

신고리 원전 공론화, 어떻게 할 것인가?

공론화의 개념과 조직화 방안

한 국 행 정 연 구 원

은 재 호

■ 국가 전력 정책의 역사성

- 한국 원자력 발전 현황 : 총 24기(설비 총량 21,716 MW), 국내 전력 생산의 약 30% 담당
- 환경단체와 원자력계의 지속적 대립 및 대립 격화 : 탈핵 vs 찬핵 ☞ 원전 정책 불확실성 증대
- 상호비난 ☞ 소송 ☞ 대집행 절차의 반복 가능성 농후

☞ 반복적인 갈등구조에서 벗어나 합의에 기초하는 원전정책 수립방안은 ?

■ 문재인 정부의 탈핵 정책

- 문재인 정부는 고리원전의 영구정지와 함께 원전 설계수명 연장 금지를 선언
- 신고리 5,6호기 공사를 잠정 중단, 공론화위원회를 구성해 사회적 합의를 통한 공사 지속 여부를 결정할 예정 ☞ 원전 정책 최초의 속의민주주의적 해법 제안

☞ 사회적 합의 창출이 용이한 공론화의 방법과 절차는 ?

목 차

1. 공론화의 필요성과 의의

2. 공론화의 경험과 시사점

3. 공론화의 방법과 절차

4. 제1차 공론화를 위한 시간표

5. 요약 및 결론 (제언)



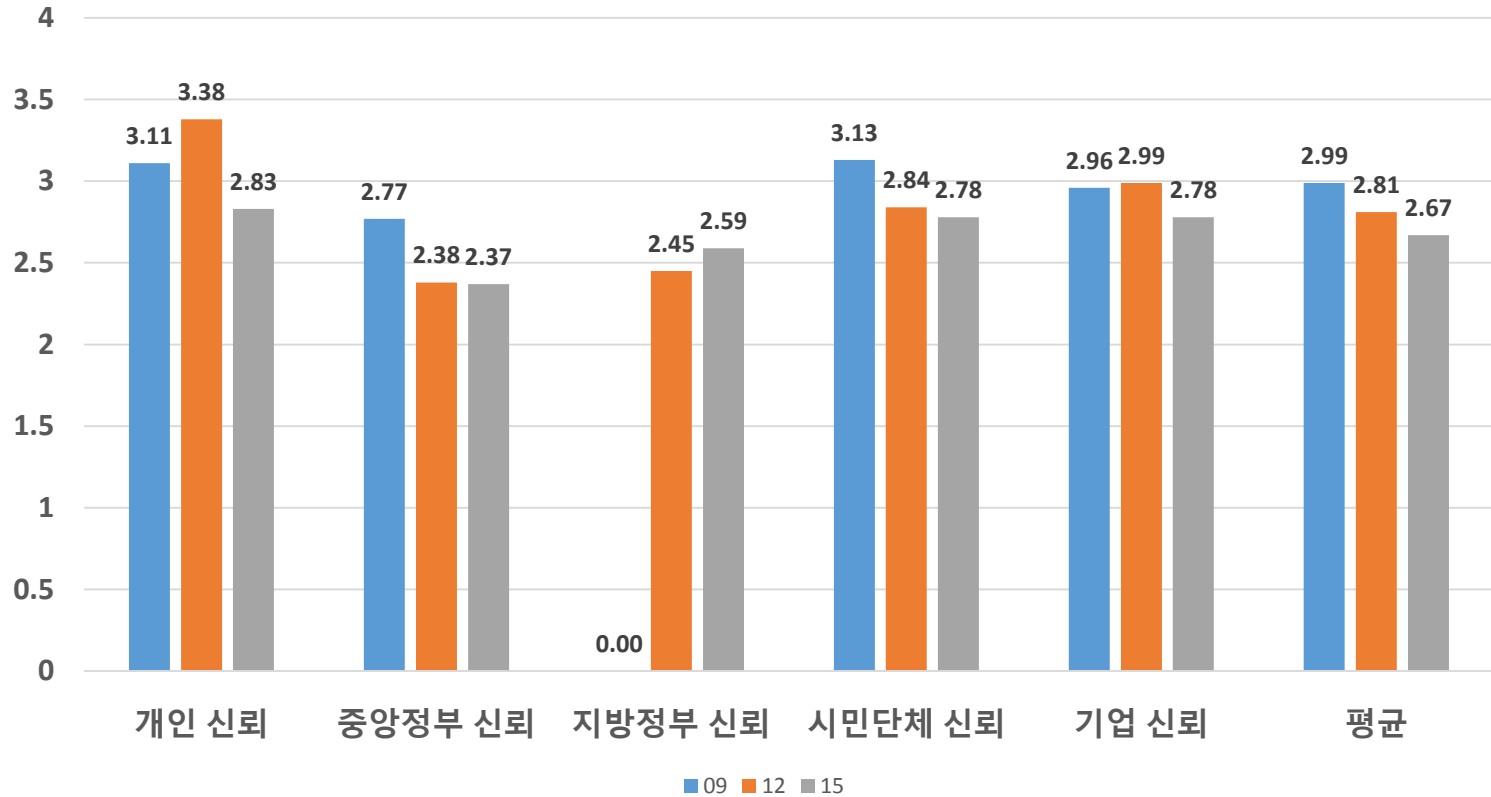
1

공론화의 필요성과 의의

대의민주주의의 위기와 보완적 대안

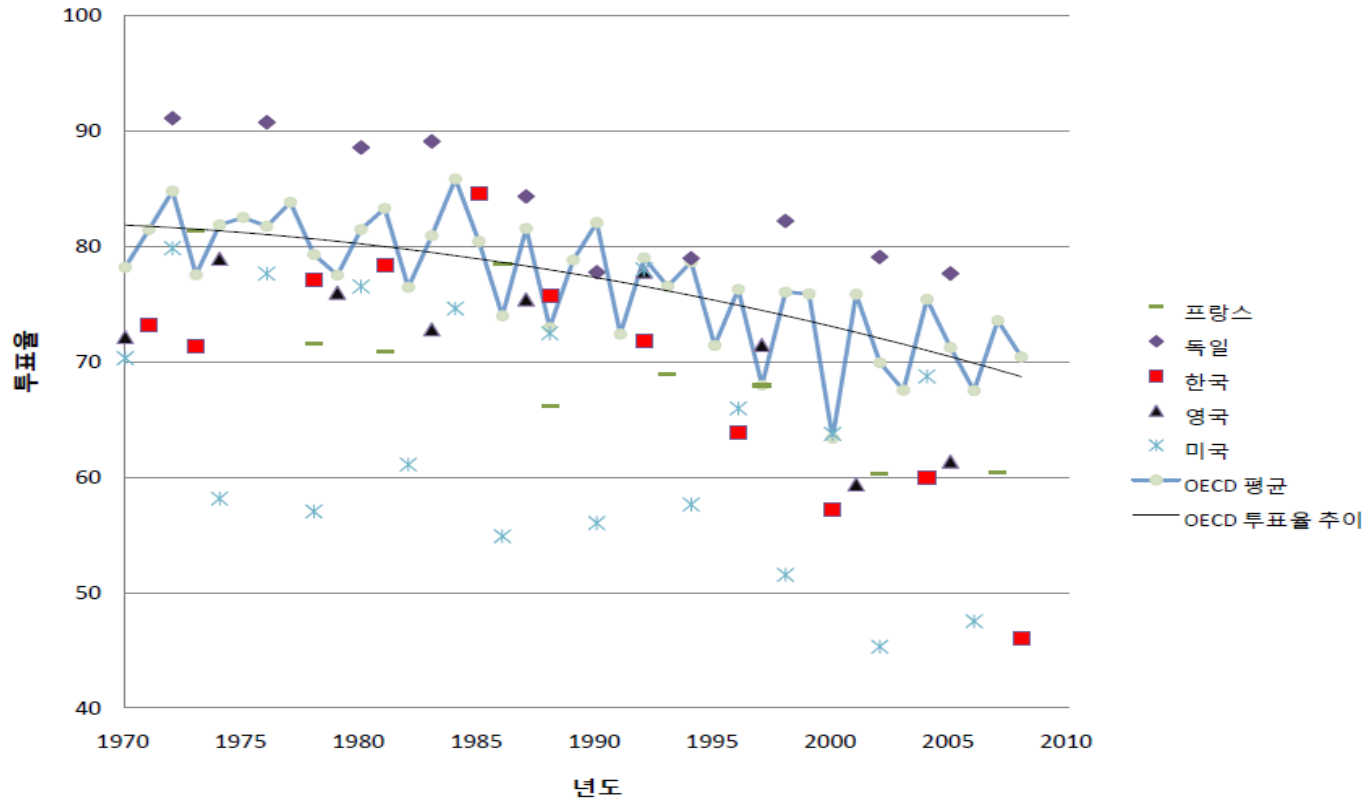
신뢰적자

신뢰 인식수준 변화 추이(09-12-15)



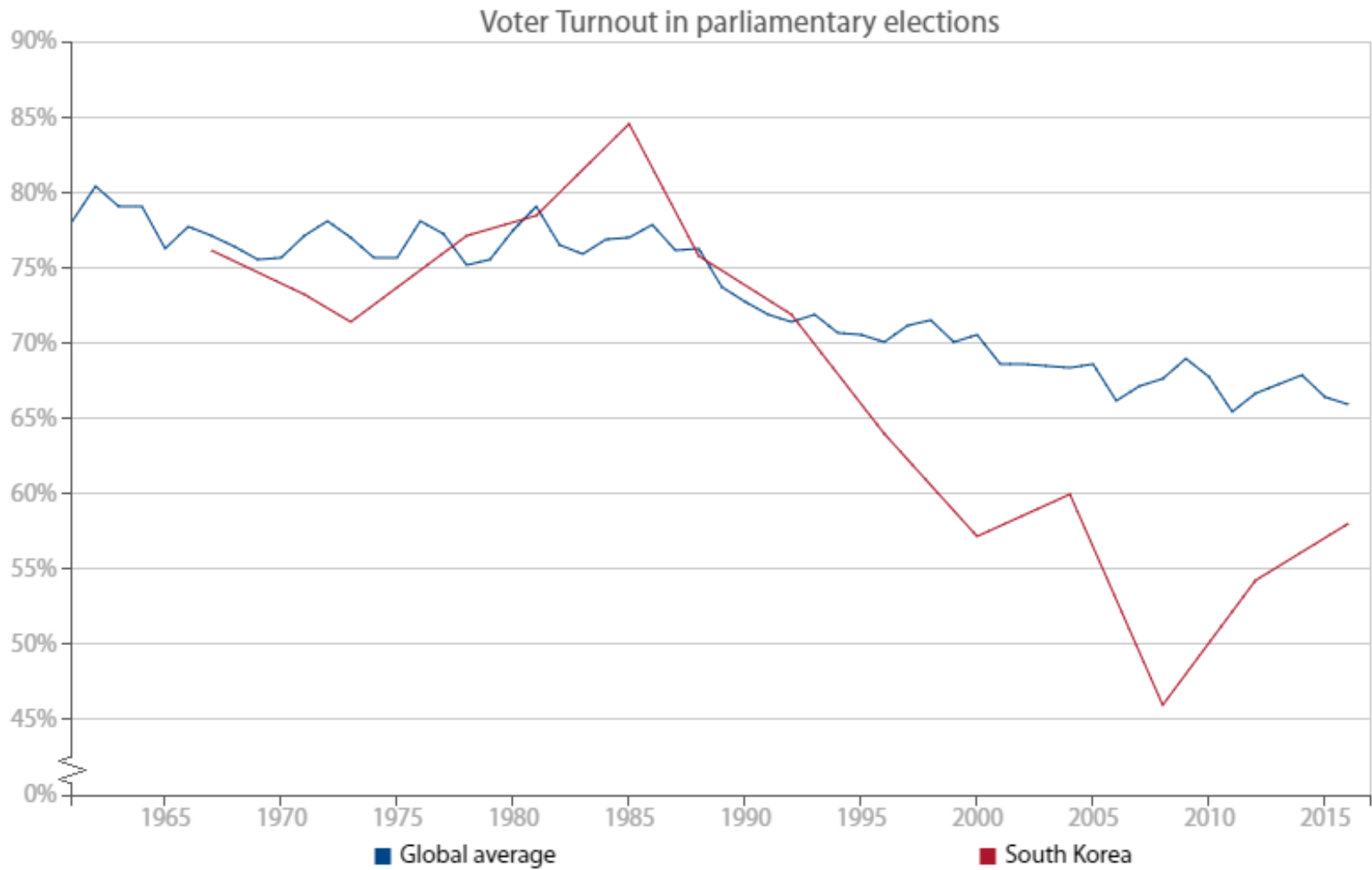
자료 : 한국행정연구원, 2015

OECD 주요국 투표율 추이



자료: International IDEA database 2012

탈정치화



Source: www.idea.int/vt/

2017-02-16

자료: International IDEA database 2016

하위정치 영역 (sub-politics arena)의 등장

- “선진 자본주의” 사회에서는 “공식적” 정치과정에서의 참여가 지속적으로 감소
 - 대의 민주주의 체제의 공식적 정치 영역(예: 정당, 의회) 대신 ‘하위 정치’(비공식적 정치) 영역이 등장(Beck, 1992; Giddens, 2001)
 - 집회-시위-보이콧 등 비공식적 정치행위의 증가는 세계적 추세

| 나라 | 시위 참여 | | | | | |
|-----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Wave 1 (1981-1984) | Wave 2 (1990-1994) | Wave 3 (1995-1998) | Wave 4 (1999-2004) | Wave 5 (2005-2009) | Wave 6 (2010-2014) |
| 호주 | 12 | - | 18 | - | 20 | 18 |
| 핀란드 | 14 | - | 13 | - | 10 | - |
| 일본 | 7 | 9 | 8 | 10 | 8 | 4 |
| 스웨덴 | 15 | - | 30 | 35 | 31 | 21 |
| 미국 | 12 | - | 15 | 21 | 15 | 14 |
| 독일 | - | - | 23 | - | 30 | 21 |
| 스위스 | - | 15 | 16 | - | 28 | - |

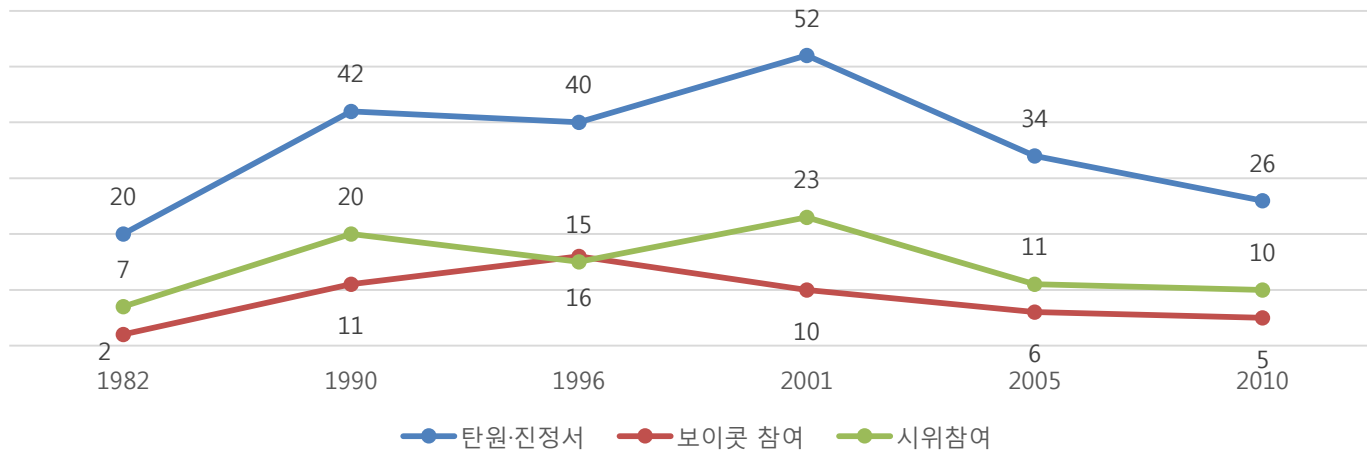
자료: World Values Survey. six aggregated file 1981-2014에서 편집

하위정치영역의 등장

■ 한국 사회의 민주화·다원화·탈정치화

- 한국 역시 다양한 형태의 비공식적 정치과정이 강화되는 추세
- 집회-시위-보이콧 등 비공식적 정치행위의 증가

한국의 비공식적 정치행위 추이



자료: World Values Survey. six aggregated file 1981-2014에서 편집

- 전통적인 관료제적 의사결정체계의 한계 인식과 대안모색이 필요
- 하위정치 영역의 등장에 조응하는 의사결정체계 구축이 필요

☞ WHAT, WHICH ONE ?



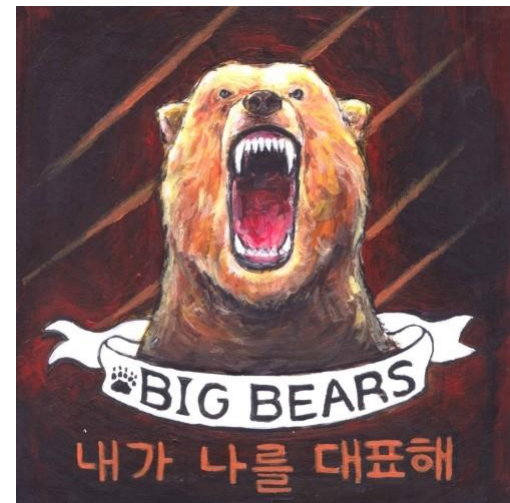
내가 나를 대표한다. 국민주권 개혁회의 창립대회

2017.1.22 오후 2시 | 세종문화회관 세종홀



ENJOY RESPONSIBLY.

BIG BEARS



2014.05.29 두 번째 싱글 앨범

하위정치영역에서 분출하는

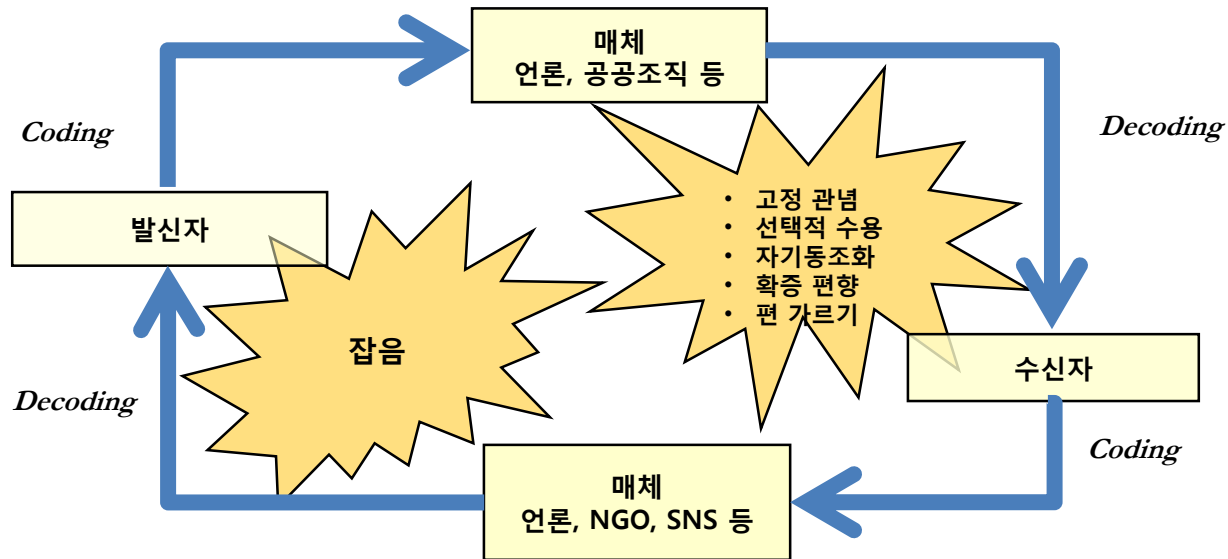
참여의 폭발을

어떻게 제도화할 것인가?

<1> 이해당사자 간 직접 커뮤니케이션 채널의 구축과
 <2> 채널의 안정성 (= 사회적 정당성) 확보가 필요

안정적 커뮤니케이션 채널 구축과 반복적 커뮤니케이션을 통한 잡음의 제거 과정 = 소통

고전적인 커뮤니케이션 채널의 작동원리



- 속의적 토론기법의 활용을 통한 민·관 직접 커뮤니케이션 채널의 구축과 채널의 안정성 확보 → 공론화
 - 공론화 = 반복적, 직접 커뮤니케이션을 통한 잡음의 제거 과정

Open Government Partnership

2011년 투명한 정부 건설을 위해 8개 회원국이 서명한 국제협약

2016년 현재 70개국이 가입, 제6차 Global Summit 개최

매년 11개국 정부와 11개 시민사회단체가 운영위원회를 구성하고 상설 지원단이 의제 선정 및 개최



대한민국

• 정부 3.0 등 공급자 중심

서유럽 국가군

• Civic tech와 공론화를 바탕으로
민·관 파트너십 구축



2

공론화의 경험과 시사점

공론화 = 반복적, 직접 커뮤니케이션을 통한 잡음의 제거 과정



정책목표 선택에 있어 주권자의 **선호**와 **우선순위**를 파악
정책수단 선택에 있어 **방법**, **시기**, **속도** 등을 파악하는 것이 목적

☞ **참여적 의사결정**

참여적 의사결정의 원칙과 특징

시민 참여: 직·간접 이해당사자는 물론 일반시민의 참여를 포괄

- 한국 공공갈등의 대부분은 DAD (Decide-Announce-Defend) 방식의 의사결정에서 비롯
- 정책결정과정에서 이해관계자들 뿐 아니라 전문가 및 일반시민들을 포함시켜 이들과의 협의를 통해 의사결정을 이루어내는 일련의 과정 → **절차적 정당성 확보**
- 시민배심원 (Citizens' Jury), 시나리오 워크숍 (Scenario Workshop) 등

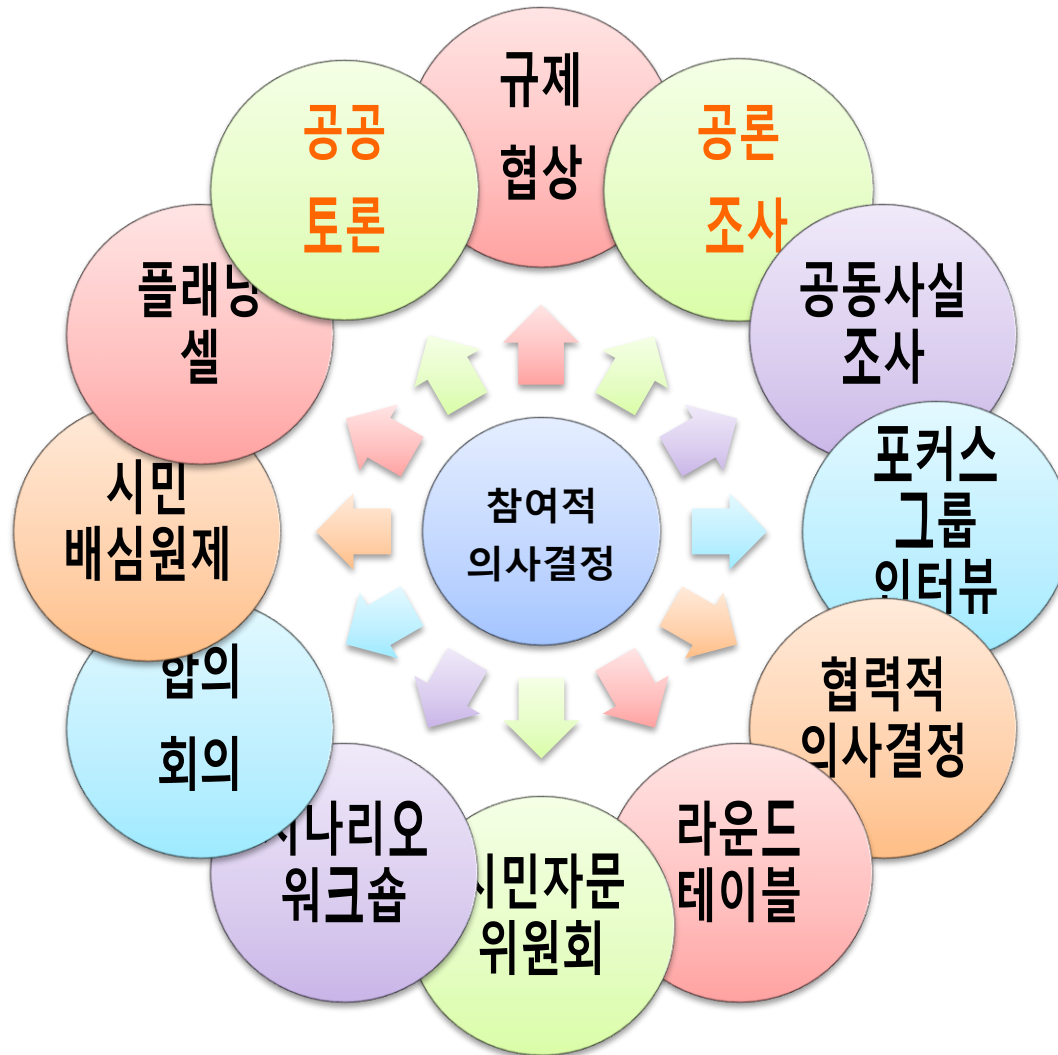
참여자의 학습과 숙의: 지속적이고 깊이 있는 정보제공과 학습

- 학습과 숙의를 통해 정서적 반응 보다 합리적 추론에 기초 → **감정적 접근에서 논리적 접근으로 전환**
- 합의회의(Consensus Conference), 공동사실조사(Joint Fact Finding), 공론조사(Deliberative polling) 등

다수결보다 합의에 의한 의사결정 : 경청과 상호이해

- 다수결 (majority)보다 절대 다수의 동의 (overwhelming agreement)로, 절대 다수의 동의에서 만장일치 (unanimous agreement)를 지향
- 참여, 대화, 이해, 공감에 기초하여 **사회적 합의 형성을 지향**
- 타운홀 미팅 (Town Hall Meeting), 공공토론(Public debate) 등

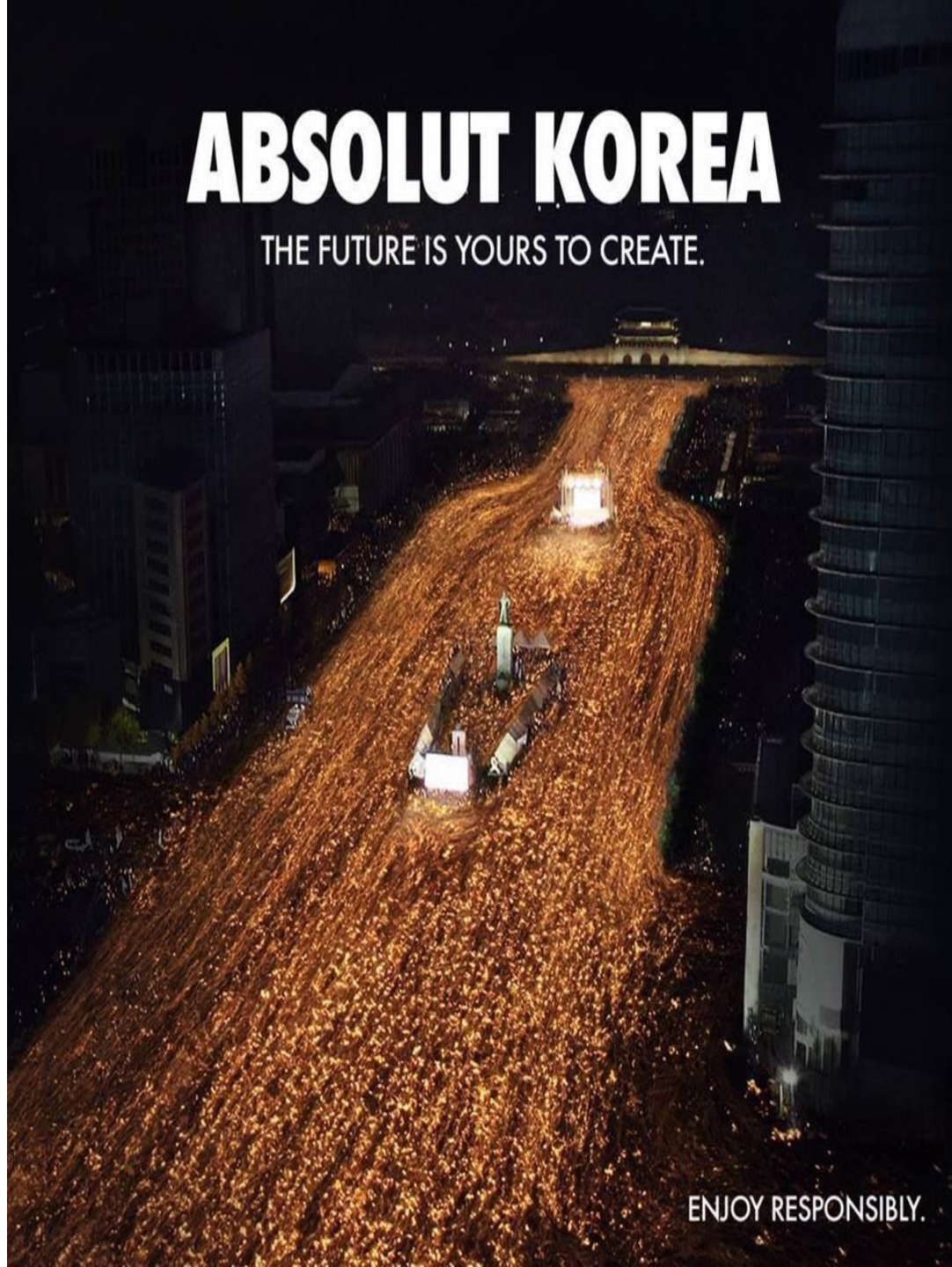
참여적 의사결정 기법



**한국은 서구의 토론 문화나
숙의적 전통이 없어
제도 도입이 어렵다 ?**

ABSOLUT KOREA

THE FUTURE IS YOURS TO CREATE.



ENJOY RESPONSIBLY.

서구식 공론화 모델의 도입조건 다섯 가지 (1)

서구식 공론화 모델을 개발·적용하여 소기의 성과를 달성하기 위해서는 우리나라 문화 및 정책 환경과 관련한 다음 다섯 가지 특성을 고려하여야 함

① 시민참여의 대표성·형평성을 강조하는 점

- 대통령 후보를 비롯한 공직자 후보도 형식적 대표성과 형평성을 보증하는 여론조사를 통해 선출하고 있음

② 권위 기반의 전문성을 중시하는 점

- 교수·박사 등 사회적으로 공인된 전문가에 의탁하는 문화가 보편화되어 있으며, 특히 관료사회에서 두드러짐

③ 제도적 행위자에 대한 불신이 높다는 점

- 정부, 국회, 정당 등 공식적 의사결정 공간에서 활동하는 행위자 집단에 대한 불신이 높아 의사결정과정의 투명성에 대한 요구가 높아지고 있음

④ 정책결정 기간이 짧고 예산이 충분하지 않다는 점

- 선진 외국에 비해 정책결정까지의 숙의 기간이 짧으며, 숙의와 관련한 예산이 충분히 책정되지 않음

서구식 공론화 모델의 도입조건 다섯 가지 (2)

⑤ 사회갈등의 심화로 인한 상호불신 증대와 49:51의 대결 구도

- 배분적 거래에서 통합적 거래로 커뮤니케이션 프로세스의 전환과 확장이 필요
 - Zero-sum game에서 Positive sum game으로 전환
- 찬반토론에서 대안모색을 위한 협의로 토론의 성격 전환
 - 전문가들의 조력을 받는 직·간접 이해당사자의 숙의(deliberation) 과정을 거쳐 **합의 형성(consensus-building)** 추구

👉 HOW ?

- **공론화의 절차와 방법(기술), 조직화 방안과 운영방법이 핵심 의제로 부상**
- 참여적 의사결정 기법은 각국의 사회적 구조와 맥락에 따라 수많은 변형 모형 파생
- 참여적 의사결정 기법을 채택한 동기와 목적에 따라 한국형 모형 개발 가능



1안) 공론조사 모형

2안) 공공토론 모형

3안) 절충안

1안) 공론조사 개요

| | | |
|------|---|--|
| 개념 | <p>과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의토론 참여자 선정, 이들에게 의제에 대한 숙의 과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론변화를 통해 공론을 확인하는 방법</p> | |
| 절차 | 1차 여론조사 (기준조사) | <ul style="list-style-type: none"> 공신력 있는 여론조사 기관에 의해 대표성을 고려하여 무작위추출을 통해 선정된 2000-3000명의 표본을 대상으로 기초 여론조사를 실시함 |
| | 참가자 선정 | <ul style="list-style-type: none"> 1차 여론조사 대상자 중 대표성을 고려하여 200-300명 정도 선정 |
| | 숙의과정 준비 | <ul style="list-style-type: none"> 의제 찬반 전문가 선정 찬반 의견을 균형감 있게 구성한 자료집 작성 |
| | 숙의 | <ul style="list-style-type: none"> 사전에 제공된 자료집을 통한 학습 합숙을 통해 참석자들과 자유로운 토론 15-20명으로 좌담회 실시. 모더레이터에 의한 진행 전문가 토론회 방청 및 질의응답 |
| | 2차 여론조사 | <ul style="list-style-type: none"> 1차 조사와 동일한 문항으로 조사 (의견 변화 추이 분석이 가능) 분석 및 결과발표 |
| 특징 | <ul style="list-style-type: none"> 과학적 확률표집을 통해 응답자의 대표성을 확보하는 것이 관건 조사 전반을 언론을 통해 공표함으로써, 조사에 참여하지 않는 일반시민의 간접적인 참여를 유도 | |
| 사례 | <ul style="list-style-type: none"> 외국 : 1994년 영국에서 실시한 이래 세계 각국에 전파 국내 : 2005년 - 부동산정책에 대한 공론조사, 2007년 - 부산북항 재개발에 대한 공론조사, 2011년 - 북한과 통일에 대한 공론조사, 2015년 사용후핵연료 관리방안에 대한 공론조사 | |
| 장·단점 | <ul style="list-style-type: none"> 대표성과 숙의성이 높고 조사 결과가 명확해 정책결정을 위한 공론 형성이 용이하나 합의형성 보다 다수의견과 소수의견의 분포 파악에 강점 설문 문항을 전문가가 작성함으로써 논의의 틀을 구조화하고 토론(인식)의 자율성을 제한할 우려 | |

2안) 공공토론 개요

| | | |
|--------------------|--|---|
| <p>개념</p> | <p>직간접 이해관계자는 물론 참여를 원하는 일반 시민이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 숙의 과정을 거쳐 공론을 도출하고 이를 정책 권고안으로 제출하는 시민참여 (공공자문 public consultation) 방식</p> | |
| <p>절차</p> | <p>의제설정</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 상향식(bottom up)과 하향식(top down)의 교차 |
| | <p>공공토론위원회 구성</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 절차 전문가로 구성된 한시 조직 (토론 종료 후 해산) 운영 • 토론회 조직·운영 (단순 의견청취 부터 합의형성 가능성 타진과 조정까지 사안에 따라 토론회 운영 범위와 방법 다양) |
| | <p>청문</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 온-오프라인 청문 채널을 가동, 참여를 희망하는 모든 시민들의 의견 청취 • 참여 시민들은 사업자 또는 정책 추진자에게 사안에 대해 찬반 의견을 밝히되, 구체적인 근거와 이유를 함께 밝히는 것이 조건 <p>• 25인 내외의 토론회를 사안의 규모에 따라 수시로 개최, 최대 8개월 진행</p> |
| | <p>정책권고안 발표</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 공공토론위원회는 청문 과정에서 드러난 찬반 의견과 찬반이유를 종합, 사업 취소/수정/계속 등 정책권고안 발표 |
| <p>특징</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 청문 과정에서 소규모 숙의토론회를 총 8개월 기간 내에 수시 개최, 찬반 의견조사를 넘어 찬반 이유를 규명하여 찬반의 합의형성 가능성을 타진(제3안 도출), 사업 또는 정책의 합리성 제고 | |
| <p>사례</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 외국 : 프랑스, 캐나다, 덴마크, 이탈리아 등 ; 프랑스 CIGEO project (고준위 방폐장 부지 선정) • 국내 : 광주, 서울, 대구 등 타운홀 미팅 형태로 다수 수행 | |
| <p>장·단점</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 공론조사가 설문 문항 중심의 토론을 진행한다면 공공토론은 참여자의 자율성과 상상력을 극대화 • 대표성 보다 숙의성을 강조하며, 합의형성을 지향함으로써 갈등조정과 공론(느슨하게 합의된 절대 다수 의견) 형성에 용이하나 표결(숫자) 보다 주장(언술)에 근거하여 해석의 차이 가능성 항존 | |

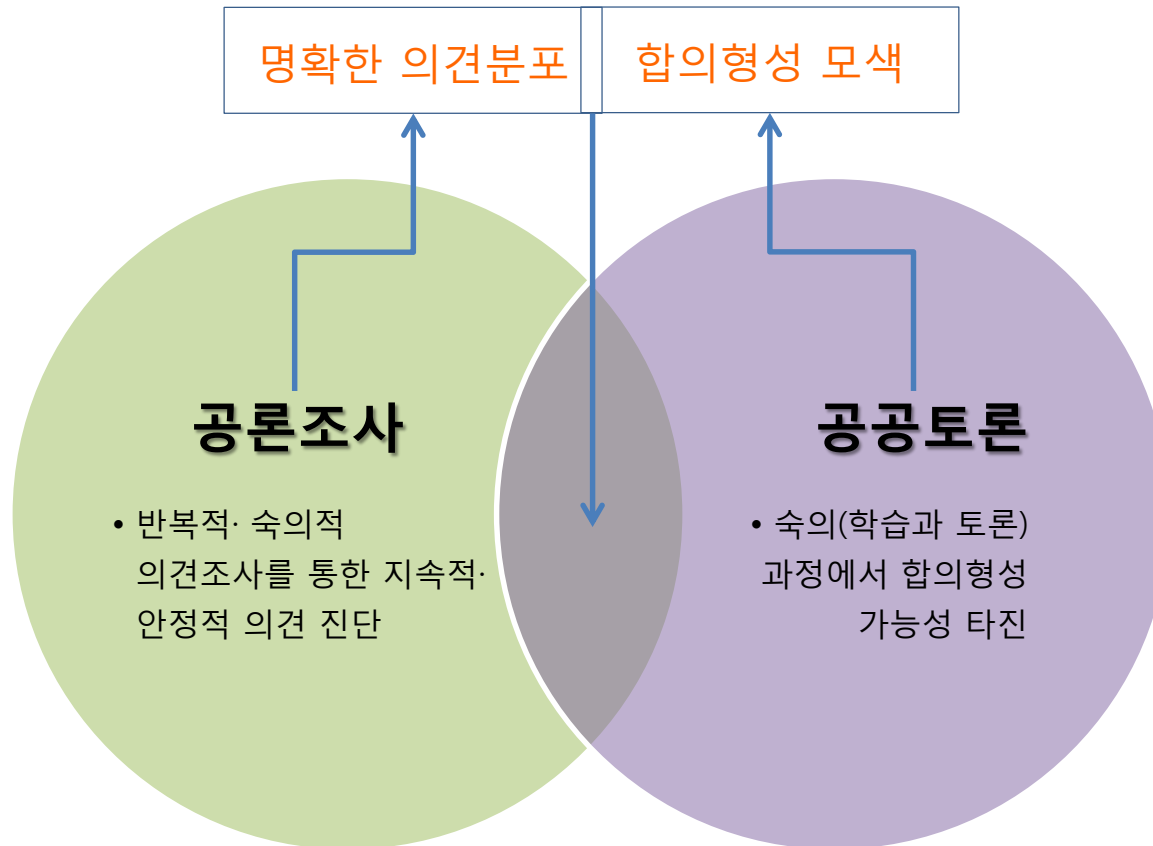
박재근·장현주·은재호(2014) 국가공론위원회 설립에 관한 연구 : 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구, 「한국비교정부학보」 제18권 제1호 pp.229-254

3안) 절충안 개요

| | | |
|--------------------|---|---|
| <p>개념</p> | <p>과학적 확률 표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발하여 1차 여론조사 후 숙의토론 참여자 선정, 이들에게 의제에 대한 숙의 과정을 거치도록 한 후 2차 여론조사를 실시하여 숙의 전후의 여론변화를 통해 공론을 확인하는 공론조사 방법과 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 숙의 과정을 거쳐 의견을 개진하며 공론을 도출하면 이를 정책 권고안으로 제출하는 공공자문 방식의 혼합 모형</p> | |
| <p>절차</p> | <p>1차 여론조사 (기준조사)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 공신력 있는 여론조사 기관에 의해 대표성을 고려하여 무작위추출을 통해 선정된 20000명의 표본을 대상으로 기초 여론조사를 실시함 |
| | <p>참가자 선정</p> | <ul style="list-style-type: none"> 1차 여론조사 대상자 중 대표성을 고려하여 약 350명 선정 |
| | <p>숙의과정 준비</p> | <ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 를 미팅을 통해 기본규칙(의사결정 기준 등) 확정, 자료집 작성 찬반 전문가 상호 토론을 통한 정보제공 및 쟁점 별 공동사실조사(joint fact-finding) 진행 |
| | <p>숙의</p> | <ul style="list-style-type: none"> 사전에 제공된 자료집을 통한 학습과 전문가 토론 방청, 질의응답 참석자들 간의 자유로운 토론, 진행자(파실리테이터)에 의한 진행, Mobile voting 등 Civic tech를 활용, 합의형성 지향 숙의성을 높이기 위해 10명 이하(퍼실리테이터와 기록원 포함)의 원탁회의 실시 |
| | <p>2차 여론조사</p> | <ul style="list-style-type: none"> 1차 조사와 동일한 문항으로 조사 (의견 변화 추이 분석이 가능) 분석 및 결과발표. 합의 가능한 조건에 대한 진술을 포함, 정책제안 |
| | <p>정책제언</p> | <ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 합의를 통해 찬반의견 정리 및 부대 의견 및 부대 조건 제시 |
| <p>특징</p> | <ul style="list-style-type: none"> 과학적 확률표집을 통한 대표성 확보 및 숙의를 통한 합의형성 지향 최종 결과는 공론조사 결과와 갈등 해결을 위한 부가적인 정책제언이 담긴 정책보고서로 제시 | |
| <p>사례</p> | <ul style="list-style-type: none"> 국내 : 2014-2016년. 국민대통합위원회 주관 국민대토론회 (공론조사 비중 미미) | |
| <p>장·단점</p> | <ul style="list-style-type: none"> 공공토론 보다 대표성이 높고 조사 결과가 명확해 정책결정이 용이 공론조사에 없는 부대 의견과 조건을 명시함으로써 합의형성 가능성 확보, 사회적 수용성의 극대화를 겨냥 공공토론보다 짧은 기간에 이루어져 충분한 숙의가 이루어질지 의문 공론조사 보다 숙의과정과 결과에 대한 해석의 여지가 넓어 갈등의 소지가 있고 소요시간이 길어질 우려 | |

절충안의 특징

- 공론조사(public polling)와 공공토론(public debate)의 결합 모형
- 숙의성 · 대표성 · **수용성**에 기초하는 합의형성 모델



- 합의형성을 위한 숙의 과정에서 조작(manipulation)이라는 악의적 해석의 가능성이 상존하나 전문가가 설계하는 설문문항에 담기지 않는 토론자의 창발적 아이디어를 반영, 합의형성에 가까이 다가갈 수 있는 모형으로서 숙의민주주의 정신에 더 부합

대한민국 미래비전 국민대토론회 (국민대통합위원회/한국사회갈등해소센터/한국리서치 2014)



□ 토론의제 : 대한민국 미래비전

대한민국의 긍정·부정적 모습을 객관적으로 진단하고, 국민이 원하는 미래 대한민국의 모습을 통해 국가가 가야 할 길을 모색

○ 세부 토론 쟁점

- 현재 대한민국의 모습은?
- 바람직한 대한민국의 모습은?
- 바람직한 국가로 가기 위해 해결해야 할 과제는?

□ 토론 진행단계

- (현상 진단) 네티즌 의제 조사와 일반국민 여론조사
→ 전문가 토론회 I → 토론 의제 선정
- (비전 창출) 권역별 토론회 → 정책 우선순위 도출
- (정책 의제화) 전문가 토론회II → 정책 아젠다 발굴

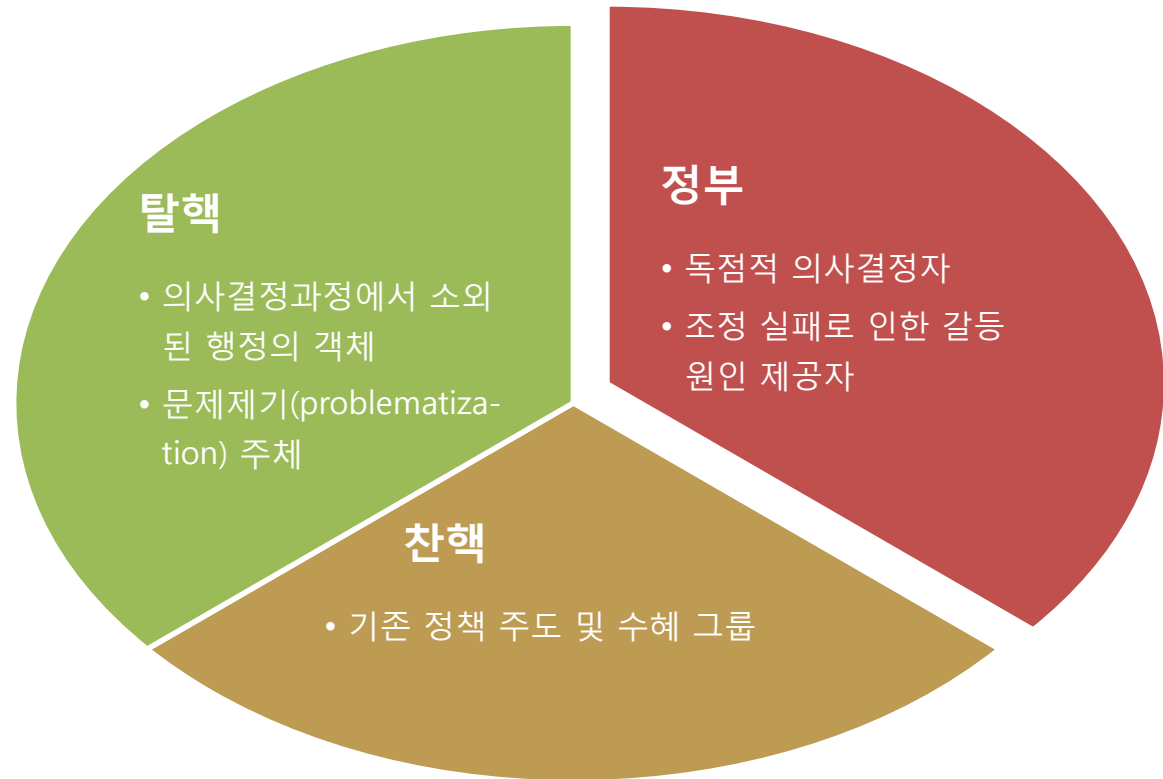


3

공론화의 방법과 절차

누가 주관할 것인가 ? (공론화 조직화 방안)

➤ 정부 vs 찬핵 vs 탈핵 ☞ 의도와 목적에 대한 뿌리깊은 상호불신



➤ 공론화의 활성화와 수용성 제고를 위해서는 상대적으로 신뢰도가 높은 독립적 제3자 주관의 운영위원회 구성이 바람직 ☞ **신고리원전공론화위원회**

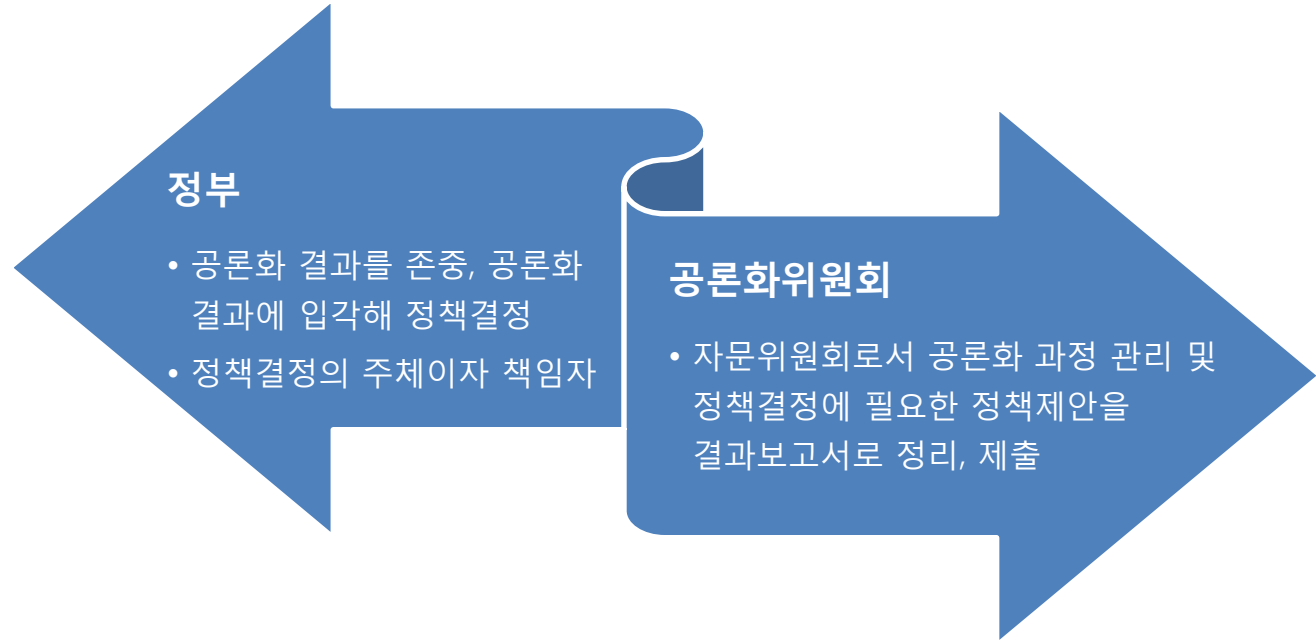
법적 근거가 있는가 ? (공론화의 합법성)

➤ 정부 vs 찬핵 vs 탈핵 ☞ 의도와 목적에 대한 뿌리깊은 상호불신

공론화위원회 설치 및 참여적 의사결정의 법적 기반

- **행정절차법** 제1조, 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조의2, 제52조
 - 행정의 신뢰성·투명성·공정성 확보를 위해 국민의 행정참여를 입법목적으로 하고 있음(제1조)
 - 행정청은 국민의 참여를 확대하기 위해 다양한 참여방법과 협력 기회를 제공하도록 노력하여야 함(제52조)
- **공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 (2007.02 제정 대통령령)**
 - 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어서 **참여적 의사결정방법**의 활용 결과를 충분히 고려하여야 함(제15조)
- **국무총리 훈령** 제690호 : 공론화위원회는 신고리 원전 5,6호기 건설 중단 관련 공론화를 설계, 운영하는 주체로서 **국무총리 자문위원회**
 - 결정권은 없으나 정책제언 가능

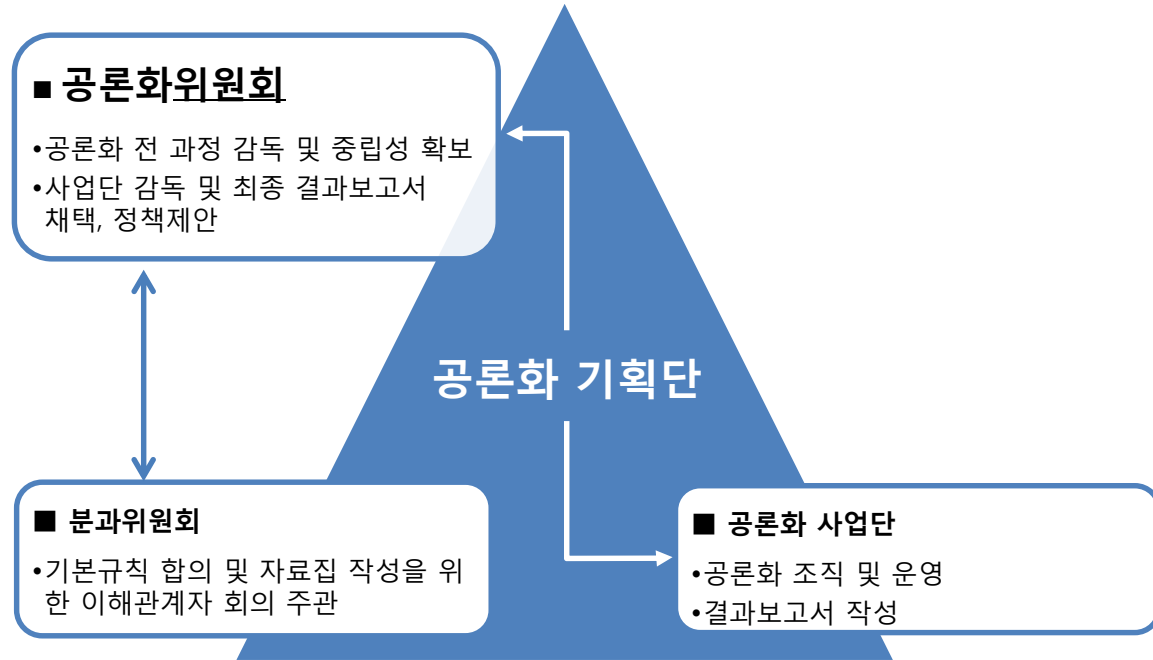
3) 누가 결정할 것인가 ? (정책결정 과정과 결정 주체)



- 공론화위원회의 기능과 임무
 - 협의과정의 투명한 공개와 기본규칙(ground rule)에 대한 **이해관계자 (사전) 합의를 바탕으로** 공정한 규칙과 투명한 운영을 통한 **공론화 절차관리**
 - 최종 **결과보고서** 작성
- ☞ 정책 제안 (찬반의견 분포 및 향후 합의형성 방안)
- ☞ 정부의 최종 의사결정에 기여

4. 주관기관의 독립성을 어떻게 보장할 것인가? (공론화위원회 조직화 방안)

➤ 독립성과 공정성은 공공협회의 수용성 확보 여부를 결정짓는 주요 관건



- 공론화위원회 및 기획단, 사업단 구성원들에게는 공론화 주제에 대해 찬·반, 긍·부정 등의 **입장표명 금지 원칙 부과**
 - 공론화위원회 및 기획단, 사업단은 의제에 따라 공론화를 진행하되 절차관리 기능만 수행 (☞ 선거관리위원회의 고유 기능)
- 공론화위원회는 상설 분과위원회를 구성 ☞ 상시적인 **이해당사자 회의**를 통해 **기본규칙**과 **공론화 자료집** 제작 및 **최종 결과보고서** 검토를 위한 실무 집행위원회의 성격

5. 누가 참여할 것인가 ? (참여자 선정 안)

- 참여자 선정 : 총 350명
- ☞ 일반 시민 350여명 (서울·중부권 200명, 영·호남, 제주권 150명)
- 대표성 확보를 위해 공론조사 방식 준용

1차조사 (T1)

- 할당표본추출(quota sampling) : 성별, 연령, 지역, 직업 4개 기준
- 표 본 수 : 20,000

2차조사 (T2, T3)

- 1차조사 응답결과를 토대로 참여자 선정 (표본수 : 350 내외)
- 고려사항 : 설계 및 계층에 따라 참여율이 다른 현실을 고려할 필요
- 참여 영향 변수 : 숙의기간, 참가비, 거리, 이슈 관심도 등

- 원전 입지 지역 주민 대상 의견수렴이 필요 ☞ 반경 2단계 구분
 - 부산, 울산 지역주민 (원전 반경 5km 이내 주민 + 30km 이내 주민 동수 표집)
 - 공론화 참여 시민들의 숙의과정에 반영

6. 무엇을 논의할 것인가? (공론조사 및 토론 의제 안)

일본 : 에너지와 환경정책에 대한 공론조사(2012년 8월)

| | |
|-------|--|
| 조사 배경 | 후쿠시마 원전 사고 이후 일본의 에너지 믹스, 특히 2030년 원전의 전력생산 비율에 대한 국민적 컨센서스 도출이 목적 |
| 조사의제 | <ul style="list-style-type: none">● 전력에서 차지하는 원전의 비중이 0%, 15%, 20-25%인 시나리오 제시● 안전성(safety), 비용(cost), 안정적 공급(stable supply), 지구온난화 방지(prevention of global warming) 등 4개 기준을 기준으로 선호 시나리오를 선택하도록 함 |

신고리 원전 5,6호기 공론조사 및 토론 의제 (예시)

1. 공사재개(또는 공사 백지화)에 대한 찬반 여부
2. 찬반 선택 이유 : 안전(위험), 경제성(전력생산 단가), 안정적 공급, 환경(지구온난화 방지 등), 지역경제 및 매몰비용 등
3. 찬반 선택 조건 : 위험 감수 의지
4. 찬반 선택 조건 : 비용(전기료 및 매몰비용) 감수 의지

7. 무엇을 논의할 것인가? (공론조사 설문 구성 안)

➤ 정량 + 정성적 분석이 가능하도록 설계하여 사회적 합의 제고의 근거로 활용

1. 쟁점 별 입장 관련 문항

- 백지화에 전적으로 동의
- 백지화에 동의하지만 계속 건설에도 일부 동의
- 계속 건설에 동의하지만 백지화에도 일부 동의
- 계속 건설에 전적으로 동의
- 잘 모르겠다

2. 해당 사안에 응답한 이유(폐쇄형+개방형 질문)

- 공론조사 및 토론 의제 (예시) 4개항에 대한 폐쇄형 질문 + 개방형 질문
- 특히 조건부 동의와 잘 모르겠다 응답 항목에 표기한 이유를 상세히 기술하도록 하고, 숙의토론의 기초로 활용

3. 공론조사 운영의 공정성 평가

4. 공론조사 결과 수용성과 신뢰성 평가

5. 공론조사 참여와 관련한 효능감 인식

6. 응답자 특성

8. 어떻게 논의할 것인가? (숙의토론 절차 안)

1. 기본규칙(ground rules) 합의

- 분과위 구성 (해당 사안에 대해 중립성을 유지할 수 있는 절차관리 전문가로 구성)
- 찬반 이해관계자 룰 미팅(rule meeting), 공론화 절차 합의

2. 자료집(issue book) 제작

- 주요 쟁점 별로 찬반 동일 형식에 의한 정보 제공 (현황 및 미래 예측 자료 필수)
- 찬반 이해관계자가 상호 검증, 불확실 정보에 대한 추가 보완 자료 공동제작
- 필요할 경우 공동사실조사 실시 또는 fact-check team 가동

3. 공론화 절차 개시

- 일반 시민 350명 random/quota sampling
- 참여자들에게 협의 개시 2-4 주 전부터 학습에 필요한 정보 제공
- 찬반 쟁점 중심의 전문가 TV 토론, 일반 언론 토론 (공론화위원회 주관)
- 350명 시민패널 공론화 (수도권/중부권, 영/호남/제주권) 2회 개최

4. 정책보고서 작성 및 제출

- 공론조사 결과 즉시 공개 (온라인 게시, 언론보도 등)
- 공론조사 및 토론 결과 종합, 정책보고서 작성 및 제출
- 정책보고서 공개

9. 무엇을, 어떻게 논의할 것인가? (숙의환경 조성 방법 안)

공정한 숙의토론을 위한 정부의 노력

- “탈핵” 등 지침성 발언 자제
- 공론화위원회의 **중립성**과 **자율성** 보장 ; “지원하되 개입하지 않는다”
 - - 공론화 참여 시민의 합의가 있을 경우, 충분한 숙의를 위해 추가 시간 제공
- 공론화 결과 존중과 정책 반영

한수원과 탈핵 지지단체의 경쟁적 여론 동원 자제

- 한수원은 원전 관리 및 전력 생산의 전문가 집단이자 정부 정책집행 의무를 가진 공공 기관 ; 이중적 지위의 딜레마 → 위원회가 주관하는 공론장 내부에서 원자력 발전의 당위성 주장은 가능하나 **정확하고 투명한 정보공개 의무**
- 탈핵 단체와 한수원 및 찬핵 단체의 일방적인 여론동원 자제 필요 ; 공론화위원회와 **함께** 쟁점 별 인식과 정보 교환을 통해 사회적 합의형성에 기여

언론의 균형 잡힌 역할 수행

- 공론화위원회의 의제와 시간표 존중
- 공론화위원회와 협력하여 균형 잡힌 정보 소개 및 확산, 국민적 숙의 기회 제공
- 데이터 해석의 중립성 유지 또는 과학적 불확실성 인정 → 쟁점과 찬반 양론 소개의 **기계적 균형**

10. 정책제언, 어떻게 할 것인가? (공론조사 결과판정 안)

- 조사결과의 해석기준을 이해관계자와 사전 합의함으로써 분쟁 예방
 - **Option 1** : 1%라도 높은 응답결과로 판정 (공론조사를 투표의 대안으로 이해)
 - **Option 2** : 표본오차를 고려한 판정 (공론조사가 여론조사 기반의 기법이라는 점에서 표본추출 에러를 고려한 해석)



| 표본수(명) | 기준 | 표본오차 산출 공식 |
|--------|--------|--|
| 350 | ±5.2%p | 무작위추출을 전제하였을 경우, 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차=±1.96* n : 표본수 p : 척도의 응답 확률 |
| 400 | ±4.9%p | |

- **Option 3** : 이해당사자 합의에 의한 판정 (객관적·통념적 기준과 무관하게 이해당사자의 합의 정신을 우선적으로 고려) ☞ **가능성 희박**
- **Option 4** : 학술연구 결과에 의한 판정 (여론조사의 사회적 컨센서스 기준 참조)

| 분류 | 원문 | 분류 기준 |
|----------|-------------------|----------------|
| 다수 여론 | majority | 50% 초과~ 60% 미만 |
| 사회적 합의 | consensus | 60% 이상~ 79% 사이 |
| 사실상 만장일치 | virtual unanimity | 80% 이상 |

Kullberg and Zimmerman. 1999. "Liberal Elites, Socialist Masses, and Problems of Russian Democracy." *World Politics* 51.3, p337.

11. 정책제언, 어떻게 할 것인가? (정책보고서 작성방법 안)

공론조사 결과 판정

- 신고리 원전 5,6호기 공사 재개 또는 백지화 선택의 기초 자료

공사 백지화 또는 재개 선택 이유 상술

- 숙의 과정에서 선호 이유를 명확히 기술, 향후 정책형성 참고사항
- 제8차 전력수급계획 작성의 기초 자료로 활용

공사재개 또는 백지화의 조건 상술

- 숙의 과정에서 상황의 가변성에 대한 토론을 통해 선호의 조건을 명확히 기술, 향후 합의도출의 기초로 활용
- 제8차 전력수급계획 작성의 기초 자료로 활용

기타 숙의과정에 대한 제언

- 신고리 원전 공사 백지화 또는 재개에 대한 유보 의견도 가능
- 향후 공론화 방안에 대한 정책제언



4

신고리 원전 공공협의를 위한 시간표

일 정 (안)

| 월 주 | 8월 | | | | | 9월 | | | | 10월 | | | |
|-------------------|--------------------|--------------------|-----------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4(24일) |
| 이해관계자 를 미팅 | 공론화 절차 설계/합의 | 공론화 절차 설계/합의 | | | | | | | | | | | |
| 자료집 작성 | | 찬반 자료집 제시 | 상호 검증 | 쟁점별 재구성 | 쟁점별 재구성 | | | | | | | | |
| 실행단 구성 | 입찰공고 (긴급) | 입찰공고 (긴급) | 실행단 구성 | | | | | | | | | | |
| 진행자/ 기록원 교육 | | | | 실행단 주관 숙의토론 시연 | 실행단 주관 교육실시 | | | | | 결과분석 및 결과 보고서 작성 | 결과분석 및 결과 보고서 작성 | 정책 제안서 작성 및 검토 | 정책 제안서 발표 및 공개 |
| 숙의환경 조성 | | | | 위원회 주관 제1차 지상중계 | 위원회 주관 제1차 TV 토론 | 위원회 주관 제2차 지상중계 | 위원회 주관 제2차 TV 토론 | | | | | | |
| 공론조사 및 토론진행 | | | | | | | 지역주민 (150명) | 중부/수도 권(200명) | 영호남 제주권 (150명) | | | | |



5

요약 및 결론(제안)

공론화의 한계와 부정적 효과



- 공론화의 기본 원칙(객관성, 중립성, 투명성)이 존중되지 않을 경우,
- 특정 집단의 선행 결정을 정당화하는 수단으로 전락할 가능성 상존

공정성 제고방안

- 논의과정은 중립성·객관성·투명성에 기초 (온·오프라인에서 모두 공개)
- 공론화 위원 추천과 기본규칙(ground rules) 수립 부터 이해당사자들의 상호 합의 하에 진행 (사실확인 방법, 토론 방법, 의사결정 방법, 의사결정의 효력 등)

수용성 제고방안

- 찬/반 의견 표명을 통해 명확한 결정을 제시하나, 공론조사 결정의 효력은 비구속적 권고안에 불과 (조건부 찬/반, 조건부 유예, 조건부 유보 등도 가능)
- 찬/반 의견 표명을 넘어 권고 조항 부가 가능 (찬성/반대하되 일정 조건이 충족되도록 정부에 부가 사항 제안 가능)

감사합니다



은 재 호

정치학 박사(정책학 전공)

한국행정연구원 선임연구위원

서울시 은평구 진흥로 235

전화 02-2007-0538 FAX 02-564-2158

e-mail : eun@kipa.re.kr

<http://www.kipa.re.kr/>