

최종보고서

공론화 해외사례 분석 및 운영 매뉴얼 마련

2021. 01



한국정책과학학회
Korean Association for Policy Sciences

제 출 문

국무조정실 귀하

본 보고서를 「공론화 해외사례 분석 및 운영 매뉴얼 마련」의 최종보고서로 제출합니다.

2021. 01.

┃ 주관연구기관 (사)한국갈등학회

(사)한국정책과학학회

┃ 책임연구원 이 선 우 (한국방송통신대학교 행정학과)

┃ 공동연구원 은 재 호 (한국행정연구원)

하 동 현 (전북대학교 행정학과)

윤 성 복 (한국사회갈등해소센터)

서 정 철 (한국갈등학회)

이 승 모 (자치인재개발원)

최 미 정 (한국혁신연구원)

심 준 섭 (중앙대학교 행정학과)

┃ 보조연구원 최 희 용 (성균관대학교)

이 하 람 (동국대학교 석사과정)

연구요약

제1편. 총론

제1장 서론

- (연구의 배경) 현대 한국 사회는 문재인 정부의 출범과 함께 ‘공론화’ 시대에 진입
- 그러나 공론화의 개념과 방법에 대해서는 여전히 혼란을 벗어나지 못하고 언론에서는 ‘공론화 피로’ 현상을 지적하기에 이룸
- 이와 같은 문제점 인식에 기인하여 최근 공론화의 제도적 체계화에 대한 관심과 요구가 증대
- 타당한 한국형 공론화 제도를 구축하기 위해서는 정확한 사실과 이해에 기반한 구체적이고 효과적인 자료들의 구축 필요
- 특히 공론화의 개념과 방법을 명확히 이해하고 공론화의 성공조건을 매뉴얼로 전환해 정부의 행정 현장에서 공론화를 바르게 활용할 수 있는 실무 매뉴얼 작성이 시급
- (연구의 목적) 이 연구는 현대 행정에서 능동적 시민참여 기제로 서구 사회에서 광범위하게 활용되는 공론화의 개념과 방법을 제시하고 구체적인 제도화 사례와 각 공론화 기법별 실행 매뉴얼을 제시함으로써 한국의 민주주의 혁신에 기여하고자 함
- 구체적으로는 공론화의 개념에 관한 명확한 이해 제공, 공론화 제도와 관련된 사례분석 및 체계적인 공론화 매뉴얼의 작성을 목적으로 함
- (연구의 방법) 연구는 앞서 제시한 연구의 목적을 달성하기 위해 공론화의 각 기법별 제도화·비제도화 사례 분석 및 매뉴얼 작성을 진행
 - 공론화 기법: 타운미팅, 시나리오워크숍, 공론조사(숙의여론조사), 시민배심원제, 플래닝셀, 합의회의

- 다양한 공론화 기법 중 기법의 범용성, 활용 빈도(최근의 활용 경향), 사례분석가능 여부를 기준으로 여섯 가지의 공론화 기법을 선정하여 연구 진행
- 연구의 대상이 되는 각 기법별 해외사례는 제도화된 운영근거를 갖고 있는 사례를 중심으로 선정
- 이 때 제도화된 운영근거를 갖고 있는 공론화 사례란 일정한 절차에 따라 법적 효력을 지닌 내용을 기반으로 하여 정기적 혹은 지속적으로 실시되고 있는 공론화 사례를 의미
- 제도화의 구체적 의미는 다음의 표와 같음

<표 1> 공론화 조사에서 제도화와 비제도화의 의미

구분	의미
제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 상설적인 공론화위원회(또는 법 또는 제도에 지정된 담당조직)를 통해 공론화가 정기적으로 실시되는 경우에 해당 • 공론화위원회가 없는 경우라도, 특정 법령 또는 제도(예: 규정, 내규, 내부 의사결정과정을 거쳐 정책으로 시행)를 기반으로 공론화가 정기적으로 실시되는 경우에 해당 • 공론화가 특정 절차 실현을 위해 필수요건으로 제시되는 경우 (예: 마치 특정사업을 진행하기 위해서는 공청회, 주민설명회 등을 반드시 거치게 하는 것과 같은 과정) • 법제도나 정책에 의하여 강제되는 경우는 아니지만, 관례에 의하여, 또는 역사적으로 통상활용되어 왔던 공론화를 지속적이고 상시적으로 활용하는 경우에 해당. 이는 불문법을 바탕으로 하는 국가에서는 제도화된 것으로 판단하는 것이 타당함
비제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 일시적이고 일회성의 공론화. 비록 특정 법령에 기반으로 두었다고 해도 특정 문제 해결을 위해 1회적으로 실시된 것은 제도적 공론화가 아님. (ex. 신고리 5,6호 공론화는 비제도화된 공론화)

- 사례분석은 문헌검토, 인터넷 조사, 전문가 인터뷰를 통해 구축된 자료를 기초로 내용분석 진행
- 매뉴얼 작성은 기획매뉴얼, 각 기법 별 운영 매뉴얼로 구분하여 작성

- 기획매뉴얼은 각 기법 별 운영 매뉴얼의 기본 모형을 기능
- 각 기법 별 운영 매뉴얼은 기획매뉴얼과 동일한 구조로 작성하되, 기법 별 특이사항, 보충사항을 중점적으로 기술

제2장 공론화의 개념과 원칙

- (공론화의 개념) 한국 사회에서 유통되는 공론과 공론화의 개념은 ‘공론’이라는 용어를 공유하는 한자 문화권의 영향과 하버마스의 ‘공론’(public opinion, öffentliche Meinung) 개념이 중첩된 형태로 존재
- 조선조에 있어 공론이란 정치적 쟁론의 한 형태로 절대 군주의 정치공간과 재야 사림의 정치공간을 이어주는 담화의 한 형태이며, 이는 정치적 정당성의 원천으로 기능
- 이러한 공론은 원래 중국의 주희에게서 유래한 신유교의 오래된 용어(이상익·강정인 2004: 85)로 공론이란 그 자체가 궁극적 정당성을 가지는 정치적 원리로서의 천리를 전체로 하여 이 천리에 따라 정치를 운용하는 하위범주로서의 의미를 담보
- 근대 유럽에서의 공론 개념은 합리적 토론을 통해 형성된 의견이라는 의미에서 비롯
- Habermas는 공론을 ‘광범위한 공중이 취한 찬반의 입장표명들의 집적을 각기 지각하는 바에 따라 관련 당파들이 직관적으로 그 비중을 평가하는 논란이 되는 주제들과 제안들로 이루어진 군집’으로 정의(윤형식, 2013: 147)
- 유교에서 공론이 궁극적 정당성을 담보하는 개념이라면, 근대 유럽에서 정립된 공론 개념은 보다 영역적(또는 공간적) 개념
- 결국 한국 사회에서 공론화를 이해함에 있어 여러 혼란과 문제가 야산되는 것은 이와 같은 공론화 개념의 중첩에서 비롯된 것이라 볼 수

있음

- 최근 활용되고 있는 다양한 공론화의 기법들은 유교적 공론 개념 보다는 근대 유럽의 절차적 공론관에 기초해 발전
- 따라서 현대 한국사회의 공공영역에서 공론화 기법들을 적절히 활용하기 위해서는 이와 같은 공론화 개념에 대한 명확한 이해와 구분의 선행이 필요
- **(공론화의 등장 배경)** 공론화 논의는 숙의민주주의 실천과정(김정인, 2018)으로 숙의민주주의의 논의가 본격화되면서 주목
- 새로운 정치·행정 환경의 등장으로 인해 대의민주주의의 한계가 지적되면서 새로운 대안적 정치제도로 참여민주주의와 숙의민주주의를 강조
- 참여민주주의는 대의제로 인해 야기되는 주인-대리인 문제를 비판하면서 시민들의 직접적인 참여의 활성화를 주장
- 그러나 숙의가 배제된 참여의 활성화는 포퓰리즘을 야기
- 숙의민주주의는 대의민주주의의 한계 극복에 있어 참여와 더불어 심의를 강조
 - 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 반성적이고 자기 성찰적인 자세에 기반한 진정한 심의가 참여자들의 선호 전환을 동반함으로써 결과적으로 집합적 의사결정의 ‘질’을 향상
- 숙의민주주의 이론은 ‘이상적 발화상황’ 즉, 숙의토론의 이상이 재현될 수 있는 실천적 수단으로서의 구체적인 토론 형태를 고안
 - 공론화가 숙의민주주의 실현과정으로 정의될 수 있음을 고려한다면, 위의 토론 형태는 공론화의 구체적인 실천 방식
- Goodin(2008)과 Smith(2009)는 이와 같은 토론의 형태를 ‘작은 공중’ (mini-publics)이라는 용어로 지칭
- 이와 같은 다양한 작은 공중들은 공론화 기법으로 알려져 다양한 영역에서 활용됨

- (공론화의 원칙) 공론화의 원리와 원칙은 숙의민주주의 이론에서 확인 가능
- 숙의민주주의 이론은 크게 Rawls 의 자유주의 이론에 뿌리를 두고 있는 Cohen(1989)과 공화주의자인 Arendt의 공론자 이론에 그 기초를 두고 있는 Habermas(1996)의 논의에 기초(정병순, 2020)
- Cohen의 논의에 기초하였을 때 공론화의 원리는 숙의적이고 민주적인 절차를 통한 공론 형성(Cohen, 1989, 정병순, 2020:23 재인용)으로 그는 이성적 숙의 절차의 네 가지 원칙을 제시(Cohen, 1989: 27-28; 정병순, 2020: 29-30)

<표 2> Cohen의 공론화 원칙

원칙	내용
자유	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의의 참가자는 오직 그들 스스로가 숙의 결과 및 숙의의 선제조건에만 구속됨을 이해 • 결과를 준수하는 이유가 숙의에 있음을 인정하면서, 자신들이 결과에 따라 행동할 수 있음을 약속
합리성에 관한 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 근거에 기반한 주장, 지지, 비판
형식적·실제적 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 절차를 규제하는 규정안에서 각 집단(parties)은 형식적으로 평등 • 기존의 힘과 자원의 분배가 숙의에 영향을 미치지 못하기 때문에 실제적으로 평등
합의지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 이상적 숙의의 목표는 이성적으로 동기화된 합의(consensus) 도달과 결과에 따라 행동하는 사람들에게서 설득력을 담보한 근거 발견 • 이상적 조건이 달성되어도 반드시 합의에 도달한다는 보장이 없기 때문에 필요한 경우 다수결의 규칙에 의존한 결과 도출 필요

자료: Cohen(2009)·정병순(2020: 29-30)재구성

- Habermas에게 있어 공론화의 원리는 일반 공중이 참여하는 비공식적(절차에 관한 규제가 없는) 여론형성 프로세스와 결정 지향의 숙의프로세스(절차에 관한 규제가 있어 절차적 정당성이 확보)의 담론적 상호작용(정병순, 2020: 24)

- 하버마스는 담론적 상호작용 과정에서 이상적인 발화상황(ideal speech situation)이 이루어져야 함을 강조(Habermas 2005: 385)하면서 이상적 발화상황에 이르기 위한 다섯 가지 원칙을 제시(Habermas, 1993; 강지선 외, 2018:29-30)

<표 3> Habermas의 숙의민주주의 원칙

원칙	내용
개방성	• 참여자격에 구애가 없어 누구나 숙의에 참여 가능
평등성	• 참여자 누구나 동등하게 자신의 의견을 제안할 수 있는 기회 제공
절차의 합의	• 심의의 과정과 절차에 대한 합의의 조건을 전제
중립성	• 외부의 권력에서 중립을 유지하여 권력에 의한 왜곡 및 억압된 공론화 지양
강제의 부재	• 외적인 강제에서 벗어난 자유로운 토론과 논쟁 보장

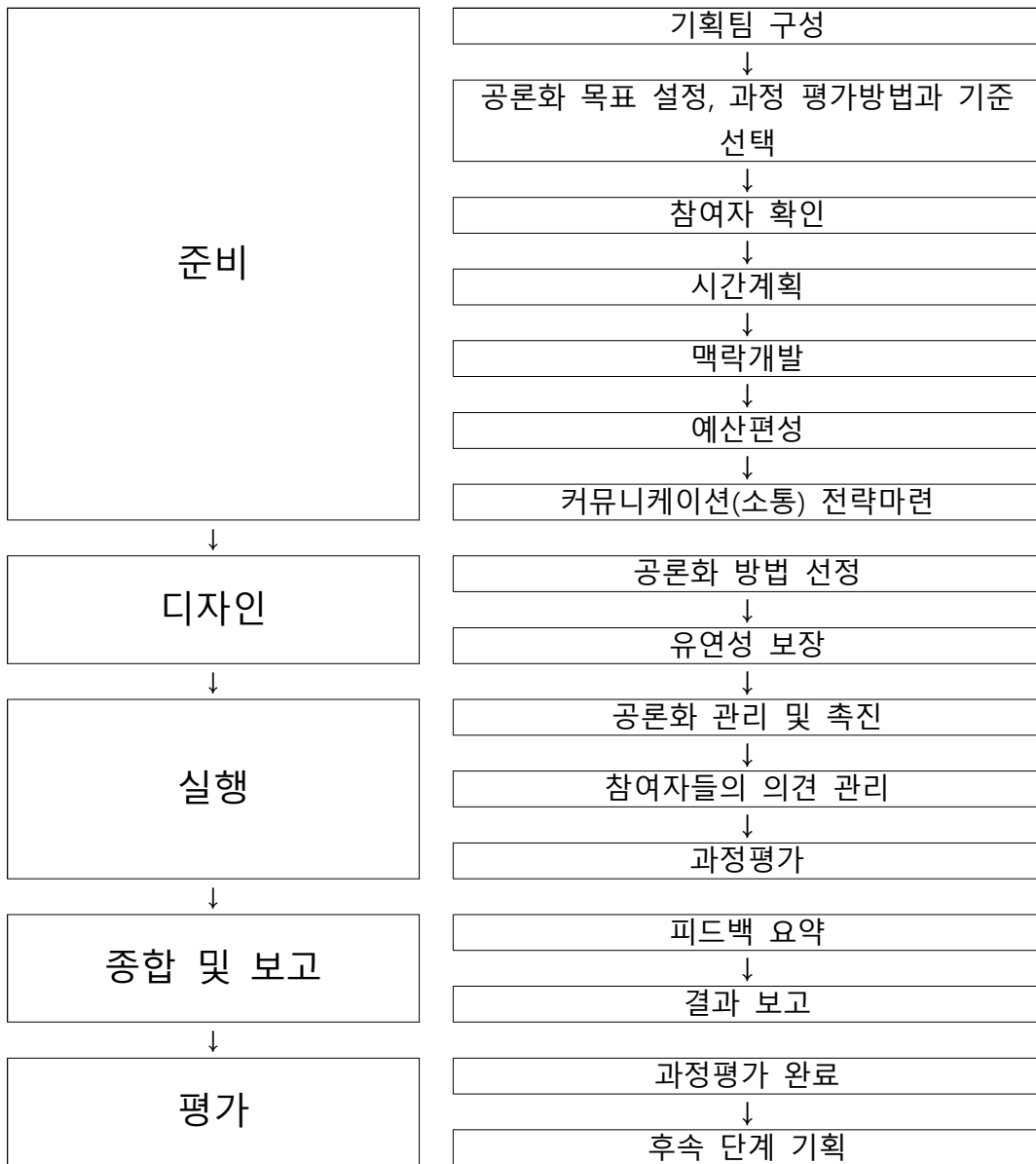
자료: Habermas(1993)·강지선 외(2018: 29-30)재구성

- 이 외에도 공론조사(숙의여론조사)를 창안한 Fishkin(1991), 도덕적 숙의 원칙을 제시한 Gutmann & Thompson(1996) 등이 공론화의 원리와 원칙을 제시
- **(공론화의 유형)** 공론화 기법들의 유형을 구분하고자 한 노력은 공론화의 운영 방식 기준으로 유형을 구분하거나 공론화의 주제가 되는 사안의 특징을 중심으로 유형을 구분
 - Fishkin(2009), Lindell(2011), Kanlage & Nanz(2017) 등은 공론화 운영 방식의 다양한 기준(참여자의 수, 최종 의사결정 방식 등)을 기준으로 유형을 구분
 - 김지수·박해육(2018), 박진(2017), 이강원·김학린(2020) 등은 공론화의 주제가 되는 사안의 특징(참여자의 특징, 갈등발생의 유무, 공론화의 목적, 사안의 장·단기성 등)을 기준으로 유형을 구분
- 특히 후자의 경우에는 공론화를 진행함에 있어 기법을 선택하는 기준으로 활용 가능

제3장 공론화 기획 매뉴얼

- (매뉴얼의 목적) 공론화의 구체적인 실행 절차, 공론화 조직-진행-평가를 기획함에 있어 필요한 내용을 단계별로 제공
- 이 매뉴얼은 공론화의 목적, 공론화 의제의 특성과 참여자의 특성을 고려하여 최적 방법을 선택하는데 도움을 줄 것을 목적으로 작성
- (공론화 기획의 5단계) 공론화의 기획 및 실행은 5단계 16계단으로 구성(〈표 4〉 참조)
- 준비는 공론화의 절차적 일관성 유지를 위한 과정들을 수행하는 단계
- 디자인은 공론화를 통해 이루고자 하는 목표의 달성을 위해 구체적인 프로세스를 마련하는 단계로 공론화 방법(기법) 선정이 포함
- 실행은 본격적으로 공론화를 진행하는 단계로 공론화 기획팀의 관리 능력과 퍼실리테이터의 숙의토론 운영 기술이 실행 단계의 성패를 좌우
- 결과 취합 및 보고는 공론화를 통해 수집된 정보를 평가하고 의사결정에 활용하기 위해 참여자들의 피드백을 종합하는 단계
- 평가 및 후속 단계 준비는 공론화를 문서화하고 정보를 공유하며 평가하는 것을 배우는 단계로 이해관계자들의 지속적인 관계 유지와 부서의 관행 발전에 기여

<표 4> 공론화 기획 5단계



○ (매뉴얼 구성) 공론화 각 단계 및 절차 소개, 각 단계에서 활용가능한 도구와 템플릿, 참고문헌으로 구성

- 공론화 방법과 유형에 대한 설명
- 기획서, 기타 문서 양식, 공론화 평가 템플릿
- 참여자들의 행동 규범, 자원 마련 등을 위한 부가 정보

○ 매뉴얼은 공론화 기획자의 편의를 위해 각 단계별로 힌트, 고려사항, 도구 제공

- 힌트: 효과적인 공론화를 위한 최소한의 요구 사항
- 고려사항: 공론화의 목적에 따라 다르게 적용해야 하는 기술(방법)이나 맥락에 대한 고려사항
- 도구: 기획 서식 및 보완자료

제2편. 기법 별 사례 및 매뉴얼

제1장 타운홀미팅

1) 타운홀미팅의 개요와 특징

- (정의) 주민들의 직접적인 토론과 숙의의 과정을 거쳐 핵심의제에 대해 스스로 결정하도록 하는 방법으로 주민의 자발적 참여를 기반으로 한 정치사회적 결사체(김학린, 2015; 남궁곤, 2004)
 - 영국 식민지 시대부터 미국 뉴잉글랜드 지방에서 마을의 큰 홀에서 모여 토론의 통해 규범을 결정한 것에 기원을 두고 있으며, 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 미국 NGO 단체인 아메리카스픽스가 전자통신 기술을 접목하여 대규모 ‘21세기 타운미팅’을 실시, 시민참여의 집단토론 모델을 정립
 - 정부 정책, 특히 복지·아동청소년·안전 등의 우선순위 결정 및 예산분배 결정(주민참여예산제)에 대한 의제에 활용
- (기법도입의 조건) 정부의 정책결정 이전 단계에서 실시하는 것이 바람직, 그러나 정부 정책결정 이후 사회적 수용성 차원에서 실시 가능
 - 토론 결과는 대부분 권고형태로 전달되나, 사회적 영향력이 강하기 때문에 정책에 반영되는 경우가 많음
- (참여자 선발 및 수) 대규모 참여를 전제
 - 제한 없는 대규모의 시민참여 보장이 원칙으로 자발적 참여를 통한 조직이 중요하나, 공간적 제약으로 인해 약화된 대표성을 보완하기 위해 인구통계학적 방법에 의존하기도 함
- (진행방식) 하루 동안 집중적인 토론 및 결과도출을 진행하는 것이 원칙이며, 토론 이전에 충분한 사전 준비기간 필요(의제, 참여자, 사전학습 등/ 3개월)
 - 10-12명의 참여자와 퍼실리테이터로 원탁회의를 구성, 충분한 정보 제공과 숙의 토론을 진행, 1차 토론 결과를 확인 후 2차 의제 토론하고 최종 투표로 우선순위 결정

- (장점과 단점) 일반 시민의 삶에 영향을 주는 정책의 우선순위 결정을 통해 정책수립과 결정의 수용성과 정부 정책의 신뢰성 제고가 가능하지만, 대규모 참여로 인한 예산 부담과 대표성 문제가 발생할 가능성 높음, 정부 정책의 정당성 부여 수단으로 전략할 위험도 존재

2) 제도화 사례 분석 - 워싱턴 D.C 시민정상회의

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 미국에서 최장 시간 동안 운영된 대규모 타운미팅으로 13,000명의 참가자는 지역의 성장, 개발, 연간예산, 그리고 입법 계획에 관한 우선순위를 선정하는 데 상당한 영향을 끼침
- 초기 제안 단계에서부터 워싱턴 D.C의 윌리엄스 시장은 언론에 ‘주민 행동 이니셔티브’에 동참해줄 것을 요청
 - 여기에서 우리가 주목해야 할 것은 정부, 특히 지방행정 수반이 책임감을 가지고 주민들이 요구하는 변화를 실행하도록 만들었다는 사실
 - 대부분의 ‘타운홀미팅’은 정부가 이니셔티브를 가지고 진행하지 않으면 이루어지기 어려움
 - 윌리엄스 시장의 재임 동안, ‘지역주민 행동(Neighborhood Action)’은 전략기획, 예산책정, 성과책정, 주민평가로 구성되는 관리 사이클을 총괄
- 1999년부터 2005년까지 네 차례에 걸쳐 시민정상회의가 개최되었으며, 2005년에는 ‘청소년정상회의(Youth Summit)’가 열렸음
 - 이 기간에, 지역주민 행동은 또한 전략적 지역주민 행동 계획을 발전시키기 위하여 도시 전역에 걸쳐 계획 과정을 개최
 - 진행된 회의는 도시 계획에 근간이 되는 분야의 우선순위를 결정하는데 목적을 두고 토론의 진행
 - 회의 결과는 시 예산 수립에 반영
 - 그 외에도 개별 정책 제안에 영향을 미쳤으며, 청소년정상회의는 그 결과에 따라 ‘청소년 자문위원회’ 설치

○ **(선정 요인)** 일회성이 아닌 지속적으로 개최한 사례, 타운홀미팅의 전형을 보여주는 사례

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 미국에서 타운홀 미팅 방식으로 진행된 사례 중에 가장 오랜 기간 동안 (1999년-2005년) 연례적으로 지속된 대규모 주민 의견수렴 회의

□ 사례 분석

○ **(추진배경)** 1998년 시장직에 당선된 앤서니 윌리엄스 시장은 거버넌스 과정에 지역 공동체를 적극적으로 참여시켜 지역의 미래에 관한 신뢰 회복의 방법을 찾으려 노력

○ 집권 초기 윌리엄스는 21세기 타운홀미팅을 개발한 아메리카스피크스 (AmericaSpeaks)와 함께 주민행동 이니셔티브를 개발하는 작업에 착수

○ 지역 공동체를 정책과정에 포함하여 시정의 우선순위를 정하고 시 예산과정에 그 우선순위를 반영하는 구조가 탄생

○ 윌리엄스의 노력은 대표성 있고 의미 있는 담화를 이끌어 내려는 공공관리자의 의지에 따라 참여의 수준과 범위가 얼마나 달라질 수 있는지를 보여줌 (Moynihan, 2003)

○ **(추진주체와 원칙)** 시민정상회의는 주민들의 조직적 참여, 아메리카스피크스라는 민간 전문단체의 활용, ‘지역주민행동(Neighborhood Action)’ 이라는 시민정상회의 개최 책임 조직 설치·운영이라는 원칙에 따라 진행

- 특히 ‘지역주민행동’은 시민 참여를 조직하는 책임과 함께 시민 의견을 지역의 전략기획과 연결시키는 임무를 맡음

○ **(결과)** 5차에 걸쳐 진행된 시민정상회의 및 청소년 정상회의에서 결정된 정책 우선순위는 다음 회계연도 시 예산에 반영

○ 그 외에도 지역개발계획 발전, 추진 조직 설립, 그 외 다양한 정책 형성에 영향을 미침

○ **(방법론적 특징과 평가)** 시민들의 요구가 투입될 수 있는 수단과 제도의 확립, 예산권의 확보, 혁신적 참여기술 적용, 시민 의견 청취를 통

해 시정 복구를 위한 필수정보 확인 및 근거 확보, 시정부 결정에 대한 주민 수용성 향상과 정부 신뢰 회복 등

- **(한계점 및 비판)** 이미지 메이커들에 의해 시민 참여 포럼을 ‘거짓된’ 타운홀미팅으로 전환시켰다는 비판

2) 비제도화 사례 분석 - 충남도민 정상회의

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 정책과제 선정과 예산 책정, 정책 성과 책정, 정책 평가 등 전 과정에 주민들의 의견을 직접 반영할 목적으로 충남도민, 시민단체 회원, 공무원을 참석자로 하는 타운홀미팅 진행
- **(선정요인)** ‘21세기 타운홀미팅’ 방식의 숙의민주주의를 광역자치단체 수준에서 한국 최초로 시도한 사례

□ 사례분석

- **(추진배경)** 지자체장인 충남도지사의 결정으로 주민이 도지사가 되어 내년도 정책과정에서 결정권을 갖는 참여의 공간 마련
- **(추진주체와 원칙)** 별도의 독립적 위원회가 아닌 충남 행정조직 전문 팀을 구성하여 진행
- **(결과)** 참여자 구성에서 인구통계학적 특성이 반영되지 못함
- 시책 과제의 수가 많아 우선순위를 선정하는데 필요한 충분한 토론 기회가 주어지지 않았으며, 소극적 홍보로 인해 주민들의 관심을 이끌어 내는데 실패
- 도민정상회의는 주민들의 지방정부 신뢰제고에 기여하지 못했고, 주민들의 직접적 행정참여를 통한 정책결정이라는 정치효과 도모에 있어 한계를 보임
- **(방법론적 특징과 평가)** 의제선정에 있어 가치적 지향이 비슷한 정책 과제에 우선순위를 매기는 수준에서 토론이 진행, 인구통계학적 특성

반영 미흡, 명확한 역할 없이 일반 시민과 등등한 입장에서 이루어진
전문가 참여, 다양한 대안에 대한 가치중립적 정보제공 배제

제2장 시나리오 워크숍

1) 시나리오 워크숍의 개요와 특징

- (정의) 역할 집단별 전망과 지역 전체 차원의 전망 등으로 시나리오를 세분화하고 세부적인 행동계획을 수립함으로써 지역발전 정책에 대한 사회적 합의를 도출하여 정책권고안을 제시하는 의사결정방식
 - 주로 지역차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전 전망과 실천계획을 수립할 때 활용하는 것으로 미래예측이 불확실한 상황에서 각 이해관계 집단을 대표하는 상이한 역할 그룹의 사람들이 대화와 숙의를 통해 가능한 시나리오를 작성
 - 덴마크 의회 직속의 특별위원회였던 덴마크 기술위원회(DBT: Danish Board oh Technology)가 개발했으며, 구체적인 최초 개발자는 분명하게 특정되지 않음
 - 도시의 포괄적 개발전략 혹은 중장기 발전계획 수립, 지속가능발전 관련한 도시의 환경 친화적 변화를 위한 장기적 방안, 국가 R&D 정책의 설정 방향, 미래 도시의 교통정책, 특정 재난 발생에 대한 도시 및 지역의 대처방안과 같은 의제에 적합
- (참여자 선발 및 수) 통상 25명~35명 정도이며, 최근에는 더 많은 숫자를 포함하기도 함
 - 다양한 이해관계의 균형을 맞추기 위해 역할 그룹을 동일하게 포함해야 함 (이해관계자 집단의 대표성)
 - 4개의 역할집단을 추천을 받아 선발하며, 각 집단별로 4~6인 정도가 적당
 - 4개의 역할집단은 지역주민 대표 및 시민사회 대표, 정치인 및 정책결정권자 대표, 경제계 대표, 주제에 대한 기술자 및 전문가 대표
- (진행방식) 직접적인 시나리오 워크숍 실행은 통상 1일에서 3일이며,

워크숍 실행 이전에 의제선정에서부터 사전 자료 및 기본 시나리오 배포를 통한 사전 학습이 필요

- 전체세션과 집단세션(역할집단과 주제집단)의 혼합 방식으로 진행

- 전체 세션(도입): 주제, 목표, 관련 자료, 기본 시나리오 제시
- 역할그룹 세션: 그룹별 전망을 담은 시나리오 작성
- 전체 세션: 전체 토론을 통한 공동의 전망 수립
- 주제그룹 세션: 전망을 현실화하기 위한 주제별 행동계획 수립
- 전체세션: 전망 현실화를 위한 공동의 행동계획 수립 및 권고안 작성

○ (장점과 단점) 일반시민들이 전문가로 참여하여 갈등예방에 효과적이지만 지역수준의 참가자로 한정된다는 지역적 한계 존재

2) 제도화 사례 분석 - 영국 프레스톤 지속가능한 도시생활 시나리오 워크숍

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 영국 프레스톤 지방정부에서 2010년 지속가능한 도시 생활의 비전과 정책 아이디어 도출을 위해 시나리오워크숍을 개최
- (선정요인) 초기 시나리오워크숍 사례이자 시나리오워크숍의 기본형으로서 이후 다른 사례들과의 비교를 위한 준거점 역할 가능
- 지역 수준에서 시나리오워크숍이 가장 효과적으로 운영되도록 설계된 사례(Street, 1997: 146)
 - 시나리오 워크숍 기법에 대한 소개 및 관련 매뉴얼 작성 등의 가장 기본적인 자료로 활용

□ 사례분석

- (추진배경) 유럽공동체집행위원회(Commission of European Communities, 이하 CEC)가 덴마크에서 개발된 시나리오워크숍 접근방식의 적용가능성 등을 확인할 목적으로 프로젝트를 추진
- (추진주체와 원칙) 추진주체는 크게 CEC, 프레스톤 지방정부 의회, 위

크숍 원영위원회로 구성

- **(결과)** 4개의 역할 집단별 상위 5개의 정책적 제안과 최종적인 상위 5개의 정책적 제안을 도출함
- 최종 전체 세션에서 최종적으로 선정한 상위 5개의 정책 아이디어를 구체화할 수 있는 방안에 초점을 맞추고, 어떤 행위자가 비전의 실현을 위해 관련 조치를 취해야 하는지에 대해 논의
 - 워크숍에 참여한 지방자치단체나 다른 행위자들 이외의 행위자들에 대한 책임성이 강하게 대두
 - 지방자치단체의 인니셔티브 제안 이행 약속으로 워크숍 종결
- 시나리오워크숍 종결 이후 약 10개월이 지난 1995년 4월에 상위 5개 제안의 진행상황을 검토하는 의회 내에 지속가능한 생활 작업팀을 구성하여 활동
- **(방법론적 특징과 평가)** 시나리오 워크숍의 기본형이 구축되었으며, 역할집단 및 주제집단 논의 방법으로 상호인터뷰 기법 등 논의에 유용한 기법 활용, 워크숍 종료 이후 지속가능한 생활 추진 부서 조직 운영했다는 점에서 방법론적 특징을 보임
- 시나리오 워크숍의 적용가능성을 입증하고, 지속가능성을 주제로 하는 논의에 있어 시나리오워크숍이 유용한 기법으로 활용될 수 있음 보여 주었다는 점 등에서 긍정적 평가를 받지만 주제를 상하수, 폐기물, 에너지, 생활로 구분했다는 점에서 정책아이디어 도출에 한계를 노정하였으며, 논의를 통해 일정한 의의가 있다고 판단된 아이디어도 폐기되었다는 점 등을 이유로 비판적 평가를 받음

3) 제도화 사례 분석(해외) - 유럽 10개국 고령화 사회 대응 시나리오 워크숍

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 기술 평가 속의 의회와 시민 사회(Parliament and Civil Society in Technology Assessment, 이하 PACITA)는 지식기반 정책결정 기술

인 의회기술평가(Parliamentary Technology Assessment, PTA) 개발의 일환으로 10개국에서 시나리오워크숍 진행

- 시나리오워크숍은 국가별로 진행했으며, 다음 두 단계로 진행됨
 - 먼저 참여자들은 각 시나리오의 장단점을 논의하고 의료시스템의 잠재적인 장애와 해결책을 확인
 - 다음으로 참여자들의 배경과 실제 경험을 바탕으로 정책결정자들을 대상으로 한 정책적 제안 도출
- **(선정요인)** 이해관계자 중심으로 고령화 사회 대응에 관한 워크숍을 진행했다는 점과 다수의 국가에서 표준화된 시나리오 워크숍 기법을 활용하였다는 점에서 대상 사례로 선정

□ 사례분석

- **(추진배경)** PACITA는 다양한 행위자 그룹의 다채로운 참여 방법을 제시하기 위해 세 가지 예시 프로젝트를 조직하였는데 그 중 하나가 고령화 사회의 미래를 주제로 한 이해관계자 중심 시나리오워크숍
- PACITA는 기술평가 방법론을 통해 구성된 이해관계자 집단 간의 대화가 지니는 가치를 설명하고 회원국들의 상이한 사회적 상황에서 기술혁신과 사회적 재조직화가 노인들을 위한 지속 가능한 보건 서비스 창출에 기여 할 수 있는지를 탐색하기 위해 유럽 국가들 간 평가실험을 조직
- 시나리오워크숍의 목적은 정책결정자들이 어떻게 기술을 활용하여 고령화 사회의 도전에 대응해야 하는지에 대한 정책적 대안을 확인하는 것임
- **(추진주체와 원칙)** 주된 추진주체는 PACITA, 시나리오 워크숍 관련한 특별한 원칙은 제시된 바 없음
- **(결과)** 유럽 10개 국가의 비전과 정책 제안들은 5개의 주요 이슈들과 각 이슈에 따른 제안들로 통합
- **(방법론적 특징과 평가)** 지역적·국가적 맥락에서 사용되어 온 시나리

오워크숍을 국가 간 방식(유럽 간 방식)으로 사용하여 프로젝트의 결과 및 방법 측면에서 일정한 가능성을 확인

- 국가 간 시나리오워크숍은 기본 시나리오는 모든 참가국에 적용 가능하도록 일반적이면서도, 다양하고 적극적인 토론 유발을 위해 비교적 구체적이어야 한다는 점에서 딜레마 존재
- 다수 국가에서 국가별로 다양한 이해관계자 참여를 통해 시나리오워크숍의 적용 가능성을 확인했다는 점, 진행의 통일성 유지를 위해 명확한 지침과 시간계획을 제시했다는 점에서 긍정적 평가를 받지만, 이해관계자 집단의 균형 있는 참여가 어렵다는 점, 이해관계자의 특수성으로 인해 워크숍 진행상에서 기대되는 역할 수행이 보장되지 않는다는 점, 워크숍 진행 중에 적정한 시간 배분이 어렵다는 점에서 부정적 평가를 받음

4) 비제도화 사례 분석(국내) - 2022학년도 대학입시제도 개편 시나리오워크숍

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 대학입시제도 개편과 관련하여 시민참여형 조사의 공론화 의제 선정 과정으로서 시나리오워크숍 추진
- (선정요인) 우리나라 최초의 시민참여형 조사와 시나리오워크숍이 활용된 혼합형 공론화 사례

□ 사례분석

- (추진배경) 대입입시개편방향에 대한 교육 주체들 간의 큰 이견, 사회적 합의의 불충분성 등 존재
- 대통령 직속 국가교육회의에서 숙의 및 공론화를 통해 대학입시제도 전반에 대한 권고안을 받아 결정하기로 발표
- 국가교육회의가 대입제도개편 특별위원회를 구성·출범시키고, 공론화 위원회를 발족하여 공론화 추진체계 구축

- **(추진주체와 원칙)** 국가교육회의는 대입제도개편 공론화 추진을 위해 대입제도개편 특별위원회와 공론화위원회를 설치하여 공론화를 추진 주체로서의 역할을 담당하도록 함
- 시나리오워크숍을 위한 원칙을 제시하고 있지는 않으나, 공론화 전반에 있어서는 공정성, 중립성, 책임성, 투명성이라는 원칙 제시(이희진, 2018: 3)
- **(결과)** 시나리오워크숍 통해 대입개편과 관련된 공론화 의제로 총 4개의 시나리오 도출
- **(방법론적 특징과 평가)** 혼합형 공론화, 이해관계자 중심의 참여자 구성, 독립된 검증위원회의 구성 및 운영이 이루어졌다는 점에서 특징을 보임
- 시나리오워크숍을 통해 미래가치에 기반을 두고 예상되는 쟁점에 대한 미래상을 설정했다는 점, 참여자의 균형 있는 선정과 참여자들의 자발적 결정이 이루어졌다는 점 등에서 긍정적 평가를 받고 있지만, 대입개편 공론화 기법으로서 시나리오워크숍의 적합성 문제, 참여자 구성의 문제(구성의 균형, 참여자 전문성 등), 도출된 시나리오 간의 불분명한 차이 등의 이유로 비판적 평가를 받음

제3장 공론조사(숙의여론조사)

1) 공론조사(숙의여론조사)의 개요와 특징

- **(정의)** 과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의토론 참여자 선정, 참여자에게 의제에 대한 숙의과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론 변화를 통해 공론을 확인하는 방법(지속가능발전위원회, 2005)
- 1988년 미국 스탠포드 대학 공론조사(숙의여론조사) 센터(Center for Deliberative Polling)의 James Fishkin이 개발

- 특정 정책 영역에 국한되지 않고 폭넓게 적용 가능. 특히, 대안이 다수 존재하며 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책 이슈에 적합함
- **(기법 도입의 조건)** 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안, 갈등이 있는 사안과 없는 사안, 정책계획 단계 및 정책결정 단계에서 모두 활용 가능하여 범용성이 높음
 - 정책의 전문성과 민감성이 낮은 경우 용이하나, 복잡한 사안도 가능
 - 합의안은 권고 형태로 전달되며, 정부정책에 반영되는 경우가 많음
- **(참여자 선정과 수)** 모집단을 대표할만한 상당한 규모의 시민 참여 가능, 대체로 대표성·합리성·비용을 고려해 500여명 전후로 구성
 - 과학적 확률표집을 통해 대표성있는 시민 선발 후 1차 설문조사 실시
 - 1차 설문조사에서 나타난 일반 국민의 사안에 대한 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여 대표성을 갖는 토론 참여자 표본 추출
- **(진행방식)** 토론 참가자가 선정 후 사전에 자료집 전달 및 주제에 대한 온오프라인 학습과 숙의과정 진행, 대략 2주에서 3개월 가량의 기간 소요
 - 1차 설문조사: 안전에 대한 초기 의견 확인
 - 토론 참가자 선정 및 학습: 찬성·반대, 지역, 성별, 연령 등의 여러 요인을 고려해 대표성 있는 참여자 선정 후 숙의자료집, 교육과정 제공
 - 숙의 토의: 참여자들을 나누어 분임토의, 전문가 질의응답 등을 진행
 - 2차 설문조사: 숙의 과정 이후 최종 의견 확인
 - 결과분석 및 보도(공개): 공론조사(숙의여론조사)를 통해 도출된 결과의 즉각적이고 투명한 공개
- **(장점과 단점)** 대표성과 숙의성이 높고, 조사결과가 명확하여 정책결정을 위한 공론 형성에 용이, 타 기법에 비해 적은 대표성 문제, 갈등의 최소화 및 국민 수용성 제고가 가능하다는 점에서 긍정적이지만, 설문문항을 전문가가 작성하기 때문에 논의의 틀이 구조화되기 쉽고 토론의 자율성이 제한 될 우려 존재

2) 제도화 사례 분석 - 몽골 공론조사(숙의여론조사)

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 2017년 헌법수정에 관한 법률과 공론조사(숙의여론조사)에 관한 법률을 통해 개헌에 있어 공론조사(숙의여론조사)를 의무화함(채종헌 외, 2018: 24)
- 2017년 개헌에 대한 공론조사(숙의여론조사)를 실시하였고, 정치권의 주장과 상반되는 결론이 도출되었으나 이를 반영하여 개헌을 추진함
- (선정요인) 공론조사(숙의여론조사)의 필요성을 법에 명시한 최초의 사례(Fishkin, 2017; Fishkin, 2018)
- 한국은 공론화 법제화에 대한 논의가 진행 중인 상황이므로, 법제화를 한 몽골의 사례가 한국의 법제화 논의의 방향 설정에 유용

□ 사례분석

- (추진배경) 몽골은 실질적인 삼권분립이 이루어지지 않아 사회적으로 개헌 필요성을 인식, 그에 따른 지속적인 개헌 노력이 이루어짐
- 헌법 개정에 대한 정당성과 대중적지지 확보를 위해 공론조사(숙의여론조사)법을 제정하고, 헌법 내 특정 조항 개정 추진 시 의무적으로 공론조사(숙의여론조사)를 하도록 규정
- (추진주체와 원칙) 추진주체는 공론조사(숙의여론조사)위원회와 공론조사(숙의여론조사) 수행기관(통계청, 주정부 통계사무국, 주정부 통계담당자)으로 구성
- (결과) 국가권력의 분리를 목적으로 행정부·입법부·사법부 외에 공공서비스와 국가감사를 담당하는 독립적 국가기관 신설을 내용으로 하는 헌법 개정안 채택
- 공론조사(숙의여론조사)의 결과가 헌법 개정예 실제 반영
- 공론화 추진 주체가 중립성·객관성·공정성을 확보하여 형성된 합의

가 갖는 신뢰성 제고

- **(방법론적 특징과 평가)** 몽골의 사례는 일반적 공론조사(숙의여론조사) 절차를 따름
- 공론조사(숙의여론조사)법 제정을 통해 제도적 근거를 확보하여 공론조사(숙의여론조사)의 결과가 반영된 개헌에 법적 정당성을 부여하였다는 점에서 긍정적 평가를 받지만, 공론화위원회 구성에 있어 헌법 관련 전문성 확보 결여 및 공론조사(숙의여론조사) 결과에 대한 우려 등을 이유로 하는 비판적 평가 또한 존재

3) 비제도화 사례 분석 - 일본에너지 정책 공론조사(숙의여론조사)

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 후쿠시마 원전 사고 발생 이후 기존 에너지 정책을 재검토하고 새 에너지정책의 새로운 계획을 수립하기 위해 ‘에너지·환경회의’ 설치(김석호 외, 2017: 67; 이대연·김유정, 2017: 3)
- 2012년 핵발전소 운영에 관한 공론조사(숙의여론조사)를 실시
- **(선정요인)** 사용후핵연료 공론화 등 에너지 관련 공론화에 참조할 수 있으며, 유사한 동아시아문화권 사례임. 공론조사(숙의여론조사)의 창시자인 Fishkin(2017)은 한국이 참고할 사례로 일본의 2012년 공론조사(숙의여론조사)를 추천함

□ 사례분석

- **(추진배경)** 2011년 설치된 에너지·환경회의에서 기본문제위원회, 실행위원회, 비용검증위원회 등을 설립하여 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 실시
- **(추진주체와 원칙)** 경제산업성 자문기관인 종합자원에너지조사회 기본문제위원회, 사회적 비용을 포함한 전원별 발전 비용을 조사를 목적으로 설치된 비용검증위원회, 실행위원회가 주된 추진주체로 공론조사

(숙의여론조사) 실시

- **(결과)** 2012년 노다 정권은 공론조사(숙의여론조사) 결과를 수용하여 최종적으로 2030년 원전 비율을 제로로 하는 제로 시나리오를 채택
- 언론의 우려와 달리 비교적 적극적인 주민 토론이 진행
- **(방법론적 특징과 평가)** 정부주도적 성격의 공론조사(숙의여론조사) 진행, 위원회 설립 등 형식적·절차적 기초 확보, 공론조사(숙의여론조사)와 더불어 의견청취회와 온라인 의견조사를 함께 수행, 타 공론조사(숙의여론조사)와 비교하였을 때 상대적으로 적은 참여자의 수를 특징으로 함
- 공론조사(숙의여론조사) 과정에 대한 긍정적 평가(진행과정에 대한 사전 조율, 산하 위원회의 공정성과 팩트체크 작업, 충분한 준비기간, 정부의 의지)에도 불구하고 상대적으로 짧은 공론조사(숙의여론조사) 기간으로 인한 부족한 학습 및 숙의 기회, 잘못된 공론조사(숙의여론조사) 결과 이해에 기초한 정부의 원전 전략 수립, 정권교체로 인한 공론조사(숙의여론조사) 결과 반영 반복 등의 비판적 평가를 받음

제4장 시민배심원제

1) 시민배심원제의 개요와 특징

- **(정의)** 특정 지역(국가)에서 인구통계학적 대표성을 갖도록 무작위 추출된 소규모 집단이 공공기관으로부터 의뢰받아 사회적 논란이 되는 특정 정책 쟁점에 대해 사실과 증거에 입각한 숙의를 통해 공동으로 집단적 평결이나 권고안을 생산하는 공론화 기법
 - 1971년 Ned Crosby가 기법을 고안하고 이를 위해 1974년 비영리 조직인 Jefferson Center 설립
 - 사회적 합의가 필요한 환경, 사회, 경제, 제도적 쟁점 등
- **(기법 도입의 조건)** 정책 입안이나 구상 시 일반시민의 의견 수렴하여

반영

- 일정정도 정책 틀이 만들어지고 갈등이 발생하는 쟁점이 예상될 때 도입 가능 - 정책개발, 개발계획 수립 및 변경, 투자 우선순위 결정, 정책평가 및 보완
- 쟁점별 합의안은 권고안(recommendations) 형태로 제출/ 권고안은 공론화 계획단계에서 그 영향력의 수준이 사전에 결정됨. 그래서 대부분 권고안은 의뢰 기관이 수용하고 있음

○ (참여자 선정과 수) 무작위 층화표집 통해 선발

- 지역별, 성별, 연령별, 인종별 인구통계학적 변수 사용하여 선발
- 시민배심단은 사회의 축소판(microcosm)으로 높은 대표성을 지님

○ (진행방식) 확정된 프로그램에 따라 진행: 공론화 개요, 주제와 쟁점, 폐실리테이터 배치, 숙의방법, 권고안의 수준 - 청문회 - 숙의 - 권고안 작성

- 4~5일 청문회와 숙의의 연속이 기본
- 시민참여의 현실성 고려하여 주말 2일 4~5주 연속 토론
- 지역발전계획 수립 시민배심원제 운영 시 1년 정도 운영 기간을 가질 수 있음

○ (장점과 단점) 시민배심원제를 통해 작성된 권고안은 충분한 정보제공과 학습을 통한 집단적 의사결정 결과물: 증거와 사실에 기초한 학습(자체 학습, 청문회와 토론)을 통한 일반시민의 공동의 의견이나 입장(common ground) 형성했다는 점에서 긍정적이나 합의나 공동의견 형성하지 못한 권고안이거나 의뢰 기관이 받아들이기 어려운 권고안일 경우 권고안의 영향력 약화

2) 제도화 사례 분석 - 남호주 핵연료 사이클 공론화

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 남호주 주정부(Government of South Australia)는 미래를 위해 전통산업에서 첨단 산업으로의 전환을 추진

- 전환 정책의 하나로 핵연료 사이클(nuclear fuel cycle) 산업에 보다 적극적 진출의 기회 모색
- 4개 핵연료 사업 분야에서 제기될 실천적, 경제적, 윤리적 쟁점을 파악하고 검토할 조사사업 착수
 - 독립적 중립적 핵연료 사이클 위원회(Nuclear Fuel Cycle Royal Commission, 이하: RC)를 구성하여 보고서 작성
- 핵연료 사이클에의 더 적극적인 사업 참여 여부에 대해 주 차원의 공론화(public engagement)를 실행
- **(선정요인)** 남호주는 시민참여 법제 발전을 지속적으로 추진
 - 지방정부법(1999) 내 지역사회 참여 촉진에 관한 내용 규정, 개발법(1994) 내 일반시민의 개발계획의 수립과 변경, 평가 참여 내용 규정, 공공영역법(2009) 상에서의 공공기관 서비스 및 성과 증진을 위한 일반시민 협의 및 참여 내용 규정, 2016년 공론화 장전 제정이 그 결과
- 남호주의 핵연료 사이클 공론화는 위의 법제에 따라 개최된 사례

□ 사례분석

- **(추진배경)** 남호주 정부는 RC의 권고에 따라 핵연료 사이클에 대한 사회적 동의를 얻기 위해 다음의 공론화 기구 설립
 - CARA(the Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Agency: 공론화 추진단)
 - 공론화 자문위원회(the Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Advisory Board)
- **(추진주체와 원칙)** 주된 추진주체는 CARA와 RC, Agenda Setting Citizens Jury(의제설정 시민배심원, 이하 CJ1) Citizens' jury Two(의사결정 시민배심원단, 이하 CJ2)
- CARA의 목적은 RC 보고서에 대한 대중적 인식 제고와 참여를 촉진하여 광범위하고 심도 있는 여론 수렴으로 이를 위해 여론조사 및 공론화 사업 수행

- RC의 목적은 핵연료 사이클 산업 진출 타당성 조사
 - 조사보고서를 작성하기 위해 핵연료 사이클과 관련하여 일반주민의 의견을 수렴하고자 위원 주도로 권역별 공공토론과 20여회의 지역별 청문회를 개최하고, 2개월 간의 해외 시찰과 조사를 진행
 - RC보고서는 사회적 합의, 즉 주민 의견수렴과 공론화를 통해 핵연료 사이클 사업 추진 여부를 결정할 것을 권고
 - RC는 보고서 제출 이후 해산되나, RC의 구성원은 CARA의 인력풀이 되어 배심원단 요청 시 증인으로 공론화 과정에 참여
- CJ1의 목적은 시민 스스로가 방대한 분량의 전문적인 RC보고서를 검토하고 일반시민 눈높이에 맞는 독자적인 안내서를 제공하는 것
 - 50명의 시민배심원이 RC 보고서를 탐색한 후 RC 권고안을 철저히 분석한 후 숙의를 진행하여 공론화를 위한 의제를 선정
 - 숙의의 결과는 보고서(권고안)로 작성하며, 보고서는 CJ2가 토론해야 할 핵심 쟁점을 포함
- CJ2의 목적은 “무슨 조건에서 남오스트레일리아 주는 타국으로부터 수입된 사용 후 핵연료의 저장과 처분장을 건설할 기회를 가질 수 있는가?”에 대한 질문에 숙의 통하여 결정을 내리고 권고안을 작성하는 것
 - 무작위 표본 추출로 선정된 350명의 시민배심원이 6일 동안의 CJ1의 제안에 따라 숙의 후 보고서를 작성하여 주지사에게 제출
- **(결과)** CJ2의 권고안을 주정부가 수용하고 시민배심원단 결정에 대한 지지를 선언
 - CARA와 CARAB 보고서 검토 후 다음에 취할 절차 결정하여 발표
- **(방법론적 특징과 평가)** 원주민 사회와의 소통, CJ1과 CJ2의 운영, 공론화 자문위원회의 감독 기능 등이 사례에서 주목 할만한 방법론적 특징
- 남호주 사례는 350명이라는 대규모 배심원단 구성을 통해 대표성을 확보했다는 점, 시민배심원제 방식에 있어 혁신을 추구하여 시민배심

원제 발전에 기여 했다는 점에서 긍정적인 평가를 받음

2) 비제도화 사례 분석 - 울산 북구 음식물자원화시설 시민배심원제

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 내 음식물자원화시설 입지선정 등과 관련하여 북구청과 지역 주민 간에 발생한 갈등을 해결하고자 북구청은 공사를 중단하고 시민 배심원제를 통한 문제해결 제안
- 2004년 12월 13일부터 28일까지 진행된 시민배심원제는 건설 재개 내용을 포함하는 최종 권고안을 작성으로 마무리
- (선정요인) 시민배심원제의 첫 국내 도입 사례로서 합의 제공
- 공론화 결과가 실질적인 정책 결정으로 이어진 사례

□ 사례분석

- (추진배경) 북구청장의 추진 의지로 시민배심원제 도입
- 북구청장인 이상범 구청장은 당시 음식물자원화시설 입지 갈등의 증폭을 직면하고 주민의 동의가 없는 시설 건립의 어려움을 인정
- 주민동의 기반의 의사결정 방법을 고민하던 중 배심원제 기초한 해결 기제 추진을 검토, 주민들에게 시민배심원제(제안 초기에는 ‘정책배심원제’)를 제안
- 제안 초기에는 주민들이 배심원제 도입을 반대하였으나, 이후 부정적 언론 및 내부 사정으로 인해 제안을 수용하면서 시민배심원제 도입
- (추진주체) 울산 북구 시민배심원제의 주된 추진주체는 배심원단이며 실무와 관련된 운영은 중재단(민주노동당)과 주민 및 북구청 소속 각 1인으로 구성된 실무추진팀이 담당
- 배심원단 구성은 배심원단은 북구청과 주민대표단이 합의한 13개 시민단체에서 추천한 37명과, 종교계 인사 6명으로 구성

- (결과) 배심원단 투표 결과 41명의 참석 배심원 중 31명이 건설 재개에 찬성하면서 기존 입지에 음식물 자원화 시설 건립
- (방법론적 특징과 평가) 배심원단이 직접 추진주체의 역할을 담당했다는 점, 갈등당사자 협의를 통해 배심원단을 구성했다는 점, 상대적으로 짧은 운영 기간을 두었다는 점이 울산 남구 시민배심원제의 방법론적 특징이라 볼 수 있음
 - 이와 같은 특징을 갈등이 등장하기 이전에 바람직한 제3의 대안을 확인하는데 목적이 있는 표준모형과는 달리, 울산 북구의 경우 갈등 발생 이후에 보다 합리적인 선택지를 확인 하는데 목적이 있었기 때문
 - 울산 북구 사례가 가지고 있는 사안의 특수성이 반영된 것
- 숙의의 결과가 정책결정으로 실제 이어져 지역 내 갈등을 해소했다는 점에서 긍정적인 평가를 받지만 배심원단 구성 과정에서 참여의 자발성이 보장되지 않았음으로서 이해당사자 이후 갈등이 재점화되는데 있어 영향을 미쳤다는 비판적 평가 또한 받음

제5장 플래닝셀

1) 플래닝셀의 개요와 특징

- (정의) 무작위 추출된 20~30명 정도의 시민들이 주어진 계획이나 정책 문제들에 대해 숙의 과정을 통해 시민보고서를 작성하는 새로운 시민 참여의 방법론
 - 독일 부퍼탈 대학교(Bergischen Universität Wuppertal)의 사회학 교수인 피터 디넬(Peter C. Dienel)이 개발
 - 쟁점의 판단을 결정하는 플래닝셀도 실시할 수 있지만, 기본적으로 미리 선정된 과제를 검토하는 주민참가의 방법으로서 플래닝셀이 활용됨
 - 90년대 이후 도시계획, 교통과 에너지, 환경정책, 노동정책, 외국인 정책, 행정조직, 소비자보호, 과학기술의 영향 등의 쟁점을 다루었으며 특히 지자체 수준에서 활용

- **(기법 도입의 조건)** 사전적 숙의를 기반으로 하는 행정계획의 작성에 주로 활용
 - 정책형성의 초기에 심층적인 숙의를 진행하며 행정에 구체적으로 반영을 시키거나 혹은 반영하지 못할 때 이에 대한 이유를 구체적으로 설명
- **(참여자 선정과 수)** 모집단의 주민등록지를 대상으로 한 무작위 추출에 따른 참여자가 선정됨
 - 한 셀 당 25명을 기준으로 하며 표준적으로는 4셀이 참여, 개별 셀 내에서 5명씩 소규모 그룹을 구성하여 셀 당 5그룹이 토론을 전개(표준적으로 총 100명(5*5*4)이 참여)
 - 참여자는 무작위로 선정되므로 주어진 과제에 대해 이해도가 높지 않거나 지식을 구비하지 않는 일반인일 가능성이 높음
 - 이해관계자들의 경우, 주민들의 숙의과정에서 쟁점에 대한 이해도를 높이도록 이해관계자의 입장을 제시하도록 하고 있음
- **(진행방식)** 4일 동안 세션 당 90분으로 총 16세션이 실시됨
 - 하지만 일본의 경우처럼, 상황적 판단에 따라 그 기간을 축소하거나 세션을 줄이는 경우도 있음
 - 4~5일 청문회와 숙의의 연속이 기본
 - 별도의 사회자가 없이 5명의 참가자가 스스로 진행역할을 정하여 논의 전개
 - 주제별로 참가자의 구성을 변경시킴으로써 참가자 상호 간의 관계가 고정화 되는 것을 방지
- **(장점과 단점)** 소수의 집중적인 토론, 참가자 구성 변경을 통한 다양한 토론 도모, 실행 결과물로서의 시민보고서의 제출 및 이에 기반한 행정 책임은 긍정적이나 4일이라는 공론화 시간의 확보가 어려움, 소수자들에게 의한 진행의 어려움, 쟁점의 세분화 및 구체화가 이루어지지 않으면 실질적 토론이 진행되지 않을 가능성 또한 높음

2) 제도화 사례 분석 - 일본의 시민토의회(2015년 미타카 시 시민토의회 중심)

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 플래닝셀의 원칙에 마을만들기 워크숍 방식이 일부 가미된 일본판 플래닝셀 ‘시민토의회’가 2005년 도쿄 치요타구에서 시범적으로 실시
 - 도쿄의 일본 청년회의소 구성원들과 벳부대학의 시노토 교수가 접촉하여 플래닝셀의 일본적 적용을 모색한 결과물
 - 2006년에는 도쿄도 미타가 시가 ‘마을만들기 디스커션’이라는 명칭의 시민토의회를 행정과 시민단체의 협력 하에 실시
 - 이후 시민토의회 모델이 일본 전역으로 확산
- **(선정요인)** 일본의 시민토의회는 주민참여의 수단으로 정례화되어 가고 있는데, 특히 미타카 시는 지방정부의 주도하에 공식적인 플래닝셀을 최초로 개최한 지역으로, 2006년 이후 매년 정례적으로 진행되었기에 운영의 연속성이 있다고 할 수 있어 제도화 사례로 선정
- 지리적 문화적 유사성을 고려하였을 때 정례화된 일본의 사례는 국내 기법 도입에 유용한 함의를 제공 할 것으로 판단

□ 사례분석

- **(추진배경)** 미타카시는 도쿄도 내에 위치한 지자체로서는 처음으로 공식적인 플래닝셀을 개최함
- **(추진주체와 원칙)** 비영리 활동법인인 미타카시 협동 네트워크와 미타카시 정부는 파트너십을 체결하고 시민토의회를 운영, 실행위원회를 설치하여 시민토의회의 실질적 운영을 관할
 - 협동 네트워크가 시민토의회를 주도하고 시 정부에 이에 협력하는 구조로 진행
 - 협동 네트워크 하에 실행위원회를 설치하고 실질적인 운영을 관할 및 행사의 성과와 효과 검증·평가, 실시간 상황 공개의 역할을 담당하도록 함
 - 실행위원회는 미타카 청년회의소, 미타카 상공회 청년부, JA도쿄 무사시 미타카 지구 청장년부, 주민협의회, 대학생 NPO 등에서 활동하는 28명의 위원들로 구성

- 참가자들은 무작위 추출을 통해 선정하였으며, 이중 참석의사가 있는 주민들이 시민토의회에 참가
 - 상대적으로 고령층 인구의 참여 비율이 높음
- **(결과)** 시민토의회에서 제시된 시민의견을 대해 미타카시 정부는 의견 반영 및 대응 상황을 발표하였음
 - 내용은 “주제별 시책 - 시민의견 - 계획에 대한 의견 - 대응”의 형식으로 제시되었음
 - 이를 통해 시민들은 토의회에서 생산된 시민들의 목소리가 실제 행정에서 어떻게 수용되고 처리되는지 파악하게 됨
- 실행위원회는 프로그램 및 운영의 측면에서 이번 토의회를 검증하고 평가
- **(방법론적 특징과 평가)** 일본의 시민토의회는 독일에서 고안된 원형의 플래닝셀에 일본의 사회문화적 배경을 고려한 제도적 변형이 시도된 사례
 - 플래닝셀 표준 모형이 토의 기회로 4일 16회를 배정하는 반면, 시민토의회는 일반적으로 2일 4-5회를 배치,
 - 플래닝셀은 시의회 등이 의뢰하고 선정된 중립기관이 이를 운영하는 방식으로 진행되었음. 시민토의회는 대체로 행정과 지역의 단체들이 사전에 협정을 맺고 중립적인 실행위원회가 출범하면서 주제를 논의하며 선정되는 방식임
 - 정보제공이 주로 주최측 또는 행정측을 통해 이루어지기 때문에 상대적으로 정보의 양이 적고 스펙트럼이 좁음

3) 비제도화 사례 분석 - 독일 뮌헨 예술지역 플래닝셀

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 뮌헨 예술지역을 어떻게 발전시켜나가야 할 것인가에 대한 논의는 지속적으로 이루어졌음

- 2009년부터 뮌헨이 국내와 국제적으로 문화와 지식의 독특한 공간으로 인식될 것을 목표로 구체적인 논의를 지속하였음
- 2012년 10월 시의회는 시민들과 계획 과정에서 깊숙하게 소통하기 위해 플래닝셀을 개최하여 시민보고서를 발간할 것을 의뢰하였음
- **(선정요인)** 일본 사례와 달리 일회성 개최에 그쳤으나, 디넬 교수가 창안한 플래닝셀의 표준모델에 기초해 공론화를 진행
- 일본적 모델을 도입한 시민토의회 사례와의 비교를 통한 시사점 도출 기대

□ 사례분석

- **(추진배경)** 2012년 10월 시의회는 도시계획과정에서의 시민참여를 제고하기 위해 플래닝셀을 개최하여 시민보고서를 발간할 시행사 선정
 - 시행사는 공개입찰을 통해 Gesellschaft für Bürgergutachten(GFB)로 선정
- **(추진주체와 원칙)** 시행사인 GFB는 플래닝셀의 기획과 개최 보고서 작성 등 공론화 과정 전반의 운영을 수행
- 시민 참가자들은 뮌헨을 비롯하여 Freising, Bockhorn, Markt Glonn, Herrsching Ammersee 등 5개 지역의 주민등록부에 기재된 시민들을 대상으로 무작위 방식으로 선정되었음
- **(결과)** 4일간의 과정을 통해 거의 1,500개의 제안들이 제시됨
- 뮌헨시는 시민참여단이 개발한 지침 및 제안된 조치를 집중적으로 검토하고, 결과를 공식적으로 시의회에 발표
- **(방법론적 특징과 평가)** 뮌헨의 플래닝셀 사례는 다음의 방법론적 특징을 보임
 - 25명을 범위로 하나의 플래닝셀(PZ)을 기준으로 4가지의 셀이 작동하며, 각 셀은 상호교류 없이 배타적으로 운영
 - 하나의 플래닝셀은 5개의 소규모 그룹으로 구성, 일시에 5개 그룹이 병행하여 토론

- 4일간 90분 세션은 1회로 하여 총 16회의 논의 기회 제공
- 플래닝셀 종료 이후 작성된 시민보고서를 반영한 상황을 행정이 제시하도록 함

제6장 합의회의

1) 합의 회의의 개요와 특징

- **(정의)** 선별된 일단의 보통 시민들이(통상 15명 내외) 정치적으로나 사회적으로 논쟁거리이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부 의견을 수렴해 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 시민 포럼의 한 형태(Joss & Durant 1995)
 - 1977년 미국 국립보건원(National Institutes of Health)이 전문가 주도 모델로 유방암 검진에 관한 합의회의를 개최하며 시작
 - 1987년, 덴마크 기술위원회(Danish Borad of Technology)가 “산업과 농업에 유전 공학 적용“을 주제로 시민 패널이 주도하는 최초의 합의회의를 개최하며 시민참여 기반의 현 모델로 정식화
 - 나노기술, 유전자변형식품, 인간 게놈 복제 등 현대 과학기술의 윤리성과 사회적 수용성에 대한 민주적 통제가 주요 대상
- **(기법 도입의 조건)** 새로운 과학기술 개발 직후 상용화 전 단계에서 실시하는 게 상레이나 낙태 등 국가적 수준에서 제기된 사회적 의제에 관해서는 정책 도입(결정)전·후를 막론하고 필요성이 인정될 때 언제든지 실시 가능
 - 합의안은 정책형성 및 결정의 참고자료로 활용할 뿐 구속력 없음
- **(참여자 선정과 수)** 지원자 중 성별, 연령 등 인구구성 비율에 따라 참여자를 선정
 - 대표성을 고려하지만 엄격한 인구통계학적 표본 추출보다 자원자 중에서 덴마크 사회의 인구통계학적 특성을 고려해 참여자를 선정하는, 느슨한 대표

성 확보에 만족

- 10-20여 명의 소수 인원이 원칙이나 최근에는 100여명 이상으로도 진행
- 이해관계자보다는 건전한 상식을 가진 일반 시민 가운데 표집
- 일반 시민의 공적 이성(public reason)에 기초하는 합리적 판단을 중시

○ (진행방식) 예비모임, 학습, 숙의 토론으로 이어지는 총 3개월 기간 중 2박 3일 동안은 합숙을 통한 집중적 숙의 토론을 진행하는 것이 원칙

- 숙의는 2박 3일의 합숙 기간에 한정되는 것이 아니라 참여자로 선정된 시점부터 시작해 예비모임을 통해 본격화되고 정보제공과 전문가 자문 등으로 구성되는 학습을 거쳐 합숙으로 심화
- 일반 시민이 주도하는 원탁회의
- 선행 학습과 전문가 자문, 관련 정보가 상시 제공되거나 전문가 주도가 아니라 일반 시민 주도로 진행되는 것이 특징
- 필요한 정보, 전문가 자문 등을 주최 측이 제공하는 것이 아니라 그때그때 참여자들이 요청하고 그 요청에 따라 주최 측이 제공하는 형태

○ (장점과 단점) 이해관계자 집단이 아니라 일반 시민의 건전한 상식에 기초해 공론을 형성하기 때문에 정부 정책의 합리성과 사회적 수용성 제고에 긍정적이나 소수의 합의에 기초함에 따라 대표성 시비가 상존하고 정책 반영이 불확실함에 따라 시민참여와 몰입도가 높지 않음

2) 제도화 사례 분석 - 2015 세계시민회의

□ 사례 개요와 선정요인

- (개요) 2015 기후와 에너지에 관한 세계시민회의(이하, 세계시민회의)”는 2015.6.6. 76개국에서 97개 토론에 10,000명 가량이 참여한 국제적 규모의 합의회의(World Wide Views on Climate and Energy, 2015)
- 해당 회의는 ① 2015.12. 파리에서 개최된 기후변화 총회(21st Conference of the Parties, COP21)에서 각국 정책 결정자에게 제공된 기후와 에너지 정책에 관한 시민들의 의견을 취합하고 ② 시민들의

숙의과정을 통해 정책 결정자와 시민 간 벌어진 “민주적 격차 (democratic gap)¹⁾” 해소를 목표로 설정

- 각국의 파트너 기관들은 개별적으로 약 100명 규모의 시민 패널을 구성하고, 동일한 기후변화와 에너지 관련 정보자료를 바탕으로 합의회의를 진행
- **(선정요인)** 2015 세계시민회의는 국제적 규모에서 합의회의가 가능하다는 점을 보여주는 동시에, 회의 결과가 국제조약에 반영될 만큼 성공적이었다는 점에서 준비과정과 절차를 국제적 합의회의의 모범사례로 선정
- 더불어 1992년 체결된 유엔기후협약 제6조에 의거해 따라 개최되었기 때문에 제도화 사례로 선정

□ 사례분석

- **(추진배경)** 세계시민회의는 복잡한 환경문제에 대한 시민들의 의견을 정책결정자들에게 제시하고 이를 정책에 반영하도록 하는 숙의 절차로서, 정책결정자와 시민들 간에 형성된 민주적 격차(democratic gap) 해소를 위해 추진
- 2015.12. 프랑스 파리에서 기후변화 총회가 예정되어 있었던 바, 세계시민회의는 총회에 앞서 시민의 의견을 각국 정부에 전달하고자 기획 - 환경정책이 정부·전문가·이익집단·NGO 간 국제협상에 의해 독점되어 결정되어왔다는 문제의식이 세계시민회의 출범 요인으로 작용
- **(추진주체와 원칙)** 2015 세계시민회의 주최 기관은 유엔기후변화협약 사무국, 덴마크 기술위원회, 프랑스 국가공공토론위원회(Commission National du Débat Public)지만 세계시민회의연합(World Wide Views Alliance)에 속한 세계 각지의 파트너 기관들이 현지 행사를 주관하는 방식으로 진행

1) 여기서 민주적 격차란 현실에서 글로벌 이슈들이 정부 간 협상, 전문가의 결정들로 이루어지며 시민들의 의견이 반영되지 않는 현상을 의미 (박주형·이윤정, 2015)

- 세계시민회의는 ①쉽고 저렴한 방식, ②정책결정과의 연관성, ③국제기구 정책과 국내 정책의 연계, ④비교 가능한 결과, ⑤균형 잡힌 정보전달, ⑥숙의과정에서의 자유로운 토의 기회 제공이라는 여섯 가지 원칙에 따라 구성
- **(결과)** 숙의 과정을 거친 후 실시된 투표 결과는 이슈에 따라 미세한 차이를 드러내지만 전 세계적으로 선진국과 개발도상국이 큰 차이 없이 적극적인 기후변화 대책을 요구
 - 참가자 대부분은 기후변화의 영향에 대해 염려하고 있으며, 이에 대한 정부 및 국제기구 수준에서 보다 강력한 대응과 협정체결을 지지
- **(방법론적 특징)** 표본의 수를 확대하였다는 점, 사전준비 기간이 부족했다는 점, 본 회의 기간이 하루에 마무리 되었다는 점, 주최측에서 준비한 획일화된 질문지를 중심으로 토론을 진행하고, 객관식 형태의 투표를 통해 결과를 제출했다는 점에서 표준 모형과 구분되는 방법론적 특징을 보임
- 세계시민회의는 표준모델보다 표본 수를 확대하여 대표성을 확보하였다는 점, 웹사이트에 관련 정보를 고시하여 정보접근성을 높였다는 점, 상반된 의견에 대한 자유로운 토론이 가능해 공정성을 담보했다는 점에서 긍정적인 평가를 받지만, 제한된 정보의 제공과 짧은 논의시간, 의사표현 방식의 제한으로 인해 숙의성에 있어서는 한계를 보였다.는 점에서 비판적 평가도 받음

3) 비제도화 사례 분석 - 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의 및 생명복제기술에 관한 합의회의

□ 사례 개요와 선정요인

- **(개요)** 해당 합의회의는 2회에 걸쳐서 진행
- 1차 합의회의는 1998년 6월 생명 과학기술에 관한 합의회의 워크숍 개최, 9월과 2차례의 예비모임에서 정보와 지식 교육, 10월 예비모임

에서 주요 질문 8가지 선정, 11월 합의회의 개최 순으로 진행

- 2차 합의회의는 1999년 6월 패널 모집, 7월과 8월 예비모임을 통해 교육 및 주요 질문 10개 선정, 9월 3박 4일의 일정으로 합의회의 개최
- **(선정요인)** 국내의 법제적 기반이 마련되지 않은 상태에서 이루어진 최초의 공론화로서 한국에서 숙의민주주의의 가능성을 보여준 일대 사건
- 덴마크의 합의회의 표준모형과는 주체 및 주관기관에서 차이를 보임
 - 덴마크는 미국 기술평가국에 의해 영향을 받아 만들어진 기구이며, 덴마크 의회에 의해 설립
 - 한국은 반(半)민간기관인 “유네스코한국위원회”에 의해 개최, 실무 역할과 책임은 참여연대 산하의 시민단체인 “과학기술민주화를 위한 모임(과민모)”가 담당

□ 사례분석

- **(추진배경)** 과거의 과학기술정책의 복잡하고 입체적인 의사결정 문제는 사회구성원 모두에게 영향을 끼칠 정도로 크다는 이유로 전문 지식을 갖춘 소수의 엘리트집단에게 의사결정을 맡기면서 ‘기술관료주의’를 초래(Meyer, 2000)
 - 이에 과학기술정책의 실제 수요자인 일반 시민의 참여 기회를 요구하는 목소리 부상
- 1997년 11월, 유네스코는 29차 총회에서 “인간계몽과 인권에 관한 보편선언”을 만장일치로 채택
- 1998년 한국유네스코는 국제유네스코의 “보편선언”에 입각해, 생명윤리에 관한 논의를 국내에서 촉진, 발전시키기 위해 국내 최초의 합의회의 개최를 결정
- **(추진주체와 원칙)** ‘과학기술민주화를 위한 모임(과민모)’라는 이름으로 발족한 과학기술 시민단체가 본 합의회의의 주최(이영희, 2006: 200)
- **(결과)** 주요 질문에 대한 토론 결과의 내용을 담은 최종 보고서를 발

표 하였으나 정부 정책 반영으로 이어지지 못함

- **(방법론적 특징과 평가)** 정부와 공공기관이 아닌 반민간기관의 주체로 진행되었다는 점, 1차 합의회의 개최 후 약 10개월 만에 2차 회의가 진행되었다는 점 등이 사례의 고유한 방법론적 특징
- 반민간기관의 주체로 인해 과학기술에 대한 일반 시민의 무관심과 접근 제한으로 인해 자칫 전문가의 독점적 소유로 남게 될 수 있는 특정 정책에 대해 투명한 민주적 통제의 토양을 마련했다는 점에서 긍정적 평가를 받으나 정부와 국회가 적극적인 관심을 보이지 않는 주제에 대해 시민 패널과 시민단체가 숙의를 통해 공론을 형성해도 정책에 반영되지 않을 수 있다는 점에서 한계를 보임

목 차

제1편 총론

제1장 서론

제1절 연구의 배경	02
제2절 연구의 목적	05
제3절 연구의 방법	06
1. 기법 선정 기준	06
2. 기법 별 사례 분석	08
3. 기법 별 매뉴얼 작성	10

제2장 공론화의 개념과 원칙

제1절 공론화의 개념	12
1. 유교적 공론장의 형성과 공론화의 개념	12
2. 근대 부르주아 공론장의 형성과 공론화의 개념	15
3. 한국사회에서의 공론화 개념	17
제2절 공론화의 등장 배경	18
1. 대의민주주의의 한계와 민주주의 혁신	18
2. 참여민주주의의 한계와 숙의민주주의의 등장	22
제3절 공론화의 원칙과 유형	27
1. 공론화의 원리와 원칙	27
2. 공론화의 유형	33

제3장 공론화 기획 매뉴얼

제1절 개요	46
1. 매뉴얼의 목적	46
2. 매뉴얼의 구성	47
제2절 공론화 기획 5단계	48
1. 제1단계 - 준비	49
2. 제2단계 - 디자인	67
3. 제3단계 - 실행	73
4. 제4단계 결과 취합 및 보고	82
5. 제5단계 - 평가 및 후속단계 준비	85
제3절 소결	88

목 차

제2편 사례 및 매뉴얼

제1장 타운홀미팅

제1절 개요와 특징	90
1. 타운홀미팅의 개요	90
2. 타운홀미팅의 특징	94
제2절 타운홀미팅 사례분석	99
1. 제도화 사례-워싱턴 D.C. 시민정상회의	99
2. 비제도화 사례-충남도민 정상회의	115
3. 시사점	122
제3절 타운홀미팅 매뉴얼	124
1. 준비-기본 고려사항	124
2. 디자인	126
3. 타운홀미팅 실행	132
4. 결과정리 및 보고	134
5. 평가	135

제2장 시나리오워크숍

제1절 개요와 특징	140
1. 시나리오워크숍 개요	140
2. 시나리오워크숍 특징	147
제2절 시나리오워크숍 사례분석	151
1. 제도화 사례 - 영국 프레스톤 지속가능한 도시생활 시나리오워크숍	151
2. 제도화 사례 - 유럽 10개국 고령화 사회 대응 시나리오워크숍(해외사례)	167
3. 비제도화 사례 - 2022학년도 대학입시제도 개편 시나리오워크숍(국내사례)	187
4. 시사점	203
제3절 시나리오워크숍 매뉴얼	207
1. 준비-기본 고려사항	208
2. 디자인	210
3. 시나리오워크숍 실행	215
4. 결과정리 및 보고	221
5. 평가	222

목 차

제3장 공론조사(숙의여론조사)

제1절 개요와 특징	226
1. 공론조사(숙의여론조사) 개요	226
2. 공론조사(숙의여론조사) 특징	232
제2절 공론조사(숙의여론조사) 사례분석	243
1. 제도화 사례 - 몽골 공론조사(숙의여론조사)	243
2. 비제도화 사례 - 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) ..	251
3. 시사점	265
제3절 공론조사(숙의여론조사) 매뉴얼	267
1. 준비-기본 고려사항	267
2. 디자인	270
3. 공론조사(숙의여론조사) 실행	275
4. 결과정리 및 보고	277
5. 평가	280

제4장 시민배심원제

제1절 개요와 특징	284
1. 시민배심원제 개요	284
2. 시민배심원제 특징	295
제2절 시민배심원제 사례 분석	299
1. 제도화 사례 - 남호주 핵연료 사이클 공론화	299
2. 비제도화 사례 - 울산 북구 음식물자원화시설 시민배심원제 ..	321
3. 시사점	328
제3절 시민배심원제 매뉴얼	330
1. 준비 - 기본 고려사항	330
2. 디자인	332
3. 시민배심원제 실행	336

목 차

제5장 플래닝셀

제1절 개요와 특징	348
1. 플래닝셀의 개요	348
2. 플래닝셀의 특징	356
제2절 플래닝셀 사례분석	363
1. 제도화 사례 - 일본의 시민토의회	363
2. 비제도화 사례 분석 - 독일 뮌헨 예술지역 플래닝셀	384
3. 시사점	394
제3절 플래닝셀 매뉴얼	396
1. 준비-기본 고려사항	396
2. 디자인	399
3. 실행	403
4. 결과정리 및 보고	406
5. 평가	408

제6장 합의회의

제1절 개요와 특징	412
1. 합의회의의 개요	412
2. 합의회의의 특징	415
제2절 합의회의의 사례분석	418
1. 제도화 사례 - 2015 세계시민회의	418
2. 비제도화 사례 - 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의 및 생명복제기술에 관한 합의회의	440
3. 시사점	454
제4절 합의회의의 매뉴얼	455
1. 준비-기본 고려사항	455
2. 디자인	457
3. 실행	463
4. 결과정리 및 보고	465
5. 평가	466

제3편 종합 및 결론

제1장 공론화 기법 비교

제1절 공론화 기법별 요약	470
1. 타운미팅	470
2. 시나리오워크숍	474
3. 공론조사(숙의여론조사)	479
4. 시민배심원제	484
5. 플래닝셀	488
6. 합의회의	492
7. 정리	496

제2장 공론화 토착화를 위한 제언

제1절 공론화 토착화를 위한 제언	510
1. 타운홀미팅	514
2. 시나리오워크숍	516
3. 공론조사(숙의여론조사)	518
4. 시민배심원제	519
5. 플래닝셀	521
6. 합의회의	524

부록 및 참고문헌

부록 1. 해외 공론화 관련 법령 현황	527
1. 캐나다 퀘벡주 환경공공의견청취국(BAPE)	529
2. 프랑스 공공토론위원회(CNDP)	533
3. 독일 고준위 방사성 폐기물 최종처리시설 입지선정법(StandAG)	540
4. 소결	546
부록 2. 몽골 공론조사(숙의여론조사)법	547
부록 3. 남호주 2016 계획, 개발 그리고 사회간접시설 법	553
부록 4. 공론화 기획 도구 및 서식	557
참고문헌	571

표 목 차

[표 1-1-1] 한국 지자체 공론화 사례(2018)	3
[표 1-1-2] 공론화 조사에서 제도화와 비제도화의 의미	8
[표 1-2-3] 절차적 측면에서 민주주의의 유형	24
[표 1-2-4] 원리와 원칙 사전적 정의	27
[표 1-2-5] Cohen의 공론화 원칙	28
[표 1-2-6] Habermas의 숙의민주주의 원칙	30
[표 1-2-7] Fishkin의 숙의 5원칙	31
[표 1-2-8] Gutmann & Thompson의 도덕적 숙의 원칙	32
[표 1-2-9] Habermas와 Lippmann의 논의 정리	32
[표 1-2-10] 의사결정 규칙과 선호형성 기준에 따른 의사결정 유형	34
[표 1-2-11] 작은 공중(Mini-Publics)의 분류	35
[표 1-1-12] 시민참여의 유형: 의사소통방식과 시민의 영향력을 기준으로	36
[표 1-2-13] 숙의형 정책결정방식의 유형화	38
[표 1-2-14] 등가성에 따른 공론화 방안	39
[표 1-2-15] 서울형 공론화의 유형	40
[표 1-2-16] 공론화의 목적과 참여의 유형에 따른 공론화 모델 분류	42
[표 1-2-17] 한국형 공론화 모델 유형	44
[표 1-3-1] 전략기획서 작성	50
[표 1-3-2] 힌트 - 누가 팀원이 되어야 하는가?	51
[표 1-3-3] 힌트 - 의사결정 범위	52
[표 1-3-4] 도구와 자원 - 공론회의 제1 성공요인	53
[표 1-3-5] 도구와 자원	54
[표 1-3-6] 힌트 - 목표란 무엇인가	54
[표 1-3-7] 힌트 - 공론화 대상은 누구인가	57
[표 1-3-8] 공론회의 성공 요인	58
[표 1-3-9] 도구와 자원2	58
[표 1-3-10] 힌트 - 어떻게 참여자를 선정해야 하는가	59
[표 1-3-11] 힌트 - 시간계획을 위한 고려요인	60
[표 1-3-12] 고려사항 1	60
[표 1-3-13] 힌트 - 파악을 위한 정보는 어디서 찾을 수 있는가	62
[표 1-3-14] 고려사항 2	62
[표 1-3-15] 힌트 - 예산항목	63
[표 1-3-16] 힌트 - 고려사항 3	64

표 목 차

[표 1-3-17] 고려사항 4	65
[표 1-3-18] 힌트 - 홍보 및 소통 담당자는 무엇을 할 수 있는가	66
[표 1-3-19] 도구와 자원 3 - 서식 1	69
[표 1-3-20] 힌트 - 공론화 방법을 어떻게 선택할 것인가?	71
[표 1-3-21] 힌트 - 실행기획이란	73
[표 1-3-22] 고려 사항 5	74
[표 1-3-23] 힌트 - 누가 퍼실리테이터가 될 수 있는가?	75
[표 1-3-24] 고려 사항 6	76
[표 1-3-25] 고려 사항 7	77
[표 1-3-26] 도구와 자원 4 - 서식 2	78
[표 1-3-27] 고려 사항 8	79
[표 1-3-28] 힌트 - 모니터링	80
[표 1-3-29] 고려 사항 9	81
[표 1-3-30] 힌트 - 어떤 유형의 보고서가 사용될 수 있는가?	83
[표 1-3-31] 고려 사항 10	83
[표 1-3-32] 힌트 - 고려 사항 11	84
[표 1-3-33] 고려 사항 12	86
[표 1-3-34] 고려 사항 13	86
[표 1-3-35] 고려 사항 14	87
[표 2-1-1] 주민의사전달 방식의 장단점 비교	92
[표 2-1-2] 워싱턴 DC. 시민정상회의 비교	104
[표 2-1-3] 시민정상회의 참가자와 워싱턴 DC. 주민의 인종 구성 비교	108
[표 2-1-4] 시민정상회의 참가자와 워싱턴 DC. 주민의 소득 수준 비교	108
[표 2-1-5] 체차 워싱턴 DC. 시민정상회의 인구통계학 분포	110
[표 2-1-6] 워싱턴 DC. 시민정상회의와 충남도민 정상회의 비교	123
[표 2-1-7] 타운홀미팅 실행기구의 역할	124
[표 2-1-8] 타운홀미팅 진행과정 도식화	126
[표 2-1-9] 타운홀미팅 평가를 위한 주요 6대 기준	135
[표 2-2-1] 미래 지향적 참여 워크숍의 다양한 유형	141
[표 2-2-2] 덴마크 기술위원회(DBT) 연혁	144
[표 2-2-3] 네 가지의 가능한 미래 지속가능한 도시 삶에 관한 시나리오	157
[표 2-2-4] 역할 집단의 비전 요약	159
[표 2-2-5] 주제 집단의 주요 아이디어 제안(상위 5순위)	161
[표 2-2-6] PACITA의 파트너 기관	172

표 목 차

[표 2-2-7] 고령화의 미래에 대한 PACITA 시나리오	174
[표 2-2-8] 시나리오워크숍 진행일정(오스트리아)	180
[표 2-2-9] 고령화의 미래에 대한 PACITA 시나리오	183
[표 2-2-10] 시나리오 워크숍 참가자 명단	192
[표 2-2-11] 시나리오워크숍 진행일정	197
[표 2-2-12] 공론화 의제에 따른 시나리오	198
[표 2-2-13] 시나리오워크숍의 일반적인 절차	207
[표 2-2-14] 시나리오워크숍 주요 예산항목	209
[표 2-2-15] Innsbruck 시나리오워크숍의 사례	210
[표 2-3-1] 공론조사(숙의여론조사)의 일반적 절차	229
[표 2-3-2] 공론조사(숙의여론조사)와 여론조사의 차이	232
[표 2-3-3] 정책 특성에 따른 공론조사(숙의여론조사) 활용가능성	236
[표 2-3-4] 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 진행 과정	251
[표 2-3-5] 혁신적인 에너지환경 전략 수립을 위한 중간정리	255
[표 2-3-6] 일본 에너지정책의 기본 방침	256
[표 2-3-7] 일본 에너지 믹스 대안	257
[표 2-3-8] 2030 에너지 정책 3방향과 3원칙	262
[표 2-3-9] 제공자료(예시)	277
[표 2-3-10] 공론조사(숙의여론조사) 평가 기준	280
[표 2-3-11] 공론조사(숙의여론조사) 평가지표	281
[표 2-4-1] 시민배심원제의 기본유형	290
[표 2-4-2] 복수 시민배심원제	291
[표 2-4-3] 복수 시민배심원제 2	292
[표 2-4-4] 시민배심원제 비교 특징	295
[표 2-4-5] 남호주 주(South Australia State) 핵연료 사이클 공론화 실행 프로그램 요약	314
[표 2-4-6] 공론화 요약	314
[표 2-4-7] 시간별 흐름에 따른 호주 공론화 과정 요약	315
[표 2-4-8] 배심원제 도입 협의회의 협의내용 정리	324
[표 2-4-9] 남호주 핵연료 시민배심원제와 원형 시민배심원제와의 비교	328
[표 2-4-10] 타임라인 표 예시	337
[표 2-4-11] 공론화 프로그램의 스케줄(timetable) 예시	337
[표 2-5-1] 플래닝셀의 전체 프로세스	352
[표 2-5-2] 플래닝셀의 체계	353
[표 2-5-3] 1회의 작업 시간의 구성	355

표 목 차

[표 2-5-4] 독일의 플래닝셀의 실시	360
[표 2-5-5] 미타카시의 시민토의회 주제 및 개요	366
[표 2-5-6] 도쿄도 미타카시 2015년 4월 1일 기준 인구구성	369
[표 2-5-7] 도쿄도 미타카시 시민토의회 무작위추출 대상 및 참여자 수.....	369
[표 2-5-8] '마을만들기 디스커션 시민토의회 첫째 날 상세 프로그램.....	370
[표 2-5-9] 마을만들기 디스커션 시민토의회 둘째 날 상세 프로그램.....	371
[표 2-5-10] 시민토의회 둘째 날 시간대별 작업내용	371
[표 2-5-11] 토의의 진행방법(이시오키시 시민토의회, 2015)	373
[표 2-5-12] 정리시트	375
[표 2-5-13] 시민토의회의 논의 결과	376
[표 2-5-14] 시민토의회 결과에 대한 행정에 대응	378
[표 2-5-15] 프로그램 차원에서의 검증 및 평가	378
[표 2-5-16] 운영차원에서의 검증 및 평가	380
[표 2-5-17] 시민토의회와 플래닝셀의 비교.....	382
[표 2-5-18] 뮌헨 예술도시 플래닝셀 참가자 연령별 분포.....	386
[표 2-5-19] 뮌헨 예술도시의 플래닝셀 프로그램	387
[표 2-5-20] 독일 예술도시 플래닝셀의 작업단위 별 논점	389
[표 2-5-21] 플래닝셀과 소규모 집단.....	391
[표 2-5-22] 플래닝셀의 과정의 예시	403
[표 2-5-23] 플래닝셀 토의내용 정리시트(예시)	404
[표 2-5-24] 1회의 작업 시간의 구성	405
[표 2-5-25] 프로그램 차원에서의 검증 및 평가(예시)	408
[표 2-5-26] 운영차원에서의 검증 및 평가(예시)	409
[표 2-6-1] 국가별 합의회의 개최 상황.....	414
[표 2-6-2] 세계시민회의 6원칙	424
[표 2-6-3] 세계시민회의 파트너 선정 요건.....	425
[표 2-6-4] 세계시민회의 국별 파트너 기관 명단	426
[표 2-6-5] 2015 세계시민회의 참여 기관.....	428
[표 2-6-6] 파트너 기관의 역할.....	429
[표 2-6-7] 평가항목.....	437
[표 2-6-8] 숙의민주주의의 정의.....	449
[표 2-6-9] 합의회의 운영위원회 역할.....	455
[표 2-6-10] 합의회의 운영위원회 역할.....	456
[표 2-6-11] 합의회의 규칙의 예.....	457

표 목 차

[표 3-1-1] 타운홀미팅 요약	496
[표 3-1-2] 시나리오워크숍 요약	498
[표 3-1-3] 공론조사(숙의여론조사) 요약	499
[표 3-1-4] 시민배심원제 요약	501
[표 3-1-5] 플래닝셀 요약	503
[표 3-1-6] 합의회의 요약	503

그림 목 차

[그림 1-1-1] 연도별 공론화 기사 건수	2
[그림 1-2-2] 세계 주요지역 총선(하원) 투표율 변화추이 비교(1945-2015)	20
[그림 1-2-3] 세계 주요국 시민참여 변화율(1975-2018)	20
[그림 1-2-4] 21세기 포퓰리즘 확산 추이	22
[그림 1-2-5] 오늘날의 공공참여 방식(procedure)의 스펙트럼	36
[그림 2-1-1] 시민 주도의 관리 사이클	99
[그림 2-1-2] 충남도민정상회의 추진과정	117
[그림 2-2-1] 기본 축과 시나리오의 위치	174
[그림 2-2-2] 공론화 추진과정과 시나리오 워크숍	187
[그림 2-2-3] 시나리오워크숍 의제도출 과정	193
[그림 2-2-4] 시나리오워크숍의 일반적인 절차	207
[그림 2-3-1] 해외의 공론조사(숙의여론조사) 활용 연보(1994-2008)	237
[그림 2-3-2] 해외의 온라인 공론조사(숙의여론조사) 활용 연보(2002-2008)	241
[그림 2-3-3] 일본 에너지정책 관련 정부조직	254
[그림 2-3-4] 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 방법	260
[그림 2-3-5] 공론조사(숙의여론조사) 시나리오 지지 변화	261
[그림 2-5-1] 플래닝셀의 과정	351
[그림 2-5-2] 시민토의회 의견집약의 실제	374
[그림 2-5-3] 플래닝셀 프로세스	398
[그림 2-5-4] 의견과 투표 수	405
[그림 2-5-5] 시민보고서에서 기재된 참가 주민들의 연명	406
[그림 2-6-1] DBT 조직도	422
[그림 2-6-2] 세계시민회의 연대기	425
[그림 2-6-2] 세계시민회의 진행방식	430
[그림 2-6-3] 화석연료사용에 대한 국가별 시민 패널 응답	433
[그림 2-6-4] 합의회의 준비과정	462
[그림 2-6-5] 합의회의 실행과정 요약	465

제1편. 총론

제1장 서론

제1절. 연구의 배경

제2절. 연구의 목적

제3절. 연구의 방법

제1장. 서론

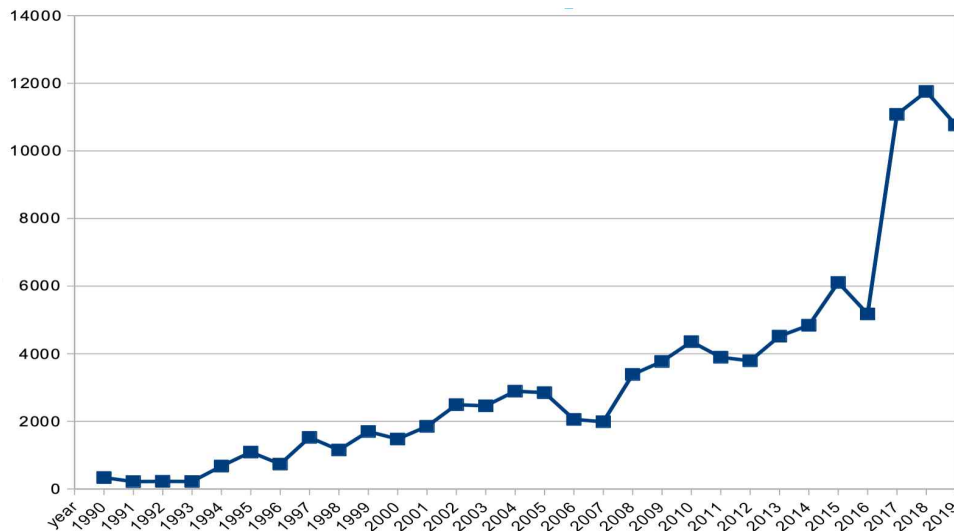
제1절 연구의 배경

□ 현대 한국 사회는 문재인 정부의 출범과 함께 ‘공론화’ 시대에 진입

○ 연도 별 공론화 언급 건수가 지속적으로 증가했으며, 2017년을 계기로 급증(cf. [그림 1-1-1])

- 1990년부터 1996년까지는 1천 건 미만이었던 반면, 1997년부터 2001년까지 1500~1850 건으로 상승하고, 2002년부터는 2천 건 이상으로, 2008년부터는 3천 건 이상으로 증가

[그림 1-1-1] 연도별 공론화 기사 건수



출처: 강문희·최미정·은재호(2020)

○ 2017년부터는 매년 1만 건 이상의 언급량을 기록하며 한국의 지자체에서는 2018년 한 해에만 총 7건의 공론화가 진행되는 공론화 유행 시대가 개막

[표 1-1-1] 한국 지자체 공론화 사례(2018)

지자체명	과 제 명	진행현황
서울	• 2018 서울 균형발전	'18.9~11월
부산	• 부산 BRT 시민공론화	'18.8~10월
광주	• 광주 도시철도 2호선	'18.9~11월
대전	• 월평공원	'18.7~11월
충남	• (구) 공주의료원 활용을 위한 시민토론회	'18.10~11월
경남	• 소각시설 현대화사업(김해)	'18.7~9월
제주	• 녹지국제병원 공론조사(숙의여론조사)	'18.4~10월

출처: 저자작성

□ 그러나 공론화의 개념과 방법에 대해서는 여전히 혼란을 벗어나지 못하고 언론에서는 ‘공론화 피로’ 현상을 지적하기에 이룸

공론화에 대한 다양한 비판과 회의론

- [중앙시평] 공론조사(숙의여론조사)의 빛과 그늘 - 중앙일보 news.joins.com > article 2017. 9. 20. - 공론조사(숙의여론조사)와 관련된 가장 핵심적인 첫 번째 비판은 대의제적 비판, 혹은 전문성의 문제라 부를 수 있겠다. 선거를 통해 선출한 대표자들이 이미 이들 ...
- 신고리 공론화위 '국민과의 협치' 신선했던 실험... “책임 떠넘기기 ... m.kmib.co.kr > view 2017. 10. 23. - ... 을 떠넘겼다는 비판이 제기된다. 시민참여단의 대표성과 짧은 숙의기간 등이 앞으로 보완돼야 할 과제라는 지적도 있다.
- 文 정부, 공론화위 만능주의?...시간과 비용 낭비 비판 - 더퍼블릭www.thepublic.kr > news > articleView 2018. 8. 13. - [더퍼블릭=심정우 기자] 문재인 정부 들어 공론화위원회가 만연함에 따라 이에 대한 비판의 목소리도 커지고 있다. 공론화 만능주의가 아니냐는 ...
- 대입개편안 공론화위 '판단유예'...“시간 낭비” 비판 - KBS 뉴스news.kbs.co.kr > news > view 2018. 8. 3. - [앵커] 대입개편 공론화위가 현재 중학교 3학년 학생들이 치를 2022학년도 대입 개편과 관련한 공론화 결과...
- '전가의 보도' 공론화?... - 유웨이닷컴 :: 입시정보의 모든 것m.uway.com > info > news > view 2018. 8. 2. - 원전 공론화가 긍정적인 반응을 얻으면서 교육계도 공론화 붐이 일고 있지만 무분별한 공론화에 비판의 목소리가 높다.
- 황진택 의원, 안성시정 강력 비판...하수행정·공공의료·송전선로 ... www.sisaanseong.com > news > articleView 2018. 12. 7. - 안성시의회 제2차 본회의에서 시정질문을 통해 하수행정·공공의료·송전선로·공론화 조례안 등 전방위에 걸쳐 안성시정을 강력하게 비판했다.
- 신고리 5,6호기 공론화의 진행과 결과, 어떻게 볼 것인가ecoinstitute.re.kr > wp-content > uploads 2017. 11. 2. - ...와 공론조사(숙의여론조사)의 차이에 대한 혼란 등 급하게 만들어진 공론화위원회에 대한 비판과 논점은 수도 없이 많았다 ...
- 새민중정당, 신고리원전공론화위원회 공정성 비판[포토] - 민중 ...www.vop.co.kr > ... 2017. 10. 11.

- 새민중정당 김종훈 대표(왼쪽)와 윤종오 원내대표가 11일 오전 서울 여의도 국회 정론관에서 신고리 5,6호기 공론화 관련 기자회견을 열고 공론화의 공정성을 비판....

- '공론조사(숙의여론조사) 창시자도 반대'.. '미국 속 대입개편 공론화' - 베리타스 ...www.veritas-a.com > news > articleView 2018. 6. 20. - [베리타스알파=윤은지 기자] 공론조사(숙의여론조사)의 선구자인 미국의 제임스 피시킨(70) 교수가 대입개편 공론화를 비판했다.
- 녹지병원공론조사(숙의여론조사)위 여론조사 비공개..."투명성 위반", "비민주성 ...www.ijejutoday.com > news > articleView 2018. 8. 27. - 이같은 공론조사(숙의여론조사)위 결정이 투명성 위반과 비민주적 절차라는 비판이 커지고 있다.
- 전주시 시민공론화위원회 다가운 '눈총', 왜? - 전북의소리www.jbsori.com > news > articleView 2020. 7. 5. - 하지만 책임 회피라는 비판은 여전히 제기됐다.
- [탈핵운동특집] 사용후핵연료 재공론화, 실패를 인정해야 출구가 ...ecosophialab.com > 탈핵운동특집 2020. 7. 10. - 박근혜 정부는 2년 가까운 공론화를 거쳐 "고준위방사성폐기물 관리 기본계획"을 발표했지만, 반쪽짜리 공론화라는 비판을 받았다...

○ 공론화가 현대 서구 사회는 물론 한국 사회의 민주주의 혁신(democratic innovations)에 기여할 수 있는 바를 고려하면 때 이른 공론화 피로 현상은 향후 민주주의 발전에 역행할 우려가 다분

□ 이와 같은 문제점 인식에 기인하여 최근 공론화의 제도적 체계화에 대한 관심과 요구가 증대

○ 공론화의 제도적 체계화에 대한 관심과 요구가 증대되고 있음

○ 학계·국회·시민사회 등에서 공론화 연구의 논리적 연계, 성공/실패 사례의 학습, 법제적 기반의 구축 등이 추진되고 있음

- 예를 들어 20대 국회에서 박정(17.2월), 전해철(17.11월), 김해영(18.8월) 의원 등이 공론화 방식을 법률로 제도화하려는 제정안을 발의하기도 함

□ 따라서 타당한 한국형 공론화 제도를 구축하기 위해서는 정확한 사실과 이해에 기반한 구체적이고 효과적인 자료들의 구축 필요

○ 특히 공론화의 개념과 방법을 명확히 이해하고 공론화의 성공조건을 매뉴얼로 전환해 정부의 행정 현장에서 공론화를 바르게 활용할 수 있는 실무 매뉴얼 작성이 시급

제2절 연구의 목적

- 이 연구는 현대 행정에서 능동적 시민참여 기제로 서구 사회에서 광범위하게 활용되는 공론화의 개념과 방법을 제시하고 구체적인 제도화 사례와 각 공론화 기법별 실행 매뉴얼을 제시함으로써 한국의 민주주의 혁신에 기여하고자 함
- 구체적으로는 공론화의 개념에 관한 명확한 이해 제공, 공론화 제도와 관련된 사례분석 및 체계적인 공론화 매뉴얼의 작성을 목적으로 함
- 공론화 개념에 관한 이해를 위해서는 한국 사회에 광범위하게 퍼져있는 공론화의 개념이 유교적 공론장의 유산임에 주목하여 유교적 공론장에 내포된 공론화 개념을 소개하는 한편, ‘작은 공중’ (Mini-publics)으로 진화한 현대(서구)적 의미의 공론화 개념을 이해하기 위해 Habermas의 공론장 개념을 중심으로 공론화의 개념을 이해함으로써 한국 사회에 뿌리내린 공론화의 개념을 외연화하고자 함
 - 즉, 한국 사회에서 유통되는 공론과 공론화의 개념은 ‘공론’이라는 용어를 공유하는 한자 문화권의 영향과 Habermas의 ‘공론’ (public opinion, öffentliche Meinung) 개념이 중첩되며 생긴 것으로 유추할 수 있음
- 해외사례분석 및 체계적인 공론화 매뉴얼 작성을 위해서는 주요국의 공론화 운영 사례 중 제도 기반 운영 사례를 선정하여 사례분석을 진행한 후 우리나라 공론화 운영에 반영 가능한 함의를 파악하고 이에 기초하여 운영 매뉴얼을 작성

제3절 연구의 방법

- 연구는 앞서 제시한 연구의 목적을 달성하기 위해 공론화의 각 기법별 제도화·비제도화 사례 분석 및 매뉴얼 작성을 진행
- 공론화 기법: 타운미팅, 시나리오워크숍, 공론조사(숙의여론조사), 시민배심원제, 플래닝셀, 합의회의

1. 기법 선정 기준

1) 범용성

- 본 연구는 공공영역에서 공론화를 진행함에 있어 활용의 범위가 큰 기법, 즉 범용성이 높은 기법을 중심으로 연구 대상을 선정
- 최근 기존의 공론화 기법을 그대로 적용하기 보다는 상황에 맞춰 변형하거나 두 개 이상의 기법을 혼합하여 적용하는 일종의 발전된 형태의 기법 등장
- 일례로 2019년과 2020년 진행된 ‘경기도 기본소득 공론화’에서 활용된 숙의적 공론진단 기법은 기존의 공론조사(숙의여론조사) 기법에 전문가 토의 과정을 구체화한 발전적 모형
- 공론화 기법은 기법의 변형 및 기법 간 혼합을 통해 기법의 확장 가능
- 기법의 변형과 혼합은 기본적인 형태의 공론화 기법에 대한 학문적 이해와 실제적 운영이 가능할 때 바람직한 방향으로 진행
- 이후의 공론화를 진행함에 있어 변형과 혼합의 재료로서 다양하게 활용 가능한 기본적인 형태의 공론화 기법을 분석의 대상으로 선정하는 것이 적절

2) 활용빈도(최근의 활용 경향)

- 본 연구는 최근의 활용빈도를 고려하여 연구 대상 기법을 선정
 - 연구의 목적 중 하나는 공공영역에서 공론화를 운영함에 있어 활용 가능한 기초 자료를 제공에 있음
 - 최근 활용도가 높은 기법을 중심으로 연구 대상을 선정하는 것이 공론화 운영에 실제적으로 기여할 가능성이 높다고 판단

- 선정된 여섯 가지의 기법은 국내에서 다양한 방식으로 활용되고 있음을 확인
 - 미세먼지 타운홀미팅(충남 당진, 충북 청주), 대입개편 시나리오워크숍(중앙), 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)(중앙), 음식물 자원시설 입지 관련 시민배심원제(울산 북구), 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의(중앙) 등
 - 플래닝셀의 경우 아직까지 국내에서 활용되지 않았지만, 추후 활용가능성을 고려하여 연구의 대상으로 선정
 - 시민배심원제와 유사하면서도 그 목적이 정책이슈에 대한 시민 선호 파악으로 차이를 보인다는 점(정병순·황원실, 2019), 여러 연구들이 보편적으로 활용되는 공론화 기법 중 하나로 열거하고 있다는 점(Karpowitz & Raphael, 2014: 13-14)을 고려할 때 추후 활용가능성이 높다고 판단

3) 사례분석 가능 여부

- 연구의 목적을 고려하여 제도화 사례가 있는 기법을 중심으로 선정
 - 본 연구의 목적 중 하나는 공론화의 제도 구축에 필요한 기초자료를 제공하는 것으로, 제도에 기초한 공론화의 운영 여부를 기준으로 분석 사례 선정
 - 제도화된 사례 확인이 어려운 기법의 경우 연구 대상에서 제외

2. 기법 별 사례 분석

1) 사례 선정 기준

(1) 제도화 여부

□ 연구의 목적을 고려하여 연구의 대상이 되는 각 기법별 해외사례는 제도에 기초한 운영 여부를 기준으로 선정

○ 본 연구에서 제도화는 다음과 같이 정의

- 제도화는 일정한 절차에 따라 법적 효력을 지닌 내용을 기반으로 하여 정기적 혹은 지속적으로 실시되고 있는 방식
- 이는 두 가지 측면에서 제기될 수 있음
 - 첫째, 특정한 방식을 실시하기 위해서 필수적인 요건으로 실시되고 있는 것
 - 둘째, 매년 혹은 특정 시점을 기준으로 정기적이고 지속적으로 실시되는 것

□ 국내사례는 해외사례와의 비교를 통한 합의 도출을 위해 함께 진행

○ 제도화에서 비롯된 해외사례의 특징 및 합의를 보다 분명히 확인하기 위해 국내 사례는 비제도화 된 사례로 한정하여 선정

- 국내사례 확인이 어려운 경우 목적에 적합한 해외사례를 선정하여 진행

[표 1-1-2] 공론화 조사에서 제도화와 비제도화의 의미

구분	의미
제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 상설적인 공론화위원회(또는 법 또는 제도에 지정된 담당조직)를 통해 공론화가 정기적으로 실시되는 경우에 해당 • 공론화위원회가 없는 경우라도, 특정 법령 또는 제도(예: 규정, 내규, 내부 의사결정과정을 거쳐 정책으로 시행)를 기반으로 공론화가 정기적으로 실시되는 경우에 해당 • 공론화가 특정 절차 실현을 위해 필수요건으로 제시되는 경우 (예: 마치 특정사업을 진행하기 위해서는 공청회, 주민설명회 등을 반드시 거치게 하는 것과 같은 과정) • 법제도나 정책에 의하여 강제되는 경우는 아니지만, 관례에 의하여, 또는 역사적으로 통상활용되어 왔던 공론화를 지속적이고 상시적으로 활용하는 경우에 해당. 이는 불문법을 바탕으로 하는 국가에서는 제도화된 것으로 판단하는 것이 타당함
비제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 일시적이고 일회성의 공론화. 비록 특정 법령에 기반으로 두었다고 해도 특정 문제 해결을 위해 1회적으로 실시된 것은 제도적 공론화가 아님. (ex. 신고리 5,6호 공론화는 비제도화된 공론화)

2) 사례 분석 방법

□ 사례 분석은 문헌검토와 인터넷 조사를 중심으로 진행

○ 문헌검토

- 공론화 관련 각 종 문헌들의 경향을 파악함. 해당 국가의 보고서, 연구자들의 관련서적, 논문, 저술 속에서 관련 내용을 수집함
- 축적된 자료를 바탕으로 내용분석을 실시하여 타당성 높은 정보 도출

○ 인터넷 조사

- 국가별 각 법령데이터, 제도 소개, 중앙정부/지방정부의 홈페이지 등을 통한 제도 내용과 운영 동향의 파악함
- 구체적인 절차 및 절차상에 활용된 조사기법과 관련 문건 및 데이터에 관한 정보자료 수집을 목적으로 함. 공론화에서 활용되는 조사지 및 자료집 샘플 확보
- 각국이 운용 중인 법규 내용, 관련 조직, 서식 등 상세 운용 방법, 주민 의사 확인 결과를 명확히 제시

□ 전문가 심층인터뷰 진행

- 관련 국가 또는 공론화 기법에 대한 사전 조사 혹은 전문적 식견을 지닌 전문가를 섭외하여 자문 형식으로 의견청취를 실시

3. 기법 별 매뉴얼 작성

1) 기획매뉴얼 작성

- 각 기법 별 운영 매뉴얼의 기본 모형으로 기능하는 기획매뉴얼을 우선 작성

- 기획매뉴얼은 공론화의 목적 설정 및 기법 선택을 포함하여 공론화 조직-진행-평가를 위한 실질적 안내서를 제시

- 기초 매뉴얼 작성 방법
 - 문헌검토 진행
 - 기존에 진행된 공론화 사례에서 제공하는 매뉴얼을 수집·분석
 - 매뉴얼 초안 작성
 - 공론화 조직, 진행, 평가에 필요한 사안들을 순서에 따라 구분하고 매뉴얼로 작성
 - 매뉴얼 보완
 - 개별 공론화 사례에서 공론화 성공요인으로 사안들을 추려 보완 사항들은 힌트, 고려 사항, 도구 등의 명칭을 부여하여 제공
 - 전문가 자문 진행 후 자문 내용 반영

2) 각 기법 별 매뉴얼 작성

- 각 기법별 운영 매뉴얼은 기획매뉴얼과 동일한 구성으로 작성
 - 단 내용에 있어서는 기법 별 특이사항, 보충사항을 중점적으로 기술

제2장 공론화의 개념과 원칙

제1절 공론화의 개념

제2절 공론화의 등장 배경

제3절 공론화의 원칙과 유형

제2장 공론화의 개념과 원칙

제1절 공론화의 개념

1. 유교적 공론장의 형성과 공론화의 개념

1) 조선의 공론정치와 공론의 개념

- 공론이란 표현은 조선왕조실록이나 조선조 개인 문집들에 자주 등장하지만, 그 내용이 매우 다양하고 가변적이어서 일목요연한 개념화가 어려운 게 사실
 - 다만, 조선조 정치적 정당성의 원천으로 기능한 것은 다른 모든 것에 앞서 공론(公論)이었음이 분명
 - 17세기에 조선에서 유교 정치가 전국화(nationalize)되었고, 그와 함께 근대적 수준의 유교적 공론장(公論場)이 탄생 (김상준, 2016: 439)
 - 조광조(1482-1519)는 중종에게 “언로의 열리고 막힘은 국가사의 관건이다. 통하면 치평할 것이며, 막히면 망할 것이다. 그러므로 군주는 언로에 힘써 위로는 공경·백집사로 부터 시정의 민중에 이르기까지 모두 말할 수 있게 해야 한다” 고 간언
 - 율곡 이이(1536-1584)는 “언로의 열리고 막힘에 나라의 흥하고 망함이 달려 있다 ... 공론이란 한 국가의 원기이다 ... 국가에 공론이 없으면 망하게 되는데 어떻게 이를 금지하고 끊어버릴 수가 있는가” 라고 언급
- 조선조 ‘정치적 정당성의 유교적 근거’ 가운데 하나는 흔히 대간(臺諫)으로 불리며 공론 내지 공론정치의 핵심 기관으로 작동된 것은 사간원과 사헌부임
 - 대간에게 주어진 책무는 하루에도 수많은 판단과 결정을 내려야 하는 국왕과 “천하의 득실과 생민의 이해와 사직에 관련된 큰일들” 을 총괄해야 하는 재상이 잠시라도 공적인 태도를 잃지 않도록 감시하고 비판하는 일(박현모, 2010: 20-21) 즉, 공론 형성

- 여기에서 공론이란 우리 역사에 오래전부터 자리 잡은 정치적 쟁론의 한 형태이자 조선조 이래 절대 군주의 정치 공간과 재야 사림의 정치 공간을 이어주는 담화의 한 형태

2) 신유교의 공론 개념과 공론화의 의미

- 공론 개념은 조선조만의 전유물은 아니고 원래 중국의 주희(朱熹)에게서 유래하는 신유교의 오래된 용어(이상익·강정인, 2004: 85)
 - 유가(儒家)의 공론 개념은 천명(天命), 민심(民心)과 더불어 서양의 ‘이데아’, ‘자연법’, ‘신의 섭리’, ‘왕권신수설’, ‘구성원의 동의’, ‘일반의지’ 등의 개념에 조응하는 것
 - 이러한 개념들은 모두 지배의 정당성을 합리화하는 개념적 도구
- 특히 유교에서는 정치적 지배를 정당화하는 근거로 천명(天命)과 민심(民心) 그리고 공론(公論), 이 세 가지를 강조
 - 이 때 천명은 그것을 확인하기 어렵다는 인식론적 문제와 그것이 과연 실재하는 것인지조차 의심스럽다는 존재론적 문제에 봉착
 - 민심은 중요한 것이기는 하나 항상 정당한 것만은 아니라는 반성과 자각이 생기면서 송대(宋代) 신유학(新儒學)과 함께 공론이 정치적 정당성의 근거로 부상
- 주희는 공론(公論)을 국시(國是)라 하며 ‘천리를 따르고 인심을 화합하여 온 천하가 모두 옳다고 하는 것’을 공론으로 규정(나종석, 2013: 152)
 - 공론은 황제가 주장하는 ‘사적 이익’에 대항하는 담론(홍찬숙, 2018: 151)
 - 과거 유학이 주장했던 것처럼 군주 스스로의 수양에 의해서만 가능한 것이 아니라 다른 사회계급 특히 관료와 사대부는 물론 일반 백성에 의해서도 제기 가능(나종석 2013: 153)

- 즉, 유가적 군주정에서 군주의 자의적인 권력 행사를 견제하는 개념(이상익·강정인 2004: 98)

- 성리학의 공론 개념은 이어서 살펴보게 될 서구의 공론장처럼 영역적(또는 공간적) 개념이 아니라 그 자체가 이미 궁극적 정당성을 가지는 정치적 원리로서의 천리(天理)를 전제로 하여 이 천리에 따라 정치를 운용하는 하위범주로서의 의미를 담보
 - 이것이 조선시대 주자학적 공론정치의 이론적 틀을 구성

- 공론장이란 공론이 제기되는 공간이자 이러한 공간의 정당성을 보장해주는 다양한 제도를 의미
 - 공론장에서의 공(公)은 가능한 모든 사람이 공론의 장에 참석할 수 있다는 의미와 이들이 수행하는 토론이 편파적이지 않아야 하며 누구나 자유롭게 자신의 견해를 두려움 없이 표현할 수 있어야 한다는 세 가지 의미가 있는 것으로 이해 가능 (나종석, 2013: 151)

 - 조선에서의 공론장은 공식적 공론장과 비공식적 공론장으로 대별
 - 사간원과 사헌부, 즉 대간(臺諫)이 공식적 공론장을 구성
 - 전국 각지에 흩어진 서원과 사대부의 사랑방이 비공식적인 공론장을 구성

2. 근대 부르주아 공론장의 형성과 공론화의 개념

1) 근대 유럽의 공론장과 절차적 공론관

- 한국 사회에서 공론과 공론장이란 표현이 대중화된 첫 번째 이유로 조선조 공론 정치의 유산을 꼽는다면, 그 두 번째 이유는 『공론장의 구조변동』이라는 Habermas의 저작이 사회과학자들의 지식장을 넘어 일반 대중의 인식세계로 확산하면서일 것
- 본래 공론은 한국어 번역에서 출발어인 독일어 외펜틀리헤 마이닝(öffentliche Meinung)의 도착어이고, 공론장은 외펜틀리히카이트(Öffentlichkeit)의 도착어로서 Habermas가 사용한 독일어 낱말, 외펜틀리헤 마이닝은 한국어 여론(輿論, public opinion)과 동의어
- 하지만 Habermas가 공론장이라는 개념을 제시하며 여론을 ‘일반 여론’과 ‘정치적 중요성을 갖는 공공의 사안과 관련해 집단적 토론으로 정제된 여론’, 둘로 구분하여 사용(윤형식, 2013: 146)
 - 전자는 여론으로, 후자는 공론(公論)으로 번역해 사용하는 것이 이해의 편의성을 높일 뿐더러 오히려 공론이라고 옮기는 것이 Habermas의 공론장 이론에 더 잘 조응한다는 게 우리 학계의 인식
- Habermas(2015: 199-221)에 따르면 여론이라는 표현은 유럽 역사에서 오래 전부터 사견(私見), 의견, 억견(doxa), 평판 등 다양한 의미로 사용되다가 18세기 후반에 들어서서야 비로소 근대적 의미의 개념 즉, ‘합리적 토론을 통해 형성된 의견’ (공론)이라는 뜻을 획득했다고 분석
- 18세기의 여론은 에드먼드 버크(Edmund Burke)의 ‘일반 의견’ (general opinion) 개념이 시사하듯 ‘공적 상황에 대한 사적 숙고와 그것의 공적 토론에 상응하는 의견이자 프랑스 중농주의자들이 주장한 ‘공론장에서의 비판적 토론을 통해 참된 의견으로 정화된 의견’ (Habermas, 2015: 209)을 의미
- 때문에 이 시기의 여론은 ‘사회적 질서의 기초에 대한 공동의 공적 반성의 계몽된 결과’로서 국가가 사회의 요구와 교감하게 만드는 수단이 되는데 ‘여론은 지

배하지 않지만 계몽된 지배자는 여론의 통찰을 따르기 때문’ (Habermas, 2015: 210).

- 이처럼 Habermas가 생각하는 공론이란 18세기 정치사상의 발전과 함께 ‘개인 또는 부주의한 대중의 의견’에 불과했던 초기의 여론 개념을 훌쩍 뛰어넘어 ‘광범위한 공중이 취한 찬반의 입장표명들의 집적을 각기 지각하는 바에 따라 관련 당파들이 직관적으로 그 비중을 평가하는, 논란이 되는 주제들과 제안들로 이루어진 군집(Syndrome, 群集)(윤형식, 2013: 147)’을 의미

□ 공론장이란 이러한 공론이 형성되고 결집하는 물리적 공간이자 공적 영역으로서 공공 사안에 대한 공적 토론을 통해 국가와 시민사회의 욕구를 매개하는 공간적 은유

- 신문과 정당, 의회 등이 근대 민주주의 정치질서의 확립에 기여한 대표적인 형태의 공론장이라면, Habermas는 국가와 부르주아 사이의 갈등이 이 공론장에서 진행되는 토론과 그에 따른 합의를 통해 해결되는 정치체제를 근대 민주주의라고 규정

3. 한국사회에서의 공론화 개념

- 정리하면 한국 사회에서 유통되는 공론과 공론화의 개념은 ‘공론’이라는 용어를 공유하는 한자 문화권의 영향과 Habermas의 ‘공론’ (public opinion, öffentliche Meinung) 개념이 중첩되며 생긴 것으로 유추 가능
 - 이와 같은 개념의 중첩은 공론화 개념에 대한 혼란한 이해를 야기
- 문재인 정부 이후 활용되고 있는 다양한 공론화의 기법들은 유교적인 공론 개념 보다는 근대 유럽의 절차적 공론관에 기초해 발전
- 따라서 현대 한국사회의 공공영역에서 진행되고 있는 공론화 기법들을 적절히 활용하기 위해서는 이와 같은 공론화 개념에 대한 명확한 이해와 구분이 필요

제2절 공론화의 등장 배경

1. 대의민주주의의 한계와 민주주의 혁신

1) 대의민주주의의 한계

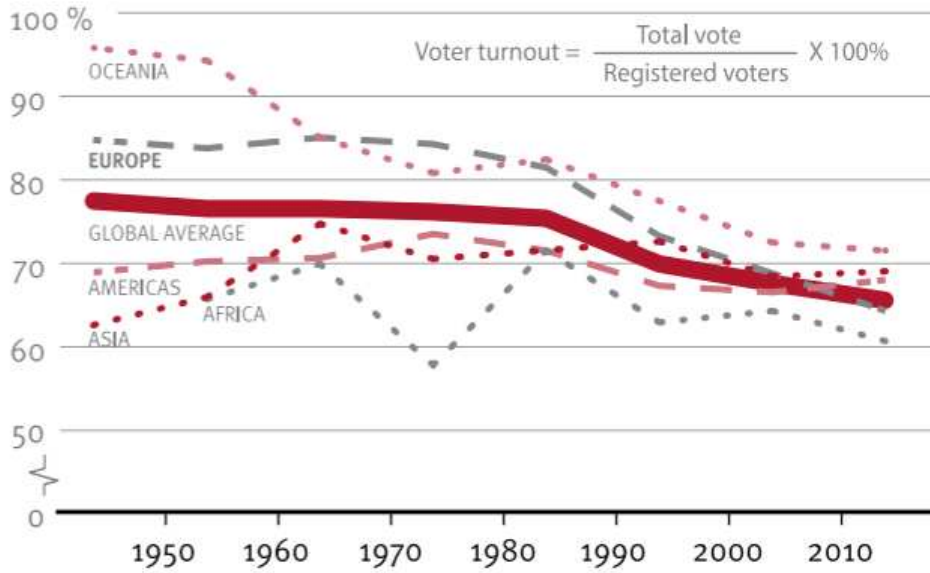
- 현대적 의미의 공론화가 등장하게 된 배경에는 대의민주주의의 한계에 대한 자각과 이에 대한 대안으로서 민주주의 혁신의 등장이 존재
 - 대의민주주의는 대표 또는 대의(representation)와 민주주의(democracy)가 결합한 형태의 정치제도
 - 한국을 포함해 근대국가의 거의 모든 민주주의가 민주주의의 원형이라고 할 수 있는 아테네 민주주의 즉, 직접민주주의가 아니라 대의제에 기반을 두는, 새로운 형태의 민주주의를 따르게 된 배경에 관해서는 서로 다른 두 가지 관점이 존재(홍철기, 2014: 280)
 - 가장 일반적인 관점은 대의제의 도입을 사회경제적 조건의 제약을 극복하기 위한 제도적 혁신(임혁백, 2009: 28)으로 이해하는 관점. 근대 영토 국가의 지리적, 인구적 방대함과 근대적 노동관이라는 조건 속에서 민주주의의 이념을 실현하기 위한 노력의 결과물이 대의민주주의라는 것
 - 반면 프랑스의 대표적인 민주주의 연구자 Manin 등은 근대 대의제가 아테네의 직접민주주의를 계승 혹은 구현하기 위한 제도가 아니라 애초에 직접민주주의와는 근본적으로 다른 형태의 정치체제로 형성되었다고 보는 관점도 존재. Manin의 관점에 따르면 선거의 정당성에 통치의 기반을 두는 근대 대의 정부는 고대 아테네 민주주의를 계승했다기보다 시민혁명 시대에 군주제에 대한 대안으로 파생된, 대표자의 지적, 도덕적, 정치적 탁월성에 기초한 통치를 추구하는 ‘새로운’ 정치체제라는 것
 - 어느 것이 되었든 대의민주주의의 한계는 다음과 같은 대의민주주의의 세 가지 내재적 특징에서 기인(Fung & Wright, 2001: 18~21)
 - 선거와 다수결의 원리에 내재된 한계: 대의민주주의 시스템 안에서는 사회적 선택이 개인들이 행하는 투표의 단순 합산으로 이루어져 다양한 선호를 반영할 수 없다는 점
 - 대표자는 투표를 통해 ‘동의를 원칙’에 근거하는 정당성을 부여받는 한편, ‘자유 위임’을 통해 정치 활동의 독립성을 보장받는, 위임에 내재된 한계: 정책결정과정

- 과도하게 개입하는 전문가들의 지휘·통제로 인해 시민들의 선호와 욕구를 제때에, 제대로 반영하지 못한다는 점
- 대의민주주의 시스템에서 이루어지는 사회적 선택과정(즉, 정책형성 과정)의 주된 상호작용 기제가 전략적 거래와 협상이라는 행태적 한계: 직업 정치인들의 전략적 거래와 협상 과정에서 일어나는 담합과 부패로 인해 대표의 원리가 왜곡된다는 점
- 선진민주주의 국가들에서 정치지지가 감소하는 현상에 대한 연구들은 공통적으로 선거를 통한 정치 엘리트 충원과 이들을 통한 민의 반영이라는 절차로 민주주의 정통성을 확보하는 것에는 한계가 있음을 지적(Dogan, 1977; Norris 1999).
- 20세기 후반부터 급속하게 진행되는 ‘지방화’, ‘정보화’, ‘탈근대화’ 등과 함께 4차 산업혁명의 도래라는 새로운 정치·행정 환경의 도전은 20세기에 들어 지구촌 곳곳에서 민주주의 혁신(democratic innovations)을 요구
- 하나는 19세기 말부터 줄기차게 이어져 온 참여민주주의(participatory democracy) 운동이고, 다른 하나는 20세기 들어 더욱 가시화된 숙의민주주의(deliberative democracy) 운동

2) 참여민주주의의 등장

- 참여민주주의란 대의민주주의가 애초의 의도와 달리 주권자인 시민들을 의사결정 과정에서 배제하고 의회와 정부의 소수 엘리트가 의사결정과정을 독점함으로써 주인-대리인 문제를 초래함에 따라 출현한 첫 번째 대안
- 대의민주주의의 선도국이라고 할 수 있는 OECD 회원국들이 겪은 탈정치화(de-politicization) 현상과 하위정치 영역(sub-politics arena)의 팽창이라는 두 가지 현상을 응변

[그림 1-2-2] 세계 주요지역 총선(하원) 투표율 변화추이 비교(1945-2015)



Source: Voter Turnout Database, www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout

[그림 1-2-3] 세계 주요국 시민참여 변화율(1975-2018)



출처: The international IDEA database(2019)

- 후기물질주의 사회에서 시민들의 국가 정체성을 포함한 민주주의에 대한 일반적 지지에 장기적 변화가 일어나고 있는데(Inglehart, 1999), 민주주의 대안론들이 주목받기 시작(이현우, 2012: 74)
- 그 첫 번째 대안이 그동안 대의기관들이 독점해온 의사결정과정을 개방하고 시민들의 참여를 활성화하는 것 ☞ 참여민주주의의 등장으로 귀결
 - 현대적 참여민주주의 이론은 대중의 적극적 참여를 주장하는데, 이러한 전환은 Macpherson(1960년대), Pateman과 Dahl(1970년대), Gould(1980년대), Bachrach & Botwinick(1990년대) 등을 중심으로 발전
- 참여민주주의는 직접민주주의, 생활 민주주의의 이상을 추구하며 이원화
 - 하나는 국민발안, 국민투표, 국민소환 등의 직접민주주의 제도와 시민(추첨)의회와 각종 자치제도의 실현을 주장
 - 다른 하나는 기존의 대의민주주의 체제의 하위 정책결정 과정에 시민들의 직접 참여를 접목하는 참여적 의사결정(participatory decision-making) ☞ 숙의민주주의의 이념형을 실천적으로 계승하는 ‘작은 공중(Mini Publics)과 결합하며 현대적 의미의 공론화 기법으로 성장
 - 어느 것이 되었든 이러한 시도는 모두 현실의 생활 정치에서 원하는 만큼 또, 기대하는 대로 작동하지 않는 대의민주주의의 혁신을 겨냥
- 참여민주주의의 등장은 생활정치를 활성화하며 현대 행정의 대안적 패러다임으로 거버넌스(민관협치)와 민관 파트너십에 대한 강조로 귀결
 - 정부와 시민의 관계를 수직적 관계가 아니라 수평적 관계로 보는 새로운 행정관을 반영하며 행정의 하향적(top-down) 접근방식과 상향적(bottom-up) 방식을 보완 및 접목(Council of Europe, 2004; OECD 2001, 2005, 2008, 2009)하는 시도로서 시민들의 능동적 참여에 방점을 두는 패러다임

2. 참여민주주의의 한계와 속의민주주의의 등장

1) 참여민주주의의 한계

□ 다양한 행위자들의 폭넓은 참여는 이해관계를 다변화하며 새로운 갈등을 양산

○ 대의정치와 엘리트주의에 대한 반작용으로 남미나 제3세계에서 출몰하였던 포퓰리즘이 미국 내 정치환경 변화(트럼프의 대통령 당선), EU통합과 난민문제로 골머리를 앓고 있는 유럽의 우파 포퓰리즘(프랑스의 민족전선, 이탈리아 북부동맹, 벨기에의 플랑드르 이익당, 노르웨이 진보당 등)으로 급속히 확장

- 그간 안정적 정당정치의 확립으로 포퓰리즘과 거리가 멀었던 북유럽 국가에서조차 이들 정당이 연립정부의 한 축을 구성할 정도로 성장(장선화, 2017: 83)

○ 속의와 결합되지 않는 참여는 새로운 포퓰리즘의 온상으로 성장

[그림 1-2-4] 21세기 포퓰리즘 확산 추이



출처: Judis(2016).

2) 속의민주주의의 등장

- 속의민주주의(deliberative democracy)는 대의 민주주의의 한계를 극복하기 위해서 단순한 참여의 증진만으로는 불충분하며, 참여의 본질과 방식을 제고함으로써 의사결정을 질적으로 고양시킬 방안을 찾아야 한다는 문제의식에 기반(Held, 2006)
- 속의민주주의라는 개념을 처음 사용한 사람은 Besette지만 그 이론적 연원은 Habermas와 Rawls, 혹은 Dewey에까지 이름
 - Dewey는 전문가에 의해 의사결정이 독점될 때 민주주의가 축소되고 공공성이 침해된다고 지적하며, 공공성의 확보 수단으로 공동 구성원 간의 의사소통 강화와 사회적 협력을 강조(Dewey, 1927)
 - Rawls는 다원주의 사회에서 어떻게 하면 자유롭고 평등한 시민들 간에 안정된 민주주의를 유지할 수 있는지에 대한 답을 제시하며 그것이 '시민들이 의견을 교환하고 자신들이 지지하는 근거에 대해 토론하는 과정에서 자신의 의견을 수정할 수 있는 과정'을 통해 가능하며, 이 과정에서 공적 이성(public reason)이 실현된다고 주장(장동진, 2012: 26-27)
 - Habermas는 시민들이 공론장(public sphere)에 적극 참여하고, 오직 '보다 나은 논거가 가지는 힘'에 입각해 합의를 형성하는 '의사소통적 권력'을 형성할 때, 목적·수단 합리성에 입각한 도구적 이성을 극복하고, 행정 권력을 구성하는 체계(system)를 통제할 수 있다고 주장(Habermas, 1992)
- 속의민주주의는 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 반성적이고 자기 성찰적인 자세에 기반한 진정한 심의를 강조하며, 이를 통한 다양하고 풍부한 토의 과정이 참여자들 선호의 전환을 동반함으로써 결과적으로 집합적 의사결정의 '질'을 높이는 것을 추구(정규호, 2005: 32-33)
- 대의민주주의는 개인의 고정된 선호를 다수결의 원칙에 따라 집합한 결론을 따르는 것을 민주적인 정치적 의사결정이라고 보는 반면 속의민주주의는 숙의, 대화, 토론 등을 통해 개인의 선호를 변경될 수 있다고 보고 그러한 조정 과정을 통해 형성된 집단적 의사가 정치적 정당성을 갖는다고 주장(Cohen, 1997 & Young 2000; 임혁백, 1999)

- 정치적 결정이 다수의 지지를 받는다고 해서 민주적인 정당성을 부여받는 것이 아니라, 자유롭고 평등한 시민들의 자발적 참여를 바탕으로 한 숙의를 통해 구성원들에게 수용 가능한 이유에 의해 지지받을 때 민주적 정당성을 획득할 수 있다는 것(임혁백 1999, 197)

○ 결과적으로 숙의민주주의는 정치적 의사결정의 민주성을 강화

- 투표가 1인 1표를 통해 개별 선호의 평등에 대해 기계적인 고려를 하고 소수파를 수동적 피치자로 전락시키는 것과 달리 숙의는 의견과 정보의 교환을 통한 설득과 합의를 지향하므로 타인에 대한 실질적인 상호 존중이 이루어질 수 있도록 배려
- 또한 숙의과정은 집단적 결정이 공적 근거를 갖도록 보장함으로써 그 결정에 동의하지 않는 사람들도 정치에 참여하는 자율적인 주체로 대우받도록 하는 기제로 작동(박상혁, 2015)
- 숙의 과정에서 모든 참여자의 의견은 권력의 배분에 관계없이 동등하게 반영되도록 하므로 시민과 정치엘리트 간의 수직적 구조를 수평적으로 전환, 정치적 의사결정이 이루어지는 숙의 과정 속에서 시민과 대표의 거리는 좁아지고(임혁백, 1999) 직접적 소통은 확대
- 숙의 방식에 대한 견해는 조금씩 다를 수 있지만 숙의민주주의자들은 숙의과정 그 자체가 정치적 의사결정의 정당성의 원천이 될 수 있다고 주장(Benhabib 1997, 68; 문태현 2011, 5에서 재인용)
- 의회에서 대표자의 정략적 판단이 개입하는 정치적 결정보다는 사회 구성원들의 심사숙고와 토의를 바탕으로 형성된 집단적 의사가 더 정당할 가능성이 높다는 것 (Gutmann & Thompson 1996; 문태현 2011, 5에서 재인용)

[표 1-2-3] 절차적 측면에서 민주주의의 유형

유형	주요 내용	
대의 민주주의	개념	• 주기적인 선거로 주권자인 국민이 자신의 대표기관을 선출하고, 다수결의 원칙에 따라 국가의사를 결정하는 정치원칙
	국민(주민)의 역할	• 직접선거를 통해 선출된 국민(주민)의 대표(엘리트)가 정책을 결정
	방법	• 선거를 통해 의회와 집행부 구성
	장·단점	• (장점) 국민의 의견 통합 및 포퓰리즘 방지

		<ul style="list-style-type: none"> • (단점) 주인-대리인문제(대표의 실패), 국민의 대표가 국민의 의사에 반하는 자기이익을 추구하는 경우와 승자독식 문제 발생
직접 민주주의 (참여 민주주의)	개념	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 직접 참여방식을 제도화해 국민이 직접 결정 • 국민의 대표라는 의회의 매개체 역할 최소화
	국민(주민)의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 국민(시민)이 직접 정책결정 • 국민(시민)이 정부의 정책결정에 영향력 있는 의견을 제시
	방법	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의회, 국민투표, 국민발안, 국민소환, 주민참여예산제, 주민감사 등 • 작은 공중 포럼(Mini-publics forum) • 거버넌스
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 주인-대리인 문제 해결 • (단점) 대중의 무관심이나 여론조작에 의한 포퓰리즘 발생 또는 전체주의나 독재 가능성, 물리적 제약이 큼
숙의 민주주의	개념	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의(deliberation)가 의사결정의 주요 방법이 되는 민주주의의 형식
	국민(주민)의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정에 실질적으로 영향을 미치는 국민(주민)의 대표 또는 일반 국민(주민)이 숙의 토론 과정을 거쳐 정책을 결정
	방법	<ul style="list-style-type: none"> • 대등한 정책결정자로 정책결정 테이블에 참여
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 공공선의 추구 가능, 대의민주주의-직접민주주의 방식을 구분하지 않고 적용 가능 • (단점) 방법론의 어려움(또는 미비)

출처: 박해욱·김지수(2018: 16-17)의 보완

- 공론화는 숙의민주주의의 실현과정(김정인, 2018)으로 위에서 논의한 숙의민주주의의 논의가 본격화되면서 주목받기 시작
 - 숙의민주주의 이론은 ‘이상적 발화상황’ 즉, 숙의토론의 이상이 재현될 수 있는 실천적 수단에 관심을 가지고 구체적인 토론 형태를 고안
 - 공론화가 숙의민주주의 실현과정으로 정의될 수 있음을 고려한다면, 위의 토론 형태는 공론화의 구체적인 실천 방식
 - Goodin(2008)과 Smith(2009)는 이와 같은 토론의 형태를 ‘작은 공중’ (mini-publics) 이라는 용어로 지칭

- 작은 공중의 아이디어는 Dahl(1989: 340)의 ‘미니 데모스’ (mini-demos)개념과 매우 유사한데, 여기에는 두 가지 전제가 수반
 - 첫째, 전체 유권자를 대표할 수 있는 적정 규모의 소수 대표자 즉, 작은 공중을 구성하는 것이 현실적으로 실현가능하고 바람직한 대안이라는 전제
 - 구성원 전체가 참여하여 토론하는 시민사회는 존재하기 어려울 뿐만 아니라, 대표성이 확보되지 않은 일부의 토론 결과를 전체 시민의 토론 결과로 확대하기도 곤란
 - 둘째, 이들 전체 인구를 대표할 수 있는 소수 시민 그룹이 ‘공적 이성’ (public reason)을 발휘해 이성적 토론에 임할 수 있는 조건과 환경을 보장하기 위해 노력한다는 전제
 - 토론 과정이 공적이고 이성적이면 비록 그 포럼에 일부 시민들만이 참여해도 시민사회 구성원 전체가 참여해 얻을 수 있는 토론 결과와 거의 비슷한 결과를 얻을 것이기 때문
 - ‘작은 공중’은 Habermas가 상정했던 ‘이상적 대화상황’ 과 그로부터 비롯하는 ‘진정한 토론’을 현실화함으로써 ‘미시’와 ‘거시’를 연결하는 수단으로 정초
 - ‘미시’는 미시적 숙의기제(micro-deliberative mechanism) 즉, 민주적 대표성을 보유하는 작은공중을 지칭
 - ‘거시’는 거시적 대의제도(macro-representative institutions) 즉, 제도화된 정치체제와 사회적 권위를 획득한 집단적인 의사결정을 의미한다(Goodin 2008: 12)

제3절 공론화의 원칙과 유형

1. 공론화의 원리와 원칙

[표 1-2-4] 원리와 원칙 사전적 정의

- 원리: 1. 사물의 근본이 되는 이치 2. 행위의 규범 3. 기초가 되는 근거 또는 보편적 진리, 존재의 근거가 되는 실재 원리, 인식의 근거가 되는 인식 원리, 행위의 규범이 되는 실천적 원리
- 원칙: 1. 어떤 행동이나 이론 따위에서 일관되게 지켜야 하는 기본적인 규칙이나 법칙 2. 다른 여러 명제가 도출되는 기본 논제

출처: 한국표준국어대사전

- 숙의민주주의의 이론은 기존의 민주주의 이론의 계승과 비판을 자양분으로 발전
- Cohen(1989)의 경우 스승인 Rawls의 자유주의 이론에 뿌리를 두는 반면 Habermas(1996)는 공화주의자인 Arendt의 공론장 이론에 기초(정병순, 2020)
- 따라서 Cohen과 Habermas 및 그 후속학자들의 숙의민주주의 이론에 비취 본 공론화의 원리와 원칙은 일부 차이가 존재

1) Cohen의 숙의민주주의모델에 따른 공론화의 원리와 원칙

□ 원리

- 숙의민주주의란 숙의적이고 민주적인 절차를 통한 공론 형성(Cohen, 1989, 정병순, 2020:23 재인용)
 - ‘숙의적’이란 상호에 대한 존중, 타자에게 자신의 판단을 정당화함에 있어서의 전념, 자유롭고 평등한 시민 상호 간에 공적으로 이루어지는 근거의 교환을 지칭
 - ‘민주적’이란 자유롭고 평등한 개인들이 동등한 존엄을 가지고 상호를 존중하면서 의사결정 할 것에 대한 동의
- Cohen의 스승인 Rawls는 공적 이성의 공여를 통한 정의 사회의 구현을 주장(홍성구, 2011)

- ‘공적 이성’은 사회적 지위나 선천적 능력, 계층 등 개인의 특징에서 나타나는 입장을 배제한 상태에서 인간 이성이 받아들일 수 있는 원칙과 이상만을 장착한 상태
- Cohen은 Rawls가 공적 이성을 확보하는 방법에 대한 명확한 답에 미흡했음을 지적하면서 공적 이성의 확보를 위한 방식으로 숙의민주주의를 주목
- 따라서 Cohen에게 있어 숙의민주주의는 공적 이성의 공여를 통한 결정의 정당성 확보에 필요한 이상적인 정치적 절차의 구현
- Cohen은 숙의민주주의의 형식적 개념화를 추진하는 방식으로 ‘이상적 숙의 절차(ideal deliberative procedure)’라는 용어를 제안
- 더불어 이성적 숙의 절차의 네 가지 원칙을 제시(Cohen, 1989: 27-28; 정병순, 2020: 29-30)

□ 원칙

[표 1-2-5] Cohen의 공론화 원칙

원칙	내용
자유	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의의 참가자는 오직 그들 스스로가 숙의 결과 및 숙의의 선제조건에만 구속됨을 이해 • 결과를 준수하는 이유가 숙의에 있음을 인정하면서, 자신들이 결과에 따라 행동할 수 있음을 약속
합리성에 관한 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 근거에 기반한 주장, 지지, 비판
형식적·실제적 평등성	<ul style="list-style-type: none"> • 절차를 규제하는 규정안에서 각 집단(parties)은 형식적으로 평등 • 기존의 힘과 자원의 분배가 숙의에 영향을 미치지 못하기 때문에 실제로 평등
합의지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 이상적 숙의의 목표는 이성적으로 동기화된 합의(consensus) 도달과 결과에 따라 행동하는 사람들에게서 설득력을 담보한 근거 발견 • 이상적 조건이 달성되어도 반드시 합의에 도달한다는 보장이 없기 때문에 필요한 경우 다수결의 규칙에 의존한 결과 도출 필요

자료: Cohen(2009)·정병순(2020: 29-30)재구성

2) Habermas의 숙의민주주의 이론에 따른 공론화의 원리와 원칙

□ 원리

- 숙의민주주의란 일반 공중이 참여하는 비공식적(절차에 관한 규제가 없는) 여론 형성 프로세스와 결정 지향의 숙의프로세스(절차에 관한 규제가 있어 절차적 정당성이 확보된)의 상호작용(정병순, 2020: 24)
- Habermas에 따르면 시민사회에서 구성된 비공식적 공론장과 의회 정치체제 중심의 제도적 공론장 간에 담론적 상호작용이 존재
 - 현대의 시민사회는 여러 결사체로 구성되어 있으며, 국가 및 경제 체계와 구별
 - 생활세계에서 등장하는 여러 공적 문제들은 시민사회에서 공론화되어 제도화된 공론장으로 전이(spill-over)
 - 전이에는 언론 및 기타 미디어 등 다양한 매체들이 활용
 - 제도화된 공론장은 시민사회의 압박을 견지, 이를 제도 안에서 담론적 합의의 근거로 활용(장명학, 2003)
- Habermas는 담론적 상호작용 과정에서 이상적인 발화상황(ideal speech situation)이 이루어져야 함을 강조(Habermas 2005: 385)
 - 이때 이상적 발화상황이란 ‘대화에 참여하는 모든 사람들이 외적 권력과 강제에서 벗어나 자유롭게 토론하고 논쟁함으로써 상호적 합의에 이르는 것’ (강지선 외, 2018: 94)
- Habermas는 이상적 발화상황에 이르기 위한 다섯 가지 원칙을 강조(Habermas, 1993; 강지선 외, 2018:29-30)

□ 원칙

[표 1-2-6] Habermas의 숙의민주주의 원칙

원칙	내용
개방성	• 참여자격에 구애가 없어 누구나 숙의에 참여 가능
평등성	• 참여자 누구나 동등하게 자신의 의견을 제안할 수 있는 기회 제공
절차의 합의	• 심의의 과정과 절차에 대한 합의의 조건을 전제
중립성	• 외부의 권력에서 중립을 유지하여 권력에 의한 왜곡 및 억압된 공론화 지양
강제의 부재	• 외적인 강제에서 벗어난 자유로운 토론과 논쟁 보장

자료: Habermas(1993)·강지선 외(2018: 29-30)재구성

3) Fishkin의 숙의민주주의 원리와 숙의의 5원칙

□ Fishkin(1991)은 직접-다수결 민주주의의 한계를 극복하는 방안으로 숙의형 여론 조사를 제안

□ 원리

- 모두에게 선호형성의 기회를 부여한 후 성실한 숙의를 진행(Fishkin, 2018)
 - 특정 정책이슈에 관해 생각할 수 있는 최상의 조건들을 마련해 주었을 때 선호의 변화가 있을 수 있음을 가정
- 선호형성을 위한 기회의 부여는 Dahl(1989)이 제시한 민주주의의 조건 중 하나인 계몽된 이해(enlightened understanding)에서 착안(정병순, 2020:26)
 - 계몽된 이해란 사회의 각 구성원들이 특정 정책과 그 정책의 결과물에 관해 학습할 수 있는 평등하고 효과적인 기회를 가져야 함을 의미
- Fishkin은 계몽된 이해와 더불어 숙의의 과정이 있어야 이상적 민주주의를 달성할 수 있다고 생각
 - 숙의의 질을 보장하기 위해서 숙의 과정에서 정보와 판단의 균형이 이루어져야 함을 주장

○ 속의의 질을 보장하기 위한 다섯 가지의 속의 원칙을 제시

□ 원칙

[표 1-2-7] Fishkin의 속의 5원칙

원칙	내용
정보제공	<ul style="list-style-type: none"> 쟁점에 대한 정확한 정보에 참여자들이 접근할 수 있도록 허용할 것
실질적 균형	<ul style="list-style-type: none"> 절차상에서 요구하는 기계적 균형 뿐만 아니라 실질적 균형을 제공할 것 정책에 따른 비용과 편익, 요인과 사실 간의 인과적 관계에 관한 주장, 편익과 부담을 평가할 수 있는 가치 등에 대한 정보를 제공할 것
다양성	<ul style="list-style-type: none"> 인구통계적 다양성 보장, 임의선정을 통한 참여자 선발 등 방법론적 원칙을 준수할 것
성실성	<ul style="list-style-type: none"> 참여자들은 성실하게 쟁점을 비교·평가할 것
평등한 고려	<ul style="list-style-type: none"> 누가 제안했는가와 상관없이 제안된 안건을 동등하게 고려할 것

자료: Fishkin(2009: 34)·정병순(2020: 30-31)재구성

4) Gutmann & Thompson의 도덕적 속의 원칙

- 도덕적 속의(moral deliberation)란 시민들 또는 그 대표들 간에 도덕적 이견이 존재하는 경우 상호 수용 가능한 결정에 도달하기 위한 지속적인 이성의 공여과정을 의미
- 도덕적 속의의 핵심적 원리이자 원칙은 상호성(Reciprocity)(곽준혁, 2005)
 - 상호성이란 시민과 그 대표들이 특정 사안에 대해 그것이 토론에 붙일만하다는 평가를 공유하고 시민이 받아들일 수 있는 이유에 기반해 동의를 추구하는 것을 의미(이관후, 2018)
- Gutmann & Thompson(1996)은 도덕적 속의를 위한 3가지 원칙을 제시하는데 이중 호혜성을 제외한 공개성과 책임성은 대체로 시민의 대표들을 위한 원칙(Pamental 1998:255)

[표 1-2-8] Gutmann & Thompson의 도덕적 숙의 원칙

원칙	내용
상호성(호혜성)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 및 대표들이 도덕적 의견에 대해 서로가 부동의하고 있음을 인정하고 해당 사안에 관해 토론에 붙여야 함을 공감 • 상대를 이해시키는 근거 및 원칙에 기초한 동의를 추구
공개성	<ul style="list-style-type: none"> • 정당화를 위해 제시된 근거를 평가함에 있어 필요한 정보를 공개 • 단, 개인의 자유 및 기회 등 민주주의의 다른 원칙에 위배되는 경우 일정한 제약 존재
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의 주체(참여자)가 자신이 정당화하는 정책 또는 법률에 의해 구속되는 사람들이 수용가능한 근거를 제시할 책임 존재

Gutmann & Thompson, 1996; 정병순, 2020:31

5) 강지선 외(2018)

○ Habermas와 Lippmann의 논의를 재정리해 아래 네 가지로 공론화의 조건을 요약

[표 1-2-9] Habermas와 Lippmann의 논의 정리

원칙	내용
포용성	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자격에 제한을 두지 않는 것 • 다층적인(상이한 위계적 수준에 있는) 이해관계자가 균등하게 의견을 제시할 수 있는 기회의 제공
공개성	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 정보공개 • 상대 이해관계자의 가치, 이해, 신념에 대한 정보 제공을 포함
자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 행정권력이나 사적 집단의 압력과 왜곡으로부터 중립
충분성	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 토론과 논쟁의 시간

자료: 강지선 외(2018:96) 재구성

2. 공론화의 유형

1) Fishkin(2009)의 정책결정과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구

□ 개요

○ 의사결정 규칙(집합적 vs 합의적)과 합의형성 방법(있는 그대로 vs 숙의적)을 교차해 공론화 방법을 네 가지로 유형화

○ 유형 분류 기준

- 의사결정 규칙(decision rule)

- 집합적 의사결정 방안: 다수결 원칙을 기반으로 구성원들의 정치적 평등을 중요하게 고려하는 방안
- 합의적 의사결정 방안: 오랜 시간 동안 토론과 토의를 통해 합의를 형성해 나가는 의사결정 방안

- 선호형성의 방법(mode of preference formation)

- 숙의를 통한 방안: 학습과 토의의 과정이 진행
- 날 것(raw)의(있는 그대로의) 선호형성: 의사결정 참여자가 기존에 견지하고 있는 의견을 제시

□ 기준에 따른 유형

○ 집합적 숙의: 구성원들 사이에 일정 기간 동안의 학습과 토의를 바탕으로 한 숙의가 이루어지기는 하지만 의사결정은 다수결과 같은 집합적 방법을 활용

○ 합의적 숙의: 숙의가 이루어지면서 의사결정은 합의적 방법을 활용

○ 집합적 직접 선호: 숙의과정 없이 자신들의 선호를 있는 그대로 제시하고 이를 집합하여 의사결정에 반영

○ 합의적 직접 선호: 구성원들이 숙의과정을 거치지 않고 합의를 도출

[표 1-2-10] 의사결정 규칙과 선호형성 기준에 따른 의사결정 유형

		의사결정 규칙	
		집합적	합의적
선호형성의 방법	숙의적	집합적 숙의 (예: 공론조사(숙의여론조사))	합의적 숙의 (예: 합의 회의)
	가공하지 않은	집합적 직접 선호 (예: 국민투표, 예비선거)	합의적 직접 선호 (예: 집단적 세뇌를 통한 합의)

자료: Fishkin(2009: 87)·김정인(2018: 347)재인용

2) Lindell(2011)의 작은 공중(mini-publics) 유형

□ 개요

○ 숙의민주주의의 현실적 적용 모델로 자리잡은 작은 공중(mini-publics) 기법을 참여자의 수와 의사결정 방법을 교차시켜 분류하는 2x2 매트릭스 제시

○ 유형 분류 기준

- 참여자수: 다수(100명 초과) VS 소수(30명 미만)

- 최종 의사결정 방법

- 공통의견: 집합적 권고 방안, 창조적·합리적 해결방안을 찾으려는 공동의 노력으로 집합적 이성을 통해 최종 대안을 형성
- 개인투표: 선호 집합적 방식, 설문조사를 통해 이루어지며 참여자의 개인적 판단에 기반

□ 기준에 따른 유형

○ 다수의 참여자가 공통의견을 달성하여 최종 의사결정을 하는 방안(ex. 시민의회)

- 시민의회의 경우 상당히 장기간 회기가 진행되며(집중회기 기간: 20-30일), 구체적인 정책제안을 정부에 제공

○ 다수의 참여자 각각의 개별 의사를 집합하여 최종 의사결정을 하는 방안(ex. 공

- 론조사(숙의여론조사), 플래닝 셀)
 - 공론조사(숙의여론조사)는 특정 정책이슈에 대한 정확하고 충분한 정보가 주어졌을 때 참여자들이 특정 이슈에 대하여 어떻게 평가하고 인식하는가를 중요하게 고려
 - 플래닝 셀은 집중적인 숙의과정 이후 참여자 개개인의 견해를 수합한 집합적 지위 보고서 작성하며 정부기관에 미치는 영향력이 크기가 크다는 것이 특징
- 소수의 참여자가 공통된 의견을 도출하여 최종 의사결정을 하는 방안(ex. 합의 회의, 시민배심원제)
 - 합의회의는 준비모임과 전문가를 통한 학습 이후 진행되며 공통된 의견을 도출한 후 이를 바탕으로 집합적 지위보고서를 작성
 - 시민배심원제는 참여자들이 전문가에게 충분한 정보를 제공받아 학습 및 숙지한 후 회의를 진행하여 공동된 의견을 바탕으로 정책권고안 작성해 관계 기관에 제출
 - 소수의 참여자 각각의 개별 의사를 집합하여 최종 의사결정을 하는 방안(예시 없음)

[표 1-2-11] 작은 공중(Mini-Publics)의 분류

		최종 의사결정 방법	
		공통의견 달성 (Common statement)	개인투표 집합 (Individual voting)
참여자수	다수의 참여자 (100명 초과)	시민의회	공론조사(숙의여론조사), 플래닝 셀
	소수의 참여자 (30명 미만)	합의회의, 시민배심원제	없음

자료: Lindell(2011);김정인(2018);재인용

3) Kanlaga & Nanz(2017)의 참여 기반 정책결정 모형

□ 개요

- 다양한 공공참여를 참여 강도와 참여자의 수를 기준으로 정렬
- 의의: 정책결정의 기초를 형성하는 다양한 공공참여 형태를 바탕으로 공론화 기법이 작은 공중을 넘어 다양하게 확장될 수 있음을 보여준다는 데 의의가 있음

○ 유형 분류 기준

- 참여자의 수

- 참여의 강도

- 참여의 강도는 정보제공, 상담(자문), 공동거버넌스, 자율조직 등으로 구분
- 실질적인 참여가 보장되는 공공참여는 상담-공동거버넌스-자율조직을 제시
- 이후 강영진(2009), 김지수·윤수재(2015)의 연구가 해당 분류 기준을 토대로 발전된 시민참여의 유형을 제시 2)

[그림 1-2-5] 오늘날의 공공참여 방식(procedure)의 스펙트럼



출처: 김지수·박해욱(2018).

4) 김지수 · 박해욱(2018)의 숙의형 정책결정 방식

□ 개요

○ 갈등 유무와 정책프로세스를 중심으로 지방자치단체에서 사용할 수 있는 숙의적

[표 1-1-12] 시민참여의 유형: 의사소통방식과 시민의 영향력을 기준으로

		시민의 영향력		
		약	중	강
의사소통 방식	일방향	정보공개 공고/홍보	민원제기 여론조사	주민투표
	양방향	공청회 설명회	자문위 공론조사(숙의여론조사)	민관협의체

2)

출처: 김지수·윤수재(2015:173)

의사결정 방식을 구분

○ 유형 분류 기준

- 갈등유무

- 갈등 없음(갈등 전): 찬-반이 명확히 구분되지 않는 상황에서 시민의 수용성 제고를 목적으로 진행
- 갈등 있음(갈등 후): 찬-반이 명확히 구분된 상황에서 갈등해결을 목적으로 진행

- 정책프로세스

- 정책구상: 숙의의 결과물이 추상적 비전인 경우
- 정책계획: 숙의의 결과물이 구체적 대안인 경우

□ 기준에 따른 유형

- 갈등이 없는 정책구상단계에서 활용가능한 숙의형 정책결정방식(ex. 시나리오워크숍, 시민패널, 합의회의, 타운홀미팅, 이슈포럼)
- 갈등이 없는 정책계획단계에서 활용가능한 숙의형 정책결정방식(ex. choice work dialogue, 시나리오워크숍, 공론조사(숙의여론조사), 숙의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍)
- 갈등이 있는 정책구상단계에서 활용 가능한 숙의형 정책결정방식(ex. 시나리오 워크숍, 시민패널, 숙의적공공참여회의, 합의회의, 타운홀미팅, 이슈포럼)
- 갈등이 있는 정책계획단계에서 활용 가능한 숙의형 정책결정방식(ex. 시민배심원, 공론조사(숙의여론조사), 숙의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍)

[표 1-2-13] 속의형 정책결정방식의 유형화

갈등유무	정책 프로세스	
	정책구상	정책계획
갈등없음	<ul style="list-style-type: none"> 갈등해결이라는 실무적 목적은 없음 시민의 수용성 제고 필요 거시적 비전과 우선순위설정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등해결이라는 실무적 목적은 없음 시민의 수용성 제고 필요 미시적 목표와 목표달성을 위한 방법 발굴 필요
	예시) 시나리오워크숍, 시민패널, 합의회의, 타운홀 미팅, 이슈포럼	예시) choice work dialogue, 시나리오워크숍, 공론조사(속의여론조사), 속의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍
갈등있음	<ul style="list-style-type: none"> 갈등해결이라는 실무적 목적이 있음 거시적 비전과 우선순위설정 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등해결이라는 실무적 목적이 있음 미시적 목표와 목표달성을 위한 방법 발굴 필요
	예시) 시나리오워크숍, 시민패널, 속의적 공공참여 회의, 합의회의, 타운홀미팅, 이슈포럼	예시) 시민배심원, 공론조사(속의여론조사), 속의매핑, 구조화된 의사결정 워크숍

출처: 박해욱·김지수(2018:36)

5) 박진(2017) 의 이해관계 및 사안별 특성에 따른 분류

□ 개요

○ 이해관계의 등가성과 사안의 시계열 기준에 따라 공론화의 방법이 달라질 수 있음을 제시

- 앞서 제시한 유형들과 다르게 사안의 시계열적 특성을 중심으로 유형을 구분
- 사안의 시계열적 특성을 중심으로 공론화의 유형을 구분하는 것은 공론화 방법을 선택하는 데 있어 유용한 지침이 될 수 있으나, 각 사안의 특성에 따른 공론화 방법은 이론적 논거가 부족 (다양한 방법 사용이 가능)

○ 유형 구분 기준

- 이해관계의 등가성
 - 개인 간 이해관계의 등가성 낮음: 사안에 있어 모든 시민이 동일 또는 유사한 이해관계를 정도를 갖지 않고 상대적으로 이해관계 정도가 큰 소수의 핵심 이해당사자가 존재(ex. 기피시설의 입지 등)
 - 개인 간 이해관계의 등가성 높음: 사안에 있어 모든 시민이 동일 또는 유사한 이해관계의 정도를 보유(ex. FTA)

- 사안의 시야: 단기적 사안 VS 장기적 사안

□ 기준에 따른 유형

- 이해관계의 증가성이 낮고 단기적 사안인 경우의 공론화
 - 대중을 대상으로 한 여론/숙의 여론 조사 후 대리인(정부)과 핵심 이해당사자 대표와의 합의형성
- 이해관계의 증가성이 낮고 장기적 사안인 경우의 공론화
 - 정부의 정책판단 후 핵심 이해당사자와의 합의형성
- 이해관계의 증가성이 높고 단기적 사안인 경우의 공론화
 - 대중을 대상으로 한 여론/숙의 여론 조사 후 정책결정
- 이해관계의 증가성이 높고 장기적 사안인 경우의 공론화
 - 약식 숙의 여론 조사 후 정책결정

[표 1-2-14] 증가성에 따른 공론화 방안

		사안의 시야	
		단기적 사안	장기적 사안
이해관계의 증가성	개인 간 이해관계의 증가성 낮음	여론/숙의 여론 조사 후 합의형성 (송전탑, 공군기지)	정부의 정책판단 후 합의형성 (사용 후 핵연료, 한미 FTA)
	개인 간 이해관계의 증가성 높음	여론/숙의 여론 조사 후 정책결정 (3색 신호등, 쇠고기 수입)	약식 숙의 여론 조사 후 정책결정 (연금정책, GMO)

출처: 이강원·김학린(2020:25) 재인용

6) 정병순·황원실(2018)의 목적에 따른 분류

□ 개요

- 서울형 공론화 모델을 정립하기 위해 기존 국외의 다양한 숙의 사례를 분석하고, 공론화의 목적을 기준으로 네 가지 유형을 제시³⁾

[표 1-2-15] 서울형 공론화의 유형

	숙의 유형	특징
숙의의 목적	사회문제해결형 시민숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문제의 발굴·제안·문제해결을 목적으로 공론화 진행 • 의견 청취 및 수렴의 과정이 중요 • ex. 21세기 타운미팅, 숙의형 여론조사
	갈등관리형 시민숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등이 첨예한 사회적 이슈나 찬반이 극명한 정책을 대상으로 다양한 계층이 참여하여 토론하고 결정하는 숙의 유형 • 충분한 시간의 확보와 다양하고 균형적 정보제공에 기초한 합의가 중요 • ex. 시민배심원제, 합의회의
	공공계획형 시민숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 공공계획이나 중장기 전략 수립에 있어서 비전과 목표 설정, 시책의 우선순위 등을 선정하는 숙의 유형 • ex. 21세기 타운미팅, 시나리오워크숍, 초이스토론
	특수목적형 시민숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 현재추진 중 또는 추진예정인 특정 제도나 정책이 숙의적 결정을 통한 정책 추진이 필요할 경우 진행하는 숙의 유형 • 다양한 추진 주체가 숙의 과정에 참여해야 하는 경우 적극적으로 고려(전문가, 이해관계자) • ex. 21세기타운미팅, 시나리오워크숍

출처: 정병순·황원실(2018:170_173)

3) 네 가지 유형을 구분하였으나, 정확한 유형 구분의 기준을 제공하고 있지 않음. 단, 내용을 확인하였을 때 시민숙의 과정을 진행하는 목적에 비추어 구분되어 있는 것으로 보임

가) 지속가능발전위원회(2005)의 공론화 목적에 따른 분류

□ 개요

○ 공론화의 주체가 공론화를 통해 성취하고자 하는 목적을 기준으로 공론화의 유형을 구분하고 각 유형의 예시를 제시

- 목적 중심의 공론화 유형 구분은 공론화를 주최하는 실무자에게 유용한 정보를 제공

○ 유형 구분 기준

- 목적

- 학습 및 정보제공: 발생한 사안의 성격과 진행경과, 정책 대안 등의 단순한 사실을 다양한 매체를 통해 전달하는 것이 목적
- 정보제공 및 의견수렴: 일반시민이나 이해관계자를 대상으로 사업 주체가 현안에 대한 의견이나 제안을 구하는 것이 목적
- 참여와 협의: 일반시민이나 이해관계자가 주어진 장소에서 함께 모여 토론을 통해 상호 간 의견 교환 및 선호 전환을 도모하는 것이 목적
- 속의적 참여: 일반시민이나 이해관계자가 일정 기간 정책 형성과 결정에 영향을 줄 수 있는 내용을 속의와 성찰을 통하여 상호 간 의견 접근 및 합의를 이루어내는 것이 목적

- 참여유형

- 일반적 시민참여: 일반적으로 수행되는 행정행위에서 나타나는 시민참여 수준으로 다른 시민참여 방법과 병행하여 이용
- 참여적 의사결정: 일반적으로 공론화라 지칭되는 참여유형으로 일반적 시민참여보다 상대적으로 보다 적극적인 시민참여 수준

[표 1-2-16] 공론화의 목적과 참여의 유형에 따른 공론화 모델 분류

참여유형	목적	공론화 모델(예시)	
일반적 시민참여	학습 및 정보제공 <ul style="list-style-type: none"> 정보제공 교육 목적 일반시민의 의견수렴 기회 매우 적음 	홍보책자, 비디오테이프 등 자료배포, 뉴스자료 배포, 대중매체 광고, 인터넷 웹사이트 운영, 공공장소 자료전시	
	정보제공 및 의견수렴 <ul style="list-style-type: none"> 정보제공 및 (숙의없는) 의견수렴 목적 일반시민의 의견반영의 기회 적음 	오픈하우스(Open House), 공청회, 여론조사	
참여적 의사결정	참여와 협의 <ul style="list-style-type: none"> 시민적 여론에 대한 숙의 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영 	포커스 그룹, 공론조사(숙의여론조사)	
	숙의적 참여 <ul style="list-style-type: none"> 합의형성을 목표로 숙의 	이해관계자 중심 <ul style="list-style-type: none"> 협력적으로 문제해결 	시나리오 워크숍, 규제협상, 협력적 의사결정(CPS), 라운드테이블, 시민자문위원회
		일반시민 중심 (이해관계자 배제) <ul style="list-style-type: none"> 사회적 목표로서 공공선 추구 	시민배심원제, 플래닝셀(Planning Cell), 합의회의

출처: 지속가능발전위원회(2005), 이강원·김학린(2020:25) 재구성

8) 이강원 · 김학린(2020)의 3차원 분류

□ 개요

○ 공론화 유형을 구분한 기존 연구를 종합하여 모델을 선택하는 요건 세 가지(사안 및 참여자의 특성, 갈등발생 유무, 공론화의 목적)를 교차해 10개 유형으로 분류

○ 유형 구분 기준

- 사안 및 참여자의 특성

- 이해관계자 중심형: 비용-편익이 소수에게 집중되었기 때문에 이해관계자 중심의 합의형성이 기본, 일반시민에 대한 의견을 병행적으로 확인(ex. 노사관계, 이익집단 간 갈등)

- 일반시민 중심형: 비용-편익이 다수에게 분산되었기 때문에 일반시민이 주도적으로 참여하는 공론화 과정이 기본, 공론화 과정에서 이해관계자들이 초대되어 적절한 역할 수행(정보와 가치에 대한 정보제공 등 중인 역할)(ex. 환경, 교육, 안전)
- 갈등발생 유무
 - 갈등발생 이전: 정책에 대한 시민 수용성을 제고하기 위한 정확한 정보제공, 의견수렴, 의제의 발굴 및 구체화 등을 진행
 - 갈등발생 이후: 갈등해결이라는 실무적 목표를 위해 일반시민 및 광범위한 이해관계자가 참여하는 공론화 진행
- 공론화의 목적
 - 의제발굴 및 구체화형: 다양한 의견을 수렴하거나 구체화하여 의제를 발굴하거나 의제 해결을 위한 구체적 수단, 방법의 확인을 목적으로 하는 유형
 - 옵션 선택형: 공론화 시행의 목적이 특정 이슈의 찬/반이나 특정 정책의 가/부 또는 특정 이슈와 관련된 가장 합리적인 안의 선택을 목적으로 하는 유형
 - 합의형성형: 특정 이슈의 해결을 위한 합의형성 도모를 목적으로 하는 유형

□ 기준에 따른 유형

- 비용-편익 집중과 갈등발생 전 사안에서 옵션의 선택을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 시나리오 워크숍)
- 비용-편익 집중과 갈등발생 전 사안에서 합의형성을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 공공토의+협의체)
- 비용-편익 집중과 갈등발생 후 사안에서 옵션의 선택을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 숙의적 공공참여 회의)
- 비용-편익 집중과 갈등발생 후 사안에서 합의형성을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 협의체+숙의여론 조사)
- 비용-편익 분산과 갈등발생 전 사안에서 의제발굴 및 구체화를 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 공공토의모델)
- 비용-편익 분산과 갈등발생 전 사안에서 옵션의 선택을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 숙의여론조사)
- 비용-편익 분산과 갈등발생 전 사안에서 합의형성을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 합의회의, 시민배심원제, 플래닝 셀)

- 비용-편익 분산과 갈등발생 후 사안에서 옵션의 선택을 목적으로 하는 경우의 공론화(ex. 시민참여형 조사)

[표 1-2-17] 한국형 공론화 모델 유형

		의제발굴 및 구체화형	찬반 등 옵션선택형			합의형성형	
			갈등발생 전	갈등발생 전	갈등발생 후	갈등발생 전	갈등발생 후
비용-편익 집중  비용-편익 분산	이해관계자 중심: ADR 확장형		시나리오 워크숍	숙의적 공공 참여 회의	공공토의+협의체	협의체+ 숙의여론 조사	
	일반시민 중심: 참여적 숙의 모델	공공토의 모델	숙의여론 조사	시민참여형 조사	합의회의, 시민배심원제, 플래닝 셀		

9) 소결

- 공론화 기법들의 유형을 구분하고자 한 노력은 공론화의 운영 방식 기준으로 유형을 구분하거나 공론화의 주제가 되는 사안의 특징을 중심으로 유형을 구분
 - Fishkin(2009), Lindell(2011), Kanlage & Nanz(2017) 등은 공론화 운영 방식의 다양한 기준(참여자의 수, 최종 의사결정 방식 등)을 기준으로 유형을 구분
 - 김지수·박해육(2018), 박진(2017), 이강원·김학린(2020) 등은 공론화의 주제가 되는 사안의 특징(참여자의 특징, 갈등발생의 유무, 공론화의 목적, 사안의 장·단기성 등)을 기준으로 유형을 구분
- 특히 후자의 경우에는 공론화를 진행함에 있어 기법을 선택하는 기준으로 활용 가능

제1편. 총론

제3장 공론화 기획 매뉴얼

제1절 개요

제2절 공론화 기획 5단계

제3장 공론화 기획 매뉴얼

제1절 개요

1. 매뉴얼의 목적

- 이 매뉴얼의 목적은 공론화의 조직과 진행, 평가를 위한 실질적인 안내서이자 구체적인 실행 절차를 제시하는 것
- 이 매뉴얼은 공론화의 목적, 공론화 의제의 특성과 참여자의 특성 등을 고려하여 최적 방법을 선택하는데 도움을 줄 것을 목적으로 작성
- 공론화 과정은 반드시 목표지향적(objective-driven)이어야 하며, 기술지향적(technique-driven)이어서는 안됨
- 즉, 공론화의 목표를 먼저 설정한 뒤에 그에 조응하는 기법을 선택해야 한다는 의미
 - 누가 공론화를 기획할 것인가?
 - 공론화의 목표는 언제 변화될 수 있는가?
 - 누가 공론화를 조직하고 실행할 것인가?
 - 어떻게 해야 가장 효과적인 공론화 방법을 찾을 수 있을 것인가?
 - 누가 공론화의 퍼실리테이터(촉진자)가 되어야 하는가?
 - 참여자들의 반응을 어떻게 모니터링하고 반영할 것인가?
 - 의사결정 과정에서 공론화 결과가 고려되고 있음을 보여주기 위해서 무엇을 해야 하는가?
 - 공론화는 어떻게 평가해야 하는가?

※ 이 매뉴얼은 다양한 사례에서 일반화 과정을 거쳐 작성된 표준 매뉴얼로서 일반적 상황에 대한 길라잡이에 불과, 구체적인 맥락과 상황 속에서 재해석이 필수

2. 매뉴얼의 구성

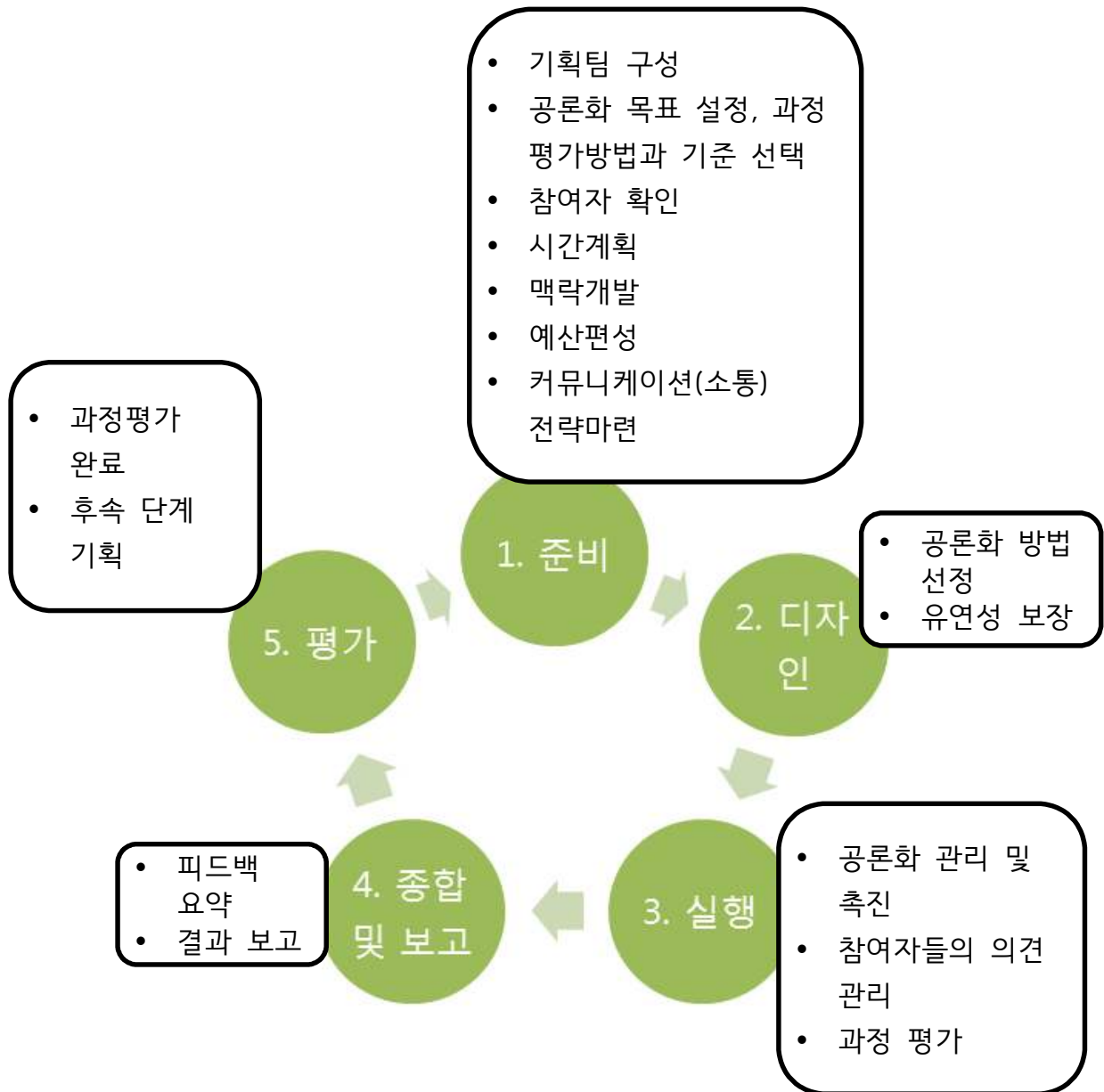
- 이 매뉴얼은 공론화 준비에서 시행 그리고 평가에 이르기까지, 공론화 과정에 대한 단계별 개요를 설명하고 구체적인 준비에 필요한 내용을 알 수 있도록 설계
 - ① 공론화 절차 소개, ② 공론화 과정에서 사용할 수 있는 도구와 템플릿, 그리고 ③ 참고 문헌, 세 가지 요소를 포함
 - 참고문헌은 이 매뉴얼을 작성하며 활용된 타 기관의 매뉴얼로서 한국적 맥락과 상황에서 창의적인 해석과 적용이 필요
 - 1장부터 5장까지는 기획 및 운영팀이 각 공론화 단계에서 고려해야 할 사항
 - 모든 공론화가 여기에서 제시된 단계와 사항 전체를 항상 포함하는 건 아니지만 전체 과정을 이해하면 공론화 시행과 평가를 준비하는 사람들에게 유용한 지침이 될 수 있음
 - ▷ 공론화 방법과 유형에 대한 설명
 - ▷ 기획서, 기타 문서 양식, 그리고 공론화 평가를 위한 양식(템플릿)
 - ▷ 참여자들의 행동 규범, 재원 마련 등을 위한 부가 정보
- 이 매뉴얼은 기획 및 운영팀이 고려해야 할 사항들을 힌트, 고려 사항, 도구 세 가지로 구분해 제시
 - 힌트: 효과적인 공론화를 위한 최소한의 요구 사항
 - 고려 사항: 공론화의 목적에 따라 다르게 적용해야 하는 기술(방법)이나 맥락에 대한 고려사항
 - 도구: 기획 양식 및 보완자료

제2절 공론화 기획 5단계

□ 이 매뉴얼이 제안하는 공론화 기획 및 실행 5단계는 아래 그림 참조

○ 총 5단계 16계단(steps)으로 구성

[그림 1-3-1] 공론화 기획 5단계



1. 제1단계 - 준비

- 공론화의 목표에 조응하는 절차적 일관성을 유지하기 위해서는 전략기획 (Strategic planning)이 필요
 - 공론화 시행 전의 사전 평가와 사전 기획은 공론화의 잠재적 이슈와 이해관계자 및 참여자의 관심 수준과 관심 사항을 파악하는데 유용
 - 내/외부 파트너들과의 공식/비공식 토론을 통해 사전 기획과 평가를 활성화하는 것이 바람직
 - 사전 기획과 사전 평가 내용은 외부에 공개하는 것이 바람직

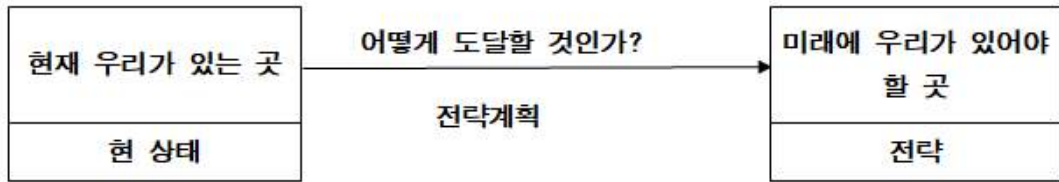
사전 기획 수립과 공개는 공론화의 목표와 공론화 과정에 대한 이해를 증진시켜 외부 관찰자 및 모든 참여자들의 기대치를 비슷한 정도로 조정하는 효과 산출

- 공론화 사전 기획은 기획팀에게 다음과 같은 기회를 제공
 - 공론화 절차 사전 검토 및 각 단계별 필요 자원 파악
 - 공론화 절차를 명확하게 규정, 실현가능하고 측정가능한 공론화 절차 수립을 통해 전략적 목표 및 각 단계별 목표 수립
 - 각 단계별 가용 시간에 대한 예상치 확정
 - 이슈 예측과 해결책에 대한 개략적인 설명
 - 부서 내 및 다른 부서와의 조정이 필요한 영역 확인
 - 평가 지표 수립

[표 1-3-1] 도구1 - 전략기획서 작성

전략기획서를 작성해 공론화에 대한 주요 변수들을 미리 파악하는 것이 중요

- 전략기획(Strategic planning)이란 주어진 목표를 달성하기 위한 관리자(경영자)의 접근 방법
- 전략기획의 3요소: 현 상태, 전략, 전략계획



- 전략기획은 예측가능한 변수들에 대비할 수 있도록 해준다는 점에서 불확실성을 제거하고 확실성을 높이는 수단이 될 수 있으나 예측불가능한 변수가 생겼을 때 관련 부서와 구성원들이 긴밀히 협력할 수 있도록 미리 협력적 관계를 만드는 소통 과정이라는 게 정설

※ 중요한 것은 계획이 아니라 기획이다 - 윈스턴 처칠

(Plans are of little importance, but planning is essential)

※ 계획은 쓸모없다. 중요한 건 기획이다 - 드와이트 아이젠하워

(Plans are worthless, but planning is everything)

- 공론화 절차는 반드시 전략기획서에 제시된 순서대로 진행되는 것이 아니며 언제나 상황에 따라 끊임없이 진화하는 과정이라는 점에 유의
- 공론화는 진행 과정에 대한 지속적인 모니터링을 바탕으로 상황에 충실하게 대응하는 과정에서 얼마든지 진화할 수 있는 생물체이자 다양한 이해관계자들이 벌이는 상호작용의 산물
- 그때그때 주어지는 현장 정보와 상황에 맞게 탄력적으로 대응하는 것이 중요

1) 기획팀 구성

□ 효과적인 공론화 팀은 기획, 조직, 실행 등의 분야에서 다양하고 상호 보완적인 기술을 갖춘 핵심적인 팀원들로 구성해야 함

○ 이 팀은 어떤 종류의 공론화 방법을 사용할지를 추천하고, 유기적인 보고 체계를 갖추고, 기획, 조직 및 실행에 관련된 적정 기술을 보유하고 있어야 함

- 이 팀은 공론화에 영향을 줄 수 있는 요소를 변별할 수 있는 다른 조직 또는 기관들을 참여시킬 수 있는 활동력을 가져야 함
- 시민참여 활성화를 위해 외부 이해관계자를 공론화 기획과정에 포함시키는 것을 고려할 필요가 있음
 - ※ 다양한 이해관계자들은 중요한 이슈를 확인하고 다양한 사회적 맥락을 검토하는데 도움을 줄 수 있음

[표 1-3-2] 힌트 - 누가 팀원이 되어야 하는가?

기획팀은 다음 인력을 포함해야 함

- 지역(현장) 상황을 잘 아는 사람
 - 행정 업무에 능숙한 사람
 - 법률 서비스를 제공할 수 있는 사람(예: 변호사)
 - 홍보 및 소통(커뮤니케이션)(홍보 및 커뮤니케이션) 전문가
 - 조정 전문가
 - 경우에 따라 외부 이해관계자들
-

2) 의사결정 범위, 목표 설정

□ 의사결정의 범위를 명확하게 하는 것은 공론화의 지지자와 참여자가 공론화 과정의 마지막 단계에서 어떤 유형의 결정이 이루어지는지를 확실히 하는데 중요

○ 결정의 범위란 무엇을 결정해야 하는지에 대한 간단한 정의 또는 서술

- 질문의 형태로 결정의 범위를 확정하는 것도 가능

- 예: 철새 도래지의 환경 보호를 위해 누가, 무엇을 해야 하나?

[표 1-3-3] 힌트 - 의사결정 범위

의사결정 범위란 의사결정의 최종적인 형태를 설명하는 간단한 정의 또는 진술임

예를 들어 에너지 정책이라고 할 경우, 의사결정의 범위는 크게 다음 3단계에서 이루어질 수 있음

- 에너지 생산, 유통, 소비, 폐기 등 장기적으로 국가 에너지 계획에 담을 기본 관리방안에 대한 거시적인 정책기조
- 재생 에너지, 화력, 원자력 등 특정 에너지의 생산과 유통, 소비, 폐기 등에 관한 중범위 관리 방안
- 특정 발전소 또는 특정 에너지원의 확대 또는 폐쇄 등 구체적인 정책수단에 관한 의사결정

○ 경우에 따라서는 주요 이해관계자들에게 의사결정의 범위를 확정하는데 도움을 청할 수 있음

○ 공론화의 목적과 목표, 유형에 따라, 결정 범위를 광범위하게 또는 아주 좁게 확정할 수 있음

※ 결정 범위가 광범위할수록 창의적인 해결 방안을 개발할 기회가 많아짐

- 예: 환경보호를 위해 누가, 무엇을 해야하나?

※ 만약 공론화가 특정 분야에 한정하는 것이 필요하다면, 의사결정 범위를 보다 작고 정밀하게 확정할 필요가 있음

- 예: 환경보호를 위해 필요한 쓰레기 재활용 방법을 어떻게 개선하면 좋을까?

- 어느 경우든 왜 그러한 결론에 도달했고 어떻게 그러한 결론이 도출되었는지에 대한 명확한 근거 없이 예/아니오의 응답만을 유도하는 의사결정 방식은 공론화 및 의사결정과정에 기여하는 바가 거의 없음에 유의할 것
 - 숙의토론은 상대방을 설득하고 자신을 설득하는 합리적인 과정
 - 설득 과정이 생략된 결론 (참여자가 이해/납득할 수 없는 결론) 도출은 수용성 저하로 결과

[표 1-3-4] 도구와 자원1-공론화의 제1 성공요인

- Cohen이 제안한 공론화 원칙 2번, 합리성의 원칙: 주장은 근거에 기반하고 이 주장에 대한 지지와 비판도 근거에 기반할 것
- Fishkin이 제안한 공론화 원칙 4번, 성실성의 원칙: 참여자들은 성실하게 쟁점을 비교·평가할 것

□ 목표 설정: 참여자들이 공론화의 목표와 하위목표를 명확히 인식하는 것이 매우 중요

- 공론화의 목표를 명확하게 규정하는 것이 참여자들의 토론 과정에서 나타날 수 있는 혼란과 충돌을 예방할 수 있음
- 현실적이고 실현 가능한 목표를 명확히 설정함과 아울러, 공론화 결과가 어떻게 의사결정 과정에서 사용될지 그리고 공론화 과정의 성공 여부를 평가하기 위한 지표가 무엇인지를 명확하게 설정하고 이를 미리 알려주어야 함

[표 1-3-5] 도구와 자원1

- 부록 570페이지 도구 7번의 평가 표 양식 참조
- 이 템플릿은 목표 개발을 위한 지침이 될 수 있음

[표 1-3-6] 힌트 - 목표란 무엇인가

다음은 공론화 종료 후 공론화 평가에 사용될 1차 및 2차 목표와 지표에 대한 예시

주제와 맥락에 따라 다르나 1차 목표는 명시적 목표, 2차 목표는 암묵적 목표로 설정 가능

1차 목표가 공론화의 output이라면 2차 목표는 공론화의 outcome으로 저의 가능

1차 목표:

- 정책/프로그램 개발에 중요한 가치를 식별
- 조례, 시행령, 법령 등을 개정하는데 필요한 변화가 무엇인지를 파악 ☞ 평가 지표
- 정책/프로그램의 발전을 위해 필요한 가치에 대한 합의 또는 동의 여부
- 조례, 시행령, 법령 등을 개정하는데 필요한, 다양한 선택지의 발굴 여부

2차 목표:

- 이슈에 대한 이해관계자와 참여자들의 인식 증진
- 이해관계자들 사이의 관계(rapport) 형성
- 이해관계자들과의 파트너십(동반자 의식) 형성 ☞ 평가 지표
- 공론화 이후 인식의 저변이 확대되었는지 여부(설문조사에서 확인 가능)
- 공론화 과정을 거치며 이해관계자들 사이의 관계가 개선되었는지 여부
- 상설 자문위원회 구성 또는 향후 코디네이션을 위한 협약 서명 여부

- 목표는 공론화 과정에서 어떤 변화와 효과가 수반되어야 하는지를 명확히 설명할 수 있어야 함
- 명확한 목표 설정은 참여자들로 하여금 공론화에 집중할 수 있도록 하고 자신들의 활동을 평가할 수 있는 기초를 제공하며 전반적인 공론화 과정과 산출물을 평가할 수 있는 근거를 제공
- 훌륭한 목표를 설정하기 위해서는 “공론화 결과로 우리 사회(공동체)에 어떤 변화들이 이루어져야 하는가?” 라는 질문에 대한 답을 찾는 것으로 부터 시작할 수 있음
- 가능한 답변은 다음과 같음
 - 규제 과정(regulatory process) 등 공공재(공유재) 관리에 대한 지식 증대

- 특정 이슈에 대한 일반 대중의 이해 증대
- 정책결정 과정에 기여할 수 있는, 참여자들의 역량 강화

3) 참여자 확인

- 의사결정자(정책결정권자)는 다양한 사회적 배경과 관점 및 전문 지식의 도움을 얻어 의사결정을 내리는 것이 의사결정의 타당성을 높일 수 있음에 유의해야 함
 - 참여자들의 참여 정도는 그들의 관심 수준과 의사결정이 그들에게 미칠 영향 정도에 따라 달라짐
 - 자신이 직접 이해관계자가 될 때 (즉, 자신의 문제가 공론화 주제가 될 때) 참여의 적극성이 높아지고,
 - 의사결정권자가 공론화 결과를 정책에 즉시, 적극적으로 반영하겠다고 약속할 때 참여의 적극성이 높아짐
 - 예: 신고리 원전 공론화

- 의사결정 과정에 의미 있는 이바지를 할 수 있는 사람들의 의견을 구하고 참여를 촉진하는 것이 공론화 성공의 첫걸음
 - 공론화 과정에서 수집된 정보의 질과 공론화의 효과성은 누가 참여자들로 선정되었고 그들이 어떻게 공론화를 수행했는지에 따라 현격하게 달라짐
 - 공론화는 광범위한 일반 시민을 대상으로 하는 일반적인 공론화(extensive consultation)와 특정 이해관계자들과 특정 집단들을 대상으로 하는 집중적 공론화(intensive consultation)로 구분 가능
 - 일반 공론화는 공동체의 규범, 지향, 가치, 발전 방향 등의 주제를 다룬다면, 집중 공론화는 특정 규범, 지향, 가치, 방향 등의 구체적인 수단, 방법, 절차 등 세부 주제를 다룬다는 것이 차이
 - 직간접 이해관계자가 아니라 일반 시민의 중립적인(상식적인) 의견수렴을 목적으로 하는 일반 공론화(extensive consultation)일 경우에는 특정 지역주민들의 비중을 특별히 고려할 필요가 없음

- 공론화의 목적과 목표에 조응하는 참여자 선정이 공론화 성공의 조건
 - 이슈가 복수 지역에 관련되면 복수 지역 주민들을 고르게 참여시키는 것이 당연
 - 일례로 어업 관할권, 수자원 관할권, 신도시 개발, 국토개발과 이용 이슈 등의 경우라면 다른 지역 및 인근 경계 지역의 주민들을 공론화에 참여시키는 것이 바람직
 - 예: 대구 군공항 의성-군위 이전 공론화

[표 1-3-7] 힌트 - 공론화 대상은 누구인가

한국에서처럼 사회적으로 정당성이 폭넓게 인정된 공론화 절차가 없다면 다음과 같은 외부 행위자들을 고려할 수는 있지만, 이는 공론화의 목표와 이슈에 따라 달라질 수 있음

- (공무원 대상 공론화의 경우) 해당 이슈를 책임지고 있는 주무 부처 공무원
- (공무원 대상 공론화의 경우) 상급기관 또는 관련 기관 공무원
- (공무원 대상 공론화의 경우) 지방자치단체 공무원
- 해당 이슈의 정책대상집단
- 해당 이슈의 직간접 이해관계자
- 해당 이슈와 직간접 이해관계가 없는 일반 대중
- 외국인

공론화 참여자들은 어떤 사람들이 공론화에 함께 참여하고 있는지 알고 싶어 함. 따라서 공론화 참여자들이 어떤 기준에 의해 선정되었는지를 투명하게 공개하는 것이 필요

시민단체와 직간접 이해관계자 단체의 대표자들이 참여할 경우 이해관계자들 사이의 경쟁, 상호 비방, 일방적인 정보 전달 등으로 공론화 과정이 표류하지 않도록 주의해야 함

이상적인 공론화를 위해서는 상호 투명하게 검증하고 균형잡힌 정보를 제공하기 위한 노력 필요

[표 1-3-8] 공론화의 성공 요인

- Fishkin이 제안한 공론화 원칙 1번, 정보제공: 쟁점에 대한 정확한 정보에 참여자들이 접근할 수 있도록 허용할 것
- Fishkin이 제안한 공론화 원칙 4번, 성실성의 원칙: 참여자들은 성실하게 쟁점을 비교·평가할 것
- Fishkin이 제안한 공론화 원칙 5번, 평등한 고려: 누가 제안했는가와 상관없이 제안된 안건을 동등하게 고려할 것

[표 1-3-9] 도구와 자원2

- 부록 565페이지 도구 4번의 행위 규범은 공론화 참여자들이 저야할 책임에 대한 지침을 제공하는 것으로 사전에 참여자들에게 배포하고 주지시킬 필요가 있음
- 이 규범은 또한 참여자들을 선정하는데 도움이 될 수 있음

가능한 한 모든 의견을 조합하기 위해서는 이해관계의 다양성이 고르게 표현되는 것을 보장할 필요가 있음

- 타운홀미팅(시민 토론회)이나 오픈 하우스미팅(공개 토론회)처럼 공론화 대상이 광범위 할 때, 대표자를 결정하는 것이 어려울 수 있음
- 이 경우에는, 어떤 이슈들이 제기될지 미리 예측하기도 어렵거니와 이슈에 대한 참여자들의 이해 정도 또는 지식수준을 측정하기 어려울 수 있음
- 어떤 참여자들은 공론화 의제의 지엽적인 부분에 더 집중해 공론화의 흐름을 방해할 수도 있음

[표 1-3-10] 힌트 - 어떻게 참여자를 선정해야 하는가

- 참여자 선정 기준을 사전에 명확하게 마련하는 것이 필요
 - 공론화 과정에 이해관계자들이 참석할 수 있는지(availability) 확인
 - 해당 이슈에 대한 이해관계자들의 입장(position)과 이해관계(interests)를 파악하기 위해 과거의 공론화 사례를 조사
 - 공론화에 참여하기 위해 특별한 지식이 필요한지 검토
 - 공론화 과정에서의 역할에 따른 참여자 구분이 필요 (예: 이슈 전문가, 퍼실리테이터, 법률 자문, 과학자문 등)
 - 핵심 이해관계자 집단과 누가 참여해야 하는지에 대해 의논
-

4) 시간계획

- 공론화에 할당되는 시간은 이슈의 복잡성과 채택한 공론화 방법에 따라 결정됨
 - 따라서 많은 요소들을 고려하는 것이 필요한데 기획, 실행 및 평가에 소요되는 시간을 과소평가하기가 쉬움
 - 특히 한국의 경우, 신고리 원전 공론화가 3개월 만에 종료되며 3개월을 공론화 적정 기간으로 간주하는 경향이 커지고 있음
 - 외국의 경우 이슈의 크기(사이즈)에 따라 가변적이거나, 대략 6개월에서 2-3년까지 지속하는 경우가 많음
 - 공론화의 목적과 목표가 최종 산출물(결과)에 있는 것이 아니라 최종 산출물에 도달하는 과정에서의 부산물(상호이해, 관계형성, 신뢰증진, 사회통합 등)에 있는 것이라면 너무 서두르지 않는 것이 바람직
 - 예: 통일부의 통일국민협약

[표 1-3-11] 힌트 - 시간계획을 위한 고려요인

- 의사결정 시간
- 자료집(정보자료) 개발 시간
- 대중 소통 전략과 소통 자료를 개발하기 위한 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 전문가와의 협업 시간
- 참여자와 이해관계자들이 자료집(정보자료)을 이해하고, 공론화 전에 자신들의 의견을 개진할 충분한 시간
- 시준 효과(예를 들어 휴가철, 선거기간 등은 피해야 하며 영업시간 등 일상적인 경제활동 시간을 피하는 것이 공론화 참여 활성화의 조건)
- 참여자들이 공론화 장소로 이동하기 위한 시간
- 공론화 결과를 분석하고 참여자들에게 보고하는데 필요한 시간

- 공론화 기획서는 공론화 과정의 모든 단계에서 이루어져야 할 구체적인 활동 사항과 일정을 명확하게 담고 있어야 함
- 필요한 경우, 공론화 일정을 짜는데 참여자들의 의견을 묻는 것은 관계 구축 (rapport-building)과 신뢰 구축에 중요한 부분이 될 수 있음
- 공론화 일정을 짜는데 참여자들이 관여했든 안했든 참여자는 항상 전체 일정을 알고 있어야 함
- 이렇게 하면 공론화 과정 전반에 집중할 수 있고 과정 전반을 모니터링을 할 수 있으며 돌발적인 상황이 발생할 경우 애초 기획의 수정이 큰 혼란 없이 이루어 질 수 있음

[표 1-3-12] 고려사항 1

- 참여자들에게 전체 일정과 각 단계별 임무를 끊임없이 주시시켜야 함

5) 맥락(상황) 살피기

- 공론화를 기획하는 사회적 맥락을 살펴봄으로써 공론화에 영향을 줄 수 있는 기회와 장애물들을 확인할 수 있음
 - 예를 들어, 맥락 살피기(context scan)를 통해 과거 이해당사자들 사이의 관계는 물론 특정 정치·경제·사회적 맥락에 영향을 받는 특수한 관계들도 파악할 수 있음
 - 특정 이슈에 대한 정치·경제·사회적 맥락(상황)에 관한 연구를 하면 참여자들이 공론화에 참가할 때 이룰 수 있는 합의가능영역(ZOPA: Zone of Possible Agreement)을 파악할 수 있고 갈등의 원인 또는 요소 등을 파악할 수 있음
 - 합의가능영역(ZOPA: Zone of Possible Agreement)이란 협상 용어로서 양측 모두가 수용할 수 있는 조건의 범위를 의미

- 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 전문가는 여론조사와 언론자료 분석을 통해 위의 효과를 가져 올 수 있음

- 맥락 살피기는 관련 이슈에 대한 정보를 수집하는 것이기 때문에 폭넓은 시각을 유지하는 것이 특히 중요함
 - 특정 기관이나 조직이 공론화를 진행하고자 할 경우에는 내부 환경 평가(internal environment assessment)를 통해 이슈에 대한 자기 조직의 이해수준을 먼저 확인하는 것도 필요

[표 1-3-13] 힌트 - 파악을 위한 정보는 어디서 찾을 수 있는가

- 관련 분야 웹 사이트(환경 살피기)
 - 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 부서에서 기 축적한 자료
 - 미디어 스크랩
 - 자문위원회와 같이 기 구축된 제도의 회의록
 - 신문기사와 이해관계자 집단의 웹 사이트
 - 이해관계자들과 직접 접촉
-

[표 1-3-14] 고려사항 2

- 사전 조사를 통해
 - 과거 공론화 조사를 통해 이해관계자들의 관심 사항을 파악
 - 이해관계자들이 이전의 공론화에서 제시한 견해들을 참고
 - 이해관계자들과 담당 부처와의 관계, 이해관계자들 간의 관계를 파악
 - 잠재적 참여자들의 주요 관심사가 무엇인지 미리 조사하고 확인
 - 이해관계자들이 선호하는 공론화 방식을 선제적으로 파악
 - 관련 이슈에 대한 다른 부서, 기관 및 정부의 입장과 위임 사항을 확인
-

6) 예산 편성하기

- 예산 편성은 공론화의 설계, 실행 및 평가 단계에서 필요한 비용을 예측하는데 도움을 줌
 - 예산은 공론화의 기간, 장소, 방법, 시민참여 수준 등을 고려해야 함
 - 이해관계자협의회를 구성하고 공론화 기획 단계에서 이를 활용 할 경우 의제 선정, 자료집 제작 등의 과정에서 단시간에 핵심적인 정보를 수집할 수 있어 비용 절감 가능
 - 갈등관리 및 공론화 전문가가 참여하는 자문위원회를 구성하면 기존의 공론화 절차에 대한 자문을 구할 수 있을 뿐 아니라 앞으로 진행하게 될 공론화에 대한 참여 관찰 연구(participatory observation research)를 위탁, 저렴한 비용으로 실시간 모니터링 및 사후 평가가 가능

[표 1-3-15] 힌트 - 예산항목

- 자료집 제작비
 - 유인물(hand-out), 회의록 및 요약본, 백서, (대정부) 보고서, (필요할 경우) 통·번역 비용
 - 적절한 시설, 기술 및 장비 대여비
 - 홍보 및 광고비
 - 서비스 제공자 인건비 및 각종 행정 소요(식·음료비, 회의비, 숙박비 등)
 - 행정 비용(사무용품, 필기구)
 - 장애가 있는 참여자들을 위한 지원활동비
 - 참여자 수당 및 교통비
 - 외부 전문가 자문비
 - 내부 인력 수당 및 활동비
-

- 공론화 방법이나 참여 범위가 가용 예산 수준을 초과하는 경우, 공론화의 목표를 재정의 할 필요가 있으며, 이해관계자와 참여자를 보다 명확히 선별해 공론화 크기(size)를 축소
- 예산 편성은 유익한 공론화를 위해 무엇이 필수적인지를 식별할 수 있는 기회를 제공
- ※ 기획팀과 예산팀이 상호 협력해 예산수립 전 과정을 논의하며 공론화 프로세스를 보다 정교하게 설계하는 계기로 활용해야 함

[표 1-3-16] 힌트 - 고려사항 3

- 어떤 비용이 필수적이고 어떤 비용이 선택적인지를 신중하게 판단
- 예: 외국인이 참여하거나 외국 전문가의 참여가 필요할 경우, 또는 외국자료가 다수 필요할 경우에는 통번역비가 필수적
- 예: 장애인의 참여가 예상되는 경우 보조인의 인건비와 식음료 및 숙박비 등 부대비용이 필수적

기 홍보 및 소통 전문가들과 미디어 포함시키기

- 공론화 과정에서, 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 전문가들은 언론과 관계를 맺고 유지하는데 유익하게 기능해 일반 대중뿐만 아니라 공론화 기획팀 및 참여자 모두에게 이익이 됨
- 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 전문가들은 어떤 유형의 커뮤니케이션 전략이 필요한지 판별하고, 어떤 유형의 커뮤니케이션 수단이 필요한지 식별하는 초기 단계에서 특히 중요함
- 커뮤니케이션팀은 홍보 및 소통 활동 전반을 관리

[표 1-3-17] 고려사항 4

홍보 및 소통(커뮤니케이션) 전문가들의 검토가 필요한 업무 범위

- 방송 및 신문 기사 내용
 - 비공식 기자회견 내용
 - 질의응답을 포함, 대변인의 기자회견 내용
 - (교육용) 정보자료집 내용
 - 공론화 홍보를 위한 브로슈어나 팸플릿
 - 사실 관계 확인자료 (fact sheet)
 - 직원들의 미디어 트레이닝과 대 미디어 전략수립
 - 광고
 - 웹사이트
-

○ 모든 공론화 과정에는 반드시 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 기획이 필요하며 공개 배포를 목적으로 작성되는 모든 정보자료집은 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 팀의 공식 승인 과정을 거치는 것이 안전

○ 또한 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 팀은 공론화에 대한 언론 활동과 여론 조사를 모니터링하여 언론을 최대한 활용할 수 있도록 노력

※ 언론이 공론화 과정에 직접 영향을 미칠 수 있기 때문에 언론과의 관계는 공론화의 성공에 있어 매우 중요

[표 1-3-18] 힌트 - 홍보 및 소통 담당자는 무엇을 할 수 있는가

- 공론화 과정에서의 역할을 결정할 수 있도록 도움
 - 언론과의 관계를 조정
 - 일반 대중을 위한 정보의 양과 유형을 파악하는데 유용
 - 공론화 참여자들을 위해 어려운 이슈를 평이한 언어로 전환
 - 쟁점이 되는 이슈를 명확하게 드러내고 특히 복잡한 이슈의 경우, 간명한 메시지로 전환
 - 언론 활동을 위해 대변인과 공조
-

2. 제2단계 - 디자인

- 공론화 과정을 설계한다 함은 공론화에 대한 기대를 달성할 수 있는 구체적인 프로세스를 단계별로 마련하는 것을 의미
- 공론화 방법을 선정하는 것은 공론화 과정의 유연성을 보장하는 것인 만큼 매우 중요하고 가장 핵심적인 설계 요소
- 공론화의 방법을 선정할 때, 다음과 같은 핵심 요소들에 주목하는 것이 중요함
 - 이슈와 그 이슈의 긴급성
 - 인적 그리고 경제적 자원의 가용성
 - 시간과 기술의 가용성
 - 지리적 요소(전국적인, 지역적인 혹은 둘 다)
 - 이해관계자들의 범위
 - 의사결정자들이 원하는 참여의 정도
 - 이해관계자들이 원하는 공론화 방식

1) 공론화 방법 선정

- 공론화에는 수많은 방법이 존재함. 모든 상황에 적합한 유일한 공론화 방법이나 과정은 존재하지 않음에 유의해야 함
- 다양하게 개발된 공론화 방법은 제 각각 고유의 강점과 약점을 가지고 있기 때문
- 가장 효과적인 공론화는 이해관계자들의 필요를 충족시키고 공론화 과정의 효율성과 효과성을 극대화할 수 있는 다양한, 최적 기술을 사용하는 것임
- 전 세계적으로 새로운 공론화 방법이 지속적으로 개발되고 있고 나날이 발전하고 있음에 유의해야 함
 - 전 세계적으로 정당성이 인정된 표준화된 공론화 모형은 없으며 모든 모형은 특정 지

- 역에서, 특정 시점에, 특정 목적을 위해 고안된 시민의견 수렴과 진단 방법에 불과함
- 다만, 전 세계적으로 널리 쓰이며 효율성과 효과성이 검증된 방법을 사용하는 것이 그나마 더 안전할 뿐임
 - 한국에서 활용되는 공론화 모형은 주요국에서 사용되는 공론화 모형의 보편성과 한국적 맥락의 특수성을 결합할 때 사회적 수용성이 높아질 것으로 기대할 수 있음
- 여기에는 전자 및 인터넷 기술의 통합은 물론, 대면적 상황에서의 새로운 소통 기술을 접목하는 방법이 포함됨
- 인터넷 기술의 접목은 시간적·지리적 한계 극복에 유리
 - 코로나 19 등, 신종 감염병 상황에서는 특히 비대면, 비접촉 기술의 활용이 필요
- 대부분의 정부 관리자들과 민간 부문의 공론화 기획자들은 일반적으로 이슈에 대한 피드백과 제안, 다양한 옵션을 수집하는 전통적인 공론화 과정, 예를 들어 한국에서는 공론조사(숙의여론조사)와 같은 방법에 친숙함
- 한국의 행정절차법이 규정하는 공청회(public hearing) 역시 넓은 의미에서 공론화의 한 형태로 볼 수 있으나 한국에서는 그것이 과도하게 형식화되어 공론화(시민 의견 수렴 과정)로서의 의미를 상실
- 그러나 타운홀미팅(Town Hall meeting), 합의회의(consensus conference), 시민배심원(citizens' jury), 플래닝 셀(planning cell), 공론조사(숙의여론조사)(deliberative polling) 등과 같은 방법으로 시민, 전문가, 선출직 공무원과 정부간의 대화를 촉진하고 보다 높은 수준의 시민참여를 가능하게 하는 다양한 방법이 있음

[표 1-3-19] 도구와 자원 3 - 서식 1

- 다양한 공론화 방법의 장단점 소개와 설명은 부록 558페이지 2번 도구를 참조
- 이 자세한 내용은 이 보고서의 2편 참조
- 공론화 기획에 대한 더 자세한 내용은 부록 562페이지 3번 도구 공론화 기획 템플릿 참조
- 공론화 기획은 공론화 시작 전에 준비한 전략기획(strategic planning)에 기초해 이루어져야 함

□ 중요한 것은 새로운 공론화 방법을 모색하고, 언제 그리고 어떻게 공론화의 목표에 조응하는 새로운 방법을 사용할 것인지를 신중하게 결정하는 것임

○ 이에 대한 논의는 이 보고서의 제1장 2절 2. 공론화의 유형(pp.31-44) 참조

□ 공론화의 목표가 설정되면 다음과 같은 질문이 유용함

○ 일반적으로 이러한 이슈와 이해관계자들을 대상으로 공론화를 진행하기 위해 사용되는 방법들은 어떤 것인가?

- 이때 사용되는 방법의 장점과 단점은 무엇인가?

○ 공론화 과정을 수립하는데 이해관계자들이 참여해야 하는가?

- 과거의 공론화에 동일한 이해관계자들이 참여했는가?

○ 이 밖에도 참여해야 하는 다른 이해관계자나 대상 집단이 있는가?

- 어떻게 그들을 참여시킬 수 있나?

○ 이해관계가 첨예하게 다른 집단들을 같은 테이블에 초대하는 것이 필요한가, 그렇지 않은가?

○ 기대하는 결과는 무엇인가?

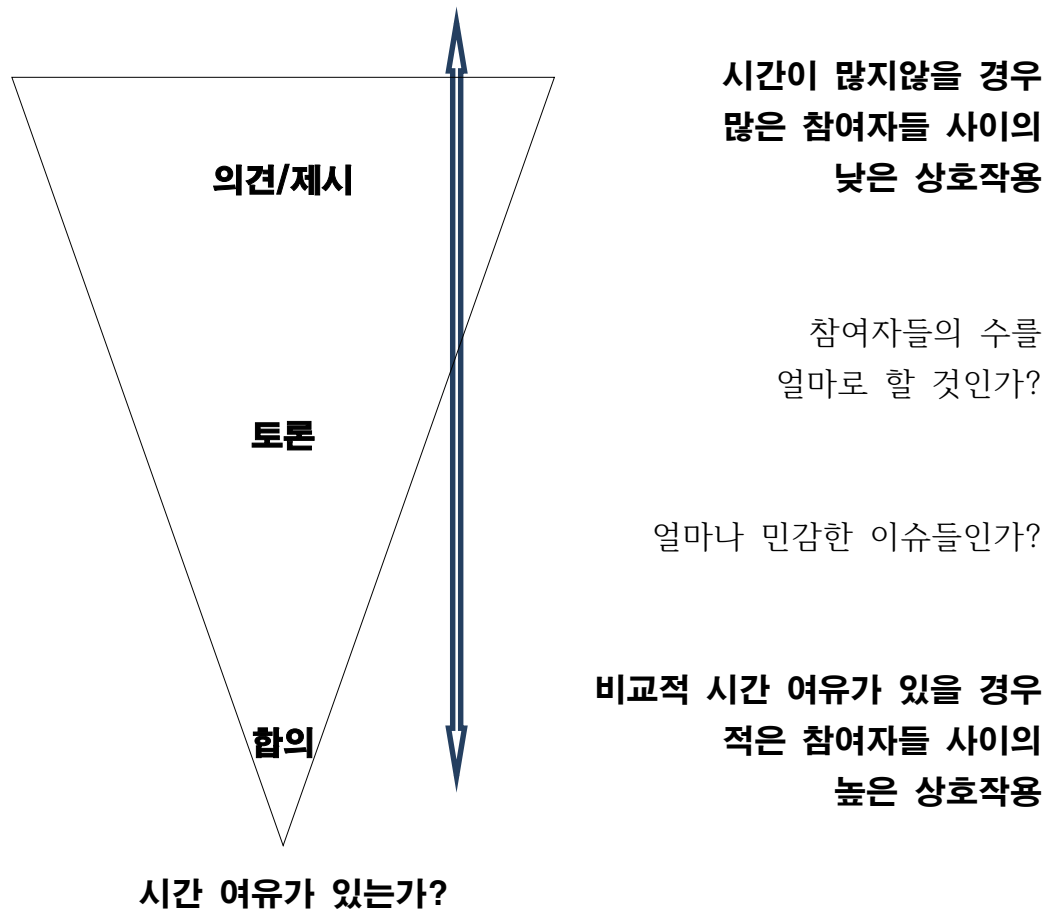
- 이해관계자 집단 사이의 합의(consensus)가 공론화의 목표인가?

- 합의형성이 목표가 아니라면, 어떤 방법으로 다수 의견을 창출할 것인가?
- 의견 불일치도 수용할 수 있는가?
- 참여자들은 공론화 기획자가 제시하는 대안에 대해 충분한 피드백을 제공할 수 있을 것으로 예상되는가?
 - 참여자들이 대안을 개발하고 잠재적인 해결방안을 제시할 수 있을 것으로 예상하는가?
 - 참여자들이 이슈 담당 기관에서 집행할 수 있을 결정을 내릴 수 있을 것으로 기대하는가?
- 참여자들이 자신들의 결정에 주인의식을 가질 수 있을 것으로 기대하는가?

[표 1-3-20] 힌트 - 공론화 방법을 어떻게 선택할 것인가?

- 아래 그림은 공론화의 선택 기준을 간략히 예시하고 있으며 주어진 이슈특성을 고려해 시민 참여를 활성화할 수 있는 방법을 보여주하고자 작성한 것임

공론화 수준을 어느 정도로 할 것인가?



- 이해관계자들은 새로운 기술을 이용할 수 있는 집단인가?
- 이해관계자들과 참여자들이 지리적으로 분포되어 있는 곳은 어디인가?
- 예산은 얼마인가?
- 공론화의 목표가 무엇인가?

2) 유연성 보장

- 공론화 기획팀은 만약에 있을 수 있는 상황변화에 민감하게 대처할 수 있을 만큼 공론화 과정을 유연하게 설계해야 함
 - 예를 들어 목표를 재설계해야 할 경우도 생길 수 있고, 목표나 참여자들이 시간의 흐름에 따라 바뀔 수도 있으며, 우선순위도 바뀔 수 있음에 유의해야 함
 - 공론화 기간이 길어질수록 예상하지 못한 상황변화에 대처할 수 있도록 유연한 과정 설계가 중요

- 공론화 과정 내에 삽입되는 각 활동에 대한 구체적인 기획을 수립하면 유연성을 확보할 수 있음
 - 이러한 기획들은 참여자들의 특성, 참여자들의 소재지 그리고 다른 변수들에 따라 각각의 활동들을 어떻게 조직하고 추진할지에 대한 고민을 포함해야 함
 - 또한 대체 토론 진행자, 퍼실리테이터, 또는 장소에 대한 PLAN B를 가지고 있어야 하며 어떤 경우든 반드시 참여자들과 변경 사항을 공유해 투명성을 높이기 위해 노력해야 함
 - 갑작스러운 계획 변경, 사전에 공지되지 않은 참여자 변경, 양해를 구하지 않은 장소 변경 등은 불필요한 오해와 불만을 일으킬 수 있음에 주의

3. 제3단계 - 실행

- 공론화 기획팀의 관리 능력과 퍼실리테이터(촉진자)의 숙의토론 운영 기술이 실행 단계의 성패를 좌우

- 실행 단계에서 주요 과제는 다음과 같음
 - 공론화를 관리하며 순조롭게 진행될 수 있도록 하는 것
 - 의견 교환을 촉진하고 생산적 참가를 격려하는 것
 - 전 과정을 평가하는 것

- 실행기획이 세부화될수록 공론화 활동의 성공과 과정 전체의 완결성을 높일 수 있음

[표 1-3-21] 힌트 - 실행기획이란

기획팀, 퍼실리테이터, 전문가, 공론화 발주처 등과 참여자들의 필요를 확인하고 다음 사항들을 고려하고 점검해야 함

- 공론화 장소
 - 물리적 안정성과 접근성
 - 참여자들의 문서해독 능력
 - 기술적 지식
 - 컴퓨터 접근성
 - 참여자들의 분포장소(여행시간과 비용, 문서에 대한 접근성)
 - 언어적 문화적 차이
 - 퍼실리테이터의 역량과 가용성
 - 전문가의 역량과 가용성
-

- 공론화에 참가하는 발주처, 미디어, 이해관계자들과 일반 참여자들을 포함, 가급적 공론화에 참여하게 될 사람들의 성향을 미리 파악해 아래 세부사항을 점검하는 것이 바람직

- 공론화를 위한 장소
- 토론방의 선정과 보안성 및 접근성
- 대 미디어 개방 정도 및 미디어의 요구 사항
- 특정 유형의 음식 및 다과
- 공론화에 적합한 복장 규정 (캐주얼 또는 비즈니스 복장에 대한 사회적 또는 문화적 선호도에 따라 드레스 코드 안내)

1) 공론화 관리와 촉진

- 공론화의 성공적인 관리와 촉진을 위해서는 아래 사항들이 필요
 - 공론화 목표에 대한 명확한 이해
 - 공론화 과정에서 사용할 의사결정과정에 대한 이해
 - 참여자들이 제기할 이슈에 대한 지식

[표 1-3-22] 고려 사항 5

공론화를 관리하고 진행하기 위해서는 다음 지식과 기술이 필요함

- 경청
 - 합의 형성
 - 집단 동학(group dynamics)에 대한 이해
 - 촉진(퍼실리테이션)
 - 협상
 - 갈등관리
-

- 공론화 과정을 관리하는 것과 공론화 활동을 촉진(퍼실리테이션)하는 것은 두 개의 서로 다른 미션임에 유의할 것

- 과정 관리라 함은 세부 사항을 관찰하고 예기치 않은 상황을 관리하며 필요에 따라 공론화 절차와 과정을 수정하는 것을 의미
- 촉진(퍼실리테이션)은 참여자들이 자신의 의견을 부담 없이 밝힐 수 있도록 돕고 생각을 교환할 수 있도록 조장하는 것을 의미

[표 1-3-23] 힌트 - 누가 퍼실리테이터가 될 수 있는가?

	발주처	중립적인 제3자
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 이슈에 대한 심층적인 지식을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적인 훈련을 받음 • 공정하다고 판단됨
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 공평한 것으로 보이지 않을 수 있음 • 갈등관리 및 촉진(퍼실리테이션) 기술이 부족할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 이슈에 대한 세부 이해가 부족할 수 있음 • 정보에 대한 정확한 해석이 어려울 수 있음
잠재적 해결방안	<ul style="list-style-type: none"> • 균형을 이루기 위해 반대측과 공동의 장 수행 • 사전에 전문적인 촉진자(퍼실리테이터)와 공론화 과정과 기대하는 산출물에 대해 토론 	<ul style="list-style-type: none"> • 발주처 담당자들은 필요에 따라 추가 정보를 제공하는 전문가의 역할을 수행할 수 있음 • 기획팀의 멤버가 공동 촉진자(퍼실리테이터)가 될 수 있음

- 외부 퍼실리테이터(촉진자)를 고용하는 것이 항상 가능하지 않아 공론화 발주처나 관리자들이 공론화의 퍼실리테이터(촉진자)와 관리자 역할을 동시에 담당해야 하는 경우도 있음

※ 외부 퍼실리테이터(촉진자)에게 의뢰하는 것이 공론화의 중립성을 보장하며 불필요한 오해를 사전에 예방할 가능성이 큼

- 좋은 기획과 관리계획을 수립해 잠재적 충돌 영역을 식별하고 대비하는 것이 필요
- 공론화 중에 갈등을 피하기는 어렵기 때문에, 갈등과 대면하고 적절하게 반응하기 위한 최고의 방법은 갈등의 다양한 수준, 유형 및 원인을 미리 파악하는 것임
- 갈등을 다루는 방법과 다른 사람들이 갈등을 다루는 방법을 이해하면 분쟁이 공론화에 끼치는 영향력을 줄일 수 있음

[표 1-3-24] 고려 사항 6

- 공론화에서 참여자의 기대와 발주처의 기대를 서로 나눌 수 있는 기회를 마련하는 것이 중요한 이유는 공론화가 원래의 목적대로 진행될 수 있는 토대를 만들기 때문

- 의사결정의 범위는 토론의 범위를 미리 확정하는 역할을 수행. 토론에서 다루어야 할 주제와 다루지 말아야 할 주제 등을 미리 식별할 수 있도록 해줌
 - 공론화가 모든 이슈를 한꺼번에 논의하거나 해결할 수 없음을 명심해야 함
 - 그러나 좋은 공론화는 다른 이슈들을 어떻게 논의하고 해결할지에 대한 좋은 본보기가 될 수 있음
 - 참여자들은 공론화를 마치며 후속 공론화에서 제기할 만한 이슈들과 그에 대한 참여 방안을 제안하도록 장려할 필요가 있음

[표 1-3-25] 고려 사항 7

공론화 시작 전 갈등관리 전략

- 커뮤니케이션 스킬을 함양하기 위한 강의 청취
- 갈등관리 전략, 사람의 성향파악, 갈등 유형에 대한 이해를 돕기 위한 갈등관리 교육 수강
- 왜 특정 입장(position)을 제시하는지 물어봄으로써 잠재적 갈등의 본질을 파악하는 훈련(예: 맥락 살피기)

공론화 과정에서의 갈등관리 전략

- 공론화에 대한 각 참여자의 책임과 권한을 설명함
 - 참여자들과 함께 공론화의 목표와 이슈 정의(issue definition)를 공유
 - 참여자들에게 참여의 유형과 수준 그리고 공론화 과정에 대해 자세히 설명
 - 참여자들과 함께 공론화에 대한 기대치를 공유하고 참여자들끼리도 서로 기대치를 나누도록 함
 - 이슈의 만족스러운 해결책이 존재할 수 있다는 가능성을 끊임없이 확인해줄 것
 - 관리자나 촉진자는 참여자들이 무엇을 알고, 어떻게 느끼고 생각하는지를 자기가 규정해서 말하지 말고, 참여자들이 스스로 자신들의 의견을 밝히도록 함
(예: “당신은 이런 저런 것을 알고 있고 이에 대해 이런 저런 느낌을 가지고 있군요.”라고 말하기보다 “선생님에게 중요한 문제인 것 같은데 어떻게 알고 계시나요? 또 그 관점에 대해 어떻게 생각하시는지요?” 라고 말하는게 중요 ☞ 관리자나 촉진자가 참여자의 의중을 알고 있다고 해도 이를 자기가 말하지 않고 참여자 스스로 말하는 게 중요)
 - 참여자들에게 이 이슈가 얼마나 중요한지를 이해하고, 갈등을 즉시 해결하는게 좋을지 아니면 갈등해결을 일시적으로 보류해도 되는지를 잘 판단할 수 있을 것
 - 주어진 이슈에 대한 종합적인 해결책을 모색하기보다 이슈를 다수의 부분으로 분해하고 각각에 대한 해결책을 개발할 줄 알 것
 - 참여자들의 요구와 필요에 부응하기 위해서 다른 부서(부처)나 기관 등, 적절한 기관을 참여시켜야 하는지 확인 할 것
 - 공론화 기획팀이 주어진 이슈 해결을 위해 관계 부서(부처)나 기관 등과 사전 조율(코디네이션) 했는지 확인할 것
 - 참여자들이 대안을 찾아 볼 의향이 있는지 확인할 것
-

2) 참여자들의 의견 관리

- 참여자들은 공론화 과정에서 다양한 방식으로 피드백을 제공할 수 있음
 - 기획팀이 예상하는 참여자들의 피드백 종류와 피드백을 주는 시점, 공론화 발주처(협회, 기관이나 부처)가 수용할 수 있는 후속 조치를 참여자들에게 알리는 것이 중요함
 - 참여자들로부터 정보를 수집하고 기록하는 절차가 공개적이고 투명하면 할수록 의사결정 과정이 공개적이고 투명해져 공론화 과정이 더욱 정당하다고 느끼게 할 수 있음
 - 참여자들의 피드백을 제대로 해석했는지 확인하기 위해 참여자들의 의견을 재차 확인하는 것이 매우 유용한 경우가 있음
 - 공론화 과정에서 개선된 모든 의견과 피드백을 데이터베이스로 관리하고, 모든 문서를 보존하며 공론화 과정 자체를 투명하게 공개하는 것은 공론화를 통한 의사결정의 투명성 향상에 기여함
 - 신뢰는 모든 정보가 투명하게 공개될 때 구축됨

[표 1-3-26] 도구와 자원 4 - 서식 2

- 각각의 회의 혹은 세션에 대한 요약 정보를 어떻게 제공할 수 있는지에 대한 예시는 부록 567 페이지 도구 5번의 회의 요약 템플릿을 참조
- 현실적으로 가능하고 필요할 경우, 회의나 세션 요약본을 온라인에 게시하거나 공개된 장소에 열람 또는 개인 이메일이나 우편을 통해 개인이나 단체에게 보낼 수 있음

[표 1-3-27] 고려 사항 8

공론화 과정에서 참여자들이 보여주는 피드백의 다양한 형태(예시)	
<ul style="list-style-type: none"> • 구두 • 공론화 중 의견 적기 • 공론화의 음성, 영상 녹음 • 인터뷰와 토론 • 전화 핫라인 	<ul style="list-style-type: none"> • 서면 • 출력물이나 온라인으로 된 완성된 워크북, 설문지와 조사지 • 편지와 이메일 • 투표 • 출력물 혹은 온라인 상의 피드백과 의견

3) 과정 평가

지속적인 모니터링을 통한 평가는 공론화 과정에서 매우 중요함

- 공론화의 진행을 주어진 의사결정 범위와 목표에 집중하도록 하기 위해서는 각각의 단계에서 성공 여부를 추적하고 필요에 따라 중간 과정을 조정하는 것이 필요함
- 공론화의 목표, 목적 및 예상 결과에 비추어 진행 중인 과정을 모니터링하는 것이 바람직

[표 1-3-28] 힌트 - 모니터링

과정을 평가하고 모니터링 하기 위해서 무엇을 사용해야 하는가? (예시)

- 설문지
- 공론화 유형에 따라 참여자들은 자신의 의견을 특정 서식을 통해 제출(출력물이나 온라인 둘 다 가능)
- 인터뷰
- 참여자들은 구두로 자신의 평가 의견을 제공
- 포커스 그룹
- 참여자들 가운데 핵심 집단을 선정, 공론화 과정의 특정 측면에 대한 심층적인 피드백과 의견을 제공하도록 초대
- 미디어 스캔
- 뉴스 스크랩을 통해 공론화 과정에 대한 정보와 반응을 모니터링

□ 공론화를 모니터링 하고 평가할 때 외부적, 내부적 두 가지 측면이 있다는 것을 기억해야 함

- 참여자의 관점에서 공론화 과정 전반을 모니터링하면 세부 기획의 준비 및 공론화 결과를 포함한 공론화 과정에 대한 피드백을 수집할 수 있는 최상의 기회를 마련 ☞ 현 공론화 평가는 물론 향후 다른 공론화 준비에 유용한 정보를 수집
- 이와 관련하여, 필요한 경우 홍보 및 소통(커뮤니케이션) 팀과 협력해 포커스 그룹 선정, 설문 조사 개발 및 미디어 스캔과 관련된 도움을 받는게 바람직
- 동시에, 과정 전반을 모니터링하는 내부평가는 애초에 기획팀이 설정한 공론화의 목표를 충족시키고 있는지, 유용한 정보를 충실히 제공하고 있는지, 양질의 의견이 충분히 수집되고 있는지 등을 확인 할 수 있는 기회를 제공함

□ 기획팀은 주기적으로 참여자들의 의견을 검토하며 모니터링 활동을 통해 수집된 참여자들의 피드백 수준이 적정한지 검토

[표 1-3-29] 고려 사항 9

다음은 목표 달성을 위한 모니터링의 중요성을 보여주는 몇 가지 예

- 이번 공론화는 특정 이슈에 대한 참여자의 이해 수준을 향상시키는 것이 목표인데 반복되는 공론화 과정에 같은 참여자가 지속적으로 참여하지 않아 이 목표를 달성하는 것이 어렵다면 다른 공론화 방법을 선택하는 것이 좋음
 - 만일 참여자들로부터 의견을 수집하는 것이 목표인데 그 의견이 이슈 해결 방안을 적절히 제시하고 있지 못하다면, 자료집(워크북)의 범위, 질문 또는 참고자료의 개정이 필요한지 검토해야 함
 - 만일 참여자들 사이에서 합의를 도출하는 것이 목표지만 이것을 이루지 못하면, 기획팀은 사용할 수 있는 다른 공론화 방법이 있는지를 검토하는 한편, 의사결정 범위가 너무 좁거나 너무 광범위하게 정의되어 있는게 아닌지를 재검토해야 할 필요가 있음
-

4. 제4단계 - 결과 취합 및 보고

- 공론화를 통해 수집된 정보를 평가하고 의사결정에 활용하기 위해서는 참여자들의 피드백을 종합해야 함

- 참여자들의 기여도를 평가하는 방법은 다음과 같음:
 - 참여자들의 모든 피드백을 요약
 - 데이터의 양이 충분한지 또는 양질의 데이터인지 조사하고
 - 피드백의 성격과 내용을 조사
 - ※ 다양한 자료 원(源)으로부터 얻어진 정보를 종합하는데 과학자와 같은 전문가들의 도움을 받는 것이 유용함

- 참여자들에게 종합된 의견을 보고하는 것은 공론화의 마지막 단계에서 뿐만 아니라 공론화 이후 과정에서도 필요할 수 있음
 - 보고 양식은 여러 가지 형태를 취할 수 있기 때문에 언제, 어떻게 그리고 누가 어떤 형식으로 보고할 것인지를 공론화 기획단계에서 결정해야 함

- 기획팀은 또한 내부적으로 어떤 보고서 형식과 방법을 선택할 것인지 사전에 결정해야 함
 - 결정은 언제 내리고, 상급 기관이 이를 언제 승인하며, 관련 정보 갱신주기를 언제로 할지 등을 기획공론화 발주기관의 어느 부서, 누가 이 과정을 담당할 것인지에 대해 사전에 결정하는 것이 필요

[표 1-3-30] 힌트 - 어떤 유형의 보고서가 사용될 수 있는가?

어떤 유형의 보고서가 사용될 수 있는지?

- 회의 요약본
 - 의사결정자에게 제공할 수 있는 공론화 중간 보고서
 - 공론화 참여자들의 의견을 정리한 종합 보고서
-

□ 참여자들에게 다시 보고 하기

- 수집된 커멘트, 의견 및 정보를 요약하는 것은 공론화 참여자와 의사결정자 모두가 주어진 주제를 이해하고, 참여자들이 개진한 의견의 추세와 강점을 파악하고, 누가 참여했는지를 알 수 있도록 하는데 매우 유용함
 - 이러한 종합보고서는 참여자들에게 공론화 전반에 대한 최종 보고를 할 때 유용한 근거가 될 수 있음
 - 종합보고서를 제 때 작성할 경우 협약, 합의, 쟁점 등 공론화 과정 전반의 활동 결과를 포함할 수 있음

[표 1-3-31] 고려 사항 10

- 외부 청중들을 위한 보고서는 과학적이고, 정책적이거나 관료적인 용어들을 최소한으로 유지해야 하며 약어나 암호화된 언어는 피해야 함
-

- 공론화 과정과 데이터 분석은 상호 밀접하게 연결되는 작업임. 공론화 과정과 의견 수집 과정 그리고 시민참여는 수집되는 정보의 질과 데이터의 종류에 영향을 미침
- 공론화 과정에의 참여가 공론화 결과에 어떻게 영향을 주었는지를 관찰하고 분석한 결과도 보고서에 포함하는 것이 향후 공론화 준비에 유용한 자료가 될 수 있음

[표 1-3-32] 힌트 - 고려 사항 11

아래 질문들은 공론화 결과 또는 최종 결론을 보고하고자 할 때 물어봐야 하는 질문들임

이 중 몇 개의 질문은 평가와 연관되며 평가는 공론화 보고서의 일부분으로 포함될 수 있다는 것을 기억해야 함

- 언제 그리고 어디서 공론화가 진행되었는가?
- 누가 참석했는가? 그들의 기여도가 만족할만한 수준이었는가?
- 어떤 공론화 방법을 사용했는가?
- 공론화 참여자들의 피드백은 무엇이었는가? 의견은 어떻게 달랐는가? 수렴되었는가? 아니면 분산되었는가?
- 피드백의 출처를 밝히는게 필요한가? 참여자들의 커멘트를 함축된 가치에 따라 분류할 필요가 있는가?
- 공론화의 환경 검토가 공론화에 준 영향이 있는가? 어떤 영향을 미쳤는가?
- 참여자들의 의견은 주로 어느 수준에서 개진되었는가? 개인, 공동체 또는 국가 수준 가운데 어느 수준의 해법을 원하는가? 기초 자치단체, 광역 자치단체 또는 국가적 수준 가운데 어느 수준의 해법을 선호하는가?
- 공론화 과정에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 다른 정보, 의견 또는 문제제기가 있었는가?
- 정부의 결정이 공론화 결과를 수용해 내려졌는가?
- 공론화 결과 또는 공론화에서 제기된 이슈와 커멘트 등이 정부의 의사결정과정에 어떤 영향을 미쳤는가?
- 공론화의 목표를 달성했는가?
- 부정적인 피드백은 어떻게 다루었는가? 이것이 공론화 과정에 어떤 영향을 미쳤는가?
- 과정의 지속적인 평가가 진행되었는가? 지속적인 평가 결과가 공론화 과정 전반에 어떤 영향을 끼쳤는가?

5. 제5단계 - 평가 및 후속 단계 준비

1) 평가

- 평가는 경험으로부터 배우기 위한 한 가지 방법
 - 공론화 과정과 활동을 모니터링 하면 어느 시기에든 평가할 수 있으며(형성적 평가방법 formative method), 공론화가 끝난 뒤에 평가할 수 있음(총괄적 평가방법 summative method)
 - 기획 단계에서는 공론화의 어떤 면을 평가할 것인지, 평가를 수행하는데 필요한 정보를 어떻게 수집하고 성과를 어떻게 측정할 것인지를 사전에 결정하는 것이 중요함
 - 평가는 모든 참여자들이 공론화의 목표를 명확하게 이해하고 있을 때 더욱 성공적일 수 있음

- 평가는 다음의 상황을 포함하여 진행
 - 공론화의 가치를 공론화 기획팀 및 일반 시민들에게 고지함
 - 공론화 발주처(발주기관)가 공론화 목표를 성공적으로 달성하기 위해 얼마나 노력하고 협력했는지를 측정
 - 미래의 공론화 구상에 도움이 될 수 있는 모범 사례와 교훈을 문서화하는 것이 중요
 - 이해관계자 등 공론화 참여자의 참여를 촉진시키고 정부 의사결정 과정에서 공론화 결과를 반영하기 위해 공론화 발주처(발주 기관)가 기울인 노력의 효과성을 모니터링하는 것이 중요

- 공론화 발주처(발주 기관)가 공론화 이후에 관련 이해관계자들과 관계 개선을 위해 얼마나 노력하는지를 살펴보는 것도 중요

- 평가는 공론화 과정의 필수 요소이며, 중간에 평가가 누락되거나 공론화 종료 이후에 총괄적인 평가로 끝나지 않도록 공론화 초기 단계부터 평가의 틀을 만들고 공론화 과정을 지속적으로 모니터링하며 평가를 수행

[표 1-3-33] 고려 사항 12

- 공론화 전 과정에 걸쳐 지속적인 문서화와 보고는 평가를 위한 중요한 기반을 제공

2) 후속 단계 준비

- 공론화를 문서화하고 정보를 공유하며 평가하는 것은 배우는 과정으로, 이해관계자들과의 지속적인 관계 그리고 부서의 관행을 발전시키는데 도움을 줌
 - 관계 형성은 중요. 특히 공론화의 결과로 집단이 형성되었을 때 더욱 중요
 - 공론화의 목표와 결과물은 그것이 일시적 특별 방안으로 남을 것인지 또는 지속적인 방안으로 발전할 것인지를 결정

[표 1-3-34] 고려 사항 13

다음 과정이 필요한지 결정하는데 도움을 줄 수 있는 몇 가지 질문

- 해결되지 않은 이슈들이 여전히 있는가?
- 공론화의 목표와는 관련이 없지만 공론화 과정에서 참여자들이 제기한 이슈들이 사후 조치를 필요로 하는가?
- 더 많은 정보 수집이 요구되는가?
- 참여자들과의 관계를 공식화하기 위한 제안이 있는가?
- 참여자들과 다른 이해관계자들은 공론화에 대해 어떻게 평가하는가?
- 다른 관련 이슈에 대한 연구가 필요한가?

- 정보의 지속적인 공유와 홍보 및 소통(커뮤니케이션)의 장을 열어주고, 미래의 관계를 발전시킬 수 있도록 참여자들과 연락을 유지하는 것이 중요
- 참여자들과 지속적인 연락은 문서를 제공하거나 문서(출력물이나 온라인상)를 찾을 수 있는 곳을 표시함으로써 우편 또는 이메일 업데이트를 통해 유지할 수 있음
- 더 많은 사람들에게 다가갈 수 있는 많은 도구 중 하나가 아니라면 일반적으로 미디어를 피드백의 도구로 사용하는 것은 좋지 않음

[표 1-3-35] 고려 사항 14

연락을 유지하는데 고려해야 하는 것

- 공론화 문서에서 전화번호, 이메일 주소, 우편 주소와 같은 연락처 정보를 참여자에게 제공
 - 공론화 과정이 완료된 후 제출되는 의견, 불만 사항 및 제안을 처리하기 위한 명확한 정책 및 절차를 개발
 - 보고 내용에 대한 결정이 보고서 제출 기간에 결정이 되지 않았더라도 참여자들과 이해관계자들에게 결정을 채택하는데 있어 그들의 조언이 어떤 영향을 끼쳤는지 설명하고 결정된 내용에 대해 설명해야 함
-

제3절 소결

- 지금까지 숙의민주주의를 중심으로 공론화가 등장한 문맥과 선행연구들을 검토하여 공론화의 개념과 원칙, 특징들을 검토하였음
- 이를 바탕으로 공론화를 실제로 구현시킬 때 요청될 수 있는 단계별 조건과 절차 등의 매뉴얼을 구성하고자 하였음
- 제2편에서는 공론화의 대표적인 기법들을 선정하여 기법별 매뉴얼을 도출하고자 하였음
 - 포괄적이고 심층적인 문헌 분석을 통해 타운홀 미팅, 시나리오 워크숍, 공론조사(숙의여론조사), 시민배심원제, 플래닝 셀, 합의회의 등을 주요공론화 기법으로 선정하였음
 - 공론화에서 공통적으로 추출된 단계별 매뉴얼의 요인들을 기법의 원형 및 사례 분석을 통해 기법별 매뉴얼을 구체화시키고자 함

제2편. 사례 및 매뉴얼

제1장 타운홀미팅

제1절 개요와 특징

제2절 타운홀미팅 사례분석

제3절 타운홀미팅 매뉴얼

제1장 타운홀미팅

제1절 개요와 특징

1. 타운홀미팅의 개요

1) 정의

- 타운미팅(Town Meeting)은 시민의 자발적 참여를 기반으로 한 정치사회적 결사체 (남궁곤, 2004)
- “본래 타운홀미팅(town hall meeting)은 주민들의 직접적인 토론과 숙의의 과정을 거쳐 핵심 의제에 대해 스스로 결정하도록 하는 방법으로 미국 식민지시대에 마을공동체가 마을의 큰 홀에서 모여 토론을 통해 마을의 규범을 결정한 데서 기원” (김학린, 2015)
- 뉴잉글랜드 지방의 타운미팅은 주민총회로서 지역 주민들은 누구나 자유롭게 의사표시하고 대표자를 뽑는 방식으로 지방행정과 자치에 참여하는 직접 민주주의 장(남궁곤, 2004)
- 거대 사회가 된 오늘날 타운미팅은 직접 민주주의 방식의 의결기구보다는 조직과 지자체에서 공동체 문제의 해결과 조직 혁신을 위한 토의 기구로 활용(권속도, 2016; 이희균, 2004)
- 타운미팅은 공론조사(숙의여론조사), 합의회의, 시민배심원제, 공공토론, 숙의 거버넌스 등과 함께 숙의의 대표적 형식(권속도, 2016)
- 이른바 마을회의, 다시 말해 주민총회를 열어 의사결정을 하면 수준 높은 마을을 위한 ‘주민의 자발적 참여민주주의’가 성립(김상욱, 2015)
- 불평불만이 있으면 회의에 참석해서 이야기하라는 대원칙이 서 있는 것이 미국의 ‘타운미팅(Town Meeting)’

2) 연혁

□ 영국 식민지 시대부터 미국 뉴잉글랜드 지방에서 실시

- 런던데리는 미국의 동북부 뉴잉글랜드 지역의 뉴햄프셔주 로킹엄 카운티 서쪽에 위치한 인구 약 24,000명(2010년 기준)의 작은 타운임
- 마을에서 먹고, 자고, 일하는 주민이 권력을 가져야 한다는 가장 기본적이고, 전통적인 개념에서 출발함
- 1835년에 시작하여 200여 년이라는 역사를 가진 타운미팅을 통해 마을의 현안을 결정해 왔음
- 타운미팅은 주민이 자발적으로 참여하는 마을회의로서, 이 마을회의에서는 누구든 자신의 요구를 말할 수 있고, 25명의 동의가 있으면 정책으로 자리 잡음
- 매년 3월 1회 개최하는 정기적인 ‘연례총회’와 중요한 안건이 있을 경우 열리는 ‘특별총회’로 나뉘며 이 총회를 주관하는 사람은 5명임. 주민의 선거를 통해 선출되며 무보수로 일함
- 타운미팅의 대표기관인 각종 위원회의 구성과 운영은 주민에 의해 자발적으로 이루어지고, 이를 통해 구성되는 타운의회는 마을의 연간예산 결정, 경찰서장 선임, 타운매니저(시장) 임명 등의 권한을 가짐
- 타운의회는 타운미팅의 의제를 설정하고, 일상적인 주민참여의 장으로 1개월에 두 번 회의를 개최함. 주민이 대표를 뽑아 결정권을 위임하여 대표들이 결정하는 ‘대표식 타운미팅’이 아닌, 주민이 직접 참여하는 ‘토론식 타운미팅’으로 참여 직접민주주의의 전형적인 사례로 평가됨

□ 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 미국 NGO 단체인 아메리카스픽스는 전자통신 기술을 접목하여 대규모로 ‘21세기 타운홀미팅’을 실시하여 지역문제해결과 정책에 주민의사를 반영(장수찬, 2011)

- 21세기 타운홀미팅은 ‘건강한 민주주의는 시민이 정책결정과 거버넌스 과정에 영향을 미칠 것을 요구함. 정책결정자들이 투표를 능가해서 시민의 의견과 빠르

고도 확실하게 연결되도록 어떻게 도울 것인가? 라는 질문에 답하기 위해 만들어졌음(Lukensmeyer & Brigham, 2002)

- 1995년 Carolyn Lukensmeyers는 아메리카스픽스라는 비영리단체를 설립하고 IT 기술을 접목시킨 ‘21세기 타운홀미팅’ 이라는 새로운 방식의 집단 토론을 조직화 하였음
- 21세기 타운홀미팅은 공청회, 주민 설명회와 같은 전통적 시민참여 방식보다는 토론과 숙의에 더욱 집중함

[표 2-1-1] 주민의사전달 방식의 장단점 비교

○:‘우수하다’ △:‘보통이다’ ×:‘효과적이지 못하다’

주민의사 전달 방식	대표성	현장성	속도성	쌍방향성
대의 민주주의 제도(의회)	○	×	×	×
정부-NGO 거버넌스	△	○	△	○
전통방식: 여론조사,공청회,간담회 등	△	○	△	×
21세기 타운홀미팅(주민회의)	○	○	○	○

출처: 장수찬(2011)

- 아메리카스픽스는 정치적으로 중립을 지키며, 자신들의 삶에 영향을 미치는 공적 의사결정과정에서 시민들을 참여케 함으로써 미국 민주주의를 되살리는 것을 목표로 하고 정책결정자들과 일반 시민들 사이의 연계를 제도화할 수 있는 숙의적 공공협의의 전국적 기반을 만들고자 했음(김학린, 2015)
- 미국 사회보장 대토론회, 워싱턴 D.C. 시민참여예산 책정, 뉴욕 맨해튼 남부 그라운드제로 재건축, 뉴올리언즈 허리케인 카트리나 재해복구, 캘리포니아 의료보험 개혁 등 다양한 공공분야에서 시행됨

- 21세기 타운홀미팅은 미국에서 청문회 제도와 같은 전통적인 시민참여방식과는 뚜렷한 차이가 있는 것으로 평가됨
- 연설, 발표, 질의응답으로 이어지는 전통적인 방식이 아닌 참여자들 사이에서의 토론과 숙의에 초점을 맞춤
- 참여자들의 다양한 의견을 수렴하고 핵심 쟁점에 대한 심도 있는 숙의를 진행하기 위해 IT 기술 등 다양한 수단들을 활용함(Lukensmeyer, 2014)

2. 타운홀미팅의 특징

1) 성과와 의의

□ 21세기 타운홀미팅의 기술 (Technologies and Methods)

○ 21세기 타운홀미팅은 전략적으로 고안되었기에 매우 큰 규모의 그룹의 집단지성을 이끌어낼 수 있으며, 천 명의 시민들이 얼굴을 보면서 동시에 참여할 수 있는 숙의절차임(Lukensmeyer & Brigham, 2002)

○ 인구통계학적으로 대표성이 있는 시민들이 참여하는 공공숙의 절차로서 21세기 타운홀미팅은 다음과 같은 면을 보장함

- 모든 목소리(일반 공중과 주요 이해관계자의)가 테이블 위에서 논의됨
- 공공의 목소리는 의사결정자와 미디어의 주목을 받음
- 공공의 상당한 부분이 이 포럼의 결과에 대해 지지하고, 그 실행에 관하여 이해관계를 가짐

□ 이 모델은 혁신적으로 몇몇의 중요한 기술과 방법을 통합하고, 수 천 명의 시민이 모여서 복잡한 공공 이슈에 관한 권고사항을 개발할 수 있도록 함. 그리고 이 모든 과정은 하루 동안의 과정임(Lukensmeyer & Brigham, 2002)

○ 소규모 그룹 대화(Small-group dialogue)

- 인구통계학적으로 다양한 10~12명의 참가자와 1명의 숙련된 퍼실리테이터가 하나의 그룹을 이룸
- 이 그룹은 해당 이슈의 가치, 중요한 측면 등에 대하여 심도 있는 토론을 진행함
- 그룹의 규모는 참가자로 하여금 서로 학습하고, 아이디어에 반응하며, 각자의 의견을 전달하도록 제공된 자료를 사용하며, 궁극적으로 개개인의 관점을 최대한으로 통합한 하나의 집단적 견해에 이르게 됨

○ 네트워크화된 컴퓨터 (Networked computers)

- 컴퓨터는 전자 플립차트(뒤로 한 장씩 넘겨 가며 보여주는 차트)의 기능을 담당하며, 테이블에서 생성된 아이디어를 즉각적으로 기록하여 모든 의견이 반영되도록 함

- 무선 네트워크를 통하여 각 그룹의 컴퓨터는 중앙 컴퓨터로 데이터를 전송하며 이는 모든 테이블로부터 전송된 주제들이 모두 수집되어 이후 투표 과정을 위해 저장됨

○ 주제 만들기 (Theming)

- 주제 팀의 멤버는 모든 테이블로부터 실시간으로 전송된 의견들을 읽고 주요 주제 또는 메시지로 전환함. 이 주제들은 다시 각 테이블에서 볼 수 있게 되어 참가자들이 참고하여 투표할 수 있게 됨

○ 전자 키패드 (Electronic keypads)

- 모든 참가자들은 각각 하나의 무선 키패드를 보유하게 되며 이것을 통해 이슈에 대한 투표를 진행함
- 또한 다른 참가자들과 본인의 포지션과의 비교도 가능함. 키패드는 참가자들로 하여금 본인이 속한 집단에 대하여 알 수 있도록 인구통계 자료를 구축하는 데 또한 쓰임
- 키패드 투표는 인구통계학적으로 분류할 수 있는 다량의 데이터를 생산하고 이는 언론 보도와 의사결정자에게도 큰 도움이 됨
- 키패드 투표는 토론회의 투명성을 제고하며 참가자들이 본인의 의견이 반영됨을 안심할 수 있도록 함

○ 대형 비디오 스크린 (Large video screens)

- 대형 스크린은 토론회 전 시간에 걸쳐 데이터, 주제, 정보 등을 실시간으로 보여줌. 특정 주제가 스크린에 보일 때, 수천 명의 참가자는 본인이 속한 테이블에서의 토론 결과가 다른 테이블과는 어떻게 다른지에 대한 즉각적인 피드백을 얻게 됨
- 대형 스크린을 통해 개개인은 하루의 일정이 진행됨에 따라 점진적으로 형성되는 집단 전체의 의지를 확인할 수 있음

□ 21세기 타운홀미팅의 당일 행사 모습

○ 실제 토론회는 보통 몇 시간씩 진행되지만 하루를 넘기지는 않음

○ 참가자 숫자는 거의 제한이 없음

- 테이블 당 10~12인 정도가 참여하는 원탁회의 방식으로 진행되며, 사전에 정해진 토론 규칙에 따라 각 테이블은 동일한 순서와 주제로 토론하게 됨
- 각 테이블의 토론 내용과 결과는 IT기술을 활용하여 본부석으로 취합되고, 분석팀은 실

시간으로 분석 결과를 공개하고 토론자들을 분석 결과를 공유하며 다음 단계의 토론을 이어가게 됨

- 토론회의 마지막 단계에서는 통상 무선전화투표방식(keypad polling) 방식으로 특정 제안들에 대한 투표를 실시하기도 함(김학린, 2015)
- IT 기술을 활용하여 의견을 모으고 정제하며, 주제와 우려 사항을 보여주는 것은 21세기 타운홀미팅으로 하여금 소규모 그룹 대화와 수천 명의 사람이 만들어 내는 집단적인 결과물을 연결 지음
- 소규모와 대규모 대화의 상호 전환은 의사결정자들이 행동을 할 수 있도록 권고안을 만드는 데 필요한 만큼 발생할 수 있음(Lukensmeyer & Brigham, 2002)
- 후원자 등으로부터 환영사를 듣고, 주요 정치 지도자들의 간략한 오프닝 행사를 통해 토론을 위한 이슈의 맥락적인 부분들을 확인함
 - 참가자들은 전자 키패드를 통하여 인구통계학적인 질문들에 답하는 것을 통해 전자기기에 익숙해지고 다른 참가자들의 나이, 성별, 인종, 수입 수준, 지역 등 해당 이슈와 관련된 기준들에 대해서도 알게 됨
- 주요 사항에 대한 숙의 과정 돌입 전, 해당 이슈에 관하여 참가자들에게 어떤 가치가 중요한지에 관한 토론이 선행됨
- 참가자들이 찾아낸 가치들은 이후 있을 4~5시간의 토론을 위한 기초가 됨
- 의제 토론의 각 부분이 모든 테이블에서 시작되며 실시간으로 주제화되며 이후 설명과 변동 사항 반영, 그리고 투표를 위해 참가자들에게 스크린을 통해 다시 보이게 됨
- 마지막 20~25분은 토론회 하루 일정을 평가하고, 다음 과정을 복습하며, 의사결정자들로 하여금 참가자들에게 들은 내용에 대한 의견을 제시할 수 있는 세션임
 - 토론회 하루의 결과를 요약하는 보고서는 빠르게 작성되며 참가자, 후원자, 정부 관료 등이 토론회장에서 퇴장하는 동시에 분배됨
- 하루 일정이 끝나갈 즈음, 의사결정자와 시민은 인구통계학적으로 대표성을 갖는 대규모 그룹의 집단지성의 산출물을 보고 듣게 됨
 - 의사결정자들이 토론회에 직접 참가했고 권고안 실행에 대해 동의를 하였기에, 21세기

타운홀미팅에서 집약된 의견들은 지속적인 영향력을 가짐

□ 21세기 타운홀미팅 모델의 이론과 방법론

- 21세기 타운홀미팅의 운영은 회의 이전단계, 회의 진행단계, 회의 이후단계 등으로 구분할 수 있음. 회의 이전단계에서는 공익과 관련된 주요 정책과제 채택, 마을회의 참가자 선발, 회의 지원인력의 사전 교육과 배치 등의 활동이 이루어짐
- 회의 진행 단계에서는 소집단별 토론 진행, 토론 단계별 투표 실시, 토론 결과의 수집과 공개, 마을 회의 결과의 종합 등의 활동이 이루어짐. 회의 이후 단계로 사후 점검 회의가 진행됨(박재창, 2012)
- 21세기 타운홀미팅은 사전준비단계, 토론진행단계, 그리고 사후정리단계로 구분
- 사전준비단계에서는 의제의 쟁점을 구체화하기 위한 여론조사, 토론참가자 모집, 토론진행자(facilitator) 교육, 장소 선정 및 기술실무적 점검 등을 수행
- 참가자 모집은 해당 의제에 관련된 지역이나 집단의 인구분포 등을 감안하여 배분. 또 참가자들에게 의제에 관련된 자료를 미리 제공하여 참가자들이 충분히 토론할 수 있도록 예비지식과 정보를 공유하게 함(김학린, 2015)
- 21세기 타운홀미팅은 단일 행사를 넘어서 수개월에 걸쳐 시민, 이해관계자, 의사결정자가 참여하는 통합 프로세스임(Lukensmeyer & Brigham, 2002)
- 21세기 타운홀미팅은 정부에 대해 시민을 시민의 삶에 영향을 미치는 정책을 결정하는 데 참여시키는 것의 가치를 증명하며, 거버넌스에서 시민을 중심적 행위자로 위치시키며, 공적 대화에 대한 새로운 사고방식을 촉구(Lukensmeyer & Brigham, 2002)
 - 공공선에 이바지하는 정책과 자원에 영향을 주는 이슈 선택하기
 - 전략 발전시키기
 - 시민과 의사결정자와 함께 신뢰 형성하기
 - 다양한 참여 보장하기
 - 안전한 정책 공간 형성하기(사람들이 정치적 또는 사회적 차별, 비판, 편견 등을 피할 수 있는 공간 혹은 환경)

- 정보가 주어지는 대화 지원하기
- 시민의 목소리 지속 및 제도화하기

2) 한계와 약점

- 대부분이 마을 공식적인 자치기구였던 식민지 시대의 타운홀미팅과는 달리 21세기 타운홀미팅의 어떠한 결과도 구속력이 없음(김학린, 2015)
- 아메리카스픽스의 모델을 실행하는 데 몇 가지 도전 과제가 존재 (Lukensmeyer & Brigham, 2005)
 - 진입과 위축 (Entry and contracting)
 - 대부분의 잠재적 스폰서들은 타운 미팅이 진행되는 것을 목격하거나 이야기를 듣는 경우 매우 관심을 보이지만, 초기의 관심이 줄어 든 이후 최종적으로 실시하기로 동의하기까지는 오랜 시간이 필요
 - 고객의 정치적 취약성 (Political vulnerability of clients)
 - 특정한 정치적 입장을 정당화하기 위해 통상적인 방법이 아닌 타운미팅을 정책결정자가 선택하는 데는 위험이 수반
 - 상당한 자원 필요 (Resource intensive)
 - 관련되는 사람들의 숫자와 기술, 방법의 규모로 인해 상당한 수의 진행 스태프와 재정 자원을 필요로 하기에 프로젝트 규모에 의해 예산이 증가

제2절 타운홀미팅 사례분석

1. 제도화 사례-워싱턴 D.C. 시민정상회의

1) 개요 및 선정요인

(1) 개요

□ 워싱턴 D.C 시민정상회의의 ‘주민 행동 이니셔티브’

- 미국에서 최장 시간 동안 운영된 대규모 타운미팅. 13,000명의 참가자는 지역의 성장, 개발, 연간예산, 그리고 입법 계획에 관한 우선순위를 선정하는 데 상당한 영향을 주었음

[그림 2-1-1] 시민 주도의 관리 사이클



- 시민정상회의에서, 시민들은 도시 전략기획의 초안에 의견을 반영시킬 수 있고 검토할 기회가 있었음
- 시민정상회의와 결과로 나온 계획은 더 넓은 전략 관리 사이클의 한 부분이 되도록 구성됨

- 지역 전략기획은 주거 지역을 기반으로 하여 예산을 형성하고, 시청 부서 대표자를 위한 업무 성과표와 같은 성과 관리 노력들을 알릴 수 있는 기반이 됨 (Moynihan, 2003)
- 여기에서 우리가 주목해야 할 것은 정부, 특히 지방행정 수반이 책임감을 가지고 주민들이 요구하는 변화를 실행하도록 만들었다는 사실임
- 대부분의 '타운홀미팅'은 정부가 이니셔티브를 가지고 진행하지 않으면 이루어지기 어려움
- 왜냐하면, 정부의 참여 없는 거버넌스란 존재하기 어렵기 때문임
- 그리고 초기 제안 단계에서부터 윌리엄스 시장은 언론에 '주민행동 이니셔티브'에 동참해줄 것을 요청함
- 아메리카스픽스는 많은 커뮤니케이션 전문가를 보유하고 있었기 때문에 지역 언론과의 소통을 효과적으로 조직하였음
- 지역 언론은 연일 공개 토론회와 공청회 등을 통하여 아니면 광고 자막을 통하여 정상회의를 대대적으로 보도하였으며 정상회의는 모든 워싱턴 D.C 시민들의 관심사가 되었음(장수찬, 2011)
- 워싱턴 D.C.의 공청회에 대한 혁신적인 접근(시민정상회의)은 '주민 참여'라는 규범적인 목표와 양립할 수 있고, (행정의) 도구적인 의도에서 나온 행동의 좋은 예시임
- 시민정상회의는 시민 담론을 촉진하는 데 사용되는 기술적인 혁신과 함께 수천 명의 시민을 불러 모았음(Moynihan, 2003)
- 윌리엄스 시장의 재임 동안, '지역주민 행동(Neighborhood Action)'은 전략기획, 예산책정, 성과책정, 주민평가로 구성되는 관리 사이클을 총괄하였음
 - 관리 사이클의 시작점에서는 수천 명의 시민이 '시민정상회의'에 모여 시장과 관료들이 제시한 예산과 정책 옵션을 검토하였고, 모두에게 공유되는 정책의 우선순위를 정함. 시민정상회의에서의 결과는 시장이 최종적으로 예산과 정책을 결정하는 데 활용되었음

□ 워싱턴 D.C. 시민정상회의 개최

- 1999년부터 2005년까지 네 차례에 걸쳐 시민정상회의가 개최되었으며, 2005년에는 ‘청소년정상회의(Youth Summit)’가 열렸음
- 이 기간에, 지역주민 행동은 또한 전략적 지역주민 행동 계획을 발전시키기 위하여 도시 전역에 걸쳐 계획 과정을 개최하였음
- 인구통계학적 특성이 다양하게 반영된 13,000명이 넘는 시민들이 지역주민 행동 회의에 참여하여 워싱턴 D.C 지역의 거버넌스 우선순위를 설립하는 데 직접적인 역할을 하였음

□ 제1차 시민정상회의 - 1999년 11월

- 3,000명의 시민이 모여 1) 건강한 주거 지역 구축 2) 아동과 청년에게 대한 투자 3) 가족 강화 4) 경제 발전 5) 정부 효율성 6) 목적의 통일 등 도시의 전략 계획에 근간이 되는 우선순위 분야를 토론함
- 2000년 1월에 후속 회의가 개최되었고, 1,500명의 주민이 모여 이를 검토하였고 지역에 100개 넘는 주거 지역에 따른 정책 우선순위를 결정함
- 최종 계획은 도시의 2001년 회계연도 예산 배정의 기초로 활용되었고 시민들이 합의한 우선순위가 반영하여 교육에 7,000만 달러, 노인 복지에 1,000만 달러, 마약 치료 슬롯 1,000개 설치 등이 추가적인 예산 편성안에 포함됨
- 제1차 시민정상회의에서 참가자들은 주거 지역에 기반한 계획의 필요성을 인식하였음. 참가자들은 주거 지역 문제를 식별하고, 우선순위를 정하고, 해결하는데에 필요한 구체적인 방법을 시 정부 구조 내에서 요구하고 나섬
- 이러한 주민들의 요구가 반영되어 2개의 새로운 시 정부 조직이 형성됨. 하나는 ‘주거 지역 계획 사무실’로 주민 공동체의 발전을 위한 중단기적 실행계획을 개발하는 데 주민들이 참여하게 하는 기구임
- 다른 하나는 ‘주거 지역 서비스 사무실’로 고질적인 문제가 있는 지역 문제 해결을 위해 주민들과 함께 다수의 기관을 이용하여 팀을 결성하는 기구임

□ 제2차 시민정상회의 - 2001년 10월

- 도시 전 지역에 걸친 기획 추진과 구체적인 예산 우선순위 확인을 위해 3,000명의 시민이 모여 2차 시민정상회의를 개최함. 후속 회의는 1,250명의 시민이 더 참석하여 구(區)별, 주거지역별 정책 우선순위를 토론함
- 시민정상회의의 결과로 주택신용기금 2,500만 달러가 추가로 배정되었고, 200만 달러는 주거지역 수준에서 거버넌스로의 시민참여를 지원하기 위해 배정됨
- 2차 시민정상회의는 ‘전략적 주거 지역 실행 계획(Strategic Neighborhood Action Plan; SNAP)’을 발전시키는 데 이바지함 전략적 주거 지역 실행계획은 주민이 개발한 비전(vision)으로서 주민들로부터 확인된 각 주거 지역에서의 우선순위를 구체적으로 정하고, 시정 기획자들과 함께 예산 결정을 돕게 됨

□ 제3차 시민정상회의 - 2003년 11월

- 2,800명의 주민이 참석하여 1) 질 높은 교육 제공 2) 주거 지역 안전 3) 주민 기회 확장에 대하여 집중 토론을 개최함
- 이러한 노력의 결과로, 2억 달러가 교육 예산으로 편성되었고 또한 2,000만 달러의 가까운 예산이 경찰과 청소년 관련 사업에 추가로 배정됨
- 시민정상회의는 20개가 넘는 구체적인 정책 제안에 직접적인 영향을 미침

□ 제4차 시민정상회의 - 2005년 11월

- 윌리엄스 시장의 임기 내 마지막으로 개최된 시민정상회의에 2,000명의 주민이 참석하여 워싱턴 D.C. ‘모든 지역 공동체의 향상(Lifting All Communities)’을 위한 정책 우선순위를 정함
- 회의 내 토론에서는 1) 청소년의 성장과 발전 지원 2) 모든 시민을 위한 직업 훈련 및 고용개선 확대 방안 3) 공공 도서관 시스템 재구축 4) 주거 및 경제 발전 정책을 통한 주민 참여 확대 등에 대하여 집중적으로 논의함
- 시민정상회의의 결론으로, 참석한 5명의 차기 시장 후보자가 워싱턴 D.C. 지역

정책 과정에 대한 지속적인 시민참여 보장을 약속함

□ 청소년정상회의 - 2005년 11월

- 제1차 시민정상회의를 통해서 워싱턴 D.C. 지역의 청소년들이 시 정부의 정책과 프로그램 등에 상당한 영향을 받고 있다는 사실을 확인하고 이에 대해서 시민들이 아이디어를 제안하게 됨
- 이에 시장은 도시 전 지역에 걸친 포럼을 열어 약 1,400명의 14세~21세 청소년의 목소리를 들음
- 청소년 지도자들은 시청 공무원들과 청소년정상회의를 기획하고 실행하기 위해 긴밀히 협업함
- 이 토론을 통하여, 청소년들은 1) 안전/폭력 2) 교육 3) 일자리/직업훈련의 문제를 최우선적인 과제로 도출하였고 시장은 이러한 이슈들을 시정과 예산기획에 반영하였음
- 청소년정상회의를 통해 ‘청소년 자문위원회’가 설립되었고, 이 자문위원회는 거버넌스 과정에서 법으로 명시된 역할을 가지게 됨
- 또한, 청소년 프로그램의 효과성을 측정하고, 청소년의 삶을 향상할 수 있는 권고안을 제시하고, 청소년 삶의 영향을 미치는 시 정책을 검토함

[표 2-1-2] 워싱턴 D.C. 시민정상회의 비교

구분	1차	2차	3차	4차
시기	1999년 10월	2001년 10월	2003년 11월	2005년 11월
규모	시민 3,000명	시민 3,000명	시민 2,800명	2,000명 주민
의제	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 주거 지역 구축 아동과 청년에게 투자 가족 강화 경제 발전 정부 효율성 목적의 통일 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 전 지역별 기획 추진 구체적 예산 우선순위 	<ul style="list-style-type: none"> 질 높은 교육 제공 주거지역 안전 주민 기회 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 청소년 성장, 발전 지원 직업 훈련 및 고용개선 확대 방안 공공도서관 체계 재구축 주민 참여 확대
후속 회의	<ul style="list-style-type: none"> 2000년 1월 (1,500명) 주거 지역에 따른 정책 우선순위 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 시민 1,250명 참석 지역구별 우선순위 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 후속회의 미 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 후속회의 미 시행
예산 반영	<ul style="list-style-type: none"> 교육 7,000만 달러 노인 복지 1,000만 달러 1,000개의 마약 치료 슬롯 설치 확정 	<ul style="list-style-type: none"> 주택신용기금 2,500만 달러 거버넌스 시민참여 지원 200만 달러 	<ul style="list-style-type: none"> 교육 2억 달러 경찰 및 청소년 관련 사업 2,000만 달러 	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도 2007년 예산 반영
회의 영향	<ul style="list-style-type: none"> 주거 지역 계획 사무실 설립 주거 지역 서비스 사무실 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 주거지역 실행 계획 (SNAP) 	<ul style="list-style-type: none"> 20개 이상의 구체적인 정책 제안 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 차기 시장 후보자 5명 지속적인 시민참여 보장

[2] 선정요인

□ 일회성이 아닌 지속적으로 개최한 사례

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 미국에서 타운홀미팅 방식으로 진행된 사례 중에 가장 오래기간 동안 (1999년-2005년) 연례적으로 지속된 대규모 주민의견수렴 회의였음
- 5차례의 타운홀미팅 과정에서 전체 참가자가 13,000명에 이르렀으며, 워싱턴 D.C의 정책 및 예산 계획에서 지역의 성장, 개발, 연간예산, 그리고 입법 계획에 관한 우선순위를 선정하는 데 상당한 영향을 주었음

□ 타운홀미팅의 전형적 사례

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 추진주체 및 운영방안, 의제선정과 숙의절차, 토론 결과 및 수용성 측면에서 타운홀미팅의 전형적인 방식으로 진행되었음
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 이후 미국 사회보장 대토론회, 시민참여예산 책정, 캘리포니아 의료보험 개혁에서 진행된 타운홀미팅 회의에 직간접적 영향을 미침

2) 사례분석

(1) 추진배경

□ 법적 근거

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 법·제도적 기반하에 타운홀미팅을 진행한 사례는 아님
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 1999년에서 2005년까지 모두 5차례 타운홀미팅 회의를 진행하였는데 연속성 측면에서 큰 의미가 있음

□ 워싱턴 D.C 시장의 노력

- 1998년 앤서니 윌리엄스(Anthony Williams)는 정부의 책임성과 향상된 서비스를 약속하며 시장직에 출마하여 당선됨
- 몇십 년간에 걸친 시 정부의 부실한 경영과 팽배한 정부 불신이 있었기에 윌리엄스 시장은 시민에게 최상의 서비스를 제공할 책임이 시장에게 있다고 보았음
- 윌리엄스 시장은 거버넌스 과정에 지역 공동체를 적극적으로 참여시켜 시 정부가 시민들의 목소리를 듣고, 시민들이 제시하는 의견에 따라 행동함으로써 워싱턴 D.C. 지역의 미래에 관한 신뢰를 회복하는 방법을 찾으려 노력함
- 집권 초기 윌리엄스 시장은 아메리카스픽스와 함께 ‘주민행동 이니셔티브’를 개발하는 작업에 착수했고, 이는 워싱턴 D.C. 지역 공동체를 정책과정에 포함하여 시정(市政)의 우선순위를 정하고 시 예산 과정에 그 우선순위를 반영하여 바람직한 변화로의 이행에 대한 책임을 시 정부가 지는 구조로 이어짐
- 규범적인 문헌들에서 비판받는 형편없는 공청회와 성공적인 시민정상회의 사이의 대조는 시민 참여가 같은 방법으로 이루어지더라도, 대표성 있고 의미 있는 담화를 이끌어내려는 공공관리자의 의지에 따라 참여의 수준과 범위가 얼마나 달라질 수 있는지를 보여줌(Moynihan, 2003)

[2] 추진 주체와 원칙

□ 밑으로부터 참여자 조직

- 워싱턴 D.C.의 경우에는 1999년부터 밑으로부터 주민들의 참여가 다양하게 조직되었고 나중에는 소규모 커뮤니티로 확산됨으로써 주거지역 차원의 주민참여가 상시적으로 조직됨
- 그리고 주민참여가 일시적·단발적으로 일어나지 않고 항시적으로 조직되었으며 대규모로 참여가 조직되었음(장수찬, 2011)

□ 민간 전문단체의 활용

- 예산정상회의를 조직한 아메리카스피크스(AmericaSpeaks)는 갈등을 일으키는 정책 간의 논점을 분명히 하여 테이블에 올려놓았으며 참여자들 사이에 많은 논란이 있었음
- 노인은 노인복지에, 주부는 교육과 마약퇴치에, 청소년은 청년실업 해소를 정책 우선 순위로 주장함. 오랜 논란 끝에 정책우선 순위가 결정되었음(장수찬, 2011)

□ ‘지역주민행동(Neighborhood Action)’ 에게 부여된 책임

- 특별하게 조직된 ‘지역주민 행동(Neighborhood Action)’ 은 시민정상회의 개최에 대한 책임 조직으로 지명을 받음
- 지역주민행동은 시민 참여를 조직하는 책임과 함께 시민 의견을 지역의 전략기획과 연결시키는 임무를 맡음
- 지역주민행동은 시민정상회의 이전에 목표 설정 과정을 시작하였고 두 번의 간부 수련회를 통하여, 보다 넓은 목표를 정립함. 이후 시장이 이끄는 초기관적인 TF를 구성하여 이 목표들에 대한 더욱 자세한 전략기획을 개발함
- 지역주민행동은 전략기획 초안을 요약한 4장의 타블로이드판을 시민정상회의에서 시민들 앞에 공개함

- 시민정상회의에서 만들어진 문서 등은 스페인어, 베트남어, 한국어, 중국어로 번역되어 다양한 인종 구성에 대응함. 또한 인구통계학적 설문조사가 시행되어 인종, 소득 수준 등에 관한 정보를 수집함

[표 2-1-3] 시민정상회의 참가자와 워싱턴 D.C. 주민의 인종 구성 비교

Citizen Summit (%)	Race	Washington, DC (%)
5	African American	
	Asian	2.7
22	Caucasian	27.8
3	ispanic	7.9
2	Native American	0.3

출처: a Census 2000 data.

[표 2-1-4] 시민정상회의 참가자와 워싱턴 D.C. 주민의 소득 수준 비교

Citizen Summit Participants		Residents of Washington. D.C.	
Income Level (in dollars)	Percentage of Participants	Income Level (in dollars)	Percentage of Population
0 to 25,000	22	0 to 24,999	
25,001 to 40,000	19	25,000 to 34,999	
40,001 to 60,000	20	35,000 to 49,999	
60,001 to 100,000	21	50,000 to 74,999	
Over 100,000	18	75,000 to 99,999	
		Over 100,000	

출처: a. Census 2000 data.

(3) 준비과정과 진행방식 - 제1차 시민정상회의를 중심으로

□ 설계 및 진행 과정

- 1999년 11월 18일, 윌리엄스 시장이 지역을 전략기획 초안을 공개하였는데, 이 초안에는 6개의 우선순위가 담겨있음
 - ① 목적의 통일과 민주주의, ② 청소년들에게 투자, ③ 가족 강화, ④ 건강한 주거지역 구축 및 유지, ⑤ 경제 발전, ⑥ 정부의 효율성
- 윌리엄스 시장은 2001년 예산안 준비를 위해 주민행동자문위원회(Neighborhood Action Advisory Board) 소속 50명의 자문위원과 협업하여 시민의 목소리를 듣는 행사를 개최하기로 함
- 1999년 11월 20일, 한 자리에 모인 시민들은 지역과 주거 지역의 비전과 정책 우선순위를 토론하기 위한 하루 일정의 회의에 들어감
- 전자투표 키패드, 네트워크화된 노트북 컴퓨터 등 기술적인 지원이 제공됨. 시민들은 한 테이블당 10~12명씩 모여 퍼실리테이터와 함께 도시의 비전을 제시하고, 윌리엄스 시장의 전략기획을 비평하고, 주거지역을 위한 행동 우선순위를 확인함
- 지역구 1부터 지역구 8까지, 워싱턴 D.C.의 모든 지역에서 시민들이 참가하여 대표성을 확보함. 지역구 1, 2, 4, 5가 가장 높은 참가율을 보임
- 아프리카계 미국인, 여성이 참가자 중 다수였고 이들의 주 연령대는 35세부터 54세로 확인됨
- 140개 넘는 지역 단체가 시민정상회의에서 협업을 위한 조직으로 소개됨. 지역 자문위원회, 교회, 성소수자 그룹, 학부모교사연합회, 정부 기관, 사업체, 역사학회, 전문기관, 대학, 민권 단체, 아동 단체, 무역협회 등

[표 2-1-5] 제1차 워싱턴 D.C. 시민정상회의 인구통계학 분포

성별		연간가계소득	
여성	61%	\$0 ~ \$25,000	22%
남성	39%	\$25,001 ~ \$40,000	19%
지역구		\$40,001 ~ \$60,000	20%
지역구1	15%	\$60,001 ~ \$100,000	21%
지역구2	15%	\$100,000 이상	18%
지역구3	8%	인종	
지역구4	16%	아프리카계 미국인	61%
지역구5	14%	아시아계	5%
지역구6	10%	코카시안	22%
지역구7	9%	히스패닉	3%
지역구8	9%	아메리카 원주민	2%
기타	4%	다문화	5%
연령		답변 비 선호	1%
18세 이하	12%		
19세 ~ 34세	12%		
35세 ~ 54세	35%		
55세 ~ 64세	19%		
65세 이상	22%		

출처: a. Census 2000 data.

(4) 결과

- 5차에 걸쳐 진행된 시민정상회의 및 청소년 정상회의에서 결정된 정책 우선순위는 다음 회계연도 시 예산에 반영

- 그 외에도 지역개발계획 발전, 추진 조직 설립, 그 외 다양한 정책형성에 영향을 미침

- 제1차 시민정상회의
 - 교육에 7,000만 달러, 노인·복지에 1,000만 달러 등 예산안에 토의 결과 반영
 - 1,000개의 마약 치료 슬롯 설치 확정, 주거 지역 계획 사무실 설립, 주거지역서비스 사무실 설립에 영향을 미침

- 청소년정상회의
 - 안전·폭력 8,870만 달러, 교육에 2억 달러, 일자리·직업훈련 1,610만 달러 등 예산안에 토의 결과 반영
 - 청소년 자문위원회 설립

- 제2차 시민정상회의
 - 주택신용기금 2,500만 달러 배정, 주거지역 수준에서 시민참여 지원 예산 배정
 - 2차 시민정상회의는 ‘전략적 주거 지역 실행 계획(Strategic Neighborhood Action Plan; SNAP)’을 발전시키는데 영향을 미침

- 제3차 시민정상회의
 - 교육에 2억 달러 편성되었고 2,000만 달러의 가까운 예산이 경찰과 청소년 관련

사업에 추가로 배정

- 그 외 20개가 넘는 구체적인 정책 제안에 직접적인 영향을 미침

□ 제4차 시민정상회의

- 토의결과가 다음 회계연도 예산안에 반영되었으며, 차기 시장 후보자가 지속적인 시민참여를 보장

[5] 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

- 인구통계학적 특성이 다양하게 반영된 대규모 참여자(회차당 2000명-3000명)의 집단적 학습과 숙의절차에 활용되었음
- 소그룹 토론화 투표과정에 IT 기술이 접목되어, 참여자들의 의사결정과 정책도출에 활용되었음
- 법·제도적 근거한 공론화 방식은 아니었지만, 장기간(1999년-2005년) 연례적으로 개최된 지역의견수렴 절차에 활용되었음
- 지역주민들의 우선 관심사를 중심으로 의제를 선정하여 복지·아동청소년·안전/폭력·일자리/직업훈련 등 각종 정책 및 예산의 우선순위 결정에 적극적으로 활용 되었음
- 시민정상회의 결론으로 참석한 5명의 차기 시장 후보자가 워싱턴 D.C 지역 정책 과정에 대한 지속적인 시민참여 보장을 약속하는 성과를 이룸

□ 워싱턴 D.C. 시민정상회의 평가

- 시민들의 요구가 투입될 수 있는 수단과 제도 확립
 - ‘주민행동 이니셔티브’ 는 시민과 예산의 관계를 완전히 변화시키고 실질적 ‘주민참여

예산제'를 제도화시킴. 예산중에서 상당 부분이 주민들의 최대 관심사항인 교육, 노인 복지, 마약 치료, 주택 그리고 주민안전 정책에 배분되었으며 실질적인 변화가 이루어짐(장수찬, 2011)

○ 예산권 확보

- 지역 현장의 주제들을 놓고 지방정부가 지역 주민들과 거버넌스를 구성하기 위해서는 워싱턴 D.C.의 경우처럼 포괄적인 예산편성 권한이 필요함(장수찬, 2011)
- 워싱턴 D.C.의 '주민행동 이니셔티브'는 아주 구체적으로 기존과 전혀 다른 정책 우선 순위가 주민 스스로에 의해 결정되었고 이에 따른 예산 편성의 변화가 이루어졌음
- 예산 중에서 상당 부분이 주민들의 관심 사항인 교육, 노인 복지, 마약 치료, 주택, 주민 안전 정책에 배분되었음
- 그 결과 주민들의 정부에 대한 신뢰가 확장되고 이어서 주민들의 참여가 확대되는 순환(淳淳還)의 정치적 사이클이 이루어짐(장수찬, 2011)

○ 혁신적 참여기술 적용

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 도구적 관점이 (규범적 관점에) 우선함을 보여주지만 또한 규범적 목표들과 양립할 수 있는 조건들도 보여줌. 이 사례에서, 공공 관리자는 시민 의견의 반영 및 정부의 정당성 제고 등의 도구적 이득에 비해 행정 비용을 상대적으로 낮게 인식하였음
- 그들은 또한 행정 비용을 줄이고 도구적 이득을 증대시키기 위하여 혁신적인 참여 기술을 적용하였고 이는 빈번하게 비판을 받는 공청회에 새로운 활기를 불어넣었음 (Moynihan, 2003)

○ 시민들의 다양한 의견 청취를 통하여 제대로 작동하지 않았던 시정(市政)을 복구하기 위한 필수적인 정보를 확인하고 근거를 확보함

- (시청은)지역 전략기획, 주거지역 기획, 예산 등 다양한 의사결정 분야에서 필요한 정보를 얻었고 이것이 정말로 필요함을 단정짓는 근거를 확보하였음 (Moynihan, 2003)

○ 시 정부의 결정에 대한 주민 수용성 향상과 정부 신뢰 회복 가능

- (시청은)주민 의견을 지역 전략기획, 예산안, 시장의 정책 의제 등에 반영하는 과정을 공식 발표문, 웹사이트, 문서 등을 통해 강조하였음
- 이 개혁은 기존 악명이 높던 워싱턴 D.C. 정부에 대한 평가를 뒤집는 것이었으며, 이는 전국적이고 국제적인 인정을 받았음(Moynihan, 2003)

- 시민정상회의 이후 설문조사에서 시민정상회의에 대한 높은 수준의 지지도가 확인되었음
 - 참가자의 94%가 “충분히 참여함” 이라고 밝혔고, 91%가 시민정상회의를 “좋았다” 또는 “훌륭했다” 고 평가함

□ 한계점 및 비판

- 이미지 메이커들에 의해 시민 참여 포럼을 ‘거짓된’ 타운 미팅으로 전환시켰다는 비판을 받음(King, 2000)

2. 비제도화 사례-충남도민 정상회의

1) 사례 개요 및 선정 요인

(1) 개요

□ 일시 및 장소

- 2010년 10월 20일 오전 10시, 충남 부여 롯데리조트 사비홀에 개최
- 충남도민, 시민단체 회원, 공무원 등 322명 참석함
- 정책과제 선정과 예산 책정, 정책 성과 책정, 정책 평가 등 전 과정에 주민들의 의견을 직접 반영할 목적으로 진행⁴⁾됨

□ 의제와 토론

- 일반행정 / 경제통상 / 복지여성 / 농림수산 / 교육 / 문화체육관광 / 건설교통 / 환경 등 8개분야 총 169개 개별시책에 대해 토론
- 각 분임조별 8-10명으로 구성되었으며, 총 40개 분임조가 운영
- 8개 분야별로 각 분임조에 5개의 전략적 과제가 주어졌고, 1-2시간씩 토론
- 토론 뒤 참가자 전원은 테이블에 설치된 무선투표기를 이용, 최우선순위에 투표
- 투표결과는 곧바로 전체 회의장 모니터를 통해 공개됨

(2) 선정요인

- ‘21세기 타운홀미팅’ 방식의 숙의민주주의를 광역자치단체 수준에서 한국 최초로 시도한 사례임

4) 충청남도는 새로운 지방자치 모형의 핵심은 도민의 요구와 수요를 보다 민주적인 방식을 통하여 신속하게 대응하는 것으로 보았다. 그리고 ‘참여와 소통’을 민선 5기 최우선적인 과제로 선정하였다(충청남도 도민정상회의 백서)

- 전략과제 선정-예산 책정-정책성과 책정-정책평가 등으로 이루어지는 공공관리 과정으로 주민들의 참여를 확대하기 위해 우선적으로 시행하는 시범사업으로 설정됨
- 그리고 기존에는 주민의 참여가 단순히 정책집행 이후 평가 수준에 한정되어 진행되었던 것을 정책선정 과정에서부터 주민의 참여를 이루어내고자 의도함
- 도민정상회의를 주민들의 의견을 단순히 청취하거나 도정을 설명하는 자리가 아니라, 충청남도 전략과제에 대해서 주민이 결정권을 갖는 ‘힘 있는 참여’로 구상 (충청남도 도민정상회의 백서)
- 충청남도 민선 5기 정부가 추구하고자 했던 정책이 참가자로부터 주인을 받는 정치적 효과는 있었음. 예를 들면 정상회의 참석들 사이에서 ‘복지’, ‘주민 주도적 참여행정’, ‘교육’ 등과 같이 복지체계의 확대와 더 많은 민주주의에 대한 요구가 분명히 확인되었음
- 도민정상회의 이후 취임1주년 도민평가회의(2011년), 청소년 정상회의 (2011년), 도민에게 듣는다(2012년), 복지도민회의(2013년), 문화관광체육 회의(2013) 등 주민의견 수렴절차가 지속적으로 진행됨

□ 타운홀미팅 운영 방식의 특수성

- 주체 및 주관기관
 - 숙의민주주의를 실현하려는 강력한 정치적 리더십 즉 충남도지사의 결정으로 공론화 방식 중 하나인 타운홀미팅이 선정되었고, 주관 및 진행도 별도의 독립적인 위원회(충청남도 조직 내)나 사회적 기구인 공론화위원회가 주도하지 않은 채 충남 행정조직 내 전문팀을 구성하여 진행함
- 참여자 구성의 대표성 문제
 - 타운홀미팅의 최고 장점은 다른 공론화 방식에 비해 많은 수의 참여자 가능한 방식이라는 것임. 특히 일반시민의 참여 구성율이 매우 높는데 [충남 도민정상회의]는 전문가와 사회지도층이 과대표되고, 주민이 과소대표되는 참여자 구성⁵⁾이 이루어짐

5) 당초 예정인원 322명 중에서 281명이 참석하였다(87.3%). 분야별 참석자는 주민대표82, 시민단체58, 직능단체26, 전문가25, 정당44, 공무원46(도 30/ 시군16)이었다.

2) 사례분석

(1) 추진배경

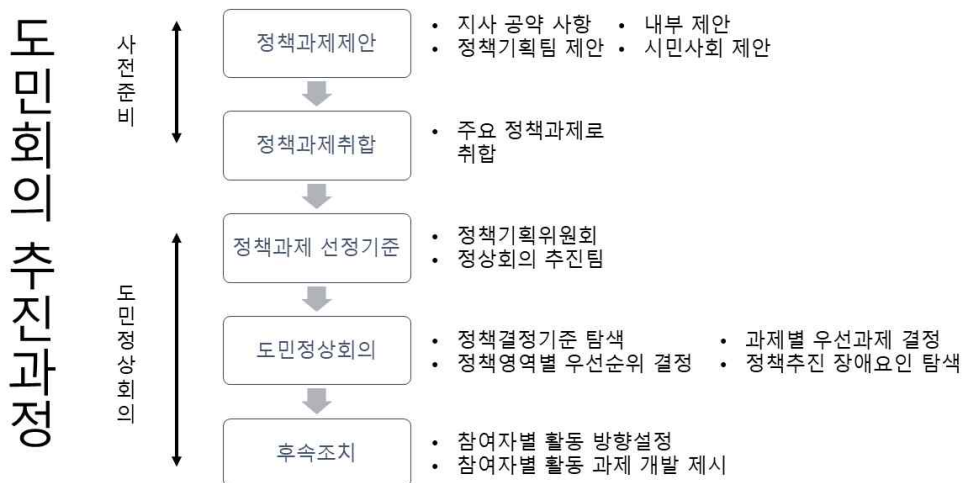
- 정부시책이나 과제를 설명하고 단순히 주민의견을 청취하는 자리가 아닌, 주민이 도지사가 되어 내년도 정책과정에서 결정권을 갖는 참여의 공간 마련
- 지자체장인 충남도지사의 결정으로 공론화 방식 중 하나인 타운홀미팅이 선정

(2) 추진주체와 원칙

- 충남도지사의 결정으로 공론화 방식 중 하나인 타운홀미팅이 선정
- 주관 및 진행도 별도의 독립적인 위원회(충청남도 조직 내)나 사회적 기구인 공론화위원회가 주도하지 않은 채 충남 행정조직 내 전문팀을 구성하여 진행

(3) 준비과정과 진행방식

[그림 2-1-2] 충남도민정상회의 추진과정



□ 과정과 절차

○ 총괄 기획팀 구성

- 2010년 9월 초에 충청남도는 전문가, 활동가, 관료 등으로 구성된 총괄기획팀을 구성함
- 총괄기획팀은 정상회의 참여를 조직하기 위한 팀, 정상회의를 제시할 정책과제를 발굴하기 위한 팀, 홍보 및 주민 커뮤니케이션 팀, 여론조사 팀, 행사운영 팀을 발족함
- 충남 시민사회연대회의 소속 단체인 ‘충남참여자치지역운동연대’, ‘당진환경운동연합’, ‘천안 YMCA’, ‘충남민주화계승사업회’, ‘충남교육연구소’는 정상회의 준비단계에서부터 준비팀과 결합됨

○ 의제 선정 과정

- 주로 지역대학 교수들로 구성된 ‘정책과제팀’에서는 전문가와 시민사회가 제안한 정책과제, 충청남도 실·국들이 검토한 시책과제, 그리고 도지사 공약과제들을 정리하여 8개 분야에서 59개 전략과제와 169개의 시책과제로 정리하여 정상회의에 제출함

○ 참여자 구성

- 참여단은 주민대표, 시민단체, 직능단체, 전문가, 정당, 공무원 등으로 구성함
- 시민단체 참여자 58명은 그 나름대로 마을회의가 갖는 의의 및 취지, 진행방식 등에 대해 공동교육을 받고 참여함
- 시민단체를 제외한 기타 영역에서는 참여자 선정이 위로부터 이루어짐.
- 특히 공무원, 직능단체 대표, 그리고 지역을 대표하여 나온 주민들의 경우에는 도청의 관료조직을 통하여 참여함

○ 진행 절차

- (사전준비) 회의자료로 제출된 정책과제 자료집은 참가자에게 일주일 전에 배포됨
- 참가자들이 정상회의 전에 과제들을 학습하고 숙지하도록 강제하기 위해 정책과제 설문지를 배포하고 행사 당일에 제출하도록 요구함
- 총괄기획팀은 충청남도 홈페이지를 통하여 주민들의 정책과제 제출을 요청하였으며, 충남 시민운동 연대기구에도 정책과제 제출을 공식적으로 요구함
- 시책과제 169개를 간단히 요약한 정책 자료집이 회의 참가자 전원에게 일주일 전에 배포됨
- 자료집에는 모든 시책과제를 8개 분야(자치행정, 경제산업 및 투자통상, 복지여성, 농수

- 산, 교육, 문화관광, 건설교통, 환경)로 나누어 제시하고, 169개의 과제를 59개의 전략과제로 대별함⁶⁾
- (진행)퍼실리테이터가 배정되었고, 개별 테이블은 10~14명으로 구성되어 토론을 진행함
 - 회의 과정에서 참가자들 사이에 발언기회의 형평성, 발언환경의 평등성, 발언과정의 민주성은 보장됨
 - 8개 분야 별로 각각의 분임조에 5개의 전략적 과제가 주어졌고, 1-2시간씩 토론함
 - 제1회의에서는 민선5기 도정환경에 대한 공감도 평가, 우선 고려요인 평가, 8대 분야별 정책과제 토론 및 평가, 분야별 우선과제(3개)선정 하였음
 - 제2회의에서는 정책과제에 대한 주민 여론조사 결과 발표, 분야별 우선 과제(3개) 선정 결과 발표, 분야별 우선과제(총 24개)에 대한 토론 및 선정이 이루어짐
 - 제3회의에서는 민선5기 10대 핵심과제 선정결과 발표, 과제 실행을 위한 행동대안 선정, 도지사 말씀으로 마무리 되었음
 - 토론 뒤 참가자 전원은 테이블에 설치된 무선투표기를 이용, 최우선 순위에 투표함
 - 투표 결과는 곧바로 전체 회의장 모니터를 통해 공개됨
 - 전자투표 장치를 통한 의견수렴의 단계마다 참가자들의 의견 노출의 비밀성이 보장됨

(4) 결과

○ 의제 선정

- 도민정상회의 참가자들에게 주어진 과제는 169개 시책 과제의 우선순위를 매기는 복잡한 과제였음
- 부분적으로는 주민들이 정책과제를 선정할 수 있는 기회가 주어졌지만, 시민단체만을 중심으로 이에 부응하였고 직업, 직능 단체 및 일반단체들의 경우에는 어려웠음

○ 참여자 구성과 대표성

- 최종적으로 선정된 참여자는 공무원 48명, 시민사회 55명, 전문가 52명, 정당대표 43명, 공개공모를 통한 주민참여 52명, 시군별 지역주민 대표 65명, 각종 직능단체 대표 56명이었음

6) 개별 정책과제에 대한 배경, 찬성자와 반대자의 논점, 정책과제를 선별하는 데 필요한 충분하고 필요한 정보 등을 제대로 배포되지 못했다(장수찬, 2011).

- 당초 예정인원 322명 중에서 281명이 참석하여 예정인원 대비 87.3%가 참석함. 주민대표 82명, 시민단체 58명, 직능단체 26명, 전문가 25명, 정당 44명, 공무원 46명(도 30명, 시군 16명)이 참여하였음
- 정책 사안에 대한 이해가 높고 폭넓은 정보를 가지고 있는 전문가, 관료, 시민활동가, 직업직능 대표 등이 대거 참여하게 됨. 그 결과 주민들의 참여는 31.5%(371명 중 117명)에 지나지 않았음
- 결론적으로 정상회의 참가자 구성 또한 인구통계학적 특성을 반영하지 못하여 전문가와 사회지도층이 과대, 주민이 과소 대표가 되었음.

○ 진행과 숙의성

- 회의 개최 6일 전에 회의자료가 우편으로 전달되는 등 사전여론조사를 통해 참가자들의 숙독을 유도하였지만 과제 범주 자체가 지나치게 넓고 복잡함 등 여러 어려움 속에 이뤄짐
- 정책과제 선정 단계별로 주요 논쟁점은 적절하게 제시되지 못했고 토론은 논점 중심으로 진행되지 못했음. 8개 분야별로 160개나 되는 시책 과제에 대한 우선순위를 선정해야 하기 때문에 참가자들이 정책과제를 숙의하고 심의할 수 있는 토론 기회는 충분히 주어지기가 어려웠음
- 대부분의 정상회의 시간은 투표와 그 결과를 살펴보는 데 할애되었음. 따라서 토론 참여자들 사이에 정서적 유대감의 발생 및 상호 학습효과를 촉진하는 효과는 나타나지 않았음(장수찬, 2011)
- 충청남도 도민정상회의의 경우에는 기안단계에서 지역 언론과 공동의 사업으로 만드는데 실패했음. 보도 자료를 배포하고, 기자 간담회를 조직하고, 도정신문을 통한 홍보, 그리고 인터넷 매체를 통한 홍보 등이 이루어졌으나, 지역 언론의 대대적인 보도를 통하여 주민들의 집중적 관심을 이끌어내는 데에는 역부족이었음(충청남도 도민정상회의 백서)

○ 결과수용성

- 참가자들의 투표 결과를 총체적으로 분석해보면 ‘성장’, ‘복지’, 그리고 ‘민주주의’에 대한 욕구가 적절한 균형을 이루면서 패러다임 변화를 추구할 것을 요구하고 있음
- 경제통상과 농림수산과 같은 먹고 사는 문제, 경제 활성화에 대한 욕구가 차 순위를 차지함으로써 민선 5기 정부의 정책 패러다임 변화를 승인하는 효과가 발생함
- 충남 도민정상회의에서 타운홀미팅으로 통해 확인된 것은 민선5기 충남이 내세웠던 주

- 요한 정책방향인 ‘참여와 소통’의 가치가 주민들로부터 추진⁷⁾ 받았음
- 그러나 충남 도민정상회의는 워싱턴 D.C 시민정상회의와는 달리 주민들의 지방정부 신뢰를 제고하는 데는 기여하지 못했으며, 주민들의 직접적 행정참여를 통한 정책결정이 라는 정치효과를 내는데 상당한 한계를 가지고 있었음

[5] 방법론적 특징과 평가

- (의제선정)전형적인 타운홀미팅은 의제를 사회적 갈등이 크거나, 지역 현장 주민들의 관심이 집중되는 사안을 선정하게 되어 있었지만, 충남도민정상회의에서는 가치적 지향이 비슷한 정책과제에 우선순위를 매기는 수준에서 이루어짐
- (대표성)충남 도민정상회의는 참여자 구성이 인구통계학적 특성을 충분히 반영되지 못하였으며, 주민이 과소 대표 되었고, 전문가와 사회지도층은 과대대표 되었음
- (전문가 역할)전문가의 역할은 과제선정, 정보제공, 로드맵 제시 등에 국한되어야 하는데 충남 도민정상회의에서는 전문가와 일반 시민이 동등한 입장에서 구분 없이 참여하였음
- (정보 제공)충남 도민정상회의는 정책과제팀에서 8개 분야에서 59개 전략과제와 169개의 시책 과제로 정리하여 정상회의에 제출함으로써 다양한 대안에 대한 가치중립적 정보제공은 애초부터 배제되었음

7) ‘참여와 소통을 통한 창조행정체제 구축’이 전략과제 선정 우선순위에서 압도적으로 1순위에 선정되었음

3. 시사점

□ 워싱턴 D.C 시민정상회의 시사점

- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 추진 주체 및 운영방안, 의제 선정과 숙의 절차, 토론 결과 및 결과의 수용성 측면에서 타운홀미팅의 전형적인 방식으로 진행되어 공론화 기법 선택 시 일반적인 모델이 될 수 있음
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 타운홀미팅의 수용성 측면에서 보면 의제 선정이 중요한데, 의제가 구체적이고 실용적인 주민들의 생활적 관심사가 중심이었음을 알 수 있음
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의에서의 참여자는 대규모의 제한 없는 참여가 보장되었고, 관공서의 동원이 아닌 밑으로부터 자발적인 참여가 성공의 열쇠임을 알 수 있음
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 주민들 스스로 정책우선순위를 변경하였기 때문에 주민들의 요구가 정책에 반영되어, 주민들의 체감성이 높아 정부에 대한 신뢰도가 향상되는 결과를 가져옴
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의는 소그룹 토론과 투표과정에서 IT 기술을 접목하여, 참여자들의 의사결정과 정책도출에 활용되었음
- 워싱턴 D.C. 시민정상회의와 같은 타운홀미팅 방식은 대규모 참여에 따른 예산상의 부담으로 인한 현실적인 제약 등에 의해 현재로서는 활용성이 낮은 편임

□ 충남 도민정상회의 시사점

- 충남 도민정상회의는 추진 주체 및 운영방안, 의제 선정과 숙의 절차, 토론 결과 및 수용성 측면에서 타운홀미팅의 방식으로 진행되었으나, 일반적인 모델로 삼기에는 한계와 비판이 많음
- 충남 도민정상회의는 공론화 기법 활용에 있어 핵심적인 사항인 의제 선정과 관련해서, 의제가 추상적이고 복잡하고, 주민의 관심사가 낮은 편임을 알 수 있음

- 충남 도민정상회의에서의 참여자는 행정이 일부 참여자를 조직하거나, 주민참여가 과소 대표 되는 등 대표성이 제대로 확보되지 못함
- 충남 도민정상회의는 참여자들의 권한과 역할이 충남의 정책 의제를 추진하는 정도에 그치고, 구체적인 정책변화가 주민들에 체감되지 못해, 정부 신뢰도 제고에 크게 기여하지 못함

□ 워싱턴 D.C 시민정상회의와 충남도민 정상회의 비교

[표 2-1-6] 워싱턴 D.C. 시민정상회의와 충남도민 정상회의 비교

구분	충청도민 정상회의	워싱턴 D.C. 시민정상회의
추진주체	충남도지사	시장
의제선정	위로부터 의제가 선정	아래로부터 의제 선정
	의제가 추상적이고 복잡함	의제가 구체적이고 실용적임
	생활상의 주민 관심사가 적음	주민들의 생활적 관심사가 중심임
참여자 선정	일부 행정인 참여자 조직	밑으로부터 자발적 조직
	주민참여가 과소됨	대규모 시민참여가 보장
지역언론 참여	소극적으로 보도	적극적으로 보도 및 관심유발
숙의 진행	불충분한 숙의 진행과 일방적 투표로 결과 도출	충분한 숙의를 통한 결론 도출
회의 결과	충남 정책의제를 추진	주민들 스스로 정책우선순위 변경
수용성	구체적인 정책변화가 주민들에게 체감되지 못함	주민들의 요구가 정책에 반영되어, 주민들의 체감성이 높음
정부신뢰도 제고	크게 기여하지 못함	정부에 대한 신뢰도가 향상됨

출처: 장수찬(2011), 수정 보완함

제3절 타운홀미팅 매뉴얼

1. 준비-기본 고려사항

- 타운홀미팅 준비는 일반시민의 참여정도가 다수이기 때문에 충분한 사전 준비기간과 IT 기술 및 가용인력 특히 예산확보가 우선적으로 확보되는게 필수 사항임
- 통상 타운홀미팅은 하루 동안 진행되지만 워싱턴D.C 시민정상회의와 충남 도민정상회의에서는 회의 이전 단계에서 수개월의 사전준비를 해온 것으로 보아, 해당 기간 동안 회의를 전담하고, 진행할 인력을 필수로 보임
 - 워싱턴 D.C. 시민정상회의에서는 특별하게 조직된 ‘지역주민행동(Neighborhood Action)’을 통해 시민정상회의 개최에 대한 책임 조직으로 역할⁸⁾을 함
 - 또한 민간전문단체인 아메리카스피크스(AmericaSpeaks)를 통해 시민정상회의의 전반적인 설계와 진행을 맡김
 - 타운홀미팅의 준비와 실행 주체인 별도의 독립적인 기구는 타운 회의에서 논의되는 모든 주제를 다룰 수 있는 각 분야의 전문가, 이해관계자, 행정관료 등 10명 내외로 구성되며 이들의 임무는 아래 [표 2-1-7] 과 같음

[표 2-1-7] 타운홀미팅 실행기구의 역할

-
- 타운홀미팅 의제 선정
 - 타운홀미팅 지원기관(숙의진행 및 참여자 선발/ 기술팀) 선정과 관리
 - 타운홀 미팅 참여자에게 제공할 객관적인 자료집 제작
 - 타운홀 미팅 결과 정리와 후속조치
 - 기타 타운홀미팅 기획 및 설계 관련 업무
-

8) 지역주민행동은 시민 참여를 조직하는 책임과 함께 시민 의견을 지역의 전략기획과 연결시키는 임무를 맡음. 시장이 이끄는 초기관적인 TF를 구성하여 이 목표들에 대한 더욱 자세한 전략기획을 개발함

- 타운홀미팅 비용과 확보방안에 대한 예산 수립과 집행 관련 검토가 요구됨
 - 워싱턴D.C 시민정상회의는 1999년부터 2005년까지 네 차례에 걸쳐 시민정상회의가 개최되었으며, 2005년에는 ‘청소년정상회의(Youth Summit)’가 열렸음
 - 타운홀미팅이 공론조사(숙의여론조사), 합의회의, 시민배심원제, 시나리오워크숍, 공공토론 등과 함께 대표적인 숙의 방식임에도 불구하고, 현재 활성화되지 않은 이유 중 하나는 예산 문제임

- 타운홀미팅 기간은 하루에 끝나는 대규모 집단 회의이지만 사전 준비 단계가 상당히 소요되는 바 최소한 6개월 정도로 예상됨

2. 디자인

- 타운홀미팅의 운영은 사전 준비단계, 토론 진행단계, 사후 정리단계 등으로 구분할 수 있음
 - 타운홀미팅은 일반적으로 대략 4-5시간 정도 진행되지만, 대부분 하루 동안 진행됨. 본래 참가자 숫자는 거의 제한이 없지만 대표성 및 수용성 측면에서 인구통계학적 기준에 의해 참여자를 선발하는 경우가 많음
 - 전체 진행을 도식화해 보면 한 테이블 당 10~12인 정도가 참여하는 원탁회의 방식으로 진행되며, 사전에 정해진 토론규칙에 따라 각 테이블은 동일한 순서와 주제로 토론함
 - 각 테이블의 토론 내용과 결과는 IT기술을 활용하여 본부석으로 취합되고, 분석팀은 실시간으로 분석 결과를 공개하고 토론자들을 분석 결과를 공유하며 다음 단계의 토론을 이어감.
 - 토론회의 마지막 단계에서는 통상 무선전화투표방식(keypad polling) 방식을 활용하여 특정 제안들에 대한 투표를 실시하고 결과를 상호 확인함
 - 타운홀미팅은 주로 정책과제의 우선순위를 결정하는 숙의방식으로 많이 활용됨
 - 타운홀미팅 전체 진행 과정을 도식화하면 아래 [표 2-1-8]와 같음

[표 2-1-8] 타운홀미팅 진행과정 도식화

단계	핵심내용	세부내용
사전 준비단계	실행기구 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 독립적인 권한과 역할 수행 • 지원기관도 참여
	사전 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> • 의제의 쟁점을 구체화 • 여론조사 또는 공청회
	참여자 선발	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 구성 및 인원 확정 • 대표성 확보 • (인구통계학적 기준)
	자료집 제작 및 배포	<ul style="list-style-type: none"> • 객관적 정보 전달 • 온라인 플랫폼 활용

단계	핵심내용	세부내용
	퍼실리테이터 교육	<ul style="list-style-type: none"> 역할 및 책임 사전 연습과 실무 습득 등
	장소 선정	<ul style="list-style-type: none"> 안전성 및 안정성 확보 공간 배치 및 활용 등
	기술실무적 점검	<ul style="list-style-type: none"> 대형스크린, 전자투표 키패드, 노트북 등
토론 진행 단계	소집단별 토론	<ul style="list-style-type: none"> 숙의원칙과 절차 쟁점 확인 및 상호 토론
	토론 단계별 투표 실시	<ul style="list-style-type: none"> 의제 및 단계별 투표하기 IT기술을 활용함
	토론결과 수집과 공개	<ul style="list-style-type: none"> 전체 토론 결과 확인
	토론결과 종합	<ul style="list-style-type: none"> 전체 토론 결과 종합
사후 정리단계	평가 및 제안	<ul style="list-style-type: none"> 소감과 평가 나누기 기타 의견 제안하기
	사후 점검 회의	<ul style="list-style-type: none"> 토론 결과 반영여부 확인 추가 회의개회 여부 등

1) 의제 선정

- 타운홀미팅 의제 선정에 있어서 지역 현장성, 정보 접근성 및 갈등사안과의 밀접한 관련성 등이 우선적으로 고려되어야 함
- 타운홀미팅은 다수의 일반시민 참여가 핵심이므로 의제는 지역 주민들이 평소에 관심사 높은 주제를 선정할 필요가 있음
- 전형적인 타운홀미팅에서는 사회적 갈등이 크거나, 지역 현장 주민들의 관심이 집중되는 사안이 적합한 주제로 여겨짐
 - 지역발전계획, 연간 예산계획, 입법 계획 등이 우선순위를 선정하는 데 상당한 영향력을 발휘함
- 타운홀미팅 의견수렴방식은 결국 투표를 통한 결과 도출이기 때문에 추상적인 주제로 인해 쟁점이 없거나, 참여자의 합리적인 의사결정을 구체화할 수 없는

경우에는 타운홀미팅 방식을 애초부터 선택한 효과를 기대할 수 없음

- 수평적이고 집중적인 숙의 토론을 위해서는 해당 분야 전문가들의 참여자에게 정확하고, 객관적인 정보를 전달하는 것이 필수적임
- 사전 준비단계에서 의제 선정 및 구체화를 위한 여론조사를 통해 의견수렴 과정을 거친 후 독립적인 실행기구에서 최종적으로 선정하고, 그 절차와 결과를 투명하게 공개함

2) 참여단 모집 및 선발

- 타운홀미팅은 일반시민의 참여를 제한하지 않으며, 다양한 경험을 가진 주민들의 ‘다양한 참여’와 ‘밑으로부터 참여’를 통해 조직됨
 - 공간적·기술적 조건과 예산 등의 한계로 인해 통계학적 인구 기준에 의해 참여 적정성을 고려함
 - 일반 시민 참여자는 모집단인 전체 인구를 대표하는 표본이라는 점에서, 연령대, 성별, 교육 수준, 직업, 거주지역 등과 같은 인구통계학적 기준을 최대한 반영해 선발함
 - 전체 참여자의 구성 비율과 배분은 별도의 기준을 마련하여 대표성이 과소 또는 과대 되지 않도록 실행하는 것이 이후 회의 결과의 수용성을 높이는 관건임
 - 일반시민 외의 참여자는 대개 시민사회단체, 해당 전문가, 행정관료 등으로 구성되고, 특히 행정 관료의 직접적 참여와 공동 의사결정은 타운홀미팅의 수용력과 집행력에 커다란 영향을 미침
- 타운홀미팅 의제 확정 후 독립적인 실행기구에서는 대대적인 홍보를 통해 참여단을 모집 및 선발
 - 독립적인 실행기구는 신문, TV, 인터넷 광고 등 다양한 매체를 통해 타운홀미팅을 홍보함
 - 대부분 일반시민의 모집과 선발은 타운홀미팅 지원기관인 리서치회사에서 참여

자 모집과 선발 그리고 관리를 대행하고 있음

- 전문가 및 시민단체 그리고 행정 관료의 구성비율과 선발은 타운홀미팅의 독립적인 실행기구에 하는 것이 현실적인 사례임

□ 일반시민 참여자는 토론 진행단계 이전인 사전 준비단계에서 자료 학습을 통해 기본지식 습득

- 기존 전통적인 방식인 설명회 또는 공청회와는 다른 차별점은 숙의와 학습을 통한 의사결정이라는 점임
 - 현재는 온라인에 플랫폼을 구축하여, 타운홀미팅 관련 정보 및 자료에 대해 사전학습을 하고 있음
 - 참여자의 자발성과 사전학습을 강화하기 위해 온라인상의 테스트 통과를 전제로 참여를 제한하는 경우도 있음

3) 자료집 제작 및 배포

□ 타운홀미팅 참여자에게 제공되는 정보 및 자료는 사실에 근거한 객관적인 정보제공이며, 다양한 대안에 대한 가치중립적인 정보제공이 필수

- 일반시민 참여자를 대상으로 하여 추상적이고 이론적인 수준이 아닌 구체적이고 사실적인 정보전달이 이루어져야 함
 - 의제의 쟁점이 명확하게 드러나고, 참여자의 숙의와 상호토론이 필요한 정보 및 자료를 제공하는 것이 중요함
 - 참여자의 합리적이면서도 공익적 의사결정에 도움을 줄 수 있는 정보 및 자료 제공이 필수적임
 - 일반시민 참여자가 충분히 이해할 수 있을 정도로 간결하면서도 쉬운 용어로 정리되어야 함
- 자료집은 최소한 1-2주 전에는 참여자에게 전달되어야 함
 - 온라인 플랫폼을 활용함

4) 퍼실리테이터 교육

- 숙련된 퍼실리테이터 선발과 사전 교육이 타운홀 미팅의 원만한 진행에 관건임을 인식하고 퍼실리테이터 역량 강화에 집중할 필요가 있음
- 퍼실리테이터 역량이 타운홀 미팅 진행에 결정적인 역할을 함
 - 타운홀 미팅에서는 퍼실리테이터의 역할과 지원이 절대적으로 필요함
 - 중립적이고 균형적인 회의 진행 촉진 이외에도 기술적 숙련도(노트북 활용하여 분임토의 결과 전송, 투표행위의 기술적 지원 등)가 필요하기 때문에 숙련된 퍼실리테이터 선발과 사전 교육은 중요함
- 퍼실리테이터 사전 교육은 충분하고도 검증되어야 함
 - 퍼실리테이터 사전 교육은 몇 회에 걸쳐 진행되며, 검증과정을 통과한 사람에게만 퍼실리테이터를 맡겨야 함
 - 현재에는 지원기관(갈등관리전문기관 등)에서 실행함

5) 실행기구 구성과 운영

- 타운홀미팅을 전반적으로 진행할 독립적인 실행기구를 구성하고 운영
 - 법적 근거에 기반한 지위 보장이 우선적이나, 그렇지 않을 경우 행정기관과 독립적인 사회적 기구형식으로 구성함(예: 공론화위원회)
 - 실행기구는 타운홀 미팅의 전체 진행에 관한 의사결정의 권한과 책임을 짐
 - 실행기구는 9-10인으로 구성하며, 실행기구 산하에 각 분과(기획, 숙의, 참여자 관리, 홍보, 기술지원 분과 등)를 두어 운영함
 - 공모를 통해 지원기관을 선정하여 실무적인 절차 설계와 지원을 받음
 - 참여자에게 제공할 주제 관련 설명 자료를 제작함
 - 의제를 선정하기 위한 의견수렴절차(여론조사)를 실시함

6) 사전 의견수렴 실시

□ 사전 의견수렴절차로 공청회 또는 여론조사를 실시

- 공청회의 대상은 일반시민, 유관 연구기관, 시민단체, 공론화 전문기관, 행정기관 등으로 타운홀미팅 의제에 대해 의견을 달리하거나, 광범위한 영향력을 행사하는 조직 또는 개인
- 공청회에 결과는 타운홀미팅 전체 기획 및 설계 과정에 반영함
 - 타운홀미팅 방식(참여자선정, 의제, 숙의방식, 결과수용성 등)에 대한 논의도 포함
 - 공론화 전문기관의 참여를 통해 타운홀 미팅 방식의 보완점 마련
- 타운홀미팅 의제 선정에 따른 구체화의 일환으로 여론조사를 실시함
 - 타운홀미팅 관련 사전 홍보 기능 담당함
 - 여론조사 결과는 의제 선정에 반영함
 - 일반시민의 타운홀미팅 참여에 대한 관심을 유발하고 촉진함

3. 타운홀미팅 실행

- 진행 과정
- 참여자들은 전문가 또는 실행기구 책임자로부터 의제 관련 전체적인 정보를 제공 받음
 - 타운홀미팅 의제선정 과정과 참여자 구성 및 숙의 절차, 의사결정 방법에 대해 사실관계를 중심으로 정보를 제공함
 - 의제 관련 정보를 중립적인 전문가 또는 실행기구 책임자로부터 정보를 제공 받음
 - 정보에 대한 의문점이나, 추가 정보들을 참여자들은 책임자에게 질문할 수 있고 전문가 또는 실행기구 책임자는 질문에 대한 응답을 실시함
 - 해당 과정에서 진행자는 구조화된 토론을 위해 전문가와 참여자들이 시간을 엄수할 수 있도록 관리함
- 참여자 간 분임토의를 실시하고, 제1차 투표를 실시함
 - 분임토의(소그룹 토론)를 통해 의제 관련 상호 토론을 진행함
 - 제1차 토의의제는 주로 정책과제 평가 및 우선 고려요인 기준 등임
 - 해당 과정에서 진행자는 구조화된 토론을 위해 분임토의 시간을 엄수할 것을 참여자들에게 주문함
 - 제1차 토의의제에 대한 분임별 토론 후 투표를 실시함
- 참여자 간 분임토의를 실시하고, 제2차 투표를 실시함
 - 제1차 토론결과를 전체적으로 확인하고, 결과를 중심으로 한 2차 분임토의 의제를 확정함
 - 제2차 토의의제는 주로 정책과제 중 우선과제 선정기준과 결정 등임

- 해당 과정에서 진행자는 구조화된 토론을 위해 분임토의 시간을 엄수할 것을 참여자들에게 주문함
- 제2차 토의의제에 대한 분임별 토론 후 투표를 실시함

□ 제2차 투표결과를 확인하고, 후속 조치를 논의함

- 제2차 투표 결과를 정책과제로 선정하고, 과제 실행을 위한 후속조치를 논의함
- 실행기구 책임자로부터 투표 결과 반영 여부 및 이후 프로세스에 대한 정보를 제공 받음

□ 타운홀미팅에 대한 평가 및 소감 나누기를 함

- 타운홀미팅 과정과 결과에 대한 참여자들의 평가와 소감을 나눔
- 기타 의견 나누기도 진행하여 다양한 주민의견을 청취함

4. 결과정리 및 보고

- 실행기구는 타운홀미팅 과정과 결과를 종합한 최종보고서를 최종보고서 (preliminary final document)를 작성해 해당 행정기관 및 참여자에 전달함
- 타운홀 미팅 종료 후 제출된 보고서를 실행기구가 최종 보완하여, 해당 행정기관에게 권유함
- 최종보고서와 권유문을 참여자 및 언론사에 배포함

5. 평가⁹⁾

□ 평가의 기준

[표 2-1-9] 타운홀미팅 평가를 위한 주요 6대 기준

타운홀미팅 평가를 위한 주요 6대 기준	
주요기준	내 용
대표성	<ul style="list-style-type: none"> 인구통계학적 기준에 따른 참여단 구성을 제대로 하였는가? 참여단 간의 구성비율과 배분은 적정하였는가?
숙의성	<ul style="list-style-type: none"> 학습과 토의를 중심으로 소그룹회의가 진행되었는가? 참여자들에게 객관적이고 중립적인 정보전달이 충분하였는가? 페실리테이터에 대한 사전 교육과 진행은 제대로 되었는가?
포괄성	<ul style="list-style-type: none"> 제한없는 참여가 이루어졌는가? 참여자의 기회가 충분히 제공되었는가?
공정성	<ul style="list-style-type: none"> 행정기관과 독립된 실행기구가 구성되고 운영되었는가? 숙의전문기관의 독립성을 보장해 주었는가?
투명성	<ul style="list-style-type: none"> 타운홀미팅 전 과정 (의제선정, 숙의과정, 결과발표 등)이 언론 및 홈페이지가 충분히 공개되었는가?
기술성	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 의견수렴이 충분하도록 기술성을 문제가 없었는가?

1) 대표성

□ 타운홀미팅 참가자는 인구학적 통계를 기준으로 대표성 확보

- 타운홀미팅의 다른 공론화방식과의 차별성은 대규모의 제한없는 참여를 보장하는 것임
 - 가능한 자발적 참여를 전제로 참여를 독려하는 것이 필요하나, 물리적·기술적 조건을 감안하여 최대한의 대표성을 확보해야 함
- 인구통계학적 선발은 모집단이 클수록 대표성이 높아질 수 있지만, 참여자의 질

9) 해당 부분은 서울시 균형발전 공론화 백서(2019)를 참고해 재구성함

- 과 참여그룹 간의 균형성을 위한 참가자 선발이 필요함
- 인구통계학적 방법에 의한 참여자 선발을 통해 표본의 완전한 대표성을 확보하기는 어렵지만, 인구통계적 요건들을 반영해 참여자의 다양한 구성을 도모하는 것이 바람직함
- 대표성 강화를 위한 방안 중 하나는 아래로부터의 참여를 조직하여 참여자의 질을 확보할 필요가 있음
- 타운홀미팅 본 회의 전에 다양한 모임(각 그룹 간 간담회, 사전 회의 등)을 통해 선발하는 것도 대표성 강화에 기여할 것임
 - 대표성 강화를 위해 위로부터의 동원은 지양해야 하며, 이것은 대표성 시비를 넘어 타운홀미팅 자체에 대한 부정과 불신의 요인이 될 수 있음
- 그러나 타운홀미팅의 특성상 대표성보다는 참가자의 자발적 참여 보장이 더 우선해야 한다는 의견도 있음

2) 속의성

□ 학습과 토론을 통해 참가자들 사이에서 충분한 의견 교환 실현

- 참가자들에게는 속의를 위한 충분한 시간이 제공되어야 하며, 토론에서 자신과 다른 견해에 대해 존중하고 자유롭게 논의하는 토의규칙이 숙지되어야 함
- 퍼실리테이터에 대한 사전교육과 훈련을 통해 중립자로서의 회의 진행과 참가자 간 적극적 토론을 촉진하였는지에 대해 평가되어야 함
- 의제에 대한 객관적이고 중립적인 정보 전달이 되었는지, 정보 전달과정에서 문제점과 보완점은 무엇이었는지 평가되어야 함
- 속의 절차와 진행이 참여자들의 정보 공유와 의견 교환과정에 실질적으로 기여하였는지 확인하여야 함
- 중립적인 정보전달자로서의 전문가의 역할이 제대로 발휘하였는지에 대한 객관적인 평가가 필요함

3) 포괄성

□ 제한 없는 참여와 참여 기회를 보장

- 타운홀미팅은 다양한 분야에서 다양한 경험을 가진 일반시민들이 이해관계자 및 전문가 그리고 행정기관과 함께 참여하여 일상생활에서의 주된 관심사에 대한 정책의 우선순위 변경 등에 적용되는 참여적 의사방법이므로 가능한 한 자발적 참여자에 대한 제한 없는 참여 보장이 이루어져야 함
 - 의제에 관심이 있는 누구라도 회의 참여를 보장하기 위해 폭넓은 참여 기회를 제공하였는지가 평가되어야 함. 참여 기회가 일부에게만 허용되거나, 특정한 그룹에게만 편중된 것은 아닌지 판단하여야 함
 - 타운홀미팅에 대한 사전 홍보와 참여 절차가 충분히 안내 되었는지 평가가 필요함

4) 공정성

□ 독립적인 실행기구의 공정한 운영

- 정부 주도의 전통적인 의견수렴방식(공청회, 주민설명회 등)이 아닌 정책결정권자와 일반 시민들이 함께 참여하여 학습과 토론을 통해 정책을 결정하는 방식은 행정 기관과 철저히 독립된 실행기구 구성과 공정한 운영이 관건임
 - 독립적인 실행기구는 법·제도적 지위를 갖는 것이 우선이고, 그렇지 못할 경우 사회적 합의기구 형태(예; 공론화위원회 등)로 구성할 수 있음
- 숙의 절차의 설계와 진행은 대부분 민간 전문기관에게 대행하여 실시하는 것이 일반적이는데 숙의 전문기관의 독립성 역시 보장되어야 함
- 타운홀미팅의 공정성은 참여자의 평가(예: 만족도 조사)를 통해 확인할 수 있음

5) 투명성

□ 타운홀미팅 전 과정(기획 및 운영과정)을 투명하게 공개

- 타운홀미팅은 갈등 사안이나 주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 공적 의사 결정에 일반시민들이 참여하는 의견수렴절차이기 때문에 회의의 기획과 운영과정이 투명하게 공개되어야 높은 정책적·사회적 수용성 확보가 가능함
 - 타운홀미팅 기획 및 설계 단계에서 전문가와 일반시민이 참여하는 검증단 운영을 결정하여 이후 타운홀미팅 전 과정을 검증하고 그 결과를 공개함으로써, 객관적인 제3자에 의한 투명성을 확보할 수 있음
 - 타운홀미팅의 전 과정을 투명하게 공개함으로써 외부의 영향력 행사(예: 정치적 개입 등)를 최소화 할 수 있음

6) 기술성

□ 숙의 촉진 위한 기술적 도구 활용

- 타운홀미팅은 대규모의 참여자들 간 토론과 숙의가 초점이고, 참여자들의 다양한 의견을 수렴하고 핵심 쟁점에 대한 심도 있는 숙의를 위해 IT 기술 등 다양한 수단을 활용하므로 이에 대한 기술적 점검이 반드시 필요함
- 타운홀미팅은 소그룹 토론과 투표가 연차적으로 이루어지는 방식이기 때문에 기술적 장치에 대한 의존성이 큼

제2장 시나리오워크숍

제1절 개요와 특징

제2절 시나리오워크숍 사례분석

제3절 시나리오워크숍 매뉴얼

제2장 시나리오워크숍

제1절 개요와 특징

1. 시나리오워크숍 개요

1) 정의

- 역할 집단별 전망과 지역 전체 차원의 전망 등으로 시나리오를 세분화하고 세부적인 행동계획을 수립함으로써 지역발전 정책에 대한 사회적 합의를 도출하여 정책권고안을 제시하는 의사결정방식
- 시나리오워크숍은 주로 지역차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전 전망과 실천 계획을 수립할 때 활용하는 것으로 미래예측이 불확실한 상황에서 각 이해관계 집단을 대표하는 상이한 역할 그룹의 사람들이 대화와 숙의를 통해 가능한 시나리오를 작성
- 시나리오워크숍의 핵심 요소는 참여자들이 의제와 자신들의 구체적인 관심영역에 관해 자신들의 비전을 개발하기 위한 대화(dialogue)
- 일반적으로 준비에서 마무리까지 3~4개월이 소요
 - 구체적인 시나리오 워크숍은 미리 제안된 시나리오에 대한 비판적 검토, 공동의 전망 수립, 행동계획 작성 순으로, 통상 1박 2일간 진행하며, 주제와 관련된 공무원, 기술전문가, 산업관계자, 일반주민의 4개 집단이 참여함
- 일반적으로 시나리오워크숍은 적용 영역은 다음과 같음
 - 지리적 영역
 - 보통 인구 10만 정도의 중소도시
 - 중앙정부가 국가의 분야별 미래비전을 만들고자 할 경우
 - 지역사회의 미래 비전을 만들거나 지방자치단체의 장기 지역발전계획을 수립하고자 할 경우

○ 정책부문 영역

- 지역개발정책이나 시설입지 등과 같이 다양한 유형의 기술과 방법에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책영역
- 관련 주제가 복합적이고 광범위하여 타 행위주체와 협력적 대화를 통한 합의 없이는 예측·계획·행동의 적실성과 실효성을 담보하기 어려운 정책영역

○ 주제 영역

- 지속가능발전 또는 녹색성장 정책 관련 기존 도시의 환경 친화적 변화를 위한 장기적 방안(에너지, 대기질, 수질, 폐기물 관리, 등)
- 국가 R&D 정책의 설정 방향, 미래 도시의 교통정책과 개발, 그리고 IT 기술의 상호 발전방안
- 특정 도시 향후 20년의 포괄적 개발전략(토지이용과 교통기술의 발전 중심)
- 특정 재난(홍수, 지진 등) 발생에 대한 도시 및 지역의 대처방안
- 고령화 사회에 대비한 노인복지 정책의 발전방향
- 향후 20년간 유전자 기술발전에 따른 음식물 산업과 농업 정책의 방향 설정 등

□ 미래 지향적이고 참여적인 워크숍으로서 시나리오워크숍은 유사한 다양한 방식으로 추진되고 있음

[표 2-2-1] 미래 지향적 참여 워크숍의 다양한 유형

워크숍 명칭	목표	강조점
Future Workshop	지역 문제에 대한 대안적 해결책 발견	비판, 팀워크, 민주주의와 권한 부여
Scenario Workshop	과학과 정책/시민간의 격차 연계, 시나리오 및 행동계획의 분석 및 창출,	의사결정에 대한 영향력, 시나리오의 원인과 결과, 협력
Scenario Planning Workshop	중요한/불확실한 동력의 탐색을 통한 시나리오 창출, 시나리오 통합 및 필요한 행동 확인	학습, 적용역량, 의사결정에 대한 영향력
Stakeholder workshop	동의하는 선호적 미래에 대한 공통의 이해 및 행동계획 창출	주제의 미래에 대한 이해관계자의 영향력
Future Clinique	가능한 미래와 해결책 창출, 미래에 대한 사고 촉진	창의적 사고, 급진적 혹은 혁신적 아이디어
ACTVOD futures workshop	실질적인 미래 관련 지식 생산, 선호적 미래에 대한 행동 설계	발견적(heuristic) 문제해결, 창의력, 소프트 시스템 방법론

워크숍 명칭	목표	강조점
Foresight workshop	미래 탐색, 미래 지식의 창출 및 통합	사회과정에 있어서의 지식 창출, 결과로서 규범적 제안
Backcasting workshop	특정의 바람직한 미래를 위한 시나리오 창출	선호적 미래를 위해 필요한 정책적 조치들
Collaborative learning (CL)	천연자원 관리에 관한 과학과 정책의 통합	이해관계 갈등으로 복잡한 상황에서의 의사소통과 협상
Participatory Prospective Analysis(PPA)	시나리오 형성을 통한 사회적 전환을 위해 지역 행위자들에게 권한 부여	미래, 개인적 학습, 행동 연구를 활용할 수 있는 역량
Future Literacy Hybrid Strategic Scenario	조직,개인 학습에 있어서 새로운 전략적 선택을 창출하기 위한 시나리오 활용	미래 활용 역량

출처: Nygrén, Nina A. (2019): p. 32에서 수정·보완

2) 연혁

- 시나리오워크숍은 스칸디나비아의 시민참여 전통에서 출발했으며, 구체적으로는 덴마크 의회 직속의 특별위원회였던 덴마크 기술위원회(DBT: Danish Board on Technology)가 개발함
- 덴마크 기술위원회가 리오회의(1992년)를 준비하면서 지방과 전국 차원의 의제 21 작성을 위해 기획한 지속가능한 주택과 미래의 삶을 주제로 하는 프로젝트가 에너지, 수자원, 폐수 및 쓰레기 관리뿐만 아니라 관련된 모든 행위자들의 일상과 가치까지 포함하는 광범위한 주제인 관계로 기존의 과학기술 중심적 접근이 한계가 있다고 판단
- 1991년~1993년 “도시 생태계에 대한 장애물들(Barriers to Urban Ecology)”이라는 주제로 4개의 지방도시에서 객관적인 것과 주관적인 것을 서로 다른 주체들 간의 대화를 통해 구성해 나가는 시민참여방법으로 처음 시도함
 - 생태친화적 도시개발에 있어서 장애물이 무엇이고 그에 대한 해결책이 무엇인가를 논의함으로써 도시개발 비전에 대한 사회적 합의 도출이 목적
 - 에너지, 물, 폐수, 쓰레기와 재활용 등을 어떻게 해결할 것인가에 대한 가능한 조치와 책임 소재(집중적 해결과 분산적 해결), 첨단기술의 활용 방법(첨단기술 의존과 기술의 존 최소화) 등에 초점을 두어 다음 4가지의 시나리오를 개발
 - 문제의 해결책을 개개인이 첨단 정보기술을 이용하는 데서 찾을
 - 문제의 해결책을 개인에서 찾아야 하나 첨단 정보기술보다는 개인의 환경의식 고취가 보다 중요

- 문제의 해결책을 지방정부의 첨단 기술 활용에서 찾음
 - 문제의 해결에 기술도 중요하나 주민들 간의 협동이 가장 중요
 - 워크숍 1일차: 20명으로 구성된 네 가지의 역할 집단이 각각 4가지 시나리오를 검토하고 집단별로 공통의 비전과 제안을 도출함
 - 워크숍 2일차: 주제집단별(에너지, 물, 쓰레기 처리 등)로 재배치하여 각 집단별로 실행 계획 도출
 - 시나리오워크숍이 일반적으로 하나의 지역 워크숍을 운영하는 것과 달리 4개의 지역 워크숍을 운영하였고, 각각의 워크숍 참여자들끼리의 의견교환 기회를 포함(이은경, 2001)
- 다른 나라에서의 적용 가능성을 검토하기 위해 1993년 4개국 4개 도시들(네덜란드의 Ede, 독일의 Corfu, 프랑스의 Mulhouse, 영국의 Preston)에서 ‘미래의 지속 가능한 도시’를 주제로 실험적으로 개최함
- 브리스톨(Bristol) 시나리오 워크숍(1994년 5월): 미래의 도시생태에 관한 4가지의 시나리오를 브리스톨의 상황에 연계시켜 2010년 브리스톨의 환경친화성의 전망을 확인하고자 한 것으로 유럽식 시나리오워크숍(European Awareness Scenario Workshop)이 제시한 방식(DG X-III-D2)에 따라 시나리오워크숍을 기획하여 진행함
- 이후 덴마크에서 1995년~1996년의 미래의 도서관(the library of the future), 교육의 미래(the future of education) 등을 주제로 수차례 개최함
- 덴마크 DBT의 기후변화적응 시나리오 워크숍(2009년)(Bedsted and Grem, 2013)
- 잠재적 이해관계 당사자 대상 전화 인터뷰를 통한 참가자 총 28명 모집: 지역 공무원, 농부, 부동산 소유주 연합, 환경조직, 야외활동 조직, 항만관리기관, 청소년단체, 관광 및 사업위원회, 양수기연합, 제방연합, 고고학회 등의 대표
 - 기후변화 대응으로서 3가지 시나리오 도출: 방임형, 보호주의형, 적응형
 - 시나리오워크숍 개최: 각 시나리오에 대한 찬성과 비판 의견 취합 및 참여자 집단별로 4가지의 대안적 대응방안을 담은 시나리오 모색, 4가지 대응 방안의 장애물 검토 및 지방정부와의 의견 조정 및 합의 도출을 위한 토의
 - 시나리오워크숍 종료 이후, 시 정부에 시민 정상회담(citizen summit) 제안 및 실현
- 최근에는 유럽연합의 재정지원 프로그램(Framework Program)의 일환으로 활발하게 적용되고 있음

[표 2-2-2] 덴마크 기술위원회(DBT) 연혁

덴마크 기술위원회(DBT) 연혁

1985년 DBT법(Lov om et teknologinaevn)을 통해 덴마크 의회와 연관된 독립 조직으로 설립

- DBT 설립에 관한 법안은 TA(Technology Assessment)를 개시하고 기술에 관한 공적 논쟁을 촉진시키기 위한 독립된 TA기능 확립을 목적으로 함
- ‘공적 논쟁’의 개념과 차원의 모호함, 평가 수요자의 불분명, DBT의 규모 및 인력 수 기준 부재 등은 DBT의 독자적 기관 역할 정의 및 발전에 기회를 제공함
- 의회와의 연관성으로 정당 및 특정 산업부문의 이해관계로부터 DBT보호 및 의회와의 긴밀한 협조 도출

1993년 덴마크 의회는 의회에 과학기술 정보제공과 기술에 대한 공적 논쟁 촉발이라는 임무의 상충 및 의회지원기관으로서의 성격과 의회 내부기관 설치를 금지하는 헌법과의 상충의 해소를 위해 DBT의 목적 및 거버넌스 구조 변화를 권고함

1995년 DBT법(Lov om et teknologinaevn)을 통해 의회 산하에서 벗어나 정부의 예산 지원을 받는 상설기관으로 전환함

- 의회와 행정부에 대한 새로운 자문기능 추가, 매년 의회 내 관련 위원회에 평가 관련 사항 보고의무 부여, 의회내 기술위원회 폐지 및 연구부(Ministry of Research)와 관련된 자문기관이자 상설기관으로 전환 등

현재는 비영리 공공 사단법인으로 재설치됨(DBTF; Danish Board of Technology Foundation)

- 2011년 신규집권 세력 중심으로 한 국가 RD 투자 증대를 위한 DBT 예산지원 중단 제안 및 이후 논의과정에서 DBT의 국제적 위상과 과학기술 민주주의 지평확대 측면의 강조 등 폐쇄에 대한 반대가 이어지면서 재단(foundation)으로의 전환이 결정됨
- 의회의 예산지원을 받지 못하는 대신 상업적 TA를 받을 수 있고, 영리적 활동을 통한 수익과 공익세(the revenue for common good purpose)로 운영됨

자료: 이명화 외. (2015): pp. 72-74.

□ 국내에서 시나리오워크숍이 진행되었던 연혁을 살펴보면 다음과 같음

- 2005년 국립서울병원 이전 및 재건축 갈등 공론화 과정에서 시나리오워크숍을 통해 지역에서 수용 가능하고 지속 가능한 최선의 발전계획안 도출을 시도했으나, 시나리오워크숍의 목적 불분명, 대화체 명칭 문제, 회의 운영 규칙의 부재, 대화 의제 미선정, 이해관계자 참여 범위 불명확 등의 문제로 실패했으며(김광

구·이선우, 2011), 시나리오워크숍에 참여한 행위자는 다음과 같음

- 공무원 그룹: 보건복지, 서울특별시, 광진구 공무원
- 전문가 그룹: 도시계획, 정신보건, 행정 및 정책 분야 전문가
- 주민 그룹: 국회·시·구의원 등 지역정치인, 지역주민, 환자가족 등
- 기업인 그룹: 도시재개발 및 병원 재건축 분야 기업인

○ 국가 기후변화 시나리오워크숍(2012년, 기상청)

○ 시민이 만드는 에너지 대안 시나리오(2013년, 에너지기후정책연구소)

○ 대구광역시 시민참여형 지역에너지계획 수립(2015년)

- 변형된 시나리오워크숍 방식을 채택함: 전문가 집단이 초기 시나리오를 작성하고, 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 포커스 그룹 토론(FGD), 공론조사(숙의여론조사)를 결합함
- 운영위원회 구성: 대구지속가능발전협의회 위원 중 에너지 분야 전문가, 공무원, 활동가, 연구진과 시민참여프로그램 전문가 등으로 구성
- 시민참여단(대구지역에너지 시민 디자이너) 모집: 포커스 그룹(청년, 여성, 교사, NGO 활동가의 4집단에서 지역사회 에너지 이해관계자 10명 내외로 구성)과 타운미팅 그룹(구군별 인구, 연령, 성별 분포 반영한 100명의 무작위 선발)으로 구성
- 연구진(경북대, 대구지속가능발전협의회, 에너지기후정책연구소)이 세 가지의 시나리오 작성: 지금의 미래 대구, 대구시 에너지 독립, 메가솔라시티 대구
- 포커스 그룹 인터뷰 및 토론을 통한 시나리오 검토 및 타운미팅 그룹(최종 40명 참여)이 참여하는 토론회를 통한 공론조사(숙의여론조사) 및 최종투표 진행
- 결과적으로 절약 중심의 에너지 독립 시나리오가 제4차 지역에너지계획의 시나리오로 채택됨

○ 전주 시민참여 에너지 시나리오워크숍(2015~2016)

- 포커스 그룹(전주 에너지 환경 거버넌스, 활동가 및 연구수행기관 등)을 통해 시나리오 워크숍 준비 및 방향 검토
- 시민참여형 에너지 시나리오 설계 및 참여 시민패널 모집·선정, 사전자료 발송 및 시나리오워크숍 안내, 7개 모듈 구성 및 퍼실리테이터 배치
- 1차 시나리오워크숍: 오리엔테이션과 예비 특상
- 2차 시나리오워크숍: 2050 에너지 비전과 2025 에너지 정성목표 합의 도출

- 3차 시나리오워크숍: 2025 에너지 시나리오 토론 및 합의
- 2022학년도 대입제도 개편 공론화 과정에서 미래교육의 비전과 대학입시제도 개편안 마련을 위해 시나리오워크숍을 실시했으며, 도출된 시나리오를 공론화의 의제로 활용함
- 2대전 월평공원 민간특례사업 공론화 과정에서 숙의과정의 의제를 선정하기 위해 의제선정워크숍이라는 명칭으로 시나리오워크숍을 실시함(2018년)
 - 미래세대인 중학생 및 대학생 참여
 - 월평공원 공론화 현황 및 경과, 월평공원의 미래비전 찾기, 비전 달성을 위한 의제쟁점 논의, 의제별 실행방안 논의와 평가의 순서로 진행
- 광주광역시 제5차 광주 지역에너지계획 수립 시민이 만드는 에너지전환 시나리오워크숍을 실시함(2019년)
 - 제5차 광주지역에너지계획(2020-2024) 수립과 2040 장기 에너지 수급 계획 수립 과정에서 시민참여를 통한 목표 수립 및 실현 방법 모색을 위해 총 3차례의 시나리오워크숍 진행
 - 1차 워크숍: 에너지 전환의 세계적 흐름과 제3차 에너지기본계획의 방향 등에 관한 강의를 바탕으로 질의응답 등 진행
 - 2차 워크숍: 광주 지역에너지 전환의 방향 등에 관한 강의를 바탕으로 질의응답과 모둠별 토론을 통한 2040 전력자립 목표 설계 및 3개안 결정
 - 3차 워크숍: 정량 시나리오 발표 및 토론을 청취하고 2040 목표 최종 시나리오 작성과 결정 및 발표
- 2020년에는 전주시 옛 대한방직 부지 공론화 과정에서 공론화 의제를 선정하기 위해 시나리오워크숍을 실시함
 - 참여자는 정책·도시관리 분야, 도시계획 분야, 지역경제 분야, 시민 분야의 4개 분야별로 8명씩 총 32명이 참여했으며, 총 3회를 진행
 - 시나리오워크숍 의제로는 미래상, 공간구성, 연관 검토사항이 제시되었으며, 총 3개의 시나리오를 도출함

2. 시나리오워크숍 특징

1) 성과와 의의

- 일반 시민과 관계자, 공공 및 민간의 기업가, 전문가, 지방정부와 의사결정자들의 통합적 노력 없이 지속 가능한 개발에 도달하는 것은 어려움
 - 또한, 필요한 변화는 거주 지역뿐만 아니라 지역경제에도 영향을 미치며, 이러한 변화가 의사결정자와 전문가의 결정에 의해서만 이루어진다면, 이에 대한 수용은 불확실해 진다는 점을 고려해야 할 필요가 있음
 - 따라서 의사결정 이전에 시나리오워크숍을 실시하게 되면, 대화와 상호계획, 그리고 협력의 여지가 제공되면서 상이한 지역 집단들 간의 공동 활동이 가능해 진다는 점에서 시나리오워크숍의 의의를 찾을 수 있음
- 시나리오워크숍의 목적은 특정 주제에 대한 관련 당사자들의 잠재적으로 상이한 비전을 명확히 하는 것이고, 동시에 워크숍 환경은 서로 다른 분야 전문가들의 발견과 경험에 집중할 수 있도록 하며, 바람직한 미래에 관한 합의에 도달하기 위한 아이디어들이 교환될 수 있음
 - 전문가 및 정책결정자들과 함께하는 구조화되고 평등한 토론이라는 정치·경제적 의사결정 과정에서 시민들의 적극적인 참여가 시나리오워크숍의 핵심적인 관심사이며 기초임
 - 시나리오워크숍은 정치적 의사결정의 결과를 감당해야 하는 소위 “기초(basis)” 집단들과 의사결정 과정이라는 적시에 접촉함으로써 이들의 정치(politicking)에 대한 폭넓은 수용을 확보할 수 있음
- 다양한 집단으로의 구분은 각 그룹의 특정한 이해관계를 균형 잡힌 방식으로 통합하기 위한 것이며, 그 과정에서 관련된 모든 사람들은 동등한 입장에서 발언권을 가짐
 - 특히 서로 다른 직업 집단들 간의 면대면 토론은 상호 이해를 향상시키고, 의사

결정 이면에 있는 동기, 배경, 목적 등을 투명하고 이해하기 쉽게 만들

- 의제(초점 질문)와 관련하여 모든 참여자들은 전문가로 간주되고, 관련된 사람들은 지역의 문제에 대한 지식을 가지고 있으며, 주제에 대해 공공연한 전문가만큼 가능한 해결책에 도달할 수 있으므로 이들이 문제의 범위를 파악하고 변화에 참여해야 하는 주요 행위자임
- 관련된 사람들의 경험적 지식은 귀중한 자원이며, 전문가들의 전문지식과 동등한 가치가 있으므로 시나리오워크숍은 지식전달의 도구이면서 동시에 전문지식과 경험지식을 연결하는 역할을 수행함

□ 시나리오워크숍의 부수적 목표

- 공동체의 미래 문제에 관한 인식 제고와 바람직한 요인에 관한 공통된 정의(definition) 개발 등에 도움이 됨
- 미래의 삶을 향한 여정에서의 장애물에 관한 상이한 사회집단들 간의 논의가 이루어지게 하고, 상이한 참여자 집단들이 인식하는 문제점과 해결책의 유사점과 차이점을 확인하고 논의할 수 있게 함
- 이상주의적 아이디어(utopian ideas)를 개발하고 생성하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 가까운 미래에 실현될 수 있는 첫 번째 단계를 계획하거나 제시된 해결책의 집행을 위한 실행계획까지 개발할 수 있도록 함
- 함께 해결책을 찾는 노력들을 지원함으로써 워크숍 주제의 바람직한 발전에 관한 참여자들의 동의라는 최적의 결과를 도출할 수 있음

2) 한계와 약점

- 시나리오워크숍이 자주 다루는 환경문제의 경우 지역적 범위를 초월하여 국가적 혹은 지구적 문제인 경우가 많아 지역의 행위자들이 중심이 되는 접근방법은 이를 적절히 다루기 어렵고, 결과에 있어서도 실효성이 없을 수 있음(지역적 한계)

- 최근 들어 시나리오워크숍의 활용 범위가 지역으로 국한되지 않고, 전국적 단위에서 이루어지기도 하고(대입), 여러 국가 및 도시들에서 동시에 시나리오워크숍을 진행함으로써 국가별 혹은 도시별 미래전망과 행동계획의 수립으로 이어지기도 함
- 미래의 대안을 고려하는 시나리오 작성 과정에 참여하지 않은 사람들의 생각이 반영되지 않음으로써 참여자들에 의해 도출된 시나리오 자체가 일정한 한계와 제약점을 가지고 있을 가능성이 있음(Glenn & The Future Group International, 2009)
 - 시나리오워크숍 구성 과정에서 광범위하고 다양한 이해관계자들이 포함되도록 하고, 시나리오 작성과정(기본 시나리오의 제시 및 참여자에 의한 시나리오 개발과정)에서 포괄적인 시나리오 세트를 작성함으로써 대응할 필요성이 있음
- 시나리오워크숍의 결과가 실제 정책결정에 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 혹은 조직의 성과를 향상 시킬 수 있는지에 대한 회의적 시각이 존재함(Cairns et al., 2017; Volkery & Ribiero, 2009)
 - 특히 전략적 의사결정 과정에 관한 요구, 세부사항, 시기가 고려되지 않거나 조직이 시나리오를 수용할 수 없는 경우에는 시나리오의 활용도가 낮음
 - 시나리오워크숍을 통해 유용한 아이디어가 산출되는 경우에도 워크숍 이후에는 이러한 아이디어보다 더 중요하게 다루어지는 일상적 업무로 인해 워크숍의 결과를 구체화할 수 있는 시간 등 여타 자원의 부족이 발생함
 - 도출된 시나리오의 활용을 제한하는 다양한 이해관계의 상충 및 권력 관계의 개입이 있을 수 있음
- 여러 상이한 국면들을 포함하는 대규모 시나리오워크숍의 경우, 시나리오워크숍의 개별 과정들이 구체적으로 어떤 영향을 미치는지 확인하기 곤란함, 즉 과정 설계가 잘 이루어졌다고 평가받는 경우에도 실제 과정의 효과는 실망스러운 경우가 발생함(Cairns et al., 2017)

- 시나리오워크숍의 최종 산출물로서 시나리오(비전과 행동계획) 이외에 시나리오 워크숍 과정 자체의 긍정적인 영향력이 발휘될 수 있도록 과정 설계도 고려해야 하며, 이를 위해서는 시나리오 개발자, 시나리오의 내용, 방법론, 그리고 시나리오의 공유 및 확산에 대한 신뢰 획득과 장기적인 미래지식을 활용하고자 하는 조직의 의지 등이 매우 중요함

- 시나리오워크숍이 획기적인 이슈, 영향력이 큰 희귀 사건, 혹은 불연속성을 거의 표출하지 않는다는 비판도 제기됨(Goodwin & Wright, 2010)
 - 직관적이고 귀납적인 접근방식은 미래에 대한 놀라운 아이디어를 불러일으킬 가능성이 높지만, 이러한 과정은 구조적이지 못하고 준비하기도 어려움
 - 시나리오워크숍의 숙의적 특성은 극단적이거나 뚜렷한 아이디어보다는 보다 많은 사람들이 쉽게 수용할 수 있는 아이디어를 촉진하는 합의 추구로 귀결될 가능성이 높고, 이는 현상유지에 대한 대안보다는 현존하거나 잘 알려진 대안이 선택될 가능성이 높은 의사결정 상황에서의 현상유지 편향으로 연계됨
 - 결과적으로 이러한 편향은 급진적이지 않은 미래상태의 시나리오를 선택할 경향성을 증가시킴

제2절 시나리오워크숍 사례분석

1. 제도화 사례 - 영국 프레스톤 지속가능한 도시생활 시나리오워크숍

1) 사례 개요와 선정요인

[1] 개요

- 영국 프레스톤 지방정부에서 2010년 지속가능한 도시 생활의 비전과 정책 아이디어 도출을 위해 시나리오워크숍을 개최

- 참가자들은 지역주민, 정책결정자, 기업부문, 기술전문가의 네 개 역할집단의 대표들로 구성, 총 20명이 참여했으며, 1박 2일의 기간으로 진행함

- 역할집단 세션과 전체 세션을 통해 역할집단별 시나리오와 전체 시나리오(공동비전)를 개발
 - 주제집단 세션과 전체 세션을 통해 비전을 달성하기 위한 주제집단별 정책 아이디어와 전체 차원의 정책 아이디어를 도출함

[2] 선정요인

- 유럽연합(EU) 공식 프로그램의 일환으로 다수 지역에서의 반복적으로 추진됨
 - 구체적이고 직접적인 법·제도적 기반하에 시나리오워크숍을 추진한 사례는 아님
 - ① EU 공식기구인 유럽공동체 집행위원회(Commission of European Communities; CEC)의 제8총국(Directorate General VIII; DG VIII)이 총괄하는 the Value II 프로그램의 일환이었으며, ② 시기상의 연속성은 없지만, 다수 지역을 대상으로 반복적으로 추진되었다는 점에서 제도화 사례로 선정함

- 초기 시나리오워크숍 사례이자 시나리오워크숍의 기본형으로서 이후 다른 사례들과의 비교를 위한 준거점 역할이 가능함
 - 덴마크에서 1991년 도시 생태계에 대한 장애물(Barriers to Urban Ecology)을 주제로 시나리오워크숍이 처음 개최된 이후 환경 및 주택 정책 등에 반영되었으며, 이의 적용 가능성을 확인하기 위한 첫 번째 도전

- 지역 수준에서 시나리오워크숍이 가장 효과적으로 운영되도록 설계된 사례 (Street, 1997: 146)
 - 시나리오워크숍 기법에 대한 소개 및 관련 매뉴얼 작성 등의 가장 기본적인 자료로 활용되고 있음

- 주요 추진 주체인 CEC가 영국을 포함한 4개국 내 지방도시에서 동일한 구조의 시나리오 워크숍을 추진하여 적용가능성을 탐색한 사례
 - 시기상의 연속성은 없지만, 지역을 달리하여 반복적으로 진행되었다는 점에서 제도화 사례로 선정

2) 사례 분석

(1) 추진배경

- 유럽공동체 집행위원회(Commission of European Communities, 이하 CEC)가 덴마크에서 개발된 시나리오워크숍 접근방식의 적용가능성 등을 확인할 목적으로 프로젝트를 추진

- 4개의 유럽국가의 참가자가 참석한 국제 시나리오워크숍을 통해 시범 운영한 다음 4개 국가의 도시별로 시나리오워크숍을 개최
 - 네덜란드의 Ede, 독일의 Corfu, 프랑스의 Mulhouse, 그리고, 영국의 Preston
 - 영국을 대표하는 도시로서 CEC 프로젝트에의 참여를 제안 받은 프레스톤은 다음 몇 가지의 참여기준을 충족하는 도시로 평가됨
 - 도시규모: 인구 10만을 최적으로 판단
 - 환경인식 수준: 도시가 환경영역에서 ‘선구자’가 되어서는 안 되지만, 그럼에도 불구하고 관련 계획의 수립과 활동의 수행을 고려해야 함
 - 국제워크숍 이후에 지역적 행사를 주최하고자 하는 의지
 - 이 프로젝트에 대한 CEC의 목표는 덴마크 DBT가 개발한 시나리오워크숍 방법론의 적용 가능성(실현 및 이전 가능성) 평가임
 - 지역 차원에서 프레스톤 지방정부의 프로젝트에 대한 목표는 다양한 범위의 지역주민들을 모아 2010년 프레스톤의 지속 가능한 도시 생활의 계획을 제시하는 과정에서 누구에 의해서, 그리고 어떻게 그러한 계획들이 수립될 수 있는지를 탐색하는 것이었음, 즉 도시의 지속가능성을 위한 계획 수립과정임

(2) 추진주체와 원칙

□ CEC(Commission of European Communities)

- 프로젝트 전반을 관리하는 추진주체이며, 구체적으로 각 국의 지방정부 등에 시나리오워크숍을 제안하고 지속가능한 도시 생활에 관한 the Value II 프로젝트의 총괄 조직은 CEC의 DG VIII과 TNO-Center for Technology Policy Studies(네덜란드)임

□ Preston Borough Council

- 프레스턴 지방정부 차원의 추진주체이며, 구체적으로 소속 개발 부서의 비공식적인 참여 동의 및 위원회의 절차에 따른 공식적인 참여 합의의 주체로서의 역할을 수행함

□ 워크숍 운영위원회

- 워크숍 이전에 지방의회 대표자들과의 면담을 통해 선발되어 국제워크숍에 참여한 6명이 준비위원회를 구성했으며, 이후 워크숍 운영위원회로 전환하여 시나리오워크숍의 진행을 책임짐

(3) 준비과정과 진행방식

□ 참여자 구성: 워크숍 운영위원회에서 거쳐 워크숍 참여자들을 면접하고 선발함

- 참여자들은 정책결정자, 지역주민, 민간 부문 및 기술 전문가의 네 가지 역할 집단 중 하나의 지역대표로 구성함
 - 정책결정자 그룹: 지방의회의 선출직 공무원, 지방정부의 임명직 공무원, 특히 영국의 지방정부 계층 간의 책임 분담과 카운티 의회의 상대적으로 높은 수준의 환경 활동을 고려하여 차상위(Lancashire 카운티) 지방정부 의회의 선출직 공무원을 포함함
 - 주민 그룹: 세입자 그룹, 환경단체, 자발적 기구 등 시민단체 및 주민단체의 추천을 통

해 선발

- 과학기술 전문가 그룹: 지역 내에 있는 기관의 물, 폐기물, 에너지 등 주제와 관련하여 논의 중인 기술영역을 모두 포괄하고, 지역 상황에 관한 지식(현재의 제도적 장치들과 문제들)을 제공할 수 있도록 과학기술 분야의 전문가들을 고르게 포함
 - 민간 기업분야 그룹: 지역의 환경 관련 시설 회사 및 서비스 제공기관
- 대부분의 참여자들이 둘 이상의 역할집단 기준을 충족했으며(거의 모두가 지역 주민들이었으며, 대부분이 지역사업 분야에 종사함), 이것이 방법론상의 문제를 야기하지는 않았지만, 참여자들이 잘못된 역할집단을 대표한다고 느끼는 경우에는 문제가 제기됨
- 참여자의 선택 및 초대와 관련된 궁극적인 책임은 특정 부문의 워크숍에 대한 소유권 보유를 막기 위해서 지방자치단체가 아닌 프로젝트 주최자(project organizer)에게 부여함
- 참여자 선발은 시나리오워크숍의 성공과 진정한 참여로서의 타당성 확보를 위한 핵심요소로 다루었으며, 이 과정에서 충분히 동기 부여된 참여자와 지역 활동가 보다는 일반시민을 포함하는 것 사이의 균형이 필요했음
- 1박 2일의 시나리오워크숍을 위해 역할집단별로 6명씩 총 24명의 참여자 확보를 목표로 했지만, 관련 조직 내에서 개인을 찾고, 참여의 가치에 관해 민간부문의 대표를 설득하며, 워크숍의 전 기간 동안 참여를 보장하는 것 등의 어려움으로 인해 22명의 합의 도달과 결과적으로 20명의 참여로 귀결됨
- 기본 시나리오 작성 및 제공: 워크숍 이전에 참가자들에게 제공하는 주요 정보는 2일간의 시나리오워크숍 토론의 배경이 될 일련의 기본 시나리오임
- 2010년 미래의 도시 생활을 위해 가능한 처리 방식(특히 에너지, 상하수도, 고형 폐기물, 재활용 등)을 제시하는 네 가지의 기본 시나리오 제시
- 운송 혹은 자연환경의 보다 광범위한 측면에 관한 기술(description)은 포함하지 않으며, 주거지 자체 보다는 녹지와 공유시설을 포함하는 주거지역에 초점을 둠
 - 기술적 ‘기적’을 상상하기에는 충분하지 않지만, 다양한 가능성을 상상할 수 있을 정도로 충분히 먼 기간을 선택함

- 각 시나리오는 주거지와 주거지 주변에서 어떻게 일상의 삶이 이루어질 수 있는지, 개별적인 문제들이 그 시기에 어떻게 해결될 것인지 등에 관한 표현적 기술과 관련 트렌드를 보여주는 오늘날의 덴마크 사례들로 구성됨
- 각 시나리오에서 제시하는 주요 질문은 다음과 같음
 - 지속가능한 도시 생활과 관련된 이슈들에 대해서 누가 대응해야 하는가? 문제에 대한 해결책과 조치들은 지방정부, 지역주민, 민간부문의 투자, 혹은 이들 간의 조합을 통해 도출되는가?
 - 가까운 미래에 물, 에너지, 폐기물 등의 문제를 해결하기 위해 과학기술을 어느 정도까지 이용할 것인가? 인간중심적이고 낮은 수준의 기술적 해결책에 초점을 둘 것인가, 아니면 첨단기술에 초점을 둘 것인가?
- [표 2-2-3]에서 제시하는 네 가지 시나리오는 처방적인 것이 아니라 토론의 시작을 위한 것이며, 상이한 비전을 창출하고 비교하며, 일련의 지역의 환경적 조치들을 개발하기 위한 도구로서 사용됨

[표 2-2-3] 네 가지의 가능한 미래: 지속가능한 도시 삶에 관한 시나리오

<p>시나리오1 : 문제에 대한 해결책으로서 개별 정보기술</p> <p>이 시나리오에서 정보기술은 매우 중요한 역할을 수행한다. 대부분의 문제를 해결하기 위해 전자장치들이 활용되며, 개별적인 자율적 솔루션들이 전면에서 제시된다. 거주자들이 간접적인 것(요구되는 기술적 장치에 대한 비용 지불을 위한 노동) 이외에는 관심 없는 문제(퇴비화 혹은 설거지 등)를 해결하는 데 많은 시간이나 노력을 들이지 않음에도 불구하고, 환경문제는 주택 내에서 해결된다(기술이 주택에 내장되어 있음).</p>	<p>시나리오2 : 환경문제 해결의 핵심으로서의 개인</p> <p>이 시나리오의 특징은 주거 수준에서 해결되어야 하는 환경 문제에 대한 개인적 해결책이다. 그러나 중요한 역할은 정보기술이라기 보다는 환경문제(예: 언제 퇴비화 할 것인지 혹은 난방을 낮출 것인지)에 관한 각 개인들의 인식이다. 환경과 에너지 문제를 해결하고(예: 재활용을 위한 물품 수집), 자체 식량 등을 생산하기 위해서는 많은 시간이 소요된다. 여가 활동을 위해 남는 시간이 거의 없다.</p>
<p>시나리오3 : 지방자치단체가 해결해야 할 문제들</p> <p>이 시나리오에서 에너지와 환경문제 해결의 대부분은 지방자치단체에 의해 다루어지기 때문에 주택 거주자들은 거의 관련이 없다. 개인들은 더 많은 자유 시간을 갖는다. 문제를 해결하기 위해 거주 지역 외부에 배치되는 첨단기술이 활용된다(이 시나리오는 지방자치단체가 구역 난방이나 중앙 퇴비화 시설 등을 통해 환경문제를 해결해 왔던 지난 20년간의 추세에 기반하고 있다).</p>	<p>시나리오4 : 거주자 측면에서의 공동 노력</p> <p>환경 및 에너지 문제들은 주로 지역수준의 적극적인 거주자들에 의해 해결된다. 기술은 중요한 역할을 수행하지만, 가장 중요한 요소는 개별 거주자들과 다른 사람들에게 영향을 미치는(대부분 동료 간 압력을 통해) 적극적인 거주자들 간의 협력이다. 개인들이 문제해결에 기여하는 정도는 상이하다.</p>

자료: Street, P. (1997): 148.

- **시나리오워크숍 과정: 시나리오워크숍은 전체 세션과 집단 세션의 혼합을 통해 토론과 실행을 진행하는 집중적인 2일 프로그램으로 구성**
- 전체 세션은 시나리오워크숍 전체에 걸쳐서 핵심적인 역할(참여자들의 토론에 초점, 아이디어를 명료화하도록 지원, 요점 도출 및 진행을 위한 워크숍의 구조화 등)을 수행하는 퍼실리테이터가 진행함
- 집단 세션에서도 퍼실리테이터가 참여했으나, 모든 토론에서 참가자들 스스로가 초점이 되고, 전문가가 되었으며, 운영위원회는 단순히 워크숍의 원활한 진행을 지원함
- **오픈 세션: 전체 세션**
 - 참가자들에게 워크숍의 목적 소개 및 프레스턴 지역에서의 상하수도, 폐기물, 에너지,

생활 등의 현행 (처리) 방식에 관한 배경정보의 제공

- 덴마크에서 수행된 지역 환경 이니셔티브에 관한 비디오 상영을 통해 환경 이슈를 해결하는 가능한 다양한 방식을 제시함

○ 비전 만들기(Creating Vision): 워크숍 첫째 날

- 첫째 날은 2010년 프레스톤에서의 지속가능한 생활에 관한 전망을 형성하는 시나리오 개발에 초점
- 역할집단 세션: 역할집단별 시나리오 작성
 - 참가자들이 두 명씩 짝을 이루어 프레스톤에서의 미래의 생활을 어떻게 생각하는지를 상호 인터뷰하는 기법을 활용하여 역할 집단의 나머지 구성원들에게 제안할 프레스톤의 비전을 수립함
 - 역할 집단 내에서 제시된 다양한 비전에 대해 논의하고, 특정 요점들을 명확히 했으며, 중복과 차이점을 확인하는 등의 방식으로 역할집단의 비전을 개발했으며, 시나리오의 포인트 체크리스트를 활용하여 비전을 조정하고 향상시킴
 - 각 역할집단들은 2010년 프레스톤에서의 지속가능한 도시 생활에 관한 비전을 일반적인 정신 (general ethos)과 에너지, 상하수도, 생활과 폐기물 등의 구체적인 (처리)방식에 관한 세부사항으로 구성함
- 전체 세션: 공동 시나리오 작성
 - 각각의 역할집단들은 슬로건을 활용하여 설명하고, 다양한 (처리)방식의 이점과 장점을 제시하는 방식으로 자신들이 수립한 비전을 다른 역할집단에 발표함
 - 퍼실리테이터는 유사점과차이점을 논의하고, 세부사항을 명확히 하며, 공통의 맥락과 제안들의 목록을 도출하는 어려운 과정을 통해 역할집단들을 안내하는 방식으로 프레스톤의 미래 도시 생활에 관한 공통비전을 진전시킴으로써 전체 시나리오를 도출함

[표 2-2-4] 역할 집단의 비전 요약

<p>1. 거주자(주민) 집단</p> <p>지속 가능한 도시 삶에 대한 주민 집단의 비전은 '2010년에 프레스톤은 모든 주민들이 좋은 삶의 질을 유지할 수 있는 지역이어야 한다.'는 진술로 요약된다. 이것은 인식(Awareness), 헌신(Commitment), 공동체(Community)를 통해 달성할 수 있다(AC2).</p> <p>제안은 모든 수준에서의 인식 제고, 교육, 정보제공에 초점을 둔다. 지방자치단체가 주도하고, 기술이 적절한 정도로 중요한 역할을 수행하는 경향에도 불구하고 모든 행위자들의 활동이 필요하다.</p>	<p>2. 정책결정자 집단</p> <p>미래에 대한 정책결정자 집단의 비전은 '모든 프레스톤 사람들은 좋은 환경, 강력한 지역 공동체, 고용기회와 좋은 주택에서 산다.'는 것이다.</p> <p>강조점은 협력, 파트너십, 지역 공동체 강화였으며, 예방(Prevention)이 치료(Cure)보다 더 좋다(Better)는 관점을 취하고 있다(PBC).</p>
<p>3. 기술 전문가 집단</p> <p>기술 전문가들은 2010년은 멀지 않았으므로 우리 삶의 방식에 있어서 급진적인 변화보다는 점진적인 변화가 있을 것이라는 실질적인 견해를 제시하였다: 혁명(Revolution)이 아닌(not) 진화(Evolution)(ENR).</p> <p>이들의 비전은 인센티브, 정치적 의지, 재정적 실현가능성에 관한 논의들을 포함하고 있다.</p>	<p>4. 민간(기업) 부분</p> <p>민간(기업) 부분의 비전은 물리적·사회적 삶의 질에 초점을 두고, 환경적 퇴보에 대한 반전을 포함하고 있다. 이들의 슬로건은 다음과 같다.</p> <p>프레스톤: 지속 가능한, 삶의 방식 2000.</p>

지속가능한 프레스톤에 관한 전체 비전

2010년의 프레스톤에 관한 전체 집단의 시각은 강한 공동체 의식과 사회적 결속력을 갖추고, 다양한 행위자들 간에 긴밀한 협력이 이루어지는 지역이다. 주민들과 기업인들은 일상생활의 일부로서 환경적 책임성을 수용했지만, 환경적 개선을 이룰 수 있도록 지역에 맞는 인프라를 구축하는 일은 지방자치단체가 주도하도록 하였다. 환경문제의 해결을 위해 기술을 활용하더라도 주요한 혁신보다는 기존 기술의 더 나은 활용을 강조하였다

출처: Street, P. (1997): 151.

○ 비전을 현실로 전환(Turning visions into reality): 워크숍 둘째 날

- 둘째 날은 역할집단 세션과 전체 세션을 통해 도출한 전체 시나리오(공통의 전망)를 달성하는 구체적인 방법을 논의함: 비전을 어떻게 달성할 것인가(기술의 역할 포함)와 누가 대응할 것인가?

- 주제집단(theme group) 세션: 주제집단별 정책 아이디어 도출

- 참여자들을 다시 네 개의 주제 집단으로 구분(생활방식과 주택, 상하수, 고형 폐기물, 에너지)
- 스노우 카드 기법의 활용

스노우 카드 기법

- 주제집단의 구성원들은 지속 가능성의 달성을 위해 필수적이라고 생각하는 과학기술 혹은 정책적 제안을 최소한 5개씩의 카드로 작성
 - 스노우 카드는 사회조직을 포함할 수 있지만, 가능한 특정 기술(존재할 수도 있고 존재하지 않을 수도 있음)이나 정책적 제안에 집중
 - 주제집단의 구성원들은 자신들이 적은 5개의 기술 혹은 과제 아이디어를 서로에게 제시하고 주제집단의 모든 제안을 논의함
 - 제시된 아이디어들 중에서 유사 및 중복 사항을 정리하고 통합한 후 최우선적으로 고려해야 할 5가지의 아이디어를 투표로 결정(합의 획득이 목표가 아님)하고 해당 내용을 포스터로 제작
-

- 전체 세션 1: 우선적으로 추진할 5가지의 정책 아이디어 도출

- 각각의 주제집단에서 도출한 5가지의 정책 아이디어를 발표하고 설명함
- 총 21개의 정책 아이디어(에너지 그룹에서 6개의 아이디어 제시)를 대상으로 전체 투표를 실시하여 프레스톤의 도시 지속가능성의 과제를 해결하는 데 도움이 되는 상위 5가지의 제안을 도출함
- 비전 실행을 위한 조치의 성격(상위 5개에 대한 투표)은 특정한 기술이나 활동목록보다는 물 사용, 운송 합리화, 재활용, 포장, 열 병합 발전소에 대한 태도 변화와 같은 일반적인 주제들을 패키징하려는 모습을 보임

[표 2-2-5] 주제 집단의 주요 아이디어 제안(상위 5순위)

<p>1. 생활과 주거 주제 집단</p> <p>제안은 미래를 위한 사회적 합의들(재택근무, 주택과 생활에 관한 새로운 형태와 통제, 지역주민 참여를 위한 인센티브)과 지역 내에서의 주택, 녹색통로, 정보제공 등을 포함</p> <p>상위 5순위의 아이디어</p> <ul style="list-style-type: none"> • 운송 합리화 • 지역 중심부의 삶의 질 개선 • 건축물 구조개선(주택 및 공공건물) • 지역 이슈에의 주민 참여 • 녹화-녹지 공간, 개방 공간, 차 없는 구역 등 	<p>2. 상하수도 주제 집단</p> <p>식수의 질과 (문제로 인식된) 수질 보전을 포함한 많은 이슈들을 아이디어로 제시</p> <p>상위 5순위의 아이디어</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수자원 손실 절감 • 개별 가구의 빗물 수집 및 저장 장려 • 물 사용에 대한 태도 변화 • 물 사용기기 표시 • 공공 수도서비스에 대한 즉각적 접근 보장을 위한 가격정책
<p>3. 고품 폐기물 주제 집단</p> <p>재활용 증가의 다양한 측면들과 관련된 많은 것들을 포함하여 폐기물을 다루는 약 30개의 제안들이 제시</p> <p>상위 5순위의 아이디어</p> <ul style="list-style-type: none"> • 포장사용 최소화: 법적 통제, 생물분해 연구, 재사용 가능 용기 • 퇴비화: 가정 및 중앙 시설, 시장 개발 • 재활용: 대안 쓰레기통, 도로변 수거, 지역 센터 및 중앙 분류 등 연구 • 쓰레기: 도로 쓰레기통, 애완동물 대변 처리기, 쓰레기 관리인, 현장 벌금 및 후원 • 소각(발전 및 매립 감축) 	<p>4. 에너지 주제 집단</p> <p>환경적 성과의 개선을 위한 제안에는 에너지 협동조합, 교통 개선, 에너지 절약 촉진 및 재생가능 에너지 개발 등을 포함</p> <p>상위 6순위의 아이디어</p> <ul style="list-style-type: none"> • 열 손실 감축을 위해 고층 임대주택에 폐쇄 발코니 건설 • 적정 프로젝트를 위한 소규모 열 병합 발전소 • 에너지 효율 극대화 및 시범용 건물 활용 목적의 전형적인 아파트, 계단식 주택 및 양자 혼용의 적용 • 프레스톤 모든 부동산에 대한 에너지 조사 • 시설별 재정 계획 • 현행 에너지 공급을 보충하기 위한 조력 활용의 Ribble강 수력발전 계획

최종 상위 5순위

- 물 사용에 대한 태도 변화
- 운송 합리화
- 재활용
- 포장
- 열 병합 발전소

자료: Street, P. (1997): 152

- 전체 세션 2: 지속가능성 비전 실현 방안 논의

- 최종 선택한 상위 5개의 정책 아이디어를 실현하고, 프레스톤에서 지속가능한 도시생활의 비전을 실현하는 데 도움이 되는 방안을 논의함
- 퍼실리테이터는 참가자들이 질문과 토론을 통해 선택한 아이디어의 타당성, 실행가능성, 아이디어 실현 과정에서의 주요 장애물(정치, 문화, 재정적 측면 등), 요구되는 조치 수준(국제, 국가, 지역적 차원 등), 관련된 행위자들 확인 및 행위자들(정부, 지방자치단체, 유권자, 소비자, R&D 등)에 대한 권고안 등을 논의할 수 있도록 안내함

(4) 결과

- 4개의 역할집단 세션과 전체 세션을 통해 집단별 비전과 지속가능한 프레스톤의 전체 비전을 도출한 후, 4개의 주제집단 세션과 전체 세션을 통해 집단별 상위 5개의 정책적 제안과 최종적인 상위 5개의 정책적 제안을 도출함
- 공동 비전을 통해 프레스톤의 미래를 위한 가장 바람직한 요소에 관한 높은 동의 수준을 보여주었으나, 비전을 실현하기 위한 정책적 아이디어는 매우 다양함
 - 참가자들에게 네 가지의 주제 영역 각각에 대해 지속가능한 프레스톤에 기여할 수 있는 구체적인 기술에 관한 아이디어의 제출을 요청
 - 많은 참가자들은 사회적 이슈와 정치적 요인에 초점을 두고 아이디어를 제출함
 - 전체적으로 도시의 지속가능성에 관한 논의에서 기술의 역할은 그리 크지 않았으며, 지속가능성을 실현하는 과정에서의 문제와 장애는 주로 정치적·조직적 이슈에 기인한다는 판단을 제시함
- 최종 전체 세션에서 최종적으로 선정한 상위 5개의 정책 아이디어를 구체화할 수 있는 방안에 초점을 맞추고, 어떤 행위자가 비전의 실현을 위해 관련 조치를 취해야 하는지에 대해 논의
 - 워크숍에 참여한 지방자치단체나 다른 행위자들 이외의 행위자들에 대한 책임성이 강하게 대두됨

□ 시나리오워크숍 종결 및 이후의 과정

- 시나리오워크숍은 다른 집단 혹은 네트워크와의 협력(Lancashire 환경포럼에서 처럼 지역 비즈니스 네트워크가 언급됨)을 통해 관련 이니셔티브와 제안을 진행 하겠다는 지방자치단체의 약속으로 종결됨
- 지역 워크숍과 시나리오워크숍 프로젝트에 관한 유럽 수준의 회의의 결과를 의 회의 정책 및 자원위원회에 보고함(1994년 가을)
- 시나리오워크숍 종결 이후 약 10개월이 지난 1995년 4월에 상위 5개 제안의 진행 상황을 검토하는 의회 내에 지속가능한 생활 작업팀을 구성하여 활동함

□ “지속가능한 생활 추진 부서(Sustainable Living Working Party)” 은 상위 5개 정책 아이디어의 진전을 위해 다음의 조치를 제안함

- 지역주민과 이해당사자를 포함하여 지속가능한 도시 생활 이슈에 관한 인식을 제고하는 워크숍이나 포럼의 조직화(초기에는 지방의원 및 공무원 대상)
- 지속가능한 환경 조성에의 공적 참여 확대를 위한 관련 행사 추진과 행동의 날 등과 같은 홍보 캠페인 조직
- 시범 프로젝트 도입: 지역 내 주택가에 열 병합 발전 시스템 설치; 퇴비화기기, 분쇄기, 자원회수기기 등이 어떻게 비용과 낭비를 줄일 수 있는지를 보여줄 수 있도록 지방정부의 공원 혹은 오픈스페이스에 시범지역 혹은 시범정원 설치, 지방정부의 환경개선 계획의 실행에 활용하기 위한 재생자원 등록세 도입 등
- 지역의제 21과 관련된 지속가능성 실행계획 준비

(5) 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

○ 시나리오워크숍의 기본형 구축

- 시나리오워크숍 개발 초창기에 이루어진 실험으로 시나리오워크숍의 가장 기본적인 형태를 준수하여 진행했으며, 이후 다양한 시나리오워크숍 시도의 기본형으로 활용됨

○ 역할집단 논의 및 주제집단 논의에 유용한 기법의 활용

- 역할집단이 비전을 창출하기 위한 논의 방법으로 두 명씩 짝을 이루고 상호인터뷰 기법을 통해 개인의 비전을 창출하는 기법을 도입함
- 주제집단이 비전 달성을 위한 정책적 아이디어를 도출하고 통합하는 방식으로 각각의 구성원들이 스스로 생각하는 정책적 아이디어를 5개씩 적고, 이에 대한 설명과 발표를 바탕으로 투표를 통해 주제집단의 상위 5개 정책아이디어를 도출하고, 이를 다시 전체 세션에서 동일한 방식으로 최우선적으로 고려되어야 할 상위 5개의 정책 아이디어를 정리하는 기법을 도입함

○ “지속가능한 생활 추진 부서(Sustainable Living Working Party)” 운영

- 시나리오워크숍 종료 이후에, 시나리오워크숍을 통해 도출한 각종 정책 아이디어의 현실적 추진을 위한 별도의 부서를 조직화하여 운영함

□ 긍정적 평가

- 일부 실행과정에서의 사소한 조정과 명확화가 필요한 부분이 있을 수 있으나, 전체적으로 시나리오워크숍 방법론을 덴마크가 아닌 다른 국가 및 다른 지역에도 적용 가능성을 입증함
- 지속가능성(sustainability)을 주제로 하는 논의에 있어서 시나리오워크숍이 유용한 출발점이 될 수 있음을 보여줌
- 정책결정자, 기술전문가, 지역주민, 지역 사업가들이 동등한 위치에서 논의를 진행하는 시나리오워크숍이 중장기적인 미래 비전과 이를 달성하기 위한 많은 정책적 아이디어를 도출하는데 좋은 기법이라는 점을 입증한 사례임

- 시나리오워크숍 시작 과정에서 참가자들에게 제시한 목표, 즉 2010년 프레스톤의 지속가능한 도시생활의 비전 공식화 및 비전 실현을 위한 방법의 모색이라는 목표를 달성했으며, 참가자들의 워크숍에 대한 평가도 긍정적임
 - 참가자의 95%가 워크숍이 흥미롭다고 응답했고, 90%가 교육적이라고 응답했으며, 80%가 높은 동기부여를 제공했다고 응답했고, 워크숍이 유용했다는 응답자도 전체의 75%에 해당함

□ 비판적 평가

- 주제집단(theme group)을 물(상·하수), 폐기물, 에너지, 생활의 네 가지로 구분한 것은 일정한 한계를 노정함. 특히 운송(혹은 교통)의 문제는 주제집단의 논의를 통해 도출한 상위 5개의 정책아이디어에도 포함될 정도로 중요한 주제였음에도 이를 주제집단에 포함시키지 않음으로써 정책아이디어 도출에 한계를 노정함
- 시나리오워크숍이 비전달성을 위한 다양한 정책 아이디어를 도출했음에도 불구하고, 최종적으로는 이들 중 일부의 아이디어만을 채택함으로써 일정한 의의가 있는 아이디어도 폐기하는 결과로 이어지게 되었으므로, 아이디어에 대한 단순 투표보다는 오히려 제출된 아이디어에 대한 전체 논의과정을 거쳐 통합 및 조정을 통해 최종적인 정책 아이디어를 제시하는 방식이 필요함
- 덴마크에서 개발된 시나리오워크숍이 다른 국가에서도 활용 가능하다는 점을 확인함으로써 CED의 목표인 방법론의 적용가능성을 확보했으나, 다양한 문화적민족적 전통이 어떻게 반영되어야 하는가에 대한 과제가 여전히 남아있음
- 프레스톤이라는 지역 차원의 전망과 비전을 창출할 수 있었지만, 제안된 주요 정책 아이디어 중에서는 지역적 차원에서 효과적으로 접근하기 어려운 국가적 차원의 포괄적 아이디어도 있고, 다른 조직 및 기관과의 조정이 필요한 아이디어도 있어 논의 결과의 독립적 추진을 보장받거나 확인하기가 어려움
- 시나리오워크숍을 통해 도출된 비전과 정책 아이디어가 완전히 새롭거나 혁신적이기 보다는 기존 과학기술의 적극적 활용에 가깝고, 기술적 측면보다는 사회적이고 조직적인 측면에 집중되어 있다는 점에서 미래의 비전과 이의 달성을 위한 계획의 창출이 지니는 인식론적 한계를 확인할 수 있음

- 시나리오워크숍의 참가자들 스스로가 자신들이 제시한 정책 아이디어와 이니셔티브를 추진할 수 있는 명확한 방법이 없고, 제출된 다양한 정책 아이디어를 동시에 효과적으로 처리할 수 있는 방법 또한 명확하지 않아 궁극적으로 참가자들이 위축과 실망, 그리고 소외감을 느낄 위험이 있음
 - 실제 시나리오워크숍을 통해 도출한 정책 아이디어의 추진을 담당하기 위해 구성한 “지속가능한 생활 추진 부서(Sustainable Living Working Party)” 는 상위 5개의 정책 아이디어 중에서 열 병합 발전소와 운송(교통) 관련 2개만 진행함

2. 제도화 사례 - 유럽 10개국 고령화 사회 대응 시나리오워크숍(해외사례)

1) 사례개요 및 선정요인

(1) 개요

- 2014년 봄과 여름에 걸쳐, 기술 평가 속의 의회와 시민 사회(Parliament and Civil Society in Technology Assessment, 이하 PACITA)는 각 국가 파트너들의 협력을 통해 고령화 사회의 미래에 대한 대응을 주제로 한 시나리오워크숍을 개최함

- 시나리오워크숍의 사전 단계로 PACITA는 정치적 선택의 가능한 결과에 대한 인식도 제고를 위해 2025년 노인케어에 기술을 사용할 수 있는 방법을 설명하는 세 가지 미래지향적인 시나리오를 개발함

- 시나리오워크숍은 국가별로 진행했으며, 다음 두 단계로 진행됨
 - 먼저 참여자들은 각 시나리오의 장단점을 논의하고 의료시스템의 잠재적인 장애와 해결책을 확인함
 - 다음으로 참여자들의 배경과 실제 경험을 바탕으로 정책결정자들을 대상으로 한 정책적 제안을 도출함

- 유럽 10개국을 대상으로 시나리오워크숍의 결과를 취합하여 고령화 사회에서 노인케어의 비전과 비전의 달성을 위한 정책적 제안을 도출함

[2] 선정요인

- EU가 지속적·공식적으로 추진하는 FP(Framework Programme)사업의 일환으로 다수 국가를 대상으로 반복적으로 추진했다는 점에서 제도화된 사례로 분류함
 - 구체적이고 직접적인 법·제도적 기반하에 시나리오워크숍을 추진한 사례는 아님
 - EU가 유럽위원회(European Commission) 관리 하에 1984년부터 현재까지 추진해 오고 있는 대표적인 중장기·대형 연구사업인 FP(Framework Programme)사업의 일환이며, 시나리오워크숍을 추진한 PACITA는 단일사업으로 세계에서 가장 규모가 큰 FP7 사업으로 추진됨¹⁰⁾
 - FP7은 협력(Cooperation), 창의(Ideas), 인력(People), 역량(Capacities)의 네 가지 프로그램을 대상으로 추진했으며, 시나리오워크숍은 FP의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 협력 분야에 포함됨
 - 시나리오워크숍 프로젝트는 FP7과 관련하여 EU가 2011년 7월 공모를 발표한 사회적 현안 대응 부문에서 에너지·식량·기후변화와 함께 제시된 고령화와 관련됨
 - PACITA는 프로젝트에 참여한 10개 국가(Austria, Czech Republic, Denmark, Hungary, Ireland, Norway, Catalonia(Spain), Switzerland, Wallonia(Belgium), Bulgaria)를 대상으로 동일한 기본시나리오 세트를 활용하고, 표준화된 워크숍 일정 및 기법에 따라 진행했으며, 각 국가의 시나리오워크숍 결과를 수집 및 분석하여 비전과 정책적 제안을 도출함

- 이해관계자 참여 중심의 시나리오워크숍을 시도
 - 연구 및 기술발전과 정책결정에 의해 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 받는 행위자들이 존재하며, 이들은 특정 이슈에 직접적인 이해관계가 있음에도 불구하고 관련 정책결정 과정에 자동적으로 협의대상이 되거나 포함되지 않음
 - 종종 정책과정에 참여하여 자문하는 전형적인 동질적 전문가 집단은 전문가 관

10) 유럽연합 집행위원회 연구총국이 주관하는 FP의 추진경과를 살펴보면, 제1차는 1984-1987, 제2차는 1987-1991, 제3차는 1990-1994, 제4차는 1994-1998, 제5차는 1998-2002, 제6차는 2002-2006, 그리고 제7차는 2007-2013년에 진행되었으며, 2014-2020년에는 FP 명칭 대신에 'Horizon 2020'이라는 새로운 명칭을 채택하였고, 2021-2027년에는 'Horizon Europe'이라는 명칭을 채택함.

점이라는 단일의 시각에 기반하여 토론을 진행하기 때문에 정책결정의 민주적 측면을 약화시킬 수 있으며, 보다 광범위하고 균형 잡힌 행위자 스펙트럼을 포함하면 더 투명하고 책임 있는 프로세스가 가능해 짐

- 이해관계자의 참여는 결정을 보다 강력하게 하고 사회적 수용성을 높여 실제 집행을 용이하게 하며, 보다 많은 정보에 입각한 정책결정과 주제에 대한 보다 비판적인 논의, 그리고 다양한 종류의 지식과 관점, 딜레마가 함께 논의될 수 있도록 함
- PACITA 프로젝트는 관련 이해관계자들의 미래 요구, 기술적 가능성, 관점 등의 균형을 맞추고, 이해관계자들의 정책결정에 대한 기여와 참여 촉진 방안을 모색하는 것을 목표로 진행함
- 의료부문의 기술 활용과 관련한 최종 사용자로 정의할 수 있는 다양한 집단이 있음(노인 자신, 간병인, 의료분야 종사자 등의 집단과 공급자로서 기술 산업계, 지방보건당국, 보건의료 인력 집단 등)
- 이처럼 다양한 행위자 생태계(ecosystem of actors)를 다룰 때는 가능한 많은 행위자들의 의견을 듣는 것이 중요하며, 그런 점에서 PACITA 프로젝트는 이해관계자의 참여에 초점을 두어 진행함
- 잘 구조화되고 투명한 이해관계자 대화를 통해 정책 우선순위 설정이라는 어려운 문제의 균형을 유지할 수 있었으며, 특히 노인들을 위한 지속 가능한 미래 의료서비스 확보를 위한 수단으로 사회재편에 대한 기술혁신의 기여를 균형 있게 조정했다는 평가를 받음(Barland et al., 2016: 105-113)

□ 고령화 사회 대응 관련 시나리오워크숍 활용

- 시나리오워크숍은 기술과 관련된 미래의 발전 및 관련된 선택에 대한 참여자들이 인식을 제고하고 비판적 반응을 촉진함으로써 새로운 비전과 정책대안의 개발에 기여하고자 하는 것임
- PACITA에서 시나리오워크숍은 논의의 출발점으로서 일련의 시나리오를 활용하여 다양한 유럽 국가들에서 노인 인구의 증가라는 도전에 대응하고 그들이 요구

를 충족시킬 수 있는 방법에 관한 토론을 촉진하는 것임

- 구체적으로 PACITA 프로젝트는 (1) 의료 부문에서 기술사용에 대한 정책 대안뿐만 아니라 기회, 도전 및 장벽을 식별하고 (2) 프로젝트 간 시나리오 워크숍 방법에 대한 지식을 교육하고 교환함으로써 정책 결정을 위한 국가 지식 기반을 확충하고자 함

□ 다수 국가 대상 표준화된 시나리오워크숍 기법 활용

- PACITA는 프로젝트에 참여한 10개 국가(Austria, Czech Republic, Denmark, Hungary, Ireland, Norway, Catalonia(Spain), Switzerland, Wallonia(Belgium), Bulgaria)를 대상으로 동일한 기본시나리오 세트를 활용하고, 표준화된 워크숍 일정을 진행했으며, 각 국가의 시나리오워크숍 결과를 수집 및 분석하여 비전과 정책적 제안을 도출함

2) 사례분석

(1) 추진배경

□ PACITA의 프로젝트

- PACITA는 다양한 행위자 그룹의 다채로운 참여 방법을 제시하기 위해 세 가지 예시 프로젝트를 조직하였는데 그 중 하나가 고령화 사회의 미래를 주제로 한 이해관계자 중심 시나리오워크숍임
 - 세 가지 예시 프로젝트는 다음과 같음
 - 개인적 건강 유전체학을 주제로 Future Panel 방법론을 활용했으며, 주요 행위자들은 의회 의원들과 전문가들임
 - 고령화 사회의 미래를 주제로 시나리오워크숍 방법론을 활용했으며, 주요 행위자는 이해관계자들임
 - 지속 가능한 소비를 주제로 Citizen summits 방법론을 활용했으며, 주요 행위자는 시민임

□ 미래의 고령화 사회에 대응하기 위한 프로젝트

- Lund Declaration은 고령화 사회에 대한 대응을 중요한 과제로 제시했으며, 고령자 중심의 세계 인구 구성의 변화는 유럽의 기존 의료시스템에 도전으로 받아들여졌으며, 이는 의료 관련 정책에 대한 재고 필요성을 제기함
- 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 ‘유럽을 위한 디지털 의제’에서 고령화 사회로 인해 제기된 문제의 해결책으로 기술을 제시하였고, 이는 새로운 정보통신 기술이 노인을 지원하고 의료서비스를 혁신하며, 더 나은 공공서비스를 제공할 수 있음을 명시함
- 기술평가 방법론을 통해 구성된 이해관계자 집단 간의 대화가 지니는 가치를 설명하고, 어떻게 기술혁신과 사회적 재조직화가 노인들을 위한 지속 가능한 보건 서비스 창출에 기여할 수 있는지를 탐색하기 위해 PACITA는 유럽 국가들 간 평가실험을 조직함

□ 시나리오워크숍의 목표는 다음의 정책적 대안을 확인하는 것임: 정책결정자들이 어떻게 기술을 활용하여 고령화 사회의 도전에 대응할 것인가?

- 시나리오워크숍은 주제에 대한 중요한 이해관계자들의 시각을 파악할 수 있는 장이며, 참여자들은 자신의 경험을 기반으로 자신의 비전 수립에 기여하고, 이러한 비전의 달성 과정에서 발생하는 장애와 경로를 확인함

[2] 추진주체와 원칙

□ 고령화 사회대응 시나리오 워크숍의 주요 추진주체는 PACITA

- PACITA는 주로 의회기술평가(Parliamentary Technology Assessment, 이하 PTA)의 현실을 기반으로 과학, 기술 및 혁신을 포함하는 이슈들에 대한 지식기반 정책결정을 위한 역량을 제고하고 제도적 기반을 강화하기 위한 FP7(the 7th Framework Program)에 따라 4년 단위의 EU 재정지원 프로젝트임

- PTA의 특징은 정책결정을 위한 강력하고 투명하며 포용적인 기반을 창출하기 위해 시민들, 이해관계자들, 정책결정자들, 그리고 전문가들을 참여시키는 것이며, 수년에 걸쳐 참여를 위한 몇 가지 방법들을 개발했음
- PACITA의 파트너는 다음과 같음

[표 2-2-6] PACITA의 파트너 기관

기관명	도시	국가
• Teknologirådet, Danish Board of Technology (DBT)	Copenhagen	Denmark
• Karlsruhe Institute of Technology (KIT)	Karlsruhe	Germany
• Rathenau Insituut (KNAW-RI)	Den Haag	the Netherlands
• Teknologirådet, Norwegian Board of Technology (NBT)	Oslo	Norway
• The Institute of Technology Assessment (OEAW/ITA)	Vienna	Austria
• Applied Research and Communications Fund (ARC Fund)	Sofia	Bulgaria
• Institute of Technology of biology and chemistry (ITQB)	Oeiras	Portugal
• Institute Society and Technology (IST)	Brussels	Belgium
• Catalan Foundation for Research and Innovation (FCRI)	Barcelona	Spain
• Swiss Centre for Technology Assessment (TA-SWISS)	Berne	Switzerland
• Association Knowledge Economy Forum (KEF)	Vilnius	Lithuania
• Technology Centre ASCR	Prague	Czech Republic
• Scientific and Public Involvement in Risk Allocations Laboratory (SPIRAL)	Liège	Belgium
• University College Cork (UCC)	Cork	Ireland
• Secretariat of the Hungarian Academy of Sciences (HAS-SEC)	Budapest	Hungary

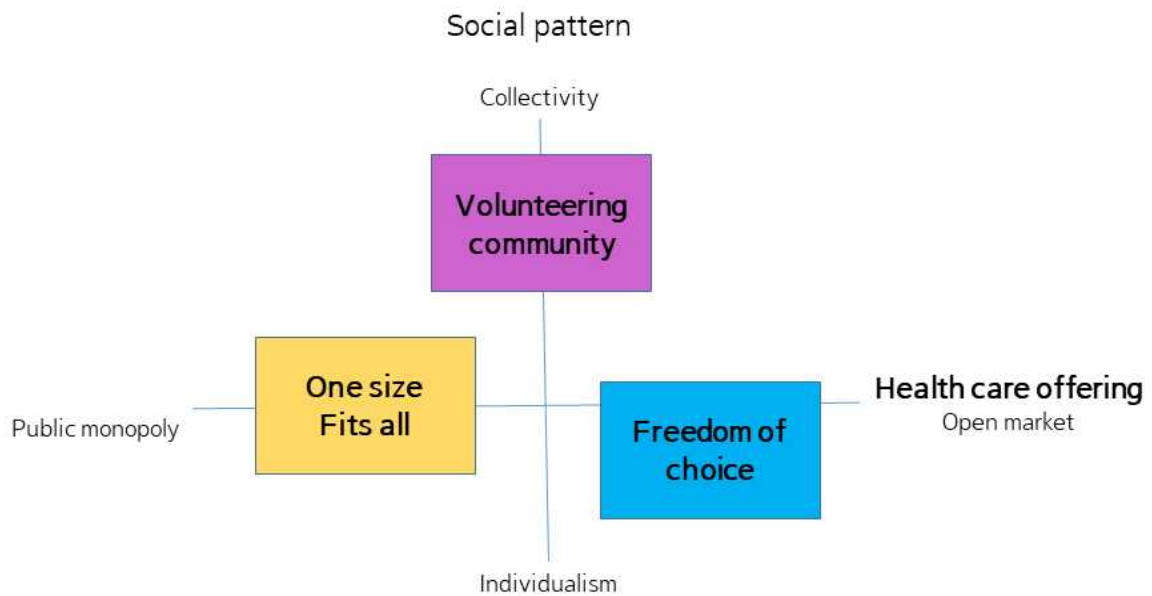
[3] 준비과정과 진행방식

□ 시나리오 개발

- 고령자 케어의 미래에 관한 논쟁을 자극하는 도구로 시나리오를 사용하기 때문에, 참가자들에게 발표하고 제시할 기본 시나리오를 사전에 작성함
- 기본 시나리오는 2008년 노르웨이에서 개최한 시나리오워크숍의 경험을 바탕으로 하여 PACITA 프로젝트 참여국의 파트너 및 이해관계자 집단과 함께 개발함

- 시나리오 분석은 가능한 대안적 결과를 고려하여 가능한 미래 사건을 분석하는 과정이며, 미래를 예측하거나 가능한 미래의 모든 측면에 대해 일관되게 분석하는 것이 아니라, 의식적으로 몇 가지의 대안적 미래를 개발하고 제시하는 것임
- 미래 노인의 삶은 가족 상황, 거주 지역(도시 혹은 농촌), 종교, 사회생활에의 참여 능력 등에 의해 영향을 받고, 정치인들은 노인들을 위한 미래 돌봄서비스의 개선과 이로 인한 딜레마 사이에서의 선택에 직면하게 된다는 전제에서 다음 두 가지의 관심사를 바탕으로 시나리오를 개발함
 - 미래의 노인 케어를 제공하는 행위자는 공공부문인가, 민간부문인가?
 - 노인 등의 사회집단들이 돌봄 요구를 충족시키기 위해 어떻게 조직화하는가?
- 두 가지 주요 관심사를 두 축으로 시나리오의 범위를 선택하고, 이들 간의 조합을 통해 시나리오를 개발함([그림 2-2-1] 참조)
 - 수평축은 정부가 모든 사람이 받을 수 있는 기술을 결정하는 것(Public monopoly)과 사람들이 개방시장에서 자유롭게 선택할 수 있는 것(Open market)을 양 극단으로 함
 - 수직축은 노인 자신과 친척, 지역 공동체의 협력과 지원이 노인 돌봄의 주요 자원을 구성하는 것(Collectivity)과 개별적인 노인들 스스로가 자신의 돌봄 서비스를 찾고 선택하는 것(Individualism)을 양 극단으로 함

[그림 2-2-1] 기본 축과 시나리오의 위치



출처: PACITA (2014): p.8

- 세 가지 시나리오는 지역공동체가 개발할 수 있는 노인 돌봄의 상이한 방식들을 의료서비스의 발전, 정부의 통제 강화, 민간부문 및 자발적 조직의 역할, 지방정부 역할 수행 등을 제시함([표 2-2-7] 참조)

[표 2-2-7] 고령화의 미래에 대한 PACITA 시나리오

시나리오1: 범용(One size fits all)은 미래의 노동력 부족이라는 가정에 기반하여 사람들을 보다 자립적으로 만들기 위해 기술을 활용하는 대규모 정부 이니셔티브를 묘사한다. 치료가 필요한 모든 사람들에게 다양한 보조기술로 구성된 표준'케어키트'가 제공된다. 시나리오는 가능한 오랫동안 집에서 생활하도록 장려한다.

시나리오2: 선택의 자유(Freedom of choice)는 치료수령자를 위한 인센티브가 사용자에게 직접 제공되는 새로운 정치시스템을 기반으로 한다. 시나리오는 공개시장으로부터 매우 다양한 의료서비스와 기술을 구매할 수 있는 사회를 묘사한다. 치료가 필요한 모든 사람들은 그들의 개인 건강상태에 따라 인센티브와 재정지원을 받을 수 있는 자격이 주어진다.

시나리오3: 자원봉사 공동체(Volunteering community)는 지역 공동체와 서로를 위한 핵심 자원으로서 자원봉사자 활용에 기반한다. 이 공동체는 노인 자신과 친척, 조직, 이웃, 학교 아이들 등을 포함할 수 있다. 지방자치단체의 주된 책임은 자원봉사자들을 조정하는 것이다.

출처: Barland, Delvenne & Rosskamp. (2016): p. 110

□ 사용자 스토리 개발

- 오늘날 참여자들의 선택에 관한 인지도를 제고하고 더 실감나게 만들기 위해 사용자 스토리를 개발하여 참가자들로 하여금 관련 주제를 반추하게 하고, 토론을 자극하는 것을 목표로 함
- 사용자 스토리는 빠른 기술 발전이 제공하는 기회와 도전, 윤리적 딜레마 등을 반영하여 기본 시나리오별로 2025년에 개인들이 자신들의 삶을 어떻게 살아가는가에 관한 4명의 개인들에 관한 세 가지 이야기(기본 시나리오에 따른)임
 - 79세 남성, George: 치매로 고통 받고, 40년 전에 자녀가 없는 상태에서 이혼하여 가까운 친척이 없으므로 전문적인 도움과 지원에 의존하며, 작은 마을에 있는 자신의 집에서 혼자 살고 있음
 - 85세 여성, Annabella: 은퇴한 변호사로 경제적으로 여유 있고, 대도시에서 살고 있음. 평생 동안 건강했으며, 자신의 건강을 잘 돌보았으나, 작년에 대퇴경부 골절 후 집중 재활을 받았으나, 여전히 신체적 장애와 이로 인한 불안감이 있음
 - 68세 여성, Laura와 72세 남성 Kevin(부부): 은퇴한 엔지니어인 Kevin은 교사로 일했던 아내 Laura와 함께 살고 있음, 시골에 있는 주택과 그들이 보유한 더 작은 개인 아파트를 아들 및 아들 가족들과 공유하며 살고 있음, 가족적 유대가 강하고 형제자매, 아들 및 손자, 손녀와 매일 접촉함

□ 시나리오 워크숍 조직화

- 고령화와 의료기술의 미래에 관한 주제에 대한 유럽 각국의 국가적 정책 대안 형성을 목표로 광범위한 이해관계자 그룹들을 포함하는 1일 행사로 진행
- 시나리오워크숍은 크게 세 단계로 구성
 - 비판적 분석: 자신의 경험을 바탕으로 사용 가능한 시나리오에 대한 긍정적·부정적 피드백을 제공
 - 비전 형성: 참가자의 비전개발과 관련 주제의 미래에 대한 설명
 - 집행 국면: 비전을 현실로 전환하기 위해 비전에 대한 장벽을 식별하고 실행계획을 논의하여 극복방안을 제안함
- 워크숍의 장소와 관련하여 스위스는 여러 지역에서 도착하는 참가자들을 위해

기차역에서 매우 가까운 곳에서 워크숍을 개최함

□ 참여자 및 모집

○ 워크숍 참여자

- 워크숍에서 좋은 결과를 획득하고 유익한 토론을 촉진하기 위해서는 광범위하고 다양한 이해관계자 집단을 초대하는 것이 중요함
- 기술, 원격의료와 노인학 분야의 연구자, 의료 및 간병인력, 노인과 친척, 관련 산업·조직의 대표, 국가 및 지역 정치인들 등이 이해관계자 집단에 해당함

○ 참여자 모집

- 워크숍 토론은 전체 토론과 그룹 토론을 번갈아 가며 진행하며, 이 과정에서 모든 사람들이 발언권을 갖고 모든 아이디어들이 표현되는 것이 중요하기 때문에 참여자 모집 단계가 특히 중요함
- 지방자치단체와 국가 보건서비스 제공기관들은 직원 그룹들, 의료서비스, 기술회사 및 기타 관련 조직들에서의 중요한 파트너들에 관한 네트워크와 많은 정보를 가지고 있기 때문에 이들과 협력하여 참여자를 모집하는 것이 매우 유용함
- 지역적 협력과 더불어 기존 네트워크의 외부를 살펴보고 가능한 많은 이해관계자 집단들을 확인하는 것도 매우 중요함
- 기본 시나리오의 워크숍 이전에 시간에 맞춰 모든 참여자들에게 보내져야 하고, 워크숍에서 간략히 발표되는 경우에도 참여자가 미리 시나리오를 읽어볼 수 있는 것이 중요함(체코의 경우는 참가자들이 워크숍에 등록한 후 시나리오 문서를 받도록 했으며, 시나리오의 요약본을 준비하여 배포함)

○ 국가별 참여자 모집 및 구성의 특징

- 오스트리아는 3월 26일 워크숍 당일 총 26명의 이해관계자가 참여함
 - 전년도 11월 말~12월 초에 모집 시작하여, 잠재적인 이해관계자 목록 작성 및 워크숍 날짜 결정을 위한 온라인 투표 페이지를 개설함(doodle poll 등)
 - 예상 참가자 대상 온라인 투표 조사(온라인 투표 페이지)를 시작하고, 워크숍 초대장이 포함된 이메일을 발송했으며, 온라인 투표를 통해 워크숍 날짜가 결정된 이후 날짜를 특정하여 잠재적 참여자들에게 다시 초대 이메일 발송
 - 12월 말 1월 초의 각종 행사로 인한 낮은 응답률 때문에 2월 말까지 모집을 연장했으며, 약 100~110명에게 이메일과 전화를 이용하여 연락을 취함

- 체코는 기존 메일링 리스트를 통해 참여자를 모집하여 총 36명이 참석했으며, 등록과정에서 참여자들이 스스로 자신의 집단을 선택하게 함으로써 집단별 참여자의 균형을 확보하고, 집단별 구성원에 관한 잠재적 혼란을 사전에 방지함
 - 덴마크는 참여자 모집과정에서 민간부문인 덴마크 산업 연맹(Confederation of Danish Industry)의 지원을 받았으며, 60명을 초대하여 37명이 참가를 약속했으나, 당일 6건이 취소되어 결국 31명이 참석함
 - 모집과정에서 복지기술센터를 설립하여 운영하고 있는 기초 수준의 정치인 및 공무원 초대에 우선순위를 두었으며, 이들 집단 참여자의 대표성 확보를 위해 상이한 지역과 정당의 구성에도 우선순위를 부여함
 - 헝가리는 참여자 모집과정에서 정부지원 프로그램, 관련 대학, 교육부 등의 지원을 받았으며, 총 69명에게 연락을 취하여 52명이 초대를 수락하고 등록했으며, 당일 워크숍 참여자는 46명이었음
 - 아일랜드는 총 20명이 참여했으며, 시나리오워크숍 기법에 대한 이해 부족으로 모집과정에서 해당 기법의 프로세스 등을 설명하는 데 많은 시간을 소비함
 - 노르웨이에서는 총 32명이 참여했으며, 다른 집단에 비해 의사, 작업치료사(occupational therapist) 및 물리치료사(physiotherapist)의 모집에 곤란을 겪음
 - 스페인은 의료, 스페인 노인병 및 노화 학회, 노인복지 관련 재단 및 협회, 대학, 원격의료 및 원격지원 참여 연구센터, 원격지원서비스 제공 회사, e-헬스 및 원격지원 관련 국가 및 지방정부 기관이나 재단, 지역 정치인 등을 대상으로 워크숍 초청 이메일을 발송했고, 61명이 참여 의사를 밝혔으나, 20명이 중도 탈락하여 총 41명이 워크숍에 참여함(일반 노인과 정치인 불참, 교통상의 문제 등으로 참여자의 78%가 워크숍 개최지역에서 충원)
 - 스위스는 기존에 관련 연구에 참여한 이해관계자 및 인터넷 조사를 통해 참가자를 모집했으며, 스위스의 프랑스어 사용지역의 이해관계자를 포함하기 위해 스위스 서부지역의 대표를 초청하여, 총 30명의 이해관계자가 워크숍에 참여함
 - 벨기에는 인터넷 조사, 참가자 네트워크를 통한 스노우볼 샘플링(snowball sampling), 대학 내 인터넷 통신, 지역 내 양로원 이사 등 기존 목록에 대한 접근 등을 통해 이해관계자 목록에 관한 데이터베이스를 구축하여 총 43명의 참가자를 모집함
- 고령화에 관한 PACITA 프로젝트는 10개 국가에서 340명의 이해관계자가 참여했으며, 이들의 역할집단별 구성을 살펴보면, 노인 및 친척 집단이 전체의 14%, 의료 인력 집단이 21%, 연구 및 조사 집단이 19%, 산업 및 기업 집단이 17%, 지방

정치인 집단이 19%, 그리고 조직들 및 NGOs 집단이 10%를 차지함

□ 시나리오워크숍 집단 및 촉진자 등 구성

○ 워크숍에서 그룹과 역할

- “노쇼(no-shows)” 를 고려하여 이상적인 인원보다 5~10명을 더 초대함
- 8명으로 한 그룹을 구성하며, 워크숍 장소에 따라 동일 혹은 다른 장소에 배치하고, 주최자는 워크숍 설정에 따라 사전에 그룹을 설정해야 함
- 첫 번째 세션은 참여자의 직업 혹은 경험에 따른 동질적인 집단별로 논의를 진행하고, 마지막 세션에서는 이질적인 집단들로 재배치함

○ 국가별 집단 구성의 특징

- 오스트리아는 6개의 그룹으로 구분했음: 연구개발 및 산업(기술개발자, 기술 컨설턴트 및 마케팅), 학제 간 정책고문, 지역 의료기관 및 의료부문 정치인, 의료 및 케어 인력(서비스 제공자), 케어 연구자, 노인 및 친척
- 체코는 의료분야 종사자, 지역 및 국가 정책결정자, 기술 솔루션 제공업체, 노인 커뮤니티, 연구자, 자원봉사단체의 6개 그룹으로 구분하고, 혼동을 피하기 위해 이해관계자 집단은 A~F의 문자와 동일 색상으로, 혼합 집단은 1~6의 숫자와 동일색상으로 구분된 배지를 부여(집단별 진행자와 논의 공간에도 동일하게 적용)
- 헝가리는 지역 및 국가 수준의 정책결정자, 연구원과 엔지니어 및 전문가, 사회과학분야 전문가 및 연구원, 기업과 회사, 노인 의료 및 건강분야 관련 기관 및 조직, 시민단체(노인 및 가족을 대표하는 조직)의 6개 집단으로 구분함
- 아일랜드는 노인/친척, 케어 인력, 건강·고령화·ICT 분야 연구자, 산업 및 기업, 지역정치인, NGO의 6개 집단으로 구분하였으나, 노인/친척 집단과 지역정치인 집단은 모두 참여 초대를 수락하지 않아 최종적으로는 4개 집단으로 운영함
- 노르웨이는 노인커뮤니티(7명, 전국고령자협의회, 연금수령자협의회, 노인의 더 나은 케어를 위한 행동, 노르웨이 기술과학전문가협회 시니어 그룹 등), 자원봉사단체(6명, 노르웨이 보건협회, 도시교회 선교회 등), 보건의료부문 종사자(5명, 지방자치단체 및 간호사협회 등), 연구자(4명, 보건의료분야 교수 혹은 박사후생 등), 기술 솔루션 제공업체(6명, 의료시스템 제공업체, 안전 경보 및 모바일 앱 제공업체 등), 지역 의사결정자(4명, 노르웨이 연구위원회, 지방정부 의사결정자 등)의 6개 집단으로 구성함

- 스페인은 공공행정(5명, 지방행정의 건강 및 원격지원 분야 종사자), 서비스 제공 회사(11명, 원격돌봄 및 원격지원 서비스 제공 회사), 의료 부문(8명, 의사, 간호사, 물리치료사, 약사 등), 공학, 기술, 연구 분야(7명, ICT 부문 및 신경과학, 노화 분야 전문가), 노인 대표(10명, 심리학자, 사회복지사 등)의 5개 집단으로 구성함
- 스위스는 노인 및 환자(6명), ICT 연구원(7명), ICT 제공회사(6명), 간호, 건강, 노화 분야 연구 및 전문가(6명), 간호(5명)의 5개 집단으로 구성했으며, 이 중에서 5명은 프랑스어 혹은 이중 언어를 사용함
- 불가리아는 참여 국가들 중에서 가장 간단하게 의료종사자 및 사회복지사, 연구자 및 학문적 배경을 지닌 의료종사자, 공공행정 및 NGO의 3집단으로 구성됨

○ 워크숍에서의 촉진자(facilitator) 혹은 중재자(moderator)

- 시나리오워크숍은 종일 참여자들을 안내하는 촉진자(facilitator, 사회자)에 의해 진행되며, 이 사람은 PACITA의 파트너 조직에서 충원됨
- 더불어 모든 집단에는 중재자(moderator)가 있어야 하고, 이들 역시 PACITA 파트너 조직에서 충원될 수 있으며, 주요 역할은 다음과 같음
 - 사전에 주최자의 브리핑을 받고 토론을 촉진함
 - 일정에 따라 시간을 유지하며, 논의 내용을 작성함
 - 전체 세션에서 그룹 논의사항을 발표할 발표자가 선발되었는지 확인함
- 그룹 중재자에게는 프로그램, 그룹에 관한 개요, 논의를 조정할 수 있는 도구상자(tool box)를 미리 제공
- 오스트리아는 총 13명으로 워크숍 진행팀을 구성했으며, 1명은 주요 진행자 및 중재자(main facilitator and moderator), 6명은 팀 테이블 중재자(moderators), 6명은 보고자(rapporteurs)임
- 체코는 모든 진행자들에게 집단별로 맞춤형 지침을 제공하고, 중재자와 보고자의 일관된 접근을 위해 시나리오워크숍 방식에 대한 교육을 제공했으며, 별도의 기초 연설자(대학 교수)를 섭외하여 체코의 고령화에 관해 발표하게 함
- 스페인은 5명의 언론인(journalist)과 계약을 맺어 중재자 및 보고자로 활용함
- 벨기에는 4명으로 구성된 팀이 시나리오워크숍이 전체 프로세스를 준비했으며, 워크숍 전날 12명의 중재자 및 보고자에 대한 교육을 진행함

○ 국가적 맥락 반영

- 워크숍 실행을 위해 주최자는 준비과정에서 국가 통계 및 인구학적 통계 확인필요

- 이는 워크숍의 맥락을 형성하는 노인의 숫자 혹은 미래 예측과 관련된 것이며, 의료서비스를 받는 사람들의 수, 의료 기술이 활용되는 방식 혹은 의료서비스 공급자의 수요 등에 관한 정보와 연관됨
- PACITA의 정책개요에서 수집된 국가 정책에 관한 정보도 포함됨

□ 시나리오워크숍 단계별 진행(PACITA 표준안 중심)

[표 2-2-8] 시나리오워크숍 진행일정(오스트리아)

시간	내용
9:00~9:15	• 등록
9:15~9:30	• 환영 및 소개
9:30~10:00	• 시나리오 안내
10:00~10:45	• <국면1> 시나리오에 대한 일반적 환류
10:45~11:00	• 휴식
11:00~12:00	• <국면2> 각 시나리오별 현실화 예측
12:00~12:45	• <전체세션> <국면2>의 논의결과 발표
12:45~13:45	• 점심식사
13:45~15:00	• <국면3> 참여자 집단별 비전 형성 및 비전 달성을 위한 정책 제안
15:00~15:15	• 휴식
15:15~16:15	• <전체 세션> <국면3>의 논의결과 발표
16:15~16:45	• 결론 및 폐회

자료: Capari & Sotoudeh. (2014): p. 16

○ 시나리오, 기술 및 국가적 맥락의 발표(30분)

- 참여자들에게 관련 기술 및 국가적 맥락에 관한 정보와 함께 세 가지 시나리오를 발표하고 설명함
- 주체: PACITA 파트너 혹은 주최자
- 참가자들에게 시나리오에 관한 짧은 질문지(questionnaire) 배포: 참가자는 시나리오를 들으면서 관련 내용에 대해 메모를 할 수 있고, 테이블 중재자(moderator)는 질문을 기반으로 1단계 토론을 구성함(오스트리아)
 - 오스트리아의 미래 상황에 대한 가능한 시나리오입니까?
 - 미래에 대한 현실적인 상황입니까?, 그리고 바람직한 상황입니까?
 - 각 시나리오에서 예상되는 긍정적인 영향과 부정적인 영향은 무엇입니까?

○ 1단계: 비판적 분석 및 시나리오에 대한 숙의(50분)

- 참여자들은 자신들과 같은 역할 및 기능을 가진 사람들로 동질적인 집단으로 구분하고 (예: 노인 및 친척/ 의료 및 돌봄 인력/ 지역 기관 및 정치인/ 연구 및 산업계 등), 각 그룹에는 한 명의 중재자(moderator)가 있으며, 각 그룹별로 이름과 역할 및 참여 이유 등 참여자들 소개로 시작함
- 참여자들은 시나리오에 대한 긍정적 혹은 부정적 환류를 제시함: 현실적인가? 가능한가? 바람직한가? 왜 그런가 혹은 왜 그렇지 않은가 등
- 이 단계의 목표는 참여자들이 자신들의 경험에 기반하여 시나리오에 대한 즉각적인 반응을 획득하도록 하는 것임
- 주체: 그룹 내에서의 참여자들, 그룹 중재자

○ 2단계: 각기 다른 시나리오에서의 현실 분석(55분)

- 각 그룹은 하나의 시나리오를 논의(그룹 1과 2는 시나리오 1을 논의, 그룹 2와 3은 시나리오2를 논의하는 방식)하고, 각 그룹의 중재자들이 이 논의를 진행함
- 시나리오에서 기술이 사용되는 방식에 관한 강점, 약점, 가능성과 위협을 확인하는 것이 이 단계에서 논의의 목표임
- 각 그룹들은 시나리오에 관한 간략한 설명을 읽는 것으로 논의를 시작함
- 각 그룹들은 전체 세션에서 제시할 자신들의 시나리오에 대한 5개의 긍정적인 응답과 5개의 부정적인 응답을 도출함
- 각 그룹들이 토론 진행과정에서 필요한 경우 그룹 중재자는 안내 질문(guiding questions) 목록을 받을 수 있음
- 주체: 그룹 참여자 및 중재자
- 전체 세션: 2단계 결과 발표(40분)
 - 각 그룹별로 대표 혹은 발표자 한 명이 자신들의 논의 결과를 발표함
 - 주체: 사회자 및 발표자

○ 3단계: 참여자들의 비전 형성(70분)

- 참여자들은 학문 분과와 전문지식 및 경험을 통해 통합된 새로운 그룹으로 묶이며, 이는 참여자들이 다양한 이해관계자 집단에 동의하도록 동기를 부여함
- 학제 간 그룹(interdisciplinary groups)들은 몇 가지 지침 질문(미래의 간병 서비스는 어떠한해야 하는가? 비전에 도달하기 위해 중심적인 딜레마/선택은 무엇인가? 등)을 염두에

두고 자신들의 비전을 논의하고 제시함

- 각 참여자들은 약 20-30분 동안 자신들의 바람직한 미래를 위한 비전을 작성하고 그룹에 발표하며, 각 집단들은 모든 비전을 분류하고, 유사 혹은 관련된 비전을 묶은 다음 보다 구체적으로 논의할 2~3개 비전으로 통합함
- 각 그룹들은 비전 달성을 위해 어떤 선택이 이루어져야 하고 무슨 정책이 필요한지를 논의하며, 그 과정에서 그룹 중재자(moderator)는 몇 가지의 지침 질문을 통해 논의를 촉진함
- 주체: 그룹 내의 참여자, 그룹 중재자
- 전체 세션
 - 3단계 논의결과 발표(60분)
 - 주체: 사회자와 각 그룹

○ 마무리 세션(26분)

- 감사인사 및 해산
- 주체: 주최자

□ 국가별 결과보고서 작성 고려사항

○ 모든 국가 워크숍을 표준적인 방식의 보고서로 문서화하기 위해 다음과 같은 일관된 템플릿을 개발하여 배포했으며, 중재자(moderator)는 사전에 이를 확인하여 토론과정에서 관련 메모를 작성할 수 있게 함

- 시나리오에 대한 일반적인 환류
 - 시나리오에 대한 환류는 무엇이었는가? 각 집단에서 논의된 응답을 나열하시오.
 - 상이한 이해관계자 집단들의 환류에 차이가 있었는가?
- 참가자의 비전 및 정책적 제안
 - 각 집단에서 논의한 비전을 자세하게 나열하시오.
 - 집단들 간에 큰 차이가 있었는가? 아니면 주로 동일한 맥락에서 논의되었는가?
 - 비전의 개발 과정에서 어떤 선택과 정책들이 언급되었는가?
- 워크숍의 조직화 관련 사항
 - 몇 명을 초대했으며, 몇 명이 참가했는가?
 - 어떤 유형의 이해관계자들이 대표로 참가했는가? 다른 집단보다 식별 혹은 초대가 더 어려운 집단이 있었는가?
 - 다른 요소들보다 더 실행하기 어려운 방법적 요소들이 있었는가?

○ 프로세스에 대한 PACITA 파트너의 환류

- 방법이나 과정에 관한 다른 의견 혹은 피드백이 있는가?

(4) 결과

□ 유럽 10개 국가의 비전과 정책 제안들은 5개의 주요 이슈들과 각 이슈에 따른 제안들로 통합

[표 2-2-9] 고령화의 미래에 대한 PACITA 시나리오

정책 이슈	정책대안 및 제안
개인적 필요, 자기결정과 자율성 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 노인들이 집에서 독립적이고 안전하게 살 수 있도록 함 • 정보에 입각한 결정을 촉진함 • 고령화의 문해력 향상: 노인들이 보다 잘 늙도록 준비함 • 개인적 필요를 평가하기 위한 시스템 도입
모든 사람들을 위한 기본 치료 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 기술의 책임 있는 도입과 기본 치료 보장을 위한 장기 전략 개발 • 지식교환을 위한 장(arena)과 네트워크 창출 • 외로움과 고립과 같은 수용할 수 없는 결과를 예방하기 위한 수단 도입
사회와 자발적 업무에서의 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 자원봉사를 위한 사고방식과 문화의 확립 • 돌봄에 있어서 참여를 위한 신뢰 구축과 업무 정의 • 자원봉사자를 위한 인센티브 제공 • 적극적인 기여자로서 노인의 활용
공공-민간 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 혁신 및 원격진료 및 원격의료의 연구 및 개발 촉진 • 기반적 수단과 표준의 정의 • 모든 서비스와 제품에 있어서 보편적 디자인 요구 • R&I(Research and Innovation)에 있어서 사용자 참여의 촉진과 보장
조직, 규제와 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 개인정보 보호 • 의료 인력의 교육 및 훈련에 기술 도입 • 보건의료 부문에 새로운 역할 부여 • 대화와 투명성에 초점

출처 : Barland, Delvenne & Roskamp. (2016): p. 112

- 참여자들은 기술이 EU와 개별국가 및 지방자치단체에 있어서 매우 중요한 요소라는 데 동의하면서도 토론의 확대와 사회 및 조직혁신을 추진하는 것 역시 매우 중요하다고 강조함

(5) 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

- 시나리오워크숍은 지금까지 주로 지역적·국가적 맥락에서 사용되어 왔으나, 이를 유럽 간 방식으로 사용함으로써 프로젝트의 결과 및 방법 측면에서 일정한 가능성을 확인함
- 유럽 간 접근 방식은 일련의 고립된 국가적 논쟁에 비해 상당한 가치를 제공함: 시나리오의 시작점은 같지만 의료 서비스의 경험, 조직 및 자금 조달, 국가 및 지역 문화, 정책 선호도 및 세계관 등의 국가적 차이에 따라 다양한 방향의 토론이 가능하고, 국가별 결과보고서는 특정 국가 또는 지역적 맥락이라는 제약에도 불구하고 유럽 전역의 정책 입안자들에게 매우 관련성이 높은 딜레마, 장애 및 해결책을 제시함
- 국가 간 시나리오워크숍에서는 기본 시나리오가 모든 참가국과 관련성을 지니도록 일반적이어야 하고, 다양하고 적극적인 토론을 유발할 수 있도록 구체적이어야 하지만, 동시에 너무 일반적이면 활발한 토론이 어렵고, 너무 구체적이면 국가적 특성에 따른 논의가 어려워지는 딜레마가 있음

□ 긍정적 평가

- 지역 혹은 단일 국가 내에서의 활용을 뛰어 넘어 동일 주제를 대상으로 다수 국가에서 국가별로 다양한 이해관계자의 참여를 통한 시나리오워크숍의 적용 가능성 확인
- 정책 수립을 위한 지식 기반 확대
 - 신기술과 관련된 사회적 도전은 복잡하고 이해하기 어려운 것으로 인식되지만,

- PACITA 프로젝트의 경험은 토론에 광범위한 이해 관계자 그룹을 참여시키면 미래 및 신기술 구현과 관련된 기회, 도전 및 장벽을 식별하는 데 도움이 될 수 있음을 입증함
- 이해 관계자의 실무 지식과 다양한 전문 분야는 전통적으로 정책결정 과정에 참여한 동질적인 전문가 집단이 확인하지 않았을 중요한 통찰력을 제공함
 - 신중하게 선택된 다양한 이해 관계자 그룹의 참여는 향후 정책과정에서 각 행위자의 책임성, 제시한 해결책과 실제 사용자의 요구에 적합한 서비스 및 용역의 개발 기회 확장 등 정책 결정을 보다 민주적이고 강력하며 사회적으로 수용 할 수 있는 방법임
- 동일한 주제임에도 불구하고 국가별로 참여한 이해관계자 개인 혹은 집단이 매우 다양하여 이해관계자 구성에 따른 논의의 풍부함을 획득할 수 있고 동시에 국가별 차이를 비교할 수 있음
 - PACITA에서 시나리오워크숍 진행의 통일성을 유지하기 위한 명확한 지침과 시간계획을 제시함으로써 참여 국가들이 일관된 워크숍 진행과 보고결과를 도출할 수 있었음

□ 비판적 평가

- 워크숍의 방법론적 틀(동종 집단과 이종 집단의 구성)과 관련하여 참여자 모집 과정에서 다양한 이해관계자 집단의 균형 있는 참여를 유도하는 것이 어려움. 특히 동일 이해관계자 집단의 불참에 대해 다양한 집단을 혼합하여 진행하는 3 단계 집단 구성과 관련한 대응이 어려움
- 특정 이해관계자 집단의 경우(연구업계, 의료, 케어 분야 등)는 관련 조직이나 기관의 수가 제한적인데다 각 기관의 대표자 1인만 참여하도록 위임되어 있어 참여자 모집뿐만 아니라 불참 경우의 대응도 어려움
- 이해관계자 중 일부는 다중 역할(연구원이면서 동시에 노인을 돌보는 친척)을 수행하고 있어 전담역할 부여가 용이하지 않음
- 워크숍 날짜와 이해관계자 집단의 특정 행사가 겹치는 경우, 정확한 이해관계자의 참여가 어려움, 즉 워크숍 날짜를 다양한 이해관계자의 일정과 상세하게 조정해야 할 필요성이 있음(예: 오스트리아의 경우, 워크숍 당일 최대 규모의 의료 회의 개최로 관련 이해관계자 집단의 참여가 없거나 저조함)

- 1일 단위의 시나리오워크숍을 통해 3단계의 논의구조를 진행하는 과정에서 특정 단계는 충분한 논의가 이루어지기에는 너무 짧거나, 또 다른 특정 단계는 논의 시간이 너무 길다는 문제가 제기되어 논의구조별로 적정한 시간 배분이 어려움

3. 비제도화 사례 - 2022학년도 대학입시제도 개편 시나리오워크숍(국내사례)

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

- 시민참여형 조사의 공론화 의제 선정 과정으로서 시나리오워크숍 추진
 - (국가교육회의) 「대학입시제도 개편 공론화 추진방안」 발표(2018.4.16.)
 - (대입제도개편 특별위원회) 폭넓은 국민 의견 수렴 및 공론화 범위 설정 (2018.5.31)
 - (공론화위원회) 시나리오워크숍을 통한 공론화 의제 선정(2018.6)
 - (공론화위원회) 공론화 의제에 대한 국민대토론회(4개 권역), TV 토론회, 미래세대 토론회(4개 권역), 온라인 플랫폼을 통한 시민의견 수렴 등 추진(2018.6-7)
 - (공론화위원회) 시민참여단 선정 및 숙의 토론회 개최, 공론화 의제에 대한 시민 참여형 조사(3회) 및 결과 발표(2018.8.3)
 - (대입제도개편 특별위원회) 대입제도 개편 권고 시안 작성·제출 및 (국가교육회의) 「대입제도 개편 권고안 발표」 (2018.8.7.)

[그림 2-2-2] 공론화 추진과정과 시나리오 워크숍



[2] 선정요인

□ 우리나라 최초의 혼합형 공론화 사례

- 한국사회에서 추진해 온 공론화 사례 중 최초로 시민참여형 조사와 시나리오워크숍을 활용한 혼합형(hybrid) 공론화의 일환으로 설계 및 실행됨
- 국민의견 수렴을 통해 설정한 공론화의 범위를 바탕으로 이후 진행될 시민참여형 조사의 구체적인 공론화 의제를 선정하기 위한 과정으로 추진

□ 국민적 관심이 높은 사안에 대한 시나리오워크숍의 체계적 추진 사례

- 문재인 정부 출범 이후 첫 번째로 실시한 신고리 5·6호기 공론화에 이은 두 번째 숙의민주주의 실험으로 대학입시 제도의 개편을 대상으로 하여 언론과 교육계 전반은 물론이고 국민적 관심도도 높은 상황에서 진행되었으며, 특히 시나리오워크숍 기법을 체계적으로 추진한 사례임
- 교육정책은 전통적인 사회정책 영역이면서 동시에 한국사회에서 첨예한 이해관계가 대립되는 영역으로 교육개혁의 합의적 측면, 숙의적 시민참여에 기반한 정책결정, 교육의제에 관한 정부 주도의 전국단위 민주적 혁신 실험 등의 측면에서 중요한 의의를 지님(서현수 외, 2019: iv)

2) 사례분석

[1] 추진배경

□ 대학입시제도에 대한 이해관계자 및 전문가 집단들 간의 갈등 해소

- 교육부에서 2021년도 대학입시제도 개편안 마련을 위한 여론수렴 절차 추진
- 개편방향에 대한 교육주체들 간의 큰 이견, 사회적 합의의 불충분성 등을 고려하여 대학입시제도 개편 유예

- 대통령 직속 국가교육회의는 숙의 및 공론화를 통해 대학입시제도 전반에 대한 권고안을 받아 대입개편 방향을 결정하기로 발표(2017.7)
- 교육부가 숙의 및 공론화를 통한 대학입시제도에 관한 권고안 마련을 골자로 하는 「대학입시제도 국가교육회의 이송안」을 발표(2018.4.11.)하고, 이에 따라 대통령 직속 자문기구인 국가교육회의가 대학입시제도 개편에 관한 공론화 추진을 결정한 후 「2022학년도 대학입시제도 개편을 위한 공론화 추진방안」을 발표하면서 시작됨(2018.4.11.)
 - 공론화 추진 기구로 대입제도 개편 특별위원회와 공론화 위원회를 설치함
 - 공론화 추진 절차로 ① 대입개편 국민제안 등 → ② 공론화 범위 설정 → ③ 공론화 의제 선정 → ④ 공론화 의제 국민토론 → ⑤ 국민참여형 공론 절차 → ⑥ 대입제도 개편 권고안 발표를 제시함
- 국가교육회의가 대입제도개편 특별위원회를 구성·출범시키고(2018.4.23.), 공론화위원회를 발족함으로써(2018.4.30.) 공론화 추진체계를 갖추고 공론화 과정이 본격화됨
- 대입제도개편 특별위원회가 국민 의견수렴 과정을 거쳐 안을 마련하고, 이를 국가교육회의가 심의·의결하는 과정을 거쳐 공론화 범위를 확정함
 - 국민 의견수렴: 국민제안 열린마당 개최(4개 권역), 이해관계자 및 전문가 협의회(6회), 일반학생·학부모·교원 좌담회(6회), 국가교육회의 홈페이지 온라인 의견 수렴 등
 - 범위 설정 기준: 국민적 관심도, 대입전형에서 차지하는 비중, 전문적 판단의 필요성 등을 적용
 - 공론화 범위: 먼저, 선발 방법의 비율과 관련하여 ① 학생부위주전형(학생부 종합전형, 학생부 교과전형), 수능위주전형 간 비율 검토 ② 수시 수능최저학력기준의 활용여부, 다음으로 수능 평가방법과 관련하여 (1안) 전 과목 절대평가 전환, (2안) 상대평가 유지 원칙 등 세 가지를 제시함
- 국가교육회의의 공론화 범위 설정의 후속조치로 대입제도개편 공론화 의제선정을 위한 시나리오워크숍 실시를 결정함, 특히 쟁점의 다양성, 이해관계의 복잡성, 가치의 다양성 등을 고려하여 시나리오워크숍과 시민참여형 조사를 결합한 혼합형(hybrid) 방법론을 사용을 결정함(대입제도개편 공론화위원회, 2018: 38)

[2] 추진주체와 원칙

□ 대입제도개편 공론화의 추진은 크게 국가교육회의가 구성한 대입제도개편 특별위원회와 공론화위원회를 통해 이루어짐

○ 대입제도개편 특별위원회

- 위원회 구성: 국가교육회의 상근위원은 위원장으로 하고, 국가교육회의 위원 3명, 전국 시도교육감협의회, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회 추천 인사 3명, 언론인 2명, 교원 및 연구자 등 교육전문가 4명 등 총 13명으로 구성
- 위원회 역할: ①국민제안 열린마당, 이해관계자 및 전문가 협의회, 온라인 의견수렴 등을 통한 다양한 의견 수렴, ②교육부 논의요청 사항 및 수렴된 국민제안 사항에 대한 의견을 고려하여 국가교육회의가 공론화할 범위 설정, ③공론화위원회의 공론화 활동 지원, ④국민참여형 공론절차의 숙의결과를 바탕으로 대입제도 개편 권고안을 마련 등임

□ 공론화 의제 선정을 위한 시나리오워크숍의 추진은 공론화위원회를 핵심 추진주체로 하여 진행함

○ 공론화위원회

- 위원회 구성: 위원장을 포함하여 공론화 과정을 전문적이고 공정하게 이끌어갈 수 있는 갈등관리, 조사통계, 소통 분야 전문가 등 총 7명으로 구성했으며, 조사 분과(2명), 숙의 분과(2명), 소통 분과(2명)로 구분하여 운영
- 위원회 역할: ①대입제도개편특별위원회가 설정한 공론화 범위 내에서 공론화 의제를 선정, ②선정된 의제를 논의할 공론화 방법과 절차를 설계 및 운영, ③공론화 결과를 정리하여 대입제도개편 특별위원회에 제출 등임

□ 시나리오워크숍의 원칙을 명시적으로 제시하고 있지는 않으며, 다만 대입제도 개편 공론화의 원칙을 제시하고 있음(이희진, 2018: 3)

○ 공정성: 이해관계자, 전문가, 모든 국민에게 공평한 참여기회의 보장

- 중립성: 관련 자료나 정보 제공, 규칙 설정 등에 있어 치우침이 없이 중립적으로 절차를 설계 운영
- 책임성: 책임 있는 자세로 사회적인 합의 및 수용성 제고를 위해 국민과 적극적으로 소통
- 투명성: 공론화 모든 절차 및 과정의 투명한 공개

(3) 준비과정과 진행방식

① 시나리오워크숍 관련 경과

- 공론화위원회 숙의분과 제2차 회의(5.9): 시나리오워크숍 토론 주제 논의
- 공론화위원회 숙의분과 제4차 회의(5.23): 시나리오워크숍 일정 검토
- 제4차 공론화위원회 정기회의(5.30): 시나리오워크숍 추진계획(안) 및 시나리오워크숍 검증위원회 구성운영(안) 논의
- 공론화위원회 숙의분과 제5차 회의(5.30): 시나리오워크숍 검증위원회 별도 구성 및 설치·운영 방안 협의, 시나리오워크숍 세부 운영계획 협의
- 공론화위원회 숙의분과 제7차 회의(6.7): 시나리오워크숍 운영방향, 세부일정 등 협의
- 제6차 공론화위원회 정기회의(6.11): 시나리오워크숍 참여자 구성(안) 논의
- 공론화위원회 숙의분과 제8차 회의(6.11): 시나리오워크숍 참여대상 사전 간담회 (간담회 개최 전 ‘학부모-시민단체 조정회의’ 실시)
- 공론화위원회 숙의분과 제9차 회의(6.15): 시나리오워크숍 검증위원회 사전 협의
- 시나리오워크숍 개최: 1일차(6.17)
- 시나리오워크숍 개최: 2일차(6.18)
- 제7차 공론화위원회 정기회의(6.20): 시나리오워크숍 추진결과

② 사전 진행과정

□ 참가자 선정

- 시나리오워크숍에는 공론화 의제로 활용될 시나리오 마련을 위해 대입제도 개편의 이해관계자인 학생, 교원, 학부모 및 시민단체, 대학관계자와 대입제도 전문가 등 5개 그룹이 각 7명씩 총 35명이 참여
- 국민제안 열린마당, 이해관계자 및 전문가 협의회, 좌담회 등의 의견수렴 과정에 참여했던 이해관계자를 중심으로 선정함으로써 대입제도 개편에 관한 다양한 의견의 균형 있는 반영 모색

[표 2-2-10] 시나리오 워크숍 참가자 명단

구분	인원수	명단
학생	7	<ul style="list-style-type: none"> • 고등학생 4명 • 중학생 3명
교원(단체)	7	<ul style="list-style-type: none"> • 한국교총(김동석), 좋은교사운동(김진훈), 서울 양정고(박윤근), 진로진학상담교사협의회(박정근), 전교조(이현), 경기 현암고(이원재), 부산 장안고(000)
학부모·시민단체	7	<ul style="list-style-type: none"> • 정시확대를 위한 학부모모임(박소영), 공정사회를 위한 국민모임(이종배), 전국혁신학교졸업생연대(이태경), 참교육을 위한 전국학부모회(최은순), 흥사단(한만길), 사교육없는세상(000), 학부모 000
대학관계자	7	<ul style="list-style-type: none"> • 대전보건대(김은준), 유한대(김현종), 중앙대(백광진), 연세대(엄태호), 차의과학대(장정현), 부경대(채영희), 전주대(000)
대입전문가	7	<ul style="list-style-type: none"> • 한국외대(김사훈), 한국대학입학사정관협의회(김정현), 흥익대(김준엽), 부산대(김현민), 행복한교육연구소(박재원), 우리교육연구소(이현), 경남대(000)

*성명은 개인정보 공개 동의자들만 공개(학생은 비공개 원칙)
 자료: 대입제도 개편 공론화위원회. (2018a): p.223

□ 사전 간담회 개최(6.11)

- 시나리오워크숍 공론화 방식에 대한 참가자들의 이해도를 제고하기 위한 목적

- 시나리오워크숍의 목적과 취지, 운영 절차, 해외사례, 참여 규칙 등에 대한 설명과 질의에 대한 답변 등으로 운영

□ 퍼실리테이터 선정 및 교육

- 주제 관련 이해관계자의 직접 참여로 참여한 이해관계 대립 가능성이 높아 역량 있는 퍼실리테이터 필요
- 기존 퍼실리테이터 중 경험과 역량 있는 이들을 중심으로 7명 선발 및 예상 상황에 대한 대응방안 등에 관한 사전교육 실시(6.15)

③ 시나리오워크숍 진행

□ 의제도출의 전체 과정

- 대입제도 공론화 의제선정을 위한 시나리오워크숍을 개최(2018.6.16.~17) 및 시민 참여자 간의 대화와 토론 과정을 거쳐 의제를 도출하는 방식으로 진행
 - 역할집단별 대입제도 개편에 대한 비전 도출과 발표 및 전체 협의 통한 공유
 - 공유된 비전 및 공론화 범위 대상에 대한 입장 반영을 통한 집단 재구성 및 집단별 시나리오안 마련
 - 집단별 시나리오안에 대한 전체 논의를 통한 공론화 의제도출

[그림 2-2-3] 시나리오워크숍 의제도출 과정



□ 시나리오워크숍 1일차(6.16)

- 대입전형 소개, 공론화 범위 안내, 시나리오 개념 및 사례 소개
 - 대입제도와 시나리오워크숍, 공론화 범위에 대한 참가자들의 이해도 제고 목적
 - 대입제도에 대한 참가자들 간의 정보 불균형 해소 통해 대등한 위치에서의 대화 및 토

론 진행

- 공론화 의제 및 범위에 대한 정확한 이해 통해 효과적인 대화와 토론 진행 및 완성도 있는 시나리오 도출
- 참여적 의사결정의 기법으로서 시나리오워크숍과 대입제도개편 공론화 과정에서 활용하는 시나리오워크숍에 대한 정확한 설명 통해 참가자들의 명확한 이해 지원

○ 워크숍 목표 및 진행과정 소개, 토의기본 규칙 안내

- 워크숍의 목표에 대한 상세한 설명을 통해 참가자 상호 간 공동목표 설정: 참여한 이해관계 대립 상황에서 공동 목표를 제시하고 설명하여 참가자들이 서로 공동의 목표를 수행해 가는 동반자로 인식하게하기 위함
- 워크숍 과정의 각종 모임(역할집단별 모임과 혼합집단별 모임 등)의 토론과 대화 과정에서 적용할 기본 규칙들의 공동 수립을 통해 상호 이해 및 신뢰 증진

○ 교육미래 비전과 방향성 1 토론

- 5개 역할집단별(학생, 교원(단체), 학부모·시민단체, 대학관계자, 대입전문가) 토론을 통해 시나리오의 기준과 방향성이 될 교육의 미래비전 도출했으며, 원활한 대화와 논의를 위해 이 과정에서 다음과 같은 질문을 제시함
 - 내가 바라는 10년 뒤 미래 교육의 모습은?
 - 현재 우리의 교육 환경은?
 - 바라는 미래 방향으로 가기 위해 필요(중요)한 것은?
- 역할집단별 토론에서 도출된 내용은 이후 전체 모임을 통해 발표하고, 이를 토대로 앞서 제시한 질문에 대해 각자의 의견을 나누는 형식으로 공유함

○ 교육미래 비전과 방향성 2 토론

- 역할집단별 토론으로 도출된 미래비전을 바탕으로 구성된 혼합집단(5명/7조)에서 ‘2022년 대입제도 개편의 방향성과 고려해야 하는 기준’을 주제로 토론 진행
- 이 과정은 보다 많은 사람들의 의견을 듣고 자신의 생각을 공유함으로써 생각의 범위를 넓힐 목적으로 ① 각 혼합집단에서 10분간 논의 → ② 각 혼합집단에서 2명이 다른 혼합집단으로 이동 후 다시 10분간 논의하는 방식으로 진행했으며, 이 과정을 4번 반복함
- 4번의 혼합집단 토론 이후에, 전체 모임을 통해 ① 참가자가 자발적으로 방향성과 기준을 적고 → ② 다른 참가자들이 이를 수정 혹은 추가하는 방식으로 참가자들이 모두

동의할 수 있는 입시제도개편의 방향성과 기준을 정리하여 완성함

○ 기준에 맞는 제안 만들기 워밍업

- 본격적인 시나리오 작성 이전에 참가자 간 논의를 통해 시나리오 제안을 위한 명확한 관점을 설정하고, 향후 시나리오 작성과정에서 함께 할 동료들을 찾으며, 각각의 쟁점 간 연계 가능성을 탐색하는 시간임
- 혼합집단 토론을 통해 참가자들에게 균등한 시간을 배분하고, 쟁점에 대한 자신의 주장 및 우려되는 사항에 대한 의견을 발언하고 퍼실리테이터가 기록함
- 구체적인 논의는 3가지의 공론화 범위 사항(① 수능위주전형, 학생부위주전형간 비율, ② 수능평가 방법(절대평가와 상대평가), ③ 수시 수능최저학력기준 활용 여부) 각각에 대한 선호안 및 선호이유와 반대안 및 우려 이유에 관한 의견을 제시하는 방식임

□ 시나리오워크숍 2일차(6.17)

○ 워크숍 1일차를 포함한 기존의 진행사항을 Review 및 워크숍 2일차 일정 소개

○ 기준에 맞는 시나리오 만들기

- 시민참여단에 제안할 최종 시나리오의 완결성과 보편성을 높이기 위한 목적
- 대입제도 개편의 방향성과 고려해야 할 기준에 기초한 개인별 시나리오를 대형 포스트잇에 작성
- 개인별 시나리오를 혼합집단(5명/7조)에서 발표 및 참가자 확인 과정을 통해 유사한 시나리오들끼리 통합하여 복수의 시나리오 구성

○ 평가기준 논의

- 참가자들이 자율적으로 제출된 시나리오에 대한 평가기준 설정 및 시나리오 개수 결정하게 함으로써 결과에 대한 수용성 제고 목적
- 평가기준 선정의 원칙: 참가자들은 ① 소수의 선택일지라도 다른 시나리오에 포함되지 않은 내용을 가진 것이라면 배제하지 않는다는 것과 ② 누구라도 동의하지 않는 사람이 있다면 더 논의한다는 것을 평가기준의 원칙으로 제시함
- 참가자들이 결정한 평가 기준은 다음과 같음
 - 동의를 범위를 찬반양론으로 하지 않고, 5가지 수준으로 세분화하여 참가자들에게 물어봄으로써 참가자들의 수용성을 높일 수 있도록 함(동의 - 의구심이 들지만 기본

적으로 동의 - 의사결정하기 전 질문이 있음 - 의구심이 강하지만 합의를 강하게 저지하지는 않겠음 - 전적으로 반대 및 더 논의가 필요함)

- 동의의 5가지 수준을 색깔별 종이로 표현하여 참가자들에게 각 1장씩 총 5가지의 색깔 종이를 배분하고, 의사결정 과정에서 각 시나리오별 동의 수준을 색깔별 종이를 들어 표현하도록 함
- 동의하는 수준의 기준은 네 번째 수준(의구심이 강하지만 합의를 강하게 저지하지는 않겠음)까지로 하고, 다섯 번째 수준(전적으로 반대, 더 논의가 필요함)의 의견이 없는 경우는 최종 시나리오로 시민참여단에 제출하기로 결정함
- 동의의 수준 중에서 다섯 번째 수준이 나올 경우에도 바로 제외하지 않고 논의를 거쳐 다시 묻기로 결정함

○ 세부 시나리오 작성

- 개인별 시나리오 작성과 전체 발표 및 공유를 거쳐 유사한 시나리오 통합을 통해 도출된 팀들이 각각 상세 시나리오를 작성함
- 이 과정에서 시나리오 팀의 분류는 참가자 스스로 구성함
- 1차 분류된 팀에서 시나리오 작성 중 견해가 다를 경우에는 별도의 팀을 만들거나, 참가자 개인이 독립적으로 별도의 상세 시나리오를 작성할 수 있도록 함

○ 시나리오 발표 및 선정

- 시나리오워크숍을 통해 시민참여단에 공론화 의제로서 제안할 최종 시나리오를 선정하는 과정
- 참가자들은 총 4개의 세부 시나리오를 작성하여 발표한 후 각 시나리오의 시민참여단 제안에 대한 동의여부를 평가원칙 및 기준에 따라 진행함
- 1차 투표 결과, 3개 시나리오에 대해서는 동의하지 않는 수준에 해당하는 ‘전적으로 반대, 더 논의가 필요함’ 이 한 표도 나오지 않아 시민참여단 제안 결정
- ‘전적으로 반대, 더 논의가 필요함’ 이 4표 나온 시나리오에 대한 추가 논의 진행 및 2차 투표를 통해 해당 시나리오도 시민참여단에 제안하기로 결정

□ 시나리오워크숍 2일의 전체 진행일정은 다음과 같음

[표 2-2-11] 시나리오워크숍 진행일정

일자	시간	내용
6월 16일(토)	09:30~10:00	<ul style="list-style-type: none"> 참가자 등록 (지원단)
	10:00~10:10	<ul style="list-style-type: none"> 개회, 인사말 (대입제도개편 공론화위원회 김영란 위원장)
	10:10~11:35	<ul style="list-style-type: none"> 대입제도 공론화 범위, 시나리오개념 및 사례소개 대입전형에 대한 설명-일반대학교, 전문대학교(교육부 담당자) 공론화의 범위(국가교육위원회의 대입제도개편특별위원회 위원장 김진경) 시나리오 워크숍 소개(대입제도개편 공론화위원회 심준섭 위원)
	11:35~12:00	<ul style="list-style-type: none"> 참가자 인사와 기대나누기 (사회자 진행, 전체참가자 인사)
	12:00~13:20	<ul style="list-style-type: none"> 점심식사
	13:20~14:10	<ul style="list-style-type: none"> 워크숍 목적과 목표, 진행과정 소개, 토의 기본규칙 (사회자 진행)
	14:10~18:00	<ul style="list-style-type: none"> <세션 1> 미래비전 토론-역할별 모둠 토로 내가 바라는 교육 미래 내가 바라는 10년 뒤 미래 교육의 모습은? 미래방향으로 가기 위해 필요한 것은? 현재우리 교육 환경은?
	18:00~19:20	<ul style="list-style-type: none"> 저녁식사
	19:20~21:00	<ul style="list-style-type: none"> <세션 1> 미래비전 토론-역할별 모둠 토론 방향성과 고려해야할 기준 <세션 2> 기준에 맞는 제안 만들기 워밍업 대입개편의 방향성과 우려사항
6월 17일(일)	09:00~09:30	<ul style="list-style-type: none"> 진행사항 Review. 일정소개
	09:30~10:50	<ul style="list-style-type: none"> <세션 3> 기준에 맞는 시나리오 만들기 - 역할별 모둠 토론
	11:10~12:00	<ul style="list-style-type: none"> <세션 3> 평가기준 논의
	12:00~13:20	<ul style="list-style-type: none"> 점심식사
	13:20~14:20	<ul style="list-style-type: none"> <세션 3> 제안 내용 세부 논의, 제안서 만들기
	14:40~16:00	<ul style="list-style-type: none"> <세션 4> 제안 시나리오 발표 및 선정
	16:20~17:00	<ul style="list-style-type: none"> <세션 5> 평가
	17:00~17:30	<ul style="list-style-type: none"> 향후 진행과정 소개, 폐회

출처: 한국행정학회. (2018a): pp. 2~3을 일부 수정함

(4) 결과: 시나리오워크숍 통해 공론화 의제로 총 4개의 시나리오 도출

[표 2-2-12] 공론화 의제에 따른 시나리오

1	비전	<ul style="list-style-type: none"> 미래교육은 “자신의 목표를 향하여 노력할 때, 그에 상응하는 결과를 얻을 수 있다”는 올바른 가치관을 심어 주어야 한다. 따라서 교육과정 내에서 충실하게 학습하고 배운 내용을 바탕으로 평가받아야 하며, 외부의 영향이 최소화 된 본인의 학습 노력이 중요한 평가 요소여야 한다. 		
	시나리오	학생부위주전형과 수능위주전형 비율 <ul style="list-style-type: none"> (정시)수능위주전형과 (수시) 학생부위주전형의 균형유지 각 대학은 모든 학과(실기 제외)에서 (정시)수능위주전형으로 49%이상 선발 	수능 평가방법 <ul style="list-style-type: none"> 상대평가 유지 	수시 수능최저학력 활용여부 <ul style="list-style-type: none"> 대학자율 단, 교육부 영향력 행사 배제
2	비전	<ul style="list-style-type: none"> 더 이상 성적으로 줄 세우는 방식에 얽매어 다수 학생을 좌절하게 만들어서는 안된다. 상대적 서열보다 학습자의 학업성취가 더 의미 있게 반영되는 대입제도가 마련되어야 한다. 이를 통해 치열한 경쟁과 줄 세우는 학교 수업보다 다양한 소질과 적성, 배움이 실현되는 학교수업이 가능해 진다. 		
	시나리오	학생부위주전형과 수능위주전형 비율 <ul style="list-style-type: none"> 대학자율 단, 특정 전형에 과도하게 치우쳐 학생의 전형선택권이 제한되지 않도록 함 	수능 평가방법 <ul style="list-style-type: none"> 전과목 절대평가 전환 	수시 수능최저학력 활용여부 <ul style="list-style-type: none"> 활용가능 단, 현행보다 기준강화 불가 (예) 반영 영역 수를 확대하거나, 더 높은 등급을 요구하지 않음
3	비전	<ul style="list-style-type: none"> 초·중등 교육에서는 창의융합형 인재 양성을 위한 역량중심 수업 및 과정중심평가가 전개될 것이다. 대학은 초·중등 공교육 정상화에 기여함과 동시에 학교 교육을 통해 함양한 역량과 다양한 특성을 가진 학생들을 공저하게 선발하기 위해 획일적이지 않고 투명한 대입제도를 운영하며, 선발된 학습자에게 적합한 교육을 실행할 책무를 지닌다. 		
	시나리오	학생부위주전형과 수능위주전형 비율 <ul style="list-style-type: none"> 대학자율 단, 특정 유형의 전형방식 하나만으로 모든 학생을 선발하는 것은 지양 	수능 평가방법 <ul style="list-style-type: none"> 상대평가 유지 원칙 	수시 수능최저학력 활용여부 <ul style="list-style-type: none"> 대학자율 단, (수시)학생부종합전형 혹은 (수시)학생부교과전형의 취지를 반영하는 수준에서 설명 및 지원자의 전공/계열과 유관한 영역으로 적용 범위 제한 권장
4	비전	<ul style="list-style-type: none"> 이번 대입제도 개편은 (정시)수능위주전형의 확대와 (수시)학생부종합전형의 비중 축소 및 공정성 회복이라는 사회적 요구에 부응하는 것이어야 한다. 또한 대학마다의 서로 다른 여건을 고려하면서도 학부모와 학생의 입장에서 단순하고 공정한 대입제도여야 한다. 		

	시나리오	학생부위주전형과 수능위주전형 비율	수능 평가방법	수시 수능최저학력 활용여부
		<ul style="list-style-type: none"> (정시)수능위주전형 확대, (수시)학생부교과전형과 (수시)학생부종합전형비율의 균형 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 상대평가 유지 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> 대학 자율

자료: 대입제도 개편 공론화위원회. (2018): pp. 231-234.

[5] 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

○ 혼합형(hybrid) 공론화의 시도

- 시나리오워크숍을 시민참여형 조사를 위한 공론화 의제 도출의 과정으로 활용했다는 점에서 기존의 독립적인 기법에서 혼합형 기법으로서 시나리오워크숍의 활용 가능성을 확인할 수 있었음
- 통상적인 시나리오워크숍이 시민들의 의견수렴에 중점을 둔다면, 대입제도개편 공론화의 시나리오워크숍은 다양한 의제를 통합하여 시민참여단이 논의하고 선택할 의제를 도출하는 과정으로 활용
- 특히, 숙의적 여론조사를 위한 의제 창출의 기법으로 이해관계자 중심의 시나리오워크숍 추진과정에서 고려해야 할 다양한 시사점을 도출하는 기회를 제공함

○ 이해관계자 중심의 참여자 구성

- 공무원, 기업인, 전문가, 그리고 지역주민이라는 시나리오워크숍 참여자의 일반적 구성을 벗어나서 대입제도 개편이라는 주제에 적합한 참여자 구성을 모색함
- 특히 교육정책 및 대입제도개편의 주제가 이해관계자 및 전문가 집단들 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 영역이라는 점에서 포괄적이고 다양한 이해관계자 집단의 참여가 결론의 수용성을 높일 수 있는 조건이 될 수 있음

○ 독립된 검증위원회의 구성 및 운영(한국행정학회, 2018: 2-3)

- 대입제도개편 공론화 과정에서 시나리오워크숍은 대학입시제도 방향에 대한 선택지(대

안)를 개발하는 과정으로 공론화의 핵심절차로서 중요성이 매우 높음

- 공론화위원회는 시나리오워크숍 진행의 공정성과 신뢰성을 담보하기 위해 시나리오워크숍 절차에 대한 제3의 중립적 전문가의 검증과정이 필요하다고 판단하여 한국행정학회의 추천을 통해 검증위원회를 구성하고 검증과정을 진행함

□ 긍정적 평가

- 교육문제는 다양한 이해관계집단이 얽혀있어 양자 택일식의 접근이 오히려 논란을 가중시킬 우려가 있으므로 의제 간 통합을 통해 논점의 중복을 해소해야 할 필요가 있다는 점에서 시나리오워크숍을 통한 의제의 통합 및 제출이 긍정적 측면이 있음(공론화위원회, 2018; 한국행정학회, 2018)
- 대입제도 개편에 관한 전문가 사이의 갈등이 큰 상황에서 참여자에 따라 편향이나 논란이 발생할 수 있다는 점을 고려하여 다양한 이해관계자와 전문가들이 균형 있게 참여하는 시나리오워크숍을 통해 미래가치에 기반을 두고 예상되는 쟁점에 대한 미래상을 설정했다는 점에 의미가 있음(희망제작소, 2018: 111)
- 참여자의 균형 있는 선정과 참여자들의 자발적 결정
 - 대입제도와 관련된 이해관계자 집단인 학생, 학부모, 교원, 대학관계자, 대입전문가가 참여했으며, 특히 국가교육회의의 개입 없이 참여자들 간의 자율적인 논의를 거쳐 공론화 의제를 선정함(공론화위원회, 2018; 한국행정학회, 2018; 이희진, 2018)
 - 중립성과 객관성의 유지를 위해 대입제도의 이해관계자라고 할 수 있는 거의 모든 집단과 집단 내 다양한 성향과 특성을 가진 단체를 고르게 포함시킴(이수정, 2019: 8)
 - 최적의 시나리오 마련을 위해 이해관계자와 대입제도 분야 전문가뿐만 아니라, 가장 직접적인 당사자인 학생들의 경우, 대입을 앞둔 고교생들과 2022학년도에 대학입시를 치르게 될 중학생들도 포함시켜 시나리오를 작성하고 발표하도록 함(대입제도개편 공론화위원회, 2018)
- 대입제도개편을 위한 시나리오워크숍을 한국에서 처음 실시했음에도 불구하고 사전준비와 시나리오 도출 과정이 전반적으로 성공적이었으며, 돌발 상황 및 문제발생 시에도 신속하게 대응했음(한국행정학회, 2018: 20)

□ 비판적 평가: 다양한 관점에서 비판적 평가가 제시되었으며, 이는 향후 시나리오 워크숍의 적절한 적용과 활용에 많은 시사점을 제시함

○ 시나리오워크숍을 통한 대입제도개편 공론화 의제선정의 정합성 문제(서현수 외, 2019; 오현철, 2018)

- 시나리오워크숍은 관련한 국내의 학술적 연구가 부족하고, 경험적 사례도 충분하지 않아 익숙하지 않은 방법임
- 시나리오워크숍은 기본적으로 미래의 불확실한 상황에 적용되는 것이나, 한국의 대입 제도의 장단점과 폐해는 이미 충분히 알려져 있고, 제도개선의 시기 또한 미래라기보다는 당면한 현안 과제였음
- 대학입시제도는 기술적인 문제들이 상당히 많아 일반 시민들이 쉽게 이해하고 판단하기 어려운 전문가 수준의 의제인데다 개인의 이해관계에서 자유로울 수 없는 의제라는 점에서 다수 논점을 바탕으로 한 시나리오 도출이 용이하지 않을 수 있음
- 시나리오워크숍을 통해 도출한 시나리오들이 시민참여단 선택의 의제가 되고, 결과적으로 대입제도개편의 방안이 된다는 중요성에 비추어 너무 짧은 기간에 이루어져 체계적이고 심도 깊은 논의의 장이 되지 못함(이혜정·이성희, 2019: 94)

○ 참여자 구성의 문제점(서현수 외, 2019; 오현철, 2018)

- 형식적으로는 학생, 학부모, 교사, 대학관계자, 대입전문가 등 5개 그룹의 7명씩 참여로 이해관계자의 균형 있는 참여를 확보한 것으로 보이나, 학생, 학부모, 교사는 수능 상대평가와 절대평가 지지자를 절반씩 배치한데 비해, 대학관계자와 대입전문가의 절대 다수가 수능 상대평가 유지 입장을 표명함으로써 참여자 관점 측면에서의 불균형 초래
- 참여자 구성에 있어서 소속 단체의 경우, 주로 국민제안 열린마당 참여 단체들을 중심으로 구성하다보니 일부 단체들의 실체가 의심되는 등 대표성 문제가 제기되었으며, 규모와 전문성 측면에서 검증되지 않은 단체도 참여하는 등의 문제점 노정(서현수 외, 2019)
- 시나리오워크숍 참여자들은 기본적으로 교원단체, 학부모단체, 대학생 단체 등을 대표해 참여하고 있었으나, 1박2일의 워크숍 형태로는 관련 의제에 대한 단체의 총의를 모을 시간적 여유가 없었고, 결과적으로 개인적 선호와 판단에 의해 논의를 진행하게 됨(서현수 외, 2019)

- 시나리오워크숍을 통해 도출한 시나리오(의제)들 간의 관계 및 선택 문제(서현수 외, 2019; 오현철, 2018)
 - 시나리오워크숍을 통해 4개의 시나리오, 즉 시민참여단이 선택할 의제를 도출했으나, 의제들 간에 실질적 차이가 명확하지 않아 이후 시민참여단의 선택이 어려움
 - 시나리오워크숍을 통해 도출한 4개의 시나리오가 해당 사안에 대한 대안의 전체를 포괄하지 못함에 따라 참여자들의 판단이 선택 및 배제되고, 결과적으로 이탈을 동반하는 과정이 됨(전교조 및 교총의 불참 선언 등)
 - 시민참여단의 조사방식이 4개의 의제 각각에 대한 선호도 조사(5점 척도)를 선택함에 따라 다수 선택지가 가져오는 선택의 복잡성 문제 및 선택결과 해석의 어려움을 야기함
- 개별 시나리오를 구성하는 두 가지 축으로서 교육의 미래비전과 대입제도 개편 간의 관계가 명확하지 않음(희망제작소, 2018: 111; 서현수 외, 2019)
 - 시나리오워크숍이 제도설계 중심으로 이루어 진데다 1박 2일의 시간적 촉박함으로 인해 교육개혁의 가치와 지향, 대입제도 개혁의 철학 등의 근본적 고민이 현실적인 제도 개선 논의에 제대로 반영되기 어려웠음
- 이해관계가 첨예하게 충돌하는 복수의 이슈를 다양한 이해관계자 집단의 논의에 맡겨 의제(시나리오)를 도출하게 함으로써 합의가능한 안이 아니라 이해관계의 균형을 따라 임의적인 시나리오를 도출함(박태순, 2018)
 - 시나리오워크숍 논의 대상으로 제시된 공론화 범위가 3가지 의제마다 2가지의 선택지가 있었으므로 총 8개의 조합이 가능함에도 불구하고 4개의 의제만 제시된 이유는 시나리오워크숍에 참여한 이해관계자 집단 간의 이해의 조합이기 때문임

4. 시사점

- 사례분석에서 살펴 본 세 가지의 시나리오워크숍 사례는 각기 다른 특성을 가지고 있음
 - 영국 프레스톤 지속가능한 도시생활 사례는 시나리오워크숍의 기본형으로서의 특성을 가지고 있음
 - 유럽 10개국 고령화 사회 대응 사례는 표준화된 방식에 의한 진행과 단일 주제 대상의 다수 국가 실행의 특성을 지니고 있음
 - 2022학년도 대학입시제도 개편 사례는 혼합형 공론화로서의 특성을 가지고 있음

1) 영국 프레스톤 지속가능한 도시생활 시나리오워크숍

- 초기 시나리오워크숍 사례이자 지역 수준에서 시나리오워크숍이 가장 효과적으로 운영되도록 설계된 시나리오워크숍의 기본형으로서 이후 다른 사례들과의 비교를 위한 준거 역할이 가능함
- 역할집단의 상호인터뷰 기법을 통한 개인별 비전 창출과 주제집단의 정책적 아이디어 도출과 발표 및 투표를 통한 최종 아이디어 도출은 적용 가능성이 높은 기법임
- 시나리오워크숍 종료 이후에, 시나리오워크숍을 통해 도출한 각종 정책 아이디어의 현실적 추진을 위한 부서의 조직 및 운영은 시민들 신뢰감과 효능감 제고를 위해 필요성이 높은 조치임
- 비전 달성을 위한 정책 아이디어를 도출하는 과정에서 중요한 분야가 충분히 논의될 수 있도록 주제집단(theme group) 구성에 신중해야 하며, 숙의를 통해 도출된 아이디어가 폐기되지 않도록 주의해야 함

- 역할집단과 주제집단의 논의과정을 통한 비전과 정책 아이디어 도출의 인식론적 한계를 인지하고, 도출된 비전과 아이디어가 정책 현장에서 실현될 수 있도록 하는 방안의 모색이 필요함

2) 유럽 10개국 고령화 사회 대응 시나리오워크숍

- 정책과정에 참여하는 동질적 전문가 집단은 단일의 시각에 기반하여 토론을 진행하기 때문에 정책결정의 민주적 측면을 약화시킬 수 있는 데 비해, 이해관계자의 참여는 결정을 보다 강력하게 하고 사회적 수용성을 높여 실제 집행을 용이하게 함
- 또한, 보다 많은 정보에 입각한 정책결정과 주제에 대한 보다 비판적인 논의, 그리고 다양한 종류의 지식과 관점, 딜레마가 함께 논의될 수 있도록 한다는 점에서 이해관계자 참여 중심의 시나리오워크숍의 의의가 있음
- 동일한 기본시나리오 세트의 활용 및 표준화된 시간계획, 그리고 명확한 운영 지침 등을 통해 다수 국가를 대상으로 하는 시나리오워크숍의 성공 가능성을 확인함으로써 시나리오워크숍의 활용이 특정 지역이나 단일 국가 단위로 제한되는 것이 아니라 여러 지역을 대상으로 한 참여프로그램 활용과 실행 결과의 비교를 통한 비전과 정책 대안 창출의 가능성을 보여줌
- 동종 집단과 이종 집단의 활용이라는 시나리오워크숍의 방법론적 틀과 관련하여 참여자 모집 과정에서 다양한 이해관계자 집단의 균형 있는 참여뿐만 아니라, 참여하는 이해관계자 집단과의 일정 조정 및 기법에 대한 이해 제고를 통해 불참을 예방하거나 적극적으로 대응하는 것이 매우 중요함

- 시나리오워크숍의 진행에서 역할집단 세션과 주제집단 세션, 그리고 전체 세션 등에서의 논의 내용에 따라 적절한 논의시간을 배분하는 것이 숙의의 충분성뿐만 아니라 효과적인 결과 도출에도 매우 중요함

3) 2022학년도 대학입시제도 개편 시나리오워크숍

- 시민참여형 조사와 시나리오워크숍을 활용한 혼합형(hybrid) 공론화 사례로서 국민의견 수렴을 통해 설정한 공론화의 범위를 바탕으로 이후 진행될 시민참여형 조사의 구체적인 공론화 의제를 선정하기 위한 과정으로 활용함으로써 다양한 공론화 기법과의 혼합을 통한 시나리오워크숍의 활용방식을 확장함
- 공무원, 기업인, 전문가, 그리고 지역주민이라는 시나리오워크숍 참여자의 일반적 구성을 벗어나서 대입제도의 이해관계자라고 할 수 있는 거의 모든 집단과 집단 내에서도 다양한 성향과 특성을 가진 단체를 골고루 포함했다는 점에서 긍정적인 시사점이 있는 반면에, 이해관계자 참여의 형식적 균형과는 별도로 관점과 시각에 있어서 참여자 구성의 불균형 문제, 이해관계자의 포괄적 참여 유도 과정에서 나타난 참여 집단의 대표성과 전문성 문제 등에 관한 부정적 시사점이 동시에 부각되었음
- 대입제도개편 공론화 과정에서 공론화 의제를 개발하는 시나리오워크숍의 중요성을 고려할 때, 진행의 공정성과 신뢰성을 담보하기 위해 시나리오워크숍 절차에 대한 제3의 중립적 전문가의 검증과정이 필요하다고 판단하여 독립된 검증위원회를 구성 및 운영함으로써 향후 공론화 과정의 공정성 및 신뢰성 확보 장치의 필요성을 제기함
- 시나리오워크숍은 아직 익숙하지 않은 방법이며, 기본적으로 미래의 불확실한 상황에 적용되는 것이나, 한국의 대입제도의 장단점과 폐해는 이미 충분히 알려져

있고, 제도개선의 시기 또한 미래라기보다는 당면한 현안 과제였다는 점에서 의제-기법간의 정합성 문제와 의제를 구성하는 장기적인 비전과 비전 달성을 위한 당면 제도 개선 간의 정합성 문제 또한 고려해야 할 필요성을 제시함

제3절 시나리오워크숍 매뉴얼

□ 개요

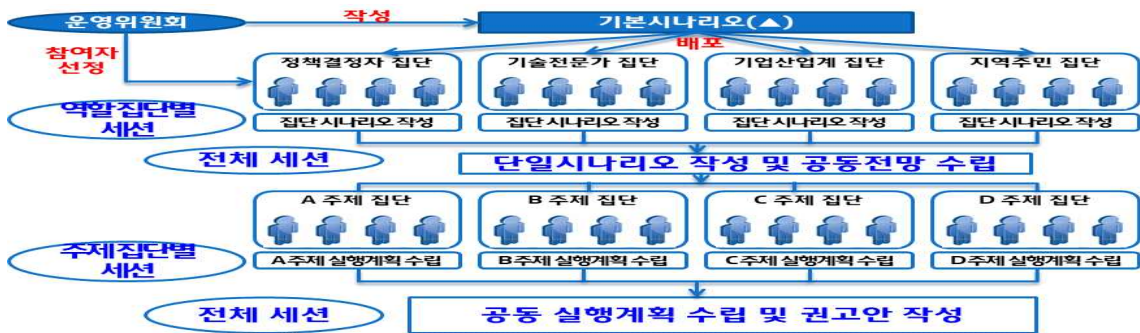
○ 시나리오워크숍의 일반적인 프로세스는 다음과 같음

[표 2-2-13] 시나리오워크숍의 일반적인 절차

과정	주요 내용	
워크숍 이전	잠정의제 설정	어떤 주제에 대해 시나리오워크숍을 할 것인가를 결정
	운영위원회 구성	주최기관(지방정부, 지방의회, 중앙정부, 국가연합 등)
	촉진자 선정	운영위원회(전체 사회자와 분임별 퍼실리테이터)
	참가자 선정	역할집단별 참가자 선발(운영위원회) 및 집단별 내부간사 선정
워크숍 1일차	전체 세션(도입)	주제, 목표, 관련 자료, 기본 시나리오 제시
	역할그룹 세션	그룹별 전망을 담은 시나리오 작성
	전체 세션	전체 토론을 통한 공동의 전망 수립
워크숍 2일차	주제그룹 세션	전망을 현실화하기 위한 주제별 행동계획 수립
	전체세션	전망을 현실화하기 위한 공동의 행동계획 수립 및 권고안 작성
	종합정리	전망·행동계획 현실화 방안, 관련 행위자들 과제, 권고안 정리
워크숍 이후	결과 전달	지방당국 및 관련 행위자와 단체, 일반 시민 등에 전달

○ 시나리오워크숍의 일반적인 절차를 그림으로 표현하면 다음과 같음

[그림 2-2-4] 시나리오워크숍



□ 보다 구체적인 시나리오워크숍 진행 절차를 준비-디자인-실행-결과보고 및 정리-평가로 구분하여 제시함¹⁾

1. 준비-기본 고려사항

□ 주최기관 및 주관부서 결정: 사업부서 or 총괄 부서

○ 주최기관의 경우, 일반적으로 시나리오워크숍은 지방 수준에서의 발전 전망과 행동 계획의 수립을 목표로 하기 때문에 주로 지방정부 혹은 지방의회가 되는 경우가 많음

- 여러 지방에서 동시에 워크숍을 진행하고 그 결과를 취합하여 국가 수준에서 종합하고자 하는 경우에는 중앙정부가 주최가 됨

- 여러 국가에서 동시에 워크숍을 진행하고 그 결과를 취합하여 일정한 권역 차원에서 종합하고자 하는 경우에는 연합기구가 주최가 되기도 함(최근의 EU 및 UN의 사례)

○ 주최기관 내에서 시나리오워크숍 업무에 대한 주관부서를 결정해야 하며, 주관부서의 핵심적인 역할은 시나리오워크숍의 진행 전반을 확인 및 감독할 책임을 지고, 운영위원회 구성 지원, 시나리오워크숍 실행기관 구성 지원, 운영위원회와 각종 단체 및 기관과의 연락, 회의록 작성 및 운영위원회 지원활동 등을 수행함

○ 주관부서를 사업 부서로 할 것인지, 총괄 부서로 할 것인지에 대한 판단이 필요함

- 사업부서: 사안에 대한 이해가 높고, 자료 취합 및 제공이 용이함

- 총괄부서: 숙의와 참여에 대한 이해가 높고, 정책결정자와의 관계 정립이 용이함

□ 목적 명확화: 시나리오워크숍을 통해 최종적으로 획득하고자 하는 시민들의 의견이 무엇인지를 명확히 하고 운영위원회에 제시해야 함

□ 운영위원회 구성

○ 주최기관에서 구성하고, 구성 이후에는 전적으로 운영위원회의 자율에 의해 운영되어야 하며, 해당 의제에 대해 잘 알고 있는 정책담당자, 시민단체, 관련 전문가 등으로 구성

11) 이하 내용은 주로 Gnaiger, A., & G. Schroffenegger. (2008)에 따라 작성했으며, 별도 자료는 출처를 명기함

- 운영위원회의 역할은 시나리오워크숍 일정 계획, 진행방법 및 진행 관리, 참가자 선정 및 초청 등 전반적인 사항을 관리함
 - 시나리오워크숍 전체 일정은 목적과 규모, 주제의 범위, 역할 집단의 크기와 수, 워크숍 기간 및 시간, 최종 결론의 형태 등을 고려하여 작성함
- 경우에 따라 본격적인 운영위원회 구성 및 활동 이전에 사전 위원회 구성여부 및 논의사항을 결정할 필요가 있음
- 시나리오워크숍을 실제 진행할 실행기관이 결정된 이후에 실행기관 구성원을 운영위원회에 참석시킬 것인지 여부에 대한 사전 논의 필요

□ 예산 항목

[표 2-2-14] 시나리오워크숍 주요 예산항목

구분	명단
인력	• 프로젝트 매니저
퍼실리테이터	• 참여자에 대한 사례비
여비	• 퍼실리테이터, 참여자
숙박비	• 퍼실리테이터, 참여자
식비	• 식사 및 다과
모집과 홍보	• 참여자 모집 우편비용, 시나리오 시민 홍보
의사소통	• 대안창출 비용, 시나리오 시민발표 비용, 최종보고서 인쇄 등
시설	• 워크숍 장소
재료 및 공급	• 노트북, 관련 S/W, 필기구 및 용지 등 기타 물품, 간접비 등

2. 디자인

1) 참여자 선발 및 구성

□ 참여자 선발 및 구성

- 참여자 선택 및 연락을 통한 선발은 장시간이 소요되는 작업, 효과적인 추진을 위해서는 지역 구조에 대한 이해와 핵심 행위자와 관련된 지식이 필요함
- 네 개의 역할집단을 구성, 역할그룹별 최소 참여 인원은 4인, 6인 정도가 적당함
 - 주민/ 관계인/ 지역주민 대표 및 시민사회 대표
 - 정치인/ 정책결정권자 및 공공기관
 - 경제계 대표
 - 시나리오워크숍 주제에 대한 기술자 또는 전문가
- 다양한 이해관계의 균형을 맞추기 위해 역할 그룹을 동일하게 포함
 - 참여자(혹은 참여그룹)들은 초점 질문에 표현된 문제에 대한 충분한 지식을 갖춘 동등한 전문가로 간주됨
- 워크숍 참여자는 각 역할그룹을 대표할 수 있는 기관, 단체 등의 추천을 받아 운영위원회에서 선발함

[표 2-2-15] Innsbruck 시나리오워크숍의 사례

- 시나리오워크숍 시작 3개월 전에 참가자 선발작업 시작
- 최적의 결과를 얻을 수 있는 성공적인 시나리오워크숍 수행을 위한 잠재적으로 이상적인 참가자 목록 논의 시작
- 워크숍 준비에 대한 내부 논의를 기반으로 참가자 목록의 수정 및 확장
- 두 섹션으로 참가자 목록 작성
 - 목록 A: 4개의 역할그룹으로 세분화한 33명(워크숍의 핵심 참여자)
 - 목록 B: 두 번째 우선순위로 평가된 28명
- 목록 A에서 최대한 많은 참여자 유치를 목적으로 이들에게 보낼 정보자료 확인 및 정리
- 모든 잠재적 참여 대상자에게 전화 또는 직접적인 개인 연락을 통해 워크숍의 목적 공지
- 관심을 보인 사람들에게 추가정보(초대장, 주관기관 정보, 방법, 보도자료 등)를 인터넷을 통해 전달

- 탈락율(Drop out Rate)에 대한 고려가 필요함: 통상 20% 정도의 탈락율을 염두에 두고 최소 참가자 수를 확보하기 위해 일정 수 이상의 참여할 의사가 있는 확고한 동의를 필요함

2) 시나리오워크숍 실행기관 선정

- 공모를 통해 선정하며, 수행 경력과 인력 구성 등을 고려하고, 선정과정에 운영위원회 위원의 참여 여부를 논의해야 함

3) 촉진자(Facilitator or Moderator) 구성

- 시나리오워크숍 개념에 익숙하거나 높은 역동성을 특징으로 하는 유사한 워크숍의 촉진 역할을 경험한 촉진자를 두는 것이 좋음
- 촉진자는 참가자들이 워크숍의 모든 과정을 올바르게 안내받았다고 느끼도록 전문성을 보유해야 함
- 약 20명의 참가자와 시나리오워크숍을 진행하려면 기본적으로 참가자에게 필요한 모든 자료를 제공하고 필요할 때 그룹 프로세스를 촉진할 책임이 있는 촉진자 1명과 공동촉진자 1명의 2명이 적당함
- 촉진자는 매우 유연해야 하며, 밀어붙이지 않으면서 참여자들을 안내하는 기술을 보유하고 있어야 함
- 그룹 시나리오를 바탕으로 주제를 도출하는 과정이 참여자와 참여자들 간의 토론에 의존하는 경우 참여자들이 충분한 시간을 갖고 주제 그룹에서 논의할 주제를 개발하거나 도출할 수 있도록 지원하는 방법을 미리 준비할 필요가 있음

4) 기본 시나리오(pre-given scenario) 작성

- 참여자들로 하여금 추구해야 할 최상의 시나리오를 개발하게 할 것인지, 피해야 할 최악의 시나리오를 개발하게 할 것인지에 대한 판단이 필요함
- 기본 시나리오를 제공하지 않을 수 있음
 - 참여자들의 해당 분야 전문성이 높다고 평가하는 경우 혹은 소수인 경우
 - 참여자들이 스스로 토론하고 싶은 내용을 가장 잘 알고 있거나 제한 없이 토론하기를 원하는 경우
 - 참여자들의 비전 및 아이디어 개발을 너무 엄격한 프레임으로 방해하지 말아야 할 경우
 - 기본 시나리오로 인해 특정 관점에 치우칠 우려가 있는 경우 등

5) 일정 작성

- 시나리오 워크숍을 포함한 전체 일정을 작성함: 운영위원회가 프로젝트의 목적과 규모, 프로젝트 주제의 범위, 역할그룹의 크기와 수, 시나리오워크숍 기간, 최종 결론의 형태 등을 고려하여 전체 일정계획을 수립
- 시나리오 워크숍의 경우 통상 2~2.5일을 진행하나, 경우에 따라 당일로 진행함
- 당일 진행의 경우는 1) 일부 중간단계의 결합 및 단축을 의미, 2) 비공식 기관에서 조직한 워크숍의 경우, 상대적으로 높은 전문적 수준을 보유한 정치인과 전문가 등이 이틀 전체의 일상적인 활동을 포기하기 어렵다는 현실적인 가정(가장 높은 수준의 전문가 비참여 방지), 3) 주제가 광범위하여 실제 이틀조차도 포괄적인 논의에 충분치 않은데다, 워크숍의 범위를 아이디어의 개발 및 비교, 그리고 상호간 협의라는 첫 번째 단계에 집중하기 위함

6) 초점 질문(Focus Question) 개발

- 시나리오 워크숍에서 참가자는 특정 초점 질문 및 구체적인 관심 영역에 관한 비전을 개발하며, 초점 질문은 워크숍의 주제임
- 다수의 국가·지역이 공동으로 동일 주제의 시나리오 워크숍을 추진 시, 프로젝트 주최자가 초점질문 초안을 개발, 각 파트너가 현지 상황에 맞게 채택 가능
 - INTERACTS 프로젝트에서는 “매개를 활용한 과학과 사회 간 대화의 미래”이라는 초점 질문을 활용했으며, 영국에서는 “대학과 공동체 간의 관계는 과학상점에 의해 어떻게 강화될 수 있는가?” 라는 초점 질문을 활용함

□ 시민참여단 숙의용 자료집 제작

- 시나리오워크숍에 대한 설명과 참여단의 역할/ 과업에 대한 정보, 시나리오워크숍이 도출하고자 하는 결론(행동계획 수립) 범위에 기초한 학습정보를 포함
 - 일반적으로 자료집에는 프로젝트 개요와 취지, 시나리오워크숍의 과정과 절차, 프로젝트에서 다루게 될 주제, 운영진이 작성한 주제에 대한 제시 비전, 시나리오 작성을 위한 가이드, 최종 결론의 형태, 운영진 및 참여단 리스트 등을 포함
 - 시나리오워크숍은 시나리오 작성이 전체 회의에 매우 큰 영향을 미치므로 시나리오 작성을 위한 충분한 정보의 포함이 필요, 시나리오 작성을 돕기 위한 다음의 가이드들도 함께 제시
 - 워크숍 전문가가 제시한 비전
 - 자신의 견해 및 역할 그룹에서 바라 본 주제
 - 역할그룹 입장에서의 접근 및 주요 이해관계자 확인
 - 긍정적인 시나리오 개발 및 가상으로 개인이나 집단의 일상 그려보기
 - 시나리오에 도달하기 위해 수행되는 주요 단계
 - 시나리오에 도달하기 위한 지방정부 및 주요 지역사회 행위자들의 움직임
 - 기대효과와 수혜대상 등

□ 젠더 이슈에 대한 고려

- 워크숍을 조직하는 과정과 워크숍 자체에서 성별 문제에 대한 특별한 주의를 기울여야 함

- 참여자 선발 과정에서 각 참여자 그룹의 여성과 남성이 동등한 위치에 있도록 동일한 수의 여성과 남성을 확보하기 위해 노력해야 함
- 워크숍 운영 방식에 있어서도 여성과 남성의 다양한 커뮤니케이션 패턴을 고려해야 함
- 사회자는 여성과 남성이 동등하게 토론에 참여할 수 있도록 하고, 성별에 관계 없이 어떤 참여자도 워크숍을 주도할 수 없도록 하는 것이 필요함
- 역할 그룹 및 주제 그룹의 논의 결과를 전체 세션에서 제시할 발표자 선정에 있어서도 남성과 여성을 동등하게 고려해야 함

□ 원안(protocol) 작성

- 워크숍 진행 및 결과에 관한 문서화를 위해 한 사람(주로 촉진자)이 논의 중에 제시된 내용에 대한 메모를 작성하는 것이 필요함
- 작성된 메모는 워크숍 종료 이후 참가자들에게 정보를 제공하고 필요한 경우 오해를 수정하기 위해 참가자들에게 발송함
- 전체 세션에서 발표할 플립차트 작성 시에 사진 프로토콜을 포함하는 것이 다른 참가자들의 이해에 도움이 됨

3. 시나리오워크숍 실행

- 시나리오 워크숍은 기본적으로 그룹 세션과 전체 세션의 혼합으로 이루어짐
- 참가자들은 브레인스토밍, 최선의 긍정적 시나리오 개발, 그룹 및 전체 발표, 특정 상황, 대화와 협상 등을 달성하기 위한 전략이나 행동계획 개발 등의 다양한 활동들의 조합을 거치게 됨

1) 전체 세션: 도입

- 워크숍은 참가자 환영 및 당일 프로그램 및 워크숍의 배경과 목적 등을 설명하는 도입 세션으로 시작함
- 주최자(organizer) 구성에 관한 짧은 소개와 시나리오 워크숍 주제에 대해 도움이 될 것으로 판단되는 자료를 위한 공간 배치
- 각각의 참여자는 자신에 대한 짧은 소개와 워크숍 주제에 대한 관심을 설명함
 - 워크숍 주제에 대한 참여자들의 자발적인 진술 요청은 시나리오 워크숍 도입의 매우 좋은 접근으로 입증됨
 - 참여자가 마음에 드는 내용이면 무엇이든 괜찮으며, 참여자의 진술은 파일카드에 기록함
 - 이 과정을 통해 각 참여자들이 워크숍 말미에 갖게 되는 상황 인식을 초기 진술과 비교할 수 있으며, 그 결과 개인적으로 워크숍을 통해 획득하게 된 내용을 가시적으로 확인할 수 있음

2) 역할그룹 세션: 역할 그룹별 미래 시나리오의 개발

- 참여자들은 역할 그룹 내에서 자신들의 관심과 미래 기대를 반영하는 시나리오 워크숍 초점 질문 혹은 잠재 질문(focus question or prospective question)과 관련된 긍정적인 시나리오를 개발하고 논의함
- 이상주의적 아이디어로서의 비전을 개발하는 과정에서 참여자들에게 재정적 혹은 정치적 제약을 고려하지 않도록 요청하고, 최상의 시나리오 개발에 집중해 줄 것을 요청함
- 이 과정에서 참여자들이 시나리오를 개발하는 데 도움이 될 만한 유인물을 제공하고, 참여자들이 물어야 할 질문과 취해야 할 조치를 지적하는 등의 지원이 필요하며, 예를 들면 다음과 같음
 - 시나리오에 도달하기 위한 주요 단계는 무엇인가?
 - 시나리오 도달에 기여하는 주요 요인들은 무엇인가?
 - 어떤 영역에서 관련 시나리오를 발전시켰는가?
- 각 역할 그룹들은 자신들의 관심과 미래 기대를 반영하는 하나의 공통된 미래 시나리오를 개발하며, 개발 이후에는 다음 전체 세션에서 그룹 시나리오를 발표할 발표자를 선정함
- 각 역할 그룹 당 최소 4명 이상 참여 및 8명 이하 제한을 통해 개별 참여자들이 자신의 견해를 논의하고 전달할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하며, 약 1시간 30분 정도의 논의 시간이 권장됨

3) 전체 세션

□ 역할 그룹별 결과 발표

- 각 역할 그룹의 발표자들이 본인 그룹의 시나리오를 발표하고, 비교함
- 이 과정을 통해 각 역할 그룹 참여자들의 아이디어, 두려움, 희망 등을 이해하고, 공통 기반과 갈등 이슈들을 확인할 수 있음
- 이 과정에서의 토론은 상호 이해를 촉진하고, 개인의 동기와 배경, 의도가 가시적으로 드러나며, 결정이 투명해지고 이해가 쉬워짐

□ 역할 그룹별 시나리오로부터 공통 주제의 확인

- 이 과정에서 첫 번째 단계는 참여자들이 네 개의 시나리오들에서 공통의 주제와 주제 목록을 작성하는 것이며, 두 번째 단계는 주제 그룹별로 지속적인 논의를 위해 주제 목록들을 네 가지 주제로 좁히는 것임
- 이 세션은 상대적으로 많은 시간이 소요될 수 있으므로 시간에 대한 고려가 필요하며, 참여자들이 촉진자가 선호할 수 있는 특정한 주제를 다루도록 강요받는다는 느낌이 들지 않도록 능숙한 촉진자가 필요함
- 이 과정에서 조정은 공개적으로 이루어져야 하고, 그룹 의견은 수용되어야 하며, 결과적으로 합의에 의한 의사결정이 강화되어야 함
- 이 과정에서 촉진자는 단순히 공식화를 지원하고 명확히 하며, 하위 주제와 주제들을 요약하는 역할을 수행함
- 4개 이상의 주제가 도출되는 경우, 모든 주제를 나열하고 투표를 통해 주제 그룹이 작업할 가장 중요한 4개의 주제를 선택하며, 그룹의 규모가 충분히 큰 경우에는 5~6개의 주제를 선택하여 작업할 수 있으나, 5~6개 주제 그룹을 넘어가면 그룹별 결과의 전체 발표에 많은 시간이 소모되므로 주제의 수를 제한할 필요성이 있음
- 선택되지 않은 나머지 주제들은 추가 프로세스를 위한 단서로 남겨두고, 일정 시간이 지난 후(6개월 정도) 피드백 워크숍(그 동안의 성과에 대해 반추하고 나

머지 주제의 관련성을 검토하여 필요한 경우 계속 작업을 수행)을 실시하는 것이 좋음

4) 주제그룹 세션: 참여자를 네 개의 주제 그룹으로 구분

- 참여자들은 추가적인 토론을 위해 선택한 주제에 대한 구체적인 행동수단(means of actions)을 논의하고 개발하기 위해 네 개의 주제 그룹으로 구분함
- 각 주제 그룹은 모든 역할 그룹의 참여자로 구성되며, 각 역할 그룹의 시나리오가 각 주제 그룹에 존재함
- 각 주제 그룹에는 제안된 질문에 초점을 맞춘 유인물과 질문 및 구조화를 지원하는 좌표축 스키마를 제공함
 - 질문
 - 시나리오를 고려할 때, 해당 주제를 촉진할 수 있는 활동은 무엇인가?
 - 누가 할 수 있고, 누가 지원할 수 있는가?
 - 어떤 결정이 이루어져야 하는가?
 - 어떤 장애물이 예상되는가?
 - 질문에 답하기 위한 좌표축 스키마(워크숍 준비단계에서 변경 가능)
 - 현재 상태: 주제에 대한 보다 자세한 설명
 - 목표 상태: 활동과 변화
 - 누가 참여할 수 있고, 참여해야 하는가? 그 밖에 누가 포함되어야 하는가?
 - 예상되는 장애물
- 실행 가능한 결과 달성에 도움이 되는 작업적 구조를 제공하고 일정한 제한시간 내에 토론이 이루어 질 수 있도록 하며, 결과를 비교할 수 있도록 하는 것이 중요함

- 전체 세션에서 주제그룹 토론 결과를 발표할 발표자를 각 주제그룹에서 선발함

- 각 주제 그룹 당 최소 4명(각 역할 그룹의 대표 1명) 이상 참여 및 8명 이하 제한을 통해 개별 참여자들이 자신의 견해를 논의하고 전달할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하며, 약 1시간 30분 정도의 논의 시간이 권장됨

5) 전체 세션

□ 개별 주제 그룹의 결과 발표

- 각 주제 그룹의 발표자는 각 그룹의 토론 내용과 행동계획 제안을 발표함
- 모든 참여자가 각 그룹의 아이디어와 행동계획을 이해할 수 있도록 각 주제그룹의 제안에 대해 논의함
- 그룹의 논의결과에 대한 토론을 통해 결론에 추가될 수 있는 다른 그룹의 새로운 아이디어와 수정사항을 통합할 수 있음
- 반대와 이의제기도 논의될 수 있으며, 이러한 토론 과정은 모든 주제 그룹의 합의에 기반한 결과로 이어져야 함

□ 행동계획(마스터 플랜) 도출

- 각 주제 그룹의 결과를 기반으로 해당 결과의 집행을 위한 계획을 개발함(각 참여자 및 참여 집단들이 시나리오의 현실화에 기여할 수 있음)
- 이 마지막 단계는 일치된 행동을 위한 관점을 열어주고, 집행을 위한 실행 가능한 방식을 보여주며, 전략적 행동계획을 개발하는 데까지 갈 수 있음
- 특정 행위자의 책임을 지적하는 실제적인 행동계획이 개발되는 경우도 있고, 특별한 책임에 대한 지적 없이 주어진 상황을 변화시킬 몇 가지 제안들로 종료할 수도 있지만, 모든 경우에 미래 개발에 대한 공동 책임을 수용하는 것이 목표임

- 참여자들의 영향력이 커질수록 보다 구체적인 행동들이 보다 명확하게 계획될 수 있으나, 이는 일상 업무에서 현실로 전환될 수 있는 의도의 뚜렷한 진술을 달성하고자 하는 것임

□ 환류 라운드 및 마무리

- 시나리오 워크숍 종료 이후 상이한 이해집단 간의 대화를 위한 접근방식으로 시나리오 워크숍에 대한 참여자들의 견해를 취합하기 위함
- 참여자들이 시나리오 워크숍을 수행하는 동안 느꼈던 긍정적 혹은 부정적 지식들을 제시함
- 참여자들은 자신들이 도입세션에서 했던 자발적 진술에 대한 성찰을 포함할 수 있고, 경우에 따라 평가 양식을 추가할 수 있음
- 주최자는 모든 참여자가 추가적인 조치에 대해 책임을 인식할 수 있도록 이후의 과정들을 제시하고, 감사의 말을 전한 후 시나리오 워크숍의 최종 종료 이후 모든 참여자들에게 회의록을 발송함

6) 후속 회의

- 워크숍 결과 및 다음 단계의 논의를 위해 시나리오 워크숍 몇 주 후에 후속회의를 권장함

4. 결과정리 및 보고

- 최종보고서 작성: 운영위원회는 시나리오워크숍을 통해 만들어진 비전과 행동계획을 바탕으로 최종보고서를 작성함

- 일반시민 공유: 운영위원회와 참여단 대표는 완성된 보고서를 기반으로 언론 및 미디어와 접촉

5. 평가

□ 시나리오워크숍 계획 단계의 평가지표

- 운영위원회는 주관기관에 독립성을 갖고 적정인원(10명 내외)과 적절한 자격을 갖춘 구성원으로 구성되었는가?
- 주관기관은 시나리오워크숍에 필요한 행·재정적 지원을 적절하게 하는가?
- 의제는 적절하게 선정되었는가?
- 의제에 따라 개발된 시나리오가 어떤 효력을 갖는지 정확하고 풍부한 정보를 제공했는가?
- 시나리오워크숍을 진행할 공간과 인력은 충분한가? 기자재는 효율적으로 활용할 수 있도록 구비되어 있는가?

□ 시나리오워크숍 구성 단계의 평가지표

- 전문적인 워크숍 진행자와 퍼실리테이터는 확보되었는가?
- 진행자와 퍼실리테이터 선정은 투명하고 공정하게 이루어졌는가?
- 운영위원회는 워크숍 진행에 필요한 규칙을 참여 역할집단의 동의 속에 마련했는가?
- 각 역할집단 참여자는 대표적인 기관 및 단체 추천을 통해 선정되었는가?
- 참여자 선정과정은 투명하게 진행되었는가?
- 기본 시나리오를 작성 및 배포할 것인가? 누가, 어떻게 할 것인가?
- 참관인을 선정할 것인가? 선정한다면 공정하게 선정되었는가?
- 참여자들에게 사전에 객관적인 자료를 충분히 제공했는가?
- 참여자들에게 기초 정보를 제공할 발표자는 충분한 역량을 갖추었는가? 발표자가 준비한 내용은 적절한가?

- 모든 참여자들이 시나리오워크숍의 목표와 방법을 충분히 공유하고 있는가?

□ 시나리오워크숍 역할집단별 비전 수립 단계의 평가지표

- 운영위원회는 주관기관의 도움을 받아 주제 쟁점에 관한 정보를 수집하고 조사하여 충분히 제공하는가?
- 오프닝 전체 세션에서 워크숍의 목표와 주제를 소개하고, 주제관련 정보를 충분히 제공하는가?
- 역할집단은 타당하게 설정되었는가?
- 역할집단별 단일 시나리오가 작성될 수 있도록 충분한 숙의토론과 시간배분이 이루어졌는가?

□ 시나리오워크숍 주제집단별 행동계획 수립 단계의 평가지표

- 역할집단을 주제별로 섞는 주제집단의 구성과정에서 참여자의 선택을 우선적으로 존중했는가?
- 주제집단은 타당하게 설정되었는가?
- 주제별 행동계획의 작성은 시급성, 중요성, 과급성 등을 고려하고 있는가?
- 주제별 행동계획의 우선순위 선정 시 합의원칙을 추구하는가?
- 전체 시나리오와 행동계획은 참여자의 동의하에 수립했는가?

□ 숙의과정에서의 평가지표

- 사회자 진행 측면
 - 사회자는 시나리오워크숍의 주제에 충분히 이해하고 있는가?
 - 사회자는 시간관리, 참여자에 대한 운영절차의 충분한 안내 등 절차 운영에 대한 전문성이 있는가?
 - 사회자는 공정한 발언기회를 제공하는가?

- 사회자는 모든 의견수렴 사항 및 과정을 공개적으로 진행하는가?

○ 촉진자(facilitator) 진행 측면

- 촉진자는 토론 주제에 대한 충분한 지식을 갖고 이해하고 있는가?
- 촉진자는 분임별 토론과정을 통일성 있게 진행하는가?
- 촉진자는 공정한 발언기회를 제공하는가?
- 촉진자는 참여자의 의견을 있는 그대로 정리하는가?

○ 참여자의 행태 측면

- 참여자는 참관인과 수시적인 의견 교환 없이 독립적으로 참여하는가?
- 시나리오워크숍 종료 전에 이탈한 참여자가 있는가?
- 참여자가 다른 참여자에게 의견을 강요하거나 비방 혹은 욕설을 하는가?
- 참여자 시나리오 개발을 위해 적극적으로 협력하는가?

□ 시나리오워크숍 종료 이후 단계의 평가지표

- 작성된 시나리오 및 행동계획은 지역사회 기관에 신속하게 전달했는가?
- 작성된 시나리오 및 행동계획은 지역주민들에게 충분히 홍보했는가?

제3장 공론조사(숙의여론조사)

제1절 개요와 특징

제2절 공론조사(숙의여론조사) 사례분석

제3절 공론조사(숙의여론조사) 매뉴얼

제3장 공론조사(숙의여론조사)

제1절 개요와 특징

1. 공론조사(숙의여론조사) 개요

1) 정의

- 유권자들에게 공공 정책에 관한 정보를 제공하며 여러 관점의 사람들과 정보를 논의하고 그에 따른 결과를 측정할 수 있는 기회를 제공하고, 동시에 요구 사항을 충족시키기 위해 심의투표로 출범됨(Fishkin, 1997)
- 공론조사(숙의여론조사)는 참여자들이 집중적인 공론화 과정에 참여하여 균형 잡힌 정보를 얻게 유도한 후, 참여자들의 의견을 측정함(Fishkin, 1991)
- 과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의 토론 참여자를 선정함. 이들에게 의제에 대한 숙의과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론 변화를 통해 공론을 확인하는 방법(지속가능발전위원회, 2005)
 - 여론수렴, 참여자의 성찰적 토론과 토의, 일정기간 동안의 충분한 학습 등이 이루어지며, 참여자들 각 개인의 의견을 설문 등을 통해 조사하여 수합하는 개별 선호 집합 방식 활용함
 - 공론조사(숙의여론조사)를 할 때는 처음에 많은 사람들이 모이고 그룹별로 어떤 이슈에 대해서 논의를 한 후, 정책평가자나 전문가와 질문을 하면서 대상을 접하게 됨
 - 질문과 논의의 과정이 끝나고, 결정해야 할 대상에 대해 지식이 어느 정도를 가지고 있는 상태에서 투표를 하는 방식임
 - 결정해야 할 정책에 대해 협의를 하는 것보다 과정 참여자들이 정보를 보다 많이 접해 관점 및 시사점이 달라지는 것에 중심을 둠(하동현·은재호·김주환, 2018: 21-22)
- 공론조사(숙의여론조사)는 ‘완전한 정보를 가지고 있는 시민들(informed citizens)’의 의견을 반영한 양질의 여론(quality opinion)을 측정함으로써 위정자

의 정책 결정에 대한 국민의 수용성을 높이는 숙의민주주의의 한 형태로 자리매김(김석호·박형준·박민규·한규섭·박원호, 2017: 4)

○ 공론조사(숙의여론조사)는 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성 있는 시민 간 토론을 통해 형성된 ‘공론(public judgement)’을 확인하는 수단(김원용, 2003)

○ ‘공론조사(숙의여론조사)’의 용어 정의

- ‘공론조사’라는 용어는 이화여대 김원용 교수가 Fishkin(1991)의 Democracy and Deliberation을 번역하며 ‘Deliberative Polling’을 공론조사로 번역함. 숙의조사 또는 심의조사로 번역할 수 있었으나, 숙의과정에 지나치게 초점을 맞추는 것 같아 공론조사라고 번역했다고 밝힘(김원용 인터뷰. 주간조선, 2017. 8. 20)

- 그러나, 공론을 확인하는 조사방법이 다양하고, ‘Deliberative Polling’의 특징은 숙의를 바탕으로 한 여론조사이므로, 이를 ‘숙의여론조사’라고 개념화하는 것이 바람직하다는 입장도 있음(이강원·김학린, 2020: 19)

- 일본의 경우 ‘Deliberative Polling’을 토의형 여론조사라고 부름

- 이와 같은 용어 활용을 종합하여, 이 보고서는 공론조사(숙의여론조사)로 병기함

□ 공론조사(숙의여론조사)의 일반적 진행 절차와 방법(Fishkin, 2009; 김석호 외, 2017: 24-25; 김혜경, 2019: 8)

○ 1단계: 공론화 의제에 대한 일반적 1차 설문조사

- 공론조사(숙의여론조사) 사안에 대해 일반 국민의 의사를 확인하기 위해 확률추출(probability sampling)을 통해 1차 조사 실시

○ 2단계: 숙의 토의 참가자 선정

- 1차 설문조사에서 나타난 일반 국민의 사안에 대한 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여, 대표성을 갖는 토론 참여자의 표본 추출

- 1차 조사의 표본을 공론조사(숙의여론조사)에 참여하도록 유도. 특별한 표본 추출 과정 없이 공론조사(숙의여론조사) 참여를 희망하는 사람들은 숙의과정에 참여할 수 있음

○ 3단계: 숙의 토의 참가자 학습

- 숙의과정이 이루어지기 전, 공론조사(숙의여론조사) 참여 의사를 밝힌 사람들에게 찬반

양측의 균형 잡힌 정보가 담긴 자료집 송부

- 이 자료는 숙의과정 참여자들이 합리적으로 접근 가능하고, 쉽게 이해할 수 있도록 구성되어야 하며, 사실을 제공해야 함
- 일반적으로 자문단이 자료의 균형과 정확성을 검토하고 조사함(김원용, 2003)
- 자료는 참여자뿐만 아니라 언론과 참관단에게도 제공되며, 때로는 웹에 게시함
- 자료집 제공 뿐 아니라 온·오프라인 학습 프로그램을 제공하기도 함
- 학습 과정 중 질의응답에 대한 답변도 진행됨

○ 4단계: 정보 제공을 바탕으로 상호 토론

- 공론조사(숙의여론조사) 당일, 참여자들은 무작위로 소그룹에 배치
- 숙의과정 전에 제공된 자료를 근거로 해당 사안에 대해 토의
- 토의의 결과로 나온 질문들을 정리
- 본회의(plenary sessions)에서 해당 사안에 대해 전문가 패널에게 질문
- 공론조사(숙의여론조사) 숙의과정 중 소그룹토의와 본회의를 번갈아 가며 진행
- 소그룹토의에서 제기된 질문들에 대한 궁금증과 전문가들과의 질의응답 세션이 맞물려 참여자들의 의사를 굳혀나가는 역할을 할 수 있을 것이라 기대하기 때문임

○ 5단계: 1차 설문조사와 동일한 질문으로 2차 설문조사 진행

- 최종적으로 정책이슈에 대한 토론 참여자의 인식 또는 의견 조사
- 숙의과정을 거친 후, 참여자들이 해당 사안에 대한 지식을 습득하고, 의사를 변경하는 등의 숙의효과가 있었는지는 확인
- 공론화 의제에 대한 최종 의사결정(안) 도출

○ 마지막 단계: 결과분석 및 보도

- 방송사에서 본회의를 실시간으로 방송하거나 혹은 공론조사(숙의여론조사)가 끝난 후, 편집 없이 방송하기도 함
- 숙의효과가 공론조사(숙의여론조사) 참여자에게만 나타나고, 일반 국민에게는 아무런 영향을 미치지 않는다면, 과연 의미가 있느냐는 점에서 분석 결과를 공개하고, 본회의 내용을 보도하는 것이 매우 중요(김석호 외, 2019: 25)

[표 2-3-1] 공론조사(숙의여론조사)의 일반적 절차

절차	내용
1차 설문조사 (기준조사)	<ul style="list-style-type: none"> 모집단의 무작위 추출 표본 대상 설문 조사
공론조사(숙의여론조사) 표본선정	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사 기반 의견 분포 및 인구통계학적 특성을 고려한 표본 선정
학습	<ul style="list-style-type: none"> 사안에 대한 양질의 균형적 정보를 담은 자료집 제공 (자료집 배부와 함께 전용 홈페이지를 통한 e-learning 과정 포함)
토의 및 질의응답	<ul style="list-style-type: none"> 촉진자(facilitator) 참여 하에 소그룹으로 나누어 사안에 대한 토의 토의 결과 도출된 질문 토대로 전문가와 질의응답
2차 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> 최종 조사: 참여자들의 의견 및 변화 측정
결과분석 및 보도	<ul style="list-style-type: none"> 공론조사(숙의여론조사) 결과 분석 방송사에서 본회의 실시간 방송 또는 종료 후 결과 보도

출처: 관련자료를 종합하여 재구성

□ 온라인 공론조사(숙의여론조사)

○ 배경

- 4차산업혁명, 코로나19 바이러스로 인한 비대면 환경 등으로 인하여 온라인 공론조사(숙의여론조사)의 중요성 부각
- 해외의 경우, 지리적 거리 등의 사유로 온라인 공론조사(숙의여론조사)가 2000년대 초반부터 시행됨. 우리나라는 2020년 사용후핵연료 공론조사(숙의여론조사)가 온라인으로 진행됨

○ 온라인 공론조사(숙의여론조사)는 일반적 공론조사(숙의여론조사) 진행 절차와 방법과 동일함

- 토의 과정에서 한 공간에 있지 않고 온라인으로 진행된다는 차이점이 있음
- 학습과정은 온라인 강의 참여 방식으로 진행되며, 기존에도 참여자 편의를 고려해 온라인 학습이 진행되어 차이가 없음
- 1, 2, ... n차의 설문조사는 스마트폰 보급 이후 설문조사에 참여할 수 있는 링크를 텍스트메시지로 전달하면 참여자가 온라인으로 참여하는 방식으로 진행되어 차이가 없음

- 방법론적으로는 온·오프라인 공론조사(숙의여론조사)의 차이가 없으나, 온라인 공론조사(숙의여론조사)의 경우 쉬는 시간, 식사 시간 등의 비공식 대화 등을 통한 의견교환이 전면적으로 차단된다는 차이점이 있음
 - 비공식적 대화, 질문, 잡담 등을 통한 학습, 의견교환이 어려움
 - 참가자 간의 친밀감(rapport) 형성에 더 오랜 시간이 걸림
- 온라인 공론조사(숙의여론조사)는 개인에게 맞춤형된 편안한 환경에서 참여 가능함(Lukensmeyer & Torres, 2006: 38)
 - 면대면 공론조사(숙의여론조사)의 경우, 공론조사(숙의여론조사) 진행장소의 환경을 참여자 개개인에게 맞춰주기 어려우며, 환경의 형태에 대한 영향이 큼
 - 온라인 공론조사(숙의여론조사)의 경우, 참여자들은 물리적으로 편안한 환경에서 참여 가능함
- 온라인 공론조사(숙의여론조사)의 강점은 위치 제약이 없음(Lukensmeyer & Torres, 2006: 38)
 - 면대면 공론조사(숙의여론조사)는 공론장소로 이동이 필요함. 일부 참여자의 경우 가까울 수도 있으나, 그렇지 않은 경우가 대부분임 (예, 경기도 공론조사(숙의여론조사)를 위한 장소가 일산으로 결정될 경우, 수원, 남양주, 양평, 광주, 성남 거주자의 경우 장거리 이동 불가피)
 - 온라인 공론조사(숙의여론조사)는 지리적 제약이 없음

2) 연혁

- 1988년 미국 스탠포드 대학 공론조사(숙의여론조사) 센터(Center for Deliberative Polling)의 James Fishkin이 개발함
- ‘대중이 좋은 환경에서 정책을 살피면 어떻게 될까?’ 라는 아이디어에서 시작됨
 - 일반적으로 사람들은 공공정책에 관심이 없음
 - 참여한 대립이 생기는 사안이 생기면 가짜뉴스 등과 같이 정치적 목적을 위해 정보나 여론이 조작되는 경우가 빈번함

- 따라서 대중이 좋은 환경 아래에서 정책과 정치적 이슈를 살필 경우 어떻게 될까 하는 질문에서 출발한 개념임(Fishkin, 2017)

2. 공론조사(숙의여론조사) 특징

1) 성과와 의의

□ 공론조사(숙의여론조사)와 다른 방법의 차이

○ 여론조사와의 차이

- 과학적 여론조사는 대표성을 확보할 수 있지만 시민 의견의 질을 보장할 수 없는 문제가 존재함(김석호 외, 2017: 4)
- 공론조사(숙의여론조사)는 표피적 의견을 묻는 일반 여론조사와 달리 학습(learning)과 토의(deliberation) 과정을 거친 후 숙고한 의견(considered opinion) 측정(Fishkin et al., 2000)
- 기존의 여론 조사는 특정 시점에서 시민들의 태도 조사에 그쳤으나, 공론조사(숙의여론조사)는 조사 내용에 대해 충분한 정보와 지식, 다른 사람의 의견을 청취한 뒤에 고려된 개인의 의견과 생각을 파악할 수 있다는 장점이 있음 (하동현 외, 2018: 22)

[표 2-3-2] 공론조사(숙의여론조사)와 여론조사의 차이

구분	공론조사(숙의여론조사)	일반 여론조사
개념	<ul style="list-style-type: none"> • 학습 및 토론 전후의 설문 설문 → 학습 및 토론 → 2차 설문 	<ul style="list-style-type: none"> • 순간적인 인식수준 진단
방법	<ul style="list-style-type: none"> • 과학적 표본추출기법 • 학습 및 토론이 필수, 능동적 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 전화, 우편, 웹사이트 등 매체 활동 • 수동적 참여
결과	<ul style="list-style-type: none"> • 학습 및 토론을 거친 선호변경(opinion change) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고정된 선호의 단순 취합(aggregation)
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 학습과 토론을 통한 신중한 의사결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 수의 시민을 대상으로 의견수렴
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 비용 및 시간 소요 • 복잡한 절차, 적은 표본 집단 • 집단 내 다수의견 동조현상 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 비교적 단순하고 피상적인 의견수렴 • 대표성과 정확성 결여

출처: 김선화, 2006

○ 시민참여형조사와의 차이

- 전통적 의미의 공론조사(숙의여론조사)는 체계적인 숙의 과정 설계와 실행을 통해 시민들의 선택 추이를 관찰하는 것에 초점을 둠. 따라서 최종 결론을 도출하기에는 대표성 문제 등 정보가 부족한 문제가 존재함(김석호 외, 2017: 4)
- 시민참여형조사는 대규모 표본에서 과학적으로 표본을 추출하고 관리하고, 완전한 정보를 가진 시민들로 교육해 토론과 숙의를 거쳐 선택하게 함으로써 공론조사(숙의여론조사)와 여론조사의 장점을 동시에 효과적으로 취함(김석호 외, 2017: 4)

○ 숙의적 공공자문(public consultation)과의 차이(Fishkin et al., 2000; Smith 2012)

- 다른 공론화 방법은 단일 합의안 도출을 목표로 하는 경우가 많음
- 공론조사(숙의여론조사)는 숙의 과정 전후 개별적으로 설문조사를 진행해 변화된 의견 확인
- 이러한 특성은 공론화 과정에 모집단을 대표할만한 상당한 규모의 시민 참여를 가능하게 함

□ 공론조사(숙의여론조사)의 효과

○ 심도 있는 논의를 통한 양질의 합리적 의견 도출

- 공론조사(숙의여론조사)는 정책 이슈에 대한 충분한 정보제공과 심도 있는 토론을 통해 양질의 합리적 의견을 도출하고 이를 정책 결정에 반영할 수 있음
- 충분한 정보와 심도 있는 토론을 통해 개인의 의견의 선호가 변화할 수 있으며, 그러한 과정을 통해 형성된 의견이 더욱 합리적인 의견이 될 가능성이 높다는 것을 전제함(박세훈·이영희, 2004)
- 정당과 정치인의 경우 사회적 토론에서 이기는 것보다 다음 선거의 승리에 더 관심이 있음. 따라서 충분한 정보를 통한 정책결정이 어려움. 그러나 다음 선거와 같은 이해관계가 없는 대중은 보다 쉽게 숙의과정을 통해 의사결정을 할 수 있음(Fishkin, 2017)

○ 여론조사의 신뢰성과 정당성 부족 문제 보완

- 기존의 여론 조사는 응답자의 태도나 의견이 여러 외부 변수들에 의해 왜곡된 허위 의견(phantom opinion)을 측정하게 될 가능성이 높다고 봄(Fishkin, 2009)
- 여론조사는 부족한 정보를 바탕으로 한 의견을 조사하기 때문에 피상적 의견을 단순히

양적으로 취합하는 것에 그쳐 신뢰성과 정당성이 부족함. 공론조사(숙의여론조사)는 이를 보완(채종현·최호진·이명우, 2018)

- 새로운 정보에 대해 다른 시사점 또는 지식 배경을 가지고 있는 사람들과 의논하여 의사결정을 할 때, 적합한 의사결정을 위한 투표를 할 수 있음

○ 시민의식 제고

- 시민이 충분한 지식이나 정보가 없어 분명한 의견을 형성하지 못하거나(non-attitude). 언론보도 등의 단편적인 정보원에 의해 깊이 생각하지 않은 채 의견을 형성하는 것을 보완(박형준·주지예, 2019: 13)
- 사례. 1994년 영국의 ‘범죄 증가에 대한 대처방안 공론조사(숙의여론조사)’ 결혼생활 30년 동안 단 한 번도 신문을 읽지 않던 남편이 공론조사(숙의여론조사)에 참여한 이후 매일 아침마다 뉴스를 찾아본다며 감사하다는 소감을 남긴 아내가 있었음 (Fishkin, 2017)

○ 갈등 최소화 및 국민의 수용성 제고

- 이해관계가 대립되는 중요한 사안에 대해 정부가 일방적으로 결정할 경우 찬성과 반대 어느 쪽을 택하든 극심한 반발이 예상됨
- 국민투표를 치를 경우 비전문가인 국민 모두가 해당 사안에 매몰되어 학습해야 하는 막대한 사회적 비용이 소요됨
- 수천 명을 대상으로 하는 일반적 여론조사는 조사대상이 외부 세력의 영향을 받을 우려가 있음
- 전문가 집단을 대상으로 공청회를 할 경우 전문가 집단은 이미 견지하고 있는 입장이 있는 경우가 많으며 단기적 공청회에서 입장이 바뀔 가능성이 낮아 의견충돌이 예상됨
- 따라서 500여명의 대표성 있는 중요자를 선정하여 숙의과정을 거쳐 의사결정을 내리는 것이 비용과 합리성 측면에서 효과적임(주간조선, 2017. 8. 20.)

□ 공론조사(숙의여론조사) 활용 가능성

○ 정책 이슈 특성에 따른 적용

- 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안 모두에 적용 가능(지속가능발전위원회, 2005: 286)
- 특정 정책 영역에 국한되지 않고 폭넓게 적용 가능(지속가능발전위원회, 2005: 286)
- 미시적 목표와 목표 달성을 위한 방법 발굴이 필요한 상황에서 공론조사(숙의여론조사)가 유용함(박해육·김지수, 2018: 35)
- 특히 대안이 다수 존재하며 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책 이슈일수록 더 적합함(지속가능발전위원회, 2005: 286)

□ 정책과정(시기)에 따른 공론조사(숙의여론조사) 활용 가능성

- 정책구상 또는 정책계획과 같은 정책 과정에 따라 공론조사(숙의여론조사) 활용 가능성이 다름(박해육·김지수, 2018: 35)
- 공론조사(숙의여론조사)는 정책계획 단계 및 정책결정 단계 등에서 활용 가능함. 이에 대해 학자들의 의견이 엇갈림
- 공론조사(숙의여론조사)는 정책구상단계보다 정책계획 단계에 적합함(박해육·김지수, 2018: 35)
- 공론조사(숙의여론조사)는 정책결정 단계 또는 공론 확인에 적합함(김춘석, 2019)
 - 공론조사(숙의여론조사)는 다수가 선호하는 방향을 집합하는 방식으로 결과를 도출하므로, 이를 통해 결정에 반영하기 용이함(김춘석, 2019)

□ 정책의 성격에 따른 공론조사(숙의여론조사) 활용 가능성

- 정책의 민감성과 전문성에 따라 공론조사(숙의여론조사) 활용 적합성을 판단할 수 있음(김석호 외, 2018: 57-58)
 - 정책 민감성이 높은 경우: 부적합
 - 공론조사(숙의여론조사) 숙의과정에서 제공될 수 있는 정보의 양과 질에 제약이 있기

- 때문에 공론조사(숙의여론조사) 부적합
- 정책의 전문성이 높은 경우: 부적합
- 합리적인 판단을 유도하기 위해 제공되어야 하는 정보의 양이 지나치게 많을 수 있음
- 인지 능력이 뛰어난 참여자와 그렇지 못한 참여자 간에 정보를 소화하는 정도에 차이가 클 가능성을 배제할 수 없음
- 따라서 정책의 민감성과 전문성이 높으면 공론조사(숙의여론조사)가 불가능하며, 둘 중 하나의 요인이 높아도 어렵다고 볼 수 있음
- 가장 적합한 정책은 민감성과 전문성이 낮은 상황임

[표 2-3-3] 정책 특성에 따른 공론조사(숙의여론조사) 활용가능성

정책의 전문성	정책의 민감성	
	높음	낮음
높음	공론조사(숙의여론조사) 불가능 (예, 국방/안보, 통일)	공론조사(숙의여론조사) 어려움 (예, 환경, 에너지, 과학기술)
낮음	공론조사(숙의여론조사) 어려움 (예, 인권, 이민/난민)	공론조사(숙의여론조사) 적합 (예, 공공외교, 개발협력)

출처: 김석호 외, 2018: 58

- 그러나 이와 같은 분석은 참고사항이며, 원자력 에너지 관련 공론조사(숙의여론조사)가 여러 나라에서 실시되고 있음

□ 갈등의 특성에 따른 공론조사(숙의여론조사) 활용 가능성

- 갈등의 유무와 갈등의 성격에 따라 공론조사(숙의여론조사) 사용을 고려할 수 있음(조경훈 외, 2019: 26-28)
- 갈등의 존재 여부
 - 공론조사(숙의여론조사)는 갈등이 있는 상황과 없는 상황 모두에서 활용될 수 있음(박해육·김지수, 2018: 36)

○ 갈등의 특성

- 갈등은 가치와 관련된 차이로 인해 비롯되는 가치갈등과 이익에 따른 입장 차이에서 비롯되는 이익갈등으로 구분할 수 있음
- 공론조사(숙의여론조사)는 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는데 활용할 수 있음. 또한 전국적 사안 및 지역적 사안 모두에 활용 가능함(은재호·양현모·윤종설·박홍엽, 2008: 27-28)

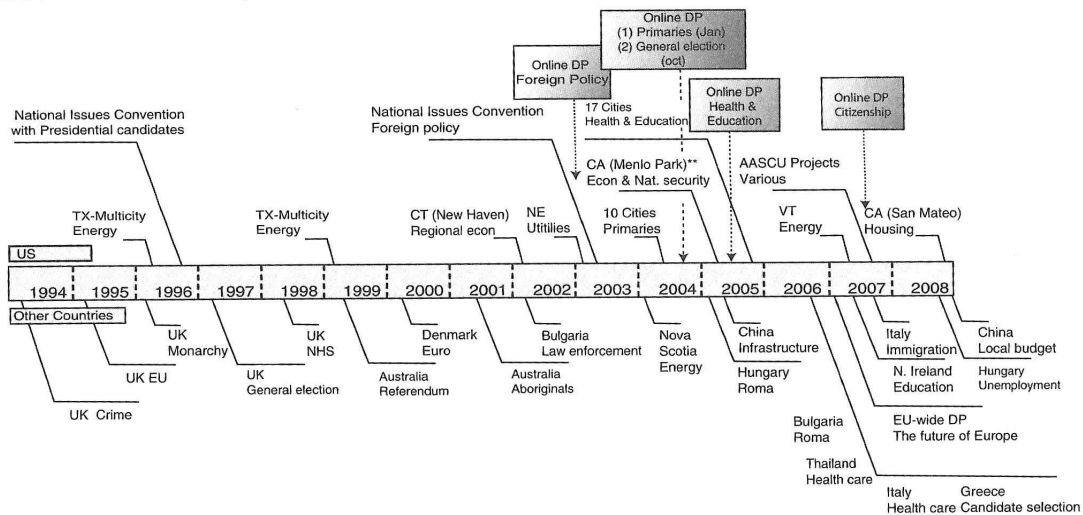
□ 공론조사(숙의여론조사)의 활용 현황

○ 해외의 공론조사(숙의여론조사) 활용 현황¹²⁾

- 세계 각국에서 다양한 주제로 공론조사(숙의여론조사)를 활용하고 있음

[그림 2-3-1] 해외의 공론조사(숙의여론조사) 활용 연보(1994-2008)

Chart VI. Deliberative Polls, 1994-2008



* Altogether eight Deliberative Polls were conducted in Texas on energy choices between 1996 and 1999. The cities are (in chronological order): Corpus Christi, Abilene, Shreveport (LA), El Paso, Houston, Beaumont, Amarillo, and Dallas.
 ** The Deliberative Poll at Menlo Park, CA, was held with a sample of local high school students.

출처: Fishkin, 2009: 97

○ 1994년 영국 범죄에 대한 공론조사(숙의여론조사)

12) 2017년까지 스탠포드 대학 숙의민주주의 센터(Center for Deliberative Democracy)가 직·간접적 설계와 조언을 한 민관주도 공론조사(숙의여론조사)는 27개국 103건임(Fishkin, 2017). 이를 중심으로 일부를 정리함

- 1996년 미국 텍사스 신재생 에너지 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 1998년 영국 국민 건강 서비스의 미래에 대한 공론조사(숙의여론조사)
- 1999년 호주 선거제도 변화 관련 공론조사(숙의여론조사)
 - 공화정 관련 국민 투표로 정치제도 변화
- 2000년 덴마크 유럽 문제(유로화 단일 통화)에 관한 공론조사(숙의여론조사)
- 2002년 불가리아 범죄와의 투쟁 관련 공론조사(숙의여론조사): 사형, 경찰 독립성, 수사서비스
- 2004년 캐나다 노바스코샤전력의 에너지 포럼 공론조사(숙의여론조사)
- 2006년 그리스 Marousi 후보자 선정을 위한 공론조사(숙의여론조사)
- 2006년 이탈리아 보건의료 투자 우선순위에 대한 공론조사(숙의여론조사)
- 2007년 북아일랜드 교육에 관한 공론조사(숙의여론조사): 변화하는 교육에 대한 대응
- 2007년 이탈리아 이민자 투표 및 고속철도 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2007년 불가리아 로마의 통합을 지원하는 문제 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2007년 EU ‘내일의 유럽’에 대한 공론조사(숙의여론조사)
 - EU 차원의 공론조사(숙의여론조사)
 - 외교정책, 일자리, 연금, EU의 미래에 대해 숙의 및 조사
- 2007년 미국 민주주의에서 시민의 역할 제고에 대한 공론조사(숙의여론조사)
- 2007년 미국 버몬트 에너지 미래에 대한 공론조사(숙의여론조사): 신재생 에너지 선택
- 2008년 중국 Zeguo 지역 공중보건 도로작업 위생 교통 도시계획 공론조사(숙의여론조사)
- 2008년 미국 San Mateo Countrywide의 주택 선택 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2008년 헝가리 Kaposvar 지역의 실직 및 고용 창출 관련 공론조사(숙의여론조사)

사)

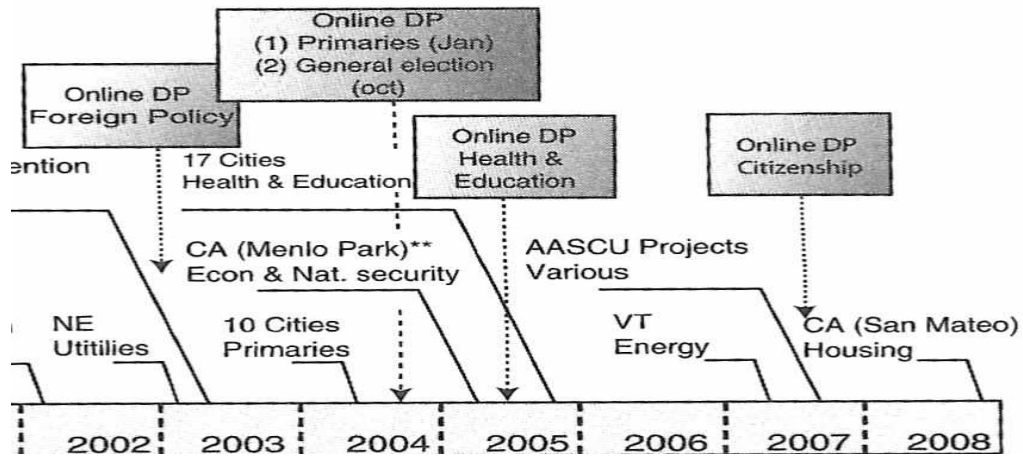
- 2009년 EU EuroPolis 공론조사(숙의여론조사): 기후변화, EuroPolis, 이민
- 2009년 브라질 Rio Grande do Sul 지역 공무원 직업개혁 및 임금 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2009년 아르헨티나 La Plata 대중교통과 교통문제 공론조사(숙의여론조사)
- 2009년 폴란드 UEFA컵 경기 후 경기장 사용방안 공론조사(숙의여론조사)
- 2010년 EU ‘Power 2010 새로운 정치로의 카운트다운’
 - 시민권, 헌법 및 정치개혁 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2010년 미국 미시간 예산 위기 공론조사(숙의여론조사): 빈곤 및 세금
- 2011년 미국 캘리포니아 ‘캘리포니아의 미래’ 를 위한 공론조사(숙의여론조사)
 - 이니셔티브 개혁 및 세금문제
- 2011년 중국 마카오 언론법 및 시청각 방송법 개정 공론조사(숙의여론조사)
- 2012년 일본 에너지 환경의 선택지에 대한 토론형 여론조사
- 2014년 일본 삿포로 도시 제설 및 눈 관련 정책 공론조사(숙의여론조사)
- 2014년 우간다 Bududa 및 Dutaie 지구 기후변화, 공중보건 위생 정책 공론조사(숙의여론조사)
- 2015년 가나 Tamale 지역 기후변화, 공중보건 및 도시화 정책 공론조사(숙의여론조사)
- 2016년 미국 캘리포니아 공립학교 관련 공론조사(숙의여론조사)
- 2016년 몽골 ‘내일의 도시’ 공론조사(숙의여론조사)
- 2017년 몽골 헌법 수정안(개헌) 관련 전국 공론조사(숙의여론조사)
- 2017년 세네갈 식품안전 및 보건위생 도시화 정책 공론조사(숙의여론조사)
- 이 중 몽골과 일본의 사례를 다음 절에서 세부적으로 분석함

□ **국내의 공론조사(숙의여론조사) 활용 현황**

- 2005년 8·31 부동산 정책 수립 공론조사(숙의여론조사)
- 2007년 부산광역시 북항재개발 사업 공론조사(숙의여론조사)
 - 북항 개발방식을 놓고 부산시 및 부산상공인 등은 경제성 모형(두바이형) 주장하고, 해양수산부와 시민단체 등은 친수형 모형(시드니형) 주장하여 갈등 발생
 - 공론조사(숙의여론조사) 결과 친수형 모형이 채택되었고, 최종 마스터플랜에 공론조사(숙의여론조사) 결과 반영
- 2011년 서울대 언론정보연구소가 진행한 북한과 통일 공론조사(숙의여론조사)
- 2013년 12월 ~ 2015년 6월 사용후핵연료 공론화
 - 공론조사(숙의여론조사) 뿐 아니라 다양한 방법을 활용하여 공론화 진행
 - 국민 인식도 조사, 공론화 이전과 이후를 비교하는 공론조사(숙의여론조사) 총 4회 실시
 - 정부에 최종 권고안 제출했으나, 의견수렴 부족 및 여러 문제점이 제기됨에 따라 2017년 산업통상자원부는 공론화위원회를 다시 계획함
 - 2020년 사용후핵연료 처리에 대한 공론화가 다시 진행되었음
- 2014년 대한민국 미래비전 국민대토론회
- 2017년 7월 ~ 10월 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)
 - 한국의 대표적 공론조사(숙의여론조사) 사례로 공론화를 통해 건설 중단여부 결정
 - 공론조사(숙의여론조사)를 통한 계속건설 결정
- 2018년 9월 ~ 11월 부산광역시 중앙버스전용차로제 공론조사(숙의여론조사)
- 2020년 6월 ~ 8월 사용후핵연료 공론조사(숙의여론조사)

□ **온라인 공론조사(숙의여론조사) 활용 현황**

[그림 2-3-2] 해외의 온라인 공론조사(숙의여론조사) 활용 연보(2002-2008)



출처: Fishkin, 2009: 97

- 2002년 12월 ~ 2003년 1월 온라인 공론조사(숙의여론조사) “By the People” 첫 시행(Lukensmeyer & Torres, 2006: 39)
 - MacNeil & Lehrer 시도
 - VoIP(Voice-over-Internet Protocol) 디자인 사용
 - 283명의 대상 무작위 선정
 - 참여자들은 미국 외교 정책의 네 가지 차원을 다룬 National Issue Forum의 배경자료를 읽고 토론 참여
 - 토론 후 설문조사 결과, 미국인으로서 세계의 문제에 책임을 져야 한다는 의지가 증가함
- 2020년 6월 ~ 8월 한국 사용후핵연료 공론조사(숙의여론조사)

2) 한계와 약점

- 공론조사(숙의여론조사)의 장단점(지속가능발전위원회, 2005; 김춘석, 2017)
 - 공론조사(숙의여론조사)는 대표성과 숙의성이 높고, 조사결과가 명확하여 정책결

정을 위한 공론 형성이 용이하며 다수의견과 소수의견의 분포 파악에 강점이 있음

- 또한, 공론조사(숙의여론조사)는 표집 범위를 크고 무작위로 선택하기 때문에 대표성 문제가 낮음
- 하지만 설문 문항을 전문가가 작성함으로써 논의의 틀을 구조화하고 토론(인식)의 자율성을 제한할 우려가 있음

제2절 공론조사(숙의여론조사) 사례분석

1. 제도화 사례 - 몽골 공론조사(숙의여론조사)

1) 사례 개요 및 선정요인

[1] 개요

- 몽골은 2017년 4월 헌법 개정안에 대해 공론조사(숙의여론조사)를 실시함
- 2000년 개헌 당시 공론화 과정이 배제된 밀실개헌이라는 비판을 받았고, 이후 몇 차례의 개헌 시도가 실패하여 국민이 참여하는 숙의과정이 필요했음
- 2017년 헌법수정에 관한 법률과 공론조사(숙의여론조사)에 관한 법률을 통해 개헌에 있어 공론조사(숙의여론조사)를 의무화함(채종헌 외, 2018: 24)
- 2017년 개헌에 대한 공론조사(숙의여론조사)를 실시하였고, 정치권의 주장과 상반되는 결론이 도출되었으나 이를 반영하여 개헌을 추진함

[2] 선정요인

- 몽골은 2017년 공론조사(숙의여론조사)법을 제정하여, 의사결정에 국민이 참여하도록 함. 구체적으로 헌법 개헌 시 반드시 공론조사(숙의여론조사)를 하도록 함
- 이는 공론조사(숙의여론조사)의 필요성을 법에 명시한 최초의 사례임(Fishkin, 2017; Fishkin, 2018)
- 한국은 공론화 법제화에 대한 논의가 진행 중인 상황이므로, 법제화를 한 몽골의 사례가 한국의 법제화 논의의 방향 설정에 유용함
- 한국의 경우 1990년부터 공론화 쟁점으로 ‘개헌’이 거론됨(강문화·최미정·은재호, 2020). 따라서 몽골의 개헌 공론조사(숙의여론조사) 사례를 통해 30여 년간 공론화 주제로 거론된 개헌에 대해 다루는 방식에 대한 정보를 얻을 수 있음
- Fishkin(2017)은 몽골의 사례를 한국이 꼭 살펴보아야 할 사례로 추천했음

2) 사례분석

(1) 추진배경

□ 사회적 맥락

○ 1992년 민주헌법 채택

- 몽골 최초의 민주헌법은 1992년 채택됨. 일당 독재의 사회주의 체제가 의회제도와 입헌민주제로 대체되고, 중앙계획경제체제에서 시장경제로 전환됨(Gangabaatar, 2017: 1)
- 전반적으로 몽골 헌법은 정부 권력의 제한, 인권과 자유 보호, 민주적 제도 강화, 권력의 평화로운 이동에 성공적이었음(Gangabaatar, 2017: 1)¹³⁾

○ 개헌 필요성 대두

- 전반적으로 성공적이었던 것과 달리, 헌법 시행은 25년간 여러 가지 문제가 제기됨
- 빈번한 선거제도 변경, 부패 만연, 불안정한 공공서비스 및 행정부·입법부 간의 견제 부족과 불균형 문제가 끊임없이 제기됨(Gangabaatar, 2017: 1)
- 민주화 이후 민주주의 국가가 될 수 있는 헌법적 토대를 갖추었으나, 실질적으로 삼권분립이 이루어지지 않고, 개헌의 필요성이 지속적으로 제기됨(채종현 외, 2018: 24)

○ 2000년 졸속 개헌(Gangabaatar, 2017: 5-6)

- 그동안 제기된 문제가 일부 해결됨. 그러나 개헌과정 및 내용에 있어 문제발생
- 1999년 12월 23일 의회 의장인 Gonchigdorj가 개헌 초안을 State Great Khural에 제출
- 개헌안은 다음날 오전에 통과
- 대통령은 그 개헌안을 거부하였으나, State Great Khural은 그 거부를 부결
- 이 사안은 헌법재판소에 회부되었고, 헌법 불합치로 결정됨. 2000년 11월 29일, 헌법재판소 대배심은 State Great Khural이 관련 절차를 따르지 않았다는 이유로 개헌안에 대한 심의 청구를 각하
- 집권당은 서둘러 개헌을 발의하고 하루 만에 통과시킴
- 공론화가 배제된 밀실 개헌이라는 비판을 받음(채종현 외, 2018: 24)

○ 헌법 개정에 대한 반대: 2000년 개헌 폐기 제안

13) 예외적으로 2008년 의회선거의 여파로 폭동과 폭력 발생

- 2000년 발의된 헌법 개정안은 정치적 논쟁의 핵심 주제가 됨(Gangabaatar, 2017: 1)
- 학자들은 헌법 개정이 삼권분립을 더 불안하게 만들 것이라고 보았고, 정치인들도 헌법 개정에 반대함(Gangabaatar, 2017: 1)
- 2010년 이후 8개의 헌법 개정 초안이 의회에 제출되었으며, 2000년 개헌의 일부 또는 전부 폐기를 제안함(Gangabaatar, 2017: 2)

○ 개헌 노력

- 몽골의회는 국민 참여를 기반으로 하는 개헌을 위해 법체계 구축을 하고자 했음(채중헌 외, 2018: 24)
- 2012년부터 2016년에 걸쳐 개헌 필요성을 조사한 결과, 필요성에 대한 근거를 확보함
- 이후 의원들은 개헌안의 초안을 작성하여 의회에 제출했으나, 해당 임기 내에 다루어지지 않았음(채중헌 외, 2018: 24)

○ 2016년 여당의 개헌 가능 다수석 확보(Gangabaatar, 2017: 2)

- 2000년 이후 7번의 의회선거 실시
- 2016년 선거에서 여당인 Mongolian People's Party(MPP)가 76석 중 65석 차지
- 이로 인해 야당의지지 없이 헌법 개정 가능해짐
- MPP 지도자들은 헌법을 최종적으로 개정할 기회로 봄

○ 헌법 개정 위한 공론조사(숙의여론조사) 도입

- 헌법 개정에 관한 특별위원회 신설
- 정당성과 대중적지지 확보를 위해 헌법개정에 관한 공론조사(숙의여론조사) 도입 (Gangabaatar, 2017: 2)
- 2017년 헌법수정에 관한 법률과 공론조사(숙의여론조사)에 관한 법률을 통해 개헌에 있어 공론조사(숙의여론조사)를 의무화함(채중헌 외, 2018: 24)

□ 법적 근거

○ 공론조사(숙의여론조사)법 제정(Gangabaatar, 2017: 9)

- 2017년 2월 2일 의사결정에 국민이 참여할 수 있도록 공론조사(숙의여론조사)법 제정(공론조사(숙의여론조사)법 제1조)

- 헌법의 특정 조항 개정을 위해서는 의무적으로 공론조사(숙의여론조사)를 하도록 규정 (공론조사(숙의여론조사)법 6.1.1)

[2] 추진주체와 원칙

○ 공론조사(숙의여론조사)위원회 구성

- 8명으로 구성. 각 분야의 전문성, 독립성, 지식 및 경험을 갖춘 사람을 선정하되, 정치인과 공무원 등의 이해관계자는 배제함(채종현 외, 2018: 24)
- 공론조사(숙의여론조사)위원회는 개헌안의 의제를 분류하고, 각 의제에 따라 구체적 문항을 개발하여 설문지 작성을 담당했음
- 또한 위원회에서 공론조사(숙의여론조사)의 일정조정, 권고안 작성, 공론조사(숙의여론조사)의 진행상황과 조사결과에 대한 정보공개를 맡음(채종현 외, 2018: 24)

○ 공론조사(숙의여론조사) 수행기관

- 공론조사(숙의여론조사)는 통계청, 주정부 통계사무국, 주정부 통계담당자로 수준별로 구분되어 수행했음(채종현 외, 2018: 24)
- 통계청은 전국단위에서의 조사를 담당했고, 주정부 통계사무국은 지역 차원 조사 수행했으며, 하위 수준의 지역은 주정부 통계담당자가 맡음(채종현 외, 2018: 24)

○ 공론조사(숙의여론조사) 예산

- 외부(예, 국제기구, 개인 및 법인) 지원 없이 국가와 지방예산만을 사용했음(채종현 외, 2018: 24)

[3] 준비과정과 진행방식

□ 과정(절차)

○ 의제설정

- 공론조사(숙의여론조사)위원회는 개헌안을 다음의 6가지 의제로 분류함(채종현 외,

2018: 24)

- 1. 의화와 정부 간 견제와 균형
- 2. 대통령 권한 명시
- 3. 공공서비스의 독립성, 전문성, 역량 강화
- 4. 행정부 강화
- 5. 책임성과 교육 및 정의 향상
- 6. 양원제 이행

○ 공론조사(숙의여론조사) 준비

- 각 의제에 대한 문항을 개발하여 공론조사(숙의여론조사)를 시행함

○ 1차 조사 (2017년 4월 12일 개시)

- 1차 설문조사를 실시함
- 대상은 모집단을 대표할 수 있도록 무작위로 추출된 1,515명임

○ 참여자 선정 및 학습

- 1차 조사에서의 응답자들 중 669명을 선정함
- 성별, 연령, 지역, 교육수준, 고용상태, 혼인여부, 민주주의에 대한의견을 기준으로 선정
- 선정된 참여자에게 헌법 개정에 대한 정보 전달

○ 2차 조사 (2017년 4월 29일~30일)

- 선정된 2차 조사 대상자들을 15명씩의 소그룹으로 편성하여 숙의 과정 진행
- 숙의과정 참가자들은 전문가들이 준비한 숙의 자료를 받았고, 분임토의를 수행하며 질의응답에 참여함
- 2차 조사는 숙의 전과 후 두 번에 걸쳐서 의견 조사 실시

○ 결과 정리

- 공론화위원회는 참여자들의 의견을 의회에 제출(Gangabaatar, 2017: 9)
- 조사 결과는 위원회의 권고안 작성에 활용되었음

(4) 결과

□ 결과와 의의

○ 공론조사(숙의여론조사) 결과

- 국가권력을 행정부, 입법부, 사법부 외의 독립적 국가기관 2개 신설을 통해 다섯 개로 나누자는 헌법 개정안 채택
- 공공서비스와 국가감사를 담당하기 위한 독립적 국가기관 신설

○ 정부가 공론조사(숙의여론조사) 결과를 반영함

- 법학자는 공론조사(숙의여론조사) 결과가 급진적이며 신설하고자 하는 두 개의 헌법기관에 대한 현실성과 구체성이 부족하다는 논란 제기(Gangabaatar, 2017: 10)
- 정치권에도 정당이 기존에 주장해온 내용과 전혀 다른 토론 결과가 충격이 됨
- 그러나 공론조사(숙의여론조사) 결과가 모두 헌법 개정에 반영되었음(Fishkin, 2017)

○ 법제화의 의의

- 공론화를 법제화한 국가는 여러 나라가 있으나, 구체적으로 ‘공론조사(숙의여론조사)법’을 제정한 경우는 몽골이 최초임(Fishkin, 2017; Fishkin, 2018)

○ 시민참여

- 몽골은 대중교통이 발달하지 않아, 공론조사(숙의여론조사) 장소까지 이동하는 것이 쉽지 않았음
- 또한 제공되는 비용은 교통비와 숙박비 뿐이었음
- 그럼에도 불구하고, 선정된 참여자 대부분이 참여했음
- 더욱이 해당 사안이 대부분의 참여자가 공론조사(숙의여론조사) 참여 이전에는 관심이 없었음에도 불구하고 참여를 했음(Fishkin, 2017)
- 공론조사(숙의여론조사) 참여 대신 업무를 할 경우 얻을 수 있는 기회비용을 포기했고, 해당 사안에 관심이 없었음에도 불구하고 참여한 이유는 사회의 방향을 이끌어 갈 역사적 결정에 참여한다고 생각했기 때문이었음(Fishkin, 2017)

○ 절차적 공정성

- 공론화 추진 주체가 중립적이며 객관성과 공정성을 가짐으로 인하여 형성된 합의가 갖는 신뢰성을 강화시킴(채종현 외, 2018: 24)

[5] 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

- 몽골의 공론조사(숙의여론조사)는 일반적 공론조사(숙의여론조사) 절차를 따르고 있음
 - 1차 조사 - 참여자 선정 및 학습 - 숙의 - 2차 조사
- 한국의 공론조사(숙의여론조사) 사례와 비교해 보면, 1차 설문조사 대상은 1,515명으로 한국의 2만 명에 비해 매우 적음. 그러나 숙의 참여자는 699명으로 한국의 500여명에 비해 많음

□ 긍정적 평가

- 법적 정당성 확보
 - 당시의 사회적 맥락은 집권여당의 다수석 확보로 대중의 지지만 있으면 개헌이 가능했음(Gangabaatar, 2017: 9)
 - 법에 명시된 국민투표 등을 통해서도 개헌이 가능했고, 공론조사(숙의여론조사)는 실험적 시도였음
 - 반대집단은 국민의 지지 확보를 위한 수단으로 공론조사(숙의여론조사)를 사용했다는 비판을 함
 - 그러나 국민적 참여를 통해 개헌을 함으로써, 2000년 졸속 개헌 이후 고질적으로 제기된 개헌의 법적 정당성 문제를 해결함
 - 또한 공론조사(숙의여론조사)법을 통해 개헌에 공론조사(숙의여론조사)를 의무화함으로써 향후 졸속 개헌 재발을 사전에 방지함

□ 비판적 평가

- 공론화위원회 구성에 있어 헌법관련 전문성 확보 결여
 - 공론화위원회 위원은 다양한 사회경제부분의 대표였지만 헌법적 전문성이 없어 공론조사(숙의여론조사) 실효성 논란이 제기됨(Gangabaatar, 2017: 9)

- 이는 전문가의 분야에 따른 입장차이가 있을 수 있음. 헌법학자, 법학과 교수의 입장에서 공론화 위원과 국민들의 헌법적 전문성이 문제가 될 수 있으나, 다른 분야의 전문가 입장에서는 문제가 되지 않을 수 있음
- 참석자들에게 제공된 정보와 설명이 특정 결론으로 몰아가기 위해 집권여당이 준비한 것이라며 공론조사(숙의여론조사) 비난(Gangabaatar, 2017: 10)

○ 결과에 대한 우려

- 국가권력을 다섯 개로 나누는 것은 급진적 발상임. 공공서비스와 국가감사 담당 기관을 신설하고자 하나, 두 개의 헌법기관에 대한 세부사항이 부족함(Gangabaatar, 2017: 10)
- 그러나 정치를 공공서비스 및 행정부와 분리한다는 발상은 전세계적 추세라고 봄(Gangabaatar, 2017: 10)

2. 비제도화 사례 - 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사)

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

- 2011년 3월 11일 동일본대지진으로 후쿠시마 원자력 발전소 사고 발생
- 3개월 후인 2011년 6월 7일 기존 에너지 정책을 처음부터 재검토하고 에너지정책의 새로운 계획을 수립하기 위해 ‘에너지·환경회의’ 설치(김석호 외, 2017: 67; 이대연·김유정, 2017: 3)
- 일본은 2012년 핵발전소 운영에 관한 공론조사(숙의여론조사)를 실시함
- 일본 핵발전소 사례의 경우, 시민들이 정부가 후쿠시마 핵발전소 사고에 대한 정부를 제대로 제공하지 않아 불신이 팽배한 상태에서 진행됨(Fishkin, 2017)
- 10개월 간의 과정을 거쳐 ‘에너지 믹스 선택지 원안’ 채택(김석호 외, 2017: 67)
- 국민의 의견청취 및 수렴 의지가 있었던 일본 정부는 공론조사(숙의여론조사) 결과를 수용함 (Fishkin, 2017)
- 결과적으로 아베 총리의 집권 이후 공론조사(숙의여론조사) 결과가 정책에 반영 되는 것이 무산되었음(Fishkin, 2017)

[표 2-3-4] 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 진행 과정

단계	기간	내용
1단계	2011년 3월 ~ 2011년 12월	<ul style="list-style-type: none"> • 촉발요인의 등장과 정책전환의 모색 • 2011년 6월 국가전략대신을 의장으로 하는 ‘에너지·환경회의’ 설치
2단계	2011년 12월 ~ 2012년 8월	<ul style="list-style-type: none"> • 국민적 합의형성 수단으로써 공론조사(숙의여론조사) 도입 및 실시 • 2012년 6월 29일(제11회의) 에너지 환경에 관한 선택지 공표
3단계	2012년 8월 ~	<ul style="list-style-type: none"> • 공론조사(숙의여론조사) 논의 결과 반영

	2012년 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 8월 22일 ~ 8월 28일 국민적 논의에 관한 모임 개최(3회) • 2012년 9월 4일 국가전략대신이 검증 결과를 “전략책정을 위해: 국민적 논의가 제시하는 것”으로 정리하여 ‘에너지·환경회의’에 제출 • 2012년 9월 19일 각의 결정
--	----------	---

출처: 박형준·주지예, 2019: 18 재구성

[2] 선정요인

- 일본 핵발전소 운영에 관한 공론조사(숙의여론조사)는 한국의 원자력 발전 관련 갈등 해결에 참고할 시사점이 있음
- 한국은 2015년과 2020년 원자력과 관련된 사용후핵연료 처리 공론조사(숙의여론조사)를 진행하였음
- 진행되었던 의제는 사용후핵연료 처리였으나, 기저에는 원자력 발전에 대한 찬반 입장이 있음. 여전히 원자력 발전소 운영 찬성 입장과 반대 입장의 갈등이 있으므로, 해당 사례에서 한국의 문제를 해결할 수 있는 시사점을 얻을 수 있음
- 북미 또는 유럽에 비하여 일본은 동아시아 문화권으로 한국인의 집단문화와 유사함
- 공론조사(숙의여론조사)의 창시자인 Fishkin(2017)은 한국이 참고할 사례로 일본의 2012년 공론조사(숙의여론조사)를 추천함

2) 사례분석

(1) 추진배경

□ 에너지·환경회의

- 2011년 6월 7일 설치
- 의장은 국가전략담당 대신이며, 부의장은 경제산업성 장관과 환경성 장관 겸 원전사고 수습 및 재방 방지 담당 장관 2명임
- 에너지·환경회의는 산하에 기본문제위원회, 실행위원회, 비용검증위원회 등을 설립하여 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 실시

(2) 추진주체와 원칙

□ 경제산업성 내 종합자원에너지조사회 기본문제위원회 설립

- 2011년 10월 에너지·환경회의 방침으로 설립
- 종합자원에너지조사회는 경제산업성의 자문기관임. 자문기관은 일본 정부의 자문요청에 대해 의견을 답신하는 기관임(이대연·김유정, 2017: 3)
- 기본문제위원회는 25명의 위원으로 구성됨
- 다른 관계기관 심의회의 보고를 받아 ‘에너지 믹스 선택지 원안’을 책정함
- 10개월에 걸쳐 총 30번의 회의를 개최

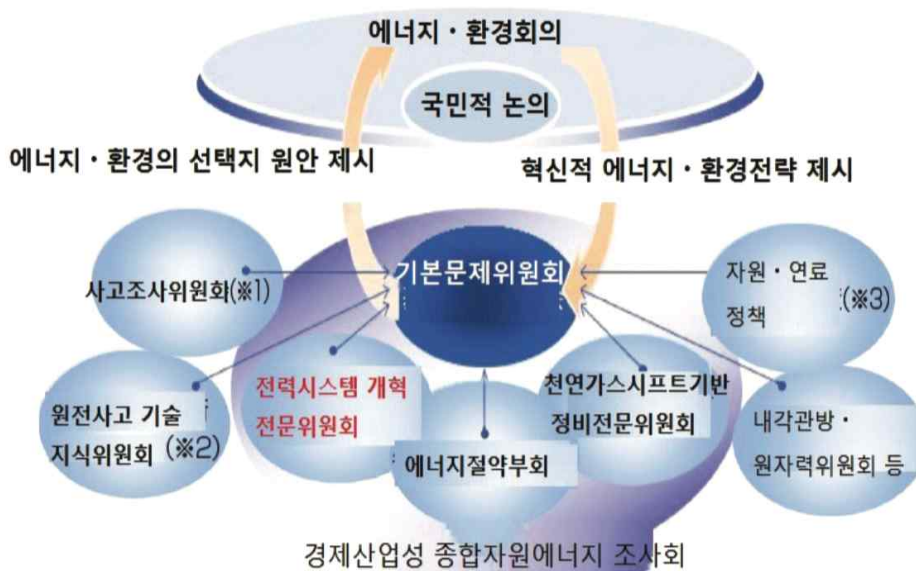
□ 비용검증위원회 설치

- 2011년 10월 3일 비용 검증위원회 설치
- 에너지 전략 수정의 전제 조건인 사회적 비용을 포함한 전원별 발전 비용 조사
- 2011년 12월 19일 그 내용을 공개

□ 실행위원회 설립

[그림 2-3-3] 일본 에너지정책 관련 정부조직

‘에너지기본계획 책정 관련 일본 정부 내 주요 검토의 장’



- (注) 1. 도쿄전력 후쿠시마원전에서의 사고조사 및 검증위원회 등
 2. 도쿄전력(주) 후쿠시마 제 1 원전 사고의 기술적 지식에 관한 의견 청취회
 3. 자료 및 연료정책에 관한 전문가와의 의견교환 회의.

주 : 후쿠시마 사고 이후부터 아베 내각 출범 이전까지 해당
 자료 : 경제산업성, 2012년 일본 에너지백서

출처: 이대연·김유정, 2017: 4

[3] 준비과정과 진행방식

□ 공론화 준비 및 시행기간

- 약 1년에 걸쳐 준비 (2011년 6월 ~ 2012년 7월)
- 2011년 6월 7일 ‘혁신적 에너지·환경 회의 설치 후 2012년 7월 공론조사(숙의

여론조사) 실시

□ 중간 발표

- 2011년 7월 29일 에너지·환경회의는 '혁신적인 에너지·환경 전략 수립을 위한 중간정리' 발표
- 주요 내용은 다음의 세 가지 큰 방향성 제시임
 - 원자력 발전소에 대한 의존도 감소, 분산형 시스템으로 전환, 국민적 논의의 전개

[표 2-3-5] 혁신적인 에너지환경 전략 수립을 위한 중간정리

일본은 새로운 에너지 베스트 믹스와 에너지 시스템을 지향해야 한다. 이를 위해서는 국민적인 논의도 필요하다. 이에 따라 우선 혁신적인 에너지·환경전략을 향후 구체화하기 위해 공유해야 할 이념을 제시한다. 이 이념은 '목표로 삼아야 할 에너지 베스트 믹스', '목표로 삼아야 할 에너지 시스템', '국민 합의의 형성'으로 구성된다.

(1) 기본 이념 1: 새로운 베스트 믹스 실현을 위한 3가지 원칙

- 원칙 1: 원전에 대한 의존도를 줄이기 위한 시나리오를 작성한다.
- 원칙 2: 에너지 부족과 가격 급등 등을 피하고자 명확하고 전략적인 공정을 수립한다.
- 원칙 3: 원자력 정책을 철저히 검증해 새로운 형태를 추구한다.

(2) 기본 이념 2: 새로운 에너지 시스템 실현을 위한 3가지 원칙

- 원칙 1: 분산형 에너지 시스템 실현을 목표로 한다.
- 원칙 2: 과제 해결 선진국으로서 국제적인 기여를 목표로 한다.
- 원칙 3: 분산형 에너지 시스템 실현을 위해 다각적으로 검토하고 접근하며 임한다.

(3) 기본 이념 3: 국민적 합의를 형성하기 위한 3가지 원칙

- 원칙 1: '반원전'과 '원전추진'이라는 이항대립(binary opposition)을 넘어선 국민적 논의를 전개한다.
- 원칙 2: 객관적 자료 검증을 바탕으로 한 전략을 검토한다.
- 원칙 3: 국민 각층과 계속 대화하면서 혁신적 에너지·환경 전략을 구축한다.

출처: 이대연·김유정, 2017: 5

□ 위원회의 기본 방침 제시

- 2011년 12월 21일 에너지·환경회의는 기본 방침을 제시함

[표 2-3-6] 일본 에너지정책의 기본 방침

- 원자력발전소에 대한 의존도를 줄이겠다는 방침을 실현하기 위해, '화석연료 의존도 감소를 취지로 삼는 에너지 안보와 어떻게 양립을 추구할지, 지구온난화 대책과의 양립을 어떻게 꾀할지, 경제성이 뛰어나고 안전한 에너지 확보를 어떻게 실현할 것인지'라는 관점에서 2012년 봄을 목표로 우선 에너지·환경전략에 관한 복수의 선택지를 제시한 후, 2012년 여름 전략 결정으로 이어가겠다는 기본방침을 제시함.
- 이에 따라 원자력위원회, 종합자원에너지조사회, 중앙환경심의회는 원자력정책, 에너지 믹스, 일본 국내 온난화 대책을 어떻게 재검토할 것인가라는 관점에서 선택지 제시를 위한 검토를 실시함.

출처: 경제산업성, 2012; 이대연·김유정, 2017: 5 재인용

□ 위원회의 에너지 믹스 대안 제시

- 2012년 6월 19일, 에너지·환경회의는 일본 정부에 에너지 믹스 대안 4가지를 제시함
- 네 가지 대안 중 대안1 ~ 대안3은 기대효과를 정량적으로 제시하고, 대안4는 정량적 기대효과가 제기되지 않았음
- 일본 정부는 4번째 대안을 제외한 대안1 ~ 대안3의 시나리오를 선택

[표 2-3-7] 일본 에너지 믹스 대안

대안	설명	2030년 전력원 구성
대안1 (제로 시나리오)	'강한 의지로 원자력 발전 비율 제로를 가능한 한 조기에 실현하고 재생에너지를 기본 축으로 삼아 전원 구성을 설정한다.'	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력발전 0% • 재생에너지 약 35% • 화력발전 약 50% • 열병합 약 15% • 에너지 절약 약 20% • 절전(약 10%) • 에너지 기원 CO2 배출량 약 16% 감소
대안2 (15 시나리오)	'강한 의지로 재생에너지의 이용 확대를 최대한 추진해 원자력 의존도를 줄인다. 동시에 원자력 발전의 안전 강화 등을 온 힘을 다해 추진한다. 정세 변화에 유연하게 대응하기 위해 2030년 이후의 전원구성은 그 성과를 지켜본 후 본격적인 논의를 거쳐 결정한다.'	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력발전 약 15% • 재생에너지 약 30% • 화력발전 약 40% • 열병합 약 15% • 에너지 절약(절전) 약 20%(약 10%) • 에너지 기원 CO2 배출량 약 20% 감소
대안3 (20~25 시나리오)	'안전기준과 체제 재구축을 실시한 후 자력 발전에 대한 의존도를 줄이는데, 에너지 안전보장과 인재·기술기반의 확보, 지구온난화대책 등의 관점에서 향후에도 강한 의지로 일정 비율을 중장기적으로 유지한다. 재생에너지도 포함하여 다양하고 한쪽으로 편중되는 것이 덜한 '에너지 구성'을 실현한다.'	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력발전 약 20~25% • 재생에너지 약 20~25% • 화력발전 약 35% • 열병합 약 15% • 에너지 절약 약 20% • 절전(약 10%) • 에너지 기원 CO2 배출량 약 23% 감소
대안4	'사회적 비용을 사업자(나아가서는 수용가)가 부담하는 구조에서 시장의 수용가 선택에 따라 사회적으로 최적인 전원구성을 실현한다.'	<ul style="list-style-type: none"> • 정량적 수치 없음

출처: 경제산업성, 2012; 이대연·김유정, 2017: 6 재인용

□ 의견청취회 개최

- 2012년 7월 14일부터 8월 4일까지 '에너지·환경 선택지에 관한 의견청취회'를

실시

- 장소는 사이타마, 센다이, 나고야, 삿포로, 오사카, 도야마, 히로시마, 나하, 후쿠시마, 다카마쓰, 후쿠오카(11개) *원전사고 지역인 후쿠시마현 포함
- 참여자
 - 참여자 인원: 한 장소당 100~200명 선정
 - 선정방법: 희망자를 모집해 추첨으로 선출
- 의견청취회 진행방식
 - 인터넷으로 볼 수 있도록 중계
 - 의견청취회에는 담당부처(내각관방, 경제산업성, 환경성)의 정무관들이 참석
 - 의견청취회를 시작할 때 먼저 정부 측에서 3가지 선택지에 대해 설명
 - 참여자의 의견을 청취하고 상호 토의를 함
 - 참여자의 인원수는 처음에 3가지 시나리오별로 3명씩 총 9명으로 하려 했으나, 도중에 인원수를 총 12명으로 확대하여 3가지 시나리오 이외의 의견 표명자도 추가하여 의견 표명을 원하는 '희망자 비율'에 따라 인원수를 배분하기로 함
 - 또, 후쿠시마현에서 실시한 청취회에서는 3가지 시나리오와 상관없이 의견 표명자를 모집해 30명의 의견 표명자가 의견을 말할 수 있도록 함
 - 참가자들에게는 회의장에서 설문 조사 실시
- 의견청취회 결과
 - 의견표명을 희망한 약 1,400명 중 70%가 '원전 제로' 지지
 - 청취회에서 사전에 참가 희망자에게 최적 원전 비율을 물어본 결과, 후쿠시마를 제외한 10개 도시에서 총 68%가 '원전 제로' 선택
 - '20~25%'가 16%, '15%'가 11%에 머물렀음

□ 공론조사(숙의여론조사)

- 일본 정부가 처음으로 주최하는 공론조사(숙의여론조사)임
- 공론조사(숙의여론조사) 위원회 설립

- 일본 정부는 '에너지·환경의 선택지에 관한 토론형 여론조사 실행위원회'를 설치
- '에너지·환경의 선택지에 관한 토론형 여론조사 실행위원회'는 토론형 여론 조사 기획 및 운영 담당
- 감수위원회 운영. 감수위원회는 중립적인 운영을 담보
- 전문가위원회의 의견 및 조언 제공
- 제3자 검증위원회(별도의 독립 기구)를 통한 토론형 여론조사 실시과정 검증

○ 1차 전화 여론조사

- 2012년 7월 12일부터 여론조사 실시
- 무작위로 추출한 일반 시민에게 일반적인 여론조사 실시
- 이전에 일본에서 실시한 일반적 여론조사는 우편 발송을 통해 조사했으나, 이번 조사에서는 시간적 여유가 없어 최초로 전화 조사로 실시
- 전화 여론조사 전문업자에게 위탁함
- 컴퓨터로 숫자를 무작위로 조합하여 번호를 만들어, 전화를 걸어 조사하는 RDD(Random Digit Dialing) 방식으로 실시

○ 참여자 선정 및 학습

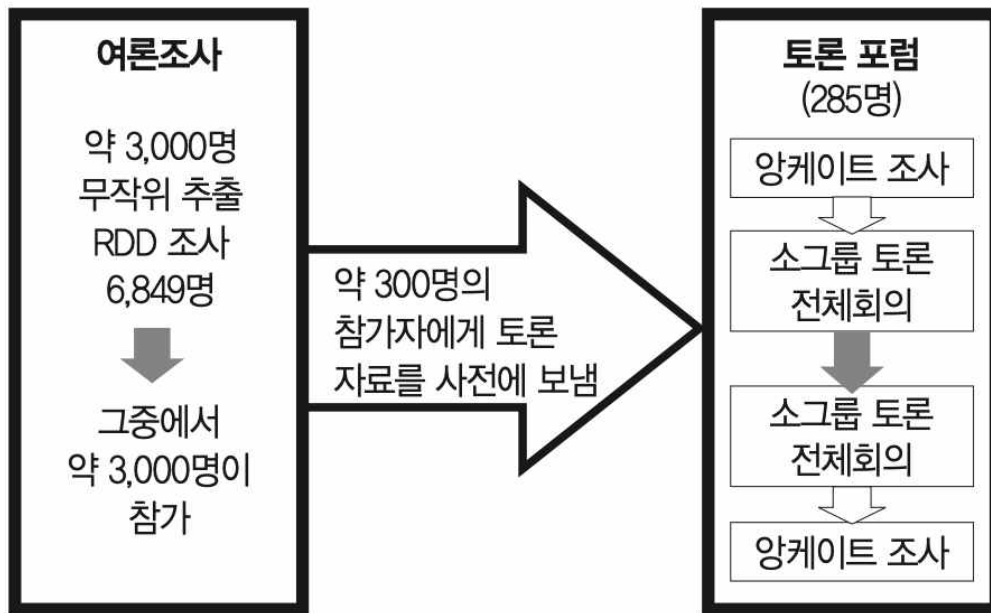
- 전화 여론조사 대상자 중 8월 4일~5일 이틀간 개최하는 '토론 포럼'에 참가하기를 원하는 286명을 토론에 참여하도록 함
- 우편으로 토론 관련 자료 발송
- 토론 자료는 쟁점과 관련된 대립하는 여러 견해를 간결하게 요약하고, 각 견해에 대한 논거나 기초적 자료 등을 제시한 후 견해가 균형 있고 공정하게 소개되도록 여러 전문가의 조언을 구해 작성함
- 사전에 읽고 토론 포럼에 참가하도록 함

○ 숙의 및 2차 여론조사

- 토론 포럼 시작 전 2번째 의향 조사를 실시함
- 토론 포럼에 참가한 시민을 소그룹(15명 정도)으로 나눔
- 퍼실리테이터의 진행에 따라 참여자끼리 분임토의 진행
- 참여자가 전문가 패널에게 질문하는 전체회의 진행

- 분임토의와 전체회의 반복
- 토론 포럼 마지막에 3번째 의향 조사 실시
- 286명이 참석했으나, 5일 중간 1명이 귀가해 최종 응답자 수는 285가 됨

[그림 2-3-4] 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 방법

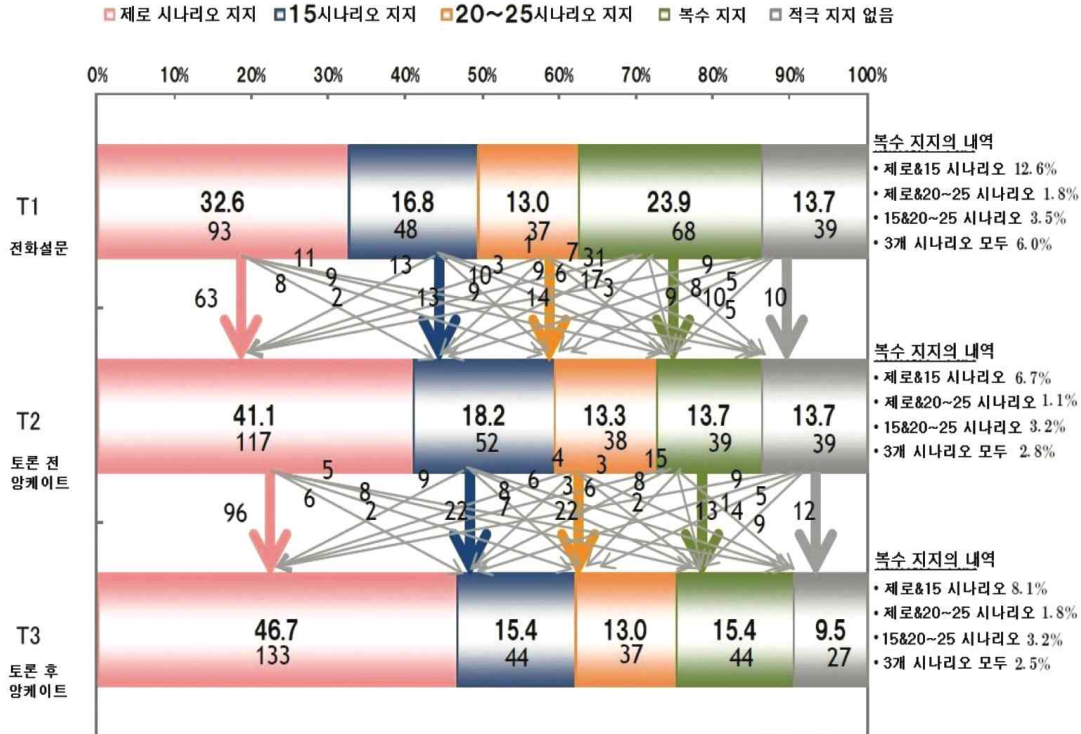


출처: 이대연·김유정, 2017: 12

○ 공론조사(숙의여론조사) 결과

- 공론조사(숙의여론조사) 결과, 제로 시나리오 지지비율이 증가함

[그림 2-3-5] 공론조사(숙의여론조사) 시나리오 지지 변화



출처: 이대연·김유정, 2017: 14

- 분석 결과, 시나리오 지지율에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 시민의 높은 안전지향성과 정부·전력회사·전문가에 대한 낮은 신뢰로 나타남
- 10점 척도에서 전력회사에 대한 신뢰 1.8, 정부에 대한 신뢰 2.6으로 전력회사와 정부에 대한 신뢰가 매우 낮음, 원자력 전문가에 대한 신뢰 역시 4.0으로 높지 않음

□ 인터넷 홈페이지, 우편, FAX를 통한 여론 수렴

- 인터넷, 우편, FAX를 통해 '에너지·환경에 관한 선택지'에 대한 의견 수렴
- 2012년 7월 2일부터 8월 12일까지 진행함
 - 초반에는 7월 말을 마감일로 하려 했으나, 7월 13일, 마감일을 8월 12일로 연장
- 응답 결과 89,124건 중 제로 시나리오 지지가 87%를 차지함

[4] 결과

□ 결과와 의의

○ 정부의 공론조사(숙의여론조사) 결과 수용

- 2012년 9월 14일 노다 정권(민주당)은 공론조사(숙의여론조사) 결과를 수용하여 최종적으로 2030년 원전 비율을 제로로 하는 제로 시나리오를 채택함
- 2030년대에 원전 가동 제로가 가능하도록 모든 정책 자원을 투입하기로 함

[표 2-3-8] 2030 에너지 정책 3방향과 3원칙

3가지 방향

- 1. 원전에 의존하지 않는 사회의 조속한 실현
- 2. 그린 에너지 혁명의 실현
- 3. 에너지의 안정 공급

원전에 의존하지 않는 사회 실현을 위한 3가지 원칙

- ◆ 1. 140년 운전제한을 엄격히 적용한다.
- ◆ 2. 원자력규제위원회의 안전 확인을 거친 것만 재가동한다.
- ◆ 3. 원전의 신설과 증설은 하지 않는다.

출처: 이대연·김유정, 2017: 15

○ 시민 참여

- 다수의 일본 언론은 “일본인은 자신의 의견을 적극적으로 말하지 않아 토론형 여론조사가 적합하지 않다”고 지적했지만, 실상은 달랐음(한겨레, 2017. 8. 6.)
- 치열한 토론이 오갔음
- “(값싸다고 알려진) 비용만을 보고 목숨을 생각하지 않으면 안될 일이다”라는 의견과 “목숨도 중요하지만 오늘 내가 살아갈 (경제적인 면)도 중요하기 때문에 고민이 된다” 등

(5) 방법론적 특징과 평가

□ 방법론적 특징

- 일본의 에너지정책 공론조사(숙의여론조사)는 상당히 정부주도적인 특성을 가짐
- 매우 복잡한 기관과 위원회가 설립되어, 형식적·절차적 특징을 보임
- 공론조사(숙의여론조사) 뿐 아니라 의견청취회와 온라인 의견조사를 통하여 보다 다양한 의견을 반영함
- 공론조사(숙의여론조사)의 경우 6,849명 중 3천 명을 무작위 추출하여, 약 2만 명을 1차 대상으로 하는 한국에 비해 숫자가 적음. 숙의 토론과정에 참석하는 인원도 285명으로 한국의 절반 정도임

□ 평가

- 20일도 되지 않는 공론조사(숙의여론조사) 기간
 - 시나리오 제시가 예정보다 지연됨에 따라 학습 및 숙의 기간이 한 달도 되지 않음. 공론화 준비과정에는 1년 이상 소요되었으나, 참여자 선정부터 숙의 과정이 20일 이내에 마무리 되어, 참여자들이 충분히 학습하고 숙의했다고 보기 어려움
 - 당시 국가전략실 기획조정관은 공론조사(숙의여론조사) 실시에 대해 “당시 시나리오를 정하는 것만으로도 고생해(국민 의견 수렴) 방식에 대해 논의를 할 생각을 하지도 못했다.” 고 함(이대연·김유정, 2017: 16)
 - 시나리오 제시가 늦어진 이유에 대해 정치적 의도가 있는 것이라는 의혹 제기
 - 2011년 12월 방침에서는 시나리오 제시를 봄에 할 것이라 예상했으나, 실제로는 예정보다 대폭 지연된 2012년 6월 말 제시됨. 당시 민주당(집권당) 당 대표 선거가 9월 말로 예정되어, 정부는 그 전에 국민적 논의를 끝내고 전략을 결정하고자 하는 정치적 의도가 있었다고 함(이대연·김유정, 2017: 16)
- 시나리오 오류
 - 2013년 9월 14일 발표한 ‘혁신적 에너지·환경 전략’은 원전 제로를 제창하고 있지만, 실제 내용은 2030년을 기준으로 보면 15% 시나리오에 가까운 것이라는 언론 및 기관의 지적이 있음(이대연·김유정, 2017: 16)

- 3가지 선택지 설정에 참여한 기본문제조사위원회의 미무라 아키오 위원장은 2012년 9월 20일자 도쿄신문과의 인터뷰에서 “정부의 최종 전략은 '2030년대에 원전 제로'라는 표현만 빼면 2030년 시점의 원전의존도 15%안의 내용이다.” 라고 함(이대연·김유정, 2017: 17)

○ 정권교체로 인한 공론조사(숙의여론조사) 결과 반영 반복

- 공론화를 통해 결정된 제로 시나리오와 정부에서 발표한 전략의 내용이 다소 상이함. 따라서 정부가 공론조사(숙의여론조사) 결과를 수용했다고 밝혔으나 실질적으로는 공론조사(숙의여론조사) 결과를 참고용으로만 사용하였다는 지적이 있음(이대연·김유정, 2017: 16)
- 2012년 말 민주당 정부는 공론화 결과를 정책에 반영하여 원전제로를 선언하였으나 2013년 말 아베의 자민당 정부가 들어서면서 에너지정책은 급격히 바뀌어 원전 회귀로 돌아섰음(이대연·김유정, 2017: 17)
- 아베 정권은 2014년 4월 원전 재가동 방침을 명기한 에너지 기본계획을 각의 결정함. 2015년에는 2030년 총발전량의 비중을 원자력 발전 20~22%, 석탄화력 26%, 재생가능 에너지 22~24%로 목표를 재설정함. 이에 따라 센다이 원전을 시작으로 2017년 7월까지 원전 5기가 재가동됨(동아일보, 2017. 7. 29)
- 결과적으로 일본의 에너지 정책 공론화 결과는 무용지물이 되었음(이대연·김유정, 2017: 17)

○ 공론조사(숙의여론조사) 과정의 의의

- 공론조사(숙의여론조사) 결과 반영이 반복되었다는 평가도 있으나, 과정에 대한 평가는 다름
- 진행 과정에 대한 사전 조율이 잘 됐던 공론조사(숙의여론조사)임. 공론화 진행을 맡은 산하 위원회가 공정성과 팩트체크 작업을 잘 했으며, 6개월이라는 충분한 준비 기간, 그리고 정책에 잘 반영하려고 했던 정부의 의지가 복합적으로 작용했음(김춘석, 2017)
- 정책 집행 여부를 떠나 공론조사(숙의여론조사) 결과가 각의 결정에까지 반영된 것 자체가 정책결정을 위한 하나의 통로로 인정됐다는 것이어서 그것만으로도 충분히 중요한 의미가 있음(하동현, 2017)

3. 시사점

1) 몽골 공론조사(숙의여론조사) 사례의 시사점

○ 한국 공론화 법제화에 대한 시사점

- 공론화 제도를 규정하는 통일성 있고 안정적인 제도적 기반 없이 필요할 때마다 단발적으로 공론화를 시도한다면 여러 측면에서 혼란이 야기되기 쉽고 공론화의 효과를 담보하기 어려울 수 있음(박재근 외, 2014: 252)
- 몽골은 공론조사(숙의여론조사)법 제정을 통해 개헌의 법적 정당성을 확보했고, 시민참여를 법에 명시함으로써 졸속개헌 재발 방지 및 민주성 강화라는 결과를 얻음
- 한국의 경우도 공론화 제도의 근간이 되는 법제적 장치가 필요함(채종현 외, 2018: 24)

2) 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사)의 시사점

- 원전의 공사 중단이 아닌 에너지 정책이라는 거시적인 주제라는 점과 공론화 준비기간이 충분히 있었다는 점에서 우리나라의 원자력 발전 관련 공론화 상황과는 다른 면이 있음(하동현, 2017)
- 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사) 사례를 통해 시행방법 측면에서 참조할 점이 있고, 공론조사(숙의여론조사) 결과에 대한 정부의 적극적 태도가 중요함을 인식할 수 있음

3) 종합

- 개헌, 에너지 정책은 관련 분야의 전문성이 높고 복잡한 사안이나 국민적 관여 또한 높음. 이와 같은 주제에도 공론조사(숙의여론조사)를 적용할 수 있음을 보여주는 사례임
- 공론조사(숙의여론조사)의 성패는 최종적으로 정책 반영 여부가 중요함

- 몽골의 경우, 공론조사(숙의여론조사) 결과가 정부와 집권여당의 예상과 다른 결과가 나왔음에도 불구하고 수용함. 이를 통해 국민의 수용성이 높고, 숙의 민주주의 발전에 기여함
- 일본의 경우, 세심하게 설계된 공론조사(숙의여론조사)를 통해 결과를 도출했으나 정권 교체로 인해 정책반영이 반복됨. 이로 인하여 공론조사(숙의여론조사)에 대한 평가가 뒤바뀌게 됨
- 공론조사(숙의여론조사)의 결과를 정책에 적극적으로 반영하려는 의지와 태도가 매우 중요함

○ 법제화가 중요함

- 공론조사(숙의여론조사) 결과가 정책에 반영되기 위해서는 법제화가 중요함. 정권교체 및 소수 권력자의 이해관계에 따라 국민이 결정한 사안이 무시되는 것은 민주주의 후퇴를 가져오며, 국민참여와 참여효용성을 저하시킴
- 법제화를 통해 절차적·법적 정당성 확보할 수 있음
- 법제화를 통해 예상되는 문제를 선제적으로 예방할 수 있음. 몽골의 경우 졸속 개헌으로 인한 논란이 약 20여 년 간 지속됨. 개헌 시 공론조사(숙의여론조사)를 하도록 법제화함으로써 향후 동일한 문제가 발생되지 않도록 사전에 방지함

○ 특정 기법 법제화 사례를 통해 공통 요인 참조 가능

- 일반적으로 특정 기법을 법제화하지 않는데 반해, 몽골은 ‘공론조사(숙의여론조사)’라는 특정한 기법을 법제화한 사례임. 그러나 내용을 살펴보면 해외 여러 나라의 공론화관련 법과 맥을 같이 하고 있음. 이를 통해 법제화를 한 국가들에서 공통적으로 중시하고 있는 요인을 파악할 수 있음

제3절 공론조사(숙의여론조사) 매뉴얼

1. 준비-기본 고려사항

□ 조직역량 점검

○ 법적 지위 확보

- 공론조사(숙의여론조사) 결과가 정책 결과에 반영될 수 있도록 법적 지위를 확보해야 함(채종현 외, 2018: 64)
- 공론화 운영 및 관리 기구의 권한과 의무 명확화 필요

○ 예산 및 자원 확보

□ 공론화의 목표와 목적 설정

○ 의제 검토

- 공론화 하고자 하는 의제가 공론화에 적합한 것인지에 대한 검토
- 예, 전문적 견해가 중요한 의제의 경우 공론조사(숙의여론조사)에 부적합(채종현 외, 2018: 63)

○ 도입 시기 확인

- 갈등의 사전 예방에 초점을 둘 것인지, 갈등의 사후 해결에 초점을 둘 것인지 목적 명확화

□ 공론화 의제 제안(채종현 외, 2018: 190)

○ 공론화는 공론화 제안권자가 공론화선정위원회에 의제를 제안함으로써 시작

○ 공론화제안권자는 국가적으로 중대한 사안에 대한 공론화 제안에 있어 국민의 의견을 대표할 수 있도록 대의기관인 중앙정부, 지방정부, 입법부와 일반국민 등으로 구성

- 정부부처 포함 각 기관의 갈등관리심의위원회 의결, 갈등관리정책협의회 의결, 시·도

지자체장 건의, 시·도의회 의결, 국회 상임위 의결 등

○ 공론화 제안 의제 정보 수집

- 공론화 제안이 있는 후 2개월 내 공론화 여부 심의를 위한 정보 수집
- 공론화 여부를 심의하기 위해 공론화선정위원회는 의제 관련 정보를 수집 할 필요가 있음
- 이 같은 정보에는 사업 또는 정책의 현 상황, 사회경제적 수반 문제, 추정비용, 이해관계자 등 의제별로 다양하게 존재할 수 있음
- 공론화선정위원회는 소관 중앙부처에 이 같은 정보를 요구할 수 있으며 필요시 관계자 의견 청취 또는 현장 조사를 수행할 수 있어야 함

○ 제안 의제 공론화 여부 결정

- 공론화선정위원회는 2개월 내 제안 의제 공론화 여부 결정
- 정보수집이 완료되면 공론화선정위원회는 수집된 정보를 토대로 제안된 의제의 공론화 여부를 심의하고 의결해야 함

□ 공론화 위원회 구성

- 해당 의제에 대한 공론화가 결정되면 공론화선정위원회는 실제 공론화를 이끌어 나갈 공론화위원회를 조직해야 함
- 공론화 결정 후 1개월 내 공론화위원회 조직(채종헌 외, 2018: 191)
- 공론화위원회 선정 고려사항
 - 위원의 중립성 고려
 - 공론화위원회 구성의 편파성 논란이 쉽게 제기됨
 - 공론조사(숙의여론조사) 사안에 대한 지지 및 반대 입장을 가진 위원의 비율 조정이 중요
 - 위원장 선출과정의 민주성 확보
- 운영계획 및 공론화위원회 운영세칙 확정

□ 실행팀 구성

○ 공론화지원단 구성

- 공론화위원회 업무의 효율적 지원을 위해 설치
- 공론조사(숙의여론조사) 결과의 후속조치 수행
- 관계부처 공무원 등으로 구성

○ 공론조사(숙의여론조사) 수행기관 선정

- 공론조사(숙의여론조사) 수행기관의 역할 규정
- 공론조사(숙의여론조사)용역 공고 및 업체 선정

2. 디자인

□ 구체적 방식 선정

- 공론조사(숙의여론조사) 방법은 한 가지가 아니며 변형을 통해, 해당 목적에 맞게 활용할 수 있음(이준웅, 2017)
- 공론조사(숙의여론조사) 방식은 여러 장점이 있으나, 현재까지 추진된 한국의 사례는 졸속 추진, 책임회피 우려, 찬·반 승부를 가르는 도구로 왜곡되어 사용되었다는 비판이 있음(이강원·김학린, 2020: 5)
- 획일적 신고리 모형 적용이라는 비판도 빈번히 제기되고 있으므로, 공론조사(숙의여론조사) 방식을 선택할 경우 해당 사안에 맞는 맞춤형 설계 필요
- Fishkin의 공론조사(숙의여론조사), 한국형 시민참여형조사 등이 가능함

□ 자문위원회 및 검증위원회 구성

○ 자문위원회 구성

- 자문위원회는 결정권한에 관한 최종적인 책임이 기관장 한 사람에게 집중되어 있는 정부부처조직과 다르게 결정권한이 모든 위원에게 분산되어 있는 합의제 방식의 조직유형(김석호 외, 2017: 38)
- 위원회에 상정되는 안전에 관한 자문을 구하기 위하여 전문지식 및 경험이 있는 사람 중 자문위원 위촉
- 자문위원 회의 참여 및 의견 청취

○ 검증위원회 구성

- 공론화위원회 출범과 동시에 검증위원회도 독립적 위상을 가지고 출범시키는 것이 적절하다는 의견 있음(김석호 외, 2017: 63-64)
- 조사와 숙의과정의 절차적 정당성 확인 뿐 아니라, 공론화위원회 활동과 공론조사(숙의여론조사) 전반에 대한 평가 및 제언을 하는 것이기 때문임(김석호 외, 2017: 63)

공론조사(숙의여론조사) 창시자인 Fishkin의 자문을 받을 것인가?

- 2017년 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)는 Fishkin 교수의 상표권을 구입하거나 자문을 요청하지 않았음. 이에 대해 조선일보, 이준웅 서울대 교수 등이 비판한 바 있음(주간조선, 2017. 8. 20)
- 상표권 구입은 공론조사(숙의여론조사) 창시자인 Fishkin 교수와 CDD센터에 상표권을 구입하여 사용료를 지급하는 조건으로 자문을 받는 것임(주간조선, 2017. 8. 20)
- Fishkin 교수의 자문을 받아야 한다는 입장은 한국에서 공론조사(숙의여론조사) 관련 연구가 부족하고 공론조사(숙의여론조사) 전문가가 없으며, 방법의 창시자에게 자문을 받으면 문제에 부딪혔을 때 해결이 용이하다는 점을 지적했음(주간조선, 2017. 8. 20)
- 신고리 5·6호기 공론화위원회는 이에 대해 상표권을 구입할 경우 Fishkin 교수의 조사방식과 절차를 따라야만 하는데, 신고리 5·6호기 건설여부와 관련한 공론조사(숙의여론조사)는 기존의 공론화 기법을 참고하되 한국형 공론화 기법인 ‘시민참여형조사’라고 설명함(주간조선, 2017. 8. 20)
- Fishkin의 방식이 절대적인 것이 아니라 공론조사(숙의여론조사)의 한 범례일 뿐이며, 우리나라는 우리나라의 실정에 맞추어 보완할 부분을 고려해 설계한 후 진행하는 것이 적절하다고 보았음(한겨레, 2017. 8. 20)
- Fishkin 교수의 입장에 대해 주간조선과 한겨레가 동일한 날짜인 2017년 8월 20일 인터뷰를 올림. 주간조선은 이메일 답변 인터뷰로 전체 기사의 20% 가량이 Fishkin 교수의 입장이고, 한겨레는 Fishkin 교수의 연구실에서 면대면 인터뷰를 진행하였고, 전체 기사의 95% 가량이 Fishkin 교수의 발언 인용임
- 주간조선은 배용진 기자의 입장을 중심으로 Fishkin 교수를 패싱(passing)했다고 봄(주간조선, 2017. 8. 20). 반면 한겨레의 경우 Fishkin 교수의 발언을 그대로 인용했으며, Fishkin 교수는 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)에 대한 자문을 요청하지 않은 데 대해 불쾌감을 표현하지 않았고, 한국의 공론조사(숙의여론조사) 연구자가 충분히 도울 수 있을 것이라고 함(한겨레, 2017. 8. 20)
- 현재는 한국에서 공론조사(숙의여론조사)와 다양한 공론화 방법이 진행되었고, 관련 연구자와 실무 경험을 가진 전문가가 많아졌음. 따라서 공론조사(숙의여론조사) 전문가가 없다는 지적이 제기될 가능성이 낮아졌으며, 공론조사(숙의여론조사) 창시자인 Fishkin 교수 패싱 논란이 재기될 가능성이 낮아졌음
- 그러나 공론조사(숙의여론조사)의 창시자인 Fishkin 교수가 활발한 자문활동 중이기 때문에, 공론조사(숙의여론조사) 시행 시 Fishkin 자문에 대한 문제제기가 있을 수 있음을 인지할 필요가 있음

출처: 주간조선(2017. 8. 20), 한겨레(2017. 8. 20).¹⁴⁾

□ 이해관계자 분석

- 공론화 의제의 이해관계자 파악
- 이해관계자 소통협의회 구성

14) 주간조선. (2017. 8. 20). 공론조사 제대로 가고 있나.

<https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/chosun-kr.pdf>

한겨레. (2017. 8. 20). 공론조사 창안자 “원전 공론화, 시민에 충분한 정보량이 관건.

<https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/naver-fishkin.pdf>

- 공론조사(숙의여론조사) 사안에 대한 이해관계자의 대립이 첨예한 경우 이해관계자 소통협의회 구성 가능
- 이해관계자 소통을 통한 신뢰 확보, 진행과정에서 순응도 확보(김석호 외, 2017: 62)

□ 참여자 선정

○ 선정기준

- 대한민국 국적을 가진 만 19세 이상의 국민
- 미래세대 공론화의 경우 만 19세 미만도 참여 가능
- 선정 과정의 국민의 대표성 확보가 중요함

○ 선정방식

- 공론조사(숙의여론조사) 사안에 대해 일반 국민의 의사를 확인하기 위해 확률추출(probability sampling)을 통해 1차 조사 실시
- 일반적 1차 여론조사에서 나타난 일반 국민의 사안에 대한 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여, 대표성을 갖는 토론 참여자의 표본 추출
- 1차 조사의 표본을 공론조사(숙의여론조사)에 참여하도록 유도
- 특별한 표본 추출 과정 없이 공론조사(숙의여론조사) 참여를 희망하는 사람들은 숙의과정에 참여할 수 있음

○ 표본 추출 및 선정

- 지역, 성별, 연령을 고려하여 4배수 가량 선정
- 최종적으로 공론조사(숙의여론조사) 의제에 대한 의견, 인구통계학적 특성을 고려해 약 550명 선정
- 참여자 표본 추출 중요(Fishkin, 2017)

끊이지 않는 대표성 논란

- 공론조사(숙의여론조사)는 많은 수의 표본을 대상으로 하므로, 대표성을 확보할 수 있는 것이 다른 방법에 비해 강점으로 꼽힘. 그럼에도 불구하고 500여명의 인원이 대표성이 적다는 학계 및 언론의 지적이 끊이지 않음
 - 대표적 공론조사(숙의여론조사) 사례라 할 수 있는 신고리 5·6호기 공론화부터 지속적으로 시민참여단
-

의 대표성에 대해 의문을 제기하는 시각이 있음(김석호 외, 2017: 2)

- 그 이유를 통계적으로 살펴보면, 다음의 세 가지를 들 수 있음
 - 첫째, 국내 여론조사 응답률은 평균 5-10%에 그침(양승찬, 2016; 이택수, 2016). 따라서 응답률이 10%이라고 상정하더라도, 최초 조사대상자 2만 명을 확보하기 위해서는 20만 명 접촉이 필요할 수 있어 매우 심각한 표본선택 편향이 발생할 가능성 있음
 - 둘째, 시민참여단 선정 단계에서 2박3일간 숙박이 요구되고 국민적 관심이 과도하게 높아진 상황이라는 점이 큰 부담으로 작용하게 될 가능성이 높아, 최종 선정된 500명에서도 2차적인 표본 선택 편향이 발생 가능성 높음. 실제로 이 과정에서 선정률을 가령 10%로 상정하면, 이미 전체 응답률이 1% 수준임을 인정할 수밖에 없음
 - 셋째, 토론회를 참여했다 하더라도 토론회 참여 과정에 대한 불만 혹은 부담으로 인해 중도 탈락할 가능성 존재함. 따라서 최종적으로 남는 350-500명 시민참여단에도 추가적인 표본 선택 편향이 존재. 이 생존률을 80%로 상정한다면 전체적으로는 약 0.8% 정도의 매우 낮은 응답률이 될 가능성 높고 문제제기 가능성이 농후함
 - 따라서, 현실적으로 시민참여단 구성의 대표성을 사회과학적으로 담보하기 어려움(박형준·주지예, 2019: 35)
 - 시민참여단 조사결과만 보고할 경우, 언론 및 반대단체 등의 비판을 유발하여 사회적 갈등을 증폭시킬 수 있음. 언론사 및 대립 단체에서 동일한 방향으로 대표성있는 표본을 대상으로 조사를 실시하여 반박할 가능성도 존재함(박형준·주지예, 2019: 35)
-

□ 자료 준비

- 참여자에게 제공한 자료의 충실성이 공론조사(숙의여론조사) 성패 좌우(Fishkin, 2017)
- 일반인이 쉽게 이해할 수 있도록 서술
- 균형있는 토론이 가능하도록 찬반입장 동등하게 기술
- 제공하는 정보와 자료들의 사실관계 정확성 검토
- 다양한 쟁점이 충분히 포함되었는지 여부 확인
- 단, 너무 많은 정보로 혼란을 주지 않도록 해야 함(채종현 외, 2018: 64)
- 예, 사용후핵연료 공론화 과정 중 ‘지지 입장위주로 자료가 구성되었으며, 반대 입장의 자료가 누락되었음’ 으로 인한 참여자 불만 제기

□ 피실리테이터 선정

- 공론조사(숙의여론조사) 과정의 집단토론을 원활히 이끌 수 있는 사람을 선정하며, 의제 및 진행에 대하여 사전 교육 실시
- 공론화 검증 시 퍼실리테이터의 역량 격차 및 역량 부족이 가장 빈번하게 지적됨
- 사례. 퍼실리테이터가 의제에 대한 이해가 전무한 경우
 - 참여자, 한국은 핵이 없는데 왜 우리가 핵에 대해 의논해야 하죠?
 - 퍼실리테이터, 오후에 질의응답 시간이 있으니 그 때 직접 물어보세요.

□ 일정 점검

- 공론조사(숙의여론조사)는 일반적으로 6개월을 가정함(Fishkin, 2017)
- 실질적 공론화 진행은 6개월까지 가능(채중헌 외, 2018: 191)
 - 원칙적으로 공론화는 4개월 안에 종료하여야 함(채중헌 외, 2018: 191)
 - 다만, 특별한 사유가 있을 경우 공론화선정위원회 의결을 통해 2개월 더 연장할 수 있음(채중헌 외, 2018: 191)

6개월보다 짧게 진행하면 안 될까?

- 6개월의 기간 준수보다 공론조사(숙의여론조사) 준비가 얼마나 되었는지가 공론화 성패를 결정함(Fishkin, 2017)
 - 2006년 이탈리아 라치오 주의 ‘보건정책 및 예산에 대한 공론조사(숙의여론조사)’는 6주 만에 끝났음
 - 한국의 경우, 2017년 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)의 경우 3개월 동안 진행되었음. 이로 인해 숙의기간이 짧았다는 지적이 있음(김석호 외, 2017: 3)
 - 갈등의 성격 등을 무시하고 3개월이라는 짧은 시간 동안 진행하는 경우, 공공기관의 정책 결정과정에서 ‘정당화 이벤트’라는 비난을 태생적으로 받을 수밖에 없음. 3개월 또는 6개월 등의 기간보다 이해관계자와 일반 시민의 관계, 공론화 목적을 종합적으로 고려해야 함(이선우, 2020: 14)
-

3. 공론조사(숙의여론조사) 실행

□ 숙의과정 진행

○ 숙의과정이 이루어지기 전

- 공론조사(숙의여론조사) 참여 의사를 밝힌 사람에게 찬반 양측의 균형 잡힌 정보가 담긴 자료집 송부
- 자료는 참여자뿐만 아니라 언론과 참관단에게도 제공
- 웹에 게시하여 국민적 관심 확보 가능

○ 공론조사(숙의여론조사) 당일

- 참여자들은 무작위로 소그룹에 배치
- 숙의과정 전에 제공된 자료를 근거로 해당 사안에 대해 토의
- 토의의 결과로 나온 질문들을 정리
- 본회의(plenary sessions)에서 해당 사안에 대해 전문가 패널에게 질문
- 공론조사(숙의여론조사) 동안 소그룹토의와 본회의를 번갈아 가며 진행

○ 1차 여론조사와 동일한 질문으로 2차 여론조사 진행

- 최종적으로 정책이슈에 대한 토론 참여자의 인식 또는 의견 조사
- 숙의과정을 거친 후, 참여자들이 해당 사안에 대한 지식을 습득하고, 의사를 변경하는 등의 숙의효과가 있었는지는 확인
- 공론화 의제에 대한 최종 의사결정(안) 도출

□ 온라인 공론조사(숙의여론조사) 시 고려사항(Lukensmeyer & Torres, 2006: 39)

○ 접근성 지원

- 인터넷 지원: 와이파이 기기 지원
- 스마트 디바이스 지원: 데스크톱 컴퓨터, 태블릿 등
- 온라인 기기 친숙성을 고려하여 교육 및 기술지원

○ 음성 사용 지원

- 화상회의를 통해 음성 참여 지원
- 텍스트로 의견을 취합 시, 연령, 기기사용 숙련도 등에 의한 차이 발생될 수 있음을 고려

□ 보강 프로그램 진행

○ 시민참여단이 아닌 국민을 위한 프로그램 시행

- TV 토론회 개최
- 서울, 광주, 대전, 울산, 부산 등의 지역에서 지역 공개토론회 개최
- 고등학생을 대상으로 한 미래세대 워크숍(토론회) 개최

□ 결과분석 및 보도

- 방송사를 통한 본회의 실시간 방송
- 공론조사(숙의여론조사)가 끝난 후, 편집 없이 방송 가능
- 언론 보도자료 배포

4. 결과정리 및 보고

□ 자료 정리 및 제공

- 분임토의 녹취 파일, 동영상, 공론조사(숙의여론조사) 자료 등 관련 자료들을 취합 정리
- 공론화지원단은 결과보고서 작성을 위해 공론화위원회 및 검증위원회에 자료를 제공해야 함
 - 공론화위원회 및 검증위원회 요청 자료 목록 취합
 - 요구될 수 있는 자료는 다음의 표 내용 참조
 - 파일로 제공한 자료, 열람자료, 온라인 학습 및 숙의 자료, 각종 자료집 등 제공

[표 2-3-9] 제공자료(예시)

영역	자료
법·제도	• 공론화위원회 논의 관련 의사 속기록
	• 공론화위원회 논의 관련 국무회의 회의록
	• 공론화위원회, 의원 선임과정에 관한 자료
	• 공론화위원회 지원단 조직·인사
	• 공론화위원회 및 지원단 모든 결제서류
	• 공론조사(숙의여론조사) 내규 및 회의록
	• 공론조사(숙의여론조사) 순회토론회 개최관련 자료
	• 자문위원회, 소통분과위원회 구성, 정보, 설립근거, 회의록
	• 공론조사(숙의여론조사) 관련 설문지 작성자 정보
	• 공론조사(숙의여론조사) 설계를 위한 외국제도 벤치마킹 정책자료
조사	• 20,000명의 추출 및 숙의대상 추출 및 측정 과정 기술보고서
	• 20,000명 조사를 위해 사용한 전화번호 리스트 및 분포
	• 20,000명 조사 결과 데이터

영역	자료
	<ul style="list-style-type: none"> • 최종 500명 조사 결과 자료
숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 오리엔테이션 당일 전문가 발표 자료 및 녹취록 • e-learning 동영상 강의 자료 일체 • e-learning 사이트 참여자 활용 데이터 • 공론조사(숙의여론조사) 당일 전문가 토론 자료 일체 • 공론조사(숙의여론조사) 당일 전문가 토론 녹취록 • 모더레이터 오리엔테이션 교육자료 일체 • 모더레이터 오리엔테이션 동영상 • 시민참여단 구성에 대한 사회·인구학적 통계자료 • 각 분임토의 구성원에 대한 사회·인구학적 통계자료 • 전체 분임토의 녹음파일/녹취록 • 분임토의에서 제기된 모든 질문의 목록 • 종합토론회 전문가 질의·응답 세션 녹음파일/녹취록
소통	<ul style="list-style-type: none"> • 공론화위원회 명의를 보도자료 • 공론화위원회 출범 후, 발간된 제반 자료집 전체 • 시민단체들이나 각 주체들과 공론화위원회 사이의 교환문서 • 공사 재개 측과 중단 측 관계자들의 회의록 • 공론화위원회 홈페이지 Q&A 방에 대한 접근권 • 시민참여단 Q&A 방에 대한 접근권 • 시민참여단 숙소배정 정보
공통	<ul style="list-style-type: none"> • 공론화위원회 출범 이후 작성한 분과별 주간 상세 일정 및 계획 • 사업자로 선정된 한국리서치 사업계획서 • 공론화위원회, 지원단, 자문위원회, 검증위원회, 공사 중단과 공사 재개 측을 포함한 전체 조직도 • 공론조사(숙의여론조사) 설문지(1차 ~ 4차)

자료제공 고려사항

신고리 5·6호기 자료 비공개 원칙

- 신고리 5·6호기공론화지원단은 원자료 비공개 원칙에 따름
 - 원자료를 특정한 장소에서 공론화지원단 참관 하에 열람하고, 검증보고서에 포함되는 내용만 분석하도록 관리
 - 광화문에 위치한 공론화위원회 사무소, 서울대 사회발전연구소 회의실(검증단장 사무실)로 제한
 - 공론화지원단 조사팀의 관리 하에 시행사 노트북을 통해 자료 분석함. 분석 자료는 공론화지원단 확인 후 파일로 제공
 - 제한적 자료 접근으로 인하여 평가 및 검증 어려움
 - 수집된 모든 자료를 일반 국민에게 가감없이 공개해야 한다는 비판 제기. 정보공개는 공론조사(숙의여론조사)의 투명성을 높이고 정책결정에 대한 국민의 수용성을 높임(김석호 외, 2017: 172)
-

□ 결과 보고서 작성

- 공론화 종료 후 1개월 내 결과보고서 작성 및 발표(채종현 외, 2018: 191)
- 검증보고서는 공론화 종료 후 약 2개월 소요

□ 결과 반영

- 공론화 결과 통보 후 2개월 내 소관 중앙행정기관의 결과 반영 내용 발표(채종현 외, 2018: 192)
- 현실적으로 공공토론 결과 중 수용 가능한 것은 부분적으로 동의할 수 있고 특정 부분은 절충하여 수정이 필요한 경우도 있을 것임(채종현 외, 2018: 192)
- 소관 중앙행정기관은 공론화 결과를 충분히 검토하여 어떻게 공론화 결과를 반영하여 사업 또는 정책을 수립할지를 결정해야 함(채종현 외, 2018: 192)

5. 평가

□ 스탠포드대학교 숙의민주주의센터(CDD)의 기본원칙

- 공론조사(숙의여론조사)를 개발한 CDD의 원칙에 따라 결과 평가 가능

□ 공론화 평가

- 공론조사(숙의여론조사) 결과에 대해 다차원적으로 평가함
- 검증위원회의 공론조사(숙의여론조사) 평가 기준

[표 2-3-10] 공론조사(숙의여론조사) 평가 기준

차원	내용
법·제도	<ul style="list-style-type: none"> • 공론화위원회 및 공론조사(숙의여론조사) 제도 도입 절차와 과정의 합법성과 민주성 • 공론화위원회 지원단 설립과 운영의 법적 근거 • 공론화위원회 지원단 운영과정 • 공론조사(숙의여론조사)과정의 절차적 적법성 • 갈등해결 기제로서 공론조사(숙의여론조사)제도에 대한 효과성과 효율성 • 공론조사(숙의여론조사)의 기능과 한계 • 공론화위원회 구성과 역할이 효과적인지 여부
조사	<ul style="list-style-type: none"> • 조사과정의 공정성과 객관성을 모니터링 • 조사 과정에서 사업단 진행의 공정성과 객관성 모니터링 - 사업단회의 참석 모니터링 • 조사 의제 도출과 선정 검토, 조사 문항 검토 및 의제 선정 과정 • 조사 절차와 운영규칙의 객관성과 공정성 • 조사 백서/보고서의 객관성 검증과 의견 제시 • 조사 과정, 기본규칙과 절차 관리, 결과해석의 객관성과 공정성 여부
숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여단의 기초정보와 배경지식으로 사용되는 사전자료집 숙지 여부 • 찬·반 의견과 정보에 있어 균형 있는 분배가 이루어졌는지 여부 • 시민참여단이 과학기술 및 전문분야에 관한 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 사전자료집이 구성되어 있는지 여부 • 시민참여단 토론회 참여에서, 전문가 토론, 소그룹 토론, 전문가와의 질의·응답 절차의 객관성, 전문성, 공정성

소통	<ul style="list-style-type: none"> • 대국민 소통 행사일정, 홈페이지 운영, 홍보 활동의 효율성과 의견반영이 잘 이루어지고 있는지 여부 • 소통의 주체인 공론화위원회, 시민참여단, 시민사회단체 및 학회, 언론, 일반 국민 사이의 소통의 효과성과 공정성 • 사전자료집의 내용이 각 주체들의 의견을 공정하게 반영하고 있는지 여부 • 공개토론회 및 TV 토론회 과정 평가 • 시민참여단 Q&A 운영과정의 적절성과 효과성 평가 • 보도자료 및 언론보도 검토 • '이해관계인'과의 소통과정의 합리성과 공정성
----	---

출처: 김석호 외, 2017: 7

○ 공론조사(숙의여론조사)의 주요 평가지표를 도표로 정리하면 다음과 같음(조경훈 외, 2019: 33)

[표 2-3-11] 공론조사(숙의여론조사) 평가지표

분야	평가대상	평가지표
법제도	근거법	독립성, 타당성
	조직구성	공정성, 전문성
	조직운영	투명성, 효율성
조사	시민참여단(표본)	대표성
	설문문항	타당성
숙의	숙의자료집	객관성, 공정성
	분임토의	효과성, 공정성
	모더레이터	전문성, 공정성
소통	소통구조	효과성, 효율성
	소통행위	참여성, 대응성

출처: 조경훈 외, 2019: 33

제4장 시민배심원제

제1절 개요와 특징

제2절 시민배심원제 사례분석

제2절 시민배심원제 매뉴얼

제4장 시민배심원제

제1절 개요와 특징

1. 시민배심원제 개요

1) 정의

- 특정 지역(국가)에서 인구통계학적 대표성을 갖도록 무작위 추출된 소규모 집단이 공공기관으로부터 의뢰 받은 사회적 논란이 되는 특정 정책 쟁점에 대해 사실과 증거에 입각한 숙의를 통해 공동으로 집단적 평결이나 권고안을 생산하는 것으로 정의할 수 있음¹⁵⁾
 - 이러한 정의는 시민배심원제를 의뢰한 정책결정자에게 오염되지 않은 여론의 강도를 파악하여 정책에 반영할 수 있게 해줌
 - 일반시민의 계발된(informed) 의견을 직접적으로 전달받을 수 있게 해줌
- 선행연구들은 시민배심원제에 대한 다양한 정의를 제공
 - 광의로 정의하면, 숙의적 의사결정의 한 모델로서 정책과정에 무작위 추출된 일단의 일반시민을 참여시켜 숙의를 통해 합의적 결정을 이끌어 내는 것
 - 선발된 일반시민이 정부의 의사결정과정에 참여하여 결정에 영향을 줄 수 있는 혁신적 수단(newDemocracy Foundation: newdemocracy.com.au)
 - 숙의적 미니퍼블릭(mini-public)의 한 형태로, 무작위 선발된 소규모 시민집단이 부여받은 정책쟁점을 숙의하여 의뢰 기관에 권고안을 제출하는 것. 배심원단은 구체적인 질문에 답변을 하여, 권고사항을 상세히 열거한 보고서를 제출하는 것(Participedia: participedia.net)
- 시민배심원제의 실시 이유
 - 정부는 정책을 통해 국민 모두에게 봉사하기 위해 존재
 - 사회가 복잡하게 분화되면서 정책 쟁점 역시 복잡하게 됨

15) 의뢰 기관의 관점에서 협의적으로 재정의

- 공적 이해의 수호자로서 정책결정자는 다양한 갈등적 이해관계를 조절해야 함
- 그러나 정책결정자들은 많은 경우 국민이 정책 쟁점에 대해 무엇을 하기 바라는지 정확히 알지 못할 때도 있음
- 대개의 경우 정책결정자는 소수의 전문가, 핵심 이해당사자, 로비스트의 입장을 듣거나, 여론조사를 통해 일반국민의 의견을 전달받아 정책을 결정
- 그러나 문제가 되는 것은 이러한 의견이나 입장이 국민의 진정한 일반 의지의 표현이냐에 있음
- 그래서 시민배심원제는 이러한 국민의 진정한 일반의지를 파악할 수 있는 수단으로 활용됨

□ 시민배심원제 공론화의 구성요소

○ 자문위원회

- 자문위는 관련 쟁점에 정통한 4~10여명의 인사로 구성
- 다양한 시각과 의견을 대변하는 것이 바람직 함
- 공론화 추진 시 쟁점의 핵심 측면을 밝혀내는데 있어 공론화 수행 기관을 자문
 - 정보(자료집), 아젠다 개발, 증인 선발 등
- 공론화 전체 과정을 감독
 - 특히 공론화의 진정성과 공정성에 초점
 - 공론화 결과에 영향을 주어서는 안됨
 - 공론화 전체 과정에 대해서 어떤 편견을 가져서도 안됨
- 자문위원은 공론화에 자문을 할 수 있으나, 어떤 결정을 하는 것은 아님
 - 결정은 공론화 발주처나 자문단이 아닌 수행 주체가 함
 - 예를 들어 제퍼슨 센터가 수행하는 공론화에 자문을 할 수 있지만, 그 결정권은 제퍼슨 센터가 가짐
- 공론화의 계획 단계부터 다양한 시각을 가진 인사들을 참여시킴으로써, 최종 아젠다 셋팅 및 증인 목록이 적절성을 갖게 됨

○ 배심원단의 무작위 선발

- 배심원단 무작위 추출은 시민배심원제의 핵심 구성요소 중의 하나임
- 다른 공론화 기법과는 차별성을 가짐
- 여론조사 회사에 의뢰

- 1차로 응답자의 성향과 인구통계학적 정보 수집
- 공론화 참여의사 밝힌 응답자에게 공론화, 추진 기관(제퍼슨센터), 발주기관에 대한 추가 정보 제공
 - 차후에 선발할 배심원이 되기 위한 배심원단 풀이 됨
- 무작위 추출 배심원단 풀은 일반 시민을 대표하는 배심원단을 구성하는 중요한 첫 단계임

○ 배심원 선발

- 사회적 대표성을 갖는 배심원단 구성은 시민배심원제의 독창적 특징이자 핵심적 구성요소임
- 그래서 사회를 대표하는 배심원단의 정교한 구성은 많은 핵심적 변수와 단계를 고려해야 함
 - 인구통계학적 변수: 연령, 성, 교육, 인종, 지역 등
 - 성향 변수: 쟁점에 일반적 태도를 반영할 수 있는 변수. 정당원, 종교 등
 - 이러한 변수를 결정할 때 매우 신중해야 함
- 물론 배심원단 풀도 이러한 변수를 고려하여 선정됨
- 최종 배심원단은 배심원단 풀로부터 층원
 - 변수 관련 선발 목표치와 부합하지 않으면 교체 가능
 - 무작위 층화표집은 배심원이 사회를 대표하는 축소판이 되게 하는 역할을 함 변수 관련 선발 목표치와 부합하지 않으면 교체 가능
 - 무작위 층화표집은 배심원이 사회를 대표하는 축소판이 되게 하는 역할함
- 공론화 토론회 한 달 전에 배심원 선발
 - 그래야 배심원이 선약을 조정할 수 있음
 - 공론화 참여 약속도 받아내야 함
- 참여 수당 지급
 - 참여 인센티브
 - 시간소비에 대한 보상
 - 여행 경비 등 고려
- 배심원의 무작위 층화 표집으로 사회의 축소판 형성이 가장 중요
 - 세밀하게 배심원 선발하여 일반시민의 진정한 목소리를 대변하게 해야 함
- 역할
 - 증인과의 비판적인 관계
 - 증인에게 직접적으로 질의하고 다른 증인 요청 가능
 - 증거에 대한 면밀한 검토

- 동료 배심원과의 숙의
- 배심원단 내에서의 소집단 활동
- 결정과 권고안 생산에 기여

○ 증인 선발

- 전문가 증인: 중립적인 인사, 이해당사자, 각각의 입장 옹호자 등
- 중립적 증인
 - 쟁점 전반을 설명
 - 배심원이 주제에 대한 편안하게 접근할 수 있도록 역할
- 이해당사자와 옹호자
 - 구체적이고 상세한 견해나 의견이나 전체적인 자신들의 의견 발표
 - 자신들의 입장을 설명하는 것이 중요
- 공론화 수행자는 배심원이 다양한 입장을 듣도록 증인을 선발
- 다양한 관점을 가진 증인을 선발함으로써 배심원은 균형 잡히고 공정한 방식으로 쟁점에 정통하게 됨
- 역할
 - 쟁점 설명
 - 기존 증거 요약
 - 자신의 관점과 경험의 제공과 한 입장 옹호
 - 배심원 질문에 답변

○ 진행자(facilitators)

- 역할
 - 배심원을 지원하고 배심제 절차로 견인
 - 토론의 사회를 보고 이끌
 - 토론의 공정성 보장
 - 집단 숙의 인도
 - 배심원들이 전문가에 대해 심문하는 것을 지원

○ Citizens friends(중립적 전문가)

- 시민배심원단이 전문가에 의해 발표된 복잡한 쟁점을 이해하는데 도움을 주는 역할
- 객관적 전문성과 증거 자료 제공

○ 발주 기관(The Commissioning Body)

- 이론적으로 배심절차에 관여해서는 안됨
- 그러나 연구 문제와 틀을 짜는 역할을 함

- 배심 결과에 대응하는 약정을 함
- 배심제 소요 비용 결정

○ 고발장(기소장)

- 배심원단의 과제
- 배심원단이 다루고 답변해야 할 질문서 형태
- 고발은 공론화의 범위를 결정
 - 배심원의 업무와 증인의 증언을 규정
- 원활한 공론화 진행의 핵심 요소
 - 고발장은 너무 포괄적이거나 협소해서도 안됨
- 분리된 차별화된 쟁점을 다루거나, 연계된 질문서일 수 있음
 - 고발장은 질문들로 이루어진 질문서임
 - 배심원단이 답해야 할 질문이 많으면 많을수록 답변은 그만큼 깊이가 적어짐
- 배심원단은 고발장의 범위를 넘어서 논의하기를 원할 수 있으나, 고발장이 가장 중요함
 - 배심원단이 고발장에 답변을 하지 않거나 엉뚱하게 답변할 경우, 고발장 변경 사유를 상세하게 적시해야 함
 - 이 경우 자문단이 공론화 수행자에게 고발장과 관련하여 자문과 지침 제공
- 고발장은 배심원단이 논의할 쟁점을 규정하고 배심원단 권고문의 틀을 제의

○ 청문회

- 청문회 의제는 공론화 수행자에 의해 계획됨
 - 청문회 의제 선정은 증인, 숙의 세션, 식사, 휴식 등등의 순서를 정하는 것도 포함됨
 - 시민배심원제는 전형적으로 5일 연속, 8시 30분~16시 30분으로 구성
- 1일 차
 - 배심제 공론화 개요
 - 쟁점 개관
 - 배심원 간 인사
 - 규범 소개
- 2~4일 차
 - 쟁점, 주요 주제, 다른 견해 등을 학습
 - 의제 관련하여 전면적 토론과 숙의가 가능하도록 시간 배분
 - 배심원단을 분임으로 나누어 토론하는 것도 숙의를 심화시키는 방법임
 - 증인발표도 배심원이 질문할 수 있도록 구조화해야 함

- 증인패널을 활용하여 다른 견해에 대한 공통점과 차이점을 설명
 - 2명의 전문 퍼실리테이터가 청문회를 진행
 - 증인발표는 마지막 둘째 날 오전에 끝냄
 - 남은 시간(하루 반)은 배심원 최종 숙의와 고발장에 대한 답변을 하는 데 주력
- 5일차
- 오전에 배심원 권고안을 끝내고 오후에 있을 보고서 초안을 검토하는 데 주력
- 5일 청문회는 배심원단이 다양한 방식으로 충분히 학습하고 질문하고 숙의하도록 고안되어야 함
- 적절한 시간 배분이 중요

○ 권고안

- 마지막 날 오후, 배심원은 공공포럼(public forum) 형식으로 최종 결과와 권고안을 공표
- 이때 최종보고서도 공표
 - 권고안은 배심원 스스로가 사용한 언어로 작성
 - 배심원단은 배심원단 대표 배심원을 지명하여 권고안을 발표
 - 공공포럼 참석자는 발주처 관계자, 이해당사자, 언론인, 공무원 등
- 공론화 최종 보고서 작성
- 3주 내에 완성
 - 공론화에 대한 추가 정보, 배심원단 권고안을 포함
 - 최종 보고서는 일반인이 볼 수 있도록 작성
- 권고안은 정확하게 배심원의 의지를 반영해야 함
- 시민 배심 절차는 시민의 진정한 목소리를 생산함

○ 평가

- 모든 배심원에게 공론화를 평가하게 함
- 전체 과정, 의제의 다양한 부분, 진행자 등
 - 가장 중요한 질문은 공론화가 공정했는가임
 - 개인 소감
 - 배심원 평가를 최종 보고서에 포함함

□ 시민배심원제의 기본 유형

[표 2-4-1] 시민배심원제의 기본유형

배심원단 규모	배심원단 수	숙의기간
12 ~ 25명의 배심원	1개 배심원단 운영	4 - 5일

○ 시민배심원제 규모의 기본 포맷

- 배심원이 함께 모여 원활한 의견 교환이 가능한 규모
 - 배심원 규모를 최소 12명, 최대 25명을 유지할 때 원활한 토론이 가능
- 물론 배심원 규모가 작으면 작을수록(12명 이하) 토론은 더욱 활발히 진행될 수 있으나 다양한 문제 발생할 수 있음
 - 친숙하지 않은 상태에서 소규모 토론이 항상 원활하지 않을 수 있음
 - 의견의 다양성을 반영하기 어려울 수 있음
- 또한 배심원 규모가 크면 의견 표명의 기회가 적어져 숙의성 약화될 수 있음
 - 단일 배심원단 운영하면서 숙의성 높이기 위해 배심원단을 몇 집단으로 나누어 소규모 토론을 하기도 함
- 대부분의 의뢰 기관은 배심원 규모의 문제점 제기
 - 12~25명 배심원단 규모는 사회적 속도판에 의문을 제기
 - 대부분의 의뢰기관은 사회를 대표할 수 있게 배심원단 규모를 확대할 것을 요구

○ 숙의기간

- 보통 4~5일 권장
 - 4~5일 연속적 운영 권장
 - 하지만 현실성을 고려하여 많은 경우 주말 2일 3~4주 숙의기간을 가짐
- 쟁점의 특징에 따라 1일 혹은 5일 이상의 운영 기간을 가질 수 있음
 - 1년 이상도 가능

○ 단일 시민배심원단체 변형

- 350명 규모의 배심제 운영
 - 대표 사례로 남호주 핵연료 사이클 공론화
 - 전체 모임, 세션 청문회, 숙의 시 소규모 집단 토론

□ 복수 시민배심원제 1

[표 2-4-2] 복수 시민배심원제

배심원 수	1차 배심원단 수		2차 배심원단 수
N ≥ 25	배심원단1 배심원단2 배심원단3 • 규모: 기본형 • 배심원단 각각의 예비 권고안 작성	⇒	단수 배심원단 • 1차 배심원단 대표자로 구성 : 배심원단 전체 참여 가능 • 규모: 기본형 • 1차 배심원단 권고안 검토 • 종합 최종 권고안 작성

○ 배심원 규모

- 지역별, 선거구별, 쟁점별 논의가 필요한 경우
 - 지역별, 선거구별, 쟁점별로 다수의 1차 시민배심원단 구성
- 장기적 수시적 논의가 필요한 경우
 - 대규모 회합이 어려운 경우
 - 배심원 회합이 용이한 시민배심원제 운영(예: 근거리 거주)
- 2차 배심원단 구성
 - 1차 배심원단 전체가 참여하는 대규모 2차 배심원단 구성 가능
 - 또는 1차 배심원단 대표자들로 2차 배심원단 구성(12~25명 규모 혹은 그 이상)

○ 숙의 기간

- 1차 배심원단의 경우
 - 통상 기본형인 4~5일 숙의
 - 일부 배심제의 경우 수시 장기적 숙의. 1년 정도의 장기 숙의 필요한 쟁점 있음
- 2차 배심원단의 경우
 - 통상 기본형인 4~5일 숙의

○ 사례

- Citizens Juries on Agricultural Impacts on Water Quality in Minnesota(1988)
- Citizens Juries on Minnesota Gubernatorial Election(1990)(시민배심원제 역사 참조)

□ 복수 시민배심원제 2

[표 2-4-3] 복수 시민배심원제 2

배심원 수	1차 시민배심원단		2차 시민배심원단
N ≥ 25	단수 시민배심원단 • 배심원 수 : 기본형 혹은 그 이상 • 배심원단 역할 : 의제 선정	⇒	단수 시민배심원단 • 배심원 수 : 수십~ 수백 명 • 배심원단 역할 : 최종 권고안 제출

○ 배심원단 규모

- 이 경우 배심원단 규모가 수백 명 규모임
 - 1차 배심원단은 시민배심원제 기본형 규모로 구성
 - 2차 배심원단은 대규모로 사회적 대표성을 갖도록 구성: 배심원은 수백 명 규모로 다수이나 1개 배심원단 운영

○ 숙의 기간

- 1차 시민배심원단
 - 의제선정을 위해 4~5일의 숙의
- 2차 시민배심원단
 - 권고안 생산을 위해 4~5일 숙의

○ 운영 및 숙의 방식

- 1차 배심원단은 주로 의제를 선정하는 역할을 함
- 2차 배심원단은 권고안 생산에 주력
 - 소규모 집단 토론(분임 토론)
 - 세션 별 참여 등을 통한 숙의성 강화

○ 사례

- 남호주 핵연료 사이클 공론화(사례연구 참고)

2) 연혁

○ 네드 크로스비(Ned Crosby)의 제안

- 1971년 크로스비는 박사학위 논문에서 시민배심원제를 제안
- 일반시민이 정책적 문제를 토론하거나 입후보자를 평가해서 시민들 사이에 공감대와 결정력을 증진시켜 민주주의를 발전시킬 목적으로 고안

○ 제퍼슨 센터(Jefferson Center)의 설립

- 1974년 크로스비는 시민배심원제를 가다듬어 새로운 민주적 절차를 발전시키기 위하여 센터 설립
- 원래 명칭은 The Center for New Democratic Processes 임
- : 1980년대 중반 제퍼슨 센터로 개칭
- : 1980년대 후반 시민배심원제라는 명칭 사용

○ 제퍼슨센터와 시민배심원제 확대 과정

- 1970년대 활동
 - 센터 자체의 기획으로 12명의 배심원에 의한 전국 보건의료 계획(National Health Care Plan) 시민배심원제(1974) 개최
 - 15명의 배심원에 의한 대통령 후보자 평가 시민배심원제(1976) 사업 운영. 최초의 시민배심원제로 평가 받음
- 1980년대 활동
 - 5개 시민배심원제 사업 실행 - Presbytery Project on Peacekeeping(1981), Agricultural Impacts on Water Quality(1984), Organ Transplant(1986), School-Based Clinics(1988), St. Paul Mayoral Election(1989)
 - 정책 쟁점을 평가하는데 활용되기 시작하였음
 - 1984년 Agricultural Impacts on Water Quality 프로젝트는 공공기관이 의뢰한 최초의 공식적인 시민배심원제였음. 미네소타주 (11개 기관으로 구성된) 위원회의 의뢰를 받아 5개 배심원단 60명의 배심원이 수질에 대한 농업의 영향력을 검토하였음
 - 1988년 School-Based Clinics 배심제는 미네소타주 선거구별로 12명의 배심원으로 구성된 8개 배심원단 운영한 후, 이를 토대로 24명의 배심원이 최종 권고안 작성
 - 1990년대에 센터는 미국에서 22개의 시민배심원단을 운영하였음
 - 다루는 주제도 환경, 건강, 후보자 평가를 넘어 교육개혁, 주거복지, 예산, 교통 문제 등으로 다양해 짐
 - 90년에 미네소타 주지사 선거에서 2개 배심원단 운영 - 예비선거에서 72명의 배심원단을 구성하고 12명의 6개 지역 배심원단을 운영하여 핵심 쟁점에 대한 입후자 공약을 평가한 후, 본선에

- 서 18명의 배심원단을 구성하여 입후보자 공약 평가
 - 해외에서도 시민배심원제를 운영하기 시작하였음
- 2000년대에는 6개의 시민배심원단이 운영되었음
 - 2001년 워싱턴 주에서 Citizens Initiative Review 시민배심원단 운영. 제퍼슨 센터는 Citizens Initiative Review 시민배심원단의 제도화에 노력하기 시작
 - 2005년 제퍼슨 센터는 서호주 주정부와 협력사업 실시
- 2010년대 시민배심원단
 - 오리건 주에서 Citizens Initiative Review 시민배심원단 제도화 실현
 - 2016년 남호주 정부와 시민배심원단 협력사업 실행
- 제퍼슨센터와 미국을 넘어 주로 영국, 호주, 독일에서 시민배심원제가 채택되어 활용되어 왔음
 - 호주를 중심으로 살펴보면 2005년 서호주 정부와의 협력사업 이후로, 2013년 남호주에서 43명, 2016년 350명의 시민배심원제, 2016년 호주 빅토리아 주에서 100 명의 시민배심원제가 개최되었음
 - 2000년에 독일 전역에서 선발된 500명의 시민배심원제(플래닝셀)가 개최되었음. 배심제 역사상 최대 규모였다는 평가를 받고 있음
- 현재 배심제가 다루고 있는 주요 쟁점은 건강의료 정책, 교통, 사회기반시설, 개발계획, 지역 거버넌스 등등임
 - 선거에서 후보자 평가는 하고 있지 않음

2. 시민배심원제 특징

1) 성과와 의의

□ 시민배심원제 비교 특징(Elstub 2014)

[표 2-4-4] 시민배심원제 비교 특징

	시민배심원제	플래닝셀	합의회의	공론조사 (숙의여론조사)	시민의회
참여자수	12-26	100-500	10-18	100-500	100-160
숙의시간	4-5일	4-5일	7-8일	2-3일	20-30일
선발방법	무작위선발	무작위선발	무작위+자원	무작위선발	무작위+자원
활동	정보검토+숙의	정보검토+숙의	정보검토+숙의	정보검토+숙의	정보검토+협의+숙의
결과	집단의견 보고서	공론조사(숙의여론조사)+집단의견 보고서	집단의견 보고서	공론조사(숙의여론조사)	쟁점별 정책권고안
결과수령	의뢰기관, 언론	의뢰기관과 언론	의회와 언론	의뢰기관과 언론	정부와 주민투표

□ 시민배심원제의 효과

○ 유용한 시민 의견의 생산

- 시민배심원제 공론화는 사례 깊고 정보에 기초한 건설적인 시민 의견을 생산
- 정책결정자에게 더 나은 선택의 기회를 부여

○ 난제에 대한 사회 합의적 해결책을 생산

- 시민배심원제는 동료 시민을 대표하는 배심원을 모집해 학습하고 숙의하게 할 기회를 제공함으로써 어려운 과제에 합의의 영역을 찾아내어 사회 합의적 해결책을 구축할 수 있음

○ 일반시민의 가치, 관심, 생각을 학습

- 시민배심원제는 정책결정자가 특정한 쟁점이나 문제에 대한 시민의 가치, 관심사, 생각 등을 직접적으로 청취하고 배울 수 있는 기회 제공

○ 미디어와 대중적 관심의 집중

- 시민배심원제의 계획과 실행은 언론과 대중의 관심을 집중시킬 수 있음
- 시민배심원제 공론화가 종료된 후에도 시민과 언론은 지속적인 평가를 시도함

○ 잘 학습된 시민이 무엇을 원하며 왜 그런지를 알게 됨

- 시민배심 청문회, 숙의, 보고서에서 배심원은 궁극적으로 권고문과 사유를 공유

○ 상호 존중하고 집중력 있는 토론

- 전문 퍼실리테이터가 시민배심원제 사회를 보면서 질서 있는 논의를 진행
- 퍼실리테이터는 안전하고 상호 존중하고 집중력 있는 토론 분위기를 조성함
- 모든 배심원과 증인을 최고로 존중하며 대우함
- 의제와 관련 쟁점은 배심원이 논의를 완결할 수 있도록 충분한 시간을 할당하여 세심하게 짜여짐

○ 핵심 쟁점에 대한 시민의 심화 학습

- 배심원은 동료 시민과 소통하고 쟁점에 대한 통찰력과 풍부한 정보를 제공하는 증인을 지지
- 전통 언론과 뉴미디어 등은 일반시민에게 정보를 전달하여 학습시킴
- : 핵심 쟁점에 대한 일반시민의 이해를 증진시킴

○ 쟁점의 다양한 관점에 대한 입장의 표출

- 시민배심원제는 쟁점의 다양한 관점과 연관된 사람들이 배심원단에게 그들의 입장을 전달할 기회를 제공

2) 시민배심원제의 한계와 약점

□ 남호주 핵연료 사이클 공론화가 일반 시민배심원제의 한계를 극복한 것은 분명함

- 특히 규모와 아젠다 셋팅에서 기존의 시민배심원제의 한계를 극복했다는 평가를 받고 있음

- 그러나 남호주 사례를 일반화하기에는 어려움이 뒤따름
- 더욱이 공공기관 차원에서 대규모 시민배심원제를 실행하는 것은 비용, 공정성, 권한의 위임 측면에서 상당한 정치적 부담을 감수해야 하는 것임

□ 일반적 방법론적 한계

- 무작위 층화표집에 의한 표본 추출은 대표성을 강화하는 가장 과학적 기법임
- 배심원의 무작위 선발이 핵심 특징임
- 하지만 무작위 선발인가에 대한 논란이 제기되고 있음
- 무작위로 표본을 추출하지만 시민배심원제 참여 의사를 밝힌 사람만이 시민배심원제에 참여할 기회를 가지게 됨
- 참여 의사를 밝힌 사람은 자원자(self-selection)로 볼 수도 있음
- 실제 참여자는 시간적 여유가 있거나, 쟁점에 확고한 가치관을 가지고 있거나, 접근성이 뛰어나거나, 경제적 동기를 가지거나 등등의 사람일 것임
- 반면 참여 의지는 있으나 위와는 반대의 이유로 참여할 수 없는 사람들이 대부분임
- 이와 같은 이유로 형식적으로는 무작위 선발이지만, 실질적으로는 자원 선발로 볼 수도 있음
- 따라서 시민배심원단을 사회의 축소판으로 보기에선 무리가 있을 수 있음
- 즉 배심원단 자체의 의사결정에서 사회적 편향성을 반영할 수도 있음

□ 권한의 한계

- 대부분의 국가에서 시민배심원단의 권고안(recommendations)이 법적 구속력이 없는 상태에서 배심제가 실행되고 있음
- 가능한 한 존중해야 한다는 규범적 구속력과 정치적 부담을 가짐

- 규제, 지침, 판결과는 다른 적절한 절차에 따른 투표, 협상 혹은 합의의 산물임
- 시민배심원제가 발전하기 위해서는 권고안의 권한의 한계를 뛰어 넘어 권고안을 법적 강제를 갖는 수준으로 제도화할 필요가 있음

제2절 시민배심원제 사례분석

1. 제도화 사례 - 남호주 핵연료 사이클 공론화

1) 사례개요 및 선정요인

(1) 개요

- 남호주 주정부(Government of South Australia)는 미래를 위해 전통산업에서 첨단 산업으로의 전환을 추진
 - 하지만 복잡한 이해관계와 가치로 얽혀진 사회에서 전환 정책이 성공하기 위해서는 전폭적인 사회적 동의가 요구되었음
 - 사회적 동의는 모든 사회구성원이 새롭고 실현 가능한 생각과 기회를 열린 자세로 치열하게 토론하여 의견을 모으는 과정으로 볼 수 있음

- 전환 정책의 하나로 핵연료 사이클(nuclear fuel cycle) 산업에의 보다 적극적 진출의 기회 모색
 - 핵연료 사이클은 1) 우라늄광의 개발, 채굴, 파쇄, 2) 우라늄 가공과 생산, 3) 원전(전력생산), 4) 사용후 핵 폐기물의 관리, 저장, 처분 등 4분야로 구성

- 4개 핵연료 사업 분야에서 제기될 실천적, 경제적, 윤리적 쟁점을 파악하고 검토할 조사사업 착수
 - 독립적 중립적 핵연료 사이클 위원회(Nuclear Fuel Cycle Royal Commission, 이하: RC)를 구성하여 보고서 작성 요청
 - RC 연구기간: 2015년 3월 - 2016년 5월
 - RC 보고서를 토대로 주정부는 사회적 동의를 얻어 추진할 것을 발표
 - 2016년 7월 - 11월 핵연료 사이클에의 더 적극적인 사업 참여 여부에 대해 주

차원의 공론화(public engagement)를 실행

- 공론화 추진 이유로 핵연료 사이클 산업은 항상 격렬한 사회적 분쟁을 야기하기 때문에 핵연료 사이클 사업의 추진 여부는 사회적 동의를 필수적

□ 공론화의 특징

- 남호주 핵연료 사이클 공론화의 특징은 전국적·체계적 공론화였음
 - 남호주 전역에서 사회적 문화적 지역적 특성을 반영하면서 공론화가 진행
 - 다른 특징으로 다양한 참여적 의사결정 기법들이 활용
- 두 프로그램 운영: 협의(community consultation)와 시민배심원제(Citizens' Jury)
 - 협의는 남호주 주 전 지역을 순회하며 정보 제공과 대면 협의를 통해 주민 의견 수렴
 - 시민배심원제는 시민배심원제1과 2로 구성. 시민배심원제1은 의제, 쟁점, 토론항목을 선정하는 것이었고, 시민배심원제2는 모든 논의를 종합하고 숙의하여 최종 권고안을 작성하는 것이었음

[2] 선정요인

□ 전통적 시민 참여 제도로서의 협의제

- 남호주에서 시민참여 제도의 발전을 이해하기 위해서는 public consultation¹⁶⁾(협의제)에 대한 이해가 전제되어야 함
 - 협의제는 일반적으로 영연방(Commonwealth) 국가들에서 정책이나 사업에 영향을 받는 일반시민의 의견을 구하려는 조정 절차임
 - 목적은 법령, 정책 또는 규모 있는 사업에 일반시민을 참여시켜 투명성과 경제성을 향상시키는데 있음
 - 관련된 시민과 상호작용하는 세 종류의 형태가 있음

16) OECD(2005). Background Document on Public Consultation에서 요약, 발췌하였음.

○ 상호작용의 세 가지 형태

- 공고(notification): 협의할 문제를 공표 혹은 공개하는 것
- 협의(consultation): 정보제공과 의견 교환의 쌍방향 순환
- 참여(participation): 정책안이나 법안에 이해당사자 집단의 참여

○ 협의제 기법

- 협의 기법들은 누구와 협의하는가, 그 절차가 얼마나 공식적인가 그리고 사용된 소통 수단은 무엇인가에 따라 다양
- 비공식적 협의(informal consultation): 공공기관과 이해집단 사이의 임의적, 임시적, 비표준적 접촉의 모든 형태
- 회람(circulation of proposals for public comment): 이해당사자 집단에 안건을 보내 의견을 구하는 것
- 공고와 의견 청취(public notice-and-comment): 모든 이해당사자들이 안건을 인식하고 의견을 낼 기회를 제공하는 것
- 공청회(public hearings): 이해당사자와 관련 집단이 안건에 대해 개별적으로 의견을 내는 공적 회의(public meetings)
- 자문기구(advisory bodies): 협의제의 가장 보편적인 방법으로 정책을 정하는 과정에서 전문가, 이해집단 대표자 등이 조력하는 역할을 함

□ 시민참여제도의 발전

○ 지방 정부법(Local Government Act 1999)

- 지방정부가 작동하는 기본 체제를 규정하고 있음
- 이 법의 목적에 “지방정부 사무에 사회(local community)의 참여를 촉진하여야 하고”, “지방정부의 효과적이고 효율적이며 책임 있는 제도를 위한 법률 체제를 마련해야” 한다는 요건을 규정하고 있음
- 물론 모든 지방정부가 이 법을 준수하지만, 일반시민 참여와 협의에 대한 요건을 규정하는 다양한 법률이 있음
- 이 법이 가진 중요한 의미는 협의제(public consultation)뿐만 아니라 일반시민 참여(public engagement)를 규정하고 있으며, 제도화와 법제화를 요구하고 있다는 점임

- 즉 협의제 방식 이상의 참여적 의사결정 기법의 제도화와 법제화를 규정하고 있음
- 이 법은 다른 법률에도 영향을 주었으며, 대표적인 것이 개발법임

□ 남호주에서의 시민 참여 제도의 발전: 개발법(1994~2016)

- 남호주에서 정책이나 사업에 시민참여를 제도화한 것은 개발법(Development Act and Regulations in 1994)임
- 일반시민을 개발기획전략과 개발계획의 수립과 변경, 개발계획서 평가에 참여시킬 것을 규정하였음
 - 공시(public advertisement): 해당 주민들에게 개발계획을 공고, 열람, 취득할 수 있게 하고, 서면 의견서를 제출하도록 함
 - 의회에 협의제 시행한 것을 보고
- 개발법은 서면 의견서 제출과 공적 회의를 발전시켰다는 평가를 받음
- 협의제의 한계 노출
 - 그러나 살고 일하고 휴식하는 지역에 영향을 주는 정책의 수립과 계획 그리고 협력적 문제해결 방안이 주민을 의미 있는 방식으로 참여시키지 못했다는 비판을 받음
 - 제출된 서면 의견서에서 정책이나 사업에 대해 적대적이고 반발적이었음
 - 공적회의는 적대적 관계가 표출되고 강화되는 장이 되었음
 - 이러한 협의제(consultation)는 ‘우리’ 대 ‘그들’ 이라는 구도를 만들었음
 - 협의제는 시민의 정책 결정에 대한 영향력도 거의 발휘하지 못했음
 - 정부는 합의제 절차를 준수했다고 말하면서 그 책임을 시민 개인들에게 전가시켰음
 - 개발계획 공고가 나면 시민들은 시간과 노력을 들여 그 계획안을 면밀히 검토하고 해석해야 하는데, 이러한 일을 하는데 많은 어려움을 겪음
 - 협의제는 빈약한 시민참여와 토론을
 - 그래서 협의제는 생산적이고 협력적인 개발을 이끄는데 거의 기여를 하지 못했음¹⁷⁾

17) Donna Ferretti & Associates(2015). Principles for Engagement in a New Planning System: Report for Adelaide City Council

□ 시민 참여 제도의 개혁

- 개발법에 명시된 협의제의 한계를 인식하면서 더 높은 수준에서의 시민 참여 방안을 모색
 - 협의제의 개혁
 - 속의 민주주의 기법(참여적 의사결정) 탐색과 제도화 추구
- IAP2(International Association for Public Participation)가 제안한 공론화 원칙(engagement principles) 차용
- 2013년 공론화를 전담하는 Better Together 부서 설립하고 온라인 웹사이트 YourSAy 개설
 - Public Sector Act 2009에서 공공기관은 지속적으로 서비스와 성과를 증진시키기 위해 일반시민과 협의하고 참여시킬 수 있고(section 5-1), 부속 조직(attached office)을 설립할 수 있다는 규정에 근거
 - Department of the Cabinet and Premier 소속 기관이 됨
 - 목적: 협의제의 한계를 넘어 공론화의 질과 기법을 향상
 - 2013년에 남호주에서 처음으로 시민배심원제 공론화 실시
- 남호주 정부 2015년 민주주의 개혁 정책(reforming democracy)¹⁸⁾ 추진
 - 경제계, NGOs, 지역사회와 파트너십 구축
 - 복잡하고 중요한 쟁점에 대한 정책결정과정에서 일반시민의 참여 기회 확대
 - 이를 위해 사회적 대화(community conversations), 시민배심원제(citizens' juries), 참여예산제(participatory budgeting)를 활성화 할 것을 약속
- 공론화 제도의 입법화 시도
 - 공론화의 제도화와 함께 입법화 논의도 동시에 진행되었음
 - 기존의 협의제(consultation)가 너무 경직되고 제약적이었고 시민들에게 제대로 다가가지 못했다는 비판에 직면
 - 많은 공공기관의 협의제의 형식적 운영과 그에 대한 시민적 불만의 증가로 강제력을

18) The government of South Australia(2015). Reforming Democracy: Deciding, Designing and Delivering Together.

부과하는 입법화 요구 증대

- Charter of Citizen Participation, Community Consultation, Community Participation or Public Engagement 등의 법안 논의

○ Charter of Community Engagement(공론화 장전)

- Planning, Development and Infrastructure Act 2016에 Charter of Community Engagement를 제정
- 그래서 공론화는 법적 임무를 가지게 됨
- 담당 정책, 전략 그리고 계획을 책임지는 기관은 공론화 장전을 준수해야 함
- 또한 관련 기관은 공론화 계획의 준비와 실행에 책임이 있음
- 법적 의무는 없지만 정책 계획에 앞서 공론화 할 수 있도록 함

2) 사례분석

(1) 추진배경

□ 공론화 기구의 설립

○ 남호주 주정부는 RC의 권고에 따라 사회적 동의를 얻기 위해 공론화 기구 설립:

- 공론화를 계획, 관리, 실행하기 위하여 CARA(the Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Agency: 공론화 추진단) 설립
- 2016년 7월 1일 공론화 업무를 공식적으로 개시
- 같은 날 공론화 전 과정에 관하여 CARA와 정부에 자문하는 비법적(non-statutory) 기관인 공론화 자문위원회(the Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Advisory Board) 설립
- 이 두 기관의 설립으로 핵연료 사이클 공론화가 공식적으로 착수됨

○ 2016년 7월 이전에 이미 공론화 준비는 완료됨

- 2015년 초 newDemocracy Foundation과 계약을 맺어 시민배심원제 채택하고 설계함
- CARA는 동시에 지역사회 공론화 준비 및 설계

- 다시 CARA는 자문위원회 설립
- 후에 구체적으로 살펴보겠지만 시민배심원단1은 6월~7월에 개최되었음

[2] 추진주체와 원칙

□ CARA의 역할

- CARA는 기존 정부 전문가와 RC의 전문가를 활용
- CARA의 목적은 RC 보고서에 대한 대중적 인식 제고와 참여를 촉진하여 광범위하고 심도 있는 여론을 수렴하는 것이었음
 - 즉 주 지역 주민 전체 공론화 과정(state-wide community consultation process)을 촉진
 - 독립적인 기구로서 공론화 자문위원회는 CARA가 수행하는 모든 공론화 사업을 감독하는 역할
 - 공론화 사업이 비배제적이고 적절하며 편견 없는 방식으로 진행되도록 CARA를 감독
 - 위원장을 포함하여 총 5인으로 구성
 - CARA는 전 주민들에게 포괄적 정보 선별 및 제공 그리고 주민의견 수렴기법들을 계획하고 실행
 - CARA는 여론조사 회사 Colmar Brunton과 계약을 통해 여론조사를 시행
 - 여론조사는 무작위 층화 표집을 통해 1차례에 2,000명씩 3차례 총 6,000명의 시민을 대상으로 진행되어 여론의 추이를 관찰
 - 3차 여론조사 결과는 응답자 42%가 핵폐기물 저장소와 폐기장 건설 사업을 지속적으로 추진해야 한다고 답한 반면 36%는 반대
 - 나머지 22%는 중립 혹은 무결정을 택함

□ 공론화에서의 RC의 역할

- 남호주 주 핵연료 사이클 공론화는 RC가 설립될 때부터 시작
 - 주정부가 핵연료 사이클 산업 진출 타당성 조사를 위해 RC 설립과 위원장 임명을 밝히면서, 사회적 논쟁과 저항이 발생¹⁹⁾

19) 대표적으로 호주 그린피스는 RC 위원장이 핵산업 옹호론자라고 주장하면서 RC와 주정부를 비판하였다. (<http://www.abc.net.au/pm/content/2015/s4201053.htm>)

- RC 설립 논란은 RC가 주정부와의 관계에서 독립적이고 중립적으로 활동할 수 있게 하는데 기여
- RC보고서는 주정부의 입장뿐만 아니라 다양한 이해관계자들로부터의 피드백을 담을 수밖에 없었음
- RC는 원주민, 산업계와 경제계, 환경시민단체, 소비자단체, 전문가 등을 증인으로 하여 상호작용과 피드백을 통하여 보고서를 작성
- 132명 전문가 증언, 41명 국제전문가, 37일 이상 토론회²⁰⁾
- 또한 RC보고서는 사회적 합의, 즉 주민의견 수렴과 공론화를 통해 핵연료 사이클 사업 추진 여부를 결정할 것을 권고

□ RC 구성

- 위원장을 포함하여 13명의 위원들로 구성되었으며, 다양한 전문가(에너지, 핵공학, 지질학, 환경, 소통, 경제, 공공정책 등)가 참여
- RC는 다양한 자문기구를 두었음
 - 핵연료 사이클 전문가 자문위원회는 4개 분야 5명의 전문가들로 구성되어, 다양한 관점에서 제기되는 쟁점들에 대해 자문
 - 사회-경제 모델링 자문위원회는 5명의 위원을 두어 핵연료 사이클의 경제적 재정적인 분석을 수행
 - 방사선 의학 자문위원회는 4명의 자문위원을 두어, 건강에 대한 쟁점을 검토하고 자문
 - 소통을 위해 RC는 RC 웹사이트에 일련의 이슈 페이퍼를 발행하여, 제기된 질문에 대해 이해관계자의 공식 답변서를 제출하도록 함. 제출된 답변서는 총 250개로, 247개는 공개적으로 활용할 수 있도록 가공되었고, 73개 문건은 시민이 이용할 수 있게 하였음. 이러한 문건들은 다시 공공토론과 청문회 준비 자료로 활용되었음

□ 일반 시민의 의견 수렴

- 여타의 조사보고서와는 다르게 핵연료 사이클과 관련하여 일반 주민의견 수렴, RC 위원장 주도로 공공토론(public forums)이 남호주 주도인 아틀레이드시를 시

20) <http://nuclearrc.sa.gov.au/about-the-commission>(최종검색일: 2020.12.28.)

작으로 권역별로 개최

- 공공토론은 지역사회가 RC 위원과 전문가에게 직접적으로 질문할 기회를 제공하고, 이를 보고서에 반영하려는 의도로 기획
- 공공토론은 크게 3단계로 구성되었음. 1차는 권역별로 RC의 잠정 결론과 이해관계자 문건 소개, 2차는 1차 토론지역을 재방문하고 새로운 지역을 추가 방문하여 협의 (community consultation)를 강화, 3차는 공공토론을 종합하고 결론을 내리는 것이었음

□ 청문회 개최

- RC는 약 40여회의 청문회를 남호주 전 지역에서 5개월간 개최하여, 일반시민의 의견을 수렴
- 청문회는 지역에서 1일 3차 회당 90분으로 구성되었고, 인터넷을 통해 생중계
 - 청문회는 RC가 전문가 증인을 소환하여 질문에 답변하도록 함
- 1차 청문회에서 증인으로 기후변화, 에너지 정책, 국내 에너지 시장, 지질학, 수리학, 에너지 분야 전문가를 소환
- 2차 청문회는 방사능 쓰레기의 저장과 처분, 규제, 공론화, 시민과 환경에 대한 위험, 과거의 교훈 등과 관련한 주제를 다룸
- 3차 청문회는 논의를 종합하는 것이었음

□ 해외 시찰과 조사

- RC는 증거 수집과 관련 전문가 면담을 목적으로 2개월간 해외 시찰
 - 후쿠시마를 방문하여 원자력 재앙을 살펴보고, IAEA를 방문하여 국제적 현황을 파악하였고, 한국 등 핵시설이 있는 국가들을 방문하여 핵시설을 견학하고 자문을 들었음
 - 이러한 해외 조사는 방문국의 학습으로부터 얻어진 핵시설과 관련된 도전과제, 성공, 교훈 등을 이해하고, 핵에너지 기술수준과 발전 가능성을 이해하고 현실적 장단점을 파악하였음

□ 보고서의 제출

- 이러한 과정을 거쳐 2016년 5월 6일 RC는 RC 보고서를 주지사에게 제출
- 12개 권고안과 핵연료 사이클 사업에의 참여를 권고
 - 특히 해외의 사용후 핵연료와 중준위 핵폐기물의 관리, 저장, 처분 시설 건설을 추진하도록 해야 한다는 권고안을 제시
 - 하지만 새로운 핵연료 사이클 사업을 실행하는데 있어 사회적 동의(social consent)가 무엇보다 중요하다고 강조하면서 공론화의 필요성 인정(RC Report, 2016)

□ 공론화 과정에서의 역할

- RC는 보고서 제출 이후 해산되나, 공론화 과정에서 중요한 역할을 수행
- RC보고서는 이후 공론화의 기본 자료집으로 활용
- RC를 구성했던 위원장, 위원, 전문가도 CARA의 인력 풀이되어 배심원단 요청 시 증인으로 공론화 과정에 참여하여, 일반시민과 배심원들이 RC보고서와 핵연료 사이클 관련 쟁점을 이해하도록 하는데 기여

□ RC와 RC보고서에 대한 평가

- RC는 출범 시부터 난항이 있었지만, 보고서가 나오자 논란은 더욱 가열
- 하지만 더욱 큰 핵심 문제는 일반시민 어느 누구도 방대한 분량의 전문적 보고서를 검토하거나 읽지 않는다는 것이었음
 - RC보고서에 대한 시민적 이해도가 낮은 상태에서 핵연료 사이클 정책은 여론 조사, 반대시민단체, 관련 산업과 이해단체 혹은 정부기관 등 특정세력에 의해 좌우될 것이라는 우려가 제기되었음
- 갈등이 심각한 정책은 쟁점을 잘 이해하지 못하는 여론, 전문가 관점 혹은 특정 이해관계에 좌우되기 보다는 쟁점을 이해하고 학습하고 숙의한 후 형성된 시민 판단이 더 바람직한 시민담론일 수 있고, 이렇게 형성된 공론이 정책에 반영되어야 한다는 입장이 힘을 얻었음

□ Agenda Setting Citizens Jury

○ 일반시민이 자체적으로 논의 의제 선택

- CJ1은 2016년 6월 25일 ~ 26일/ 7월 9일 ~ 10일 4일간 개최
- CJ1은 총 52명의 배심원으로 구성되었으며, 남녀 27:25, 아틀레이드시와 기타 지역 42:10이었음. 원래 50명의 배심원을 선발하였고 비상시를 대비하여 5명의 예비 배심원을 충원. 최종 참여자는 3명이 불참하여 52명

○ 배심원 선발과정

- 남호주 우편 데이터베이스를 이용하여 무작위로 25,000개의 주소를 표집하여 초청장을 보내며 이는 배심원 풀이 됨
- 1,121명이 시민배심원제에 참여 의사를 밝힘. 이 중에서 55명이 연령, 성, 지역 할당을 통해 CJ1 배심원으로 무작위 선발됨
- 300명의 CJ2 배심원 선발

○ 목적

- CJ1의 목적은 시민 스스로가 방대한 분량의 전문적인 RC보고서를 검토하여 일반시민의 눈높이에 맞는 독자적인 안내서로 요약하여, 전체 주민이 핵연료 사이클 사업 참여에 따른 위험과 기회요인들에 대한 이해를 높이는 것
- 이를 위해 1차로 시민배심원단은 전체 시민들이 논의해야 할 RC보고서의 핵심 구성요소들을 파악. RC 보고서의 결과물을 탐색한 후, RC 권고안(남호주 주는 타 국가들에서 나온 사용후 핵연료의 저장과 처분장을 건설할 기회를 가져야 한다)을 철저히 분석
- 이를 위해 시민배심원단은 30명 이상의 전문가 증인을 선별하여 쟁점에 대한 이해력을 높임
- 숙의 후에 시민배심원단은 공론화를 위한 의제를 선정한 보고서를 작성

○ 권고안

- 전 주민, 특히 CJ2가 토론해야 할 4가지 핵심 쟁점은 안전/잘 숙의된 사회적 동의/신뢰, 책무, 투명성/ 경제적 번영과 이점 그리고 위험요인
- 이러한 쟁점을 토대로 CJ2는 타 국가들로부터 수입된 사용후 핵연료와 폐기물의 저장과 처분장을 건설할 기회를 가져야 할 것인가의 여부를 결정하라고 권고안 작성
- 마지막으로 CJ1은 전 주민이 열린 자세와 탐구하는 마음으로 핵연료 사이클 논의에 참여할 것을 요구

□ Citizens' jury Two: 의사결정 시민배심원단

○ CJ2는 10월과 11월에 6일 동안 개최

- 남호부 주민 대표자로서 368명이 배심원으로 선발되어 참여

- 이중 50명은 CJ1 배심원, 성비는 남녀 52:48이었고 295명은 아드레이드시 거주자

○ CJ2의 주요 과업

- “무슨 조건에서 남호주 주는 타국으로부터 수입된 사용후 핵연료의 저장과 처분장을 건설할 기회를 가질 수 있는가?” 에 대한 질문에 숙의 통하여 결정을 내리고 권고안을 작성하는 것

- 숙의를 위해 배심원들은 100명 이상의 전문가 증인과 오피니언 리더의 의견을 청문

- 또한 지역사회 공론화에서 나온 주민의견들을 세심하게 검토하면서 자신들의 견해를 첨가

- 6일 동안의 숙의 후 보고서를 작성하여 주지사에게 제출.

- 배심원의 2/3가 해외로부터 수입된 사용후 핵연료 저장과 처분시설이 건설되지 않기를 원했음

(3) 준비과정과 진행방식

□ 핵연료 사이클 공론화는 크게 네 단계로 이루어져 진행

○ 1단계: 정보 제공 - Citizens' Jury One(CJ1)

○ 2016년 6월 ~ 7월 사이에 4일 동안: RC의 보고서 5월 출시 이후 기본적으로 관련된 모든 정보는 전 주민이 접근할 수 있도록 공개됨. 정보는 다양한 방식으로 공론화 기간 동안 전 주민에게 제공됨. 그래서 모든 주민들이 핵연료 사이클 사업과 추진에 대한 쟁점을 이해하도록 하는 것이 목표

○ CJ1 구성과 실행

- 특히 정보제공과 숙지는 일반시민보다 의사를 결정할 시민배심원들에게 더 중요. 무작위로 선발된 50명의 시민배심원단은 4일 동안 집단적으로 학습하면서, RC 보고서의 12개 권고안을 자체적으로 세심히 검토하고, 전문가 증인을 불러 쟁점을 파악하고 옵션을 이해하도록 함

- 정보를 숙지한 배심원단은 향후 주민 토론을 위해 쟁점을 확인하고 선별하여 보고서를 생산. 이 과정에서 시민배심원단1은 정보수용자에서 정보생산자가 될 정도로 정보를 숙지. 정보의 왜곡을 막기 위해 배심원단 토론은 정부와 일정 거리를 두고 있는 democracyCo에 의해 진행
- 2단계: 전 주민 참여 공론화 - State-wide Consultation
- 2016년 7월 ~ 10월: 일반시민들이 핵연료 사이클 사업에의 참여 여부에 지속적인 관심을 가지고 자신의 의견을 개진할 수 있도록 하는 것이 최대 목표. 이를 위해 광범위한 지역사회 공론화 프로그램을 시행하여 모든 주민이 핵연료 사이클 사업에 관한 논의에 참여할 기회를 갖게 함
 - 100개 이상의 지역을 방문하여 모든 남호주인이 참여할 수 있도록 함
 - 또한 CARA는 지역사회 공론화로부터 피드백된 것을 취합
- 공론화 활동지역과 장소는 다음과 같음: 모든 주요 지역 센터/ 모든 원주민 마을/ 50개 이상의 원거리 오지 원주민 마을/ 아들레이드시 전역에 있는 쇼핑센터/ 핵심 지역 야외 행사/ 아들레이드시 공식행사/ 과학전시관/ 박물관/도서관/학교와 대학/ 다문화 지역센터/ 사업 및 산업 행사
 - 동시에 모든 주민은 개별적으로 온라인 게시판, 이메일, 전화, social media를 통해 참여하여 의견을 제시할 수 있게 함
- 3단계: 의사결정 - Citizens' Jury Two(CJ2)
- 10월 ~ 11월 사이에 6일 동안, 11월 6일에 보고서 제출
 - 지역사회 공론화 후 시민배심원단(CJ2)가 구성되고 350명의 시민배심원이 선발
 - 시민배심원이 쟁점 이해와 숙의를 위해 9월과 10월에 6일 동안 개최. 시민 배심원은 RC 보고서, 시민배심원단1 보고서, 지역사회 공론화 보고서, 증인 증언 등을 검토하여 그들 자신의 견해를 최종 결정
 - 배심원단은 숙의와 합의의 결과물을 보고서에 담아 주지사에 전달: 정부 핵연료 사이클 사업 참여 여부의 의사결정과정에 들어갈 핵심 결정 사항
- 4단계: 정부의 대응 - 주 정부
 - 시민배심원단2 보고서가 제출된 후 주정부는 RC 보고서 권고안, 시민배심원단 보고서, 지역사회 공론화 피드백을 검토하여 입장을 발표: 시민배심원단 결정 지지 선언

- CARA와 CARAB 보고서 검토 후 다음에 취할 절차를 결정하여 발표

(4) 결과

[표 2-4-5] 남호주 주 (South Australia State) 핵연료 사이클 공론화 실행 프로그램 요약

단계	실행방안	실행기관	실행계획
실행기구 구성 전 단계	주 정부에 의한 실행기구 구성	<ul style="list-style-type: none"> Nuclear Fuel Cycle Royal Commission (RC) 	<ul style="list-style-type: none"> 핵연료 사이클 4개분야 참여시 나타날 수 있는 경제 효과, 위험과 기회요인 분석 사용후 핵연료 저장과 처리 시설 건설 권고안 작성 공론화 요구
실행기구 구성 단계	주 정부에 의한 실행기구 구성	<ul style="list-style-type: none"> Nuclear Fuel Cycle Consultation and Response Agency(추진단) Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Advisory Board(공론화 위원회:5인으로 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부는 시민 숙의와 사회적 동의 통한 핵연료 사이클 사업 추진 여부 결정 공론화 절차와 프로그램 마련 (newDemocracy Foundation): 지역사회 공론화(community consultation)와 시민 배심원제(citizens' jury)/ 정보제공-참여-의사결정(권고안 작성)-정부 대응 2000명 규모의 3차례 여론조사 숙의에서 facilitation 운영 (DemocracyCo) 증인풀 운영(RC 멤버와 전문가)
정보제공 및 의제 확정 단계	시민배심원제1 (CJ1, 50명)	<ul style="list-style-type: none"> 추진단 공론화위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 자료집(RC 보고서 및 전문가 증언) 검토 4일간의 숙의 통한 의제, 쟁점, 토론 항목 확정 시민배심원단 보고서 작성
지역사회(특히 원주민 사회)	상동	<ul style="list-style-type: none"> 자료집과 시민배심원단 보고서 배포 웹사이트 토론방, 전화, email, social media 통한 정보 공유와 의견 	

		수렴(구조화된 설문지)	
주민 의견수렴 실행단계	지역사회 공론화	<ul style="list-style-type: none"> • 상동 	<ul style="list-style-type: none"> • 자료집 제공 • 모든 지역사회에서 보다 많은 주민들이 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 운영 • 지역사회를 찾아가는 공론화 실행: 자료집 비치, 좌담회, 설명회, 토론회 및 개인별 토론(RC위원장, 전문가 증인, 주지사 등 참여) • 포럼 개최: 초 중등생과 교사/원주민 사회단체/기업인(industry workshop) • 구조화된 설문지 작성 통한 의견수렴
의사결정 단계	시민배심원제2 (CJ2, 350명)	<ul style="list-style-type: none"> • 상동 	<ul style="list-style-type: none"> • 자료집(RC보고서, 증언문서, CJ1 보고서, 지역사회 공론화 자료집, 온라인 자료집 등) 검토 • 증인 채택과 질의응답 • 숙의(round table) • 합의(전체회의) • 보고서 작성 및 제출
정부 대응 단계	주정부 입장 발표	<ul style="list-style-type: none"> • 공론화위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • CJ2 권고안 수용 • 공론화 보고서 제출

[표 2-4-6] 공론화 요약

기관	시기	내용	특징
주정부 (주지사)	2015 ~2017	<ul style="list-style-type: none"> • 남호주 미래 위해 핵관련 산업에 보다 적극적 참여 제안. 사회적 합의 요청 • RC, CARA, 공론화 자문 위원회 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • RC와 공론화 기구에 권한위임 • 중립 유지
RC	2015.3~2016.5	<ul style="list-style-type: none"> • 독립적 중립적 위원회 • 핵연료 사이클 참여시 경제, 환경, 위험 기회 등 연구 조사 • 보고서와 12개 권고안 제출 • 핵연료 사이클 참여와 공론화 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 권고안과 보고서(자료집과 증인)
주정부		<ul style="list-style-type: none"> • RC보고서의 권고안에 대한 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 공론화 추진
배심원단 1	6월~7월 4일	<ul style="list-style-type: none"> • 50명 시민 배심원: 무작위 표본 추출 • 공론화 의제, 쟁점, 토론항목 선정 • 배심원단2 시민 배심원으로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 가독성 있게 RC보고서 재작성 • 의제 확정
CARA (추진단)	2016.7~11	<ul style="list-style-type: none"> • 주지사(Department of Premier and Cabinet)의 공론화 추진 부속기관 • 공무원과 전문가 • 공론화 기획, 설계, 실행 	<ul style="list-style-type: none"> • newDemocracy Foundation, DemocracyCo, 여론조사 회사, 과학단체 관리와 자문
Advisory Board (자문위)	2016.7~11	<ul style="list-style-type: none"> • 민간인으로 구성된 공론화 자문기구 • CARA의 공론화 과정 감독 • 공론화 결과보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 카라 자문, 공론화 사업 제안, 감독
지역사회 공론화	7월~10월	<ul style="list-style-type: none"> • 남호주 전 지역(100곳 이상) • 핵연료 사이클 정보제공 • 지역 공청회, 설명회, 토론회 • 주민의견 청취 및 제안 • 웹사이트, email, 전화, social media 활용을 통한 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 내용과 형식에 구애 받지 않고 가능한 많은 사람 접촉해 의견수렴
배심원단 2	10월~11월 6일	<ul style="list-style-type: none"> • 350명 시민배심원: 무작위 표본추출 • RC보고서, 지역사회 공론화 자료, 증인 청취 등을 배심제 1의 제안에 따라 숙의 • 합의문 작성과 보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 대표성 • 의사결정 • 권고안 작성
주정부	11월	<ul style="list-style-type: none"> • 시민배심원제 2의 보고서 및 권고안에 대한 응답 • 공론화 종료 	<ul style="list-style-type: none"> • 다음 절차 발표

[표 2-4-7] 시간별 흐름에 따른 호주 공론화 과정 요약

공론화 전단계	공론화 조직형성	정보 제공	참여와 의견제시	숙의와 합의	결정
<ul style="list-style-type: none"> RC보고서 증인자료집 	<ul style="list-style-type: none"> 실행기구 :추진단 :공론화 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 정보개방 정보가공 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 공론화 마을별공론화: 참여주민이 배심원 포럼: 미래세대/원주민 지도자/ 산업관계자 사회적 약자, 소수자 공 동체, 대학생 포럼 개별적 토론 구조화된 설문지 	<ul style="list-style-type: none"> 시민배심 2 	
	<ul style="list-style-type: none"> 시행기관 :여론조 사회사 /newDemoc r a c y Foundation /Democrac y Co 	<ul style="list-style-type: none"> 시민배심 1 의제/쟁 점/토론 항목확정 자료생성 	<ul style="list-style-type: none"> online/social media:web운영, email, 전화 : 페이스북, 트위터 의견 남기기 및 구조화된 설문지 	<ul style="list-style-type: none"> 자료검토 지역 공론화 의견 종합 및 검토 증인증언 전자투표 	<ul style="list-style-type: none"> 의견취합 /권고안 /보고서
		<ul style="list-style-type: none"> 1차 여 론조사 	<ul style="list-style-type: none"> 2차 여론조사 	<ul style="list-style-type: none"> 3차여론 조사 	

[5] 방법론적 특징과 평가

□ 핵연료 사이클 공론화의 특징

○ 원주민 사회와의 소통

○ 원활한 소통을 위해 CARA는 사전 협의에 따라 원주민 사회를 방문하여, RC보고서와 CJ1의 보고서에 관한 정보를 제공하고, 제기된 질문에 응답하고, 원주민

의 집단적 견해를 얻고, 이러한 견해들이 CJ2의 고려의 대상으로 폭넓게 이용되도록 원주민 사회가 공론화 과정에 참여하도록 독려

○ CJ1과 CJ2 운영

- CJ1은 RC의 12개 권고안 검토하여 공론화 의제(사용후핵연료 저장, 처분시설 건설) 구성
- CJ2는 합의를 통한 권고안 생산을 담당

○ 공론화 자문위원회의 역할

- CJ1, CJ2 배심 과정 감독
- 지역사회 공론화 과정 감독
- CARA의 책무가 공정하고 공평한 방식으로 수행되도록 관리하고 자문
- 특히 CJ2가 RC보고서 및 증언, CJ1 보고서, 지역사회 공론화 보고서 등을 충분히 검토하고 숙의를 통해 권고안을 생산하는지를 세심히 관찰. 감독

○ newDemocracy Foundation은 시민배심원 구성과 숙의 절차를 제공하기 위해 계약

- democracyCo는 숙의 진행과 과정(facilitation)을 수행하기 위하여 계약
- newDemocracy Foundation의 배심원 선발 과정과 구성: 50명의 배심원으로 구성된 CJ1은 RC 보고서에서 주요 관심 쟁점을 뽑아 보고서를 만들어 2016년 7월 10일에 주지사에게 제출. 이후 약 350명의 시민들로 구성된 CJ2는 CJ1에 의해 만들어진 사용후 핵연료 관련 4가지 주제를 다루어 합의안을 생산하도록 설계
- 4주제는 안전성/ 사회적 동의/신뢰, 책무, 투명성/ 경제적 의미와 이익과 위험

□ 전 주민 참여 공론화(공공 협의제)

○ 남호주 전 지역에서 전 주민을 대상으로 한 공론화를 12주 동안 운영

- 공론화 프로그램의 일환으로 CARA로부터 공론화 자문위원회는 공론화 방안 및 절차(consultation process)와 연관된 업무와 조사 방법(전화조사 설문지와 포커스 그룹 질문지 등)에 대한 자문을 요청받음
- 공론화 자문위원회는 공론화 과정을 더 정밀하게 만들고 보완하기 위해 포커스 그룹 토론회를 참관하였고, 공론화 절차의 일환으로 수행된 사업에 참여하여 공론화 과정을 감독

○ 공론화 방법

- 지역사회 공론화는 기본적으로 지역별 마을별로 진행되었으나 사람들이 모일 수 있는 장소나 행사장을 찾아다니며 주민 접촉과 참여를 확대하는 공론화를 수행
- 쇼핑센터 행사장/타운홀 행사와 토론장/학교 토론장(forum)/원주민 사회봉사 토론장/산업 워크숍/원거리에 위치한 지역 행사
- CARA에 의해 주도된 지역사회 공론화는 자문위원회가 행사 참관을 통해 공개적이고 적절하며 비편견적인 방식으로 지역사회 공론화가 행해지고 있는지를 평가하고 결론을 내림
- 공론화 자문위원회는 지역사회 공론화 프로그램을 수행하는데 있어 시간상 제약이 있음을 발견. 지역사회 공론화 시간표(실제로 12주)는 전체 시간 틀(전체 공론화 기간) 내에서 미리 결정됨. 모든 행사에 참관하여 평가할 수 없었음
- 더 충분한 토론과 의견수렴을 위한 시간제약과 함께 공론화 예산의 세부항목도 공론화 자문위원회의 통제를 넘어서 있어 새롭고 촘촘한 공론화 사업을 실행하기 어려웠음을 발견

○ 지역사회 공론화의 핵심 초점은 원주민과의 소통

- CARA는 공론화 실행 이전에 원주민 지도자들과 토론과 동의를 통해 원주민 공론화 프로그램을 만들
- 모든 공론화 활동이 원주민 사회의 문화와 적합하고 배려할 수 있도록 공동 설계. 공론화 방법, 내용, 시간, 장소 등도 원주민 지도자들과의 토론과 동의를 통하여 결정
- CARA는 공식적 비공식적으로 원주민 사회와의 협의를 통해 공론화를 진행. 공식적인 소통은 원주민 사회단체들(원주민 복지 NGOs)과의 토론회(Forum)를 통해 행해짐. 원주민 사회단체들은 원주민 사회의 잘 알려지지 집단적 정체성을 대표한다는 점에서 공론화 참여자가 됨
- 다시 모든 원주민 사회는 공론화에 공식적으로 초대. CARA는 초대에 응답한 원주민 마을을 방문하여 공론화를 수행. 원주민의 개별적인 참여도 가능하게 함
- CARA는 31개 지역을 방문하여 원주민과 1,000회 이상의 좌담을 수행
- CARA는 원주민사회에 자료집을 우편으로 미리 송부하여 읽도록 하였으며, 원주민 사회의 주요 장소에 포스터, 유인물 등을 전시하여 공론화를 홍보하면서 참여를 독려
- 원주민과의 이러한 소통의 기록

- CJ2가 검토 자료로 이용
- 또한 원주민을 대표하는 증인들을 내세워 CJ2에서 원주민들의 입장을 개진

○ 포럼 등의 개최

- 지역사회 공론화의 일환으로 세 번의 공공포럼 개최
- School Forum과 Industry Workshop은 CARA에 의해 기획되었고, 원주민 사회단체 포럼은 공론화 자문위원회의 제안으로 개최
- CARA의 지원 하에 교육청소년부는 남호주 전역에서 160여명의 초 중등생과 40명의 교사를 선발하여 미래세대 포럼을 개최. 이 포럼은 현 청소년과 미래 세대는 현 세대의 결정에 의해 영향을 받으며 살아갈 것이기 때문에 청소년 세대도 공론화 과정에 참여하여 자신들의 의견을 제시해야 한다는 차원에서 개최
- Industry Workshop에 200여명의 산업계 및 학계 대표들이 참여하여, RC 권고안과 보고서 논의
- 경제계와 학계의 입장에서 핵연료 사이클 사업의 위험과 기회의 요인들을 토론
- 전문가 패널은 집단 토론 전에 핵연료 사이클의 기술적 측면을 설명
- 원주민 사회단체 포럼(Aboriginal Human Services Forum)은 원주민 복지사업분야의 11개 조직을 대표하는 20여명의 지역사회 지도자들을 불러 모아 2일간 개최: 포럼은 프리젠테이션, 주지사와의 좌담, 토론회 등으로 구성되었고, 주로 핵연료 사이클에의 사업 참여가 원주민 복지 영역에 어떠한 영향을 주는지를 논의
- 각각의 포럼은 토론 결과물을 보고서에 담아 CJ2에 제출
- CARA는 특정 공동체가 필요로 하는 맞춤형 정보를 제공하기 위해 다수의 지역 사회 조직과 협력관계를 구축하여 지역사회 포럼(community forums)을 개최
- 이러한 포럼의 예로 Youth forum, Greek community forum, Colleges and University forum, Barkuma presentation(장애인 포럼) 등등이 대표적

□ 남호주 핵연료 사이클 시민배심원제 평가

○ 대표성 확보

- 시민배심원제에 대한 비판 중 하나는 배심원 수가 적어 대표성을 가지기 어렵다는 것임
- 특히 전국적인 쟁점을 다룰 경우, 시민배심원단이 사회 축소판으로 일컬어질지라도 대표성을 보장하기 어렵다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음
- 대안으로 배심원 수를 증가시켜 복수의 배심제를 운영하면 대표성은 높아지나 동시적 숙의를 하는데 어려움이 동반함
- 복수의 배심제는 숙의의 통일성을 기하는데 어려움이 있음
- 대다수의 의뢰 기관은 숙의보다는 대표성을 더 강조하는 경향이 있음
- 그래서 대표성을 확보하면서 숙의성을 잃지 않는 방안을 고려하게 됨
- 남호주 핵연료 사이클 공론화는 350여명의 배심원단을 구성하여 대표성을 확보했다는 평가를 받음
- 동시에 소규모 집단 토론을 수행하여 숙의의 통일성을 유지하였음
- 아젠다 세팅에의 시민 참여와 아젠다 결정
- 위의 방법론적인 특징에서도 분석하였듯이 아젠다 세팅을 시민배심원단1이 주도하였음
- 물론 아젠다와 권고안은 RC에서 제시하였지만, 시민배심원단1은 RC보고서를 검토하고 숙의한 후, 남호주 주민과 시민배심원제2가 논의하고 결정해야할 아젠다를 독자적으로 선택하였음
- 수입된 사용후 핵연료 저장과 처분시설 건설 여부 의제 선택
- 시설의 안전과 위험, 경제적 기회 등의 쟁점 제시
- 이와 함께 시민이 잘 읽지 않는 방대하고 전문적인 RC보고서를 일반시민의 눈높이에 맞게 요약, 정리하여 가독성 있는 보고서를 작성하였음
- 시민배심원단1은 정책결정과정에서 시민참여를 한 단계 높이는 데 기여하였음
- 자료집 생산
- 보고서(후에 자료집) 생산에 거의 1년이 걸렸음
- 남호주 총리는 핵연료 사이클 사업을 추진하기 위하여 RC를 구성하게 됨
- 영연방(Common Wealth)에서 Royal Commission은 최상위 공식적인 임시 공공조사 위원

회로서 특정 사안에 대해 행정부처나 법원보다도 더 큰 권한을 가짐

- 이러한 권위를 토대로 RC는 독자적 연구조사와 함께 관련 이해당사자와 일반시민을 참여시켜 보다 공정하고 객관적인 보고서 작성을 위해 노력하였음
- 시민배심원제에서 자료집 생산에 있어 새로운 발전을 이루었다는 평가를 받음

○ 숙의민주주의 발전에 기여

- 시민배심원제 발전에 기여
- 배심제 운영, 방법론적 혁신, 자료집 생산에서의 혁신을 통해 시민배심원제 발전에 기여
- 남호주 숙의민주주의 발전에 기여
- 핵연료 사이클 공론화를 계기로 민주주의의 혁신이 가속화됨
- 정책과정에 시민참여를 증진 시키는 법적 제도적 개혁과 정부의 개방성을 진전시킴. 특히 개발법 2016에 협의제 장전(charter of community consultation)을 수립하여, 정책의 전 과정 특히 정책계획단계에 참여와 숙의를 강화 시키는 방향으로 발전하게 됨
- 일반시민에게 삶에 영향을 주는 의사결정과정의 개방성 강화에 기여

2. 비제도화 사례 - 울산 북구 음식물자원화시설 시민배심원제

1) 사례 개요와 선정요인

(1) 개요

- 음식물 직매립을 금지가 법으로 금지되면서 울산광역시 북구청은 중산동 인근에 지렁이사육퇴비방식의 음식물자원화시설 건립계획을 추진
 - 주민들이 자원화 시설 운영에서 비롯될 악취를 이유로 건립을 반대했으나, 북구청은 공사를 강행
 - 결국 시공사와 주민 간의 물리적 충돌이 발생하고, 주민 일부가 구속되는 등의 사태 발생

- 내 음식물자원화시설 입지선정 등과 관련하여 북구청과 지역 주민 간에 발생한 갈등을 해결하고자 북구는 공사를 중단하고 시민배심원제를 통한 문제해결 제안
 - 주민들은 당시 주민 중심의 주민투표 진행을 주장했으나, 불리한 여론 및 주민 내부 논란에 직면하면서 시민배심원제 수용

- 2004년 12월 13일부터 28일까지 진행된 시민배심원제는 건설 재개 내용을 포함하는 최종 권고안을 작성으로 마무리

- 자원화 시설 가동 시작 2년여 만인 2008년 1월 악취 등을 이유로 가동 중단
 - 현재는 시설 개조를 통해 어린이놀이터로 재활용

[2] 선정 요인

- 시민배심원제의 첫 국내 도입 사례로서 합의 제공
- 공론화 결과가 실질적인 정책 결정으로 이어진 사례
 - 이전에 도입된 공론화 기법(ex. 합의회의)들은 이슈의 중요성을 환기하는데서 효과가 그침
 - 반면 울산 북구의 시민배심원제는 숙의 과정을 포함하는 공론화를 통해 정책적 결정을 도출하였다는데 의미가 있음

2) 사례분석

[1] 추진배경

- 구청장의 추진 의지(조현석, 2006)
 - 당시 북구청장인 이상범 구청장은 당시 음식물자원화시설 입지 갈등의 증폭을 직면하고 주민의 동의가 없는 시설 건립의 어려움을 인정
 - 주민동의 기반의 의사결정 방법을 고민하던 중 배심원제 기초한 해결기제 추진을 검토
 - 당시 구청장은 남해에서 진행된 ‘정책배심원제’ 통해 배심원제를 활용한 정책결정의 가능성을 발견
 - 소속정당인 민주노동당 인사들과 함께 도입 가능성 검토
 - 구청장의 소속정당인 민주노동당 중심의 (갈등)중재모임인 6인 소위원회 또한 배심원제 도입을 권고(은재호, 2009)
 - 구청장은 주민들에게 시민배심원제(제안 초기에는 ‘정책배심원제’란 명칭 사용)를 제안하였으나, 이해당사자 주민 중심의 주민투표를 고려하고 있던 지역주민들은 제안을 거절(김소연, 2006)
 - 구청장의 제안으로 배심원제 도입이 공론화 되면서 배심원제 도입을 주제로 북구청,

- 비대위, 중재팀²¹⁾으로 구성된 3자 협의 진행
- 4회의 결친 3자 협의가 진행되었음에도 불구하고 최종적으로 비대위는 제안을 거절
- 이후 주민들이 배심원제를 수용하기로 결정하면서 시민배심원제 도입
- 당시 여론 및 고소 등의 법적 문제로 인해 위촉된 비대위의 리더십이 흔들리면서 새로운 주민대표회의가 결정(김소연, 2006)
- 주민대표회의는 주민투표를 통해 배심원제 수용을 결정

[2] 추진주체 및 원칙

- 울산 북구 시민배심원제의 추진주체는 배심원단이며 실무와 관련된 운영은 중재단(민주노동당)과 주민 및 북구청 소속 각 1인으로 구성된 실무추진팀이 담당
- ‘배심원제 도입 협의회의’에서 결정된 합의서 제2항과 3항에 따라 배심원단 운영과 관련된 모든 사항은 배심원단에게 전적으로 일임
- 배심원제 도입 협의회의: 북구청과 주민대표단, 중재팀, 주민 측 변호인단이 모여 배심원제 도입에 관한 협의를 진행
- 회의 진행 및 실무추진단과의 소통을 목적으로 배심원단 대표와 간사를 선출하고 관련된 재량권을 부여
- 배심원단의 결정에 따라 발생하는 비용은 북구청이 부담

- 배심원단의 구성
- 배심원단은 북구청과 주민대표단이 합의한 13개 시민단체에서 추천한 37명과, 종교계 인사 6명으로 구성
- 당초 시민단체에서 39명의 배심원을 추천받는 것으로 결정하였으나, 배당인원 중 2명의 추천이 미비되어 37명에 종교계 인사 6명을 포함하여 배심원단 구성(조현석, 2006)

21) 민주노동당 인사 중심의 6인위원회 중심의 중재 체계는 소멸하고, 민주노동당 북구위원장과 수석부위원장이 중재 역할 담당(김소연, 2006)

- 이때 “행정기관으로 운영비 보조는 받는 단체, 특정 정단에 가입한 인사, 행정 기관 혹은 주민 측의 일방적 입장을 지지하는 단체나 인사는 배제” (이문걸, 2005: 75)하는 것이 복구청과 주민대표단이 모두 합의
- 배심원들의 인적구성을 살펴보면, 직업의 경우 교육계, 종교계, 시민단체에 편중 되어 있었으며, 소속집단 내 직위는 임원급 이상이 다수를 차지함(김소연, 2006: 83)

[3] 준비과정과 진행방식

□ 배심원제 도입 협의회의

- 주민대표회의가 기자회견을 통해 배심원제 수용 기자회견을 발표한 12월 5일 개최
- 참석자는 복구청, 주민대표단, 중재팀, 주민 측 변호인단으로 구성
- 협의의 내용은 합의서, 기타확인사항, 부속합의서1, 부속합의서2에 포함
- 협의의 주된 내용을 다음과 같음

[표 2-4-8] 배심원제 도입 협의회의 협의내용 정리

-
- 복구청과 주민대표회의는 ‘음식물 처리장’ 건립과 관련한 대립을 끝내고 이 문제를 평화적으로 해결하기 위한 방안으로 ‘배심원제’를 도입
 - 구청은 배심원 활동기간 동안 공사를 중단하고 주민들은 실력행사 중지
 - 배심원단 구성은 합의된 단체에서 추천한 39명과 성직자 6명 등 총 45명으로 구성하며, 12월 13일 첫 회의를 소집
 - 배심원제에 대한 전반적인 사항은 배심원단 자체 결정에 따르며, 배심원단의 최종결정에 절대 승복
 - 구청과 주민측은 배심원단이 요구하는 자료제출, 의견제시, 공청회 또는 토론회 참석, 질서유지 등에 최대한 협조
 - 고소·고발 취하 및 구속자 석방을 위한 상호 노력
 - 주민대표회의, 구청은 추가 동의를 확보 및 주민 설득을 위해 노력
-

출처: 김소연(2006: 79)

□ 시민배심원제 진행방식(조현석, 2006)

- 울산 북구의 시민배심원제의 진행과정 토의 목적에 따라 운영과정과 숙의과정, 조정과정으로 구분(희망제작소 홈페이지)²²⁾
 - 운영과정: 배심원단 운영과 일정, 의사결정 방식 논의
 - 숙의과정: 쟁점별 진위 파악을 위한 양측진술, 공청회, 견학, 쟁점토론 진행
 - 조정과정: 돌발상황으로 인한 양측의 갈등 중재
- 2주의 기간(2004.12.13.-2004.12.28.)동안 총 5차의 회합을 진행
- 1차 회합(12.13.) - 배심원단 운영 관련 사항 논의·결정
 - 회장·간사 선출, 회합 일정과 활동 내용 조정, 실무지원팀 구성
 - 자료 제공
- 2차 회합(12.16.) - 운영 사항 논의 및 질의 응답 진행
 - 의사결정방식 확정
 - 이해당사자 증언 청취, 관련 질의 응답, 배심원 간 토의 진행
 - 이해당사자 요청 자료 및 배심원단 요청 자료 제공
- 3차 회합(12.21) - 입지 예정지 및 인근 음식물 쓰레기 처리시설 견학
 - 중산동 부지 견학
 - 남해 음식물자원화 시설 견학
- 4차 회합(12.21) - 공청회 개최
 - 배심원단 주관 공청회 개최, 일반주민 참석하에 북구청 및 주민대표 의견 발표 진행, 증인과 배심원 간 질의 응답 진행
- 5차 회합(12.28.) - 최종결정
 - 쟁점에 관한 배심원단 토의 진행
 - 배심원제 결과 승복 보장을 위한 합의각서 작성, 이해당사자 최후 진술

22)

<https://www.makehope.org/%EC%88%99%EC%9D%98-%EA%B3%BC%EC%A0%95-%EB%AA%A8%EB%91%90%EC%97%90%EA%B2%8C-%EC%A2%8B%EC%9C%BC%EB%A0%A4%EB%A9%B4-%EC%9A%B8%EC%82%B0-%EB%B6%81%EA%B5%AC-%EC%82%AC%EB%A1%80/>(최종검색일: 2021.1.5.)

- 배심원 투표를 통해 최종 판결 진행
- 사업의 이행과 시설 공사과정 및 시설운영 감독을 위한 주민참여 제도 도입 내용으로 하는 배심원단 결정문 작성 발표

(4) 결과

- 배심원단 투표 결과 41명의 참석 배심원 중 31명이 건설 재개에 찬성하면서 기존 입지에 음식물 자원화 시설 건립
 - 2005년 시설 준공 이후 2년 간 자원화시설을 운영하였으나, 악취로 인한 민원이 지속적으로 제기
 - 현재는 시설개조를 진행하여 어린이 놀이 시설로 활용
- 배심원단은 건설 재개 뿐 아니라 시설 건립 및 운영을 감독하는 주민참여 제도 도입을 함께 결정

(5) 방법론적 특징과 평가

- 배심원단이 직접 추진주체 역할을 담당
 - 제퍼슨의 표준모형의 경우 비영리 민간단체가 추진주체의 역할을 담당하는 한편, 울산 북구의 경우 배심원단이 직접 추진주체 역할을 담당하여 심의 절차와 의사결정방식 등을 마련
 - 배심원단의 의견 또한 권고가 아닌 결정을 내려 구속력을 확보하도록 함
- 갈등당사자 협의를 통한 배심원단 구성(김소연, 2006)
 - 표준모형이 시민들의 대표성을 중시하여 인구통계학적 특징을 고려한 표본추출을 선호하는 반면 울산 북구 시민배심원제는 북구청과 주민대표단의 협의를 통

해 배심원단을 구성

○ 이와 같은 배심원단 구성방식은 사례의 특수성이 반영된 결과

- 표준모형은 그 목적이 갈등 발생 전 예방적 차원에서 사안에 관한 시민들의 합의를 도모하는데 있는 반면, 울산 북구 사례는 갈등 발생 이후에 갈등 해소의 차원에서 사안에 관한 의사결정을 내리는데 있음
- 따라서 당사자들의 수용가능성이 중요하기 때문에 이 같은 배심원단 구성방식을 채택

□ 상대적으로 짧은 운영 기간(은재호, 2009)

- 3개월 정도의 기간이 소요되는 표준모형과 달리 약 2주의 기간 동안 시민배심원제 운영
- 표준모형이 바람직한 제3의 대안을 탐색하는데 목적이 있다면 울산 북구 사례는 갈등 발생 이후 보다 합리적인 선택지를 확인하는데 목적이 있기 때문에 비교적 짧은 시간 안에 숙의 과정을 수행

□ 긍정적 평가

- 숙의의 결과가 정책결정으로 실제 이어지면서 오랜 시간 지역에서 자리해 온 갈등을 해소

□ 부정적 평가

- 배심원단 구성 과정에서 참여의 자발성이 보장하지 않음
 - 이미 갈등 증폭·고조된 이후에 시민배심원제가 도입되었기 때문에, 배심원단을 구성함에 있어 이해당사자 의견반영이 크게 작용할 수 밖에 없는 절차를 활용
- 이해당사자 추천으로 이루어진 참여자로 구성된 배심원제 결정에 따라 시설 건립이 추진됨으로서 이후 갈등의 재점화가 비교적 쉽게 등장
 - 인구통계적학 특성이나 자발적 참여 등이 시민배심원단 구성에서 담보되지 못했었기 때문에 사회적 합의를 이루는데 일부 실패

3. 시사점

□ 원형 시민배심원제와의 비교

[표 2-4-9] 남호주 핵연료 시민배심원제와 원형 시민배심원제와의 비교

구분	표준모형 시민배심원제	남호주 핵연료 사이클 시민배심원제	울산 북구 음식물자원화시설 시민배심원제
배심원단 수	단수	복수(배심원단1, 배심원단2)	단수
배심원 수	12~25명	<ul style="list-style-type: none"> 배심원단1: 50명 배심원단2: 350명 	43명
배심원단의 역할	의사결정(권고안 생산)	<ul style="list-style-type: none"> 배심원단1: 아젠다셋팅 배심원단2: 의사결정(권고안 생산) 	<ul style="list-style-type: none"> 운영주체 의사결정(결정문 생성)
의사결정 방법	합의	합의(실제로는 소수의견이 합의해 주지 않아 투표하여 2/3 획득)	합의와 투표
숙의 방식	전체 숙의(배심원단 집단 숙의)	<ul style="list-style-type: none"> 배심원단1: 배심원단 집단 숙의 배심원단2: 전체숙의/세션별 숙의/배심원단을 수십개의 집단으로 나누어 소규모 숙의(모둠별(조별) 토론) 	전체 숙의(배심원 집단 숙의)

- 의제설정을 따로 진행하지 않는 표준모형과 울산 북구 사례는 단수의 배심원단을 두는 반면, 의제설정부터 시민배심원단을 운영하는 남호주 사례의 경우에는 배심원단을 2트랙으로 운영
 - 남호주 사례와 달리 울산 북구 사례는 이미 갈등이 발생한 이후에 개최되었기 때문에 의제설정의 단계가 필요하지 않음
 - 즉, 공론화를 통해 토의해야 하는 사안의 특성에 따라 배심원 구성 방식에 차이가 나타날 수 있음을 시사

- 표준모형과 남호주 사례 모두 추진주체가 배심원단 외부에 존재하는 반면, 울산 북구 사례의 경우에는 배심원단이 운영주체의 역할까지 수행
- 표준모형은 합의를 통한 의사결정을 지향하지만 실제 추진된 두 사례 모두 투표를 통해 최종 의사결정 진행
- 상대적으로 다수의 배심원을 포함하는 남호주 사례의 경우 숙의성을 보장하기 위해 배심원단을 수십 개의 집단으로 구분하여 모듈별 토론을 진행하는 반면 비교적 소수의 배심원을 포함하는 표준모형과 울산 북구 사례는 전체 숙의를 진행

제3절 시민배심원제 매뉴얼

1. 준비 - 기본 고려사항

□ 정책과 사업에 대한 내부 갈등 평가

○ 정책(안)이나 사업(안) 수립

- 주무 기관(sponsor)은 추진할 정책(안) 혹은 사업(안)을 만들어야 함

○ 공론화를 할 것인지 결정하기에 앞서 정책과 사업에 대한 내부 검토 필요

- 주무 기관(sponsor)은 아래와 같은 사항을 고려하고 검토
- 관련 쟁점은 무엇인가?
- 관련된 이해당사자는 누구인가?
- 이해당사자 갈등인가?
- 정책과 사업에 영향을 받는 지역사회와의 갈등인가?
- 일반시민의 합리적 판단을 구하려는가?
- 공론화가 법적 의무사항인가? 정무적 판단인가?
- 이러한 검토를 외부 전문가에게 맡길 것인가?

○ 실무그룹의 구성(working group)과 역할

- 실무그룹은 공론화 기획과정에서 핵심임
- 의뢰기관이나 후원조직의 의도를 알고 있어야 하며 정확히 요구사항이 무엇인지도 파악할 수 있어야 함
- 공론화 추진이 결정되면 조직 내에 임시로 실무그룹을 만들 필요가 있음
- 실무그룹이 반드시 조직 내의 구성원일 필요는 없으나, 의뢰기관이나 후원 조직과 긴밀한 관련을 가진 사람임
- 남호주의 경우 공론화 전반을 관리하는 실무부서인 Better Together를 Department of the Prime Minister and Cabinet에 두어 공론화 추진
- 공론화 구조의 개략적 기획 및 설계
- 이 단계에서 관련 전문가들의 자문이 필수적임

- 관련 정책과 쟁점 관련 전문가, 이해당사자, 공론화 전문가 등등
 - 동시에 공론화 구조를 잠정적으로 확정된 후 내부적으로 자금조달 방안, 소요비용 추계 등
 - 공론화 구조 예비 설계 시 프로젝트 팀과 자문위원회는 필수적 구성 요소임
 - 프로젝트 팀은 공론화의 통일성을 기하기 위하여 공론화 전 과정을 관리하는데 책임이 있음
 - 자문위원회는 공론화 사업 마다 다른 역할과 성격을 가진다는 것을 고려해야 함. 우리나라의 경우 공론화 위원회가 자문위원회 역할을 할 뿐만 아니라 프로젝트팀 관리를 포함한 컨트롤타워의 역할을 하고 있음. 미국의 경우 프로젝트 팀 중심의 시민배심원제 실행. 남호주의 경우 공론화 추진단(CARA, RC) 중심의 공론화 수행
 - 따라서 공론화 구조(프로젝트팀, 위원회, 추진단 사이의 관계)는 가변적일 수 있음을 공론화 기획 시 고려할 필요가 있음
 - 의뢰 기관을 중심으로 한 추진단 혹은 지원단을 만들지 여부도 논의해야 함
 - 실무그룹이 지원단으로 확대 개편될 수 있음도 고려해야 함
 - 지원단 역시 법적으로 설립 가능한지 여부도 검토해야 함
- 계약과 공론화 설계
- 각 구성요소와 계약을 맺음으로써 공론화 시작됨
 - 시민배심원제의 실제 설계는 프로젝트팀에 의해 만들어짐

2. 디자인

□ 공론화 디자인

- 공론화 디자인은 공론화 구상부터 배심원단 권고안에 대한 정부의 대응에 이르는 전 과정을 기획하는 것임
 - 공론화 과정 설계를 포괄하는 개념임
 - 공론화 디자인에 있어 프로젝트 매니저와 긴밀한 관계를 가지고 자문을 받는 것이 바람직할 수 있음
 - 디자인은 공론화위원회, 프로젝트 매니저, 혹은 지원단이 독자적으로 할 수 있음
 - 그러나 디자인 협업은 필수적임

□ 정보자료 제작

- 정보자료 제작
 - 단순한 정책 쟁점은 의뢰 기관이 자체가 배경정보, 의제, 쟁점을 결정할 수 있음
 - 쟁점이 복잡하거나 갈등이 심할 경우 외부기관에 의뢰하는 것이 좋음
 - 규모가 큰 정책의 경우 예비 타당성 조사를 외부 전문기관에 의뢰하듯이, 이 경우에 외부전문기관에 의뢰하는 것이 바람직함
- 정책과 사업 검토를 전문가에게 의뢰
 - 의뢰 기관은 정책안이나 사업계획(프로포절)을 외부 전문가에게 의뢰하여 포괄적 검토를 하게 함
 - 의뢰받은 전문가는 관련 기관과 분리되어 독립적 중립적 연구 수행
 - 이해당사자 집단과도 분리되어 있어야 함
 - 의뢰 기관은 독립적이고 중립적인 신망 있는 인사를 임명
 - 반드시 관련 분야의 전문가일 필요는 없음. 예를 들어 남호주 핵연료 사이클 위원회(Royal Commission) 위원장은 원자력 관련 전문가가 아니었음
 - 검토단 혹은 조사위원회 구성
 - 임명된 전문가는 조사위원회 위원을 임명

- 관련 분야별 전문가를 위원으로 임명
- 독립적 중립적 입장에서 공정한 연구와 조사를 수행
- 검토단 혹은 조사위원회의 역할
- 관련 정보 및 데이터 수집
- 전문가, 이해당사자, 관련 공공기관의 의견 및 입장
- 여론 수집, 일반시민의 증언
- 증인 리스트 작성
- 증언록 작성
- 보고서와 권고안(recommendations) 작성
- 의뢰 기관에 제출
- 보고서와 권고안
- 보고서에는 정책이나 사업의 타당성, 의제와 쟁점 정리 및 조사위원회 입장, 권고안을 포함
- 조사위원회의 입장은 권고안 형태로 제출
- 권고안은 후에 시민배심원단의 기소장(검토과제(remit) 또는 질문 형태(questions)로 바뀜
- 의뢰 기관의 대응
- 보고서를 전달받은 의뢰 기관은 권고안에 대한 입장을 표명해야 함
- 권고안을 전부 수용할 것인지, 부분 수용과 부분 거부할 것인지, 전부 거부할 것인지에 대한 입장 발표
- 또한 공론화를 할 것인지 말 것인지를 결정해야 함

□ 자금조달과 예산 배정

- 프로젝트팀에 의해 공론화 디자인 완성
 - 디자인이 완성되면 의뢰 기관은 자금 조달 방안과 예산 계획을 수립해야 함
- 자금 조달 방안 마련
 - 일반적으로 공론화는 예산사업이 아님

- 시민배심원제가 적절히 실행되기 위해서는 적당량의 자금이 필요
- 총 예산규모 설정
- 예산 확보를 위해 방안 마련하여 자금 조달

○ 예산 배정

- 항목 설정
- 배심원 선발비용: 모집회사
- 배심원, 사회자, 퍼실리테이터, 평가자 사례금 등
- 행사비: 대관료, 식음료비, 경비 등
- 홍보비, 프로젝트 관리자와 팀 비용, 인쇄와 배포비, 촬영비, 사진비 등등
- 추가 고려사항

□ 프로젝트 매니저 임명

○ 독립적 공론화 설계자와 관리자 고용

- 독립적으로 시민배심원제 절차를 설계, 관리, 운영할 수 있는 인사
- 시민배심원제 운영은 프로젝트 전반의 프로그램 설계 및 관리 활동이어서, 공론화의 전문성과 중립적 운영 능력을 갖춘 인사를 필요로 함
- 공론화나 갈등해소 분야에서 이론적 실천적 역량을 갖는 인사가 매니저가 되어야 함
- 그러나 공론화 주제에 대한 전문가일 필요는 없음
- 프로젝트 매니저는 궁극적으로 시민배심원제가 올바르게 작동하게 할 책임이 있음

○ 프로젝트 팀의 구성

- 임명된 매니저는 프로젝트 팀을 구성해야 함
- 팀이 구성되면 시민배심원제 운영권과 관련된 인물의 조정권을 이양받아야 함

○ 공론화 프로그램 설계

- 프로젝트 팀은 공론화 프로그램을 설계

□ 권고안의 수준 결정

○ 합의문 도출이 목표임

- 만장일치는 아니나 2/3 이상의 동의를 합의라고 정의

○ 합의문 도출 실패 시

- 다수결을 수용할 것인가를 결정
- 의견이 팽팽할 경우 어떻게 할 것인지 결정

○ 정부의 대응 방침 결정

- 권고안이 도출되면 전적으로 수용
- 권고안이 도출되었어도 거부할 수 있는 요건 규정
- 법 위반, 권한 밖에 있는 권고안 등

3. 시민배심원제 실행

□ 프로그램 설계는 프로젝트 매니저의 역할임

- 프로젝트 매니저는 계약한 위임사항에 따라 활동함
- 프로젝트 매니저는 공론화 실행에 최종적 책임을 가지고 있음
 - 시민배심원제 관련자의 역할을 분명하게 설정한 후 프로그램을
 - 설계하고 관리함
 - 프로젝트 팀을 구성하여 관련자들과 프로그램을 관리함
 - 자문위원회에 참여
 - 자문위원회, 추진단(지원단), 기타 관련 조직, 프로젝트 팀 사이에서 조정자 역할을 함

○ 아래와 같은 요소를 설계하고 실행 책임이 있음

- 자문위원회 구성과 역할
- 배심원 선발 및 배심원 풀 구성의 조사방법의 선택
- 기소장 작성
- 아젠다 개발
- 증인 준비, 모집, 선발, 확인
- 물류 조달
- 교통수단, 비품, 식음료, 장소 섭외 및 예약, 장비 등등
- 퍼실리테이터 교육
- 청문회 운영 및 관리
- 마무리, 후속 조치, 평가
- 미디어와 홍보

□ 공론화 스케줄 작성(timeline)

○ 고려 요소

- 타임라인에 가장 큰 영향을 주는 요소는 쟁점의 복잡성과 갈등의 강도임

- 그러나 시민배심원제는 4-5달을 넘기지 않음
- 따라서 이 기간 안에 타임라인을 수립해야 함

○ 타임라인의 두 국면

- 첫째 국면은 공론화 디자인 시기임
- 공론화 기획서를 제출받는 것임
- 기획서에는 공론화 구성요소와 구조 설계를 포함하고 있음
- 둘째 국면은 실행 시기임
- 기획서를 실행하는 시기로
- 초기에 고발장, 아젠다, 증인 목록이 대부분 완성되어 있음
- 배심원단 선발, 증인 모집, 계획의 완성, 첫째 국면에서 계획된 것들의 실행으로 구성됨

[표 2-4-10] 타임라인 표 예시

국면 1	
1주	• 실무그룹 설립
2 - 3주	• 자문위원회 선출
1 - 8주	• 실무그룹과 협의
4주	• 1차 자문위원회와의 회의: 예비 고소장, 아젠다, 증인 목록 개발 시작
6주	• 2차 자문위원회와의 회의: 고소장, 아젠다, 증인 목록 개발
6 - 9주	• 설문지 설계(여론조사회사 계약)
7주	• 3차 자문위원회와의 회의: 예비 고소장, 아젠다, 증인 목록 논의
9주	• 4차 자문위원회와의 회의: 예비 고소장, 아젠다, 증인 목록 확정
9주	• 의뢰 기관의 공론화 진행상황 점검
국면 2	
10주	• 무작위 전화번호 구매
11- 12주	• 여론조사 수행 • 응답자에게 우편 발송
11 - 13주	• 배심원단 목표 수치 확정 • 퍼실리테이터와의 만남과 회의
14주	• 배심원 선발
10 - 19주	• 고소장, 아젠다, 증인 목록 완성

	<ul style="list-style-type: none"> • 증인 모집과 명단 작성
10 - 19주	<ul style="list-style-type: none"> • 추가적 자문위원회와의 회의(필요시)
10 - 19주	<ul style="list-style-type: none"> • 실무그룹과의 협의
10 - 19주	<ul style="list-style-type: none"> • 물류 확정 - 장소, 식음료, 숙소 등등
16 - 18주	<ul style="list-style-type: none"> • 배심원과 스탭 안내서 발행
18주	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 배심원, 증인, 물류 조달을 재확인
19주	<ul style="list-style-type: none"> • 배심원단 청문회 • 금요일: 보고서 초안 발표
22주	<ul style="list-style-type: none"> • 최종 보고서 발표

[표 2-4-11] 공론화 프로그램의 스케줄(timetable) 예시

1일 차	
8:30	환영 <ul style="list-style-type: none"> • 배심원 환영 • 공론화 개관 • 시민배심원제 절차의 역사와 프로젝트 팀 소개 • 배심원단의 역할 • 진행 규칙과 토론 규범 • 기소장과 아젠다 소개
9:30	소개 <ul style="list-style-type: none"> • 스태프 소개 • 배심원 인사하기
10:30	휴식
10:45	배경정보 설명 <ul style="list-style-type: none"> • 쟁점 소개 • 핵심용어 및 개념 설명 • 고품 쓰레기는 무엇인가? • 얼마나 생산되는가? • 어떻게 관리되는가?
12:00	점심
1:30	가치와 원칙 <ul style="list-style-type: none"> • 가치를 소개하고 정의 • 토론 • 우선 순위 정하기
4:00	배심원 논의사항 확인, 논의 재검토, 등등
4:30	휴회

2일 차	
8:30	2일차 아젠다 검토와 1일차 논의 환기
8:45	쓰레기 관리 실태 - 증인 발표 <ul style="list-style-type: none"> • 감량과 재사용 • 재활용 • 퇴비화
10:15	휴식
10:30	쓰레기 관리 실태 <ul style="list-style-type: none"> • 자원 회수 • 매립
11:30	점심
12:30	쓰레기 관리 실태 토론 <ul style="list-style-type: none"> • 관리실태 토론 • 관리 실태 평가 • 관리의 우선순위 개발
2:00	휴식
2:15	세부적 배경 정보 제공 <ul style="list-style-type: none"> • 현행 법 체계의 문제점 • 무슨 문제가 발생하고 있는가? • 처리시설과 인프라 문제 • 누가 무엇을 하고 있는가? • 법적 쟁점 • 기타 쟁점
3:00	현재 상황의 토론 <ul style="list-style-type: none"> • 무엇이 좋은가? • 무엇이 나쁜가? • 가치에 기초하여 평가하기 • 기타
4:00	배심원 논의사항 확인, 재검토, 연습
4:30	휴회
3일차	
8:30	3일차 아젠다 검토와 2일차 논의 환기
8:45	옵션 1 <ul style="list-style-type: none"> • 전문가 발표와 설명 • 반대 입장 발표

	• 토론과 평가
10:15	휴식
10:30	옵션 2 • 전문가 발표와 설명 • 반대 입장 발표 • 토론과 평가
12:00	점심
1:00	옵션 3 • 전문가 발표와 설명 • 반대 입장 발표 • 토론과 평가
5일 차	
8:30	최종 숙의 지속과 완성
10:30	보고서 초안 검토
11:30	배심원의 공론화 평가
12:00	점심
1:30	초안 배심원 공표
1:30	언론 공표 준비
2:00	초안 공표 및 전달
4:30	휴회

□ 자문위원회

○ 자문위원 선발

- 프로젝트 매니저는 자문위원 선발 혹은 추천하는 데 관여

○ 자문위원회의 유형

- 관련 쟁점에 정통한 현명하고 사려 깊은 인물
- 쟁점과 직접적으로 관련된 이해관계자나 옹호자
- 물론 다른 구성도 가능

○ 자문위의 역할

- 프로젝트 매니저는 시민배심원제 활동에 필요한 내외의 다양한 자문을 받으면서 프로젝트 실행

- 공론화 전문가
- 관련 기관
- 주제 영역과 관련된 집단
- 이해당사자 집단의 협력과 관여
- 증인 선별, 토론패널, 발표자
- 자문위는 프로젝트 매니저에게 이러한 시민배심원제 절차 전반에 자문을 하고, 감독하는 역할을 함
- 프로젝트 매니저가 투명성과 중립성을 갖도록 관리, 감독하고 자문함

□ 독립적 평가자 임명

○ 평가자

- 시민과 의사결정가가 시민배심원단의 권고안과 성과를 신뢰하고 존중하는 것이 매우 중요함
- 특히 시민배심원단의 권고안과 성과에 영향을 주는 요인과 시민배심원제 절차 전반을 평가
- 시민배심원제 절차의 투명성과 공정성 제고
- 최소한 배심원 선발 전에 임명
- 공론화 활동에 관여하지는 않음
- 일종의 관찰자로 시민배심원제 절차 전반에 참여
- 독립적 활동을 함
- 평가보고서 작성
- 독립적 평가 결과가 시민배심원 최종 보고서에 포함됨

□ 사회자와 피실리테이터 임명

○ 명단의 작성

- 프로젝트 매니저는 시민배심원제 진행을 담당할 명부 작성

- 선정 기준 마련

○ 사회자

- 시민배심원단 전체 진행을 담당
- 시민배심원제의 소개
- 전문가 발표, 전문가 토론, 질의응답, 배심원 숙의 등등을 진행

○ 퍼실리테이터

- 배심원단 숙의 지원

○ 자문위원회의 자문과 지지를 통한 임명

- 프로젝트 매니저는 자문위원회의 자문을 받아 사회자와 퍼실리테이터 선발
- 임명된 사회자와 퍼실리테이터는 시민배심원단이 수행해야 할 가이드라인을 부여받음

□ 의제 확정

○ 의제는 시민배심원단이 숙의할 과업임

- 시민배심원제에서는 이 의제를 고발장(기소장) 혹은 질의서라고 함
- 시민배심원단이 숙의 기간 동안 해결하고 답을 해야 할 과업임
- 보통은 평이한 언어로 된 의문문의 형태로 만들어짐
- 의제는 담당 기관이 전문연구기관에 의뢰하여 작성토록 함
- 일반적으로 정책의 배경, 증인, 증언, 쟁점 등이 포함되어 있으며
- 쟁점 파악 후 배심원단이 논의할 쟁점을 의문문 형태로 작성
- 공론화 위원회나 프로젝트 팀에 제출

○ 질문서 작성

- 질문서는 자문위원회와 공동으로 작성
- 검토단과 조사위원회가 제출한 권고안과 주무기관의 대응을 기반으로 작성
- 이해당사자 집단이 수용할만하고 편견이 없는 질문서 작성이 중요
- 의제설정 시민배심원단에 의한 작성

- 질문서가 토론과제와 쟁점을 한정하여 배심원단 논의를 제약한다는 비판이 제기되어 질문서 작성을 시민에게 위임하자는 논의가 있음
- 의제설정 배심원단을 구성하여 질문서 작성한 사례가 있음

□ 이해당사자 초청

○ 이해당사자 관여

- 쟁점에 이해관계가 있는 모든 당사자가 배심제 절차에 참여하는 것이 중요
- 이해당사자는 그들의 주장과 관점을 발표할 기회를 가짐
- 이들의 의견은 배심원단 숙의의 정보와 자료가 됨

○ 발표자 선정

- 쟁점에 정통한 사람은 발표자 혹은 전문가 증인으로 초청됨
- 배경정보와 쟁점의 다양한 관점에 대한 심층 정보를 제공
- 발표보다 배심원단과의 상호작용(질의응답)이 더 중요
- 발표자는 다양한 관점과 의견을 대변하도록 선정
- 자문위원회와 이해당사자 의견 반영하여 선정

□ 배심원단 선발

○ 선발 방법

- 무작위 층화 표집이나 무작위 표집 방법 중 적합한 방법 선택

○ 배심원단 모집 단계

- 최소 공론화 실시 4주 전에 배심원단 선발
- 참여 의사를 밝힌 사람에게 초청장 발송
- 인구통계학적 정보 담긴 질문지 완성 후 회수
- 배심원단 풀 구성 후 인구통계학적 그룹핑(성별, 연령별, 지역별, 직업별)
- 풀로부터 무작위로 최종 선발자 명부 작성
- 참여자와 배제자 선별

- 최종 참여자 명부 작성: 예비 명부 준비

□ 배경 정보 개발

○ 쟁점에 대한 균형 잡힌 배경 정보

- 프로젝트 매니저는 상세하고 공정한 배경 정보 제공을 준비
- 쟁점의 범위를 규정
- 고발장(논의할 질문)의 윤곽을 설정, 설명
- 배심원단과 배심원의 역할 규정
- 평가 기준 제시

○ 이해당사자 정보

- 자료집이 합의되기 이전에 이해당사자들 사이에서 많은 논의와 협상 결과물이 자료집에 포함됨
- 합의된 이해당사자 증언
- 전문가 증언

○ 시민배심원제 절차에 관한 정확한 정보 제공

- 절차, 행사 일정, 행사 물자 조달, 요망 사항 등

□ 시민배심원제 행사 운영

○ 준비는 한 달에서 한 달 반 전에 시작

- 식사, 다과 음료, 숙박, 교통
- 행사장, 발표장, 토론방, 회의실 세팅
- 칠판, 컴퓨터 스크린, 음향시설, 스티커, 공책 등등
- 응급 대책

○ 시민배심원단 환영과 공론화 소개

- 공론화 개요
- 시민배심원제 소개

- 배심원단의 역할
- 운영규범 및 진행 절차 소개
- 아젠다와 고소장 소개
- 전문가 증언
 - 증인 소환
 - 발표, 진술, 전문가 상호토론, 질의응답
 - 배심원단 토론
- 옵션 발표
 - 증인 발표
 - 반대 발표
 - 다양한 발표된 옵션들에 대한 패널 토론
 - 옵션에 대한 배심원 토론과 평가
- 배심원 숙의
 - 권고사항 개발
 - 권고사항 검토, 수정, 보완
 - 권고사항 초안 작성
- 보고서 초안 숙의
 - 최종 권고사항 숙의
 - 최종 권고사항 작성
 - 보고서 초안 검토
 - 최종 보고서 작성
- 배심원의 공론화 절차 평가
 - 보고서가 완성된 후
 - 공론화 절차 평가
- 언론 공표 및 의뢰기관에 보고서 전달

□ 보고서 제출과 정부 대응

○ 최종 배심원단 보고서 제출

- 배심원단 대표가 의뢰 기관 장에게 최종일 당일 직접 제출

○ 최종 보고서

- 배심원단 공론화 절차 평가 보고서
- 자문위원회 보고서
- 평가단 보고서

○ 정부의 대응

- 배심원단 보고서와 최종 보고서 검토 후 정부의 대응 발표

제5장 플래닝셀

제1절 개요와 특징

제2절 플래닝셀 사례분석

제3절 플래닝셀 매뉴얼

제5장 플래닝셀

제1절 개요와 특징

1. 플래닝셀의 개요

1) 정의

- 무작위 추출된 20~30명 정도의 시민들이 주어진 계획이나 정책 문제들에 대해 숙의 과정을 통해 시민보고서를 작성하는 새로운 시민참여의 방법론

2) 연혁

- 플래닝셀(Planning Cell)은 독일 부퍼탈 대학교(Bergischen Universität Wuppertal)의 사회학 교수인 피터 디넬(Peter C. Dienel)이 개발한 숙의민주주의 실천방법론
 - 플래닝셀은 소수 단위(작은 단위를 세포)로 토론이 실시되므로 원어로 ‘Planungszelle(플래닝셀)’이며 영어로 ‘Planning Cell’이라 함
 - 1960년대와 70년대 유럽에서 신사회운동이 활발해지면서 시민들의 직접적인 정치 참여가 강조되었음. 이에 대의 민주주의가 공익을 실현하기 위해 설계된 제도의 목적처럼 작동하고 있는가에 대한 회의를 가지기 시작했음
 - 종래의 대표제 민주주의 속에서 시민들의 참여를 어떻게 조화해 나갈 것인가 고민하였음
- 1960년 말부터 다양한 논의와 실험들이 시도되면서 실천적인 방법론이 다각도로 모색되었음
 - 1973년 슈베루무에서 폭스바겐 재단으로부터 연구비를 제공받아 ‘폐기물 처리’를 주제로 한 시민참여적 프로젝트가 실시되었는데 총 75명의 시민이 참여하였

음

- 1976년 하겐스페에서 도시개발계획을 주제로 총 126명의 시민이 참여하는 프로젝트가 실시되었음(시민의 정치학, 2004)
- 1978년에 디넬교수는 ‘Die Planungszelle’ 을 출간함. 그의 오랜 구상과 반복적이고 제도적 실험 끝에, 시민참여의 새로운 방법론으로 플래닝셀을 체계적으로 제시 됨²³⁾
- 1990년대에 접어들면서 일부 지자체에 도입되었던 주민투표, 주민발의 등 주민참여 제도가 독일 전체로 확대되면서, 플래닝셀은 1990년대에 사회적으로 주목받기 시작하였음
- 주민투표의 결정이 의회 결정과 동일한 법적 구속력을 지니게 되었고 이로써 주민은 개별사항에서 주권자로서 결정권을 부여받게 되었음(篠藤, 2000:29).
- 도시계획 등의 정책과제를 주민투표로 직접 판단하는 사례들이 늘게 되면서 당시 직접민주주의 방식에 소극적이었던 독일 정치문화의 풍토를 일신시키는데 기여함
- 단체장, 의회, 정당 등은 정책결정 전에 주민에게 정보를 공개하고 정책수립의 의미를 알리며, 이에 대한 주민들의 목소리를 청취해야 함. 시민참여가 증가하는 90년대의 정치현상을 ‘지자체와 시민의 협동의 시대’ 로 규정하였음
- 정당과 행정 등의 공공기관들은 주민 의견을 듣고 반영하는 제도화된 방식을 모색하였고, 플래닝셀은 그러한 선택지로 각광을 받았음
- 결론적으로 대의제는 때로는 주권자인 주민들의 의사가 제대로 반영되지 못하는 민주주의의 본질과는 거리가 먼 각종 오류들이 나타나면서 제도적 한계를 드러 내었음
- 따라서 플래닝셀은 이러한 제도적 불완전성을 보완하는 새로운 대안으로서 주민 참여를 일상화하여 정치시스템 전체의 혁신을 모색하는 구체적인 방법론으로 관심을 가지게 되었음

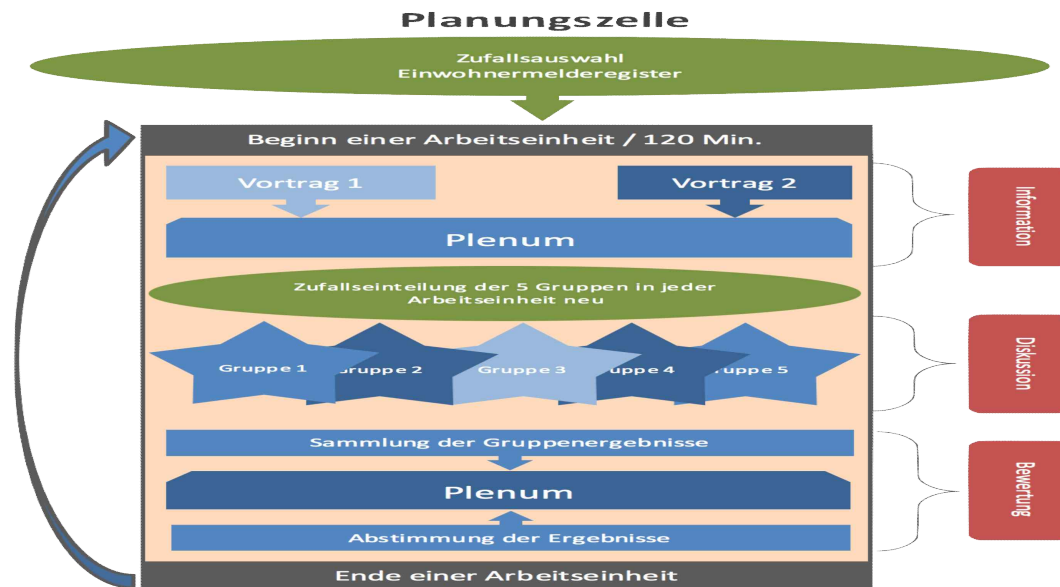
23) Die Planungszelle. By Peter C. Dienel. (Opladen, West Germany: Westdeutscher Verlag, 1978. Pp. 276. DM 23.)

3) 플래닝셀 진행 방법 및 활용 현황

□ 플래닝셀의 진행 절차와 방법

- 플래닝셀은 계획 과정에서 주민참여를 통해 사회통제시스템의 불합리한 의사결정과 결여된 적법성을 최소화할 수 있다는 가정에서 출발하고 있음
- 궁극적으로 정치행정에서 이루어지는 각종 결정의 질적 향상을 목표로 함 (Dienel, 피터 C, 1997:17)
- 이를 구체적으로 실현하기 위하여 플래닝셀은 시민들을 무작위추출로 선택하여 일정한 기간 동안 일정한 비용이 지급됨. 주민들은 일상 업무에서 벗어나, 진행자의 도움을 받으면서 사전에 해결 가능한 계획 과제를 추진하는 ‘주민 그룹’으로 정의됨(Dinel, 2002:74)
 - 플래닝셀은 주민들이 공공계획의 결정에 참여하는 표준화된 절차로, 참가자들은 무작위로 선발되며 특정 지역이나 국가 문제의 해결책을 자유롭고, 공정하며, 자발적이고, 사적 이익 없이 공공선을 지향하며 적절한 해결책을 탐색함. 결과적으로 정치와 행정의 방향을 결정하는 ‘주민보고서’가 논의의 산물로 도출됨
- 실시의 개요
 - 플래닝셀은 개최를 위탁하는 행정이나 단체와 교섭하고 자율적으로 업무를 할 수 있는 계약을 체결한 독립적인 실시기관이 주관함
 - 이때 실시기관은 어떠한 쟁점을 논의할 것인가에 대한 구체적인 프로그램을 구성하는 작업을 수행하며, 비전문가들이 부여된 과제를 수행할 때 어떠한 정보가 필요하며, 누가 제공하는가 등이 검토됨
 - 또한 실시기관은 플래닝셀의 정보제공자를 선택하며, 참가자를 추출할 (지역)범위를 결정함. 추출의 목록이 되는 주민등록명부를 행정의 도움을 받아 접촉함
 - 참가후보자가 무작위 추출되고 그 후 섭외 과정이 이루어짐
- 프로세스의 진행
 - 플래닝셀은 2인의 외부 진행역이 필요함. 선정된 참가자들이 플래닝셀에서의 역할을 수행할 수 있도록 지원하지만 진행역은 논의되는 주제에 대해 의견표명 유보함

[그림 2-5-1] 플래닝셀의 과정



출처: <http://www.idpf.eu/die-planungszelle/>

□ 플래닝셀의 단계별 실시 과정

- 플래닝셀은 크게 3단계로 구분되어 진행됨
- 첫 번째는 사전준비 단계로, 플래닝셀의 위탁자와 교섭을 하면서 업무 내용을 명확하게 결정함. 업무상황, 필요시간, 이에 따른 경비가 구체화 된 이후 계약이 체결됨. 무엇보다 플래닝셀을 실시하면 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있는가, 주민그룹이 이러한 작업을 할 수 있게 하려면 무엇을 해야 하는가 등을 고민하는 단계임
- 두 번째는 실시 단계로, 표준화된 방식으로 플래닝셀이 실시됨
- 세 번째는 평가 단계로 플래닝셀의 마지막 결과를 정리하는 단계로 이들은 주민 판단의 보고서로 인쇄되고 위탁자에 제출, 공표됨

[표 2-5-1] 플래닝셀의 전체 프로세스

준비		실시			평가	
1-3개월		4-5개월			6-8개월	
프로그램설계와 자료수집		플래닝셀1	플래닝셀2	플래닝셀5	평가준비	위탁자에 주민판단의 보고서를 제출하고 공표
참가자의 선택	대장의 발송	플래닝셀2	플래닝셀4	플래닝셀6	주민판단(보고서)의 편집	다음 단계의 안내(1년 이내의 보고 등)

○ 준비단계

- 준비단계에서는 첫째, 플래닝셀을 실시하기 위한 사전 토대를 구축함. 그중 핵심 업무는 경비를 정하고 플래닝셀의 프로그램을 설정하며, 참가자를 선정하고 초청하는 것임
- 플래닝셀 참가자들에게는 어찌 보면 플래닝셀 참가가 일상에서 벗어나는 휴가같은 시간이 될 수 있음
- 대신 참가자들은 공공문제를 다루고 해결하고자 머리를 맞대는 공적 기회를 갖게 됨
- 그 결과로 공익을 향상시키는 산출물을 생산함
- 따라서 플래닝셀에 드는 경비는 공공문제를 해결하고 문제의식을 조정하는 의미있는 지출이라고 할 수 있음
- 두 번째로, 준비단계에서 플래닝셀의 프로세스에 따른 프로그램을 구성함
- 4일간 약 90분을 1회로 하여 총 16번의 회의를 진행함. 진행 중에 참가자들을 위하여 점심 1시간, 오전/오후에 30분씩 다과 시간을 마련함

[표 2-5-2] 플래닝셀의 체계

	1일째	2일째	3일째	4일째
	테마 분야 1	테마 분야 2	테마 분야 3	테마 분야 4
8시-9시30분	①가이던스	⑤정보제공/토의	⑨정보제공/토의	⑬결과의 총괄과 의견형성1
9시 30분-10시	휴식	휴식	휴식	휴식
10시-11시 30분	②정보제공/토의	⑥정보제공/토의	⑩정보제공/토의	⑭결과의 총괄과 의견형성2
11시 30분-12시 30분	점심	점심	점심	점심
12시 30분-14시	③정보제공/토의	⑦정보제공/토의	⑪정보제공/토의	⑮최종토의와 투표
14시-14시 30분	휴식	휴식	휴식	휴식
14시 30분-16시	④정보제공/토의	⑧정보제공/토의	⑫정치가로부터의 의견 청취	⑯방법의 평가와 종료

출처: Diemel, :6

- 세 번째, 정보제공자를 결정함. 정보제공자는 소그룹 토의 때가 아닌 전체회의에서 관련 설명을 실시함
- 대체로 정보제공을 할 수 있는 후보자들을 원탁회의 같은 형식으로 초청하여 의견을 교환하게 되는데, 누구에게 의뢰해야 할 것인가를 파악할 수 있음
- 프로젝트와 관련된 주요 이해관계자의 대표들도 정보를 제공할 수 있음
- 2인의 정보제공자가 특정 주제에 대해 상이한 시점에서 짧지만 대립적으로 설명하는 모습은 공정함을 보여줄 수 있음. 정보를 제공한 자에게는 비용이 지급됨
- 네 번째, 한정된 시간 내에 유효한 결과를 산출하기 위해서는 사전에 자료가 준비되어야 함
- 무언가를 평가하고 의견을 이끌어 내는데 도움이 될 수 있는 자료여야 하며, 필름, 음성 슬라이드쇼, 핸드북 등의 형태로 정보가 제공될 수 있으며, 정보는 다음의 것들이 상정될 수 있음
 - 기본정보: 계획 수립에서의 제약요인, 준수해야 할 법률·기준, 계획수립의 이유, 자금조달 방식,

중시해야 할 경향 등

- 쟁점 관련 정보: 문제 배경의 정의, 정치적/사회적/문화적/경제적 배경 등
- 소그룹 토의에서 결과를 집약하는 방법 중 개개의 참가자들이 의견을 작성할 수 있도록 큰 종이를 활용하는 것도 효과적임
- 몇 가지의 대안이 적혀진 큰 종이 위에 참가자 개인이 각 안들을 평가하고 이를 구체화하여 의견(참가자 번호)을 표명함
- 즉 대안들에 대한 폭넓은 평가가 이루어지며, 참가자들 가운데 어떠한 그룹(성별, 사회계층, 연령 등)이 특정 안에 관심을 가지고 있는지 살펴볼 수 있음
- 다섯 번째, 참가자의 선정과 초청이 이루어짐. 플래닝셀은 표준적으로 25명의 시민으로 구성되는데, 자치단체의 협력을 받아 참가자들이 선정됨
- 일정한 연령대 이상을 대상으로 무작위 추출된 주민들이 선정되고 의사가 타진됨
- 여섯 번째, 프로젝트를 체계적으로 수행함. 플래닝셀은 많은 경험을 통해 운영방식을 축적해 왔음
- 프로젝트를 효과적으로 구성하여 플래닝셀의 실시효과와 성과를 더욱 높일 수 있음
- 디넬 교수(2012:120-121)는 3가지의 수정 가능성을 제시함.
 - 먼저 참가시민이 경비가 들지 않도록 개최 장소를 정함
 - 둘째 두 가지의 플래닝셀을 병행하여 개최하는데, 운영 시간에 차이를 두어 초청된 전문가나 이해관계자들이 각각의 그룹에서 설명할 수 있도록 함
 - 셋째 도출된 해결책의 전달력을 높이기 위해서도 동일 주제에 대해 최소 4가지의 플래닝셀을 추진하여 100명의 주민들이 참가함

○ 실시단계

- 플래닝셀에서는 4일 동안 하루 4프레임씩 총 16 프레임을 실시함. 참가자는 프레임마다 설정되는 개별 하위 주제에 따라 공평·중립 또는 찬성/반대 모두의 입장별 전문가들의 정보를 제공받음
- 이후 1그룹 5명(보통 5그룹 25명)에서 참가자만으로 대화를 나눔(정보 제공이 포함된 1교시 90분)
- 토론은 특정 참가자의 의견만이 반영되지 않도록 프레임마다 멤버를 교체함
- 이러한 소수 간 대화를 프레임마다 멤버를 교체하면서 진행하게 되면, 다른 참가자들의 의견을 충분히 듣고, 상호의 경험과 관점을 존중하면서 합의 형성을 할 수 있게 됨
- 이렇게 얻어진 그룹의 의견에 대해 전원이 투표를 실시하게 됨. 결론에는 전문가나 특정 이해단체의 의견에 편중되지 않도록 유의함

[표 2-5-3] 1회의 작업 시간의 구성

20분	10분	45분	10분	5분
정보제공	질의응답	소그룹에서의 토의	그룹 발표	투표

- 플래닝셀의 마지막 날은 전날의 결과를 요약하고 논의하여 권장사항을 공식화 함

○ 실시 이후의 단계

- 플래닝셀의 업무는 해결안이 담긴 시민보고서(Citizen Report)를 발행함으로써 종료됨
- 민보고서에는 4일 간 작업에 도출된 해결안과 내용 그리고 그 프로세스 등도 기술됨. 행사가 어떻게 실시되었으며, 4일 간 주목한 가치는 어떻게 탄생되었는가, 프로세스에서 개선되어야 할 점은 무엇인가 등 내용이 시민보고서에 포함됨. 또한 행사 진행 관계자들과 일반 참가자의 이름이 담긴 상당 분량의 리스트가 게재됨
- 작성된 시민보고서는 적합한 장소에서 위탁자에게 제출됨. 시민보고서는 참가자 전원에게도 수여하며, 신문, 텔레비전 등 언론을 통해 널리 알려짐
- 플래닝셀이 종료되고 12개월 이후 성과보고서를 내는 것이 보통임
- 위탁자는 계약 체결 시 1년 후의 보고를 약속하며, 플래닝셀에서 제안된 시민 제안들의 성과가 어떻게 되었는지 제시하게 됨
- 마지막으로 참가자들 간의 지속적인 접촉이 이루어짐. 참가자들은 플래닝셀의 경험을 이야기하면서 남녀노소를 불문하고 지역과 국가의 조언자로서 전례 없는 보람을 느끼는 것으로 나타났음
- 플래닝셀의 미래를 위하여 이러한 참가자들의 감정을 지속화시키도록 할 필요가 있음

2. 플래닝셀의 특징

1) 플래닝셀의 기법적 특징

□ 플래닝셀의 개요적 특징

○ 플래닝셀의 개요적 특징은 아래와 같음(篠原一, 2004. 市民の政治学)

- 첫 번째, 해결이 필요한 과제를 대상으로 실시
- 두 번째, 참가자는 주민등록부에서 무작위로 선출함
- 세 번째, 참가자에게는 사례비를 지불하면서 일정기간, 참가하도록 함(4일 간이 표준)
- 네 번째, 독립적인 독립기관이 실시기관이 되어 프로그램을 사전에 결정함
- 다섯 번째, 하나의 플래닝셀은 원칙적으로 25명으로 구성되고 하나의 쟁점에 대해 원칙적으로 90분 정도 논의함
- 여섯 번째, 5명의 소그룹으로 주민만으로 토의를 실시하며 그룹 내에서 사회나 기록 등 필요한 역할은 주민이 분담함. 토의를 반복하여 그룹에서 결정을 실시하며, 이러한 플래닝셀이 복수로 수행됨(최저 4가지, 합계 100명이상 참가)
- 일곱 번째, 전문가, 이해관계자로부터 정보를 제공 받음
- 여덟 번째, 주제별로 참가자의 구성을 변경시킴. 참가자 상호간의 관계가 고정화되는 것을 방지하고자 하기 위함임
- 아홉 번째, 그룹별로 정리된 제안을 모든 그룹에서 공유하여 전원 투표에 따라 우선순위를 정함
- 열 번째, ‘시민보고서’ 라는 보고서를 작성하고 참가 시민들이 공식적으로 위탁한 기관에 제출함
- 열한 번째, 일정한 기간이 지난 이후, 위탁기관(자)는 시민보고서의 실시 상황을 설명할 책임을 짐

□ 플래닝셀의 판단 기준

○ 디넬 교수는 플래닝셀을 판단하는 기준으로 다음의 총 11가지를 제시하고 있음 (Dinel, 원저, 篠藤 2000)

- 판단기준은 플래닝셀이 지닌 제도적 특징을 활용하여 명시화

○ 대상의 결정

- 플래닝셀은 주민참가 방식 중 집단으로서 참여하는 것임. 즉 집단 차원에서 무엇인가를 결정하기 위해서는 참가자 상호 간의 직접적인 소통이 전제로 되며 따라서 참여자 수는 제한적일 수 밖에 없음
- 집단에는 학습능력이 존재하고 이러한 능력이 유효하게 발현되기 위해서는 집단 내 구성원들이 논의하는 장을 구성해 주어야 함. 그 자리에서 구성원들은 자신의 의견을 개진하고 피드백 받으면서 의견을 수정해 나감
- 한편, 집단으로서의 참가는 개개인에 영향을 주고 개인의 사회화에 공헌함. 주민투표처럼 개인 차원에 한정되게 되면, 이러한 주민참가는 문제해결로 연결되지 못하는 경우가 발생함

○ 활동가능한 지위의 제공

- 참가자들에게 공동입안자, 공동감찰관이라는 사회적으로 평가될 수 있는 지위가 부여됨
- 참가자들은 이러한 지위와 역할을 가지게 되면 그 책임감으로 더욱 빠르게 학습에 전념하게 될 뿐만 아니라 참가자들이 가진 실제의 사회적 지위는 천차만별이지만, 새롭고 공통된 역할을 가지게 되면서 참가자를 평준화, 중립화하게 할 수 있음

○ 자유로운 참가자

- 플래닝셀의 참가자들은 제공된 정보를 기반으로 구체적 과제를 검토하고 논의를 거쳐 특정한 결정을 하는 임무를 수행하게 됨. 즉 그러한 과정이 발생하는 특정 시점과 시점들 간에 지속적으로 집중하는 시간을 가지게 됨.
- 따라서 다양한 배경을 가지는 참여자들은 적어도 플래닝셀에 참여할 때는 일상에서 벗어나 자유롭고 개방적으로 새롭게 부여된 역할에 집중하게 되며 이러한 해방감은 보이지 않는 휴가효과를 낳을 수도 있음

○ 보상받는 참가

- 플래닝셀은 사회의 중요 과제를 해결하는 임무를 띠는 성격을 가짐. 따라서 주민들도 투여된 시간과 노력만큼 일정한 보상을 받아야 하며, 참가자들이 보상받는 참가라는 점을 인식한다면 임무의 진정성을 깨닫고 전념하는 분위기를 조성할 수 있음

○ 기간 한정된 참가

- 플래닝셀은 사회의 중요 과제를 해결하는 성격을 가짐. 주어진 시간 속에서 과제를 스스로 또는 함께 고민하고 집중하는 시간을 가지게 됨
- 무작위추출로 선정된 참가자
 - 정당, 공무원, 시민단체 등 사회 집단들은 대체로 비슷한 의견을 지닌 동질적인 구성원들로 구성되어 있음
 - 하지만 사회 전체의 공익과 복리를 실현하기 위해서 필요한 것은 사회 전체를 대표하는 이질적인 집단들이나 개인들과의 소통임
 - 따라서 참여자의 대표성은 무작위 추출에 의해서만이 확보 가능함. 이를 위해서는 지역사회 행정기관의 협력이 필요함
- 비전문가(아마추어)인 참가자
 - 참여자는 무작위로 선정되므로 주어진 과제에 대해 이해도가 높지 않거나 지식을 구비하지 않는 일반인일 가능성이 높음
 - 따라서 비전문적 참가자들이 논의를 하기 위해서는 해당 정보를 충분히 제공하고 작업 과정을 지원하는 코디네이터(퍼실리테이터)들의 존재와 도움이 반드시 필요함
- 전문적 지원
 - 플래닝셀에는 2인의 진행자와 2인의 기획자가 필요함. 먼저 진행자는 참여자의 무작위 추출 이후 선택된 주민들과 접촉하고 참가할 수 있도록 준비함. 또한 업무내용을 소개하고 해당 계획의 소관부서와 협의하거나 정보자료를 조사함. 즉 진행자는 작업프로세스를 구성하고, 플래닝셀이 시작되면 참가자들이 각자의 역할에 집중할 수 있도록 돕는 역할을 수행함
 - 다음으로 기획자는 입안에서의 문제점을 사전 검토하고 제공될 정보 데이터를 준비함. 또한 기획자는 외부와의 관계를 이해하고 관할관청과 그 외의 연계를 모색함. 즉 기획자는 과제와 관련된 해당 기관과의 연계를 점검하며 과제의 전문지식을 제공함.
- 주제의 사전 결정
 - 쟁점의 판단을 결정하는 플래닝셀도 실시할 수 있지만, 기본적으로 미리 선정된 과제를 검토하는 주민참가의 방법으로서 플래닝셀이 활용됨
- 자유로운 실시 대상
 - 플래닝셀은 무작위추출로 참여자를 결정하기 때문에 실시대상은 자유롭게 설정할 수

있으며 다음과 같은 주민참여의 새로운 가능성을 제시함

- 첫째, 도시계획에서의 해당 지역 주민, 기업경영에서 노조, 주민 운동 등 지금까지의 참가 대상은 이해관계자, 직접 관계자 등을 전제로 하였지만, 플래닝셀은 직접적 관계가 없는 비해당자가 참가할 수 있다는 새로운 차원의 성격을 지님
- 둘째, 비해당자이므로 지역성을 무시하는 것도 가능함
- 셋째, 다른 정치/행정에서도 동일 원리로 실시할 수 있음

○ 동시 실시 가능

- 플래닝셀은 동일 과제에 대해 동시 병행적으로 복수로 실시할 수 있으며 다음과 같은 효과가 있음
 - 첫째, 플래닝셀 내부에서 이해 간섭을 중립화 할 수 있음
 - 둘째, 외부로부터 비합법적 간섭을 제거할 수 있음
 - 셋째, 특정 결정에서 정통성을 높일 수 있도록 다수에게 기회를 줄 수 있음
 - 넷째, 주민참가의 가능성을 확대할 수 있음

2) 성과와 의의

□ 활용 현황

- 플래닝셀은 90년대 이후 도시계획, 교통과 에너지, 환경정책, 노동정책, 외국인 정책, 행정조직, 소비자보호, 과학기술의 영향 등 수많은 쟁점에서 숙의적 방식으로 시민의견을 집약하고 반영하는 도구로, 특히 지자체 수준에서 활용되어 왔음
- 플래닝셀 홈페이지(<http://www.planungszelle.de/index.php/projekte.html>)에서는 지금까지 실천된 주요 플래닝셀의 실천사례를 소개하고 있는데, 대체적으로 지역과제들을 대상으로 실시되어 왔음(2020년 3월 2일 기준)
- 정책의 방향성에 관한 논의(예: 소린겐의 도시개발 계획, 튀링겐의 지역개혁, 라인랜드 팔츠의 행정개혁, 하겐의 도시환경 계획 등)에서부터 구체적인 현안(예: 슈벨름의 폐기물 처리, 소린겐의 레크레이션 시설, 주첸의 지역의 에너지 공급, 하노버의 대중교통, 노르트하우젠의 곡물시장 설계, 바인하임의 상업지역 지정 등)을 둘러싼 시민들의 의견 수렴까지 다양한 분야에서 플래닝셀이 시도되었음
- 초기에는 전 연령대가 대상이었으나 점차 아동, 노인, 대학생 등 제한성을 띤 참가자들

로 구성(예: 보훔의 청소년 정책, 부퍼탈대학의 대학재건 등) 실시되는 사례도 증가함

[표 2-5-4] 독일의 플래닝셀의 실시

연도	내용
1972	<ul style="list-style-type: none"> 슈벨름(Schwelm): 고품 폐기물 처리
1976	<ul style="list-style-type: none"> 하겐(Hagen): 시민들이 하겐-하스페를 계획합니다. "Hagen-Haspe에서의 플래닝셀 테스트-도시 환경 설계에 시민들이 참여하기 위한 절차" 베른워보스키(Bernd Wyborski): 1975년 12월-1976년 5월. 8개의 플래닝셀 운영 "과학적인 가짜? "
1979	<ul style="list-style-type: none"> 소린겐(Solingen): 일일 레크리에이션 시설을 위한 플래닝셀
1980	<ul style="list-style-type: none"> 킬른(Köln): 킬른 Rathausplatz 킬른-게르 체니치 도시 계획
1983	<ul style="list-style-type: none"> 주첸(Jüchen): 새로운 지역의 에너지 공급
1987	<ul style="list-style-type: none"> 소린겐(Solingen): 도시 개발 2010 City of Solingen
1988	<ul style="list-style-type: none"> 노동 사회 복지부: 케이블 텔레비전과 노인
1991	<ul style="list-style-type: none"> 시민 보고서 ISDN 연방 통신부
1994	<ul style="list-style-type: none"> 북스테후테(Buxtehude): 외국인과 독일 도시 Buxtehude의 공존
1996	<ul style="list-style-type: none"> 하노버(Hannover): 매력적인 지역 대중 교통 하노버
1997	<ul style="list-style-type: none"> 노르트하우젠(Nordhausen): 도심 내부 개발 및 노르트하우젠의 곡물 시장 설계(46,000 주민) 1997년 6월 렌게리히(Lengerich): "Lengericht 2047" 도시 계획 아이디어 공모전. 1997년 4월 7일-10월, 3월 3-6일
1999	<ul style="list-style-type: none"> 베를린(Berlin): 도시 개발, 환경 보호 및 기술을 위한 Wrangelkiez 상원 시민 참여 프랑크푸르트(Frankfurt의 Oder): Neuberresinchen에서 근무: 3개 날짜 5개 플래닝셀. 3월 24 ~ 27일, 3월14-17일, 1999년 4월 비텐(Witten): Johannisviertel과 Kornmarkt의 기능과 디자인에 관한 시민들의 보고서: 2개 날짜 4개 플래닝셀. 1999년 4월 8-10일, 4월 26-28일
2002	<ul style="list-style-type: none"> 바이에른(Bayern): 건강, 영양 및 소비자 보호를 위한 시민들의 보고서
2003	<ul style="list-style-type: none"> 바이에른(Bayern): 건강에 관한 시민들의 보고서. 2003년과 2004년에 걸쳐 400명 이상의 시민들이 작성
2006	<ul style="list-style-type: none"> 베를린(Berlin): 미래 유럽의 주요 요점-유럽 시민 상담(European citizens' Consultations). 2006년 11월 21일~24일 시민 패널 부다페스트: 유럽의 미래를 위한 플래닝셀
2007	<ul style="list-style-type: none"> 아헨 (Aachen): 폐기물 관리
2008	<ul style="list-style-type: none"> 라인 랜드-팔츠(Linland-Palatinate): 라인란트-팔츠의 시정 및 행정 개혁의 초석에 대한 시민들의 보고서
2009	<ul style="list-style-type: none"> 보훔(Bochum): 다양한 청소년 대상 정책을 주제로 한 최초의 "청소년 플래닝셀". Timo Rieg

	<ul style="list-style-type: none"> 부퍼탈 대학(Wuppertal Universität):: 대학재건에 대한 학생들의 보고서. 10월 12일 -15일까지 Bergische Universität의 소통실에서 54명의 학생들 참여
2010	<ul style="list-style-type: none"> 보훔(Bochum): 두 번째 "청소년 플래닝셀"
2011	<ul style="list-style-type: none"> 부퍼탈 대학교(Wuppertal Universität): 캠퍼스 관리
2012	<ul style="list-style-type: none"> 바인하임(Weinheim): 상업 지역 지정
2013	<ul style="list-style-type: none"> 베를린(Berlin): Tempelhofer Feld 뮌헨(München): 예술 지역에 관한 시민 보고서 베르니게로(Wernigerode): 황소 연못 지역의 미래(33,500 주민)
2014	<ul style="list-style-type: none"> 베를린 (Berlin): "베를린 도시 지역의 지능형 에너지 및 운송 처리 시간" "Mobility2Grid": 2개 날짜 (2014년 6월 19-21 일, 6월 26-28일). 88명의 심사위원. 지역에서 생성된 에너지와 기후 친화적 전기 이동성을 결합할 수 있는 가능성을 조사(이는 도시의 분기 설계와 주민들의 이동성 행동에 영향을 미칠 것으로 예상)
2015	<ul style="list-style-type: none"> Wermelskirchen, Hückeswagen, Burscheid: "베르기취(Bergisch)의 물", 2개의 플래닝셀(50명), 2015년 11월 2일-5일 베츨라(Wetzlar): 야외 수영장 설계 계획. 2015년 9월 말 프라네그(Planegg의 Bavaria): 지역 개발
2016	<ul style="list-style-type: none"> 튀링겐(Thüringen) 주정부: 지역 개혁 (2016년 11월 3일 동안 4개의 플래닝셀 2016년 10월 27일-2016년 10월 29일 Suhl (남서 튀링겐) 2016년 11월 3일-11월 5일, 2016년 11월 10일 Tambach-Dietharz (중부 튀링겐) 2016년 11월 12일-2016년 11월 12일 Gera (동부 튀링겐) 2016년 11월 17일-2016년 11월 19일 hausen(북부 튀링겐) 부퍼탈(Wuppertal)대학: 중앙 기차역에서 대학교, 학교 센터까지 케이블카 설치. 2016년 9월 21일부터 24일 2개의 플래닝셀

출처: 플래닝셀 홈페이지에서 일부 발췌(2020년 3월 2일 검색)

- NEXUS 연구소와 부퍼탈대학 민주주의연구소에서도 별도의 독자 프로젝트가 운영되고 있음
- 플래닝셀의 실시 경험들이 축적되고 학습되면서 기본모델을 토대로 하면서도 상황에 따라 이를 변형된 모델 등도 등장하고 있음
- 대표적으로 4일간의 숙의 시간을 탄력적으로 수정, 변용하여 적용한 이른바 특화형/간소형 모델들이 바로 그것임

□ 플래닝셀의 강점

- 참여자 변경을 통한 토론 편향성 극복
 - 토론 주제별로 토론 집단의 구성을 변경, 참여자들 상호간의 관계가 고정되는 것을 방지하여, 토론의 결과의 편향성이 높지 않도록 조절
- 가장 오랜 숙의 시간을 제공하여 숙의의 질 향상
 - 충분한 숙의 시간 동안 특정 주제에 몰두, 자료를 파악하고 상대방을 관찰하여 자신의 생각을 다듬어 감
- 실행결과물로서 시민보고서를 제출하고 이에 기반한 행정의 책임 강조

3) 한계와 약점

- 표준모델이 제시하는 4일이라는 공론시간의 확보가 현실적으로 어려움
- 그룹이 비전문가로 구성된 소수자들에 의해 진행되기 때문에 토론 진행이 어려움
- 쟁점이 체계적으로 구조화되어 제공되지 않으면 실질적 토론 진행이 어려움
 - 쟁점을 세분화되고 구체적인 설명이 이루어지지 않으면 토론 진행이 어려움

제2절 플래닝셀 사례분석

1. 제도화 사례 - 일본의 시민토의회

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

□ 일본판 플래닝셀로서의 시민토의회 등장 - 도입

- 2000년대 초 일본에서는 숙의민주주의와 관련된 서적과 기법들이 활발히 소개되기 시작하였음
 - 특히 이러한 숙의민주주의의 내용들은 지방분권이 추진되면서 지역에서 주민참여의 방식을 고민하던 JC청년회의소의 회원들에게 지대한 영향을 미침
 - 청년회의소는 일본 각 지역별 단체로서 다양한 마을만들기 활동과 함께 선거에서 입후보 공개토론회, 매니페스토의 검증 등에 몰두하여 옴
 - 이러한 운동은 대표제 민주주의의 활성화를 목표로 하였지만, 지역에 밀착된 기업운동을 하는 청년들의 단체로서 청년회의소 회원들은 주민 한 사람, 한 사람과 직접 공공적 과제에 관련되어 지는 것이 더욱 중요하다고 생각하였음
- 이러한 분위기속에서 ‘시민의 정치학(市民の政治学:討議デモクラシーとは何か, 篠原一 2004년,)’이라는 저서가 발행되었고, 도쿄청년회의소에 소속된 멤버가 플래닝셀에 대한 관심을 제시하였음
- 벳부대학의 시노토(篠藤 明德) 교수는 독일 유학 당시 플래닝셀의 창시자인 피터 디넬교수로부터 플래닝셀을 학습했던 90년대 말부터 해당 기법을 일본에 소개하기 시작함
 - 시노토 교수는 독일의 플래닝셀 현장에 다수로 직접 참여하거나 참관하여 실천성 있는 방법론을 숙지하고 있었음
- 도쿄의 일본 청년회의소 구성원들은 시노토교수와 접촉하여 플래닝셀의 일본적 적용을 모색하였음

- 플래닝셀의 원칙에 마을만들기 워크숍 방식이 일부 가미되어 일본판 플래닝셀인 ‘시민토의회’가 2005년 도쿄 치요타구에서 처음 탄생, 시범적으로 실시되었음
- 2006년부터는 도쿄도 미타카 시가 ‘마을만들기 디스커션’의 이름으로 시민토의회를 행정과 시민 단체의 협력 하에 실시하였으며, 이후 시민토의회 모델이 일본 전역으로 확산되기 시작하였음

□ 일본판 플래닝셀로서의 시민토의회 등장 - 확산

- 2005년에 시범 실시되었고 2006년부터 본격적으로 시작된 시민토의회는 2007년부터 일본의 기초지자체에 급속히 확산되면서 2010년도 말까지 전국적으로 총 156개의 사례가 개최될 정도에 이르렀음(NPO법인 시민토의회 추진네트워크)
 - 6년 간 시민토의회는 관동지방을 중심으로(113사례) 확대되었고, 2010년에 아에즈, 히로시마, 가고시마 등 남부 지역으로도 개최되어 갔음
- 일본청년회의소의 네트워크가 이러한 개최의 확대에 중요한 역할을 함
 - 각 지역별로 600개 이상의 공익단체가 있는 일본청년회의소는 서로 간의 연계를 통해 시민토의회의 경험과 노하우를 전수하게 되면서 빠른 시간 내에 아이디어를 공유하게 되었음
- 대체로 시민토의회는 해당 지자체와 지구 청년회의소 간에 파트너십 협정을 맺고 공동 주최하는 방식으로 개최되었음
 - 소수이긴 하지만 행정이 단독으로 실시하는 경우도 존재함. 삿포르시는 타 지역의 우수 사례를 학습하고 자신의 지역에 적용하였음
- 최근의 시민토의회는 유행처럼 번져가던 초기와의 상황과는 달리, 특정 지자체에서 매년 반복적으로 실시하면서 제도적으로 정착되어 간다는 흐름임
 - 미타카시를 비롯하여 치가사키시, 타치미시, 코마키시, 우에노하라시, 타카사키시, 카미스시 등이 주민참여의 수단으로 시민토의회가 정착되어 간다는 인상임

[2] 선정요인

- 일본의 시민토의회는 주민참여의 수단으로 정례화되어 가고 있음. 특히 미타카시는 일본에서 지방자치단체가 주도적으로 공식적인 플래닝셀을 최초로 도입한 지역으로, 2006년 이후 조례를 제정하여 매년 정기적으로 운영, 정착되고 있음. 따라서 제도화된 사례로 선정하였음
- 서양에서 동양으로 이전된 민주주의의 이전 상황을 고려할 때 이 사례는 국내 적용에 유용한 함의를 제공해 줄 것으로 판단됨

2) 일본 시민토의회 사례 분석

[1] 추진배경

- 시민토의회의의 실제: 미타카 시의 사례 - 도입과 제도화
 - 미타카 시는 도쿄도 내에 위치한 지자체로서는 처음으로 공식적인 플래닝셀을 개최함
 - 2006년 8월 26-27일 이틀간 시민협동센터에서 ‘마을만들기 디스커션’이라는 이름으로 시민토의회가 개최된 이후 매년 정례화되어 진행됨
 - 지금까지 다양한 주제들로 구성되어 실시되었음
 - 2006년에는 어린이 안전 2007년에는 기본계획(장기발전계획) 개정 반영 내용들(지역 특성, 재해, 고령자 친화도시), 2008년에 외곽순환도로 계획 변경(2차레), 2011년 기본계획수립 개정, 2012년 방재와 마을만들기, 2014년 기타노사토의 마을 만들기1, 2015년 기본계획 반영 내용(복합시설 활용), 2016년-2017년 기타노사토의 마을만들기2, 2018년 미타카시청사 리모델링 계획, 2019년 제2차 기본계획수립 개정 등임
 - 시의 장기발전계획인 기본계획수립이나 마을만들기에서 반영될 내용 등 정책 방향성과 관련된 내용들과 외곽순환도로 계획변경, 청사 리모델링 등 진행되는 현안으로 분류되며, 대체로 정책적 방향과 관련된 논의가 다수이고 현안은 일부 다루어짐

[표 2-5-5] 미타카시의 시민토의회 주제 및 개요

연도	개요	타이틀/ 주제
2006. 8. 26.(토) -27(일) 미타카시 시민협동센터에서 개최	미타카청년회의소와 미타카시가 파트너십 협정을 체결하고 협동을 추진하여 '미타카 마을만들기 디스커션 2006'을 개최	"안전 안심 마을 만들기 어린이의 안전 안심"
2007 10 20.(토)-21.(일) 미타카시 시민협동센터에서 개최	제3차 미타카시 기본계획 제2차 개정에서 다층적, 다원적인 시민 참가로 시민들의 의견을 반영하기 위해 개최함	"기본계획수립을 위한 마을만들기 디스커션" : "미타카의 매력", "재해에 강한 마을", "고령자도 살기 좋은 도시"
제 1 회(호세이대학 중고등학교에서 개최) 2008. 8. 23.(토)-24.(일) 제 2 회 (미타카시립 기타노 초등학교 개최) 2008. 9. 27. (토) - 28(일)	정부·도, 미타카시가 공동으로 "도쿄 외곽 순환도로 중앙 교차 주변 지역 관련 미타카 지구 검토회(중앙·미타카 지구 검토회)를 개최하고 무작위 추출에 의한 시민들과 관계단체로부터 추천된 사람들 참가하여 실시함	"외곽순환지구 검토회(外環中央ジャンクション三鷹地区検討会)" "도쿄 외곽 순환도로 (외부 환경) 계획"에 관하여, 시가 안고 있는 과제에 대응하고자 도시계획의 변경 (2007년 4월)을 전제로 구체적으로 검토함
2011. 10. 2.일(토)-3.(일).. 미타카 산업플라자 7층 회의실에서 개최	2022년도를 목표연차로 제4차 기본계획을 수립하고자 시민들의 의견을 반영하기 위해 개최함	"제4차기본계획 수립을 위한 마을만들기 디스커션": "함께 서로 돕는 마을", '재해에 강한 마을', "활기와 매력이 있는 마을" "친환경 도시"
2012. 7. 28.(토)-29.(일). 미타카시 시민협동센터에서 개최	"미타카시 지역 방재 계획"을 개정하는데 시민들의 방재에 관한 의견을 반영시키고자 개최함	"미타카 방재 마을만들기 디스커션": "자신과 가족의 몸을 지키기 위해", "재해 후의 생활을 생각한다"
2014년 2월 11일 (화), 2월 16일(일), 3월 9일(일) 후지미(ふじみ)위생조합에서 개최	도쿄 외곽 순환 도로 중앙 정선 (가칭) 과 주변 지역에 대해 국토교통성, 도쿄도 및 미타카시가 서로 협동하여, 덮개 상부 공간의 이용과 교차 주변의 마을 만들기를 검토하여, 기타노의 마을 (가칭)를 중심으로 마을 만들기 워크숍을 개최함	기타노의 마을(北野の里)을 중심으로 한 마을만들기 디스커션: "거리 산책 (기타노 지역의 교차 정비 예정 장소)" "덮개 상부 공간의 이용" "교차 주변 지역의 마을 만들기"
2018. 2. 11(일·공휴일), -12. (월 · 휴일) 미타카시공회당 상상관에서 개최	"미타카시 청사 · 의장 동 등 재건축 기본 구상"을 수립하는데 시민들의 의견을 반영하기 위해 개최함	미타카시 청사 리모델링 기본구성 수립을 위한 마을만들기 디스커션: "시민에게 시청사란 어떠한 것인가" «인간» "시청사는 영유아에서 노인까지 모든 시민이 이용합니다. 누구라도 사용하기 쉬운 시청사를 시민, 의원, 직원 의 시점에서 이야기해 주세요" «공간» "시민에게 바람직하다고 생각하는 시청사를 건물, 배치, 경관 등의 시점에서 말씀해 주세요" «시간» "미타카의 역사와 문화를 계승하고 미래에 열린 시청사 등, 과거·현재·미래의 관점에서 말씀해 주세요."

[2] 추진주체와 원칙

□ 실시를 위한 조직 구성

- 2015년 미타카 시는 제4차 기본계획의 개정을 추진하였고, 2015년 초 골격안을 작성하여 주민들에게 제시하였음
- 이를 토대로 주민의견을 듣고 반영하는 주민참가의 일환으로 시민토의회가 개최되었음
- 2015년 ‘마을만들기 디스커션’ 시민토의회는 다음과 같은 특징을 가짐
 - 첫째, 주도기관에 참여하는 지역 인사의 폭을 확대시킴. 실시를 주도했던 ‘NPO법인 시민협동네트워크’는 2010년에 운영한 ‘코디네이터 양성강좌’ 수강생들 및 주변의 참여 의사가 있는 단체·개인들도 참여하도록 함
 - 둘째, 3가지 주제를 동시에 진행하였음. 주제별로 하나가 완료되고 다음으로 넘어가는 경우도 있지만 ‘마을만들기 디스커션’에서는 동시다발적으로 개최하였음
 - 셋째, 전체적인 일정이 1.5일이었음. 플래닝셀은 4일이 표준이며, 시민토의회는 보통 2일의 시간을 가지고 논의함. 미타카시에서는 참여자들의 부담 등을 고려하여 일정이 축소 조정되었음
- 시민토의회는 비영리 활동법인 미타카시협동 네트워크와 미타카시는 제4차 미타카 기본계획 제1차 개정 골격안에 관하여 시민토의회를 실시할 것에 합의하고 파트너십 체결
- 시민협동네트워크가 시민토의회의 개최를 주도하였으며, 그 외의 역할은 다음과 같음
 - 첫째, 실행위원의 설치와 운영
 - 둘째, 사무국 기능의 담당
 - 셋째, 홍보활동
 - 넷째, 토의 결과를 시민의견으로서 반영될 수 있도록 정리하고 보고서 제출
 - 다섯째, 미타카시 개인정보보호조례에 기초하여 개인정보의 보호
 - 여섯째, 토의내용을 충실히 하는데 필요한 관계기관과의 조정 실시

- 미타카 시 정부는 시민토의회 운영에 있어 다음과 같은 역할을 수행
 - 첫째, 실행위원회 운영에 협력
 - 둘째, 행정 정보의 제공
 - 셋째, 시민토의회 홍보 활동
 - 넷째, 주민등록(주민기본대장)으로부터 참가 시민의 무작위 추출 작업 실시
 - 다섯째, 시민토의회 경비 부담
 - 여섯째, 시민 의견의 반영
 - 일곱째, 보고서 검토
- 미타카 청년회의소, 미타카 상공회 청년부, JA도쿄 무사시 미타카 지구 청장년부, 주민협의회, 대학생 NPO 등에서 활동하는 28명의 위원들로 구성된 실행위원회가 조직되었음
 - 이들은 시와 파트너십을 맺은 ‘미타카 시민협동네트워크’의 소속이기도 함
 - 실행위원회는 전체 운영을 관할하고, 행사의 성과와 효과를 검증 평가하였으며, 그 실시상황을 공개하였음
- 2015년 10월 31일(토)-11월 1일(일요일)에 미타카시 공회당 상상관에서 ‘2015년도 시민토의회’가 개최되었음

□ 참가자

- 미타카시의 인구는 2015년 4월을 기준으로 18만 2570명이며 여성이 남성보다 1.8% 더 많음
- 연령별로는 40대가 19.8%로 가장 많고 30대 18.2%, 20대 14.5% 등이며 60대 이상도 31%로 고령화 비율이 높은 지역이라고 할 수 있음
- 가장 인구가 집중된 시모렌자쿠(下連雀, 23.8% 거주)등 지역별로 인구편차도 존재함
- 이를 고려하여 무작위 추출로 선정된 1,800명의 리스트를 작성하였고 참석의사를 묻는 우편을 송부하였음. 이중 103명이 참석을 승낙하였음

- 참가자들과 시의 인구구성을 살펴보면, 상대적으로 고령층 인구의 참여 비율이 높았음
- 경제활동과 가족관계, 지역 관심도 등을 감안하면 일반적으로 발생할 수 있는 현상이기도 함
- 논의 주제와 진행과정 등에 따라 조정할 수 있는 수준임

[표 2-5-6] 도쿄도 미타카시 2015년 4월 1일 기준 인구구성

구분		남성	여성	합계
실제인구	사람수	8만 9640명	9만 2930명	18만 2570명 (18세 이상, 15만 5289명)
	비율	49.1%	50.9%	100.0%
송부자	사람수	895명	905명	1800명
	비율	49.7%	50.3%	100.0%
승락자	사람수	52명	51명	103명
	비율	50.5%	49.5%	100.0%

[표 2-5-7] 도쿄도 미타카시 시민토의회 무작위추출 대상 및 참여자 수

구분		18,19	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대	90대
실제인구	사람수	3,399	22,459	28,315	30,758	22,185	20,368	16,201	9,650	1,954
	비율(%)	2.2	14.5	18.2	19.8	14.3	13.1	10.4	6.2	1.3
송부자	사람수	43	281	289	380	255	241	181	109	21
	비율(%)	2.4	15.6	16.1	21.1	14.2	13.4	10.1	6.1	1.2
승락자	사람수	1	10	11	18	14	21	18	10	0
	비율(%)	1.0	9.7	10.7	17.5	13.6	20.4	17.5	9.7	0

(3) 준비과정과 진행방식

□ 구체적 프로그램

- 시민토의회는 2일에 걸쳐 실시되었고 첫날에는 만나질 동안 시행됨
 - 먼저 주최 측의 인사와 행사의 취지가 전달되었고 미타카시 공무원이 시의 전반적인 현황과 관련 정보를 2차례로 나누어 30분씩 설명하였음
 - 소규모 토의방식에 대한 안내도 간략하게 이루어졌음
 - 소규모 토론은 60분 동안 이루어졌으며 집단별 내용이 발표되고 요약 정보에 대한 투표가 진행됨

[표 2-5-8] ‘마을만들기 디스커션’ 시민토의회 첫째 날 상세 프로그램

시간	배정	내용
13시-13시 50분	50분	<ul style="list-style-type: none"> • 주최자 인사 • 마을만들기 디스커션의 취지 설명(규칙 설명) 등
13시 50분-14시 20분	30분	<ul style="list-style-type: none"> • (정보제공1) 미타카시의 현황(00기획경영과장)
14시 20분-14시 35분	15분	<ul style="list-style-type: none"> • 테마 별 회의실에 이동, 휴식
14시 35분-15시 05분	30분	<ul style="list-style-type: none"> • (정보제공2) 테마 별 행정의 정보제공
15시 05분-15시 25분	20분	<ul style="list-style-type: none"> • 상호대화 방식의 설명
15시 25분-16시 25분	60분	<ul style="list-style-type: none"> • 제1회 상호대화
16시 25분-16시 45분	20분	<ul style="list-style-type: none"> • 제1회 상호대화의 발표와 투표
16시 45분-17시	15분	<ul style="list-style-type: none"> • 결과발표와 둘째 날의 사무연락
17시-17시 30분	30분	<ul style="list-style-type: none"> • 교류회(자유참가)

○ 둘째 날에는 오전부터 오후까지 토의회가 이루어졌음

[표 2-5-9] 마을만들기 디스커션 시민토의회 둘째 날 상세 프로그램

시간	배정	내용
10시-10시 30분	30분	• (정보제공3) 테마별 전문가로부터 정보제공
10시 30분-11시 30분	60분	• 제2회 상호대화
11시 30분-12시	30분	• 제2회 상호대화의 발표와 투표
12시-1시	60분	• 점심
13시-14시	60분	• 제3회 상호대화
14시-14시 30분	30분	• 제3회 상호대화의 발표와 투표
14시 30분-14시 45분	15분	• 휴식
14시 45분-15시 45분	60분	• 제4회 상호대화
15시 45분-16시 15분	30분	• 제4회 상호대화의 발표와 투표
16시 15분-16시 30분	15분	• 휴식과 회장 이동
16시 30분-16시 50분	20분	• 테마 별 개괄과 향후 일정
16시 50분-17시	10분	• 폐회 인사

○ 둘째 날의 주제는 크게 3가지로, 5명씩의 소그룹 총 25명씩 한 주제에 대한 논의를 거듭하였음

- 예를 들어 첫 번째 테마는 신천방재공원, 다기능 복합시설을 거점으로 한 마을만들기였고 세부적인 하위주제들이 4차례 논의되었음

[표 2-5-10] 시민토의회 둘째 날 시간대별 작업내용

13시 40분-14시 10분	제4차 미타카시 기본계획 제12차개정을 위한 미타카시의 현황인식과 추진방향에 대하여		
테마	<ul style="list-style-type: none"> • A 신천방재공원, 다기능복합시설을 거점으로 한 지역 창조하는 마을만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • B 활력과 매력이 있는 마을만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • C 앞으로의 지역복지와 상호 부조하는 마을만들기
첫날 정보제공 14시 35분-15시 5분	<ul style="list-style-type: none"> • ‘미타카시의 현황’ • 신천방재공원/다기능복합시설의 활용 (기획부 도시재생담당과장) 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘미타카시의 현황’ • 시내 대규모토지이용전환의 현황과 향후 전망 (도시정비부 마을만들기 추진과장) 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘미타카시의 현황’ • 미타카시의 지역복지시책과 향후 전망 (건강복지부장)
소주제 1	<ul style="list-style-type: none"> • A-1 ‘생활학습’ ‘보건/복 	<ul style="list-style-type: none"> • B-1 ‘활력과 매력이 있 	<ul style="list-style-type: none"> • C-1 일상생활 중에서

15시 15분-16시 15분	지 '스포츠' 등은 어디서 어떻게 이용하고 있습니까?	는 마을'이란 어떠한 마을입니까?	지역과 이웃에서의 활동 등 사람과의 연계가 필요하다고 생각하는 때와 장면을 제시해 주세요
둘째날 정보제공 10시-10시 30분	<ul style="list-style-type: none"> • 도쿄대학 교수 	<ul style="list-style-type: none"> • 타마신용금고 관계자 	<ul style="list-style-type: none"> • 루텔학원 대학 교수
소주제2 10시 30분-11시 30분	<ul style="list-style-type: none"> • A-2 복합시설의 장점을 살린 서비스는 어떠한 것이 좋다고 생각합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • B-2 00대학 캠퍼스가 오픈될 예정입니다. 시민으로서 어떠한 연계를 기대합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • C-2 어린이부터 고령자까지 세대가 활력있게 생활하는 마을은 어떠한 마을을 이미지로 가지고 있습니까?
소주제3 13시-14시	<ul style="list-style-type: none"> • A-3 소주제2로 이야기한 아이디어를 복합시설 내에서 실현하기 위해서는 어떠한 고안이 필요합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • B-3 미타가 역전 공간이 매력으로 활성화된 장소가 되기 위해서는 어떠한 재개발이 되면 좋습니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • C-3 지역과 이웃에서 소주제2를 실현하기 위해 어떠한 것을 해 가면 좋다고 생각합니까?
소주제4 14시 45분-15시 45분	<ul style="list-style-type: none"> • A-4 기본계획에 반영했으면 좋겠다는 아이디어를 정리하여 주세요 	<ul style="list-style-type: none"> • B-4 소주제2와 소주제3에서 말한 아이디어를 실현하기 위해서는 기본계획에 반영했으면 좋다는 아이디어를 정리하여 주세요 	<ul style="list-style-type: none"> • C-4 기본계획에 반영했으면 좋다고 생각하는 아이디어를 정리하여 주세요

□ 진행방식: 상호 대화의 방식

○ 시민토의회는 먼저 5명의 그룹을 구성하여 다음과 같은 흐름으로 진행되었음

- 첫째, 소주제별로 구성원을 변경하면서 새로운 참가자와 의견을 교환함
- 둘째, 참가자들은 소규모 그룹별 자기소개를 돌아가면서 함
- 셋째, 어느 정도 인사를 마치면 논의과정에서 필요한 과업들을 자율적으로 결정함
- 넷째, 자유롭게 의견교환을 하면서 자신의 의견을 포스트잇 등에 작성하여 토의 시트에 붙임
- 다섯째, 토의 시트에서 제시된 포스트잇 의견 중에서 동일한 의견을 카테고리 별로 분류하여 3가지 이내로 요약정리 함
- 여섯째, 발표 담당자는 소규모 토론의 요약으로 타 그룹 참가자들에게 발표함
- 일곱째, 1인 2장씩 실을 가지고 각 그룹이 요약 정리한 토의 시트 중 공감하는 의견에 붙이는 투표를 실시함

[표 2-5-11] 토의의 진행방법(이시오카시 시민토의회, 2015)

-
- ① 그룹 분류
- 토의 시 5명으로 그룹을 구성함. 소주제별로 구성원을 변경하여 실시한다
- ② 자기소개
- 그룹 내에서 간단한 자기소개를 한다
- ③ 임무를 결정
- 서기담당, 타이머, 정리담당, 발표담당 등 4가지 담당자 추첨을 통해 결정한다
- ④ 자유로운 의견 교환과 포스트잇의 작성
- 우선 소주제별로 서로의 의견을 교환한다
 - 자신의 의견을 포스트잇 1장에 기입하고 소집단 구성원 서로 간에 가능한 많은 의견을 토의시트에 붙인다
- ⑤ 요약정리 작업
- 토의 시트 내에 붙인 포스트잇 중에서 동일한 의견을 카테고리 별로 분류하면서 우선되는 의견을 적어 3가지 이내로 요약 정리한다.
- ⑥ 발표
- 발표 담당자가 그룹 내 요약 의견을 발표한다.
- ⑦ 투표
- 1인 2장씩 실을 가지고 각 그룹이 요약 정리한 토의 시트 내 투표란에 붙여 투표를 실시한다.
-
- 2015년 시민토의회의 상호대화는 플래닝셀처럼 그룹별로 5명씩 구성할 것을 원칙으로 하였음
- 5명씩 25명 그리고 전체적으로 3개의 주제를 다루면서 75명을 상정하였음(5명*5 그룹*3주제)
- 하지만 참여 승낙자가 예상보다 많아지면서 일부 소집단들은 6명으로 구성되기도 하였음
- 주제별로 약 25명의 참가자가 5-6명으로 구성된 5곳의 테이블에 앉아 서로 이야기를 나눔
- 총 4회의 상호대화에서 구성원들은 그때마다 변경되었음
- 논의 이후 투표가 이루어졌는데 주제 당 1인 2실을 가졌고, 총 1인당 6장의 투표권이 주어짐
- 이번 논의는 제4차 기본계획의 개정을 담당하는 미타카시 기획경영과 및 담당부

서들이 주제와 하위 3가지의 소주제를 제안함

- 실행위원회는 이를 검토하여 결정함
- 상호대화의 초반에는 참가자들이 긴장하기 쉬우므로 의견을 내기 쉬운 질문들을 하였고, 점차 제4차 기본계획에 반영했으면 하는 아이디어를 제시하도록 하였음
- 시민토의회가 매년 개최되어 오면서 고령대 참가자들을 배려하여 전체적인 일정을 일반적으로 조금 축소하자는 의견들이 있었고, 이것이 반영되면서 프로그램에 시간조정이 이루어졌음
- 참가자들은 논의과정에서 포스트잇으로 여러 의견을 제시하였고, 이들 중 비슷하다고 보이는 것들을 같은 범주로 묶어 3가지 정도로 요약하였음
- 정리 시트 속에 보기 쉽게 1페이지로 정리하였고, 참가자들의 투표가 실시됨
 - 다만 계획에 반영하고자 하는 의견으로서 시에 보고할 때에는 별도로 정리하지 않고 그대로 보고하였음

[그림 2-5-2] 시민토의회 의견집약의 실제

그룹명	第2回：複合施設のメリットを生かしたサービスは、どのようなものが良いと思いますか？		
作業スペース			
番号	付箋内容	グループ分け	
1	地域の野菜を使ったレストラン	食	
2	レストランがあると(例 三鷹の野菜使用メニューがある) 楽しみが増える		
3	防災意識を高めるために毎月イベントをやる!		防災 住居
4	三鷹に家を建てたい人向けの不動産住宅ローン相談会		
5	浜田のスポーツクラブを作って欲しい。(卓球、パドミントンetc.)	スポーツ	
6	プールの上手な活用		
7	細かいクラス分けのされたプールのエクササイズ		
8	指導者がする健康教育 例 認知症		
9	早朝ランができるしくみを作ってほしい		
10	多勢がスポーツ出来る様に!		
11	幅広い講演を 多く		文化・教育
12	みたか文学サロン		
13	定期的にコンサートや映画等の開催を!		
14	スーハのように1日過ごせる		
15	スーハ〜せんどうのような色々なサービスが選べる。		
16	毎月決まった日に星茶(みたかの茶道サークルにおねがいする)		
17	医療相談が気軽に出来る窓口	医療・健康	
18	託児スペース&とくに赤ちゃんがあそべるスペース	託児	
19	赤ちゃんといっしょに遊べる場所が欲しい。		
20	託児所 0才〜		
21	子どもを預けて夫婦のじかんと楽しめるサービス		
22	子供〜お年まで一緒に遊ぶ広場		
23	コミュニティサロン・相談		
24	同年代 or MIX おしゃべりサロンがほしい		世代間交流
25	語り合いの場 世代混合 (身障者 車イス含む)		
26	一般市民が簡単に使用出来る様に!		
27	コミュニティバスをどにかく充実してほしい		
28	交通の便を考えて 直通バス 循環バス が必要		
29	無料で使用出来る様に!		
30	地下1階2階 特に開放すること!! シティバスの無料		
31	市外に平日働きに出ている人も使いやすい時間・曜日を考えてほしい。	バス	
32	みんなが使いやすい時間に開館している。(仕事帰りにも利用できる)		
33	敷居を高くしない事(入りにくい)		
34	無料で何もかも提供できるものにしてしまうと、悪用してしまう人、乱用する人も出てくるのは必然だと思うので、そのあたりの対策もしっかりとできるものにしてほしい。		利用法
35	場所が必要な活動に対して時間貸し(気軽な予約制)ネット予約できるように...		
まとめ (3つ以内)	① 赤ちゃんからお年寄りまで世代間で楽しめるサービスや文化講座 ・農協さんによる野菜の育て方教室 ・阿波踊りの教室(おどり・笛など子どもから)		投票欄 9
	② 年齢にあわせて楽しめるスポーツのクラスやメニュー ・体力にあわせてプールのエクササイズ(プールで歩きたい) ・早朝ランだったら会社つとめの人でも利用できる! ・知らない人同士でチームを組んでリレーマラソン(広場をメイン会場に)		投票欄 4
	③ レストランやカフェの充実 三鷹の野菜を使う。健康に配慮したメニュー ーこれを使った料理教室 キウイワインとのマリアージュ講座(お料理との相性)	投票欄 18	
残したい意見	みんなが使いやすい時間に開館している。仕事帰りのも!!		
	三鷹市全域からアクセスしやすいコミュニティバスの路線を作ってほしい!! 0〜1歳くらいの赤ちゃんが安全にあそべるスペースや託児サービスがあると来やすい!!		

[표 2-5-12] 정리시트

테이블 명 A-2	제2회: 복합시설의 장점을 살리는 서비스는 어떠한 것이 좋다고 생각하십니까?	
작업 스페이스		
번호	포스트잇 내용	분류 (공통 키워드)
1	예) 집을 짓고 싶은 주민을 위한 부동산 주택론의 상담회	예) 주거
2		
3	예) 커뮤니티 살롱·상담	예) 세대 간교류
4	예) 아이와 어르신들이 함께 즐길 수 있는 광장	
5		
6		
7		예) 의료·건강
8	예) 의료상담을 편히 할 수 있는 창구 개설	
9		
10		
11		
....		
....		
....		
요약정리 (3가지 이내)	①예) 아기부터 어르신까지 세대 간에 즐길 수 있는 서비스와 문화 강좌 농협에 의한 야채 재배 교실 전통무용 교실	투표 수
	②연령에 맞게 즐길 수 있는 스포츠 클럽과 메뉴 -체력에 맞는 풀 엑스사이즈 -알지 못하는 사람들 간의 팀을 구성하는 릴레이 마라톤(광장을 메인)	투표 수
	③식당과 카페의 충실 -미타카의 야채를 사용하여 건강을 배려한 메뉴--> 요리교실의 개최	투표 수
남기고 싶은 의견	1)	
	2)	
	3)	

[4] 결과

○ 디스커션의 논의방향은 크게 3가지였음

- 첫째, 특정시설을 잘 활용하는 마을
- 둘째, 매력적인 마을
- 셋째, 지역복지와 상호 부조가 되는 마을

○ 시민들의 희망, 수요 각종 아이디어를 도출하는 회의였음

- 시민들이 그리고 있는 이미지, 이미지가 구현되는데 기대되는 활동, 우선적으로 실시할 사업 등을 브레인스토밍 하였음

○ 각 작업세션에서 논의된 결과에 대해서는 투표를 통해 우선순위를 매김

[표 2-5-13] 시민토의회의 논의 결과

<ul style="list-style-type: none"> • A 신천방재공원, 다기능복합 시설을 거점으로 한 지역 창조하는 마을만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • B 활력과 매력이 있는 마을만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • C 앞으로의 지역복지와 상호부조하는 마을만들기
<ul style="list-style-type: none"> • A-1 ‘생활학습’ ‘보건/복지’ ‘스포츠’ 등은 어디서 어떻게 이용하고 있습니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • B-1 ‘활력과 매력이 있는 마을’이란 어떠한 마을입니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • C-1 일상생활 중에서 지역과 이웃에서의 활동 등 사람과의 연계가 필요하다고 생각하는 때와 장면을 제시해 주세요
<ul style="list-style-type: none"> • A-1 결과(투표결과/세부의견 존재) • 생애학습 관련(39.3%) • 스포츠 관련(21.3%) • 보건/의료에 관련(20.6%) • 시설 접근성 관련(18.8%) 	<ul style="list-style-type: none"> • B-1 결과(투표결과/세부의견 존재) • 도로, 교통 관련(29.2%) • 매력있는 시설이나 사업 활성화 관련(28.0%) • 지역의 상호지원, 안심 관련(17.4%) • 녹색이나 공원 등 환경 관련(16.1%) 	<ul style="list-style-type: none"> • C-1 결과(투표결과/세부의견 존재) • 지역에서 육아 관련(36.1%) • 지역이벤트, 이웃만들기 관련(30.3%) • 고령자 관련(14.2%) • 활동의 장 관련(10.3%) 등
<ul style="list-style-type: none"> • A-2복합시설의 장점을 살린 서비스는 어떠한 것이 좋다고 생각합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • B-2 00대학 캠퍼스가 오픈될 예정입니다. 시민으로서 어떠한 연계를 기대합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • C-2 어린이부터 고령자까지 세대가 활력 있게 생활하는 마을은 어떠한 마을을 이미지로 가지고 있습니까?
<ul style="list-style-type: none"> • A-2 결과(투표결과/세부의견 존재) • 운영/서비스 관련(39.6%) • 사업 관련(31.4%) • 시설 관련(14.5%) • -설 접근성 관련(14.5%) 	<ul style="list-style-type: none"> • B-2 결과(투표결과/세부의견 존재) • 학생 중심으로 한 인적교류 관련(42.2%) • 시설 활용 관련(29.9%) • 지적 리소스의 활용관련(18.4%) 	<ul style="list-style-type: none"> • C-2 결과(투표결과/세부의견 존재) • 어린이부터 고령자까지 세대 참여와 교류 관련(74.43%) • 기타(25.6%)
<ul style="list-style-type: none"> • A-3 소주제2로 이야기한 아이디어를 복합시설 내에서 실현하기 위해서는 어떠한 고민이 필요합니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • B-3 미타가 역전 공간이 매력으로 활성화된 장소가 되기 위해서는 어떠한 재개발이 되면 좋습니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • C-3 지역과 이웃에서 소주제 2를 실현하기 위해 어떠한 것을 해 가면 좋다고 생각합니까?
<ul style="list-style-type: none"> • A-3 결과(투표결과/세부의견 	<ul style="list-style-type: none"> • B-3 결과(투표결과/세부의견 	<ul style="list-style-type: none"> • C-3 결과(투표결과/세부의견

<p>존재)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기능 관련(25.5%) • 사람, 물건 확보 관련(23.6%) • 시설 접근성 관련(23.6%) • 프로그램 관련(15.2%) 등 	<p>존재)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시설, 점포의 설치, 유치 관련(32.9%) • 공간만들기, 인프라 정비 관련(30.9%) • 시설 접근성 관련(17.4%) • 브랜드만들기 관련(10.1%) 	<p>존재)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시설, 장소 관련(45.1%) • 커뮤니티 활성화, 이웃만들기 관련(36.4%) • 통과 제도 관련(16.0%)
<ul style="list-style-type: none"> • A-4 기본계획에 반영했으면 좋겠다는 아이디어를 정리하여 주세요 	<ul style="list-style-type: none"> • B-4 소주제2와 소주제3에서 말한 아이디어를 실현하기 위해서는 기본계획에 반영했으면 좋다는 아이디어를 정리하여 주세요 	<ul style="list-style-type: none"> • C-4기본계획에 반영했으면 좋다고 생각하는 아이디어를 정리하여 주세요
<ul style="list-style-type: none"> • A-2 결과(투표결과/세부의견 존재) • 시설 접근성 관련(38.1%) • 시설, 공간만들기 관련(20.2%) • 사업 관련(17.3%) • 집객, PR 관련(14.3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • B-4 결과(투표결과/세부의견 존재) • 대학과의 연계 관련(34.9%) • 인프라정비 관련(27.6%) • 시설 설치나 유치 관련(22.4%) • 브랜드만들기 관련(15.1%) 	<ul style="list-style-type: none"> • C-4 결과(투표결과/세부의견 존재) • 활동이나 교류를 위한 시설, 장소 관련(36.0%) • 인재 활용 관련(15.5%) • 육아 지원 관련(9.3%) • 제도 관련(9.3%) • 정보 발신 관련(7.5%) 등

- 시민토의회에서 제시된 시민의견에 대해 미타카 시 정부는 의견 반영 및 대응 상황을 발표하였음
- 내용은 “주제별 시책 - 시민의견 - 계획에 대한 의견 - 대응”의 형식으로 제시되었음
 - 먼저 시민토의회에서 나온 의견들을 주제에 따라 범주로 나누고 각각 구체적인 내용들을 작성함
 - 이에 행정은 어떻게 고민하여 대응하고 있는지 그 상황을 설명하였음
 - 의견에 반영되었거나 향후 시행될 계획, 현 상태에서는 반영되기 어려운 점을 설명함
 - 이를 통해 시민들은 토의회에서 생산된 시민들의 목소리가 실제 행정에서 어떻게 수용되고 처리되는지 파악하게 됨

[표 2-5-14] 시민토의회 결과에 대한 행정에 대응

시책	시민의견	계획에 대한 의견	대응
논의 주제별	(논의에서 제시된 내용 범주)	(구체성을 띤 내용들)	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 안에 포함합니다. • 의견을 대략 제안처럼 포함시킬 것 • 기본 안에 취지를 반영합니다. • 의견의 취지를 계획에 반영할 것 • 대응은 곤란합니다. • 취지의 반영을 포함하여 계획에 포함되기가 어려운 것 • 사업실시 중에 검토합니다. • 사업실시단계에서 판단할 것 • 그 외 • 이미 대응 완료. 그 외 의견 등

○ 프로그램이 종료된 이후 실행위원회는 프로그램 및 운영의 측면에서 이번 토의 회를 검증하고 평가하였으며 프로그램 차원에서의 내용을 살펴보면 아래 표와 같음

[표 2-5-15] 프로그램 차원에서의 검증 및 평가

측면	구체적 내용
프로그램의 설계	<ul style="list-style-type: none"> • 테마 A의 제1회 토론 설문은 대화의 용이성을 우선시 했으므로 투표 대상이 되는 "정리된 의견을 내놓기 어려웠음" • 테마 A의 첫 번째 설문은 시설의 이용 상황만을 물어본 내용이었으므로 투표를 하기 위한 내용이 되지 못하고 있음. 무엇을 말해야하는지 모르는 참가자가 있었음. 따라서 제1회는 서로를 아이스 브레이크하는 시간으로 평가를 하지 않고 다른 방법을 생각해도 좋은 것임. 또는 1차 토론은 아이스 브레이크로 하고 시간도 단축하여 투표하지 않는 방법도 있음 • 테마 A는 참가자들에게 무엇을 대화를 해야 할지 알기 어려운 주제였음 • 테마 C는 좀 더 구체적으로 깊이 있는 내용이라도 가능할 수 있었음 • 참가자에게는 대화 내용이 중복되는 느낌 설문이 있었음. 개별 설문과 흐름에 대해 좀 더 신중한 검토가 필요한 부분들이 있었음

	<ul style="list-style-type: none"> • 설계를 전제로 최종적인 계획수립에 무엇을 어떻게 반영할 것인가를 좀 더 구체적으로 공유할 필요가 있었음. 그렇게 하면 최종 대화에서 ‘의견 정리’를 도출하기 쉬운 설계가 될 수 있음 • 최종적으로 좀 더 구체적인 의견이 나올 수 있도록 설계하는 것이 좋음
정보제공	<ul style="list-style-type: none"> • 실행위원회에서 준비 기간이 짧았기 때문에 사전에 정보 제공자와 프로그램 설계를 논의할 시간이 부족하였음. 프로그램 설계는 정보제공자와의 조정 작업이 필요하므로, 가능한 조기에 정보 제공자를 결정하도록 노력하는 것이 바람직함 • 매우 알기 쉽게 정보가 제공되어 참가자들이 앞으로의 미타카시의 방향성을 논의하기에 좋은 내용이었음 • 원칙적으로 대화와 정보제공은 하나의 세트라는 기본 사항은 유지하는 것이 좋음. 이번에 행정의 정보제공 이외에 의뢰한 정보공유자는 1인이었음. 대화 내용은 좋았지만 대화의 결과가 1인의 정보제공자의 경향에 흐른 위험성이 있었음. 설문 내용과 정보제공은 참가자의 아이디어나 의견에 영향을 미치므로 향후 신중히 검토할 필요가 있음 • 정보제공의 내용은 훌륭했지만, 포괄적인 내용으로 미타카시의 구체적인 사례와 연결되지 않았고 참가자들이 관련시키기가 어려웠음 • 정보 제공의 시간이 부족했음 • 코디네이터로서 가까워서 대화를 들으면서 정보 제공이 대화의 내용을 좌우했다고 느낌. 전문가의 이야기가 미타카시 외적인 이야기였으므로 미타카시의 계획이라는 것을 잊고 논의하는 장면도 있었음. 행정의 정보제공은 전문가의 정보제공 뒤에 하는 것이 좋을 듯함
시간배분	<ul style="list-style-type: none"> • 이번 고령 참가자에 대한 배려로 전체적으로 1.5일 개최했지만, 적절했다고 판단됨 • 휴식 시간 등도 적절하게 배합됨 • 1회별 대화 시간이 적당했다고 보지만 발표 시간은 좀 더 있었으면 좋을 듯함
대화의 방법과 투표	<ul style="list-style-type: none"> • 구체화할 수 있는 것이 시민토의회의 장점이지만, 대화 중에 나온 훌륭한 뉘앙스의 단어들이 형식화되어 의견의 정리에 반영되지 못한 것이 아쉬움 • 발표자의 부담을 줄이기 위해 또한 그룹 전체의 의견임을 강조하기 위해 발표 시 그룹 전체가 앞에 나와서 하는 것이 좋을 듯함 • 투표 결과가 발표자의 발표능력에 좌우되는 경우도 있음 • 그룹에 따라 가위 바위 보가 아니라 잘하는 사람에게 발표를 하도록 하였음. 전체 규칙을 통일해야 필요가 있음 • 투표는 의견의 경향을 보기 위한 것이므로, 투표 결과 발표 시 득표순으로 순위를 매겼다는 식의 언급은 하지 않는 것이 좋음

	<ul style="list-style-type: none"> • 시간요원을 배치하는 것보다 타이머 등 기계적으로 알리는 방법이 대화에 더 전념 할 수 있을 듯함 • 코디네이터의 역할을 좀 더 명확하게 하는 것이 좋음 • "의견의 정리"란에 포스트잇을 쓸 때와 동일하게, 내용을 간추린 형태로 문장화하는 것이 좋음. 하나의 정리된 의견 중에 복수의 요소가 들어가면 분석이 어려움
--	--

○ 운영차원에서의 검증 및 평가는 아래 표와 같음

[표 2-5-16] 운영차원에서의 검증 및 평가

측면	구체적 내용
실행위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 새롭게 참가한 실행위원도 많았기 때문에 다시 한번 코디네이터 양성 강좌의 내용을 확인하는 것이 좋음. 앞으로는 실행위원회를 설치할 때마다 코디네이터 양성 강좌를 실시해야 함 • 이번 상호 대화 테이블에 태블릿을 반입하기를 희망하는 참가자가 있었고, 코디네이터가 대응하기 어려운 상황이 있었음. 사전에 다양한 상황을 상정하여, 위기관리 및 대응 방안을 검토할 필요가 있음 • 참가자 투표를 하는 의미 등 방법에 관한 질문을 받기도 하였고, 코디네이터 전원이 동일하게 대답할 수 있도록 양성강좌를 실시하는 것이 좋음 • 테마 별 그룹으로 나누어 프로그램을 검토한 것은 좋지만, 완성된 프로그램에 따라 모의 토론을 할 시간이 있으면 좋았을 듯. • 실전을 상정한 모의 토론을 하는 것이 좋음 • 모의 토론은 단순히 코디네이터의 노하우를 공유할 뿐만 아니라 프로그램 설계를 검증하는 역할도 있음 • 첫 단계에서 테마 별 책임을 결정하고 테마 별로 검토에서 역할 분담까지 가능하면 좋음. 테마 별 회의와 전체회의로 구성하면 좀 더 기동력이 높아질 수 있음 • 학생이 참가한 것이 매우 좋았고 열심히 활동함 • 프로그램 설계를 포함하여 실행위원회에서 좀 더 상호 대화를 해야 할 것임
운영전반	<ul style="list-style-type: none"> • 개최 측은 익숙한 부분도 많지만, 참가자는 처음이기 때문에 이를 의식한 운영이 필요함 • 예정했던 타임 스케줄과 차이가 있는 부분에 대해서는 코디네이터에게 맡기기도 하

	<p>였음</p> <ul style="list-style-type: none"> 참가자 핸드북 “제1회부터 제4회까지의 설문 내용을 기재해 달라 참가자의 요구가 있었음. 앞으로는 기재하는 방향으로 검토함 아이스 브레이크는 전체 회의장이 아니라 주제 별 회의 자리에서 실시하는 것이 좋음
전체 스케줄	<ul style="list-style-type: none"> 실행위원회의 설치시기가 늦었음. 프로그램 검토 및 코디네이터의 양성 등에 충분한 시간이 할애되지 못했다는 점을 생각하면 좀 더 일찍 시작해야 할 것임
인원배치/역할분담	<ul style="list-style-type: none"> 인력이 적절했다는 의견이 많았지만, 접수 방법 등 섬세한 점에서 실전 당일까지 철저하지 못한 부분도 있었음. 역할에 대해 사전 협의를 하는 것이 좋음
대회장 운영	<ul style="list-style-type: none"> 이번에는 미타카시 공회당 3, 4층 회의실을 장소로 하였음 그 결과, 테마 C 장소만이 4층이 됨. 있다면 하나의 층에서 개최 할 수 있어야 하지만, 큰 문제는 없었음 테마 A 회장은 전체 회의 회장과 파티션으로 구분하여 사용했기 때문에 사용하기 어려운 부분이 있었음. 다른 장소의 경우, 모조지를 붙이는 공간 등 좀 더 넓은 쪽이 사용하기 쉬움 전체로는 책상이나 의자, 방청객 석 등도 배치하기 쉬웠고, 버스나 주차동도 있어 교통이 편리한 장소임
참가자 수	<ul style="list-style-type: none"> 당일 참가자를 75명으로 1,800 통의 참여 요청서를 발송함. 마감일 9월말 시점에서 103 명의 참가자의 동의를 얻었지만 당일 사퇴하는 인원수를 고려하여 추첨은 하지 않았음 참가 의뢰서에 동봉된 설문 조사에 관심 있는 테마를 묻는 질문을 넣었지만 반드시 관심테마에 참가하지 못하였고, 입장 순서대로 안내하는 형식을 취함. 참가자의 만족도를 감안할 때 관심테마에 참여할 수 있도록 배려하는 것이 나을 듯 함

[5] 방법론적 특징과 평가

□ 플래닝셀의 일본적 변형

- 일본의 시민토의회는 플래닝셀을 원형으로 하였으므로 플래닝셀이 지닌 기본 원칙들을 공유하고 있음. 무작위추출, 정보제공, 소수의 토론, 토론 구성원의 변화, 사례비의 지급, 시민보고서 제출 등 핵심적 특징을 지녔으나 독일과는 다른 사회문화적 배경으로 인하여 제도적 변형이 시도되고 있음

[표 2-5-17] 시민토의회와 플래닝셀의 비교

	마을만들기 디스커션	플래닝셀(표준모델)
주최자	<ul style="list-style-type: none"> • 미타카 청년회의소, 미타카시 (파트너십 협정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관에서 부퍼탈대학, 시민참가수법 연구소 등에 위탁 실시
주관자	<ul style="list-style-type: none"> • 미타카 마을만들기 디스커션 2006년 실행위원회 	
테마의 설정자	<ul style="list-style-type: none"> • 미타카 마을만들기 디스커션 2006년 실행위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관
테마	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이의 안전안심 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획, 교통대책, 주택계획, 사회정책, 소비자의 보호대책의 가이드라인 만들기, 유전자 공학 영향, ISDN의 도입 등
참가자의 선출방법	<ul style="list-style-type: none"> • 무작위추출 	<ul style="list-style-type: none"> • 무작위추출
참가자의 대상연령	<ul style="list-style-type: none"> • 18세 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 18세 이상(최근 16세 이상 경우도 있음)
참자가수	<ul style="list-style-type: none"> • 52명(5-6명*10그룹) 	<ul style="list-style-type: none"> • 25명(5명*5그룹)
사례 유무	<ul style="list-style-type: none"> • 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 있음
개최일수	<ul style="list-style-type: none"> • 이틀(총 4회 토론) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4일간(총 16회 토론)
1회 이야기 시간	<ul style="list-style-type: none"> • 60분(정보제공은 비포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 90분(정보제공 포함)
이야기를 위한 정보제공	<ul style="list-style-type: none"> • 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 있음
진행역	<ul style="list-style-type: none"> • 각 그룹에 보조 담당을 배치(대화에는 들어가지 않음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 2인의 진행 담당을 배치(대화에는 들어가지 않음)
숙의 결과의 제출	<ul style="list-style-type: none"> • 시민제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민답신

○ 일본의 마을만들기 디스커션은 플래닝셀 표준모형과 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있음

- 첫째, 플래닝셀은 4일간 총 16회의 토의 기회를 가지지만, 시민토의회는 일반적으로 이틀 동안 4-5회의 시간을 배치함. 독일처럼 플래닝셀 참가에 대한 사회적 인식이 저변에 확립되지 못하고 있고 시간관념 역시 독일과 일본이 상이하다는 점이 고려됨
- 둘째, 운영 방식에 있어 차이가 존재함. 플래닝셀은 시의회 등이 의뢰하고 선정된 중립 기관이 이를 운영하는 방식으로 진행되었음. 시민토의회는 대체로 행정과 지역의 단체

들이 사전에 협정을 맺고 중립적인 실행위원회가 출범하면서 주제를 논의하며 선정되는 방식임

- 셋째, 정보제공의 다양성과 양의 차이가 존재함. 플래닝셀에서는 정당, 행정, 각 이익단체 매스컴까지 주제가 결정되고 다양한 차원에서 정보가 제공됨. 시민토의회의 경우 주로 주최 측이나 행정측이 정보원이 됨. 전문가도 참여하지만 제한된 여건상 일부 그치는 경우가 많음. 다양한 시점에서 다양한 행위자들이 정보의 양과 스펙트럼이 상대적으로 독일이 우위라고 평가됨
- 요컨대 플래닝셀과 시민토의회는 모델 특성으로는 큰 차이가 없음. 다만 독일과 일본이 지닌 사회적 제도와 문화적 차이를 바탕으로 전체적인 일정과 작업횟수, 제공되는 정보량에서 일정부분 차이를 보임
 - 한스 교수 역시 일본 모델을 플래닝셀로 평가하면서 일종의 간이 버전이라고 평가

2. 비제도화 사례 분석 - 독일 뮌헨 예술지역 플래닝셀

- 본 사례는 독일의 뮌헨시 예술지역의 향후 발전에 대한 시민들의 견해를 듣는 플래닝셀임. 쟁점별로 시민들의 숙의적 사고와 합의를 하는 과정이 요청되면서 실시된 사례이므로 정기적이고 정착된 성격을 가지고 있지 않아 비제도화된 사례로 인식함

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

- 뮌헨 예술지역을 어떻게 발전시켜나가야 할 것인가에 대한 논의는 지속적으로 이루어졌음
- 2009년부터 뮌헨이 국내와 국제적으로 문화와 지식의 독특한 공간으로 인식될 것을 목표로 구체적인 논의를 지속하였음
- 주요 논의 대상은 Pinakotheken과 Königsplatz 주변의 박물관, 예술 및 과학 환경의 조성, 둘째 시민/대학/관련 기관들 간의 더 나은 네트워킹, 프리젠테이션 및 자금 지원 전략의 개발이었음
- 전개과정에서 각 지역 워크숍, 라운드테이블 등이 실시되었고 인접 주민들을 비롯한 다양한 관계자들 간의 대화나 설문조사가 이루어졌음
 - 공개 참여 프로젝트 수행, 2010년과 2012년에는 시의회에서 관련 청문회 개최
- 2012년 10월 시의회는 시민들과 계획 과정에서 깊숙하게 소통하기 위해 플래닝셀을 개최하여 시민보고서를 발간할 것을 의뢰하였음
 - 즉 부분적이고 단편적인 논의를 시민들과 종합적으로 대화하고 고민하는 방식으로 전환시키고자 플래닝셀을 개최하게 됨
- 플래닝셀은 4부분으로 나누어 2013년 9월 16일부터 19일까지 그리고 2013년 9월 23일부터 26일 사이에 개최되었음

- 시행사는 공개입찰을 통해 독립적이고 중립적인 기관 Gesellschaft für Bürgergutachten(GFB)가 선정되었고, 무작위로 선발된 105명의 시민들이 4일간의 숙의과정에 참가하여 약 1,500건의 제안들이 개발되었음

[1] 선정요인

- 일본 사례와 달리 일회성 개최에 그쳤으나, 디넬 교수가 창안한 플래닝셀의 표준모델에 기초해 공론화를 진행
- 일본적 모델을 도입한 시민토의회 사례와의 비교를 통해 시사점 도출 기대

2) 사례분석

[1] 추진배경

- 2009년부터 뮌헨이 국내와 국제적으로 문화와 지식의 독특한 공간으로 인식될 것을 목표로 구체적인 논의를 지속하였음
- 2012년 10월 시의회는 도시계획과정에서의 시민참여를 제고하기 위해 플래닝셀을 개최하여 시민보고서를 발간할 시행사 선정
 - 시행사는 공개입찰을 통해 Gesellschaft für Bürgergutachten(GFB)로 선정
- 플래닝셀은 2013년 9월 개최하였으며 4부분으로 나누어 진행
 - 무작위로 선발된 105명의 시민들이 4일간의 숙의과정에 참가하여 약 1,500건의 제안들이 개발되었음

(2) 추진주체와 원칙

□ 독일 뮌헨 예술지역의 플래닝셀 참가자

- 시민 참가자들은 뮌헨을 비롯하여 Freising, Bockhorn, Markt Glonn, Herrsching Ammersee 등 5개 지역의 주민등록부에 기재된 시민들을 대상으로 무작위 방식으로 선정되었음
 - 100명 이상의 최종참가자 수에 도달하기 위하여 표집된 대상자들에게 엽서 등을 여러 차례 발송하였음
- 최종 참가자들은 105명이었고 다양한 직업군과 연령, 지역이 반영된 대표성 있는 집단임을 확인할 수 있었음
 - 평균연령은 48.2세로, 가장 어린 참가자는 14세, 가장 나이가 많은 시민은 80세였음.
 - 92명의 참가자는 뮌헨에 거주하였으며 11명의 시민이 뮌헨에 거주하지 않았음. 평균적으로 31년 동안 도시에 거주하였음
- 플래닝셀의 참가자들은 활동수당을 지급 받았음

(3) 준비과정과 진행방식

□ 독일 뮌헨 예술지역의 플래닝셀 참가자

- 시민

[표 2-5-18] 뮌헨 예술도시 플래닝셀 참가자 연령별 분포

연령	명
0-20세	16
21-30세	7
31-40세	8
41-50세	19
51-60세	19
61-70세	18
70세 이상	15

□ 플래닝셀의 프로그램

- 뮌헨 예술지역 사례의 플래닝셀은 4일 동안 총 16개의 단위 작업(AE)이 실시되었음
- 이 기간 동안 시민들은 숙의를 하기 위한 여건들을 제공받았고, 활동을 수행하였음
- 특정 질문과 정보 자료가 포함된 작업 프로그램, 개별 설문지 및 그룹 워크 시트, 각 중 운영 지침, 전문가들의 정보 등이 제공되었음
- 참가자들이 직접 현장에 방문하기도 하고, 시의회 의원들과 질의응답도 이루어졌음
- 어린이, 청소년 및 장애인의 특정 그룹과 관련된 요구사항도 파악할 수 있었음
- 시민들의 모든 제안들은 가중치가 부여되었으며 개발 목표와 구체적인 조치로 전환될 수 있도록 함

[표 2-5-19] 뮌헨 예술도시의 플래닝셀 프로그램

일	화	수	목
AE 01 • 소개 • 초기 평가 • 커피브레이크	AE 05 • 이 지역 대학 • 대학의 제안 • 커피브레이크	AE 09 • 교통 • 커피브레이크	AE 13 • 스페셜 • 관심사 • 커피브레이크
AE 02 • 예술 영역 • 역사, 국제 의미, • 프로젝트 • 점심	AE 06 • 도시 계획(전망) • 구조와 관점 • 점심	AE 10 • 개통과 매력 • 점심	AE 14 • 예술 분야 2020 • 설계 지침 • 점심
AE 03 • 도시3구역(막 스포어 슈타 트) 논의 • 주민 요구와 지구위원회 의견 • 커피 브레이크	AE 07 • 검사 및 인식 • AE 07에 통합된 커피 브레이크	AE 11 • 열린 공간 • AE 12의 정책 청문회 및 질문에 대한 주제 및 질문 • 짧은 커피 휴식 후 오후 3시에 시작	AE 15 • 예술 분야 2020 • 선택된 우선 순위 및 청교화 • 대책 • 커피 브레이크
AE 04 • 지역의 예술과 문화 • 예술의 제안과 • 문화 기관	AE 08 • 녹색 및 열린 공간 디자인	AE 12 • 정책 청문회 • (의회)	AE 16 • 공정 평가, • 통계 • 마무리

- 첫째 날 시민들은 4번의 회의를 수행하였음. 처음에는 참가자들이 절차와 작업에 익숙하도록 하는 것이 목표임
 - 작업 단위1은 방법의 개요와 간단한 설명을 제공함. 그 후 하나의 설문지가 자발적인 평가와 이전 경험을 종이에 담을 수 있는 기회를 제공함
 - 첫 번째 라운드에서 참가자들은 의견을 교환하고 플래닝셀의 핵심 요소를 알게 되었음. 결과는 뮌헨 예술 분야의 강점 및 개선점을 파악하는 기회였음
 - 작업 단위2는 해당 지역과 관련 시설의 역사적 경위와 의미를 일깨우는 시간이었음. Maxvorstadt의 전반적 도시 개발, 건물과 광장 건설 등을 살펴봄. 다른 문화적 클러스터나 지역과 비교하여 예술분야 발전을 위한 출발점과 특성을 파악하고자 함
 - 작업 단위3에서는 도시 3구역인 Maxvorstadt을 중점으로 논의함. 지구위원회장은 그의 견해와 결의를 발표하였고 이전에 실시된 워크숍의 결과 등을 보고하였음. 소그룹은 우선 순위별 요구 사항을 선택함. 작업 단위 4에서 예술, 문화 기관, 박물관 및 소장품에 대한 관심과 성과를 발표함. 소그룹은 이러한 관심사 중 어느 것에 우선순위를 매기고 더 나은 기여를 하는지 검토하였음

- 둘째 날에는 대학과 지역 간의 네트워킹을 검토하고 대학이 더 나은 네트워킹을 위해 어떤 접근을 시도해야 하는지 고민함
 - 작업 단위5에서는 대학과 지역과의 네트워킹을 검토함
 - 작업 단위6에서는 도시계획을 주제로 하여 뮌헨 공과대학의 전문가들이 다양한 도시구조를 제시하였음
 - 작업 단위7에서는 계획의 대상이 되는 현장을 방문하여 소규모 그룹별 10장의 사진을 찍을 수 있었고, 포스터를 만들어 플래닝셀에서 제시하였음. 그리고 사진과 메모, 직접 본 인상 등이 논의의 토대가 되었음
 - 마지막으로 작업 단위8에서는 ‘녹색 및 열린 공간 설계’ 라는 주제로 시민들은 녹색과 열린 공간 디자인의 어떤 요소가 강화되고 추가되어야 하는지 제안함

- 셋째 날에는 교통과 관련된 논의가 진행되었음
 - 작업 단위9에서 전문가들은 기초연설을 통해 교통량, 교통 계획 및 대중교통에 대한 정보를 제공하였음. 소그룹의 작업은 교통 유형별로 논의함
 - 작업 단위10은 뮌헨 예술지역의 매력, 인식 및 위치를 높이는 방법과 기관들 간의 협

- 력을 향상시키기 위한 조치를 논의하였음
- 작업 단위11에서는 주제를 자유롭게 선택할 수 있는 단위인 오픈 스페이스(Open Space)가 구성되었음. 주제가 추가되거나 심화시키는 기회가 제공되었으며, 소그룹이 선택한 주제별로 독립적으로 모여 질문을 준비함
 - 작업 단위12에서는 시의회 정당 대표자들이 소집단의 질문을 받고 답변하는 정치 청문회가 진행되었음
- 마지막 날인 넷째 날에는 장애인, 어린이, 청소년 등 특정 그룹의 관심사와 요구, 그리고 지금까지 관심이 낮았던 주제와 중요성을 논의하면서 마무리되었음
- 작업 단위13에서는 장애인, 어린이, 청소년 등 특정 그룹의 관심사와 요구들을 살펴보고 소그룹들은 지금까지 무관심했던 주제와 그 중요성을 논의하였음
 - 이로써 개별 주제의 정보 및 토론 작업이 마무리됨
 - 작업 단위14에서는 모든 중간 결과를 되돌아보고, 논의를 요약하였으며 뮌헨 예술 분야의 향후 발전 지침을 결정함
 - 작업 단위15에서는 제안들이 추가되었음
 - 작업 단위14 및 15는 최종적인 시민보고서의 주요 결과를 구성함
 - 작업 단위16에서는 행사의 마무리가 이루어짐. 구체적으로 모든 참가자가 익명으로 통계 설문지를 작성함
 - 여기에는 성별, 연령, 학습 및 실무, 교육 자격, 가구 규모, 시민 참여, 국적, 이주 배경 및 거주지에 대한 정보가 포함됨
 - 마지막으로 자신들의 소감을 밝히며 플래닝셀이 마무리 됨

[표 2-5-20] 독일 예술도시 플래닝셀의 작업단위 별 논점

작업단위(주제)	논점
AE 1 첫 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 1a) 예술 분야의 5가지 가장 큰 장점은 무엇입니까? • 1b) 아트 영역을 개선할 때 무엇을 즉각적으로 생각하십니까?
AE 2 예술 분야의 역사와 의미	<ul style="list-style-type: none"> • 2a) 아마도 당신은 이미 국제적으로 중요한 다른 “문화 클러스터”를 방문했거나 그들에 관한 보고서를 듣고 읽거나 보았을 것입니다. 당신의 관점에서 이 “지역”의 중요성은 무엇입니까? • 2b) “문화 클러스터”를 발전시키기 위한 출발점은 예술 분야의 역사에서 어떻게 도출 될 수 있습니까?
AE 3 막 스포어 슈타 트	<ul style="list-style-type: none"> • 3) 귀하의 의견으로 주민 워크숍과 지구위원회의 어떤 요구 사항

	이 우선시 되어야합니까?
AE 4 이 지역의 예술과 문화	<ul style="list-style-type: none"> 4a) 예술 및 문화 기관의 어떤 관심이 우선시되어야 합니까? 4b) 예술 및 문화 기관이 "예술 영역"을 더 잘 개방하고 네트워킹하기 위해 어떤 기여를 할 수 있습니까?
AE 5 대학	<ul style="list-style-type: none"> 5a) 대학은 어떤 관심사에 우선 순위를 두어야 합니까? 5b) 다른 기관과 더 나은 네트워킹을 하기 위해 대학에 무엇을 추천하십니까?
AE 6 도시주의	<ul style="list-style-type: none"> 6a) 예술 분야의 발전에 특히 중요한 도시 개발/개선은 무엇입니까? 6b) 서로 다른 사용을 요구하는 상황 속에서 가장 큰 도시의 갈등은 무엇입니까?
AE 7 검사	
AE 8 녹색 및 열린 공간 계획	<ul style="list-style-type: none"> 8a) 녹색 및 열린 공간 계획에서 어떤 요소 및 구조가 강화되거나 추가해야 합니까? 8b) 녹색 및 열린 공간 계획에서 어떤 요소와 구조가 제거되거나 변경해야 합니까?
AE 9 운송	<ul style="list-style-type: none"> 9a) 보행자와 자전거 운전자를 위해 계획해야 할 주요 변경 사항은 무엇입니까? 9b) 동력 운송 분야 (버스 및 전차 포함)에서 계획해야 할 주요 변경 사항은 무엇입니까?
AE 10 개방 및 시너지	<ul style="list-style-type: none"> 10a) 예술 분야의 매력, 인식 및 발견 가능성을 어떻게 높일 수 있습니까? 10b) 예술 분야에서 기관들 간에 협력을 개선하기 위해 어떤 조치를 취해야 합니까?
AE 11 열린 공간	
AE 12 정치 청문회	
AE 13 특별 관심사 전체 결과 : 지침 및 제안된 조치	<ul style="list-style-type: none"> 13) 우리 사회는 여러 그룹으로 구성되어 있습니다. 여전히 고려해야 할 특별한 측면은 무엇입니까?
AE 14(지침) 예술 분야의 발전을 위한 지침 교통 안정-협력-모두를 위한 자유	<ul style="list-style-type: none"> 전체결과 14) 예술 분야의 미래 발전 지침 >>> 예술 분야의 미래 발전을 위한 지침
AE 15: 제안된 조치	
	<ul style="list-style-type: none"> 독립 실행 기관인 GFB가 요약

[표 2-5-21] 플래닝셀과 소규모 집단

플래닝셀1	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 그룹 A • 소규모 그룹 B • 소규모 그룹 C • 소규모 그룹 D • 소규모 그룹 E
플래닝셀2	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 그룹 A • 소규모 그룹 B • 소규모 그룹 C • 소규모 그룹 D • 소규모 그룹 E
플래닝셀3	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 그룹 A • 소규모 그룹 B • 소규모 그룹 C • 소규모 그룹 D • 소규모 그룹 E • 소규모 그룹 F
플래닝셀4	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 그룹 A • 소규모 그룹 B • 소규모 그룹 C • 소규모 그룹 D • 소규모 그룹 E

□ 시민보고서의 전달

- 플래닝셀이 진행되는 동안의 모습과 내용은 텍스트로 기록되고 체계화되었음. 유사한 진술을 “클러스터링” 으로 정리하고 통계데이터로 구축함
- 시민보고서는 요약되고 압축되며, 가능한 시민 참가단의 언어로 표현하고자 함. 핵심 결과 및 요약은 4곳의 플래닝셀 대표자들에 의해 확인됨
 - 시민보고서라는 형태로 플래닝셀에서 논의된 내용을 완성하였고 2014년 2월 25일에 시장과 계획 책임자에게 전달되었고²⁴⁾, 인쇄되고 인터넷으로 공개되었음

24)

<https://www.buergergutachten.com/kunstareal-buergergutachten-wird-am-25-februar-2014-veroeffentlicht-und-uebergeben/>

- 시민들은 예술분야 기관들의 협력, 단위대표성, 열린 공간의 매력적인 디자인과 사람들의 접근성을 중시함
- 뮌헨시는 시민참여단이 개발한 지침 및 제안된 조치를 집중적으로 검토하고, 결과를 공식적으로 시의회에 발표함. 권고 사항 이행에 대한 중간평가도 약 1년 후에 이루어 짐

[4] 결과

- 4일간의 과정을 통해 거의 1,500개의 제안들이 제시됨
- 뮌헨시는 시민참여단이 개발한 지침 및 제안된 조치를 집중적으로 검토하고, 결과를 공식적으로 시의회에 발표

[5] 방법론적 특징과 평가

- 방법론적 특징
 - 플래닝셀은 독일에서 탄생하여 표준 방식으로 실시되었음. 기본적인 특징은 공유되고 있으나 공론화의 운영방식이 다른 기법과 일부 상이함
 - 방법론의 특징(1)
 - 25명을 범위로 하나의 플래닝셀(PZ)을 기준으로 4가지의 셀이 작동함
 - 하나의 셀은 상호 교류 없이 배타적인 범주로 운영됨
 - 방법론의 특징(2)
 - 하나의 플래닝셀을 세분화하여 5명을 소규모 그룹으로 구성하여 일시에 5그룹이 병행하여 토론함
 - 즉 하나의 셀에는 5소규모그룹이 일반적으로 4개의 셀로 총 20집단이 하위주제별로 논의가 이루어진다고 볼 수 있음
 - 숙의 과정의 심화
 - 무작위로 선정된 주민들이 4일간 90분 세션을 1회로 하여 총 16번을 집중적으로 논의함

○ 시민과 행정과의 공식적인 연계 구축

- 플래닝셀 종료 이후 시민보고서(Citizen Report)라는 보고서를 작성하고 공식적으로 위탁한 기관에 제출하며, 이후 실시 상황을 행정이 제시하도록 함

3. 시사점

- 공론화가 확산되면서 우리나라의 경우, 공론조사(숙의여론조사)의 모델이 공론화의 방식으로 인식되어 왔음
- 무작위추출 등의 방법을 사용하여 특정 사회의 축소판이 될 수 있도록 정책결정에 활용하는 시민참가의 방식을 일컬음
- 그러한 측면에서 플래닝셀은 공론화 모델의 다양성을 제공하는 방식의 일환임
- 다양한 공론화 기법들은 공통적 특징을 보유하면서도 참여자 선정, 전체적 숙의 시간, 소그룹 참가자의 수, 성과물의 산출 등에서 미세한 차이점이 나타나고 있음
- 플래닝셀의 경우, 소규모 그룹을 통한 숙의의 심화, 참여자의 변경을 통해 토론편향성의 완화로 공론화 과정을 더욱 공정화할 수 있음
 - 첫째 참여자의 대표성 확보로, 플래닝셀은 무작위 추출을 기본 전제로 함
 - 둘째 숙의 규모로, 소수에 의한 집중토론이 이루어지는데, 토론하는 참여자의 수에 차이가 나타남. 플래닝셀은 가장 소수가 토론하는 방식을 취하고 있음
 - 셋째 숙의 기간으로, 충분한 시간 동안 특정 주제에 몰두하면서 자료를 파악하고 상대방을 관찰하며 자신의 생각을 다듬어 나가는 방식을 일컬음. 플래닝셀이 경우 가장 오랜 숙의 시간을 지니고 있음
 - 넷째 균형잡힌 정보의 제공으로 숙의과정에서 객관적이고 사실적인 정보가 요청됨. 플래닝셀은 대체로 전문가 및 이해관계자들이 쟁점과 관련된 충분한 내용을 전달하여 합리적인 판단을 할 수 있도록 함
 - 다섯째 숙의의 결과를 어떻게 제시하느냐로, 공론조사(숙의여론조사)는 참여자들을 대상으로 숙의 전후의 설문조사를 통해 개인 선호의 변화를 파악하여 개인 차원의 숙의성을 진단함. 반면, 플래닝셀은 개인으로부터 어느 정도 공공성이 지니게 된 집단화된 견해를 의미함
- 독일의 맥락에서 탄생한 플래닝셀의 기법은 시민배심원제와 유사한 성격을 지니고 있음
- 무엇보다 숙의성을 강조되면서 소수자에 의한 토론, 사례비 부여를 통한 책임감

의 부여, 충분한 숙의를 통한 심층적인 논의, 구성원 변경에 의한 편향성의 완화 등이 제도설계에서 강조되고 있음

- 일본의 상황에 맞게 플래닝셀의 변형을 참고로 하여 우리나라에의 적용 가능성을 파악할 수 있음
- 플래닝셀의 과정을 시민보고서로 제출하는 과정인 시민 공론의 장, 시민의 의견을 행정에 어떻게 반영하는가인 정책결정의 장을 상호 연계하는 과정을 구축해 나감

제3절 플래닝셀 매뉴얼

1. 준비-기본 고려사항

- 1단계 공론화 실시를 위한 기본 조직 구성 및 실시 네이밍(가칭)의 부여
 - 최소 5-6개월 전에 실행위원회를 구성하여 운영조직을 결정하고 담당 및 역할 분담을 결정함
 - 플래닝셀은 다양한 이름으로 불리고 있음
 - 따라서 실시하려고 하는 공론화의 정식 명칭을 결정하도록 함
- 2단계 개최일 및 개최 규모의 결정
 - 개최하는 일자를 빠르게 선정하도록 함
 - 선정에서 유의할 점은 주민참여를 기반으로 하므로 주민들이 참가하기 쉬운 날짜를 선택해야 함
 - 플래닝셀은 표준적으로 4일간의 숙의를 상정하고 있으나 일본 사례에서처럼 상황에 따라 개략적으로 축소되기도 함
 - 따라서 소그룹 논의를 어느 정도 하느냐에 따라 2일~4일(하루 2-4세션)을 상정할 수 있음
 - 참가자의 규모를 결정함
 - 무작위로 선정된 주민들을 대상으로 참가의사를 요청해야 하므로, 플래닝셀은 25명을 한 세트로 어느 정도 할 것인가를 검토함
 - 요컨대 플래닝셀을 설계하는 과정에서 개최규모와 구체적인 프로그램에 따라 변경될 수 있음. 적어도 개략적인 규모와 날짜 등의 범위를 설정해 놓아야 할 것임
- 3단계 예산 규모의 결정
 - 아래의 논점들을 바탕으로 사전에 예산을 세우고 확보할 필요가 있음
 - 전체적 예산을 결정하는 주요 요소
 - ① 개최 장소 대여 비용
 - ② 진행 물품기구 대여: 의자, 테이블, 각 종 음향장비 등
 - ③ 주민참여단의 모집 관련 비용: 샘플링 비용, 참가요청 및 승낙서 관련 비용
 - ④ 주민참여단의 사례비 책정: 참여주민의 사례비

- ⑤ 주민참여단에서의 전문가의 발표비, 사회자/보조진행자(전체 명 수)의 사례비
- ⑥ 주민참여단의 숙의 자료집 비용: 자료제공자의 사례, 자료집 인쇄 등
- ⑦ 주민참여단의 숙의 환경 관련 비용: 각 종 문구비용, 각종 다과/간식/식사 등
- ⑧ 운영위원회의 진행비용: 운영경비, 참여 위원들의 각 종 회의수당 등
- ⑨ 현장진행 관련 경비: 현수막/입간판, 현장지원스태프, (필요 시)현장방문 비용 등
- ⑩ 기록 관련 비용: 현장 촬영, 유튜브 영상 송출 등
- ⑪ 홍보비용: 홈페이지, 포스터, 안내서, 현수막 등
- ⑫ 사전 교육비용(실시 수준에 따라 상이)
- ⑬ 기획위원회의 진행비용: 운영경비, 참여 위원들의 각 종 회의수당 등
- ⑭ 기타

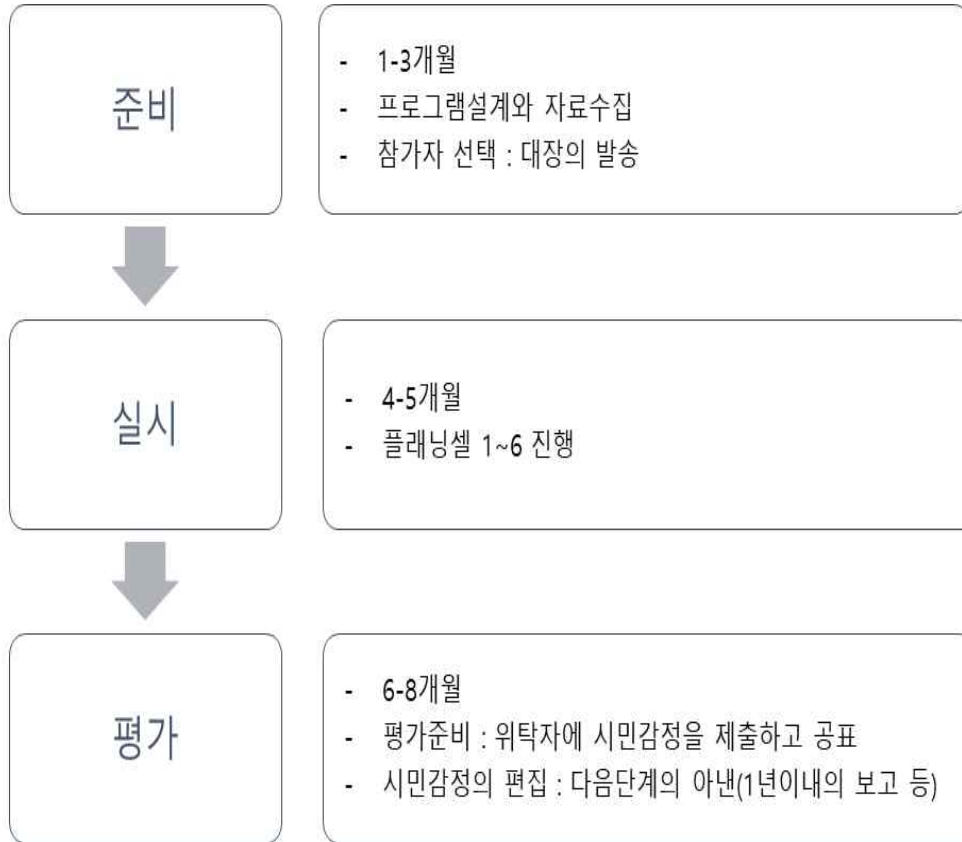
○ 4단계 공론화 실시의 홍보 전략

- 공론화를 실시함에 있어 무엇보다 중요한 것이 홍보임. 공론화 과정에 참여하는 주민을 모집하는 데 유리할 뿐만이 아니라 공론화 과정과 결과의 정당성을 확보하기 위해 서라도 적극적인 홍보 전략이 요청됨
- 기획위원회는 플래닝셀의 실시와 이후의 반영과정까지를 염두해 준 홍보전략을 구성할 필요가 있음
- 공식적인 홍보수단을 활용하거나, 기자회견, 마스크의 활용, 지역 내 학교, 공공기관에 서의 안내서 배포, 홈페이지 게재 등 다양한 수단을 활용한 홍보가 요청됨

○ 기타 검토

- 플래닝셀을 진행할 담당부서는 위탁자를 선정업무상황, 업무시간, 필요시간, 필요경비가 명확하게 결정되면 담당부서는 위탁기관을 선정하여 계약을 체결함
- 담당부서의 역할
 - ① 담당부서는 플래닝셀 논의 주제를 결정하고, 위탁자를 선정함
 - ② 참가자의 무작위 추출을 위한 주민등록대장을 위탁자에게 제공함
- 위탁자의 역할
 - ① 위탁자는 플래닝셀의 전반적인 운영을 담당
 - ② 정보제공자 및 기본정보, 쟁점관련 정보를 사전에 준비함
 - ③ 또한 위탁자는 업무상황, 필요시간, 플래닝셀 프로세스에 따른 프로그램을 구성함

[그림 2-5-3] 플래닝셀 프로세스



2. 디자인

○ 플래닝셀의 특징을 감안한 적용여부의 검토와 제도 설계

- 플래닝셀은 공론화에서도 소규모그룹, 긴 일정, 소규모 그룹의 참여자 변경, 서로 다른 플래닝셀의 동시 진행 등 상대적으로 복잡한 과정이 가지고 있음
- 따라서 쟁점의 성격, 활용의 의도, 예산 등의 현실적 여건 등을 감안하여 도입 여부를 결정해야 할 것임

1) 프로그램의 구성

○ 주제 선정

- 실행위원회는 프로그램을 구성할 때 무엇보다도 주제 자체에 대한 이해도를 높이고 선정 토론을 활발히 진행할 필요가 있음
- 주제를 선정할 때는 두 가지로 접근할 수 있음. 첫 번째는 이미 쟁점이 되어 공론화에 적용할 것을 검토하는 것, 두 번째는 공론화를 하기 위한 이슈를 탐색하는 것으로 어떠한 과제나 의견이 있는지를 조사하는 것임. 특히 두 번째의 경우, 다음의 사항들을 고려하면서 검토할 필요가 있음
 - ① 최근 실시된 여론 조사의 결과들
 - ② 현재 진행 중인 이슈와 관련된 언론 보도 등의 수집
 - ③ 국회, 행정부, 지자체, 지방의회 등에서 논의되는 쟁점
 - ④ 시민단체, 관련 전문가, 이해단체들의 인터뷰 조사
 - ⑤ 시민제안들 등
 - ⑥ 기타
- 관련 소재를 바탕으로 주제 선정 위원회나 실행위원회 위원들이 상호 논의를 거치고 주변에 예비조사를 실시함

○ 세부 프로그램의 구성

- 플래닝셀은 4일 동안 총 16세션까지 가능함. 주제, 규모, 일정 등을 고려하여 세부적인 하위세션을 설정함
- 최초의 세션은 본격적인 논의를 하는 위밍업 단계이며, 이야기하기 쉬운 소주제를 선정함

- 다음부터는 릴레이를 하는 것처럼, 앞의 논의가 뒤의 논의로 연결될 수 있도록, 참고되거나 토론의 토대가 될 수 있도록 구성함
- 실행위원회는 주제가 되는 과제를 정리하여 그 구조를 세분화하여 소주제를 정해나가야 할 것임

2) 자료집의 제작

○ 신중한 정보제공자 선정

- 쟁점에 대해서는 서로 다른 의견을 가지고 있으므로 누가 정보를 제공하느냐 혹은 누구의 의견을 주요 입장으로 정하느냐를 조심스럽게 결정할 필요가 있음
- 쟁점별로 상이한 의견을 제공하여 주민들이 의견을 제공하는데 계기를 마련할 수 있도록 함
- 관계 공무원들이 정보제공자를 선정하면 중립적인 선정이라고 할지라고 오해를 불러일으킬 수 있음
- 따라서 가능한 관련분야의 전문가나 이해관계자들에게 의뢰하여 입장별 정보제공자를 선정하는 것이 공정하게 인식됨

○ 피해야 할 요인들

- 특정 정당이나 정파에 의한 정보제공
- 특정한 기업이나 개입홍보가 되는 정보제공
- 특정한 이해관계자만의 정보제공 등

○ 자료집의 제작에서의 주요 포인트

- 알기 쉽고 이해하기 쉬운 문장과 그림
- 쟁점별로 포괄적인 입장들의 제시
- 제시된 데이터들이 타인들도 수용할 수 있는 근거를 지닌 객관적 자료

○ 객관적이고 공정하며 내용이 풍부한 자료집을 구성하기 위한 종합적 검토와 상호 확인

- 실행위원회는 제공된 자료들을 어떻게 구성해 나갈 것인가를 종합적인 검토하고 확인

하는 작업을 실시

- (필요하다면) 이해관계자들이 상대방에 대한 자료집을 검토하도록 하여 기본적으로 자료집 수용을 가능하게 함
- 논의의 토대가 되는 객관적이고 공정하며 토론할 수 있는 자료집의 구축을 목표로 함

3) 주민 참여자의 선정

○ 참여 후보자의 무작위 선발

- 기본적으로 플래닝셀은 행정의 협력을 얻어 주민등록에 기반한 무작위 추출을 실시함
- 위탁자는 담당부서로부터 주민등록부를 제공받아 무작위로 대상자를 선정하고 참가 의사를 확인함
- 우리나라의 경우, 아직 법규 규정이 없어 주민등록을 활용할 수 없음
- 따라서 논란은 있지만 조사업체가 활용하는 여론조사의 방식으로 대상자를 선발함

○ 참가의뢰서의 송부(전화)와 최종 의사 확인

- 무작위로 선별된 참여 후보 주민들의 범위를 대상으로 개별적으로 접촉하여 참여의사를 파악함
- 우편이나 전화를 통해 행사 규모에 맞게 후보자들의 참여/비참여의 의사를 확인하여 참가자를 최종 확정함

4) 사전 설명회

○ 참여의사를 밝히 주민들을 대상으로 한 사전설명회의 개최

- 참여 의사가 확인된 주민들에게 행사에 관한 사전 설명회를 주최함
- 행사의 취지, 내용, 순서 등을 제시하고 이에 대한 질의응답을 실시함
- 사전설명회를 개최하지 않더라도 관련 정보를 미리 송부하거나 하여 행사의 의미를 사전에 인지시키도록 하는 것이 중요함

5) 역할분담과 물품배치

- 행사 당일의 역할 분담과 행사 상황의 시나리오 공유
 - 총괄 책임자, 운영책임자, 접수, 안내(포인트별), 전문가 등의 관계자 대응, 기록 영상, 전체사회, 보조진행, 자료배포, 다과 제공 담당자, 탁아소 설치 등 전체적인 역할 분담의 확인
 - 행사 전체의 흐름을 감안한 시나리오의 구성과 상정 그리고 공유
 - 상호 연락망의 확인

- 물품의 준비
 - 운영 매뉴얼의 작성
 - 토론 보드, 매직펜, 포스트잇, 실
 - 소그룹 결정의 추첨 난수표
 - 관련 정보 자료
 - 명찰
 - 다과, 음료
 - 기타

3. 실행

○ 1단계 정보를 제공받음

- 토의를 진행하기 위하여 다양한 의견, 현황의 데이터 등의 정보를 제공받음
- 기본적으로 개최 전에는 자료를 배포하지 않음
- 개최 전 정보가 제공되면서 참가자 간의 정보량의 차이가 발생하지 않도록 노력해야 함

[표 2-5-22] 플래닝셀의 과정의 예시

	1일째	2일째	3일째	4일째
	테마 분야 1	테마 분야 2	테마 분야 3	테마 분야 4
8시-9시30분	①가이던스	⑤정보제공/토의	⑨정보제공/토의	⑬결과의 총괄과 의견형성1
9시 30분-10시	휴식	휴식	휴식	휴식
10시-11시 30분	②정보제공/토의	⑥정보제공/토의	⑩정보제공/토의	⑭결과의 총괄과 의견형성2
11시 30분-12시 30분	점심	점심	점심	점심
12시 30분-14시	③정보제공/토의	⑦정보제공/토의	⑪정보제공/토의	⑮최종토의와 투표
14시-14시 30분	휴식	휴식	휴식	휴식
14시 30분-16시	④정보제공/토의	⑧정보제공/토의	⑫정치가로부터의 의견 청취	⑯방법의 평가와 종료

○ 2단계 소그룹별 토의와 발표

- 5명씩 소그룹으로 나뉘어 주제별로 토론함
- 각각 자신이 생각하는 의견을 포스트잇에 작성하여 붙이도록 함
- 유사한 내용의 포스트잇을 몇 가지의 범주로 분류하여 의견을 정리함
- 소그룹 토의에서 결과를 집약하는 방법 중 개개인의 참가자들의 자료 속의 중요한 요소나 대안 위에 의견을 작성할 수 있도록 큰 종이를 활용하는 것도 효과적임
- 토론방식에 따라 참가자의 적응도에 따라 참여율이 달라질 수 있음

[표 2-5-23] 플래닝셀 토의내용 정리시트(예시)

테이블 명	제2회: (주제)	
A-2	작업 스페이스	
번호	포스트잇 내용	분류 (공통 키워드)
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
요약정리 (3가지 이내)		투표 수
		투표 수
		투표 수
남기고 싶은 의견	1)	
	2)	
	3)	

○ 3단계 각 그룹별 발표와 투표

- 소규모 그룹별로 순서대로 정리된 토의 내용을 발표함
- 발표가 우수한 사람에게 쏠리지 않도록 반복적인 발표기회나 너무 많은 시간을 부여하지 않도록 함
- 개별적인 참가자가 동의하는 의견에 쉼을 사용하여 투표함. 투표를 하지 않는 경우도 있음
- 1회의 세션은 대체적으로 90분으로 진행되고 관련 내용들이 포함됨

[표 2-5-24] 1회의 작업 시간의 구성

20분	10분	45분	10분	5분
정보제공	질의응답	소그룹에서의 토의	그룹 발표	투표

○ 4단계 소규모그룹 구성원의 변경

- 세션별로 5명을 1그룹으로 하여 변경함
- 난수표를 준비하여 동일한 사람이 동일한 소그룹에 들어가지 않도록 함

[그림 2-5-4] 의견과 투표 수

1b) Was fällt Ihnen auf Antrieb an Verbesserungsmöglichkeiten für das Kunstareal ein?	Punkte
Verkehrsberuhigung und -anbindung, Rad- und Fußverkehr, Parkmöglichkeiten (davon Parkmöglichkeiten 8 P.)	70
Besseres, vernetztes Leitsystem, Ausschilderung	62
Außengestaltung lieblos, optimieren, farbigere Bepflanzung	47
Ruhezonen, Sitzgelegenheiten	45
Name „Kunstareal“ und Logo	36
Bekanntheit, Werbung, Information	34
Kombitickets, Tages- und Jahreskarten	25
Lädt nicht zum Verweilen ein, es fehlt Lebendigkeit	20
Mehr Raum für unbekannte Künstler (z. B. in Wechselausstellungen)	19
Mehr Cafés und Gastronomie	17
Mehr Jugend, Schüler, Kinder	15
Moderate Eintrittspreise, Ermäßigungen (Sonntag, Mittwoch, Familien)	12
Weitere einzelne Verbesserungsvorschläge	41
Summe	443

4. 결과정리 및 보고

- 플래닝셀의 업무는 해결안이 담긴 ‘시민보고서’를 발행함으로써 종료됨
 - 일반적으로 실시기관이 원안을 작성하고 참가자 중 선택된 시민들이 승인하여 보고서의 최종 내용을 결정함
 - 시민보고서는 플래닝셀이 종료되고 2~4개월 정도가 일반적으로 요청됨
 - 토의 내용을 잘 파악하여 보고서에 공정하고 중립적으로 담길 수 있도록 함. 중간보고회 등을 개최하기도 하여 내용에 대한 의견을 듣기도 함
 - 보고서에는 관계된 모든 시민들의 이름이 게재되며, ‘우리들의 의견은 다음과 같다’라는 등의 시민들에 의해 최종 확인된 문구가 삽입됨
 - 시민보고서에서는 행사의 기획과정, 기간 동안 주목한 가치의 내용, 과정에서의 개선점 등이 작성됨
 - ① 총론: 플래닝셀의 실시경위, 목적, 의미 등
 - ② 토의 내용: 토의 결과의 기술, 보드 자체의 제시, 투표 결과 등
 - ③ 분석: 내용을 일정한 카테고리를 나누어 분석하여 경향을 정리함
 - ④ 스스로의 평가: 실시 과정에 대한 자기 반성과 평가
 - ⑤ 향후 전망: 행사의 의미 및 행사를 통한 앞으로의 영향
 - ⑥ 자료: 활용된 각종 자료들의 기재

- 시민보고서의 발표와 발송
 - 시민보고서는 적절한 장소에서 플래닝셀의 위탁자에게 제출되는 모습이 연출되면서 신문, TV 등 언론을 통해 보도됨
 - 모든 참가자를 비롯하여 각 중 협력 기관에 시민보고서를 발송함

[그림 2-5-5] 시민보고서에서 기재된 참가 주민들의 연명

**Die Bürgergutachterinnen
und Bürgergutachter**

Anneliese Amlung
Ursula Bajin
Andrea Bauer
Florian Bayer
Marlie Bebendorf
Julia Beham
Sabine Bentrop-Riedel
Raphaela Berger
Kurt Bindbeutel
Reiner Binsch
Ronja Bohnenkämper
Edda Elisabeth Brand
Johanna Brechtken
Sabine Carstairs
Burru Demirbulut
Gabriele Eichler
Elisabeth Eichner
Elisabeth Elias
Leonore Elias
Fabiana Fernandes
Monika Fleischhacker
Helga Fleischmann
Angela Galland
Miriam Ganser
Andreas Geiger
Birgit Gellert
Franz Göbel
Elisabeth Götz
Peter Gratzl
Steffen Greiner-Mauschel
Dr. Peter Grunert
Minon Hammerbacher
Ulrike Hellerer

Rosa Herz
Kathrin Hill
Alice Hirsch
Christine Höchtl
Kay Hoffman
Katharina Hofmann
Werner Holzmann
Peter Hufendiek
Nicoleta Ilie
Hildegard Iversen
Sybille Jochymski-Schroeter
Stefan Jux
Laurenz Kasperek
Hubert Kauer
Ingrid Kelch
Sigrid Kerwand
Silke Kiesel
Edith v. Klitzing
Kerstin Kubitz
Ferdinand Kuhlmeier
Prof. Dr. Dieter Langosch
Georgine Lehmann
Barbara Lemle
Liesbeth Liebel
Hermann Mairhofer
Julia Meinhardt
Marita Meisenheimer
Sabrina Mesner
Detlef Moog
Beykan Nalcakar
Marcus Nelles
Thuy Anh Nguyen
Petra Oberhauser
Maria Obermeier
Ursula Nana Ochmann
Wilfried Olbrich

Janina Papesch
Nuria Portela
Ekkehard Pott
Rudolf Prusak
Gertraud von Rechenberg
Manuel Reinhardt
Anna Reinhartz de Maia
Barbara Reiser
Werner Rödl
Katja Römer
Nina Rudle
Hans-Dieter Runge
Altan Sanli
Elisabeth Schulz
Johannes Antonius Schürmann
Alexander Sedlaczek
Karin Sellmaier
Julia Senfter
Frieda Sievers
Edith Steidinger
Maximilian Strnad
Ute Strohmeier
Alexandros Tapas
Justine Thomas
Vanessa Tscheschlog
Alfred Türck
Roswitha Uhrmann
Monika Umpfenbach
Magdalena Unterreitmeier
David Urry
Ileana Ursu
Otto Weckerle
Clemens von Weichs
Margit Winzinger
Lisa Yamaguchi
Fabian Ziegler



5. 평가

- 플래닝셀이 종료된 이후 실행위원회(필요하다면 제3자위원회, 이해관계자별 위원회 등)를 중심으로 이번 행사를 검증하고 평가함
 - 공론화의 기본 원칙인 공정성, 숙의성, 대표성, 포괄성, 공개성을 토대로 플래닝셀 전반에 걸쳐 평가를 시도함
 - 플래닝셀은 기본적인 표준모형이 존재하므로 이를 바탕으로 구체적으로 자기 내재화하는 과정이 요청됨. 특히 쟁점과 활용목적에 따라 체계적 매뉴얼화하도록 함
 - 일본 사례의 경우, 프로그램의 내용과 운영 전반의 두 차원으로 구분하여 행사실행 관계사들과 주민들을 대상으로 구체적인 의견을 청취하고 상호 장단점을 파악해 봄
 - 구체적인 문제점을 도출하여 향후 추진과정에서 나타날 발생될 수 있는 혼란들을 수정, 보완함으로써 경험적 제도화를 진행시켜 나감
- 프로그램 차원에서의 검증 및 평가 내용을 살펴보면 아래 표와 같음

[표 2-5-25] 프로그램 차원에서의 검증 및 평가(예시)

측면	구체적 내용
프로그램의 설계	•
정보제공	•
시간배분	•
대화의 방법과 투표	•

○ 운영차원에서의 검증 및 평가 내용을 살펴보면 아래와 같음

[표 2-5-26] 운영차원에서의 검증 및 평가(예시)

측면	구체적 내용
실행위원회	•
운영전반	•
전체 스케줄	•
인원배치/역할분담	•
대회장 운영	•
참가자 수	•

○ 검증 보고서의 편찬과 공유

제6장 합의회

제1절 개요와 특징

제2절 합의회 사례분석

제3절 합의회 매뉴얼

제6장 합의회의

제1절 개요와 특징

1. 합의회의의 개요

1) 합의회의의 정의

- 합의회의는 “선별된 일단의 보통 시민들이(통상 15명 내외) 정치적으로나 사회적으로 논쟁거리이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부 의견을 수렴해 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 시민 포럼의 한 형태” (Joss & Durant 1995)
- 국가적인 수준에서 사회적 논쟁거리지만 전문가들이 결정을 독점하는 복잡한 사안을 합의회의 주제로 선정해 시민들의 참여 독려
- 지원한 시민 중 국민의 인구구성 비율에 따라 참여자를 선정
 - 합의회의 주제에 대한 전문적 지식이 없는 시민 패널을 10인에서 20인 규모로 선발
- 선발된 시민 패널들은 예비모임을 통해 전문가 패널 선정 관련 토론과 합의회의 주제에 대한 내용 숙지
- 본 회의는 시민 패널이 전문가에게 질의하고 시민 패널 간 토의를 통해 보고서를 작성하는 방식으로 진행되며, 회의 종료 이후 시민 패널은 의견과 권고사항이 포함된 최종보고서를 언론에 배포
- 비록 이러한 과정을 거친 합의회의 결정이 법적 효력을 갖지는 않지만, 정책이나 사업을 추진하는 과정에서 추진 주체에 더 큰 민주적 정당성과 책임을 부여

□ 합의회의는 숙의민주주의의 한 형태 (김환석, 2011; 김희진 2019)

- 숙의민주주의(deliberative democracy)는 투표 중심의 현대 민주주의에서 야기되는 정치적 무관심과 정당성 문제를 완화 (장동진 & 송경호, 2006)
- 현대 민주주의에서 유권자 중 다수는 정치적 무관심으로 인해 사안에 대한 정보가 부족한 상태로 투표권을 행사
- 또한, 다수결로 의사결정이 이뤄지면 투표에서 패한 진영의 의견이 반영되지 않는다는 점에서 정치적 정당성의 문제도 발생
- 반면, 숙의민주주의는 논쟁적인 사회문제에 대해 시민들이 이성적 토론을 할 수 있는 장을 제공함으로써, 사안에 대한 이해를 높여 정치적 무관심을 해결하고 다양한 의견을 공유함으로써 다수결에서 발생하는 정치적 정당성 문제를 완화

2) 합의회의의 연혁

□ 합의회의는 과학기술 분야에서 시민참여모델의 일환으로 계획된 것 (Durant 1995: 79)

- 과학기술은 인류에게 지대한 영향을 끼치고, 과학기술의 발전도 인류의 관심과 지지 없이는 불가능하다는 점에서 과학기술 발전에 있어 대중은 매우 중요한 요소로 평가되기에 과학기술 정책 결정과정에서 일반시민들의 참여 가능성을 높일 필요성 증대 (김명식 2001: 127)

□ 1970년대 미국의 의료기술 분야에서 전문가 주도 모델로 시작했지만, 지금과 같은 형태의 합의회의는 1987년 덴마크에서 시작해 큰 성공을 거두면서 현재는 네덜란드, 영국, 스위스, 노르웨이 등의 서유럽국가와 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가들에서도 시행

- 미국 국립보건원은 1977년 유방암 검진 논란에 관해 합의회의를 개최했으나 해당 회의는 일반시민들이 아닌 전문가들에 의해 진행

- 덴마크 국회 산하 기술위원회(Danish Board of Technology)가 1987년 “산업과 농업에 유전 공학 적용“을 주제로 시민 패널이 주도하는 합의회의를 출범 (김희진, 2019)
- 미국 로카 연구소(Loka Institute) 자료에 따르면 1987년부터 2008년까지, 20년 동안 한국과 미국, 벨기에, 캐나다, 일본 등 21개 국가에서 77개의 합의회의 개최²⁵⁾

[표 2-6-1] 국가별 합의회의 개최 상황

국 가	연 도	주 제	국 가	연 도	주 제
덴마크	2003	환경영향평가 방법	뉴질랜드	1999	유전공학적 해충 박멸
	2002	유전자 검사		1999	식물 유전공학2
	2001	도로 통행료 징수		1996	식물 유전공학
	2000	소음과 기술	노르웨이	2003	미래의 가정난방
	2000	전자담시		2001	줄기세포와 치료용 복제
	1999	유전자조작 식품		2000	정보화 사회에서 노인문제
	1998	어업의 미래		2000	유전자조작 식품2
	1998	음식물정책	스위스	1996	유전자조작 식품
	1997	재택근무		2004	인간 대상 연구
	1997	소비와 환경		2000	이삭수술
	1995	유전자 치료		1999	유전자조작 식품
	1995	화학물질의 위험성 평가	영국	1998	국가 전력정책
	1994	통합적 농업생산		1999	방사능 폐기물 관리
	1994	교통정보기술		1994	식물 유전공학
	1993	가상현실		미국	2004
	1993	불임치료	2003		미래의 식량
	1993	승용차 이용의 미래	2002		유전자조작 식품
	1992	동물 유전자조작 실험	1997		원격통신과 민주주의
	1991	교육기술에 대한 투자문제	독일	2001	유전자검사
	1990	대기오염		아르헨티나	2001
1989	인간유전자 정보의 이용	이스라엘	2000		유전자조작 식품
1989	식품물에 대한 방사능 이용		이태리	2001	실업
1987	산업에서 유전공학의 적용	2000		교통	
호주	1999	유전자조작 식품	대만	2004	유전자조작 식품 연구
오스트리아	2003	유전자 정보		(2002년 이후 20여회 시행)	
	1997	오존층	2005	케이블카	
캐나다	2000	도시 폐기물 관리	2004	산전 검사	
	1999	유전자조작 식품	2004	대리모	
프랑스	1998	유전자조작 식품	한국	2004	원자력 중심 전력정책
				1999	생명복제
일본	1999	정보화 사회		1998	유전자조작 식품
	1998	유전자 치료			
네덜란드	1996	자연자원			
	1995	인간유전자 연구			
	1993	유전자조작 동물			

출처: 김두환 (2006); Loka institute (n/a)에서 재인용

25) 관련해 자세한 내용은 다음 웹사이트를 참조. <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>

2. 합의회의의 특징

1) 합의회의의 성과와 의의

- 합의회의는 본래 과학기술정책 입안 과정에서 과학 소외계층으로 분류되는 일반인의 입장과 견해를 적극적으로 수용하는 일련의 기술(영향)평가(technology assessment) 방법
- 과학기술에 대한 일반 시민의 이해를 증진하고 더 나아가 실질적인 과학 대중화를 통해 정책형성과정에서 일반 시민의 의견을 반영할 수 있는 길을 모색하는 방안
- 덴마크의 1999년 유전자 조작 식품에 관련된 합의회의 권고사항은 향후 국회 및 이익집단이 주장의 정당성을 확보하는 데 활용되면서 정치적 영향력을 행사 (Dryzek & Tucker, 2008)
 - 1990년대 중반 덴마크에 유전자 조작 식품이 수입되기 시작하면서 사회적 논란이 발생하자 덴마크 기술위원회(Danish Borad of Technology)는 해당 문제에 관련해 시민 패널을 모집하고 합의회의를 개최
 - 시민 패널은 권고사항에서 정부가 ① 상품의 양보다는 질에 초점을 맞추고, ② 생명공학기술에 엄격한 규제를 적용하며, ③ 유전자 식품보다 유기농 농산물에 더 투자할 것을 제안하며 기존 정책과 유사한 노선을 제시
 - 해당 권고사항이 급진적이지 않다는 점에서 정책적 효과를 정확하게 측정하는 것은 어려우나, 의회 식품위원회장은 권고사항의 대부분을 수용
 - 또한, 이후 의회에서 유전자 기술 관련 논쟁 시 국회의원들은 합의회의 권고사항을 자신의 주장을 뒷받침하는데 활용했으며, 국정감사에서 권고사항을 인용해 장관이 시민의 권고사항을 따르지 않은 이유를 질의하는 등 합의회의 결과를 시민 전체의 의견으로 간주
 - Dryzek & Tucker는 다양한 사회집단의 의견이 정책결정에 반영되는 덴마크의

정치문화를 덴마크 정계에서 합의회의 권고사항이 성공적으로 받아들여진 이유로 소개

- 덴마크 기술위원회는 1987년부터 2003년까지 총 22회의 합의회의를 개최해 세계에서 가장 많은 합의회의를 개최한 국가이며, 이러한 회의의 결과는 직·간접적으로 국가정책결정에 상당한 영향을 미침

□ 우리나라에서도 유네스코 한국위원회의 주도로 세 차례 합의회의가 개최되었고 합의회의를 통해 해당 사안에 대한 시민 패널들의 이해가 증대

- 1998년 “유전자 조작 식품”, 1999년 “생명복제기술”, 2004년 “원자력 중심의 전력정책”을 주제로 합의회의 개최
- 덴마크와 프랑스에서는 정부 기관 혹은 국회 위원회가 합의회의를 주최한 반면 한국에서는 국제기구 한국 지부인 유네스코 한국위원회가 주도

□ 합의회의는 사회적으로 논쟁을 불러일으킬 수 있는 복잡하고 전문적인 사안에 대해 시민참여가 가능하다는 점을 증명

- 우리나라의 1999년 2차 합의회의에서 시민 패널들은 생명복제기술에 대한 표면적인 질문에서 벗어나 “인간배아복제 허용 여부“라는 보다 심층적인 수준에서 토론을 진행
- 비록 언론을 통해 발표된 시민 패널의 보고서 내용이 정책에 미치는 영향을 측정하기는 어렵지만, 그간 전문가에 의해 결정이 독점되던 우리나라 과학기술정책 분야에서도 시민참여의 가능성을 시사했다는 점에서 큰 의미 (김환석, 2000)
- 덴마크의 1999년 사례에서 볼 수 있듯 주요 정치행위자들이 시민 패널의 권고사항을 활용함으로써 시민의 요구에 조응하는 정책결정 가능

2) 합의회의의 한계와 약점

- 이러한 긍정적인 가능성에도 불구하고, 시민 패널의 표본이 작아 대표성 문제와 실제 정책결정에 대한 미미한 영향력 문제는 심각하게 고려할 필요가 있는 문제
- 합의회의에 참여하는 인원은 10명에서 20명 규모로 매우 제한적이며, 이들이 모집단인 시민 전체를 적절히 대표하는지에 대한 의문이 항존 (Fishkin, 1996; Fishkin et al. 2000)
- 프랑스가 1997년에 개최한, 유전자 조작 식품에 관한 합의회의 사례에서 확인할 수 있듯이 정책 결정자들과 정치엘리트가 합의회의를 불신할 경우 시민 패널의 보고서가 실제 정책 결정과 정치권에 미치는 영향이 매우 미미 (Dryzek & Tucker, 2008)
- 정책결정이 정치엘리트에 의해 주도되는 프랑스에서도 유전자 조작 식품이라는 주제에 대해 합의회의가 열렸지만 시민 패널의 권고사항이 정책결정에 영향력을 행사하기보다 논란을 가중시키는 역할 수행 (Dryzek & Tucker, 2008)
- 프랑스에서도 유전자 조작 식품에 대한 논란이 발생하면서 1997년 의회 산하 과학기술평가위원회 OPECST (Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques) 주도로 합의회의 개최
- OPECST 구성원들과 정치엘리트들은 프랑스의 공공정책이 전통적으로 엘리트에 의해 결정되는 문화임에 주목하며 합의회의에 회의적인 반응을 보였으며, 이미 정부가 결정한 유전자 조작 식품의 이점을 국민들에게 설득하려는 용도로 합의회의를 활용하는 것이라고 주장
- 합의회의 결과, “비정부기구의 규제 참여“라는 내용을 제외하면 시민 패널의 주요 권고사항은 대부분 유전자 조작 수입에 찬성하는 정부 정책과 동일
- 비록 정치엘리트들에게 합의회의 권고사항이 큰 영향을 끼치지 못했지만, 합의회의의 주제인 유전자 조작 식품이 언론에서 중요하게 다뤄짐으로써 오히려 회의종료 이후 사회적 논쟁만 격화

제2절 합의회의 사례분석

1. 제도화 사례 - 2015 세계시민회의

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

- “2015 기후와 에너지에 관한 세계시민회의(이하, 세계시민회의)” 는 2015.6.6. 76개국에서 97개 토론에 10,000명 가량이 참여한 국제적 규모의 합의회의(World Wide Views on Climate and Energy, 2015)
- 해당 회의는 ① 2015.12. 파리에서 개최된 기후변화 총회(21st Conference of the Parties, COP21)에서 각국 정책 결정자에게 제공된 기후와 에너지 정책에 관한 시민들의 의견을 취합하고 ② 시민들의 숙의과정을 통해 정책 결정자와 시민 간 벌어진 “민주적 격차(democratic gap)²⁶⁾” 해소를 목표로 설정
- 유엔기후변화협약 사무국, 프랑스 국가공공토론위원회(Commission National du Débat Public, CNDP), 덴마크 기술위원회(DBT)의 주도 하에 총 76개국(위 [표1] 참조)의 파트너 기관들이 약 10,000명에 달하는 참가자를 모집해 97개의 토론을 2015.6.6.에 동시 개최
- 각국의 파트너 기관들은 각각 약 100명 규모의 시민 패널을 구성하고, 동일한 기후변화와 에너지 관련 정보자료를 바탕으로 합의회의를 진행
- 79% 참가자들은 “자국의 온실가스 감소가 필요하다” 는데 동의했으며, 97%의 참가자들이 “2100년까지 온실가스 배출량을 없애는 국제조약을 원한다” 는 결론 도출
- 이러한 회의 결과에 부응해, 2016년 12월 국제 기후변화 총회에서 197개국 중 184개국 정부가 협정에 서명, 파리협정으로 결과 (United Nations, 2016)

26) 여기서 민주적 격차란 현실에서 글로벌 이슈들이 정부 간 협상, 전문가의 결정들로 이루어지며 시민들의 의견이 반영되지 않는 현상을 의미 (박주형 & 이윤정, 2015)

[2] 선정요인

- 2015 세계시민회의는 국제적 규모에서 합의회의가 가능하다는 점을 보여주는 동시에, 회의 결과가 국제조약에 반영될 만큼 성공적이었다는 점에서 준비과정과 절차를 국제적 합의회의의 모범사례로 선정
 - 세계시민회의는 유엔기후변화협약 사무국과 함께 덴마크 기술평가위원회(Danish Board of Technology)와 프랑스의 시민참여 주관 기관(국가공공토론위원회 Commission National du Débat Public, CNDP)이 주도하며 전 세계 106개 파트너 기관을 모집해 개최한 국제 규모의 합의회의
 - 덴마크 국내 합의회의가 10명에서 20명 규모의 작은 시민 패널을 구성하지만, 세계시민회의는 각 회의별로 약 100명에 이르는 대규모 시민 패널을 구성, 이들을 성공적으로 관리해 합의회의의 새로운 방식을 개척
 - 해당 회의 결과 내용이 2015 파리협정에 반영되어 국제협정에 영향을 미쳤다는 점에서 성공적인 사례로 부상함에 따라 그 성공 요인을 벤치마킹할 필요성 대두
- 세계시민회의는 유엔기후변화협약에 근거
 - 1992년 유엔기후변화협약 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 제6조 “교육·훈련 및 공공인식” 제3항에 따르면 협약 당사국은 “기후변화와 그 효과에 대응하고 적절한 대응책을 개발하는 데 공공의 참여를 촉진 및 장려” 하는데 기여해야 한다고 규정 (United Nations, 1992)
 - 따라서 해당 협약은 당사국들이 기후변화 정책결정에 대한 시민들의 참여를 촉진하는 세계시민회의를 주최하는 제도적 근거로 기능하기 때문에 제도화 사례로 선정

2) 사례분석

[1] 추진배경

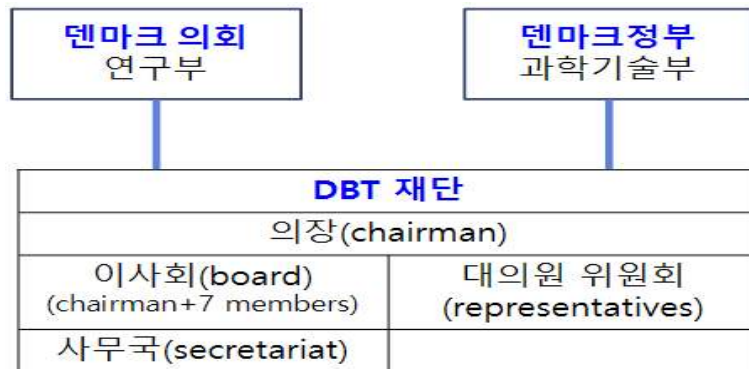
- 세계시민회의는 복잡한 환경문제에 대한 시민들의 의견을 정책결정자들에게 제시하고 이를 정책에 반영하도록 하는 숙의 절차로서, 정책결정자와 시민들 간에 형성된 민주적 격차(democratic gap) 해소를 위해 추진
- 2015.12. 프랑스 파리에서 197개국 정부가 참여하는 기후변화 총회가 예정되어 있었던 바, 세계시민회의는 해당 총회에 앞서 시민들의 의견을 각국 정부에 전달할 의도로 기획
- 또한, 환경정책이 국제적으로 일반 시민들에게 막대한 영향을 끼칠 수 있음에도 불구하고 그간 정부·전문가·이익집단·NGO 간 국제협상에 의해 독점되어 결정되어왔다는 문제의식이 세계시민회의 출범 요인으로 작용
- 세계시민회의를 통해 글로벌 이슈인 기후변화 정책결정에 시민들의 의견을 포함 시킴으로써 보다 책임성(accountability)이 높은 정책결정이 가능하며 향후 협정이행에 있어서도 시민들의 지지 확보가 더 용이할 수 있다는 장점에 주목 (World Wide Views on Climate Change, 2015)

[2] 추진주체와 원칙

- 2015 세계시민회의 주최 기관은 유엔기후변화협약 사무국, 덴마크 기술위원회, 프랑스 국가공공토론위원회(Commission National du Débat Public)지만 세계시민회의연합(World Wide Views Alliance)에 속한 세계 각지의 파트너 기관들이 현지 행사를 주관하는 방식으로 진행
- 유엔기후변화협약 사무국은 유엔기후변화협약을 이행하기 위한 기관(United Nations Climate Change, n/a)

- 사무국은 1992년 유엔기후변화협약 채택 이후 스위스 제네바에 설치되었으나, 1995년 독일 본으로 이전
 - 사무국 직원들은 100개국 이상에서 온 약 450명 규모로 조직
 - 조직의 주요 업무는 ① 기후변화에 대한 정부 간 협상 증진, ② 기후변화 정보에 대한 검토와 분석, ③ 기후변화협약 및 파리협정 이행 촉진 등으로 구성
- 덴마크 기술위원회는 합의회의를 공론화의 일 방식으로 확립시킨 기관으로서 세계시민회의 방법론 개발을 실질적으로 주도(World Wide Views on Climate Change, 2015)
- 덴마크 기술위원회는 과학기술정책에 대한 기술평가를 실행하고 관련해 정리된 전문의견을 의회에 제공하는 비영리 공익 재단
 - DBT는 1985년 제정된 「과학위원회법」을 근거로 1987년에 임시 조직으로 발족
 - 1995년 덴마크 의회의 연구위원회(Research Committee)가 제정한 「기술위원회 규정 (Danish Act of the Board of Technology)」에 따라 영구조직으로 승격 (Board of Technology Act No. 375 of 14 June 1995)
 - 「기술위원회 규정」에 따르면 기술위원회 역할은 ① 의회와 행정부 자문 ② 연례보고서 작성·제출 ③ 의회 내 연구부(Ministry of Research)와 협업 등
 - 2020년 기준 기술위원회는 의장을 포함한 7명의 이사회(board of governors)와 21명의 위원회(board of representatives) 체계로 운영
 - 기술위원회 사무국은 이사회가 선임하는 사무국장을 필두로 20여명으로 구성되어 있으며, 이는 프로젝트 매니저 9인, 프로젝트 비서 2인, 행정인력 4인, 프로젝트 보조인력 6-10인으로 세부 구성 ([그림 2-6-1] 참조)

[그림 2-6-1] DBT 조직도



- 기술위원회는 1987년 “산업과 농업에 대한 유전공학 적용” 을 주제로 시민이 주체가 되는 합의회의를 개최한 이래 2003년까지 총 22차례의 합의회의를 주최
- 풍부한 합의회의 주최 경험을 바탕으로 기술위원회는 2009년과 2012년, 이미 두 차례 세계시민회의를 주도한 경험이 있으며 2015년 세계시민회의는 덴마크 기술위원회가 세 번째로 주최한 행사

- 12월 기후변화 총회가 프랑스에서 열릴 예정이었기에, 프랑스 정부의 지원 아래 국가공공토론위원회(CNDP)도 주최기관으로 참여
- 프랑스 국가공공토론위원회는 국책사업 추진 과정에서 발생하는 공공갈등 예방을 목적으로 설립된 독립행정기관으로서 정부가 추진하는 사업에 대해 공공토론을 진행
 - 프랑스 국가공공토론위원회는 공공갈등 예방을 목적으로 설립된 독립행정기관
 - ※ 독립행정기관(AAI)은 프랑스 행정법 체계에서 1960년대 말에 등장해 1970년대 중반 이후 그 수가 증가. 2010년 기준으로 40여 개의 독립행정기구 설치(현대호 외, 2012: 59). 독립행정기구는 국가 개입으로부터 자유로워 공정성을 확보하는데 상대적으로 용이
 - 녹색당 소속 도미니크 부와네(Dominique Voynet)가 국토개발·환경부 장관으로 재임하던 1997년 9월에 창설
 - 프랑스의 시민참여 정책 결정 및 국가공공토론위원회(CNDP)의 설립 근거는 1995년에 제정된 「바르니에 법(Loi Barnier)²⁷⁾」

- 「바르니에 법」은 프랑스 행정법 가운데 최초로 대규모 국토개발사업에 대한 공공토론 형태의 대중참여 원칙을 규정
 - 「바르니에 법」의 시행령이라고 할 수 있는 「개발사업 결정 이전에 시행하는 주민 자문과 시민단체 자문에 관한 집행명령(decret) 제96-388호」에 공공토론 절차를 규정
 - 2002년 「바이앙 법」(Loi Vaillant)으로 불리는 「풀뿌리 민주주의 관련 법('02.2.27)」이 개정되며 CNDP는 독립행정기관으로 승격
 - 2010년 7월 12일에는 그라넬(Grenelle) 2로 알려진 「환경을 위한 국민협약에 관한 법률」 제 2010-788호가 제정되면서 CNDP의 역할이 확장되고, 운영체제도 변화
 - 2016년 8월 3일 「환경대화개혁조례(environmental dialogue reform ordinance)」가 제정됨으로써 CNDP 주관 공공토론 대상이 국가 수준 계획 및 프로그램으로 확대
 - 2018년 3월 2일 법(No. 2018-148) 개정을 통해 대중이 요구하는 대안 반영 및 전문성 보완에 소요되는 비용 지원 근거가 마련되면서 CNDP의 갈등조정 기능 강화
- 프랑스 공공임무는 정책결정과정에서 공공갈등 조정과 시민참여 증진을 목표로 설립된 독립 공법인(entreprise independante)
- 공공정책과 사업 추진 과정에서 발생하는 갈등 예방과 조정을 위해 2019년에 공법인 형태로 설립된 사회적 대화(social dialogue) 지원 기구
 - 기후와 에너지에 관한 세계시민회의를 필두로 자율주행 자동차(2020), 인터넷(2019) 등의 주제로 세계시민회의의 개최·운영을 지원하면서 다양한 시민참여 기법을 적용
- 실제 2015 세계시민회의의 실행은 공공성 증진을 목적으로 발족한 독립 공법인(entreprise independante), 공공임무(Missions publiques)가 국가공공토론위원회의 위탁을 받아 담당
- 공공임무는 공공정책과 사업 추진 과정에서 발생하는 갈등 예방과 조정을 위해 2019년에 공법인 형태로 설립된 사회적 대화(social dialogue) 지원 기구
 - 기후와 에너지에 관한 세계시민회의를 필두로 자율주행 자동차(2020), 인터넷(2019) 등의 주제로 세계시민회의의 개최 및 운영을 지원하며 다양한 형태의 시민참여 기법을 적용, 프랑스 공론화를 선도하는 민간 중심 실행단체

27) 「바르니에 법」은 법 제정 당시 미셸 바르니에(Michel Barnier) 환경부 장관의 이름을 딴 것이며, 정식명칭은 「환경보호에 관한 1995년 2월 2일 법률(제95-101호)」. 환경피해 예방 원칙, 오염자 부담원칙, 참가의 원칙을 규정(백운철·김한양, 2008: 88).

- 위 기관들이 ‘세계운영본부’ 역할을 수행했다면 세계시민연합에 속한 각국의 106 개 파트너 기관들은 현지에서 진행되는 회의 개최를 담당하고 이에 필요한 자금 조달을 전적으로 혹은 부분적으로 담당
- 2015 세계시민회의는 일원화된 방식으로 세계적인 합의회의를 통해 정책결정자에게 시민의 의견을 전달하기 위해 여섯 가지 원칙에 따라 구성

[표 2-6-2] 세계시민회의 6원칙

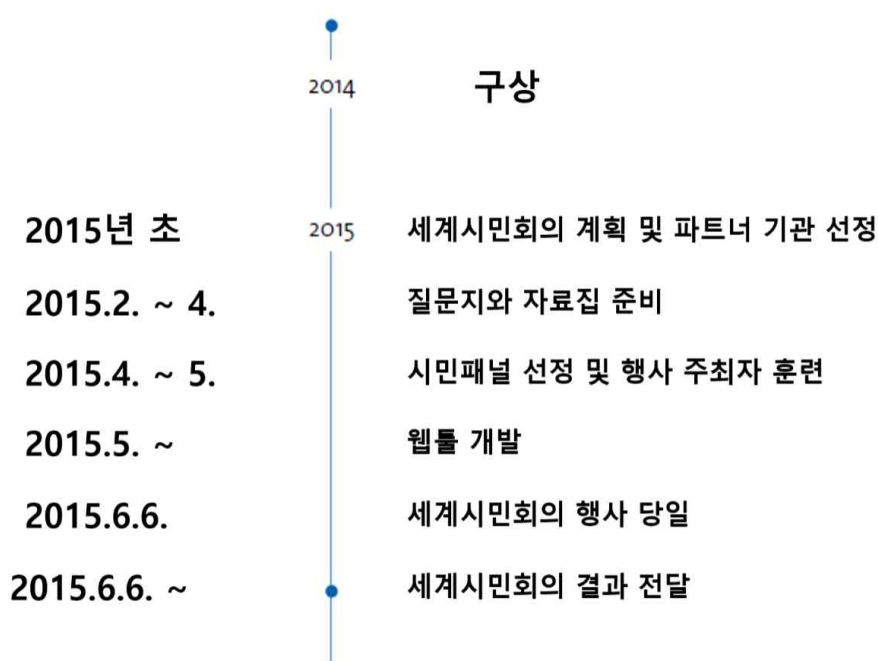
원칙	내용
쉽고 저렴한 방식	• 소득과 교육수준에 상관없이 어느 국가든 개최할 수 있도록 저비용의 쉬운 방법으로 진행
정책결정과의 연관성	• 정책결정 현안에 직접적으로 관련되는 이슈를 논의
국제기구 정책과 국내 정책 연계	• 세계적인 정책결정에 관련되는 동시에 국가 정책결정에도 연계될 수 있는 정책대안 모색
비교가능한 결과	• 회의결과는 전 세계적으로 비교가능한 방식이어야 하며 정책결정자들에게 전달될 수 있도록 간결한 방식으로 작성 필요
균형잡힌 정보전달	• 정책결정자들 사이에서 논의되는 이슈를 이해할 수 있도록 시민참가자들에게 균형잡힌 정보 제공 의무
숙의과정	• 결론에 이르기 전 모든 시민참가자가 자신의 관점에 대해 논할 수 있는 기회 제공

출처: World Wide Views on Climate and Energy (2015)

(3) 준비과정과 진행방식

- 세계시민회의는 2014년 구상 이후 2015년 파트너 기관 선정, 자료집 준비, 시민 패널 선정, 주최자 훈련 등의 과정을 거쳐 6월 6일 행사 개최

[그림 2-6-2] 세계시민회의 연대기



- 세계시민회의 준비 단계에서 세계운영본부측이 각 국의 파트너 기관을 선정하고, 파트너 기관은 자체적으로 자금을 조달하거나 지원을 받아 공통된 가이드라인에 따라 시민 패널 선정
- 파트너 기관은 [표 2-6-3]에 명시된 바와 같이 아래 네 가지 조건 충족 필요

[표 2-6-3] 세계시민회의 파트너 선정 요건

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| (1) 시민참여 방식의 의사결정 주도 경험 | (3) 회의 공통 가이드 라인 준수 |
| (2) 정치·이익집단으로부터 독립성과 중립성 | (4) 회의 개최에 필요한 자금조달력 |

출처: World Wide Views on Climate and Energy (2015)

- 76개국에 존재하는 106개 파트너 기관들이 각지에서 97개 행사를 주최했으며 (아래 [표 2-6-4] 참고), 현지 파트너 기관이 행사 비용을 자체 충당하는 것이 원칙이나, 자체 자금조달이 어려운 국가를 대상으로는 다양한 기관들이 자금 지원 (아래 [표 2-6-5] 참고)

[표 2-6-4] 세계시민회의의 국별 파트너 기관 명단

국가	기관명	국가	기관명
아프가니스탄	GERES	이란	Eghtesad Online News Agency
아르헨티나	Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático	이탈리아	Region Abruzzo
			Region Toscana
바하마스	CYEN Bahamas	일본	Japan Science and Technology Agency
방글라데시	University of Dhaka	케냐	National Environment Trust Fund
바바도스	CYEN Barbados	쿠웨이트	Kuwait Scientific Center
베닌	Jeunes Volontaires pour l'Environnement	마다가스카르	Région Vakinankaratra
보스니아-헤르체코비나	Social Innovation Incubator "Munja" (OIA)		Région Atsinanana
브라질	Instituto Brasileiro da Diversidade	말레이시아	Malaysian Nature Society
부르키나파소	Corade	말리	AMEDD
부룬디	AVOCACHILD	모리타니아	ONG BiodiverCités
카메룬	ADEID	모리셔스	Plateforme Citoyenne
캐나다	University of Waterloo and Balsillie School of International Affairs	모로코	AESVT MAROC
	Office de consultation publique de Montréal	모잠비크	Arquitectos Sin Fronteras España - Grupo Mozambique
카보 베르데	Association pour la Défense de l'Environnement et le Développement	미얀마	Green Lotus

국가	기관명	국가	기관명
차드	Université de N'Djamena	네팔	ForestAction Nepal
칠레	ONG Adapt-Chile	니제르	Réseau de la Jeunesse Nigérienne sur les Changements Climatiques
중국	Global Village of Beijing; Friends of Nature	나이지리아	Obafemi Awolowo University Campus
코모로스	French School Henri Matisse	파키스탄	Sustainable Development Policy Institute
코스타리카	Costa Rica Limpia	팔레스타인	The Applied Research Institute-Jusalem
덴마크	The Danish Board of Technology	페루	Pontificia Universidad Católica del Perú
도미니카공화국	Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode)	필리핀	Seameo Innotech
콩고민주공화국	CODED; RCP-Network; Jeunes Volontaires pour l'Environnement; Actions Communautaires pour le Développement Intégral	포르투갈	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
에티오피아	Ethiopian Youth Climate Coalition (EYCC)	루마니아	Pontificia Universidad Católica del Perú
피지	The University of Fiji	러시아	Russian Socio Ecological Union Climate Secretariat
프랑스	Ile-de-France	르완다	Nile Basin Discourse Forum
	Auvergne	세인트 루시아	Saint Lucia National Trust
	Franche-Comte	세네갈	Université Gaston Berger
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	세이셸	Environment Education Section, Ministry of Environment, Energy & Climate Change
	Haute-Normandie and Basse-Normandie	남아프리카 공화국	OneWorld Sustainable Investments
	Centre-Val de Loire	대한민국	The Catholic University of Korea
	Guadeloupe	스페인	"la Caixa" Foundation: Asociación Española de Comunicación Científica
	Réunion	스리랑카	Munasinghe Institute for Development
	Aquitaine	대만	National Taiwan University
	Poitou-Charentes		
	Rhone Alpes	토고	Jeunes Volontaires pour l'Environnement
	Nord-Pas de Calais		

국가	기관명	국가	기관명
	Grenoble Métropole	튀니지	Monastir Regional Council
가봉	AGNU	터키	TEMA
감비아	Young Volunteers for the Environment-The Gambia	우간다	Choice Africa
조지아	Geo-Eco Alliance	스코틀랜드	Keep Scotland Beautiful -Eco-Schools Scotland

[표 2-6-5] 2015 세계시민회의의 참여 기관

국적	기관명
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy (MEDDE) • Ministry of Foreign Affairs and International Development (MAEDI) • The National Commission of Public Debate (CNDP) • The Presidency of the French National Assembly • ENGIE (GDF Suez) • The Fondation de France • The <socialist and affiliated> and <European Greens(EELV)> Groups of the French Senate • Grenoble-Alpes Métropole • The City of Paris • 13 French Regions (Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Centre-Val de Loire, Franche-Comté, Guadeloupe, Haute-Normandie, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Poitou- Charentes, Provence-Apes-Côte-d’Azur, La Réunion, Rhône-Alpes)
독일	<ul style="list-style-type: none"> • The German Federal Environment Agency
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> • The Norwegian Ministry of Climate and Environment
다국적 기관	<ul style="list-style-type: none"> • KR Foundation • The European Space Agency

- 회의 준비과정에서 필요한 인원은 3-4명 정도이며 각 국의 파트너 기관은 회의 장 대여, 케이터링, 참가자 여비 지급, 자료집 번역비 정도의 금액을 충당
- 각 파트너 기관들은 덴마크 기술위원회와 프랑스 공공임무(MP)가 정한 공통 가

이드라인에 따라 시민 패널 선발, 회의자료 번역, 회의장소 준비, 주최 측에 결과공유를 실행

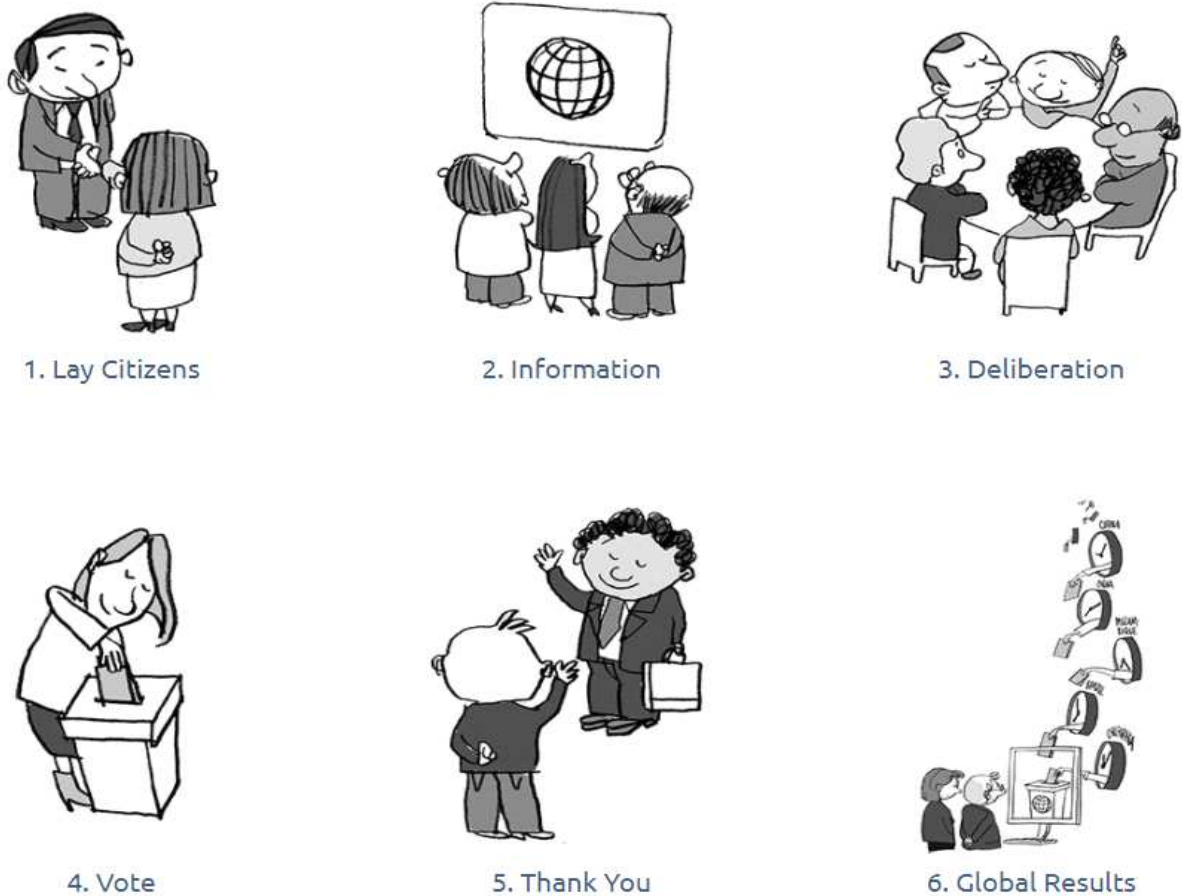
[표 2-6-6] 파트너 기관의 역할

업무	주요내용
교육참가	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 각국의 파트너들은 프랑스 파리에서 열리는 훈련 세션에 이틀 동안 참가 • 이후 웨비나를 통해 정기적인 교육훈련 참가
시민 패널 선발	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 국가 혹은 지역의 인구구성을 고려해 회의 당 100명의 시민 패널 모집 • 시민 패널 참가자는 기후변화라는 주제에 전문성을 가지거나 이익을 추구하지 않는 '일반 시민'으로 구성 • 선발된 시민 패널은 6.6 세계시민회의 날 참석을 의무화
회의자료 번역	<ul style="list-style-type: none"> • 영어와 프랑스어로 제작된 자료집과 문항들을 각국 언어로 번역 (25페이지 분량 문서와 5개의 영상자료)
회의장소 준비	<ul style="list-style-type: none"> • 회의 장소 준비 <ol style="list-style-type: none"> (1) 다과 및 식사 준비 (2) 12~15개의 회의 탁자들, 빔프로젝터 장비, 인터넷 연결을 갖춘 회의장 준비 (3) 사회자, 토론 중재자, 발표자로 구성된 팀 결성
결과공유	<ul style="list-style-type: none"> • 회의 결과를 미디어 및 정책결정자에게 공유 • 기후변화총회(COP21) 대표들과 소통

출처: World Wide Views on Climate and Energy (2015)

- 실제로 구성된 시민 패널은 평균적으로 회의 당 89명이었으며, 인구 대표성을 위해 넓은 지역 단위에서 시민 패널을 구성한 파트너 기관이 있는 반면, 몇몇 국가에서는 비용절감을 위해 좁은 지역 단위에서 시민 패널 선발
- 우리나라 주최 기관은 현대리서치연구소를 통해 전국 만 18세 이상 시민 중 성, 연령, 지역, 학력, 직업, 종사상지위, 고용형태, 환경단체 활동 여부를 기준으로 인구에 비례해 145명을 무작위 선발하였고, 110명의 시민들이 최초 참가를 약속했으나 MERS의 영향으로 당일에는 70명이 참석 (박주형 & 이윤정, 2015)

[그림 2-6-2] 세계시민회의의 진행방식



출처: World Wide Views on Climate and Energy Website (n/a)

- 해당 회의의 의제는 다섯 가지로 ① 기후변화 대응 중요성, ② 기후변화 대응 조치, ③ 유엔협상과 국가별 공약, ④ 공정성 및 노력 분담, ⑤ 기후문제 공약 및 이행

- 세계시민회의는 2015.6.6. 피지에서 현지 시각 오전 9시에 열린 첫 회의를 시작으로 27시간 후 미국 애리조나에서 종료되었으며, 위의 다섯 개 의제별로 세션을 구성해 각 세션마다 “정보전달-숙의토론-투표“라는 과정을 전 세계적으로 동일하고 비교가능한 방식으로 실시 (World Wide Views on Climate and Energy, 2015)

- 회의는 2015년 6월 6일, 시차를 두고 전 세계 76개국에서 동시다발적으로 개최
 - 회의 당일 약 100명의 시민들은 각각 5-8명이 무리를 이루어 한 테이블에 배정되었으며, 모든 참가자는 다섯 가지 주제로 구성된 세션에 참가
 - 각 세션이 시작될 때 총 퍼실리테이터(head facilitator)가 세션 주제에 대해서 설명한 후 세계운영본부에서 제작한 정보전달용 영상물을 시청
 - 시민들은 영상물을 시청한 후 각 테이블 별로 관련 주제에 대한 논의를 시작하며, 의견을 서로 교환함으로써 숙의 개시
 - 각 테이블 별로 배정된 그룹 퍼실리테이터는 편향되지 않은 정보를 제공하도록 훈련받은 인원으로 배치
 - 각 세션이 종료될 때마다 시민 패널은 해당하는 세션에 대한 질문²⁸⁾에 객관식 선택지로 응답해 투표하며, 투표 직후 주최 측이 개표해 해당 결과를 실시간으로 World Wide Views on Climate and Energy 웹사이트에 공지
 - 이러한 실시간 온라인 결과 공지를 통해 국가별 혹은 지역별로 그 내용을 정량적인 수치로 비교할 수 있도록 조치
 - 최종 결과는 각국 시민의 의견을 대표하는 것으로 간주하고 정책결정자들에게 전달, 최종적으로 각국 정부가 기후변화총회에서 협상 근거로 활용
- 우리나라에서 열린 세계시민회의의 경우 9:30부터 17:30까지 진행된 행사에 70명의 시민 패널이 5-6명으로 13개 테이블에 배정되었으며, 한국의 조직위원회가 더빙 작업한 5-10분 내외의 영상자료를 상영한 후 60분 가량 토론을 진행하고 투표 실시

28) 자세한 질문 내용은 World Wide Views on Climate Change 웹사이트 Publications 섹션에 게시된 “Questions for the Citizens“를 참고

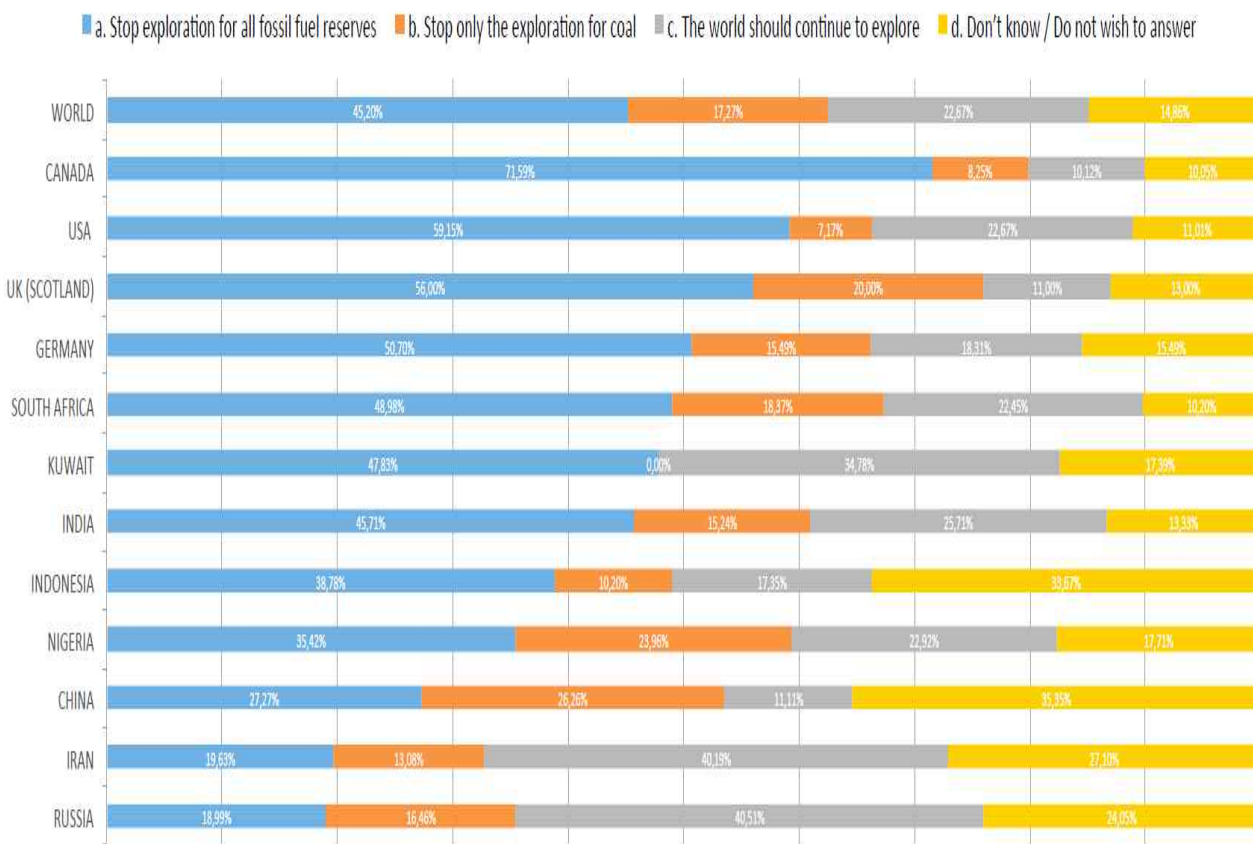
(4) 결과

- 속의 과정을 거친 후 실시된 투표 결과는 이슈에 따라 미세한 차이를 드러내지만 전 세계적으로 선진국과 개발도상국이 큰 차이없이 적극적인 기후변화 대책을 요구²⁹⁾
- 참가자 대부분은 기후변화의 영향에 대해 염려하고 있으며, 이에 대한 정부 및 국제기구 수준에서 보다 강력한 대응과 협정체결을 지지
 - 전체 참가자 중 63%는 2100년까지의 지구 기온 상승 폭을 산업화시대 이전과 비교해 2도 이하로 유지하기 위해 연말 파리 기후변화 총회에 정책결정자들이 무엇이든 결단을 내려야한다는 데 동의했으며, 70%는 기후변화가 가장 중요한 국제적 책무라는 데 동의
 - 89%는 기후변화대응이 국가의 주요 정책 중 하나가 되어야 한다고 응답했으며, 79%는 자국 정부가 타국의 기후변화대응 여부에 상관없이 조치를 취해야한다고 주장
 - 하지만, “타국의 기후변화대응 여부와 상관없이 자국 정부 대응 필요“라는 응답은 최저개발국에서 68%로 세계평균보다 낮은 반면, 군소 도서국가에서는 86%로 세계평균보다 높게 나타남
 - 97% 참가자가 기후변화 영향에 대해 우려한다고 답했으며, 이 중 78%는 매우 우려하고 있다고 응답
 - 개발도상국 시민들이 선진국 시민들보다 기후변화에 대해 약 10% 가량 더 우려하는 것으로 나타나는 반면, “어떤 조치든 취해야하는가“라는 질문에는 개발도상국 시민들이 선진국 시민들보다 8% 가량 덜 지지
- 반면 이러한 공약 이행의 감시 기제에 대한 완전한 합의는 이루어지지 않음
 - 61%의 응답자는 UN 수준의 기구가 개별국가의 이행에 대해 검토할 수 있는 권한을 가져야 한다고 응답
 - 50%만이 각 국가가 상대 국가의 기후변화 대응책을 감시할 수 있는 권한을 가져야 한다는 데 동의했으며, 28%는 오직 지원하는 국가에 대해서만 기부국의 감시가 가능해야 한다는데 동의
- 개발도상국 책무 부담 정도 관련 질문에 대해서도 의견이 갈리는 양상

29) 해당 부분은 World Wide Views on Climate and Energy Result Report를 참고해 작성

- 55% 참가자는 부유한 개발도상국이 저개발국보다는 큰 책임을, 선진국보다는 작은 책임을 져야한다고 응답했으며, 23%는 부유한 개발도상국도 선진국과 같은 책임을 져야 한다고 주장
- 국가별 책무는 어떤 기준에 따라 정해져야 하는지에 관한 질문에 대해 현재 탄소 배출량에 따라서라는 응답이 선진국에서는 43%, 개발도상국에서는 38%로 가장 높았으며, 현재 경제력에 따라서라는 응답이 각각 29%와 32%를 차지하였고, 그동안의 총배출량에 따라서라는 의견에는 17%와 22%가 응답
- 즉, 개발도상국과 선진국 간 의견 차이는 있지만 국가별 책무를 결정하는 기준에 대해 현재 배출량 및 현재 경제력이라는 응답이 지배적

[그림 2-6-3] 화석연료사용에 대한 국가별 시민 패널 응답



출처: World Wide Views on Climate and Energy (2015)

- 참가자 대부분이 장기적인 목표로서 “탄소배출 제로”에 동의하며, 반수 이상은 석탄 연료 사용 금지를 선호
 - 참가자의 97%는 파리협정이 21세기 말까지 “탄소배출 제로” 달성을 장기적 목표로 포함해야 한다는 데 동의했으며, 3분의 2는 모든 국가가 해당 목표에 법적으로 구속되어야 한다고 주장
 - 반면 17%는 오직 선진국만이 해당 목표에 법적으로 구속되어야 한다고 주장
 - 화석연료 사용 관련해서는 45% 참가자가 모든 화석연료 사용을 금해야 한다고 주장하였고, 17%는 석탄 연료의 사용을 금해야 한다고 주장함으로써 총 62%의 응답자가 석탄 연료 사용에 부정적인 견해를 견지
 - 화석연료 사용에 관한 응답은 국가별로 변이를 보이며 에너지 수출이 주요 국가산업인 이란과 러시아에서 “화석연료는 지속적으로 사용되어야 한다”라는 응답 비율이 상대적으로 높게 나타남 (위 [그림 2-6-3] 참고)
- 탄소 세금에 대해서도 대체로 찬성하고 있으며, 탄소 배출량 감소를 위한 방안으로 대체에너지 지원과 저탄소배출 기술 개발을 가장 크게 지지
 - 탄소 세금을 지지하는가에 관한 질문에 16%는 “모든 국가에 부여”, 41%는 “모든 국가에 부여하는 동시에 배출량을 줄이지 않는 국가에는 추가 비용 부여“, 30%는 “개발 정도에 따른 차등적 부여”로 응답했으며 9%만이 반대
 - 탄소 배출량을 낮추기 위한 접근법에 대해서 56%는 대체에너지에 대한 보조금 지급을 주장했으며, 45%는 저탄소배출 기술 개발을 선택³⁰⁾
- 약 3분의 2에 달하는 응답자가 기후변화가 삶의 질을 향상한다는 데 동의함으로써 기존 통념과 반대되는 결과를 확인
 - 기후변화대응책이 개발도상국 경제개발을 저해할 수 있으므로 부담일 수 있다는 기존 통념과 달리 66%의 응답자가 기후변화대응책을 오히려 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회로 간주하고 있으며, 27%만이 기후변화대응책을 자신의 삶에 대한 위협으로 간주
 - 이러한 양상은 세계적 평균과 저개발국 평균 간 차이가 거의 없다는 점을 고려할 때, 저개발국 시민들도 기후변화대응책을 삶의 질 향상의 기회로 여기고 있음을 확인 가능
- 탄소 세금에 대해서도 대체로 찬성하고 있으며, 탄소 배출량 감소를 위한 방안

30) 해당 질문에 대해 응답자는 두 개의 답변을 선택 가능함으로써 응답의 총 합은 100%를 초과

으로 대체에너지 지원과 저탄소배출 기술 개발을 가장 크게 지지

- 탄소 세금을 지지하는가에 관한 질문에 16%는 “모든 국가에 부여”, 41%는 “모든 국가에 부여하는 동시에 배출량을 줄이지 않는 국가에는 추가 비용 부여”, 30%는 “개발 정도에 따른 차등적 부여”로 응답했으며 9%만이 반대

○ 탄소 세금에 대해서도 대체로 찬성하고 있으며, 탄소배출량 감소를 위한 방안으로 대체에너지 지원과 저탄소배출 기술 개발을 가장 크게 지지

- 탄소 세금을 지지하는가에 관한 질문에 16%는 “모든 국가에 부여”, 41%는 “모든 국가에 부여하는 동시에 배출량을 줄이지 않는 국가에는 추가비용 부여”, 30%는 “개발정도에 따른 차등적 부여”로 응답했으며 9%만이 반대

○ 5분의 4에 달하는 참가자들이 기후변화대응자금 조달에 있어 고소득 국가가 더 큰 책임을 지라고 요구했으며, 응답자 대부분은 개발도상국의 참여가 선진국의 지원에 달려있다고 응답

- 79%의 참가자는 고소득 국가가 기후변화대응 자금에 대한 기여를 늘려야 한다고 주장
- 82%의 참가자는 개발도상국의 참여가 선진국의 지원에 부분적으로(63%) 달려있거나, 전적으로(19%) 달려있다고 주장
- 특히 저개발국의 응답자 중 27%는 자국의 노력이 전적으로 선진국의 지원에 달려있다고 주장

○ 기후변화대응에 민간분야의 주도적 역할에 대해서는 대체로 회의적인 태도를 보이지만, 민간분야로부터 자금조달에 대해서는 긍정적

- 11%의 참가자만이 기후변화대응에 있어 민간분야가 주도적 행위자라고 응답한데 반해, 약 70%는 세계적인 책무로, 48%는 시민들과 시민사회를, 32% 정부를 주도적 행위자로 간주
- 반면, 정보자료를 통해 민간분야의 높은 투자가 정부의 무관심으로 이어질 수 있다는 경고를 했음에도 불구하고, 53%는 민간분야가 기후변화대응 자금의 50% 이상을 담당해야 한다고 주장

○ 참가자들은 더 적극적인 기후변화 대응책을 원하며, 교육훈련 프로그램을 통한 인식확산 및 정책에 더욱 적극적인 참여를 희망

- 참가자들의 71%는 1992년 유엔기후변화협약이 제대로 된 대응을 하기에는 역부족이었음을 인정했으며, 78%는 기후변화 교육프로그램이 더 넓은 범위에 대중에 영향을 미칠

수 있는 주요 수단이라고 응답

- 또한, 83% 응답자는 세계시민회의의 결과가 기후변화총회 정책결정에 유용하게 이용되리라고 응답했고, 기후변화와 같은 중요한 주제에 대해 세계시민회의가 추후 다시 열려야 한다고 주장

(5) 방법론적 특징과 평가

□ 특징

- 세계시민회의는 합의회의와 마찬가지로 시민 패널 선정·주요정보전달·숙의토론·결과보고라는 형태를 따르지만, 패널의 규모·정보전달 방식·토론 기간 및 방식에 있어 차이
- 합의회의가 일반적으로 10명에서 20명 규모의 소규모 시민 패널을 선발하는 바와 달리 세계시민회의는 각 회의마다 100명 규모의 시민 패널을 선발해 세계적으로 10,000명에 달하는 인원 모집함으로써 표본 수 대폭 확대
- 합의회의는 약 3개월이라는 기간을 두고 두 차례의 사전 예비모임을 통해 시민 패널이 토론 주제에 대해 숙지할 수 있는 시간이 충분히 주어지지만, 세계시민회의에서는 사전에 토론용 자료집과 행사 당일 영상자료만을 제공
- 회의 기간 또한 합의회의가 일반적으로 2-3일에 걸쳐 이뤄지는 반면, 세계시민회의는 하루에 마무리
- 회의 방식 또한 합의회의에서는 시민 패널이 예비모임에서 질문을 직접 만들고 이에 대한 답변을 받아 숙의토론을 거쳐 결과보고서를 주도해 작성하는 반면, 세계시민회의에서의 주요 질문들은 세계운영본부가 준비한 질문들로 획일화되어 있었으며 시민 패널은 객관식 형태의 투표를 통해 결과 제출

□ 세계시민회의 평가

- 세계시민회의를 박주형·이윤정(2015) 선행연구의 평가기준인 대표성, 투명성,

공평성, 숙의성, 영향력으로 분석해보면, 대표성, 투명성, 공평성, 영향력 부분에서는 높은 점수를 부여할 수 있는 반면, 숙의성에서는 부정적인 평가가 존재

- 박주형·이윤정(2015)은 합의회의 평가기준에 대한 선행연구들(Webler, 1995; Rowe & Frewer, 2000; Petts & Leach, 2000; Abelson et al., 2003; Carson & Hartz-Karp, 2005; 이영희 2013)을 검토해 아래 [표 X-Acto-6-7]과 같은 평가기준 마련

[표 2-6-7] 평가항목

범주	정의	평가항목
대표성	<ul style="list-style-type: none"> 참가자들의 인구통계적 대표성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 참가자들이 일반시민들을 대표하도록 구성되었는가?
투명성	<ul style="list-style-type: none"> 과정의 기획과 숙의에 공정하고 형평성 있는 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 과정의 기획과 운영이 외부에서도 명확히 알 수 있도록 공개적이고 투명하게 이루어졌는가?
공평성	<ul style="list-style-type: none"> 과정의 기획과 숙의에 공정하고 형평성 있는 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 토론의제·규칙·진행방식 선정과정에 참가자들의 참여가 이루어졌는가? 사회자는 토론에서 중립적인 역할을 수행하였는가? 참가자들을 토론에서 공평한 발언 기회를 가졌는가?
숙의성	<ul style="list-style-type: none"> 자유로운 정보 및 의견 교환과 숙고를 통한 의사결정 환경 	<ul style="list-style-type: none"> 참가자들에게 과업을 분명히 명시하였는가? 관련된 정보들은 균형있게 구성되고, 효율적이며 평등하게 제공되었는가? 참가자들은 토론에서 다양한 의견을 듣고 상호존중하며 자유롭게 상호작용 하였는가? 숙의를 위한 충분한 시간이 제공되었는가? 숙의를 돕기 위한 보조적 도구 및 노력들이 효율적으로 제공되었는가?
영향력	<ul style="list-style-type: none"> 세계시민회의가 정책, 사회, 그리고 참가자에 끼친 영향 	<ul style="list-style-type: none"> 세계시민회의의 결과는 정책결정과정에 반영되었는가? 세계시민회의가 사회에서 의제 설정의 역할을 수행하였는가? 참가자들은 해당 의제에 관한 이해와 관심이 증대되었는가?

출처: 박주형·이윤정(2015, p.44)

- 세계시민회의는 기존 합의회의보다 표본 수를 확대함으로써 대표성 확보를 위해 노력
 - 세계운영본부는 인구의 성별과 연령을 반영해 100명의 시민 패널 선발을 요구
 - 이는 기존 10명에서 15명 규모의 표본보다 훨씬 큰 규모로서 시민 패널의 대표성을 확보
- 세계시민회의 웹사이트에 관련 정보들을 고시함으로써 외부에서도 투명하게 정보에 접근 가능
 - 특히, 시민 패널 투표 결과를 웹사이트에 실시간으로 게시함으로써 세계 어느 누구든 인터넷만 접근할 수 있으면 확인 가능
- 시민 참가자들은 상반되는 의견에 대해 자유롭게 토론할 수 있었다고 응답한 점을 고려할 때 공평성 담보
 - 결과보고서에 따르면 “각 테이블에서 상반된 견해가 논의 되었습니까?” 라는 질문에 약 90%가 “그렇다”라고 대답 (World Wide Views on Climate and Energy, 2015)
 - 우리나라의 경우에도 98%의 참가자들이 사회자들의 대화 촉진 능력, 의견 교환 지원 능력, 발언권 분배 능력에 대해 긍정적으로 응답 (박주형 · 이윤정, 2015)
- 제한된 정보제공, 짧은 논의시간, 의사표현 방식의 제한으로 인해 숙의성에 있어서는 한계를 보임
 - 오직 자료집과 영상자료에 의해서만 시민 패널에게 정보가 전달되었다는 점에서, 시민 패널이 논제에 대해 충분히 파악한 이후 토론이 진행되었는지에 대한 의문이 존재
 - 우리나라의 경우 실제로 정보책자 내용의 높은 난이도에 대한 지적이 있었으며, 토론 과정에서 필요한 과학적 정보들이 제공되지 않아 아쉬웠다고 응답한 시민들이 45%에 육박 (박주형 · 이윤정, 2015)
 - 또한, 일반적 합의회의에서 시민 패널이 주도해 결과보고서를 작성하는 반면, 세계시민 회의에서 시민 패널은 객관적 문항에 투표하는 데 그 역할이 그쳐 질문에 대한 풍부한 답변을 청취하는 데 난항
 - 예를 들어, “기후변화대응이 개인에 미치는 영향” 에 대해 기존 통념과 달리 66%가 부담이기보다 삶의 질을 향상시킬 것이라고 대답했는데, 그 이유에 대한 추적이 어려우며 자신의 삶의 위협이라고 대답한 27% 시민들도 어떤 이유에서 그러한 대답을 했는지 인지 불가

- 영향력의 경우 시민 패널의 목소리가 파리협정에 반영되었다는 점에서 어느정도 효과적이었다고 판단
 - 시민 패널의 전폭적인 지지를 받은 국가별 온실가스 감축 노력 필요성과 2100년까지 탄소배출 제로라는 목표가 파리협정에 반영

2. 비제도화 사례 - 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의 및 생명복제기술에 관한 합의회의

1) 사례 개요 및 선정요인

(1) 개요

□ 1차 합의회의 개요

- 1998년 6월 15일 명동에 위치한 유네스코회관에서 생명 과학기술에 관한 합의회의 워크숍을 개최하고 그 구체적인 방안을 논의
- 8월 방송, 신문, 광고 등을 통해 20~60대의 연령대에 속한 주부, 회사원, 자영업자, 농민, 노동자, 학생, 연구원, 공무원 등 다양한 직업군을 가진 시민 패널 14명을 선발
- 9월 5일 / 10일, 패널들은 두 차례의 예비모임을 통해 합의회의 주제인 “유전자조작식품”에 관한 정보와 지식을 교육
- 10월의 예비모임에서 합의회의에서 다루게 될 주요 질문 8가지를 선정
 - ① 유전자조작 식품이란 무엇인가(동식물, 미생물 포함)?
 - ② 유전자조작 식품은 필요한가?
 - ③ 유전자조작 식품이 인체에 미치는 영향은 무엇인가?
 - ④ 유전자조작 식품이 환경에 미치는 영향은 무엇인가?
 - ⑤ 유전자조작 식품을 둘러싼 정치, 경제적 이해관계는 어떤가?
 - ⑥ 유전자조작 식품의 윤리적, 종교적 문제는 무엇인가?
 - ⑦ 유전자조작 식품의 안전, 윤리와 관련된 규제 현황 및 바람직한 방향은?
 - ⑧ 유전자 식품의 안전, 윤리에 대한 교육은 어떻게 해야 하는가?

□ 11월 14일부터 16일까지 숭실대학교에서 합의회의 개최

- 14일 시민 패널이 선정한 주요 질문에 관한 전문가 패널의 발표 진행

- 15일 시민 패널과 전문가 패널 전원이 참석해 해당 주제에 관한 토론 진행
- 15일 밤과 16일 새벽에 시민 패널은 해당주제에 관한 최종 보고서를 작성
- 16일 낮 1시 최종 보고서 발표

□ 2차 합의회의는 1차 합의회의가 끝난지 5개월 만에 논의 시작, 10개월 만에 개최

□ 2차 합의회의의 개요

- 한국에서는 1998년 11월 송실대에서 이루어진 ‘유전자 조작 식품의 안전과 생명 윤리’ 이후 두 번째 합의회의
- 1999년 4월 16일 워크숍을 개최해 생명복제기술에 관한 쟁점을 논의

□ 6월 시민 패널 모집

- 1차 때보다 많은 90명의 신청자 중 16명(남8, 여8)을 선정
- 20대부터 60대 연령에 고르게 분포한 학생, 주부, 교사, 의사, 회사원, 시의원, 호스피스 전문가 등 다양한 직업군에서 표본 추출

□ 7월과 8월 두 차례에 걸친 예비모임을 통해 합의회의 주제에 대한 교육을 받고, 핵심 질문 10개를 선정

- ① 생명복제기술이란 무엇인가 ?
- ② 생명복제기술의 이점은 무엇인가(동물복제와 인간복제를 구분해서) ?
- ③ 생명복제기술의 문제점은 무엇인가 ?
- ④ 생명의 출발점은 ?
- ⑤ (동물복제, 인간배아복제, 인간객체복제 중)생명 복제를 어디까지 허용할 것인가?
- ⑥ 생명복제기술의 경제적 이해관계는 무엇인가 ?
- ⑦ 생명복제기술에 대한 국내외의 규제동향은 어떤가 ?

- ⑧ 시민참여의 필요성과 방안은 무엇인가 ?
- ⑨ 과학자와 시민의 윤리는 무엇이고, 그것을 교육시킬 방안은 무엇인가 ?
- ⑩ 생명복제기술에 있어 종교계의 역할은 무엇이어야 하는가?

□ 9월10일부터 13일까지 3박 4일 일정으로 연세대학교 알렌관에서 합의회의 개최

- 10일, 시민 패널이 선정한 질문에 답을 하기 위해 전문가 패널 11명이 순차적으로 주제 발표
- 11일, 전날 발표에 대한 추가 질의와 패널 간 자유로운 의사 교환
- 11일 밤, 시민 패널 사이의 합의 도출을 위한 토론
- 12일, 토론 계속, 밤샘 보고서 작성
- 13일 오전 10시 최종보고서 발표, 해당 보고서는 주최기관과 후원기관 대표들에게 전달

[2] 선정요인

□ 시대적 의미


- 특히 이 두 사례는 국내의 법제적 기반이 마련되지 않은 상태에서 이루어진 최초의 공론화로서 한국에서 숙의민주주의의 가능성을 보여준 일대 사건
- 제1차 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의(1998) 및 제2차 생명복제기술에 관한 합의회의(1999)는 토론 내용의 중요성과 시민의 관심도, 각 민관 기관의 참여도 등 영향적인 측면을 고려했을 때 매우 큰 ‘사회적 관심’을 끌어냈다는 점에서 역사적 의의를 가지기에 충분

□ 합의회의 조직과 운영 방식의 특수성

- 덴마크 합의회의 절차와의 가장 큰 차이점은 주체 및 주관기관

- 덴마크는 미국 기술평가국에 의해 영향을 받아 만들어진 기구이며, 덴마크 의회에 의해 설립
- 한국은 반(半)민간기관인 “유네스코한국위원회”에 의해 개최되었으며, 실무 역할과 책임은 “과학기술민주화를 위한 모임(과민모)”가 담당
- ※ 과학기술민주화를 위한 모임(과민모)은 1997년 11월에 참여연대 산하에 발족한 과학기술시민단체로, 과학기술의 민주화 개념을 한국사회에 본격적으로 제기한 최초의 시민 단체

□ 국내 민간 주도 합의회의에 대한 회의론 부상

- 민간 주도의 합의회의로 이끌어낸 토론 결과가 정부 정책에 반영될 것인가에 대한 의문 부상
 - ※ 당시 한국에서의 과학기술이란 시민들의 삶의 질을 높이기 위해 정부가 행하는 투자의 성격이 강했기 때문에 언제나 ‘돈이 되는’ 과학기술 쪽으로 의사결정이 이루어지는 것이 일반적이었고, 이런 기조에서 한국의 과학기술은 처음부터 ‘발전국가’의 경제발전계획에 종속되어 추진되어온 특성을 내포  기술관료주의를 고착시킨 주요 요인
 - 민간주도의 시민참여가 자율성을 극대화할 수 있지만 정부 정책과의 연계성이 낮아질 수 있다는 게 한계
 - 한국의 합의회의 사례는 시민참여 기제와 정부의 적극적인 참여를 결합시켜 시민참여와 정책형성을 연계할 필요성을 확인한 사례

2) 1차, 2차 합의회의 사례분석

(1) 추진배경

- 과거의 과학기술정책의 복잡하고 입체적인 의사결정 문제는 사회구성원 모두에게 영향을 끼칠 정도로 크다는 이유로 전문 지식을 갖춘 소수의 엘리트집단에게 의사결정을 맡기면서 ‘기술관료주의’ 를 초래 (Meyer 2000)
 - 권위주의적인 의사결정으로 이루어진 과학기술정책은 “공공의 이익” 이 무엇인가에 대한 고민 없이 사회에 반영되어, 많은 비용을 지불하는 등의 문제점 노출
 - 이에 과학기술정책의 실제 수요자인 일반 시민의 참여 기회를 요구하는 목소리 부상

- 1996년 유네스코는 국제생명윤리위원회(International Bioethics Committee: IBC)를 창립하고, 유전학의 발전에 따라 생명공학분야 연구에서 발생 가능한 다양한 윤리적 위협으로부터 인간 가치와 생명 존엄성 등의 문제를 논의
 - IBC는 연례회의 등을 통해 유전자치료, 유전상담, 신경과학, 새로운 식품 개발 등 윤리적이고 법적인 문제들을 일반인, 전문가, 정책결정자들에게 교육하거나 관련 정보를 창출해 보급하는 일에 적극적으로 관여

- 1997년 11월, 유네스코는 29차 총회에서 “인간게놈과 인권에 관한 보편선언” 을 만장일치로 채택
 - 인간게놈과 인권에 관한 보편선언은 생명공학의 과학활동은 보장하되, 연구의 남용으로 발생할 수 있는 인권과 인간존엄의 침해에 관한 윤리적 기준을 제시한 최초의 국제적 선언

- 1998년 한국유네스코는 국제유네스코의 “보편선언” 에 입각해, 생명윤리에 관한 논의를 국내에서 촉진, 발전시키기 위해 국내 최초의 합의회의 개최를 결정

- 1998년 6월 15일, “유전자조작 식품” 을 주제로 선정, 국내최초 제1회 합의회의 개최

[2] 추진주체와 원칙

- ‘과학기술민주화를 위한 모임(과민모)’ 라는 이름으로 발족한 과학기술 시민단체가 본 합의회의의 주축(이영희 2006:200)
 - 한국 과학기술은 지난 수십년간 독특한 두가지의 정책레짐을 형성
 - ※ 정책레짐이란 어떤 주어진 정책의제 영역에 있어서 정책결정을 둘러싼 참여자들간에 근사적으로 공유되고 있는 암묵적 혹은 명시적인 원리, 규범, 규칙 그리고 의사결정 절차(김정수, 1996)
 - 성장지상주의적 정책레짐
 - 1960년대 이후 ‘과학기술’ 은 산업화를 통한 국가발전성장을 궁극적인 목표로 두며, 그 목표 아래 종속
 - 성장지상주의적 기조는 향후 산업적 응용가능성과 시장 잠재력을 지닌, 즉 돈이 벌리는 과학기술 쪽으로 쏠리는 현상 대두
 - 이런 이유로 과학기술정책은 언제나 정책입안자들의 효율적 의사결정을 위한 전략적 목표가 되어왔으며, 엘리트들의 권위주의와 쉽게 결합
 - 권위주의적 정책레짐
 - 효율성을 추구하는 성장지상주의와 결합된 엘리트주의의 권위주의는 과학기술 정책 형성과정을 독점하고 잠식
 - 이 과정에서 일반시민은 과학기술에서 배제되며, 참여자적 자격을 박탈당하고 오로지 가르침의 대상으로 전략
 - 이러한 두 가지의 정책레짐이 팽배했던 1970년 중반을 기점으로 과학기술의 “민주화” 운동의 일환으로 ‘민중과학’ 이 대두
 - 1990년대에 이르러, 과학기술의 민주화라는 용어가 사용되기 시작하며, 과학기술 의사결정과정에도 시민의 참여를 활성화해야한다는 움직임과 주장이 나오기 시작 그리고 이것이 ‘과민모’ 의 출발점(과학기술민주화를 위한 모임 1999)
- 과민모의 출범과 더불어 한국사회의 과학기술운동의 담론은 ‘시민참여과학’ 으로 전환(이영희 2006:201)
 - 과민모가 출범한 다음해인 1998년에 한국 최초의 합의회의가 개최될 수 있었던

것은 이처럼 과학기술에 대한 시민참여를 강조했던 과민모의 활동이 사회적으로 성과를 거두었음을 의미(이영희 2006;202)

[3] 준비과정과 진행방식

- 한국의 합의의회는 사전준비, 예비모임, 본회의 등 크게 3가지로 구분(안경섭, 김나영 2009;151-153)
 - 사전준비단계에서는 조정위원회(steering committee)를 구성
 - 본회의 6개월 전에 3~5명으로 구성하며 조중위원회는 합의회의에 대한 전반적인 기획과 검토업무를 담당, 합의회의를 총괄적으로 관리하는 프로젝트관리자
 - 특정주제에 대한 합의회의 개최에 대해 일반인들도 참여가능 하도록 신문, 방송 등을 통해 홍보
 - 조정위원회는 선별과정을 거쳐 15~20인 사이의 일반인 패널을 구성하되 인구통계학적 특성에 부합되는 인구구성이 필요
 - 2차에 걸쳐 예비모임 진행
 - 1차 예비모임에는 본회의에 진행할 주요 질문들을 정리하고 전문가 패널 선정에 관한 의견을 교환
 - 2차 예비모임은 본회의 1달 전에 개최되며, 토의질문에 대한 심층적인 토론을 통해 최종 질문을 결정
 - 본회의에는 일반인 패널과 전문가 패널, 언론, 의회인사, 정부인사 및 방청객들이 참석하며, 3~4일에 걸쳐 진행
 - 첫째 날은 일반인 패널이 준비한 질문을 전문가 패널이 순차적으로 주제 발표를 하며 진행. 공식행사 이후 일반인 패널은 회의 결과에 대해 토의하고 추가 질문을 결정
 - 둘째 날 낮에는 일반인 패널과 청중들의 질문이 이어지며, 추가적인 질문을 통해 토론에 필요한 내용을 토론하고 결정
 - 둘째 날 밤에는 마지막 날에 발표할 보고서 작성을 위해 토론, 종종 밤샘작업 진행
 - 마지막 날에는 작성한 최종 보고서를 참석자와 주최 측, 그리고 언론사에 배포

(4) 방법론적 특징과 평가

- 국내 합의회의는 정부와 공공기관이 주도한 것이 아닌, 유네스코 위원회와 같은 반민간기관이 주도
 - (의의) 과학기술에 대한 일반 시민의 무관심과 접근 제한으로 인해 자칫 전문가의 독점적 소유로 남게 될 수 있는 특정 정책에 대해 투명한 민주적 통제의 토양을 마련
 - (한계) 정부와 국회가 적극적인 관심을 보이지 않는 주제에 대해 시민 패널과 시민단체가 숙의를 통해 공론을 형성해도 정책에 반영되지 않을 수 있음을 보여주는 사례

- 1차 합의회의가 개최된 후 약 10개월 만에 2차 회의가 진행됨
 - 각계의 관심이 비등해 사회적 가시성(social visibility)이 매우 높은 행사로 진행. 특히 2차 합의회의는 생명복제 기술에 관심 있는 모든 기관들이 참여, 주목받는 행사로 발돋움
 - 국가과학기술자문위원회, 국회과학기술정보통신위원회, 과학기술부, 보건복지부, 과학기자클럽, 대한의사협회, 한국 생명윤리학회, 대한수정란이식학회, 참여연대과학기술민주화를 위한 모임 등
 - 기술과학 정책에 있어서 일반시민의 의견을 반영할 수 있는 통로를 마련
 - 기술과학과 미래사회에 있어서 일반시민은 수동적인 객체가 아닌 능동적인 주체임을 확인

- 1차 합의회의와 2차 합의회의의 차이점
 - 두 번의 합의회의는 국내에서 처음 시도된 숙의민주주의 성격을 가진 공론화의 실험장으로서 모두 성공적이었다는 평가가 지배적
 - 시민 패널의 보고서 발표는 언론에서도 큰 관심을 가지고 주요 일간지 등이 대

대적으로 보도

- 2차 합의회의가 사회적 주목을 더 받은 이유는 토론 주제가 가지는 상징성과 보편성 때문

□ 2차 합의회의의 기여와 의의

- 2차 합의회의의 결과가 발표된 후 사회적으로 큰 반향을 야기
 - 생명공학 문제의 공론화 성공, 많은 시민 단체들의 지속적인 관심을 유도
 - 생명공학의 심각성을 부각시키는 데에 일조
 - 이후 과학기술부장관 자문기관으로 생명윤리자문위원회 발족에 기여
 - 인간 개체 복제의 전면 금지, 동물복제에 한해 제한적 허용이라는 정책 방향 도출에 기여

□ 정책전문가, 과학전문가도 아닌 보통 시민들이 정책에 영향을 주기 위한 분명한 의도로 시민 합의사항을 발표했다는 것에 시민 참여민주주의의 큰 자취를 남김

- 한국사회에서는 전통적으로 정부를 중심으로 하는 소수의 전문가들이 과학기술 정책을 결정하는 ‘기술관료주의’가 팽배
- 과학기술 분야에서 전문가(과학자, 전공자)의 독단적 의사결정에 대항하는 민주적 (참여적) 의사결정인 ‘기술시민권’의 획득을 가능하게 한 시민운동의 일환

□ 합의과정에서 시민들의 선호 및 가치기준이 변화한다는 점을 발견

- 이는 선호취합적 민주주의가 가진 문제점(한계점)을 명시화하는데 기여
- 지식 변화에 조용해 16명 중 6명이 자신의 의견을 완전히 또는 많이 바꾼 것으로 집계

□ 생명공학 연구의 자율성을 침해하고 대한민국의 미래핵심산업인 생명공학의 발전을 방해한다는 의견도 대두

□ 합의회의의 실천 아이디어와 실제 운영을 민간기관이 주도적으로 실행한 사례

- 세계 최초로 합의회의를 개최한 덴마크는 물론 기타 주요국에서는 의회나 행정부, 공공 연구기관이 주도해 합의회의를 개최했으나 한국은 예외
- 행정부, 의회가 아직 시민참여에 적극적이지 않고, 여전히 권위주의적인 정책레짐을 유지하는 상황에서 과학 민주화 운동이 대두
 - 한국만의 독특한 ‘시민사회 주도형’ 합의회의가 탄생

□ 합의회의의 기여: 숙의민주주의 구현

[표 2-6-8] 숙의민주주의의 정의

숙의민주주의란, 1) 자유롭고 2) 평등한 3) 시민들이 정책결정과정에 참여해 4) 보편성에 입각한 토론을 거쳐 5) 합의에 도달할 수 있다는 정치 이념(김명식 2001: 137)

- 시민들의 이성적인 성찰과 판단을 중시하기 때문에, 잘못된 선호로 인한 오결정을 수정하고 변경할 기회를 담보한다는 것이 주요 주장
- 숙의민주주의는 ‘토론민주주의, 담론민주주의, 담화민주주의, 토의민주주의’의 다른 이름
- 공공의 문제에 참여를 장려하는 공동체 지향성이 특징
- 상대방을 설득하기 위해서는 사익 추구를 넘어 공동체적 질서 지향이 필요하다는 것이 논리적 근거
- 숙의(논의) 과정에 ‘자유롭고’, ‘평등하게’ 참여할 것을 전제로 하는 숙의민주주의는 필연적으로 참여민주주의의 성격을 담보
- 대화를 통한 이성적 합의를 신뢰
- 시민들 간의 합의가 가능할 것이라는 낙관주의에 기초

□ 시민들의 참여가 단순한 참여에 그치는 것이 아니고, 시민 패널이 전문가 집단과 소통하며 의사결정을 내리는 적극적인 참여라는 것이 합의회의의 특징

- 전문가 집단의 자문은 가치판단을 위한 자문이 아니라 지식을 얻기 위한 자문

- 시민 패널 스스로가 기존에 가졌던 선호와 가치체계를 바꿀 의지가 있다는 전제에서 시작
 - 선호라는 것은 고정불변이 아니라, 토론과정에서 일어나는 사회구성원들 사이의 소통을 통해 충분히 변화할 수 있다는 점에 주목

- 합의회의는 공동체의 이익과 가치를 추구하고, 이에 기초해 바람직한 대안을 찾는 속의 토론
 - 개인의 이익이 아니라 공동체 전체의 이익과 보편성을 추구하는 의사소통행위

- 직접적인 이해당사자를 배제한 패널 선정이 원칙
 - 시민들은 넓은 의미에서 이해당사자에 속하지만, 사회적 위치로 직접적인 이해관계를 가지는 것과는 차별화
 - 이런 점에서 시민 패널은 과학기술 정책결정에서 비교적 객관적인 입장을 고수할 사회적 위치에 있다는 것이 일반적 의견

- (평가) 당시 이론적 수준에 머문 속의민주주의의 가능성을 실제 현장에서 확인
 - 시민의 선호를 단순히 취합하는 ‘선호취합적(preference-aggregating) 민주주의’에 대응되는 개념이며, 시민들의 성찰을 기초로 하는 ‘속의민주주의’의 가능성을 확인
 - 제1차, 제2차 합의회의는 한국에서 실행된 최초의 ‘속의민주주의 실험’ (김명식 2001: 125)

- 합의회의의 한계
 - 위에 기술한 합의회의의 중요성을 고려해볼 때 아직까지 ‘합의회의, 속의민주주의 연구와 사회적 노력이 미비한 상태

- 덴마크는 가장 먼저 합의회의를 제도화했는데, 이는 덴마크 사회가 가지는 ‘사회적 토론의 전통’의 특수성과 고유성에서 기인
- 덴마크 합의회의의 역사는 30여 년으로 이제 수 회에 불과한 한국의 일천한 경험보다 월등
 - 합의회의는 단순히 이론이 아니라 실제적 실험을 요하기 때문에, 경험을 축적하기 위해서는 시간, 돈, 인력, 공간적 한계를 극복해야 할 필요성 부상
- 다양한 주제를 다룰 수 있는 능력은 ‘사회적 토론의 전통’에서 나오는 바, 학교나 사회 전반에 토론 문화를 확산하는 노력이 필요

□ 공정성의 문제

- 시민들이 자유로운 가치판단을 하는 것에 있어서, 전문가 집단의 정보제공이 판단의 ‘공정성’을 해치지 않는가라는 의문
 - 예를 들어, 생명복제 찬성의견과 반대의견 모두를 아우르는, 양측에 “공정한” 정보를 제공했는가, 관련 절차가 “공정하게” 진행되었는가 등
 - 이를 해소하기 위해서 조정위원회(본부) 위원의 구성, 전문가 패널의 구성, 구체적 절차에 대한 기본규칙 설정(ground rule setting)에 대한 합의가 필요

□ 불평등의 문제

- 의사결정을 내리는 데 있어, 패널 간의 역량이 평등한가의 이슈
- 패널 선정에 평등성을 부여했지만, 시간이 지남에 따라 결국 패널 내부에서 일종의 위계가 발생
- 지식의 이해능력, 토론능력, 참여능력 등에서 차이를 발견
- (대안) 과정의 불평등을 해소하려는 노력보다, 마지막 의사 결정단계에서 이루어지는 투표권 행사를 통해 불평등을 해소하는, 부분적 해소 방법 가능
 - 상호존중의 토론 문화의 도입을 통한 논리적 약자의 배려
 - 1인 1표의 공정한 투표로 인한 불평등 해소

- ‘보상의 원리’에 의한 토론 능력 약자층을 배려

□ 대표성의 문제

- 16명의 패널이 모집단을 대표할 수 있는가의 문제
- 미래세대의 대표성 부재
 - 과학기술정책 결정은 시민의 삶에 직접적인 영향을 끼치고 미래세대도 엄밀한 직접적인 이해관계자
 - 미래세대의 부재를 어떻게 해결할 것인가가 관건
 - 선출된 패널 중 몇몇이 우연하게 미래세대를 대표할 수 있으나 제도적인 장치에 의해서 대표성을 가지는 것은 아니라는 것이 문제
 - 실제 미래세대를 대표하는 존재가 합의회의에 참여해야한다는 주장도 제기(Goodi 1996; Dobson, 1996)
- (대안) 미래세대의 번영을 파괴하지 않으면서, 현세대의 요구를 만족시킨다는 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’ 개념은 환경정책의 근본이념
 - 현세대 대표들이 미래세대를 배려해 미래세대 옴부즈만 제도를 운영함으로써 미래 대표성을 현세대 대표들에게 이양하는 것에 원칙적으로 합의했다고 간주(김명식, 2009)

□ 보편성의 문제

- 논리적이고 구조적인 토론만으로 정책을 결정하는 것은 한계
- 논리적 발언보다 정서적 표출을 중시하거나, 훈련 부족으로 논리적 의견표출이 어려운 집단이 존재
 - 논리의 한계, 언어의 한계에 대한 구성원간의 ‘합의’가 필요
- (대안) 비판적 논증 이외에 인사(greetings), 수사학(rhetoric), 이야기하기(story-telling) 등과(Young 1996) 유머(humor), 감정(emotion), 증언(testimony), 가십(gossip) 등으로도(Dryzek 2000; O’Neil 2001b) 자신의 의사를 표현할 수 있도록 토론 방법을 개방

□ 합의성의 문제

- 단순한 사실관계 갈등이 아니라 가치 문제에서 충돌하면 합의가 난망
- 합의회의에 참여한 시민 패널들이 토론과 대화, 정보교환을 통해 ‘지식과 견해’의 큰 변화는 보여주었지만, ‘가치와 태도’에 관해서는 상대적으로 변화가 없다는 점에서 이 문제의 심각성 대두 (김두환 2000, 90-91; 김만수 2000: 86-87)
- (대안) 회의기간 3일 동안에 가치관을 바꾸기란 쉽지 않고 완전한 의미의 합의가 없다는 사실에 주목, 합의의 기준을 낮추는 것이 바람직

□ 중립성의 딜레마

- 합의회의를 주관하는 기관은 특정한 가치를 내세우거나 특정 입장을 견지해서는 안되므로 합의회의를 통해 나온 결론이 그 합의회의를 주관한 시민단체 본래의 입장과 다를 수 있다는 것을 의미
- 다행하게도 한국의 합의회의에서는 이런 딜레마가 발생하지 않았지만, 딜레마 상황이 발생할 수 있는 가능성은 항존

3. 시사점

- 상기 기술한 내용들을 바탕으로 합의회의는 과학민주화에 기여했다고 평가하지
만, 실제로 어느 정도 기여했으며, 성과를 거두었는지 구체적으로 파악하는 것이
필요
- 간접적인 결과를 통해 그 성과를 아래와 같이 추정
 - 두 차례의 합의회의에 언론이 주목했다는 사실은 의미 있는 사회적 전파가 있었
음을 의미
 - 한국과학기술기획평가원은 2006년부터 전문가들이 수행하는 기술영향 평가와 더
불어 시민 참여적 기술영향평가도 병행하겠다고 선언(한국형 기술영향평가의 모
색-과학기술정책연구원 2006)
- 합의회의의 미래
 - 앞으로 다양한 이론적 실험과 현실적이며 실천적인 접근을 허용할 필요
 - 이는 시장민주주의, 전통적 대의민주주의 등 다양한 가치로 부터의 도전에 직면한다는
것을 의미
- 인간의 선호가 변화한다는 사실을 근거로, 인간 본성이 사회적 환경, 조건 등에
따라 변화하고 진화할 수 있다는 가능성을 발견
- 토론과 합의가 가지는 명백한 한계성을 인정할 필요 부상
 - 그래서 논증의 영역에 포함되지 않는 인지적 사각지대의 흡수를 진지하게 고려
할 필요성 부상
- 합의회의는 ‘구체적 합의의 도출’ 보다는 ‘사회적 토론 과정’ 이라는 점에 비중을 두
는 방향으로 진화하는 것이 바람직(김명식 2001; 149)

제4절 합의회의 매뉴얼³¹⁾

1. 준비-기본 고려사항

- 합의회의 준비에 앞서 충분한 준비기간을 설정하고, 해당 기간 동안 가용한 인력과 자금을 우선적으로 확보 필수
- 덴마크 기술위원회는 통상적으로 합의회의 준비기간을 6개월에서 1년 사이로 측정하고 있으며 해당 기간 동안 행사를 준비할 인력 필수
- 프로젝트 관리자는 운영위원회(Steering Committee)의 리더로 합의회의 제안서 작성, 재정관리, 홍보 등 전반적인 업무를 총괄
- 회의 준비의 주체인 운영위원회는 합의회의에서 논의되는 모든 주제를 다룰 수 있는 각 분야의 전문가, 학자, 이익집단 대표, 정치관료 등 3~5명으로 구성되며 이들의 임무는 아래 [표 2-6-8]과 같음

[표 2-6-9] 합의회의 운영위원회 역할

- 합의회의 주제 및 제목 결정
 - » ex) '신고리 5·6호기 공론화', '대구광역시 지역에너지계획 공론화' 등
- 합의회의 일정 조율 및 세부 프로그램 구성
- 시민 패널에게 제공할 정보 자료 제작
- 시민 패널과 전문가 패널 선발
- 기타 합의회의 기획 관련 업무

○ 합의회의에 드는 비용과 조달방식에 대한 고민도 필요

○ 합의회의 준비 과정에서 아래 [표 2-6-9]에 나열된 사항들에 대한 지출을 염두

31) 덴마크 기술위원회에서 출간한 Nielsen et al.의 *Consensus Conference Manual* (2006)과 합의회의모형 문서를 참고해 작성

[표 2-6-10] 합의회의 운영위원회 역할

- 회의장 대여비
 - 회의준비 기간 동안 운영위원회 직원 급여
 - 회의 사회자에게 지급될 급여
 - 정보 자료 제작 비용
 - 시민 패널과 전문가 패널 선발 비용 (홍보, 전문가 자문 등)
 - 시민 패널과 전문가 패널 여비 및 숙박비
 - 전문가 패널 급여 (일반적으로는 무급 참가 원칙)
 - 시민 패널 급여 (일반적으로는 무급 참가 원칙)
 - 결과물 인쇄 및 배포 비용
-

- 실제적인 예로 1995년 덴마크 기술위원회가 주최한 합의회의에 당시 금액으로 49,000 유로 소모
- 또한, 외부로부터 자금을 지원받을 경우 지원기관이 이익집단으로서 합의회의 결과에 영향력을 행사하고자 하는가에 대해서도 고민 필요
- 합의회의 준비기간을 일반적으로 6개월에서 1년 사이로 예상하지만, 실제적인 사례들을 따져보면 1년 이하의 기간은 촉박한 경우가 종종 발생

2. 디자인

1) 주제 선정

- 합의회의 주제 선정에 있어서 주제의 시사성, 비추상성, 갈등성, 정보접근성을 필수적으로 고려 필요
- 합의회의는 시민 참여로 이루어지므로 주제는 시민이 관심을 가질만한 시사적인 주제를 선정
- 주제가 추상적이라면 문제를 정의하기 어렵고 합의회의 목적을 구체화할 수 없어 구체적인 주제 설정 필요
- 합의회의 목적은 시민들의 다양한 의견을 조정해 합의에 도달하는 것이므로 갈등이 수반되지 않은 주제는 합의회의 주제로서 무가치
- 수평적인 숙의 토론을 위해서는 전문가들이 시민 패널에 최신정보를 전달하는 과정이 필수

2) 정보 자료 제작

- 시민 패널에게 제공되는 정보자료는 시민 패널이 지켜야할 태도에 관한 합의회의 가이드라인과 논쟁적인 주제에 대한 치우치지 않은 사실 정보로 구성
- 시민 패널이 순응해야하는 합의회의 규칙의 예는 아래 [표 2-6-10]과 같이 구성

[표 2-6-11] 합의회의 규칙의 예

-
- 모든 참가자는 자신의 관점을 표현할 권리를 가진다.
 - 모든 주장에 대해 질문이 제기될 수 있다.
 - 참가자들 간 의사소통은 대화의 형태여야 한다.
 - 모든 주장과 코멘트는 숙의로 이루어져야 한다.
 - 어떤 토의 결과든 최종보고서로 제작될 수 있다.
-

- 주제에 관한 사전 정보자료는 찬반 양측의 의견을 포함해 시민 패널이 이해할 수 있도록 쉽게 작성

3) 시민 패널 선발

- 시민 패널은 해당 주제에 관해 중립적이며 전문적 지식을 가지지 않은 일반인으로 구성되며 인구 통계를 반영해 선발
 - 합의회의의 의의가 사회적 논쟁이 될 수 있는 주제에 대해 비전문가인 일반 시민의 의견을 청취하는 것이라는 점에서 시민 패널은 ① 주제에 대해 이권을 가지지 않으며, ② 해당 주제에 대해 전문지식을 가지지 않은 일반인으로 구성
 - 또한, 시민 패널은 모집단인 전체 인구를 대표하는 표본이라는 점에서, 연령대, 성별, 교육수준, 직업, 거주지역 등과 같은 인구통계학적 기준을 최대한 반영해 선발
- 합의회의의 주제가 정해지면 운영위원회는 홍보를 통해 시민 패널을 모집 및 선발
 - 운영위원회는 신문, TV, 인터넷 광고 등 다양한 매체를 통해 합의회의의 홍보
 - 참가 의사를 가진 시민 패널은 짧은 자기소개서와 함께 참가이유를 운영위원회에 제출
 - 운영위원회는 자기소개서와 위의 언급된 기준으로 고려해 10명에서 20명 규모의 시민 패널 선발
- 시민 패널로 선발된 인원들은 본 회의 이전 예비모임과 사전자료를 통해 주제에 대한 기본지식 습득해야하며 전문가패널 구성, 회의 시 논의될 질문 작성, 숙의 토론, 최종 합의보고서 작성 등에 적극적으로 참가

4) 전문가 패널 선발

- 전문가 패널은 운영위원회의 의견을 종합해 구성하며, 시민 패널에게 객관적인 정보를 제공하는 것이 목표
- 전문가 패널은 준비기간에 공청회 등을 통해 시민 패널과 운영위원회의 의견을 종합해 구성될 수도 있음
- 전문가 패널은 ‘해당 주제에 대해 박식한 자’ 혹은 ‘의견형성 전문가로’ 구성
 - 주제에 박식한 전문가들은 시민 패널에게 객관적이고 전문적인 지식을 제공하는 역할 수행
 - 의견형성 전문가들은 이익집단 및 시민단체로서 회의 과정에서 시민 패널의 논리 형성을 뒷받침하는 자료 제공
- 주의할 점은 전문가 패널은 찬반 중 한쪽 의견에 치우쳐서는 안 되며 양쪽 진영 지지자를 모두 포함해 구성

5) 제1차 준비회의

- 적어도 본회의 6개월 전 첫 번째 준비회의를 개최하며 해당 회의에서는 운영위원회 구성, 주제 설정, 설명자료 제작, 홍보수단 관련해 논의
- 첫 번째로 제1차 준비회의를 통해 운영위원회 구성 필수
- 운영위원회는 합의회의에서 논의할 주제와 진행방법 설정
- 주제와 관련된 전문가와 사회자(facilitator) 목록(pool)을 작성
- 시민 패널에게 제공할 주제 관련 설명 자료를 제작
- 합의회의 홍보 수단 마련

6) 공청회

- 공청회는 주제에 관심 있는 집단을 대상으로 진행하며 공청회 결과는 추후 시민 패널에게도 전달
 - 공청회의 대상은 유관 연구기관, 연구위원회, 이익집단, 시민단체 등과 같이 논의 주제에 대해 광범위한 영향력을 행사하는 조직 또는 개인
 - 공청회에서는 합의회의 중 필수적으로 다루어져야할 내용 및 진행방식에 대한 논의가 주를 이룸
 - 이 외에도 전문가와 사회자 목록도 검토
 - 공청회는 부득이한 경우 서면으로 진행 가능

7) 시민 패널 모집

- 회의에 대한 윤곽이 그려지면 홍보를 통해 시민 패널을 모집하는데 홍보자료에 회의의 주제, 회의 일자, 결석 금지, 말다툼 금지와 같은 시민 패널의 의무에 대한 설명을 포함

8) 제2차 준비회의

- 시민 패널 모집 후 운영위원회는 제2차 준비회의를 가지며 해당 회의에서는 구체적이며 세부사항들을 조율하고 전문가 패널을 구성
 - 제2차 준비회의에서는 합의회의 본회의 진행과 관련된 여러 가지 세부사항을 실질적으로 조율
 - 제1차 준비회의와 공청회를 바탕으로 전문가 패널을 구성하며, 전문가 패널에게 시민 패널 질문에 성실하게 대답할 의무와 주제에 대한 간략한 발표 의무를 요구사항으로 전달
 - 시민 패널 구성 및 사회자 선정 또한 제2차 준비회의에서 완료

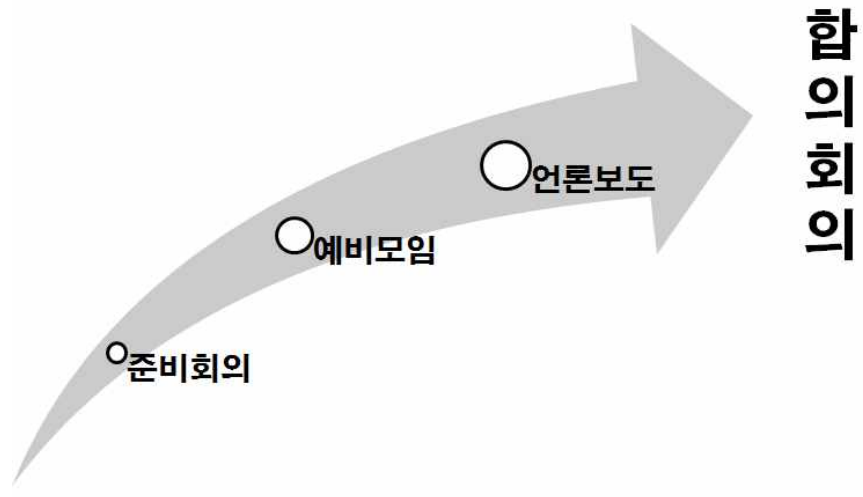
9) 제1차 예비모임

- 시민 패널들을 소집해 제1차 예비모임을 개최하며, 해당 모임의 목표는 시민 패널 간 자기소개 및 합의회의에서 논의될 질문 작성
- 첫 번째 예비모임을 통해 시민 패널, 운영위원회, 전문가 패널은 자기소개를 시행하며, 프로젝트관리자는 참가자들에게 합의회의 진행 과정 설명과 공정한 속의 토론을 위해 언론과 접촉 자제를 요청
- 또한 시민 패널은 전문가로부터 주제 관련해 간략한 발표를 청취한 후 8개에서 10개의 질문을 작성
- 만약 이러한 과정에서 시민 패널이 추가적인 전문적 정보를 요청한다면 전문가 추가발탁 가능
- 제1차 예비모임 이후 운영위원회는 준비 회의를 가지며, 예비모임에서 작성된 질문을 토대로 본 회의에서 이에 답변할 전문가를 선정

10) 제2차 예비모임

- 제2차 예비모임에서는 이미 작성된 핵심 질문 중 본 회의에서 사용할 질문들을 확정하고, 확정된 질문들에 대한 하위질문 준비 및 핵심 질문에 관한 윤리적 정보를 습득
- 제2차 예비모임의 결과를 바탕으로 전문가 패널(약 12-15명 규모) 구성을 완료하고, 확정된 질문을 전문가 패널에 전달
- 이처럼 준비과정이 모두 마무리되면 본 회의 시간 및 장소에 대한 구체적인 정보를 언론에 공개

[그림 2-6-4] 합의회의 준비과정



3. 실행

1) 첫째 날

- 시민 패널은 전문가 패널에 사전에 준비한 질문들을 질의하고 전문가패널은 답변
 - 각 질문에 대한 대답은 20~30분 간 전문가의 간략한 발표 형태로 진행
 - 전문가패널이 제공하는 정보에 의문이 생길 경우 시민 패널은 추가 질문 가능
 - 시간이 충분하다면 전문가패널은 질문에 관련된 답변 이외에 시민 패널이 고려해야할 추가적인 요점들에 대해 정보 제공 가능
 - 첫째 날은 이와 같은 방식으로 각 질문에 대한 답변이 발표의 형태로 10회에서 15차례 진행
 - 해당 과정에서 사회자는 전문가와 시민 패널이 시간을 엄수할 수 있도록 관리

2) 둘째 날

- 시민 패널은 주제에 대한 명확한 이해를 위해 전문가에게 추가 질문
 - 전문가패널 뿐 아니라 청중도 질문에 대한 답변 제공
 - 만약 전문가의 답변이 명쾌하지 않으면 사회자는 다른 전문가를 통해서라도 답변을 제공
- 시민 패널은 핵심 질문에 대한 질의응답을 기초로 해 오후부터 합의문서를 작성
 - 신속한 합의문서 작성을 위해 시민 패널을 2~3개의 그룹으로 분반
 - 각 그룹에서 논의된 내용을 기록해 다른 그룹에 공유하며, 그룹별로 논의된 내용에 기반 해 최종적인 합의문서 작성
 - 최종 합의문서는 모든 시민 패널의 동의를 받고 작성
 - 최종 합의 문서를 작성하는데 있어 손익을 계산하는 협상의 개념보다는 대화와

논증을 통한 합의의 과정이 필수적

3) 셋째 날

- 최종 보고서는 전문가 패널의 검토를 통해 발표되며, 발표 이후 추가적인 토론 과정을 거쳐 언론에 공개
 - 전문가 패널은 최종 보고서의 내용에 기술적 오류나 오해가 있는지를 검토할 수 있지만, 최종보고서의 내용 자체는 변경 불가
 - 전문가 패널의 검토가 끝나면 시민 패널은 합의 내용을 발표하며, 발표 이후 시민 패널, 전문가패널, 일반시민들이 최종 보고서 합의내용에 대해 토론 가능
 - 합의회의의 공식적인 일정이 모두 종료되면 언론사 인터뷰 및 기자회견 실시

4. 결과정리 및 보고

- 회의 결과 작성된 예비 최종 보고서(preliminary final document)를 보완해 최종 보고서 완성 후 정책 결정자와 일반대중에 배포
 - 회의 종료 직후 예비 최종보고서는 의회 의원들에게 배포
 - 이후 기술적 오류 및 오타자를 수정하고 전문가의 결과보고서 및 회의요약본을 첨부해 최종 보고서 완성
 - 프로젝트 관리자 혹은 언론사는 합의회의 주제, 참가자 명단, 주요 결론이 포함된 ‘합의회의 간행물’을 발행
 - 완성된 최종 합의문서와 간행물은 국회, 정책 결정자, 일반대중에 배포

- 합의회의 실행과정 요약은 [그림 2-6-5] 참조

[그림 2-6-5] 합의회의 실행과정 요약



5. 평가³²⁾

1) 대표성

- 합의회의에 참가하는 소규모 시민 패널은 인구통계적 대표성을 확보하도록 구성
 - 합의회의는 10-20명 규모의 소규모 시민 패널을 선발하며, 해당 인원이 비참석자이자 모집단인 인구전체를 대표하는지에 대해 의문 존재
 - 비록 표본이 완전한 대표성을 확보하기는 어렵지만, 인구통계적 요건들을 다양하게 반영해 시민 패널을 구성하는 것이 바람직
 - 만약 여건이 조성된다면 시민 패널의 규모 자체를 늘리는 방안도 가능

2) 투명성

- 합의회의의 정당성 확보를 위해 기획 및 운영과정을 투명하게 공개
 - 합의회의는 사회적 논쟁이 될 수 있는 주제에 대해 이권을 갖지 않는 일반 시민들의 의견을 듣는다는 점에서, 회의의 기획과 운영과정이 투명하게 공개되어야 그 정당성을 확보 가능
 - 예를 들어, 만약 시민 패널 선정과정이 불투명하게 진행되어 이익단체 및 정치집단이 개입한다면, 합의회의 결과가 정책결정에 반영되었다 하더라도 그 내용이 일반시민들의 의지를 반영한다고 간주 불가
 - 합의회의의 과정을 투명하게 유지함으로써 외부의 영향력 행사를 최소화 가능

3) 공정성

- 합의회의의 실행과정에서 참가자들에게 공평한 발언기회와 객관적인 정보 제공
 - 숙의토론 과정은 종종 적극성을 띤 몇몇 ‘빅마우스’에 의해 주도되는 경향이 나

32) 해당 부분은 박주형 & 이윤정(2015)이 구축한 평가기준을 참고해 작성

타날 수 있는데, 이 같은 상황을 대비하기 위해 훈련받은 사회자 필요

- 사회자는 토론에서 자신의 입장을 내세우면 안 되며 중립적인 역할을 수행하고 각 참가자들에게 공평하게 발언기회가 돌아갈 수 있도록 노력 필요
- 또한, 일반 시민들은 운영위원회에서 작성한 자료를 토대로 지식을 습득해 토론에 참여하기 때문에, 정보 자료 또한 편향적이지 않고 균형 잡힌 객관적 정보를 제공해야함

4) 숙의성

□ 참가자들 사이에 충분한 의견 교환과 올바른 토론 규정 준수

- 참가자들에게는 숙의를 위한 충분한 시간이 제공되어야 하며, 토론에서 자신과 다른 견해에 대해 존중하고 자유롭게 논의하는 참가자의 자질이 필수
- 참가자들이 스스로 이를 준수하지 못할 시에는 사회자가 조정 역할로 개입하거나 보조적 도구들을 효율적으로 사용 가능

5) 영향력

□ 정책결정에 반영 및 해당 주제에 대한 시민의 이해와 관심 제고

- 합의회의의 결과와 정책결정 양상 간의 관계는 직접적으로 파악하기가 어렵지만, 해당 이슈에 관한 정치적 논쟁에서 합의회의의 결과가 인용되거나 실제 정책으로 이어진다면 그 영향력이 크다고 간주
- 정책결정에 미치는 영향 이 외에도, 합의회의 이후 이슈에 관한 언론의 관심 증대 및 시민 참가자들의 이해 제고를 통해 합의회의가 지향하는 바를 달성 가능

제3편. 종합 및 결론

제1장 공론화 기법 비교

제1절 공론화 기법별 요약

제1장 공론화 기법 비교

제1절 공론화 기법별 요약

1. 타운홀미팅

1) 정의

- 주민들의 직접적인 토론과 숙의의 과정을 거쳐 핵심의제에 대해 스스로 결정하도록 하는 방법으로 주민의 자발적 참여를 기반으로 한 정치사회적 결사체(김학린, 2015; 남궁곤, 2004)

2) 타운미팅의 특징과 기법

- 제안자
 - 영국 식민지 시대 미국 뉴잉글랜드 지방에서 마을의 큰 홀에서 모여 토론을 통해 마을의 규범을 결정한 것이 기원
 - 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 미국 NGO 단체인 아메리카스픽스가 전자통신 기술을 접목하여 대규모 ‘21세기 타운미팅’을 실시하여 시민참여의 집단토론의 모델을 정립함
- 주요 토픽(주제)
 - 정부정책 특히 복지, 아동청소년, 안전 등의 우선순위결정 및 예산 배분(주민참여 예산제 등)결정에 대한 의제에 적합
- 기법 도입의 사전적 조건
 - 정부 정책결정 이전 단계에서 실시하는 것이 바람직하나, 정부 정책 결정 이후 사회적 수용성 차원에서 실시할 수 있음
 - 타운미팅 결과는 대부분 정부에게 권고사항이나, 사회적 합의로서의 구속적 성격이 강하여 정부정책에 반영되는 경우가 많음

○ 참여자의 선정과 대표성

- 제한 없는 대규모의 시민참여를 보장하는 것이 원칙이고,
- 공간적 제약에 따른 대표성을 강화하기 위해 인구통계학적 방법에 의존하기도 하지만, 중요한 것은 밑으로 부터의 자발적 참여를 조직하는 것이 필요

○ 참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율

- 대규모(워싱턴 D.C 시민정상회의는 회차 당 2000-3000명)참여를 전제로 한 공론화기법
- 이해관계자 및 시민단체, 전문가 비율보다는 일반시민의 구성비율이 높아야 함 (50%이상)

○ 숙의 시간

- 하루 동안 집중적인 토론 및 결과도출로 진행하는 것이 원칙 (5-6시간)
- 충분한 사전 준비기간이 필요(의제, 참여자, 사전학습 등 / 3개월)

○ 진행 방식

- 원탁회의 (10-12명 / 퍼실리테이터)
- 1차 토론결과 확인 후 2차 의제 토론하고 최종적 투표로 우선순위 결정

○ 방안의 특징(주목할 점)

- (장점) 일반 시민의 삶에 영향을 주는 정책의 우선순위 결정을 통해 정책수립과 결정의 수용성과 정부 정책의 신뢰성 제고
- (단점) 대규모 참여로 인한 예산 부담과 대표성 문제가 발생할 가능성 높음, 정부 정책의 정당성 부여 수단으로 전략할 위험

○ 주요 활용처(조직/장소)

- 중앙 및 지방정부

3) 주요 사례

○ 제도화 사례

- 워싱턴 D.C 시민정상회의 (1999년-2005년/ 5회 개최)

○ 비제도화 사례

- “Listening to the City” 타운홀 미팅 (2002) / 9.11테러 이후 파괴된 뉴욕 그라운드제로 (LowerManhattan) 재건축
- Unified New Orleans Plan 타운홀 미팅 (2006) / 허리케인 카트리나의 재해 복구
- CaliforniaSpeaks 타운홀 미팅 (2007) / 캘리포니아 의료보험 개혁
- 대전광역시 도시철도 2호선 타운홀 미팅 (2014)
- 서울시 성북구 주민참여예산 선정을 위한 타운홀 미팅 (2017) 등

4) 적용

○ 우리나라에서의 함의

- 정부정책 결정과정에 시민들을 참여하게 하여 투명성과 숙의성을 강화하여 정책실현과정에서의 수용성을 높일 수 있는 사례
- 주민 삶을 실질적으로 개선시키는 정책의제를 주민들이 직접 결정하는 방식으로 정부의 신뢰성을 높일 수 있는 사례

○ 우리나라 적용시 검토사항

- 일반시민 외의 참여자 중 행정관료의 직접적 참여와 공동 의사결정은 타운홀미팅의 수용력과 집행력에 커다란 영향을 미침
- 타운홀미팅을 전담할 독립적인 실행기구가 반드시 구성되어 의제선정 및 참여자 구성 그리고 숙의절차 및 방식 등을 공정하게 진행되어야 함
- 인구통계학적 대표성보다는 ‘다양한 참여’와 ‘밑으로부터의 참여’를 조직하는 것이 관건임
- 일반시민 참여자의 사전 학습(주로 온라인 활용 등)이 선행되어야 함

5) 장점

- 정책수립 및 결정의 수용성과 신뢰성 제고에 기여함

- 일반 시민의 삶에 영향을 주는 정책우선순위를 주민이 직접 결정함으로써 정책의 수용성과 더불어 정부에 대한 신뢰도가 향상됨
- 결과 도출이 용이함
 - 의제에 대한 집중적인 숙의 이후 투표를 통한 집단적인 의사결정이 신속하게 이루어지기 때문에 결과 도출이 용이함
- 대규모의 시민참여가 가능함
 - ‘제한없는 참여’와 ‘밑으로 부터의 자발적 참여’를 통한 대규모 시민들이 참여가 가능하며, 대의민주주의의 한계를 보완할 수 있음

6) 단점

- 불충분한 숙의과정 우려됨
 - 타운홀미팅 방식은 하루동안 (5-6시간) 숙의가 진행되는 것이 일반적이기 때문에 숙의를 위한 충분한 시간 보장과 사전 정보제공이 전제되어야 함
- 대규모 참여자 모집
 - 대표성 강화를 위해 위로부터의 동원은 지양해야 하며, 이것은 대표성 시비를 넘어 타운홀미팅 자체에 대한 부정과 불신의 요인이 될 수 있음
- 예산 부담
 - 대규모 시민참여로 인한 예산 부담을 사전에 충분히 고려하여 타운홀미팅 방식을 선택해야 함

2. 시나리오워크숍

1) 정의

- 시나리오워크숍은 주로 지역차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전 전망과 실천 계획을 수립할 때 활용하는 것으로 미래예측이 불확실한 상황에서 각 이해관계 집단을 대표하는 상이한 역할 그룹의 사람들이 대화와 숙의를 통해 가능한 시나리오를 작성하는데, 역할 집단별 전망과 지역 전체 차원의 전망 등으로 시나리오를 세분화하고 세부적인 행동계획을 수립함으로써 지역발전 정책에 대한 사회적 합의를 도출하여 정책권고안을 제시하는 의사결정방식임
 - 시나리오워크숍의 핵심 요소는 참여자들이 의제와 자신들의 구체적인 관심영역에 관해 자신들의 비전을 개발하기 위한 대화(dialogue)임
 - 일반적으로 준비에서 마무리까지 3~4개월이 소요되며, 구체적인 시나리오 워크숍은 미리 제안된 시나리오에 대한 비판적 검토, 공동의 전망 수립, 행동계획 작성 순으로, 통상 1박 2일간 진행하며, 주제와 관련된 공무원, 기술전문가, 산업관계자, 일반주민의 4개 집단이 참여함
- 미래 지향적이고 참여적인 워크숍으로서 시나리오워크숍은 유사한 다양한 방식으로 추진되고 있음

2) 시나리오워크숍 특징과 기법

- 제안자
 - 덴마크 의회 직속의 특별위원회였던 덴마크 기술위원회(DBT: Danish Board on Technology)가 개발했으며, 구체적인 최초 개발자는 분명하게 특정되지 않음
 - DBT가 1991년~1993년 “도시 생태계에 대한 장애물들(Barriers to Urban Ecology)” 이라는 주제로 4개의 지방도시에서 서로 다른 주체들 간의 대화를 통해 비전을 구성해 나가는 시민참여방법으로 처음 시도함
 - 이후 다른 나라에서의 적용 가능성을 검토하기 위해 1993년 4개국 4개 도시들에서 ‘미래의 지속가능한 도시’를 주제로 개최하면서 확산됨

○ 주요 토픽(주제)

- 특정 도시 향후 20년의 포괄적 개발전략 혹은 중장기 발전계획 수립
- 지속가능발전 관련 기존 도시의 환경 친화적 변화를 위한 장기적 방안(에너지, 대기질, 수질, 폐기물 관리, 등)
- 국가 R&D 정책의 설정 방향, 미래 도시의 교통정책, IT 기술의 상호 발전방안
- 특정 재난(홍수, 지진 등) 발생에 대한 도시 및 지역의 대처방안 등

○ 기법 도입 사전적 조건

- 미래예측이 불확실한 상황에서 중장기적인 의사결정을 통해 정책의 방향성과 실행계획을 수립할 필요성이 있을 때
- 공동체의 미래 문제에 관한 인식 제고와 바람직한 요인에 관한 공통적인 결론을 도출할 필요성이 있을 때
- 갈등이 표출되지 않고 잠재적인 상태에 있을 때, 갈등예방적 차원에서 주로 활용될 수 있음
- 이해관계가 첨예하게 대립하는 갈등사안의 경우 적용이 곤란하거나 세심한 설계가 필요함

○ 참여자의 선정과 대표성

- 시나리오 워크숍을 위한 주요 참여자로 4개의 역할집단을 추천을 받아 선발하며, 각 집단별로 4~6인 정도가 적당함
- 4개의 역할집단은 지역주민 대표 및 시민사회 대표, 정치인 및 정책결정권자 대표, 경제계 대표, 주제에 대한 기술자 및 전문가 대표임

○ 참여자의 수와 이해관계자 집단별 구성 비율

- 다양한 이해관계의 균형을 맞추기 위해 역할 그룹을 동일하게 포함해야 함(이해관계자 집단의 대표성)
- 참여자의 수는 통상 25명~35명 정도이며, 최근에는 더 많은 숫자를 포함하기도 함

○ 숙의 시간

- 직접적인 시나리오워크숍 실행은 통상 1일에서 3일까지 다양함
- 실제로는 의제선정에서부터 사전 자료 및 기본 시나리오 배포를 통한 사전 학습 등이 필요함

○ 진행방식

- 전체세션과 집단(역할집단과 주제집단)세션의 혼합 방식으로 진행함
- 전체 세션(도입): 주제, 목표, 관련 자료, 기본 시나리오 제시
- 역할그룹 세션: 그룹별 전망을 담은 시나리오 작성
- 전체 세션: 전체 토론을 통한 공동의 전망 수립
- 주제그룹 세션: 전망을 현실화하기 위한 주제별 행동계획 수립
- 전체 세션: 전망 현실화를 위한 공동의 행동계획 수립 및 권고안 작성

○ 방안의 특징(주목할 점)

- 다양한 이해관계의 균형을 통한 의견의 수렴 및 통합
- (장점)일반시민들이 전문가로 참여하여 갈등예방에 효과적
- (단점)지역수준의 참가자로 한정되어 지역적 한계

○ 주요 활용처(조직/장소)

- 지방 및 중앙정부와 의회, EU
- 인구 10만 명 미만의 중소도시 등

3) 주요 사례

○ 제도화 사례(법적 제도화 기관인 DBT가 추진한 시나리오워크숍 사례)

- 도시 생태계에 대한 장애물들(Barriers to Urban Ecology) 시나리오워크숍(1991년~1993년)
- 미래의 도서관(the library of the future) 시나리오워크숍(1995년~1996년)
- 교육의 미래(the future of education) 시나리오워크숍(1995년~1996년)
- 기후변화적응 시나리오 워크숍(2009년)

○ 비제도화 사례

- 네덜란드의 Ede, 독일의 Corfu, 프랑스의 Mulhouse, 영국의 Preston의 미래의 지속가능한 도시생활(Sustainable Urban Living) 시나리오워크숍(1993년)

- 브리스톨(Bristol)의 미래의 도시생태에 관한 시나리오워크숍(1994)
- 유럽 10개국의 미래의 고령화 사회(Ageing Society of the Future) 대응 시나리오워크숍(2014)

4) 적용

○ 우리나라 활용 사례

- 국립서울병원 이전 및 재건축 갈등 공론화 시나리오워크숍(2005년)
- 대구광역시 시민참여형 지역에너지계획 수립(2015년)
- 전주 시민참여 에너지 시나리오워크숍(2015~2016)
- 2022학년도 대입제도 개편 공론화 시나리오워크숍(2018년)
- 광주광역시 제5차 광주 지역에너지계획 수립 시나리오워크숍(2019년),
- 전주시 옛 대한방직 부지 공론화 시나리오워크숍(2020년) 등

○ 우리나라에의 함의

- 각종 분야의 중장기 발전계획 수립과정에서 사전 시민의견수렴 절차로 활용 가능
- 숙의적 여론조사의 사전 의제설정 단계로 활용(hybrid)

○ 우리나라 적용시 검토사항

- 시나리오 및 실행계획 도출 과정에서 전문가주의의 극복, 특히 일반시민과 전문가들이 상이한 집단을 구성하여 논의를 시작하는 과정에서 시민집단의 전문성에 대한 문제제기 가능성 있음
- 집단 대표성을 역할집단 구성원의 수라는 형식적 대표성과 사안에 관한 관점의 균형이라는 내용적 대표성도 고려해야 함
- 이해관계가 대립하는 현안의 경우, 정책결정자 집단의 참여여부 및 참여 방식, 참여자 구성 등에 주의
- 시나리오워크숍 활용 방식(독립적 활용 혹은 혼합형 활용)에 따른 설계의 차별성
- 다양한 사전학습 못지않게 충분한 숙의를 통한 숙의의 질(Quality of Deliberation)에 대한 관심과 고려 필요

5) 장점

- 참가자의 역할별 그룹화 구성으로 지역 이해관계자들의 집단대표성 확보
- 이해관계자 직접 참여가 가능하여 합의이행에 대한 높은 담보력
- 중소도시 규모의 정책이나 이슈에 대한 합의도출 방법으로 적합하며, 소요기간이 짧고 운영위원회 및 역할그룹의 참가자 구성이 비교적 용이
- 일반시민의 역할을 중시함(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)

6) 단점

- 대규모 도시의 경우, 역할그룹 내 이견 등으로 인해 다수의 역할그룹이 존재하여 역할그룹별 시나리오 통합 곤란 등의 문제로 적용이 어려움
- 직접적인 이해당사자들이 함께 참여하므로 상대적으로 합의 도달이 곤란할 수 있어 비용 효율성이 낮음

3. 공론조사(숙의여론조사)

1) 정의

- 유권자들에게 공공 정책에 관한 정보를 제공하며 여러 관점의 사람들과 정보를 논의하고 그에 따른 결과를 측정 할 수 있는 기회를 제공하고, 동시에 요구 사항을 충족시키기 위해 심의투표로 출범됨(Fishkin, 1997)
- 공론조사(숙의여론조사)는 참여자들이 집중적인 공론화 과정에 참여하여 균형 잡힌 정보를 얻게 유도한 후, 참여자들의 의견을 측정함(Fishkin, 1991)
- 과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의 토론 참여자를 선정함. 이들에게 의제에 대한 숙의과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론 변화를 통해 공론을 확인하는 방법(지속가능발전위원회, 2005)

2) 공론조사(숙의여론조사)의 특징과 기법

○ 제안자

- 1988년 미국 스탠포드 대학 공론조사(숙의여론조사) 센터(Center for Deliberative Polling)의 James Fishkin이 개발
- ‘대중이 좋은 환경에서 정책을 살피면 어떻게 될까?’ 라는 아이디어에서 시작됨
- 일반적으로 사람들은 공공정책에 관심이 없으며, 첨예한 대립이 있는 사안의 경우 정치적 목적에 의해 정보나 여론이 조작되는 경우가 빈번히 발생함. 대중이 균형잡힌 정보를 검토·학습하고 여러 관점에서 논의를 한 후 이해관계에 치우치지 않은 의사결정을 할 수 있는 기회를 제공하고자 함

○ 주요 토픽(주제)

- 특정 정책 영역에 국한되지 않고 폭넓게 적용 가능
- 특히 대안이 다수 존재하며 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책 이슈에 적합함

○ 기법 도입의 사전적 조건

- 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안, 갈등이 있는 사안과 없는 사안, 정책계획 단계 및 정책결정 단계에서 모두 활용 가능하여 범용성이 높음
- 정책의 전문성과 민감성이 낮은 경우 보다 용이하나, 복잡한 사안도 가능
- 합의안은 권고 형태로 전달되며, 정부정책에 반영되는 경우가 많음

○ 참여자의 선정과 대표성

- 과학적 확률표집을 통해 대표성있는 시민 선발 후 1차 설문조사 실시
- 1차 설문조사에서 나타난 일반 국민의 사안에 대한 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여 대표성을 갖는 토론 참여자 표본 추출

○ 참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율

- 모집단을 대표할만한 상당한 규모의 시민 참여 가능. 대표성, 합리성 및 비용을 고려해 500여명 전후로 구성되는 경우가 많음
- 이해관계자, 시민단체 및 전문가 보다는 일반 시민의 구성비율이 높은 편임

○ 숙의 시간

- 토론 참가자 선정 후 사전에 자료집 전달 및 주제에 대한 온·오프라인 학습과 숙의과정 거침
- 2주 ~ 3개월

○ 진행 방식

- 1차 설문조사: 안전에 대한 초기 의견 확인
- 토론 참가자 선정 및 학습: 찬성·반대, 지역, 성별, 연령 등의 여러 요인을 고려해 대표성 있는 참여자 선정 후 숙의자료집, 교육과정 제공
- 숙의 토의: 참여자들을 나누어 분임토의, 전문가 질의응답 등을 진행
- 2차 설문조사: 숙의 과정 이후 최종 의견 확인
- 결과분석 및 보도(공개): 공론조사(숙의여론조사)를 통해 도출된 결과의 즉각적이고 투명한 공개

○ 방안의 특징(주목할 점)

- (장점) 대표성과 숙의성이 높고, 조사결과가 명확하여 정책결정을 위한 공론 형성 용이함. 타 방법에 비해 대표성 문제가 낮음. 갈등의 최소화 및 국민 수용성 제고
- (단점) 설문문항을 전문가가 작성함으로써 논의의 틀을 구조화하고 토론의 자율성 제한할 우려 존재

○ 주요 활용처(조직/장소)

- 중앙 및 지방정부

3) 주요 사례

○ 제도화 사례

- 몽골 헌법 개헌 공론조사(숙의여론조사)(2017): 몽골 공론조사(숙의여론조사)법 2017 제정

○ 비제도화 사례

- 국내외에서 빈번히 활용되고 있음
- 해외 주요 사례: 미국 텍사스 신재생 에너지 관련 공론조사(숙의여론조사)(1996), EU ‘내일의 유럽’ 공론조사(숙의여론조사)(2007), 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사)(2012) 등
- 국내 주요 사례: 8·31 부동산 정책 수립 공론조사(숙의여론조사)(2005), 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)(2017), 사용후핵연료 공론조사(숙의여론조사)(2020) 등

4) 적용

○ 우리나라에서의 함의

- 사회적 난제 해결에 국민적 합의를 통해 정책결정을 함

- 정책결정에 대한 반발이 예상되는 상황에서 공론조사(숙의여론조사)를 통한 절차적 정당성을 확보하여 수용성을 제고함. 국민의 이해와 관심수준을 향상시킴

○ 우리나라 적용 시 검토사항

- 우리나라에서 가장 활발히 활용되는 공론화 방법임. 상황 및 주제에 따른 변형이 가능함에도 불구하고 형식성에 대한 논란이 있을 수 있음 (예, 국내외에서 진행된 공론조사(숙의여론조사)와의 형식적 차이점 등)
- 다른 공론화 방법에 비해 대표성 확보가 잘 이루어지는 방법임에도 불구하고, 대표성 논란이 반복적으로 제기됨(예, 이해관계자 참여, 갈등당사자 참여 등)

5) 장점

○ 높은 숙의성

- 공론조사(숙의여론조사)는 정책 이슈에 대한 충분한 정보제공과 심도 있는 토론을 함. 숙의과정을 통해 개인의 의견 선호가 변화할 수 있으며 보다 합리적인 결과가 도출될 수 있음
- 정당과 정치인의 경우 사회적 토론에서 이기는 것보다 다음 선거의 승리에 더 관심이 있음. 따라서 충분한 정보를 통한 정책결정이 어려움. 그러나 다음 선거와 같은 이해관계가 없는 대중은 보다 쉽게 숙의과정을 통해 의사결정을 할 수 있음

○ 높은 조사결과 활용 가능성

- 조사결과가 명확하여 정책결정을 위한 공론 형성이 용이함
- 다수 의견과 소수의견의 분포 파악 용이함
- 참여한 갈등이 있는 사안에 대해 숙의과정을 거쳐 국민이 결정하므로 정책 결정의 부담이 감소함

○ 대표성 확보

- 공론조사(숙의여론조사)는 표집 범위를 크고 무작위로 선택하기 때문에 대표성 문제가 낮음
- 대표성, 합리성, 비용 등을 고려해 500명 전후로 시행되고 있으나, 필요 시 모집단을

대표할만한 더 큰 규모의 시민참여 가능함

○ 시민의식과 국민 수용성 제고

- 일반적으로 사람들은 공공정책에 큰 관심이 없음. 이로 인해 충분한 지식이나 정보가 없어 분명한 의견을 형성하지 못하거나, 언론보도 등의 단편적인 정보원에 의해 깊이 생각하지 않은 채 의견을 형성하기 쉬움. 또한 참여한 이해관계가 있는 사안의 경우 이해관계자들의 여론조작 및 정보왜곡에 휘둘리기 쉬움. 공론조사(숙의여론조사)는 양질의 균형 잡힌 정보 제공과 숙의과정을 통해 이를 보완하고 시민의식을 제고함
- 갈등이 있는 사안 또는 갈등이 예상되는 사안에 대한 숙의를 통해 사안에 대한 이해가 높아지고 갈등을 최소화함
- 국민참여를 통한 의사결정으로 국민의 수용성이 제고됨

6) 단점

○ 편향성 논란

- 제공되는 자료집에 찬반 또는 여러 이해관계자의 입장이 균형있게 담겨야 함
- 특정 입장이 강조되거나 누락되는 경우, 실행주체가 원하는 답을 상정한 채로 국민을 거수기로 활용한다는 비판이 제기됨
- 설문 문항을 전문가가 작성함으로써 논의의 틀을 구조화하고 토론(인식)의 자율성을 제한할 우려가 있음

4. 시민배심원제

1) 정의

- 특정 지역(국가)에서 인구통계학적 대표성을 갖도록 무작위 추출된 소규모 집단이 공공기관으로부터 의뢰 받은 사회적 논란이 되는 특정 정책 쟁점에 대해 사실과 증거에 입각한 숙의를 통해 공동으로 집단적 평결이나 권고안을 생산하는 것으로 정의할 수 있음
- 다양한 정의
 - 광의로 정의하면, 숙의적 의사결정의 한 모델로서 정책과정에 무작위 추출된 일단의 일반시민을 참여시켜 숙의를 통해 합의적 결정을 이끌어 내는 것
 - 선발된 일반시민이 정부의 의사결정과정에 참여하여 결정에 영향을 줄 수 있는 혁신적 수단(newDemocracy Foundation: newdemocracy.com.au)
 - 숙의적 미니퍼블릭(mini-public)의 한 형태로, 무작위 선발된 소규모 시민집단이 부여받은 정책쟁점을 숙의하여 의뢰 기관에 권고안을 제출하는 것. 배심원단은 구체적인 질문에 답변을 하여, 권고사항을 상세히 열거한 보고서를 제출하는 것(Participedia: participedia.net)

2) 시민배심원제 특징과 기법

- 제안자
 - 1971년 Ned Crosby가 고안
 - 1974년 비영리 조직 설립: Jefferson Center
 - 1974년 최초로 National Health Care Plan Citizens Jury가 제퍼슨 센터 자체의 기획으로 개최
 - 공공 정책의 문제점을 논의하거나 후보자를 평가하기 위해 일반시민의 합리적 판단과 공감을 증진시킬 수 있는 양질의 절차와 모델로 정식화
- 주요 토픽(주제)
 - 사회적 합의가 필요한 환경, 사회, 경제, 제도적 쟁점 등

○ 기법 도입 사전적 조건

- 정책 입안이나 구상 시 일반시민의 의견 수렴하여 반영. 일정정도 정책 틀이 만들어지고 갈등이 발생하는 쟁점이 예상될 때 - 정책개발, 개발계획 수립 및 변경, 투자 우선순위 결정, 정책평가 및 보완
- 쟁점별 합의안은 권고안(recommendations) 형태로 제출/ 권고안은 공론화 계획단계에서 그 영향력의 수준이 사전에 결정됨. 그래서 대부분 권고안은 의뢰 기관이 수용하고 있음

○ 참여자의 선정과 대표성

- 무작위 층화표집 통해 선발
- 지역별, 성별, 연령별, 인종별 인구통계학적 변수 사용하여 선발
- 시민배심원단은 사회의 축소판(microcosm)으로 높은 대표성 지님

○ 숙의 시간

- 4~5일 연속해서 청문회와 숙의를 기본으로 함
- 시민참여의 현실성 고려하여 주말 2일 4~5주 연속 토론
- 지역발전계획 수립 시민배심원제 운영 시 1년 정도 운영기간 가질 수 있음

○ 진행방식

- 확정된 프로그램에 따라 진행: 청문회 - 숙의 - 권고안 작성

○ 권고안의 특징

- (장점) 충분한 정보제공과 학습을 통한 집단적 의사결정 결과물: 증거와 사실에 기초한 학습(자체 학습, 청문회와 토론)을 통한 일반시민의 공동의 의견이나 입장(common ground) 형성
- (단점) 합의나 공동의견 형성하지 못한 권고안이거나 의뢰기관이 받아들이기 어려운 권고안(예: 법적 요건 불충족하거나 의뢰기관의 권한을 넘어선 권고안) 일 경우 권고안의 영향력 약화

○ 주요 활용처

- 미국 환경청
- 미국 오리건 주 시민검토단(Citizens Initiative Review)

- 사회적 합의가 필수적인 정책과 사업

3) 주요 사례

○ 제도화 사례

- 미국 오리건주 시민검토단
- 서울특별시 민원배심제 운영 규정(2019년)
- 수원시 시민법정 운영 조례(2011)

○ 비제도화 사례

- St.Paul Mayoral Election Citizens Jury(1989), sponsored by The League of Women Voters of both St.Paul and Minnesota(여성유권자연맹)

4) 적용

○ 우리나라 활용사례

- 수원시 층간소음 분쟁 해결을 위한 시민배심법정(2013)

○ 우리나라에의 합의

- 이해당사자집단들 사이의 조정과 합의를 통한 해결이 어려운 정책이나 사업
- 사회 전체의 공동의견(common ground) 형성을 통해 추진할 정책과 사업
- 일반 시민의 계발된(informed) 의견이 요구되는 정책과 사업

○ 우리나라 적용시 검토사항

- 권고안은 특별한 하자(법이나 권한을 넘어선 권고안)가 없는 경우 의뢰기관이 수용해야 함으로 시민배심원제 실행 시 면밀한 검토 필요
- 이해당사자집단이 의사결정에서 배제되어 있어 사전에 시민배심원제, 의제, 합의의 정의 등에 대한 동의가 필수적임
- 기관 주도 보다는 독립적 실행위원회가 구성되어 시민배심원제 추진하는 것이 바람직 함. 정부기관이 주도할 경우 이해당사자집단으로부터 편파성 시비나 시민배심원단으로부터 정부정책을 관철하려한다는 오해를 불러일으킬 수 있음

- 복잡하고 어려운 기술적 윤리적 쟁점의 경우 충분한 숙의가 진행될 수 있도록 학습(숙의)기간을 확대해야 함

5) 장점

- 일반시민의 대표자, 전문가, 정책결정자로 참여하여 갈등예방 및 정책 수용성 제고에 효과적임

6) 단점

- 20명 전후의 소규모 배심단은 지역수준의 참가자로 한정되어 지역적 한계
 - 모집단의 규모가 크면 대표성의 한계 노출

5. 플래닝셀

1) 정의

- 플래닝셀(Planning Cell)은 독일 부퍼탈 대학교(Bergischen Universität Wuppertal)의 사회학 교수인 피터 디넬(Peter C. Dienel)이 개발한 숙의민주주의 실천방법론임
- 플래닝셀은 무작위 추출된 20~30명 정도의 시민들이 주어진 계획이나 정책 문제들에 대해 숙의 과정을 통해 시민보고서를 작성하는 새로운 시민참여의 방법론임

2) 플래닝셀 기법의 특징

- 제안자
 - 독일 부퍼탈 대학교(Bergischen Universität Wuppertal)의 사회학 교수인 피터 디넬(Peter C. Dienel)이 개발한 숙의민주주의 실천방법론, 플래닝셀은 소수 단위(작은 단위를 세포)로 토론이 실시되며 원어로 ‘Planungszelle(플래닝셀)’ 영어로는 ‘Planning Cell’ 이라 함
 - 1978년에 디넬교수는 ‘Die Planungszelle’ 을 출간하면서 오랜 구상과 반복적이고 제도적 실험 끝에, 시민참여의 새로운 방법론으로 플래닝셀을 체계적으로 제시됨
- 주요 토픽
 - 플래닝셀은 주민참여를 일상화하여 정치시스템 전체의 혁신을 모색하는 구체적인 방법론으로 1990년대부터 관심을 가지게 되었음
 - 쟁점의 결과를 판단하는 플래닝셀도 실시할 수 있지만, 기본적으로 미리 선정된 과제를 검토하는 주민참가의 방법으로서 플래닝셀이 활용됨
 - 90년대 이후 도시계획, 교통과 에너지, 환경정책, 노동정책, 외국인 정책, 행정조직, 소비자보호, 과학기술의 영향 등 수많은 쟁점에서 숙의적 방식으로 시민의견을 집약하고 반영하는 도구로, 특히 지자체 수준에서 활용되어 왔음

- 구체적으로는 새로운 지역의 에너지 공급, 도시개발, 캠퍼스 관리, 상업지역 지정, 대학 재건에 대한 학생보고서, 매력적인 지역 대중교통, 곡물시장의 설계, 예술지역의 설계 등으로 활용되었음

○ 기법 도입의 사전적 조건

- 사전적 숙의를 기반으로 하는 행정계획의 작성에 주로 활용함
- 지금까지의 사례들을 검토해 보면, 플래닝셀은 정책형성의 초기에 심층적인 숙의를 진행하며 행정에 구체적으로 반영을 시키거나 혹은 반영하지 못할 때 이에 대한 이유를 구체적으로 설명해야 함

○ 참여자의 선정과 수 대표성

- 모집단의 주민등록지를 대상으로 한 무작위 추출에 따라 참여자가 선정됨
- 행정의 협력을 얻어 무작위로 선정됨

○ 참여자의 수 및 이해관계집단별 구성 비율

- 플래닝셀은 한 셀당 25명을 기준으로 하며 표준적으로는 4셀이 참여하고 있으며, 한 셀에서는 5명씩 소규모 그룹으로 구성되어 셀당 5그룹이 토론을 전개함. 표준적으로 총 100명(5*5*4)이 참여하고 있음
- 참여자는 무작위로 선정되므로 주어진 과제에 대해 이해도가 높지 않거나 지식을 구비하지 않는 일반인일 가능성이 높음
- 이해관계자들의 경우, 주민들의 숙의과정에서 쟁점에 대한 이해도를 높이도록 이해관계자의 입장을 제시하도록 하고 있음

○ 숙의 시간

- 표준적으로 4일 동안 세션 당 90분으로 총 16세션이 실시됨
- 하지만 일본의 경우처럼, 상황적 판단에 따라 그 기간을 축소하거나 세션을 줄이는 경우도 있음

○ 진행방식

- 별도의 사회자가 없이 5명의 참가자가 스스로 진행하는 역할을 정하여 논의하게 됨
- 주제별로 참가자의 구성을 변경시킴으로써 참가자 상호간의 관계가 고정화되는 것을

방지하고자 함

○ 방안의 특징(주목할 점)

- (장점) 5명을 기준으로 하는 소수의 집중적인 토론, 지속적으로 변경되는 참가자들의 다양한 토론, 실행결과물로서의 시민보고서의 제출 및 이에 기반한 행정의 책임
- (단점) 표준 모델로서 4일이라는 공론화 시간의 확보 어려움, 소수자들에 의한 진행의 어려움 가능성, 쟁점의 세분화 및 구체화가 이루어지지 않으면 실질적 토론이 진행되지 않을 가능성

3) 주요 사례

○ 제도화 사례

- 독일의 조례
- 일본의 조례

○ 비제도화 사례

- 뮌헨 예술지역 플래닝셀

4) 적용

○ 우리나라의 활용사례

- 우리나라에서는 아직 거의 활용된 사례가 없으며 관련 내용도 알려지지 않았음

○ 우리나라에의 함의

- 소규모 그룹을 통한 숙의의 심화, 참여자의 변경을 통해 토론 편향성의 완화로 공론화 과정을 더욱 공정화할 수 있음
- 플래닝셀의 과정을 시민보고서로 제출하는 과정인 시민 공론의 장, 시민의 의견을 행정에 어떻게 반영하는가인 정책결정의 장을 상호 연계하는 과정을 구축

○ 우리나라 적용 시 검토사항

- 다른 공론화 과정보다 장시간이 걸리므로 주민참여 수준을 확보할 수 있는가라는 점
- 플래닝셀이 주로 적용되는 초기 정책형성과정의 이슈와는 달리, 우리나라에서는 최종적 판단이유로 활용되고 있다는 차이점

5) 장점

- 5명을 기준으로 하는 소수의 집중적인 토론
- 지속적으로 변경되는 참가자들의 다양한 토론
- 실행결과물로서의 시민보고서의 제출 및 이에 기반한 행정의 책임

6) 단점

- 표준 모델로서 4일이라는 공론화 시간의 확보 어려움
- 소수자들에 의한 진행의 어려움 가능성
- 쟁점의 세분화 및 구체화가 이루어지지 않으면 실질적 토론이 진행되지 않을 가능성

6. 합의회의

1) 정의

- 합의회의는 “선별된 일단의 보통 시민들이(통상 15명 내외) 정치적으로나 사회적으로 논쟁거리이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부 의견을 수렴해 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 시민 포럼의 한 형태” (Joss & Durant 1995)

2) 합의회의 기법의 특징

- 제안자
 - 1977년 미국 국립보건원(National Institutes of Health)이 전문가 주도 모델로 유방암 검진에 관한 합의회의를 개최하며 시작
 - 1987년, 덴마크 기술위원회(Danish Borad of Technology)가 “산업과 농업에 유전 공학 적용“을 주제로 시민 패널이 주도하는 최초의 합의회의를 개최하며 시민참여 기반의 현 모델로 정식화
 - 이후 덴마크 기술위원회는 합의회의의 다양한 형태와 방법을 지속해서 개량해 세계 최고의 노하우 보유
- 주요 토픽(주제)
 - 나노기술, 유전자변형식품, 인간 게놈 복제 등 현대 과학기술의 윤리성과 사회적 수용성에 대한 민주적 통제가 주요 대상
 - 그러나 합의회의의 범용성이 높아 거의 낙태, 에너지 전환, 기후변화 정책 등 모든 주제를 대상으로 확장 가능
 - 현대 공론화 기법 대부분은 합의회의의 토론 방식을 차용
- 기법 도입 사전적 조건

- 새로운 과학기술 개발 직후 상용화 전 단계에서 실시하는 게 상례이나
 - 낙태 등 국가적 수준에서 제기된 사회적 의제에 관해서는 정책 도입(결정)전·후를 막론하고 필요성이 인정될 때 언제든지 실시 가능
 - 합의안은 정책형성 및 결정의 참고자료로 활용할 뿐 구속력은 없음
- 참여자의 선정과 대표성
- 지원자 중 성별, 연령 등 인구구성 비율에 따라 참여자를 선정
 - 대표성을 고려하지만 엄격한 인구통계학적 표본 추출보다 자원자 중에서 덴마크 사회의 인구통계학적 특성을 고려해 참여자를 선정하는, 느슨한 대표성 확보에 만족
- 참여자의 수와 이해관계자 집단별 구성 비율
- 10-20여 명의 소수 인원이 원칙이나 최근에는 100여명 이상으로도 진행
 - 이해관계자보다는 건전한 상식을 가진 일반 시민 가운데 표집
 - 일반 시민의 공적 이성(public reason)에 기초하는 합리적 판단을 중시
- 숙의 시간
- 예비모임, 학습, 숙의 토론으로 이어지는 총 3개월 기간 중 2박 3일 동안은 합숙을 통해 집중적인 숙의 토론을 진행하는 것이 원칙
 - 숙의는 2박 3일의 합숙 기간에 한정되는 것이 아니라 참여자로 선정된 시점부터 시작해 예비모임을 통해 본격화되고 정보제공과 전문가 자문 등으로 구성되는 학습을 거쳐 합숙으로 심화
- 진행방식
- 일반 시민이 주도하는 원탁회의
 - 선행 학습과 전문가 자문, 관련 정보가 상시 제공되나 전문가 주도가 아니라 일반 시민 주도로 진행되는 것이 특징
 - 필요한 정보, 전문가 자문 등을 주최 측이 제공하는 것이 아니라 그때그때 참여자들이 요청하고 그 요청에 따라 주최 측이 제공하는 형태
- 방안의 특징(주목할 점)
- (장점) 이해관계자 집단이 아니라 일반 시민의 건전한 상식에 기초, 공론을 형성함으로써 정부 정책의 합리성과 사회적 수용성 제고

- (단점) 소수의 합의에 기초함에 따라 대표성 시비가 상존하고 정책 반영이 불확실함에 따라 시민참여와 몰입도가 높지 않음
- 주요 활용처(조직/장소)
 - 덴마크 기술위원회, 덴마크 의회와 정부

3) 주요 사례

- 제도화 사례
 - 덴마크 유전자 조작 식품(1998)
 - 덴마크 생명복제기술(1999)
 - 덴마크, 프랑스, UN 기후와 에너지에 관한 세계시민회의(2015) 등 150여 건
- 비제도화 사례
 - 프랑스 유전자 조작 식품에 관한 시민 합의회의(1997)
 - 한국 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의(1998)
 - 한국 생명복제기술에 관한 합의회의(1999)
 - 한국 원자력 중심 전력정책(2004) 등 부지기수

4) 적용

- 우리나라에의 함의
 - 과학기술의 사회적 평가와 같이 소수 기술관료와 전문가 중심의 의사결정이 당연시되는 복잡한 분야에서도 시민 참여의 가능성과 필요성을 보여주는 사례
 - 일반 시민의 건강한 상식은 전문가들의 기술편향적 관심과 사고 보다 사회적 수용성이 높아 사회적으로 정당성을 획득한 의견(공론) 형성에 유리함을 보여주는 사례
- 우리나라 적용시 검토사항

- 능력주의를 중시하며(meritocracy) 기술관료주의에 젖어있는 한국의 과학기술 문화와 정책 결정 과정에서 일반 시민에 의한 정책의제 검토를 불신하는 전문가주의의 극복이 과제
- 한국처럼 엘리트주의가 강한 프랑스에서도 1997년 합의회의를 둘러싸고 엘리트-대중 간 격렬한 논쟁을 야기
- 한국의 신고리 원전 공론화 당시에도 원자력 발전처럼 어려운 문제를 일반 시민들의 토론을 통해 결정하는 것이 난망하다는 엘리트주의적 의견이 팽배
- 대표성에 민감한 한국의 정치 토양에서 소수(20명 내외) 일반시민의 합의가 사회적으로 수용될 수 있을지는 의문
- 참여자 수를 대폭 늘리고 참여자 선정의 인구통계학적 대표성에 각별한 유의가 필요

5) 장점

- 일반 시민의 건전한 상식에 기초, 사회적 수용성 정도를 가늠하는 수단으로 활용함에 따라 정부 정책의 합리성 제고

6) 단점

- 소수의 합의에 기초함에 따라 대표성 시비가 상존, 정책 반영이 불확실함에 따라 시민 참여 및 몰입도 저하

7. 정리

[표 3-1-1] 타운홀미팅 요약

	기준	타운홀 미팅
공론화 기법	정의	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 식민지 시대부터 미국 뉴잉글랜드 지방에서 실시되고 있는 타운홀 미팅(Town Meeting)은 시민의 자발적 참여를 기반으로 한 정치사회적 결사체(남궁근, 2004) • 본래 타운홀미팅(town hall meeting)은 주민들의 직접적인 토론과 숙의의 과정을 거쳐 핵심 의제에 대해 스스로 결정하도록 하는 방법으로 미국 식민지시대에 마을공동체가 마을의 큰 홀에서 모여 토론을 통해 마을의 규범을 결정한 데서 그 기원을 두고 있다(김학린, 2015) • 거대 사회가 된 오늘날 타운미팅은 직접 민주주의 방식의 의결기구보다는 조직과 지지체에서 공동체 문제의 해결과 조직 혁신을 위한 토의 기구로 활용(권숙도, 2016; 이희균, 2004) • 타운미팅은 공론조사(숙의여론조사), 합의회의, 시민배심원제, 공공토론, 숙의 거버넌스 등과 함께 숙의의 대표적 형식(권숙도, 2016) • 이른바 마을회의, 다시 말해 주민총회를 열어 의사결정을 하면 수준 높은 마을을 위한 ‘주민의 자발적 참여민주주의’가 이뤄진다고 볼 수 있다. 불평불만이 있으면 회의에 참석해서 이야기하라는 대원칙이 서 있는 것이 미국의 ‘타운미팅(Town Meeting)(김상욱, 2015)
	제안자	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 식민지 시대 미국 뉴잉글랜드 지방에서 마을의 큰 홀에서 모여 토론을 통해 마을의 규범을 결정한데서 기원을 두고 있으며, 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 미국 NGO 단체인 아메리카스픽스가 전자통신 기술을 접목하여 대규모 ‘21세기 타운미팅’을 실시하여 시민참여의 집단토론의 모델을 정립함.
	주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부정책 특히 복지, 아동청소년, 안전 등의 우선순위결정 및 예산배분(주민참여 예산제 등)결정에 대한 의제에 적합
	기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책결정 이전 단계에서 실시하는 것이 바람직하나, 정부 정책결정 이후 사회적 수용성 차원에서 실시할 수 있음 • 토론 결과는 대부분 권고형태로 전달되나, 사회적 영향력이 강하여, 정부정책에 반영되는 경우가 많음
	참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없는 대규모의 시민참여를 보장하는 것이 원칙 • 공간적 제약에 따른 대표성을 강화하기 위해 인구통계학적 방법에 의존하기도 하지만, 중요한 것은 밑으로 부터의 자발적 참여를 조직하는 것이 필요

	<p>참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모(워싱턴 D.C 시민정상회의는 회차 당2000-3000명)의 참여를 전제로 한 공론화 기법 • 이해관계자 및 시민단체, 전문가 비율보다는 일반시민의 구성비율이 높아야 함(50%이상)
	<p>속의 시간</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 하루 동안 집중적인 토론 및 결과도출로 진행되는 것이 원칙(5-6시간) • 충분한 사전 준비기간이 필요(의제,참여자,사전학습 등 / 3개월)
	<p>진행방식</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 원탁회의 (10-12명 / 퍼실리테이터) • 충분한 정보 제공 및 속의토론 진행 • 1차 토론결과 확인 후 2차 의제 토론하고 최종적 투표로 우선순위 결정
	<p>방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 일반 시민의 삶에 영향을 주는 정책의 우선순위 결정을 통해 정책수립과 결정의 수용성과 정부 정책의 신뢰성 제고 • (단점) 대규모 참여로 인한 예산 부담과 대표성 문제가 발생할 가능성 높음, 정부 정책 의 정당성 부여 수단으로 전략할 위험
	<p>주요 활용처(조직/장소)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 및 지방정부 • 공공기관 등
주요 사례	<p>제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 워싱턴 D.C 시민정상회의 • (1999년-2005년/ 5회 개최)
	<p>비제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Listening to the City” 타운홀 미팅(2002) 9.11테러 이후 파괴된 뉴욕 그라운드제로 (LowerManhattan) 재건축 • UnifiedNew Orleans Plan 타운홀 미팅(2006) 허리케인 카트리나의 재해 복구 • CaliforniaSpeaks 타운홀 미팅 (2007) 캘리포니아 의료보험 개혁
적용	<p>우리나라 활용사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대전광역시 도시철도 2호선 타운홀 미팅 (2014) • 서울시 성북구 주민참여예산 선정을 위한 타운홀 미팅 (2017) • 충남 논산시 1차 청소년, 2차 여성 주제 타운홀 미팅 (2016)
	<p>우리나라에의 함의</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 정부정책 결정과정에 시민들을 참여하게 하여 투명성과 속의성을 강화하여 정책실현과정에서의 수용성을 높일 수 있는 사례 • 주민 삶을 실질적으로 개선시키는 정책의제를 주민들이 직접 결정하는 방식으로 정부의 신뢰성을 높일 수 있는 사례
	<p>우리나라 적용시 검토사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 일반시민 외의 참여자 중 행정관료의 직접적 참여와 공동 의사결정은 타운홀미팅의 수용력과 집행력에 커다란 영향을 미침 • 타운홀미팅을 전담할 독립적인 실행기구가 반드시 구성되어 의제선정

	<p>및 참여자 구성 그리고 숙의절차 및 방식 등을 공정하게 진행되어야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> 인구통계학적 대표성 보다는 ‘다양한 참여’와 ‘밑으로부터의 참여’를 조직하는 것이 관건임 일반시민 참여자의 사전 학습(주로 온라인 활용 등)이 선행되어야 함
--	--

[표 3-1-2] 시나리오워크숍 요약

	기준	시나리오워크숍
공론화 기법	정의	<ul style="list-style-type: none"> 시나리오워크숍은 주로 지역차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전 전망과 실천계획을 수립할 때 활용하는 것으로 미래예측이 불확실한 상황에서 각 이해관계 집단을 대표하는 상이한 역할 그룹의 사람들이 대화와 숙의를 통해 가능한 시나리오를 작성하는데, 역할 집단별 전망과 지역 전체 차원의 전망 등으로 시나리오를 세분화하고 세부적인 행동계획을 수립함으로써 지역발전 정책에 대한 사회적 합의를 도출하여 정책권고안을 제시하는 의사결정방식임 시나리오워크숍의 핵심 요소는 참여자들이 의제와 자신들의 구체적인 관심영역에 관해 자신들의 비전을 개발하기 위한 대화(dialogue)임 일반적으로 준비에서 마무리까지 3~4개월이 소요되며, 구체적인 시나리오 워크숍은 미리 제안된 시나리오에 대한 비판적 검토, 공동의 전망 수립, 행동계획 작성 순으로, 통상 1박 2일간 진행하며, 주제와 관련된 공무원, 기술전문가, 산업관계자, 일반주민의 4개 집단이 참여함 미래 지향적이고 참여적인 워크숍으로서 시나리오워크숍은 유사한 다양한 방식으로 추진되고 있음
	제안자	<ul style="list-style-type: none"> DBT(덴마크기술위원회) 최초 개발자가 분명하게 특정되지 않음
	주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 분야의 중장기 발전계획 수립 지속가능발전을 위한 환경 친화적 도시변화(에너지, 대기질, 수질, 폐기물 관리, 등) 국가 R&D 정책 설정 방향, 미래 도시의 교통정책 재난(홍수, 지진 등) 발생에 대한 도시 및 지역의 대처방안 등
	기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> 미래예측이 불확실한 상황 공동체의 미래 문제에 관한 인식 제고와 바람직한 요인에 관한 공통적인 결론을 도출할 필요성이 있을 때 갈등이 표출되지 않고 잠재적인 상태에 있을 때 이해관계가 첨예하게 대립하는 갈등사안의 경우 적용이 곤란하거나 세심한 설계가 필요함
	참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> 유형별 이해관계자 집단(통상 4개의 집단)별 4~6명 공무원, 기술전문가, 산업관계자, 일반주민 집단

	<p>참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율</p> <p>숙의 시간</p> <p>진행방식</p> <p>방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)</p> <p>주요 활용처(조직/장소)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 집단의 대표성 및 균형 모색 25~35명 내외 1일에서 3일까지 다양함 전체세션과 집단(역할집단과 주제집단)세션의 혼합 방식 전체세션-역할집단 세션-전체세션-주제집단 세션-전체세션 다양한 이해관계의 균형을 통한 의견의 수렴 및 통합 (장점) 일반시민들이 전문가로 참여하여 갈등예방에 효과적 (단점) 지역수준의 참가자로 한정되어 지역적 한계 지방 및 중앙정부와 의회, EU 인구 10만 명 미만의 중소도시 등
주요 사례	<p>제도화 사례 (법제도명)</p>	<p>(법적 제도화 기관인 DBT가 추진한 사례)</p> <ul style="list-style-type: none"> 도시 생태계에 대한 장애물 시나리오워크숍(1991년~1993년) 미래의 도서관 시나리오워크숍(1995년~1996년) 교육의 미래 시나리오워크숍(1995년~1996년) 기후변화적응 시나리오 워크숍(2009년)
	<p>비제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 네덜란드 Ede, 독일 Corfu, 프랑스 Mulhouse, 영국 Preston의 미래의 지속가능한 도시생활 시나리오워크숍(1993년) 브리스톨(Bristol)의 미래의 도시생태 시나리오워크숍(1994) 유럽 10개국의 고령화 사회 대응 시나리오워크숍(2014)
적용	<p>우리나라 활용사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2022학년도 대입제도개편 공론화 시나리오워크숍(2018) 제5차 광주지역에너지계획 수립 시나리오워크숍(2019) 전주시 옛 대한방직부지 공론화 시나리오워크숍(2020)
	<p>우리나라에의 함의</p>	<ul style="list-style-type: none"> 각종 분야의 중장기 발전계획 수립과정에서 사전 시민의견수렴 절차로 활용 가능 숙의적 여론조사의 사전 의제설정 단계로 활용(hybrid)
	<p>우리나라 적용시 검토사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> 시나리오 및 실행계획 도출 과정에서 전문가주의의 극복 역할 집단의 형식적 대표성과 내용적 대표성 확보 고려 이해관계가 대립하는 현안에서 정책결정자 집단의 참여여부 및 참여 방식과 참여자 구성 등에 주의 시나리오워크숍 활용 방식(독립적 활용 혹은 혼합형 활용)에 따른 설계의 차별성 다양한 사전학습 못지않게 충분한 숙의를 통한 숙의의 질(Quality of Deliberation)에 대한 관심과 고려 필요

[표 3-1-3] 공론조사(숙의여론조사) 요약

	기준	공론조사(숙의여론조사)
공론화 기	정의	<ul style="list-style-type: none"> 유권자들에게 공공 정책에 관한 정보를 제공하며 여러 관점의 사람들과 정보를 논의하고 그에 따른 결과를 측정 할 수 있는 기회를 제공하고, 동시에 요구 사항을 충족시키기 위해 심의투표로 출범됨(Fishkin, 1997)

법		<ul style="list-style-type: none"> 공론조사(숙의여론조사)는 참여자들이 집중적인 공론화 과정에 참여하여 균형 잡힌 정보를 얻게 유도한 후, 참여자들의 의견을 측정함(Fishkin, 1991) 과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의토론 참여자를 선정함. 이들에게 의제에 대한 숙의과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론 변화를 통해 공론을 확인하는 방법(지속가능발전위원회, 2005)
	제안자	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 미국 스탠포드 대학 공론조사(숙의여론조사) 센터(Center for Deliberative Polling)의 James Fishkin이 개발 '대중이 좋은 환경에서 정책을 살피면 어떻게 될까?'라는 아이디어에서 시작됨
	주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 공공정책 논의 가능 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안 모두 적용 가능 특히 대안이 다수 존재하며 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책 이슈가 더 적합
	기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> 정책계획 단계와 정책결정 단계 모두 활용 가능 정책의 전문성과 민감성이 낮은 경우 보다 용이 갈등이 있는 상황과 없는 상황 모두 사용 가능 합의안은 권고 형태로 전달되며, 정부정책에 반영되는 경우가 많음
	참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> 과학적 확률표집을 통해 대표성있는 시민 선발 후 1차 설문조사 실시 1차 설문조사에서 나타난 일반 국민의 사안에 대한 의견 분포와 인구통계학적 특성을 고려하여 대표성을 갖는 토론 참여자 표본 추출
	참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율	<ul style="list-style-type: none"> 모집단을 대표할만한 상당한 규모의 시민 참여 가능. 여러 사례에서 500여명 전후로 많이 진행됨 이해관계자, 시민단체 및 전문가 보다는 일반 시민의 구성비율이 높은 편임
	숙의 시간	<ul style="list-style-type: none"> 토론 참가자 선정 후 사전에 자료집 전달 및 주제에 대한 온오프라인 학습과 숙의과정 거침 2주 ~ 3개월
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 1차 설문조사 대표성있는 토론 참가자 선정 및 학습 숙의 토의 2차 설문조사

		<ul style="list-style-type: none"> 결과분석 및 보도(공개)
	<p>방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)</p>	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 대표성과 숙의성이 높고, 조사결과가 명확하여 정책결정을 위한 공론 형성 용이함. 타 방법에 비해 대표성 문제가 낮음. 갈등의 최소화 및 국민 수용성 제고 (단점) 설문문항을 전문가가 작성함으로써 논의의 틀을 구조화하고 토론의 자율성 제한할 우려 존재
	<p>주요 활용처(조직/장소)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 중앙 및 지방정부
주요 사례	<p>제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 몽골 헌법 개헌 공론조사(숙의여론조사)(2017) (몽골 공론조사(숙의여론조사)법 2017 제정)
	<p>비제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 미국 텍사스 신재생 에너지 관련 공론조사(숙의여론조사)(1996) EU '내일의 유럽' 공론조사(숙의여론조사)(2007) 일본 에너지 정책 공론조사(숙의여론조사)(2012)
적용	<p>우리나라 활용사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> 8·31 부동산 정책 수립 공론조사(숙의여론조사)(2005) 신고리 5·6호기 공론조사(숙의여론조사)(2017) 사용후핵연료 공론조사(숙의여론조사)(2020)
	<p>우리나라에의 함의</p>	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 난제 해결에 국민적 합의를 통해 정책결정을 함 정책결정에 대한 반발이 예상되는 상황에서 공론조사(숙의여론조사)를 통한 절차적 정당성을 확보하여 수용성을 제고함
	<p>우리나라 적용시 검토사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라에서 가장 활발히 활용되는 공론화 방법임. 상황 및 주제에 따른 변형이 가능함에도 불구하고 형식성에 대한 논란이 있을 수 있음 다른 공론화 방법에 비해 대표성 확보가 잘 이루어지는 방법임에도 불구하고, 대표성 논란이 반복적으로 제기됨(예, 이해관계자 참여, 갈등당사자 참여 등)

[표 3-1-4] 시민배심원제 요약

	기준	시민배심원제
공론화 기법	정의	<ul style="list-style-type: none"> 특정 지역(국가)에서 인구통계학적 대표성을 갖도록 무작위 추출된 소규모 집단이 공공기관으로부터 의뢰 받은 사회적 논란이 되는 특정 정책 쟁점에 대해 사실과 증거에 입각한 숙의를 통해 공동으로 집단적 평결이나 권고안을 생산하는 것으로 정의할 수 있음 광의로 정의하면, 숙의적 의사결정의 한 모델로서 정책과정에 무작위 추출된 일단의 일반시민을 참여시켜 숙의를 통해 합의적 결정을 이끌어

	<p>내는 것</p> <ul style="list-style-type: none"> • 선발된 일반시민이 정부의 의사결정과정에 참여하여 결정에 영향을 줄 수 있는 혁신적 수단(newDemocracy Foundation: newdemocracy.com.au) • 숙의적 미니퍼블릭(mini-public)의 한 형태로, 무작위 선발된 소규모 시민집단이 부여받은 정책쟁점을 숙의하여 의뢰 기관에 권고안을 제출하는 것. 배심원단은 구체적인 질문에 답변을 하여, 권고사항을 상세히 열거한 보고서를 제출하는 것(Participedia: participedia.net)
제안자	<ul style="list-style-type: none"> • 1971년 Ned Crosby가 고안 • 1974년 비영리 조직 설립: Jefferson Center • 1974년 최초로 National Health Care Plan Citizens Jury가 제퍼슨 센터 자체의 기획으로 개최 • 공공 정책의 문제점을 논의하거나 후보자를 평가하기 위해 일반시민의 합리적 판단과 공감을 증진시킬 수 있는 양질의 절차와 모델로 정식화
주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 합의가 필요한 환경, 사회, 경제, 제도적 쟁점 등
기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 입안이나 구상시 일반시민의 의견 수렴하여 반영. 일정정도 정책 틀이 만들어지고 갈등이 발생하는 쟁점이 예상될 때 - 정책개발, 개발 계획 수립 및 변경, 투자 우선순위 결정, 정책평가 및 보완 • 쟁점별 합의안은 권고안(recommendations) 형태로 제출/ 권고안은 공론화 계획단계에서 그 영향력의 수준이 사전에 결정됨. 그래서 대부분 권고안은 의뢰 기관이 수용하고 있음
참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> • 무작위 층화표집 통해 선발 - 지역별, 성별, 연령별, 인종별 인구통계학적 변수 사용하여 선발 • 시민배심원단은 사회의 축소판임(microcosm) • 높은 대표성 가짐
참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율	<ul style="list-style-type: none"> • 12 ~ 25명 규모의 배심원원으로 구성된 단수 배심원단이 기본형임 • 배심원 규모가 25명 이상으로 클 경우 복수의 배심원단 운영 가능. 그래서 배심원 규모는 문제가 되지 않음 • 숙의와 결정 과정에 이해관계집단 참여 배제하나, 전문가 증언시 참여 기회 보장
숙의 시간	<ul style="list-style-type: none"> • 4~5일 연속해서 청문회와 숙의를 기본으로 함 • 시민참여의 현실성 고려하여 주말 2일 4~5주 연속 토론 • 지역발전계획 수립 시민배심원제 운영시 1년 정도 운영기간 가질 수 있음

	<p>진행방식</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 확정된 프로그램에 따라 진행: 공론화 개요, 주제와 쟁점, 퍼실리테이터 배치, 숙의방법, 권고안의 수준 - 청문회 - 숙의 - 권고안 작성
	<p>방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 충분한 정보제공과 학습을 통한 집단적 의사결정 결과물: 증거와 사실에 기초한 학습(자체 학습, 청문회와 토론)을 통한 일반시민의 공동의 의견이나 입장(common ground) 형성 • (단점) 합의나 공동의견 형성 못할 경우 권고안의 영향력 약화/ 의뢰기관이 받아들이기 어려운 권고안일 경우(예: 법적 요건 불충족하거나 의뢰기관의 권한을 넘어선 권고안)
	<p>주요 활용처(조직/장소)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 환경청 • 미국 오리건 주 시민검토단(Citizens Initiative Review) • 사회적 합의가 필수적인 정책과 사업
<p>주요 사례</p>	<p>제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 오리건주 시민검토단 • 서울 특별시 민원배심제 운영 규정(2019년) • 수원시 시민법정 운영 조례(2011)
	<p>비제도화 사례 (법제도명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • St.Paul Mayoral Election Citizens Jury(1989), sponsored by The League of Women Voters of both St.Paul and Minnesota(여성유권자연맹)
<p>적용</p>	<p>우리나라 활용사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 수원시 증간소음 분쟁 해결을 위한 시민배심법정(2013)
	<p>우리나라에의 함의</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자집단들 사이의 조정과 합의를 통한 해결이 어려운 정책이나 사업 • 사회 전체의 공동의견(common ground) 형성을 통해 추진할 정책과 사업 • 일반 시민의 계발된(informed) 의견이 요구되는 정책과 사업
	<p>우리나라 적용시 검토사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 권고안은 특별한 하자(법이나 권한을 넘어선 권고안)가 없는 경우 의뢰기관이 수용해야 함으로 시민배심원제 실행시 면밀한 검토 필요 • 이해당사자집단이 의사결정에서 배제되어 있어 사전에 시민배심원제, 의제, 합의의 정의 등에 대한 동의를 필수적임 • 기관 주도 보다는 독립적 실행위원회가 구성되어 시민배심원제 추진하는 것이 바람직 함. 정부기관이 주도할 경우 이해당사자집단으로부터 편파성 시비나 시민배심원단으로부터 정부정책을 관철하려한다는 오해를 불러일으킬 수 있음 • 복잡하고 어려운 기술적 윤리적 쟁점의 경우 충분한 숙의가 진행될 수 있도록 학습(숙의)기간을 확대해야 함

[표 3-1-5] 플래닝셀 요약

	기준	플래닝셀
공 론 화 기 법	정의	<ul style="list-style-type: none"> • 플래닝셀(Planning Cell)은 독일 부퍼탈 대학교(Bergischen Universität Wuppertal)의 사회학 교수인 피터 디넬(Peter C. Diemel)이 개발한 숙의민주주의 실천방법론임 • 플래닝셀은 무작위 추출된 20~30명 정도의 시민들이 주어진 계획이나 정책 문제들에 대해 숙의 과정을 통해 시민보고서를 작성하는 새로운 시민참여의 방법론임
	제안자	<ul style="list-style-type: none"> • 피터 디넬 교수(독일 부퍼탈 대학)
	주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 행정계획의 작성: 새로운 지역의 에너지 공급, 도시개발, 캠퍼스 관리, 상업지역 지정, 대학재건에 대한 학생보고서, 매력적인 지역 대중교통, 곡물시장의 설계, 예술지역의 설계 등
	기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정계획, 사전적 숙의를 기반으로 하는 행정계획 작성에 주로 활용. 따라서 정책형성의 초기에 주로 활용 • 종료 후
	참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민등록에 기반한 무작위 추출에 따른 참여자 선정
	참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율	<ul style="list-style-type: none"> • 1소규모집단별 5명씩 5집단인 총25명의 플래닝셀(PZ)이 대체로 4그룹(5*5*4)으로 실시하여 총 100명 수준
	숙의 시간	<ul style="list-style-type: none"> • 4일 동안 세션 당 90분, 총 16세션
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 사회자가 없이 5명의 참가자가 스스로 진행역을 정하여 논의하게 됨
	방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)	<ul style="list-style-type: none"> • (장점) 5명을 기준으로 하는 소수의 집중적인 토론 • 지속적으로 변경되는 참가자들의 다양한 토론 • 실행결과물로서의 시민보고서의 제출 및 이에 기반한 행정의 책임 • (단점) 표준 모델로서 4일이라는 공론화 시간의 확보 어려움 • 소수자들에 의한 진행의 어려움 가능성 • 쟁점의 세분화 및 구체화가 이루어지지 않으면 실질적 토론이 진행되지 않을 가능성
주요 활용처(조직/장소)	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체, 사회단체 등 	
주 요 사 례	제도화 사례 (법제도명)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일의 조례, 일본의 조례
	비제도화 사례 (법제도명)	<ul style="list-style-type: none"> • 필요에 따라 플래닝셀의 실시(예: 뮌헨 예술지역 플래닝셀)
적 용	우리나라 활용사례	<ul style="list-style-type: none"> • 거의 활용 사례 없음
	우리나라에의 함의	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모의 심층적인 숙의와 구성원의 변경

		<ul style="list-style-type: none">• 시민보고서의 작성 및 행정과의 연계
	우리나라 적용시 검토사항	<ul style="list-style-type: none">• 다른 공론화 과정보다 장시간의 행사 실시• 플래닝셀이 주로 적용되는 초기 정책형성과정의 이슈와는 달리, 우리나라에서 활용되는 정책이슈의 차이

[표 3-1-6] 합의회의 요약

	기준	합의회의
공 론 화 기 법	정의	<ul style="list-style-type: none"> 합의회의는 “선별된 일단의 보통 시민들이(통상 15명 내외) 정치적으로나 사회적으로 논쟁거리이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부 의견을 수렴해 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 시민 포럼의 한 형태”(Joss & Durant 1995)
	제안자	<ul style="list-style-type: none"> 1977년 미국 국립보건원이 유방암 검진에 관한 합의회의를 개최하며 전문가 주도 모델로 시작한 것을 1987년, 덴마크기술위원회(Danish Borad of Technology)가 "산업과 농업에 유전 공학 적용"을 주제로 시민 패널이 주도하는 합의회의를 개최하며 시민참여 기반의 현 모델로 정식화
	주요 토픽(주제)	<ul style="list-style-type: none"> 나노기술, 유전자 변형식품 인간게놈 복제 등 현대 과학기술의 윤리성과 사회적 수용성에 대한 검토
	기법도입 사전적 조건(도입 시기 / 결과활용-합의안의 강제성여부 아니면 단순 참조사항 등)	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 과학기술 개발 직후 상용화 전 단계에서 실시하는 게 대부분이나 낙태 등 국가적 수준에서 제기된 사회적 의제에 관해서는 필요성이 인정될 때 언제든지 실시 합의안은 정책형성 및 결정의 참고자료로 활용
	참여자의 선정과 대표성	<ul style="list-style-type: none"> 지원한 시민 중 국민의 인구구성 비율에 따라 참여자를 선정 대표성을 고려하나 엄격한 인구통계학적 표본 추출보다 자원자 중에서 성별, 연령 등을 고려해 배분하는 느슨한 대표성 확보에 만족
	참여자의 수 및 이해관계집단별 구성비율	<ul style="list-style-type: none"> 10-20여명이 원칙이나 최근에는 100여명 이상으로도 진행 이해관계자 보다는 건전한 상식을 가진 일반 시민 가운데 표집
	숙의 시간	<ul style="list-style-type: none"> 예비모임, 학습, 숙의토론으로 이어지는 총 3개월 기간 중 2박 3일 동안은 집중적인 숙의토론을 진행하는 것이 원칙
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 일반 시민이 주도하는 원탁회의 선행 학습과 전문가 자문, 관련 정보 상시 제공
	방안의 특징/주목할 점 (장점) (단점)	<ul style="list-style-type: none"> (장점) 일반 시민의 건전한 상식에 기초, 사회적 수용성 정도를 가늠하는 수단으로 활용함에 따라 정부 정책의 합리성 제고 (단점) 소수의 합의에 기초함에 따라 대표성 시비가 상존, 정책 반영이 불확실함에 따라 시민 참여 및 몰입도 저하
주요 활용처(조직/장소)	<ul style="list-style-type: none"> 덴마크기술위원회 덴마크 의회와 정부 	
주요	제도화 사례 (법제도명)	<ul style="list-style-type: none"> 유전자 조작 식품(1998)

사 례		<ul style="list-style-type: none"> • 생명복제기술(1999) • 기후와 에너지에 관한 세계시민회의(2015)
	비제도화 사례 (법제도명)	<ul style="list-style-type: none"> • 유전자 조작 식품에 관한 시민 합의회의(1997 프랑스)
적 용	우리나라 활용사례	<ul style="list-style-type: none"> • 유전자 조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의(1998) • 생명복제기술에 관한 합의회의(1999) • 원자력 중심 전력정책(2004)
	우리나라에의 합의	<ul style="list-style-type: none"> • 소수 기술관료와 전문가 중심의 의사결정과정에서 시민참여의 가능성과 필요성을 보여주는 사례 • 일반 시민의 건강한 상식은 전문가들의 기술편향적 관심과 사고 보다 사회적 수용성이 높은 의견형성에 유리함을 보여주는 사례
	우리나라 적용시 검토사항	<ul style="list-style-type: none"> • 능력주의(meritocracy)를 중시하며 기술관료주의에 젖어있는 한국의 과학기술 문화와 정책결정과정에서 일반시민에 의한 정책의제 검토를 불신하는 전문가주의의 극복이 과제 (한국처럼 엘리트 중심주의가 강한 프랑스의 1997년 사례 참조) • 대표성에 민감한 한국의 정치 토양에서 소수(20명 내외) 일반시민의 합의가 사회적으로 수용될 수 있을지는 의문 • 참여자 수를 대폭 늘리지 않는다면 참여자 선정의 인구통계학적 대표성에 각별한 유의가 필요

제3편. 종합 및 결론

제2장 공론화 토착화를 위한 제언

제1절 공론화 토착화를 위한 제언

제2장 공론화 토착화를 위한 제언

제1절 공론화 토착화를 위한 제언

- 공론화의 역사가 길지만, 한국에서 공론화가 본격적으로 활용된 것은 최근 3년에 집중되어 있음. 이로 인해 공론화의 다양한 기법과 특징을 학습하는 단계에 머무르고 있음
- 우리나라에서 시행된 공론화와 해외에서 시행된 공론화의 비교 분석이 이루어지지 못하고 있음. 이에 대한 후속연구가 필요함
 - 참여자의 특징(예, 한국인 고유의 특성 및 경향 등) 분석 연구
 - 공론화 시행 상황에 대한 분석
 - 공론화 결과에 대한 비교 분석
- 최근 3년 여간 집중적으로 실행되며 누적된 공론화 경험과 결과에 대한 메타분석이 필요함
 - 반복적으로 제기되는 문제의 유형 및 대응방안 모색
 - 우리나라에서만 나타나는 특성 파악
 - 공론화 과정 및 결과를 아우르는 특성 파악
- 공론화는 특정한 공공정책 사안이 초래하거나 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴 절차를 의미함
 - 여기서 강조되는 것은 공론화의 대상은 이해관계자만이 아니라 일반시민도 참여한다는 것이고 그래서 대표성, 공정성, 숙의성이 공론화 과정에 매우 중요한 원칙이 되는 것이고 이것을 누구든지 (정부, 시민사회, 전문가, 운영기관, 지원단 등) 위반하거나 훼손했을 때는 공론화하기 이전 보다 더 갈등이 심화되는 사례가 종종 있음
- 또 하나 공론화의 목적이 사회적 수용성 확보를 통한 문제해결(갈등해소 및 완

화)이라면 수용성을 높이는 최대의 방안은 사전에, 즉, 정책이 결정되기 이전에 공론화(의견수렴과정)가 진행되어 이해관계자 및 일반시민들의 충분한 의견수렴을 통해 정책이 결정되는 것임을 알 수 있음

- 그런데 현재 우리사회 대표적인 공론화 사례는 이와는 다르게 진행³³⁾되는 것을 알 수가 있음

- 그러나 정책과 사업이 결정되고, 시행 중에 있는 의제를 가지고 공론화를 진행한다고 할 지라도 장기간 극심한 갈등을 해소하고, 사회적 수용성을 높게 확보하여 공익적 정책결정에 도움이 된다면 공론화방식을 신중하게 도입하는 것도 가능하다고 생각됨

○ 공론화는 현대의 간접(대의)민주주의 한계를 숙의민주주의를 통해 극복하려는 이론적 배경을 가지고 있음

- 숙의민주주의는 참여와 숙의(정보공개와 학습과정)를 통한 의사결정이 합리적이며, 집단 지성을 발휘한다는 믿음에서 출발함

○ 공론형성 또는 공론화 과정에 왜 일반시민이 참여해야 하는가에 대해 의구심을 갖는 경우가 있음

- 이해당사자가 대화와 협상을 통해서 갈등을 해소하면 되는데 그 분야에 대해 이해관계도 없고, 전문지식도 없는 일반시민이 참여해서, 합리적인 정책결정을 할 수가 있는냐는 것임

- 한 가지 분명한 것은 공론형성이 사회구성원의 의견을 수렴하고, 수용성을 높이는 과정이라고 할 때, 일반시민, 전문가, 이해관계자 누구하나 배제할 수 없으며, 갈등사안의 해결(결과)이 이해관계자 뿐만 아니라 사회구성원의 모두의 삶에 영향을 주는 것이라면 공론형성에 참여하는 것은 당연한 것임

- 오히려 일반국민이 참여하여 이해당사자들 간에서는 도저히 해결하지 못 하는 갈등을 공익적 관점과 합리적인 대안제시를 통해 해결하는 방식이 공론화의 묘미로 볼 수도 있음

○ 참여와 숙의에 기반한 갈등해결 프로세스 즉 공론화 과정은 앞선 공론화 사례의 경험에서 보면 절차적 측면에서의 정당성 시비와 실체적 측면에서의 효용성 시비에 노출될 수 있음

- 이것은 공론화의 목적과 깊은 관련이 있다. 공론화의 목적이 무엇인가에 따라 공론화 전

33) 신고리 5,6호기, 제주 영리병원, 광주 제2철도 공론화 등은 사업이 결정되고, 시행되는 과정에서 공론화가 진행되었음

과정(절차설계, 공론화 수단 등)에 대한 정당성 확보와 효용성(결과 승복) 즉 정책 수용성이 결정되기 때문임

○ 따라서 공론화의 분명한 목적 설정이 공론화 시행 전에 반드시 해결되어야 하는데 공론화의 목적은 정책수용(의사결정수단)또는 정책반영(의견수렴)으로 크게 나누어짐

- 또한 공론화 목적은 결과 유연성과도 깊은 관련이 있는데 공론화는 미리 정해진 결과에 대한 사회적 확인이 아니라 어떠한 결과가 나오더라도 겸허하게 수용한다는 전제 즉, 결과 유연성이 없다면 공론화를 해야 할 이유도 없고(갈등해소가 되지 않으므로) 오히려 공론화 과정에 대한 불신으로 인해 갈등은 이전보다 더 심화될 것이 뻔하기 때문임

○ 그간의 우리 사회 공론화 경험은 이해관계자 및 일반시민의 참여와 숙의를 통한 의견수렴은 공공정책추진의 사회적 수용성을 높였고, 국민의 정책결정과정의 참여 욕구에 조응해 숙의민주주의를 한층 구현해 왔다는 평가와 국가 정책에 대한 국민적 신뢰가 높아졌다는 평가를 받을 만 함

○ 그러나 무분별한 공론화 시도에 대한 우려 역시 높은 것으로 나타났음. 공론화 목적(정치적 배경 등) 및 대상(의제설정 등)에 대한 일부 사회적 논란, 신고리 공론화 모델의 획일적 적용, 대규모 시민참여단 운영과 예산(비용)문제, 공론화 방식의 단순화(공론조사(숙의여론조사) 등) 적용 등의 많은 문제점 등이 이에 해당 함

□ 공론화 프로세스 설계 (주요 사항)

○ 공론화 시기: 정책 결정 이전 / 이후

○ 공론화 의제: 의제 선정위원회

○ 공론화 목적: 정책 및 사회적 수용성 측면에서의 의견수렴 / 의사결정

○ 공론화 방식: 목적이 결정되면 다양한 참여적 의사결정방식 채택

○ 공론화위원회: 독립적이고 공정한 구성

- 수행기관: 제3자 중립적 전문기관(용역)
- 기간: 3개월-6개월
- 예산: 공론화 방식과 기간에 따라 책정
- 공론화 결과 수용 방식: 사회적 합의 지향(권고문 형태)

1. 타운홀미팅

□ 공론화와 사회적 수용성 확보

- 공론화가 우리 사회 공공갈등의 갈등해소 및 완화 수단(방식)으로 확대 적용되는 것은 2000년 전후로 민주화, 정보화에 따른 시민참여욕구 증대와 기존 공공정책의 패러다임인 DAD(Decide, Announce, Defend) 방식에서 EDD(Engage, Deliberate, Decide) 방식 지향과 2017년 신고리 원전 5·6호기 공론화 성공사례에 기인한 바가 큼
- 왜 공론화가 활용되고 있는가에 대한 물음보다 현실적으로 더 중요한 것은 공론화를 누가, 언제, 무엇을, 어떻게 하느냐는 것임
 - 공론화의 결정과 시행은 공론화 원칙인 중립성, 포괄성, 공정성, 숙의성을 어떻게 보장하는가도 관건이지만 앞서 말했듯이 공론화 만능과 행정의 책임회피라는 비난을 어떻게 극복할 것인가가 먼저 선행되어야 함
- 공론화의 한 기법으로서 타운홀미팅이 한국 사회에 토착화하기 위해서는 대표성보다는 공정성·숙의성 확보가 중요함. 이에 절차적 측면에서 고려할 요인은 다음과 같음
 1. 의제선정절차(공론화를 누가 주문하는가³⁴)?)
 2. 공론화위원회 구성 절차(공론화위원회에 누구를 참여시킬 것인가?)
 3. 숙의 참여자 선정 절차(누가 숙의에 참여할 것인가?)
 4. 숙의 참여자의 역할(숙의 참여자들의 역할은 어떠해야 하는가?)
 5. 숙의 진행 절차(의제의 정확성, 룰셋팅, 정보의 비대칭 등 숙의구조는 공정한가?)
 6. 합의도출 절차(조사에 초점이 있는가, 합의형성에 초점이 있는가?) 등이 있다.
- 타운홀미팅 사례분석에서 나타나는 정부주도 의제선정과정의 일방성의 단점을 극복하기 위해서는 중립적인 공론화위원회 구성과 운영 이외에도 타운홀미팅의 정기적·지속적·아래로부터의 대표성 확보를 위한 노력이 우선적으로 필요함

34) 제주영리병원 공론화는 '숙의조례'를 통한 시민사회의 요구에 따라 시행되었고, 광주도시철도 2호선 공론화도 시민사회의 요구로 시행되었다.

- 타운홀미팅의 특성상 대규모 참여자의 ‘충분한 숙의성 확보’는 타운미팅의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인이자 필수 요건임
 - 의제의 명확성, 정보 비대칭성 해소(사전학습 및 온라인 결합), 퍼실리테이터 훈련, 기술적 체계구축 등이 필수요소로 검토되어야 함
 - 타운홀미팅의 독립적인 수행기관의 경력과 능력도 정확하게 평가되어 선정하는 것이 필요 함
- 타운홀미팅 전 과정(운영 및 결과)을 투명하게 공개되어야 함. 그러기 위해서는 언론방송 등의 사전적 협력이 필요함
 - 전문가와 일반시민이 참여하는 검증단 운영을 통해 타운홀미팅 전 과정을 검증하고, 그 결과를 공개함으로써 수용성을 높일 수 있음
 - 타운홀미팅의 전 과정을 언론방송 등에 투명하게 공개함으로써 외부의 영향력 행사(예: 정치적 개입 등) 최소화하고 일반시민들의 관심과 결과 수용성을 제고함
- 타운홀미팅 방식은 주로 정책 및 예산의 우선순위 확정에 유용한 공론화 기법이므로 타운홀미팅 과정에 공무원의 참여가 필수 요건이고, 예산이 우선적으로 확보되어야 함
 - 타운홀미팅 과정에 공무원이 참여하지 않을 경우 정책(예산)과 주민 요구와의 괴리감이 커서 정책(예산)결정과 실현에 어려움이 따름
 - 타운미팅은 다른 공론화 기법과는 달리 예산이 많이 소요되므로, 이에 대한 사전 확보가 관건임

2. 시나리오워크숍

□ 기술영향평가(Technology Assessment; TA) 과정에 시나리오워크숍 적용·활용

- 과학기술정보통신부는 과학기술의 발달이 사회에 미치는 영향을 미리 예측하고 대응함으로써 긍정적인 효과의 극대화 및 부정적인 영향의 최소화를 목적으로 매년 기술영향평가를 실시하고 있음
- 미국은 전문가 중심의 기술영향평가를 시행하는 데 비해, 유럽, 특히 덴마크와 네덜란드는 일반대중의 참여를 중심에 두고 있음
- 우리는 2001년 과학기술기본법에 의해 의무화된 이후, 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 매년 전문가 중심형과 시민참여형을 절충하여 기술영향평가를 실시하고 있으나 시민참여단이 15명 정도에 불과하여 형식적인 수준에 그치고 있음
- 기술영향평가 과정에서 시민참여의 방식으로 현재의 형식적이고 비체계적인 시민참여단보다 시나리오워크숍 기법의 적용 가능성을 검토하여 적극적으로 활용할 필요가 있음

□ 각종 정책의 중장기 발전계획 등 시나리오워크숍의 활용 가능성이 높은 분야와 영역을 발굴하여 적극적인 적용 시도와 제도화 노력이 필요함

- 시나리오워크숍의 핵심 요소인 미래예측, 비전과 전망 개발, 행동계획 및 실행 아이디어 등은 관련된 중장기 발전계획에 적용 가능함
- 현재 도로, 교통, 상하수도, 주택, 경관, 에너지, 도시, 재정, 복지 등 분야별로 다양한 법정 및 비법정 계획이 수립되고 있으나, 대부분 전문가 집단에 의해 이루어지고, 시민참여는 형식적인 수준에 그치고 있는 상황이므로 관련 중장기 계획 수립 과정에 시나리오워크숍의 활용 가능성 및 제도화 방안을 모색하고 시행할 필요성이 있음
- 현재 국가 및 지방자치단체별로 중장기 미래비전, 지역발전 전략, 미래도시비전, 장기종합발전계획 등 다양한 중장기 계획이 수립되고 있으므로 관련 계획 수립 과정에 시나리오워크숍의 활용을 권장할 필요성이 있음

□ 숙의적 여론조사 혹은 각종 공론화 의제를 시민이 직접 설정하기 위한 사전 공론화 기법으로서의 활용가능성 모색

- 현재 정책과정에 시민들의 의사를 보다 적극적으로 확인·반영하려는 노력으로 공론화 기법들의 혼합(hybrid)이 이루어지고 있으며, 우리도 시나리오워크숍을 숙의적 여론조사의 의제 설정 단계로 활용한 경우 있음(교육부, 전주시 등)
- 최근 공론화 논의의 핵심 주제 중 하나는 시민들이 외부에서 이미 부여된 의제의 범위 안에서 논의하는 것에 그치지 않고 의제 자체(무엇을 논의하고 결정해야 하는가)를 시민들이 직접 판단하고 결정할 필요성이 제기되고 있으므로 관련하여 시나리오워크숍의 활용가능성이 높음
- 이와 관련하여 국회에 제출된 정부의 갈등관리기본법(안)이 제시하고 있는 공론화대상선정위원회의 역할로 공론화 의제선정 과정에서 시나리오워크숍 등의 활용 여부 등을 논의할 필요가 있음

□ 시나리오워크숍 적용 과정에서의 유의점

- 기법에 대한 이해도 제고 필요:
 - 시나리오워크숍은 현재 우리나라에 연구도 잘 되어 있지 않고, 소개도 부족하며, 구체적인 사례 또한 많지 않은 상황이므로 기법의 적용 이전 혹은 적용 과정에서 충분한 설명을 통한 참여자들의 정확한 이해가 필요함
 - 시나리오워크숍 기법에 대한 공론화 위원들 간의 이해 차이로 공론화위원회의 회의가 지연되거나 왜곡되는 경우 발생하므로 위원들의 기법에 대한 이해도 제고도 필요
 - 전문가 집단은 역할집단들의 논의가 이루어지는 실제 현장에서 시민집단의 비전문성에 대한 문제제기와 반발로 이탈하는 경우가 있으므로, 전문가집단의 이해도 제고 필요
- 참여하는 역할 집단 구성원의 인원 등 형식적 대표성 못지않게 관련 주제에 대한 관점과 시각, 입장 등 내용적 대표성 확보도 고려해야 함
- 이해관계가 대립하는 현안의 경우, 해당 사안에 대한 결정 및 집행 권한을 보유한 정책결정자 집단의 참여여부 및 참여 방식과 참여자 구성 등에 주의 필요

3. 공론조사(숙의여론조사)

- 우리나라는 시민참여형 조사의 개발을 통해 공론조사(숙의여론조사) 토착화를 시도하고 있음. 이를 통해 우리나라의 특색을 반영한 고유의 모형으로 발전시킬 필요가 있음
- 공론조사(숙의여론조사)는 참여인원 규모가 크며, 과학적 확률표집 방식을 통해 참여자를 선정하기 때문에 대표성이 큰 공론화 기법임. 그럼에도 불구하고 지속적으로 대표성 논란이 제기됨
 - 갈등이 있는 사안의 경우, 갈등 당사자 참여, 이해관계 집단의 참여가 주요 쟁점임
 - 이해관계자 배제를 지지하는 입장과 참여를 지지하는 입장이 엇갈리고 있음. 중도적으로 숙의 토의에 참여하는 국민은 이해관계자를 배제하되, 위원회 및 전문가의 경우 각각의 이해관계를 대표하는 이들을 반드시 포함시켜야 함
 - 자료집에도 양측의 입장이 분량, 어조 등이 동등하게 수록되도록 노력해야 함. 선행 공론조사(숙의여론조사)에서 참여 국민들에게서 해당 문제가 반복적으로 제기됨(예, “○○ 사안에 대해 찬성하는 입장만 있고 반대하는 입장에 대한 자료가 없다. 반대하는 입장에 대한 자료를 제공해 달라.”, “전문가 패널에 왜 찬성측만 나오느냐?”)
 - 즉, 대표성 논란은 참여인원의 인구통계학적 대표성이 아닌 사안에 대한 다양한 입장의 대표성을 충분히 확보해야 한다는 의미임
- 투명한 정보공개를 통한 국민소통 노력이 필요함
 - 이해관계가 첨예한 사안의 경우 공론조사(숙의여론조사) 시작부터 진행과정에 걸쳐 이해관계자들이 자신의 이익을 대변하기 위한 여론조작, 정보왜곡을 시도함. 다양한 가짜 뉴스의 생산과 배포도 이루어짐
 - 참여자들은 해당 사안에 대한 관심도가 급증하기 때문에 이러한 자료들을 의사결정에 참조함. 또한 사회적 집단의 의견 등이 의사결정에 영향을 미칠 수 밖에 없음
 - 공론조사(숙의여론조사) 참여자 뿐 아니라 국민에게 관련된 정확하고 균형잡힌 정보를 제공하기 위한 노력이 필요함

4. 시민배심원제

- 일반시민으로부터 참여자를 선발하여 정책 결정과정에 참여시키고자 할 때 활용
 - 일반시민이 정책결정과정과 분리되거나 소외되어 있을 경우, 정책안에 대한 시민적 이해가 부족한 경우, 정책결정과정의 비민주적이라고 비판 받을 경우 활용에 적절

- 대의민주주의와 협의제(public Consultation)를 보완하기 위하여 활용
 - 시민의 중립적이고 진솔한 견해 제공 받거나, 갈등을 중재하기 위하여 사용
 - 남호주 사례에서 전 주민 협의제 실시 후 시민배심원단²를 통해 토론하고 결정
 - 이 또한 일종의 대의민주주의의 한 형태
 - 숙의민주주의는 대의민주주의를 대체하는 것이 아님
 - 협의제의 공청회(전 주민에게 참여를 개방) 개최한 후 의견을 집약하기 위해 시민배심원단² 진행
 - 일반시민의 가치, 관심사, 쟁점에 대한 의견이 배심원단에게 일부 증거로 제공되어야 할 때 사용

- 배심원단의 대표성을 강화시키려 할 때에는 인구통계학적 특징을 고려한 배심원단 구성을 반드시 고려
 - 배심원의 다양성과 대표성을 확보하여 정책의 정당성 부여
 - 무작위 표본추출 통해 사회 축도판 구성하여 사회적 목소리를 촘촘히 반영
 - 울산 북구가 선택한 이해당사자의 배심원단 추천은 배심원단 진행당시 결과에 대한 당사자 수용도를 높일 수 있다는 장점이 있지만, 사회적 정당성 확보에는 부적절할 수 있음
 - 울산 북구 시민배심원 사례는 이해당사자 추천을 통한 배심원단 구성을 진행, 이후 갈등이 재점화됨에 있어 해당 사항이 간접적으로 영향을 미쳤다는 비판받음

□ 상황에 따른 표준모형의 변형이 필요

- 제퍼슨 센터가 진행하는 표준모형의 경우에는 전체토의를 통한 결과의 도출을 지향하나, 실제 사례를 확인한 결과 토의를 통한 결과의 도출이 현실적으로 어렵다는 것을 알 수 있음
 - 울산 복구의 경우 배심원단이 첫 번째와 두 번째 회합에서 의사결정방식을 포함한 배심원단 운영방식을 결정
 - 이와 같이 현실 적용 가능성 등을 고려하여 표준모형을 변형 할 필요가 있음
- 그러나 이와 같은 변형된 방식을 도입 할 경우, 변형 여부에 대한 합의 절차가 필요

5. 플래닝셀

- 적용1: 숙의 결과물(시민보고서)의 제출과 행정대응의 제도화
 - 플래닝셀의 경우, 시민들의 논의 결과물을 공식적으로 제출한다는 것 그리고 이에 대해 행정(위탁기관)이 판단하고 실시상황을 설명한다는 것의 축으로 구성되어 있음
 - 즉 공식적인 시민보고서를 발행하면서 어떻게 숙의가 이루어졌고, 주목하는 가치와 내용은 무엇이었으며, 어떻게 구체화되었는가가 포함하고 있음. 행정이 시민의견·제안을 어떻게 고민하고 대응해 나갈 것인가, 이를 수용하고 반영하는 방식을 공식화시킬 필요가 있음
 - 이처럼 시민숙의의 결과와 행정의 대응방식이 연결하여 흐르게 하는 접점으로서의 밸브 장치를 설치할 필요성이 있음
 - 이를 통해 공론화는 정책과정에서의 일정한 역할을 수행하는 제도로 전환되고 주민참여와 정보공개를 비롯한 행정의 책임성 및 대응성 등 행정전반에 파급효과를 가져올 수 있음
 - 다행스럽게도 갈등관리기본법에도 행정기관의 대응을 하도록 규정되어 있음. 이를 좀 더 체계적이고 포괄적으로 책임성 있게 해 나갈 수 있도록 시행령 등의 구체적인 요건 등도 검토할 것이 요청됨
- 적용2: 공론화 과정에서의 숙의성의 심화
 - 지금까지의 우리나라 공론화는 10여명 수준의 그룹이 일정한 기간 동안 지속적인 논의를 해 왔음. 이러한 방식은 그 그룹에서 특정 인물들이 논의를 주도할 수도 있고 상호 친밀 혹은 대립적 관계의 형성으로 충분한 심의가 이루어지지 못할 가능성도 내재되어 있음
 - 숙의성의 차원에서 다른 공론화기법과는 매우 특징을 명확함. 따라서 플래닝셀의 원형을 우리나라의 상황에 맞는 방식으로 변형해 나갈 필요성이 있음. 일본이 플래닝셀의 원형을 2일 수준의 개요판으로 변화시킨 것도 하나의 참고 사례가 될 수 있음
- 적용3: 주민참여와의 연계를 통한 일상적 공론화의 보급
 - 플래닝셀의 활용 방식을 통해 공론화를 지나치게 사회적 쟁점의 해결로만 바라보지 않고 일상적인 주민참여 수단으로의 인식을 전환할 필요가 있음
 - 또한 플래닝셀은 다른 기법보다도 더욱 소수로도 운영될 수 있다는 것을 보여주고 있음

- 따라서 주민들이 참여하는 일상적인 수단임을 인식시켜 나가야 함. 행정에서도 소수들이라 할지라도 주민들의 심층적 의견을 수렴하고 쟁점별 인식, 정책방향을 모색하는 브레인스토밍 과정으로서 그 영역을 넓혀 갈 필요가 있음
- 적용4: 쟁점에 적합한 공론화 방식의 혼합적 결합
- 다양한 공론화 방식이 개발되었고 활용되고 있음. 어떤 이슈라도 범용성이 높은 기법이 있는가 하면 특정 이슈를 중심으로 발전한 것도 존재함
 - 플래닝셀의 경우, 무엇보다 객관화된 시민들의 견해를 사전적으로 파악한다는 것에 의미를 두고 있음
 - 따라서 정책의 방향성, 정책실현상에서의 이미지를 설정하는데 강점을 지님
 - 또한 플래닝셀이 심층적인 숙의방식을 다른 공론화 기법과도 결합하여 정책적 판단을 하는 기법으로도 전환시킬 수 있음. 검토된 원형적 기법 이외에도 부분적으로 결합시켜 사용하는 외국 사례도 늘어가고 있음
 - 갈등관리기본법에서 정하는 공론화위원회에서 공론화의 목적에 맞는 공론화 기법의 제도설계과정을 철저하게 논의해 가야 함
- 적용5: 주민등록대장의 법적 활용의 제도적 검토
- 독일이나 일본의 사례에서처럼 공공적 목적을 위해서 주민등록대장을 활용하고 있음
 - 휴대폰 가상번호 방식 또한 통계적 의미를 실현할 수 있으나 어디까지나 임시방편임. 공론화의 제도화는 주민들의 직접참여 및 사회적 책임의 향상이라는 목적도 지니고 있음. 일상으로 자리잡기 위해서는 국민참여재판제도처럼 시민으로서의 책임 실현의 차원에서 개인정보의 공공적 활용에 대한 사회적 합의를 도출해 나갈 필요가 있음
- 정책과정 상에서 공론화의 목적과 역할을 명확히 규정
- 현재 우리나라에서 다양한 방식의 공론화가 실시되고 있는데, 이 과정에서 공론화의 실시 맥락에 따라 혹은 결과에 따라 본래의 의도와 상이할 가변적일 가능성이 나타나고 있음
 - 또한 풀기 어려운 정책난제를 공론화로 돌리는 경향이 있음. 정책의 최종 판단형 공론화가 주류인 것도 그 때문임
 - 이러한 요인들이 공론화의 활용을 모호하게 만들고 행정의 책임성 회피라는 논란을 가져옴
 - 외국의 사례에서도 공론화는 다양한 맥락 속에서 실시되고 있으나 적어도 공론화는 이

렇게 활용된다는 제도적 정착이 논란들을 누그러뜨리고 있음, 예를 들어 미타카시는 정기적으로 시의 행정계획과 관련된 시민의견 투입의 채널로써 정기적으로 활용되고 있음

- 행정의 어떻게 대응하는가가 연동되어 제시되므로 자연스럽게 민관 협력의 틀로서 정착되었음
- 따라서 필요에 따라 공론화가 실시되는 경우도 존재하지만, 이런 상황에서는 반드시 공론화가 실시될 수 있다는 표준 장치로서의 공론화를 규정하는 것도 공론화의 제도화를 위해 필요한 조치임
- 정부안의 갈등관리기본법에는 그 제안주체를 명확히 하고 공론화의제대상위원회에서 실시요건을 논의를 거쳐 정하도록 엄격히 규정하고 있으나 이 역시 현재 문제가 되고 있는 자의적 실시라는 비판에서 크게 벗어나기 어렵다는 한계가 존재할 수 있음

6. 합의회의

- 합의회의는 대표성과 숙의성의 정도에 따라 사회적 정당성과 수용성이 결정되는 작은 공중(Mini-publics) 기법임에 유의, 이 두 가지 요인을 충족할 수 있는 제도적 장치를 구축하는 것이 한국 사회에서의 토착화를 위한 방법

- 대표성 확보
 - 합의회의는 합의형성을 목표로 소수 자원자를 대상으로 진행하는 기법임으로 인해 대표성에 대한 시비가 상존
 - 특히 사회적 신뢰 수준이 낮고 참여 욕구가 강한 한국 사회에서는 자신의 목소리가 배제될 경우, 자신을 대표하는 사람 또는 집단의 정당성에 매우 민감
 - 따라서 한국 사회에서 20인 내외의 합의회의를 통해 정책 이슈를 다루고자 할 경우, 적절한 수준의 대표성 확보는 필수 조건
 - 모든 주민들이 개최 사실을 알 수 있을만큼 합의회의 개최 계획을 최대한 오랫동안, 폭넓게 홍보
 - 덴마크처럼 자원자 중에서 선발하거나, 관련 단체의 추천을 받아 선발하는 것도 가능하지만 어느 경우든 정책대상집단으로부터 대표성을 인정받을 수 있는 참여자 선정이 필요

- 숙의성 확보
 - 합의회의는 합의형성을 목표로 소수 자원자를 대상으로 진행하는 기법임으로 인해 숙의 과정의 합리성이 합의회의의 성공 여부를 결정짓는 관건으로 작용
 - 특히 합의회의는 숙의과정에서 합의에 대한 압박을 받아 자신의 의지와 상관없이 합의의사를 표명하고 나중에 이를 번복할 가능성이 농후
 - 따라서 숙의과정에서 참여자들이 합의에 대한 압박을 느낄 수 없을 만큼 자신의 의견을 자유롭게 표명하고 토론할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요
 - 합의를 거부하는 경우에는 억지로 합의를 종용하거나 합의회의에서 이탈하게 하는 것보다 소수의견으로 분류, 합의를 거부하는 이유를 명시함으로써 외부 관찰자들에게도 그 사실을 공지하는 것이 바람직

부록 해외 공론화 관련 법제도 현황

부록

공론화 해외사례 분석 및 운영 매뉴얼 마련

2021. 01



한국정책과학학회
Korean Association for Policy Sciences

부록 1. 해외 공론화 관련 법령 현황 - 위원회 설치 중심

- 앞서 본문에서 제시된 몽골과 남호주 외에도 다양한 나라들이 공론화 관련 법령을 제정하고 이에 따라 공론화를 운영
 - 대표적인 공론화 법제마련 국가는 캐나다와 호주, 독일
 - 다양한 정책, 특히 국토이용에 관한 사업 중 그 성격이 법령에서 규정하고 있는 기준에 부합할 경우 업을 계획하고 수행하는 과정에서 공론화를 의무적으로 활용
 - 특히 해당 국가들은 공론화를 운영하는 위원회 설치를 중심으로 공론화 운영관련 내용을 법제화한다는 점이 유사
- 법제화의 배경은 1999년 유엔유럽경제위원회(UNESE) 회원국들이 오르후스 협약을 체결
 - 이후 관련국들은 내국의 법제도에 공공참여를 강조하는 내용을 포함하거나 확대

오르후스 협약

오르후스 협약은 “환경과 개발을 위한 리우선언”의 시민참여 관련 조항 이행을 목적으로 체결된 협약으로 내용은 크게 환경정보에 관한 접근권(art. 4), 의사결정에 대한 대중의 참여권(art. 6, art. 7 등), 사법접근권(art. 9)으로 구성³⁵⁾³⁶⁾

- (환경정보에 관한 접근권) 체약국이 환경정보를 요청받았을 경우, 체약국의 국내법에 저촉되지 않는다면, 대중에 정보를 이용 할 수 있도록 해야 하며, 정보를 요청하고자 할 때 이해관계의 적시는 불필요(art. 4)
 - 체약국은 환경정보를 수집 및 발굴하여야 하며, 공공기관은 이를 위한 구속력 있는 적절한 체계를 구축(art. 5)
 - (의사결정에 대한 대중의 참여권) 특별한 활동에 대한 참여권(art. 6)과 그 외 환경계획, 프로그램, 정책에 대한 참여권으로 구성(art. 7)
 - 특별한 활동에 대한 대중 참여는 협약서의 부속서에서 열거하고 있는 활동 또는 부속서에서 열거하고 있지 않아도 체약국의 국내법에서 열거하고 있는 활동, 앞서 두 조건에 해당하지 않더라도 환경영향평가대상인 활동에 대해 가능하도록 규정
 - 참여절차는 대중에 대한 충분한 정보전달을 가능하게 하는 적절한 일정(time frame)을 포함하고, 조기참여가 가능하도록 하며, 효과적인 참여를 위한 적절한 장소의 제공하고, 국내법에서 범위 안에서 의사결정에 필요한 정보가 요청되었을 경우 무료로 가능한 한 즉시 제공할 수 있도록 규정
-

-
- 참여한 대중은 자신의 의견 등을 제시 할 수 있으며, 대중 참여의 결과는 의사결정에서 고려하도록 규정
 - 위의 열거된 활동 외에도 그 외 환경과 관련된 계획 및 프로그램, 정책에 대중이 참여할 수 있음을 규정하면서 이 때 참여절차에는 투명하고 공정한 틀 안에서 대중에게 정보가 제공되어야 함을 규정
 - **(사법접근권)** art. 4에 따른 환경정보에 대한 접근권이 침해받았거나(art. 9(1)), 충분한 이해관계가 있는 공중(the public)이나 행정절차법 상의 당사자자격을 갖춘 자가 권리 침해를 받은 경우(art. 9(2), 또는 국내법상에서 요건을 갖춘 공중의 경우 권리의 구제를 청구 할 수 있도록 규정
-

- 캐나다의 BAPE, 프랑스의 CNDP 등 기존의 공공참여 관련 제도들은 오르후스 조약에서 언급한 참여의 권리를 보장하기 위해 법 개정을 추진, 참여절차를 구체화하거나, 관련조직의 권한을 확대
- 현재 주목받는 다국적 선언이자 2011년 설립 이후 75개국이 자발적으로 참여하고 있는 열린정부파트너십(Open Government Partnership, 이하 OGP) 또한 시민의 권한을 제고하는 방향으로 시민참여를 활성화하는 운영체계의 확대를 공약에서 제시

열린정부파트너십

열린정부파트너십(Open Government Partnership, 이하 OGP)은 정부의 국정운영에 있어 책무성과 대응성, 포용성을 향상시키고자 체결된 다국적 선언으로 목적의 달성을 위해 정부의 투명성 제고, 시민의 권한 강화, 부패 척결, 신기술을 활용한 거버넌스 강화를 주된 공약을 구성, 참여국들은 약 2500여개의 관련 개별 공약을 수행(김재진, 2017)

- **(공약 평가 기준)** OGP는 각 국가의 공약이 얼마나 OGP의 가치에 부합하는지 평가하는데, 이 때 평가 기준은 정보에 대한 접근성, 시민참여, 공적 책무성, 개방성과 책무성을 위한 기술과 혁신 영역으로 구분
- **(정보 접근성)** 정보 접근성에 대한 평가는 정부가 제공하는 정보의 범위, 모든 국민에 대한 정보 접근성의 보장, 정부의 의사결정 및 기본적인 기능 수행에서의 투명성 증진, 정보 확보에 있어서의 비용 절감 등의 기준을 포함
- **(시민참여)** 시민참여는 정책결과정에서 모든 공공이해관계자와의 공유, 공공의 이해

35) <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>(최종접속일: 2020. 11.29)

36) <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>(최종접속일: 2020.11.29.)

관계자가 의견을 포명할 권리, 참여를 가능케 하는 운영환경의 확대(ex. 집회 등 자유 증진을 위한 개혁, 직능조합법 또는 NGO법 등 연대의 개혁, 시민제안 등 개혁을 통한 투명성 및 공식 민주절차의 증진)등을 평가

- (공적 책무성) 공개 원칙에 대한 최대한의 준수, 정부 성과에 대한 시민 감사, 직무유기 또는 남용에 따른 시민 중심의 상소절차를 공약에 포함되어 있는지 여부를 평가하며, 정보접근권에 대한 침해서 청구절차 제정 또는 개선, 사법제도 접근성 개선, 사법제도에 대한 공공의 감시체계 개선, 공공고충 처리과정에 대한 개방적 추적 시스템 개발 등을 기준에 포함
- (개방성과 책무성을 위한 기술 및 혁신) 정보공유, 공공참여, 협력의 기회를 제공하기 위한 새로운 기술 촉진 등을 기준에 포함

출처: 김재진, 2017: 7-11 재구성

- 이와 같은 국제적 맥락을 고려한다면 공공참여의 제도화는 상당히 빠른 속도로 확대 및 진화 할 것으로 예상

1. 캐나다 퀘벡주 환경공공의견청취국(BAPE)

- 퀘벡주는 1978년 12월 「환경품질법(Environment Quality Act)」에 따라 환경공공의견청취국(le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 이하 BAPE)를 설립 (BAPE 홈페이지)³⁷⁾
- 환경부의 전신인 환경처(Environmental Protection Services)는 공공갈등을 해결하기 위해 1974년 채택한 공개의견수렴절차(public consultation)를 경험하면서 환경영향평가 및 검토를 위한 제도와 조직의 필요성을 인식
- 동일한 해에 환경처가 설치한 환경영향연구위원회(environmental impact study committee)가 의견수렴 및 일반 대중의 참여(public participation)를 위한 대안으로 독립적인 조직 설립을 제시³⁸⁾
- 위의 두 사건이 개기가 되어 환경처는 준비과정을 거쳐 1978년 「환경품질법」 개정 추진, 개정된 법령에 따라 BAPE 창설

37) <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/presentation-bape/>(최종검색일, 2020.11.06.)

38) BAPE는 환경부에 소속되어 예산과 인력의 지원을 받지만 활동에 있어서는 독립적인 기구로서의 성격을 지니며, 환경부의 지휘 및 감독 대상에서 제외(한국행정연구원, 2018)

- BAPE는 조직의 임무가 「지속가능한발전법(Sustainable Development Act)」가 규정하는 16가지의 원칙을 고려한 환경분석 및 관련 의견을 관련된 부처의 장에게 전달하여 정부의 의사결정에 영향을 미치는 데 있음을 천명
 - 임무의 완수를 위해 대중에서 사안에 대한 이해와 참여에 필수적인 정보를 제공하고, 공개적인 협의 및 회의를 개최하여 모두가 질문하고 의견을 개진할 수 있는 분위기를 형성하고, 관련 내용을 조사하고, 작성한 보고서는 정부의 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 공개
- 「환경품질법」은 BAPE의 설립근거(6.1.), 조직 구성, 조직의 기능, 조직 및 조직 구성원의 권한, 자체 규정 제정 의무, 보고서 공개의무 등을 규정
- (BAPE의 구성) 임명된 위원장과 부위원장을 포함하여 5명을 초과하지 않는 위원으로 구성, 단, 정부는 필요에 따라 추가적인 비상임위원 임명 가능³⁹⁾(제6조제2항.), 그 외 직원의 경우 「공직법(Public Service Act)」에 따라 임명(제6조제9항)
 - 정부는 위원을 임명할 경우 정해진 절차를 따라야 하며, 이미 절차에 따라 임명된 위원을 재임명 할 경우 해당 절차 생략(6.2.2)
 - (BAPE의 임무) 환경의 질과 관련하여 환경부 장관이 제출한 안건을 조사하고, 결과 및 분석내용을 장관에게 제출하는 것으로 이때, BAPE는 반드시 공청회(public hearing) 또는 지정대상자 의견수렴(targeted consultation)을 개최, 장관이 요청할 경우 조정회의 개최(6.3.)
 - 환경부 장관은 BAPE에 위임한 내용을 환경부 웹사이트 또는 적절한 수단을 통해 공고문을 통해 발표(6.3.)
 - BAPE에 위임된 사무의 수행을 위해 구성원에게는 「공공조사위원회에 관한 법률(the Act respecting public inquiry commissions)」에 따른 권한과 면책의 특권을 부여
 - BAPE는 법에 저촉하지 않는 범위 안에서 내부운영규칙(rule for internal management)을 제정, 운영규정은 공청회, 지정대상자 의견수렴, 조정회의 수행

39) 2020년 11월 17일 기준으로 BAPE는 1명의 위원장과 부위원장, 3명의 상임위원 외에 19명의 비상임위원이 조직을 구성

을 위한 절차를 포함하며 정부의 승인 이후 효력 발생(6.6.)

○ BAPE의 모든 보고서는 장관이 접수 후 15일 내에 공개(6.7.)

□ 「환경품질법」 공청회 등의 개최를 포함하는 환경영향평가 및 검토 절차를 규정

○ 법에서 언급하는 목적의 업을 수행하고자 하는 자는 사업의 일반적인 성격이 기술된 통지를 환경부장관에게 제출(31.2.)

○ 환경부장관은 규정에서 정하고 있는 기한(제출 후 15일 이내) 안에 사업 제안자가 준비해야 하는 환경영향평가성명서의 성격, 범위, 정도를 구체화한 기준을 통보(31.3)

○ 통보를 받은 사업 제안자는 정부 규정에서 정한 시간 내에 환경평가의 시작을 알리는 통지문을 게시(31.3.1)

- 게시된 통지문에는 모든 개인, 집단, 지방자치단체가 환경부장관에게 규정에서 정하고 있는 기한(게시 후 30일 이내)까지 영향평가성명서에서 반드시 언급되어야 하는 사안에 관한 의견을 제출할 수 있다는 내용을 포함(31.3.1)

○ 영향평가성명서에 대한 의견 청취 이후에 환경부장관은 청취내용을 제안자에게 통보하고 환경평가등록부에 게시(31.3.1)

○ 제안자가 제출한 성명서가 납득할만하다고 여겨질 때에 환경부장관은 규정에서 정하고 있는 정보공개기간(30일 이내)을 명령하고 이 기간 동안 개인, 집단, 지방자치단체는 사업에 대한 공개의견수렴절차 및 조정을 제안(31.3.5.)

○ 환경부장관이 판단하였을 때 제안이 심각하거나, 공청회 등이 업을 분석하는데 도움이 될 수 있다면, 장관은 제안의 사본을 BAPE에 통지(31.3.5.)

○ BAPE는 장관으로부터 받은 제안서를 분석한 후 BAPE에 부여된 사무의 유형(공청회, 지정대상자의견수렴, 조정회의)을 환경부장관에게 제안

○ 환경부 장관을 제안한 유형을 개최 할 수 있도록 BAPE에 권한을 위임(31.3.5.)

○ 사업에 의해 제기되는 문제의 성격을 고려하였을 때, 공청회가 확실해 보이는 경우, 특히 대중의 우려가 이를 정당화하는 경우, 위의 공개의견수렴절차 없이

공청회를 진행할 수 있도록 권한을 위임(31.3.5.)

- BAPE는 공청회, 지정대상자의견수렴, 조정회의가 완료된 때에 보고서를 작성 (31.3.7)
 - 공청회는 4개월, 지정대상자의견수렴은 3개월, 조정 사례는 2개월 내에 사무를 수행하고 환경장관에게 보고
- 캐나다의 BAPE 사례는 공공에게 정보를 제공하는 것부터 의견을 수렴하고, 이를 정리해 공공의 의사결정에 영향을 미치도록 제도를 설계하였다는 점에서 분석에 의의가 존재
- 특히 모든 과정을 적극적으로 공개함으로써 의사결정자에 영향을 미치도록 했다는 점에서 합의 제공

2. 프랑스 공공토론위원회(CNDP)

- 프랑스는 1978년 12월 「환경보호강화에 관한 법 제95-101호(Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)」에 따라 공공토론위원회(Commission Nationale du Débat Public, 이하 CNDP)를 설립(CNDP 홈페이지)⁴⁰⁾
- 프랑스는 1970년 이후 환경보호를 위한 바른 방향을 정립하고자 관련 법제화를 지속적으로 강화 주요개발사업에 대한 대응으로 공공참여에 대한 필요성이 증대
- 이와 같은 사회적 맥락에서 프랑스는 일명 바르니에 법(Loi Barnier)이라 일컬어지는 환경보호강화에 관한 법 제95-101호(Law n ° 95-101 of February 2, 1995 relating to the strengthening of environmental protection)」 및 그에 따른 시행령의 제정을 추진, 동법에 따라 환경개발부 산하기관인 CNDP를 창설(박재근 외, 2014)
- 2002년 제정된 「근접민주주의에 관한 법 제2002-276호(LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité)」에 따라 독립행정기관으로 승격하고 조직 임무를 확대(박재근 외, 2014)
- 이후 2010년 「환경에 관한 국가의 의무에 관한 법 제2010-788호LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)」에 따라 CNDP의 권한을 기존의 환경문제에서 국토이용계획 및 주요설비 계획 관련 문제 전반으로 확대하였고 그에 따라 조직구성 또한 변경
- 2016년 ‘환경대화의 개혁’으로 일컬어지는 「환경에 영향을 미칠 수 있는 결정을 준비함에 있어 정보와 공적참여의 보장을 강화하기 위한 절차 개혁을 위한 법률명령(Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement)」를 통해 보다 구체적인 공공토론 절차를 마련하였으며, 특히, 사전의견수렴절차 보완하였고, 이후 2018년 의회의 비준을 통해 해당내용을 포

40) <https://www.debatpublic.fr/textes-applicables>(최종검색일, 2020.11.07.)

함하여 환경법 개정

- 바르니에 법은 CNDP의 설립근거, 조직 구성, 특별위원회의 설치, 위원장 선임 등에 관해 규정⁴¹⁾
- (설립근거)바르니에 법은 「공공조사의 민주화와 환경보호 및 도시 계획법(loi no 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement)」 및 「도시계획법(code de l'urbanisme)」 CNDP를 설립하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 준공공기관이 수행하는 사회경제적 이해관계가 크거나 환경에 중대한 영향을 미치는 공공개발 사업의 계획단계에서 사업의 목적 및 성격에 대한 공공토론을 구성 할 수 있도록 규정(article 2)
- 업을 관할하는 부처의 장관 및 환경부 장관, 사업이 진행과 관계된 지방자치단체, 앞서 언급한 지방자치단체를 관할하는 부처의 장관(지방자치단체와의 협의 후)이 공동으로 회부할 수 있으며, 더불어 최소 20명의 하원의원 또는 20명의 상원의원 뿐만 아니라 사업과 관련된 지방의회 또한 회부가능(article 2)⁴²⁾
- (조직구성) CNDP의 조직 구성은 국회의원과 지방의회의원, 국참사원(Conseil d'État)과 행정 및 사법 관할권 회원, 환경보호단체 대표, 소비자 대표 및 그 외 자격을 갖춘 개인으로 구성하며, 위원장은 현직 또는 명예 국무원이 담당(article 2)
- (특별위원회의 설치)CNDP는 진행하는 개별 업을 위해 구성원 중 한명을 위원장으로 하는 특별 위원회를 설치할 수 있으며, 이해관계가 있는 위원의 경우 특별 위원회의 구성원에서 제외(article 2)
- (보고서 제출의무)공공토론이 끝난 이후에는 CNDP 위원장이 토론을 검토하고 보고서를 발행하며, 이를 조사 위원 또는 조사위원회에 제공(article 2)
- (위원회 운영재원)이외 공공토론이 조성 될 수 있는 사업의 개발 단계, CNDP 위원장 임명, 공개토론을 진행을 위한 자금조달 책임은 시행령으로 규정(article 2)

41)

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159207/2002-02-28/#LEGISCTA000006159207(최종검색일: 2020.11.22.)

42) 이 외에도 농촌법(code rural)의 L. 252-1 조에 언급된 승인 승인을 받은 환경보호협회는 CNDP에 공론화를 요청 할 수 있음

- 「근접민주주의에 관한 법」은 CNDP의 임무인 공공토론의 범위와 목적을 구체적으로 명시하고, 조직의 구성과 기능을 제시하고, 공공토론의 구성방식을 규정⁴³⁾
- (CNDP의 법인격) CNDP를 환경부 산하기관에서 독립된 행정기관(*autorité administrative indépendante*)으로 승격(L. 121-1⁴⁴⁾)
- (CNDP의 임무) CNDP는 대규모 국책사업 등이 상당한 사회경제적 문제를 발생시키거나 환경에 중대한 영향을 미칠 경우, 또는 국토 개발일 경우 계획단계에서 공공참여의 준수를 보장(L. 121-1)
- 공공참여는 공공토론의 형태를 취함(L. 121-1)
 - 공공토론의 내용은 사업의 적합성, 목적, 주된 성격을 포함
 - 기초 연구부터 공공조사까지 사업의 전체 개발과정에서 공공참여 보장
- 해당 법은 CNDP의 미션을 보다 구체적으로 언급, 내용을 살펴보면 첫째, 대중에게 전달되는 정보의 좋은 수준을 유지할 수 있도록 보장, 둘째, 개발사업 등이 수용될 때까지 대중에게 제공되는 정보가 양질의 수준을 유지하도록 보장, 셋째, 요청이 있을 경우, 사업 준비 기간 동안 대중과의 협의를 촉진하고 발전시킬 수 있는 일반적인 또는 방법론적 성격의 모든 의견과 권고를 관할당국이나 발주처 등에 통지하고 공개
- (CNDP의 구성) CNDP는 위원장과 부위원장을 포함하여 21명의 위원으로 구성되며, 총 5년의 임기를 수행(L. 121-3)
- 위원의 구성은 임법부와 사법부, 행정부, 시민대표와 조사에 대한 전문가 등 다양한 분야가 모두 포함될 수 있도록 안배
 - 구체적으로 하원의장과 상원의장이 각각 선임한 하원과 상원의원(L. 121-3-1), 선출직 공무원을 대표하는 협의체의 제안에 관한 시행령에 따라 선임된 6명의 지방 선출직 공무원(L. 121-3-2), 국참사원, 파기원(*Cour de cassation*, 프랑스 최고법원) 감사원에서 선임된 각각의 구성원(L. 121-3-3, 121-3-4, 121-3-5), 행정법원 또는 행정 상급법원의 구

43)

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159207/2002-02-28/#LEGISCTA000006159207(최종검색일: 2020.11.22.)

44) 「근접민주주의에 관한 법」 134조는 환경법 L. 121-1조부터 L. 121-15조까지의 내용을 의미

성원 중 지방법원 및 항소행정법원 고등위원회(Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)의 제안에 관한 시행령에 따라 선임된 구성원(L. 121-3-6), 동법 L. 141-1조에 따라 승인된 환경 보호 협회 대표 2명(L. 121-3-7), 경제부장관과 교통부장관의 제안에 관한 국무총리령에 따라 선임된 소비자 및 사용자 대표 2명(L. 121-3-8), 산업부장관과 건설에 관한 주무부처의 장의 제안에 관한 총리령에 따라 각각 선임된 조사위원의 기능을 수행 할 수 있는 역량을 갖춘 2명으로 구성(L. 121-3-9)

- 위원회의 예산은 국무총리의 제안에 따라 국가의 일반예산으로 편성하며, 위원장에게 지출의 승인권이 있음을 규정(L. 121-6)
- (공공토론의 조성) 계획단계에서 평가될 수 있는 기술적 특성 및 예상 비용이 국참사원 시행령이 제시한 기준을 충족하거나 초과하는 모든 국책사업 등을 공공토론을 위한 안건으로 규정(L. 121-8)
 - 예상 비용이 기준에 미달하지만 기술적 특성이 기준을 충족하거나 초과하는 경우에는 발주처 또는 관할 공법인은 해당 업을 공개
 - 공개 후 2개월 내에 해당 사업에 관해 발주처 또는 관할 공법인, 10명의 국회의원, 지역의회·도의회·시의회, 공간계획 관련 지방공공기관, L. 141-1에서 언급하는 승인된 환경보호단체를 통해 CNDP 회부 가능
- 국책사업 등의 담당자는 사업의 목적과 주된 성격 및 사회경제적 이슈 등에 관한 이슈, 예상 비용, 환경과 국토이용계획에 미치는 중대한 영향의 인지에 관한 내용을 포함하는 서류를 CNDP에 제출(L. 121-8)
- CNDP는 L. 121-8에 따라 안건으로 규정된 각각에 사업에 대해 사업에 따른 국익, 국토에 미치는 영향, 사업에 포함되는 사회경제적 이슈, 환경과 공간계획에 미치는 영향에 기초해 안건으로 정해진 시점부터 2개월 내에 결정해야 하여 이후의 공공토론 구성 여부를 제안(L. 121-9)
 - CNDP가 정해진 기간 안에 위의 결정을 하지 않을 경우 공공토론의 직접 개최 또는 위탁을 포기한 것으로 간주(L. 121-9)
- (특별위원회의 설치)CNDP가 해당 사업에 있어 공공토론 구성의 필요하다 여기는 경우, 특별위원회를 설치하여 자치적으로 공공토론을 구성하거나 발주처 또는 관할 공법인에게 위탁하며, 공공토론의 구성이 필요하지 않다고 판단하는 경

우, CNDP는 발주처 또는 관할 공법인에게 위원회가 제시하는 방향에서 의견수렴을 구성할 수 있도록 제안(L. 121-9)

○ (공공토론 운영 비용)공공토론 구성비용은 발주처 또는 관할 공법인 부담으로 하며, 전문적 지식에 대해 추가적으로 발생하는 비용에 있어서는 CNDP의 부담으로 함(L. 121-9)

○ (공공토론 진행일정)공공토론의 개최가 결정되면 CNDP는 공공토론을 위한 일정을 수립하되 해당 일정은 4개월 내에 진행을 완료하며, 필요한 경우 2개월 연장(L. 121-11)

○ 공공토론이 완료된 시점에서 2개월 이내에 CNDP의 위원장은 토론에 대한 보고서를 작성하고 공개(L. 121-11)

○ 공공토론의 결과가 발표된 이후 3개월 이내에 발주처 및 사업에 책임이 있는 공인은 사업 속행여부 및 변경사항 등을 결정하여 CNDP에 전달

□ 「환경에 영향을 미칠 수 있는 결정을 준비함에 있어 정보와 공적참여의 보장을 강화하기 위한 절차 개혁을 위한 법률명령」은 공공토론 절차, 특히 사전의견수렴제도 구체화⁴⁵⁾

○ (위원회 구성 변경) 25명의 위원으로 인원을 확대하고 2명의 부위원장에 남성과 여성을 모두 선출하며 그 의원직 또한 성비를 고려하도록 규정⁴⁶⁾(L. 121-3)

○ (사전 의견수렴의 유형) 사업승인신청서⁴⁷⁾의 제출이전 또는 계획 및 프로그램의 준비단계⁴⁸⁾ 동안 진행되는 사전 공공참여를 주관기관 등을 기준으로 유형을 구분(L. 121-1-A)

45)

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159207/2018-03-04/#LEGISCTA000033038425(최종검색일: 2020.11.22.)

46) 국무총리령에 따라 선임되는 노동조합대표 2명과 농업기업을 포함하는 기업 및 중소기업의 대표 2명을 포함하여 총 25명의 위원으로 구성

47) L. 122-1에서 정의

48) L. 122-4에서 정의

사전공공참여제도의 유형	내용
공공토론과 사전의견수렴	CNDP가 공공토론 이전에 수행하는 사전협의(L.121-8)
자발적 사전의견수렴	발주처 또는 계획 또는 프로그램에 책임이 있는 공법인이 자발적으로 하는 사전협의(L. 121-17의 1항)
관할당국의 부과에 따른 사전의견수렴	자발적 사전협의를 진행하지 않은 상황에서 사업 승인을 관할하는 당국이 요구하는 경우 진행되는 사전협의(L. 121-17의 2항)
지방장관 결정에 따른 사전의견수렴	L. 121-17-1이나 2에 따라 사전협의를 진행하지 않은 경우 지방장관이 결정에 따라 진행되는 사전의견수렴(L. 121-17의 3항)

- (사전 의견수렴 대상사업 결정)사업의 예상 비용이 기준에 미달하지만 기술적 특성이 기준을 충족하거나 초과하는 경우에는 사업의 목적 및 필수 불가결한 성격을 제시한 발주처는 이를 공개하고 CNDP의 회부 여부를 명시(L. 121-8의 2항)
 - 위 내용에 따라 발주처가 사전의견수렴을 수행 할 경우, CNDP에 통지해야 하며, 동법 L. 121-16과 L. 121-16-1에서 규정하는 내용을 준수할 것을 규정
 - 이와 같은 사업의 경우 사업이 공개된 이후 2개월에 이내에 프랑스에 거주하는 만명 이상의 유럽연합국가 성인 만 명, 10명의 국회의원, 지역의회·도의회·시의회, 공간 계획 관련 지방공공기관, L. 141-1에서 언급하는 승인된 환경보호단체를 통해 CNDP 회부 가능
 - 사업이 회부되었을 경우, 발주처는 CNDP에게 L. 121-8의 1항 2번째 문단에서 요구하는 사업설명서류를 제출
- 공공조사가 시작되어 시점이 지났을 지라도, 기술적 특성이나 예상 비용이 L. 121-8의 1항에서 언급하는 기준을 초과하는 경우 발주처는 이를 CNDP에게 회부(L. 121-8의 3항)
- CNDP는 안전으로 회부된 사업들을 평가하여 만약 사업에 공공토론이 필요없다고 판단한 경우, 사전 의견수렴을 구성(L. 121-9의 1항)
 - CNDP는 사전 의견수렴의 조건을 정의하고, 발주처 또는 관할 공법인에게 사전 의견수렴의 구성을 위임하고, 보증인을 지명
 - 사전 의견수렴은 L. 121-15부터 L. 121-21에 규정된 조건에 따라 진행
- (사전 의견수렴 절차)사전 의견수렴은 사업, 계획 또는 사업개발에 대중을 참여시키는 것으로, 최소 15일에서 최대 3개월까지 진행(L. 121-16)

- 사전 의견수렴 개시 15일 전, 전자화된 수단을 통해 장소와 기간에 대해 공지, 의견수렴의 결과는 공개
 - 발주처 또는 관할 공법인은 사전 의견수렴을 통해 도출된 내용에 대응하기 위해 필요하다고 판단되는 조치를 고지
- 사전 의견수렴에 투입되는 경비는 발주처 또는 관할 공법인이 부담(L. 121-16)
 - 보증인의 주최 하에 사전 의견수렴을 구성하는 경우, 발주처 또는 관할 공법인은 CNDP에게 국가의 보증인명부에서 보증인을 지명할 것을 요구(L. 121-16-1)
 - 보증인은 CNDP에게 비용, 기술연구, 추가적인 전문지식 요청 가능(L. 121-6-1의 2항)
 - 대중은 보증인에게 사전 의견수렴시 운영되는 웹사이트에 게시할 목적인 관찰 및 제안 내용을 전자 및 우편 방식으로 전달(L. 121-6-1의 3항)
 - 결정에 영향을 받는 사람들의 대표로 구성된 자문기구는 위 전달내용에 의무적으로 자문(L. 121-6-1의 3항)
 - 보증인은 사전 의견수렴이 종료된 후 1개월 내에 보고서를 작성하며, 보고서에는 사전 의견수렴에 대한 평가를 수립하고 평가가 이루어진 방식에 대한 요약, 수렴과정에서 발견된 내용을 제안들의 요약, 사업 의견수렴에 따른 사업, 계획, 프로그램의 변경사항에 대한 언급을 포함(L. 121-6-1의 4항)
 - 보증인은 발주처와 CNDP에 지방장관에게 사전 의견수렴의 결과를 고지하고 대중에게 공개(L. 121-6-1-4항)

3. 독일 고준위 방사성 폐기물 최종처리시설 입지선정법(StandAG)

- 독일은 2013년 제정한 「고준위 방사성 폐기물 최종처리시설 입지선정법(Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle)」에서 입지선정 과정에서 일반 대중이 참여 할 수 있도록 규정
 - 독일은 일본의 후쿠시마 원전사고 이후 탈원전으로 정책방향을 확정
 - 이에 따라 최종처리시설 입지에 관한 선정 과정이 본격화되면서 이에 대한 제도적 토대로서 고준위 방사성 폐기물 최종처리시설 입지선정법, 일명 입지선정법을 제정
 - 특히 기존의 유력했던 입지 후보지가 개방적이고 투명한 절차에 따라 선정되지 않았다는 비판을 타개하기 위해 “연방과 주, 행정주체와 사회 및 시민 간의 합의에 기초한 절차(윤혜선, 2015)”로 대체하는 내용을 골자로 하는 규정을 포함
 - 입지선정법은 2013년 제정 된 이후 2017년 한 차례의 개정이 이루어졌으며, 개정을 통해 새로운 입지선정절차의 도입을 위해 설치한 폐기물저장위원회 관련 조항을 삭제하고 공공참여절차를 보완

- 2013년 입지선정법 제정(폐기물저장위원회 설치 등)⁴⁹⁾
 - 2013년 입지선정법에서 참여와 관련된 조항은 제3조에서 제5조(고준위방사성폐기물저장위원회(Kommission Lagerung hoch-radioaktiver Abfälle; Commission for the Storage High-Level Radioactive Waste, 이하 위원회)의 구성과 활동), 제6조(사업시행자)와 제7조(원자력폐기를 위한 연방기관에 관한 조항), 제8조에서 제11조(행정기관 및 일반참여에 관한 조항)으로 구성
 - (고준위방사성폐기물저장위원회) 입지선정절차의 마련을 위해 설치된 일종의 준비위원회로 위원장을 포함하여 총33명의 위원으로 구성

49)

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s2553.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s2553.pdf%27%5D__1605870766312(최종검색일: 2020.11.18.)

- 위원회는 위원장 1명과 과학계대표 8명, 환경단체 대표 2명, 종교단체 대표 2명, 경제인 대표 2명, 노동조합 대표 2명으로 이루어진 총 16명의 사회과학단체 대표, 8명의 연방의회의 구성원, 8명의 주정부 구성원으로 구성(제3조제1항)
- 이중 위원장과 사회과학단체 대표는 연방정부와 연방의회에서 각각 추천하여 선출하며, 연방의회 구성원은 연방의회 교섭단체에서 주정부 구성원은 연방참사원에서 선정(제3조제1항)
- 위원회는 2015년 12월 31일까지 최종처분시설과 관련된 쟁점에 관한 연구결과 및 입지선정절차에 관한 평가결과를 담은 보고서를 연방의회와 연방참사원에 제출(제4조제4항)
- 더불어 의사결정의 기초가 되는 기준 등의 사항을 작성, 연방의회에 이를 권고하여야 하며, 이때 입지선정절차의 설계 및 대안검토 시의 요건에 관한 사항과, 공공참여의 요건 등에 관한 내용을 포함(제4조제5항)
- (사업시행자) 사업시행자를 선정하고 부지조사 및 건설임무를 위탁(제4조제5항)⁵⁰⁾
- 사업시행자는 임무를 수행함에 있어 대중에 대한 정보 제공, 공공 참여에 대한 적극적 역할 수행, 대중의 의견을 고려(제6조)
- (원자력 폐기를 위한 연방기관)시행자 감독 기능을 담당하는 연방기구로는 연방 방사성폐기물처분청(Bundesamt für kerntechnische Entsorgung; Federal Office for Nuclear Waste Disposal, 이하 BfE)을 설치(제7조)
- BfE의 가장 핵심 임무는 대중에 대한 정보 제공 및 공공참여의 관리로 사업시행자와 함께 공공참여를 관리(제9조, 윤희선, 2015)
- (행정기관 및 일반참여) 환경부 장관은 앞서 언급한 위원회의 임무가 종료한 이후 공공복리가 증진되는 방향으로 절차가 이루어지도록 연방의회와 연방참사원의 동의하에 국가동반위원회(gesellschaftliches nationales Begleitgremium) 설치(제8조)

50) 독일은 연방방사선방호청(Bundesamt für Strahlenschutz; Federal Office for Radiation Protection, 이하 BfS)를 고준위 방사성 폐기물 처리시설장 입지선정을 위한 시행사업자로 선정

- 연방기관과 사업시행자는 입지선정절차가 이루어지는 전 과정에서 공공참여가 이루어질 수 있도록 관리(제9조)
- 관리에는 주민집회, 주민커뮤니케이션, 인터넷 및 적절한 매체를 활용한 정보 전달 및 공공의 의견수렴을 포함(제9조)
- 입지선정법에 규정된 경우 BfE는 반드시 주민집회를 개최(제10조)

□ 2017년 입지선정법 개정(참여절차의 구체화 등)⁵¹⁾

- 2017년 입지선정법의 개정 내용은 크게 임무를 완수한 고준위 방사성 폐기물 저장위원회 관련 조항의 삭제와 참여절차의 구체화
- (참여절차의 구체화) 개정된 입지선정법은 법의 목적을 밝힘에 있어 해당 법이 입지선정절차를 규정하는데 목적이 있음을 명확히 제시(제1조제1항)
- 특히 입지선정절차에 있어 참여, 과학기반, 투명성, 자기성찰과 학습 절차를 통해 입지선정이 이루어져야 함을 강조(제1조제1항)
- (참여절차의 목적) 공공참여의 목적은 광범위한 사회적 합의가 지원함으로써 결정에 의해 영향을 받는 사람들이 용인 할 수 있는 해결책에 도달하는 것으로 목적의 달성을 위해서는 시민이 절차에서 공동의 형성주체로서 참여해야 함을 규정함으로써 공공참여의 법적근거를 제공(제5조제1항)
- (BfE의 의무) BfE는 대중에 대한 입지선정 사업의 목적, 사업 수행을 위한 수단과 상태, 예상되는 효과에 대한 포괄적이고 체계적인 정보의 제공과 계획된 수단을 통해 절차에 참여할 수 있음을 보장, 이때 절차는 대화지향적이어야 함을 함께 규정(제5조제2항)
- (이후 참여의 발전방향) 관계자들은 법에서 최소한으로 규정한 요구사항을 넘어서는 참여의 다른 형태를 고안 할 수 있어야 하며, 참여형태의 적합성은 적절한 시간의 간격을 두고 확인되어야 함을 강조(제5조제3항)

51)

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s2553.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s2553.pdf%27%5D__1605870766312(최종검색일: 2020.11.18.)

- (정보플랫폼) BfE는 대중을 대상으로 하는 포괄적인 정보제공을 위해 인터넷 플랫폼을 구축하여 플랫폼에서 BfE의 문서를 이용할 수 있도록 규정(제6조)
- (의견 절차: 공청회) BfE는 입지선정에 관한 제안을 제출하고 동법 제10조제5항에 따른 검토절차가 완료된 이후, 제7조제2항에서 규정하는 내용을 포함하여 일반대중과 관할지역이 제안에 의해 영향을 받는 공무담당자에게 제안과 관련문서에 관한 정보를 제공하고 제공한 정보에 대한 검토의견을 3개월 내에 수렴(제7조제1항)
- 검토의견의 수렴절차가 완료된 이후 BfE는 입지로 제안하는 지역 내에서 제안 및 관련문서에 관한 공청회를 개최(제7조제3항)
- 공청회의 주제와 연관되는 핵심문건은 인터넷 플랫폼 상 게시하고 제안에 의해 영향을 받는 지역에 최소 1개월 이상 비치하며, 이에 대한 해설은 연방공보 및 인터넷플랫폼, 관련 지역에 배포되는 지역일간지에 공개(제7조제4항)
- (국가동반협의회) 입지선정절차, 특히 공공참여에 관한 사항을 조정하고 독립적으로 지원하는 조직체
- 독립적·과학적으로 입지선정절차에 대한 모든 사안을 처리, 책임기관에 언제든지 질문하고, 이에 대한 의견을 표명 가능, 연방의회에 입지선정절차에 관한 권고안 제출 (제8조제1항)
 - 협의회의 구성원은 입지선정절차와 관련한 BfE, 사업수행자, 연방지질자원연구소 등의 모든 문서에 접근(제8조제1항)
 - 의견수렴의 결과는 공개되면, 소수의견 또는 반대의견(Abweichende Voten)은 권고안 또는 의견표명 시 문서에 포함(제8조제2항)
- 입법주체와 연방 또는 주정부인사가 아니며 가장 광의의 의미에서 입지선정절차 및 최종처분과 경제적 이해가 없는 사람으로 구성(제8조제3항)
 - 협의회는 구성원의 임기는 3년이며 2회의 연임이 가능, 총 18명으로 중 독일 하원과 상원이 선출한 12명과 젊은 세대를 대표하는 2명을 포함한 6명의 시민으로 구성(제8조제3항)
- 협의회는 절차규정을 발행하고 이때 제삼자의 과학 전문성이 필요한 자문 수용

가능(제8조제4항)

- 협의회는 사무국의 지원을 받을 수 있으며, 이때 사무국은 협의회의 관할하에 있으며 환경·자연보호·핵안전부에 의해 운영(제8조제4항)
 - 협의회는 사무국의 일원으로서 참여담당 인력을 지정 할 수 있으며, 해당 인력은 제안이 발전되는 모든 과정에서 (발생)가능한 갈등을 파악하는 임무를 수행(제8조제5항)
- (입지지역전문회의) BfE는 제13조제2항에 따른 중간보고서⁵²⁾를 접수 한 후, 입지지역전문회의(Fachkonferenz Teilgebiete) 개최(제9조제1항)
- 회의 참여자는 제13조에 따라 결정된 입지지역의 시민, 지방당국의 대표, 사회단체와 학자의 대표로 구성
- 입지지역전문회의는 6개월 동안 최대 3번의 회의를 진행, 회의 동안 사업시행자는 중간보고서의 내용을 참가자들에게 설명(제9조제2항)
- 입지지역전문회의는 최종회의 진행된 후 1개월 이전에 의견수렴 결과를 사업수행자에게 제출하며 제출과 더불어 해산
- 사업수행자는 제14조제2항에 따라 지표조사를 위한 부지를 제안함에 있어 위의 의견수렴 결과를 고려(제9조제4항)
- (지역회의) BfE는 제14조제2항에 따라 지표조사를 위한 후보부지로 선정된 모든 지역에서 지역회의(Regionalkonferenzen) 설치(제10조제1항)
- 지역회의는 총회(Vollversammlung)와 대표집단(Vertretungskreis)으로 구성되며, 절차에 관한 규정, 특히 총회의 공청회 절차를 자체적으로 마련(제10조제1항)
 - 총회의 구성원은 각 부지 또는 지방의 당국 또는 바로 인접한 지방의 당국에 등록된 만16세 이상의 사람들로 구성되며 만약 부지가 다른주에 접하고 있다면 이해관계가 있는 모든 시민을 동일하게 고려(제10조제2항)
 - 대표집단은 30명을 초과하지 않아야 하며 총회의 3분의 1의 시민, (부지를 관할하는) 지역 당국의 대표, 사회단체의 대표로 구성, 참여자는 총회를 통해 선출(제10조제3항)
- 지역회의는 입지선정절차에 함께하며, 제7조에 따른 공청회 전에 제14조제2항,

52) 사업시행자는 법이 정하는 기준에 따라 입지지역들(고준위방사성폐기물 처분시설이 입지 가능한 조건을 만족하는 지역들)을 선정하여 관련 보고서를 BfS에 제출

제16조제3항, 제18조제3항에 따른 제안 및 16조제1항제3호에 따른 사회경제적 잠재력 분석 개발에 대한 의견을 표명하고, 지역개발 촉진을 위한 개념을 개발하고 최종 부지 선정에 참여(제10조제4항)

- 지역회의 의견은 문서화하여 BfE의 인터넷 플랫폼에 게시(제10조제4항)
- 각각의 지역회의는 만약 제14조제2항, 제16조제3항, 제18조제3항에 따른 사업시행자의 제안에 결점이 있는 경우 6개월 내에 BfE에게 검토요청이 가능 하나 공청회가 진행된 이후에는 불가(제10조제5항)
- 지역회의는 BfE가 구성한 사무국을 통해 지원(제10조제5항)
- 지역회의는 지역이 선정절차에서 배제됨과 더불어 해산
- (지역 전문가평의회) BfE는 지역회의 설치 이후 지역회의와 방사능폐기물이 임시보관되어 있는 지역의 자치단체의 대표로 이루어진 지역 전문가평의회를 설치
 - 평의회 내 임시보관지역의 대표자 수와 지역회의의 대표자 수는 동일해야 하며, 30명 이내로 구성
 - 지역 전문가평의회는 초지역적 관점에서 지역회의의 절차를 수반하며, 갈등하는 부지의 충돌하는 이해들 간의 균형을 잡는 역할 담당
- BfE는 사무국을 설치하여 지역 전문가평의회 업무 지원

4. 소결

□ 위원회 구성에 관한 논의

- 캐나다, 프랑스, 독일 공공참여를 제도화하는 과정에서 위원회 설치를 포함
- 캐나다의 BAPE, 프랑스의 CNDP, 독일의 입지선정법의 국가동반협의회 관련 법령 모두 위원회의 구성, 임무, 권한과 의무 규정을 명확히 제시
 - 특히 위원회 구성의 경우, 상당히 구체적으로 총원과 선출권한과 구성원의 사회적 배경, 구성 성비 등에 관해 상세히 규정, 특히 독일의 경우 청년세대에 관한 고려를 법령에 포함

□ 공공토론에 대한 포괄적 정의

- 캐나다와 프랑스, 독일의 경우 공공토론의 구성책임, 진행절차, 비용, 토론 이후의 과정(보고서 제출 및 공개, 의견 반영)에 대한 규정은 두고 있으나, 공공토론의 방식에 대한 규정은 없음

□ 법개정을 통한 임무 및 권한의 확대

- 프랑스의 경우 3차례의 법개정을 통해 CNDP의 임무와 권한을 지속적으로 확대해옴
 - CNDP의 경우 제도가 도입되는 과정에서는 환경문제와 관련된 사업에 있어 공공토론을 구성할 수 있었지만, 이후 두 차례의 법개정을 통해 환경문제에와 관련되어 있지 않더라도 일정 기준에 부합하는 국가개발 사업의 경우 절차에 따라 공공토론을 구성
 - 2016년 이루어진 법개정에서는 공공토론 뿐만 아니라 사전 의견수렴 또한 구성할 권한 확보

□ 과정에서 형성되는 자료의 적극적인 공개

- 캐나다와 프랑스, 독일 모두 일반 대중에게 공개되어야 하는 문서와 공개 방식에 대해 규정
 - 독일의 경우에는 관련 입지선정절차에서 공공참여를 위한 홈페이지 개설 및 관리 의무를 명시

부록 2. 몽골 공론조사(숙의여론조사)법

[총칙]

제 1 조. 이 법의 목적

1.1. 이 법의 목적은 이 법의 범위에 따라 공공의 법적 쟁점에 대한 공론조사(숙의여론조사) 조직을 통해 시민 참여와 국정 개입을 보장하는 것이다.

제 2 조. 공론조사(숙의여론조사)법 및 법률

2.1. 공론조사(숙의여론조사)법 및 법률은 몽골 헌법, 몽골 헌법 개정 절차에 관한 법률 및 기타 관련 법률 및 입법 행위로 구성된다.

제 3 조 법의 용어 및 정의

3.1. 이 법에서 사용되는 용어 및 정의는 다음과 같은 의미를 갖는다.

- 3.1.1. "공론조사(숙의여론조사)"는 무작위로 선정된 시민들이 특별히 준비된 여론조사와 최근 쟁점 또는 공익에 영향을 미치는 정책변경 제안 사항에 대한 숙의를 한 후, 설문 조사를 통해 국정에 대한 시민의 관여와 참여를 보장하기 위한 포괄적인 여론조사 방법이다.
- 3.1.2. "독립적 외부 연구기관"은 이 법에 정의된 선발 절차에 따라 선정된 필요한 여론조사 및 연구 방법 및 자원을 보유한 전문 연구 기관이다.
- 3.1.3. "권한이 있는 의사결정 기관"은 모든 수준의 주 입법, 행정 및 행정 기관, 일반 대중 및 모든 수준의 지방 행정의 모든 지방 자치 단체가 따라야 할 입법 행위를 발행하도록 합법적으로 승인된 기관이다.

제 4 조. 공론조사(숙의여론조사)의 목적

4.1. 공론조사(숙의여론조사)는 다음의 목적에 따라 구성하고 운영한다.

- 4.1.1. 시민의 자발적 참여와 도움을 통해 사회경제적 쟁점과 시민들이 직면한 도전적 상황을 규명하기 위함이다.
- 4.1.2. 쟁점과 도전적 상황, 가능한 대안 및 의사결정 과정의 차례와 우선순위에 따라 시민들이 논의와 숙의를 하기 위함이다.
- 4.1.3. 필요한 정보를 제공하고, 쟁점과 과제에 대한 시민의 지식과 인식 수준을 높이기 위함이다.
- 4.1.4. 몽골 헌법 제 3 조에 명시된 법률에 따라, 직접 참여를 통해 권력을 행사할 수 있는 시민의 권리를 보장하기 위함이다.

제 5 조. 공론조사(숙의여론조사) 원칙

5.1. 공론조사(숙의여론조사)는 몽골 헌법 제 3 조에 따라 운영되며, 다음 원칙을 준수한다.

- 5.1.1 법률 및 입법 행위를 준수하고 존중한다.
 - 5.1.2 진정하고 직접적인 시민 참여를 보장한다.
 - 5.1.3 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 시민권과 언론의 자유를 보장한다.
 - 5.1.4 중립적이고 균형 잡힌 정보를 균등하게 분배한다.
 - 5.1.5 개방성과 투명성을 보장한다.
 - 5.1.6 독립성과 자율성을 보장한다.
 - 5.1.7 숙의를 보장한다.
-

5.1.8 효과성과 효율성을 보장한다.

5.2 이 법의 5.1.에 반하여, 공론조사(숙의여론조사) 결과에 영향을 미치거나 의도적으로 조작하는 것을 금한다.

[공론조사(숙의여론조사) 구성 및 운영]

제 6 조. 공론조사(숙의여론조사)

6.1. 공론조사(숙의여론조사)는 쟁점과 결정에 따라 조직되고 해결책을 도출해야 한다.

6.1.1. 몽골 헌법 개정 절차에 관한 법률 제 5.3.3 조에 따라 몽골 의회에서, 모든 결정에 대한 정당성, 합리성 및 요구사항을 정의할 것이다.

6.1.2. 과제와 활동의 집행은 지역 개발 자금에서 사용된다.

6.1.3. 도시 및 정착 지역/공원, 유락시설 지역과 공공장소의 녹지 시설에 대한 부분 계획

6.2. 몽골 의회법 제 6.1.1 조에 명시된 쟁점 및 결정, 6.1.2 조에 명시된 모든 수준의 시민 대표위원회, 6.1.3 조에 명시된 쟁점 및 결정에 따라 권한이 있는 기관은 공론조사(숙의여론조사)를 시작, 조직 및 운영할 권리가 있다.

6.3. 이 법 6.1 조에 따라 공인 의사결정 기관은 명시되지 않은 기타 쟁점 및 결정에 대해 공론조사(숙의여론조사)를 시작, 조직 및 운영할 수 있다.

6.4 권한이 있는 의사 결정권자는 영주권자의 요청이 있는 경우, 수도 수준에서 500명 이상, 지역(district) 수준에서 300명 이상, 아이마그(aimag) 수준에서 100명 이상, 소움(soum) 수준에서 50명 이상을 선정해, 공익에 영향을 미치는 특정 쟁점 및 결정에 대해 공론조사(숙의여론조사) 구성을 고려해야만 한다.

6.5 공론조사(숙의여론조사)는 국가 또는 행정 단위 수준에서 조직되고 운영되어야 한다.

제 7 조. 공론조사(숙의여론조사) 구성과 운영에 관한 결정

7.1. 권한이 있는 의사 결정 기관은 공론조사(숙의여론조사)를 조직하고 실시하고 대중에게 그 결정을 알려야 한다.

7.2. 이 법의 7.1 조에 명시된 결정에는 다음 세부 사항이 포함된다.

7.2.1. 공론조사(숙의여론조사) 주제.

7.2.2. 공론조사(숙의여론조사) 활동 날짜 및 기간.

7.2.3. 공론조사(숙의여론조사) 장소 및 지역.

7.2.4. 공론조사(숙의여론조사) 예산.

제 8 조. 자문위원회의 역할과 책임

8.1. 이 법 제 6 조에 정의된 공론조사(숙의여론조사)는 공익을 대표하는 위원으로 구성된 자문위원회의 지도를 받아야 한다.

8.2. 권한이 있는 의사결정 기관에 의해 시작된 모든 공론조사(숙의여론조사)는 5 ~ 11 명의 위원으로 구성된 자문위원회의 지도를 받는다.

8.3 자문위원회의 위원은 숙의중인 문제에 대한 경험이 풍부하고 자격을 갖춘 전문가 및 전문가, 몽골의 독립 시민으로서, 21세 이상이며, 과학 및 학술 사회, 민간 및 공공 부문, 민

간에서 운영하는 조직 (NGO)과 같은 특정 분야를 대표한다.

8.4. 정치인, 국가 공무원, 지방 공무원, 정당의 행정 및 집행 공무원은 자문위원회에 임명할 수 없다.

8.5. 권한이 있는 의사결정 기관은 자문위원회 위원 지명 기간과 기한을 결정해야 한다. 기간은 7일 이상 14일 미만 이어야 한다.

8.6. 이 법의 제 8.3 조에 명시된 요건을 충족하는 후보자는 다음과 같이 임명한다. 대학, 과학 및 기타 교육 기관의 과학자 및 학자; 전문 협회의 민간 부문 대표; 시민 자신; 시민 사회 부문에서 운영되는 NGO.

8.7. 공식 후보자 명단은 접수된 후보자를 기준으로 작성되어 일반 대중에게 공개한다.

8.8. 권한이 있는 의사결정 기관은 이 법의 제 8.6 조에 명시된 후보자 중에서 자문위원회의 수용 가능한 수의 위원을 임명해야 한다.

8.9. 권한이 있는 의사결정 기관은 자문위원회 위원 임명에 대한 정당성과 이유를 일반 대중에게 공개해야 한다.

8.10. 자문위원회에 임명된 시민이 정규직인 경우 고용주는 직원에게 유급 휴가를 제공해야 한다.

8.11. 금전적 보상은 자문위원회의 실직 상태인 구성원에게 제공할 수 있으며, 금전적 보상 금액은 권한이 있는 의사결정 기관이 결정하며 공론조사(숙의여론조사) 예산에 포함한다.

8.12. 자문위원회는 다음과 같은 역할과 기능을 수행한다.

8.12.1. 공론조사(숙의여론조사)의 질문과 범위를 개발하고, 각 단계의 공론조사(숙의여론조사) 일정을 결정한다.

8.12.2. 공론조사(숙의여론조사) 활동을 조직하고 수행한다.

8.12.3. 자격을 갖춘 전문가, 독립적 관찰자, 주 공무원 및 권한이 있는 의사결정 기관에 대한 공론조사(숙의여론조사) 두 번째 단계에서 숙의중인 문제에 대한 정보를 제공할 공무원을 임명한다.

8.12.4. 공론조사(숙의여론조사) 결과를 논의하고 권고사항을 전달한다.

8.12.5. 일반 대중에게 공론조사(숙의여론조사)에 대한 정보를 제공한다.

8.12.6. 이 법 제 5 조에 명시된 공론조사(숙의여론조사) 원칙을 모니터링하고 준수하는지 확인한다.

8.13. 공론조사(숙의여론조사) 주제의 범위와 관련성에 따라 자문위원회는 기술 통제위원회를 설치하여 공론조사(숙의여론조사)의 집행 절차를 보장할 수 있고, 공론조사(숙의여론조사) 관련 분쟁을 중재하고 해결할 수 있다.

8.14. 자문위원회는 이 법의 제 8.13 조에 정의된 기술 통제위원회의 후보자 임명 및 운영 절차를 승인해야 한다.

8.15. 권한이 있는 의사결정 기관은 과제수행인력(Task Force)을 제공하고 자문위원회가 기능과 책임을 수행하는데 필요한 조건을 보장해야 한다.

제 9 조. 자문위원회의 운영 절차

9.1. 위원회 회의는 자문위원회의 기능과 책임을 수행하는 일차적인 형태이다.

9.2. 자문위원회 위원장은 위원회 위원 중에서 선출한다.

-
- 9.3. 자문위원회 위원장은 위원회 회의의 의장으로서 일정 및 토론 주제를 정한다.
- 9.4. 위원회 회의는 위원의 4분의 3이 참석하는 경우 유효하다. 위원회 회의의 결정은 다수결 원칙에 기반한다.
- 9.5. 위원회 회의 결정은 권고 및 제언이 된다.
- 9.6. 이 법 제 8.15 조에 정의된 과제수행인력은 자문위원회 회의 준비 작업, 제안된 위원회 회의 결정의 개발 및 준비 등 자문위원회 위원장이 지정한 업무를 수행 할 책임이 있다.

제 10 조. 공론조사(숙의여론조사) 조직과 운영

- 10.1 자문위원회는 공론조사(숙의여론조사) 질문이 다음 요건을 갖추도록 할 책임이 있다.
- 10.1.1. 단일 주제
 - 10.1.2. 중의적이거나 모호하지 않고 짧고 명확하게 정의된 용어 및 구문.
 - 10.1.3. 외국어 용어와 구문 사용 배제
- 10.2. 공론조사(숙의여론조사) 질문은 권한이 있는 의사결정 기관의 승인을 받아야 한다. 전문가 협회와 시민 사회 대표가 질문을 검토 할 수 있다.
- 10.3. 통계기관은 공론조사(숙의여론조사)의 여론조사 활동을 조직하고 실시해야 한다.
- 10.4. 통계기관은 이 법의 제 10.3 조에 명시된 작업을 수행하기 위해 국가 및 지역 기금과 재화, 작업 및 서비스 조달에 관한 법률 제 33 조에 정의된 비교 기반 선택 절차에 따라 독립적 외부 조직을 선택할 수 있다.
- 10.5. 몽골 민법에 따라 권한이 있는 의사결정 주체는 이 법 제 10.4 조에 정의된 선택 절차에 따라 선택된 전문 기관과 서비스 제공 계약을 체결해야 한다.

제 11 조. 공론조사(숙의여론조사)의 조사 절차

- 11.1. 공론조사(숙의여론조사)의 조사 활동은 이 법 제 10.3 조에 정의된 통계 기관에 의해 조직되고 수행된다.
- 11.2. 공론조사(숙의여론조사)는 두 단계로 구성한다.
- 11.3. 공론조사(숙의여론조사)의 초기 단계는 시민들에게 숙의 주제에 대한 사전 지식과 정보를 제공하지 않고 여론조사를 한다.
- 11.4. 공론조사(숙의여론조사) 용지는 다음 항목으로 구성한다.
- 11.4.1. 공론조사(숙의여론조사)에 참여하는 시민에 대한 인구통계학적 정보.
 - 11.4.2. 공론조사(숙의여론조사)의 주요 질문.
 - 11.4.3. 각 질문에 대한 의견.
- 11.5. 18세 이상의 몽골 시민은 공론조사(숙의여론조사)의 첫 번째 단계에 참여할 수 있다. 자문위원회는 몽골 통계청이 승인한 방법론에 따라 숙의 주제 및 범위에 따라 참여자 수를 결정한다.
- 11.6. 공론조사(숙의여론조사) 초기 단계의 참여자는 최근 의회 또는 수도, 아이마그(aimag), 소움(soum) 또는 지역 수준의 시민 대표위원회 선거의 공식 유권자 목록에서 무작위로 선정한다. 총 참여자 수는 이 법 제 11.5 조에서 정한 제한을 초과 할 수 없다.
- 11.7. 이 법 제 11.6 조에 따라 공론조사(숙의여론조사)에 참여하도록 선정된 모든 시민은 참여를 거부 할 수 있다. 거절하는 경우 이 법 제 11.6 조에 정의된 절차에 따라 다음 참여
-

자를 무작위로 선정한다.

11.8 공론조사(숙의여론조사)의 초기 단계 참여자 중 50 % 이상이 공론조사(숙의여론조사)의 두 번째 단계에 참여하도록 무작위로 선정해야 한다.

11.9. 권한이 있는 의사결정 주체는 공론조사(숙의여론조사)의 두 번째 단계를 숙의 토의의 형태로 구성하고 운영해야하며 숙의 토의를 조직하는 절차를 정의해야 한다.

11.10. 이 법의 11.9 조에 정의된 절차에 따라, 다음과 같은 조치와 활동이 포함되어야 한다.

11.10.1. 공론조사(숙의여론조사)의 각 질문에 대한 반대 주장을 모두 포함하는 서론 및 참고 자료를 개발하고 준비해야 합니다.

11.10.2. 참여자에 대한 보상 및 공식 여행 경비, 운송 업체 숙박 및 식사를 제공한다.

11.10.3. 공론조사(숙의여론조사) 두 번째 단계 또는 숙의 토의의 참여자는 무작위로 선택된 15 명 이하의 그룹으로 나눈다.

11.10.4. 숙의 토의의 각 섹션에 대해 특별히 훈련되고 교육을 받은 중재자는 참여자에게 완전한 정보를 제공하고 동등한 참여와 개입을 보장할 책임이 있다.

11.10.5. 숙의 토의의 각 섹션에 대한 모든 활동은 오디오 및 비디오 녹화 형식으로 문서화한다.

11.10.6. 숙의 토의의 각 섹션에서 참여자가 제기한 모든 질문을 문서화되고 통합하여 모든 참여자, 권한이 있는 의사결정 기관, 자격을 갖춘 전문가 및 전문가, 독립적인 관찰자에게 배포한다.

11.11. 공론조사(숙의여론조사) 초기 단계의 설문 조사를 실시한 통계기관은 초기 단계에서 사용된 것과 동일한 질문지를 통해 2단계 조사를 실시한다. 11.4.3 조의 공론조사(숙의여론조사)의 설문 용지 정보는 기밀 정보로 간주한다.

11.12. 숙의 주제 및 공론조사(숙의여론조사) 범위에 따라 1단계는 생략하고 2단계부터 공론조사(숙의여론조사)를 시작할 수 있다.

11.13. 이 법 11.12 조에 명시된 공론조사(숙의여론조사)를 조직하고 실시하는 것은 자문위원회와의 논의를 기반으로 상호 합의된 결정에 따라 권한이 있는 의사결정 기관의 승인을 받아야 한다.

11.14. 어떠한 방식으로든 참여자에게 간섭하거나 영향을 미쳐, 자신의 견해와 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 권리의 행사를 제한하는 것은 금지한다.

11.15. 이 법의 11.10.4 조에 정의된 중재자는 자신의 의견을 표명하거나 다른 정보를 제공하여 공론조사(숙의여론조사) 과정에 영향을 미치거나 의도적으로 조작해서는 안 된다.

제 12 조. 공론조사(숙의여론조사) 결과 정리 및 권고 준비

12.1. 이 법의 제 10.3 조에 정의된 통계 기관은 공론조사(숙의여론조사)의 1단계 및 2단계 결과를 정량적, 정성적으로 비교한 요약 보고서를 작성하고 초기 보고서를 자문위원회에 제출해야 한다.

12.2. 자문위원회는 공론조사(숙의여론조사) 결과를 논의 및 검토하고 결과를 기반으로 권한이 있는 의사결정 주체에 권고사항을 전달해야 한다.

12.3. 공론조사(숙의여론조사) 절차 및 활동은 일반 대중에게 공개되고 투명해야 한다.

12.4. 권한이 있는 의사결정 주체는 공론조사(숙의여론조사) 결과를 기반으로 한 제안 및 권고사항을 고려하고 이러한 제안 및 권고사항이 어떻게 고려되었는지 일반 대중과 자문위원회에 알려야 한다.

제 13 조. 공론조사(숙의여론조사) 자금

13.1. 공론조사(숙의여론조사)를 조직하고 실시하는 것과 관련된 비용 및 비용을 총당하는데 필요한 자금은 다음 출처에서 확보해야 한다.

13.1.1 주 예산.

13.1.2 지방 예산.

[기타]

제 14 조. 법 위반에 대한 책임

14.1. 공론조사(숙의여론조사)법 5.2와 11.14를 위반한 사람은 관련법에 따라 처벌된다.

[출처] Fishkin, 2018: 243-249. 연구자가 번역

부록 3. 남호주 2016 계획, 개발 그리고 사회간접시설 법

- 2016 계획, 개발 그리고 사회간접시설 법(Planning, Development and Infrastructure Act 2016)
 - 남호주 주에서 토지와 건물의 이용, 개발 및 관리와 관련된 일을 규정하는 법으로, 개발을 규제하기 위한 계획 시스템, 건물의 설계, 건축 및 이용에 관한 규칙, 그리고 지역 사회에 도움이 될 인프라, 시설 및 환경의 개발을 촉진하는 기타 조치(이니셔티브)를 규정하는 것을 포함하고 있음
 - 1993년 개발법(Development Act 1993)을 폐지하고; 2012 캐릭터 보존(Character Preservation Act 2012) 법, 1993년 환경, 자원 및 개발 주의회 법(Environment, Resources and Development Court Act 1993), 1997년 주류 법, 1999년 지방 정부 법, 2009년 공공 부문 법 그리고 1995년 도시재생 법을 개정하고; 그리고 여타 목적으로 제정

- Part 4-공론화와 정보공유(Community Engagement and Information Sharing)

[Division 1-Community Engagement(공론화)]

44-Community Engagement Charter(공론화 헌장)

1. Community Engagement Charter가 있어야 한다.
 2. 위원회(the State Planning Commission)는 헌장을 제정하고 관리할 책임이 있다.
 3. 헌장 작성(또는 수정)과 관련하여 다음 원칙이 고려되어야 한다.
 - (a) 구성원(members of community)은 계획 정책을 도입하거나 변경하는 제안서(proposals) 상의 정보를 이용하고 관련 계획 절차에 참여할 수 있는 합당하고, 시기 적절하며, 의미있는 지속적 기회를 가진다.
 - (b) 공론화는 초기 단계의 참여에 가중치를 두어야하며 타결된 정책이나 진척된 정책을 다룰 때에는 축소되어야 한다.
 - (c) 계획 쟁점에 대한 정보는 공론화를 촉진하도록 평이한 용어로 쉽게 이용할 수 있어야 하고 서식으로 되어 있어야 한다.
 - (d) 참여(participation) 방법은 관련 정책 및 전략 개발과 관련하여 건설적인 대화, 논의 및 토론을 촉진하고 장려하는 것이어야 한다.
 - (e) 참여 방법은 관련 정책 및 전략의 중요성과 영향을 고려하여 적절해야 한다.
 - (f) 합리적인 선에서, 지역 사회는 계획 정책 개발과 관련된 결정사항에 대한 이유를 제공 받는다(어떻게 지역 사회의 견해가 고려되었는지를 포함함).
 4. 헌장은
 - (a) 다음과 관련된다.
 - (i) 이 법에 의해 헌장 준수가 고려되는 모든 법률적 문서의 작성 또는 수정에 대한 대
-

-
- 중의 참여; 그리고
- (ii) 제(i)항에 제한받지 않으나, 이 법에 의해 현장 준수가 예견되는 기타 상황; 그리고
 - (iii) 위원회의 자문에 따라 장관이 결정한 기타 상황과 관련 될 수 있다.
5. 현장은 다음과 같은 것을 할 수 있다.
- (a) 현장의 다양한 부문이 적용될 법적 절차의 범주를 설정할 수 있다; 그리고
 - (b) 제(a)항에 따라 설정된 각 범주와 관련하여
 - (i) 의무 요건(mandatory requirements)을 명시할 수 있다; 그리고
 - (ii) 의무 요건이 부과되지 않는 범위까지 적용할 원칙 및 수행 결과를 설정할 수 있다; 그리고
 - (c) 제 (b) (ii)에 따른 수행 결과와 관련하여 -
 - (i) 결과가 달성될 수 있는 특정 조치 또는 기술에 대한 지침을 제공할 수 있다; 그리고
 - (ii) 결과가 어느 정도 달성되었는지 여부를 평가하는 데 도움이 되는 조치를 설정할 수 있다.
6. 현장은 1개 또는 그 이상의 지역 의회(councils)와 관련된 Part5 Division2 Subdivision5 에 따라 지정된 문서를 규정하거나 수정하려는 제안서와 관련하여 다음과의 협의를 규정해야 한다.
- (a) 제안서가 특정 지역의회 또는 지역의회들과 특별히 관련이 있는 경우, 해당 지역의회 또는 지역의회들(해당 지역의회 또는 해당 지역의회들에서 발의한 제안서가 아닌 한) 과 협의를 규정하거나,
 - (b) 제안서가 일반적으로 지자체협의체(LGA)와 관련된 경우, 지자체협의체(LGA)와 협의를 규정해야 한다.
7. 현장은 규정(regulations)에서 정한 요건을 준수해야 한다.
8. 앞의 하위조항에도 불구하고 현장은 평가와 관련하여 적용되는 이 법의 다른 조항에 추가하여 이 법에 따른 개발 허가 신청의 평가와 관련되어서는 안 된다.
9. 현장이 적용되는 기관은
- (a) 관련 사례에 적용되는 모든 의무 요건을 준수해야 한다; 그리고
 - (b) (a)가 적용되지 않는 범위까지, 관련 사례에 적용되는 원칙 또는 수행결과를 유념하고 달성하고자 해야 한다.
10. 위원회 또는 위원회의 승인을 받아 활동하는 기관은 위원회가 어떤 요건을 충족하는 경우 현장의 요건을(규정에서 정한 의무 요건이나 요건 포함)을 준수하기 위하여 대체 방법을 채택 할 수 있다. 대체 방법은 현장에 따른 요건으로서 최소한 공공 협의(public consultation)를 달성하는 데 효과적이어야 한다.
11. 앞의 하위조항에도 불구하고, 현장은 실질적인 권리나 책임을 발생시키지 않는다 (그리고 특정 문제와 관련된 협의의 목적으로 현장 준수를 요구하는 조항에 따라 현장을 준수하지 못하더라도 이 법에 따른 조치권이 생기거나 이 법에 따른 결정 또는 절차가 무효화되지 않는다).
12. 위원회의 의견에 따라 기관이 현장을 준수하지 못할 경우,
- (a) 위원회는 기관이 현장을 준수하도록 지시 할 수 있다. 그리고
 - (b) 규정에 규정된 기간 내에 지시가 준수되지 않는 경우-위원회는 지시 에 따라 요구되는 조치를 취하고 이를 준수하지 못한 기관으로부터 채무로 합당한 비용과 비용을 회수 할 수 있다.

45-현장의 작성과 수정

- 1 현장을 마련하거나 수정하는 제안서는 장관의 요청이나 위원회 자체의 발의에 따라 위원회에 의해 제안될 수 있다.
- 2 (1)에 따라 제안서가 제안된 후, 위원회는
- (a) 제안서 초안을 작성해야 한다. 그리고
 - (b) 다음과 협의해야 한다.
 - (i) 장관이 지정한 기관, 그리고
-

-
- (ii) 지자체 협의체, 그리고
 - (iii) 규정(regulations)에 규정된 기타 기관, 그리고
 - (iv) 위원회가 적합하다고 생각하는 기타 기관, 그리고
 - (c). 제안서 사본을 남호주 계획 포털에 공표하고 위원회가 지정한 기간 안에 이해관계자들이 제안서에 대해 의견을 표명하도록 초청해야 한다.
3. (2)를 준수한 후 위원회는 (제안서 원본의 변경과 관련된 정보 포함) 협의하는 동안 제기된 문제들에 대한 보고서를 작성해야 하고 보고서 사본을 장관에게 제공해야 한다.
 4. 그리고 나서 장관은
 - (a) 현장을 채택하거나, 현장을 수정할 수 있다; 또는
 - (b) 보고서에 권고된 것을 변경시키고 나서 현장을 채택하거나 수정할 수 있다; 또는
 - (c) 그 일은 추진되지 않아야 한다고 결정할 수 있다.
 5. (4)에 따라 채택된 현장 또는 현장 수정은
 - (a) 남호주 계획 포털에 공표될 때까지 효력을 갖지 않는다; 그리고
 - (b) (a)에 따라 공표일로부터 효력을 갖거나, 장관에 의해 지정된 날로부터 효력을 가질 수 있다.
 6. 앞의 하위섹션에도 불구하고 위원회는 SA 계획 포털에 게시된 문서로 현장을 수정할 수 있다.
 - (a) 형식을 변경하기 위해(현장에 반영된 기본 정책의 효과를 변경하지 않고) 또는
 - (b) 위원회의 의견에 따라 오류를 수정하는 조치를 취하기 위해.
 7. 추가로 위원회는 장관이 승인한 계획에 따라 현장의 여러 부분이 5년에 1회 이상 검토되도록 해야 한다.
 8. (7)항을 준수하기 위해 수행된 검토 결과는 장관에게 제공되는 서면 보고서에 포함되어야 한다.
 9. 장관은 (8)항에 따라 보고서를 받은 후 6일 이내에 보고서 사본을 양원에 제출해야 한다.

46-의회 심사

1. 장관은 현장을 채택하거나 현장을 수정 한 후 28일 이내에 현장 또는 수정안 (경우에 따라)을 ERD위원회(the Environment, Resources and Development Committee of the Parliament)에 회부해야 한다.
 2. 이 섹션((1))에 따라 ERD위원회에 회부된 문서는 장관이 아래와 같은 것을 명시하여 준비한 보고서와 함께 제공되어야 한다.
 - (a) 수정의 경우-수정 이유; 그리고
 - (b) 현장 또는 수정안 작성시 수행된 협의에 대한 정보 (경우에 따라); 그리고
 - (c) 장관이 관련 있다고 간주한 기타 자료; 그리고
 - (d) 규정에 명시된 기타 정보 또는 자료.
 3. ERD위원회는 (1)항에 따라 문서를 받은 후 다음을 수행해야 한다.
 - (a) 현장 또는 수정안에 반대하지 않는다는 결의; 또는
 - (b) 수정 제안 결의; 또는
 - (c) 현장 또는 수정안에 대한 이의 제기 결의.
 4. 하위섹션(6)에 따라, 현장 또는 수정안이 ERD위원회에 회부된 날로부터 28일이 만료된 시점에 ERD위원회가 제(3)항에 따라 결의를 하지 않은 경우, ERD위원회는 현장 또는 수정에 (경우에 따라) 반대하지 않고 수정제안을 제안하지 않는다고 결과적으로 추정할 것이다.
 5. 하위섹션(6)에 따라 하위 섹션 (4)에 언급된 28일의 기간이 특정 경우에 매년 12월 15일과 다음 해 1월 15일 사이에 만료될 경우, 하위섹션(4)의 목적을 위해 신청 기간은 하위섹션(4)에 따라 적용되는 기간을 계산할 목적으로 두 날짜 또는 그 사이에 해당하는 날짜를 고려하지 않고 연장될 것이다.
 6. (5)항을 포함하여 (4)항에 따라 적용 기간이 특정 경우에 총선으로 하원이 해산된 날과 ERD위원회가 해당 선거 후 새 의회의 첫 번째 회의가 시작되는 날(양원 모두 포함) 재구성되는 날 사이에 만료되는 경우, 기간은 이 하위 섹션의 효력으로 연장되어 ERD위원회가
-

재구성 된 날로부터 28일 후 만료될 것이다.

7. (3) 항에 따라 수정이 제안된 경우 -
 - (a) 장관은 그러한 수정을 진행할 수 있다. 또는
 - (b) 장관은 ERD위원회가 제안한 수정을 원하지 않는다고 ERD위원회에 다시 보고할 수 있으며, 그러한 경우 ERD위원회는 다음을 수행할 수 있다.
 - (i) (3)(a)항에 따라 적용되는 경우 - 원래 현장에 이의를 제기하지 않거나 현장에 이의를 제기하지 않는다고 결의한다. 그리고
 - (ii) (3)(b)에 따라 적용되는 경우 - 원래 수정안에 반대하지 않는다고 결정하거나 수정안에 반대하기로 결정한다.
8. ERD위원회가 현장 또는 수정안에 반대하기로 결정하는 경우, 현장 또는 수정안 (경우에 따라)의 사본을 양월에 배포해야 한다.
9. 의회가 현장 또는 (8)항에 따라 현장 이전에 제정된 수정안을 허용하지 않는 결의안을 통과시키는 경우, 현장 또는 수정안 (경우에 따라)은 효력을 잃게 될 것이다.
10. 결의안은 관련 문서가 의회에 도착한 날로부터 14일 내에 제출된 동의 통지에 따라 통과되지 않는 한 제(9)항의 목적을 위해 유효하지 않다.
11. 앞의 하위섹션은 다음과 같은 특정 경우에 적용되지 않는다.
 - (a) 장관이 현장 또는 현장 수정안이 확정되기 전에 ERD위원회와 협의한 경우, 그리고
 - (b) ERD위원회가 그러한 협의를 통해 현장 또는 개정안이 (경우에 따라) 장관의 승인을 받아서 ERD위원회에 회부될 필요가 없을 경우.

47-공표

장관은 현장 최신 사본이 SA 계획 포털에 게시되고 무료로 검사 및 다운로드 할 수 있도록 해야 한다.

Division 2 - 온라인 계획 서비스 및 정보

- 48-SA 계획 웹 사이트
 - 49-계획 데이터베이스
 - 50-온라인 지도와 탐색
 - 51-기준과 시방서
 - 52-정보 확인과 입증
 - 53-계획 서비스의 온라인 전달
 - 54-정보보호
 - 55-정보의 자유
 - 56-경비와 수수료
-

출처: Planning, Development and Infrastructure Act 2016

부록 4. 공론화 기획 도구 및 서식

도구 #1

공론화 전략기획서

공론화 수행 권한/권한:		의사결정권자: 진행자: 기록자: 기타:	예산:
의사결정 범위:			
공론화의 목적:			
주요 이슈 예상:	내부 이해관계자	외부 이해관계자	커뮤니케이션/미디어:
정보 제공하는 자료는 무엇인가? 어떤 정보를 제공해야 것으로 예상하는가?		참여 및 관리 전략: 충돌:	예상 결과:
공론화 방법:			보고 옵션:
공론화 이정표			평가를 위한 핵심 영역:
시작:	중간:	끝:	

□ 도구 #2: 공론화 방법(예)

시민배심원제의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
18-24명	4-7일	무작위추출	지방정부	공공문제에 대한 해결책 도출

특 징

- 무작위 시민으로 구성된 시민배심원단은 여러 분야의 전문가와 이해관계자에게 해당이슈에 대한 정보를 제공받음
- 시민배심원은 심층적인 숙의프로세스에 참여
- 숙의를 통해 작성된 최종 결의안을 대중에게 공개

사 례

- 미국의 기후변화에 대비하기 위한 시민배심원제(2002)
- 펜실베이니아 미국 상원의원선거에 대한 시민배심원제(1992)
- 대통령선거와 관련된 이슈에 대한 시민배심원제(1976)

합의회의의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
10-20명	2-3일	무작위추출	국가정부 지역사회조직	시민의 평균 견해 확인 (공동합의문 도출)

특 징

- 시민패널은 본회의 전 사전준비기간에 이슈에 대한 배경지식을 학습함
- 본회의에서 시민패널은 전문가패널과 질의응답, 시민패널 간 심층적인 숙의를 통하여 모든 구성원이 동의하는 공동합의문 도출
- 최종합의문은 오직 시민패널의 의견만 반영되고 전문가패널의 의견은 반영되지 않음

사 례

- 덴마크의 기술영향평가위원회 합의회의(1987)
- 미국의 나노기술 관련 합의회의(2005)

공론조사(숙의여론조사)의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
130-450명	1-2일	무작위추출	국가정부 자선단체	이슈에 대한 시민 의 견해 확인
특 징				

- 전문가, 공직자, 무작위로 선발된 시민(유급)간의 2~3일에 걸친 심층적 토론
- 대중의 견해를 반영하고, 숙의결과를 알리기 위하여 공론조사(숙의여론조사) 전 과정을 미디어를 통해 방송
- 공론조사(숙의여론조사) 전후에 실시한 설문조사를 통해 참여자의 의견변화를 측정
- 참여자의 의견변화는 일반시민 또한 문제에 대해 더 많이 알거나 문제에 관여할 수 있는 기회가 있다면 충분히 그들의 의견이 변할 수 있음을 암시

사 례

- 미국의 현위치 파악을 위한 공론조사(숙의여론조사)(2003)
- 호주의 원주민문제해결을 위한 공론조사(숙의여론조사)(2001)
- 미국의 당면문제를 해결하기 위한 공론조사(숙의여론조사)(1996)

이슈포럼의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
2-100명	1-14일	자유로운 참여	연구기관 지역사회조직	이슈에 대한 대중 인식 제고
특 징				

- 국가의 중요한 정책 이슈를 주제로 전국에 걸쳐 체계적으로 이루어지는 토론
- 토론은 전문적 진행자에 의해 이루어짐
- 기초자료는 세 가지 정치적 관점에 대한 배경지식 제공(단, 기초자료는 특정 관점에 편향되지는 않음)
- 결과는 지역의 의사결정자에게 전달됨

사 례

- 테러리즘을 주제로 한 정책과제 포럼(2002)
- 정경유착을 주제로 한 정책과제 포럼(2001)
- 세계에서 미국의 역할을 주제로 한 정책과제 포럼(1996)

21세기 타운미팅의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
500-5000명	자유	자유로운 참여	국제기구 지방정부	시민이 생각하는 가치의 우선순위 파악
특 징				

- 정보통신기술을 이용하여 인원 및 장소에 구애받지 않는 대규모의 속의 가능
- 잘 훈련된 진행자의 사회로 속의프로세스 진행
- 전산투표, 인터넷, 화상통화 등의 정보통신장비의 활용
- 지역의 인구통계학적 특성을 고려하여 참여자 선발
- 주요 이해관계자의 속의참여

사 례

- 뉴욕 맨하탄 남부지역 재건축문제를 논의하기 위한 타운미팅(2002)
- 워싱턴 D.C.의 예산문제를 논의하기 위한 타운미팅(1999-2003)
- 미국의 사회안전문제를 논의하기 위한 타운미팅(1997-1999)

시민의회의 특징

참여자 수	회의 기간	참여자 선정	주요 활용기관	목적
500-5000명	자유	자유로운 참여	국제기구 지방정부	시민이 생각하는 가치의 우선순위 파악

특 징

- 선거구별 무작위의 시민의원 선출
- 전문가로부터 전문정보를 학습하고, 지역별 공청회를 통해 지역의 의견 수집
- 시민의원은 공청회를 통해 수집된 모든 선거구의 의견을 반영하여 숙의프로세스 진행

사 례

- 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 시민의회

□ 도구 #3: 공론화 기획서 양식

1.0 목표

2.0 배경

3.0 이슈(ISSUES 또는 쟁점)

4.0 내/외부 맥락 검토

- 내부: 공론화 발주처(발주 기관) 내 상황
- 외부 정부 기관
 - ▷ 지방자치단체
 - ▷ 지방 정부/공동체
- 지역주민 단체/지역사회
- 시민사회단체 및 비정부기구(NGO)
- 학회
- 언론
- 기타 (예: 주변국 정부 및 시민사회단체)

5.0 공론화 전략

5.1 기획 팀 구성안

5.2 자금/예산 요구안 (추정 비용 별첨)

- 공론화 공지/광고 비용
- 공론화 개최 시설 사용비용
- 운영 비용 (회의/출장비 등 내부 직원 경상비, 참여자 수당, 전문가 수당, 촉진자 수당, 홍보비 등)
- 번역 서비스 (외국인 참여가 있을 경우)
- 자료집, 대외 보고서, 백서 등 보고서 작성 및 배포 비용

5.3 공론화 자료 리스트

- 프리젠테이션 자료

- 공론화 워크북/조회/조회 설문지
- 웹 사이트
- 일반 정보
- 알림/광고
- 보고서/참고자료/백서

5.4 참여자 및 공론화 방법(안)

- 주요 이해관계자 협의회 구성 가능성 검토 및 회의 개최 계획
- 일정
- 공론화 방법

5.5 직간접 이해당사자들과의 협의방안

5.6 공론화 모니터링 방안

- 질문지/조사/피드백

5.7 실행 방안

- 공론화 개시 및 실행방안(개요)
- 언론협조 사항
- 기타 알림/광고 방안
- 회의, 공론화 활동 및 웹 기반 활동 방안

회의 일정:

지역	공론화 방법	도시	장소	날짜

- 기타 관련 정보 관리/변경
- 참여자와의 정보 교환 및 집단 학습 촉진 방안
- 촉진자(퍼시럴테이터) 교육훈련 방안
- 안전관리 및 갈등관리 방안

6.0 소통 전략

- 필요할 경우 대민, 대언론, 대이해관계자., 대지자체, 대정부 소통 전략기획서 첨부

7.0 평가

평가주체

평가지표

평가방법

평가결과 공개 여부

□ 도구 #4: 공론화 참여자 윤리규정

○ 공론화에 참여할 개인 및 이해관계자는 권리를 가짐과 동시에 책임을 가짐

- 공론화 과정에 참여하는 당사자들은 선의와 공익, 그리고 자신의 이익을 염두에 두고 참여함
- 모든 대표자들은 그들이 그들의 유권자들에게 책임이 있는지와 더불어 정부가 잘 알서 균형 잡힌 결정을 내리는 데 필요한 정보를 얻는지와 함께 공론화 과정이 가능한 한 효율적으로 운영되는지 확인할 책임이 있음

○ 공론화 참여자는 다음 사항을 수행하기로 약속함

1. 다음을 통해 당사자 간의 정보 교환을 극대화하고 오해를 최소화해야 함
 - 명료하게 말하고, 주의 깊게 듣고, 어떤 점이 중요하지 않은지 명확히 해 줄 것이 요구됨
 - 당면한 이슈와 관련된 정보 공유
 - 다른 참여자, 이슈 또는 프로세스에 대한 우려를 공개적으로 밝혀야 함
 - 그들에게 중요한 것, 그들의 관심사가 무엇인지, 그리고 왜 그런지를 명확하게 설명해야 함
 - 가능한 한 간결하고 간략하게 서술해야 함
2. 모든 참여자가 발언할 수 있는 기회와 모든 관점과 의견을 가지고 있는지 확인
 - 모든 참여자의 참여 모색
 - 결정을 내리기 전에 해당 당사자에게 의견을 들을 수 있는 기회 제공
3. 다음과 같은 방법으로 토론에 우호적인 분위기를 유지
 - 서로의 가치와 관심 존중
 - 문제와 사람의 분리 (문제는 냉철하게 파악하되 사람에게는 예의를 다함)
 - 비난 또는 비판적 언어, 무례한 행동 및 고정관념 회피
 - 다른 사람이 하는 말을 중단시키지 않고 경청하는 것
 - 정시 회의 시작
 - 열린 마음으로 다른 관점을 더 잘 이해하고자 노력함

4. 공론화 과정에서 다음과 같은 방법으로 공익을 위한 합의를 촉진해야 함
 - 선의에 기초하는 논의를 바탕으로 가능한 한 많은 합의 구축
 - 공론화 과정을 저해할 수 있는 활동 자제
 - 입장(position)보다는 근본적인 이익(interest)이나 목표(objectif)에 초점을 맞추고 다른 사람의 이익을 이해하려고 노력해야 함
 - 상호 이익, 가치 및 원칙에 대한 합의를 긍정적인 관계 육성의 근거로 인정
 - 모든 이해관계의 정당성 인정
 - 이슈를 개인적 또는 집단 간 충돌로 간주하지 않고 해결해야 할 이슈로 취급함
 - 모든 참여자는 향후 논의에 대한 편견을 벗고 창의적으로 브레인스토밍하며, 모든 아이디어를 실험할 수 있는 자유를 상호 보장
 - 일단 합의된 내용에 대해서는 긍정적 지지가 필수

6. 다음을 통해 적절한 커뮤니케이션 활동과 미디어 작업 진행
 - 공론화 결과를 일반 대중이나 언론에 전달하기 전에 모든 참여자가 공론화 결과에 대해 명확하게 알 수 있도록 반복해서 주지시켜야 함
 - 언론과의 접촉 과정에서 공론화에 참여한 모든 이들을 존중

□ 도구 #5: 회의록 양식

날짜:

위치:

회의 목적:

회의 주재자:

참석자:

(참여자, 그룹 또는 그룹 유형을 나열)

자문 전문가/옵저버:

자료/문서 번호(목록):

논의된 주요 이슈:

추천 사항/결정 사항/지연 내용

다음 단계 (의제, 날짜, 장소)

작성자(연락처):

□ 도구 #6: 공론화 평가를 위한 체크리스트

○ 준비

- 공론화의 필요성이 확인되었는가?
- 계획 팀이 수립되고 역할과 책임이 배분되었는가?
- 공론화의 목적과 예상 결과를 확인하였는가?
- 공론화 과정의 시간표가 개발되었는가?
- 맥락 검토를 사용하여 공론화의 잠재적 편익과 단점을 식별하였는가?
- 예상 비용, 리소스 및 필요한 기술을 파악하였는가?
- 통신 및 미디어의 역할을 식별하였는가?
- 모니터링 및 평가 기준이 수립되었고 목표와 관련이 있었는가?

○ 설계

- 다양한 상황 및 참여자에 대한 공론화 방법을 확인하였는가?
- 참여자들에게 충분한 시간을 할애하여 공론화를 준비하였는가?
- 각 공론화 활동에 대한 계획을 수립하였는가?

○ 실행

- 참여자들과, 그리고 참여자들 간에 기대치가 공유되었는가?
- 충돌이 예상되고 관리되었는가?
- 누가 촉진했는가? 촉진은 성공적이었는가?
- 참여자들이 활동에 참여할 준비가 되었는가?
- 충분한 정보가 제공되었는가?
- 그 정보는 이해할 수 있었는가?
- 모니터링이 공론화 과정에 통합되었는가? 변경(방법, 일정, 자원 또는 참여)이 필요?

○ 합성 & 보고

- 공론화 과정 및 진행 상황에 대한 피드백을 구하였는가?
- 참여자들이 프로세스를 최신 상태로 유지하였는가?

- 보고 방법, 시기 및 누구에게 보고할 것인지 사전에 결정되었는가?

○ 평가하기

- 공론화 과정 전반에 걸쳐 지속적인 문서화 및 보고가 있었는가?
- 프로세스 초기에 수립된 성과 지표를 기반으로 평가를 수행하였는가?
- 의사결정 과정에서 피드백은 어떻게 사용되었는가?
- 학습한 모범 사례 및 교훈을 다른 사람과 공유할 수 있는가?
- 참여자 및 이해당사자와의 관계에서 다음 단계에 대한 후속 조치가 필요한가?

□ 도구 #7: 공론화 평가표

○ 이 평가표는 예시에 불과하지만 공론화 과정 중간 또는 종료 시점에 목표, 성공 지표 및 평가를 대략적으로 설명하는 데 사용할 수 있음

목적	성공 지표	가능한 평가 기법
<ul style="list-style-type: none"> 업데이트에 필요한 변경 사항 식별 	<ul style="list-style-type: none"> 하나 또는 두 개의 새롭고 혁신적인 아이디어를 개발하고 탐구함 	<ul style="list-style-type: none"> 관찰
<ul style="list-style-type: none"> 규정에 대한 지식 증대 과정 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 75 %가 규정 설명가능 	<ul style="list-style-type: none"> 설문 조사 / 설문 조사 / 인터뷰
<ul style="list-style-type: none"> 과정에 참여하는 참여자의 다양성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> 특정 영역/이슈를 대표하는 새로운 조직이 대표됨 소수자 커뮤니티의 대표성을 두 배로 증가시킬 것 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자가 세션에 로그인
<ul style="list-style-type: none"> 이슈 관련 지식 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 60%가 이슈를 설명할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사/질문/인터뷰
<ul style="list-style-type: none"> 참여자들 사이에 이슈에 대한 이해 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자 중 15%는 다른 사람들의 우려에 대해 새로운 감사를 표함 	<ul style="list-style-type: none"> 사전 조사와 사후 조사
<ul style="list-style-type: none"> 절차적으로 공정한 회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 80%가 회의가 잘 관리되었다고 느꼈음 	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사/질문/인터뷰
<ul style="list-style-type: none"> 더 많은 피드백을 온라인으로 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 응답 수 2배 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 과거 온라인 공론화 비교 주제 웹사이트를 통해서 온라인 공론화를 조사함(편지의 수, 기타)

참고문헌

타운홀미팅

- 권선필(2017). 충청남도 거버넌스 행정혁신 사례와 시사점. 「한국NGO학회 2017년기획학술대회」. 35-54.
- 권선필·정완숙. (사)DEMOS(2014). 「직접적 주민참여사례로 도민회의의 설계와 운영-충청남도 도민회의 사례를 중심으로」.
- 김미호·박수홍(2019). 시스템 이론에 기반한 ‘숙의형 타운미팅’ 프로세스의 개념 모형 연구. 「교육혁신연구」. 29(4): 383-410.
- 김상욱(2015). 미국 뉴햄프셔 런던데리 ‘타운미팅’ 참여하지 않으면 불평할 자격도 없다. 「월간 주민자치」. 40: 110-113.
- 김선욱(2016). 주민자치는 무엇이고 누구를 위한 것인가 공공성과 공동선 발견하고 이뤄가는 공론장. 「월간 주민자치」. 52: 18-21.
- 김학린(2015). 공공갈등 예방과 숙의적 공공협의: 프랑스 국가공공토론위원회, 스웨덴 알메달렌 정치주간, 미국 21세기 타운홀미팅, 2014국민대토론회의 비교를 중심으로. 「분쟁해결연구」. 13(1): 5-32.
- 김형호·Hyeong Ho Kim송경재·Kyong Jae Song(2011). 한국적 타운미팅의 가능성과 한계에 관한 연구: 평택 채소마을 사례를 중심으로. 「지방행정연구」. 25(3): 269-288.
- 남궁곤·Gon Namkung(2004). 뉴잉글랜드 타운미팅을 통해 본 미국 참여 민주주의: 런던데리(Londonderry, NH) 타운미팅 사례 연구. 「미국학논집」. 36(2): 127-149.
- 윤기석(2011). 민관협치를 위한 소통 전략 방안. 대전발전연구원.
- 이정만(2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 26(2): 317-342.
- 임성호(2012). 정책선거화를 위한 정책타운미팅 제도의 제안. 「KOCEI 선거연구」. (3):0-0.
- 장수찬(2011). 지방정부와 심의(審議) 민주주의의 실험 ‘타운 홀 미팅’ 사례연구. 「Kyöngje Wa Sahoe」. (90): 39-69.
- 최경희·하세현(2015). 타운홀 미팅과 심의민주주의: 대전의 도시철도 2호선 타운홀 미팅에 대한 대전지역 언론의 평가를 중심으로. 「한국행정논집」. 27(4): 1215-1242.
- King. C. S(2000). Talking Beyond the Rational. American Review of Public Administration. 30(3). 271-291.
- Lukensmeyer. Carolyn J. & Brigham. Steven.(2016). Taking Democracy to Scale. The Journal of Applied Behavioral Science. 41(1). 47-60.

Moynihan, D. P.(2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation.
American Review of Public Administration. 33(2). 164–188.

AmericaSpeaks.org

시나리오워크숍

- 대입제도 개편 공론화위원회(2018). 「시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다: 대입제도 개편 공론화 백서」.
- 서현수 외(2019). 미래교육체제 수립을 위한 교육개혁의 사회적 합의 절차와 방법. 대통령직속 국가교육회의 연구용역보고서.
- 이명화 외(2015). 「기술영향평가의 실효성 제고를 위한 제도 개선방안」. 과학기술정책연구원 연구보고서.
- 이수정(2019). '대입제도 공론화' 과정에서 드러난 교육부 정책결정방식의 특징 분석: 「대입제도개편 공론화 백서」 분석을 중심으로. 「교육행정학연구」 37(4): 1-22.
- 이은경(2001). 유럽의 참여 기술영향평가 사례와 시사점. 「과학기술정책」 129: 46-56.
- 이혜정 · 이성희(2019). 교육정책 공론화의 요건에 관한 탐색적 사례 연구: 대입제도개편 공론화와 '편안한 교복' 공론화 사례를 중심으로. 「교육정치학연구」 26(1): 81-110.
- 이희진(2018). 대입제도개편 공론화 설계 및 과정. 대입제도개편 공론화 평가 토론회 「대입제도개편 공론화 무엇을 남겼나」 발표자료.
- 한국행정학회(2018). 대입제도 개편을 위한 「시나리오워크숍」 검증위원회 검증보고서. 국가교육회의 연구용역보고서.
- 희망제작소(2018). 시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼. 춘천시청.
- Capari.Leo. · Mahshid Scotoudeh(2014). Deliverable 6.6 National Report Scenario Workshop in Austria. PACITA.
- Carew-Reid. J. Prescott-Allen. R.. Bass. S. · Dalal-Clayton. B.(1994). Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for Their Planning and Implementation. London: IUCN/IIEC/Earthscan.
- Glenn. C. G.. · The Future Group International(2009). Scenarios. In J. C. Glenn. & T. J. Gordon (Eds.). Futures research methodology-V.3.0. The Millennium Project.
- Goodwin. P. · Wright. G.(2010). The limits of forecasting methods in anticipating rare events. Technological Forecasting and Social Change. 77. 355-368.
- Hebáková Lenka · Tomáš Michalek(2014). Deliverable 6.6 The National Report of the Scenario Workshop in the Czech Republic. PACITA.
- Nygrén. Nina A(2019). Scenario workshops as a tool for participatory planning in a case of lake management. Futures 107: 29-44.
- PACITA(2014). Scenarios on aging society: What choices do we have for the future? from <http://wp6.pacitaproject.eu/home/>
- Slocum. Nikki(2003). Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual. United

Nations University. King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment.

Street · Penny(1997). Scenario Workshops: A participatory approach to sustainable urban living? *Futures* 29(2): 139–158.

Tobler. C.. S. Glättli. A. Rügsegger. C. D'Anna–Huber(2014). Deliverable 6.6 The National Report of the Scenario Workshop in Switzerland. PACITA.

Volkery. A. · Ribiero. T(2009). Scenario Planning in Public Policy: Understanding Use. Impacts and the Role of Institutional Context Factors. *Technological Forecasting and Social Change*. 76. 1198–1207.

공론조사(숙의여론조사)

- 경제산업성(2012). 「일본에너지백서」 .
- 김석호·박형준·박민규·한규섭·박원호(2017). 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서.
- 김석호·박원호·하상응·장승진(2018). 외교 과정에서의 국민 참여방안 연구.
- 김선희(2006). 공론조사기법-학습과 토론을 통해 공론 확인하기. 「국토」 . 295: 128-138.
- 김원용(2003). 공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사(公論調査) (deliberative poll)에 대한 연구. 「사회과학연구논총」 . 11: 209-232.
- 김정인(2018). 숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 「한국공공관리학보」 . 32(1): 133-160.
- 김혜경(2019). 「공론조사의 의견 변화 메커니즘: 신고리 5,6호기 공론화 과정을 중심으로」 . 서울대학교 석사학위논문.
- 박세훈·이영희(2004). 「국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형」 . 국토. 270: 59-64.
- 박재근·장현주·은재호(2014). ‘프랑스 국가공론위원회’설립에 관한 연구-프랑스 공공토론위원회 (CNDP) 의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구. 「한국비교정부학보」 . 18(1): 229-254.
- 박형준·주지예(2019). 시민참여형 공론조사 의의 및 성공을 위한 조건들. 사용후핵연료 열린 토론회 발표자료.
- 이강원·김학린(2020). 「한국 사회 공론화 사례와 쟁점 - 한국형 공론화 모델의 탐색」 . 서울: 박영사.
- 이대연·김유정(2017). 일본 원전정책 관련 공론화 사례와 시사점. 「세계원전시장인사이트」 . 2017. 8. 25. 3-17.
- 이선우(2020). 공공갈등관리와 공론화 활용. in 한국 사회 공론화 사례와 쟁점 - 한국형 공론화 모델의 탐색(13-15). 서울: 박영사.
- 지속가능발전위원회(2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법」 . 서울: 논형.
- 채종현·최호진·이명우(2018). 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안. 한국행정연구원 연구보고서.
- 하동현·은재호·김주환(2018). 서울 균형발전 공론화 프로세스 평가 보고서. 한국정책학회.
- Fishkin. J. S(1991). Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform. New Haven. London: Yale University Press.
- Fishkin. J. S(1994) Britain Experiments with the Deliberative Poll. The Public Perspective July/August. 27-29.
- Fishkin. J. S(2009). When the People Speak: Deliberation Democracy & Public

- Consultation. New York: Oxford University Press.
- Fishkin. J. S. (2018). Democracy When the People Are Thinking. New York: Oxford University Press.
- Lukensmeyer. C. J. · Torres. L. H(2006). Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement. IBM Center for Business.
- Gangabaatar. D(2017). Amendments and new challenges facing the Constitution of Mongolia. 한국공법학회.대구대.한국법제연구원.법제처 공동국제학술대회. 1-22.
- 조기원 · 김성환(2017). 일 시민들 전문가들과 치열한 공방 뒤 ‘반전 있는 결론’ 한겨레. (2017. 8. 6.)
- 조선일보(2017). 일본부터 몽골까지 27개국 공론조사 사례.(2017.08.30.)
- 동정민 · 서영아(2017). 불-일 “에너지정책은 전문가중심 백년대계... 속도전 안 돼: 동아일보. (2017.7.29.).
- Fishkin. J. S(2017). 공론조사 만든 제임스 피시킨 교수 인터뷰. in 한겨레. (2017. 8. 20). <https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/naver-fishkin.pdf>

시나리오워크숍

- 김소연. (2006). 공공정책 갈등과 민주주의 -울산광역시 북구 음식물자원화시설 ‘시민배심원제’ 사례를 중심으로. 경희대학교 NGO대학원 석사논문
- 조현석. (2006). 숙의적 시민참여 모델 연구. 과학기술학연구, 6(1), 1-30.
- Better Together(2015). Reforming Democracy. yoursay.sa.gov.au.
- Elstub, S(2014) Mini-publics: Issues and cases. in Deliberative Democracy. Edinburgh University Press.
- Eun Jae-Ho. (2009). COLLABORATION IN GOVERNANCE. 한국지방자치학회보, 21(1), 173-199.
- Government of South Australia(2016). Response to the Nuclear Fuel Cycle Royal Commission. nuclear.yoursay.sa.gov.au.
- Hugh Ward. Aletta Norval. Tod Landman and Jules Pretty. 2003. Political Studies(2003 vol 51).
- Jefferson Center(2004). Citizens Jury Handbook. jefferson-center.org.
- Nuclear Citizens’ Jury One(2016). Nuclear Citizens’ Jury One Report. nuclear.yoursay.sa.gov.au.
- Nuclear Fuel Cycle Royal Commission(2016). Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Report. nuclear.yoursay.sa.gov.au.
- Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Agency Advisory Board(2016). Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Agency Advisory Board Report. nuclear.yoursay.sa.gov.au.
- Nuclear Fuel Cycle Royal Commission Consultation and Response Agency(2016). Community Views Report. nuclear.yoursay.sa.gov.au.
- Shared Future(2017). Citizens Jury Literature Review: Our Voice Citizens Jury Realistic Medicine. www.sharedfuturecic.org.uk.
- Smith. Graham(2005). Beyond the Ballot. Power Inquiry. www.powerinquiry.org.
- State Planning Commission for the Department of Planning. Transport and Infrastructure(2018). Community Engagement Charter. saplanning portal.sa.gov.au.
- Street J et al(2014). The use of citizens juries in health policy decision-making: a systematic review. Social Science and Medicine 109 (1-9).

플래닝셀

- 김명식(2009). 「숙의민주주의와 환경」. 서울: 철학과 현실사.
- 존 개스틸 외(2018). 「시민의 이야기에 답이 있다」. 서울: 시그니처.
- 이강원·김학린(2020). 「한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐색」. 서울: 박영사.
- 하동현(2020). 정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: 2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례. 「한국거버넌스학회보」 27(1): 27-55.
- 하동현·서정철(2019). 「한국사회 공론화 성과와 과제 토론회 발표자료」. 한국사회갈등해소센터.
- 하성복(2016). 「하버마스의 공론장의 구조변동 읽기」. 서울: 세창미디어.
- Gutmann. Amy & Thompson. Dennis(2004). Why Deliberative Democracy? Princeton University Press.
- Habermas. Jürgen(1992). (ユルゲン・ハーバー마스)河上 倫逸 (翻訳)(2002). 事実性と妥当性 (上)(下)-法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究. 未来社.
- Manin. Bernard(1987). On Legitimacy and Political Deliberation. Political theory 15(3):338-368.
- 足立 幸男·森脇 俊雅(2003). 公共政策学. ミネルヴァ書房.
- 田村 哲樹(2008). 熟議の理由—民主主義の政治理論. 勁草書房.
- 篠藤 明德(2006). まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌクストツェレの手法—イマジジン出版.
- 篠原 一(2004). 市民の政治学—討議デモクラシーとは何か. 岩波新書.
- ペーター.C.ディーネル(2012) 市民討議による民主主義の再生: プラーヌクストツェレの特徴・機能・展望. 篠藤明德(訳) イマジジン出版.
- 三鷹市(2017). ‘三鷹市自治基本条例 ガイドブック更なる参加と協働をめざして’.
- 미타카시 마을디스커션 실시보고서(まちづくりディスカッション) 홈페이지.
https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/031/031058.html
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Kunstareal/Buergergutachten.html>
- 시민보고서 Bürgergutachten zum Kunstareal München: Kunst | Kultur | Wissen
<http://www.idpf.eu/das-partizipative-reallabor/>
<http://www.idpf.eu/die-planungszelle/>

<http://www.planungszelle.de/index.php/projekte.html>

<http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Planungszelle>

합의회의

- 김두환(2006). 세계 각국의 합의회의 사례들. 「과학기술」 . 09.
- 김명식(2001). 생명복제. 합의회의. 심의민주주의. 「한국과학기술연구회」 1(1)
- 김환석(2000). 과학기술정책연구원과학기술정책과학기술정책 122: 37-44
- 김환석(2000). 우리나라 합의회의의 추진경과 및 발전방향. 「과학기술정책」 122: 37-44.
- 박주형 · 이윤정(2015). 유엔기후변화협상에 관한 세계시민회의 숙의과정 평가: 글로벌 프레임. 로컬 셋팅. 「과학기술연구」 15(2): 33-64.
- 안경섭 · 김나영(2009). <시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석>. 「한국정책과학회보」 . 13(2).
- 오동훈(2006). 「한국형 기술영향평가의 모색」 . 과학기술정책연구원.
- 이영희(2006). 「과학기술 민주화 기획으로서의 합의회의: 한국의 경험」 .
- 장동진 · 송경호(2006). 숙의민주주의 주체에 대해: "대표자". "위원회". "시민사회"를 중심으로. 「사회과학논집」 37(2): 45-60.
- 희망제작소(2020). 시민주도 정책 결정을 위한 숙의과정 매뉴얼.
- Dryzek. J. S. & Tucker. A(2008). Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark. France. and the United States. Public Administration Review 68.5. pp. 864-876.
- Fishkin. J. S(1996). Bringing deliberation to democracy. Public Perspective 7. pp. 1-14
- Fishkin. J. S., Luskin. R. S. & Jowell. R(2000). Deliberate Polling and Public Consultation. Parliamentary Affairs 53. pp. 657-666.
- Nielsen. A. P. · Hansen. J. · Skorupinski. B. · Ingensiep. H.. Baranzke. H.. Lassen. J. · Sandoe. P(2006). Consensus Conference Manual.
- United Nations. (2015). Paris Agreement.
- United Nations Climate Change(n/a). What is the purpose of the Secretariat?. <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>
- World Wide Views on Climate and Energy(2015). Results Report.
- 김환석(2011). '합의회의'란 무엇인가?
<https://ecoi.tistory.com/entry/%ED%95%A9%EC%9D%98%ED%9A%8C%EC%9D%98%EB%9E%80-%EB%AC%B4%EC%97%87%EC%9D%B8%EA%B0%80>
- 김희진(2019.11.21.). 지방정부. 숙의민주주의시대 열다 (3) 덴마크 시민합의회의. 『경남신

문]

Loka Institute(n/a). Tracking Consensus. <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>

Loka Institute(n/a). <http://www.loka.org/pages/worldpanels.html>

Participedia(n/a). The world Wide Views on Climate and Energy.
<https://participedia.net/case/5735>

United Nations(1992). United Nations Framework Convention on Climate Change.
https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf

World Wide Vies on Climate and Energy Website(n/a).

<http://climateandenergy.wvviews.org/national-and-regional-partners/>

기타 참고문헌

- 강영진(2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」. 4(2): 67-92.
- 강지선·조은영·김광구(2018). 도시재생 공론화 과정 연구: '서울로 7017 사업'을 중심으로. 「한국지역개발학회지」. 30(3): 87-115.
- 곽준혁(2005). 심의 민주주의와 비지배적 상호성. 「국가전략」. 11(2): 141-168.
- 김상준(2011). 「맹자의 땀 상왕의 피. 중층근대와 동아시아 유교문명」. 아카넷.
- 김정인(2018). 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로. 「정부학연구」. 24(1): 343-375.
- 김정인(2018). 숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 「한국공공관리학보」. 32(1): 133-160.
- 김지수·윤수재(2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방법을 중심으로. 「국가정책연구」. 29(4): 167-192.
- 나종석(2013). 주희 공(公) 이론의 민주적 재구성의 가능성. 「철학연구」. 128: 137-165.
- 문태현(2011). 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향. 「한국행정논집」 23(1) 45-66.
- 박상혁(2015). 심의민주주의와 정당성 문제. 「윤리학」. 4(1): 1-16.
- 박진(2017). 「사회적 수용성을 갖는 신고리 5,6호기 공론화. 어떻게 추진할 것인가?」. 한국 갈등학회 신고리 5·6호기 공론화 방안 토론회.
- 박해육·김지수(2018). 지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구: 숙의형 정책결정과정을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 박현모(2002). 정조시대의 공론 연구. 한국정치연구. 11(2): 93-117.
- 윤형식(2013). 하버마스의 공론장 개념과 유교적 공론. 사회와 철학 (26): 121-158.
- 이강원·김학린(2020). 「한국 사회 공론화 사례와 쟁점」. 서울: 박영사.
- 이관후(2018). Deliberative Democracy의 한국적 수용과 시민의회: 숙의, 심의, 토의라는 번역을 중심으로. 「현대정치연구」. 11(1): 189-219.
- 이상익·강정인(2004) 동서양 사상에 있어서 政治的 正當性的 비교: 儒家의 공론론과 루소의 일반의지론을 중심으로. 「한국정치사상연구」. 10: 83-110.
- 임혁백(2009). 대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?: 일반의사와 부분의사. 그리고 제도 디자인. 「한국정치학회보」. 42(4): 27-49.
- 임혁백(1999). 밀레니엄 시대의 민주주의 대안: 심의 민주주의. 「계간 사상」. 43: 159-184
- 장동진(2012). 「심의민주주의: 공적 이성과 공동선」. 서울: 박영사.
- 정규호(2005). 대의제 민주주의의 위기와 대안: 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함

- 의. 「시민사회와 NGO」. 3(1): 29-54.
- 정병순·황원실(2018). 서울형 숙의민주주의 제도화 방안. 서울연구원.
- 홍성구(2011). 숙의민주주의의 이론적 보완. 공화주의적 대안 모색을 중심으로. 「언론과 사회」. 19(2): 152-184.
- 홍철기(2014). 『대표의 개념의 개념』 과 『선거는 민주적인가』 :정치적 대표와 대의 민주주의의 미래. 「진보평론」. 61: 266-290
- Alcántara. S. · Kuhn. R. · Ullrich. P(2014) Partizipationsverfahren-Instrumente der Transformation in Richtung deliberativer Demokratie?. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung.
- Benhabib. · eyla(1999). Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. 67-94.
- Bessette. · Joseph M(1980). “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government.” Robert A. Goldwin & William A. Schambra. eds. How democratic is the constitution?. Washington. D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 102-116.
- Bessette. · Joseph M(1997). The mild voice of reason: Deliberative democracy and American national government. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen. J(1989). Deliberation and democratic legitimacy. in Hamilton. A & P. Pettit(eds.). The good Polity. Oxford: Blackwell.
- Cohen. Joshua(1997). Deliberation and democracy legitimacy. J. Boman and W. Rehg ed. Deliberative Democracy: Essays on reason and politics. Cambridge. MA: MIT Press.
- Cohen. J(2009). Philosophy. politics. democracy: Selected essays. Harvard University Press.
- Dahl. R. A(1989). Democracy and its Critics(「민주주의와 그 비판자들」 조기제 역. 문학과 지성사. 서울. 1999)
- Dahl Robert. A(1961). Who Governs. Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University.
- Dahl. R. A(1989). Democracy and its critics . Yale University Press.
- Dryzek. J. S(2001). Legitimacy and economy in deliberative democracy. Political Theory. 29(5). 651-669.
- Dryzek. J. S(2009). Democratization as deliberative capacity building. Comparative Political Studies . 42(11): 1379-1402.
- Elstub. S(2014). Mini-publics: Issues and Cases. in S. Elstub & P. McLaverty: Deliberative democracy: Issues and cases . Edinburg University Press. pp.

166-186.

- Fishkin. J(2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. OUP Oxford.
- Fishkin. J. S(2018). *Deliberative polling. Consulting the people is not as easy as it sounds.*
- Fung(Archon) · Wright(Erik Olin)(2001). *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. *Politics and Society*. Vol. 29. No.1.
- Goodin. R. E. · Dryzek. J. S(2006). *Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics*. *Politics & Society* . 34(2): 219-244.
- Gutmann. A. · Thompson. D(1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap.
- Gutmann. A. · Thompson. D(2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Habermas(Jürgen)(1996). *공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구*. 나남.
- Habermas. J(1992). *Faktizität und geltung: Beiträge zur diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats*. 한상진·박영도(역)(2007). 「사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론」. 나남.
- Kamlage. J. H. · Nanz. P(2017). *Public participation and democratic innovations: Assessing democratic institutions and processes for deepening and increased public participation in political decision-making*. In *World Forum for Democracy* (pp. 1-36).
- Lindell. M(2011). *Same but Different-Similarities and Differences in the Implementation of Deliberative Mini-publics*. In *ECPR General Conference. Section "Democratic Innovations in Europe-a comparative perspective"*. August (pp. 24-27).
- Norris Pippa(1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press(Published to Oxford Scholarship Online: November 2003).
- Manin. Bernard(1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press; 버나드 마닝 저. 곽준혁 역. 2004. *선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰*. 서울: 후마니타스.
- Manin. Bernard. 곽준혁 역(2004). *선거는 민주적인가*. 서울: 후마니타스.
- OECD(2001). *Citizens as Partners*. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making.
- OECD(2001). *Consensus Conferences on Genetically Modified Food in Norway*.
- OECD(2002). *Citizens as Partners: Engaging Citizens in Policy-Making*. Public Governance and Territorial Development.
- OECD(2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris.
- OECD(2008). *Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy Making*.

OECD(2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris.

Pamental. M(1998). What is it Like to be a Deliberative Democrat?. Philosophy of Education Archive. 222–230.

Pateman. Carole(2012). “Participatory Democracy Revisited.” Perspectives on Politics. Vol. 10(1). 7–19.