

# 공론장 활성화를 위한 고민과 과제

2018.9.27

박태순 (사회갈등연구소)

## I. 숙의민주주의 특성과 실천을 위한 전제

### 1. 숙의민주주의의 배경

- 대의제의 한계
  - 제도적 한계에 따른 대표성의 왜곡
  - 국민(시민)과 대표간의 의견 불일치 심화
  - 전문성의 한계 (정보화·세계화·민주화의 결과)
  - 당파적 이해에 몰입
  - 부정·부패
  - 대안 선택의 제도적 한계
- 정부의 실패
  - 갇은 이해관계 대립과 충돌
  - 갈등에 따른 사회적 비용
  - 집행력의 약화 / 신뢰 저하
  - 참여민주주의 시도와 실패
- 직접민주주의의 한계
  - 비용
  - 단순성 (숙의성 담보의 어려움)
  - 제도적 한계 (대표에 의한 반발과 저항)

### 2. 숙의민주주의 구성 요소

- 의제
- 참여자(시민 혹은 국민)
- 숙의 과정 (학습과 토론)
- **의사결정 (숙의의 결과물)**
- 정책 결정에 영향력 행사

참여민주주의와의 차이 :

- 협의의 참여민주주의 : 정부 주도의 정책 형성 및 결정 과정에 시민 참여, 시민(국민)에 의한 독자적 결정 부재
- 광의의 참여민주주의 : 숙의민주주의를 포함, 시민에 의한 의사결정까지 포함
- ※ 일방적으로 협의의 개념으로 활용
- ※ 숙의민주주의의 취지는 대의제의 보완으로, 의회나 공공기관과는 별도의 의사결정 메커니즘을 가짐

### 3. 숙의 민주주의 특성과 위험성

## 1) 속의민주주의 특성

- 직접성
  - 일반국민(시민)의 의사를 직접 타진
- 속의성
  - 해당 사안에 대한 학습과 토론 -> 의사결정의 질 담보
- 포괄성 (다양성 확보)
  - 정치적 소외와 배제의 극복
- 공정한 관리
  - 공정성·객관성 유지 가능

## 2) 속의민주주의의 위험성

- 대표성 확보
  - 소수가 다수의 의사 대변 (대의제의 한계와 동일한 문제)
  - 정치적 소외 계층에 대한 배려의 정도
- 속의성
  - 학습과 토론의 정도
  - 자료와 정보의 질
- 기존 질서와의 관계
  - 의사결정의 효력 (자문 / 제안 / 결정에 포함 / 결정 자체)
  - 대의제와의 충돌 가능성
  - 국민(시민) 여론과의 충돌 가능성
- 왜곡 가능성
  - 정부 정책 합리화를 위한 방편
  - 책임 정치 실종 가능성 / 포퓰리즘의 문제
- 시민사회 역량과 빈약한 설계 능력
  - 공적 과제에 대한 무관심
  - 적합한 방식의 설계 능력
  - 전문가 및 이해관계자 참여의 문제 등

## 4. 속의민주주의 실천의 전제

- 공적 이성에 대한 신뢰
  - 선택된 소수에 의한 결정이 합리적인가?
  - 사적 이해관계의 거래로 환원될 가능성은 없는가?
  - 권력 혹은 이해관계자의 압력으로부터 자유로운가?
  - 학습과 토론이 참여자의 공적 이해를 증가시키는가?
  - 그 사회가 수용할 수 있는 보편적 결론에 도달할 수 있는가?
- 대표성 확보
  - 선택된 소수(Mini-publics)가 다수를 대표할 수 있는가?
  - 무차별성과 자발성을 어느 정도 결합할 것인가?
  - 해당 사안에 대한 국민 내부의 질적 차이(이해관계, 전문성 등)를 어떻게 반영할 것인가?

- 정의 실현과 갈등해소 차원에서 소수자에 대한 배려를 어느 정도 할 것인가?
- 숙의성
  - 학습과 토론, 질의응답 등이 참여자의 인식·태도·선호를 변화시킬 것인가?
  - 사안의 성격(전문성, 복잡성, 복합성 등)이 참여자의 수준에 적합한가?
  - 숙의에 필요한 기간·시간과 논의 밀도는 적절한가?
  - 숙의에 필요한 자료와 정보 제공은 가능한가?
  - 숙의에 필요한 자료와 정보는 누가 어떤 형태로 제공하는가?
  - 숙의에 필요한 시간을 누가 배분하는가?
- 공정성·공평성 확보
  - 의제를 누가 어떤 과정을 통해 결정할 것인가?
  - 참여자를 어떻게 선발할 것인가?
  - 정보와 자료의 불균형을 어떻게 극복할 것인가?
  - 진행자 선택과 역할을 어떻게 할 것인가?
  - 이해관계자와 전문가를 어떻게 선발할 것인가?
  - 숙의 시간과 공간을 누가 설계하고 배치할 것인가?
- 사회통합성
  - 논의 결과에 대한 수용성을 어떻게 제고할 것인가?
  - 이해관계자 및 갈등 요인을 어떻게 내부화 할 것인가?
  - 일반 여론과 숙의 결과와의 차이를 어떻게 설명할 것인가?
  - 선호 투표의 경우, 패배자의 반발을 어떻게 무마시킬 것인가?
  - 의회 혹은 정부 정책 기조와 대립하는 결론이 나올 경우 어떻게 해결할 것인가?

## II. 숙의민주주의 몇 가지 사례

### 1. 시민의회 (citizens' assembly)

- 개요 : 무작위 추출에 의해 선발된 일정수 시민들이 특정 의제를 대상으로 학습, 공청, 토의, 투표 등 숙의적 방식을 통해 권고안을 채택한 다음, 이를 국민(또는 주민)투표에 회부하여 결정하는 방식
- 시작 : 2004년 캐나다 브리티시 콜럼비아주에서 처음 시행
- 인원 : 약 103명에서 160명 정도의 참여인 원으로 운영
- 결정 : 참여자 사이에 공통된 의견을 중심으로 최종 권고안 작성
- 과정 : 시민의회 구성 -> 학습 -> 공청회 -> 토의 -> 투표 -> 권고한 채택 -> 주민투표에 회부 -> 가부결정
- 기간 : 몇 개월 ~ 1년 정도 기간 (집중적인 회기는 20~30일 동안)
- 선발 : 무작위 선발 > 자기 선택적 선발 방식
- 활용 : 구체적인 정책 제안, 캐나다의 두 가지 사례는 모두 시민의회를 활용하여 국민투표와 선거제도 개혁에 관한 정책 대안을 마련에 활용

### 2. 공론조사(deliberative polls)

- 개요 : 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하고, 이들에게 충분한 자료와 정보, 학습과

토론 기회 등을 제공한 다음, 해당 의제에 대한 개인적 선호를 집합하는 방식

- 시작 : 1988년 미국 스탠포드 대 공론조사 센터(Center for Deliberative Polling)의 J. Fishkin에 의해 개발
- 인원 : 100~500명 사이로 구성
- 결정 : 각 개인의 의견을 설문 등을 통해 조사하여 수합하는 개별 선호 집합 방식
- 과정 : 이슈 결정 -> 일반인 대상 여론조사 -> 공론조사 참여자 선발 -> 정보 제공 및 숙의 -> 의견청취 및 토론 -> 참여자 의견조사
- 기간 : 2-3개월
- 선발 : 무작위 선발
- 활용 : 주로 논쟁적인 주제에 대해 해당 정책의 도입에 대한 국민(시민)의 선호를 확인하기 위해 활용

### 3. 플래닝 셀(planning cells)

- 개요 : 다양한 이해관계를 반영하는 인사들로 구성하며, 이들에게 해당 의제와 관련한 정보와 의견청취 기회를 제공한 다음, 소그룹 토의, 전체 회의 등을 통해 의견을 종합하고, 공동으로 리포트를 작성하여 제출하는 방식
- 시작 : 1970년대 독일 Wuppertal 대학 시민참여 연구기관의 P. Dienel에 의해 처음 고안
- 인원 : 해당 정책 이슈와 이해관계가 직-간접적 이해관계가 있는 인사 25명
- 결정 : 주로 투표를 통해 우선순위 결정
- 과정 : 다양한 정보와 이해관계자 의견 청취 -> 작은 그룹으로 나뉘어 검토 후, 우선순위 결정 -> 전체 평가 -> 공동으로 리포트 작성 -> 제출
- 기간 : 4일에서 5일 정도의 집중 숙의과정
- 선발 : 이해관계가 있는 집단에서 무작위 추출
- 활용 : 주로 지자체 예산 배분 등에 활용, 갈등이 첨예하지 않고, 복잡하지 않은 사안의 결정에 유효

### 4. 합의회의(consensus conferences)

- 개요 : 과학기술 정책 등 고도의 전문적 판단을 요구되는 사안을 대상으로, 무작위 혹은 자발적 선택된 시민에게 정보, 전문가 및 이해관계자 의견 청취, 질의응답 기회 등 충분한 숙의 기회를 제공한 다음, 내부 토론을 통해 합의안을 도출하고 이를 최종권고안으로 작성하여 제출하는 방식
- 시작 : 1987년 덴마크 기술위원회(Board of Technology)
- 인원 : 10-25명
- 결정 : 공통된 의견을 바탕으로 보고서 작성
- 과정 : 시민패널 구성(우편발송 -> 참여 신청-> 무작위 층화추출) -> (전문가 및 이익집단 선발) 공공포럼 진행 -> 합의회의 -> 최종 권고안 작성
- 기간 : 준비 5-6개월, 합의회의는 4일간 진행 (전문가 발표, 전문가와 질의응답·토론, 시민 패널간 토론, 보고서 작성)
- 선발 : 무작위 층화표본 추출방법
- 활용 : 과학기술 등 전문분야에 주로 활용, 일반 시민과 전문가의 공동 노력, 높은 수준의 숙의, 갈등발생가능성 높은 주제에 적합

### 5. 시민배심제(citizens' Juries)

- 개요 : 무작위 선발된 소수의 시민들에게 해당 정책과 관련한 전문가, 관련 이해관계자의 증언을 청취할 기회를 제공한 후, 이들의 합의에 의해 정책의 선택 혹은 도입 여부를 결정하는 방식

- 시작 : 1971년 미국 비영리단체 Jefferson 센터의 Crosby에 의해 고안
- 인원 : 12명에서 26명으로 구성
- 결정 : 참여자들의 공통된 의견을 바탕으로 집합적 권고(collective recommendation)안을 마련
- 과정 : 참여자 (시민) 및 증인 (분야 전문가, 이해관계자, 옹호자 등) 선택 -> 이슈제기 -> 증인 의견 청취 및 질의응답 -> 공개토론회 -> 최종 보고서 작성 (배심 과정에 대한 평가 포함)
- 기간 : 총 운영 기간은 약 3개월, 약 4-5일 정도 집중 논의
- 선발 : 정책이슈와 직접적인 이해관계가 없는 일반시민들 가운데 무작위 추출법을 통해 선발
- 활용 : 이해관계자 간 갈등이 발생하였거나, 예상되는 사안으로 정책 선택이 불가피한 경우에 주로 활용

## 6. 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)

- 개요 : 이해관계자로 구성된 소그룹이 전문가가 제출한 복수의 시나리오를 대상으로 시나리오별 토론과 평가를 통해 시나리오를 선택하거나 공동안을 작성하는 방식
- 시작 : 스칸디나비아 전통에서 유래, 1993년, 덴마크에서 시민들이 환경보전, 기술선택, 지속가능성 등에 활동
- 인원 : 25~30명
- 결정 : 시나리오의 선택
- 과정 : 전문가 시나리오 개발 -> 소그룹 시나리오 논의 -> 발표 -> 공동안 작성 -> 숙의 통한 보완 -> 최종안 선택
- 기간 : 준비 기간 1개월 이상(시나리오 작성), 참여자 실행 2-3일
- 선발 : 의사결정 영향 미치는 정부 관계자, 전문가, 사업가, 지역사회 주민 가운데 선발, 이해관계에 기초
- 활용 : 미래에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서 정책적 대안을 준비가 필요한 경우에 주로 활용

	시민의회	공론조사	플래닝 셀	합의회의	시민배심제	시나리오워크숍
최초 고안자	Gordon Gibson (Canada, 2002)	j. Fishkin (U.S., 1984)	Dienel (German, 1970s)	덴마크 기술위원회 (Demark, 1987)	Crosby (U.S., 1971)	스칸디나비아 전통 유래
참여자 수	103-160명	100-500명	25명*의안	10-18명	12-26명	25-30명
집합숙의기간	20-30일	2-3일	4-5일	7-8일	4-5일	2-3일
선발 방법	무작위+자기선택	무작위	무작위	무작위+자기선발	무작위	이해관계 집단 별 대표자 선발
활동	정보공유-컨설팅+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의	시나리오제공+정 보공유+숙의
결과	구체적 정책제안	설문조사	설문조사+집합보고서	집합보고서	집합보고서	시나리오 선택
활용처	정부와 공공/국민투표	정부정책 반영	정부정책 반영	의회와 정부 반영	정부정책 반영	정책 선택에 활용

## 7. 사이언스 슬램

- 독일에서 과학기술자와 시민간의 소통을 목적으로 시작
- 경쟁과 재미를 결합, 시민의 자발적 참여, 참여자에 의한 평가와 선택, 보상
- 과학기술 대중화에 기여 / 문화, 예술, 정책 분야로 확산

- 창발적 정책 선택의 수단으로 활용 가능성 (참여의 신뢰성, 운영 규정 확립 등 보완)

### III. 공론장 설계의 핵심 요소

#### 1. 기획 및 설계자의 역할

##### ○ 공론화의 목적

- 창의적 대안 발굴
- 공공기관에 의한 정책 결정의 신뢰성 확보
- 정책 결정 환경의 불확실성 제거
- 이해관계 충돌(갈등) 또는 충돌 가능성 종식
- 장기 미제 과제의 해결

##### ○ 제안자

- 행정부 : 정책 결정의 명분 확보 / 갈등 종식 / 신뢰성 확보
- 국회(지방의회) : 정책 결정을 위한 국민의견 수렴 / 갈등 예방
- 국민 (시민) : 국민생활에 직접 영향을 주는 과제, 대안 발굴, 공공기관이 해결 못하는 장기 미제 과제

##### ○ 시기

- 정책 기획 단계 : 정책의 필요성에 대한 국민의사 타진
- 정책 형성 단계 : 정책에 담아야 할 내용에 대한 국민의견 확인
- 정책 결정 이후 ; 정책 결정에 따른 반발 해소, 정책 변경의 필요성, 갈등 해소

##### ○ 의사결정의 목적

- 국민 의견 확인 -> 정책 결정에 참고
- 정책 결정의 주요 자료 (기존 정책 변경 가능 여부)
- 논의 결과 = 정책 결정 (의회 및 정부에 의한 수용 가능성)

##### ○ 의사결정의 수준

- 정책 방향
- 주요 정책에 대한 결정
- 정책의 구체적 내용과 실행 방안 포함

##### ○ 진행자의 역할

- moderator / facilitator / mediator / arbitrator

##### ○ 공론화 진행을 위한 구조 설계

- 운영 절차 및 시간표
- 각급 위원회 (관리, 소통, 검증, 자문위원회 등) 구성
- 예산 확보

#### 2. 대표성 확보 방안

##### ○ 선발 규모

- 통계학적 규모 : 다양성 확보, 오차 범위에 대한 고려, 사안의 중대성, 국민적 수용성
- 사안의 성격 : 사안의 복잡성, 사안의 종류, 숙의의 정도(강한 숙의 Vs. 약한 숙의), 숙의 기간과 연관

※ 사안의 복잡성이 증가할수록 속의 정도·기간 증가

※ 사안의 종류가 다양할 경우, 적은 수가 집중적 논의 혹은 참여자를 사안에 따라 분리 배치

※ 속의 정도가 강하면 참여자 수는 적고, 속의 기간은 길어지는 경향

- 속의 방식 : 면대면 토론 중시 Vs. 집단 토론 중시

※ 면대면 토론이 중시되는 경우 선발 규모는 줄고, 집단 토론이 중시되는 경우 규모는 증가

- 의사결정 방식 : 개별선호투표 Vs. 합의 도출 Vs. 순위 결정

※ 합의도출이 목적인 경우, 선발 규모는 제한,

※ 순위 결정은 중간 수준

#### ○ 선발 방식

- 무작위 추출 / 자발적 신청 / 혼합 방식

- 해당 사안에 대한 심리적·정치적 고려

- 포괄성·다양성 확보를 위한 고려 요인 : 성별, 연령, 지역, 직업, 소득, 교육 수준, 여론조사 결과, 소수자 배려 등

- 무작위 추출을 기본으로 하고, 사회적 소수자를 배려하여 경우

### 3. 속의성 확보 방안

#### ○ 정보 독점의 문제

- 대부분의 정보를 전문가 또는 공공기관이 독점 / 자신들에게 유리한 정보만 공개

- 운영 규정 혹은 조례 등을 통해 강제하는 방법

- 이해관계자의 편향된 정보의 확인

#### ○ 사실관계 확인이 어려운 경우

- 가치 판단에 결정적인 자료나 정보가 부재한 경우, 이를 어떻게 보완할 것인가?

#### ○ 정보량과 전달 방식의 문제

- 시민의 경우, 시간의 문제, 분량, 가독성 등 고려

- 세대별 정보 취득 방식에 차이 고려 ; 온라인-오프라인 병행 / 문자 자료와 화상 자료의 배합

### 4. 공정성 확보 방안

#### ○ 공공기관의 편향성

- 공공기관이 이해관계에 깊이 개입되어 있는 경우, 공정성 확보 방안

- 의제 선정의 왜곡 방지 방안

#### ○ 시간과 예산의 제약

- 공공기관이 자신들의 편익에 의해 기간과 예산을 배정하는 경우

- 진행 절차를 일방적으로 강제하는 경우

#### ○ 이해관계자의 내부화 실패

- 이해관계자의 의견이 공적 절차를 통해 표현되지 못할 때

#### ○ 이해관계자의 로비

- 참여자에 대한 이해관계자의 매수, 로비 등을 어떻게 방지할 것인가?

#### ○ 진행의 공정성