

## 담론민주주의와 시민참여: 21세기 마을회의를 중심으로

박 재 창\*

담론민주주의에 대한 사회적 수요가 높은 때에 등장한 ‘21세기 마을회의’는 시민참여의 한 양식으로서 독특한 특성을 지닌다. 수천 명이 참가하는 대규모 토론회를 모색한다는 점에서 집단지성의 집적을 기도한다. 소규모 집단의 대화에 의존한다는 점에서는 친밀감에 기초한 학습과정을 전제한다. 무엇보다도 비공식적인 시민사회의 의견을 권위적인 공적 의사로 전환하는 성격을 지녔다. 보다 가시적이고 구체적인 성과 배출을 목표로 한다는 점에서는 과업지향적인 참여 양식의 하나다. 다양한 정보와 시각이 균형 있게 반영되도록 했다는 점에서는 정부 정책의 정당성, 적실성, 수용성을 높이고 시민사회의 기대에 부응하는 효과가 크다. 시민참여를 통해 정부 정책이 수정, 보완된다는 점에서는 정책과정의 투명성, 책무성, 신뢰성을 높인다. 정부의 역할을 단순히 관리기능론적인 차원에서만 이해하는 것도 아니며 그렇다고 해서 권력론적인 시각에서만 이해하는 것도 아니다. 오히려 양자 간의 상호작용에 착안하고 주목하고자 한다.

주제어 : 담론민주주의, 시민참여, 마을회의

\* 숙명여대 정치행정학부

## 1. 서론

미국산 쇠고기 수입 반대를 위한 촛불시위의 등장은 우리사회에 많은 충격을 안겨주었다. 투표자의 50%를 상회하는 지지 속에 당선된 대통령이 취임 후 3개월도 되지 않아 국민으로부터 극단적인 불신의 표적이 되었다는 점도 그렇지만, 국회와 정당이 제 역할을 다하지 못하는 가운데 정부와 직접 소통하기를 원하는 국민의 여망이 가히 혁명적으로 폭발했다는 점에서 더욱 그렇다. 이를 두고 월드컵 서울대회에 등장한 붉은 악마 이래로 미선이 효순이 사건과 노 대통령 탄핵반대 시위 등에서 목격하 바와 같이 온라인에서 이루어지는 대화와 소통이 새로운 시민참여의 공간을 열게 된 때문이라는 진단에 대해서는 아무도 이의를 제기하는 이가 없다. 산업사회적 생산양식에 기초한 사회적 관계에 조응하기 위해 등장했던 대의민주주의체제가 정보사회의 심화와 더불어 이제 더 이상은 소구력을 가질 수 없게 되었으며, 대의민주주의의 이론적 허구성이 극명하게 드러난 사건이라는 해석도 적지 않다.

그러나 촛불시위를 통해 드러난 시민의 요구를 어떻게 처리해야 할 것인가에 대해서는 서로 대립적인 두개의 평가가 평행선을 달려 왔다. 시민의 결집된 의견이 분출한 것이니 만큼 정부가 이를 받아들여 쇠고기 수입관련 정책을 대폭 수정해야 마땅하다는 주장(경향신문 2008. 5. 27)과 촛불을 통해 나타난 민의에 상징적 또는 정치적 의미가 적지 않은 것은 사실이지만 그렇다고 해서 이를 시민의 합의된 의견이라고 볼 수는 없다는 것이 다른 한쪽의 견해다(홍찬식 2008. 6. 9). 촛불시위의 진정성을 의심하는 것은 아니지만 그렇다고 해서 이런 식의 정부 정책과정에 대한 비일상적 시민참여를 과연 정당화해도 되느냐가 핵심적 논점인 것이다. 간접민주주의의 한계를 절감하고 참여민주주의

의 수요가 폭발적으로 증대하고 있다는 점에 대해서는 동의하지만 그렇다고 해서 지금과 같은 시민참여 양식을 수용하기에는 적지 않은 문제점이 내재되어 있다는 견해다.

사실 현대 행정국가의 운영과정에서 국정운영체제 자체의 왜곡과 함께 시민과 그들의 대리인 사이를 이어 주는 연결고리가 실종상태에 있다는 주장은 이미 여러 곳에서 제기되었다. 이를 보완하기 위한 방편으로 정책결정자에 대한 로비활동을 독려하거나 시민의 정치적, 행정적 대리인에 대한 직접적인 접촉이나 압력의 행사를 강조하고 간접적으로는 정책홍보의 중요성을 부각시키려는 노력도 적지 않았다. 아 니 이와 같은 직간접적인 소통수단을 총동원하는 통합적 커뮤니케이션(integrated communication) 전략의 중요성을 오늘날 강조하게 된 이 유도 바로 이런 데에 있다. 무엇보다도 NGO의 발흥에 주목하는 이유도 NGO야 말로 대리인 체제의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안이 될 것이라는 기대 때문이었다(MHSPE 1997, 11).

그러나 NGO는 기본적으로 참가자의 자발적 판단과 선택에 의존하는 것임으로 역할을 수행하는 과정에서 대의의 목표나 과업을 사전에 정해두지 않는 경향이 있으며, 구체적으로 누구를 상대로 접촉하고 압력을 행사할 것인지에 대해서도 심각하게 숙려하지 않는 경향이 있다. 보다 중요한 것은 정치적 책임의식이 없어 꼭 성공하거나 쟁취하려는 목적의식이 취약하다는 점도 문제다. NGO의 전문성을 신뢰할 수 있는가도 핵심적 논점 가운데 하나다. 그러나 그럼에도 불구하고 오늘날 NGO의 대의기능에 주목하는 이유 가운데 하나는 정서적 접근의 중요성이 날로 증대하고 있기 때문이다. 전문가적인 판단과 식견에 따라 합리적인 대안을 모색하는 것만이 능사가 아니며 공적 유익의 증대는 궁극적으로 시민의 정서적 만족을 최대화 하는 접점에서 모색되어야 옳다는 주장이 호소력을 더하고 있기 때문이다.

이런 점을 감안해 볼 때, 촛불시위가 호소력을 갖는 이유 가운데 하나는 국가와 시민사회 사이에서 정서적 접근을 시도한 때문일 것이다. 그러나 그렇다고 해서 촛불시위 자체를 참여민주주의의 일상적 양식으로 수용할 수는 없는 노릇이다. 시위란 그의 본래적 성격 자체가 비일상적 참여의 양식이기 때문이다. 비일상적 참여의 양식이 일상화 할 경우 우리사회가 아노미 상태에 빠질 위험성도 적지 않다. 그냥 방치될 경우 시민참여의 정당성 기반 자체가 상실된다. 지금처럼 촛불시위의 일상화가 예견되는 시점에서는 더욱 그렇다. 따라서 촛불시위로 표출되고 있는 시민참여에 대한 욕구를 제도적 장치를 통해 수용해야 한다는 점은 이제 이 시대 우리사회의 최우선적인 과제가 되어 있다. 아니 단순히 제도적 장치를 고안하는 수준을 넘어 그 제도의 운영을 일상화해야 할 필요성이 크게 제기되어 있는 셈이다.

그러나 문제는 촛불시위에서 드러나고 있는 정부와 시민사이의 직접적인 대면과 대화에 대한 수요를 어떤 제도적 장치로 치환할 수 있느냐에 있다. 최근 미국에서는 바로 이런 현실인식과 목적의식을 가지고 국가와 시민사회를 연결시켜주는 혁신적인 담론장치가 고안되어 활발히 운영되고 있다. 미국의 시민사회단체 가운데 하나인 아메리카 스피크스(AmericaSpeaks)가 창안한 “21세기 마을회의(21st Century Town Meeting)”는 국가와 시민사회를 이어주는 담론장치로서 매우 논리적이고, 실용적이며, 무엇보다도 민주주의의 철학적 원리에 충실하다는 평가를 받고 있다.<sup>1)</sup> 바로 이점에 주목한 국제공공참여협회(the International Association for Public Participation), 유럽위원회(the European Commission), 주택 및 도시개발청(the Housing and Urban Development) 등은 이 제도의 혁신성을 표창한 바 있다. 이점에 착안하여 21세기 마을회의 제도가

<sup>1)</sup> 21세기 마을회의와 관련한 기초 정보는 2004년 9월 10일 아메리카 스피크스를 직접 방문하여 실시한 관계자들과의 심층면접과 관련자료의 수집을 통해 얻었다.

지니는 대안민주주의적 요소를 분석, 평가하고 이 장치가 촛불문화 시대를 선도하는 대안적 시민참여 장치로 작동하기 위해서는 무엇이 문제인지를 점검해 봄으로서 촛불시위에 대한 정치적 수요를 개선하기 위한 대안적 장치 모색이 필요로 하는 기초정보를 수집하자는 것이 이 글의 일차적인 목표다. 이는 결과적으로 정보사회의 도래 이후 새로운 국정운영체제의 모색에 목말라 하는 이 분야의 이론가 및 실무자에게 실용적인 아이디어를 제공해 주는 출발점이 되기도 할 것이다.

## 2. 정보사회의 도래와 대의민주주의의 한계<sup>2)</sup>

원래 대의민주주의는 일반시민의 정책 선호나 의지가 상당 기간 고정성을 유지하기 때문에 당연히 이들 간의 조정과 타협을 진행할 수 있는 시간 공간이 예비 되어 있다는 전제 하에 구성되었다. 그러나 정보사회의 속도성은 사회관계를 즉응적인 체제로 재편하면서 대의구조의 핵심이라고 할 수 있는 조정과 타협의 시간 공간을 증발시키게 되었다. 이런 현상은 지리적 공간 차원에서도 같다. 한 지역의 사회정책 과제가 전국 차원의 그것으로 확산되기까지는 순차적 조정과 타협의 공간이 있다고 보고, 이를 통해 다양한 정책적 의지나 선호를 소수의 정책대안으로 단계에 따라 압축하자는 것이 바로 정부와 시민사회를 연결시켜주는 정당정치의 핵심적 논거 가운데 하나다. 지구당 차원에서 조정된 민의를 군당이나 시도당 차원으로 통합하고 이를 다시 전국당 차원에서 압축하는 과정을 상정했던 것이다.

그러나 정보사회에서의 정보유통이 지니는 속도성과 광역성은 한

---

<sup>2)</sup> 박재창(2007)과 박재창(2008)의 일부를 토대로 수정, 보완했다.

지역에서 발생한 정책과제를 거의 동시에 전국적 이슈로 전환함으로써 전국의 시민이 각자의 정책적 선호나 의지를 거의 동시에 설정하도록 하는 결과를 낳았다.<sup>3)</sup> 일단 설정된 정책 선호나 의지가 다시 정보통신기기를 통해 여과 없이 표출된다고 할 때 정당 개입에 의한 조정과 통합의 여지는 크게 줄어들 수밖에 없다. 산업사회의 “지리적 공간(space of place)”이 정보사회의 “유동적 공간(space of flows)”으로 대체되면서 발생하는 결과다.<sup>4)</sup>

정보사회에서는 또 그의 복잡성이 증대하면서 의회와 같이 선거에 의해 충원되는 기관을 통해 문제해결의 대안을 모색하기가 쉽지 않다. 국회의원은 어느 곳에서나 선거에 의해 당선되기 때문에 그의 전문성을 기관차원에서 보장하기가 쉽지 않다. 그런데 사회구조의 복잡성은 사회정책과제가 고도의 기술성이나 전문성 없이는 해결되기 어렵다는 것을 뜻한다. 보다 근본적으로는 고도로 복잡하게 연결되어 있는 사회정책과제를 그 사회관계의 외부에서 활동하는 정치적 대리인이나 행정적 대리인이 해결하기에는 제3자 개입에 따른 간섭효과의 발생이나 인과관계의 추적이 곤란하다는 점이 문제점으로 제기되었다. 자연히 선거에 의해서 당선되는 국회의원이 독자적으로 문제해결의 대안을 모색하기는 어렵다는 의미이며, 그렇기 때문에 “의회 쇠퇴론(decline of parliament)”이나 무용론이 지지기반을 넓히게 될 것은 정한 이치나 같다.

정보사회의 다양성은 또한 대의과정에 포괄해야 할 대상범위를 혁신적으로 확장하면서 공동의 이해관계를 포착하거나 조정과 타협의

---

3) Rhiengold(2002)는 이동통신기기의 발달로 인해 급속히 연대하고 신속하게 어떤 정책 목표를 달성하는 “똑똑한 군중(smart mobs)”의 등장이 가능하게 되었다고 하면서 바로 이런 대의과정의 시간 공간 증발 현상을 다루고 있다.

4) Castells(1996)는 어떤 제도나 개인의 정체성을 결정짓는 요인으로 지리적 공간(space of place)과 유동적 공간(space of flows)을 들어 설명한다. 전자가 장소에 의해 구속되는 성질을 지니는 것인데 반해 후자는 바로 이런 장소적 한계를 초월하여 네트워크가 형성되는 것을 말한다.

결절을 이루어내기가 보다 어려워진다는 문제를 낳는다. 특히 인터넷을 통한 정보의 협송성(narrowcasting) 증대와 그에 따른 사회관계의 파편화 현상은 대의과정이 필요로 하는 공통의 이해관계 포착을 어렵게 한다. 정보의 유통과 그에 따른 사회관계 영역이 한 나라의 경계를 넘어 범지구적으로 확산된다는 점에서는 다른 나라의 시민과 같이 정치적 책임의 추궁이 불가능한 활동자의 정책과정에 대한 참여가 늘고, 지역정부나 지구거버넌스와 같이 대표성의 위임을 받지 않은 정책결정자의 정책적 판단이나 결정에 구속되는 정도가 늘어나면서 대의과정의 정당성 기반이 위협받게 되었다.

이렇듯 정보사회의 도래에 따른 정책공동체의 광역화 현상은 일국 수준의 시민권 행사 과정이 의존하던 정책결정체제 내부에 민주적 이격화(democratic disjuncture)를 낳게 되었다(Goodhart 2005, 2). 기존의 일국주의 수준에서 작동하는 대의 절차나 제도와 테러, 보건, 환경, 무역, 투자, 경제적 통합 등과 같이 지속적으로 초국적 성질을 강화해 나가는 사회정책과제들 사이에는 일종의 격리 현상 내지는 결속의 해체가 유발되는 것이다. 이렇게 일국의 지리적 경계를 중심으로 작동하는 대의구조가 지구적 과제를 다루는 일은 정합성을 잃기 마련이다. 지구화는 또 민주적 결손(democratic deficits)을 불러 오기도 한다. 지구화가 심화되면서 기존의 초국적 기구들이 투명성, 책임성, 대표성 등을 더 이상은 유지하기가 어렵다(Scholte 2001, 12-16). 지구화는 정책공동체의 규모를 혁신적으로 확대하면서 공동체 구성원으로 하여금 일국 수준에서와 같이 근접거리에서 필요한 정보를 수집하거나 관찰하고 평가할 수 없게 만드는 까닭이다.

그러나 보다 더 중요한 것은 정보자원의 유동성이 커지면서 정책 대표자에 대한 일반시민의 의존성이 크게 줄어들게 되었다는 점이다. 정책과정의 정보자원에 대한 배타적 독점이나 가축성 및 전문성에서

의 우월적 지위가 무너지면서 더 이상 그의 권위를 절대시하거나 추종하지 않게 되었으며 시민 스스로가 정책과정에 참여하고자 하는 자신감과 의지를 확대하게 되었다. 그 결과 대의과정에서의 기대성과 내용이 바뀌게 되었다. 어떻게든 대리인이 자신의 의견을 대표해서 어떤 구체적 성과를 제공해주면 그만이라던 피동적, 수동적 시민으로부터 보다 능동적으로 정책과정에 참여하려는 적극적 시민으로 전환하기에 이른 것이다. 그 결과 대의 과정에서도 과거와는 달리 의사소통 자체를 중시하게 되었다(Coleman 2007, 8). 국회의원과 시민 사이에서 공식적이고 단순한 양식의 의견교환이 이루어지는 것을 상정하는 것이 아니라 지속적인 대화와 소통이 전제되어야 한다고 보게 된 것이다. 시민이 국회의원과 동격으로 간주되고 존경받고자 하는 정서적 수요가 생겨났으며 이에 조응하는 양식의 대화를 기대하게 되었다. 따라서 대의체제의 무력화 현상에 직면해서도 서비스 제공의 실패를 문제 삼는 것이 아니라 연결이 단절되었다는 점 자체를 문제 삼게 되었다(Coleman 2007, 4). 보다 나은 정책대안의 산출에 실패했다는 점이 아니라 보다 시민의 의사에 귀 기울이고 의사소통하며 보살피고자 하는 정서적 배려가 부족하다는 점을 더 문제 삼게 된 것이다. 부드럽고 사적이며 정적인 덕성을 공식적이고 절충적인 덕목에 기초한 책임성 확보나 공정성 내지는 편견의 배제보다도 더 중시하게 되었다.

대의과정에서의 “가부장적 정부운영양식(paternalistic mode of governing)”이 붕괴하기 시작한 것이다(Coleman 2007, 10). 이와 함께 신민주절차(new democratic procedure), 시민배심원제도(citizens' juries), 상설 시민패널(standing citizens' panels), 온라인 자문(online consultations), 전자적으로 운영되는 공개행사(electronically facilitated open-space events), 마을회의(town hall meeting) 등이 확산되면서 새로운 정치사회적 변화를 목격하게 되었다. 시민이 원하는 것은 대의과정에 대한 자문(consultation)

이 아니라 대화(conversation)라는 점을 분명히 하기 시작한 것이다 (Coleman 2007, 11). 시민으로 하여금 정책과정에 대해 자문하도록 한다는 것은 대리인에 의해 미리 선정된 주제에 대해 단순히 의견을 제출토록 한다는 뜻이다. 그러나 시민이 원하는 것은 시민과 대리인이 논의의 주제 자체를 쌍방향적인 대화를 통해 정하고 이를 토론했다 나가는 것이다.

그럼에도 불구하고 현재의 대의체제 하에서는 시민의 의견개진을 유도하고, 경청하며, 배우고, 파악하며, 반응하는 대화의 기법 자체가 저발전 상태에 놓여있다(Coleman 2007, 12). 시민은 간헐적이고 상징적인 대화가 아니라 지속적이고 실질적인 대화를 원하는 것이다. 그럼에도 불구하고 이런 대화를 추구하기에는 현대 정부가 너무 크고, 시민으로부터 너무 멀리 격리되어 있으며, 자기 정체성이 없어 마치 무표정한 기계와 같다는 평가다. 대리인 체제로서의 정부가 지향하는 대표성의 실체는 보다 인간적이어야 하고 보다 더 시민 가축성을 보장하는 것이 되어야 한다는 것이다. 대의과정이 더 이상 정파간의 파당적 대립으로 얼룩져서는 안되며 오로지 대화를 통해 구체화되기를 바라는 것이다.

정례적인 선거를 통해 대표자의 책임성을 묻는 것만으로는 부족하며 선거와 선거간의 기간 동안에도 대리인과의 지속적인 대화를 통해 시민의 정책적 의지를 구체화 하는 일이 중요하다고 보게 되었다. 정보사회의 정보통신기기의 발달은 이런 전환 민주주의를 가능케 하는 기능적 특성을 지녔다. 소외된 시민(apatetic citizens)과 정치 계급(political class)간의 간극을 해소해야 한다고 보게 된 것이다. 대의민주주의는 시민의 요구를 정책으로 전환하는 데 있어 불완전한 장치이며, 정책전문가의 시각 외에도 일반시민의 시각을 투입하는 일이 필요하다는 인식이 확산되기에 이르렀다(Peters 1996). 대의민주주의가 시민

에 대한 불신에서 출범하는 것이었다고 한다면 이제는 시민을 신뢰하면서 그의 대리인을 불신하는 시대로 전환되고 있는 것이다.

### 3. 대안민주주의의 모색과 담론참여

#### 1) 대안민주주의의 모색

정보사회의 도래와 함께 심화되어 온 대의민주주의의 논리적 한계에 대한 각성과 운영실제에 대한 회의는 다양한 양식의 대안 정부를 모색하는 계기가 되었다. 먼저 자유주의적 전통을 지향하는 우파에서는 “작은 정부론”을 들고 나왔다(Osborn & Plastrik 1997). 국가와 시민사회의 구조적 특성이 서로 잘 상합하지 않는 상황에서는 행동지향국가(activist state)<sup>5)</sup>에서 벗어나 정부의 개입 규모와 강도를 줄이는 것이 문제해결의 대안이라고 본 것이다. 이는 자유민주주의의 철학적 원리에 따라 국가 개입의 축소와 함께 개인의 자결권을 회복하자는 것이기도 하지만 국가 구성원리의 모순과 한계에서 비롯되는 전환비용을 줄여 과대정부의 비효율과 비민주성을 회복하자는 것이기도 하다(Coase 1998). 규제완화, 민영화, 사회보장제도의 축소, 행정개혁 등으로 상징되는 신자유주의의 논리적 타당성이 설득력을 더 하게 된 것이다(Cohen 2007). 국가가 문제 해결의 대안이 아니라 문제의 원천이라고 본 것이다.

반면에 과거 맑스주의자들 같으면 이런 상황 하에서라면 행동지향 국가론을 옹호하는 것이 당연한 일이다. 급진주의적 사회주의 혁명론자들은 정부의 중앙통제식 계획경제를 통해 사회정의, 인권, 박애주의

5) 행동지향국가(activist state)는 산업발전을 지지하고 촉진하고자 하며 사회하부구조의 활성화를 위한 공공투자에 유의하는 정부를 뜻한다. 국가개입주의를 강조하는 정부를 의미하는 셈이다(Rush 2006).

정신 등을 구현하는 것이 당위적 요청이라고 주장해 왔기 때문이다. 이런 극단적인 사회주의 혁명론자가 아니더라도 좌파라면 빈곤, 실업, 양극화, 교육 및 의료 서비스 등에서의 후퇴 등과 같은 자본주의 시장 질서가 동반하는 부정적 요소를 시정하기 위해서라면 정부가 개입해야 한다고 보는 것이 당연한 일이다. 그러나 최근에는 좌파라고 하더라도 행동지향국가에 대한 인식을 달리하는 경향을 보이고 있다. 당연히 최소정부론이나 자유시장주의 질서를 수용하는 단계에까지 이르는 것은 아니지만 지금까지 자신들이 사수하고자 했던 기존의 정치질서를 통해 과연 사회정의나 경제적 풍요를 달성할 수 있는 것인가에 대해 깊은 회의를 품기 시작했다.

이렇게 정보사회의 도래에 따른 정책공동체의 광역성, 속도성, 복잡성, 유동성, 다양성 등으로 인해 정부운영체제가 역동성이나 적실성을 잃고 있다고 판단하게 될 때, 이를 불가피한 현상으로 수용하거나 선거과정의 혁신을 통해 대의체제를 강화해야 한다거나 아니면 행동지향국가의 퇴조와 사적관계로의 회귀나 정치적 수동성(political passivity)을 사회진화과정의 불가피한 결과로 여길 수도 있을 것이다(Fung & Olin 2003). 그러나 이런 소극적인 자세로는 국가 개입의 적극성을 전제할 때만 구현 가능한-특히 좌파 이론가들이 그토록 추창하는-박애주의적 사회정의의 구현, 공동체주의적 자유주의의 추구, 지역공동체와 사회적 연대 및 결속 등과 같이 개인의 자유와 능력을 한껏 발양하는 국정운영체계의 구축은 불가능해 진다.

이에 따라 다양한 양식의 시민참여제도가 고안되거나 또는 비일상적 통로를 통해 시민참여를 시도해 왔음은 주지하는 바와 같다. 공청회, 각종 위원회, 여론조사, 등이 공식적 통로라면 촛불집회, 인터넷상의 댓글 등이 비공식적 참여의 한 양식이라고 하겠다. 그러나 이런 기존의 시민참여 양식은 발언자 중심적이거나, 단순히 관련 정보를 전

달하기만 하는 전문가 의존적이거나, 제기된 질문에 대해서만 수동적으로 응답하는 등 참여과정에 간여하는 이들 사이에서 진정한 의미의 학습이 발생하지 않기 때문에 권위적인 의견의 교환이나 정치적 합의의 도출이 어렵게 된다는 한계를 보여 왔다(Lukensmeyer & Brigham 2002, 351-352). 진정한 의미의 시민참여나 시민성의 증대가 이루어지지 않았던 것이다.

이런 문제의식과 현실인식을 토대로 제안된 것 가운데 하나가 대안민주주의다. 대안민주주의는 스클러브(Sclove 1995, 39)가 말하는 하향식 민주주의(top-down perspective of democracy)와 상향식 민주주의(bottom-up perspective of democracy)의 통합만이 대의민주주의의 한계를 극복한다고 본다. 그런데 하향식 민주주의 정당성 기반은 대리인이 가지고 있는 전문성에 있으며 상향식 민주주의의 정당성 기반은 일반 시민이 지니고 있는 자기 성찰력에 있다. 전자가 보다 과학적이고 객관적인 현실 여건에 대한 판단력을 보장하는 것이라고 한다면, 후자는 보다 주관적이고 정서적인 자기 선호에 대한 통찰력을 확인해 주는 것이라고 하겠다. 따라서 이들 사이의 격차와 이격을 어떻게 소화하느냐가 대안민주주의의 실천적 과제라고 할 수 있는 데, 담론민주주의는 기존의 대리인-주인간의 관계 사이에서 시민에 의한 대화를 통해 이의 해결이 가능하다고 본다.

따라서 담론민주주의가 성공하는 경우 정책결정의 질적 수준이 높아지게 될 것은 자명한 이치다. 그런데 담론민주주의는 민주주의 차원과 담론 차원에 의해 완성된다(Jon 1998). 이때 민주주의 차원이 정책결정으로 인해 영향을 받는 시민들의 참여를 통한 집단지성의 추출을 뜻하는 것이라고 한다면, 담론의 차원은 참가자의 합리성과 형평성, 상호간의 토론과 논변을 통한 의사의 결집, 사회적 통합의 진행, 참가자의 자기성찰, 토론과 논변에 기초한 설득, 동태적인 상호학습 과정

등을 함축한다. 그러므로 담론 과정에서는 비록 어떤 합의의 도출에 실패한다고 하더라도 최소한 상대방에 대한 이해력을 증진시키게 되며, 합의의 도출 과정에서 흔히 있게 마련인 교착상태를 극복하는 한 방법이 될 수도 있고, 보다 더 시민의 선호에 근접하는 정책대안을 고안하는 출발점이 될 수도 있으며, 보다 더 풍부한 정보자원 가운데 고안되는 정책 대안을 심의하게 되고, 최소한 정책과정 참가자간의 극단적인 대립은 피할 수 있게 된다(Polletta 2003, 2). 담론민주주의는 대안 민주주의의 목적가치를 구현하는 데 있어 실로 다양한 기능을 수행하는 셈이다.

예컨대 담론을 도구적 관점(*instrumental rationale*)에서 접근하는 이들(Stern & Fineberg 1966)에 의하면 담론은 운영양식상의 특성상 사회갈등관리에 있어 매우 효율적이다. 정부의 정책에 의해 영향을 받게 되어 있는 사회구성원들이 담론을 통해 서로 다양한 의견을 개진한다는 것은 그들 사이에서 어떤 정치적 합의를 도출하기가 용이해진다는 의미이며, 나아가서는 성공적인 정책집행 환경을 조성한다는 의미가 된다. 정책수용성이 증대하는 것이다. 담론의 내용물(*substance rationale*)에 주목하는 이들(Stern & Fineberg 1966)은 공적 담론으로 인해 보다 유용하고 오랜 동안 유지되며 매우 적실성 높은 정책대안의 모색이 가능하게 된다고 본다. 정책현장에 근접한 생활인의 경험이나 지혜 같이 지식이나 전문가가 결여하기 쉬운 살아 있는 정보가 정책과정에 투입됨으로써 정책의 질적 타당성 정도를 높이게 된다. 담론은 또 어느 개인도 공적 문제의 해결에 필요한 최선의 대안을 지니고 있지 않다는 점을 가정하고, 다중의 지혜와 정보를 공유하고자 하는 구조화된 대화의 한 과정(*process of structured conversation*)이기도 하다. 이렇게 현장 밀착적이고 다원적인 정보가 공급되는 경우 정책관련 이해당사자간의 이견조정이나 대안개발이 보다 더 용이해 질 것은 물론이다.

담론은 또 정책 자체의 질적 수준을 높이는 것 외에 사회 전체의 성격을 바꾸는 데에도 기여하게 된다. 시민권적 시각(civics rationale)에서 담론을 이해하고자 하는 이들(Stern & Fineberg 1966)에 의하면 담론이 사회정책 과제에 대한 참여 시민의 인식능력을 제고하고, 다양한 시각에 대한 이해력을 증대시키며, 합리적 대화 능력을 배양하고, 문제해결 기량을 높이며, 나아가서는 서로 다른 생각을 지닌 상대방에 대해 보다 잘 경청할 수 있는 개방적 수용성을 높이는 등 시민성 증대에 기여한다는 것이다. 담론을 권력론적 관점(empowerment rationale)에서 보는 이들(Fung & Olin 2003)에게 담론은 사회열등세력에게 자신의 문제해결에 필요한 발언권을 확대해주는 결과가 되고 나아가서는 자기 주변상황에 대한 제어능력을 신장시켜줌으로서 보다 적극적인 삶을 영위할 수 있도록 정치사회적 환경을 바꿔주게 된다. 사회자본의 시각(social capital rationale)에서 보는 경우(Levine 2000), 담론은 담론 참가자 상호간의 이해력 증대, 시민상호간의 신뢰도 신장, 정책결정자 내지는 거버넌스 체제에 대한 기대값 회복, 정치적 태도와 행태의 변화 등을 가져오게 된다. 한 나라의 정치행태에 중장기적으로 영향을 미친다는 의미다.

담론은 또한 민주주의의 철학적 원리에도 잘 부합한다는 점에서 정책과정 자체의 정당성 정도를 높이는 데에도 기여하게 된다. 담론에 대한 규범적 시각(normative rationale)에 의하면(Lukensmeyer & Torres 2003, 7) 정책과정에 대한 시민참여와 담론의 진행은 당위적이라는 것이다. 자유민주주의 이론의 공화주의적 관점에서 보면 시민이 자기가 속한 공동체 공통의 과제에 대해 관심을 가지고 적극적으로 의사를 표명하며 논의에 참여하는 것은 너무나도 당연한 일이라는 것이다. 사회공동체 구성원은 그의 공동체 문제에 관한 자율적 의사결정권을 가진다는 정치철학적 가치관을 가장 적절히 구현하는 장치 가운데 하나

라는 뜻이다. 누구나 민주적 정체 하의 시민은 자신의 생활세계에 영향을 미치는 의사결정에 대해 당연히 자결권을 가져야 한다는 인식 위에서 있다. 가정적 시각(assumptive rationale)에 의하면 담론의 정당성을 강조하는 관점의 이면에는 인간에 대한 긍정적인 가정이 전제되어 있다. 인간을 성선설적인 존재로 인식하는 것이다. 인간이 사적 이익을 추구하는 존재라는 사실을 부정하고자 하는 것은 아니지만 그런 사익이 기본적으로는 공익의 범주 내에서만 추구될 것이라는 믿음 위에서 작동한다는 것이다. 인간은 성숙하고 선한 존재라는 인식이 전제되어 있는 것이다.

## 2) 담론 참여의 일반원리

그런데 담론이 이런 정책과정론적인 함의를 지니려면 단순히 가치의 소통이나 공적 정당성 여부를 논증하는 현학적 차원을 넘어 구체적이고 실용적인 차원에서 시민참여의 양식으로 전환하는 과정을 거쳐야 한다. 사회적 경험을 민주주의의 심화 내지는 전환민주주의의 양식으로 구체화하기 위해서는 담론의 실제적인 존재 양식인 토론이나 대화의 과정이 일정한 원리에 따라 진행되어야 하기 때문이다. 그러니까 담론에 대한 시민참여는 일정한 양식에 따라 존재구속적 자기 통제의 질서를 유지해야 한다.

먼저 담론 참여의 성질면에서 볼 때, 담론은 어느 누구도 미리 정해진 입장이나 의견을 가지고 상대를 설득하거나 소외시키려는 의도에서 참여하는 대화의 전개양식이 아니다. 자연스런 논의의 진행결과 합의가 도출되고 이를 토대로 어떤 정책대안이나 해결책이 모색되기를 기대하는 의사결정 과정이다. 이점에서 담론은 정책과정의 대표적인 의견 투입 장치인 시민에 의한 주의주창(advocacy), 투표와 같은 집합

적 의사결정(aggretation and voting), 전략적 타협이나 협상(strategic bargaining and compromise)과 다르다. 먼저 정책과정에서의 주의주장은 자신이 추구하거나 관철하고자 하는 것이 무엇인지가 분명하며 이를 위해 투쟁할 준비가 되어 있는 것이 보통이다. 그러나 담론의 경우에는 사회공동체 전체의 의견과 합치되는 대안의 모색을 위해 노력할 뿐이다. 집합적 의사결정은 참여자의 의견이나 선호를 단순히 집적하여 하나의 의사를 형성하는 것으로서 이의 가장 대표적인 절차가 바로 투표다. 투표에서는 주어진 대안에 대해 참여자들이 개인적인 선호의 우선순위를 정하고 그에 따라 다수결의 원리 같은 일반 원칙에 따라 선호되는 의견을 연산해서 선택한다. 투표는 이렇게 공동체 전체의 유익보다는 개인의 사적 선호를 기준으로 의사결정이 이루어진다는 점에서 담론과 크게 다르다. 전략적 타협이나 협상은 자신이 이미 설정해둔 어떤 의견이나 목적의 달성을 위해 권력이나 자원을 동원해 압력을 행사하거나 설득하는 것을 당연시 여긴다. 반면에 투표는 참가자들의 이런 권력적 차이를 인정하지 않으며, 담론도 이점에서는 같다. 담론은 참가자간의 동등한 지위, 권력적 균형성 등을 전제한다. 이런 과정에서 갈등을 근본적으로 피하기는 어려운 일이지만 공통의 이해관계 조율을 통해 불필요한 비용의 지출을 줄여보자는 것이 공적 담론의 출발점이다(Lukensmeyer & Torres 2003, 4).

담론은 또 담론 참가자 개인의 사적이익이 아니라 공적이익을 위해 노력하고자 하는 의사결정의 한 양식이며, 토론을 통해 사회정책과제의 해결책을 모색해 보자는 것이기 때문에 자신의 시각이나 관점을 유연하게 바꿀 수도 있어야 한다. 서로가 만족하는 토론의 결과를 얻기 위해서라면 서로가 보유하고 있는 모든 정보를 자유롭게 개진하고 교환할 수 있다는 개방적 자세도 전제되어 있어야 한다. 담론 참가자들은 자신들을 결코 우리와 남이라는 관점에서 편 가르지 않으며, 모

두가 공동체가 지향하는 가치관에 합치되는 대안 모색을 위해 노력한다는 인식 위에 서 있다. 토론은 그의 본질적 특성상 교호적인 성격을 갖기 때문에 아무리 자신에게 불리하다고 생각되는 정보의 일부를 감추려고 하더라도 곧 드러나게 마련이다(McBurney et al. 2004).

담론은 또 정보의 공유나 수집 따위에 의존하는 개인 차원의 정보 환류활동과는 달라서 논리의 제공, 성찰, 상호이해, 평가, 추대 같은 공동체적 정보재생산과정을 중시한다. 이는 국가와 시민사회를 연결시켜주는 정책과정상의 담론은 기본적으로 존재와 당위, 과학과 윤리, 사실과 규범의 결합을 전제하는 것이기 때문이다(Forester 2001, 62). 정책과정에 참여하는 관료가 주로 과학적 지식이나 판단을 중시한다면 시민사회는 대체로 윤리나 규범과 같이 공동체가 지향하는 가치관이나 정책적 선호를 반영하고자 한다. 따라서 이들 사이의 대화와 토론은 양자간의 수용과 학습을 통해 이견을 조종하지는 것임으로 토론과정의 자기 성찰과 상호이해의 관용이 요구될 것은 자명한 일이다. 무엇보다도 과학적 지식과 윤리적 판단이나 선호는 성찰적 해석과정이 없이는 융합할 수 없는 성질의 것이라는 점에 유의해야 한다.

담론은 또 다루는 정보의 불명성을 시정하는 속성이 있다. 담론이 여론조사와 다른 점 가운데 하나는 여론조사가 여론의 형성과정에 대해서는 관심을 두지 않는 가운데 그 결과만을 추적하고자 하는 것이라고 한다면, 담론은 담론의 형성과정 자체에 보다 더 유의하는 특성이 있다. 이런 점에서 볼 때 담론은 다양한 사람들이 다양한 의견과 정보를 제시함으로써 서로 잘못된 정보를 시정할 수 있게 되거나, 통일성을 유지할 수 있게 되고, 무엇보다도 최신의 정보에 기초해서 판단할 수 있게 된다는 특성을 지닌다. 그리고 바로 이런 정보의 교환과 수정과정에서 자신이 기왕에 가지고 있던 정책적 입장이나 의견을 수정할 수도 있게 된다는 점에서는, 일종의 학습과정을 통해 정치적 합

의를 형성해 나가는 과정에 주목하는 것이 담론이라고도 할 수 있을 것이다. 따라서 정치과정 참여자의 인구사회학적 특성이 미치는 영향이 적지 않게 된다.

둘째로 담론 참여의 양식면에서 보면, 담론은 원래 보다 많은 사람들이 국가 정책과정에 참여하기 위해 마련된 대안민주주의의 제도적 장치 가운데 하나이지만 담론이 보다 효율적으로 진행되기 위해서는 일정한 한계를 갖는다. 원래 담론은 대화를 통해 다각적인 관점에서 관련 주제를 검토하고, 제시된 대안을 비판적으로 평가함으로써 참가자들 사이의 합의를 도출하고, 그 결과 관련 주제에 대한 시각, 의견, 이해의 정도를 높이는 것이다. 따라서 담론은 담론 참가자들 사이에서 유의미한 의사소통이 보장될 때 유의한 시민참여를 보장하는 장치이며, 그렇기 때문에 적정규모의 범위 내에서 진행되어야 한다. 그런데 이때의 적정 규모는 대체로 9명에서 15명 정도까지인 것으로 여겨진다(Lukensmeyer & Torres 2003, 2). 참가자의 규모가 커지는 경우 개인별 발언의 기회가 줄고 발언기회에 대한 경쟁이 늘면서 참가자들 사이의 친숙성, 신뢰도, 개인의 의견진술기회 등이 제대로 확보되지 않기 때문이다.

셋째로 담론 참여의 과정면에서는 어떤 일방의 참여자가 특정이익의 관철을 위해 토론과정을 지배하거나 장악해서는 안된다. 동등 참여가 보장되어야 민주적 담론이 약속되기 때문이다. 공청회, 자문위원회, 등과 같은 전통적인 시민참여 양식은 상징적인 의미가 있을뿐 실질적인 참여의 효과가 없다. 당연히 참여의 정당성 정도도 낮다. 이는 이들이 발언기회를 균등하게 배분하지 않는 가운데 주로 화자 중심으로 토론을 운영하거나, 전문가의 일방적인 의견 개진과 시민의 질의에 대한 일방적인 답변이 반복되면서 전문성과 민주성 간의 진정한 융합이 없으며, 자신의 의견을 일방적으로 주장하고, 반복적으로 상대를 위협

하거나 과장하고 고향을 지르는 등 토론과정의 자유스러운 분위기와 평등성을 보장하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문이다. 당연히 토론 참여자간의 학습효과가 없으며 진정한 의미의 합의도출 계기도 없다.

넷째로 담론 참여의 결과면에서 볼 때, 담론은 행동지향적(focus on action)이어야 한다(McBurney et al. 2004). 담론의 궁극적인 목표는 정책결정권자가 시민의 의견을 수용해서 어떤 행동을 취하자는 것이기 때문에 담론의 대상은 구체적이고 어떤 행위양식을 말하는 것인지가 분명해야 한다. 따라서 주로 긴급현안을 다루는 것이 좋다. 논의의 대상이 분명해질 뿐만 아니라 시기적으로 너무 동떨어져 시민의 관심을 끌 수 없게 되는 일이 없을 것이기 때문이다. 또한 정부와 시민간의 대화는 단순히 어떤 사실적 근거를 객관적으로 확인해 보자는 것이 아니라 대화과정을 통해 정책결정권자에게 필요한 조언을 제공하자는 것임으로 관련 목적가치의 명료화가 필수적 과제다. 또한 대화의 이상적인 목표는 대화의 결과가 구체적으로 정책에 영향을 미치도록 하자는 것임으로 참가 정책결정권자의 의사결정권 범주 내에 있는 주제를 중심으로 대화를 진행하는 것은 당연한 일이다. 따라서 관련 정부기관의 외부에서 독립적으로 담론의 장을 열기보다는 관련 정부기관과의 협력 하에서 담론의 장을 열어야 보다 더 효과적이다.

#### 4. “21세기 마을회의” 제도의 사례

##### 1) 등장배경

1995년 아메리카 스피스가 설립된 이래로 지난 10여 년간 운용해 온 “21세기 마을회의” 제도는 국정과정에 대한 시민참여를 가장 효과

적으로 구현하기 위해서는 시민과 정책결정권자 사이를 새로운 방식으로 연결시켜야 한다고 보고, 이를 통해 시민 중심의 거버넌스 체제 구축, 담론의 진행, 협력적 국정관리 지도력의 창출 등에 기여하고자 했다. 이를 위해 정보통신기술을 면대면(face to face) 담론과정에 도입하고 회의 참가자 규모를 적절히 조절할 수 있도록 했다. 무엇보다도 민주주의의 철학적 원리를 정교하게 반영할 수 있어야 한다고 보았다. 그 결과 정부의 정책결정권자에게는 민주성의 원리에 따라 집단지성을 취합하고 다수에 의한 권력적 지지를 확장할 수 있게 했으며, 시민에게는 소규모집단을 단위로 정부와 심층적인 대화를 갖고자 하는 욕구를 소화시켜 주게 되었다.

이 제도의 도입을 통해 시민의 정책과정에 대한 참여양식을 혁명적으로 개선했다고 평가되는 대표적인 사례로는 미국사회보장제도 대토론회(Americans Discuss Social Security: ADSS, 1997), 워싱턴시의 주민참여형 전략기획 및 예산심의제도(Neighborhood Action: Washington D. C. Strat. Plan and Budget, 1999-2003), 뉴욕 맨하탄 남부 지역 재개발을 위한 시민의견 청취 사업(Listening to the City: Rebuilding Lower Manhattan, 2002), 뉴올리안즈 지역공동체 의회(the New Orleans Community Congress) 등을 들 수 있다.

1997년 퓨체리터블 재단(Pew Charitable Trusts)은 2년간에 걸쳐 1천2백6십만 달러를 들여 미국사회보장제도 대토론회(Americans Discuss Social Security: ADSS)를 주최한 바 있다. 미국 사회보장제도의 미래를 논의하기 위한 것으로 미국 전역의 50개주에 걸쳐 4만5천명이 참가하는 대규모 정책토론회였다. 이 토론회의 운영을 통해 미국인들이 사회보장제도 개혁 관련 논의를 위해서라면 비교적 많은 시간을 할애하고자 한다는 사실과, 토론회가 기대했던 대로 실제로 대규모의 사람들이 동시에 모여 효과적으로 토론을 진행할 수 있다는 사실이 확인되었고,

이런 토론회의 논의 결과가 정책과정에 실제로 영향을 미친다는 사실도 확인할 수 있었다. 내용면에 있어서는 토론회의 결과 미국 국민이 사회보장 불입금 인상을 반대하는 것은 아니라는 점을 확인하게 되었으며, 그 결과 미국 연방의회도 기존의 관련 정책을 재론하게 되었다(America Speaks 2007, 1). 21세기 마을회의 제도가 가장 처음 도입된 담론 사례로서 21세기 마을회의 제도의 유용성, 타당성 등을 입증하는 계기가 되었다.

1999년 시정개혁을 외치며 당선된 워싱턴시의 윌리엄스(Anthony Williams) 시장은 시정계획과 예산정책수립과정에 대한 시민참여를 확대하고자 했고 이를 위해 아메리카 스피크 재단에 기술지원을 의뢰했다. 이에 따라 동 재단은 시민 3000여명으로 구성되는 시민정상회의(Citizen Summits)를 구성하여 장장 7시간에 거치는 담론을 진행한 바 있다. 회의의 결과 시민들은 시의 예산을 교육분야에 우선적으로 투입할 것을 요청하고 있음이 밝혀졌으며 이에 따라 교육위원회의 개혁이 우선적인 과제로 선정되었다. 이를 토대로 예산심사, 실적관리, 시민평가 등 시정의 여러 분야에 새로운 준거율이 제공되었음은 물론이다(America Speaks 2001).

2002년에 개최된 7월 포럼(The July 2002 Forum)은 9. 11 사태로 무너진 그라운드 제로(ground zero) 지역을 개발하기 위한 정책방향을 정립하기 위한 것이었다. 이는 시민사회와 환경운동단체들의 연합체인 시민연대(The Civic Alliance), 뉴욕 시정부의 재개발 업무 담당 기구인 남부 맨하탄 개발공사(the Lower Manhattan Development Cooperation)와 교통항만공사(Port Authority)가 협력하여 개최되었다. 5000여명의 시민이 900여명의 회의운영보조를 위한 자원봉사자들과 함께 진행한 이 회의에서는 기존의 6개 개발 계획을 상대로 그의 장단점을 검토했으며 200여 언론기관이 현장을 취재하는 관심을 보였다. 회의 종료 후에

는 온라인상에서 대화창이 열려 800여명의 참여자들이 회의 결과에 대한 토론을 계속했으며 이를 언론이 보도해 주었다. 그 결과 교통항만공사가 예비용도를 위해 1천1백만 입방피트를 우선 할애해 달라고 주장해 온 부분은 대체로 부당하다는 평가를 받게 되었으며, 마을회의가 권유하는 사업을 반영할 수 있도록 개발사업 기획과정에 새로운 기획팀을 참여시키기로 했다. 뉴욕 시장은 필요하다면 관련 부지를 교통항만공사와 교환해도 좋다는 입장을 취했다. 마을회의 과정을 전국의 중요매체가 연일 보도했음은 물론이다(Polletta 2004).

2006년과 2007년에는 4000여명의 뉴올리언스 시민이 참가하는 가운데 뉴올리언스시 재건계획을 심의하기 위한 “마을회의”를 개최했다. 이번의 회의는 두 개의 대규모 회의를 서로 다른 장소에서 동시에 진행하는 것이었는데 하나는 뉴올리언스 시에서 열렸고 다른 하나는 미국 전역에 흩어져 있는 카트리나 이재민의 참여를 위한 것이었다. 아메리카 스피크스와 새로운 올리안즈 계획 연합(the United New Orleans Plan)이 공동 주최했으며, 지역공동체 의회(the Community Congress)를 통해 시민이 지향하는 재건 계획을 수립하고, 이를 루이지아나주 재건청(the Louisiana Recovery Authority)이 수용함으로써 연방정부의 초기 재건자금이 우선적으로 지급될 수 있는 길을 열었다. 지역이나 전국 단위 어느 수준에서든 보다 효과적인 정책결정을 위해서는 시민참여가 불가결적인 요소임을 보여준 사례다.

## 2) 운영실제

이렇게 다양한 사회정책과제를 상대로 시민참여의 새로운 공간을 제공하고 있는 21세기 마을회의의 기능적 실체를 파악하기 위해서는, 이 제도가 실제 어떤 양식으로 운영되고 있는지를 확인하는 일이 선

결적 과제다. 이를 위해 여기에서는 회의 준비 단계, 회의 진행 단계, 회의 이후 단계로 나누어 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup>

### (1) 회의 이전 단계

#### ① 공익과 관련된 주요 정책과제의 채택

사회적 갈등이 크거나 정치적 비중이 큰 정책과제를 선정하고, 그에 관련된 정책자료집을 관련 전문가나 정부 기관에 의뢰해서 작성하고, 이를 마을회의 개최 전에 회의 참가자들에게 배포한다. 이는 회의 참가자들로 하여금 논의하는 주제에 대한 이해력을 증대시켜 회의 내용의 질적 수준을 높이자는 것이다. 이때 자료집을 열람한 후 필요한 경우 관련 회의 참가자들이 관련 전문가에게 질문하거나 추가 정보를 요청할 수 있도록 연락처를 제공해 둔다.

#### ② 마을회의 참가자의 선발

전국민(또는 권역)의 다양한 인구사회학적 특성을 순비례적으로 반영하여 마을회의 참가 예정자를 선발한다. 이는 여론조사시 표본 집단을 추출하는 것과 같은 이치로서 성별, 연령, 학력, 거주지, 경제수준, 등을 고려하여 참가자를 추출하고 참가자에게는 소정의 여비 또는 회의비를 지급하도록 한다. 이는 참가자의 회의 참가를 독려하여 회의의 국민 대표성을 확보하기 위한 것이다. 따라서 여론조사 전문기관에 회의 참가자 선발을 의뢰할 수도 있다. 참가자로 선출된 사람이 참가를 희망하지 않을 경우에는 표본추출기법에 의해 무작위로 다음의 선택자를 고르며, 일단 표본 집단이 선정되면 이들이 모집단의 인구사회학

<sup>6)</sup> Lukensmeyer & Brigham(2002, 355-359)를 주로 참조하였다.

적 특성을 순비례적으로 반영하는지를 확인하고, 격차가 있을 때에는 이를 수정 보완한다.

### ③ 회의 지원 인력의 사전 교육 및 배치

마을회의 참가자 전체의 출석을 독려하고, 회의 당일 등록을 안내하며, 출석을 확인하고, 관련 자료를 배포하는 등의 업무를 담당할 행정 보조원을 선발하고 회의의 목적과 진행과정에 대해 사전교육을 실시한다. 소집단별 토론의 원활한 진행을 위해서는 토론 운영자를 두며, 이들은 토론 진행의 시간계획에 따라 각자의 소집단별 테이블 참석자를 관리하고 토론 진행의 관리 업무를 수행한다. 토론의 진행 순서에 따라 논제를 제시하고, 토론을 진행하며, 투표를 관리하고, 본부와의 연락 업무 등을 담당한다. 이를 위해서는 이들에 대한 사전 훈련이 필요하다. 각각의 소집단별 테이블에서 진행되는 토론 내용을 실시간 기록하고 본부에 전달하는 업무를 담당하기 위해서는 테이블별로 배정되어 있는 노트북 관리 담당자를 둔다. 토론 내용의 질적 정보를 수집하고 관리하기 위한 것이다. 토론 내용과 투표 결과를 전자적으로 종합하는 중앙정보 관리시스템을 관장하기 위해서는 기술지원팀을 두어야 한다. 이들은 토론회 전체 참가자의 인구사회학적 특성에 따라 토론 내용을 자동 분류하거나 분석하고 정리하는 소프트웨어를 개발하고 운영하는 책무를 진다. 마을회의 전체 사회자는 회의의 진행 프로그램 스케줄에 맞추어 회의를 운영하고 논제를 소개하거나, 투표를 진행하며, 회의 결과를 보고하는 등의 업무를 수행한다.

## (2) 회의 진행 단계

### ① 소집단별 토론의 진행

토론의 참가자들을 10명 내지 12명 정도로 나누어 소집단을 구성하도록 하고 이들을 중심으로 토론의 주제에 대해 논의하도록 한다. 이때 소집단의 규모를 10명 내지 12명 정도로 제한하는 이유는 토론 참가자들의 상호학습 효과를 보장하는 최대 적정규모를 유지하기 위한 것이다. 이때 소집단 참가자들은 토론 운영자의 도움을 받아 대화를 진행한다. 통상 토론하려는 주제가 지향하는 목적가치가 무엇인지를 가장 먼저 토론하도록 하여 토론의 궁극적 기뻐움을 우선 설정하도록 유도한다. 이후의 토론 단계별 전개과정에서는 중앙정보 관리시스템을 관장하는 진행본부에 배치되어 있는 관련 전문가 집단이 일종의 가상적 시나리오를 가지고 이를 기준으로 암묵적인 향도 역할을 수행하게 된다. 이는 토론을 효율적으로 진행하기 위한 것이다.

### ② 토론 단계별 투표의 실시

소집단별 참가자 개개인에게 배포되어 있는 휴대용 전자투표장치(voting pad)를 통해 토론의 매듭 단계마다 투표를 실시한다. 이는 소집단별 토론에 대한 양적 정보를 수집하고 중앙정보관리 본부에 이를 제공하기 위한 것이다. 투표는 또한 토론 단계 별로 대안에 대한 참석자의 선호도를 측정하고, 순차적으로 토론 주제를 선정하기 위한 수단이며, 참가자의 인구사회학적 통계 자료를 수집하고, 토론회 전체에 대한 평가 의견을 종합하는 수단이기도 하다. 기본적으로는 토론회 전개과정의 민주성을 확보하기 위한 장치로 작동한다.

### ③ 토론 결과의 수집과 공개

중앙정보관리 시스템에 배치되어 있는 주제별 전문가 집단은 소집단별로 토론의 단계 마다 노트북을 통해 실시간 전달되는 토론 내용을 최소한 30분 이내에 취합 정리하여 공개하고 종합된 의견을 5개 내지 10개 정도의 대안이나 의견으로 종합 정리하여 각 소집단에게 다시 전달하여 다음 단계의 토론이 진행되 나갈 수 있도록 지원한다. 이때 회의장에 설치되어있는 대형 비디오 스크린을 통해 수집된 정보를 공개하고 대안을 제시하며 언론에 공표하여 토론내용을 공유하도록 한다. 정부의 관련 기관 책임자도 회의의 진행과정을 지켜보면서 필요한 자문에 응한다.

### ④ 마을회의 결과의 종합

주제별 전문가 집단은 마을회의의 개시 전 회의의 진행 결과를 가상하여 일종의 모범답안을 작성해 두었다가, 이를 기초로 당일 회의의 결과를 반영한 최종 결과 보고서를 작성해서 회의 종료 후 30분 내지 60분 내에 취합, 조정, 발표하도록 한다. 정부의 관련 기관 담당자는 종합 결과 보고서 발표 전 회의결과의 현실 적용성, 적실성, 정치적 타당성 등을 평가하고 자문하며 최종 결과보고서가 확정되는 과정에 참여한다. 그리고 이 보고서가 제시하는 내용을 실제 정책에 반영할 것을 약속한다. 회의의 결과에 대해 정통성을 부여하고, 공식성을 제공 하자는 것이다.

## (3) 회의 이후 단계

### ① 사후 점검 회의

마을회의가 종료된 후에는 세부주제나 정책과제별로 온라인상에서

소집단을 구축하여 지속적으로 회의 참가자들은 물론 다양한 불특정 다수에게 의견 개진의 기회를 개방하여 추가적으로 의견을 취합하거나 수정하는 과정을 통해 회의의 결과를 평가하고, 환류하는 체계를 갖춘다.

## 5. 21세기 마을회의 제도의 평가

### 1) 회의 이전 단계

#### (1) 시민참여 규모의 신축성 확보

21세기 마을회의의 구성양식에 따르면 사실상 회의 참가자의 규모에 제한을 받지 않는다. 대부분의 토론회가 토론장소의 물리적 한계와 토론진행상의 제약으로 인해 일정규모 이상의 참가자를 허용하기 어렵다. 이는 공공정책의 결정과정에서 시민의 직접 참여를 일정 규모로 제한해야 한다는 문제를 야기한다. 이 경우 시민 참여기회의 불평등성이 야기될 것은 물론이다. 그러나 21세기 마을회의의 경우에는 회의의 참가자들을 12명 내외로 구성되는 소집단으로 나누어 진행하고 이를 회의진행 본부와 전자통신기기로 연결시켜 운영하기 때문에 이론적으로는 적어도 회의의 참가자 수를 혁신적으로 늘릴 수 있게 되었다. 지리적으로도 소집단과 운영본부를 연결시켜주는 의사소통과정이 전자적으로 지원되기 때문에 회의를 전국 여러 곳으로 분산하여 동시에 진행할 수 있다. 시민참여의 공간적 제약을 크게 극복하는 셈이다. 이렇게 긴밀한 소규모 대화에서 대규모 집단의사표시까지를 효과적으로 연결할 수 있다는 사실은 많은 시민이 동시에 효율적으로 참여할 수

있다는 뜻이기 때문에 민주주의의 철학적 원리를 가장 잘 표출하는  
담론장치 가운데 하나라고 할 수 있다. 간접민주주의를 수용해야 했던  
물리적, 공간적 장애를 극복하는 효과가 있는 셈이다. 그리고 이렇게  
참가자의 규모를 조정할 수 있다는 사실은 토론과정에 누가 참가하느냐에 따라 정책의 내용과 방향이 영향을 받는다는 점에서 볼 때 정책의 내용과 방향에도 영향을 미치게 된다고 하겠다.

## (2) 시민참여 주체의 대표성 확보

21세기 마을회의는 인구사회학적 특성에 따라 전국민을 순비례적으로 축약하여 토론 참가자를 선정하기 때문에 담론 참가자의 대표성을 크게 확장한다. 향용 촛불집회와 같이 비구조화 되어 있는 참여의 양식에 대해 제기되는 가장 큰 문제점 가운데 하나가 결집된 내용의 대표성 부재에 있다는 점을 상기해 보면 21세기 마을회의 제도의 대표성 확보장치는 매우 획기적인 것이다. 특히 선거과정의 투표방식보다도 더 정교하게 대표성을 보장한다는 데에서 그의 의의를 찾을 수 있다. 선거는 모든 유권자에게 참여의 권한을 동등하게 부여하고 있지만 막상 선거를 통한 자기 의사 표현에 나서는 유권자는 전체 유권자의 인구사회학적 특성을 순비례적으로 반영하지 않는다(Fishkin, James 1991). 따라서 선거에서는 사회구성원의 정책적 요구가 왜곡된 양식으로 표출될 가능성이 적지 않다. 참여과정의 편향화가 구조화 되어 있는 셈이다. 그러나 21세기 마을회의의 경우에는 사회 구성원의 다양한 의견이 모두 균형있게 반영되도록 하기 위하여 참가자 선발을 구조화하고 있으며 어느 누구도 체계적으로 소외되는 일이 없도록 유의하고 있다.

## 2) 회의 진행 단계

### (1) 시민참여 양식의 평등성 제고

일반적인 토론에서는 자기의견을 관철하고자 하는 의욕이 강한 사람이나 성격적으로 공격적인 참가자들이 회의를 압도하거나 발언기회를 선점하여 토론과정에 대한 참가자들 사이에서 사실상 발언기회의 형평성, 발언환경의 평등성, 발언과정의 민주성 등이 보장되지 않는다. 기존의 토론 양식이 지니고 있는 바로 이런 문제점에 착안한 21세기 마을회의에서는 소집단별 회의의 진행자가 토론과정을 관리하여 발언기회의 균등배분에 유의할 뿐만 아니라 전자투표장치를 통해 의견 수렴의 매 단계마다 참가자들이 자신의 의견이나 입장이 다른 사람에게 노출되는 것을 방지하는 가운데 자기의사를 표현할 수 있는 기회를 공정하게 제공하고 있다. 토론과정의 익명성이야말로 자유로운 의사표현의 전제적 조건인 것이다. 투표는 또 소집단 토론 참가자 모두에게 자기 의견을 피력하도록 유도하는 효과가 있어 여러 가지 이유로 발언이나 자기 의견표명에 소극적인 참가자까지도 그의 의견을 개진하고 전체 의견결집과정에 참여토록 유도하는 성질을 지녔다. 조용한 다수의 의견도 토론과정에서 균형 있게 반영된다는 뜻이다.

### (2) 시민참여 양식의 합리성 제고

전문가 집단이나 관료제에 기초한 정부는 기본적으로 과학성이나 객관적 합리성을 추구하고자 하는 데 반해 일반시민은 그의 개인적 선호나 판단에 따라 일반의지 내지는 정치적 합리성 제고에 우선적인 목표를 두는 것이 보통이다. 전자가 사이몬이 말하는바 사실의 문제를

다루기 위한 것이라고 한다면 후자는 가치의 문제를 다루기 위한 셈이다. 그런 만큼 합리적 의사결정이 가능하기 위해서는 전문가의 판단과 일반시민의 의견이 함께 고려되어야 마땅한 일이다. 그러나 기존의 시민참여 방식들은 이 가운데 어느 하나에 한정되는 결함을 지녔다. 그러나 21세기 마을회의 제도는 소집단별 토론을 통해 일반시민의 선호나 일반의지를 파악하고자 할뿐만 아니라 이 과정에서 전문가의 판단과 의견 투입을 통해 토론의 매 단계 마다 진행과정을 조정하고 있으며 토론의 시작 전 단계에서도 관련 정책정보집을 제공하여 사전에 과학적 정보의 공유를 도모한다. 합리적 의사결정의 구성요소를 체계적인 양식에 의해 모두 포괄하는 의사결정 모형인 것이다.

### (3) 시민참여 양식의 논리성 제고

합리적 의사결정을 위해 과학성과 민주성을 배합하는 데 있어 기존의 대의제 모델은 환류과정을 통해 이를 해결하고자 했다. 의회가 민주성을 극대화 하는 의사결정을 하면 이를 행정부에 보내고 행정부는 이를 받아 과학성의 원리에 따라 정책을 집행하며 그 결과가 일반시민에게 미쳐 정책영향이 발생하면 그 결과로서 일반시민의 입법부에 대한 정책환류가 발생한다는 것이다. 그런데 이 과정에서 어떻게 과학성과 민주성이 배합되거나 혼합되는지에 대해서는 구체적인 설명이 결여되어 왔다. 이는 베버리언 모델이 상정하는바 기존의 국정운영체계가 과학성과 민주성을 배합하는 과정의 시간적 격차를 매우 길게 상정하는 데에서 오는 결과다. 의회가 정하고 행정부가 집행하며 시민이 향유하고 다시 의회에 요구하는 과정의 단계별 시간 소요에 대한 뚜렷한 입장이 설정되어 있지 않기 때문에 그 과정에서 의회가 주문하는 민주성과 행정부의 과학성은 과연 언제 어떻게 조정 또는 융합

하는 것인지에 대한 논의가 실종상태에 있다. 그러나 21세기 마을회의 제도는 전문가나 관련 공무원에 의한 과학성을 토론 단계마다 투입하고 이를 토대로 일반시민의 정책적 선호가 무엇인지를 측정하거나 규정하도록 함으로서 과학성과 민주성 내지는 전문가의 판단과 일반시민의 선호가 현장에서 즉각 교차하거나 상호작용하도록 함으로서 서로 프레이밍 효과를 발현하도록 구조화해 두고 있다. 이점에서 서로간의 학습효과를 통해 과학성과 민주성이 융합하며 자기 수정적 참여과정의 전개되고 있음을 보여주는 것이기도 하다. 그러니까 시민참여의 논리적 토대가 상부구조의 환류로부터 하부구조의 프레이밍으로 전환되고 있다는 의미이며, 이는 또한 그동안 일종의 “블랙박스(black box)”로 알려져 왔던 과학성과 민주성의 융합과정을 분석적으로 설명할 수 있는 기초를 여는 것이라고도 말할 수 있다. 무엇보다도 그런 상호작용의 현장 즉시성을 담보했다는 점은 매우 주목할 만한 요소다.

#### (4) 시민참여 과정의 친밀성 제고

소집단별 토론에서 보는 바와 같이 여론조사나 인터넷 채팅과는 달리 직접 얼굴을 맞대고 의견을 나누기 때문에 상대방의 의사를 목소리나 얼굴표정까지를 포함하여 종합적으로 수신하고 전달할 수 있다. 이점에서 21세기 마을회의 제도는 토론 참가자들 사이의 의사소통을 보다 정교하게 교환하는 효과가 있을 뿐만 아니라 참가자들 사이의 정서적 교류를 촉진하는 결과도 낳게 된다. 이렇게 토론 참가자들 사이에서 정서적 유대감이 생성된다는 사실은 참가자들 사이의 상호 학습효과를 촉진시킬 가능성이 커진다는 의미로 해석된다. 무엇보다도 오늘날의 국가에 대한 시민사회의 요구가 정서적 연대 내지는 공유를 중시하는 데 있다는 점을 상기해 보면 21세기 마을회의는 이점에서

매우 효과적인 셈이다.

#### (5) 시민참여 과정의 가시성 제고

대규모의 참가자들이 한 자리에 모여 집단지성을 모색하는 극적인 장면은 그것 자체로서 언론의 관심을 촉발하는 효과가 있다. 이는 자연스럽게 토론 결과에 대한 사회적 이목을 집중시키는 효과를 동반한다. 그 결과 이를 지켜보는 시민사회 일반에 대해 교육 내지는 계몽 효과를 낳게 된다. 이런 가시성의 증대로 인해 마을회의가 다루는 주제에 대한 구체적인 정보가 언론을 통해 확산, 배포되면서 관련 주제에 대한 정보의 공유, 가치관의 학습, 사회성원간의 사회화 효과가 발생하고 나아가서는 사회적 합의의 도출 가능성을 높이게 된다.

#### (6) 시민참여 과정의 투명성 제고

시민의 의견개진이 적나라하게 공개된 토론장에서 진행될 뿐만 아니라 사실상 토론의 전과정이 기록으로 남으며 특히 언론의 집중적인 조명을 받는 가운데 전개된다는 점에서 21세기 마을회의는 높은 투명성을 보여준다. 이후의 진행과정에서도 온라인 포럼 등을 통해 누구나 참여하고 또 추적하거나 환류할 수 있도록 개방한다는 점에서 공개적이다. 토론의 진행과정이 투명하게 공개된다는 것은 회의를 통한 시민 참여에 대한 사회적인 신뢰를 획득하는 데 유리하며 보다 많은 사람들의 토론과정 및 내용에 대한 공유와 참여유발 효과를 동반하게 된다.

### 3) 회의 이후 단계

#### (1) 시민참여 결과의 신뢰성 신장

토론 참가자의 대표성 확보, 참가자 신원의 공개, 토론에 필요한 중립적 정보의 제공, 토론운영 과정에 대한 객관적 지침의 제공, 토론과정의 민주성 보장, 토론과정의 투명성 신장, 실질적인 참여와 대화의 전개, 정책과정에 대한 실질적인 영향력 행사 등으로 인해 정부의 정책결정권자와 일반시민을 이어주는 연결 장치가 회복되고 있으며 그렇기 때문에 시민들로 하여금 신뢰할 수 있는 정부 정책결정과정인 진행되고 있다는 믿음을 갖게 하는 효과가 있다(Gramberger 2001).

#### (2) 시민참여 결과의 공식성 신장

21세기 마을회의에서는 시민의 참여가 토론 현장에서 즉각 구체적인 양식으로 결집되고 제시되며 확정되어 이를 정부가 채택할 것인지의 여부가 정해진다. 그러나 기존의 시민참여 양식은 시민의 의견제시가 있더라도 그것이 어떤 형태로 언제쯤 공적인 정책으로 채택될 것인지의 여부가 불명한 상태에서 토론이나 협의가 종료된다. 따라서 시민참여에 대한 확신이 없으며 참여로 인한 효능감이 부족할 수밖에 없다. 그러나 21세기 마을회의의 경우에는 현장에서 관련 공무원이 회의결과를 공공정책으로 채택할 것을 즉각 공개적으로 선언하여 약속하도록 하고 있기 때문에 참여에 따른 성과가 가시적이고 권위적이다. 토론을 통한 시민의 참여가 공식적으로 확인되고 있으며, 실질적으로 정책집행과정에 영향력을 행사하게 되기 때문에 “힘 있는 참여”, 집행력 있는 참여를 낳게 된다.

### (3) 시민참여 결과의 윤리성 신장

토론은 다루는 과제의 논의과정에서 중립성이나 합리성을 견지하기에 상대적으로 유리하게 되어 있다. 특히 21세기 마을회의의 경우에는 참가자의 균형있는 의견제시를 보장하고자 한 것이기 때문에 이점을 특징으로 한다고 하여도 과언이 아니다. 그런데 이렇게 논의가 중립성이나 합리성을 잘 견지할 경우 논의의 결과가 보다 더 윤리적 타당성을 지닐 개연성이 커지게 된다. 윤리란 기본적으로 여러 사람이 균형적으로 동의하는 도덕률에 다름 아니기 때문이다. 따라서 토론의 진행 과정을 연역적 관점에서 소급해 본다면 토론은 결국 인식론적으로 볼 때 무엇이 윤리적 타당성이 높은 것인지를 찾아가는 상호 확인의 과정이라고도 할 수 있을 것이다(Nino 1966).

### (4) 시민참여 결과의 계몽성 신장

토론과정이 언론에 의해 집중 조명되면서 그리고 참여의 결과가 즉각 정부 정책으로 채택되는 과정을 지켜보면서 시민참여 자체에 대한 시민교육의 효과가 발생한다. 시민권력의 증대(empowerment)에 대한 일종의 학습효과가 발생하는 것이다. 이는 한 사회의 시민성 증대에 기여한다. 사실 담론이나 참여 내지는 시민의 권력화 등은 모두 권력의 공유를 전제한다. 따라서 마을회의의 토론과정은 의사결정권의 재배분 과정의 하나라고 할 수 있다. 그런 점에서는 권력재배분에 대한 사회적 학습이 발생하는 것이라고도 할 수 있다.

## 6. 결론

정부와 시민사회 간의 단절을 극복하고 면대면 대화를 촉진하기 위한 의도에서 고안된 21세기 마을회의는 수천 명이 동시에 참가하는 대규모 토론의 광장을 모색했다는 점에서 시민참여에 의한 집단지성(collective wisdom)의 집적을 기도한 것이다. 그러나 그 과정이 소규모 집단의 대화에 의존하는 것이라는 점에서는 친밀감에 기초한 학습과정을 전제한 것이다. 무엇보다도 비공식적인 시민사회의 의견을 권위적인 공적 의사로 전환하는 성격을 지녔다는 점에서는 진정한 의미의 시민의견 청취 장치 가운데 하나다. 보다 가시적이고 구체적인 성과 배출을 목표로 한다는 점에서는 매우 과업지향적인 참여의 한 양식이다. 그 과정에서 실로 다양한 정보와 시각이 균형있게 반영되도록 했다는 점에서는 정부 정책의 정당성, 적실성, 수용성을 높이고 시민사회의 기대에 부응하는 효과가 크다. 시민참여를 통해 정부 정책이 수정, 보완된다는 점에서는 정책과정의 투명성, 책무성, 신뢰성을 높인다.

무엇보다도 21세기 마을회의는 미시적 차원의 시민과 정부 관료사이에서 이루어지는 정치적 요구와 행정적 또는 전문가적 판단이 상호작용하는 가운데 정부 전체의 거시적 정책과정과 연계되고 있다는 점에 주목하게 된다. 미시적 차원의 대화와 학습과정이 거시적 차원의 국정관리체제로 전환하는 과정의 중심축 역할을 수행한다. 따라서 21세기 마을회의는 정부의 역할을 단순히 관리기능론적인 측면에 한정해서 이해하는 것도 아니며 그렇다고 해서 권력론적인 시각에서만 이해하는 것도 아니다. 오히려 양자 간의 상호작용적 기능에 착안하고 주목하는 특징을 지녔다. 공공정책의 관리주체에 대해서도 단순히 국가의 범주로 한정하는 것이 아니라 국가와 시민사회가 상호작용하는 가운데 공적 유익을 위한 사회적 합의가 도출된다고 보고 있어 전통

행정학에서 보는 행정주체의 개념 범주를 넘어 서고 있다.

그러나 21세기 마을회의가 새로운 거버넌스의 한 양식으로 작동하기 위해서는 극복해야 할 과제도 적지 않다. 마을회의의 운영 가이드라인이 의도하는 것과는 달리 토론과정의 합리적이고 타당한 논리의 근거가 현실 세계에서는 유지되기 어려울 수도 있기 때문이다. 원래 담론민주주의는 이념적으로 의회민주주의 대신 자유주의와 공화주의를 선호하는 경향이 있다. 그런데 이때의 자유주의와 공화주의를 지나치게 이분법적으로 구분하거나, 사익 지향적이고 반강제적인 합의나 양보를 강요하는 토론과 보다 공정하고 합리적인 양식에 의해 진행되는 토론을 그의 성질면에서 지나치게 이분법적으로 구분하는 경향도 있다. 국가와 시민사회를 분리하고 이를 의도적으로 대칭적 관계에 놓음으로서 시민사회 내부의 시민 간 연대와 결속을 헤치게 되는 위험성이 내포되어 있는 것도 사실이다(Blattberg 2003).

이런 상황에서도 마을회의가 국가와 시민사회를 이어주는 시민참여의 한 통로로 작동하려면, 시민의 자발적인 참여가 전제되어야 한다. 그러나 이를 시민의 입장에서 보면, 도대체 시민으로 하여금 마을회의에 참여하도록 추동하는 동기 유발 요인은 어떤 것일까? 대부분의 사람들은 어떤 사회정책과제에 대해 문제의식이 있으면서도 직접 정책 과정에 참여해서 의견을 개진하거나 대화를 이끌고 상대의 입장을 경청하는 등 수고를 아끼지 않는 일에 적극적이지 않은 것이 보통이다. 그럼에도 불구하고 자신의 개인적인 정책의지나 선호를 관철하려 하지 않는 가운데, 완벽하게 자신의 개인적이고 사적인 이익이 아닌 공동체 전체의 이익만을 걱정하면서 담론에 간여하는 것이 과연 가능한 일일까? 개인과 공동체의 경계는 사실상 어디까지인가? 21세기 마을회의 제도도 여전히 지구시민사회 시대의 무국경성 내지는 경계부재 시대의 과제를 극복하기에는 역부족인 것은 아닐까? 지구화 시대에 살

면서도 여전히 정책공동체의 경계는 일국주의의 테두리를 벗어나지 못하고 있으며 21세기 마을회의 제도도 이런 일국주의 담론의 경계영역을 벗어나지는 못한다. 이는 마을회의의 운영실제에 있어서 뿐만 아니라 그의 이론적, 철학적 기초에 있어서도 같다.

보다 현실적인 차원에서는 정부가 참여해서 마을회의의 결과를 공적으로 승인하거나 집행을 약속하기에는 공직자에게 너무 많은 위험 부담을 지운다는 점이 문제다. 마을회의의 결정 내용을 존중하고 수용하겠다는 관계 공무원의 확인과 약속이 회의의 성공 여부를 결정하는 중요한 관건이지만, 회의 결과물을 매우 협소하게 규정하지 않는 한 관계 공무원이 이런 제안을 미리 수용하고 승인하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 현실적으로는 마을회의 초기단계에서부터 관계 공무원의 참여를 유도하기가 쉽지 않을 것이다. 마을회의 개최 자체가 위험받을 개연성이 크다는 뜻이다. 어떻게 공무원으로 하여금 마을회의 개최에 동의하고 회의의 결과를 수용하겠다는 약속을 공식적으로 받아들 수 있을 것인가? 이점이 마을회의 성패의 중요 관건 가운데 하나인 셈이다.

마을회의는 또 그것 자체가 일종의 사회화 및 계몽 교육의 효과를 동반하는 성질이 있다. 따라서 시민성을 촉발하면서 시민단체의 결성을 촉구하고 확장할 가능성 있다. 이런 과정이 반복되는 경우, 시민사회를 기반으로 하는 압력단체나 이익단체들이 발양하면서 마을회의의 기획단계에도 영향을 미쳐 참가자의 선발에 간여하거나 참가자를 상대로 적극적인 정보를 제공하고 선전하며 설득하는 등의 압력운동을 행사할 가능성이 있다. 그러니까 마을회의 자체가 사회적 압력의 대상으로 등장하게 될 가능성이 있다는 의미다.

비용이 너무 많이 든다는 점도 문제다. 현실적으로 마을회의 개최에 따르는 비용을 시민사회 단체가 조달하기에는 그 규모가 너무 크고

그렇다고 해서 정부에 의존하는 경우 운영 전반에 걸쳐 독자성과 독립성을 유지할 수 있을 것인가가 문제다. 무엇보다도 시민이 자신의 의견을 투입하고자 하는 적절한 시기에 회의를 소집할 수 있느냐가 문제다. 마을회의가 정부와 시민사회의 연결통로로 작동하는 것이라면 정부의 연장선상에서 마을회의를 이해하고 마을회의 자체를 직접 참여 내지는 영향력 행사의 대상으로 삼지 말아야 할 이유가 없다는 의미다. 그러나 그럴 경우 마을회의의 객관성과 중립성이 의심받게 될 것은 자명한 이치다.

가장 근본적인 문제로는 시민성이나 사회자본이 충분히 축적되어 있지 않은 사회에서도 마을회의 제도의 도입과 적용이 가능하냐의 과제다. 사회자본의 축적이 부족한 경우 시민의 자발적 참여와 동원이 곤란하고, 무엇보다도 주어진 자료를 이해하고 회의에 참가하는 적극적인 시민성을 발굴할 수 있을 것인가가 불명하다. 이런 점에서 보면 21세기 마을회의 제도는 서구적 편향성을 배태하는 것이라고도 할 수 있다. 시민을 국정의 지근거리에 두고자 하는 “서구민주주의 전통의 기본 특성”이 반영된 결과물이라는 의미다.

그러나 그럼에도 불구하고 21세기 마을회의 제도가 국가와 시민사회의 단절이 일상화 하는 정보사회의 사회구조적 소외 속에서는 민주주의의 철학적 원리를 소생케 할 수 있는 가장 가시적이면서도 호소력 있는 대안적 장치임에는 틀림없다.

## 참고문헌

- 박재창. 2007. “협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여: 참여정부를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』. 11(2). 227-228.
- 박재창. 2008. “시민권과 지구시민사회: 지구 거버넌스의 모색.” 『한국정책과학학회보』.
- 행정자치부. 2004. Policy Process 참여모델 시범적용 계획.
- 홍찬식. “인터넷 마녀사냥.” 『동아일보』. 2008. 6. 9.
- 『경향신문』. “촛불민심은 공안 통치로 끝 수 없다.” 2008. 5. 27.
- AmericaSpeaks. 1996. “How Sustainable Is Your Community’s Citizen Involvement?” Washington D. C.
- AmericaSpeaks. 2000. “Citizen-Driven Strategic Management of Municipal Governance.” Washington D. C.
- AmericaSpeaks. 2007. “Going Beyond the Up or Down Vote?” Washington D. C.
- Blattberg, Charles. 2003. “Patriotic, Not Deliberative Democracy.” *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. 6(1). 155-174.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society. Volume 1. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Malden MA: Blackwell.
- Coase, R. H. 1998. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen, Joseph Nathan. 2007. “The Impact of Neoliberalism, Political Institutions and Financial Autonomy on Economic Development, 1980 - 2003.” Dissertation, Department of Sociology, Princeton University. Defended June 2007.
- Coleman, Stephen. 2005. *Direct Representation: Towards a Conversational Democracy*. The Institute for Public Policy Research. UK.
- Fishkin, James, 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.

- Forester, John. 2001. *The Deliberative Practitioner*. MIT Press.
- Fung, Archon and Erick Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project IV. NY: Verso.
- Goldman, Joe and Hasselblad, Torres Lars. 2004. "Approaches to Face-Face Deliberation in the U. S." Washington D. C.: AmericaSpeaks.
- Goodhart, Michael. 2005. "Civil Society and the Problem of Global Democracy." *Democratization*. February. 12(1). 1-21.
- Gramberger, Marc. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris: OECD.
- Jon, Elster. 1998. "Deliberation and Constitution Making." in Jon Elster. (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-18.
- Levine, Peter. 2000. *The New Progressive Era*. Lanham, MD: Rowman, and Littlefield.
- Lukensmeyer, Carolin J. and Brigham, Steve. 2002. "Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century." *National Civic Review*. Winter. 91(4). 351-366.
- Lukensmeyer, Carolin J. and Brigham, Steve. 2005. "Taking Democracy to Scale: Large Scale Interventions for Citizens." *Journal of Applied Behavioral Science*. March. 41(1). 47-60.
- Lukensmeyer, Carolin J. and Torres, Lars Hasselbald. 2003. "Deliberation for Community Planning and Economic Development." Washington D. C.: AmericaSpeaks.
- McBurney, Peter, Hitchcock, David and Parsons, Simon. 2004. "The Eightfold Ways for Deliberation Dialogue."  
<http://www.humanities.mcmaster.ca/~hitchckd/dd.pdf> (검색일: 2008.9.2.)
- McGann, Anthony J. and Latner, Michael. 2006. "Consensus Without Veto\_Players: Testing Theories of Consensual Democracy." Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine.
- Ministry of Housing, Spacial Planning, and the Environment(MHSPE). 1997. *Government Communication and Public Information*. Hague: Netherland.

- Nino, Carlos S. 1996. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Osborne, David and Plastrik, Peter. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Polletta, Francesca. 2003. "The Big Idea: Citizen Planners." *City Limits*. December.
- Rheingold, Howard. 2002. *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Cambridge, MA: Perseus.
- Rush, Cynthia R. 2006. "Only 'the Activist State' Can Defend General Welfare." *Executive Intelligence Review*. July 7.
- Scholte, Jan Aart. 2001. "Civil Society and Democracy in Global Governance." CSGR Working Paper. 65(01). Coventry: UK. University of Warwick.
- Sclove, R. 1995. *Democracy and Technology*. NY: Guildford Press.
- Stern, Paul and Fineberg, Harvery. 1996. *Understanding Risk*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Torres, Lars Hasselblad, Streufert, Ben, and Goldman, Joe. 2004. "Approaches to Online Public Engagement." Washington D. C.: AmericaSpeaks.
- Torres, Lars Hasselblad, Gunn, Rosemary, Bernier, Roger and Leighninger, Matthew. 2004. "The Deliberative Agency: Opportunities to Deepen Public Participation." Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper.

Deliberative Democracy and Citizen's Participation: The Case  
of 21st Century Town Hall Meeting

*Jai-Chang Park*

This is to explore and analyze functional implications of '21st Town Hall Meeting', which has been suggested as one of the efficient tools to respond to increasing demands for citizen's participation and deliberative democracy in the States. It is to accumulate collective wisdom, assumes intimate learning process among the citizens, tries to convert informal opinions of civil society into authoritative or official policies of government, task oriented in the sense that it really attempts to produce tangible and concrete outcomes, designed to reflect so balanced view that legitimacy, relevancy, and acceptance of government policies are upgraded and so respond to citizen's needs and aspirations. It is not simply to approach from a managerial perspective but also from a power struggle and sees the roles of government as outcome of interactions between them as well.

Key words : deliberative democracy, citizen's participation, town hall meeting