

〔논문〕

## 로컬 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사

**Deliberative Poll as a Means to Strengthen Local Governance Capacity**

김 원 용\* · 정 호 명\*\*

## 목 차

- |   |  |
|---|--|
| I. 연구배경 및 목적                                | IV. 거버넌스능력 강화수단으로서의<br>공론조사(deliberative poll) |
| II. 거버넌스와 민주주의                              | V. 결론 : 공론조사의 적용영역                             |
| III. 거버넌스능력과 공론장 : 제도형성과<br>갈등관리를 위한 정당성 제공 |  |

**ABSTRACT****Won-Yong Kim · Hyo-Myung Chung**

Governance is the very concept that represents the paradigm shift in the role of a government required by the change of the operating mechanism of the society such as globalization, informatization and democratization. However, the abuse of the concept without precise definition has led to a failure in representing true contents of a new paradigm in the local self-government. To examine governance as a new paradigm, the narrower definition of the concept is needed. According to Beetham's social coordination and Healey's governance, we argue that governance, called "democratic governance", is closely related to democracy, which is distinguished from "new public management" and "neo-liberal governance" associated with other forms of social coordination. The role of deliberation as the source of democratic legitimacy is significant in strengthening governance capacity and consolidating democracy. The legitimacy of policymaking as a collective opinion formation is also found in "public judgment", a 'true' public opinion formed through deliberation. Considering that civic participation in public sphere, where public judgment is formed, offers a momentum of upgrading citizenship that constitutes the base of governance, constructing effective public sphere can play a considerable role in augmenting governance capacity. For that purpose, the deliberative poll designed by James Fishkin was presented in this document, which is superior to other means to formation of public sphere in that it could solve the dilemma between representativeness and deliberation.

키워드(Key Words) : 거버넌스, 거버넌스능력, 공론장, 공론, 공론조사  
governance, governance capacity, public sphere, public judgment, deliberative poll

\* 이화여자대학교 디지털학부 교수

\*\* 서울대학교 정치학과 대학원

## I. 연구배경 및 목적

세계화, 정보화, 민주화로 상징되는 사회운영 메커니즘의 변화는 정부역할의 변화를 요구하였고, 이러한 정부역할 패러다임의 변화를 표현한 개념이 바로 거버넌스이다. 그러나, 거버넌스에 대한 명확한 개념설정 없이 정치구호적으로 남발됨으로 인해 진정한 지방자치 패러다임의 변화를 표상하는 데는 일정한 한계를 노정하고 있다. 예컨대, 거버넌스를 분석수준에 따라 글로벌 거버넌스, 리저널 거버넌스, 내셔널 거버넌스, 로컬 거버넌스<sup>1)</sup> 등으로 구분하고, 대상과 이슈에 따라 환경 거버넌스, 사이버 거버넌스, NGOs 거버넌스 등으로, 주체에 따라 국가 중심 거버넌스, 시장 중심 거버넌스, 시민사회 중심 거버넌스, 기업 거버넌스 등으로, 내용에 따라 굿 거버넌스(good governance), 네트워크 거버넌스 등 다양하게 사용하고 있다(김석준 외, 2001).

이렇게 거버넌스의 용례가 다양하게 사용되고 있는 이유는 거버넌스 자체가 가장 포괄적 의미에서는 '질서' 자체를 의미하고 있기 때문이다. 따라서, 기존의 통치(governing)를 대체하는 새로운 패러다임으로서 거버넌스를 규명하기 위해서는 개념을 보다 협소하게 설정할 필요가 있다. 오늘날 새로운 패러다임으로서 논의되는 거버넌스는 통상 대의민주주의 이론에 근거한 전통적인 정부

론의 한계를 극복하고자 하는 시민사회 중심의 접근을 수용한 결과이며, 민간기업과 시민단체를 포함하는 시민사회와 국가영역 혹은 정부부문간의 보다 대등한 상호작용과 상호협력에 의하여 체제 환경의 불확실성과 변동에 대처할 수 있는 체제를 의미한다. 즉, 거버넌스에 관한 논의는 기존의 정부역할과 활동범위에 대한 재고를 통해 국가와 사회 내 주요 행위주체들이 자율성을 갖는 대등한 단위로서 대등한 관계를 형성하는 가운데 자율적 네트워크 형성을 통하여 스스로 조정해나가는 방식의 '통치운영의 양식'을 도입하자는 주장과 관련되어 있다(이종원, 2001).

필자는 본고를 통해 거버넌스의 개념을 사회적 조정기제라는 관점에서 볼 때 민주주의와 밀접한 관련을 맺고 있음을 설명하고, 그 결과 민주주의의 강화가 결국 거버넌스능력 강화로 이어질 수 있다는 점을 설명하고자 한다. 특히, 효과적인 공론장의 형성이 거버넌스능력<sup>2)</sup>과 민주주의의 강화에 어떠한 의미를 갖는지를 해명하고, 효과적인 공론장 형성수단으로서 공론조사(deliberative poll)<sup>3)</sup>의 도입 필요성을 주장하고자 한다.

## II. 거버넌스와 민주주의

거버넌스의 개념을 명확하게 하기 위해 비담(Beetham)의 사회적 조정(social coordination)의

1) 로컬 거버넌스는 분석수준 측면에서 전국이 아닌 지방 차원에서 적용되는 거버넌스로 분권화의 진전에 따라 주목받는 개념이다. 규모가 확장된 근대국가(extended republic)에 고대의 직접민주주의를 그대로 적용하는 것이 불가능하다는 점이 근대 대의민주주의가 도입되는 배경을 이룬다는 점을 고려할 때도 그러하다. 다만, 고대 직접민주주의의 현대적 부활이라고 할 수 있는 공론조사의 경우 과학적 확률표집을 통해 모집단의 크기와 상관없이 대표성을 확보할 수 있다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

2) 거버넌스능력이란 제도형성과 갈등관리와 연관된 개념으로, 거버넌스의 안정성에 직접적으로 영향을 주는 변수이다.

3) deliberative poll의 번역은 통상적으로 직역하여 심의적 여론조사, 숙의적 여론조사, 심의투표 등 여러 가지로 번역되었으나, 필자는 양켈로비치가 대중어론(mass opinion)과 차별성을 갖는 여론으로, 심사숙고와 토론과정을 통해 형성된 질높은 여론인 공론(public judgment)을 확인하는 수단이라는 점에 착안하여 공론조사라고 의역하였다.

개념을 살펴볼 필요가 있다(Beetham, 1996). 비담에 의하면, 사회적 조정은 다양한 개인들간의 상호작용을 조정하여 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 그는 사회적 조정의 유형으로는 ‘시장’, ‘관료제’, 그리고 ‘민주주의’ 등이 있다고 보았다. 시장은 ‘개인의 자유를 제한하거나 개인간의 불평등한 지위를 강요하지 않고 가격기제의 작동을 통하여 자동적으로 다수 개인들의 행동을 조정하는 제도’를 의미하고, 관료제는 ‘개인들의 지위가 본질적으로 불평등한 권위와 강제의 계층제적 구조를 통하여 개인들의 행동을 조정하는 제도’, 그리고 민주주의는 ‘평등한 개인들간의 의사결정 과정 참여와 자치적인 통제를 통하여 개인들의 행동을 통제하는 제도’를 각각 의미한다. 여기에서 시장은 ‘자발적인 교환’을 특징으로 하는 반면, 관료제와 민주주의는 ‘정치적 권위’에 의한 사회적 조정을 의미한다. 거버넌스에 관한 문헌에서 광의의 거버넌스를 ‘공적 사안과 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 관행, 제도, 절차’라고 정의하고 있는데(Pierre, 2000 ; Newman, 2000 ; Stoker, 2000), 이는 비담의 사회적 조정과 같은 개념으로 이해할 수 있다. 그리고, 이러한 문헌들에서 사회적 조정의 유형으로 시장, 계층제, 거버넌스가 제시되는데, 여기서 말하는 계층제와 거버넌스는 각각 비담의 관료제와 민주주의에 해당하는 개념이라 할 수 있다. 이러한 비담의 ‘사회적 조정’ 개념을 사용하여 거버넌스의 정의와 관련된 모호성을 다음과 같이 정리할 수 있다. 광의의 거버넌스는 국가는 물론, 국가 이외의 기업, 국제관

계 등 다양한 수준에서의 사회적 조정을 포함한다. 즉, 공통의 관심사인 문제를 해결하기 위한 다양한 사회적 조정기제를 포괄하는 개념으로, 새로운 관료제 내부관리방법인 신공공관리론과 시장의 역할 확대를 추구하는 신자유주의적인 거버넌스는 물론, 전통적인 관료제적 거버넌스까지도 모두 포함될 수 있다(이명석, 2002).

그러나, 새로운 거버넌스 논의로 주목받고 있는 신공공관리론과 신자유주의적인 거버넌스는 비담의 사회적 조정유형중 “시장”과 밀접한 관련을 맺는 반면, “민주주의”와 관련을 맺는 협의의 거버넌스<sup>4)</sup>는 전자와 엄격하게 구분할 필요가 있다. 신공공관리론 논리의 핵심은 전통적인 행정학의 계층제적 통제를 민간기업의 경영원리로 대체하여 관료제 내부의 관리효율성을 제고하여야 한다는 것이고, 신자유주의적 거버넌스 논리는 자율적 교환의 영역, 즉 시장의 역할을 확대하고 정치적 권위의 영역을 축소해야 한다는 데 주안점을 두고 있다. 이에 반하여, 협의의 정의로서 민주주의에 대응하는 민주적 거버넌스는 정치적 권위의 영역 내에서 관료제의 역할이 축소하고 민주주의(네트워크)의 역할을 중대시하는 것이다. 이러한 민주적 거버넌스의 핵심은 정부와 사회간의 관계변화, 즉 정부와 다양한 시민단체들로 구성된 네트워크라고 할 수 있다(이명석, 2001 ; Stoker, 1998). 이러한 네트워크는 과거의 정부의 독점적 일방적 정책결정에서 시민사회와의 파트너십을 통한 협력을 통해 정책결정을 추구한다는 점에서 민주주의의 향상과 밀접한 관련을 맺는다고 평가할 수 있다. 이러한 민주적 거버넌스는 소수에 의한 결정이나

4) 이를 신공공관리론과 신자유주의적인 거버넌스와 구별하기 위해 이하에서는 ‘민주적 거버넌스(new governance)’라고 명명하겠다.

보이지 않는 손에 의한 결정보다는 대화와 조정을 통한 동의(consensus)에 더 큰 가치를 둔다. 민주적 거버넌스는 시장을 통해서 자유롭게 결정되는 결정이나, 대의민주주의(delegate democracy)를 통해 선호를 결집하고 전문가들로 구성된 계층제를 통해 내려진 결정보다는 많은 사람들의 토의와 숙고의 과정을 통해 내려진 의사결정이 훨씬 우월하다는 가정(Elster, 1998)에 근거하여 자율적인 개인과 조직간 자발적인 협력이 의한 사회적 조정을 강조하는 특정한 형태의 거버넌스라고 할 수 있다(이명석, 2002).

이러한 신거버넌스와 민주주의 관계에 대하여 힐리의 논의(Healey et al, 2002)를 중심으로 좀더 구체적으로 살펴보자. 비담의 사회적 조정유형과 광의의 거버넌스를 같은 범주로 간주할 때, 거버넌스의 하위적 유형을 몇 가지로 구분할 수 있다. 힐리는 거버넌스의 유형을 거버넌스 논의를 주도한 다른 학자들(Pierre, 2000 ; Newman, 2000 ; Stoker, 2000)과 유사하게 계층제, 시장, 네트워크로 구분하였으며, 여기서 한 걸음 더 나아가 각 거버넌스 유형의 문화와 정당화, 및 이와 관련된 시민성의 특성간 관계를 해명하는 데 관심을 두어

이를 <표 1>과 같이 정리하였다. 특히, 힐리는 ‘입법 등과 같은 거버넌스 활동을 일상화시키는 준거틀의 조합(combination of frames of reference and routines which become normalized in the performance of governance activity)’으로서 문화의 중요성을 강조하였는데, 계층제 거버넌스는 순응의 문화, 시장 거버넌스는 경쟁의 문화, 네트워크 거버넌스는 협력의 문화에 각각 대응한다고 보았다. 그리고, 각각의 거버넌스 유형의 정당화는 민주주의와의 관련성을 통해 이루어질 수 있는데, 그 민주주의의 형태는 각 유형마다 다르다고 할 수 있다. 계층제 거버넌스의 정당성은 선거과정을 통해 정치적 대표가 “명령과 통제”를 행할 정당화 권원을 획득한다는 데서 비롯되며, 시장형 거버넌스의 정당성은 독과점이 없는 상태에서 일반시민들이 자유롭게 평등한 선택이 보장된다는 데서 비롯된다. 네트워크형 거버넌스의 정당성은 정부가 일반시민과 시민사회의 정책결정과정에 대한 참여와 권력분점을 통해 네트워크를 형성하는 데서 비롯된다. 즉, 계층제 거버넌스의 정당성은 대의민주주의, 시장 거버넌스의 경우 시장 민주주의,<sup>5)</sup> 네트워크 거버넌스의 경우 참여 민주주의에 각각

<표 1> 거버넌스 유형과 문화, 정당화, 시민성의 관계\*

거버넌스 유형 mode of governance	거버넌스 문화 culture of governance	거버넌스의 정당화 legitimation of governance	시민성의 특성 citizenship character
계층제 hierarchy	순응 compliance	대의 민주주의 delegate democracy	수동성 passive
시장 market	경쟁 competition	시장 민주주의 market democracy	경쟁성 competitive
네트워크 network	협력 collaboration	참여 민주주의 participatory democracy	능동성 active

\* Sommerville(2003)에서 재인용

5) 시장민주주의는 자유시장과 같은 맥락에서 개별 국민들이 소비자적인 선택을 통해 정치적 산출 즉 정책결정이 이루어지는 정치체제를 의미한다.

대응한다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 그리고, 각 거버넌스 유형에 부합하는 시민성의 특징은 수동성, 경쟁성, 그리고 능동성으로 각각 연결시키고 있다.<sup>7)</sup>

특히, 네트워크 거버넌스의 정당화 기반인 참여 민주주의는 일반시민들이 정치적 정책결정과정에서 직접적으로 참여하는 민주주의의 한 형태를 의미하는데, 이 역시 현실적 실행측면에서 보면 또 다른 거버넌스의 실패로 이어질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 과거 사회주의 국가 수립과정이나 문화혁명, 그리고 나치 정권 하에서의 정치과정에서 볼 수 있듯이 일반시민들의 직접적인 정치참여가 다수독재(tyranny of majority)로 전락할 수도 있다. 반면, 오늘날 대의민주주의에서 일반시민과 정치적 대표간의 정치적 분업으로 말미암은 “합리적 무지 현상(Downs, 1956)”<sup>8)</sup>으로 인해 단순히 일반시민들에게 권력을 부여하는 것만으로는 효과적인 정치참여가 이루어 질 수 없다는 면도 고려할 필요가 있다. 즉, 정치참여의 성격과 참여에 대한 동기부여 문제가 민주적 거버넌스의 정당화 기반으로서 참여 민주주의가 구체적으로 어떠한 모습을 띠어야 하는지에 대한 검토가 필요하다. 이러한 논의는 바로 민주주의 이론으로 오늘날 주목받고 있는 심의민주주의(deliberative democracy)<sup>9)</sup>와 공론장(public sphere)의 문제와

밀접한 관련을 맺고 있다.

### III. 거버넌스능력과 공론장 : 제도형성과 갈등 관리를 위한 정당성 제공

김석준 외(2001)에 의하면, 거버넌스 능력은 국가능력, 시장능력, 시민사회능력이라는 구성요소의 능력을 바탕으로 하면서 이들을 크게 하나로 묶어 내는 제도 형성, 협상 및 갈등해결 능력을 의미한다. 먼저, 파트너십, 공동생산망, 네트워크 구축 등을 통한 국가-시장-시민사회의 공동운영체제와 제도형성 능력이 거버넌스 능력의 핵심이다. 이는 제도, 조직, 정책망, 정책수단, 협의체 구성 등 다양한 형태로 나타나지만 거버넌스가 제도를 출범, 정착, 발전시키는 기본틀이 된다는 점에서 가장 중요한 요소가 된다.

둘째, 국가, 시장, 시민사회의 갈등과 딜레마적인 상황을 협상으로 극복할 수 있는 협상능력과 갈등해소 능력이 거버넌스 능력의 중요한 부분을 구성한다. 이는 거버넌스의 제도 능력이 축적되고 학습되어 제도로 뿌리를 내리고, 이에 따라 행위주체들이 포지티브 섬의 방향으로 활동하도록 유도할 수 있는 능력을 의미한다. 특히, 노사간 계급 갈등, 지역간 갈등, 이익집단간 갈등, 정부 기구간

6) 선거를 통한 위임과 소비자적인 정책과 대표 선택은 오늘날 대의민주주의의 현실태와 밀접한 관련을 갖는다.

7) 정치적 대표의 명령과 통제에 순응하는 대의민주주의에서의 국민은 정책결정 과정에 대하여 수동적이라 할 수 있고, 정치과정에서 정치적 대표와 정책선택이 시장에서의 경쟁과 마찬가지로 개인의 효용극대화를 추구하는 경쟁적 상황인 시장 민주주의 하에서 국민들은 사익추구를 위한 경쟁적 상황에 직면하게 됨을 일컫는다.

8) 합리적 무지(rational ignorance)란, 대의제도 하에서 일반시민들의 정치참여 기회가 선거로 제한되고 수백, 수천만명이 참여하는 선거과정에서 한 표가 미치는 영향이 미미한 현실을 고려할 때 일반시민들이 후보와 정책에 대하여 제대로 알기 위한 시간과 노력을 투자하지 않는 행위가 합리적이라는 개념이다. 이는 특히 대의민주주의 하에서 일반시민들의 공적 사안에 대한 관심이 저조한 현상을 일컬을 때 흔히 사용되는 용어이다.

9) 심의민주주의는 참여민주주의와는 달리 시민의 성찰적 태도가 보장되었다는 점이 특징인데, 여기서 말하는 토의(deliberation)는 단순한 결단이나 선택이 아니라, 오히려 선택이 가져올 결과, 가치선택의 복잡성과 강렬성, 다른 집단의 반응을 고려하면서 다차원적 사고의 회로를 가동시키는 의사결정의 방식이라고 할 수 있다.

갈등, 중앙과 지방의 갈등, 외국과 국내의 갈등, 국내기업과 외국기업 및 시민단체와의 갈등, 국제기구와 국내기업, 시민단체, 정부조직간의 갈등은 수많은 갈등을 해결할 수 있는 능력을 의미한다.

이러한 제도형성과 갈등관리라는 거버넌스능력 은 공론장과 밀접한 관련을 맺고 있는데, 공론장을 통해 형성되는 공론(public judgment)은 그 사회의 질 높은 컨센서스를 의미하고, 이는 제도형성과 갈등관리에 필요한 정당성의 자원을 공급해 줄 수 있기 때문이다. 이를 시대변화로 인한 정부의 역할 변화와 연관시켜 논의해 볼 필요가 있다. 힐리의 유형으로 오늘날 거버넌스 유형의 변화를 설명하면 계층제형 거버넌스에서 네트워크형 거버넌스로의 이행으로 설명할 수 있다. 이런 관점에서 거버넌스능력의 약화는 계층제형 거버넌스의 기반인 '순응(compliance)'의 문화가 약화된 데서 기인한다고 설명할 수 있다. 국가의 정책집행능력의 약화는 단순히 세계화와 정보화라는 외부적 요인으로 환원될 수 있는 것이 아니라, 국가정책에 대한 동의(consent)를 확보할 수 있는 능력이 약화된 측면에 주목할 필요가 있다. 즉, 정부의 능력과 거버넌스능력은 단순히 효율성의 문제가 아닌 정당성의 문제와 밀접한 관련을 맺고 있다고 할 수 있다. 네트워크형 거버넌스로 이행과정에서 정당성은 바로 일반시민의 정치참여에서 찾을 수 있는데, 문제는 시민성의 양상이 그에 맞게 변형되지 않은 채 여전히 계층제형과 시장형 거버넌스의 수동적 대중과 경쟁적 대중으로 지체되고 있는 경우에 발생한다. 이러한 상황에서는 합리적 무지 상태를 극복하지 못하고 있어 일반시민에게 정책결정과정에서 대한 직접적인 참여를 허용하는 제도적 개선에도 불구하고 효과적인 동기

부여를 제공하지 못해 저조한 참여에 그치거나, 아니면 소수의 활성화된 집단의 이익이 과대대표되거나, 심할 경우 선동가들의 정치적 동원에 의해 정치체제가 다수의 독재로 전락할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 바람직한 거버넌스인 네트워크형 거버넌스로의 이행과 거버넌스능력의 강화를 위한 정당성의 창출은 시민성의 변형과 밀접한 관련을 맺음을 알 수 있다. 민주적 거버넌스의 기본논리가 성찰적 합리성(reflective rationality)이라 할 때, 성찰성은 기든스의 정의를 따라 "한 개인이나 사회가 행위를 재정의하고 정구적으로 변형시키는 수단으로 행위 조건에 대한 정보를 사용하는 것"을 의미한다(Giddens, 1997). 그러한 행위의 재정의와 변형의 계기로서 성찰성은 정치과정에서 일반시민 상호간의 토의와 숙고의 과정을 통해 형성된다고 할 수 있다. 그래서, 민주적 거버넌스는 소수에 의한 결정이나 보이지 않는 손에 의한 결정보다는 대화와 조정을 통한 동의(consensus)에 더 큰 가치를 둔다는 앞에서의 논의는 이러한 맥락을 전제로 한 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 민주적 거버넌스의 정당화 기반으로 참여 민주주의에서 어떠한 참여가 보다 정당성을 더 창출할 지가 오늘날 민주주의 이론에서 관심의 대상이 되고 있는 것이다. 바로 이 점이 직접 민주주의를 의미하는 참여 민주주의가 다수의 독재로 전락하지 않기 위해서는 성찰성을 담보하는 데 있어 효과적인 토의가 이루어지는 공간인 공론장이 민주적 정당성 창출에서 중요한 위상을 갖게 되는 배경이 되고 있다.

그렇다면 공론장과 정책결정의 정당성이 어떠한 관계를 갖는 지를 살펴볼 필요가 있다. 정책결정은 민주주의 체제에서 집단적 의견 형성(collective

opinion formation)이라고 볼 수 있고, 이러한 집단적으로 형성된 의견의 질(quality)이 어떠한냐에 따라 민주적 거버넌스 기반의 공고화 여부가 좌우된다고 할 수 있다. 왜냐하면, 질 높은 집단적 의견형성은 질 낮은 집단적 의견보다 한 차원 높은 정당성의 자원으로 활용되어 거버넌스능력을 강화시키므로 거버넌스의 안정성을 제고시킬 수 있기 때문이다. 이에 대한 통찰력을 제공한 양켈로비치(Yankelovich, 1991)는 질 낮은 집단의견인 여론(mass opinion)과 질 높은 공론(public judgment)의 특징을 다음과 같이 구분하였다. 여론은 불안정하고(volatile) 모순될(inconsistent) 뿐만 아니라 무책임한(non-responsible) 집단의견인 반면, 공론은 안정적이고(stable) 일관성(consistent)을 가지며 무엇보다도 책임성(responsible)을 그 특징으로 한다.

양켈로비치는 공론의 형성을 위해서는 공적 사안 자체와 그 중요성에 대하여 인지하고, 여러 가지 해결책과 관련된 찬반에 대한 이해의 과정을 거쳐야 한다고 보았는데, 이는 효과적인 토의(effective deliberation)의 과정을 일컫는 것에 다름 아니다. 효과적인 토의과정은 공적 사안의 찬반들을 둘러싼 사회성원간의 상이한 정보와 경험의 교류와 이해과정을 일컫는데, 이 과정을 통해 형성된 공론은 타인에 대한 이해<sup>10)</sup>를 전제로 하고 있어 반대자의 수용가능성을 제고시킬 뿐만 아니라, 토의에 참여하는 과정에서 각 개인의 관점과 이익을 재정의하는 성찰성을 창출함으로써 거버넌스의 정당성 기반인 능동적인 시민성의 창출

의 계기를 제공한다. 집단의견의 질 차이는 그 전제로서 의견형성의 주체의 문제 즉, 시민성의 차이를 전제로 하는데 이런 관점에서 여론과 공론은 각각 수동적인 대중과 능동적인 시민에 대응한다고 할 수 있다.

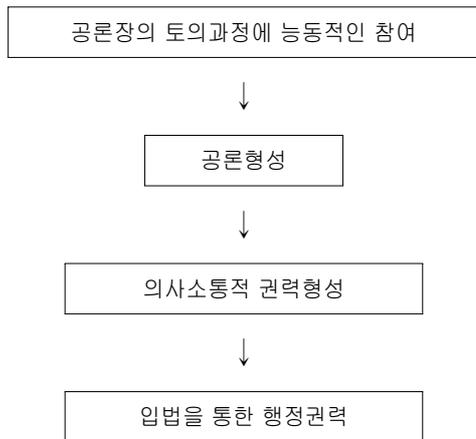
효과적인 공론장에서 이루어지는 효과적인 정치적 대화(political talk)와 거기서 형성된 공론에 기반한 정치는 다름아닌 참여 민주주의의 발전적 형태인 심의 민주주의적 정치과정을 의미한다. 참여 민주주의와 심의 민주주의가 구분되는 지점은 바로 참여의 성격이 갖는 성찰성 여부에서 비롯되며, 효과적인 공론장에서 이루어지는 효과적인 정치적 대화가 바로 성찰성의 근원으로 작용한다는 점에서 차이가 발생한다. 문제는 이러한 질 높은 집단의견인 공론이 정치과정에 효과적으로 반영되는 정치체제를 어떻게 구성함으로써 정치체제의 정당성을 제고시켜 거버넌스능력을 강화시키느냐인데, 이와 관련되어 오늘날 주목받고 있는 논의는 하버마스의 심의정치(deliberative politics) 모델이다(하버마스, 2000).

하버마스의 심의정치 모델은 사익을 추구하는 현실적인 개인의 사적 자유 추구를 보장하는 자유주의의 현실성과, 정치참여 등 공적 자율성을 통해 공공선의 추구를 강조하는 공화주의의 규범성을, 토론 및 의사결정을 위한 절차적 합리성 개념(procedural rationality)을 통해 변증법적으로 통합한 민주주의 이론이다. 개방적 참여가 보장되는 공론장, 즉 자유롭고 평등한 의사소통 구조의 확보를 통해 사적 자율성과 공적 자율성을 동시에

10) 상이한 정보와 경험의 교류과정으로서 토의가 얼마나 질 높은 성과를 달성하느냐는 바로 자신과 상반된 주장을 하는 사람의 입장에 대해 얼마나 이해하느냐에 달려 있다. 그러한 타인에 대한 이해는 자신의 이익을 타인의 관점에서 재정의하는 중요한 계기를 제공해주기 때문이다.

보장하는 민주주의 형태를 의미한다.

심의정치 모델에서 정치과정은 <그림 1>과 같이 이루어진다. 우선, 공론장을 통해 형성된 비공식적인 공론형성은 영향력(influence)을 산출하고, 이 영향력은 의회 등 법적으로 제도화된 공론장과 의견형성채널 및 시민사회의 일반시민과의 상호작용을 통해 의사소통적 권력(communicative power)으로 변형되고, 이 권력은 다시 입법(立法)을 통하여 행정권력(administrative power)으로 변형된다. 민주주의적 절차를 통해 의사소통적 권력으로 변형된 공론(public judgment)은 실제적 구속력을 보유하지는 않으나, 행정권력의 사용에 있어 특정한 방향성을 부여하고 정당화하는 기능을 담당한다(류홍림 : 1999, 하버마스, 2000).



<그림 1> 하버마스의 심의정치 과정

이 모델에서는 일반시민이 시민사회의 공론장에 참여하여 상호 토론한 결과로 도출된 공론이 법과 행정권력의 정당성 구성에 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 또한, 시민의 공적 참여를 보장하는 심의민주주의는 정치과정에 대하여 수동적 대중에서 능동적인 시민으로 정체성을 변경할

수 있는 계기를 중시하며, 적극적인 정치참여 과정을 통해 형성된 ‘강한 시민성’은 벤자민 바아버가 주장한 강한 민주주의(strong democracy)의 토대를 구성한다(바아버, 1992). 이러한 심의정치 모델은 정치에 참여할 적극적인 자유인 공적자율성을 소홀히 취급하고, 단지 사익추구를 중시하는 소극적인 자유인 사적 자율성에 치우친 약한 민주주의(thin democracy), 즉 자유민주주의에서 비롯된 ‘정치참여의 양과 질의 저하’라는 ‘정당성 위기’를 극복하는 데 대안적 모델로 기능할 뿐만 아니라 민주적 거버넌스 구축을 위한 정치과정의 모델을 제공해주고 있다는 데 그 의의가 있다.

#### IV. 거버넌스능력 강화수단으로서의 공론조사 (deliberative poll)

##### 1. 공론조사와 거버넌스능력

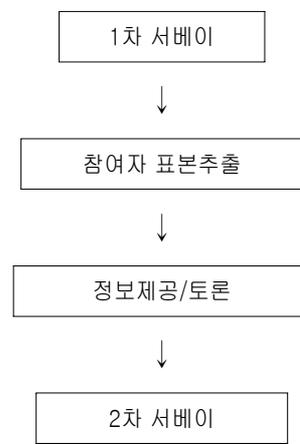
앞 절에서 공론장 형성이 일반시민이 정책결정 과정에 참여할 수 있는 정치참여의 통로를 제공해 줌으로써 제도형성과 갈등관리를 위한 정당성을 제공하여 거버넌스능력을 강화하는 데 기여할 수 있음을 살펴보았다. 이제 공론장 형성수단으로서의 공론조사가 실제로 어떻게 거버넌스능력을 강화시킬 수 있는지를 살펴볼 필요가 있는데, 먼저 공론조사의 내용과 절차에 대해 살펴보겠다. 공론조사는 공론형성과 확인 수단으로서 제임스 피시킨(James Fishkin)에 의해 개발되어 세계 각국에서 20여 차례 국가적 차원의 이벤트로 시행되었다. 공론조사(deliberative poll)는 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형잡힌 정보를 제공받은 상태에서 모집단을 통계적으로 대

표하는 시민간 토론을 통해 형성된 “공론(public judgment)”을 확인하는 수단이다.

공적 이슈와 관련된 당사자들의 상이한 관점과 주장에 대한 균형된 정보가 제공된 상태에서 상호간 토론이 가능한 면대면 조건(face to face condition)을 구성하기 위해서, 참여자의 규모(size)를 줄이되, 전체 국민(모집단)에 대한 대표성을 확보하기 위해 과학적 확률표집 기법을 이용한다는 데 특징이 있다. 과학적 확률표집과 토론의 결합으로 특징지워지는 공론조사는 다음과 같은 절차로 진행된다. 먼저, 통상 여론조사와 마찬가지로 이슈에 대한 일반시민의 의사를 확인하기 위해 1차 서베이를 실시한다. 1차 서베이에서 나타난 일반시민의 이슈에 대한 의견분포와 인구통계학적 특성을 고려하여 대표성을 갖는 토론참여자 표본을 추출한다. 그리고, 동 이슈와 관련된 찬반 양측의 주장과 근거를 균형있게 적시한 자료집을 토론 이전에 제공하여 토론을 위한 기초자료로 활용한다. 일정 기간이 지난 뒤 참석대상자를 일정한 장소에 소집하여 임의적으로 소그룹에 배분하여 참석자간 소그룹 토론을 실시하고, 동 이슈와 관련된 전문가와 정치가로 구성된 패널과의 토론을 실시한다. 이렇게 다양한 시각과 주장에 대한 정보를 제공받고 동료 시민과 전문가들과의 토론을 통해 형성된 의사, 즉 공론(public judgment)을 확인하는 2차 서베이를 실시한다. 이러한 공론조사 절차를 그림으로 정리하면 <그림 2>와 같다.

여기서 가장 중심을 이루는 요소는 통상의 ‘여론’을 확인하는 1차 서베이와, 정보제공과 토론을 통해 형성된 ‘공론’을 확인하는 2차 서베이다. 통상 여론조사가 이슈의 쟁점에 대하여 잘 모르는 상태에서 반사적으로 떠오른(top-of-mind) 생각

을 말한다는 점에서 표피적인 의사확인에 불과하다면, 정보제공과 토론이라는 숙고과정을 통해 형성된 공론은 심층적인 국민의사를 반영한다고 할 수 있다. 나아가, 장기를 단기와 달리 이슈에 대한 지식이 증가하고 상호토론 가능성이 증가하는 시점으로 정의한다면, 공론조사에서 확인된 공론은 장기적으로 안정적인 국민의사라고 할 수 있다.



<그림 2> 공론조사의 절차

특히, 참여자의 과학적 확률표집은 대의민주주의의 한계인 정치적 분업을 극복하는 <직접민주주의적 대표방식>이라는 점에서 기존 대의민주주의와의 차별성이 있으며, 고대 아테네의 직접민주주의와는 연장선상에 있다. 오늘날 대의민주주의가 고대 직접민주주의를 직접 적용하기에는 근대국가가 규모면에서 너무 확장된 데 따른 불가피한 선택이라고 자유주의자들은 주장하지만, 사실 고대 아테네조차 거의 6만명 이상의 자유시민(노예 제외)으로 구성되어 시민 모두가 정책결정과정에 직접 참여할 수 있을 정도로 규모가 작은 것은 아니다. 다만, 민회(assembly)나 법정(jury)에 대한 일반시민의 참여를 선거가 아닌 제비뽑기(lot)에

의해 결정된다는 차이가 있을 뿐이다. 제비뽑기 역시 각 참여자가 추출될 확률이 동등하다는 면에서 공론조사의 과학적 확률표집에 의한 참여자 추출과 연장선상에 있다. 이를 직접민주주의적 대표 선출 방식이라고 할 수 있는 것은 대의민주주의와 같은 대표와 일반시민간의 정치적 분업이 발생하지 않기 때문이다. 대의제처럼 자신을 대표하여 정치에 참여할 정치적 대표를 뽑는 것이 아니라 자신도 다른 사람과 동일하게 정치에 참여할 가능성이 유지되기 때문에 일반시민은 공적 시민(public)으로서 정체성을 유지할 수 있으며, 그 결과 공적 관심사를 지속적으로 유지할 수 있기 때문이다. 그 결과 대의민주주의의 정치적 분업에서 비롯되는 합리적 무지현상을 제어할 수 있는 제도적 대안으로 기능할 수 있다.

또한, 공론조사에서 중요한 함의를 갖는 것은 동일 설문으로 구성된 1차 서베이와 2차 서베이간 통계적으로 유의미한 '의견변경'(opinion change)이 발생한다는 점이다. 이러한 의견변경은 이슈에 대한 다양한 시각과 정보를 제공받은 상태에서 동료 시민간 토론을 통해 형성된 공론(公論)과 통상적인 여론조사를 통해 확인할 수 있는 여론(輿論)간 차이가 있다는 점을 잘 보여준다. 공론조사를 통해 확인된 여론과 공론의 차이는 민주적 정당성의 근원으로서 국민의 의사가 어떠한 성격을 가져야 하는지에 대해 중요한 시사점을 제공한다.

특히, 공론조사의 핵심적 요소는 일반시민들이 직접 참여하여 정보와 토론이라는 공론의 핵심요

소를 형성하는 소그룹토론회라고 할 수 있는데, 이는 직접민주주의적인 제도로서 공론조사의 특징을 가장 잘 구현하는 단계이다. 동 토론회 과정은 자유롭고 평등한 토론을 위해 별도로 훈련된 사회자(moderator)에 의해 진행된다. 토론회는 1차와 2차 서베이의 설문 및 자료집과 유사한 논의 구조로 설계되고 그 과정에 이해당사자의 참여를 보장함으로써 정보의 균형성을 보장한다. 또한 소그룹토론회 과정은 언론에 공개함으로써 투명성과 공정성을 보장할 수 있다.

마지막으로 중요한 점은, 이러한 공론조사 절차가 전국적인 방송<sup>11)</sup>을 통해 토론에 참여하지 않았던 일반시민에게 공개됨으로써 하버마스가 주장한 의사소통권력 형성 전단계인 '영향력'<sup>12)</sup>을 행사할 수 있다는 점이다. 공론조사 결과가 대표성을 갖는 것은 일반시민 모두가 동일한 정보와 토론 과정을 거친다면 공론조사와 유사한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 그러하다. 따라서, 토론에 참여하지 않은 일반시민들도 공론조사의 과정을 언론을 통해 간접적으로 참여함으로써 공론형성에 기여할 수 있다. 이러한 공론조사의 구성요소를 정리하면 <표 2>와 같다.

그렇다면 이러한 공론조사가 어떻게 거버넌스 능력을 강화시킬 수 있는가를 살펴보기 위해 먼저 거버넌스능력에 대한 좀더 구체적인 검토가 필요하다. 앞 절에서는 공론장이 일반시민의 민주적 참여와 토론을 통해 질 높은 공론을 형성하여 정책결정의 정당성을 제고시킴으로써 거버넌스능력을

11) 영국의 경우에는 BBC, 미국의 경우에는 PBS 등 공영방송이 공론조사 시행과 방송에 대한 파트너로 협력하여, 전국민적 관심 아래 행사가 진행되었다.

12) 공론조사의 목적은 이해당사자간 별도의 합의가 없는 한 특정 사안에 대한 구속력 있는 결정을 내리는 데 있는 것이 아니고 그 사안과 관련된 공론을 확인하는 데 있다. 바로 이점에서 기존 대의기구를 대체하지 않고 보완하는 역할을 공론조사가 담당한다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 2> 공론조사의 구성요소와 절차

표본추출 random sampling	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토론과 정보제공의 용이성을 위해 토론 참여자의 규모(size) 축소 : 200~400명</li> <li>○ 토론결과의 대표성(representative) 확보를 위해 과학적 표집방법 이용 참여자 추출</li> </ul>
정보/토론 informed deliberation	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당해 이슈에 대한 찬반 주장과 근거를 균형있게 정리한 ‘자료집’ 통한 정보 제공</li> <li>○ 추출된 인원을 일정한 장소에 소집(주말 1~2일)하여 무작위로(randomly) 배분된 소그룹별로 동 자료집을 토대로 토론 진행 &lt;공론장&gt; 기능 담당</li> </ul>
1차 서베이 (여론조사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보/토론 이전의 통상적인 여론조사로서 2차 서베이하 비교대상으로 활용</li> <li>○ &lt;단기적/표피적 국민의사&gt; 확인 가능</li> </ul>
2차 서베이 (공론조사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1차 서베이의 표본을 체계적으로 압축하여(systemic sampling) 통계적으로 동일한 집단 구성 이슈에 대한 정보제공 및 소그룹별 토론을 통해 형성된 국민의사 수렴</li> <li>○ &lt;장기적/심층적 국민의사&gt; 확인 가능</li> </ul>
의견변경 opinion change	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ &lt;공론조사의 핵심 종속변수&gt; 동일 참가자의 동일 설문으로 구성된 1차와 2차 서베이간 통계적으로 유의미한 의견변경 발생</li> <li>○ 정보제공과 토론 여부가 국민의사의 변경을 초래 가능</li> </ul>
방송보도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공론조사 절차와 결과의 전국적인 방송을 통해 일반시민에게 공개 의사소통권력 형성 전단계인 ‘영향력’ 행사</li> <li>○ 토론에 참여하지 않은 일반시민들도 공론조사의 과정을 언론을 통해 간접적으로 참여</li> </ul>

강화시킬 수 있음을 살펴보았다. 또한, 정부능력의 약화와 이로 인한 사회 각 주체(stakeholders), 즉 기업, 비정부기구(NGO), 언론 등과의 파트너십과 네트워크 구축의 중요성이 부각되었다는 점이 거버넌스의 등장배경을 이룬다는 점을 살펴보았다. 이를 고려할 때, 거버넌스능력은 일차적으로 각 주체역량의 강화에 기반한다는 점을 지적할 수 있다.

이러한 주체역량 역시 공론장에 참여함으로써 강화될 수 있는데, 그 이유는 공개된 공적 논의의 장인 공론장은 정책결정과정의 투명성(transparenty)을 제고시킬 뿐만 아니라 각 주체들이 공론장에 참여함으로써 각 주체의 입장을 정책결정 과정에 반영하는 통로를 확보하고, 일반시민들 앞에서 자신의 주장의 정당성을 토론을 통해 상호경쟁하는 과정에서 대사회적 책임성(accountability)이 강화될 수 있기 때문이다. 특히, 책임성 강화는 집단이기주의에 의한 갈등의 증폭을 일정 정도 제어하고

각 주체간 합의형성 가능성을 제고시킬 수 있다는 점에서 제도형성과 갈등관리 능력인 거버넌스능력 강화에 기여하는 바가 상당하다고 할 수 있다. 공론조사의 경우, 사회 각 주체들이 패널(panel)을 형성하여 자신들의 정당성을 일반시민의 공론을 통해 확보하고자 하는 “설득력 경쟁”을 펼칠 무대인 공론장을 거리의 시위 대신으로 제공해줄 수 있다는 점에서 상기한 거버넌스능력 강화에 기여할 수 있을 것이다.

미디어 시대인 오늘날 거버넌스능력 강화에서 거버넌스의 일 주체로서 언론이 차지하는 비중은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공론조사의 경우 언론이 공론장 형성을 주도할 계기를 제공함으로써 언론의 거버넌스능력 강화에 대한 기여도를 제고시킬 수 있다는 점이 특징적이다. 이러한 언론의 역할은 대의민주주의의 한계와 언론의 책임에 관한 논의로부터 탄생한 공공저널리즘(public journalism) 관점에서 설명할 수 있다. 일반시민들

의 공적 이슈와 정치에 대해 무관심하고 있는 현상을 민주주의와 저널리즘의 위기의 징후로 파악하여, 이에 대한 대응으로서 제시된 언론운동인 공공 저널리즘은 1990년대 초부터 미국 중소도시의 언론사, 학자, 시민운동단체 등과의 연대를 통해 새로운 저널리즘을 주창하면서 출범하였다. 시민 저널리즘(civic journalism)이라고 불리는 공공 저널리즘은 단순한 행동강령이나 보도기법 차원이 아닌, 언론의 민주적 참여와 시민들의 공동체 의식을 강조하는 일종의 언론 철학이며 사회운동이라 할 수 있다(Rosen, 1999). 대표적인 공공 저널리즘의 이론가인 로젠(Rosen)은 공공 저널리즘의 기본정신은 민주주의를 일반시민들의 민주적 대화로 정의하는 존 듀이(John Dewey)의 비전에 기초해 있다고 주장했다(이종수, 2002). 바로 이 지점이 민주적 거버넌스와 공론조사, 그리고 공공 저널리즘이 이념적으로 공유하는 토대라 할 수 있다. 이런 맥락에서 공공 저널리즘은 언론의 역할에 대하여 기존의 입장과는 정반대로, 언론이 공적 이슈에 대한 객관적인 '관찰자' 입장에서 한걸음 나아가 일반시민과 더불어 당면한 사회문제를 해결해 가는 적극적인 '참여자' 역할을 해야 한다고 주장한다. 특히, 공공 저널리즘이 강조하는 언론의 역할은 기존의 언론사 주도 공공 캠페인의 차원이 아닌, 일반시민이 효과적으로 공적 이슈에 대하여 토의할 공간인 공론장(public sphere)을 제공하여 일반시민 스스로 공동체의 주요문제를 해결하고 그 문제의 적극적 해결자로 나서는데 기여해야 한다고 보았다. 이러한 공공저널리즘적 관점에 입각한 언론 활동은 거버넌스능력 강화에 기여할 수 있고 공론조사는 이를 위한 기회를 제공할 수 있다는 점에 그 의의가 있다.

## 2. 사례검토 : 영국총선과 덴마크의 유리화 공론조사를 중심으로

다음으로 공론조사가 거버넌스능력 강화에 기여할 수 있는 가장 중요한 지점은 바로 시민성(citizenship)의 강화에 있다고 할 수 있다. 일반시민은 다른 거버넌스 주체들의 인적 충원 기반과 활동환경(social milieu)이 될 뿐만 아니라 대의정부를 구성하는 등 민주주의에서 최종적인 권위를 제공할 수 있는 단위이기 때문이다. 거버넌스능력 강화에 가장 큰 장애는 공적 이슈에 대한 일반시민들의 합리적 무지 현상이라 할 수 있는데, 이는 투표율 하락 등 정치참여도 저하에 따른 대의기구의 정당성 약화와 각종 이익집단의 무책임성에 대한 방기 등을 초래함으로써 제도형성과 갈등관리에 근원적인 장애로 작용하기 때문이다. 이러한 대의민주주의 하에서 시민성의 약화와 그로 인한 거버넌스능력 저하 현상은 효과적인 공론장을 형성함으로써 제어할 수 있는데, 그 이유는 공론장에 대한 참여와 토론 과정에서 참여자들의 공적 이슈에 대한 지식이 증가할 뿐만 아니라(informed citizenry), 정치적 효능감(political efficacy)이 증가할 수 있기 때문이다. 정치적 효능감이란 "개인의 정치행위가 정치과정에 영향을 미치고 있으며 또한 그럴 수 있다고 느끼는 것, 다시 말해서 자신의 시민적 의무를 수행할 만한 가치가 있다고 감지하는 것"을 의미한다.(Campbell, 1954) 근대국가에 민주주의를 적용하면서 가장 큰 문제점은 근대국가의 영토가 대폭 확장됨으로 인해 고대 그리스의 직접민주주의와 같은 민주주의 형태를 수용할 수 없었다는 점이었고, 이에 대한 대안으로 나타난 것이 바로 대의민주주의였다. 그러나, 이러

한 대의민주주의는 정치적 대표와 일반시민간의 정치적 분업을 전제로 하기 때문에 일반시민들은 공적 사안을 다루는 정치에 대한 관심이 낮아지고 정치적 효능감 역시 낮아지게 되었다. 이렇게 낮아진 정치적 효능감은 시민성의 약화 현상으로 설명할 수 있는데, 그 이유는 시민성을 측정할 수 있는 조작적인 개념으로서 정치적 효능감이 상당한 의미를 가지기 때문이다.

이러한 공론조사가 시민성 증대에 얼마나 기여했는지를 확인하기 위해 먼저 자유롭고 평등한 토론이 이루어졌는지와 공적 사안에 대한 지식과 효능감이 증대했는지를 영국에서 <1997년 국회의원 총선거> 전에 실시한 공론조사와 2000년 8월에 덴마크에서 유로화 가입 여부를 주제로 하여 시행된 공론조사 결과(Andersen & Hansen, 2001)를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 공론조사의 클라이맥스라 할 수 있는 소그룹 토론회에서 토의가 효과적으로 이루어졌는지를 확인하기 위해 덴마크의 공론조사 종료 시점에 참석자들을 대상으로 조사한 결과는 <표 3>과 같다.

설문결과를 살펴보면, 소그룹내의 컨센서스가 처음부터 존재했던 것이 아니라 토의 과정을 통해 이루어졌음을 잘 보여주고 있다. 토의를 통해 형성된 컨센서스는 결과의 정당성을 제고시켜 거버넌스능력을 강화시킬 수 있는 계기를 제공해준다. 이에 대해 소그룹 토론을 통해 형성된 컨센서스가 오히려 작은 규모에서 이루어지는 의사왜곡 현상인 집단순응(conformity) 현상의 증거라는 비판이 대두될 수도 있다. 집단순응 현상이 발생하였다고 할 경우, 공론조사 결과의 정당성은 그 의사왜곡 현상으로 인해 상당히 훼손될 수 있다. 이에 대한 한센(Hansen, 2001)의 연구에 따르면, 공론조사의 경우 집단순응 현상이 일반적으로 발생하는 것은 아니라는 점을 덴마크의 공론조사의 설문결과에 대한 ‘표준편차 분석’을 통해 설명하였다. 또한, 토의가 피상적이지 않았다는 점, 주제와 관련된 모든 측면에 대한 토의가 이루어졌다는 점, 그리고 서로 다른 입장들이 동등하게 존중을 받았다는 점은 소그룹 토론회가 질 높은 토의가 이루어졌음을 알 수 있다. 특히, 자신의 견해와 반대되는 주장에

<표 3> 소그룹 토의에 대한 평가(Andersen & Hansen, 2001)

설 문 내 용	그렇다	중립	그렇지 않다
처음부터 소그룹내에 컨센서스가 형성되어 있었다.	25	21	54
토의 진행되는 과정에서 그룹내 컨센서스가 형성되었다.	82	10	8
전체토론회를 위해 선정된 질문에 동의하기 어려웠다.	28	12	60
토의가 피상적이었다.	10	10	80
토의할 시간이 부족했다.	68	11	21
주제와 관련된 모든 측면에 대한 토의가 이루어졌다.	64	17	19
나의 견해와 반대되는 주장에 대해 이해하게 되었다.	84	11	5
참석자들은 어떤 것이 모든 국민들에게 가장 공정하고 최선의 대안인지라는 관점에서 자신의 주장을 펼쳤다.	70	18	12
서로 다른 입장들이 동등하게 존중을 받았다.	85	9	6
다른 사람의 주장이 내 자신의 의견을 형성하는데 유용하였다.	69	17	14

대해 이해하게 되었다는 의견이 84%로 매우 높게 나타난 점은 앞서 살펴본 질 높은 집단 의사인 공론형성의 조건을 충족시키고 있다는 점을 잘 보여 준다. 나아가, 참석자들은 자신의 주장의 정당성을 전체 국민의 관점에서 최선이라는 점에서 찾았다고 하는데 이는 토의를 통해 발생하는 공적 관점에서 자신의 이익을 재정의하고 시민으로서의 정체성의 변경이 발생하는 과정을 보여준다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

덴마크 공론조사의 경우, 유리화와 관련된 참석자들의 지식을 측정 한 결과 1차 서베이(여론조사) 시기보다 행사직전과 2차 서베이(공론조사) 시기에 사안에 대한 지식이 증가했다는 점을 <표 4>를 통해 알 수 있다. 사안에 대한 지식 증대는 토의와 숙고의 과정을 통해 형성된 일반시민들의 의견인 공론이 갖는 정당성의 한 측면을 설명해 주는 중요한 요소라 할 수 있다. 다음 영국 공론조사 결과 역시 사안에 대한 지식이 상당히 증가하였음을 <표 5>를 통해 확인할 수 있다. 이러한 지식 증대는 사전에 이해당사자가 마련한 자료집을 기반으로 할 뿐만 아니라 상호토론 과정에서 상호 이해 증대에서 비롯된다고 할 수 있다. 공론장을 통한 정보유통의 활성화는 정보화 시대에도 현존하는 지식의 불균형 문제를 어느 정도 시정하여 전문적인 정책결정 과정에도 일반시민이 참여할 수 있는 기회를 공론조사가 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 특히, 대중매체를 통해 발견되기 어려운 소수자의 주장에 대한 공론화 계기를 제공함으로써 소수자 보호에도 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 덴마크와 영국의 공론조사에서 정치 참여의식과 정치적 효능감의 변화 결과를 살펴보

면 <표 6>과 <표 7>과 같다. 동 조사결과로 공론조사가 형성하는 공론장에 참여함으로써 정치적 효능감이 분명히 증가한다고 일반화시키기에는 일정한 한계가 있지만, 공론조사가 참여자들의 정치적 효능감을 증가시키는 데 일정한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 위 조사결과를 종합적으로 고려할 때, 공론조사라는 공론장 형성이 시민성은 물론, 언론을 비롯한 거버넌스 주체역량 강화에 기여함으로써 거버넌스능력을 강화시킬 수 있음을 알 수 있다.

<표 4> 지식측정 설문에 대한 정답률(덴마크)

설문내용	1차	행사직전	2차
유리화에 가입할 경우, 지나치게 확대된 재정적자가 발생할 경우 벌금이 부과된다. (맞음)	41	71	80
유리화에 가입할 경우, 덴마크는 독자적으로 이자율을 정할 수 있다. (틀림)	73	78	82
유리화에 가입할 경우, 덴마크는 세율을 독자적으로 정할 수 있다. (맞음)	64	66	83

<표 5> 지식측정 설문에 대한 정답률(영국)

<이슈 관련 사항에 대한 지식 : 정답비율>	1차	2차	차이
최근 연간 물가상승률이 5% 이하이다. (맞음)	58	65	+7
이자율은 영국 중앙은행에 의해 결정된다. (틀림)	38	59	+21
영국의 실업률이 독일보다 높다. (틀림)	45	60	+15

<표 6> 정치적 효능감(덴마크)

설문내용	1차	2차
당신과 같은 일반시민들도 유리화와 관련된 토론에 참여할 자격이 있다.	69	89
당신과 같은 일반시민의 정치적 견해도 충분히 고려할 만한 가치가 있다.	92	90

<표 7> 정치적 효능감(영국)

설문내용	1차	2차	차이
반드시 투표하겠다.	72.8	85.8	+13

〈표 8〉 정당지지도의 변화(영국)

정당 지지도	1차	2차	차이
보수당 지지도	26	19	-7
노동당 지지도	47	39	-8
자유당 지지도	11	33	+22

나아가 공론조사는 대의기구의 정당성 강화에도 기여할 수 있는데, 영국 총선전에 실시한 공론조사에서 <표 8>과 같이 정당지지도가 일반 여론조사(1차)에 비해 정보제공과 토론과정을 통해 상당히 변화되었는데 이는 합리적 무지라는 상황에서 정당에 대한 충분한 이해 없이 실시되는 선거의 한계를 보장하는 데도 기여할 수 있음을 확인할 수 있다. 이러한 정당에 대한 사전 검증은 대의기구의 정당성을 제고하여 거버넌스능력을 강화하는데 기여할 수 있다고 판단된다.

## V. 결론 : 공론조사의 적용영역

거버넌스능력 강화수단으로서 공론조사는 적용영역 면에서도 공적 이슈와 관련된 거의 모든 사안을 다룰 수 있다는 데 그 특징이 있다. 특히, 오늘날 우리나라 정당개혁 방안으로 유력하게 제시되는 국민경선제를 보완할 효과적인 제도로 기능할 수 있다. 국민경선제가 공직후보자 선출과정에서 문제가 되는 것은 정당민주화 차원에서 실시된 개혁에도 불구하고 대통령 선거를 제외하고는 일반 국민들의 관심도가 매우 낮다는 점이다. 따라서, 대부분의 공직선거 과정에서 일반시민들의 투표율이 갈수록 낮아질 뿐만 아니라 누가 출마한지도 모르는 채 찍는 경우가 적지 않아 대의민주주의의 가장 중요한 일반시민들의 정치참여 과정

이 선거가 갖는 위상이 위협을 받게 된다. 따라서, 어떤 후보자가 나왔고 그들이 무엇을 주장하는지를 일반시민을 대표할 표본 집단들이 후보자들과 직접 대면하여 토론하면서 검증할 수 있는 공론장을 마련할 필요가 있다. 미국의 1996년 대통령 선거와 영국의 1997년 총선에 적용되었는데 언론의 대대적인 조명을 받으며 진행되었으며, 선거결과에도 유의미한 영향을 미친 것으로 평가된다. 이렇게 선거과정을 내실화하여 거버넌스능력을 강화할 수 있는 공론조사는 특히 관심도가 낮은 선거인 지방선거에도 직접 적용 가능하다는 데 그 의의가 있다.

둘째로, 제도개혁과 관련된 영역에 적용될 수 있다. 권력구조 개편 등 개헌과 관련된 사항, 단일 통화 협약에 대한 가입 등 국제기구 가입과 관련된 사항, 또는 정치자금법 개정 등 법률개편과 관련된 사항 등 전국적 이슈 뿐만 아니라 지방자치와 관련된 제도개혁 과정에 일반시민들이 직접 참여하여 토론할 수 있는 공론장을 제공할 수 있다.

셋째로, 공론조사는 교육개혁 방안, 범죄대응 방안, 전력의 효율적 공급방안, 버스노선 개편방안, 개인택시의 면허 발급 규모에 관한 사항 등 일반적인 사회문제의 해결과 관련되어 지방행정의 직접적 수요자인 일반시민들의 공론을 확인함으로써 정당성과 정책수용성이 높은 정책을 마련하는 데 도움을 얻을 수 있다.

넷째로, 민주화 이후 정책수립과 집행과정에서 발생하는 사회갈등 문제, 즉 쓰레기소각장, 핵폐기물 처리장, 추모공원 등 혐오시설의 설치문제와 도로 및 철도의 노선을 둘러싼 갈등, 그리고 새만금 사업 등 국책사업과 관련된 사항에도 공론조사가 적용될 수 있다. 이와 관련된 정부정책이 합법

성을 갖추고 있음에도 특정 집단의 강력한 반대로 사업이 무기한 연기되어 엄청난 국고손실을 초래하고 있다. 이러한 사안들은 우리나라가 계층제형에서 네트워크형 거버넌스로 이행하는 과정에서 발생하는 통치불능에서 비롯되는 전형적인 사안이다. 이 문제 역시 주권자인 일반시민들이 찬반양측의 주장에 대해 직접 듣고 토론하는 공론장에 참여하여 공론을 형성할 기회를 공론조사가 제공함으로써 이해당사자 쌍방을 설득할 만한 정당성을 창출할 수 있다.

이제까지 기존의 통치에서 바람직한 거버넌스로의 이행에 대해서는 대부분이 동의하지만 이를 어떻게 달성할 수 있는지와 관련된 대안을 제시하는 논의는 부족했다고 본다. 필자는 일반시민들이 공적 이슈에 대하여 직접 참여하여 토론할 수 있는 공론장 형성수단인 공론조사의 도입이 바람직한 거버넌스의 능력을 강화하는 데 필요한 정당성을 창출함으로써 오늘날 중앙정부와 지방정부가 직면하고 있는 통치불능과 정당성 위기라는 장애를 극복하는 데 일조할 수 있다고 믿는다.

#### 참고문헌

- 권혁남, “여론조사 보도 어떻게 볼 것인가?”, 언론개혁 시민연대 토론회 발제문
- 김석준 외, 2001, 『뉴 거버넌스와 사이버 거버넌스연구』, 서울 : 대영문화사
- 김석준, 2000, “한국국가재창조와 뉴거버넌스 : 새로운 패러다임의 모색”, 『한국행정학보』, 34(2)
- 김정렬, 2001, “영국 블레어정부의 거버넌스”, 『한국행정학회보』, 35(3)
- 류홍립, 1999, “현대 자유주의 사상 연구 : 자유주의에 대한 재구성적 이해”, 『한국사회과학』, 제21권 제4호
- 바이버, 벤자민, 1992, 『강한 민주주의 : 새 시대를 위한 참여적 정치』, (박재주 역, 서울 : 인간사랑)
- 이명석, 2001, “신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁”, 『사회과학』, 40(1)
- 이명석, 2002, “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 36(4) (2002 겨울)
- 이종수, 2002, “선거이슈와 이슈보도”, 『관훈저널』, 가을호
- 이종원, 2001, “거버넌스의 연구방법론과 형성전략”, 한국행정학회 동계학술대회 발제문
- 하버마스, 위르겐, 2000, 『사실성과 타당성』, (한상진, 박영도 공역), 서울 : 나남
- 한나 아렌트, 1996, 『인간의 조건』, 이진우 · 태정호 옮김, 한길사
- Anderson & Hansen, 2001, *How deliberation makes better citizens : The Deliberative Poll on the euro*
- Beetham, D., 1996, *Bureaucracy*, Buckingham : Open Univesity Press
- Bishop, George, 1995, “Leaders, the Public and Democracy”, *Society*(July 1995), Vol 35, No. 5
- Campbell, A., 1954, *The Voter Decides*, Evanston
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. and de Magalhaes, C.(eds)(2002) *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Adlershot : Ashgate
- Downs, Anthony, 1956, *An Economic Theory of Democracy*, New York : Oxford University Press
- Easton, David, 1953, *The Political System : An Inquiry into the State of Political Science*, New York : Alfred Knopf
- Elster, J., 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Fishkin, James S., *Deliberative Polling : Toward a Better-informed Democracy*
- Fishkin, James S., 1991, *Democracy and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*, New Haven : Yale University Press
- Fishkin, James S., 1995, *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy, and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*, New Haven : Yale University Press
- Gamble, A., 2000, “Economic governance” in Pierre,

- J.(ed.) *Debating Governance*, Oxford : Oxford University Press
- Giddens, A., 1997, *The Transformation of Intimacy*, Cambridge : Polity Press
- Hansen, Kasper M., 2001, "The Deliberative Poll : Opinion formation in the experimental context of Deliberative Polling", The American Political Science Association 71th Annual Meeting
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. and de Magalhaes, C., 2002, "Urban governance capacity in complex societies : challenges of institutional adaptation", in Cars, G. et al(eds)
- Jessop, 2000, "Governance Failure" in G.Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press
- Newman, J., 2000, *Modernising Governance : New Labour, Policy And Society*, London : Sage
- Pierre, J., 2000, *Debating Governance*, Oxford University Press
- Plane, Dennis L., "The Effect of Information and Deliberation on Policy Attitude Extremity : Evidence from the 1997 British General Election Deliberative Poll"
- Rosen, J., 1999, "The Action of the Idea : Public Journalism in Built form", Glasser, T.(ed.) *The Idea of Public Journalism*, New York : Guilford
- Sommerville, P., 2003, "Governance and Democratic Transformation", presented to the annual meeting of the International Association of Critical Realism
- Stoker, G., 1998, "Governance as Theory : Five Propositions", *International Social Science Journal*, 50(1)
- Thompson, John B. & Held, David. eds. 1982, *Habermas : Critical Debates*, Cambridge, Mass : MIT Press
- Yankelovich, Daniel, 1991, *Coming to Public Judgment : Making Democracy Work in a Complex World*, New York : Syracuse University Press