

숙의제도 및 공론조사의 숙의성과 참여성 고찰:

제주녹지국제병원공론조사 사례를 중심으로

김 소 연*

- I. 머리말
- II. 이론적 배경
- III. 제주 녹지국제병원 사례 분석
- IV. 숙의성 및 참여성 제고를 위한 提言
- V. 맺음말

국문초록

숙의민주주의는 대의민주주의의 실천적 처방이자 참여민주주의 이론의 제도적 모델이다. 본고의 궁극적인 목적은 숙의민주주의의 이론적 함의를 고려한 숙의제도 및 공론조사의 방향성을 제언하는 것이다. 이를 위해 우선 숙의민주주의의 이론적 함의를 논의하고 네 가지 주요 비판에 대한 정당성을 검토하였다. 논의 결과를 토대로 피시킨의 공론조사를 검토하고 이상적 공론조사 모델을 제시하였다. 그 후 이론적 논의 결과를 최근 실행되었던 제주 녹지국제병원 공론조사 사례에 대입해 숙의성과 참여성에 대한 몇 가지 실천적 문제를 검토하였다. 검토 결과, 공론조사가 숙의민주주의 실현에 대해 실천적 참여성을 확보하기 위해서는 권고안을 청원의 형태로 바꾸거나 법적·제도적 기반이 마련되어야 한다. 실천적 문제를 논의한 결과, 숙의절차를 통

* 제주대학교 일반대학원 정치외교학과(E-mail: sykim45@jejunu.ac.kr)

해 도출된 시민사회의 합의가 담론윤리적 가치를 인정받기 위해서는 제도적 차원에서 실천적 숙의론에 입각해 대표성 문제를 해결하고 정당성을 보완해야한다. 문화적 차원에서 숙의민주주의의 실현을 위해서는 대의제의 오랜 정치-문화적 통념을 극복하려는 자발적인 노력이 필요하다.

주제어 : 숙의민주주의(Deliberative Democracy), 공론조사(Deliberative Poll), 제주 숙의민주주의 조례(Jeju Deliberative Democracy ordinance), 숙의성(Deliberation), 참여성(Participation)

I. 머리말

우리가 마주한 현대 민주주의의 기저에는 수많은 특징적 개념들이 존재하지만 민주주의의 본질에 대한 합일된 관점이 존재하지는 않는다. 그럼에도 역사적 맥락에서 민주주의의 기원¹⁾에 중점을 둘 때, 민주주의에는 대표적인 두 갈래의 정수가 존재한다. 토론에 의한 정치(Government by discussion)²⁾와 인민에 의한 통치(Rule by the people)다. 고로 민주주의의 본질과 골자에 대한 다양한 관점의 논의들 중 민주주의의 기원을 가장 잘 내포하는 핵심적인 개념은 ‘숙의성’과 ‘참여성’이며 숙의민주주의는 이 두 가지 골자를 가장 잘 드러내는 모델이다. 숙의민주주의는 정책의 영향권 안에 놓인 모든 사회구성원들이 자유롭고 평등한 의사결정과정에 참여한다는 점에서 참여적이고 합리적 논쟁을 통한 정책결정이라는 점에서 숙의적이다.³⁾ 숙의성과 참여성을 다룬 이론적 연구⁴⁾와 숙의민주주의에 대한 비판을 검토하는 연구⁵⁾는 다양하지만

-
- 1) 물론 고대 그리스의 민주정은 여성과 외국인, 노예 계급을 제외했다는 점에서 한계를 내포하지만 본고의 목적상 상세한 언급은 지양한다.
 - 2) Backer, E. "Democracy Since the War and Its Prospects for the Future", *International Affairs* 13(6), Oxford University Press, 1934, p.766.
 - 3) Elster, J. *Deliberative Democracy*, Cambridge University of Pennsylvania, 1998, p.8.
 - 4) Habermas, J. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1990, 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 나남출판, 2001. Backer, E. *op. cit.* 1934. Elster, J. *op. cit.* 1998. Manin, B. "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory* 15(3), Sage 1987. 그 외 다

이를 사례에 대입⁶⁾하거나 그 중에서도 지역적 차원에 집중한 연구⁷⁾는 극히 소수다. 아직까지 우리 사회는 公衆의 숙의토론 결과보다 전문가 집단의 분석을 더욱 신뢰해 숙의절차와 정책결정을 따로 진행하는 경우가 많다. 이 경우, 숙의절차는 정책결정과 상관없이 숙의민주주의의 탈을 쓴 보여주기 식 절차로 전락한다. 대표적인 사례 가운데 하나로 제주 녹지국제병원 사례를 제시할 수 있다. 제주 숙의형 공론조사위원회(이하 제주 공조위)는 영리병원인 녹지국제병원 인허가에 대한 도민 공론조사를 실시하고 2018년 10월 녹지국제병원 개원 불허 권고안을 도출했다. 그러나 제주도정은 권고안을 수용하지 않고 전문가 집단 논의 결과를 사유로 ‘개원 조건부 허가’ 결정을 내렸다. 녹지국제병원 사례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「특별법」)에 의한 개발사업으로서 보편적이지 못한 특수 사례인 동시에 비교적 최근에 진행됐기에 이를 다른 연구는 거의 전무하다.⁸⁾

녹지국제병원 공론조사 사례에서 제주도정의 동향은 숙의민주주의 비판 논점과 연관이 있어 보인다. 대의제의 오래된 문화적 통념 속에서 숙의민주주의는 실효성, 정당성, 대표성, 효용성의 비판에 직면한다. 이러한 비판논점들은 엄밀한 재고찰이 필요하다. 이 중 대표성 문제는 다시 정당성, 실효성의 논의와 결부되기 때문에 숙의론자들 사이에서도

수.

- 5) 최태현, 「참여 및 숙의제도의 대표성 : 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』 52(4), 한국행정학회, 2018. Page, B. · Shapiro, R. *The Rational Public*, University of Chicago Press, 1992. Manin, B. *op. cit.* 19 87. 그 외 다수.
- 6) Fishkin, J. S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1997.
- 7) 김정희, 「주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구-서울, 부산, 대구 3개 광역도시를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 28(1), 한국지방자치학회, 2016. Dryzek, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2000.
- 8) 녹지국제병원 사태를 다룬 연구는 1가지이며 숙의민주주의에 대한 비판적 시각에 입각했다는 점에서 본고와 대립한다. 김주환·하동현, 「공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로」, 『정부학연구』 25(1), 2019, 133-163쪽.

이견이 있었다. 대표적으로는 롤즈(John Rawls)와 하버마스(Jurgen Habermas)의 공적이성 발현 대상 논쟁을 예로 들 수 있다. 일부 숙의민주주의자들은 숙의성에만 초점을 맞춰 정책결정의 최종권을 대리인(선출자)들에게 위임해야한다고 주장한다.⁹⁾ 그러나 숙의는 토론이라는 수단에 국한되는 것이 아니라, 의견교환을 통해 각자의 이데올로기와 선호도를 바꿔나가며 사회적 합의점을 찾는 총체적 과정을 의미한다. 시민들이 숙의과정에 참여할 때 윤리적 책임과 의무가 자발적으로 생겨나고, 이로써 윤리적 정당성이 확보되는 것이다. 고로 숙의민주주의는 숙의성의 수단적 전략을 방지하고 시민사회의 참여성 확보를 통한 공적 이성의 실현을 위하여 다수결(majority voting)을 지양하며 의사소통을 통한 심화여론 형성에 의의를 둔다.

이러한 입장에서 본고는 이어지는 장에서 우선 기존 문헌들을 토대로 숙의민주주의의 이론적 함의를 살피고 숙의민주주의에 대한 비판의 타당성을 검토한다. 이후 숙의민주주의의 ‘참여성’과 ‘숙의성’을 강조하여 피시킨 공론조사 검토를 통해 이상적 공론조사 모델을 제시하고 이론적 논의의 기초를 다진다. 다음 장에서는 이론적 논의결과를 제주 녹지국제병원 공론조사 사례에 대입함으로써 숙의제도 및 공론조사에서 참여성과 숙의성을 어떻게 제고할 것인지에 대해 실천적 문제를 다룬다. 네 번째 장에서는 사례 검토결과에 입각하여 숙의제도 및 숙의형 방법론의 방향성을 제안한다. 본고는 숙의민주주의에 실천적인 문제들을 해결할 수 있는 기회를 제공함으로써 숙의민주주의를 이론적 영역에서 실천적 영역으로 확장시키는 데 기여하고자 한다.

9) Fishkin, J. S. *op. cit.* 1997. Fishkin, J. S. • Luskin, R. C. • Jowell, R. “Deliberative Polling and Public Consultation”, *Parliamentary Affairs* 56(4), Hansard Society, 2000, pp.657-666.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 숙의민주주의의 이론적 함의

1) 숙의성

역사적 맥락에서 숙의는 민주주의의 기원에서부터 함께한 오랜 특징이자 정치영역에서 윤리적 가치를 판단하는 기준이다. 숙의(Deliberation)는 토론을 통해 공공의 문제를 해결하는 변증법적 상호작용으로써 정치적 불평등을 해소하고 공공성을 제고한다.¹⁰⁾ 숙의민주주의의 숙의성은 크게 세 가지 차원에서 영향력을 발휘한다. 윤리적 차원, 합리적 차원, 정치적 차원이다. 우선 윤리적 차원에서 숙의는 다양한 사회구성원들의 소통을 통해 대상의 소외의 문제를 해결함으로써 사회를 통합·발전시킨다. 정치적 의사결정에서 배제되는 것은 곧 소외와 타자화를 의미하는 자유 민주주의의 결함이며 이를 극복하기 위해 시민들의 숙의가 필요하다.¹¹⁾ 하버마스의 “공론장(Public Sphere)”은 시민들의 토론과 참여가 권력으로부터 자유롭게 공적의견을 형성할 수 있도록 보장된 시민권의 영역이다.¹²⁾ 균등한 참여기회가 보장되는 공론장에서의 토론은 발언권을 박탈당했던 시민들의 자발적·사적 교류를 통해 비로소 그에 상응하는 공적인 참여 의무로 치환된다.¹³⁾

숙의는 공공토론으로서 합리적 형식을 갖추고 있을 뿐만 아니라 의견을 일치시키는 이해의 과정에서 이미 합리성을 내포하고 있다.¹⁴⁾ 숙의민주주의는 공공토론이라는 숙의절차를 통해 “문화적 합리화 과정과 사회적 합리화 과정을 인식하고 추적함으로써 추상적 대립을 해소”¹⁵⁾

10) Bohma, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, The MIT Press, 2000, p.145.

11) Dryzek, J. S. *op. cit.* pp.143-149.

12) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 79쪽 이하.

13) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 350쪽.

14) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 231쪽.

15) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 39쪽.

하는 합리적 이론 및 제도다. 그러므로 민주주의에서 시민이 권력을 가진다는 것은 정부가 공중의 숙의절차를 거친 합리적인 판단(공론)을 존중하는 것을 의미한다.

숙의는 “정치적 정보를 더욱 정제시키고 상세히 해석하여 확산시킨다.”¹⁶⁾ 때문에 숙의절차를 통한 公論은 투표나 설문조사를 통해 모집된 일반 輿論과 질적으로 커다란 차이를 지닌다. 다양한 이해관계를 가진 개인이 공중으로서 한 데 모여 토론에 참여할 때 여론의 정치화가 이뤄진다.¹⁷⁾ 여론의 정치화는 공중에게 윤리적 책임과 참여 의무를 부과하기 때문에 시민들의 참여와 불가분의 관계에 있다.

2) 참여성

숙의민주주의는 개인적 의견에서 집단적 선택을 거쳐 행동 계획으로 이동하는 과정을 포함한다.¹⁸⁾ 왜 정책결정과정에서 참여의 범위와 관련된 논쟁이 지속되는가라는 문제의식에 입각했을 때, 각각의 민주주의 이론들 및 제도들은 모두 정치적으로 서로 다른 참여성을 구현하고 있다는 논리적 귀결에 도달한다. 이 항에서는 대의민주주의, 직접민주주의와 이론적 변형으로서의 참여민주주의¹⁹⁾ 및 숙의민주주의의 참여성을 하나씩 이론적으로 비교한다.

우선 대의민주주의에서 시민들의 참여성은 대표를 선출하는 선거에만 귀속된다. 그러나 일반적으로 선거에서는 사회적으로 명망이 높거나 막대한 부를 가진 사람들이 선출에 더 유리하다.²⁰⁾ 또한 대의제는 대중

16) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 390쪽.

17) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 245-359쪽.

18) Beierle, T. C. “Digital Deliberation Engaging the Public Through Online Policy Dialogues”, Shane, P. M.(Ed.) *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, Routledge, 2004, p.162.

19) 헬드(David Held)는 참여민주주의가 이론적 변형에 불과하며 별개의 민주주의 모델로 인정될 수 없다고 주장했다(Held, D. *Models of Democracy*, 1987, 이정식 역, 『민주주의의 모델』, 인간사랑, 1988, 7쪽.).

20) Manin, B. *The principles of representative government*, 1997, 곽준혁 역, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 2004, 158쪽.

에 비해 뛰어난 대표를 선출하기 위한 귀족적 제도다.²¹⁾ 고로 대의제에서 선거에 참여한다는 것은 민주적 가치로서의 역할보다 제도적 운영 기제로 보는 것이 적합하다.²²⁾

직접민주주의의 참여성은 역사적 맥락에서 전통적이며 정통적(正統的)이다. 국가와 시민사회의 규모가 커지며 현실적인 난관에 봉착했던 직접민주주의의 참여성 가치는 대의민주주의의 등장으로 소강되는 듯 보였으나 정보통신기술의 발전으로 전자민주주의가 대두되며 실현 가능성을 재평가 받게 되었다. 직접민주주의의 참여성과 숙의민주주의의 참여성을 구분 짓는 핵심 개념은 숙의에 있다.

이론적 변형으로서의 참여민주주의는 대의민주주의를 보완하되 대체하지 않고, 직접민주주의의 한계를 수용하되 직접민주주의의 참여성을 이상적 가치 목표로 삼는다. 숙의민주주의는 시민사회의 숙의절차를 참여권의 일환으로 제시한다는 점에서 참여민주주의와 명확히 구분된다. 요컨대, 참여민주주의에서 참여성은 주민투표제와 같은 제한된 직접적 의사표출에 중점을 둔다면 숙의민주주의의 참여성은 학습과 공공토론 등의 숙의절차를 배제하고는 논의할 수 없는 개념이기 때문이다.

3) 숙의민주주의에 대한 비판 검토

숙의민주주의에 대한 비판을 구분하자면 개괄적으로 네 가지 문제에 따른 유형이 존재한다. 실효성, 정당성, 대표성, 효용성에 대한 지적이다. 숙의민주주의의 가장 오래된 비판 중 하나인 실효성(實效性, effectiveness)의 문제는 다양한 이해관계로 얽힌 사회구성원들이 숙의과정에 참여하는 것만으로 과연 공적 이성(Public reason)을 발휘할 것이냐는 것²³⁾이다. 이러한 논쟁은 사실상 역사 이래로 지속되어온 오랜 정치

21) Manin, B. 1997, 곽준혁 역, 2004, 앞의 책 119쪽 이하.

22) 오경환, 「대표성의 위기와 민주주의: 20세기 초 미국, 프랑스, 독일」, 『서양사연구』 51, 한국서양사연구회, 2014, 108쪽.

23) Bellamy, R. "Republic, Democracy, and Constitutionalism", *Republicanism and political theory*. 2008, 곽준혁·조계원·홍승헌 공역, 「공화주의, 민주주의, 그리고 헌정주의」, 『공화주의와 정치이론』, 까치, 2009, 228-268쪽.

철학적 갈등이기도 하다. 이에 가장 적절한 대응은 단연 하버마스의 담론윤리를 꼽을 수 있다. 자본주의와 결탁한 국가는 체제가 손상되지 않고는 내부로부터 민주적으로 변화할 수 없다.²⁴⁾ 시민과 공민을 구분하는 것은 옳지 않으며 윤리는 숙의자체에 뿌리를 내려야한다.²⁵⁾

정당성(正當性, justification)의 문제는 숙의절차가 정치인·엘리트집단 또는 이익집단의 도구로 활용될 위험성이 있다는 것과 법적·제도적 정당성이 없다는 것이다. 그러나 민주적 방법론이 권력유지수단으로 전략하는 현상은 오히려 간접민주주의에서 더욱 불거지는 문제다. 대리인(선출자)의 경우 일반 시민에 비해 한결 적극적이고 자발적인 태도로 정치적 선택에 임할 수밖에 없다는 점²⁶⁾을 고려했을 때, 민주주의의 정당성 딜레마(justification dilemma)를 완벽히 해결할 수 있는 이상적인 방법은 조금 거칠게 표현하자면, 소규모 도시 국가로 회귀하여 직접민주주의를 시행하는 것뿐이다. 정당성의 문제에서 보다 중요한 논의는 숙의가 이익집단의 도구로 전략하는 것을 우려하는 관점이다. 이러한 비판은 숙의민주주의의 민주적 가치를 무색하게 만들기 때문이다. 그러나 대의민주주의 제도는 이중적 자발성의 문제로 되레 시민사회의 선호를 제대로 반영하지 못할 가능성이 높고²⁷⁾ 시민들이 반드시 이익집단에 소속된 채 경쟁관계에 있는 것은 아니다.²⁸⁾ 오히려 숙의민주주의가 숙의라는 급진 민주주의적 변화를 통해 국가 권력들 간의 새로운 균형을 추구하므로 더욱 정당하다.²⁹⁾

대표성(代表性, representation)에 대한 문제는 실효성, 정당성 논쟁과도 연결된다. 요는 투표를 통해 선출되지 않은 일반 시민들의 숙의가 과연 어떤 정당성을 가지냐는 것이다.³⁰⁾ 이러한 의문은 “정치적 정당성이 정

24) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 40쪽.

25) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 42-43쪽.

26) 최태현, 앞의 논문, 2018, 508쪽.

27) 서복경, 「투표불참 유권자 집단과 한국 정당체제」, 『현대정치연구』 3(1), 서강대학교 현대정치연구소, 2010, 109-129쪽. 최태현, 앞의 논문, 2018, 508쪽에서 재인용.

28) 최태현, 앞의 논문, 2018, 511쪽.

29) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 41쪽.

치인·엘리트집단과 특히 대통령에게 집중되어왔고, 일반 시민의 참여 통로와 정치적 주체의 다양성이 확보되지 못했던”³¹⁾ 일부 후진민주국가에서 주로 제기되는 문제다. 라퐁(Lafont)의 경우, 보다 심층적인 비판을 제시하는데, 숙의과정에 참여한 시민들이 그렇지 못한 시민들로부터 대표성을 잃는다는 것이다.³²⁾ 이러한 비판을 우회하기 위해 일부 숙의민주주의자들은 롤즈의 견해에 입각해 정책결정의 최종권은 여전히 대리인(선출자)들에게 위임해야한다고 주장한다.³³⁾ 그러나 대표성에 관한 논의는 정당성 딜레마와 마찬가지로 모든 민주주의 제도에서 한계를 내포하고 있다. 이를 보완할 대안에 관해서는 다음 절과 세 번째 장에서 자세히 언급한다.

효용성(效用性, utility)의 문제는 주로 경제적·시간적·전문적 측면으로 제기된다. 숙의토론은 투표에 비해 장기적이며 참여자 모집 및 토론 진행에 드는 경제적인 부담이 큰 반면, 일반시민들의 정책적 전문성은 떨어진다는 것이 주된 논리다.³⁴⁾ 그러나 민주적 가치를 돈과 시간으로 환수해 판단하는 것이 과연 적실한지, 민주사회의 기본권과 학술적·기술적 전문성을 비교하는 것이 타당한지에 대해서는 많은 이견이 존재한다. 더불어 숙의민주주의에서 효용성 문제를 제기하는 비판자들의 논리는 대체로 일반 시민들의 능력을 평가절하 한다는 특징이 있다. 민주주의의 가장 근본적인 원리원칙을 상기할 때, 민주사회에서 공론화된 중대사에 관해서는 정치인·엘리트집단의 전문 지식 및 철학적·학문적 사고보다 일반 시민들의 선호도에 의존하는 것이 더욱 적절하다.³⁵⁾

30) Fung, A. “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review* 66, Wiley, 2006, p.67.

31) 최태현, 앞의 논문, 2018, 502쪽.

32) Lafont, C. Deliberation, “Participation and Democratic Legitimacy : Should Deliberative Mini-Public Policy?”, Goodin, R. E.(Ed.), *The Journal of Political Philosophy* 23 (1), Wiley-Blackwell, 2015, pp.40-63.

33) Fishkin, J. S. *op. cit.* 1997, Fishkin, J. S. · Luskin, R. C. · Jowell, R. *op. cit.*

34) 김주환·하동현, 앞의 논문, 2019, 138쪽.

35) Frey, B. S. · Stutzer, A. “The Role of Direct Democracy and Federalism in Local

2. 피시킨 공론조사의 숙의성과 참여성 검토

국가와 같은 대규모 사회에서 구성원 전체가 직접 숙의 토론에 참여하기란 쉽지 않다. 이와 같은 한계를 보완하기 위해 피시킨은 롤즈의 관점에 입각하여 공론조사를 창안했다. 공론조사는 숙의형 방법론 중 최근 가장 활발히 활용되어온 수단이라는 점에서 주목할 만하다.³⁶⁾ 숙의형 여론조사라고도 일컫는 피시킨의 공론조사는 다음 4가지의 핵심 단계를 거친다. ①1차 여론조사. ②참여단 비례 선발. ③학습과 숙의토론. ④2차 공론조사.

피시킨이 제시한 공론조사 평가 기준³⁷⁾은 다음과 같다.: 첫째, 참여단의 성향·인구 통계적 대표성이 비례해야한다. 둘째, 원활한 토론 진행을 위해 표본을 소집단으로 나눠야한다. 셋째, 찬성 측과 반대 측에 공평한 기회를 부여해야한다. 넷째, 참여단에게 제공되는 자료 및 정보의 양과 접근성이 균등해야한다. 다섯째, 전문적인 공론조사 및 토론 진행자를 고용해야한다. 여섯째, 고용된 전문가들은 참여시민의 집단심리 문제와 사회적 불균형성으로 인한 왜곡을 주의해야한다. 그 외, 참여자 인센티브 제공, 공론조사 질문의 적실성·형평성, 인과관계를 파악할 수 있는 후속질문 여부, 소집단의 숙의토론과정 녹화 및 기록 등이 성공요건으로 제시되었다.³⁸⁾

피시킨 공론조사의 가장 큰 특징은 숙의토론 전후로 동일한 내용의

Power”, *Working Paper* 209, I.E.R in Economics University of Zurich, https://wwz.unibas.ch/fileadmin/user_upload/wwz/00_Professuren/Stutzer_Politische_Oekonomie/Publications/iewwp209.pdf (검색일: 2019.10.08.)

36) 한국에서는 신고리 5·6호기 공론화위원회의 공론조사(2017년 8월), 제주 숙의형 공론조사위원회의 녹지국제병원 공론조사(2018년 3월) 외에도 해양수산부와 부산항만공사(BPA)의 부산북항 재개발사업 공론조사(2007년 6월), 사용후 핵연료 공론화위원회 공론조사(2013년 7월), 대입제도 개편 공론화위원회의 공론조사(2018년 4월), 부산 시민공론화위원회의 부산 중앙버스 전용차로제 공론조사(2018년 8월) 등이 있다.

37) Fishkin, J. S. *op. cit.* 2018, pp.323-328.

38) 주간조선, 「공론조사 창시자 피시킨 교수 단독 인터뷰」, 2017년 8월 21일자.

여론조사를 진행해야 한다는 것이다. 이는 시민들의 선호 전환 (preference transformation)을 탐색하고 숙의토론이 여론형성에 미치는 영향을 파악하기 위함이다.³⁹⁾ 피시킨은 두 차례에 걸친 여론조사 중 두 번째 결과만을 공론으로 규정한다.⁴⁰⁾ 공론조사 결과는 권고안의 형태로 정부에 전달되는데, 정부가 권고안을 정책결정수단으로 이행해야 할 의무는 없다. 본고는 피시킨의 공론조사가 권고안으로 귀결되는 점을 그 한계로 파악한다. 이는 다른 의미로, 공적 이성에 대한 롤즈와 하버마스의 오랜 논쟁에서 하버마스의 견해를 취함을 의미한다.

롤즈와 하버마스의 공적 이성에 관한 인식 체계는 모두 칸트 이론의 기저에 자리하지만⁴¹⁾ 두 학자가 인식하는 공적 이성 대상은 각기 다르다. 롤즈와 피시킨은 공적 이성이 입법·사법·행정부의 관료들에게 국한되어 발현된다는 루소의 입장을 취한다. 반면 하버마스는 루소와 롤즈의 시민역할분리 인식에 반박해 민주적·실천적 숙의를 주장한다.⁴²⁾ 사생활의 정치화는 심화된 여론을 파악하는 데 최종 목적을 두고 벌어지는 행위가 아니라 공중들이 “공공적 의사소통과정”에 참여함으로써 “정치적 타협의 형성이 정당화” 되는 데에 최종 목표를 두는 것이다.⁴³⁾ 루소의 주장에는 숙의가 누락되어 있을 뿐만 아니라⁴⁴⁾ 루소의 논의에서 숙의를 보완한 롤즈 조차 시민사회를 공민과 시민으로 분리하여 양극화시키고 있다.⁴⁵⁾ 그러나 정당성은 개인의 일반의지가 아니라, 숙의 그 자체다.⁴⁶⁾ 그러므로 민주적 권위는 모든 시민에 전임되어야 한다. 이

39) Fishkin, J. S. “Deliberative Polling”, Andre Bachtiger et al.(Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018. pp.315-317.

40) Fishkin, J. S. “Consulting the Public through Deliberative Polling”, *Journal of Policy Analysis and Management* 22(1), Wiley, 2013, pp.128-133.

41) 유흥립, 「칸트주의적 자유민주주의 규범론의 의의와 한계」, 『한국정치학회보』 28(2), 한국정치학회, 1994, 480-481쪽.

42) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 186쪽 이하.

43) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 354쪽.

44) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 189쪽 이하.

45) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 44쪽 이하.

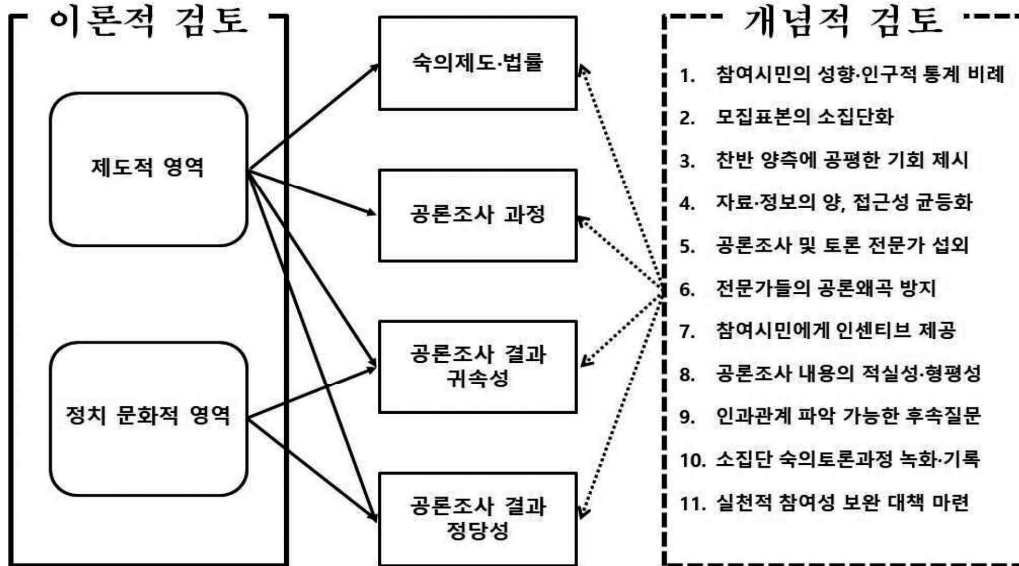
46) Manin, B. *op. cit.* 1987, p.351.

상의 논의를 통해 하버마스의 실천적 숙의론이 루소 또는 롤즈에 비해 실효성, 정당성, 대표성의 비판으로부터 보다 자유로움을 알 수 있었다. 효용성의 문제는 결코 쉽게 우위를 둘 수 없는 가치로서의 기본권에 대한 지적이기 때문에 비판의 적실성이 떨어진다. 피시킨의 공론조사는 숙의형 방법론으로써 매우 유의미하지만 참여성에 명백한 한계를 지닌다. 요는 시민사회의 합의가 권고안 형식에 그친다는 점이다. 이를 해결하기 위해서는 권고안을 청원의 형태로 바꿔 참여시민들의 대표성을 보완하거나, 법적·제도적 기반을 마련해 정당성을 부여함으로써 대의민주주의자들이 지적하는 참여시민들의 대표성 문제를 해소해야한다.

Ⅲ. 제주 녹지국제병원 사례 분석

하버마스의 담론윤리에 따라 숙의성과 참여성을 보완하기 위한 공론조사의 이상적 구조는 정책결정과정에서 숙의결과가 적극 반영되는 것이다. 이 장에서는 이상적 공론조사 모델을 기준으로 제주 녹지국제병원 공론조사 사례를 분석한다. 대의제 중심적인 한국의 정치-문화를 고려했을 때, 제주 녹지국제병원 사례는 이론적으로 크게 두 가지 영역에서 검토할 수 있다. 하나는 제도적 영역이고, 다른 하나는 정치-문화적 영역이다. 두 영역을 통틀어 숙의민주주의와 관련된 실천적 문제점은 네 가지다. 첫째, 숙의제도·법률의 존재. 둘째, 공론조사 과정. 셋째, 공론조사 결과 귀속성. 넷째, 공론조사 결과의 정당성. 네 가지 논점은 다시 개념적 차원에서 검토할 수 있다. 개념적 차원의 분석 전략은 11가지 기준으로 구성된 이상적 공론조사 모델을 대입하는 것이다. 본고에서 제시하는 이상적 공론조사 모델은 피시킨의 공론조사 성공 요건 10가지에 하버마스의 실천적 참여성을 보강한 것이다. <그림 1>은 도식화한 분석틀이다.

〈그림 1〉 제주 녹지국제병원 실천적 문제 분석틀



1. 제주 영리병원 사태의 흐름

이 절에서는 녹지국제병원 공론조사 사례를 검토하기에 앞서 개괄적인 흐름과 영리병원 사태의 특징을 서술한다. 제주 영리병원에 대한 분쟁은 2005년 11월 21일 정부가 제주도에 외국영리법인 의료기관 설립을 허용하며 오랜 시간 지속되어왔다. 2012년 중국 녹지그룹이 제주헬스케어타운과 관련한 투자합의각서(MOA, Memorandum of Agree)를 체결하고 제주 영리병원이 사실상 녹지국제병원으로 확정되면서 녹지국제병원 인허에 대한 논의 역시 제주도내외에 침예한 분쟁을 야기했다. 녹지그룹은 중국 상해의 부동산개발회사로 제주 헬스케어타운 조성 사업의 투자·개발업자였다. 전무후무한 부동산개발회사의 병원 운영 소식에 다양한 문제점들이 지적되었다. 우선 녹지그룹이 의료행위 경험이 전무하다는 사실에 안전성에 대한 우려가 지적되었고, 구체적인 사업계획을 제시하지 못해 우회투자문제가 제기되었다.

비슷한 시기 제주도의회는 제주전역에 걸친 다양한 공공갈등을 해결하기 위해 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본

조례」(이하 「제주 속의 조례」)를 제정하였다. 2018년 2월에 이르러서는 제주도민운동본부가 동 조례를 근거 삼아 청구인 1,068명의 서명을 받은 서명부를 도지사에게 제출하며 녹지국제병원에 대한 속의형 정책개발을 청구했다. 한 달 후 조례의 제도적 기반을 디딤돌 삼아 공론조사가 확정됐다. 4월 17일 제주 공론조사위원회가 탄생했고 5개월 후 제1차 공론조사 토론회가 진행되었다. 10월 4일 최종 토론회가 진행되었고 결과는 ‘개원 불허’였다. 제주 공조위의 권고안 발표 이후 원희룡 제주지사는 전문가 집단과 녹지국제병원 대책에 대해 논의한 것으로 알려졌다. 원희룡 제주지사가 권고안을 불수용한 까닭은 다음과 같다.⁴⁷⁾: 첫째, 녹지그룹에 대한 손해배상 책임. 둘째, 지역주민들의 토지반환 소송 문제. 셋째, 제주도 행정의 신뢰성 및 신인도 추락. 넷째, 중국-한국 간의 외교 문제.

그러나 도에서 제시한 근거들은 당초 녹지그룹이 개원 의지를 밝혔을 때부터 지속적으로 제기되어왔던 문제였다. 이에 시민단체와 개원 반대 측을 중심으로 녹지국제병원에 대한 공론조사가 제7회 전국동시지방선거(2018년 6월 13일)를 염두에 둔 보여주기 식 절차가 아니었냐는 비난이 거세졌다. 이듬해 4월, 도정은 녹지국제병원 개원 허가를 취소했으나 경위는 녹지 측의 개원 조건 위반이었다. 우여곡절 끝에 지방자치단체 차원에서 최초로 법령에 근거한 공론조사는 속의민주주의의 실현이라는 빛을 보지 못한 채 허무하게 저물었다.

최종적으로 개원이 취소되자 녹지 측은 반발하여 소송을 제기했고 현재(2019년 8월)를 기준으로 제주도는 소송답변서만 제출한 상태이다. 해당 소송은 아직 심리가 개시되지 않아 장기화 될 것으로 예상된다. 만일 녹지 측이 소송에서 패소할 경우 개원을 위한 투자금을 회수하기 위해 약 800억 원 규모의 손해배상을 추가로 제기할 가능성도 높다. 더군다나 녹지 측이 한국을 대상으로 국제소송인 투자자-국가 분쟁 해결 제도(ISD, Investor-State Dispute)를 제기할 경우, 한중간의 외교문제까지

47) 연합뉴스, 「공론조사 결과 존중하겠다는 원희룡 왜 입장 바꿨나?」, 2018년 12월 5일자.

본격적으로 점화될 전망이다. 제주 영리병원 사태 개괄일지는 <표 1>과 같다.

<표 1> 제주 영리병원 사태 개괄일지

일자	내용
2005.11.21.(월)	영리병원 안건 포함된「특별법」 공포 및 시행
2012.10.19.(금)	JDC, 녹지그룹(이하 녹지 측)과 제주헬스케어타운 본 계약 체결
2015.02.02.(월)	녹지 측, 보건복지부에 녹지국제병원 개원허가 사전 심사 청구
2015.12.18.(금)	보건복지부, 녹지국제병원 건립 사업계획서 승인
2017.08.28.(월)	녹지 측, 제주도에 녹지국제병원 개원 허가 신청서 제출
2017.11.15.(수)	조례 제 1941호「제주 숙의 조례」 공포 및 시행
2018.02.01.(목)	제주도민운동본부, 「제주 숙의 조례」를 근거로 ‘제주영리병원 숙의형 정책 개발’ 청구 신청
2018.03.08.(목)	숙의형 심의회, ‘녹지국제병원 개원 공론조사’ 결정
2018.04.17.(화)	‘제주 숙의형 공론조사위원회(제주 공조위)’ 탄생
2018.09.16.(일)	제1차 녹지국제병원 숙의형 공론조사 토론회 개최 도민참여단 개별 숙의~(‘10.02.)
2018.10.03.(수)	제2차 녹지국제병원 공론조사 토론회 개최, 공론조사 종료
2018.10.04.(목)	제3차 녹지국제병원 공론조사 토론회 개최, ‘개원 불허’ 권고 결정
2018.10.08.(월)	원희룡 제주지사, “권고안 존중할 것”이라는 입장 발표
2018.12.08.(토)	제주도 입장 번복, “녹지국제병원 외국인 전용 및 개원 시한 3월 4일” 조 건부 개원 허가
2019.04.17.(수)	제주도, 제주 녹지국제병원 허가 취소
2019.05.20.(월)	녹지 측, 제주도에 ‘외국의료기관 개설허가취소처분 취소’ 소송 제기

<표 1>을 통해 보았듯 장장 7년에 걸쳐 진행된 녹지국제병원과 제주시민사회의 분쟁은 우여곡절 끝에 2019년 4월 17일자로 소강되었다. 녹지국제병원 개원 공론화는 일단락되었으나 사실상 영리병원에 대한 논쟁이 완전히 해결된 것은 아니다. 2005년 공포된 「특별법」에서 외국인 영리병원을 허용하고 있기 때문이다. 녹지국제병원 사태는 영리병원 논쟁의 본질과 더불어 녹지그룹으로 인한 변수들이 어떻게 작용했는지를 살펴보아야만 비로소 그 특징을 종합적으로 파악할 수 있다. 국내에

서 영리병원에 대한 분쟁은 정권을 불문하고 침예하게 대립되어온 사안이다. 영리병원 분쟁의 주된 논점은 ‘의료 공공성 약화’ 대 ‘지역경제 낙수효과’였다. 녹지국제병원에 대한 주된 논점은 ‘부동산사업자의 병원 운영에 대한 안전성과 적실성 우려’ 대 ‘사전 승인 사업 철회 시 도정 신인도 하락 및 손해배상 문제’ 때문이었다. 제주 녹지국제병원 공론조사 사례는 지방자치단체 차원에서의 법령에 근거한 가치·이념적 공론화 시도인 동시에 지역적 갈등 해소 시도라는 점에 주목할 만 하다.

2. 제주 녹지국제병원 공론조사 논점 검토

1) 숙의제도·법률

학계에서 숙의민주주의가 논의된 지는 오래되었으나 정착 제도로서 정착하진 않았기에, ‘법적·제도적 정당성’의 문제는 숙의민주주의 이론이 실현되기 위한 가장 기초적인 논점이다. 민주주의는 종종 정당성의 문제에 직면한다. 정치적으로 숙의성과 참여성을 보장받는다라는 것은 법적·제도적 정당성을 확보한다는 의미다. 하버마스는 국가가 정치적 권위를 유지하기 위해 합의에 의존할 때 정당성의 위기에 봉착한다고 보았다.⁴⁸⁾ 자본주의하에서 끊임없는 갈망은 갈등과 모순을 야기한다. 이러한 위기에 대응하기 위해서는 숙의를 거쳐 정당한 법을 도입하고 이를 다시 제도화해 숙의를 보장해야한다.⁴⁹⁾ 법적 절차는 공정한 협상과 강제 없는 논증, 까다로운 숙의 조건을 통해 현실 사회의 갈등을 해소한다.⁵⁰⁾ 제도화를 통해 정당화한 규범적 절차는 근대국가의 자연법과 대의제의 정당성과 전혀 다른 질적, 담론윤리적 정당성을 부여받는다.⁵¹⁾ 숙의(지배 권력으로 강제화 된 합의)를 제도화함으로써 엄격한 숙의(법률적 숙의)를 실제적으로 이완시키고 다시 그로 하여금 일반적

48) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 46쪽 이하.

49) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 46쪽.

50) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 46쪽.

51) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 47쪽.

숙의(모든 의사소통)의 정당성을 확보하는 것이다.⁵²⁾ 이러한 담론윤리 전개에 따라 근대국가의 발전으로 민주성(숙의성, 참여성)을 잃었던 숙의는 해방되고 윤리적으로 부활한다.

제도적 영역에서 제주 사례의 숙의성과 참여성을 검토할 때, 숙의제도·법률의 존재는 주요한 담론윤리적 가치를 지닌다. 실천적 숙의론은 공적인 문제에 대한 시민들의 의견 표출이 단순히 다수결로 귀결되는 현상을 지양하고, 숙의절차를 거쳐 도출한 사회적 합의를 법적·제도적으로 반영하는 것을 최선으로 여긴다. 하버마스의 견해에 따라 숙의민주주의가 실천적 참여성을 회복하고 대의제의 한계를 극복하기 위해서는 법·제도적 정당성을 획득해 정치주체의 다양성이 확보되어야 한다. 시민사회는 다양한 이해관계를 가진 구성원들로 인해 현실적인 한계를 내포하지만 오히려 그러한 특징들로 인해 민주주의의 두 가지 골자는 더욱 귀중해진다. 이러한 점에서 2017년 11월 15일 시행된 「제주 숙의 조례」는 지역사회 공공갈등에 대한 지방 의회의 성숙한 응답이었다. 동 조례는 제주특별자치도의회 이상봉 의원이 대표로 19명의 도의원과 공동으로 발의해 제정하였다. 이상봉 의원은 조례 발의 배경을 다음과 같이 설명했다.

“정책이 결정되기 전에 도민이 직접 참여해 깊이 있게 토론하고 의논한다면 제주 지역에 만연한 지역 갈등을 미연에 방지하고 최소화할 수 있지 않을까 하는 생각으로 조례를 제정했다.……함께 모였을 때는 전체로서 가장 훌륭한 소수의 사람들보다 더 훌륭할 수 있다. 그들은 다수이고, 각자로는 나름대로 탁월함과 지혜를 지니고 있기 때문이다”⁵³⁾

「제주 숙의 조례」가 정의하는 숙의민주주의는 “정책결정과정에서 주민들의 참여와 토론을 통한 공감과 합의를 실현함으로써 의사결정의 정당성을 높이는 민주주의 형태”⁵⁴⁾다. 조례의 개괄은 다음과 같다.⁵⁵⁾: 정

52) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 46-47쪽 논리 재구성.

53) 미디어제주, 「녹지국제병원 숙의형 공론조사, 제도 안착 후속조치 필요」, 2018년 10월 16일자.

책개발에 원탁회의와 공론조사, 시민배심원제 등의 숙의형 방법론을 활용하고 숙의민주주의와 관련된 주민교육을 진행한다. 도지사는 숙의결과를 최대한 존중하고 활성화 대책을 세우고 시행하며 활용도를 높이기 위해 행정정보 공개에 최선을 다해야한다. 조례의 내용은 숙의실현을 위한 방법론을 제시할 뿐만 아니라 도정의 책임 규정을 통해 법적·제도적 정당성을 확보하고 제주시민사회의 숙의를 해방시켰다. 이러한 맥락에서 제주 녹지국제병원 공론화는 「제주 숙의 조례」가 바탕이 되지 않았다면 전례가 되지 못할 바였다. 동 조례는 국내 지방자치단체로서 최초로 정책결정과정의 숙의민주주의 실현을 위한 법적·제도적 기반을 마련한 사례라는 점에도 의의가 있으며, 한국지방자치학회의 제14회 우수조례 시상식에서 우수상을 수상하며 민주적 가치와 실효성을 인정받은 바 있다. 이상의 논의를 통해 「제주 숙의 조례」는 법적·제도적 영역에서 정당성과 대표성의 문제를 해결하고 숙의성과 참여성을 제고한 긍정적 사례로 평가할 수 있다. 「제주 숙의 조례」는 지방자치단체 차원에서 제시한 정치결정과정의 소외 메커니즘 해결책이었다.

2) 공론조사 과정

제도적 영역에서 제주 숙의기구들은 「제주 숙의 조례」의 법적 정당성 확보 기반 위로 구성되었기 때문에 숙의성과 참여성을 인정받는다. 따라서 이론적 차원에서 논의는 제외하고 개념적 차원에 초점을 두었을 때, 공론조사 과정에는 많은 한계가 있었다. 첫째, 피시킨 공론조사의 비례성을 제대로 충족하지 못했다. 제주 공조위는 참여단이 성향·성별·연령대·거주지역 등을 고려해 선발되었다고 밝혔으나 비례하지 않았으며 1차 여론조사에 응답한 도민 중에서 참여단을 모집한 것이 아니라 여론응답 비율에 따라 다시 제주도민을 모집했다는 점에서 형평성·적실성의 한계가 있었다.

둘째, 제주 공조위는 2가지 측면에서 찬반 양측에 공평한 기회를 제

54) 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」.

55) 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」.

공하지 못했다. 우선, 정보제공 측면에서 참여단의 학습에 쓰인 자료집은 102쪽으로 양적 균형을 이뤘으나 질적 공평성 측면에 한계가 있었다. 녹지 측의 비협조로 JDC가 사업 수행자 측을 대신해 내용 구성이 진행 일지 수준으로 서술했다는 점이다.⁵⁶⁾ 덧붙여 청구 측에서 제시한 자료에 다소 감정적이고 자극적인 표현들이 거름 없이 사용되었다는 점도 주의해야한다.⁵⁷⁾ 또한 공론조사의 1·2차 설문내용이 상이했고 내용의 적실성·형평성이 떨어졌다. 1차 설문지의 내용을 분석한 결과 문항 구성이 개원 옹호 측에 더욱 치중되어 있었으며, 설문 내용을 확정함에 있어 청구인 측을 배제한 채 진행해 시민단체들로부터 규탄을 받은 바도 있다.⁵⁸⁾ 1차 설문지의 내용 개괄은 <표 2>와 같다.⁵⁹⁾

<표 2> 녹지국제병원 공론조사 1차 설문 내용

문항	설문 내용	
	개원 옹호 측 관련 문항	개원 반대 측 관련 문항
1.	녹지국제병원 논란 인지도	녹지국제병원 논란 인지도
2.	녹지국제병원 개원에 대한 의견	녹지국제병원 개원에 대한 의견
2-1.	개원 허가 인식 사유	X
2-2.	X	개원 반대 인식 사유
3.	개원 후 내국인 이용에 대한 의견	X
4.	타 외국영리병원 개원에 대한 의견 ⁶⁰⁾	X

56) 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 『녹지국제병원 공론화자료집 사업수행자 측 자료』, 2018. 참조.

57) 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 『녹지국제병원 공론화자료집 청구인 측 자료』, 2018, 77쪽. 수록된 만화에서 여자는 의사를 향해 “의료를 돈벌이의 수단으로 생각하는 당신 같은 인간들을 뭐라고 부르는지 알아? 구제불능. 돈벌레. 물질만능주의자...생략...”이라고 발언한다. 이외에도 정제되지 않은 표현들이 다수 존재하나 본고에서는 이하 생략한다.

58) 제주도민일보, 「영리병원 여론조사 비공개, 도민 무시 처사」, 2018년 8월 27일자.

59) 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회, 『“녹지국제병원” 1차조사 설문내용』, 2018.에서 1차 설문지 문항 총 12개 중, 통계 분석에 사용 될 개인 정보 6개 문항은 제외하고 녹지국제병원에 관한 6개 문항을 중심으로 분석하였다.

60) 문항 4는 녹지국제병원 외에 추가로 타 외국영리병원 개원에 대한 의견을 묻

셋째, 공론조사 및 토론 전문가 섭외 역시 적절하지 못했다. 공조위는 공론조사의 검증을 위해 교수 4명을 위촉하였다.⁶¹⁾ 공론조사 전(全)과정과 200여명의 숙의내용을 단 4명에서 감리한다는 것은 질적으로 큰 문제가 있다. 또한 앞서 지적한 공론조사 내용 문제에 기인하여 공조위가 선정한 조사업체는 공론조사를 제대로 이해하지 못한 채로 참여했을 가능성이 농후하다.

넷째, 숙의기구 및 공론조사전문가의 공론왜곡 방지와 총체적 적실성을 위한 노력도 부족했다. 토론회는 참여단이 전문가 패널 토론을 시청하는 방식으로 주로 운영되었고, 전문가 패널 토론만 녹화된 채 참여단의 토론 내용은 녹화되지 않았다는 점에서도 공론왜곡의 위험성이 높다.⁶²⁾ 덧붙여 공론조사의 전반적인 내용을 확인할 수 있는 온라인 창구는 비활성화 되어있으며 접근성이 떨어진다.⁶³⁾ 이상의 검토결과 개념적 차원에서 「제주 숙의 조례」로 인해 실천적 참여성을 확보했다는 점과 참여단에게 인센티브를 제공했다는 점을 제외하고 총 9가지 측면에 문제가 있었다. 가장 주요한 문제는 숙의기구가 숙의형 방법론을 혼재하여 사용했다는 점이다. 이는 숙의형 방법론들의 개념과 특성에 대한 명확한 규범이 부재했기 때문으로 해석된다.

3) 공론조사 결과 귀속성

공론조사 결과의 귀속성은 이론적 차원에서 제도적, 정치-문화적으

고 있으나 후속 질문을 통해 선호전환을 탐색하지 않는다. 또한 문항에 “법적 요건을 갖춘 경우”라고 조건을 댄으로써 응답자의 답을 유도하거나 인과 관계를 정확히 파악할 수 없다는 점에서 해당문항은 적실성이 부족하다.

- 61) 피시킨은 스탠포드대학 자유민주주의 센터를 통해 공론조사 검증을 진행하며, 국내 신고리 5·6호기 공론조사에서는 서울대학교 사회발전연구소가 전 과정을 감리하였다.
- 62) 공론조사를 진행함에 있어 소위 ‘중산층 백인 남성’을 공경하는 문제와 같이 성별, 학력, 경제력, 직종 등의 차이로 발언 기회에 차이가 생기지 않도록 주의해야한다(Fishkin, J. S. *op. cit.* 2018, pp.326-327.).
- 63) 제주특별자치도 웹사이트의 소통/참여>도민참여/제안>녹지국제영리병원도민토론헤방은 “프로그램을 실행하는데 문제가 있습니다.”라며 접속이 제한되고 있다. <http://www.jeju.go.kr/join/request/hospital.htm>(검색일: 2019.08.15)

로 모두 검토 가능한 논점이다. 제도적 영역에서 「제주 숙의 조례」 제정은 이론적 숙의민주주의가 법적·제도적 정당성을 획득했다는 의미다. 조례 제정으로 제주도는 정책결정과정에서 민주적 참여권을 확보하였다. 고로 개념적 차원으로 초점을 이동해도 도의회가 재구성한 공론장 구조 속에서 피시킨 공론조사의 한계는 자연스레 극복된다. 하지만 담론윤리적 영역을 벗어나 실천적 영역으로 향하면 새로운 문제에 직면하게 된다. 재워치된 공론장 구조 속에서도 제주도정은 권고안을 수용하지 않았기 때문이다. 이러한 현상은 정치-문화적 영역에서의 검토가 필요하다. 정치-문화적 관점에서 제주도정은 숙의민주주의에 대한 이해가 미흡했다. 숙의민주주의의 참여성은 상호 비판을 통해 경쟁하고 이해하는 숙의에서 시작된다.⁶⁴⁾ 안타깝게도 제주도정은 가치변화에 적응하지 못하고 오랜 대의제의 문화적 통념에 고착되어 도의회의 진보 민주주의적 시도를 무색하게 만들었다. 이러한 현상은 숙의민주주의의 실천적 문제해결 대안 필요성을 주지한다.

4) 공론조사 결과 정당성

공론조사 정당성에 대한 논의 역시 제도적·정치-문화적 영역에서 모두 검토 가능하다. 공론조사 결과의 정당성은 법적·제도적 정당성으로부터 필연적으로 뒤따른다. 제도의 정당성에 관한 논의는 「제주 숙의 조례」를 근거로 충분히 검토하였으니 생략하고, 객관적·구체적으로 나타난 실천적 문제에 중점을 뒤 논의를 거꾸로 진행해보자. 제주공조위의 권고안 전달 직후 제주도정은 별도의 전문가 집단 회의를 통해 사태를 분석하고 최종적으로 권고안을 불수용 했다. 도정의 선택은 숙의민주주의에 대한 네 가지 비판 입장(실효성·정당성·대표성·효용성)과 연관되어 보인다. 비판론자들의 관점에서 숙의민주주의는 실효성이 없고, 법적·제도적 정당성이 없으며, 이익표출 수단으로 전략할 가능성이 높고, 전문적이지 못하며, 선출된 대표성을 획득하지 못하였고, 기

64) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 355쪽.

회비용측면에서 열위에 있다. 그러나 앞선 이론적 논의 결과 실질적 문제점은 ‘법적·제도적 정당성’과 ‘참여단의 대표성’으로 좁힐 수 있었다. 제주의 경우 「제주 속의 조례」를 통해 법적·제도적 정당성을 확보하였으나 참여단이 선출된 대표가 아니라는 문제는 명확하다. 하지만 공론조사의 참여단은 “통계적 대표성을 띠기 때문에 오히려 선출직 또는 실적제에 의해 임용된 전문가집단에 비해 우월하다.”⁶⁵⁾ 또한 ‘선출’에 국한해 정책결정과정의 참여권에 대한 정당성을 부여하는 것은 담론윤리적으로 이치에 맞지 않다.

원점으로 돌아와 속의민주주의는 관료 지배세력의 행정-권력에 대항해 정당성을 회복하기 위한 급진 민주주의적 시도다.⁶⁶⁾ 따라서 도정의 권고안 외면은 자칫 민주적 엘리트주의라는 비판을 받을 위험성이 있다. 법적·제도적 근거에 기준해 합의된 시민사회의 권고안을 무시하는 행위는 “관료적 지배체계가 사회통합을 식민적으로 침범”⁶⁷⁾하는 행위다. 공론조사의 권고안은 공중의 사회적 합의이며, 공개성이 보장된 결과다.⁶⁸⁾ 공론결과는 시민사회의 의지를 반영하는 속의적 원칙으로써 개인주의적인 동시에 민주적이라는 점에서⁶⁹⁾ 정당하다. 고로 윤리적·합리적 차원에서 전문가 집단의 분석 결과는 시민사회의 합의에 대해 결코 우위를 선점할 수 없다. 그러나 이 역시 이론적인 반박일 뿐 새로운 실천적 대안의 필요성을 시사한다.

IV. 속의성 및 참여성 제고를 위한 提言

녹지국제병원 공론조사 사례를 응용하여 속의성과 참여성을 살펴본 결과 속의민주주의는 단순히 이론적 논의에 그치지 않고 실천적 문제

65) 최태현, 앞의 논문, 2018, 519쪽.

66) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 41쪽.

67) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 41쪽 이하.

68) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 309쪽.

69) Manin, B. *op. cit.* 1987, p.351 이하.

로 확장된다. 제주 사례를 상기할 때, 숙의민주주의가 공고히 자리 잡지 않았고 대의제에 편중된 현실 속에서 숙의민주주의는 또 다른 실천적 한계에 직면한다. 이 장에서는 이러한 실천적 문제의 대안을 논의한다. 앞선 사례 검토를 통해 도출한 새로운 실천적 문제점들은 총 5가지이며 모두 숙의성과 참여성의 담론윤리이론만으로는 해결할 수 없는 현실적인 특징들을 내포하고 있었다. 첫째, 피시킨 공론조사는 숙의결과가 권고안의 형태에 머문다는 점에서 실천적 참여성에 한계를 보였다. 둘째, 숙의형 방법론의 개념과 활용기준, 절차 등이 세밀하게 규정되지 않아 혼선을 야기했다. 셋째, 숙의절차를 진행하는 제도적 기구들이 위원회의 형태로 운영될 경우 전문성이 미흡하다는 한계가 있다. 넷째, 숙의제도·법률을 마련해 정당성을 부여하고 구속성을 확보하더라도 행정부의 자발적 수용 의지 없이는 숙의결과가 정책에 반영될 수 없었다. 다섯째, 대리인(선출자) 대표성이 보편인식화 된 문화적 통념 속에서 정치주체의 다양성을 인정받기 힘들다. 이렇듯 새롭게 직면한 실천적 문제를 해결하기 위해 본고는 네 가지 방향을 제안한다.

첫째, 숙의형 방법론들이 실천적 참여성을 확보하기 위해서는 법적·제도적 기반이 마련되어야 한다. 숙의민주주의가 직면한 가장 기초적인 문제는 방법론의 핵심과 절차, 활용기준 등이 규범화되지 않았다는 것이다. 숙의절차를 통해 정책결정과 준(準)의회적 심의 간의 균형을 이루는 것이 구조적 이유로 불가능해서는 안 된다.⁷⁰⁾ 숙의민주주의의 법적·제도적 기반 마련은 현행 대의민주주의체제의 “규범적 자기이해”⁷¹⁾ 행위로서 궁극적으로 숙의결과의 정당성과 적실성을 제고하기 위한 가장 기초적인 첫 걸음이다.

둘째, 공론조사를 포함한 숙의형 방법론들의 ‘명확한 규범’을 ‘제도화’해야 한다. 논증의 조건 아래서 정책결정과정에의 숙의절차는 법률로 보증되어야 한다.⁷²⁾ 명확한 숙의규범을 제도화한다는 것은 숙의절차를 규범

70) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 356-357쪽.

71) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 37쪽 이하.

72) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 44쪽.

화함으로써 정당성을 획득한다는 데에 나아가 숙의결과에 규범의 타당성을 결부시킨다.⁷³⁾ 담론윤리에 따라 정치적 문제의 해결은 정당성과 관련되는 한, 숙의 여부에 좌우된다.⁷⁴⁾ 고로 숙의규범의 제도화는 공론장의 재구조화행위로서 시민사회의 정치적 주체성을 회복하고 사회 갈등을 해소하는데 기여한다.

셋째, 숙의기구의 소속을 지속가능한 형태로 독립시켜 전문성을 확보하고 새로운 차원의 권력 분립을 시도하되, 기구의 활동은 정부와 합작하여 공론장의 정치적 권위를 제도화할 필요성에 대해서도 고민해보아야 한다. 이는 입법·사법·행정의 삼권에 더해 시민사회 차원의 새로운 권력 견제를 통해 정치주체의 다양성과 참여통로를 확보하고 숙의기구의 전문성과 효율성을 높이기 위함이다. 공론장의 틀 내에서 이익갈등과 관료적 충돌을 해소하는 것은 객관적으로 가능하다.⁷⁵⁾ 숙의민주주의가 대의제하에서 정치적 주체의 다양성 문제와 참여 경로를 지적하고 이를 극복하기 위한 대안으로 시작되었다는 점을 감안했을 때, 이는 시민들의 대표성 논란과 연관된 숙의결과의 구속성 해결방안이다.

넷째, 숙의민주주의와 그 제도 및 방법론들, 숙의형 정책결정과정 등의 정보를 지속적으로 다루는 별도의 창구를 확보해야 한다. 이는 대리인(선출자)-실적임용인(공무원)-전문가(지식인)에 국한하여 정치적 결정권의 정당성을 부여하는 문화적 통념을 극복하고, 숙의민주주의에 대한 정확한 이해를 통해 지역사회의 상생과 화합을 도모하고 사회구성원들의 알권리를 충족시키기 위함이다.

73) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 44-45쪽의 롤즈, 드워킨(R. Dworkin), 액커만(B. Ackermann), 로렌첸(P. Lorenzen)의 논증에 대한 하버마스의 평가 및 담론윤리학 논리 재구성.

74) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 45쪽.

75) Habermas, J. 앞의 책, 2001, 355-357쪽의 논리 재구성.

V. 맺음말

숙의민주주의는 대의민주주의의 실천적 처방이자 참여민주주의 이론의 제도적 모델이다. 본고에서는 숙의민주주의의 핵심인 숙의성과 참여성의 이론적 함의를 논의하고 실천적 문제들을 검토하여 최종적으로 숙의제도 및 공론조사에서 숙의성과 참여성 제고 방안을 제안했다. 본고에서 검토한 논점들과 숙의민주주의의 이론적·실천적 함의를 고려한 방향성을 요약하면 다음과 같다. 우선 이론적 논의의 결과 숙의민주주의 이론은 법적·제도적 정당성의 측면과 숙의참여시민들의 대표성에 대한 비판으로부터 자유로울 수 없다. 피시킨 공론조사 역시 이를 보완하지 못했으며 실천적 참여성의 측면에서 한계를 보였다. 대안은 권고안을 청원의 형태로 바꾸거나 법적·제도적 기반을 마련하는 것이었다. 이러한 점을 포함하여 이상적 공론조사 모델을 구상하고 제주 녹지국제병원 공론조사 사례를 응용해 검토한 결과, 크게 네 가지 차원에서 방향성을 제시할 수 있었다. 첫째, 대의민주주의와 동일선상에서 가치를 논쟁할 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련해야 한다. 둘째, 숙의형 방법론들을 명확히 구분하여 규범화하고 이를 다시 제도화해야 한다. 셋째, 숙의기구의 소속을 지속가능한 형태로 독립시켜 전문성을 확보하고 새로운 차원의 권력 분립을 시도하되, 기구의 활동은 정부와 합작하여 공론장의 정치적 권위를 제도화할 필요성에 대해서도 고민해보아야 한다. 넷째, 숙의절차와 결과 등의 관련 정보를 지속적으로 다루는 온·오프라인 창구를 확보해야 한다.

본고에서 숙의민주주의의 숙의성과 참여성을 중점으로 다룬 까닭은 이 두 가지 핵심이 역사적 맥락에서 민주주의의 기원에 근거하는 핵심 가치이기 때문이다. 숙의성과 참여성에 초점을 맞추고 숙의민주주의를 논의할 때 우리는 정치주체의 다양성과 정책결정과정에서의 참여 통로를 확보할 수 있다.

본고에서는 숙의성과 참여성에 초점을 맞춰 논의를 진행했으므로 제주 녹지국제병원 공론조사 사례에 대한 비교연구와 실증적인 운영성과

를 다룬 후속 연구가 필요하다. 본고의 궁극적인 목적은 숙의제도 및 공론조사에 숙의민주주의의 이론적·실천적 함의를 고려한 방향성을 제언하는 것이었다. 이를 위해 실천적 숙의론을 바탕으로 이상적 공론조사 모델을 제시하고 제주 사례를 대입하여 검토하였다. 본고는 제주 사례를 응용하여 숙의민주주의를 이론적 영역에서 실천적 영역으로 확장하고자 하였다. 숙의민주주의는 실효성, 정당성, 대표성, 효용성 측면에서 비판을 받아왔지만 이는 담론윤리와 실천적 대안을 통해 충분히 극복 가능한 문제였다. 이상의 논의를 통해 본고는 대의제의 문화적 통념 속에서 아직 공고히 자리 잡지 못한 숙의민주주의의 실천적인 문제들을 해결할 수 있는 기회를 제공함으로써 숙의민주주의 이론의 발전에 기여하고자 하였다.

참고문헌

1. 논문 및 저서

- 김정희, 「주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구—서울, 부산, 대구 3개 광역도시를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 28(1), 한국지방자치학회, 2016.
- 김주환·하동현, 「공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로」, 『정부학연구』 25(1), 2019.
- 서복경, 「투표불참 유권자 집단과 한국 정당체제」, 『현대정치연구』 3(1), 서강대학교 현대정치연구소, 2010.
- 오경환, 「대표성의 위기와 민주주의: 20세기 초 미국, 프랑스, 독일」, 『서양사연구』 51, 한국서양사연구회, 2014.
- 유홍립, 「칸트주의적 자유민주주의 규범론의 의의와 한계」, 『한국정치학회보』, 28(2), 한국정치학회, 1994.
- 최태현, 「참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』52(4), 한국행정학회, 2018.
- Backer, E. “Democracy Since the War and Its Prospects for the Future”, *International Affairs* 13(6), Oxford University Press, 1934.
- Beierle, T. C. “Digital Deliberation Engaging the Public Through Online Policy Dialogues”, Shane, P. M.(Ed.) *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, Routledge, 2004.
- Bellamy, R. “Republic, Democracy, and Constitutionalism”, *Republicanism and political theory*. 2008, 곽준혁·조계원·홍승헌 공역, 「공화주의, 민주주의, 그리고 헌정주의」, 『공화주의와 정치이론』, 까치, 2009.
- Bessette, J. M. “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”, Goldwin, R. A·Schambra, W. A.(Eds.), *How Democratic is The Constitution*, AEI for Public Policy Research, 1980.
- Bohama, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, The MIT

- Press, 2000.
- Dryzek, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2000.
- Elster, J. *Deliberative Democracy*, Cambridge University of Pennsylvania, 1998.
- Fishkin, J. S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1997.
- _____, “Consulting the Public through Deliberative Polling”, *Journal of Policy Analysis and Management* 22(1), Wiley, 2013.
- _____, “Deliberative Polling”, Andre Bachtiger et al.(Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018.
- Fishkin, J. S. • Luskin, R. C. • Jowell, R. “Deliberative Polling and Public Consultation”, *Parliamentary Affairs* 56(4), Hansard Society, 2000.
- Fung, A. “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review* 66, Wiley, 2006.
- Habermas, J. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1990, 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 나남출판, 2001.
- Held, D. *Models of Democracy*, 1987, 이정식 역, 『민주주의의 모델』, 인간사랑, 1988.
- Lafont, C. Deliberation, “Participation and Democratic Legitimacy : Should Deliberative Mini-Public Policy?”, Goodin, R. E.(Ed.), *The Journal of Political Philosophy* 23(1), Wiley-Blackwell, 2015.
- Manin, B. “On Legitimacy and Political Deliberation”, *Political Theory* 15(3), Sage, 1987.
- _____, *The principles of representative government*, 1997, 곽준혁 역, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 2004.
- Page, B. • Shapiro, R. *The Rational Public*, University of Chicago Press, 1992.

2. 보도자료 및 기타자료

미디어제주, 「녹지국제병원 숙의형 공론조사, 제도 안착 후속조치 필요」,

2018년 10월 16일자.

연합뉴스, 「공론조사 결과 존중하겠다는 원희룡 왜 입장 바꿨나?」, 2018년 12월 5일자.

제주도민일보, 「영리병원 여론조사 비공개, 도민 무시 처사」, 2018년 8월 27일자.

주간조선, 「'공론조사 창시자' 피시킨 교수 단독 인터뷰」, 2017년 8월 21일자.

제주특별자치도, 「조례 제 1941호 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」, 2017.

제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회, 『녹지국제병원 1차조사 설문내용』, 2018.

_____, 『녹지국제병원 공론화자료집 사업수행자 측 자료』, 2018.

_____, 『녹지국제병원 공론화자료집 청구인 측 자료』, 2018.

제주특별자치도 웹 사이트 녹지국제영리병원 도민토론폰방,
<http://www.jeju.go.kr/join/request/hospital.htm> (검색일 : 2019.08.15)

Frey, B. S. · Stutzer, A. “The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power”, Working Paper 209, I.E.R in Economics University of Zurich,
https://wwz.unibas.ch/fileadmin/user_upload/wwz/00_Professuren/Stutzer_Politische_Oekonomie/Publications/iewwp209.pdf (검색일 : 2019.10.08.)

ABSTRACT

Consideration of Deliberation and Participation of the
Deliberative System and Deliberative Poll : A Case
Study on the Deliberative Poll of Greenland
International Medical Center

Kim, So-yeon *

Deliberative democracy is a practical prescription for representative democracy and an institutional model of participatory democracy theory. The main purpose of this study is to propose the design of systems and deliberative poll that take into account the theoretical implication of deliberative democracy. For this purpose, I discussed the theoretical implications of deliberative democracy and reviewed the legitimacy of the four main criticisms. Then I reviewed the deliberative poll of Fishkin based on the results of the discussion and presented an ideal deliberative poll model. Next, based on the results, I analyzed the recent cases of deliberative poll of Jeju Greenland International Medical Center and reviewed some practical questions about maturity and participation. As a result of the theoretical discussion, the recommendations should be changed to the form of a petition or a legal and institutional basis should be established in order for the deliberative poll to secure participation. As a result of reviewing practical problems, the question of representation at the

* A member of The Graduate School of Political Science&Diplomacy, Jeju National University.

institutional level must be resolved and supplemented with legal and institutional legitimacy in order for social consensus to be recognized for its discourse ethics value. To realize deliberative democracy on a cultural level, voluntary efforts should be made to overcome the old political-cultural perception of representative democracy.

Key-words: Deliberative Democracy, Deliberative Poll, Deliberation, Participation, Jeju Deliberative Democracy ordinance

논문투고일: 2019. 09. 15.

심사완료일: 2019. 10. 06.

게재완료일: 2019. 10. 08.

