

공론화 결론의 수용요인 비교분석

: 신고리5·6호기와 제주 녹지국제병원 공론화 비교연구

Comparative Analysis of Acceptance Factors for Public Deliberation

: A Comparative Study on the Public Deliberation between Singori 5·6 and Jeju
Greenland International Hospital

김 주 환*·배 봉 준(구명, 배응환)**

JuHuan Kim·BongJun Bae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 신고리5·6호기와 제주 국제녹지병원 공론화 과정과 정책결정
- IV. 신고리5·6호기와 제주국제녹지병원 공론화와 정책결정의 수용 비교분석
- V. 결론

이 연구는 신고리5·6호기 원전건설과 제주 녹지국제병원 개설과 관련한 공론화 공론의 수용과 거부라는 상반된 정책결정의 원인을 비교 연구하였다. 이를 통해 정책제안으로서 공론과 정책결정과의 관계를 통해 공론화의 활용과 한계를 분석하고자 하였다. 공론화의 절차적 정당성, 공론으로서 정책목표 부합성과 기회비용을 중심으로 분석하였다. 사례비교분석을 통해 다음과 같은 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 공론화에 대한 절차적 합리성의 차원이다. 공론화과정에서 있어서 대표성, 공정성 그리고 숙의성에 있어서 신고리위는 합리성을 확보한 반면, 녹지위는 숙의성의 합리성을 확보하는데 실패하였다. 둘째, 공론화 공론에 대한 정책목표 부합성 차원이다. 전자는 정책목표에 '부분 부합'하는 공론을 도출한 반면, 후자는 정책목표에 상반된 정책제안을 함으로써 '배치'로 확인되었다. 셋째, 공론의 내용의 기회비용 차원이다. 전자는 기존 정책집행을 유지하는 공론도출을 통해 기회비용을 발생시키지 않은 반면, 후자는 기존 정책집행과 상반된 정책제안을 통

* 제1저자, 강동대학교 사회복지학과 교수

** 교신저자, 고려대학교 정부학연구소 선임연구원

논문 접수일: 2021. 7. 28. 심사기간: 2021. 7. 28. ~ 2021. 8. 19. 게재확정일: 2021. 8. 19.

해 막대한 매몰비용을 유발시켰다. 이러한 차이가 전자의 공론 채택과 후자의 정책제안 거부로 나타나게 되었다. 결국 공론화 공론의 절차적 합리성과 공론의 정책목표 부합성과 기회비용 등의 차이가 정책결정의 수용과 배제를 결정한다.

□ 주제어: 공론화, 정책제안, 절차적 합리성, 부합성, 기회비용

This study compared the causes of conflicting policy decisions of acceptance and rejection of public deliberative conclusions regarding the construction of Shingori 5·6 nuclear power plants and the establishment of Jeju Greenland International Hospital. Through the comparison, this study tried to analyze the use and limitations of deliberative poll through the relationship between the public deliberation and policy decision as a policy proposal. Through the case comparison analysis, the following implications could be drawn. First, it is the dimension of procedural rationality for public deliberation. In the process of public deliberation, the Singori Committee secured rationality in representation, fairness, and deliberativeness while the Greenland Committee failed to secure rationality in deliberativeness. Second, it is a dimension of conformity with policy goals for public deliberation. The former derived public opinions that “partially conformed” to policy objectives, while the latter was identified as “confronted” by making conflicting policy proposals to policy objectives. Third, it is the opportunity cost dimension of the contents of the public deliberation. The former did not incur opportunity costs through deliberative polling to maintain existing policy enforcement, whereas the latter caused huge sunk costs through policy proposals contrary to previous policy enforcement. This difference appeared in the former’s adoption of deliberative conclusions and the latter’s rejection of policy proposals. In the end, the difference between the procedural rationality of public opinion, conformity with policy goals, and opportunity cost of public deliberation determines the acceptance or exclusion of policy decisions.

□ Keywords: Public Deliberation, Policy Proposal, Procedural Rationality, Conformity, Opportunity Cost

I. 서론

Lasswell은 정책학의 이상을 ‘근본문제의 해결을 통한 인간의 존엄성 실현’으로 제시하였다(허범, 2002; 정정길 외, 2003; 송희준, 2014). 이를 위해 정책과정과 정책내용의 합리성을 제고할 것을 지적하였다. 정책과정에 대한 절차적 합리성과 정책내용의 합리성의 결합은 정책결정의 선결과제라 할 것이다.

문재인 정부 출범 직후 있었던 신고리5·6호기 원자력발전소 건설과 관련한 ‘공론조사’를 활용한 정책결정은 이에 대한 관심을 고조시켰다(정정화, 2018; 김주환·하동현, 2019). 이후 공론화와 관련한 다양한 사례연구들이 진행되고 있다(정정화, 2018; 김정인, 2018a 등). 공론화에 대한 관심은 정책결정의 정당성을 제고시킬 수 있는 수단으로서 가치를 인정받고 있기 때문이다. 공론화는 숙의민주주의로서 상식을 가진 일반 시민을 대상으로 일련을 정제된 정보의 제공과 학습 그리고 토의 등 숙의과정을 통해 결집된 일반의지를 확인하는 과정이다. 이는 정책결정의 합리성을 제고시킨다는 가정을 담고 있다(오현철, 2007b: 155; 김주환·하동현, 2019: 134). 일반시민의 참여와 정제된 정보, 학습 그리고 토의 등 공론화과정은 정책결정과정의 절차적 합리성과 내용적 합리성을 크게 강화할 수 있다는 측면에서 그 의의를 확인할 수 있다(문태현, 2010; 정정화, 2011; 김정인, 2018a; 김은주, 2020).

그러나 공론화가 정책결정의 정당성을 강화한다는 것이 정책의 성공을 보장하는 것은 아니다. 공론화의 공론은 구속력을 가지고 있지 않다는 측면에서 일종의 정책제안이다. 이의 정책결정 수용여부는 또 다른 정책과제라 할 것이다. 공론화의 확인된 일반의지는 정책결정의 제약 혹은 도구적 합리성의 확보라는 양면성을 모두 내포하고 있다.

이제까지 공론화와 관련한 일련의 연구들은 크게 두 가지로 진행되어 왔다. 먼저 숙의민주주의로서 공론화의 의의와 정책결정에서의 활용가능성과 관련한 것이다(김대영, 2004; 정규호, 2005 등). 다음으로는 공론화 자체에 대한 사례연구이다. 공론화와 관련한 일련의 정책사례를 중심으로 공론화 자체의 성공과 실패 등을 중심으로 연구가 또 다른 축을 형성하고 있다(정정화, 2018; 심준섭·정홍상·김광구, 2018 등). 이들 연구들은 숙의민주주의로서 공론화에 대한 관심에 비해, 숙의결론에 대한 정책결정의 수용이라는 측면을 간과하고 있다. 공론화의 공론이 정책제안으로서 어떻게 정책결정에 채택될 수 있는가에 대한 논의는 제한적이다. 공론화 자체의 성공이 정책결정의 채택을 의미하는 것은 아니다.

그런 측면에서 이 연구의 비교 대상인 ‘신고리5·6호기 공론화위원회(이하 신고리위)’와 제주도의 ‘녹지국제병원 숙의형 공론조사위원회(이하 녹지위)’는 공론화와 정책결정의 관계를 연구할 수 있는 중요한 사례이다. 이들 정책사례는 유사한 정책과정과 공론화에도 불구하고

상이한 정책결정에 도달하고 있다. 첫째, 신고리5·6호기 원전건설과 녹지국제병원은 정책집행이 일정부분 진행된 상황에서 공론화가 추진되었다. 전자의 경우 전체 공사의 약 29%정도 진행된 상황에서 그리고 후자의 경우 개원을 앞둔 상황에서 2017년 문재인정부출범 이후 공론화를 통해 이들 정책변경이 추진되었다. ‘원전건설중단 및 탈원전정책추진’과 ‘영리병원 개원불허’와 관련한 공론화가 각각 정부와 시민단체의 요구에 의해 추진되었다. 둘째, 공론화의 공론이 도출된 이후 대통령과 제주도지사 모두 공론화 결론에 대해 “존중”의사를 표명되었다. 신고리위의 ‘신고리5·6호기 원전건설재개와 탈원전으로의 에너지정책의 변경’과 녹지위의 ‘개원불허’라는 각각의 공론에 대해 수용의사를 밝혔다. 그러나 이들 공론은 정책결정을 통해 상이한 모습을 보였다. 전자의 공론은 정책결정을 통해 채택되어 신고리5·6호기 원전건설이 재개되었고, 탈원전정책이 추진되고 있다. 반면, 후자의 공론은 영리병원의 개원이 ‘조건부 허가’됨으로써 배제로 정책결정이 이루어졌다. 결국 정책제안으로서 공론은 수용과 거부라는 상이한 정책결정을 낳는다.

이에 본 연구에서는 이들 공론화 공론이 정책결정에서 상반된 결과로 나타난 원인을 분석하고자 하였다. 유사한 정책과정에 대한 공론화 결론이 정책결정을 통해 수용과 거부로 차별화된 원인이 무엇인지를 확인하고자 하였다. 공론화의 과정과 공론의 내용에 대한 합리성이란 차원에서 정책결정과 공론화와의 관계를 확인하고자 하였다. 이를 통해 공론화 결론의 정책결정 수용요건을 분석하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 공론조사와 정책결정의 수용과 한계

1951년 Lasswell은 정책학을 제창한 이후, ‘정책과정의 절차적 합리성 확보와 정책문제해결에 필요한 지식의 결합을 통해 정책결정에 대한 합리성을 제고시켜 궁극적으로 인간의 존엄성 실현’을 연구목적으로 제시되고 있다(정정길, 2012:11-12). 이는 정책문제와 정책결정 간의 도구성 혹은 인과성 강화, 민주주의 정치체제에서 정책결정의 정당성 확보 그리고 정책대상집단으로 부터의 순응확보라는 차원에서 추구되어야 할 가치이다.

숙의민주주의로서 공론화에 대한 관심은 1990년대부터 진행되기 시작하여 국내에서 본격적으로 연구된 것은 2000년대 이후이다(정규호, 2005; 정정화, 2011). 공론은 국가공동체의 이익으로서 공익(公益)에 부합하는 의견이라는 측면에서 증론(衆論) 혹은 여론(輿論) 등과는

구별된다(김대영, 2004; 정정화, 2018; 김정인, 2018a). 공론화는 공론을 확인하기 위한 일련의 과정을 의미한다. 공론은 공론화를 통해 확인된 ‘정제된 여론(refined public opinion)’으로서 정의될 수 있다(정정화, 2018: 105; Fishkin, 2005).

공론화의 기법은 다양하게 소개되고 있다. 이중 대표적인 것이 공론조사(deliberative polling)을 들 수 있다(Gastil and Keith, 2018).¹⁾ 공론조사는 숙의민주주의의 한 방법으로 제임스 피시킨(James S. Fishkin)에 의해 1988년에 처음 소개되었다(김선희, 2006; Gastil and Keith, 2018). 이 공론화 방법은 기존 여론과 공론의 차이에 초점을 두고 엄격한 사회과학적 방법을 활용한 새로운 시각의 여론조사이다(심준섭 외, 2018: 199). 일반적으로 공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 확보할 수 있는 일반 시민들을 모집하여 이들에 대한 정제된 정보 제공과 숙의과정을 통해 참여자들의 의견을 조사하는 방식으로 진행된다(김선희 2006; 오현철, 2007b; 김길수, 2018). 공론화로서 공론조사는 크게 4가지의 특징을 가지고 있다. 첫째, 공론조사에 참여자들은 시민들의 인구학적 특성을 반영한 대표성을 확보할 수 있어야 한다. 공론조사를 통해 확인된 일반의지는 일반 시민의 의사와 동일 혹은 유사하여야 한다. 일반적으로 공론조사에서는 인구학적 특성을 반영한 1차 공론조사를 실시한다. 이를 기반으로 하여 공론화에 참여할 참여자들을 1차 설문조사 결과와 인구학적 특성 등을 반영하여 선발한다. 둘째, 엄격한 사회과학적 방법이 활용되어야 한다. 공론조사과정에서 활용되는 설문조사는 엄격한 사회과학적 방법을 통해 실시·분석됨으로써 객관성과 공정성을 확보하고자 한다. 셋째, 정제되고 균형 잡힌 정보가 공론조사 참여자들에게 제공되어야 한다. 정책문제에 대한 올바른 이해와 판단을 할 수 있도록 양질의 정보가 이들에게 제공되어야 한다. 넷째, 숙의과정은 공정하고 중립적으로 진행되어야 한다. 제공된 정보를 바탕으로 균형잡힌 숙의과정을 통해 참여자들의 합리적 판단이 가능하도록 진행되어야 한다. 결과적으로 공론조사는 대표성을 확보한 일반 시민들이 정제된 정보와 숙의과정을 통해 결집된 합리적 판단의 결과가 엄격한 과학적 방법을 통해 확인될 수 있다는 것을 가정한다.

공론화의 공론과 정책결정의 활용은 정책과정과 내용에 대한 합리성을 제고시킬 수 있는 중요한 방법이다.²⁾ 일반시민의 참여와 숙의과정을 통한 공론의 확인은 정책과정에 대한 절차

1) 공론화 방식으로는 시민배심원제(citizen jury), 시나리오 워크숍(scenario workshop), 합의회의(consensus conference), 규제협상(regulatory negotiation), 공론조사(deliberative polling), 공동체 대화(communitiy dialogue), EPG(Empowered Participatory Governance) 포커스 그룹(focus group), 플래닝 셀(planning cell) 등이 있다(정정화, 2011:6). 이외에도 협력적 문제해결(CPS, collaborative poll), 원탁회의(round table) 등이 있다(김찬동, 2015).

2) 문태현은 공론화 과정을 통한 정책결정의 장점으로 크게 네 가지를 제시하고 있다(문태현, 2010: 641-643). 첫째 정책의 정당성 확보, 둘째 정책결정의 질 제고, 셋째 정책과정의 민주화 기여, 넷째 민주적 정책결정에 대한 교육기능을 통한 정치적 효능감과 참여의식 강화 등을 지적하고 있다.

적 합리성을 확보할 수 있다. 또한 정제된 정보와 학습 그리고 이에 대한 과학적 방법을 통한 확인은 정책내용의 합리성을 확보할 수 있는 중요한 수단이다.

그럼에도 불구하고 공론화를 통한 확인된 공론은 국민의 일반의지를 반영하는데 일정한 한계가 있다(김대영, 2004: 123).³⁾ 조성겸·조은희(2007: 47-52)는 공론조사의 한계로서 크게 세 가지를 지적하고 있다. 첫째, 참가자의 대표성 부족, 참여자들의 빈번한 중도 탈락 등의 문제로 인한 대표성의 문제가 발생한다. 둘째, 숙의절차에서 제공된 정보의 수준과 토론 등 숙의과정이 숙의성을 확보하는데 일정한 한계가 있다. 셋째, 상당한 비용과 시간의 소요 등의 한계가 있다. 그러나 무엇보다도 공론조사를 통한 공론이 정책결정의 책임성을 확보하지 못하고 있다는데 있다.

공론화의 공론은 일종의 정책제안 혹은 정책건의의 성격을 가진다.⁴⁾ 정책참여자들의 일반 의지로서 공론은 정책결정의 정당성을 강화시킬 수도 있지만, 이를 제약하기도 한다. 공론이 정책결정의 정당성을 강화시킬 경우 이의 수용으로서 채택될 가능성은 높아질 것이다. 반면 공론화 결론이 정책결정을 제약한다면 거부형태로서 배제될 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 정책제안으로서 공론이 정책결정에 수용되기 위해서는 일정한 요건을 충족시키는 것이 필요하다. 시민의 참여와 숙의과정 등 공론화의 절차적 합리성의 확보 뿐 아니라 이에 대한 내용적 합리성의 확보는 정책결정의 수용여부에 앞선 선결과제이다.⁵⁾

2. 공론화와 관련한 선행연구의 검토와 연구의 필요성

심의민주주의로서 공론화에 대한 관심은 1990년대 새롭게 부각되었고, 국내에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2000년대 이후이다(정규호, 2005; 정정화, 2011).⁶⁾ 공론화와 관련

3) Mansbridge(2010)은 공론조사의 장점으로 다섯 가지를 들고 있다(심준섭 외, 2018: 200-201). 첫째, 다른 숙의기법들에 비해 대표성을 확보할 수 있다. 둘째, 균형 잡힌 자료들을 생산하고 찬반 양측 간의 균형이 가능하도록 한다. 셋째, 중요한 사안들과 정책결정자들과의 현실적인 연계를 가능토록 한다. 넷째 대표성을 가진 표본 집단 내에서의 토론을 위한 안전한 공간을 제공한다. 다섯째, 조정자를 통해서 많이 교육받은 사람들이 공론화과정을 지배하는 것을 방지한다.

4) 현재의 공론화는 자문적 성격의 기구로 운영되고 있다는 의미에서 숙의의사결정의 한계가 존재한다(김은주, 2020:17).

5) 공론화가 대의제의 한계를 극복하기 위해 도입되었으나, 선출된 대의제 대표에 비해 공론화에 참여한 시민들은 참여시간, 숙의과정 등에 있어서 제한적이라는 한계를 가지고 있다(김주환·하동현, 2019: 138). 따라서 공론화가 정책결정의 정당성을 강화시켜 준다는 것이 공론화에 의한 공론이 정책결정에 반드시 수용되어야함을 의미하는 것은 아니다.

6) 숙의 기능에 대한 기본적 사고의 연원은 아리스토텔레스까지 거슬러 올라가지만 오늘날 논의되는 숙의민

한 연구로는 규범적 연구와 실증적 연구로 구분할 수 있다.

먼저 규범적 연구는 숙의민주주의로서 일련의 공론화가 정책과정에 대한 새로운 시민참여의 방법으로 활용가능성과 이를 통한 기존 대의민주제적 정책과정의 한계 보완을 주장한다(정규호, 2005; 조성겸·조은희, 2007; 오현철, 2007a·b; 김주성, 2008; 문태현, 2010; 김은주, 2020). 기존 대의민주제의 보완으로서 심의민주주의 도입과 활용(정규호, 2005; 오현철, 2007a; 김주성, 2008), 숙의민주주의 활용을 통한 정책과정의 정당성과 갈등해결(오현철, 2007b; 문태현, 2010; 김은주, 2020) 그리고 공론화 기법으로서 공론조사의 활용(조성겸·조은희, 2007) 등을 중심으로 논의되었다.

공론화와 관련한 실증적 연구는 다양하게 진행되고 있다. 시기적으로 2017년 신고리5·6호기 원전건설과 관련한 공론화가 진행된 이후 활발히 진행되고 있다. 사례연구의 대상을 중심으로 분류하면 신고리5·6호기 원전 관련 사례연구(이영희, 2018; 윤순진, 2018; 김길수, 2018; 심준섭·정홍상·김광구, 2018; 최태현, 2018; 김지수·박해육, 2019; 채중현·전대욱, 2020), 기타 사례(김정인, 2018b; 김주환·하동현, 2018; 김창수, 2019; 하동현, 2020; 박기태·이명진, 2020; 김소연, 2020) 그리고 사례 비교연구(정정화, 2011; 김찬동, 2015; 오수길·이지문, 2017; 정정화, 2018; 김정인, 2018a·b; 최예나·김이수, 2018) 등으로 분류할 수 있다.

신고리5·6호기 공론화위원회와 관련한 사례연구에서 이영희(2018)는 공론화에 대한 시민참여와 민주주의 그리고 숙의민주주의라는 관점에서의 평가를 시도하였다. 윤순진(2018)은 공론화가 숙의민주주의적 실험, 사회갈등문제의 해결, 대의민주주의의 보완 등에 있어서 성과를 가져왔으며, 성공적인 공론화를 위해 대표성과 숙의성의 확보가 중요함을 제시하고 있다. 김길수(2018)은 사례의 공론화과정의 문제점으로 정치적 평등관점에서 비례적 평등이 이루어지지 않았고, 신고리5·6호기 매몰비용에 의한 선택의 강요 그리고 숙의과정의 시간적 제약 등의 한계점을 지적하고 있다. 심준섭·정홍상·김광구(2018)는 사례와 관련하여 시민참여단의 인식 프레임분석을 시도하였다. 이를 통해 무분별한 공론조사의 적용이 오히려 숙의적 거버넌스의 장애물이 될 수 있음을 강조하였다. 최태현(2018)은 공론화에 있어서 시민의 대표성과 한계 그리고 이에 따른 의사결정의 정당성 문제와 관련하여 ‘선출되지 않은 대표들’, ‘자발적 참여’, ‘지나치게 작은 규모’, ‘숙의의 결과’, ‘경쟁하는 행위자들’ 등과 관련한 쟁점들을 중심으로 분석하였다. 김지수·박해육(2019)은 공론화 프로세스 분석지표와 관련하여 전문성, 책임성, 민주성, 투명성, 중립성, 숙의성 등 6가지를 제시하고 이를 통해 신고리5·6호기 공론

주주의는 미국 헌법학자 버셋(Bessette)의 주장으로 시작되며 1990년대 이후 대의민주주의의 한계에 대한 보완으로서 숙의민주주의에 대한 관심이 고조되었다(정규호, 2005: 33).

화위원회의 활동을 적용하고자 하였다. 채종현·전대욱(2020)은 공론화가 숙의와 참여를 촉진 시킴으로써 정책수용성을 제고시켜 주고 있음을 확인하였다.

김정인(2018b)은 일본의 '에너지·환경 선택지'와 관련한 공론화 과정의 분석을 통해 이의 필요성과 성공조건을 분석하였다. 전체 집단의 대표로서 공론화참여자들의 포괄성, 숙의과정의 사례 깊음 그리고 숙의과정에 따른 정책태도 변화 등을 제시하고 있다. 김주환·하동현(2019)은 제주녹지국제병원 개원허가와 관련하여 공론의제를 중심으로 정책결정과정에서의 공론화의 활용과 한계를 분석하고자 하였다. 김창수(2019)는 부산시의 중앙버스전용차로제와 관련한 공론화 과정을 통해 이를 통한 사회적 합의의 가능성을 확인하고자 하였다. 하동현(2020)은 서울시의 지역균형발전과 관련한 공론화 과정 분석을 통해 정책결정과정과 공론화 간의 관계를 분석하고자 하였다. 의제화 진행수준과 행정의 제도적 공론장과 시민숙의의 비제도적 공론장 간의 접점이 필요함을 제시하고 있다. 박기태·이명진(2020)은 대입제도개편과 관련한 공론화 과정 분석을 통해 최초의 의견이 유지·강화 혹은 특정 의제선호의 심화가 이루어지지 않고 의제의 다양화가 진행됨을 확인하였다. 김소연(2020)은 제주녹지국제병원과 관련한 공론화에 대한 분석을 통해 공론화에 대한 제도적 장치마련의 필요성을 제시하고 있다.

다양한 공론화에 대한 사례가 진행되면서 이에 대한 비교연구가 또한 진행되어왔다. 김찬동(2015)은 서울시에서 실시되었던 다양한 공론화 방법에 대한 평가를 진행하였다. 정정화(2011)는 울산시 북구 음식물자원시설건립과 시화호개발을 대상으로 한 비교연구를 통해 공공갈등의 해결로서 공론화에서 참여주체 대표성의 중요성을 제시하고 있다. 오수길·이지문(2017)은 '서울특별시교육청의' 선거권 연령 하향 및 학교민주시민교육 토론회'와 경기도 수원시의 '정책배틀'과 관련한 공론조사에 대한 연구를 통해 공론조사가 절차적 합리성 확보를 통해 정부신뢰가 제고할 수 있음을 제시하고 있다. 정정화(2018)은 신고리5·6호기 공론화위원회와 사용후핵연료 공론화위원회의 비교연구를 통해 공론화의 성공조건으로 운영주체의 중립성과 자율성 확보, 토론과정의 숙의성과 참여자의 대표성 확보 그리고 공론화과정에 대한 국민적 관심을 위한 제도적 장치의 구비, 공론화의 적용대상 및 범위 선정의 신중한 접근 등을 제시하고 있다. 김정인(2018a)은 각국의 공론화 47개 사례를 비교분석하여 공론화와 관련한 국가적 특수성, 대표성과 공론화 참여자들 간의 집합적 합리성 등에 의해 공론화 효과가 달라질 수 있음을 확인하였다. 최예나·김이수(2018)는 전력관련 설비(원전, 방패장, 송전탑 등)와 군사시설(사드배치, 해군기지 등) 등 정책영역에서 공론화가 정책집행의 정책수용성을 높일 수 있음을 제시하고 있다.

그러나 이들 공론화 연구들의 대부분은 공론화 자체의 초점을 두고 이루어지고 있다. 공론화의 성공요인 혹은 성격 등을 중심으로 이루어지고 있다. 공론화 자체가 정책결정을 의미하지 않는다는 측면에서 공론과 정책결정의 관계를 연구하는데 제한적이라는 한계를 가지고 있

다. 따라서 이들 공론화의 결론이 정책결정으로 수용되기 위한 요건에 대한 연구가 요구된다. 그런 의미에서 신고리위와 녹지위의 공론화의 공론과 정책결정의 관계는 공론화 결론의 정책 결정에서 수용요건을 확인할 수 있는 중요한 사례라 할 것이다.

3. 정책결정 수용을 위한 공론화의 요건

Lasswell은 정책과정과 정책내용의 지식을 “서로 분리되면서 동시에 연관되는” 지식이라고 지적하였다(허범, 2002: 298). 민주주의 정치체제에서 정책과정과 정책내용의 합리성 결합은 모든 정책결정에서 지향되어야 할 과제이다. 전자가 정책과정의 신뢰와 수용(순응)의 문제와 직결된다면 후자는 정책문제해결에 대한 도구적 관계를 제고시킨다. 이에 본 연구에서는 공론화 결론의 정책결정 수용과 관련한 요인으로서 크게 3가지를 선정하여 분석하고자 하였다. 정책과정의 합리성 차원에서 ‘공론화의 절차적 합리성’을 선정하였다. 공론화의 핵심가치로서 ‘참여자, 과정 그리고 속의’라는 측면에서 ‘대표성, 공정성 그리고 속의성’을 하위요소로 선정하였다.⁷⁾ 다음으로 정책내용의 합리성 차원에서 ‘공론의 정책목표 부합성과 기회비용’을 제시하였다. 본 연구의 정책사례들이 정책집행이 일정부분 진행된 상황에서 공론화가 이루어졌다는 측면을 고려하여 공론과 기존 정책목표와의 관계로서 ‘정책목표 부합성’과 공론화에 의한 정책변경가능성에 따른 비용이라는 측면에서 ‘기회비용’을 선정하였다.

1) 공론화의 절차적 합리성

절차적 합리성이라는 측면에서 공론화는 기존 민주적 정치체제의 정책과정 한계를 극복하였다는데 있다. 기존 대의민주제를 기반으로 하는 정책과정은 정파적 이해관계에 의해 변질되는 등의 한계를 발생시켰다. 또한 여론조사 혹은 공청회와 같은 일반 시민들의 정책과정 참여는 제한된 정보와 속의과정 등의 한계를 노정하였다. 반면 공론화는 정파적 이해관계로부터 자유로운 일반시민들을 대상으로 정제된 정보의 제공과 이를 기반으로 한 합리적 속의과정을 거칠 경우, 성숙한 일반의지로서 공론을 도출될 수 있다는 가정에 기반하고 있다. 따라서 공론화의 절차적 합리성은 일반시민의 의지를 대표할 수 있는 참여자들의 확보, 객관적이

7) 공론화의 성공요건과 관련하여서 제 학자들에 의해 제시되고 있다. 김정인(2018b)은 참여자의 포괄성, 속의과정의 진정성, 속의과정 이후의 정책효과의 발생 등을 제시하였다. 정정화(2018)은 운영주체의 중립성과 자율성, 공론화 참여자의 대표성과 포괄성, 공론화과정의 속의성·공정성·소통성, 합의결과의 성찰성·수용성을 제시하였다.

고 투명한 공론화 과정의 진행 그리고 정제된 정보에 기반한 숙의과정을 통한 합리적 결론의 도출을 통해 확보될 수 있다. 그런 측면에서 참여자의 대표성, 투명하고 객관적인 공론화 과정으로서 공정성 그리고 정제된 정보에 기반한 숙의과정을 통한 합리적 결론으로서 숙의성의 확보는 공론화의 핵심적 요인이다.

첫째, 공론화에 참여하는 일반 시민의 구성은 인구통계학적 관점에서 시민의 대표성을 확보하여야 한다.⁸⁾ 이때 참여자들은 참여 범위의 포괄성 뿐 아니라 다양성도 확보하여야 한다(정정화, 2018: 104). 이를 통해 다양한 가치와 견해들을 가진 사람들로 구성될 수 있어야 한다. 마치 전체 시민을 대표하는 소우주(microcosm)를 구성할 수 있어야 한다(미셸 찰스 외, 2018: 117; 심준섭 외, 2018: 199).

둘째, 공론화의 공정성은 공론화 과정의 중립적이고 투명한 진행을 의미한다. 공정한 절차에 의한 운영은 공론화의 전제조건이라 할 수 있다.⁹⁾ 공정한 절차를 통해 모든 참여자들의 가치가 동일하게 취급되고, 참여과정에서 공정한 경쟁이 이루어질 수 있어야 한다(김정인, 2018b: 72). 공론화를 위한 회의 운영규칙과 합의절차는 합리적이고 적절한 논의구조를 확보하여야 한다(정정화, 2011: 585).

셋째, 공론화의 숙의성은 정제된 정보의 제공과 이를 기반으로 학습과 토의 등 숙의과정을 통해 도출된 결론은 합리적 일반의지의 도출이어야 한다. 공론화는 이에 참여하는 일반시민 참여자들에게 정보에 근거한 학습과 토의의 기회를 제공한다. 이를 통해 집합적 합리성이 강화된 의사결정을 도출하도록 하는데 있다(김정인, 2018a: 353).

결국, 공론화의 절차적 합리성을 확보한 공론은 도구적 정당성을 제고시켜 정책결정을 통해 수용될 가능성이 높다. 반면 절차적 합리성을 확보하지 못한 공론은 정책결정과정에서 수용거부될 것이다. 공론화의 절차적 합리성은 공론참여자들의 인구학적 대표성 확보, 공론화의 적절한 논의구조와 운영으로서 공정성 확보 그리고 합리적 결론의 도출로서 숙의성이 확보될 때 가능하다.

8) 최태현(2018:503-505)은 대표성을 정치적 정당성을 확보하는 핵심적 개념으로 제시하고, 이와 관련하여 크게 3가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째, 묘사적 대표성은 대표 혹은 대표자들이 모집단으로서 집단의 특성을 반영함으로써 확보된다. 둘째, 통계적 대표성은 대표 구성에 있어서 통계적 표본추출의 논리와 유사하게 특정 집단의 특성을 반영하는 표본 집단으로 대표를 구성함으로써 확보된다. 셋째, 반응적 대표성은 선출적 대표성으로서 대표되는 집단의 구성원들이 적극적인 위임 행위를 통해 대표를 선출함으로써 확보된다.

9) 신고리5·6호기 공론화위원회(2017: 45-46)는 공론화의 전제조건으로 공론화 추진주체의 독립성과 중립성 보장을 제시하고 있다. 공정한 절차에 따른 공론화의 진행을 강조하고 있다.

2) 공론의 정책목표와의 부합성

공론화의 결론인 공론은 구속력이 없다는 의미에서 정책제안이다. 정책제안으로서 공론이 정책결정으로 수용될 수 있기 위해서는 정책이 추구하는 목표에 부합하여야 한다. 또한 공론이 정책결정가의 의지를 반영할수록 채택가능성은 높아진다. 공론화의 결론과 정책목표의 부합성과의 관계는 일종의 효과성이라는 측면에서 확인될 수 있다. 기존 정책목표에 대한 공론의 부합정도에 따라 효과성의 수준은 달라질 것이다.¹⁰⁾

결국, 공론화의 결론이 정책목표 혹은 정책결정자의 의지에 부합될수록 도구적 정당성을 확보할 수 있음으로서 정책결정의 수용 혹은 채택 가능성은 강화한다. 반면 정책목표 혹은 정책결정자의 의지와 배치되는 공론은 기존 정책을 제약하는 요인으로 작용함으로써 정책결정 과정에서 거부 혹은 배제될 가능성이 높다.

3) 공론의 기회비용

정책제안으로서 공론이 수용 혹은 채택되기 위해서는 실현가능성을 확보하여야 한다.¹¹⁾ 특히 본 연구의 정책사례와 같이 정책집행과정의 공론화 결론이 수용 혹은 채택되기 위해서는 공론의 정책제안과 기존 정책집행과 관련한 비용의 관계가 고려되어야 할 것이다. 정책집행으로 인한 매몰비용에 대한 재정적·경제적 실현가능성에 의해 공론의 수용 혹은 채택이 결정될 수 있다. 공론화의 결론에 의한 기회비용의 발생 유무와 규모 등은 정책결정에 영향을 미칠 것이다.

결국, 공론화 결론이 발생시키는 기회비용의 규모에 의해 정책결정에 의한 수용 혹은 거부가 결정될 것이다. 공론이 발생시키는 기회비용의 규모가 작을수록 정책결정과정에서 수용 혹은 채택할 가능성이 높은 반면 매몰비용이 클수록 정책결정과정에서 배제 혹은 수용거부될 가능성이 높을 것이다

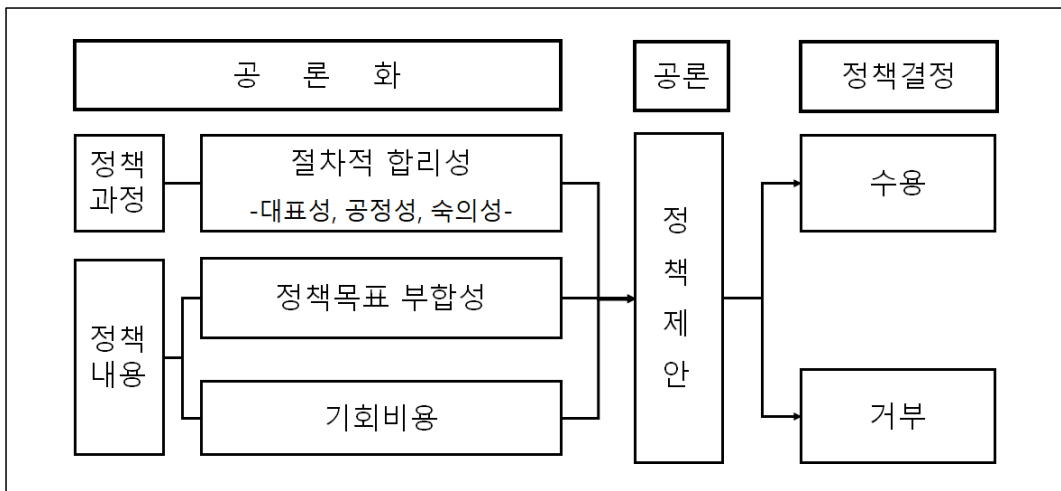
10) 정정길 외(2012: 384-396)은 정책대안의 평가기준으로 바람직함의 정도를 의미하는 소망성(desirability)을 제시하였다. 소망성의 평가기준으로는 목표대비 달성도를 의미하는 효과성, 투입대비 산출을 의미하는 능률성, 사회적 정의의 정도로서 공정성 그리고 경제적 합리성과 정치적 합리성을 제시하고 있다.

11) 정정길 외(2012:397-400)는 정책대안 평가기준으로 실현가능성을 제시하고 있다. 실현가능성은 기술적 실현가능성, 재정적·경제적 실현가능성, 행정적 실현가능성, 법적·윤리적 실현가능성, 정치적 실현가능성 등으로 구분할 수 있다. 노화준(2012: 371-377)은 정치적 생존가능성(수용가능성, 적합성, 대응성, 합법성), 기술적 실현가능성, 행정적 집행가능성(권위, 기관의 공약, 역량, 조직의 지원)등을 판단기준으로 제시하고 있다.

4. 분석틀

이 논문에서는 신고리5·6호기 원전건설과 제주 녹지국제병원 개원과 관련한 사례를 중심으로 공론화 결론의 수용요인을 분석하고자 하였다. 공론화와 공론에 대한 정책과정과 정책내용의 합리성 측면에서 확인하고자 하였다. 정책과정의 합리성 차원에서 공론화의 '절차적 합리성'으로서 대표성, 공정성 그리고 숙의성을 검토하였다. 정책내용의 합리성 차원에서 공론의 정책목표 부합성과 공론의 '기회비용'을 분석요인으로 설정하였다. 공론화 결론의 정책결정 수용여부는 공론화의 절차적 합리성과 공론의 정책목표와의 부합성 그리고 기회비용의 발생여부와 규모에 의해 결정될 것이다. <그림 1>은 공론화 결론과 정책결정의 수용요인과의 관계를 표현하고 있다.

<그림 1> 공론화 결론의 수용요인 분석을 위한 분석틀

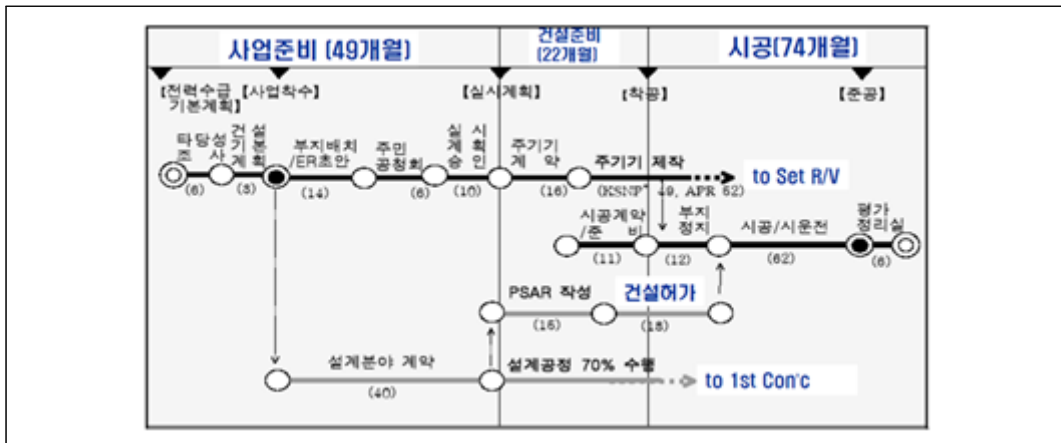


Ⅲ. 신고리5·6호기와 제주 국제녹지병원 공론화 과정과 정책결정

1. 신고리5·6호기 원전건설 공론화 과정과 정책결정

1) 신고리5·6호기 원전건설 추진과 탈원전 정책과정

〈그림 2〉 원자력발전소 건설 기준 공정



자료 : 서울대 원자력정책센터(2021.07.15.)

1978년 고리원자력발전소 1호기 가동 이후, 2021년 7월 현재 25기의 원전이 운영 중이다.¹²⁾ 2020년을 기준으로 발전원 중 원자력이 차지하는 비중은 29%에 이르고 있다. 원자력 발전의 특징 중의 하나로 지적될 수 있는 것이 건설에 있어서 막대한 공사비와 기간이 소요되는 것을 들 수 있다.¹³⁾ 〈그림 2〉은 원전 공사 기준 공정이다. 원전건설과 관련 승인절차는 크게 건설허가단계와 운전단계로 구분하는 2단계 허가절차제도를 갖추고 있다(김재광, 2002:139). 이와 함께 주민참여를 제도화하고 있다.¹⁴⁾

12) 고리원전 1호기 등 2기가 영구중단 되었고, 신고리5·6호기를 비롯하여 4기의 원전이 건설 중에 있다.

13) 신한울 1·2호기의 경우, 건설기본계획 확정부터 준공까지 약 17년의 기간이 소요되고 있으며, 약 9조 8천 억원이 소요되는 것으로 확인되고 있다(한국수력원자력(주) 홈페이지, 2021.07.15.).

14) 건설허가 신청서에는 방사선환경영향평가서, 예비안전성분석보고서, 설계·건설에 관한 품질보증계획

신고리5·6호기 원전건설은 2008년 12월 제4차 전력수급기본계획이 확정된 이후 2009년 2월 건설기본계획이 확정되면서 본격화하였다. <표 1>은 신고리5·6호기 원전건설과정이다. 2008년 12월 제4차 전력수급기본계획이 확정된 이후 2008년 2월 건설기본계획의 확정과 함께 건설과정이 진행되었다.

<표 1> 신고리5·6호기 원전건설 정책과정

일 시	내 용
08.12.	제4차 전력수급기본계획 확정
09.02.	건설기본계획 확정
11.03	일본, 동일본 대지진 및 후쿠시마 원전사고 발생
13.09.	환경영향평가 협의 완료
13.11.	지자체 의견수렴 및 관계 중앙행정기관 협의 완료
14.04.	종합설계용역 계약 체결
16.06.	착공(부지정지작업 착수)
16.12	탈원전영화 '판도라' 개봉
17.04	최초콘크리트 타설
17.05	대통령, 탈원전 및 신고리5·6호기 공사 중단 공약·당선
17.06	1호 원전, 고리 1호기 영구정지 및 대통령 '탈핵 시대 선언'
17.06~10.	국무회의, 신고리5·6호기 공사 4개월 일시중단(공정 28.8%)

2011년 동일본 대지진의 여파로 발생한 후쿠시마 원전사고는 전 세계 각국의 원전정책을 새롭게 생각하는 계기가 되었다(노동석·이대연, 2018:6). 우리나라의 경우에도 2016년 12월 탈원전영화로 알려진 '판도라'가 개봉되었다. 2017년 탄핵사태로 실시된 대통령 선거에서 주요한 후보들이 탈원전에 찬성하였다.¹⁵⁾ 최종적으로 '설계수명 다한 원전 즉각 폐쇄', '신규 원전 전면중단', '신고리5·호기 건설 중단' 등을 공약으로 내세운 후보가 대통령에 당선되었다. 신정부 출범 직후 인 동년 6월 18일 1호 원전인 고리1호기가 영구정지 되었다. 이어 19일 열린 고리원전 1호기 영구정지 선포식에서 원전 중심의 발전정책의 전면적 수정으로서 '탈핵 시대'를 선언하였다.

서 등을 과학기술부장관에 제출하여야 한다. 운영허가 신청과 관련하여서는 운영기술지침서, 최종안전 성분석보고서, 운전 관련 품질보증계획서, 방사선환경영향평가서, 방사선비상계획서 등을 과학기술 부장관에 제출하도록 하고 있다. 주민참여와 관련하여, 방사선환경영향평가서초안의 공람과 공청회를 통한 주민의견을 수렴하도록 하고 있다(김재광, 2002: 135-138).

15) 당시 주요 대통령 후보 5인 중 1인을 제외하고는 탈원전정책을 공약으로 제시하였다.

2) 신고리5·6호기 원전건설 공론화 과정과 공론

탈원전정책이 본격화된 것은 2017년 5월 이를 대통령 선거 공약으로 내세운 정부의 출범과 함께이다. 2017년 6월 27일 정부는 신고리5·6호기 원전건설 일시중단과 이에 대한 ‘공론화위원회’의 구성과 해결을 결정하였다. 그러나 신고리5·6호기 원전건설 중단에 대해 한국수력원자력(이하 한수원) 노동조합과 지역주민들은 강력반발로 한수원 이사회가 1차례 연기된 끝에 7월 14일 결정되었다.¹⁶⁾이로서 원전건설의 문제는 공론위의 공론화를 통한 해결이 시되었다. <표 2>는 신고리5·6호기 원전건설과 공론화의 과정이다.

<표 2> 신고리5·6호기 원전건설 공론화 과정

일시	내용
17.06.27	국무회의, ‘신고리5·6호기 공론화위원회’ 구성 결정 및 신고리5·6호기 건설 일시중단 결정
17.07.14	한수원 이사회, ‘신고리5·6호기 원전건설 일시중단’ 결정
17.07.17	정부, “신고리5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정” 제정
17.07.24	국무총리, ‘신고리5·6호기 공론화위원회’ 위촉장 수여
17.08.03	공론위 3차 회의, ‘시민참여형조사 진행구성, 분과위원회 구성 및 분과위원장 선정’
17.08.05	공론위 5차 회의, ‘이해관계자 소통협의회 운영, 공론화 향후 일정 정리’
17.08.25.~09.09	공론위 1차 공론조사, ‘20,006명 공론조사 및 500명 시민참여단 선정’
17.09.13.~10.15	공론위, ‘시민참여단을 대상으로 한 온라인 중심의 숙의 프로그램 운영’
17.09.16	공론위, ‘시민참여단 오리엔테이션(478명 참석) 및 2차 공론조사’
17.10.13.~15.	시민참여단 합숙 종합토론회 개최(471명 참석) 및 3·4차 공론조사
17.10.20	공론위, ‘신고리5·6호기 원전건설 재개건의(찬성59.5%, 반대 40.5%)’, ‘원자력발전의 축소 방향으로 에너지 정책추진’ 등 공론조사 결과 발표
17.10.20	국무총리 입장문 발표, ‘공론조사 결과 수용(신고리5·6호기 원전공사 재개 및 원전 축소로의 에너지정책 전환)’
17.10.22	대통령 입장문 발표, ‘신고리5·6호기 건설과 탈원전정책의 추진’

2017년 7월 17일 신고리위의 공론화 규정이 제정된데 이어, 24일 공론위원들이 위촉되는 등 일련의 공론화 과정이 진행되었다.¹⁷⁾동년 8월 25일부터 9월 9일까지 총 20,006명을 대

16) 당초 7월 13일 이사회를 통해 신고리5·6호기 원전건설의 일시중단을 결정하려 하였으나 한수원 노조의 반발로 14일 결정되었다.

17) 공론위는 총 9명으로 위원장 1명, 인문사회 2명, 과학기술 2명, 조사통계 2명 그리고 갈등관리 2명 등으로 구성되어 있다. 공론화 추진체계는 공론화위원회와 공론지원단을 중심으로 자문위원(법률, 조사, 숙의, 소통), 소통협의회(재개측, 반대측), 검증위원회(총괄, 법·제도, 조사, 숙의, 소통) 그리고 공론화전문수행기관 등으로 구성되어 있다(신고리5·6호기 공론화위원회, 2017).

상으로 1차 공론조사가 실시되었다. 이들 중 공론조사의 참가할 의사가 있는 5,047명 중 인 구학적 특성을 고려한 ‘비례배분층화확률추출’방식을 통해 500명을 시민참여단으로 최종 선 정하였다. 이어 9월 16일에는 이들을 대상으로 오리엔테이션을 개최하였다. 9월 13일부터 10월 15일까지는 이들을 대상으로 온라인 중심의 숙의프로그램을 운영하였다. 10월 13일부 터 15일의 2박3일에 걸쳐 합숙 종합토론회를 개최하였다. 신고리위는 총 4차례의 공론조사 를 실시하였다. 10월 20일 신고리5·6호기 건설중단과 관련하여 재개 59.5%, 중단 40.5%, 원자력발전의 정책방향과 관련하여 원전 축소 53.2%, 유지 35.5%라는 공론화 결과와 정책견 의를 발표하였다. 이에 대해 정부는 국무총리와 대통령의 입장문 발표를 통해 이의 수용을 발 표하였다.

2. 제주 국제녹지병원 공론화 과정과 정책결정

1) 제주 녹지국제병원의 추진과 영리병원 정책과정

우리나라에서 영리병원 문제가 본격화 된 것은 노무현 정부부터이다. 2003년 ‘동북아 중심 병원’ 계획 그리고 2004년 ‘경제자유구역의 외국영리병원의 내국인 진료허용’이 발표되면서 부터이다(김주환·하동현, 2019: 144; 이진석, 2005). 당초 영리병원의 허용문제는 복지차원 이 아닌 경제적 자유의 추구라는 관점에서 규제완화의 일환으로 추진되었다(오수현 외, 2015: 31). 특히 2005년 10월 국무총리 산하 ‘의료산업선진화위원회’의 출범과 함께 본격화 되었다. 의료의 산업화와 이를 위한 규제완화 차원에서 진행된 영리병원 허용문제는 민주노 총 등을 중심으로 한 시민단체 등이 ‘의료시장의 개방에 따른 의료의 공공성 훼손’을 이유로 반대하여왔다.

그럼에도 불구하고 영리병원 문제는 ‘노무현-이명박-박근혜’ 등 역대 정부에서 지속적으로 추진되어왔다(김주환·하동현, 2019: 146). 특히 제주도는 의료산업화 논의 초기부터 주요한 대상지역으로 거론되었다. 2005년 11월 영리병원 허용 등의 내용을 담은 ‘제주특별자치도특 별법’이 국무회의를 거쳐 입법예고되면서 본격적으로 진행되었다. 제주도의 영리병원 개설은 중앙정부와 지방정부의 정권교체와 무관하게 의료산업화로서 영리병원 허용 정책으로 지속적 으로 추진되었다.¹⁸⁾ 이러한 결과는 중앙정부와 지방정부의 영리병원 허용과 관련한 이해관계

¹⁸⁾ 2004년 이후 제주도지사 3인은 정당을 달리하고 있으며, 중앙정부와 정당을 달리하는 경우에도 지속적 으로 영리병원 설립이 추진되었다. ‘의료서비스 육성(2005년)’, ‘신성장 동력으로서 의료산업 육성 (2008년)’, ‘미래성장산업 육성과 해외환자유치활성화(2013년)’ 등을 목적으로 지속적인 영리병원이

를 같이 하기 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 제주도가 ‘제주특별자치도’로서 특별법으로 지정되면서 각종 중앙정부의 규제로부터 자유로울 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.¹⁹⁾ 둘째, 제주도라는 지역적 특성과 관광산업 중심의 산업적 기반을 반영하고 있다. 중앙정부는 의료부문의 산업화가능성에 대한 정책실험을 할 수 있는 곳이었던 반면,²⁰⁾ 지방정부는 관광산업의 특색을 강화시킬 수 있는 정책이었다. 결국 영리병원의 허용은 중앙·지방정부의 이해관계를 같이 하는 정책이었다.

〈표 3〉 역대 정권하에서의 영리병원 주요 정책과정

일시	주요내용	정권
04.11	국무회의 ‘경제자유특구 내 외국 영리병원의 내국인 진료 허용’ 발표	노무현
05.05	보건복지부, 영리의료법인 허용을 포함한 ‘의료서비스 육성방안’ 발표	
05.10	정부, 총리를 위원장으로 하는 30인 위원의 ‘의료산업선진화위원회’ 발족	
06.02	국회, ‘제주도특별자치도특별법’ 본회의 통과(외국인 영리병원 허용)	
06.11	제주도지사, ‘국내 영리의료법인 허용 적극 추진’ 발표	
08.02	인수위, ‘외국인투자유치 활성화’를 신정부 핵심과제로 발표	이명박
09.10	복지부, ‘제주 영리병원에 대한 건보 당연지정제’ 등 8개항 전제로 수용	
09.12	제주 서귀포시, 제주헬스케어타운 조성사업 승인(영리병원 부지)	
11.04	국회, 제주특별법 통과(영리병원 허용 제외)	
12.10	복지부, ‘경제자유구역 내 외국 의료기관의 개설 허가절차 등에 관한 규칙’ 공포	박근혜
13.02	인수위, ‘보건산업의 미래성장산업 육성’, ‘해외환자유치활성’ 등을 국정과제로 발표	
13.08	제주도, 중국 의료법인 ‘싼얼병원 설립 계획서’ 복지부에 최종승인 신청	
15.12	복지부, 제주 투자개방형 ‘녹지국제병원’ 설립 최종 승인	문재인
17.04	보건의료노조, 문재인대통령 후보와 정책협약(의료민영화정책 폐기 등)	
17.07	녹지국제병원, 병원개설 허가 신청서 제주도에 접수	

자료: 김주환·하동현, 2019: 145-151 재구성

추진되었다.

19) 2006년 제정된 [제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법]은 지방자치 및 국제자유도시로서 상당한 자율권을 부여하고 있다. 자치경찰, 국제학교, 외국인 의료기관 개설 그리고 외국인전용약국 등 개설과 관련하여 상위법이 아닌 제주도 차원의 조례 등을 통한 자치권을 부여하고 있다.

20) 2015년 운동본부의 ‘영리병원 설립 철회’ 요구에 대해 제주지사는 ‘48병상의 작은 병원이 어떻게 건강보험 폐해와 의료비 폭등을 가져올 수 있느냐?’를 들어 거부 입장을 표명하였다(한라신문, 2015.08.27.).

〈표 3〉은 2004년 이후 역대 정권별 영리병원과 관련한 정부의 주요 정책과정이다. 2004년 정부는 영리병원과 비영리병원으로 의료정책의 이원화체제 개편을 통해 의료산업화를 추진하고자 하였다. 당시 의료시장의 개방이라는 도하개발어젠다(DDA), 세계무역기구(WTO), 자유무역협정(FTA) 등에서 요구하는 국제규범에 맞는 의료제도를 만들고자 하였다(문화일보, 2005-5-16). 이에 대해 민주노총 등 시민단체는 ‘외국인 영리병원 설립과 내국인 진료허용’이 당연지정제를 기반으로 하는 건강보험수가체제를 붕괴와 의료비의 급격한 상승 등을 이유로 반대하였다. 정부는 2009년 이후 건강보험 당연지정제를 기반으로 하는 영리병원을 추진하였다. 그러나 시민단체는 지속적으로 영리병원 허용이 궁극적으로 의료민영화와 의료비 상승을 가져올 것이라고 반대하였다. 정부는 영리병원의 건강보험체제를 침해하지 않는 의료부문인 성형, 미용, 임플란트 등을 필수의료가 아닌 선택의료부문을 중심으로 한 의료부문의 산업화를 지속적으로 추진하였다.²¹⁾

2012년 정부의 시행규칙을 통해 영리병원 허용을 위한 제도적 장치가 마련된 이후 2013년 중국계 의료법인인 ‘싼얼병원 설립 계획서’가 신청되었다. 이후 2015년 3월 ‘녹지국제병원 사업계획서’가 제주도에 이어 보건복지부에 설립승인이 신청되었다. 그러나 ‘의료영리화 저지와 의료 공공성 강화를 위한 제주도민운동본부(이하, 운동본부)’를 중심으로 시민단체는 영리병원 추진을 의료민영화의 일환으로 간주하고 지속적으로 반대활동을 전개하였다.

그럼에도 불구하고, 2015년 12월 ‘제주 녹지국제병원’에 대한 설립승인 보건복지부를 통해 영리병원의 설립이 최종 승인되었다. 이로서 제주도의 보건의료정책심의위원회의 심의와 도지사에 의한 영리병원 개원 허가여부 만을 남겨두게 되었다.

2) 제주 녹지국제병원 공론화 과정과 공론

영리병원인 제주 녹지국제병원 설립 승인은 의료정책의 중대한 변화를 의미하는 것이었다. 이제까지 개인병원과 달리 국·공립 및 비영리법인 등은 실질적으로 병원운영수익과 관련한 영리추구가 크게 제약되어왔다. 그러나 민간영리법인병원의 출현은 자본투자가 가능해짐으로써 의료산업화의 가능성을 높이는 정책이다. 이에 대해 운동본부는 영리병원이 의료민영화를 통한 건강보험수가체제의 붕괴와 이에 따른 대규모 의료비 상승을 가져올 것을 명분으로 반대를 지속하여왔다. 특히 2017년 신정부의 갑작스런 출범과 함께 기존 중앙정부와 다른 의료정책이 제시되었다. ‘병원의 영리법인 설립 금지’를 대통령 선거공약으로 포함되는데 이어, 신

21) 의료행위는 크게 건강을 중심으로 필수의료와 선택의료로 분류할 수 있다. 필수의료 중 비급여항목과 선택의료행위는 개별 의료기관의 자율적 결정이라는 시장적 요소를 가지고 있다(김주환·하동현, 2019: 143).

정부 출범 직후 인 2017년 6월 중앙 정부부처들의 ‘영리병원 설립을 위한 외국 의료기관유치 투자설명회’가 취소되었다.

〈표 4〉 제주 녹지국제병원 개원과 관련한 공론화 과정

일 시	내 용
17.07.28	녹지국제병원, 병원개원 허가 신청서 제주도 접수
18.02.01	제주도민 1068명, ‘녹지국제병원 공론화’ 요구
18.03.08	제주도, ‘숙의형 정책개발심의회 검토를 통한 공론조사의 공론화 추진’
18.04.17	제주도, ‘숙의형 공론조사위원회 구성’ 및 1차 회의 ²²⁾
18.07.25	녹지국제병원, ‘공론위 지역별 토론회 보이콧’ 선언
18.07.30.~31	공론위, 공론조사지역토론회 개최(제주시, 서귀포시 각각 1회)
18.08.16~22	제주도민을 대상으로 1차 공론조사 실시
18.09.07	공론위, 공론참여 도민참여단 242명 모집(최종 208명 선정)
18.09.09	공론위, 오리엔테이션 개최(180명 참여)
18.09.16	공론위, ‘1차 숙의토론회 개최 후 1차 설문조사’
18.10.03	공론위, ‘2차 숙의토론회 개최 후 설문조사’
18.10.04	공론위, ‘공론조사 결과 58.9%영리병원 개원 반대 발표 및 정책권고’
18.10.08	제주도지사, ‘공론조사위 결정 존중’
18.12.03	제주도, 도지사를 비롯한 관계공무원 ‘영리병원 개원허가 총괄 검토회의 개최’ 및 주민간담회 개최
18.12.04	제주도, 보건복지부 및 청와대 방문 정책협의 무산
18.12.05	제주도지사, ‘녹지국제병원 조건부 허용(외국인 전용)’
19.02.14	녹지국제병원, ‘내국인 허용을 위한 행정처분 취소소송 제기’
19.04.17	제주도, 병원개원 지연을 들어 ‘조건부 허가’ 취소 결정(영리병원 개원 무산)

자료: 김주환·하동현, 2019: 148-151. 재구성

2017년 8월 녹지국제병원의 ‘개원 허가 신청서’가 제주도에 접수됨으로써 ‘보건의료정책심 의위원회’의 심의와 도지사의 허가만을 남겨두게 되었다. 그러나 2018년 2월 제주도민 1,068명이 ‘녹지국제병원 공론화’를 요구하면서 영리병원을 둘러싼 정책갈등이 본격화 되었다.²³⁾ 〈표 4〉는 제주의 ‘녹지국제병원 숙의형 공론화위원회’을 둘러싼 공론화 과정이다.

2018년 3월 8일 제주도지사가 도민의 ‘공론화 요구 수용’을 통해 영리병원 허용과 관련한 정책문제를 해결하고자 하였다.²⁴⁾ 동년 5월 15일 녹지위는 ‘1차 공론조사 전 도민토론회 개

22) 공론위는 총9인으로 구성되었다. 학계 및 전문가 3인, 경제계 1인, 의료계1인, 법조계 2인, 시민단체 1인, 언론계 1인 등으로 구성되었다.

23) [제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례] 제9조에는 ‘숙의형 정책개발은 500인 이상의 주민 연서’를 통해 청구할 수 있고, 도지사는 ‘15인 이하의 숙의형 정책개발청구심의회를 통해 이를 심의하여 실시여부와 숙의형 정책개발 방법을 결정’하도록 하고 있다.

최와 2개 이상의 제주지역방송사 녹화중계, 1차 공론조사 규모는 3000명, 200명 도민 참여단, 연령·성별·지역 등을 배분한 모집단 선정' 등 일련의 공론조사 방법을 결정하였다. 그러나 이와 같은 제주도와 시민들의 공론화에 대해 녹지국제병원은 2015년 복지부로부터 병원 설립을 허가 받았음을 들어 지역별 토론회에 불참함으로써 공론화에 거부 의사를 명확히 하였다.²⁵⁾ 이로 인해 공론화 지역토론회는 핵심 이해관계자가 불참한 가운데 영리병원 반대(운동본부)와 찬성(국제자유도시개발센터, JDC)로 구분되어 진행되었다. 동년 8월 16일부터 22일까지 진행된 1차 공론조사가 진행되었다.

동년 9월 7일 공론조사를 위한 '도민참여단'이 선정되는데 이어 이들에 대한 오리엔테이션(9월 9일) 그리고 '숙의토론회와 공론조사'가 2018년 9월 19일 그리고 동년 10월 3일 실시되었다. 공론조사기간 동안 각 정책참여자들은 그들의 입장을 공론조사에 관철하고자 노력하였다. 영리병원을 반대하는 운동본부는 1차 공론조사 직후인 8월 26일 약 61.6%가 녹지국제병원에 반대한다는 여론조사결과를 발표하였다. 2차 숙의토론회가 개최되기 직전인 10월 2일 성명을 통해 '제주 영리병원이 도민의 지지를 받지 못하고 있으며, 공론조사 결과가 이를 뒤집으면 안 된다'는 입장을 발표하였다. 반면 녹지국제병원 인근 서귀포시 주민들은 '녹지국제병원의 조속한 개원 허가'를 촉구하는 기자회견을 가졌다.

10월 4일 공론위는 영리병원 개원반대 58.9%, 찬성 38.9%라는 최종(3차) 공론조사 결과를 발표하였다. 이에 대해 제주도지사는 5일 '병원 운영 불허 권고를 최대한 존중'하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 12월 3일 제주도지사를 비롯한 관계 공무원이 참석한 '영리병원 개설 허가 관련 총괄 검토회의'를 개최하는 한편, 병원 인근 지역주민과의 간담회를 통해 '조건부 개설 허가'가 대안이 될 수 있음을 밝혔다. 이어 복지부와 청와대 등 중앙정부와의 협의를 요청하였으나 무산되었다.

결국 12월 5일 제주도는 '녹지국제병원의 외국인 대상으로 한 조건부 허가'를 발표하였다. 이에 대해 영리병원 개원 반대 측 운동본부는 '숙의 결과의 거부'를 들어 비난하였고, 녹지국제병원 역시 조건부 승인에 대한 항의 및 법적 대응을 천명하며 반발하였다. 2019년 2월 병원은 '조건부 허가 행정처분 취소소송'을 제기하였고, 동년 4월 17일 제주도는 개원지연을 이유로 개원 허가를 취소하였다.

24) "제주지사가 국내 최초 영리병원인 녹지국제병원에 대한 공론화 조사 결정을 수용한 것은 사회적 합의를 통해 영리병원 허용 문제를 풀어나가겠다는 의지로 풀이된다"(한라신문, 2018.03.08.).

25) 녹지국제병원측은 2018년 4월 제주도에 질의를 통해 '공론화에 따른 추가적 손실'에 대한 책임여부를 질의하는 등 공론화에 부정적 입장을 표명하였다. 녹지국제병원 개원 불허에 따른 손해배상액은 1'천억원 내외로 추산하였다.(한라신문, 2018.07.25.).

IV. 신고리5·6호기와 제주국제녹지병원 공론화와 정책결정의 수용 비교분석

1. 공론화 과정의 절차적 합리성 : 확보 vs 실패

공론화는 상식을 가진 일반시민의 참여와 숙의를 통한 일반의지의 확인이라는 측면에서 정책결정의 합리성을 강화시켜 준다. 공론화 참여자들의 대표성과 운영의 공정성 그리고 양질의 정보를 통한 학습과 토의를 통한 숙의성의 확보는 절차적 합리성을 확보하는 중요한 지표이다. <표 5>은 '신고리5·6호기 공론화위원회'와 제주 '녹지국제병원 숙의형 공론화위원회'의 공론화과정을 비교한 것이다.

<표 5> 공론화 과정 비교분석

공론화 과정		신고리5·6호기	제주 녹지국제병원
쟁점		신고리5·6호기 원전건설 - 원전건설 vs 원전축소(폐지) -	녹지국제병원 개원 - 의료산업화 vs 의료민영화 -
방식		공론조사	공론조사
특징		정부주도 공론화 요구 - 대통령의 공약 및 국무회의 의결	시민단체 주도 공론화 요구 - 도민운동본부의 공론화 요구
대표성	대상	전국민	제주도민
	1차 공론조사	인구학적 특성에 의한 비례배분 층화확률추출을 통해 20,006명을 대상으로 실시	인구학적 특성에 의한 비례 할당방식을 통해 3,012명을 대상으로 실시
	시민 참여단 선정	1차 조사 응답자 중 참여의사를 밝힌 5,047명을 대상으로 인구학적 특성에 의한 비례배분 층화확률 추출 방식에 의해 500명 선정(최종 478명 참여)	1차 조사 응답자 중 참여의사 혹은 참여유보자 1,157명 중 참여의향자 242명을 선정
	공론화 과정별 참여자	- 1차 공론조사: 20,006명 - 오리엔테이션: 478명 - 1차 숙의토론회: 471명 - 2차 숙의토론회: 471명	- 1차 공론조사: 3,012명 - 오리엔테이션: 208명 - 1차 숙의토론회: 184명 - 2차 숙의토론회: 180명

공론화 과정		신고리5·6호기	제주 녹지국제병원
공정성	과정	1차 공론조사→오리엔테이션→1차 숙의토론회→2차 숙의토론회	1차 공론조사→오리엔테이션→1차 숙의토론회→2차 숙의토론회
	숙의 방식 ²⁶⁾	온라인, 지역순회 공개 토론회(7회), TV토론회(5회), 숙의토론회(2회)	온라인, 도민토론회(2회, TV녹화방송), 숙의토론회(2회)
숙의성	이해 관계자	재개측: 한국원자력산업회의, 한국원자력학회, 한국수력원자력(주) 중단측: 안전한 세상을 위한 신고리5·6호기 백지화 시민행동	찬성: 국제자유도시개발센터 (녹지국제병원 불참) 반대: 도민운동본부
	특이 사항	- 정부, '에너지 전환정보센터' 홈페이지 폐쇄 (공론화 기간) - 공론위, 에너지경제연구원 등 정부출연기관 연구원 공론화 토론 참여 허용	- 제주MBC, '영리병원 딜레마' 토론회 개최 (4명 토론자 전원 반대) - 운동본부, 1차 공론조사 기간 중 여론조사 (개설반대 61.6%) ²⁷⁾

신고리위와 녹지위의 공론화 주요 쟁점은 각각 '신고리5·6호기 원전건설중단 및 탈원전으로의 에너지정책변경'과 '녹지국제병원 개원불허'이다. 공론화 방식은 두 정책사례모두 '공론조사' 방식을 취하였다. 특징은 신고리위의 공론화가 원전건설 중단에 의한 지역경제 영향에도 불구하고 전국민을 대상으로 공론화가 진행된 반면 녹지위는 의료산업화를 위한 정책실험의 성격에도 불구하고 제주도민으로 그 공론화 대상을 축소하여 진행하였다. 또한 전자가 탈원전정책을 추진하는 정부의 요구에 의해 공론화가 진행된 반면 후자는 영리병원 개원반대를 주장하는 시민단체의 요구에 의해 공론화가 추진됨으로써 공론화의 주도 주체의 차이를 보이고 있다.

공론화의 절차적 정당성은 참여자의 대표성, 운영의 공정성 그리고 공론의 숙의성에 의해 확보된다. 먼저 대표성에 있어서 신고리위와 녹지위 모두 각각 전국민과 제주도민을 대상으로 인구학적 특성을 고려한 비례추출 방식의 '1차 공론조사'와 이들을 대상으로 '시민참여단'을 구성하였다. 공정성과 관련하여 이들 공론화는 공론조사의 일반적 과정에 의해 진행되었다. '1차공론조사→공론참여단 구성→오리엔테이션→숙의토론회→공론의 도출'이라는 과정을 거쳐 운영되었다. 공론화과정에서 온라인 학습과 지역토론회 및 숙의토론회 등 숙의과정이 진행되었다. 따라서 신고리위와 녹지위가 공론화 과정에 있어서 대표성과 공정성에 있어 명확히 구별되는 특징은 발견되지 않고 있다.

반면 합리적 공론화 결론의 도출이라는 숙의성에 있어서 신고리위와 녹지위는 상당한 차이

26) 신고리5·6호기 공론화에서는 이외에도 4회의 개별 TV방송사의 토론회가 개최되었고, 녹지국제병원 공론화와 관련해서는 1회의 TV방송사의 토론회가 있었다.

27) 운동본부 측의 녹지국제병원 개원여부 여론조사는 8월 16-17일에 실시되었다. 반면 1차 공론조사는 8월 15-22일에 실시되었다.

를 보이고 있다. 먼저, 공론화 자체가 일종의 논쟁이라는 측면에서 신고리위의 논쟁구조가 비교적 단순한 반면 녹지위는 상대적으로 복잡한 구조적 특성을 가지고 있다. 신고리위는 ‘원전 건설중단과 탈원전으로 에너지정책변경’이라는 두 가지 주제를 담고 있으나, 이는 본질적으로 원자력발전의 안정성과 관련한 문제라는 일원적 주제에 국한되어 있다. 반면, 녹지위의 ‘영리병원 개원불허’라는 공론화 주제의 핵심쟁점은 의료산업화와 의료민영화라는 차원이 다른 이원적 주제를 담고 있다. 의료산업화의 문제는 의료부문의 규제완화를 통한 산업적 특성 강화를 통해 신규 산업과 인력창출을 목적으로 하는 정책이다. 반면 의료민영화 문제는 기존 건강보험체제와 관련한 문제를 담고 있다.

그럼에도 불구하고 신고리위와 녹지위의 숙의과정은 상당한 차이를 보이고 있다. 먼저 신고리위에서는 이해관계자의 적극적 참여가 있었던 반면 녹지위는 핵심 이해관계자인 녹지국제병원이 공론화에 불참하는 등 숙의성이 크게 제약되었다. 이와 함께 전자가 정부연구기관 연구원의 참여가 허용되는 등 숙의성을 강화하고자 하는 노력이 진행된 반면 영리병원이 정부주도적 정책이었음에도 불구하고 이들의 참여가 제약되었다.²⁸⁾ ‘왜 정부가 지속적으로 의료산업화를 추진하는지?’에 대한 설명할 수 있는 주체가 배제된 것이다. 또한 신고리위의 공론화 과정에서는 정부의 ‘에너지전환정보센터’ 홈페이지가 폐쇄되는 등 시민참여단의 숙의성을 제약하는 행동 등이 최소화한 반면, 녹지위의 공론화과정에서는 영리병원 개설반대 관련 단체와 방송·언론 등의 적극적인 개입이 존재하였다. 후자의 경우, 1차 공론조사과정에서 운동본부 측 주도하에 영리병원 개설과 관련한 여론조사가 진행되었을 뿐 아니라 언론을 통해 압도적 다수가 영리병원에 반대하고 있다는 조사결과가 보도되었다. 또한 방송국의 시사토론을 통해서도 토론자 전원이 녹지국제병원의 개설을 반대하는 등 편파적 여론몰이가 존재하였다.²⁹⁾

결과적으로 공론화의 절차적 합리성이라는 측면에서 신고리위와 녹지위는 차이를 보이고 있다. 공론화 방식에 있어서 공론조사를 채택하는 신고리위와 녹지위는 절차적 합리성 차원에서 ‘대표성과 공정성’은 유사한 특징이 확인되고 있다. 반면 숙의성에 있어서, 신고리위의 공론화는 이해관계자의 적극적 참여와 협조 등을 통해 합리적 숙의결론의 도출을 위한 일련의 노력들이 존재하는 반면, 녹지위는 핵심 이해관계자의 불참, 공론화 과정에서의 편파적인 지역여론몰이 등으로 인해 숙의성이 상당부분 제약되는 상황이 발생하였다. 결과적으로 공론화의 절차적 합리성에 있어서 신고리위는 확보한 반면 녹지위는 실패하였다.

28) 이외에도 신고리위는 숙의성을 강화하기 위해 자료의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 찬반 양측에서 각각의 주장에 대한 자료집 초안을 작성한 후 양측이 상호 교차 검토하고 전문가 자료 검증을 실시한 후 최종적으로 위원회의 검수라는 과정을 거쳤다(정정화, 2018: 112).

29) 제주MBC의 2018.07.17.일 방영된 [시사진단]프로그램 “영리병원 딜레마”에서는 토론자 4명 전원이 영리병원 개원을 반대하였다(김주환·하동현, 2019: 156).

2. 공론의 정책목표 부합성 : 부분 부합 vs 배치

공론의 정책목표 부합성은 일종의 효과성 평가라 할 수 있다. 공론화의 결론이 기존 정책목표에 얼마나 부합 혹은 도달하고 있는지에 의해 평가된다.

<표 6>는 신고리위와 녹지위의 공론이 가진 정책목표 부합성을 비교한 것이다. 신고리위의 출발은 원전건설중단과 탈원전정책을 추진하는 정부의 출범과 함께 기존 신고리5·6호기 원전건설중단과 관련한 정부의 공론화 요구였다. 반면 녹지위는 영리병원인 녹지국제병원 개원을 앞둔 시점에서 ‘제주도 조례’를 근거로 시민단체의 공론화 요구에 의해 추진되었다.

신고리위에서 정책결정가로서 대통령은 ‘신고리5·6호기 원전건설중단과 탈원전정책추진’의 정당성을 확보하고자 하였고, 녹지위에서 제주도지사의 영리병원 ‘녹지국제병원의 개원’을 통한 의료산업화에 대한 정당성이 시민단체의 공론화 요구에 의해 도전받는 상황이었다.

공론화 결과에 있어서, 신고리위는 ‘원전건설재개와 원전축소로의 에너지정책변경’을 도출하였고, 녹지위는 ‘녹지국제병원 개원불허’를 제안하였다. 이러한 공론화의 결론은 정책목표와의 관계에 있어서 신고리위의 공론의 ‘부분 부합’, 녹지위의 공론의 ‘배치’로 확인될 수 있다. 신고리위에 있어서 정책목표가 ‘신고리원전의 건설중단과 탈원전정책추진’이라는 측면에서 전자의 ‘배치’와 후자의 ‘부합’이라는 측면에서 ‘제한된 부합’이라 할 수 있다. 반면 녹지위에 있어서 정책목표는 ‘영리병원 개원’이라는 측면에서 개원불허는 전면적인 ‘배치’라 할 수 있다.

<표 6> 신고리위와 녹지위의 공론의 정책목표 부합성 비교

	신고리5·6호기 원전	녹지국제병원
정책목표	- 신고리5·6호기 원전중단 - 탈원전으로의 에너지 정책전환	- 녹지국제병원 개원 - 영리병원을 통한 의료산업화
축발기제	대통령 공약 : 탈원전으로의 에너지정책전환	시민단체 : 의료민영화 저지
공론화 의제	원전건설 재개 vs 중단 탈원전으로의 에너지정책변경	영리병원 개설 허가 vs 불허
최종 공론조사*	원전 건설: 재개(59.5%), 중단(40.5%) 원자력발전: 축소(53.2%), 유지(35.5%)	개원 허가 : 38.9% 개원 불허 : 58.9%
공론화 결론	신고리5·6호기 원전건설 재개 및 원전축소로의 에너지정책변경	녹지국제병원 개원불허

* 신고리위는 총 4회의 공론조사가 실시, 녹지위는 총 3회 공론조사가 실시

결과적으로 신고리위와 녹지위의 공론은 정책목표와의 부합성 차원에서 차이를 보였다. 신고리위의 공론이 신고리5·6호기 원전건설 중단이라는 정책목표와는 배치되지만 탈원전 에너지정책변경이라는 정책목표에 대해서는 정당성을 부여하였다는 측면에서 ‘부분 부합성’ 확보라 할 있다. 반면, 녹지위의 공론은 ‘영리병원 개원’과 배치되는 결론을 도출함으로써 ‘부합성’ 확보에 실패하였다. 결국 신고리위의 공론은 정책목표와의 ‘부분 부합성 확보’인 반면, 녹지위의 공론은 정책목표와의 ‘부합성 확보 실패’라 할 수 있다.

3. 공론화 결론의 기회비용 : 기회비용손실의 최소화 vs 극대화

정책제안으로서 공론이 수용 혹은 채택되기 위해서는 실현가능성이 있어야 한다. 특히 정책집행 이후 발생한 공론화는 공론에 따라 기존 정책의 유지 혹은 변경을 요구할 수 있다. 이에 따라 기회비용의 문제를 발생시키며, 이는 정책결정의 수용과 배제를 구분하는 중요한 요인이 될 수 있다.

〈표 7〉은 신고리5·6호기 원전건설과 제주 녹지국제병원 관련 투자비용이다. 신고리5·6호기 원전건설은 총공사비가 8조 6천억원이며 공론화 요구 직전까지 약 29%의 공사가 진척되어 1조 8천원이 투자되었다. 1일 기준 최대 공사 참여인력은 약 3,000명에 이르고 있다. 반면 녹지국제병원은 제주도의 관광산업차원으로 이루어지는 헬스케어타운조성사업의 일환으로 추진되었다. 헬스케어타운사업은 제주국제자유도시개발센터와 총 1조 130억의 투자협약서가 체결된 가운데 콘도와 호텔 등 기반시설에 대한 투자가 6천357억원이 이루어졌으며, 녹지국제병원은 건물 및 인건비로 총778억원이 투자된 상태에서 개원을 앞두고 있었다. 이에 고용인력은 134명이다. 각각의 공론화 결론에 따라 이들 기존 투자 비용 및 참여인력 등에 대한 기회비용의 문제가 발생할 수 있다.

〈표 7〉 신고리위와 녹지위의 공론화로 인한 기회비용 발생 가능성 비교

	신고리5·6호기 원전*	녹지국제병원**
총공사비	8조 6천억원	녹지그룹, 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 1'조 130억' 투자협약서 체결
실투자비	- 기존 투자비 : 1조 8천억원 - 건설 중단 시 보상비용 : 1조원 - 1일 최대 시공인력 : 3,000명(총인원 720만명)	- 콘도 및 호텔 등 기반시설 : 6,357억원 - 병원건설 및 인건비 등 : 778억원 - 고용인력 : 134명

* 신고리5·6호기 공론화위원회, 2017. [신고리5·6호기 공론화 자료집]. 35.

** 한라일보, 2018.10.04.

결과적으로 신고리위와 녹지위의 공론화 결론은 상당한 기회비용의 격차를 발생시켰다. 먼저 신고리위의 공론화 결론은 기존 ‘신고리5·6호기 원전건설 재개’를 선택함으로써 기존 투자비에 대한 기회비용 ‘0’ 혹은 최소화시켰다.³⁰⁾ 이를 통해 기회비용의 발생 없이 상위 정책목표라 할 수 있는 탈원전정책추진의 정당성을 확보할 수 있었다. 반면 녹지위의 공론은 막대한 매몰비용의 손실가능성을 발생시켰다. 헬스케어타운의 일부로 진행된 녹지국제병원 개원이 무산됨으로써 전체 1조원이 넘는 사업에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정책제안으로서 공론화 결과를 제시하였다. 따라서 녹지국제병원 개원불허와 관련하여 기회비용은 최소 778억원에서 최대 1조 130억원 이상을 추산할 수 있다.³¹⁾ 결국, 신고리위의 공론화 결론은 기회비용을 최소화하면서 상위 정책목표의 정당성을 부여한 정책제안이었던 반면, 녹지위의 공론은 막대한 기회비용을 발생시킴으로서 정책결정을 제약하는 요인으로 작용하였다.

4. 공론화 결론의 수용요건 비교 종합 : 정책결정 수용 vs 거부

공론화의 결론인 공론은 정책제안이다. 이들 정책대안에 대한 수용은 공론화과정과 공론 내용의 합리성에 의해 결정된다. 절차적 합리성을 확보한 공론화의 공론이 기존 정책목표에 부합하고 실현가능성을 확보한 정책제안으로 평가될수록 정책결정에서의 수용가능성은 높아진다. 특히 본 연구의 정책사례와 같이 정책집행이 이루어진 상황에서 기회비용의 유무와 규모는 재정적·경제적 실현가능성이라는 측면에서 판단될 수 있다.

〈표 8〉는 신고리위와 녹지위의 공론화 결론과 정책결정의 수용요건을 비교·종합한 것이다. 먼저 신고리위에서 있어서 정부의 정책목표는 ‘신고리5·6호기 원전건설 중단과 탈원전으로의 에너지정책변경’이었다. 녹지위에 있어서 정부의 정책목표는 ‘녹지국제병원 개원’이었다. 전자는 탈원전과 관련한 정부의 정당성을 확보하고자 하는 정부 주도하에 공론화가 진행된 반면, 후자는 정부의 의료산업화라는 정책목표에 반대하는 시민단체의 요구에 의해 공론화가 실시되었다.

30) 여권 관계자는 31일 “신고리 5·6호기는 30%에 가까운 공정률을 기록하고 있어 그대로 추진해야 한다고 판단한다”며 “공약을 수정하는 방향으로 최종 결론을 낼 것”이라고 밝혔다(동아일보, 2017.06.01.). 이러한 발언은 신고리5·6호기 원전건설 중단보다는 탈원전으로의 에너지정책변경을 위한 정책결정의 정당성 확보에 있음을 추론케 한다.

31) 녹지측은 녹지국제병원 개설이 최종 불허될 경우 제주도를 상대로 한 1천억원대 이상의 손해배상 청구 소송을 제기하기로 결정한 입장에서 한 발짝도 뒤로 움직이지 않고 있다(한라신문, 2018.11.01.).

〈표 8〉 신고리위와 녹지위의 공론화와 정책결정 수요 비교

		신고리5·6호기 원전	녹지국제병원
정책목표		- 신고리5·6호기 원전건설 중단 - 탈원전으로 에너지정책 전환	녹지국제병원 개원
절차적 합리성	대표성	확보	확보
	공정성	확보	확보
	숙의성	확보	실패
	총 합	확보	실패
공론의 정책목표 부합성		정책목표 부분 부합 - 원전건설 재개(배치) - 탈원전정책추진(부합)	정책목표 배치 - 녹지국제병원 개설불허
공론의 기회비용		기회비용 '0' 혹은 최소화	기회비용의 발생 - 병원건설 관련 비용 : 778억원+a - 고용인력 : 134명+a
공론화 결론		- 원전건설 재개 - 탈원전으로 에너지정책변경	녹지국제병원 개원불허
정책결정		수용	거부

공론화의 절차적 합리성이라는 측면에서 신고리위와 녹지위 모두 공론화로서 대표성과 공정성을 확보하였다. 그러나 공론화 결론에 대한 합리적 일반의지의 도출로서 숙의성에 있어서 신고리위는 확보, 녹지위는 실패로 분석된다. 신고리위는 시민참여단의 숙의를 위해 정부를 비롯해 이해관계자들의 적극적 참여와 협조 등을 통해 학습과 숙의에 의한 공론이 도출될 수 있었다. 반면 녹지위는 중요한 이해당사자인 녹지국제병원이 공론화에 참여하지 않았을 뿐 아니라 개설반대쪽 시민단체의 공론화과정에서의 활동은 숙의성을 심각하게 위협하였다. 공론화 과정에서 여론조사 및 발표 그리고 편파적 방송토론회의 개최 등 숙의성을 심각하게 저해하는 활동들이 지속되었다. 결과적으로 절차적 합리성에 있어서 신고리위의 확보, 녹지위의 실패로 분석되었다.

공론의 정책목표 부합성이라는 측면에서 신고리위의 공론은 '부분 부합', 녹지위의 공론은 '배치'로 분석되었다. 당초 신고리위의 공론화 결과를 정책목표와 비교하였을 때, '원전건설 재개'는 '배치'로 확인되나 '탈원전정책추진'은 '부합'으로 분석되었다. 반면 녹지위의 공론을 정책목표와 비교하였을 때 의료산업화를 위해 영리병원인 '녹지국제병원 개원'에 대해 '개원 불허'를 요구함으로써 정면 '배치'되는 결론을 도출하고 있다. 결과적으로 정책목표에 대한 부합의 정도를 의미하는 효과성이라는 측면에서 신고리위는 일정부분 확보한 반면 녹지위는 실패하였다.

공론에 의한 정책결정의 기회비용이라는 측면에서 신고리위와 녹지위는 상반된 결과를 도출하고 있다. 신고리위는 당초 공론화 의제와 달리 '원전건설재개'를 요구함으로써 기존 정책 집행과 관련한 기회비용을 발생시키지 않았다. 반면, 녹지위는 영리병원의 '개원불허'를 요구함으로써 기존 정책집행에 대한 막대한 기회비용의 문제를 발생시켰다.

결국, 공론화의 절차적 합리성과 정책목표의 부합성 그리고 기회비용이라는 측면에서 신고리위의 공론화 결론은 정책과정과 정책내용의 합리성을 확보한 반면, 녹지위의 공론은 합리성 확보에 실패하였다. 이와 같은 차이는 정책결정에서 신고리위 공론의 수용과 녹지위 공론의 배제를 낳게 하였다.

V. 결론

이 연구는 최근 우리 사회의 사회적 합의기구로서 활용되고 있는 공론화의 공론에 대한 정책결정의 수용요인을 분석하고자 하였다. 공론은 일종의 정책제안이라는 측면에 정책과정에서 이를 채택 혹은 거부 요인들을 분석하고자 하였다. 비교연구의 사례인 신고리5·6호기 공론화위원회와 제주 녹지국제병원 속의형 공론화위원회는 각각 '원전건설 재개 및 탈원전정책' 그리고 '영리병원의 개설불허'로의 공론화 결론을 도출하였다. 이러한 공론의 정책제안에서 전자는 정책결정을 통해 수용된 반면 후자는 거부되었다. 이와 같은 정책사례를 통해 공론화 결론의 수용요인 분석하고자 하였다. 이를 위해 정책과정과 정책내용의 합리성이라는 측면에서 공론화의 절차적 합리성, 공론의 정책목표 부합성 그리고 기회비용을 중심으로 분석하였다. 연구결과 및 합의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공론화에 대한 절차적 합리성의 차원이다. 공론화의 대표성, 공정성 그리고 속의성이라는 측면에서 공론화의 절차적 합리성을 확보할수록 공론화 결론은 수용될 가능성이 높다. 공론조사를 채택한 신고리위와 녹지위는 대표성과 공정성에 있어서 합리성을 확보하였으나 속의성에 있어서는 상반된 결론을 도출하였다. 신고리위의 경우 이해관계자의 적극적인 참여와 협조 등을 통해 속의성을 확보한 반면, 녹지위는 핵심 이해관계자의 공론화 불참과 속의성 훼손활동 등이 발생하였다. 결과적으로 절차적 합리성에 있어서 신고리위는 확보한 반면 녹지위는 실패하였다.

둘째, 공론의 정책목표 부합성 차원이다. 공론화 결론이 정책목표에 부합할수록 정책결정에서 수용될 가능성은 높아진다. 신고리위의 경우 '원전건설 중단과 탈원전정책추진'을 정책목표로 하는 반면, 공론은 '건설 재개와 탈원전정책추진'을 요구함으로써 일정부분 부합한 결과

를 도출하였다. 반면 녹지위의 경우, '영리병원 개원'이라는 정책목표와 배치되는 '개원불허'를 요구하였다. 결과적으로 신고리위의 공론화 결론은 정책목표에 '부분 부합'한 반면 녹지위의 공론은 '배치'로 분석되었다.

셋째, 공론의 기회비용 차원이다. 공론화 결론이 기회비용을 발생시키지 않을수록 정책결정을 통해 수용될 가능성은 높아진다. 신고리위의 경우, '원전건설 재개'를 공론으로 제시함으로써 기존 정책집행에 대한 추가적인 기회비용을 발생시키지 않았다. 반면, 녹지위는 '개원불허'를 공론으로 요구함으로써 기존 정책집행에 따른 막대한 기회비용을 발생시켰다. 결과적으로 기회비용이라는 측면에서 신고리위는 재정적·경제적 실현가능성을 확보한 반면, 녹지위는 막대한 기회비용으로 인한 재정적·경제적 실현가능성을 낮추었다.

결국, 신고리위에서 공론화 결론은 정책과정과 정책내용에 대한 도구적 합리성을 확보한 반면 녹지위의 공론은 도구적 정당성을 확보하는데 실패하였다. 이와 같은 차이가 공론화 결론의 정책결정에서의 수용과 배제라는 차이를 발생시킨 것으로 분석되었다.

이 연구는 공론의 정책결정 수용을 중심으로 공론화의 활용과 한계를 분석하고자 하였다. 그러나 사례연구가 가지는 한계로 인하여 공론화와 정책결정과의 관계에 대한 이론적 적합성은 추가적인 연구를 통해 확인되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김길수. (2018). 신고리5·6호기 공론조사 사례연구. 「한국자치행정학보」, 32(2): 205-224.
- 김대영. (2004). 공론화를 위한 정치평론의 두 전략: 비판전략과 매개전략. 「한국정치학회보」, 38(2): 117-139.
- 김선희. (2006). 공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기. 「국토」, 295: 128-138.
- 김소연. (2019). 숙의제도 및 공론조사의 숙의성과 참여성 고찰: 제주녹지국제병원공론조사 사례를 중심으로. 「탐라문화」, 62: 207-237.
- 김은주. (2020). 숙의 민주주의와 공공갈등의 해결. 「분쟁해결연구」, 18(3): 5-32.
- 김재광. (2002). 원자력발전소 허가절차의 문제점과 개선방안. 「과학기술법연구」, 8(1): 134-145.
- 김정인. (2018a). 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로. 「정부학연구」, 24(1): 343-375.
- 김정인. (2018b). 공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 65-93.
- 김주성. (2008). 심의민주주의인가, 참여민주주의인가?. 「한국정치학회보」, 42(4): 5-32.
- 김주환·하동현. (2019). 공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로. 「정부학연구」, 25(1): 133-163.
- 김지수·박해육. (2019). 공론화 프로세스 분석지표 개발 및 적용: 신고리5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(2): 29-57.
- 김찬동. (2015). 숙의민주주의기법도입의 전제조건: 소통정책과 숙의기법. 「한국정책분석평가학회 하계학술대회」, 579-595.
- 김창수. (2019). 숙의민주주의 기반 공론조사와 정책딜레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민 공론화 사례의 분석. 「지방정부연구」, 23(2): 271-296.
- 노동성·이대연. (2018). 「주요국 탈원전 정책의 결정과정과 정책시사점 분석」. 에너지경제연구원.
- 노화준. (2012). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 문태현. (2010). 심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계. 「한국행정논집」, 22(3): 629-650.
- 민기. (2008). 영리의료법인의 유형과 지배구조에 관한 고찰. 「제주발전연구」, 12: 43-56.
- 박기태·이명진. (2020). 공론화 과정에서 나타난 숙의 효과: 대입제도 개편 공론화를 중심으로. 「조사연구」, 21(2): 51-69.
- 송희준. (2014). 라스웰 학문세계의 재방문. 「한국정책학회, 하계학술대회」.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 「숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서」.

- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 「신고리5·6호기 공론화 자료집」.
- 심준섭·정홍상·김광구. (2018). 공론화 과정 참여자들의 속의 경험: 프레임분석의 적용. 「한국정책학회보」, 27(2): 193-219.
- 안해균. (2006). 「정책학원론」. 서울: 다산출판사.
- 오수길·이지문. (2017). 정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성. 「한국부패학회보」, 22(2): 27-49.
- 오수현·김진숙·김석영. (2015). 「의료법인의 영리자법인 설립 허용 정책의 쟁점」. 의료정책연구소.
- 오현철. (2007a). 민주주의의 새로운 공간: 한국 공론자의 대안적 발전 모델을 중심으로. 「한국정치학회보」, 41(2): 77-98.
- 오현철. (2007b). 국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주의 관점에서. 「사회과학연구」, 15(2): 154-189.
- 윤순진. (2018). 원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로. 「경제와 사회」, 118: 49-98.
- 이영희. (2018). 신고리5·6호기 원전 공론화와 민주주의. 「동향과 전망」, 102: 186-216.
- 이해영. (2004). 정책학에서 민주주의 실천방법에 관한 연구. 「한국정책논집」, 4: 34-48.
- 정규호. (2005). 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-54.
- 정경길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2012). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.
- 정정화. (2018). 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 「한국정책과학학회보」, 22(1): 101-124.
- 제주특별자치도. (2019). 「정보공개청구 내부자료: 녹지국제병원관련자료」.
- 조성겸·조은희. (2007). 공론조사의 속의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토. 「조사연구」, 8(2): 43-66.
- 존 개스틸, 피터 레빈 외. (2018). 「시민의 이야기에 답이 있다」. 시그니처.
- 지식경제부. (2008). 「제4차 전력수급기본계획(2008~2022년)」.
- 채종현·전대욱. (2020). 공론화 절차의 활성화가 정책수용성 제고와 사회통합에 미치는 효과에 대한 시스템 다이내믹스 분석. 「한국시스템다이내믹스연구」, 21(2) 31-60.
- 최예나·김이수. (2018). 공론화 정책영역에서 정책집행 요인이 정책수용성에 미치는 영향 연구. 「한국자치행정학보」, 32(3): 177-195.
- 최태현. (2018). 참여 및 속의제도의 대표성: 신고리5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 52(4): 501-529.
- 하동현. (2020). 정책결정과정에서의 공론화 단계분석: 2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례. 「한국거버넌스학회보」, 27(1): 27-55.

- 허범. (2002). 정책학의 이상과 도전. 「한국정책학회보」, 11(1): 293-311.
- 홍성구. (2011). 숙의민주주의의 이론적 보완: 공화주의적 대안 모색을 중심으로. 「언론과 사회」, 19(2): 152-184.
- Beeham, D. (2003). Political Participation, Mass Protest, and Representative Democracy. *Parliamentary Affairs*, 54(4): 597-609.
- Benhabib, S. (1996). Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In S. Benhabib(ed). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cohen, J. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy, In J. Bohman & W. Rehg(eds), *Deliberation Democracy: Essayson Reason and politics*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York, NY: Oxford University Press.
- Fung, Archon & Wright, Erik. (2001). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1): 5-41.
- Gutmann, Amy & Thompson. (2002). Deliberative Democracy Beyond Process. *Journal of Political Philosophy*, 10(2): 153-174.
- Smith, G. (2003). *Deliberation Democracy and the Environment*. London: Routledge.
- Young, I. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib(ed), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

<http://snepc.snu.ac.kr/kor>(서울대 원자력정책센터. 검색일 2021.07.10.).

<https://npp.khnp.co.kr>(한국수력원자력(주) 홈페이지, 자료 검색 2021.07.15.)

<https://www.bigkinds.or.kr/> 검색일 2019.01.29.(한라일보, 서울신문, 문화일보)

<https://www.bigkinds.or.kr/> 검색일 2021.07.12.(동아일보)

김 주 환 : 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 강동대학교 사회복지학과 교수로 있다. 주요관심분야는 의료복지정책, 정책형성과정, 제도주의 등이며, “‘역사교과서의 국정화’를 둘러싼 정책실패 연구(2018)”, “공론화를 통한 정책결정의 한계연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로(2019)” 등이 있다(ouleekim@gmail.com).

배 봉 준(구명 배응환): 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 중앙과 지방의 조직과 정책이고, 주요 저서와 논문으로는 “한국 지역발전의 진화: 맥락과 제도 그리고 정책(2020)”, “협력거버넌스: 이론과 실제(2019)” 등의 저술과 ‘한국 노동영역의 정책네트워크: 코포라티즘의 지속 혹은 변형(한국행정학보, 2020)’, ‘비교정책연구와 옹호연합모형(한국행정연구, 2020)’ 등 다수의 학술논문이 있다(ehbaekr@naver.com).

