

54

숙의에 대한 비판적 논의 분석과 대안 모색

이규홍 대안연구센터 연구원
diltramesh@makehope.org

No. 54
2020.05.28.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약

숙의에 대한 비판적 논의 분석과 대안 모색

우리 사회에서 전문 영역으로 여겨지는 원자력발전, 유전공학, 입시제도 등 다양한 분야에서 사회적 합의와 정책적 의사결정을 위한 논의가 일상을 살아가는 시민의 의제 테이블 위에 놓이고 있다. '시민 주도'와 '숙의'는 그 논의를 이끌어 가는 핵심이다.

숙의는 이미 40여 년 전부터 독일, 미국, 호주 등에서 정치 철학과 사회 이론에 기초한 다양한 연구 속에서 다루어졌다. 주목할 점은 숙의가 이론적 연구뿐만 아니라 실제 민주주의 현장에서도 실험적으로 다루어졌다는 점이다. 시민의 숙고를 통한 의사결정, 갈등 완화, 사회적 합의를 목적으로 시민배심원제, 합의회의 등 다양한 숙의 유형들이 개발되었다.

숙의는 또한 참여자의 개방적이고 합리적인 자세를 유도하는 점, 특정 결과를 염두에 두는 참여로 인해 토론의 본질이 호도되는 것을 방지하는 점, 시민이 공동체 생활에서 요구되는 역량, 소양, 참여와 실천 등을 아우르는 개념인 '시민성'을 스스로 회복하는 점 등 이론적으로 유의미한 특성을 가진다.

일찍이 민간의 주도로 숙의 과정을 활용해 우리 사회의 다양한 의제를 다루는 시도가 이루어졌다. 1990년대 후반부터 2000년대에 이르기까지 유전자조작식품, 생명복제기술, 전력정책 등 과학기술과 관련한 주제에서 시민의 참여가 중심이 된 논의가 이루어진 것은 민간의 노력 덕분이었다.

최근에는 일상에서 숙의를 활용해 공동체의 다양한 논의와 결정 과정을 돕는 온라인 공론장이 활발하게 이루어지고 있다.

민간 영역뿐만 아니라 정부 운영에서도 시민주도 정책 결정의 중요성은 강조되고 있다. 중앙정부와 광역 지방정부, 기초 지방정부에서도 숙의를 활용한 정책 발굴, 결정 등의 시도가 활발하게 이루어졌다.

민간과 공공의 영역에서 숙의의 활용이 확산됨과 동시에 숙의에 대한 다양한 비판 또한 제기되었다. 특히 신고리 원전, 입시제도 등을 주제로 국가 단위의 공론화가 진행되면서 숙의 과정에서 발생하는 사회경제적 비용과 숙의 운영의 비용에 대한 비판이 제기됐다.

참여 집단의 대표성, 운영 주체의 독립성 등 숙의가 성공하기 위한 기본적인 필요조건에 대해서도 한계가 발생한다. 여러 선행 연구가 있지만, 여전히 숙의 조건들이 체계적으로 정리되지 않고 있다는 점과 실제 공론화 사례에서 숙의 조건과 관련된 비판이 제기되어 온 사정은 숙의를 운영하고자 하는 주체에게는 운영상의 진입장벽으로 작용할 것이다.

또한, 숙의의 참여자가 정치적으로 선출되지 않은 시민이라는 점과 비전문가라는 점에서 대표성 논란이 발생했다. 특히, 숙의 참여 집단의 대표성과 관련된 비판은 숙의의 결론이 국가 단위 정책의 방향성을 제시하는 등 사회적으로 큰 영향력을 갖게 되면서 강하게 제기됐다.

요약
숙의에 대한 비판적 논의
분석과 대안 모색

이러한 숙의에 대한 비판적 논의는 우리 사회가 민주주의를 어떻게 바라보고 있고, 숙의가 사회적으로 수용될 수 있는지를 점검해 보는 측면에서 유의미하다.

가장 먼저 우리 사회에서 숙의 비용에 대한 비판이 과도하게 경제적 비용에 치중되어있는 점에 대한 사회적 고민과 추가 연구 등이 이루어질 필요가 있다. 시민들이 숙의에 참여하면서 얻게 되는 이익(보상)을 명확히 하고, 시민들이 변화를 체감하는 것도 이러한 이익(보상)에 포함하는 방향으로 숙의의 효능에 대한 연구가 심화한다면 숙의 비용에 대한 논란은 일정 정도 해소될 수 있을 것이다. 온라인 참여 플랫폼을 활성화하고, 숙의 진행 전반에 대한 모니터링을 강화하는 등 숙의 운영 방법에 변화를 주는 것도 필요하다.

숙의 비용 논란이 해소되기 위해서는 숙의 운영 주체의 역량 강화도 필요하다. 숙의 유형과 진행에 대한 학습과 실전에서의 경험을 통해 숙의를 이해하고, 진행 절차에 따라 적용해 보는 훈련이 필요하다. 숙의 결과의 질을 담보하기 위한 운영 주체 차원의 다양한 질문도 선행되어 숙의 과정의 질을 담보하는 조치를 해야 한다.

마지막으로 숙의에 대한 제도적 뒷받침이 필요하다. 숙의 운영주체 또는 연구자들은 숙의의 성공 조건을 실제 운용 경험 등을 토대로 검토하여 체계적으로 정리하고, 숙의의 대상, 참여 주체 등을 명확하게 하는 지방정부 조례 제정, 중앙정부의 법령제정 등을 적극

검토할 필요가 있다. 제도화 과정 중에는 숙의 참여 집단의 대표성 문제와 관련해 민주주의를 주도하는 주체를 선출된 대표로 한정하는 인식을 넘어 시민이 주도하여 정책을 결정하는 민주주의 모델에 대한 충분한 고민과 논의가 필요하다.

숙의는 정치, 경제, 사회 분야에서
소위 엘리트가 내리는 의사결정이
시민의 일상과도 밀접하다는 것을
시민이 점차 인식하는 데서 시작하며,
시민이 공적 의사결정에
새로운 주체로 등장하는 과정이다.

“전문가들 사이에서 결론이 나지 않을 때는
결국 보통 사람의 상식이 결정할 수밖에 없다.”

2018년 대입제도개편 공론화 이후 공론화위원장을 맡았던 김영란 (아주대학교 법학전문대학원 석좌교수) 전 대법관의 발언이다.¹ ‘2022학년도 대입제도 개편’을 주제로 약 3개월간 진행된 공론화 과정²은 입시제도, 교육학 등 전문가 위주로 논의되었던 교육이라는 주제를 일반 시민의 의제로 끌어냈다.

우리 사회에서 전문 영역으로 여겨지는 유전공학, 폐기물처리, 에너지계획, 원자력발전 등 다양한 분야에서 사회적 합의와 정책적 의사결정을 위한 논의가 일상을 살아가는 시민의 의제 테이블 위에 놓이고 있다.³ ‘시민주도’와 ‘숙의’는 그 논의를 이끌어 가는 핵심이다.

시민주도의 확산은 대의 민주주의라 일컬어지는 기존 체제에 대한 비판과 한계를 지적하는 목소리 속에서 더욱 각광을 받아 왔고, 대의

민주주의의 한계에 대한 구체적인 대안으로 숙의 민주주의가 강조되고 있다(임동균, 2018: 1). 숙의는 정치, 경제, 사회 분야에서 소위 엘리트들이 내리는 의사결정이 시민의 일상과도 밀접하게 연결되어 있다는 것을 시민이 점차 인식하는 것에서 시작하며, 시민이 공적 의사결정에 새로운 주체로 등장하는 과정이다. 숙의는 또한 정치 차원의 공적 의사결정, 사회적 합의 등을 목적으로 중앙정부, 지방정부 등의 행정 주체와 민간의 다양한 노력 속에서 적용되고 실험되었으며, 이 과정에서 대중적으로 큰 주목을 받았다.

그러나 숙의의 확산과 함께 숙의의 한계점에 대한 비판 또한 지속해서 제기되었다. 특히, ‘숙의는 사회적으로 값비싼 민주주의 방식’이란 평가가 대표적인 비판에 해당한다(김상훈, 2017; 김형구, 2017). 또한, 숙의 진행과 결과에 대해서도 다양한 비판들이 지적되는데, 이러한 비판들을 극복하는 것은 숙의 확산을 위한 중대한 과제이다.

이에 본 글에서는 숙의에 대한 다양한 비판적 논의를 정리하고, 이러한 논의를 통해 시민주도 숙의의 활성화를 위한 대안점을 고민하고 제시하고자 한다.

1. 송찬섭·김은주(2018), 기사 중 발췌.

2. 입시제도 개편 방향에 대한 교육 주체 간의 이견이 크고, 사회적 합의가 충분하지 않은 점 등을 고려하여, 대통령 직속 국가교육회의를 통해 2018년 4월부터 8월까지 숙의 공론화 방식으로 진행되었다.

3. 1998년 유전자조작 식품 및 1999년 생명복제기술에 관한 공론화, 2004년 울산 북구 음식물자원 화시설 건설, 2015년 김해 폐기물종합처리시설에 관한 공론화, 2015년 대구 지역에너지계획 수립을 위한 공론화, 2017년 신고리 5·6호기 공론화 사례 등

숙의의 확산을 위한 다양한 노력⁴

“숙의 민주주의는 제도화된 숙의를 나타내는 것으로
공적인 상황에서 서로의 의견을 통해 발생하는 협력과
이를 위한 절차, 의사소통들이 제도화된 것이다”

(Habermas, 1992: 400).

숙의(민주주의)는 이미 40여 년 전부터 독일과 미국, 호주 등에서 정치 철학과 사회 이론에 기초한 다양한 연구에서 다루어졌다. 주목할 점은 숙의가 이론적 연구뿐만 아니라 실제 민주주의 현장에서도 실험적으로 다루어졌다는 점이다. 1970년대 미국에서 무작위로 뽑힌 시민들이 정부 정책을 결정하는 ‘시민배심원제’⁵가 시행됐고, 1980년대 덴마크에서는 유전공학 분야에서 일반 대중의 의견을 모으는 수단으로 ‘합의회의’⁶라는 숙의 모델이 만들어지기도 했다. 이후로도 시민의 숙고를 통한 의사결정, 갈등 완화, 사회적 합의를 목적으로 시나리오 워크숍, 공론조사 등 다양한 숙의 유형들이 개발되었다.

숙의의 사전적 의미는 “깊이 생각하여 충분히 논의함”⁷, “한 주제에 대한 충분하고 깊은 고민”⁸, “어떤 사건을 깊이 있게 고민하는 정규적

민간 영역뿐만 아니라 정부 운영에서도 시민주도 정책 결정의 중요성이 강조되고 있다.

인 토론”⁹ 등이다. 이러한 숙의에 있어서 핵심 중 하나는 참여자의 ‘학습’이다. 학습이 없다면 숙의가 온전하게 이뤄졌다고 평가하기 어렵다. 숙의 과정에서의 학습은 참여자가 서로의 이해관계를 확인하고, 자신의 선호가 무엇인지 뚜렷하게 성찰하도록 하며, 때에 따라 그 선호를 조정함으로써 보다 개방적이고 합리적인 자세를 갖도록 한다. 그리고 이러한 자세는 의사결정의 합리성과 질을 높이는 중요한 요소가 된다 (Dryzek J. S., 1990). 또한, 시민이 의제에 대한 사전 배경지식을 갖추었을 때 논의의 전체적인 흐름을 이해하기 쉽고, 구체적인 제안이 가능하다는 점에서 전체적인 숙의 참여의 질도 높아질 수 있다.

만약 반대로 숙의 과정에서 학습이 보장되지 않는다면 구성원의 이해 높은 참여는 어려워지고, 오히려 특정한 결과를 염두에 둔 참여로 인해 토론의 본질이 쉽게 호도될 수 있다. 즉, 학습이 생략된 숙의는 오히려 다수에 의해 부정적인 결과로 이어질 수 있다(윤영근·정화옥, 2018).

숙의 참여자는 정부나 엘리트 집단이 제공하는 정보를 단순히 받아들이는 것이 아니라, 학습을 통해 자신이 얻게 된 견해를 스스로 담론화할 수 있다(Ercan·Dryzek, 2015). 스스로 담론화가 이루어진 숙의 참여자는 숙의 과정에서 역시 담론화가 이뤄진 다른 참여자와 대화와 논의, 논쟁 등을 거친다. 이러한 상호작용 속에서 시민은 비판적 시각을 가지게 되어, 여러 사람의 관점을 때로는 수용하고, 거부하며 대안적인 방향을 찾아 나가는데, 이는 공동체 생활에서 요구되는 역량, 소양, 참여와 실천을 의미하는 ‘시민성’을 시민이 스스로 찾게 한다는 의미이다.(최현, 2003)

일찍이 민간의 주도로 숙의 과정을 활용해 우리 사회의 다양한 의제를 다루는 시도가 이루어졌다. 1998년 유전자조작식품(GMO), 1999년

4. 희망제작소와 춘천시가 발행한 『시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼』에서 필자가 작성한 내용을 중심으로 재구성
5. 시민 배심원(Citizens' Juries)은 사법에서 사용되고 있는 배심제도를 정책과 특정 문제를 해결하는 데 이용하는 것으로, 미국의 비영리단체인 제퍼슨 센터(Jefferson Center)에서 이를 제도화했다. 우리나라에서는 2004년 울산 북구 음식물자원화 시설 건립 추진과정에서 숙의 정책 결정 방식으로 처음 시도되었다.
6. 1987년부터 유전공학, 화학물질, 원력노동 등 다양한 이슈에서 대중의 합의를 이끌어내기 위해 덴마크 국회 산하 기술위원회에 ‘시민 합의회의’라는 조직이 처음 만들어졌다. 합의회의는 이후 과학기술정책에서 주로 다루어지며 구체적인 숙의 모델로 발전했으며, 우리나라에서는 유네스코 한국위원회에서 주최한 1998년 ‘유전자조작 식품의 안전과 생명윤리’라는 주제로 처음 시도되었다.
7. 표준국어대사전
8. Harper Collins Dictionary. “Deliberation is the long and careful consideration of a subject.”

9. Harper Collins Dictionary. “Deliberations are formal discussions where an issue is considered carefully.”

생명복제기술, 2004년 전력정책 등 과학기술과 관련한 주제가 과학기술전문가 위주의 논의에서 시민의 참여가 중심이 되는 논의로 전환된 것에는 민간의 노력이 컸다.¹⁰

유네스코한국위원회가 주최한 ‘유전자조작식품과 생명복제기술에 관한 시민합의회의’에서는 참여연대 과학기술민주화를위한모임(시민과학센터)이 조정위원회를 맡아 숙의 토론의 기획, 검토 및 전반적인 관리 역할을 도맡았다. 특히 숙의 과정에 직접 참여하는 시민패널을 선발하고, 전문가패널과 함께 수개월에 걸쳐 학습과 숙의 토론을 진행했다.

2004년 10월에는 ‘전력정책의 미래에 대한 시민합의회의’라는 이름으로 참여연대 시민과학센터가 주최한 숙의 토론회가 열렸다. 원자력의 공급확대에 기반한 정부의 전력정책이 국민의 동의를 구하거나 사회적 합의 과정 없이 추진되어왔다는 문제의식에서 출발한 논의였다. 토론회에서는 원자력 중심의 전력정책이 갖는 방향성을 시민이 직접 점검하는 논의 또한 진행되었다.

최근에는 일상에서 숙의를 활용해 공동체의 다양한 논의와 결정 과정을 돕는 온라인 공론장이 활발하게 이루어지고 있다. 민주주의 플랫폼을 개발하는 사회적협동조합 빠띠는 ‘빠띠 타운홀’을 통해 일상에서의 토론과 의사소통을 지원한다. 시민의 관심과 논의가 정부 정책의 흐름을 바꿔놓는 추세에 따라 온라인상의 숙의 토론으로 시민의 논의를 촉진하는 데 초점을 두고 있다. 온라인 공론장은 오프라인 공론장과 동시에 열리는 경우가 많은데, 이러한 방식은 사전에 원고를 준비한 패널에 발언권이 몰리는 오프라인 현장의 한계를 넘어 참여자의 관심과 흥미를 유도하고, 발언 기회와 형식에 얽매이지 않는 자유로운 논의 형식을 강화한다.

빠띠는 서울시와 함께 서울시민의 의제 제안, 토론, 의사결정 지원을 위해 개발된 온라인 공론장 ‘민주주의서울’을 통해 30일 동안 온라인 토론 방식으로 ‘도심 속 길고양이와의 공존을 모색하는 시민토론’을 열기도 했다. “길고양이를 위한 겨울집을 만들자”라는 시민의 제안에서

10. 1998년 11월 유전자조작식품을 주제로 유네스코한국위원회 주최와 함께 국내 최초의 시민합의회의가 열렸고, 이후 1999년 9월 생명복제기술을 주제로 2차 시민합의회의가 열렸다. 두 합의회의 과정을 진행하는 조정위원회, 합의 논의를 주도하는 시민패널, 자문 역할의 전문가패널 등에서 민간의 다양한 주체들이 참여하였다.

시작한 토론회에서는 662명의 시민이 참여하여 다양한 의견과 대안을 제시했다.¹¹ 또한, ‘바꿈, 세상을 바꾸는 꿈’과 함께 ‘협오사이트 대응을 위한 토론회’란 주제로 온라인과 오프라인 공론장을 동시에 진행하기도 했다. 토론회는 무작위 추첨을 통해 선정한 50여 명의 시민이 주도하였으며, 시민의 발제뿐만 아니라 ‘빠띠 타운홀’을 활용한 온라인 투표와 논의도 동시에 진행되었다.

민간 영역뿐만 아니라 정부 운영에서도 시민주도 정책 결정의 중요성이 강조되고 있다. 문재인 정부는 2017년 출범과 함께 ‘국민이 주인인 정부 실현’을 국가 비전으로 삼고 국민주도 정부혁신을 국정과제로 삼았다. 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하여 마을총회를 통해 주민이 직접 정책과 예산을 결정하도록 하고, ‘내 삶을 바꾸는 공공서비스 플랫폼 사업’¹²을 시행하는 것이 정부가 숙의를 강조하는 대표적인 사례이다.

광역 지방정부 또한 시민의 참여와 협력이 정책의 성패에 결정적인 영향을 미치는 ‘시민주도 정책’을 시도하고 있다. 서울시는 일찍부터 주민과의 협치 정책을 적극적으로 시행하였으며, 협치 과정에서 드러난 ‘숙의 과정의 취약점’을 보완하는 시도를 한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 서울시가 2013년부터 시행해온 주민참여예산제는 주민의 제안을 정책에 적극적으로 반영하기 위해 도입한 대표적인 협치 정책이다.¹³ 서울시는 특히 마을공동체, 도시재생, 지역사회복지(찾아가는 동주민센터), 청년자치정부 등 다양한 정책 분야에서 주민과의 협치를 진행해왔다.

11. 2019년 5월 14일부터 한 달간 민주주의서울 플랫폼을 통해 진행되었으며, 온라인 토론 및 투표가 이루어졌다. 이후 토론 결과에 대한 서울시의 답변이 이루어졌다.

12. 정부는 읍면동 주민센터를 단순 민원업무 처리 공간에서 주민이 원하는 정책을 제공하는 공간으로 탈바꿈하기 위해 ‘내 삶을 바꾸는 공공서비스 플랫폼 사업’을 시행하였다. 추진 방향으로는 ▲생활기반 플랫폼 행정으로 전환하는 행정혁신, ▲찾아가는 주민센터의 전국 지자체 확대, ▲주민을 정책 수혜자에서 국정 파트너로 전환, ▲개성 넘치고 이야기 있는 1000개 마을 구현 등이다.

13. 2017년부터 기존의 주민참여예산과 협치 사업을 확대 개편하고, 재정 분야에서의 시민참여영역을 확대한 시민참여예산제를 시행 중이다. 2020년부터는 예산 편성 협의 과정에 시민이 직접 숙의·공론·설계를 하는 시민숙의예산을 도입하여 추진 중이다(서울특별시 참여예산 홈페이지).

그러나 서울시 협치 시정에 대해서도 비판이 제기되었다. 유창복 서울시 전 협치자문관은 시민과의 협치를 통해 시민의 의제가 발굴되는 것까지는 긍정적이나, 시민의 의제가 정책이 되어 실행되는 단계에서는 시민의 어떠한 참여도 이루어지지 못했다는 점을 지적하며, ‘공론장과 숙의 과정’의 취약 때문에 실제로는 협치 친화적이지 않다는 문제를 제기한다(유창복, 2017). 이에 서울시는 한계를 극복하기 위해 정책 발굴부터 실행까지 전 단계에서 시민주도 숙의 프로세스를 강화하는 시도를 이어가고 있다.¹⁴

기초 지방정부에서도 시민주도로 지역 정책을 실천하는 흐름은 확산되고 있다. 춘천시의 경우 민선 7기의 정책과제 도출을 위해 춘천시민이 직접 참여하는 ‘행복한 시민정부 준비위원회’를 출범시켜 총 86개의 세부 정책과제를 끌어내었다.¹⁵ 출범 이후에는 ‘시민이 주인인 도시’를 표방하며 시민주권위원회를 설치하였다. 특히 공무원이 숙의 정책 결정 과정을 진행하는 데 필요한 숙의과정 매뉴얼을 제작하는 등¹⁶ 직접민주주의의 토대가 되는 제도적 틀 마련에 힘을 쏟고 있다.

14. 대표적으로 2020년부터 서울시 전체 예산의 5%를 전담하는 독립 행정관청으로 <서울민주주의위원회>가 출범했다.

15. 춘천시 행복한 시민정부 준비위원회는 2018년 7월부터 두 달간 5개 위원회(직접민주주의, 문화특별시, 북방경제, 먹거리, 착한도시) 및 6개 분과위원회의 활동에서 춘천시민의 적극적인 참여를 통해 정책의 우선순위를 정하는 시민포럼과 의제별 당사자 간담회를 진행하여 총 43개의 핵심과제 및 86개의 정책 세부과제를 이끌어내었다.

16. 시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼, 2019.12 발행, 춘천시 기획, 희망제작소 연구 진행.

III.

숙의의 비판적 논의

앞서 살펴봤듯이 민간과 공공의 영역에서 숙의의 활용이 확산됨과 동시에 숙의에 대한 다양한 비판 또한 제기되었다. 특히, 더 많은 시민이 숙의에 참여하면서 숙의의 의미나 결론에 대한 사회적 관심과 평가가 확대됐다. 이번 장에서는 숙의에 대해 제기된 문제, 비판과 함께 숙의 과정의 한계 등을 살펴보려고 한다.

1. 숙의의 사회경제적 비용

문재인 정부 출범 이후 국가 단위 첫 공론화 사례였던 신고리 5·6호기 공론화와 지방정부에서 진행한 다양한 숙의 사례에서 숙의가 발생시키는 사회경제적 비용에 대해 제기된 비판이 대표적이다.

숙의가 모두에게 환영받지 못했던 이유는 대체로 갈등 관계가 첨예한 상황에서 도입되었기 때문이다. 복잡한 이해관계로 인한 갈등이 얹혀 있는 상황에서 숙의 도입은 특정 이해관계 그룹의 극심한 반대를 불러오기도 했다.¹⁷ 숙의의 특성상 학습과 토론, 다양한 상호작용을 위해 충분한 기간과 절차가 소요되기 때문에 결정이 지연되면서 사회적으로 다양한 의미의 비용발생이 불가피해지는 이해관계자로서는 숙의를 선불리 수용하기 어렵다는 문제가 발생한다.

숙의에 소요되는 긴 시간과 절차는 경제적 비용을 동반한다. 단지 숙의 과정을 위해 필요한 비용뿐만이 아니다. 이미 행정적으로 결정이 내려진 사안을 또 다른 합의를 위해 결정을 지연시키거나, 뒤집는 경우 갈등으로 인한 공동체 붕괴, 소송비용, 지연에 따른 손해 등 막대한 사

17. 2004년 울산광역시 북구 음식물자원화시설 공론화 사례, 2015년 김해시 장유1동 폐기물 소각시설 공론화 사례, 2017년 신고리 5·6호기 공론화 사례 등 이해관계로 인한 갈등이 첨예한 사례에서 숙의가 도입되는 경우가 많았다.

민간과 공공의 영역에서 숙의의 활용이 확산됨과 동시에 숙의에 대한 다양한 비판 또한 제기되었다.

회적 비용이 발생할 수 있다. 신고리 5·6호기 공론화 과정의 경우 원전 건설과 관련된 사업자가 1,602개에 이르고, 공론화가 진행된 4개월간 건설 중단으로 인한 공식적 손실비용은 약 1,901억원에 달했다(김택성, 2019). 공론화 종료 이후 공론화를 비판하는 시각으로는 이러한 비용을 숙의로 인해 우리 사회가 져야 할 부담으로 해석하는 의견이 존재했다.

또한, 일부 이해관계자들의 수요를 관철하기 위해 숙의가 하나의 도구로 활용되었다는 비판이 존재한다. 특히, 행정의 주도로 숙의가 제안되고 실천된 경우 숙의는, 행정이 주민에게 공권력을 행사하는 도구라는 오해를 받기도 한다. 실제 음식물자원화시설 공론화를 추진했던 울산 북구에서는 특정 주민집단의 반대가 심할 때 행정의 주도로 숙의를 도입한 바 있다.

음식물자원화시설 건립에 대한 인근 주민의 반대가 선불리 넘비로 규정되는 상황에서 주민들은 행정이 제안한 숙의를 자발적으로 수용했다기보다 어쩔 수 없이 수용했다는 인식이 강했다(김소연, 2006: 65, 142-143). 이는 숙의 진행을 통해 나타날 수 있는 효과에 대한 사회적 이해와 수용이 발생하기도 전에 숙의가 ‘공권력 실천을 위한 무기’로 오인될 수 있다는 점에서 숙의 도입에 따른 또 다른 사회적 비용이 발생할 수 있음을 나타낸다.

숙의 과정의 운영과 관련해서도 비용 관련 문제가 제기된다. 공론화 과정에서 상황과 의도에 따라 숙의 유형을 정하고, 숙의 진행단계를 수행하는 일을 행정에서 직접 도맡아 진행하는 경우도 있으나, 경험과 실천 없이 숙의를 바로 수행하는 것은 어려운 일이다. 따라서 숙의 진행 전반의 업무를 경험이 있는 전문기관이나 시민단체, 연구단체에 위탁하는 일이 발생한다.

이는 숙의 진행 과정의 전문성을 갖춘다는 점에서 긍정적이지만, 비

용적 측면에서는 부정적일 수 있다. 숙의 과정을 위해 책정되는 예산에서 위탁비용이 얼마나 차지하는지, 소요된 위탁비용 대비 얼마나 효과적인 숙의 결과가 도출되었는지 등 세부적인 분석이 필요하지만, 모든 숙의 진행 과정이 위탁으로 진행된다면 숙의의 활용은 재정적으로 넉넉한 일부 행정기관에만 국한되어 버릴 수 있는 우려가 발생한다.

또한, 숙의 과정에 참여하는 사람을 위한 보상이나 인센티브로 사례비를 지급하는 것에 대한 비판도 존재한다. 숙의 과정에서는 대체로 참여하는 사람에게 회의비 또는 사례비가 지급된다. 이는 사회적으로 크게 화제가 되는 이슈를 제외하고는 숙의뿐만 아니라 토론회 전반에서 참여율이 저조한 것이 현실이기 때문에 참여율을 올리기 위해 어쩔 수 없이 보장하는 자구책인 경우가 많다. 숙의에 관한 풍부한 실험을 경험해온 피시킨(Fishkin)도 이점에 대해 “인센티브가 없다면 무작위 추출을 위한 노력은 실패하고, 결국 자기선택적 참여에만 의존하게 될 것이다.”라고 주장한다(James S. Fishkin, 2009: 112). 그러나 무엇보다 행정 운영에 주민이 동원된다는 인식이 강한 우리 사회에서, 숙의의 참여율을 높이기 위한 수단으로 보상금이 활용된다면 숙의 과정에도 시민이 동원된다는 비판에 직면할 수밖에 없다.

마지막으로 사회적으로 숙의 비용 문제가 지속해서 제기되는 것은 숙의를 운영하는 주체들이 숙의 진행으로 발생하는 ‘사회적 비용’에 대한 고민에는 매우 소홀한 측면도 있다. 특히 숙의 비용에 대한 비판은 갈등 진행 상황에서의 숙의 도입 시점, 적절한 숙의 유형 등에 대한 더욱 진지한 고민을 요구한다. 무엇보다 우리 사회에서 숙의가 보편적인 활용 방식으로 인식되기보다는 특별한 이슈로 인식되기 때문에 숙의 과정에서 발생하는 사회적 비용을 대체하거나, 보상 차원의 대안을 찾기보다는, 숙의 자체가 문제의 원인으로 여겨질 가능성이 크다.

2. 숙의 운영상의 높은 진입장벽¹⁸

시민 의사 합의를 이루거나, 정책 발굴 등 숙의를 활용한 행정 차원의 다양한 시도들이 이뤄졌지만, 해당 과정이 매번 의미 있는 결과를 거둔 것은 아니다. 오히려 결론 도출이 빈약하거나, 숙의 과정의 미숙으로 인해 실패했다고 평가받은 경우가 다수이다. 깊이 들여다보면, 이런 비판들은 숙의의 필요조건이 제대로 정의되고 합의되지 못한 데서 기인한 것으로 보인다.

표 1. 숙의의 기본필요조건

저자	조건
Fishkin	다수의 횡포 방지, 대중적 참여, 정치적 평등, 충분한 숙의과정
은재호 (2009 연구)	거버넌스의 구축, 참여의 자발성 포괄성 대표성, 사실확인과 지속적인 정보공개, 토론의 충분성, 합의안의 공정성과 신뢰성, 합의안의 실현가능성, 이해관계자간 신뢰구축
김정인	참여 집단의 대표성, 충분한 숙의 확보(숙의성), 정부와 국민의 적극적인 지지
은재호 (2017 연구)	참여의 포괄성 대표성, 숙의의 평등성 성찰성, 절차의 투명성 공정성
신고리5·6호기 공론화위원회	참여의 포괄성·대표성, 정보공개의 투명성·객관성, 참여자의 평등성·성찰성, 숙의성, 공론화 주관기구의 독립성·중립성

출처: 정정화, 2018: 108, 표 재인용 및 재가공

숙의의 기본적인 필요조건 등을 살펴보면, 피시킨(James S. Fishkin, 2009)은 ‘다수의 횡포 방지(avoiding tyranny of the majority)’, ‘대중적 참여’, ‘정치적 평등’, ‘충분한 숙의 과정’ 등 네 가지 조건을 꼽는다. 김정인(2017a)은 2012년 일본 에너지 정책 공론화 사례를 통해 ‘참여 집단의 대표성’, ‘충분한 숙의 확보(숙의성)’, ‘정부와 국민의 적극적인 지지’를 조건으로 제시한다.

18. 해당 장은 정정화, 2018: 106-112 중 주요 내용을 참고함.

2017년 진행된 신고리 5·6호기 공론화와 관련하여 공론화위원회(2017a)가 제시한 숙의의 필요조건(또는 성공 조건)은 보다 복잡하다. 공론화위원회는 ‘참여의 포괄성과 대표성’, ‘정보공개의 투명성과 객관성’, ‘참여자의 평등성과 성찰성’, ‘숙의성’ 등을 제시하고 나아가 ‘공론화 주관기구의 독립성과 중립성’을 추가하기도 했다.

위의 조건들이 숙의의 비판적 논의를 다루는 이번 장에서 언급되는 것은 숙의 조건 자체가 문제를 갖기 때문은 아니다. 오히려 선행적 연구로 다루어진 다양한 조건들이 체계적으로 정리되거나, 제도적 뒷받침을 받지 못하는 것이 현실이라는 점에서 숙의는 상황에 따라 여러 비판에 직면하기 때문이다.

실제 공론화가 진행된 사례에서 이러한 조건과 관련한 다양한 비판을 확인할 수 있었다. 신고리 5·6호기 공론화 사례에서는 숙의 운영 주체의 독립성과 중립성에 대한 비판이 숙의 도입에 대한 비판과 연결되기도 했다. ‘탈원전’이 대통령의 공약이었고, 탈원전을 기조로 정책을 논의하는 과정에서 공론화가 진행되어 운영 주체인 공론화위원회가 원전 공사 중단을 답으로 내려놓고 숙의를 진행한다는 운영 주체의 독립성과 중립성에 대한 시비가 숙의 진행 내내 발생했다(신고리5·6호기공론화위원회, 2017b: 63). 시민참여단 토론에서도 발표 순서 및 토론 세션의 운영 등을 원전 재기 및 중단 양측과의 협의를 통해 결정해 진행의 공정성을 확보했다는 평가를 받았으나, 토론 과정에서 발언 기회가 균등하지 못했거나 일부 참여자들이 토론을 주도하는 경향도 감지되었다(신고리5·6호기검증위원회, 2017: 131).

앞서 언급한 숙의 필요조건들은 숙의 목적을 달성하기 위한 기본원칙이라 할 수 있다. 그러나 숙의 도입을 위한 조건이라 할 수 있는 ‘정부와 국민의 적극적인 지지’나 숙의 진행에서 필요한 조건이라 할 수 있는 ‘정보공개’의 투명성 등 숙의 적용의 배경, 진행단계, 참여자, 결과 등 산재해있는 조건들의 분류와 적용은 매우 까다로운 문제이다.

더욱이 신고리 5·6호기 공론화 사례에서 볼 수 있듯이 공론화에 필요한 조건을 정의하면서 이를 뒷받침하는 노력이 이루어졌어도, 운영

주체의 독립성, 중립성, 토론 기회의 보장과 왜곡성 등 여러 조건에서 비판이 제기되었다. 즉 숙의 조건이 체계적으로 정립되지 않았고, 여러 조건에서 제기되는 비판은 숙의를 운영하고자 하는 주체에게는 운영상의 진입장벽을 느끼게 하는 원인이 된다.

3. 숙의 참여 집단의 대표성

숙의 참여자들의 대표성과 관련된 비판은 숙의의 결론이 국가 단위 정책의 방향성을 제시하는 등 사회적으로 큰 영향력을 갖게 되면서 강하게 제기됐다. 실제 신고리 5·6호기 공론화, 대입제도개편 공론화 등 최근 공론화 사례에서 이러한 비판이 빈번히 제기되었다. 대표성 비판은 크게 두 가지 형태로 정리해볼 수 있다.

첫째, 시민들이 선출하지 않은 숙의 참여자들이 국가 단위 정책을 결정하는 것 자체에 대한 비판이 존재한다. 즉, 대의 민주주의 시스템 속에서 선출된 대표가 아닌 시민들의 결정이 어떤 대표성을 갖는가에 대한 비판으로 나타난다. 둘째, 관련 분야에 대한 전문가가 아닌 상대적으로 비전문가인 숙의 참여자들이 정책을 결정하는 것에 대한 비판이다. 이는 비전문가 그룹인 일반 시민 집단이 내린 합의가 어떠한 대표성을 갖는가에 대한 비판에 해당한다.

첫 번째 형태는 우리나라에서 숙의가 국가 차원의 중요한 정책이나 방향 등을 정하는 과정에 활용되면서 좀 더 드러났다. 이는 무엇보다 정치적 대표성과 정당성이 정치 엘리트, 특히 대통령에게 집중되고, 한국 정치 행정의 특성상 참여 주체의 다양성 확보가 제한적인 점을 고려할 때 충분히 제기될 수 있는 부분이다(최태현, 2018: 502).

정치적으로 선출되지 않은 숙의 참여자들에 대한 대표성 비판은 숙의 민주주의만이 아닌, 정치 이론상에서도 폭넓게 논의되는 부분이다. 맨스브릿지(Jane Mansbridge, 2003, 최태현, 2018에서 재인용)는 숙의 민주주의 제도가 정치적 선출직이 아닌 일반 시민의 참여로 공적 의사결정이 이루어짐으로 참여자의 대표성 비판에 자유롭지 못하다고 정리한다.

특히 정치적 대표 선출을 통해 권한과 책임을 함께 부여하는 기존의 대의 민주주의 시스템과 비교했을 때, 일반 시민의 논의로 결정이 이루어지는 숙의 민주주의의 경우 결정에 대한 책임 논란이 발생할 수 있다. 이는 정치 결정에 있어 대의적 측면을 중심으로 사고하는 사회에서는 그 논란이 더욱 커질 수 있는 부분이다.

두 번째 형태의 대표성 비판은 첫 번째 비판의 연속선상에서 제기됐다. 특히 국가 차원의 공론화 사례에서 참여자 대표성 문제는 전문성에 대한 비판으로 나타났다. 국가교육회의에서 2018년도에 진행했던 ‘2022학년도 대학입시제도 개편 공론화’ 사례에서는 일반 시민이 모여 공론을 형성하고, 정책을 결정하는 과정에 대해 전문가가 아닌 일반 시민에게 결정 권한을 맡길 수 있는가라는 비판이 제기되기도 했다(대입제도개편공론화위원회, 2018: 65).

비판적 논의를 통한 대안 모색

숙의의 비판적 논의는 우리 사회가 민주주의를 어떻게 바라보고 있고, 숙의가 사회적으로 수용될 수 있는지를 점검해보는 측면에서 유의미하다. 이 같은 비판적 논의는 시민주도의 건강한 숙의의 대안을 모색하는데 방향을 제시해준다.

숙의의 비용에 대한 비판은, 의사결정 지연으로 인해 사회경제적으로 손해가 예상되는 이해당사자에게는 숙의 수용이 어려울 수 있는 점, 행정 주도의 숙의 사례에서 주민과의 갈등이 심한 경우 숙의 도입에 따른 추가 논란이 발생하는 등 사회적 비용이 발생한다는 점, 위탁 등 운영비용이 발생함에 따라 숙의를 활용하는 주체가 재정적으로 넉넉한 행정기관 또는 일부 기업으로 국한될 수 있다는 점, 행정 운영에 주민이 동원된다는 인식이 강한 우리 사회에서 참여 보상/인센티브 지급은 숙의에 대한 사회적 오해를 불러일으킬 수 있는 점 등이다.

표 2. 숙의 비용에 대한 비판 요약

구분	내용
숙의 비용에 대한 비판	의사결정 지연으로 인한 사회경제적 비용 발생
	갈등상황 심화로 인한 사회적 비용 발생
	위탁 등 운영비용 발생으로 숙의 활용의 제한
	참여 보상/인센티브의 발생에 대한 사회적 오해

숙의 운영상의 높은 진입장벽은 숙의 활용의 확산을 어렵게 한다. 선행적으로 연구되었던 숙의 성공의 다양한 조건들은 운영 주체만이 아닌 숙의 참여자, 외부 관심 집단에게도 매우 복잡하게 해석될 여지가 있다. 실제 공론화 사례에서도 숙의에 필요한 조건과 이를 뒷받침하는 노력에도 불구하고 운영 주체의 독립성, 토론 기회의 보장 등 여러 조건에서 비판이 제기되었다.

숙의의 비판적 논의는

우리 사회가 민주주의를 어떻게 바라보고 있고,
숙의가 사회적으로 수용될 수 있는지를
점검해보는 측면에서 유의미하다.

참여 집단의 대표성 문제의 경우는 정치적으로 선출되지 않은 시민의 대표성, 비전문가 측면에서의 시민의 대표성 등이 존재했다. 특히 선출되지 않은 시민의 대표성은 숙의가 국가 차원의 중요한 정책과 방향을 정하는 과정에 활용되면서 부각이 된 측면이 있으나, 정치 결정에 있어 대의적 측면을 중심으로 사고하는 사회의 특성상 논란이 커질 수 있는 부분이다.

1. 숙의 경험의 축적과 운영 방법의 변화

우리 사회에서 숙의 비용에 대한 비판이 과도하게 경제적 비용에 치중되어있는 점에 대한 사회적 고민과 추가 연구 등이 이루어져야 할 필요가 있다. 전체적인 숙의 과정 중 참여자 선정, 학습, 토론 등 충분한 절차와 시간을 갖는 것은, 오히려 숙의 비판에서 제기되는 대표성, 정보의 투명성 등 문제를 최소화하는 효과가 있다. 숙의를 경제적 시각과 잣대로 바라보는 것은 숙의 적용이 효과적이었는지, 적절했는지 등에 대한 충분한 논의를 사라지게 하며, 숙의 자체를 지나치게 좁게 해석하는 측면이 있다.

숙의 비용에 대한 비판은 숙의 참여로 얻게 되는 시민들의 학습 효과, 시민 제안의 정책화 등 시민이 숙의에 참여함으로써 얻는 이익을 개념적으로 넓히고, 시민이 변화를 체감하는 것으로 보상의 범위를 넓히는 연구를 통해 일부 해소할 수 있다. 특히 숙의 참여자가 자신의 참여로 어떤 개인적, 사회적 이익을 보는지에 대한 연구 등은 숙의의 실제 효과와 발전을 위해 반드시 필요한 과정이다. 이러한 연구 등을 통해 숙의의 경험과 결과가 시민들의 삶의 질 제고에 직접적인 연관이 있

다는 사실들이 분석되고 축적될 필요가 있다.

또한, 숙의 비용 절감을 위해 오프라인 학습 모임이나, 토론회 등을 온라인으로 전환하는 시도를 해볼 수 있다. 이는 단지 비용적 측면만이 아닌, 숙의 과정에 참여자의 접근성을 높이는 측면에서도 중요하다. 예를 들어 사전 학습 단계에서는 참여자들이 직접 모이는 학습 또한 필요하지만, 대부분 e-러닝 방식을 활용해 개별적으로 학습을 진행할 수 있다. 온라인 참여 플랫폼을 활용하는 것 또한 더 많은 참여자가 비용 부담 없이 접근하고, 동시에 토론을 진행할 수 있는 유용한 방법이다.

다음으로 숙의 진행 전반에 대한 모니터링 기능을 강화할 필요가 있다. 국가 단위의 숙의 사례에서는 사회적 관심이 집중되는 만큼 언론이나 시민단체, 전문가 집단 등 숙의 절차와 내용상의 진행을 모니터링하는 경우가 발생한다. 이러한 모니터링 시도가 다양한 주체들의 다각적인 검토를 촉발한다는 점에서는 어느 정도 긍정적일 수 있다. 그러나 공론화 과정의 독립성 등을 위해서는 의제 및 참여 집단의 선정, 학습, 토론 등 숙의 절차에 따라 모니터링 집단을 별도로 두어 운영하는 것을 설계단계부터 고려하고 도입할 필요가 있다.

2. 숙의 운영 주체의 역량 강화

숙의를 운영하는 주체의 역량 강화를 통해서도 숙의 비용 등과 관련된 대안을 모색할 수 있다. 숙의 진행의 전문성과 독립성을 위해 위탁 운영이 일부 필요하지만, 운영 주체의 역할이 해당 과정을 외부 기관에 위탁하는 차원에만 머문다면 운영 과정의 위탁은 단지 비용만 발생시킬 뿐이다. 이를 극복하기 위해 숙의 유형과 진행에 대한 주체들의 학습이 요구된다. 실전에서의 경험을 통해 숙의를 이해하고, 진행 절차에 따라 적용해보는 훈련도 매우 중요하다.

그리고 숙의 결과의 질을 담보하기 위한 운영 주체 차원의 다양한 질문이 선행될 필요가 있다. 숙의 과정으로 얻고자 하는 것이 얼마나 현실적인지, 균형 잡힌 논쟁점과 함께 토론이 진행되었는지, 이해관계나 역할로 인해 참여자의 진실성은 휘둘리지 않았는지 등 어떤 숙의 상황

에서도 공통으로 점검해볼 수 있는 리스트와 상황에 따라 특별하게 점검이 필요한 리스트를 구분해서 만들어 볼 수 있다. 이러한 리스트를 토대로 운영 주체는 숙의 과정의 질을 담보하는 조치를 해야 한다.

표 3. 운영 차원의 질문 리스트 예시

구분	내용
1	숙의 과정을 통해 얻고자 하는 것은 무엇인가?
2	숙의 과정으로 얻고자 하는 것은 현실적인가?
3	모두가 이해할 수 있고, 균형 잡힌 정보가 제공될 수 있나?
4	숙의 토론의 주제는 명확한가?
5	균형 잡힌 논쟁점과 함께 토론이 진행되었는가?
6	이해관계로 인한 참여자의 진실성은 훼손되지 않는가?
7	숙의 과정에 충분한 이해당사자를 포괄할 수 있는가?
8	발생 가능한 사회경제적 비용은 고려되었는가?

3. 숙의 관련 제도적 보완

궁극적으로 숙의와 관련된 명확한 제도화가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 숙의 경험 등을 토대로 숙의 성공 조건의 체계적인 정리가 이루어져야 한다. 이러한 시도는 숙의에 대한 경험적 평가와 연구를 통해 채워나갈 부분이다. 특히 기존의 숙의 비판이 국가 차원의 행정 주도 숙의에 집중되었다는 점에서 민간차원의 숙의 활용이 활발해지고, 행정과 민간이 공동으로 숙의를 설계하는 시도가 확산하면 숙의 조건의 정립을 위한 방향성 도출에도 도움이 될 수 있다.

지방정부 차원의 활발한 숙의 활용을 위해 조례 제정 등도 필요하지만, 사회 전반으로 영역을 확대하여 법 제정 등의 노력도 이어갈 필요가 있다. 법 제정 등을 논의할 시에는 행정 주도의 숙의 도입이 지역주

민에게 쉽게 수용되지 못한다는 점을 충분히 고려하여 보완책 등을 마련해야 한다.

마지막으로 제도화 과정 중에는 숙의 참여 집단 대표성 비판과 관련하여 시민들이 민주주의 정치체제, 대의 민주주의 등에 대한 인식을 전환할 수 있는 노력도 반드시 이뤄져야 한다. 대표성의 의미가 정치적으로 선출된 요건을 갖춰야만 한다는 인식은 민주주의를 지나치게 좁게 이해하는 측면이 있다. 정치 제도뿐만 아니라 어떠한 제도에서도 완벽한 대표성은 구현되지 않으며, 대표성과 관련하여 중요한 것은 사안에 따라 어떤 대표성이 요구되는지에 대한 부분일 것이다(최태현, 2018: 507-508). 무엇보다 선거를 통한 대표성 부여에만 의존할 경우, 시민의 자발적 참여와 시민 간의 상호작용이 갖는 의미가 저평가될 우려가 있다. 민주주의를 주도하는 주체를 선출된 대표로 한정하여 인식하는 것을 넘어 시민이 주도하여 정책을 결정하는 민주주의 모델에 대한 고민과 충분히 논의가 있어야 한다.

V.

나가며

앞서 살펴본 숙의의 비판적 내용은 제기된 비판 전반을 아우른다고 보기는 어렵다. 앞서 언급한 비판 이외에도, 소규모 집단 토론으로 인해 발생 가능한 ‘의견의 동질화’ 또는 ‘극화 문제’, 숙의 결과가 정책에 반영될 경우 생기는 ‘책임성 문제’, 숙의 토론 과정에서 발생할 수 있는 ‘각종 왜곡 문제’ 등 다양한 비판적 논의가 존재한다. 본 글에서는 다양한 논의 속에서도 숙의와 관련하여 이론적으로 제기된 비판과 실제 사례를 통해 집중적으로 제기된 비판에 초점을 두고 바라보고자 했다.

숙의에 대한 비판들은 대중에게 숙의 민주주의를 불완전한 정치 시스템으로서 인식하게 하는 원인이 되는 측면도 있다. 그러나 오히려 숙의의 한계로 언급되는 이러한 지적은 그 자체로 대중 숙의 확산에 대한 중요한 판단 기준이 될 수도 있다.

숙의에 대한 다양한 비판이 존재하지만,
참여자 간 이해의 폭을 넓혀
다양한 논의와 해결을 시민이 주도하게끔 하는 촉매제다.

우리나라에 숙의가 도입되었던 것은 이론적인 논의와 더불어, 실제 사안에 있어서 행정 주체와 민간의 적극적인 숙의 활용 노력이 있었기에 가능한 일이었다. 특히 1990년대 후반 일반 시민에게는 생소한 과학 분야의 정책들을 다루는 과정에 숙의 공론화를 도입한 것은 국내 민주주의 발전에도 큰 영향을 미쳤다. 2000년대 들어 여러 지방정부가 지역주민과의 갈등을 해소하기 위해 숙의 공론화를 시도하면서 주민으로부터의 거센 역풍을 불러오기도 했으나, 행정 차원에서도 적극적으로 숙의 제도가 도입되는 계기가 되었다.

최근 중앙정부 차원에서 국가 정책 결정에 숙의를 도입한 시도는 숙의가 대중적으로 확산하는데 결정적이었다. 그러나 숙의 활용이 정치적 책임성을 요구하는 주제로까지 확산하면서 숙의의 효과성과 필요성에 대한 논란이 가중됐다. 특히 이를 주도하는 주체가 행정이고, 숙의 활용 시기나 방법 등에서 미흡한 경우 숙의는 주민에게 ‘행정의 정당성을 채우거나, 주민을 동원하는 수단’으로 쉽게 변질됐다.

하지만 이는 역설적으로 숙의를 주도하는 축이 행정에서 시민으로 그리고 지역주민으로 한 발짝 더 나아갈 필요성을 이야기하기도 한다. 무엇보다 숙의에서 제기되는 여러 비판을 극복하고, 숙의가 가진 다양한 성격이 조명받을 수 있으려면 앞서 언급한 ‘숙의 경험의 축적과 운영 방법의 변화’, ‘숙의 운영 주체의 역량 강화’, ‘숙의 관련 제도적 보완’ 등에 대한 심도 있는 접근과 연구가 필요하다.

숙의에 대한 다양한 비판이 존재하지만, 시민 주도 숙의는 다양한 영역으로 확산하고 적용해야 한다. 숙의는 사회문제에 대한 전반적인 학습을 재고하고, 참여자들의 상호 이해의 폭을 넓혀 사회의 다양한 논의와 해결을 시민이 주도하게 하는 촉매제이기 때문이다.

참 고 문 헌

국내문헌

단행본

유창복, 2017. 『협치서울 기본교재』. 서울특별시.

이두원, 2014. 『정책 토론의 정석』. 커뮤니케이션선북스(주).

춘천시·희망제작소, 2019. 『시민제도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼』.

논문

김소연, 2013. “성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의”. 시민사회와 NGO. 11(1):175-205.

김정인, 2018a. “공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로”. 한국거버넌스학회보, 25(1):65-93.

_____, 2018b. “숙의민주주의의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구”. 한국공공관리학보. 32(1):133-160.

정정화, 2018. “공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건”. 한국정책과학학회보. 22(1):101-124.

최태현, 2018. “참여 및 숙의제도의 대표성”. 한국행정학보. 52(4):501-529.

최현, 2003. “시민권, 민주주의, 국민-국가 그리고 한국사회”. 시민과세계. (4):347-367.

보고서

김환석, 2000. 『우리나라 합의회의의 추진 경과 및 발전방향』. 과학기술정책연구원. (122):37-44.

대입제도개편공론화위원회, 2018. 『대입제도개편 공론화 결과 보고서』.

신고리5 6호기공론화위원회, 2017a. 『숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5 6호기 공론화 백서』.

_____, 2017b. 『신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』.

신고리5 6호기공론화검증위원회, 2017. 『신고리 5 6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서』.

윤영근, 정희옥, 2018. 『사회혁신을 위한 주민자치제도의 발전방안』. 한국행정연구원.

임동균, 2018. 『동아시아의 새로운 민주주의. 아시아지역리뷰』. 서울대아시아연구소.

단행본

드라이제크(Dryzek J. S.), 1990. 『Discursive Democracy』, Cambridge University Press

피시킨(Fishkin, J.), 2018. 『Democracy When the People Are Thinking P: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation』. OUP Oxford

하버마스(Habermas, J.), 1992. 『Faktizität und geltung: Beiträge zur diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats』 한상진 박영도(역)(2007), 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론』. 나남

논문

밀러(Miller D.), 1992. "Deliberative democracy and social choice". Political Studies. 40, 54-67

에르칸&드라이제크(Ercan S. A., & Dryzek, J. S), 2015. "The reach of deliberative democracy". Political Studies. 36(3), 241-248

맨스브릿지(Mansbridge, J.), 2003. "Rethinking Representation". American Political Science Review 97(4). 515-528

파킨슨(Parkinson, J.), 2003. "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy". Political Studies 51(1), 180-196

관련 기사·온라인 게시물

김덕성, "신고리 5, 6호기 건설허가 취소 안 된다", Legal Times, 2019.03.12.

김상훈, "[신고리 5·6호기 건설 재개] 공사 중단 손실 보상 1,000억... 값비싼 '공론화' 수업료", 서울경제, 2017.10.20.

김성희, "[제동 걸린 탈원전, 나머지 원전은] 부지 매입 중단, 잇단 소송에 어수선", 중앙시사매거진, 2017.10.30.

김형규, 원전 재개, 민주당 "권고안 존중" vs 야당 "값비싼 수업료", 중앙일보, 2017.10.20.

김한석, "전력정책의 미래에 대한 시민합의회의", 참여연대, 2004.11.01.

민주주의서울, "길고양이와의 공존을 위해 우리는 무엇을 해야 할까요?", 2019.05.14.

송찬섭·김윤주, "김영란, 공론화위는 결론 만드는 곳 아니다", 시사저널, 2018.09.07.

홍명근, "일베는 폐쇄해야 할까? 당신의 의견은?", 오마이뉴스, 2018.07.02.

기타

빠띠 타운홀 홈페이지 <https://www.townhall.kr>

서울특별시 참여예산 홈페이지 <https://www.yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>

춘천시행복한시민정부준비위원회(2018), 「행복한 시민정부 준비위원회 활동 결과 보고서」

이소영(2018), 「대중이 이야기할 때: 속의민주주의와 대중의 협의」, 의정연구, 54, 171-179

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록, 당신의 희망을 나눠주세요.



▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @ hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 54
2020.05.28.