
공론화위원회 성과평가를 통한 충남도 접목방안 모색 토론회

- 일 시 : 2017. 11. 21(화), 15:00 ~ 18:00
- 장 소 : 충남보건환경연구원 대회의실

공론화위원회 성과평가를 통한 충청도 접목방안 모색 토론회

① 행사개요

- 일 시 : 2017. 11. 21.(화), 15:00 ~ 18:00
- 장 소 : 충남보건환경연구원 대회의실
- 참석 대상 : 약 50명(전문가, 시민사회단체, 관계공무원 등)
- 주요 내용 : 전문가 주제발표 및 충청도 접목방안 토론
- 주최·주관 : 충청남도, 충남연구원

② 진행계획

시 간		내 용	비 고
15:00~15:02	2'	◦ 개회	
15:02~15:05	3'	◦ 참석자 소개	
15:05~15:20	15'	◦ 주제발표 I - 참여적 의사결정 활용방안 (신고리 5·6호기 공론화 사례를 중심으로)	이 희 진 (한국갈등해결센터)
15:20~15:45	15'	◦ 주제발표 II - 신고리 5·6호기 공론화조사 평가 (참여적 공공정책결정의 철학과 배경)	장 수 찬 (목원대학교)
15:45~15:50	5'	◦ 자리정돈 및 휴식	
15:50~17:00	70'	◦ 지정토론 - 좌장 : 박병남(충청남도 정책특별보좌관) - 지정토론 : 윤지상(충남도의원) 최선경(갈등관리심의위원회 부위원장) 임승주(한국갈등해결센터 이사) 이평주(충남지속가능발전협의회 사무처장) 김미화(도민협력새마을과 협치지원팀장)	
17:00~18:00	60'	◦ 자율토론 - 발제 및 토론 내용 질의응답	
18:00		◦ 폐 회	



목 차



I. 참여형 의사결정 활용방안 7

한국갈등해결센터 이희진 사무총장

II. 신고리 5·6호기 공론화조사 평가 21

목원대학교 장수찬 교수

III. 지정토론문 45

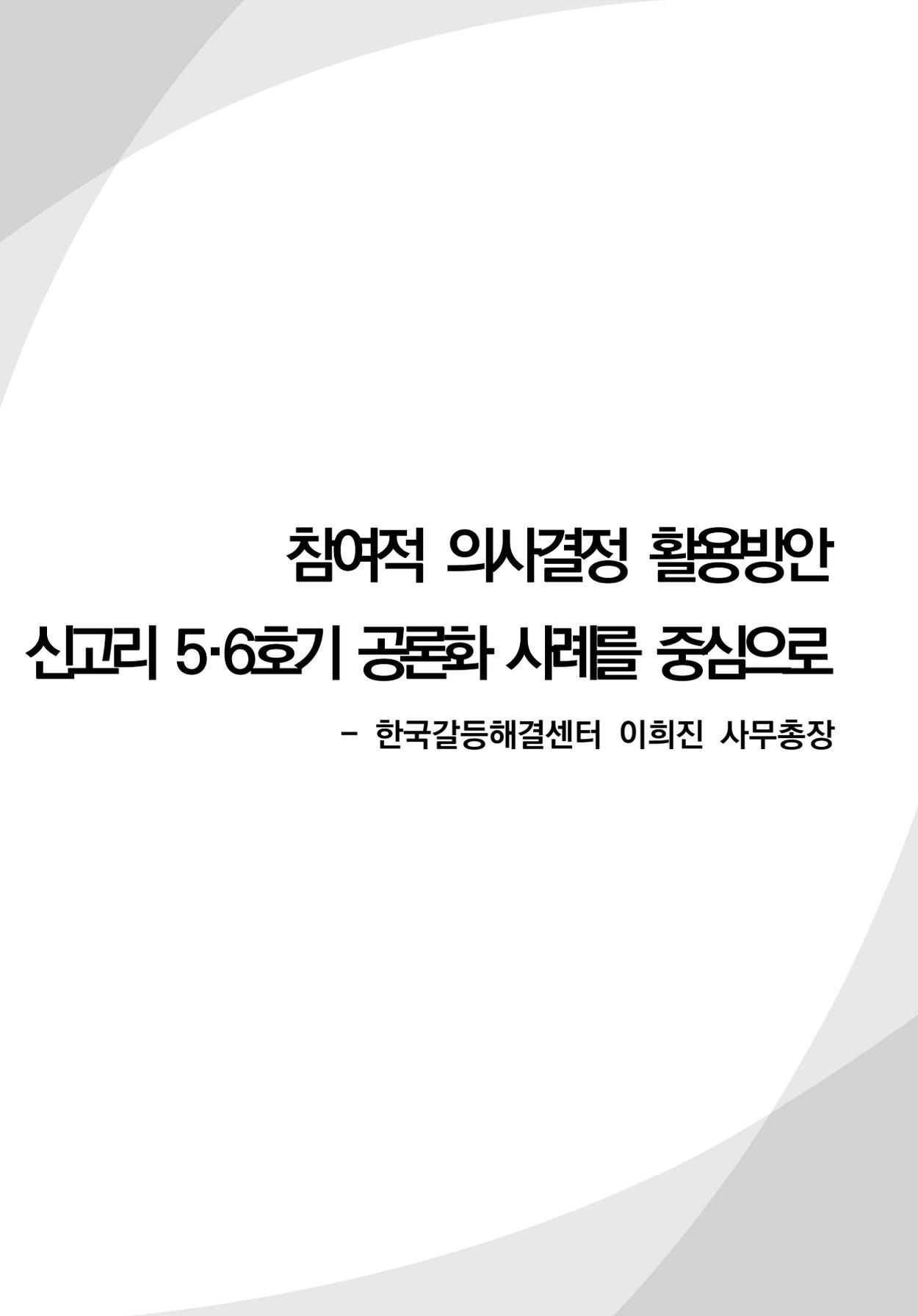
충남도의회 윤지상 의원

갈등관리심의위원회 최선경 부위원장

한국갈등해결센터 임승주 이사

충남지속가능발전협의회 이평주 사무처장

도민협력새마을과 김미화 협치지원팀장



참여적 의사결정 활용방안 신고리 5·6호기 공론화 사례를 중심으로

- 한국갈등해결센터 이희진 사무총장

참여적 의사결정 활용방안

-신고리 5,6호기 공론화 사례를 중심으로 -

2017. 11. 10



사무총장/이사 이희진

1

공공갈등의 접근법

1. 체제론적 접근

- 대의민주주의 체제 자체가 갖고 있는 한계와 결함이 그 사회나 국가의 갈등예방 및 해결능력의 취약 원인

-> 참여민주주의 속의 민주주의적 요소 가미

2. 법제도적 접근

- 사회나 국가의 갈등예방 및 해결 능력이 취약한 원인으로 제도 자체가 전혀 존재하지 않거나 비합리적으로 설계되어 있는 것에 원인

-> 합리적인 제도를 구축하여 갈등예방 및 해결능력 보완

3. 문화적·행태적 접근

- 합리적으로 갈등을 해결하려는 문화의 부재, 시민사회의 부재, 시민의식의 부재나 리더십의 부재가 원인

->사회 내에 확립된 공식적·비공식적 규범이나 문화(토론문화)

2

참여적 의사결정



갈등상황에서 당사자 간의 협의를 통한 합의를 목적보다는 쟁점이 되고 있는 정책이나 사업에 대해 일반시민에게 균형된 정보를 제공하고 숙의과정을 통해 정확한 여론 및 의견 파악 목적
 -> 정책추진 전 / 또는 정책추진 과정에서 갈등을 예방하기 위해 사용

< 참여적 의사결정 종류 >	
시나리오 워크숍	<ul style="list-style-type: none"> 특정 주제에 대해 정책결정자, 기술전문가, 관계자, 시민 등 다양한 참가자 그룹이 함께 참여하여 향후 발생가능한 문제점과 해결방안에 관한 시나리오 작성
규제협상	<ul style="list-style-type: none"> 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하여 규제 내용들에 대한 합의를 도출하는 것 - 이해당사자들이 규칙제정과정에 참여하고 규칙내용에 대해 협상을 하는 상향식 규칙제정 방식
합의회의	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 집단에서 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하) 구성, 특정주제에 대해 전문가들과 질의응답을 거친 후 권고안을 시민포럼
시민 배심원제	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 제퍼슨 센터에서 고안, 배심원 제도와 같이 시민배심원들(12~24명)이 의견을 종합적으로 청취한 뒤 판결 형식으로 의견을 정리
공론조사	<ul style="list-style-type: none"> 대표성 있는 국민을 선발하고 이들에게 충분한 정보제공과 심도있는 토론, 즉, 숙의과정을 거친 후 심사 숙고된 의견을 수렴, 선호의 변화에 주목 여론조사 후 250~600명의 대표성 갖는 참여자 선발

3

국내외 주요 공론조사 사례

국가	공론조사 의제	조사 시기	1차조사 참여자 (명)	2차조사 참여자(명)	숙의 기간
호주	입헌군주제와 공화제	'99.10	1,220	347	2박3일
캐나다	노바스코샤 주 발전소 소비자 에너지포럼	'04.11	852	135	1박2일
중국	사회간접자본 시설 관련 투자	'05.4	275	235	1일
유럽연합	유럽의 미래	'07.10	3,500	362	1일
미국	버몬트주의 미래 에너지정책	'07.11	750	146	1박2일
브라질	공무원의 경력 및 처우 개선	'09.6	1,651	226	2박3일
미국	By the People 캘리포니아의 미래	'11.6	712	412	2박3일
일본	에너지환경정책	'12.8	6,849	285	10일
한국	8.31부동산정책	'05	511	486	1일
한국	한미 FTA	'06	800	599	2일
한국	북항 재개발프로젝트	'07	1,099	544	1일
한국	통일정책	'11	-	193	1박2일
한국	국민대토론회(고용양극화, 복지등)	'14	967	254	1박2일
한국	사용후핵연료	'15.3	2,321	173	1박2일

4

공론화에 대한 이해

공론(화)의 의미

사전적 의미

‘여럿이 모여 의논하는 것’으로

어떤 문제에 대해 국민들 사이에 이루어지는 일정한 의견을 뜻함

공론화(公論化)

특정한 공공정책 사안이 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하는 절차

핵심 키워드

“숙의(熟議)”

‘깊이 생각하고 토의한다’는 의미로,

공론화에 참여하는 일반 시민들이 의사결정에 앞서 반드시 거쳐야 하는 관문

5

공론화 배경 및 의의

신고리 5·6호기 공론화 배경

배경 1

문재인 대통령은 지난 대선에서 ‘안전한 대한민국’을 천명하고 ‘신고리 원전 5·6호기 공사 중단’을 공약으로 내세웠습니다.

배경 2

그러나, 신고리 5·6호기 공사는 2017년 5월 기준으로 약 1.6조원의 공사비가 이미 투입되어 종합 공정률이 29%에 이르러 공약 그대로 공사를 중단하기 보다는 사회적 공론화를 통해 중단 여부를 결정하는 것이 바람직하다고 판단하였습니다.

고리 1호기 영구정지 기념행사(‘17. 6. 19) 시대통령 기념사 중

“지금 건설 중인 신고리 5·6호기는 안전성과 함께 공정률과 투입비용, 보상비용, 전력설비 예비율 등을 종합 고려하여 빠른 시일 내 사회적 합의를 도출하겠습니다.”



6

공론화 배경 및 의의

공론화 주제 및 의의

주제

이번 공론화의 주제는
공사가 진행 중인 **신고리 원전 5·6호기 건설을 지속할지 아니면
영구중단할지 여부**입니다.
현재 신고리 5·6호기 공사는 **공론화 기간 동안 일시적으로 중지**된 상태입니다.

의의 1

문재인정부 출범 후 첫 번째로 시행하는 이 공론화는
국가적 중대 프로젝트인 신고리 5·6호기 건설을 둘러싸고
다양한 이해관계자의 입장이 첨예하게 대립하고 있어 국민적 관심도가 높습니다.

의의 2

공정한 절차에 의해 이루어지는 이번 공론화를 통해
사회적 수용성을 높이는 결과를 도출할 수 있다면,
앞으로도 **다양한 갈등 사안에 대해 사회적 합의를 형성할 수 있는 본보기**가 될 수 있을 것입니다.
더 나아가 **사회적 합의 형성 문화**를 정착시켜 나가는 데 **밑거름**이 될 수 있을 것입니다.

공론화의 성공요건

공론(화)의 성공 요건

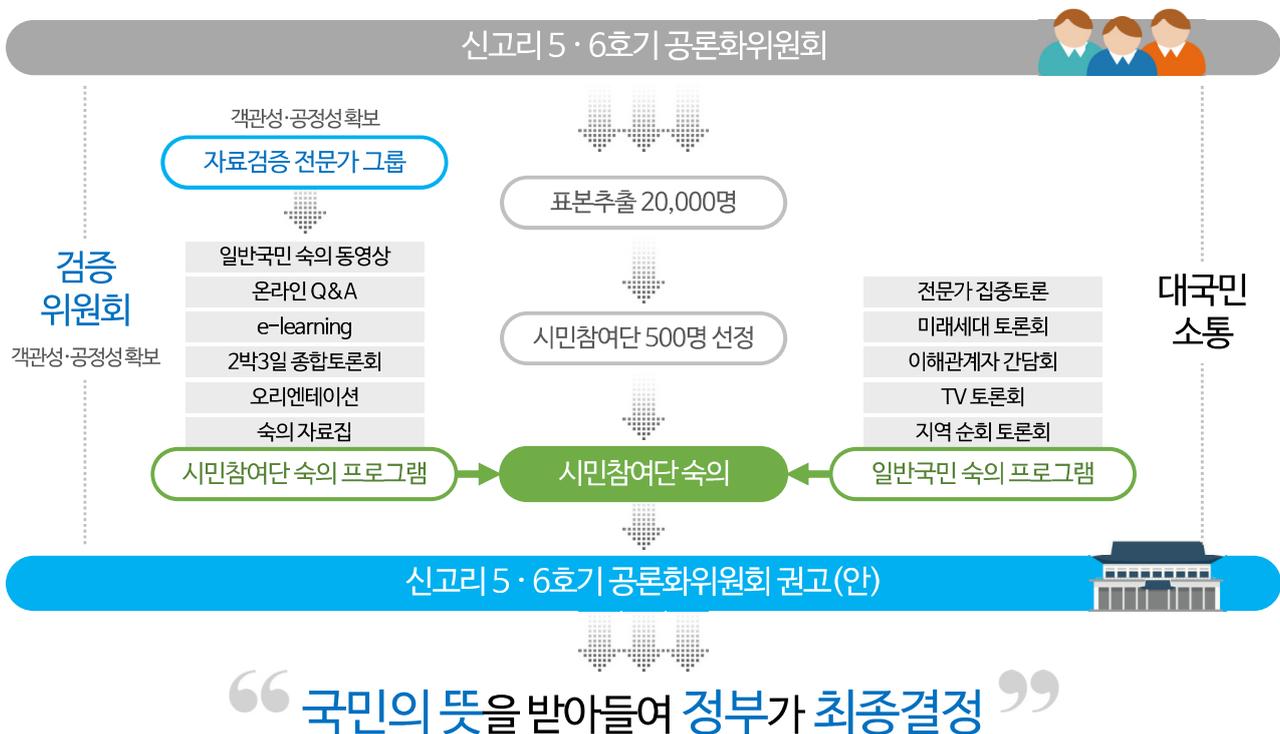


신고리 5·6호기 공론화 추진경과(시민참여형조사, 공론조사 참조)

구분	시기('17년)	주요내용
위원회 출범 전(前)	6.27	신고리 5.6호기 공론화 추진방안 발표(국무회의)
	6.29	공론화 지원 T/F 출범
	7.7	공론화위원회 구성방안 발표
	7.17	'신고리 5.6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정' 제정·시행
위원회 활동	7.24	신고리 5.6호기 공론화위원회 출범
	7.27	'시민참여형 조사(1차)' 규모 확정(제2차 전체회의)
	8.3	'시민참여단' 명칭 확정(제3차 전체회의)
	8.10	공론화위원회 홈페이지 개설(www.sgr56.go.kr)
	8.25~9.9	'시민참여형 조사(1차조사)' 수행(시민참여단 500명 선정)
	9.13	시민참여단 선정 완료
	9.16	시민참여단 오리엔테이션(2차 조사)
	9.16~10.15	시민참여단 숙의 프로그램 이수(약 1개월)
	10.13~10.15	2박3일 종합토론회(3차, 4차 조사)
	10.20	신고리 5.6호기 공론화 권고(안) 제출

9

신고리 5·6호기 공론화 체계



10

5. 시민참여단 선정 및 역할

시민참여단 선정

- 1 선정 기준 
 - 대한민국 국적을 가진 만 19세 이상 국민의대표성 확보
- 2 선정 방식 
 - 시민참여형 조사(1차)를 통해 표본추출 및 시민참여단 선정
- 3 표본 추출 
 - 지역(16개 시·도)·성·연령(5개 층, 20대~60대 이상)을 고려, 160개 층으로 세분화하여 20,000명 추출
- 4 표본 선정 
 - 표본추출 20,000명 중에서 신고리 5·6호기 건설 중단/재개/판단유보, 성, 연령을 고려하여 시민참여단 500명* 선정
 - * 국내·외 사례:
(국내) 사용후핵연료 173명('15.3월)
(일본) 에너지 환경의 선택 286명('12.8월), (미국) 넥스트 캘리포니아 412명('11.6월)

※ 신고리 5.6호기 공론화위원회(7.27, 제2차 전체회의)에서 국인을 대표할 수 있는 시민참여단 선정 방식 및 규모 결정

11

시민참여단 선정 및 역할

시민참여단 역할

“ 공론화위원회 권고(안) 도출을 위한 ”
설문조사 참여



※ 참고: 시민참여형 설문조사

구분	1차 조사	2차 조사	3차 조사	4차 조사
조사시기	휴대전화/집전화 조사 (8.25~9.9)	오리엔테이션 (9.16)	종합토론회 1일차 (10.13)	종합토론회 3일차 (10.15)
조사목적	• 시민참여단 참여 여부 • 건설 찬/반/유보	• 숙의 전 인식수준 • 숙의 전·후 비교	• 학습효과 확인 • 개인특성 파악	• 공론화 과정 평가 • 최종결과 도출

12

숙의 자료집



숙의 자료집 제작·배부('17.9.28)

시민참여단에게 우편 배부 및 공론화위원회 홈페이지 게재

숙의 자료집 구성(총 4장 70페이지 분량)

1장

신고리 원전 5·6호기 공론화 개요

2장

원자력 발전에 대한 이해

3장

신고리 원전 5·6호기 건설 재개/중단촉 주장

4장

신고리 원전 5·6호기 건설 중단/재개촉 주장

이러닝(e-learning) : 온라인 숙의과정

이러닝 (e-learning)

신고리 5·6호기 공론화의 핵심 쟁점에 대한 중단/재개촉의 주장을 강의 자료로 제공하고 Q&A를 개설하여 시민참여단의 이해 제고

이러닝 구성(총 6강 11개 강좌, Q&A)

제1강

공론화에 대한 이해(9.21)

제2강

신고리 5·6호기를 포함한 원전은 안전한가? (9.24)

제3강

전력공급 및 전기요금에 어떤 영향을 주나요? (9.27)

제4강

국가산업에는 어떤 영향을 주나요? (9.30)

제5강

우리나라의 에너지정책 전망은 어떤가요? (10.3)

제6강

종합의견(10.7)



국민속의 토론회

지역 토론회(총 7회)

일정	개최지역	주관
8.1.(화)	서울	갈등학회
9.7.(목)	광주	지방자치학회
9.13.(수)	대전	단국대분쟁해결센터
9.18.(월)	부산	갈등학회
9.26.(화)	서울	갈등학회
9.28.(목)	경기(수원)	단국대분쟁해결센터
10.11.(수)	울산	지방자치학회

TV 토론회(총 6회)

방송사	프로그램	방송일시
공중파	KBS	일요토론 '17.7.30(일), 09:00 ~ 10:10
	MBC	100분토론 '17.8.29.(화), 23:10 ~ 00:35
	울산MBC	찬반토론 '17.8.27(일), 08:00 ~ 09:00
	SBS	신고리5,6호기 건설이나 중단이나 '17.9.27(수), 14:00 ~ 16:00
중편	JTBC	밤샘토론 '17.7.28.(금), 00:20 ~ 02:30
보도	YTN	신고리5·6호기토론 1~3부 '17.10.5.(목)~7.(토), 11:00 ~ 11:40

미래세대 토론회

일정	장소	대상	내용
9.30.(일)	서울 세종문화회관	서울소재 20개 고등학교 학생 106명	중단/재개측 발표 및 질의응답, 분임토의 및 토의결과 발표

시민참여단 종합토론회



일시/장소



참석 규모



주요 프로그램

일시 10월 13일(금) 19:00~
10월 15일(일) 16:00

장소 교보생명 계성원
(천안 소재)

- 시민참여단 500명
- 공론화위원회 및 지원단 30명
- 모더레이터 50명
- 진행요원(보안, 응급 등) 50명 등
- 총 650여 명 예상

- 3차 조사, 진행안내,
- <세션 1> 중단재개 이유
- <세션 2> 안전성/환경성
- 보충질의응답
- <세션 3> 전력수급 등 경제성
- 현장동영상/미래세대/지역주민
- <세션 4> 마무리 토론
- 4차 조사(최종)

※ 각 세션은 양측 발표-> 분임토의-> 질의응답 순으로 진행함

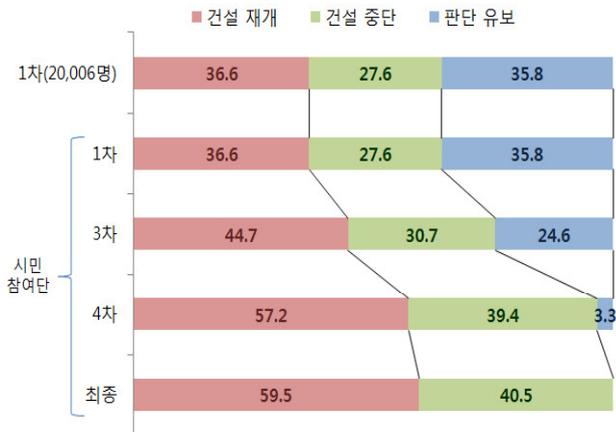
권고안의 내용

01 신고리 5,6호기 건설재개

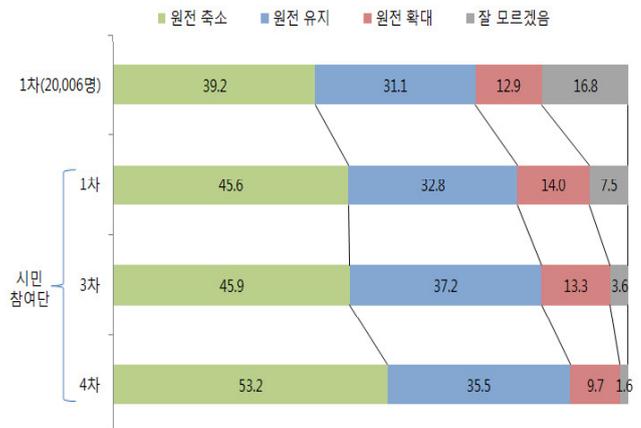
02 원자력 발전 비중을 축소하는 에너지 정책

03 보완 : 안정성 강화조치, 신재생에너지 투자 확대, 사용후핵연료 조속해결 등

〈건설재개/중단 비율 선호도 변화〉



〈원자력발전 정책 선호도 변화〉



17

신고리 5,6호기 공론화 의미

- 시민참여단을 통한 숙의민주주의 성공적 실험
- 한국형 공론조사의 새모델 창출 : 대표성 있는 시민참여형조사
- 체제 구축을 통한 공정한 공론화 운영 : 중립성, 독립성 확보
- 이해당사자 참여를 통한 절차적 공정성 확보: 소통협의회(주 1회), 수용성 증대
- 투명하고 열린 소통 : 공개원칙, 대국민 토론, 원전 이슈의 시민화
- 충실하고 내실 있는 숙의 진행: OT, 동영상, Q&A 종합토론회(2박3일) 등

18

신고리 5,6호기 공론화 개선보완점

- 사전준비의 미흡 : 설계+시공+인테리어를 동시에(사전 갈등진단 및 분석)
- 대표성을 갖는 이해관계자 협의체 구성: 일부 제외(지역주민 등 재개 측 불참)
- 객관적이고 전문적인 숙의자료집 준비: 독립적 전문가 선정
- 공론화 제반 절차에 대한 기본규칙 설정 미흡 : 참여한 갈등사항 미고려
- 언론의 독립적 통합적 역할 미흡(찬반 승패 보도에 갇힌 언론보도 프레임)

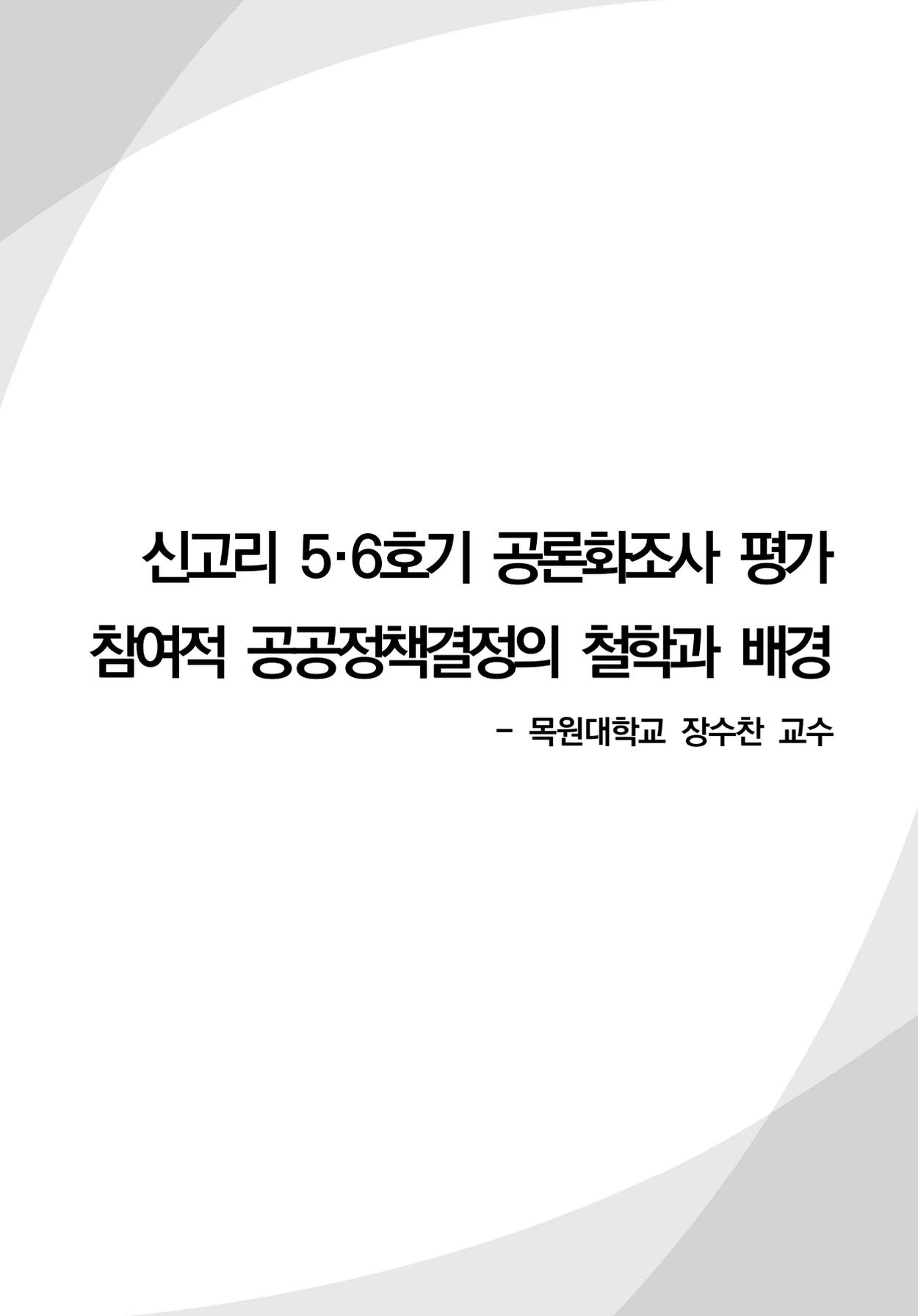
19

공론화가 남긴 과제(생각해 볼 문제)

- 공론의제 : 앞으로 무엇을 공론화 할 것인가? (정책 방향/찬반양론/ 등)
- 공론 실행 주체, 법적 근거는?
- 공론방법 : 공론조사, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 합의형성 등 어떤 방법?
- 공론절차 설계: 토론의제선정/누구 참여/숙의기간/토론방식/토론기간?
- 공론자료: 전문성, 객관성 확보?
- 공론화와 정부/언론/정치권의 역할?
- 대의민주주의 vs 숙의 민주주의 어떻게 조화를 이룰 것인가?

20





신고리 5·6호기 공론화조사 평가 참여적 공공정책결정의 철학과 배경

- 목원대학교 장수찬 교수

신고리 5·6호기 공론화조사 평가

: 참여적 공공정책결정의 철학과 배경

장수 찬 (목원대학교)

목차 contents



1장

공론조사와 민관협치

1. 민주주의에서 민관협치의 역할과 위치
2. 민관협치에서 공론조사의 역할과 위치
3. 공론조사와 지속가능한 사회(민주주의)

2장

공론조사의 기본요소와 실행과정

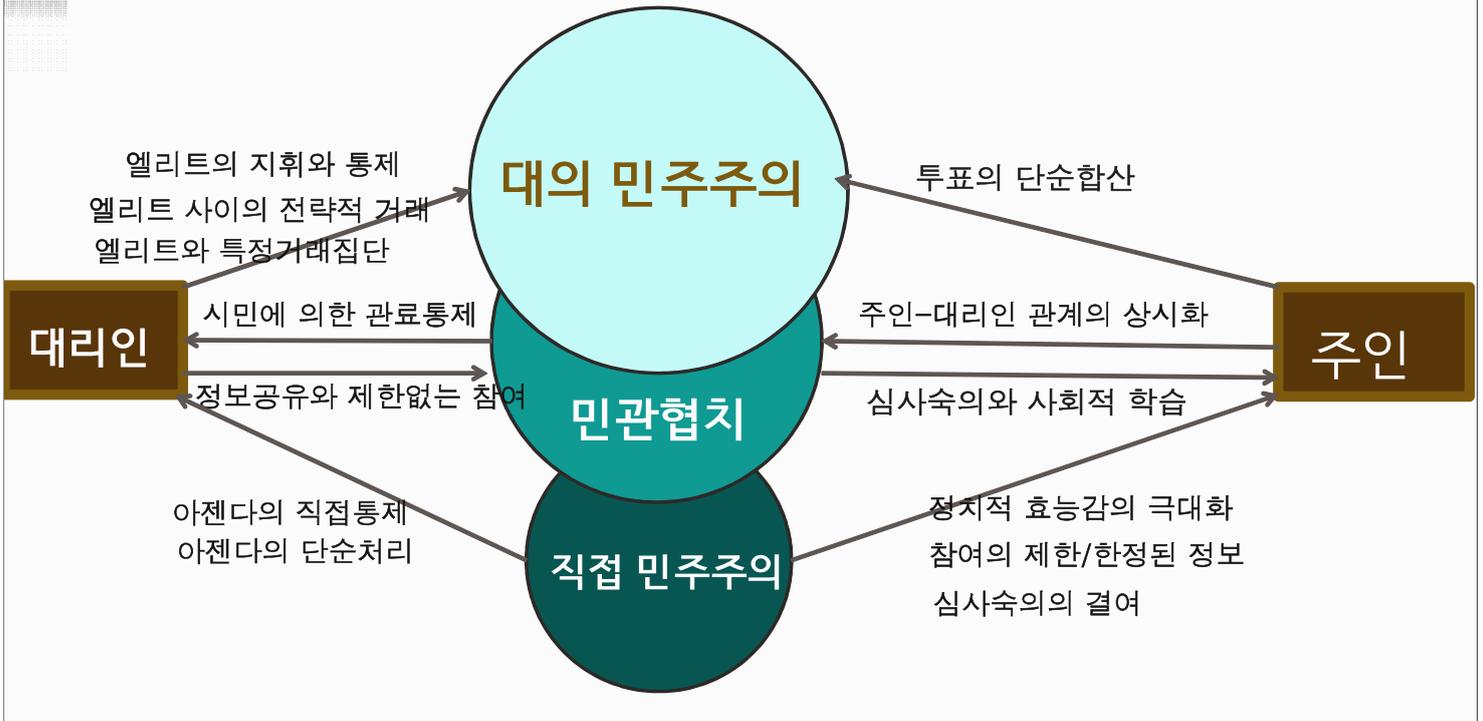
1. 공론조사 구성요소: 정보공유, 정책협의, 참여와결정
2. 민관협치 십계명 & 공론조사
3. 공론조사 실행과정 & 민주주의
4. 공론조사의 결과

3장

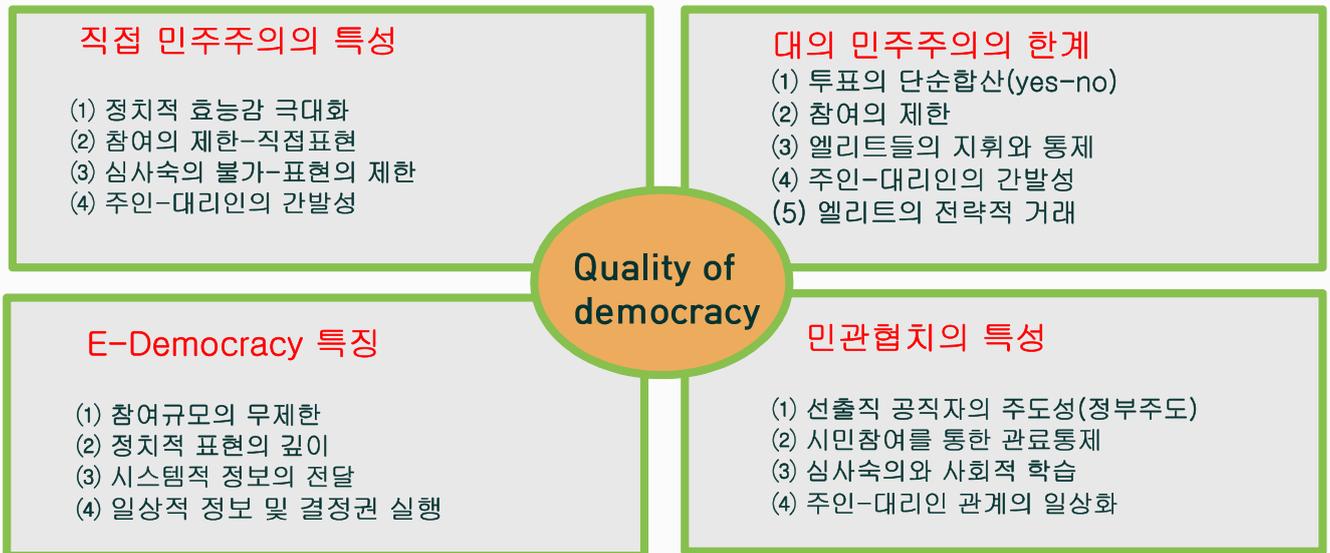
신고리5.6호기 공론조사의 평가 및 시사점

1. 문제해결 수단으로서의 공론조사(성과)
2. 사회·정치적 효과는?
3. 신고리 공론조사위원회의 한계와 문제점
4. 공동정책결정수단들의 적용방안에 대해?

민주주의와 민관협치의 역할



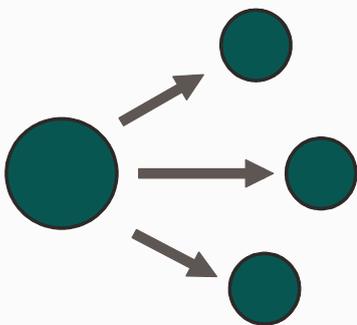
민관협치와 민주주의의 질(Quality)



민관협치의 3가지 기본요소와 방식 (OECD)

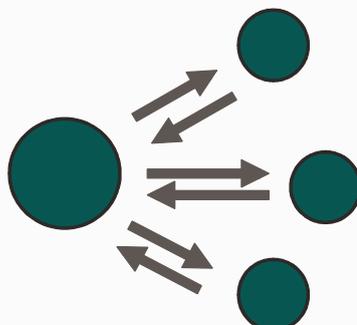
시민참여유형		방 법
정보(information)	수동적	<ul style="list-style-type: none"> • 관보 • 정보관리 시스템 소책자 안내서 교육교재 • 정부 웹사이트와 포털 사이트
	능동적	<ul style="list-style-type: none"> • TV, 라디오, 인쇄물, 인터넷 방송, 홈페이지 • 쌍방향 미디어 SNS
협의(consultation)	피드백 없음	<ul style="list-style-type: none"> • 자료분석, 시민접촉을 위한 이메일 (대민메일링) • 전화서비스 정보센터
	피드백 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 여론조사 온라인 채팅 • 협의지침 공청회 • 시민패널 세미나 및 워크숍 • 자문위원회, 심사평가조정위원회 • 포커스그룹
적극적 참여 (active participation) / 공동의 결정 (co-decision)	정부 주도	<ul style="list-style-type: none"> • 옴부즈만 제도, 정책 모니터링제도 • 규제교섭모델, 온라인 토론그룹 • 시민배심원 (citizen jury), 합의회의(consensus conference) • 타운 홀 미팅(21 c townhall Meeting), 주민 참여예산제
	시민 주도	<ul style="list-style-type: none"> • 토론회의 독자적 시민포럼 • 독립적인 웹사이트, 온라인 채팅그룹, 메일링리스트 • 주민발의, 주민투표, 주민소송, 주민소환

정보공개, 정책협의, 적극적 참여결정의 특성



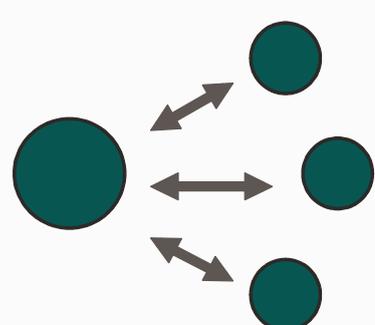
정보공유

one-way relationship



정책협의

two-way relationship



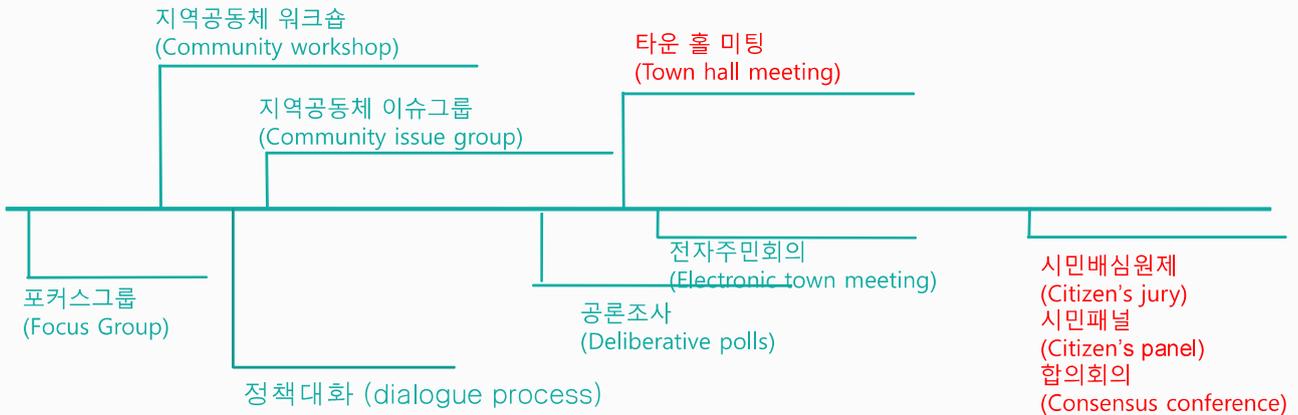
적극적 참여&결정

relationship based on partnership

공동정책결정수단 (토의수준 & 시민판단 활용)

낮은 수준의 토의
(low level deliberation)

높은 수준의 토의
(high level deliberation)



낮은 수준의 시민판단 활용

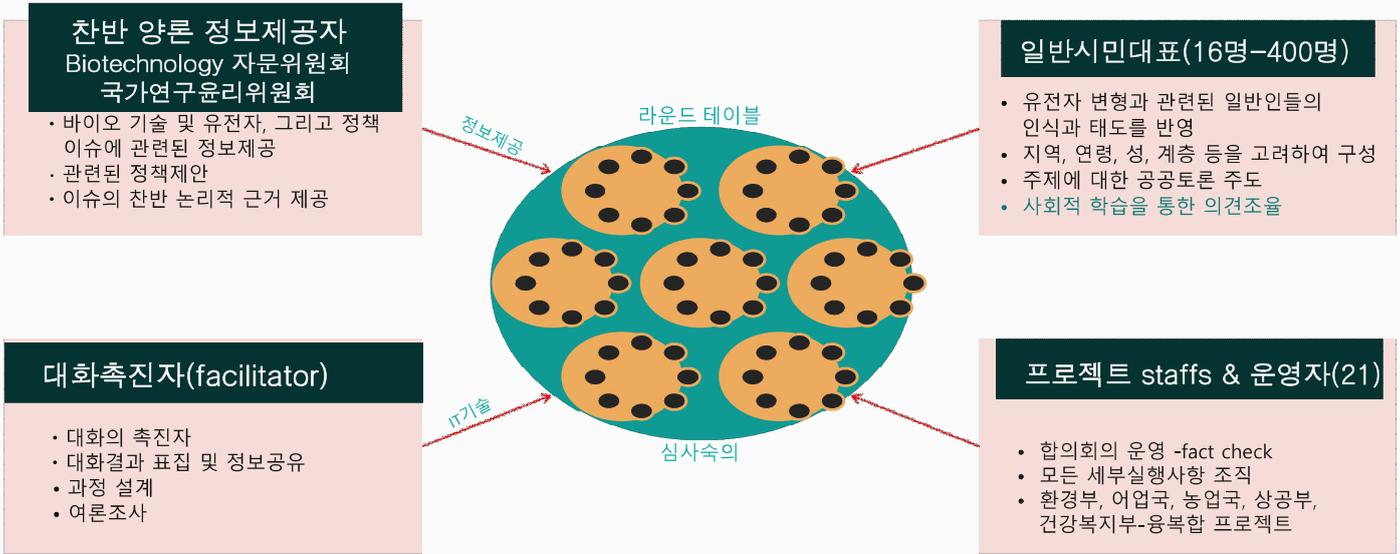
높은 수준의 시민판단 활용

정책결정에의 능동적 참여수단(주민참여 & 공동결정)

참여수단	제도의 특징	결정 구속력 수준
시민포라 (citizens' fora)	<ul style="list-style-type: none"> 정책패널적 성격, 지속적인 정책협의 가능 일반시민 혹은 시민단체들이 정책제안들을 직접적으로 정책결정자에게 전달하는 수단 	★★
정책대화 (dialogue processes)	<ul style="list-style-type: none"> 이해당사자들의 욕구 혹은 수요를 이해 사회적 대화(욕구이해, 정책환경파악) - 정치적 대화 (구체적인 정책에 대한 의견) 이해당사자(빈곤가정)-결사체(복지사협의회)-정책결정권자 	★★
21세기타운홀미팅 (21C town hall meeting)	<ul style="list-style-type: none"> 타운홀미팅+IT기술+토론 및 숙의+공동결정 정책결정 영향력 비중이 높은 정책사안 대상-전체타운의 관심유도 참석자 무작위 추출-정보사전제공-전문가 패널 프리젠테이션-질의응답-테이블토론 -기초결정 투표-테이블 토론-합의수준의 확대 	★★★
전자공동결정회의 (on-line decision-making conference)	<ul style="list-style-type: none"> IT기술+토론 및 숙의+공동결정, 협의 및 숙의 	★★★
합의회의 (consensus conferences)	<ul style="list-style-type: none"> 합의를 전제로 한 협의회의 구성요소: 소규모 이해당사자 대표자회의(인구통계학적 대표자 구성), 높은 수준의 정보 공유, 전문가 패널구성, 장기간 복잡한 이슈들에 대한 협의과정, 질의(일반인)와 답변(전문가), 정책결정에 대한 리포트 작성 	★★★
시민배심원 (citizens' juries)	<ul style="list-style-type: none"> 참여를 통한 주민주도적 의사평결방식 재판과정과 유사하게 진행-심사숙의-평결-정책 추천 제안서 작성- 배심원 평결의 구속력 보장 	★★★★★

주민참여적 공동정책결정의 실례

노르웨이 합의회의 (Consensus Conference) 실례: 유전자 변형식품에 대한 사회적 합의도출



공론화 조사위원회의 구성 (7월24일)

구분	성명	주요 경력
위원장	김지형 법무법인 지평 대표변호사(59)	- 서울고법 부장판사 - 대법관('05-'11) - 구의역 사고 진상규명위원회 위원장
	김정인 수원대 법행정학과 조교수(39·여)	- 삼성전자 반도체질한 조정위원회 위원장 - 조지아대 행정학 박사
인문사회	류병만 한국교육개발연구원 부원장(58·여)	- 서울대 한국인척자원연구센터 선임연구원
	유태경 경희대 화학공학과 부교수(38)	- 서울대 교육학 박사
과학기술	이성재 고등과학원 교수(38)	- 한국교육개발연구원 학교정책연구부장
	김영원 숙명여대 통계학과 교수(58)	- 서울대 박사 - 성균관대 재료공학부 BK연구교수
조사통계	이운석 서울시립대 도시사회학과 교수(46)	- 서울대 이학박사(물리) - 조지아대 통계학과 박사
	김원동 강원대 사회학과 교수(58)	- 한국조사연구학회 회장 - 중앙선거여론조사공정심의위원회 공동위원장
갈등관리	이희진 한국일등해결센터 사무총장(48·여)	- 시카고대 사회학 박사 - 성균관대 서버이러치센터 연구교수
		- 고려대 사회학과 - 한국사회학회 편집위원 - 강원대 사회과학대학 학장 - 서강대 노동경제학 석사
		- 서울시 갈등관리심의위원회 - 한국공인노무사회 조정중재단 운영위원

시민참여단의 구성 (9월13일)

- 1차조사에서 참여희망자 5981명 중에서 500명을 무작위 표본추출-세대, 지역, 성별
- 478 (9월16일-오리엔테이션)-반대찬성비율유지
- 2박3일 토론참가의사 확인
- 1인당 85만원 지급확인
- 최종 참여자 471명 (최종투표참여자)



신고리 5.6호기와 협치 : 공론조사를 통한 사회갈등해소방안 모색

2017년 대통령 선거와 에너지 정책 권한위임:mandate에 대한 해석



공론조사(deliberative polling): 숙의적 여론조사

공론조사 구성절차



일본 에너지·환경에 대한 공론조사 과정(후쿠시마 사고이후)



- 무작위 추출 6849명 응답
- 285명 참가자 표본추출
- 관련자료제공
- 패널토론 전문가참석회의
- 3차 여론조사
- 전력정책관련자료제공
- 결과보고서 채택
- 표본sampling 원칙확인
- 2차 여론조사
- 1박2일 토론참가의사 확인
- 공정한 전문가 패널구성
- 패널-심사숙의-사회적학습

OECD 성공적인 민관협치를 위한 10계명

리더십의 민관협치에 대한 결단(선출직 공직자와 간부의 인식변화)

시민의 정보취득, 정책상담, 참여권한을 인정

민관협치의 목표와 한계를 초기에 분명히(지나친 기대감은 금물)

정책상담과 참여는 정책형성 초기부터

공평한 참여기회 보장(소수약자의 정치적 기회보장)

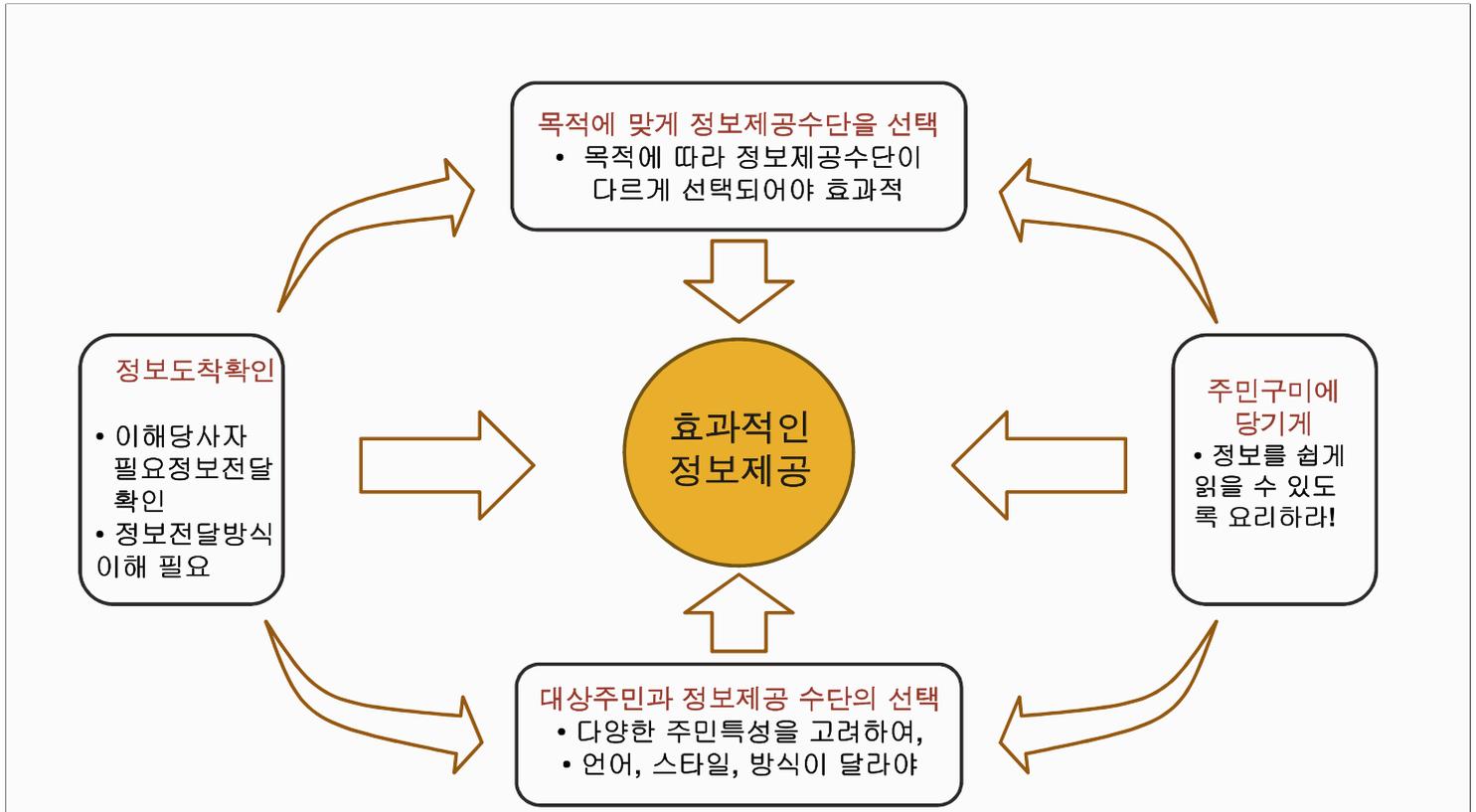
재정적, 인적, 기술적 지원보장 (예산, 평가, 인사지원)

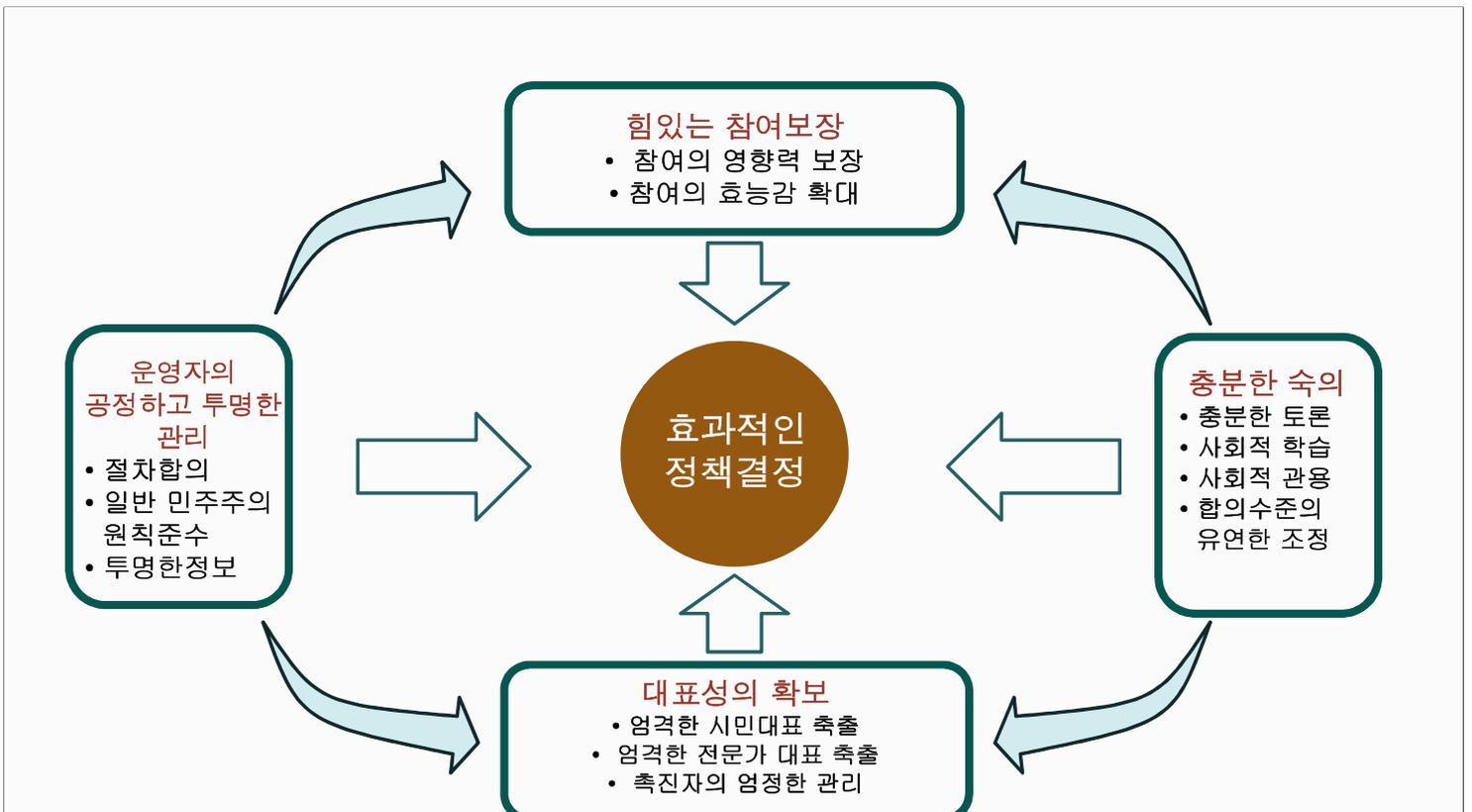
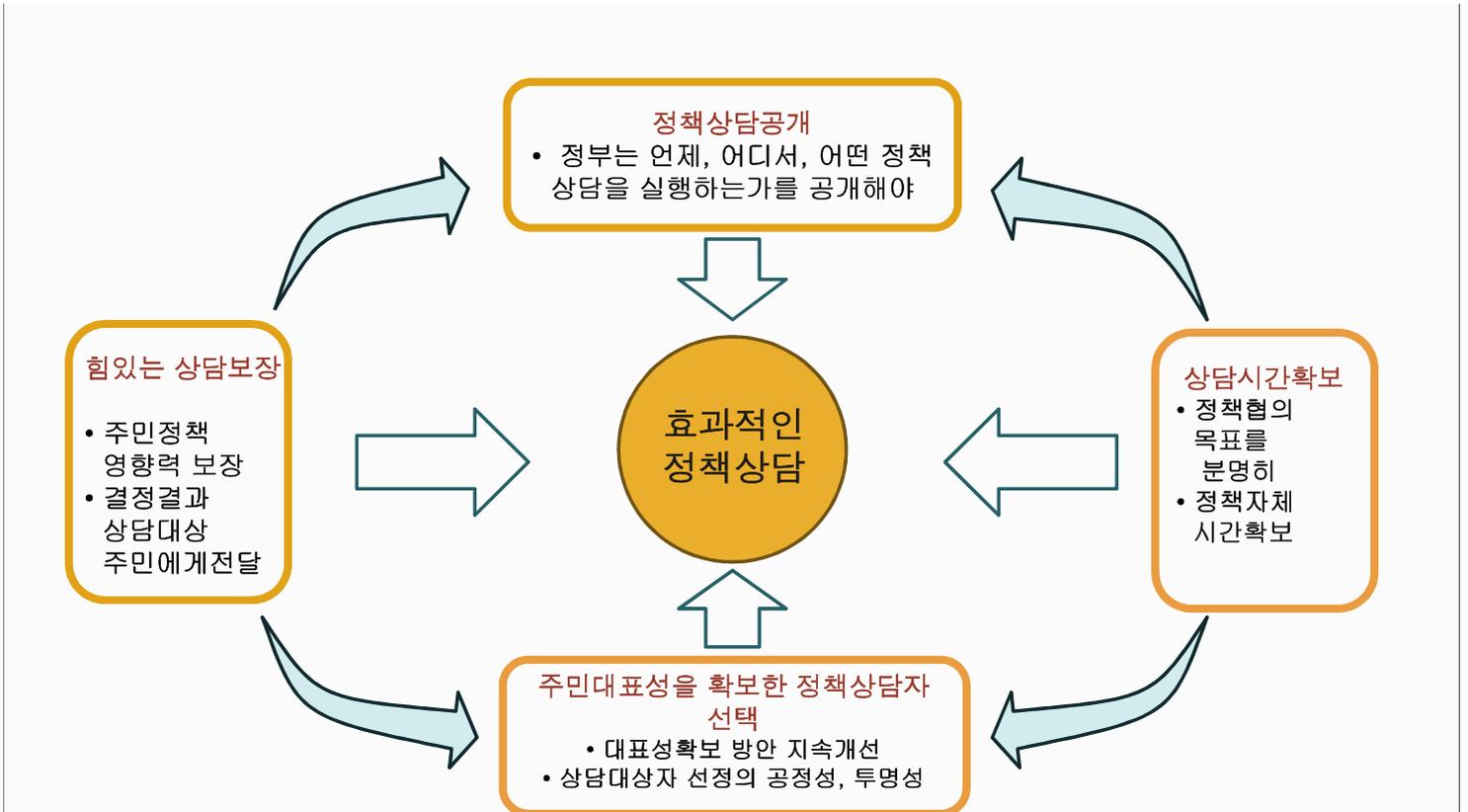
정책조정 및 조율-조정기능강화, 네트워킹확대, 지속적인 행정혁신

정치적 책임(Accountability)과 권한을 분명히

평가(Evaluation): 시민참여적 평가방식

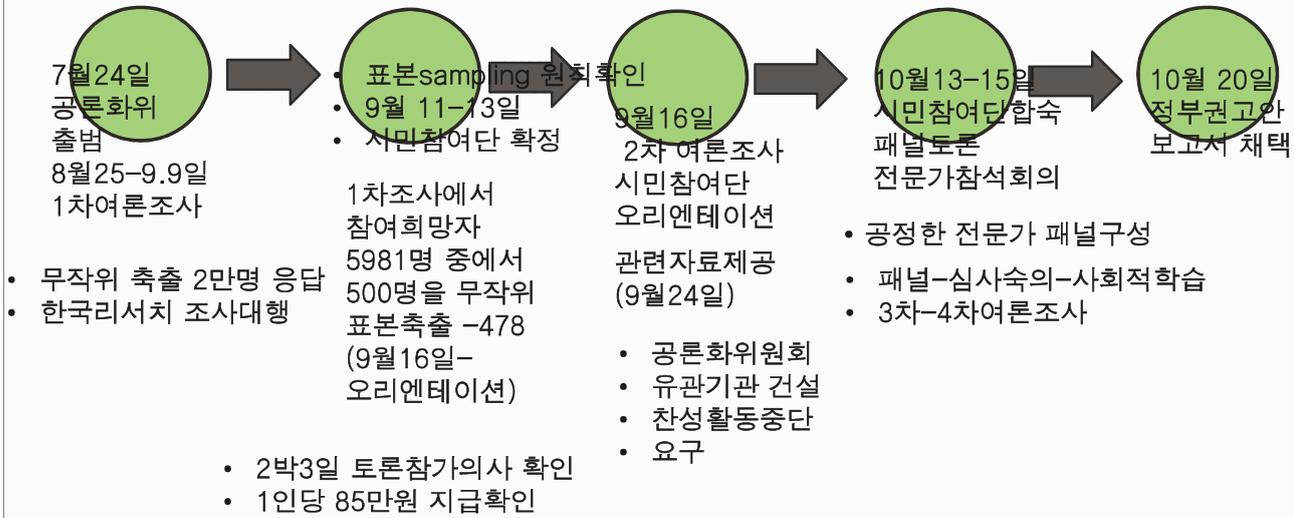
적극적인 시민(Active citizenship): 시민역량강화 프로그램 실행





신고리 5.6호기 속의적 여론조사의 진행과정

공론화 조사과정

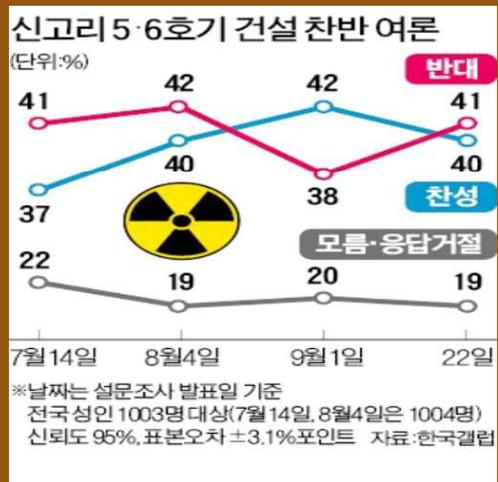


일본: 원자력 발전에 대해 여론조사를 실시
중국은 신고리 5.6호기 건설을 일시 중단하고, 이에 대한 국민 의견 수렴 절차를 진행 중입니다.
우리는 신고리 원전 5.6호기 건설을 계속해야 한다고 보십니까, 중단해야 한다고 보십니까?
-7월 24일 공론화위원회 출범, 8월 25일 1차 여론조사 시작, 9월 16일 시민참여단 1차 토론

	조사기간	조사인원 (명)	목표인원 사레수 (명)	신고리 원전 5.6호기 건설		
				계속해야 한다	중단해야 한다	모름/응답거절
	2017년 7월 25일(11~13일)	1,004	1,004	37%	41%	22%
	8월 25일(19~31일)	1,004	1,004	40%	42%	19%
	8월 29일(29~31일)	1,003	1,003	42%	38%	20%
	9월 3주(19~21일)	1,003	1,003	40%	41%	19%
지역별	서울	205	198	41%	41%	17%
	인천/경기	315	299	40%	40%	20%
	광주	26	30	-	-	-
	대전/충청	102	105	34%	42%	25%
	부산/경남	102	101	23%	53%	25%
	대구/충북	94	101	56%	30%	14%
	부산/울산/경북	146	157	47%	44%	9%
	경북	13	12	-	-	-
성별	남성	541	497	49%	39%	12%
	여성	462	506	32%	43%	25%
연령별	19-29세	173	175	30%	52%	17%
	30대	169	176	25%	63%	12%
	40대	196	205	33%	47%	20%
	50대	216	203	49%	37%	15%
	60대 이상	249	244	57%	16%	26%
주요 지지성향	국민의당	56	54	65%	22%	13%
	더불어민주당	468	467	24%	58%	18%
	바른미래당	67	64	68%	22%	10%
	자유한국당	114	112	84%	5%	11%
	정의당	64	65	24%	64%	11%
	연립/의결부	227	234	44%	27%	29%
직업별	농림어업	37	35	-	-	-
	제조업	123	122	48%	38%	14%
	서비스업	158	153	36%	45%	19%
	회사/직업	330	323	29%	55%	17%
	가정주부	174	193	47%	29%	24%
	학생	72	76	38%	46%	15%
	무직/준퇴직자	109	101	58%	22%	20%
이념성향	보수	259	258	67%	21%	12%
	중도	284	287	39%	42%	19%
	진보	339	337	24%	61%	15%
	무관심/응답거절	121	121	32%	26%	41%
대통령 직무	이명박 퇴진	693	698	27%	52%	20%
	박근혜 퇴진	246	239	77%	13%	9%

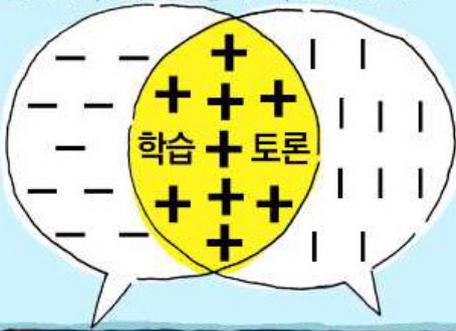
*50사리 미만은 수치를 제시하지 않음 한국갤럽 데일리 오피니언 제277호 www.gallup.co.kr

신고리 5.6호기 건설 여론조사 결과



(한국갤럽: 7월 2일~9월 21일)

공론화는 특정 사회적 이슈에 대한 의견 수렴 과정입니다



'신고리 원전 5·6호기' 공론화



더 나은(+) 대한민국을 위한 공론화!

결과는 정의로울 것!



공정하고 객관적인 공론화, 신고리 5·6호기 공론화위원회가 함께 합니다!

Q4

신고리 5·6호기
공론화위원회

공사중단을 기정사실화한
모양 갖추기 아닌가?



미리 정해진 답은 없습니다.

일부에서는 정부의 탈원전 정책의 가속화 추세로 볼 때 신고리 5·6호기 공론화는 구세 말투기라고 오해하고 있는 것 같습니다.

그러나 신고리 5·6호기 공론화는 건설 중단 공약사항임에도 여타 현실적 여건을 고려할 때 공약을 그대로 할 것인지 또는 수정할 것인지 국민적 의견을 수렴해 보자는 것입니다.

이런 취지를 감안할 때, 미리 정해진 답이 있다는 것은 오해입니다.

Q1

신고리 5·6호기
공론화위원회

고도의 전문 영역인
신고리 5·6호기 문제를
여론에 기대어 해결해도 되는가?

이번 조사의 본질은 대통령 공약 사항인
'신고리 5·6호기 공사중단'에 대한
국민의 의견을 한 번 더 확인하기 위한 것입니다.

대통령은 건설 중단 '신고리 5·6호기 공사중단'을 공약했거나
공명권, 미발세움, 지역경제 등을 고려하여 그대로 이행하기 보다는
사회적 논의가 더 필요하다고 판단하고 국민 의견조사를 진행하게 되었습니다.

따라서 이번 조사는 '공사 중단' 여부해 대해 에너지 소비자인 일반 국민이
어떻게 생각하고 있는지를 파악하기 위한 것으로 고도의 전문성이 필요한 정책사항을
결정하는 것이 아닙니다.

그렇지만 속의 민주주의 관점에서 세심하게 숙의된 공론 조사 방식을 활용한
'시민참여형 조사'로 진행됩니다.

Q5

신고리 5·6호기
공론화위원회

누구나 희망하면
시민참여단이 될 수 있다?

8월	9월	10월
1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4 5 6 7
6 7 8 9 10 11 12	4 5 6 7 8 9	8 9 10 11 12 13 14
13 14 15 16 17 18 19	10 11 12 13 14 15 16	15 16 17 18 19 20 21
20 21 22 23 24 25 26	17 18 19 20 21 22 23	22 23 24 25 26 27 28
27 28 29 30 31	24 25 26 27 28 29 30	29 30 31

그렇지 않습니다!

시민참여형 조사는 여론조사 기법인 추화확률추출법에 의한 샘플링조사로 진행됩니다.
1차 조사에서 성별, 연령을 고려하여 2만명의 표본 구성 후, 1차 조사 응답자 중
시민참여단 참가 동의자에서 신고리 5·6호기에 대한 의견, 성별, 연령 등을 고려하여
500명을 추출하게 됩니다.

따라서, 시민참여단으로 선정되기 위해서는

- ① 8월 25일부터 만 19세 이상 국민 대상으로 실시하는 1차조사에 응답
- ② '시민참여단'이 되는 것에 동의
- ③ 동의자 중 무작위로 추출된 500명에 포함되어야 합니다.

신고리 5-6호기 공론화위원회

Q4 공론화 기간은요?

3개월 동안 진행됩니다!

신고리 5-6호기는 공론화 기간 동안 일시적으로 공사가 중단되어 있습니다. 이는 보다 충실적이고 공정한 공론화를 위한 것입니다. 따라서 공론화 과정이 지연되면 중단에 따른 손실이 클 뿐만 아니라 공사중단과 재개를 둘러싼 사회적 갈등 또한 증가될 수밖에 없습니다. 이에 사회적 합의를 위한 공론화는 최대한 신속하게 진행될 필요가 있는 적정필요기간으로 3개월을 설정하였습니다.

신고리 5-6호기 공론화위원회

Q6 '여론조사'와 무엇이 다른가요?

여론조사의 '피상적 태도조사'의 약점을 보완한 것입니다.

좀 더 자세히 말씀드리겠습니다.
 '공론조사'와 '여론조사' 둘 다 시민들의 의견을 집단적으로 수집·확인하는 절차라는 점에서 동일합니다. 하지만, '여론'은 무작위로 추출된 수동적 시민들이 즉각적인 의견인 반면, '공론'은 숙의과정(학습과 토론)을 통해 충분한 정보와 지식을 갖춘 능동적 시민들의 의견이라는 점에서 다릅니다. 그래서 공론은 여론보다 훨씬 높은 질답의견으로 평가되고 있습니다.

신고리 5-6호기 공론화위원회

Q7 구체적 절차도 알려주세요!

이번 신고리 5-6호기 공론화는

- 1차 조사는 지역, 성별, 연령을 고려 확률추출을 통해 선발된 2만 여명의 시민이 참여할 것입니다.
- 시민참여단은 1차 조사 응답자 중에서 숙의과정에 참여 의사가 있는 시민 중 확률 추출을 통해 선정된 500명으로 구성될 예정입니다.
- 시민참여단은 토론자료집을 숙지하고 전문가와 이해관계자의 주장을 청취하며 토론회에 참여하는 등 숙의과정을 충분히 거친 후 최종 조사에 참여하게 됩니다.

신고리 5.6호기 공론조사를 위한 10가지 요건(피시킨)

- 자료가 (양쪽입장에 대해) 균형 잡혀 있으면서도 일반시민들이 충분히 이해하도록 구성되어 있는가?
- 熟議 이전과 이후 사용될 질문지에 있는 질문들이 적절하게 구성되어 있는가?
- (시민참여단을 쪼갬) 소집단 회의의 사회자(대화 촉진자)들이 그들 자신의 입장을 암시하거나 정보를 제공하려 나서지 않으면서 (쌍방간에) 대등한 토론을 진행하도록 훈련되었는가?
- 소집단의 질문에 답할 전문가 패널들이 사안에 대한 옹호 측과 비판 측으로 공평하게 배분돼 있는가?
- (조사대상) 표본이 성향이나 인구통계적으로 대표성을 갖고 있는지 아닌지를 보여줄 수 있도록 자료가 수집되었는가? - 일반여론조사결과와 시민참여단의 초기 선호도가 일치하는가?
- (시민참여단이) 회의에 참여하고 필요한 여행에 나설 수 있도록 보조해 주는 적절한 인센티브(보수)가 제공되었는가?
- 참가자들이 관점을 바꿀 경우 왜 바꾸었는지를 설명하는 적절한 선택지 답변들이 질문에 제공되었는가?
- 소집단의 토의 내용은 평가를 위해 충분할 만큼 뛰어난 품질로 녹화되고 기록되는가?
- 소집단은 무작위로 구성되었는가?
- 공론조사 사업이, 균형된 자료를 제공하며 사전 결론이 없이, 代表性과 熟議性이라는 두 가지 기준을 충족 시킬 만큼 신뢰할 만한가?

신고리 5.6호기 공론조사의 실례: 한국전력수급 방향에 대한 사회적 합의도출

전문가 그룹 (15) 원전마피아 vs 환경학자

- 원자력발전과 관련된 정책 이슈에 관련된 정보제공
 - 전력수급에 대한 정책제안
 - 이슈의 찬반 논리적 근거 제공
- 한국원자력산업회의
원자력학회, 원자력연구원,
한국수력원자력, 에너지경제연구원
안전한세상을 위한 백지화시민행동
신고리백지화시민행동

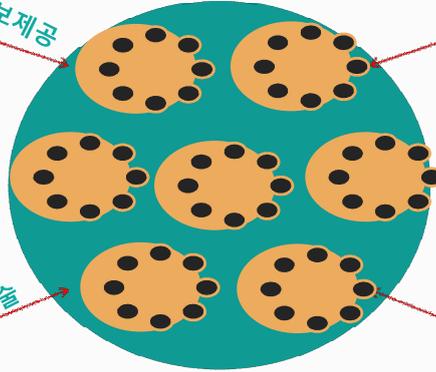
대화촉진자(facilitator, 100)

- 대화의 촉진자
- 대화결과 표집 및 정보공유
- 과정 설계
- 여론조사전문기관 (한국리서치)
- 공론조사 전문기관 (서울대 사회과학연구소)
fact-check

시민참여단 대상 온라인 강의 동영상 6강
시민참여단 대상 오리엔테이션 실행

정보제공

IT기술



심사숙의 & 사회적 학습
라운드 테이블

일반시민-시민참여단(500명)

- 전력수급과 관련된 일반인들의 인식과 태도를 반영
- 지역, 연령, 성, 계층 등을 고려하여 구성
- 주제에 대한 공론토론 주도
- 2만명 1차조사시기의 여론동향을 반영하여 시민참여단을 구성

프로젝트 staffs & 운영자(9)

- 공론조사위원회-운영위 -fact check
- 모든 세부실행사항 조직
- 환경부, 상공부, 한국전력, 경제기획원, -융복합 프로젝트
산업통상자원부,

지역별 순회토론회 및 종합토론회 일정

- 9월 18일 시민참여단 오리엔테이션
- 9월 6일 서울지역 순회토론회
- 9월 13일 광주지역 순회토론회
- 9월 19일 대전지역 순회토론회
- 9월 21일 부산지역 순회토론회
- 9월 29일 서울지역 순회토론회
- 10월 12일 수원지역 순회토론회
- 10월 12일 울산지역 순회토론회

10월 16일 시민참여단 종합토론회
• 지역별로 순회토론을 실행하였지만, 실제적으로 시민들의 참여는 높은 수준으로 발생하지는 않았다

부산 지역 순회 토론회 안내 (9월 18일)

- 일시 : 2017년 9월 18일 (월) 15:00~17:35
- 장소 : 부산 벡스코 제 2전시장 217~218호
- 주최 : 신고리5-6호기공론화위원회
- 주관 : 한국갈등학회
- 주제 : 신고리5-6호기 어떻게 할 것인가?
(건설중단 - 건설재개 입장 간 토론)

신고리5-6호기
공론화위원회

서울 지역 순회 토론회 안내 (9월 26일)

- 일시 : 2017년 9월 26일 (화) 15:00~17:35
- 장소 : 동대문 구민회관 1층 대강당
- 주최 : 신고리5-6호기공론화위원회
- 주관 : (사)한국갈등학회
- 주제 : 신고리5-6호기 건설 재개 /중단 관련
- 에너지 정책, 안정성, 경제성 등 쟁점 토론

신고리5-6호기
공론화위원회

공론조사위원회의 사회적 담론을 형성하기 위한 미디어 활용

- 9월20일: 울산MBC신고리 5.6호기 찬반토론회
- 9월20일: MBC 100분 토론, '원전의 운명은?'
- 9월20일: KBS 일요토론, '탈원전 쟁점과 대안은?'
- 9월29일: SBS 특집토론, '신고리 5.6호기 건설이냐 중단이냐?'
- 10월6일: YTN 특별기획, '신고리 5.6호기 토론' 1부(10월5일) 2부(6일), 3부(7일)
- 10월14일: KTV & KTV SNS 시민참여단 종합토론 생중계

YTN TV토론회 안내 (10월 5일 ~ 10월 7일)

- 신고리 5·6호기 건설 재개 또는 중단과 관련된 TV 토론회가 10월 5일(목)부터 10월 7일(금) 3일간 YTN뉴스 채널에서 11시부터 약 25분간 방영될 예정입니다. 많은 시청 바랍니다.

신고리5·6호기
공론화위원회

신고리 5·6호기 공론화 시민참여단 종합토론회 생중계 실시 (10월 14일)

시민참여단 종합토론회 총론토의(중단 및 재개 이유)가 KTV 주관 생방송으로 진행됩니다. 많은 관심 부탁드립니다.

- * 총론토의: 중단 및 재개 이유
 - 09:00~09:50 재개/중단 측 발표 청취
 - 11:30~12:50 시민참여단과 발표자·전문가와의 질의 및 응답
 - KTV 및 KTV SNS 생중계 (페이스북, Youtube, Twitter)

신고리5·6호기
공론화위원회

신고리 5.6호기 건설 재개에 대한 시민참여단의 의견 추이

신고리 5·6호기 건설 재개·중단에 대한 시민참여단 의견 추이

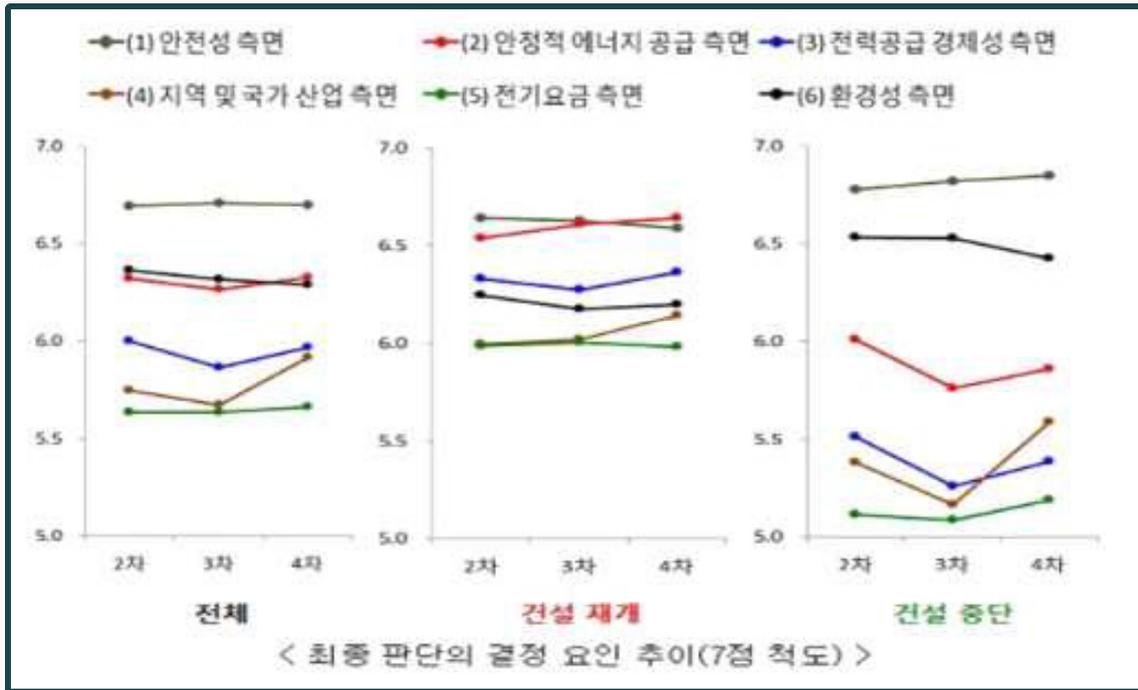


핵발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

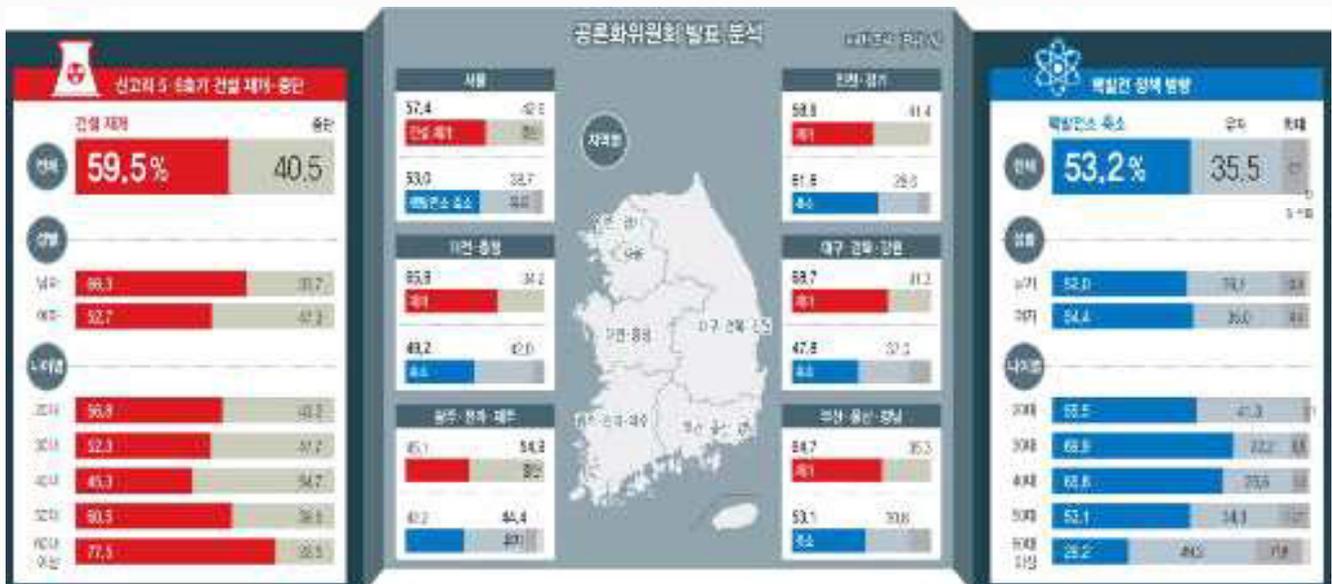


* 시민참여단은 신고리 5·6호기 건설 재개·중단에 대한 사전 여론조사 의견 비중에 비해 4~9% 증가하여, 따라서 시민참여단의 핵발전 정책에 대한 의견은 사전 여론조사 결과 달라짐(※)
※ 2차 조사 항목은 신고리 5·6호기 건설 재개 여부나 원전 중재와 관련 없는 내용임

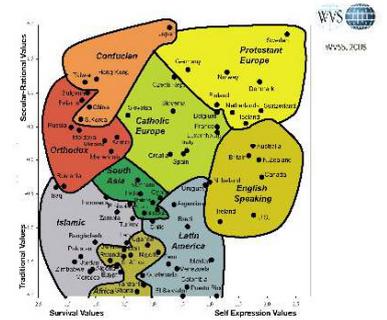
무엇이 시민참여단 결정에 영향력을 발휘했는가?



공론화위원회(10월 20일) 발표분석



신고리 5.6호기에 대한 세대별 태도변화



공론조사를 통한 정책적 결론: 신고리 5.6호기

문 대통령 신고리 5·6호기 건설 재개 관련 입장

건설 즉시 재개

공사중단 지지했던 국민들에게도 대승적 수용 당부

후속조치 및 보완대책 마련

- 안전기준 더욱 강화, 단층·지진연구 강화
- 원전비리 척결, 원전관리 투명성 제고

탈원전 등 에너지전환정책 차질 없이 추진

- 신규 원전 건설 중단, 월성 1호기 가동은 에너지수급 안정시 중단
- 천연가스 및 신재생 에너지 확대, 원전해체연구소 설립

숙의 민주주의의 활성화 당부

- 현안 해결하는 사회적 대화와 대타협 활발해지길 기대

원전 사용후핵연료 처리 포화 시점

구분	저장용량 (다발)	포화연도 (예상)
월성 (경북 경주)	49만9632	2019년
한빛 (전남 영광)	9017	2024년
고리 (부산 기장)	6494	2024년
한울 (경북 울진)	7066	2037년
신월성 (경북 경주)	1046	2038년

2030년 이전 설계수명 만료 원전

2022년	월성 1호기 (10년 연장)
2023년	고리 2호기
2024년	고리 3호기
2025년	한빛 1호기, 고리 4호기
2026년	한빛 2호기, 월성 2호기
2027년	한울 1호기, 월성 3호기
2028년	한울 2호기
2029년	월성 4호기

자료 : 산업통상자원부



신고리 5·6호기 공론화 결과 후속 조치

공론조사·숙의민주주의 확대 적용

국가가 당사자인 중대 갈등사안에 선택·제한적 적용 검토

원전 안정성 강화

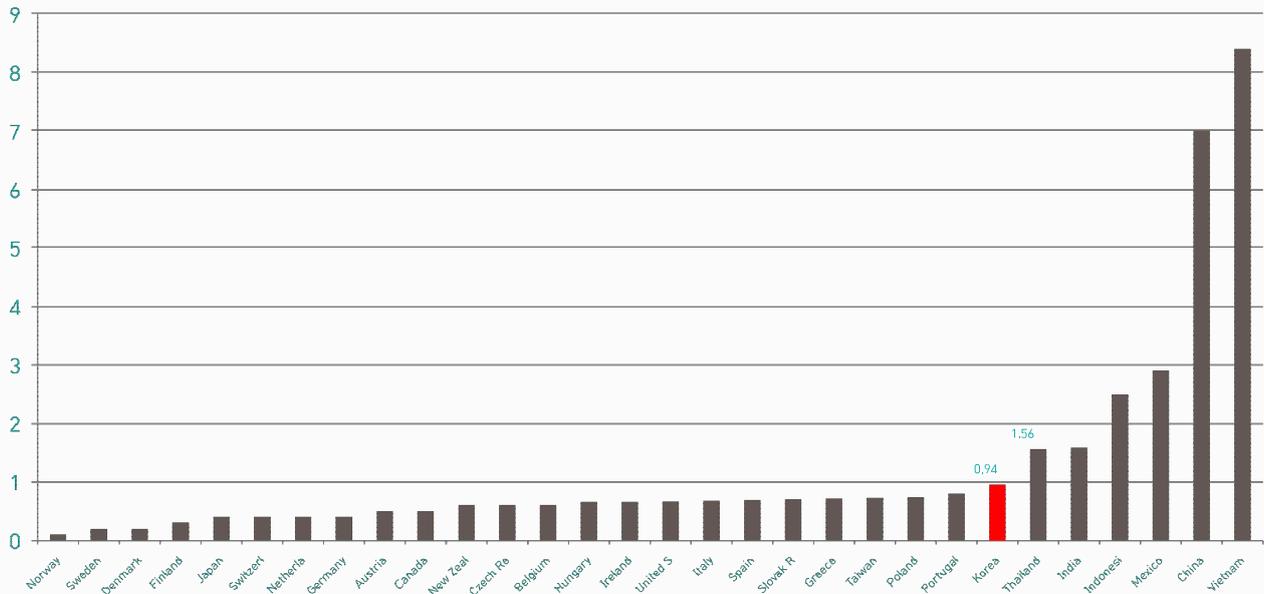
원전해체연구소 동남권 설립

원전안전기준 강화 및 단층지대 활동상황·지진 연구 강화

신규 원전건설계획 중단 및 신재생에너지 비중 증대



높은 갈등지수 (Gini + Distrust) / (Welfare + Democracy + Governance)



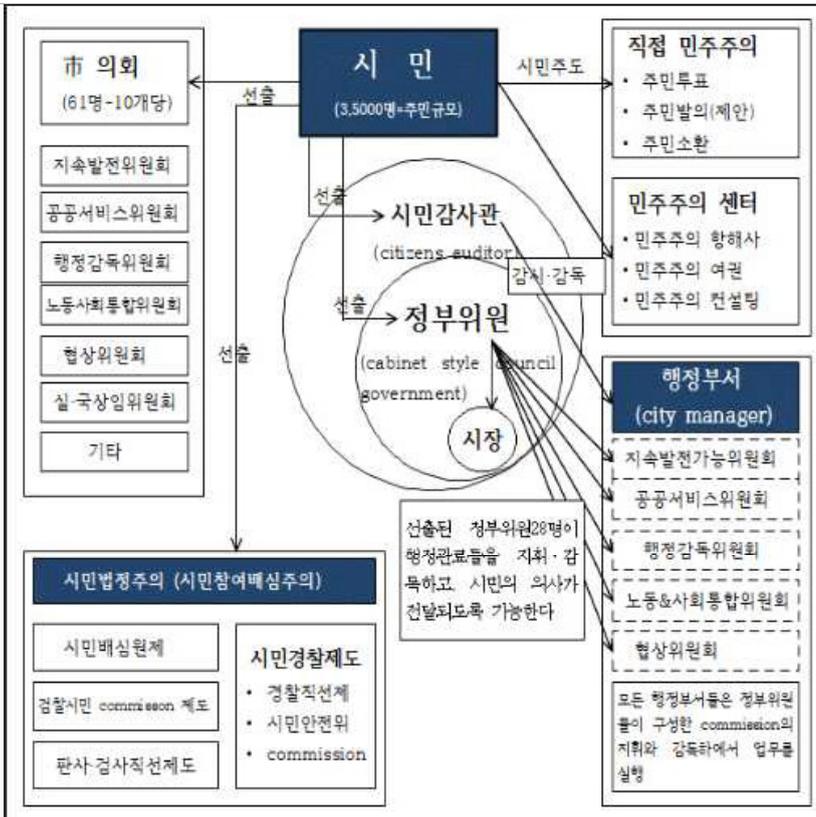
출처 : 이재열(서울대 사회발전연구소, 2010)

사회통합, 혹은 갈등관리능력

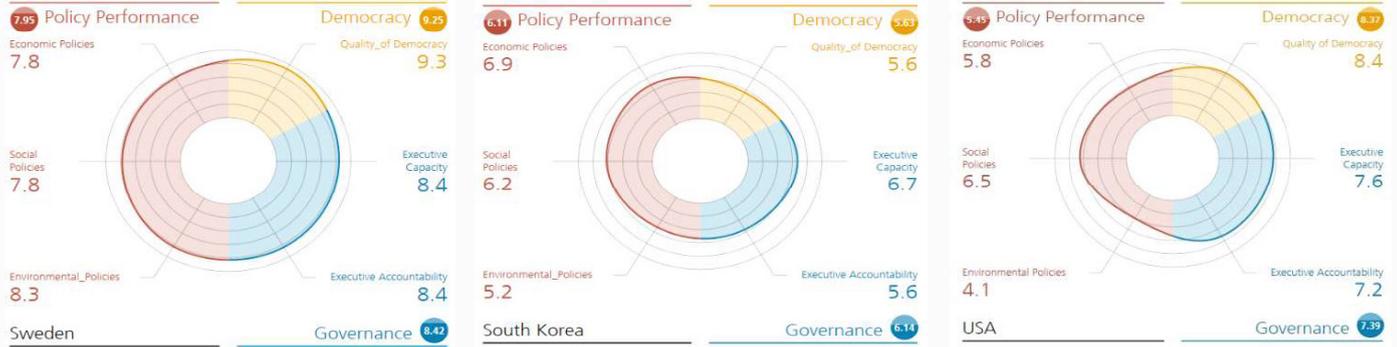
$$\text{사회통합} = \text{갈등} = \frac{\text{잠재적 갈등소지}}{\text{갈등해소 시스템}}$$

- 잠재적 갈등소지 = 불평등 + 불신
- 갈등해소 시스템 = 민주주의 + 사회복지 + 투명성
- 한국의 경우 잠재적 갈등소지는 다른 나라에 비해 작은 편
그러나 갈등해소 시스템은 취약하여
결과적으로 갈등해결이 어려운 상태.

스웨덴 팔룬시와 민주주의·민관협치



한국 거버넌스 수준 비교: 민주주의 & 정치적 책임



스웨덴

Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

한국

Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

미국

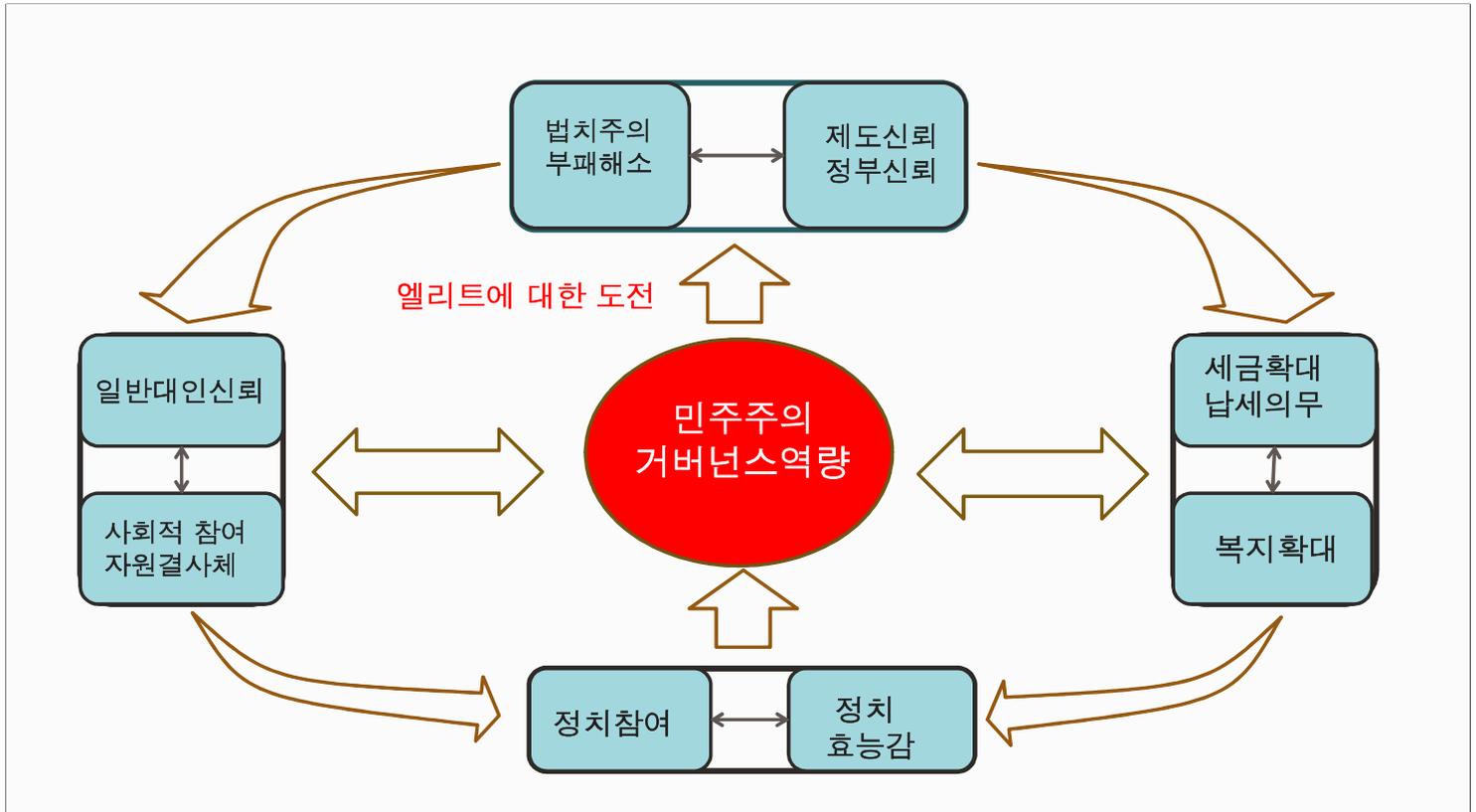
Unde omnis iste natus error sit voluptatem accusantium doloremque laudantium, totam rem aperiam, eaque ipsa quae ab illo inventore veritatis et quasi architecto beatae vitae dicta sunt explicabo. Nemo enim ipsam voluptatem quia voluptas sit aspernatur aut odit aut fugit, sed quia consequuntur magni dolores eos qui ratione

정부정책입안과정에서 정부가 민간주요행위자와 어느 정도 정책협의를 진행하는가?

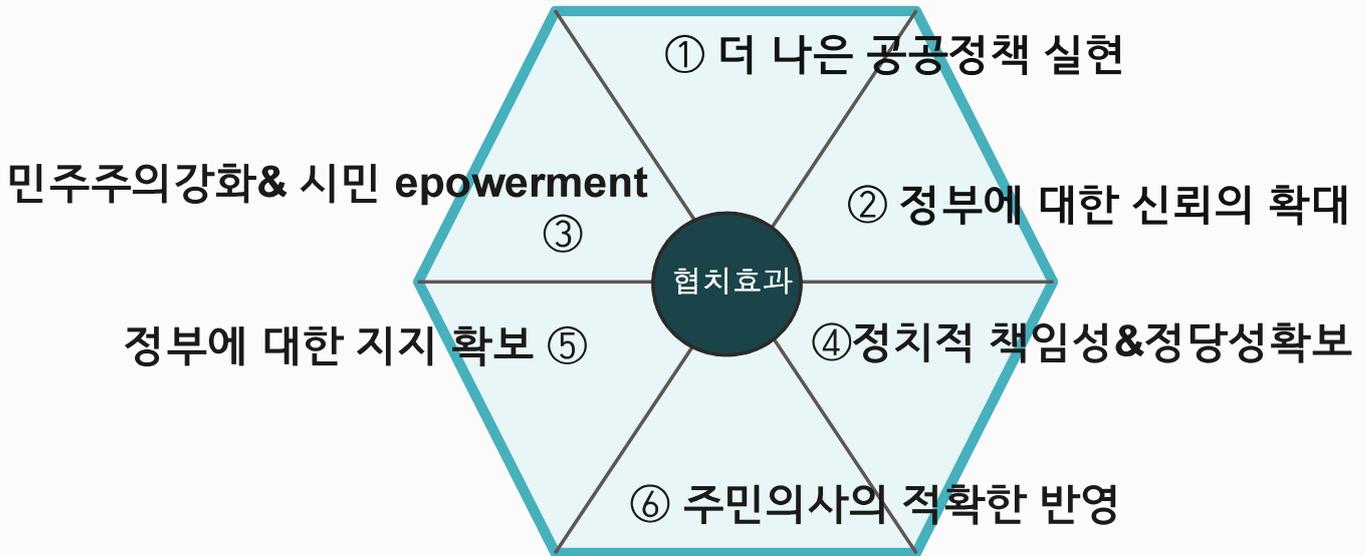
(OECD SGI 지수측정, 2016):
Greece(3), Finland(9), Netherland(9)



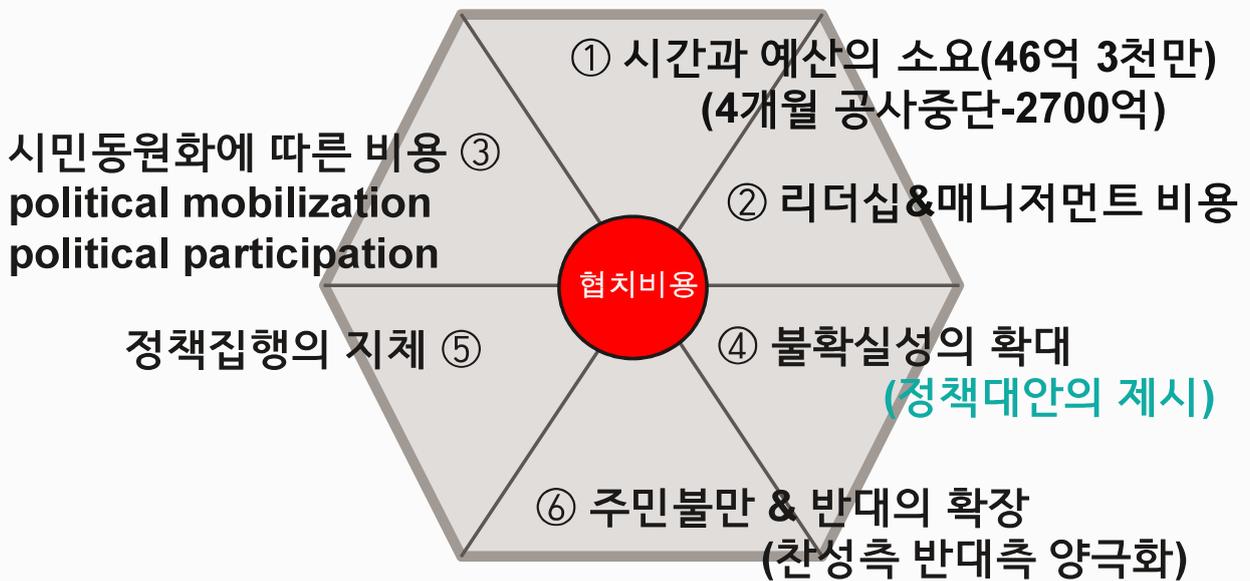
실질적 민주주의가 납세의무감을 높이는가?



신고리 5·6호기 공론조사는 어떤 효과?



신고리 5·6호기 사회적 비용?



신고리 5·6호기 공론조사의 한계와 문제점

민주주의 강화 & 시민 EMPOWERMENT >>> 거버넌스역량강화

거버넌스 역량 확대

- 인지** 일반인 공론조사 인지도를 높이기 위한 조치 & 정치 부족
- 홍보** TV 토론회 6회 언론을 통한 참여적결정방식의 의미전달의 다층화
- 학습** 사회적 학습을 확대하기 위한 순회 토론회의 형식적 진행 - 지역단위 시민사회참여 한계
- 고용** 일반시민의 참여의식 고양 참여를 통한 문제해결 합의 시민참여를 격려

- 해결** 문제해결에 지나치게 초점 무난한 절차합의와 진행을 통한 결론도달에 초점
- 신뢰** 낮은 사회적 대인 신뢰수준 형식적 관리주의 지배 유연하고 실질적인 사회적 테이블 운용을 저해
- 설득** 사회적 설득이 참여자들에 한정 이해당사자설득 일반시민설득으로 진화한계
- 민주** 시민권력화 정부신뢰 확대 정치효능감의 확대와 정치참여

사회적 설득 & 민주주의 강화

공론조사위원회 보고서의 한계: 공론조사의 기능주의적 관점

41

지방정부의 역할 변천: 지방정부가 사회문제해결의 적극적 활동가 (activist state)로 전환



Plumptre, T. & Graham (2000)

통치하는 것과 통치 받는 것은 민주주의의 양면이다
협치는 이 양면에 참여하고 이를 이해하는 일이다





지정 토론문

모두가 참여하고 주체가 되는 숙의민주주의

갈등관리심의위원회 최선경 부위원장

지난 박근혜 정부에서는 유난히 우리 사회에 소통의 의미를 되짚게 했던 정부였다고 판단된다. 소통이 화두가 되면서 한편으로는 갈등의 해결 방식에도 많은 관심이 쏠린다. 원래 갈등은 양립할 수 없는 같은 목표를 추구하거나 인식의 차이로 서로 충돌하는 것을 의미한다. 당연히 사회는 이해관계나 인식이 다른 여러 사람들이 함께 살아가는 곳이어서 갈등이 필연적으로 발생한다.

우리 사회에서 갈등이 어떻게 해결되느냐는 일률적이지 않다. 대체로 자기의 주장을 내세워 밀리지 않고 고수하면서 그 주장과 주장이 충돌하여 때로는 일방의 승리로 끝나기도 하고 조금씩 양보하여 타협하기도 한다. 하지만 종종 해결 없이 오랫동안 대결 상태로 지속되기도 해서 막대한 사회적 비용을 유발한다. 경제적 비용뿐만 아니라 정신적 비용까지 포함한다면 갈등의 비용은 상상을 초월할 것이다.

최근 국가적으로나 지역적으로도 다양한 갈등의 현장에서 그 해결 방안의 하나로 숙의민주주의가 떠오르고 있다. 지난 신고리 5·6호기 건설 재개 여부 공론조사를 통해 우리나라가 본격적인 숙의민주주의 시대에 진입했다는 평가를 받는다. 정부 정책은 국민의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐야 한다는 취지에서 공론조사는 시대가 요구하는 민주주의 본질에 부합한다고 할 수 있다. 방식 면에서도 응답자들의 직감적인 의견 대신 전문가가 제공하는 정보를 바탕으로 충분한 토론을 거쳐 결론을 낸 점에서도 의미가 컸다.

한국사회에서 대의민주주의는 제대로 기능하지 못하고 있는 형편이다. 숙의민주주의는 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 하나의 방법론으로서 등장했다고 해도 과언이 아니다. 숙의민주주의는 의사결정 과정에서 토론을 장려하고, 토론의 기회는 무제한적으로 부여하는 것을 원칙으로 한다. 이번 실험을 계기로 지역사회에 만연한 갈등을 해소하는 데에도 숙의민주주의적인 방법을 도입하고 개선하는 과정을 계속하는 것이 바람직하다는 의견이 대두된다.

숙의민주주의가 모든 문제를 해결해주지는 못할 것이다. 이번 신고리원전 5·6호기의 공론화 과정만 보더라도 어떤 문제를 공론화하는 것이 적절한지, 객관적인 정보를 어떻게 시민들에게 제공할지, 시민참여단은 어떤 방식으로 구성할지 등 보완해야 할 문제가 산적해 있다.

다만 이번 공론화 과정이 국민들에게 신뢰를 얻었던 것은 숙의 과정에서 의견이 변하는 모습을 봤기 때문이다. 정책의 옳고 그름이 아니고 다양한 가치를 가질 수 있고 이해와 합의를 해 나가는 과정을 배울 수 있는 좋은 기회가 됐다고 생각한다.

끝으로 공론조사가 모든 정책결정의 정당성을 보장하는 것처럼 된다면 또 다른 갈등이 증폭될 수 있다. 즉 공론조사 만능주의를 경계해야 한다. 이번 공론조사는 한국에서 숙의 민주주의가 가능하다는 희망을 줬는데, 이를 남용하면 그 희망을 잘라 버릴 수도 있다.

갈등 해결에는 여러 가지 방법이 있다. 공론화 검증위원회에서 체계적 검증을 해 우리 사회에서 정착하는 방안을 찾아야 한다. 성급하게 정부 정책을 정당화하는 수단으로 변질시키는 것을 가장 경계해야 할 것으로 본다.

신고리 5·6호기 공론화 토론회

한국갈등해결센터 임승주 이사

공론화토론회는 문재인 대통령의 공약 중 하나인 신고리 5·6호기 건설 중단에 대해 국민 의견을 반영해 결론짓기 위하여 구성되었습니다. 3개월이란 짧은 시간동안 급박하게 이루어지면서 사전에 좀 더 체계적인 준비 작업이 이루어지지 못했던 점은 아쉬웠던 부분이었습니다. 그럼에도 불구하고 위원회는 공론화를 이끌어낼 위원과 지원단, 그리고 참여를 희망하는 국민 중 추첨을 통해 470여 명의 시민참여단을 구성했습니다.

대통령 공약사항인 신고리 5,6호기 건설 중단을 정부가 일방적으로 결정하지 않고 에너지 소비자인 시민을 참여시켜 합의를 기반으로 시민참여단의 판단을 통해 권고안을 결정 짓게 하는 시민 참여형 정책결정은 큰 의미를 지닙니다.

공론화위원회의 활동은 찬반이 첨예하게 갈리는 국가 주요 정책을 민주적으로 해결하는 새 모델을 제시했다는 평가를 받을만합니다. 이해관계가 복잡한 현안을 정부가 일방적으로 결정하지 않고 시민대표들이 학습과 토론을 거쳐 의견을 모으고 정부가 그 결과를 정책 결정에 반영하는 좋은 선례를 남겼습니다.

권고안 속에는 다양한 생각들이 모아졌을 것입니다. '원전을 줄이기 위한 조치로 새로 만드는 것부터 줄여야 한다'는 의견과 '원전만큼 경제력이 있는 에너지가 어디 있느냐'며 반문하는 생각, '앞으로의 방향은 그렇게 하되 이미 투자된 자원과 전력 수급을 고려하여 방향을 정해 가자' 하는 생각에 이르기까지 다양한 의견들이 나왔습니다.

특히 그동안 고도의 전문성을 이유로 관련 전문가 또는 지역주민 등 직접 이해관계자 중심으로 논의되었던 원전관련 이슈를 시민 모두의 생활이슈로 끌어냈다는 점에서 더 큰 의미를 부여할 수 있습니다.

이번 공론화는 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 속의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 마련했습니다. 또한 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 끌어내 합의를 형성해 가는 새로운 갈등해결의 모델을 제시했다는 점에서 중요한 의미를 지닙니다.

공론화 과정은 그래서 중요한 의미를 가진다고 생각합니다. 충분한 정보와 판단 근거가 제시되었기에 가능했다고 봅니다. 사회적 수용성을 높였고, 공론화 경험을 거치면서 속의 민주주의를 한 단계 발전시켰다는 데서는 분명히 의미가 있다고 봅니다. 대립적인 토론이 아니라 하나로 도출될 수 있는 결론으로 이끌어온 토론으로 기억될 것입니다.

신고리 5,6호기 공론화 관련 토론편

충남지속가능발전협의회 이평주 사무처장

- 장수찬 교수님의 공론화조사 평가 및 이희진 사무총장님의 공론화 사례 활용방안에 대한 발제 내용이 공감함.
- 이번 신고리 5,6호기 공론화 과정은 우리나라의 약한 대의민주주의를 개선하는데 기여할 수 있으며, 갈등 예방 및 관리의 한 사례라 여겨짐.
- 민주주의는 제도이기 이전에 개인의 자율성에 기초한 권리(사익)와 사회공동체 전체의 이익 즉 공익 간의 긴장 영역이고 학습, 토론, 판단, 결정 등의 과정.
- 숙의민주주의는 대의민주주의가 '대의'해 내지 못하는 정치사회적 문제들을 해결하는 한 방법으로 진화됨.
- 이번 공론화 과정의 경우 현재의 지배적인 이데올로기를 그대로 반영하는 결과는 아닌지.
- 이희진 사무총장님의 공론화 성공 6대 기본요건 중 대표성, 공정성, 숙의성이 매우 중요하다 생각함.
- 숙의 과정에서 주장에 대한 검증(팩크 체크) 후 이에 대한 정리된 자료가 제공되어야 할 것임.
(동일 전략생산에 필요한 부지면적 관련 주장에서 원자력과 태양광 370배와 40배 주장)

신고리 5,6호기 공론화 과정과 충남도정의 민관협치

도민협력새마을과 김미화 협치지원팀장

문재인 정부는 지난 10월, 시민참여단의 숙의를 통한 공론화 방식을 거쳐 원자력 발전소 신고리 5,6호기 건설재개 결정을 내렸습니다. 이번 공론화 과정은 다양한 이해관계자의 입장이 첨예하게 대립하고 국민적 관심도가 높은 사안을 시민이 직접 참여하여 사회적 합의를 원만하게 형성할 수 있었다는 좋은 사례를 남김으로써 두 분 발제자님께서 언급하신 것처럼 시민 참여단을 통한 숙의 민주주의의 성공적 실험과 한국형 공론조사의 새 모델 창출 하였다는데 큰 공감을 받았습니다.

민관협치를 도정의 핵심 가치로 추진하고 있는 충남에서도 공론화에 대한 관심이 높습니다. 이미 지난 10월, 충남도는 '에너지 전환 비전' 수립에 '도민에너지 기획단'을 모집하여 3차례에 걸쳐 공론화 방식의 워크숍을 실시하였습니다. 화석연료와 핵 에너지 기반의 에너지 공급·소비 시스템을 신재생에너지 중심으로 바꾸기 위해 마련된 이 워크숍은 기후변화와 인구 및 산업 구조변화, 지역환경 여건 등에 대응하기 위한 미래·기후에너지 정책 구상 필요성에 따른 도의 에너지 정책을 구상하기 위한 것 이였습니다. 안희정 충남도지사는 도민 에너지 기획단의 숙의 결과가 전적으로 충남에너지 전환 비전의 방향이 될 것이라고 밝혀 도민참여에 실질적인 힘을 실어주었습니다.

이렇듯 다양하게 시도되는 공론화 방법들이 국민적 합의를 이룰 수 있는데 기여하기 위해서는 신고리 5,6호기 공론화 과정에 대한 철저한 분석과 평가 작업을 거쳐 향후 시도되는 다양한 공론화 과정들이 사회적 합의를 이루어 공공정책의 효과성을 높이는데 유력한 과정으로 안착될 수 있도록 하는 노력들이 필요하겠습니다.

충남도에서는 공론화 뿐만 아니라 각종 타운홀 미팅과 거버넌스 위원회 등을 통한 도민의 직접적인 참여와 숙의 민주주의 향상을 위한 다양한 시도들을 선도적으로 해오고 있습니다. 제로-100프로젝트 등을 통한 정보 공개, 정책 수립 타운홀 미팅과 각종 거버넌스 위원회 등을 통한 정책 협의, 금강비전, 경제비전 2030, 서해안 비전, 양성비전 2030, 안전 비전 2030 등 민관 참여와 협력을 통한 공동 비전 수립, 3농혁신과 동네 자치 등

민 거버넌스 중심 사업 추진을 통한 정책 협업, 도민평가단, 정책 서포터즈, 도민 감사관 등 도민에 의한 직접적 도정 평가 및 환류 정책 등을 통해 도민 참여에 의한 도정 실현을 선도적으로 실시하고 있습니다. 뿐만 아니라 충청도는 도민의 참여를 더욱 제도화하고 공고히 하기 위하여 민관협치 6대 과제(2016, 6수립)를 추진하고 있으며, (가칭)내포 혁신 플랫폼을 건립하여 2019년 말에 민관협치적 성격을 가지고 있는 각종 중간지원조직들을 함께 입주시켜 민관 협력을 더욱 공고히 하고자 노력하고 있습니다.

이처럼 도민 참여와 공론적 숙의를 통한 민관협치는 충청도정의 새로운 패러다임으로 변화하고 있습니다. 이미 서울시와 경기도가 민관협치 관련 조례를 제정하였고 우리 도에서도 윤지상 의원 대표로 '충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본조례'가 발의되었습니다(2017,10). 앞으로 공론화 등을 통한 시민 참여 활성화 과제는 지방분권 개헌 논의와 더불어 더욱 뜨거워질 것으로 예상됩니다.

하지만 충청도정에 공론화 과정을 접목하는 과정에서 경험하는 고민들도 증가하고 있습니다. 어떤 의제를 공론화할 것인지, 공론화과정을 누가, 어떻게 설계하고 진행할 것인지, 도농복합 광역정부인 충청도에서 참여자의 대표성을 어떻게 확보할 것인지, 민관협치에 따른 업무의 누적과 피로감을 어떻게 효과적으로 다루어 갈지 등. 무엇보다도 공론화 과정을 통한 도정의 성과를 어떻게 잡아갈 것인지 등 한편으론 공론화를 새로운 유행처럼 마구잡이로 사용하게 되지 않을까 하는 염려도 하게 됩니다. 형식은 도민의 숙의에 의한 수준 높은 참여를 지향하지만 실제 내용은 새로운 옷을 입은 동원에 그칠 수도 있다는 생각을 합니다.

예를 들면 공론화를 성공적으로 완성하기 위해서는 운영주체와 시민참여단, 전문가 그룹, 퍼실리테이터 그룹은 매우 중요한 주체입니다. 운영주체(행정)가 어떤 의지를 가지고 공론화 과정을 설계하고 조직하는가에 따라 방향은 크게 달라집니다. 공론화의 형식을 빌려서 '답정너'를 원한다면 오히려 행정에 대한 불신을 가중시키는 원인이 될 것입니다. 이번 신고리 5,6호기 공론화 과정이 성공적이라는 평가를 받는 이유도 문재인 정부의 탈원전 정책과 반대되는 결과가 도출되었음에도 공론화 과정에 따른 결과를 존중하고 겸허히 수용하는 모습에서 공론화를 통한 사회적합의를 이루고자하는 정부의 진정성을 신뢰할 수 있었기에 공론화가 우리 사회통합에 효과적인 대안으로 다가올 수 있었던 것입니다.

다음으로는 시민참여단의 대표성을 확보하는 문제입니다. 공론화 의제에 따라 시민대표성을 어떻게 확보할 것인가는 중요한 변수가 될 것으로 생각합니다. 의제의 성격에 따른 시민참여단 표집 방법들을 다양하게 매뉴얼화 해둔다면 공론화활성화에 보다 기여하게 될 것으로 생각합니다. 전문가 집단을 어떻게 참여 시킬 것인가에 대한 논의 또한 뜨겁습니다. 충분히 논리를 개발할 수 있는 집단이 있는 반면, 자신들의 논리를 충분히 개발할 수 있는 여건을 갖추지 못하여 적절한 전문가를 준비하지 못하거나 배제되는 상황이 되면 이미 기울어진 운동장을 만들어 버려 공정한 숙의과정이 될 수 없기 때문입니다.

마지막으로 공론화 과정에서 소그룹 숙의를 촉진하는 퍼실리테이터들에 관한 생각입니다. 최근 퍼실리테이션을 적용한 타운홀미팅이 유행처럼 확대되고 있고 타운홀 미팅을 전문적으로 진행하는 업체들이 많아지고 있습니다. 퍼실리테이터들은 숙의가 진행되는 동안 시민참여단이 자신들의 생각을 적절히 표현할 수 있도록 돕고 참여자들이 활발하게 의견들을 모아내도록 하는 촉진자의 역할을 하여야 함에도 자신의 개인적인 의견을 펼침으로써 중립성과 공정성을 훼손하는 경우가 많습니다. 참여자들은 동원되었다는 느낌을 받게 되고 전체 공론화 과정 자체에 영향을 주게 되어 불신으로 이어지게 됩니다.

공론화 과정이 사회적 갈등을 해소하고 통합하는데 제 역할을 다 할 수 있기 위해서는 공론화에 대한 도정내의 충분한 인식과 더불어 공론화 관련 전문 인적자원 양성이 필요합니다. 특히 행정 공무원들이 공론화 과정에서 행정패러다임의 변화와 함께 이러한 촉진자의 중요성을 인식하고 적절히 활용할 수 있도록 퍼실리테이션에 대한 이해와 훈련이 필요합니다. 장수찬 교수님께서 언급하신 것처럼 지방정부가 사회문제 해결의 적극적 활동가로 전환하여 지역발전을 위한 거버넌스의 주체가 되어 새로운 행정 패러다임을 확대하기 위해서는 무엇보다도 행정공무원의 역할에 대한 인식 변화가 행정 내부로부터 요구됩니다.

마지막으로 민관협치적 시민참여와 숙의민주주의의 확대를 위한 효율적인 방법론입니다. '혁신 피로감', '협치 피로감'이란 새로운 용어처럼 아무리 뜻이 좋아도 불편한 제도는 확대되기 어렵습니다. 누구나 쉽게 접근하고 깊게 참여하여 일상적으로 결정권을 실행할 수 있도록 최신 첨단 과학기술을 접목한 혁신적인 방법론들이 보다 많이 접목되어 도농 복합지역인 충남도의 지리적, 인구·사회학적 특성을 고려한 맞춤형 공론화 정책의 활성화를 통해 질 높은 공공정책을 실현하는 충남 도정이 되기를 기대합니다.

