
갈등학회주관

신고리5,6호기 공론화 토론회

<발제문 요약> 은재호 한국행정연구원 선임연구위원

<토론회> 박진 KDI정책대학원 교수
신지형 녹색법률센터 부소장
이강원 한국사회갈등해소센터 소장
이영희 가톨릭대 교수
임채영 원자력학회 총무이사
한장희 한수원 지역상생처장



<요약>

신고리 원전 공론화, 어떻게 할 것인가? 공론화의 개념과 조직화 방안

은재호(한국행정연구원 선임연구위원)

- 신고리 원전 공론화위원회 출범은 다수결에 기초하는 대의민주주의 사고에 익숙한 한국 행정 현장에 본격적인 숙의민주주의 제도를 접목하는 국가적 차원의 첫 번째 시도
 - ‘탈핵’을 주장하는 환경단체와 ‘청정 에너지의 경제성’을 주장하는 원자력계의 지속적 대립과 갈등으로 원전 정책의 불확실성 증대
 - 문재인 정부는 신고리 5,6호기 공사를 잠정 중단, **공론화위원회**를 구성해 **사회적 합의를 통한 공사 계속 여부**를 결정할 예정
 - 상호비난 ⇄ 소송 ⇄ 대집행 절차의 반복 가능성이 농후한 상황에서 정부가 제공한 숙의 토론 기회는 한국 행정의 패러다임이 효율성 중심에서 효과성 중심으로 전환하고 있음을 보여주는 지표이자 바람직한 미래 비전
 - 지금은 사회적 합의 창출이 용이한 **공론화의 방법과 절차에 대한 지혜를 모을 때**
- 이 발제는 기 구성된 공론화위원회의 조직 및 운영방식과 공론화 절차에 대한 은재호 박사 **개인의 제안**으로서 찬반 이해당사자를 포함, 광범위한 사회적 공론 형성에 기여할 목적으로 작성
- 이를 위해 이 발제는 공론화가 ‘**참여적 의사결정 기법**’의 다른 이름임을 지적하며 시민배심원제, 공론조사, 공공토론 등 다양한 기법이 있음을 지적
 - 참여적 의사결정의 원칙과 특징으로 1) 직간접 이해당사자는 물론 **일반 시민의 참여**를 포괄하며, 2) 참여자의 **학습과 토론 즉, 숙의를** 기초로 숙성된 의견 즉, 공론 형성을 지향하고 3) 경청과 상호 이해를 바탕으로 다수결보다 **합의에 기초하는 의사결정 방식**임을 제시
- 이러한 원칙과 특징(기본 정신)을 존중하며 신고리 원전 공론화를 위해 영미권에 널리 보급된 **공론조사**와 프랑스 국가공론위원회(CNDP)가 차용하는 **숙의토론 방식**을 절충한 공론화 방안을 제안
 - 이 방식은 프랑스식 숙의토론 보다 대표성이 높고 조사 결과가 명확해 정책결정이 용이하고, 통상적인 공론조사 보고서에 없는 부대 의견과 조건을 명시하도록 함으로써 합의형성

을 촉진, **공정성**은 물론 **사회적 수용성**의 극대화를 겨냥하는 것이 특징이자 장점

- 그러나 프랑스식 공공토론보다 짧은 기간 동안 이루어져 충분한 숙의가 이루어지지 않을 수 있고, 통상적인 공론조사 보다 조사 결과에 대한 해석의 여지가 넓어 새로운 갈등의 소지가 있다는 점이 함정

○ 이 발제는 이상의 장단점에 대한 고려를 바탕으로 신고리 원전 공론화 과정에서 발생할 수 있는 11개 쟁점과 가능한 해법(안)을 제시

1. 공론화 조직화 방안
2. 공론화의 법적 근거
3. 공론화위원회의 기능과 임무(공론화를 통한 의사결 주체)
4. 공론화위원회 조직화 방안
5. 참여자 선정 방안
6. 공론조사 및 토론 의제 안
7. 공론조사 설문 구성 안
8. 숙의토론 절차 안
9. 숙의환경 조성 방안
10. 공론조사 결과 판정 안
11. 공론화 결과보고서 작성 방안

○ 이 발제에 따르면 공론화 결과보고서에 담길 정책 제안은 애초에 예상되었던 단순 찬/반 결정에서 한걸음 더 나아가 보다 다양한 형태의 정책제안 및 권고가 담겨 공론화위원회의 독립성은 물론 **자율성을 강화**한 것이 특징

- 공사 재개 또는 백지화에 대한 공론조사 결과를 찬/반 형태로 명확하게 제시하나, **공론조사 결정의 효력은 비구속적 권고안**에 불과하고,
- 공론화위원회로 하여금 숙의토론 과정에서 드러난 다양한 의견을 조합하여 조건부 찬/반, 조건부 판단 유보 등도 제시할 수 있도록 설계
- 또한 이 발제는 정부가 정책결정 과정에서 어느 쪽 선택을 하던, 결정이 충족해야 할 특정 조건에 대한 주의를 촉구함으로써 **소수 의견에 대한 배려와 합의 기반 정책결정을 촉구** (끝)

공론화위원회 관련 토론문

박진, KDI국제정책대학원
2017.8.1

< 쟁점 1: 전문가 포함 여부 >

- 원전 문제는 국민이 판단할 선호의 문제이므로 공론화위원회에 원전 전문가를 포함하지 않는 것은 타당
 - 원전 전문가는 원전에 우호적일 수 밖에 없기 때문
 - 국민이 판단할 때 전문가의 의견을 충분히 경청할 필요가 있음.

< 쟁점 2: 공론화위원회의 안건 >

- 신고리원전 중단여부 결정 보다는 ‘탈원전’을 안건으로 설정해야
 - 더욱 근본적인 안건인 ‘탈원전’은 공약으로 결정해 놓고 건설 중 원전 중단여부만 민주절차에 따른다는 것은 부당
 - 대선승리가 모든 공약을 정당화 하는 것은 아님
- 탈원전 및 건설 중단에 대한 입장과 배경은 아래의 네 종류
 - 탈원전 찬성, 건설 중단
 - 탈원전 유보, 건설 중단 (탈원전에 대한 국민적 결정 이전까지는 중단)
 - 탈원전 찬성, 건설 완공 (탈원전은 장기간을 두고 추진 되어야 하므로)
 - 탈원전 반대, 건설 완공
 - ▶ 따라서 중단이 압도적이라고 해서 탈원전에 찬성으로 해석할 수 없으며 완공이 압도적이라고 해서 탈원전에 반대한다고 해석할 수 없음
- ‘건설중단’은 ‘탈원전’에 비해 아래 이슈가 추가되므로 더 복합적인 의제
 - 탈원전의 속도
 - 건설중단으로 인해 향후 발생하는 비용: 법적 소송, 보상금
 - 탈원전을 공약으로 결정한 절차의 정당성
 - ▶ 따라서 탈원전 여부와 탈원전의 속도를 놓고 공론조사를 하는 것이 타당하며 공사중단 여부는 정부가 탈원전 속도에 대한 국민 선호를 바탕으로 결정할 사안

< 쟁점 3: 공론화위원회의 역할 >

- 공론화위원회는 결정하는 위원회가 아니라 결정을 위한 정보를 만드는 위원회
 - 위원회에서는 공론조사 등을 진행하여 정부의 의사결정에 필요한 정보를 창출
 - 위원회가 나름의 판단에 따라 정부에 ‘권고’는 할 수 있겠으나 그 권고는 정부에게 중요한 ‘참고사항’에 불과함.

- 공론조사 결과를 그대로 정책에 수용하거나 시민배심원단 요소를 가미하여 배심원단이 판정케 해도 무방한가? (공론조사는 **현 세대**의 모든 국민을 한 **표**로 간주)
 - 예컨대 쇠고기수입은 그래도 무방한 사례인데 그 이유는 현 세대(世代) 이해관계에 등가성이 있고 미래세대와 이해충돌이 없기 때문
 - 쇠고기수입의 여파는 모든 국민에 거의 동일하게 적용되므로 현 세대 국민들의 이해관계에 등가성이 있음
 - 쇠고기수입 업자의 이해관계에 기반하여 의사결정 할 수는 없는 일
 - 각 세대별로 쇠고기 수입을 결정할 수 있으므로 현 세대의 의사결정이 미래세대의 의사결정을 제한하지 않음

- 이해관계의 등가성 체크
 - 현 세대 국민간 이해관계의 등가성이 낮은 경우: 전 국민을 대상으로 한 공론조사를 바탕으로 강한 이해관계를 가진 일부 국민의 희생을 강요할 수 있는가?
 - 원전 밀집지역에선 탈원전, 수도권에선 원전유지로 나올 경우 다수 의사를 앞세워 더 절박한 이해를 가진 원전 밀집지역의 희생을 강요할 수 있는가?
 - 그러나 전 국민이 탈핵을 지지했다면 등가성은 문제가 되지 않음.
 - 이런 점에서 지역별로 공론조사를 별도 추진할 필요

- 미래세대와의 이해상충 체크
 - 현 세대와 미래세대의 이해관계 상충이 있는 경우: 현 세대를 대상으로 한 공론조사가 미래세대의 이해관계를 충분히 반영할 수 있는가?
 - 특히 현 세대의 의사결정을 미래 세대가 쉽게 바꾸지 못하는 사안이며 세대간 이해관계에 차이가 있을 수 있는 경우에 더욱 중요한 점검 포인트
 - 세대 간 판단이 같을 경우엔 문제가 없으나 이는 지금 시점에서는 알 수 없음.
 - 현 세대의 선택을 미래 세대가 뒤집고 싶을 경우 미래세대가 그 선택에 제약을 받을 것인가? (탈원전 정책의 비가역성에 대한 판단 필요)

- 탈원전 결정 뒤집기 (기술력 이슈) vs. 원전유지 결정 뒤집기 (상대적으로 용이)
- 탈원전 의제는 일반적으로 현 세대내 증가성이 낮고 미래세대와의 상충성이 가능하므로 공론조사 결과를 그대로 수용하는 것은 부적절
- 정부가 공론조사를 참고하여 현 세대내, 세대간 이해관계 조정을 해야 할 것인데 이는 고도의 정치적 행위로 공론화위원회의 역할이 아님
- 단 모든 국민이 탈원전에 찬성하고 지금의 탈원전 결정을 미래세대가 뒤집고 쉽게 원전정책으로 회귀할 수 있다면 공론조사 결과를 그대로 수용해도 무방
- ▶ 탈원전 정책의 가역성을 인정한다면 결국 공론조사의 결과에 달려 있음.
 - 모든 지역이 탈원전에 찬성할 경우에는 공론위원회가 결정하고 정부가 이를 수용해도 무방
 - 그러나 절박성에 따라 지역간 입장차이가 큰 경우에는 공론화위의 결정을 그대로 정부가 수용하는 것은 곤란
(시민배심원단이 의사결정하는 것도 마찬가지로 곤란)

‘신고리 원전 공론화’ 를 둘러싼 법적 논란들

신지형(녹색법률센터 부소장)

0. 들어가며

- 정치권, 언론 등에서는 공론화 결정 과정과 공론화위원회의 법적 근거에 대하여 끊임없이 문제제기를 하고 있음
- 절차와 관련한 위법, 불법 논란은 향후 공론화 추진 과정에서 좋지 않은 영향을 미칠 것으로 예상

1. 정부의 신고리 5·6호기 공론화 결정 과정

- 1) 국무회의에서 신고리 5·6호기 공론화 결정 및 공사 일시 중단 심의
- 2) 한수원에 대한 신고리 5·6호기 공사 일시 중단 협조 요청
- 3) 공론화위원회의 구성 및 운영
- 4) 공론화 과정 이후 정책결정

2. 정부의 신고리 원전 공론화 결정 과정의 적법성

- 1) 신고리 원전 공론화 결정 권한(정책결정 과정에서 대통령의 지위와 권한)
대통령제에서 정책결정에 대한 대통령의 권한은 두 가지로 나눌 수 있음
 - ① 법률의 형태를 취하는 정책에서 국회의 의결을 거친 법률을 거부하거나 정책안을 국회에 제안하는 권한
 - ② 국회의 의결을 요하지 않는 정책을 결정하는 권한
- 2) 국회의 의결을 요하지 않는 정책 결정의 근거
 - 헌법 제89조는 국무회의의 심의사항을 열거하고 있음
 - 제1호 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
 - 제17호 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항
 - 그렇다면 국무회의에서 신고리 5·6호기 건설 지속 여부를 공론화 방식으로 정하기로 하고 진행 중인 공사를 일시중단하기로 국무회의에서 심의한 것은 적법한 절차를 거쳐 대통

령의 권한을 행사한 것에 해당

3) 독일과의 비교

- 신고리 원전 공론화 결정과 관련하여 독일은 의회에서 결정을 했는데 우리나라도 국회에서 결정해야 할 문제라는 지적이 있음
- 하지만 독일은 의원내각제여서 대통령제인 우리나라와는 상황이 다름
- 의원내각제의 경우 의회와 내각은 사실상 융합되어 다수당의 대표가 수상을 맡고 내각도 다수당 의원이 장관으로 입각하여 행정부의 정책과정에 깊숙이 개입함
- 우리나라는 대통령제로써 정부에서 정책 결정을 하고 이후 국회에 보고하면 법적인 문제는 없음

3. 한수원에 대한 신고리 원전 공사 일시 중단 협조 요청의 적법성

- 한수원 이사회의 일시 공사 중단 결정은 정부의 일시 공사 중단 권고를 한수원이 받아들여 임시 이사회를 통해서 결정한 것임
- 정부의 일시 공사 중단 협조 요청은 일종의 행정지도
- 행정지도는 일정한 행정목적 실현하기 위하여 상대방에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위
- 판례의 입장에 따르면 행정지도는 법률의 근거가 필요하지 않음
- 정부의 한수원에 대한 '신고리 원전 5·6호기 공사 일시 중단 협조 요청'이라는 행정지도에는 절차적 하자가 없음

4. 공론화위원회의 구성 및 운영

1) 공론화위원회 설치의 법적 근거

- 국무총리 훈령 제690호에서는 신고리 5·6호기 원자력발전소 건설 중단 여부에 관하여 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한 신고리 5·6호기 공론화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정하고 있음
- 훈령은 행정규칙임. 즉 행정조직내부에서의 행정의 사무처리기준으로서 제정된 일반적·추상적 규범을 말함
- 행정규칙의 제정에는 법령의 수권을 요하지 아니함
- 따라서 공론화위원회 설치에 대한 근거 법률이 없다는 주장은 타당하지 않음

2) 참여적 의사결정의 법적 근거

- 행정절차법은 모든 행정작용에 공통적으로 적용되는 사항 및 절차를 정하고 있는 일반법임
- 행정절차법 제52조에서 행정청은 행정과정에 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 참여 방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다고 규정

5. 공론화 이후 그 결과에 따른 정책결정의 적법성

- 1) 공론화 결과에 따라 만약 정부가 '신고리 5·6호기 중단 결정'을 한다면 그 법적 성격은 '권력적 사실행위'의 행정작용에 해당
- 2) 권력적 사실행위의 법적 한계
 - 권력적 사실행위라고 하더라도 행정청이 마음대로 할 수 있는 문제는 아님
 - 그 법적 한계는 분명히 존재하며, 법적 한계의 범위 내라고 한다면 권력적 사실행위는 적법한 것에 해당
- 3) 권력적 사실행위 적법여부에 대한 판단 기준
 - 행정주체가 조직법상의 주어진 권한 범위 내에서 행한 것인지 여부
 - 실체법상의 한계 즉 행정법 일반원칙 등을 지켰는지 여부
- 4) 조직법상의 주어진 권한 범위 내인지 여부
 - 에너지법 제1조에서는 안정적이고 효율적이며 환경 친화적인 에너지 공급 구조를 실현하기 위한 에너지정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 규정
 - 동법 제4조 국가 등의 책무에서 국가는 이 법의 목적을 실현하기 위한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정
 - 그렇다면 행정부의 수반인 대통령이 환경 친화적인 에너지 공급 구조를 실현하기 위해서 신고리 5·6호기 중단 결정이라는 정부정책 결정을 한다는 것은 주어진 권한 범위를 벗어나서 행사한 것이라고 볼 수 없음

5) 실제법상 한계 준수 여부

- 신고리 5·6호기 공사 중단에 대한 공론화 과정은 공·사익의 이익형량의 과정
- 신고리 5·6호기 중단을 둘러싼 사회적 갈등과 이를 강행할 경우 발생할 막대한 혼란을 감안한다면, 공·사익의 이익형량을 객관적으로 판단할 수 있게 하는 공론화 절차의 공적 이익이 적다고 할 수 없음

<토론문>

신고리 5,6호기 공론화와 사회적 수용성제고 방안모색

이강원(사)한국사회갈등해소센터 소장

1. 신고리5,6호기 건설관련 공론화 목적

○ 공론화(公論化)란, 사회적 합의가 필요하거나, 갈등을 야기할 수 있는 공공정책 및 의제에 대해 모든 이해 당사자가 공론장에 참여하여 숙의적인 토론을 통해 합리적인 다수 의견(사회적 공감대)을 형성하는 선진적 공공정책결정임

○ 신고리 공론화는 “단순히 신고리 5,6호기 건설관련 중단여부를 결정하는 의견확인”을 넘어 찬·반이견 해소 및 해법 마련해야

- 탈핵과 찬핵이란 이분법적 논의를 넘어 “지속가능한 에너지 사용과 원전산업/지역경제”란 거시적 관점에서 신고리 5,6호기 중단여부와 관련된 해법을 마련해야

- 신고리 5,6호기 공론화 사례는 향후 찬·반대립이 심한 대선공약 및 사회현안을 해결하는 데 주요한 교훈을 제공할 것임 (찬·반진영의 적극적인 참여와 협력, 공정한 정부와 언론의 협조 등 필요)

2. 신고리5,6호기 건설관련 공론화 방안에 대한 주요 검토사항

○ 신고리 공론화방안관련 찬·반이해당사자 의견수렴 및 합의형성 채널 마련해야

- 신고리5,6호기 원전공론화위원회 구조 안에 참여 절차 마련

○ 공론조사기법을 활용하되 신고리 5,6호기 찬·반 이견해소 및 해법 모색

- 가치)공론조사참여단의 해법모색토론이 중요(발제문에 제시된 절충형적극검토)

○ 신고리5,6호기 원전 주변지역 주민의견반영 방안검토

- 지역주민이해와 일반국민이해가 차이 고려해야, 공론화과정에서 지역주민이해를 반영하는 방안 마련해야

○ 공론화과정의 개방성과 자율성

- 신고리 5,6호기 운영관련 단순 양자택일이 아닌 이견을 합리적으로 해소할 수 있는 열린 선택지를 마련해야함

- 공론화과정에 참여하는 일반시민. 공론화위원회의 자율적 판단에 따라 필요시 공론화기간 1개월 연장 등 적극검토해야

“신고리 원전 공론화, 어떻게 할 것인가?” 토론문

이영희(가톨릭대 교수, 사회학)

주지하듯이 문재인 대통령은 선거 기간에 탈핵을 선언하고 그 구체적 조치로서 계획 중인 원전 전면 중단과 신고리 5·6호기 백지화를 공약으로 내걸었음. (아울러 신고리 4호기와 신울진 1·2호기도 건설을 잠정 중단하고 사회적 합의를 통해 운영여부를 결정하겠다고 해당 지역 사회단체들과 협약 체결) 이 탈원전 공약은 온라인 공약사이트에서 국민들로부터 가장 많은 지지를 받았음. 따라서 시민환경단체의 입장에서 보면 이번 신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 공론화에 부치겠다는 정부 방침은 사실 원래의 공적 약속을 파기한 것이므로 공론화 참가가 아니라 공약 준수를 촉구하는 투쟁성 캠페인에 나서야 한다는 주장도 상당히 제기되고 있는 상황임.

그럼에도 불구하고 다수의 환경단체들이 이번 공론화의 장에 참여하기로 결정한 것은, 원전에 크게 의존하는 우리의 에너지정책이 과연 바람직한가에 대해 지난 40년 동안 단 한 번도 제대로 공론화해본 적이 없었다는 현실을 감안해 볼 때 이번에 열린, 비교적 균형 잡힐 것으로 기대되는 공론화의 장을 통해 에너지 문제에 대한 사회적 논의와 학습이 이루어짐으로써 탈원전 정책에 대한 시민들의 수용성 역시 증대될 수 있으리라 판단했기 때문임.

정부가 발표한 신고리 공론화 기본원칙을 보면 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대한 ‘실질적’ 결정권을 일반시민에게 주고, 이해관계자와 전문가들은 시민들의 숙의를 돕는 ‘증인’으로서 공론화과정에 참여하도록 역할을 부여받게 되는 것으로 이해됨. 이는 공공정책 결정과정에서 활용된 기존의 수많은 시민참여들이 사실상 절차적 정당성 확보를 위한 요식행위, 혹은 들러리에 불과했던 점을 감안해 보면 시민참여, 민주주의 역사에 있어 국내외적으로 매우 중요한 의미를 지니는 것.

하지만, 최근 구성된 공론화위원회의 행보를 보면 우려스러운 부분이 있음. 대표적인 것이 지난 목요일 대변인 브리핑을 둘러싼 혼란과 이에 따른 추가 브리핑을 통한 해명. 일부 언론은 이를 두고 “오락가락 공론화위원회”라고 비판. (토론자는 개인적으로 공론조사에 참가하는 시민들을 지칭하는 명칭은 다양할 수 있지만(예컨대 시민참여단, 시민패널, 정책배심원단 등) 참가 시민에게 실질적인 결정권을 준다는 의미를 살리자는 취지에서 보면 그 중 시민배심원단이라는 명칭이 더 적절할 것으로 판단함.) 이는 기계적 중립성 기준에 의해 사실 공론화에 대한 이해와 전문성이 거의 없는 인사들로 구성된 공론화위원회가 충분한 내부 학습과 관계자들과의 외부 소통 없이 너무 속도를 내려고 해서 불거진 문제로 봄. 사안의 엄중성을 인식하고 10월 21일까지 결론을 내야 한다는 강박에서 벗어나 다소 시간이 더 걸리더라도 보다 신중한 자세로 접근해 주기를 바람 .

은재호 박사님의 발제문은 신고리 공론화에 대해 그 필요성과 방법 절차 등을 잘 보여주고 있음. 하지만 내용과 관련하여 토론자로서 몇 가지 이견과 의견을 제시하고자 함.

1) 공론조사와 공공토론을 절충한 제3안을 제시하면서 최종 결과는 공론조사 결과와 부가적인 정책제언(향후 합의형성 방안)이 담긴 정책보고서로 제출할 것이라고 했는데, 여기서 후자, 즉 부가적인 정책제언이 담긴 정책보고서를 어떤 근거와 내용으로 작성할 것인가가 불분명함. 결과 도출 절차가 단순 명료하지 않으면 그 자체가 상당한 갈등을 야기할 소지 큼.

2) 시민 선발 관련하여 “할당추출”(quota sampling)을 할지라도 기본원칙은 “무작위 선발”(random selection)이 되어야 대표성 높일 수 있음. 공론화위원회는 공론조사에 참가하는 시민의 숫자를 350명으로 발표하였는데, 최소한 500명은 되어야 하다고 봄. 사안이 국민적 관심사이니만큼 숙의성의 가치를 훼손하지 않는 한에서 참가자를 많이 하는 게 바람직하기 때문. 아울러 원전 입지 지역주민은 (미래세대 문제도) 또 다른 공론화 절차가 아니라 시민배심원단으로 구성된 공론조사 과정에서 이해관계자 “증인”으로서 자신의 주장을 펼칠 기회를 부여받는 한편, 적절한 피해 보상규모와 관련한 협상 절차를 통해 의견수렴을 하는 게 바람직하다고 봄.

3) 숙의토론 절차 관련하여 발제문에서는 시민배심원단을 지역별로 나누어 따로 따로 토론회를 개최하는 것(중부/수도권(200명), 영호남제주권(150명))으로 되어 있는데, 모든 참가 시민들이 동일 장소에서 숙의를 하는 게 바람직할 것임. 왜냐하면 공론조사 결과에 정치적으로 큰 의미가 부여되어 있기 때문에 결과에 영향을 줄 수 있는 요인들은 동일하도록 통제되어야 하기 때문임.

4) 투표 의제는 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 국한될지라도 토론 의제는 우리나라 에너지정책의 역사와 현황, 원전비중의 적정성, 대안에너지 전망 등을 포괄해야 함. 시민들이 신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 잘 판단하기 위해서도 에너지, 원전정책과 현실에 대한 선행적 이해가 필수적이기 때문임.

5) 공론조사 설문구성 관련하여 개방형 질문 통해 응답 이유 듣고 숙의토론의 기초로 활용하자고 제안하는데, 통상적으로 설문조사가 끝나면 더 이상 숙의토론이 진행되지 않는다는 점 감안해야 함. 아울러 개방형 응답 결과를 가지고 “사회적 합의 제고”에 활용한다는 것도 구체적이지 않음. 특히 정부와 청와대에서 반복하여 공론조사 결과를 “무조건” 수용하겠다고 천명하고 있는 현 상황에서 다양한 해석의 여지를 남기도록 보고서 작성하는 게 과연 바람직한지 의문. 이번 신고리 공론화의 경우 공론화위원회의 최종 보고서에 “해석적 유연성”을 부여하는 것은 미덕이 아니라 갈등의 씨앗이 될 것으로 우려됨. 이러한 문제를 고려하면, 설문 문항 관

련하여 현실적으로 고민해야 할 사항은 투표 의제를 신고리 5·6호기 건설 중단 여부라고 할 때 응답 선택지를 O, X 둘 만으로 국한할지, 아니면 제3의 절충안(혹은 조건부안)까지를 포함할지 여부라고 판단됨.

6) 공론조사 결과 51:49, 혹은 무응답으로 인해 어느 선택지도 채 50%를 넘기지 못하는 상황이 발생할 수도 있는데, 어떻게 할지? 단순 다수결보다는 최소한 한 쪽이 50% 이상 나올 때까지 재투표를 하는 게 바람직하다고 판단됨.

7) 공론화 추진체계 관련하여 상시적인 이해당사자 회의 제안하고 있는데, 더 강조될 필요 있음. 지금의 공론화는 한편으로는 기계적인 중립성 유지도 매우 중요하지만 다른 한편으로는 사회적 수용성이 핵심. 현 이슈에 대한 찬반 양 당사자들의 의견이 공론화 절차 추진과정에 적절하게 반영되어야 공론화 절차와 결과에 대한 사회적 수용성이 높아질 수 있음. 이 부분에서 현재까지의 진행과정은 그다지 잘 이루어져 왔다고 긍정적으로 평가하기 어려움.

8) 공론화에 직접 참가하는 시민배심원단은 "mini-public"으로서 일반 시민대중의 여론 흐름에 민감하게 귀 기울일 수밖에 없음. 따라서 최종 결론은 소수의 시민배심원단이 내리더라도 공론화 기간 동안 사회 전반적으로 이에 대한 논의가 확산되어 공론이 형성될 수 있도록 하는 것이 매우 중요함. 이를 위해서는 공론화 관련 행사들을 시민배심원단과 공론조사에만 국한하지 말고 일반 시민을 대상으로 확대하여 일반 시민들도 이 주제에 대한 사회적 학습과 숙고의 시간을 갖도록 할 필요가 있음. 신문지상 및 TV 토론회 개최, 에너지(원전)의 미래와 관련된 토론 촉진을 위한 영상다큐멘터리 및 책자의 제작 및 보급 지원 등이 요망됨.

[패널 토의 요지]

“ 사회적 수용성을 갖는 신고리 5,6호기 공론화, 어떻게 추진 할 것인가?”

임채영(한국원자력학회)

- 저는 공론화 전문가가 아니기 때문에 우리사회의 공론화의 필요성과 타당성을 학문적으로 논하기에는 전문성이 부족함
- 다만, 신고리 5, 6호기 공론화에 있어 우리가 참고할만한 과거의 사례로 2004년 울산 북구에서 이루어진 ‘음식물자원화시설 건립의 공론화 사례’를 간략하게 소개하면서 제 토론을 시작하고자 함
- 이 사례는 오늘의 발제자이신 은재호 박사님이 쓰신 논문에서 인용한 것이므로 혹시 제가 잘못 이해하고 있는 점이 있다면 은 박사님이 바로잡아 주시길 바람
- 2001년 울산 북구청은 여러 가지 이유로 북구 내에 음식물 쓰레기를 퇴비로 만드는 시설을 짓기로 결정하고 시설 건립에 착수함
- 그러나 이로 인한 주민 갈등이 심해지자, 북구청은 시민배심원제를 도입하여 공론화를 실시하고 그 결과, 2005년 12월에 시설 건립 결정에 성공함
- 하지만 이 시설은 공론화 당시의 다양한 기술적 검토에도 불구하고 결국 시설 가동에 따른 악취 문제로 건립후 2년 만에 폐쇄하기에 이룸
- 이로 인해 이 사례는 모범적인 갈등관리 사례임과 동시에 막대한 예산이 낭비된 정책실패 사례로 불리고 있음
- 여기서 우리는 갈등관리의 성공이 정책의 성공으로 반드시 연결되지는 않는다는 교훈을 발견할 수 있음
- 제가 이 사례를 말씀드리는 이유는 신고리 5,6호기의 경우도 유사한 점이 있기 때문임. 왜냐하면, 신고리 5,6호기 건설 중단이 가장 중요한 논거는 안전성인데 이것은 울산 음식물처리장의 악취 발생과 같이 공학적인 판단의 영역임
- 따라서 공론화를 통해 건설 여부를 결정하는 것이 최선인지는 여전히 의문이 있음
- 어찌되었든 오늘 이 자리는 공론화를 어떻게 추진할 것인지를 논의하는 자리이므로 발제자께서 제시하신 쟁점별로 의견을 드리고자 함

<쟁점 1>

- 누가 주관할 것인가는 독립적이며 객관적인 제3자가 주관하는 것이 당연하다고 생각하며, 중요한 것은 주관을 맡은 공론화위원회의 독립성과 객관성을 어떻게 확보할 것인가라고 할 수 있음

<쟁점 2>

- 법적 근거에 대해서는 제가 말씀드린 내용은 아닌 것 같음. 다만 법에 의해서 결정권을 위임받은 특별 위원회가 아니므로 은 박사님이 발제에서 제시하신대로 결정권을 가지기 보다는 정책제언이 가능한 수준으로 이해함

<쟁점 3 & 4> 결정주체와 주관기관의 독립성

- 저는 발제자의 의견대로 결정은 정부가 하는 것이 당연하다고 생각하지만 지금까지의 보도 내용을 보면 정부는 공론화위원회의 의견을 수용하여 결정한다고 지속적으로 이야기 하고 있음
- 이 경우 형식적으로는 정부가 결정하는 형태이지만 실질적으로는 공론화참여단이 결정하는 것이므로 공론화 이후에 법률적으로 다툼의 여지가 있을 수 있음. 따라서 정부와 공론화위원회가 역할을 분명히 정립하는게 필요함
- 또한 결과보고서의 작성 주체가 모호함. 30쪽에는 최종 결과보고서 작성을 공론화위원회가 하는 것으로 되어 있으나 바로 다음 장인 31쪽의 그림에는 공론화사업단이 결과보고서를 작성하는 것으로 되어 있음
- 이 경우 공론화사업단의 구성 및 운영방식이 매우 중요한데 이에 대한 구체적인 설명이 없음

<쟁점 5> 누가 참여할 것인가?

- 공론화의 범위는 탈핵 정책이 아닌 신고리 5, 6호기에 국한된 것이므로 직접적인 이해당사자의 의사를 충분히 반영할 수 있는 장치가 필요함. 즉, 통계적 대표성도 중요하지만 이해관계를 대표할 수 있는 구성이 중요함
- 발제에서는 지역주민의 의견을 수렴하여 공론화 참여 시민들에게 제공하는 방식을 제안하고 있으나 이는 반영 방법도 모호하고 대표성도 부족하므로 차라리 지역주민을 일반시민에 추가하여 참여시키는 방식을 제안함
- 또한, 공론화의 근본 취지 가운데 하나는 갈등의 최소화라고 할 수 있는 바, 이러한 관점에서 지역민의 참여가 확대되어야 함
- 그리고, 할당 표본 추출시 성별, 연령, 지역, 직업 기준에 소득 기준을 추가해서 통계적 대표성을 높일 것을 제안함

<쟁점 6> 무엇을 논의할 것인가?

- 여기서 제시한 토론의제는 예시일 뿐이므로 추후에 논의를 거쳐 신중하게 결정되어야 함

○ 위험 감수 의지는 위험을 기정사실화한 전제로 한 질문이므로 적절치 않음

<쟁점 7> 설문조사 구성안

- 설문조사 역시 충분한 검토를 거쳐 작성되어야 함
- 편향된 의견을 유도하지 않도록 문항의 표현, 순서를 신중하게 설계해야 하며 설문에 응답의 신뢰도를 확인할 수 있는 문항을 추가할 것을 제안함
- 설문조사 문항의 설계는 누가 하는지도 분명하지 않음

<쟁점 8> 숙의토론 절차

- 구체적인 사항에 대해서는 앞으로 룰미팅 등의 절차를 거쳐 결정될 것으로 생각함
- 다만 한 가지 반드시 지적하고 싶은 점은, 성공적인 공론화를 위해서는 참여자의 충분한 학습과 숙의가 필요하다고 알고 있음. 이런 관점에서 보면 시민패널 공론화 2회 개최는 너무 부족함

<쟁점 9> 숙의환경 조성

- 공정한 토론을 위해서는 정부와 정치권의 중립성 유지가 가장 중요하다고 생각함. 예를 들어, 공론화 기간 동안 8차 수급계획 결과를 발표하거나 월성 1호기 종단을 발표하는 등은 토론에 영향을 미칠 수 있으므로 자제가 필요함

<쟁점 10> 정책 제언 방안

- 저는 option 1과 option 4의 실질적인 차이를 이해할 수 없음. 예를 들어, 어느 한쪽이 51%의 지지를 얻었다고 한다면 option 1은 말할 필요도 없고 option 4의 경우에도 다수 여론으로 결과보고서에 수록 될 것이며 정부는 이 방안을 따르는 것으로 이해됨
 - 저는 다음과 같은 이유로 option 4를 변형시켜 다수 여론을 얻은 경우에도 사회적 합의 (60% 이상)에 이르지 못했다면 기존의 건설을 지속하는 판정을 내릴 것을 제안함
- 첫째, 공론화의 목표가 다수결보다는 합의에 의한 의사결정을 지향한다는 점
둘째, 기존의 진행중인 사업을 중단하기 위해서는 상당한 이유가 있어야 한다는 점
셋째, 공론화위원회의 결정에 대한 법적 근거가 취약하여 크지 않은 차이로 건설 종단을 결정하는 경우 법적 논쟁 등 부작용이 우려된다는 점

<쟁점 11> 결과보고서 작성방안

- 선호의 이유와 백지화의 조건 등을 상술하여 정부의 의사결정에 도움을 주는 것은 바람직

함

- 그러나, 결정의 유보나 향후 공론화를 제안하는 제언은 오히려 혼란을 가중시킬 수 있음

<일정>

- 실행단이 31쪽의 공론화 사업단을 의미하는 것인지 궁금하며, 이 경우 실행단의 역할을 명확히 해야 함
- 공론조사와 토론진행 과정이 너무 짧은 반면, 결과 분석과 보고서 작성에 너무 많은 시간이 소요되는 것 같음

[패널 토론 요지]

“신고리5,6호기 공론화 어떻게 할 것인가?”

한장희 (한국수력원자력)

[공정하고 중립적인 공론화 절차 진행]

- 사회적 갈등을 해결하기 위한 공론화 과정에서 공정성과 투명성, 객관성은 존중되어야 할 기본원칙이며, 이번 신고리5,6호기 공론화 과정 관련하여 공론화위원회(이하 위원회)가 이러한 기본원칙을 준수하는 것이 매우 중요함
- 위원회 운영 초기에 위원회의 역할과 공론화에 대한 개념 등에 대해 기존 정부 발표와 상이한 부분이 있는 등 운영에 다소 혼선이 있었음
- 향후 진행될 공론화 절차와 관련하여 위원회의 독립성과 공정성 제고를 위한 최선의 방안은 이해관계자가 참여하는 공정하고 합리적인 공론화 룰을 설정·운영하는 것임
- 따라서, 공정하고 합리적인 공론화 절차 진행을 위해 아래와 같이 몇 가지 의견을 제시하고자 함

[이해당사자인 지역주민의 시민패널 참여 필요]

- 신고리5,6호기 건설은 주민이 국내 최초로 자율유치 신청한 국책사업으로 2000년부터 현재까지 전촉법, 원안법 등 여러 법적인 절차를 거친 사업임
- 신고리5,6호기 건설이 중단될 경우 既집행 사업비 약 1.6조원, 계약해지비용 약 1조원 등 약 2.7조원의 피해비용 발생이 예상되며, 일자리 상실 등으로 인해 원전인접지역 포함 부산, 울산, 경남 등 지역경제에 심각한 타격이 예상됨
- 이러한 신고리5,6호기 건설을 중단하기 위해서는 직접적인 영향을 받는 지역 주민의 목소리가 공론화 초기부터 분명하게 나타나져야 하며, 이를 의사결정에 적극적으로 반영하는 것이 필요함
- 따라서, 당초 발표 초안대로 일반국민 350명, 지역주민 150명을 포함한 총 500명의 시민패널을 운영하고, 이를 통해 신고리5,6호기 건설 지속 여부를 결정하여야 함

[심도 있는 숙의과정을 통한 합리적 의사결정 유도]

- 공론화 과정은 공정성을 바탕으로 반복적, 직접적 커뮤니케이션을 통해 잡음을 제거하고 충분한 숙의 과정을 거쳐 합리적 판단에 도달할 수 있어야 하나, 발표자료에는 시민패널 350명 대상 권역별 단 2회의 공론화만 언급됨
- 숙의토론을 통해 충분한 지식습득과 다양한 의견교환을 바탕으로 합리적, 이성적인 판단에 이르기 위해 시민패널에 대해 7~8회 이상의 충분한 숙의과정이 필요하고, 신고리원전 현장방문 등 이해의 폭 확대가 요구됨
- 또한, 불필요한 논란을 방지하고 시민패널들의 합리적 의사결정을 지원하기 위한 팩트체크 위원회를 구성·운영해야 함

[건전한 숙의를 위한 공론화 를 설정 필요]

- 공론화위원회는 정부가 신고리5,6호기 논의를 위해 정식 발족한 공식 조직인 만큼 적어도 공론화 기간 만큼은 공론화에 영향을 미칠 수 있는 정부의 별도 논의 또는 언급의 자제가 필요함
- 또한, 탈핵단체가 공론화의 틀에 들어온 만큼 그 틀 안에서 논의를 해야 하고 별도의 집단행동 등도 중단해야 하며, 원자력회사인 한수원도 원자력과 관련된 일체의 홍보활동을 공론화 기간 중 중단해야 함
- 이러한 숙의환경 조성을 위해 기본적인 룰을 만들고 모니터링하며, 허위사실 유포 등 이를 위반했을 때 경고 또는 토론자 배제 조치 등을 할 수 있는 프로세스를 갖추는 것이 필요함

[신고리5,6호기 사업 중대성을 감안한 의사결정 방식 필요]

- 신고리5,6호기의 경우 적법한 절차에 의해 진행되고, 중단시 매몰 및 보상비용 포함 약 2.7조 이상의 막대한 국민 혈세가 투입되어야 하는 만큼 단순히 공사를 시작할 것인지 말 것인지에 대하여 결정하는 것과 같을 수는 없음
- 공사 중단이라는 초법적 의사결정을 이행하기 위해서는 추후 의회의 입법과정이 필요할 것으로 보임. 따라서, 오차를 포함할 수 밖에 없는 여론조사의 성격상 단순히 시민패널 과반수 의사결정만으로는 부족하다고 판단됨
- 따라서, 단순 과반수 결정이 아닌 사회적 합의 수준의 의사결정이 필요함

붙임 : 주요 주제별 제안사항

붙임. 주요 주제별 제안사항

구 분		제안사항
논의주제		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 및 공론화위원회에서 밝힌 바와 같이 공론화의 주요 의제는 신고리5,6 건설공사 찬반에 국한 필요 - 안전성, 경제성, 전력수급 기여도, 온실가스 방지 등 ※ 신고리5,6호기 외 주제에 대한 논의 진행시 3개월내 논의가 불가능하며, 당초 공론화 취지에도 맞지 않음
의사결정 방법		<ul style="list-style-type: none"> ○ 공론화위원회 운영취지는 최종결과만으로 의사결정하는 것이 아닌 숙의를 통한 변화과정을 추정하는 것임 ○ 따라서, 구성원들의 의견 변화과정을 지속적으로 모니터링하고, 변화과정을 포함한 결과를 최종 의사결정에 반영해야 함 ○ 합법적으로 진행되던 신고리5,6 공사 중단 결정은 시민패널 과반수의 의사결정만으로는 부족하다고 판단되며, 사회적 합의 수준의 의사결정이 필요함
공정성 담보 장치		<ul style="list-style-type: none"> ○ (모니터링 위원회) <ul style="list-style-type: none"> - 양측 전문가 참여 독립적 기구 구성, 공론화 전반 관리 ○ (팩트체크 위원회) <ul style="list-style-type: none"> - 사실과 다른 자료나 공신력 없는 자료 불인정 ○ (공정성·신뢰성 검증) <ul style="list-style-type: none"> - 최종 설문시 배심원단 대상으로 공정성·신뢰성 설문
시민패널 선발		<ul style="list-style-type: none"> ○ 건전한 양식을 가진 국민을 선발할 수 있는 기준 제시 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 문제의식을 가진 사람이 주로 참여하므로 국민 전체 의견을 함축한다고 보기 어려움 (침묵하는 다수의 국민의견 수렴 방법) ○ 신고리5,6호기 건설의 직접적 영향을 받는 지역주민의 목소리를 반영하기 위해 시민패널에 포함 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 일반국민 350명, 지역주민 150명 총 500명 (발표안 초안) ○ 제척기준 및 제척인사 배제 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 중립성 인사 선발(편향적 인사 제척) - 예시) 정당활동(당원), 환경단체 활동, 원자력종사자
시민패널 운영	운영	○ 배심원단의 부적절 행위 제어 - 영향력 행사 등
	숙의	<ul style="list-style-type: none"> ○ (충분한 토론) 합리적 의사결정을 위해 필요(7~8회 이상) <ul style="list-style-type: none"> - 감정적 의사결정이 아닌 이성적 의사결정 필요 ○ (시설견학) 현장 및 동일노형(신고리 3,4호기) 방문 및 질의
	장려	<ul style="list-style-type: none"> ○ 활동 인정 : 필수토론 참석자만 최종 설문대상으로 인정 ○ 활동 장려 : 참여시 적정한 급여 등 제공