

정책리포트

제311호 2020. 10. 26



---

# 시민민주주의의 조건, 숙의민주주의의 제도화

정병순

선임연구위원

————— 서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제311호

시민민주주의의 조건, 숙의민주주의의 제도화

**발행인** 서왕진  
**편집인** 최 봉  
**발행처** 서울연구원  
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57  
02-2149-1234  
www.si.re.kr  
**ISSN** 2586-484X  
**발행일** 2020년 10월 26일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울형 숙의민주주의 제도화 방안」을 바탕으로 작성되었습니다.  
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2020. 10. 26  
서울연구원 정책리포트  
311

---

## 시민민주주의의 조건, 숙의민주주의의 제도화

정병순 선임연구위원

02-2149-1223  
jbs66@si.re.kr

요약	3
I. 왜 숙의민주주의인가?	4
II. 시민민주주의 서울로 가는 길, 그리고 숙의민주주의 전망	13
III. 정책제언: 숙의민주주의 제도화 방안	17

## 요약

민선 7기 서울시정의 정책목표의 하나인 '시민민주주의 서울'을 실현하는 데 있어서 핵심 조건인 숙의민주주의는 심도 있는 많은 논의를 거쳐 오늘날 다양한 숙의모델이 제도화되고 있어, 이를 서울에 적극 도입·제도화할 필요가 있다. 이러한 숙의민주주의 제도화를 위해 적극적인 정책환경으로서 '서울형 시민숙의 시스템'과 이를 뒷받침하는 다차원의 '숙의인프라'를 구축하고, 이를 토대로 서울디사이드 프로그램 등 다양한 숙의프로그램으로 구성된 '서울형 공론장 모델사업'을 적극 추진해야 한다.

---

### 시민민주주의 실현의 조건인 숙의민주주의는 시민들의 숙의를 근간으로 하는 민주주의 모델

1980년대에 자유민주주의의 대안으로 출현한 숙의민주주의(deliberative democracy)는 그 정치적 이상을 구현하고 있는 숙의 원칙이 핵심 요소지만, 현실에 적용하는 과정에서 다양한 쟁점이 존재한다. 이러한 이상과 현실 간의 불일치를 조화시키려는 노력을 통해 현재 '소규모 공론장'(Mini-Publics)으로 명명되는 다양한 숙의모델이 도입·운영되고 있는바, 서울시가 숙의민주주의를 제도화하는 데 적극 활용할 필요가 있다.

### 민주주의 시정의 진화를 거듭해 온 서울시는 민선 7기 시정에서 숙의민주주의를 고도화해야

민선 1~4기 시정이 참여민주주의의 제도적 기반이 조성된 시기였다면, 민선 5·6기 시정은 시민민주주의의 기반이 조성된 시기라 할 수 있다. 이 시민민주주의 실현의 주요 조건 중 하나인 숙의민주주의의 고도화를 향해 나아가는 도정(道程)에는 다양한 정책과제가 놓여 있다. 숙의민주주의의 이해와 정책수요에 관한 사회적 인식 조사는 숙의민주주의로의 전환기라는 인식하에, 시민들이 공적 숙의(public deliberation)에 적극 참여하고 활성화할 수 있는 제도적 환경 조성, 합리적인 절차와 방법을 구현하는 고유한 숙의 모델 정립 등이 특히 중요하다는 점을 확인해 주고 있다.

### 시민민주주의 실현을 향해 숙의민주주의 정책시스템 정립을 위한 다각적인 전략 추진 필요

무엇보다도 다양한 계층의 시민들이 주도적으로 참여하되, 서울시정의 여건에 부합하는 고유한 원칙과 다원적인 숙의모델들로 구성된 '서울형 시민숙의 시스템'을 확립하는 것이 우선적이며, 이를 뒷받침할 수 있도록 다차원의 숙의인프라를 구축하는 것도 시급하다 판단된다. '서울시민회의'(대면 기반)와 '민주주의 서울'(온라인 기반)이 유용한 인프라로 기여할 것으로 보이며, 다층위의 공론장 네트워크도 촘촘하게 구축될 필요가 있다. 나아가 서울시정 전반에 숙의민주주의 관련 정책이 시스템으로 정착될 수 있도록 적절한 제도적 지원체계를 강화하는 노력도 필수불가결하다.

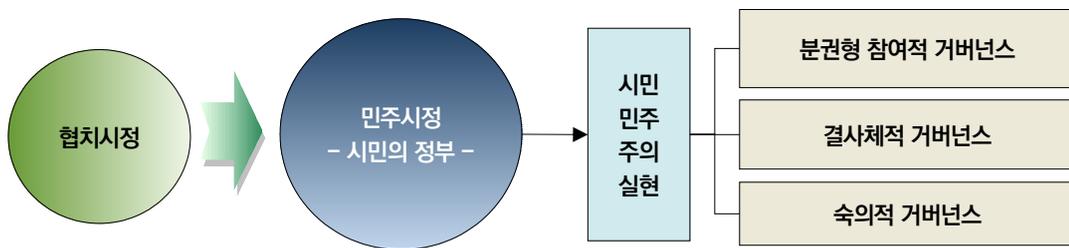
# 1. 왜 속의민주주의인가?

## 도전과 혁신의 민선 7기 서울시정, 민주시정을 향한 새로운 도정(道程)

- 서울시는 민선 7기에 들어와 민주시정을 5대 정책목표(『서울시정 4개년계획』)의 하나로 설정
  - 민선 5기와 6기 시정은 협치가 시정의 기초를 이루는 ‘협치시정의 황금기’를 구가
  - 민선 7기에서는 이를 계승해 “시민의 정부”를 기치로 하는 ‘민주시정’을 시정의 핵심 목표로 설정하고, 이를 반영해 시민민주주의 실현을 정책의 기초로 설정
  - 이러한 시정 환경의 도래를 뒷받침하기 위해 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」를 제정하고, 이를 선도해 가는 합리적 행정기관인 ‘서울민주주의위원회’를 설치·운영

## 시민민주주의의 3중주(trio), 분권형 참여적 거버넌스/결사체적 거버넌스/속의적 거버넌스

- 시민이 주도하는 민주주의 모델을 의미하는 시민민주주의는 실체적 측면에서 ‘시민공화주의’(civil republicanism)의 사상과 가치를 계승한 3가지 거버넌스(통치) 차원으로 구성
  - 각각은 정치공동체를 중심으로 한 실질적 주민자치(local autonomy), 그리고 이의 실현 조건으로서 행정적·재정적 분권(decentralization)의 가치와 원리를 중심으로 하는 ‘분권형 참여적 거버넌스’(empowered participatory governance)
  - 자발적 결사체의 조직화 및 활성화, 그리고 이에 기초하여 행정과 시민사회 간 협치(co-governing)를 지향하는 ‘결사체적 거버넌스’(associational governance)
  - 그리고 시민사회 및 생활세계를 중심으로 정치적 공론장의 형성과 시민들의 공적 속의와 합의에 의한 정책결정 절차를 강조하는 ‘속의적 거버넌스’(deliberative governance)



[그림 1] 시민의 정부를 지향하는 민주시정으로의 전환과 시민민주주의 실현

- 시민민주주의의 이상(ideal)과 원리를 시정 철학으로 적극 수용하는 일은 시민의 정책역량을 제고하고 참여의 효능감을 증진시킴으로써 시정의 지속가능한 발전에 기여
  - 특히, 속의민주주의 차원은 우리 사회가 직면하는 각종 문제와 이슈의 해결을 위해 ‘집합적 지식’(collective episteme)을 이끌어 냄으로써 정책의 질을 향상
  - 시민들이 정책의 결정과정에 실질적으로 관여하게 함으로써 시민참여의 효능감을 높이고 더불어 정책 추진을 둘러싼 절차적 정당성도 강화

# I 자유민주주의와 그 대안으로서 숙의민주주의

## 자유민주주의의 대안으로서 참여민주주의와 숙의민주주의

- 한 사회가 지향하는 정치적 이상(political ideal)이자 실천(규칙·제도)을 의미하는 민주주의는 오랜 역사를 거치면서 지속적으로 변화·발전
  - 그리스어의 *dēmokratía*에서 유래한 민주주의는 인민(*dēmos*)의 지배(*kratos*)를 의미
  - 고대 아테네의 직접민주주의에서 20세기 후반의 대안적 민주주의 모델에 이르기까지 2,500여 년의 유구한 역사를 지나오면서 다양한 모델이 공존하는 가운데 상호 경쟁
- 다양한 민주주의 모델 가운데 자유민주주의 모델은 시민혁명과 근대국가의 형성을 거치면서 19세기 이후 출현하여 20세기 초·중반까지 지배적 모델로 확립
  - 자유민주주의는 경제적으로는 개인의 사유재산 인정과 보호, 정치적으로는 각 개인의 천부권(天賦權)적 기본권의 옹호와 주기적 선거를 통한 대의제 등을 근간으로 하는 모델
  - 20세기 초반과 중반에 와서는 슈페터(Joseph Alois Schumpeter) 등에 의해 다원적 정치 엘리트 간 권력경쟁을 유일한 민주적 수단으로 보는 ‘경쟁-엘리트주의적’(competitive-elitist) 민주주의 모델과 다원민주주의 모델로 발전<sup>1)</sup>

• 자유민주주의에서 정치는 주로 경쟁하는 이익들의 갈등, 그리고 공적 이성(public reason)보다 협상이나 타협에 의해서만 이해할 수 있다고 인식

• 민주적 참여는 선거에서 투표로 환원될 수 있으며, 정당한 정부는 원자(原子)적인 개인의 자유를 보호하는 최소정부(minimal state)여야 한다는 주장을 피력

- 20세기 중후반 정치적 민주화의 조류 속에 자유민주주의 모델이 점차 다양한 한계를 노정하는 가운데 비판과 성찰을 거쳐 1970, 1980년대에 대안적 민주주의 모델이 출현
  - 1960년대 말에 출현한 ‘참여민주주의’ 모델과 1980년을 전후하여 출현한 ‘숙의민주주의’ 모델이 위기에 직면한 자유민주주의 모델의 대안적 모델로 부상
  - 참여민주주의는 1962년에 「포트호른 성명」(Port Horn Statement)이 발표된 이래, 참여와 자치정부의 실현을 정치적 이상으로 설정하고, 일상생활 전반(가정, 학교, 작업장 등)에 스며드는 한 사회의 규범적 가치이자 운영원리로 확립시키고자 노력
  - 이와 궤를 달리하는 숙의민주주의는 1980년에 연방헌법(특히 Federalist 10 관련)을 재 해석하는 과정에서 개념이 출현한 이래 절차적 민주주의, 담론민주주의, 성찰적 민주주의, 지식민주주의 등의 다양한 용어로 명명되는 가운데 다양한 갈래로 발전<sup>2)</sup>

1) 슈페터에 따르면, 개인은 편견과 충동에 빠져들기 쉬워 참여는 위험스럽기 때문에 엘리트를 선출하는 선거, 그리고 권력을 획득하기 위한 다원화된 집단 간 경쟁이 유일한 민주적 수단으로 인식(슈페터, 2011, 자본주의·사회주의·민주주의, 변상진 역, 한길사)

2) 1980년에 미국 헌법학자인 베셋(Bessette)에 의해 처음으로 이 용어가 주조(鑄造)된 이래 선스타인(Sunstein), 미켈만(Michelman) 등과의 논의를 거치면서 공화주의 사상의 재조명과 함께 숙의민주주의에 관한 논의가 시작된 이후, 하버마스(Habermas)와 롤즈(Rawls)로 대표되는 1세대 이론으로부터 시작해 현재에는 ‘숙의민주주의 시대의 도래’, ‘실증적 전환(empirical turn) 등으로 표현되는 3세대 이론으로까지 진화(Bohman, J. M., 1996, The coming of age of deliberative democracy, Journal of political

# I 숙의민주주의의 의의, 그리고 다양한 갈래

## 숙의민주주의는 선거나 대의제보다는 대화·토론 등 공적 숙의를 근간으로 하는 민주주의 모델

- 이러한 숙의민주주의 모델은 다양한 논쟁과 실천을 거치면서 규범적 논의 중심의 1세대 이론으로부터 제도적 모델과 실증 분석을 중심으로 한 3세대에 이르기까지 이론이 지속적으로 진화
  - 이하에서는 숙의민주주의의 핵심 가치와 원리를 간략하게 살펴봄으로써 이 모델이 내재하고 있는 이론적 의의와 실천적 내지 제도적 조건을 확인
- 우선 숙의민주주의(deliberative democracy)는 ‘공적 숙의(public deliberation) 혹은 시민 숙의를 민주주의의 실천과 제도의 중심에 두는 민주주의 사상과 이론체계’를 의미
  - 말하자면, 숙의민주주의는 평등한 시민들의 자유로운 공적 숙의가 정당한 정치적(정책적) 결정과 정치·사회적 제도화에서 핵심이 되어야 한다는 인식에서 출발
  - 여기서 ‘공적 숙의’란 대의제하에서 제한적 참여 절차의 일부로 운용되는 전문가 중심의 자문회의나 간담회, 단순한 공개토론회나 공청회와 같은 활동과는 구분되는바, 질적으로 상이한 인식론과 가치, 원리에서 출발
- 무엇보다도 숙의민주주의는 민주주의 이론의 근간인 사회구성원으로서 개인이 가지는 선호(preference)에 관한 상이한 인식에서 출발
  - 개인의 선호는 대의제적 자유민주주의에서 보듯이 고정된 선호를 (투표로) 단순 집계하는 (aggregative) 것이 아닌, 공적 숙의에 의해 변형가능한(transformative) 것으로 인식
  - 이 경우에 공적 숙의는 타인의 설득 과정인 논증(argumentation), 더 나은 주장에의 합의와 같은 절차적 요소가 근간을 이루며, 그것이 바로 ‘민주적 정당성’의 원천
  - 말하자면 반드시 만장일치(unanimity)가 아니더라도 공적 숙의(시민숙의)의 절차를 거쳐 도출한 ‘다수 의지’(majority will)라면 민주적 정당성을 가지는 것으로 인식

민주적 정당성은 숙의의 결과가 아니라, 모든 사람이 숙의에 참여할 권리와 동등한 기회를 가지고 공적 의견과 의지를 형성할 수 있는지에 달려 있음(Manin, B., 1987, On legitimacy and political deliberation, Political Theory, 15(3))

- 이러한 인식에 의거해 숙의민주주의 이론에서는 민주적 정당성을 뒷받침할 수 있도록 절차적 합리성을 구현하고 있는 숙의민주주의의 원칙 등이 핵심적 내용을 구성
  - 이러한 원칙들은 새로운 제도를 도입하고 그것을 구체적으로 설계하는 데 가이드로 기여하는 것이 분명하나, 현실에 적용되는 과정에서 다양한 쟁점들에 직면하는 것도 사실
  - 이러한 쟁점을 해소하려는 후속 논의들을 통해 2세대 이론들이 발전하였으며, 다시 공적 숙의의 원칙과 현실적 쟁점들을 절충 내지 조화시킴으로써 이른바 ‘소규모 공론장’으로 집약되는 다양한 숙의모델을 중심으로 이른바 3세대 이론이 발전

philosophy, 6(4); Dryzek, J., S., 2010, Foundations and Frontier of Deliberative Governance, Oxford: Oxford Univ Press; Elstub, S., 2010, The third generation of deliberative democracy; Political Studies Review, 8(3).

- 그럼에도 숙의민주주의의 실현에는 단순히 이상적 원리에 기초한 의사결정 절차로만 운영되는 것이 아니라, 공론장 혹은 담론민주주의로 명명되듯이 보다 포괄적이고 통합적 프레임이 필요
  - 공식적인 숙의적 결정절차에 더해, 합리적인 여론과 공적 의지(즉, 입법이나 정책결정)를 형성해 가는 다양한 의사소통의 네트워크들, 즉 숙의절차 외연에서 전개되는 “규제되지 않은 비공식적인 공론장들”도 중요한 요소

## 숙의민주주의 모델의 근간을 이루는 핵심 구성요소는 공적 숙의의 원칙(principles)

- 숙의민주주의 모델을 정립하려는 다수의 이론들에서 다양한 요소들로 구성된 숙의원칙을 도출
  - 숙의민주주의 원칙은 그것이 지향하는 정치적 이상의 실천, 즉 현실 영역에 제도화하는 데 있어서 규범적 이상이자 규제적 모델(regulative model)로서 의의가 존재
  - 이러한 숙의원칙들로 코헨(Cohen)의 이상적 숙의절차 원칙, 구트만과 톰슨(Gutmann & Thompson)의 도덕적 숙의를 둘러싼 원칙, 그리고 피시킨(Fishkin)이 바람직한 민주주의 조건의 하나로 설정한 숙의의 5가지 원칙 등이 대표적
- 숙의민주주의의 대표적 이론가 중 한 사람인 코헨(Cohen)은 ‘공적 숙의의 이상적 절차’(ideal deliberative procedure)를 규정하는 4가지 원칙을 제시<sup>3)</sup>
  - 코헨은 숙의민주주의를 ‘어떠한 결사체(사회)의 사무들이 구성원들의 공적 숙의에 의해 통치되는 결사’로 정의하고, 이것이 정당화되려면 다음의 절차적 원칙이 필요함을 피력
    - ① 숙의참가자들의 자유, ② 합리성, ③ 형식적·실체적 형평성, ④ 합리적으로 동기 부여된 합의 지향 등으로, 특히 ④는 이성적인 진단 결과에 기초해 행동하려는 사람들에게 설득력을 지니는 근거를 발견하려는 목표를 가지고 합의를 지향해야 함을 의미
- 다른 주요 이론가인 구트만과 톰슨, 피시킨 등도 고유한 개념에 입각해 숙의의 원칙론을 정립<sup>4)</sup>
  - 구트만과 톰슨(Gutmann & Thompson, 1996)의 경우 숙의민주주의를 도덕적 이견이 존재하는 상황에서 서로 수용가능한 결정에 도달하기 위해 ‘지속적으로 근거를 제시하는 과정’으로 정의하는바, 이 과정을 뒷받침하는 ① 상호성(reciprocity), ② 공개성(publicity), ③ 책임성(accountability) 등을 중요한 원칙으로 도출<sup>5)</sup>
  - 숙의형 여론조사로 저명한 피시킨(Fishkin)과 같은 학자도 ① 정보제공, ② 실체적 균형(substance balance), ③ 다양성, ④ 성실성(conscientiousness), ⑤ 평등한 고려(equal consideration) 등을 숙의의 주요 원칙으로 제시<sup>6)</sup>

3) Cohen. J., 1997, Procedure and substance in deliberative democracy, in Bohman, J & W. Rehg(eds.), Deliberative Democracy, Cambridge: MIT Press.

4) 다양한 숙의민주주의 이론가가 제안하는 숙의원칙론에 대해서는 정병순, 2020, 서울형 숙의민주주의 제도화 방안, 서울연구원을 참조

5) Gutmann. A & D. Thompson., 1996, Democracy & Disagreement, Cambridge: Harvard University Press.

6) Fishkin. J. S., 1991, Democracy & Deliberation, New Haven: Yale University Press, Fishkin. J. S., 2009, When the people speak, Oxford: Oxford University Press.

## 숙의민주주의의 규범적 모델로서 숙의 원칙과 정치적 현실 사이에 다양한 숙의 쟁점도 존재

- 공적 숙의의 원칙이 규범적 이상이자 민주적 정당성의 토대이기는 하지만 원칙을 현실에 적용하는 데에는 다양한 한계가 존재
  - 실제, 평등한 시민들의 자유롭고 공정한 숙의가 숙의과정을 지배하는 규제적 모델인 것이 사실이나, 현실에서는 실현하기 어렵고 어떤 때에는 바람직하지 않은 경우 존재
  - 이와 같이 숙의의 규범적 이상은 현실에 적용하는 데 다양한 도전적 쟁점들이 존재
- 다양한 쟁점들 중 다음의 요소들이 숙의민주주의를 제도화하는 데 고려해야 할 핵심 쟁점에 해당
  - 여기에는 숙의에 참여하는 주체들 간 갈등, 숙의와 불평등성, 숙의와 이해관계, 시민들의 숙의역량 등에 이르기까지 다양한 쟁점들이 존재(아래 [표 1] 참조)
  - 이러한 쟁점들의 존재가 비록 근본적으로 공적 숙의의 의의나 가치를 부정하거나 무익하게 만드는 요인은 아니나 합리적 개선을 모색하는 것은 긴요한 과제

[표 1] 숙의민주주의를 현실화하는 과정에서 초래되는 다양한 숙의 쟁점들

쟁점 구분	주요 내용
① 참여주체 간 갈등	- 숙의하려는 의제가 참여하는 주체에게 중요하고 의제에 따라서는 참여한 갈등과 이견이 존재하며, 이 경우에 수용 가능한 결정에 도달하기 곤란 - 이러한 갈등적 상황에 대해 갈등을 회피하는 쟁점에만 국한해 숙의를 하려는 경향이 심화될 수 있음
② 숙의와 불평등	- 숙의프로젝트에 관한 실증연구에 따르면 정치참여는 사회경제적 지위, 특히 교육수준과 상관성이 높음 - 이러한 시민계층 간 불평등한 사회적·경제적 조건(교육격차, 지식격차 등)은 숙의민주주의가 원활하게 작용하는 데 있어서 중대한 장애요인으로 작용
③ 숙의와 전문성	- 일반시민들의 숙의와 전문가주의는 양립 가능한가에 대해서는 쟁점들이 제기되고 있으며, 숙의와 전문성이 양립 가능하다고 보는 경우에 전문가가 숙의과정을 주도하거나 지배하는 상황 존재 - 이러한 숙의여건에서 전문가들은 어떠한 역할을 수행해야 하며, 일반시민과 전문가 또는 과학자들의 상호작용을 촉진할 수 있는 제도를 규명하는 것이 중요
④ 숙의와 이해관계	- 특정 집단과 이해관계가 극명해지고 현대사회의 정치환경에서 실질적 숙의는 과연 가능할 수 있는가? - 다양한 집단과 이해관계로 구성된 위원회의 의사결정 체계는 경우에 따라 대표들을 중심으로 한 정치적 숙의가 집단 내 숙의와 민주주의를 훼손할 수 있음
⑤ 숙의와 다원주의	- 참여주체들의 다원성과 이질성 등이 참여주체들의 배경이나 경험, 학습을 공유할 수 있는 토대를 약화시킬 수 있는 다원화된 현대사회에서 논증을 통해 합의를 지향하는 공적 숙의가 실현 가능한가의 쟁점 - 이러한 쟁점과 관련해 상이한 배경과 경험을 가진 주체들 간 공적 숙의는 실행 가능한가?, 나아가 숙의민주주의는 배경이나 경험의 공유가 어느 정도의 수준으로 필요한가? 등
⑥ 숙의의 규모	- 일반적으로 숙의의 규모가 커질수록 개방성과 계층적 대표성을 향상할 수 있는 반면, 숙의의 질은 저하되는 상황에서 숙의의 개방성 및 대표성과 숙의의 질을 절충할 수 있는 숙의의 규모에 관한 쟁점 - 숙의민주주의는 국민국가 규모, 나아가 이를 넘어 글로벌 수준에서도 실효성 있게 작동할 수 있는가?
⑦ 숙의와 공적 개방성	- 대의민주주의에 대한 도전에도 불구하고 여전히 대의제가 지배적인 모델로 존재하는 상황에서 숙의민주주의의 규범을 어떻게 촉진할 수 있으며, 대의민주주의 메커니즘과 어떻게 연계할 것인가의 쟁점 - 아울러, 대표자와 피대표자 간 논증과 정보가 교환되는 쌍방향의 숙의가 가능할 것인가도 쟁점에 해당
⑧ 숙의와 숙의역량	- 일반시민들이 숙의할 동기와 인지능력(분석 및 판단능력)이 상대적으로 제한적일 수 있다는 일부 실증연구를 고려 시, 양질의 실질적 숙의가 실행 가능한가에 관한 쟁점 - 우선 시민들의 숙의역량이 결여되어 있다는 문제인식을 규명할 필요가 있으며, 부족한 경우에 시민들의 숙의역량을 강화시킬 수 있는 메커니즘은 어떤 것인가?

# I 소규모 공론장과 경쟁하는 다원적 숙의모델들

## 민주적 혁신이자 숙의민주주의의 제도적 모델로서 소규모 공론장(Mini-Publics)

- 최근 숙의민주주의를 현실에 제도화하려는 ‘소규모 공론장’(Mini-Publics)이 지속적으로 발전
  - 공적 숙의가 지향하는 이상적 모델의 합리적 개선을 통해 이른바 ‘소규모 공론장’으로 명명되는 다양한 숙의모델이 지속적으로 발전
  - 여기서 소규모 공론장이란 ‘비당파적이며 평범한 시민들로 구성되며, 진정으로 숙의적일 수 있도록 소규모이고 진정으로 민주적인 정도로 대표성을 가지도록 설계된 민주적 혁신’(democratic innovation)을 의미(Dryzek & Goodin, 2006; Goodin, 2008)
    - 다른 학자는 소규모 공론장을 ‘법률보다는 행정기관과 2차 결사체의 가까이에 존재하는 숙의적으로 구성된 제도들’로 규정(Fung, 2003)
  - 소규모 공론장에는 작은 규모에서 큰 규모, 대면 및 온라인 기반 등 다양한 모델이 존재<sup>7)</sup>

### ■ 소규모 공론장을 구성하는 숙의모델들이 공유하는 제도적 특성(Smith, 2009)

- 준임의추출(quasi-random sampling)에 의한 선정
- 시민들에게 참여수당(honorarium) 지급
- 전문가들의 증거와 교차 검증(cross-examination)
- 공정한 진행을 보장하는 독립적 의사진행
- 소집단과 총회에서의 시민들의 숙의

- 소규모 공론장에는 ‘대면형’ 숙의모델을 중심으로 하고 이를 뒷받침하는 온라인 숙의모델도 존재
  - 대면 기반(face-to-face) 숙의모델에는 시민배심원제와 숙의형 여론조사, 21세기 타운 미팅, 합의회의 등이 존재(대면형 숙의모델의 주요 내용은 [표 2]를 참조)
  - 온라인 숙의모델은 여러 제약조건들로 인해 주로 대면형 숙의모델과 연계하여 운영

## 숙의모델에 관한 2가지 사례: 대규모 숙의와 소규모 숙의 사이에서

- ① 21세기 타운미팅(Town Meeting for the Twenty-First Century): 대규모 숙의모델
  - 21세기 타운미팅은 대규모(500인~5,000인)의 시민들이 참여해 직접 공론과 숙의를 거쳐 시정의 주요 정책의제나 전략적 방향을 결정하는 방식의 숙의모델에 해당
    - 미국 식민지 시대 마을공동체 의사결정 방식인 타운홀 미팅에 기원을 두고 있으며, 대규모 숙의에 의한 의제 설정을 뒷받침하기 위해 정보기술(IT)을 활용하는 것이 주요 특징
    - 21세기 타운미팅의 기본원칙으로는 ① 다양한 대표성, ② 충실한 정보제공하의 참여, ③ 진행자에 의한(Facilitated) 숙의, ④ 명확한 우선순위, ⑤ 실행으로 연계 등을 고려

7) 소규모 공론장에 관한 이론적, 실천적 논의에 대해서는 Fung, A, 2003, Survey Article: recipe for public sphere, Journal of Political Philosophy, 11(3), Gastil, J & P. Levine et al., 2005, Deliberative Democracy Handbook, San Francisco: Jossey-Bass, Dryzek, J & R. Good, 2006, Deliberative Impacts, Politic and Society, 34(2), Goodin, R. E, 2008, Innovating Democracy, Oxford: Oxford Univ Press, Smith, D, 2009, Democratic Innovation, Cambridge: Cambridge Univ Press, Grönlund, K et al., 2014, Deliberative Mini-Publics, ECPR Press 등을 참조

[표 2] 소규모 공론장(Mini-Publics)을 구성하는 다양한 숙의모델: 대면 기반(face-to-face) 숙의모델을 중심으로

숙의모델	주요 내용
시민배심원제 (Citizen Jury)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국에서 1974년에 크로스비(N. Crosby)에 의해 설립된 제퍼슨센터 주도로 시작하였는데, 1980년대까지 주로 미국 내에서 실험적으로 시행되어 오다 1990년대 중반 이후 다른 국가로 확산</li> <li>• 시민배심원제는 3단계로 진화하였는데, 1단계(1974~1983년) 도입기, 2단계(1984~1994년) 모델 성장기, 3단계(1995~2002년)를 거쳐 발전(Smith)</li> <li>- 시민배심원제는 정보를 입수하고 증거를 청취하며 증인 채택과 심문을 거친 후에 직접 쟁점을 숙의하여 정책권고안을 도출</li> </ul>
플래닝셀 (Planing Cell)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민배심원제와 비슷한 시기와 원리를 가지고 독일의 피터 디에넬 교수가 주도해 개발한 모델</li> <li>- 정책이슈에 대한 시민들의 선호 파악에 활용되며, 사회문제에 대한 대중들의 태도나 믿음의 원천, 특정 정책대안에 대한 대중의 반응을 이해하기 위한 목적으로 활용</li> <li>- 25인으로 구성된 그룹들(보통 6~10개 셀로 구성)이 3일간 숙의적 토론을 하는데, 이 그룹을 플래닝셀로 명명. 이 셀들로 구성되어 전체 100~500인 규모로 운영하는바, 말하자면 단일 프로젝트에 6~10개의 시민배심원제가 운영되는 형식</li> </ul>
합의회의 (consensus conference)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1987년 덴마크의 기술위원회(Teknologirader)가 참여형 기술평가를 위해 고안한 숙의모델 (※ 1977년 미국이 의료기술평가를 위해 운영한 합의개발회를 원용)</li> <li>- 이 모델은 과학기술 영역에 주로 활용되는 모델로, ① 기술이 사회적으로 어떻게 수용되는가를 이해하고, ② 기술문제를 대중이 토론할 때 정보를 제공하는 것이 목적</li> <li>- 전체적으로 2단계로 구성되는데, 1단계의 예비기간(2주)에는 해당 주제, 프로세스, 집단에 대해 학습하고 전문가를 선정하며, 2단계(4일)에서는 참여 시민들이 선정된 전문가나 지지자로부터 발표를 듣고, 질의 및 토론을 거쳐 공동 보고서를 채택</li> </ul>
숙의형 여론조사 (deliberative polling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1988년 미국에서 피시킨과 '숙의여론조사 센터'에 의해 개발되어 현재 30여 개국으로 확산</li> <li>- 특정 이슈의 상반된 시각과 주장에 대해 균형 있는 정보를 받은 상태에서 대표성을 지닌 시민들이 상호 토론과 학습을 거친 공적 판단(public judgement)을 확인하기 위한 숙의모델</li> <li>- 1차 의견조사 후 250~500명의 숙의 주체를 구성해 2~3일간 다수의 소집단 토론을 거친 후에 숙의적 조사를 실시하고 결과를 공표(전체적으로 3개월 소요)</li> </ul>
21세기 타운미팅 (21C Town Meeting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997년 미국에서 루켄스마이어(C. Lukensmeyer)가 설립한 조직인 '아메리카스피크스'(AmericaSpeaks) 주도로 개발된 숙의모델</li> <li>- 특정한 이슈에 대해 500~5,000인이 참가해 소집단별(10~12인) 원탁회의를 개최</li> </ul>
스터디서클 (Study Circle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20세기 초에 스웨덴을 중심으로 출현한 일종의 숙의 관련 네트워크 조직으로, 1970년대 이후 확대되고 여러 나라로 확산</li> <li>- 스웨덴에서는 2000년대 정부 및 지방자치단체 지원과 기관의 후원으로 사회 도처에서 300,000개 정도의 스터디서클이 운영(시민사회가 독자 운영하기도 함)</li> <li>- 스터디서클은 클럽과 유사한 외양을 보이나 정치적·사회적·지역적 이슈들을 토론하기 위해 수차례 회합하는 소규모 집단으로 조직화되는 차별성을 가짐</li> <li>- 각 모임은 3~5차례 2시간 정도의 세션에서 훈련된 진행자(moderator)의 도움으로 동일한 의제에 대해 수많은 소그룹의 대화와 숙의가 다양한 지점에서 개최</li> </ul>
국가이슈포럼 (National Issues Forums)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 앞의 스터디서클의 미국적 모델로, 1981년 찰스캐더링 재단의 주도하에 17개 조직이 '국내정책협의회'를 조직하고, 이 국가이슈포럼 프로그램을 추진(3가지 의제를 선정해 숙의)</li> <li>- 선정된 이슈들을 토론하기 위해 다양한 규모와 선정 절차를 가진 3,000개 이상의 지역 공공포럼들(※ 스터디서클과 유사)의 범국가적, 초당파적 네트워크 조직이 국가이슈포럼에 해당</li> <li>- 국가이슈포럼연구소(NIF Institute)는 공공포럼과 공적 숙의를 위한 훈련기관을 후원하며, 일반시민들은 국가이슈포럼을 통해 다양한 이슈에 대한 숙의에 참여. 각 포럼의 진행자(moderator)가 중요한 역할을 수행하며, 숙의결과 보고서를 연구소에 제출</li> </ul>

출처: Gastil, J & P. Levine et al.(2005), Dryzek, J & R. Good(2006), Goodin. R. E(2008), Smith. D(2009), Grönlund et al.(2014) 등을 참조하여 정리. 각 문헌의 철저는 각주 7)의 참고문헌을 참조

- 21세기 타운미팅의 숙의 프로세스는 일반적으로 사전준비-숙의-사후정리의 3단계로 진행
  - 사전준비 단계에서는 의제의 쟁점을 구체화하기 위한 여론조사, 토론참가자 모집, 진행자 (facilitator) 교육, 장소 선정, 실무적 점검 등이 진행
  - 숙의 단계에서는 테이블당 보통 10~12인 규모로 이루어진 소집단별 원탁회의의 방식으로 진행되며, 짧게는 몇 시간 길게는 종일 실시
    - 각 테이블은 사전에 정해진 매뉴얼에 따라 동일한 논의 주제와 순서를 가지고 진행
    - 운영진은 각 테이블로부터 핵심 의제와 메시지를 추출하여 전체 집단작업(숙의)에 회부
  - 행사 당일 1차 보고서 형태로 권고사항을 도출·발표하고, 추후 최종보고서를 제출
  
- 21세기 타운미팅 모델에 의거해 다양한 의제를 대상으로 숙의 실시
  - 대표적 사례는 워싱턴DC의 「근린행동계획」(Neighborhood Action Plan) 수립 사례와 뉴욕 그라운드제로 재건축 숙의인 ‘리스닝투더시티’(Listening to the city) 사례
  - 전자에는 1995~2005년 동안 4차례에 걸친 시민회의(21세기 타운미팅)에 1만 3천 명이 참여하였으며, 후자에서는 약 4,500명의 시민이 참여

[표 3] 21세기 타운미팅 대상의제 현황

	21세기 타운미팅 의제
예산(11)	- 미국의 장기 재정문제에 대한 논의, 콜로라도 경기침체가 지방정부 예산에 미치는 영향을 완화할 수 있는 방안 논의, 뉴욕 재정계획 결정, 샌프란시스코시의 지출 우선순위 논의, 워싱턴DC 정부의 예산배분에 관한 시민회의 등
환경(8)	- 친환경 저렴한 주택 분야 발전, 온실가스 배출을 줄이고 도시의 지속가능성 높이기, 기후변화에 대비하기 위한 방안, 환경관리를 통해 워싱턴주의 경쟁우위 강화에 대한 논의 등
재난 및 예방(10)	- 워싱턴DC 비상사태 대비 포럼, 연방재난관리청 재난 장기극복, 국가 도시지역 안전정책과 국토안보부 컨퍼런스, 뉴올리언스 재건계획 등
보건(13)	- 건강 IT 및 개인정보에 관한 국가 토론, AFAA(성인 자폐증 환자를 위한 의미 있는 미래를 만들기 위해 노력하는 국가 컨소시엄) 전국 타운회의, 칼버트 지역 유행성 독감 대응계획 프로젝트 등
국제(10)	- 호주 서부지역 지역사회 전략 수립, 기후변화에 대응한 조치, 세계경제포럼 참여자들의 글로벌 커뮤니티가 직면한 문제 해결 방안, 영국 국가보건시스템 개선을 위한 회의 등
국가정책(14)	- 성인 자폐증 환자의 삶의 질 개선을 위한 회의, 미국 중장기 재정문제 논의, 미국 건강관리시스템 문제와 국가 건강관리에 관한 토론, 미국의 부채 및 재정적자 관련 주요 재정 및 정책 문제에 대한 회의, 지역사회 /주/국가 차원에서 더 건강한 가정을 만들기 위한 행동계획 논의 등

② 시민배심원제(Citizen's Jury): 소규모 숙의모델

- 시민배심원제는 사회문제나 이슈에 대해 사회적 합의 형성을 목적으로 특별하게 구조화된 시민 숙의 성격을 가진 숙의모델에 해당
  - 12~25인으로 이루어진 시민배심원들이 전문가와 증인들의 증언을 듣고 기소된 의제에 대해 해결책을 토론한 후 정책권고안을 도출하는 프로세스로 진행
  - 시민배심원제의 기본원칙은 ① 공동체의 대표성 확보, ② 민주적 대화, ③ 양질의 정보제공, ④ 생산적인 숙의, ⑤ 편견과 외부조작의 최소화, ⑥ 충분한 시간 확보 등

- 이 모델의 프로세스는 의제 설정-자문위원회 구성-시민배심원 선발-배심원 숙의-정책권고안 제출 및 발표 등의 순서로 진행
  - 시민배심원은 12~25인 규모로 구성하되, 특정한 계층이나 집단을 대변할 수 있도록 무작위 층화추출 방식을 활용
  - 배심원 숙의 단계는 보통 3~6일 정도 소요되며, 전체 세션 설명-배경지식 제공-청문-숙의 토론 등의 순서로 진행
- 시민배심원제도가 도입된 이래 다양한 의제를 대상으로 수많은 사례 시행([표 4] 참조)
  - 대표적인 사례는 미국 환경보호청이 요청하여 시행한 ‘기후변화 배심원 회의’와 ‘혼잡통행료 부과 배심원 회의’
  - 기후변화 배심원 회의는 18인의 배심원이 참여한 가운데 다음의 최종 권고안을 도출

■ 기후변화 배심원 회의의 최종 권고안 예시	
- 기소문: 글로벌 기후변화의 잠재적 영향(긍정적 또는 부정적)은 어떤 것인가?	
- 경제적 측면에서 긍정적 영향과 부정적 영향이 공존하며 각 내용은 다음과 같음	
긍정적 영향	부정적 영향
- 새로운 일자리와 신기술(13) - 더 많은 정보 공유(2) - 여러 분야 R&D 성과 도출(1)	- 식료품과 상수 요금 인상(10) - 전기로 인상(40) - 보험비용 증가(3) - R&D 비용의 소비자 전가(2) - 직업훈련 인력재배치 비용(2) - 사람들의 전직(2)

[표 4] 시민배심원제 적용사례: 제퍼슨센터의 사례를 중심으로

	시민배심원제 적용사례
교육(5)	- 학교의 예술프로그램(1990년), K-12 교육 이슈(1997년), 오로노 MN 공립학교(1998년), 채트 필드 MN 학교지구(1999년), 유아교육(2008년)
보건·의료(6)	- 국민건강보험계획(1974년), 장기이식(1986년), 학교기반 병원(1988년), 의료개혁(1993년), 복지개혁(1994년), 의사 지원 안락사(1998년)
복지(2)	- 저소득층 주택(1991년), 위험 아동(1994년)
예산·재정(3)	- 미네소타 예산 우선순위(1991년), 연방예산(1993년), 주 및 지방 재정 문제(1996년)
정치·선거(9)	- 대통령 선거(1976년), 세인트폴 시장 선거(1989년), 미네소타 주지사 선거(1990년), 시민 이니셔티브 리뷰(2001년), 선거 재검표(2009년), 펜실베이니아 상원의원 선거(1992년), 펜실베이니아 주지사 선거(1994년), 선거개혁 시민 패널(1998년), 지역사회 참여 및 심의 민주주의(2005년)
환경·에너지(5)	- 농업이 수질에 미치는 영향(1984년), 환경적 위험 우선순위(1996년), 미네소타 전기시스템의 미래(1997년), 메트로 고품 폐기물(2001년), 기후변화(2002년)
도시계획(3)	- 교통 혼잡비용 부과(1995년), 다코타 카운티 - 토지 이용(1997년), 미네소타 부동산 세제 개혁(1999년)
기타(2)	- 평화유지에 대한 노회 프로젝트(1981년), 돼지 사료 규제(1995년)

## II. 시민민주주의 서울로 가는 길, 그리고 속의민주주의 전망

### I 민주주의 서울시정의 진화: 민선 1~6기

#### 민선 1~4기 시정: 참여민주주의의 제도적 기반 조성

- 지방자치제가 도입된 초기인 민선 1·2기 시정에서는 전문가 중심의 위원회가 운영되는 가운데 제한적이거나 시민들이 정책에 참여할 수 있는 프로그램이 도입
  - 시장과 데이트, 시민평가제, 서울신문고 등 형식적 시민참여를 뒷받침하는 프로그램이 도입되었고, 이 시기에 정보공개 및 투명성 강화를 위한 제도도 도입
    - ‘시민감사청구제’와 ‘민원처리 온라인공개시스템’ 구축 등
  - 아울러 처음으로 제한적 영역(복지시설, 병원, 교량, 자원회수시설)에서 민간위탁도 도입
- 민선 3·4기 시정에서는 민선 1·2기 참여시정의 확대·다양화가 모색된 시기로, 정보공개 및 투명성 제도가 확대·개선되는 가운데 시민청원 성격의 정책제안 프로그램도 시정 내 도입·운영
  - 민원처리온라인공개시스템의 정보공개 범위도 대폭 확대되고 시민감사제를 개선·통합해 ‘시민감사옴부즈만’ 제도로의 전환도 모색
  - 이 시기에 분산형으로 운영되던 콜센터도 통합형 체계인 ‘120다산콜센터’ 체계로 전환
  - 또 다른 대표적인 참여형 프로그램은 온라인에 기반하고 상상제안/상상토론으로 구성된 ‘천만상상 오아시스’(2006년)로, 주민참여형 정책제안 창구로서 기능을 수행
- 이해관계자를 중심으로 참여가 확대된 점도 이 시기 참여형 시정의 또 다른 중요 특성
  - 이해관계가 복잡한 공공프로젝트에서 위원회 설치·운영(청계천과 버스개혁 시민위원회 등)
  - 아울러 대규모 도시개발사업을 중심으로 이해당사자 참여가 제도화·실질화되었는데, 대표적으로 「서울도심부발전계획」, 경관협정제도, 주요 사업에서 주민협의회 구성 등
  - 행정사무 민간위탁 조례나 위원회제의 설치·운영에 관한 조례 등의 제정으로 행정이나 공공 프로젝트에 민간 참여도 체계화·제도화되어 대상사무와 참여주체도 양적으로 확대

#### 민선 5기와 6기 시정: 시민민주주의의 기반 조성

- 민선 5기와 6기에서는 이전 시정에서 전개된 참여제도들의 혁신이 모색되고 시민참여도 실질화
  - 정보공개제도가 획기적으로 개선되고, 100인원탁회의나 시민 500인원탁회의(서울기본계획)와 같은 실험도 모색되는 등 참여제도도 질적으로 발전
  - 마을공동체나 사회적경제, 도시재생, 지역사회복지, 기후환경 및 에너지, 청년 및 젠더, 먹거리 등의 주요 사회혁신정책 분야에서도 실질적인 주민참여를 위한 기반이 마련
  - 특히, 이 과정에서 주요 사회혁신정책 분야를 중심으로 중간지원형 조직들도 출현·성장

- 시민민주주의의 다른 한 축인 ‘결사체 민주주의’(associational democracy)를 구현하고자 행정-시민사회 간 협치시정의 제도적 기반이 구축·활성화된 점도 괄목할 만한 요소
  - 1차적으로 위원회제, 민간위탁사업 및 민간보조사업 등의 제도들을 신뢰와 협력에 기반 하도록 하는 한편, 행정체계도 협치친화적인 체계로 전환하려는 노력을 전개
  - 그런 가운데 「민관협치 활성화 기본조례」 제정에 기초하여 협치시정 전반을 선도하는 기구인 ‘서울협치협의회’(법정 심의위원회)와 ‘협치추진단’도 설치·운영
- 이러한 시정여건 속에 지역사회 차원에서도 협치의 제도적 기반을 마련하기 위한 노력 전개
  - 지역사회 문제 해결을 지향하는 협치형 전략계획으로서 『지역사회혁신계획』이 도입
  - 지역사회 차원의 협치를 선도할 수 있는 거버넌스 기구로 ‘자치구 협치회의’도 설치·운영

## Ⅰ 민선 7기 민주시정과 숙의민주주의의 전망: 어디로 가야 하는가?

### 민선 7기 서울시정: ‘시민의 정부’를 향해가는 시민민주주의의 서울

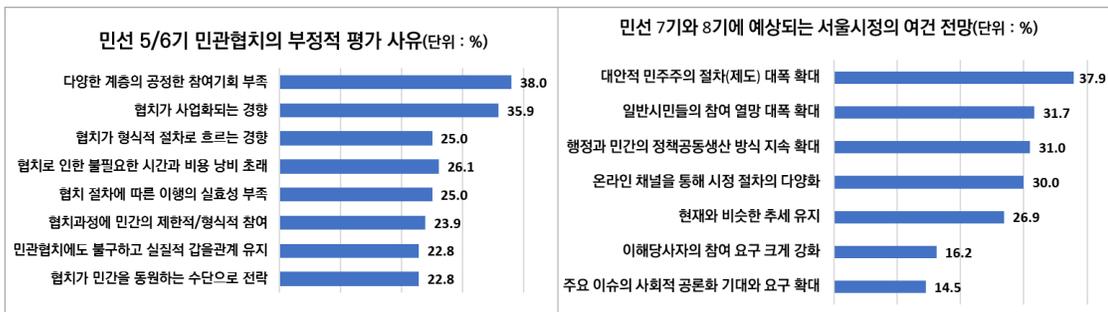
- 민선 7기에 들어와 서울시는 5개 정책목표 가운데 하나로 민주시정을 설정하고 다양한 정책 추진
  - 「서울시 시민민주주의 기본조례」에 근거해, 행정위원회인 ‘서울민주주의위원회’를 설치
  - 기존의 협치 관련 정책을 공고히 하고, 시민숙의예산제와 서울시민회의 설치·운영, 서울 사회협약 추진 등 숙의민주주의를 도입·확대함으로써 시민민주주의의 고도화를 모색
- 이러한 시정 환경의 변화와 시정 기초를 수용하기 위해 숙의민주주의의 제도적 기반 마련 필요
  - 특히 시민들이 시정의 주요 정책을 결정하는 과정에 적극 참여·숙의할 수 있는 제도적 틀을 정립하는 것이 민선 7기 민주시정의 중장기 핵심 정책과제로 부상
  - 이하에서는 숙의민주주의의 제도화를 둘러싼 사회적 인식 조사결과를 통해 민주시정의 전망과 바람직한 정책의 방향을 검토(※ 상세한 조사결과는 정병순, 2020, 서울형 숙의민주주의의 제도화 방안, 서울연구원을 참조)

#### 설문조사 개요

조사목적	숙의민주주의에 대한 시민들의 사회적 인식과 향후 숙의민주주의 제도화에 필요한 정책수요 조사
조사기간	2019년 6월 4일 ~ 6월 18일
조사대상	총 394명(서울시민 104명, 비영리단체 225명, 서울시 공무원 65명)
조사방법	웹(Web) 조사를 기반으로 팩스와 이메일 조사 병행

## 시민민주주의의 조건, 속의민주주의의 전망과 과제

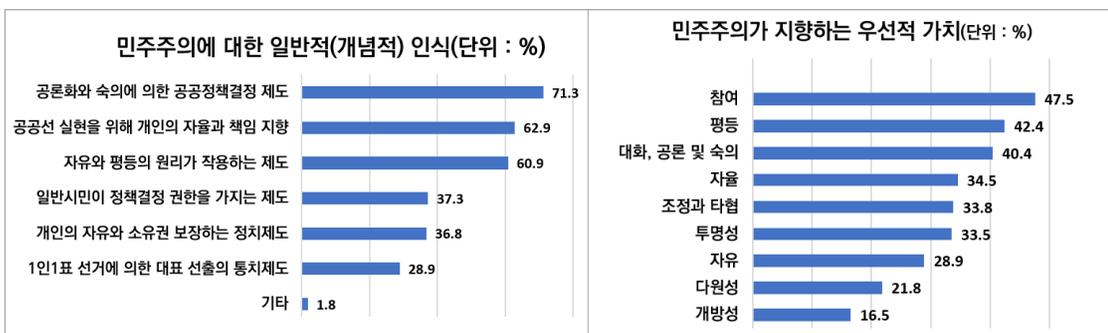
- 전반적으로 민선 5·6기 시정의 정책추진 프로세스와 민관협치의 만족도는 각각 4.36점, 4.48점 (7점 만점)으로, 비교적 낮은 수준의 만족도를 기록
  - 이러한 결과는 서울시의 지속적인 제도개선 노력에도 불구하고 시민들의 정책 참여와 민관 협치에 관한 경험과 기대수준이 지속적으로 증대되는 데 따른 결과로 해석
  - 이와 관련해, 민관협치에 관한 부정적 인식을 보인 경우 ‘다양한 계층의 공평한 참여기회 부족’, ‘협치가 사업화되는 경향’ 등을 우선적 요인으로 지적
  - 그럼에도 불구하고, 민선 7기와 8기 서울시정의 향후 변화에 대해서 참여와 속의, 민관 협치에 관한 기대와 요구가 크게 확대될 것으로 예상



[그림 2] 민선 5/6기 민관협치의 부정적 평가 사유

[그림 3] 민선 7기와 8기에 예상되는 서울시정의 여건 전망

- 조사에서는 최근 추세를 반영해 시민민주주의와 속의민주주의를 중시하는 사회적 인식도 확인
  - 민주주의의 이해에서 자유민주주의의 지배적 사고를 넘어 공론화와 속의를 거쳐 정책을 결정하는 제도, 공공선 실현을 위해 자율과 책임을 추구하는 사회라는 인식이 우세
  - 민주주의가 지향해야 할 가치에 대해서도 시민공화주의의 핵심 가치들인 참여와 평등, 대화와 속의, 자율성, 이해관계의 조정과 타협 등의 순서를 보여주는 것으로 조사

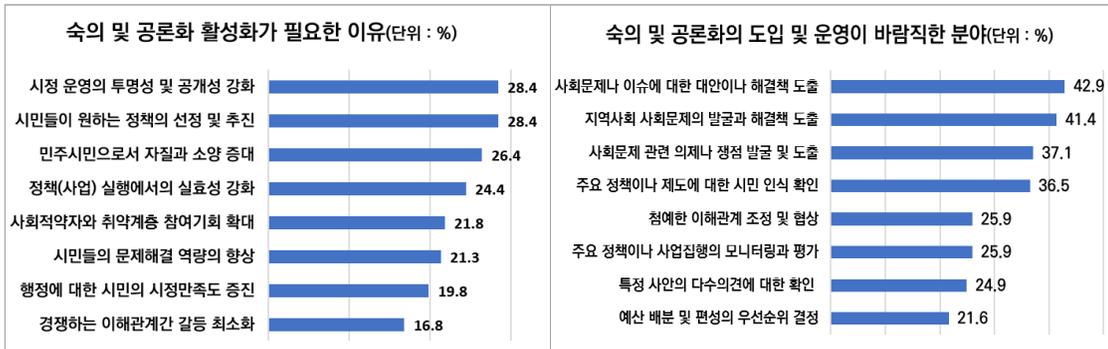


[그림 4] 민주주의에 대한 일반적(개념적) 인식

[그림 5] 민주주의가 지향하는 우선적 가치

- 시민들은 속의·공론화가 활성화해야 하는 이유와 대상에 대해 이론적 내용과 일관된 인식을 보이고 있는 것으로 조사
  - 속의·공론화의 활성화 방향에 대해 2/3가 동의하는 가운데, 그 이유로 시민들이 원하는 정책 추진과 시정의 투명성·공개성 확대 등 여러 요인에 대해 고른 응답
  - 속의·공론화가 바람직한 분야에 대해서는 첨예한 사회문제나 이슈의 해결책 도출에 더해,

사회문제와 관련된 의제 발굴과 해결방안 도출도 우선적 요소로 인식

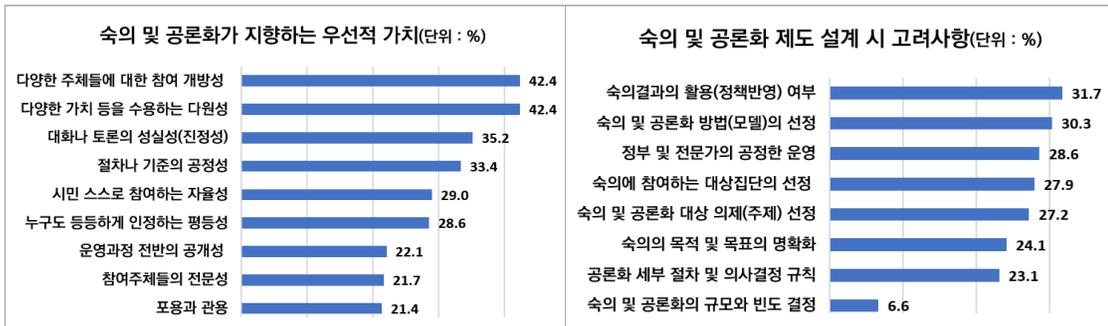


[그림 6] 숙의 및 공론화 활성화가 필요한 이유

[그림 7] 숙의 및 공론화의 도입 및 운영이 바람직한 분야

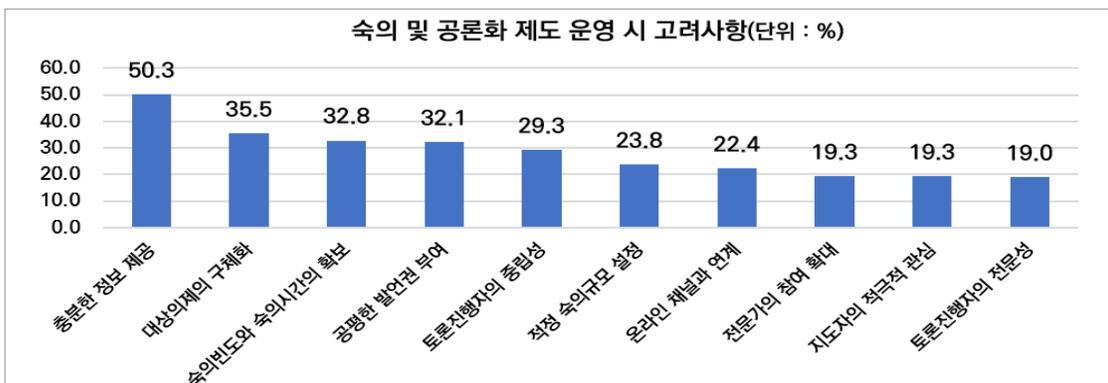
○ 숙의 제도가 지향해야 할 우선적 가치와 숙의 제도 설계 시 중요하게 고려해야 할 요소 등에 관한 조사결과도 향후 숙의민주주의를 제도화하는 과정에서 중요하게 고려 필요

- 숙의 제도가 지향해야 할 핵심 가치로는 다양한 주체로의 다원성과 개방성을 최우선적 가치로 인식하는 가운데 대화와 토론에서의 성실성과 공정성 등도 중요 가치로 인식
- 숙의 제도 설계 시 숙의 결과 활용, 적절한 숙의방법(모델) 선정, 대상집단 선정 등 다양한 요소들이 중요하게 고려되어야 한다는 결과는 중요한 정책 시사점
- 아울러, 공적 숙의의 운영과정에서 중요하게 고려해야 할 요소에 대해서도 숙의민주주의 이론에서 강조되는 다양한 운영요소들에 고른 응답을 보여주는 것으로 조사



[그림 8] 숙의 및 공론화가 지향하는 우선적 가치

[그림 9] 숙의 및 공론화 제도 설계 시 고려사항



[그림 10] 숙의 및 공론화 제도 운영 시 고려사항

### Ⅲ. 정책제언: 숙의민주주의 제도화 방안

#### Ⅰ 민선 7기 시정기조인 시민민주주의 고도화를 위한 다각적 전략 추진

시민민주주의 실현 조건인 숙의민주주의의 제도화를 위해 다음과 같은 4대 전략적 방안 모색

- 서울형 시민숙의 시스템 확립
  - 일반시민들의 참여에 기초해 시정의 주요 의제를 발굴하고 정책을 결정하는 과정에 공적 숙의를 활성화하는 데 효과적일 수 있는 시스템, 즉 ‘서울형 시민숙의 시스템’을 확립
  - 서울형 시민숙의 시스템에서는 숙의의 대상 영역과 원칙을 도출하고, 적용가능한 실용적 숙의모델들과 이를 운영하는 데 필요한 세부 가이드라인을 정립
- 시민숙의 시스템을 뒷받침하는 숙의인프라 구축
  - 시민들이 다양한 숙의 의제를 발굴·제안하고, 구체적 숙의 의제를 대상으로 실제 숙의 과정에 참여할 수 있도록 기회와 창구를 제공하는 제도적 기구나 장치를 마련
  - 시민숙의를 선도하는 숙의인프라는 대면과 온라인 등 이중적 차원에 기반한 제도적 인프라로 접근하고, 이를 전후방에서 뒷받침하도록 다차원의 풀뿌리 공론장 기반도 조성
- 서울형 공론장 모델사업 추진
  - 서울형 시민숙의 시스템과 제도적 인프라 구축에 기초해 다양한 숙의 의제를 대상으로 서울시정 내에서 숙의를 선도할 수 있는 모델사업 추진
  - 민선 7기 서울시정의 여건을 고려해 3가지 성격의 모델사업을 추진하고, 현재 지역사회를 중심으로 추진되고 있는 협치 제도들과도 연계를 모색
- 숙의민주주의 활성화를 위한 제도적 지원체계 마련
  - 시정 내 숙의민주주의 관련 정책이 시스템으로 정착되도록 숙의민주주의 관련 조례의 제정과 함께 선도적 거버넌스를 확립
  - 서울형 시민숙의의 원활한 시행을 위해 시민들의 숙의역량을 강화하는 프로그램도 운영

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
서울형 시민숙의 시스템 확립	- 다양한 영역에서 공론 및 숙의 활성화를 위한 시민숙의모델 개발 - 서울형 숙의모델 정립과 관련해 숙의절차에 관한 명확한 원칙과 합리적 운영체계 마련
대면/온라인 기반 숙의인프라 구축	- 숙의하는 시민들의 소우주, ‘서울시민회의’와 ‘민주주의 서울’ 설치·운영 - 시민숙의 활성화를 위해 다차원의 풀뿌리 공론장 기반 조성
서울형 공론장 모델사업 추진	- 숙의민주주의 고도화를 모색하는 3대 선도형 모델사업 도입·운영 - 시민숙의가 요구되는 시정 주요 정책과도 제도적 연계를 적극 모색
숙의민주주의 활성화를 위한 제도적 지원체계 구축	- 숙의민주주의의 지속가능한 기반 조성과 고도화를 위해 제도적 지원체계 마련 - 정책 품질의 향상과 시정의 질적 발전으로 이어질 수 있도록 시민의 숙의역량 강화

# I 서울형 시민숙의 시스템 확립

## 다양한 영역에서 공론 및 숙의 활성화를 위한 시민숙의모델 개발

- 서울시정의 여건을 고려해 적절한 숙의 유형을 도출하고 이에 상응하는 다원적인 숙의모델 개발
  - 1차적으로 ‘소규모 공론장’을 구성하는 다양한 숙의모델을 고려해 ① 사회문제해결형, ② 갈등관리형, ③ 공공계획형, ④ 특수목적형 시민숙의 등 몇 가지 숙의 유형을 고려
  - 이와 같이 적용영역을 고려한 숙의 유형에 기초해 시민숙의를 다각화·활성화할 필요가 있으며, 각 유형에 부합하는 적절한 숙의모델(방식)을 신중하게 적용

[표 5] 서울시정 내 시민숙의의 도입·적용을 고려해야 하는 다양한 숙의 유형

숙의 유형	주요 내용
사회문제해결형 시민숙의	- 사회가 직면하는 각종 사회문제나 사회적 가치의 발굴·제안·문제해결을 중심으로 숙의를 실시하며, 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅 등의 숙의모델 적용 고려
갈등관리형 시민숙의	- 참여한 사회이슈를 둘러싼 경쟁과 갈등, 도덕적 이견이나 윤리적 판단을 수반하는 의제 등을 대상으로 숙의를 실시하며, 시민회의, 시민배심원제나 플래닝셀, 합의회의 등을 유용하게 고려
공공계획형 시민숙의	- 공공계획이나 중장기 전략 수립에 있어서 비전 및 목표 설정, 다양한 정책의제와 주요 시책들의 우선순위 선정 등 주로 공공계획 수립을 중심으로 숙의를 실시하며, 21세기 타운미팅을 주로 하고, 부가적으로 시나리오워크숍, 초이스토론 등을 활용
특수목적형 (특화형) 시민숙의	- 법률 제·개정, 선거제 개혁, 예산 편성, 주요 제도의 진단과 개선 등 특정한 제도나 정책에 대해 숙의 절차를 활용해 정책을 추진하고자 하는 경우에 숙의를 실시하며, 시민회의, 시민배심원제, 숙의형 여론조사 등 숙의 의제의 성격에 부합하는 적절한 숙의모델 적용

- 상기의 숙의 유형을 고려해, 아래와 같이 대면 기반의 숙의모델을 중심으로 하되 온라인 기반 숙의모델과도 연계한 서울형 시민숙의 시스템을 정립
  - 아래 [표 6]에서와 같이 서울형 숙의조사 등 4가지 모델을 중심으로 서울형 시민숙의모델 정립(※ 각 숙의모델의 세부 운영방안에 대해서는 정병순, 2020, 서울형 숙의민주주의 제도화 방안, 서울연구원을 참조)

[표 6] 서울형 시민숙의: 4가지 숙의모델

숙의모델	주요 내용
서울형 숙의조사	- ‘숙의형 여론조사’를 준용해 ‘서울형 숙의조사’(가칭)를 도입하되, 시정 여건을 고려해 운용 - ‘서울시민회의’ 위원들을 표본으로 하여 1차 의견조사를 실시하고, 이 가운데 무작위 추출을 통해 200~400인의 숙의 참가자를 선정하고 숙의를 실시
포용서울 타운미팅	- 21세기 타운미팅 숙의모델을 원용하되, 주요 정책의 도입방안이나 정책적 문제의 해결책 발굴과 결정, 이에 더해 중장기 비전 설정이나 참여형 계획 수립 등에 우선 적용 - 서울시민회의를 숙의패널로 이용해 최소 1,000명 이상의 규모로 운영하며, 전체 진행기간은 3~4개월로 하되 숙의형 토론회는 2일 내외로 실시

[표 6 계속] 서울형 시민숙의: 4가지 숙의모델

숙의모델	주요 내용
서울시민 정책배심제	- 시민배심원제를 원용하되, 첨예한 갈등 사안에 대해 일반시민들의 합의를 도출하는 데 활용 - 1차로 서울시민회의의 위원들로 하여 12~25인으로 배심원을 선정하되, 필요시 일부 배심원은 시민회의의 외부에서도 선정. 3개월 동안 진행하되, 숙의토론은 2~3일간 진행
서울합의회의	- 과학기술 관련 의제를 중심으로 하는 합의회의를 원용하되, 서울시정에서도 과학기술 관련 이슈, 생태·환경·에너지 관련 의제를 중심으로 하여 서울합의회의를 적용 - 서울시민회의의 위원 중 성·연령·직업·학력 등을 고려해 10~15인으로 시민패널을 구성하며, 전체 3개월 동안 진행하되, 2박 3일에 걸쳐 숙의토론회를 개최

### 서울형 숙의모델 정립과 관련해 숙의절차에 관한 명확한 원칙과 합리적 운영체계 마련

- 서울형 시민숙의에서 준수해야 할 절차상의 원칙으로 3대 원칙과 하위원칙을 세심하게 고려
  - ① **정치적 형평성 원칙**: 모든 사람의 선호는 동등하게 고려되고, 도출된 의제나 쟁점에 대해 선호를 표현할 수 있는 동등한 기회를 보장
  - ② **개방성 및 포용성 원칙**: 누구도 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 숙의역량을 지니고 있는 각자는 숙의과정의 모든 단계에서 동등한 위치에 존재할 수 있어야 한다는 원칙
  - ③ **숙의성 원칙**: 실제 숙의가 진행되는 프로세스에서 참여주체들이 준수해야 할 담론윤리 (discourse ethics)의 원칙이라 할 수 있는데, 구체적으로 ③-1 상호성 원칙, ③-2 공개성 원칙, ③-3 상호존중 원칙, ③-4 성실성 원칙 등을 세부 하위원칙으로 고려
- 서울형 시민숙의모델을 실행하는 데 있어 합리적 운영체계를 정립하는 것도 중요
  - [표 7]의 10가지 운영요소가 필수적인 요소에 해당하며, 특히 사전단계에서는 숙의의 목적과 의제 설정, 숙의 결정규칙과 결과 활용 등이 실효성 있는 숙의의 핵심요소

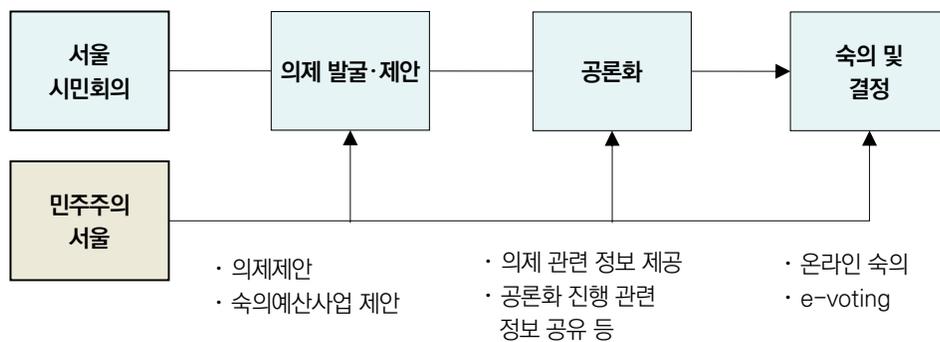
[표 7] 서울형 시민숙의를 성공적으로 운영하기 위한 10가지 요소

숙의 유형	주요 내용
명확한 숙의 목적과 의제 설정	- 어떠한 목적으로 숙의를 하려는 것인지를 명확히 해야 하며, 이러한 숙의의 합목적성을 토대로 하여 구체적 숙의 의제나 도출할 결과를 명확히 하는 것이 핵심적 운영요소에 해당
숙의의 규모	- 기본적으로 숙의 규모는 제한적이나 숙의모델에 따라 다양한 규모가 가능. 규모가 작을수록 숙의의 질은 높아지고 반대로 규모가 클수록 개방성과 계층 대표성은 강화
숙의의 기간과 빈도	- 양질의 숙의가 충실하게 이루어질 수 있도록 숙의모델별로 적절한 숙의의 기간과 빈도를 고려
숙의참가자 선정	- 통계적·기계적 대표성에서 탈피해 '준무작위 선정'(near-random sampling), 즉 지역, 성, 연령 외에 직업·소득, 정치적·사회적 태도 등의 계층화 표본추출에 의거해 참가자 선정
숙의의 결정 규칙	- 공적 숙의에서 결정의 규칙을 확립하는 것은 절차의 공정성, 정책의 정당성 등과 직결된 요소로, 만장일치, 다수결, 비밀투표와 공개적 의사결정 여부 등을 사전에 명확히 설정하고 숙의를 실시
숙의결과의 활용 (정책과의 연계)	- 숙의결과는 체계적인 지식의 축적, 결과의 사회적 확산, 정책의 반영 등을 고려해야 하며, 정책반영의 경우에도 자문의견 활용, 심의의견 활용, 주민투표로의 연계 등의 대안을 고려
정보제공 및 전문가	- 숙의결과의 질과 타당성을 좌우하는 중요한 운영요소로, 균형 잡히고 중립적이며 충분하고 실질적인 정보를 제공하며 그 일환으로 숙의과정에서 찬성과 반대 관련 전문가를 적극 활용
소집단의 운영	- 전체회의(plenary session)와 별도로 공감대 형성과 학습, 질문의 정치화, 아이디어 공유, 이론의 검증, 공동의 해결책 도출 등에 유용한 소집단(small group)의 구성·운영
퍼실리테이터 운영	- 공정하고 원활한 회의의 진행과 숙의 촉진을 위해 체계적인 퍼실리테이터(회의진행자) 관리·운영
참여의 유인	- 시민들의 적극적 관심과 숙의 참여를 유도할 수 있는 수단(참가수당 등)과 기준 마련

# I 대면/온라인 기반 숙의인프라 구축

## 숙의하는 시민들의 소우주, ‘서울시민회의’와 ‘민주주의 서울’ 설치·운영

- 시정에 관심을 가진 다양한 계층의 시민들이 개방적으로 참여할 수 있는 숙의의 제도적 인프라로서 시민숙의 패널 성격의 ‘서울시민회의’를 설치·운영
  - 서울시민회의는 서울에 거주하는 정책관심 공중(publics)을 대상으로 하여 계층별·지역별 배분을 고려해 대규모의 위원 풀(pool) 구성
    - 1차로 지역별 고려를 위해 소정의 절차와 기준을 가지고 25개 자치구별로 100~200인 규모의 주민을 선정함으로써 전체 2,500~5,000인 규모의 위원회를 구성
    - 지역별 위원 선정 시, 성·연령과 같은 인구 계층별 배분과 함께 사회취약계층에게도 참여 기회를 제공할 수 있도록 적극적인 배분기준 고려
  - 참여를 원하는 시민을 대상으로 신청 및 추천 절차에 의거하여 선정하되, 소정의 학습 과정을 이수하도록 하고, 다수 시민의 참여기회 제공을 위해 임기는 1년으로 하여 운영
  - 이러한 시민회의의 설치에 기초해 사안별 혹은 의제별로 다양한 숙의모델에 기초하여 매년 정기 혹은 비정기의 다수 시민숙의 프로젝트를 시행
- 서울형 시민숙의 시스템의 원활한 운영을 위해 온라인을 기반으로 하는 숙의인프라도 구축
  - 현재 시민청원 기능을 주로 하고 있는 온라인 플랫폼인 ‘민주주의 서울’을 전체 시민숙의 시스템의 통합적 일부로서 적극 연계·활용
  - 아래 [그림 11]에서와 같이 서울형 공론장 모델 사업 추진 시, 단계별로 민주주의 서울이 서울시민회의와 적극 연계할 수 있는 운영체계를 마련



[그림 11] 이종의 숙의 인프라: 서울시민회의와 민주주의 서울의 상호 연계

## 시민숙의 활성화를 위해 다차원의 풀뿌리 공론장 기반 조성

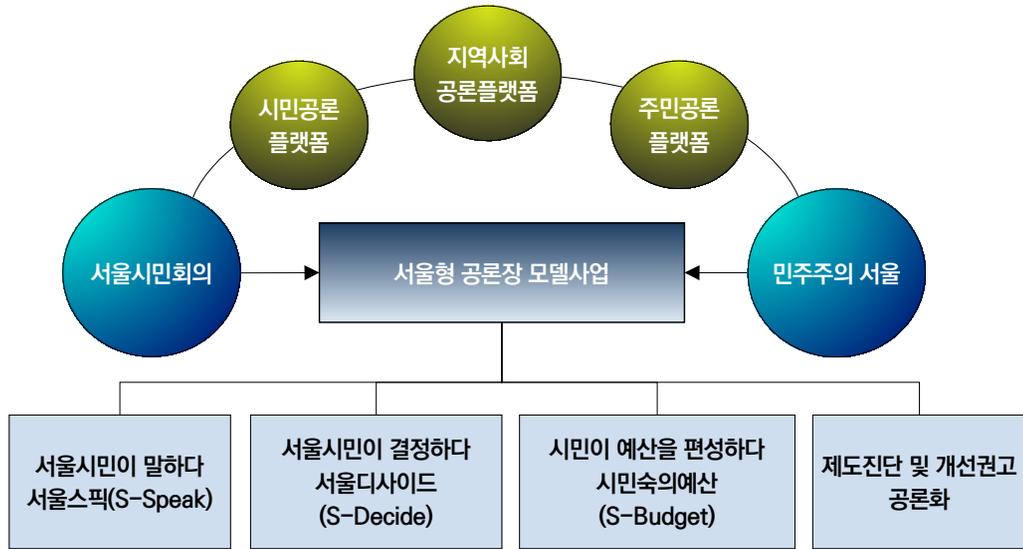
- 정책결정을 위한 공식적 숙의 절차를 전후하여 공식적 혹은 비공식적 공론화가 활성화될 수 있도록 다층적 형태의 풀뿌리형 공론플랫폼 네트워크를 구축

- 소규모 공론장 모델로 살펴본 ‘스터디서클’이나 ‘국가이슈포럼’과 같이 다양한 풀뿌리 현장을 중심으로 소규모 공론장이 활성화되도록 3층제 형태의 ‘공론플랫폼 체계’를 구축
  - 광역 단위(시정 단위): 시민공론플랫폼 → ‘서울시민회의’와 연계하여 운영
  - 자치구 단위: 지역사회 공론플랫폼 → ‘자치구별 협치회의’와 연계하여 운영
  - 행정동·마을 단위: 주민공론플랫폼 → ‘동별 주민자치회’와 연계하여 운영
- 공론플랫폼 사업에 참여하고자 하는 시정 및 지역사회의 개인이나 단체들은 제안서(플랫폼 운영계획서)를 제출하도록 하고, 서울시는 이를 심사하여 재정 지원
  - 플랫폼 운영에 필요한 제반 운영비를 지원하며, 개별 플랫폼에 대해 최대 2년 동안 연간 1천만 원까지 지원(※ 필요시 사후정산)
- 공론플랫폼 사업의 활성화를 위해 서울시는 공론플랫폼 운영과 숙의를 위한 운영매뉴얼을 제작·배포하며, 필요한 경우에 퍼실리테이터를 지원

## I 서울형 공론장 모델사업 추진

### 숙의민주주의 고도화를 모색하는 3대 선도형 모델사업 도입·운영

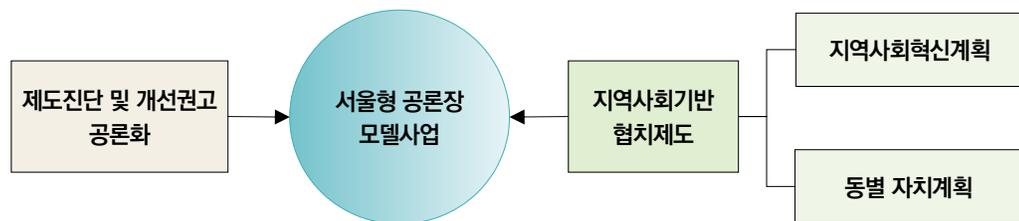
- 숙의인프라 구축에 기초해 민선 7기 시민민주주의 시정을 선도할 수 있는 모델사업으로 다음과 같은 3가지 유형의 숙의프로그램을 도입·운영
  - ① 서울시민이 말하다(서울스피크(S-Speak)): 시정에 관심이 많은 시민들이 우리 사회가 직면하고 있는 각종 사회문제나 이슈를 중심으로 다양한 의제를 발굴·촉진하는 프로그램
  - ② 서울시민이 결정하다(서울디사이드(S-Decide)): 주요 정책 결정이나 전략계획 수립, 참여한 사회이슈를 대상으로 시민들이 직접 정책을 결정할 수 있게 하는 프로그램
  - ③ 서울시민이 예산을 편성하다(시민숙의예산(S-Budget)): 민선 7기 시정의 핵심 추진과제인 시민숙의예산제 추진과 관련해 적절한 숙의 주체와 프로세스를 확립
- 이 가운데 ‘서울디사이드’(S-Decide) 프로그램에서는 ‘서울시시민숙의위원회’(가칭) 등 소정의 절차를 거쳐 선정된 숙의 의제를 대상으로 연간 4회 내외의 숙의프로젝트를 시행
  - 원활하고 체계적인 숙의프로그램 시행을 위해 사전에 운영계획을 수립하고, 숙의인프라인 ‘서울시민회의’(대면 기반)와 ‘민주주의 서울’(온라인 기반)을 적극 활용
  - 숙의 의제는 ‘서울시시민숙의위원회’(가칭)의 내부 공론절차를 통해 선정하며, 의제의 성격을 고려하여 서울형 시민숙의모델 가운데 적합한 숙의모델을 적용
  - 서울디사이드 프로그램의 일환으로 연말이나 연초에 시정의 기조나 방향, 정책의제 우선순위 선정 등을 주제로 서울시민회의의 모든 구성원들이 참여하는 숙의프로그램 실시



[그림 12] 서울형 공론장 모델사업 구성체계

### 시민숙의가 요구되는 시정 주요 정책과도 제도적 연계를 적극 모색

- 시정의 제도 및 행정시스템의 개선을 위해 서울시가 운영하고 있는 ‘제도진단 및 개선 자문단’ (이하, ‘제도개선자문단’이라고 함)의 운영과 관련해서도 적절한 공론화 프로세스를 모색
  - 제도진단 및 개선과 관련된 의제들의 성격상, 이해당사자와 행정 주체들을 대상으로 공론화를 진행할 수 있는 합리적 절차와 효율적인 운영체계를 마련
  - 공론화를 선도하는 ‘제도개선자문단’은 공론화 절차에 입각해 체계적으로 절차를 진행하고 공론화의 결과로 ‘시장권고안’을 도출하며 사후 이행 모니터링도 실시
- 지역사회의 주요 협치제도인 『지역사회혁신계획』(자치구)과 『자치계획』(행정동) 추진 시, 1년을 기준으로 합리적인 시민숙의 프로세스를 확립
  - 상기의 계획 수립 시, 지역사회의 다양한 주민들이 계획 수립을 위해 공론 및 숙의에 참여할 수 있는 절차와 운영체계를 마련
  - 현재 지역사회에서는 공론이나 숙의에 관한 경험이나 역량이 상대적으로 부족하므로, 서울시는 지역사회 여건에 부합하는 숙의방법 및 절차에 관한 매뉴얼을 제공



[그림 13] 서울형 공론장 모델사업과 다른 제도와의 연계체계

## I 숙의민주주의의 활성화를 위한 제도적 지원체계 구축

### 숙의민주주의의 지속가능한 기반 조성고 고도화를 위해 제도적 지원체계 마련

- 숙의민주주의의 관련 제도와 절차가 서울시정 전반의 주요 운영체제로 뿌리내리고 지역사회로 확산될 수 있도록 활성화 및 지원을 위한 조례를 정비
  - 숙의민주주의에 관한 원칙과 절차, 주요 제도 및 지원사항을 종합한 지원조례로서 「서울시 숙의민주주의 활성화 및 지원에 관한 조례」를 제정하거나 다른 관련 조례에 숙의민주주의에 관한 내용을 반영하는 방안 강구
  - 후자의 경우 현재 시민참여에 관한 형식적 참여절차와 제도를 구체화하고 있는 조례인 「서울특별시 주민참여 기본조례」에 숙의민주주의에 관한 원칙과 절차, 주요 제도 및 지원사항을 체계화한 별도의 장으로 마련하는 방안을 모색
  - 아울러, 현재 설치·운영 중인 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」나 「서울특별시 시민참여예산 운영 조례」에도 공론과 숙의에 관한 기본사항, 나아가 예산편성 과정에서 시민숙의에 관한 절차와 기준을 적극 반영하도록 조례를 재정비하는 것이 필요
- 대면 및 온라인 기반 서울형 시민숙의 시스템을 선도하는 기획 및 자문기구 설치·운영
  - 서울민주주의위원회 내에 서울형 시민숙의모델사업을 선도적으로 기획하고 자문을 제공하는 기구로서 ‘서울시민숙의위원회’(가칭)를 설치·운영
  - ‘서울시민숙의위원회’는 숙의 관련 전문가 외에 시민사회 내의 다양한 주체, 서울시민회의의 대표자 등을 대상으로 하여 20인 내외로 구성
  - 동 위원회는 서울시정의 운영과 관련해 주요 정책의제나 이슈를 대상으로 숙의프로젝트를 기획하고 관리하는 것을 포함해 다양한 역할을 수행
    - 동 위원회의 주요 역할은 서울형 공론장 모델사업에 필요한 숙의 의제 선정, 숙의 프로젝트별 사업추진단 구성 및 운영 지원 등
    - 이외 숙의에 관한 규칙 제정, 숙의모델 운영에 관한 매뉴얼 개발이나 백서 발간 등도 수행

### 시민숙의가 정책 품질의 향상과 시정의 질적 발전으로 이어질 수 있도록 시민의 숙의역량 강화

- 숙의민주주의의 활성화를 위해 시민들의 숙의역량 강화를 위한 교육 프로그램 운영
  - ‘민주서울아카데미’, ‘시민숙의예산학교’와 같은 숙의민주주의에 관한 이론적, 실무적 내용을 콘텐츠로 하는 교육프로그램을 기획·운영
  - 동 교육프로그램은 시민사회가 주도하여 운영하도록 하고, 시민 누구라도 프로그램에 쉽게 접근할 수 있도록 운영체계를 정립

---

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)