

일반논문

숙의 민주주의 실험에서 시민의 역할과 권한 확대를 위한 과제

: 서부경남 공공의료 확충 공론화와 창원 스타필드 공론화 사례를 중심으로*

김정희**

이 연구에서는 숙의형 포럼의 주요 행위자들이 수행하는 역할 및 권한의 상호작용 과정과 맥락의 분석을 통해 시민이 숙의 민주주의의 주체로 자리매김 될 수 있는 가능성과 한계를 탐색하였다. 분석 결과 행정이 주도하는 한국형 숙의 민주주의가 시민동원의 수단에 머물지 않고 '시민 주도형'으로 나아갈 수 있는 가능성이 발견되었다. 그럼에도 불구하고 조직화되지 않은 시민들이 숙의 민주주의의 주체로서 '정치적 능동성'을 발휘하기 위해서는 극복해야 할 도전들이 적지 않은 것으로 드러났다. 첫째, 시민들이 성찰적이고 사려 깊은 판단에 도달하는 핵심 선결요건은 보다 정교하고 균형 잡힌 공론장 설계와 충분한 논의 시간의 확보라는 함의가 도출되었다. 둘째, 포럼 밖 시민들이 토론회 현장과 쌍방향으로 소통할 수 있는 장치 마련, 결론 도출 이후 시민들이 참여하는 후속 프로그램 가동 등을 통해 숙의 민주주의를 일회성 실험에서 일상적인 행사로 확장할 필요성이 제기되었다. 다음으로 의제선정 단계부터 시민통제권이 확보되는 법적 기반으로서 시민 공론장 조례 제정과, 숙의 민주주의를 직접 민주주의와 연계해 숙의 포럼의 내적 한계를 보완하는 과제를 제안하였다.

주제어: 숙의 민주주의, 숙의형 포럼, 숙의 시스템적 접근, 성찰적 판단

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B5A16075825).

** 부산대학교 경제통상연구원 연구교수.

1. 서론

대의 민주주의 체제 안에서 민주주의의 경계를 확장하려는 노력이 20세기 이후 지속되고 있다. 시민들이 대의제 하의 ‘합리적 무지’에 대한 유혹을 극복하고 ‘정치적으로 능동적인 시민’(Pateman 2012, 7)으로 거듭날 것을 강조하는 참여 민주주의(participatory democracy)와, 성찰적 대화와 토론을 통해 집단적 선호를 형성하고 공적 이성(public reason)을 실현하려는 숙의 민주주의(deliberative democracy)가 대표적이다. 특히 1990년대 이후 ‘숙의적 전환’(deliberative turn)이라는 용어의 탄생에서 알 수 있듯 1960년대와 1970년대를 특징지은 참여 민주주의의 모델과 구분되는 숙의 민주주의 담론이 더욱 풍성해지고 있다. 이러한 노력은 단지 이론적 논의에 머물지 않고 공공정책과정에서의 실천을 목표로 한 다양한 숙의 기법과 디자인의 개발로 이어졌다.

숙의 민주주의는 참여 민주주의의 이상과 많은 부분을 공유하지만 시민참여의 중심 차원으로서 의사소통을 강조한다는 점에서 차별화된다. 숙의 민주주의는 시민의 표결에 의한 직접적 의사결정에 초점을 맞춘 직접 민주주의(direct democracy)와도 큰 차이를 보이는데, 참여·직접 민주주의와 숙의 민주주의를 구별 짓는 핵심 근거는 ‘공적 이성’의 발휘이다. 다수의 참여를 증진하는 것만으로는 집단적 의사결정의 민주적 정당성을 높일 수 없으므로 참여의 본질과 방식을 바꿔야 한다는 관점인데, 사례 깊게 판단하고 토론하는 숙의(deliberation)가 그 대안이라는 것이다. 따라서 숙의를 위한 공론장은 날 것의 여론이 아닌 정확하고 폭넓은 정보를 바탕으로 정제된 공적 판단을 필요로 한다.

정치학자 Fishkin은 “우리는 민주주의라는 이름으로 정치를 개혁하

지만, 기껏해야 출석자의 표를 동등하게 계산해주는 데 그치는 ‘숙의 없는 정치적 평등’에 불과하다”며 이를 ‘얇은 민주주의’(thin democracy)라고 비판하였다(Fishkin 2019, 112). 얇은 민주주의 아래에서는 같은 생각을 가진 시민들끼리 모여 잘못된 정보나 가짜 정보를 공유하기 쉬우며, 자신과 다른 의견을 가진 이들에게는 관심을 갖지 않는다. 숙의 민주주의자들에게 두터운 민주주의란 투표행위 그 자체나 시민참여의 양적 확대가 아니라, 시민들에게 숙의의 장을 제공해 그들이 심사숙고 후 사려 깊은 의사결정을 내릴 수 있도록 권한을 부여하는 것을 의미한다.

국내에서도 중앙 및 지방정부 단위에서 숙의 민주주의를 표방한 정책 실험들이 다수 시도되었다. 그러나 사안의 특성과 맥락에 따라 다양한 숙의 기법이 활용되고 있는 국외와 달리 한국에서는 신고리 5, 6호기 공론화와 같은 단일 모델에 편중된 한계를 보인다. Fishkin의 공론조사(Deliberative Polling) 모델을 기본으로 하지만 지역순회 토론회 등 시민과의 소통을 강화한 ‘한국형 시민참여형 조사’ 또는 ‘공론화’로 명명되고 있는 것이 그것이다. 또한 국외에서는 숙의형 시민포럼¹⁾의 주관기구가 비영리단체, 전문가집단, 지역의 풀뿌리단체 등으로 다양한 데 비해 국내에서는 행정이 주도한다는 점에서 차이를 보인다. 따라서 한국사회의 공론화는 ‘시민들의 숙의 민주주의’라는 명목 아래 행정이 주도하고 소수의 시민들이 참여하는 또 다른 형태의 ‘동원형 참여’에 불과하다는 도전에 직면해 있다.

숙의 민주주의 실험에 대한 경험적 연구가 꾸준히 축적되고 있으나 대다수 선행연구들은 ‘대표성’, ‘포괄성’, ‘중립성’, ‘성찰성’, ‘수용성’ 등 숙의 민주주의의 규범적 지표를 중심으로 한국형 숙의포럼의 내적·

1) 국외에서 통용중인 ‘미니 퍼블릭스(mini-publics)’, 국내에서 사용되는 ‘공론화’와 같은 개념이다.

외적 타당성을 분석하는데 치우쳐 있어, 시민들이 수행하는 역할에 대한 심층적·맥락적 고찰이 부족하다. 행정의 불공정 개입을 다룬 연구들은 전문가로 구성된 공론화위원회의 독립성 확보에 초점이 맞춰져 있으며, 시민참여단에 포커스를 둔 일부 연구 역시 선호 변화와 속의 효과를 중점 분석한 것으로 시민들의 권한과 역할에 대한 포괄적인 접근이 이뤄지지 못하고 있다. 또한 기존 문헌들에서는 속의포럼 전후 단계 행위자들의 역할과, 시민참여단 밖에 있는 시민들과의 상호작용에 대한 관심이 드러나지 않는다. 본 연구는 속의 민주주의의 핵심 주체인 시민이 속의형 포럼에서 자율성과 주도성을 발휘할 수 있는 가능성과 한계를 탐색하고 과제를 제시하는 것을 목표로 한다. 행정의 의제를 선정하는 공론화에서 주관기구인 공론화위원회의 독립성이 속의의 왜곡을 극복하는데 필수조건이지만 그것이 충족된다고 해도 개별 시민의 역할은 여전히 제한적일 수 있다. 따라서 주관기구와 시민 모두에게 초점을 뒤 이들이 수행하는 역할과 권한의 상호작용 과정과 맥락을 종합적으로 분석한다. 특히 시민참여단으로 선정되지 않은 시민들에게는 어떤 기회가 제공되는지, 포럼 종료 이후 시민들의 역할은 무엇인지를 함께 고찰함으로써 속의포럼이라는 단일 행사 분석에 국한된 선행연구의 공백을 메우고자 한다.

2. 이론적 논의와 연구의 분석틀

1) 속의 민주주의 이론의 흐름과 비판적 논의

통일된 속의 민주주의 이론은 없으며 이론의 발달과 성숙에 따라

내부에서 차별화가 진행되고 있다. 속의 민주주의자들 사이에는 속의 형 의사소통의 종류, 장소, 대상 및 방법, 예상 결과 등에 대해 다양한 견해차가 존재한다. 속의 민주주의 연구자들은 크게 4세대로 구분될 수 있다. 이는 시대 순이 아니라 중요한 경향성을 기준으로 나눈 것이므로 서로 다른 세대 사이에 시간적 중복성이 발생한다.

1세대는 속의 민주주의의 철학적 토대를 제공한 Habermas와 같이 규범적 이론화를 강조한 학자들이다. 그는 집단적 의사결정의 영향을 받는 모든 사람들에게 허용된 담론 절차를 통해서만 민주정체의 의사결정이 합법성을 획득할 수 있다고 주장하였다(Habermas 1996). 특히 의사소통의 조건으로 내세운 ‘이상적인 담화 상황’은 대화에 참여하는 모든 사람들이 외적인 권력과 강제에서 벗어나 자유롭게 토론하고 논쟁함으로써 상호 합의에 이르는 것을 말한다. 따라서 권력에 의해 왜곡되거나 억압된 공론장은 높은 수준의 공적 의견 도출에 필요한 합리적인 논쟁을 방해한다. 민주적 정당성에 대한 Cohen(1989)의 접근과 담론 민주주의의 급진적 개념을 발전시킨 Dryzek(1990)의 초기 저서에서도 규범적 이론화는 중심적 위치를 차지한다. 이들 역시 담론이 원활히 작동할 수 있는 환경과 조건을 제시하고, 이 같은 조건 하에서 자유롭게 평등한 시민 상호 간에 공적 속의가 이뤄지는 것을 가장 이상적인 정치적 절차로 인식하였다.

Dryzek(2000), Deveaux(2003), Young(1996) 등 2세대 학자들은 1세대 속의 민주주의의 규범적 경직성과 오용 가능성을 지적하며, 현대 민주주의에서 점증하는 다원성과 복잡성에 민감하게 반응할 수 있도록 속의의 개념을 확장하였다. 이들은 속의에서의 합의와 합리적인 논쟁 요건을 문제 삼았고, 속의 민주주의 이론을 페미니즘, 다문화주의, 환경정치를 포함한 몇몇 다른 분야와 밀접히 연계하였다. Deveaux(2003)는 문화갈등에 대한 속의적 접근법을 개발했으며, Young(1996)은 1세대

학자들이 주창한 담론 스타일을 비판하며 이성적 논쟁 외 사회적 약자들의 스토리텔링, 수사적 표현 등을 의사소통 기법으로 허용해야 한다고 주장하였다. 이들은 담화 과정에 숨어있는 잠재적 불평등을 이슈화하고, 숙의가 권력자들에 의해 전략적으로 사용되고 도구화될 가능성에 주목하였다(Elstub et al. 2016, 141-142에서 재인용). 2세대 학자들이 제기한 이론적 쟁점들, 특히 현대 민주주의의 다원성에 대한 수용력 및 실제 숙의 과정에서 드러나는 다양한 갈등과 딜레마에 관한 문제들은 숙의 이론의 비판적 칼날을 예리하게 하는데 도움을 주었다.

3세대는 숙의 민주주의의 실현을 가능케 하는 숙의제도의 디자인과 경험적 분석에 초점이 맞춰져 있다. 3세대 학자들은 특히 시민배심원(Citizens Jury), 플래닝셀(Planning Cell), 합의회의(Consensus Conference), 참여예산(Participatory Budgeting) 등 다양한 참여제도에 대한 연구 문헌을 대거 발표하였다. 특히 1990년대에 Fishkin이 여론조사를 변형한 공론조사를 창안한 이후로, 선발된 소수의 시민들이 공공의제에 대해 숙의하는 미니공중(mini-publics)의 개념과 그 잠재력을 중심으로 한 논의가 꽃을 피웠다. 미니공중은 정치학자 Dahl(1989)이 제안한 미니포폴루스(minipopulus) 개념을 발전시킨 것으로, 현재까지 개발된 미니공중 모델은 위에 언급된 것 외에도 시나리오 워크숍, 시민의회, 21세기타운미팅, 시민발의검토패널, 국가이슈포럼 등 매우 다양하다. 이들 기법은 모집, 참여자 수, 기간, 의제설정과 결정방법, 결과 및 영향력에서 차별성을 지니며, 주최 기관도 풀뿌리 시민단체나 지역NGO, 지역 언론사, 비영리재단, 학교, 정부기관으로 등으로 분산되어 있다. Fishkin은 Dahl(1998)이 제시한 정치적 평등 원칙의 하나인 ‘계몽된 이해(enlightened understanding)’에서 영감을 받아 충분한 정보제공이 사람들의 생각에 변화를 가져올 수 있다고 주장한다. 특정 이슈에 관해 깊이 생각할 수 있는 최상의 조건을 마련해주면 선호 전환(preference

transformation)이 더 쉽게 일어날 수 있다는 것이다(Fishkin 2019, 116). 그러나 3세대는 미니공중에만 집중하는 미시적 접근법을 채택함으로써, 미니공중 밖에서 작동되는 거시적 맥락과 광범한 담론 환경을 외면한다는 비판에 직면하였다.

숙의 민주주의 학자들이 ‘숙의 시스템(deliberative system)’의 개념에 다시 주목하기 시작한 것은 바로 이런 맥락에서이다. 이 접근법의 출발점은 ‘미니공중’이라는 고립된 숙의의 장을 넘어 정치 시스템 전체 속에 존재하는 여러 숙의의 장들과 비숙의적 실천까지를 포함해 이들 사이의 상호작용을 검토하는 것이다. 이처럼 포괄적 정치 시스템 속에서 숙의 민주주의를 이해하는 방식은 1~3세대 이론을 거치면서 얻은 규범적 전제, 제도적 실현 가능성, 경험적 결과 등에서 얻은 통찰력을 조화시키려는 시도로 특징지을 수 있다. 이런 전회는 숙의 이론과 실천에 대한 새로운 사고방식을 제공하며 4세대 숙의 민주주의를 예고하고 있다. 1990년대 말 ‘숙의 시스템’이라는 용어를 처음 사용한 Mansbridge(1999)는 “숙의를 이해하기 위해서는 현대 사회의 복합적인 담론 흐름을 파악할 수 있는 넓은 렌즈가 필요하다”고 주장했으며, Dryzek(2010, 2011) 역시 2000년대 이후의 연구를 통해 시스템 수준에서 숙의의 질을 결정하는 조건에 초점을 맞추고 숙의 시스템 전체를 평가할 것을 제안하였다. Hendriks(2011)는 거시적인 비공식 토론, 미시적인 공식 토론, 그리고 하이브리드 미니공중을 포함한 통합적 숙의 모델을 제시하였다.

시스템적 관점은 미니공중을 독립적이고 완결적인 숙의 도구로 간주하는 대신 민주적 과정의 일부로 취급할 것을 요구하며, 4세대 학자들이 숙의 민주주의 진화에서 특히 중요하다고 생각하는 ‘확장성(scale up and scale out)’을 핵심으로 한다. 그것은 첫째, 대규모로 숙의를 구상하고 추진하려는 시도이고 둘째, 민주주의 시스템 내 분업에 관심이

높으며 셋째, 무수히 많은 제도와 프로세스에 걸쳐 연속적으로 숙의의 기준을 도입하는 것이다. 다만 Elstub et al.(2016)은 “숙의 시스템적 접근은 숙의의 범주를 지나치게 확장함으로써 숙의 민주주의를 공허하게 만들 수도 있다.”며 “따라서 향후 과제는 숙의 민주주의의 핵심원칙을 지나치게 훼손하지 않으면서 대규모 숙의를 구상, 실행할 방법을 모색하는 것”이라고 지적한다(Elstub et al. 2016, 201).

숙의포럼을 민주적 실천 과정의 일부로 보고 숙의 민주주의의 확장성을 강조하는 4세대 이론은, 제한된 소수의 시민이 참가하는 숙의포럼의 내재적 한계 및 포럼 종료 후 상반된 평가와 논쟁적 과제 등장에도 불구하고 포럼의 결론을 해당 담론의 종식으로 해석하는 국내 현실에 시사하는 바가 크다 하겠다.

2) 국내 선행연구 검토 및 연구의 분석틀

숙의 민주주의 실험에 대한 경험적 연구들은 2017년 신고리 공론화 이후 증가하고 있으나, 신고리 5,6호기와 대입제도개편 등 중앙정부 주도 공론화에 집중돼 있어 분석대상의 편협성이 관찰된다. 지역 단위 사례연구로는 서울 도시재생사업(강지선 외 2018), 부산 중앙버스전용차로제(김창수 2019), 제주 녹지국제병원(김주환·하동현 2019; 김주환·배봉준 2021), 서울 지역균형발전(하동현 2020), 대구 팔공산구름다리와 광주 도시철도2호선(김정희 2021), 전주 대한방적부지활용(김길수 2021), 새만금 태양광사업(소윤미 외 2022) 등 소수에 그치고 있다.

서복경(2018), 권형구·오현탁(2020)은 국내의 숙의 공론화에서 공론화위원회의 역할과 책임이 미미하고 용역기관 의존도가 높다는 점을 지적했으며, 이승협(2020)의 연구도 자문기구로 전략한 공론화위원회

와 행정적 통제 하에 움직이는 용역기관의 문제점을 비판하였다. 김정희(2021)의 연구는 한 발 나아가 행정이 찬반 입장을 대표하는 한 축으로 공론화 과정에 적극 개입하면서 나타난 공정성 훼손 문제를 한계점으로 꼽았다. 정정화(2022)의 연구는 주관기구의 독립성 확보 외에 획일적인 한국형 공론화 모델에서 벗어난 새로운 기법 개발 및 활용을 과제로 제시하였다. 이상이 주로 공론화위원회의 자율성을 논의한 반면, 김주환·하동현(2019)은 공론의제에 초점을 맞추고 의제의 명료성, 속의 가능성, 포괄성이 확보되지 않은 공론화는 공론화 자체의 의미를 퇴색시킬 수 있다고 진단하였다. 이에 비해 김창수(2019)의 연구는 사례에서 드러난 딜레마에 주목하고 대표성, 당사자 배제, 책임전가 등 3가지 딜레마 극복을 과제로 내세웠다. 결과 수용요인 분석을 진행한 김주환·배봉준(2021)은 절차적 합리성, 정책목표 부합성, 기회비용이 공론화 결론의 수용과 거부의 차이를 초래한다는 것을 밝혔다.

이상의 연구를 포함한 기존 문헌들은 주로 ‘대표성’, ‘포괄성’, ‘중립성’, ‘성찰성’, ‘수용성’ 등 1~3세대 속의 민주주의 이론이 제시한 규범적 지표를 중심으로 속의 포럼의 형식적 또는 내용적 타당성을 논의한 것으로, 시민들이 수행하는 역할에 대한 심층적·맥락적 고찰이 부족하다. 심준섭 외(2018), 이주실(2020), 장현주(2021), 소윤미 외(2022) 등 시민참여단에 포커스를 둔 논문이 일부 있으나 선호 변화와 속의 효과에 대한 양적 연구로서, 시민들의 권한과 역할에 대한 포괄적인 접근이 이뤄지지 못하고 있다. 본 연구는 4세대 속의 민주주의 이론의 시스템적 접근법을 도입해, 속의 민주주의의 확장성에 초점을 두고 포럼의 전후 단계 및 내·외부 동화를 종합적으로 분석한다. 즉, 포럼이라는 일회성 행사와 포럼 참가자에 렌즈의 초점을 맞춘 기존 문헌들과 달리 포럼 전과 후 행위자들의 역할 및 포럼 외부 시민들의 상호작용까지 폭넓은 맥락을 분석한다는 점에서 차별화된다.

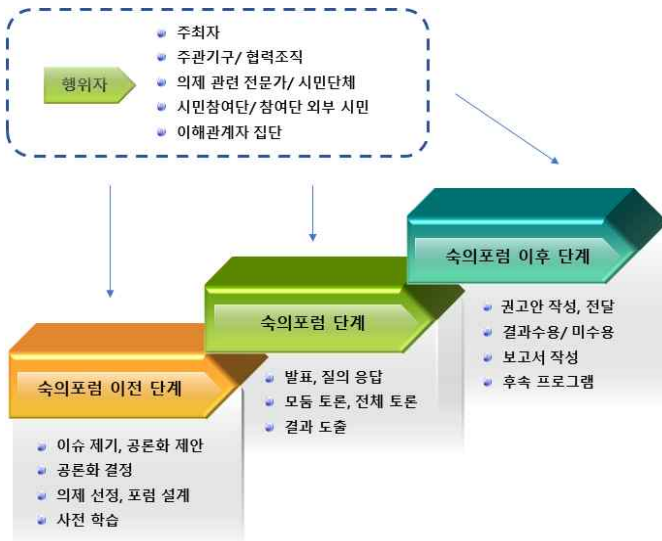
공론화 결과에 대해 주최자, 주관기구, 시민참여단과 지역사회의 수용성을 모두 획득한²⁾ ‘서부경남 공공의료 확충 공론화’와 ‘창원 스타필드 공론화’를 사례분석 대상으로 선정하였다. 세금이 투입되는 공공시설과 대기업이 운영하는 영리시설이라는 점에서 대조를 이루지만 전자는 의료서비스와, 후자는 지역경제 활성화와 밀접한 사안이라는 점에서 지역민과 지역 언론들로부터 큰 주목을 받은 공통점이 있다. 시민의 관심과 결과의 수용성을 폭넓게 확보한 공론화는 시민이 숙의형 포럼에서 자율성과 주도성을 발휘할 수 있는 가능성과 한계를 탐색하는 본 연구의 취지에 부합한다.

시민들이 관료집단과 정치인 등 공공정책의 결정권자들, 학계와 시민단체 등 공동체의 의제를 주도하는 전문가들과 함께 어떤 상호작용을 하면서 역할과 권한을 수행하는지 동학을 파악하기 위해 <그림-1>의 분석틀을 도출하였다. 행위자를 포럼 주최자, 주관기구와 협력조직, 의제 관련 전문가와 시민단체, 시민참여단과 참여단 외부 시민, 이해관계자 집단으로 나누었으며, 역할 단계는 숙의포럼 이전과 포럼 단계, 이후 등 3단계로 구분된다. 첫 번째는 포럼 개최 전 이슈를 제기하고 공론화를 결정하는 단계이다. 공론화가 확정되면 토론에 부쳐질 의제선정부터 운영방식과 참가자 모집방식이 결정되고 과정 전반에 대한 프로세스가 수립된다. 두 번째는 의제와 관련된 학습과 토론을 거쳐 결과를 도출하는 단계이다. 마지막에는 결과에 대한 종합, 해석을 바탕으로 권고안을 전달하고 보고서를 발간한다. 이 단계에서는 포럼에서 제시된 대안과 후속 프로그램 관련 피드백이 이뤄지고 있는지도 함께 고찰될 것이다. 행위자 간 상호작용의 의미를 다면적으로 포

²⁾ 공공의료 공론화와 스타필드 공론화를 각각 주최한 경상남도와 창원시, 양측의 주관기구(공론화협의회와 공론화운영위원회), 찬반 의견이 나뉘어졌던 시민 참가단 모두 결과를 수용하였다. 또한 공론화 결과 수용을 거부하는 집단(시민단체, 직능단체 등)이나 개인도 나타나지 않아 사회적 수용성을 확보한 것으로 판단된다.

착하기 위해 질적·해석적 연구방법을 적용하되, 주관기관이 제공한 투표 및 설문 결과 등 양적 자료에 대한 분석도 포함시켰다. 속의 자료집, 백서, 회의록, 언론보도 등을 통해 기본적인 실태와 공론화를 둘러싼 배경적 요인을 검토했으며, 창원 사례는 시민참여단의 속의 토론회 참여관찰을 추가해 현장에서 작동되는 맥락을 파악하였다. 참여관찰은 경남 창원군 일성부곡콘도에서 열린 1차 토론회(2019.9.21)와 2차 종합토론회(2019.9.28., 9.29)에서 진행되었다.

〈그림-1〉 분석의 틀



3. 사례 분석

1) 개요

서부경남 공공의료 확충 공론화는 2013년 진주의료원 폐쇄 이후 이 지역 공공의료 공백을 해소하려는 노력의 일환으로 추진되었다. 2020년 1월 준비위원회의 발족부터 그 해 7월 도민참여단의 권고안 작성까지 8개월이 공식적인 공론화 기간이나 경남도와 시민사회단체와의 사전 논의까지 합치면 1년으로 늘어난다. 한편 스타필드 입점은 지역 사회에서 수년간 누적된 갈등 사안이었다. 2016년 4월 (주)신세계 프라퍼티가 창원에 스타필드 입점계획을 발표한 이후, 지역경제 활성화 및 소비자 선택권을 내세운 찬성 측과 전통시장 및 중소기업의 피해가 클 것이라는 반대 측 입장이 첨예하게 대립됐기 때문이다. 2018년 창원시 통합3기가 시작되자 공론화위원회가 정식 출범했고, 다음해에 스타필드 입점 찬반 공론화를 공론의제 제1호로 결정하였다.

2) 숙의포럼 이전 단계

(1) 서부경남 공공의료 확충 공론화

경상남도지사는 2018년 지방선거 후보시절 공공병원 설립과 공공의료 확충을 공약으로 제시했으나 이를 둘러싼 이견과 갈등이 표출되자 당선 이후 “공론화를 통해 사회적 합의를 도출하자”고 제안하였다. 이 단계에서 등장하는 주요 행위자는 도지사 외에 전국보건의료산업노조와 서부경남공공병원설립 도민운동본부(이하 운동본부)이다. 도지사의 공론화 제안이 두 단체 관계자와의 면담 과정에서 이뤄졌기 때문이다. 이들 단체는 진주의료원 폐쇄 이후 공공병원 설립운동을 주도해왔으

며 2018년 지방선거 시기 후보와 혁신형 공공병원 설립에 관한 정책 협약을 체결한 바 있다(전국보건의료산업노조 2018). 특히 운동본부는 경남도 사회혁신추진단과 함께 수차례 회의를 갖고 공론화 대상, 범위, 방식 등에 대해 논의를 진행하였다. 이 과정에서 도는 공공병원 설립 여부, 민간병원의 공공병원 전환 가능성을 포함해 공공의료 확충 전반에 관해 논의하자고 제시한 반면, 운동본부는 공공병원을 기정사실화하고 공론화는 병원 위치, 규모, 역할을 구체화하는 공간이 되어 한다고 주장하며 이견을 드러내었다. 사전 논의과정에 참가하지 않은 경남의사회는 공공병원 설립을 전제로 공론화가 진행되는 것에 반대하고, 취약한 의료환경 개선을 위한 현황진단이 우선임을 강조하였다. 이를 바탕으로 공공병원 설립을 포함한 다양한 방안이 강구되어야 한다는 의견이었다. 양측의 상반된 주장에 대해 경남도는 공론화준비위원회를 구성해 구체적 논의를 진행하겠다고 밝혔다. 즉, 목표만 제시하고 참여 주체, 논의 의제, 진행 프로세스 등 모든 것을 준비위와 그 이후에 구성될 협의회에 위임한 것이 특징이다.

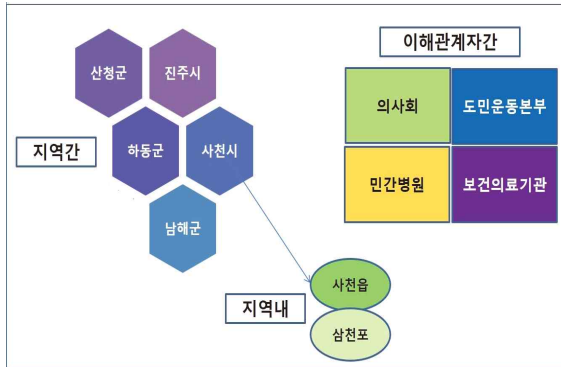
의료전문가, 공공의료기관, 보건의료노조, 정책전문가, 갈등전문가, 공무원 등 12명으로 구성된 준비위는 지역별 간담회, 이해관계자 간담회, 5개 시·군 의료 담당자 간담회 등을 개최하면서 현장의 목소리를 청취하였다. 이를 통해 이해관계자 집단은 물론 일반 시민들 사이에서도 다양한 견해차가 존재하고 있음을 확인하였다. 민간의료기관들은 공공병원 설립에 따른 의료공급 초과를 우려했고, 시·군 보건의료 관계자들은 공공병원 보다 지역응급의료체계 개선의 시급성을 강조하였다. 지역주민들은 공공의료 확충에 전반적으로 동의했지만 지역 보건소 등의 기능강화가 우선이라는 의견도 표명하였다. 지역별로는, 진주시와 사천시의 경우 해당 시·군 유치를 선호했으며 남해군과 하동군은 공공병원보다 민간병원 지원을 통한 활성화와 보건소 기능 강화에

더 큰 관심을 나타냈다. 산청군 주민들도 보건의료원 기능 강화를 선호했으며, 공공병원이 신설될 경우 진주와 산청 사이 경계지역을 희망하였다(서부경남공론화협의회 2020a, 31-34; 114; 116).

〈표-1〉 속의 포럼 이전 단계 행위자별 입장

구분	입장	실익
주민	(지역자) 공공의료 확충 의료 확충, 공공병원 신설	불편 해소 의료 혜택 강화
민간의료기관	민간병원 활성화 민간병원과 차별화	환자수 감소 인력 수급 우려
시·군 관계부서	지역응급의료체계 개선 공공기관 직영 체제	1차 의료 확대 신설 시 재정 부담 우려
시·군 의사회	민간병원 활성화 민간병원과 차별화	환자수 감소 우려 인력 수급 우려
도민운동본부 등	공공병원 신설 공공병원 중심 의료 체계 구축	권리 회복 실업 해소

〈그림-2〉 갈등의 잠재적 구조



출처: 서부경남공론화협의회 2020a, 114, 116

준비위는 5개 지역 간, 지역 내, 운동본부·의사회·민간병원·보건의료기관 등 이해관계자 간 갈등이 중층적으로 존재하고 있어 선호

확인 보다 합의형성이 중요하다고 판단하였다. 따라서 한국사회에서 그동안 획일적으로 도입한 공론조사 모델이 아닌 지역 상황에 맞는 창의적인 설계가 필요하다는 인식 아래 설계안을 작성하고 향후 구성될 협의회에 전달하였다. 숙의포럼의 총괄운영을 책임진 주관기구는 의료·법률 등 7개 분야 전문가, 공무원, 도민운동본부 등 시민사회단체, 의사회·간호사회·보건의료노조 등 직능단체, 공공의료 등 총 21명으로 구성된 공론화협의회 운영위원회이다. 운영위는 준비위에서 설계한 공론화 모델을 확정지었는데, 이는 논의주제 가운데 공공병원 신설 여부와 위치 결정은 선호투표로 결정하고 나머지 주제는 분임 및 전체토의에서 합의되는 내용을 종합해 합의문을 작성하는 방식이다. 또한 참여자를 무작위로 선출하는 대다수 공론화와 달리 자발적 신청자를 대상으로 성별, 나이, 지역, 최초 의견 등을 고려한 추출방식을 선택하였다.³⁾ 이에 대해 운영위는 “공공의료와 같이 상당한 정도의 정보와 학습이 요구되는 사안은 무작위 추출로 심도 있는 토론을 담보하기 어렵기 때문”이라고 밝혔다(서부경남공론화협의회 2020a, 36; 86-90). 1박2일 또는 2박3일의 합숙을 통해 집중토론이 진행되는 기존 공론화와 달리 매주 토요일 5시간의 토론시간을 확보한 것도 차별화된 시도이다.

운영위가 형식적 의사결정기구에 머무르지 않고 공론화 설계부터 전체과정을 총괄운영하는 실질적인 주체로 자리매김된 것은 외주 용역기관 중심의 공론화를 탈피한 주요 성과로 평가된다. 이는 공론화 제안자인 경남도가 준비위와 운영위에 모든 것을 위임함으로써 가능

³⁾ 도민참여단 선정기준은 ①5개 시군에서 각각 20명씩 참석한다 ②한쪽 성이 60%를 넘지 않는다 ③진주·사천은 인구구성 비율에 맞춰 선정하고, 남해·하동·산청은 50대 이상이 전체의 70%를 넘지 않는다 ④직업은 선정기준에 포함시키지 않는다 ⑤ 공공병원 신설의 경우 후보지에 대해서는 추천지 23곳을 제시하고 이 가운데 3곳을 순위 없이 선정한다 등이다(서부경남공론화협의회 2020a, 184).

한 일이었다. 즉, 사전단계에서 준비위와 협의회 운영위는 주관기구로서의 독립성과 자율성을 가지고 상당한 권한을 행사한 것으로 확인된다. 또한 준비위 발족 이전부터 도민운동본부 등 시민단체가 행정의 파트너로서 역할을 수행했으며, 의료계는 준비위 구성부터 참여함으로써 이해관계자 집단 중 어느 한쪽이 배제되는 일은 없었다. 여기에 일반 시민들의 적극적 역할도 관찰된다. 지역별 간담회에 참석한 시민들은 공공병원의 실익과 우려에 대한 다양한 입장을 전달해(표-1, 그림-2 참조), 준비위원들이 갈등의 잠재적 구조를 파악하는데 도움을 주었다.

(2) 창원 스타필드 공론화

포럼 전 단계의 주요 행위자는 창원시장, 창원시의회, 공론화위원회이다. 국내의 타 사례에서 드러나는 공론화위원회(또는 협의회)의 설치 근거가 주로 행정권력 내부의 훈령인 것과 달리 창원의 위원회는 조례에 근거해 설치된 법적 기구라는 점에서 눈길을 끈다. 창원시장은 후보 시절 공론화위원회 설치를 선거공약으로 내걸었으며 취임 후 위원회의 상설기구화를 위한 조례안을 발의하였다. 이에 대해 의회는 시의원의 공론화위원 참여 및 시 행정국장의 당연직 위원 참여 조항을 삭제하고, “공론화 업무 지원을 위해 공무원 전담조직을 설치할 수 있다”는 조문도 “공무원을 지원하게 할 수 있다”로 수정한 뒤 조례안을 가결하였다(창원시의회 심사보고서 2018). 공론화위원회가 집행부나 의회에 휘둘리지 않고 중립성을 보장받기 위한 조치라는 점에서 긍정적으로 해석된다. 이에 따라 위원 18명 중 당연직 공무원 1명을 제외한 전원이 학계와 법률·조사·숙의 전문가, 시민사회단체 대표로 구성되었다. 위원회는 시장이 상정한 ‘창원 스타필드 입점 찬반 결정’을

공론의제 제1호로 가결하고, 한국형 공론화 기법으로 널리 활용되는 ‘시민참여형 조사’ 방식을 선택하였다. 통계적 절차를 기반으로 엄격한 대표성을 지닌 시민참여단을 추출하고 사전학습을 거쳐 1차 토론회, 2차 종합토론회(1박2일), 3차에 걸친 의견조사를 거쳐 최종결과를 도출한 뒤 정책권고안을 제출하는 방식이다.

포럼 사전 단계에서 특히 주목되는 부분은 조례를 통해 법적 권위를 부여받은 위원회의 갈등조정 역할이다. 위원회는 토론회 개최 전 반대 측과 찬성 측을 대상으로 이해관계자 간담회를 개최해 양측의 요구사항을 파악했는데, 양측의 입장은 매우 첨예하게 대립되었다. 입점 반대 투쟁본부, 전통시장·상점가 보호대책위원회 등의 반대 측은 “소상공인의 생계가 달린 문제이므로 공론화가 부적절하다” “제3의 전문기관에 교통영향평가와 상권영향평가를 의뢰해 공개하는 것이 우선”이라며 공론화 무용론을 주장하였다. (주)신세계 프라퍼티 관계자와 스타필드 지지자 시민모임 등 찬성 측에서는 “사기업의 재산권 행사를 공론화로 간섭할 수 없다” “입점에 따른 정주여건 개선을 기대하고 아파트를 분양받은 시민들의 손해는 누가 배상해줄 것인가”라며 공론화 불가론을 내세웠다(KBS뉴스 경남 현장 LIVE 2019). 또한 양측 모두가 원하는 방향으로 공론화가 진행될지 모른다는 의구심을 표명하며 자신들이 원하는 결정을 시에 촉구하는 상황이었다.

이처럼 행정과 찬반 측 상호에 대한 불신이 팽배한 가운데 위원회는 이해관계자 소통협의회 구성을 통해 논의를 이어가자는 합의를 끌어내었다. 그 결과 입점 지지자 시민모임 등 찬성 측 6명과 소상공인 연합회 등 반대 측 6명으로 구성된 소통협의회가 발족하였다. 그러나 1차 조사 종료시점에 반대 측 참가자들은 공정성을 담보한 교통·상권 영향평가가 선행되지 않을 경우 참여를 중단하겠다고 통보하고, 신세계측은 “교통영향평가서는 이미 제출했고 상권영향평가는 건축허가

이후의 일이라 불가하다”고 반박하면서 다시 어려움에 봉착하였다. 이에 대해 위원들은 수차례 회의 끝에 “반대 측 요구대로 하면 공론화 기간의 연장과 추가비용 발생이 불가피하나 공론화의 취지에 충실하기 위해 합리적 대안을 찾아보겠다”고 의견을 수렴하였다. 마침내 양측에서 수용 가능한 실태조사 용역을 위원회 명의로 발주하고 그 정보를 시민참여단에게 제공하는 방향으로 결론을 도출함으로써 공론화 중단 위기를 극복하였다(창원시공론화위원회 회의록 2019). 위원회가 반대 측 요구를 경청하고 찬성 측을 설득해 양쪽의 동의를 끌어낸 것은 이해관계자 갈등관리 차원에서 좋은 선례가 될 것으로 판단된다.

위원회는 주제의 민감성을 고려해 시민참여단 대표성에 특히 주의를 기울였다. 신고리 5·6호기 공론화에서는 중앙선관위가 제공하는 가상번호를 사용했지만⁴⁾ 창원의 경우 가상번호를 제공받을 법적 근거가 확보되지 않아 통계청의 집계구 추출 및 가구방문 면접조사를 택하였다. 또한 실태조사 용역으로 토론회가 연기되면서 발생한 시민참여단의 의견변화를 수용하기 위해 1차 추가조사를 실시함으로써 선택편향을 최소화하였다. 서부경남 공론화와 비교할 때, 참여단 모집 과정에서 표본의 대표성과 찬반응답의 신뢰성 등 엄밀성을 강화한 것이 특징이다. 또, 위원회가 주관기구로서의 독립성과 자율성을 획득하고 이해관계자 갈등 파악 및 공론화 설계, 참가자 모집 등에서 주도적 역할을 수행한 점에서는 유사성이 확인된다. 찬반 이해관계자 집단의 견제와 균형이 확보되었고, 이들과 위원회 간 긍정적 상호작용이 이뤄짐으로써 자칫 무산될 위기에 처했던 공론화의 동력을 다시 회복하였다.

⁴⁾ 가상번호는 공직선거법에 근거해 제공되나 시민참여형 조사와 같이 행정적 필요에 의해 사용할 근거는 마련돼 있지 않다. 신고리 5·6호기, 대입제도 공론화에서는 정당 지지도 결과의 언론 공표를 조건으로 가상번호를 사용할 수 있었다. 그러나 중앙여론조사심의위원회는 이후의 공론조사에는 가상번호를 제공하지 않을 방침이라고 밝혔다.

〈표-2〉 속의포럼 이전 단계 행위자의 역할과 권한

행위자	역할과 권한	
	서부경남 공공의료 확충 공론화	창원 스타필드 공론화
주최자 (지방정부)	· 공론화 제안	· 공론화위원회 설치운영 조례안 발의 · 공론화위에 스타필드 안전 상정
지방의회	-	· 공론화위원회 조례안 수정가결
시민단체	· 경남도와 공론화 사전논의 (도민운동본부)	-
주관기구	공론화준비위원회 · 지역별, 이해관계자별 간담회 개최, 갈등의 잠재적 구조 파악	공론화위원회(조례에서 권한 부여)
	공론화협의회 운영위원회 · 공론화 과정 설계(방식, 의제, 진행절차, 참여단 선정 등)	· 스타필드 공론화 가결 · 공론화 과정 설계 · 소통협의회 개최, 갈등현안 파악 및 갈등 조정
이해관계자 집단	보건의료노조	㈜신세계 프라퍼티 스타필드 지지자 시민모임
	· 경남도와 공론화 사전논의 · 공론화준비위 및 협의회 위원 참가	· 간담회에서 찬성 입장 피력
	의료계	입점반대 투쟁본부 전통시장 · 상점가보호대책위
	· 공론화준비위 및 협의회 위원 참가	· 간담회에서 반대 입장 피력
위원회 밖 일반 시민	· 지역별 순회 간담회 및 설명회에서 입장 표명	· 홈페이지에 의견 게시 · 설문조사 참여(표본추출된 4,533명)
협력조직	· 공론화 준비 지원 (자문단, 광역 · 기초의원단, 검증단, 용역기관)	· 공론화 준비 지원 (자문위원단, 검증단, 용역기관)

3) 숙의포럼 단계

이 단계의 핵심 행위자는 포럼 의제에 대한 학습과 토론 후 결과를 도출하는 권한이 부여된 시민참여단이다. 국가이슈포럼을 창안한 David Mathews는 “숙의는 다양한 행동 대안을 검토하고 그 대안들이 실행된 후의 결과까지 주의 깊게 판단하는 것을 의미한다”고 역설한 바 있다(Melville et al. 2005, 41). 그가 강조한 ‘숙의성’은 타인과의 상호작용을 통해 경험적 성찰과 반성적 사고를 하며 의견을 성숙시켜나가는 것을 의미한다. 그러나 숙의의 성찰성은 숙의포럼에서 자동 획득되는 것이 아니라 정확하고 균형 잡힌 정보제공과 충분한 학습 및 토론 시간의 확보를 선결조건으로 한다.

(1) 서부경남 공공의료 확충 공론화

지원자 가운데 성, 연령, 지역 기준에 따라 최종 선정된 100명의 도민 참여단은 4주간 매주 토요일 토론에 참석하였다. 토론회는 의제제안, 발제 및 토론, 질의응답, 분임토의, 대안목록 작성, 전체토의, 최종안 선택, 합의문 작성의 순으로 진행되었다. ‘내가 겪고 있는 의료 현실’ 주제의 1차 토론회에서 참여단은 공공의료 확충을 위한 주요과제로 공공병원 설립(45.7%)과 의료전문성 제고(27.7%)를 꼽았다. 그러나 2차 토론회에서는 95.6%의 절대다수가 공공병원 신설이 필요하다고 결론 내렸다. 후보지에 대한 표결이 이뤄진 3차 토론회에서 참여단은 3개 지역을 선정했으며, 4차 토론회에서는 종합토론을 거쳐 합의문을 작성하였다. 토론회를 마친 참여단의 평가는 긍정과 부정이 교차한다. 참여단 구성에 대해 90.4%가, 주제의 적합성 및 토론절차에 대해 79.5%가 “잘 되었다”고 응답해, 숙의 공간을 특정 집단이 점유하거나 행정의 부당한 개입이 없었음을 확인할 수 있다. 반면 “논의시간이 충

분했다” 43.9%, ”논의에 필요한 정보가 충분히 제공됐다“는 52.3%로, 공론화 운영과정에 대해서는 절반이 부정평가를 내렸다.

숙의 포럼에서 숙의의 성찰성을 판단하는 준거의 하나는 ‘선호 전환’이다. 공론화 목적에 대한 사전설문 결과에 따르면 참여단의 70.6%가 공공의료 서비스의 전반적인 향상, 62.4%가 의료취약지역에 대한 대책마련이라고 응답했고, 공공병원 신설 결정은 26.6%에 불과하였다. 주민들의 관심사가 공공병원에만 있지 않았음을 알려준다. 그러나 1차 토론회에서는 공공의료 확충을 위한 주요 과제로 공공병원 설립을 꼽은 사람이 45.7%로, 2차 토론회에서는 95.6%로 상승하였다(서부경남 공론화협의회, 2020a: 232, 263-264). 즉 공론화가 진행되면서 참여단은 공공병원 신설에 압도적인 지지를 보였다. 앞서 본 바와 같이 참여단 구성과 토론 절차에 대해 각각 90%, 80%가 긍정평가를 내렸기 때문에 이러한 변화를 숙의 민주주의의 주요 장점인 선호전환 효과로 판단할 수도 있다. 그러나 같은 설문에서 숙의시간 및 정보부족을 지적한 참여단이 절반에 이르고, 토론회 과정에서도 협의회 위원 및 참여단 일부에서 이러한 문제가 제기됐다는 점을 고려하면 상반된 분석이 도출될 수 있다.

그 근거로서 첫째, 정보의 부족과 비대칭성이다. 일부 협의회 위원들은 토론의제의 내용과 발제자 발표에서 공공의료의 장점만 부각되고 한계가 제대로 전달되지 않았다고 지적하였다. 또한 신설 외 민간병원의 공공병원 지정 대안 등 지역책임의료기관을 둘러싼 다양한 쟁점이 다뤄지지 못했으며, 신축에 따른 재정추계 및 재정 부담에 대한 시민들의 질문에 대해서도 적절한 답변이 제공되지 못하였다. 이 때문에 당초 설계와 달리 의료기관 신설에 토론의 초점이 맞춰지고 보건 의료 전반의 문제나 대안 제시는 미흡했다는 것이다. 검증단의 한 위원은 “3차 토론회 개최 전에 병원 기능 및 장소 기준에 대한 토론주제

와 일정을 미리 제시한 것은 자칫 형식적인 투표과정으로 보일 수 있었다”며 중립성 문제를 지적하였다(서부경남공론화협의회 2020a, 238). 이는 공공병원 신설을 기정사실화한 것으로 비쳐질 수 있기 때문이다. 또 협의회는 66개 공공병원 후보지 가운데 중복 등을 제외한 23곳을 제시했으나 지역정보가 미흡했고, 선택을 위해 상호 비교할 수 있는 객관적인 자료도 부족하였다. 정보가 미흡한 상태에서 후보지에 대한 투표가 진행됨으로써 시민들의 합리적 판단을 제약한 것으로 진단된다.

둘째, 숙의 시간의 부족이다. 협의회는 주 4회 토론회를 개최해 다른 공론화와 차별화를 시도했으나 참여단 평가에서 드러나듯이 시민들의 기대에 미치지 못하였다. 특히 3차 토론회에서 후보지 선정 관련 토론이 길어지면서, 정작 중요한 취약지역 의료 대책과 보건의료기관 간 협력방안 논의가 충분치 못한 점, 참여단의 질문에 대한 답변시간 부족, 최종 합의문 작성 때 시간에 쫓겨 의견수렴이 제대로 이뤄지지 못한 점 등이 한계로 대두되었다(서부경남공론화협의회 2020a, 60; 286). 참가단의 질의응답 및 소감 기록에서도 이와 유사한 문제제기가 확인된다. 시민들은 단순 질문을 넘어 공익적 적자라는 미명아래 발생할지 모를 방만한 경영에 대한 우려를 표명했고, 병원설립 이후의 시민참여시스템까지 다양하고 폭넓은 의견을 제시하였다.

“사례발표들이 공공병원 신설에만 포커스가 맞춰져 있다. 다른 대안에 대한 발표가 없는 이유가 있는가”

“ ‘착한 적자로 표현되는 공익적 적자는 무조건 용인해야 하는가’

“착한 적자에 대한 지역민들의 합의가 있어야 하며, 병원이 설립된다면 시민참여 감시시스템도 작동돼야 할 것이다.”

출처: 도민토론회 질의응답 기록(공론화 백서 부록)

“시도는 좋았으나 충분한 자료 제공이 이뤄지지 않아 아쉬웠다”
 “발제자의 발제 시간이 매번 너무 짧았고 토론시간도 부족했다”
 “시간에 쫓겨 자료배부가 늦고 충분치 않았다”
 “후보지에 대한 안내와 정보가 부족해 결정하는데 어려움이 있었다”
 “3회차 주제만으로 4번의 토론을 해도 모자라는 시간이었다. 문제 제기는 충분히 했으나 해결을 위한 논의는 터무니없이 모자랐다”

출처: 도민참여단 소감 기록(공론화 백서)

종합하면, 속의 공간을 특정 집단이 배타적으로 점유하거나 결사체의 조직적 참여 같은 현상이 나타나지 않았고 행정의 부당한 개입과 간섭이 없었다는 점에서 서부경남 공론화는 중립성을 달성했으나 정보의 균형성과 토론의 충분성은 충족하지 못하였다. 속의 시스템적 관점에서 살펴본 공론화의 제한성 문제도 발견된다. 속의 공론장이 외부의 대중논쟁과 연결될 때 속의 민주주의의 규모가 확대될 수 있으나 서부경남 속의 포럼은 외부와의 상호작용 없이 고립된 형태로 진행된 한계를 갖는다. 참여단에 소속되지 않은 시민들은 4차에 걸친 토론회 내용을 접할 수 없었고, 따라서 간접적으로 대화에 참여할 수 있는 기회를 갖지 못했다. 현장 생중계는 물론 외부 접속자와의 실시간 의견 교류가 가능한 온라인 채널들이 전혀 활용되지 않은 것은 속의 민주주의의 확장성 측면에서 부정적이다.

(2) 창원 스타필드 공론화

이 단계의 핵심 행위자는 200명의 시민참여단이다. 이들은 1차 토론회에서 찬반 쟁점을 학습하고 찬성과 반대 발표에 대한 질의 및 2차 조사를 수행했으며, 1박2일 숙박 형식의 2차 종합토론회에서는 찬반

발표에 대한 질의와 대안토론에 이어 3차 조사를 완료하였다. 대안토론은 찬반으로 의견이 서로 다르더라도 지역의 발전 방향을 공동으로 모색하자는 취지로 진행되었다.⁵⁾ 숙의의 성찰성 판단 준거인 '선호 전환' 측면에서 시민들의 입장 변화를 살펴보면 다음과 같다. 참여단은 1차 토론회 당일 진행된 2차 조사에서 찬성 59.3%, 반대 15.4%, 판단유보 25.3%의 입장을 밝혔다. 1차 조사에 비해 유보가 8.7%p 증가하고, 찬성과 반대는 각각 2.0%p, 6.7%p 감소한 수치이다. 종합토론회 당일의 3차 조사에서는 71.2%의 참여자가 찬성을, 25.0%가 반대의사를 밝혀 2차 조사 대비 찬성과 반대가 각각 11.9%p와 9.6%p 늘어났고, 유보는 3.7%로 대폭 감소하였다.

〈표-3〉 토론회 전후 찬반 의견

구분	찬성	반대	판단유보	합계	
일반시민 1차 조사 (1,533명)	61.3	22.1	16.6	100.0	
시민참여단	2차 조사 (176명)	59.3	15.4	25.3	100.0
	3차 조사 (161명)	71.2	25.0	3.7	100.0

출처: 창원시공론화위원회 2020, 250

찬성에서 반대로, 반대에서 찬성으로 돌아선 비율은 각각 12.5%, 35.9%였다. 판단 유보자 가운데 67.6%는 최종적으로 찬성을, 27.3%는 반대로 이동하였다. 공론화가 진행되면서 찬성 쪽으로 선회한 시민이 많았고, 특히 유보자 대부분은 종합토론회를 거치면서 자신의 입장을 굳혔음을 확인할 수 있다.

⁵⁾ 시민들은 각 세션별 토론이 종료된 이후 자신의 주장이 관철된다는 전제 아래 상대의 주장을 충족하는 대안과 실행 가능성에 대해 토론하였다.

〈표-4〉 시민참여단 의견 변화(1차 → 3차)

구분		3차 조사			
		찬성	반대	판단유보	전체
1차 조사	찬성	85.0	12.5	2.5	61.3
	반대	35.9	58.0	6.0	22.1
	판단유보	67.6	27.3	5.1	16.6
	전체	71.2	25.0	3.7	100.0

출처: 창원시공론화위원회 2020, 250

참여단은 공정성에 대해 91.8%, 만족도에서 96.4%가 긍정평가를 내렸으며 93.5%(찬성자 중 93.6%, 반대자 중 90.8%)가 최종결과를 수용한다고 응답해, 선호전환이 속의의 성찰성에 근거하고 있음을 보여준다. 이들의 판단에 가장 큰 영향을 미친 것은 상호간에 이뤄진 ‘조별토의’(6.1점/7점 척도)였다. 다음으로는 자료집과 전문가 발표(각각 5.8점), 질의응답(5.7점)순이었으며, TV토론회(4.4점)와 언론보도(4.5점)는 상대적으로 낮게 평가되었다(창원시공론화위원회 2020, 293). 수동적인 정보 전달이 아닌 학습·탐구·토론의 기회가 제공될 때 시민들은 서로 동의할 수 있는 결론에 도달할 수 있음을 알려주는 지표이다. 시민 상호간의 토론이 갖는 중요성은 조별소감 나눔에서도 확인된다.

“직업과 연령이 다른 사람들과의 대화를 통해 생각의 범위와 깊이가 확장되면서 여러 관점으로 생각할 수 있었다”(4조)

“충분한 정보와 다양한 의견을 접할 수 있어 의사결정에 도움이 되었다”(5조)

“나와 타인의 의견을 수렴해 대안을 찾아나가는 과정이 흥미로운 경험이었다”(9조)

“토론을 하면서 내 의견이 많이 바뀌었다. 다양한 생각을 공유하게 되어 좋았다”(12조)

“토론을 통해 이견을 좁혀나가는 과정이 유익했다”(16조)

출처: 조별 소감 나눔(공론화 백서)

연구자의 1차 토론회 및 2차 종합토론회 참여관찰에 따르면, 시민들은 단순히 개인의 선호를 표출하는데 그치지 않고 제공받은 정보에 대한 사실 확인을 요청했으며, 질문은 매우 구체적이었다. 또한 찬성측에 대해서는 지역의 소상공인들과 상생할 수 있는 실질적 대책을 요구했고, 반대 측 발표자로 나선 소상공인 대표에게는 자구노력을 얼마나 기울이고 있는지 따져 묻기도 하였다. 경제 활성화 및 일자리 창출에 대해 찬반 양측이 상반된 주장을 하는 것에 문제를 제기하며 근거자료의 모호성과 부정확성을 지적하는 모습도 관찰되었다.

“자연적 폐업과 인구 유출의 구체적 데이터와 스타필드의 영향을 구분해 말씀해 달라”

“스타필드 영업이익이 본사와 창원지역에 배분되는 정확한 근거와 지역에 이익을 환원하는 규모와 방식을 알려 달라”

“문화시설을 확충한다고 했는데 실제로 보니 공용면적이 적다. 내부 공용면적을 확충해 쉼터나 휴식공간을 마련할 의사가 있는가”

“소상공인 일자리가 40% 감소한다는데 객관적인 자료가 있는가? 소상공인 일자리가 양질의 일자리인가”

“찬성측은 하남·고양 사례를 들어 정규직 비율을 높게 설정한 반면 반대측은 정규직 비율을 20% 정도로 예상하는데, 차이가 나는 이유를 구체적으로 설명해 달라”

출처: 시민참여단 1,2차 토론회 참여관찰

시민들의 날카로운 질문과 요구안이 제시되자 찬반측은 자료를 보완해 발표하고, 종합토론회 마지막 세션에서 신세계측이 지역현지법인 설립을 약속하는 긍정적 변화도 포착되었다. 반면 서부경남 사례에 서와 마찬가지로 포럼 확장성을 위한 노력은 없었다. 주최측은 1차 토

론회와 2차 종합토론회를 영상으로 촬영해 찬반 발표, 전문가와의 질의응답 전체 내용을 소셜방송 창원TV에 공개했으나 이는 행사 종료 이후에 이뤄진 일이다. 포럼 밖 시민들이 토론회에 실시간으로 접속해 의견을 전달할 수 있는 쌍방소통 기제는 마련되지 않았다. 즉 온-오프 라인 대화를 연결해 속의 공론장의 규모를 확대한 것이 아니라는 점에서 제한성을 갖는다.

〈표-5〉 속의 포럼 단계 행위자의 역할과 권한

행위자	역할과 권한	
	서부경남 공공의료 확충 공론화	창원 스타필드 공론화
도민(시민) 참여단	<ul style="list-style-type: none"> · 자료집 학습 · 4주간 주 1회 속의 토론 · 공공병원 설립 여부 및 후보지 3곳 결정, 합의문 도출 	<ul style="list-style-type: none"> · 자료집 학습, 2회 설문조사 참여 · 1차 속의 토론회와 2차 종합토론회(1박2일)에서 질의, 토론 · 권고안 도출
전문가/시민단체	<ul style="list-style-type: none"> · 주제발표와 지정토론 	<ul style="list-style-type: none"> · 주제발표와 지정토론
이해관계자 집단	보건의료노조 의료계	(주)신세계 프라퍼티 전통시장·상점가, 소상공인회
	· 지정토론	· 주제발표와 지정토론
협력조직 (용역기관)	<ul style="list-style-type: none"> · 포럼 진행 	<ul style="list-style-type: none"> · 포럼 진행
참여단 외부 시민	<ul style="list-style-type: none"> · 역할 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 역할 없음

4) 속의 포럼 이후 단계

속의 민주주의 실천을 특정기간의 일회적 행사에 한정시킨다면, 결과의 합의만을 최종 목표로 삼아 속의 과정이 형식에 그치거나 포럼이 정책의 정당성 확보를 위한 도구로 전락하는 일이 반복될 것이다.

따라서 속의 민주주의 4세대 이론가들이 주목하는 ‘속의 시스템’ 관점에서 포럼 이후의 단계를 주의 깊게 고찰할 필요가 있다. 사회적 수용성을 획득한 포럼도 공론화 이후 새로운 쟁점이 드러날 수 있고, 여전히 해결되지 않은 이슈나 사후조치를 필요로 하는 사안이 존재할 수 있기 때문이다. 후속 작업을 위해 시민들과 관련 정보를 지속적으로 공유하고 네트워크화 하는 것이 중요한 이유이다.

(1) 서부경남 공공의료 확충 공론화

도민참여단은 4차 토론회에서 도출한 합의문을 운영위에 제출했으며, 운영위는 이를 정책권고안으로 작성해 도지사에게 전달하였다. 그리고 도지사는 이를 조속히 실행하겠다고 약속함으로써 공론화는 막을 내렸다. 도는 참여단이 투표로 결정한 3개 후보지 가운데 1곳을 확정했으며 300병상 규모의 병원을 2025년 착공, 2027년 개원한다는 목표로 추진 중이다.

공공의료 공론화는 이처럼 행정의 수용성을 획득했으나 시민들이 공론화과정에서 제시한 사후대책 마련은 미흡한 것으로 분석된다. 시민들은 토론에서 “주민 이야기를 지속적으로 들을 수 있는 후속 모임이 필요하다” “행정, 전문가, 시민사회가 함께하는 보건의료 거버넌스가 구성되어야 한다” “병원의 신축과정, 공공병원 거버넌스 구축 등 진행과정을 참여단과 도민 전체에 제공해 모니터링이 이뤄져야 한다” “공공병원과 지역 민간의료기관의 협력대책이 필요하다” 등 다양한 후속조치들을 주문한 바 있다(서부경남공론화협의회 2020b). 특히 참여단은 후보지 정보가 충분치 않은 상태에서 서둘러 투표가 진행된 점을 들어 포럼 종료 뒤 후보지 관련 보완논의의 장을 요청했으나 받아들여지지 않았다. 또한 도와 도의회, 공공의료기관, 학계·보건의료

계·시민단체·지역 대표 등이 참여하는 ‘서부경남 공공의료 확충 민관협력위원회’가 출범했지만 조례에 설치근거가 없는 임의조직으로 그 위상이 낮으며 역할 또한 미미한 상태에 머물러 있다.

보건의료노조가 2022년 5월에 개최한 보건의료 정책토론회에서는 공공의료 정책과제 이행을 위해 출범한 민관협력위가 사실상 가동되지 않고 있다며 위원회의 정상운동을 주장하는 목소리가 높았다(경남도민일보 2022) 다른 이해관계자 집단인 의료계에서는 입지선정에 대한 반발도 나왔다. 경남도는 참여단이 선정한 3개 후보지 가운데 진주시를 공공병원 설립지로 최종발표했는데, 이에 대해 경상남도의사협회는 기자회견을 통해 “평가기준이 의료인력 확보 용이성과 접근성에 치우치고 의료취약성 개선과 같은 공공병원 설립 목적이 제대로 고려되지 못해 나온 결과”라고 문제 삼았다(경남도민일보 2021a).

공공병원은 공공가치 창출이 우선적 목표지만 정책의 운영과 효과성 측면에서 공공성과 수익성이라는 가치가 충돌하면서 갈등이 빈번하게 발생하기도 한다. 적자발생에 따른 불안정한 운영 등 정책을 둘러싼 복잡한 요소들이 존재하기 때문이다. 경상남도는 병원 설립을 둘러싼 갈등 해소를 위해 공론화를 추진했지만 설립 결정 이후의 후속 공론장 마련에는 소홀한 것으로 나타났다.

(2) 창원 스타필드 공론화

공론화위원회는 입점 찬성 결과를 정책결정에 반영해줄 것을 요청하는 권고안 속에 ‘전통시장, 중소기업과의 상생방안 구체화’, ‘교통정체 해소방안 마련’, ‘스타필드에서 양질의 정규직 일자리 창출’ 등과 같은 보완조치사항을 포함시켰다. “어떤 결과가 나오든 승복하는 미덕을 보이자”고 강조했던 시장은 “찬성이 옳은 결정이라기보다 사회적 합

의에 가깝기 때문"이라며 결과를 수용하였다. 또 참여단이 권고안에서 요청한 보완조치에 대해 법에서 정한 기준과 절차를 엄격히 적용해 교통영향평가와 건축허가를 진행하고, 소상공인과의 상생협약을 면밀히 검토해 허가여부를 최종결정하겠다고 밝혔다(창원시 입장문 2019). 시장은 후보 시절 중소상인들의 생존권을 내세워 스타필드 입점에 부정적인 견해를 표출한 적도 있으나 공론화 과정에서 중립성을 견지하고 결과를 존중함으로써 행정의 수용성이 확보되었다.

그러나 스타필드의 경우 입점 결정 후의 과제들이 산적해 있다는 점에서 포럼 이후 단계에서 시민들의 역할이 더욱 요구되는 상황이다. 시민참여단도 포럼 후 평가에서 “입점이 결정되면 다시 참여단이 구성돼 건축과정과 입점종목을 분석하고 점검해야 한다” “신세계측이 약속한 현지법인 설립, 지역상공인과의 공동마케팅 이행에 대해 철저한 조사가 필요하다” 등의 의견을 내놓은 바 있다(창원시공론화위원회 2020). 반면 창원시는 건축허가와 기공식이 완료된 이후에도 사후대책 관련 공론장과 시민 대상 후속 프로그램 운영 의지를 보이지 않고 있다.

그 결과 지역 상인들은 골목상권 잠식 가능성이 높은 상황에서 상생협약에 대한 구체적 논의도 없이 기공식을 강행했다며 반발하고 나섰다. 지역 언론도 “시는 교통영향평가서를 스타필드 창원 측에서 먼저 승인해야 한다며 시민에게 공개하지 않고 있다. 이런 현실에서 유통재벌이 지역 소규모 영세 자영업자들과 상생하는 협약서를 제대로 만들 수 있을지 의문”이라고 비판하였다(경남도민일보 2021b).

〈표-6〉 속의 포럼 이후 단계 행위자의 역할과 권한

행위자	역할과 권한	
		서부경남 공공의료 확충 공론화
주관기구	· 도민참여단 합의문을 기반으로	· 시민참여단의 결론을

	정책권고안 작성, 경상남도에 전달 · 백서 발간	정책권고안으로 작성, 창원시에 전달 · 백서 발간
주최자	· 권고안 수용 및 조속한 실행 약속	· 권고안 수용 및 시 입장 발표
거버넌스 기구	· 공공의료 정책과제 논의 (공공의료 확충 민관협력위원회)	-
참여단 시민	· 후속 역할 없음	· 후속 역할 없음
참여단 외부 시민	· 역할 없음	· 역할 없음

4. 결론: 합의와 과제

이 연구에서는 숙의형 포럼의 주요 행위자들이 수행하는 역할 및 권한의 상호작용 과정과 맥락의 분석을 통해 시민이 숙의 민주주의의 주체로 자리매김 될 수 있는 가능성과 한계를 탐색하였다.

분석 결과에 따르면, 서부경남 공공의료 확충 공론화와 창원 스타필드 공론화 모두 행정의 부당한 개입과 간섭 없이 공론화위원회와 시민참여단의 자율적 운영아래 진행됐으며, 이해관계자 중 어느 한 집단의 배제 또는 특정 집단의 배타적 점유와 같은 편향이 발생하지 않았다. 각계 전문가로 구성된 공론화위원회가 자문기구로 전락하지 않고 준비단계부터 전체 공론화 과정을 주도적으로 설계, 관리한 것도 특징적이다. 서부경남 위원회는 정형화된 ‘한국형 시민참여형 조사’ 형식에서 벗어나 참가자 선정, 토론과 결론도출 방식에서 수정모델을 도입했으며, 창원 위원회는 세션별 토론 종료 후 상대방 관점에서 대안을 제시하는 대안토론을 도입해 숙의의 장점을 제고하는 등 양측 모두 부분적이거나 창의적 실험을 시도하였다. 또한 시민들은 숙의 포럼 이전 단계에서부터 다양한 입장과 관심사를 피력해 위원회가 갈등의 잠재적 구조를 파악하는데 도움을 주었다. 공론화의 핵심부분인 숙의포럼

에서 참여단은 날카로운 질문을 통해 공론화 과정의 한계점을 드러내고 대안제시와 사후대책을 요구하는 적극성을 보여주었다. 행정이 주도하는 한국형 공론화가 시민동원의 수단에 머물지 않고 '시민 주도형'으로 나아갈 수 있는 가능성이 읽혀지는 요소들이다.

그럼에도 불구하고 조직화되지 않은 시민들이 숙의 민주주의의 주체로서 '정치적 능동성'을 발휘하기 위해서는 극복해야 할 도전들이 적지 않은 것으로 드러났다. 본 연구의 함의와 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫 번째 직면한 도전은 숙의포럼의 디자인이다. 전문가들은 종종 평범한 시민들이 높은 수준의 토론을 진행하고 다양한 정치적 맥락과 정책 이슈를 이해하며 인상적인 결과물을 도출해 내는 것을 보고 감탄한다. 선행연구들은 주제가 명확하고 현실적이며 잘 짜인 토론회일수록 시민들의 숙의의 질이 높다고 진단한다(Levine et al. 2005, 2). 결국 시민들의 토론 역량은 잘 짜인 숙의 포럼, 즉 설계와 구성에 달려 있다고 볼 수 있다. 포럼을 설계하는 주관기구가 이슈를 어떻게 명명하고 프레임을 구성하느냐에 따라 참가자들의 추론과 선호도가 달라질 수 있기 때문이다. 숙의 민주주의는 일반 시민과 전문가 사이의 전형적 권력관계를 재구성하는 것으로, 전문가의 역할이 증거나 정보 제공 및 질문에 답하는 것에 한정되고 시민들 스스로 판단, 결정하는 것이 핵심이다. 결정은 시민이 하지만 정보 제공과 설명의 책임을 지닌 전문가의 역할은 결코 축소되는 것이 아니다. 그런 점에서 전문가로 구성된 위원회가 행정으로부터 자율성을 획득하는 것만으로는 충분하지 않다.

서부경남 사례에서 공론화협의회는 독립적 지위에서 공론화 전 과정을 설계, 관리했으나 정보의 대칭성과 토론의 충분성은 충족되지 못하였다. 숙의과정을 심각하게 왜곡할 정도의 문제로 부각되지는 않았

지만 검증단과 도민참가단의 양적·질적 평가에서 드러나듯, 이는 숙의의 질을 제약하는 요소로 작용하였다. 창원 사례에서는 찬반측이 상반된 수치의 자료를 제공함으로써 시민들의 판단을 어렵게 했으며, 결국 참가단 요청에 따라 추가정보를 전달하기도 하였다. 따라서 숙의 민주주의의 주체인 시민들이 성찰적이고 사려 깊은 판단에 도달하는 핵심 선결요건은 보다 정교하고 균형 잡힌 공론장 설계와 충분한 논의 시간의 확보라는 함의가 도출된다.

두 번째 도전은 숙의포럼의 확장성이다. 숙의 민주주의 비판의 중심에는 늘 규모의 문제가 자리하고 있다. 현재의 숙의 공론장에 참가하는 시민은 적게는 100명 안팎, 많게는 수백명에 이르지만 이는 투표율이 가장 낮은 선거의 참가자보다도 적은 숫자이기 때문이다. 숙의포럼의 내재적 결함은 4세대 숙의민주주의자들이 주창하는 규모의 확장(scale up and scale out)을 통해 보완될 수밖에 없다. 일회성 행사를 지양하고 포럼 횟수를 늘려 연속성을 확보하고, 외부의 대중적 논쟁과 연결하는 방식을 통해 포럼의 제약조건을 극복해야 하는 것이다. 그러나 분석대상의 두 사례 모두 외부와의 상호작용 없이 고립된 형태로 포럼이 진행된 취약성을 보여준다. 참여단에 소속되지 않은 시민들에게 현장 생중계는 물론 실시간 대화참여나 의견교류가 가능한 온라인 채널들이 전혀 가동되지 않았다. 공공의료 토론은 사후에 하이라이트 영상만 편집돼 제공되었고, 스타필드 토론은 전체 내용이 공개됐으나 역시 사후제공된 것이어서 포럼 밖 시민들이 토론회 현장과 쌍방으로 소통할 수 있는 기회가 차단되었다.

더욱이 결론 도출 이후에는 시민참여 프로그램이 마련되지 않아 포럼의 연속성 및 지속성 차원에서 한계를 노정한다. 국내에서 차용한 공론조사의 경우, 미국에서는 행사 종료 뒤 주최 측에서 참가자들을 추가적인 모임에 초대하며 참가 시민과 선출직 공직자가 함께 모이는

회의를 조직하기도 한다. 또 참가자들은 토론회가 끝난 몇 달 후에도 해당 주제에 관심을 가진 시민들과 같이 학습을 이어가는 경우가 많다(Fishkin & Farrar 2005, 70; 76). 공공의료 및 스타필드 공론화에서는 참가 시민들이 후속대책 논의와 모니터링의 중요성을 강조한 반면 행정당국의 실천은 찾아보기 어려웠다. 공론화가 일회성 실험에서 일상적인 행사로 확장되지 못하고 있는 것이다. 시민들이 속의로 결정한 사안의 경우 향후의 대립과 갈등에 대한 해결 방안 역시 시민에게서 나오는 것이 합리적이다. 소수의 전문가나 시민단체 대표를 대상으로 하는 위원회 차원을 넘어 일반 시민들이 지속적으로 참여할 수 있는 후속 프로그램이 향후 과제로 제시된다.

셋째, 행정 주도형 속의 민주주의를 시민 주도형으로 전환하기 위한 법적 기반으로서 시민(주민) 공론장 조례의 제정을 고려할 수 있다. 서부경남 및 창원 공론화가 자율성 확보로 시민 동원형의 한계를 벗어났다 하더라도 의제를 주문하는 주체는 지방자치단체장이다. 본 연구의 분석대상 뿐 아니라 한국사회의 모든 공론화에서 시민은 청원자 또는 제안자의 역할에 그치고 있다. 이를 보완할 대안으로 ‘주민 공론장’ 조항을 삽입한 일부 지자체의 조례⁶⁾가 주목된다. 이 조례는 ‘주민 자신이 생활상의 문제를 논의하고 해결하기 위해 스스로 조직한 공론공간’을 주민 공론장으로 정의함으로써 주민들에게 의제선정의 자율권을 부여하고 있다. 또 “주민은 행정기관에 공론장 구성과 운영에 필요한 지원을 요청할 수 있다”는 행정 지원조항도 규정하였다. 이 경우 지방정부가 공론 의제를 독점하고 시민들은 단지 참여만 하는 것이 아니라 의제선정 단계에서부터 시민통제권을 확보하는 길이 열리게 된다.

6) 부산시 북구 공론장 구성 및 운영에 관한 조례 참조(2021.12.22. 제정).

마지막 과제는 숙의 민주주의를 직접 민주주의와 연계해 숙의포럼의 내적 한계를 보완하는 것이다. 숙의형 포럼에서 시민들은 의제에 대한 결론을 도출할 권리를 갖지만 이는 기존의 정치적 구조 안에서 주어진 제한적 권한일 뿐이다. 본 연구의 분석 사례에서는 행정당국의 수용에 따라 시민들의 영향력이 확보됐으나 거부할 경우에도 방법은 없다. 공공정책을 다루는 숙의포럼에서 최종결정권은 집행부에게 귀속된 것이기 때문이다. 따라서 사안에 따라서는 시민들이 숙의를 통해 도출한 결과를 주민투표에 회부함으로써 숙의 민주주의와 직접 민주주의의 장점을 결합하는 방식을 고려할 필요가 있다. 숙의포럼 이후 시민투표를 순차적으로 연결해 시민의 공적 숙의와 결정권을 동시에 확보한 사례는 캐나다 브리티시 컬롬비아주 시민의회(British Columbia's Citizens' Assembly), 아일랜드 헌법회의(The Convention on the Constitution), 미국 오리건주 시민발안검토(Oregon Citizens' Initiative Review)를 비롯해 세계적으로 점차 확산되는 추세이다(Elstub & Escobar 2019).

본 연구는 지방정부의 숙의 민주주의 실험에서 시민들이 수행하는 역할과 권한을 심층적으로 고찰함으로써 시민 주도형 공론화의 가능성과 한계를 탐색하고 과제를 제시하였다. 숙의 민주주의가 던지는 합의에 풍부함을 더하기 위해 좀 더 많은 사례의 비교분석을 후속과제로 남겨둔다.

(2022년 9월 27일 접수, 11월 05일 심사완료, 11월 06일 게재확정)

참고문헌

- 강지선. 2019. “공론화 연구의 경향 분석: 신고리 5,6호기 공론화 사례연구의 경향과 연구과제를 중심으로.” 『정부학 연구』. 25(1). 165-207.
- 강지선·조은영·김광구. 2018. “도시재생 공론화 과정 연구: 서울로 7017사업을 중심으로.” 『한국지역개발학회지』. 30(3). 87-116.
- 권형구·오원탁. 2020. “공론화위원회 모델의 방향성: 대입제도개편 공론화위원회를 중심으로.” 『OUGHTOPIA』. 35(1). 39-89.
- 김길수. 2021. “지방정부의 공론화 사례 연구: 전주시의 옛 대한방직 부지 관련 시민공론화 사례를 중심으로.” 『한국자치행정학보』. 32(2): 205-224.
- 김정희. 2021. “지방정부의 숙의형 시민포럼 사례 비교연구: 포럼 안과 밖의 상호작용을 중심으로.” 『NGO연구』. 16(1). 121-162.
- 김주환·배봉준. 2021. “공론화 결론의 수용요인 비교분석: 신고리5·6호기와 제주 녹지국제병원 공론화 비교연구.” 『지방행정연구』. 35(3). 127-160.
- 김주환·하동현. 2019. “공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로.” 『정부학연구』. 25(1). 133-163.
- 김창수. 2019. “숙의민주주의 기반 공론조사와 정책달레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석.” 『지방정부연구』. 23(2). 271-296.
- 부산시 북구 공론장 구성 및 운영에 관한 조례(조례 제1499호).
- 서복경. 2018. “한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나: 신고리 56호기, 대통령 개헌안, 대입제도개편안 사례를 중심으로.” 『시민과 세계』. 1-44.
- 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회. 2020a. 『서부경남 공공의료 확충 공론화 백서』. 경상남도.

- 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회. 2020b. 『서부경남 공공의료 확충 공론화 백서 부록』. 경상남도.
- 소운미·안승혁·윤순진. 2022. “수상태양광 공론화의 속의효과: 새만금 군산시 수상태양광 사업 시민토론회를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 20(2). 3-43.
- 심준섭·정홍상·김광구. 2018. “공론화 과정 참여자들의 속의 경험: 프레임 분석의 적용.” 『한국정책학회보』. 27(2). 193-219.
- 이승협. 2020. “공중의 참여인가 대중의 동원인가: 대구 신청사 공론화 과정을 중심으로.” 정치커뮤니케이션 연구. 『한국정치커뮤니케이션학회 학술대회논문집』. 83-96.
- 이주실. 2020. “속의과정에서 개인의 정책선호 변동에 관한 연구.” 『한국정책학회보』. 29(4). 31-53.
- 장현주. 2021. “대입제도 개편 공론화 과정에 나타난 시민참여단의 속의 효과.” 『한국거버넌스학회보』. 28(2). 53-78.
- 전국보건의료산업노조. 2018. “혁신형 공공병원 설립 정책협약서.”
- 정정화. 2022. “공론화의 조건과 제약요인: 사용후핵연료 관리정책 재검토위원회 참여경험을 중심으로.” 『한국자치행정학보』. 36(2). 29-49.
- 창원시. 2019. “공론화위원회 권고에 대한 창원시 입장문.”
- 창원시 공론화위원회. 2020. 『창원 스타필드 공론화 백서』. 창원.
- 창원시 공론화위원회. 2019. “제14-16차 회의록.” 창원.
- 창원시의회. 2018. “공론화위원회 설치운영 조례안 심사보고서.” 창원.
- 최태현. 2018. “참여 및 속의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』. 52(4). 501-529.
- 하동현. 2020. “정책결정과과정으로서의 공론화 단계분석: 2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례.” 『한국거버넌스학회보』. 27(1). 27-55.
- Cohen, J. 1989. “Deliberation and Democratic Legitimacy.” In *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, edited by A. Hamlin and P. Pettit, 17-35. Oxford: Basil Blackwell.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University

- Press.
- Dryzek, J. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Oakleigh, NY: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. and Stevenson, H. 2011. "Global Democracy and Earth System Governance." *Ecological Economics*. 70(11). 1865-1874.
- Elstub, S., Ercan, S. and Ricardo Mendonça, F. 2016. "Editorial Introduction: The Fourth Generation of Deliberative Democracy." *Critical Policy Studies*. 10(2). 139-151.
- Elstub, S. and Escobar, O.(eds). 2019. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing, Inc. (<https://www.e-elgar.com>).
- Fishkin, J. 2019. "Democracy When the People Are Thinking: Deliberation and Democratic Renewal." *Proceedings of the American Philosophical Society*. 163(2). 108-121.
- Fishkin, J. and Farrar, C. 2005. "Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource." In *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, edited by Gastil, J. and Levine, P. 68-79. John Wiley.
- Gastil, J. and Levine, P.(eds.). 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Civic Engagement in the 21st Century*. John Wiley.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press.

- Hendriks, M. 2011. *The Politics of Public Deliberation: Citizen Engagement and Public Advocacy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Levine, P., Fung, A. and Gastil, J. 2005. "Future Directions for Public Deliberation." *Journal of Public Deliberation*. 1(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.24>.
- Mansbridge, J. 1999. "Everyday Talk in Deliberative Systems." In *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, edited by Macedo, S. 211-239. New York, NY: Oxford University Press.
- Mansbridge, J. et al. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, edited by Parkinson J. and Mansbridge, J. 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melville, K., Willingham, T. and Dedrick, J. 2005. "National Issues Forums: A Network of Communities Promoting Public Deliberation." In *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, edited by Gastil, J. and Levine, P. 37-58. John Wiley.
- Pateman, C. 2012. "Participatory democracy revisited". *Perspectives on Politics*. 10(1). 7-19.

〈언론 보도〉

- 「경남도민일보」. "스타필드 착공과 창원시의 역할." 2021. 12. 29.(2021b)
- 김다솜. "서부경남 공공의료 민간협력위 취지 무색." 「경남도민일보」2022.

5. 17.

이혜영. “공공병원 후보지 탈락 근거 밝혀라.” 「경남도민일보」. 2021. 3. 3.(2021a)

「KBS뉴스 경남」. 창원 스타필드 공론화위원회 간담회(찬성 측) 현장 LIVE. 2019. 4. 30. (<https://www.youtube.com/watch?v=8SgRvLmqdc&t=18s>)

「KBS뉴스 경남」. 창원 스타필드 공론화위원회 간담회(반대 측) 현장 LIVE. 2019. 4. 30. (<https://www.youtube.com/watch?v=yClQDNXifIE&t=1730s>)

Abstract

Tasks for the expansion of the role and authority of citizens
in a deliberative democracy experiment
: a focus on cases of publicizing public medical service in western
Gyeongnam region and Changwon Starfield

*Jung Hee Kim**

In this study, the possibility and limitations of citizens to establish themselves as the subjects of deliberative democracy were explored through the analysis of the interaction process and context of the roles and powers performed by the main actors of the deliberative forum. As a result of the analysis, it was found that the Korean-style deliberative democracy led by the administration could move toward a 'citizen-led' rather than staying as a means of civic mobilization. Nevertheless, it turned out that there were not a few challenges that had to be overcome in order for unorganized citizens to exercise "political activeness" as subjects of deliberative democracy. First, the key prerequisites for citizens to reach reflective and thoughtful judgments were the

* Research Professor, Institute of Economics and International Trade, Pusan National University, Busan.

design of a more sophisticated and balanced public sphere and securing sufficient discussion time. Second, there is a need to expand deliberative democracy from one-off experiments to continuous events by providing a device for citizens outside the forum to communicate both ways with the forum site and launching follow-up programs involving citizens after drawing conclusions. Next, it was proposed to enact the Citizens Public Sphere Ordinance as the legal basis for securing civil control from the stage of agenda selection, and to link the deliberative democracy system and the direct democracy system to supplement the internal limitations of the deliberative forum.

key words: deliberative democracy, deliberative forum,
deliberative systems approach, reflective
judgments