



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

# 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구

제주 속의형 공론조사위원회와 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례 중심으로

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

김 근 영

2019년 8월

A Study on the Institutional Improvement  
Plan of Jeju Public Opinion Survey

Geun-Young Kim

(Supervised by Professor Kyung-Su Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Master of Social Science

2019. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구

제주 속의형 공론조사위원회와 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례 중심으로

지도교수 황 경 수

김 근 영

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2018년 8월

김근영의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

강 영 훈



위 원

박 병 우



위 원

황 경 수



제주대학교 행정대학원

2019년 8월



# 목 차

<국문초록>

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	17
2. 연구의 범위 및 방법 .....	19
1) 연구의 범위 .....	19
2) 연구의 방법 .....	19
3. 제주 국제도시화 법제 및 정책 변천과정 .....	22
1) 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정 .....	22
2) 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정 .....	24
<b>II. 관련 이론 및 선행연구</b> .....	28
1. 갈등의 이론적 배경 .....	28
1) 갈등의 의의 .....	28
2) 공공갈등의 개념 및 특징 .....	30
3) 공공갈등의 유형 .....	31
4) 공공갈등 조정제도 .....	35
2. 공론조사 제도 .....	38
1) 공론조사의 개념 및 목적 .....	38
2) 참여적 의사결정 .....	39
3) 공론조사의 의의와 특징 .....	42
<b>III. 선행연구 검토</b> .....	45
1. 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 .....	45
1) 자료수집 .....	45
2) 선행연구 대상 .....	46

3) 신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성 .....	46
4) 심의공론조사의 속의성 연구 .....	47
5) 공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구 ..	48
6) 국책사업 갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구 ..	50
7) 신고리 5·6호기 공론조사 사례연구 .....	50
2. 시사점 .....	54
<b>IV. 사례비교 분석 .....</b>	<b>58</b>
1. 분석의 틀 .....	58
1) ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’에 대해 공론조사 분석의 틀 ..	58
2) 분석방법 .....	60
2. ‘영리병원 조사’ 사례 분석 .....	60
3. ‘신고리 5·6호기 조사’ 사례 분석 .....	69
4. ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차 비교 .....	77
1) ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 구성 및 절차 비교 ..	77
2) ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 도식 비교 .....	80
3) 공론조사위원회 설치 규정 및 공론화위원회 설치 훈령 비교 .....	82
<b>V. 정책제언 .....</b>	<b>89</b>
1. 법 및 조례 개선방안 .....	89
2. 행정절차 개선방안 .....	90
3. 절차(매뉴얼) 개선방안 .....	90
4. 정책결정자 수용방안 .....	92
<b>V. 결론 .....</b>	<b>93</b>
1. 연구의 요약 .....	93
2. 연구의 한계 및 향후 과제 .....	95
<b>참고문헌 .....</b>	<b>96</b>

# 표 목 차

[표 1] ‘제주 강정 해군기지’ 건설 사건의 경과	3
[표 2] 공공갈등으로 인한 사회적 피해 현황	5
[표 3] 개발사업장·투자진흥지구 사업 현황(2018. 12월말 기준)	7
[표 4] 개발사업장·투자진흥지구 지역별 분포 현황(2018. 12월말 기준)	10
[표 5] 개발사업장·투자진흥지구 사업추진 현황 (2018. 12월말 기준)	11
[표 6] 제주특별자치도 외국인(법인) 투자 사업 현황(2018.1.1.현재)	12
[표 7] 제주특별자치도 외국인투자사업 연도별 유치 현황(2018.1.1.현재)	13
[표 8] 헬스케어타운 사업추진경위(2016. 12월말 기준)	14
[표 9] 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구과정	21
[표 10] 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정	23
[표 11] 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정	26
[표 12] 갈등의 종류	29
[표 13] 서울시정개발연구원 갈등의 유형	32
[표 14] 공공갈등의 개념도(피해자와 원인제공자를 중심으로)	33
[표 15] Moore의 공공갈등의 원인에 따른 유형	34
[표 16] 기초지방자치단체의 공공갈등관리 조례 제정 현황(2017년 12월)	36
[표 17] 참여적 의사결정의 주요 방법	40
[표 18] 공론조사의 절차와 적용	44
[표 19] 신고리 5·6호기 공론화 선행연구 목록	46
[표 20] ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’ 에 대한 사례연구자 연구결과	52
[표 21] ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’ 에 대한 사례분석 시사점	56
[표 22] ‘영리병원 조사’ 프로그램	64
[표 23] 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회 구성 및 운영	66
[표 24] ‘신고리 5·6호기 조사’ 프로그램	72
[표 25] 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영	75
[표 26] ‘영리병원 조사’ 와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 구성 및 절차 비교	79
[표 27] ‘공론조사위원회 설치 규정’ 및 ‘공론화위원회 설치 규정’ 비교표	83

## 그림 목차

[그림 1] 영리병원 조사와 신고리 5·6호기 조사에 대해 공론조사 분석의 틀	..... 59
[그림 2] ‘영리병원 조사’ 도식	..... 81
[그림 3] ‘신고리 5·6호기 조사’ 도식	..... 81



# 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구

지도교수 황경수

제주대학교 행정대학원 행정학과 지방자치전공

본 연구는 공공갈등 해소를 위한 공론조사의 의사결정 방법·절차를 보장할 수 있는 방안을 모색하고 도출된 결과를 정책결정에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위함이다. 공공의사 결정에서 주민참여가 부족하여 갈등이 발생하고 해결방법으로 공론조사기법을 제안하는 맥락이다.

2017년에는 신고리 5·6호기 건설을 지속하려는 측, 중단하려는 측과 이를 추진하는 중앙정부는 극한의 대립을 이루고 있었다. 현 대통령은 ‘신고리 5·6호기 건설 중단’을 제19대 대통령 선거공약으로 내세웠다. 중앙정부는 국민의 의견을 도출하기 위해 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’를 수용 및 시행하였다. ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’에서는 ‘신고리 5·6호기 건설 재개’를 권고하였으며 중앙정부는 이를 수용하여 정책에 반영하였다.

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’상의 ‘외국의료기관’은 일명 ‘병원주식회사’라 불리는 ‘영리병원’이다. 국내의 건강보험을 비롯한 보건의료 시스템에 중대한 영향을 미치는 사안이다. 외국의료기관이 제주특별자치도에 설치될 경우 경제특구를 비롯하여 전국에 영리병원을 설치할 수 있는 빌미가 마련된다. 이처럼 지역을 넘어 전국에 영향을 미치는 영리병원개설은 행정 절차만을 통하여 결정하기 보다는 지역 주민의 의견을 우선 물어보고 반영해야 할 사업이라 할 수 있다.

제주특별자치도는 2018년 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 개설 허가’에 대한 공론조사를 실시하였다. ‘제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회’에서는 공론조사를 통해 ‘녹지국제병원 개설을 불허할 것’을 권고하였다. 제주특별자치도는 권고사항을 받아들이지 않았으며 ‘녹지국제병원 개설 허가’ 결정을 내렸다.

지방자치단체는 많은 사업을 추진하고 있으며 그에 따라 공공갈등은 양상 되고 있다. 공공갈등을 해결하기 위해 시행한 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’와 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’는 각각 지방자치단체와 중앙정부가 정책추진 중 지역주민과 국민에게 의견을 요구한 유일한 사례이다. 반면 도출된 결과와 이를 정책에 반영하는 부문에 대해서는 차이가 있었다. 이러한 두 사례를 비교분석하여 공론조사의 결과가 정책결정에 반영될 수 있는 방안에 대해 정책제언을 하고자 한다.

이를 위해서 문헌연구와 선행사례 연구를 시작으로 4단계의 ‘분석의 틀’을 설정하였다. 2단계는 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’와 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’에 대해 비교검토를 일관성 있게 할 수 있도록 전체자료를 9개 항목으로 절차와 내용을 같은 형식으로 작성 및 정리하였다. 3단계에서는 정량적 문제점을 도출하기 위하여 2단계의 9개 항목을 다시 16개 항목으로 세분화하여 수치화하였다. 정성적 문제점을 도출하기 위하여 각각의 도식을 만들어 비교하였다. 또한 ‘제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)’과 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’에 대해 유사 항목을 정리하여 비교하였다. 4단계에서는 법 및 조례, 행정, 절차(매뉴얼), 정책결정자 수용방안 등 4개항으로 주체를 나누고 9개목으로 세분화하여 정책제언을 하였다.

본 연구의 결과는 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’와 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’의 공론조사를 실증적으로 비교 분석을 통해 정책제언을 하였다는데 의의가 있다. 향후 도민의 갈등을 유발할 수 있는 사업을 추진하면서 대상에 맞는 공론조사를 만들 수 있는 자료로 제공될 수 있을 것이다.

주제어 : 공론조사, 외국의료기관, 녹지국제병원, 신고리, 영리병원, 제도개선

## I. 서론

본 연구는 공공갈등 해소를 위한 공론조사의 의사결정 방법·절차를 보장할 수 있는 방안을 모색하고 도출된 결과를 정책결정에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위함이다. 공공의사 결정에서 주민참여가 부족하여 갈등이 발생하고 해결방법으로 공론조사기법 제안의 맥락이다.

‘외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’(이하 ‘영리병원 조사’라 한다.)와 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’(이하 ‘신고리 5·6호기 조사’라 한다)를 비교중심으로 문헌연구와 사례연구를 통한 분석을 시도했다.

문헌분석으로 공공갈등의 개념과 특징을 알아보고 이를 해결하기 위한 공론조사에 대해서 검토해보겠다. 우리나라는 광복이후 공공갈등이 지속되고 있으며 이로 인한 사회적비용은 기하급수적으로 증가하고 있는 추세이다. 이러한 갈등이 어디서 발생하며, 공공갈등은 어떠한 것이 있는지 알아보려 한다. 나아가 공공갈등을 해소할 수 있는 방안으로 공론조사를 연구해 보고자 한다. 공론조사는 참여적 의사결정으로써 참여자 전원의 의견반영과 균등한 발언기회를 보장하는 과정의 공정성이 담보되어야 의미를 가질 수 있다. 공론조사에 대해 문헌과 연구논문을 통해 알아보려 한다.

사례분석으로는 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’에 대해 4단계의 분석의 틀을 만들어 첫째, 문헌검토 및 선행적 연구, 둘째, ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차, 셋째, ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 비교 및 문제점 도출, 넷째, 정책제언을 하였다.

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경

제주특별자치도에는 정부가 비민주적 방식으로 공공갈등을 일으켜 2006년부터

2019년 현재까지 14년 동안 해결하지 못한 사례가 있다. 경찰·해군·국정원·제주도의 유관기관 등은 도민의 의사를 배제하여 ‘제주 강정 해군기지’를 건설할 것을 결정하였다. 건설 과정에서도 도민의 의사보다는 철저하게 정부기관에서 결정한 방법으로 진행하여 지금까지 공공갈등의 폐해를 보여주고 있다(경찰청 인권침해 진상조사위원회, 2019).

#### (1) ‘제주 강정 해군기지’ 건설에서 발생한 공공갈등

제주특별자치도에는 공공갈등으로 지금까지 피해를 보고 있는 사례가 있다. ‘제주 강정 해군기지’ 건설이다. ‘경찰청 인권침해 진상조사위원회’는 2019년 ‘제주 강정 해군기지 건설 사건 심사결과’를 발표하였다.

국방부는 합동참모회의에서 제주해군기지에 대해 1993년 ‘제주해군기지 신규 소요’를 결정하고 1995년 국방중기계획(1997년~2001년)에 반영하였다. 이후 지속적으로 제주에 해군기지 건설을 국책사업으로 추진하였다. 2007년 제주특별자치도 서귀포시 강정마을(강정항 일원)을 제주해군기지 건설지역으로 결정하였다.

제주해군기지 건설지역 결정 당시인 2007년 4월 26일 강정마을은 임시총회를 개최하였다. 임시총회 개최는 절차에 대한 문제가 극심했다. 또한 제주해군기지 후보지 선정 여론조사에서도 제주특별자치도는 여론조사를 강정지역 주민들 다수의 의사가 배제되는 비민주적 방식으로 진행하였다. 이러한 문제점이 있음에도 2007년 6월 19일 강정마을 임시총회에서 해군기지 유치 찬성 측 주민들이 투표함을 탈취하여 강정마을의 의사를 결정할 수 있었던 임시총회를 무산시켰다.

투표함 탈취는 비단 유치 찬성 측 주민들만이 실행한 것은 아니다. 해군, 경찰, 제주특별자치도 공무원, 경찰 등이 적극 가담하였다. 건설지역이 강정으로 결정된 후에는 제주특별자치도와 제주특별자치도의회는 건설 예정지에 대한 절대보전지역 해제, 환경영향평가, 공유수면매립계획 동의과정 등에 정부의견을 일방적으로 반영하였다. 제주 해군기지 건설은 추진하는 과정마다 절차적 문제가 발생하였지만 대부분 반영되지 않았다. ‘제주 강정 해군기지’ 건설 사건의 경과는 [ 표 1 ]과 같다.

[ 표 1 ] ‘제주 강정 해군기지’ 건설 사건의 경과

연월일	내용
1993.12.	제주해군기지, 신규소요 결정
1999.~2001.	제주해군기지, 후보지 검토(화북항, 성산일출봉 근해, 신양리, 화순항, 형제도 지역, 모슬포 / 후보지 선정 : 화순항)
2002.10.	제주도, 제주해군기지 반대 입장 표명
2005.04.	제주해군기지, 재추진 계획 발표
2006.10.	제주특별자치도의회, 군사기지특별위원회 구성
2007.03.	제주해군기지, 기존 후보지 포함 추가 후보지 실사 검토 (화순, 위미1·2리, 강정동, 월평동, 토산리, 애월읍 등 8개 지역)
2007.04.13.	국방부 장관, 제주특별자치도 방문 해군기지 건설 입장 발표
2007.04.26.	강정마을 임시총회, 제주해군기지 유치 결정 [전체 1,900명(유권자 1,050명) 중 87명 참석]
2007.05.17.	강정해군기지유치반대추진위원회 출범
2007.06.08.	국방부, 제주해군기지 건설 통보(→제주특별자치도)
2007.06.19.	해군·해군기지 사업추진위, 강정마을 총회 투표함 탈취/주민투표 무산
2007.08.20.	강정마을 주민투표, 강정마을 제주해군기지 건설반대 확정 (725명 투표-반대 680명, 찬성 36명, 무효 9명)
2008.06.20.	제주특별자치도의회 군사기지특위, 활동 종료 (중립성 훼손 및 외유 논란)
2008.09.11.	제6차 국가정책조정회의(국무총리 주재), 민군복합형 관광미항 건설 결정(크루즈 선박이 기항할 수 있는 민군복합항으로 건설)
2008.10.	환경부, 사전환경성 검토 협의 완료
2009.01.14.	국방부, 국방·군사시설(제주해군기지) 실시계획 승인
2009.01.21.	국방부, 국방·군사시설(제주해군기지) 실시계획 고시/강정어촌계, 어업보상금 지급(나잠 및 정치망 어업피해 보상금 78억 원)
2009.04.27.	국방부·국토해양부·제주특별자치도, 제주해군기지 건설 관련 양해각서(MOU) 체결
2009.07.08.	국방부, 제주특별자치도에 환경영향평가 본안 제출·협의
2009.09.26.	환경영향평가위원회, 제주해군기지 영향평가 심의(보완 동의 결정)

연월일	내용
2009.12.17.	제주특별자치도의회, 환경영향평가 동의안 및 절대보전지역 변경(해제) 동의안 날치기 통과
2010.01.18.	제주해군기지, 기공식(항만공사 착공)
2010.04.06.	부산해양항만청, 공유수면매립 실시계획 인가
2010.11.15.	제주특별자치도지사, 제주해군기지 공식 수용 입장 발표
2010.12.22.	강정마을 임시총회, 제주해군기지 결사반대 결정
2011.02.09.	해군본부, 사업 착공 통보(⇒제주특별자치도)
2011.02.16.	제주해군기지 공사 강행
2011.03.15.	제주특별자치도의회, 절대보전지역 변경(해제) 동의 취소안 의결
2011.04.29.	제주도특별법 개정안, 국회통과 (제주해군기지 건설 관련 지역발전사업 지원 법적 근거 신설)
2011.08.26.	대검, 제주 해군기지 관련 국정원, 기무사, 경찰 포함 '공안대책협의회' 소집
2012.02.22.	대통령, 취임 4주년 특별회견에서 제주해군기지 강행의지 표명
2012.03.10.	청와대·국군사이버사령부 협조회의, 강정해군기지 집중 대응 요구
2013.01.01.	제주해군기지 조건부 예산 통과 (시물레이션 검증 위해 70일간 공사 중지)
2013.01.17.	제주해군기지 시물레이션 시작(~2012.01.18.) 제주특별자치도 불참
2013.06.07.	유엔 인권특별보고관, 1차 조사내용 발표 (강정마을 주민 참여 배제, 공권력 남용 문제 지적)
2015.08.19.	국방부, 강정마을회에 군관사 관련 행정대집행 비용 청구(89.7백만원)
2015.09.03.	공동체회복지원사업추진위원회 회의
2016.02.26.	제주해군기지 준공
2016.03.28.	해군, 서울중앙지방법원에 제주해군기지 관련 구상권 행사(3,450백만원)
2017.12.12.	정부, 구상권 철회

출처: '제주 강정 해군기지' 건설 사건 심사결과(경찰청 인권침해 진상조사위원회, 2019) 제작성

정부는 제주특별자치도민의 의사를 배제하고 절차적 문제가 있음에도 일방적으로 제주해군기지 건설을 추진하였다. 당시 경찰은 제주특별자치도 지역뿐만 아니라 타 시도의 경찰이 대규모로 동원하였다. 경찰은 제주해군기지 건설에 반대 의사를 표명하는 집회 및 시위 현장에서 상당수의 지역주민, 도민, 활동가들을 체포 또는 연행하였다.

‘제주 해군기지 건설’ 사업이 결정 및 추진되는 과정에서 강정마을은 극심하게 찬성 측과 반대 측이 나뉘었다. 그로인해 그동안 지켜졌던 마을공동체의 미풍양속은 회복할 수 없는 지경으로 양분되었다. ‘제주 해군기지 건설’ 사업은 2016년 2월 26일 준공 되었으나 정부와의 공공갈등은 지금도 발생하고 있으며 이로 인해 [ 표 2 ]와 같이 사회적 손실과 지역주민의 피해가 발생하였다.

[ 표 2 ] 공공갈등으로 인한 사회적 피해 현황

동원된 경찰인력		19,688명			
체포·연행자 및 사법처리		강정마을 주민, 활동가 697명			
사법처리	형사사건 (913명)	기소 송치	881명	구속	24명
				불구속	857명
	불기소 송치		32명		
	구속영장 청구·기각	구속영장	64명	구속영장 발부	36명
기각				28명	
구상권 청구	3,450백만원	개인 116명과 5개 단체 대상 국무회의 구상권 철회의결(2017. 12. 12.)			
행정대집행 비용청구	89.7백만원	현재까지 결정된 사항 없음			
국가인권위 원회 진정	66건	해결 3건	접수내지 종결 기간 평균 268일 최장 기간 805일		

출처: ‘제주 강정 해군기지’ 건설 사건 심사결과(경찰청 인권침해 진상조사위원회, 2019) 제작성

## (2) 제주특별법에 근거한 외국인(법인) 투자 사업에 따른 공공갈등

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (약칭 제주특별법)은 개발사업의 절차간소화라는 제주특별자치도만의 제도적 특수성을 갖고 있다. 또한 제주특별자치도라는 지역적 한정성을 갖고 있다. 특수성과 지역성은 보편화할 수 있는 부문에 대해 열악함을 갖고 있다. 반면 제주특별자치도는 제주특별법에 의거 많은 개발 사업이 완료 또는 추진되고 있다.

제주특별자치도의 특수성과 지역성이라는 열악한 환경으로 인해 제주특별자치도에서 행해지는 개발사업은 보편적 사업이라 할 수 없다. 특별한 사업으로 치부되어 법제와 학술적 연구에 있어서도 전국적인 관심을 유도하지 못하고 있다. 즉, 일반 법률에 따라 전국적으로 이루어지는 각종 개발사업에 관한 연구에 비해 제주특별자치도의 개발사업에 대한 문헌 또는 사례연구는 매우 미비할 수밖에 없는 실정이다.

이러한 상황에서 제주특별자치도가 제주특별법에 의한 개발사업을 추진하면서 발생했거나 현재 발생하고 있는 공공갈등에 대한 연구는 더욱 찾아보기 힘들다. 제주특별법에 의한 대규모 개발사업을 추진하기 위한 법률 및 조례의 제정 또는 개정은 있었으나 갈등해소를 위한 부문은 없었다. 2006년 제주특별자치도가 출범한지 14년이 되고 있지만 공공갈등에 대한 법률이나 사례연구가 없는 것은 이해하기 힘든 상황이다.

제주특별자치도는 2006년 제주특별법에 의거 출범하였다. 민선 도지사가 취임할 때마다 대규모 개발사업을 유치하기 위한 플랜을 발표하였고, 노력하였지만 대부분 피상적이었다. 2010년에 들어서면서 국내자본 및 외국인(법인) 자본이 제주특별자치도에 관심을 갖기 시작했으며 제주특별자치도 또한 본격적으로 유치 노력을 하면서 관광개발사업과 투자진흥지구 지정 사업은 매우 확장되었다. 제주특별자치도에 의하면 개발사업장·투자진흥지구는 2018년까지 총 62개 사업이 추진되고 있다. 62개 사업소 중 개발사업장은 총 37개소로써 관광개발사업장은 20개소이며 유원지개발사업장은 17개소이다. 투자진흥지구는 44개소의 사업을 펼치고 있으나 이중 개발사업장과 중복되는 사업소가 19개소 있어서 순수한 투자진흥지구는 25개소이다. 개발사업장·투자진흥지구 현황은 [ 표 3 ]과 같다.



[ 표 3 ] 개발사업장 · 투자진흥지구 사업 현황(2018. 12월말 기준)

구분 (개소)	연번	사업명	사업장 위치	지역	비고
계		62개소			
관광 개발 사업 장 (20)	1	아텐힐 리조트	제주시 한림읍 금악리 산32번지 외 7필지	제주시	준공
	2	라운 더마파크	제주시 한림읍 월림리 산 8번지 일원	제주시	준공
	3	봉개 휴양림	제주시 회천동 3-16번지 일원	제주시	일부 준공
	4	토산 관광지	서귀포시 표선면 토산리 17번지 일원	서귀포시	일부 준공
	5	미천굴 관광지	서귀포시 성산읍 삼달리 1010번지 일원	서귀포시	일부 준공
	6	수망 관광지	서귀포시 남원읍 수망리 628-11번지 일원	서귀포시	일부 준공
	7	묘산봉 관광지	제주시 구좌읍 김녕리 5160-1번지 일원	제주시	일부 준공
	8	에코랜드	제주시 조천읍 대흘리 1221-1 일원	제주시	일부 준공
	9	폴로 승마리조트	제주시 구좌읍 행원리 3260번지 일원	제주시	일부 준공
	10	한라힐링파크	서귀포시 안덕면 상천리 산 70번지 일원	서귀포시	일부 준공
	11	세프라인	제주시 구좌읍 송당리 2635-3번지 일원	제주시	일부 준공
	12	핑크스비오토피아	서귀포시 안덕면 상천리 400번지 일원	서귀포시	일부 준공
	13	백통신원	서귀포시 남원읍 위미리 산69번지 일원	서귀포시	일부 준공
	14	여성테마파크	제주시 한림읍 금악리 81-8번지 일원	제주시	공사중
	15	동물테마파크	제주시 조천읍 선흘리 4159번지 일원	제주시	공사중
	16	팜파스	서귀포시 표선면 성읍리 3196-2번지 일원	서귀포시	공사중
	17	엠버리조트	제주시 노형동 산 13번지 일원	제주시	공사중
	18	애월스마트테마파크	제주시 애월읍 어읍리 산 131번지 일원	제주시	공사중

구분 (개소)	연번	사업명	사업장 위치	지역	비고
	19	록인제주	서귀포시 표선면 가시리 622번지 일원	서귀포시	공사 중단
	20	열해당 리조트	제주시 애월읍 유수암리 2960-7	제주시	공사 중단
유원 지개 발사 업장 (17)	1	테디벨리 리조트	서귀포시 안덕면 상창리 2007번지 일원	서귀포시	준공
	2	함덕 유원지	제주시 조천읍 함덕리 954-1번지 일원	제주시	일부 준공
	3	산천단 유원지	제주시 오동동 10-2번지 일원	제주시	일부 준공
	4	라운프라이빗타운	제주시 한림읍 협재리 산149-6번지 일원	제주시	일부 준공
	5	무수천 유원지	제주시 해안동 2510번지 일원	제주시	일부 준공
	6	중문관광단지	서귀포시 중문동, 대포동, 색달동 일원	서귀포시	일부 준공
	7	강정 유원지	서귀포시 강정동 2677번지 일원	서귀포시	일부 준공
	8	남원1차 유원지	서귀포시 남원읍 남원리 1408번지 일원	서귀포시	일부 준공
	9	남원2차 유원지	서귀포시 남원읍 남원리 2384-1번지 일원	서귀포시	일부 준공
	10	표선민속 유원지	서귀포시 표선면 표선리 40번지 일원	서귀포시	일부 준공
	11	롯데 리조트	서귀포시 색달동 산28번지 일원	서귀포시	일부 준공
	12	우리들 리조트	서귀포시 상호동 1580번지 일원	서귀포시	일부 준공
	13	성산포 해양관광단지	서귀포시 성산읍 고성리 127-2번지 일원	서귀포시	일부 준공
	14	신화역사공원	서귀포시 안덕면 서광리 산35-7번지 일원	서귀포시	일부 준공
	15	삼매봉 유원지	서귀포시 호근동 399번지 일원	서귀포시	일부 준공
	16	헬스케어타운	서귀포시 동홍동, 토평동 일원	서귀포시	일부 준공
	17	예래휴양형 주거단지	서귀포시 상예동 706-4번지 일원	서귀포시	공사 중단

구분 (개소)	연번	사업명	사업장 위치	지역	비고
투자 진흥 지구 (25)	1	새마을금고 제주연수원	제주시 애월읍 소길리 155-19 일원	제주시	완료
	2	오메가파크 (메이즈랜드)	제주시 구좌읍 평대리 3322외 11	제주시	완료
	3	중앙병원신제주분원	제주시 이호2동 22	제주시	완료
	4	수목원 종합미술전시관	제주시 연동 1320 일원	제주시	완료
	5	더코브관광호텔	서귀포시 하예동 1796-1	서귀포시	완료
	6	엠버호텔센트럴	제주시 노형동 928-1 외1필지	제주시	완료
	7	호텔 빠레브	서귀포시 강정동 173외2필지	서귀포시	완료
	8	아스타 호텔	제주시 삼도일동 535-10외 1필지	제주시	완료
	9	호텔 레오	제주시 연동 261-25번지	제주시	완료
	10	GRABEL 호텔	제주시 외도일동 401-8외 2필지	제주시	완료
	11	WE메디컬리조트	서귀포시 회수동 80번지의 3필지	서귀포시	완료
	12	마레보리조트	제주시 애월읍 고내리 41번지 일원	제주시	완료
	13	유니호텔	제주시 애월읍 구엄리 1216번지 일원	제주시	완료
	14	더 베니스 랜드	서귀포시 성산읍 난산리 2570번지 일원	서귀포시	완료
	15	토평농어촌관광 휴양단지	서귀포시 토평동 2869번지등 5필지	서귀포시	완료
	16	헬로키티아일랜드	서귀포시 안덕면 상창리 1963-2번지	서귀포시	완료
	17	제니아관광호텔	제주시 연동 282-20번지	제주시	완료
	18	루스톤빌라엔호텔	제주시 애월읍 고내리 71번지 일원	제주시	완료
	19	The Cliff Hotel Jeju	서귀포시 상예동 623번지 일원	서귀포시	완료
	20	그랜드메르관광호텔	서귀포시 하예동 450-1번지 일원	서귀포시	완료
	21	NH농협은행 제주수련원	서귀포시 표선면 세화리 1564번지 일원	서귀포시	완료

구분 (개소)	연번	사업명	사업장 위치	지역	비고
	22	제주해양과학관	서귀포시 성산읍 고성리 127-1,3,6	서귀포시	완료
	23	제주뮤지엄컴플렉스	제주시 한림읍 금악리 산30-12	제주시	일부 운영
	24	제주영어교육도시	서귀포시 대정읍 일원	서귀포시	일부 운영
	25	제주색달동농어촌 관광휴양단지	서귀포시 색달동 1134번지 일원	서귀포시	공사중

출처: 개발사업·투자진흥지구 현황(제주특별자치도, 2019) 재작성

제주특별자치도의 지역별 개발사업장·투자진흥지구 분포 현황을 보면 제주시는 관광개발사업장 12개소, 유원지개발사업장 4개소, 투자진흥지구 13개소 등 총 29개소가 있다. 서귀포시는 관광개발사업장 8개소, 유원지개발사업장 13개소, 투자진흥지구 12개소 등 총 33개소가 있다. 개발사업장·투자진흥지구 지역별 분포 현황은 [ 표 4 ]와 같다.

[ 표 4 ] 개발사업장·투자진흥지구 지역별 분포 현황(2018. 12월말 기준)

구분	계	제주시	서귀포시	비고
계	62	29	33	
관광개발사업장	20	12	8	
유원지개발사업장	17	4	13	
투자진흥지구	25	13	12	

출처: 개발사업·투자진흥지구 현황(제주특별자치도, 2019) 재작성

개발사업장·투자진흥지구의 사업추진 현황은 62개소 중 준공 25개소, 일부준공 28개소, 공사중 6개소, 공사중단 3개소이다. 세분화하면 관광개발사업장 20개소 중 준공 2개소, 일부준공 11개소, 공사중 5개소, 공사중단 2개소이다. 유원지

개발사업장 17개소 중 준공 1개소, 일부준공 15개소, 공사중단 1개소이다. 투자진흥지구 25개소 중, 완료 22개소, 일부운영 2개소, 공사중 1개소이다. 개발사업장·투자진흥지구 사업추진 현황은 [ 표 5 ]와 같다.

[ 표 5 ] 개발사업장·투자진흥지구 사업추진 현황 (2018. 12월말 기준)

구분	계	준공 (완료)	일부준공 (일부완료)	공사중	공사중단
계	62	25	28	6	3
관광 개발사업장	20	2	11	5	2
유원지 개발사업장	17	1	15		1
투자진흥지구	25	(22)	(2)	1	

출처: 개발사업·투자진흥지구 현황(제주특별자치도, 2019) 재작성

제주특별자치도는 2006년 제주특별법에 의거 개발사업 결정권을 중앙부처에서 위임을 받았다. 중앙부처 사무 위임으로 제주특별자치도는 지금까지도 외국인(법인) 투자 자본을 유치하기 위한 개발사업 및 투자진흥지구 지정 사업을 지속적으로 펼치고 있다. 외국인(법인) 투자 개발사업 및 투자진흥지구 지정 사업을 유치하면서 제주특별자치도에 새로운 환경이 확산되고 그로인해 과거와 다른 생활상을 받아들여야 하는 지역주민과는 항상 갈등이 발생하고 있다.

외국인(법인)의 투자가 증가할수록 갈등의 심지는 더욱 깊어지고 있다. 또한 갈등은 발생하는 횟수는 증가하고 있으며 더욱 다양화 되어가며 강도 또한 높아지는 경향이다. 제주특별자치도에 2018년 현재 외국인(법인) 투자 사업 중 60억 이상 투자 사업은 23개소이다. 국가별로는 싱가포르 1개소, 말련(말레이시아) 1개소, 일본 2개소, 중국 16개소, 홍콩 3개소이다. 제주특별자치도 외국인(법인) 투자 사업 현황은 [ 표 6 ]과 같다.

[ 표 6 ] 제주특별자치도 외국인(법인) 투자 사업 현황(2018.1.1. 현재)

국가	연도	사업명	기업명	지역	면적 (㎡)	추진 상황	사업비 (억원)
상가포르	2006	플로승마장	(주)한국폴로컨트리클럽	행원	204,564	2010.6월 장장개장	535
말련	2008	예래휴양형 주거단지	비자아제주리조트(주)	상예	747,192	2015.7월 공사중단	25,144
일본	2012	제주그랜드 리조트	청봉인베스트먼트(주)	상가	188,922	절차 이행중	2,000
일본	2015	그랜드메르 관광호텔	리켄코리아(주)	하예	8,212	2016년 준공	150
중국	2010	제주분마 이호랜드	제주분마이호랜드(주)	이호	231,486	절차 이행중	10,641
중국	2011	제주백통신원 리조트	백통신원(주)	위미	553,229	2013년 착공	2,432
중국	2011	차이나비온드힐 관광단지	(유)홍유개발	봉성	880,226	절차 이행중	7,269
중국	2012	무수천유원지	(주)제주중국성개발	해안	451,146	2017년 일부운영	2,363
중국	2012	오션스타	오삼코리아(주)	고성	37,829	2014년 준공	1,100
중국	2012	헬스케어타운	녹지제주헬스케어타운 (유) 외2	동홍	387,684	2012년 착공	13,494
중국	2012	토평농어촌 관광단지	(주)빅토르투자개발	토평	2,869	2012년 일부운영	377
중국	2013	덕림제주 상그릴라호텔	(주)덕림제주상그릴라호텔	해안	9,998	2014년 운영중	149
중국	2013	열해당리조트	(주)열해당리조트	유암	222,487	2016년 착공	1,280
중국	2013	상모유원지	신해원(유)	상모	360,749	절차 이행중	4,327
중국	2013	라헨느리조트	제주용생개발(주)	봉개	116,328	절차 이행중	1,000
중국	2014	테디펠리스	차이나테디(주)	상창	98,792	2015년 준공	1,200
중국	2014	제주그린벨리 관광타운	사합(주)	노형	129,356	2012년 착공 2014년 외투변경	600
중국	2015	후이다 관광호텔	(주)제주후이다제이케이	색달	4,622	2016년 공사중단	240
중국	2015	오리관광단지	제이씨씨(주)	오리	3,575,753	절차 이행중	52,180

국가	연도	사업명	기업명	지역	면적 (㎡)	추진 상황	사업비 (억원)
중국	2016	록인제주체류형관광단지	자유인(주)	가시	523,354	2015년 착공 2016년 외투변경	2,736
홍콩	2006	보타메디	(주)보타메디	제주		운영중 (식품)	60
홍콩	2013	신화역사공원	람정제주개발(주) 외 2	서광	2,519,628	2015년 착공	19,931
홍콩	2015	신화련금수산장 관광단지	신화련금수산장개발(주)	금악	959,130	절차 이행중	7,239

출처: 제주특별자치도 외국인투자사업 현황(제주특별자치도, 2018) 제작성

제주특별자치도 외국인(법인) 투자 사업 연도별 유치 현황은 2006년 2개소, 2008년 1개소, 2010년 1개소, 2011년 2개소, 2012년 5개소, 2013년 5개소, 2014년 2개소, 2015년 4개소, 2016년 1개소이다. 제주특별자치도 외국인투자사업 연도별 유치 현황은 [ 표 7 ]과 같다.

[ 표 7 ] 제주특별자치도 외국인투자사업 연도별 유치 현황(2018.1.1.현재)

국가 연도	계(개소)	싱가포르	말련	일본	중국	홍콩
계	23	1	1	2	16	3
2006	2	1				1
2008	1		1			
2010	1				1	
2011	2				2	
2012	5			1	4	
2013	5				4	1
2014	2				2	
2015	4			1	2	1
2016	1				1	

출처: 제주특별자치도 외국인투자사업 현황(제주특별자치도, 2018) 제작성

외국인(법인) 투자 사업 중 헬스케어타운 사업은 법적으로 유원지개발사업이다. 제주특별자치도와 JDC(제주국제자유도시개발센터)는 2012년부터 현재까지 헬스케어타운을 추진하는 과정에서 유원지개발사업을 관광개발사업과 진배없는 사업으로 추진하였다. 더욱이 제주특별자치도에서 지역주민의 의견을 충분히 반영하지 않고 일방적으로 사업을 추진하면서 공공갈등은 점차 심화되고 있다.

이와 유사한 사업으로 ‘예래휴양형주거단지 조성사업’이 있다. 제주특별자치도가 2008년 사업을 추진하여 2010년 11월 예래휴양형주거단지 관광단지 지정·조성계획을 승인 및 고시하였다. 토지수용 문제로 지역주민과 공공갈등이 지속적으로 발생하였으며 결국 토지 피수용자들의 행정소송을 시작으로 최종 대법원 판결을 받았다. 대법원은 2015년 3월 20일 ‘토지수용재결처분취소’ 판결을 내렸다. 예래휴양형주거단지 사업에서 토지수용 처분이 무효라는 판결이다. 또한 대법원은 2019년 2월 1일 ‘도시계획시설사업시행자지정 및 실시계획인가처분취소’ 소송에서 행정처분이 무효라는 판결을 하였다. 이 후 ‘예래휴양형주거단지 조성사업’은 개발이 중지되었으며 제주특별자치도는 외국인(법인) 투자 기업으로부터 막대한 소송을 당할 위기에 처해 있다.

헬스케어타운 사업은 제주특별자치도와 JDC(제주국제자유도시개발센터)가 정책적으로 중국자본을 유치한 사업이다. 갈등양상은 개발사업자와 지역주민간의 갈등보다는 헬스케어타운 사업을 유치하고 제도적으로 지원하는 제주특별자치도와 지역주민 간의 공공갈등이 더욱 크게 나타나고 있다. 특히 ‘헬스케어타운’ 사업 중 ‘외국의료기관 국제녹지병원’ 개설 사업은 공공갈등을 극단으로 몰고 갔다. 헬스케어타운 사업 추진경위는 [ 표 8 ]과 같다.

[ 표 8 ] 헬스케어타운 사업추진경위(2016. 12월말 기준)

연월일	추진경과
2006.12.04.	‘제주국제자유도시종합계획’ 신규 핵심프로젝트 확정 및 고시
2007.07.04.	‘2025년 제주광역도시계획’ 수립 공고(유원지 반영)



연월일	추진경과
2.008.12.31.	도시관리계획(도시계획시설/유원지) 결정고시
2008.11.06.	사전환경성검토서 제출
2008.12.10.	사전환경성검토서 협의완료
2008.12.22.	도시관리계획 결정(변경) 도시계획위원회 심의
2008.12.31.	도시관리계획 결정 고시(도시계획시설/유원지)
2009.04.29.	환경영향평가서(초안) 제출
2009.05.11. ~06.10.	환경영향평가서(초안) 주민공람
2009.05.19.	환경영향평가서(초안) 주민설명회 개최
2009.08.16.	환경영향평가서(본안) 제출
2009.09.23.	제주헬스케어타운 조성사업 환경영향평가 심의
2009.11.17.	제주헬스케어타운 조성사업 환경영향평가서 협의완료
2009.12.30.	제주헬스케어타운 유원지 도시계획시설사업 실시계획인가 고시
2010.05.10.	제주헬스케어타운 개발사업 시행(변경)승인 고시 1차
2010.11.03.	제주헬스케어타운 투자진흥지구 지정
2012.01.04.	제주헬스케어타운 개발사업 시행(변경)승인 고시 2차
2012.04.	제주헬스케어타운 조성사업 공사 착공
2012.09.05.	개발사업시행 변경신고 수리 1차
2012.09.05.	개발사업시행 변경신고 수리 1차
2012.10.18.	개발사업시행 변경신고 수리 2차(콘도 1 건축계획 변경)

연월일	추진경과
2013.03.15.	개발사업시행 변경신고 수리 3차(콘도 2 건축계획 변경)
2013.03.21.	도시계획시설사업 실시계획(변경)인가 고시
2013.12.17.	제주헬스케어타운 조성사업 개발사업 시행(변경)승인 고시 3차
2014.01.04.	제주헬스케어타운 조성사업 개발사업시행 승인 변경신고 수리 4차
2015.11.20.	제주헬스케어타운 조성사업 개발사업시행 승인 변경신고 수리
2016.04.06.	제주헬스케어타운 조성사업 개발사업시행 승인 변경승인
2016.05.26.	제주헬스케어타운 조성사업 개발사업시행 승인 변경신고 수리
2016.09.30.	제주헬스케어타운 조성사업 부지조성공사 준공

출처: 제주특별자치도 외국인투자사업 현황(제주특별자치도, 2018) 재작성

헬스케어타운 개발사업의 핵심인 ‘녹지국제병원’ 개설 허가 여부는 제주특별자치도와 제주특별자치도민과의 심각한 공공갈등을 일으켰다. ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 상의 ‘외국의료기관’은 일명 ‘병원주식회사’라 불리는 영리병원이다. 영리병원은 건강보험을 비롯한 보건의료체계에 큰 변화를 줄 수 있는 사업으로 제주특별자치도뿐만 아니라 전국적인 이슈가 되고 있는 사업이다.

사업주체인 녹지공고그룹고분유한공사(이하 녹지그룹이라 한다)는 2015년 2월 2일 ‘녹지국제병원’을 개설하기 위하여 ‘외국의료기관 개설허가에 따른 사전심사’를 제주특별자치도를 거쳐 보건복지부에 청구하였다. 보건복지부는 2015년 12월 18일 ‘녹지국제병원’ 개설에 대한 사전 사업계획을 승인하였다. 이때부터 공공갈등은 제주특별자치도에서 본격화 되었으며 점차 국가적 사안으로 커져갔다. ‘의료영리화저지와 의료공공성강화를 위한 제주도민운동본부’는 ‘녹지국제병원’ 개설 허가 여부로 인해 발생한 공공갈등을 해결하기 위하여 2018년 2월 1일 ‘녹지국제병원 숙의형 정책개발’을 청구하였다. 2018년 3월 8일 ‘외국의

료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사'가 확정되고 결정방식은 '공론조사'로 결정되었다. 2018년 12월 5일 제주특별자치도는 '녹지국제병원'은 내국인은 진료할 수 없으며 외국인만을 전용으로 한다는 조건부 단서를 달고 개설 허가하였다. 녹지그룹은 이에 반발하여 2019년 2월 14일 제주특별자치도를 상대로 행정소송을 제기하며 영업을 개시하지 않았다. 결국 제주특별자치도는 영업을 하지 않는다는 이유로 2019년 4월 17일 '녹지국제병원' 개설 허가를 취소하였다.

2019년 6월 17일 '녹지국제병원'은 사실상 폐업을 하였다. 하지만 행정소송은 계속 진행되고 있어서 '녹지국제병원' 개설 허가 취소는 완료되지 않은 상태이며 언제든지 공공갈등을 일으킬 수 있는 불씨를 지니고 있다.

이 과정에서 제주특별자치도는 녹지그룹 측과의 공공갈등이 심하였다. 이보다 더 심한 공공갈등은 제주특별자치도와 '녹지국제병원' 개설을 허가하는 것은 곧 '영리병원 개설과 같다'는 제주도민, 보건단체를 비롯한 전국의 개개인과 단체들 간의 사이에서 발생한 공공갈등이었다. 제주도민뿐만 아니라 공공보건의료와 건강보험제도의 근간이 흔들릴 수 있다는 위기감을 갖은 타 시·도의 주민과 단체가 적극적으로 합세하면서 공공갈등은 걷잡을 수없이 확장되어 갔다.

이 과정에서 주목할 점은 제주특별자치도와 시민단체가 공공갈등을 해결하기 위해 선택한 공론조사이다. 공론조사를 통해 도출된 결과가 제주특별자치도의 정책결정에 반영되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체에서 공공갈등을 해결하기 위해 공론조사를 도입했다는 정책적 선택만으로도 큰 의미가 있다. 향후 공공갈등을 예방하고 해결하기 위하여 공론조사에 대해 제도화하고 더욱 발전시킬 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

## 2) 연구의 목적

본 연구는 공공갈등 해소를 위한 공론조사의 의사결정 방법·절차를 보장할 수 있는 방안을 모색하고 도출된 결과를 정책결정에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위함이다. 공공의사 결정에서 주민참여가 부족하여 갈등이 발생하고 해결방법으로 공론조사기법을 제안하는 맥락이다.

제주특별자치도에서는 개발사업 및 투자진흥지구 지정 사업이 지속적으로 늘어나고 있으며 제주특별자치도와 제주특별자치도민과의 공공갈등 또한 증가하고 복잡화 되고 있다. 특히 ‘녹지국제병원’ 개설 허가는 공공갈등의 최고조에 달했던 사업이다. 이를 해결하기 위해 제주특별자치도는 자치단체에서 최초로 공론조사를 시행하였다.

제주특별자치도에서 공론조사를 수용할 때 공공갈등 해결을 위하여 제주특별자치도지사 지역주민의 의견을 확인하고 결과에 따라 정책을 결정하겠다고 하였다. 그럼에도 제주특별자치도는 공론조사를 통해 ‘제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회’에서 도출한 결과인 ‘녹지국제병원 개설 허가 불허’와는 정반대의 행정처분을 결정한 사례이기도 하다.

전국에서 공론조사의 성격을 갖는 또 다른 유일한 사례로는 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’가 있다. 대통령은 제19대 대통령선거기간 중 공약으로 신고리 5·6호기 건설을 중지하겠다고 발표하였다. 대통령에 취임하면서 전국 최초로 시행한 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’의 결과는 대통령의 공약사항과 반대의 결론이 도출되었지만 대통령은 이를 수용하면서 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’ 기간 동안 일시 중지되었던 신고리 5·6호기 건설은 재개 되었다.

좀 더 축약하면 제주특별자치도와 중앙정부는 각각 정부와 주민의 공공갈등을 해결하기 위해 공론조사를 시행하였다. 각각의 공론조사를 주관한 위원회는 ‘녹지국제병원 개설 허가 불허’와 ‘신고리 5·6호기 건설 재개’라는 결과를 도출하였다. 제주특별자치도는 ‘녹지국제병원 개설 허가 불허’라는 권고를 받아들이지 않아 ‘녹지국제병원’ 개설을 허가하였다. 반면 중앙정부는 대통령 공약사항과 반대 결과임에도 불구하고 ‘신고리 5·6호기 건설 재개’라는 권고를 받아들였다.

제주특별자치도와 중앙정부가 공론조사를 통하여 각각 결과가 도출 되었음에도 최종 수용여부와 정책결정이 다르게 나온 것은 공론조사의 제도적 한계점이라 할 수 있을 것이다. 공론조사의 결과가 정책결정에 영향을 줄 수 있도록 법 및 조례, 행정, 절차(매뉴얼), 등과 함께 정책결정자의 수용방안에 대해 정책제언을 하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 문헌연구 및 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’를 비교하는 사례연구이다. 공론조사에 대해 연구 및 분석하고 나아가 정책결정 제언이라는 목적을 달성하기 위해 내용적 범위, 사업적 범위, 시간적 범위 등 3가지 범위로 구분하였다.

내용적 범위는 첫째 한국의 공공갈등 유형 및 성격에 대해서는 시대적 갈등에 대한 문헌을 조사하고 공론조사는 이론적 배경, 개념, 종류 등 국내외 연구를 정리한다. 둘째, ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’에 대해 절차, 방법, 진행사항, 결과 반영 등을 비교분석하여 공론조사의 한계를 알아본다. 셋째, 비교분석한 결과물을 통하여 공론조사에서 결과가 도출할 때까지 일련의 과정에 대해 제도화하는 방안을 모색하고 매뉴얼을 제시한다. 넷째, 공론조사위원회의 결정을 정책결정자가 수용할 수 있는 제도적 방안을 강구해 본다.

사업적 범위로는 공공갈등을 해결하기 위해 제주특별자치도와 중앙정부에서 실시한 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 사례를 중심으로 하였다. 시간적 범위는 공론조사를 중앙정부와 최초 실시한 2017년과 기초단체에서 최초 실시한 2018년을 분석시점으로 하였다.

### 2) 연구의 방법

본 연구는 총 6장으로 구성한다. 1장에서는 연구의 배경, 목적, 범위, 방법과 제주 국제도시화 법제 및 정책 변천과정을 알아본다. 2장에서는 문헌연구로 갈등의 이론적 배경에 대해 갈등의 의의와 공공갈등의 개념, 특징, 유형, 조정제도 등을 분석한다. 공론조사 제도에 대한 도입배경, 체계, 공론조사 대상을 분석한다. 특히 공공갈등 조정제도에서는 한국의 공공갈등관리의 법제, 국내 공공갈등 관리체계, 기초지방자치단체의 공공갈등관리 조례 제정 현황을 분석한다. 3장에서는 선행연구를 검토한다. 신고리 5·6호기 건설’과 ‘시민참여형조사(공론화)’를 주제로

한 선행논문을 검색한다. ‘신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성’ (강정기, 2018), ‘심의공론조사의 속의성 연구’ (권영선, 2018), ‘공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구’ (신옥주, 2018), ‘국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구’ (Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon, 2018), ‘신고리 5·6호기 공론조사 사례연구’ (김길수, 2018) 등 5편을 연구하고 시사점을 알아본다.

4장에서는 분석의 틀을 구성하고 분석방법을 제시한다. 분석의 틀은 문헌연구와 선행사례 연구를 시작으로 4단계로 설정한다. 1단계는 비교분석에 필요한 문헌을 수집한다. ‘영리병원 조사’의 문헌자료는 백서, 보고서 등이 발간되지 않아 관련 공문서, 사업계획서, 언론자료, 각계각층 평가 등을 수합한다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 ‘신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서’를 중심으로 하며 2017년 내지 2018년 문헌, 연구논문, 학술지, 언론보도, 홈페이지 자료실 내용을 수집한다. 2단계는 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’에 대한 법제 및 절차를 같은 형식으로 작성하여 비교검토를 일관성 있게 할 수 있도록 9개 항목으로 자료를 정리한다. 3단계에서는 정량적 문제점을 도출하기 위해 2단계의 9개 항목을 다시 16개 항목으로 세분화하여 수치화한다. 정성적 문제점을 도출하기 위하여 각각 도식을 만들어 비교하고 공론화위원회를 구성하기 위한 ‘제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)’과 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’을 비교한다.

5장 정책제언은 분석의 틀 4단계의 연속사항으로 법 및 조례, 행정절차, 절차(매뉴얼), 정책결정자 수용방안 등 4개항으로 주체를 나누고 ‘제주특별법’, ‘제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’, 인사조직, 사회적공감대, 단계별 주관하는 주체 구성, 공론조사 대상의 범위, 충분한 시간, 선택의 폭, 정책결정자 수용방안 등 9개목으로 세분화하여 정책제언을 한다. 6장 결론에서는 연구에 대해 요약하고 한계 및 향후과제를 제시한다. 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구과정은 [ 표 9 ] 와 같다.

[ 표 9 ] 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구과정

I. 서론	1. 연구의 배경 및 목적	1) 연구의 배경 2) 연구의 목적
	2. 연구의 범위 및 방법	1) 연구의 범위 2) 연구의 방법
	3. 제주 국제도시화 법제 및 정책 변천과정	1) 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정 2) 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정
II. 관련 이론 및 선행연구	1. 갈등의 이론적 배경	1) 갈등의 의의 2) 공공갈등의 개념 및 특징 3) 공공갈등의 유형 4) 공공갈등 조정제도
	2. 공론조사 제도	1) 공론조사의 개념 및 목적 2) 참여적 의사결정 3) 공론조사의 의의와 특징
III. 선행연구 검토	1. 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사	1) 자료수집 2) 선행연구 대상 3) 신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성 4) 심의공론조사의 숙의성 연구 5) 공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구 6) 국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구 7) 신고리 5·6호기 공론조사 사례연구
	2. 시사점	
IV. 사례비교 분석	1. 분석의 틀	1) 공론조사 분석의 틀 2) 분석방법
	2. ‘영리병원 조사’ 사례 분석	
	3. ‘신고리 5·6호기 조사’ 사례 분석	
	4. 법제 및 절차 비교	1) 구성 및 절차 비교 2) 도식 비교 3) 규정 및 훈령 비교
V. 정책제언	1. 법·조례 등 개선방안	
	2. 행정절차 개선방안	
	3. 절차(매뉴얼) 개선방안	
	4. 정책결정자 수용방안	
VI. 결론	1. 연구의 요약	
	2. 연구의 한계 및 향후 과제	

### 3. 제주 국제도시화 법제 및 정책 변천과정

#### 1) 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정

제주를 국제자유도시화 하려는 법은 제주도에 내국인과 외국인 관광객이 급증하는 1991년도가 되면서 본격적으로 논의되었다. 중앙정부는 첫째, 제주에 관광 인프라 및 기반시설이 부족하게 됨에 따라 이에 대한 해결방안 마련하기 위하여, 둘째, 제주도만이 갖고 있는 청정 자연환경과 특색 있는 지역문화를 보존 및 관리하기 위하여, 셋째, 세계적인 관광지로 도약시키기 위하여, 넷째, 제주도민의 삶의 질을 향상 및 지역경제를 증진을 위하여 1991년 ‘제주도개발특별법’을 제정하였다.

2002년 ‘제주도개발특별법’에 첨단지식산업도시, 제주투자진흥지구 및 제주 첨단과학기술단지를 조성하고, 이 사업에 참여하는 사업자에게 국유재산을 매각, 임대, 조세감면 등 각종 관계법령에 따라 지원제도를 마련하며, 외국인의 입국·출국절차를 간소화하고 국가발전과 제주도민의 복지를 향상을 위하여 ‘제주국제자유도시특별법’으로 법의 제명을 변경하였다. 마지막으로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (이하 제주특별법으로 한다)은 2006년 기존의 제주도 및 4개 시·군을 폐지하고 자치권 강화, 교육자치제도 개선, 자치경찰제 등을 도입하여 지방자치를 실현하고 지방분권모형을 구축하며 나아가 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성 및 발전시키기 위하여 제정되었다. 특히 지방자치를 실현하기 위하여 조직, 재정, 인사에 대해 자치권을 강화하였으며 국제자유도시 조성을 위하여 폭넓게 법령상의 행정규제를 완화하고, 중앙행정기관 권한을 포괄적으로 이양하며, 서비스 및 청정산업을 적극 육성할 수 있는 내용으로 구성되어 있다. 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정은 [ 표 10 ] 과 같다.



[ 표 10 ] 제주의 국제자유도시화 관련 법제 변천과정

법제명	제·개정	사유	시행일
제주도개발특별법	제정	제주특별자치도에 내국인과 외국인 관광객이 급증하면서 관광인프라 및 기반 시설이 부족하게 됨에 따라 이에 대한 해결방안을 마련하고, 제주특별자치도만이 갖고 있는 청정 자연환경과 특색 있는 지역문화를 보존하고 관리하여 세계적인 관광지로 발전시켜 제주특별자치도민의 삶의 질을 향상시키고 지역경제를 증진하기 위함	1991. 12.31.
제주국제자유도시 특별법	개정	첨단지식산업도시, 제주투자진흥지구 및 제주첨단과학기술단지를 조성하고, 이 사업에 참여하는 사업자에게 국유재산을 매각, 임대, 조세감면 등 각종 관계 법령에 따라 지원제도를 마련하며, 외국인의 입국·출국절차를 간소화하는 등 국가발전과 제주특별자치도민의 복지를 향상하기 위함	2002. 4.1.
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제정	기존의 제주도 및 4개 시·군을 폐지하고 자치권 강화, 교육자치제도 개선, 자치경찰제 등을 도입하여 지방자치를 실현하고 지방분권모델을 구축하며 나아가 국제자유도시로 조성 및 발전시키기 위하여 제정되었다. 특히 자치권을 강화하기 위하여 조직, 재정, 인사에 대해 자치권을 강화하였으며 국제자유도시 조성을 위하여 폭넓게 법령상의 행정규제를 완화하고, 중앙행정기관 권한을 포괄적으로 이양하며, 서비스 및 청정산업을 적극 육성하기 위함.	2006. 7.1.

출처: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령 재편집

## 2) 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정

정부는 제주도를 국제자유도시화 하려는 정책과 관련하여 ‘제주도개발특별법’ 제정 이전인 1960년대부터 제주도를 자유지역으로 만들기 위한 구상을 시작하였다. 1963년 5·16 군사정변 이후 ‘국가재건최고회의’에서 의장은 ‘제주도건설연구위원회’를 설치할 것을 국무총리에게 지시하였다. ‘제주도건설연구위원회’는 당시 획기적으로 제주도에 자유지역 또는 자유항 조성에 대해 연구하고 설치 가능성을 검토하였다. 1964년 ‘국토건설종합계획법’을 근거로 ‘국토건설종합계획’에 ‘제주도건설종합계획’을 포함하여 수립하였다. ‘제주도건설종합계획’은 제주도에 관광개발을 시행하기 위해 제주도 북부에 제주시, 남부에 서귀포, 동부에 성산, 서부에 대정, 중부에 한라산, 등 제주도를 5개 지역으로 나누어 관광거점화 하였다. 또한 서귀포는 공업을 중심으로 하는 종합공업지역으로 발전시키며, 한림읍, 대정읍, 성산읍은 항만을 발달시켜 수산물과 축산물을 가공하는 공업지역으로 조성할 수 있도록 계획하였다. 1966년에는 당시 건설부에서 ‘국토건설종합계획’상에 제주도를 특정지역으로 지정하여 국가가 직접지원을 할 수 있는 근거를 마련하였다. 1967년 제주를 국제자유도시로 만들기 위하여 국내 항공노선만 있었던 제주공항을 일본인을 위시한 외국인을 유치하기 위하여 국제공항으로 승격시켰다. 또한 ‘국토건설종합계획법’에 따라 농업, 수산업, 수자원 개발, 교통시설 확충, 관광업 등을 발전시키기 위한 기초조사를 실시하였다.

건설부는 1970년대에 제1차 종합계획을 수립하였다. ‘국토종합개발계획’은 권역별로 계획을 수립하였으며 1971년 최초의 제주도계획이 수립되었다. 당시 대표적으로 중문관광단지 개발사업이 착수 되었다. 1973년에는 청와대 산하에 ‘관광기획단’을 설립하여 10년 단위의 ‘제주도관광종합개발계획’을 수립하였다. 이 계획의 목적은 제주도를 국제수준에 걸 맞는 관광지로 조성한다는 것이다.

1980년에는 ‘특정지역종합개발촉진에관한특별조치법’에 따라 제주도가 특정지역으로써 개발을 하는데 법적지원을 받을 수 있는 근거를 마련하였고, 1982년 ‘제주관광종합개발계획’의 종료 후 국무총리실과 경제기획원은 ‘중앙조정실무반’을 구성하여 ‘제주도종합개발계획’을 제주도가 직접 수립하도록 하였다. 1983년에는 제주도에 대하여 국제자유무역지역 설치여부를 가름하는 타당성조사

를 시행하여 ‘특정지역제주도종합개발 계획안’을 수립하였다. 1985년에는 제주도에 대해 국제자유지역 조성계획은 유보하고 국제관광지로 조성하기 위한 국가가 ‘특정지역제주도종합개발계획’을 수립하였다. 1989년에는 국가계획인 ‘특정지역제주도종합개발계획’과 제주도 자체계획인 ‘제주도종합개발계획’을 통합한 ‘제주도개발을 위한 특별법 제정’의 필요성이 제기되었다.

1990년대에는 1990년 ‘특정지역제주도종합개발계획’에서 관광지구 시설 보완, 관광지구 추가 지정, 지표조정 등의 실행을 위해 ‘제1차 특정지역 제주도종합개발계획’을 보완하는 계획이 수립되었다. 종합개발을 위한 특정지역 지정 기간(10년)이 만료되어 제주도는 1992년부터 특정지역대상에서 제외되었다. 같은 해 제주도개발에 대한 제도적 토대가 되는 ‘제주도개발특별법’이 시행되었다. 외국인관광객이 늘어나면서 1993년에는 외국인을 대상으로 하는 관광특구 지정 제도가 신설되었다. 1994년 제주도 전지역(도서지역 제외)은 관광특구로 지정되었다. 1994년 ‘제주도개발특별법’에 의거 ‘제주도종합개발계획’이 수립 되어 제주도 미래의 정책방향과 지침이 설정되었다. 1997년 ‘제주도종합개발계획’을 보완하여 관광단지·관광지구의 사업을 추진하면서 나타나는 문제점에 대한 해결방안을 모색하고 각 지역 간의 균형적인 개발을 추구하였다. 국민의 정부 출범 해인 1998년 제주의 관광인프라 확충, 천혜자연 보전 및 관광화 등에 역점을 둔 ‘국제자유도시’ 개발을 추진하여 국내외 사람, 상품 및 자본의 자유로운 이동과 경제활동에 대한 편의를 최대한 보장하고 제주도민의 소득, 복지 및 삶의 질을 향상시키는 제도의 근거를 마련하였다.

2000년대에 들어서면서 2001년 중앙정부에서는 ‘제주국제자유도시기본계획’을 확정하였다. 제주도는 2003년 홍콩과 싱가포르 등을 모델로 한 국제자유도시를 만들기 위한 노력을 기울였다. 외국인 투자 등을 유치하기 위한 ‘제주국제자유도시종합계획’을 수립하였다. 2005년 ‘특별자치도추진기획단’을 국무총리 산하에 발족하고 특별자치도기본계획 및 특별법(안) 마련에 착수하여 2006년 조직과 인사, 재정, 자치입법 등 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 보장하는 제주특별자치도를 출범시켰다. 하지만 핵심사업은 법제명에서 보듯이 국제자유도시를 위한 관광산업 발전을 집중 육성하게 되었다. 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정은 [ 표 11 ] 과 같다.

[ 표 11 ] 제주의 국제자유도시화 관련 정책 변천과정

년대	년도	정책	내용
1960	1963	제주도건설 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도 5개 지역권 관광거점화</li> <li>· 서귀포 종합공업지역화</li> <li>· 한림읍, 대정읍, 성산읍 수산 및 축산물 가공 공업지역화</li> </ul>
	1966		· ‘국토건설종합계획’ 상 제주도 특정지역 지정
	1967		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주공항을 국제공항으로 승격</li> <li>· 농업, 수산업, 수자원 개발, 교통시설 확충, 관광업 등을 발전시키기 위한 기초조사 실시</li> </ul>
1970	1970	국토종합개발 계획	· 제1차 종합계획을 수립
	1971		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최초의 제주도 계획 수립</li> <li>· 중문관광단지 개발사업 착수</li> </ul>
	1973	제주도관광 종합개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청와대산하에 ‘관광기획단’ 설립</li> <li>· 10년 단위 ‘제주도관광종합개발계획’ 수립</li> <li>· 제주도를 국제수준의 관광지로 조성</li> </ul>
1980	1980	특정지역 종합개발촉진에 관한특별조치법	· 제주도 특정지역 지정
	1982	제주도 종합개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘제주관광종합개발계획’ 종료</li> <li>· 국무총리실과 경제기획원 ‘중앙조정실무반’ 구성</li> <li>· 제주도가 직접 계획수립</li> </ul>
	1983	특정지역제주도 종합개발 계획	· 제주도국제자유무역지역 설치여부 타당성조사
	1985	특정지역제주도 종합개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제자유지역 조성계획 유보</li> <li>· 국제관광지 조성을 위한 국가계획</li> </ul>
	1989	제주도개발을 위한 특별법	· 국가계획 ‘특정지역제주도종합개발계획’ 과 제주도계획인 ‘제주도종합개발계획’ 통합
1990	1990	제1차 특정지역제주도	· 관광지구 시설 보완, 관광지구 추가 지정, 지 표조정 등을 실행하기 위한 보완계획 수립

년대	년도	정책	내용
	1992	종합개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합개발을 위한 특정지역의 지정 기간(10년) 만료</li> <li>· 특정지역대상에서 제외</li> <li>· ‘제주도개발특별법’ 시행</li> </ul>
	1993	관광특구 지정제도 신설	· 외국인 대상
	1994	제주도종합개발 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도 전지역(도서지역 제외) 관광특구 지정</li> <li>· ‘제주도종합개발계획’ 수립</li> </ul>
	1997	제주도종합개발 계획	· 관광단지·관광지구의 사업 추진 문제점 해결방안 및 지역 간의 균형적 개발 추구
	1998	국제자유도시 개발 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주 관광인프라 확충, 천혜자연 보전 및 관광화</li> <li>· 사람, 상품 및 자본의 자유로운 이동과 국내외의 경제활동에 대한 편의 최대한 보장</li> <li>· 제주도민의 소득, 복지 및 삶의 질을 향상시키는 제도근거 마련</li> </ul>
2000	2001	제주국제자유도시 기본계획	· 중앙정부 ‘제주국제자유도시기본계획’ 확정
	2003	제주국제자유도시 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 홍콩과 싱가포르 등을 모델</li> <li>· 외국인 투자 등을 유치 위한 ‘제주국제자유도시종합계획’ 수립</li> </ul>
	2005	특별자치도기본계획 및 특별법(안) 마련	· ‘특별자치도추진기획단’ 국무총리 산하 발족
	2006	제주특별자치도 출범	· 조직과 인사, 재정, 자치입법 등 전 분야에 걸쳐 획기적 자치권을 보장

출처: 제주특별자치도 관광특구(제주특별자치도, 2018) 제작성

제주의 국제자유도시화 관련 법제와 정책은 국가적 차원에서 1960년대부터 관광과 개발이라는 기초를 유지하여 왔다. 단적인 예로 제주특별자치도에 전국에 카지노 16개소 중 8개소가 설치되어 있다는 것은 지금껏 개발사업이 관광사업을 확장하는데 유리하도록 만들어 지고 있음을 증명한다. 도민의 삶보다는 국가차원의 실험적 개발사업은 공공갈등을 일으킬 수밖에 없는 구조를 만들어 오고 있다.

## II. 관련 이론 및 선행연구

### 1. 갈등의 이론적 배경

#### 1) 갈등의 의미

조성배 외(2015)는 ‘갈등(Conflict)’이란 의존관계에 있는 2명이상의 사람 또는 집단이 서로의 가치(Value), 이해(Interests), 감정, 목표 등으로 충돌하거나 대립하여 상호간에 부정적인 영향을 주는 상태라고 규정하고 있다. 대통령자문지속발전자문위원회(2005)에서는 ‘갈등(Conflict)’은 일반적으로 서로 양립이 불가능한 이해관계, 또는 목표가 상충되는 상태라는 것을 의미한다고 한다. 강성민(2013)은 갈등은 다차원적, 역동적이며 연구목적과 접근방법에 따라 여러 가지로 정의되었기 때문에 갈등을 개념화하기는 어렵다고 하였다.

심리학적 갈등이 개인의 양립할 수 없는 가치에 대해 내면적으로 하나만 선택을 할 때 나타나는 상태를 말하는 반면 사회학적 갈등은 개인 또는 타인이나 집단 간에 발생하는 양립할 수 없는 부문에 나타나는 갈등을 의미한다(장동훈, 1997). 행정학 또는 정책학적 갈등은 정책 및 의사결정 과정에서 집단, 집단의 조직 내부, 개인 또는 상호 간에 나타나는 대립적 상호작용을 말한다(Jack, 1981). 박호숙(2000)은 공공의 이익에 대한 정책을 결정하는 과정에서 각 과정마다 관여하는 주체가 정책 대안을 선택할 때 제약을 받고 상태로 정의하였다.

중앙정부는 2007년 공공정책을 추진함에 있어 갈등이 발생하면 체계적으로 갈등을 관리할 수 있는 표준절차와 규정을 만들었다. ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’은 대통령령으로 제정되어 지금까지 중앙정부가 갈등관리를 하거나 매뉴얼을 만드는데 사용되고 있다. 여기서는 갈등은 ‘공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립 및 추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.’라고 정의하였다. 대통령자문지속가능발전위원회는 갈등의 종류를 [ 표 12 ]와 같이 구분하였다.

[ 표 12 ] 갈등의 종류

원인별	사회학적	인간의 본능적 성향	생존을 위한 통제할 수 없는 공격적, 방어적, 폭력적 행동양식으로 나타남
		좌절-공격 이론	외형적 사건에 의해 목표가 가로막힐 때 좌절이 나타난다. 이 좌절은 공격적 성향으로 반응하기 쉬움
		상대적 박탈감	가치의 능력과 기대 사이의 차이 또는 실익과 기대의 괴리에서 발생
		인간의 기본적 욕구	인간이 갖고 있는 기본적 욕구는 강요적으로 채워질 수 없고 협상불가능하며 이러한 기본적 욕구가 왜곡되어 채워질 때 필연적으로 갈등이 발생 함.
	내용별	사실관계 갈등	사실(자료, 사건, 언행 등)해석의 차이에서 발생함
		이해관계 갈등	지위, 자원, 자원 등 한정된 것을 분배하는 과정에서 발생함.
		구조적 갈등	왜곡된 관행, 관습, 제도 또는 정치, 사회, 경제 구조 등으로 인해 발생함
		관계상의 갈등	상호관계의 이상(불신, 오해, 편견 등)으로 발생함
		가치 갈등	각계각층의 신념 및 가치관, 젊은이부터 노년까지의 세대, 정치관, 다양한 종교 및 문화의 차에서 오는 갈등
		정체성 갈등	개인, 단체, 집단 등이 가진 정체성이 의도적인 훼손 또는 강요 때문에 발생하는 갈등
주체별 분류	내적	개인이 선택하는 것 또는 가치의 충돌 등으로 나타날 수 있는 심리적 갈등	
	개인	상호관계 중 개인과 개인 간에 발생하는 갈등	
	조직	단체, 집단, 조직의 각 구성원들 간에 발생하는 갈등	
	집단	복수의 단체, 조직, 집단 상호 대립으로 발생하는 갈등	
	공공정책	국가(중앙부처, 지방자치단체)가 정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 국민(이해 관계자)과 직간접적으로 발생하는 갈등	
	국가	복수의 국가 또는 국가 간의 정부에서 발생하는 국제 규모의 갈등	
유형별 분류	확대 재생산형	나선형 증폭과정을 겪으며 악순환하는 경우	
	갈등의 비화형	한 곳에서 발생하고 진행되는 갈등이 다른 곳으로 번지는 것	
	갈등의 굴절형	갈등이 발생한 원인이 있는 곳이 아니며 당사자가 아닌 다른 쪽으로 갈등이 분출되는 경우	

출처: 공공기관의 갈등 해결 절차(대통령자문지속가능발전위원회.2005) 제작성

## 2) 공공갈등의 개념 및 특징

사회에는 개인, 조직, 단체 등 다양한 주체들이 있다. 이러한 주체들이 여러 가지 형태의 다양한 수준에서 발생하는 모든 갈등을 사회갈등(social conflict)이라 한다. 공공갈등(public conflict)은 사회갈등의 한 종류로써 학자들마다 다양하게 정의되고 있다.

가상준 외(2009)는 공공갈등의 중심은 국가 안에서 정부와 정부, 정부와 단체 간에 발생하는 갈등에 있다고 한다. 또한 단체와 단체 간에 발생하는 갈등이라고 해도 단체와 단체 간의 대립이 공중에게 영향을 끼쳐 정부가 개입을 할 필요가 있거나 관여하게 되는 갈등 또한 포함한다고 정의한다.

강영진(2001)과 Lan(1997)은 다양한 사회문제가 주원인이 되어 발생하는 갈등에 대해 공공부문에서 논의하는 것을 공공갈등이라 정의하였다.

조성배·이승우(2015)는 공공갈등(公共葛藤, Public Conflict)은 정책 목표와 추진을 둘러싸고 이해관계자간의 의견대립과 충돌, 혹은 그 발생 가능한 상황으로 정의한다. 즉, 정부(중앙정부, 지자체, 추진 산하기관 등)가 공중에게 공익을 제공할 목적으로 정책, 사업, 공사 등을 계획 혹은 시행하는 과정에서 다수 국민 혹은 해당 주민과 이해, 가치 사실관계, 제도, 목적 등이 상호 충돌하여 사회가 그 영향을 받게 되는 현상을 말한다고 정의하고 있다.

정부는 공공갈등을 ‘공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌(국무총리실·KDI국제정책 대학원, 2009: 7)’로 정의하고 있다. 정부의 공공갈등에 대한 정의는 행정기관을 주체 중 하나로 명시하고, 명확하게 공공갈등의 쟁점을 한정한다. 이러한 면에서 정부의 공공갈등에 대한 정의는 광의적으로 공공갈등을 정의하는 학자들과는 구분된다.

이러한 정의를 종합해 보면 공공갈등은 첫째, 주요 당사자가 행정기관이다. 둘째, 행정기관뿐만 아니라 정책 및 사업을 추진하는 공공기관과 이해관계자들 간에 복잡하게 얽혀있다. 셋째, 정부 내의 부처와 부처, 기관과 기관, 정부와 민간의 이해관계자 간의 입장 차이가 발생되어 어떠한 이해관계가 형성되고 정작 누가 갈등의 당사자인지 파악하기가 어렵다.

공공갈등이 타 갈등과 구분되는 특성은 첫째, 정책과 사업에 대해 법에 의거한



단순한 적용으로 해소할 수 없다. 둘째, 상호행위에 대해 위법성으로만 판단하여 갈등을 해소하기 힘들다. 셋째, 갈등당사자 간에 소송을 통한 법적 해석, 사실관계 확인, 법의 준수 여부를 따지는 위법성에 대한 판단만으로 갈등이 해결되기 힘들다. 이러한 상호간에 법적 다툼은 갈등을 더욱 양산하거나 새롭게 발생시킬 수 있다. 넷째, 갈등이 장기화 되며 누적된다. 다섯째, 갈등당사자 간의 불신이 매우 크다. 여섯째, 대화와 협상으로만 갈등당사자 간의 갈등을 해결하기 어렵다.

이러한 면에서 공공갈등에 대해 국민권익위원회(2013)는 정부 또는 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 추진하는 여러 과정에서 민간을 포함한 이해관계자들 간에 수단, 목표, 가치 등이 양립되기 어려운 상황이라고 정의 했다.

### 3) 공공갈등의 유형

공공갈등의 유형은 단체마다 조금씩 다르게 구분하고 있다. 한국정치학회(2012)는 갈등의 쟁점에 따라 지역, 계층, 환경, 이념, 노동, 교육 등 6가지 유형으로 분류한다. 갈등 당사자의 유형에 따라서는 민간과 민간 간의 갈등, 민간과 정부 간의 갈등, 정부와 정부 간의 갈등 등 3가지 유형으로 분류한다. 갈등의 원인으로서는 이익과 이익 간의 갈등, 이익과 가치 간의 갈등, 가치와 가치 간의 갈등 등 3가지 유형으로 분류한다.

서울시정개발연구원(2003)은 갈등을 주체와 내용으로 분류한다. 주체에 따른 유형으로는 개인갈등, 집단갈등, 조직갈등 등 3가지 유형으로 분류한다. 이중 집단갈등은 정부와 정부 간의 수직적 또는 수평적 갈등으로 분류하며 정부와 주민 또는 정부와 NGO(비정부 기구) 간의 갈등으로 분류한다. 내용에 따른 유형으로는 지방행정 및 재정, 지역개발 등 2가지 유형으로 분류한다. 이중 지역개발은 하천, 광역시설, 지역개발 등으로 분류한다. 서울시정개발연구원의 갈등의 유형은 [ 표 13 ]과 같다.

[ 표 13 ] 서울시정개발연구원 갈등의 유형

분류기준	유형		내용	
주체	개인갈등		두 사람 이상의 개인과 개인 간에 서로를 이해하는 과정에서 의견차이, 오해, 역할경쟁 등으로 발생	
	집단갈등	정부간	수직적	중앙정부와 광역자치단체 사이, 중앙정부와 기초자치단체 사이, 광역자치단체와 기초자치단체 사이 간의 갈등
			수평적	중앙정부 내의 부서 사이, 광역자치단체 사이, 기초자치단체 사이 간의 갈등
		정부-주민	정부-주민	중앙정부, 자치단체 등과 주민 간의 갈등
			정부-NGO	중앙정부, 자치단체체 등과 시민(비정부기구)단체 간의 갈등
	조직갈등		조직과 조직 간의 갈등과 조직 내의 갈등	
내용	지방행정 및 재정	지방행정	지역, 인사, 체제, 조직기능, 권한 등	
		지방재정	재정, 과세, 세제, 관리 기타	
	지역개발	하천	댐 건설 및 관리, 용수시설 등	
		광역시설	도로개설, 광역상·하수도, 쓰레기 처리 등 환경시설, 하수 및 분뇨처리시설, 복지시설, 위험시설 등	
		지역개발	지역개발사업(관광, 유원지 등), 대규모민간개발사업(투자진흥지구 등) 등	

출처: 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구(국민권익위원회. 2013). 재정리

국민권익위원회(2013)는 공공갈등을 피해자와 원인제공자를 중심으로 네 가지 유형으로 나누고 있다. 첫 번째 1 유형은 둘 이상의 정부(중앙, 광역 및 기초자치단체 등) 간에 발생하는 원인제공자 정부와 다른 당사자인 정부가 피해를 보는

경우이다. 두 번째 II유형은 정부(중앙, 광역 및 기초자치단체 등)가 원인을 제공하고 민간이 피해를 보는 경우이다. 세 번째 III유형은, 원인제공자 민간과 정부(중앙, 광역 및 기초자치단체 등)가 피해를 보는 경우이다. 네 번째 IV유형은 원인제공자 민간과 피해자 민간으로써 개인과 개인 간의 갈등, 집단과 집단 간의 갈등, 집단과 기업 간의 갈등 등 민간이 주체가 된다. 피해자와 원인제공자를 중심으로 한 공공갈등의 개념도는 [ 표 14 ]와 같다.

[ 표 14 ] 공공갈등의 개념도(피해자와 원인제공자를 중심으로)

원인제공자 \ 피해자	정부(중앙, 광역 및 기초자치단체 등)	민간
정부(중앙, 광역 및 기초자치단체 등)	I	II
민간	III	IV

출처: 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구(국민권익위원회, 2013) 재정리

Moore(2003)는 공공갈등을 5가지 유형으로 제시하고 있다. 첫째, 사실관계갈등(Data Conflicts)이다. 정보부족이나 데이터의 불분명한 해석 등이 원인이다. 객관적인 정보를 수집하지 못하거나 학습이 부족하여 대상을 이해하는데 부족하거나 또는 사실을 해석하는데 있어 차이가 발생하는데서 오는 갈등이다. 해결 방법으로는 당사자를 배제한 제3자를 선정하고 갈등에 개입시켜 객관적인 자료를 기반으로 사실관계를 증명하거나 공동조사를 통한다. 둘째, 이해관계갈등(Interest Conflicts)이다. 심리적으로 당사자 간의 이해관계, 한정적인 단체 또는 조직 내의 지위, 절차상 발생하는 이해관계 등이 원인이다. 이러한 원인으로 집단에 욕구의 차이 또는 개인 간에 발생하는 갈등이다. 해결하는 방법으로는 합리적인 조직 내의 의사결정제도와 공정한 배분시스템 등이 있다. 셋째, 구조적갈등(Structural Conflicts)이다. 제도, 규제, 관행, 관습, 풍습, 힘의 불균형 등에 대한 구조적 문제와 한계가 원인이다. 개인 또는 집단 당사자가 정신적 피해를 지속적으로 입는다. 해결하는 방법으로는 사회적 제도 및 구조개선, 문화 창출을 위한 교육과 훈련 등이 있다. 넷째, 가치갈등(Value Conflicts)이다. 이데올로기, 생활양식, 사고,

종교, 행동의 평가하는 기준에 대한 차이 등이 원인이다. 문화, 종교, 이념, 가치관 등의 인식의 차이로부터 발생한다. 특정한 가치를 포기 또는 강요함으로써 해결하기 매우 힘든 갈등이다. 해결하는 방법에는 다문화에 대한 이해, 다양한 의견수렴, 환경 및 생태에 대한 교육 등이 있다. 다섯째, 상호관계갈등(Relationship Conflicts)이다. 당사자 간의 권한, 책임, 역할 등에 대한 인식과 입장의 차이, 소통 부족, 고정관념, 등이 원인이다. 당사자 상호간에 단절, 부정적, 일방적인 상태의 관계적 갈등이다. 해결하는 방법에는 참여방안을 모색하고 학습, 토론 등을 통해 당사자가 의견을 표출할 수 있는 시민참여 등이 있다. Moore(2003)의 공공갈등의 원인에 따른 유형은 [ 표 15 ]와 같다.

[ 표 15 ] Moore의 공공갈등의 원인에 따른 유형

갈등의 유형	주요내용	주요원인
사실관계 갈등	사실을 해석에 못하거나 왜곡에 의한 갈등	정보부족이나 데이터의 불분명한 해석
이해관계 갈등	집단의 욕구의 차이 또는 개인간에 발생하는 갈등	심리적인 당사자 간의 이해관계, 한정적인 단체 또는 조직 내의 지위, 절차상 발생하는 이해관계
구조적 갈등	개인 또는 집단 당사자가 정신적, 정신적 피해를 지속적으로 입는 갈등	제도, 규제, 관행, 관습, 풍습, 힘의 불균형 등에 대한 구조적 문제와 한계
가치갈등	문화, 종교, 이념, 가치관 등의 인식의 차이의 갈등	이데올로기, 생활양식, 사고, 종교, 행동의 평가하는 기준에 대한 차이
상호관계 갈등	당사자 상호간에 단절, 부정적, 일방적인 상태의 관계적 문제에 따른 갈등	당사자 간의 권한, 책임, 역할 등에 대한 인식과 입장의 차이, 소통 부족, 고정관념

출처: 갈등분쟁 해결 매뉴얼(강영진, 성공회대학교, 2015) 재작성

#### 4) 공공갈등 조정제도

##### (1) 우리나라 공공갈등관리의 법제

중앙정부는 2007년 2월 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’을 제정 및 시행하고 있다. 그 목적은 정부가 정책 또는 공공사업을 추진하는 과정에서 발생하는 다양한 공공갈등을 예방 또는 해결하고 나아가 사회적 합의를 촉진하기 위함이다.

##### (2) 국내 공공갈등 관리체계

중앙정부는 국민대통합위원회를 정점으로 갈등관리 체계를 만들었다. 국무조정실에 ‘갈등관리정책협의회’, ‘갈등점검협의회’, ‘행정협의조정위원회’ 등을 두어 중앙부처 및 지방자치단체에 대한 갈등관리 총괄기능을 수행하고 있다. 중앙부처에는 환경부의 ‘환경분쟁조정위원회’, 행정안전부의 ‘중앙분쟁조정위원회’, 중앙행정기관의 ‘갈등관리심의위원회’ 등의 위원회와 중앙행정기관의 ‘갈등조정협의회’를 두고 있다. 지방자치단체에서는 ‘갈등관리심의위원회’, ‘갈등조정협의회’ 등 유사한 위원회와 협의회를 두고 있으며 ‘갈등조정담당관’과 유사한 행정부서를 설치하고 있다.

##### (3) 기초지방자치단체의 공공갈등관리 조례 제정 현황

우리나라 52개 광역시·도·특별도·특별시 및 지방자치단체에서는 주민의 행정참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위하여 원탁회의, 공론조사 등 숙의형 방법론 활용과 주민교육을 통한 주민참여의 기본적 사항을 정하여 숙의민주주의를 실현하는데 기여함을 목적으로 하는 갈등관리 조례를 제정 및 시행하고 있다. 조례의 취지 및 목적 달리 실효성은 미비하다. 기초지방자치단체의 공공갈등관리 조례 제정 현황은 [ 표 16 ]과 같다.

[ 표 16 ] 기초지방자치단체의 공공갈등관리 조례 제정 현황(2017년 12월)

번호	지자체명	제정 개정	자치법규명	공포 일자
1	서울특별시	제정	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	12.09.28
2	부산광역시	제정	부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	15.01.01
3	대구광역시	제정	대구광역시 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	15.07.10
4	인천광역시	제정	인천광역시 갈등민원 예방 등 관리에 관한 조례	15.08.03
5	광주광역시	전부 개정	광주광역시 갈등 예방 및 조정에 관한 조례	16.11.15
6	대전광역시	일부 개정	대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	10.04.22
7	세종특별자치시	제정	세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	13.05.10
8	경기도	제정	경기도 갈등 예방 및 해결에 관한 조례	13.11.11
9	강원도	전부 개정	강원도 사회갈등조정위원회 설치 및 운영 조례	15.10.08
10	충청북도	일부 개정	충청북도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	16.01.01
11	충청남도	전부 개정	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	14.12.30
12	전라북도	일부 개정	전라북도 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례	15.07.03
13	서울 강동구	제정	서울특별시 강동구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	16.06.22
14	서울 강서구	제정	서울특별시 강서구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	15.03.04
15	서울 금천구	제정	서울특별시 금천구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	15.05.01
16	서울 송파구	제정	서울특별시 송파구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	15.10.08
17	서울 영등포구	일부 개정	서울특별시 영등포구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	16.07.01
18	서울 은평구	제정	서울특별시 은평구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	16.09.22
19	서울 강북구	제정	서울특별시 강북구 공공갈등 및 민원 조정위원회 조례	16.12.30
20	서울 구로구	제정	서울특별시 구로구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	16.10.13

번호	지자체명	제정 개정	자치법규명	공포 일자
21	서울 서초구	제정	서울특별시 서초구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	17.09.28
22	대구 중구	제정	대구광역시 중구 갈등 조정과 관리에 관한 조례	15.09.30
23	대구 달서구	제정	대구광역시달서구 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	17.08.21
24	인천 부평구	제정	인천광역시부평구 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	14.04.07
25	광주 북구	제정	광주광역시 북구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	15.07.30
26	광주 남구	제정	광주광역시 남구 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	17.09.29
27	대전 동구	제정	대전광역시 동구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	16.03.11
28	대전 서구	제정	대전광역시 서구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	13.06.17
29	대전 유성구	제정	대전광역시 유성구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	17.04.14
30	대전 중구	일부 개정	대전광역시 중구 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	16.07.11
31	대전 대덕구	제정	대전광역시 대덕구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	17.07.12
32	경기 과천시	제정	과천시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	12.08.14
33	경기 구리시	제정	구리시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	15.09.30
34	경기 군포시	일부 개정	군포시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	14.03.07
35	경기 김포시	제정	김포시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	15.05.13
36	경기 수원시	제정	수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	15.07.31
37	경기 시흥시	제정	시흥시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	08.11.10
38	경기 양평군	일부 개정	양평군 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	14.05.07
39	경기 오산시	제정	오산시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	13.11.29
40	경기 포천시	제정	포천시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	15.02.16
41	경기 하남시	제정	하남시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	11.08.10

번호	지자체명	제정 개정	자치법규명	공포 일자
42	경기 안성시	제정	안성시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	17.03.24
43	경기 안양시	제정	안양시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	17.11.16
44	경기 여주시	제정	여주시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	17.03.29
45	경기 용인시	제정	용인시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	17.05.04
46	강원 동해시	제정	동해시 시민통합을 위한 갈등 예방과 해결에 관한 조례	15.04.03
47	강원 춘천시	제정	춘천시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	11.10.27
48	강원 태백시	제정	태백시 갈등 조정과 관리에 관한 조례	13.05.31
49	강원 정선군	제정	정선군 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	16.12.30
50	충북 보은군	제정	보은군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	16.02.19
51	충북 증평군	일부 개정	증평군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	13.11.08
52	충북 진천군	일부 개정	진천군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	16.07.01

출처: 지방자치단체 별 공공갈등 현황과 갈등관리 관련 조례 개선 방향(임재형,2017). 재작성

## 2. 공론조사 제도

### 1) 공론조사의 개념 및 목적

공론조사는 여론 확인을 목적으로 하는 참여로써 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성 있는 시민 간 토론을 통해 형성된 ‘공론(public judgment)’을 확인하는 수단이다(김원용, 2003). 1988년 제임스 피쉬킨(James Fishkin)에 의해 처음 고안되었으며 세계 각국에서 다양한 공공정책의 결정을 위해 활용되고 있다. 공론조사는 정책 이슈에 대한 충분한 정보제공과 심도 있는 토론을 통해 양질의 합리적 의견을 도출하고 이를 정책 결정에 반영하고자 한다. 공론조사는 참여적 의사결정의 한 방법이다.



## 2) 참여적 의사결정

공론화에서 말하는 참여는 사전적으로 어떤 일에 끼어들어 관계함을 의미하고, 숙의란 ‘깊이 생각하여 충분히 논의하는 것’으로 정의한다. 참여는 누가 참여하는지, 어느 정도의 권한 또는 영향력을 가지는지, 어떤 방식으로 참여하는지 등에 따라 질적으로 달라진다. 숙의 역시 깊은 생각과 논의에 앞서 어떠한 정보가 주어지는지, 누가 숙의에 참여하는지, 숙의의 과정을 어떻게 진행되는지, 숙의의 시간적 범위는 어느 정도인지에 따라 질적으로 다를 수 있다.

참여적 의사결정(Intensive Engagement)은 당사자와 참여자 간의 어떠한 이해관계가 있는지 상관하지 않는다. 또한 참여자가 전문성이 있는지 없는지와 상관없이 참여의사가 있는 일반 시민을 공공의 의사를 결정하는데 참여토록 하여 합의를 이끌어 내어 문제를 해결하는 방법이다. 목적은 이해관계자, 공공기관, 전문가, 일반시민 간의 학습, 논쟁, 토론 등과 과정마다 발생하는 참여자의 다양한 반박을 포함하는 상호학습을 통해 공공정책의 질적 향상을 증진 시키고 민주적 정당성을 확보하는 것이다. 참여한 시민은 충분한 숙의과정을 거쳐 논의를 형성해야 한다. 시민참여에 의한 논의는 시민참여를 수용한 공공기관의 정책, 목적 및 과정의 각 단계에 따라 의도와는 상이한 모습으로 나타날 수 있다. 공공기관은 이처럼 형성된 의사결정을 정책과정에 실질적으로 반영하여야 한다.

참여적 의사결정은 여론조사에 비해 시민참여에 의한 충분한 숙의과정을 거친다는 점에서 차이가 있다. 또한 참여적 의사결정 방법은 계층, 지식, 연령, 경험, 지위, 자원 등등 다양한 참여자가 집중적인 숙의과정을 보장할 수 있도록 계획되어야 한다. 특히 참여하는 일반시민들은 논의가 객관성을 확보할 수 있도록 과정마다 충분한 정보를 제공받을 수 있는 과정은 매우 중요한 의미를 가진다. 이러한 참여 방법들은 정형화되지 않으며 상황에 따라서 다양성을 갖는다.

조성배·이승우(2015)는 참여적 의사결정의 주요 방법으로 포커스그룹, 공론조사, 사니리오 워크샵, 위원회(전문가, 시민자문 등), 규제협상, 협력적 의사결정, 시민 배심원을 들고 있다. 참여적 의사결정의 주요 방법은 [ 표 17 ]과 같다.

[ 표 17 ] 참여적 의사결정의 주요 방법

방법	내용	목적
포커스 그룹	공공기관이 특정한 주제에 대해 심층적인 여론을 확인하기 위하여 적합한 대상자를 의도적으로 선택하고 충분한 자료를 제공하여 소그룹형태로 토론을 행하는 것이다.	공공정책을 수립할 때 관련한 특정한 문제에 대한 여론을 확인하기 위한 것
공론조사	설문조사를 통해 과학적 확률표집을 마련하고 표집에 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 충분한 정보를 제공하고 학습을 시켜 이를 바탕으로 집중적인 토론을 열어 최종 참여자들의 의견을 조사하여 결론을 도출하는 방식	참여한 시민이 2차례에 걸친 숙의 토론으로 의견조사를 통해 ‘공론’ (Public Judgement)을 확인
사니리오 워크숍	조직화된 작업모임으로써 지역적 수준에서의 개발 또는 발전계획 정책 수립과 관련하여 일련의 관련행위자들 사이의 충분한 토론을 통해 의견을 수렴해가는 것	참가자들의 견해와 비전을 명확하게 만들고 참가자들 상호간에 공유하는 내용과 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 확연히 밝혀냄
위원회 (전문가, 시민자문 등)	지역적 관심을 불러일으키는 문제에 대하여 전문가나 정부정책에 직접적으로 영향 받는 사람들이 대표를 통하여 참여	시민들이 의사결정과정에서 참여하고, 상호 의견전달을 증진하고, 다양한 시민들의 전문지식을 활용하는 것
규제협상	규제로 인해 영향을 받은 이해관계자들과의 협상, 논의를 통해 규제를 어떻게 할 것인지 합의를 도출하고 이 과정을 통해 도출된 정책 대안을 정부가 수용하는 규제정책의 한 결정방식	이해관계자 당사자들의 대표적 타협과 절충을 통해 이익에 합의를 이루는 것
협력적 의사결정	공공기관과 NGO 또는 일반시민 등이 권한을 동일하게 갖고 숙의과정을 거쳐 정책에 관한 문제를 결정하는 방법	복수의 당사자가 서로 관련된 복합적 갈등으로 주로 환경 과 공공정책에서 발생하는 상호 이해갈등에 관한 문제에 적용
시민 배심원	선별된 시민들이 특수한 정책 또는 결정문제 등 중요한 공공문제에 대해 전문가가 제공하는 정보와 지식을 바탕으로 4일~5일 동안 숙의과정을 통해 결론에 도달하여 권고안을 제출하는 방법	일반시민들이 사회의 공공선을 추구하기 위하여 학습, 토론을 통해 공공정책의 결정에 참여

방법	내용	목적
협의회의	일종의 시민포럼으로 특정 주제에 대해 선별된 일반시민들과 전문가들이 함께 토론, 질문, 답변을 통하여 의견을 수렴하고 그 결과를 대중에게 발표하는 방법	일반시민과 전문가가 대화 및 토론을 함으로써 시민들 개개인에 인식의 간극을 좁히고, 토론을 통해 도출된 의견이 정책결정 및 과정에 영향을 미칠 수 있도록 함
주민 공모제	주로 공공시설의 입지선정과 관련하여 시설 입지의 직·간접적 보상을 제안한 후 주민들의 자발적인 신청을 받아 시설의 입지를 결정하는 방법	공공시설 입지선정 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방 및 해결하고 궁극적으로 주민 수용성을 높이기 위한 목적을 가짐
타운미팅	마을회의를 하듯이 자유스럽고 거침없는 분위기에서 토론을 진행하는 형식의 회의를 말함. 타운미팅은 직접민주주의의 형태로 우리 전통사회에서도 화백회의를 비롯하여 마을회의의 일상적인 형태임	토론에 참가한 참가자들이 모두 알고 있는 문제 중 해결되지 못한 사항들을 토론 및 현안 과제를 개선 함

출처 :갈등영향분석 개론( 조성배 · 이승우, 2015) 재작성

채중환(2017)은 효과적인 공론화를 위해서는 다양한 참여적 의사결정 방식을 활용하는데 특히 공론조사(Deliberative Polling), 시민배심원제(Citizen's Jury), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop) 등의 의사결정 방식이 활용도가 높다고 하였으며 각 참여적 의사결정 방식에 따라 참여의 수준과 의사결정 권한이 다르며 사안에 따라 적절한 참여적 의사결정 방식을 도입할 필요가 있다고 하였다. 아울러 일반적으로 사안이 중대할수록 보다 숙의를 보장하는 수준 높은 참여 방식을 고려해야 할 것을 주문한다.

지속가능한 발전위원회(2005)는 참여적 의사결정 방법론으로 목적에 따라 ‘여론 확인을 목적으로 하는 참여’와 ‘정책에 대한 합의를 목적으로 하는 참여’로 나뉘었다.

### (1) 여론 확인을 목적으로 하는 참여적 의사결정

일반시민들의 의견을 확인하고 이를 공공의 의사를 결정하는데 실질적으로 반영하는 것이다. 시민참여자 간의 집중적인 숙의과정을 거쳐 심층적인 의견이 제시된다. 심층적 의견은 토론과정 중 논쟁을 하는 과정에서 시민참여자들의 선호 대상의 변화로 생겨났을 수도 있으며 합의안을 도출하기도 한다. 또는 시민참여자들만의 노력으로 공동의 합의안을 도출하는 경우도 있다. 반면 의도적으로 노력하지 않으며 정책권고안을 마련하기도 한다. 이러한 유형으로는 공론조사(Deliberative polling), 포커스그룹(Focus Group) 등이 있다. 숙의적 과정을 거치는 면에서 단순한 일반적인 여론조사 방법과 차이를 가진다.

### (2) 정책에 대한 합의를 목적으로 하는 참여적 의사결정

일반시민들이 전문가, 공공기관, 이해관계자, 다른 일반시민 등과 숙의과정을 거쳐 정책결정에 실질적으로 참여하는 방법이다. 참여의 주체가 되는 일반시민들이 정책이나 공공사업에 당사자와 같은 이해관계자로서 참여하는 방법이 있다. 또 다른 방법은 특별한 영향을 받는 이해관계자로서의 자격을 벗어나 이익보다는 사회의 공공선을 이루려는 일반시민으로서 참여하는 방법이다.

이해관계 있는 시민의 참여방법으로는 시나리오워크숍(Scenario Workshop), 규제협상(regulatory negotiation), 협력적 의사결정(Collaborative Problem Solving : CPS), 시민자문위원회(Citizens' Advisory Committee)가 있다. 이해관계를 배제한 일반시민 참여방법으로는 합의회의(Consensus Conference), 시민배심원(Citizen's Jury) 등이 있다.

### 3) 공론조사의 의의와 특징

공론조사의 의의는 여론조사가 내포하는 신뢰성과 정당성 부족의 문제를 보완한다. 여론조사는 부족한 정보를 바탕으로 한 의견을 조사하기 때문에 피상적 의견을 단순히 양적으로 취합하는 것에 그쳐 신뢰성과 정당성이 매우 부족하다. 공

론조사는 여론조사의 신뢰성과 정당성이 결여되는 문제점을 숙의과정을 통해 보완한다(김선희, 2006).

공론조사는 숙의 이전과 이후의 의견을 각각 조사를 한다. 첫 번째 의견 조사는 통상적인 여론조사와 동일하며 대규모 표본을 대상으로 숙의가 부재한 상태에서의 의견, 즉 여론을 조사한다. 두 번째 의견 조사는 공론을 조사하기 위한 것으로서, 면대면의 숙의과정이 가능하도록 첫 번째 조사의 응답자들 중 일부를 다시금 표본으로 삼아 충분한 숙의를 거친 후의 공론을 조사한다(김선희, 2006). 숙의 전과 후의 의견 조사는 동일 설문으로 구성한다. 그 이유는 두 조사 결과 간 통계적으로 유의미한 의견 변화가 발생했는지를 알기 위함이다(김원용, 2003).

박세훈·이영희(2004)의 공론조사의 절차는 1단계, 1차 의견조사를 한다. 2,000명 내지 3,000명 정도의 표본을 무작위 추출하여 대표 본을 구성하고 추출된 표본들에 대하여 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시한다. 2단계, 공론조사 참가자를 선정한다. 1차 의견조사 응답자들 중 성별, 연령, 지역 등을 고려, 비례할당 추출하여 200명 내지 300명 정도의 토론회 참가자를 선정한다. 3단계, 정보 제공 및 토론회를 준비한다. 해당 이슈에 대한 찬성 및 반대 견해를 가진 전문가들이 토론회 참가자들에게 전달할 자료를 작성한다. 작성된 자료를 토론회 참가자들에게 제공하여 숙지하도록 한다. 4단계, 토론회를 개최한다. 토론회 참가자들을 15명 내지 20명 정도의 소집단으로 나누어 소규모 토론을 실시한다. 소규모 토론을 통해 전체 토론회에서 전문가 토론자에게 질문할 내용을 선정한다. 찬성과 반대 측의 전문가 토론자가 참석하는 전체토론회를 실시한다. 5단계, 2차 의견조사를 하고 의견조사에 대해 발표 한다. 전체토론회 종료 직후 1차 의견조사에서의 질문과 동일하게 구성된 2차 의견조사를 실시한다. 실시된 공론조사의 분석 및 결과를 발표한다.

공론조사의 적용 조건(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)은 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안에 모두 적용 가능하며 특정 정책 영역에 국한되지 않는다. 특히 대안이 다수 존재하여 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책이슈일수록 더 적합하다.

공론조사의 장점은 대표성 확보이다. 표본은 크기가 크고 무작위 추출을 통해 구성되기 때문에 대표성이 잘 확보된다. 단점으로는 심도 있는 숙의를 진행하는

데 어려움이 있다. 다른 참여 방법에 비하여 표본의 크기가 큰 편이기 때문에 오히려 시간과 비용의 소모가 크며, 깊이 있는 토론이나 토의를 하는 것이 어려운 경우가 많다. 공론조사의 절차와 적용은 [ 표 18 ]과 같다.

[ 표 18 ] 공론조사의 절차와 적용

의의/특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여론조사 방법에 숙의과정을 결합하여 참여자들의 피상적인 의견을 조사하는 것을 지양</li> <li>· 충분한 정보제공, 학습, 심층적 토론을 통해 시민참여자의 의견과 선호를 변화시킬 수 있고 이러한 과정은 양질의 합리적 결과를 도출할 수 있다. 이 결과를 공공정책 등의 의사결정에 반영하는 것을 목적으로 함</li> <li>· 주최는 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 교육기관, 언론사 등임</li> </ul>	
절차	기준조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여론조사기관에 의뢰하여 무작위 선발</li> <li>· 2,000명~3,000명에게 의견조사</li> </ul>
	토론참가자 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준조사대상자 중 200명~300여명 선정</li> <li>· 거주 지역, 의견, 성별, 연령 등 고려</li> </ul>
	토론회 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상에 대한 찬성 측 및 반대 측 전문가 선정(토론자의 학습, 정보 등 제공자료 준비)</li> </ul>
	토론회 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15명~20명 정도의 소그룹 및 전체 활동을 통해 질문내용 선정</li> <li>· 전문가 토론자를 포함한 전체토론회</li> </ul>
	의견조사 및 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준조사와 동일한 질문에 대해 토론회 이후 의견을 반영한 조사</li> <li>· 의견분석 및 도출된 결과 발표</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 많은 시간과 비용</li> <li>· 숙의를 통한 양질의 의견조사</li> <li>· 대표성 확보용이</li> <li>· 많은 일반시민 참여로 숙의과정이 어려움</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국사안, 지역사안 등 모두 적용 가능</li> <li>· 가치 및 이해관계의 문제 모두 적용 가능</li> <li>· 여러 대안이 선택 가능한 복합적 공공정책의 문제로서 시민들이 그 문제에 관한 학습, 정보, 지식, 이해가 부족한 경우 적합</li> </ul>	

출처: 공공갈등 관리의 이론과 기법(지속가능한 발전위원회, 2005) 재작성

### Ⅲ. 선행연구 검토

#### 1. 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사

‘신고리 5·6호기 공론화위원회’는 2017년 7월 24일부터 2017년 10월 20일까지 약 90일간 신고리 5·6호기 건설 재개 또는 중단을 결정하기 위한 사회적 합의를 도출하기 위해 시민참여형조사를 추진하였다. ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’와 471명의 신고리 5·6호기 공론화 시민참여단은 30일간의 숙의 과정을 통해 2017년 10월 20일 국무총리에게 ‘신고리 5·6호기의 건설 재개’라는 정책권고안을 제출하였다.

선행연구는 ‘신고리 5·6호기 건설’과 ‘시민참여형조사’가 같은 비중으로 다뤄진 자료에서 제기한 연구목적과 결과를 알아보기 위함이다. 시기적으로 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 결과가 2017년 10월에 발표되어 2017년 이후 발표된 문헌과 분야는 학회지와 석·박사 논문을 기준으로 정하여 수집하였다.

##### 1) 자료수집

자료수집은 국내 대학원 석·박사 학위논문, 주요학술지에 게재된 논문을 대상으로 ‘신고리 5·6호기 건설’과 ‘시민참여형조사(공론화)’를 주제로 한 선행 논문을 검색하였다.

검색방법은 국회도서관, 중앙도서관, KIS한국학술정보(주) 및 도서관 소장 자료를 이용하여 문헌을 추적하였다. 추적 시 검색어는 ‘신고리 5·6호기 건설’ & ‘시민참여형조사’이었다. 학술, 연구, 기사 등 여러 분야를 포함하였다. 학위 논문을 학회지에 투고한 경우는 학위논문으로 분류하였다. 그 다음 단계에서는 전자도서관 검색에서 나오지 않은 문헌을 관련논문의 참고문헌에서 재차 검색하였다. 학술논문 중 석사 논문과 학회지 논문은 존재하였으나 검색조건을 만족하는 박사학위 논문은 찾을 수 없었다.

## 2) 선행연구 대상

신고리 5·6호기 건설’ 과 ‘시민참여형조사(공론화)’ 를 주제로 한 선행논문을 검색하여 선정한 논문은 석사논문 2편, 학회지 논문 3편이다. 검색조건을 만족하는 박사학위 논문은 부존재 하였다. 석사논문으로는 ‘신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성’ (강정기, 2018), ‘심의공론조사의 숙의성 연구’ (권영선, 2018)를 선정하였다. 학술지 논문으로는 ‘공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구’ (신옥주, 2018), ‘국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구’ (Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon, 2018), ‘신고리 5·6호기 공론조사 사례연구’ (김길수, 2018)이다. 신고리 5·6호기 공론화 선행연구 목록은 [ 표 19 ]와 같다.

[ 표 19 ] 신고리 5·6호기 공론화 선행연구 목록

구분	편수	논문제목
학위(석사) 논문	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성’ (강정기, 2018)</li> <li>· ‘심의공론조사의 숙의성 연구’ (권영선, 2018)</li> </ul>
학술지 논문	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구’ (신옥주, 2018)</li> <li>· ‘국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구’ (Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon, 2018)</li> <li>· ‘신고리 5·6호기 공론조사 사례연구’ (김길수, 2018)</li> </ul>

## 3) 신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성(강정기, 2018.)

강정기(2018)는 신고리 5·6호기 공론화과정에서 숙의절차, 전개, 내용, 진행 등과 언론보도의 상호작용이 공론조사의 결과에 끼친 영향과 공론화 과정에서 언론사의 프레임과 언론보도가 공론화 과정에 끼친 영향에 대해 연구하였다.



연구결과 언론사의 프레임은 4단계로 나타났다. 관련보도 첫 번째 단계, ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’에 대한 관련보도는 언론사가 보수 또는 진보성향, 보도시기에 따라 프레임의 차이가 있었다. 2017년 6월 27일 공사 중단 이후 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 출범 전까지는 성향과 관계없이 염려의 내용이 대부분이었다. 언론들은 원전에 대한 시민참여단의 비전문성이 90일 안에 전문분야를 이해할 수 있는지 또한 합리적 판단을 할 수 있는지 의문을 제기하였다. 결정에 신뢰성이 없을 경우 국민적 합의는 이를 수 없다고 주장하였다. 두 번째 단계는 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 출범 이후부터 결과를 발표하기 전까지이다. 신문사간의 프레임이 보이기 시작했다 보수신문은 시민참여단의 대표성을 문제 삼아 최종 결정은 대통령이 내려야 할 것을 주장 하였으며 진보신문은 숙의민주주의의 모범 사례를 만들고 공정성 관리의 중요성을 강조하였다. 세 번째 단계는 ‘신고리 5·6호기의 건설 재개’라는 최종 조사결과가 발표된 시점이다. 보수언론은 두 번째 단계와 달리 시민참여단의 전문성과 대표성에 대해 문제 삼지 않았다. 진보언론은 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’를 통해 숙의민주주의가 가능성이 있다고 확증했다. 네 번째 단계는 최종 조사결과 발표 이후이다. 일부 보수언론만이 결과와 상관없이 공론화에 대해 시민참여단의 전문성, 대표성, 부족한 시간을 문제 삼으며 부정적인 프레임을 일관되게 유지했다.

#### 4) 심의공론조사의 숙의성 연구(권영선, 2018)

권영선(2018)은 첫째, 시민참여단이 숙의과정을 거치면서 원자력발전소 관련 정보의 습득능력이 높아질 수 있는가, 둘째, 시민참여단은 선정 이후 원자력발전소 정보에 관심도가 높아지고 정보를 더욱 습득하였는가에 대해 연구하였다.

연구결과는 시민참여자들이 토의에 미숙하더라도 학습과 토론의 숙의과정을 거치면서 자기계발에 대한 유의성을 알게 된다. 이를 경험한 시민은 숙의를 위시한 시민참여형태의 공론화 요구는 높아질 것이다. 또한, 심의공론조사를 통해 다양한 사회적 갈등을 조정하는데 매우 효용적임을 알 수 있다. 결론적으로 심의공론조사가 발전하기 위해서는 숙의성과 공정성을 강화시키는 것이 필요하다. 심의공론조사에 대한 신뢰도는 ‘공정성’과 직결되며 효과는 숙의성이 좌우한다.

신고리 5·6호기 건설 재개와 관련한 공론화사례는 토론문화에 낯설어 하고 숙의경험이 거의 없는 한국 사회에서 진행되었지만 수많은 공론화사례가 있는 서구와 유사한 경험이 있는 심의공론조사의 수준을 보여주었다. 참여자들은 숙의 과정을 통해 도출한 결과에 대해 대부분 수용하였으며 변수들 중에는 공정성과 숙의성이 월등하게 중요하다는 것을 확인할 수 있었다.

심의공론조사의 향후 과제는 첫째, 시민참여단의 대표성, 수용성, 정당성을 손상 시키지 않기 위해서는 심의공론조사 진행과정과 제도화에 국가 주도 방식을 탈피해야 하며 소극적 토론문화가 개선되어야 한다. 둘째, 심의공론조사의 과정 및 운영목표 지향점에 대한 확실한 인식이 필요하다. 셋째, 심의공론조사 과정에서 숙의가 시민참여단이 의사결정을 하는데 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 넷째, 심의공론조사 결과의 수용성을 높이기 위하여 정책결정자, 대의기관이 함께 과정에 참여하면서 참여자들과 지속적으로 교류할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 반면 국내에서 심의공론조사의 결과가 이해당사자와 일반 시민들에게 긍정적인 영향을 주었는지는 아직까지 입증하지 못했다.

#### 5) 공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구(신옥주, 2018)

신옥주(2018)는 신고리 5·6호기 건설 중단 및 재개와 관련한 공론화사례의 세 가지 문제점을 제기하였다. 첫 번째, 인적 구성, 진행과정 및 결과도출 면에서는 문제점이 있다. 인적 구성면에서 공론화를 하면서 원자력전문가를 배제하고 직접 이해당사자인 신고리 5·6호기 지역주민이 공론화위원회나 시민참여단 구성에서 특별하게 고려되지 못했다. 진행과정 면에서는 또한 참여자 이외에는 지역주민 및 국민의 의사가 반영될 수 없는 구조였으며 미흡한 정보와 함께 공론화 기간을 충분히 확보하지 못했다. 결과를 도출할 때는 건설재개를 결정하면서 경제성을 안전성보다 우위에 두었다. 특히, 대의기관이 있음에도 공론화위원회와 시민참여단이 정부정책 및 공공사업을 결정하는 것이 과연 바람직한지의 여부이다.

두 번째, 공론화위원회의 문제점이다. 원자력발전소 전문가를 공론화위원회의 구성에서 배제하였다. 이로 인해 시민참여자는 신고리 5·6호기에 대한 미흡한

정보 및 학습만을 하여 의사결정과정에 신뢰성이 낮을 수밖에 없었다. 공론화위원회 위원 중 윤리위원회의 비전문위원을 통한 기계적 중립성 개념으로 구성하여 시민참여단이 합리적, 중립적 의사를 도출하기 힘들었다. 최종 공론화위원회의 의견이 아닌 비전문가 집단인 시민참여단의 의견을 수렴하여 정부에 권고함으로써 신뢰도가 낮았다.

세 번째, 국민 중 소수의 시민참여단이 인터넷 상 제공되는 자료와 인터넷상 강의만을 듣고 각자 학습한 후 집중적인 숙의기간을 3일만을 거쳐 결론을 도출하는 방식을 취함으로써 신뢰도가 낮다.

연구결과는 첫 번째, 국민 및 원전지역주민이 결과를 도출하는데 실질적 참여를 보장할 필요성이 있다. 숙의민주주의 이론의 한 기능은 대의제를 보완하여 국민들의 숙의내용이 국회의 결정에 반영되거나 또는 정책결정자가 최종 결정할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 공론화를 진행하면서 과정의 투명성, 주민대표 참여단의 전문적인 정보의 습득을 통해 국민의 알권리가 충족된다. 또한 국민이 원자력발전소에 대한 전문적 지식을 습득하여 정책에 적극 참여하고 국가는 신뢰도가 높은 국민의 의사를 수렴하게 된다.

두 번째, 시민참여단을 구성하면서 원전주민들에 대한 특별한 고려가 없다면 이해당사자의 의견수렴 과정도 없는 것과 같다. 또한 공론화위원회만으로는 구조적으로 국민의 의견을 수렴하여 공론화에 반영될 수 없다. 따라서 국민과 이해당사자인 원전지역주민의 실질적인 참여를 보장해야만 시민참여조사를 더욱 활성화 시킬 수 있다.

신고리 5·6호기 건설 재개와 관련한 공론화사례의 의의로는 첫째, 국책사업을 국민의 참여와 합의를 통하여 결정을 도출하고 정책에 반영했다. 둘째, 원자력발전소의 이슈를 전문가뿐만 아니라 국민의 이슈로 만들었다. 셋째, 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 제도로 인정할 수 있다. 넷째, 시민참여단이 학습, 정보습득, 토론, 숙의 등 일련의 과정을 통해 합의를 형성함으로써 공공갈등 해결의 새로운 모델로서의 가능성이 있다.

6) 국책사업 갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구  
(Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon, 2018)

Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon(2018)은 두 가지를 중점적으로 연구하였다. 첫째, 신고리 5·6호기 건설 재개와 관련한 공론화사례의 의미를 평가하고 시민참여조사의 관계성 및 의미를 평가하고, 둘째, 숙의적 시민참여를 효과적으로 담보하기 위한 주민참여조사에 대해 과정상의 다양한 활동과 그에 따른 성과와 한계를 분석하였다.

연구결과 시민참여형조사로 공공갈등을 성공적으로 해소하기 위해서는 매뉴얼 측면에서 합리성을 높여야 한다. 첫째, 공론화 대상선정 단계에서는 사회적공감대를 형성하기 위한 노력에 집중하며 충분한 시간을 확보해야 한다. 둘째, 공론위원회가 구성되어 전체적인 프로그램을 진행한다 하더라도 사안 및 단계 별로 이를 주관하는 주체는 별도로 구성해야 한다. 셋째, 공론조사를 기반으로 형식과 내용을 담을 수 있는 형태로 수행되어야 한다. 넷째, 결과에 정책결정자가 수용할 것인가의 실효성을 확보할 수 있어야 한다. 다섯째, 공론화 결과를 정책의제로 전환하고 정책에 반영하는 절차와 feed-back할 수 있는 절차에 대한 설계가 필수적이다. 여섯째, 시민참여형조사에서 도출한 결과를 정부에게 수용 또는 거부할 권리를 주되 최소한 선택결정에 따른 의사를 반드시 표명하도록 의무화시켜야 한다.(Eun, 2017).

7) 신고리 5·6호기 공론조사 사례연구(김길수, 2018)

김길수(2018)는 신고리 5·6호기 공론조사 과정을 비판적인 시각으로 검토함으로써 공공갈등을 해결하기 위한 공론조사가 갖는 시사점과 적용 가능성을 알아보기 위한 연구를 하였다.

연구결과 신고리 5·6호기 건설 재개에 대한 가부를 결정한 공론조사는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 공공갈등이 발생하는 공공정책의 결정과정에 대의기관에서 해결하기 힘든 사안에 공론조사를 도입한 부분에 대해서는 민주주의의 한 지평을 넓혔다는 평가이다. 공론조사의 영향력을 키우기 위해서는 대상의 선

정, 목적의 명료화, 절차의 투명성 등과 함께 위원회 및 시민참여대표단 구성부터 활동을 운영할 필요가 있다.

이를 위하여 첫째, 시민참여대표단을 구성할 당시 19세 이상 국민을 여론조사 모집단으로 편성하고 이 모집단을 대상으로 층화표본추출방법으로 선별함으로써 평등을 달성하였다. 이러한 기계적인 평등은 인근 지역주민들과 미래세대에 대한 고려 없이 이루어졌다. 공론조사를 설계할 때는 공공정책으로 영향을 받는 정도에 비례한 지역주민과 향후 정책비용을 부담할 세대를 고려하여 시민참여단을 구성해야 한다.

둘째, 공론조사과정에서 시민참여대표단은 특정인에게 영향을 받지 않았다. 신고리에 대해서도 찬성 측과 반대 측의 자료를 동일한 양으로 습득하였다. 공정성을 기하기 위해 충분한 노력을 한 것이다. 한편 원자력을 지속적으로 접하면서 이미지가 낮설지 않게 되었으며 1.6조원이라는 예산 투입한 객관적 사실은 결정에 영향을 미치지 않았다고 할 수는 없다. 향후 공론조사가 발전하기 위해서는 시민참여단의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 신고리 5·6호기 건설 재개에 대한 공론조사는 찬성과 반대 중 하나를 선택하도록 설계되었다. 대상에 대해 많은 선택의 폭이 있을 수 있음에도 선택을 협소화한 것은 생각해볼 문제이다. 또한 광범위한 공공정책에 대해 시민참여대표단에게 주어진 1개월의 시간은 부족할 수밖에 없다. 앞으로 공론조사 결정을 선택함에 있어 그 폭이 넓어져야 하며 충분한 숙의를 할 수 있는 기간이 보장되어야 할 것이다. ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’에 대한 사례연구자 연구결과는 [ 표 20 ]과 같다.

[ 표 20 ] ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’ 에 대한 사례연구자 연구결과

논문	연구결과
강정기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공론화위원회 활동 초기에는 언론사의 보수, 진보 등 정파성이 언론의 프레임에 영향을 끼쳤다.</li> <li>· 공론화가 이뤄지는 과정에서 정파성을 갖고 있는 언론사별로 각각 프레임의 변화가 감지됐었다.</li> <li>· 공론조사 결과가 발표되는 시점에서는 보수 측은 공론조사가 아닌 대통령의 결정을 요구하였으며 진보측은 공론조사가 모범 사례이며 발전방향으로 공정성을 주장하였다.</li> <li>· 최종 결과가 발표된 후에는 언론사는 정파에 상관없이 프레임을 극복하였으며 일부 보수언론만 부정적 의견을 표시하였다.</li> </ul>
권영선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민참여자들이 토의에 미숙하더라도 학습과 토론의 숙의과정을 거치면서 자기개발에 대한 유익성을 알게 된다. 심의공론조사를 통해 다양한 사회적 갈등을 조정하는데 매우 효율적임을 알 수 있다.</li> <li>· 심의공론조사가 발전하기 위해서는 숙의성과 공정성을 강화시키는 것이 필요하다. 심의공론조사에 대한 신뢰도는 ‘공정성’ 과 직결되며 효과는 숙의성이 좌우한다.</li> <li>· 참여자들은 숙의 과정을 통해 도출한 결과에 대해 대부분 수용하였으며 변수들 중에는 공정성과 숙의성이 월등하게 중요하다는 것을 확인할 수 있었다.</li> <li>· 심의공론조사의 수용성과 관련하여 국회의원, 정책결정자 등이 과정에 참여하여 시민들의 이야기를 경청하고, 숙련된 토의진행자들이 참여자들과 지속적으로 교류하는 것을 제도화 한다면 매우 의미 있을 것이다.</li> </ul>
신옥주	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민 및 원전지역주민의 결과를 도출하는데 실질적 참여를 보장할 필요성이 있다.</li> <li>· 숙의민주주의 이론의 한 기능은 대의제를 보완하여 국민들의 숙의 내용이 국회의 결정에 반영되거나 또는 정책결정자가 최종 결정할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.</li> <li>· 국책사업을 국민의 참여와 합의를 통하여 결정을 도출하고 정책에 반영했으며 원자력발전소의 이슈를 전문가뿐만 아니라 국민의 이슈로 만들었다.</li> <li>· 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 제도로 인정할 수 있었으며 시민참여단이 학습, 정보습득, 토론, 숙의 등 일련의 과정을 통해 합의를 형성함으로써 공공갈등 해결의 새로운 모델로써의 가능성이 있다.</li> </ul>

논문	연구결과
Haklin Kim, Hyoung Joon Jeon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론화 대상선정 단계에서는 사회적공감대를 형성하기 위한 노력에 집중하며 충분한 시간을 확보해야 하며 공론위원회가 구성되어 전체적인 프로그램을 진행한다 하더라도 사안 및 단계 별로 이를 주관하는 주체는 별도로 구성해야 한다.</li> <li>• 공론조사를 기반으로 형식과 내용을 담을 수 있는 형태로 수행되어야 하며 결과에 정책결정자가 수용할 것인가의 실효성을 확보할 수 있어야 한다.</li> <li>• 공론화 결과를 정책의제로 전환하고 정책에 반영하는 절차와 feed-back할 수 있는 절차에 대한 설계가 필수적이며 시민참여형조사에서 도출한 결과를 정부에게 수용 또는 거부할 권리를 주되 최소한 선택결정에 따른 의사를 반드시 표명하도록 의무화시켜야 한다.</li> </ul>
김길수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공갈등이 발생하는 공공정책의 결정과정에서 대의기관에서 해결하기 힘든 사안에 공론조사를 도입한 부분에 대해서는 민주주의의 한 지평을 넓혔다</li> <li>• 공론조사의 영향력을 키우기 위해서는 대상의 선정, 목적의 명료화, 절차의 투명성 등과 함께 위원회 및 시민참여대표단 구성부터 활동을 운영할 필요가 있다.</li> <li>• 시민참여대표단을 구성할 당시 층화표본추출방법으로 선발함으로써 평등을 달성하였다고 볼 수 있으나 공공정책으로 영향을 받는 정도에 비례한 지역주민과 향후 정책비용을 부담할 세대를 고려하여 시민참여단을 구성하는 것이 더욱 바람직하다.</li> <li>• 공정성을 유지하기 위하여 공론조사과정에서 시민참여대표단은 특정인에게 영향을 받지 않았고 찬성 측과 반대 측의 자료를 동일한 양으로 습득하나 공론조사 밖에서는 원자력에 대한 이미지, 예산현황이 영향을 미치고 있었다. 시민참여단의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거하는 것이 바람직하다.</li> <li>• 공론조사는 결정을 선택함에 있어 그 폭이 넓어져야 하며 충분한 숙의를 할 수 있는 기간이 보장되어야 한다.</li> </ul>

출처: 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 작성

선행연구자의 연구결과를 요약하면 강정기(2018)는 초기 보수와 진보의 정파성을 띤 언론사의 프레임에 영향을 미쳤으며 중기에는 공론조사가 각각의 언론에 영향을 미쳤고 결정단계에서는 프레임이 극한 차이를 보였으며 결과를 발표한 후에는 언론사는 정파에 상관없이 프레임을 극복한 행태를 보였다.

권영선(2018)은 공론조사는 경험이 없는 시민참여자들도 공론조사 과정에 들어가면 프로그램에 맞춰 활동을 하였으며 자기계발에 대한 유익성과 사회갈등 조정에 효용성을 가질 수 있다. 심의공론조사에 대한 신뢰도는 공정성과 직결되며 효과는 숙의성이 좌우한다. 공론조사의 수용성과 관련하여 국회의원, 정책결정자 등이 과정에 참여하는 것을 제도화할 필요가 있다.

신옥주(2018)는 국민 및 원전지역주민의 결과를 도출하는데 실질적 참여를 보장해야 하며 대의제를 보완하여 국민들의 숙의내용이 국회의 결정에 반영되거나 또는 정책결정자가 최종 결정할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 공론조사는 국책사업을 국민의 참여와 합의를 통하여 결정하고 정책에 반영하였고 원자력발전소의 이슈를 국민의 이슈로 만들었다. 또한 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 제도이며 공공갈등 해결의 새로운 모델로써의 가능성이 있다.

Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon(2018)은 대상선정 단계에서는 사회적공감대를 형성하기 위한 노력과 충분한 시간이 필요하며 각각의 단계별로 주관하는 주체가 별도로 구성되어야 한다. 공론조사를 기반으로 형식과 내용을 담아야 하며 도출된 결과를 정책결정자가 수용하도록 실효성을 확보해야 한다. 결과를 정책의제로 전환 및 feed-back할 수 있는 절차가 필수적이며 정부에게 수용 또는 거부할 권리를 주되 결정 사유를 표명토록 의무화가 필요하다.

김길수(2018)는 공론조사를 도입한 부분에 대해서는 민주주의의 한 지평을 넓혔으며 영향력을 발전시키기 위해 대상의 선정, 목적의 명료화, 절차의 투명성 등과 함께 위원회 및 시민참여대표단 구성부터 활동을 운영할 필요가 있다. 시민참여대표단은 공공정책으로 영향을 받는 정도에 비례한 지역주민과 향후 정책비용을 부담할 세대를 고려해야 한다. 공정성을 유지하기 위하여 시민참여단의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거해야 한다. 결정은 다양하게 선택할 수 있어야 하며 숙의를 위한 충분한 시간을 보장해야 한다.

## 2. 시사점

이들 선행연구를 분석하여 긍정적 평가, 부정적 평가, 개선점, 절차상 개선점을 제시하겠다. 공론조사에 대한 긍정적 평가로는 첫째, 언론사는 초기에는 언론사



의 정파성이 언론의 프레임을 결정지었으며, 진행 과정에 프레임의 변화 되었으며, 결과가 최종 발표된 뒤에는 언론사별 정파적 프레임을 극복하였다. 둘째, 공론조사는 시민참여자들이 토의에 미숙하더라도 학습과 토론의 숙의과정을 거치면서 자기계발에 대한 유익성을 알게 되었으며 공론조사를 통해 다양한 사회적 갈등을 조정하는데 매우 효율적임을 알 수 있었다. 셋째, 국책사업을 국민의 참여와 합의를 통하여 결정을 도출하고 정책에 반영했으며 원자력발전소의 이슈를 전문가뿐만 아니라 국민의 이슈로 만들었다. 넷째, 민주적 의견수렴 절차로서 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 제도로 인정할 수 있었다. 다섯째, 공공갈등이 발생하는 공공정책의 결정과정에 대해 대의기관에서 해결하기 힘든 사안에 공론조사를 도입한 부분에 대해서는 민주주의의 한 지평을 넓혔다. 여섯째, 참여자들은 숙의 과정을 통해 도출한 결과에 대해 대부분 수용하였다. 일곱째, 시민참여단이 학습, 정보습득, 토론, 숙의 등 일련의 과정을 통해 합의를 형성함으로써 공공갈등 해결의 새로운 모델로서의 가능성을 발견했다.

공론조사에 대한 부정적 평가로는 첫째, 결과가 일반 시민 또는 유권자에게 긍정적인 영향을 미치지 못했다. 둘째, 심의공론조사의 제도화가 정부주도 방식으로 추진되고 토의 문화의 후진성을 극복하지 못하여 정당성, 대표성과 수용성이 손상되었다. 셋째, 대의민주주의를 보완하는 차원에서 합리적이고 객관적인 결론을 도출해도 사회적 합의가 될 가능성은 자신할 수 없다.

공론조사의 개선점으로는 첫째, 공론조사 대상의 전문가를 배제한 공론화위원회의 구성, 지역주민의 미미한 의사 반영, 공론조사 과정에 전체 국민의 의사가 반영될 수 없었다는 점, 일반 시민과 같은 비전문가에게 주어진 짧은 공론화 기간, 불충분한 정보의 제공, 공론조사 결과를 도출할 때 경제성을 포괄적 안전성보다는 우위에 두었다는 점 등을 개선해야 한다. 둘째, 국민과 지역주민의 실질적 참여보장이 이루어 국민들에게 사회적 합의로 인정받을 수 있도록 해야 한다. 셋째, 시민참여대표단 구성에 있어서 설문조사 등을 통해 수렴한 국민의 의견을 일정비율로 반영할 방안이 필요하다. 넷째, 대의제를 보완하여 국민들의 숙의내용이 국회의 결정에 반영되거나 또는 정책결정자가 최종 결정할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 다섯째, 정책적 수용성 제고를 통해 실효성을 확보해야 하며 공론조사 결과를 정책 아젠다로 전환 및 반영하는 절차 및 설계가 필요하다. 여

셋째, 수용성과 관련해서는 정책입안자 및 정책결정자 등이 과정에 함께 참여하고, 경청하는 것이 필요하며 참여자들과 지속적 교류를 제도화하는 것이 필요하다. 일곱째, 정부 또는 공공기관이 공론화 결과를 수용하거나 거부할 권리를 가질 수 있도록 하나 그에 따른 의사를 반드시 표명하는 것을 의무화하고 나아가 공론화의 실효성을 제고해야 한다. 여덟째, 공론조사 결과를 찬성과 반대 중 하나만 선택하도록 하는 협소성을 지양해야 한다. 아홉째, 공론조사가 신뢰받고 발전하기 위해서는 속의성과 공정성을 강화시키는 것이 필요하다. 열째, 시민참여단의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거해야 한다.

공론조사 절차상 개선점은 첫째, 공론조사가 시민참여형조사의 형태로 수행되어야 한다. 둘째, 의제를 선정할 때 사회적공감대 형성을 위하여 충분한 시간과 노력의 확보가 필요하며 국가공론화위원회와 별도로 필요한 경우 사안 별로 이를 주관하는 주체를 구성해야 한다. 셋째, 공론조사를 실시하는 배경과 목적, 시민참여단의 구성과 활동사항, 진행을 맡는 공론화위원회가 절차과정에서 벗어나지 않도록 상시적으로 감시해야 한다. 넷째, 공론조사를 설계할 때는 공론조사 대상이 영향을 주는 정도에 따라서 비례적인 평등을 기준하여 시민참여단을 구성해야 한다. 다섯째, 대상의 범위가 적절히 제시되어야 하고 충분한 시간을 보장해야 한다. 여섯째, 시민중심의 주도 및 참여가 이루어져야 하며 운영목표를 분명한 인식으로 설정하는 것이 필요하다. 시사점을 요약하면 [ 표 21 ]과 같다.

[ 표 21 ] ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’에 대한 사례분석 시사점

공정적 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 언론사의 정파성이 언론의 프레임을 결정하였으며 최종에는 정파적 프레임을 극복하였다.</li> <li>• 시민참여자들이 자기계발에 대한 유익성을 알게 되었으며 다양한 사회적 갈등을 조정하는데 매우 효율적이다.</li> <li>• 국책사업을 국민의 참여와 합의를 통하여 결정하고 정책에 반영하며 국민의 이슈로 만들었다.</li> <li>• 대의제 민주주의를 보완할 수 있다.</li> <li>• 대의기관에서 해결하기 힘든 사안에 공론조사를 도입한 부분에 대해서는 민주주의의 한 지평을 넓혔다.</li> <li>• 참여자들은 속의 과정을 통해 도출한 결과를 수용하였다.</li> <li>• 시민참여단이 합의를 형성함으로써 공공갈등 해결의 새로운 모델로써의 가능성을 보였다.</li> </ul>
--------	---

부정적 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결과가 일반 시민 또는 유권자에게 긍정적인 영향을 미치지 못했다</li> <li>• 정부주도 방식으로 추진되고 토의 문화의 후진성을 극복하지 못하여 정당성, 대표성과 수용성은 손상되었다</li> <li>• 대의민주주의를 보완하는 차원에서 사회적 합의가 될 가능성은 자신할 수 없다.</li> </ul>
개선점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론조사 대상의 전문가를 배제한 공론화위원회의 구성, 지역주민의 미미한 의사 반영, 일반 시민과 같은 비전문가에게 주어진 짧은 공론화 기간, 불충분한 정보의 제공, 공론조사 결과를 도출할 때 경제성을 포괄적 안전성보다는 우위에 두었다는 점이다.</li> <li>• 국민과 지역주민의 실질적 참여보장이 이루어 국민들에게 사회적 합의로 인정받을 수 있도록 해야 한다</li> <li>• 시민참여대표단 구성할 때 국민의 의견을 일정비율로 반영할 방안이 필요하다.</li> <li>• 대의제를 보완하여 국민들의 숙의내용이 국회의 결정에 반영되거나 또는 정책결정자가 최종 결정할 수 있도록 제도화해야 한다.</li> <li>• 정책적 수용성 제고를 통해 실효성 확보 및 공론조사 결과를 정책 아젠다로 전환 및 반영하는 절차 및 설계가 필요하다.</li> <li>• 정책입안자 및 정책결정자 등을 과정에 함께 참여 및 경청할 수 있도록 하며 참여자들과의 교류를 제도화해야 한다.</li> <li>• 정부 또는 공공기관이 공론화 결과 수용·거부할 권리를 가질 수 있도록 하며 그에 따른 의사표명 의무화 및 공론화의 실효성을 제고해야 한다.</li> <li>• 공론조사 결과를 찬성과 반대 중 하나만 선택하도록 하는 협소성을 지양해야 한다.</li> <li>• 숙의성과 공정성을 강화시켜 신뢰성을 발전시켜야 한다.</li> <li>• 시민참여단의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거해야 한다.</li> </ul>
절차상 개선점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론조사가 시민참여형조사의 형태로 수행되어야 한다.</li> <li>• 의제를 선정할 때 사회적공감대 형성을 위하여 시간과 노력의 확보가 필요하다.</li> <li>• 필요한 경우 사안 별로 이를 주관하는 주체를 구성 한다.</li> <li>• 공론화위원회의 감시기구가 필요하다.</li> <li>• 공론조사를 설계할 때는 평등을 기준하여 시민참여단을 구성해야 한다.</li> <li>• 대상의 범위가 적절히 제시되어야 하고 충분한 시간을 보장해야 한다.</li> <li>• 시민중심의 주도·참여 및 운영목표를 분명한 인식으로 설정해야 한다.</li> </ul>

출처: 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 작성

## IV. 사례비교 분석

### 1. 분석의 틀

#### 1) ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’에 대해 공론조사 분석의 틀

본 연구는 공공갈등 해소를 위한 공론조사의 의사결정 방법·절차를 보장할 수 있는 방안을 모색하고 도출된 결과를 정책결정에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위함이다. 공공의사 결정에서 주민참여가 부족하여 갈등이 발생하고 해결방법으로 공론조사기법 제안의 맥락이다.

제주특별법에 의거 영리병원을 비롯한 개발사업에 의해 발생한 공공갈등 해결을 위한 문헌 연구는 부존재한 실정이다. 문헌 및 사례연구는 ‘신고리 5·6호기 조사’를 위주로 하며 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’를 비교하여 문제점을 도출하고 정책제언을 하기 위한 분석의 틀은 5단계로 설정하겠다.

‘신고리 5·6호기 조사’에 대한 선행연구를 검토하여 제도와 절차적인 부분에서 긍정적 평가, 부정적 평가, 개선점, 공론조사 절차상 개선점을 제시하였다. 본 연구에서는 두 번째 단계로 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’의 법제 및 절차를 분석하겠다. 각각의 공론화 추진 배경, 법적근거, 예산, 공론화위원회 구성, 공론화 운영의 기본체계, 공론화 과정의 주요 내용, 조사결과에 따른 정책권고, 정책결정자 수용, 위원회 구성 월(날짜)별 중요사항 등 9개 항목으로 일관화 시켜 문헌, 방송, 학술지, 백서 등을 근거로 재배치하겠다.

세 번째 단계는 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’를 시행하는 부문에서 비교하겠다. 비교 항목은 법적근거, 준비단, 청구일, 청구인, 청구내용, 결정방식, 기간, 공론조사위원회 구성, 회의개최, 검증단, 설문조사, 공론화의 숙의기간, 토론회, 숙의, 토론회, 결과 등 16개 항목을 비교하겠다.

네 번째 단계는 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’를 비교하여 제도, 절차, 예산, 공론조사 운영의 기본체계, 공론화 과정의 주요 내용, 조사결과에 따른 정책권고 등 6개 항목에 대하여 문제점을 도출하겠다.

다섯 번째 단계는 4가지 분야 정책제안을 하겠다. 첫째, 법 및 조례 부문으로 제주특별법, ‘제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’에 대해 제안하겠다. 둘째, 행정부문으로 인사조직에 대해, 셋째, 공론조사 운영 절차적 측면으로 사회적공감대, 단계별 주관하는 주체 구성, 공론조사 대상의 범위, 충분한 시간, 선택의 폭 등 8분야에 대해 제안하겠다. 마지막으로 정책결정자가 공론조사에서 결과를 수용할 수 있도록 하는 방안을 제시하겠다. 영리병원 조사와 신고리 5·6호기 조사에 대해 공론조사 분석의 틀은 [ 그림 1 ]과 같다.

[ 그림 1 ] 영리병원 조사와 신고리 5·6호기 조사에 대해 공론조사 분석의 틀

<b>문헌검토</b>	<b>선행적 연구</b>
① 갈등의 이론적 배경 ② 공론조사 제도	신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사
<b>‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차</b>	
① 공론화 추진 배경 ② 법적근거 ③ 예산 ④ 공론화위원회 구성 ⑤ 공론화 운영의 기본체계 ⑥ 공론화 과정의 주요 내용 ⑦ 조사결과에 따른 정책권고 ⑧ 정책결정자 수용 ⑨ 위원회 구성 월(날짜)별 중요사항	
<b>‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 비교 및 문제점 도출</b>	
① 법적근거 ② 준비단 ③ 청구일 ④ 청구인 ⑤ 청구내용 ⑥ 결정방식 ⑦ 기간 ⑧ 공론조사위원회 구성 ⑨ 회의개최 ⑩ 검증단 ⑪ 설문조사 ⑫ 공론화의 숙의기간 ⑬ 토론회 ⑭ 숙의 ⑮ 토론회 ⑯ 결과	
영리병원 조사와 신고리 5·6호기 조사 도식 비교	공론조사위원회 구성을 위한 사업계획과 훈령 비교
<b>정책제언</b>	
1. 법 및 조례 ① 제주특별법 ② 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 2. 행정 ③ 인사조직 3. 절차(매뉴얼) ④ 사회적공감대 ⑤ 단계별 주관하는 주체 구성 ⑥ 공론조사 대상의 범위 ⑦ 충분한 시간 ⑧ 선택의 폭 4. 정책결정자 수용방안 ⑨ 정책결정자 수용방안	

## 2) 분석방법

공공갈등 해소를 위한 공론조사를 분석하기 위하여 갈등에 대한 문헌조사와 공공갈등에 관련된 선행연구를 조사하였다. 이를 바탕으로 5단계의 분석의 틀을 설정하였다. 분석의 틀을 기준으로 공론조사의 정책제언을 위한 분석의 방법을 제시 하겠다.

‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차에서는 학술지, 공문서, 관련 홈페이지 등에 자료를 수집하였다. 비교검토를 일관성 있게 할 수 있도록 비슷한 내용을 묶어 9개 항목으로 자료를 정리하겠다.

‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 비교부문은 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차에서 9개 항목으로 정리된 사항을 16개 항목으로 다시 세분화하여 기간, 인원, 횟수 등으로 수치화 하겠다. 위의 두 과정을 거쳐 개괄적 내용의 비교를 통해 최대한 정량적 비교를 할 수 있도록 함으로써 두 조사 간에 차이를 분명히 나타낼 수 있도록 하겠다. 문제점은 2단계와 3단계를 정량적으로 비교하여 영리병원의 정성적 문제점은 16개 비교사항으로 도출하겠다. ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’를 각각 도식화하고, 각각의 위원회 구성을 위한 사업계획서와 훈령을 표로 만들어 비교하고 문제점을 도출하겠다.

4단계에서는 3단계 문제점과 앞에 다루었던 사례연구와 자료를 통합하여 법 및 조례, 행정, 인사조직, 절차, 정책결정자 수용방안 등 4가지 부문으로 구분하고 최적의 공론조사를 만들 수 있는 방안을 제시하겠다.

## 2. ‘영리병원 조사’ 사례 분석

### 1) 공론조사 추진 배경

제주특별자치도는 2017년 11월 15일 제정된 ‘제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’ 제9조에 의거 2018년 2월 1일 ‘의료영리화저지와 의료공공성강화를 위한 제주도민운동본부(30개 단체·정당)’에서 주민

1,068명의 연서를 첨부하여 ‘녹지국제병원 숙의형 정책개발’ 을 청구하였다. 이에 따라 제주특별자치도는 2018년 2월 28일부터 3월 8일까지 ‘숙의형 정책개발 청구심의회’ 위원을 위촉하였다. ‘제주도 숙의형 정책개발심의회’ 는 2018년 3월 8일 ‘녹지국제병원’ 개설 허가 문제를 주민참여형의 절차를 밟아 추진하기로 의결하였다. 의결에 따라 제주특별자치도는 숙의형 정책개발 청구를 수용하였으며 숙의형 정책개발은 공론조사로 결정되었다.

## 2) 법적근거

‘제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’ 는 2017년 11월 15일 제주특별자치도 주민의 행정에 대한 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 확보하기 위하여 원탁회의, 공론조사 등의 숙의형 방법론 활용과 주민교육 등 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써 숙의민주주의를 실현하는데 기여함을 목적 제정 및 시행되었다.

## 3) 예산

제주특별자치도가 주도한 공론조사로써 예산은 2018년 3억 4천만 원이 배정되었다.

## 4) 공론조사위원회 구성

공론조사위원회는 2018년 3월 30일 제주특별자치도에서 수립한 계획서에 따라 2018년 4월 12일 구성되었다. 시민단체·의료·법률·언론·경제 등 사회 각 분야 전문가로 구성된 숙의형 공론조사위원 9명을 2018년 4월 17일 위촉하고 및 첫 회의를 개최하여 본격적인 활동을 시작했다. 구성비는 숙의민주주의 전문가 1명, 법조계 2명, 언론계 1명, 시민단체 1명, 학계 1명, 의료계 1명, 경제계 1명, 갈등조정전문가 1명이다.

## 5) 공론화 운영의 기본체계

공론조사위원회는 2018년 4월 25일 제2차 공론조사위원회 회의를 개최하여 ‘녹지국제병원 도민 공론조사’를 민간의 전문기관에 위탁하여 추진할 것을 결정하였다. 공론조사위원회는 2018년 5월 4일 제3차 회의를 거쳐 ‘녹지국제병원’이 건설된 헬스케어타운에 현장방문계획과 공론조사를 추진하는 방법에 따른 세부방안 등을 마련하였다. 2018년 5월 14일 제4차 회의에서 ‘녹지국제병원 도민 공론조사’를 수탁할 전문 업체 선정에 따른 입찰을 실시하여 용역 명을 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 개원여부 등의 공론화를 위한 도민참여형 조사’로 결정하였다.

민간 전문기관과 함께 2018년 6월 29일, 7월 13일, 7월 30일 제5차, 제6차, 제7차 회의를 개최하였다. 지역별 토론회는 2018년 7월 30일에는 ‘제주시 농어업인 회관 대강당’에서 개최하였으며 2018년 7월 31일에는 서귀포시 청소년수련관에서 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 개원여부 등의 공론화를 위한 도민참여형 조사’를 주제로 도민 토론회를 개최하였다. 2018년 8월 9일에는 제8차 회의, 2018년 8월 14일 제9차 회의를 개최하여 2018년 8월 14일부터 8월 22일까지 지역주민 3,000명을 대상으로 1차 공론조사를 실시하고 조사가 마무리되면 공론조사 응답자를 대상으로 한 의견비율에 맞추어 도민참여단 200명을 구성하고 도민참여단 200명에 대해 3주간동안 숙의프로그램을 진행할 것을 결정하였다. 하지만 공론조사의 구체적인 인원과 일정에 대해서는 2018년 8월 17일 제10차 회의를 거쳐 제주 영리병원 개설 허가 여부에 따른 공론조사 실시 계획을 2018년 8월 15일 확정하였다.

1차 공론조사는 2018년 8월 16일부터 8월 17일까지 ‘의료연대 제주지역본부 리서치플러스 조사연구원’에 의뢰하여 도민 1,000명을 대상으로 조사가 이루어졌다. ‘녹지국제병원’ 개설 허가에 따른 찬성과 반대의 여론조사를 실시한 결과 개설 허가 반대가 61.6%, 개설 허가 24.6%, ‘모르겠다’는 13.8%로 나왔으며 공론조사위원회는 2018년 8월 27일 영리병원 개설 허가 반대가 60%를 넘었다고 언론을 통해 제주특별자치도민에게 발표 하였다.



## 6) 공론조사 과정의 주요 내용

### (1) 시민참여단 구성

1차 공론조사는 2018년 8월 16일부터 8월 17일까지 ‘의료연대 제주지역본부 리서치플러스 조사연구원’에 의뢰하여 도민 1,000명을 대상으로 조사가 이루어졌다. ‘녹지국제병원’ 개설 허가에 따른 찬성과 반대의 여론조사를 실시한 결과 개설 허가 반대가 61.6%, 개설 허가 24.6%, ‘모르겠다’는 13.8%로 나왔다. 공론조사위원회는 2018년 8월 24일부터 8월 31일까지 ‘녹지국제병원 숙의형 공론조사 도민참여단 200명을 1차 여론조사에 따른 비율로 모집하여 확정하였다.

### (2) 숙의 프로그램 진행

2018년 8월 28일 제11차 회의를 개최하였으며 숙의형 공론조사 도민참여단 200명은 2018년 9월 1일부터 9월 8일까지 온라인과 숙의자료집 등으로 자기주도 학습을 통해 기초지식을 습득하게 하였다. 2018년 9월 4일 제12차 회의를 개최하였다. 공론조사위원회는 영리병원 찬성 측 전문가 2명을 ‘녹지국제병원’, JDC(제주국제자유도시개발센터)에 요청하였으나 거부당하였다. 하지만 이를 뒤인 2018년 9월 6일 JDC(제주국제자유도시개발센터)에서는 전문가 2명을 추천하였다. 2018. 9. 9. 제13차 회의를 개최하여 ‘녹지국제병원’ 숙의형 공론조사 도민참여단 오리엔테이션을 가졌다. 2018년 9월 16일 제14차 회의를 통해 제1차 ‘녹지국제병원’ 숙의형 공론조사 도민참여단 토론회를 개최하였다.

2018년 9월 17일부터 10월 2일까지 도민참여단이 각자 도민 의견을 수렴하고 숙의기간을 가졌다. 2018년 9월 19일 제15차 회의, 2018년 9월 27일 제16차 회의를 개최하고 2018년 9월 28일 JDC(제주국제자유도시개발센터)는 2차 숙의토론 참가할 전문가 2명 추천하였다. 2018년 10월 1일 제17차 회의를 개최하고 2018년 10월 3일 제18차 회의 및 제2차 ‘녹지국제병원’ 숙의형 공론조사 도민참여단 토론회를 개최하였다. 마지막으로 2018년 10월 4일 제19차 회의를 개최하고 결과를 권고하였다. ‘영리병원 조사’에 대한 프로그램은 [ 표 22 ]와 같다.

[ 표 22 ] ‘영리병원 조사’ 프로그램

프로그램	기본	보강
대상	시민참여단	제주특별자치도민 숙의와 병행 추진
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오리엔테이션</li> <li>· 이터닝</li> <li>· 숙의 자료집</li> <li>· 시민참여단 종합토론회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주시, 서귀포시 공개토론회</li> </ul>

출처: 인터넷신문(2018). 재작성

### (3) 도민참여단 종합토론회

종합토론회는 2018년 10월 3일 개최되었다. 구성은 찬성과 반대 의견을 개진하는 양측 전문가가 각각 전체 도민참여단을 대상으로 강의를 하고 도민참여단은 10명씩 분임조를 이루어 1차 분임토의를 하였다. 다시 전문가 강의 후 2차 분임토의 하였다.

### (4) 보강 프로그램

도민참여단은 도민을 대표하며 공론조사를 통하여 중대한 결과를 도출한다. 전도민의 수용성을 담보하기 위해서는 공론화 과정에 간접적인 참여가 보장되어야 하며 주요 사안들을 이해할 수 있도록 해야 한다. ‘제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회’는 2018년 7월 30일과 31일 제주시와 서귀포시에서 공개토론회를 개최하였다.

### (5) 대국민소통

특별한 활동이 없었다.

#### (6) 조사 설계 및 진행(3회차)

도민 1,000명을 대상으로 1차 조사를 하고 ‘녹지국제병원’ 개설 허가에 따른 찬성과 반대의 여론조사를 실시한 결과 개설 허가 반대가 61.6%, 개설 허가 24.6%, ‘모르겠다’는 13.8%로 나왔다. ‘녹지국제병원’ 숙의형 공론조사 도민 참여단 200명을 1차 여론조사에 따른 비율로 모집하여 확정하였으며 2차에 걸친 공론조사를 하였다.

#### 7) 조사결과에 따른 정책권고

국내 첫 영리병원인 ‘녹지국제병원’ 개설 허가에 대해 공론조사위원회는 ‘불허’ 권고를 결정하였다.

#### 8) 정책결정자 수용

제주특별자치도지사는 2018년 10월 8일 “공론조사 위원회의 불허권고에 대해 최대한 존중할 것”이라 표명했으나 2018년 12월 5일 제주특별자치도는 ‘녹지국제병원’을 외국인 전용이라는 조건을 부여하고 개원을 허가하였다.

#### 9) ‘녹지국제병원’ 개설 연혁과 공론조사위원회 구성 월(날짜)별 중요사항

‘녹지국제병원’ 개설 연혁과 공론화위원회 설치배경, 진행과정, 결론 도출과 관련한 월(날짜)별 중요사항은 [ 표 23 ]과 같다.

[ 표 23 ] 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회 구성 및 운영

연월일	내용
2002.12	영리병원 개설 내용이 포함된 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률' 제정
2006. 12	제주국제자유도시종합계획 신규 핵심프로젝트로 지정, 제주헬스케어타운 조성사업
2007. 6.	제주헬스케어타운 사업부지를 제주특별자치도 서귀포시 동홍동과 토평동 일대로 확정
2011. 12	중국 녹지그룹과 JDC(제주국제자유도시개발센터)이 헬스케어타운 조성사업 투자 양해각서(MOU) 체결
2012. 7. 12	녹지그룹과 제주특별자치도 제주헬스케어타운 투자유치와 관련한 협약(MOA) 체결
2012. 10. 30	제주헬스케어타운 기공식
2015. 2. 2	녹지그룹, 녹지국제병원 개설 허가 사전심사 제주특별자치도에 청구
2015. 3. 31	녹지그룹, 녹지국제병원 건립 사업계획서 제주특별자치도 제출
2015. 4. 2	제주특별자치도, 녹지국제병원 건립 사업계획서 검토 후 사전심사 승인기관인 보건복지부 제출
2015. 5. 20	보건복지부, 녹지국제병원 건립 사업 승인 반려
2015. 6. 11	녹지그룹, 녹지국제병원 개설 허가 사전심사 재청구
2015. 12. 18	보건복지부, 녹지국제병원 건립 사업계획 승인
2016. 4. 5	녹지국제병원 건축 착공
2017. 7. 28	녹지국제병원 건물 준공, 사용승인 완료
2017. 8.	녹지국제병원 운영인력 134명 채용
2017. 8. 28	녹지그룹, 녹지국제병원 개설 허가 신청서 제주특별자치도에 제출
2017. 11. 15	'제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례' 제정 및 시행(이상봉 위원 외 19명 발의)
2018. 1. 25	제주특별자치도, 녹지국제병원 개설 허가 민원처리기한을 2018년 1월 25일까지 5차례에 걸쳐 연장
2018. 2. 1	'의료영리화저지와 의료공공성강화를 위한 제주도민운동본부(30개 단체·정당, 주민 1,068명 연서 첨부), '제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례'에 근거해 제주특별자치도에 숙의형 정책개발 청구

연월일	내용
2018 2 23	제주특별자치도, 녹지국제병원 개설 허가 민원처리기한 6차 연장
2018 2 28 ~ 3 8	숙의형 정책개발청구심의회 위원 위촉 및 회의 (녹지국제병원 도민 공론조사 추진 결정)
2018 3 8	제주특별자치도 숙의형 정책개발심의위원회, 녹지국제병원 개설 허가를 공론화 절차를 통해 추진하기로 의결
2018 3 8	원희룡 제주지사, 숙의형 정책개발 청구 수용
2018 3 13	제주특별자치도, 공론조사결정 공문 녹지그룹에 통보. 녹지국제병원 개설 허가에 따른 민원처리기한을 공론조사를 통한 결과를 도출할 때까지 무기한 연기
2018 3 20	제주특별자치도, ‘숙의형 공론조사위원회 구성 계획(안)’ 수립
2018 3 20	관련 기관(단체) 위촉위원 추천 공문발송
2018 3 29	위촉 후보위원 제척 의견 제출 공문 발송
2018 4 2	행정지원T/F팀 구성
2018 4 12	숙의형 공론조사위원회 구성
2018 4 17	의료·경제·언론·법률·시민단체 등 사회 각 분야 전문가 9명을 숙의형 공론조사위원으로 위촉, 본격 활동 시작
2018 4 17	숙의형 공론조사위원회 위원 위촉식 및 제1차 회의
2018 4 25	제2차 숙의형 공론조사위원회 회의 개최 녹지국제병원 도민 공론조사 민간 전문위탁기관 선정 추진 실시 결정
2018 5 2	행정지원T/F팀 2차 회의 실시, 도민 공론조사 추진에 따른 예산 계획 등 토론
2018 5 4	제3차 공론조사위원회 회의 개최 및 녹지국제병원 현장방문, 공론조사 추진에 따른 세부방안 등 마련
2018 5 14	제4차 공론조사위원회 회의 개최. 전문 업체 선정에 따른 입찰 제안요청 사항 등 심의. 용역명을 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 개원여부 등의 공론화를 위한 도민참여형 조사’로 결정
2018 5 18	용역추진에 따른 학술용역심의회 승인
2018 6 29	제5차 공론조사위원회 회의 개최
2018 7 13	제6차 공론조사위원회 회의 개최

연월일	내용
2018 7. 30.	제7차 공론조사위원회 회의 개최
2018 7. 30. ~ 7. 31.	녹지국제병원 도민 공개 토론회 2회 실시(제주시, 서귀포시)
2018 8. 9.	제8차 공론조사위원회 회의 개최
2018 8. 14.	제9차 공론조사위원회 회의 개최. 제1차 공론조사(8.14.~22. 3,000명 대상. 1차 공론조사가 마무리되면 공론조사 의견비율에 맞춰 도민참여단 200명을 구성하게 되며, 도민참여단 200명은 약 3주간의 숙의프로그램을 진행
2018 8. 15.	녹지국제병원 개설 허가에 따른 찬·반 여론조사 실시
2018 8. 16. ~ 8. 17.	의료연대제주지역본부 리서치플러스조사연구원 의뢰. 도민 1000명을 대상으로 녹지국제병원 찬반여론조사를 실시한 결과 개설 허가 반대가 61.6%, 개설 허가 24.6%, ‘모르겠다’ 13.8%
2018 8. 17.	제10차 공론조사위원회 회의 개최
2018 8. 24. ~ 8. 31.	녹지국제병원 숙의형 공론조사 도민참여단 200명 모집
2018 8. 28.	제11차 공론조사위원회 회의 개최
2019 9. 1. ~ 9. 8.	온라인과 숙의자료집 등으로 자기주도학습을 통해 기초지식 습득.
2018 9. 4.	제12차 공론조사위원회 회의 개최
2018 9. 4.	녹지국제병원, JDC(제주국제자유도시개발센터) 전문가 2명 추천 거부
2018 9. 6.	JDC(제주국제자유도시개발센터) 전문가 2명 추천
2018 9. 9.	제13차 공론조사위원회 회의 개최. 녹지국제병원 숙의형 공론조사 도민참여단 오리엔테이션(OT)
2018 9. 16.	제14차 공론조사위원회 회의 개최. 제1차 녹지국제병원 숙의형 공론조사 도민참여단 토론회 개최.
2018 9. 17. ~ 10. 2.	도민참여단이 각자 도민 의견을 수렴하고 숙의
2018 9. 19.	제15차 공론조사위원회 회의 개최
2018 9. 27.	제16차 공론조사위원회 회의 개최
2018 9. 28.	JDC(제주국제자유도시개발센터) 2차 숙의토론 참가할 전문가 2명 추천

연월일	내용
2018 10. 1	제17차 공론조사위원회 회의 개최
2018 10. 3	제18차 공론조사위원회 회의 개최 제2차 녹지국제병원 숙의형 공론조사 도민참여단 토론회 개최
2018 10. 4	제19차 공론조사위원회 회의 개최
2018 10. 4	‘숙의형 공론조사위원회’에서는 ‘국내 첫 영리병원인 녹지국제병원 개설 불허’ 권고 결정
2018 10. 8	원희룡 제주특별자치도지사 “공론조사 위원회의 불허권고에 대해 최대한 존중할 것”이라 밝힘
2018 12 5	제주특별자치도, 녹지국제병원은 외국인 전용으로 내국인을 진료할 수 없다는 조건부 개설 허가
2019. 1	녹지국제병원 개원 예정
2019. 2 14	녹지그룹 측이 제주특별자치도를 상대로 행정소송 제기
2019. 3 26	녹지국제병원 개설 허가 취소 전 청문 개최
2019. 4 17	녹지국제병원 개설 허가 취소
2019. 6 17	녹지국제병원 사실상 폐업

출처: 공문서, 언론자료 등을 바탕으로 연구자 작성

### 3. ‘신고리 5·6호기 조사’ 사례 분석

#### 1) 공론화 추진 배경

문재인 대통령은 지난 제19대 대통령선거에서 ‘안전한 대한민국’을 캐치프레이즈로 ‘신고리 5·6호기의 공사 중단’을 공약하였다. 신고리 5·6호기는 제19대 대통령선거 1년 전인 2016년 6월에 건설허가를 취득하였다. 건설공사는 순탄하게 진행되어 종합공정률은 2017년 5월말 28.8%에 이르렀다. 또한 총 공사비가 1조 5천억으로 일자리를 비롯하여 지역경제에 상당한 영향을 미치고 있는 상황이었다. 당선이후 2017년 6월 19일 문재인 대통령은 ‘고리 1호기 영구정지 기념행사’에서 ‘신고리 5·6호기 건설’을 중단하겠다는 공약을 시행하는 방법으로 사회적 합의를 통해 도출된 결과에 따르겠다고 발표했다.

## 2) 법적근거

대통령의 공약에 따라 정부는 2017년 6월 27일 제28회 국무회의에서 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’에 대한 사회적 합의를 이끌어 내기 위하여 공론화를 추진하기로 결정하였다. 당시 국무회의는 대통령이 주재하였으며 공론화의 방법은 공론조사를 선택하였다. 이에 따라 정부는 국무조정실에 ‘신고리 5·6호기 공론화 준비 T/F’를 설치하여 2017년 7월 17일 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’ (국무총리 훈령 제690호)을 제정하였다. 공론조사의 공식 명칭은 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사’로 하였으며 2017년 7월 24일 공식 출범했다

## 3) 예산

중앙정부가 주도한 심의공론조사로써 예산은 2017년 예비비 46억 3,100만원이 배정되었으며, 이 중 37억 2,700만원을 집행하였다.

## 4) 공론화위원회 구성

정부는 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’ 제정에 앞서 2017년 7월 7일 공론화위원회를 구성하기 위한 원칙과 필요한 절차를 확정하였다. 주요 내용은 위원장을 포함하여 위원은 총 9인으로 구성한다. 위원장은 사회적으로 덕망 있고 중립적인 인사를 국무총리가 위촉하고, 위원은 갈등관리, 인문사회, 과학기술, 조사통계 등의 분야에서 각 2인으로 구성한다는 것이다. 위원에는 20대내지 30대를 반드시 포함하고 균형 있는 남·녀의 비율로 구성하기로 하였다.

## 5) 공론화 운영의 기본체계

공론화위원회에서는 매주 1회 총 14차에 걸친 정기회의를 개최하였다. 회의는



공론화에 관련된 주요 사안을 보고 받았으며 필요시 의사결정을 하였다. 분과위원회는 4개 분과를 운영하면서 법률분과 4회, 조사분과 9회, 숙의분과 11회, 소통분과 5회 등 총 29번의 회의를 개최하였다. 자문위원은 법률분과 11명, 조사분과 2명, 숙의분과 12명, 소통분과 4명을 임명하여 전문적 자문을 지원하였다.

공론화가 정책결정자와 국민에게 수용성을 제고하기 위해서는 투명성, 공정성, 중립성, 책임성 등을 높이는 방안이 필요하다. 위원회는 공론조사 과정 중 2017년 9월 8일 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사’에 대한 검증을 위하여 ‘서울대학교 사회발전연구소’와 업무협약을 체결하였다. 공론화위원회와 서울대학교 사회발전연구소에서는 검증위원회를 독립적인 기구로 구성·운영될 수 있도록 합의하였다. 검증위원회는 이미 구성된 공론화위원회의 구성부문을 비롯하여 운영과정을 검증하였다. 시민참여단 선정을 위한 설문조사부터 전체적인 설계부문, 또한 공론조사 과정에서의 숙의과정, 이해당사자뿐만 아니라 국민전체를 대상으로 이루어지는 소통노력에 이르기까지 공론화 전 과정을 검증하였다. 서울대학교 사회발전연구소장을 검증위원회의 대표로 하여 조사, 숙의, 소통, 법·제도 등 4개 분야 전문가가 참여하였다.

공론화위원회는 2017년 8월 17일 제5차 정기회의에서 소통협의회를 운영하기로 결정하였다. 소통협의회는 신고리 5·6호기 건설중단 또는 재개 입장을 갖고 있는 각 단체와 정례적 회의를 개최하였다. 소통협의회는 ‘안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동’이 건설중단 측의 대표로 참여하였고, ‘한국원자력산업회의’, ‘한국원자력학회’ 등이 건설 재개 측의 대표로 참여하였다. 소통협의회는 총 7차에 걸친 정례회의를 개최하였다.

## 6) 공론화 과정의 주요 내용

### (1) 시민참여단 구성

시민참여단은 층화추출을 위한 이중추출법(double sampling for stratification)을 사용하여 국민 대표성을 확보하였다. 대한민국 국적의 주민등록기준으로 만 19세 이상 국민을 16개 시·도의 지역, 성, 연령 등 3차원 층화로 총 160개 층을 만들

었다. 비례 배분 및 층화한 후 무작위 추출하여 20,006명을 1차 표본으로 구성하였다. 20,006명으로 구성된 1차 표본을 다시 참여 또는 유보의견을 갖은 5,047명을 대상으로 신고리 5·6호기 건설에 대해 재개·중단·판단유보 등의 선택, 성, 연령 등 3차원 층화로 총 30개 층을 만들었다. 3차원 총 30개 층화한 국민을 비례 배분하여 다시 층화 무작위 추출하는 방식으로 500명을 구성하였다.

## (2) 숙의 프로그램 진행

공론화의 숙의기간은 2017년 9월 13일 시민참여단이 확정된 날부터 2017년 10월 15일 최종조사가 이루어지기 전날까지 총 33일이었다. 숙의 프로그램은 기본 프로그램과 보강프로그램으로 진행하였다. 기본프로그램은 시민참여단을 직접 대상으로 하며 보강프로그램은 일반 국민을 대상으로 공론화 과정을 공유할 수 있도록 하였다.

숙의자료집은 첫 단계로 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 자료를 양측에서 각각의 주장에 대한 자료집 초안을 작성하였다. 두 번째 단계로 양측이 상호 교차 검토를 하였다. 세 번째 단계로 전문가 자료검증을 실시하였다. 마지막 단계로 위원회에서 검수하여 신고리 5·6호기 건설에 대해 중단을 요구하는 측과 재개를 요구하는 측에서 최종적으로 합의된 자료집을 만들었다. 이렇게 만들어진 자료집은 시민참여단에게 2017년 9월 28일 우편으로 발송하여 배포하였다. 또한 이러닝 시스템을 구축하고 일반 국민에게 공론화를 공유할 수 있도록 홈페이지에도 게재하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’ 프로그램은 [ 표 24 ]와 같다.

[ 표 24 ] ‘신고리 5·6호기 조사’ 프로그램

프로그램	기본	보강
대상	시민참여단	일반 국민 숙의와 병행 추진
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오리엔테이션</li> <li>· 이러닝 및 시민참여단 전용Q&amp;A</li> <li>· 숙의 자료집</li> <li>· 시민참여단 종합토론회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역순회 공개토론회</li> <li>· 미래세대 토론회</li> <li>· TV 토론회</li> </ul>

출처: 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서(최종).(신고리 5·6호기공론화위원회, 2017) 제작성

### (3) 시민참여단 종합토론회

종합토론회는 2017년 10월 13일부터 10월 15일까지 3일간 개최 되었으며 구성은 4개의 세션을 기본으로 운영하였다. 첫 번째 세션으로 신고리 5·6호기 건설 중단 및 재개에 관한 총론토의를 하였다. 두 번째 세션으로는 안전성과 환경성을 쟁점토의 하였으며 세 번째 세션으로는 전력수급 등 경제성을 주제로 재차 쟁점토의 하였다. 마지막 세션으로 최종선택과 사회적수용성에 대한 종합토의를 하였다. 시민참여단의 질문을 최대한 수용하기 위해 두 번째, 세 번째 세션에 대한 보충 및 질의응답 시간을 추가로 반영하였다.

### (4) 보강 프로그램

시민참여단은 국민을 대표하며 공론조사를 통하여 중대한 결과를 도출한다. 전 국민의 수용성을 담보하기 위해서는 공론화 과정에 간접적인 참여가 보장되어야 하며 주요 사안들을 이해할 수 있도록 해야 한다. 신고리 5·6호기 공론화위원회는 TV 토론회 5회, 지역순회 공개토론회 7회, 미래세대 토론회 1회 등의 공개토론회를 13회 개최하였으며 홈페이지 개설을 통한 정보공개와 의견수렴을 하는 대국민 속의 프로그램을 진행하였다.

### (5) 대국민소통

신고리 5·6호기 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설현장을 직접 방문하여 현장에 있던 관계자들과 만났다. 사안에 대해 대화를 나누고, 요구를 직접 청취하였다. 부산지역 주민과 탈핵시민연대와 간담회를 개최하여 의견수렴 하였다. ‘공론조사’ 방식의 ‘신고리 5·6호기 조사’ 과정에 대한 궁금증을 해소하기 위하여 국민이 시민참여형조사에 적극적으로 참여할 수 있도록 언론 인터뷰를 10회 가졌고 외신기자 간담회를 1회 개최하여 국내뿐만 아니라 해외에도 이번 공론화의 의미와 진행사항 등을 알렸다. 이 밖에도 온라인 소통 창구 개설·운영, 라디오 광고, 언론인 취재지원, 포털사이트 광고, 전광판 광고를 전개 하였다.

#### (6) 조사 설계 및 진행(4회차)

1차 조사는 전체 국민의 신고리 5·6호기 건설중단 여부에 대한 의견을 연령대, 지역, 성별로 구분해 파악하였다. 1차 조사를 20,006명을 1차 표본으로 구성하였다. 20,006명으로 구성된 1차 표본을 다시 참여 또는 유보의견을 갖은 5,047명을 대상으로 신고리 5·6호기 건설에 대해 재개·중단·판단유보 등의 선택, 성, 연령 등 3차원 층화로 총 30개 층을 만들었다. 3차원 총 30개 층화한 국민을 비례 배분하여 다시 층화 무작위 추출하는 방식으로 500명을 구성하였다. 500명을 대상으로 2차내지 4차에 걸쳐 설문조사를 하였다

#### 7) 조사결과에 따른 정책권고

신고리 5·6호기 공론화위원회는 첫째, 2017년 7월 14일 일시중단 된 신고리 5·6호기의 건설을 재개할 것, 둘째, 에너지정책을 추진함에 있어 향후 원자력발전은 축소할 것, 셋째, 신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여단이 신고리 5·6호기 건설재개에 따른 보완조치 제안에 따른 사항들에 대해 세부실행 계획을 마련하여 추진해 줄 것을 권고하였다.

#### 8) 정책결정자 수용

대통령은 공약사항에 반하는 결과가 공론조사에서 도출되었다. 공론조사위원회에서는 그 결과를 정책권고로 제출하였으며 정부는 수용 하였다. 이로써 신고리 5·6호기의 건설은 재개 되었다.

#### 9) ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 구성 월(날짜)별 중요사항

‘신고리 5·6호기 공론화위원회’의 설치배경, 진행과정, 결론 도출과 관련한 월(날짜)별 중요사항은 [ 표 25 ] 과 같다.

[ 표 25 ] 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영

연월일	내용
2017. 6.	건설 중인 신고리 5·6호기의 건설중단 대통령 후보 선거공약화
2017. 6.	한수원 노조 극히 반발
2017. 6.	영광, 영덕, 삼척, 대전 등 지역 탈핵 단체와 천주교와 원불교 등 일부 종교단체는 처음부터 공론화에 참여하지 하지 않거나 중간에 탈퇴
2017. 6.	‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 를 구성하여 시민참여단의 의사를 물어 공사의 중단여부를 결정하겠다고 발표
2017. 6. 1	국정기획자문위원회 ‘원전 제로화 공약은 반드시 실천한다’
2017. 6. 2	원자력학계를 중심으로 한 에너지 관련 교수 230명 반발
2017. 6. 8	한국원자력학회와 한국방사성폐기물학회, 한국원자력산업회는 고리 1호기 퇴역기념 심포지엄에서 ‘원자력 안전과 편익 대국민 설명서’ 발표
2017. 6. 19.	‘고리 1호기 영구정지 기념행사’ 에서 ‘신고리 5·6호기 건설’ 을 중단 여부를 사회적 합의를 통해 도출된 결과를 존중하여 그 결정에 따르겠다고 발표
2017. 6. 27.	28회 국무회의에서 시민배심원제에서 공론조사로 변경
2017. 7. 14	신고리 5·6호기 공사 중단
2017. 7. 17.	‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’ (국무총리 훈령 제690호) 제정(7월 17일, 위원장 1인을 포함한 총 9명의 위원으로 구성)
2017. 7. 24	‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 공식 출범, 제1차 전체회의에서 기본 원칙, 위원회 운영계획, 세부원칙(공정성, 중립성, 책임성, 투명성 4대 원칙) 발표
2017. 7. 27.	제2차전체 회의,1차조사기본방향확정,공론화에찬성한917개단체 ‘안전한사회를 위한 신고리 5·6호기백지화시민행동’ 결성
2017. 8. 1	서울 지역 순회 공개토론회
2017. 8. 3	제3차 전체회의 (시민참여형 조사 진행부문 구성, 분과위 구성, 분과위원장 선정)
2017. 8. 8 ~ 8. 22	‘신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사’ 용역 입찰
2017. 8. 10.	제4차 전체회의(양측 대표단체 간담회, 기술평가위원회 구성), ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’ 홈페이지 공개( <a href="http://www.sgr56.go.kr">http://www.sgr56.go.kr</a> )
2017. 8. 17.	제5차 전체회의(이해관계자 소통협의회 운영, 향후 일정 정리)
2017. 8. 17.	취임 100일 기자회견에서 공론화조사의 중요성과 조사결과에 대한 존중의사를 표명
2017. 8. 24	제6차 전체회의 (조사 업체 선정, 한국리서치 컨소시엄이 공론조사 대행업체로 선정됨)
2017. 8. 25 ~ 9. 10.	1차 조사: 유무선 전화조사(2,006명 응답)(8월 25일-9월 10일)

연월일	내용
2017. 8. 27.	울산MBC TV 토론회
2017. 8. 28.	신고리 5·6호기 건설 중단된 현장 방문
2017. 8. 31.	제7차 전체회의(1차 조사 진행 상황, 숙의과정(안))
2017. 9. 6.	제8차 전체회의(시민참여단검증방안, 검증위원회구성(안)),
2017. 9. 6.	광주 지역 순회 공개토론회
2017. 9. 8.	신고리 5·6호기 공론화 검증을 위하여 서울대학교 사회발전연구소와 업무협약 체결
2017. 9. 11.	시민참여단 500명 선정
2017. 9. 13.	시민참여단 478명 확정
2017. 9. 13.	제9차 전체회의(시민참여단 오리엔테이션 계획(안))
2017. 9. 13.	대전지역 순회 공개토론회
2017. 9. 16.	시민참여단 오리엔테이션 및 2차 조사
2017. 9. 18.	부산지역 순회 공개토론회
2017. 9. 20.	제10차 전체회의(오리엔테이션 결과 보고, e-러닝 계획(안) 마련)
2017. 9. 13. ~ 10. 15.	시민참여단 숙의과정 진행
2017. 9. 21.	e-러닝 시스템 개시
2017. 9. 26.	서울 지역 순회 공개토론회
2017. 9. 27.	SBS TV 토론회
2017. 9. 27.	제11차 전체회의(공론화 자료집(안))
2017. 9. 28.	수원지역 공개토론회
2017. 9. 29.	제12차 전체회의 (공론화 활동에 대해 정부출연연구기관 소속 연구원 참여문제 입장 정리)
2017. 9. 30.	미래세대 토론회
2017. 10. 5. ~ 10. 7.	YTN TV 토론회
2017. 10. 10.	대통령 공론화조사의 중요성과 조사결과에 대한 존중의사를 표명
2017. 10. 11.	제13차 전체회의 (시민참여단 종합토론회 실행계획(안) 마련)
2017. 10. 11.	울산 지역 순회 공개토론회

연월일	내용
2017. 10. 13	3차 조사(시민참여단 471명)
2017. 10. 13 ~ 10. 15	종합토론회
2017. 10. 15	시민참여단 최종(4차) 조사(10월 15일)
2017. 10. 20	제14차 전체회의에서 공론화과정 및 활동결과 보고서 완료
2017. 10. 20	공론화위원회, 신고리 5·6호기 건설 재개 등 3개의 권고안을 정부에 제출
2017. 10. 24	국무회의에서 권고안을 그대로 수용하기로 결정

출처: 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서(최종).(신고리 5·6호기공론화위원회. 2017) 제작성

#### 4. ‘영리병원 조사’ 와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 법제 및 절차 비교

##### 1) ‘영리병원 조사’ 와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 구성 및 절차 비교

‘영리병원 조사’ 와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 를 구성함에 있어서 첫째, ‘영리병원 조사’ 는 준비단이 부재한 상태에서 공론조사위원회를 구성한 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’ 는 ‘신고리 5·6호기 공론화 준비단’ 을 구성하여 준비하였다. 둘째, 법적근거 부문에서 ‘영리병원 조사’ 는 ‘제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’ 제9조에 의거 사업계획안을 만들어 추진하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’ 는 법제화를 하려고 하였으나 영향 정도가 한정된다는 의견에 따라 국무총리 훈령인 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’ 에 의해 구성 되었다. 조례의 한 조문에 의한 사업계획서와 국무총리 훈령과는 사업추진을 할 때 공론조사 전 과정의 체계적인 면에서 차이가 날 수 밖에 없다.

청구인 부문에 있어서는 ‘영리병원 조사’ 는 시민단체로 구성된 ‘의료영리화저지와 의료공공성강화를 위한 제주도민운동본부(30개 단체·정당)’ 청구하였으며 ‘신고리 5·6호기 조사’ 는 대통령의 지시에 의거 공론조사 방식의 공론화를 추진하여 결정하였다. 주최자가 사업을 추진하는데 있어서 청구인이 시민단

체인 경우와 대통령인 경우 사업전반에 걸쳐 준비, 구성, 사업진행의 공정성 등 전체적인 사업추진에 관심 기울이는 부문에서 차이가 발생할 수 있다.

지역적 한계에 있어서 ‘영리병원 조사’는 제주특별자치도로 한정하였으며 ‘신고리 5·6호기 조사’는 전국을 대상으로 하였다. 그 규모에 따라 예산, 인력, 프로그램 등 현격한 차이를 보이고 있다. 공론조사위원회 구성에 있어서도 인원은 9명 동수였으나 ‘영리병원 조사’는 제주특별자치도 지역 안에서 구성함으로써 지역적 한계를 넘지 못하는 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’는 전국을 대상으로 구성하여 구성원의 전문성에 차이가 있다.

공론조사 기간 동안 회의를 개최함에 있어서 ‘영리병원 조사’는 본회의만 19회 개최를 하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 본회의는 15회로 영리병원보다 적었으나 분과회의를 29회 함으로써 심도 있는 공론조사를 할 수 있었다.

토론회는 ‘영리병원 조사’는 지역적 한계로 인하여 공론화를 위한 프로그램으로 제주시와 서귀포시에서 공개토론회를 2회만 개최한 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’는 지역 공개토론회 7회, TV토론회 5회, 미래세대를 위한 토론회 1회 등 총 13회의 토론회를 개최하였다.

검증단은 ‘영리병원 조사’는 4개 분야 4명의 교수를 임명하여 검증을 시행한 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’는 서울대학교 사회발전연구소와 계약을 체결하여 공론조사 전 과정을 감리하고 검증하여 검증단의 규모와 질적인 부문에서 많은 차이를 보이고 있다.

설문조사 부문에 있어서 ‘영리병원 조사’는 지역적 한계로 3,000명을 대상으로 설문조사를 시행하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 20,006명을 대상으로 설문조사를 하여 여론조사에 대한 객관성과 오차부문에 차이가 있었다.

시민참여단 구성 부문에 있어서 ‘영리병원 조사’는 설문조사에 응답한 도민 중에서 구성한 것이 아니라 설문조사의 응답비율에 따라 다시 제주특별자치도를 지역으로 한정하여 제주특별자치도민을 대상으로 모집하여 180명을 구성하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 설문조사에 응답한 20,006명중 응답비율에 따라 500명의 시민참여단을 구성함으로써 명확한 의견을 개진할 수 있었다.

공론조사위원회가 공론조사를 통해 ‘영리병원 조사’는 개설 허가 불가, ‘신고리 5·6호기 조사’는 공사 재개라는 결과를 도출하고 각각 정책결정자에게



권고하였다. 하지만 제주특별자치도는 권고안을 받아들이지 않았고, 중앙정부는 권고안을 받아들였다. 공론조사의 결과가 객관성과 신뢰성을 가질 수 있도록 준비하는 것도 중요하지만 결론적으로 정책결정자 정책적 판단으로 권고안을 수용할 수도 있고 반면 수용하지 않더라도 후속 조치를 할 수 없다는 단점은 반드시 개선해야 할 사안이다.

이외에 공론조사위원회 구성인원, 공론화의 숙의기간, 숙의 토론회 횟수 등은 큰 차이가 없었다. 두 조사의 구성 및 절차에 대한 비교는 [ 표 26 ]과 같다.

[ 표 26 ] ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 구성 및 절차 비교

구성	영리병원 조사	신고리 5·6호기 조사
청구일	2018. 2. 1.	2017.6.27.
청구내용	녹지국제병원 숙의형 정책개발 청구	신고리 5·6호기 공론화
기간	6개월(2018.4.16.~2018.10.4.)	4개월(2017.6.27.~2017.10.20.)
숙의기간	2017.8.31. ~ 10.4.(35일)	2017.9.13. ~ 10.15.(33일)
결정방식	공론조사	공론조사
준비단	부재	구성
법적근거	조례	국무총리 훈령
청구인	시민단체	정책
지역한계	제주특별자치도	전국
예산	3억4천	36억3천
위원회 구성	9명	9명
회의개최	총19회 개최(본회의19회)	총15회 개최(본회의15회), 분과 29회
토론회	지역 2회	지역 7회, TV 5회, 미래세대 1회
검증단	4개 분야 4명(교수)	서울대학교 사회발전연구소
설문조사	3,000명, 1회	20,006명, 1회
숙의 토론회	시민참여단 180명 2회	시민참여단 500명, 2회
권고사항	불가	재개
정책결정자	배제	수용

출처: ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 바탕으로 연구자 작성

## 2) ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 도식 비교

영리병원과 신고리 5·6호기 공론조사 구성 및 절차를 비교한 것을 다시 도입기, 과정, 권고수용으로 나누어 도식화하여 비교하였다. [ 그림 2 ]와 [ 그림 3 ]을 비교해 보면 도입기에서 ‘영리병원 조사’는 ‘제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’에 의거 시민단체가 ‘정책개발청구심의회’를 청구하고 또한 ‘정책개발청구심의회’에서 숙의형 정책개발중 합당한 정책을 선정하면 제주특별자치도지사가 정책개발을 청구를 수용하여 공론조사를 위한 공론화위원회를 설치할 수 있었다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 국무총리실에서 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’을 제정하여 공론화위원회를 설치하였다. ‘신고리 5·6호기 조사’는 절차에 비해 신속하게 정책을 추진할 수 있는 시스템이 구성될 수 있었다.

과정에 있어서 ‘영리병원 조사’는 양측대표단체 간담회부터 문제가 발생하였다. 녹지그룹 측에서 대표단 구성에 불만을 갖고 불참 통보를 하였으며 관계기관인 JDC(제주국제자유도시개발센터) 또한 소극적인 자세로 임하여 자칫 반쪽 공론조사가 될 수 있었다. 이는 조례에 강제규정이 없음으로 결과가 도출되어도 정책으로 반영하기 힘든 점을 악용한 사례라 할 수 있다. 또한 제주특별자치도지사가 1회에 걸쳐서 공론조사 결과들 받아들이겠다고 발표는 하였으나 당시 언론은 이러한 발표에 대해 신뢰성을 높게 평가하지 않음으로써 녹지그룹 측의 공론조사 참여는 더딜 수밖에 없었다. 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’는 공사 재개를 주장하는 대표단은 공론조사 계획서를 통하여 충분히 국민을 대상으로 원자력의 긍정적 측면을 홍보할 수 있고, 양측이 대등한 상태에서 공론조사를 할 수 있다고 판단하였다. 특히 대통령이 2차례에 걸쳐 공론조사 결과를 반영하겠다는 공식적인 발표와 이 발표에 대해 여론이 신뢰성을 높임으로써 공론조사는 양측의 적극적인 참여로 객관성과 신뢰성을 높일 수 있었다.

정책결정자의 공론조사 결과 수용과 관련하여 ‘영리병원 조사’ 결과에 대해 제주특별자치도지사는 최대한 존중하겠다고는 하였으나 결과가 나온 후 2개월 뒤 권고안을 뒤집는 결정을 하였다. 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’ 결과에 대해 대통령 공약사항에 반대가 되는 결과임에도 중앙정부는 권고안을 수용하였다.

[ 그림 2 ] ‘영리병원 조사’ 도식



[ 그림 3 ] ‘신고리 5·6호기 조사’ 도식



‘영리병원 조사’의 공론화위원회는 권고안이 받아들여지지 않자 위원 임기가 끝나지 않은 상태에서 해체를 하였고 그로인해 제주특별자치도 뿐만 아니라 전국의 자치단체에서 최초로 시행된 공론조사에 대한 백서를 비롯한 문헌이 없는 상태로써 이는 지방에서 개발행위로 발생하는 공공갈등 해결의 단초가 될 수 있는 좋은 연구사례를 잃어버리는 결과를 만들었다. 반면 ‘신고리 5·6호기 조사’는 공론조사에 대해 긍정적인 평가를 받음으로써 각종 문헌이 발표되고, 홈페이지가 유지되어 공론조사를 연구하거나 공론조사를 도입하려는 단체 또는 개인에게 긍정적 영향을 주고 있다. ‘영리병원 조사’ 도식은 [ 그림 2 ]와 같으며 ‘신고리 5·6호기 조사’ 도식은 [ 그림 3 ]과 같다.

### 3) 공론조사위원회 설치 규정 및 공론화위원회 설치 훈령 비교

‘제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회 설치 규정’ (이하 제주공론조사위원회 설치 규정이라고 한다) 및 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’ (이하 신고리공론화위원회 설치 규정이라고 한다)은 사업계획서와 훈령을 비교하는 것으로 비교의 대상이 될 수 없다는 의견도 있을 수 있으나 공론조사위원회를 구성한다는 측면으로 비교하고자 한다.

목적부문에 있어서 제주공론조사위원회 설치 규정은 조례에 의한 사업계획에 근거하여 구성하게 되어있으며 목적은 구성과 투명하고 공정한 공론조사 추진이다. 신고리공론화위원회 설치 규정은 훈령으로 목적은 공론화위원회 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정하는 것으로써 공론화위원회를 운영할 수 있는 예산까지 편성할 수 있는 권한을 갖는다.

주요기능부문에서도 공론조사에 관한 주요사항, 방법, 일정, 이해관계자 의견수렴 및 일정 등 결정, 도민(국민)이해도 제고, 한시적 위원회, 구성에 있어서 구성인원, 구성방향, 구성분야, 위촉방법 등은 대동소이하다.

‘제주공론조사위원회 설치 규정’에 비해 ‘신고리공론화위원회 설치 규정’은 신고리 5·6호기 공론화위원회가 심의·의결을 할 수 있는 권한을 갖고 사업을 추진할 수 있다. 특히 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항을 추진할 수 있도록 함으로써 사업의 연속성을 유지시킬 수 있다.

위원장에 임명에 대해서는 ‘제주공론조사위원회 설치 규정’에서는 위원 중 호선으로 선출하고, ‘신고리공론화위원회 설치 규정’에서는 국무총리가 임명한다. 위원의 해촉은 ‘신고리공론화위원회 설치 규정’에만 있다.

분과위원회, 신고리 5·6호기 공론화지원단, 조사·연구 의뢰는 ‘신고리공론화위원회 설치 규정’에만 있는 사항으로 위원 및 참여자에게 좀 더 심도 있는 토론을 하기 위해 제공되는 장치로 여겨진다. ‘제주공론조사위원회 설치 규정’ 및 ‘신고리공론화위원회 설치 규정’ 비교표는 [ 표 27 ] 과 같다.

[ 표 27 ] ‘공론조사위원회 설치 규정’ 및 ‘공론화위원회 설치 규정’ 비교표

<b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b>	<b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b>
<p><b>목적</b></p> <p>‘녹지국제병원 관련 속의형 정책개발 청구건’ 공론조사 실시에 따른 각종 주요 사항을 결정하기 위한 (가칭) ‘제주특별자치도 속의형 공론조사위원회’를 구성하여 투명하고 공정한 공론조사 추진</p> <p>근거 : 제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례</p>	<p><b>제1조(목적)</b> 이 훈령은 신고리 5·6호기 원자력발전소 건설중단 여부에 관하여 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한 신고리 5·6호기 공론화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
<p><b>주요 기능</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 녹지국제병원 공론조사에 관한 주요사항 결정</li> <li>• 녹지국제병원 공론조사의 방법 및 일정 등 결정</li> <li>• 도민이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항 등</li> </ul> <p>☞ ‘녹지국제병원 속의형 정책개발청구’에 따른 도민 공론조사 추진을 위한 필요적·한시적 위원회</p>	<p><b>제2조(기능)</b></p> <p>신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 신고리 5·6호기 건설중단 여부 공론화에 관한 주요 사항</li> <li>2. 신고리 5·6호기 건설중단 여부 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항</li> <li>3. 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 위원장이 신고리 5·6호기 건설중단 여부 공론화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b></p>
<p><b>구성 분야</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성 인원 : 위촉직 위원 11명</li> </ul> <p><b>구성 방향</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 객관성·공정성이 유지될 수 있도록 민간분야에서 위원 위촉</li> <li>• 도민사회 각 분야에서 공론화를 독립적으로 진행할 수 있는 위원 위촉</li> </ul> <p><b>구성 분야</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론조사를 위한 전문가 (조사통계·법률·속의민주주의 등)</li> <li>• 속의형 정책개발청구심의회</li> <li>• 시민단체, 의료, 경제, 언론 등 도민사회 각 분야</li> <li>• 도지사가 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람 등</li> </ul> <p><b>위촉 방법</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 분야별 전문기관·단체로부터 2인의 후보 추천 ⇒ 청구인 및 사업자 측에 위원 제척의견 기회부여 ⇒ 제척된 인사를 제외한 후보 중 위원선정</li> </ul> <p><b>세부 운영계획</b></p> <p>위 원 장 : 위원중에서 호선으로 선출</p>	<p><b>제3조(구성)</b> ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원장과 위원은 국민적 신뢰가 높은 덕망 있고 독립적인 인사 중에서 국무총리가 위촉한다.</p> <p>③ 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 신고리 5·6호기 공론화지원단 단장이 된다.</p>
	<p><b>제4조(위원장의 직무)</b> ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.</p> <p>② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</p>

<b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b>	<b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b>
	<p><b>제5조(위원의 해촉)</b> 위원장은 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑)할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> <li>2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우</li> <li>3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우</li> <li>4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우</li> </ol>
<p><b>세부 운영계획</b> 회의 : 필요시 수시</p>	<p><b>제6조(회의)</b> ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 회의를 주재한다. ② 위원회의 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p>
	<p><b>제7조(분과위원회)</b> ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 별도로 구성하는 분과위원회를 둘 수 있다. ② 분과위원회의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p>
<p><b>세부 운영계획</b> 행정 지원단(T/F팀)구성 및 운영 구성대상 : 자치행정과, 예산담당관실, 공보관실, 보건건강위생과 인원 : 12명 이내 역할 : 위원회 운영 및 활동에 필요한 행정·재정적 지원 운영기간 : 위원회 활동 종료 시까지</p>	<p><b>제8조(신고리 5·6호기 공론화지원단)</b> ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고, 공론화 결과의 후속조치를 위하여 국무조정실에 신고리 5·6호기 공론화지원단(이하 "지원단"이라 한다)을 둔다. ② 지원단에 단장 1명을 두고, 단장은 국무조정실 소속 일반직 고위공무원 중에서 국무조정실장이 임명한다.</p>

<p style="text-align: center;"><b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b></p>
	<p>③ 국무조정실장은 지원단 운영을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관과 그 밖의 관계기관·단체 등에 대하여 소속 공무원이나 임직원의 파견을 요청할 수 있다.</p>
	<p><b>제9조(자문위원)</b> ① 위원장은 위원회에 상정되는 안건에 관한 자문을 구하기 위하여 전문지식 및 경험이 있는 사람 중에서 자문위원을 위촉할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 회의 안건에 대한 전문성 제고 등을 위하여 자문위원을 회의에 출석하게 할 수 있고, 자문위원으로부터 의견을 들을 수 있다.</p>
	<p><b>제10조(조사·연구 의뢰)</b> ① 위원장은 위원회의 업무 수행을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결을 거쳐 관계 기관·단체 또는 관련 전문가 등에게 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 조사 또는 연구를 의뢰하는 경우에는 예산의 범위에서 필요한 경비 등을 지급할 수 있다.</p> <p><b>제11조(여론의 수렴)</b> 위원회는 위원회의 업무 수행을 위하여 필요한 때에는 공청회 또는 세미나 개최 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있다.</p> <p><b>제12조(관계기관 등과의 협조 요청)</b> ① 위원장은 직무수행을 위하여 필요한 경우에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관련</p>



<b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b>	<b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b>
	<p>공무원 또는 관계 전문가를 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 필요한 자료 및 의견제출 등 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 요청을 받은 관계기관·단체 등은 그 요청에 적극 협조하여야 한다.</p>
<p><b>세부 운영계획</b> 위원회 수당 등</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별자치도 각종 위원회 실비 변상 조례에 의함</li> </ul>	<p><b>제13조(수당과 여비)</b> 위원회에 출석하거나 의견서 등을 제출한 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 위원회에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p><b>세부 운영계획</b> m 위원회 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례에 의함</li> </ul>	<p><b>제14조(운영세칙)</b> 이 훈령에서 규정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p>
	<p><b>부칙</b> &lt;제00690호, 2017. 7. 17.&gt;</p> <p><b>제1조(시행일)</b> 이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.</p>
<p><b>세부 운영계획</b> 임 기 : ‘녹지국제병원’ 관련 공론조사 종료 시까지</p>	<p><b>제2조(유효기간)</b> 이 훈령은 위원회가 공론화 결과를 발표하는 날까지 효력을 가진다. 다만, 제8조의 개정규정에 따른 신고리 5·6호기 공론화지원단은 위원회가 해산한 이후에도 공론화 관련 후속조치를 위하여 발령 후 1년이 경과한 날까지 존속할 수 있다.</p>

<p style="text-align: center;"><b>제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>신고리 5·6호기 공론화위원회 구 성 및 운영에 관한 규정</b></p>
	<p><b>【제정·개정문】</b>            ◎국무총리훈령 제690호            신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운            영에 관한 규정을 다음과 같이 발령한다.            2017년 7월 17일            국무총리 (인)</p> <p>신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및            운영에 관한 규정            [본문 생략]            부칙            제1조(시행일) 이 훈령은 발령한 날부터            시행한다.</p>
<p><b>세부 운영계획</b>            m 소요예산(추정) : 500백만 원 범위 (*            위원회 구성 후 세부내역 산출)            • 행정지원단 소속 부서에서 사업별 관련            예산 지원 협조</p>	<p>제2조(유효기간) 이 훈령은 위원회가 공론            화 결과를 발표하는 날까지 효력을 가진            다. 다만, 제8조의 개정규정에 따른 신고            리 5·6호기 공론화지원단은 위원회가            해산한 이후에도 공론화 관련 후속조치            를 위하여 발령 후 1년이 경과한 날까지            존속할 수 있다.</p> <p><b>【제정·개정이유】</b>            [제정]            ◇ 제정이유 및 주요내용            신고리 5·6호기 원자력발전소 건설중            단 여부와 관련하여 공론화 추진에 관한            주요 사항을 심의·의결하고, 공론화 관            련 조사·연구 등 공론화 업무의 효율적            인 추진을 위하여 신고리 5·6호기 공            론화위원회와 공론화지원단을 설치하는            등 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한            추진체계를 구축하려는 것임.</p>

출처: ‘영리병원 조사’ 와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 바탕으로 연구자 작성

## V. 정책제언

### 1. 법 및 조례 개선방안

공론조사와 관련된 제주특별자치도의 법률은 제주특별법과 ‘제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’이다.

#### 1) 제주특별법

제주특별법 개정사항은 첫째, 공론조사를 할 수 있는 기구를 법제에 포함시켜 조례가 아닌 법률로 공론조사를 추진할 근거를 만든다. 둘째, 공론조사를 추진하는데 필요한 예산과 조직을 지원토록 한다. 셋째, 공론조사 과정에 참여하지 않는 측이 발생할 경우 파행이 되는 경우 일정기간이 지나면 자동으로 대의기관에 상정될 수 있도록 한다. 넷째, 공론조사 대상의 범주를 명시한다. 다섯째, 대의제를 보완하여 공론조사 결과가 도의회에 결정에 반영될 수 있도록 한다.

#### 2) 제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례

조례 개정사항은 첫째, 조례에 공론조사위원회를 상설기구로 명시하여 제주특별자치도민에게 영향을 줄 수 있는 사안이 발생할 때 신속하고 효율적으로 공론조사 할 수 있도록 한다. 둘째, 공론조사위원회 분과위원회를 상설 기구화 한다. 셋째, 공론조사위원회 업무의 효율적 지원을 위해 지원단을 상설기구화 한다. 넷째, 전문가로 구성된 자문위원을 위촉할 수 있는 근거를 마련한다. 공론조사의 연속성을 위하여 조사 및 연구할 수 있는 기구를 상설화 한다. 다섯째, 관계기관에 협조를 요구 할 수 있는 근거를 만든다. 여섯째, 공공갈등이 공론조사 대상으로 결정된 이후 찬·반 양측 중 어느 한쪽도 참여를 거부하지 못하도록 한다. 일곱째, 공론조사 결과의 수용성을 높이기 위하여 일정 부문에는 정책결정자, 대의기관이 함께 과정에 참여토록 강제한다. 여덟째, 공론조사의 주관은 민간이 주도

하여 제주특별자치도의 영향을 최소화 시킨다. 아홉째, 공론조사의 다양한 유형을 명시한다. 가급적 공론조사가 시민참여형조사의 형태로 수행되도록 한다. 열째, 공론조사 대상이 발생, 진행, 종결 된 시점에 맞는 공론조사를 실시토록 한다. 열한째, 대의민주주의를 보완할 수 있는 절차의 한 부분으로 명시한다.

## 2. 행정절차 개선방안

첫째, 행정기구에 공론조사를 전문으로 할 수 있는 조직을 인사체계가 있어야 한다. 둘째, 공론조사 대상이 발생시 준비단을 구성할 수 있도록 한다. 셋째, 공론조사가 미치는 범위를 우선 결정하고 그에 맞는 공론조사위원 후보군을 확정하여 사업에 맞는 전문가를 위원으로 구성한다. 넷째, 공론조사 과정이 투명하게 드러날 수 있도록 검증단을 외부에 위탁토록 한다.

## 3. 절차(매뉴얼) 개선방안

### 1) 도민참여단

도민참여단 구성은 첫째, 시민참여단은 층화추출을 위한 이중추출법(double sampling for stratification)을 사용하여 평등 및 국민 대표성을 확보한다. 둘째, 공론조사를 시작하면서 1차 설문조사 대상의 지역과 인원이 적정한지 그 범위를 지정한다. 셋째, 시민참여단 구성에 있어서 적정인원을 어떻게 산정할 것인지 판단 한다. 여론조사 대상으로만 구성을 하는 것이 적절한지, 여론조사 대상자, 이주민, 도의원 등을 모두 포함하면 어떠한 비율이 나은지 방안을 강구해야 한다. 넷째, 전문가와 일반인이 함께 시민참여단에 선정될 경우 토론 등에서 많은 차이가 날 수 있으므로 이들에 대한 적정 비율을 모색해야 한다. 다섯째, 전문가와의 토론뿐만 아니라 양측에서 제출한 숙의자료, e러닝, 홈페이지 등을 개설하여 스스로 정보를 보를 습득할 수 있도록 한다. 여섯째, 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인은 설계당시부터 제거해야 한다. 일곱째, 공공정책으로 영향을 받는 정도에 비례한 지역주민과 향후 정책비용을 부담할 세대를 고려하여 구성한다.

## 2) 단계별 주관하는 주체 구성

공론조사 단계별로 첫째, 그 단계에 맞는 구성원으로 주관하고 주최할 수 있도록 인력망을 구성해야 한다. 둘째, 운영목표를 분명한 인식할 수 있도록 전문 토론가를 지원한다. 셋째, 단계별로 진행하며 또한 feed-back할 수 있는 절차에 대한 설계를 한다. 넷째, 공론조사 단계마다 필요시 정책 아젠다로 반영한다. 다섯째, 단계별로 숙의성과 공정성을 강화시켜 신뢰성을 향상시킨다. 여섯째, 국민의 참여와 합의를 반영할 수 있어야 한다.

## 3) 공론조사 대상의 범위

공론조사의 대상을 선정할 때 첫째, 그 대상이 대의민주주의를 대신할 수 있는지에 대해 사전에 행정과 의회의 충분한 합의가 필요하며 이를 추진할 수 있는 위원회를 설치할 필요가 있다. 둘째, 공론조사 대상인지 주민투표 대상인지의 여부를 판단할 수 있어야 한다. 주민투표 대상인 경우 오히려 예산, 사회적 비용 및 행정력 낭비를 초래할 수 있다. 셋째, 지방에서 공론조사를 하더라도 그 대상이 지역사안과 국가사안중 어디에 해당하는지 명확한 구분할 수 있는 장치를 마련해야 한다.

## 4) 충분한 시간

공론조사를 약 3개월 안에 완료하고 결과를 도출하는 것은 도민참여단이나 그 결과를 따라야할 도민이 결과에 승복할 수 없는 사례가 나올 수 있다. 도민과 당사자가 충분히 숙의를 할 수 있는 기간이 보장되어야 한다. 숙의과정에 들어가서도 약 30일정도에 모든 일정을 마무리함으로써 짧은 기간으로 인해 어떠한 변수가 작용할지 알려지지 않았다. 대상에 따라 참여하는 이들과 도민이 시간에 구애받지 않도록 적절한 시간을 편성해야 한다.

#### 5) 선택의 폭

지금껏 공론조사는 찬성과 반대, 개설 허가와 불가 등 협의의 결정만을 하도록 유도하고 있다. 이러한 결정은 대상자 양측에 큰 피해를 줄 수 있으며 참여자나 바라보는 도민 또한 결과에 쉽게 승복하기 힘들다. 대상별로 필요한 경우 공론조사의 결과에 대해 여러 가지 선택을 할 수 있고 그것이 정책에 반영될 수 있는 안을 만들어야 한다.

#### 6) 사회적공감대

사회적공감대를 형성하기 위하여 첫째, 공론조사 성격에 맞는 대국민 또는 지역 주민을 대상으로 공개토론회, TV토론회를 개최한다. 둘째, 정파성을 띤 언론사를 대상으로 충분한 설명의 기회를 갖는다. 셋째, 언론 인터뷰, 외신기자 간담회를 개최하여 국내외에 공론조사 의미와 진행사항을 알리고 공유한다. 넷째, 온라인 소통 창구 개설·운영, 라디오 광고, 언론인 취재지원, 포털사이트 광고, 전광판 광고를 통해 대국민홍보 활동을 펼친다.

### 4. 정책결정자 수용방안

정책결정자 수용방안으로는 첫째, 공론조사를 통한 권고사항에 대해 정책결정자가 수용할 수 있는 범위를 정한다. 둘째, 정부에게 수용 또는 거부할 권리를 주되 최소한 선택결정에 따른 의사를 반드시 표명하도록 의무화시켜야 한다. 셋째, 사업시행을 기점으로 사업 시행 전, 사업시행 중, 사업완료 후로 구분하고 각 과정별로 정책결정자가 받아들일 수 있는 범위를 결정한다. 넷째, 공론조사의 수용에 대한 정책결정자의 의견을 공론조사가 시행되는 기간에 반드시 발표하도록 한다. 다섯째, 정책결정자의 수용성 제고를 위해 공론조사 결과를 정책 아젠다로 전환한다.

## VI. 결론

### 1. 연구의 요약

2017년 ‘제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’가 제정 및 시행되자 의료영리화저지와 의료공공성강화를 위한 제주도민운동본부(30개단체·정당)은 2018년 ‘숙의형 정책개발 청구’ 신청을 하였으며 정책개발청구 심의회에서는 ‘녹지국제병원’ 개설 허가사항을 공론화절차를 통해 추진키로 결정 하였으며 이를 제주특별자치도에서 수용함으로써 공론조사가 이루어졌다.

전국 지방자치단체 중 최초로 시행한 공론조사는 2018년 2월부터 10월까지 6개월간의 과정을 거쳐 공론조사위원회에서는 ‘녹지국제병원’ 개설 허가 불가라는 결과를 도출하여 제주특별자치도에 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사’는 대통령의 공약사항과 반대가 되는 결과가 도출하였음에도 공론조사 결과를 수용하여 정책에 반영되었다.

지금까지 우리나라에서 단 두 번만 시행한 공론조사인 ‘외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사’와 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사’를 비교분석하고 정책제언을 한다면 향후 공론조사의 발전을 위해서도 이를 비교분석할 필요가 있다고 판단된다.

이를 위해서 문헌연구와 선행사례 연구를 시작으로 5단계 분석의 틀을 설정하였다. 2단계는 영리병원과 신고리 5·6호기 공론조사 법제 및 절차를 같은 형식으로 작성하여 비교검토를 일관성 있게 할 수 있도록 9개 항목으로 자료를 정리하였다. 3단계에서는 정량적 문제점을 도출하기 위하여 2단계의 9개 항목을 다시 16개 항목으로 세분화하여 기간, 인원, 횟수 등으로 수치화하였다. 정성적 문제점을 도출하기 위하여 각각의 도식을 만들어 비교하였으며 ‘제주특별자치도 속의형 공론조사위원회 구성(사업계획)’과 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’을 비교하였다.

첫째, 정책제언은 법 및 조례 개선방안에서 제주특별법에 대해 공론조사를 할 수 있는 기구를 법제에 포함시킬 수 있는 안과 양측이 성실하게 공론조사에 임

해야 한다는 규정을 신설할 수 있도록 제언하였다. ‘제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례’에서는 공론조사 참여자 구성원에 대의기관, 집행기관이 함께 참여토록 할 수 있는 방안을 제언하였다.

둘째, 행정절차 개선방안으로는 공론조사를 전문으로 할 수 있는 조직을 행정부에 설치할 것을 제언하였으며 공론조사 각 단계마다 전문가들이 참여할 수 있도록 인프라를 확대할 수 있는 방안을 제언하고 공론조사 과정에 대한 투명성을 제고할 것을 제언하였다. 또한 토론 대상에 일반시민뿐만 아니라 해당 지역주민, 세대별 주민, 계층별 주민이 참여할 수 있도록 제언하였다. 객관성을 높이기 위해 공개토론과 tv토론을 진행할 것을 제언하였다. 아울러 관심 있는 모든 도민에 대한 전인적 교육 시스템을 마련하고 특히, 대상사업에 직접적으로 영향을 받는 해당 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 시스템을 개설할 것을 제언하였다.

셋째, 절차(매뉴얼) 개선방안으로 시민참여단 구성하는데 지역의 범위, 적정인원, 적정인원의 배분, 전문가와 일반인 비율을 제고할 것을 제언하였다. 공론조사를 이끌어 가는 매 단계별로 그 단계에 맞는 구성원으로 주관 주최할 수 있도록 인력망을 구성토록 제언하였다. 공론조사 대상의 범위는 대의민주주의를 대신할 수 있는지 또는 주민투표 대상여부 그리고 지역사안과 국가사안을 나눌 수 있는 방안을 강구할 것을 제언하였다. 두 사례를 보면 약 3개월간의 시간을 배정하여 공론조사를 하였는데 그 시간이 부족하다는 것이 전문가들의 의견으로 충분한 시간의 정도와 가질 수 있는 방안을 제언하였다. 두 사례는 찬성 또는 반대라는 양극적인 선택을 하게 되어 대상이 되는 양측의 선택의 폭이 협소한바 다양한 선택을 할 수 있는 방안을 제언하였다. 사회적공감대 형성하기 위해서는 객관성과 높은 신뢰도를 보장할 수 있도록 제언하였다. 또한 시민참여단의 의사 등 여러 갈래로 공론조사의 의사 형성에 영향을 주는 요인을 제거할 수 있는 방안을 모색할 것을 주문하였다.

넷째, 정책결정자가 권고안을 수용할 수 있는 방안으로 사업시행을 기점으로 사업 시행전, 사업시행 중, 사업완료 후로 구분하고 각 과정별로 정책결정자가 받아들일 수 있는 범위를 결정할 수 있도록 제언하였다.



## 2. 연구의 한계 및 향후 과제

우리나라는 지금껏 공론조사위원회와 공론화위원회가 활동한 사례는 각각 한 사례밖에 없는 실정이다. 2017년 처음 시행하여 연구의 기간도 짧은 상태이다. 특히 제주특별자치도에서 이루어진 공론조사는 권고안이 받아들여지지 않음으로써 백서를 비롯한 그간의 과정을 알 수 있는 기록이 부재한 상태이다.

학술자료가 열악한 상태에서 두 사례를 비교하고 분석하기에는 매우 미흡하다 할 것이다. 그럼에도 불구하고 두 사례를 중심으로 문헌연구와 선행사례 연구를 시작으로 4단계 분석의 틀을 설정하고 법제 및 절차를 같은 비교할 수 있도록 9개 항목으로 자료를 정리하였다. 9개 항목을 16개 항목으로 세분화하여 정량적 비교를 하였으며 ‘영리병원 조사’와 ‘신고리 5·6호기 조사’ 비교표를 도식화하고 공론조사위원회 구성을 위한 사업계획과 훈령 비교를 통해 정성적인 비교를 하여 문제점을 도출하고 4개항 9개목의 정책제언을 하였는데 의의를 갖고 있지만 연구를 하는데 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 사례가 부족하여 관련 문헌 및 학술자료가 미진함으로써 충분한 연구를 하기에는 미흡한 점이 있다.

둘째, 문헌연구 및 사례연구를 하였으므로 실제 참여자들에 대한 인터뷰를 할 수 없어 현장감 있는 비교를 하지 못하였다.

셋째, 제주특별자치도인 경우 권고안이 받아들여지지 않음으로써 위원들이 모두 사퇴하여 백서 등 공론조사의 전 과정을 자료화 하지 못하였기 때문에 문헌연구는 일정부분 한계가 있다.

향후 본 연구를 더욱 발전시키기 위해서는 제주특별자치도 공론조사의 자료화가 필요하며 그에 따른 많은 사례분석과 문헌 연구가 활발히 이루어져야 할 것이다. 또한 지역과 국가 실정에 맞는 공론조사 매뉴얼을 개발하는데 행정과 학계가 관심을 갖고 제도화 할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 채종현, (2018), 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안. 한국행정연구원.
- 은재호, (2016), 갈등해결을 위한 참여적 의사결정 절차 매뉴얼 개발. 한국행정연구원.
- 윤종설, (2013), 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안. 한국행정연구원.
- 서정철, (2013), 협력적 거버넌스의 성공요인 연구, 성균관대학교 석사학위논문.
- 조원영, (2014), 민주공화국의 국회입법과정에 관한 헌법적 연구. 한양대학교 박사학위논문.
- 임재형, (2018), 공공갈등 관리의 이론과 기법. 제주발전포럼.
- 심준섭, (2013), 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구. (사)한국정책학회.
- 신옥주, (2018), 공론화위원회를 통한 신고리 5\_6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구. 국가법연구 제14집 1호.
- 강정기, (2018), 신고리 5·6호기 공론화과정에 대한 언론 보도의 특성. 광주대학교 석사학위논문.
- 권영선, (2018), 심의공론조사의 숙의성 연구 : 신고리 원전 5·6호기 공론화 시민참여형조사를 중심으로. 서강대학교 석사학위논문.
- Haklin Kim, Hyoungjoon Jeon, (2018), 국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결 프로세스 설계에 관한 탐색적 연구. Crisisonomy. Vol.14 no.7.
- 김길수, (2018), 신고리 5·6호기 공론조사 사례연구, 韓國自治行政學報 제32권 제2호.
- 박형근, (2009), 제주 내국인 영리법인병원 허용 논란의 쟁점과 전망. 코리아연구원 현안진단 제149호.
- 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, (2017), 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증보고서.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회, (2017), 신고리 5·6호기 공론화 백서.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회, (2017), 신고리 5·6호기 공론화 백서 언론 기록집.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회, (2017), 시민참여형조사.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회, (2017), 신고리 5.6호기 공론화위원회 시민참여형 조사 보고서.

제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회, (2018), 녹지국제병원 관련 숙의형 공론 조사결과.

제주특별자치도, (2019), 2019년 갈등관리 종합계획.

제주특별자치도, (2018), 제주특별자치도 숙의형 정책개발청구심의회 구성 계획(안).

제주특별자치도, (2018), 제주특별자치도 숙의형 정책개발청구심의회 구성(안).

제주특별자치도, (2018), 제주특별자치도 숙의형 공론조사위원회 구성 계획(안).

제주특별자치도, (2018), 녹지국제병원 도민 공론조사 추진 계획.

제주특별자치도, (2018), 녹지국제병원 청구인측 숙의자료집 반론자료.

JDC(제주국제자유도시개발센터), (2018), 녹지국제병원 공론조사 숙의자료.

대통령자문지속가능발전위원회, (2005), 공공갈등 관리의 이론과 기법.

국무조정실, (2018), 공공기관의 갈등관리 매뉴얼.

경찰청 인권침해 진상조사위원회, (2019), 제주 강정 해군기지 건설 사건 심사결과.

이봉석, (2013), 다시보는 강정 해군기지 건설과 기독교 평화주의. 기독교사회윤리 제25집.

정영신, (2018), 제주 해군기지를 둘러싼 투쟁과 강정마을 공동체의 변동. 탐라문화 58호.

김정화, (2013), 제주해군기지 건설에 따른 갈등 원인과 해결방안에 관한 연구. 한국지방행정학보 제10권.

변인규, (2012), 정책분쟁의 프레임 분석. 부경대학교 석사학위논문.

<ABSTRACT>

# A Study on the Institutional Improvement Plan of Jeju Public Opinion Survey

Geun Young Kim

Department of Public Administration,

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

(Supervised by Professor. Kyung-Su Hwang)

The purpose of this study is to seek proper methods to ensure the process making public decision for public conflict resolution, and to provide institutional device to reflect the result in policy decision. Usually conflicts arise due to lack of resident participation in public decision making so this thesis proposes a public inquiry technique as a solution.

In 2017 there was an extreme confrontation between a part that wanted to continue the construction of the Shin Kori Nuclear Power Plant Unit 5 and 6, an opposite part that argued the suspension of the construction, and the central government. The current president issued an election pledge to stop construction of Shin Kori nuclear power plant No. 5 and 6, and the central government has accepted and conducted the 'Shin Kori Nuclear Power Plant No. 5 and 6 Public Citizen Participatory Survey'. The committee for publicizing Shin Kori 5 and 6 recommended the resumption of the

construction and the central government adopted and reflected in its policies.

The foreign medical institution on the Special Act for Establishment of the Jeju Special Self-Governing Province and International Free City means a for-profit hospital called 'Hospital Corporation'. It makes matters that have a great influence on the national health care system including public health insurance. If once the foreign medical institution is established in Jeju Special Self-Governing Province, that can be a starting point to bear more commercial hospitals nationwide including various economic special zones in the country. Therefore, the opening of the for-profit hospitals that affect the entire nation beyond the certain region is a significant national plan that should reflect public opinions first rather than the result of the administrative procedure only.

The Jeju Special Self-Governing Province conducted a public inquiry for the establishment permission for Greenland International Hospital, a foreign medical institution. In 2018 the Deliberation-typed Public Opinion Investigation Committee conducted a public survey, and recommended that the establishment of Greenland International Hospital should not be allowed. However, the Jeju Special Self-governing Province decided to give a permission to open the hospital, not accepting the recommendation.

Local self-governing bodies are pursuing lots of projects and accordingly public conflicts are made. In order to solve the conflicts, each local government or the central government conducted a survey such as 'the inquiry about establishment permission for Greenland International Hospital, a foreign medical institution', or 'Shin Kori nuclear power plant No. 5 and 6 public citizen participatory survey'. Those surveys have a common that it was an exceptional case asked opinions from the residents or people, among the plans by local governments or the central government. On the other hand, there was a difference in reflecting the results on the policy. I would like to provide a policy suggestion about how to reflect outcomes to the policy

decision by comparing and analyzing those two cases.

In order to draw up the thesis, firstly I set up a four-step analysis framework starting with literature reviews and precedent case study. The second step is classifying and arranging the entire resources with 9 items of the same format in order to make the comparison consistent. In the third step, the 9 items in the second step were subdivided into 16 items to quantify the problems. For the qualitative problems, I made diagrams and compared them. In addition, similar items of 'Composition of the Committee on the Disclosure of the Jeju Special Self-governing Province (Project Plan)' and 'Regulations on the Composition and Operation of the Shin Kori 5 and 6 Units' were arranged and drew the comparison. In the fourth stage, the subjects were divided into 4 categories with the items; laws and regulations, administration, procedures (manuals), and acceptance methods for policy decision makers. Finally those are departmentalized into 9 items in order to provide a suggestion.

The result of this study has a significant meaning in that they made a policy suggestion through the comparative analysis of the public opinion survey such as 'citizen participatory survey to publicize the establishment of Greenland International Hospital, a foreign medical institution' and 'citizen participation typed survey of Shin Kori nuclear power plant 5 and 6 Units'. I believe this thesis can be a useful resource to somebody who wants to fit the target while carrying forward a plan or project that can cause conflicts between citizens by making a public opinion survey.

Keywords: public opinion survey, foreign medical institution, Greenland International Hospital, Shin Kori, for-profit hospital, system (institutional) improvement