

공공문제해결을 위한 민주적 합의 모델의 새로운 발견

- 신고리원전 공론화가 남긴 것 -

박 혁(정책연구실 연구위원, 정치학 박사)

갈등은 어느 사회에나 있다. 그 갈등을 잘 관리하고 해결해 사회통합을 이루는 것이 국가의 역할이다. 그러나 우리사회는 국가기관들의 일방적인 정책결정과 추진, 국민들의 참여 제약, 신뢰 구축 실패 등 정치제도가 국민의 기대와 사회적 필요에 부응하지 못해 갈등상황은 갈수록 악화되고 사회적 갈등비용은 천문학적이다.

새로 들어선 문재인정부는 가장 첨예한 갈등이 반복되어 온 원전문제에서 갈등해결의 새로운 모델을 실험했다. 공약이었던 신고리 5·6호기 건설 백지화를 고집하지 않고 건설재개여부를 이해관계자, 전문가, 일반국민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 ‘공론화’과정을 거쳐 결정했다. 국민들은 민주적 의사결정과정을 차분하게 지켜봤으며 그 결과를 수용했다.

공론화를 통해 우리사회는 새로운 민주적 가치와 활로를 발견했다. 국민들은 대의민주주의를 보완할 수 있는 유력한 방법을 익혔으며 스스로의 민주적 역량을 확인했다. 물론 해결해야 할 과제도 있다. 시민참여를 통한 정책결정과정을 법으로, 공론화를 수행할 독립된 국가갈등조정기관으로서 ‘국가공론화위원회’(가칭)의 신설을 검토해 보아야 한다. 무엇보다 공공문제에 관해 대화, 토론, 타협을 경험하고 학습할 수 있는 일상적인 장들이 시민들에게 더 많이 주어져야 한다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 사회적 갈등해결을 위한 새로운 모델의 필요성

□ 갈등의 일상화로 인한 막대한 경제적 · 사회적 갈등비용

○ 높은 갈등수준과 낮은 갈등관리역량으로 인해 막대한 갈등비용 발생

- 사회갈등지수는 OECD 29 개국 중 7위로 매우 높은 반면 사회갈등관리지수는 27위로 바닥수준임¹⁾

- 높은 갈등지수와 낮은 갈등관리지수 때문에 갈등비용이 연간 무려 82조~246조원에 이
름. 사회 갈등이 OECD 평균 수준으로만 관리되어도 1인당 GDP가 7~21% 증가할 것
이라는 전망이 있음²⁾

○ 정치 불신과 사회적 자본의 손실

- 2016년 기준으로 OECD가 조사한 바에 따르면 한국인 10명 중 8명은 정부를 신뢰하
지 않아 정부신뢰도가 36개 회원국 중 3번째로 낮은 것으로 나타남³⁾
- 갈등해결과정의 민주성, 정책결정과 집행의 정당성과 공정성에 만족할 때 사람들은 갈
등을 회피하고 통합지향적 태도를 보여 사회적 자본이 증가하는 것으로 나타남⁴⁾

□ 갈등해결과정에서 배제된 주권자들

○ 중요한 공공정책결정에서 시민들은 배제되거나 사후 들러리로 전락

- ‘시민은 투표할 때만 주인이고 투표가 끝나면 다시 노예취급을 받는다’는 루소의 말이
오늘날 우리 민주주의의 현실임
- 국민의 삶을 좌우하는 중요한 공공정책들이 소수의 관련 전문가나 관료들에 의해 일방
적으로 결정되고 국민은 적극적이고 효과적으로 자신의 의사를 개진할 기회나 조건을
갖지 못하고 있음

○ 갈등해결책이 국민의 참여, 상호 설득과 토론, 타협의 과정에서 도출되지 않아 수용성 (acceptability)이 매우 낮음

민군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싸고 2007년 5월부터 시작된 강정마
을 주민과 해군의 갈등은 건설이 끝나 운영에 들어간 지금도 계속되고 있음. 해군은
불법적 공사 방해로 공사가 14개월 지연되어 발생한 275억 원의 추가비용에 대해 주
민들에게 구상권을 청구했고(2016.03) 주민들은 이에 반발하며 다시 갈등이 심화되고
있음. 제주기지를 둘러싼 지역 주민과 군 간의 고소고발이 이어지는 등 갈등의 끝은
보이지 않음

II. 원전갈등과 공론화의 필요성

□ 원전을 둘러싼 갈등과 문제인 정부의 탈원전선언

○ 이해관계자들의 참여하고 지속적인 갈등으로 원전 정책의 불확실성 증가

- 원전정책의 불확실성은 정치, 사회, 경제, 안보적인 측면에서 매우 부정적 영향을 줌

1) 현대경제연구원, 「사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점」, 2016.11.11

2) 박준 삼성경제연구소 연구원, 「제2차 국민대통합 심포지엄 발표문」, 2013.08.21

3) 경향신문, 2017.08.16

4) 장용석 외, 「한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명」, 2009

- 문재인정부는 ‘국민의 안전과 생명을 지키는 안심사회’로 가기 위해 ‘탈원전 정책’을 중요한 국정과제로 설정(국정과제 60)
- 문재인 대통령은 고리 1호기 영구정지 선포식 기념사에서 건설 중인 신고리 5,6호기의 건설지속 여부를 원점에서 다시 검토하여 사회적 합의를 도출하겠다고 천명함 (2017.06,19)
- 원점 재검토 발표 이후, 원자력계 및 지역경제활성화를 기대한 일부 지역 주민들과 원전건설을 반대하는 환경단체 및 시민단체들이 첨예하게 대립함

□ 신고리 5·6호기 건설재개여부 결정에 공론화방식 도입⁵⁾

- 당초 공약이었던 신고리 5·6호기 건설 백지화를 고집하지 않고 건설재개여부를 ‘공론화’의 과정을 거쳐 결정하겠다는 의지 표명
- 정부는 국무조정실에 ‘신고리 5·6호기 공론화 준비단’을 설치하고 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령 제690호)을 제정하여 법적 근거를 마련(2017. 07.17)
- 정부는 시민대표단의 의견을 최대한 존중하여 최종 정책 결정에 적극 반영하기로 함
- 공론화는 대표성, 타협가능성, 평등성, 공공성, 수용성, 효율성 높은 민주적 갈등해결모델(표1)

공론화의 원리	특 징
대표성	여론조사를 통한 피상적 선호의 취합이 아니라 쌍방향적 학습과 토론이라는 숙의과정을 통해 충분한 정보와 지식을 갖춘 능동적 시민들이 형성한 의사라는 점에서 진정한 국민적 의사확인 가능
타협성	학습과 토론의 과정에서 의사변경이 이루어 질 수 있고 최종결과가 본인의 의견과 달라도 존중할 수 있어 의사결정에서 타협의 가능성이 높아짐
평등성	모든 국민에게 의사결정에 참여할 기회가 동등하고, 주어진 사안에 대해 모든 사람의 선호가 동등하게 고려되고, 자신의 선호를 충분히 형성할 기회가 동등함
공공성	정책 결정과정에 직접 참여하고 다양한 입장에서 생각하고 능동적으로 토론함으로써 자신의 개별적 의견과 이해를 넘어 공론을 형성하게 됨
수용성	어떤 결정이라도 자신이 함께 참여하여 숙의와 타협을 통해 내려진 것이기 때문에 결정에 대한 수용성이 높음
효율성	소통과 토론, 타협을 통해 갈등을 합리적이고 민주적으로 해결하기 때문에 효율성과 정당성이 높아져 갈등비용이 현저하게 낮아짐

(표1) 출처: 필자 정리

5) 공론화위원회는 최종보고서에서 공론화를 ‘특정한 공공정책 사안이 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로서 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴 절차’로 정의함

□ 공론화 추진과정과 최종 권고안

- 국무총리훈령에 따라 ‘공론화위원회’ 구성
 - 위원장 1인과 8명의 위원으로 구성됨
 - 4개의 분과위원회와 사무기구인 공론화지원단으로 이루어짐
 - 위원은 각 분야별 전문기관 및 단체⁶⁾로부터 3인씩 후보를 추천 받아 원전에 관해 찬성과 반대의 입장을 갖는 기관·단체에 제척 의견 제시 기회를 부여한 후 최종적으로 8인의 위원을 선정함
 - 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설 중단에 관한 결정권을 갖지 않으며, 공론화를 설계하고 공론화 과정을 공정하게 관리하며 국민과의 소통을 촉진하는 역할을 임무로 함
- 대표성을 확보할 수 있는 방식과 규모로 시민참여대표단 구성
 - 지역·성·연령과 건설 재개·중단·판단유보 등으로 층화하여 비례배분한 500명을 무작위추출함
 - 시민대표참여단의 결정은 법적인 효력을 갖지 않고 전 국민을 대표하여 숙의과정과 최종 조사에 참여하는 일종의 표본 응답자로서 자문과 권고기능을 함
- 공론조사 최종결과 도출 후, 원전건설재개와 원자력발전 축소 담은 권고안 제출
 - 최종적인 4차 조사에서 재개와 중단 중 하나를 선택한 결과 건설 재개가 59.5%로 건설 중단 40.5%보다 19.0% 높게 나타나 건설재개를 권고함
 - 향후 에너지 정책에서는 원자력발전의 축소를 선택한 비율이 53.2%로 원자력발전의 유지(35.5%)나 확대(9.7%)보다 훨씬 높게 나타남
 - 국무회의는 신고리공론화위의 권고내용을 토대로 신고리 5·6호기의 공사재개를 결정하는 등 후속조치를 의결함(10월24일)

<신고리원전 공론화 추진일정>

주요사항	일정	주요사항	일정
공론화위원회 출범	7.24	시민참여단 숙의과정	9.13~10.15
조사기관선정	8.23~25	시민참여단 최종토론회	10.13~10.15
1차조사실시	8.25~9.10	시민참여단 조사	10.15
시민참여단 확정	9.13	공론화위원회 권고안 정부제출	10.20
시민참여단 O.T	9.16		

(표2) 출처: 공론화위 최종보고서를 토대로 필자작성

6) 추천 의뢰 기관 및 단체

- (인문사회) △경제인문사회연구회 △한국행정학회
- (과학기술) △한국과학기술단체 총연합회 △한국과학기술한림원
- (조사통계) △서울대학교 사회발전연구소 △한국조사연구학회
- (갈등관리) △한국사회학회 △한국갈등해결센터

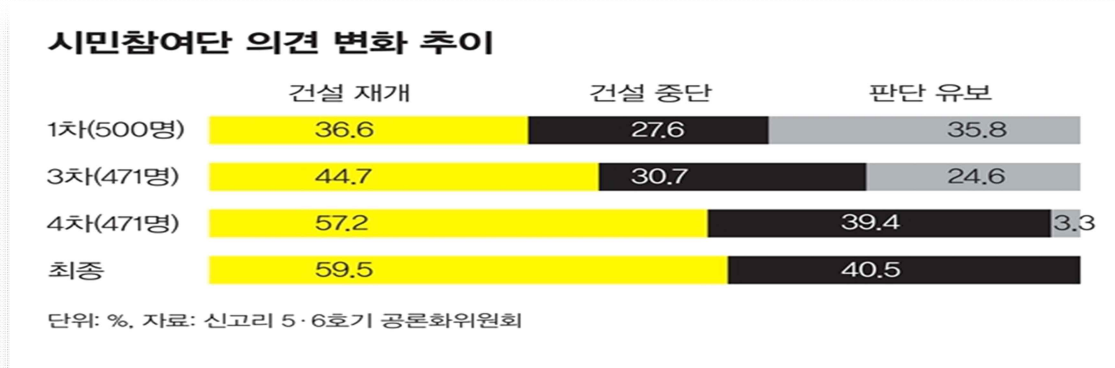
Ⅲ. 시사점과 과제

□ 우리사회와 국민의 민주적 역량 확인

“아무리 많은 정보를 준다 해도 전문가의 지식과 식견엔 턱없이 모자랄 수밖에 없는 ‘시민배심원’이 어떤 책임 있는 결정을 할 수 있나 ... 중대한 국가사안을 멋부리듯 다루지 말라”(조선일보 사설, 2017.06.28)

“전문가가 아닌 일반 시민들이 과연 에너지문제와 같이 중요한 정책결정 과정에 참여할 능력이 있겠느냐고 힐난하던 일각에서의 비판에 맞서 원전과 같이 기술, 경제, 사회적으로 복잡한 이슈에 대해서도 시민들이 학습과 토론을 통해 이해하고 숙의할 수 있고, 단순 여론조사에서는 불가능한 질 높은 판단을 도출해 낼 수 있다는 것을 시민참여단은 보여주었다”(이영희교수, 한겨레, 2017.10.23)

- 참여, 토론, 타협을 근간으로 하는 숙의모델이 우리사회에 정착되지 않은 이유는 대중의 무능이나 우리사회의 문화 때문이 아니라 그것을 가능케 하는 제도와 권력의 문제라는 점이 분명히 드러남
 - 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있는 시스템을 제도화한다면 시민의 참여과정이 시민교육의 기능을 수행해 집단지성(collective intelligence)을 가능케 함으로써 강한 민주주의의 토대가 될 것임
 - 또한 시민참여단 의견변화추이를 보면 판단유보였던 시민들이 공론화과정에서 뚜렷이 줄었다는 점에서 정치적 무관심층이나 부동층도 직접적 참여의 기회가 주어진다면 움직일 수 있다는 것을 잘 보여 줌(표3)



(표 3) 출처: 한겨레21, 제1184호

□ 정부의 적극적인 갈등관리로 수용성과 효율성의 극대화

- 정부의 주요정책은 정책 수요자인 시민들의 참여와 토론을 통한 민주적 합의에 근거할 때만이 정책의 수용성이 높아져 추진력을 얻게 된다는 사실을 확인함
 - 지금까지 정책결정과정의 독점자였던 행정부가 시민들의 참여와 의사결정절차가 적절

하게 진행될 수 있게 적극적으로 돕는 조력자로서 자신의 역할을 바꿔야 함

- 공론화는 돈낭비가 아니라(공론화예산 46억3,1000만원 책정) 수용성과 효율성을 높여 천문학적으로 소요되는 사회·경제적 갈등비용을 획기적으로 줄임. 정부는 적정한 갈등관리예산을 책정하여 갈등관리에 적극적으로 나서야 함

신고리원전문제를 공론화과정으로 결정한 후 여론조사결과를 보면 우리 국민은 정부의 일반적인 정책결정이나 국회 표결 등 대의민주주의적 의사 결정을 넘어 국민 공론화를 통한 정책결정(숙의민주주의)을 원하는 것으로 나타남. 전체 응답자의 83.2%가 정부가 신고리 5·6호기 건설 재개 결정 과정에서 활용한 ‘공론조사 확대 도입’에 긍정적인 입장을 보였고, 72.7%가 공론조사를 시행·관리하는 ‘기구 상설화’에 대해 찬성함(세계일보, 2017.10.30)

□ 국회 ‘패싱’이 아니라 대의민주주의의 보완

- 공론화는 ‘국회패싱’이 아니라 그동안 ‘국민패싱’에 익숙한 국회에 국민의 숙의된 진정한 의사를 제공하여 국회의 정치적 판단과 정책결정을 도울 수 있는 제도적 대안임
- 인기투표방식의 다수결이나 여론을 토대로 정책을 결정하는 단순 다수제적 민주주의에서 시민들은 수동적인 거수기로 전락함
 - 그와 달리, 공공문제해결에서 숙의적(deliberative)인 동시에 누구라도 참여가능한 포용적(inclusive)인 공론화 과정은 이미 결정된 사항을 정당화하는 수단이 아니라 합리성과 민주적 가치를 동시에 실현할 수 있는 방안임
 - 이미 많은 국가에서도 대의민주주의의 제도적 보완으로 공론화를 진행하고 있음(표4)

<외국의 공론화 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
그리스	제1야당의 Marousi 시장 후보 선출	'06.7	1,275	138	1일
미국	버몬트주의 미래 에너지정책	'07.11	750	146	1박2일
아르헨티나	라 플라타의 교통문제 해소방안	'09.10	1,476	62	1일
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

(표4) 출처: 공론화위원회 최종보고서

□ 해결해야 할 과제

○ 참여적 의사결정을 안정적으로 보장할 법 마련

- 공론조사과정에서 공론화위원회, 시민참여대표단 등 공론화과정의 법률적 근거가 미비하다는 점이 주요한 비판이었음⁷⁾
- 현재 공공갈등을 해결할 때 참여적 의사결정의 절차를 규정하고 있는 것은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(2007. 02 제정 대통령령), 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(2017.07.17. 국무총리 훈령 제690호)임
- 이번 기회에 국회에 계류 중인 관련 법안을 진지하게 논의해 공론화의 주체, 대상과 범위, 방법, 과정 등을 규정한 법안이 마련되어야 함(표5)

<사회적 갈등을 관리하기 위한 법안의 연혁>

법안명	제안일자	제안자	의결결과
공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	2005.05	정부	임기만료폐기
사회통합을 위한 정책갈등관리법안	2009.06	임두성	임기만료폐기
공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	2010.07	권택기	임기만료폐기
국가공론위원회법안	2012.08	김동완	임기만료폐기
국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	2013.02	부좌현	임기만료폐기
공공정책 갈등관리에 관한 법률안	2013.12	김태호	임기만료폐기
국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률	2017.02	박정	심사 중

(표5) 출처: 필자가 정리

○ 독립성이 보장된 상설 국가갈등조정기관인 (가칭) <국가공론화위원회> 신설 검토

- 가능한 한 다양한 이해당사자들이 수평적 토론과 숙의를 통해 문제의 원인과 해결방안을 집단적 합의를 통해 도출하는 것을 목표로 하는 조직
- 독립성과 공정성을 갖춘 갈등조정기관이 있다면 신뢰성과 수용성을 더욱 높일 수 있음
- 프랑스의 사례처럼 조직, 운영, 예산이 독립적인 독립행정기관으로 하여금 갈등사안에 대해 숙의민주주의 방식으로 해결하고 관리하도록 할 필요 있음

7) 매일경제신문, 2017.07.25.; 여의도연구원, 「신고리 5·6호기 공론화위원회의 문제점」, <http://www.ydi.or.kr/cafebbs/view.html?gid=main&bid=report&pid=28162&page=1>(검색:2017.11.13.)

프랑스의 국가공공토론위원회 (Commission Nationale du Debat Public; 이하 CNDP) ⁸⁾	
성격	독립성과 자율성을 지닌 공공갈등사전 예방기구
목적	중대한 사회-경제적 효과를 가지거나, 환경 또는 국토개발에 중대한 영향을 미치게 되는 국토개발 사업 및 설비사업의 전반을 감독하며 공공토론을 통해 사업의 목적, 적정성, 특징 등 사업 전반에 대하여 공공 의사를 수렴, 반영하여 사업의 효율적 진행을 도모하는 것
구성	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령이 임명하는 위원장과 부위원장 등 총 21명의 위원들(상설) · 사무국(상설) · 공공토론특별위원회 (Conseil Particulier du Debat Public, CPDP)(임시)
역할	<ul style="list-style-type: none"> · CNDP가 해당사안에 대해 공공토론이 필요하다고 판단하면 CNDP 위원장이 CPDP 의장을 임명하여 CPDP 구성 · 구성 후 약 4개월 간 공공토론을 벌여 결과보고서를 작성해 CNDP에 전달 · CNDP 위원장은 공공토론보고서를 작성해 공개하고 사업자에게도 전달 · 사업자는 공공토론결과가 발표된 날로부터 3개월 이내에 공공토론의 결과를 반영하여 변경 사항 등을 문서로 작성하여 발표
성과	<ul style="list-style-type: none"> · 공공토론에 부쳐진 사업 계획 가운데 약 80%가 원 계획을 수정하거나 취소 · 2003년에서 2008년 사이에 공공토론에 부쳐진 37건 중 공공토론을 통해 제시된 대안을 선택한 경우가 15건, 사업을 수정한 경우가 11건, 원안을 그대로 추진한 경우가 7건, 사업이 취소된 경우가 4건으로 공공토론을 통해 사업의 변경이나 취소가 약 80%에 이름 · 공공토론의 범위도 점점 확대되고 있는 추세임

(표6) 출처: 필자가 정리

○ 전문인력의 양성과 민주주의의 사회적 인프라 구축

- 공론화과정을 설계하고 운영할 전문 인력들을 양성해야 함
- 공적 토론에 필요한 시민성을 함양하기 위해 다양한 시민교육이 이루어져야 함
- 학교, 직장, 지역공동체에서 공동의 문제에 관한 대화, 토론, 협상의 학습과 경험을 축적해 일상의 민주화를 이룰 수 있도록 공론의 장들이 형성되어야 함

8) 박재근, 은재호, 장현주, 「국가공론위원회 설립 방안 연구 - 프랑스 공공토론위원회의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구」, 『한국비교정부학보』, 2014 참조.

○ 공론화의 과정에서 언론의 적극적인 역할과 협력적 방안 마련

- 언론과 긴밀한 협조가 되지 않아 시민대표단 내부의 숙의가 사회 전반의 활발한 논의로 이어지지 못한 부분이 있음
- 공론화 의제에 대한 정보를 국민들에게 직간접적으로 제공하고 관심을 확산시켜 공론화 과정에 직접 참여하지 못한 일반 국민들에게도 숙의의 기회를 제공해야 함
- 언론이 공론화 과정과 공론화 의제의 다차원적 의미를 일반 국민들에게 전달해 시민대표단과 일반국민의 괴리가 발생하지 않도록 해야 함
- 영국의 경우 BBC, 미국의 경우 PBS 등 공영방송이 공론조사기관과 파트너로 협력하여 전국적인 관심 아래 공론조사가 이루어짐