일반논문 「정부학연구」 제24권 제1호(2018): 343~375
DOI http://dx.doi.org/10.19067/jgs.2018.24.1.343

원고투고일: 2018.3.5
원고수정일: 2018.4.4
게재확정일: 2018.4.9

정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로

김정인*

본 연구에서는 공론화와 정책결정의 관계, 공론화가 정책결정에 미치는 긍정적·부정적 영향, 효과적인 공론화를 위한 조건 등을 이론적·실증적으로 살펴보았다. 본 연구의 공론화에 대한 이론적 분석결과 국가적 특수성, 대표성과 공론화 참여자들 간 집합적 합리성이 효과적인 공론화의 조건이 됨을 확인할 수 있었다. 실증분석을 위해 본 연구에서는 미국 스탠포드 대학의 숙의민주주의 센터(Center for Deliberative Democracy)에서 제공하는 해외 공론조사 사례 47건을 심층 분석하였다. 연구 분석결과 각 국가들의 정치제도, 행정문화, 정책결정 시스템의 특성에 따라 공론화 적용 가능성이 다르게 나타났다. 또한 최근에는 도시개발·교통·공동체 등 지역 생활형 정책이슈들과 같이 특정 집단에 편향되지 않으며, 참여자들의 정치적 평등이 확보되고, 정책이슈의 포괄성 등이 높을 때 공론화 적용 가능성이 증대되는 것으로 나타났다. 공론화 대상이 된 정책이슈의 대안선택 폭, 대안선택의 기준/방법, 최적대안의 선택유무 역시 공론화 적용 가능성에 영향을 주는 주요 조건들이었다. 본 연구의 결과는 향후 우리나라에서 효과적인 공론화 실천 방안을 모색하는데 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

주제어: 공론화, 대표성, 집합적 합리성

Ⅰ. 서론

최근 한국 사회에서 공론화에 대한 관심이 급증하고 있다. 신고리 5·6호기 공론화 이후 한국 사회에 산적한 다양한 국가적·지역적 이슈들에 대해 공론화 논의가 제기되

* 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 법·행정학부 조교수로 있다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직관리 등이다(jungink@suwon.ac.kr).

고 있고, 나아가 공론화를 통한 정책결정이 시도되고 있다. 예를 들어 정부형태나 선거제 개편과 같은 개헌, 조세, 낙태죄 등에 대한 공론화 가능성 논의가 지속되고 있으며(조선일보, 2017), 정부조직개편 과정에서도 공론화가 이루어질 필요가 있다는 논의가 제기되고 있다. 최근에는 과학기술정보통신부의 통신정책을 방송통신위원회로 이관해야 하는 가를 공론화하여 결정해야한다는 주장이 제기되고 있다(아주경제, 2017). 공론화에 대한 논의는 이제 주요 정책이슈에 대한 공론화 가능성 논의 정도를 넘어서 공론화 기구 설립에 대한 논의로까지 확대되고 있다. 대규모 갈등 문제를 해결하기 위해 상시적 갈등조정 기구인 '국가공론위원회'를 설치하여 전국의 주요 갈등이슈를 해결하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 것이다.[1)]

공론화의 공과(功過)에 대해 성급한 판단을 내려서는 안 될 것이나, 실제 정책결정에서 공론화를 적극적으로 활용하는 방안이 모색되고 있다는 측면에서 공론화가 한국사회의 중요한 화두로 등장한 것은 분명해 보인다. 특히 최근에는 지방자치단체에서 공론화를 실제로 활용한 정책결정 사례들이 나타나고 있다. 예를 들어 2017년 12월 서울시 성북구에서는 최저임금 향상에 따른 아파트 경비원 임금인상으로 경비인력고용감축 문제가 대두되자 이를 해결하기 위하여 '성북 시민의회'를 시행하였다. 성북구청은 '성북 시민의회'의 공론화 과정에서 도출된 정책권고안을 전달받았고, 이후 성북구 소재 아파트들이 해당 권고안을 시행할 수 있도록 유도하고 있다(중앙일보, 2017). 경상남도의 경우, 구치소 건립과 관련하여 공론화 준비 위원회를 발족하였으며 공론화를 통해 지역의 갈등이슈를 해결하려 하고 있다.[2)] 이처럼 우리 사회 곳곳에서 국가적 이슈뿐만 아니라 지역적 이슈에 대한 공론화 움직임이 일어나고 있는 것이다.

그러나 공론화의 필요성과 중요성에 대한 논의가 유행처럼 확산되고 있음에도 불구하고 공론화에 대한 이론적·실증적 분석은 충분히 이루어지지 않고 있는 실정이다. '모든 정책이슈에 대해 공론화를 적용할 수 있을까?' 정책결정 과정에서의 무조건적인 공론화 도입 혹은 이에 대한 반대 논의를 제기하기 이전에[3)] 공론화 적용 가능성이

1) 민주당 전해철 의원은 '국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안'을 제출하였다. 이 법률안은 상시적 갈등 조정 기구인 국가공론위원회의 설치를 골자로 하고 있다. 국무총리 소속으로 국가공론위원회를 설치·운영하고 총 사업비 5천억 원 이상인 사업 등에 대해서 공공토론을 실시할 수 있도록 하며, 그 결과를 국가가 적극적으로 반영할 수 있도록 하고 있다(경기일보, 2017).

2) 경상남도에서는 거창법조타운 내 구치소 건립 문제를 해결하기 위하여 공론화 준비 위원회를 발족하였다. 성산마을 부지 원안 추진과 중산마을 외곽 이전을 원하는 주민들의 찬·반 양론 갈등을 해결하기 위하여 거창구치소 공론화 준비 위원회를 설립한 것이다(시사저널, 2017).

3) 특히 공론화를 통해 개헌 등과 같은 정치적인 이슈를 해결한다는 것은 국회의 기능을 무시할 가능성이 있다는 주장이 제기되고 있다(조선일보, 2017).

높은 정책이슈의 특징을 먼저 살펴볼 필요가 있을 것이다. 또한 정책결정 과정에의 공론화 적용을 논의하기 위해 어떤 조건을 고려해야 하는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 모든 정책이슈가 공론화의 대상이 될 수는 있을 것이다. 하지만 정책결정의 효과성을 증진시킬 수 있도록 공론화를 적절히 활용하기 위해서는 공론화 적용 가능성의 기준 또는 조건에 대한 이론적·실증적 논의가 우선될 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 공론화와 정책결정의 관계를 이론적 측면에서 논의하고, 정책결정 과정에서 공론화를 활용할 때 공론화가 정책결정에 미칠 수 있는 긍정적·부정적 영향을 살펴볼 것이다. 특히 본 연구에서는 공론화를 정책결정에 효과적으로 활용할 수 있는 방안에 대해 논의할 것이다. 또한 이와 같은 이론적 논의를 입증하기 위하여 다양한 공론화 방안 중 공론조사(deliberative poll) 사례를 중심으로 실증분석을 시행할 것이다.[4] 실증분석은 공론조사 방법을 처음 개발한 J. Fishkin이 미국 스탠포드대학의 숙의민주주의 센터(Center for Deliberative Democracy)를 통해 1990년대 이후 시행한 47개의 공론조사 사례를 중심으로 할 것이다. 여러 국가에서 다양한 정책이슈를 대상으로 시행된 공론조사 사례를 분석함으로써 효과적인 공론화가 이루어지기 위한 특성 및 조건 등을 살펴볼 것이다. 기존의 공론화 관련 연구들은 단순한 이론적 논의만을 제시하고 있을 뿐(예: 김대영, 2004), 정책결정 과정에서 공론화를 어떻게 활용할 수 있을지에 대해 이론적·실증적으로 분석하지 못하였다. 특히 공론화의 적용 가능성에 관한 연구는 거의 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 한국 사회에서 중요하게 논의되고 있는 정책결정에의 공론화 적용 가능성을 이론적·실증적으로 분석함으로써, 향후 정책결정 과정에서의 바람직한 공론화 활용 방안 모색에 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 공론화와 정책결정에 대한 이론적 논의

1. 공론화와 정책결정의 관계

공론(公論)은 일반적인 여론(輿論) 또는 중론(衆論)과는 다르게 해석된다. 여러 사람들의 의견을 단순히 소극적이고 수동적으로 구하고자 하는 여론 또는 중론과는 달리,

4) 공론화 방안에는 공론조사 이외도 시민의회(citizens' assembly), 플래닝 셀(planning cells), 합의회의(consensus conferences), 시민배심원제(citizens' juries) 등이 있다(Elstub & McLaverty, 2014).

공론은 능동적이고 적극적인 의사소통을 강조한다(김대영, 2004: 119). 따라서 정책결정 과정에서의 공론화(公論化)는 능동적이고 적극적으로 시민들의 의견을 반영하는 행위라고 할 수 있다. 다시 말해 적극적이고 능동적으로 시민들의 의견을 정책에 반영하기 위해서는 다양한 사람들이 어떤 이슈에 관해 함께 모여 숙의 즉 학습하는 과정을 거치게 함으로써 정제된 합의 의견을 형성할 수 있도록 하는 공론화 과정을 거칠 필요가 있다는 것이다(김대영, 2004: 123).

공론화와 관련된 참여적 의사결정은 다음과 같은 특징을 지닌다. Fishkin(2009)에 의하면 의사결정 규칙(decision rule)과 선호형성의 방법(mode of preference formation) 기준에 따라 네 가지 의사결정 방안이 제시될 수 있다. Fishkin이 제시한 두 가지 기준 중 의사결정 규칙(decision rule)은 다시 집합적(aggregative) 의사결정 방안과 합의적(consensual) 의사결정 방안으로 구분될 수 있는데 전자는 다수결 원칙을 기반으로 하여 구성원들의 정치적 평등을 중요하게 고려하는 방안인 반면, 후자는 오랜 시간 동안 토론과 토의를 통해 합의를 형성해 나가는 의사결정 방안이 된다(Fishkin, 2009: 85). 또 다른 기준인 선호형성의 방법(mode of preference formation)은 숙의(deliberative)를 통한 방안과 있는 그대(raw)로의 의견을 반영하는 방안 이 두 가지 방안으로 분류될 수 있다. 이러한 기준들에 따라 의사결정 유형이 네 가지로 제시되는 것이다.

의사결정 유형 중 첫 번째 유형은 '집합적 숙의'(deliberation with aggregation)로 이 유형에서는 구성원들 사이에 일정 기간 동안의 학습과 토의를 바탕으로 한 숙의가 이루어지기는 하지만 의사결정은 다수결과 같은 집합적 방법을 활용한다. 이러한 '집합적 숙의'의 대표적인 예로는 공론조사(deliberative poll)가 제시될 수 있다. 두 번째 유형은 '합의적 숙의'(deliberation with consensus)로 이 유형에서는 구성원들 사이에 숙의가 이루어지며 의사결정은 합의적 방법을 활용한다. 주로 위원회 미팅(committee meeting)을 통해 합의가 달성되는데, '합의적 숙의'의 대표적인 예로는 합의회의(consensus meeting)[5]가 제시될 수 있다(Fishkin, 2009: 88).

세 번째 유형은 '집합적 직접 선호'(raw preferences with aggregation)로 이 유형에서는 구성원들이 숙의과정 없이 자신들의 선호를 있는 그대로 제시하고 이를 집

5) 합의회의는 1987년 덴마크에서 처음 실행되었으며, 주로 과학기술정책 도입과정에서 활용되었다. 먼저 합의회의 진행을 위해 구성된 운영위원회가 중심이 되어 무작위표본추출방식으로 15명 내외의 시민패널을 선정하고, 사전 모임을 개최하여 전체적인 개요를 공유하며 이후 본회의 전까지 사전 학습의 기회를 제공한다. 3박 4일간의 본회의에서는 전문가패널과의 질의응답을 토대로 심층토론을 거쳐 최종 보고서를 작성·제출하게 되는데, 전문적인 부분에 오류가 있는 경우 전문가 패널들이 이를 수정할 수 있다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017: 145).

합하여 의사결정에 반영한다. '집합적 직접 선호'의 대표적인 예로는 시민들의 의사를 직접적으로 반영하는 국민투표(referenda) 또는 주민투표제도와 미국에서 운영되는 정당 또는 대통령 예비선거(primaries) 등이 제시될 수 있다. 마지막 유형은 '합의적 직접 선호'(raw preferences with consensus)로 이 유형에서는 구성원들이 숙의과정을 거치지 않고 합의를 도출한다. '합의적 직접 선호'의 대표적인 예로는 집단적 세뇌(collective brainwashing)를 통한 합의 등이 있다. 정치엘리트들이 의사결정을 하고 광고 캠페인 등을 통해 대중들이 정치엘리트의 결정에 따르도록 하는 방안이 이에 해당한다고 볼 수 있다(Fishkin, 2009: 87).[6)]

〈표 1〉 의사결정 규칙과 선호형성 기준에 따른 의사결정 유형

		의사결정 규칙	
		집합적	합의적
선호형성의 방법	숙의적	집합적 숙의 (예: 공론조사)	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)의 내용을 저자가 수정·보완.

오랜 기간 동안 행정학이나 정책학에서는 정책결정 과정에의 시민참여를 강조해 왔다(예: Irvin & Stansbury, 2004; Renn et al., 1993). 시민들의 의견을 정책결정에 반영하는 방법은 그들의 의견을 있는 그대로 반영(raw public opinion)하거나, 또는 숙의에 참가한 참여자들의 정제된 여론(refined public opinion)을 반영하는 방안으로 구분해 볼 수 있다(Fishkin, 2009: 14). 국민(주민)투표와 여론조사를 활용한 정책결정 방안에 대해서는 이제까지 많은 연구가 이루어져 왔으나, 숙의를 바탕으로 한 공론화는 오늘날 정책결정의 방안으로 충분하게 연구되지 못하고 있는 실정이다(Halpin & Cintula, 2014: 69). 다시 말해, 공론화는 특정 정책이슈에 대해 정부가 정책의사를 결정할 때 보완적(supplementary) 수단 정도로만 간주되어 온 것이다(Halpin & Cintula, 2014: 69).

Fishkin(2009)에 따르면, 정제된 여론을 정책결정에 반영하는 공론화는 시민들의

6) 네 가지 유형 모두가 민주주의를 달성할 수 있는 의사결정 방안들이지만 '집합적 직접 선호'와 '합의적 직접 선호'는 구성원들의 선호를 직접 반영하기 때문에 의사결정 과정에서 이들의 선호가 어떻게 형성되는 가를 명확하게 확인하기 어렵다(Fishkin, 2009: 87). 따라서 본 연구에서는 '집합적 숙의'와 '합의적 숙의' 방안이 공론화의 특징과 보다 높은 관련성을 지닌다고 본다.

의견을 대표하는 동시에 단순히 시민들의 의견을 합산 방식 즉 선호 집합적 의사결정 방식(예: 다수결)으로 반영해 오던 정책결정 과정의 한계를 보완해 주는 방안이 되고 있다(Fishkin, 2009). 보다 구체적으로, 학습과 토론 즉 숙의를 통해 형성된 시민들의 정제된 여론인 공론은 정부 정책결정에 있어 대표성을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 집합적 합리성을 증진시킬 수 있는 중요한 정책결정 방안의 하나로 고려될 수 있다는 것이다. 특히 정책 실행에서의 공론(deliberation in policy practice)은 실제 정책을 결정하고 집행하는 정책 실무자들에게 중요한 의미를 지닌다(Halpin & Cintula, 2014: 70). 또한 공론화 과정은 시민들의 정제된 여론을 정부에 전달하는 과정이기에 정부의 정책행위를 정당화(legitimate)하는 중요 방안이 될 수 있다. 공론화를 통한 시민들의 정책결정 참여가 포괄적(inclusive), 자발적(voluntary), 이성적(reasoned), 평등적(equal)으로 이루어진다면, 공론화는 시민들의 의견을 정책에 반영하는 과정에서 정당성(legitimacy)을 획득했다고 할 수 있다(Barrett et al., 2012: 186).

2. 공론화가 정책결정에 미치는 영향

공론화는 정책을 둘러싼 다양한 이해관계자, 시민, 심지어 엘리트들 사이에서도 이루어질 수 있다(Smith, 2009). 앞서 언급한 것처럼, 공론화는 다양한 정책참여자들의 의견을 적극적으로 수렴하는 과정이며, 바람직한 공론을 형성하는 과정이라고 할 수 있다. 공론화는 시민들의 정책결정 참여 기회를 제공한다는 측면에서 민주주의의 기반으로 작용할 수 있다. 특히 숙의과정은 사회구성원 모두의 의견을 포괄적이고 포용적(inclusive)으로 반영하여 정치적 평등을 확보하는 민주주의 실현 과정으로 이해될 수 있다(Felicetti, 2017). 시민들의 의견을 차별 없이 포용적으로 받아들이는 공론화의 특징을 고려해 볼 때, 공론화는 정책결정의 대표성을 확보하는 과정이라고 할 수 있는 것이다(Fishkin, 2009). 무엇보다도 시민들의 공론화 참여는 정부가 시민들이 원하는 것, 즉 시민들의 요구(needs)를 파악할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 공론화가 시민들의 의견을 정부에 전달하는 민주적 과정으로 표현되는 것이다(Barrett et al., 2012: 183).

공론화는 시민들의 의견을 정부 정책에 반영하여 대표성을 확보하는 방안일 뿐만 아니라, 공론 참여자들의 '사려 깊음'(thoughtfulness)이 실현되는 과정이라고 할 수 있다(Fishkin, 2009: 1). 즉 공론화는 공론 참여자들의 사려 깊은 토론과 학습을 통해 숙의하는 과정이기도 한 것이다(Gutmann & Thompson, 1996). 이러한 측면을 고

려해 볼 때, 공론화는 정부 정책결정에 있어 숙의를 통한 집합적 합리성을 증진시키는 중요한 방안이 될 수 있다. 정책이슈와 관련된 중요한 정보를 보유한 참여자들이 공론화를 통해 타인에게 이를 공개하고, 타인 역시 숙의과정을 통해 그 정보의 진위와 중요성 등을 확인하고 학습함으로써 공론화는 합리적인 정책결정을 돕는 것이다(Neblo, 2015: 102-110). 이처럼 공론화를 통한 참여자들의 정보교환은 상호 간의 합리적 기대(rational expectations)를 증진시키게 된다.

공론화가 정책결정에 미치는 이러한 긍정적인 영향에도 불구하고, 공론화의 한계점도 제기되고 있다. Neblo(2015: 7)에 의하면 공론화는 정책과정에서 다양한 의견들이 논의되도록 함으로써 비일관적(inconsistent)인 의사결정을 초래할 수도 있다고 한다. 또한 공론 참여자들은 자신의 권력 또는 이익을 극대화하기 위해 공론화를 지지하며, 일반 사람들은 정치토론으로 시간 보내기를 좋아하지 않는다는 것이다. 특히 일반대중들의 공론화 참여는 엘리트에 의한 정책결정보다 비효율적(inefficient)인 의사결정 행태를 나타내는 경우가 많다는 것이다(Neblo, 2015). 이러한 이유 때문에 정부 정책결정에 공론화를 적용하는 것이 반드시 긍정적인 효과를 나타내는 것은 아니라고 한다.

뿐만 아니라, 공론화를 통한 일반대중의 정부 정책결정은 전문성 부족 문제도 야기할 수 있다. 공론화 참여자들이 일반시민들로 구성될 때 공론화 이슈에 대한 정보 부족으로 객관적이고 중립적인 정책결정이 불가능할 수도 있다는 것이다. 또한 관련 이슈에 대한 전문지식 부족으로 전문가들의 주장에 일반시민들의 의견이 편향될(biased) 가능성도 존재한다. 특히 위험(risk)과 관련된 이슈에 대해 일반시민들은 전문가들과는 달리 자신들의 경험 등에 따른 편향에 기반 해 해당 이슈를 과장되게 인식하는 경향이 있다(Slovic, 2000). 이와 같은 정보 및 전문성 부족 등으로 인해 일반대중들의 공론화 참여는 합리적인 정책결정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이밖에도 공론화 과정에서의 숙의는 소규모 그룹으로 나뉘어 실행되는 경우가 대부분인데, 때로는 집단 내 획일성과 동질성 추구로 인한 집단사고(groupthinking)의 문제점이 발생하는 등 정책결정의 왜곡 현상이 나타날 수도 있다는 것이다(Janis, 1972; Fishkin, 2009: 102).

공론화를 통한 정책결정이 대표성을 저해하기도 한다. 모든 사회구성원들을 공론화에 참여시키는 데에는 많은 비용과 시간이 소모되기 때문에, 선택된 일부 시민들만 공론화에 참여하게 되면서 이러한 문제가 발생하는 것이다(Fishkin, 2009). 공론화 참여자의 수가 제한되어 있기 때문에 모든 사회구성원들의 의견을 반영할 수 없고, 따라서 일부 공론화 참여자들의 의견이 정책과정에서 마치 모든 시민들의 의견인 양 왜곡될 수 있어 대표성이 저해될 수 있다. 특히 소수집단에 의해 주도되는 '고립된 공론

화'(enclave deliberation)가 발생하는 경우 공론화는 시민들의 합의와 상생을 추구하기보다 집단 간 분열(polarization)과 갈등(conflict)을 확산시킬 수 있다는 비판을 받는다(Fishkin, 2009: 101; Collingwood & Reedy, 2012: 255).

〈표 2〉 공론화에 대한 주요 비판과 평가

주요 비판		평가와 반응
이론적 비판	시민들은 정치에 무관심할 뿐만 아니라 공론화에 적극적으로 참여하지 않음	- 숙의과정 참가자들은 참가 경험을 중요하게 고려함 - 일반적인 정치 참여과정에서 인식할 수 없는 효능감을 숙의과정은 제공 - 몇몇 공론화 과정은 참가자들의 적극적인 참여를 요구
	공론화는 시민들의 강력하고, 평등하고, 공평한 참여를 요구한다는 차원에서 너무 이상적임	- 공론 그 자체는 달성 가능한 공적 실행과정 - 기존 정치에 대한 좌절과 숙의에 대한 열망은 공론 과정에서 다양한 참여자들을 확보할 수 있도록 함
	공론화의 이성적이고 사실 기반적 논증은 사회의 특정 집단에게 유리함	- 공론화 실행자들은 특정 그룹들이 공론과정에서 불이익을 받지 않도록 다양한 토론, 논증, 증거제시 방안들을 개발함 - 공론화가 권력 불평등을 야기 시켰다는 주장은 입증되지 않음 - 오히려 공론화를 통해 권력의 불평등 문제를 해소시킬 수 있음
	사람들은 너무 쉽게 편견에 사로잡혀 열린 마음을 유지하기 힘듦	- 공론화를 통해 사려 깊은 분석과 열린 마음을 증진시킬 수 있어 문제해결에서 기존의 전통적 정치접근 보다 효과적일 수 있음
	그룹 토론은 오히려 불일치와 분열을 야기함	- 공론화는 구성원들의 공동기원, 공유목표, 다른 의견과 대안에 대한 이해를 증진시킴
실무적 비판	하나의 공론화 모델은 효과적이지 않음	- 하나의 공론화 방식이 모든 것을 해결할 수 있다는 생각보다 여러 가지 공론화 접근 방안이 모색될 필요가 있음
	특정한 공론화 이벤트 구조는 의도적으로 참여자 또는 주제를 선택함으로서 편견을 증진시킴	- 모든 공론화가 편견이 있음을 인정 - 조직은 다양한 의견을 대표성 있게 반영해야 함
	공론화는 정책결정과 관련이 없음	- 정책과 연계된 공론화는 성공할 확률이 높음 - 실무자들은 공론화를 정책과정과 연계하고 이를 통해 직접민주주의를 달성할 수 있음
	공론화는 개인들에게 부정적인 영향을 미침	- 공론화를 통한 정책참여는 참여자들에게 긍정적인 영향을 준다는 증거가 있음
	일반적으로 공론화를 활용하기에는 비용이 너무 많이 소모됨	- 공론화의 비용은 다양하게 고려될 수 있음 - 장기적 관점에서 공론화의 비용을 줄일 수 있는 방안이 존재
	공론화는 정치단체들의 갈등을 줄이는 데에는 소홀함	- 공론화는 다양한 의견의 대표성 확보를 위해 노력함 - 공론화는 소수자들의 의견을 반영하고, 소수자들의 의견에 관심을 더 가짐

자료: Collingwood & Reedy(2012: 234-235)의 내용을 저자가 수정·보완.

이처럼 공론화가 정책결정에 부정적인 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 이러한 주장들은 공론화를 활용한 정책결정이 본질적으로 잘못되었다는 것을 의미하지는 않는다. 예를 들어 Collingwood & Reedy(2012)는 이론적으로도, 실무적으로도 공론화는 부정적인 효과보다 긍정적인 효과가 더 큰 정책결정 방안이 된다고 주장한다. Fishkin(2009) 등의 학자들은 정책결정에서 공론화의 부정적인 효과가 나타나는 이유는 공론화를 효과적으로 운용하기 위한 조건이 확보되지 못하였기 때문으로 본다. 공론화에서 나타나는 대표성의 한계는 모든 시민들을 대상으로 하는 전수조사가 아닌 경우, 표본오차로 인해 항상 발생할 수밖에 없다(Fishkin, 2009). 대의민주주의 달성 방안인 국민투표, 주민투표, 여론조사 역시 참가율에 따라서 대표성의 문제를 야기할 수 있다. 따라서 공론화는 정책결정에서 대표성의 한계를 가지므로 지양해야 한다고 주장할 필요는 없다. 공론화 과정에서 나타날 수 있는 전문성 한계 역시 같은 맥락에서 고려될 수 있을 것이다. 공론화 과정에서의 전문성 부족이 반드시 참가자 의사결정의 집합적 합리성 저해를 초래하는 것은 아니며, 전문지식이 부족한 참여자들이 검증된 전문가들의 도움을 받거나 다양한 방식으로 충분한 전문지식을 확보할 수 있다면 전문성 부족 문제는 보완될 수 있기 때문이다.

3. 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성

1) 정책결정과 공론화의 국가적 특수성

정책결정에 있어서 공론화의 효과성을 높이기 위해서는 국가별 차이를 고려할 필요가 있다(예: Felicetti, 2017). 각 국가마다 서로 다른 정치제도, 법규체제, 행정문화, 사회규범, 정책결정시스템, 국민의 정치/정책과정 참여, 공공갈등 특성 등을 지님으로 인해 공론화의 효과성이 상이하게 나타날 수 있다. 이러한 측면에서 국가적 특수성은 공론화의 적용 가능성을 가늠해 볼 때 중요한 필수조건이 될 수 있다. 정제된 여론인 공론은 사회구성원의 적극적인 의견반영을 의미하기에 공론화의 적용 가능성은 각 국가의 정치, 사회, 문화 환경에 따라서 다르게 결정된다고 할 수 있다(Felicetti, 2017). 즉 정치제도, 법규체제, 사회규범, 행정문화는 공론화에 참여하는 참가자들의 가치관과 성향을 형성시키는 데 영향을 미치는 중요한 외부적·맥락적 요인들이며, 이들은 공론화 적용 가능성을 판단하는 중요한 조건들이 될 수 있다는 것이다.

미국의 사회운동을 연구한 Polletta(2002: 21)에 의하면 공론화 참여자들은 사회적으로 효과적이라고 인정되는 제도와 이데올로기에 영향을 받을 뿐만 아니라 사회문

화와 규범에도 영향을 받는다고 한다. 따라서 국가별 정치제도, 법규체제, 행정문화 등은 공론화 참여자들에게 영향을 미치는 요인으로 고려될 수 있을 것이다. 이와 관련해 Felicetti(2017)는 정치, 사회, 문화적 맥락요소들은 공론화의 성공을 결정지을 수 있는 중요한 숙의역량(deliberative capacity)이 된다고 강조하였다. 특히 정치체제와 관련하여서 공론화는 다양한 가치와 생각을 지닌 구성원들이 서로 다른 의견을 조율해 나가는 과정이기에 다원주의와 밀접한 관련성을 가진다(Cinalli & O'Flynn, 2014). 또한 공론화를 통한 정책문제 해결은 구성원들 간 공유가치와 문화형성에 밀접한 관련성이 있어 각 국가들의 문화와 규범에 따라 공론화 과정과 효과는 다르게 나타날 수 있을 것이다(Eliasoph & Lichterman, 2003).

2) 정책결정과 공론화의 대표성 확보

정책결정에 있어서 공론화가 긍정적인 효과를 나타내기 위해서는 시민들의 의견을 반영할 수 있는 대표성이 확보되어야 한다. 공론화가 대표성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족될 필요가 있다. 첫째, 공론과정에서 시민 의견을 대표하는 참여자들의 정치적 평등이 확보되어야 한다(Fishkin, 2009). 숙의과정의 정당성은 누가 숙의과정에 참여하는 가에 달려 있다(Neblo, 2015: 117). 특정 집단을 대표하는 구성원들만이 공론화를 통해 정책결정에 참여한다면, 특정 집단의 의견과 이익만이 대변될 가능성이 높다(Mansbridge, 1992: 32). 숙의를 통한 시민참여(deliberative civic engagement)는 시민들의 정책역량을 증가시킬 수 있는 방안이기에(Barrett et al., 2012: 183), 공론화는 특정 집단의 이익만을 반영해서는 안 된다. 즉 정책이슈를 공론화 할 것인지의 여부를 결정할 때에도 해당 정책이슈가 특정 집단의 이익이 아니라 시민 모두의 이익과 관련되는 가를 판단해야 한다.

둘째, 정책이슈의 포괄성이 높을 때 공론화의 대표성이 확보될 수 있다. 정책이슈의 포괄성이 높다는 것 역시 정책이슈가 특정 집단에만 적용되는 것이 아니라 불특정 다수 집단에 고루 적용 될 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 특정 집단에만 관계된 이슈는 숙의과정에서도 공론화 참여자들의 집단 이익 강조를 초래해 원활한 토론과 학습, 즉 효과적인 숙의를 저해할 수 있다. 숙의과정에서 자신의 집단에게만 우호적인 편향된 정보를 선택하여 충분한 의견 교류와 상호 이해 없이 개인의 이기적인 선호만을 표출할 가능성이 높기 때문이다(Mansbridge, 1992). 공론화 과정에서 논의되는 이슈들이 포괄적이지 못하고, 지나치게 특정 집단에만 적용되는 이슈라면 오히려 특정 집단의 의견만이 더욱 고착화되는 현상이 나타날 수 있을 것이다. 따라서, 공론화

과정에서는 대표성 확보를 위해 정책이슈의 포괄성도 검토할 필요가 있다(Collingwood & Reedy, 2012: 235).

3) 정책결정과 공론화의 집합적 합리성 확보

정책결정 과정에서 효과적인 공론화를 이루어 내기 위해서는 공론화 참여자들 간 집합적 합리성이 증대될 필요가 있다. 공론화는 일반시민들에게 정보에 근거하여(informed) 의견을 제시할 수 있도록 지원하고, 시민들의 의견을 정제하고 확장(refined and enlarged) 시키며, 학습과 토론의 기회를 제공한다. 이를 통해 공론화는 참여자 개개인의 집합적 합리성 제약을 극복하는 데 긍정적인 역할을 하는 것이다(Fishkin, 2009). 무엇보다도 공론화는 전략적 의사소통(strategic communication)을 통해 집합적 합리성이 강화된 의사결정을 달성하도록 돕는다. 즉 숙의과정은 참여자들 간 전략적 의사소통을 가능하게 하여 주어진 공동의 목표를 합리적으로 달성할 수 있도록 하는 것이다(Hallahan et al., 2007; Hatch, 1997).

공론화 참여자들이 숙의를 통해 달성할 수 있는 집합적 합리성은 개인 보다는 복수의 의사결정자들이 상호 간 정보를 교환하면서 합리적으로 의사를 결정하는 과정이라고 할 수 있다. 상호 토론 및 토의, 학습을 통한 숙의는 집합적 합리성 증진에 핵심적인 역할을 한다(Halpin & Cintula, 2014). 공론화 참여자들은 학습과 토론을 통한 상호 정보교환을 바탕으로 집단지성(collective intelligence)을 형성시킬 수 있다. 심지어 공론화는 서로 경쟁하는 집단들 사이에서도 집합적 합리성을 형성시킬 수 있다. 집단 간 정보교환과 소통, 반복되고 끊임없는 집단 간 연계는 정책의 새로운 대안을 창출하는 데 도움을 주어, 대립되는 집단 사이에서도 긍정적인 집단 합리성을 구축할 수 있다는 것이다(Halpin & Cintula, 2014: 76; 김정인, 2017).[7)]

집합적 합리성은 집단이 직면하고 있는 문제를 풀기 위한 구성원들의 협력적 노력

7) 불확실하고 예측 불가능한 행정환경에서도 공론화는 집합적 합리성을 증진시키는 방안이 될 수 있다. 오늘날 더욱 심각해지는 불확실하고 예측 불가능한 행정환경에서 관료들의 일방적인 정책결정은 급증하는 '난제'(wicked problem)에 효과적으로 대응할 수 없다. 오히려 다양한 이해관계자들의 대안 모색과 합리적 대안 선택을 위한 학습과 토론이 행정적·정책적 '난제' 해결에 더 큰 도움이 될 수 있을 것이다(김병섭·김정인, 2016a, 2016b). 특히 정책이슈가 단순하지 않고 다양한 행정환경에서 복잡하게 얽혀 있으며, 하나의 이슈가 다른 이슈와 높은 상호 관련성을 가지는 상황에서는 제한된 구성원과 조직에 의한 일방적인 정책결정보다 다수 참여자들의 숙의에 의한 공론 형성이 집합적 합리성을 기반으로 한 정책결정에 도움이 된다는 것이다. 공론화는 참여자들 간 협력적 거버넌스를 증진시켜 불확실한 미래 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 것이다.

이라고 할 수 있다(Townley, 2008). 각 개인의 문제를 해결하는 것이 아니라 집단 또는 집단 구성원 모두에게 적용될 수 있는 문제를 구성원들이 협력해 해결하는 과정에서 나타나는 것이 바로 집합적 합리성이다. 집합적 합리성을 달성하기 위해서는 토론 과정에서 다양한 배경을 지닌 구성원들의 의견이 반영되어야 한다. 서로 다른 이해관계를 지닌 구성원들이 자신들만의 이익추구가 아니라, 집단의 공동 목표를 달성하기 위하여 노력하는 과정이 중요시 된다는 것이다(Townley, 2008). 이러한 집합적 합리성의 성격은 공론화에도 적용될 수 있다. 공론화는 다양한 의견을 지닌 구성원들이 일정기간 동안의 숙의를 거쳐 공통된 문제를 해결하는 과정이기에 집합적 합리성이 기반 되어야 한다. 특히 구성원들의 다양한 의견을 바탕으로 하는 집합적 합리성은 공론 과정에서 다양한 견해가 제시될 수 있도록 하는 조건들(예: 문제 해결의 다양한 대안)이 충족될 때 달성된다고 할 수 있다.

앞서 논의한 바와 같이, 공론화 과정은 각 국가의 정치제도, 법적체제, 행정문화 등의 특수성에 따라 달라질 수 있어 국가적 특수성을 효과적인 공론화 적용 가능성 조건으로 고려해야 한다. 그리고 공론화의 효과성을 높일 수 있는 정책이슈는 소수의 특정 집단에만 적용되는 이슈가 아닌, 다수의 시민들에게 적용될 수 있는 이슈여야 한다. 즉 정책이슈 적용 대상범위(coverage)가 특정 소수 집단이 아닌 다수일 때 대표성 차원에서 공론화의 효과성은 더욱 증진될 수 있을 것이다. 또한 참여자들의 다양한 의견을 적극적으로 활용할 수 있는 정책이슈일 때 공론화 참여자들 간 집합적 합리성이 증진되어 공론화의 효과성이 증진될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성 실증분석

1. 조사대상 선정과 분석 기준

1) 조사대상 선정과 특징

본 연구에서는 이론적 분석을 통해 효과적인 공론화를 위해서는 국가적 특수성이 고려되어야 하고, 공론화 대상 정책이슈가 대표성과 집합적 합리성을 지녀야 한다고 주장하고 있다. 이러한 주장을 실증적으로 입증하기 위하여 본 연구에서는 기존에 여러 국가에서 시행되었던 공론화 사례들을 조사·분석하였다. 특히 본 연구에서는 다양한 공론화 사례 중 공론조사 방법을 활용한 사례들을 중심으로 분석을 시행하였다. 공

론조사는 1990년 대 이후 J. Fishkin에 의해서 창안된 공론화 방식으로 여론수렴, 참여자들의 성찰적 토론과 토의, 일정기간 동안의 충분한 학습과 논의가 이루어진다는 점에서 공론화의 특성을 잘 반영한다고 할 수 있다(Fishkin, 2009). 예를 들어 시나리오 워크숍과 합의회의는 과학기술 정책과 같이 전문적 지식을 요구하는 영역에서 주로 활용되고, 시민배심원제는 관련 정책과 이해관계가 없는 20여명 정도의 배심원단을 형성하게 된다. 특히 시민배심원제는 공론화 참여자 수가 너무 제한적이라는 점을 고려해 볼 때(Elstub & McLaverty, 2014), 공론조사가 가장 적절한 공론화 방안이 된다고 할 수 있다.

본 연구의 구체적인 분석대상은 미국 스탠포드 대학의 숙의민주주의 센터(Center for Deliberative Democracy)에서 수행한 공론조사 사례들이다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 미국 숙의민주주의 센터에서 수행한 47개 해외 공론조사 사례를 분석하였으며, 분석된 공론조사 사례는 1994년부터 2017년까지 시행된 사례들을 포함하고 있다.[8] 예를 들어 본 연구에서 분석 대상으로 한 1990년대 초반의 공론조사 사례는 1994년 4월에서 5월까지 있었던 영국 범죄제도 공론조사로서 이는 영국 Channel 4를 통해 방송되기도 하였다. 다음으로 1996년과 1998년 사이에 있었던 공론조사는 미국 텍사스 공공전기위원회(Texas Public Utility Commission)가 지역의 8개 전기회사들과 연계하여 실시한 풍력과 에너지정책에 관한 공론조사였다. 본 연구에서는 미국 숙의민주주의 센터에서 시행한 공론조사 사례를 분석대상으로 하고 있으며, 2000년 대 이후 우리나라에서 시행한 공론조사 사례들[9]은 분석 대상에서 제외하였다.

2) 분석 방법

본 연구는 분석 대상이 되는 47개의 공론조사 사례가 앞서 이론적 논의에서 제시

8) 미국 스탠포드 대학 숙의민주주의 센터(Center for Deliberative Democracy)에서 시행한 공론조사들은 다양한 해외사례들을 포함하고 있으며, 1994년부터 2017년까지 약 24년 동안 시행되었기에 공간과 시간 차원에서 대표성을 확보했다고 할 수 있다. 물론 본 연구가 미국 스탠포드 대학 숙의민주주의 센터의 공론조사들을 조사하였기에 편의표본추출의 한계를 지닌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시간적·공간적 범위와 실제 시행된 공론조사 사례를 심층적으로 논의할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다고 할 수 있다.

9) 예를 들어 한국에서는 2005년 8.31 부동산정책(공론조사 토론참가자 총 486명), 2006년 한미 FTA(총 599명), 2007년 북항 재개발프로젝트(총 544명), 2008년 GMO 정책(총 100명), 2011년 통일정책(총 193명), 2014년 고용양극화복지 국민대토론회(총 254명), 2015년 사용후핵연료(총 173명), 최근 2017년 신고리 5·6호기 건설재개(총 471명)와 관련된 공론조사가 시행되었다.

한 바와 같이 국가별 특수성에 따라 어떠한 차이를 나타내는지, 효과적인 공론화의 대표성과 집합적 합리성 기준을 어느 정도 충족하고 있는지에 대해 분석하였다. 본 연구에서는 공론조사가 시행된 국가별 차이가 무엇인지, 정책이슈(공론조사 사례) 그 자체의 특징이 얼마나 대표성을 확보하고 있으며, 집합적 합리성을 나타내고 있는지에 대해 분석하였다. 또한 정책이슈에 대한 공론화가 시행되는 과정에서 실제로 대표성과 집합적 합리성이 나타났는지에 대해서도 분석하였다.

보다 구체적으로 본 연구에서는 다음과 같은 분석방법을 활용하였다. 첫째, 공론화 과정의 국가적 특수성을 분석하기 위하여 선행연구(예: Cinalli & O'Flynn, 2014; Eliasoph & Lichterman, 2003; Felicetti, 2017; Hofstede, 2001)에 따라 각 국가의 정치제도, 법규체제, 행정문화, 정책결정 시스템의 차이를 분석하였다.[10] 보다 구체적으로 정치제도는 각 국가들이 대통령제/의원내각제/이원집정부제 중 무엇을 선택하고 있는지(예: 황태연, 2005), 법규체제는 각 국가들의 법체계가 대륙법계와 영미법계 체계 중 무엇을 따르고 있는지(예: 김수용, 2011), 행정문화는 각 국가들의 문화를 상호 비교한 Hofstede(2001)의 연구에 따라 권력거리, 남성-여성주의, 개인-집단주의, 불확실성 회피가 어떠한지를 중심으로 분석하였다.[11] 그리고 국가별 정책결정 시스템 차이는 정치이데올로기가 진보인지 보수인지 따라 분류하였다(예: 현재호, 2008).

둘째, 대표성은 선행연구(예: Collingwood & Reedy, 2012; Elstub & McLaverty, 2014; Fishkin, 2009)에 따라 참여자들의 정치적 평등 확보여부, 정책이슈의 포괄성, 집단 편향성 등으로 측정하였다. 정치적 평등 확보여부는 공론조사에서 참여자들이 시민 전체를 대표하여 선발되었는가를 중심으로 분석하였다(Elstub & McLaverty, 2014; Fishkin, 2009). 이를 위해 각 공론조사의 참여자 선발과정 및 참여자 분포 등을 평가하였다. 참여자를 선발할 때 성별, 지역, 직업 등을 고려한 무작위 추출방법이 활용되었는지, 실제 공론조사 참여자들이 모집단을 대표하여 구성되었는지를 판단하였다. 또한 정책이슈의 포괄성은 정책이슈가 시민들을 대표하는 이슈인가를 중심으로 분석하였다. 정책이슈의 포괄성은 정책이슈가 적용되는 대상 집단의 범위에 관한 것이다(Collingwood

10) 공공갈등은 가치관, 문화, 이데올로기, 정치·경제체제 등과 밀접한 관련성이 있으며 국민의 정치/정책 참여과정은 정책결정 시스템과 관련이 있기 때문에(예: 김정인, 2015; 정용덕, 2010), 본 연구에서는 국가별 공공갈등 특성과 국민의 정치/정책과정 참여 차이 분석은 시행하지 않았다.

11) Hofstede 문화기준에는 장기와 단기성향 기준이 있으나 이는 중국을 비롯한 동아시아 국가들의 경제성장을 설명하기 위한 변수로 고려되었기에 본 연구에서는 분석에 고려하지 않았다(유민봉, 2015).

& Reedy, 2012). 특히 정책이슈의 포괄성은 정책이슈의 주제 및 적용분야와도 관련될 수 있다.[12] 마지막으로 집단 편향성은 공론조사에서 정책이슈가 특정한 집단에 편향된 이슈인지를 중심으로 분석하였다(Collingwood & Reedy, 2012).

셋째, 집합적 합리성은 선행연구(예: Halpin & Cintula, 2014; Townley, 2008)에 따라 공론화 대상이 된 정책이슈의 대안선택 폭, 대안 선택의 기준/방법, 최적대안의 선택유무 등으로 측정하였다.[13] 정책이슈의 대안선택 폭이 얼마나 넓은지를 분석하였는데(Townley, 2008), 공론화 대상의 정책이슈가 가부(可否)만을 결정하는 것인지, 아니면 다양한 대안 제시가 가능한 것인지의 여부를 평가하였다. 그 이유는 다양한 대안 제시가 가능한 정책이슈일수록 집합적 합리성이 더욱 강화될 수 있기 때문이다(Townley, 2008). 또한 정책대안의 선택 기준/방법은 공론화 과정에서 정책대안을 선택할 때 경제적·환경적 기준 등이 존재했는지를 평가하였다(권기헌·이흥재, 2005). 대안선택 시 명확한 기준이 있을 때 공론화 참여자들은 더욱 활발한 토론과 토의 등 학습과정을 통해 집합적 합리성에 도달할 수 있다(Halpin & Cintula, 2014). 마지막으로 공론화 과정에서 참여자들이 대안을 선택할 때 최적대안 선택이 존재하는 지를 판단하였다. 최적대안 선택이 존재한다면 참여자들은 최적 대안을 도출하기 위하여 적극적인 토론과 토의를 시행할 가능성이 높기 때문이다(Townley, 2008).

2. 공론조사 실증분석결과

본 연구에서 분석한 47개의 공론조사 사례들의 전반적인 특징은 다음과 같다. 공론조사는 특정 국가에 한정되지 않고 전 세계적으로 시행되었다(참조 〈표 3〉). 보다

12) 예를 들어 정치, 환경, 에너지, 보건, 복지 등에 대한 정책이슈는 모든 시민들에게 적용될 수 있어 이와 관련된 정책이슈들은 포괄성이 높다고 할 수 있다. 반대로, 특정 집단 규제와 갈등 관련 이슈는 일부 집단에게만 비용과 편익을 부가할 수 있기 때문에 포괄성이 낮다고 할 수 있다.

13) 이 외에 집합적 합리성을 판단하기 위하여 공론화의 숙의방법(기간)과 숙의효과 등의 기준을 제시할 수 있다(예: Fishkin, 2009.) 그러나 제시된 47개 사례들은 대부분 일정한 장소에 모여 숙의과정을 시행하는 기간이 적게는 1일(공론조사의 날) 혹은 합숙 1박 2일 또는 2박 3일, 그리고 길게는 약 1주일 정도의 숙의과정 밖에 되지 않기 때문에 이를 기준으로 집합적 합리성을 판단하기 어렵다. 또한 숙의효과 역시 47개 공론조사 대부분 에서 공론 참여자들의 정책태도(policy attitude)가 유의미하게 변화하는 것으로 나타났으나, 숙의효과를 참여자들의 선호/의견/인식 변화로만 판단하는 것은 무리가 있다. 공론화 과정 전후로 정책태도 선호/의견/인식이 변화하지 않더라도 활발한 토론과 토의 등 학습이 이루어졌다면 이 자체를 숙의효과로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 숙의방법(기간)과 숙의효과는 논의하지 않기로 하였다.

구체적으로, 공론조사가 가장 많이 시행된 국가는 미국으로서 총 11차례(약 23.4%)의 공론조사가 있었다. 유럽 국가들 역시 영국, EU, 그리스, 이탈리아, 불가리아, 폴란드, 북아일랜드 등에서 총 14차례(약 29.7%)의 공론조사가 시행되었으며, 아시아 국가에서도 일본과 중국 각각에서 5차례, 몽고에서 2차례 등 공론조사가 시행되었다. 뿐만 아니라, 남미(예: 브라질, 아르헨티나), 호주, 아프리카(예: 세네갈, 가나, 우간다, 남말라위 등)에서도 공론조사가 시행되었다. 이러한 결과를 고려해 볼 때 공론화는 단순히 민주주의가 발달한 서구 선진국에서만 나타나는 현상이 아니었다. 특히 2015년 이후에는 몽고, 가나, 세네갈, 남말라위, 마케도니아 등의 국가에서도 공론조사가 실시되었다.[14]

공론조사가 실시된 연도의 특징은 다음과 같다(참조 〈표 3〉). 1994년부터 2000년 이전까지 실시된 공론조사는 영국 범죄 제도 제안 공론조사(1994년), 미국 텍사스 공공 전기 위원회와 8개 전기회사들이 연계한 에너지 공론조사(1996년에서 1998년), 호주의 입헌군주제와 공화제 선택 공론조사(1999년) 등 단 3건(약 6.4%) 뿐이었다. 대부분의 공론조사가 2000년대 이후 시행된 것이다. 2000년부터 2005년 이전까지는 6건(약 12.7%)의 공론조사가 시행되었으며, 2005년부터 2010년 이전까지는 19건(약 38.7%)의 공론조사가 시행되어 가장 높은 빈도를 나타냈다. 2010년부터 2015년 이전까지는 10건(약 21.2%)의 공론조사가 있었으며, 2015년 이후부터는 공론조사가 9건(약 19.1%) 정도 시행된 것으로 나타났다. 이러한 측면을 고려해 볼 때, 2000년대 후반에 공론조사 사례가 가장 많이 나타난다는 점은 특징적이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 분석 대상이 되는 공론조사 사례들의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 다음과 같은 측면에서 평가하였다. 공론조사 사례들의 국가적 특수성을 살펴보면 정치제도의 경우 의원내각제 국가에서 공론조사가 시행된 사례는 18건(약 38.3%)으로 높게 나타났다. 다음으로 대통령제 국가에서 공론조사가 시행된 사례는 16건(약 34%)이었으며, 대통령제와 의원내각제의 절충제도인 이원집정부 국가에서 공론조사가 시행된 사례는 6건(약 12.7%)이었다.[15] 특히 미국을 제외하면 대통령제 국가들에서 시행된 공론조사 사례는 5건 밖에 되지 않았으며, 대부분의 유럽 국가들이 의원내각제를 선택하고 있다는 점을 고려해 볼 때 공론화는 의원내각제 정치제도

14) 국가 유형(대륙별)과 공론조사 실시 연도(공론조사 시기)의 관계를 교차분석으로 분석한 결과 통계적으로 유의미 하게 나타났다(x^2=22.2, df=8, $p < 0.01$). 특히 아시아와 아프리카 국가들의 공론조사는 총 16건 중 14건이 2010년 이후에 이루어졌다.

15) EU와 중국의 공론조사 사례는 본 연구의 목적에 적합하지 않아 분석에서 제외하였다.

와 적합하다고 할 수 있었다. 임기가 정해져 있는 대통령제 보다는 민의를 보다 적극적으로 반영할 수 있는 의원내각제에서 공론화가 적용될 가능성이 더 높다고 할 수 있는 것이다. 다음으로 법규체제를 분석한 결과 대륙법체계를 채택한 국가들의 공론조사 사례는 25건(약 53.2%)이며, 영미법체계를 채택한 국가의 공론조사 사례는 20건(약 42.5%)이었다. 공론조사 사례가 성문법 중심 대륙법체계와 판례 중심의 영미법체계에서 비슷하게 나타났다는 점을 고려해 볼 때, 대륙법과 영미법의 법적체제는 공론화 적용 가능성에 큰 영향을 주지 못했다고 할 수 있다.

행정문화는 Hofstede(2001)의 문화모형을 활용하여 분석하였다. 권력거리, 개인주의 성향, 남성성, 불확실성 회피에 관한 문화점수를 전반적으로 측정한 결과[16] 권력거리가 낮을수록(수평적 문화일수록), 개인주의 성향이 높을수록, 불확실성 회피가 낮을수록(변화지향적 문화일수록) 공론화 적용 가능성이 높게 나타났다. 예를 들어 공론조사가 가장 활발하게 이루어졌던 미국의 경우 권력거리는 40점으로 낮았으며, 개인주의 성향은 91점으로 매우 높았고, 불확실성 회피는 46점으로 낮게 나타났다. 이러한 경향은 공론조사 사례가 자주 발생한 대부분의 유럽과 오세아니아 국가에서도 비슷하게 나타났다. 영국은 권력거리 35점, 개인주의 89점, 불확실성 회피 35점, 덴마크는 권력거리 18점, 개인주의 74점, 불확실성 회피 23점, 아일랜드는 권력거리 28점, 개인주의 70점, 불확실성 회피 35점, 호주는 권력거리 36점, 개인주의 90점, 불확실성 회피 51점 등으로 나타났다. 이에 반해 공론화가 상대적으로 낮게 나타난 아시아·아프리카·남아메리카 국가들의 문화는 권력거리 점수가 높고, 개인주의 성향 점수가 낮으며, 불확실성 회피 점수가 높게 나타났다. 예를 들어 브라질의 경우 권력거리 69점, 개인주의 38점, 불확실성 회피 76점으로 나타났다. 이에 반해 남성성(과업지향 문화) 또는 여성성(관계지향 문화) 문화유형은 공론화 적용 가능성과 직접적인 관계가 없는 것으로 나타났다.[17] 이와 같이 행정문화의 권력거리가 낮을수록, 개인주의가 높을수록, 불확실성에 대한 회피가 낮을수록 적극적인 공론화 수용이 나타남을 확인할 수 있었다. 마지막으로 국가별 정책결정 시스템은 공론화가 시행되는 시기의 집권세력이 진보인지 보수인지 여부를 중심으로 분석하였다. 대통령제는 대통령의 정당을, 의원내각제는 의회 다수당을 중심으로 살펴보았다.[18] 그 결과 공론조사 사례

16) 각 국가들의 행정문화 점수는 http://www.clearlycultural.com/geert-hofstede-cultural-dimensions의 자료를 활용하였다.

17) 각 국가의 남성성 지수는 미국 62점, 영국 66점, 아일랜드 68점, 덴마크 16점, 브라질 49점 등으로 일관적으로 나타나지 않았다.

18) 이원집정부제 국가들과 중국, EU 등은 분석에서 제외하였다.

빈도는 보수정권(9건, 19.1%) 보다 진보정권(24건, 51.1%)에서 훨씬 높게 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 살펴볼 때 토론과 토의 문화를 중요하게 고려하는 진보정권의 정책결정 시스템에서 공론화가 시행될 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다(박승관, 2000).

대표성은 공론조사의 정치적 평등 확보여부, 정책이슈의 포괄성, 집단 편향성 여부를 중심으로 살펴보았다. 우선 공론조사의 정치적 평등 확보여부는 참여자들의 선발과정 및 참여자 분포 등을 중심으로 평가하였다. 분석결과 대부분의 공론조사는 연령, 성별, 지역, 직업 등을 고려하여 무작위 추출방법을 활용해 참여자들을 선발하였다. 따라서 참여자 선발과정 및 참여자의 분포 측면에서의 대표성은 확보되었다고 할 수 있다(참조 〈부록〉).[19] 예를 들어 일본에서 2012년 시행된 '에너지·환경 선택지' 공론조사에서는 20세 이상 남녀 전체 국민들을 대상으로 무작위 추출을 통해 참여자를 선발한 결과 연령별로는 20대 3.7%, 30대 13.1%, 40대 18.4%, 50대 17%, 60대 24.5%, 70대 이상 23.1%, 성별은 남성 46.8%, 여성 53.2%, 지역은 관동지역 33.9%, 중부지역 13.2%, 킨키지역 17.1%, 큐슈·오키나와지역 10.1%, 동북지역 7.4%, 호쿠리쿠지역 4.1%, 북해도 4.8%, 중국지역 5.7%, 시코쿠지역 3.1%, 무응답

19) 구체적으로 47개 공론조사 참여자 수는 다음과 같다. 영국 범죄 정책(1994) 301명, 미국 전기에너지 공급정책(1996-1998) 평균 208명, 호주 입헌군주제와 공화제(1999) 347명, EU 유로 참가 여부 덴마크(2000) 384명, 호주 원주민 정책(2001) 344명, 불가리아 범죄예방 정책(2002) 자료 없음, 미국 By the People(2003) 343명, 미국 By the People: 국가안보와 세계경제(2004) 약 2000명, 캐나다 Nova Scotia Power 에너지 포럼(2004) 135명, 중국 사회간접자본 시설 관련 투자(2005) 257명, 미국 보건과 교육정책 공론(2005) 약 1000명, 그리스 제1야당의 Marousi 시장후보 선출(2006) 138명, 이탈리아 보건·재정정책 공론(2006) 119명, 북아일랜드 교육 이슈정책(2007) 127명, 이탈리아 고속철도 정책(2007) 214명, 불가리아 빈곤정책(2007) 255명, EU 유럽의 미래(2007) 362명, 미국 버몬트 주 미래 에너지 정책(2007) 146명, 미국 21세기 미국 시민주의(2007) 301명, 중국 인프라정책(2008) 257명, 미국 주택정책(2008) 238명, 미국 민주주의 프로젝트(2008) 65명, 헝가리 실업과 취업정책(2008) 자료 없음, EU 의회 350명, 브라질 공무원의 경력 및 처우 개선(2009) 226명, 라 플라타의 교통문제 해소방안(2009) 62명, 폴란드 스타디움 사용방안(2009) 148명, 일본의 연방개혁(2009) 150명, 미국 By the People: 미시간 미래(2010) 약 300명, 런던 새 정치 공론화(2010) 127명, 일본 연금제도 개혁(2011) 자료 없음, 홍콩 행정부 개혁(2011) 자료 없음, By the People: 캘리포니아의 미래(2011) 412명, 일본 식품안전 정책(2011) 152명, 마카오 언론법 개정(2011) 118명, 일본 에너지환경 정책(2012) 284명, 일본 삿포로 제설 정책(2014) 204명, 우간다 환경 및 인구 정책(2014) 217명, 가나 급속한 도시화 정책(2015) 243명, 중국 도시화 정책(2015) 116명, 브라질 인터넷 거버넌스 포럼(2015) 61명, 몽고 도시정책(2015) 317명, 캘리포니아 교육정책(2016) 173명, 세네갈 마을 공동체(2016) 167명, 몽고 헌법개정(2017) 약 2000명, 남말라위 홍수정책(2017) 480명, 마케도니아 EU 가입(2017) 자료 없음이다.

0.6%, 직업은 근로자 35.4%, 자영업 10.3%, 주부 25.7%, 농림어업 2.0%, 무직 25.2%, 기타 1.2%로 분포되어 전체 인구 구성과 비슷한 분포를 나타냈다(エネルギー·環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会, 2012). 이러한 결과로 볼 때 일본에서 2012년 시행된 '에너지·환경 선택지' 공론조사에서는 정치적 평등 확보가 이루어졌다고 할 수 있다.

정책이슈의 포괄성과 집단 편향성 여부의 분석 결과는 다음과 같다. 공론조사의 정책이슈는 적용 범위에 따라 국가 또는 지역 관련 이슈로 분류할 수 있었다. 국가와 관련된 이슈는 대부분 선거구 조정, 정치제도 변화, 에너지·환경 정책, 보건·복지, 범죄 제도 등에 관한 것이었으며, 지역 관련 이슈는 제설작업, 시설활용 등 주민들의 생활과 밀접한 관련성이 있거나 지역 예산제도와 교통문제 등의 이슈가 다수를 차지하였다. 국가 이슈와 지역 이슈를 구분해 분석한 결과 국가적 이슈는 20건(약 42.5%), 지역적 이슈는 27건(약 57.5%)으로 나타났으며, 이를 통해 공론조사가 지역 이슈에서 더 많이 이루어진다는 것을 확인할 수 있었다(참조 〈표 3〉). 정책이슈를 보다 구체적으로 구분하여 정치·행정·경제, 보건복지·교육·범죄, 에너지·환경, 도시개발·교통·공동체 등 네 가지로 분류하였다.[20] 정책이슈 중 공론조사의 빈도가 가장 높은 영역은 정치·행정·경제 분야로 총 22건(약 46.8%), 다음으로 도시개발·교통·공동체 분야로 12건(약 25.5%), 보건복지·교육·범죄 분야가 9건(약 19.1%), 마지막으로 에너지·환경 분야는 4건(약 8.5%)으로 나타났다. 정책이슈의 특징을 살펴보면 전반적으로는 정치·행정·경제이슈와 관련하여 공론조사가 가장 많이 실시되었으며, 이는 대부분 국가 차원의 이슈와 관련된 것이 많았다. 그러나 2010년 이후에는 도시개발·교통·공동체 등 주민들의 생활과 밀접한 관련성이 있는 정책이슈들에 대해 공론조사가 많이 시행되었다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 일본의 제설정책, 중국과 아프리카의 도시화정책 등은 최근 공론화 정책이슈가 주민들의 생활과 밀접하게 관련되어 있음을 보여주는 사례들이다.

---

20) 보다 구체적으로, 정치·행정·경제 이슈는 미국의 By the People 미래정치성향, 호주의 입헌군주제와 공화정선택 그리고 원주민들의 권리보호, 덴마크의 EU 단일화폐 참가, 그리스의 시장선출, EU의 민주주의, 브라질의 공무원 처우개선, 일본 연방개혁, 영국의 새 정치토론, 홍콩과 마카오 관련 통치제도, 마케도니아 EU 가입 등이었으며, 보건복지·교육·범죄 관련 공론조사의 경우 영국의 범죄제도 개선, 불가리아 범죄와 빈곤정책, 미국 교육제도 개선, 이탈리아 보건제도, 북아일랜드 교육이슈, 일본 연금제도 등이 있었다. 에너지·환경 관련 공론조사는 미국, 일본, 캐나다의 미래 에너지 정책에 관한 이슈이며, 도시개발·교통·공동체 관련 이슈는 이탈리아 고속도로 건설, 중국 인프라 건설, 미국 주택정책, 아르헨티나 교통, 폴란드 스타디움 활용, 일본 삿포로 제설정책, 우간다, 가나, 중국의 도시화 정책, 세네갈의 마을공동체, 남말라위 홍수 이슈 등이었다.

〈표 3〉 공론조사 정책이슈 특징

기준	현황
공론조사 실시 국가별 분류	① 북미와 유럽: 55.3%, ② 아시아와 아프리카: 36.1% ③ 남미와 호주: 8.5%
공론조사 실시 시기별 분류	① 1994-1999년: 6.4%, ② 2000-2004년: 12.7% ③ 2005-2009년: 38.7%, ④ 2010-2014년: 21.2% ⑤ 2015년-2017년: 19.1%
공론조사 적용범위	① 국가이슈: 42.5%, ② 지역이슈: 57.5%
공론조사 이슈분류	① 정치·행정·경제:46.8%, ② 도시개발·교통·도시(공동체): 25.5% ③ 보건복지·교육·범죄: 19.1%, ④ 에너지·환경: 8.5%

47개 공론조사의 대상이 된 정책이슈의 특징들 간 관계를 보다 명확히 분석하기 위해 본 연구에서는 교차분석 방법을 활용하였다(참조 〈표 4〉). 분석결과 공론조사 정책이슈 유형은 국가이슈와 지역이슈에 따라 분포 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다(x^2=8.47, df=3, p 〈 0.05). 그 결과를 살펴보면, 정치·행정·경제이슈는 국가이슈와 지역이슈 모두에서 나타났지만, 도시개발·교통·공동체와 관련된 정책이슈는 대부분 국가이슈 보다는 지역이슈와 관련해 나타났으며, 보건복지·교육·범죄는 지역이슈보다는 국가이슈에서 더욱 많이 나타났다. 에너지·환경 이슈는 국가와 지역이슈 모두에서 나타났다. 또한 공론조사 대상 정책이슈 유형은 국가에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있었다(x^2=10.8, df=6, p 〈 0.1). 정치·행정·경제 이슈는 주로 북아메리카와 유럽 국가들의 공론조사에서 나타났으며, 도시개발·교통·공동체 정책이슈 공론화는 아시아와 아프리카 국가들에서 주로 나타났다. 보건복지·교육·범죄 정책이슈는 북아메리카와 유럽 국가들, 그리고 에너지·환경 정책이슈 역시 북아메리카와 유럽 국가들에서 주로 공론조사의 대상이 되는 것으로 나타났다. 특히 아시아나 아프리카와 같이 급속한 성장기를 격은 국가들에서는 도시개발·교통·공동체와 같은 정책이슈들이 주요 공론화 대상이 되는 것으로 나타났다.[21]

분석결과 공론조사의 대상이 된 정책이슈들은 대부분이 국민·주민들과 밀접한 관련성을 지니고 있었다(약 93.6%)(참조 〈부록〉). 일부 공론조사 사례들, 예를 들어 그리스 제1야당 Marousi 시장후보 선출 공론화(지지자들 간 대립), 2001년 호주의 원주민 정책 공론화(호주 백호주의 관점에서 인종대립), 2009년 브라질 공무원의 경력

21) 그러나 국가/지역 여부와 공론조사 국가 유형과의 관계(x^2=3.47, df=2, p 〉 0.1), 국가/지역 여부와 공론조사 기간과 관계(x^2=2.72, df=2, p 〉 0.1), 정책이슈 유형과 공론조사 기간과의 관계(x^2=11.2, df=12, p 〉 0.1)는 모두 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다.

및 처우 개선 공론화(공무원 집단에 한정된 이슈) 등은 높은 집단편향성을 가지는 사례라고 할 수 있다. 그러나 이들을 제외한 공론조사 사례들은 시민들 모두에게 포괄적으로 적용될 수 있고 낮은 집단편향성을 가지는 정책이슈였다. 예를 들어 정치·행정·경제, 보건복지·교육·범죄, 에너지·환경, 도시개발·교통·공동체 등의 정책이슈들은 대부분 특정 집단에만 적용되는 것이 아니라, 모든 시민들에게 적용될 수 있는 정책이슈였다. 헌법개정, 연금제도 개정, 제설정책, 국가 에너지 선택, 식품안전정책 등은 특정 이익집단에만 적용될 수 있는 정책이슈가 아닌 것이다.

〈표 4〉 공론조사 정책이슈 유형과 국가/지역 이슈 관계 분석

		공론조사 정책이슈 유형			
		정치·행정·경제	도시개발·교통·공동체	보건복지·교육·범죄	에너지·환경
공론조사 적용범위[1]	국가이슈	11건 (23.4%)	1건 (2.1%)	6건 (12.7%)	2건 (4.25%)
	지역이슈	11건 (23.4%)	11건 (23.4%)	3건 (6.38%)	2건 (4.25%)
공론조사 실시 국가별 분류[2]	북미와 유럽	13건 (27.6%)	3건 (6.38%)	7건 (14.89%)	3건 (6.38%)
	아시아와 아프리카	5건 (10.6%)	8건 (17.02%)	2건 (4.25%)	1건 (2.12%)
	남미와 호주	4건 (8.51%)	1건 (2.12%)	0건 (0%)	0건 (0%)

주의 1: x^2=8.47, df=3, $p < 0.05$, 2: x^2=10.8, df=6, $p < 0.1$

집합적 합리성은 정책이슈의 대안 선택 폭, 대안 선택의 기준/방법, 최적대안의 선택유무를 중심으로 살펴보았다. 찬성·반대와 같은 제한된 응답만을 요구하는 정책이슈는 집합적 합리성이 낮고 대안선택의 폭이 넓은 정책이슈는 집합적 합리성이 높은 것으로 평가되었다(참조 〈부록〉). 47개 공론조사의 대상이 된 정책이슈들은 대부분 이분법적 선택 혹은 대안을 요구하는 이슈가 아니라 다양한 대안을 요구하는 정책이슈들이었다(약 93.6%). 예를 들어 일본에서 2012년 시행된 '에너지·환경 선택지' 공론조사에서는 미래 2030년에 원자력 에너지 의존도를 어느 정도까지로 할 것인가에 대해 논의하였다. 이 공론조사에서 논의된 대안은 단순히 원자력 에너지 사용여부만을 판단하는 이분법적인 대안이 아니라, 세 가지 에너지 대안 즉 제로 시나리오(원자력 0%), 15 시나리오(원자력 15%), 20-25 시나리오(원자력 20-25%) 등의 대안을 중심으로 다양하게 제시되었다(エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会, 2012). 이에 반해, 2000년 덴마크의 EU 단일화폐(유로) 참가 여부, 2006

년 그리스 제1야당의 Marousi 시장 후보 선출 방안, 2017년 마케도니아의 EU 가입 여부와 관련된 공론화는 참여자들의 대안 선택 폭이 좁아 집합적 합리성을 추구하기에는 한계가 있는 것으로 나타났다.

공론조사 시행의 집합적 합리성은 대안 선택의 기준/방법과 최적대안의 선택유무를 통해서도 평가되었다(참조 〈부록〉). 각각의 공론조사에서는 대안 선택 기준/방법이 무엇인지를 판단했다. 단순히 의견을 수렴하는 공론화 사례들(예: EU의 '유럽의 미래' 공론조사에서 현황조사)을 제외하고 거의 대부분의 공론조사 사례들은 경제적·환경적 기준 등 대안 선택 기준/방법이 존재했다. 예를 들어 영국과 불가리아의 범죄정책 사례의 경우 범죄율 감소라는 기준에 따라 범죄제도 대안들을 평가하였으며, 미국의 에너지정책, 일본의 에너지·환경정책 공론화에서는 경제적·환경적 기준(비용분석)에 따라 대안들을 비교·평가하였다. 또한 공론화의 최적대안 선택 유무 효과는 명확하게 나타나지 않았다. 공론화 과정에서 최적대안을 선택할 수도 있지만 그렇지 않을 수도 있었다. 예를 들어 호주의 입헌군주제와 공화제에 관한 공론조사에서는 입헌군주제와 공화제 중에서 최적의 대안선택이 무엇인가를 판단하였으며, 일본의 에너지·환경정책 공론화에서는 원자력 에너지를 어느 수준까지 허용할 것인가에 대한 최적대안을 선택하였고, 일본 삿포로 제설정책 공론화에서 역시 가장 효과적인 제설정책 방안이 무엇인가를 선택하였다. 또한 폴란드의 사례에서는 가장 효과적인 스타디움 활용방안이 무엇인가를 선택하였다. 그러나 공론화의 집합적 합리성은 반드시 최적대안의 선택유무가 존재할 때만 높은 것이 아니다. 참여자들의 정책이슈에 대한 인식과 다양한 대안 선택 조사에서도 집합적 합리성은 높아질 수 있다. 범죄율을 줄이기 위한 형사정책에는 어떤 것들이 존재하는지, 그리고 각 대안의 현황을 파악하는 과정에서도 집합적 합리성이 제고될 수 있다는 것이다.

Ⅳ. 공론화 적용 가능성에 대한 논의 및 함의점

1. 연구요약과 한계

본 연구에서는 공론화와 정책결정의 관계, 공론화가 정책결정에 미치는 긍정적·부정적 영향, 효과적인 공론화를 위한 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성 조건 등에 대해 이론적·실증적으로 살펴보았다. 공론화는 정제된 여론을 형성해 나가는 민주적이고 합리적인 과정이기에 정부는 정책결정 시 공론화 방안을 적극적으로 활용할

필요가 있다. 그럼에도 불구하고 공론화 과정의 효과성은 각 국가의 특수성(정치제도, 행정문화, 정책결정 시스템 등)에 의해서 차이가 나타날 수 있다. 그리고 공론화의 본질적인 특성상 모든 시민들의 의견을 반영하는 데 한계가 있고, 선발된(selected) 공론화 참여자들의 의견을 반영시킴에 있어 대표성에 대한 한계가 존재할 수도 있다. 또한 집합적 합리성을 달성하는 과정에서 때로는 집단사고와 전문성 부족으로 인한 어려움을 겪을 수 있다. 그럼에도 불구하고 효과적인 공론화 수행은 정책결정에의 시민참여를 증진시켜 우리사회의 민주주의 발전을 도모할 수 있는 중요한 방안이 된다.

앞서 논의한 바와 같이 효과적인 공론화를 수행하기 위해서는 국가적 특수성을 고려하여 공론화를 시행해야 하며, 공론화 대상이 되는 정책이슈의 대표성과 집합적 합리성을 충족할 필요가 있다. 이러한 주장을 실증적으로 입증하기 위해 본 연구에서는 공론화 기법들 중 J. Fishkin이 창안한 공론조사 방법으로 공론화를 수행한 미국 스탠포드대학 숙의민주주의 센터의 해외 공론조사 사례 47건을 분석하였다. 1994년 이후 현재까지 전 세계적으로 공론조사는 활발하게 시행되고 있다. 특히 시기적으로는 2000년대 후반에 공론조사가 가장 활발하게 시행되었으며, 북미와 유럽국가 뿐 아니라 아시아와 아프리카 국가들에서도 공론조사가 빈번하게 시행되고 있었다. 또한 국가적 이슈보다 지역적 이슈에 대한 공론조사가 더욱 많이 시행되었다. 오늘날까지 정치·경제·행정 정책이슈에 대한 공론조사가 가장 활발하게 이루어졌지만, 최근에는 도시개발·교통·공동체 등 지역 생활형 정책이슈에 대한 공론조사가 더욱 활발하게 이루어지고 있었다. 특히 정책이슈 유형은 지역과 국가이슈에 따라 차이가 나타났으며, 국가별로도 다르게 나타났다. 특징적인 것은 최근 빈번하게 공론화되는 도시개발·교통·공동체 정책이슈는 지역차원 이슈로 나타났으며 아시아와 아프리카 국가들에서도 이러한 정책이슈가 주요 공론화 이슈로 등장하고 있었다. 무엇보다도 본 연구에서는 대통령제 보다는 의원내각제 정치제도에서, 낮은 권력거리, 개인주의, 불확실성 수용의 행정문화에서, 진보정권의 정책결정 시스템에서 공론화의 적용 가능성이 높게 나타남을 확인할 수 있었다. 즉 각 국가들의 특수성이 공론화의 적용 가능성에 중요 고려 조건임을 확인할 수 있었던 것이다. 또한 47개 공론조사 사례에 나타난 정책이슈들은 특정 집단에만 집중되는 편향된 이슈가 아니라 시민들 모두에게 고루 적용될 수 있는 포괄성을 지녔으며, 참여자들의 정치적 평등이 확보되는 대표성이 높은 정책이슈였다. 또한 47개 공론조사 사례들은 한정된 대안 보다는 다양하고 창의적인 대안을 다루고 있어 집합적 합리성을 추구하고 있었다. 이밖에도 대안선택의 기준/방법이 제시되었다는 점을 고려해 볼 때 대부분의 공론조사 사례에서는 집합적 합리성이 나타난다고 볼 수 있었다.

본 연구가 정책결정의 공론화 적용 가능성에 대해 논의하고 있다는 연구의 중요성에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 측면에서 한계점을 지닌다. 먼저 다양한 공론화 기법들 중 공론조사 사례만을 연구하였다는 점은 한계로 제시될 수 있다. 시민배심원제, 합의회의, 공론매핑, 시나리오 워크숍, 국가 이슈 포럼, 시민 의회, 규제협상 등과 같은 다른 공론화 방안들을 연구의 분석대상으로 포함시키지 못하였다는 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 공론조사 이외의 공론화 방안도 함께 논의해야 할 것이다. 또한 본 연구는 해외 사례에 초점을 맞추어 분석을 하였기에 한국 사례 분석 내용을 반영하지 못하였다는 한계를 지닌다. 2000년대 이후 한국에서 시행된 공론화 사례들을 한국적 맥락을 고려하여 연구할 필요가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 공론화에 대한 이론적 논의만을 제기하던 기존의 연구들과는 달리 이론적·실증적 논의를 함께 제공하고 있으며, 해외 사례를 바탕으로 우리나라 공론화 발전 방안 모색에 기초 자료를 제공하고 있다는 점에서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다.

2. 한국의 정책결정 과정에 공론화 적용

본 연구는 47개의 해외사례에 초점을 맞추어 분석을 시행하였기에 한국 사례에 대한 심도 있는 논의를 제시하지는 못하였다. 그럼에도 불구하고 최근 한국에서 정책결정 과정에 공론화를 적극적으로 도입하고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 본 연구의 결과를 바탕으로 신고리 5·6호기 공론화 사례를 검토함으로써 한국 정책결정 과정에의 공론화 적용 가능성을 간략히 논의해 보고자 한다. 2018년 현재 한국 정치체제는 대통령제이며, 법적체제는 대륙법체계를 따르고 있고, 진보적 정책결정 시스템이 운영되고 있다. 또한 행정문화는 권력거리 60점으로 권위주의 문화를 나타내며, 개인주의는 18점으로 집단주의 문화를 나타내고 있다. 남성성은 39점으로 온정주의 문화를 나타내고, 불확실성 회피는 85점으로 안정주의 문화 특성을 보이고 있다(유민봉, 2015). 이러한 한국의 정치·법적·문화적 맥락을 고려해 보았을 때 해외 사례의 공론화 적용 가능성 조건들(의원내각제, 진보정권의 정책결정 시스템, 수평주의·개인주의·변화지향 문화)과 반드시 일치하지는 않다는 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 신고리 5·6호기 공론화 사례가 대통령의 공약사항과 관련된 고도의 정치적 이슈였다는 점을 고려해 볼 때(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018), 정치적 맥락이 중요한 공론화의 적용 가능 조건이 되었다는 것을 알 수 있다.

신고리 5·6호기 공론화 사례는 모집단 대표성이 매우 높았다. 일반적인 공론조사는 대표성을 증진시키기 위해 단순 무작위 추출방법을 사용하는 경우가 많으나, 신고

리 5·6호기 공론화 사례는 일반 시민조사와 숙의참여자 선정에 있어 지역·성·연령뿐만 아니라 건설재개/건설중단/판단유보 세 가지 의견 모두를 고려하여 '층화이중추출법'을 활용해 시민참여단을 선발하였다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018). 또한 2017년 5월 기준으로 이미 종합공정률 28.8%에 이른 신고리 5·6호기의 건설 중단 여부를 판단하는 것이 모든 국민들에게 경제적·환경적으로 상당히 큰 영향을 미칠 수 있었기 때문에 이슈가 특정 집단에 한정되지는 않았다고 볼 수 있다.

또한 집합적 합리성 차원에서 신고리 5·6호기 공론화 정책이슈는 건설 중단/재개의 양자택일을 해야 하는 사안이었기 때문에 대안선택 폭은 좁을 수 있었다. 특히 종합공정률이 28.8%나 되는 사업의 중단/재개 여부를 시민참여단이 결정하고, 이러한 시민참여단의 결정을 정부가 그대로 수용하겠다고 선언한 점을 고려해 볼 때(한국일보, 2017), 신고리 5·6호기 공론화 사례에서 시민참여단의 대안선택 폭은 좁다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 건설 중단과 재개를 선택함에 있어 환경적 가치와 경제적 가치라는 분명한 대안선택의 기준/방법이 존재하였으며, 시민참여단이 건설 중단/재개 중 여러 조건들을 고려하여 최적대안을 선택했다는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 신고리 5·6호기 공론화 사례의 집합적 합리성은 다소 높았다고 평가할 수 있을 것이다.

3. 연구의 함의점

이러한 내용들을 종합적으로 검토해 볼 때 본 연구의 분석결과는 공론화 연구와 관련하여 다음과 같은 이론적·실용적 함의점을 지닌다. 첫째, 국가·제도·문화의 특수성은 공론화 적용 가능성에 중요한 요인 변수가 된다는 것이다. 물론 최근에는 아프리카와 같은 개발도상국에서도 공론화가 시행되고 있지만 각 국가들의 정치제도, 행정문화, 정책결정 시스템에 따라서 공론화의 효과성이 달라질 수 있다는 것이다. 공론화가 미국과 유럽을 중심으로 시행되었으며, 의원내각제, 낮은 권력거리 문화, 개인주의, 불확실성에 적극적으로 대응하는 문화, 진보정권 정책결정 시스템에서 더 활발하게 논의된다는 점을 고려해 볼 때, 공론화 과정은 정치·사회·문화 환경 등 맥락적 요인에 큰 영향을 받는다는 것을 확인할 수 있었다(Felicetti, 2017). 따라서 정책결정 과정에서 공론화를 적용시킬 수 있을지의 논의는 국가·제도·문화 등 맥락적 특성을 고려할 필요가 있다. 한국 역시 향후 정책결정 과정에 공론화를 도입할 것인가를 판단할 때 무조건적인 공론화 도입 보다는 정치적·제도적·문화적 맥락을 선행적으로 고려할 필요가 있다.

둘째, 정책결정 과정에서 효과적인 공론화를 수행하기 위해서는 대표성과 집합적 합리성 모두를 증진시킬 수 있는 공론화 과정을 마련할 필요가 있다. 특정 집단 간 갈등을 심화시킬 수 있는 정책이슈 뿐만 아니라 모든 시민들에게 적용되며, 대안이 제한되지 않고 다양하고 창의적으로 제시될 수 있는 정책이슈 역시 갈등 발생의 여지는 충분히 가지고 있다. 따라서 대표성과 집합적 합리성 모두를 증진시킬 수 있는 정책이슈를 선별하기보다는 공론화 과정에서 대표성을 확보하고 이를 통해 정책결정의 집합적 합리성을 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 공론화 시 모든 국민의 의견을 포괄할 수 있도록 정교한 조사설계가 시행되어야 하며, 대표성이 확보된 이후에는 참여자들의 집합적 합리성을 달성하기 위한 다양한 숙의 방법을 고안할 필요가 있을 것이다. 특히 공론화 과정에 참여하는 시민참여단에게 공론화의 목적, 대안선택 기준, 대안선택에 따른 효과에 관한 정보를 정확하게 전달하여 충분한 기간 동안 이를 학습하도록 해야 한다. 또한 공론화 과정의 토론진행자 또는 소규모 토론의 모더레이터들에 대한 교육을 통해 중립적이고 객관적인 토론과 토의가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

모든 국가에서 공론화는 합리적이고 민주적인 정책결정을 달성하기 위한 보완적 도구로 활용될 수 있을 것이다. 시민참여형 정책결정은 모든 국가에서 궁극적으로 달성해야 할 정책결정 방안이지만 시민들의 의견을 어떻게 반영할 것인가는 끊임없는 논쟁의 대상이자 연구의 대상이 되고 있다. 정책결정에 국민 개개인의 의견을 정제되지 않은 상태 그대로 반영하는 것이 적절한지, 정제된 여론을 반영하는 것이 적절한지에 대한 논쟁은 여전히 큰 숙제로 남아있다(Fishkin, 2009). 하지만 효과적인 공론화를 통해 정제된 여론을 정책에 반영하는 것은 대표성과 집합적 합리성을 증진시킬 수 있는 방안임에는 틀림이 없을 것이다. 따라서 최근 한국에서 유행처럼 확산되고 있는 공론화 요구를 효과적으로 반영하고, 적용하기 위해서는 국가·제도·문화 등 맥락적 특수성, 공론화 대상 정책이슈의 대표성과 집합적 합리성 판단, 실질적 공론화 운영의 대표성과 집합적 합리성 확보 가능성 판단이 선행될 필요가 있을 것이다.

▣ 참고문헌

≪경기일보≫. 2017. “전해철, 공공갈등 원활한 조정 해결 위해 ‘국가공론위원회’ 설립.” 11월 15일.

권기헌·이홍재. 2005. “외국인 과학기술 고급인력 국내 유치·활용을 위한 정책대안의

분석 및 평가." ≪한국정책학회보≫, 14(2): 79-108.
김대영. 2004. "공론화를 위한 정치평론의 두 전략." ≪한국정치학회보≫, 38(2): 117-141.
김수용. 2011. "우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토." ≪공법연구≫, 39(4): 175-206.
김병섭·김정인. 2016a. "위험사회와 관료책임: 세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로." ≪한국사회와행정연구≫, 26(4): 379-407.
김병섭·김정인. 2016b. "위험유형에 따른 정부 책임성과 거버넌스." ≪한국행정학보≫, 50(4): 139-168.
김정인. 2015. "행정형 ADR 기구 유형 재분류에 관한 연구." ≪한국행정논집≫, 27(3): 761-789.
김정인. 2017. "공직 책임성의 재조직화(reorganization): 책임성의 집권화에 관한 연구." ≪한국인사행정학회보≫, 16(1): 1-24.
박승관. 2000. "숙의 민주주의와 시민성의 의미." ≪한국언론학보≫, 45(1): 162-194.
≪시사저널≫. 2017. "거창구치소 갈등 '공론화 방식'으로 푼다." 12월 6일.
신고리 5·6호기 공론화 위원회. 2017. ≪신고리 5·6호기 공론화「시민참여형조사」보고서≫.
신고리 5·6호기 공론화위원회. 2018. ≪숙의와 경청, 그 여정의 기록. 신고리 5·6호기 공론화 백서≫.
≪아주경제≫. 2017. "유영민 장관, "통신정책의 방통위 이관, 공론화 된 적도 없다"." 12월 22일.
유민봉. 2015. ≪한국행정학≫. 서울: 박영사.
정용덕. 2010. "공공갈등과 정책조정 연구." ≪행정논총≫, 48(4): 1-30.
≪조선일보≫. 2017. "與, 개헌 공론화委도 추진… 국회는 패싱?" 12월 12일.
≪중앙일보≫. 2017. "막힌 개헌, 선거구 공론화로 풀 수 있다." 12월 28일.
≪한국일보≫. 2017. "문 대통령 "신고리 5 · 6호기 공론화 어떤 결과 나오든 존중"." 10월 10일.
황태연. 2005. "유럽 분권형 대통령제에 관한 고찰." ≪한국정치학회보≫, 39(2): 45-63.
현재호. 2008. "한국사회의 이데올로기 갈등." ≪한국정치학회보≫, 42(4): 213-241.

Barrett, G., M. Wyman, & V. Schattan. 2012. "Assessing the policy impacts of deliberative civic engagement." In T. Nabatchi, J. Gastil, M. Weisner and M. Leighninger (eds). *Democracy in motion. Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 181-203), Oxford University

Press.

Cinalli, M., & I. O'Flynn. 2014. "Pluralism and deliberative democracy." In S. Elstub and P. McLaverty (eds). *Deliberative democracy: Issues and cases* (pp. 82-97), Edinburg University Press.

Collingwood, R., & J. Reedy. 2012. "Listening and responding to criticisms of deliberative civic engagement." In T. Nabatchi, J. Gastil, M. Weisner and M. Leighninger (eds). *Democracy in motion. Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 233-259), Oxford University Press.

Eliasoph, N., & P. Lichterman. 2003. "Culture in interaction." *American Journal of Sociology*, 108(4): 735-794.

Elstub, S., & P. McLaverty. 2014. *Deliberative democracy: Issues and cases*. Edinburg University Press.

Felicetti, A. 2017. *Deliberative democracy and social movements.* New York, NY: Rowman & Littlefield.

Fishkin, J. S. 2009. *When the people speak: Deliberation democracy & public consultation*. New York, NY: Oxford University Press.

Polletta, F. 2002. *Freedom is an endless meeting: Democracy in American social movements*. Chicago: University of Chicago Press.

Gutmann, A., & D. Thompson. 1996. *Democracy and disagreement*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hallahan, K., D. Holtzhausen, B. Van Ruler, D. Verčič, & K. Sriramesh. 2007. "Defining strategic communication." *International Journal of Strategic Communication*, 1(1): 3-35.

Halpin, D. R., & J. Cintula. 2014. "Interests, public policy and deliberation." In S. Elstub and P. McLaverty (eds). *Deliberative democracy: Issues and cases* (pp. 69-81), Edinburg University Press.

Hatch, M. J. 1997. *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford, England: Oxford University Press.

Irvin, R. A., & J. Stansbury. 2004. "Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?" *Public administration review*, 64(1): 55-65.

Janis, I. L. 1972. *Victims of groupthink*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Luskin, R. C., I. O'Flynn, J. S. Fishkin, & D. Russel. 2014. "Deliberating across deep divides." *Political Studies*, 62(1): 116-135.

Mansbridge, I. 1992. "A deliberative theory of interest representation." In M. Petracca (eds). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, (pp. 32-57), Oxford: Westview Press.

Nelbo, M. A. 2015. *Deliberative democracy between theory and practice*. New York, NY: Cambridge University Press.

Renn, O., T. Webler, H. Rakel, P. Dienel, & B. Johnson. 1993. "Public participation in decision making: A three-step procedure." *Policy Sciences*, 26(3): 189-214.

Slovic, P. 2000. "Perception of risk." In Slovic, P.(ed). *The Perception of Risk*, (pp. 220-231). London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.

Smith, G. 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University.

Townley, B. 2008. *Reason's neglect: Rationality and organizing*. New York, NY: Oxford University Press.

エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 実行委員会. 2012. エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 調査報告書.

〈부록〉 47개 공론조사 사례 평가

사례	국가	시기	대표성			집합적 합리성		
			정치적 평등 확보여부	정책 이슈 포괄성	집단 편향성	정책이슈 대안선택 폭	대안 선택의 기준/방법	최적대안의 선택유무
범죄 정책	영국	1994.3	높음	높음	낮음	넓음(범죄제도 대안 다양성)	범죄율 감소와 형사정책 비교 평가	없음(다양한 형사정책 검토)
전기에너지 공급정책	미국	1996-1998	높음	높음	낮음	넓음(다양한 에너지원 논의)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(최적의 에너지선호정책 선택)
입헌군주제와 공화제	호주	1999.11	높음	높음	낮음	넓음(다양한 선거제도와 국민투표 고려)	국민기본권·정치적 자유 보장 비교	있음(선거제도와 정치제도선택)
EU 유로 참가 여부	덴마크	2000.8	높음	높음	낮음	좁음(유로 참여 가부)	경제성(비용) 분석	있음(가입여부 결정)
호주 원주민 정책	호주	2001.2	높음	중간	높음	넓음(다양한 원주민 정책)	원주민에 대한 사회적 평가	있음(사회적 편견 해소)
불가리아 범죄 예방 정책	불가리아	2002.10	높음	높음	낮음	넓음(다양한 범죄정책)	범죄율 감소와 형사정책 비교 평가	없음(다양한 형사정책 검토)
By the People: 미래	미국	2003.10	높음	높음	낮음	넓음(다양한 무역정책방안)	경제성(원조효과) 분석	없음(외국에 대한 원조 인식조사)
By the People: 국가안보와 세계경제	미국	2004.10	높음	높음	낮음	넓음(다양한 국가안보와 세계경제 방안)	경제성(국가안보 지원) 분석	없음(미국의 국가안보 정책인식조사)
Nova Scotia Power 에너지 포럼	캐나다	2004.11	높음	높음	낮음	넓음(전력공급 방안 다양성)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(최적의 에너지선호정책 선택)
사회간접 자본 시설 관련 투자	중국	2005.4	높음	높음	낮음	넓음(환경, 건설, 도로 등의 정책우선순위 제시)	경제성(비용) 분석	있음(정책우선순위 선택)
보건과 교육정책 공론	미국	2005.9	높음	높음	낮음	넓음(온라인 조사 응답한계 있지만 보건·교육정책 다양화)	불확실	없음(교육·보건정책 인식조사)
제1야당의 Marousi 시장 후보 선출	그리스	2006.5	높음	중간	높음	좁음(두 후보자중 선택)	선거 당선가능성	있음(후보선출)
보건·재정정책 공론	이탈리아	2006.12	높음	높음	낮음	넓음(보건 및 재정정책 인식조사)	경제성·보건 보장성	없음(보건 정책 인식조사)
교육	북아일	2007.1	높음	높음	낮음	넓음(다양한 교육	불확실	없음(교육정책

이슈정책	랜드					정책대안)		인식조사)
고속철도 정책	이탈리아	2007.3	높음	높음	낮음	넓음(교통정책 대안 제시)	경제성(비용) 분석	없음 (TAV/HST 고속철도건설 인식조사)
빈곤정책	불가리아	2007.5	높음	높음	낮음	넓음(다양한 빈곤해결 방안)	경제성(정부지원 타당성) 평가	있음(불법거주자에 대한 정부지원정책 선택)
유럽의 미래	EU	2007.10	높음	높음	낮음	넓음(열린 결말)	불확실	없음(선호도 인식조사)
버몬트 주 미래 에너지 정책	미국	2007.11	높음	높음	낮음	넓음(다양한 에너지원 제안)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(최적의 에너지선호정책 선택)
21세기 미국 시민주의	미국	2007.11	높음	높음	낮음	넓음(시민주의 인식조사)	불확실	없음(선거 인식조사)
인프라정책	중국	2008.2	높음	높음	낮음	넓음(인프라 정책 다양성)	경제성(비용) 분석	있음(최적 사회연금정책 선택)
주택정책	미국	2008.3	높음	높음	낮음	넓음(주택정책대안 제시)	경제성(비용) 분석	있음(최적 주택정책 선택)
미국 민주주의 프로젝트	미국	2008.3	높음	높음	낮음	넓음(민주주의 인식조사)	경제성·환경 평가(비용분석)	없음(교통세에 대한 인식조사)
실업과 취업정책	헝가리	2008.8	불확실	높음	낮음	넓음(다양한 실업해결 대안 제시)	경제성(실업해소 효과)	있음(최적의 실업해소정책 선택)
EU 의회	EU	2009.4	높음	높음	낮음	넓음(인식조사)	불확실	없음(기후변화, 이민정책 인식조사)
공무원의 경력 및 처우 개선	브라질	2009.6	높음	중간	높음	넓음(다양한 처우 개선방안)	공무원 처우개선	있음(최적의 처우개선 선택)
라 플라타의 교통문제 해소방안	아르헨티나	2009.10	높음	높음	낮음	넓음(교통문제 해소방안)	경제성(교통문제 해소)	있음(최적 교통해소정책 선택)
스타디움 사용방안	폴란드	2009.11	높음	높음	낮음	넓음(다용도 사용방안)	경제성(비용) 분석	있음(최적 스타디움 사용방안 선택)
일본의 연방개혁	일본	2009.12	높음	높음	낮음	넓음(연방제도 인식조사)	불확실	없음(연방제도 인식조사)
By the People: 미시간 미래	미국	2010.1	높음	높음	낮음	넓음(시민 인식조사)	경제성(비용분석)	없음(소비세에 대한 인식조사)
런던 새 정치 공론화	영국	2010.1	높음	높음	낮음	넓음(새로운 정치제도 대안)	불확실	없음(영국 정치제도 인식조사)
연금제도	일본	2011.5	불확실	높음	낮음	넓음(다양한	경제성·연금 보장성	있음(최적

개혁						연금제도 방안)		사회연금제도 선택)
홍콩 행정부 개혁	중국	2011.6	불확실	높음	낮음	넓음(행정제도 개편 방안 제시)	행정개편 효율성	있음(최적 행정제도 개편 선택)
By the People: 캘리포니아의 미래	미국	2011.6	높음	높음	낮음	넓음(정치인식 조사)	불확실	없음(정치인식 조사)
식품안전 정책	일본	2011.11	높음	높음	낮음	넓음(다양한 대안 식품 방안제시)	식품 안전성	있음(최적 식품안전정책 선택)
마카오 언론법 개정	중국	2011.12	높음	높음	낮음	넓음(언론제도 인식 조사)	불확실	없음(언론제도 인식 조사)
에너지환경정책	일본	2012.8	높음	높음	낮음	넓음(세 가지 에너지정책 방안)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(최적 에너지정책 선택)
삿포르 제설 정책	일본	2014.3	높음	높음	낮음	넓음(다양한 제설 방안제시)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(최적의 제설정책 선택)
환경 및 인구 정책	우간다	2014.7	높음	높음	낮음	넓음(인구문제 해결)	경제성(비용분석)	있음(최적 지방재난관리시스템 선택)
급속한 도시화 정책	가나	2015.1	높음	높음	낮음	넓음(도시화 문제 해결)	경제성(비용분석)	있음(최적 하수도 가격정책 선택)
도시화 정책	중국	2015.5	높음	높음	낮음	넓음(도시화 문제 해결)	도시문제 해결	없음(도시화문제 조사)
인터넷 거버넌스 포럼	브라질	2015.11	높음	높음	낮음	넓음(인터넷 활용도 방안)	불확실	없음(인터넷 활용도 사회조사)
도시정책	몽고	2015.12	높음	높음	낮음	넓음(도시화 문제 해결)	경제성(비용분석)	있음(최적의 도시 인프라 방안 선택)
캘리포니아 교육정책	미국	2016.3	높음	높음	낮음	넓음(학교시스템 개혁)	교육개혁	없음(온라인 투표 인식조사)
마을 공동체	세네갈	2016.3	높음	높음	낮음	넓음(마을 운영방안)	경제성(비용분석)	있음(최적의 지방정부 보조금 정책 선택)
헌법개정	몽고	2017.4	높음	높음	낮음	넓음(헌법개정 방안)	불확실	있음(6개 헌법조항개정 여부판단)
홍수정책	남말라위	2017.6	높음	높음	낮음	넓음(홍수해결 대안 제시)	경제성·환경 평가(비용분석)	있음(32개 홍수정책 중 최적선택)
EU 가입	마케도니아	2017.11	불확실	높음	낮음	좁음(가입 여부 판단)	경제성(비용분석)	있음(가입여부 판단)

The Applicability of Deliberative Democracy in Policy Decision Making: Focusing on National Characteristics, Representatives, and Collective Rationality of Deliberative Poll

Jungin Kim

This research theoretically and empirically examined the relationship between deliberative democracy (DD) and policy decision making, positive and negative effects of DD on policy decision making, and conditions for achieving effective DD. As DD has been considered as the process of reflecting citizens' refined opinions on policy making, national characteristics regarding DD, representativeness, and collective rationality among DD participants could be conditions for attaining effective DD. This research empirically examined 47 international deliberative polls cases provided by Center for Deliberative Democracy in USA. As a result, we found that the applicability of DD depended on political system, administrative culture, and policy decision-making system among nations. In addition, the applicability of DD was high when policy issues were not biased toward specific groups. Participants had high level of political equality and political issue maintained high level of inclusivity. Additionally, the applicability of DD was highly related to policy alternative range, policy alternative criteria, and best alternative choice in the process of DD. These findings provide us with effective DD strategy in Korea.

※ Key Words: Collective Rationality, Deliberative Democracy, Representatives