「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 271-296
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.13

숙의민주주의 기반 공론조사와 정책딜레마:
부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석*

김 창 수

국문요약

이 연구에서는 2018년 9월부터 64일 동안 건설재개와 중단 여부를 놓고 이루어진 부산 중앙버스전용차로제 시민공론조사 사례를 숙의민주주의 관점에서 분석해보았다. 첫째, 2000년 이후 교통 혼잡 도시로 악명이 높은 부산지역공동체에서 이미 2006년부터 중앙버스전용차로제의 필요성이 제기되고 2009년에는 타당성 용역이 시행되었다. 둘째, 중앙버스전용차로제 정책결정을 위한 시민공론화위원회는 2018년 9월부터 2개월 동안 부산의 교통정책을 위한 공론의 장 역할을 하였다. 2개월간에 걸친 공론화 과정이 설계된 이후 2,585명의 시민여론조사 결과와 시민참여단 141명의 1박2일간 학습·숙의 과정을 통한 의견수렴, 그리고 전문가의 의견을 종합적으로 고려해 공론화위원회의 최종 결론이 도출되었다. 셋째, 원만한 사회적 합의의 결과가 도출된 것은 부산 중앙버스전용차로제 시민공론화 설계과정에서 2018년 10월 5일~6일 동안의 숙의과정을 포함한 효과라고 해석할 수 있다. 넷째, 공론조사를 설계하는 근거가 공론화위원회를 구성하여 그 결정에 따르겠다는 시장의 의사표명만으로 결정되었다는 점에서 64일간의 공론화 일정에 대한 정당성의 문제가 제기되는 것이다. 그럼에도 불구하고 2개월간의 공론조사 설계와 공론장의 운영은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 물론 대의민주주의를 공허하게 만들 수도 있는 민주적 대표성의 딜레마, 사안과 직접 관련된 이해관계자를 의사결정과정에서 배제할 수도 있는 당사자 배제의 딜레마, 그리고 시민사회에 대한 책임전가의 딜레마와 설득효과의 유혹에 따른 딜레마 등 풀어야할 과제도 안고 있는 것으로 나타났다.

주제어: 숙의민주주의, 부산광역시, 중앙버스전용차로제. 공론조사, 딜레마

Ⅰ. 서론

이 연구는 정책이견이 심화되는 정책분쟁 상황에서 정책숙의와 진정한 담론을 통해 사회적 합의에 이르는 방안을 모색하는 공론조사에 관한 것이다. 정책추진과정에서 정책이견의 노정은 지극히 당연한 것인데, 이때 진정한 담론과 정책숙의를 통해 합의형성이 이루어진다면 정책수용의 가능성이 높아진다. 그런데 정책이견을 부정적으로 인식하고 일방적으로 밀어붙인다든가 소송에 곧바로 의지한다면 민주주의와도 거리가 멀 뿐만 아니라 효율적이지도 않다.[1)]

* 이 연구는 2019년 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것입니다.

1) Schön & Rein(1994: 3-9)은 정책논쟁(policy dispute)을 합리적인 방법으로 해결할 수 있는가의 여부에 따

초기조건으로서 내부적 상황조건인 공동체 속성이 공론의 장에 영향을 미치겠지만, 사안에 따라 정책분쟁 단계 이전에 합의형성과 정책수용이 이루어지는 경우도 있고, 소송에 의해 합의가 강제되는 경우도 있다. 만약 우리 사회의 주류집단뿐만 아니라 한계집단까지 정책과정에 공적으로 참여할 수 있도록 제도화가 된다면 정책분쟁이 공식적인 문제해결과정에 편입되고 제도화되어 합의형성이 가능할 것이기 때문이다.

합리적인 정책결정의 관점에서 보면 정책분쟁이 제도적인 틀 안에서 표출되고 논의되면 정책행위자들 간에 이해관계의 교환을 통하여 타협이 이루어지거나 법원에 의해 사회적 합의가 강제될 수 있다고 믿는다. 따라서 사회적 합의의 조건은 이해관계를 중심으로 예측 가능하다고 보고 있다. 이와 같은 관점에서는 분쟁은 정책결정과정의 오차에서 기인한다고 인식되고, 가능한 한 분쟁을 최소화하는 것이 바람직하다고 본다(양기용·김창수, 2009). 이 연구는 이러한 정책이견과 정책분쟁 현상을 사회적 합의를 가로막는 부정적인 장애물로 보기보다는 사회적 합의로 접근하는 과정이라고 인식하면서 긍정적인 시각으로 바라본다.

이 연구에서는 건설재개와 중단 여부를 놓고 이루어진 부산 중앙버스전용차로제(BRT, Bus Rapid Transit) 시민공론조사 사례를 음미해보고자 한다. 사례분석을 위해서 현장답사를 바탕으로 정책추진주체와 지역주민들 그리고 시민단체 관계자와 전문가들을 대상으로 심층면접을 실시했다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 진정한 담론과 정책숙의

첫째, Fox, Miller(1995: 111-159)는 다수 담론(many talk)은 중구난방(衆口難防)이 되고, 소수 담론(few talk)은 여론조사처럼 일방적 홍보와 독백이기 때문에 정책공동체와 같은 적당한 수가 참여하는 상당수 담론(some talk)에서 진정한 담론(authentic discourse)이 가능하다고 한다. 정책공동체는 이견이 처리되고 상당수 담론이 이루어질 수 있는 터전을 제공하는데, 상대방의 의견을 경청하고 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾게 된다. 일찍이 하버마스(Habermas, 1989)는 사적 개인과 공적 의제를 매개하는 공론의 장(public sphere)이 되기 위해서는 모든 참여자들이 동등한 발언기회를 가져야 하며, 모든 담론에 대한 비판과 반박가능성이 열려있어야 하고, 언어사용에 있어서 어느 한쪽도 특권을 가져서는 안 되며 자신의 태도, 감정, 의도 등이 솔직히 드러날 수 있어야 한다고 주장한다. 문태현(2011: 54-55)은 이러한 조건들이 충족되는 공론의 장은 숙의민주주의 정책결정의 살아있는 현장이요 훈련장이라고 평가한다.

라 두 가지로 분류한다. 이성적인 담론(reasoned discourse)을 통해 대립 당사자들이 합의에 도달할 수 있고 이견이 있으면 새로운 정보를 찾아서 합의에 이를 수 있는 정책이견(policy disagreement)과 이성적 토론에 의해서는 해결될 수 없는 정책분쟁(policy controversies)으로 구분한다(김창수, 2011: 459-486).

둘째, 정책숙의의 관점에서 정책에 대한 결정과 분쟁해결을 보다 확장된 민주주의의 개념으로 이해하고자 하는 노력도 나타나고 있다(Scholesberg, 1995; Dryzek, 2002; Kemp, 1985). 심의 또는 숙의(deliberation)란 개인들이 강압, 조작 그리고 기만 없이 다른 사람의 관점에서 자신의 견해를 심사숙고하는 의사소통 과정이다(Dryzek and Dunleavy, 2009: 215-225). 여기서는 대화 중심의 민주주의 이론이 투표 중심의 민주주의 이론을 대체한다. 이러한 입장은 갈등의 해결을 합리적 대안의 선택이라는 결과에 초점을 맞추기보다는 갈등해결의 과정과 절차를 강조하는 관점으로, 보다 넓은 의미의 숙의민주주의(deliberative democracy)라는 입장에서 갈등의 해결을 추구하는 주장들이다(양기용·김창수, 2009). 나아가 이미 결정된 이해관계에 대한 결집, 교환과 거래 및 미세조정과 관련된 과정과 절차 그리고 정치제도를 강조하는 자유주의적인 해석과는 차이를 보이고 있다. 문태현(2011: 48-51)은 숙의민주주의 정책결정이란 자유롭고 평등한 시민들이 상호 간에 이성을 교류하는 논쟁과정을 통해 자신들의 선호를 계속 변화시켜가면서 사회적 합의에 도달하는 것이라고 말한다. 그는 숙의민주주의에 바탕을 둔 정책숙의(policy deliberation)를 공공성을 띠는 정책문제, 다양한 참여자들의 구성, 집단적 의사결정과 판단과정, 이성적 문제해결과정 그리고 지속적인 문제해결과정으로 특징짓는다. Dryzek(2002: 1-7)은 숙의를 사회적 과정으로 파악하면서, 숙의를 단순히 이해당사자들 간 의견교환에 한정하지 않는다. 오히려 참여자들이 상호작용을 통하여 각자의 기본 신념, 선호, 판단을 바꿀 수 있다는 것을 핵심적인 내용으로 설정하고 있다. 따라서 이해관계자들이 적극적으로 토론에 참여하고 그들 간에 공정하고 자발적인 상호작용이 이루어지고 이러한 상호작용의 결과로서 이해당사자들 간에 합의를 찾는 과정을 강조한다. 이와 같은 합의 결과는 당연히 자발적 동의에 기초한 도덕적 정당성을 확보하게 된다. 이러한 정당성 있는 결정 과정은 이해관계를 가지고 있는 한계집단, 소외집단, 불만 집단이 공정하게 참여할 수 있는 권리를 보장하여야 하고, 관련된 사안을 이해하고 토론할 수 있는 충분한 시간과 기회가 참여자들에게 공정하게 보장되어야 한다. 이런 측면에서 공론조사를 설계할 때 이해당사자인 실질적인 불만 집단이 배제된다면 숙의민주주의의 가치에 배제되는 것이다.

2. 숙의민주주의 기반 의사결정과 딜레마

1) 진정한 담론의 조건

Fox와 Miller(1995: 111-159)가 제시하는 진정한 담론의 4가지 기준은 다음과 같다. 먼저 담론 참여자의 진정성(sincerity)은 진정한 담론의 첫 번째 조건이다. 진정한 담론은 담론 참여자들 사이의 신뢰(trust)를 요구하는데, 계속되는 불성실함은 신뢰를 파괴하고 신뢰를 저버리면 의미 있는 소통이 불가능하다. 둘째, 담론 참여자에게는 상황을 고려하는 의도성(situation-regarding intentionality)이 요구된다. 자신만을 고려하는 원자화된 의도성(self-regarding intentionality)은 진정한 담론을 해치기 때문에 좀 더 높은 차원에서 일반화된 관점으로 맥락을 읽어내야만 진정한 담론이 보장된다. 그것은 공동체의 공유의 삶을 위해서 합의 무드를 만들어가는 철학이며, 나와 다

른 사람을 인식적 객체로서가 아니라 도덕적 타자로 인정하는 것이다. 이로 인해 타인에 대한 개방성을 바탕으로 지역공동체의 참여를 장려하게 되는 것이다. 그런데 일방이 타방에 대해 한 가지 주장만을 강요하게 될 때는 결코 합의점을 찾을 수가 없다. 나 아닌 다른 사람을 도덕적 타자로 인정할 때 사회적 합의의 가능성은 높아진다(Farmer, 1995; 강신택, 2002:183-187). 셋째, 담론 참여자에게는 능동적 주의(willing attention)가 요구된다. 진정한 담론에서는 충실한 노력을 통해 열정적으로 담론에 참여하면서 상대방의 입장에서 완전한 존경심으로 경청할 것이 강조된다. 상대방의 입장에서 상대방이 무슨 얘기를 하는지 성실하게 경청해야만 상대방의 주장을 이해할 수 있고, 그래야 내가 주장하는 바에 대해서도 역시 상대방에게 경청을 요구할 수 있다. 진정한 담론의 마지막 조건은 실질적 공헌(substantive contribution)이다. 진정한 담론이 가능하기 위해서는 참여자들이 독특한 관점, 특별한 전문성, 일반화된 지식, 혹은 적절한 경험을 제공함으로써 합의형성에 더 가까이 다가가는 실질적인 공헌이 필요하다는 것이다.

2) 숙의민주주의 기반 의사결정의 목적과 조건

(1) 숙의민주주의 기반 의사결정의 목적

일반적인 협의체는 협의대상으로 하는 사안의 특성에 따라 다양한 구성요소와 세부 절차를 거칠 수 있다. 갈등관리규정 제15조(참여적 의사결정 방법의 활용)에 따르면, ① 중앙행정기관의 장은 제13조 제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과, 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정 방법을 활용할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정 방법의 활용 결과를 충분히 고려하여야 한다.

참여적 의사결정기법은 기존의 여론 조사 방식의 한계를 보완하고자 하는 의견 수렴 기법이다. 갈등 상황의 이해당사자 간 협의를 통한 합의를 목적으로 하기보다는, 논란이 되고 있는 정책이나 사업에 대하여 일반 시민들에게 균형감 있는 정보를 제공하고 숙의과정을 거치게 함으로써 보다 정확한 여론 및 의견의 파악을 목적으로 하며, 이해당사자 간 협상 과정의 전이나 후에 사용될 수 있다(국무조정실, 2013: 18). 물론 이해당사자들을 배제하는 것이 민주적 정당성에 부합할 지에 대해서는 이론의 여지가 있다(Dryzek, 2002: 1-7).

(2) 숙의민주주의 기반 의사결정의 조건

숙의민주주의는 일종의 집단적인 의사결정과정에 관한 원칙에 관련된 내용이다. 물론 결정 자체의 결과 역시 공동체가 지향하는 공동선에 부합하여야 한다는 점에서 전적으로 과정에 한정된 내용이라 보기 어렵지만 의사결정에서 나타나는 토의, 숙의, 결정 등 과정에 대한 원칙과 가치들이 주를 이룬다. 숙의민주주의에 대한 다양한 개념 정의와 내용이 논의되고 있으나 다음과 같은 몇 가지 주요 조건들이 강조되고 있다(Worley, 2009; Mansbridge et al., 2010; 윤경준·안형기, 2004; 장동진·송경호, 2006; 김명숙, 2011: 5-8).

첫째, 숙의민주주의의 핵심적인 전제는 공동체의 주요 의사결정이 이루어지는 과정이나 결과에 의해 영향을 받게 되는 모든 공동체의 구성원들은 그 논의과정이나 결정 과정에 참여하여 자유롭게 의견을 밝히고 타인의 의견을 들을 수 있어야 한다는 원칙이다. 이를 흔히 포괄성의 원칙이라고 한다. 다만 공론의 장에서 숙의에 참여하는 주체는 일반 주민 또는 시민단체이거나 대표성을 띤 전문가일 수도 있다.

둘째, 토의와 결정 과정에서 차별이나 배제가 이루어져서는 안 된다는 기회 평등성의 원칙도 강조된다. 특히 미리 결정된 특정 가치나 입장 그리고 이념을 준거로 차별이 이루어져서는 안 되며, 특정 대안만이 논의대상으로 차별적으로 선정되는 것은 금지되어야 한다.

셋째, 이성적 숙의과정을 들 수 있다. 여기에서 이성적 숙의과정이란 토론과 결정 과정에 참여하는 이견을 가진 상대방의 정당성을 인정하고 주장 역시 논거를 가지고 이루어져야 한다는 점이다. Fox와 Miller(1995)가 강조하는 상황을 고려하는 의도성과 도덕적 타자 개념과 맥을 같이 한다. 이견과 비판을 인정하고 그에 근거하여 자신의 이해, 견해나 선호는 물론 신념까지 바꿀 수 있을 정도의 이성적인 판단과 능력을 전제하고 있다(Dryzek, 2002).

넷째, 숙의과정을 거친 결정은 공공선에 부합되어 이를 달성할 수 있는 데 적합한 내용이어야 한다는 점이다. 이는 사익추구나 선호 총합적인 결정과는 차별화되는 결정 내용임을 의미한다. 이는 Fox와 Miller(1995)가 진정한 담론의 조건으로 주장하는 실질적 공헌과 일맥상통한다.

3) 숙의민주주의 기반 공론조사의 유형과 사례

매우 다양한 종류의 숙의민주주의 기반 의견수렴 기법이 있지만, 통상 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 합의회의(Consensus Conference), 시민배심원제(Citizen's Jury), 공론조사(Deliberative Poll) 등이 논의된다(국무조정실, 2013: 18).[2] 이 연구에서는 부산 BRT 공사 재개 여부에 관한 공론조사에 실질적으로 활용된 합의회의와 공론조사에 대해서만 상세하게 소개하기로 한다.

(1) 합의회의(Consensus Conference)

전국의 다양한 집단에서 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정 주제에 대해 전문가들과의 질의응답을 거친 후 권고안을 발표하는 시민포럼인데, 일반 시민으로 구성된 패널은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없어야 하며, 전체 시민들의 구성을 대표할 수 있기 위해서 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 선정되어야 한다.

주제별 전문가는 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공평하게 구성하며, 시민패널에게 주어지는 관련 자료도 찬·반 양론의 내용을 중립적으로 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 진행과정(통상 6개월)에서 본회의는 시민패널이 그룹스터디를 통해 사전에 확정한 질문을 토대로 전문가 패널과

2) 다양한 참여적 의사결정기법에 대한 논의는 대통령자문 지속가능발전위원회 편(2005: 281-311)을 참고하여 재구성되었다.

의 질의응답·토론을 하는 것이다. 구체적으로 의제설정, 운영위원회 구성(4~5명), 시민패널 선정, 시민패널 예비모임(그룹스터디), 전문가패널 확정, 본회의(2박3일), 시민패널 최종보고서 작성, 권고안 발표(기자회견 등) 등의 절차를 거친다.

합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 15명 정도로 구성되는 시민패널에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것이다(이영희, 2018). 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본회의 단계에서는 시민패널이 다양한 전문가들의 의견을 듣고 이를 취합하고, 그 다음 단계에서는 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고형태로 제출하게 되며, 이 권고를 통해 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 우려 등이 정치인들과 정책결정자들에게 전달된다.

결국 합의회의는 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 기능을 수행하며, 합의회의가 대상으로 하는 토의 주제는 주로 전국적 관련성을 갖는 사안인 경우가 많다(국무조정실, 2013: 22-23). 2017년 문재인 정부에서 추진된 신고리 5·6호기 건설재개와 중단 여부에 관한 공론조사 사례를 들 수 있다.

(2) 공론조사(Deliberative Poll)

과학적 확률 표본 집단 추출을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보 제공과 심도 있는 토론을 거치게 하여 표면적인 의견이 아니라 심사숙고된 의견을 수렴하는데, 참여자의 의견이나 선호는 충분한 정보와 토론이 이루어지면 변화할 수 있다는 점이 핵심요소이다.

공론조사는 일반적으로 행해지는 일회적인 '여론조사' 혹은 '의견조사'와는 크게 다른데, 공론조사의 첫 번째 단계는 약 2,000~3,000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례할당추출방법을 통해 다시 200~300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하며, 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한 정보를 제공하여 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 한다.

그 다음 참여자들을 무작위로 소집단으로 나누어 해당 이슈에 대해 심도 있게 논의하는 토론회를 개최하고 이후에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용을 선정토록 하며, 소집단 토론회가 종료되면 이제 찬반 측 전문가로 구성된 패널과 함께 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 개최한다. 이 전체 토론회 직후에 일반 참여자들을 대상으로 다시 한 번 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시하고 그 결과를 발표하는데, 대체적으로 1차 의견조사 결과와 심사숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많다(국무조정실, 2013: 29-31). 신고리 5·6호기 건설재개와 중단 여부에 관한 공론조사 사례와 부산 BRT 공사 재개 여부에 대한 공론조사 사례가 여기에 해당된다.

(3) 신고리 5·6호기 건설재개와 중단 여부에 관한 공론조사 사례

문재인 대통령은 대선 과정에서 '안전한 대한민국'을 천명하고 신고리 5·6호기의 공사 중단을 공약하였다. 그러나 신고리 5·6호기가 2016년 6월 건설허가를 취득한 이후 공사가 진행되어 2017년 5월 말 기준으로 종합공정률이 28.8%에 이르고, 공사 자체가 지역경제에 미치는 영향이 매우 큰 점 등을 고려하여, 문재인 대통령은 2017년 6월 19일 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 신고리 5·6호기 건설 중단 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 밝혔다. 이에 따라 정부는 2017년 6월 27일 대통령이 직접 주재한 제28회 국무회의에서 신고리 5·6호기 문제에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 공론조사 방식의 공론화(deliberative polling)를 추진하기로 결정하였다.[3] 이에 따라 정부는 국무조정실에 신고리 5·6호기 공론화 준비단을 설치하여 2017년 7월 17일 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령 제690호)을 제정하였다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017: 8).

시민참여단이 모든 것을 종합해서 재개와 중단 양측 의견 중 하나를 선택한 결과, 건설 재개가 59.5%이고 건설 중단이 40.5%로 19.0%포인트 차이가 났다. 95% 신뢰수준에서 표본추출오차가 ±3.6%포인트임을 감안할 때, 이 차이는 통계적으로 유의미했다. 결국 유보의 포함 여부와 상관없이 시민참여단 중 과반수가 신고리 5·6호기 건설은 재개되어야 한다고 응답한 것이다.[4]

1차 조사에 참여한 모든 응답자들을 보면 건설 재개가 36.6%, 건설 중단이 27.6%, 판단 유보가 35.8%였다. 재개와 중단은 9.0%포인트 차이가 났다. 판단 유보의 비율이 높은 것은 많은 사람들이 건설 재개와 중단 두 가지 의견 사이에서 고심하고 있음을 의미한다. 시민참여단은 성별 및 연령과 함께 전체 1차 응답자들의 의견을 기준으로 층화 추출하였고, 층화추출에 따른 추정식을 사용했기 때문에 이들의 건설 여부 관련 의견 분포는 20,006명과 동일하다.

자료집 및 이러닝(E-learning)을 학습한 시민참여단을 대상으로 2박 3일 종합토론회 첫 날 실시한 3차 조사에서는 건설 재개가 44.7%, 건설 중단이 30.7%, 판단 유보가 24.6%였다. 1차 조사에 비해 판단 유보가 11.2% 감소한 반면 건설 재개가 8.1%, 건설 중단이 3.1% 증가했다. 그 결과 재개와 중단의 차이는 14.0%로 더 커졌다.

마지막 날 실시한 4차 조사에서 판단 유보를 포함하여 질문한 결과, 건설 재개가 57.2%, 건설 중단이 39.4%, 판단 유보가 3.3%였다. 판단 유보는 1차 조사와 3차 조사에 비해 각각 32.5%, 21.3% 감소하였다. 2박 3일 동안 진행된 종합토론회를 통해 유보의 비율이 현저하게 줄어들었다는 점을 알 수 있다. 한편 1차 조사와 3차 조사 대비 건설 재개는 각각 20.6%, 12.5% 증가했고 건설 중단은 11.8%, 8.7% 증가했다. 판단 유보 없이 종합적으로 고려하여 판단한 문항에서는 건설 재개가 59.5%, 건설 중단이 40.5%로 이는 1차, 3차, 4차 조사 대비 건설 재개의 경우 각각 22.9%, 14.8%, 2.3% 증가했고 건설 중단의 경우는 12.9%, 9.8%, 1.1%가 증가한 것이다(신고리 5·6호기 공론화위

3) 공론조사는 모집단을 대표할 수 있도록 무작위 표본추출을 적용해서 참여자를 선정한 후 일정 기간 집중적으로 학습자료 제공, 분임토의, 전문가토론 등 기회를 주어서 참여자들이 숙의할 수 있도록 돕는다. 이는 참여자들의 합의를 유도하기보다는 여론의 변화를 검토함으로써 정책판단의 기초자료로 삼는 제도이다(Fishkin, 2009).

4) 여기서의 조사내용은 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017: 81-85)의 최종보고서에 많이 의존하고 있다.

원회, 2017: 81-85).

〈그림 1〉 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

(단위 : %)

2017년 10월 공론화위원회가 신고리 5·6호기 건설을 재개하라는 권고안을 정부에 전달하였는데, 이에 대해 471명의 집단지성이 급격한 탈원전을 막았다는 평가가 주를 이루었다(동아일보, 2017.10.21). 무엇보다 정책숙의를 거치며 '재개' 응답 높아졌다는 측면에 많은 의미를 부여하였다. 1차 조사 때 판단유보 층이 과반이 넘었던 20·30대가 3차 조사 이후 건설재개 쪽으로 대폭 이동하는 의견 변화도 주목할 만했다.[5] '최종결과가 내 의견과 달라도 존중할 수 있느냐'에 대해서 93%가 그렇다고 응답한 흥미로운 조사결과는 숙의민주주의의 높은 잠재력을 보여준 것으로 평가된다.

그리고 향후 원자력발전 정책에 대한 설문에 대해서는 축소 53.2%로 나타났고, 유지·확대에 대해서는 45.2%가 찬성하였기 때문에 문재인 정부는 원전축소 정책방향으로 가닥을 잡았다. 한편 사전에 매듭을 짓지 못한 공사의 3개월 중단에 따른 손실 1,000억 원을 한수원이 부담하는 것으로 결정하였다(김창수, 2018: 339-342).

4) 딜레마와 정책대응

딜레마란 이러지도 저러지도 못하는 궁지에 빠진 것을 의미한다.[6] 즉, 주어진 시한 내에 선택을

5) 강은숙(2018: 409-446)은 세대별 당파적 정체성(보수와 진보)과 관련해서 공론화위원회가 20대와 30대의 개방성과 유연성을 높이는데 기여했다고 해석했다.

6) 본 연구에서 딜레마는 숙의민주주의 기반 공론조사의 효용과 한계 사이의 긴장관계를 표현하고 있다. 공론조사는 정부가 마땅히 수행해야 할 책임을 시민들에게 떠넘긴 것이며, 대의민주주의를 우회한 여론정

하여야 함에도 불구하고, 단절적인 대안 간의 선택이 초래할 결과 가치가 비슷하여서 어느 것도 선택하기 어려운 경우이다. 결과 가치가 비슷하다고 하는 것은 어느 대안을 선택하든 결정에 대한 반대 때문에 그 선택을 유지하기 힘든 것을 의미한다(이종범, 2009: 4-7). 현실적으로 개발과 보전의 선택은 기회손실(opportunity loss)을 초래하는 상충관계에 있기 때문에 어느 한 부분의 희생 없는 정책선택은 매우 어렵다. 따라서 개발과 보전 중에서 무엇을 선택할지 망설이고 대립하는 행위자들 간의 갈등과 분쟁으로 표출된다.

이처럼 딜레마 개념은 원전건설이나 BRT건설 재개여부 등 제한된 시간 내에 선택을 내려야 하는 의사결정자의 상황을 설명하는데 좀 더 적실성을 가질 수 있다. 딜레마의 개념이 구성되기 위해서는 첫째, 서로 단절적인 두 개의 대안이 존재해야 한다. 둘째, 단절적인 두 개의 대안은 서로 상충적인 상태로 존재해야 한다. 서로 충돌한다는 것은 두 대안을 맞교환할 수 없다는 것으로 한 대안을 선택하면 다른 대안은 포기해야 함을 의미한다. 셋째, 두 개의 대안이 가져올 결과 가치의 크기는 균등해야 한다. 넷째, 제한된 시간 내에 결정을 해야 한다. 이 내용을 정리하면 딜레마는 두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수도 없는 상황이라고 정의할 수 있다(윤견수, 2013: 287-289). 어떤 문제에 깊숙이 개입할 수 있는 실질적인 권한을 가진 새로운 상태와 그렇지 못한 현재의 상태 간 충돌로 그것을 선택할 것인가 말 것인가의 존재론적 딜레마에 빠질 수 있다. 뿐만 아니라 어느 정도 범위까지 개입할 것인가의 문제를 놓고 두 가지 새로운 상태 간 충돌로 둘 가운데 어떤 것을 선택할 것인가의 인식론적 딜레마에도 빠질 수도 있다(윤견수, 2013: 292-297). 정책 주체는 딜레마 상황의 가장 큰 제약요건인 '주어진 시간'을 늘리는 지연 방안과 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 결정자가 스스로 그 상황을 벗어나는 포기를 선택하기도 한다. 한편 비록 선택은 되었지만 내용이 결핍된 형식적 집행전략이나 단지 정당성 부여를 위한 상징적 집행전략을 택하기도 한다. 이 연구에서는 공론조사를 통해 이러한 딜레마를 탈피하는 방안을 모색해 보고자 한다.

3. 합의형성을 위한 구상과 분석틀

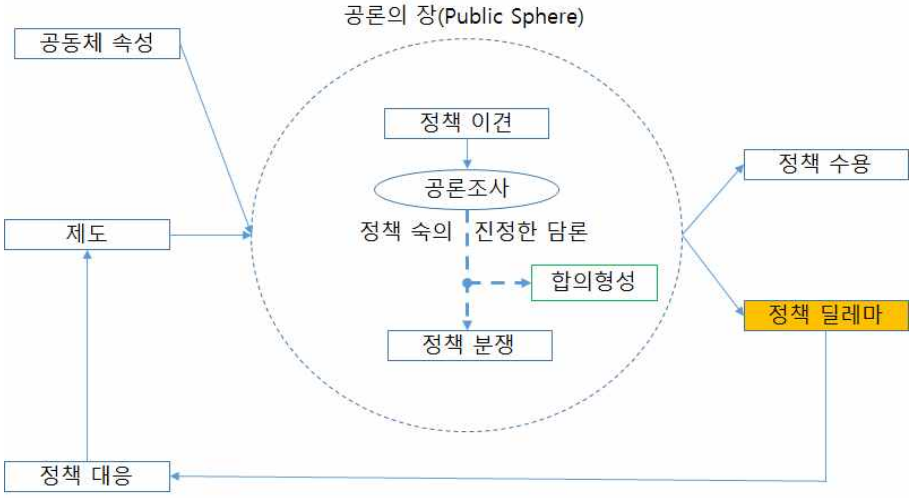
합의형성(consensus building)이란 서로 다른 신념, 가치관, 이해관계, 역량과 권력이 서로 다른 집단들이나 개인들 간에 완전한 동의나 완벽한 일치를 이룬 최종 결과물이라기보다는 그러한 합의형성으로 접근하는 학습 과정이자 변화 노력이다(Innes and Booher, 1999). 그러면 우리는 어떠한 논리로 합의형성과 정책수용에 이를 수 있을까?

첫째, 정책분쟁의 원인은 지역공동체의 역사와 경험이 축적되어 있기 때문이라는 내부적 상황조건을 이해하면서 분석해야 한다. 둘째, 정책분쟁과 관련된 다양한 수준의 게임의 규칙인 제도는 분쟁을 해소하기도 하고 잘못 설계될 경우 오히려 분쟁을 촉진하기도 한다. 정책참여자들은 상호

치이며, 정부가 져야 할 책임을 회피하는 것이며, 시민참여를 빙자한 또 다른 형태의 요식행위라는 강력한 비판에 직면하고 있는 것도 사실이다(이광일, 2018; 이영희, 2018; 강지선, 2019: 168).

작용 과정과 절차가 불공평하거나 부적절하다고 느끼게 되면 되먹임(feedback)을 통해 전략과 구조를 바꾸려고 시도한다(Ostrom, 2005: 1-31). 셋째, 정책숙의와 진정한 담론을 통해 과연 합의형성이 가능할지에 대해 심층적으로 분석해보고자 한다. 정책이견은 이성적 담론을 통해 쉽게 합의에 이를 수도 있지만, 감정과 신념이 뒤섞이게 되면 견고한 프레임이 형성되어 잠재된 갈등이 표출되는 정책분쟁으로 발전하게 된다. 정책이견을 보이는 때가 갈등이 잠재된 상태라면 서로 감정이 격화되어 이성적 담론이 어렵게 된 때는 정책분쟁에 이르게 된 상태로 본다. 이때 이성적 담론이 원만하게 이루어져 과학적 진실이 밝혀지고 정책이견이 조정되어 사회적 합의에 이르게 된다면 정책분쟁이 격화되지는 않을 것이다. 그러나 찬성집단과 반대집단의 이성적 담론이 실패하게 되면 갈등이 격화되면서 정책분쟁이 초래될 것이다(Schön and Rein, 1994; 김창수, 2008: 257-297). 진정한 담론(authentic discourse)이 가능하다면 상대방의 의견을 경청하고, 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾게 된다. 이 연구에서는 앞서 제시한 Fox와 Miller(1995: 111-159)의 4가지 기준을 바탕으로 시민공론화 추진 과정에서 나타난 진정한 담론의 수준을 평가해보고자 한다.

〈그림 2〉 분석틀



넷째, 그러나 진정한 담론의 조건 충족이 쉽지 않고 지나치게 이상적인 측면이 있기 때문에 합의형성이 어려울 수도 있다는 가능성을 열어두어야 한다.[7] 제3자의 개입 없이 당사자 간에 합의가 이루어지는 협상(negotiation)이 결렬되는 경우에는 사업을 보류하고 연기하거나 포기하는 선택을 할 수도 있다. 그러나 현실적으로 고려할 수 있는 대표적인 분쟁 해소방

7) 사실 이상적인 숙의절차의 성과물이 무엇인가는 숙의이론의 중요한 과제인데, 진정한 숙의과정에서는 근원적인 합의(meta-consensus)와 상호주관적 합리성(inter-subjective rationality)의 확보가 요구된다(Niemeyer and Dryzek, 2007:497-526). 이 연구에서는 이러한 요소들이 제도변화에 반영되어야 한다고 본다.

안은 조정과 중재이다(Frijters, and Leentvaar, 2002:16-18). [8] 숙의민주주의 기반 공론조사 추진과정에서 한계와 딜레마에 빠질 경우 정책공동체에서는 이를 비판적으로 검토하고 수정할 수 있는 정책대응이 요구된다.

Ⅲ. 부산 BRT 공사 재개 공론조사 사례의 분석

1. 공동체 속성

2018년 6월 25일 부산 BRT 사업 추진 전면 일시정지 결정이 이루어진 이후 부산 교통체계 개편의 '뜨거운 감자'인 BRT의 운명이 시민 공론화를 통해 결정되었다. 부산시가 북항 오페라하우스에 이어 BRT도 숙의민주주의에 준하는 공론화 과정을 거쳐 존폐를 결정했기 때문이다. 이에 따라 2018년 10월 15일에 BRT 사업 일시정지 해제에 따른 공사 재추진이 이루어졌다(부산광역시, 2019: 41).

〈그림 3〉 시민공론화의 목적

출처: 부산광역시(2018: 29)

부산광역시에 따르면 2018년 8월 6일 BRT 사업과 관련한 시민공론화위원회 구성 방안이 논의되기 시작했다. 부산시의 한 고위 관계자는 BRT 관련 시민공론화위원회를 구성해 다수의 시민이 무게를 실어주는 방향으로 정책 결정을 할 것으로 보인다면서 시민들이 BRT 정책을 이해할 수 있도록 사전 교육 등을 해 합리적 판단이 나올 수 있게 유도할 것이라고 말했다. 또 다른 시 관계자는 언제 어떤 방식으로 시민공론화위원회를 구성할지, 공론화를 통해 나온 결정을 실제 정책에 얼마나 반영할지 등을 두고 내부 논의가 이뤄지고 있다며 쟁점이 되는 지역 사회 현안에 대해 공론화위원회를 구성할 것을 적극적으로 검토하고 있다고 밝혔다.

8) 조정(mediation)은 분쟁 당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제3자를 조정자로 선정하여 합의안을 도출하게 하는 방안으로 신속하고 비용이 저렴하다. 그러나 제3자가 조정을 강제할 수 없고 조정안이 구속력이 있는 것도 아니다. 중재(arbitration)는 분쟁 당사자들이 객관적이고 중립적인 중재자 앞에서 증빙자료를 갖고 각자의 주장을 펼칠 수 있는 기회를 가진 후 법적 구속력이 있는 결정을 내리는 방안이다. 최종적으로 사업을 추진하여 분쟁이 증폭되는 경우에는 불가피하게 법원에 의한 합의강제를 통해 분쟁해결을 기대할 수밖에 없을 것이다.

〈그림 4〉 BRT 시민공론화 위원회의 구성

출처: 부산광역시(2018: 18)

민선 6기 서병수 전 시장이 대중교통 친화도시 조성 차원에서 야심차게 추진했던 BRT 사업은 민선 7기 오거돈 시장이 취임하면서 전면 중단되었다. 오거돈 시장은 후보 시절부터 토론회 등 공식 석상에서 BRT 사업에 대한 날 선 비판을 이어왔다. 부산이라는 도시 특성상 BRT 등 버스 관련 정책보다는 도시철도 활성화 위주의 대중교통 개편안이 적합하다는 것이 그의 논리였다. 그러나 2000년 이후 교통 혼잡 도시로 악명이 높은 부산지역공동체에서 이미 2006년부터 BRT의 필요성이 제기되고 2009년에는 타당성 용역이 시행되는 등 부산의 교통정책에 대한 이해가 선행될 필요가 있었다(부산광역시, 2018: 14-15).

> 당시 대상지를 심층 논의하였습니다. 서병수 시장은 부산을 대중교통도시를 표방하였고, 이를 실현할 수단으로 BRT를 선택하였습니다. 공사비용과 노선적합성 등을 심층 논의하였는데, 동래구 내성역에서 해운대구 동백역까지는 교통 혼잡이 가장 심한 지역이었고, 이 노선을 의도적으로 선택하여 택시로 30분, BRT로 10분 걸리게 하여 택시로는 갈 수 없겠다는 인식을 심는 것이 핵심이었습니다. 이제는 성숙효과로 인해 시민들의 행동변화를 가져오고 있는데, 기다리지 못한 게 문제였다고 볼 수 있습니다(부산연구원 관계자 면담, 2019. 5).

실제 오거돈 시장 취임 이후 BRT 사업은 전면 중단됐다. 운촌삼거리~중동 지하차도 구간 공사는 착공 직후 중단된 상태였고, 내성교차로~양정 구간은 공사가 본격 추진되려던 상황에서 제동이 걸렸다. 양정~서면 구간 공사는 발주되었으나 계약 체결이 미뤄졌다. 오거돈 시장이 BRT 시민공론화위원회 카드를 공식적으로 꺼내 들면서 BRT를 더 이상 확장하지 않기로 했던 기존 입장을 전향적으로 바꾸는 셈이다. 이 같은 그의 판단 변화에는 BRT 이용 시민들의 긍정적 평가, 서면 1번가 상인의 BRT 설치 청원 등이 영향을 미쳤을 것이라고 분석한다(부산일보, 2018.8.6).

2. 공론의 장 그리고 제도와 절차

'BRT 정책결정을 위한 시민공론화위원회'는 대략 2018년 9월부터 2개월 동안 부산의 교통정책을 위한 공론의 장(public sphere) 역할을 하였다. 지자체 차원에서는 전국 최초로 운영된 시민공

론화위원회에서 오거돈 시장 취임과 함께 전면 중단됐던 부산 BRT(중앙버스전용차로제) 공사 재개가 사실상 결정되었다. 부산시민들은 최악의 교통난에 시달리고 있는 부산이 대중교통 중심도시로 변모하기 위해 BRT가 현실적 해법이 될 수 있다는 데 손을 들어준 것이다.

'BRT 정책결정을 위한 시민공론화위원회'는 2018년 10월 10일 부산시청에서 기자회견을 갖고 잠정 중단된 중앙로 내성~서면 구간(5.9㎞)과 해운대 운촌삼거리~중동지하차도 구간(1.7㎞)의 공사 재개를 요구하는 의견서를 부산시에 제출하기로 했다고 밝혔다.

〈그림 5〉 BRT 시민공론화 절차

출처: 부산광역시(2018: 20)

공론화위원회에 시민 대표로 선정된 시민참여단 141명은 '공사 재개' 61%(86명), '공사 중단' 39%(55명)로 최종 의견을 냈다. 22%포인트 차이로 공사 재개가 최종 결론으로 나온 셈이다. 이날 공론화위원회의 최종 결론은 2개월간에 걸쳐 공론화 과정이 설계된 이후 2,585명의 시민여론조사 결과와 시민참여단 141명의 1박2일간 학습·숙의 과정을 통한 시민참여단의 의견, 그리고 전문가의 의견을 종합적으로 고려해 도출됐다.

부산 BRT 사업은 2018년 1월 내성교차로~운촌삼거리 8.7㎞ 구간이 개통된 이후 교통 혼잡에 대한 시민들의 불만이 커지자 6월 20일 이후 공사가 잠정 중단된 상태였다. 시민공론화 대상이 된 BRT 사업은 〈그림 6〉에 나타난 바와 같이 BRT 1단계 연장 구간과 2단계 내성교차로~서면 구간이었다.

〈그림 6〉 부산 BRT 시민공론화의 대상

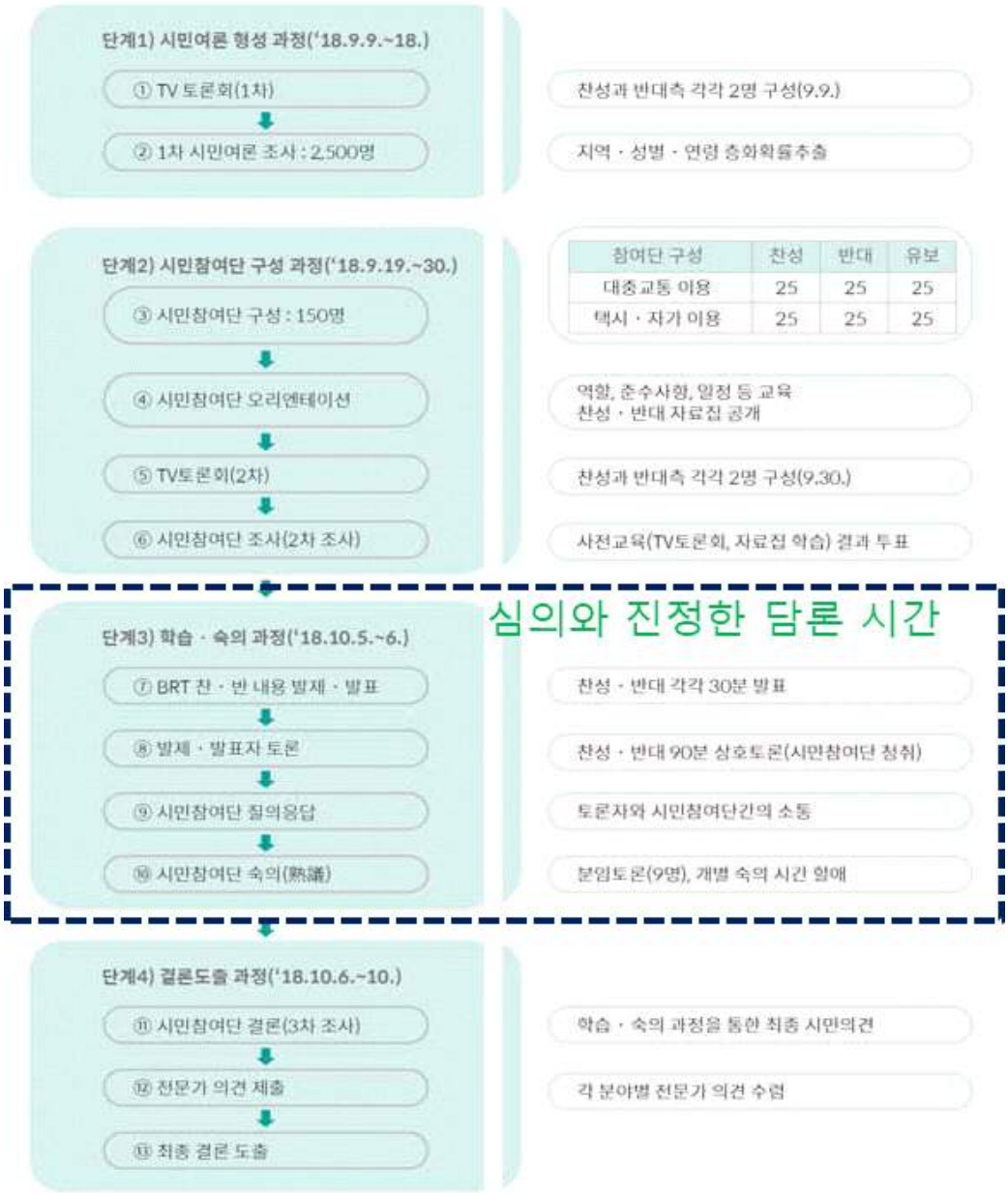
출처: 부산광역시(2018: 31)

공론화위원회 오문범 위원장은 공론화위원회의 역할은 시민들의 의견을 수렴해 오거돈 시장에게 전달하는 것에 국한될 뿐, 공론화위원회가 BRT 공사 재개 여부를 결정하는 것은 아니라고 강조했다. 하지만 부산시가 2018년 8월 BRT의 운명을 시민공론화에 맡기면서 공론화위원회가 어떤 결정을 내리든 결과를 존중하고 전격적으로 수용한다는 방침을 천명한 만큼, 부산 대중교통체계는 BRT를 큰 틀로 해서 재편될 전망이었다.

〈표 1〉 부산 BRT 시민공론화 추진 절차

추진절차	추진내용
2018. 6.25	BRT 사업 추진 전면 일시정지
2018. 8. 8	BRT 사업추진 여부 결정 위한 공론화위원회 구성 및 개최 ▸ 공론화위원회 10회 개최(2018. 8. 8. ~ 10. 8.) - 시민의견수렴방법 결정(공론화) 및 과정 설계, 위원 및 시민참여단 구성 등
2018. 8.14	공론화위원회 운영을 위한 실무위원회 개최 ▸ 실무위원회 7회 개최(2018. 8. 14. ~ 10. 1.) - 공론화위원회 의제 사전 조율, 긴급현안 처리 등
2018. 8.16	효율적 공론조사를 위한 위탁용역 발주
2018. 9. 7 ~ 9.18	BRT 추진 재개 관련 시민여론조사 실시 ▸ 조사 참여자 중 공론화 시민참여단 선정(150명) 및 사전학습 실시 - 여론조사 결과 : 사업 재개 32%, 사업 중단 34%, 잘 모름 34%
2018. 9.30	TV 토론회 실시
2018.10. 5 ~ 10. 6	숙의(합숙) 실시 및 결론도출(사업 재개)
2018.10.10	사업 재개 권고안 발표(공론화위원회) 및 권고안 수용(시장)
2018.10.15	BRT 사업 일시정지 해제에 따른 공사 재추진

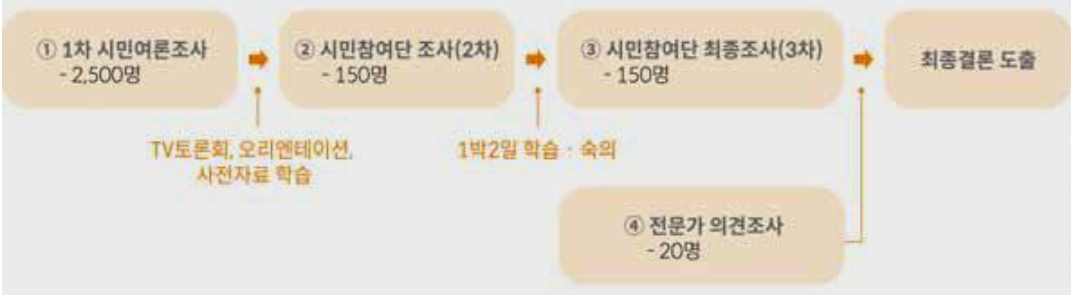
〈그림 7〉 부산 BRT 시민공론화 과정 설계



출처: 부산광역시(2018: 33)

다만, BRT 시행에 따른 일반 승용차와 사업용 자동차의 교통 체증 악화, 택시의 BRT 운행 허용 여부 등 보완책 마련은 숙제로 남게 됐다. 오문범 위원장은 일반 자동차의 교통 흐름을 보완하고, 교통사고 방지를 위한 안전 대책을 강화해야 하며, 도시철도와 연계한 환승 체계 구축과 시내버스 노선 개편 등 중장기적 관점에서 교통정책을 마련해야 할 것이라고 조언했다(부산일보, 2018.10.10).

〈그림 8〉 부산 BRT 시민 공론화 조사 횟수 및 규모

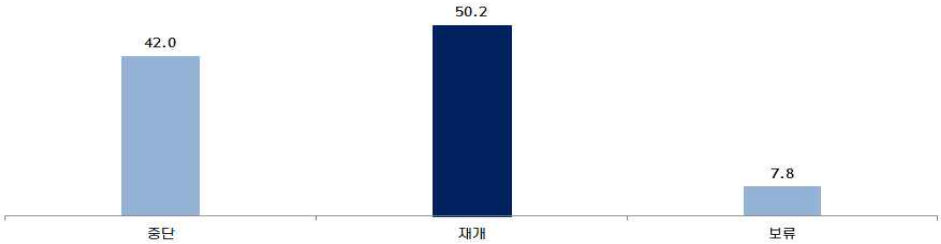


출처: 부산광역시(2018: 58)

3. 진정한 담론과 정책 숙의

〈그림 7〉 부산 BRT 시민공론화 과정 설계 과정에서 10월 5일~6일 동안의 숙의 과정을 포함한 효과라고 해석할 수 있다. 물론 2018년 9월 19일부터 열흘 이상 TV 토론회와 자료집 학습 등 지속적인 학습과정이 주효하였다. 비록 짧은 기간이었지만 잘못된 정보가 수정되고 의견이 바뀔 수도 있는 기회가 주어진 것으로 평가된다. 〈그림 9〉에 나타난 바와 같이 2018년 9월 9일부터 18일까지 1차 TV 토론회를 거친 후에 2,585명 시민을 대상으로 한 여론조사에서도 숙의를 위한 학습효과가 나타난 것으로 보인다.

〈그림 9〉 부산 BRT 사업에 대한 의견 (2,585명, 단위: %)



출처: 부산광역시(2018: 71)

〈그림 10〉의 부산 BRT 사업에 대한 의견 변화를 살펴보면, 공사 중단의 의견을 가졌던 20명이 공사 재개로 의견을 바꾸고 공사 재개의 의견을 가졌던 9명이 공사 중단으로 의견을 바꾼 것을 알 수 있다. 이는 〈그림 7〉 부산 BRT 시민 공론화 과정 설계 과정에서 지속적인 학습 과정과 숙의 과정을 포함한 효과라고 해석할 수 있다.[9]

9) 물론 Pearson's Chi-squared test에 따르면, 최초조사와 중간조사결과는 유의수준 0.05하에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다(X-squared = 1.477, df = 2, p-value = 0.4778). 중간조사와 최종조사간의 카이검증결과 유의수준 0.05하에서 통계적으로 집단 간의 유의미한 차이를 보이지 않는다(X-squared = 3.6137, df = 1, p-value = 0.05731). 이는 표본수가 적고, 최종조사에서 유보의견을 배제하면서 일관성의 문제가 발생했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 공론조사 자체가 과도한

〈그림 10〉 부산 BRT 사업에 대한 의견 (141명)

출처: 부산광역시(2018: 80)

〈그림 11〉에서 부산 BRT 사업 추진 여부 의사결정 도움 요소를 살펴보면, 분임토의의 효과가 가장 크게 나타나고 있는데, 이는 분임토의 과정에 진정한 담론과 숙의 과정이 내포되어 있었다고 해석할 수 있다. 즉, TV 토론회, 자료집 학습과 전문가 질의응답 등 전반적인 공론화 과정이 중요하였지만 분임토의 등 직접적인 숙의 과정에서 서로의 의견을 확인하고 입장을 분명히 가질 수 있는 근거를 학습하게 된 것으로 보인다.

〈그림 11〉 부산 BRT사업 추진여부 의사결정 도움요소 (141명, 단위: %, 복수응답 318건)

출처: 부산광역시(2018: 81)

Ⅳ. 분석결과의 논의와 숙의민주주의의 딜레마

1. 사례분석 결과의 논의와 평가

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 부산 BRT 재개 사례의 공론조사 분석결과를 보면, 대체로 진정한 담론과 숙의의 조건을 충족한 것을 알 수 있다. 우리 사회에서 흔한 실험이 아니었던 점을 고려하면 지방정부 수준에서도 숙의민주주의의 실현 가능성이 높음을 입증하는 사례로 평가할 수 있다. 첫째, 부산의 교통체증에 대한 대응은 시장에 따라 다를 수가 있는데 시장의 변화와 시정책 변화를

비용을 초래하는 한계를 고려할 때 또 다른 딜레마의 문제를 안고 있는 것으로 보인다.

일방적으로 밀어붙이기보다는 시민들의 여론 조사와 숙의 과정을 허용하여 재검토한 점은 시민의 정치적 효능감 측면에서 진일보한 민주주의를 경험한 것으로 평가할 수 있다. 둘째, 64일간의 공론조사를 추진하는 근거가 '공론화위원회를 구성하여 그 결정에 따르겠다는 시장의 의사표시'만으로 결정되었다는 점에서 문제가 된다. 부산시의회에서 제정한 조례나 부산시장이 제정한 규칙에 근거하기 않고 있기 때문에 정당성의 문제가 제기되는 것이다. 그럼에도 불구하고 64일간의 공론조사 설계와 공론장의 운영은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 셋째, 64일간의 공론조사 전체 과정과 1박 2일간의 분임토의 등을 통해 숙의민주주의의 조건과 진정한 담론의 조건을 어느 정도 충족한 것으로 평가된다. 2,500명 이상의 표본구성과 일반주민, 시민단체, 전문가의 포괄적 참여, 64일 동안 차별과 배제 없이 이루어진 공론화 과정, 1박 2일간의 분임토의를 통한 이성적 숙의 과정, 사익추구를 넘어선 공공이익의 추구 등 숙의민주주의 원칙들이 충족된 것으로 평가된다. 공론화 과정에서 참여자 간의 신뢰가 지속되었고, 도덕적 타자로 상대방을 인정하고 반대 입장을 고려하는 개방성이 유지되었고, 전문가 의견에 대한 경청과 분임토의에서 이루어진 상호 경청, 참여자들의 지식, 전문성, 경험 제공 노력 등을 통해서 볼 때 진정한 담론의 조건이 어느 정도 충족된 것으로 평가된다.

〈표 2〉 부산 BRT 재개 사례 공론조사 결과

구분		공론조사 과정과 결과 평가
공동체속성		부산의 교통체증과 시장의 변화와 시정책 변화를 고려 (○)
공론장과 제도와 절차의 설계		공식적 제도 고려 미흡 (×)
숙의민주주의의 조건	포괄성의 원칙	2,500명 이상의 표본구성과 일반 주민, 시민단체, 전문가의 포괄적 참여 (○)
	기회 평등성 원칙	64일 동안 차별과 배제 없이 공론화 과정 이루어짐 (○)
	이성적 숙의 과정 원칙	1박 2일간의 분임토의를 통한 숙의 과정 (○)
	공공선 부합의 원칙	사익추구 넘어선 공공이익의 추구 (○)
진정한 담론의 조건	진정성	공론화 과정 참여자 간의 신뢰 지속 (○)
	상황을 고려하는 의도성	반대 입장 고려하는 개방성과 타자성 (○)
	능동적 주의	전문가 의견에 대한 경청과 분임토의에서 이루어진 상호 경청 (○)
	실질적 공헌	참여자들의 지식, 전문성, 경험 제공 (○)

주: ○ 조건 충족, × 조건 미충족

2. 공론조사의 딜레마

1) 공론조사의 두 얼굴

숙의민주주의 기반 공론조사의 경우 효용이 높은 이면에는 한계도 뒤따르는 양면성(two faces)을 가지고 있다. 문태현(2010: 13)은 숙의민주주의의 정책 결정에 대한 효용으로 정책의 정당성확보, 정책의 품질 제고, 선호변경과 관용정신을 통한 정책과정의 민주화, 민주적 교육 기능을 통한 효능감과 참여감의 고취 등을 제시하고 있다. 그리고 문태현(2010: 15-16)은 공론화의 경우 정책

심의에서 거래비용이 과도하게 투입되고, 정책심의에 참여하는 사람들의 대표성 확보가 어렵고, 정책심의과정에서 권력과 정보의 불균형문제가 야기될 수 있고, 바람직하지 못한 결과를 산출할 수 있는 한계가 있다고 지적한다. 김주환·하동현(2019: 138-139)은 과도한 정책 결정 비용, 과도한 시간 소요로 인한 적시성의 부족, 전문성의 한계, 정책결정자의 도구적 합리화 수단으로 전락 가능성, 공론화에 따른 일반의지와 결정자 의지의 충돌 가능성을 공론조사의 한계로 지적한다. 그리고 앞서 논의한 바와 같이 공론조사가 시민에 대한 책임 전가 및 책임회피, 대의민주주의를 우회한 여론정치, 시민참여를 빙자한 요식행위라는 강력한 비판이 제기되고 있다(강지선, 2019: 168). 숙의민주주의를 연구하는 학자들과 현장의 공공갈등 전문가들의 의견을 종합하면, 숙의민주주의 기반 공론조사의 발전을 위해서는 다음과 같은 몇 가지 딜레마 상황을 이해하고 접근해야 함을 알 수 있다.

2) 대의민주주의와 대표성의 딜레마

2017년 문재인 정부가 신고리 5·6호기 공론화위원회 권고안대로 신고리원전 5·6호기 건설을 재개하되, 현재 계획된 신규 원전 건설 계획은 백지화하는 한편 탈원전과 신재생에너지 확대를 중심으로 한 에너지전환 정책은 계속 추진하기로 했을 때 공론조사가 모든 걸 해결해줄 것이라는 만능주의적인 태도를 경계해야 한다는 전문가들의 목소리가 있었다(동아일보, 2017. 10. 24). 공론조사는 대의민주주의가 국민의 뜻을 제대로 반영하지 못할 때 보완하는 수단으로서 의미가 있기 때문에 대의민주주의가 제대로 작동하면 굳이 공론조사에 매달릴 필요가 없다는 것이다. 부산시 BRT 공사 재개 공론화 과정에 대해서도 전문가들은 민주적 대표성 문제를 지적하였다.

> 공론조사가 사회적 지성의 향상 방안임은 분명합니다. 그러나 값비싼 민주주의임이 분명합니다. 공론조사에 참여한 시민들이 직능을 충분히 대표한다고 보기는 어렵습니다. 참여한 대표자들이 이성적·합리적 판단을 할 수 있다는 충분한 증거도 미약합니다. 그리고 미래 문제보다는 현실 문제에 천착할 가능성도 높습니다(공공갈등관리전문가 면담, 2019. 5).

그러므로 조례와 규칙에서 공론조사가 필요한 조건과 공론조사의 설계 등에 대한 구체적인 근거를 마련할 필요가 있다. 그리고 부산시의회를 통한 대의민주주의의 발전에 대해서도 고민이 필요해 보인다.

> 숙의민주주의는 정말 양날의 검입니다. 숙의 과정에 참여하는 시민들은 정치적 효능감(political efficacy)을 느끼게 됩니다. 그러나 대의민주주의 원칙에 비추어볼 때 의회의 심의절차 없이 합법적으로 정책결정이 이루어진다는 측면에서는 위험성이 있습니다. 이러한 딜레마를 어떻게 해소할지가 민주주의 발전의 관건입니다(정치 이론 전문가 면담, 2019. 5).

3) 당사자 배제의 딜레마

2017년 공론조사 결과에 따른 문재인 정부의 에너지전환정책은 원자력산업계 관계자들의 이해관계는 물론 시민사회의 충분한 사회적 합의의 산물로 보기 어렵다는 비판이 제기되었다. 왜냐하면 원전 주변 지역 주민들을 포함한 당사자들의 합의형성을 전제로 하지 않았기 때문이다. 그러므로 에너지전환정책의 추진에서 숙의를 거치고 신중하게 대응방안을 마련하고 전력수급기본계획과 에너지기본계획을 마련하는 제도화방안에 집중할 필요가 있다는 제언이 있었다.

부산 BRT 공사 재개 공론조사 과정에서도 BRT 노선과 직접 관련된 버스업계, 택시업계, 인근 상가주민 등 우리 사회의 한계집단이며 소수집단인 직접이해당사자들의 의견은 역설적으로 배제된 채 논의되고 결정되다 보니 오히려 민주주의에 역행한다는 비판이 제기되었다.

4) 책임 전가의 딜레마

부산지역 일각에서는 공론화라는 핑계로 정책 결정의 책임을 시민에게 떠넘기려는 것 아니냐는 비판도 나왔다. 이 방식은 문재인 정부가 신고리 5·6호기 공사 재개 여부를 결정할 때 사용해 유사한 비판에 휘말린 적이 있다. 여기에다 공론화위원회를 구성하는 과정에서도 대중교통 이용자와 승용차 이용자의 비율을 어떻게 할 것인지 등을 놓고 논란이 계속될 가능성도 배제하기 힘든 상황이었다(부산일보, 2018.8.6). 전문가들도 뚜렷한 근거가 없을 경우 많은 비용이 투입되는 공론조사를 책임 전가의 수단으로 남용할 가능성을 배제하기 어렵다는 비판을 하였다.

> 지금 전국 곳곳에 다양한 사안을 놓고 공론화위원회 구성이 이루어지고 있어서 걱정입니다. 당선자가 공약을 직접 실현하는 것이 좋습니다. 그런데 공론화위원회에 공약의 타당성과 적절성을 결정해달라고 요청하는 것이 과연 적절한 것인가라는 문제가 대두됩니다. 당연히 직접 정치적 책임을 지고 정책을 추진해야 할 공직자가 책임을 회피하는 '책임 전가'라는 비판이 뒤따라옵니다(공공정책전문가 면담, 2019. 5).

5) 설득 효과의 딜레마

당선자의 지지도가 높을 때 당선자가 제시하는 안건 투표에 참여하는 유권자들은 객관적·합리적 결정보다는 당선자가 선호하는 방향으로 이동하는 설득 효과(persuasion effect)가 작용한다. 그러므로 전문가들은 당선 초기에 공론 조사를 실시할 경우 제대로 된 합리적 결정에 이르기 어렵다고 비판한다. 물론 공론조사는 당선자들이 집권 초기가 아니면 사용하기 어려운 수단인 점을 고려하면 당선자의 입장에서 딜레마가 작용하는 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 비록 당선자의 지지도가 높더라도 공론조사가 결과가 반드시 당선자의 의도대로 나타나지는 않는다는 측면에서 설득 효과의 딜레마가 존재한다. 김주환·하동현(2019: 138-139)이 지적하듯이 정책결정자가 공론조사를 도구적 합리화의 수단으로 악용하고자 할 경우 설득효과의 딜레마에 직면하게 될 가능성

이 높으며, 공론에 바탕을 둔 일반의지와 결정자의 의지의 충돌로 정책 혼선이 발생할 가능성도 배제하기 어려운 것이다.[10)]

V. 결론

정책 이견 단계에서 숙의와 토론 그리고 진정한 담론을 통해 사회적 합의에 이르는 것이 그렇게 어려운 일일까? 정책 이견이 있는데 합의형성에 실패한 경우 서로 상처 입은 당사자들이 감정이 격화된 상황에서 진정한 담론을 통해 합의형성이 가능할까? 이 연구에서는 분쟁 사례에 대한 제도적 담론 분석 결과 '일방적 정책추진과 소송에 의한 합의 강제'라는 구태의연한 정책추진방식보다는 숙의과정을 거치는 민주적 정책추진이 훨씬 지혜로운 것임을 확인할 수 있었다. 부산광역시 BRT 공사 재개 공론조사 사례를 통해 중앙정부 수준에서는 물론 지방정부 수준에서도 공론조사를 통해 원만한 사회적 합의에 이를 수 있음을 학습하였다.

이 연구는 그동안 절차와 제도 그리고 담론을 분리하던 기존 논의와 차별성이 있다. 정책추진에서 사회적 합의를 얻기 위한 기초조건은 다양한 이해관계와 가치관을 가지고 있는 여러 집단들이나 한계집단들을 정책과정에서 배제하지 않고 이들과 함께 진정한 담론을 형성하는 참여의 제도화이다. 참여적 의사결정이란 시민의 참여를 통하여 공공의사결정에 이르는 의사결정 방법이다. 이때 이해관계나 전문성의 유무는 문제되지 않는다. 그러면서 시민의 심층적 참여를 가능하게 하는 것을 핵심내용으로 하며, 한정된 선발 시민들을 대상으로 의견교환이 가능한 수준의 논의과정이 있어야 하며, 다수결 원칙을 맹신하지 않는다. 합의를 통하여 공공부문의 문제를 해결하는 데 기여하여야 하며, 참여를 넘어서 숙의를 통하여 의사결정에 도달해야 한다는 특징을 지닌다. 정부의 일방적인 정책추진이나 보상을 통한 이해관계 교환 그리고 여론 조사와 사법적 결정에 의존한 방식에 의해 일거에 문제를 해결하기보다는 지역주민과의 합의를 중시해야 한다. 이는 결국 반대집단의 참여를 보장하고 진정성 있는 대화, 토론, 의미공유를 통하여 자발적 동의에 접근하는 노력을 중시한다는 의미이다. 이러한 측면에서 부산시의 BRT 공사 재개에 대한 숙의 과정과 결과의 수용은 우리나라 숙의민주주의의 제도화 수준을 한 단계 높인 것으로 평가된다.

결국 이는 실천적인 의미에서 어떤 정책추진 주체든 이해관계자와 시민사회의 소통과 담론이 없이는 사회적 합의를 기대하기 어렵다는 점을 시사한다. 합법적이고 형식적인 절차적 장치가 사회적 합의를 도출하는 데 충분조건이 되지 못한다면, 숙의민주주의의 이론적 접근에서 강조하고 있는 진정한 담론과 의사소통적 합리성을 절차적 장치에 가미하는 방안을 모색할 필요가 있는 것이다. 물론 대의민주주의를 공허하게 만들 수도 있는 민주적 대표성의 딜레마, 직접 관련된 이해관계자를 의사결정과정에서 배제할 수도 있는 당사자 배제의 딜레마, 그리고 시민사회에 대한 책

10) 김주환·하동현(2019)은 오랜 논쟁 끝에 설립이 허가된 영리병원에 대한 공론화를 통해 '개원불허'라는 집합적 일반의지를 확인되었음에도 불구하고 '개원허가'라는 상반된 정책 결정이 이루어진 원인을 공론의제의 측면에서 분석하였다.

임 전가의 딜레마와 설득 효과의 유혹에 따른 딜레마 등 풀어야 할 숙의민주주의 기반 공론조사의 과제도 안고 있는 것으로 나타났다.

그러므로 숙의민주주의 기반 공론조사의 남용을 막고 적절하기 활용하기 위해서는 일정한 기준이 요구된다(김주환·하현상, 2019: 138). 첫째, 공론화 방식은 공론참여자들의 선발과 이들에 대한 숙의 과정 등 일련의 절차가 요구되기 때문에 이와 관련한 정책 결정 비용이 발생한다. [11]그러므로 대의민주주의를 대체할 만한 충분한 중요성을 가진 의제여야 한다. 둘째, 적시성이 요구되는 정책문제의 경우 공론화의 대상에서 배제하는 것이 좋다. 공론화 방식은 일련의 공론화 과정으로 인해 상대적으로 많은 시간이 소요되기 때문에 공론화 과정을 거치면 적시성을 놓치기 쉽기 때문이다. 셋째, 선출된 대의제 대표에 비해 공론화에 참여하는 참여자들의 참여시간은 제한적이며, 숙의 과정 역시 제한적이다. 따라서 고도로 전문성을 요하는 복잡한 정책문제에 적용하는 데에는 한계가 존재한다. 지방자치단체와 중앙정부에서 공론조사에 대한 구체적이고 적절한 기준을 가질 필요가 있는데, 사안이 중요하고 갈등이 오랜 기간 지속되어 대의적 장치에 의해 풀기 어려울 경우라든지 이해관계자의 범위를 특정하기 어려울 경우라든지, 중장기적으로 국가 경제나 지역경제에 심대한 피해를 줄 수 있는 사안 등에 대해서 적절한 공론조사를 거치는 것은 타당해 보인다. 이는 후속연구를 통해 풀어야 할 과제로 평가된다.

참고문헌

강은숙. (2018). 원자력에너지정책의 문제점과 개선방안: 신고리 5·6호기 공론화방식에 대한 행동경제학적 접근. 「해항도시문화교섭학」, 제18호: 409-446.

강지선. (2019). 공론화 연구의 경향 분석: 신고리 5·6호기 공론화 사례연구의 경향과 연구과제를 중심으로. 「정부학연구」, 25(1): 165-207.

국무조정실. (2013). 「공공기관 갈등관리 매뉴얼」, www.pmo.go.kr

김도희. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물자원화시설 유치사업이 실증적 분석을 중심으로", 「한국정책학회보」, 14(3): 261-284.

김명숙. (2011). 심의민주주의 경험과 분석, 「한국자치행정학보」, 25(1): 137-163

김명식. (2012). 원자력과 숙의민주주의, 「환경철학」, 13: 1-30.

김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부.

김주환·하동현. (2019). 공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로. 「정부학연구」, 25(1).

김창수. (2018). 환경갈등과 정치. 한국환경정책·평가연구원 엮음. (2018). 「생태문명 생각하기」, 서울: 크레파스북: 309-349.

11) 현장에서는 합의형성을 위한 갈등영향분석의 실시 여부를 놓고도 중앙정부와 지방정부에서 공히 비용의 문제에 직면하고 있다(Susskind and Thomas-Larmer, 1999: 134-135).

_____. (2016).「공공갈등과 행정이론: 제도, 프레임, 그리고 시간의 방정식」, 피앤씨미디어.
_____. (2012). 정책분쟁의 제도적 담론 분석: 심의를 통한 사회적 합의의 가능성,「한국사회와 행정연구」, 22(4):1-26.
_____. (2011). 포스트 4대강 사업과 낙동강 상수원의 딜레마: 남강댐 물 분재의 제도적 프레임 분석,「한국행정논집」, 23(2): 459-486.
_____. (2008).「환경정책의 구조와 논리: 갈등과 협력의 대위법」, (주)한국학술정보.
김창수·양기용. (2017).「원전지역 정체성과 공동체 정립을 위한 패널 구성과 운영에 관한 연구」. 미래사회에너지연구원.
나태준. (2004).「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」, 한국행정연구원.
대통령자문 지속가능발전위원회 편. (2005).「공공갈등관리의 이론과 기법(하)」. 논형.
문태현. (2010). 심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계,「한국행정논집」, 22(3): 629-650.
_____. (2011). 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향,「한국행정논집」, 23(1):45-65.
박준. (2009).「한국의 사회갈등과 경제적 비용」, CEO Information, 삼성경제연구소.
부산광역시. (2018).「부산 BRT 시민공론화백서」.
_____. (2019).「공공갈등관리 총괄매뉴얼」.
신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 신고리 5·6호기 공론화「시민참여형조사」보고서(2017. 10. 20).
양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역주민의 인식을 중심으로.「한국행정논집」, 21(3).
유영성. (2009). 「미국의 물 갈등관리 연구」, 경기개발연구원.
윤견수. (2013). 이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공정 의사결정. 김현구 편. (2013).「한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」. 서울: 법문사: 284-309.
윤경준·안형기. (2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로,「한국행정학보」, 38(2): 149-165.
윤종설. (2007).「정책결정과정에서의 갈등관리체제 구축방안」, 한국행정연구원.
윤평중. (2008).「푸코와 하버마스를 넘어서: 합리성과 사회비판」, 교보문고.
이광일. (2018). 신고리 5·6호기 '공론화 모델', 민주주의를 담보할 갈등 해결의 보도인가.「황해문화」, 봄호: 269-279.
이영희. (2018). 신고리 5·6호기 원전 공론화와 민주주의.「동향과 전망」, 102: 186-216.
이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 모색,「행정논총」, 43(4).
_____. (2009). 정책딜레마와 제도적 대응.「The KAPS(2009. 6)」, 한국정책학회.
이준응. (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과.「언론과 사회」, 29: 85-153.
전홍찬. (2018). 사용후핵연료 공론화위원회의 운영 개선 방안: 프랑스 경험이 주는 교훈을 바탕으로.「사회과학연구」, 57(2): 259-294.
장동진·송경호. (2006). 심의민주주의의 주체에 대하여: 대표자, 위원회, 시민사회를 중심으로,「사회과학논집」, 37(2): 45-59.
정규호. (2007). 정책갈등의 합의적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로,「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.

정정화. (2010). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계, 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.

조성경. (2005). 「핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defend Only My Area)위에 오른 위험」, 서울: 삼성경제연구소.

하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」, 서울: 다산출판사.

하혜영. (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구, 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.

Beck, Ulrich. (1997). 「위험사회: 새로운 근대성을 찾아서」, 홍성태 역. (2000). 새물결.

Berry, Thomas. (2013). 「지구의 꿈」, 맹영선(역), 서울: 대화문화아카데미.

Dryzek, John S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations,* Oxford: Oxford Univ. Press.

Dryzek, John S.(2005), The Politics of the Earth: Environmental Discourses, second edition, Oxford University Press.

Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State,* Palgrave Macmillan.

Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity,* Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.

Fishkin, James. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation,* Oxford University Press.

Fox, C. J. and H. T. Miller. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse,* California: Sage.

Frijters, Ine D. and Jan Leentvaar. (2002). *RHINE CASE STUDY,* UNESCO.

Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: The Free Press.

Habermas, Jürgen(German 1962, English Translation 1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society,* The MIT Press

Hajer, Maarten A. (2003). A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics, in Hajer, M. and Hendrik Wagenaar. (Eds.)(2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society,* London: Cambridge University Press.

Hendricks, Carolyn. (2002). Institutions of Deliberative Democratic Process and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives, *Australian Journal of Public Administration,* 61(1):64-75.

Innes, Judith and David Booher. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems-A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *APA Journal,* 65(4): 412-423

Jones, Harriet and Kandiah Michael. (1996). *The Myth of Consensus: New Views on British History, 1945-64,* London: MacMillan Press, Ltd.

Kemp, Ray. (1985). Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse, in John Forester, ed. *Critical Theory and Public Life.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Mansbridge, Jane, et al. (2010). The Role of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative

Democracy, *The Journal of Political Philosophy,* 18(1): 64-100.

Niemeyer, Simon and John S. Dryzek. (2007). The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes, *Swiss Political Science Review,* 13(4): 497-526.

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor. (1999), Coping With the Tragedies of the Commons, *Annual Review of Political Science,* 2: 493-535.

Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding Institutional Diversity,* Princeton University Press.

Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. (1997). *Rules, Games, and Common-Pool Resources,* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Putnam, Robert. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* N. J.: Princeton University Press.

Rydin, Yvonne. (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: an institutional discourse approach.* Oxford University Press.

Rydin, Yvonne. (1999). Can We Talk Ourselves into Sustainability? The Role of Discourse in the Environmental Policy Process, *Environmental Values,* 8: 467-484.

Schön, D. and Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies.* New York: Basic Books.

Schlosberg, David. (1995). Community Action in Practice: Intersubjectivity and New Social Movements, *Political Studies,* 43: 291-311.

Susskind, Lawrence and Jennifer Thomas-Larmer. (1999). Conducting a Conflict Assessment. Lawrence Susskind, Sarah MeKearnan, and Jennifer Thomas-Larmer. (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement.* The Consensus Building Handbook.

Worley, John J. (2009). Deliberative Constitutionalism, *Brigham Young University Law Review,* 2009(2): 431-480.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심 분야는 관료제와 시민사회, 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 학술논문으로는 "지방정부 관료제의 혁신실태 진단과 처방"(2018), "전력사업 갈등 영향 분석의 경험과 교훈"(2018) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 7. 17 / 심사개시일: 2019. 7. 19 / 심사완료일: 2019. 8. 21〉

Abstract

Deliberative Poll Based on the Deliberative Democracy and Policy Dilemma: A Case Study on the Citizen Deliberative Poll about the Renewal of Bus Rapid Transit System in Busan Metropolitan City

Kim, Chang-Soo

In this study, renewal of Bus Rapid Transit system in Busan Metropolitan City was analyzed with the perspective of Citizen Deliberative Poll. The need for BRT was brought up in 2006, and a feasibility study was conducted in 2009 because Busan Metropolitan City was notorious for its traffic congestion. Social consensus about the BRT construction was built on the 64-day interactive learning process and intensive 2 days and 1 night deliberation process. Unfortunately, deliberative poll commission was not based on the law but on the declaration of the Mayor. So I suggest that the enhancement of the deliberative process legislation be needed for overcoming democratic representative dilemma, stakeholder exclusion dilemma, buck-passing dilemma, and persuasion effect.

Key Words: Deliberative Democracy, Busan Metropolitan City, Bus Rapid Transit, Deliberative Poll, Dilemma