

## 민주주의의 새로운 주체 : 작은공중(minipublics)을 중심으로\*

오 현 철\*\*

이 논문은 토의민주주의론을 현실에 적용할 때 주요하게 활용되는 토의포럼을 연구한다. 작은공중은 전통적인 시민배심원, 합의회의 뿐만 아니라 공론조사(deliberative polling), 시민정상회의, 시카고의 공동체 치안회의, 브라질 브라수 알레그리시의 참여예산제, 미국이 말한다(AmericaSpeaks), 국가이슈 회의 등 다양한 방식으로 등장하여 실질적 성과를 내고 있다. 이 포럼들은 기존의 정치와 민주주의 패턴을 혁신할 잠재력을 지닌 것으로 평가받고 있다.

논문의 주요 연구대상은 작은공중(minipublics)을 바라보는 세가지 이론적 관점 즉, 권능강화(empowerment)모델, 소우주(microcosm)모델, 의견대표(discourse-based representation)모델이다. 권능강화 모델은 사회정의를 실현하기 위해 작은공중 내에서 하층계급들의 대표성을 강화할 것을 주장하고, 소우주 모델은 작은공중이 현실세계와 유사하도록 구성되어야함을 강조하며, 의견대표 모델은 사람이 아닌 의견이 대표되도록 구성하려한다.

주제어: 토의민주주의, 작은공중, 소우주모델, 권능강화, Q 방법론, 공론조사, 참여예산제

\* 이 논문은 2007년 전북대학교 교내연구비 지원에 의하여 수행되었음.

\*\* 전북대학교 사회교육학과

## 1. 새로운 주체의 등장

정치는 사회적 갈등을 조절하고 해결하기 위한 기제이다. 최근까지 정치는 주로 투표를 통해 갈등을 해결하려고 하였다. 그러나 투표는 갈등을 해결하기보다 묻어두거나, 다른 문제로 치환하거나, 때로는 더욱 증폭시켰다. 사회에서 만년 소수자나 약자는 투표가 다수자의 지배를 정당화하는 장치로 간주하였고, 투표에서 패배한 사람들은 승리한 세력들의 정책을 비난하며 다음 선거에 절치부심한다.

한국처럼 지역갈등, 빈부갈등, 노사갈등, 노노갈등, 중앙/지방의 권역갈등 등이 중첩된 사회에서, 지금까지의 결과는 투표 민주주의가 갈등해결에 유용한 방법이 아니라는 점을 확인해 주었다. 다수표를 획득한 인물이나 의견이 결정 권한을 독점하고 패배자들에게는 복종의무만 부과되는 제로섬 게임은 바람직한 정치체제를 만들지 못하기 때문이다. 이러한 현실을 반영하여 최근에 투표가 아니라 이성적인 의견을 토대로 정책을 결정하는 토의민주주의에 대한 관심이 고조되었다.

토의민주주의의 철학적 기반을 제공한 하버마스는 자유주의의 ‘개인’이나 공동체주의의 ‘전체시민’과 다른 정치사회적 주체로서 역설적으로 “주체 없는 의사소통”을 제시했다. “주체 없는 의사소통”은 시민들의 평등하고 이성적인 의사소통과 그 결과물을 의미한다. 포럼 참여에 제한을 두지 않았고 토론 과정이 공적이고 이성적이었다면 비록 그 포럼에 시민들의 일부만이 참여했어도, 그 토론 결과는 시민사회 구성원 전체가 참여하여 얻은 토론 결과와 동일한 것으로 간주된다. 그러나 실제로는 구성원 전체가 참여하여 토론하는 시민사회는 존재하기 어려울 뿐만 아니라, 일부의 토론 결과를 전체 시민의 토론 결과로 확대하기도 곤란하다. 하버마스는 ‘토의적 경제(deliberative economy)’(Davies 2005, 601)를 고려하지 않았다.

대의민주주의에 대한 대안을 추구할 때 직접민주주의적 접근 방법을 취하면, 그 관점은 시민들의 폭넓은 ‘참여’에서 민주적 정당성을 판단한다. 이와 달리 토의민주주의적 접근은 시민들의 치열한 ‘논쟁’을 강조한다. 이 둘은 상반된 원리에 기초하고 있다. 폭 넓은 참여와 깊이 있는 토의는 양립하기 어렵다. 대다수 사람들에게는 깊이 있는 토론에 참여할 시간이 없다. 이것이 토의기구 규모에 관한 ‘토의적 경제’의 문제이다.

하버마스가 소망했던 “이상적 대화상황”이나 “진정한 토의”는 전체 시민사회가 아닌 소규모 토의 포럼에서만 현실적으로 가능할 것이다. 깊이 있는 토론은 참여자 개인들간의 토의적 상호작용에 영향 받기 때문이다. 이와 같은 이유로 깊이 있는 토의를 할 수 있을 정도로 작지만 진정으로 민주적 대표성을 보유하는 토의 포럼인 작은공중(minipublics)을 설계하는 이론들이 최근 분출하고 있다. 이 개념의 선구적 설계자인 로버트 달(R. Dahl)은 작은공중을 다음과 같이 디자인하였다.

선진 민주주의 국가가 전체 데모스에서 임의로 선출한 대략 천 명의 시민들로 구성되는 ‘작은공중(minipopulus)’을 창출하려 한다고 하자. 이것의 임무는 대략 일 년 동안 하나의 쟁점에 대해 숙고하고 이들이 선택한 바를 발표하는 것이다. 작은공중의 구성원들은 원거리 통신을 통해 ‘만날’ 수 있다. 하나의 작은공중은 쟁점들의 의제에 대해 결정할 수 있고 다른 작은공중은 하나의 중요 쟁점에 관심을 기울일 수도 있다. 따라서 작은공중은 의제에 있는 각각의 중요 쟁점에 따라 하나씩 존재할 수 있다. 작은공중은 모든 수준의 정부—전국, 주, 지방—에 하나씩 존재할 수 있다. 이것은—다시 원거리 통신에 의하여—학자나 전문가들로 이루어진 자문위원회 그리고 행정 참모들의 조력을 얻을 수 있다(달 2006, 631).

달은 정책 엘리트와 일반 시민들 사이에 존재하는 지식의 차이를 줄

이기 위해서 정보를 갖춘 ‘관심 있는 시민들’로 구성된 작은 집단의 토론 포럼을 제안하였다. 그는 이 소규모 토론 포럼이 정보에 근거한 판단을 내리면 그것이 곧 민중(demos)의 판단을 대표한다고 간주하였다. 이와 같이 구성된 작은공중은 기존의 이익집단이나 계급처럼 당파적이고 동질적인 이익에 기반한 주체가 아니라 비당파적이고 공적인 관점을 지닌 주체라는 점에서 새롭다. 또 민족이나 전체 시민 혹은 ‘주체 없는 의사소통’처럼 시민사회 전체를 대상으로 하지 않는다는 점에서도 새롭다.

작은공중은 이미 현대 민주주의의 새로운 주체로 등장하였으며, 그에 대한 이론적 연구가 학계의 중요한 과제로 대두되고 있다. 그리고 전체 시민사회에서의 의사소통이나 ‘주체 없는 의사소통’보다 작은공중의 토의 결과에 주목해야할 실천적 이유들이 있다. 첫째, 시민참여와 공적토의를 위한 실제적이고 구성적인 시도 중에서 작은공중이 가장 유망하다. 공론장 활성화를 위한 결사체 능력제고, 거대 매스미디어의 구조개혁, 선거제도 혁신과 같은 거대 프로젝트들보다 작은공중이 효율적이다. 둘째, 문화적·정치적 삶이 분절화된 현대 사회에서, 하나의 거대 대중을 개선하기보다는 더 나은 작은공중들을 확산시키는 것이 대단위 공론장을 효과적으로 개혁하는 더 좋은 방법이다. 셋째, 구조적이고 거시적인 개선을 위해서도 효과적인 공적 토의를 위한 제도 디자인의 세부사항들을 알아야 한다. 작은공중을 면밀히 관찰하면 그러한 지식을 알 수 있다(Fung 2003, 338-9). 작은공중은 이제 이론적·실천적 차원에서 토의민주주의를 실천하는 주요한 방법이 되었다.

최근에 다양한 작은공중 프로그램들이 전세계적으로 활성화되고 있다. 전통적인 시민배심원, 합의회의 뿐만 아니라 공론조사(deliberative polling), 시민정상회의, 시카고의 공동체 치안회의, 브라질 포르투 알레그리시의 참여예산제, 미국이 말한다(AmericaSpeaks), 국가이슈 회의 등 다양한 방식이 등장하여 성과를 내고 있다. 이 포럼들은 기존의 정

치와 민주주의 패턴을 혁신할 잠재력을 지닌 것으로 평가받고 있다.

소규모 토의 포럼으로서의 작은공중은 그 자체로 자유주의의 개인과 이익집단, 루소와 공동체주의의 전체 시민, 마르크스의 계급 등과 다른 새로운 정치 주체로 활동하고 있다. 작은공중은 무연고적이며 욕망하는 자유주의적 개인들의 집단이 아니다. 계급이나 이익집단을 추구하는 동질적 선호집단도 아니며, 루소나 공화주의자가 호소하는 동질적 시민전체도 아니다. 작은공중은 다양성과 차이를 인정하며 상호작용하는 이성적 시민들의 일시적 모임이며 공적·이성적 판단자이다.

제도정치와 관련하여 작은공중의 정치적 기능을 바라보는 관점은 크게 둘로 나뉜다. 첫 번째 관점은 작은공중을 정치체계를 대신하는 대체물 혹은 보완물로 바라본다. 번하임(Brunheim 1985)은 극단적으로 대의민주주의를 종식시키고 무작위 선발된 소수의 시민들이 다양한 이슈를 토론하는 토의기구를 제도화하자고 하였다. 헬드(Held)는 통계적 대표제에 의해 선택된 대표자들, 즉 성과 인종을 포함하는 주요 사회범주의 통계적 대표자들로 상원을 구성할 것을 제안하였다(1993, 323). 법학자 웅거는 일종의 제4부 구성을 주장하였고(Unger 1996), 레이브(E. J. Leib 2004)도 배심원 제도와 비슷하게 ‘무작위로 선발된 시민의회’에서 공공정책에 대한 판결을 내리는, 입법·사법·행정부와는 별개의 제4부를 구성할 것을 주장하였다. 이들의 관점에는 선발된 소수 시민들의 토의가 현대의 대의제적 의사결정보다 우월하다는 신뢰가 공통적으로 담겨있다(오현철 2007a, 93). 그러나 이 관점은 이론적 추상물으로써 현실 세계에서 작동한 적이 없기 때문에 경험 연구에 부적합하다.

두 번째 관점은 작은공중이 정치체계의 자문에 응하거나 자발적으로 공적 여론을 형성하는 자문기구의 성격을 강조한다. 이 글의 관심은 두번째 관점과 경험사례에 있다. 이 유형의 사례들은 전세계에 걸쳐 축적되었다. 이 관점은 다시 세 유형으로 세분할 수 있다. 첫째, 사

회정의를 실현하기 위해 작은공중 내에서 하층계급들의 대표성을 강화할 것을 주장하는 권능강화 모델 둘째, 작은공중이 현실세계와 유사하도록 구성하려는 소우주(microcosm) 모델 셋째, 사람이 아닌 의견이 대표되도록 구성하려는 의견대표 모델이다.

국내에서도 최근 토의민주주의와 관련된 연구성과들이 다수 발표되었지만, 이 주제와 관련된 성과는 장동진·송경호(2006)의 연구가 유일하다. 이들의 연구는 토의민주주의 이론의 포괄적인 관점에서 ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 주체로 다루었다. 그러나 이 연구는 이들이 제시한 포괄적인 주체가 아니라 작은공중, 특히 달의 작은공중 개념을 현실 경험을 통해 재구성하고 있는 이론가들에 초점을 맞춘다. 글의 순서는 평(Fung)의 권능강화 모델(2장), 드라이젝과 구딘(Dryzek & Goodin)의 소우주(microcosm) 모델(3장), 데이비스(Davies)의 의견대표 모델(4장)을 소개하고, 마지막으로 각 모델을 간략히 평가하고 앞으로의 과제를 제시한다(5장).

## 2. 권능강화 모델

평은 작은공중을 특징적인 다섯 가지 유형－공론조사, 시민정상회의, 오레곤 보건계획, 시카고 공동체 치안회의, 참여예산제－으로 구분하고 분석한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 공론조사(deliberative polling)

공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발한 다음, 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도 있게 토론한 후에, 참여자들의 변화된 의견을 조사해 그 결과를 공공정책 결정에 반

영하려는 조사방법이다. 전세계적으로 미국, 영국, 호주, 캐나다, 대만, 덴마크, 불가리아, 헝가리, 중국에서, 전국적·지역적으로 다양한 이슈에 대한 공론조사가 실시되고 있다.<sup>1)</sup>

공론조사는 일반적으로 다음과 같은 절차로 진행된다. 이슈에 대한 일반 국민(주민)의 의사를 확인하기 위해 1차 여론조사를 실시하고, 1차 조사결과와 의견 분포 및 인구통계학적 특성(지역별, 계층별, 성별, 세대별 등)과 일치하는 토론 참여자 표본(100~500명)을 선발한다. 이때 반드시 층화 무작위 추출(stratified random sampling)로 참여자를 선발한다. 참여 예정자들에게 이슈에 관한 찬반 양측의 주장과 근거를 균형 있게 소개한 자료집을 제공하고, 일정 기간(약 1~2주)이 지난 뒤 참석 대상자들을 소집한다. 참석자들을 무작위로 소그룹에 배정해 토론(약 15명으로 구성)을 실시하고, 관련된 전문가로 구성된 패널과의 토론도 실시한다. 토론이 끝난 후 토론 참여자들을 대상으로 1차 조사와 동일한 설문지로 2차 여론조사를 실시한다. 참여자들이 자신의 관점을 반성적으로 성찰해 기존 선호를 바꾸는 ‘선호전환(preference transformations) 효과’가 2차 조사에 반영된다. 1차 조사결과와 다르게 나타나는 2차 결과를 공론(public judgement)으로 부른다. 이 공론은 통계학적으로 전체 국민(주민)이 해당 안건에 대해 진지하게 토론한 후에 내린 결론으로 간주된다(Fishkin 2003, 10).

공론조사는 시민들이 질문을 받은 문제에 대해 특별한 사전 정보 없이 자신의 의견을 밝히는 여론조사와 다르다. 또한 충분한 사전 정보를 취득하고 토의를 거친다는 점에서 사랑방 토론과 다르다. 참여자들을 무작위 추출해 토론자로 선발될 가능성이 누구에게나 평등하게 주어지므로, 주로 자원자로 구성되는 여타의 작은공중과 달리 민주주

---

<sup>1)</sup> 기타 세계 각국의 다양한 공론조사 사례와 결과에 대한 자료는 <http://cdd.stanford.edu/> 참조. 공론조사에 관한 연구 논문은 오현철(2007b) 참조.

의 원칙에 충실하다. 전국 단위에서 다수의 참여자를 선발함으로써 표본집단이 참석한 공간은 전국민이 한 방에 모인 소세계(microcosm)와 같아서, 다른 작은공중 방식들이 내재하고 있는 협소한 대표성을 극복할 수 있다. 또한 이해당사자들이 주로 참여하는 공청회와 달리 모든 시민들의 관점이 대변될 수 있어 해당 이슈 공론장을 확장한다. 합리적인 논증·판단에 기반해 결론을 내린다는 점에서 대의민주주의에서 주로 사용되는 협상, 강압, 단순투표보다 참여자들간의 권력관계가 평등하다(오현철 2007b, 165).

## 2) 시민정상회의(Citizen Summit)

시민정상회의는 워싱턴 D.C에서 두 번 개최되었다. 첫 번째 회의는 1999년 12월에 3000명이, 두 번째는 2001년 10월 6일에 3500명이 참여하였다. 회의는 모든 거주민들에게 개방되었다. 회의 주최자들은 사회경제적 지위에 따른 참여의 편향성(socioeconomic-status bias, 이하에서는 ‘참여편향성’으로 표기함)을 완화하기 위해 저소득층과 소수 공동체 구성원들의 충원에 노력하였고, 결과는 성공적이어서 참여자들의 인구통계학적 지표가 대표성을 띠었다(Fung 2003, 355).

두 번째 정상회의에서 시민들은 워싱턴 D.C. 컨벤션 센터에 모여, 시장 윌리엄스의 전략 계획을 토의하였다. 10개의 좌석이 있는 350개의 테이블이 마련되었고, 각 테이블에서 훈련받은 촉진자(facilitator)가 토론을 리드하며, 자원봉사자가 대화의 주요 포인트를 랩탑 컴퓨터에 기록하는 방식으로 진행되었다. 랩탑 컴퓨터들을 네트워크화하여, 각 테이블의 회의 내용을 즉시 촉진자 미팅에 알려주며, 촉진자들은 각 테이블 토의 결과를 집계하여 전체 참여자에게 알려준다. 참여자들은 투표를 위한 키패드를 지급받고, 이를 이용해 촉진자들이 미팅에서 모

의투표를 하고 인구통계학적 서베이를 모으는 등, 빠른 반응을 얻을 수 있도록 하였다.

시민정상회의의 주요 주제는 경제발전, 교육, 정부의 책임성, 주거지의 질 등 도시 단위의 문제들이었다. 토론 방식은 참여자들이 자신의 선호를 명확히 하는 것에 맞춰진다. 참여자들은 토론 과정에서 시당국이 무엇을 해야하는지에 대해 자신의 의견을 명확히 설정한다. 토론은 합의를 요구하지 않는다. 시민들은 자신들의 이해가 관련되므로 참여에 적극적이다. 시민정상회의를 통해 시민들이 지역문제의 계획과 결정에 큰 목소리를 내기를 원한다는 것을 알 수 있었다. 워싱턴 D.C. 시장은 시민정상회의 결과를 적극적으로 시정에 반영하였다(Fung 2003, 356).

### 3) 오레곤 보건 계획

1990년 미국 오레곤주에서는 공공 건강보험과 관련된다. 공적으로 보장할 의료 조건들을 결정하기 위해 시민들이 참여하는 회의를 개최하였다. 주 전체에서 46차례의 공동체 미팅을 개최하여, 총 1,003명의 주민들이 참여하였다. 그러나 이 회의는 참여편향성에 결함이 있었다. 회의 참여는 자발적이었지만, 회의 주관자들이 소외계층 참여를 위해 노력하지 않았다. 그 결과 전문가들과 경제사회적 지위가 높은 시민들이 대거 참여하여, 참여자들의 67%가 대출 이상, 참여자 34%의 가구 수입이 5만 달러를 넘었고, 70%가 보건관련업 종사자들이었으며 의료보험이 없는 사람들은 9.4%에 불과하였다(Fung 2003, 357).

그러나 이러한 문제에도 불구하고 실제 토의는 유익하게 전개되었다. 토의는 통상 2시간 정도 진행되었으며, 참여자들이 생각하는 보건 의료 정책의 우선순위를 이끌어 낼 수 있도록 디자인 되었다. 참여자들은 정보가 담긴 문건을 받고, 관련 슬라이드를 시청하고, 개인별로

질문지를 받았다. 그 후 토론을 통해 우선순위를 합의로 결정하였다. 스텝들은 이 공동체 미팅 결과를 취합하여 우선순위의 요약을 만들었다. 토의 결과 모든 공동체 미팅에서 ‘예방’과 ‘삶의 질’이 높은 우선순위를 부여 받았다. 이어서 비용-효과성, 처치 능력, 평등이 높은 순위를 차지하였다(Fung 2003, 357-8).

토의 결과들은 주정부 보건계획의 최종 결과에 반영되어서, 예방과 삶의 질이 최우선적 사업 목표가 되었다. 또 이 사업을 통해 오레곤의 보건으로 서비스가 확장되어 빈곤선 아래에 있는 모든 사람들에게 그리고 부분적으로 빈곤선 위에 있는 어린아이와 임산부에게도 성공적으로 적용되었다(Fung 2003, 358).

#### 4) 시카고 공동체 치안회의(Policing)

시카고의 공동체 치안회의는 앞의 방식들과 달리, 선호표출이 아니라 문제해결 활동에 시민들을 참여시키는 포럼이다. 이 프로그램은 1995년 시카고 경찰국에서 시작되었다. 시카고시를 280개의 구역(beat)으로 나누고, 한달에 한번 각 구역별로 회의를 한다. 회의에서 경찰 간부와 시민들이 각 구역의 공공안전 개선 방안을 토의하며, 위험한 공원을 선정하는 것과 같은 우선적 과제를 결정하고, 과제 해결을 위한 전략을 개발하고, 경찰과 시민의 역할분담을 결정하며, 성과를 평가한다.

이 미팅은 실질적 참여를 이끌어내었다. 전체 성인의 12%가 1회 이상 참여하였다. 미팅은 완전히 공개되며 자발적이다. 참여를 위한 구조적 인센티브에 의해 가난하고 교육수준이 낮은 주민들이 다수 참여하는 역의 참여편향성을 보였다. 이 프로그램이 자신들의 육체적 안전을 증진시키기 때문이다. 토의에서 경찰의 전통적인 문제해결 전략과 다른 해결책들이 많이 제시되었다. 또 경찰과 시민들의 상호작용이 반

복되면서 시민들이 모니터링 기회를 갖게 되고, 경찰의 낮은 직무수행 수준과 책임회피가 미팅에서 자주 논의되었다. 토의에 의해 현장 경찰 간부의 책무성이 높아졌고, 시민들은 토의와 협력 기술을 획득하였다 (Fung 2003, 359-360).

#### 5) 뽀르뚜 알레그리시의 참여예산제(participatory budgeting)

매년 3월 뽀르뚜 알레그리시의 16개 구(districts)에서 거대한 모임이 개최된다. 흔히 1000명 이상의 시민들이 시청 직원이 참석한 가운데 지난해 예산 프로젝트가 수행된 정도와 질을 평가한다. 참여예산 프로젝트는 주로 기초적인 도시기반 시설—하수, 주택, 도로포장, 교육, 사회보조, 보건, 교통—에 집중한다. 뽀르뚜 알레그리시의 참여예산제의 기본원칙은 참여자들 스스로 결정한 내부규칙에 따라 참여기구를 운영하고, 시민들이 재원의 우선순위 결정에 참여하여 예산(시예산의 20% 정도)을 배분하며, 예산이 투입된 사업의 평가과정에도 참여한다(하승수 2003).

참여예산제의 가장 큰 특징은 ‘우선순위 뒤집기’에 있다. 자발적으로 참여하는 최하위의 동네 단위 총회부터 주민들에 의해 선출된 대표들이 참여하는 최상위의 참여예산평의회로 구성되는 참여피라미드는 철저하게 아래로부터 조직되었다. 참여예산제는 가난한 사람들의 처지를 개선하고 발언권을 주며, 그들이 공동체를 형성하도록 더 많은 관심을 쏟았고, 이들의 참여를 가로막는 은폐된 사회 장치들을 없애려고 노력하기 때문이다(하승수 2006, 114). 그 결과 1999년과 2000년 주기에 14000명 이상의 시민들이 첫 번째 라운드에 참여하였고, 성인 인구의 약 10%가 매년 참여하고 있다. 참여 양태에서는 아주 높은 역의 참여평형성을 보여서, 빈곤층이 과잉대표된다(Fung 2003, 361).

참여예산제 토의 과정은 시공무원들에게 상세하고 풍부한 지식을

제공해준다. ‘깨끗한 물 혹은 학교’와 같이 교환하기 어려운 선택지에 대한 시민들의 선호를 알려준다. 시민들도 공적 자산이 어디에서 적절하게 혹은 부적절하게 사용되고 있는지, 세부 내용, 성공 사례, 시당국자의 실패 사례 등을 상세히 알게 된다. 이 과정에서 시민들은 타협과 협력의 민주적 기술들을 획득한다. 지금까지의 결과를 보면 참여예산제는 부패를 줄이고, 전통적인 후원관계를 제거하였다. 공직자의 책무성을 높임으로써 재정 누수를 방지하고 재원을 늘렸으며, 사회정의와 효율성을 동시에 높였다. 지금까지 설명한 다섯 가지 작은공중의 제도적 특징을 요약하면 아래의 <표1>과 같다.

**<표 1> 다섯 가지 작은공중의 제도적 특징**

		공론조사	시민정상회의	오레곤 보건계획	시카고 치안회의	참여예산제
	목적과 비전	이상적인 토의 조건을 모형화	선별된 시민 선호들을 토대로 정책 조정		참여를 통한 문제해결	참여적 민주 거버넌스
공론장 디자인의 특성	누가? 충원과 선발	대표성 있는 표본	자발적 + 의도적 충원	자발적	자발적 + 제도적 유인	자발적 + 제도적 유인
	무엇을? 토의 주제	대규모 공공정책	도시 단위 전략적 계획	보건의료에 국한	근린지역 공공 안전	사회기반 시설 투자
	어떻게? 토의 모드	원칙, 입장을 명확히	우선순위 주장/피드백	우선순위 주장, 명확화	문제 해결	우선순위 주장, 조정
	빈도? 얼마나 자주	한번에, 집중적으로	가끔, 집중적으로	한번에, 탈집중적으로	빈번하게, 탈집중적으로	빈번하게, 탈집중적
	왜? 이해관계	낮음	보통	낮음-보통	보통-높음	높음
공론장에서 국가로의 연계	권능강화	낮음	보통	보통	보통-높음	높음
	모니터링	없음	낮음	낮음	강함	보통

출처: Fung 2003, 363.

평은 자문적 역할에 머무는 작은공중보다 대의민주주의의 정치과정에서 배제되었던 사회 하층민들의 정치적 효과를 증진시키는 참여예산

제를 더 선호한다. 그는 이 모델을 권능강화 참여거버넌스(EPG, empowered participatory governance)로 명명하였다. 따라서 평의 작은공중 모델을 권능강화 모델로 분류할 수 있다.

아래의 <표2>는 위의 작은공중들의 결과를 참여의 특성, 정보플과 개인적 전환, 대중적 통제와 국가적 능력, 정치적 효과를 기준으로 평가한 것이다. 이 기준에 따르면 참여예산제가 가장 높은 성과를 보여주고 있다. 참여예산제의 단점은 참여편향성에서 역의 편향성을 보이고, 토의의 질이 공론조사보다 낮다는 것뿐이다. 평은 역의 참여편향성 현상은 사회 저소득층이 상대적으로 많이 참여하고 있음을 반영하는 것으로서, 사회정의에도 좋은 영향을 미치고 있는 바람직한 현상으로 간주한다.

그에 의하면 사회하층계급이 과잉대표되는 역의 참여편향성은 교정되어야 할 오류가 아니라, 부조리한 사회현실을 개선하는데 필요한 근본적으로 중요한 모티브이다. 토의기구에서 그들이 다수가 됨으로써 대중적 통제와 국가적 능력을 높이고 사회정의에 부합하는 정책을 만들어내며, 대중동원이라는 정치적 효과도 증진시키기 때문이다.

<표 2> 다섯 가지 작은공중의 결과 비교

		공론조사	시민정상회의	오레곤 보건계획	시카고 치안회의	참여예산제
참여의 특성	양	낮음	보통	보통	높음	높음
	참여 편향성(SES Bias)	대표성	대표성	정의 참여편향성	역의 참여편향성	역의 참여편향성
	토의의 질	높음	보통	보통	보통	보통
정보 플과 개인적 전환	공무원에게 정보제공	낮음	보통	보통	높음	높음
	시민에게 정보제공	보통	보통	보통	높음	높음
	민주적 기술과 사회화	낮음	낮음	낮음	보통	보통
대중적 통제와 국가적 능력	공식적 책무성	없음	보통	보통	보통	높음
	정책적 정의	낮음	보통	보통	낮음	높음
	정책의 효율성	낮음	낮음	낮음	높음	높음
정치적 효과	대중 동원	낮음	낮음	보통	낮음	높음

출처: Fung 2003, 364

### 3. 소우주(microcosm) 모델

평과 달리 드라이젝과 구딘(Goodin & Dryzek 2006)은 작은공중의 ‘민주적 대표성’을 강조한다. 그들의 대표성은 ‘거대 사회속에 공존하는 사회적 특성들의 다양성과 관점의 복수성이 작은공중 내에 실질적으로 구현되는 것’을 의미하여, 비전문적·비당파적 시민들의 작은공중을 강조한다. 따라서 배타적으로 자발적으로 참여하며 당파성에 의해 선발되는 자문기구들- 청문회(public inquiries), 이해관계자 회의(stakeholder dialogues), 조정(mediation), 규제협상 등-을 제외한다.

평의 작은공중은 전적으로 자원(自願)에 의해 충원되는 포럼도 인정하며 참여예산제와 같이 역의 참여 편향성을 보이기도 하므로, 현실 세계의 인적 구성의 축소판이라 할 수 있는 달의 소우주와 다르다. 이러한 이유로 드라이젝과 구딘은 자원하거나 선출된 사람들만 참여하는 뽀르뚜 알레그리를 작은공중 범주에서 제외한다. 시카고의 공동체 치안 회의와 오레곤 보건 개혁도 마찬가지로 이유로 제외한다. 이들은 강력한 당파주의자들만이 자원에 의지하는 포럼에 매력을 느낀다고 비판한다. 따라서 드라이젝과 구딘의 소우주 모델은 평의 작은공중 개념보다 폭이 좁다(Goodin & Dryzek 2006, 221-2).

드라이젝과 구딘이 거론하는 소우주적인 작은공중의 대표적인 유형은 공론조사, 시민배심원, 합의회의, ‘미국이 말한다’, 국가이슈회의이다. 각 유형에 대해 간략히 설명하면 아래와 같다.<sup>2)</sup> 시민배심원제는 미국에서 시작되었고, 블레이 시절의 영국에서 특히 많이 활용되었다. 독일의 시민자문위원회도 넓은 의미에서 이와 유사하게 작동하지만, 시민배심원제보다 다수의 사람들이, 장시간, 다층적으로 토의하는 점이

<sup>2)</sup> 아래의 모델에 대한 추가적인 설명은 참여연대시민과학센터(2002)와 지속가능발전위원회(2005) 참조.

다르다. 합의회의는 1987년 덴마크의 기술위원회가 도입한 자문기구로, 과학기술적 문제를 평가한다. 보통 15명의 일반 시민들로 구성되며 전문가들로부터 해당 문제에 대한 설명·질의응답을 한 후, 포럼의 토론결과를 보고서로 작성한다. 보고서는 기자회견을 통해 발표한다.

루켄스마이어(Carolyn Lukensmeyer)는 1997년 ‘미국이 말한다(AmericaSpeaks)’를 설립하고 “21세기 타운미팅”을 조직하였다. 21세기 타운미팅은 5백~5천명의 시민들이 토의하는 하루 이벤트이며, 참여자 선발 방식은 다양하지만 인구통계학적으로 혼합된 10~12명의 소그룹 토론을 유도한다. 가장 유명한 사례는 “도시로부터 듣기: 맨허튼을 낮게 재건축하기(Listening to the City: Rebuilding Lower Manhattan)”로써 9.11로 파괴된 그라운드 제로를 어떻게 재건할 것인지를 시민들에게 물은 것이다.

캐터링(Kettering) 재단은 매년 미국 전역에서 3000여 회의 국가 이슈 회의(National Issues Forums)를 개최한다. 이 포럼의 규모와 선발 방식은 다양하다. 1996년에는 대통령 선거를 앞두고 개최하였으며 공론 조사를 함께 실시하였다. 이때의 포럼은 PBS로 방송되었고 약 1000만명이 시청하였다. 2003년에는 “세계속의 미국”이란 주제로 개최하였고 공론조사도 함께 실시했다.

“유전자조작식품 국가?”(GM Nation?)는 2003년 유전자 조작 식품과 관련하여 영국정부가 실시하였다. ‘공개 공동체 미팅’으로써 자원자들을 포함하지만, 참여편향성을 크로스체크하기 때문에 작은공중에 포함시킬 수 있다. 미팅 주관자들은 10개의 “좁지만 깊은(Narrow but Deep)” 토의 그룹을 조직한다. 각 그룹들은 공개 미팅에서 제기된 이슈들에 대하여 이틀간의 토의를 거친 후에 의견을 제시한다.

소우주 모델의 작은공중들은 순수하게 자문적 성격을 띤다. 따라서 토의 결과가 미칠 정치적 영향력은 정치체계가 작은공중의 토의적 투

입(input)을 수용하는 방식에 좌우된다. 참여예산제와 달리 소우주 모델들이 제도적 권한을 보유하지 않기 때문이다. 드라이젝과 구딘은 정치체계가 작은공중의 토의 결과를 수용하는 다양한 메커니즘을 다음과 같이 제시한다(Goodin & Dryzek 2006, 223-237).

### 1) 실질적인 정책 결정

작은공중이 정부로부터 공식적으로 권한을 위임받았을 때 실질적인 정책결정 기구가 된다. 실질적인 정책결정 임무를 담당한 주목할만한 사례로는 2004년 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 선거개혁을 위한 ‘시민의회(Citizen's Assembly)’가 있다. 주정부가 시민의회의 권고안을 다음해에 주민투표에 붙이기로 약속하고, 무작위추출로 선발된 160명의 시민들로 의회를 구성하였다. 시민의회는 50회의 공청회를 개최하였고, 3000 여명의 시민이 참석하여, 여섯 번의 주말 자체 토의를 통해 단기이양식 투표제를 추천하였다. 주정부가 2005년에 토의결과를 주민투표에 회부하였으나 부결되었다. 가결에는 주민 60% 이상의 투표와 60% 이상의 찬성이 필요하였지만, 57.69%의 찬성표만 획득했다.

### 2) 정책 과정 연계(Taken Up in the Policy Process)

일반적으로 덴마크에서는 덴마크기술위원회가 조직하는 합의회의의 권고안에 의회와 정당이 적절하게 반응할 것이라는 기대가 있다. 이 기대는 합의회의의 토론 결과를 정책에 연계하는 보이지 않는 끈 역할을 한다. 대조적으로 텍사스 전기회사 사례는 토의 결과를 직접적으로 정책과정에 연계시킨 경우이다. 1996년과 1998년에 실시된 공론조사에 의하면 텍사스 주민들은 환경보호에 관심이 많고, 새로운 발전

설비를 건설할 때 에너지 절약방식을 선호하며 그에 따르는 추가 비용을 기꺼이 지불할 용의가 있음이 확인되었다. 텍사스 주정부는 이 공론조사 결과를 토대로 재생에너지 투자를 확대하였으며, 1999년에 주의회는 전기판매회사가 공적 판매량의 3%를 재생에너지로 공급하도록 의결하였다. 이후로 텍사스 주 역사상 최대규모의 재생에너지 투자가 이어졌다.

### 3) 공적 토론에 정보제공

시민들에게 정보를 제공하는 것을 우선적인 목적으로 삼는 작은공중의 시민토론도 많이 있다. 이 경우에 토의 이벤트를 언론 매체가 주요하게 보도하면, 시민들은 해당 이슈에 관심을 갖고 양과 질 측면에서 더 좋은 정보를 획득한다. 실제로 공론조사와 합의회의가 언론에 보도된 이후에 해당 이슈를 잘 알지 못했던 시민들이 그에 대해 활발하게 토론하기 시작했다(Fishkin 2003; Hendriks 2005).

### 4) 시장조사에 의한 정책 형성(Shaping Policy by Market Testing)

마케팅 전문가들은 시장조사를 위해 오랫동안 포커스 그룹을 활용하였다. 작은공중이 동일한 역할을 수행할 수 있다. 가장 유명한 사례는 위에서 설명한 ‘미국이말한다’이며, 9.11 이후에 개최된 타운미팅 “도시로부터 듣기”는 뉴욕시 당국이 그라운드 제로 지역의 재건축을 위해 제시한 개발중심 계획안들을 모두 부결시켰다. 비슷한 사례는 “유전자조작 식품 국가(GM Nation?)”가 정부에 5개항을 권고한 것이다. 토의결과의 핵심 메시지는 정부가 유전자식품 판매 허용에 “신중”을

기하라는 것이었다. 이 권고는 소비자와 생산자에게 선택권을 부여하기 위해 GM 표기를 의무화하는 조치를 이끌어 내었다. GM 표기에서 작은공중이 대신한 일종의 정치적 시장조사는 민주성과 정당성을 담보하기 때문에 정책결정 과정에서 정치인들의 위험부담을 줄여주었다.

#### 5) 정책 정당화

1999년 영국 레스터(Leicester)시 보건국은 3개 종합병원의 서비스 개선 프로그램을 마련하였지만, 시민들이 이 결정을 반대하였다. 시당국은 이 문제를 시민배심제에 회부하였고, 배심원단은 시민들이 요구하는 의료서비스를 주관할 병원을 그랜필드에서 레스터 종합병원으로 변경하였다. 이를 보건당국과 시민들이 수용하였다. 이처럼 분열되고 의심에 찬 대중들 속에서 작은공중은 정부 정책에 정당성을 부여해준다.

이 밖에도 작은공중은 신뢰구축과 심리학적·사회학적 의미에서의 권능강화를 유도하며, 공직자에 대한 대중적 감시를 용이하게 하고, 반대자에 대한 정부의 포섭(Co-option)을 어렵게 한다. 작은공중의 논쟁적 요소 때문에 진행과정을 예측하거나 통제하기 어렵기 때문이다.

지금까지 살펴본 것처럼 소우주 모델은 민주적 대표성을 취하는 작은공중 유형이다. 소우주 모델에는 참여예산제와 같은 권능강화 효과나 정책결정 권한이 없다. 하지만 다양한 주제를 다루는 포럼을 빠른 시간에 조직할 수 있기 때문에 현실 문제 해결에 쉽게 활용할 수 있다.

### 4. 의견대표 모델

데이비스(Davies 2005)는 권능강화 모델과 소우주 모델을 비판하고

토의 모델에서 의견대표성을 강화할 것을 주장한다. 그는 기존 모델의 참여자 선발방식, 대표 방식, 포럼 구성방식을 비판한다. 먼저 참여자 선발방식에 대한 데이비스의 비판은 다음과 같다. 일반적 의미에서 포럼 참여자 선발 방법은 선거, 무작위 추출, 의도적 선발, 자원의 네가지로 분류할 수 있다. 위에서 살펴본 것처럼 평의 모델과 드라이젝 및 구딘의 작은공중에는 이 네가지 선발 방식이 모두 사용된다. 대표적으로 평이 중요시하는 참여예산제도는 선거, 의도적 선출, 자원이 함께 활용된다. 드라이젝과 구딘의 소우주 모델은 자원과 무작위 추출에 의지한다.

선거에 의한 선출에서는 포럼 조직가가 아니라 선거인이 참여자를 결정하게 된다. 무작위 추출은 시민배심원이나 합의회의와 같은 작은공중 층원에 가장 많이 활용되는 성, 나이, 계급, 지역과 같은 사회적·인구통계학적 쿼터를 적용한다. 의도적 선발은 목적의식적으로 샘플링하는 방법이며 기업이나 환경그룹에서 주로 활용하는 이해관계자 모델이다. 자원은 시민들이 스스로 참여하는 방식으로 영국에서 많이 활용한다.

데이비스는 위의 방법에 내재된 단점을 다음과 같이 지적한다. 선거는 다수득표자가 소수의견을 무시할 수 있다. 무작위 추출은 사회구조내 개인의 지위와 그 구조내 사람들의 가치지위(value position)에 어떤 상관관계가 있음을 가정하지만, 특정 개인에 있어 이 가정은 쉽게 오류가 될 수 있다. 의도적 선발은 한 개인이 내부집단의 다양성을 이해하기 어렵고 샘플이 보통시민들을 대표하지 못하는 문제점이 있다. 자원은 특정 이익집단에 포획될 수 있다(Davies 2005, 602-4). 따라서 다른 선발방식을 고려할 필요가 있다.

포럼 참여자들이 일반 시민을 대표하는 방식에 대한 비판은 다음과 같다. 작은공중 참여자들이 전체 시민들의 ‘가설적 동의’를 획득하기

위해서는 그들이 시민을 대표하는 방식을 검토해야 한다. 권능강화 모델에서는 이해관계자들(stakeholders)이 자발적으로 참여하고, 그들 중에서 일부를 선출하여 작은공중 참여자를 선발하기도 한다. 이렇게 선발되는 개인들이 공적 관점을 가질지 의심해볼 수 있다. 자신들의 고유한 선택에 우선적 가치를 둘 수 있기 때문이다. 다른 한편으로 소유주 모델이 주로 채용하는 방식, 즉 사회경제적 특성에 따라 쿼터 내에서 무작위 선발하는 개인 위임 방식은, 선출된 참여자들의 책무성이 결여될 수 있다(Davies 2005, 606-7). 따라서 포럼 참가자들이 일반 시민을 합당하게 대표한다고 확신하기 어렵다.

포럼 구성방식에 대한 비판은 다음과 같다. 포럼 구성에 영향을 미치는 두가지 요소는 결정 ‘대상’의 특성과 공적 이성에 대한 관점의 복수성이다. 결정 ‘대상’의 특성은 문제에 대한 최종 결정 방식이 예-아니오 투표, 다수득표, 만장일치, 서면 ‘의견’ 등 어느 것이 타당한지와 관련된다. 공적이성에 대한 관점의 복수성은 공적이성의 관점이 단일하거나 복수가 공존하는 경우이다. 즉 ‘최선의 해결 방식이 하나인가? 혹은 경쟁적 관점들 간의 대립적 경쟁이 불가피한가?’에 따라 작은공중 구성방법이 달라진다.

데이비스는 위의 문제점들을 해결할 수 있는 방법으로써 ‘최선의 논증이 이기도록 포럼’을 구성할 것을 주장하고, 그 방법으로써 토의에 참여하는 대표자를 ‘사람’에서 ‘의견’으로 바꿀 것을 제안한다. 포럼에서 인위적인 합의를 추구하는 방법이 내포하고 있는 위험성은 형사법정의 배심원제 사례를 통해 이미 잘 알려져 있으며, 도덕적 차원에서 선발된 사람들이 대표할 것으로 기대하는 사람들에게 대한 책무성의 결여를 비판하기도 한다(O'Neill 2001; Bloomfield et al. 2001).

그리고 포럼에서 최종 결정을 위해 다수결 투표가 필요하다면 인구통계학적 대표자가 아니라, 기초적인 가치들을 비례적으로 대표하는 의

견들만이 지지될 수 있다고 생각할 수 있다(Davies 2005, 606). 데이비스는 사회에 내재하는 의견들의 대표적인 샘플을 구성하는 방법은 인구 특성을 대표하는 방법이 아닌, 담론들 그 자체에서 즉 자신들의 기본적인 가치 입장(value positions)에 근거한 개인들의 샘플을 선발하는 것이라고 주장한다. 대표를 선발하기 위해 개인들을 계층화할 때 그들의 사회경제적 위치가 아니라, 생각을 기준으로 구분하는 것이다. 그렇다면 기존 방식보다 더 많은 주장과 신념들이 대변될 수 있을 것이다. 데이비스는 가능한 방법으로 “Q 방법론(Q methodology)”을 제시한다.

Q 방법론은 심리학자 스티븐슨에 의해 창안되었다(Stephenson 1953). 이 방법은 객관적 과학을 지향하던 실험 심리학 연구에서 파악할 수 없거나 심지어 무시하였던, 인간의 주관적 영역에서 일어나는 반응을 객관적으로 측정하려는 노력의 하나였다. 기존 심리학이 주관적 영역에 대한 반응을 ‘조작적 정의(operational definition)’나 ‘변인(variable)의 설정’과 같은 방법으로 모든 사람들에게 적용하려던 것과 달리, Q 방법론은 개인이 대상에 대해 가지는 주관성을 있는 그대로 표현할 수 있도록 한다. 특정 주제나 현상에 대해 사람들이 가진 태도, 신념, 확신, 가치 등과 같은 주관적인 반응을 객관적으로 측정할 수 있는 바탕을 제공하는 장점이 있다(황상민·최은혜 2002, 12).

Q 방법론은 크게 핵심적인 여섯 단계로 구분된다(Davies 2005, 609-610)

① 콩코스(concourse) 정의. 콩코스는 문제와 관련된 담론들의 전체를 의미하며, 다양한 담론과 매스컴, 이웃간의 대화, 정치 연설, 신문 칼럼 등을 포괄한다.

② Q 세트 선정. 주제와 관련된 진술문들을 개인의 관점에서 중요도에 따라 60개 이하로 선정하여 서열을 매겨서 Q 배열(sorting)한다.

③ P 샘플 선정. Q 스터디 참여자를 P 샘플이라 한다. Q 스터디는

일반적인 통계적 방법인 무작위추출이 아니라 최대한의 다양성을 확보하기 위해 의도적인 샘플링을 한다. P 샘플은 다양한 의견의 스펙트럼을 확인하기 위한 것이며, 50명을 넘지 않도록 한다.

④ Q 배열. P 샘플이 Q 세트의 모든 진술문들을, 자신이 가장 강하게 동의하는 것 혹은 가장 강하게 동의하지 않는 것에 따라 점수화하고 배열한다. 따라서 Q 배열에는 개인의 관점이 반영된다.

⑤ Q 배열의 통계 분석. Q 배열을 요인분석(factor analysis)하며, 유사한 서열 패턴을 갖는 Q 배열 집단(cluster)을 구분한다. 이 집단은 동일한 진술문에 동의하거나 동의하지 않는 경향이 있는 개인들의 집합이다. 이 때 개인은 하나의 집단에만 속하는 것이 아니라 두 세 개의 유사한 집단에 속할 수 있다.

⑥ 결과 해석. 각 집단의 구성원들에 의해 배열된 진술문들의 서열을 해석한다.

위와 같은 Q 방법론으로 작은공중 참여자를 충원할 때의 장점은 최대의 다양성을 지닌 샘플링이 가능하다는 점이다. 문제의 심층분석과 의사결정 과정에서 참여자들의 태도 변화를 검토하는데 활용할 수 있다. 또 Q 분석에 의해 드러나는 관점들을 지지하는 개인들을 포함하는 ‘담론 대표들’을 충원할 수 있다. 그래서 인구통계학적 혹은 조합적 방식 등의 전통적 방법으로 선발되지 않았던 의견을 대표하는 사람들을 참여시킬 수 있다(Davies 2005, 611).

## 5. 평가 및 과제

지금까지 살펴본 다양한 사례들에서 작은공중은 특히 아래의 세가지 점에서 기존의 정치적 주체들과 다른 특성들을 보여주었다. 첫째,

작은공중에 참여하는 시민들의 행위 동기는 사익이 아닌 공공선 추구에 있다. 이들은 토의에 참여하여 도덕적으로 행동하며, 권력, 지위, 영향력 등의 장벽을 넘어 타인을 동등하게 대우하였다. 토의 과정의 공개성과 토의성이 이러한 심성을 배양하였다.

둘째, 참여 시민들의 행위 능력은 감성이 아닌 합리성에 기반하였다. 이들은 해당 전문가들의 조언을 들으며 대부분의 경우에 가장 최선의 결론을 도출해내었다. 이러한 사실은 의사결정 과정에서 개인의 능력보다 적절한 토의 기구를 만드는 제도 디자인이 더 중요할 수 있음을 실증해준다.

셋째, 참여 시민들의 행위 방식은 수동성과 책임회피가 아닌 능동성과 책무성에 기반하였다. 참여자들은 대표자를 선출하는 보조적 역할에서 정책을 결정하는 주체로 탈바꿈한다. 이들은 토의에 참여하는데 투여되는 사회적 비용을 개인적으로 부담하며, 토의 결과에 기꺼이 책임을 진다.

이와 같은 특성을 보이는 작은공중은 전통적인 민주주의의 주체로 여겨졌던 개인(자유주의), 이익집단(다원주의), 노동계급(마르크스주의), 시민전체(공화주의)와 질적으로 다른 새로운 주체로 판단된다. 작은공중은 많은 사례를 통해 이성적이고 합리적인 대표를 일반 시민 속에서 선발할 수 있음을 증명하였고, 선거를 이용하는 이익 편향적 의견이 아니라 사회 전체를 고려하는 이성적 의견을 도출할 수 있음을 보여주었다.

이와 같은 작은공중들은 모델별로 어떠한 차이를 보이는가? 세 모델의 장단점을 평가할 기준을 제시할 수 있을까? 권능강화모델과 소우주 모델의 장단점을 평가하는 일반적 기준을 마련하기는 어렵다고 판단된다. 하나의 모델을 선호할 때 그 속에는 선악을 재단하기 어려운 세계관의 차이가 반영되기 때문이다. 작은공중을 매개로 사회정의

를 실현하고자 한다면 권능강화모형을 추구하고, 민주적 대표성을 선호한다면 소우주 모형을 추구할 것이다. 선택은 이슈의 성격과 각자의 세계관을 따를 것이다.

구체적으로 살펴보자. 먼저 평의 평가를 보자. 평은 작은공중의 권능을 강화하는 요건을 다층적으로 제시하였다. 그것은 참여자 수, 참여자의 사회경제적 지위의 편차, 토의의 질; 시민에 대한 정보 제공, 시민들의 민주적 기술 습득과 사회화 결과; 공식적 책무성, 정책 정의, 정책 효율성; 대중 동원이며, 그 기준으로 권능강화 모델과 소우주 모형을 비교 평가하였다. 그에 의하면 소우주 모델의 하나인 공론조사는 주로 경제정책, 형사정의, EU, 에너지 정책과 같은 일반적인 공공정책 문제들에 대해 실시되었고, 다음과 같은 단점들이 있다. 시민들은 위와 같이 복잡한 정책적 문제에서 전문가들보다 우월한 정보를 갖추고 있지 못하다. 시민들이 공직자들에게 정책을 개선할 수 있는 정보를 제공하기 어려우므로, 공직자의 책무성, 정책정의, 정책효율성을 높이지 못한다. 공론조사는 이처럼 동원능력이 약하고 권능이 강하지 않으므로, 참여예산제와 같은 권능강화 모델이 사회정의를 위해 더 적합하다(Fung 2003, 354-5).

그러나 토의 포럼에 대한 평의 평가는 단순 비교에 머무르고 있다. 참여예산제와 소우주 모델은 그 형식에 있어 공간 차원과 시간 차원의 두 범주에서 결정적인 차이가 있다. 공간 차원에서 참여예산제는 도시에 적합하지만 소우주 모델은 국가적 차원에서도 실행할 수 있다. 국가 차원에서 뽀르뚜 알레그리와 같은 일상적 참여가 이루어지기는 어려우며, 소우주 모델이 효율성·평등성 차원에서 바람직하다. 시간 차원에서 소우주 모델은 참여자들이 연중 참여할 수 있다. 전국적으로 일상적인 참여와 평가가 필요한 경우에 소우주 모델이 적절한 방식이라 할 수 있다. 그러므로 권능강화 모델의 장점은 평의 생각과는 달리 이슈의 성

결과 토의를 위한 공간적·시간적 차원을 고려하여 판단할 사안이다.

그리고 결정적으로 평의 평가는 공론조사와 참여예산제의 권능강화 효과를 근본적으로 다르게 하는 정치적 의지를 간과하였다. 권능강화는 소우주 모델의 본질적 한계라기보다는 정치적 의지의 문제이다. 뿌르투 알레그리가 주민들의 권능강화에 기여한 근본적인 동기는, 시정부가 참여적 토의 결과를 수용하여 정책으로 집행하겠다는 정치적 의지였다. 공론조사에서도 마찬가지로의 정치적 의지를 투입하면 권능이 강화된다. 예를 들어 국민(주민)투표를 공론조사로 대체하고 그 결정을 정부가 수용하면 공론조사의 권능강화는 자연스럽게 구축될 것이다.

실제로 최근의 경험 연구에 의하면 작은공중의 토의결과를 의사결정에 연계시킨 경우에 공론장이 역동적으로 작동한다는 사실이 밝혀졌다(Niemeyer 2008). 단순 자문에 그치는 경우와 비교할 때 결정권한을 보유한 포럼에 참여하는 시민들의 토의 동기가 강화되고 토의의 내용도 좋아진다고 판단된다. 따라서 앞으로는 소우주 모델의 권능을 강화할 수 있는 정치적·사회적 경로들을 연구할 필요가 있다.

한편 평의 권능강화 모델이 의도적 선발과 자원에 의해 구성원을 충원하므로 보통시민들이 아닌 특정 분파만 대표된다는 데이비스의 비판은 적절하지 않은 것으로 보인다. 권능강화 모델의 수혜자들은 사회의 하층계급들이므로, 그 구성방식은 롤즈식으로 표현하여 사회의 최소수혜자에게 최대의 이익이 돌아가는 최소극대화 전략으로 정당화될 수 있기 때문이다. 이것은 사회정의를 추구하는 하나의 방법임에 분명하다.

다른 측면에서 데이비스의 의견대표 모델은 작은공중의 발전에 중요한 모티브를 제공한다. 이 모델은 권능강화 모델과 소우주 모델이 간과할 수 있는 ‘의견의 민주적 다양성’을 보완할 수 있으므로 적극적으로 수용되어야 한다. 특히 환경, 유아·아동·청소년, 미래세대 관련 포럼처럼 이해당사자들이 참여할 수 없는 포럼에서 이 모델의 강

점은 두드러진다. 포럼에 대표자들을 참석시킬 수 없는 주체들에게는 의견대표 모델이 가능한 모든 의견을 개진할 수 있는 유력한 방법이다. 이와 같은 이유로 작은공중 포럼의 의견대표성을 보완할 필요가 있다. 그러나 상대적으로 의견대표성이 약하다는 단점은 권능강화 모델이나 소우주 모델의 근원적 한계라기보다는 포럼의 준비단계에서 유의할 기술적 문제로 판단된다. 의견대표모델에서 제시할 수 있는 다양한 의견을 포럼의 토의자료에 미리 반영할 수 있기 때문이다.

앞으로 연구되어야할 또 다른 과제는 작은공중을 현실에서 적절히 활용하는 방법일 것이다. 한국에서도 영향력이 지역에 국한되는 문제에서는 권능강화모델을 적용하고, 대운하, 미국쇠고기 수입, 미디어법, 사학법 등 전국민적 이해관계에 관한 문제는 민주적 정당성을 담지한 공론조사와 같은 소우주 모델을 적용할 수 있다. 예를 들어 지역 주민들을 위한 공공재 생산·소비 문제를 결정할 때에는 권능강화모델이, 헌법재판소를 시민 재판관들로 충원한다면 소우주 모델을 따르는 것이 적절할 것이다. 전자의 경우에는 사회정의가 후자의 경우에는 민주적 대표성이 중요한 관건이기 때문이다.

오늘날 한국의 민주주의는 커다란 도전에 직면해 있다. 87년 민주화 이후 20여년 동안 민주주의 제도에 대한 회의, 정부의 정당성에 대한 도전, 의회를 포함하는 정치질서에 대한 불신이 사회에 만연해있다. 정부 정책과 의회 입법이 공정하지 못하고 특정 집단에 편향적이라는 의심이 이러한 불신을 더욱 증폭시킨다. 작은 공중은 이러한 불신을 해소할 수 있는 합리적이고 민주적인 의사결정 방식이다. 장차 정책 결정자들이 작은 공중을 적극적으로 활용한다면 불신을 씻고 한국 민주주의 발전에 크게 기여할 것이다.

(2009년 7월 10일 접수, 2009년 11월 3일 채택)

## 참고문헌

- 로버트 달. 조기제 역. 2006. 『민주주의와 그 비판자들』. 서울: 문학과 지성사.
- 김두환. 2005. “사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로.” 『시민사회와 NGO』. 3(1).
- 데이비드 헬드. 이정식 역. 1993. 『민주주의의 모델』. 인간사랑.
- 오현철. 2007a. “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 41(2).
- 오현철. 2007b. “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서.” 『사회과학연구』. 15(2). 서강대학교 사회과학연구소.
- 윤순진. 2005. “공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례에 대한 평가를 바탕으로.” 『한국사회와 행정연구』. 15(4).
- 이영희. 2008. “과학기술 민주화 기획으로서의 합의회의.” 『동향과 전망』. 73. 여름호.
- 장동진·송경호. 2006. “심의민주주의의 주체에 대하여: ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 중심으로.” 『사회과학논집』. 37(2). 연세대학교 사회과학연구소.
- 지속가능발전위원회. 2005. 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집」.
- 참여연대시민과학센터 엮음. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』. 한울.
- 하승수. 2003. “왜 주민참여형 예산제도인가?: 주민참여 예산의 의미와 방향.” 『주민참여형 예산제의 의미와 과제』. (울산광역시 동구청, 울산경실련, 울산 참여연대 공동 주최 토론회 자료집. 2003. 11월)
- 하승우. 2006. “풀뿌리 공론장에 대한 이론적 고찰—하버마스 공론장 개념의 비판적 재구성과 확장.” 경희대학교 대학원 박사학위 논문.
- 황상민·최은혜. 2002. “Q 방법론의 심리학적 적용과 해석의 문제: 객관성과 주관성의 이중주.” 『주관성 연구』. 7.
- Bloomfield, D. Collins, K. Fry, C. and Munton, R. 2001. "Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance." *Environment and Planning*

C : *Government and Policy* 19.

- Brunheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Catt, H. 1999. *Democracy in Practice*. Routledge, London.
- Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1998. "Directly-Deliberative Polyarchy." COST A7 seminar. 1-30. / *European Law Journal*. 3(4), December 1997
- Davis, Ben B. & Kirsty Blackstock. 2005. "Recruitment', 'composition', and 'mandate' issues in deliberative processes: should we focus on arguments rather than individuals." *Environment and Planning C: Government and Policy*. 23.
- Fishkin, J. S. 2003. "Consulting the Public through Deliberative Polling." *Journal of Policy Analysis and Management*. 22(1).
- Fung, Archon. 2003. "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences." *The Journal of Political Philosophy*. 11(3).
- Goodin, Robert E. and John S. Dryzek. 2006. "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics." *Politics & Society*. 34(2). June.
- Hendriks, C. M. 2005. "Public Deliberation and Interest Organisations." PhD diss. Australian National University, Canberra.
- Leib, Ethan J. 2004. *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*. Pennsylvania State University Press.
- Niemeyer, Simon. 2008. "Deliberation and the Public Sphere: Macro lessons from Minipublics." Paper presented to Economics & Democracy, Second Annual Interdisciplinary Social Sciences Conference.
- O'Neill, J. 2001. "Representing people, representing nature, representing the world." *Environment and Planning C : Government and Policy* 19.
- Unger, Reberto Mangabeira. 1996. *What Should legal Analysis Become?* London: Verso.
- Stephenson, William. 1953. *The Study of Behavior: Q-Technique and Its Methodology*. The Univ. of Chicago Press.

## Minipublics: Democratic Designs for Deliberative Democracy

*Hyun-Chul Oh*

This article places deliberative innovations such as citizen's panels, consensus conferences, planning cells, and deliberative polls at the center of deliberative democratization. And this article classifies deliberative innovations into three large groups; EPG(empowered participatory governance) model, microcosm model, discourse-based representation model.

Each model has its success and failures. Good impact may come in the form of actually making policy, informing public debates, legitimation of public policies, building confidence and constituencies for policies. Exposing problems and failures if all too easy. This article also reviews the limitations of traditional recruitment methods and suggest a new alternative using Q methodology.

Key words: deliberative democracy, minipublics, microcosm, EPG, Q methodology, deliberative polling, participatory budgeting