



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

지역갈등의 해소와 속의민주주의:

국내 공론화 사례 비교 분석

제주대학교 대학원

정치외교학과

김소연

2019년 12월

地域葛藤의 解消와 熟議民主主義:

國內 公論化 事例 比較 分析

指導教授 張 元 碩

金 沼 延

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2019年 12月

金沼延의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ ㉠

委 員 _____ ㉠

委 員 _____ ㉠

濟州大學校 大學院

2019年 12月

Resolving Regional Conflicts and Deliberative
Democracy: A Comparative Study of Deliberative
Decision-Making Cases in Korea

So-Yeon Kim

(Supervised by professor Won-Seok Chang)

A Thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Master of
Political Science

2019.12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Political Science & Diplomacy
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

지역갈등의 해소와 숙의민주주의:

국내 공론화 사례 비교 분석

민주적 참여권 확대에 대한 풀뿌리 차원의 요구가 증대됨에 따라, 숙의민주주의에 대한 논의가 활성화되었고 국정 전반에 걸쳐 공론화 방법론의 활용 역시 증가하여왔다. 일반적으로 공론화 방법론은 집단갈등 또는 공공갈등의 해소를 목적으로 할 때 요긴한 민주적 전략이지만 갈등양상에 따라 상이한 성과를 거둔다. 지역사회의 균열을 봉합하기 위해서는 다양한 갈등양상의 개념 정의가 앞서야 하며 해법으로서 공론화 방법론의 한계를 이론적으로 해결해야 한다. 본 논문은 해결의 정신현상학과 아벤트로트의 급진적 문제 의식에서 출발하여 불칸과 하버마스가 제시한 실천적 구조물들을 주로 원용하고 있다. 본 논문의 목적은 첫째, 갈등양상을 성찰적 실천철학의 시각에서 검토하는 것이다. 둘째, 지역사회의 공공갈등을 해소하기 위한 탄력적인 숙의형 전략을 모색하는 것이다.

이를 위해 우선 이론적 차원에서 지역갈등의 양상을 탐색한 뒤 갈등해소를 위한 기존의 방법론들을 검토함으로써 객관적인 해석을 시도하였다. 이어서 두 갈래로 나뉜 숙의민주주의 이론을 유비하여 서술하고 이론이 지닌 현실적 한계를 논의하였다. 이론적 논의를 종합하여 갈등해소를 위한 심리치료모델과 숙의민주주의 간의 호혜적 역학관계를 분석틀로 구성하였다. 다음으로 현실적 차원에서 국내에서 시행되었던 세 가지 공론조사 사례를 이론적 논의 결과에 대입하여 비교분석함으로써 실질적 문제들을 검토하였다. 사례들은 신고리 5·6호기 시민참여형 조사, 제주 녹지국제병원 도민참여형 조사, 부산시 중앙버스전용차로제 시민공론화다. 끝으로 실천적 차원에서 대의민주주의와 참여민주주의의 요소를 상호 보완한 숙의민주주의 모델 및 갈등양상에 따른 탄력적 공론화 방법론을 제시함으로써 현실적인 지역갈등의 해소 과정에 조금이나마 기여하고자 하였다.

주제어: 지역갈등(regional conflict), 숙의민주주의(deliberative democracy), 공론화(public discussion), 갈등관리(conflict management), 갈등양상(conflict aspects)

차 례

[국문초록]	i
I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구방법 및 논문의 구성	4
II. 선행연구 검토와 분석틀	6
1. 지역갈등의 양상과 해법	6
1) 지역갈등의 유형	6
2) 갈등해소와 삶의 회복	9
2. 숙의민주주의의 이해	12
1) 절차적 숙의민주주의	12
2) 규범적 숙의민주주의	15
3. 분석틀	18
III. 국내의 숙의민주주의적 정책결정 사례	20
1. 신고리 5·6호기 시민참여형 조사	20
1) 사태개요	20
2) 숙의과정	23
2. 제주 녹지국제병원 도민참여형 조사	28
1) 사태개요	28
2) 숙의과정	31
3. 부산 중앙버스전용차로제 시민공론화	36
1) 사태개요	36
2) 숙의과정	39

IV. 지역갈등해소를 위한 숙의민주주의 모델 정립	44
1. 의사소통 과정	44
1) 숙의토론	44
2) 심화여론조사	47
2. 숙의민주주의적 정책결정과정 설계	51
1) 시민참여의 제도화	51
2) 공적숙의의 윤리성	55
3. 갈등양상의 차이와 모델적용의 탄력성	59
V. 결론	67
참고문헌	69
[Abstracts]	74

표 차 례

<표 1> 유형별 갈등의 특징들.....	8
<표 2> 갈등 특징의 판단 조건.....	8
<표 3> 갈등양상과 지역갈등의 유형.....	9
<표 4> 신고리 5·6호기 공론화 배경 일지.....	22
<표 5> 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 세부일지.....	24
<표 6> 제주특별자치도 녹지국제병원 공론화 배경 일지.....	29
<표 7> 제주특별자치도 녹지국제병원 공론조사 세부일지.....	32
<표 8> 부산광역시 BRT 공론화 배경 일지.....	37
<표 9> 부산광역시 BRT 시민공론화 세부일지.....	40
<표 10> 숙의토론과정 사례 비교.....	45
<표 11> 심화여론조사과정 사례 비교.....	49
<표 12> 국내 숙의민주적 정책결정 관련 국회 발의 법안 현황.....	61
<표 13> 갈등양상 별 적용 추천 공론화 방법론.....	65

그 립 차 례

<그림 1> 공론조사, 나무모델, 절차적 숙의민주주의 관계도.....	19
<그림 2> 분석틀.....	19
<그림 3> 숙의토론과정 소요시간 비교.....	45
<그림 4> 공론화 과정의 제도화와 공론화 과정, 합의 수용 간의 관계.....	54
<그림 5> 숙의민주주의 모델.....	63

I. 서론

1. 문제제기

일반 시민들의 토론으로 공공갈등을 해결할 수 있을 것인가? 대의민주주의자들은 통상 전문적인 지식과 기술을 보유하지 않은 불특정 다수의 시민들이 공공갈등을 해결할 수 없다고 주장하여왔다.¹⁾ 지난 몇 십 년 간 시민들의 대표성 문제는 토론식 참여민주주의 제도와 숙의민주주의에 대한 전형적인 비판 논점이었다.²⁾ 단적으로 말하자면 전문 지식인 또는 대리인(선출인)이 아닌 무작위로 선정된 시민들이 어떤 대표성을 지닐 수 있느냐는 것이다. 공공갈등은 정치적 결정과 관련한 현상이기 때문에 대표성 문제는 결국 정책결정과정에서 참여자들에 대한 정당성 문제로 해석할 수 있다.

이러한 비판은 일찍이 대의민주주의가 발달해왔던 서구의 경우, 인정투쟁(recognition struggle)³⁾과 관련된 정치철학적 또는 정신현상학적 논의의 한 축으로 이해할 수 있고, 동아시아의 경우에는 정치 참여 경로가 경직되어 있고 정치주체가 국한되어 왔던 오랜 학인-관료 문화의 전통적 통념 문제로 이해할 수 있다. 시민의 토론을 통한 정책결정을 비판하는 유형에는 정당성 논쟁과 맥을 잇는 대표성 비판 외에도 실효성 및 효용성에 대한 비판도 존재한다.⁴⁾ 그러나 정책결정과정에서 시민 참여 경로에 대한 비판들은 엄밀한 재고찰이 필요하다.

민주적 참여권의 맥락에서 시민 참여 경로의 확대는 법적으로는 기본권 갈등의

-
- 1) 문태현, “심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계”, 『한국행정논집』 제22권 3호 (2010), pp. 15-16. 김주환, 하동현, “공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로”, 『정부학연구』 제25권 1호 (2019), pp. 138-139.
 - 2) A. Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review* 66 (NJ : Wiley Blackwell, 2006), pp. 66-75. J. Parkinson, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy* (Oxford : Oxford University Press, 2006), pp. 180-196. J. Bohman, "Representation in the Deliberative System", J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (Cambridge : Cambridge University Press, 2012), pp. 72-94. 김주환, 하동현 (2019), pp. 138-139. 문태현 (2010), p. 15. 김창수, “숙의 민주주의 기반 공론조사와 정책딜레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석”, 『지방정부연구』 제23권 2호 (2019a), p. 289.
 - 3) 헤겔의 정신현상학의 개념으로서 타자로부터 자신의 가치를 인정받고자 하는 욕망인 자기의식이 타자의 자기의식과 충돌한 정체성 투쟁을 의미한다.
 - 4) J. Elster, *Deliberative Democracy* (Philadelphia : Cambridge University of Pennsylvania, 1998), p. 8. R. Bellamy, "Republic, Democracy, and Constitutionalism", *Republicanism and political theory*. 2008, 광준혁·조계원·홍승현 공역, 「공화주의, 민주주의, 그리고 헌정주의」, 『공화주의와 정치이론』 (서울 : 까치, 2009), pp. 228-268.

범주에 속하며 이론적으로는 철학적 논쟁대상이자 실천적 문제다. 그러므로 시민들을 정책결정과정의 정치주체로 인정하는 숙의제도 및 공론화 방법론에 대한 논쟁 역시 이론적 차원에서 먼저 검토되어야함이 마땅하다. 이는 숙의민주주의가 아직 제도로서 충분히 자리 잡지 않은 종래의 흐름 속에서 숙의민주주의 이론을 완벽히 승화시킨 방법론들이 턱없이 부족하기 때문이다. 또한 숙의민주주의론자들 간에도 아직까지 지속되고 있는 시민들의 ‘참여 경로(channel of political participation)’에 대한 이견 역시 그 원인 중 하나다. 요컨대 전자는 이론적 차원의 문제고, 후자는 실천적 차원의 문제이므로 두 방면에서 모두 해결되어야 한다는 것이다.

숙의민주주의에 대한 윤리적 차원의 논쟁은 이성과 의지에 대한 오랜 정치철학적 논쟁으로 귀착된다. 이와 관련하여 하버마스(J. Habermas)는 루소(J. J. Rousseau)의 일반의지(*general will*)로부터 기인하는 사회 분열⁵⁾을 담론윤리에 근거하여 비판하고⁶⁾ 실천적 숙의를 주장하였다. 한편 롤즈(J. Rawls)와의 격렬했던 논쟁에서는 하버마스가 스스로 ‘가정불화(*family quarrel*)’⁷⁾라고 일컬었던 바와 같이 규범적 칸트주의에 뿌리를 두고 나뉜 의무론 대 목적론의 대립이다. 이러한 철학적 논쟁에 덧붙여, 충분히 성숙되지 못한 공론화 방법론의 활용은 숙의민주주의에 대한 혼란을 더욱 가중시켰다.

숙의민주주의는 ‘합의’에 초점을 맞춰 전략적 대화와 쌍방향 의사소통을 구분하고 숙의토론을 지향한다. 그러나 쌍방향 소통의 윤리성에 중점을 두고 논의를 전개하다 보니 숙의토론이라는 개괄적 방향만 제시할 뿐, 구체적인 피드백(*feedback*)이 전무하다. 가장 활발히 활용되고 있는 피시킨(J. S. Fishkin)의 공론조사(*deliberative poll*)조차 대표적 공론화 방법론이지만 어떠한 갈등에 어떻게, 얼마나 효과적인지 명확히 정의되어있지 않다. 요컨대 종래의 숙의민주주의는 다양한 갈등의 양상을 파악하고 갈등양상에 따른 토론 활용 방법론을 제시하지 못하고 있다.

숙의민주주의가 ‘윤리성’이라는 추상적이고 광범위한 특성에 의존함으로써 지나치게 이상적이라는 비판을 피할 수 없었다면, 숙의민주주의비판론자들은 숙의민주주의의 윤리성에 대응하여 토론의 실효성과 실용성, 대표성 등 표면적 쟁점을 주로 다뤘기에

5) 루소는 『사회계약론』(1762)에서 일반의지를 여론과 결부시키며 사회구성원을 ‘시민’과 ‘공민’으로 구분한다(J. J. Rousseau, *Contract Social* II-4, Weigand, K. (Trans.) (München, 1959), p. 30. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1990, 한승완 역, 『공론장의 구조변동』(과주 : 나남출판, 2019), p. 211 재인용). 본 논문은 하버마스의 관점에 입각하여 이러한 이중적 구분을 ‘사회 분열’로 서술한다.

6) J. Habermas (2019), pp. 210-221.

7) J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, 1996, 황태연 역, 『이질성의 포용: 정치이론연구』(과주 : 나남출판, 2000a), p. 76.

양측 모두에게 발전적인 논쟁이 되지 못하였다. 본 논문의 일차적 목표는 대의제의 오랜 문화적 통념 속에서 피상적 차원에 머물러왔던 숙의민주주의에 대한 비판을 해체하고 이론적 차원에서 재검토를 시도하는 것이다. 이러한 과정의 기초 단계로 갈등의 다양한 양상을 탈형이상학적 방식으로 재분류하려한다.

일반 시민들의 토론으로 공공갈등을 해결하여야 한다는 윤리적 의무론이 타당할지라도 현실적인 대안을 제시하지 못한다면 탁상공론이라는 비판을 결코 피할 수 없다. 이론적 차원에서 재구성된 갈등유형은 제도의 부재와 미완성의 방법론, 관료적 충돌로부터의 허덕임에 벗어나 비로소 숙의민주주의를 향한 비판의 대응정점에 위치할 수 있다. 이러한 시도는 이론적 난제의 매듭을 풀고 실천적 문제와 직면하여 목적론적 숙의민주주의의 고의적 오류와 대의민주주의의 피상적 비판을 극복할 수 있는 초석이 된다.

우리가 경험적으로 인식할 수 있는 것처럼 의사소통이 갈등의 절대적인 해결방안인 것은 아니다. 동시에 갈등양상에 대한 그간의 선행연구들은 갈등조정 및 관리자의 관점에서 갈등양상을 분류하고 해결책을 제시하였기에 지극히 전략적이고 목적론적인 방향으로 논의가 전개될 수밖에 없었다. 이러한 현실적 문제점들을 해결하기 위해서는 갈등대상자와 갈등관리자를 분리하는 종래의 이분법적 구조를 해체하고 갈등양상의 분류부터 해법까지 논의를 재구성할 필요가 있다. 그러므로 본 논문에서는 크게 두 가지 단계로 나눠 우선 갈등을 재분류하고, 그 다음 갈등양상에 따른 탄력적 해법을 제시한다.

본 논문에서는 상기 문제의식을 바탕으로 하여 첫째, 국내 공론화 사례를 분석하여 숙의민주주의 이론이 직면한 난제들을 파악한다. 이는 종래의 숙의민주주의 이론의 실천적 한계를 규정하기 위함이다. 둘째, 탈형이상학적 방식으로 다양한 갈등양상을 재분류하고자 한다. 이는 숙의민주주의의 실천적 한계를 보완하여 이론적 논의에 작은 보탬이 되고자 함이다. 셋째, 숙의민주주의의 이론적, 실천적 한계를 보완하는 탄력적 숙의형 전략을 제언함으로써 지역사회의 공공갈등 해소에 일조하려한다.

2. 연구방법 및 논문의 구성

본 논문은 제 2장에서 갈등양상을 분류한 선행연구들과 다각적인 갈등해소방법을 검토한 뒤 숙의민주주의 이론과 상호 호혜적인 역학관계에서 갈등을 해소할 수 있는 공론화 방안을 모색한다. 이들 간의 관계를 바탕으로 분석틀을 제시한 뒤 제 3장에서는 국내 공론화 사례를 비교분석하여 이론적 난제들을 검토한다. 제 4장은 앞선 논의를 바탕으로 다각적이고 복합적인 지역갈등양상에 탄력적으로 대응할 수 있는 숙의민주주의 모델을 제시한다.

갈등양상의 분류를 다룬 선행연구를 검토함에 있어서는 2차 자료를 주로 활용하여 공통적인 특성을 추려내고, 숙의민주주의 이론을 검토함에 있어서는 1차 자료를 우선시하되 2차 자료를 부분적으로 활용하여 보완한다. 이론은 하버마스의 절차적 숙의민주주의와 롤즈의 규범적 숙의민주주의를 대비하여 숙의민주주의의 두 갈림목에서 실천철학을 승화시키기에 더욱 적합한 방법론이 무엇인지 고찰한다.

갈등해법으로서 숙의민주주의의 한계를 심리치료모델로 보완하여 분석틀을 마련하는 작업 역시 주목할 만하다. 해석학적 시도는 이해를 향한 정신과학의 자아성찰이자 실천철학에 대한 관심이기 때문이다.⁸⁾ 본 논문에서 주목하는 심리치료모델은 볼칸(V. Volkan)의 나무모델(The Tree Model)이다. 볼칸의 모델은 딜타이(W. Dilthey)의 정신과학방법론처럼 해석학적이진 않지만 대화를 통하여 갈등해소를 시도한다는 점에서 오히려 숙의민주주의 이론을 보완할 수 있는 도구로서 더욱 유익하다.

다음으로 현실적 차원에서 국내의 공론화 사례를 비교분석한다. 국내에서 지방자치단체 차원의 공론화 방법론 활용사례는 아직 많지 않다. 그러므로 본 논문에서는 국내 최초로 공론화 방법론이 활용되었던 신고리 5·6호기 공론조사 사례를 포함하여 제주도의 녹지병원 공론조사 사례와 부산시의 중앙버스전용차로제 공론조사 사례를 비교분석한다. 국내 공론조사 사례 비교는 지역갈등 해법으로서 숙의민주주의 모델의 실천적 논의 기반을 마련하는 데 유용하다.

통상 정치학에서 비교분석방법은 정치 현상과 제도를 보다 과학적으로 고찰하기

8) W. Dilthey, "Teil, Erleben Ausdruck und Verstehen", *Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften*, 1981, 이한우 역, 『체험·표현·이해』 (서울 : 책세상, 2012), pp. 60-65.

위하여 활용된다. 세 가지 사례 비교는 공론조사의 배경과 절차, 결과 및 특징을 살핀 후 분석틀에 각 사례를 대입하여 공론조사가 갈등해법으로서 어떠한 기능과 한계를 지니는지 논의한다. 공론조사는 대표적 공론화 방법론이지만 절차적 속의 민주주의와는 엄밀한 차이가 있다. 그러므로 복합적 분석틀을 활용한 공론조사 사례분석은 롤즈와 하버마스 간에 있었던 오랜 논쟁의 발자취를 따라 속의민주주의의 양대 산맥을 검토하는 것과 같다.

끝으로 실천적 차원에서 우선 그간의 논의결과를 종합하여 ‘갈등’을 탈형이상학적으로 해체하여 의미를 분별하고 재구성함으로써 갈등양상의 다양성에 대한 이해를 강조한다.⁹⁾ 그 후 다각적이고 복합적인 갈등양상을 변수로 고려하며 지역갈등해소를 위한 ‘속의민주주의 모델’을 제시하고 갈등양상에 따른 방법론 선택과 조력자 선택을 가능케 하는 방향성을 논의함으로써 모델의 탄력적인 활용 방안을 제언한다.

9) 하버마스의 관점에서 ‘탈형이상학적’이란 현대사회가 분화될수록 ‘도구적 이성’이 ‘이성’ 자체로 오만하게 확대되는 것에 대하여 저항하여 해방하려는 합리성 보호 행위다(J. Habermas, *Nachmetaphysisches Denken*, 1988, 이진우 역, 『탈 형이상학적 사유』 (서울 : 문예출판사, 2000b), p. 7.).

II. 선행연구 검토와 분석틀

1. 지역갈등의 양상과 해법

1) 지역갈등의 유형

본 논문에서 다루는 지역갈등이란 지역을 단위로 하여 벌어지는 지역 간의 충돌만을 의미하는 것이 아니라 지역사회 내부적 갈등을 포괄하는 의미다. 따라서 보편적 갈등의 유형을 파악한 뒤 지역적 차원에서 재논의하도록 한다. 일반적으로 갈등이란 개인의 심리적 혼란 상태에서부터 다양한 행위 주체들 간의 표면적 충돌 및 내재적 긴장 상태를 아우르는 광범위한 개념이다.

마치(J. G. March)와 사이먼(H. A. Simon)은 공동결정을 내릴 때 의존성과 필요성, 목표의 차이, 현실 인식에 대한 차이로 인하여 대안 선택에 난항을 겪는 경우를 갈등이라고 정의한다.¹⁰⁾ 들리고스(G. Dlugos)는 갈등이 개인이나 집단 간의 의견 불일치라 정의했고¹¹⁾ 다렌도르프(R. Dahrendorf)는 계급 간의 분배 차이에 따른 이해관계의 충돌을 갈등으로 정의한다.¹²⁾

로빈스(S. P. Robbins)와 저지(T. A. Judge)는 갈등의 다양한 정의를 탐구하고 ‘인식’이라는 공통점을 발견하였다. 이들에게 갈등은 상호작용 간 대립되는 폭력적 행위에서부터 갈등상황을 자각한 개인의 심리 상태까지 포함된다.¹³⁾ 폰디(L. R. Pondy)는 갈등의 과정을 다섯 가지 단계로 나눠 논의하였다. 이전에 선행되었던 갈등의 여파 단계, 잠재적 갈등 단계, 갈등을 느끼거나 인지하는 단계, 갈등의 현실화 단계, 갈등의 여파 단계이다.¹⁴⁾

무어(C. W. Moore) 역시 갈등을 세으로 분류하였다. 해석과 왜곡의 차이로 인하여 발생하는 사실관계 갈등, 욕구 또는 욕망으로 인하여 발생하는 이해관계 갈등, 관행

10) J. G. March, H. A. Simon, *Organizations* (Oxford : Blackwell Publishers, 1993), pp. 132-156.

11) G. Dlugos, "The Relationship", G. Dlugos & K. Weiermair (Eds.) *Management Under Differing Value Systems: Political, Social and Economical Perspectives in a Changing World* (NY : Walter De Gruyter Inc, 1981), pp. 651-676.

12) J. H. Turner, *Contemporary Sociological Theory*, 2012, 김윤태 외 17인 역, 『현대 사회학 이론』 (과주 : 나남, 2019), pp. 230-243.

13) S. P. Robbins & T. A. Judge, *Organisational behaviour* (San Diego: Prentice Hall, 2013), pp. 446-447.

14) L. R. Pondy, "Organizational Conflict: Concepts and Models", H. J. Leavitt & L. R. Pondy (Eds.) *Readings in Managerial Psychology* (Chicago : The University of Chicago Press, 1989), p. 521.

이나 풍습, 제도 등에 의하여 지속적인 정신적 피해에 노출되는 구조적 갈등, 이념과 가치관 등의 차이로 인한 가치 갈등, 상호관계 갈등이다.¹⁵⁾

이보다 훨씬 전, 헤겔(G. W. F. Hegel)의 이론 속에서도 갈등의 역사를 찾을 수 있다. 변증법적 역사 속에서 갈등과 합의를 설명할 때 인류사는 최종합의, 즉 진리를 찾아 방황하는 운동의 연속이다. 변증법적 역사는 뉴턴의 역학법칙과 일치한다. 동시대의 인류가 동량의 짐을 짊어진 채 살아갈 때 인류가 앞으로 나아가기 위하여 들여야 할 힘은 갈등에 의하여 좌우된다. 갈등은 마찰력이자 안티테제(antithese), 합의는 과거의 진테제(synthese)이자 당대의 테제(these), 곧 힘을 의미한다. 마찰력이 없으면 바퀴가 구를 수 없듯 안티테제 없이 사회는 앞으로 나아갈 수 없다. 그러므로 갈등은 자연스러운 현상이며 인류의 역사는 ‘갈등해소(합의)’의 역사다. 변증법적 특성상 합의과정은 의문에 ‘논리적으로 답하여’ 진테제의 위상을 지키거나 부정에 대한 합리적인 반박에 실패하여 테제로 전락하는 궤도의 표상이다. 곧 갈등은 자연스러운 합리적 현상인 기본적 갈등과 논리적인 언어행위를 통하여 갈등해소를 시도했음에도 불구하고 원만한 해결책이 나오지 않은 부차적 갈등으로 구분된다.

숙의민주주의 이론에서도 갈등해소과정에서 언어행위를 중시한다. 종래의 숙의민주주의는 갈등해소를 위한 윤리적 언어행위 즉, 숙의토론을 주장해왔으나 갈등의 유형을 분류하지 않고 언어행위의 윤리성에만 초점을 맞춰 논의를 전개하였기에 현실적인 해결책을 제시하지 못한다는 비판을 피할 수 없었다. 하버마스는 언어철학자인 오스틴(Austin, J. L.)의 발화수반적 행위 (lokutionäre Akte)와 발화수단적 행위(perlokutionäre Akte)라는 개념을 사용하여 의사소통에 대한 자신의 주장을 펼쳐나간다.¹⁶⁾ 본래 오스틴의 발화수반적 행위 개념 역시 목적론적 특성을 보였으나 하버마스는 윤리성을 부여하여 개념을 재구성하였다. 그 결과 하버마스에게 의사소통이란 발화수반적인 이해지향적 언어행위를 의미하며 ‘상호 동등한 입장에서 소통하여 행위’하는 것이다. 반면 발화수단적인 목적론적 언어행위는 “어떤 것을 말하여 행위함으로써 효과를 야기”¹⁷⁾하는 대화를 의미한다. 논의를 종합하여 숙의민주주의의 윤리적 기준에 유의하며 갈등의 유형을 재구성하였을 때 <표 1>, <표 2>와 같다.

15) C. W. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (CF : Jossey-Bass, 2003).

16) J. L. Austin, *How to do things with words*, 1962, 김영진 역, 『말과 행위』 (과주 : 서광사, 1992), p. 128.

17) J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns : Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, 1987, 장춘익 역, 『의사소통행위이론 : 기능주의적 이성 비판을 위하여 1』 (과주 : 나눔출판, 2006a), p. 427.

<표 1> 유형별 갈등의 특징들

갈등의 유형	갈등의 특징	자연적	인위적	非 윤리적	상호 주관적	합리적
I. 기본적 갈등		O	X	-	O	O
II. 부차적 갈등		△	△	△	△	△
	II-1. 언어행위가 부재한 갈등	O	X	-	-	O
	II-2. 언어행위가 시도된 갈등	△	O	△	△	△
	II-2-(1) 공감대 형성에 실패한 갈등	X	O	-	O	O
	II-2-(2) 표면적 합의로 인하여 유발된 갈등	△	O	△	△	△
	II-2-(2)-① 전략적 대화로 인한 갈등	O	O	O	X	O
	II-2-(2)-② 의사소통의 한계 갈등	X	O	X	O	X
갈등의 유형	갈등 특징의 판단 조건	(A)	(B)+(C)	(F)	(D)	(E)

<표 2> 갈등 특징의 판단 조건

(A)	법칙성 : 특정한 법칙에 상응하는가?
(B)	언어행위 유무 : 언어행위를 시도하였는가?
(C)	의도 개입 : 언어행위자 또는 외부인의 의도가 개입하는가?
(D)	행위자 주체성 : 언어행위자들이 동등한 입장에 있는가?
(E)	이론과의 합치 : 숙의민주주의 이론에 상응하는 결과인가?
(F)	反담론윤리 : 윤리적 의사소통((B)+(C)+(D))에 실패하였는가?

‘기본적 갈등’은 합리적 욕구에서 비롯된다. ‘부차적 갈등’은 언어행위의 유무에 따라 분류할 수 있다. ‘언어행위가 부재한 갈등’은 대상자만이 갈등을 인지하는 잠재적 갈등으로 비대상자들은 자연스럽게 무관심한 상태다. ‘언어행위가 시도된 갈등’은 의사소통의 인식에 따라 재분류된다. ‘공감대 형성에 실패한 갈등’은 대화를 시도했으나 실패한 상태로 비공감, 혐오 등의 사유로 공론화에 실패한 갈등이다. ‘표면적 합의로 인하여 유발된 갈등’은 의사소통의 윤리성에 따라 재분류된다. ‘전략적 대화로 인한 갈등’은 목적론적 의도를 가지고 일방적인 대화나 명령, 유도 등을 하였을 때 나타나는 갈등이다. ‘의사소통의 한계 갈등’은 이해지향적인 숙의토론을 진행하였음에도 갈등해소에 실패한 경우이다.¹⁸⁾ 본 논문에서는 이를 숙의민주주의의 현실적 한계로 여긴다.

<표 3> 갈등양상과 지역갈등의 유형

구분	이해갈등		이해갈등∩이념갈등		이념갈등
갈등 유형	기본적 갈등	전략적 대화로 인한 갈등	언어행위가 부재한 갈등	공감대 형성에 실패한 갈등	의사소통의 한계 갈등
갈등 요인	기본적 욕구, 욕망	일방적·위계적, 목적론적 대화	자연적 무관심	비공감, 사회적 무관심·혐오	종교, 가치관, 이데올로기
갈등 예시	-지역개발갈등 -님비현상 -핍피현상	-행정명령갈등 -지방행정갈등 -지방재정갈등	-구조적 갈등 -관습·관행갈등 -정체성갈등	-인종·민족갈등 -소수집단차별 -취약계층갈등	-인정투쟁 -환경문제갈등 -종교극단주의 -통일문제

앞서 분석하였던 유형별 갈등 중 하위 개념과 중첩되는 상위 개념을 제외하면 갈등 유형은 <표 3>과 같이 총 다섯 가지로 축약된다. 기본적 갈등과 전략적 대화로 인한 갈등은 이해갈등의 양상을 보이며 의사소통의 한계 갈등은 이념갈등의 양상을 보인다. 언어행위가 부재한 갈등과 공감대 형성에 실패한 갈등은 이해갈등과 이념갈등의 교집합(∩)에 자리한다. 지역갈등의 차원에서 지역개발 갈등은 지역 이기주의와 관련되므로 기본적 갈등에 속한다. 지방행정(행정구역, 조직기능배분, 권한 등)과 지방재정(재정, 과세, 관리 등) 등의 “정부와 지방자치단체 간의 갈등은 행정명령에 기인한 갈등”¹⁹⁾이므로 전략적 대화로 인한 갈등에 속한다. 같은 맥락에서 지역행정부와 지역사회 및 이익집단 간의 갈등 역시 전략적 대화로 인한 갈등에 속한다. 그 밖에 지역사회에서 종교, 가치관, 신념 등의 요인으로 발생하는 모든 이념적 갈등은 의사소통의 한계 갈등에 속하는데 해당 유형의 갈등들은 구조적 요인 또는 심리적 요인으로 인하여 발생되었다기보다 상호주관적 이해를 지향하는 의사소통 행위에도 불구하고 해결될 수 없는 난제이기 때문이다.

2) 갈등해소와 삶의 회복

갈등관리를 위하여 갈등양상을 분류해 온 선행연구들은 광범위한 갈등의 정의를 세분화시켜 집단갈등 또는 공공갈등으로 분류해왔다. 기존의 선행연구들이 개인의

18) 일반적으로 ‘한계(marginal)’는 성능을 발휘하는 최대 유효 범위를 의미하지만 사회과학에서 ‘한계’라는 용어의 활용은 보다 포괄적이다. 가령 한계 효용 체감의 법칙, 한계 효용 가치 등은 한계치에 도달하고 나면 그 가치나 효용성의 성장률이 줄어든다는 의미다. 같은 맥락에서 본 논문의 ‘한계 갈등’은 합의가 가능한 한계치를 넘어선 영역(이념적 갈등)에서는 숙의토론의 효용성이 감소한다는 의미다.

19) (사)한국정책학회, 『공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구』 (2017), p. 15.

심리까지 포함하는 포괄적인 갈등을 정의했다면 공공갈등 또는 집단갈등은 다양한 사회문제로 인하여 집단 규모가 대립하는 상황을 의미한다.²⁰⁾ 정부, 지방자치단체, 이익집단, 정당 등의 상호 갈등 또는 내부적 갈등을 예로 들 수 있다. 그러나 집단 갈등 또는 공공갈등은 갈등의 피해 규모가 광범위하다는 특징에서 기존의 갈등 이론과 차이를 보일 뿐이다.

현존하는 갈등관리 방법론 중 갈등의 사전예방을 위하여 소통을 시도하는 것은 속의 민주주의가 유일하다. 갈등예방을 위한 의사소통 과정을 공론화 과정이라 일컫는다. 롤즈나 하버마스과 같은 초기 속의민주주의 이론가들이 윤리적 합의과정에 중점을 뒀다면 피시킨이나 러스킨(R. C. Luskin), 서스카인드(L. E. Susskind)와 같은 2000년대 이후 속의민주주의자들은 갈등관리 역할에 무게를 두고 있다. 속의민주주의는 갈등의 관리 및 예방을 중시한다는 점에서 갈등의 사후처리를 주로 다뤘은 갈등관리 이론과 전혀 다르다.²¹⁾ ‘심리정치적 대화(psychopolitical dialogues)’²²⁾를 통해 집단갈등을 해소하는 심리치료모델도 같은 이유로 속의민주주의와 차별된다.

속의민주주의는 갈등이 현실화되기 전, 갈등 진행 중, 충돌이 있을 후 모두 속의 토론을 통하여 대상자들 간의 상호주관적인 이해를 도모함으로써 갈등을 해소하고 공동의 합의안을 마련한다. 갈등관리 이론은 갈등이 현실화되어 대상자간 충돌이 있을 후 사후처리 과정에서 타협을 통하여 대상자에게 일정 이익을 배상하거나 보상하여 갈등을 해소한다. 심리치료모델은 갈등이 진행 중인 경우, 또는 충돌이 있을 후 심리치료사 또는 정신과학자들이 투입되어 피해자들에게 상담을 진행하여 심리를 치료하여 갈등을 해소한다.

윤리적 차원에서 갈등관리 이론은 갈등해소방식과 대안이 목적론적·전략적이므로 속의민주주의와 부합하지 않는다. 반면 심리치료모델은 비록 일방적일지라도 이해 지향적인 특성을 보이므로 속의민주주의와 부합한다. 일찍이 하버마스는 정신과학자 딜타이의 이론을 의사소통을 위한 실천적 방법론이라고 긍정적으로 평가하는 동시에 딜타이가 과학의 실증주의 객관성에 굴복하여 이론과 실천의 연계를 놓치고 있다고

20) S. P. Robbins & T. A. Judge (2013), 정정화, "공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계" 『한국행정논집』 제23권 2호 (2011), pp. 579-580. 임동진, "공공갈등 관리의 실태 및 갈등해결 요인 분석" 『한국행정학회보』 제45권 2호 (2011), pp.291-318.

21) 한국행정연구원, 『속의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안』 (2018), p. 103.

22) V. Volkan, "The Tree Model: A Comprehensive Psychopolitical Approach to Unofficial Diplomacy and the Reduction of Ethnic Tension", *Mind and Human Interaction* (10) (VA : Center for the Study of Mind and Human Interaction of University of Virginia, 1999), https://www.researchgate.net/publication/323769226_The_Tree_Model_A_Comprehensive_Psychopolitical_Approach_to_Unofficial_Diplomacy_and_the_Reduction_of_Ethnic_Tension_Vamik_Volkan (접속일 : 2019.11.16)

지적하였다.²³⁾ 본 논문에서도 딜타이의 정신과학 방법론이 객관주의의 연장선상에 머물고 있다는 지적에 동의한다. 그러나 정확히 같은 지점에서 정신과학적 방법론을 활용할 필요성을 느낀다. 이는 실천숙의민주주의 이론으로 풀지 못해왔던 문제를 해결하기 위하여 정신과학적 방법론과의 협력을 주장하는 것이다. 본 논문에서 정신과학 방법론을 수단으로서 활용하려는 까닭은 숙의민주주의의 현실적 한계를 보완하기 위함이다.

본 논문에서 주목하는 심리치료 방법론은 볼칸의 나무모델이다. 나무모델에 주목하는 까닭은 대화를 소통과 협상의 전(前)단계로 인식하는 볼칸의 사유에 부분적으로나마 공감하고, 갈등치료를 통한 삶의 회복에 깊은 흥미를 느끼기 때문이다. 나무모델은 집단갈등 해소를 위하여 고안된 방법론으로서 트라우마에 대한 치료를 일차적 목표로 하고 치료 단계를 거쳐 최종적으로 집단갈등해소를 목적으로 하는 비공식 외교방법론이다.²⁴⁾ 나무모델은 뿌리(root)와 줄기(trunk), 가지(branch) 단계로 구분되어 진행된다. 뿌리는 갈등을 겪고 있는 집단의 심리적 진단 단계를 의미하며, 줄기는 심리정치적 대화 단계, 가지는 앞서 진행되었던 두 단계에서 얻은 통찰력을 바탕으로 실질적인 갈등해소 프로젝트를 실천하는 단계다.

나무모델에서 대화의 목적이 숙의민주주의와 동일하게 갈등해소를 향하고 있다 할지라도 일련의 과정 속에서 대화 참여자들을 상담자와 내담자로 구분하여 목적론적 의사소통을 진행한다는 점에서 숙의민주주의와 정반대의 길을 걷고 있다. 본 논문에서는 이 대목을 나무모델의 한계점이자 실천숙의민주주의의 돌파구로 인식한다. “정신분석학자는 듣기와 중재, 해석에 전문화된 임상 기술을 대화로 이끌어낸다.”²⁵⁾ 심리치료사들이 숙의민주주의에서 언어행위 참여자들의 원활한 소통을 촉진하는 조력자의 역할을 한다면 어떠할까? 참여자들은 여전히 주체 대 주체로서 상호작용을 할 수 있고 조력자들의 역할은 기능적 측면에 국한되어있으므로 참여자들의 토론에 영향을 미칠 수 없을 것이다. 이러한 가설을 뒷받침해줄만한 공론화 방법론은 이미 존재한다. 서론에서 언급하였던 피시킨의 공론조사다. 공론조사는 숙의토론 단계에서 토론 전문 진행자인 퍼실리테이터(Facilitator)를 활용한다. 그러나 퍼실리테이터는 참여자의 언어행위와 정신 간의 관계를 전문적으로 다루는 심리치료사와 달리 대립하는 참여자집단 간의 양적인 언어행위, 즉 의견의 표면적 균형에 치중한다.

23) J. Habermas, *Erkenntnis und Interesse*, 1973, 강영계 역, 『인식과 관심』 (서울 : 고려원, 1991), p. 147-168.

24) V. Volkan (1999).

25) V. Volkan (1999).

갈등해소를 지향하는 의사소통은 결코 양적 균형만으로 자신의 목표를 성취할 수 없다. 해석학이 인류사의 운동에서 갈등과 합의 간의 간극을 좁혀주는 성찰을 시도한다면 정신분석학은 인간의 정신 운동에서 주체와 객체 간의 균열을 봉합하기 위한 삶의 치유를 추구한다. 따라서 객관적 기술로 의견 균형을 검토하는 퍼실리테이터와 인간 정신해석에 기반을 둔 심리치료사들은 질적으로 전혀 다른 의사소통 결과를 낳을 것임이 자명하다. 의사소통의 결과는 갈등해소(합의)로서 의견일치와 전혀 다르기 때문이다.²⁶⁾ 이러한 점에 유념하여 심리치료사를 갈등관리 조력자로 활용한 공론화 모델을 설계한다면 숙의민주주의가 직면한 이론적 위기를 모면하며 궁극적으로는 갈등으로 균열된 사회를 치유하고 삶을 회복시킬 수 있을 것이다.

2. 숙의민주주의의 이해

1) 절차적 숙의민주주의

본 논문은 앞 절에서 갈등의 개념은 정리하고 형식적 특징을 분석한 뒤 재구성하였다. 그 결과 갈등은 언어행위로 인해서만 발생하는 것이 아니라 인간의 의식적 또는 무의식적 사유로부터 근원하고 있었고, 하버마스의 윤리적 또는 비윤리적 언어행위로 인한 갈등은 하위 개념으로서 특정 범주에 속하고 있었다. 갈등과 합의가 의존적 관계에 놓여있음에도 불구하고 하버마스가 의사소통행위를 통한 ‘합의’의 도출에만 중점을 둔 까닭은 무엇일까? 이는 하버마스가 마르크스(K. H. Marx)의 사유로부터 행위를 구분하였기 때문이다.

마르크스에 따를 때 사회의 교묘한 계급역학은 정치적 형식으로 제도화되었고 그로 인하여 행위는 상호작용을 통하지 않은 채 교환가치라는 매개체를 통해 실현된다. 마르크스의 실천철학은 행위를 통하여 실현한다는 점에서 가치가 있으나 소외를 인식한 주체의 ‘성찰을 통한 행위’가 아니라 소외에 부당함을 인식한 프롤레타리아들이 ‘목적 합리성을 통한 행위’를 실현한다는 점에서 한계를 지닌다.²⁷⁾ 하버마스는

26) 전통적 관념에 따를 때 합의는 의무적 의견일치를 의미했지만 숙의민주주의에서 합의는 일치의 압박을 제거하고 오로지 의사소통행위로서 도달할 수 있는 대체불가의 윤리적 영역에 위치한다(J. Habermas (2006a), pp. 497-498.)

27) 김재현, “하버마스에서 모더니티의 기획과 포스트모더니즘 비판”, 『人文論叢』 제10권 (1998), <http://>

이 지점을 가치이론의 약점으로 여기고 베버의 합리화이론을 접근법으로 활용하여 근대화는 비판적 해석을 통한 성찰에서부터 시작된다고 주장하였다.

하버마스의 공적 숙의토론은 사회구성원들이 공론장에서 여론을 형성하면 체계에 소속된 실질적 정치기구들이 여론을 수렴하여 실정법을 제정해야한다는 ‘절차적 숙의민주주의’ 모델을 제시한다. 하버마스의 절차적 숙의민주주의 이론은 『공론장의 구조변동』(1961)에서 기획되고, 『인식과 관심』(1969)에서 비판적해석학의 기틀을 마련하였으며, 『의사소통행위이론』(1981)에서 탈형이상학적으로 의사소통을 개념화시키고, 『도덕의식과 의사소통 행위』(1983)에서 윤리적 측면을 부각시켰으며, 『사실성과 타당성』(1992)에서 생활세계와 체계에서의 숙의토론에 대하여 구체화시킨 뒤, 『이질성의 포용』(1996)에서 숙의민주주의를 소개하며 법제화와 절차주의의 차이점을 해명하고, 『진리와 정당화』(1999)에서 본격적으로 법제도와 규범, 절차적 숙의의 정당성을 논의함으로써 의사소통을 일상적 행위에서 정치의 영역으로 재위치시켰다.²⁸⁾

하버마스는 오스틴의 언어철학을 빌려 대화와 의사소통을 구분함으로써 언어행위에 윤리성을 부과하고 상호주관적 이해를 지향하는 의사소통에 이상적 가치의 메달을 수여한다. 영예를 차지한 의사소통은 근대화라는 인류 공동의 짐을 짊어지고 생활세계로 향한다. 생활세계는 구조적으로 분화된 직관적 토대다.²⁹⁾ 생활세계에 도착한 의사소통은 사회전반에 걸쳐 학습되어왔던 규범과 관습에 대하여 합리적인 의문을 제기하고 정당화에 대하여 요구한다. 의문과 요구는 한편으로 비판적 자아성찰의 행위로 실천되며 다른 한편으로 불평등한 구조에 대한 해방의 시도로 실천된다. 두 갈래의 실천은 각기 다른 곳에서 공동의 목표를 향해 이동하는데 자아성찰이 주체의 외부로부터 생활세계의 전반에 걸쳐 합리화를 지향하며 근대화로 나아갈 때, 해방의 시도는 주체의 내면에서 외부로, 생활세계의 심층에서 실재계의 바깥으로 합리적

www.riss.kr/search/download/FullTextDownload.do?control_no=3e9ba475fetc03e6&p_mat_type=1a0202e37d52c72d&url_type=&orgcode=863532d4cecaa7d8 (접속일 : 2019.11.18)

28) J. Habermas, *wahrheit und rechtfertigung : philosophische aufsätze*, 2004, 윤형식 역, 『진리와 정당화』 (과주 : 나남, 2008), p. 307. 하버마스가 저술한 책은 더욱 많지만 본 논문에서는 상기 언급한 저서들을 절차적 숙의민주주의의 핵심을 논의하는 주맥으로 파악하고 있다. 그 밖의 저서들은 숙의민주주의와 실천철학에 대한 이해와 이론적 타당성을 보완하기에 용이하므로 다음을 참고할 수 있다. 『이론과 실천』(1963), 『현대성의 철학적 담론』(1985), 『사실과 가치』(1992), 『의사소통의 철학』(1997), 『이데올로기로서의 과학과 기술』(1968), 『현대의 철학적 논변』(1985), 『탈형이상학적 사고』(1988), 『의사소통적 행위와 탈선협론적 이성』(2001), 『분열된 서구』(2004) 등 이외 다수.

29) J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns : Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, 1987, 장춘익 역, 『의사소통행위이론 : 기능주의적 이성 비판을 위하여 2』 (과주 : 나남출판, 2006b), p. 214.

정당화를 외치며 근대화로 나아간다. 하버마스가 의사소통을 가장 친근하고 무의식적 또는 직관적이었던 생활세계에 위치시킨 까닭은 생활세계의 합리화가 진전될 때 체계가 출현하기 때문이다.

생활세계에서 합리화의 목적을 달성한 의사소통은 사회체계로 발걸음을 돌렸지만 생활세계로부터 독립한 체계는 규범적 관습과 이데올로기로 인하여 발 디딜 틈 없이 복잡해져있다. 의사소통은 체계의 길목에서 머뭇대다 제자리를 잃는다. 법과 제도에 의해 조직화된 체계는 의사소통을 물화시켜 생활세계를 식민지화 시킨다. 의사소통은 기계적으로 구조화된 체계에 맞서 새로운 짐(정당성)을 짊어지고 다시 떠난다. 법 제도의 정당화에 대해 의문을 품고 걸음을 옮기던 의사소통은 문득 생각한다. 체계를 체계의 영역에만 머물도록 통제하기 위한 가장 강력한 방법은 의사소통이 자신의 자유를 스스로 제한하는 것일지도 모른다는 구상이다. 의사소통은 더 이상 맞지 않는 옷(개념화 된 행위)을 벗어던지고 체계와 같은 제복(법제화)을 차려 입는다. 의사소통이 숙의토론으로 변화하여 제도화되는 것이다.³⁰⁾

의사소통은 체계의 눈높이에 맞춰 새롭게 자신을 재구성(절차적 정당화)함으로써 숙의민주주의의 길을 걷게 된다. 하버마스는 이를 “재구성적 절차를 취하는 민주주의”³¹⁾라고 표현한다. 의사소통이 공적영역에서 숙의토론이라는 방식으로 법률적·제도적 정당성을 보장받은 후 생활세계와 체계의 갈등을 해결하기 위해서는 이해 지향적인 의사소통을 통하여 갈등이 조절되어야한다.³²⁾ 중요한 것은 의사소통의 행위자들이 자신과 타자에 대하여 심사숙고하며 동등한 입장에서 대화를 이끌어 나갈 때 이해지향적 의사소통에 도달할 수 있다는 사실이다. 이러한 사유가 생활세계에서 의사소통의 ‘숙의성’을 부각시킨다면, 기계적으로 구조화된 체계에서 생활세계를 지키기 위해 절차적으로 제도화되고 새로이 규범화된 공론화 과정은 정치적 동물로서 인간이 지니는 기본권들 중 ‘참여성’을 부각시킨다. 1961년부터 시작된 하버마스의 대서사시가 언어행위를 설명함으로써 시작되어 장장 60여년에 걸쳐 숙의민주주의로 결론내리는 까닭이 여기에 있다. 생활세계와 체계에서 모두 동등한 의사소통이 진행될 때 인류는 비로소 공동합의에 가까워질 수 있다.

30) J. Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, 1992, 한상진, 박영도 역, 『사실성과 타당성』 (과주 : 나남, 2007), pp. 129-190.

31) J. Habermas (2007), p. 387.

32) J. Habermas (2006b), pp. 546-569.

2) 규범적 속의민주주의

하버마스는 칸트가 주권실현을 이성의 공적 사용으로 전제하여야 한다는 주장에서 규범적 정치가 공론장에 의해 보장되어야 한다는 점을 밝혀내고 의사소통에 윤리성을 부여하는 담론윤리를 추구한다. 담론윤리는 의사소통에 윤리가 내재된 것으로 여기기 때문에 합의를 낙관적으로 전망하며 속의 자체에 정당성을 부여함으로써 공적이성의 발현 대상 역시 시민들을 포괄한다. 반면 규범논증을 주장하며 공적이성이 관료집단에서만 발현된다고 인식하는 입장도 있다.

롤즈는 공적이성의 발현 대상을 시민과 정부-관료집단으로 분리하여 대입할 때 공적인 체계에서 발휘되는 공적 이성이 비공적 이성들에 대하여 우선되어야 비로소 ‘중첩적 합의(overlapping consensus)’³³⁾가 이뤄져 공동선에 도달할 수 있다고 말하며 규범적 속의민주주의를 주장한다. 롤즈가 시민과 공민을 구분한 까닭은 실질적인 차이를 둠으로써 역으로 강력한 평등주의의 기반을 다질 수 있기 때문이었다. 그러나 이렇듯 차별화된 공적 이성은 실질적인 시민들의 의지와 상관없이 이상적 공적 의지에 기대어 수동적인 정치참여를 야기하는 요인이 된다.

같은 맥락에서 하버마스도 롤즈의 규범적 속의민주주의에 문제를 제기한다. 롤즈는 시민의 자율성을 권리로 여기며 정의론을 펼치는데 정작 아리스토텔레스적이거나 공리주의적으로 이해될법한 재화윤리적 정의개념을 취급하고 있다는 것이다.³⁴⁾ 롤즈는 비판에 대응하여 절차적 민주주의가 법 제정 절차만을 준수함으로써 법의 내용에 대한 제한이 부과되지 않기 때문에 기본권을 침해하는 법률이 탄생하게 될 위험성을 지적하고 국민주권과 인권을 화해시키려는 시도로 정의론을 전개시키며 다수결 민주주의의 잠정 협정(modus vivendi)을 극복하려한다. 롤즈 보다 일찍이 아벤트로트는 기본권이 헌법으로부터 간과할 수 없는 침해를 받는다고 파악하였다.³⁵⁾ 민주적 법치 국가는 인간의 고유 가치로서 기본권을 존중하지만 어디까지나 헌법이 부여한 울타리 안에서만 기본권의 자유를 허용하고 있으므로 평등의 원칙이 강요되고 있는 것과 다르지 않다. 평등과 자유에 대한 기본권이 이데올로기의 영역에 놓여있다면 형식적·

33) J. Rawls, *Justice as Fairness*, 2001, 김주휘 역, 『공정으로서의 정의』 (서울 : 이학사, 2016), p. 39.

34) J. Habermas (2000a), p. 81.

35) W. Abendroth, *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, 1968, 김효진 역, "獨逸聯邦共和國 基本法에 있어서의 民主的·社會的 法治國家의 概念", 『公法學의 現代的 地平』 (서울 : 박영사, 1995), pp. 52-74.

법률학적 방법으로는 인간의 존엄성을 해명할 길이 없으므로 사회정의관념에 대한 논의는 정치학의 영역에 있어야한다. 아벤토르트는 기본법이 사회질서를 위한 타협일 뿐이라고 일축하므로 그의 논리는 하버마스가 공론화 과정의 제도화를 타협안으로 제시한 것과 같은 방향으로 전개되고 있다.

반면 롤즈의 규범적 숙의민주주의를 두고 논란이 지속되는 까닭은 정의의 개념을 둘러싼 경계선이 모호하기 때문이다. 롤즈에 대한 비판논점은 헌법으로 보장하려는 평등한 자유의 가치가 오로지 권리에만 국한되기 때문에 발생하는 문제점들에 대한 지적이다. 부여된 권리와 권능의 사용 기회 간에는 평등의 격차가 존재할 수밖에 없다. 법적으로 주어지는 평등과 사실적 평등 간의 괴리는 결코 합리적 이기주의를 상대로 승리할 수 없으며 이러한 격차는 오히려 새로운 차별을 양산한다. 롤즈의 사회구성원의 이원적 구분에 따라 발생하는 모순을 해결하기 위해서는 이중적 해명 부담을 결코 기피할 수 없다. 하버마스는 롤즈의 규범적 관점을 일관된 절차주의로 반전시킬 때 평등한 숙의의 토대가 마련되므로 정책결정과정의 참여와 숙의 모두를 획득할 수 있다고 회유하였다.³⁶⁾

하버마스의 회유에 대응하여 롤즈는 이중적 증명부담을 떠안고 2001년에 정의의 원칙을 세 가지 측면에서 재서술하였다. 첫째, 정의의 원칙과 개념을 수정하여 공정한 기회균등의 원칙을 공민과 시민을 구분하는 차등의 원칙에 우선하고 평균 효용의 원칙에 유비하였다. 둘째, 논증 방식을 두 갈래로 나누어 ‘제한된 효용의 원칙 (principle of restricted utility)’에 비교함으로써 규범의 역할을 고찰하였다. 셋째, 이해 방식을 변경하여 공정으로서의 정의가 도덕적 신념 체계가 아닌 정치적 정의관으로 이해되어야 함을 명확히 하였다.³⁷⁾ 롤즈가 공정의 정의를 정치에 국한하여 수정하였을지라도 의문이 남는 것은 여전하다. 개정된 롤즈의 논리는 두 가지 차원의 지적을 피할 수 없다. 첫째는 숙의민주주의로서 역할을 포기하는 것인가라는 문제이며 둘째는 정치에 국한한 정의관이 생활세계의 평등에 기여한다는 것이 참일 때 토대로서 자율성과 자립성이 없는 생활세계에는 어떠한 역할과 의미가 부여되는 것인가라는 문제다. 두 가지 지적 모두 롤즈가 상부구조에 평등과 자유, 공정과 정의의 권능을 인도함으로써 사회구조의 토대인 생활세계의 역할과 기능의 자유로움, 즉 일반시민들의 자유를 역으로 억압하게 된다는 비판을 피할 수 없다.

36) J. Habermas (2000a), pp. 75-102.

37) J. Rawls (2016), p. 215.

국민주권을 핵심으로 발전해온 민주주의의 오랜 전통 속에서 일반 시민들의 의견이 정치적 의사결정에 적극적으로 투영되지 않는다는 것은 소외와 타자화를 의미한다.³⁸⁾ 밀러(Miller, H. T.)와 폭스(Fox, C. J.)는 대의민주주의가 경험적 현실과 민주적 책임이 상징적으로 결합되어 주권자와 대리인(선출인) 사이에 가상의 교감·교류를 만들고 대중으로 하여금 여론이 정책에 반영된다고 착각하게 만든다고 지적하고 대의제가 정치를 공식화함으로써 오히려 행정 관례에서 하향식 권위주의를 강화한다고 비판하였다.³⁹⁾ 롤즈의 규범적 숙의민주주의는 일반시민들의 정책결정과정에서의 정당한 의사소통의 참여권을 제한한다는 점에서 명백한 한계를 내포하고 있다.

근래 들어 활발히 활용되고 있는 피시킨의 공론조사는 일련의 절차를 거쳐 권고안을 정부에 전달하는 표면적 형식으로 인하여 자칫 하버마스의 절차적 숙의민주주의와 부합하는 것으로 보인다. 그러나 공론조사는 오히려 롤즈의 규범적 숙의민주주의, 또는 대의제의 숙의성 보완 방법론에 더욱 가깝다. 이론적 논의에 앞서 공론조사의 과정을 살펴보면 다음의 여섯 단계로 이뤄져있다.⁴⁰⁾ ① 공론화 주제 진단 및 표본 집단 모색. ② 대표성 있는 표본에게 여론조사(1차). ③ 여론조사 대상자 중 공론조사 참여단 비례 선발. ④ 참여단 의제 학습. ⑤ 참여단을 소분임화 후 숙의토론 진행. ⑥ 공론조사(2차) 및 권고안 도출.

피시킨의 공론조사는 숙의토론과정을 실천적 방법론으로서 제시한다는 점에서 유용하다. 그러나 일반시민들의 숙의토론을 통하여 정책결정과정에 반영하는 입안절차의 기능이 아닌 심화여론을 조사하고 여론 변화요인을 결과물로 도출하는 데에 머무르고 있기 때문에 완벽한 숙의민주주의의 형태를 띠는다고 평가하기 어렵다. 공론조사가 절차적 숙의민주주의 이론에 부합하지 않는 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 여론조사(1차)와 공론조사(2차)를 유비하여 여론변화의 사유를 파악하고 정부에 전달하여 일방적인 선택권을 주는 것은 참여권의 위계적 구조를 인정한다는 것으로 해석된다. 둘째, 공론조사는 정책결정과정에 시민사회의 의견을 직접적으로 반영하기 위한 제도로서의 절차적 과정이 아니다. 그럼에도 공론조사는 숙의민주주의의 가치를 추구

38) J. S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* (Oxford : Oxford University Press, 2000), pp. 143-149.
 39) H. T. Miller & C. J. Fox, *Postmodern Public Administration (Revised Edition)* (NY : Routledge, 2015), pp. 122-123.
 40) J. S. Fishkin & R. C. Luskin. "Experimenting with a democratic ideal : Deliberative polling and public opinion", *Acta Politica* 40 (2005), pp. 284-298.

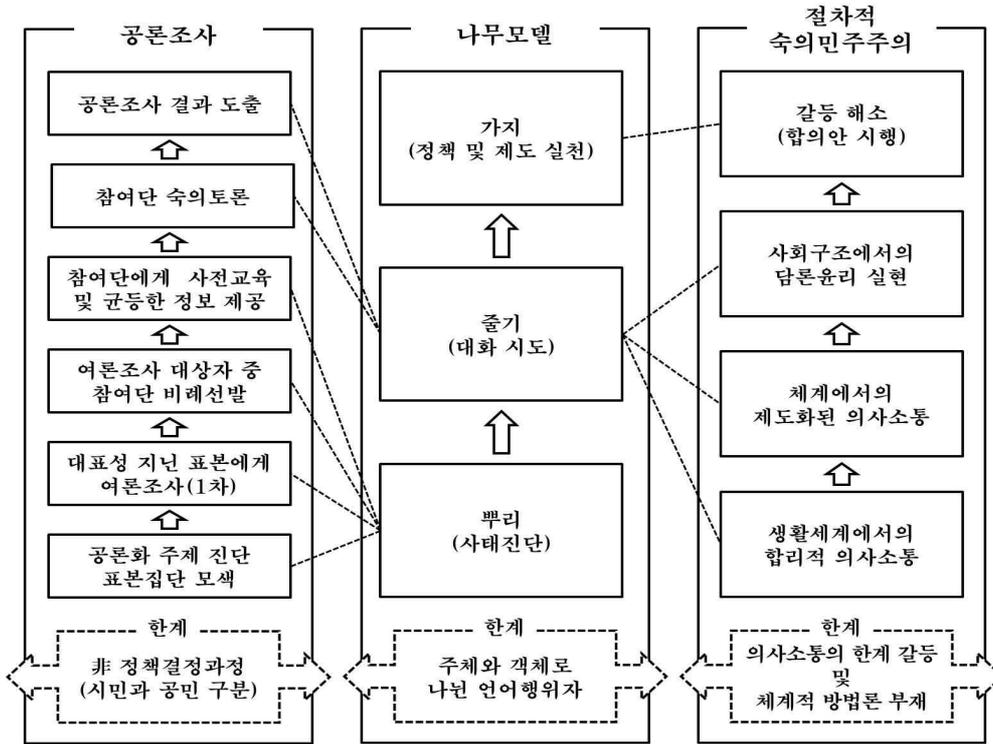
하고 있는 가장 완성도 높은 체계적 형태를 지닌 방법론으로서 그것이 내포하고 있는 가치와 발전가능성을 무시할 수 없다. 그러므로 본 논문에서는 공론조사에 내재된 속의민주주의의 가치를 발산시킬 수 있을 방법을 모색하여 발전적 변화 가능성을 논의한다.

3. 분석틀

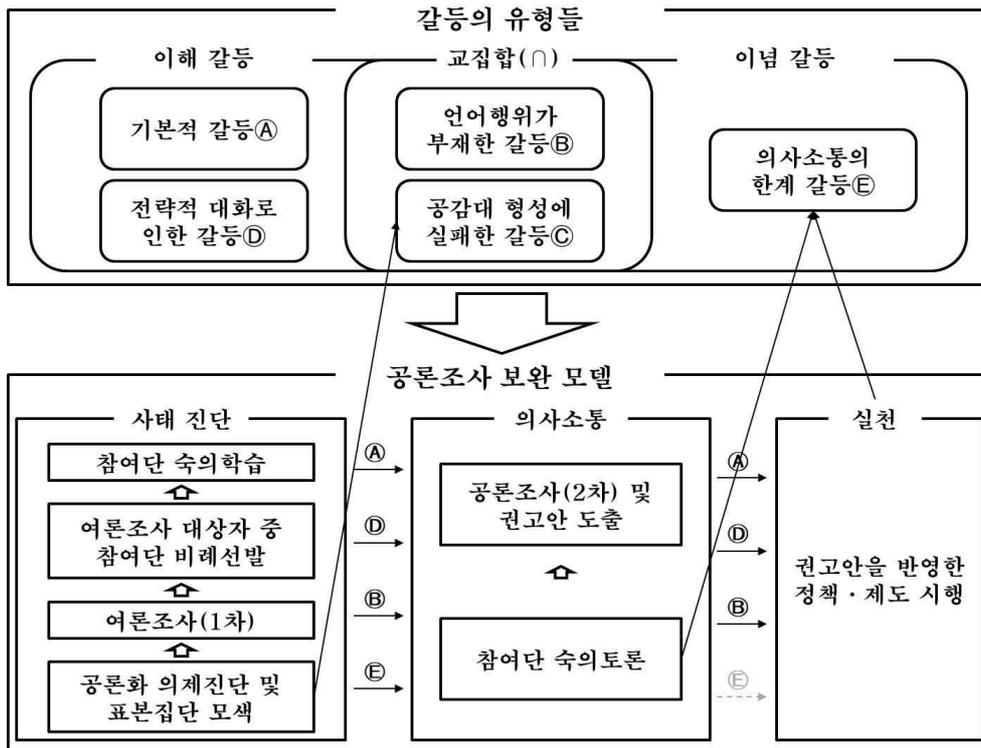
본 논문에서는 다음의 세 가지 이유를 들어 복합적인 분석틀을 구성한다. 첫째, 공론조사는 체계적인 공론화 방법론으로서 기술적 가치가 있으나 상호주관적 갈등 해소를 위한 정책결정과정이다. 둘째, 나무모델은 대화를 통한 갈등해소를 지향하며 결과를 정책결정에 반영한다는 점에서 속의민주주의의 윤리성에 부합하지만 심리정치적 대화의 참여자는 상호이해를 지향하지 않는다. 셋째, 절차적 속의민주주의 이론은 갈등해소를 위한 의사소통의 활용방안을 제시하고 있지만 현실적으로는 '의사소통의 한계 갈등'이 예기치 않게 추가 발생하며 체계적 방법론이 미비하므로 실천적 한계가 존재한다. 이러한 사실은 속의민주주의가 갈등해소에 만능 처방전은 아니라는 사실을 드러낸다.

본 논문은 앞서 지적한 세 가지 논점을 부각시키며 복합적 틀을 구성하고 국내 사례에 대입하여 검토할 것이다. <그림 1>는 공론조사와 나무모델, 속의민주주의 간의 관계도, <그림 2>은 독립된 하위 개념으로서 재구성된 다섯 가지 갈등양상의 특성을 고려한 분석틀이다. 본 논문의 분석 전략은 갈등 유형에 맞는 사례들을 선별하여 보완된 공론조사 모델에 대응시키는 것이 아니라, 경험적으로 제공된 사례들을 단위로 하여 분석틀에 대응시킴으로써 앞선 이론적 논의 결과가 합당한지를 분석하는 것이다. 이로써 공론조사의 장단점을 모두 고려하여 갈등해소를 위한 새로운 속의민주주의 모델의 구상 토대를 마련할 수 있다. 다음의 <그림 1>과 <그림 2>는 공론조사, 나무모델, 절차적 속의민주주의의 내용을 상호보완하여 연구자가 만들어 낸 분석모형이다.

<그림 1> 공론조사, 나무모델, 절차적 숙의민주주의의 관계도



<그림 2> 분석틀



Ⅲ. 국내의 숙의민주주의적 정책결정 사례

1. 신고리 5·6호기 시민참여형 조사

1) 사태개요

신고리 공론화 사례에 대한 연구는 이미 여러 연구에서 다뤄져온 바 있으나 공론 조사 절차를 유비하거나 숙의민주주의의 실효성을 평가하는 데 그쳤다.⁴¹⁾ 본 논문에서는 갈등의 유형과 더불어 정치철학적 의의를 검토한다. 19대 대통령 선거 당시 5명의 주요후보자(문재인, 심상정, 안철수, 유승민, 홍준표)들은 모두 에너지 전환과 관련된 선거 공약을 제시하였다.⁴²⁾ 에너지 정책과 관련하여 자연스레 원자력 발전소(이하 원전)에 대한 논의도 전개되었는데, 신규 원전과 가동 중인 원전에 대한 논의가 별도로 진행되었다. 가동 중인 원전에 대하여 문재인과 심상정, 안철수는 수명연장을 금지하고 향후 탈원전을 목표로 할 것을 발표했으며 유승민은 수명연장은 금지하되 내진설계를 보강할 것이라 주장했고, 홍준표는 수명연장을 검토하고 폐기하지 않을 것이라는 의사를 밝혔다. 신규 원자력 발전소와 관련하여 홍준표를 제외한 네 명의 후보자들은 검토 후 백지화를 주장하였다. 홍준표는 지질조사 등 안전성 여부 결과를 반영하여 추진여부를 결정하겠다는 의사를 밝혔다.

신고리 5·6호기는 울산광역시 울주군 서생면 신암리에 위치하여 육상 약 58만평, 해상 약 20만 평의 규모의 원자력 발전소다. 2000년 9월 김대중 대통령 정권 당시 최초로 전력원자력 개발사업에 대한 논의가 시작되었고, 2008년 12월 이명박 대통령 정권 당시 산업부에서 제4차 전력수급기본계획을 확정시키며 본격적인 사업추진이 시작되었다.⁴³⁾ 문재인 대통령은 후보자 시절 신고리 5·6호기 건설을 백지화시킬 것이라는 공약을 내세웠었다. 19대 대통령 선거 결과 당선된 문재인 대통령은 2017년

41) 김남철, "탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제", 『공법연구』 제46권 3호 (2018). 신옥주, "공론화위원회를 통한 신고리 5·6호기 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구", 『국가법연구』 제14권 1호 (2018). 윤순진, "원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제- 신고리 5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로", 『경제와 사회』 제118호 (2018). 최태현, "참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로", 『한국행정학보』 제52권 4호 (2018). 이 중 숙의민주주의 이론을 정치철학적으로 다룬 연구는 최태현이 유일하다.

42) 환경운동연합, 『대선 후보자별 에너지-기후변화 공약 비교』 (2017).

43) 신고리 5·6호기 공론화위원회, 『신고리 5·6호기 공론화 백서』 (2017). 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 『신고리 5,6호기 공론화 검증위원회 검증보고서』 (2017).

6월에 들어 신고리 5·6호기 건설중단 선거공약을 이행하려하였다. 당시 국정기획자문위원회 등 정부 측은 원전 제로화 공약을 반드시 이행하여 재생 에너지로 관심을 돌리고 세계적 추세에 발맞춰 갈 것이라는 입장을 표명했었다. 세계 시장이 기후 변화에 대응하여 재생에너지 사업을 급격히 발전시키면서 상품 생산 시 일정비율 이상의 재생에너지 사용을 의무화하는 추세였기 때문이다. 다국적 기업의 제조업체 뿐만 아니라 협력업체까지 재생에너지 사용 움직임에 동참하는 양상을 보이자 한국 역시 초국가적 환경문제에 공감한다는 취지와 세계 시장에서 외면당하지 않기 위한 선택으로 신고리 5·6호기를 중단하고자 하였던 것이다.

그러나 정부의 선거공약 이행이 일방적이라며 한국수력원자력(이하 한수원) 노동조합과 국내 에너지 관련 학계의 일부 교수들이 부당함을 토로하고 신고리 5·6호기 건설 중단에 반발하였다. 건설 중단 반대측은 신고리 5·6호기를 대체하려는 신재생 에너지의 불안정성을 비판하였다. 신재생 에너지는 온실가스 배출이 적고 연료비가 없는 대신 날씨에 따라 공급에 제한을 받으며 가격대가 높다는 것이 주요 골자였다. 2017년 5월 대통령 선거 시행 당시 해당 원전은 종합공정률이 28.8%에 달했으며 국제원자력기구(IAEA, International Atomic Energy Agency)의 안전기준을 모두 만족하였고 미국원자력규제위원회(NRC, Nuclear Regulatory Commission)의 설계 인증 심사 3단계 역시 통과한 상태였다. 나아가 지역 탈핵 단체와 일부 종교단체가 신고리 5·6호기 공론화에 참여하지 않겠다는 의사를 밝히며 정부의 환경가치주장이 힘을 잃게 되었다. 이러한 배경을 바탕으로 문재인 정부는 고리 1호기 퇴역기념 행사에서 신고리 5·6호기 중단 여부를 공론화 과정을 거쳐 결정하겠다는 의사를 밝혔다.

당시 정부의 공론화 발표에 대해서도 옹호 측과 비판 측이 나뉘었는데 인류의 미래와 직결된 환경 문제를 다룸에 있어 일반 시민들에게 의견을 물어 정책을 결정하겠다는 것은 책임 전가와 다를 바 없다는 의견과 이미 진행 중인 사업을 대통령의 마음대로 중단하는 것은 비민주적이라는 의견이 비판 측의 주장이었다. 이와 달리 옹호 측은 시민들의 의견 수렴을 통하여 정책을 이행하는 것은 바람직한 민주적 발전 과정으로 시민들의 참여권이 확대되고 있음을 입증하는 사례라고 평가하였다. 결국 2017년 6월 27일 열린 제28회 국무회의에서 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대한 공론조사가 확정되었고 7월 14일 진행 중이던 공사가 중단된 채 공론조사 과정을 밟게 되었다. 한국으로서는 최초의 공론조사 시도였으나 피시킨의 공론조사가 상표

권이 등록되어있어 사용이 번거롭다는 사유를 들어 변형된 한국형 공론조사를 실시하게 되었다. 신고리 5·6호기 공론화 배경은 <표 4>와 같다.

<표 4> 신고리 5·6호기 공론화 배경 일지

일자	신고리 5·6호기 공론화 배경
2000.09.06.	산업부에서 전원개발사업 예정구역 고시
2008.12.29.	산업부에서 제4차 전력수급기본계획 확정
2009.02.27.	한국수력원자력 이사회에서 건설기본계획 확정
2012.09.21.	한국수력원자력에서 원자력안전위원회에 건설허가 신청
2014.01.29.	전원개발사업 실시계획 승인 취득
2014.04.11.	한국수력원자력, 한국전력기술과 종합설계용역 계약 체결
2014.08.28.	한국수력원자력, 두산중공업과 원자로 설비 및 터빈 발전기 계약 체결
2015.06.12.	한국수력원자력, 삼성물산·두산중공업·한화건설과 주설비공사 계약 체결
2016.06.27.	건설허가 취득
2017.04.03.	신고리 5호기 최초 콘크리트 타설
2017.05.01	한국매니페스토실천본부, 19대 대통령선거 정책공약집 발표
2017.05.09.	제19대 대통령 선거 결과 문재인 대통령 당선
2017.06.19.	문재인 대통령, 신고리 5·6호기 공론화(사회적합의) 발표
2017.06.27.	제28회 국무회의에서 신고리 5·6호기 건설 중단/재개 공론조사 확정
2017.07.14.	한국수력원자력 이사회, 공사 일시 중단

출처 : 신고리 5·6호기 공론화위원회 (2017)의 내용을 바탕으로 연구자가 재정리함.

2) 숙의과정

2017년 6월 27일 문재인 정부는 제28회 국무회의에서 신고리 5·6호기 중단에 대한 공론조사를 결정하였고, 피시킨의 공론조사가 상표권이 등록된 관계로 공식명칭을 공론조사에서 ‘시민참여형 조사(한국형 공론조사)’로 변경하였다. 한 달이 채 안 돼 구성된 공론화위원회는 국무총리가 위촉한 위원장 외 전문가 8명의 위원(인문사회 2명, 과학기술 2명, 여론조사 2명, 갈등관리 2명)으로 구성되었다. 공론화 과정이 본격적으로 추진되며 신고리 5·6호기 건설 중단에 찬성한 시민단체들은 자발적으로 시민연대를 결성하기 시작하였다. 그러나 공론조사의 공적숙의는 찬성 측과 반대 측이 양적·질적으로 균등한 정보를 학습하여야하므로 정부는 서둘러 갈등학회를 통하여 지역순회 공개토론회를 실시하였다.

공개토론회가 진행될 당시 시민참여형 조사의 참여단을 모집하기 전이었으며 1차 여론조사가 진행되기 이전이었다. 시민참여형 조사가 본격적으로 시작되기 전, 온 국민 학습이 선행된 후 시민참여단을 모집하는 방식은 피시킨의 공론조사의 전개과정에서 1차 여론조사 이후 통계학적으로 비례되는 인원을 선정하여 학습을 진행하는 것과 차이를 보인다. 한편, 신고리 5·6호기 공론화위원회는 시민참여형 조사가 결정된 후 2017년 8월 17일 이해관계자 소통협의회 운영을 의결하였다. 이는 시민참여형 조사를 진행함에 있어 선발될 조사 용역업체를 공정하게 평가하기 위함이었다. 논의 결과 시민참여형 조사 수행업체로 한국리서치 컨소시엄이 선정되었고 8월 25일에서 9월 10일까지 1차 여론조사가 실시되었다.

신고리 5·6호기 시민참여형 조사는 피시킨의 공론조사의 방법론을 변형하여 총 4차례에 걸친 심화여론조사를 시행하였다. 1차 여론조사 결과 2,006명이 응답하였고 이를 인구통계학적으로 비례 선발하여 9월 11일 500명을 선정하였으나 이틀 뒤 2명이 거부 의사를 밝혀 최종 498명이 확정되었다. 시민참여단이 최종 확정된 후 본격적인 숙의 프로그램이 시행되었고 최종 심화여론조사(피시킨의 공론조사 단계)가 이뤄지는 10월 15일까지 총 33일에 걸쳐 학습이 진행되었다. 학습내용은 신고리 5·6호기 공론화위원회가 작성한 개괄적 정보와 건설 중단 측과 재개 측이 각각 작성한 자료집이 제공되었고 6차례에 걸친 이러닝 강의도 병행되었다.

10월 13일부터 2박 3일 간 외부와의 소통이 단절된 채로 종합 숙의토론회가 시행되었으며 총 4차례의 세션(중단 및 재개 근거, 안정성/환경, 전력수급 등 경제성,

사회적 수용성)에서 재개 측과 중단 측이 우선 발제를 한 뒤 자리를 이동하여 시민 참여단의 소분임 숙의토론이 진행되었다. 9명에서 10명으로 구성된 소분임 숙의 토론에서 시민들은 상호의견 교환을 통하여 전문가집단에게 문의내용을 도출하였고 소분임 숙의토론이 끝나면 공개적으로 질의응답 시간을 가졌다. 총 775분간의 숙의 토론 진행 이후 10월 15일 종합토론회가 마무리되었고 곧바로 최종 심화여론조사가 실시되었다. 조사결과를 바탕으로 신고리 5·6호기 공론화위원회는 10월 20일 권고안을 정부에 전달하였고 4일 후 정부는 권고안을 전면 수용하였다. <표 5>는 세부 일정을 정리한 것이다.

<표 5> 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 세부일지

일자	내용	비고
2017.06.19.	문재인 대통령, 신고리 5·6호기 공론화 발표	
2017.06.27.	국무회의에서 신고리 5·6호기 공론조사 결정	
2017.07.14.	신고리 5·6호기 건설 일시 중단	
2017.07.17.	국무총리 훈령 제690호, 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 제정	위원장 1명, 전문가 인문사회 2명, 과학기술 2명, 여론조사 2명, 갈등관리 2명. 총 9명
2017.07.24.	신고리 5·6호기 공론화위원회 출범 제1차 위원회회의(위원회 운영계획, 강령 발표)	
2017.07.27.	제2차 위원회회의(공론조사 기본사안 논의)	
2017.08.01.	갈등학회, 서울지역 순회 공개토론회 실시	
2017.08.03.	제3차 위원회회의(분과위원회 구성, 분과위원장 선정, 공론조사를 ‘시민참여형 조사’로 명칭 변경)	
2017.08.08.	신고리 5·6호기 시민참여형 조사 용역 입찰 시작	2017.8.22. 까지
2017.08.10.	제4차 위원회회의(기술평가위원회 구성, 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 관련 홈페이지 공개)	
2017.08.17.	제5차 위원회회의(이해관계자 소통협의회 운영 결정)	
2017.08.24.	제6차 위원회회의(시민참여형 조사 대행업체 선정)	한국리서치 컨소시엄 선정
2017.08.25.	1차 여론조사 실시	2017.09.10. 까지, 전화조사
2017.08.27.	울산MBC에서 신고리 5·6호기 관련 TV 토론회 진행	
2017.08.31.	제7차 위원회회의(숙의과정(안)발표)	

일자	내용	비고
2017.09.06.	제8차 위원회회의(시민참여단 검증위원회 구성(안)발표)	
	갈등학회, 광주 지역 순회 공개 토론회	
2017.09.08.	신고리 5·6호기 공론화위원회, 서울대학교 사회발전 연구소와 업무협약 체결	신고리 5·6호기 공론화 검증 업무
2017.09.11.	신고리 5·6호기 공론화위원회, 시민참여단 500명 확정	한국리서치 컨소시엄, 시민참여단 인구통계 비례 선발
2017.09.13.	제9차 위원회회의(오리엔테이션 계획(안)발표)	
	시민참여단 478명 최종 확정	2명 불참의사 표명
	시민참여단 공공학습 진행	2017.10.15. 까지
	갈등학회, 대전 지역 순회 공개 토론회	
2017.09.16.	시민참여단 오리엔테이션	
	시민참여단 2차 심화여론조사	
2017.09.18.	갈등학회, 부산 지역 순회 공개 토론회	
2017.09.20.	제10차 위원회회의(이러닝 계획(안)발표)	
2017.09.21.	신고리 5·6호기 공론화위원회, 이러닝 시스템 개시	1강. 공론화 이해, 2강. 신고리 5·6호기 안전성, 3강. 재개 및 중단에 따른 전력공급 및 전기요금 영향, 4강. 재개 및 중단에 따른 국가산업 영향, 5강. 한국의 에너지 정책 전망, 6강. 종합의견
2017.09.26.	갈등학회, 서울 지역 순회 공개 토론회	
2017.09.27.	제11차 위원회회의(공론화 자료집(안)발표)	
	SBS에서 신고리 5·6호기 관련 TV 토론회 진행	
2017.09.28.	신고리 5·6호기 공론화위원회, 숙의 자료집 발송	
	갈등학회, 수원 지역 순회 공개 토론회	
2017.09.29.	제12차 위원회회의(정부 소속 연구원 공론화 참여 논란관련 입장 표명)	
2017.10.05.	YTN에서 신고리 5·6호기 관련 TV 토론회 진행	
2017.10.07.	시민참여단 이러닝 공공학습 종료	
2017.10.10	문재인 대통령, 권고안 존중 의사 표명	

일자	내용	비고
2017.10.11.	제13차 위원회회의(시민참여단 종합토론회 실행계획(안)발표)	
	갈등학회, 울산 지역 순회 공개 토론회	
2017.10.13.	시민참여단 종합토론회 개최식	2017.10.15. 까지 개회식, 분임별 인사. 숙의토 론 규칙 숙지
	시민참여단 3차 심화여론조사	
2017.10.14.	세션 1 : 종합토론(중단/재개 각각 25분씩) 시민참여단, 소분임 숙의토론 및 질의응답	토론 및 질의응답 총 190분 (퍼실리테이터가 진행)
	세션 2 : 쟁점토론(중단/재개 각각 15분씩) 시민참여단, 소분임 숙의토론 및 질의응답	토론 및 질의응답 총 170분 (퍼실리테이터가 진행)
	세션 1, 2 통합 보충 질의응답	총 35분
2017.10.15	세션 3 : 쟁점토론(중단/재개 각각 15분씩) 시민참여단, 소분임 숙의토론 및 질의응답	토론 및 질의응답 총 170분 (퍼실리테이터가 진행)
	세션 4 : 최종토론(중단/재개 각각 10분씩) 시민참여단, 소분임 숙의토론	토론 총 70분 (퍼실리테이터가 진행)
	시민참여단 4차 최종 심화여론조사(피시킨의 공론조 사 단계)	
	제14차 위원회회의(공론화 과정 및 시민참여 조사 활 동결과 보고)	
2017.10.20.	신고리 5·6호기 공론화위원회, 정부에 시민참여 조사 결과 3가지 권고안 제출	①신고리 5·6호기 건설 재개. ②에너지정책-원자력발전축소. ③신고리 5·6호기 건설 재개에 따른 보완조치실행.
2017.10.24	국무회의에서 권고안 수용 결정	신고리 원자력발전소 5·6호기 건설 재개, 탈원전 로드맵 확 정

출처 : 신고리 5·6호기 공론화위원회 (2017)의 내용을 바탕으로 연구자가 재정리함.

신고리 5·6호기 공론화위원회의 권고안은 세 가지 내용으로 구성되었다. 첫째, 신고리 5·6호기 건설을 재개하여야한다. 둘째, 향후 에너지 정책에서 원자력 발전을 축소시켜야 한다. 셋째, 신고리 5·6호기 건설 재개에 따른 보완조치 제안을 수용하여

세부실행계획을 마련하고 추진하여야한다. 신고리 5·6호기 시민참여형 조사는 정부가 권고안을 전면 수용하였다는 점에서 피시킨의 공론조사의 실천적 한계를 극복했음을 알 수 있다. 심화여론조사 및 숙의토론이 정책결정과정의 일부로 인정되었으므로 시민참여권이 확대되었음이 입증되었기 때문이다.

한편, 신고리 5·6호기 공론화 전, 갈등양상은 전략적 대화로 인한 갈등에 속한다. 선거공약 이행을 위하여 일방적인 행정명령(건설 중단)이 내려졌기 때문이다. 공론화 추진 중에는 환경문제에 대한 인식의 차이와 가치관의 문제로 의사소통의 한계 갈등을 겪었으나 조사형 방법론의 특성 상 빠른 시간 내에 결론을 확정지을 수 있었다. 덧붙여 시민참여형 조사 결과 도출된 권고안 내용을 살펴보면 단순히 건설 중단과 재개에 대한 이분법적 선택이 아님을 알 수 있다. 이러한 사실은 시민참여형 조사가 의견일치가 아닌 갈등해소(합의)를 지향하고 있음을 나타낸다. 합의 지향적 갈등 해소는 의견일치와 달리 서로 양보할 수 있는 조건들이 풍성해지므로 상대적으로 원만한 갈등해소를 기대할 수 있다.

2. 제주 녹지국제병원 도민참여형 조사

1) 사태개요

제주 녹지병원에 대한 사례는 비교적 최근에 진행되었기에 사실관계 및 이론적 논의를 집중적으로 다룬 연구가 극히 드물다.⁴⁴⁾ 본 논문에서는 사실관계를 우선 다루고 숙의민주주의 이론적 함의에 대하여 논의하도록 한다. 제주 녹지병원의 개원 배경은 제주 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「특별법」) 제정으로 거슬러 올라간다. 2006년 노무현 정권 당시 제정된 「특별법」은 영리병원과 관련된 내용의 조항으로 제정 전부터 의료 공공성과 관련하여 첨예한 논쟁이 있었다. 추후 설립 주체를 외국인으로 한정하고 병원의 종류 또한 4가지로 제한하며 무리 없이 ‘특별법(안)’이 가결되었고 2006년 7월 1일 제한적 영리병원 개원 조항을 포함한 「특별법」이 시행되었다. 그로부터 5년 뒤, 부동산 개발회사였던 중국 상해 녹지주그룹유한공사(회장 장옥량, 이하 녹지그룹)은 제주헬스케어타운 조성 사업에 부동산 투자개발을 명목으로 제주국제자유도시개발센터(이사장 변정일, 이하 JDC)와 투자양해각서(MOU, Memorandum of Understanding)를 체결하였다. 그러나 별안간 1년 뒤 부동산 개발회사였던 녹지그룹은 JDC와 본 계약을 체결하고 녹지병원 개원 준비에 착수하기에 이르렀다. 부동산사업체가 영리병원 사업에 뛰어들었다는 사실에 공분한 제주시민단체들은 녹지병원 개원 반대 의견을 개진하였다.⁴⁵⁾

당시 녹지그룹이 병원 개원을 준비하며 제출한 사업계획서에는 구체적인 병원 운영 계획이 마련되어있지 않았다. 이에 제주시민단체들은 녹지병원을 앞세운 한국자본의 우회투자 문제를 제기하였다. 녹지병원의 개원 반대 논쟁은 그보다 오래전부터 진행되어왔던 영리병원의 의료 공공성 가치논쟁과 더불어 심화되었다. 더군다나 녹지병원 사업계획이 승인되며 건축공사가 진행되었고 인근 토지주들은 제주도정에 땅을 헐값으로 매매하였다. 이에 녹지병원 개원의 타당성을 둘러싼 갈등은 이해

44) 김소연, 「숙의제도 및 공론조사의 숙의성과 참여성 고찰: 제주녹지국제병원공론조사 사례를 중심으로」, 『탐라문화』 제62호 (2019), pp. 213-215. 김주환, 하동현 (2019). 김근영, “제주 공론조사 제도적 개선방안 연구 : 제주 숙의형 공론조사위원회와 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례 중심으로” (석사학위, 제주대학교 행정대학원, 2018). 이 중, 김주환, 하동현 (2019)는 대의제를 추구하고 있다.

45) 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 『녹지국제병원 공론화자료집 청구인 측 자료』 (2018a). 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 『녹지국제병원 공론화자료집 사업수행자 측 자료』 (2018b).

관계의 국면으로 들어서기 시작하였다. 녹지병원 개원을 두고 침예하게 대립하기 시작한 양측은 2012년 말부터 2017년까지 약 5년에 걸친 논쟁을 지속하고 있었다.

그러던 중, 11월 15일 제주도의회는 이상봉 의원을 대표로하여 총 20명의 도의원이 공동으로 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」(이하 「숙의민주주의 조례」)를 제정하여 정책결정과정에서의 공론화 방법론 활용을 공고히 하고 공론화 과정의 제도화 기반을 마련하였다. 「숙의민주주의 조례」는 제주도민의 행정참여를 활성화하고 민주적 발전과 정책개발의 투명성을 확보하기 위하여 고안되었다. 조례의 내용에는 공론화 방법론에 대한 정의와 숙의형 정책개발과 관련된 도지사의 책무, 주민의 권리와 정보 공개, 숙의형 정책개발 청구 방법, 숙의형 기구 및 숙의절차와 세부 시행방침 등이 포함되어있다.⁴⁶⁾

「숙의민주주의 조례」가 제정된 후, 제주 시민단체 30개 및 일부 정당의 연합체인 ‘의료영리화 저지와 의료 공공성 강화를 위한 제주도민운동본부’(이하 제주도민운동본부)는 동 조례에 근거하여 1,068명의 서명을 받아 녹지병원에 대한 숙의형 정책개발을 청구하였다. 앞선 신고리 5·6호기 공론화 사례와 달리 녹지병원 공론화는 「숙의민주주의 조례」에 근거한 시민사회의 청원으로 시작되었다는 점에서 주목할 만하다. 동 조례의 존재는 하버마스의 절차적 숙의민주주의 이론에서 공론화 과정을 제도화하여 담론윤리의 실현 가능성을 높여야한다는 주장과 부합한다. 녹지병원에 대한 시민사회의 논쟁은 장기화되어가고 있었으나 동 조례가 제정되기 전까지 제주도정은 공론화의 필요성과 타당성을 실감하지 못했기 때문이다. <표 6>은 제주 녹지병원 공론화 배경을 정리한 것이다.

<표 6> 제주특별자치도 녹지국제병원 공론화 배경 일지

일자	제주 녹지병원 개원 내용
2005.11.04	행정자치부, ‘특별법(안)’ 입법 예고, 영리의료법인 전면허용 조항 포함
2005.11.21.	국무회의에서 ‘특별법(안)’ 통과(영리병원 설립주체 외국인으로만 한정, 영리병원 종류 4가지-종합병원, 병원, 치과병원, 요양병원- 제한 확정)
2006.07.01.	법률 제7849호 「특별법」 시행
2006.12.21.	‘제주특별자치도 보건의료발전계획 최종 보고회’에서 ‘보건의료특례 등에 관한 조례(안)’ 중 외국인 의료기관 개설 관련 조항 내용 논의

46) 제주특별자치도 조례 제 1941호 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」.

일자	제주 녹지병원 개원 내용
2011.12.23.	JDC, 녹지그룹과 제주헬스케어타운 조성사업 투자 양해각서(MOU) 체결
2012.07.11.	JDC, 녹지그룹과 제주헬스케어타운 투자유치협약서(MOA) 체결
2012.10.19.	JDC, 녹지그룹과 제주헬스케어타운 본 계약 체결
2012.10.30.	녹지그룹, 서귀포 동홍동 및 토평동 일원에 제주헬스케어타운 착공
2013.09.13.	JDC, 서울대학교 병원 및 녹지그룹과 3자간 업무협약(MOU)를 체결
2013.09.17.	제주도, 개발사업시행승인 변경 조건 제시
2015.02.02.	녹지그룹, 보건복지부에 녹지국제병원 개원허가 사전 심사 청구
2015.03.31.	녹지그룹, 제주도에 녹지국제병원 건립사업계획서 제출
2015.05.20.	보건복지부에서 녹지그룹 사업승인 반려
2015.06.11.	녹지그룹, 녹지국제병원 개원허가 사전심사 재청구
2015.07.14.	제주도민운동본부, 녹지병원 관련 발언 논란에 대하여 이은희 제주특별자치도 보건복지여성국장 사퇴 촉구
2015.12.18.	보건복지부, 녹지국제병원 건립 사업계획서 승인
2016.04.05.	녹지그룹, 제주 서귀포 토평동에 녹지국제병원 건축공사 착공
2017.07.28.	녹지국제병원 건물 준공 및 사용승인 완료
2017.08.28.	녹지그룹, 제주도에 녹지국제병원 개원 허가 신청서 제출
2017.11.01.	제주도 보건의료정책심의위원회 위원 위촉 및 구성
2017.11.15.	조례 제 1941호 「숙의민주주의 조례」 공포 및 시행
2017.11.24.	제1회 보건의료정책심의위원회 회의 개최
2017.12.15.	제2회 보건의료정책심의위원회 회의 개최
2017.12.26.	제3회 보건의료정책심의위원회 회의 개최, 녹지국제병원 개원 허가심의 협의 무산 및 원희룡 도지사에게 전달
2018.02.01.	제주도민운동본부, 제주도에 숙의민주주의 조례를 근거하여 ‘제주영리병원 숙의형 정책개발’ 청구 신청

출처 : 김소연 (2019)의 <표 1>을 바탕으로 내용을 보충하여 재구성.

2) 숙의과정

제주도민운동본부의 숙의형 정책개발 청구 이후 제주도정은 2018년 2월 28일 숙의형 정책개발청구심의회(이하 숙의형 심의회)를 구성하고 해당 건에 대하여 심의를 진행하였다. 약 한달 뒤 숙의형 심의회는 녹지병원 숙의형 정책개발 청구를 수용하고 공론조사를 결정하였다. 녹지국제병원 공론조사는 피시킨의 공론조사와 흡사하게 진행되었으며 추후 도민참여단 오리엔테이션을 앞두고 명칭을 녹지국제영리병원 공론조사에서 녹지국제영리병원 도민참여형 조사(이하 제주 도민참여형 조사)로 변경하였다. 제주 도민참여형 조사는 피시킨의 공론조사에서 미흡했던 정책결정과정의 실천 단계를 「숙의민주주의 조례」를 통해 보완할 수 있었다. 2018년 4월 17일 제주 숙의형 공론조사위원회(이하 제주 공조위)가 구성되었고 사업수행자 측인 녹지그룹과 JDC 및 청구인 측인 제주도민운동본부로부터 입장을 전달받았다. 제주 공조위는 법조계 2명, 학계 2명, 의료계 1명, 경제계 1명, 언론계 1명, 시민단체 1명, 갈등조정 전문가 1명 등과 위원장 1명을 더하여 총 10명의 인원으로 구성되었다. 한편 녹지그룹은 보건복지부로부터 사업계획이 승인되어 건축공사에 착공한 사업을 도민참여형 조사를 통하여 무산시키려는 것에 반대하였고 그 결과 공론화 과정에 녹지그룹이 제외된 채로 JDC가 대신하여 진행되었다.⁴⁷⁾

공론조사의 용역 입찰에는 최종적으로 칸타코리아가 선정되었다.⁴⁸⁾ 제주 공조위는 여론조사에 대하여 제주도민운동본부로부터 설문문항 내용구성과 관련된 절차가 투명하지 않다는 지적을 받았다. 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 당시 공론화 위원회는 이해관계자 소통협의회를 구성하고 공동 논의를 통하여 조사 용역 업체 및 여론조사 내용 구성을 확정하였다. 반면 제주 공조위는 별도의 협의회를 마련하지 않고 회의를 진행한 뒤 회의 내용을 메일로 통보하는 형식으로 진행되었다. 이러한 과정에서 협상이 결렬되었음에도 불구하고 설문(안) 구성 절차가 진행이 되었으며 이후 1차 여론조사 결과를 공개하지 않아 논란이 되었던 것이다.⁴⁹⁾ 추후 공개된 1차 여론조사 설문내용은 후속질문이 미흡하였고 문항내용의 구성도 개원 찬성 측과

47) 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회 (2018a). 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회 (2018b).

48) SBS, “녹지국제병원 숙의형 공론조사 본격 시작”, 2018년 7월 6일자.

49) 뉴스제주, “설문문항 논란에 영리병원 공론조사 결국 중단”, 2018년 8월 14일자. 미디어제주, “녹지국제병원 도민 여론조사 결과 비공개 규탄”, 2018년 8월 27일자.

반대 측에 균등하게 분배되지 않았다는 한계가 있었다.⁵⁰⁾ 1차 여론조사 결과는 찬성 20.5%, 반대 39.5%, 유보 40.1%였다. 제주 공조위는 1차 여론조사 결과 비율에 따라 공론조사도민참여단(이하 도민참여단)을 구성하였는데⁵¹⁾, 이는 피시킨의 공론조사가 찬성과 반대를 1:1로 맞추되 그 틀 안에서 지역, 성별, 연령, 직업군 등을 인구통계에 비례하도록 구성하는 것과 차이를 보였다. 선발된 도민참여단은 두 차례에 걸친 도민참여단 숙의원탁토론(이하 숙의원탁토론)에 참석하였다. 2018년 9월 16일 제1차 숙의원탁토론과 2차 심화여론조사를 진행하고 이튿날부터 10월 2일까지 자발적인 공공학습을 진행하였다. 10월 3일에는 제2차 숙의원탁토론과 공론조사(3차 심화여론조사)를 실시하였다. 이튿날 공조위가 발표한 권고안 내용은 ‘녹지병원 개원 불허’였다. 녹지국제병원 공론조사와 관련된 세부 일정을 정리하면 <표 7>와 같다.

<표 7> 제주특별자치도 녹지국제병원 공론조사 세부일지

일자	내용	비고
2018.02.01.	제주도민운동본부, ‘제주영리병원 숙의형 정책개발’ 청구 신청	1,068명 서명
2018.02.28.	숙의형 심의회 구성 및 위원 위촉	
2018.03.08.	숙의형 심의회, ‘제주영리병원 숙의형 정책개발’ 청구 건 수용, ‘녹지병원 개원 공론조사’ 결정	
2018.03.13.	숙의형 심의회, ‘제주도 숙의형 정책개발 수용 및 공론조사결정’ 공문으로 통보	
2018.03.20.	제주도, ‘숙의형 공론조사위원회 구성 계획(안)’ 수립	
2018.04.17.	공조위 구성 및 위원 위촉 제1차 공조위회의(청구인·사업자 입장 전달 및 공론조사 절차와 방안 논의)	
2018.04.25.	제2차 공조위회의(공론조사 민간 전문위탁기관 선정 및 위임 추진 결정)	
2018.05.04.	제3차 공조위회의(공론조사 세부절차 논의)	
2018.05.14.	제4차 공조위회의(공론조사 위탁기관 입찰 논의)	
2018.06.29.	제5차 공조위회의	

50) 김소연 (2019), p. 225. 2차 및 3차 심화여론조사 내용은 공개되지 않았다.

51) 제주도민일보, “녹지병원 숙의형 공론조사, 도민참여단 운영”, 2018년 8월 31일자. 제주일보, “녹지병원 공론조사 반대 59%...불허 권고”, 2018년 10월 4일자.

일자	내용	비고
2018.07.05.	공조위, 공개 입찰을 통해 여론조사 업체 선정	(주)칸타코리아 선정
2018.07.13.	제6차 공조위회의(공론조사 설문(안) 내용 협의 결렬)	
2018.07.30.	제7차 공조위회의(공론조사 설문(안) 발표)	
	녹지병원 제주시 도민 공개 토론회	농어업인회관 대강당
2018.07.31.	녹지병원 서귀포 도민 공개 토론회	서귀포시 청소년수련관
2018.08.02.	공조위, 1차 공론조사 설문(안) 이메일 발송	
2018.08.09.	제8차 공조위회의(1차 공론조사 유·무선 비율, 1차 공론조사 일정 등에 대한 논의 진행, 2차 공론조사 설문(안) 발표 및 공조위 의견 반영 논의)	
2018.08.10.	공조위, 위원들에게 3차 공론조사 설문(안) 이메일 발송하여 논의	
2018.08.13.	공조위, 여론조사 설문 최종 확정	
2018.08.14.	제9차 공조위회의(공론조사 세부 절차 확정)	
2018.08.15.	도민 3,000명 대상 1차 여론조사 실시	2018.08.22. 까지
2018.08.17.	제10차 공조위회의(1차 여론조사 진행 보고 및 차후 일정 논의)	
2018.08.22.	도민 여론조사 종료 녹지병원 숙의형 도민참여단 비율 확정	개원찬성 20.5%, 반대 39.5%, 유보 40.1%
2018.08.24.	도민참여단 모집 시작	
2018.08.28.	제11차 공조위회의(도민참여단 모집 진행 보고 및 차후 일정 논의, 공론조사 명칭 변경)	도민참여형 조사
2018.08.31.	도민참여단 모집 종료, 200명 확정	
2018.09.01.	도민참여단, 공공학습 시행	2018.10.02. 까지
2018.09.04.	제12차 공조위회의(공론조사 사업 수행자측 패널 논의)	녹지그룹 대신 JDC 참여
2018.09.09.	제13차 공조위회의	
	도민참여단 오리엔테이션 실시	
2018.09.16.	제14차 공조위회의	
	제1차 도민참여형 조사 숙의원탁토론	총 85분, 퍼실리테이터가 진행
	전문가 질의응답	총 60분
	도민참여단 2차 심화여론조사 실시	

일자	내용	비고
2018.09.19.	제15차 공조위원회의	
2018.09.27.	제16차 공조위원회의	
2018.10.01.	제17차 공조위원회의	
2018.10.03.	제18차 공조위원회의	
	제2차 도민참여형 조사 숙의원탁토론	총 150분, 퍼실리테이터가 진행
	전문가토론 및 질의응답	총 150분
	도민 참여단 3차 최종 심화여론조사(피시킨의 공론조사 단계) 실시	개원찬성 27.7%, 반대 56.5%, 유보 15.8%
2018.10.04.	제19차 공조위원회의(공론조사 권고안 확정)	녹지병원 개원 불허 권고
2018.10.08.	원희룡 제주지사, 권고안 존중 입장 표명	
2018.12.08.	제주도, 녹지병원 개원 조건부 허용	외국인 전용, 개원 시한 3월 4일 조건
2018.12.31.	제주도, '제주헬스케어타운 개발사업 시행승인(변경)' 고시	
2019.02.14.	녹지제주헬스케어타운 유한회사, 제주도를 상대로 '외국인 전용 조건부 허가 위법' 소송 제기	
2019.02.27.	녹지제주헬스케어타운 유한회사, 녹지병원 개원 시한 연장 요청	
2019.03.04.	제주도, '녹지병원 개원 시한 위반'을 근거로 녹지병원 취소 절차 돌입	
2019.03.26.	제주도, 제주 녹지병원 허가 취소 청문 실시	
2019.04.17.	제주도, 제주 녹지병원 허가 취소	
2019.05.20.	녹지그룹, 제주도를 상대로 '외국의료기관 개설허가취소처분 취소' 소송 제기	

출처 : 김소연 (2019), <표 1>. 칸타코리아컨소시엄, “도민참여형 조사 안내 자료” (2018)을 바탕으로 연구자가 재정리함.

제주 공조위가 발표한 권고안의 내용은 다음과 같다. 첫째, 녹지국제병원 개설을 불허하여야한다. 둘째, 녹지국제병원을 비영리병원 등으로 전환하여 시행하여야한다. 셋째, 녹지국제병원의 피고용자들에게 정책적 차원의 배려가 가능한지 검토하여야한다. 넷째, 추후 제주지역 공론화를 진행함에 있어 적법성 및 투명성을 제고하여야한다. 공조위의 발표 후 10월 8일 원희룡 제주지사는 권고안을 적극 수용할 것이라는

의견을 표명하였으나 그로부터 두 달 후 전문가집단 논의 결과를 사유로 녹지병원 개원을 조건부 허용하였다. 제주도정의 조건부 허용 발표에 녹지그룹은 외국인 전용 조건부 허가 위법 소송을 제기하였고 개원 시한 연장을 요청하였다. 시민사회에서는 숙의민주주의 조례로 정책반영을 보장하고 있었음을 근거로 부당함을 토로하였다. 제주도정의 권고안 불용에 제주 공조위는 기 발표하였던 ‘제주 녹지국제영리병원 공론조사 백서’ 발간 계획을 무산하기로 결정하였다. 제주도정 역시 백서를 대신할 만한 자료집 등을 발간하지 않아 도민참여형 조사 진행과정에 대한 세부내용이 투명히 공개되지 않고 있다. 한편 녹지그룹이 조건에 맞춰 병원을 개원하지 않자 제주도정은 2019년 3월 4일 녹지그룹 측에 책임을 물어 개원 취소절차에 돌입하였고 2019년 4월 17일 최종적으로 개원 취소를 확정하였다. 녹지그룹은 이에 반발하여 외국의료기관 개설허가취소처분 취소 소송을 제기하였다.

한편 제주 녹지병원 공론조사 사례에서는 복합적인 갈등양상을 보인다. 녹지병원 공론화 과정 전, 녹지병원을 둘러싼 갈등의 양상은 크게 두 가지 측면으로 나뉘어 진행되었다. 하나는 사업수행자와 인근 토지 매매자, 도내 비영리병원 등의 이해관계가 충돌한 기본적 갈등이며, 다른 하나는 의료 공공성 약화와 부동산회사의 의료사업 적실성 및 안전성에 대한 가치관이 충돌한 이념적 갈등이다. 공론화 이후 권고안이 수용되지 않은 것은 도정의 위계적 행정명령이었으므로 전략적 대화로 인한 갈등에 해당한다. 동시에 권고안 불용은 제도의 존재에도 불구하고 정책입안에 성공하지 못한 사실을 나타내므로 생활세계와 체계가 상충한 의사소통의 한계 갈등에도 해당한다. 비록 도정의 선택으로 인하여 공론화 과정이 무색하게 되었을지라도 제주 도민참여형 조사는 시민사회에서 공론화의 필요성을 직접 인식하고 상향적 정책결정과정을 추구하였다는 점과 「숙의민주주의 조례」를 기반으로 하였다는 점, 지방자치단체 차원에서 최초로 제도화된 공론화 절차를 진행하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

3. 부산 중앙버스전용차로제 시민공론화

1) 사태개요

부산 중앙버스전용차로제 공론화 사례는 비교적 최근에 진행되었기에 사실관계 및 이론적 논의를 집중적으로 다룬 연구가 미비하다.⁵²⁾ 그러므로 본 논문에서는 상세한 사실관계를 먼저 다룬 뒤 이론적 논의를 진행하도록 한다. 국내에서 최초로 간선급행버스체계(BRT, Bus Rapid Transit)가 도입된 곳은 88서울올림픽대회 준비가 한창이던 서울시였다. 간선급행버스체계는 차로의 위치에 따라 가로변버스전용차로와 중앙버스전용차로로 나뉜다. 1986년에 최초로 간선급행버스체계를 도입하였던 서울시는 10년 뒤 중앙버스전용차로를 도입하였고 2004년 대중교통 개편과 함께 시내버스 준공영제가 추진되며 중앙버스전용차로가 본격적으로 확대되기 시작하였다. 2006년 건설교통부에서 간선급행버스체계 설계지침을 마련하여 간선급행버스체계의 위치를 중앙전용차로로 제한하고 통행방향은 순방향으로 규정하였다. 이후 국내에서 중앙버스전용차로제는 곧 BRT로 인식되어왔다.⁵³⁾

부산에서는 2006년 1차 대중교통계획 수립과정에서 중앙버스전용차로제(이하 BRT)의 필요성이 대두되기 시작하였으나 시내버스준공영제가 시행되지 않아 도입이 어려웠다. 부산시는 2007년 5월에 들어 시내버스 준공영제를 추진하며 부산 사하구 하단교차로에 중앙환승센터를 도입하여 BRT와 비슷한 형태의 부분버스중앙차로를 시범적으로 실시하였다. 2009년 이명박 정권 당시 지방자치단체에 국비를 지원하며 BRT 도입을 장려하자 부산시는 주요간선도로를 중심으로 BRT 도입 가능성을 검토하였다. 검토결과 도시철도가 연결되지 않은 동래 내성교차로에서 해운대 송정교차로까지 14.5km에 이르는 구간에 BRT를 도입하기로 결정하였다.

2013년 이명박 정권 말기에는 국비를 지원받아 BRT 도입을 위한 설계를 추진하여 같은 해 박근혜 정권이 들어선 후 본격적인 공사를 시행하였다. 2018년 1월 내성교차로에서 해운대 운촌삼거리까지 8.7km의 구간에 BRT가 구축되었고, 이후 해운대

52) 김창수 (2019a), 김창수, "숙의민주주의와 공론조사의 딜레마: 신고리 5·6호기 건설재개 공론화와 부산 BRT시민공론화 사례의 비교 분석", 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』 (2019b), pp. 369-394.

53) 부산광역시, 『부산 BRT 시민공론화 백서』 (2019). 부산광역시 버스운영과, 『부산 BRT 공론화 자료집 공사중단 측 자료』 (2018a). 부산광역시 버스운영과, 『부산 BRT 공론화 자료집 공사재개 측 자료』 (2018b).

운촌삼거리에서 중동지하차도까지 1.7km 구간 및 중앙대로 동래 내성교차로에서 서면교차로까지 5.9km 구간은 공사계약을 추진하고 있었다. 그러나 부산의 BRT는 지방광역보다 부산 도심부 위주로 설계되어 재정 및 인프라 구축의 불평등에 대한 역내 비판이 제기되었고 BRT가 구축된 이후에도 버스노선을 개편하지 않고 일반 도로를 혼용하여 운영함에 따라 BRT 구간 내 시내버스의 교통사고율이 급증하였다. 이러한 배경 속에 BRT 관련 교통민원이 증가하자 2018년 6월 지방선거에서 오거돈 부산시장은 BRT 사업을 전면 재검토할 것을 공약사항으로 내세웠다. 오거돈 부산시장은 당선 직후 공약이행을 위하여 2018년 6월 20일 해운대 운촌삼거리에서 중동지하차도까지 1.7km 구간과 중앙대로 동래 내성교차로에서 서면교차로까지 5.9km 구간의 공사를 중단하였으나 서면에서 충무까지 8.6km에 달하는 구간은 2019년 기획재정부의 정부(안)으로 국회에 예산이 요청되어있어 진행이 불가피하였다.

한편 BRT 공사 재개 측의 여론이 확산되며 공사중단 된 BRT 구간에 대한 논쟁은 날로 첨예해졌다. 여론의 대립을 고려하여 2018년 8월 2일 부산시정은 BRT 공사 중단에 대한 사회적 합의를 위하여 공론화 절차를 거쳐 정책을 결정할 것이라고 발표하였다. 그러나 국회에 BRT공사를 사유로 요청하였던 국비집행의 최대 기한이 2018년 10월 초였기에 공론화 기간은 최대 2개월 밖에 진행할 수 없었다. 따라서 부산시정의 BRT 사회적 합의 진행 발표 직후 별도의 사태진단 과정을 거치지 않고 신속히 시민참여단을 모집하여 BRT 공론화 절차가 시작되었다. 이상의 내용에 기반을 두어 부산광역시 BRT 공론화 배경을 정리하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 부산광역시 BRT 공론화 배경 일지

일자	부산 BRT 공론화 배경
2006.11.06.	건설교통부, 간선급행버스체계(BRT) 설계지침 마련
2006.01.26.	부산시정, 2010 대중교통혁신 Plan 발표(시내버스 준공영제 및 BRT 도입 포함)
2007.06.08.	부산시정, 교통종합대책 발표(BRT 노선 확충 포함)
2007.06.11.	부산시정, 시내버스 준공영제 시행
2008.06.27.	부산시정, 도로중앙 환승정류장 및 BRT 공사 완공
2008.07.14.	부산시정, 사하구 하단교차로~낙동강하구언 입구 BRT 공사 시행
2009.12.18.	부산발전연구원, 부산광역시 BRT 기초조사 용역 중간보고(1차)

일자	부산 BRT 공론화 배경
2010.02.25	부산시정, BRT 기본계획 수립 착수
2010.03.18	정부, BRT 전국 대도시권 확대 추진 계획 발표
2010.04.27	부산발전연구원, 부산광역시 BRT 기초조사 용역 중간보고(2차)
2011.07.08	부산시정, 2030 부산 미래교통 종합대책 발표(BRT 도입)
2010.07.23	부산교통공사, BRT 출발지 동래역 광역복합환승센터 개발 계획 발표
2011.08.24	BRT 추진 관련 전문가토론회 개최
2011.08.26	부산시정, 동래구 내성교차로~해운대구 송정교차로(14.5km) BRT 사업 추진 발표
2011.12.30	국토해양부, 부산 내성교차로~울산 무거삼거리(40.3km) 및 부산 하단~진해 용원교차로(15.9km) BRT 설치 발표
2012.04.14	부산발전연구원, BRT 도입 대신 노면전차(Tram) 도입 제안
2012.04.18	부산시정, 제2차 대중교통계획 고시(BRT 공사 확대 및 2016년 도입 포함)
2013.01.29	부산시정, 시내버스 준공영제 5개년 계획 마련(BRT 도입 및 확대 포함)
2013.12.16	부산시정, 충렬로(7.4km) BRT 도입 설계 용역 발주 발표
2014.03.19	부산시정, 부산 하단 교차로~경남 진해 용원교차로(15.9km) 및 부산 내성 교차로~울산 무거삼거리(40.3km) BRT 구축 2016년도부터 추진할 계획 발표
2015.03.03	부산시, 대중교통 중심도시 범시민 참여 선포식(중앙로~가야로 BRT 2017년까지 신설 포함)
2015.07.03	부산시정, 내성~서면, 서면~충무동 그리고 중앙·가야·수영로 BRT 도입 타당성 조사 착수
2015.08.01	부산시정, 충렬로 BRT 설치공사 착공
2016.03.23	부산시정, 해운대로 원동IC~올림픽교차로(3.7km) BRT 설치공사 착공
2016.05.26	부산시정, BRT 사업 진행 사유로 추진했던 좌회전 차로 폐쇄 백지화(주민반발)
2016.12.30	부산시, 최초 BRT-해운대 원동IC~올림픽교차로(3.7km) 개통
2018.01.23	부산시, 동래교차로~안락교차로(1.4km) BRT 개통 → 동래 내성교차로~해운대 운촌삼거리(8.7km) BRT 확대 개통
2018.02.11	국토교통부, 부산 내성~송정(14.5km) BRT 건설 계획 발표
2018.06.25	오거돈 부산시장, 부산 BRT 확대 전면 보류 발표, 공사 중단
2018.08.06	부산시정, BRT 사업 시민공론화위원회를 통한 정책결정 발표

출처 : 부산광역시 (2019) 부산광역시 교통종합 대책을 바탕으로 연구자가 재정리함.

2) 숙의과정

오거돈 부산시장은 후보자 시절 BRT 확대 공사를 전면 보류하겠다는 선거공약을 내세웠었다.⁵⁴⁾ 당선 후 2018년 6월 오거돈 부산시장은 진행 중이었던 BRT 공사를 전면 중단시켰으나 BRT 찬성 측의 반발로 공론화를 결정하였다. 순차적으로 공론화 위원회(교통·여성·경제·환경·시민생활 분야 시민단체대표 8명, 시의원 2명, 교통전문가 2명, 법률전문가 1명)가 구성되었고 신고리 5·6호기와 유사한 방식으로 학습과 숙의 토론, 한 차례의 여론조사와 다회의 심화여론조사를 진행하기로 결정하였다. 신고리 5·6호기를 통하여 이미 시민들의 대표성이 인정되었다는 판단 하에 지방자치단체 차원의 숙의민주주의를 실현하고자 함이었다. 부산 BRT 시민공론화는 2018년 6월 운촌삼거리에서 중동지하차도까지 이르는 1.7km 구간과 내성교차로에서 서면교차로에 이르는 5.9km 구간에서 진행 중이던 공사가 중단된 것에 대하여 공사를 재개할 것인지 중단할 것인지를 결정하는 것을 목표로 하였다. 전 구간을 대상으로 하지 못한 까닭은 전구간의 경우 공론화 과정이 장기화될 가능성이 높으나 국비를 반납하여야 하는 기간이 10월 초로 지정되어있었기 때문이다.

BRT 시민공론화 과정은 총 64일간 진행되었다. 우선 부산시민 2,500명에게 1차 여론 조사를 진행하였다. 1차 여론조사는 읍·면·동 별 주민센터 반경 1km 내에 조사원을 파견하여 면접조사 방식으로 진행되었다. 이는 지방자치단체 규모에서 여론조사를 위한 가상전화번호를 획득하는 것이 현실적으로 어려웠기 때문이다. 1차 여론조사가 끝난 뒤 참여의사가 있는 인원 중 찬성과 반대, 유보가 각 50명씩 동일한 비율로 구성된 150명의 시민참여단을 선발하였다. 150명 중 대중교통 이용자와 자가교통 수단 이용자가 1:1, 성별·거주지·연령도 최대한 균등하게 모집하였다. 시민참여단이 생업에 종사하는 점을 고려하여 오리엔테이션은 이틀간 진행하여 참석 가능한 일자를 선택하도록 독려했다. TV토론회의 경우 1차 여론조사가 진행되기 전 한 차례, 시민참여단이 선정된 후 한 차례 등 총 두 차례로 나눠 진행되었다. 이는 본격적인 공론화 절차에 앞서 시민사회의 관심을 유도하기 위함이었다.

1박 2일의 숙의기간 중 시민참여단은 입소 직전 심화여론조사(2차)를 진행하였고 전문가토론과 소분임토론, 질의응답 등의 과정을 거쳐 이튿날 최종(3차) 심화여론

⁵⁴⁾ 부산광역시 (2019).

조사(피시킨의 공론조사 단계)를 진행하였다. 부산 BRT 시민공론화의 특이점은 시민 공론조사와 함께 전문가 의견을 동시 수렴하여 투-트랙(two-track)으로 공론화를 진행하고 각각의 과정을 거쳐 도출된 결과를 통합하였다는 것이다. 이러한 방식은 대의제의 문화적 통념이 강한 사회에서 숙의민주주의로 진행되는 과도기적 단계의 방법론으로서 유용하다. 제주도의 녹지병원 공론화 사례에서는 공론조사가 진행된 뒤 도지사가 전문가 그룹과 별도의 논의를 통해 권고안 불용을 결정하였다는 점에서 시민사회로부터 규탄을 받았으나, 부산의 경우 공론화 과정에서 전문가 그룹의 논의를 투-트랙으로 진행하되 시민참여단의 공론조사 결과를 기반으로 하여 종합적 결론을 도출하였다는 점에서 높이 평가할 만하다. 이틀간의 공론화가 종료되자 BRT 시민공론화위원회는 시민참여단의 결정을 토대로 하되 시민참여단의 숙의토론과는 별도로 진행된 전문가 의견을 보충하여 권고안을 제출하였다. 이튿날 부산시정은 BRT 시민공론화위원회의 권고안을 전면 수용하였다. 이상의 논의로 부산 BRT 시민공론화 내용을 정리하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 부산광역시 BRT 시민공론화 세부일지

일자	내용	비고
2018.08.02.	BRT 공론화 위원회 구성 계획(안) 내부 보고	
2018.08.03.	BRT 공론화 위원회 관련 보도자료 작성	
2018.08.05.	BRT 공론화 위원회 구성	시의원 2명, 시민단체 8명, 학계 3명 등 총 13명
2018.08.06.	부산시정, BRT 사업 시민공론화위원회를 통한 정책 결정 발표	
2018.08.08.	제1차 위원회회의(위원장, 간사 선출)	
2018.08.14.	제1차 실무위원회(공론화 방법 제시, 숙의과정 논의, 갈등관리사 초빙여부 결정)	
2018.08.16.	제2차 위원회회의(공론화 방법, 조사규모, 숙의과정, 찬/반 전문가 그룹 구성, 시민여론 조사 용역 발주)	
2018.08.22.	제2차 실무위원회(BRT공론화 위원회 명칭 변경(안) 제시, 공론화 절차 구체화, 시민참여단 구성 방법 논의, 1차 여론조사 문항 결정)	
2018.08.23.	제3차 위원회회의(위원회명칭변경, 공론화 세부절차 논의, 여론조사 문항 결정)	BRT 정책결정을 위한 시민공론화 위원회(약칭 BRT 시

일자	내용	비고
		민공론화위원회)
2018.08.28.	제3차 실무위원회(전문가 포함여부 결정, 1차 여론조사 방법 및 문항 선정, 찬/반 토론자 구성 논의, 숙소 대상지 논의)	
2018.08.29.	제4차 위원회회의(여론조사 설문 문항 결정, 시민참여단 오리엔테이션 논의)	
2018.09.03.	제4차 실무위원회(공론조사 및 전문가 초빙 논의)	
2018.09.06.	제5차 위원회회의(조사방법 및 조사 항목 결정, 퍼실리테이터 모집)	
2018.09.07.	BRT 공사 찬성 측/반대 측 자료 제출	
2018.09.09.	부산 MBC, TV 토론회(1차) 1차 여론조사 실시(2,500명)	2018.09.18. 까지
2018.09.10.	제5차 실무위원회(이해관계자 간담회 논의, 전문가 추천 결과, 전문가 공론조사 설문문항 논의, 오리엔테이션 배포자료 검토)	
2018.09.13.	제6차 위원회회의(찬/반 전문가 13명 선정, 심화여론조사 설문문항 논의, 시민참여단 오리엔테이션 검토)	
2018.09.17.	제6차 실무위원회(숙의과정 세부일정 논의, 심화여론조사 2차·3차 설문문항 논의, 1차 여론조사 후 시민참여단 구성 미비 시 대안 논의)	
2018.09.20.	제7차 위원회회의(공공학습 및 숙의토론과정 논의, 공론조사 설문지 결정, 1차 여론조사 집계 결과 반영 시민참여단 구성)	
2018.09.21.	긴급 위원회회의(찬/반 전문가 2명 사퇴 건)	BRT 반대 전문가 2명 불참 의사 표명
2018.09.27.	제8차 위원회회의(공론화 위원 사퇴 건 논의, 토론자 섭외, 시민참여단 구성결과)	시민참여단 150명 구성 공사 찬성 25%, 반대 25%, 유보25%
2018.09.28.	시민참여단 1차 오리엔테이션(78명 참석-1명 불참) 공공학습용 자료집 제공	2018.09.29. 까지
2018.09.29.	시민참여단 2차 오리엔테이션(67명 참석-4명 불참)	총 150명 중 145명 참석
2018.09.30	KNN 파워토크, TV토론회(2차)	
2018.10.01.	제7차 실무위원회(전문가토론주제 논의, 분임토의 주제 논의, 전문 토론자 결정 및 토론내용 검증)	

일자	내용	비고
2018.10.04.	제9차 위원회회의(전문가토론, 퍼실리테이터 논의)	
2018.10.05.	BRT 시민공론화 진행	141명 참석
	시민참여단 2차 심화여론조사	
	BRT 찬/반 전문가 종합 토론	총 90분
	시민참여단 질의응답	
2018.10.06.	시민참여단 소분임 숙의토론(소분임 당 10명~11명)	퍼실리테이터가 진행
	시민참여단 3차 최종 심화여론조사(피시킨의 공론조사 단계)	BRT 공사 재개 60.9% 공사 중단 39.0%
	찬/반 전문가 의견 제출	분야별 전문가 의견 수렴
2018.10.08.	제10차 위원회회의(시민참여단 공론조사결과 논의)	
2018.10.10.	위원회 최종 권고안 도출 및 언론 브리핑	
2018.10.11.	부산시정, 권고안 전면 수용	

출처 : 부산광역시 (2019)를 바탕으로 연구자가 재정리함.

부산 BRT 시민공론화위원회가 발표한 권고안 내용은 다음과 같다. 첫째, 중단되었던 BRT 공사를 재개하여야한다. 둘째, BRT 공사 재개에 따른 피해를 최소화하기 위하여 네 가지 조건(①일반 자동차 교통흐름 개선, ②중앙차로 교통사고 방치 위한 안전 대책 마련, ③타 교통수단과 연계되는 환승체계 구축, ④버스노선 개편)을 만족시켜야한다. 셋째, 전문가 의견을 수렴하여 세 가지 조건(①BRT 전담조직을 꾸려 지속적인 모니터링 진행 및 안전강화, ②도시철도와 연계한 중장기적 관점의 교통정책 마련, ③택시의 BRT 구간 진입 관련법 개정)을 만족 시켜야 한다. 넷째, BRT 시설 개선과 버스 모델을 친환경으로 업그레이드하여야한다. 다섯째, 재래시장 주변 조업차량을 위한 주차장을 건설하여야한다. 여섯째, 택시 대기시설을 보충하여야한다.

부산 BRT 시민공론화의 권고안은 세부적인 지침을 조건으로 달고 있다는 점에서 앞서 제시한 두 가지 사례와 차이를 보인다. 신고리 5·6호기 시민참여형 조사의 권고안은 공론조사 결과와 함께 이를 보완할 거시적인 틀을 제시하는 데에 그쳤고, 제주 녹지병원 사례의 권고안은 결과 보고와 함께 숙의형 방법론에 관한 공조위의 의견을 피력하였다. 주목할 점은 부산 BRT 권고안의 세부 조건이다. 제시된 세부 조건들은 앞선 두 사례에 비하여 많은 조건들을 포함하고 있으나 내용을 살펴보면

해당 사태와 직접적으로 관계되지 않는 내용들도 포함되어있다. 가령 시민참여단에서 제시한 타 교통수단과 연계되는 환승체계 구축 및 숙의토론과정에서 논의되었던 조업차량을 위한 주차장을 건설, 택시 대기시설을 보충 등은 BRT 공사 재개에 따른 직접적인 피해와 연관이 없는 내용으로서 합리적인 합의안으로 평가하기 어렵다. 이러한 내용은 BRT 공사 재개에 따른 반대 측의 반발을 최소화시키기 위한 대가성 조건이라는 의혹을 피하기 어렵다. 대가성 조건을 통하여 반발 여론을 무력화시키는 타협방식은 갈등관리이론의 갈등 사후관리방식에 속하며 숙의민주주의의 담론윤리와는 부합하지 않는다.

한편, BRT 시민공론화 과정 전, 공사 중단 사태를 둘러싼 갈등의 양상은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 교통약자(장애인 등)를 배려하지 않는 시설 설비 등에 근거하여 공감대 형성에 실패한 갈등이다. 둘째는 부산시장의 일방적 중단 행정 명령에 따라 발생한 전략적 대화로 인한 갈등이다. 공론화 과정이 끝난 후 부산 시정이 권고안을 전면 수용함에 따라 제주 사례와 달리 추가적 갈등이 발생되지 않았다. BRT 시민공론화위원회에 따르면 공론화 이전에는 공사중단을 요구하는 민원이 많았으나 공론화 권고안이 도출된 후 2개월이 지나는 시점까지 공사중단요구 민원이 한 차례도 발생하지 않았다.⁵⁵⁾ 부산 BRT 시민공론화 사례는 신고리 사례와 마찬가지로 행정부 지도자가 공론화의 필요성을 인식하고 주도하여 진행된 하향식 숙의 민주주의적 정책결정사례다.

55) 부산광역시 (2019) p. 40.

IV. 지역갈등해소를 위한 숙의민주주의 모델 정립

1. 의사소통 과정

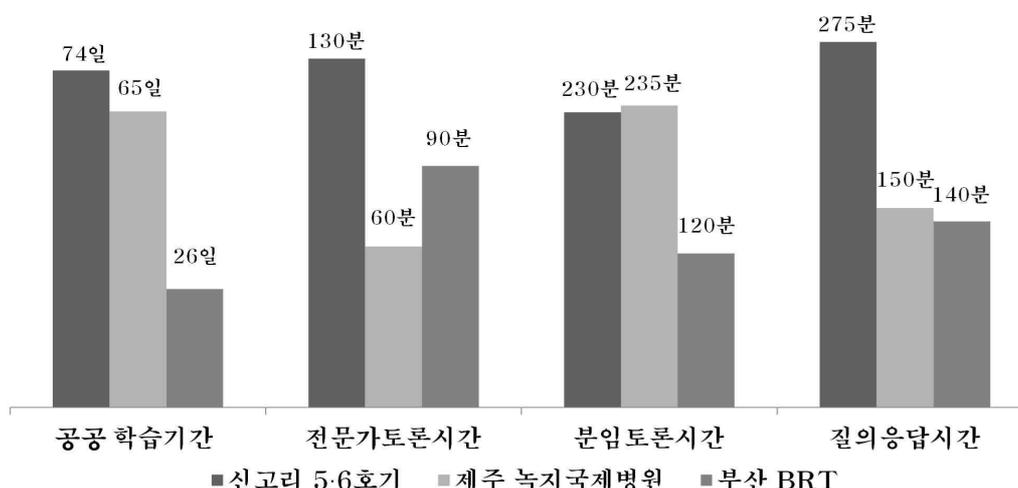
1) 숙의토론

앞서 논의한 세 가지 공론화 사례는 모두 피시킨의 공론조사와 유사한 형식으로 진행되었으며 과정의 일환으로 숙의토론이 포함되어있다. 본 항에서는 세 가지 사례에서 진행되었던 숙의토론과정을 비교하고 지역갈등해소 모델로서 숙의토론을 독립시켜 별도의 공론화 모델로 구조화시킨다. 세 가지 사례를 비교한 결과 공공학습 기간은 신고리 5·6호기 시민참여형 조사 사례(이하 신고리 사례)가 74일로 가장 길었고 제주 녹지국제영리병원 도민참여형 조사 사례(이하 제주 사례)가 65일, 부산 BRT 시민공론화 사례(이하 부산 사례)는 26일로 가장 짧았다. 학습기간에 사용된 매체는 신고리 사례는 TV토론, 지역 순회 공개토론, 자료집, 이러닝 강의였고, 제주 사례는 지역 공개 토론과 자료집이었으며 부산 사례는 TV 토론과 자료집이었다. 단 제주 사례의 경우 사업수행자 측이었던 녹지그룹이 공론화를 보이콧하며 JDC가 대신하였다는 점에서 질적 차이를 보였을 수 있다는 점을 주의하여야한다.

세 사례에서 토론회 일정은 모두 2일로 차이가 없었으나 종합토론(전문가토론 및 질의응답)과 소분임토론의 시간분배에 큰 차이를 보이고 있었다. 신고리 사례에서 전문가토론 시간은 130분으로 전체토론 시간의 20.5%를 차지하였고 분임토론 시간은 230분(36.2%), 질의응답 시간은 275분(43.3%)를 차지하였다. 신고리 사례에서 질의응답에 가장 많은 시간을 분배한 까닭은 사실관계 확인과 시민참여단의 정보 습득 기회를 증진시키고자 함이었다. 덧붙여 시간 분배의 차이가 약 10%p 내외로 비교적 균형을 이뤘다. 제주 사례에서 전문가토론 시간은 60분(13.5%), 분임토론 시간은 235분(52.8%), 질의응답 시간은 150분(33.7%)으로 분배되었다. 제주 사례의 경우 분임토론에 가장 많은 시간을 할애하였고 질의응답시간이 뒤를 이었다. 시간 분배는 최소 19%p에서 최대 39.3%p까지 차이를 보였다. 제주 사례에서 분임토론에 가장 많은 시간을 배분한 까닭은 시민참여단의 의견을 종합하는 것이 공론화의 목적이라고 여겼기 때문이다. 부산 사례에서 전문가토론 시간은 90분(25.7%), 분임토론 시간은

120분(34.3%), 질의응답 시간은 140분(40.0%)으로 분배되었다. 부산 사례 역시 신고리 사례와 마찬가지로 질의응답에 가장 많은 시간을 할애하였고 시간 분배의 차이는 약 10%p 내외로 균형을 이뤘다. <그림 3>은 세 가지 사례의 숙의토론과정을 비교한 것이고 <표 10>은 세 가지 사례의 숙의토론과정만 추려 내어 상세히 비교한 것이다.

<그림 3> 숙의토론과정 소요시간 비교



한국 행정연구원에 따르면 공론화위원회는 위원장을 포함하여 5명~10명의 인원으로 구성되는 것이 적합하며 공론화위원회의 위원들은 갈등조정 및 관리를 전문가와 의제 관련 분야 전문가로 변호사, 시민단체 활동가, 학계 및 연구기관 전문가 또는 10년 이상 근무한 실무자 등을 추천하고 있다.⁵⁶⁾ 세 가지 사례 모두 상기 조건을 충족하였다. 세 가지 사례에서 가장 큰 차이는 상향식/하향식 숙의민주주의적 정책 결정 여부다. 신고리와 부산 사례의 경우 행정부 지도자의 필요인식에 따라 공론화가 결정되었고 제주 사례의 경우 「숙의민주주의 조례」에 근거하여 시민사회에서 공론화를 요구하였다. 숙의민주주의 이론은 하향식 공론화 사례를 목적으로 여겨 긍정적으로 평가하지 않는다. 진정한 공론화는 시민사회 즉 생활세계의 공공인식으로부터 시작된다고 여기기 때문이다. 그러나 신고리 사례에서 정부가 애초에 제안 하였던 ‘신고리 5·6호기 전면 백지화’ 공약과 달리 공론화 결과는 공사 재개를 권고 하였으며 정부는 이러한 내용을 전면 수용하였다. 부산 사례에서도 동일한 상황이

56) 한국행정연구원 (2018) pp. 155-157.

나타났다. 이 경우, 정부의 당초 계획과 시민사회의 공론화 결과가 상이하므로 공론화 과정이 목적론적 수단으로 활용되지 않았음을 나타낸다.

<표 10> 숙의토론과정 사례 비교

구분	신고리 5·6호기	제주 녹지국제병원	부산 BRT
위원회	9명 인문사회 2명, 과학기술 2명, 여론조사 2명, 갈등관리 2명, 위원장(법조계)	9명 의료계 1명, 언론계 1명, 시민 단체 1명, 경제계 1명, 갈등 조정전문가 1명, 학계 2명, 법조계 1명, 위원장(법조계)	13명 시민단체대표 8명, 시의원 2명, 교통전문가 1명, 법률 전문가 1명, 위원장(교통 분야)
공공학습	74일 2017.08.01.~2017.10.13	65일 2018.07.30~2018.10.02	26일 2018.09.09~2018.10.04
토론일정	2일 2017.10.14. / 2017.10.15.	2일 2018.09.16. / 2018.10.03.	2일 2018.10.05. / 2018.10.06.
토론주제	신고리 5·6호기 건설 여부	녹지국제병원 개원 여부	BRT 공사 중단 재개 여부
종합토론	4회(총 405분)	2회(총 210분)	3회(총 230분)
토론규모	시민참여단 471명	미공개	시민참여단 141명
진행자	각 분야 전문가	각 분야 전문가	각 분야 전문가
진행자 역할	찬/반 양측 의견 발표	찬/반 양측 의견 발표 및 상호토론	찬/반 양측 의견 발표
전문가 토론	총 130분(각 65분)	총 60분(각 30분)	총 90분(각 45분)
질의응답	총 275분	총 150분	총 140분
소분임토론	5회(총 230분)	4회(총 235분)	1회(총 120분)
토론규모	48개 분임(9명~10명)	미공개	16개 분임(9명, 1개조 6명)
진행자	모더레이터 ⁵⁷⁾	퍼실리테이터	퍼실리테이터
진행자 역할	소분임토론 진행, 기록, 토론 시 갈등 중재	소분임토론 진행, 기록, 토론 시 갈등 중재	소분임토론 진행, 기록, 토론 시 갈등 중재

이러한 경험이 주지하는 바는 “하향식 정책결정과정은 진정한 숙의민주주의를 담보할 수 없다”라는 무조건적인 비판에 대응하기 위하여 별도의 기구가 필요하다는 결론에 이른다. 여기서 별도의 기구란, 공론화를 제기한 측이 생활세계에 소

57) 모더레이터(moderator)와 퍼실리테이터(facilitator)는 모두 집단성과를 끌어내기 위한 촉매제의 역할과 갈등조정 및 관리 역할을 하는 회의 진행자를 뜻하며 모더레이터는 독일식, 퍼실리테이터는 미국식 표현이다(수원시평생학습관, 『학습공동체를 위한 모더레이션 매뉴얼』 (2014), pp. 17-19).

속되어있건 체계에 소속되어있건 간에 의제가 공론화되기에 적합한지 판단하고 심의하는 기구를 의미한다. 가령 제주 사례의 경우 숙의형 정책개발청구심의회를 통하여 시민사회의 공론화 요청을 수용할 것인지에 대한 논의를 우선 심사하였다는 점에서 본보기로 삼을 만하다. 고려하여야 할 부분은 공론화 타당성 심의기구가 설립될 경우 정부-관료 및 의제관련 이해관계자는 전격 배제해야한다는 점이다. 한국행정연구원 역시 비슷한 논리에서 독립적이고 대표적이며 전문성을 갖춘 공론화선정위원회 필요성을 주장하였다.⁵⁸⁾

한편, 이론적 논의를 통하여 숙의토론 과정에서 상호이해지향적인 합의의 촉매자로서 토론진행자는 심리치료 전문가 또는 갈등 조정 및 관리 전문가, 언어철학 전문가가 적합함을 알 수 있었다. 그러나 현실적 차원에서 검토한 결과 이념적 갈등 양상의 경우에는 의사소통의 한계 갈등을 수반하므로 상호주관적 이해를 추구하면서도 원만한 합의를 도출해내기 위해서는 퍼실리테이터와 같은 자격-기술직을 활용하는 것이 더욱 효율성을 높일 수 있음을 알 수 있다. 단, 불칸의 나무모델의 의의를 유념할 때, 이념적 갈등 양상 중에서도 구조적 요인, 차별적 요인으로 인하여 발생하는 갈등의 경우에는 심리치료사를 조력자로 삼는 것이 타당하다. 이상의 논의를 종합하여 숙의토론이 별도의 숙의민주주의적 정책결정 방법론으로 구성될 수 있음을 알 수 있었다.

2) 심화여론조사

앞선 세 가지 사례는 공론화를 결정한 뒤 활용하게 될 공론화 방법론을 선정하는 과정에서 피시킨의 공론조사를 본보기로 삼았으나 추후 명칭을 변경하였다. 변경된 명칭은 신고리 사례의 경우 ‘시민참여형 조사’이며 제주 사례는 ‘도민참여형 조사’, 부산 사례는 ‘시민공론화’다. 명칭을 변경한 까닭은 피시킨의 공론조사가 상표권 문제로 인하여 사용이 용이하지 않았기 때문이다. 피시킨의 공론조사는 여론변화의 사유를 파악하고 숙의민주주의 이론의 실천적 타당성을 검토하기 위한 학술적인 목적으로 기획되었기에 지식재산권의 명목에서 상표권을 등록하였다. 그러나 한국에서

58) 한국행정연구원 (2018), p. 117.

공론조사는 정책결정의 직접적 과정으로 활용되어왔으며 절차 역시 공론조사 과정을 변용하여 진행되었다. 또한 대외적인 명칭을 ‘~형 조사’ 또는 ‘공론화’로 변경하였을 지라도 해당 방법론을 표현할 방법이 ‘공론조사’ 밖에 용이치 않았기에 종합적인 공론화 과정을 진행하며 용어가 혼재되어 사용되어왔다는 한계가 있다.

이러한 불편함을 고려하여 피시킨의 공론조사가 정치무대에서 활용되거나 변형될 때 원안이 지니는 의도를 침해하지 않는 선에서 대신 사용할 수 있는 표현으로는 ‘심화여론조사(In-depth poll)’가 적합하다. 피시킨의 공론조사에는 다양한 세부적 절차가 포함되어 있으나 ‘조사’에 초점을 맞춰 논의해보면 1차는 ‘여론조사(poll)’이고 2차는 숙의과정을 거쳐 대표성을 획득한 ‘심화여론조사(In-depth poll)’로 구분된다. 앞서 제시한 세 가지 사례를 살펴보면 신고리 사례의 경우에는 1차 여론조사와 세 번의 심화여론조사가 진행되었다. 제주와 부산 사례는 1차 여론조사와 두 번의 최종 심화여론조사가 진행되었다. 심화여론조사가 거듭될수록 의사결정의 변화요인을 파악하기 용이하며 피조사자로 하여금 해당 의제에 대한 관심과 합리적 근거에 바탕한 자발적 주장을 유도할 수 있다.

심화여론조사의 한 형태로서 공론조사가 지니는 의의는 숙의성에 많은 무게를 두고 있으며 정책결정과정에서 활용되는 심화여론조사는 숙의성과 참여성의 사이에서 균형을 지키고 있다. 이러한 맥락에서 공론조사의 한계는 규범적 숙의민주주의의와 대의제에 대한 비판쟁점과 일치한다. 참여성과 숙의성을 동시에 추구하는 심화여론조사 모델을 구성하기 위하여 우선 조사절차에 초점을 맞추어 앞선 세 가지 사례를 유비한 뒤 다시 논의를 이어가도록 한다. <표 11>는 공론조사 절차와 신고리 5·6호기 사례, 제주 녹지병원 사례, 부산 BRT 사례의 심화여론조사 절차를 비교한 것이다.

앞서 제시한 국내 공론화 사례들은 피시킨의 공론조사에서 나아가 다회의 심화여론조사를 추가로 진행하였다. 그 과정에서 심화여론조사의 사이사이에 의제 관련 학습 기회를 제공하거나 숙의토론을 진행함으로써 참여단에게 갈등상황에 대한 이해를 돕고 자기주장의 근거를 마련할 숙의기회를 풍성하게 제공하였다. 신고리 사례와 부산 사례에서 공론조사의 필요성을 인식하고 공론화 주제를 진단한 인물은 행정부의 지도자다. 절차적 숙의민주주의의 관점에 입각했을 때, 두 사례는 체계가 목적성을 가지고 생활세계의 공론화를 결정하였다는 점에서 피시킨의 공론조사와 마찬가지로 담론윤리를 존중하지 않았으며 규범논의적 전개를 통하여 사회구조에서

<표 11> 심화여론조사과정 사례 비교

구분	신고리 5·6호기	제주 녹지국제병원	부산 BRT
배경	에너지정책 선거공약	특별법 영리병원 허가	BRT 선거공약
공론화요구	문재인 대통령	시민사회	오거돈 부산시장
공론화결정	국무회의	숙의형 심의회	부산시정 내부회의
방법론	공론조사	공론조사	공론조사
특이점	<ul style="list-style-type: none"> - 상표권 문제로 심화여론 조사로 변경 - 국민과 참여단 동시 공공 학습 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 상표권 문제로 심화여론 조사로 변경 - 녹지그룹 보이콧 - 여론조사 선호도 비례X 	<ul style="list-style-type: none"> - 상표권 문제로 심화여론 조사로 변경 - 전문가 토론 투-트랙 권고안 반영
숙의토론	2일 2017.10.14. / 2017.10.15.	2일 2018.09.16. / 2018.10.03.	2일 2018.10.05. / 2018.10.06.
진행자	모더레이터	퍼실리테이터	퍼실리테이터
여론조사	여론조사(1차) 심화여론조사 3회	여론조사(1차) 심화여론조사 2회	여론조사(1차) 심화여론조사 2회
권고안	심화여론조사 결과 참여단 토론 반영	심화여론조사 결과 위원회 의견 발표	심화여론조사 결과 참여단 토론 반영 전문가 의견 반영
정책결정	권고안 전면 수용	권고안 불용	권고안 전면 수용
갈등 특성	복합적 이해갈등/이념갈등	복합적 이해갈등/이념갈등	복합적 이해갈등/이념갈등
공론화 전 갈등양상	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 대화로 인한 갈등(행정명령) - 공감대 형성에 실패한 이념적 갈등(건설 중단 필요성 비공감/공론화 필요성 비공감) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적 갈등(사업수행자, 토지 매매자, 비영리병원 등의 이해갈등) - 언어행위가 부재한 이념적 갈등(안정성, 적실성, 공공성 등의 가치관 문제) 	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 대화로 인한 갈등(행정명령) - 공감대 형성에 실패한 이념적·구조적 갈등(교통약자 미배려 설비)
공론화 후 갈등 변화	갈등 감소	갈등 극화	갈등 해소
공론화 후 갈등양상	<ul style="list-style-type: none"> - 의사소통의 한계 갈등(환경문제 가치관) 	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 대화로 인한 갈등(권고안 불용) - 의사소통의 한계 갈등(도정 vs 시민사회) 	-
평가	성과 인정	갈등해소 실패	성과 및 갈등 해소 인정

의사소통의 공적이성 발현을 제한하고 있다는 비판을 피할 수 없다. 그러나 두 사례 모두 지도자의 제안과 반대되는 권고안이 상정되어 정책결정에 성공했으므로 제한된 참여권의 울타리 내에서 작게나마 숙의민주주의를 실현하였다는 평가를 받을 수 있다. 이와 달리 제주 사례에서 공론화를 주장한 집단은 도내 시민단체 30여개 및 일부 정당의 연합체인 제주도민운동본부다. 절차적 숙의민주주의에서는 생활세계에서 체계로 나아가는 상향식 숙의토론을 숙의민주주의 실현의 이상적 과정으로 여기므로 높이 평가할 만하다. 아울러 제주도의 경우 일찍이 「숙의민주주의 조례」를 제정하여 생활세계와 체계를 연결하는 공론장을 재구성하는 데에 성공한 바 있고 조례를 근거로 공론화청구가 가능하였다는 점도 의의가 크다.

그러나 제주 사례에서는 공론화 과정이 정책결정과정의 일부였음에도 불구하고 권고안이 수용되지 않았다. 정책반영 실패보다도 중요한 문제는 공론화 과정이 끝난 후 도지사와 전문가집단이 ‘별도의 추가적 논의’를 진행하고 그로써 권고안을 거부하였다는 사실이다. 이러한 현실적 장벽은 대의제 정부와 시민사회 간 의사소통의 한계 갈등을 여실히 보여주는 사례로 숙의민주주의적 제도를 보완할 방법을 강구해야함을 보여준다. 부산 사례에서는 전문가집단의 논의가 공론화 과정의 일부로 포함되어있었다. 제주의 경우 도민공론화가 끝난 뒤에야 전문가집단 논의가 진행되어 결과를 뒤집었으므로 실천숙의민주주의의 현실적 한계에 부딪혔지만 부산의 경우 공론화 과정에서 공개적 투-트랙으로 진행된 숙의토론 결과를 종합하여 권고안으로 제출함으로써 체계와 생활세계 간의 균형을 맞춘 합의에 도달하였다. 두 사례의 차이점 속에서 오랜 정치철학적 갈등을 목도할 수 있다.

하버마스과 루소의 대립구도 또는 하버마스과 롤즈 간의 윤리성 논쟁을 상기해보자. 루소는 공민과 시민을 구분하고 시민사회는 사회계약을 통하여 정부-관료집단에게 권한을 위임했으므로 정책결정은 오로지 공민의 권한에 귀속된다고 보았다. 롤즈는 루소와 같은 견해를 유지하되 숙의토론의 윤리성을 강조하였다. 롤즈는 후기 사상에서 규범논의가 정치체계에 국한된 정의관이라고 재서술하였으나 초기에서 성숙기까지는 시민사회를 비공적이성을 지닌 집단으로, 정부-관료집단을 공적이성 발현 대상으로 파악하였다. 제주 사례를 대입하여보면 제주도정은 루소 또는 롤즈의 관점을 취하고 있다. 전자의 경우 제주도정이 시민사회의 공론화를 인정하지 않는다는 뜻이고 후자의 경우 규범논의, 즉 목적론적 윤리를 추구한다는 의미다. 반면 부산 사례는

정책결정과정에서 전문가 논의를 공개적으로 진행하고 공론화 결과를 정책에 반영했으므로 담론윤리, 즉 의무론적 윤리를 추구하고 있음을 알 수 있다. 숙의민주주의에서 의무론적 윤리는 의사소통과정의 더딤을 수반하고 합의에 도달하기까지 논쟁이 치열할 수 있으나 의사소통 행위가 상호이해를 지향한다는 대목에 정당성을 부여함으로써 행위의 당위성을 논증한다. 나아가 정부가 지향하는 가치와 시민사회의 토론 결과가 다를지라도 이를 존중하여 정책에 반영한다는 특징을 보이므로 국민주권을 적극적으로 보장한다.

이상의 논의를 종합하여 심화여론조사가 숙의민주주의에서 담론윤리의 당위성을 인정받기 위해서는 첫째, 학습과 숙의토론을 반드시 거쳐야한다. 둘째, 공론화 과정 내에서 시민사회와 정부-관료집단 간의 공적 합의가 필요하다. 셋째, 설문조사의 특징인 단편적 선발결과를 보완하기 위하여 선호도 변화요인 및 숙의토론 내용을 활용하여 권고안을 작성하여야한다. 넷째, 권고안의 정책반영이 법률적·제도적으로 인정되어야한다.

2. 숙의민주주의적 정책결정과정 설계

1) 시민참여의 제도화

하버마스는 전-근대적 사유를 신화적 세계상으로 파악하고 이와 같은 상태를 지속시키는 요인으로 폐쇄적·위계적 의사소통 구조를 꼬집는다. 전-근대의 ‘언어적 세계상의 물화’⁵⁹⁾는 사회를 이분화 하여 갈등을 유발하므로 근대이성은 소통을 통한 갈등해소로 삶을 회복하는 것을 최종 목표로 삼는다. 절차적 숙의민주주의는 공론화 과정을 제도화함으로써 공론장을 재구성하여 숙의토론의 상호이해 행위를 보장하려는 시도이다. 앞서 제시한 사례들 중에서 제주 사례의 공론화가 상향식으로 진행될 수 있도록 법적·제도적으로 보장하였던 「숙의민주주의 조례」가 그러하다.

숙의민주주의에서 공론화 과정의 제도화란 정책결정과정에서 숙의민주주의적 모델을 활용하여 정치 참여권을 보장하는 것을 의미한다. 따라서 공론화 과정 안에는

59) J. Habermas (2006a), pp. 104-105.

공론화 의제를 선정하고 어떠한 공론화 방법론을 활용할 것인지 결정하고 공론장 참여권을 보장하는 전반적인 단계들이 모두 포함되어야 한다. 앞선 사례분석에서 제주의 경우 「숙의민주주의 조례」를 통하여 정책결정과정에서 공론화를 보증할 지라도 최종결정권자의 자발적 의지 없이는 정책입안이 힘들다는 현실적 한계를 목도할 수 있었다.

숙의민주주의의 실현은 대의제 정부의 숙의적 방법론 활용만으로는 불가능하다. 숙의민주주의적 정책결정은, 오랜 시간 지속되어온 대의제의 권위적 정치영역에서 정부-관료집단의 역할이 축소되는 것과 반대로 참여네트워크의 역할은 증대되어 상호 균형을 이루는 것을 의미한다. 그러므로 제도화된 공론화 과정이 보증하는 영역이 숙의과정을 거친 합의 도출에 그치는 것인지 정책반영을 통한 사회적 합의 형성까지 아우르는 것인지 명확히 하면 해당 정부가 숙의민주주의를 추구하는 것인지, 공론화 방법론을 활용하는 것인지 가늠할 수 있다.

공론화 주제 선정에서부터 결과를 정책에 반영하는 일련의 절차들을 모두 공론화 과정으로 인정한다는 것은 해당 정부가 숙의민주주의를 실시하는 것을 의미한다. 숙의민주제 정부에서 공론화 결과의 정책반영 보장은 제도와 법률로 보증되기 때문이다. 공론화 과정을 제도화하였으나 정책반영에 실패한 제주 사례를 반추하여 숙의민주주의 실현을 위해서는 공론화 과정이 공론화 주제 선정에서부터 숙의결과의 정책 반영단계까지 아우르는 것임을 명문화하여야 한다는 교훈을 얻을 수 있다.

대의민주제 정부에서는 정책결정과정에서 정부-관료집단의 영향력이 시민사회의 영향력보다 크기 때문에 숙의결과의 정책반영이 보증되지 않을 가능성이 높다. 따라서 제주 사례에서와 마찬가지로 체계와 생활세계 간에 의사소통의 한계 갈등이 발생할 수 있다. 시민사회로부터 요구되는 공론화 과정이 진행되기란 더욱 어렵다. 신고리 사례와 부산 사례에서와 마찬가지로 대의민주제 정부에서는 정부 또는 관료집단의 필요성 인식에 따라 공론화가 진행되는 것이 일반적이기 때문이다. 이러한 불안정성은 대의민주제에서 공론화 과정의 제도화가 공론화 주제 선정 및 공론화 결과 정책반영을 제외한 나머지 단계만 인정하기 때문에 발생하는 것이다.

본 논문에서는 앞서 갈등의 크기가 커질수록 합의에 들어가는 힘의 크기 역시 커진다는 가설을 제시하였다. 정원준은 공론화와 합의 수용성 간의 상호관계를 통계적으로 검증하여 절차에 대한 인식이 합의 수용성과 참여인식에 정(正)적 영향을 주며

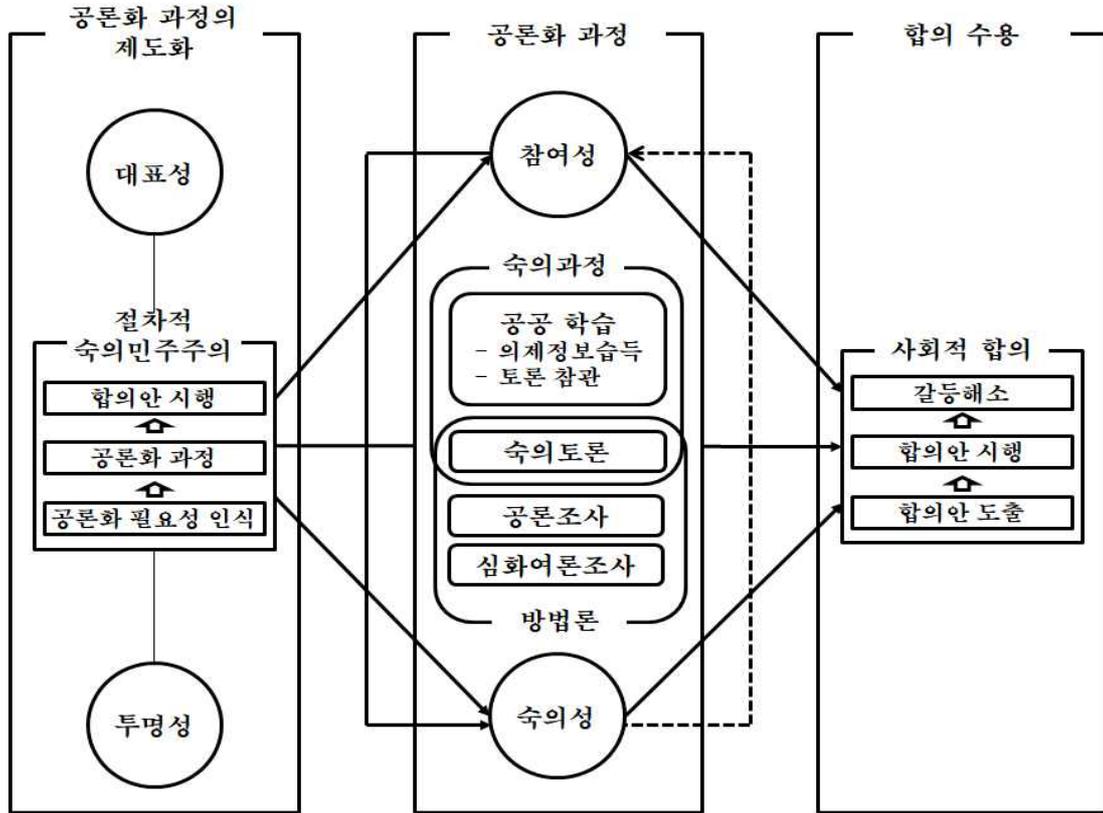
참여인식은 다시 제도화와 합의 수용성 사이에 매개 역할을 하고 있음을 증명하였다.⁶⁰⁾ 이러한 연구결과는 신뢰도가 낮고 공공갈등이 첨예할수록 합의 형성에 긍정적 영향을 미치기 어려워지는 것을 의미하며, 사회적 합의를 촉진시키기 위해서는 공론화 전(全)과정을 제도화시켜야 할 필요성을 입증하는 것이다.

공론화 과정의 제도화는 생활세계와 체계, 그 구성원들에게 경험적 인식을 선사한다. 체험을 통하여 형성된 공론화 구성 절차에 대한 인식은 사람들의 숙의인식과 참여인식에 정(正)의 영향을 미친다. 숙의인식 역시 제도화와 합의 수용성 사이에 매개 역할을 하나 참여인식에 비하여 상대적으로 낮은 수준으로 부분적 영향을 미친다. 한편, 숙의인식과 참여인식 간의 관계는 상호 정(正)의 영향력 관계에 놓여있는데 참여성에 비하여 숙의성이 낮은 수준의 영향을 미친다. 이러한 사실은 정책결정 과정에서 시민사회의 직접적 참여권이 확대·보증될수록 숙의민주주의가 발전하는 속도 역시 빨라진다는 것을 의미한다. 반면 제도화 없이 시민사회 차원의 숙의토론만 별도로 진행될 경우 참여권 확대와 사회적 합의 및 민주적 거버넌스의 발전 속도가 상대적으로 더딘다는 것을 의미한다. 이해를 돕기 위하여 정원준의 검증모형을 빌려와 논의를 이어가도록 한다.

<그림 4>는 공론화 과정의 제도화가 진행되었을 때 절차적 숙의민주주의가 공론화 과정 및 합의 수용과 어떠한 영향을 주고받는지 나타내고 있다. 절차적 숙의민주주의에서 법적으로 보증되는 제도로서의 공론화 과정은 참여성과 숙의성, 합의 수용에 정(正)적 영향을 미친다. 참여성과 숙의성은 상호 교환적 매개관계에 놓여있으나 숙의성이 참여성에 비하여 상대적으로 낮은 수준의 영향력을 발휘한다. 공론화 과정의 제도화는 참여단의 기존 정책에 대한 신뢰도 차이와는 별개로 합의 수용성에 정(正)의 영향을 준다. 그러나 공론화 과정이 제도화되지 않은 상태에서 진행되는 숙의토론은 참여단의 정부 신뢰도에 따라 큰 영향을 받는다. 정원준의 통계적 검증을 근거로 하여서도 공론화 과정의 제도화가 숙의성과 참여성 모두를 지속적으로 발전시킬 수 있는 가장 효과적인 방법임을 알 수 있다.

60) 정원준, “공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로”, 『한국광고홍보학보』 제20권 4호 (2018), pp. 353-367.

<그림 4> 공론화 과정의 제도화와 공론화 과정, 합의 수용 간의 관계



출처 : 정원준 (2018), p. 355, <그림 2>의 관계도를 바탕으로 연구자가 세부 내용을 보충하여 재구성.

이상의 논의를 종합하여 시민참여의 제도화가 지니는 사회구조적 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공론화 과정의 제도화는 참여성과 숙의성을 보장한다. 둘째, 절차적 제도화를 통하여 정책결정의 참여성이 보장된 체계에서 숙의성은 참여성에 정비례한다. 셋째, 참여가 제도화되지 않는 상태에서 진행되는 의사소통은 숙의성에 치우쳐 발전하므로 참여성에 완만한 곡선 형태를 그리며 비례한다. 넷째, 공론화 과정의 제도화가 대의제 하에서 진행될 때 의사소통은 목적론적 방법론으로 전략할 위험이 있다. 다섯째, 공론화 과정의 제도화가 숙의민주제로의 전환을 의미할 때 체계와 생활세계 간의 한계 갈등이 진화(鎮火)된다.

2) 공적숙의의 윤리성

대의제에서 주로 활용되어온 투표는 여론조사와 마찬가지로 선호도만을 파악하는 다수결의 논리를 따른다. 그러나 투표나 여론조사는 시간적 영역 내에서 그 순간 개인의 선호도를 수집하는 것이다. 즉 수집된 통계는 정지된 인간의 심리를 포착한 결과물이다. 그러나 인간은 다양한 경로로 간접적 경험을 쌓아가고 매 순간 주관적 체험을 겪는다. 경험을 반복하는 개인의 선호도는 끊임없이 변화하며 선호 역시 결코 정(靜)적이지 않다. 개인의 선호와 선호도가 변화함에 따라 생활세계에서 필요성을 인식하는 문제들이 새롭게 발생한다. 다수의 선호 변화는 더 큰 과장으로 생활세계를 변화시킨다. 민주사회에서 대리인(선출인)은 시민사회의 의견을 대표하여 정책을 결정해야 마땅하므로 매순간 변화하는 생활세계의 선호와 선호도를 파악하여야 한다. 따라서 순간의 선호를 수집하는 투표나 여론조사만으로 사회문제와 갈등의 요인을 파악하기는 쉽지 않다. 나열된 문항들의 선택은 종종 원하지 않는 것과 더 원하지 않는 것, 곧 ‘두 개의 악들 중에서 덜한 쪽을 선택’⁶¹⁾하는 행위로 귀결된다.

그러므로 선출자가 시민사회의 대리인으로서 정책을 입안할 때에는 시민사회의 선호 및 선호도의 변화를 파악하고 사유를 이해하기 위한 끝없는 의사소통의 노력이 필요하다. 의사소통 행위는 순간에 박제되지 않으며 상호작용이라는 특성 덕분에 개인의 주관적 경험과 경험에 기반하여 추구하는 미래의 어떤 것들을, 상대의 주관적 경험과 전망에 비교하는 기회를 마련한다. 요컨대 의사소통은 주체와 객체의 시간을 공유하는 기제로서 성찰적 이해를 나타낼 수밖에 없다. 후설(E. Husserl)은 이러한 과정을 의식철학의 ‘상호주관성’⁶²⁾이라고 표현한다. 의사소통의 상호주관성 실현은 공동합의를 의미한다. 그러므로 정책이 시민사회의 합의결과로서 도출되는 것이 참이라면 정책결정과정은 생활세계의 개인과 개인 간, 생활세계와 체계 간을 아우르는 의사소통과정을 거쳐야함이 타당하다. 민주주의 사회에서 정책결정과정에서 결정의 내용보다 중요한 것은 과정의 문제다. 사회구성원들의 공동합의를 추구하는 속의 민주주의는 제도화된 절차 속에서 시민들의 지지를 기반으로 정책을 결정하기 때문이다. 따라서 민주주의는 공공선을 실현하기 위한 과정을 탐구하는 것이 아니라

61) A. Negri, M. Hardt, *Multitude*, 2005, 조정환 외 역, 『다중』 (서울 : 세종서적, 2008), p. 324.

62) E. Husserl, *Cartesianische Meditationen und Pariser Vorträge*, 1973, 이종훈 역, 『데카르트적 성찰』 (과주 : 한길사, 2002), p. 157.

윤리적인 과정을 통하여 공공선을 함께 찾는 합의의 과정이어야 한다. 벤하비브(Benhabib, S.)는 이를 민주주의의 정당성 문제로 여긴다.⁶³⁾

숙의민주주의는 의사소통행위를 통하여 자신을 성찰하고 타인을 이해하며 궁극적으로 공동합의점을 찾기 위한 합리적 선택을 한다. 공리주의처럼 목적론적 윤리를 추구하는 사상은 어떤 선택이 합리적인지 비교하고 고름으로써 합리성을 최대화하는 것으로 보이지만 선택지에서 이익과 기회비용을 따질 뿐 어떠한 성찰도 이뤄지지 않는다. 반면 숙의민주주의에서 체계와 생활세계의 교두보 역할을 자처하는 공론장은 자아성찰의 집합체이다. 상호이해를 지향하는 의사소통행위는 공동합의를 이루기 위하여 스스로의 허위의식을 깨달을 수 있는 계몽적 기회를 제공하기 때문이다. 숙의민주주의는 체계와 생활세계의 집합적 의사소통으로부터 기인하므로 정책결정과정에서 합의성과 정당성을 확보하기 위해서는 공론화 과정을 제도화해야 하며 체계의 제도들은 다시 공적숙의를 거치는 윤리적 절차를 밟으며 형성되는 것이다.⁶⁴⁾

담론윤리는 상호이해지향적인 의사소통 행위와 합리성, 공적 이성을 아우르는 윤리성을 띠고 있다. 공적숙의에 참여하는 의사소통 행위자들은 평등성을 핵심으로 삼는 내재적 기준에 의거하는데, 이러한 기준이 곧 담론윤리다. 담론은 합리적인 공동합의를 도출하는 것을 목표로 삼는다. 합의가 성사되기 위해서는 이상적인 언어행위가 전제되어야 하는데 이상적 언어행위란 비강제적, 상호주관적, 자율적, 균형적, 이해지향적인 언어행위, 즉 숙의토론을 의미한다. 앞선 세 가지 사례에서 숙의토론이 진행될 때 찬성 측과 반대 측은 모두 동일한 발언시간을 부여받았다. 소분임 숙의토론에서도 마찬가지로 발언기회는 균등하였고 의견을 개진할 때 지켜야 할 세부 지침들도 존재하였다. 이러한 지침들이 숙의토론에서 형평성 있는 토론기회를 위한 것일 때, 지침에 내재되어있는 강제성을 어떻게 이해하여야 할 것인가?

강제성, 합법성이 공적숙의에서 어떤 역할을 하는지 이해하는 것은 결국 규범성과 정당성 문제를 재논의하는 것과 같다. 새로이 규범성을 논의하기 위해서는 공정성과 정당성에 대한 고찰이 필요하다. 공정성과 정당성은 엄밀히 말해 동일한 의미가 아니다. 정당성이 법적 개념에 의거하는 타당성의 개념으로 활용된다면 정당성은 곧 합법성을 의미하므로 강제성의 문제는 무의미하다. 그러나 정당성이 특정 개념에

63) S. Benhabib, "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy", *Democracy and Difference* (NJ : Princeton University Press, 1996), pp. 67-95.

64) S. Benhabib (1996), p.69.

귀속되는 것이 아니라 그 자체로 의미 있는 개념이라면 정당성은 곧 가치를 의미하게 된다. 공적이성의 윤리성, 즉 담론윤리는 행위를 함으로써 무엇을 얻게 되는 것이 아니라 행위를 하였기에 성과를 얻을 수 있는 것이다. 담론윤리의 성과는 갈등해소이므로 사회적 합의를 의미한다. 이처럼 숙의민주주의의 윤리성은 특정한 목적에 귀속되는 수단적 개념이 아니라 정당한 행위로서 공적숙의를 통하여 윤리성을 획득하는 것이다.

참여민주주의는 숙의민주주의와 마찬가지로 정책결정과정에서의 시민들의 직접적 참여를 중시한다. 숙의민주주의에서 참여권은 의무론적 규범에 포함되지만 참여민주주의에서 참여권의 보장은 개인의 자율성에 의지한다. 개인이 자율적인 존재일 때 스스로를 위한 합리적 선택이 보장되기 때문이다. 그러나 개인이 자율적이고 합리적인 존재라는 가정을 무비판적으로 받아들일 때 새로운 문제에 봉착한다. 참여민주주의에서 참여권은 숙의민주주의의 참여권과 달리 윤리적 차원에서 의무론적이지 않다. 참여민주주의에서 참여권은 권리의 평등한 실현, 즉 개인이 사회구성원으로서 가지는 인정욕구를 정당히 충족할 권리를 강조한다. 이러한 배경을 바탕으로 이뤄진 표결에는 공동합의의 개념이 무색해진다. 공동합의가 윤리적 행위가 아니라 사회구성원으로서 자율적인 권리 추구의 당위성을 실현하려는 것이기 때문이다.

비슷한 맥락에서 자유민주주의의 정당성은 사회구성원들이 자유롭고 평등하여야 한다는 기본전제로부터 시작한다. 그러나 모두가 평등한 자유권을 추구함에 따라 사회가 다양해지고 복잡해질수록 갈등 역시 증가한다. 자유민주주의에서 개인과 개인 간 자율성이 충돌할 때 정당성은 방관한다. 자유민주주의에서 정당성은 의견 불일치가 합리적 선택의 결과라고 여기기 때문이다. 자유민주주의도 참여민주주의와 마찬가지로 기본권 실현에 중점을 두고 있기 때문에 합리적 선택에 따른 의견불일치로부터 발생한 사회적 갈등을 묵인할 수밖에 없다. 합리적 선택에 따른 갈등은 합리적 결과라는 결론에 도달하기 때문이다. 그러나 이런 식의 논의로는 결코 사회적 합의에 도달할 수 없으며 공적이성을 발휘할 수도 없다.

민주적 정당성은 국민주권의 실현이고 국민주권이란 사회구성원들의 공동합의를 의미한다. 자유민주주의와 참여민주주의가 권리에 초점을 맞추고 정당성을 실현할 때, 숙의민주주의는 한 걸음 뒤로 물러나 정당성의 개념을 재해석한다. 숙의민주주의에서 정당성은 곧 의무론적 윤리성을 의미하므로 사회구성원들은 자신의 권리를

추구하는 동시에 서로가 서로의 권리를 추구할 수 있도록 상호 조정하고 합의해 나가야만 하는 의무가 발생한다. 공적숙의를 거쳐 공적이성이 발현되는 절차 속에서 공적숙의의 윤리성을 찾을 수 있다.

숙의민주주의의 시민과 대리인(선출인) 즉 생활세계와 체계는 상호 간에 자율적인 주체로 ‘인정받을 수 있으며’ ‘인정받아야한다.’ 부산광역시는 공론화 과정을 거쳐 정책이 결정된 후 단 한 차례의 민원도 발생하지 않았음을 밝혔다. 이는 부산 사회가 공론화 결과가 어떻게 나오든 간에 상관없이 공론화를 통한 정책결정이 타당하고 정당하다고 인정하였음을 의미한다. 신고리 사례의 경우에는 공론화 과정을 거친 정책결정에 대하여 반발하는 언론기사⁶⁵⁾가 간혹 있었으나 이는 전통적이고 보편적이었던 학인-관료의 문화적 통념을 극복하지 못한 가치관의 문제다. 제주 사례의 경우 도정이 공론화 결과를 수용하지 않았으므로 숙의민주주의를 실현했다고 평가하기에는 설부르다.

이상의 논의를 종합하였을 때 공적숙의의 윤리성이 체계와 생활세계에 균형적으로 인식되기 위해서는 숙의민주주의를 제도화해야 한다. 사회구조 전체에 권리와 의무가 공존하는 것, 권리와 의무를 실현하는 행위로서 의사소통이 존재하는 것이 공적숙의의 윤리성이며 공론화 제안부터 결과 정책반영까지 아우르는 모든 공론화 과정이 법률적·제도적으로 인정되어야만 숙의민주주의 국가 또는 정부라고 평가할 수 있다. 덧붙여 공론화 과정의 타당성을 구조 내부에서 찾지 아니하고 정책결정을 떠넘긴다는 식의 오해는 타당성과 정당성의 논리가 아닌 경험적, 주관적 인식을 극복하지 못한 문화적 통념의 과도기 단계의 현상으로 이해할 수 있다.

65) 중앙일보, “공론위 떠넘길 거면 국회·정부는 왜 있나”, 2017년 7월 26일자.

3. 갈등양상의 차이와 모델적용의 탄력성

지금까지의 논의를 종합해보면 숙의민주주의는 다수의 참여자들이 학습과 토론 등의 공적숙의를 거쳐 공동의 문제를 공론화시키고 합의점을 찾아 정책을 결정하는 민주주의의 한 형태이다. 숙의민주주의가 추구하는 상호주관적 합의는 갈등을 해소하기 위하여 자아와 타자가 자신을 성찰하고 서로를 이해하는 것을 의미한다. 따라서 숙의민주주의에서 갈등해소란 의견일치를 의미하지 않는다. 한편, 갈등은 합리적·자율적 인간으로서 가지는 기본적 욕구와 욕망으로 인하여 발생하기도하지만 대화와 소통의 단절 여부에 따라, 또는 언어행위의 특성에 따라서도 발생한다. 다양한 양상의 갈등을 해소하기 위한 가장 이상적 방법은 갈등대상자들이 서로의 입장을 이해할 수 있는 기회를 마련하는 것이다. 숙의민주주의는 공론장을 제공하여 시민과 시민, 시민과 집단, 집단과 집단 간에 소통의 기회를 마련한다.

의사소통적 행위는 발언한 내용에 내재하는 결과를 수반하는 보증적 상호작용이다. 따라서 발언 내용을 이해하는 것이 발언자에게 어떤 의미인지 알아가는 행위는 의미론적이다. 이러한 특성으로 인하여 상호이해지향적인 의사소통 행위는 규범적 정당성을 지니게 된다. 공적숙의는 학습과 토론을 거치며 공공문제와 상대의 존재를 인식하고 관심 갖게 된다는 점에서 정의로우며 윤리적이다. 공동체의 숙의가 생활세계뿐만 아니라 체계에서도 동시에 진행될 때 이를 공적숙의라 부른다. 공적숙의는 특정 집단이나 생활공동체를 넘어 사회구조 전체에 걸친 공론화 과정을 시행하므로 시민의 권리와 의무를 동시에 시행한다. 사회구조적 차원에서 숙의민주주의의 시민과 대리인(선출인) 즉 생활세계와 체계는 상호 자율적인 주체로 ‘인정받을 수 있으며’ ‘인정받아야한다.’ 권리와 의무가 공존하는 것, 권리와 의무를 실현하는 것이 숙의민주주의의 핵심이다.

숙의민주주의적 정책결정은 사회구성원들이 상호 간의 평등하고 자율적이며 합리적 존재임을 인정하는 동시에, 자아는 타자에 대하여 의무를 빚지고 있음을 스스로 성찰하고 이러한 인식을 바탕으로 사회갈등을 해소하기 위한 공동합의를 추구하는 것을 의미한다. 이에 유념하여 참여성과 숙의성을 재고찰할 때, 숙의민주주의에서 시민 참여권을 추구하는 것이 단지 개인의 기본권 실현으로 사회적 욕구를 충족하는 것을 의미하지 않음을 알 수 있다. 숙의민주주의의 참여권은 숙의라는 필수과정을 거치며

의무적으로 상호 존중을 실현하므로 오히려 다른 민주모델보다 광범위한 정당성을 보장하고 있다.

숙의민주주의에서 갈등해소는 공론화 과정을 거치며 발현되는 상호이해 및 공적 이성 위에서, 그간 무관심으로 분열되었던 일상생활의 조각들을 통합하고 회복하는 변증법적 과정을 의미한다. 따라서 숙의토론의 결론이 어떻게 도출되었는지가 중요한 것이 아니라 상호주관적인 태도를 유지하며 상대를 이해하는 의사소통 행위의 결과를 ‘함께 수행’한다는 사실이 중요한 것이다. 상대를 이해한다는 것은 단순히 의견을 번갈아가며 교환하는 것을 의미하지 않는다. 다른 이의 말을 자르지 않고 경청하는 것, 근거에 기반한 주장을 펼치는 것을 의미하지도 않는다. 의사소통과정에서 자신의 의견을 상대에게 어떻게 전달하는지는 기술적인 문제에 불과하다. 물론 정해진 시간 안에 토론결과를 도출해내야 하는 상황에서는 기술적인 조건을 규정하는 것이 효율적임은 부정할 수 없다. 그러나 숙의민주주의에서 숙의토론의 궁극적인 목표는 상호이해 행위이다. 상호이해 행위는 서로를 이해하는 데에서 그치는 것이 아니라 이해한 내용을 시행하는 것을 의미한다. 숙의민주주의적 정책결정모델은 상호이해 행위를 지향함으로써 담론윤리를 실현한다. 공적숙의가 상호주관적 이해를 지향하고 있기 때문이다. 이러한 사실에 유념하여 숙의토론 조력자를 제안하자면 구조적, 차별적 요인을 제외한 이념적 갈등은 대화를 통해 해결할 수 없는 난제이기 때문에 퍼실리테이터 또는 언어철학 전문가가 적합하다. 상위 행정기관 대 하위 행정기관 간 갈등은 대체로 의제의 심각성이 높지 않고 협의수준에 그치므로 퍼실리테이터가 적합하다. 반면 이해갈등과 구조적, 차별적 요인으로 발생하는 이념적 갈등은 명백한 심리적 피해자가 존재하므로 퍼실리테이터보다 심리치료사 및 갈등조정 전문가가 적합하다.

이상의 논의를 바탕으로 지역갈등해소를 위한 숙의민주주의 모델의 세부 조건들을 고찰해보자면 다음과 같다. 첫째, 숙의토론의 조력자로서 토론진행자는 갈등의 양상을 고려하여 선정하여야 한다. 둘째, 숙의토론을 활용한 공론화 과정이 유의미하기 위해서는 주제선정부터 정책결정까지에 이르는 단계들을 법률적·제도적으로 보장하여야 한다. 셋째, 공론조사 또는 심화여론조사의 결과가 숙의민주주의적으로 정당성을 찾기 위해서는 의사표결 결과뿐만 아니라 숙의토론 결과도 반영하여야 한다. 첫 번째 고찰과 관련해서는 주관적 세계가 정신과학과 연관되어 있다는 수많은 선행연구들⁶⁶⁾을

66) D. Evans, *An Introductory Dictionary of Lacanian Psychoanalysis* (NY : Routledge, 1996), E.

근거로 같음하고, 두 번째 고찰과 관련하여 국내의 숙의민주적 정책결정관련 국회 발의 법안 현황을 살펴보면 <표12>와 같다.

<표 12> 국내 숙의민주적 정책결정 관련 국회 발의 법안 현황

의안명	대표발의	제안일자	현황
「국가공론위원회법(안)」	김동완 의원	2012.08.29.	임기만료 폐기
「국책사업갈등조정토론회위원회 설립 및 운영에 관한 법률(안)」	박정 의원	2017.02.06.	심사계류
「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안)」	전해철 의원	2017.11.15.	심사계류
「갈등관리기본법(안)」	김해영 의원	2018.08.10.	심사계류
「공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률(안)」	박주민 의원	2016.11.11.	심사계류
「공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 법률(안)」	신창현 의원	2017.02.27.	심사계류
「공공정책의 갈등관리에 관한 법률(안)」	김종희 의원	2018.02.22.	심사계류
「공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률(안)」	김관영 의원	2017.12.14.	심사계류
「갈등기본법(안)」	김영우 의원	2018.12.31.	심사계류

출처 : 제370회 국회 임시회, 「제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의결과보고」, 2019년 8월 20일자.

대의민주제의 공론화 과정 제도화는 공론화 주제 선정 또는 공론화 결과 정책 반영이 보장되지 않는다. 이는 엄밀한 의미에서 숙의민주주의적 모델이 아님을 의미하며 목적론적으로 전략할 가능성이 높다. 만일 공론화 주제선정부터 결과 정책반영까지의 전반적인 단계들이 법률적·제도적으로 보장된다면 이는 숙의민주주의로의 전환을 의미한다. 숙의민주제로 완전히 탈바꿈할 때 체계와 생활세계 간의 한계 갈등이 해소될 수 있다. 체계와 생활세계 간의 한계 갈등이란 사회구조를 아우르는 숙의토론을 진행하였음에도 불구하고 정부-관료집단과 시민사회 간의 이념적 차이로 발생하는 의사소통의 한계 갈등을 의미한다. 숙의민주제에서는 체계와 생활세계가 균형적인 의사소통을 지향하므로 대의제의 문화적 통념을 극복한 것을 의미하며 따라서 사회 구조 간 한계 갈등이 발생할 수 없다.

Husserl (2002), Freud, S. *Das Ich und das Es*, 1923, 박찬부 역, "자아와 이드", 『정신분석학의 근본 개념』 (과주 : 열린책들, 2011), pp. 347-414. J. Lacan, *The Ethics of Psychoanalysis 1959-1960: The Seminar of Jacques Lacan* (NY : Routledge, 2013), p. 240. J. Habermas (1991), V. Volkan (1999). W. Diltthey, (2012),

세 번째 고찰과 관련하여 이러한 시도는 심화여론조사와 공론조사가 방법론으로서 자연적으로 내포하고 있는 한계, 즉 실천적 공적숙의의 반영을 보장하기 위한 방법이다. 공론조사와 심화여론조사가 대의제의 선호 결집과 달리 정(正)적 영향력을 발휘하기 위한 전제조건은 공공학습과 숙의토론이 보장되어야 한다는 것이다. 숙의민주주의의적 제도에서 숙의토론의 활용은 선택적일 수 없으며 우리가 선택 가능한 것은 어떠한 형태로 숙의토론을 보장할 것인가 또는 어떠한 과정에서 숙의토론을 활용할 것인가로 나뉜다.

이와 별개로 피시킨의 공론조사에서 숙의토론의 역할은 실천적 특성을 지닌다고 하기보다 학습적 또는 검토적 특성을 지닌다고 할 수 있다. 변화하는 여론을 파악하는 것, 변화하는 여론의 요인을 파악하기 위한 후속설문문항을 만드는 것, 숙의민주주의 이론을 증명하는 것에 의의를 두고 있기 때문이다. 그러나 이러한 목적론적 특성은 간편함과 효율적 인식으로 무장하여 숙의민주주의 본래의 의도를 희석시킨다. 따라서 공론조사와 심화여론조사가 공론화 방법론으로 타당성을 인정받기 위해서는 숙의토론의 결과를 권고안에 반영하는 형식으로 보완할 수 있다.

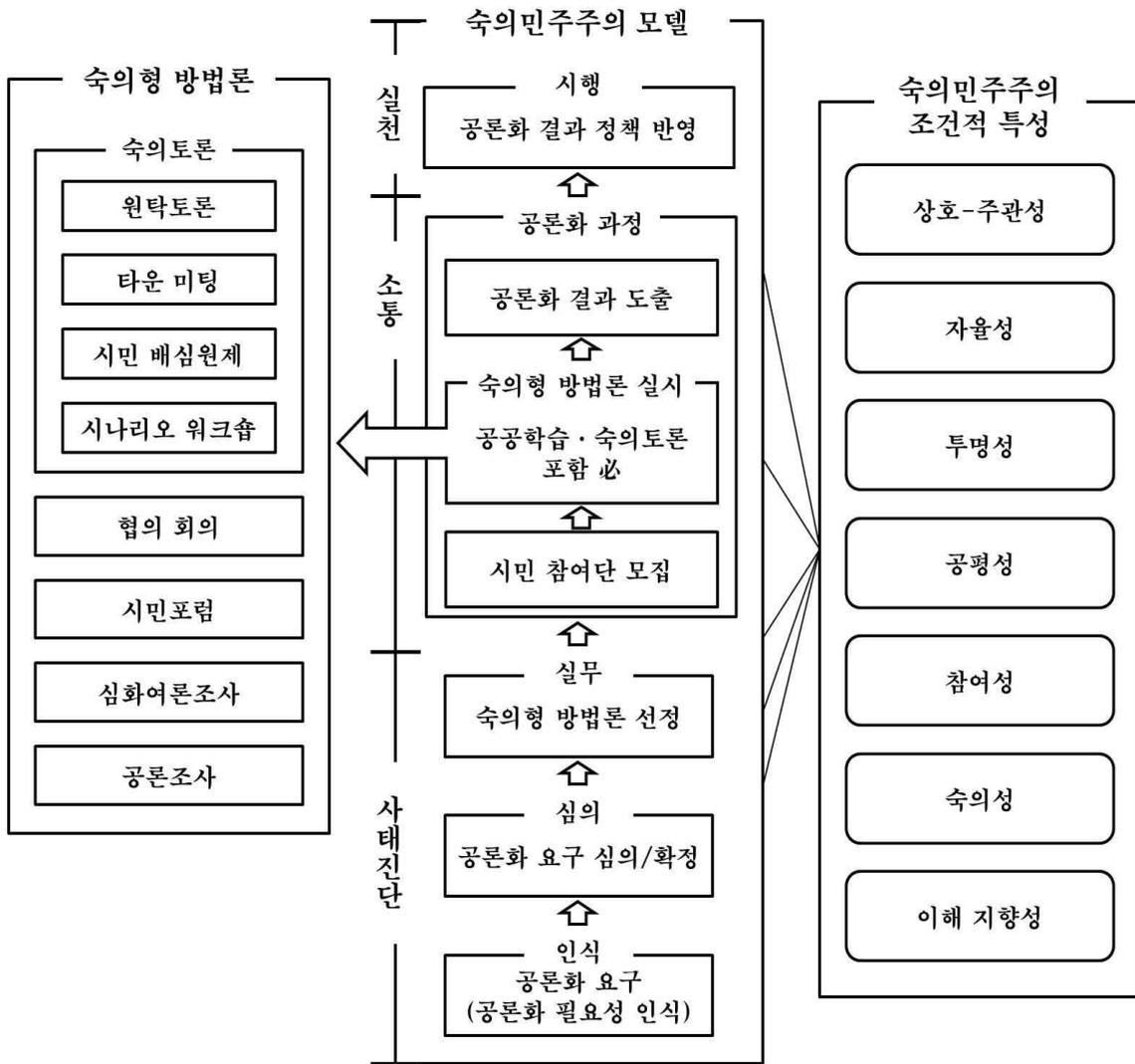
숙의민주주의는 시민의 공정한 참여권보장 이전에 사회구성체를 사회공동체로 치환함으로써 시민을 위한 정책을 시민에 의하여 결정하고 궁극적으로는 시민의 권리를 실현하는 것이다. 이상의 논의를 종합해보면 첫째, 공론화 과정의 제도화는 숙의민주주의 실현을 위한 설계 단계다. 둘째, 제도화된 공론화 과정을 법률적으로 보장하는 것은 균열되었던 사회를 통합하기 위한 토대 작업이다. 셋째, 상호 배제되었던 타자들을 이해하고 치유하는 공적숙의를 시도한다. 넷째, 공론화결과를 반영한 정책을 결정하여 숙의민주주의를 실현하고 삶을 회복한다.

이러한 숙의민주주의의 절차적 특성에 유의하며 숙의민주주의 모델을 제안하면 <그림 5>와 같다. <그림 5>에서 제시한 공론화 방법론들은 공공학습과 숙의토론을 당위조건으로 포함하는 방법론들이다. 본 논문에서는 토론과 토의를 구분하여 별도로 분류하였다.⁶⁷⁾ 시민포럼을 숙의토론의 하위개념에 소속시키지 않은 까닭은 시민포럼의 특성 상 사실관계를 검토하는 질의응답을 중심으로 토의가 진행되기 때문이다.

67) 국립국어원에 따르면 토의와 토론은 목적이 다르다. 토의의 경우 사안에 대하여 검토하고 협의하는 것이 목적이고, 토론의 경우 찬성과 반대처럼 서로 다른 주장을 가지고 있는 사람들이 주장을 펼쳐나가며 서로를 설득하는 것이 목적이다(국립국어원 온라인가나다, 『'토의'와 '토론' 차이』, <https://ko.dict.naver.com/#/correct/korean/info?seq=6451> (접속일 : 2019.12.01)).

비슷한 맥락에서 협의 회의는 동일한 이해관계를 지닌 공공기관과 집단, 집단과 집단, 공공기관 및 집단과 시민들에 국한하여 진행되는 토의이기 때문에 숙의토론의 하위개념에 소속되지 않는다. 한편 숙의민주주의 모델은 숙의민주주의의 7가지 조건적 특성들을 만족시켜야한다.

<그림 5> 숙의민주주의 모델



모델에 관한 자세한 논의에 앞서 우선 해당모델은 숙의민주제 또는 숙의민주주의 정부라는 가정을 전제로 하고 있음을 명확히 한다. 앞서 주지하였듯 대의제 하에서 공론화 과정의 제도화는 공론화 주제 선정 또는 공론화 결과 정책반영에서 시민사회의 의견을 반영하지 않을 가능성이 존재하기 때문이다. 숙의민주주의 모델은 크게 세 가지 차원으로 구성되어있다. 사태진단과 소통, 실천 차원이다. 사태진단 단계에는

공론화의 필요성을 인식하고 공론화 요구를 심의하며 갈등양상에 알맞은 공론화 방법론을 선택하는 과정들이 포함되어있다. 소통단계에는 전반적인 공론화 과정들이 포함되어있다. 실천단계에는 공론화 결과를 정책 및 제도에 반영하여 시행하는 단계가 포함되어있다. 이중 사태진단과 소통 차원에는 원활한 숙의를 돕기 위한 매개 역할을 하는 실무자들이 필요하다. 실무자에는 심리치료 전문가, 갈등 조정 및 관리 전문가 또는 의사소통 행위 관련 언어철학 전문가가 반드시 포함되어야한다.

우선 사태진단 차원에서 첫 번째로 공론화 요구 단계는 생활세계와 체계의 중간 영역에 재구성된 공론장에서 사회구성원들의 필요성 인식에 따라 공론화를 제안하는 단계다. 숙의민주제 또는 숙의민주주의 정부에서는 대의제에서와 달리 생활세계 및 체계에 관계없이 공론화를 제안하는 것이 비(非)숙의민주적이지 않다.⁶⁸⁾ 두 번째로 심의 단계는 공론화 요구가 타당한지 심의하는 단계다. 이때 공론화를 심의하는 기구는 청구된 의제관련 이해관계자는 전격 배제하여야하며 정부-관료 소속인은 다음의 두 가지 경우에 따라 배제여부가 결정되어야한다. ①기획성 숙의민주주의적 제도에서 공론화가 진행되는 경우 심의단계에서 정부-관료 소속인은 배제하여야한다. ②숙의민주주의 및 숙의제도가 법률로 보장된 정부에서 공론화가 진행되는 경우 심의 단계에 정부-관료 소속인을 포함할 수 있다. 공론화 심의 기구는 전문성을 갖춘 인원들로 구성되어야 하며 기구의 대표성과 독립성이 사회적으로 보장되어야한다. 세 번째로 실무 단계에서 공론화 방법론을 선정할 때에는 공론화 의제의 갈등양상에 따라 탄력적으로 방법론을 선정하여야한다. 공론화 의제와 갈등양상의 차이에 따른 공론화 방법론 적용 방법은 <표 13>과 같다.

<표 13>은 본 논문에서 앞서 제시하였던 갈등의 유형에 선행연구 검토 단계에서 제시한 경험적 갈등양상을 대입한 뒤, 갈등의 특성을 고려하여 적용 가능한 공론화 방법론을 추천한 것이다. 기본적 갈등에는 지역적 차원에서 지역개발갈등, 국책사업, 님비현상, 썩피현상 등이 속한다. 이 유형의 갈등은 기본적인 욕구와 욕망에서 기인하는 이해갈등이며 주로 극단적 양상으로 전개되기 때문에 심리치료사가 조력자로 적합하다. 이 경우 사안별 대립 중증도 및 합의 도출 방식에 따라 갈등해소를 목표로 하면 숙의토론이, 타협을 목표로 하면 표결식 방법론이 효율적이다.

68) 해당 내용에 대한 근거는 IV. 지역갈등해소를 위한 숙의민주주의 모델 정립, 1. 의사소통 과정, 1. 숙의 토론, 58쪽에서 다루고 있다.

<표 13> 갈등양상 별 적용 추천 공론화 방법론

구분	이해갈등		이해갈등∩이념갈등		이념갈등
갈등 유형	기본적 갈등	전략적 대화로 인한 갈등	언어행위가 부재한 갈등	공감대 형성에 실패한 갈등	의사소통의 한계 갈등
갈등 요인	기본적 욕구, 욕망	일방적·위계적, 목적론적 대화	자연적 무관심	비공감, 사회적 무관심·혐오	종교, 가치관, 이데올로기
갈등 예시	-지역개발갈등 -넒비현상	-행정명령갈등 -지방행정갈등 -지방재정갈등	-구조적 갈등 -관습·관행갈등 -정체성갈등	-인종·민족갈등 -소수집단차별 -취약계층갈등	-인정투쟁 -환경문제갈등 -종교극단주의 -통일문제
숙의형 방법론	-원탁토론 -시민배심원제 -시나리오워크숍 -공론조사 -심화여론조사	-협의회의 -시민포럼 -타운미팅	-원탁토론	-원탁토론 -타운미팅	-공론조사 -심화여론조사 -시나리오워크숍
조력자	심리치료사	심리치료사 퍼실리테이터	심리치료사 퍼실리테이터	심리치료사	퍼실리테이터

전략적 대화로 인한 갈등에는 행정명령갈등 또는 지역갈등의 차원에서 지방행정갈등, 지방재정갈등 등이 속한다. 이러한 유형의 갈등은 대상자들 간에 공론화 의제에 대한 인식이 확실하고 이해관계도 분명하기 때문에 공개적 질의응답을 통하여 의견을 교환하고 합의하는 협의 회의나 시민포럼 또는 특정 안건에 초점을 맞춰 이해관계를 해소하는 타운미팅 등을 활용할 수 있다. 타운미팅의 경우 주민총회와도 비슷하나 엄밀히 따졌을 때 타운미팅이 주민총회보다 체계와 생활세계에 균형을 이루며 표결보다 토론에 중점을 둔다.

언어행위가 부재한 갈등에는 구조적 갈등, 관습·관행 갈등, 정체성갈등⁶⁹⁾ 등이 속한다. 이러한 유형의 갈등은 과거부터 오랜 시간에 걸쳐 형성되어온 문화적, 구조적 통념으로 인하여 발생하는 갈등이다. 갈등의 요인은 보통 절대 다수의 무관심으로 인해 발생하지만 이해갈등의 형태를 띠게 될지 이념갈등의 형태를 띠게 될지는 알 수 없다. 이 유형의 갈등은 피해자 또는 갈등 인식자가 공론화를 요구하였을 때 수면위로 공개되기 때문에 잠재적이다. 이 경우 가장 깊고 세밀한 소통이 필요하므로 심리치료사를 조력자로 둔 소분임별 원탁토론이 가장 적합하다.

69) 개인, 단체, 집단 등이 가진 정체성이 목적론적 훼손 또는 일방적 위계적 강요에 의하여 위협받아 발생하는 갈등을 의미한다.

공감대 형성에 실패한 갈등에는 인종·민족갈등, 취약계층 갈등, 소수집단 차별 문제 등이 속한다. 이러한 유형의 갈등은 과거 해당 의제를 공론화하려 했으나 사회적 요인에 따른 집단적인 무관심 또는 혐오, 공론화 필요성에 대한 비공감으로 인해 공적숙의에 실패했던 갈등이다. 일각에서 공론화의 필요성을 인식하고 요구하여도 공론화 자체에 반대하거나 참여하게 대립하여 소통이 불가능하다. 이 경우 공론화를 성사시키기 위하여 타운미팅과 같은 적극적인 토론을 거쳐 공개적 의사결정을 하는 방법과 사건의 전말을 심층적으로 토론하는 원탁토론이 적합하다.

의사소통의 한계 갈등은 숙의민주주의 이론의 실천적 한계이기도 하다. 이 유형은 과거에 공론화 결과가 도출됐었거나 공론화를 시도했었다는 전제조건을 지닌다. 인정투쟁, 환경문제, 통일문제, 종교극단주의, 이데올로기 갈등이 속한다. 갈등의 요인은 신념 또는 가치관과 같은 이념적 요인이지만 숙의민주주의에서 지향하는 소통 만으로는 해결불가능하다는 명백한 현실적 한계가 존재한다. 이 경우 갈등해소를 위한 합의가 불가하므로 타협점을 찾는 순에서 만족해야한다. 방법론으로는 소통의 재시도 차원에서 시나리오워크숍이 이상적이나 퍼실리테이터 또는 언어철학 전문가를 조력자로 둔 공론조사, 심화여론조사가 더욱 효율적이다.

V. 결론

본 논문에서는 갈등과 합의가 반복되는 역사 속에서 공적숙의를 통해 갈등을 해소하는 숙의민주주의가 다양한 지역갈등의 양상에 어떠한 형식으로 대응하는지 살펴보았다. 본 논문에서 검토한 논점들을 요약하면 다음과 같다. 우선 이론적 차원에서 갈등의 개념을 탈형이상학적으로 해석한 결과 갈등의 양상을 다섯 가지로 나눌 수 있었다. 기본적 갈등, 전략적대화로 인한 갈등, 언어행위가 부재한 갈등, 공감대 형성에 실패한 갈등, 의사소통의 한계 갈등이다. 다섯 가지 갈등 유형은 지역적 차원에서 각각 차례로 지역이기주의, 행정명령갈등, 구조적 갈등, 차별적 갈등, 신념적 갈등에 대응한다. 갈등을 해소하기 위해서는 갈등대상자 간의 상호주관적 이해가 필요한데 정신과학의 심리치료모델은 숙의민주주의의 절차적 갈등해소 방식과 마찬가지로 이해를 기반으로 한다는 점에서 상응하였다. 한편 숙의민주주의 이론은 규범적 칸트주의에 뿌리를 두고 담론윤리와 규범논리의 두 갈래로 나뉜다. 검토 결과 담론윤리의 논리에 입각한 절차적 숙의민주주의가 더욱 설득력이 있었다.

다음으로 현실적 차원에서 국내의 숙의민주주의적 정책결정 사례인 신고리 5·6호기 시민참여형 조사, 제주 녹지국제영리병원 도민참여형 조사, 부산 중앙버스전용차로제(BRT) 시민공론화 사례들을 비교분석한 결과 앞서 정의한 유형별 갈등이 복합적으로 나타났다. 갈등해소를 위한 숙의민주주의적 공론화 시도 결과 권고안이 정책에 반영된 것은 신고리, 부산 사례였고 제주 사례는 정책반영에 실패하였다. 한편 신고리 사례와 부산 사례는 행정부 지도자의 필요성 인식에 따라 공론화가 진행되었으나 공론화 결과는 지도자의 의견과 상반되었고, 제주 사례는 시민사회의 청구로 공론화가 진행되어 공론화 결과도 상응하였지만 정부-관료-전문가 집단의 의견과 상이하여 권고안 반영이 무산되었다. 검토결과 대의제 하에서 숙의민주주의적 제도와 방법론은 위정자들의 자발적인 의지 없이는 실천성을 보장할 수 없음을 보여주었다. 이는 체계와 생활세계 간의 한계 갈등으로 숙의민주주의 이론이 직면한 현실적 한계를 나타낸다. 이를 보완하기 위하여 의사소통적 합의의 촉매 기능을 할 토론진행자로는 갈등 조정 및 관리 전문가, 심리치료 전문가, 의사소통 행위 전문가가 적합하다.

마지막으로 실천적 차원에서 그간의 논의를 종합한 결과 오랜 학인-관료의 문화적 통념 속에서 뿌리 내린 시민과 국민의 이분법적 구분은 대표성 논쟁에 초점을 맞춰

숙의민주주의와 대의민주주의, 절차적 숙의민주주의와 규범적 숙의민주주의 간의 대립으로 진행되어왔다. 대의제 하에서 생활세계의 참여성 및 숙의성은 부(負)의 영향을 받지만 숙의민주제를 전제로 할 때에는 정(正)의 영향을 받는다. 그러므로 체계와 생활세계의 한계 갈등을 해소하고 숙의민주주의 이론의 현실적 한계를 극복하기 위해서는 탄력적인 숙의민주주의 모델 구성에 앞서 숙의민주주의가 법률적·제도적으로 보장되어야한다. 숙의민주주의의 법률적 보장을 전제로 하였을 때 시민참여의 제도화는 체계와 생활세계의 균형을 이뤄 공적숙의를 활성화시키고, 공적숙의는 담론윤리의 특성 상 자신과 타자의 관계를 성찰할 기회를 제공하여 권리와 의무를 동시에 실현시킨다. 제한된 기간 내 행정적 합의를 도출해야하는 현실을 고려한 공론화 조력자로 퍼실리테이터는 절차적 타협안 도출을 목적으로 할 때, 심리치료사는 갈등해소를 지향 할 때 적합하다.

본 논문에서 갈등해소를 위한 해법으로 숙의민주제를 주목한 까닭은 숙의성과 참여성을 핵심으로 발전한 숙의민주주의 이론이 상호주관적 윤리적 정당성을 근거로 하고 있기 때문이다. 숙의민주주의는 정신과학의 심리치료모델에서 사회구조적 요인으로 입은 트라우마와 정신적 외상을 진단하고 심리정치적 대화로 치유하며 대화 결과를 정책에 반영함으로써 사회갈등을 해소시키는 과정과 유사하다. 그러나 “정당한 분노로 인하여 발생한 갈등도 해소시켜야만 하는가?”⁷⁰⁾라는 성찰적 물음 앞에서 몰인정한 실증주의의 한계를 겸허히 반성할 때, 숙의민주주의에 내재된 비판적 정신을 주목하게 된다. 다양한 갈등양상에 대응하는 숙의민주주의는 상호주관적 이해를 기반으로 갈등을 자기반성적으로 진단하고 사회의 균열을 봉합하여 삶을 회복함으로써 갈등을 해소한다. 본 논문은 이론의 한계를 현실적 사례로 검토하고 실천적 모델을 제시함으로써 숙의민주주의 이론과 지역사회의 갈등관리에 기여하고자 하였다. 그러나 본 논문은 국내사례를 중심으로 이론적 논의를 전개하였기 때문에 국제사례에 대한 비교를 다룬 후속 연구가 필요하다.

70) 장원석, 『진실과 화해의 정치』 (제주 : 온누리디앤피, 2018), pp. 158-159.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김근영, "제주 공론조사 제도적 개선방안 연구 : 제주 숙의형 공론조사위원회와 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례 중심으로", 석사학위, 제주대학교 행정대학원, 2018.
- 김남철, "탈원전을 위한 공론화위원회의 공법적 과제", 『공법연구』 제46권 3호, 2018.
- 김소연, "숙의제도 및 공론조사의 숙의성과 참여성 고찰: 제주녹지국제병원공론조사 사례를 중심으로", 『탐라문화』 제62호, 2019.
- 김주환, 하동현, 공론화를 통한 정책결정의 한계 연구: 제주 녹지국제병원사례를 중심으로, 『정부학연구』 제25권 1호, 2019.
- 김창수, "숙의 민주주의의 기반 공론조사와 정책딜레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석", 『지방정부연구』 제23권 2호, 2019a.
- 김창수, "숙의민주주의와 공론조사의 딜레마: 신고리 5·6호기 건설재개 공론화와 부산 BRT 시민공론화 사례의 비교 분석", 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 2019b.
- 문태현, "심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계", 『한국행정논집』 제22권 3호, 2010.
- 신옥주, "공론화위원회를 통한 신고리 5·6호기 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구", 『국가법연구』 제14권 1호, 2018.
- 윤순진, "원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제- 신고리 5·6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로", 『경제와 사회』 제118호, 2018.
- 임동진 "공공갈등 관리의 실태 및 갈등해결 요인 분석" 『한국행정학회보』 제45권 2호, 2011.
- 장원석, 『진실과 화해의 정치』, 제주 : 온누리디앤피, 2018.
- 정원준, "공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로", 『한국광고홍보학회』 제20권 4호, 2018.
- 정정화, "공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계" 『한국행정논집』 제23권 2호, 2011.
- 최태현, "참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로", 『한국행정학회보』 제52권 4호, 2018.
- Abendroth, W. *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, 1968, 김효전 역, "獨逸聯邦共和國 基本法에 있어서의 民主的·社會的 法治國家의 概念", 『公法學의 現代的 地平』, 서울 : 박영사, 1995.

- Austin, J. L. *How to do things with words*, 1962, 김영진 역, 『말과 행위』, 파주 : 서광사, 1992.
- Benhabib, S. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy", *Democracy and Difference*, New Jersey : Princeton University Press, 1996.
- Bellamy, R. "Republic, Democracy, and Constitutionalism", *Republicanism and political theory*. 2008, 박준혁·조계원·홍승헌 공역, 「공화주의, 민주주의, 그리고 헌정주의」, 『공화주의와 정치이론』, 서울 : 까치, 2009.
- Bohman, J. "Representation in the Deliberative System", Parkinson, J. & Mansbridge, J. (Eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge : Cambridge University Press, 2012.
- Dilthey, W. "Teil, Erleben Ausdruck und Verstehen", *Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften*, 1981, 이한우 역, 『체험·표현·이해』, 서울 : 책세상, 2012.
- Dlugos, G. "The Relationship", Dlugos, G. & Weiermair, K. (Eds.) *Management Under Differing Value Systems: Political, Social and Economical Perspectives in a Changing World*, New York : Walter De Gruyter Inc, 1981.
- Dryzek, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford : Oxford University Press, 2000.
- Elster, J. *Deliberative Democracy*, Philadelphia: Cambridge University of Pennsylvania, 1998.
- Evans, D. *An Introductory Dictionary of Lacanian Psychoanalysis*, New York : Routledge, 1996.
- Fishkin, J. S. & Luskin. R. C. "Experimenting with a democratic ideal : Deliberative polling and public opinion", *Acta Politica* 40, 2005.
- Freud, S. *Das Ich und das Es*, 1923, 박찬부 역, "자아와 이드", 『정신분석학의 근본개념』, 파주 : 열린책들, 2011.
- Fung, A. "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review* 66, New Jersey : Wiley Blackwell, 2006.
- Habermas, J. *Erkenntnis und Interesse*, 1973, 강영계 역, 『인식과 관심』, 서울 : 고려원, 1991.
 _____, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, 1996, 황태연 역, 『이질성의 포용: 정치이론연구』, 파주 : 나남출판, 2000a.

- _____, *Nachmetaphysisches Denken*, 1988, 이진우 역, 『탈 형이상학적 사유』, 서울 : 문예출판사, 2000b.
- _____, *Theorie des kommunikativen Handelns : Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, 1987, 장춘익 역, 『의사소통행위이론 : 기능주의적 이성 비판을 위하여 1』, 파주 : 나남출판, 2006a.
- _____, *Theorie des kommunikativen Handelns : Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, 1987, 장춘익 역, 『의사소통행위이론 : 기능주의적 이성 비판을 위하여 2』, 파주 : 나남출판, 2006b.
- _____, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, 1992, 한상진, 박영도 역, 『사실성과 타당성』, 파주 : 나남, 2007.
- _____, *Wahrheit und Rechtfertigung : philosophische Aufsätze*, 2004, 윤형식 역, 『진리와 정당화』, 파주 : 나남, 2008.
- _____, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1990, 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 파주 : 나남출판, 2019.
- Husserl, E. *Cartesianische Meditationen und Pariser Vorträge*, 1973, 이종훈 역, 『데카르트적 성찰』, 파주 : 한길사, 2002.
- Lacan, J. *The Ethics of Psychoanalysis 1959-1960: The Seminar of Jacques Lacan*, New York : Routledge, 2013.
- March, J. G. & Simon, H. A. *Organizations*, Oxford : Blackwell Publishers, 1993.
- Miller, H. T. & Fox, C. J. *Postmodern Public Administration (Revised Edition)*, New York : Routledge, 2015.
- Moore, C. W. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, California : Jossey-Bass, 2003.
- Negri, A. & Hardt, M. *Multitude*, 2005, 조정환 외 역, 『다중』, 서울 : 세종서적, 2008.
- Parkinson, J. *Deliberating in the Real World : Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford : Oxford University Press, 2006.
- Pondy, L. R. "Organizational Conflict: Concepts and Models", Leavitt, H. J. & Pondy L. R. (Eds.) *Readings in Managerial Psychology*, Chicago : The University of Chicago Press, 1989.
- Rawls, J. *Jusice as Fairness*, 2001, 김주휘 역, 『공정으로서의 정의』, 서울 : 이학사, 2016.

Robbins, S. P. & Judge, T. A. *Organisational behaviour*, San Diego: Prentice Hall, 2013.
 Rousseau, J. J. *Contract Social* II-4, Weigand, K. (Trans.) München, 1959.
 Turner, J. H. *Contemporary Sociological Theory*, 2012, 김윤태 외 17인 역, 『현대 사회학 이론』, 파주 : 나남, 2019.

2. 보고서 및 기타자료

뉴스제주, “설문문항 논란에 영리병원 공론조사 결국 중단”, 2018년 8월 14일자.
 미디어제주, “녹지국제병원 도민 여론조사 결과 비공개 규탄”, 2018년 8월 27일자.
 부산광역시 버스운영과, 『부산 BRT 공론화 자료집 공사중단 측 자료』, 2018a.
 _____, 『부산 BRT 공론화 자료집 공사재개 측 자료』, 2018b.
 부산광역시, 『부산 BRT 시민공론화 백서』, 2019.
 (사)한국정책학회, 『공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구』, 2017.
 수원시평생학습관, 『학습공동체를 위한 모더레이션 매뉴얼』, 2014.
 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 『신고리 5,6호기 공론화 검증위원회 검증보고서』, 2017.
 신고리 5·6호기 공론화위원회, 『신고리 5·6호기 공론화 백서』, 2017.
 제370회 국회 임시회, “제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의결과보고”, 2019년 8월 20일자.
 제주도민일보, “녹지병원 숙의형 공론조사, 도민참여단 운영”, 2018년 8월 31일자.
 제주일보, “녹지병원 공론조사 반대 59%...불허 권고”, 2018년 10월 4일자.
 제주특별자치도 숙의형공론조사위원회, 『녹지국제병원 공론화자료집 청구인 측 자료』, 2018a.
 _____, 『녹지국제병원 공론화자료집 사업수행자 측 자료』, 2018b.
 제주특별자치도 조례 제 1941호 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본 조례」.
 중앙일보, “공론위 떠넘길 거면 국회·정부는 왜 있나”, 2017년 7월 26일자.
 칸타코리아컨소시엄, “도민참여형 조사 안내 자료”, 2018.
 한국행정연구원, 『숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안』, 2018.
 환경운동연합, 『대선 후보자별 에너지-기후변화 공약 비교』, 2017.
 SBS, “녹지국제병원 숙의형 공론조사 본격 시작”, 2018년 7월 6일자.

3. 웹 페이지

국립국어원 온라인가나다, 『'토의'와 '토론' 차이』, <https://ko.dict.naver.com/#/correct/korean/info?seq=6451> (접속일 : 2019.12.01.)

김재현, “하버마스에서 모더니티의 기획과 포스트모더니즘 비판”, 『人文論叢』 제10권, 1998, http://www.riss.kr/search/download/FullTextDownload.do?control_no=3e9ba475fec03e6&p_mat_type=1a0202e37d52c72d&url_type=&orgcode=863532d4ecea7d8 (접속일 : 2019.11.18.)

V. Volkan, “The Tree Model: A Comprehensive Psychopolitical Approach to Unofficial Diplomacy and the Reduction of Ethnic Tension”, *Mind and Human Interaction* 10, VA : Center for the Study of Mind and Human Interaction of University of Virginia, 1999, https://www.researchgate.net/publication/323769226_The_Tree_Model_A_Comprehensive_Psychopolitical_Approach_to_Unofficial_Diplomacy_and_the_Reduction_of_Ethnic_Tension_Vamik_Volkan (접속일 : 2019.11.16.)

[Abstracts]

Resolving Regional Conflicts and Deliberative Democracy:

A Comparative Study of Deliberative Decision-Making Cases in Korea

In general, the public debate methodology is a democratic strategy that is essential to the purpose of resolving group conflict or public conflict, but it achieves different results depending on the pattern of conflict. To resolve conflicts in the regional community, the definition of concepts of various conflict aspects should precede and the problem of the limitation of public discussion methodologies should be theoretically solved. This study starting from Hegel's Phenomenology of Spirit and Abendroth's radical ideas, also mainly employs the practical structures presented by Volkan and Habermas. There are two central objectives of this study: First, to examine conflict aspects from the perspective of the philosophy of self-reflection. Second, seeking a flexible, deliberative strategy to resolve public conflicts in the community.

In this paper, an objective interpretation was attempted by first exploring the aspects of regional conflict on a theoretical level and then reviewing existing methodologies for resolving conflicts. Additionally, the two-pronged theory of deliberative democracy was described in parallel and the practical limitations of the theory were discussed. In aggregate theoretical discussions formed an analysis frame on the reciprocal dynamics between the psychotherapy model for conflict resolution and deliberative democracy. Subsequently, practical issues were reviewed by comparing and analyzing three deliberative poll cases that were conducted in Korea. The cases are the Shin-Kori 5 and 6 reactors deliberative poll, Jeju Greenland International Medical Center deliberative poll and the Bus Rapid Transit deliberative poll in Busan. Finally, this study has been to try to contribute a little to the process of resolving realistic regional conflicts by

presenting a model of deliberative democracy that mutually complements elements of representative democracy and participatory democracy and a methodology for flexible public discussion based on conflict aspects.

Key Words: Regional Conflict, Deliberative Democracy, Public Discussion, Conflict Management, Conflict Aspects