

참여적 의사결정 활용방안

-신고리 5,6호기 공론화 사례를 중심으로 -

2017. 11. 10



사무총장/이사 이 희 진

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)

참여적 의사결정

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
→ 정책 추진 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

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 People캘리포니아의 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

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

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.”



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.

의의1

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.

의의2

공정한 절차에 의해 이루어지는 이번 공론화를 통해
사회적 수용성을 높이는 결과를 도출할 수 있다면,
앞으로도 다양한 갈등 사안에 대해 사회적 합의를 형성할 수 있는 본보기가 될 수 있을 것입니다.
더 나아가 사회적 합의 형성 문화를 정착시켜 나가는 데 밑거름이 될 수 있을 것입니다.

공론화의 성공요건

공론(화)의 성공 요건

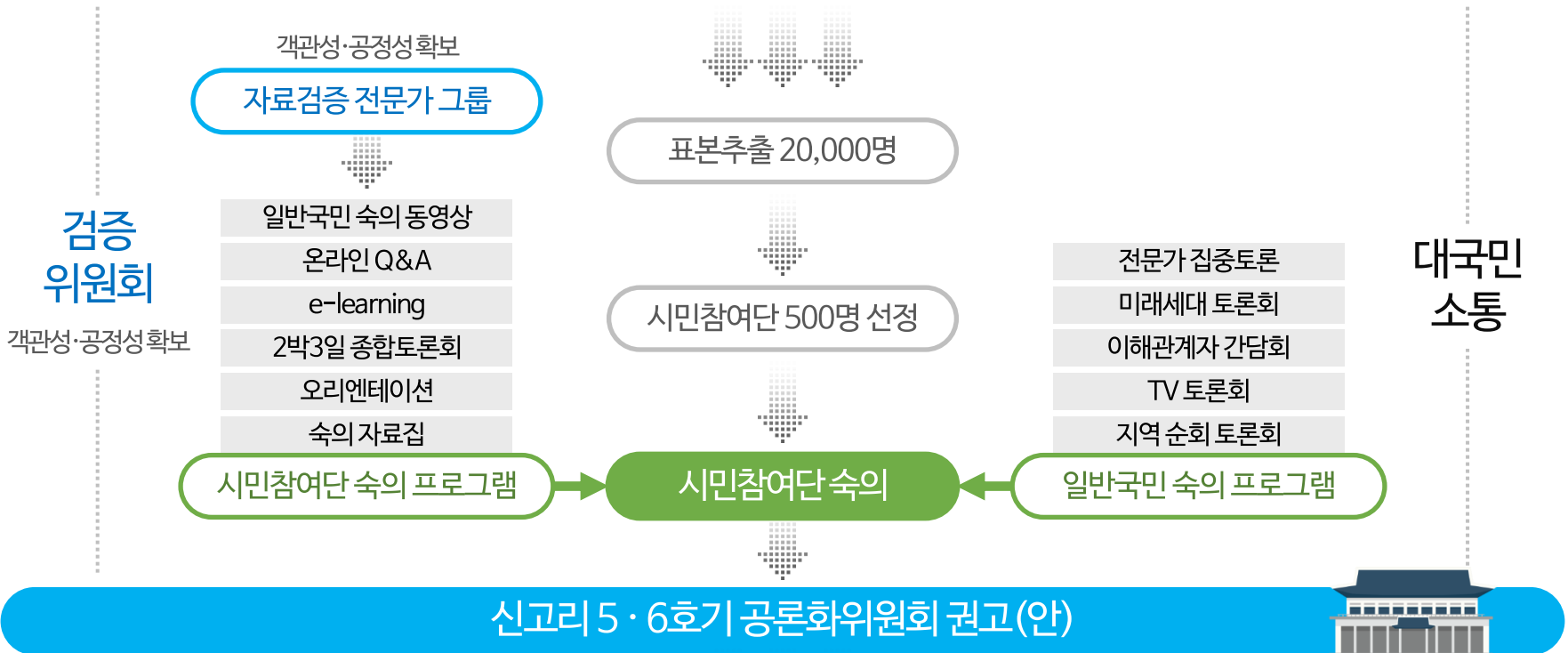


신고리 5·6호기 공론화 추진경과(시민참여형조사, 공론조사 참조)

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

신고리 5·6호기 공론화 체계

신고리 5·6호기 공론화위원회



“국민의 뜻을 받아들여 정부가 최종결정”

5. 시민참여단 선정 및 역할

시민참여단 선정

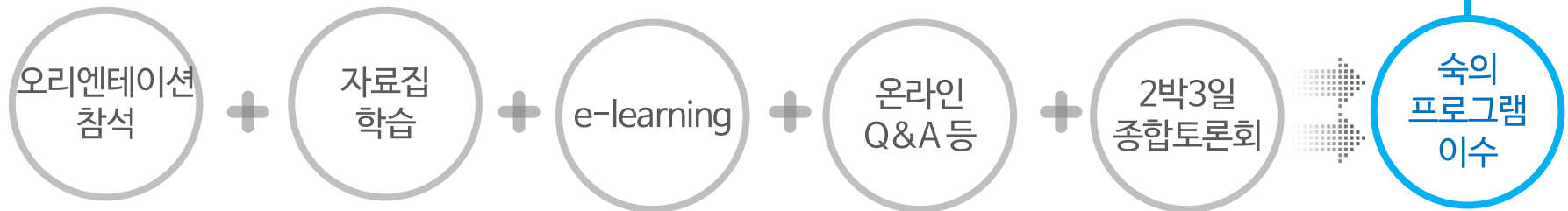
- 1 선정 기준** 
 - 대한민국 국적을 가진 만 19세 이상 **국민의 대표성 확보**
- 2 선정 방식** 
 - **시민참여형 조사(1차)**를 통해 표본추출 및 시민참여단 선정
- 3 표본 추출** 
 - **지역(16개 시·도)·성·연령(5개 층, 20대~60대 이상)**을 고려, **160개 층으로 세분화하여 20,000명 추출**
- 4 표본 선정** 
 - 표본추출 20,000명 중에서 **신고리 5·6호기 건설 중단/재개/판단유보, 성, 연령을 고려하여 시민참여단 500명* 선정**
 - * 국내.외 사례 :
(국내) 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 국민을 대표할 수 있는 시민참여단 선정 방식 및 규모 결정

시민참여단 선정 및 역할

시민참여단 역할

“ 공론화위원회 권고(안) 도출을 위한 ”
설문조사 참여



※ 참고 : 시민참여형 설문조사

구 분	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

숙의 자료집



숙의자료집 제작·배부('17. 9. 28)

시민참여단에게 우편 배부 및 공론화위원회 홈페이지 게재

숙의자료집 구성(총 4장 70페이지 분량)

1장

신고리 원전 5·6호기 공론화 개요

2장

원자력 발전에 대한 이해

3장

신고리 원전 5·6호기 건설 재개/중단측 주장

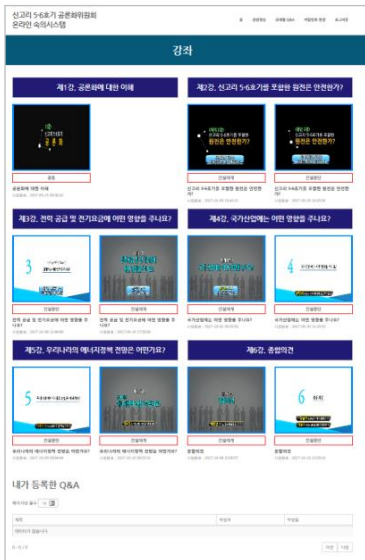
4장

신고리 원전 5·6호기 건설 중단/재개측 주장

이러닝(e-learning) : 온라인 속의과정

이러닝 (e-learning)

- 신고리 5·6호기 공론화의 핵심 쟁점에 대한 중단/재개측의 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	단국대 분쟁해결센터
9.18.(월)	부산	갈등학회
9.26.(화)	서울	갈등학회
9.28.(목)	경기(수원)	단국대 분쟁해결센터
10.11.(수)	울산	지방자치학회

TV 토론회(총 6회)

방송사	프로그램	방송일시
공 중 파	KBS	일요토론
	MBC	100분 토론
	울산MBC	찬반토론
	SBS	신고리 5,6호기 건설이냐 중단이냐
총 편	JTBC	밤샘토론
보 도	YTN	신고리 5·6호기 토론 1~3부

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

일시 10월 13일(금) 19:00~
10월 15일(일) 16:00

장소 교보생명 계성원
(천안 소재)

참석 규모

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

주요 프로그램

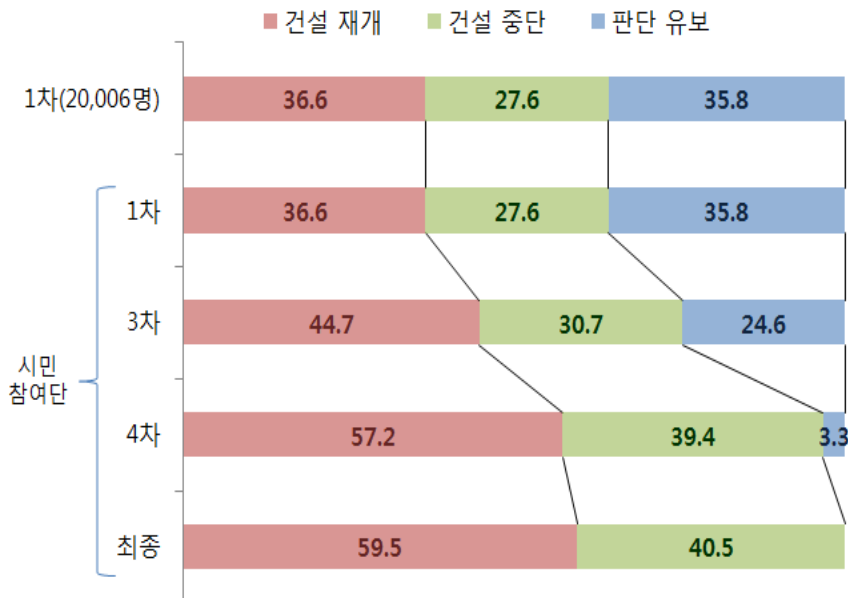
- 3차 조사, 진행안내,
- 〈세션 1〉 중단재개 이유
- 〈세션 2〉 안전성/환경성
- 보충질의응답
- 〈세션 3〉 전력수급 등 경제성
- 현장동영상/미래세대/지역주민
- 〈세션 4〉 마무리 토론
- 4차 조사(최종)

※ 각 세션은 양측 발표→ 분임토의→ 질의응답 순으로 진행함

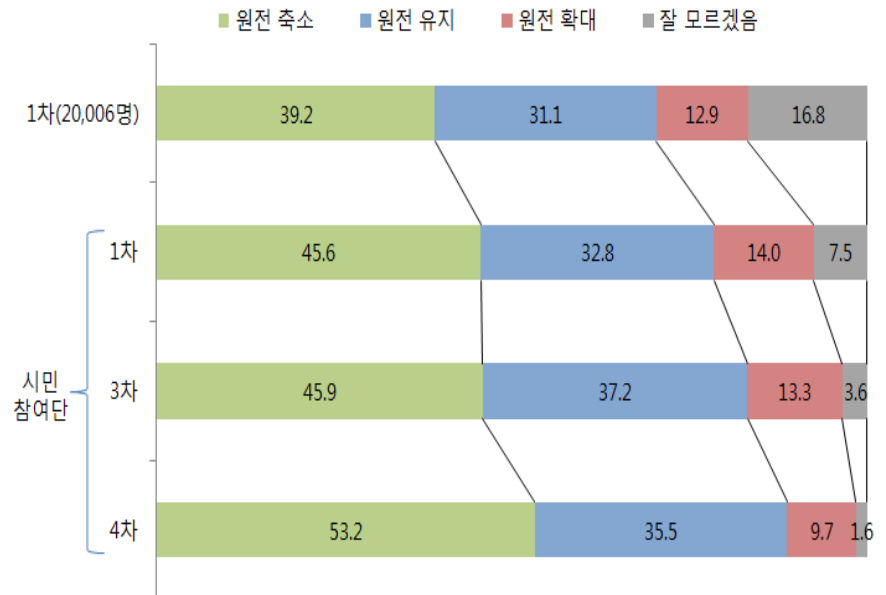
권고안의 내용

- 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〉



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

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 : 첨예한 갈등사항 미고려
- 언론의 독립적 통합적 역할 미흡(찬반 승패 보도에 갇힌 언론보도 프레임)

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?



“감사합니다.”

Q&A