

43

저항의 공론장에서 협치의 공론장으로

한국사회 공론장과 협치실현을 위한 과제

이다현 대안연구센터 연구원
mangkkong2@makehope.org

No.43
2019.08.08.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약 저항의 공론장에서 협치의 공론장으로

시민참여의 강화 추세 속에서 공론장은 민관협치의 실현방안 중 하나로 주목받고 있다. 공론장은 토론을 통한 민주적 합의를 도출해 나간다는 점에서 절차적 민주주의의 한계를 극복하고 숙의민주주의를 실현하는 구체적인 장(場)이라 할 수 있다. 이는 선거기간에만 힘을 갖는 주권이 아닌, 생활의 영역에서 일상적으로 행사하는 주권과 그 주체인 시민을 강조하고 있다는 점에서 중요하다.

최근 들어 가시화되고 있으나 한국사회에서 공론장은 정치, 사회, 문화적 상황에 따라 여러 모습으로 존재하였다. 독재정권 시기에는 민주화와 노동자의 권리를 요구하며 독재에 저항하였으며, 민주화 이후에는 다양한 생활의제를 중심으로 시민의

권익을 옹호하였다. 2008년 한미FTA 체결 당시에는 생활 안전을 위협하는 정부에 맞서 시민은 온라인 공간에서 토론하고 광장으로 나섰다. 이처럼 한국사회에서 공론장은 시대적 상황에 따라 정부에 저항, 대립, 경쟁해왔다.

최근 국민소통과 국민참여 강화라는 정책의 방향 전환 속에서, 공론장은 행정의 민관협치 실현의 방안으로 활성화되고 있다. 특히 2017년 '신고리 5·6호기 공론화 위원회'와 2018년 '대입제도 개편 공론화 위원회'는 그동안 전문적 영역으로 인식되던 분야에 시민이 숙의를 통해 정책권고안을 만들어냈다는 점에서 큰 주목을 받았으며, 숙의를 통한 갈등 해결의 가능성을 보여주었다.

지방분권의 강조와 주민자치 강화의 추세 속에서 지방정부 차원의 공론장도 활성화되고 있다. 주민자치는 주민이 지역의 제를 발굴하고 주민 간의 협력을 통해 해결방안을 만들어간다는 점에서, 공론장이 효과적인 방법이 될 수 있다. 또 행정과 시민이 토론하며 문제를 풀어나가는 사례를 통해 우리는 공론장을 통한 민관협치의 실현 가능성을 확인할 수 있다.

희망제작소는 정책 결정 과정에 시민주권을 강화하는 방안으로 시민참여형 공론장을 운영하고 있다. 특히 지방정부의 정책은 시민의 삶과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 시민참여가 더욱 강조되는데, 정책의 당사자인 시민 간의 토론을 통해 전문가 중심의 정책 접근 한계를 보완해나가고 있다.

그러나 공론장이 높은 수준의 민관협치의 장이 되기 위해서는 극복할 과제도 많다. 공론장 결과의 수용성 제고, 형식적 공론장 지양, 공론장 만능주의의 타파, 그리고 민주시민의 성장 지원 등이다. 우리 사회의 복잡한 사회문제 해결을 위해 공론장은 더욱 활성화될 전망이므로, 더 많은 참여와 실험을 통해 한계를 극복하는 실천이 필요하다.

한국사회에서 공론장은
정치·사회·문화적
상황에 따라 여러 형태와
성격으로 존재해왔다.

최근 중앙정부, 지방정부 할 것 없이 시민참여가 대세다. 일상적인 생활 문제부터 핵발전이나 임시제도와 같은 국가적 사안까지 시민 의견을 적극적으로 수렴하고 있다. 그리고 그 방식 또한 온라인을 통한 의견제시부터 며칠 동안 진행되는 숙의토론까지 다양해지고 있다. 그중에서도 많은 시민의 참여와 토론, 합의로 결과를 도출해가는 ‘공론장’이 주목받고 있다.

우리가 공론장을 주목하는 이유 중 하나는 절차적 민주주의로 국한된 우리사회의 민주주의를, 그것의 본래 가치를 회복하는 방안으로 인식하고 있다는 점이다. 민주주의의 사전적 정의는 ‘국민이 권력을 가짐과 동시에 스스로 권리를 행사하는 정치 형태’이다. 그러나 현재 한국의 정치 상황은 소수에게 집중된 권력, 그리고 생활의제가 배제된 중앙의 거대담론 위주로 논의되는 구조이다. 자연히 다수 시민의

삶은 정치와 유리되고, 민주주의 체제의 주체
여야 할 시민은 객체에 머무르게 되었다.

이러한 상황에서 시민이 가진 주권을 다시
한번 강조하고, 의사소통을 통한 민주적 합의
로 더 나은 방법을 모색하는 숙의민주주의가
대안이 될 수 있다. 그리고 공론장은 이를 실현
하는 구체적인 장(場)의 기능을 하고 있다. 공
론장에서 이뤄지는 숙의는 짧은 선거기간에만
힘을 갖는 주권이 아닌, 일상의 문제를 토론하
는 과정을 통해 생활의 영역에서 행사되는 주
권과 그 주체로서 시민을 다시금 상기시키는
방법이라 할 수 있다.

최근 들어 가시화되고 있으나, 한국사회에서
공론장은 정치, 사회, 문화적 상황에 따라 여
러 형태와 성격으로 존재해왔다. 시민사회 영
역의 공론장은 국가의 성격에 따라 탄압받기
도 하고, 적극적으로 수용되기도 했다. 그리고

시민참여의 강화 추세 속에서 공론장은 중앙
정부와 지방정부의 정책 결정 과정에 도입되어
민관협치 실현방안 중 하나로 자리 잡아 가고
있다.

본 글에서는 우리 사회의 정치적 상황에서
시민사회 공론장의 역할과 성격을 되짚어보고,
행정이 민관협치의 한 방법으로 공론장을 활
용하는 사례를 살펴본다. 또한 희망제작소가
시민주권 강화를 위하여 정책 결정 과정에 시
민참여형 공론장을 운영한 사례를 공유하고자
한다. 그리고 시민참여의 강화 추세 속에서 공
론장의 필요와 중요성을 다시 한번 강조한다.

II.

한국의 정치적 상황과 시민사회 공론장

1. 시민사회 공론장은
그 성격과 형태가 다양하게
나타날 수 있다. 유럽의
근대사회에서도 부르주아
계급의 공론장과 구분되는
프롤레타리아 계급의
공론장 또한 존재하였다
(하버마스 2001). 우리나라도
마찬가지로 여러 성격의
공론장이 존재하였으나,
본 글에서는 반독재 민주화
운동에서 분화된 시민운동의
흐름 속에서(조희연 2010),
특징적으로 나타나는
시민운동을 중심으로
한국사회 공론장을 설명
하고자 한다.

2. 대표적으로
경제정의실천시민연합,
참여연대, 환경운동연합
등이 있다.

공론장(公論場, public sphere)은 개념적 기원이 고대 그리스까지 거슬러 올라갈 정도로 역사 속에서 다양한 형태로 존재해왔다. 근대 사회에 이르러 국가로부터 자율적인 시민사회가 분리되기 시작하였고, 국가 바깥의 사적인 영역에서 공적 의제에 대해 공개적으로 토론하는 공론장을 통해 시민은 공적 영역에 영향을 미칠 수 있었다(하버마스 2001). 즉, 공론장은 시민사회 내에 존재하는 공적인 공간으로, 그동안 국가가 독점해온 의제에 대해 시민 스스로 그 역할을 나눠 갖고 영향력을 행사하는 시민들의 공간이었던 것이다.¹

한국의 정치적 상황에서 공론장은 어떤 모습이었을까. 과거 독재정권 시기, 군부가 부당하게 취득한 권력에 대한 저항으로 학생, 시민, 노동자가 반독재 민주화를 요구하며 결집하였다. 또한, 장시간 저임금의 열악한 노동환경 개선과 민중의 권리투쟁을 위해 노동자도 조직결성, 시위와 파업 등의 단체활동으로 권력에 저항하였다. 이에 독재정권은 폭력으로 시민의 요구를 무시하고 억압하였으나 민주화에 대한 여론과 요구는 더욱 강하게 확산하였고, 결국 독재정권은 시민의 힘 앞에 무너지게 된다.

민주화 이후 한국의 시민사회는 환경, 먹을거리, 인권 등의 초계급적 의제를 다루는 시민사회단체²가 성장하기 시작하였다. 이 단체들은 시민의 삶과 밀접한 의제를 중심으로 활동하며 시민의 전폭적 지지를 기반

시민사회에 대한 억압이 다시 시작되면서, 시민사회 공론장 또한 국가권력의 감시와 견제 대상이 되었다.

으로 영향력을 키워나갔다. 이들은 전문가와 활동가가 중심이 되어 시민사회 공론장에서 담론을 주도하고, 정치적 압력을 행사하는 '영향력의 정치(박해광 2011)'를 통해 시민사회 의제를 공적 영역으로 확장할 수 있었다. 특히 노무현 정부 당시 공적 영역에서 시민사회단체가 참여할 수 있는 제도적 통로가 마련됐고, 확장된 정치적 기회구조 속에서 시민사회와 정부는 때로는 경쟁하고 때로는 협력하며 공적 영역에 직접적인 영향을 미쳤다.

그러나 이명박 정부 이후 시민사회에 대한 억압이 다시 시작되면서, 시민사회 공론장 또한 국가권력의 감시와 견제 대상이 되었다. 이러한 상황 속에서도 시민은 정보통신기술을 기반으로 열린 새로운 온라인 공간에 공론장을 형성하고 자발적으로 조직화하는 모습을 보였다. 일례로 2008년 한미FTA 체결 반대 시위를 들 수 있다. 안전한 먹을거리 확보라는 시민권리 보호를 위해 온라인 공간에서 토론하고, 광장에 모인 시민의 행렬을 통해 우리 사회는 새로운 형태의 시민운동과 온라인 공론장의 가능성을 확인할 수 있었다(김용철 2008; 백옥인 2008).

한편, 마을 차원에서는 일상의 문제를 이웃과 소통하고 연대를 통해 직접 해결해가는 주민이 성장하고 있었다. 이들은 공동체를 형성하여 지역의 풀뿌리 공론장을 활성화하고 생활정치를 실천해나가는 모습에 많은 주목을 받았다(이다현 2018). 권위주의 정부가 시민사회를 공적 영역에서 배제하려는 태도에도 불구하고, 시민은 온라인 공간과 풀뿌리 차원의 공론장을 통해 여전히 그들의 의제를 강화해나가고 있었다.

최근 국가정책에 시민참여가 강조되는 흐름 속에서 공론장은 시민사회 영역뿐 아니라 정부 차원에서도 적극적으로 도입하는 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부는 다양한 주제로 공론장을 열고 시민에게 개방하여, 공적 영역에 시민 의견을 직접 반영하는 민관협치의 통로로 공론장을 활용하고 있다. 다음으로는 정부가 직접 운영하는 공론장의 배경과 사례에 관해 알아본다.

III.

공론장, 민관협치의 방법

행정 주도의 공론장 활성화 배경에는 시민의 높은 참여 욕구가 깔려 있다. 시민은 정치권력의 무능과 부정부패를 확인하고, 국정농단의 책임을 물어 2017년, 시민의 손으로 정권을 교체하였다. 이 과정에서 시민은 주권을 가진 민주주의 주체로 자신을 각성한 계기가 되었고³, 이를 기반으로 탄생한 문재인 정부는 광화문1번가⁴, 청와대 국민청원⁵ 등을 통해 국민과 직접 소통하는 통로를 확대하였다.

또한, 이해관계가 첨예한 국가적 사안에 시민참여형 공론화 과정을 도입하여 시민 의견을 적극적으로 반영하고 있는데, 2017년에 진행된 '신고리 5·6호기 공론화위원회'와 2018년 '대입제도 개편 공론화위원회'가 대표적인 사례다. 이 과정은 한국사회에서 이해관계가 첨예한 사안일 뿐 아니라, 그동안 전문영역으로 인식된 분야에 시민참여방법을 도입했다는 점에서 주목을 받았다.

'신고리 5·6호기 공론화위원회'와 '대입제도 개편 공론화위원회'는 시민참여단이 깊이 있는 숙의 과정을 통해 해당 주제에 대한 시민 정책권 고안을 도출한 사례이다. '신고리 5·6호기 공론화위원회'를 중심으로 그 과정을 살펴보면, 먼저 전문가로 구성된 공론화위원회가 해당 의제에 대한 대규모 시민의견을 조사하고 성, 연령, 지역, 의제에 관한 입장을 고려하여 500명의 시민참여단을 구성하였다. 시민참여단은 2박 3일간 진

3. 한국일보, "촛불 이후, 나는 비로소 국민이 되었다", 2017. 10. 28.

4. 광화문1번가 홈페이지
www.gwanghwamoon1st.go.kr

5. 국민청원 홈페이지
www1.president.go.kr/petitions

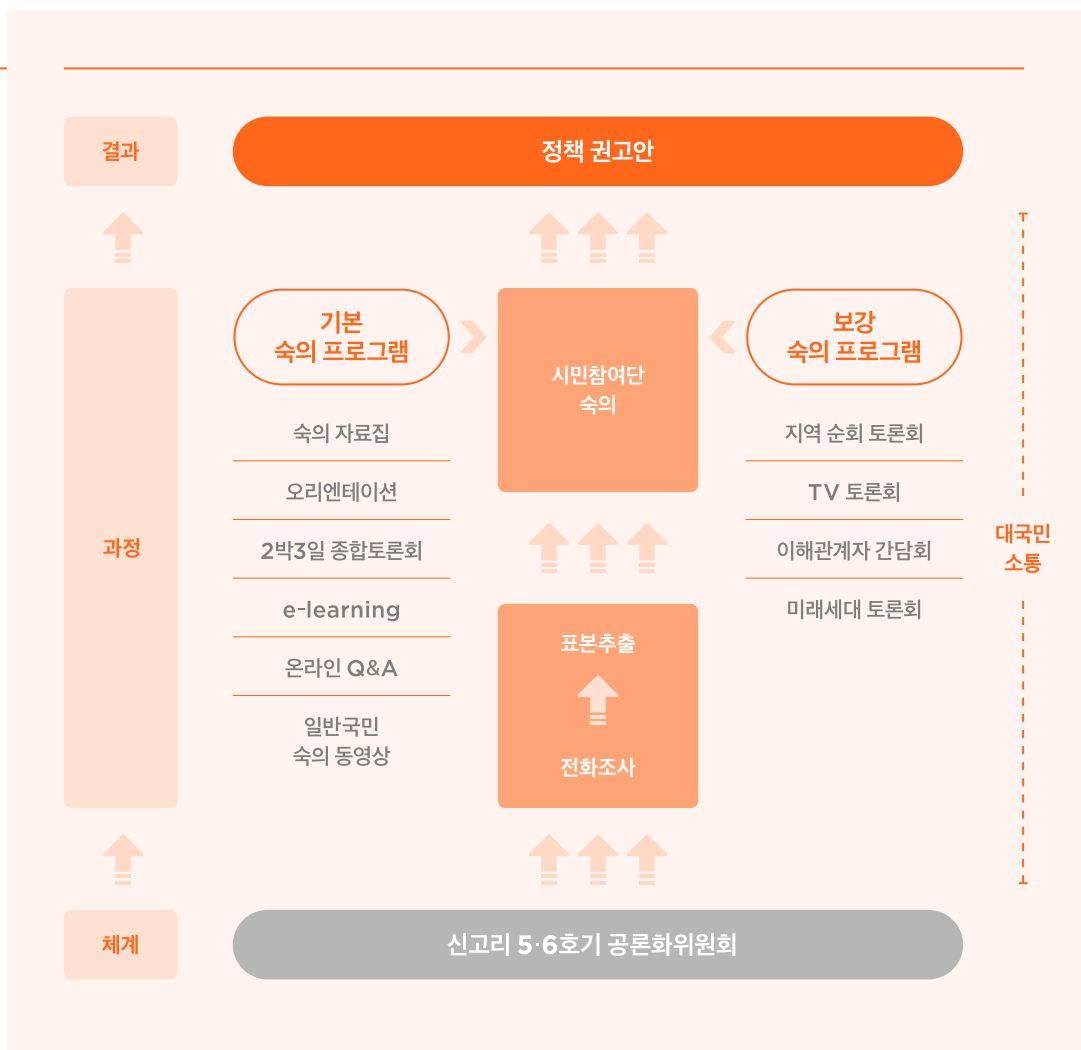


그림 1.
신고리 5·6호기
공론화 진행 과정

출처:
신고리5·6호기
공론화위원회(2018),
98p.

6. 더 자세한 공론화위원회
추진 과정 및 결과에
대해서는 신고리5·6호기
공론화위원회(2017, 2018)
참고

행되는 속의 과정에 참여하여 학습과 전문가 질의응답, 이해관계자 토론, 분임토론 등을 통해 해당 의제에 대한 이해를 높이고 이를 기반으로 정책권고안을 제시하였다. ⁶ '신고리 5·6호기 공론화위원회'의 구체적인 진행 과정은 [그림 1]과 같다.

속의 과정은 기타 시민의견 수렴 방식과 질적인 면에서 차이가 있다. 여론조사, 투표, 설명회 등의 시민의견 조사는 주제에 대한 단순 선호와 그것의 합이 시민 의견인 것으로 제시되었다. 그러나 속의 과정은 토론을 통해 다양한 시각에서 문제를 인식하고, 이를 통해 태도의 변화와 의제에 대한 명확한 입장을 기대할 수 있다. 실제로 [그림 2]의 신고리 5·6호기 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이를 살펴보면, 속의 과정이 진행될수록 유보적 응답이 감소하고 있음을 확인할 수 있다.

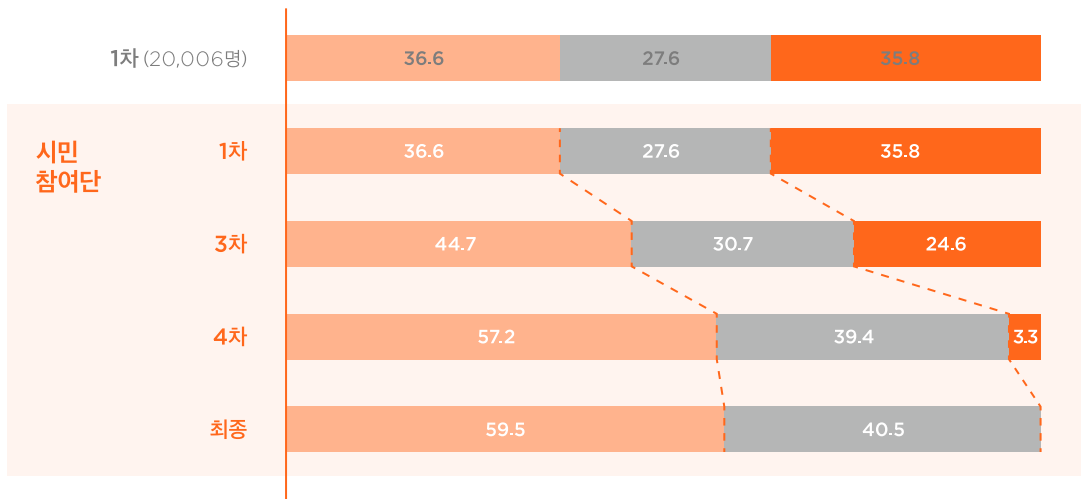


그림 2.

신고리 5·6호기
건설 재개 및 중단에
대한 의견 추이

■ 건설 재개 ■ 건설 중단 ■ 판단 유보

(단위 : %)

출처:
신고리5·6호기
공론화위원회(2017),
78p.

그러나 공론화 과정에는 한계도 분명 존재한다. ‘대입제도 개편 공론화위원회’를 살펴보면, 주제의 무게에 적합하지 않은 짧은 기간과 숙의 방식, 토론 안의 임의적 설정으로 의제의 공정성·객관성 상실과 자유로운 토론 제한, 설계의 외주로 인한 숙의의 목적과 방향 상실 등의 문제가 드러났다(박태순 2018). 우리 사회에 공론화 도입이 초기인 만큼, 앞서 언급된 문제들은 향후 풀어가야 할 과제로 남아있다. 우리는 공론화의 경험으로부터 문제를 발굴하고, 그를 보완하는 과정을 통해 복잡한 문제를 민주적으로 풀어나가는 촘촘한 절차를 만들어낼 수 있다.

중앙정부 뿐 아니라 지방정부 차원에서도 공론장이 활성화되고 있다. 이는 지방분권 강화의 추세에서 나타나는 특성 중 하나로 보인다. 지역의 특수한 문제에 대해 중앙의 획일적 대응방식의 실효성이 저하되면서, 지방정부가 주민의 요구에 효과적으로 대응할 수 있도록 역할과 권한을 나누는 지방분권이 정부의 주요 과제로 진행되고 있다. 문재인 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 주요 국정과제로 채택하고, ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’의 비전과 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’ 목표 실현을 위해 [그림 3]과 같은 지방분권 로드맵을 제시하였다.⁷

정부 로드맵에 제시된 것처럼 지방분권 실현에는 중앙정부-지방정부 간 분권뿐 아니라, 지방정부-주민 간 분권과 ‘풀뿌리 주민자치 강화’도

7. 지방분권은 과거 정부부터 꾸준히 추진된 과제이다. 문재인 정부는 2018년 3월 대통령 발의의 ‘대한민국헌법 개정안’을 통해 지방분권에 대한 실현 의지를 구체적으로 보여주고 있다 (박지호 2019).

필수적이다. 주민자치는 주민의 협력으로 지역 문제를 발굴하고 해결방안을 모색한다는 점에서 공론장의 필요성을 환기한다. 그리고 이 과정을 통해 주민의 생활이 곧 정치가 되는 생활정치의 실현도 기대할 수 있다. 그렇다고 공론장 확대가 곧 주민자치 강화로 연결되는 것은 아니다. 결과의 수용과 예산편성 등 실질적 권한 이양이 수반되어야 한다. 권한과 역할이 배분된 공론장을 통해 지방정부 차원의 협치 기반이 탄탄해질 수 있다.

실제로 혁신을 주도하는 지방정부 차원에서 공론장을 통한 민관협치 사례가 늘어나고 있다. 서울시 지역사회혁신계획은 자치구 차원의 협치 문화 조성 and 제도 개선을 위하여 ‘지역사회혁신계획’을 자치구 스스로 수립하도록 지원함으로써 민관이 지역사회문제를 함께 해결해나가는 기반



그림 3.
자치분권 비전 및
5대 핵심전략

출처:
행정안전부(2017),
9p.

표 1.
영등포구
지역사회혁신계획
분과별 의제

순번	의제명
01	영등포 도시재생 주민대학
02	마을장터와 직거래장터의 만남
03	영등포를 의료관광의 중심으로!
04	조부모 양육교육·건강증진을 위한 프로그램 우리 함께 키워요!
05	모든 아이들이 뛰어놀 수 있는 장벽 없는 놀이터 조성
06	분리수거 이제 잘 할 수 있어요!
07	쓰레기(음식물) 무단투기 감시단
08	영등포 청년을 위한 일자리 종합정보 온라인 플랫폼 청년정책 소식
09	영등포 청년 일자리 종합 패키지 '인재 매칭 팩토리'
10	다문화가족 취업교육, 구직상담 원스톱서비스 '결혼이민자 취업스쿨'
11	일반가족과 다문화가족이 함께하는 '다문화축제, 다(多)함께 페스티벌'

을 다지는 제도이다(서울시 2018). 이는 지역의 민관협치 활성화를 위하여 의제발굴부터 사업선정까지 시민참여와 소통을 강조하고 있다. 일례로 영등포구는 열린마당 대토론장, 분과회의, 온라인 공론장, 민관 공론장 등의 과정을 거쳐 [표 1]과 같이 11개 의제를 도출해냈다. 이 의제는 시민의 필요를 반영해 주민과 공무원이 함께 토론으로 구체화한다는 점에서 의의가 있을 뿐 아니라, 실제 사업 진행 시에도 주민의 관심과 수용성이 높을 것으로 기대된다.

이상의 공론장은 행정 주도로 열리고 있으나, 시민이 참여하여 내용을 만들고, 이를 정책에 반영하고 있다는 점에서 민관협치를 확인할 수 있다. 과거 공론장이 정부에 저항하고 대립적 관계를 형성하는 시민의 공간이었다면, 점차 행정의 영역에서 시민사회 의제를 적극적으로 수용하고 정책에 반영하는 협치 통로로 공론장이 활용되는 것이다. 이러한 공론장을 통해 시민이 공적 의제를 토론하는 기회와 범위가 확대되고, 정책 결정 과정에 더 직접적인 영향을 줄 수 있다. 민관협치 강화라는 정치적, 사회적 변화 속에서 공론장은 다양한 형태로 활성화될 것으로 기대한다.

출처:
영등포구청 홈페이지
www.ydp.go.kr

IV.

희망제작소의 공론장 운영 사례

희망제작소는 정책결정 과정에 시민참여를 강화하는 방안 중 하나로 시민참여형 공론장을 열고 있다. 특히 지방정부 차원의 정책은 시민의 일상적 삶과 밀접한 관련이 있다는 점에서 시민참여는 더욱 강조될 수밖에 없다. 그동안 전문적 영역으로 인식되어 전문가 또는 소수의 주민 중심으로 진행된 정책 결정 과정에 더 많은 시민이 참여하는 과정을 설계함으로써 정책의 실효성을 높이고 실제 시민의 삶에 긍정적 변화로 연결될 수 있도록 노력하고 있다.

대표적인 예로 주민참여예산제 교육을 들 수 있다. 지방재정법 제39조에 근거하여 예산편성 과정에 주민참여가 보장되어 있지만, 예산이라는 다소 어려운 주제인 만큼 주민교육이 필수적이다. 희망제작소는 예산 교육뿐 아니라, 주민 간의 소통을 통해 지역의 필요를 발굴하고 이를 예산편성에 반영할 수 있도록 진행하고 있다. 희망제작소 주민참여예산 교육에서 주민들은 지역에 대해 함께 고민하고, 자원을 모아 주민의 필요에 맞는 사업과 예산계획을 작성한다. 이 과정을 통해 주민들은 지역에 대한 관심과 소통 활성화를 통해 주민 간 사회자본 형성과 민주시민으로서 역량 강화도 기대할 수 있다.

또 전문가 중심으로 이뤄졌던 기본계획 수립 과정에도 희망제작소는 시민참여형 공론장을 운영하고 있다. 2019년 현재 진행 중인 '부천시 청년

정책 기본계획'은 계획 수립 초기부터 결정단계까지 정책의 당사자인 청년이 참여할 수 있도록 설계하였다. 특히 청년참여형 공론장인 '부천시 청년정책 디자인캠프'를 통해 부천시 청년의 어려움을 공유하고, 비슷한 문제의식을 지닌 청년 간의 분임토론을 통해 구체적인 과제를 발굴했다. 이 과정에서 '1인가구 지원조례', '주거 보증금 지원제도'와 같은 기본적인 권리를 보장하는 과제뿐 아니라, '재충전, 휴식 지원', '청년 소모임 활성화' 등 삶의 질과 관련된 분야도 깊이 있게 다뤘다. 그리고 '새롭게 등장하는 노동 형태 모니터링'과 같이 사회 변화 속에서 사각지대에 놓인 정책 대상을 발굴하기도 했다.

위 공론장에서 발굴된 과제는 이후 정책에 실제 반영되는 과정을 통해 완성할 수 있다. 토론으로 개인의 문제를 우리의 의제로 만들고, 그것이 정책이 되는 효능감을 경험한 시민은 지역사회에 대한 관심을 높여 더 많은 참여로 이어질 수 있다. 이러한 점에서 공론장은 주민자치 강화와 민관협치의 실현방안이 될 수 있다. 희망제작소는 향후에도 시민주권 강화와 민관협치 활성화를 위하여 다양한 형태의 공론장을 운영할 계획이다.

희망제작소는
전문가 중심으로 이뤄졌던
기본계획 수립에도
시민참여형 공론장을
운영하고 있다.

행정 주도의 공론장 확대는 시민의 성장과 정부의 개방성 강화 과정에서 생기는 사회적 변화로 읽을 수 있다. 한국의 역사 속에서 시민사회 공론장은 권력에 의해 탄압받기도 했고, 협력적 관계를 맺기도 했다. 그리고 현재는 공론장을 통해 행정과 시민의 협치가 실현되고 있다. 그러나 높은 수준의 협치에 도달하기까지는 여전히 많은 숙제가 남아있다.

먼저 공론장 결과의 수용이다. 시민이 장시간 숙의로 도출한 결과물을 정책결정권자의 입맛에 따라 취사선택을 하거나 정당성 확보를 위해 형식적으로 운영하는 사례가 있다. 지역 개발과 같은 사안부터, 소규모 주민제안사업 부문에서 발생하는 문제이다. 이는 공론장이 내포하는 민주적 가치에 대한 인식 부재에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 공론장이 가진 가치와 무게감을 고려하여 공론장의 기획단계부터 결과반영단계까지 깊은 고민이 수반되어야

공론장을 통한
협치실현을 위해서는
민주시민의
성장이 뒷받침되어야
한다.

한다. 이러한 관점이 부재한 공론장은 참여자와 주최자 그 누구도 만족할 수 없는 일회성 행사가 될 뿐이다.

다음으로는 공론장 만능주의다. 공론화 방식이 주목받으면서 체계적인 준비도 없이 시민이 해답을 제시해주길 기대하며 무작정 공론장을 개최하거나, 시민이 다루기 적절하지 않은 내용과 범위까지 공론장에 일임하기도 한다. 당연히 시간은 부족하고, 토론에 필요한 자료나 정보 제공이 미흡할 수밖에 없다. 공론장은 원하는 것을 내놓는 도깨비방망이가 아니다. 공론장이라는 무대에서 시민, 전문가, 공무원이 각자의 역할과 협력을 할 때, 협치는 달성될 수 있다.

마지막으로 공론장을 통한 협치실현을 위해서는 민주시민의 성장이 뒷받침돼야 한다. 아직 토론문화가 정착되지 않은 상황에서 공격적 토론에 참여하는 것 자체가 낯선 시민이 대다수

이다. 이에 참여 수위를 다양화하고, 참여통로를 확대해 시민에게 토론과 민주적 합의를 연습할 기회를 더 많이 제공해야 한다. 그리고 실제 의견을 반영하는 과정에서 참여효능감을 경험함으로써 적극적 시민이 되도록 촉진해야 한다. 이러한 과정을 통해 시민은 토론과 참여를 하나의 문화로 인식할 수 있을 것이다.

공론장을 통해 행정이 시민사회의 의제를 적극적으로 흡수하는 모습은 과거 사회운동의 제도화 과정을 떠올리게 한다. 사회운동의 제도화는 공적 영역에서 시민사회 영향력 확대, 자원동원 능력 강화와 같은 긍정적 면이 있었던 데 반해, 지배체제 강화를 위한 정당화 수단으로 이용되거나 운동의 저항적 성격이 약화될 수 있다는 점에서 부정적 면도 분명 존재했다(조희연, 2010).

이러한 우려에도 사회에 치석처럼 박혀있는 문제 해결을 위해서는 공론장이 더욱 필요할

것으로 보인다. 비정규직 노동, 최저임금으로 인한 갈등, 청년실업, 고령화, 기후변화 등의 문제는 어느 한쪽의 일방적 주도만으로 풀 수 없는 복잡한 과제이기 때문이다. 이러한 주제로 시민과 행정이 함께 토론하고 해결방안을 찾아가는 협치의 과정에서 공론장은 하나의 방안이 될 수 있다. 공론장을 통해 민주주의의 가치 확산과 시민 삶의 긍정적 변화가 실현될 수 있도록 더 많은 실험과 실천이 필요하다.

참고 문헌

단행본

조희연·김동춘·김정훈(2010), 『거대한 운동에서 차이의 운동들로』, 한울아카데미.

위르겐 하버마스, 한승완 역(2001), 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』, 나남.

논문

김용철(2008), 정보화시대의 사회운동, 사이버커뮤니케이션학보 25(1), 5-42.

박지호(2019), 문재인 정부 출범 이후 지방분권 추진과 향후 과제, 희망제작소 희망이슈 제42호.

박태순(2018), 공론화 실패 원인 분석과 건설적 공론화를 위한 제언, 대입제도 개편 공론화 무엇을 남겼나-대입제도 공론화 평가 토론회 자료집, 정의당 이정미 의원·한국형공론장네트워크 주최, 12-36.

박해광(2011), 시민사회의 담론적 실천과 영향력의 정치-경제정의실천시민연합 사례를 중심으로. 민주주의와 인권 11(2), 133-166.

백옥인(2008), 촛불시위와 대중. 동향과 전망 74, 159-188.

이다현(2018), 풀뿌리공론장을 통한 생활세계의 저항과 확장-대전시 관저동 공동체를 중심으로, 시민사회와 NGO 16(1), 85-115.

연구보고서

대입제도개편공론화위원회(2018), 시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다 - 대입제도 개편 공론화 백서.

신고리5·6호기공론화위원회(2017), 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서.

신고리5·6호기공론화위원회(2018), 숙의와 경청 그 여정의 기록-신고리5·6호기 공론화 백서.

웹사이트

광화문1번가
www.gwanghwamoon1st.go.kr

국민청원
www1.president.go.kr/petitions

모두의 대입발언대
www.edutalk.go.kr

신고리 5·6호기 공론화위원회
www.sgr56.go.kr

영등포구청
www.ydp.go.kr

기타

서울시 (2018), 2019년 지역사회혁신 계획(시민참여예산 구단위계획형) 수립지원 추진계획, 2018.11.

행정안전부 보도자료 (2017), 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다, 2017.10.27.

관련기사

노지원, '신고리 5·6호기 공론화'가 우리에게 남긴 숙제들, 한겨레신문 2017.10.25.

박선영, "촛불 이후, 나는 비로소 국민이 되었다, 한국일보, 2017.10.28.

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를할하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
정정 ANIS 은각문제총서
기술 시대 정신을
social innovation 물든다
리원진단지성포로젝트
아시아 사회혁신 사회혁신포로
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
·기원
어린이 함께 시민사회
두번째 인생살기
social innovation

호혜
와연
좋은 일
fund
공정한 노동
good
fund
raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 | 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 | 기업가 | 이상해요.

유먼라이브러리
문화예술교육 희망탈사대
김지희개개이 혁신ICT 강상에
희망자리
만들기
NGO
귀농 귀촌 아카데미
노랑테이를
좋은 시민만들기 대학생·공공디자인센터

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카데미
마을이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
상상 마을기업
프로젝트
HOPE
인사이드

협동조합 사회적
기업
시민희망지수
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
기원

지혜로운학교 좋은 일에도 경음이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트너
공동체
만들기
노사동업 NGO 해피시어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
착한ICT

천개의 직업 1000
수원평생학습관 다락수다 주아로
거버넌스 북민관
출판 : 시장지
학교 방
독립관자
학교
국민교육
국민교육

Together

> 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

> 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
(예금주: 희망제작소)

> 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의
정책적 대안을 연구하고 실천하는
민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE INSTITUTE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No.43
2019.08.08.