

## 숙의민주주의조례에 따른 공론화 방법들

숙의민주주의는 대의민주주의가 지닌 민주주의 결핍(democratic deficit) 문제를 해결하거나 보완하는 정치사회적 실험으로서 1990년대 이후 꾸준한 관심을 받고 있다. 특히 대의민주주의의 핵심제도라고 할 수 있는 ‘선거’를 통한 ‘대표자 위임 통치’를 직접적으로 수정하고자 한다. 그러면서 고대 아테네 및 근대 민주주의 사상가들의 생각을 현대적으로 되살린다. 이런 점에서 숙의민주주의에서 말하는 숙의는 ‘정치엘리트의 숙의’가 아니라 ‘인민의 숙의(deliberation by the people)’를 의미한다. 또한 숙의민주주의는 유권자의 집합을 통해 의사를 결정하는 ‘투표 중심’ 민주주의에서 서로 토의하는 ‘대화 중심’ 민주주의로 전환할 것을 강조한다. 따라서 숙의민주주의는 시민들이 공적 논쟁 과정에 직접 참여하여 정치엘리트들이 장악한 현재의 대의민주주의에 균열을 가하고, 통치자와 피통치자를 동일시하는 민주주의의 이상을 재활성화하려는 정치 프로젝트라고 할 수 있다.

숙의민주주의에서는 말하는 ‘숙의’는 단순히 심사숙고나 논의만을 의미하지 않는다. 정치사회적 과정으로서의 숙의는 참여하는 사람들이 상호작용을 통해 선호와 판단의 변화를 받아들일 수 있다는 측면에서 일반적인 의사소통과는 구분된다. 여기서 숙의는 강요, 조작, 기만이 아니라 설득을 의미한다.

숙의는 최근 들어 부상한 새로운 개념은 아니다. 고대 아테네의 민주정에서도 발견되고, 자유주의 사상가인 밀(Mill)은 토론을 통한 통치를 강조했으며, 보수주의 정치철학의 기초를 다진 버크(Burke)와 미국 헌법의 아버지로 불리는 매디슨(Madison)이 작성한 페더럴리스트(The Federalist) 논문 제10호에도 숙의의 정치적 의미가 잘 담겨 있다. 하지만 현재 논의되고 있는 숙의민주주의에 가장 강력한 이론적 토대를 제공한 이는 독일의 비판이론 계승자인 하버마스(Habermas)이다. 하버마스는 시민의 토론과 참여를 통하여 공적 자율성의 실현이 가능할 뿐 아니라 필요하다고 주장하면서, 정치적 사안에 대한 시민의 적극적인 발언을 옹호한다. 일반 시민도 공적 토론에 참여할 수 있는 충분한 이성적 능력을 지니고 있으며, 숙의를 통해서 민주주의가 더 확고해지고 활성화될 수 있음을 규범적으로 논증한 연구라고 할 수 있다.

거트만과 톰슨, 피시킨(Fishkin)은 특정 이슈를 중심으로 현실에서 작동하고 문제 해결을 이끌어 낼 수 있는 숙의방법과 운영원칙을 제안했다.

피시킨의 숙의민주주의는 대중적인 여론조사와 숙의를 구분하는 것에서부터 출발한다. 그는 여론조사가 어떤 이슈를 얼마나 알고 있는냐와 상관없이 ‘현재 생각하고 있는 바(what the public think)’를 확인하는 것이라면, 숙의는 해당 이슈를 깊이

생각할 수 있는 토의과정을 거치며 ‘어떻게 생각할 것인가(what the public would think)’ 를 확인하는 작업이라는 점을 강조했다. 현대의 대의민주주의의가 대중여론(조사)에 기반을 두고 있다는 점에 대해서 비판적이며, 현대사회의 대중여론에는 관련 정보를 얻지 않고 무지를 유지하는 것이 더 합리적이라는 합리적 무지(rational ignorance) 현상이 반영된다고 보았다. 즉 현대의 대의제하에서 대중여론은 ‘시민 개인(혹은 유권자)의 의견은 수백만 명 중 하나의 의견일 뿐인데, 왜 정치나 정책에 대해 알기 위해 시간과 노력을 들여야 하는가? 나의 개인적 견해는 아무런 효과도 가져오지 못할 것’ 이라는 낮은 정치 효능감(political efficacy)을 보인다는 것이다. 대중여론은 조작에도 취약하다. 특히 정치과정에 광고산업 기술이 개입하면서 정치 엘리트가 민주주의라는 이름으로 여론을 조작하는 것이 가능해졌다. 피시킨은 대의제의 숙의과정이 중우정치(다수결의 어리석은 결정)를 제어하는 수단이 정치엘리트로 한정되어 있다는 점을 비판하면서 일반 시민의 숙의를 강조했다. 즉 ‘인민을 위한’ 민주주의를 넘어 일반 시민이 정책 결정의 숙의과정에 직접 참여하는 ‘인민에 의한’ 민주주의로서의 숙의민주주의를 강조하고, 그 구체적인 실천 대안으로 작은 공중의 숙의에 기반을 둔 공론조사를 제안했다.

숙의민주주의는 개인의 단순한 선호집합이 아니라 시민의 정제된 의견을 정치 및 정책과정에 투입하는 것을 목표로 한다. 따라서 대면 토론이 가능한 소규모 집단을 적극적으로 활용하는 경향이 있다.

〈표 2-1〉 작은 공중을 활용한 숙의 기법

구분		최종의사결정 방식	
		공통의견	개인투표
참여자 수	다수의 참가자 (100명 이상)	시민의회	공론조사, 플래닝 셀
	소수의 참가자 (30명 미만)	합의회의, 시민배심원제	-

자료: Lindell(2011), pp.24-27; 김정인(2018), p.140에서 재인용.

### 1. 공론조사

공론조사의 작은 공중은 시민의회 및 플래닝 셀처럼 100명 이상의 규모를 지향한다. 공론조사에서는 시민의회, 합의회의, 시민배심원제처럼 합의에 따른 공동의 의견을 제안하는 방식이 아니라, 개인별 설문조사를 통한 선호집합적 의사결정 방식을 최종의사결정 방식으로 택하고 있다. 물론 여기서 선호집합은 숙의과정을 거친다는 측면에서 숙의과정 없이 진행되는 일반적인 여론조사 및 투표와는 뚜렷하게 구분된다. 공론조사를 ‘숙의형 여론조사’로 번역하기도 한다. 피시킨은 현재의 여론조사 방식은 응답자가 해당 이슈에 대해 충분한 정보와 생각 없이 응답할 가능성이 높을 뿐 아니라, 대중사회의 여론이 조작에 취약하다는 점을 강조한다. 그리고

사람은 자신과 유사한 사회경제적 배경을 지닌 사람과 주로 교류하기 때문에 자신의 세계관을 강화하는 경향이 있다고 본다. 균형 잡힌 정보제공, 나와 다른 생각을 지닌 사람과 숙의하는 과정을 통해 자신의 선호를 변경하거나, 변경하지 않더라도 그러한 과정을 거쳐 정제된 여론이 정치와 정책 결정의 여론이 되어야 한다는 것이다.

피시킨에 따르면, 특정 집단을 배제하지 않는 투표권의 확대는 정치적 평등을 높이고 대중의 정치참여 기회를 확대했지만 숙의의 실현을 어렵게 만들었다. 반면에 무작위 추출로 구성된 작은 공중에 기반을 둔 숙의방식인 공론조사는 정치적 평등과 숙의를 동시에 달성할 수 있는 방법이다. 여기서 말하는 정치적 평등은 두 가지 의미를 지닌다. 시민(모집단) 모두가 동등하게 무작위 표본 추출로 구성하는 작은 공중(표본집단)에 참여할 가능성을 지닌다는 점, 최종의사결정에서 작은 공중의 구성원들이 1인 1표를 행사한다는 점에서 정치적으로 평등하다. 그리고 작은 공중은 면대면 토론이 가능한 소규모 집단이라는 점에서 높은 숙의성 또한 확보할 수 있다.

공론조사에서 면대면 숙의를 진행하는 작은 공중은 자기선발(self-selection)이 아닌 무작위 선발(random-selection)로 구성하는데, 이는 모집단(일반 시민)을 통계학적으로 대표할 수 있는 표본집단(작은 공중)을 구성하기 위해서이다. 즉 공론조사처럼 작은 공중을 활용한 숙의기법의 정당성은 작은 공중이 보통 시민을 대표하는 소집단이라는 과학적 추정에 근거한다. 나와 같은 보통 시민이 참여하여 내린 결정이라는 믿음이 있을 때 숙의과정에 직접 참여하지 않은 시민도 이에 동의할 수 있다. 따라서 작은 공중의 대표성을 높이는 것은 공론조사 설계에서 매우 중요하다. 공론조사처럼 작은 공중을 활용하는 숙의기법은 작은 공중에 이해당사자가 직접적으로 참여할 것을 강조하지는 않는다. 오히려 작은 공중에서 이해관계가 강한 집단(issue public)을 배제해야 더 합리적이고 공적으로 판단할 수 있다는 가정에 기반을 두고 있다. 물론 숙의과정에서 다양한 이해당사자들의 주장을 반영하고 논의하지만, 일정 비율을 작은 공중의 구성원으로 배정하는 것은 예외적이라고 할 수 있다. 따라서 정책 결정의 영향을 직접적으로 받는 이해당사자에게서 자신의 입장을 충분히 반영하지 않는다는 비판에 직면한다.

무작위 선발은 일종의 ‘추첨(sortition)’에 따른 선발이다. 이러한 점에서 공론조사는 선거를 통한 대의민주주의와 구분되는 고대 아테네 민주제의 특성을 갖는다. 추첨제는 고대 아테네 민주주의를 가능하게 했던 핵심 수단이다. 추첨을 통한 공직자의 선발은 모든 시민에게 교대로 공직을 맡을 수 있는 가능성을 제공하므로 평등하다. 이를 통해 모든 시민은 때론 통치자로, 때론 피통치자로 정치과정에 참여할 수 있었다. 추첨은 고대 아테네부터 로마공화정, 중세 이탈리아 도시공화국에 이르기까

지 공직자 선발의 주요한 수단이었지만 대의민주주의가 성장하면서 쇠퇴했다. 이런 측면에서 일반 시민의 숙의를 강조하는 공론조사를 포함한 숙의민주주의는 아테네 민주주의의 현대적 부활이라고 볼 수 있다. 피시킨 또한 공론조사는 고대 아테네의 배심원제에서 영향을 받았다고 밝히고 있다. 피시킨이 제안한 공론조사 진행방식은 <표 2-2>와 같다. ① 먼저 무작위 표본추출로 1차 설문조사(표본조사)를 진행한다. ② 인구통계학적 특성 및 이슈에 대한 의견을 반영한 시민참여단으로 불리는 작은 공중을 구성하기 위하여 참여의사를 확인한다. ③ 참여의사를 밝힌 시민들에게 이슈에 대해 균형 잡힌 정보를 담은 소책자를 배포하여 면대면 숙의에 앞서 학습기회를 제공한다. ④ 공론조사에서 가장 중요한 면대면 숙의과정을 참여자들이 함께 하는 분임(소그룹) 토론과 전문가에 대한 질의응답 방식으로 진행한다. ⑤ 숙의과정이 끝난 후 1차 설문조사와 동일한 문항으로 2차 설문조사를 진행하여 최종의사인 공론을 결정한다. 동일한 문항으로 진행하는 두 번의 설문조사를 통해 숙의과정이 불러일으킨 선호전환 효과를 확인할 수 있다.

<표 2-2> 피시킨 공론조사의 설계 및 진행

단계	내용	설명
1	1차 설문조사	- 무작위 표본추출로 선정한 표본집단을 대상으로 1차 조사 실시
2	공론조사 표본 확보	- 1차 조사의 표본집단을 대상으로 공론조사에 초청
3	이슈에 대한 정보제공	- 참여의사를 밝힌 사람에게 이슈에 대해 균형 있는 정보를 담은 자료집 제공
4	소그룹 토론	- 공론조사 당일, 참여자들을 소그룹으로 나누어 토론
	패널과의 질의응답	- 토의 결과로 나온 질문들을 주제로 실무자·전문가 패널과 함께 질의응답
5	2차 설문조사	- 숙의과정을 거친 참여자들의 의견을 취합하는 2차 조사 실시
	언론보도	- 결과 분석과 미디어를 통한 결과 보도

자료: Center for Deliberative Democracy(2021), "Deliberative Polling", 검색일: 2021.3.10.

작은 공중은 일반 시민을 대신하여 직접 숙의과정에 참여해 최종결정하는 표본집단이다. 따라서 계급, 젠더, 교육, 소득, 인종 등을 고려한 인구학적 대표성(①)과 의제에 대한 다양한 관점(viewpoints)을 포괄하는 태도의 대표성(②)을 고려해야 한다. 그리고 작은 공중은 자신이 속한 공동체를 대표할 만큼 그리고 통계적으로 의견변화를 유의미하게 평가할 수 있을 만큼 충분히 커야 한다(③). 작은 공중이 일반 시민의 다양한 인구학적 변수와 관점을 반영한다는 측면에서, 작은 공중의 대표성을 작은 공중의 다양성(diversity)으로 부를 수 있을 것이다. 직접적인 숙의 참여자(작은 공중)가 일반 시민의 다양성을 잘 대표해야 한다.

나머지 4개의 성공조건은 숙의과정의 질과 연관되어 있다. 먼저 참여자들이 경쟁적인 찬반논쟁에 효과적으로 참여할 수 있도록 공론자사를 설계해야 한다(④). 이를 위해서는 균형 잡힌 브리핑 자료(학습자료), 숙의 참여자들이 찬성과 반대의 의견을

공유할 수 있는 소그룹 토론, 참가자의 질문에 대답해 줄 경쟁적인 전문가가 필요하다. 숙의 참여자들은 경합하는 찬반논쟁을 접함으로써 자신의 입장이 갖는 한계에 대면하게 된다. 다음은 관련 지식의 획득으로, 숙의 참여자들이 더 많은 정보를 얻을 수 있도록 공론조사를 설계해야 한다(⑤). 다음으로는 숙의 참여자의 의견변화이다(⑥). 피시킨은 의견변화 여부가 공론조사의 성공을 판단하는 절대적 기준이 아니라는 점을 강조했다. 숙의과정 이후에도 선호가 변화하지 않았다는 것은 그만큼 반대 주장을 이겨낸 것이기 때문에 이 선호 또한 숙의의 결과라고 할 수 있다. 하지만 이러한 결과가 숙의의 일반적인 결론이라면 숙의를 해야 하는 정당성을 확보하기 어렵다. 실제로 실행된 공론조사를 보면 중요한 의견변화를 확인할 수 있으므로, 숙의 전과 후 개인의 의견변화를 확인할 수 있도록 공론조사를 설계해야 한다.

다음으로 숙의과정에서 왜곡이 발생하지 않도록 설계해야 한다(⑦). 토론의 왜곡은 다음의 두 가지 경로를 통해 발생할 수 있다. 먼저 여성보다는 남성, 저학력자보다는 고학력자, 저소득자보다는 고소득자가 토론을 지배할 가능성이 크다. 즉 공동체의 사회경제적 불평등이 숙의의 작은 공중으로까지 침투할 염려가 있다. 그리고 집단적인 토론을 통해 의사를 결정할 때 나타날 수 있는 극단적인 선택의 가능성인 집단편향성(law of group polarization) 또한 토론 과정을 왜곡할 수 있다. 따라서 숙의 참여자들이 더 나은 논변의 자율적인 힘(unforced force of the better argument)에 기초하여 결론을 내릴 수 있도록 설계하는 것이 중요하다. 끝으로 숙의 참여자들이 내린 결론을 확인할 수 있는 명확한 근거를 만들어야 한다(⑧). 이는 숙의과정 전과 후의 설문조사와 소그룹 토론의 녹취록을 통해 확인할 수 있다. 그리고 이러한 근거는 숙의 참여자들이 무엇을 우선시했는지뿐 아니라 참여자들이 논쟁과정에 얼마나 진지하게 임했는지를 확인해준다.

〈표 2-4〉 피시킨이 제안한 공론조사의 성공조건

단계	내용	설명
작은 공중	① 인구학적 대표성	- 계급, 젠더, 연령, 소득, 인종 등의 인구학적 변수를 고려한 설계
	② 태도의 대표성	- 다양한 관점을 고려한 설계
	③ 규모	- 공동체를 대표할 만큼 그리고 통계적으로 유의미한 규모로 설계
숙의과정의 질	④ 찬반논쟁	- 경합하는 찬반논쟁에 참여함으로써 자신의 입장이 갖는 한계를 확인할 수 있도록 설계
	⑤ 지식의 획득	- 더 많은 정보를 얻을 수 있는 방향으로 설계
	⑥ 의견의 변화	- 숙의 전과 후의 의견변화를 확인할 수 있는 방향으로 설계
	⑦ 왜곡의 회피	- 특정한 참여자의 토론 지배 및 집단편향성을 회피할 수 있도록 설계
	⑧ 인식(식별) 가능한 근거	- 공론(최종결론)을 확인할 수 있는 설문조사 및 녹취록 마련

자료: Fishkin(2018), pp.73-79를 기초로 저자 재구성.

〈표 2-5〉 국내 주요 공론조사 사례

순번	공론화 명칭(논의 안건)	개최시기	유형	의제의 범위	시민참여단의 범위			
1	- 사용후핵연료 공론화 · 사용후핵연료 관리방안(2055년 사용후핵연료 영구처분시설 건설·운영 지지 여부)	2013.10.	의견 수렴형	전국과 지역	전국			
2	- 대입제도 개편 공론화위원회 · 선발방법의 비율, 수능평가방법, 입시제도의 방향	2018.7.	의견 수렴형	전국	전국			
	의제					학생부위주 & 수능위주 전형 비율	수능평가 방법	수능 최저학력기준 활용 여부
	1					균형 유지	상대평가	대학 자율
	2					대학 자율	절대평가	활용 가능
	3					대학 자율	상대평가	대학 자율
4	수능위주 확대	상대평가	대학 자율					
3	- 「제5차 국토종합계획」 수립을 위한 국민참여단 회의 · 국토종합계획 수립과정에서 국민의견 수렴	2018.11.	의견 수렴형	전국	전국			
4	- 2018 서울 균형발전 공론화 · 서울지역 균형발전을 위한 주요 과제와 우선순위 선정	2018.9.	의견 수렴형	지역 (광역)	지역 (광역)			
5	- 신고리 5·6호기 공론화위원회 · 신고리 5·6호기 원전 공사 계속 추진 여부	2017.9.	정책 결정형	전국과 지역	전국			
6	- 광주도시철도 2호선 공론화위원회 · 광주도시철도 2호선 건설 추진 여부	2018.10.	정책 결정형	지역 (광역)	지역 (광역)			
7	- 사용후핵연료 월성원전 지역의견 수렴 · 사용후핵연료 임시저장시설인 맥스터 증설 여부	2020.7.	정책 결정형	전국과 지역	지역 (기초)			
8	- 대전 월평공원 공론화위원회 · 대전 월평공원 민간특례사업(대규모 아파트건축) 추진 여부	2018.12.	정책 결정형	지역 (광역)	지역 (광역)			
9	- 서산시 자원회수시설 공론화위원회 · 자원회수시설 설치사업 계속 추진 여부	2019.2.	정책 결정형	지역 (기초)	지역 (기초)			
10	- 녹지국제영리병원 관련 숙의형 공론조사위원회 · 영리병원 건설 계속 추진 여부	2018.4.	정책 결정형	지역 (특별)	지역 (특별)			

자료: 김도균(2020), pp.394-420; 이강원, 김학린(2020), pp.153-172, pp.206-236을 바탕으로 저자 작성.

〈표 2-6〉 의견수렴형 공론조사의 시민참여단 규모와 최종결정(합의)

순번	공론화 명칭	시민참여단 규모	숙의토론회 참여자	시민참여단 의견		최종권고안																				
				숙의 전	숙의 후																					
1	- 사용후핵연료 공론화 · 사용후핵연료 관리방안(2055년 사용후핵연료 영구처분시설 건설·운영 지지 여부)	175명	175명	찬성: 60.0% 반대: 8.6% 중간: 확인 불가 의견 없음: 확인 불가	찬성: 63.6% 반대: 8.7% 중간: 26% 의견 없음: 1.7%	① 2051년까지 처분시설 건설 ② 2024년 이전에 중간 저장시설 건설 등																				
2	- 대입제도 개편 공론화위원회 · 선발방법의 비율, 수능평가 방법, 입시제도의 방향  <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>의</td> <td>학생부위주 &amp; 수능위주 전형 비율</td> <td>수능평가 방법</td> <td>수능 최저학력 기준 활용 여부</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>균형 유지</td> <td>상대평가</td> <td>대학 자율</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>대학 자율</td> <td>절대평가</td> <td>활용 가능</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>대학 자율</td> <td>상대평가</td> <td>대학 자율</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>수능위주 확대</td> <td>상대평가</td> <td>대학 자율</td> </tr> </table>	의	학생부위주 & 수능위주 전형 비율	수능평가 방법	수능 최저학력 기준 활용 여부	1	균형 유지	상대평가	대학 자율	2	대학 자율	절대평가	활용 가능	3	대학 자율	상대평가	대학 자율	4	수능위주 확대	상대평가	대학 자율	550명	1차: 512명 3차(최종): 490명	의제 1: 49.4% 의제 2: 50.5% 의제 3: 39.2% 의제 4: 50.3%	의제 1: 52.5% 의제 2: 48.1% 의제 3: 37.1% 의제 4: 44.4%	① 수능시험 위주 전형 비율을 현행보다 확대 ② 수능 점수 상대 및 절대평가 혼용 ③ 수능 최저기준의 대학 자율화 등
의	학생부위주 & 수능위주 전형 비율	수능평가 방법	수능 최저학력 기준 활용 여부																							
1	균형 유지	상대평가	대학 자율																							
2	대학 자율	절대평가	활용 가능																							
3	대학 자율	상대평가	대학 자율																							
4	수능위주 확대	상대평가	대학 자율																							
3	- 「제5차 국토종합계획」 수립을 위한 국민참여단 회의 · 국토종합계획 수립과정에서 국민의견 수렴	170명	1차: 111명 2차: 88명 3차: 70명	국토 미래비전과 추구 가치 및 추진전략 등	지역격차 해소방안 등 국토계획 현장 초안 채택 등	국토종합계획 수립 관련 최초의 국토계획현장 초안 마련 등																				

순번	공론화 명칭	시민참여단 규모	숙의토론회 참여자	시민참여단 의견		최종권고안
				숙의 전	숙의 후	
4	- 2018 서울 균형발전 공론화 · 서울지역 균형발전의 주요 과제와 우선순위	450명	1차: 436명 대토론회(최종): 246명	서울의 균형발전 정책 방향 및 정책 과제 검토 등	- 우선순위 결정 ① 주거 안정 및 주거 환경 개선(45.1%) ② 접근성 및 교통 인프라 개선(20.3%) ③ 지역개발을 통한 일자리 창출(11.4%) 등	주거 안정 및 주거 환경 개선 최우선 시행 등

〈표 2-7〉 정책결정형 공론조사의 시민참여단 규모와 최종결정(합의)

순번	공론화 명칭	시민참여단 규모	숙의토론회 참여자	시민참여단 의견		최종권고안
				숙의 전	숙의 후	
5	- 신고리 5·6호기 공론화 위원회 · 신고리 5·6호기 원전 공사재개 여부	500명	OT: 478명 최종토론회: 471명	계속추진: 36.6% 추진중단: 27.6% 중립: 35.8%	계속추진: 57.2% 추진중단: 39.4% 중립: 3.3%	공사는 재개하되 원자력발전 비중을 축소하는 방향으로 에너지 정책 전환
6	- 광주도시철도 2호선 공론화위원회 · 광주도시철도 2호선 건설 추진 여부	250명	243명	(미시행)	계속추진: 78.6% 추진중단: 21.4%	도시철도 2호선 공사재개

순번	공론화 명칭	시민 참여단 규모	숙의토론회 참여자	시민참여단 의견		최종권고안
				숙의 전	숙의 후	
7	- 사용후핵연료 공론화 · 사용후핵연료 임시저장 시설인 맥스터 증설 여부 (경주 월성원전)	145명	1차: 145명 2차: 145명 (온라인 숙의)	계속추진: 58.6% 추진중단: 8.3% 중립: 33.1%	계속추진: 81.8% 추진중단: 11.0% 중립: 7.8%	사용후핵연료 시설증설
8	- 대전 월평공원 공론화 위원회 · 대전 월평공원 민간특례 사업(아파트건축) 추진 여부	235명	1차: 168명 2차: 159명	계속추진: 37.5% 추진중단: 32.1% 중립: 30.4%	계속추진: 37.7% 추진중단: 60.4% 중립: 1.9%	민간특례사업 중단
9	- 서산시 자원회수시설 공론화위원회 · 서산시 자원회수시설 설치 사업(양대동 광역 생활폐기물 소각시설)의 계속 추진 여부	105명	1차: 80명 2차: 70명	계속추진: 31.3% 추진중단: 35.0% 중립: 33.8%	계속추진: 54.3% 추진중단: 45.7%	자원회수시설 계속 추진
10	- 녹지국제영리병원 관련 숙의형 공론조사위원회 · 영리병원 건설 계속 추진 여부	200명	1차: 180명 2차: 180명	개설허가: 27.5% 개설불허: 56.5% 중립: 15.8%	개설허가: 38.9% 개설불허: 58.9% 중립: 2.2%	녹지국제 영리병원 불허 권고

#### 1-1. 공론조사 사례 :

대전광역시 서구 도솔산 일대의 월평공원(면적 399만 4,734m<sup>2</sup>)은 대전의 주요 하천인 갑천과 유등천이 흐르고, 도마동, 월평동, 갈마동에 걸쳐 위치한 도심 내 근린공원이자 도심 숲이다. 1990년 2월 공원조성계획을 수립했으나, 재원 부족으로 일부 지역만 공원(85만 728m<sup>2</sup>)으로 조성하였다. 그리고 나머지 대부분의 지역(314만 4,006m<sup>2</sup>)은 장기미집행 상태로 남아 있었다. 월평공원 문제는 대전시가 장기미집행 도시공원 지정 해제(도시공원일몰제)에 대한 대안으로 ‘월평공원 민간특례사업’을 추진하면서 부상했다. 이 민간특례사업은 민간사업자에게 월평공원 부지 내에 비공원시설인 아파트 건축을 허용하는 것을 조건으로, 비공원시설 이외의 녹지에 공원을 조성하여 지방정부에 기부채납하도록 하는 방식이었다. 즉 민간사업자가 수익성 높은 대규모 아파트 단지(2,722세대) 건설수익에 대한 보상으로 대전시에 공원을 만들어 기부채납한다는 내용이었다.

초기 민간특례사업이 시민의견 수렴 과정 없이 대전시 주도로 추진되면서 대전시와 주민간, 주민과 주민 간의 갈등을 유발한 탓에 정책의 수용성이 크게 떨어졌다. 갈



등이 장기화하자 지역 NGO를 중심으로 공론조사에 의한 문제 해결 방안이 제안되었으며, 시의원들의 중재로 대전시에서 이를 수용했다. 이에 2018년 7월 27일 ‘대전 월평공원 공론화위원회’가 구성되었고 2018년 12월 21일 진행된 2차 숙의토론회에서의 합의내용을 바탕으로 “월평공원조성과 관련하여 민간특례사업을 추진하지 않을 것을 권고” 하는 최종권고안을 대전시 도시계획위원회에 제출하였다. 그리고 도시계획위원회에서는 공론조사의 최종권고안을 수용하여 월평공원 민간특례사업을 부결 처리하는 것으로 일련의 과정을 마무리하였다.

〈표 3-12〉 월평공원 공론조사 진행과정

순번	단계	내용	상황
①	공론화위원회 위원 구성	- 법(위원장), 도시공학, 행정학, 사회학, 경영학 분야의 중립적인 전문가 5명으로 구성	-
②	이해관계자 협의회 및 검증단 구성	- 이해관계자 협의회에는 찬성 측 4인, 반대 측 4인, 중립적 전문가 참여 - 검증단에는 찬성과 반대 측에서 추천한 각 1인, 중립적 전문가 1인 참여	-
	1차 시민참여단 선정	- 지역, 성, 연령 등을 고려한 유선 RDD 방식으로 290명 선정 (예비명단 포함)	유선 RDD 방식으로도만 시민참여단을 선정하는 것에 대한 민간특례사업 반대 측의 강한 반대
	의제 선정 워크숍	- 이해관계자, 이해관계자가 추천한 전문가, 미래세대(중학생, 대학생, 대학원생) 총 24명, 4개 조로 나누어 의제 선정	
	정보제공 및 학습	- 시민참여단에게 교차검증한 자료집 사전 배포 - 월평공원 공론화 홈페이지를 통해 일반시민에게도 자료집 공개	
	숙의토론회	- 1차 시민참여단 157명 참여	
	현장방문	- 40명 참여	
③	최종 시민참여단 선정	- 유선 RDD 104명, 무선 RDD, 131명, 총 235명	반대 측의 합의로 정상화
④	정보제공 및 학습	- 시민참여단에게 교차검증한 자료집 사전 배포 - 월평공원 공론화 홈페이지를 통해 일반시민에게도 자료집 공개	-
⑤	1차 숙의토론회 (1차 설문조사, 현장답사)	- 참석 168명(시민참여단 선정자 수 대비 71.5% 참여) -(숙의토론회 전) 1차 설문조사 결과: 민간특례사업 찬성 37.5%, 반대 32.1%, 중립 30.4%	-
⑥	2차 숙의토론회 (2차 설문조사)	- 참석 159명(1차 숙의토론회 참여자 수 대비 94.6% 참여) -(숙의토론회 후) 2차 설문조사: 민간특례사업 찬성 37.7%, 반대 60.4%, 중립 1.9%	-
⑦	정책권고	- 월평공원 조성과 관련하여 민간특례사업을 추진하지 말 것을 권고	-

자료: 월평공원공론화위원회(2019), p.17, pp.30-33, pp.92-93, p.111을 참조하여 저자 재구성.

월평공원 공론조사는 실질적으로 1단계(2017.12.19~2018.6.4)와 2단계(2018.7.27~2018.12.21)로 구분된다. 1단계는 민관협의체가 주도한 공론조사의 사전 준비단계라고 볼 수 있다. 민관협의체에는 대전시 관계자 2인과 대전지역의 주요한 환경운동단체인 대전충남녹색연합, 대전환경운동연합, 대전참여자치시민연대에서 3인이 참여했다. 민관협의체는 7개월 동안 총 12차례 회의를 개최했으며, 시민여론 수렴 방법 및 절차를 논의하고, 공론조사를 수행할 수 있는 용역업체를 선정했다.

2단계에서는 본격적으로 공론조사를 총괄하는 공론화위원회를 구성하고, 시민참여단(작은 공중)을 모집하고 숙의를 진행하여 월평공원 민간특례사업의 공론을 확정했다. 공론화위원회 위원은 법(위원장), 도시공학, 행정학, 사회학, 경영학 분야의 중립적인 전문가 5명으로 구성했다. 공론화위원회는 공론조사의 전 과정을 공정하고 투명하게 운영하는 핵심기구로 총 6개월 동안 18차례 회의를 개최했다.

공론화위원회는 이해관계자 협의회와 이해관계자들이 추천하는 전문가들로 구성된 검증단을 별도로 운영했다. 이해관계자 협의회에는 월평공원 민간특례사업을 찬성하는 주민 측 4인, 반대 측 4인, 그리고 상황에 따라 대전시 유관부서, 공론화위원회 위원, 관련 전문가 등 3~4명이 추가로 참여하여 의견을 조율하고 자문하는 형식으로 진행했다. 검증단에는 찬성 측과 반대 측 이해관계자가 추천한 전문가 2인(각각 1인)과 중립적인 공론화위원회 위원 1인이 참여했다. 검증단은 주로 시민참여단 선정과정에서 투명성과 공정성 확보에 집중했다. 이해관계자 협의회와 검증단을 통해 찬성 측과 반대 측 이해관계자들은 공론조사라는 논의 틀을 벗어나지 않고 자신들의 의사를 적극적으로 개진할 수 있었다. 즉 중립적인 전문가로 구성된 공론화위원회를 통해서는 공론조사 진행과정의 공정성을 확보하려고 노력했다면, 이해관계자 협의회를 통해서는 다양한 의견을 수렴하고 검증단을 통해서는 상호견제와 균형이 가능하도록 했다고 볼 수 있다.

시민참여단은 2회 숙의토론회와 1회 현장답사에 참여했으며, 숙의성 높은 공론을 얻기 위해 1차와 2차 숙의과정에 모두 참여한 159명에게만 최종투표권(2차 설문조사)을 주었다. 시민참여단에게 자료집을 사전에 배포하여 숙의토론회 전에 학습할 수 있는 기회를 제공했다. 1차 숙의토론회는 현장답사를 겸하여 진행했으며, 2차 숙의토론회에서 최종적으로 민간특례사업의 계속 추진 또는 중단 여부를 결정했다. 1차 숙의토론회에 현장답사가 포함되어 약간의 차이는 있지만, 1차와 2차 숙의토론회는 기본적으로 전문가 발표, 분임토의, 전문가에 대한 질문과 응답 등의 순으로 진행되었다.

〈표 3-16〉 월평공원 공론화 숙의토론회 자료집 목차

구분	내용
제1장 월평공원 공론화 개요	- 공론화란 무엇인가 - 월평공원 공론화 배경 및 의의 - 시민참여단 역할 - 공론화 방법 및 진행 일정
제2장 월평공원 현황 및 경과	- 월평공원 현황 - 장기미집행 도시공원과 도시공원일몰제 - 월평공원 민간특례사업 추진경과
제3장 민간특례사업 반대 측 주장	- 서론 - 의제 1. 자연생태 - 의제 2. 재질 - 의제 3. 미래상-컨텐츠(역안) - 결론
제4장 민간특례사업 찬성 측 주장	- 서론 - 의제 1. 자연생태 - 의제 2. 재질 - 의제 3. 미래상-컨텐츠(역안) - 결론
기타	- 발표자료 - 부록 1. 월평공원(간이지구) 사유지 현황도 - 부록 2. 월평공원 현장방문 경로

자료: 월평공원공론화위원회(2018), 목차.

〈표 3-17〉 월평공원 민간특례사업 찬성 측과 반대 측의 주요 주장

구분	찬성	반대
환경 (자연 생태)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 월평공원은 도심에 위치한 입지 여건상 주변 생태자원과의 연결성이나 연속성이 이미 단절된 상태</li> <li>- 식생보전등급도 낮고 동물의 출현 빈도 또한 낮은 편임</li> <li>- 종 다양성이 높거나 개체군의 밀도가 높은 생물서식공간은 아니라는 판단</li> <li>- 종합해서 볼 때 동식물의 분포 측면에서 생태적 가치가 높다고 볼 수 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 육상생태계(월평공원)와 수생태계(갑천)의 조화로 자연생태계 우수(800여 종의 동식물 서식)</li> <li>- 제15회 아름다운 숲 전국대회 공존상 수상(산림청 주관)</li> <li>- 제15회 '이곳만은 지키자' 시민공모전 대상 수상 (한국내셔널트러스트와 한국환경기자클럽 주관, 환경부와 문화재청 후원)</li> <li>- 미세먼지, 이산화질소 등 대기오염을 정화하는 천연 공기청정기</li> <li>- 대규모 토목공사로 인한 진동, 분진 및 사업부지에 인접한 월평정수장 오염 우려</li> </ul>
환경 (자연 생태)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다만, 도심에 위치해 공익적인 기능을 갖는 거점생태·녹지축으로 보전의 필요성, 따라서 비공원시설(아파트 단지) 건축 이외의 지역은 생태적으로 복원·관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사 시 암반(복운모화강암)의 특징으로 인해 자연방사능 물질의 대기 유출 우려</li> <li>- 신규도로 건설이 불가능한 지형이어서 극심한 교통 혼잡 우려</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기미집행 도시공원은 재정 부족에서 기인한 측면이 강함. 따라서 보족한 대안 없이 미집행 공원이 해체될 경우, 난개발, 공원시설 부족, 주민갈등 등 다양한 사회문제 등장</li> <li>- 비공원시설 수익으로 공원을 조성하는 민간특례사업 방식이 지방정부가 재정 부족 문제를 해결할 수 있는 가장 현실적인 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대전시는 6대 광역시 중 유일하게 도시공원일몰제에 대비하여 녹지기금 1,650억 원을 적립해 둔 상태. 따라서 이 기금을 사용한다면 아파트를 건축하지 않고도 월평공원 사유지 매입 비용(640억 원)을 충당할 수 있음</li> </ul>
미래상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 월평공원 부지 내 30%를 개발하고 그 개발이익으로 70%를 공원으로 조성하여 대전시에 기부채납</li> <li>- 대전시민이 다양한 공원을 체험할 수 있도록 도시형 가족공원 성격의 공원 조성</li> <li>- 민간공원특례사업은 아파트를 짓기 위해 공원을 훼손하는 것이 아니라 공원을 지키기 위해 어쩔 수 없이 아파트를 짓는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 녹지기금을 활용하여 온전하게 도심 숲(월평공원)을 보전하고 미래세대에 계승</li> <li>- 일몰제 대상 지역에 도시공원을 조성할 경우 중앙정부의 적극적인 지원(공원매입을 위해 지방채 발생 시 이자 50% 지원)</li> <li>- 도시자연공원구역제도, 임차공원제도를 활용하여 온전하게 월평공원을 보전</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사유재산권 침해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 월평동 산성(대전시 기념물 제7호), 마봉재 보루(대전시 문화재자료 제56호), 도술산 보루(대전시 문화재자료 제55호) 등 산성 문화재가 사업지구내에 인접해 있어 개발이 진행된다면, 역사문화환경 훼손 우려</li> <li>- 개발(33.8%)보다는 보전(56.8%)해야 한다는 시민의견 우세(2018년 6월, 대전 MBC 여론조사)</li> </ul>

출처: 월평공원공론화위원회(2018), pp.27-47, pp.51-71을 기초로 저자 재구성.

〈표 3-18〉 자신의 생각을 정리하는 데 도움이 되는 정도

(단위: %)

구분	부정			보통 이다	긍정			무응답
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	합계		그렇다	매우 그렇다	합계	
자료집	-	1.9	1.9	24.5	42.8	28.9	71.7	1.9
전문가 발표 및 질의응답	-	3.1	3.1	15.7	45.3	34.6	79.9	1.3
분임토의	-	2.5	2.5	14.5	44.7	35.8	80.5	2.5
현장방문	3.1	6.3	9.4	23.3	41.5	24.5	66.0	1.3
언론보도	8.8	25.8	34.6	38.4	14.5	10.7	25.2	1.9
TV 토론회, 시민토론회	5.7	13.8	19.5	35.2	29.6	12.6	42.2	3.1
지인과의 대화 및 의견교환	9.4	17.0	26.4	27.7	29.6	14.5	44.1	1.9

자료: 월평공원공론화위원회(2019), p.142를 기초로 저자 재구성.

대전시는 애초의 약속대로 시민들의 권고안을 수용했다. 월평공원 공론조사에 참여한 다양한 이해당사자들 사이에도 시민참여단의 최종결과와 대전시의 수용에 대해 집단적 저항이 일어나지는 않았다. 즉 공론조사 결과에 대한 높은 사회적 수용성을 보였다고 할 수 있다. 하지만 민간특례사업을 추진했던 민간 기업인 (주)대전월평파크PFV는 그간 진행된 대전시와의 협의 과정을 무시하고 도시공원위원회에서 관련 사업을 부결 처리한 것에 대해 절차상 문제를 들어 행정소송을 제기했다. 그 결과 1심에서 월평공원 민간특례사업 취소 결정이 적법하지 않다는 원고(주)대전월평파크PFV) 승소 판결이 내려졌다(2021년 4월 14일). 원고 측의 주장은 수년간 대전시와 협의한 과정이 있으므로 대전시의 부결 결정에 절차상의 하자가 있다는 것이었고, 법원이 이를 인정한 것이다. 동 판결에 대하여 대전시는 고등법원에 항소 의사를 밝힌 것으로 알려진다.

공론조사를 시민참여의 확대라는 민주적 혁신의 맥락에서 개선할 필요가 있다. 첫째, 정부 주도 중심의 의제 선정 및 활용방식에서 벗어나야 한다. 현재까지 진행된 공론조사의 의제는 정부가 필요로 해서 선정한 측면이 강했다. 따라서 시민은 정부가 준 의제를 중심으로 숙의에 참여할 수밖에 없었다. 즉 의제 취합 및 선정 단계부터 시민참여를 확대하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 시민의 필요에 따라 밑으로부터(bottom-up), 덴마크의 기술위원회처럼 의회 의원, 정부, 대학, 연구기관, 전문가, 시민단체, 언론 등 다양한 사회집단으로부터 공론조사 의제를 추천받아 객관적이고 투명하게 선정할 수 있다. 또한 정부는 공론조사를 이미 발생한 갈등을 해결 혹은 봉합하려는 도구적 차원에서 활용하고 있다. 앞에서 검토하였듯이 수용성 높

은 공론조사를 설계하고 운영하는 것은 쉽지 않다. 따라서 정부 정책 및 계획수립 단계에서 갈등 예방의 주요한 수단으로서 공론조사를 활용하는 것이 더욱 효과적이다. 즉 정부의 편의에 따른 공론조사가 아니라 시민의 필요에 따른 공론조사가 되어야 한다.

둘째, 공론조사, 더 넓게는 숙의민주주의를 대의제 정치과정 및 시민사회의 공론장과 연계해야 한다. 이러한 연계는 시민숙의가 특정 이슈에 대한 일회성 이벤트가 아닌 제도적 안정화를 전제로 할 때 더욱 효과적이다. 다양한 숙의기법을 활용할 수 있는 전담 기구를 통해 대의제 정치과정에 참여(연계)할 수 있어야 한다. 또 다른 측면에서는 시민사회의 공론장과 연계해야 하고, 숙의포럼이 시민사회 공론장의 활성화로 전환될 수 있어야 한다. 숙의기법을 통해 만들어진 숙의포럼이 제도화된 숙의라면, 시민사회의 공론장은 비제도화된 숙의라고 할 수 있다. 즉 제도화된 의사형성 채널과 문화적으로 동원된 공중 사이의 상호작용을 통하여 제도화된 숙의포럼이 시민사회로부터 높은 신뢰를 획득해야 한다

위 자료는 김도균 외 6인, 『환경갈등 관리를 위한 공론조사 개선에 관한 연구』, 한국환경연구원, 2021.의 자료에서 일부를 발췌했습니다.

## 2. 원탁회의

경상남도 김해시의 장유 소각장은 생활폐기물소각시설로 2001년부터 가동되었다. 이 시설 인근 300m 반경 이내에는 공동주택 5개 단지 2,464세대가 입주하여 있다. 시설은 내구연한 15년이 2016년에 이미 경과하였는데 사용 기간을 5년 연장하여 현재 계속 사용 중이다. 현 김해시장은 노후화된 이 시설의 이전을 공약으로 내세워 당선되었고 김해시는 그에 따라 2015년 4월 장유소각장의 이전을 포함하는 ‘생활폐기물 종합처리시설 설치 추진’을 공식 발표한 바 있다. 이후 시는 연구용역을 실시해 같은 해 12월 결과보고서를 받았는데 그 주요내용은 “관내 총 7개소 검토 결과 3개소가 적합하며 그 중 1개소(생림면 모처, 김해도시개발공사 소유지, 현 채석장)가 최적 부지다”는 내용이었다.

그런데 그 최적 부지로부터 대략 2킬로미터 인근에 우연인지 모 업체가 아파트를 건설하려 움직이기 시작하던 즈음인 2017년 8월, 시장은 소각장 이전 공약을 공식 철회하고 현 소각장 소재지에 소각용량을 두 배로 증설(150톤/일 -> 300톤/일)하겠다는 계획을 발표하였다. 인근 주민과 시민단체들은 김해시가 이전 공약을 하고 그에 따라 연구용역을 실시하는 등 일정한 공식적 이전 절차가 진행되었다는 사실을 들어 이전 공약의 철회는 신뢰 위반임을 주장했다. 또한 주민들의 ‘비대위’ 등은 최초 입지선정위 결정도 근본적 하자가 있었다고 하면서 입지 결정의 원천 무효를 주장하기도 했고, 그 유효를 전제한다고 할 경우에도 법률이 입지선정재결정을 요구하고 있는 사항에 해당한다고 해석하며 입지선정위원회의 재구성을 요구했다.

김해시는 그러한 문제제기를 일축하며 입지 재선정이나 기타 재결정 절차 없이 행

정청의 결정만으로 증설이 가능하다고 보고 환경영향평가와 도지사의 승인만 거쳐 시설 착공에 들어가겠다는 입장이다.

김해시는 2018. 9. 1. 장유 소각장 증설이나 이전이나를 놓고 “시민원탁토론회”를 열었다. 비대위 등은 진행 초기 단계에서 이 절차가 공정성이 보장되지 않고 있다는 이유로 참가를 거절하였다. 시는 사전에 참가 희망자들 중 토론자로 선정된 시민 113명을 참석시켜 몇 시간에 걸친 토론 끝에 당일 최종 결론을 내리게 했다.

참가자는 만 19세 이상 성인을 대상으로 행한 사전 설문에서 ‘이전 찬성’, ‘증설 찬성’, ‘판단유보’ 입장을 밝힌 이들을 3:3:3의 비율로 구성한 후 여론조사에서 우위를 보인 입장에 1을 더 가산해서(즉, 3:3:4의 비율) 150명으로 토론단을 구성했다. 주소, 연령 등 다른 요소는 일체 고려하지 않았다. 실제 참석한 총 인원 111명은 우연히도 사전 설문에서 ‘증설찬성’, ‘이전찬성,’ ‘판단유보’ 입장이었던 이들이 각각 37명씩 동일하게 참석했다. 지역적 분포는 결과적으로 파악된 바로는 장유동 주민이 64%, 기타 김해지역 시민이 36%였다. 장유동은 소각장의 실제 영향권 범위인 장유1동 외에도 영향권을 꽤 많이 벗어나는 장유2, 3동을 포함하는 훨씬 넓은 범위이기 때문에 영향지역내 주민의 비율이 얼마나 되는지 확인될 필요가 있었지만 이에 관해서는 시는 자료를 공개해 주지 않았다. 토론회 진행과 진행방법의 결정은 리서치 전문회사 ‘코리아스픽스(주)’에 의뢰했다. 결과는 증설 찬성이 59%, 이전이 39%였다. 김해시는 원탁토론회 결과를 가지고 증설 추진을 지속한다는 방침을 결정했다.

#### 김해 원탁회의의 문제점

첫째, 공론조사의 주제와 절차와 방법 등을 설계하고 토론의 진행을 책임질 독립적인 공론화위원회가 애초에 구성되지 않았다. 원탁토론회의 구성방법과 진행 방법의 결정, 대표자의 모집과 결정 등은 김해시의 청소과 직원들이 직접 담당했다. 이해당사자가 토론을 주관한 것이다.

둘째, 반대측 입장이 충분히 소개되지 못했다. ‘비대위’가 처음부터 보이콧을 했으나 시는 참여 유도 노력이나 의견의 공정한 전달 노력 없이 한쪽 입장만 가지고 토론회를 강행했다. 토론회 자료집은 증설의 경제적 재정적 이익에 관한 자료로 가득 채워졌고 토론에 필요한 충분한 전문정보를 담지 못했다. 특히 가장 우려하는 건강에 대한 정보는 전혀 다루지 않았다. 반대입장에 대한 설명은 ‘비대위’의 설명서를 첨부하는 것으로 대체했다. 자료집은 환경 전문가가 아닌 사설 업체의 ‘토론’ 전문가가 검토해서 완성하였다는 것을 업체 관계자와의 전화통화로 알 수 있었다. ‘공론토론의 외주화’는 자료집조차 외주화했다. 업체는 자료 수집과 작성에서 대금을 지급하는 발주처의 입장을 고려하지 않을 수 없었을 것이다.

셋째, 참여자들은 정보의 부족 외에도 토론 시간의 부족, 숙의의 부족을 호소했다.

결론을 내리기에 성급하다는 문제제기에도 불구하고 주최측은 “유보”를 선택지에서 제외하고 찬반 중 하나를 선택하도록 요구하며 서둘러 토론을 마무리했다. 참여자들은 수평적 토론을 펼칠 시간을 갖지 못했다. 숙의를 그저 한데 모아서 하는 여론조사 정도로 생각했다.

그 외에도 주최측은 토론장에 참관 자체를 불허하는 등 일반시민과 교류하려 하지 않았다. 사전이나 사후에 토론회의 내용과 과정을 공개하는 일에도 소홀했다. 자료와 논의가 충분하지 않다는 다수의 문제제기에도 불구하고 몇 시간의 토론으로 결론을 내릴 것을 강요했다. 참가자들에 대한 질문지에는 ‘소각장이 귀하의 동네로 이전해 온다면 찬성하시겠느냐’는 등의 유도질문을 넣어 현재지에서 증설하는데 찬성하게 만들었다.

〈김해시 장유 소각장 원탁토론회의 실제〉

범주		판단기준 <sup>13)</sup>	김해시 원탁토론회
운영주체	독립성	공론화위원회 위원구성의 독립성	-공론화위원회 구성되지 않음
		외부로부터의 독립성	시청 청소과가 주관
	자율성	의제 선정의 자율성	시청 청소과가 결정
		추진 방식의 자율적 결정	시청 청소과가 결정
		절차의 공정한 관리	시청 청소과가 결정
참여자	대표성	공정하고 합리적인 대표자 선정	참여신청자 중 찬/반/미정 응답자 비율만 조정
		특정 계층이 과대,과소 대표되지 않을 것	계층비율 고려 않고 구성
	포괄성	이해당사자의 폭넓은 참여	영향권 주민의 참여율 고려 안함
		소수자 약자의 참여 보장	고려 안됨
공론화과정	숙의성	균형, 정확, 충분한 학습기회	자료집 내용 미비(유해영향에 관한 정보 불기재, 반대 입장은 ‘비대위’의 성명서 수록으로 대체)
		적극적 참여와 존중	
	공정성	발언기회의 균등	
		공정한 기본 규칙과 합의 절차	
	투명성	공론화 과정 및 회의록의 공개	일반시민 대상 공론화 작업 없었음 공론조사 당일 회의록 공개 안 함
일반시민에 대한 공개와 공감대 형성		토론자 외 참관 불허 토론장 밖 집회에 대한 불법적 방해	
숙의결과	성찰성	이성적 논의를 통한 합의 도출	자료, 시간 부족하다는 호소에도 불구하고 ‘유보’ 선택지 없이 ‘찬반’만 선택하게 함
		참여자들의 선호와 판단의 변화	
	수용성	이해당사자들과 국민(주민)의 수용	인근주민 반발
		합의 결과의 이행	

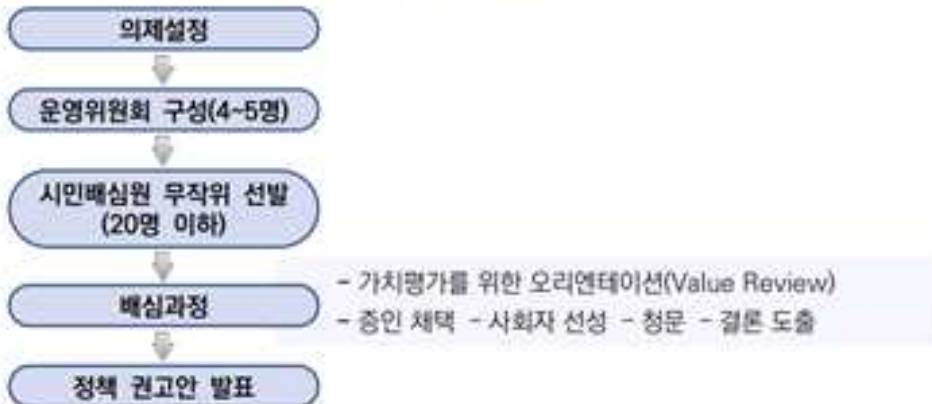
박지현, 「공론화의 제도화로서 폐기물처리시설축진법상 입지선정위원회의 재구상: 김해 장유 소각장 사례의 검토를 중심으로」, 비교민주주의연구 제16집 2호, 2020. 의 자료에서 일부를 발췌했습니다.

### 3. 배심원제도

#### ■ 주요내용

- 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안한, 사회적 합의형성을 위한 시민 참여의 구조화된 프로그램
- 무작위로 선발된 시민들로 배심원단(20명 이하)을 구성, 공공적으로 중요한 문제를 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성됨
  - 배심원단은 부여된 과제에 대해 해당 전문가 및 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하며 숙의하는 과정을 거치게 됨
- 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고, 시민배심원들은 질의 응답식의 증언 과정에 참여, 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견 청취, 토론
- 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책 권고안의 형태로 일반에게 공개

#### ■ 시민배심원제 진행과정(총 3~4개월정도)



#### 참고

- ▣ 일반 시민으로 구성된 배심원은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없어야 하며, 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 선정되어야 함
- ▣ 다양한 전문가 및 이해당사자 증인들의 의견을 청취하도록 공정하게 구성



## ■ 시민배심원제 요약

구분	내용
목적	(1) 정책결정에 있어 심사숙고를 거듭한 시민들의 의견을 반영하기 위한 (2) 사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모
적용 영역	지리적 영역 전국적 단위, 주(州)단위, 지방단위 모두에 활용 가능 정책부문영역 경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책결정 영역에 활용
구성	주최기관 미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	배심원 <ul style="list-style-type: none"> <li>구성 : 무작위로 선발된 12~24명의 시민 (여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들)</li> </ul>
	사회자 <ul style="list-style-type: none"> <li>주최단체에서 선발(주최측이 전문적 사회자를 보유하고 있음)</li> <li>역할 : 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 존중</li> <li>자격 : 전문적 사회자</li> </ul>
	전문위원회 <ul style="list-style-type: none"> <li>구성 : 해당 주제의 전문가들로 구성(지방의 공무원, 교육위원회 위원, 사회단체 대표, 대학교수나 박사)</li> <li>역할 : 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 다양한 시각 제공, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해 표출</li> </ul>
증인 <ul style="list-style-type: none"> <li>구성 : 부여된 주제에 지식이 있는 사람들로 구성(중인 채택을 위해 주최측의 스태프들이 다양한 이해집단의 구성원들과 정치인 그리고 정책전문가들과 접촉하게 됨)</li> <li>역할 : 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 상반된 시각을 제시하도록 구성되는데 이를 통해서 특정 문제에 대한 다양한 의견을 피력하게 됨</li> <li>※ 배심원 회의중 즉흥적으로 증인을 요구할 수도 있음</li> </ul>	
진행	소요기간 <ul style="list-style-type: none"> <li>통상 4~5일간 진행</li> </ul>
	배심원회의 제1일 <ol style="list-style-type: none"> <li>전체 open 세션 : 프로젝트의 소개, 시민배심원의 연혁소개, 기본절차와 토론방식 소개</li> <li>배경지식의 제공 : 프로젝트의 주제소개, 주요용어에 대한 설명</li> </ol>
	배심원회의 제2~4일 <ol style="list-style-type: none"> <li>숙의 : 주제에 관한 다양한 전문위원과 증인의 증언을 듣는 청문과정과 시민들의 숙의 과정 진행</li> <li>사회자의 역할 : 전체 회의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견 등을 정리해 증으로써 숙의가 원활히 이루어지게 함</li> </ol>
	배심원회의 마지막날 <ol style="list-style-type: none"> <li>그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출</li> <li>기자회견등을 통해 보고서 내용 발표</li> </ol>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자들의 구성 : 무작위 표집으로 시민들 선발, 특정 집단이나 계층을 조금 더 많이 참여시키기도 함</li> <li>정책에 대한 직접적인 영향을 줄 것을 목적으로 진행됨, 그러나 시민배심원의 정책 권고안이 법적구속력을 갖지는 못함</li> </ul>
참고	<미국 제퍼슨센터> <a href="http://www.jefferson-center.org/">http://www.jefferson-center.org/</a> 시민배심원의 절차와 최근 실시내용 소개

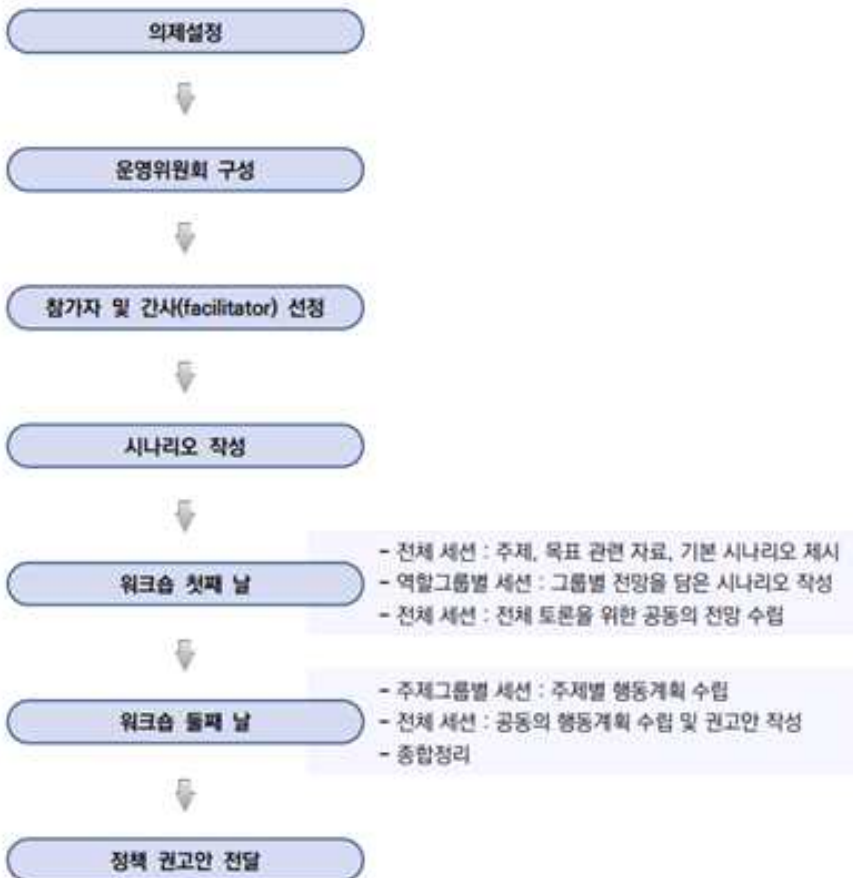
행정안전부, 숙의 기반의 주민참여 운영모델, 2019. p.20-21.의 내용을 옮겨왔습니다.

#### 4. 시나리오 워크숍

##### ■ 주요내용

- 특정 주제에 대해 일련의 시나리오를 작성하여, 각각의 시나리오에서 향후 발생 가능한 문제들을 정책결정자, 기술전문가, 기업·산업관계자, 시민 등 다양한 측면에서 토론하고 이에 대한 관리방안을 제시
- 시나리오 워크숍에서 핵심적인 것은 각 집단 사이의 대화, 대화를 통한 각자의 경험과 지식이 교환되고 새로운 아이디어와 제안을 발전시켜 최대한 합의된 실행 계획을 구체화
  - 주로 지역개발과 관련된 개발계획 등의 정책입안 시 활용, 사회적 합의형성에 기반한 갈등예방 효과

##### ■ 시나리오 워크숍 진행과정 (총 3~4개월 정도)



## ■ 시나리오 워크숍 요약

구분	내용	
목적	(1) 지방 또는 지역 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성을 고려한 개발 또는 지속 가능한 발전 전망을 수립 (2) 전망을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성 (3) 지방 행위자들간의 상호이해와 신뢰 구축	
적용 영역	지리적 영역	보통 인구 10만 정도의 중소도시
	정책부문영역	다양한 유형의 기술에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하고, 폭넓고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책영역(예, 지역개발정책)
구성	주최기관	지방정부(의회), 예외적으로 중앙정부(의회)
	운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>구성 : 주최기관에서 5-6인 정도로 구성</li> <li>운영원칙 : 구성된 이후에는 주최기관에 대해 독립성 유지</li> <li>역할 : 워크숍의 진행 일정, 진행 방법, 진행 관리, 참가자 초청 및 결정 등</li> </ul>
	촉진자	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영위원회에서 선임</li> <li>역할 : 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행</li> <li>자격 : 전문적 사회자</li> </ul>
	역할그룹 참가자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민, 공무원, 기업, 과학기술전문가의 4개 역할그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4-6인 정도</li> <li>구성 : 지방에서 각 역할 그룹을 대표할 수 있는 조직의 추천을 받아 운영위원회에서 선발</li> </ul>
진행	소요기간	• 통상 이틀간 진행
	워크숍 이전	• 시나리오 작성(운영위원회)
	워크숍 제1일	1) 전체 open 세션 : 워크숍 목표 소개, 이슈와 관련된 정보 제공 2) 역할그룹 세션 : 4개의 역할그룹별로 각자의 시나리오 작성 3) 전체 세션 : 역할그룹별 시나리오를 종합하여 단일의 시나리오 작성
	워크숍 제2일	1) 주제그룹 세션 : 역할그룹을 섞어서 4개 정도의 주제그룹 구성, 주제별 행동계획 작성 2) 전체 세션 : 주제별 행동계획의 종합, 우선 순위 선정, 실행계획 수립
	워크숍 이후	1) 시나리오 및 행동계획을 지방 주요 행위자들에게 전달 2) 공청회 등을 통해 워크숍 결과를 대중적으로 공포, 토론
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자들을 역할그룹으로 구성 : 지방 행위자들의 집단 대표성을 유지(합의회의와 대비)</li> <li>전망(시나리오) 수립이 주요 목적 : 영향평가, 여론수렴과 대비됨</li> </ul>	
참고	<덴마크 기술위원회(DBT)> <a href="http://www.tekno.dk/">http://www.tekno.dk/</a> <유럽 시나리오 워크숍> <a href="http://www.cordis.lu/easw/">http://www.cordis.lu/easw/</a> <한국해양수산개발원> <a href="http://www.kmi.re.kr/">http://www.kmi.re.kr/</a> (시나리오 워크숍 모델을 수정 적용한 '지역모임' 소개)	

행정안전부, 속의 기반의 주민참여 운영모델, 2019. p.25-27.의 내용을 옮겨왔습니다.

예>공공정책 도출을 위한 미래연구

### <그림1> 2030년 직업의 네 가지 미래 시나리오



## 5. 기타

### ■ 플래닝셀(Planning Cells)

- 플래닝셀은 1970년대 독일 부퍼탈대학 시민참여연구소의 Peter Dienel이 개발해 주로 도시계획 분야에 적용
- 플래닝셀은 100-500명의 시민을 무작위추출한 후 이들을 6-10개의 분임(셀)으로 나누어 약 4일간 토론을 진행
  - 공문조사와 마찬가지로 각 분임에는 전문가가 토론을 진행
- 토론 후에는 플래닝셀 주관자가 모든 참여자들의 의견을 취합해 보고서 초안을 작성하고 이 보고서는 각 셀에서 선출된 시민들의 승인을 거쳐 정책결정자에게 제출

### ■ 시민의회(Citizens' Assembly)

- 시민의회는 가장 최근인 2002년에 캐나다의 Gordon Gibson이 고안한 것으로, 현존하는 작은 공중 가운데 가장 급진적이고 민주적인 유형으로 알려져 있음
  - 시민의회 사례는 다른 작은 공중 유형에 비해 적는데, 캐나다에서 브리티시컬럼비아주와 온타리오주에서 선거제 개혁을 위한 주민투표 전에 실시된 바 있고, 최근에는 아일랜드에서 동성결혼에 대한 국민투표 전에 실시된 바 있음
- 시민의회는 유권자 명부에서 무작위추출된 100-160명의 시민들이 수개월 혹은 심지어 1년에 걸쳐 활동
  - 참여 의사가 있는 시민들 중에서 참여자를 추가적으로 무작위추출로 선발하므로 엄격한 의미의 무작위추출은 아님
- 시민의회의 활동은 3단계로 진행됨
  - 학습: 수 주에 걸쳐 이슈에 대해 학습
  - 협의: 참여자들은 자신의 지역구에서 공청회를 개최해 일반 시민들의 의견과 정보를 수집
  - 숙의: 참여자들은 토론을 거쳐 최종안을 도출하는데, 최종안을 결정하기 위해 대개 표결 방법을 사용

행정안전부, 숙의 기반의 주민참여 운영모델, 2019. p.28.의 내용을 옮겨왔습니다.