

지방자치 30년 시민공론장 FGI 종합보고서

－ 시민참여와 민주주의의 현주소를 묻다 －

지방자치제도 시행 30년, 제도의 확립을 넘어 시민의 삶을 변화시켜야 할 시간이었다. 그러나 오늘의 시민사회는 여전히 ‘참여’와 ‘숙의’, ‘갈등’과 ‘신뢰’ 사이에서 흔들리고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 위에서, 대전지역 시민사회의 구성원들이 직접 참여한 FGI(Focus Group Interview) 결과를 종합하여 지방자치의 30년을 성찰하고, 향후 지역 민주주의의 새로운 방향을 모색하고자 하였다. 본 보고서는 여섯 개 그룹(시민활동가, 사회적경제 종사자, 연구자, 언론인, 청년, 정치인 등)의 토론 내용을 주제별로 통합하여 분석하였으며, 이를 통해 ① 참여의 역설을 넘어 숙의와 신뢰의 민주주의로, ② 시민의회 제도화의 방향, ③ 풀뿌리 민주주의의 토대, 민주시민교육, ④ 공동체 3법과 주민주권운동의 네 가지 핵심 의제를 중심으로 서술하였다.

I. 조사 개요

1. 조사 목적

이 연구의 궁극적 목적은 지방자치 30년을 기점으로 ① 지역 시민사회의 성숙도와 민주주의 실천 수준을 진단하고, ② 시민 참여의 구조적 한계를 도출하며, ③ 향후 지속가능한 지역 민주주의의 발전 경로를 제시하는 데 있다.

2. 조사 방법

- 조사 방식 : 포커스 그룹 인터뷰(FGI)
- 조사 대상 : 6개 그룹, 총 40여 명

■ 구성

주제	질문
1부 : 참여의 역설을 넘어 숙의와 신뢰의 민주주의로	시민사회 내부의 갈등을 민주주의 성숙의 자산으로 전환하기 위해 필요한 수단은 무엇이며, 어떻게 이행 할 수 있는가?
	시민사회단체는 지역 민주주의의 지속가능한 숙의와 신뢰의 플랫폼으로 진화하기 위해 무엇을 해야 하는가?
2부 : 시민의회 제도화의 방향	적극적인 시민의회 실험과 제도화가 필요하다는 제안에 대해 어떻게 생각하십니까?
	대전형 시민의회를 어떻게 만들어갈까요? 도입 순서나 경로는 어떻게 하면 좋을까요?
3부 : 풀뿌리 민주주의의 토대, 민주시민교육	민주시민교육법제화는 필요할까요? 필요하다면 지역에서 우리는 무엇을 할 수 있을까요? 또는 그렇지 않다면 그 이유는 무엇일까요?
	민주주의 토대, 공론을 통한 시민참여는 어떻게 만들 수 있을까요? 민주시민교육이 하나의 방법이 될 수 있을까요? 지역사회의 문제, 갈등 등을 어떻게 해소 할 수 있을까요?
4부 : 공동체 3법과 주민주권운동	주민 주권을 실현하는 핵심 인력인 활동가가 생계 걱정 없이 지속적으로 일하려면, 정부나 지자체의 보조금이 아니라 공동체 스스로의 경제적 자립기반이 필수적입니다. 우리 마을이 직접 사업을 운영하고 수익을 활동가 고용에 재투자하는 '지역경제순환'의 공동체 모델은 무엇이 있을까요?
	주민 주권의 최종 결실은 현장의 목소리가 공식적인 제도권 의사결정(지방 의회)에 반영되는 것이다. '풀뿌리 자치 전문가'인 활동가들이 지방의회 선거에서 사회적 편견과 제도적 장벽을 극복하고 성공적으로 진출하기 위한 전략과, 이를 위한 연대단체 및 지역 공동체의 구체적인 지지와 연대 방안은 무엇일까요?

■ 조사 시기 : 2025년 10월 18일

■ 주관 기관 : 대전참여자치시민연대, 대전시민사회연구소, 대전공동체운동연합, 대전민주시민네트워크

II. 조사 결과

1. 1부, 참여의 역설을 넘어, 속의와 신뢰의 민주주의로

1) 문제 진단 : ‘참여’의 형식화와 공론장 축소

참여자들은 ‘시민사회 내부 갈등’의 의미가 불명확해 토론 자체가 어려웠다고 지적한다. 이는 갈등의 층위(단체 간·세대 간·시민-행정 간)가 뒤엉킨 채 논의돼 왔음을 시사한다. 지역에서 공론장 자체가 축소되었다는 진단이 다수였다. 특히 “시민참여 조례 3개가 사라지면서 시민의 의견을 나눌 자리가 줄었다”는 언급은 제도적 기반의 후퇴가 속의 역량의 약화로 연결됨을 보여준다.

2) 갈등의 재정의: 억제 대상에서 학습 자산으로

갈등은 민주주의의 필수 조건이며, 대화·타협을 매개한 성장의 자원으로 전환되어야 한다는 합의가 형성됐다. 공통 언어의 붕괴(세대·이념 간 단절)는 갈등 관리 실패의 핵심 요인으로 지목됐다. 시민 개개인이 습관적으로 의사결정 과정에 참여할 수 있을 때 갈등의 구조적 완화가 가능하다는 제안도 제시됐다(주민자치·공동체의 역할).

3) 신뢰 회복을 위한 시민사회단체의 전환

시민들은 시민단체를 ‘전문·폐쇄적 집단’으로 인식하며 거리감을 호소한다. 이 인식은 “너희끼리만의 세계/세금 나눠먹기” 프레임으로 확장되어 신뢰를 잠식한다(다수 그룹 공통 진술). 따라서 시민단체는 비판 주체 → 신뢰 플랫폼으로 역할을 재규정해야 한다. 즉, 의제 투쟁 중심에서 일상 의제·생활 언어로, 일방형 홍보에서 콘텐츠형 소통(짧고 흥미로운 형식)으로 전환하는 커뮤니케이션 전략이 필요하다(여러 조에서 솟품·유튜브 제안). 근거 논지는 시민의 자유로운 토론 태도·자존감 함양의 필요로도 연결된다.

4) 제1부 세부 실행 과제

(1) 상설 공론장 복원

: 주제-대상 맞춤형 소규모 ‘의견살롱’과 분기별 ‘시민라운드테이블’ 설치(위원회가 아닌 상시 커뮤니티 모델).

(2) 갈등조정 역량강화

: 활동가·주민 대상 ‘갈등 코칭’ 워크숍(경청·재진술·핵심이해 도구) 정례화.

(3) 공통 언어 설계

: 20·30대-50·60대가 함께 쓰는 핵심 키워드(예: '생활비·돌봄·안전·기회')로 정책 메시지를 사전에 공동 제작.

(4) 투명성·대중성 동시 강화

: 회비·후원 흐름, 협상·재협상 결과를 스토리보드형 공개 리포트로 정례 발간.

2. 2부, 우리는 시민의회를 어떻게 준비할 것인가

1) 필요성 : 대의민주주의의 보완 장치로서 시민의회

시민의회는 시민이 의제를 발굴·토론·권고하는 상설 숙의기구로, 지방의회의 공백을 메우는 직접민주주의 장치로 평가되었다. 다만 이름·위상·권한(법적 결정력) 등 개념적 난점이 거론됐다(다수 진술). 참여자들은 시민 참여의 체감효과(내 삶의 변화)를 설계의 핵심으로 삼아야 한다고 강조했다.

2) 구조적 위험 : 대표성 편중·정치적 편향·형식화

(1) 대표성 편중

시간·경제 여력이 있는 특정층이 과대표되는 ‘참여 엘리트화’ 우려가 제기됐다. 생계 보조 도입 시 악용 위험·정당성 훼손 가능성도 지적됐다.

(2) 절차 설계 쟁점

추첨제는 공정하지만 역량 편차 보완책이 필요, 추천제는 추천권력의 사유화 위험이 존재. ‘참여 가능성’ 보장 장치(돌봄·교통·시간 유연성)가 병행돼야 한다.

(3) 정치적 오용 방지

시민의회가 정치 입문의 ‘데뷔 무대’로 악용될 경우 제도 신뢰가 손상될 수 있어, 이해충돌·선거활동 제한 규정이 필요하다는 지적이 있었다.

3) 설계 원칙: 대표성·숙의성·정책연결성

(1) 대표성

인구통계 가중추첨(성·연령·지역·소득), 배제지표 최소화(돌봄·근무형태 고려), 이해당사자·전문가 ‘한지 좌석’ 제한

(2) 숙의성

사전학습 키트·중립 퍼실리테이션·소수의견 보호 규칙·합의형/다수결 혼합 규칙

(3) 정책연결성

결과물의 의무적 수리·답변제(지자체는 60일 내 회신/이행계획)

(4) 정보공개

질의응답록·근거자료·소수의견 보고서 동시 공개(신뢰·학습자산 축적)

4) 데이터 기반 참여 설계

‘시소·주민참여제 참여자 특성’(경로·소득·시간대) 사전 파악으로 대표성 편향을 교정 하자는 제안이 있었다.

5) 2부 세부 실행 과제

(1) 조례 초안

시민추천·참여보조(교통비·돌봄), 이해충돌·선거활동 제한, 행정부처 답변의무 조항 포함

(2) 시범 의제 2건

(예) 예산 정보접근 개선, 생활안전(야간조도·보행). 3개월 단위로 학습-숙의-권고-회신 사이클 운영

(3) 교육 연계

교내 '의회 모의숙의'-지역 시민의회 실습의 듀얼 트랙 설계.

(4) 성과 지표

대표성 지수, 숙의 품질(발언 다양도·상호인용률), 정책수용도, 시민 신뢰도

3. 3부, 풀뿌리의 기초, 민주시민교육

1) 법제화의 당위와 현장의 결핍

여러 집단이 민주시민교육 법제화의 필요를 명시했다. 현재는 민간 네트워크가 월 2회 수준의 교육을 회비로 유지하고 있으나 수요·지속성·접근성에 구조적 한계가 있다. 정권 교체 시 중단되는 취약성도 확인됐다. 참여자들은 단발성 강의가 아닌 학습·체험 프레임으로 전환해야 하며, 환경·돌봄 등 생활 의제의 반복 경험이 가치 변화를 촉진한다고 강조했다.

2) 교육 철학과 내용 원칙

(1) 정파 중립·가치 중심

‘주권자 의식, 타자 존중, 사실 검증, 혐오 억제’ 등 민주주의 핵심 역량에 집중(토론태도·자존감 교육 포함)

(2) 현장성·지역성

지역 갈등·역사 현장을 교과화(예: 보문산 개발 갈등 토론, 지역 민주주의 장소 답사)로 경험적 학습을 강화

(3) 생애 맞춤

아동·청소년(모의의회·게임화), 청년(팩트체크·미디어 리터러시), 장년(갈등조정·노동권), 노년(디지털 혐오대응·시민정보 접근)

3) 제도 설계: 공·사 협력형 ‘학습 인프라’

(1) 기본법-지방조례의 2단 설계

예산의 안정성을 확보하고, 민간 위탁·인증제를 통해 다양한 교육주체를 제도권에 포섭.

(2) 민주시민교육센터(지역거점) 설치

커리큘럼 개발, 강사 인증, 학교-지역 연계, 자료 아카이브.

(3) 평가·환류

학습 전후 인식 변화, 참여 지속성, 지역 갈등사례 적용률 등 성과지표 운영

4) 3부 세부 실행 과제

(1) 핵심 역량 프레임(경청·근거 제시·반론 구성·합의/불합의 기술) 표준화.

(2) 4회기 이상 연속학습 기본원칙 도입(주의집중·내재화 기준).

(3) 학교-지역 코스로 교내 2회기 + 지역 공론장 2회기 연계 실습.

(4) 교사·활동가·청년강사** 3축 강사은행 운영(공공-민간 공동 인증).

4, 4부, 공동체 3법과 주민주권운동

1) 문제 구조: 보조금 의존과 활동가 생계의 불안

활동가의 이동비·생활비 등 기초 비용 보전 체계가 취약하며, 자발성에 과도하게 의존하는 구조가 지속가능성을 떨어뜨린다. 공공영역의 정당한 보상 체계를 만들자는 제안이 제기됐다.

2) 지역경제 순환모델 제안(사례·아이디어)

(1) 마을기업·사회적기업·협동조합을 결합한 '활동가 고용형' 비즈니스 모델

공모사업의 일정 비율을 활동비로 활용하고, 돌봄·에너지·업사이클링 등 공공성 높은 분야로 수익 파이프라인을 만든다.

(2) 주민참여예산-사회적경제 연계

마을이 사업을 발굴하고 주민자치가 결정, 지역 사회적경제 조직이 수행하여 이익을 재투자하는 선순환 구조

(3) 에너지 자립형 모델(태양광 조합·주민배당 등)

지속가능한 공공 수익원으로 검토할 가치가 높다(복수 그룹의 제안·사례 언급).

3) 활동가의 제도정치 진출과 연대

거대 양당 구조에서 무소속·소수정당의 진입 장벽이 높다는 현실 인식과 함께 연대 기반의 진입 전략(무소속 네트워크·정책연합)이 제시됐다(각 조 공통 논의)

정치 진출은 개인 경력의 수단이 아니라 시민사회의 지속가능성을 높이는 공적 수단이어야 하며, 시민단체는 질문·연대·콘텐츠 생산을 통해 정당정치의 단조로움을 보완해야 한다는 의견이 나왔다.

4) 4부 세부 실행 과제

(1) 공동체 3법 통합 운영계획

주민자치-마을공동체-사회적경제의 목표·지표 **단일화**(참여율·고용·재투자율)

(2) 활동가 고용 보조금의 정착

공모사업·주민자치회 예산에 사무국 인건비 표준 반영(성과연동 인센티브)

(3) 마을형 수익 모델 3종 시범

태양광 조합, 돌봄·교육 결합형 마을기업, 업사이클링-온라인 판로형 사회적기업.

(4) 모금·회비 전문성 내재화

기부 세액공제 캠페인, 회원 관리·스토리펀딩 전담 인력 양성.

(5) 정치 연계 거버넌스

시민의회-의회(시·구)-집행부 간 정책 전달·답변 의무화 + 시민단체 정책브리핑 데이 분기 운영.

Ⅲ. 결론 및 시사점

1. 종합 결론: ‘참여의 역설’을 넘어 ‘생활의 민주주의’로

30년의 지방자치는 제도적 민주주의를 안정시켰지만, 참여의 양적 확대가 질적 심화를 보장하지는 못했다. 형식적 참여와 행정 의존, 시민사회의 관성화, 그리고 공론장의 축소는 지방자치의 ‘참여의 역설’을 드러낸다. FGI 결과, 민주주의의 다음 단계는 ‘숙의와 신뢰의 일상화’이며, 이는 다음 세 가지 전환을 요구한다.

첫째 참여에서 숙의로의 전환이다. 의견 제시의 절차를 넘어, 갈등을 공적으로 조정하고 합의하는 ‘숙의의 기술’을 지역 단위에서 제도화해야 한다. 둘째, 단체에서 시민으로의 전환이다. 시민단체 중심의 운동을 넘어, 개인 시민이 직접 민주주의의 주체로 설 수 있도록 참여의 문턱을 낮춰야 한다. 셋째, 보조금에서 자립으로의 전환이다. 활동가의 생계 안정과 공동체 경제의 순환 구조를 통해, ‘민주주의의 경제적 지속가능성’을 확보해야 한다.

2. 시사점

1) 숙의 민주주의의 제도화

시민의회 제도는 단순한 토론장이 아니라, 공론을 제도적으로 반영하는 구조로 설계되어야 한다. 시민추천제·대표성 가중제·공개 답변 의무 등 실질적 절차를 갖춘다면, 대의정치의 신뢰 회복에 기여할 수 있다. 시민의회 운영 과정에서 청년층·취약계층을 보조 인력으로 참여시켜 숙의의 학습과 고용을 연계하는 방식이 제안되었다. 제도적 실험과 더불어, ‘공론장 운영자(퍼실리테이터)’ 양성을 위한 인증체계가 필요하다. 숙의 역량이 행정의 관료적 언어를 넘어설 때 진정한 주민주권이 가능하다.

2) 민주시민교육의 생활화

참여자들은 한결같이 법제화의 필요성을 강조하였다. 민주시민교육이 선택이 아닌 의무교육으로 자리 잡아야 하며, 단순 지식전달이 아닌 체험형·프로젝트형 학습이 되어야 한다. 공교육 안에서의 주입식 학습을 넘어, 시민단체와 연계한 워크숍형 교육이 제시되었고, “민주시민교육의 효용이 체감되어야 지속가능한 선순환이 가능하다”는 점이 강조되었다. 민주시민교육은 극단화·혐오·허위정보에 대응하는 사회적 면역체계로 기능해야 한다는 인식이 두드러졌다.

3) 주민주권과 공동체경제의 통합

주민주권운동은 ‘보조금의존적 운동’을 넘어, 경제적 자립을 통한 정치적 주권의 확보로 나아가야 한다. 구체적 대안으로는 △성미산마을공동체처럼 생활경제 기반을 마련하는 모델, △신안군의 태양광 배당형 모델, △사회적경제조직의 재활성화 등이 제시되었다. 또한 활동가의 안정적 생계 보장을 위해 지역재단 설립과 ‘활동가 인건비 정례화’ 제도가 필요하다는 의견이 공통적으로 제기되었다. 이러한 구조를 통해 주민이 직접 참여하고, 수익을 재투자하는 순환형 주민경제 모델이 주민주권의 물적 토대가 될 것이다.

4) 시민사회의 신뢰 회복

시민단체는 행정정보의 하청 구조를 탈피하여, 시민의 문제를 연결·매개하는 신뢰의 허브가 되어야 한다. 폐쇄적 조직운영과 전문가 중심 구조를 벗어나, ‘참여 친화적 콘텐츠 생산’과 ‘세대 간 언어 통합’이 필수 과제로 제시되었다. 행정은 ‘간섭 없는 지원’, 시민사회는 ‘투명한 운영’을 통해 상호신뢰의 균형을 구축해야 한다.

3. 제언

FGI를 통해 드러난 시민사회의 목소리는 한결같았다. “민주주의는 투표로 완성되지 않는다. 서로의 말이 들리는 구조를 만드는 일, 그것이 민주주의다.” 이 표현처럼, 지방자치의 완성은 제도보다 문화에 있다. 민주주의는 행정의 효율성보다 시민의 신뢰를, 갈등의 해소보다 숙의의 과정을 중시할 때 비로소 성숙한다. 앞으로의 지방자치는 제도의 개혁이 아니라 공론의 재구성과 신뢰의 복원이라는 문화적 과제를 중심에 두어야 한다. 그 길의 출발점은 ‘시민 한 사람의 일상 속 민주주의 실천’이며, 그 축적이야말로 다음 30년 지방자치를 지탱할 가장 강력한 기반이 될 것이다.