가 더 필요함
- 좀 더 적극적인 전략이 필요
  - 시민이 만든 정보로 정보공개 플랫폼이 되던가(서울시 정보소통광장 서비스 (<http://opengov.seoul.go.kr>)는 너무 어려움. 새로운 해석이 필요)
  - 실효성있는 전자투표 플랫폼을 갖추던가. 투표결과를 정책으로 분명히 반영하던가 실무자가 응답하던가, 이용자의 투표 효능감을 분명하게 보여줘야 함
  - 커뮤니티 생산성이 높은 만큼 커뮤니티 연결에 힘쓰던가. 좋은 커뮤니티는 많은데 함께 하고픈 커뮤니티가 없다?
  - 하나라도 지역 문제를 잘 해결하는 모델을 만들고 이 모델이 성공하면 파생모델 (spin-off)을 이어서 만들던가

### 3) 민주주의 서울의 서비스 모델의 고결함 -> 일상성으로



- 2019년 9월 말 현재 길고양이 문제만 5,000명 이상 참여하였고, 나머지는 거의 전무인 상태
- 5,000명이라는 하한선?을 줄일 것인가. 다른 방식으로 요청할 것인가
- 질문이 구체적이어야 대답이 구체적이는데 민주주의 서울의 모든 서비스가 그냥 너무 매끈하게 잘 만들어져 들어가기 힘든 고급 레스토랑 모델(하버마스식 엘리트 공론장 모델?). 왁자지껄한 선술집 모델이 필요한 것 아닌가?

## 시민참여플랫폼 운영 원칙과 민주주의 서울 시민토론 사례

빠띠쿵 황현숙 191023

- [빠띠쿵](#)
  - 민주주의 활동가 협동조합, “더 나은 민주주의, 민주주의를 혁신하고, 일상과 세상에 민주주의를 확산시킵니다”
  - 정부, 기관, 혁신단체의 기관주도 공론장 등 시민(이해관계자) 참여 플랫폼을 기획/운영하여 더 나은 민주주의를 실현합니다.
- 빠띠에게 시민참여플랫폼이란?
  - (촛불 이후) 광장의 정치를 넘어, 일상의 민주주의를 실현할 수 있는 플랫폼
  - 청원, 제안 등 단순 참여를 넘어 시민과 시민, 시민과 기관, 다양한 이해관계자들이 함께 토론하고 변화를 일으킬 수 있는 플랫폼
    - 빠띠X민주주의 서울
      - [데모스X와 운영가이드](#)
      - 공공재로서의 시민참여플랫폼

### [시민참여플랫폼이란?]

시민 참여 플랫폼은 국가, 지자체, 행정기관 등 한 공동체의 의사결정에 시민이 참여할 수 있도록 만든 공간입니다.

시민 참여 플랫폼은 시민은 민원을 제기하고 기관은 답변을 하는 기능을 넘어, 민원을 포함하여 지역과 공동체를 개선하는 제안이 오가고, 시민이 함께 토론하고, 기관은 시민들의 의견을 성실히 수렴하여 반영 결과를 공개하는 과정이 일어나는 장이라 볼 수 있습니다.

### 왜 시민 참여 플랫폼을 도입해야할까요?

최근 다양한 시민 참여 플랫폼이 생겨나고 있습니다. 그렇다면 기관에 시민 참여 플랫폼을 도입해야 하는 중요한 이유는 무엇일까요?

- 지역, 사회, 기관의 이슈에 적극적으로 참여하는 시민들이 늘어났습니다.
- 시민과 함께 창의적인 문제 해결을 하고자 하는 기관이 늘고 있습니다.
- 디지털 기술을 통해 더 많은 시민이 참여하는 대화의 장을 열 수 있게 되었습니다.
- 민주적인 기관 운영에 대한 시민들의 관심과 기대가 높아졌습니다.

\*출처 : 시민 참여 플랫폼 데모스X 운영가이드 1.1(미공개)

- **시민참여플랫폼의 원칙 및 운영 전략**
  - 공론장으로서의 시민참여플랫폼
    - 참여에서 속의로
      - 제안 → 토론

- 토론(공론화)을 통한 공론의 형성
  - 토론 → 실행(변화)
- 접근성
  - 천만명 이상이 살고 일하는 도시, 그 안의 바쁜 시민들이 어떻게 쉽게 참여하게 할까?
    - 쉽고 단순하게, 명확하게 만들자.
    - 시민들은 쉽게 참여하고, 운영자가 섬세하게 운영하자.
    - 필요할 때만 찾는다고 가정하고, 필요할 때 기억나게 하자.
- 다양성
  - 정치에 무관심한 시민들, 인터넷에 익숙하지 않은 시민들의 목소리를 담아내려면 어떻게 해야 할까?
    - 이슈는 물론이고, 구체적인 일상과 관련한 주제를 다루자.
    - 발언하지 못하거나, 발언하지 않는 사람들을 찾아가자.
    - 특히 불편을 겪고 있는게 분명한 당사자들의 이야기를 담자.
- 신뢰성
  - 제안, 민원, 청원을 넘어서는 변화를 시민들이 일으키려면 구조를 어떻게 만들어야 할까?
    - 제안이 토론으로 이어져서 공론화 되는 프로세스를 만들자.
    - 정책이 실행되기 전에 시민들이 검토하자.
    - 제안을 직접 실험하며 검토해 보자

#### [시민참여플랫폼의 목표와 기능, 운영원칙]

정보 제공과 소통을 주된 목표로 하는 홈페이지와 달리, 시민 참여 플랫폼은 핵심적인 목표와 심플한 기능을 강조할 필요가 있습니다. 너무 많은 목표를 시민 참여 플랫폼으로 이루려 하는 것은 참여하는 시민들에게 혼란을 줄 수 있습니다.

시민 참여 플랫폼 오픈소스 데모스X(이하 데모스X)는 시민 참여 플랫폼의 핵심 **목표 3가지**를 제안합니다.

- 누구나 어떤 제안이든 할 수 있다.
- 언제든지 쉽게 참여할 수 있다.
- 참여 대한 효능감을 느낄 수 있다.
- 

데모스X는 3가지 **기능**을 제안합니다.

- 제안
- 토론
- 실행

데모스X 는 아래와 같은 원칙이 중요함을 발견했습니다.

1. 참여는 최대한 쉽게, 운영은 섬세하고 꼼꼼하게 한다.
2. 제안과 답변을 넘어 시민들간의 토론을 복돋는다.
3. 처음부터 완벽한 프로세스를 실행하려고 계획하기 보다는, 상황과 단계에 맞게 고도화 해나간다.
4. 시민의 눈높이에 맞는 콘텐츠로 참여를 촉진한다.
5. 온라인 뿐만 아니라 오프라인에서 시민을 만날 수 있는 조건을 최대한 활용한다.

**1. 시민들의 참여는 최대한 쉽게, 운영단의 운영은 섬세하고 꼼꼼하게 한다.**

“바쁘게 사는 시민들이 어떻게 하면 참여할 수 있을까?”

정해진 정답은 없습니다. 그러나 크게 바쁜 시민들이 쉽고 간편하게 참여하는 창구를 만들고, 시민들의 제안을 받아 섬세하고 꼼꼼하게 운영하도록 체계를 준비합니다. 제목, 설명, 이미지, 홍보 등 모든 단계에서 ‘쉬운 참여’를 위한 고민과 이후의 진행 과정을 ‘섬세하게 운영’할 운영 단위가 필요합니다.

**2. 제안과 답변을 넘어 시민들간의 토론을 복돋는다.**

더 나은 민주주의를 위한 시민 참여 플랫폼은 시민과 기관 사이의 대화만이 아니라 시민과 시민, 시민과 기관 사이의 토론이 일어나도록 디자인합니다. 시민 참여 플랫폼이 단순한 ‘민원과 상담’에 그치지 않도록 경계합니다.

**3. 상황에 맞는 목표를 세우고, 프로세스를 단계적으로 고도화 해나간다.**

성공 사례를 모방하거나 이론을 그대로 적용하기 보다는 각 기관의 상황과, 각 기관이 운영하는 시민 참여 플랫폼의 단계에 맞게 기획하고 운영합니다. 특히 시민들의 참여 수준과 운영팀의 권한, 기관의 역량, 기관 전체의 비전을 고려하여 목표를 세워야 시민들이 효능감을 느낄 플랫폼을 만들 수 있습니다. 현재부터 미래까지 각 단계의 목표를 세워놓고, 한발 한발 고도화해나가는 것이 좋습니다.

**4. 누구나 이해하기 쉬운 콘텐츠로 참여를 촉진한다.**

기관 내부에서 사용하는 용어가 시민들에게는 어려울 수 있습니다. 기관 사업계획, 연구보고서와 같은 자료를 그대로 올리기 보다는 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 콘텐츠를 편집하여 제공합니다.

**5. 온라인 뿐만 아니라 오프라인도 중요하다.**

시민 참여 플랫폼을 ‘온라인 플랫폼’으로 한정지어 생각하는 경우가 있습니다. 하지만 시민이 제안하고, 토론하고, 함께 실행하는 전 과정에서 온라인과 오프라인은 동등하게 고려되고 운영되어야 합니다. 온라인과 오프라인 각각의 장점을 각 단계마다 적절히 활용하면 더 많은 시민이 새로운 기술을 활용하여 더 깊이 있게 시민 참여를 경험할 수 있습니다.

\*출처 : 시민 참여 플랫폼 데모스X 운영가이드 1.1(미공개)

**[민주주의 서울]**

- 2017년 10월 24일 시범운영 시작
- “시민과 서울시가 함께 제안하고 실행하는 플랫폼”
- “서울의 공론장, 시민이 제안하고 토론하고 실행하는 시민참여플랫폼”
- 주요 사업
  - 누구나 쉽게 참여할 수 있는
    - [온라인 시민제안](#)
    - [찾아가는 시민제안](#)
  - 다양한 주체, 기관의 참여와 협력
    - [시민제안 워크숍](#)
    - [기관협력\(시범사업\)](#)
  - 신뢰의 기반은 논의
    - [의제선정단](#)
    - [시민토론](#)

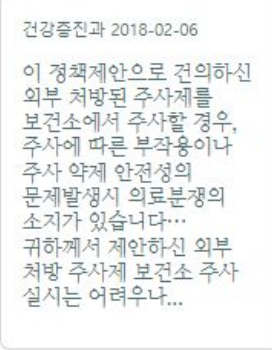
- [서울시가 묻습니다](#)
- [실험장](#)
- [열린토론회](#)

#### [시민제안의 공론화 과정]

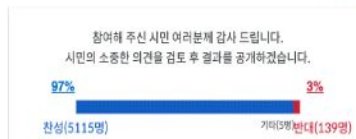
- 50명이 공감하면 부서가 답변하고, 500명이 공감하면 공론장이 열리고, 5000명이 참여하면 시장이 답변합니다
- **시민제안**
  - 제안 30일 이내, 50명의 공감 → 담당 부서 답변
  - 500명 이상 공감 → 의제선정단 안건 상정
- **의제선정단**
  - 기획단의 검토와 선정단의 공론화 방식 결정
- **시민토론**
  - 시민토론, 실험장 등
  - 30일간 온라인 시민토론을 통해 시민 의견 수렴
  - 필요에 따라 오프라인 열린토론회 개최
  - 토론 종료 후 결과 보고
    - 시민의견 분석
      - 찬성과 반대의 비율보다, 의견의 근거를 중심으로 분석 보고서 작성
    - 담당부서 검토
  - 시민의견 분석, 담당 부서 답변을 반영한 결과 콘텐츠 공개

#### [시민토론] [보건소에서도 난임 주사를 맞을 수 있다면 어떨까요?](#)

- 시민토론 이후 서울시 난임 정책 당사자를 포함한 난임 정책 TF 구성 및 실천 계획 발표
- 보건소 난임 주사 단계적 허용 등 정책 변화를 이끌어냄

| 시민제안                                                                                | 50 공감<br>부서 답변                                                                      | 500 공감<br>의제선정단 검토                                                                   | 시민토론                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |

## 보건소에서 난임주사를 맞을 수 있다면 어떨까요?



- 18.1.19. 난임 주사 보건소 처치 최초 제안
- 18.10.2. 의제선정단 논의로 '난임 주사 처치'를 <시민토론> 의제로 선정
- 18.11.27. 난임 관련 시민제안 발공 워크숍 개최
- 18.12.14.~19.1.13. 난임 관련 <시민토론> 진행  
- 투표참가: 5,147명 (찬성 5,007 / 반대 135 / 기타 5)
- 19.1.14.~ 소관 부서 검토 및 관계기관 자문 (건강증진과)  
- 자치구 보건소 의견수렴('18.12.) 및 보건소장 회의 개최('19.1.29)  
- 난임 전문가 자문회의('19.1.22), 한국 난임가족연합회 간담회 개최('19.2.13)  
- 난임 주사 처치 현황 조사 및 서울시 아산·휴일 진료기관 조사('19.1-2)
- 19.3.26. 민주주의 서울<시민토론>간담회 (난임편)  
- 난임 당사자 및 일반시민 150여명 참가

민주주의 서울을 통해 시민이 만듭니다.

## 서울시 난임 정책 5가지 실천 계획!

1. 보건소에서 난임 주사를 맞을 수 있도록 단계적 실행
2. 시 의사회와 주사 가능한 민간 의료기관 네트워크 400여곳의 정보 안내
3. 서울시 임신출산정보센터를 개설, 난임 관련한 정책사업 정보를 원스톱으로 제공
4. 서울의료원에 공공 난임센터를 개설, 난임 치료의 공공성 강화
5. 난임 문제를 정부와 협력해 적극적으로 해결

## [시민토론] 재개발, 재건축시 길고양이 보호조치를 만들면 어떨까요?

- 서울시의회(보건복지위원회)는 「서울특별시 동물보호조례」 개정을 추진해 도시정비구역 내 동물보호와 반려동물 유기예방을 위한 제도적인 근거를 마련
- 관련 정책의 추진 사항 재점검 및 구체화. 시정비구역 내 길고양이 보호 매뉴얼' 및 '길고양이 민원 처리 지침'을 마련 계획

신정은 님  
2018-12-19

**서초구 재건축 단지의 길고양이들을 도와주세요...**

서초구 반포·함신 재건축 단지에 낳은 길고양이들이 공사 현장에 갇혀 죽게 됩니다....

댓글: 5078개  
공감(5660명)

동물보호과  
2019-01-10 18:13:08

자치구에서 실시하는 길고양이 중성화 사업에 대한 지원 이외에도 서울시에서는 자체적으로 민간협력 근접별 길고양이 중성화 사업과 함께 중성화 사업을 운영하고 있으며, 재개발 지역의 길고양이들의 자연스러운 이동을 위해 시는 먼저 재개발 지역 길고양이 및 인접지역 길고양이까지 적극적인 중성화가 필요한 만큼, 재개발 지역이나 중성화 취약지 등 중성화가 필요한 지역을 우선적으로 선정하여 운영할 계획입니다.

재개발 지역의 동물보호와 관련하여 서울시와 자치구에 시 행정적으로 지원할 수 있는 부분이 있다면 검토하여 지원할 수 있도록 노력하겠습니다. 법적으로 보완해 나갈 부분은 중앙부처와 논의하여 개선해 나갈 수 있도록 하겠습니다.

**재건축, 재개발 지역에서 동물보호를 위한 작은 공론장(실험형)**

**재건축, 재개발 지역에서 동물보호를 위한 작은 공론장(찬반형)**

**재개발, 재건축시 길고양이 보호 조치를 만들면 어떨까요?**

기간: 2018.06.13. ~ 2018.07.12

참여해 주신 5,000명이 참여하신 시민의 의견입니다.

찬성(3,091) 61.8% 반대(1,909) 38.2%



**시민의 의견**

97%의 찬성

중성화, 시민, 터전, 정책, 입양, 안전, 존재, 사회, 국가, 마련, 방법, 학대, 이웃, 생명, 최소한, 생태계, 지역, 공간, 도시, 공공, 조지, 자연, 동물보호활동가, 환경, 존중, 배려, 공존, 밥, 지구

생명존중, 사람과 동물이 함께 행복한 사회를 만드는 것입니다  
비공식적인 구조나 배려가 아닌 지자체 차원의 정책이 필요합니다

\* 시민의견은 빅데이터 분석 결과를 기반으로 작성되었습니다

**시민토론, 서울시가 답합니다**

- '도시정비구역 내 길고양이 보호 매뉴얼' 및 '길고양이 민원 처리 지침'을 마련하겠습니다
- 재개발·재건축 등 도시정비구역 동물보호 지원 시범사업을 추진하겠습니다
- 서울동물복지지원센터를 권역별로 추가 조성하고 역할을 확대하겠습니다

## [의제기획단과 의제선정단]

- 역할
  - 시민제안 공감 500 이상 제안에 대해서 공론화 가능 여부 검토
  - 시민의 눈높이에 맞는 의제에 대한 합리적 의견 제시
  - 시민의 제안을 시민이 숙의하고, 공적 의제로 만들어냄
- 의제기획단
  - 10여명의 시민참여, 공론장 기획, 갈등조정, 행정 전문가 등으로 구성
  - 의제화 가능 제안에 대해서 다수의 시민이 논의할 수 의제로 기획
    - 시민 제안에 대해서 무엇을 의제화 할 것 인가? (주제 설정 등)
    - 시민 제안에 대해서 어떻게 의제화 할 것 인가? (시민 토론, 실험장 등)
    - 시민 제안에 대해서 어떤 방법으로 의제화 할 것 인가? (찬반형, 토론형, 정보공개형 등)
- 의제선정단
  - 선정단 회의 개최시 여론조사 기관을 통해 20여명으로 구성
    - 성별, 지역, 연령을 반영하여 구성
  - 기획된 의제를 최종 투표하여 <시민토론> 의제 선정
    - 선정단 의견에 따라 공론화 방식, 질문 내용 구성

## [2019년 민주주의 서울 공론화 배제(선정) 기준 논의]

- 질문
  - 제안자의 제안 범위에 한정할 것인가? 넘어설 것인가?
  - 법 또는 제도로 이미 정형화되어 있는 것들을 넘어설 수 있는가?
  - 국가나 지방자치사무를 뛰어 넘어 논의 할 수 있는가?
  - 행정력이 투입되고, 정책화가 구체적으로 될 수 있는 것을 다룰 것인가? 아니면 더 넓은 주제를 다룰 것인가?
- 기준 논의와 공론화 사례
  - 제안자의 제안 범위를 뛰어넘어 다수의 시민이 토론할 수 있는 의제로 기획
    - 길고양이와의 공존(토론형, 공론화합)
  - 국가, 지방사무 또는 법률의 범위를 뛰어넘는 사안일지라도 사회적으로 논의할 가치가 있고, 해결될 문제인 경우 공론화. 기존의 법률, 제도, 정책 범위안에서만 논의할 경우 새로운 제안, 시민의 요청에 응답하는 논의가 이루어지기 어려움
    - 난임부부 보건소 주사 처방(공론화)
  - 갈등조정 등 지역 또는 이해관계자 간의 문제해결 시도가 진행중인 사안에 대해서는 공론화 하지 않음. 기존의 절차를 존중할 필요가 있음
    - 은평광역자원순환센터 백지화(공론화 하지 않음)
      - 갈등조정기구나 사회적대타협 같이 조정기구가 있는 상황에서 서울시가 관련 사안을 공론화 할 경우 해당 기구의 역할과 조정에 혼란을 줄 수 있다는 의견

- 기존의 행정절차 안에서 제안 수용 또는 문제 해결이 가능한 경우 공론화 하지 않음.  
단 기존의 행정절차를 변경할 필요가 있는 사안이라면 제안의 범위를 넘어서서 제도 변화의 필요성에 대해 공론화 할 수 있을 것
  - 갈산공원 도로 금지(공론화 하지 않음)
    - 행정 절차를 통해 논의 중. 제안자 포함, 유관기관 협의 회의 개최함
  - 강일동 9호선 연장 확정 고시 요청(공론화 하지 않음)
    - 해당 부서에서 사업의 진행 과정을 지속적으로 시민들에게 알리는 것이 효과적이라 판단
  - 헬리오시티 버스노선 신설(공론화 하지 않음)
    - 신속하게 행정적으로 처리해 달라는 사안으로 것으로 서울시 버스노선 신설에 따른 절차적으로 대응
  - 탄천물재생센터 태양광 설치(공론화 하지 않음)
    - 기술적으로 설치가 어려운 사항, 공론의 여지가 없음
- 사인간의 분쟁일지라도, 개별 사례를 넘어서 공적으로 논의할 필요가 있다면 공론화할 수 있음. 사회적 변화, 기관의 정책과의 연계 지점이 있을 경우
  - 서울시립대 집단 린치 사건 관련 제안(공론화 하지 않음)
    - 사인간의 분쟁, 법적 분쟁 중인 사안. 시민사회의 역할이 중요한 사안

## [토론문1]

### 서울 공론장 형성의 쟁점과 과제

손우정(대통령직속 3.1운동 100주년 위원회)

#### 0.

2017년 신고리 원전을 둘러싼 공론조사 이후, 공론, 공론장, 공론화<sup>1)</sup>는 일종의 붐이 되고 있다. 소규모 실험적 의미로 진행되어온 방식이 국가 단위와 전국 범위의 의제로도 가능하다는 것이 확인되면서, ‘의회’로 상징되는 현실 대의민주주의의 한계를 보완하거나 단순한 의견 수렴이 아닌 시민의 자발적인 토론을 통해 만들어 진 공론을 토대로 중요한 공적 의제를 결정해 보자는 생각이 확산되는 추세다.

서울시에서 진행하고 있는 민주주의서울 역시 공적 의제에 대한 서울시민의 제안과 다양성을 온-오프라인에서 교류하게 만들어 시민의 일상을 더욱 민주화하는 동시에 자치단체의 운영 역시 민주화해보려는 야심찬 기획이다.

그러나 공론장, 공론화, 공론을 둘러싼 다양한 이론적 접근과 민주적 이상은 현실에서 여러 난점을 만날 수밖에 없다. 본 토론문은 민주주의서울의 운영 과정에서 나타날 수 있는 여러 난점을 살펴보고, 몇 가지 과제에 대한 이야기를 나눠 보려 한다.<sup>2)</sup>

#### 1. 참여와 대표성 사이

민주주의서울의 특징은 평범한 시민의 일상적 민주화를 추구하지만, 그것이 ‘관’에 의해 주도된다는 점이다. 시민사회에서 자발적으로 일어나는 공론장, 즉 시민의 의견을 표출하는데 주력하는 공론장과 달리, 정부기관에서 진행되는 공론화는 이 과정을 통해 내려진 결정을 어떻게 처리할 것인지가 쟁점이 될 수밖에 없다. 그러나 결정의 무게를 강조하게 되면 활발한 참여보다 ‘참여의 질’과 ‘구성적 성격’을 따질 수밖에 없으며, 단순한 의견표출의 의미로 국한시키면 실효성 있는 공론장이 운영되지 않는다는 딜레마가 발생한다.

시민들이 어떤 공적 문제에 참여하게 되는 것은 세 가지 조건을 필요로 한다. 첫째는 의제에 대한 공감이다. 이 문제를 다룰 필요가 있다고 공감해야 참여한다. 둘째는 적절하게 제시된 참여 수단이다. 의제에 공감해도 참여할 수 있는 적절한 수단이 제시되지 않는다면 참여율이 높아질 수 없다. 마지막 가장 중요한 조건은 “나의 참여로 결정이 바뀔 수 있는 가능성”이다. 나의 참여와 무관하게 결론이 바뀔 가능성이 없다면, 의제에 공감하고 수단이 제시되어도 참여 동기가 높아질 수 없다.

문제는 ‘나의 참여로 결정이 바뀔 가능성’을 높인다는 것은 민주주의서울을 운영하는 서울시의 입장에서 볼 때 ‘리스크’가 높아진다는 점이다. 공무원들에게 ‘결과를 미리 예측할 수 없

---

1) 공론, 공론장, 공론화는 서로 다른 개념이며, 각각의 형식과 참여 주체 역시 다양하다. 오늘 주제가 되는 공론장, 공론화는 정확히 말해 ‘시민주도형 속의 공론장’을 의미하므로, 여기서 사용하는 용어들은 이 의미로 제한한다.

2) 토론자의 미덕은 발제 내용을 더욱 풍부화하는 것에 있지만, 두 발제의 성격을 볼 때 지역적인 토를 달기보다 민주주의서울에 대한 다양한 시각을 공유하는 것이 적절해 보인다. 발제문에 대한 의견은 (필요하다면) 구두로 대신하고자 한다.

는 사업' 만큼 두려운 것은 없다. 그래서 공무원이 가장 선택하기 쉬운 방식은 ① 어떤 결정을 해도 리스크가 적은 것으로 '의제를 제한'하거나, ② 결정 자체에 대한 논란이 적도록 '대표성을 확보'하는 것이다. 당연히 ①은 ②보다 쉽다. 그래서 관에서 주도하는 대부분의 시민참여 방식은 굳이 복잡한 공론화 방식을 적용하지 않아도 할 수 있는, 청원이나 의견수렴으로도 충분한 의제로 제한되는 경향이 있다. 이는 다시 시민의 참여 동기 하락으로 이어져 흐지부지 되는 사례가 적지 않다.

대표성의 문제는 좀 더 복잡하다. 공적 의제를 책임성 있게 결정하기 위해서는 당연히 대표성이 확보되어야 한다. 엄밀히 말해 공론조사와 같은 방식은 직접 민주주의가 아니라, 다른 형태의 대의제다. 그러나 선거로 구성되는 대의제와 달리, 공론조사와 같은 방식은 "누구라도 우연히 선발되어 동일한 과정으로 토론을 진행했다면 내렸을 결정"을 받아들이는 것이다. 이것은 표본(참가자)의 모집단(전체 공동체)에 대한 대표성을 전제로 한다.

'의회'라는 또 다른 대의기구와의 권한 갈등을 논외로 하더라도, 대표성 있는 표본만으로 민주주의서울을 운영한다면, '자발적 참여의 활성화'는 쉽게 기대하기 어려울 것이다. 물론 공론조사처럼 의회나 여타 공식 기구에서 쉽게 결론 내리지 못하는 의제를 시민에게 물어보는 방식은 충분히 가능하다. 그러나 좋은 민주주의는 '외국에서 검증된' 좋은 제도를 가져오는 것이 아니라 데모스의 관습과 문화적 풍토가 '좋은 제도'를 익숙하게 받아들인다는 것을 전제로 한다. 참여의 경험이 축적되지 않은 데모스에 참여제도만 밀어 넣는다고 해서 참여 민주주의가 만들어지지 않는다.

따라서 민주주의서울이 '일상 민주주의'를 확산하는 것을 목표로 한다면, 대표성의 문제를 선별적으로 적용할 필요가 있다. 서울시민의 민주적 감수성을 높일 수 있는 의제는 대표성보다 수월한 참여에 중점을 두어야 하며, 갈등적 사안과 같은 의제일 경우 잘 설계된 대표성 있는 표본이 필요하다. 새로운 제도 도입 초기에는 일종의 이벤트성 사업도 필요하다. 데모스가 새로운 방식을 '익숙하게' 만들어야 하기 때문이다.

덧붙여 고려할 것은, 약간은 '허술한 대표성'이 관의 입장에서는 '리스크'를 줄이는 방법이기도 하다는 점이다.(행간의 의미를 잘 읽기 바란다)

## 2. 유형별 대표성의 문제

대표성의 문제를 조금 더 살펴보자. 어떤 경우는 '대표성에 대한 문제제기'가 시민주도형 속의 공론장의 의제를 제한하는 알리바이로 사용되기도 한다. 여기에서 실행단위의 이중성이 나타난다. 일반 시민의 숙의적, 심의적, 토의적 의사결정의 아름다움을 강조하고 "공동체의 중대사를 평범한 시민이 결정하는 것"이 민주주의라고 하면서, 사실상 일반시민이 다룰 의제는 '덜 중요한 것'이나 '파급력이 작은 것'으로 제한하려는 경향이 있다. 앞에서 말한 '결과를 미리 알 수 없는 의제와 방식에 대한 공무원적 공포'의 발로다.

예를 들면, 민주주의서울에서는 첨예한 갈등사안을 다루지 않는다. 그러나 공론장이 필요한 이유는 파괴적 갈등양상으로 나타나는 입장 차이를 숙의적 과정으로 수용해 넘으로써, 토론을 통한 문제해결을 강조하는 것이다. 특히 공론장을 통한 문제해결은 첨예한 갈등 사안에 대해 '어느 쪽의 입장이든 가질 수 있는' 중간자들이 다양한 입장을 듣고 최종 결정을 내리는 방식이다. 사업담당자의 입장에서는 아름답고 짙한 감동스토리를 담은 의제들이 수많은 시민의 참여 속에 진행되는 것을 최고의 성과로 여길 수 있지만, 이런 것은 공모나 청원으로도 가능하다.

앞에서 언급했듯이, 대표성의 문제는 의제의 성격에 따라 다르다. 전문가들에 의해 각종 다양한 공론장 방식이 제안되고 있지만, 형식과 수단은 의제의 성격에 따라 선택할 문제다. 대표성의 문제도 마찬가지다. 시민주도형 속의 공론장의 유형은 크게 세 가지로 구분할 수 있으며, 대표성의 성격도 각기 다르다.

첫째는 갈등사안에 대해 합의를 유도해 내는 방식이다. 이 경우의 대표성은 모집단에 대한 대표성이 아니라 ‘의제에 대한 대표성’이 필요하다. 즉, 각각의 입장을 대표할 수 있는 그룹 간에 합의된 공론형성을 목표로 한다. 이 경우, 공론화 과정은 매우 긴 시간을 필요로 한다.

둘째는 쟁점사안에 대해 결정(선택)을 내리는 것이다. 대체로 공론조사나 시민배심원제의 경우 비교적 짧은 시간 내에 결론을 내릴 수 있다. 여기에서 중요한 것은 당사자들이 인정할 수 있는 중간자, 즉 숙의를 통해 어느 편이든 들 수 있는 이들의 존재를 구성하는 것이다. 이 역우, 데모스에 대한 대표성, 즉 모집단에 대한 대표성을 가진 표본(공론장 참여자)을 구성하는 것이 중요하다.

셋째는 해법에 대한 새로운 아이디어를 도출하거나 의제를 발굴하기 위한 공론장이다. 이 경우에는 아이디어를 가진 이들을 모아내는 것이 중요하며 때로는 조직화(초청)가 필요하다.

세 경우는 물론 완전히 구분되는 것이 아니라 상호 침투할 수 있는 측면이 있다. 갈등사안에 대한 결정을 위한 공론장이 합의를 도출할 수도 있으며, 합의나 결정도 새로운 제안을 필요로 한다. 대체로 사안이 중대할수록 온라인 공간보다는 잘 구성된 표본이 오프라인에서 내리는 결정을 신뢰할 수 있지만, 온라인 톨을 활용한 과정 없이 이 과정을 성공적으로 진행하기는 어렵다.

| 유형     | 합의 형성        | 쟁점 결정       | 제안 및 의제 발굴       |
|--------|--------------|-------------|------------------|
| 대표성    | 의제에 대한 대표성   | 모집단에 대한 대표성 | 아이디어             |
| 진행 시기  | 매우 김         | 단기 가능       | 중·단기             |
| 방식(예시) | 합의회의, 개헌시민의회 | 공론조사, 시민배심제 | 온라인 플랫폼, 해커톤, 슬램 |

민주주의서울은 주로 세 번째 유형에 집중하고 있다. 그러나 민주주의서울이 진정한 서울시민의 공론장으로 기능하기 위해서는 첫째와 둘째 유형으로 확장해야 한다. 결국 한국사회의 문화적 풍토를 고려했을 때, 이 방향으로의 진전은 정책결정권자의 결단을 필요로 한다.

다만, 현 시점에서 중요한 것은 지금 당장 의제를 확장하는 것이 아니라, 시민주도형 속의 공론장에 대한 서울시와 시민의 신뢰가 형성될 수 있도록 경험을 축적하는 것이다.

### 3.

대규모 공론조사의 실행 이후, 지자체만이 아니라 국가차원의 공론장에 대한 관심이 높아지고 있다. 문재인 정부의 국정운영 5개년 계획에 제시된 ‘국민 중심의 민주주의’ 역시 사실상 시민주도형 속의 공론장의 방식을 통한 민주주의 확장을 지향하는 것이었다. 오프라인 공론장만이 아니라 디사이드 마드리드와 민주주의서울처럼 온라인을 기반으로 한 사이버 공론장도 시도되고 있고, 이 추세는 더욱 확대될 것이다.

그러나 공론장에 대해 쏟아지고 있는 많은 접근들이 수용자의 시각보다 실행자, 또는 관찰

자의 입장에서 진행되고 있고, 시민주도의 가치보다는 ‘브랜드화’ 되어 버린 특정한 수단에 관련된 복잡한 논의로 흘러가는 경향도 있다. 한편으로는 다른 여러 민관협력 과정에서 나타나는 것처럼, 관주도의 관성이 극복되지 못하기도 한다.

민주주의서울은 이런 난점과 어려움을 극복하기 위해 (상대적으로) 좋은 조건에 있다. 민주주의 서울의 미래는 쉽게 예측할 수 없지만, 서울의 다른 혁신사례들이 그렇듯이, 다른 자치단체의 모방 내지는 가장 중요한 참고 사례가 될 것이라는 점은 분명하다. 지금 나타나는 여러 어려움은 선도자가 당연히 감내해야 할 몫이다.

민주주의는 존재하지 않는 보물을 찾기 위해 발을 가는 일과 같다. 지배자와 피지배자가 동일한 민주주의의 이상은 실제로 존재하지 않을지도 모른다. 그러나 그것이 존재한다고 믿고 끝없이 탐구해 가는 과정에서 ‘현실 민주주의’는 더욱 풍부해 질 것이다.

[토론문2]

공론화의 문제점과 단계별 검토 사항

박해육(한국지방행정연구원)

- 현재 중앙과 지방에서 추진되고 있는 공론화 프로세스는 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영 프로세스가 그 원형이라는 점에서 신고리 5·6호기 사례에 대한 체계적인 분석에 기초하여 공론화 제도의 발전 방안을 모색하는 것이 필요함
- 두 발표문에서 공통적으로 공론화의 문제점을 제시하고 있는 것을 보면, 숙의민주주의 정착을 위해서 지금까지 해결된 것보다도 해결해야 할 과제가 훨씬 더 많은 것을 알 수 있음
  - 발표문에 제시된 공론화의 문제점은 제도적 측면과 운영적 측면을 모두 포함하고 있음

<표 1> 첫 번째 발표문에 제시된 공론화의 문제점

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 비전문가인 일반국민에게 에너지정책과 같은 고도의 전문성이 요구되는 정책을 결정하도록 하는 것이 온당한가?</li><li>2. 선진 외국에 비해 토의문화도 발달되지 않았고, 토의 경험도 부족하여 토의할 능력이 떨어지는 우리 국민이 토의를 잘 할 수 있을까?</li><li>3. 정책은 정책결정자가 결정하고 책임지는 되는 일인데, 국민에게 의탁하여 정책을 결정하고자 하는 것은 포퓰리즘이자 책임회피 아닌가?</li><li>4. 국민의 대표기관인 국회를 통하지 않고 정책을 결정하고자 하는 것은 대의민주주의에 대한 도전이 아닌가?</li><li>5. 공론화를 시행하는 데에 많은 비용이 들어가는데 불필요한 비용(예산) 낭비를 초래한 것이 아닌가?</li><li>6. 에너지 정책의 기초와 관련한 사안이면 모를까, 건설 중인 개별 원전의 건설 여부를 공론화 대상으로 삼는 것이 적절한가?</li><li>7. 공론화위원회 구성과 운영이 적법한가?</li><li>8. 공론화 기법으로 조사방법론을 적용하여 조사결과에 따라 투표에 준하는 방식으로 결론을 도출하는 방식이 공론화 취지에 적합한가? 갈등을 최소화하고 사회적 수용성을 높이기 위한 전제인 시민적 합의 과정이 생략되는 것은 문제가 아닌가?</li></ol> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<표 2> 두 번째 발표문에 제시된 공론화의 문제점

- |                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 50억 원이 들어간 신고리 공론화. 공론화에도 미치지 못한 교육제도 공론화 사례. 그런데도 매번 하면 민주적이니까 계속 하자? 지속해야 할 당위성이 부족하지 않은가?</li><li>2. (공론화위원회의 제도 규정력 문제는 차치하고라도) 무엇을 왜 공론화할 것인가?, 원칙적으로 국회에서 해야 할 부분이 아닐까? 그렇다면 국회의 책임회피인가?</li></ol> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3. 공론화가 능사인가? (에너지, 원전과 같은) 생존위협문제가 아닌 생활(정치)위협문제로서 선거구 문제, 국방문제, 부동산 문제, 교육정책을 공론화한다면 국민 모두가 수궁할 수 있는가?
4. 공론화의 장점(공론화 이슈 발굴, 전문가 정보 제공, 숙의 효과 등)에도 불구하고 제도적 구속력이 너무 약하고, 시민 주도성도 약하지 않은가?
5. 많은 단점에도 불구하고 상시적인 온라인 공론화 활동이 가능한가? 어디에서(지역, 부문, 계층), 누가 해야 하는가? 관 주도의 일방적이고 폐쇄적 공론화를 지양해야 하지 않은가?
6. 참여하기 '쉬운' 공론화, '전문가 지원'이 원활한 공론화, '제도적 영향력이 명료한' 공론화가 필요하지 않은가?

- 우선적으로 공론화의 가장 큰 문제점은 법적 근거가 없다는 점을 들 수 있음
  - “공론화 제도를 규정하는 통일성 있고 안정적인 법적 기반 없이 필요할 때마다 단발적으로 공론화를 시도한다면 혼란을 야기함과 아울러, 공론화의 효과를 담보하기 어려울 수 있다”(김춘석, 2019:52)
  - 지방자치법에도 숙의적 주민참여에 관한 규정이 없으며, 주민참여에 관한 기본조례에서도 숙의민주주의 관련 절차를 명시적으로 규정하고 있지 않음
- 공론화 프로세스에 관한 단계별 검토 기준을 마련하여 체계적으로 관리할 필요가 있음
  - 공론화 프로세스를 ①준비단계, ②설계단계, ③시민참여단계, ④결과 및 활용단계로 구분하여 검토해야 할 세부사항을 예시하면 다음과 같음

<표 3> 공론화 단계별 검토 사항(예시)

| 단계       | 가치  | 검토기준                                                                                            | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 준비<br>단계 | 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 쟁점(주제)-시민참여기법의 적합성</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시민의 참여를 통한 정책결정에 적합한 주제인지 판단했는지 여부(그 판단의 적합성)</li> <li>▪ 시민참여기법과 맞는 주제인지 판단했는지 여부(그 판단의 적합성)</li> </ul>                                                                                    |
|          | 책임성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 결정에 따른 정책비용의 수용가능성</li> <li>▪ 시민결정의 정책적 수용성</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공론화 프로세스 운영 및 결정에 따른 정책비용을 감수할 수 있는지 판단했는지 여부(그 판단의 적합성)</li> <li>▪ 원점에서부터의 재논의 가능성을 열어두었는지 여부</li> <li>▪ 시민의 결정을 정부가 수정할 수 있는지 여부</li> <li>▪ 정부가 시민의 결정수용에 따른 책임을 부담할 수 있는지 여부</li> </ul> |
| 설계<br>단계 | 중립성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 위원회 시스템의 중립성</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 위원회의 법적 위상이 정부로부터 독립적 지위를 보장하는지 여부</li> <li>▪ 정부(공무원)의 역할이 제한적인지 여부</li> <li>▪ 위원회 위원 선정이 공정하고 중립적인지 여부</li> </ul>                                                                         |
|          | 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 위원의 전문성</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 위원회 위원의 공론화 프로세스에 대한 전문성 여부</li> <li>▪ 만약 없다면, 이를 보완할 수 있는 방법이 있는지 여부</li> </ul>                                                                                                           |

| 단계         | 가치  | 검토기준                                                                                       | 세부내용                                                                                                                                                                                                       |
|------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>관계 공무원의 전문성</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>지원업무 수행을 하는 공무원이 공론화 프로세스에 대해 충분히 이해하는지 여부</li> </ul>                                                                                                               |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여과정 진행 관계자(사회자, 파실라테이터, 설문조사업체 등의 전문성</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>공론화 프로세스 운영 경험이 충분하고, 돌발 상황에 대처할 수 있는지 여부</li> </ul>                                                                                                                |
|            | 민주성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민 참여자 선정의 대표성</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여자 선정의 대표성을 확보하였는지 여부</li> </ul>                                                                                                                                 |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>참여자 선정기준의 포용성</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 약자, 소수의견자 등의 참여 기회가 보장되었는지 여부</li> <li>비참여자를 포용할 수 있는 방안이 설계되었는지 여부</li> </ul>                                                                                  |
|            | 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>설계의 과정의 투명성</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>위원회 운영 및 시민참여단계 운영에 대한 설계의 과정이 투명하게 진행되었는지 여부</li> </ul>                                                                                                            |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여 단계의 운영규칙 결정과정의 공개성</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여 단계에서 활용될 운영규칙을 결정해 나가는 과정이 공개적으로 진행되었는지 여부</li> </ul>                                                                                                          |
| 시민 참여 단계   | 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>객관적 사실정보의 공개성</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>참여시민이 추가적 정보를 요청하고, 이를 제공받을 수 있었는지 여부</li> </ul>                                                                                                                    |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여단계 운영의 공개성</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여단계의 다양한 활동들이 대중에 공개되었는지 여부</li> <li>언론·SNS·온라인 참여 등이 활발하였는지 여부</li> </ul>                                                                                       |
|            | 숙의성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>정보의 균형성</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>균형 잡힌 정보를 개발하고, 이를 제공하기 위한 노력이 있었는지 여부</li> </ul>                                                                                                                   |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>발언기회의 공정성</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>테이블토론에서 참여 시민들은 발언기회를 공정하게 보장받았는지 여부</li> </ul>                                                                                                                     |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>충분한 학습기회의 보장성</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>시민참여자들이 제공된 정보 등을 충분히 학습할 기회가 보장되었는지 여부</li> </ul>                                                                                                                  |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>찬-반 이해관계자의 책임성</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>쟁점의 직접적 이해관계자들(찬반 단체 등)은 공론화 프로세스의 중립성·공정성 등에 대한 치명적 문제점이 발견되고, 그에 대해 해소되지 않는 중대한 문제가 발생되지 않는 한, 장외투쟁 등을 하지 않고 공식적 절차에서 의견을 제시하는 방식을 고수한다는 입장을 유지하였는지 여부</li> </ul> |
| 결과 및 활용 단계 | 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>결과 및 후속조치의 공개성</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>결과 및 후속조치가 투명하게 공개되었는지 여부</li> </ul>                                                                                                                                |
|            | 숙의성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공론화 프로세스를 통한 의견변화</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>공론화 프로세스를 거치면서 의견이 바뀐 사람이 있는지 여부</li> </ul>                                                                                                                         |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>공론화 프로세스에 대한 신뢰 및 결과 수용성</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공론화 프로세스에 대해 참여자들의 신뢰성을 확보하였는지 여부</li> <li>숙의의 결과에 대해 참여자들의 수용성을 확보하였는지 여부</li> </ul>                                                                               |
|            | 책임성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>권고안에 대한 정부의 이행 책임성</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>권고안을 정부가 수용하여 이를 이행하였는지 여부</li> </ul>                                                                                                                               |
|            |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>후속조치에 대한 책임성</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>결과 후속조치에 대해 참여시민들이 지속적인 모니터링과 역할을 부여받았는지 여부</li> </ul>                                                                                                              |

자료: 김지수 · 박해육(2019)

[토론문3]

‘정치 대 시장’(politics vs market)에서  
‘정치를 위한 시장’(market for politics)으로

임동균 (서울대학교 사회학과)

I. 공론장의 핵심 가치는 무엇이고 그것에 적절한 의제가 있는가?

- 과정으로서의 절차적 민주주의, 토론 그 자체의 목적적 성격, 심화 민주주의, 열린 민주주의 등 여러 가지 개념들을 공론장의 핵심 가치로 연결시킬 수 있지만, 어떤 것을 그 중심에 놓던 간에 결과적으로 나타난 공론장의 모습은 ‘대립 원칙(adversarial principle)’ (베르나르 마넝)을 충족시켜야 함. 즉, 대립되는 입장과 의견들이 서로 맞부딪칠 수 있도록 공적 토론이 조직화되어야 함. 그러한 상충되는 주장들에 대해 숙의 참여자들은 가장 첨예한 집합적 지성을 통해 어떤 주장이 더 나은 주장인지를 세심히 저울질 하는 것임.
- 참여민주주의와 숙의민주주의는 서로 중첩될 수도 있지만 많은 경우 다름. 심지어 서로 상충하는 측면까지 존재함. 숙의민주주의의 대상이 되는 것, 공론장에서의 숙의토론이 필요한 의제들은 ‘가치의 상충’ 문제 혹은 ‘이질적 관점들 간의 긴장’을 포함하고 있는 경우가 많음. 특히 어떠한 사안에 대해 새로운 공통의 이해(shared understanding)와 합의를 만들고자 하는 경우 가장 의미있게 활용되는 도구
- 숙의민주주의, 숙의 토론과 관련하여 학술적으로 늘 문제가 지적되는 것은 참여와 목소리 내기에 있어서의 불평등 문제. (연구에 따라 이에 대한 평가는 서로 엇갈림.) 기관주도 공론장과 시민참여플랫폼의 확산을 바탕으로 한 플랫폼 민주주의는 참여에 있어서의 불평등의 문제를 어떻게 최소화 할 수 있을 것인가? ‘500명 이상’ 이면 공론화 한다는 기준이 모든 이슈에 동일하게 적용되는 것이 맞는가? 수백만 명이 사는 도시에서 1만 명이 겪는 불편과 100명이 겪는 고통(misery) 중 어떤 것에 더 시급히 더 민주적 참여가 요청되는가?
- 참여 민주주의와 숙의민주주의가 다른데, 시민참여플랫폼을 통해 얼마나 갈등적 사안의 공론화가 쉽게 이루어질 수 있을지는 의문. 일상적 민원제거나 소원수리를 처리하기 위한 플랫폼을 만드는 것 또한 그 자체로 큰 의미가 있으나, 그 영역은 ‘숙의’의 영역으로 이어질 수 있을지?
- 신고리 원전이나 대입정책 공론화 등 지금까지 이루어진 큰 공론화 사례들을 보면, 참여자들은 적지 않은 물질적 보상 뿐 아니라, 국민과 국가를 대표하여 숙의토론에 참여한다는 정서적 보상을 얻었고 그에 기초하여 비교적 성실히 공론조사에 참여하였음. 위원장으로부터의 위촉장 수여부터 대강당에서 이루어지는 국기에 대한 맹세까지 다양한 상징정치가 숙의토론을 위한 정서적 에너지가 되었음. 물질적 혹은 정

서적 보상이 즉각적으로 주어지지 않은 조건에서, 디지털 참여 플랫폼에 적극적으로 활동할 수 있는 유인기제를 만들 수 있을까?

## II. 발표자료에 대한 코멘트

- 그동안 참여민주주의와 같은 ‘정치’는 ‘시장’의 힘에 맞서기 위한 도구로서 생각되어 왔음. 하지만 시장의 힘은 정치의 힘을 압도하는 것으로 나타났음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 정치가 좀 더 ‘스마트’해져야 할 필요가 있음. 아직 구체화된 생각은 아니지만, ‘시장’의 힘을 ‘정치’에 도입하여 정치의 효과를 키우는 방안을 생각해 볼 수 있음
- 이를 위해서 과감하고 심지어 논란을 일으킬 수도 있는 상상력을 발휘할 필요가 있음. 예를 들어, 시민참여 숙의, 시민참여 플랫폼 등에 더 많이 참여하고, 더 많이 투표하고, 더 많이 의견을 제시하는 사람들에게는 세금을 감면해주는 방법을 생각할 수 있음. (cf. 호주 투표율) 공공의 일에 참여하고 관심을 보이고 머리를 맞대는 것을 ‘시민으로서의 의무’로 개념화하고, 이를 게을리 한다는 것은 남에게 그 책임을 전가하는 것이기 때문에, 그렇게 하는 경우에는 (마치 세금을 내서 소방서와 보건소를 지원하듯이) 공공을 위해 세금을 납부하여 타인들을 지원. 무책임하고 형식적인 ‘참여’ 행태도 보이겠지만, 시민들의 전반적인 참여수준은 훨씬 높아질 것임. ‘정치’라는 것을 전문적인 정치인들이나 관료, 전문가 집단이 하는 것으로 멀리 떨어트려 놓고 생각하는 인지적 구조를 바꿀 필요. 모든 시민들이 공동의 이해를 위해 집단 지성을 발휘할 의무와 권리가 있는 것으로 자연스럽게 인식하게 만들지 않는 한 현재로부터 크게 바뀌긴 힘들
- 좋은, 혁신적인 정치적, 정책적 아이디어를 내는 것에 대해 강한 유인책을 제시하는 방안도 생각할 필요가 있음. 현재와 같은 정치라는 공공의 영역 vs 시장이라는 사적 영역의 구도에서는 공공의 문제 해결에 지적 역량을 쏟아부을 인센티브가 크지 않음. 사회의 문제를 해결하는 것 자체가 거대한 하나의 새로운 ‘시장’이 되게끔 하면 ‘구성된 세계에서의 숙의’나 ‘생활세계에서의 숙의’에 더하여, 시장의 힘에 기초한 많은 숙의가 생각날 수 있음 (ex. 해양쓰레기 문제 해결 사례). 사람들이 어떤 직업을 가지고 싶은가를 조사해보면, ‘높은 임금’보다도 ‘자신에게 흥미로운 일’이 더 점수가 높게 나옴. (거의 ‘안정적 직업’에 근접) ‘사회적으로 의미있는 일’에 대한 강조도 높게 나옴. 이 분야에 대한 직업적 수요가 있음. ‘시민참여플랫폼’이 그와 같은 인센티브에 기반한 ‘아이디어 조직’들의 참여장이 되도록 하는 방법?
- 시민참여플랫폼에서도 소위 제곱투표(quadratic voting)이라고 불리는 아이디어를 도입할 수 있을 것임. 참여자 각자에게 제한된 숫자의 투표수를 주고, 그 대신 자기가 가장 강한 믿음이나 태도를 가지고 있는 사안에 대해 자신이 원하는만큼 투표를 할 수 있게끔 하는 방식. (기존의 투표방식에 나타나는 여러 문제를 해결하는 것으로 알려짐) (글렌 웨일, 래디컬 마켓)