

# 한국의 공론화 사례 분석과 개선 방향\*

김주형 | 서울대학교

이시영 | 연세대학교

## | 국문요약 |

이 논문은 한국의 독특한 시민참여형 숙의포럼으로 자리 잡은 '공론화'에 대한 종합적인 분석과 진단을 제공한다. 2018년 이후 국내에서 시도된 66건의 공론화 사례에 대한 체계적인 분류가 제시되고, 그간의 성과와 한계에 대한 평가에 이어 개선 방향에 대한 토론이 이어진다. 특히 공론화위원회의 구성과 운영 등 내부의 문제에만 집중할 것이 아니라, 그 배경을 형성하는 대의제 정치과정, 공론장과 시민사회, 다른 유형의 민주적 혁신 시도 등과의 관계를 중요하게 고려해야 한다고 주장한다. 이 관점에서 볼 때 그간 공론화는 특정한 사안의 갈등 해소를 위한 도구로 좁게 인식되고, 그 방식에 있어서도 공론조사 내지는 그 변용에 국한되는 경향을 보인다. 본 논문은 이러한 경향성에서 탈피하여 넓은 사회적 공론화 과정에 중심으로 기여하며 정치과정의 쇄신을 촉진하는 방식으로 공론화의 위상과 역할을 다시 정립해야 한다고 주장한다.

주제어 | 공론화, 공론화위원회, 미니공중, 공론조사, 숙의민주주의, 민주적 혁신

\* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5A2A03054730)

## I. 머리말

이 논문은 한국의 독특한 시민참여형 숙의포럼으로 자리 잡은 ‘공론화’에 대한 종합적인 분석과 진단을 제공한다. 우리는 2018년 이후 시도된 공론화 사례에 대한 전수조사를 바탕으로 체계적인 분류 및 경향성을 제시하고, 그간의 성과와 한계를 평가하며 개선 방향을 도출한다. 이러한 작업이 성공적으로 진행되기 위해서는 공론화 과정 ‘안’으로 들어가 그 구성과 운영을 들여다보기만 할 것이 아니라, ‘밖’의 배경과 맥락을 고려해야 한다는 것이 우리의 핵심적인 문제의식이다. 우선은 세계 각국의 다양한 숙의포럼과 비교했을 때 한국의 공론화위원회가 어떤 특성을 가지는지 파악해야 하고, 한 발 더 물러나 숙의민주주의를 포함한 ‘민주적 혁신’(democratic innovations)의 지향과 실천적 관심을 배경으로 공론화의 위상과 역할을 다시 검토할 필요가 있다.

주지하다시피 국내에서 시민참여형 공론화에 대한 관심이 최고조에 달한 시점은 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론화’가 진행된 직후였다. 당시 신고리 5·6호기의 공사 재개 여부라는 당면 의제를 포함해 전력수급 문제와 에너지 정책 전반으로 논의가 확장된 바 있다. 언론의 적극적인 관심을 매개로 사회적 토의가 활발했고, 이후 여러 해에 걸쳐 학계의 분석도 다양한 관점에서 제시되었다. 그러나 신고리의 경우는 사회적 관심의 정도에서 매우 예외적인 사례이다. 이듬해에 진행된 ‘대입제도 개편 공론화위원회’도 언론, 시민사회, 학계의 상당한 주목을 받았지만, 이는 신고리 사례의 후광 효과였던 측면이 커 보인다. 사안의 복잡성을 고려하여 시나리오 워크숍을 도입하는 등의 노력에도 불구하고 결과적으로 이렇다 할 성과를 거두지 못했다는 평가가 많았다. 이외에 2003년 사패산·천성산 터널 공사, 2019년 제주 제2공항, 2023년 선거제도 개편 등의 문제가 ‘공론화’라는 단어와 함께 자주 보도된 바 있다. 그러나 각각의 사안 자체가 워낙 논쟁적이라 보니 관심의 대상이 된 것이지, 공론화의 과정과 절차가 집중적인 논의의 주제였던 것은 아니라고 봐야 한다.

이 시점에서 우리는 다음과 같은 세 가지 이유로 그간 진행된 공론화 사례에 대한 종합적인 분석과 평가가 필요하다고 본다. 첫째, 아래에서 보고하듯이 신고리 공론화 이후 상당히 많은 수의 시도가 있었는데, 특히 지자체 단위에서 활발히 진행되고 있다. 비록 전국적으로 주목을 받는 경우는 드물지만, 지방분권과 자치의 확대와 맞물려 지역 현안을 공론화하려는 흐름이 앞으로 적어도 당분간 지속될 것이라 예상할 수 있다. 최근의 시도들을 종합적으로 분석하고 개선 방안을 모색하는 작업이 중요한 이유이다. 둘째, 본문에서 상술했지만 그간 국내에서 공론화가 구상 및 진행되는 방식에 몇 가지 문제점이 관찰된다. 지금까지 드러난 한계를 보완하기 위한 진단과 개선이 이루어지지 않을 경우 공론화의 노력 자체가 동력을 상실할 가능성도 없지 않다. 셋째, 그간의 여러 공론화 시도들은 특정한 갈등 사안에 대한 구체적인 해법을 도출했는지의 여부와는 별개로 정치과정 전반에 중요한 화두를 여럿 던졌다. 공론화의 잠재력을 지금까지의 성과와 한계에 대한 균형 있는 분석과 결합하여 한국 민주주의의 발전을 위한 계기로 삼아야 할 시점이다.

물론 본 논문이 이러한 문제의식을 독점하는 것은 아니다. 날개의 사례에 대한 분석에서부터 종합적인 검토와 제안에 이르기까지 공론화에 대한 연구는 이제 양적, 질적으로 상당한 수준에 이르렀다. 그러나 이 논문은 기존 연구와 비교했을 때 다음 두 가지의 차별성을 가진다. 첫째, 신고리 공론화 이후 국내에서 시도된 사례를 최대한 넓게 수집, 분류 및 분석하였다. 이를 통해 공론화의 구상, 설계, 운영 및 사후 조치에서 관찰되는 경향성을 정리하고 해외의 대표적인 미니공중(mini-publics)의 유형들과 비교하여 한국 사례들의 특수성을 파악하였다. 둘째, 공론화에 대한 체계적인 분석과 개선 방향 모색을 위해 민주적 혁신이라는 큰 맥락을 강조하고, 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 제시한다. 이러한 맥락화 작업은 숙의민주주의의 이론과 실천에서 일반적으로 원용되는 논점들을 넘어서는 풍부한 토론을 돕는다.

본 논문의 차별성과 기여를 지금까지 출간된 공론화 관련 연구의 맥락에서 제시하자면 다음과 같다. 최근 발표된 가장 중요한 연구로는 은재호(2022)를 들 수

있는데, 공론과 공론화의 개념에서부터 공론화의 유형과 구체적인 실행전략에 이르기까지 풍부한 토론을 담고 있다. 하지만 국내의 최근 사례들에 대한 언급과 분석은 취약한 편이다. 이와는 달리 이강원·김학린(2020)은 필자들이 직접 참여한 10개의 사례에 대한 비교적 상세한 정보를 담고 있다. 하지만 미시적이고 실용적인 수위에서 공론화 과정을 분석하는 작업에 주목하면서 이론적 논점들에 관한 토론이 충분치 못한 한계를 보인다. 이외에 최근 몇몇 개별 사례들에 대한 충실한 연구도 상당히 누적되었다. 이 연구들은 물론 향후 공론화의 설계와 운영을 위해 유용한 지침을 제공하지만, 숙의민주주의와 관련해서 일반적으로 다루지는 논점들에 기대는 정도에서 머무르는 경우가 많다. 기존의 연구를 보완하기 위해 우리는 국내 60여 개 사례에 대한 포괄적인 검토를 바탕으로 한국에서 시도되고 있는 공론화의 특수성을 해외의 미니공중 유형들과 비교하고, 숙의민주주의와 민주적 혁신이라는 거시적 배경에서 그 개선 방향을 제시하고자 한다. 특히 공론화를 특정한 사안에 대한 갈등 해소 방안으로 좁게 인식하는 경향을 벗어나 민주주의 정치과정의 포괄적 맥락 안에 위치 짓는 것이 중요하다고 주장한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 분석의 대상이 되는 공론화의 범주를 설정한 뒤, 토론의 준거가 되는 숙의민주주의와 민주적 혁신의 흐름을 짚어본다(II). 이어서 국내 공론화 사례에 대한 분류와 분석이 제시된다(III). 이를 바탕으로 국내 시도들의 한계와 개선 방향을 제시하고, 그 과정에서 참고할 만한 사례를 선별하여 소개한다(IV).

## II. 공론화와 숙의민주주의: 혼종과 연계

### 1. 공론화

‘공론화’는 일상적으로도 꽤 널리 쓰이는 말이다. 예를 들어 기밀이 유지되어

야 할 사안이나 개인의 사생활이 어떤 연유로 공개되어 사람들의 입에 오르내리는 상황을 가리키기도 한다. 그러나 특정 사안이 공론화된다는 것은 이런 용례와는 달리 긍정적인 평가를 전제하는 경우가 많다. 예컨대 중요한 정치적 현안에 대한 논의를 소수의 정치인들이나 정책 결정자들이 좌지우지하지 않고 더 넓은 사회적 담론의 장으로 끌어내는 것을 흔히 공론화라 부른다. 이때 공론화는 공개적이고 포괄적인 여론 수렴 및 토의를 거쳐 결정을 내리겠다는 의지의 표현이다. 이 논문이 분석 대상으로 하는 공론화 사례들도 기본적으로 이런 지향을 공유한다.

그러나 한국에서 공론화는 공개성과 속의성 등의 일반적인 원칙을 견지할 뿐만 아니라, 특정한 목표를 가지고 설계되어 정해진 절차에 따라 진행되는 제도라는 특징을 가진다. 즉 일상적인 용례에서 공론화가 공론장과 시민사회에서 동시다발적, 무정형적으로 진행되는 토의와 의견수렴 과정 전반을 가리킨다면, 공공 정책이나 속의민주주의와 연계되는 공론화는 구체적인 목표를 위해 특별히 구성되어 한시적으로 운영되는 기구라는 성격을 가진다. 이 두 성격을 구분하기 위해 각각 ‘사회적 공론화’와 ‘제도적 공론화’라는 개념을 사용할 수 있다. 그런데 이 차이, 즉 사회 전반에서 진행되는 거칠고 자유분방한 성격의 사회적 공론화와 특정한 의제를 정해진 절차에 따라 다루어 결론을 도출하는 제도적 공론화 사이의 차이는 중요한 함의를 갖는다. 이것은 아래에서 제시하는 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제로도 이어진다.

한편 ‘공론화’ 혹은 ‘공론화위원회’라는 이름으로 진행되는 경우에도 그 과정에 참여하는 구성원의 성격에 따라서 현격한 차이가 있을 수 있다. 다시 언급하겠지만 그간 국내의 사례 중 상당수가 일반 시민들의 직접적이고 실질적인 참여 없이 전문가 및 이해관계 당사자들을 중심으로 운영되었는데, 이러한 기구들은 실상 기존의 포커스그룹 인터뷰나 협의체, 자문기구 등과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 이러한 노력은 물론 중요하고 분석을 위한 표집 대상에도 포함되었다. 하지만 우리의 주된 관심은 일반 시민들이 주요 구성원으로 활동하는 참여적 속의포럼의 발전 방향을 모색하는 데에 있다. 요컨대 본 논문은 사회적 공론화와는

구분되는 제도적 공론화의 사례, 그리고 그중에서도 다수의 일반 시민들이 참여하는 숙의포럼들을 주요 분석 대상으로 한다.

이처럼 공론화의 개념과 분석 대상을 설정하더라도 본격적인 토론을 위한 이론적인 준비가 더 필요하다. 사례에 대한 종합적인 분석과 체계적인 개선 방향 도출을 위해서는 공론화의 배경과 맥락을 고려하는 것이 중요하다는 점을 이미 언급하였는데, 이것은 두 단계의 ‘줌 아웃’(zoom out)을 필요로 한다. 먼저 한국적 공론화의 특수성을 숙의민주주의의 이론과 제도화의 세계적 흐름 속에서 파악하는 것이다. 다음으로 한발 또 물러나 숙의민주주의를 중요한 요소로 포함하는 민주적 혁신의 관점에서 공론화의 성과와 한계를 되짚어 보는 것이다.

## 2. 숙의민주주의=공론화=사회적 합의도출 기구?

주지하다시피 공론화는 한국에서 숙의민주주의가 정책과정의 한 계기로 제도화된 방식 중 가장 두드러지는 형태이다. 그렇다면 지난 30여 년간 숙의민주주의의 이론과 실천이 진화해온 과정을 간략히 살펴보는 것이 분석을 위해 유용한 증거를 제공해줄 수 있다.

1990년대 이후 한동안 숙의민주주의에 대한 관심은 하버마스와 롤즈 등의 사상을 중심으로 이론적, 철학적 수위에 집중되는 경향이 강했다. 가치체계의 다원화로 인해 도덕적 불일치가 일상화된 상황에서 ‘토의 정치’(deliberative politics) 모델이나 ‘공적 이성’(public reason) 개념이 사회적 협력을 위한 증거를 제시하고 정치체계의 정당성을 확보하는 규범적 토대가 될 수 있다는 주장과 이에 대한 논쟁이 활발히 전개되었다. 그러나 2000년대 이후 숙의민주주의의 제도화에 대한 실천적 관심이 커지면서 윤리적 판단이나 정치적 정당성 등의 거시적이고 철학적인 문제는 상대적으로 비중이 약해진다. 대신 숙의의 장을 공식, 비공식적인 정치과정의 다양한 층위에서 제도화하고, 그 영향력을 사회적으로 확산할 방안 에 대한 고민으로 무게추가 이동한 경향이 뚜렷하다. 이후 구체적인 목표를 위해

설계되어 한시적으로 운영되는 숙의포럼에서부터 정치과정 전반의 숙의성 제고에 대한 관심까지, 다양한 방향의 제도적 실험과 이를 뒷받침하는 이론적, 경험적 연구가 서로 영향을 주고받으며 발전하고 있다(Bächtiger et al. 2018, 1-54; O'Flynn 2022).

숙의민주주의의 실천적 함의에 대한 관심이 증가하면서, 일부 관찰자들은 이른바 숙의민주주의의 ‘제도적 전환’ 내지는 ‘실천적 전환’을 말하기도 한다(Dryzek 2010, 3-18).<sup>2)</sup> 특히 전통적인 대의제 정치를 쇠신하기 위한 노력의 일환으로 미니공중의 실험이 다각도로 펼쳐지고, 이를 뒷받침하는 정부, 공공기관, 시민사회의 지원과 학계의 분석이 동시에 증가해왔다. 그중에서도 특히 피시킨(James S. Fishkin)이 고안한 공론조사(deliberative polling)는 국내에도 널리 소개되어 여전히 숙의민주주의에 대한 담론의 중심에 자리하고 있다(Fishkin 2018). 하지만 공론조사가 숙의민주주의 전반의 문제의식을 집약한다거나 제도화를 위한 유일한 경로라고 볼 수는 없다. 애당초 숙의민주주의자들의 고민이 정책과정의 한 단계로서 유용성을 가지는 기구의 설계로 환원되는 것도 아니고, 제도화의 문제로 좁혀 보더라도 그 방식이 매우 다양하기 때문이다. 숙의민주주의를 제도화하는 여러 방식 중 하나가 미니공중이고, 미니공중의 다양한 형태 중 하나가 바로 공론조사인 것이다. 그간 한국에서 시도되어온 공론화도 많은 경우에 공론조사의 원용 내지는 변형으로 간주될 수 있다. 여하튼 미니공중 중에서도 예컨대 계획위원회(planning cells)나 시민배심원(citizens' jury) 등은 이미 1970년대부터 꾸준히 시도되었고, 1990년대 후반부터는 합의회의(consensus conference)나 시민의회(citizens' assembly) 등이 세계 각국에서 활발히 진행되어 왔다. 이 기구들은 참가자 수, 활동 기간, 결과물의 형태 등에서 상당히 다양하게 설계 및 운영되기 때문에, 일반적으로 어떤 방식이 더 낫다는 판단은 가능

2) 하지만 이런 식의 ‘전환’ 개념에는 오해의 소지가 없지 않다. 초창기 숙의민주주의의 이론적 발전도 여러 경로를 통해 이루어졌고, 실천적 관심이나 제도적 실험 및 경험적 분석이 2000년대 이전에 없었던 것도 아니기 때문이다(Florida 2018).

하지 않다(Curato et al. 2021; Smith and Setälä 2018). 또 아직까지 실제로 제도화되지는 못했지만 ‘숙의의 날’(deliberation day)이나 추첨에 의한 입법부 원 구성(legislature by lot) 등 거시적인 차원에서의 혁신적인 제안도 있다(Ackerman and Fishkin 2004; Gastil and Wright 2019).

이러한 흐름을 염두에 두었을 때 국내에서 숙의민주주의가 제도화 및 연구되는 경향에 두 가지 주목할 만한 사실이 관찰된다. 첫째는 이론과 실천에 있어서 공히 상당히 좁은 범위 안에서 움직이고 있다는 것이다. 단적으로 2010년대 초반 이후 세계 학계에서 큰 반향을 일으킨 숙의민주주의에 대한 ‘체계적 접근’(systemic approach)이 국내에서는 그다지 주목받지 못한 점을 들 수 있다. 체계적 접근의 주창자들은 미니공중 일변도를 넘어서서 정부기관, 정당, 언론, 사회운동 등 전통적으로 비숙의적(non-deliberative)인 것으로 간주된 공간 및 이들 간의 상호작용을 포함하여 정치체계 전체의 숙의성을 향상할 방안을 고민해야 한다고 주장한다. 좁게 설정된 목표를 위해 설계된 실험으로서 숙의포럼에 국한되지 않고 정치과정 전반을 숙의민주주의의 관점에서 분석하고 개혁하려는 노력이다(Parkinson and Mansbridge 2012). 하지만 국내에서는 여전히 미니공중, 그 중에서도 비교적 익숙한 형태의 공론조사나 공론화위원회 등이 대중을 이루며 심지어 이들이 숙의민주주의 자체와 동일시되는 경향이 없지 않다. 그 외중에 숙의민주주의의 큰 질문에 대한 관심, 즉 공적 정당화와 민주적 정당성의 문제, 정치적 공론장의 역할 등에 대한 논의는 ‘이론적 배경’ 정도로 간단히 처리되는 추세이다. 숙의민주주의와 상호보완적이면서 동시에 경쟁적인 관계를 이루는 참여민주주의나 직접민주주의까지 포함하는 포괄적인 관점 또한 찾기 쉽지 않다.

둘째로 국내에서는 공론화를 포함한 숙의적 시민참여 포럼의 취지와 목표를 이해하는 방식도 정형화된 경향을 보인다. 그 키워드는 바로 ‘갈등 해소’ 내지는 ‘사회 통합’이다. 즉 숙의포럼은 특정한 갈등적인 사안에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 설계되어 일정 기간 운영되는 특별 기구라는 인식이 매우 강하다. 예컨대 신고리 공론화위원회는 스스로의 임무를 “정부 등 국가정책을 둘러싼 갈



등이 발생하였을 때 이를 사회적 합의를 통해 조정하기 위한 절차”로 이해하고, 더 나아가 공론화의 개념 자체를 “분열과 대립 상황에서 벗어나기 위한 사회적 합의 절차의 하나”로 규정한 바 있다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017, 119-120). 은재호(2022, 3-31) 또한 “갈등에서 통합으로”라는 제목의 절로 책을 시작하면서, 공론화의 의미를 “민관 파트너십을 통한 협력적 문제해결”로 공공 갈등을 해소하는 것으로 설정한다. 요컨대 국내에서 통용되는 공론화의 개념에는 이미 갈등 해소라는 실용적 목표와 강한 합의 지향성이 내포되어 있다. 속의 민주주의에 관한 국내의 연구가 가장 활발한 분야가 행정학과 정책학이라는 사실도 이러한 인식의 반영이라고 볼 수 있다.

세계적으로 속의민주주의의 이론과 실천이 전개되어 온 과정과 비교해보면, 국내에서 이처럼 날개의 갈등적인 사안에 대한 정책적인 관심, 그중에서도 갈등 해소의 문제의식이 대중을 이루는 경향은 꽤 특이한 것이라고 볼 수 있다. 사회적 갈등은 ‘토의를 통한 합의도출’이라는 방식으로 극복이 가능하고, 속의민주주의가 바로 그 도구가 될 수 있다는 생각이다. 이러한 인식의 반영으로 국내에서는 속의민주주의가 정치과정보다는 정책과정의 관점에서 접근되고, 규범적이기 보다는 실용적인 목표를 가지는 것으로 이해되며, 체계적이기보다는 산발적인 방식으로 제도화되는 경향을 보인다.

### 3. 혼종과 연계

앞서 공론화 과정과 결과에 대한 균형 있는 분석을 위해 그 배경과 맥락을 적절히 고려하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 이어서 속의민주주의 이론과 실천의 세계적인 흐름을 배경으로 할 때, 국내에서 속의민주주의의 다층적인 문제의식이 사회적 합의도출이라는 정책적, 실용적 목표로 축소되고, 그 제도화 방식도 공론조사를 원용한 모델에 집중되는 경향을 보인다는 점을 지적했다. 이제 한 단계 더 줌 아웃을 해서 속의민주주의가 확산한 배경을 이루는 ‘민주적 혁신’

의 관점을 고려하면서 공론화의 분석과 평가를 위한 준거를 제시하고자 한다.

민주적 혁신은 “시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴하고 재구성하려는 제도, 과정, 운동”을 가리킨다(김주형·서현수 2021; 2023). 현대 민주주의가 직면한 다층적인 도전과 한계에 대한 대응으로서 민주적 혁신은 표준적인 대의제 정치과정의 복원이나 기능 회복을 넘어 시민들의 적극적인 참여와 숙의를 정치과정 속에 제도화하고자 한다. 이를 통해 전통적인 형태의 대의제 정치를 보완 및 쇠퇴시키고, 중장기적으로는 민주적 시민성과 공동체의 집합적 정치역량을 강화하고자 한다. 민주적 혁신의 핵심적인 유형으로는 참여예산제, 타운홀 미팅 등과 같은 민회(popular assemblies), 시민의회와 공론조사 등으로 비교적 잘 알려진 미니공중, 시민투표, 시민발의 등의 직접입법(direct legislation) 등을 들 수 있다.

여기서 다음 두 가지의 고려사항이 중요하다. 첫째는 민주적 혁신의 주요 유형 각각이 우선적으로 추구하는 가치와 목표가 다르다는 점이다. 앞서 소개한 대표적인 세 유형의 경우 민회는 시민들의 폭넓고 자유로운 참여를(‘참여’), 미니공중은 참여단 내부의 질 높은 학습과 토의를(‘숙의’), 직접입법은 시민들의 실질적인 영향력 내지는 결정권을(‘직접’) 가장 중요한 목표로 설정한다. 그런데 이 세 목표는 서로 다를 뿐만 아니라, 때에 따라 충돌할 수도 있다. 예컨대 ‘숙의’가 비대해질 경우 엄격하게 통제된 절차에 따라 진행되는 극소수 시민들 사이의 토론회와 매한가지가 되어버릴 수 있고, 반대로 ‘직접’이나 ‘참여’에만 몰두한다면 ‘숙의’를 결여한 세력화의 논리가 전체 과정을 지배할 우려가 없지 않다. 또 이 세 목표 중 무엇을 우선하여 추구할지는 사안의 성격과 맥락에 따라 달라져야 하는 문제이다. 공론화의 경우 자연스럽게 ‘숙의’를 먼저 내세우지만, 숙의성의 제고가 특정한 사안에 대한 사회적 합의의 도출이나 전체 정치과정의 쇠퇴를 위해 언제나 가장 중요한 가치라는 일반화는 성립하지 않는다.

이러한 고려에서 도출되는 준거가 바로 ‘혼중’이다. 이는 참여민주주의, 숙의 민주주의, 직접민주주의 등의 이론적 논의에서 별개로 취급되는 경향이 강했던 참여, 숙의, 직접의 가치 및 각각의 제도화 방안을 유연하고 창의적으로 결합해

야 할 필요성을 강조하는 개념이다. 좋은 예로 미국 오리건주의 시민발의리뷰(Citizens' Initiative Review)를 들 수 있다(Gastil and Knobloch 2020). 이 제도는 자칫 무분별한 선동과 진영논리에 휩싸이기 쉬운 주민투표 제도에 소규모 숙의포럼의 활동을 통해 숙의민주주의 요소를 기입한 시도이다. 직접입법의 취지를 훼손하지 않을뿐더러 급진적인 제도 개편을 수반하지도 않는 범위의 창의적인 설계를 통해 전통적인 직접민주주의에서 부족한 숙의의 가치를 강화할 수 있다는 점을 잘 보여준다. 공론화의 경우도 이처럼 복수의 가치를 신중하게 고려하고 결합할 때 제도설계의 폭이 넓어질 뿐만 아니라 사회적 효과성도 높일 수 있을 것이다.

두 번째 고려사항은 '연계'이다. 민주적 혁신의 시도를 그 환경을 형성하는 대의제 정치과정 및 넓은 공론장과의 관계 속에서 파악해야 한다는 문제의식이다. 혁신의 계기들이 고립된 실험에 머무르지 않고 효과성을 가지기 위해서는 이 두 영역과의 상호작용을 반드시 고려해야 한다. 공론화뿐만 아니라 온라인청원 등 그간 국내에서 시도된 여러 제도의 핵심적인 한계도 이 지점에서 찾을 수 있다. 기존의 정치과정 내에서 이러한 숙의와 참여포럼 및 그 산출물이 갖는 권한과 지위가 분명하게 설정되지 않는다면, 내부에서 토의의 질 혹은 참여의 폭이 뛰어났다고 하더라도 책임성과 정당성의 문제가 논란거리로 남을 수밖에 없다. 또 언론이나 대학 등과의 협업이나 온·오프라인의 여러 노력을 통해 사회적 공론화를 동시에 진행하지 않는 고립된 포럼은 일반 국민들에게 충분한 정당성을 확보하지 못할뿐더러 소기의 확산 효과도 갖지 못한다. 이 관점에서 핀란드의 시민발의제나 아일랜드의 시민의회 등 해외의 사례들은 중요한 시사점을 여럿 제공한다(서현수 2022). 이러한 고려를 통해 미니공중을 '스케일 업'(scale-up)할 방안을 모색하는 것은 연구와 실천에서 공히 중요한 과제이다(Bächtiger and Parkinson 2019).

지금까지 국내의 많은 연구가 공론화 과정의 '안'을 들여다보면서 이 기구의 설계와 운영을 위한 고려사항을 주로 토론하였다. 이 경우 통상 참여의 포괄성과 대표성, 숙의의 질, 진행의 투명성과 공정성, 의사결정의 민주성 등이 분석과 평가의 기준으로 제시된다. 우리가 제시하는 관점은 이러한 기준들을 물론 배제하

지 않지만 초점을 달리한다. 즉 우리는 공론화 과정 ‘안’ 뿐만 아니라 ‘안팎’의 관계를 따져보는 것이 중요하다고 주장한다. 공식, 비공식적인 절차와 제도를 포괄하는 넓은 정치과정 속에서 바라볼 때 비로소 공론화가 어떠한 가치를 추구하기 위해 어떤 방식으로 제도화되어야 할지에 대한 종합적이고 체계적인 접근이 가능해지기 때문이다.

### III. 공론화 사례의 분류와 분석

이상에서 우리는 공론화의 개념에 대한 논의에서 출발하여, 그것이 자라 나온 배경을 이루는 숙의민주주의와 민주적 혁신의 흐름에 대해 소개하였다. 그리고 민주주의 정치과정에서 공론화의 위상과 역할을 분석 및 평가할 수 있는 준거로서 ‘혼종’과 ‘연계’의 개념을 제시하였다. 이제 이를 바탕으로 한국의 공론화 사례를 종합하고 분류한다. 이러한 작업이 필요한 것은 공론화의 유형론 자체가 중요하기 때문만이 아니라, 분류와 유형화 작업을 거치면서 한국에서 시도되어 온 공론화의 경향성과 특수성을 파악할 수 있기 때문이다. 또 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 구체화는 데에도 유용하다.

#### 1. 분류 기준

본격적인 표집과 분류에 앞서 그 기준을 설정해야 한다. 공론화를 유형화하는 기준은 이 제도의 현황을 보여주는 지표이자 개선 방향을 탐구하는 토론의 준거가 된다. 선행연구 중 분류 기준을 가장 체계적으로 제시한 것으로는 앞서 언급한 이강원·김학린(2020)과 은재호(2022)가 대표적이다(정병순·황원실 2019; 하동현 2020 등도 참고). 먼저 이강원·김학린(2020, 20-33)은 분류 기준으로 (1) 사안의 특성, (2) 갈등의 진행 정도, (3) 공론화의 주목적을 제시한다. 보다 구체적

으로 (1) 사안의 특성에 있어서는 비용-편익의 집중과 분산에 따라 ‘이해관계자 중심형’과 ‘일반시민 중심형’을 구분하고, (2) 환경적 요소로서 갈등의 진행 정도에 따라 ‘갈등 발생 전’과 ‘후’를, (3) 공론화의 목적에 있어서는 ‘의제발굴 및 구체화형’, ‘찬반 등 옵션선택형’, ‘합의형성형’을 구분한다. 다음으로 은재호(2022, 220-261)는 (1) 공론화의 목적과 (2) 공론화 대상 집단을 분류 기준으로 제시한다. 전자는 합의의 정도에 따라 ‘의제형성 모형’, ‘정론형성 모형’, ‘합의형성 모형’으로 구분되고, 후자는 구체적인 대상에 따라 ‘전문가’, ‘이해관계자’, ‘일반 시민’으로 나뉘어, 이 둘을 교차해 총 9가지의 실행모형이 도출된다. 이상의 내용은 <표1>에 요약되어 있다.

이 두 연구가 제시하는 분류체계는 실행이나 연구의 목표에 따라 매우 유용하게 쓰일 수 있다. 그러나 이강원·김학린의 분류는 공론화를 갈등관리 기구로 다소 좁게 인식하는 관점을 반영하고 있고, 은재호의 경우 전문가와 이해관계자 중심의 포커스그룹 인터뷰, 공청회, 심의위원회 등을 포괄하기 때문에 본 연구의 관심사와 완전히 부합하지는 않는다.

〈표1〉 선행연구의 공론화 과정 분류 기준  
(은재호 2022, 234; 이강원·김학린 2020, 32 종합 및 수정)

공론화 모델의 유형화 (이강원·김학린 2020)		공론화의 실행모형 (은재호 2022)	
사안의 특성	이해관계자 중심 (비용-편익 집중)	공론화의 목적	의제형성 모형
	일반 시민 중심 (비용-편익 분산)		정론형성 모형
환경적 요소 (갈등의 진행정도)	갈등 발생 전		합의형성 모형
	갈등 발생 후		
공론화의 목적	의제발굴 및 구체화형	공론화 대상 집단	전문가
	찬반 등 옵션선택형		이해관계자
	합의형성형		일반 시민

본 연구는 다수의 일반 시민들이 중심으로 참여하는 숙의 프로그램을 주요 대상으로 설정하기 때문에 은재호의 경우처럼 ‘공론화 대상 집단’을 별도의 기준으로 유지할 필요가 없다. 그리고 앞서 제시한 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 중심으로 공론화의 경향성과 개선 방향을 모색하기 위해서는 이강원·김학린에서처럼 사안의 성격과 공론화의 목표 등만 고려할 것이 아니라 의제설정부터 결론 도출에 이르는 과정이 어떻게 운영되는지를 담아낼 수 있는 기준이 필요하다. 이상을 고려하여 우리는 <표2>의 분류 기준을 제시한다.

<표2> 공론화 분류 기준

기준 1	분류		기준 2	분류
공론화의 목적	의제형		의제설정 방식	사전결정형
				직접결정형
	정책형	갈등해결형	결론도출 방식	표결형
		정책결정형		합의형
			대의제형	

우선 공론화 사례들이 표방하는 목표와 산출물의 성격에 따라 설계와 운영이 크게 영향을 받기 때문에 ‘공론화의 목적’을 고려해야 한다. 이는 앞서 제시한 ‘혼종’의 관점에서 개별 사례들이 ‘직접’, ‘숙의’, ‘참여’ 중 어떠한 가치를 우선적으로 혹은 함께 지향하고 있는지를 엿볼 수 있는 일차적인 기준이다. 이 기준에 따라 사례들은 (1) 공적 의제의 발굴 및 구체화를 목적으로 하는 ‘의제형’과 (2) 숙의 결과를 구체적인 정책결정에 직간접적으로 연결하여 특정 의견을 반영하는 것을 목적으로 하는 ‘정책형’으로 구분된다. ‘정책형’의 경우 다시 사회갈등의 해소를 주목적으로 하는 ‘갈등해결형’과, 구체적인 합의나 결정을 주목적으로 하는 ‘정책결정형’으로 나뉜다. 물론 ‘갈등해결’과 ‘정책결정’은 완전히 서로 배제적인 구분이 아니고 실제 사례들도 두 가지에 걸쳐 있는 경우가 있다. 하지만

갈등의 진행 정도 등 공론화가 출발한 배경이나 이후의 설계와 운영방식 등에 있어서 실질적인 차이를 가져올 수 있기 때문에 이러한 구분의 실익이 없지 않다.

이어서 추가적인 분류 기준으로 ‘의제설정 방식’과 ‘결론도출 방식’을 제시한다. ‘의제설정 방식’은 ‘안팎’의 문제, 즉 해당 공론화 사례가 대의제 정치 및 사회적 공론장과 어떠한 관계를 설정하고 있는지를 확인할 수 있는 기준 중 하나로 앞서 제시한 ‘연계’와 관련된다. 이는 다시 (1) 정부 등 외부 기관에 의해 사전에 정해진 의제를 토의 혹은 결정하기 위해 공론화 과정이 진행되는 ‘사전결정형’과 (2) 참여자들 스스로가 의제를 선정 및 구체화하는 ‘직접결정형’으로 구분된다. ‘결론도출 방식’은 공론화 과정 ‘안’의 문제에 가까운데, 도출되는 결과물의 유형에 따라 해당 공론화 사례의 중심 지향을 엿볼 수 있다는 점에서 ‘혼종’의 문제와 연결된다. 구체적으로 시민참여단이 공론화위원회의 결론을 도출하기 위해 어떠한 과정을 거치는지에 따라서 (1) 표결로써 사전에 주어진 선택지 가운데 우선순위를 결정하거나 단수의 안을 도출하는 ‘표결형’, (2) 표결의 방식을 사용하지 않거나 부수적으로만 사용하고, 원칙적으로는 참여한 시민들의 합의를 통하여 결론을 도출하는 ‘합의형’, (3) 시민참여가 실질적인 영향력이나 효과성을 가지지 못하여 사실상 이해관계 당사자 협의체 등 기존의 대의제 정치제도에 가까운 ‘대의제형’으로 구분된다.

## 2. 분류와 경향성

전술한 기준에 따라 검토 대상으로 표집한 공론화 사례는 총 66건이다. 2017년 신고리 공론화위원회가 여러모로 형성적인 영향을 미친 것을 고려하여, 그 이후 2023년 9월까지 약 6년의 기간 동안 시행되어 활동을 종료한 사례들 가운데 ‘공론화위원회’, ‘공론조사’, ‘공론화추진단’ 등 공론화를 목적으로 표방하고 있는 경우를 최대한 넓게 수집하였다. 다만 앞서 언급한 기준에 따라 일회성의 토론회나 공청회, 투표 등에 그쳐 대의제 정치의 쇠퇴와 재구성에 기여하기 어렵

다고 평가되는 경우는 제외하였고, ‘공론화위원회’ 등의 이름으로 추진되었더라도 자문회의, 포커스그룹 인터뷰 등의 형식으로만 진행되어 시민참여의 확대와 심화가 동반되지 않은 경우는 ‘대의제형’으로 분류하였다. 66건 전체의 명단과 분류는 <부록>에 수록되어 있다.

우선 공론화의 목적에 따라 시행 현황을 연도별로 정리하면 <표3>과 같다. 표에서 보듯이 신고리 공론화위원회 이후 약 4년 동안 매년 15건 안팎으로 활발히 운영되다가 2022년부터 감소하는 추세가 확인된다. 2022년 혹은 2023년에 출범하여 2023년 9월 현재 공식적으로 활동을 종료하지 않은 6건이 통계에서 제외되어 있다는 점을 고려하더라도 적지 않은 감소폭이라고 할 수 있다. 하지만 시민사회에서 다양한 사안에 대하여 꾸준히 공론화를 요청하고 있고, ‘경기북부특별자치도 설치 공론화위원회’, ‘제주형 행정체제 도입을 위한 공론조사’ 등 사회적으로 중요한 의제들에 대한 공론화가 여러 건 예정 내지는 진행 중인 만큼 시민참여형 숙의포럼을 이어가려는 흐름은 적어도 당분간 지속될 것으로 보인다.

<표3> 목적별 공론화 시행 추이

목적 \ 연도		2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
의제형		3	6	8	7	2	1	27
정책형	갈등해결형	8	3	1	0	0	1	13
	정책결정형	5	6	3	8	4	0	26
합계		16	15	12	15	6	2	66

<표3>을 좀 더 구체적으로 살펴보면 몇 가지가 두드러진다. 우선 갈등해결형 공론화가 2018년도에 집중된 것을 확인할 수 있다. 이는 직전 연도에 실시된 신고리 공론화의 파급력과 당해 6월에 치러진 제7회 전국동시지방선거의 영향이 함께 작용한 것으로 보인다. 부산 BRT 건설문제, 광주 도시철도 2호선 건설문제 등과 같이 오랜 시간 갈등을 빚어온 지역 현안들에 대하여 후보자들이 공론화를 공약사항으로 내세우거나 시민단체 측에서 공론화를 요구하여 시행된 경우가 많



있고, 이들 대부분이 신고리 공론화위원회가 도입한 ‘시민참여형 조사’ 모델을 거의 그대로 사용하였다. 또 이 시기 다수의 공론화위원회들이 공론화를 “극단적 이해관계의 대립으로 파생되는 갈등 상황의 새로운 해법”으로 이해하고, 스스로의 성과에 대해 “그동안 발생하였던 사회적 갈등을 봉합하고 이를 해소하는 것이 가장 주요한 의미”를 가진다고 평가하고 있다는 점에서 공론화를 갈등 해소와 사회적 합의도출 기구로 인식하는 경향이 다시 한번 확인된다(부산광역시 2018, 28; 창원시 공론화위원회 2020, 28). 물론 <표3>에서 보듯이 의제형 공론화도 27건이 시행되어 그 비중이 아주 작지는 않다. 하지만 그중에서 ‘서울시민회의’, ‘경남교육 정책숙의제 공론화추진단’ 등 연 단위로 반복해서 시행된 공론화가 17건이라는 점과 대의제형으로 시행된 공론화가 4건이라는 점을 감안하면 실제 의제형으로 시행된 독립된 사례들의 수는 상당히 줄어든다. 요컨대 공론화의 목표와 지향을 다양한 측면에서 고려하는 ‘혼종’의 문제의식을 적극적으로 반영하는 경우를 찾기 어렵다.

한편 2018년 이후에도 의제형보다는 정책형 공론화가 여전히 주를 이루고 있지만, 구체적인 유형으로는 갈등해결형이 감소하고 정책결정형이 상대적으로 증가하는 경향이 보인다. 그러나 이 사례들의 의제를 구체적으로 살펴보면 부지 선정, 교통정책 결정 등 갈등적이거나 갈등의 소지가 큰 공공정책을 대상으로 있다는 점에서 공론화에 대한 인식이나 사회적 요구가 크게 달라졌다고 보기는 어렵다. 다만 공론화의 경험이 누적되면서 이러한 사안에 대한 갈등이 격화되기 이전에 선제적으로 공론화를 시작하여 갈등의 증폭을 예방하고 정책결정의 수용성을 확보하고자 하는 방향으로 진화하고 있다는 추론을 해볼 수 있다.

이어서 의제설정 방식과 교차하여 살펴보면, <표4>에서 보듯이 전체 66건 중 시민참여단이 스스로 의제를 설정할 권한을 갖지 못하는 사전결정형이 38건으로 더 많은 것을 확인할 수 있다.<sup>3)</sup> 나머지 28건의 직접결정형 공론화도 대부분 연

3) 다만 이 중에서도 의제의 큰 범위는 미리 정해져 있지만 세부적인 방향과 내용은 시민참여단에서 직접 결정하는 경우도 있다. 아래에서 소개하는 ‘서부경남 공공의료 확충 공론

단위로 반복 시행되고 있는 위원회들임을 고려하면, 시민들이 직접 의제를 발굴하여 시행되는 경우는 드물다. 특히 정책형 공론화의 대다수가 사전결정형 방식을 택하고 있다는 점도 확인된다. 이에 더해 시민사회가 아닌 관 주도로, 즉 중앙 내지 지방정부의 주문으로 시행된 경우가 압도적인 다수임을 고려할 때, 대부분의 공론화가 이미 갈등의 여지가 존재하거나 분출된 정책 사안을 해소하는 수단으로 도입되고 있음을 추론할 수 있다. 시민사회 및 공론장과의 연계는 약한 대신에, 관 주도로 공식 정치과정과 제한적으로 연계가 이루어지는 양상이 뚜렷하다. 후자의 연계도 제한적이라고 봐야 하는 이유는 정부나 지자체 등이 공론화의 구상과 출발 단계에서는 적극적인 역할을 하지만 그 결과물에 대한 사후 조치에 있어서는 소극적인 경우가 매우 많기 때문이다.

<표4> 의제설정 방식별 공론화 시행 횟수

의제설정 방식	의제형	정책형		합계
		정책결정형	갈등해결형	
사전결정형	9	17	12	38
직접결정형	18	9	1	28
합계	27	26	13	66

마지막으로 결론도출 방식과 교차하여 분류한 결과는 <표5>와 같다. 우선 시민참여가 별다른 영향력이나 효과성을 갖지 못하는 대의제형이 13건으로 적지 않다는 사실을 언급해야 한다. 이어서 2/3가 넘는 경우가 표결형을 채택했다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 대의제형 13건을 제외한 53건 중 합의형 공론화는 8건에 불과했고, 나머지 45건이 표결형으로 결론을 도출한 것이다. 물론 표결방식에는 이분법적인 찬반투표 이외에 순위투표, 의견 기재 등 다양한 형태도 포함

---

화협의회의가 대표적이며, 이외에도 사전결정형 공론화 중 4건 정도가 이러한 방식으로 의제를 설정하였다.

되어 있기 때문에, 표결형이 그 자체로 단순하거나 심지어 열등한 결과도출 방식이라고 할 수는 없다. 하지만 시민들이 전문가들이나 관료 등에 의해 미리 구조화된 질문에 각자 대답한다는 점에서, 깊은 집합적 숙의와 대안 모색의 경험이 부재한 것은 사실이다. 이처럼 표결형이 대중을 이루는 것도 신고리 공론화위원회 회의의 큰 영향으로 공론조사 내지는 그 변형이 기본값으로 자리잡았기 때문인 것으로 추측된다. 다소 변화를 주는 경우에도 ‘대입제도 개편을 위한 공론화위원회’와 같이 공론조사 전 단계에 시나리오 워크숍 등을 추가하는 정도인데, 이 경우에도 시나리오 워크숍은 공론조사의 선택지를 마련하는 단계의 의미가 강해 전체 과정의 핵심은 여전히 공론조사에 있다고 봐야 한다. 실제로 ‘서부경남 공공의료 확충 공론화협의회’, ‘경남교육 정책숙의제 공론화추진단’ 등 극소수의 사례만이 복수의 미니공중 유형을 융합하는 ‘혼종’의 방식으로 설계되었고, 나머지 대부분의 경우는 제도화의 다양한 방식과 각각의 장단점에 대한 큰 고려 없이 공론조사를 원용한 것으로 보인다.

〈표5〉 결론도출 방식별 공론화 시행 횟수

결론도출 방식	의제형	정책형		합계
		정책결정형	갈등해결형	
표결형	18	18	9	45
합의형	5	1	2	8
대의제형	4	7	2	13
합계	27	26	13	66

이상의 내용을 종합하여 그간 국내에서 공론화가 설계 및 운영되어온 방식에서 다음 두 가지의 경향성을 보고할 수 있다. 첫째, 공론화의 역할 및 목적과 관련하여, 갈등적 사안에 대한 사회적 합의도출과 결정의 수용성 제고를 위한 정책적 수단으로 인식되는 경향이 강하다. 앞서 표현한 것처럼 정치과정보다는 정책과정의 한 부분으로 이해되고, 체계적이기보다는 분절적으로 제도화되는 양상이

반복되고 있는 것이다. 그 안에서 시민들의 역할은 직접 문제를 정의하고 격의 없이 의견을 나누며 서로 머리를 맞대어 대안을 모색하는 적극적인 ‘참여자’라기 보다는, 정부나 전문가, 이해관계 당사자 등에 의해 미리 짜인 의제와 절차의 테두리 안에서 움직이는 ‘참가자’에 가까웠다고 볼 수 있다. 둘째, 설계와 운영의 측면에서 공론조사 내지 이를 다소간 변형한 방식으로 진행되는 경우가 대다수이다. 즉 대부분의 공론화가 사안의 성격이나 공론화의 목표에 대한 충분한 고민을 결여한 채 정형화된 숙의 절차를 거쳐 미리 구조화된 설문지를 통해 의견지형을 살펴보는 방식으로 결론을 도출하고 있는 상황이다.

이제 다음 절에서 우리는 이상의 분류와 분석에서 관찰된 몇 가지 중요한 문제점을 좀 더 구체적으로 진단하면서 개선 방향을 제시한다. 그 과정에서 주목할 만한 몇 개의 사례도 선별하여 소개한다.

## IV. 진단과 개선 방향

### 1. 그간의 한계와 개선을 위한 고려사항

지금까지 시도된 사례들의 성과와 한계에 대한 진단과 개선 방향 모색을 위해 공론화 준비와 진행 과정을 구상-설계-운영의 세 단계로 나누는 것이 유용하다. ‘구상’은 시작과 준비 단계로서, 공론화가 제안되고 추진 주체가 결정되며 의제 설정 방식과 범위 등의 틀이 이때 정해진다. ‘설계’는 구체적인 제도화의 단계이다. 추진 주체로서 통상 공론화위원회 내지는 추진단이 설립되어 시민참여단 구성, 자료집 제작 방식, 숙의 절차, 결론도출 방식 등 공론화 절차의 제반 사항이 결정된다. ‘운영’은 이후 실질적인 공론화 과정 진행과 사후 조치를 포괄하는 단계이다.

‘구상’ 단계에서 가장 중요한 고려사항은 충분한 시간과 인력, 자원을 투입하

여 내실 있는 설계와 운영으로 이어질 수 있도록 준비하는 것이다. 상식적인 원칙이지만 충실한 준비 단계를 거친 공론화 사례가 그다지 많지 않다는 점 때문에 충분히 강조할 필요가 있다. 그간의 관례는 그 반대인 경우가 훨씬 많았다. 특정 사안에 대한 사회적 갈등이 증폭되어 정치권이나 기존의 이해관계 당사자들 사이에서 도저히 절충안이 도출되기 힘든 지경에 이르렀을 때 비로소 공론화를 대안으로 고려하는 경우가 많은 것이다. 이렇게 급박하게 진행될 경우 준비위원회와 시민참여단의 활동이 진정성 있게 진행되기 어렵다. 한편으로는 정치인들과 이해관계 당사자들이 그간 만들어내지 못한 ‘묘안’을 도출하라는 과도한 부담이 지워지기도 하고, 다른 한편으로는 의제의 범위 자체가 시작 단계에서부터 극도로 좁혀져서 사실상 찬반투표와 같은 세력 대결로 귀결되는 경우가 적지 않다. 어느 쪽이 되었건 정치권의 책임회피를 위해 시민참여를 방패로 내세운다는 비판을 불러오기 쉽다. 이와 관련하여 구상 단계에서 특히 주의를 기울여야 할 또 하나의 지점은 공론화위원회와 시민참여단 활동의 독립성과 자율성을 보장하는 것이다. 그간 국내에서 진행된 대부분의 공론화 사례가 지자체 등 관 주도로 진행되었다는 점을 고려하면 이 노력은 특히 중요하다. 불필요한 공정성 논란이나 정쟁에 휘말린다면 공론화 과정 전체의 진정성이 의심받게 될 수 있기 때문이다.

구상 단계에서 충분한 숙려를 거치지 못한 공론화는 도리어 공론화 무용론에 힘을 실어줄 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 단적으로 시민들의 집합적 숙의를 통해 다루기에 애당초 부적절하거나 해결이 불가능한 문제, 혹은 공론화의 목적 자체가 불명확한 채 절차가 시작되는 경우가 적지 않다. 예컨대 2020~2021년에 진행된 ‘전주 옛 대한방직 부지 시민공론화위원회’는 사유지의 처분에 대한 공론화로서, 숙의 결과를 정책적으로 반영할 방안이 사실상 없어 무의미한 행사에 그쳤다는 비판을 받았다. 2021년 ‘KBS 공적책무와 수신료 공론화위원회’도 KBS가 수신료 제도 결정에 직접적인 권한이 없다는 구조적인 한계와 더불어, 의제가 수신료에 대한 것으로만 제한되어 시민참여단이 지속적으로 요구한 인력·재정구조 개편 등 근본적인 문제들에 대한 논의는 이루어지지 못했다. 한편

2019년과 2020년 두 차례 진행된 ‘경기도 도정정책 공론화조사’의 경우 두 차례 모두 기본소득을 주된 의제로 다루었는데, 속의 자료집 제작과 프로그램 구성이 기본소득의 도입을 전제하고 진행되어 편향적이었다는 지적이 없지 않았다. 요컨대 공론화를 특정한 정책적 목표를 가지고 추진되는 수단이나 난관에 봉착한 상황에서 공여지책으로 투입하는 ‘대타’로 고려할 것이 아니라, 애당초 관심 사안이 시민참여형 공론화에 부치기에 적합한지와 결과물을 유의미하게 활용할 방안이 있을지 등을 다각도로 검토하고 충분한 시간과 노력을 기울여 목적과 방향성을 설정해야 한다.

구상에 이어지는 ‘설계’ 또한 여러 단계에서 세심한 고려와 판단을 필요로 한다. 지금까지의 사례에서 크게 두 가지의 문제가 자주 관찰되는데, 첫 번째는 공론화위원회 및 시민참여단의 구성과 관련된 것이다. 우선 시민참여단의 경우 그 규모가 지나치게 작거나, 재정적, 법률적 문제로 유선전화나 방문면접에 의존하고, 참석률이 저조한 등의 문제를 보이면서 대표성 논란에 휘말리는 경우가 많았다. 예컨대 2019년 ‘정선군 청사신축 공론화위원회’의 경우 50명의 시민참여단 중 21명만 참가하였고, 2018년 ‘구 공주의료원 활용방안 모색을 위한 시민회의’의 경우 95명의 참여단 중 최종 투표에 참여한 사람은 54명에 불과하였다. 또 2018년 ‘대전시 월평공원 민간특례사업 공론화위원회’는 유선RDD로 시민참여단을 모집하고 1차 속의토론회를 진행하였으나, 시민참여단의 대표성에 대한 반대측의 반발로 참여단을 다시 모집하여 토론회를 새로 진행하기도 하였다.

좀 더 넓혀 공론화 과정 전반을 놓고 보면, 핵심적인 이해관계 당사자들을 배제하는 일방적인 구성으로 논란을 일으키거나 좌초하는 경우가 잦다. 물론 이해관계 당사자들을 어느 단계에서 어떤 방식으로 포함할 것인지가 정답이 있는 문제는 아니다. 그러나 비용-편익 구조가 비교적 선명한 사안에서 이들의 견해를 적절하게 청취 혹은 반영하지 않는 방식으로 설계된 공론화가 성공적으로 진행되기는 어렵다. 예컨대 2018년 ‘제주 녹지국제병원 공론조사위원회’의 경우 녹지국제병원의 사업주체인 녹지그룹이 공론조사에 참여하기를 거부하여 시행자

인 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 대신 참여하였는데, 결국 녹지그룹이 공론조사 결과와 제주시의 조치에 반대하여 법적 분쟁으로 귀결된 바 있다. 또 제주외국어고등학교의 일반고 전환을 다룬 2021년 ‘제주 교육공론화위원회’는 정작 해당 학교 구성원을 설계에서 배제하여 여러 갈등을 겪다가 결국 공론화가 중단되었고, 2020년 인천시의 폐기물 정책을 다룬 ‘친환경 폐기물 관리정책 전환과 자체매립지 조성 공론화추진위원회’도 기존 소각장이 위치한 청라지역 주민들이 자신들의 의견이 반영되지 않았다며 반발해 공정성과 정당성의 문제가 심각하게 제기되었다.

이해관계자 포함 여부의 문제는 공론화 설계와 관련된 두 번째 논점으로 연결되는데, 바로 국내의 사례가 대부분 공론조사 일변도로 진행되고 있다는 문제이다. 공론조사는 통상 이해관계 당사자를 시민참여단에 포함시키지 않고, 인구학적 대표성을 확보하기 위한 무작위 추출 방식을 기본으로 설계된다. 이후 공론화 과정도 사전 조사, 학습 및 숙의, 사후 조사 등의 정형화된 경로를 따라가는 것이 보통이다. 국내외에서 다양한 공론조사의 사례가 누적되면서 숙의민주주의의 관련 연구와 실천에서 공히 큰 기여를 하였다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 공론조사는 어디까지나 시민참여형 숙의포럼의 한 형태일 뿐으로, 다양한 사안이나 목적에 일률적으로 적합한 방식이라고 보기는 어렵다. 많은 경우 이해관계 당사자를 배제하거나 간접적으로만 참여시킬 뿐만 아니라, 시민참여단의 결과물이 의견 조사의 형태로 제시되는 권고안의 지위를 갖기 때문에 정책과정과의 연계가 정책결정권자의 결단이나 정치적 고려에 의존하게 된다. 또 미리 설정된 의제와 견고하게 짜인 절차에 따라 이를 정도의 짧은 기간 동안 숙의하는 방식으로 진행되는 것이 보통이어서, 문제구조가 복잡한 사안을 차분히 토의하는 데에 최적이지 아닐 가능성이 크다. 이러한 이유로 국내의 공론화를 포함해 대부분의 공론조사는 일회성의 ‘행사’에 그치는 경우가 많다.

이는 앞서 언급한 ‘연계’의 노력이 충분치 못한 문제로 직결된다. 공론화위원회 대부분이 관 주도로 진행되다 보니 공식 정치과정과의 연계는 어느 정도 고려

되는 경향이 있지만, 공론장과 시민사회로의 연계는 매우 부족하거나 개별 당사자의 인적 연결망에 의존하는 경우가 대부분이다. 단적으로 검증위원회 형식으로 연구자 집단과 연계된 위원회는 전체 66개 사례 중 4개 정도에 불과하다. 또 2018년 ‘광주 도시철도 2호선 공론화위원회’나 2019년 ‘창원시 스타필드 입점 공론화위원회’의 경우를 제외한다면 시민사회의 주요 행위자들이 공론화 과정에 참여할 수 있는 방안을 구체적으로 마련한 경우는 극소수에 지나지 않는다. 나아가 언론과의 연계 또한 단순한 보도자료 배포 등 일방적인 정보전달에 그치는 경우가 대다수이다. 형식적인 공청회나 간담회조차 병행되지 않는 경우도 많다.

이상의 문제를 고려하여 향후 공론화 과정 참가자, 운영 절차와 기간, 의제설정 방식, 결과물 도출 방식, 결과물의 지위 등을 구상할 때 공론조사에 국한되지 않는 여러 방식의 장단점을 충분히 고려하고 사안의 성격과 목적에 맞게 설계하는 방법을 적극적으로 고려해야 한다. 아래의 사례들에서 소개하듯이 경우에 따라 복수의 제도화 방식을 혼합하는 것도 충분히 가능할 것이다. 이때 통상 참여민주주의나 직접민주주의의 제도로 여겨지는 절차도 물론 함께 고려할 수 있다. 특히 최근 아일랜드, 벨기에, 독일 등을 중심으로 다양한 주제와 방식의 시민의회 실험이 활발히 진행되고 있고 그중 일부는 정례화되거나 공식 정치과정과 강하게 연계되면서 흥미롭게 진화하고 있는데, 그 설계와 운영, 위상과 역할을 적극적으로 참고할 만하다.

여기서 강조해야 할 점은 공론화의 의미가 의견의 지형을 묻는 조사 결과로 환원되지 않는다는 것이다. 더 중요한 것은 공론화 과정을 거치면서 사안에 대한 의견과 근거가 충분히 제시되고 고려되면서 공론장과 시민사회에서 진행되는 넓은 사회적 공론화 과정에 건설적으로 기여하는 것이다. 이렇게 넓게 이해할 경우 공론화를 포함한 시민참여형 숙의포럼은 특정 사안에 대한 의견의 지형을 보여주는 기능을 넘어 의제의 발굴, 대안 모색, 입법과정과의 연계, 사후 피드백 등 정치과정 전반에서 다양한 역할을 할 수 있다. 특정 사안에 대한 구체적인 합의 내지 곧바로 정책화 가능한 형태의 결론이 도출되지 않았다고 해서 공론화가 ‘실



패'했다고 볼 필요도 없을 것이다.

마지막으로 '운영'과 관련해서는 본 논문에서 인용한 연구들을 포함해 국내에도 이미 꽤 많은 성과가 누적되어 있다. 양질의 균형 잡힌 정보 제공, 모더레이터의 적절한 역할, 충분한 토의 시간과 발언 기회 보장, 과정의 공개성과 투명성 등이 공통적으로 강조되는 지점이다. 그러나 이런 기본적인 지침을 꼼꼼히 반영하면서 운영하는 것이 쉬운 일은 아니다. 시민참여단의 숙의 시간이 절대적으로 부족하거나 양질의 자료를 제공하지 못하여 진정성 있는 숙의가 이루어졌다고 보기 어려운 경우가 많다. 다른 측면에서는 꽤 매끄럽게 설계 및 운영되었지만 이 지점에서 아쉬움을 보여준 사례로 '경상남도교육청 정책숙의 공론화추진단'과 '경기도 도정정책 공론화조사'를 들 수 있다. 숙의의 내용과 결과를 외부에서 확인할 방법이 없어 성과와 한계에 대한 분석에 의문이 남는 경우도 많은데, 예컨대 '서울시민회의'나 '서울교육공론화'가 그렇다. 시민참여단에 제공된 자료의 전문성이나 공정성에 대한 논란이 발생하는 경우도 매우 많다. 자료집 제작 주체나 과정에 대한 충분한 검토와 신중한 결정의 중요성은 충분히 강조되어야 한다.

운영 과정과 직접적으로 관련된 문제는 아니지만, 공론화 과정 전반에 대한 기록과 신속한 자료 공개에 더해 백서 발간 등의 적절한 사후 조치가 없는 경우가 매우 많다는 점도 언급해야 한다. 우리가 검토한 66개의 사례 중 공식적으로 백서 내지는 결과보고서를 발간하여 공개한 경우는 26개에 불과하다. 나머지 40개의 사례 중 정보공개청구를 통해서 개별적으로 자료를 입수할 수 있었던 경우도 16개에 그친다. 또 공론화 진행 과정을 온·오프라인의 적절한 경로로 도중에 공개하거나 중계한 경우는 극소수에 불과하다. 물론 사안의 성격에 따라서 모든 단계의 모든 내용을 즉각적으로 공개하는 것이 반드시 필요하거나 바람직하지 않을 수 있다. 그러나 공론화의 취지를 살리고 추후의 활용과 연구를 돕기 위해서는 진행 과정과 사후 조치의 공개성을 확보하는 것이 일반적인 원칙으로 중요하다. 백서나 결과보고서의 형태로 충실한 기록을 남기는 것도 마찬가지이다.

## 2. 개선 방안 모색을 위한 참고 사례

이제 마지막으로 기존의 사례들에 대한 진단을 바탕으로 개선 방안을 모색할 때 적극적으로 참고할 만한 사례를 셋 선별하여 간략히 소개한다. 물론 아래의 세 경우가 한국의 공론화 사례 전반을 대표한다고 볼 수는 없다. 오히려 이들은 일반적으로 관찰되는 형태와 상당한 차별성을 보이는 사례에 가깝다. 또 이들이 모든 면에서 가장 모범적이라는 취지도 아니다. 다만 본 논문이 제시하는 관점, 특히 혼종과 연계의 문제의식을 고려할 때 향후 공론화를 설계, 운영 및 분석할 때 적극적으로 참고하고 발전시켜나갈 여지가 충분하다고 판단하였다.

### (1) 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회

2020년 1월 준비위원회가 발족한 이후 같은 해 7월 도민참여단이 숙의 결과를 도출하기까지 약 7개월간 공론화가 진행된 사안이다. 2013년 진주의료원이 폐쇄된 이후 서부 경남지역의 의료공백 해소와 공공보건의료체계 구축은 지역의 오랜 현안이었다. 넓은 지역에 해당하는 사안이라 주민들 간의 견해도 엇갈릴 뿐만 아니라 여러 이해관계 당사자들이 얽혀 상당히 복잡한 구도를 가진 사안이라고 볼 수 있다. 도민참여단은 100명으로 구성되었고, 약 4주간의 기간 동안 네 차례 집합적인 숙의를 거쳐 권고안을 확정하였다.

서부경남 공론화협의회는 구상, 설계, 운영 각 단계에서 여러 시사점을 제공한다. 우선 본격적인 공론화 과정이 시작되기 이전 준비 단계에서 상당한 시간과 노력을 들여 섬세하게 설계한 지점이 두드러진다. 2019년 7월 공론화 제안이 있었던 시점부터 그해 12월까지 약 6개월간 사전 논의가 있었고, 2020년 1월 준비위원회가 구성된 이후 약 3개월간 공론화 설계가 진행되었다. 이 단계에서 공론화 추진 방안의 기술적인 문제만 결정된 것이 아니라, 도민 및 핵심적인 이해관계 당사자들과의 사전 협의가 밀도 있게 이루어졌던 점이 중요하다. 준비위원회는 8회에 걸쳐 시·군 간담회를 개최하였고, 도민운동본부, 노조, 병원, 지자체,

의사회 등을 포함하는 협의 과정을 통해 의제의 범위를 논의하고 공론화 과정의 필요성에 대한 공감대를 형성해나갔다. 이처럼 밀도 있는 사전작업은 이후의 과정이 매끄럽게 진행될 수 있는 기반이 되었다.

여기서 한 가지 주목할 지점은 공론화 과정의 설계와 운영을 전문업체에 맡기는 통상적인 방식을 따르지 않았다는 것이다. 준비위원회와 공론화협의회가 관리 역할만 한 것이 아니라 전 과정의 실질적인 주체로 활동했는데, 이러한 구조가 독창적인 설계와 섬세한 운영을 가능케 한 조건이었다. 특히 공론조사 방식을 원용하지 않고 사안의 특성과 공론화 목적을 고려하여 진행한 지점이 다른 사례들과 비교했을 때 이례적이다. 애당초 준비위원회와 협의회는 곧바로 정책결정에 반영할 수 있는 구체적인 수위의 안에 대한 찬반투표가 아니라, 지역의 공공보건 의료체계 구축이라는 큰 과제에 대해 도민들과 이해관계 당사자들의 중지를 모으고 잠재적인 갈등을 해결하는 것을 목표로 설정했다. 공론화 설계도 여러 단계에서 이 목적에 맞게 추진하였는데, 사전에 좁혀진 의제를 시민들이 짧은 속의 시간을 거쳐 결정하는 방식에서 탈피하려는 노력이 두드러진다. 우선 전문가 및 이해관계자들과의 협의를 거쳐 제시된 몇 가지 큰 범위의 의제가(‘공공의료 현황과 주요 과제’, ‘공공병원 필요성과 조건’, ‘취약지역 대책과 협력 과제’ 등) 시민참여단의 숙의를 거치면서 조정 및 구체화될 수 있도록 유연하게 설계하였다. 또 도민참여단의 집합적 숙의를 4주에 걸쳐 네 차례 개최하여 통상적인 공론조사보다 밀도 있고 내실 있는 학습과 토의가 이루어지도록 노력한 점도 눈에 띈다. 결론도출 방식도 토론을 통합 합의를 우선으로 하되 필요에 따라 투표를 결합하여 단순한 세력 대결이 되지 않도록 하였다. 한편 네 차례의 도민토론회 사이에 운영위원회가 매주 개최되어 진행 상황을 계속 점검 및 조정해 나가면서 참여단의 요구를 수용하기 위한 노력도 이어갔다. 그 과정에서 도내 언론, 설명회, SNS 등을 통하여 공론화 과정과 내용을 적극적으로 홍보 및 확산하려는 ‘연계’의 노력도 경주하였다. 마지막으로 전 과정이 마무리된 이후 충실한 백서를 작성하여 발간한 것도 중요한 기여이다(서부경남 공공의료 확충 공론화협의

회 2020).

이처럼 서부경남 공론화협의회는 사례는 이례적으로 충실한 설계와 정교한 운영으로 중요한 참고가 된다. 하지만 모든 지점이 일반적으로 확장될 수 있다는 것은 아니다. 여러 차례 강조한 것처럼 사안의 특성과 공론화의 목적에 따라 설계와 운영의 방향을 결정해야 한다는 것이 더 근본적인 원칙이기 때문이다. 예컨대 서부경남 공론화협의회에서처럼 표결정보보다는 합의형을 지향해야 한다는 판단이 모든 사안에 더 적합하다고 볼 수는 없을 것이다. 시민참여단 선정 방식 문제도 그러하다. 이 사례의 경우 주민들의 관심도와 사안의 복잡성이 모두 높다는 점을 고려하여 도민참여단 모집을 무작위 추출이 아니라 자발적 신청을 바탕으로 했다. 물론 협의회가 스스로 평가하듯이 이러한 방식이 참여단의 높은 관심과 수준 높은 토의의 기반이 되었다는 점은 긍정적으로 볼 수 있겠으나, 경우에 따라서는 이처럼 자기선택(self-selection)에 기반한 방식이 해당 사안에 대해 강한 견해나 이해관계를 가지고 있는 사람들을 과대대표할 가능성이 크다는 점을 또한 고려해야 한다.

마지막으로 공식 정치과정으로의 연계 문제 또한 짚어볼 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 이 사례의 경우 공론화협의회는 노력으로 일반 도민들 및 시민사회로의 연계는 비교적 활발했다고 볼 수 있고, 공론화 시작 단계에서부터 도지사가 도민들이 도출한 결과를 최대한 존중하여 반영하기로 약속하였다는 점에서 공식 정치과정으로의 연계 또한 고려되었다고 볼 수 있다. 공론화협의회도 도민 토론회 결과에 따른 합의문뿐만 아니라 도지사, 도의회, 시민사회 등에 구체적인 요청 사항을 제시한 권고안도 함께 제출하였다. 그러나 이것은 어디까지나 ‘권고안’의 지위를 갖는 것이었고, 합의문 또한 도지사의 정치적 약속 이외에는 다른 구속력을 가지는 성격의 문건이라고 보기 어렵다. 이러한 문제를 지적하는 것은 공론화의 결과물이 직접적인 결정력을 가지는 방식으로 제도화되는 것이 바람직하다는 주장을 하기 위해서가 아니다. 그러나 공론화가 일회성 행사에 머무르지 않기 위해서는 그 산출물을 정책과정과 정치과정에 승계하기 위한 제도적인 후

속 조치가 따라야 하고 애초에 설계 단계에서부터 이 지점을 충분히 고려해야 하는데, 서부경남의 사례도 향후 이 문제에 대한 고민이 더 필요하다는 점을 보여주고 있다.

## (2) 대구시 신청사건립추진 공론화위원회

권영진 전 대구시장의 공약사업이었던 대구시청 신청사 건립 문제를 다루기 위하여 2019년 4월부터 12월까지 활동한 정책형 공론화 사례다. 위원회는 「대구광역시 신청사 건립을 위한 조례」에 법적 기반을 두고 시의회 의원, 시 공무원을 포함하여 20명으로 구성되었다. 이어서 신청사 기본구상안을 마련하고 평가지표를 확정하는 작업을 수행하였으며, 이를 바탕으로 최종 부지를 선정하는 속의 프로그램을 주관하였다. 시민참여단은 대구광역시 내 8개의 구·군별로 29명씩 총화 추출된 232명의 시민과 시민단체 8명, 전문가 10명의 250명으로 구성되었으며, 2박 3일간의 숙의를 거쳐 ‘달서구 옛 두류정수장 부지’를 신청사 부지로 최종 선정하였다(대구광역시 2020).

대구시 사례는 연계의 관점에서 특히 주목할 만한데, 시민사회와 공식 정치과정 양방향으로의 연계가 모두 활발히 이루어졌다. 먼저 공식 정치과정 방향으로 는 조례 제정이 핵심적이었다. 이를 통해 시정부와 시의회가 공론화위원회의 구성에 적극적으로 나설 수 있는 법적 근거를 마련했고, 공론화의 결론 활용 방식도 분명히 설정해 정치적 영향력을 확보하고 불필요한 논란을 차단하였다. 각 구·군이 해당 의제의 직접적인 이해당사자라는 점에서 이들 간의 사전 합의를 통해 공론화위원회가 설계 및 구성되었다는 점이 정당성 확보와 안정적 운영에 기여했다고 볼 수 있다.

시민사회 방향의 연계에서는 시민들의 폭넓은 참여 기회를 보장하려는 노력을 높이 평가할 만하다. 공론화위원회는 ‘신청사 건립 기본구상안’을 마련하는 과정에서는 시민의견조사와 원탁회의를, 부지 선정을 위한 평가지표를 확정하는 과정에서는 시민설명회와 후보지 구·군별 설명회를 여러 번 개최했다. 일반적으로

진행되듯이 시민들의 참여를 짧은 기간 동안 진행되는 숙의포럼 안으로 한정하지 않고, 그 앞뒤로도 의견을 청취하고 참여의 기회를 제공한 것이다. 홍보에서도 어린이 그림 그리기 대회 등 참여형 행사를 마련하여 시민들이 의제에 대하여 지속적으로 관심을 가질 수 있도록 도왔다. 대구시는 공론화위원회 활동이 종료된 이후에도 신청사 건립을 주제로 ‘시민상상단’을 운영하고 지역 대학과 연계하여 ‘2021 대학 스튜디오 연계 도시재생 협업프로그램’을 진행하는 등 확산과 지속의 노력을 이어갔다. 이런 프로그램들의 상당수는 공론화위원회가 아니라 대구시가 주체였다는 점을 언급해야 하겠지만, 비슷한 성격의 사안을 다룬 다른 공론화 사례에서는 이런 조치들을 찾아보기 어려웠다는 점에서 여전히 좋은 참고가 된다. 한편 학계 및 전문가들의 의견도 적극적으로 청취 및 반영되었다. 공론화위원회는 시민들의 의견을 수렴하여 평가지표의 바탕을 마련한 후 대구경북연구원과 국토연구원을 통하여 이를 구체화하였으며, 최종적으로 63명의 학계 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 가중치를 확정하였다. 즉 공론화의 핵심의제라고 할 수 있는 신청사 부지 선정의 평가기준을 결정하는 데 있어 시정, 시민사회, 학계, 전문가 등 다양한 주체가 협력적으로 활동하였던 것이다.

이러한 성과에도 불구하고 한 가지 근본적으로 제기할 수 있는 질문은 과연 신청사 건립이 일반 시민들의 숙의포럼을 필요로 하는 성격의 의제였는지이다. 대구시에서 이 문제가 오래된 갈등 사안이기는 하지만, 교육, 보건, 에너지 정책 등과 달리 대다수 시민들의 생활에 밀착된 문제라고 보기 어렵고, 비용과 편익에 대한 고려 또한 강한 이해관계를 가진 소수를 제외하고는 민감도가 떨어질 수밖에 없다. 실제로 부지 선정이라는 의제의 특성상 평가지표 가운데 정성지표나 시민들의 숙의를 통해 결론짓기 어려운 기술적인 지표가 다수였다. 또 숙의 프로그램 전후로 시민들의 선호나 사안에 대한 이해도가 어떻게 변화하였는지 등을 측정할 것도 아니었는데, 평가지표에 대한 전문가들의 설명과 후보지 관계자들의 주장을 듣고 한 번의 투표를 시행한 것이 전부라는 점에서 진정성 있는 집합적 숙의가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 요컨대 대구시의 사례는 이해관계자 포

섭과 사전 협의 및 사후 조치 등을 통해 대의제 정치과정 및 시민사회로의 연계가 비교적 원활히 이루어졌지만, 결국 해묵은 갈등 사안에 대한 논란을 종식시키고 정책 결정의 수용성을 제고하는 데에 공론화위원회가 수단적으로 이용된 것이 아닌지 의문을 남긴다.

### (3) 경상남도교육청 정책숙의 공론화추진단

2019년 신설되어 2021년까지 세 차례 시행된 의제형성형 공론화 사례다. 1호(2019년)는 북면신도시 공립고 이전재배치 문제를 다루었고, 2호(2020년~2021년)는 채식급식 확대, 3호(2021년~2022년)는 학업중단예방 및 학교 밖 청소년 교육지원 연계 정책 문제를 다루었다.

경남교육 정책숙의제는 공론화 과정을 직접 설계한 몇 안 되는 사례 중 하나다. 물론 모든 과정을 새롭게 고안한 것은 아니고, 공론조사와 합의회의를 혼합하였다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 다섯 단계로 구분되는데, (1) 공모 및 제안을 통한 의제 선정, (2) 주요 이해관계자를 대상으로 하는 사전 간담회, (3) 학생, 학부모, 교직원을 대상으로 하는 사전조사, (4) 공론조사 형식의 원탁회의, (5) 이해관계자로 구성된 합의회의로 구성되었다. 또 의제의 성격에 따라 단계(2)를 타당성 연구로 대체하는 등 다소 변화를 주기도 하였다. 최종 결론은 합의회의에서 도출하는 합의형 공론화다(경상남도교육청 공론화추진단 2019; 2020; 2021). 정책숙의제의 경험은 앞서 강조한 혼종의 관점, 특히 ‘숙의’를 ‘직접’ 및 ‘참여’와 결합하는 방식과 관련해 다양한 논점을 제기한다.

먼저 추진단이나 의제선정위원회 구성은 교육전문가, 학부모, 교직원 등 다양한 주체를 포함하였다. 경우에 따라서는 학생과 도의회 의원이 참여하기도 하였다. 이들이 교육정책의 직접적인 당사자들임을 고려할 때, 의제선정부터 공론화 과정의 설계 및 운영까지 다양한 주체가 의견을 나누면서 직접 결정하는 과정을 보장하려는 노력이다. 일반적으로 중립적인 전문가들로 위원회를 구성하고 이해당사자들에게는 참고인 자격으로 의견을 개진할 기회를 부여하는 경우가 많은

것을 고려하면 상당히 차별성이 있고 세심한 구성이라고 볼 수 있다.

경남교육청 정책숙의제의 가장 두드러진 특징은 융합형 설계에 있다. 전술한 바와 같이 정책숙의제는 공론조사와 합의회의를 단계적으로 결합하였는데, 직접적인 이해 당사자들과의 사전 간담회를 통해 전체적인 방향성을 설정하는 데에서 시작하였다. 이어 3,000여 명을 대상으로 하는 사전조사, 150~300명 규모의 원탁회의(공론조사)를 거쳐, 10명 내외의 합의회의까지 점차 범위를 좁혀 나가는 구조이다. 그리고 각 단계는 이전 단계의 숙의 결과를 기본자료로 사용하였다. 이러한 설계는 가장 직접적인 이해관계를 가지는 당사자들의 의견을 청취하여 적절한 의제 설정을 도모하면서, 다수 시민의 참여와 당사자들의 의견을 기반으로 하는 두 단계의 숙의 절차를 보장함으로써 도출된 결론이 더 강한 권고력을 지닐 발판을 마련하였다고 볼 수 있다. 잠재적인 긴장 관계에 있을 수 있는 참여와 숙의의 가치를 시차를 두고 결합하는 방식으로 해소하려는 시도이다.

다만 설계에서 의도한 만큼의 진정성 있는 숙의가 이루어졌는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다. 기본적으로 절대적인 숙의 시간이 부족하였다. 원탁토론의 경우 130분, 합의회의는 150분 내외의 토론이 전부였고, 학습 시간은 각각 20분과 90분 내외에 불과했다. 앞서 검토한 대구시의 사례가 2박 3일 동안 160분 내외의 학습 및 토론 세션을 다섯 차례 가진 것과 비교하여도 상당히 적은 시간이다. 또 제1회 공론화를 제외하고는 숙의자료를 공개하지 않았고, 자료의 정확성 및 공론화 전 과정에 대한 별도의 검증단계도 부재하여 실제로 어느 정도 수준의 학습과 숙의가 이루어졌는지 확인하기도 어렵다. 외부와의 연계가 미흡하다는 점 또한 문제이다. 다양한 단계에 걸쳐 일반 시민과 이해관계자들의 의견을 숙의 내부로 들여왔으나, 별도의 매체나 행사를 활용해 내부의 숙의를 외부로 확산하려는 노력은 찾기 어렵다. 자료 공개 또한 부족해서 원탁회의와 합의회의에 참가한 시민들이 어떠한 방식으로 선정되었는지조차 알기 어렵다는 문제도 사소하지 않다. 요컨대 경남교육청 정책숙의제는 혼종의 문제의식을 반영한 창의적인 설계의 가능성을 보여주었으나, 중대한 사회적 현안을 다루기에는 충분



히 꼼꼼하게 구성 및 운영되지 못한 한계를 보였다고 할 수 있다.

## V. 맺음말

앞서 공론화에 대한 그간의 연구가 주로 그 ‘안’을 들여다보는 데에 집중해왔다는 점을 지적했다. 적절한 설계와 운영의 노하우는 물론 중요한 문제이고, 이에 대해서는 그간의 실천과 연구를 통해 상당한 진전이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 본 논문은 초점을 다소 달리하여 ‘안팎’의 관계에 주목하자고 제안하였다. 특히 공론화 과정이 대의제 정치제도, 공론장과 시민사회, 민주적 혁신의 다른 유형 등 그 배경을 형성하는 요소들과 어떠한 관계를 형성해야 하는지의 문제를 제기하고, 이를 ‘혼종’과 ‘연계’라는 두 개념으로 집약하였다. 이러한 넓은 고려는 공론화가 구상, 설계, 운영되는 방식에도 큰 영향을 미친다. 지면의 한계상 사례에 대한 분석과 개선 방안의 모색이 충분히 구체적이지 못했지만, 여기서 제시된 지점들이 향후 더 체계적이고 종합적인 분석들과 실천적인 지침의 개발로 연결될 수 있으리라 기대한다.

시민참여 숙의포럼의 효과에 대해서는 이제 세계적으로 상당한 연구성과가 누적되어 있다. 내적으로는 지식과 정보 획득, 의견 변화, 상대 견해에 대한 존중, 정치적 효능감과 공적 사안에 대한 관심 등에서 고루 긍정적 결과가 관찰되고, 외적으로는 정치과정 쇄신이나 새로운 의제의 입법을 추동하는 등 혁신적 성과가 다수 보고되고 있다. 한국의 공론화 또한 그동안 여러 주체의 노력으로 동력을 유지해왔지만, 여전히 날개의 갈등적인 사안을 다루기 위해 특수하게 설계되어 한시적으로 운영되는 갈등 해소 기구라는 인식이 강하다.

공론화가 정책과정의 한 단계로 도구적으로 활용되는 경향을 넘어 한국 민주주의의 넓은 맥락 속에서 정치과정의 쇄신과 민주적 시민성 함양을 위한 디딤돌 역할을 하기 위해서는 공론조사 일변도를 넘어서는 것이 우선적인 과제이다. 앞

서 강조한 것처럼 공론조사는 숙의민주주의를 제도화하려는 여러 방식 중 하나로서, 그 자체로서 숙의민주주의나 민주적 혁신의 다양한 문제의식과 실천적 관심을 온전히 담아낸다고 보기 어렵다. 아무리 기술적으로 정교하게 운영되더라도 주요 정치행위자, 이해관계 당사자, 일반 시민들과 대면하지 않는 방식으로 크고 복잡한 사안에 대한 사회적 합의를 도출하는 것은 불가능하다. 짧은 숙의를 거치는 의견조사 방식에 함몰되지 않고 넓은 사회적 공론화의 과정 속에서 공론화의 적극적인 위상과 역할을 다시 정립해야 할 시점이다. 관련하여 학계의 연구 또한 숙의민주주의와 민주적 혁신의 다층적 문제의식과 기여를 종합적으로 고려하면서 공론화가 한국 민주주의의 발전을 위해 어떤 가능성과 한계를 가지는지 균형 있게 분석해야 한다. 특히 유럽과 북미를 중심으로 활발히 진행되고 있는 시민의회 등 숙의적 미니공중의 다양한 사례들에 대한 연구는 우리에게도 좋은 시사점을 여럿 제공해줄 것이다.

## 참고문헌

- 경상남도교육청 공론화추진단. 2019. “공론화 추진 결과보고서: 학교 이전재배치 모델 설계”.
- \_\_\_\_\_. 2020. “공론화 추진 결과보고서: 기후위기·환경 재난 시대에 대응하기 위한 채식급식의 확대”.
- \_\_\_\_\_. 2021. “공론화 추진 결과보고서: 학생의 학업중단 예방과 학교 밖 청소년 교육지원 연계 정책 마련”.
- 김주형·서현수. 2021. “민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사 이에서”. 『현대정치연구』 14집 3호, 53-95.
- \_\_\_\_\_. 2023. “민주적 혁신의 정치이론: 역동적 민주주의를 향하여”. 『한국정치학 회보』 57집 1호, 7-32.
- 대구광역시. 2020. “대구광역시 신청사 건립백서 I: 시민 공론화 과정을 통한 입지 선정”.
- 부산광역시. 2018. “부산 BRT 시민공론화 백서: 부산 BRT 시민의 뜻을 모으다! 64일간의 여정”.
- 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회. 2020. “서부경남 공공의료 확충 공론화 백 서: 평범한 사람들의 탁월한 정책 결정. 합의형 공론장 실험에 성공하다”.
- 서현수. 2022. “직접민주주의의 숙의성 제고를 위한 세 가지 방법: 미국, 아일랜드, 핀란드의 민주적 혁신과 그 함의”. 조대엽 외. 『한국 민주주의의 새길: 직접 민주주의와 숙의의 제도화』. 서울: 경인문화사, 396-437.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. “신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보 고서”.
- 은재호. 2022. 『공론화의 이론과 실제: 건강한 공론 형성을 위한 길라잡이』. 서울: 박영사.
- 이강원·김학린. 2020. 『한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐 색』. 서울: 박영사.
- 정병순·황원실. 2019. 『서울형 숙의민주주의 제도화 방안』. 서울: 서울연구원.

- 창원시 공론화위원회. 2020. “창원 스타필드 공론화 백서: 숙의와 경청 그리고 공감”.
- 하동현. 2020. “정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: ‘2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례’”. 『한국거버넌스학회보』 27권 1호, 27-55.
- Ackerman, Bruce A. and James S. Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. eds. 2018. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, André and John Parkinson. 2019. *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford: Oxford University Press.
- Curato, Nicole, David Farrell, Brigitte Geissel, Kimmo Grönlund, Patricia Mockler, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä and Jane Suiter. 2021. *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. 2018. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Florida, Antonio. 2018. “The Origins of the Deliberative Turn.” In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by André Bächtiger et al., 35-54. Oxford: Oxford University.
- Gastil, John. and Katherine R. Knobloch. 2020. *Hope for Democracy: How Citizens Can Bring Reason Back into Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, John. and Erik Olin Wright. 2019. *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*. London: Verso.
- O’Flynn, Ian. 2022. *Deliberative Democracy*. New York: Polity.
- Parkinson, John. and Jane Mansbridge. eds. 2012. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Graham and Maija Setälä. 2018. “Mini-Publics and Deliberative Democracy”.  
In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by André  
Bächtiger et al., 300-314. Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2023.10.15.      심사일: 2023.11.22.      게재확정일: 2023.11.22.
--

## Deliberative Mini-Publics in Korea: A Critical Appraisal and Reform Proposals

Kim, Joohyung | Seoul National University

Lee, Si Young | Yonsei University

This article aims to offer a comprehensive and systematic analysis of *Gongnonhwa*, a form of deliberative mini-public in Korea that has been implemented frequently in recent years. We collect and classify 66 cases since 2018, identify their contributions and limitations, and discuss ways to overcome some of the shortcomings. In doing so, we stress the interactions between such mini-publics on the one hand, and formal political process, public sphere and civil society, and other instances of democratic innovations, on the other. *Gongnonhwa* is usually understood as a narrow instrument for conflict resolution for a specific policy issue, and the way it has been designed overwhelmingly takes the form of deliberative polling. Moving beyond this conventional ways, we argue for a need to rethink its role in a way that can critically contribute to the wider societal deliberation and promote the innovation of political process.

---

**Key Words** | Gongnonhwa, Deliberative Mini-Public, Deliberative Polling, Deliberative Democracy, Democratic Innovations

## 〈부록〉 2018년 이후 공론화 사례와 분류

연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
1	2018.04.	제주 녹지국제병원 공론조사위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
2	2018.04.	대입제도 개편을 위한 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
3	2018.05.	교육부 국민참여 정책숙려제	정책결정형	사전결정형	표결형
4	2018.07.	대전시 월평공원 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
5	2018.07.	2018 서울교육 공론화 (편안한 교복)	정책결정형	사전결정형	표결형
6	2018.07.	울산시립미술관 공론화	정책결정형	사전결정형	대의제형
7	2018.07.	서울시 광화문시민위원회	의제형	사전결정형	대의제형
8	2018.08.	부산 BRT 정책 결정을 위한 시민 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
9	2018.08.	김해시 장유소각장 현대화사업 공론화 토론회	갈등해결형	사전결정형	표결형
10	2018.08.	광주 도시철도 2호선 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
11	2018.09.	순천시 쓰레기 문제 해결 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	합의형
12	2018.09.	2018 서울 공론화 (균형발전)	의제형	직접결정형	표결형
13	2018.10.	구)공주의료원 활용을 위한 시민회의	정책결정형	사전결정형	표결형
14	2018.10.	경인 아라벳길 공론화위원회	의제형	사전결정형	표결형
15	2018.11.	남해 풍력발전 단지 조성 공론화	갈등해결형	사전결정형	대의제형
16	2018.11.	서산시 자원회수시설 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
17	2019.03.	창원시 공론화위원회 (스타필드 입점)	갈등해결형	직접결정형	표결형
18	2019.04.	대구시 신청사건립추진 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
19	2019.04.	제주 교육공론화위원회 (편안한 교복)	정책결정형	직접결정형	표결형
20	2019.04.	4.19민주묘지 재생공론화	의제형	사전결정형	대의제형
21	2019.05.	익산 모현 우남아파트 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
22	2019.05.	사용후 핵연료 재검토위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
23	2019.06.	춘천시 도시형폐기물 종합처리시설 운영방안 시민공론화	정책결정형	직접결정형	대의제형
24	2019.07.	경남교육 정책숙의 공론화위원회 (북면신도시 공립고 이전재배치)	의제형	직접결정형	합의형
25	2019.07.	2019 서울 공론화 (플랫폼노동)	의제형	직접결정형	표결형

연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
26	2019.08.	경기도 도정정책 공론화 조사 (복지정책의 미래와 기본소득)	의제형	직접결정형	표결형
27	2019.08.	2019 서울교육 공론화 (학원일일휴무제)	정책결정형	직접결정형	표결형
28	2019.08.	서울시 효창독립 100년 공원 조성 공론화	의제형	사전결정형	대의제형
29	2019.10.	고창군 생활폐기물 소각시설 공론화협의회	갈등해결형	사전결정형	대의제형
30	2019.10.	정선군청사 신축 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
31	2019.10.	‘성남FC 활성화’ 300인 원탁토론 추진위원회	의제형	직접결정형	표결형
32	2020.01.	서부경남 공공의료 확충 공론화협의회	정책결정형	사전결정형	합의형
33	2020.01.	인천시 공론화위원회 (친환경 폐기물 관리정책 전환과 자체매립지 조성)	의제형	직접결정형	표결형
34	2020.03.	거제시 남부 내륙철도 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
35	2020.04.	2020 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
36	2020.05.	전주 옛 대한방직 부지 시민공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
37	2020.06.	경기도 도정정책 공론화조사 (기본소득 도입과 재원마련 방안)	의제형	직접결정형	표결형
38	2020.07.	2020 서울 공론화 (서울시민이 배출한 쓰레기, 어떻게 처리할 것인가?)	의제형	직접결정형	표결형
39	2020.09.	대구경북행정통합 공론화위원회	의제형	사전결정형	대의제형
40	2020.10.	2020 서울교육 공론화 (코로나시대 학생 안전과 온라인 수업 개선)	의제형	직접결정형	표결형
41	2020.11.	춘천 대중교통 운영방식 시민공론화	정책결정형	사전결정형	대의제형
42	2020.11.	경남교육 정책숙의 공론화위원회 ( 채식급식 확대)	의제형	직접결정형	합의형
43	2020.12.	경기도 청년정책 비전수립 공론화조사 공론화위원회	의제형	사전결정형	표결형
44	2021.03.	제주 교육공론화위원회( 제주외고 일반고 전환)	정책결정형	직접결정형	표결형
45	2021.03.	창원교육지원청 중학교 학생배치 및 배정적정화를 위한 공론화추진단	의제형	직접결정형	합의형
46	2021.03.	2021 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
47	2021.04.	KBS 공적채무와 수신료 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형

4) 공론화 중단



연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
48	2021.04.	평택역 광장 조성 시민공론화추진위원회	의제형	사전결정형	표결형
49	2021.04.	광명시 공론화위원회 (광명시민 평생학습장학금 지급방안)	정책결정형	직접결정형	표결형
50	2021.04.	광명시 공론화위원회 (광명역세권 양지마을 교차로 보행육교 설치)	정책결정형	직접결정형	표결형
51	2021.04.	창원시 공론화위원회 (지개-남산 간 민자도로 적정 통행료 산정)	정책결정형	직접결정형	대의제형
52	2021.05.	목포 시내버스 운영 공론화위원회	정책결정형	직접결정형	표결형
53	2021.06.	안전한 산폐장 관리를 위한 당진시 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
54	2021.06.	완주군 비봉면 보은폐기물 매립장 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
55	2021.06.	2021 서울 공론화 (광역자원회수시설 확충의 전제조건과 주민수용성 확보방안)	의제형	직접결정형	표결형
56	2021.09.	여주 구 경기실크 문화적 활용 공론화추진위원회	의제형	사전결정형	합의형
57	2021.09.	2021 서울교육 공론화 (미래교육을 위한 디지털 기반 학습의 발전방향, 바람직한 교내 학생 휴대폰 사용방안)	의제형	직접결정형	표결형
58	2021.11.	경남교육 정책숙의 공론화추진위원회 (학업중단예방)	의제형	직접결정형	합의형
59	2022.03.	인천시 공론화-갈등관리위원회 숙의시민단 (인천형 수소생태계 구축)	의제형	직접결정형	표결형
60	2022.05.	경기도교육감 민주진보 진영 후보단일화 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
61	2022.07.	2022 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
62	2022.08.	여주시 복합행정타운 건립 후보지 결정을 위한 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
63	2022.10.	경기도 공론화추진단 (도심 내 군공항 문제 합리적 해결을 위한 고려사항)	정책결정형	직접결정형	표결형
64	2022.12.	전라남도 영암군 민속씨름단 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
65	2023.05.	국회의원 선거제도 개편을 위한 공론조사	의제형	사전결정형	표결형
66	2023.06.	의정부시 소각장 문제 해결 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	합의형

