

공론화위원회 발전방안 연구

시민참여형 숙의과정의 발전적 운영 및 제도화를
중심으로

2019. 12. 23.



대통령직속

정책기획위원회

공론화위원회 발전방안 연구

시민참여형 숙의과정의 발전적 운영 및 제도화를 중심으로

연구수행기관 : 한양대학교 산학협력단

연구책임자 주성수 (한양대학교 공공정책대학원 명예교수)

공동연구원 이영재 (한양대학교 제3섹터연구소 학술연구교수)

박성진 (영남대학교 학술연구교수)

연구보조원 정호철 (한양대학교 제3섹터연구소 연구원)

목 차

제1장 연구의 개요	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구방법	3
3. 공론모델에 대한 평가 필요성	3
1) 공론모델의 제도화	3
2) 한국적 공론조사 모델에 대한 평가 필요성	4
4. 공론화위원회 과정별 성과평가 연구내용 개요	5
1) 공론화 과정별 성과평가	5
2) 공론화 성과 평가지표 개발 및 가이드라인 제시	8
5. 공론화위원회 정책 수용성 제고 및 사회통합 증진 방안	9
제2장 공론화위원회 평가의 이론적 쟁점	13
1. 예비논의	13
1) 토의민주주의의 발전 배경	13
2) 민주적 대표성 원리	15
3) 토의민주주의의 제도화	18
2. 한국형 공론화 모델의 도입과 정착	21
1) 공론화위원회 활용의 발전 경로	21
2) 한국형 ‘시민참여형 공론조사’ 모델	24
3. 제2기 공론화위원회 평가의 쟁점	31
1) 대표성	31
2) 숙의성	34
3) 소통성	37

제3장 공론화 과정에 대한 성과평가 : 신고리 5·6호기 공론화 41

1. 공론화 과정에 대한 성과평가	41
1) 공론화 과정별 성과평가	41
2) 성과 평가의 기준	43
2. 신고리 5·6호기 공론화 과정별 성과평가	45
1) 의제 설정(공론의 장)	46
2) 대안 형성	51
3) 공론화위원회 조직	56
4) 공론화위원회 운영	63
5) 시민참여단 활동	66
6) 시민참여단 숙의(1): 학습과정	70
7) 시민참여단 숙의(2): 토론회	75
8) 공론조사	81
9) 공론화 과정의 소통	85
10) 공론화 결론	90
3. 공론화 과정에 대한 성과평가 지표안	96
1) 성과평가 지표 개발 원칙	96
2) 공론화 과정 성과평가 지표(안)	97

제4장 공론화위원회의 정책 수용성 제고 및 사회통합 증진방안 99

1. 책임성(accountability)의 개념 및 성격	100
1) 도덕적 관점에서의 책임성	101
2) 행정적 관점에서의 책임성	103
3) 정치적 관점에서의 책임성	105
2. 공공부문으로서 공론화위원회의 책임성	106
1) 공론화위원회의 공공적 성격	106
2) 공공기관으로서 공론화위원회의 행정 가치와 책임성	110

3. 공론화위원회의 숙의 이론 교육을 통한 책임성 제고	114
1) 공적 숙의 이론의 다양성	115
2) 숙의의 방법론 1 : 공정으로서의 정의	117
3) 숙의의 방법론 2 : 권리로서의 정의	119
4) 숙의의 방법론 3 : ‘응분의 몫’으로서의 정의	121
5) 숙의의 방법론 4 : 공리주의적 정의	123
6) 숙의의 방법론 교육모델 : 예시	126
4. 4차 산업혁명과 사회통합을 위한 공론화위원회	129
1) 4차 산업혁명과 사회적 부작용	130
2) 시민적 최저선(Civic Minimum)과 공론화위원회	133
3) 로봇세와 공론화위원회	134
4) 윤리적 로봇과 인공지능 그리고 공론화위원회	135
5. 소결	137

제5장 정책적 제언 140

1. 공론화위원회의 발전적 운영 제언	140
2. 증거기반 구축 : 공론화 과정에 대한 성과 평가	141
3. 공론화위원회의 의제 확장 및 미래 과제	143

참고문헌 145

별첨: 공론화위원회 발전방안연구 FGI 녹취록	153
---------------------------------	-----

[표목차]

<표1-1> 공론화 기반 소통 성공 사례	4
<표2-1> 숙의에 기반한 다양한 기법들	19
<표2-2> 제1기 공론화 모델 활용과 배경	22
<표2-3> 제1기 공론화 모델 결과와 반응	23
<표2-4> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류	25
<표2-5> 독일, 일본과 한국(신고리 5,6호기)의 공론화 방식 차이점	39
<표3-1> 정책 과정과 공론화 과정 단계별 비교	41
<표3-2> 공론화 과정: 공론화위원회와 검증위원회 비교	42
<표3-3> 공론화의 기본 원칙 : 선행연구와 공론화조직의 사례 종합	43
<표3-4> 문재인 정부의 <100대 국정과제> 중 탈원전 정책	49
<표3-5> 갈등진단 및 갈등분석을 통한 공론화 의제 선정	50
<표3-6> 정부의 공론화위원회 추진과정	51
<표3-7> 대통령의 ‘사회적 합의’ 공론화 제안에 대한 시민사회의 반론	52
<표3-8> 정부의 ‘공론화’ 대안 제시에 대한 시민사회의 총평	54
<표3-9> 공론화위원회 구성 : 국무총리훈령 제690호(2017.7.17)	56
<표3-10> 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정	58
<표3-11> 공론화위원회 구성 법과 제도 : 검증 결과와 검증된 문제점	59
<표3-12> 공론화위원회 위원 후보 추천 의뢰 기관·단체	61
<표3-13> 공론화위원회 위원 선임 : 검증 결과와 검증된 문제점	62
<표3-14> 공론화위원회 운영 절차와 과정 : 검증 결과와 검증된 문제점	63
<표3-15> 신고리 5,6호기 공론화위원회에 대한 <시민행동>의 요구사항 (2017.8.7)	64
<표3-16> 공론화위원회 운영 절차와 과정 : 검증 결과와 검증된 문제점	65
<표3-17> 건설 중단/재개 양측의 전문가 참여	68
<표3-18> 자료집 내용에 대한 검증위원회의 검증 결과	70
<표3-19> 종합토론회의 토론 세션의 구성과 진행	75
<표3-20> 시민참여단의 분임토론 과정	77
<표3-21> 시민참여단의 분임 토의 : 검증 결과와 검증된 문제점	77
<표3-22> 시민참여단 분임토의에서의 건설 찬반의 양극화 : 검증결과	79
<표3-23> 토론회에서의 찬반 양측의 입장 차이	79
<표3-24> 기존의 공론조사와 다른 시민참여형 공론조사	82
<표3-25> 왜 공론화 방식이 선택되었는가? 검증위원회의 검증 결과	82
<표3-26> 시민참여형 공론조사 방법	84
<표3-27> 시민참여형조사 : 검증 결과와 검증된 문제점	85
<표3-28> 공론화위원회에 소통협의회의 공식적인 운영의 배경	87
<표3-29> 시민사회(건설 중단측)의 자료집 파행에 대한 문제 제기	88
<표3-30> 시민참여단의 숙의에 대한 정보원 도움 정도 (7점 척도)	89
<표3-31> 숙의 효과 : 검증 결과와 검증된 문제점	92

<표3-32> 공론화 최종 결정 방식에 대한 공론화위원회의 논의과정	93
<표3-33> 지표의 SMART 기준 체크리스트	96
<표3-34> OECD의 지표 개발 가이드라인	96
<표3-35> 공론화 과정 성과평가 지표(안)	98
<표4-1> 책임성 유형별 주요 특성	105
<표4-2> 공공재와 민간재의 특성비교	107
<표4-3> 공공부분의 개념과 범위	108
<표4-4> 행정 가치의 분류	111
<표4-5> 행정책임에 관한 연구	112
<표4-6> 행정 책임의 내용적 특징	113

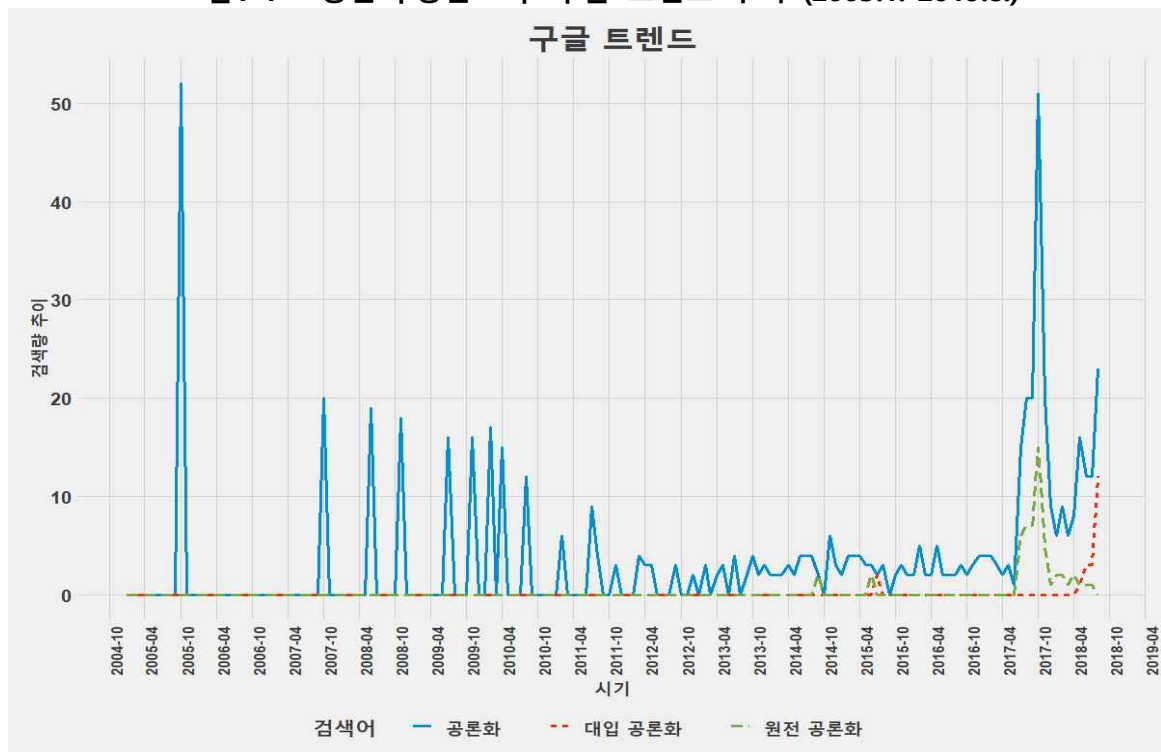
[그림목차]

<그림1-1> ‘공론화·공론조사’ 구글 트렌트 추이 (2005.1.-2019.8.)	1
<그림1-2> 공론화 과정별 성과평가 분석틀	5
<그림2-1> 시민참여형조사 모형	26
<그림2-2> 시민참여형조사 개념도	27
<그림2-3> 대입제도 개편 공론화 추진 절차	28
<그림2-4> 창원 스타필드 입점찬반 공론화 수행조건	30
<그림2-5> 창원 스타필드 입점에 대한 토론회 전후 찬반 의견	33
<그림3-1> 공론화 과정별 성과평가 분석틀	45
<그림3-2> 시민참여단의 정보원에 대한 신뢰성 평가 (7점 만점)	80
<그림3-3> 건설 재개와 중단에 대한 입장 추이	91
<그림3-4> 공론조사 1차와 4차 입장 변화 양상	91
<그림4-1> 숙의의 범주화(홍성구, 2011)	117
<그림4-2> 공리주의의 의사결정 방식	125
<그림5-1> 공론화위원회의 증거기반 부실에 대한 시민사회의 문제제기	142
<그림5-2> 증거기반의 자료 수집과 분석 방안	143

1. 연구의 필요성

현대 사회가 복잡하고 다원화됨에 따라 기존 대의 정치 시스템이 계층갈등, 이념갈등, 지역갈등, 각종 정책적 갈등을 제대로 해결하지 못하자 학계나 시민사회에서 ‘대의의 실패’(failure of representation), ‘민주의 결핍’(democratic deficit)을 지적하는 목소리가 커졌다. 2005년 이후 한국 사회에서도 대의 정치의 보완재로서 토의(deliberative)모델이나 참여모델, 직접 민주주의 방식을 가미하려는 시도가 확연하게 증가했다.

<그림1-1> ‘공론화·공론조사’ 구글 트렌트 추이 (2005.1.-2019.8.)



<그림1-1>에서 공론화 관련 검색어 트렌드 추이가 2005년 급격한 고조를 거쳐 2007-2008년 상승한 것에서 확인할 수 있듯이 한국 사회에서 공론모델은 2005년을 기점으로 2006년, 2007년을 거치며 본격화되었다. 2005년 ‘8·31 부동산대책’, 2006년 ‘한미 FTA 체결’, 2007년 ‘원포인트 개헌 추진’, ‘부산 북항 재개발 마스터플랜’ 등을 주제로 공론모델이 활용되었다. 이후 2014년 ‘사용후핵연료 관리’, ‘서울대학교 시흥캠퍼스 유치’ 등과 관련해서도 공론모델이 활용되었다. 그리고 문재인 정부 출범 직후인 2017년 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’과 관련한 공론조사가 실시되었고, 2018년 ‘2022학년도 대입제도 개편안’에 대한 공론조사가 있었다.

공론조사 모델에 대한 사회적 관심과 활용 빈도가 갈수록 증가하고 있다. 공론조사의 추진 주체도 비단 중앙정부 차원뿐만 아니라 2018년 광주광역시 도시철도 2호선 공론화를 비롯하여 2019년 창원시 스타필드 입점찬반 공론화 등 지자체에서도 점차 공론조사를 활용하는 경우가 늘어나고 있다. 지자체 차원에서는 시민들의 의견을 모으고, 시민참여를 제도적으로 보장하기 위해 행정조직을 개편하기도 했다. 서울시의 경우 서울혁신기획관 산하에 갈등조정담당관을 별도로 두고 갈등조정팀, 갈등관리팀을 운영하고 있으며, 시민소통기획관실을 두고 기존과는 다른 현장 소통방식을 도입했다. 수원시를 비롯한 지자체 단위에서도 갈등조정관 업무를 별도로 만드는 추세다.

이렇듯 공론화 모델의 활용 폭이 넓어지는 것과 비례해 공론화위원회 운용이 대의제 원리를 민주적으로 보완하고 원활한 시민참여를 보장하는 민주주의의 진전인지 여부에 대한 평가 필요성도 높아지고 있다. 2017년 이후 신고리 원전의 공사재개 여부나 대입정책 등 국가 주요 정책과 관련한 공론화위원회가 추진되자 이에 대한 적절성 여부를 두고 논란이 있지만 아직 충분한 평가가 이루어지고 있지 못한 상황이다. 한편에서는 문재인 정부 출범 후 진행된 공론화위원회 결과를 두고 “아름다운 과정”, “민주주의의 승리”라고 자평하지만, 다른 한편에서는 정부가 저야할 책임을 회피하는 수단에 불과하다는 비판이 존재한다(이광일 2018, 270). 국민들이 투표로 선출한 대통령과 국회를 두고 무작위로 선정된 시민들의 결정에 대표성을 부여하는 것에 대한 논란도 존재한다(『중앙일보』 2017. 7. 26.일자). 공론화위원회 설치를 찬성하는 입장에서도 표본 추출을 통해 선정된 시민들이 전문가가 제공하는 정보를 바탕으로 학습과 토론, 숙의의 과정을 거쳐 결론을 도출하는 공론모델이 책임정치에 취약하고, 국가의 주요 정책을 공론조사에 맡기는 것이 또 다른 갈등을 양산할 수 있기 때문에 공론모델의 설계 및 의제 디자인에 신중을 기할 필요가 있다고 강조한다.

이러한 점을 고려해 본 연구는 먼저 토의민주주의 원칙에 입각해 공론화위원회 활동을 이론적으로 평가하고자 한다. 둘째, 신고리 공론화위원회 공론조사 방식으로 처음 활용된 한국형 시민참여조사 방식의 특성을 살펴보고, 평가 및 시사점을 도출하고자 한다. 시민참여형조사 모델은 신고리 공론화위원회 이후 대입정책 공론화위원회, 창원 스타필드 입점찬반 공론화위원회 등에서도 공론조사 방식으로 활용되었다. 셋째, 기존 공론화위원회의 활동이 사회적으로 어떠한 성과를 도출했고, 미비한 점은 무엇이었는지에 대한 구체적인 검증 및 성과평가를 시도하고자 한다. 그동안 중요정책에 대한 공론화위원회가 여러 차례 추진되었지만 아직 공론화위원회 활동에 대한 성과평가가 체계적으로 진행된 바 없다. 이 연구를 통해 수행될 공론화위원회 성과평가는 향후 공론모델 활용시 고려해야 할 지점을 제시하는 것과 더불어 공론화 과정별 성과평가 및 공론화 모델에 대한 평가지표 개발에 기여할 것으로 기대한다. 셋째, 4차 산업혁명 시대로 진입해 가면서 기술 발달로 인해 미증유의 사회적, 경제적 갈등이 대두될 것으로 보이는데 이에 적절하게 대처할 수 있는 공론화 모델의 활용 필요성을 검토하고 있다.

2. 연구방법

① 문헌연구

- 신고리 5·6호기 공론화 백서를 비롯하여 공론화위원회가 산출한 1차 자료
- 토의민주주의 관련 국내외 연구자료에 대한 검토
- 공론화위원회 활동에 학계 및 전문가들의 평가자료 검토

② 성과평가

- 기존 공론화위원회의 공론화 과정별 성과 평가
- 공론화 성과 평가지표 개발 및 제안

③ 공론화위원회 관련 심층인터뷰 (2019년 12월 2일 한양대학교에서 진행)

- 공론화위원회에 시민패널로 참여한 시민
- 공론화위원회에 퍼실리테이터로 참여한 시민
- 갈등 조정 사례가 축적된 수원시 갈등조정관

3. 공론모델에 대한 평가 필요성

1) 공론모델의 제도화

토의민주주의는 이미 이론적 모색 단계를 넘어 다양한 영역에서 시민참여형 민주주의 제도적 방식으로 정착했다. 덴마크의 기술위원회(DBT: Danish Board of Technology)와 같이 유럽 일부 국가에서는 1970년대부터 전문가 그룹이 핵심역할을 하는 과학기술 영역에 시민들이 토의 원리에 기반하여 참여하는 것이 활성화되었다. 시민참여의 정당성은 과학기술의 파생 효과가 사회적, 윤리적 문제와 직접적으로 결부되기 때문에 과학기술자나 행정가의 정책 도입 과정에서 이들이 고려하지 못하는 시민의 입장을 개입시켜야 하는 사회적 필요에서 비롯되었다. 시민들은 줄기세포, 생명이식, 장기이식, GMO 식품, 법원의 재판 등 의·과학기술, 유전공학, 사법 영역을 포함하여 국가의 에너지, 환경 정책결정과정 등에 직·간접적으로 참여하고 있다. 사회제반 영역의 정책 결정에 있어 토의모델을 접목하는 실험은 성공했다고 할 수 있으며, 이미 대표적 토의모델은 합의회의(Consensus Conference), 시민배심원제(Citizen Jury), 시민자문위원회(Planning Cell), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 규제협상(Regulatory Negotiation), 포커스 그룹(Focus Group) 등 다양한 형태로 제도화되었다.

주요 선진국들은 공신력 있는 국가 갈등조정기구를 설립·운영하고 있다. 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아 등은 대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative

Dispute Resolution), 참여적 의사결정(Participatory decision-making)에 기초하는 다양한 형태의 갈등예방 및 해결기제들을 구축하고 있다. 제도화하여 운영하고 있으며, 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP: Commission National du Débat Public 1997)도 대표적인 공론화 제도화 사례이다. 공적 영역과 개인들 사이에 직접 소통이 가능한 공론장을 제도화하여 정책이나 사업 추진 초기단계에서부터 광범위한 의견을 수렴하고 숙의 기회를 제공함으로써, 상호이해와 공감에 기초하는 사회적 합의를 창출할 수 있다. 그리고 이를 통해 정책 및 사업의 정당성과 수용성을 제고함으로써, 사회갈등 예방 및 사회적 신뢰 증진에도 기여할 수 있다(신고리 5·6호기 공론화백서, 42-43). 특히 공론화에 기반 소통에 성공한 사례는 다음과 같다.

<표1-1> 공론화 기반 소통 성공 사례

국가	내용
캐나다	퀘벡 공공의견청취국(BAPE)
미국	21세기 타운홀미팅, 챌린지 거브 프로젝트, 국가이슈포럼
영국	시민협의제도, 레드테이프 챌린지 규제개혁 프로그램
네덜란드	국민참여절차
남아공	몽플레 시나리오
스웨덴	알메달렌 정치주간

※ 출처 : 『신고리 5·6호기 공론화백서』, 42쪽

2) 한국적 공론조사 모델에 대한 평가 필요성

2005년-2007년이 한국 사회에 공론조사 모델을 본격적으로 도입한 공론화 1기에 해당한다고 할 수 있다. 이 시기 동안에 이루어진 공론조사는 숙의성, 수용성, 대표성 등 공론화 모델의 주요 평가 기준에 비추어 본다면 기술적 시행착오 등 많은 한계가 드러나지만 사회적 갈등을 해결하기 위해 정부가 공론모델을 활용하기 시작했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

본 연구는 편의상 2005-2014년까지의 시기를 한국 사회공론모델 도입 1기로 규정하고자 한다. 공론화 1기의 특징은 첫째, 참여정부 출범 직후인 2003년부터 사회적 갈등 의제에 대한 시민참여 방안을 모색했고, 지속가능발전위원회라는 조직을 통해 공론화 이론과 기법을 체계화했다는 데 있다. 둘째 부동산 정책 등 사회적 쟁점에 대해 공론화 모델을 적용했다. 셋째 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제정 등 제도화를 시도했다는 데 있다.

2017년 이전의 어떤 공론조사보다 사회적 관심 속에서 진행된 2017년 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’과 관련한 공론조사를 2기의 시작으로 구분하고자 한다. 2017년 이후 중앙정부 차원에서 2018년 ‘2022학년도 대입제도 개편안’에 대한 공론조사가 실시되고, 광주광역시를 비롯한 지자체 차원의 공론조사도 활발하게 진행되었다. 본 연구는 한국사회에

공론모델 활용이 본격적인 궤도에 오른 제2기 공론화위원회 평가에 주력하고자 한다. 공론화위원회 제2기에 주목하는 이유는 제1기의 경험을 바탕으로 공론조사 모델에 대한 학계의 관심이나 이해도 높아졌을 뿐만 아니라 공론조사를 추진하는 정부의 역량도 ‘시민참여형조사’ 모델을 새롭게 시도할 정도로 성장했기 때문이다. 이 시민참여형조사 모델에 대한 평가가 중요한 이유는 이 공론조사 방식이 이후 대입제도 공론조사, 창원시 스타필드 공론조사 기법으로 다시 활용되는 등 대표적인 공론조사 형식으로 간주되고 있기 때문이다.

4. 공론화위원회 과정별 성과평가 연구내용 개요

1) 공론화 과정별 성과평가

(1) 공론화 과정

공론화는 결론의 합의에 이르는 숙의 과정이 핵심이다. 시민참여단의 숙의 과정에 앞서 공론화위원회가 조직되고, 위원회 조직의 정당성을 제공하는 사회적 합의가 공론의 장에서 확인되면서 위원회 활동이 개시될 수 있다. 위원회는 법 등의 규정에 의해 명확한 위상과 기능과 역할을 수행하며 이에 따라 위원장과 위원들이 구성되어 활동에 들어간다.

공론화 과정은 이상의 의제설정과정과 정책기획과 결정과정을 거쳐 시민참여단의 활동으로 상당한 실행과정이 진행되며, 이후 종결과 평가 과정에 이르는 일련의 과정이다.

공론화위원회(2017a)는 ① 1차 공론 조사 -> ② 시민참여 -> ③ 2차 조사 및 OT -> ④ 학습과 숙의 -> ⑤ 토론회 및 최종 조사 -> ⑥ 정책권고 과정으로 제시한다. 정원준(2018)은 공론화 과정의 필수 요건으로 ① 공론화 구성 절차의 정당성, ② 참여, ③ 숙의로 제시해 각 과정이 순차적으로 충족될 것을 제시한다.

(2) 공론화 과정 평가 : 11개 과정 33개 성과평가 항목

신고리원전 공론화위원회 등의 사례분석에 초점을 맞춘 선행 연구들을 참고한 공론화 과정은 아래와 같이 11개 과정과 각 과정의 핵심 내용 전체 33개 항목을 잠정적으로 개발해 제시한다.

이상을 도식화하여 각 과정별로 성과평가의 핵심 내용을 제시하면 <그림1-2>과 같다. 11개 과정 전체 33개 항목에 대한 성과평가가 이번 연구의 주된 목적 중 하나가 된다.

<그림1-2> 공론화 과정별 성과평가 분석틀

1. 의제 설정: 공론의 장	1.1 이슈(원전 건설 중단/재개)는 공론화 대상이었나 1.2 원전 건설 중단/재개 주장에 정부의 대응은 적절했나 1.3 정부는 건설 중단/재개 양측과 해결방안을 논의했는가
--	---

2. 대안 형성	2.1 정부의 공론화 대안형성 과정은 숙의적이었는가 2.2 정부의 공론화 대안 제시는 책무적이었나 2.3 건설 중단/재개 양측은 대안형성 과정에 참여했는가
3. 공론화위원회 조직	3.1 공론화위원회는 독립적이며 중립적이었나 3.2 공론화위원회의 목적과 역할은 명확했나 3.3 위원장과 위원들은 대표성, 전문성을 가졌나
4. 공론화위원회 운영	4.1 위원회의 운영은 민주적이며, 투명하며, 책무적이었나 4.2 공론화 계획은 이해관계자 참여, 투명성, 책무적이었나 4.3 위원회는 공론화 주요 과정을 계획대로 시행했나
5. 시민참여단 구성	5.1 시민참여단은 공정한, 신뢰할 만한 대표성이 있었나 5.2 시민참여단의 역할에 대한 OT와 정보 제공은 적절했나 5.3 시민참여단을 지원하는 준비계획은 차질없이 시행되었나
6. 시민참여단 숙의(1) 학습과정	6.1 숙의에 필수적인 정보와 자료는 충분히 제공되었나 6.2 시민참여단의 학습 정도는 숙의하기에 충분했나 6.3 건설 찬반 양측의 의견은 숙의에 공정하게 반영되었나
7. 시민참여단 숙의(2) 토론회	7.1 시민참여단의 토론회는 숙의하기에 충분했는가 7.2 시민참여단은 자유롭게 충분히 토론했는가 7.3 토론에서 찬반 양측의 의견은 충분히 제시되었나
8. 공론조사	8.1 새로운 시민참여형 공론조사는 적절한 방법이었나 8.2 조사설계 과정은 민주적이며, 책무적이었나 8.3 대상자 대표성, 조사방법 등은 적절했나
9. 공론화 과정의 소통	9.1 공론화위원회와 찬반 양측과의 소통은 적절했나 9.2 찬반 양측의 문제제기는 공정하게 해결되었나 9.3 시민참여단은 찬반 양측과 소통으로 도움을 받았나
10. 공론화 결론의 수용	10.1 공론조사 결과는 시민참여단의 숙의를 반영하는가 10.2 정부는 조사결과에 따라 정책 결정을 할 수 있는가 10.3 찬반 양측은 공론조사결과와 정부결정을 수용했는가

(3) 성과평가의 목적

공론화 과정별 성과평가는 공론화의 전체 과정 각각에 대한 성과를 평가하므로, 각 과정에서 나타나는 문제점과 장단점 분석을 통해 향후 공론화 과정의 기획과 실행에 필요한 가이드라인을 제시하는데 목적이 있다.

(4) 성과평가의 대상 : 신고리원전 공론화 위원회

연구 대상은 신고리원전 공론화에 초점을 맞춰, 공론화 과정별 성과평가를 진행한다. 또 대입제도 공론화도 참고한다. 두 공론화는 대형 국책에 관한 공론화로 유사하지만 전자는 정부정책에 반영된 성과가 있지만 후자는 정부정책에 반영되지 못한 실패한 공론화가 되었다. 두 공론화를 부분적으로 비교분석해 공론화과정 전반의 문제를 성과평가로 분석한다.

(5) 성과평가의 방법 : 문헌, 자료, 언론보도 분석

가. 공론화위원회 내부자료 분석

우선 공론화위원회의 보고서, 회의록 등의 자료를 참고하며, 특히 검증위원회의 <검증보고서>를 일차적으로 참고한다. 검증위원회는 공론화위원회의 구성 및 운영과정부터 시민참여단 선정을 위한 조사 설계, 숙의과정 및 대국민 소통노력에 이르기까지 공론화 전 과정을 검증해 작성한 <검증보고서>가 핵심 자료이다(신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017).

나. 학계 문헌 및 언론보도 분석

신고리 원전과 대입제도 공론화는 비교적 많은 학문적 논의가 진행된 이슈이므로 학계의 문헌을 병행한다. 우선 숙의민주주의 또는 심의민주주의 이론적 논의 선행연구(주성수 2006, 2007; 오현철 2018)를 비롯해 최근 공론화위원회 관련 선행연구(김주형 2018; 전홍찬 2018; 김창수 2019; 이광일 2018; 조희정 2018; 정정화 2018; 정원준 2018; 최태현 2018)을 차례로 분석한다.

공론화위원회 활동 등에 관한 언론보도 등을 성과평가 분석의 주요 자료로 활용한다.

- 위원회 회의록, 보고서 등
- 학술 문헌(저서, 학술논문 등)
- 정기간행물 및 언론보도(KINDS d/b)

2) 공론화 성과 평가지표 개발 및 가이드라인 제시

공론화는 숙의과정이 핵심이며, 숙의적 공론화 과정은 관련 자료와 증거들로 입증될 필요가 있다. 관련 자료와 증거들은 계획에 따라 만들거나 수집되며, 생산되며, 기록되며 보관되어야 한다. 공론조사는 2차례 이상에 걸쳐 적절한 기준에 의해 설계되어, 최종 결론에 이르는 의사결정에 결정적인 증거로 만들어지면, 그 모든 과정 관련 자료들은 설문지 개발 회의 자료 등으로 체계적으로 수집되어야 한다.

(1) 성과 평가지표 개발의 목적 : 증거기반의 정책결정

‘증거 기반’(evidence-based)의 정책결정이 이뤄진 근거를 객관적인 자료와 증거로써 제시하는 것이 공론화의 또 다른 핵심적 과제이다. 공론화 활동 개시에 앞서 어떤 자료와 증거가 핵심으로 만들어지고, 수집되고 어떻게 보관될 것인지를 디자인하는 작업이 선행되어야 하지만 사례가 되는 공론화위원회는 그런 사전 준비를 갖추지 못한 것으로 알려져 있다.

다만 검증위원회를 별도로 설치해 공론화위원회의 활동과 시민참여단 선정을 위한 조사 설계, 숙의과정 및 대국민 소통노력에 이르기까지 공론화 전과정을 검증한 것은 일종의 증거기반의 정책결정을 중시한 바람직한 출발이 되었다. 그럼에도 공론화 준비단계부터 자료와 증거 확보로 객관성과 책무성을 확보하려는 준비와 노력이 부족한 것으로 보여진다. 공론화위원회는 한시적이지만 위원회 관련 모든 자료와 증거들은 반영구적으로 수집되어 보관되는 것이 중요하다.

따라서 사후 성과평가에는 자료와 증거가 유용하지 않은 경우 불완전 할 수 밖에 없고, 또 그럴 것으로 예측된다. 그런데 전국적으로 공론화는 지자체 곳곳에서 유행처럼 번지고 있지만, 이런 주요 자료와 증거의 수집과 분석에 관한 가이드라인은 별도로 마련되어 있지 않다.

이번 연구를 통해 유용한 자료와 문헌을 최대한 활용해 성과분석을 진행하면서, 향후 공론화의 핵심 가이드라인이 되는 ‘성과 평가지표 가이드라인’을 마련하는 시도를 하려 한다.

성과 지표는 아래와 같이 간단하지만 상식적으로 수긍하기 쉬운, 증거에 기반하는 객관적 수치로 구성하는 것이 일반적이다. 이에 기초해 관련 지표 측정을 위한 기초 자료(데이터)의 유형, 데이터 수집과 보관과 분석을 상세히 소개하는 가이드라인을 마련한다.

(2) 성과평가 지표 개발 원칙

평가 지표는 일반적으로 SMART 기준에 따르는 것이 국제적 기준이다. 상세한 평가 기준은 공론화 등 해당 분야별 특성을 반영해야 할 것이다.

5. 공론화위원회 정책 수용성 제고 및 사회통합 증진 방안

공론화위원회는 왜곡된 숙의의 문제를 비롯하여 정치적 부담을 회피하는 수단으로 작동될 수 있으며 이미 내려진 결정에 정당성을 부여하기 위한 알파한 술책이라는 비판에 직면하고 있다. 이러한 비판이 제기된 근본적인 이유는 불특정 시민의 참여로 구성되는 공론화위원회가 생산하는 정책 결정이 가진 책임의 모호성 때문이다. 이는 공론화위원회의 정책 수용성을 제고하기 위해서는 공론화위원회 참여자들의 책임성을 강화시키는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 다시 말해 공론화위원회 참여자들의 책임성을 강화하는 실질적 방안이 고민되어야 하며 이를 바탕으로 정책 수용성을 높여야 한다는 것이다.

(1) 책임성(accountability)의 개념 및 성격

가. 도덕적 관점에서의 책임성

기본적으로 철학자들이 이끌어낸 결론은 도덕적 책임의 의미가 두 가지 기본개념, 즉 인과적 책임의 의미와 도덕적인 성품상의 흠이나 약점의 의미로 분석될 수 있다. 한 사람이 이 세상에서 어떤 사태에 대해 도덕적으로 책임이 있다고 말하는 것은 첫째, 그의 그릇된 행동이 그 사태 발생의 원인이고, 둘째, 그의 행위는 도덕적 성품상의 결점을 어떤 방식으로 나타낸다고 말하는 것이다. 이것이 도덕적 책임의 개념에 대한 의미이다.

나. 행정적 관점에서의 책임성

행정적 관점에서의 책임에 대한 구체적 형식은 설명책임(accountability)과 부과된 의무(imposed obligation) 이 두 차원과 관련이 있다. 모든 객관적 책임은 어떤 사람이나 어떤 집단에 대한 책임과 어떤 과제 및 목표달성을 위한 책임과 관련이 있다. 전자는 설명책임이고 후자는 의무이다.

다. 정치적 관점에서의 책임성

정치적 관점에서 책임의 개념화는 행위자들 간의 '관계'를 전제로 한다. 책임은 행위자가 그들의 행위에 대해 이해관계자에게 정당화하거나 설명해야 하는 의무를 가지며 판단과 그 결과에 대해서도 책임을 져야 할 의무라고 정의된다. 더 구체적으로 책임은 누구의 책임인가와 누구에 대한 책임인가에 따라 다양하게 분류된다.

(2) 공공부문으로서 공론화위원회의 책임성

가. 공론화위원회의 공공적 성격

정부 부처와의 관계에 따라 살펴보면 공론화위원회는 독립성이 보장되어 정부 부처와의 거리가 있는 것 같지만 해당 공공기관이 추구하는 공공성의 정도는 매우 높다고 할 수 있다. 그리고 정부와의 거리를 기준으로 살펴보면 공론화위원회의 결정사항은 국가정책에 있어 중요한 부분을 차지하기에 그 거리상 연관성도 매우 높다고 할 수 있다. 아울러

러 공론화위원회의 결정 과정에서 정부가 관여할 수는 없지만 숙의를 위한 조건을 구성한다는 측면에서 정부의 통제에서 완전히 자유롭다고 할 수 없다. 이러한 모든 것을 종합해 보면 공론화위원회는 정부의 기능과 예산을 사용하는 준정부기관으로서 구분 가능하다. 따라서 공론화위원회에 대한 법적근거 마련이 필수적이며 참여자들에게 공무원에 준하는 행정적 책임성이 부여된다고 정리할 수 있다.

나. 공공기관으로서 공론화위원회의 행정 가치와 책임성

공론화위원회의 외재적 책임을 제고하기 위해서는 무엇보다 공론화위원회에 대한 법률적 기반이 우선되어야 한다. 그리고 그 법률에 부정부패에 대한 확실한 책임규정이 명시되어야 한다. 이와 더불어 내재적 책임감을 제고하기 위해서는 공론화위원회 참여에 대한 자부심을 가질 수 있도록 교육과 홍보 및 이에 대한 적절한 보상이 있어야 할 것이다. 아울러 투명성을 높일 수 있도록 분임토론을 비롯하여 공론화위원회 참여자들의 모든 발언들이 기록될 필요성도 있다. 텍스트 및 음성이 기록된다는 것은 참여자들에게 강제적 책임감을 부여하는 일이 될 수 있기 때문이다. 아울러 효율성이 높이기 위해 의제가 공론화위원회라는 제도에 적합한지에 대한 심의 기구를 구성할 필요가 있다. 공론화위원회의 결과가 공론화위원회를 구성하는데 소요된 경비보다 더 가치가 있어야 하기 때문이다. 이것이 다른 사회적 효과도 가져올 수 있다. 이와 더불어 공론화위원회의 효과에 대한 객관적인 검증이 필요하며 정치인의 결단과 공론화위원회의 시민 숙의 사이에 어떤 것이 더 바람직한지에 대해 입체적 관점에서 고찰되어야 한다.

(3) 공론화위원회의 숙의 이론 교육을 통한 책임성 제고

가. 공적 숙의 이론의 다양성

하버마스의 숙의민주주의 이론과 롤스의 자유주의적 숙의민주주의 이론 그리고 샌들과 아렌트 등의 시민적 혹은 공동체주의적 숙의민주주의 이론을 비롯하여 스키너나 펫트의 공화주의적 숙의민주주의 이론 모두 상이한 입장을 보여주고 있는 것이 사실이다. 하지만 이러한 이론들은 최소한 다음과 같은 차원에서 어느 정도의 동의를 형성하고 있다.

나. 숙의의 방법론 1: 공정으로서의 정의

공정으로서의 정의라 불리는 롤스의 정의론 중심에는 원초적 상황과 무지의 베일 혹은 무지의 장막이라는 아이디어가 있다. 롤스는 어떤 정의의 원칙들이 공정한가를 판단하는 방법은, 선택될 정의의 원칙들이 자신에게 어떤 영향을 미칠지를 모르는 사람들이 과연 어떤 정의의 원칙들을 선택할 것인가 추론해보는 것이라고 믿는다.

다. 숙의의 방법론 2: 권리로서의 정의

권리로서의 정의를 주장한 대표적인 학자는 로버트 노직이다. 그는 롤스의 이론에 반기를 들며 인간에게는 천부적인 자연권이 있고 그 권리는 어떤 상황, 어떤 경우에도 침해받아서는 안된다고 주장한다. 그리고 그러한 자연권에는 소유권이 포함된다고 주장한다.

즉 소유권은 자연권이며 사회 혹은 국가 아니면 공동체는 이러한 자연적 권리인 소유권을 지키는 것이 일차적 목표라고 말한다.

라. 속의의 방법론 3: ‘응분의 몫’으로서의 정의

시장에서의 자유로운 교환 행위로 발생한 결과물을 강제로 재분배하는 것은 자신의 소유물로 자기가 하고 싶은 것을 할 수 있는 개인의 자유를 침해하는 것이라는 견해와 구분되는 또 다른 주장에 따르면 시장은 사람들이 받을 만한 것을 준다고 주장한다. 재능이 있고 근면한 사람들은 재능이 없고 나태한 사람들보다 더 많은 것을 받을 만한데 시장은 바로 그것을 보장해준다.

마. 속의의 방법론 4: 공리주의적 정의

공리주의는 흄(David Hume)을 거쳐 벤담에 의해 체계를 갖추게 된 이론이다. 벤담이 당대의 현실적 문제를 극복하고자 제시한 이론이 바로 공리주의이다. 하여 벤담은 효용이라는 정의의 기준을 제시한다. 효용을 증대할 수 있는 사회 정책이라면 좋은 것이라는 논리를 전파해 나간 것이다. 그리고 벤담은 공리성(utility)의 개념으로 정의를 설명한다. 공리성의 원리를 이성과 법률을 통해 행복을 목적을 지닌 체계의 기초로 보면서 행복의 목적은 바로 인간의 고통과 쾌락의 관계로 구성되고 이들의 관계가 공리성이라 말한다.

(4) 4차 산업혁명과 사회통합을 위한 공론화위원회

가. 4차 산업혁명과 사회적 부작용

인공지능과 사물인터넷(Internet of Things/IoT)으로 상징되는 4차 산업혁명의 시대는 인류의 삶을 총체적으로 변화시킬 것이며 인간의 생활양식에서부터 경제구조 그리고 공동체의 성격 자체에 변화를 가져올 것이고 인간에 대한 새로운 정의가 요구될 것이며 아울러 공동체의 본질, 나아가 정치의 본질에 새로운 변화를 야기 할 것으로 예측된다. 4차 산업혁명의 본질적 핵심을 관통하는 문제의 축은 모든 변화가 자본주의 시스템과 불가분의 관계에 있다는 데에 있다. 즉 끊임없는 혁신과 영속화를 중대한 자양분으로 삼아온 자본주의 4차 산업혁명의 시기에 봉착한 문제는 줄곧 경제적 소강 상태에 대한 처방이 되어 주었던 고도의 기술적 혁신이 대규모의 정체와 악화를 조장하며, 중국에는 인간 사회를 해롭게 할 수도 있다는 기이한 역설이다.

나. 시민적 최저선(Civic Minimum)과 공론화위원회

4차 산업혁명 사회에서는 인간의 본질적 가치 중 ‘노동’이라는 요소가 사라지게 되며 대다수의 일자리가 로봇이나 알고리즘에 의해서 대체될 것이다(박성진, 2017). 그러나 인간에게 사회 공동체의 구성원이라는 또 하나의 중요한 본질적 요소는 사라지지 않으며 개인은 노동하지는 않지만, 사회 구성원의 일원인 것은 변함이 없다(박성진, 2017). 그렇다면 국가는 노동하지 않는다고 하더라도 각 개인 스스로의 능력을 발전시킬 수 있도록 사회적 재화를 제공해야 하는데 이는 공공선의 구현을 정의로 하는 국가는 각 개인이

‘자아실현’을 이룰 수 있도록 최소한의 기본재(primary goods)를 제공하며 시민적 최저선(Civic Minimum)을 보장해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 공론화위원회는 4차 산업혁명으로 인한 복지제도의 총체적 변화를 추동해야 하며 아울러 근미래 사회를 준비해야 한다.

다. 로봇세와 공론화위원회

기술 획득과 함께 특히 심각해질 것으로 예상되는 양극화 등에 대비한 사회 시스템이 관련 주체가 모여 이야기하지 않는다면 발전에 더 뒤처질 수밖에 없다는 사실은 자명하며 수많은 사람들이 실업의 굴레에서 빠져나오지 못할 것이다. 이미 우리는 로봇과 인공지능 중심으로 우리의 삶과 직장이 대체되는 시점에서 기술과 산업 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 교육, 복지 등 모든 분야의 문제점은 너무나 잘 알고 있다. 다만 구체적인 논의의 통한 합의와 혁신에 대한 막연한 두려움이 우리의 미래를 가로막고 있을 뿐이다. 여기서 공론화위원회는 미래를 위한 최소한의 준비과정일 수 있다.

라. 윤리적 로봇과 인공지능 그리고 공론화위원회

우리는 로봇의 윤리를 위한 알고리즘을 구상해야 하며 이를 위한 사회적 타협이 필요하다. 이러한 상황에서 우리의 최종적 물음은 결국 공론화위원회로 전달될 수밖에 없을 것이다. 4차 산업혁명 시대 우리는 수많은 질문과 직면하게 될 것이며 동시에 수많은 갈등과 이해조정을 경험해야 할 것이다. 이러한 과정에서 타협할 수 없는 통약 불가능성이 노출될 것이다. 여기서 우리는 숙의의 과정이 필요하며 사회적인 대타협이 필요하다. 근미래 사회를 준비하는 과정에서 공론화위원회가 다시 호출될 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

이 장은 제Ⅲ장 신고리 5·6호기 공론화위원회 활동에 대한 성과평가에 앞서 ‘신고리 5·6호기 공론화’를 비롯하여 최근 사회적 이슈로 부각된 공론조사 모델에 대한 평가의 쟁점을 다룬다. 일반적으로 공론모델을 평가하는데 핵심논점은 ‘대표성’과 ‘숙의성’이다. 본 연구에서는 이 두 가지 핵심논점과 더불어 ‘소통성’을 추가하고자 한다. 그 이유는 신고리 5·6호기 공론조사 모델로 도입한 소위 한국형 ‘시민참여형’ 공론조사 방법이 ‘소통성’을 중요한 특징으로 강조하고 있기 때문이다. 또한 시민참여형 공론조사 방법은 대입정책 공론화, 신세계 스타필드 입점 공론화(창원시) 등 후속 공론화 과정에서도 계속해서 공론조사방법으로 활용되었다. 이하에서는 공론모델이 토의민주주의의 한 갈래이기 때문에 먼저 1. 예비논의를 통해 토의(Deliberation)¹⁾ 민주주의의 발전 배경과 제도화 과정에서부터 논의를 시작한다.

1. 예비논의

1) 토의민주주의의 발전 배경

근대 정치는 동의의 원칙, 즉 “모든 사람에게 영향을 미치는 것은 반드시 모든 사람에 의해 승인되어야 한다”(Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet)는 “Q.O.T”원칙(Manin 1997, 87)에 기반해 ‘선거’제도를 운영하고, 공직을 선출했다. 그러나 탁월성의 원칙에 기반해 작동하는 선거 원리에 기초한 대의제 정치는 새로운 정치적 엘리트층을 양산하고, 대리자-위임의 원칙 자체가 위기에 봉착했다는 비판이 제기되기에 이르렀다. 마케도(Macedo)는 민주정치의 결핍으로 낙태, 동성애, 차별철폐, 안락사, 시민 불복종 등 많은 문제들이 법원의 최종 판결에 맡겨지고, 시민들의 의견이 반영될 수 있는 제도적 통로들이 봉쇄되었다고 비판한다. 그 결과 시민들이 삶에 있어서 중요한 도덕적 질문들에 개입할 수 있는 기회와 책임성을 박탈당했으며, 시민덕성이 갖추어야 할 책임성과 자기 통제를 훈련할 생동하는 기회를 상실했다는 것이다(Macedo 1999).

‘대의의 실패’, ‘민주의 실패’라는 대의제 원리 비판으로부터 ‘토의’(숙의 또는 심의) 민주주의의 문제의식이 시작된다. 대표제 민주주의에 대한 비판의 공통점은 대표자들이 대표되는 사람들을 상징적·형식적으로는 대표하지만 실질적으로는 그들을 (선출한 자들을

¹⁾ Deliberation은 ‘심의’(審議), ‘토론’(討論), ‘토의’(討議), ‘숙의’(熟議) 또는 ‘협의’(協議) 등 다양하게 번역되고 있다. 상대적으로 ‘심의’는 정책결정과 관련한 신중한 검토의 의미가 강하고, ‘숙의’의 경우 해결 곤란한 사안에 대한 심사숙고의 의미가 강하기 때문에 ‘토의’에 비해 소통적 원리와 다소 거리가 있는 뉘앙스를 갖고 있다. Deliberation이 계속적인 토론(debate)의 의미와는 달리 과정적 차원뿐만 아니라 결정까지 포괄하고 있다는 점을 고려해 볼 때 ‘토의’로 옮기는 것이 다소 불만족스럽지만 Deliberation이 갖는 상호성, 소통성 등에 대한 강조차원에서 ‘토의’로 하였다. 다만 ‘숙의성’ 등 실제 공론화 모델의 경험이 축적되면서 정착하고 있는 개념어들은 그대로 따랐다.

-인용자) 위해 일하지 않는다는 것이다. 피트킨(Pitkin 1967)에 따르면, 형식상의 대표(symbolic representation)를 넘어서 실질적인 대표(substantive representation)가 실현되기 위해서는, 대표자(들)가 단순히 누군가를 ‘대신(standing for)’하는 것 뿐 아니라 대표되는 사람들을 ‘위한 행위(acting for)’를 실제로 해야 한다. 그런데 현대의 대표제 민주주의는 유권자들을 투표를 통해 실제로 민주적 권력을 행사하는 주체가 아니라 선거에서 정치인들에게 표를 던지는 것에 불과한 동원과 기만의 대상으로 만들었다는 것이다(이관후 2018, 33).

대의의 실패에 대한 대안으로 1970년대부터 ‘참여의 확대’, ‘민주적 정당성의 확대’에 대한 문제의식이 제기되었고, 소통합리성 또는 공적이성을 중심으로 한 토의민주주의로 구체화되었다.²⁾ 토의민주주의론자들은 토의 원리를 통해 ‘경쟁’, ‘이익’, ‘투표’ 중심의 대의제 원리가 가져오는 민주적 부작용을 수정 또는 보완할 수 있는 가능성을 찾을 수 있다고 보았다(Bohman & Rehg 1997, xii). 토의민주주의가 최초로 정식화된 것은 1980년 미국의 헌법학자 벡셋(Bessette)에 의해서였다(Bessette 1980). 1980년대 중반 토의의 중요성을 대중적으로 확산시킨 데에는 마넵(Manin)의 역할이 컸다. 마넵은 ‘정치적 토의’(political deliberation)를 중심으로 개인의 자율성과 시민적 참여를 통한 공익의 실현에 주목하였다.³⁾ 코헨(Cohen)은 1989년 토의민주주의 관점에서 공공선의 문제를 본격적으로 다루었다(Cohen 1989). 집합적 정치권력의 행사는 자유롭고, 평등한 시민들의 ‘공적 논의’(public reasoning)를 토대로 해서만 정당화될 수 있다는 것이다. 토의민주주의는 시민들이 서로를 자유롭고 평등한 존재로 인정한 바탕 위에서 이성적 논의를 통해 사회적 합의를 만들어가고자 한다. 또한 공적인 의사결정 원리는 개인의 계산합리성에 입각한 사적 이익추구를 전제하는 합리적 선택(rational choice)이론이나 선호집합적(preferences aggregative) 모델과 달리 공공선(common good)을 추구한다는 점이 특징이다(Cohen 1997, 412ff).

이론적 모색 수준을 넘어 토의 원리가 기존 대의제의 한계를 보완할 수 있는 대안모델로 현장의 주목을 받기 시작한 것은 1990년대부터다. 대표적 토의민주주의자인 드라이젝(Dryzek)은 이 시기를 ‘토의적 전환기’(deliberative turn)라고 명명한다(Dryzek 2000, 1). 토의민주주의 논의를 활성화하는 데에는 두 이론 진영의 기여가 컸다. 롤즈(Rawls)가 개인 권리를 중심으로 기존 자유주의 틀을 대폭 수정하면서 공적이성을 중심으로 토의의 중요성에 착목했고 토의모델 확산에 일조했다. 다른 한편에서는 하버마스(Habermas)가 소통합리성을 중심으로 집합적 의사결정이나 공동의 이해도달을 민주주의 논의에 접목했고, 이를 ‘토의정치’ 원리로 정식화했다. 1990년대 후반부터는 현실 정치의 쟁점들에 토의원리를 적용한 민주적 실험들이 활발하게 전개되었다. 펑(Fung), 피시킨(Fishkin), 구딘(Goodin), 드라이젝, 챔벌스(Chambers), 데이비스(Davies) 등 다수의 학자들이 토의모델의 가능성을 긍정적으로 입증하면서 토의모델의 제도화에 기여했다. 본

2) 토의민주주의의 대두 배경과 관련해서는 Pateman 1970; Rawls 1971; Habermas 1975; Macpherson 1977. 등의 논의를 참고할 수 있다.

3) 마넵이 1985년에 “Volonté Générale ou Dèlibération? Esquisse d'une Theorie de la Dèlibération Politique”라는 제목으로 *Le Dèbat*에 발표한 논문은 1987년 Elly Stein & Jane Mansbridge의 번역으로 *Political Theory*에 “On Legitimacy and Political Deliberation”이라는 제목으로 소개되었다.

연구에서 주목하고 있는 대표적 토의민주주의 모델인 공론조사(deliberative poll)가 정식화된 것도 이 시점이다. 피시킨(Fishkin 1991)이 숙의과정(deliberative process)을 거쳐 변화된 의견을 조사하는 공론조사 모델을 정식화했다. 공론조사는 과학적인 표본추출을 통해 모집단을 대표할 수 있는 시민들을 표본으로 선정한 후 해당 정책이슈에 대한 정보를 충분히 제공하고 다양한 의견을 갖고 있는 사람들과 충분한 토론을 한 후 변화된 의견을 측정하여 정책결정에 반영하는 조사기법이다(Fishkin and Luskin, 2000: 659).

민주주의를 보다 민주주의답게 만들어야 한다는 토의민주주의자들의 주장에 대다수의 민주주의 논자들이 동의했다. 동意的 핵심은 토의모델이 갖는 민주적 정당성 원리에 있었다. 국민이 정치의 주인이라는 민주주의의 추상성을 원리적으로 구분하면 민주주의의 ‘동일성’의 원리와 ‘동의’의 원리로 구분할 수 있다. 토의민주주의의 문제의식은 대의제의 한계가 ‘동의’ 원리에 기반한 탁월성에서 초래된 것이라면 이를 보완할 수 있는 가능성은 ‘동일성’의 원리, 즉 유사성에 기반한 대표원리를 통해 가능하다는 것이다. 엘스터(Elster)는 토의민주주의의 민주적 요소를 “결정에 의해 영향 받는 모든 이들 혹은 그 대표자들이 참여하여 만드는 집합적인 의사결정을 포함한다는 점”에서 찾는다. 또한 동의의 원리에서도 소극적, 수동적 동원자가 아니라 “토의적 요소는 합리성과 공명정대성의 가치를 수용하는 참여자들이 그 참여자들에게 제시되는 논증을 통해 의사결정을 내리는 것에 모든 이들이 동의한다”(Elster 1998, 8)는 점에서 적극적 동의 원리라는 점을 강조한다.

2) 민주적 대표성 원리

토의모델과 관련해서 제기되는 비판의 핵심은 주로 토의모델의 대표성을 문제 삼는다. 투표-선출 원리에 기초한 대의제와 비교할 때 참여 및 숙의 제도의 대표성 원리는 국가-사회적 주요 의제를 결정하는데 한계가 있다는 것이다. 그러나 민주적 대표성 원리가 대의민주주의의 투표-선출 원리만을 대표성의 전형적인 기준으로 삼아 구성되는 것은 아니다. 기존 대의 원리가 갖는 대리-위임의 관계에서 대리인의 대표성이 어떻게 정당화될 수 있는지 여부부터 논란의 대상이다. 멘스브릿지(Mansbridge)나 페티트를 비롯해 다수의 토의민주주의 논자들은 대의제에서 선출된 대리인들의 대표성을 어떻게 이해할 것인지 여부가 이론적으로 반드시 분명한 것은 아니라고 지적한다(Mansbridge, 2003; Pettit, 2010). 비단 선출(election) 행위만 대표성 산출에 개입하는 것은 아니다. 실제 대의제의 투표-선출 원리가 산출하는 대표성 원리 외에도 현실에서는 다양한 대표성 원리가 복합적으로 작동한다. 할당제 원리 역시 대의제의 선출 원리에 일정한 변형을 가한 것이고, 각종 위원회 구성이나 정무직 임명, 후보자 공천과정 등에서는 묘사적(descriptive) 대표성 원리가 선출 행위를 보완하는 기능을 한다(Mansbridge, 1999). 지역별 안배, 연령별 안배, 성비의 균형, 인종의 균형 등은 모두 선출을 통한 대표성 원리의 한계를 민주적으로 보완하기 위한 묘사적 대표성의 요소들이다.

반면 투표-선출 원리에 대한 근본적 비판도 존재한다. 19세기 후반 독일, 이탈리아, 스페인 등 유럽의 후발민주주의 국가에서는, 선거를 통한 대표의 선출과 그 대표들의 통

치를 민주주의적 정치발전으로 볼 수 없다는 근본적 회의가 나타나기도 했다. 모스카(Gaetano Mosca)와 파레토(Vilfredo Pareto)는 선거를 통한 ‘변화에 대한 모든 시도는 허사’라고 주장했고, 미헬스(Robert Michels)는 여기서 ‘과두제의 철칙’을 이끌어 냈다. 허시만은 이를 ‘무용명제’로 정리한 바 있다(Hirschman 2010; 이관후 2018, 33).

근대 민주주의 이전의 대표성은 투표-선출의 원리에 기초한 것이 아니라 종교나 혈통에 착종되어 있었다. 또한 국체(國體)나 정체(政體)의 특성에 따라 대표성을 두고 군주나 민이 경합하기도 한다. 이처럼 대표성 문제는 정치철학적으로 오랜 논란의 대상이었다. 플라톤이 진리를 아는 철학자에게 대표성을 부여하고자 했다면, 홉스는 군주가 대표성을 가지기를 기대했다. 이러한 맥락에서 본다면 대표성 논의는 기원전으로 거슬러 올라가는 오랜 논구의 대상이자 여전히 현대 민주주의에서도 민주적 정당성의 주요한 논의 대상이라고 할 수 있다. 다양한 쟁점이 첨예하게 대두되고 있는 현대 민주주의 하에서 다양한 대표성 요소들을 어떻게 민주적 합의절차를 통해 복합적으로 구성하고, 이를 시의 적절하게 활용할 수 있느냐 여부가 중요하다. 여기서는 장구한 역사를 갖는 대표성 논의를 면밀하게 추적하는 것이 목적이 아니기 때문에 근대 민주주의의 확립 이후의 대표성 논의로 시점과 조건을 한정하여 대표성의 유형들을 검토하고자 한다.

근대 민주주의 확립 이후 대표성과 관련한 논란은 크게 두 가지 차원으로 유형화할 수 있다. 첫째는 대표의 성격과 구성의 문제이고, 둘째는 대표의 책임성 여부가 핵심적인 논점이다. 여기에 더해 최근에 민주적 대표성 문제와 관련하여 나타난 또 하나의 흐름은 세이워드가 제시한 ‘주창으로서의 대표(representative claim)’ 논의도 있다.

첫째, 대표의 성격과 구성의 문제를 중심으로 민주적 대표성 문제를 구분하면 ① 대의제 원리가 대표하는 반응적(responsive) 혹은 선출적(elective) 대표성 구성, ② 층화무작위추출 등 시민패널 구성시 활용하는 묘사적(descriptive) 혹은 통계적 대표성 구성으로 나눌 수 있다.

① 반응적(responsive) 혹은 선출적(elective) 대표성은 대표되는 집단의 구성원들이 적극적 위임행위를 통해 대표를 선출함으로써 확보된다. 여기서 반응적이라는 용어는 대표들이 피대표집단의 의사에 구속(directed)되거나 이를 해석해야만 한다는 의미이다(Pettit, 2010: 75). 묘사적(통계적) 대표들과 달리 반응적(선출적) 대표들은 피대표집단의 인구통계적 특성을 반영하는 존재들이 아니기 때문에 피대표집단의 선호를 결집하거나 해석하는 작업이 필요하다. 이러한 대표들은 보통 선거와 같은 직접적인 선출 행위에 의해 구성된다. 그 요체는 대표자와 피대표자 간의 명확한 책임 및 위임 관계가 존재한다는 것이다. 즉 구체적인 주인-대리인 관계가 성립하는 대의제 원리의 대표성이다(최태현, 2018, 504 참조). 그러나 실제로 어떻게 피대표자가 대표자의 책임을 물을 수 있는지 여부와 관련해서는 한국 사회에서도 주민소환, 공약에 대한 매니페스토 검증 등 다양한 방식이 활용되고 있으며, 선출원리인 선거제도와 관련해서도 어떤 방법이 유권자의 의지에 부합하는지 여부를 두고 논란이 되고 있다.

② 묘사적 대표성은 대표 혹은 대표자들이 모집단으로서 유권자 집단의 특성을 반영할 때 확보된다(Fung, 2006; Mansbridge, 1999; Martin, 2008). 이 때 대표는 피대표집단의 (주로 인구통계학적 차원의- 인용자)특성을 반영하는 데서 정당성을 갖는다. 묘사적 대표성을 지지하는 입장의 전제는 모집단의 특성을 반영하는 대표자들이 모집단의 선호

를 그대로 반영할 수 있다는 것에 있다. 통계적 대표성은 대표의 구성에 있어서 통계적 표본추출의 논리와 유사하게 특정 모집단의 특성을 반영하는 표본집단으로 대표를 구성함으로써 구현된다. 이에 더하여 선택적(selective) 대표성, 지시적(indicative) 대표성도 이러한 묘사적 혹은 통계적 대표성과 유사한 의미로 사용된다(Mansbridge, 2009; Pettit, 2010; 최태현, 2018, 504 재인용).

둘째는 대표의 책임성 여부와 관련하여 근대 민주주의의 대표성을 유형할 경우 수임자(delegate) 모델과 수탁자(trustee) 모델로 구분해 볼 수 있다. 수임자 모델은 대표자가 피대표집단의 의사에 구속되는 책임이 있는 반면, 수탁자 모델은 대표자가 피대표집단의 의사에 구속되지 않고 자신의 확신(정치적 자율성-인용자)에 따라 행동할 수 있는 권능이 부여된 경우이다(Rehfeld, 2009: 188). 하지만 이 구분은 대표성이 발휘되는 실제 상황에서는 민주주의의 본질과 관련한 논쟁으로 비화될 정도로 오랜 논란의 대상이었다. 가령 대통령이나 국회의원 등 국민의 대표(representative)가 어느 정도 정치적 자율성을 발휘하는 것이 좋을까? 하는 물음은 피트킨(Pitkin)이 위임-자율 논쟁(mandate-independence controversy)이라고 명명한 근본적 사례에 해당한다(Pitkin 2007, 316). 유권자가 원하는 대로 하는 것이 민주주의의 대표자인가, 아니면 자신의 판단에 따라 정치적 자율성을 발휘하는 것이 최선인가? 민주적 대표란 국민의 뜻을 그대로 옮기는 대리인(delegate)이어야 하는가, 아니면 국민의 이익을 위해 때로 그들의 뜻을 거스르는 것도 불사하는 수탁자(受託者, trustee)여야 하는가? 이 문제는 대의민주주의, 나아가 민주주의 그 자체의 본질을 둘러싼 논쟁의 대상이다(서병훈 2009, 215. 참조).

셋째, ‘주창으로서의 대표’ 논의는 선거로 뽑히는 절차와 위임이 아니라 정치적 행위자로서 누군가를 대표하거나 이슈를 대표하는 주장행위가 ‘대표’ 개념 구성에 실질적으로 반영되는 대표 원리다. 즉, 위임의 절차가 아니라 ‘주창 행위(claim-making)’가 대표제의 가장 핵심적인 구성요소이며, 행위 자체가 제도적·형식적·절차적 정당성보다 더 본질적임을 강조하는 것이다(Saward 2006, 299-300; 이관후 2018, 42. 참조). 피트킨의 이론에 따라 구분해보자면, 이 관점은 대표-위임 관계보다는 옹호-이익(advocacy-interest) 관계에 가깝고, 상징적·묘사적 대표보다는 실질적인 행위와 실천에 강조점을 둔다는 점에서 차이가 있다. 대표제 이론의 핵심을 형식적 관계에서 실질적인 주창 행위로 전환시킨 것이다(이관후 2018, 42). 환경운동에서 세계적 대표성을 인정받고 있는 그린피스나 특정한 정치적 실천 행위에서 대중의 지속적인 지지를 동반하는 사회운동가들이 갖는 대표성이라는 점에서 이 유형의 대표성은 현실에 존재하는 대표성을 포착한 것이라고 할 수 있다.

이상의 논의를 통해 살펴본 바와 같이 민주주의 하에서 대표성 원리는 투표-선출 원리로 한정될 수 있는 성질의 것이 아니다. 투표-선출 이후의 행위와 역할로도 대표성의 특징이 구분되며, 본질적으로 투표-선출과 다른 방식으로 구성되는 묘사적(또는 통계적), 대표성이 민주적 대표성을 대신하기도 한다. 또한 실천행위 과정에서 주창으로서의 대표성을 획득하는 경우도 민주적 대표성을 구성할 수 있다. 이러한 맥락에서 민주적 대표성의 특징을 다차원적 대표성 원리로 이해하는 것이 타당해 보인다. 토의모델에서 추구하는 대표성 원리는 상대적으로 반응적-선출적 대표성이 결여하고 있는 묘사적(통계적) 대표성을 중심으로 한다.

3) 토의민주주의의 제도화

토의민주주의의 민주적 정당성 확장 필요성에는 대다수의 민주주의 논자들이 동의하지만 앞서 살핀 바와 같이 대표성 원리와 더불어 현실성, 제도화 가능여부는 지속적인 논란의 대상이었다. 토의민주주의는 비현실적이고 추상적·이상적 논의에 불과하다는 비판이 계속되었다. 특히 제도주의자들이나 현실주의자들은 토의민주주의의 논의(discourse) 모델이 적용 가능성 없는 순진한 모델일 뿐이며, 군중적이고, 심지어 의회주의에 반하는 반제도주의적 함의를 갖는다고 비판했다(Benhabib 1996, 74).

기존 대의제 원리가 민주주의의 본질에서 멀어지자 ‘얼마나 민주적인가?’, ‘어떻게 민주적인가?’에 주목했던 토의민주주의 논자들로서는 비현실적이라는 비판을 극복하는 것이 중요한 관건이었다. 토의민주주의가 비현실적이라는 우려를 불식시킬 수 있었던 것은 토의모델을 현실에 접목한 실험들이 성과를 보이면서 가능했다.⁴⁾ 시카고의 ‘주민 거버넌스 위원회’, 미국의 멸종위기 생물을 위한 ‘서식지 보호 계획’, 브라질 포르투알레그레의 ‘참여예산제’, 인도 웨스트 벵갈가 케라라의 ‘판차야트 개혁’ 등 다양한 영역에 접목된 토의모델이 성공적인 합의 결과를 도출하는데 성공하면서 대의민주주의의 한계를 보완할 수 있는 모델로 부상했다. 2000년대부터 토의민주주의 논자들은 다양한 토의 원리를 적용 가능한 모델로 제도화하는데 주력했다.

핑과 라이트는 자신들이 EPG(Empowered Participatory Government)로 명명한 토의민주주의의 장점을 다음과 같이 설명한다. “첫째, 전통적인 대리인과 전문가들의 명령 및 통제와 비교할 때, EPG는 대리인과 전문가들이 해결하지 못한 문제들을 사회 통합적 방식으로 해결 하였다. 둘째, 선호집합 투표와 비교할 때, 투표는 합당성, 공정성, 타인의 수용가능성을 고려하지 않고 자신의 이익에 따라 투표하므로 결과적으로 사회적 갈등을 촉발하고 당면 문제들을 해결하지도 못했다. 셋째, 전략적 협상과 비교할 때, 전략적 협상에서 사용하는 수단은 위협, 영향력, 허위진술 등이었다. 이러한 방식들과 달리 토의는 가장 민주적인 동시에 당면 문제 해결에 가장 효과적인 방법이었다.”(Fung&Wright 2003, 18-19; 오현철 2006, 112-113)

① 제도화의 원리

토의민주주의를 지지하는 논자들의 사상적 스펙트럼은 상당히 다양하다.⁵⁾ 기존 자유주의나 공동체주의와 같이 개인의 권리와 공공선의 문제를 별개로 보는 것이 아니라 절차적 측면을 중심으로 집합적 결정이나 공동의 이해도달, 소통합리성에 대한 기대 등에서 공통의 입장을 견지하는 논자들로 하버마스, 보먼(Bohman), 벤하비브(Benhabib), 코헨(Cohen) 등이 있다. 자유주의적 측면을 강조한 토의론자들의 경우 ‘공적이성’에 주목하

4) 이러한 논쟁 시점에 국내의 토의모델 적용 사례에 대한 연구가 ‘지방의제 21’과 관련하여 진행된 바 있다. 이 연구는 이상적 심의(토의-인용자)상황이 충족될수록 의사결정 과정 및 의사결정결과의 효과성도 높아진다는 결과를 밝혔다. 이러한 분석결과는 심의 민주주의가 의사결정의 효과성에 긍정적 영향을 미친다는 주장을 경험적으로 지지하는 것으로 볼 수 있다(윤경준·안형기 2004).

5) 이에 대해서는 Richard Blaug, 1996.를 참조할 수 있다. 정규호(2005)는 토의민주주의자들의 강조점에 따라 ‘규범중심적’, ‘과정중심적’, ‘성찰중심적’ 차원으로 분류를 시도한 바 있고, 곽준혁(2010)은 심의의 과정에 의미를 부여하는 정도에 따라 자유주의적, 공화주의적, 상호성과 조정원칙의 강조 등으로 구분하고 있다.

고, 롤즈의 ‘숙고된 판단’, ‘반성적 평형’, ‘중첩적 합의’와 같은 개념을 활용한다. 토의민주주의를 가능하게 하는 조건으로서 시민적 신뢰를 강조하는 공화주의적 경향도 존재하는데 사회 민주주의 경향이 강한 밀러(Miller) 같은 경우가 대표적이다. 상호성, 호혜성의 원리를 강조하면서 기존 정치의 범위를 도덕적 불일치 영역까지 확장해야 한다는 거트만(Gutmann)과 톰슨(Thompson) 같은 논자도 토의민주주의의 한 갈래를 형성한다.

입장에 따라 강조점은 다소 차이가 있지만 토의민주주의자들은 다음 세 가지 전제들을 핵심원칙으로 공유한다. (가) 심의(또는 토의)를 통한 의사결정은 참여자들 모두가 적절하다고 느껴야만 하는 것이지만, 그렇다고 이러한 판단이 선형적이거나 고정불변한 기준에 기초하지 않아야 한다. (나) 만장일치와 같은 이상적인 합의를 도출하기보다 가치뿐만 아니라 개인 또는 집단의 다양한 이익들이 충돌하는 개방되고 자유로운 심의가 무엇보다 중요하다. (다) 참여 그 자체를 이상으로 하는 직접 민주주의가 아니라 토의를 통해 상호협력의 조건들이 정당성을 확보하는데 필요한 수단으로 참여를 이해해야 한다는 것이다(Nino 1996, 67-106; 객준혁 2010, 18).

이와 같이 토의민주주의는 소수자를 배제하지 하지 않는 포용성(개방성), 다수의 동등한 참여 보장, 정보의 공유, 동등한 다수가 합의에 이르는 과정과 숙의성을 중시한다. 그리프(Greiff)는 법률과 정책의 정당성 판단 기준을 단순히 주어진 이익균형을 대표하는 것에서 찾지 않고, 그 법률에 의해 영향 받는 모든 사람들의 자유롭고 공개된 토의의 조건에서만 확립될 수 있는 합리적 수용가능성에서 토의의 핵심 가치를 찾는다(Greiff 2000, 410-412). 피에르는 국민이 공개적인 논쟁과 대화를 통해 결정에 관여하는 과정이 중요하며, 이 과정은 대중이 오직 투표자로서만 관여하는 대의제 민주주의와 근본적으로 다르고, 또 대안적 관점들이 논쟁되는 집합적 토의과정을 경험하지 않은 대중이 결정을 내리는 직접민주주의와도 대비된다고 강조한다(피에르 2003, 205).

이를 요약해보면, ① 동등한 토의의 조건에 기반한 합리적 수용가능성 ② 정보 공유와 충분한 토론이 보장되는 숙의성 ③ 참여자에 대한 개방성과 평등성 등이 토의민주주의의 제도화와 관련하여 중요한 원리라고 할 수 있다. 지난 2017년 한국의 대표적 공론화 사례로 주목받았던 신고리 5·6호기 공론화 추진시에도 이러한 원칙이 강조된 바 있다. 신고리 5·6호기 공론화 추진시 고려한 기본원칙은 ① 참여의 포괄성과 대표성, ② 정보의 투명성과 객관성, ③ 참여자의 평등성과 성찰성, ④ 숙의성이었다(신고리 5·6호기 공론화 백서, 44-45쪽).

② 토의(숙의)에 기반한 제도화 기법의 정착

이러한 토의민주주의의 제도화 원리를 활용해 현실에 접목하면서 다루어야 할 의제의 성격과 내용에 따라 다양한 기법들이 개발·활용되고 있다. 토의(숙의)에 기반하여 활용되고 있는 모델들은 다음과 같다.

<표2-1> 숙의에 기반한 다양한 기법들

기법	개발자	내용
포커스 그룹 (focus group)	Kreuger(1988)*	가장 오래된 기법으로 시민들이 어떻게 제한된 정보와 숙고 하에서 쟁점들을 토론하는가를 분석할 수 있음

정보선택질문지 (information c h o i c e questionnaire)	Saris, Neijens and De Ridder(1984) Neijens(1987) Neijens and De. Vreese(2009)	대규모 시민들에게 특정한 문제에 관한 의견을 묻기 전 에 정보를 제공하는 방식 시민들에게 가능한 정책대안들과 전문가가 제공한 각 대안들의 예상되는 결과를 정리해서 정보로 제공함 시민들은 선택에 앞서 각 대안의 예상되는 결과가 얼마나 매력적인지를 평가함
공론조사 (deliberative polling)	Fishkin(1991; 1995)	참여자들에게 정책에 관한 정보를 제공하고, 다양 한 시각을 가진 사람들과 그 정보에 대해 논의할 기회를 제공하며, 결과적으로 발생된 의견 변화를 측정함
텔레보트 (televote)	Becker and Slaton(1981)	무작위 표본에 대해 인터뷰를 실시하고, 응답자들 에게 이후 재인터뷰가 실시될 것이라고 알려줌 인터뷰와 재인터뷰 사이에 숙의자료들을 제공함
시민배심제 (citizen's jury)	Coote and Lenaghan(1997)*	사회적 합의 형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그 램으로 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시 민들이 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정 후 권고 안 마련
합의회의 (c o n s e n s u s conference)	Sclove(1995)*	선별된 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키 는 과학 기술적, 환경적, 혹은 사회적 주제에 대해 전문 가들에게 질의 하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취 한 다음 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 합의안 마련
시나리오워크숍 (s c e n a r i o workshop)	Moyer(1996)*	시나리오와 워크숍의 혼합된 형태로 지역의 문제들을 해결하고 미래를 예측하는 목적에 활용 정책결정자, 전문가, 시민 등의 참여자들은 숙의적 토 론을 통해 공동의 비전과 행동계획을 결정

* 포커스그룹, 시민배심원제, 합의회의, 시나리오 워크숍의 경우 최초 개발자가 분명하게 특정되지 않음.

※ 출처: Fishkin, Luskin and Jowell(2000); 심준섭 외(2018, 198); 서복경(2018, 5); 신고리
5-6호기 공론화 결과보고(2017)를 참조하여 재구성.

위 기법들은 공통적으로 정보의 동등한 공유와 충분한 토의를 통한 숙의를 강조하지만, 포커스 그룹이나 텔레보트, 정보선택질문지, 공론조사가 정보제공이나 토론 기회를 가진 후 변화된 여론을 확인하기 위한 목적을 중심으로 하는 반면, 시민배심원이나 합의회의, 시나리오워크숍은 합의된 결정에 이르는 것을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다. 후자가 전문적이고 균형 잡힌 정보제공과 결정에 이를 수 있도록 정교하게 고안된 토론 프로그램이 중요하다면, 텔레보트나 정보선택질문지는 정보의 질과 양이 결과를 좌우 하는 핵심요소라고 할 수 있다. 공론조사는 이 두 가지 요소를 모두 중요하게 고려해야 하는 데, 만약 정보제공은 하되 토론기회가 제대로 제공되지 않는다면 텔레보트와 유사한 효과를 갖게 될 것이고, 전문적이며 균형 잡힌 정보제공이 제대로 이루어지지 않은 채 토론이 중심이 된다면 포커스 그룹 조사와 유사한 효과를 갖게 될 것이다(서복경 2018, 6. 참조).

공론조사의 창시자인 피시킨은 일련의 표준화된 조사절차를 제안한 바 있다(Fishikin 2018). 먼저 주관기관과 추진주체를 구성하고 권한을 배분하며 방법 및 일정을 협의하는 단계가 필요하다. 이 단계에서 중요한 것은 ‘누가, 왜 공론조사를 하는가’를 명확히 하는 것이다. 공론조사는 대개 대 규모 재정이 소요되기 때문에 공공기관이 주관하게 되지만,

의제의 성격과 조사 목적을 정확히 인지하는 기획자 및 설계자가 있어야 전문적이며 균형 잡힌 정보를 구성해낼 수 있고 질 높은 토론을 진행해나갈 수 있으며 적절한 정보환경과 토론환경을 구축할 수 있다(서복경 2018, 7).

2. 한국형 공론화 모델의 도입과 정착

1) 공론화위원회 활용의 발전 경로

1990년대 이후 민주화와 지방화가 진행되고 주요 국가 정책사업 추진과정에서 공공갈등이 급증했다. 이러한 공공갈등에 대한 대응양상이 공론화 모델 활용 쪽으로 전환하기 시작한 계기는 참여정부 시기인 2005년 전후이다. 2003년 ‘10·29 대책’, 2005년 ‘2·17 대책’, ‘5·4 대책’ 등 거듭된 부동산 정책에도 불구하고 투기행위가 지속되고 부동산 시장이 안정화되지 않았다. 이에 2005년 6월 17일, 노무현 대통령은 당정청 관계자가 참석한 부동산정책 간담회를 주재하며 8월말 부동산정책 수립을 지시했고, 정부는 2005년 ‘8·31 부동산대책’ 발표에 앞서 공론조사를 실시했다. 공론조사는 7월21일부터 8월24일까지 서울과 수도권에 거주하는 20~69세 남녀 511명(1차 설문조사), 486명(2차 설문조사)을 대상으로 실시되었다. 당시 공론조사 절차는 다음과 같은 방식으로 진행되었다.

- 1단계 : 1차 설문조사 (2005년 7월 21일~8월5일)
 - 표본 추출된 511명 대상으로 심층면접조사 실시
- 2단계 : 토론 참여자 후보 선정.
 - 1차 설문조사 참여자 중 토론 참여 의사가 있는 277명 중, 토론 참여자 66명 선정
- 3단계 : 2005년 8월 20일 토론회 개최(47명 참석)
 - 분임토론(전문가 배제, 참여자들끼리 자유 토론, 정보 공유) → 전체토론(사회자 주관, 전문가 패널들이 각 이슈에 대해 찬반의견 주장)
- 4단계 : 2차 설문조사(토론참가자 47명 대상)
 - 전체 토론 후, 1차 조사와 동일한 설문지 이용하여 2차 조사 실시
 - 토론 미참여자(464명) 대상 토론회 동영상 시청 후 2차 조사 실시

2005년 8월 31일 재정경제부 장관이 “서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안”을 발표하면서, 부동산종합대책을 만드는 과정에서 위 공론조사 결과를 정책결정과정에 적극 반영했다고 강조했다. 2005년 당시 부동산 정책 공론조사를 주도한 부처는 재정경제부였다. 재정경제부는 “공론조사가 새로운 모델의 국민참여형 여론수렴 절차와 민주적 정책형성 과정의 사례를 제시했다”고 의미를 부여하고 “정책 당국자와 국민간의 연결고리를 형성하고 민주적 갈등관리 수단으로 사용될 수 있는 가능성을 보여줬다”고 평가했다. 그러나 “이 공론조사는 표본집단을 서울과 수도권 거주자로 한정시키고 조사 참여자의 10% 정도만 토론에 참여하게 했으며 복잡한 절차와 고비용이 필요하다는 한계점을 지닌다”고 자체적으로 공론조사의 한계를 지적하기도 했다. 당시 정부에서는 “향후 공론조사는 방사선 폐기물 처리장 선정 등 심각한 갈등을 내포하면서도 특정지역에

국한되고 국민경제에 큰 영향을 미치는 중대한 정책과제에 적용하는 것이 바람직”하다고 제안했다(「연합뉴스」 2005. 11. 1.일자 참조). 이와같이 한국사회에서 공론화위원회는 초기 도입단계부터 갈등사안에 대한 갈등해결기제로 적용되는 측면이 강했다.

2005년 사회적 쟁점 사안에 공론조사 모델을 도입한 이후 2006년 2월 정부가 한미 FTA 체결 협상을 시작하면서 정부 및 여당 vs, 시민단체, 각종 이익단체 및 민주노동당 등 각계의 의견이 분출하며 첨예하게 대립하자 공론조사를 시행했다. 2006년 ‘한미 FTA 체결’ 공론조사에 이어 2007년 ‘원포인트 개헌 추진’, ‘부산 북항 재개발 마스터플랜’ 등을 주제로 해서도 공론모델이 활용되었다. 2007년에는 대통령령으로 “중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지”할 목적으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제19886호)을 제정하기도 했다.

이러한 차원에서 본다면 2005년-2007년이 한국 사회에 공론조사 모델이 본격적으로 도입된 공론화 1기의 출발이라고 할 수 있다. 이 시기 동안 이루어진 공론조사 모델들이 공론화 모델의 핵심 요소라고 할 수 있는 숙의성, 수용성, 대표성 등을 충분히 반영했다고 보기는 어렵지만 정부가 사회적 갈등을 해결하기 위해 기존 정부의 정책결정 방식과 달리 시민참여를 전제로 한 공론모델에 주목하기 시작했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 공론화 1기는 2013년 ‘사용후핵연료 관리’, ‘서울대학교 시흥캠퍼스 유치’까지를 포함한다. 제1기 주요 공론화 사례를 정리하면 다음과 같다.

<표2-2> 제1기 공론화 모델 활용과 배경

	시점	공론조사	배경
1	2005년	8·31부동산 대책	2003년 10·29 대책, 2005년 2·17대책, 5·4 대책 등 거듭된 부동산 정책에도 불구하고 부동산 시장의 불안정 계속 2005년 6월 17일, 노무현 대통령은 당정청 관계자가 참석한 가운데 부동산정책 간담회를 주재하며 8월말 부동산정책 수립 지시
2	2006년	한미 FTA 체결	2006년 2월, 한미 FTA 체결 협상 시작 - 정부, 여당 vs 시민단체, 이익단체 등 각계 의견이 첨예하게 대립
3	2007년	원포인트 개헌 추진	대통령이 2007년 연초 기자회견에서 헌법의 대통령 임기 조항만 고치는 ‘원 포인트 개헌’ 제안
4	2007년	부산 북항 재개발 마스터플랜	북항재개발 마스터플랜 대체안에 대한 시민 여론 수렴을 위해 공론조사 실시
5	2013년	사용후핵연료 관리	- 사용 후 핵연료 등 방사성폐기물 처분 위해 1983년부터 9차례의 부지 확보를 시도했으나 줄곧 무산되었음 - 정부는 중·저준위 방사성폐기물 처분장을 경주에 확보한 이후 사용후핵연료 문제를 해결하기 위한 2013년부터 10월부터 2015년 6월까지 20개월간 공론화 실시
6	2014년	서울대학교 시흥캠퍼스 유치	- 서울대 시흥캠퍼스 조성사업을 선거에 정략적으로 이용하려 한다는 의구심(민주당 시흥시장 vs 새누리당 시의원 등) - 무작위 추출된 300명의 시민 가운데 시민토론회에 참석한 195명 중 125명이 공론조사 참여

<표2-3> 제1기 공론화 모델 결과와 반응

	공론조사	결과	반응
1	8·31 부동산 대책	부동산종합대책을 만드는 과정에서 공론조사를 실시, 그 결과를 정책 결정과정에 적극 반영했다고 설명	공론조사 결과를 바탕으로 강력한 부동산 규제를 실행했지만 집값을 잡는 데 실패
2	한미 FTA 체결	한미FTA는 국익에 도움이 된다: 65.7% → 41%(반대의견 증가)	정부는 한미 FTA에 대한 반대여론 증가세에도 불구하고 ‘한미FTA체결지원위원회’ 등 협정 체결 추진
3	원포인트 개헌 추진	원 포인트 개헌 찬성이 1차 조사 41.8%에서 2차 조사 56.1%로 상승, 야당 반발로 개헌 무산	공론조사 결과에 대한 홍보가 이루어졌음에도 불구하고 개헌 시점과 원포인트 개헌에 대한 국민적 공감대 형성에 실패
4	부산 북항 재개발 마스터플랜	1차조사 선호도 : 1안 55.4%, 2안 40.1% (표본오차 ±3.0%) 2차조사 선호도 : 1안 56.8%, 2안 41.2% (표본오차 ±4.2%) 1안이 15.6%p높게 나타남	확정된 마스터플랜을 기본으로 재개발 계획 기본 계획 확정, 고시, 사업 진행 시민들과 별도로 도시계획 및 관계 전문가들의 여론 조사를 실시, 최종 마스터플랜을 수립하는데 반영
5	사용후핵연료 관리	사용후 핵연료 관리 비용, 국민 부담 찬성: 59.4%→ 68.2% 전기료 10%인상 수용 찬성 : 32.6% → 61.3% 사용후 핵연료 영구처분 시설 국내 건설 찬성 :60%→ 63.6% 2015년 6월 29일 사용후핵연료 공론화위원회 산업부장관 방문 ‘사용후핵연료관리에대한권고안’ 제출	사용후핵연료 공론화위원회는 2053년까지 사용후핵연료 처분시설을 건설하여 운영을 시작한다는 로드맵을 마련하였으나 구체적인 내용은 제시하지 못함
6	서울대학교 시흥캠퍼스 유치	2014년 2월 27일, 시흥시 시민협의회는 서울대 시흥캠퍼스 유치와 관련 3차례의 사업설명회와 4차례의 회의, 2차례의 타운홀미팅, 1차례의 시민토론회와 공론조사 등을 통한 결과 보고서 제출	300명 대상으로 한 공론조사에 더 많은 시민 참여가 있어야 한다는 지적 공정한 홍보 안내를 통해 진행되었는지 확인도 안 된다며, 객관성, 중립성 불신

본 연구는 편의상 2005-2016년까지의 시기를 한국 사회공론모델 도입 1기로 규정하고자 한다. 공론화 1기의 특징은 첫째, 참여정부 출범 직후인 2003년부터 사회적 갈등 의제에 대한 시민참여 방안을 모색한 성과를 바탕으로 대통령자문기구인 지속가능발전위원회라는 조직을 통해 공론화의 이론과 기법을 체계화했다는 데 있다. 2017년 신고리 5·6 호기 공론화 설계 과정에서도 지속가능발전위원회의 『공공갈등 관리의 이론과 기법』이 공론화 기법과 관련한 주요 검토자료로 활용되었다. 둘째 일부 시행착오를 겪기도 했지만 부동산 정책 등 사회적 갈등 사안에 공론화 모델을 적용함으로써 언론을 비롯해 사회 각 영역에 공론화위원회의 역할과 기능을 경험적으로 공유할 수 있는 기회를 제공했다. 셋째 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정함으로써 공공갈등 사안 해결에 시민참여를 제도화 할 수 있는 제도적 여건을 마련했다.

2) 한국형 ‘시민참여형 공론조사’ 모델

2017년 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’과 관련한 공론조사는 대통령선거의 공약사항이고, 국가의 에너지 정책과 관련하여 중요한 이슈를 다루었기 때문에 높은 사회적 관심 속에서 진행되었다. 제2기 공론화의 시작이라고 할 수 있는 신고리 5·6호기 공론조사 이후 중앙정부 차원에서 2018년 ‘2022학년도 대입제도 개편안’ 대한 공론화위원회가 설치되었고, ‘광주도시철도 2호선’ 공론화위원회를 비롯하여 창원시의 스타필드 입점 공론화위원회가 설치 되는 등 지자체 차원에서도 공론화위원회 활동이 활발하게 이어졌다. 제2기 공론화의 특징은 제1기의 경험을 바탕으로 공론조사 모델에 대한 사회 각계의 이해도가 높아졌을 뿐만 아니라 공론조사를 추진하는 정부의 역량도 한국형 ‘시민참여형조사’ 모델을 제안할 정도로 발전했다는 데 있다.

(1) 한국형 시민참여형 조사모델의 특징

‘8·31 부동산 정책 공론조사’를 비롯하여 제1기 공론화 모델들에서 사용한 숙의형 조사는 ‘공론조사’라는 명칭을 사용했다. 반면 2017년 ‘신고리5·6호기’ 공론화를 비롯하여 제2기 공론화 모델들은 큰 범주에서는 공론조사 방식에 속하지만 한국형 공론조사 방식이라고 할 수 있는 ‘시민참여형 조사’ 모델을 사용하였다. ‘신고리 5·6호기’, ‘대통령 개헌안’, ‘대입제도 개편안’ 공론화 사례 모두 숙의형 공론조사를 진행한 용역업체가 한국리서치 컨소시엄이었는데, 그 업체에서 실질적으로 공론조사 방식을 주도한 한국리서치 공론화조사센터장은 한국형 공론조사를 표방한 이유에 대해 ‘공론조사라는 명칭을 사용할 경우 창안자인 피시킨 교수와 연구소에 저작권료를 지불함과 아울러 해당 관계자들의 참여를 전제로 해야 하는’ 현실적 문제 때문이었다고 밝혔다(김춘석 2018, 8; 서복경 2018, 3). 물론 이러한 기술적 이유도 한국형 공론조사 모델을 활용하게 된 이유겠지만, ‘신고리 5·6호기’에서 활용한 ‘시민참여형 조사’를 도입한 이유는 공론화 주제의 특성에 따른 것임을 분명히 하고 있다.

2017년 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’ 공론화위원회에서 활용한 시민참여형조사 방식에 대한 구체적인 검토가 필요한 이유는 향후 공론화 2기 각 공론화위원회 공론조사 방식의 준거로 활용되고 있기 때문이다. 2018년 ‘대입제도’ 공론화, ‘창원시 스타필드 공론조사’에도 이 시민참여형조사 방식이 그대로 활용되었다. 향후 공론화위원회 설치시에도 상당 기간 시민참여형 조사방식이 활용될 가능성이 높다. 따라서 시민참여형 조사방식의 특징, 공론조사방식으로서의 타당성 등에 대한 검토가 필요하다. 먼저 ‘신고리 5·6호기 공사 중단’ 공론화위원회에서 시민참여형 조사방식을 사용한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘신고리 5·6호기’ 공론화 의제의 특수성으로부터 시민참여형 조사방식의 필요성을 설명한다. 주지하다시피 신고리 5·6호기 공론화는 “‘건설 중단’과 ‘건설 재개’ 중 하나를 선택해야 하는 양자택일을 해야” 하도록 의제설정이 되었다. 공론화위원회는 “다양한 선택지를 놓고 선호도를 파악하는 기존의 공론화와 비교할 때, 양자 간에 결정을 해야 하는 이번 공론화는 제로섬(zero-sum) 게임의 성격을 가지고 있어, 필연적으로 더 참여한 대립구도를 낳게” 되기 때문에 시민참여형 조사방식을 취했다고 설명한다.

두 번째 이유는 “공정률이 약 30% 달하는 공사를 일시 중단시킨 상태에서 진행”한 공론화라는 점에서 시민참여형 조사방식이 필요했다는 것이다. 신고리 5·6호기 공론화위원회는 출발부터 “공사중단시 2조 6천억 손실, 사회적 합의 통해 최종결정”(『파이낸셜뉴스』 2017. 6. 28.)이라는 긴장감 속에서 시작했다. 따라서 “상당한 기회비용이 수반되는 이슈라는 점”에서 공론화를 진행하는 내내 극도의 긴장감이 조성되었고 이러한 이슈를 다루기 위한 조사방식으로 시민참여형 조사방식을 선택했다고 한다.

세 번째 이유는 신고리 5·6호기 공론화위원회 의제가 대통령 공약과 관련된 고도의 정치적 이슈라는 점에서 시민참여형 조사방식을 취했다는 것이다. 대통령 공약이었기 때문에 대통령이 갈등의 중심에 설 수밖에 없는 의제였으며, 정치적 선호가 반영될 수밖에 없는 정치적 이슈가 되었다. 이로 인해 정부뿐만 아니라, 여야 정치권과 언론, 시민단체 등에서도 원전의 본질적 측면 뿐 아니라, 정치적 이해관계, 진보·보수의 이념적 선호 등을 반영한 의견을 표명하기도 했다(신고리 5·6호기 공론화백서 92-93. 참조).

당시 공론화위원회는 ‘신고리 5·6호기 건설 중단 여부’ 의제에 대한 이러한 특성들로 인해 고도의 전문성과 공정성이 보장되는 공론화기법이 필요했다고 밝히고 있다. 공론화기법의 핵심은 ‘대표성’과 ‘숙의성’에 있다고 할 수 있는데, 신고리 공론화위원회는 이 ‘대표성’과 ‘숙의성’은 한쪽이 확보되면 그것에 의해서 직접적으로 다른 쪽에 손실이 초래되는 관계, 즉 트레이드오프(trade off)의 배타적인 관계로 보고, 두 가지 요소를 모두 확보할 수 있는 현실적인 방법은 존재하기 어렵다고 판단했다. 따라서 신고리 공론화위원회는 기존의 공론화기법으로는 의제의 특성을 반영한 효율적인 공론화 진행이 어렵기 때문에 시민참여형 조사방식을 선택했다(신고리 5·6호기 공론화백서 95. 참조).

본 연구진은 신고리 공론화위원회의 기존 공론조사 기법에 대한 검토 견해, 즉 대표성과 숙의성이 전형적인 배타적 트레이드오프 관계에 있는지 여부에 대해서는 별도의 검토가 필요한 사항이라고 판단한다. 신고리 공론화위원회가 대표성과 숙의성을 배타적 트레이드오프 관계에 있다고 판단한 근거는 다음과 같다.

<표2-4> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류

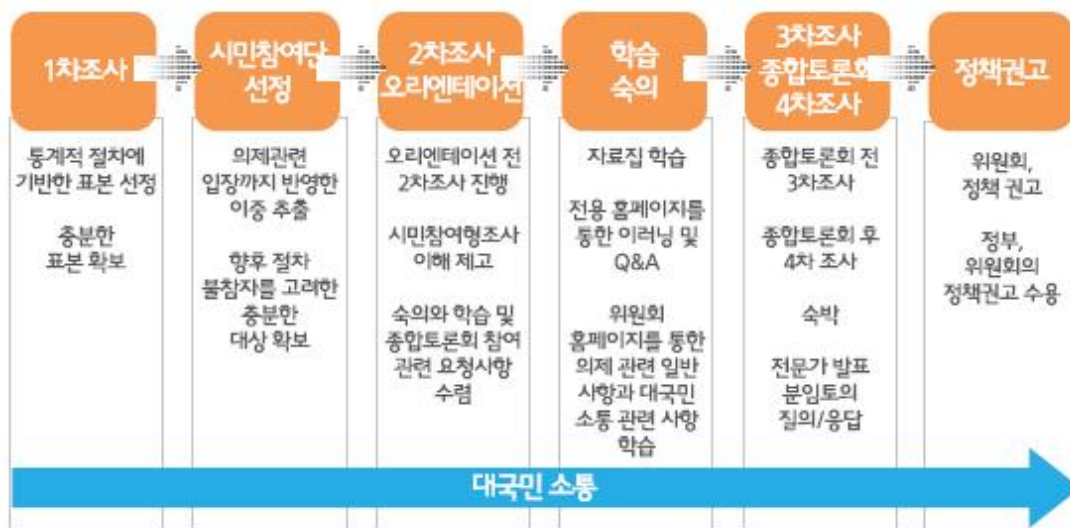
	갈등의 성격	갈등의 범위	이해당사자	대표성/숙의성
합의회의	가치갈등	전국적, 지역적	전국민	대표성 낮고? 숙의성 높음 무작위 추출을 원칙으로 하니, 대표성 요건은 갖추지 못함
시민배심제	가치갈등	전국적, 지역적	전국민	
시나리오 워크숍	가치갈등 이해갈등	지역적	지역민	
규제협상	이해갈등	전국적, 지역적	특정인	대표성 높고 숙의성 낮음? 설계에 따라 숙의성을 높일 수 있음
공론조사	가치갈등 이해갈등	전국적, 지역적	전국민	

※ 출처: 대통령자문 지속가능발전위원회 편(2004), 신고리 5·6호기 공론화 백서(2017) 95쪽.

신고리 공론화위원회는 위 <표2-4>를 근거로 대표성과 숙의성을 배타적 관계로 판단했는데, 위 <표2-4>에 제시된 설명과 같이 설계에 따라 대표성을 높일 경우에도 숙의성을 높일 수 있다. 전국적 차원에서 엄정한 증화무작위추출을 통해 시민패널을 구성할 경우 숙의성이 낮을 것이라는 가설은 추후 보다 구체적인 검토가 필요한 사안으로 보인다. 여기서는 신고리 공론화위원회가 이러한 딜레마를 최소화하기 위해 선택한 시민참여형 조사방식이 이러한 딜레마를 완화할 수 있는 기법인지 여부가 중요한 관건이기 때문에 기존 방식과 다른 시민참여형 조사방식의 특징을 살펴보는 주력하고자 한다.

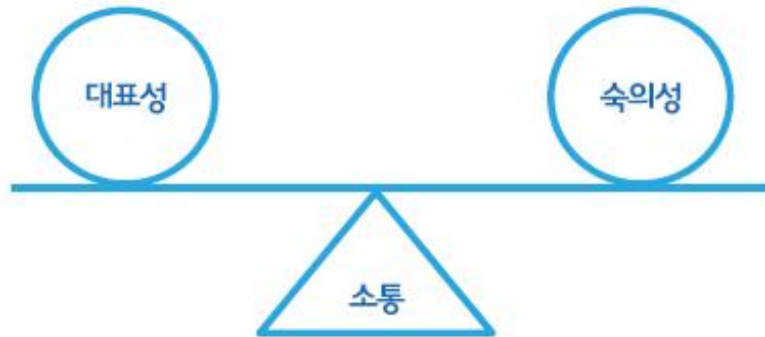
신고리 공론화위원회가 제안한 시민참여형 조사방식의 특징은 공론화 참여 시민만을 대상으로 특정 절차에 국한하지 않고, 신고리 5·6호기 공론화 전 과정을 포괄할 수 있다는 데 있다. 신고리 공론화위원회가 설계한 시민참여형 조사방식은 다음과 같은 절차로 진행된다. 1차 조사를 통해 대표성 있는 시민참여단을 선정하고, 2차 조사를 진행해 시민참여단의 의견 및 지식수준 등을 파악한다. 이후 오리엔테이션을 시작으로 숙의 과정에 돌입하게 되고, 자료집과 이러닝을 통해 충분한 개인 학습의 시간을 가지며, 그 이후 3차 조사를 진행해 의견 변화 여부 및 지식수준 향상 등을 체크한다. 마지막으로 종합토론회에서 분임토의와 질의응답 등의 경청과 숙의의 시간을 거쳐, 최종(4차) 조사를 진행하게 된다. 그 이후 위원회는 이 결과를 토대로 권고안을 작성하고, 정부는 이 권고안을 수용하는 절차를 거치게 된다(신고리 5·6호기 공론화백서, 96-97).

<그림2-1> 시민참여형조사 모형



위 <그림2-1>에서 특징적인 점은 1차 조사부터 정책권고까지 전 과정에 ‘대국민 소통’을 배치하고 있다는 점이다. 이 ‘대국민 소통’ 범주는 기존 공론조사 기법과 구별되는 시민참여형 조사방식의 특징이라고 할 수 있다. 신고리 공론화위원회는 ‘시민참여형조사’ 모델의 결정적인 특징으로 ‘대표성’, ‘숙의성’과 더불어 ‘대국민 소통’을 3대 기조 중 하나로 강조했으며, <그림 2-2>와 같이 대표성, 숙의성, 대국민 소통이라는 3대 기조가 어느 한 군데로 치우치지 않고 완벽한 조화를 기하는 것이 중요하다고 강조했다.

<그림2-2> 시민참여형조사 개념도



신고리 공론화위원회는 기존 숙의형 조사의 대표적 가치인 “대표성”, “숙의성”을 중시하면서도, 앞서 살핀 바와 같이 신고리 공론화 의제가 갖는 특성, 즉 “공론화 의제가 양자택일의 이슈라는 점, 공정률이 약 30% 달하는 공사를 일시 중단시킨 상태에서 상당한 기회비용이 수반되는 이슈라는 점, 그리고 대통령 공약과 관련된 고도의 정치적 이슈라는 점을 고려”하여 기존 공론조사 방식과 달리 “대국민 소통”을 주요 기조로 포함하는 방식을 취하겠다고 강조하였다(신고리 5·6호기 공론화백서, 97. 참조). 이상의 논의를 종합해보면, 시민참여형 조사방식이 갖는 특성은 ‘대표성’, ‘숙의성’과 더불어 ‘대국민 소통’을 3대 핵심 원칙으로 한다는 데 있다. 따라서 제2기 공론화위원회 평가의 쟁점은 시민참여형 조사방식의 3대 원칙인 ‘대표성’, ‘숙의성’, ‘(대국민)소통성’이라고 할 수 있다.

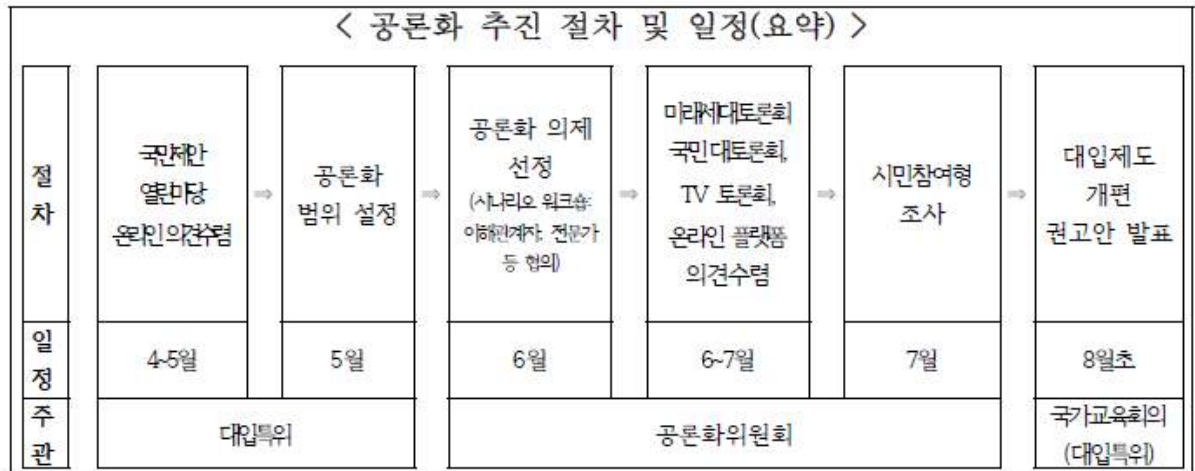
제2기 공론화위원회 평가의 쟁점을 다루기에 앞서 신고리 공론화위원회 직후 시민참여형 조사방식을 취한 대입제도개편 공론화위원회와 창원 스타필드 입점 공론화위원회가 시민참여형 조사방식의 특징을 제대로 적용했는지 여부부터 살펴보고자 한다.

(2) 시민참여형 조사방식의 활용 사례

① 대입제도개편 공론화위원회 사례

대입제도개편 공론화위원회는 쟁점의 다양성, 이해관계의 복잡성, 가치의 다양성 등을 고려하여 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사가 결합된 새로운 방식을 적용한다고 밝혔다. 다양한 이해관계자 및 전문가들이 참여한 시나리오 워크숍에서는 시민참여단이 학습하고 숙의할 공론화 의제를 선정하였다. 한편 시민참여형 조사에서는 도출된 공론화 의제에 대해 숙의한 후 시민 참여단이 각 의제 등에 제시한 의견을 바탕으로 공론화 결과를 최종 도출하는 방식을 취했다(대입제도개편 공론화백서, 38). 대입제도개편 공론화위원회가 시민참여형 조사방식을 적용한 이유를 살펴보면, “일반 대중들의 피상적인 의견이나 태도 조사에 그치는 여론조사의 한계를 극복하기 위한 방안”이기 때문이다(대입제도개편 공론화 결과보고서, 3). 구체적인 실행 절차는 다음과 같다.

<그림2-3> 대입제도 개편 공론화 추진 절차



※ 대입제도개편 공론화결과보고서, 4쪽.

대입제도개편 공론화위원회는 첫 단계로 국민제안 열린마당을 통해 온라인으로 시민의견을 수렴하고, 5월 전문가, 이해관계자 등의 의견수렴을 거쳐 공론화 범위를 설정하고, 6월 시나리오 워크숍을 진행했다. 6-7월 토론회 등을 거쳐 온라인 플랫폼 의견을 수렴하고, 7월 시민참여형 조사를 거쳐 8월 대입제도 개편 권고안을 발표하는 절차로 진행했다. 시민참여형 조사와 관련한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, “시민참여형 조사에서는 우리나라 인구 대표성 확보를 위해 사회과학적인 조사통계 방법을 바탕으로 선정된 시민참여단에게 그간 수렴된 의제 등에 대한 다양한 의견과 자료를 제공하였다. 이를 토대로 시민참여단의 의제별 심층 학습, 토론 등의 숙의 과정을 거친 후 의견조사를 통해 최종 공론화 결과가 도출되었다(대입제도개편 공론화결과보고서, 4).”

대입제도개편 공론화위원회의 『결과보고서』를 비롯하여 검증위원회 『검증보고서』 등을 검토한 결과 사회과학적인 조사통계 방법을 기반으로 국민을 대표하는 ‘작은 대한민국’ 시민참여단 구성에 대한 강조, 시나리오워크숍을 통한 의제선정과 시민참여형 조사 방식의 결합에 대해서 강조되어 있으나 정작 시민참여형 조사의 3대 원칙이라고 할 수 있는 ‘소통성’에 대해서는 공론조사 방식의 설계나 검증 과정에서도 비중 있게 다루어지지 않았다. 『시민참여형조사 검증보고서』⁶⁾에서 검증한 소통성은 일방적 홍보 차원에 머물고 있다.

향후 효과적인 의제관련 소통의 상호성을 확보하기 위해서는 언론매체의 더 많은 노출전략과 TV 토론회 등의 방송출연의 빈도를 늘릴 필요가 있다. 제언으로는 공론조사관련 전문가 토론 등의 더 많은 방송과 언론노출을 위한 PR 전략 담당자의 공론화위원회 참여를 제언한다(시민참여형조사 검증보고서 80쪽).

6) 대입제도개편 공론화위원회의 검증보고서는 시나리오워크숍 검증위원회 검증보고서와 시민참여형조사 검증위원회 검증보고서로 이원화되어 있다.

신고리 공론화위원회에서 ‘대표성’, ‘숙의성’과 더불어 시민참여형 조사방식의 3대 원칙으로 강조한 ‘소통성’에 주안점을 두지 않았다고 할 수 있다. <그림2-3>에서 확인할 수 있듯이 대입제도개편 공론화위원회의 경우 국민제안, 국민토론회, 미래세대토론회, 온라인 플랫폼 의견 수렴 등 대국민 소통성을 강화할 수 있는 프로그램 설계가 있었음에도 불구하고 시민참여형 조사방식을 작은 공중 구성을 통한 공론조사 방식과 동일하게 적용하는 선에서 그쳤다. 조사방식으로는 시민참여형 조사방식을 사용한다고 했지만 정작 그 특성은 제대로 활용하지 못한 사례라고 할 수 있다.

② 창원 스타필드 입점찬반 공론화위원회 사례

(주)신세계 프라퍼티에서 중동 상업용지를 매입하고 자사의 복합쇼핑몰 스타필드를 창원시에 입점하고자 했다. 대규모 복합쇼핑몰의 경우 지역 상권에 타격을 입히고 교통혼잡을 유발하기 때문에 입점을 반대한다는 의견과 지역경제의 활력소가 되고 소비자의 다양한 선택권리가 존중될 수 있는 기회이기 때문에 입점을 찬성하는 의견이 대립했다. 이 대립을 공론화 과정을 통한 사회적 합의 도출로 해소하기 위해 공론화를 추진하였다(창원 스타필드 입점찬반 공론화 결과보고서, 5쪽 참조). 스타필드 입점찬반 공론화위원회의 경우 사기업의 쇼핑몰 입점이 공론화의 대상인지 여부를 두고 시작단계부터 논란이 되기도 하였다.

창원시 공론화위원회는 공론화 의제를 선정한 이후 이를 실행하기 위해 공론화위원회를 구성하던 기존 지자체 사례들과는 달리 구체적인 실행 의제 선정 이전에 창원시 시의회 의결을 거쳐 조례를 제정⁷⁾하고 공론화를 추진했다(창원 스타필드 입점찬반 공론화 결과보고서, 129쪽). 스타필드 입점찬반 공론화는 피시킨 교수가 창안한 공론조사(deliberative poll)를 기반으로 하여 신고리 5·6호기 공론화 과정에서 한국형 모델로 발전시킨 시민참여형 조사 기법으로 진행되었다(창원 스타필드 입점찬반 공론화 결과보고서, 7쪽). 그런데 창원시 스타필드 입점찬반 공론화위원회도 ‘소통성’에 대해서는 거의 고려하지 않았다. 일반적인 공론조사 형식을 사용하면서 조사방식에 대한 명명은 시민참여형 조사로 했다. 동 공론화위원회가 파악하는 시민참여형조사의 핵심은 숙의에 있다. “시민참여형 조사는 일반시민들의 피상적인 의견과 태도조사에 그치는 여론조사와는 달리 시민들에게 충분한 정보를 제공하고, 깊이 생각하고 충분히 논의하여 정제된 공론을 도출하는 것으로 이렇게 깊이 생각하고 충분히 논의하는 것을 숙의(熟議)라고 하는데, 숙의는 시민참여형조사의 핵심과정이다(창원 스타필드 입점찬반 공론화 결과보고서, 7쪽).”

7) 2018년 10월 15일 창원시 조례 제1109호로 “창원시 공론화위원회 설치 및 운영 조례”를 제정했다.

<그림2-4> 창원 스타필드 입점찬반 공론화 수행조건



※ 출처: 창원 스타필드 입점찬반 공론화를 위한 시민참여형조사 결과보고서(2019), 11쪽.

공론화위원회는 갈등이 첨예하게 표출된 상황에서 성공적으로 창원 시민들의 의견을 수렴하고, 공론화 과정을 통해 문제해결을 도모하기 위해서는 몇 가지 요건을 제시하고 있지만 소통성에 대한 요건은 없다.

- 대표성: 숙의토론에 참석하는 참여자는 창원시를 대표하여 대표성을 가지고 의사결정 과정에 참여할 것
- 숙의성: 창원 스타필드 이슈에 대한 전문성을 갖는 정확하고 객관적인 지식 및 정보를 제공하고 충분한 토론을 통해 의견을 제시하도록 할 것
- 공정성: 공론화 과정의 공정한 설계 및 운영, 공론화 과정의 투명한 공개, 시민참여 단의 공정성 평가, 이해관계자 등의 참관 활동을 통해 절차적인 공정성을 확보할 것
- 자료분석: 공론조사에 필요한 설문내용의 구성 및 분석, 대안의 개발, 결과해석기준 등 공론조사 결과에 대한 체계적인 분석이 이루어질 것
- 수용성: 갈등진단 및 분석, 공론화 세부 쟁점, 공론화 절차 설계 과정에 이해관계자 들의 입장 및 이해관심사를 파악하여 반영하고, 공론화 설계 과정의 참여 등을 통해 수용성을 증대하도록 할 것
- 중립성: 공론화 전체 과정을 실행 또는 주관하는 기관은 중립성을 가지고 편향됨이 없이 공정하게 절차를 실행할 것

※ 출처: 창원 스타필드 입점찬반 공론화를 위한 시민참여형조사 결과보고서(2019), 7쪽. 참조 재구성

신고리 5·6호기 공론화 의제의 특수성과 제반 상황을 고려하여 선택된 ‘한국형’ 공론조사 모델이라고 할 수 있는 시민참여형조사가 형식상으로는 2017년 이후 주요한 공론조사 방식으로 정착한 것으로 보이지만 정작 시민참여형조사의 핵심이라고 할 수 있는 소통성은 조사방식에서나 내용에서 충분하게 공유되지 못한 상황이다.

3. 제2기 공론화위원회 평가의 쟁점

1) 대표성

기존 대의제의 선출원리와 질적으로 구분되는 시민패널의 대표성 논란은 공론화 모델을 비롯한 토의모델 전 영역에서 핵심 쟁점이다. 시민패널의 구성원리와 관련한 논란은 결국 참여 시민들의 대표성 문제로 귀결된다. 투표로 대표를 선출하는 것이 곧 민주주의라고 인식할 정도로 투표-선출 원리가 익숙해진 정치문화에서 무작위로 추출한 시민들의 결정 또는 합의가 어떠한 대표성을 가질 수 있는가? 공론화위원회의 대표성과 관련하여 중요한 질문이 될 수밖에 없다. 또한 이 대표성 문제는 공론화 과정에 참여하지 못한 시민들이 그 결정을 수용해야 하는가? 하는 수용성 문제와 직결되어 있다.

(1) 선출되지 않은 대표성 논란

공론화 모델에 대한 대표성 비판 중 가장 근본적인 비판은 대표자들, 즉 시민패널이 선출되지 않았다는 것에 있다(Fung 2006, 67). 이는 곧 모였던 시민들이 흩어지고 나면 그 결과를 수용해야 하는 일반 시민들에게 어떠한 책임도 지지 않는다는 비판으로 연결된다(최태현 2018, 507). 오늘날 한국에서도 공론화위원회 활동을 두고 제기되는 비판의 핵심은 여기에 있다. 토의모델을 통한 시민패널의 합의 또는 결정이 필요한 사안이 국가·사회적으로 중요한 의제일수록, 공론결과에 대한 수용성이 높을수록 토의모델과 관련하여 대표성 논란이 한층 더 강하게 제기된다. 대의제 하의 투표-선출 원리가 아니기 때문에 시민들의 합의나 결정은 참조사항에 불과하다는 것이다.

지난 2017년 7월 무렵 신고리 5·6호기 공론화위원회가 구성되자 시민패널에 대한 대표성 논란이 치열하게 제기되었다. 한 주요 일간지는 “공론위 떠넘길 거면 국회·정부는 왜 있나”라고 공론화위원회의 대표성을 정면으로 비판했다. 대의민주주의 국가에서 대의기관이 제대로 역할을 하지 못한다고 하더라도 국가 에너지 정책을 시민패널의 결정에 맡겨서는 안된다는 것이다. 그 이유는 선출된 대표가 아니기 때문에 대표성을 인정할 수 없다는 것이다.

현 정부 내에서조차 법적 권한과 책임 소재를 정리하지 못한 공론화위나 시민배심원단에 국가 에너지 정책의 결정을 맡기겠다는 발상은 위험천만하다. 물론 국회가 그동안 정파의 이해관계에 사로잡혀 주요 이슈에 대해 제대로 된 토론도, 타협도 못한 게 사실이다. 대안으로 시민이 토론을 통해 의견을 모으고 정책 제안을 하자는 시도는 우리 사회에 협의와 타협의 씨앗을 뿌리는 실험이 될 수 있다. 그러나 대한민국은 대의(代議)민주주의 국가다. 유권자의 뜻에 따라 구성된 국회가 있다. 문대통령도 국민의 손으로 선출됐다. 나라의 장래가 달린 에너지 정책을 시민배심원단이 결정한다면 왜 정부와 국회가 존재해야 하는지 묻지 않을 수 없다.(「중앙일보」 2017. 7. 26.)

공론화위원회 시민패널이 선출된 대표가 아니기 때문에 그 합의나 결정의 대표성을 인정할 수 없다는 것은 문제를 다시 원점으로 돌리는 것이다. 대의정치가 유권자나 피대표자들의 의사를 반영하지 못하자 기존 대의제의 ‘탁월성(distinctiveness)’ 원리가 가장 결합하고 있는 ‘유사성(resemblance)’의 원리를 중심으로 민주적 대표성을 보완하는 것이 시민참여 토의모델이다. 시민참여 모델의 대표성이 기존 대의제의 대표성 원리와 구분되는 것은 대표자들과 피대표자들의 유사성 원리에 기초한다는 점이다.

공론화위원회 표본 설계의 핵심은 로버트 달(R. Dahl)이 ‘미니공중’(mini-populus)이라고 명명한 것과 같이 작은 표본으로 전체 시민을 얼마나 잘 축약할 수 있는지 여부에 있다. 시민패널 구성시 층화무작위추출을 사용하는 경우가 많다. 가령 신고리 공론화위원회의 경우 1차 조사 응답자 20,006명 중 시민참여단 참가 의향이 있다고 밝힌 응답자를 대상으로 시민참여단 모집을 진행하였다. 1차 조사 응답자 중 참여 의향자는 5,981명으로 1차 조사 응답자의 29.9%였다. 이 중 전화번호 오류, 의향 번복, 연락 거부 등을 제외하고 실제 시민참여단 구성 대상이 된 참가의향자는 5,047명으로 1차 조사 응답자의 25.2%이다. 신고리 공론화위원회는 시민참여단의 대표성 확보에 신중을 기하기 위해 층화추출을 위한 이중추출법을 사용했다. 우리나라 만 19세 이상 국민을 지역·성·연령대로 3차원 층화(160개 층)한 후, 비례배분한 20,000명을 층화확률추출하여 1차 표본을 구성하고, 1차 표본(실제 조사완료 20,006명)을 건설재개/건설중단/판단유보(3개), 성, 연령대로 3차원 층화(30개 층)한 후, 비례배분한 500명을 추출하였다(신고리 공론화백서, 237).

선출되지 않은 시민의 대표성 시비는 한국 사회에 민주주의의 성숙한 경험이 축적되고, 공론화위원회의 성공적 사례들이 확산되면서 상당부분 해소될 수 있을 것으로 보인다. 공론화위원회 설치를 위한 사회적 합의 단계에서 다루게 될 의제 선정, 토의기법 선정, 시민패널 구성, 수용성 방안 등 공론화 과정 전반의 신중한 설계를 통해 유사성에 기반한 대표 원리에 부합하는 합의방식을 마련할 수 있을 것이다. 주요 현안에 대한 공론화위원회 활용 경험을 축적해 가고 있는 공론화 제2기에서의 대표성 논의는 보다 민주적 가치를 반영할 수 있는 차원으로 발전할 필요가 있다. 시민패널 구성에서 유사성의 원리가 잘 지켜졌는지, 숙의의 결과를 왜곡할 요소들은 없는지 여부를 검토하는 것이 중요하다. 이와 더불어 첨예한 갈등 상황을 해결할 목적으로 공론화 모델을 활용할 경우 기계적 유사성이 아니라 이해관계를 반영할 수 있는 적절한 유사성의 비례를 만들 수 있을지 주목할 필요가 있다. 현재까지는 소통위원회 방식을 통해 이해관계자의 핵심 논거를 대변하고 있지만 숙의과정에서 이해관계자가 참여할 수 있는지, 참여한다면 어떤 비율이 적절한지 여부도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

신고리 공론화위원회에서 시민참여단은 1차 표본(실제 조사완료 20,006명)을 ‘건설재개’, ‘건설중단’, ‘판단유보’라는 3개 범주로 구분하고, 성, 연령대를 포함한 3차원 층화(30개 층)로 비례배분하여 500명을 추출했다. 1차 조사결과 건설재개 36.6%, 건설중단 27.6%, 판단유보 35.8%의 비례에 따라 재개 184명, 중단 138명, 유보 178명을 시민패널로 구성했다. 1차 조사 결과 큰 편차가 없을 경우 이를 비례적으로 반영하는 것이 적절한 유사성 비례라고 해도 큰 문제가 없지만, 1차 조사 결과가 큰 편차로 나타날 경우,

특히 이해관계가 첨예하게 대립할 경우에도 이를 비례적으로 반영하는 것이 효과적인 대표성 구현 원리인지에 대한 검토가 필요하다.

창원 스타필드 입점 여부와 관련한 1차 조사(1,533명) 결과 찬성 61.3%, 반대 22.1%, 판단유보 16.6% 비율이 시민패널 구성에도 그대로 반영되었고, 최종 결론에서는 유보가 3.72%로 줄어든 반면 찬성 71.24%, 반대 25.04%로 크게 다르지 않은 비율로 종결되었다.

<그림2-5> 창원 스타필드 입점에 대한 토론회 전후 찬반 의견



※ 출처: 창원 스타필드 입점찬반 공론화를 위한 시민참여형조사 결과보고서(2019), 91쪽.

실제 창원 스타필드 입점 찬반 공론화 시민참여단 구성과 관련하여 입점 반대 측은 지속적으로 찬성:반대:유보의 비율을 1:1:1의 동일 비율로 구성할 것을 제안한 바 있다. 입점에 따른 이해관계가 갈리는 경우와 같이 이해관계 충돌 사안에 있어 1차 조사의 편차가 크다면 어떤 비율로 시민패널을 구성해야 유사적 비례를 적용한 대표성 원리에 부합하는지, 입점 찬반이 아닌 다른 방향의 의제설정 방법은 없는지 등을 고려할 필요가 있다.

(2) 전문가 대 비전문가

신고리 5·6호기 공론화위원회 활동에 비판적인 입장 중 대표성과 관련한 또 다른 논의는 비전문가인 일반 시민이 전문지식이 필요한 원전정책 결정과정에 참여하는 것이 부적절하다는 입장을 제기한다. 실제 신고리 공론화위원회 출범 당시 “원전 비전문가가 에너지정책 흔들어 사실 근거 논의를”(「문화일보」 2017. 7. 5.)과 같은 비판적 기사가 자주 등장했다. 전문가 대 비전문가 대립 구도의 영향 탓인지 공론화위원들의 경우 일반 시민이 시간이 지날수록 관련 문제에 대한 퀴즈 정답율이 차수별로 점차 높아져 93.8% 정답율을 보이고 있다면서 이를 성과로 제시하고 있다(신고리 5·6호기 공론화백서, 298 이하. 참조).

그러나 토의민주주의의 본질은 일반 시민을 전문가로 만드는 데 있지 않다. 원자력 관련 수치나 전문적 지식이 필요한 영역을 시민이 학습해서 전문가들과 대등한 차원에서 토론을 해서 결정을 하려는 시도가 아니라는 것이다. 이를 대표성의 차원에서 보면, 공론

화위원회의 시민참여단은 묘사적-통계적 대표성에 근거해 구성되었기 때문에 대표성을 갖는 것이지, 전문적 지식의 유무를 가지고 구성된 것이 아니다. 이러한 묘사적 대표성의 핵심은 시민의 관점, 그 세대의 관점을 대변할 것이라는 기대에 근거하는 것이다.

원자력을 비롯한 과학 및 의학 영역이 시민들에 의해 검토, 검증될 필요가 있는 이유는 실험실을 떠난 과학, 기술, 의학이 사회에 적용될 때 부작용이나 위험을 최소화하기 위해서는 그 영향을 받는 시민들의 관점이 결합되는 것이 최선의 방법이기 때문이다. 과학자, 의학자, 기술자, 행정가 등의 관점에서 보이지 않은 것이 시민들에게 보일 수 있기 때문이다. 가령 전자의 논거를 ‘위험하다고 확인될 때까지는 안전하다’고 상징화 한다면, 시민의 관점은 ‘안전하다고 확인될 때까지는 위험하다’고 상징화 할 수 있다.

이러한 차원에서 최근 과학기술결정론 대신 사회적 구성주의(social constructivism)에 대한 지지가 확산되고 있다. 과학기술의 사회적 구성주의란 과학기술 발전이 사회적 간섭 없이 자체의 내적 논리에 의해서 이루어지는 것이 아니라 다양한 사회적 개입과 사회적 영향 속에서 이루어지는 사회적 구성물이라는 의미다. 미시적 차원에서는 해당 분야의 과학자나 기술자 공동체 안에서 상호작용적 논쟁이, 거시적 차원에서는 제품시장이나 경쟁 환경, 국가 지원과 규제, 노사관계, 권력관계, 성관계 등의 요인들이, 기술발전의 방향과 형태, 내용, 속도 등에 영향을 미친다는 것이다(이영희, 2003; 윤순진, 2005; 윤순진 2018, 55-56). 이제 과학기술이 야기하는 위험을 어느 정도로 감수할지, 어떤 과학기술을 폐기하고 어떤 과학기술을 발전시킬지는 이제 사회적 합의의 대상이 되었다(Perrow, 1999). 이를 위해서는 전문가와 일반 시민 간 정보 비대칭)에 따른 정보 격차를 줄이고 토론과 설득과 합의의 위험정보소통을 활성화시켜야 한다(Beck 1992; Cottle 1998). 시민은 더 이상 과학기술 결정과정의 외부자가 아니다. 과학기술의 직접적인 이해당사자들(stakeholders)이기 때문이다. 기술에 한 한 정책 결정 방식이라 할 수 있다(윤순진·박효진, 2011).

2) 속의성

(1) 정보의 전문성과 균형의 보장 필요성

공론화위원회의 질높은 속의의 문제와 관련하여 검토할 사안은 첫째, 자료제공 시점의 적절성, 제공된 자료접근의 용이성을 들 수 있다. 신고리 공론화위원회를 비롯하여 다른 공론화위원회 검증보고서의 경우 속의성을 확보하기 위한 시간문제를 중요하게 지적한다. 가령 신고리 공론화위원회의 경우 사전 자료집 전달이 지연되어서 속의에 영향을 미쳤을 가능성이 있다고 지적했다. “자료집 내용에 대한 양측 의견 조율에 난항을 겪으면서 9월 16일 오리엔테이션 배포 예정이었던 자료집 전달이 28일에 이르러서야 이행되었다. 이 결과 보통 4주 정도를 요구하는 자료집 숙지기간이 약 2주 정도로 축소되었다. 이는 시민참여단이 생소할 수 있는 에너지 관련 지식을 충분히 숙지하고 습득할 수 있는 기회를 충분히 가지지 못했다는 논란을 불러일으킬 소지가 있을 뿐 아니라 속의효과를 감소시켰을 가능성을 배제하기 어렵다.”(신고리 5·6호기 검증보고서 97-98)

본 연구팀이 신고리 공론화위원회 시민참여단과 퍼실리테이터로 참여한 시민들을 심층 인터뷰하면서 확인한 바로는 정작 시민패널로 참여한 시민은 예정보다 늦게 배포되었다는 것을 몰랐기 때문에 자료집은 크게 문제가 안 된 반면 이러닝 등 시청각 자료가 충분한 정보를 제공하지 않았던 것이 문제라고 지적했다(별첨 FGI 녹취록 참조). 향후 공론화위원회를 설치할 경우 자료집의 내용 구성을 조율할 단위, 자료집 배포 및 시청각 자료 등에 포함할 내용 준비 등에 대한 구체적인 일정 및 주체 확정이 필요하다.

둘째, 정보의 전문성과 균형성 보장이 절대적으로 중요하다. 물론 정보 제공의 절대 시간 확보가 기본적으로 전제되었다고 본다면, 공론화위원회의 숙의를 좌우하는 것은 절차적 공정성과 정보의 균형성이라고 할 수 있다. 질 높은 숙의가 가능하기 위해서는 정보의 전문성과 균형성이 보장될 필요가 있다. 특히 의제의 특성상 찬반 결정을 도출하는 공론화위원회의 경우 정보의 균형성은 숙의의 질에 결정적인 영향을 미치는 요인이다. 따라서 신고리 공론화 검증위원회가 찬반 양측 전문가의 불균형을 지적한 것은 중요한 문제다. 검증위원회는 양측 입장을 대표하는 전문가 자격 요건에 불균형이 존재했다고 지적했다. 공사 재개 측의 경우, 전문가 패널로 참석한 10명은 한수원(3명, 30%) 관계자를 제외하면 학교와 연구원을 포함한 학계 전문가(7명, 70%)가 절대 다수를 차지했다. 또 한수원 김한곤 소장도 박사학위를 취득한 원자력 분야의 전문가이다. 따라서 거의 전원이 원자력 발전 분야의 전문가들로 구성되어 있었다. 반면, 공사 중단 측 전문가 패널로 참석한 12명 중 학계 전문가는 6명(50%)에 불과했다. 반면 시민단체(2명), 애널리스트(1명), 정치단체(2명), 일반 주민(1명)등의 비전문가가 참여하여 공사 재개측 전문가 그룹과 비교해 전문성 차원에서 불균형이 존재했다. 이러한 불균형으로 인해 양측에서 동일한 수준과 분량의 전문적 정보를 시민참여단에 제공했는지 의문을 제기할 수밖에 없다는 것이다(신고리 5·6호기 검증보고서, 99).⁸⁾ 전문가의 불균형 문제는 공론화위원회 내부의 기울어진 마당을 보여주는 것에 그치는 것이 아니라 시민참여단에게 직접적인 영향을 미쳐 공론조사결과가 기울어진 마당의 연장선에서 마무리될 수 있다는 점에서 중요하다.

셋째, 사실관계에 대한 찬반 양측 전문가들의 데이터 불일치 문제는 사실상 시민참여단의 숙의 자체를 무력화시킨다는 점에서 중요하게 후속방안을 마련할 필요가 있다. 향후 이와 관련한 일이 발생할 경우를 대비해서 설계 과정에서 전문성과 균형을 검증할 수 있는 단위를 대응 설계해 둘 필요가 있다. 신고리 공론화 검증위원회가 지적한 내용은 다음과 같다. “2일차에서는 저준위·저선량 방사능 방출량과 주변 주민들의 암 발생률에 대한 사실관계에 대해 양측 전문가 간 논쟁이 벌어졌다. 또 3일차에는 원전을 더 건설하지 않고도 전기 공급이 충분한 지에 대해 양측 전문가 간 논쟁이 벌어졌다. 즉, 공사 중단측은 2030년 전기수요량 예측치인 100GW 공급이 현재 발전소 공급량으로 충분하다고 주

⁸⁾ 그러나 윤순진은 이런 지적에 대해 숙의형 조사의 취지에 비추어 동의하기 어렵다는 의견을 내놓았다. 공론조사 자체가 관료와 전문가의 손에서 시민들의 참여로 정책결정의 소재지를 바꾸려는 문제의식에서 출발한 것이므로, 비전문가가 정보생산의 주체가 되는 것 자체가 문제가 되지는 않는다는 것이다. 그가 보기에 문제는 건설 중단 측 이해당사자의 준비 부족이었다. 900여 개 시민단체의 느슨한 연합이다 보니 주어진 시간 안에 정보를 생산하고 건설 재개 측과 발생하는 쟁점의 처리여부에 대한 결정이 제대로 이루어지지 않은 것이 더 큰 문제였다는 것이다(윤순진 2018).

장한 반면 공사 재개측은 충분치 않다고 주장했다. 도 태양광 패널 단가 하락 예측치에 대해서도 양측의 의견이 팽팽히 맞섰다. 공사 중단측은 태양광 패널 단가가 향후 70원까지 하락하여 원전 단가보다 더 낮아질 것이라 주장한 반면 공사 재개측은 그럴 가능성이 매우 희박하다고 주장했다. 이런 양측의 의견 대립 때문에 결국 마지막 질의응답 세션에서는 전문가들을 향한 시민참여단의 답답함이 터져 나와 전문가들과 사회자가 시민참여단에게 양해를 구하기도 했다.”(신고리 5·6호기 검증보고서, 98)

대입정책 공론화위원회의 경우도 유사한 일이 발생했다. 대입정책 공론화위원회의 ‘공론화 의제협의회’는 공론화위원 2인과 ‘시나리오 워크숍’에서 4종의 시나리오를 작성했던 참여자 중 각 시나리오를 대표하는 2인씩이 결합하여 8명으로 구성되었다. 참여자들은 각자 자신의 시나리오를 뒷받침하는 논거들에 대한 정보를 생산했고, 자료집과 현장 토론 발표 및 질의응답을 통해 시민참여단에게 정보를 제공하는 역할을 했다. 그런데 이 과정에서 대입특위가 제공했던 쟁점에 대한 정보왜곡이 발생한 것이다. 시나리오 4종은 상대평가 의제 3종과 절대평가 의제 1종이 포함 되었는데, 전문가 토론과정에서 상대평가 측 정보가 절대평가 측 정보보다 3배 더 제공될 수밖에 없었다는 것이다. 또한 자료집에는 ‘교육의 미래비전’에 대한 내용이 주요하게 수록되어 있었고, 각 쟁점에 대한 입장은 결국 비전에 대한 선호에서 출발하는데 상대평가 측 전문가들이 ‘비전 토론이 절대평가 팀에 유리하므로 공정하지 못하다’는 주장을 제기했고 공론화위원회가 이를 받아들여 토론에서 제외되었다(오현철 2018b, 42-43). 이해할 수 없는 의제설정으로 인해 숙의진행과정에서 정보제공의 편향을 낳은 것이다. 이러한 사례는 헌법자문특위의 토론에서도 나타났다. 이 경우에는 사전 정보제공이 없었고, 당일 배포된 자료집은 하루 만에 감당하기 어려운 수십 개의 쟁점이 나열되어 있었으며, 2종의 의제에 대한 전문가 제공 정보는 동영상과 전문가 발표로 이원화되어 혼선을 낳았다. 당초 두 의제 모두 동영상으로 1차 정보를 제공하고 전문가 발표로 보강하게 되어 있었으나, 총리선출 및 임명제 관련 동영상이 정보의 전문성 및 균형을 담보하지 못한다는 문제제기로 폐기 되었고 전문가 발표로 대체된 것이다. 더 큰 문제는 자료집에 수록된 각 쟁점별 정보와 동영상으로 가공된 정보의 전문성과 균형을 검증할 단위 자체가 존재하지 않았다는 것이다(서복경 2018, 32).

(2) 숙의의 특성 : 숙의 가능했나?

숙의형 조사에서 숙의의 질은 자료집, 온라인 제공 정보 등을 통한 개인적 정보습득기의 제공, 전문가와의 질의응답 및 참여시민들 간의 수평적 토론을 통해 보장되어야 한다. 신고리 조사에서는 시민참여단 오리엔테이션이 있었던 9월 16일부터 종합토론이 시작된 10월 13일 이전까지의 기간이 개인적 정보습득의 기간이었다. 그러나 건설재개 및 중단 측 이해당사자 갈등으로 9월 28일에야 자료집이 우편 발송되었다. 신고리 공론화위원회에 의하면, 숙의 자료집을 처음부터 끝까지 학습한 사람은 참여자의 65.9%였고 절반 이상 본 사람은 16.3%, 온라인으로 제공된 이러닝 자료의 수강률은 92%였다(신고리 공론화 시민참여형조사보고서, 33). 대입제도개편 공론화위에 따르면, 개인적 정보습득 기

간은 1차 토론이 진행된 7월 14~15일부터 2차 토론이 개시된 7월 27일 이전까지에 해당 한다. 이 기간 동안 시민참여단은 자료집과 동영상 시청을 통해 정보를 전달받았다. 이러닝 학습 자료의 이수율은 각 장별로 97~100%에 이른다(대입 공론화위 2018, 49).

이렇게 본다면 신고리 사례나 대입개편안 사례 모두 충분한 토론기회가 제공되었는가에 대해서는 회의적이라고 평가할 수 있다. 신고리 사례에서, 종합토론 분임토의는 재개 및 중단 관련 1개씩 2개의 질문을 정하는데 할애되었고 참여자가 1분 이내로 질의하게 설계되었다. 전체 질의응답에서는 세션별로 재개 및 중단 관련 각각 10개씩 20개의 질의응답이 있었고, 쟁점토론 분임토의에 서는 구성원 1인당 평균 2분이 안 되는 발언기회가 제공되어 사실상 참여시민들 간의 수평적 토론은 부재했다(권영선 2018, 20). 대입 숙의형 조사에서도 1·2차 토론에서 모두 분임토의는 전문가에게 질의할 내용을 정리하여 질문지를 만들고 각자 의견을 발표하는데 할애되었으며, 참여자들 사이에 심도 있는 토론 시간을 절대적으로 부족했다는 평가다(오현철 2018b, 51). 오현철은 신고리나 대입개편안 사례 모두 피시킨이 고안한 공론조사 요건을 갖추지 않았고, 시민참여단의 깊이 있는 토론은 처음부터 배제하도록 기획되어 ‘무늬만 공론조사’에 가깝다고 평가했다. 정해진 시간 안에 시민들이 분임토의를 끝내고 결과적으로 자신들이 세운 숙의 일정을 충실히 소화하는 것이 전부였다는 것이다(오현철 2018b, 47). 박태순은 대입제도같이 복잡한 문제를 한 번의 공론화를 통해 해법을 구할 수 있다는 생각 자체가 순진했다고 지적한다. 숙의기간은 문제의 수준에 따라 달라져야 하는데, 대입제도 숙의형 조사의 경우 ‘정상적인 사람이 5차 방정식 하나를 푸는데 5시간이 걸린다면 5차 방정식 다섯 문제를 내고 1시간 내로 풀라고 요구한 꼴(박태순 2018, 14)’이라는 것이다.

실제 시민참여단으로 참여한 시민의 경우도 유사한 평가를 하고 있다. “숙의기간은 짧았다고 생각합니다. 내용이 방대했기 때문에 실제로 정보를 숙지하지 못한 분도 계셨고, 개별 참여자들에 따라 정보 습득의 정도 차이가 많았습니다. 기간은 4박 5일 정도가 필요하지 않았을까 생각합니다. 분임토의에서도 6명이 모두 동일하게 발언하는데 시간도 부족했고, 자유토론 같은 시간도 있었으면 좋겠다고 생각했습니다(별첨 FGI 녹취록 참조).”

3) 소통성

(1) 시민참여형조사: 대국민 소통

시민참여형조사는 다른 공론조사 방식과 달리 ‘대국민 소통’을 핵심 3대 원칙으로 강조하고 있기 때문에 이에 대한 평가는 대표성, 숙의성과 더불어 중요하다. 검증위원회의 검증결과를 살펴보면, 시민참여형조사의 특징으로 ‘대국민 소통’을 강조했지만 실상 대국민소통을 어떻게 전개할 것인지에 대한 구체적인 방향은 설정하지 못한 채 공론화위원회가 시작된 것으로 보인다. 검증보고서에 따르면, 소통분과의 방향이 추상적이었으며, ‘대국민소통’이 아닌 일방적 홍보 수준에 머물렀다. “사실 공론화위원회에서 법·제도적인 부분을 검토했던 법률분과나 조사과정을 책임졌던 조사분과, 그리고 시민참여단이 최종토론회에

이르는 내용생산과 프로그램을 책임졌던 숙의분과에 비해 ‘소통’분과에 지워진 과제는 애초에 상대적으로 추상적인 것이었고, 결과적으로 공론화위원회가 이를 이해한 방식은 <대국민홍보>의 연장선상이었다.”(신고리 5·6호기 검증보고서, 135)

검증보고서에서 소통방식에 대한 한계를 지적하고 있지만 문제는 검증위원회를 포함하여 신고리 공론화위원회 활동에 관여한 조직들이 전반적으로 시민참여형 조사방법에 대한 구체적인 방법과 내용, 다른 공론조사와의 차이를 이해하고 공론화를 설계했거나 운용했다고 보기 어렵다. 검증보고서의 내용도 시민참여형 조사의 특성에 대한 명확한 이해가 드러나 있지 않다. 검증보고서가 비록 위원회의 대국민 소통 방식의 한계를 지적하고 있지만, 검증위원회는 공론화위원회에 참여한 각 주체들 간의 소통을 대국민 소통의 핵심적인 역할로 이해했다. “문제는 이번 공론화 과정이 상당히 다양하고 이질적인 주체들의 참여하고 복잡한 이해관계와 의견들이 부딪혀 하나의 합의를 이끌어내는 전례 없는 과정이었으며 특히 미리 합의된 의사결정의 규칙이 없이 일정이 진행되면서 하나씩 규칙을 만들어갈 수밖에 없는 상황이었다는 점이었다. 그런 의미에서 규칙 설정이 소통분과 위원회의 소관사항이었는지의 여부와 관계없이 각 주체들 간의 ‘소통’이 매우 중요한 과제였다. 다시 말해, 숙의민주주의 이론의 관점에서부터 공론조사의 실천의 문제에 이르기까지 각 주체들 간의 소통은 매우 핵심적인 문제일 수밖에 없는 반면, 이를 대국민 홍보의 문제로 축소하여 이해하는 방식은 그 출발점에서부터 이미 상당한 문제를 잠재적으로 내포한 것이었다.”(신고리 5·6호기 검증보고서, 135-136)

당초 시민참여조사의 구상대로라면 공론화위원회의 주요 활동과 의제의 진전이 쌍방향 소통을 통해 긴밀하게 교류했어야 한다. 소통의 내용과 범위가 대국민홍보의 관점으로 축소된 것은 전체적인 공론화위원회의 소통분야가 이미 시작부터 상당한 결함을 가지고 시작되었음을 함의한다. 첫째, 공론화위원회에서 공식적으로 정의된 주체들인 시민참여단이나 건설중단·건설재개 양측과의 소통을 누가 어떻게 담당할 것인지에 대한 책임소재가 불분명하였으며, 그러한 협의와 소통의 기록조차 충분히 남기지 않았다. 둘째, 공론화위원회가 매우 중요시하고 고심한 언론과 국민들을 대상으로 한 소통의 경우에도 그것이 홍보의 관점으로 치환되면서 매우 일방향적인 정보의 제공에 그치게 되었다(신고리 5·6호기 검증보고서, 137).

실제 시민참여조사를 표방하지 않았던 다른 나라의 성공적 공론화 사례들의 경우 자연스럽게 대국민소통을 통해 사회적 합의를 도출한 경우가 많았다. 그때 쌍방향 소통의 역할을 담당할 수단이 홈페이지였다. 신고리 공론화의 경우에도 우선 공론화위원회가 개설한 홈페이지(<http://www.sgr56.go.kr>)가 핵심적인 대국민 소통 창구의 기능을 했다. 해당 홈페이지는 8월 10일 개설되었으며 상당히 많은 내용과 핵심적인 사항들을 일반 국민들에게 전달하는 효과적인 매개로 작동하였다. 의제 자체에 대한 관심이 높았던 만큼 홈페이지에 대한 국민적 관심도 높았던 것으로 보인다. 그러나 카드뉴스 등 이해를 돕기 위한 홍보수단은 적절하게 제시되었고 조회수나 활용도도 높았던 것으로 평가된다. 그러나 ‘소통’을 쌍방향적 커뮤니케이션에 주안점을 두었다면 공론화위원회 홈페이지의 제언방은 상당한 중요성을 지닌 소통 채널의 의미를 갖는다. 일반 국민들이 어떤 반응을 보이고 어떤 요구를 하는지 알 수 있는 피드백의 경로였기 때문이다. 2017년 8월 10일부터 12

월 5일까지 총 8,765건의 글이 공론화 제언방에 게재됐고, 각각의 조회 수도 적게는 10회부터 많은 경우 1,200 여회에 달하며 관심이 높았다. 그런데 공론화 제언방이 위원회와 대중의 원활한 쌍방향 소통 채널로 활용되지는 못했다. 오히려 댓글자들 사이의 소통이 벌어졌지 제언에 대한 위원회 측의 쌍방향 소통은 거의 없었다. 이러한 반응 부재 상태에 대한 불만을 드러내는 글도 상당수 게재되었다. 이런 맥락에서 본다면 공론화위원회가 일반 국민들과의 쌍방향 소통에는 실패한 것으로 보인다. 제언방의 게시판은 아직도 남아있으며 최종권고안이 제출된 이후에도 드물지만 지속적으로 “추가 자료 제공”을 요구하는 글들을 종종 찾아볼 수 있었다(신고리 5.6호기 검증보고서, 150-151. 참조).⁹⁾

신고리 공론화위원회가 시민참여형 조사를 도입해야 할 필요성을 제안했던 내용을 상기해보면, 신고리 5.6호기 공론화 의제의 특성상 대표성, 숙의성과 더불어 소통성이 중요하다고 제안했다. 그러나 정작 시민참여형 조사 및 평가 과정에서 소통성에 대한 평가는 당초의 한국형 시민참여형 조사를 도입한 취지에 무색할 정도로 거의 이루어지지 못했다. 이런 영향으로 신고리 공론화위원회 이후 공론화위원회를 설치한 경우 시민참여형 조사방식을 원용하되 대국민 소통성에 대한 강조는 이루어지지 못했다. 향후 시민참여형 조사방식을 활용할 경우 도입 취지에서 3대 원칙으로 명시된 소통성에 대한 설계 및 평가가 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

(2) 시민참여형조사: 숙의공간 외부와 시민참여 가치를 공유할 필요

한국의 공론조사 기간과 독일·일본의 사례와 비교해보면 우선 독일은 36년 간 지속적인 갈등을 겪고 1년 7개월에 걸쳐 여론 수렴과 토론활동을 거쳐 최종적인 부지 선정 기준을 제시하였다. 일본은 ‘에너지·환경회의’ ‘기본문제위원회’, ‘실행위원회’ 등 필요한 사안에 맞춰 위원회를 설립하고 1년에 걸친 시간 동안 공론조사를 준비하였다. 한국은 2017년 6월 27일 공론조사가 처음 언급된 이후 국무조정실과 공론화위원회 활동을 포함 총 3~4개월의 준비기간을 가졌는데, 이는 외국과 비교해보면 공론조사 준비기간이 짧은 것을 알 수 있다. 특히 준비기간이 길었던 독일의 경우 ‘시민소통위원회’의 활동이 활발했는데, 이 위원회가 공청회를 통해 다양한 시민 참여를 이끌었다(신고리 5.6호기 검증보고서, 67).

<표2-5> 독일, 일본과 한국(신고리 5.6호기)의 공론화 방식 차이점

	독일 (핵폐기장 부지선정)	일본(후쿠시마 원전사고 이후 원전정책)	한국(신고리 5.6호기 건설관련)
공 론 화 준비 및 시행 기간	총 36년(위원회 활동 약 1년 7개월) 1977년 헬무트 슈미트 정부에서 서독 외곽 고 어레	준비기간 약 1년	준비기간 1개월, 총 4개월 2017년 6월 27일 국무회의에서 공론조 사 언급

⁹⁾ 다만, 제언방 상단에는 다음과 같은 문구가 기재돼 있었다. “일일이 답변을 드리지는 않지만, 매일 모니터 하며 업무에 참고하고 있음을 알려드립니다. 여러분의 지속적인 관심과 제언을 바랍니다.”(신고리 5.6호기 검증보고서, 152)

	벤 지역 핵폐기장 부지선정 완료 2013년 지역주민 반발 ‘부지선정법’ 개정 2014년 4월 ‘고준위핵 폐기물 처분위원회’ 발족 2014년 5월 22일부터 2015년 연말까지 활동	2011년 6월 7일 ‘핵 신적 에너지 · 환경 회의’ 설치 2012년 7월 공론조사 실시 최종적으로 9월 14일 혁신적 에너지 · 환경 전략 채택	2017년 7월 24일 ‘공론화위원회’ 설립 10월 13일~15일 공론조사 진행 ■ 2017년 10월 20일 정부에 권고안 제출
방식	위원회의 여론수렴 방식	공론조사	공론조사(토론형 여론조사)
위원회 구성	‘고준위핵폐기물 처분 위원회’ 총 47명(학계 대표 8명, 시민사회 대표 8명), 국회의원 지역구 대표 8명 전문위원 8명 등)	‘에너지 · 환경 회의’ 2011년 6월 7일 설치(국가전략담당 대신 의장) ‘기본문제위원회’ 2011년 10월 설치	신고리 5·6호기 공론화위원회(9명) 분과위원회, 자문위원회 등

※ 출처 : 신고리 5·6호기 검증보고서 68쪽.

외국의 사례에 비해 한국의 공론조사에선 시민참여가 미흡했던 점을 고려해보면 속의 성과 대표성을 확보하기 위해서는 향후 최소한 1년간 공론조사를 실시할 대상인지 아닌지에 대한 고민과 국민소통부터 공론조사 세부 주제선정과 더불어 찬반이 아닌 시나리오별 대안준비까지, 그리고 그 기간 국민과의 속의 등 충분한 기간이 필요하다. 금번 지역순회 토론회와 미래세대 토론회는 이런 점에서 형식적으로 진행되었고 많은 참여와 속의를 이끌어 내기에는 부족하였다고 판단된다. 특히 시민참여단 471명에 대한 공론조사를 통해서 민주 시민으로서의 덕성 함양과 원자력발전에 대한 이해 수준 향상이, 즉 속의효과가 일반 국민들 사이에서도 발생했는가에 대해서는 회의적이다. 충분한 준비기간을 갖고 공론조사를 준비해야 이러한 속의효과가 국민들에게서도 나타나고 최종 정책결정에 대한 국민적 수용성도 높아진다(신고리 5·6호기 검증보고서 68-69).

공론화위원회를 설치하여 소기의 결과를 도출하였다고 공론화위원회 설치가 긍정적으로 평가될 수 있는 것은 아니다. 신고리 공론화 검증위원회가 지적하고 있듯이 일반 국민들 사이에서도 시민참여 민주주의에 대한 긍정적 인식이 확산되었는지 여부도 살펴야 한다. 한국형 시민참여형조사가 갖는 특성이 대국민 소통성에 있기 때문에 향후 공론화위원회 평가나 적용시 대국민 소통성을 증진할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 지금까지 공론화위원회 설계시 속의 공간 내부의 설계에 주력했다면 이제 속의 공간 외부와의 관계설정, 속의공간 외부에도 시민참여의 긍정적 가치가 공유될 수 있는 방향의 모색이 필요하다.

1. 공론화 과정에 대한 성과평가

1) 공론화 과정별 성과평가

공론화는 결론의 합의에 이르는 숙의 과정이 핵심이다. 시민참여단의 숙의 과정에 앞서 공론화위원회가 조직되고, 위원회 조직의 정당성을 제공하는 사회적 합의가 공론의 장에서 확인되면서 위원회 활동이 개시된다. 위원회는 법 등의 규정에 의해 명확한 위상과 기능과 역할을 수행한다.

공론화 과정은 이상의 의제설정과정과 정책의 기획과 결정 과정을 거쳐 시민참여단의 활동으로 상당한 실행과정이 진행되며, 이후 정책의 종결과 평가 과정에 이르는 일련의 과정이다.

(1) 정책과정 : 의제설정-대안형성-정책결정-시행-평가-종결

일반적인 정책과정은 4-6 단계로 구분될 수 있다. 먼저 다이(Dye 1992)는 정책과정을 1) 문제 확인(problem identification), 2) 정책 프로포절 형성(policy proposal formulation), 3) 정당화(legitimization), 4) 집행(implementation), 5) 평가(evaluation) 등 다섯 단계로 구분한다. ‘정당화’란 정책 결정에 대한 법적, 제도적 정당성을 부여하는 것을 의미한다. 또 앤더슨(Anderson 2000)은 정책과정을 1) 문제형성(problem formation), 2) 대안형성(alternative formulation), 3) 정책채택(policy adoption), 4) 정책집행(policy implementation), 5) 정책평가(policy evaluation) 등 다섯 단계로 구분한다. ‘정책채택’은 정책결정층이 다양한 대안 가운데 하나의 대안을 채택한 결과를 정책으로 보아, 정책채택으로 표현되고 있다. 또 대안모색은 다이(Dye)가 얘기하는 정책 포로포절 형성과 같은 의미로 표현된 것이다.

정책과정 5단계와 공론화 과정을 비교하면, 공론화 과정은 정책 과정의 제3단계까지 해당되며, 이후 제4단계 정책 집행을 위한 준비과정으로 볼 수 있다.

<표3-1> 정책 과정과 공론화 과정 단계별 비교

정책 과정	공론화 과정
- 제1단계 의제 설정 - 제2단계 대안 형성 - 제3단계 정책 결정 - 제4단계 정책 집행 - 제5단계 정책 평가	- 제1단계 의제 설정 - 제2단계 대안 형성 - 제3단계 정책 결정

(2) 공론화 과정: 10개 과정 30개 성과평가 항목

공론화 과정의 경우, 정책 5단계중 1-3단계 세 개가 해당되는 것으로 파악할 수 있다(표). 신고리 5·6호기 건설에 대한 정부의 정책결정까지가 해당된다. 공론화의 결론이 ‘건설 재개’로 나왔기 때문에 정부는 이를 수용해 건설 재개 결정을 내렸고, 건설 정책이 한창 시행중에 있다. 시행중 또는 시행 이후의 평가는 공론화위원회 성과 평가와는 관련 없는 사안이 된다.

공론화위원회(2017a)는 ① 1차 공론 조사 -> ② 시민참여 -> ③ 2차 조사 및 OT -> ④ 학습과 숙의 -> ⑤ 토론회 및 최종 조사 -> ⑥ 정책권고 과정으로 제시한다.

검증위원회(2017) 또한 공론화위원회의 조직과 운영 전반을 검증하는 절차를 ① 공론화위원회 구성과 운영 -> ② 공론조사 -> ③ 시민참여단 OT -> ④ 학습과 숙의 -> ⑤ 토론회 및 최종 조사 -> ⑥ 정책권고 과정으로 제시한다.

신고리 5·6호기 공론화위원회 등의 사례분석에 초점을 맞춘 선행 연구들을 참고한 공론화 과정은 아래와 같이 10개 과정과 각 과정의 핵심 내용 전체 30개 항목을 잠정적으로 개발해 제시한다(전홍찬 2018; 김창수 2019; 이광일 2018; 조희정 2018; 정정화 2018; 정원준 2018; 최태현 2018).

공론화 각 과정별로 성과평가의 핵심 내용을 제시하면 <표 3-2>와 같다. 10개 과정 전체 30개 항목에 대한 성과평가가 이번 연구의 주된 목적 중 하나가 된다.

<표3-2> 공론화 과정: 공론화위원회와 검증위원회 비교

공론화 과정 10단계	공론화위원회	검증위원회
1. 의제 설정(공론의 장)	없음	없음
2. 대안 형성	없음	없음
3. 공론화위원회 조직	공론화위원회 제도	공론화위원회 구성
4. 공론화위원회 운영	공론화위원회 운영	공론화위원회 운영
5. 시민참여단 구성	시민참여단	시민참여단
6. 숙의(1) 학습과정	자료집, 이러닝	자료집과 전문가 발표
7. 숙의(2) 토론회	종합토론회	분임 토의
8. 공론조사	공론조사	공론조사
9. 공론화의 소통	국민소통, 소통협의회	국민소통, 소통협의회
10. 공론화의 결론	결과수용과 정책 시행	결과 수용

공론화위원회(2017)는 공론화 과정을 네 가지 영역(법률, 조사, 숙의, 소통)으로 구분해 각기 분과위원회를 구성하고, 각 분과별로 주요 의제를 설정해 검토하여 시행하였다. 검증위원회(2017) 또한 이와 유사하게 법·제도, 조사, 숙의, 소통 등 네 개의 분과를 설치해, 공론화위원회의 네 개 분과를 각각 검증하는 방식을 채택하였다.

2) 성과 평가의 기준

정책 성과 평가의 기준은 용도에 따라 다양하게 제시되고 있다. 공론화 과정에 대한 평가는 앞서 살펴보았듯이 일반 정책과정과 상당히 다르기 때문에 적용되기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 일반 공론조사에서 일반적으로 참고되는 성과평가의 기준은 공론화의 기본 원칙과 밀접히 관련된다고 볼 수 있다.

(1) 공론화의 기본원칙

선행연구들이 제시하는 공론화의 기본원칙은 <표 3-3>과 같다. 외국의 사례와 국내 사례에 보편적으로 적용될 수 있는 기본원칙들이 참고되고, 특히 공론화위원회의 공론화 기본원칙과 검증위원회의 검증의 기본원칙에 초점을 맞춰 이번 성과평가 연구를 수행하는 것이 바람직할 것이다. 두 위원 모두가 공식적인 공론화 대표기관이며, 이번 연구의 초점이 되는 신고리 5·6호기 공론화 조직이기 때문이다.

그런데 신고리 5·6호기 공론화위원회와 검증위원회가 제시하는 기본원칙들이 선행 연구들이 제시하는 기본 원칙들에 두드러지게 다른 부분들이 있는 것 같지는 않다. 이들 전체가 광범하고 평등한 참여, 충분한 토론과 숙의, 전문가의 정보 제공, 그리고 공론화 대표조직의 독립성, 중립성, 공정성 등이라 요약할 수 있다.

<표3-3> 공론화의 기본 원칙 : 선행연구와 공론화조직의 사례 종합

	공론화의 기본원칙 (성공 조건)
Weeks(2000)	시민의 광범위한 참여, 정보에 근거한 공적 판단, 충분한 토론 기회 제공
Fishkin(2009)	참여자들의 충분한 숙의과정, 정치적 평등, 다수의 횡포 금지, 대중적 참여
스웨덴 알메달렌 정치박람회	참여의 개방성, 포괄성, 의사결정의 투명성, 합의 결과의 지속성, 공론화 과정의 숙의성
영국 CoRWM	윤리성(공정성, 지속가능성), 참여의 포괄성, 전문지식의 활용, 숙의성, 민주성(회의과정의 투명한 공개 및 개방성), 통합성, 합의안의 실행가능성, 공론화 추진기구의 독립성
사용후핵연료 공론화 TF 팀 (2008)	민주성, 책임성, 도덕성, 진정성, 독립성, 숙의성, 회귀성, 투명성
정정화(2011)	참여주체의 대표성, 참여범위의 포괄성, 심의과정의 소통성, 심의 절차의 공정성, 합의결과의 성찰성, 합의결과의 지속성
은재호(2017)	참여의 포괄성, 대표성, 숙의의 평등성, 성찰성, 절차의 투명성, 공정성
신고리 5.6호기 공론화위원회(2017)	참여의 포괄성, 대표성, 정보공개 투명성, 객관성, 참여자의 평등성, 성찰성, 숙의성, 공론화 주관기구의 독립성, 중립성
신고리 5.6호기 공론화 검증위원회(2017)	법적·제도적 정당성, 조사의 대표성, 숙의과정의 공정성 및 내실성, 소통과정의 투명성

자료: 정정화(2018), p.108; 검증위원회(2017).

(2) 성과 평가의 목적 : 증거기반의 정책결정

‘증거기반’(evidence-based)의 정책결정이 이뤄진 근거를 객관적인 자료와 증거로써 제시하는 것이 공론화의 또 다른 핵심적 과제이다. ‘증거기반의 정책결정’이란 정부내 정책결정에 정보를 제공하는 증거의 적용이라 정의한다(CEP 2017: 8). 증거기반의 정책결정이 되기 위해서는 먼저 증거의 공급이 개시되어야 하는데, 증거기반의 정책결정은 자료 접근에 의존하는 증거의 생산을 필요로 한다.

공론화 활동 개시에 앞서 어떤 자료와 증거가 핵심으로 만들어지고, 수집되고 어떻게 보관될 것인지를 디자인하는 작업이 선행되어야 한다. 그런데 사례가 되는 신고리 5·6호기 공론화위원회는 사전 준비를 잘 갖추지 못한 것으로 알려져 있다.

따라서 사후 성과평가에는 자료와 증거가 유용하지 않은 경우 불완전 할 수 밖에 없고, 또 그럴 것으로 예측된다. 그런데 전국적으로 공론화는 지자체 곳곳에서 유행처럼 번지고 있지만, 이런 주요 자료와 증거의 수집과 분석에 관한 가이드라인은 별도로 마련되어 있지 않다.

이번 연구는 유용한 자료와 문헌을 최대한 활용해 성과평가를 진행하면서, 공론화의 가이드라인이 되는 ‘성과 평가지표(안)’을 마련하려 한다.

(3) 성과평가의 대상과 평가 자료

연구 대상은 신고리 5·6호기 공론화로, 이는 대형 국책에 관한 공론화로 공론화과정 전반의 문제를 성과평가로 분석하며 동시에 공론화위원회의 기능과 활동 등을 비교하는 분석을 병행한다.

신고리 공론화는 비교적 많은 학문적 논의가 진행된 이슈이므로 다양한 문헌이 존재한다. 그 중에서 공식적 주관기관이 되는 공론화위원회와 검증위원회의 주요 문헌과 자료를 충분히 활용한다. 위에서 제시한 ‘증거기반’의 성과평가 시각을 유지하기 위해서는 우선 공식적인 자료를 일차적 핵심 자료로 검토하는 것이 중요하다. 또 공론화위원회의 소통협의회로 공식적인 참여기관인 시민사회의 공식 자료 또한 핵심이해관계자 자료로 충분히 활용해 성과평가를 진행한다.

그밖에도 무수하고 다양한 논문, 세미나 발제문과 토론문, 언론 기고문과 논평 및 기사 등도 참고하되, 이차적인 보충 자료가 된다. 일차 자료 검토에서 부족하거나 보충적인 증거 또는 근거가 되는 자료로 활용하되, 증거기반이 분명한 자료가 우선적인 평가 자료가 된다.

추가적인 자료는 포커스그룹 인터뷰 자료다. 이번 연구에서는 공론화 시민참여단 1명, 토론회 진행자 1명(페실리테이터), 전문가 1명 등 3명의 포커스그룹의 인터뷰를 별도로 진행해 이들의 의견을 추가적인 주요 자료로 활용한다.

2. 신고리 5·6호기 공론화 과정별 성과평가

<그림3-1> 공론화 과정별 성과평가 분석틀

1. 의제 설정: 공론의 장	1.1 이슈(원전 건설 중단/재개)는 공론화 대상이었나 1.2 원전 건설 중단/재개 주장에 정부의 대응은 적절했나 1.3 정부는 건설 중단/재개 양측과 해결방안을 논의했는가
2. 대안 형성	2.1 정부의 공론화 대안형성 과정은 숙의적이었는가 2.2 정부의 공론화 대안 제시는 책무적이었나 2.3 건설 중단/재개 양측은 대안형성 과정에 참여했는가
3. 공론화위원회 조직	3.1 공론화위원회는 독립적이며 중립적이었나 3.2 공론화위원회의 목적과 역할은 명확했나 3.3 위원장과 위원들은 대표성, 전문성을 가졌나
4. 공론화위원회 운영	4.1 위원회의 운영은 민주적이며, 투명하며, 책무적이었나 4.2 공론화 계획은 이해관계자 참여, 투명성, 책무적이었나 4.3 위원회는 공론화 주요 과정을 계획대로 시행했나
5. 시민참여단 구성	5.1 시민참여단은 공정한, 신뢰할 만한 대표성이 있었나 5.2 시민참여단의 역할에 대한 OT와 정보 제공은 적절했나 5.3 시민참여단을 지원하는 준비계획은 차질없이 시행되었나
6. 시민참여단 숙의 (1) 학습과정	6.1 숙의에 필수적인 정보와 자료는 충분히 제공되었나 6.2 시민참여단의 학습 정도는 숙의하기에 충분했나 6.3 건설 찬반 양측의 의견은 숙의에 공정하게 반영되었나
7. 시민참여단 숙의 (2) 토론회	7.1 시민참여단의 토론회는 숙의하기에 충분했는가 7.2 시민참여단은 자유롭게 충분히 토론했는가 7.3 토론에서 찬반 양측의 의견은 충분히 제시되었나
8. 공론조사	8.1 새로운 시민참여형 공론조사는 적절한 방법이었나 8.2 조사설계 과정은 민주적이며, 책무적이었나 8.3 대상자 대표성, 조사방법 등은 적절했나
9. 공론화 과정의 소통	9.1 공론화위원회와 찬반 양측과의 소통은 적절했나 9.2 찬반 양측의 문제제기는 공정하게 해결되었나 9.3 시민참여단은 찬반 양측과 소통으로 도움을 받았나
10. 공론화 결론의 수용	10.1 공론조사 결과는 시민참여단의 숙의를 반영하는가 10.2 정부는 조사결과에 따라 정책 결정을 할 수 있는가 10.3 찬반 양측은 공론조사결과와 정부결정을 수용했는가

1) 의제 설정(공론의 장)

성과 지표
1.1 이슈(원전 건설 중단/재개)는 공론화 대상이었나 1.2 원전 건설 중단/재개 주장에 정부의 대응은 적절했나 1.3 정부는 건설 중단/재개 양측과 해결방안을 논의했는가
평가 결과
1.1 대통령은 ‘건설 백지화’ 공약 철회 부담을 안고 ‘공론화’를 발표했다. 시민사회는 대통령의 공론화 발표를 비판하며, 참여 여부를 두고 심한 내부 진통을 겪었다. 1.2 정부는 첨예한 갈등 해결방안으로 공론화가 필요했지만 일방적인 공론화 방안 발표로 양측 모두로부터 불만을 샀고, 야당과 보수언론의 비판도 뒤를 이었다. 1.3 심사숙고의 의사결정이 핵심이 되는 공론화 방안을 건설 중단/재개 양측과 협의 없이 조금 히 일방적으로 해결방안까지 발표하며 정당성 문제를 야기했다.

성과 평가 제1단계 이슈화(공론의 장)은 신고리 5·6호기 건설을 둘러싼 찬반 논쟁이 사회적 이슈가 되며, 그 다음 단계(대안 형성)으로 넘어가는 과정들을 보여준다. 제1단계에서는 1) 이슈(원전 건설 중단/재개)는 공론화 대상이었나, 2) 원전 건설 중단/재개 주장에 정부의 대응은 적절했나, 3) 건설 중단/재개 양측과 정부 사이에 합의 대화는 있었나에 초점을 맞춰 관련 내용들을 분석한다.

1.1 의제(신고리 5·6호기 건설 중단/재개)는 공론화 대상이었나

신고리 5·6호기는 건설 중단/재개 양측이 갈등하는 상황으로 심각한 사회적 이슈로 부각되었다. 그런데 중단/재개 양측이 공론화를 문제해결의 방안으로 요청하지 않은 특징이 있다. 정부가 대통령의 발표를 통해 공론화 방안을 제시한 특징이 있다. 따라서 공론화가 공식 의제로 채택되기 앞선 당시의 상황에 대해 정리할 필요가 있다. 먼저 시민사회가 원전 백지화 운동을 펼쳤던 과정에 대한 정리를 시작으로, 정치권과 대통령의 선거 공약, 그리고 건설 재개 주장측 등이 핵심 이해관계자에 해당된다.

(1) 건설 백지화 : 시민사회단체

이미 2016년 여름부터 환경단체와 시민사회단체의 원전 건설 백지화 운동은 시작되었다. 그 때 ‘잘가라 핵발전소 100만 서명운동’(이후 100만 서명운동)은 2016년 12월 예정되어 있던 대선을 타깃으로 것이었다. 신고리 5·6호기는 2016년 6월 원자력안전위원회의 건설 허가를 받기 전부터 공사를 진행해 물의를 빚었다. 이 때부터 환경단체들은 건설 중단을 촉구하는 목소리를 높였다.

2016년 10월 공식 출범한 100만 서명운동본부는 2016년 10월 서명을 시작해 다음해

6월까지 33만 8천명의 서명을 받았다(이헌석, p.5). 100만이라는 목표를 달성하지는 못했지만, 탈핵운동진영 최대 서명운동 성과로 기록될 만한 것이었다.

<100만 서명운동>은 첫 번째 사안은 신고리 5,6호기 건설 백지화를 비롯해, 신규 핵시설 철회, 노후핵발전소 수명연장 금지, 고준위핵폐기물 재공론화 등 6가지 요구사항을 요청했다. 무엇보다도 부산/울산 등 영남권 탈핵진영의 요구가 강했고, 또 2016년 9월 경주지진 이후 양산단층 인근 핵발전소 안전에 대한 우려와 관심이 높아졌던 요인도 크게 작용했다.

(2) 건설 중단 또는 백지화: 선거공약

여야 정치권 또한 2017년 5월 대선에서 대통령 후보들은 신고리 건설 중단 또는 백지화를 공약하고 나섰다. 핵발전에 적극 찬성하는 자유한국당 홍준표 후보조차 울산 기자회견에선 ‘신규 핵발전소 건설을 지양해야 한다’는 표현이 나올 정도로 2017년 대통령 선거 직전 4-5월의 건설반대 분위기가 정치권에서 지배적이었다(이헌석, p.5).

문재인 대통령 후보의 신고리 5,6호기 백지화 약속은 탈핵현안 지역대책위와의 정책협약, 100만 서명운동 협약, 각종 언론 인터뷰와 공약자료집 등을 통해 수차례 확인되었다(이헌석, p.5). 문재인 대통령 후보가 당선되면 신고리 5,6호기가 백지화될 것이라는 기대는 시민사회뿐 아니라 국민들 사이에도 상당히 높았다고 볼 수 있다. 그런데 정부 출범과 동시에 공약 철회라는 정치적 부담보다는 공론화 방안을 제시한 데에는 건설 백지화에 따른 경제적 부담의 압박이 더 컸던 것으로 이해될 만하다.

(3) 건설 중단 반대 : 울주군 지역주민협의회

건설 백지화를 우려해온 울주군 주민들이 먼저 건설중단 반대측을 형성했다. 주민들은 대통령의 공론화 방안 발표 이전부터 시민사회단체들의 건설중단 주장이 사회적 이슈로 크게 부각되자 점차 조직화된 단체 행동으로 반발하고 나섰다. 5월 29일 <신고리 원전 5, 6호기 건설 백지화 반대 범군민대책위원회>를 발족해, 신고리 원전 5, 6호기 건설중단 결정 철회를 촉구하고 있다. 대책위는 서생면주민협의회 등 서생면 각 단체장 15명으로 구성됐다. 이때는 이미 대통령의 선거 공약(건설 백지화)이 실천될 것이라는 언론보도가 이어졌었다.

건설중단 철회의 이유에 대해 대책위는 “신고리 5, 6호기는 10년 넘는 기간 동안 반핵단체의 반대를 극복하고 군민들이 지역발전을 위해 자율 유치한 사업”이라며 건설중단이 되면 지역사회 일자리를 포함한 지역발전에 심각한 피해가 예상된다는 것이다(경향신문 2017.5.29.). 따라서 “지역민 정서를 무시하고 원전건설 중단을 추진할 경우 저항에 부딪칠 것”이라고 주장하며, 군 지역 일대에 ‘원전 건설 중단 반대’ 범군민 서명운동에 들어갔다.

(4) 여론 : 건설 백지화 언론 보도

문재인 정부 출범 한 달도 채 되지 않은 5월 23일부터 언론의 보도는 ‘건설 백지화’가 쏟아져 나왔다. ‘신고리 원전 5·6호기 백지화’는 문재인 대통령의 공약 실천으로 가시화되고 있다는 보도(경향신문 2017.5.23.)는 그 근거를 다음과 같이 보도했다. 더불어민주당 중심의 정치권과 환경단체가 공사 중단을 강하게 요구하고 나섰고, 더구나 원전을 관리하는 한국수력원자력은 공기업인 만큼 정부 방침에 따를 수밖에 없다는 입장이라 보도했다. 또 민주당 원전안전특위(위원장 최인호) 관계자들은 5월 18일 고리원전본부를 찾아 신고리 5·6호기 등 신규 원전 건설 중단을 촉구했다. 그래서 “문 대통령이 다음달 고리 1호기가 영구정지(폐로)되는 날 신고리 5·6호기 건설 중단 지시를 포함, ‘탈핵 선언’을 할 가능성도” 있다고 보도했다. 보도와는 달리, 대통령의 선택은 공론화에 의한 ‘사회적 합의’방식이었다.

또 “24일 국정기획자문위원회(국정기획위) 등에 따르면 산업통상자원부 업무보고에서는 새 정부의 원전 관련 정책 방향에 관한 이야기가 오간 것으로 알려졌다.”는 보도(연합뉴스 2017.5.24.)도 있었다.

실제로 방식은 달랐지만 이 때부터 선거 공약에 대한 수정이 있었다는 데 건설중단을 주장해온 시민사회뿐 아니라 건설중단 철회를 주장해온 주민협의회나 원자력학회 모두에게 실망스런 결정이라는 즉각적인 반발을 샀다.

1.2 건설 중단/재개 주장에 정부의 대응은 적절했나

대통령은 당선 직후, 신고리 5,6호기 백지화가 아닌 ‘사회적 합의’를 제안했다. 2017년 6월 19일 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 문재인 대통령은 신고리 5·6호기 건설중단 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 밝혔다(공론화위원회 2017b, p.48). 그 이유는 “2016년 6월 건설허가 취득 이후 진행된 신고리 5·6호기의 종합공정률이 28.8%(2017년 5월말 기준)에 이르고, 공사 자체가 지역경제에 미치는 영향이 매우 큰 점 등을 고려”한 것이라 밝혔다(공론화위원회 2017b, p.48). 문재인 대통령이 밝힌 것은 신고리 5,6호기 백지화가 아니라, “안전성과 함께 공정률과 투입 비용, 보상비용, 전력 설비 예비율 등을 종합 고려하여 빠른 시일 내 사회적 합의를 도출”이었다.

정부의 공론화 대안 제시는 정부 출범의 동력을 살려 본격적이었다. 5월 10일에 출범한 정부는 바로 ‘건설 백지화’ 공약을 실천하는 정치권 논의가 있었고, <국정 100대 과제>를 제안하는 국가정책기획위원회의 공약 검토가 진행되었다(표 3-4). 이런 분위기를 취재한 언론 보도가 5월 23일부터 쏟아져 나왔고, 이때부터 ‘건설 백지화’는 기정 사실화되는 분위기였다.

<표3-4> 문재인 정부의 <100대 국정과제> 중 탈원전 정책

60 탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환 (산업부·원안위)

□ 과제목표

- 탈원전 로드맵 수립을 통해 단계적으로 원전제로시대로 이행
- 에너지가격체계의 합리적 개편 및 분산형 전원 보급 확대

□ 주요내용

- (탈원전 로드맵 수립) 원전 신규 건설계획(추가 6기) 백지화, 노후 원전 수명 연장 금지 등 단계적 원전 감축계획을 전력수급 기본계획 등에 반영
 - 공론화를 통해 사용후핵연료정책을 재검토하고, 고리1호기 영구정지를 원전해체 산업을 육성하는 계기로 활용
- (원자력 안전규제 강화) 원안위 위상 및 독립성 강화*와 안전관리체제를 정비하고 원전의 내진설계기준 상향 조정 검토
 - * 원안위를 대통령 직속으로 변경하고 위원 구성의 다양성·대표성 확보
- (에너지가격체계 개편) 사회적 비용을 반영해 발전용 연료 세율체계를 조정하고, 산업용 전기요금체계 개편*을 통해 전력 다소비형 산업구조 개선
 - * 산업용 경부하 요금 차등 조정('18년), 단계적 요금 현실화를 위한 '전기요금 체계 개편 로드맵' 마련('19년)
- (분산형 전원 확대) 분산형 전원(신재생, 집단에너지, 자가발전)의 인허가, 연료 구매, 요금 설정 등 전 과정에 대한 체계적인 지원 강화
 - 원전 및 석탄의 지속적 축소를 통해 LNG를 포함한 분산전원의 활용 확대

□ 기대효과

- 안전하고 깨끗한 에너지로의 에너지 패러다임 전환
- 원전 안전규제 체계의 혁신으로 원전사고 걱정 없는 나라 실현

자료: 국정기획자문위원회 (2017) “문재인정부 국정운영 5개년 계획.” p.94.

그러나 6월 16일 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 문재인 대통령은 신고리 5·6호기 건설 중단 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 밝혔다(공론화위원회 2017b, p.48). 이후 정부의 공론화 의제설정과 대안형성 과정은 속전속결로 진행되며 ‘심사숙고 없는 대안 형성’이라는 비판을 받을 정도였다.

신고리 5,6호기 공사 여부를 공론화에 붙인 것은 공약 파기의 책임을 회피하기 위한 수단에 불과했다는 비판이 시민사회에서 쏟아져 나왔다.

“사실 신고리 5,6호기 건설 여부 정도는 정부가 판단해서 어느 쪽으로 집행해도 충분히 국민들을 설득할 수 있는 수준의 과제다. 불가피하게 공사를 계속해야 한다면, 노후 원전을 조기 폐쇄해서 실질적으로 탈핵 정책을 실현하겠다고 하면 될 일이다. 노후 원전 유지보다는 신규 원전 기술 개발과 적용에 관심이 높은 원자력계 역시 충분히 설득할 수 있다. 대통령이 설득하면 쉽게 될 일을 굳이 엄청난 비용을 소모하면서까지 공론화까지 할 필요가 있었는지 의문이다.”(장재연 2017)

1.3 정부는 건설 중단/재개 양측과 해결방안을 논의했는가

이상과 같이 정부의 일방적인 추진에 대해 건설 중단/재개 양측 모두가 크게 당황할 수밖에 없었다. 특히 최소한 이같은 결정의 근거나 배경에 대한 사전, 사후의 정보가 제공되지 않은 것이 쟁점이 되었다. 투명하고 공정한 공론화를 하자는 정부의 제의가 어떤 근거와 배경에서 이런 결정이 이뤄졌는지 투명하게 공개되지 않은 것이 일차적인 문제가 된 것이다.

6월 27일 국무회의 이후 시민사회뿐 아니라 보수언론과 보수야당이 수없이 문제제기했던 것이 누가 어떻게 공론화를 결정한 것인지 관련 정보를 제공하라는 요청이었다. 이들의 문제제기는 매우 짧은 시간 대통령의 몇마디 말에 신고리 건설공사가 중단되었다는 점을 강조하였다(이헌석 p.5). 시민사회 입장에서는 신고리 공론화는 ‘공약후퇴’를 의미하기 때문에 일시적인 공사 중단보다는 공론화라는 공약후퇴를 누가, 어떻게 결정했는지가 매우 중요하지만, 이에 대한 정보는 현재로서는 불가능하다는 불신이 제기되었다. "다양한 추측과 소문만이 있을 뿐, 5월 9일 대통령선거에서 6월 19일 고리 1호기 영구정지행사까지 40일 동안 문재인 정부 내부에서 어떤 판단을 했는지 알기는 힘들다." (이헌석, p.6). 시민사회의 불신은 이 때부터 신고리 5,6호기 건설 재개가 결정되는 시점까지 지속되었다. “공약후퇴에 대한 어떠한 사과 발언도 있지 않았고, 공론화가 실시되는 상황에 대한 충분한 설명을 어느 누구도 하지 않았다는 점에서 신고리 5,6호기 공론화는 보수진영뿐만 아니라 탈핵진영에게도 잘못 끼워진 단추”였다(이헌석, p.6)는 비판을 받았다.

대통령의 공약 실천을 믿었던 시민사회 입장에서는 대통령의 공론화 제안은 거부하기 어려운 선택의 강요였다는 평가를 참고할 만하다. "처음 공론화가 논의된 내막은 모르겠으나, 정부와 탈핵운동진영이 (비)공식적인 사전 협의를 거쳐 결정한 것은 아닌" 것 같다는 것이 시민사회의 평가이다(홍세화, p.26). 탈핵운동으로 대표하는 시민사회가 “공론화를 거부하고 대결 구도를 유지할 수도 있었으나 건설 공사가 진행되는 만큼 시간이 흐를수록 불리한 상황”에서 정부가 공론화 결과를 무조건 수용하겠다는 발표가 있자, 내부 논란에도 불구하고 공론화 참여를 결정했다는 것이다(홍세화, p.27).

공론화 개시에 앞서 의제설정 과정은 공론화 과정의 첫 단추에 해당된다. 신고리 5·6호기 공론화위원회는 이를 “공론화 준비단계에서의 시사점”으로 결과보고를 한다. 갈등진단 및 갈등분석을 통한 공론화 의제 선정이 중요한데, 이번 신고리 공론화에서는 이를 준비하지 못한 문제를 스스로 인정한 것이다.

<표3-5> 갈등진단 및 갈등분석을 통한 공론화 의제 선정

먼저 공론화를 착수하기 이전의 준비단계에서 갈등진단 및 갈등분석을 통해 해당 의제가 공론화 대상인지의 여부에 대해 사전검토가 이루어져야 한다. 정부가 공공정책을 시행함에 있어 공론의 장을 마련하고, 시민의 의견을 수렴하여 반영하는 것은 매우 큰 의미가 있다. 하지만 갈등이 매우 첨예하게 대립되거나 공론화를 저해할 만한 상황요인이 다수 존재하는 경우 공론화는 또 다른 사회갈등을 야기할 가능성도 적지 않다. 따라서 철저한 사전준비를 통해 대상 의제가 공론화 의제로 적합한지 여부를 판단해 적용할 필요가 있다.

자료: 공론화위원회(2017a), p.106.

2) 대안 형성

성과평가 지표	
2.1 정부의 공론화 대안형성 과정은 숙의적이었는가	
2.2 정부의 공론화 대안 제시는 책무적이었나	
2.3 건설 중단/재개 양측은 대안형성 과정에 참여했는가	
성과평가 결과	
2.1 충분한 숙의 없이 신속히 공론화를 발표했다. 공론화 조사는 누가, 어떤 과정을 거쳐 대안으로 형성되었는지, 투명하게 공개되지 않아 정당성 문제를 야기했다.	
2.2 찬반 양측 이해관계자들에게도 공론화 해결방안을 협의하지 않고 관련 자료와 정보도 공개하지 않아 정부의 공론화 대안 제시는 책무성이 부족했다.	
2.3 건설 중단/재개 양측은 대표 기관이나 단체가 분명히 표출되었는데, 이들과의 협의하는 일체의 논의도 없는 대안형성이 되고, 바로 시행하며 비판을 받았다.	

성과 평가 제2단계 대안형성은 신고리 5·6호기 건설 중단/재개 주장에 대한 대안을 형성하는 과정으로, 정부의 공식적인 대안 마련으로 법 또는 제도의 마련으로 제시된다. 제2단계가 제1단계와 구분되는 특징은 정부의 공식적인 정책 ‘대안 형성’의 시작이라는 점이다. 이는 다음 제3단계(정책결정)에 기초가 되는 과정들을 보여준다.

2.1 정부의 공론화 대안형성 과정은 숙의적이었는가

공론화 대안을 형성하는 과정은 시민대표들의 숙의적 의사결정이 핵심이 되는 공론화에 정부 또한 시작 단계가 되는 대안 형성에서부터 심사숙고할 필요가 있었다.

(1) 문재인 신정부의 대안형성 과정

6월 16일 대통령의 공론화 제안 발표 이후, 6월 27일 국무회의에서 이에 대한 토론이 있었다. 당시 국무회의 회의록에 따르면, 예고된 안건에는 신고리 5,6호기 논의가 포함되어 있지 않았다. 대신 구두 안건으로 국무위원들간 논의를 거쳐 신고리 5,6호기 건설 중단과 공론화의 관련 내용이 다뤄졌다. 신고리 5,6호기 공론화 작업의 본격적인 개시를 알린 셈이다.

<표3-6> 정부의 공론화위원회 추진과정

일정	주요 내용
2017. 6.19	- 대통령은 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 신고리 5·6호기 건설 중단 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 발표.
6.27	- 대통령이 직접 주재한 국무회의에서 신고리 5·6호기 문제에 대한 공론화방안에 대해 논의를 진행 - 산업통상자원부(이하 “산업부”)보다는 국무조정실에서 공론화를 추진하는 것이 더

	객관적이고 공정하다는 판단하에 국무조정실 주관으로 보고가 진행. 다만, 신고리 5·6호기 건설의 일시 중단 결정에 필요한 비용 등의 자료는 사전에 산업부와 공유. － 공론화를 설계하고 국민과의 소통을 촉진하는 역할을 담당할 “신고리 5·6호기공론화위원회”를 구성하기로 결정하였다. 또한, 보다 중립적이고 공정한 공론화 진행을 위해 공론화 기간 중 신고리 5·6호기 공사는 잠정 중단하기로 결정. － 공론조사 방식의 설계 등 일체의 기준과 내용에 대해서는 전적으로 공론화위원회에서 결정하기로 하였으며, 공론화 추진 및 공론화위원회 구성을 위한 사전준비, 법적 근거 마련 및 지원조직 구성 등의 후속조치는 국무조정실에서 담당하기로 결정.
6.29	－ 산업통상자원부는 한국수력원자력 측에 ‘신고리 5·6호기 일시중단’ 이행 협조를 요청, 한수원 이사회는 7월 14일 해당 안건을 통과.
6.30	－ 국무조정실에 “신고리 5·6호기 공론화 준비 T/F”를 설치하였다. 공론화준비 T/F는 국무조정실 산업통상미래정책관(現산업과학중기정책관)이 단장을 겸임하고, 최소 인력(단장·과장2·서기관2·사무관2)으로 업무를 시작.
7.17	－ 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령 제 690호)을 제정하는 등 신고리 5·6호기 공론화 추진을 위한 본격적인 준비에 착수.

자료: 공론화위원회(2017a), p.49.

(2) 시민사회의 반발

대통령의 제안에 대해 시민사회가 즉각 비판하고 나섰다. 대통령의 ‘공약 후퇴’라는 것이다. 정부의 ‘건설 재개’ 결정 이후, <신고리 5,6호기 백지화 시민행동>은 다음과 같이 대통령의 공론화 제안에 대해 심각하게 문제를 제기하였다.

<표3-7> 대통령의 ‘사회적 합의’ 공론화 제안에 대한 시민사회의 반론

신고리 5,6호기 공론화는 대통령 선거 공약사항이었던 신고리 5,6호기 백지화 결정을 후퇴시킨 결정이었음. 그러나 국민이 에너지정책을 결정하는 에너지 민주주의 취지에 공감해 정부의 신고리 5,6호기 공론화 결정에 적극 대응하기로 결정하였음.

하지만 정부는 기계적인 중립을 택하였고, 여당은 자신들의 공약을 지킬 활동보다는 정부의 중립 표명에 기대어 발언을 중단하였음. 반면 보수 야당과 언론, 원자력계의 집중 공세가 이어지면서 40여 년 동안 유지되어 온 ‘기울어진 운동장’이 유지된 상태에서 신고리 5,6호기 공론화는 추진되었다.

신고리백지화 시민행동은 활동기간 동안 정부여당의 소극적인 태도와 ‘기울어진 운동장’ 문제를 극복하려고 했으나, 역량 문제와 시민행동 내부 소통 문제로 이를 극복하지 못함.

자료: 신고리 5,6호기 백지화 시민행동 해산대회 (2017), pp.20-21.

(3) 야당의 비판

정치권의 야당 또한 졸속 행정이라 비판하고 나섰다. 자유한국당 원전특위 위원들은 7월 17일 "지난 14일 한수원 이사회는 공정률 약 30%의 신고리 5·6호기 공사를 불법 날치기로 일시중단 시켰다"며, "신고리 5·6호기 건설과 관련해 민주주의의 토대인 법과 절차를 무시한 채 제왕적 지시에 따른 불법 조치들이 벌어지고 있는 것"이라고 지적했다.

이들은 "중차대한 원전정책에 대해 면밀한 검토와 판단을 하기에 턱없이 부족한 3개월 불법 공론화위원회 계획으로 신고리 5·6호기 운명을 정하겠다는 것도 결과가 뻔해 보인다"고 비판했다.

(4) 언론 보도

정부의 공론화라는 대안 형성 과정에 대한 문제제기가 건설 중단/재개 양측뿐 아니라 정치권과 언론에도 부정적인 반응이었다. 정부와 대통령이 심사숙고한 정책결정을 하지 않은 것으로 평가한 것이다. 실제로 정부 정책결정은 신속하면서도 신중한 결정에 기초해야 하지만 원전 건설과 같은 국가적 현안이자 미래 세대 문제이기도 하기 때문에 신속한 결정보다는 신중한 결정이 더 높은 비중을 차지해야 할 것이다. 물론 공론화를 통한 시민대표단에게 신중한 숙의적 결정을 위임한 것이지만, 이같은 공론화 방식의 결정에 대한 대통령이나 정부의 갑작스런 결정에는 심사숙고 원칙이 지켜지지 않았다는 비판을 받는다.

2.2 정부의 공론화 대안 제시는 책무적이었나

특히 누가 어떤 과정을 통해 공론화 방식으로 사회적 합의를 하는 것이 바람직하다는 자문을 대통령에게 제공했는지가 밝혀지지 않고 있다. 다만 언론에 보도된 정도로는 주무부서인 산업경제부의 제안과 원전건설 백지화에 따른 경제적 손실이 대통령에게 강한 영향을 미친 것으로 보여질 따름이다. 실제로 문재인 대통령은 6월 19일 '사회적 합의' 제안의 이유로 "2016년 6월 건설허가 취득 이후 진행된 신고리 5·6호기의 종합공정률이 28.8%(2017년 5월말 기준)에 이르고, 공사 자체가 지역경제에 미치는 영향이 매우 큰 점 등을 고려"한 것이라 밝혔다.

공론화위원회는 보고서를 통해 공론화 추진 결정의 당위성에 대해 다음과 같이 설명했다(공론화위원회 2017b, p.50). 공론화 추진 결정에 대해 신고리 5·6호기 인근 지역주민들의 의견도 엇갈렸다. 울산광역시 울주군 서생면 일대 주민들은 신고리 5·6호기 반경 5km 이내에 거주하는 핵심 이해관계자이다. 이들은 원전 건설에 따른 정부와 한수원의 지원에 대한 약속을 공약사항이라는 이유로 저버리는 것은 일관성 없는 정책의 추진이라며 반대하였다. 반면, 부산과 울산 등 지역의 시민단체, 환경단체에서는 지진의 위험성 등 안전을 고려할 때 신고리 5·6호기 건설 백지화는 당연한 결정이라는 입장을 갖고 있었다.

이상과 같이 신고리 5·6호기 건설에 대해 사회적 합의를 도출할 필요가 있었다는 설명은 납득이 된다. 그럼에도 정부의 "공론조사" 방식에 기초한 공론화 결정에 대한 책무성은 취약한 것으로 평가된다. 공론화 결정 이전에 건설 중단/재개를 각기 주장하는 분명한 대표 주체들이 있었기 때문에 이들과의 협의를 통한 공론화 결정이 합의되었다면 정당성 확보에 문제제기는 없었을 것이다. 또 이후 진행되는 모든 계획과 활동에도 양측의 신중한 합의를 바탕으로 함으로써 최종 결정에 대한 수용성도 크게 높아졌을 것이라는 아쉬움이 남는다.

건설 중단/재개 양측 모두가 대통령의 갑작스런 ‘공론화’ 제시에 당황하며 대응 준비도 갖추지 못한 심각한 상황이었다. 시민사회를 대표하는 시민행동은 이 문제를 심각하게 제기하며, 초기 단계부터 정부의 일방적인 주도였다는 취지의 총평을 내놓았다. 또 총평에는 “당시 공약후퇴인 공론화를 적극 비판하고 보이콧을 선언했더라면 사실상 공론화를 강행하기 어려웠을 것”이라는 부분도 있다(시민행동 2017a, p.29).

<표3-8> 정부의 ‘공론화’ 대안 제시에 대한 시민사회의 총평

대통령 선거가 끝난 직후 탈핵진영은 수차례 회의 등을 거쳐 신고리 5,6호기와 향후 탈핵운동 전망에 대한 토론을 진행하였으나, 정부의 일방적인 신고리 5,6호기 공론화 발표와 급작스런 공론화위원회 출범이 이뤄짐에 따라 세부적인 의견을 모으는데 많은 어려움을 겪었다. 특히 신고리 5,6호기 공론화 보이콧에서 적극 대응까지 매우 다양한 입장이 표출되는 가운데, 어렵게 ‘신고리 5,6호기 공론화에 적극 대응한다’는 입장을 합의했으나, ‘적극 대응’에 대한 서로 다른 생각이 존재함에 따라 신고리 백지화 시민행동 출범과 활동기간 동안 적지 않은 혼란이 있었다.

자료: 신고리 5,6호기 백지화 시민행동 해산대회 (2017b), p.21.

건설 재개측 또한 한수원 노조와 서생면 지역주민들을 중심으로 이 때부터 공론화 기간 내내 공론화‘보이콧 진영’을 형성했다. 공론화 초기 법적 대응을 비롯한 장외투쟁을 통해 자신의 존재를 부각하고 공론화의 문제점을 알렸다(이헌석, p.8).

결국 제1단계 의제설정과 제2단계 대안형성이 핵심 이해관계자 양측과의 협의를 바탕으로 접근했어야 하는 ‘책임성’(accountability) 문제가 있었다. 건설 중단/재개 양측이 공론화 요청을 한 것도 아니며, 공론화 방식 결정에 대한 관련 자료나 정보 또한 투명하게 제공된 것도 아니었다. 그래서 대통령의 한마디에 공론화가 일사천리로 진행되었다는 부정적 평가를 받았다. 특히 핵심 이해관계자가 되는 건설 중단/재개 양측과 정부가 소통과 논의를 통한 ‘공론화’ 합의가 전제되지 못한 것은 공론화 전체의 당위성에 결정적인 흠이 되었다.

정부의 공론화 대안 제시가 책무적이지 못했다는 지적을 뒷받침할 만한 자료는 공론화 위원회에 참여했던 전문가들의 의견조사 결과에도 나타난다. 전문가 85% 이상이 ‘공론화 확산’에 긍정적 인식을 보였지만, 특정 의제에 대해 급작스럽게 공론화를 추진하는 것에 대해서는 90% 이상의 전문가가 부적절하다고 지적했다.¹⁰⁾

2.3 건설 중단/재개 양측은 공론화 대안 합의에 참여해 동의했는가

건설 중단이나 재개 양측은 핵심 이해관계자로 대안형성 과정에 참여하는 것이 당연하다. 정부 또한 양측과 소통과 협의를 바탕으로 공론화 방식에 대한 양측의 이해와 합의

¹⁰⁾ 한국사회갈등해소센터·한국갈등학회는 전해철 더불어민주당 의원과 13일 오후 서울 중구 LW컨벤션센터에서 ‘한국사회 공공정책 공론화, 성과와 과제는 무엇인가’를 주제로 토론회를 개최했다. 주최 측은 신고리원전 5·6호기 건설 재개 등 8개 공론조사에 직·간접적으로 참여한 전문가 105명을 대상으로 한 설문조사 결과를 발표했다.(문화일보 2019.6.13.)

를 이끄는 것이 중요했다. 그러나 이런 과정이 생략된 채, 정부의 일방적인 발표로 공론화가 대안으로 제시된 것에 대해 건설 중단이나 재개 양측 모두가 불만과 비판을 쏟아낸 것은 정부의 신중한 결정이 결여되었다는 것을 실증적으로 보여준 측면이다.

‘건설 백지화’를 기대했던 시민사회의 반응은 ‘공약 철회’라는 비판이 지배적이었다. 그럼에도 대통령의 6월 19일 ‘사회적 합의’ 공론화 발표에 시민사회단체들의 입장은 크게 엇갈렸다. 단체별 입장은 △ 환영, △ 환영하나 유감, △ 유감, △ 강력 규탄 정도로 확연하게 나뉘었고, 단체별로 각자 성명을 발표한 이후 의견을 모아 탈핵공동행동이 내기로 했던 성명서는 초안을 수차례 검토하고 논의했으나 결국 발표되지 못했다(이현석, p.7).

정부의 일방적인 ‘공론화’ 발표는 시민사회의 공론화 참여를 두고도 양분되었다. 일부는 공론화에 적극 참여하여 국민들을 설득해야 한다구 주장하고, 다른 일부는 공약후퇴를 강력 규탄해야 한다는 주장으로 양분되었다. 양측의 상반된 주장은 탈핵공동행동 텔레그램 방에서 연일 뜨겁게 논쟁을 이끌었다. 6월 30일과 7월 12일 두 차례 열린 탈핵공동행동 대표자-집행위 연석회의는 신고리 5,6호기 대응을 둘러싼 논쟁의 정점에 있었다. 회의에 앞선 사전 의견 교환, 전화통화, 의견 교환을 수차례하였고, 결국 7월 12일 탈핵공동행동 대표자-집행위 연석회의는 만장일치로 ‘공론화위원회에 적극 대응한다’는 입장을 정했다(이현석, p.7).

한편 건설 재개측의 주민협의회, 원자력 학계, 한수원 노조 또한 갑작스런 발표에 전혀 대응하지 못하는 상황이었다. 공론화 준비를 전혀 하지 않은 상태라 정부의 공론화 발표에 크게 실망하며 반대 투쟁에 나섰다. 동시에 건설 중단에 따른 국가적 손실을 주장하는 보수 언론과 야당의 주장에 기대는 상황이었다. “정부의 탈원전 후폭풍이 가시화되고 있다”는 국민일보의 보도는 “삼성물산·두산중공업 등 원전 신고리 5, 6호기 시공업체들은 정부의 공사 일시 중단 방침에 대해 법적 근거를 따지며 반발했다”고 밝혔다. 또 매일경제는 “신고리 5·6호기 공사 잠정중단, 시공사 손실 누가 메울건가”에서 다음과 같이 지적했다. “사업 중단 절차와 이유를 놓고 산업계가 시끌벅적하다. 원자력 학계와 업계에서는 원전 건설 허가과 중단 권한을 가진 원자력안전위원회가 아닌 산업부가 나선 것은 위법 소지가 있다고 지적하고 있다”면서 “417명의 에너지 관련 교수들이 탈원전 계획을 ‘제왕적 조치’라며 비판”했다고 꼬집었다.

그럼에도 시민사회와 주민대표-원자력 학회는 각기 건설 중단/재개를 대표해 공론화에 참여하였다. 일단 공론화 과정에 참여해 자신들의 주장을 펼치고 시민참여단을 설득시켜 건설 중단/재개 목표를 달성하겠다는 공식 발표하였다. 그런데 건설 중단/재개 양측의 대표를 공론화위원회의 대표기관(소통위원회)으로 공식화한 것은 뒤늦은 위원회의 제5차 정기회의(2017. 8. 17.)에서 결정되었다. 제1단계 의제설정부터 제2단계 대안형성을 거쳐 제3단계 공론화위원 조직에 이르는 기간 동안 핵심 이해관계자 참여가 이뤄지지 않은 문제가 있었던 것이다. 첫 단계부터 신중하지 못한 신속한 결정과 시행으로 치닫는 졸속 행정의 한 부분으로 평가된다.

신고리 5·6호기 건설 관련 이해당사자는 크게 건설 찬성과 반대로 나뉘었고, 건설 찬성 쪽은 다시 공론화를 인정하는 그룹과 불인정하는 그룹으로 나뉘어 있었다. 공론화위원회는 공론화 참여의사와 기관/단체의 영향력 등을 고려해 찬반 입장을 대표할 수 있는 단체

를 소통협의회 참여자로 선정했다(공론화위원회 2017b, p.86). 공론화위원회의 소통협의회에 건설 중단 측에서는 ‘안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동’이 대표로 참여하였고, 건설 재개 측에서는 ‘한국원자력산업회의’, ‘한국원자력학회’ 등이 대표로 참여하였다. 공론화위원회 출범 이후 이해당사자 소통협의회를 총 7차에 걸쳐 정례적으로 개최하였고, 이외에도 수시로 유선 또는 서면 등을 통해 쟁점사항에 대한 조율과 합의를 진행했다(공론화위원회 2017b, p.87).

신고리 5·6호기 건설 중단측과 재개측 모두가 결과 공표에도 적극 수용 의사를 밝힌 것도 처음부터 공론화위원회 참여 결정과 무관하지 않다. 양측의 전문가들은 종합토론회 이후 결과가 공표되기 전 일주일 동안 언론 기고 등을 통해 이번 공론화 과정이 공정하게 이루어졌고, 시민참여단의 학습과 숙의 열의가 높았다는 점을 공통적으로 언급하였다(공론화위원회 2017b, p.116). 이로 인해 공론화 결과를 토대로 위원회가 정부에 신고리 5·6호기 건설 재개를 권고하였을 때, 중단측에서 곧바로 결과를 수용하겠다는 입장을 공표하였다(공론화위원회 2017b, p.116).

3) 공론화위원회 조직

성과평가 지표
3.1 공론화위원회는 독립적이며 중립적인가 3.2 공론화위원회의 목적과 역할은 명확한가 3.3 위원장과 위원들은 대표성, 전문성을 가진가
성과평가 결과
3.1 공론화위원회는 위원장과 위원들이 민간인으로 구성되어 법적으로 독립적인 조직이지만, 비정부조직이 아닌 정부조직으로서 완전한 중립적 조직은 아니었다. 3.2 목적과 역할이 명확하게 법령에 규정되어 있다. 규정대로 역할을 수행하는 가운데 찬반 양측의 의견 대립 조정에서 무리한 합의 강행 때문에 불만을 샀다. 3.3 민간 대표기관의 복수추천, 건설 중단/재개 양측의 제척 과정을 거쳤지만 정부가 위원과 위원장을 선임하는 과정으로 대표성과 전문성이 다소 취약했다.

3.1 공론화위원회는 독립적이며 중립적인가 -> 거버넌스 조직?

공론화위원회는 국무회의를 거쳐 국무총리령으로 설치된 정부기관이다. 2017년 6월 27일 국무회의에서 공론화위원회의 구성이 결정되었고, 이에 따라 7월 17일에 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제690호)」이 제정되었다.

<표3-9> 공론화위원회 구성 : 국무총리훈령 제690호(2017.7.17)

「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 제3조(구성)
--

① 위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장과 위원은 국민적 신뢰가 높은 덕망 있고 중립적인 인사 중에서 국무총리가 위촉한다. ③ 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 신고리 5·6호기 공론화지원단 단장이 된다. 제4조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다. 제7조(분과위원회) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 별도로 구성하는 분과위원회를 둘 수 있다. ② 분과위원회의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 제8조(신고리 5·6호기 공론화지원단) ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고, 공론화 결과의 후속조치를 위하여 국무조정실에 신고리 5·6호기 공론화지원단(이하 “지원단”이라 한다)을 둔다. ② 지원단에 단장 1명을 두고, 단장은 국무조정실 소속 일반직 고위공무원 중에서 국무조정실장이 임명한다. ③ 국무조정실장은 지원단 운영을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관과 그 밖의 관계기관·단체 등에 대하여 소속 공무원이나 임직원의 파견을 요청할 수 있다. 제9조(자문위원) ① 위원장은 위원회에 상정되는 안건에 관한 자문을 구하기 위하여 전문지식 및 경험이 있는 사람 중에서 자문위원을 위촉할 수 있다. ② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 회의 안건에 대한 전문성 제고 등을 위하여 자문위원을 회의에 출석하게 할 수 있고, 자문위원으로부터 의견을 들을 수 있다.

정부 주무기관인 국무조정실은 2017년 7월 7일 공론화위원 선정에 관한 지침을 발표하였다. 이 지침에 의해 7월 24일 공론화위원회 출범과 동시에 위원장(위원장: 김지형)과 총 29명의 위원후보 중 8명의 위원이 선정되었다. ‘공론화위원회’는 ‘훈령’에 의거, 7월 24일 1차 회의에서 운영계획과 공론화위원회 ‘운영세칙’을 확정하였다.

공론화위원회는 자문위원회라 볼 수 있다. 공론화 과정을 설계·관리할 뿐 공론화 결과를 직접 도출하는 것이 아니며, 또한 공론화 결과도 일종의 의견수렴 결과일 뿐 그 자체로 법적인 효력을 갖는 것이 아니다(공론화위원회 2017b, p.162). 위회는 제3차 정기회의(8월 3일)에서 스스로를 자문기구라고 분명히 밝혔다. 위원회는 신고리 5·6호기 문제에 대한 결정권한을 갖는 것이 아니고, 공론화 결과를 정부에 전달하는 역할을 하는 점에 대하여 2017년 7월 26일 보도설명자료, 2017년 7월 28일 위원장 입장문 등을 통해 설명하였다(공론화위원회 2017b, p.163). 또한 2017년 7월 31일 국무총리는 기자간담회에서 “어느 경우에도 최종 결정은 정부가 하는 것이고 공론화위가 시민을 통해 내려주는

결과를 (정부가) 전폭적으로 수용해서 결정할 것”이라고 다시 한 번 강조하였다.

공론화위원회는 행정위원회가 아닌 자문위원회이지만 정부가 법에 의해 설치한 위원회라는 점에서 정부로부터의 독립적이거나 자율적인 조직이 아니라는 문제가 제기되었다. 물론 공론화위원회의 위원과 위원장이 민간 이원이라는 점에서 독립성과 자율성이 확보된 것으로 볼 수도 있을 것이다. 또 위원장이 위원 호선에 의한 민주적 방식이 아닌 국무총리 지명이라는 점에서 독립성 문제제기는 타당하다.

이어서 ‘중립성’ 문제는 정치적 중립성을 비롯해, 건설 중단/재개 어느 측에도 기울어지지 않은 중립적인 위원 구성과 위원회 활동에서의 중립성이 핵심이다. 그럼에도 위원회의 중립성 논란은 건설 중단/반대 양측으로부터 여러 차례 제기되었다. 이에 대해서는 공론화위원회 운영 단계에서 상세히 평가한다.

3.2 공론화위원회의 설치 목적에 따라 관련 조직들의 역할은 명확한가

공론화위원회의 법적지위와 성격은 국무총리 산하 자문위원회로 위원회 존속기한(2017.7.17 ~ 10.20)이 정해져 있는 비상설 자문위원회이다. 그 법적 근거는 국무총리 훈령에 의해 공론화위원회의 구성 및 운영에 관한 제반 사항이 규정되었다(표). 제1조에 공론화위원회 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정하며, 제2조에는 신고리 건설 중단 여부 공론화에 대한 주요사항과 공론화 관련 조사·연구와 의견 수렴 및 필요한 해당 활동들에 대해 심의하고 의결한다고 되어 있다. 또 제8조는 위원회 업무의 효율적 지원을 돕는 신고리 5·6호기 공론화지원단을 운영하는 법적 근거를, 제9조는 자문위원 선정 등을 규정하고 있다.

공론화위원회는 자문위원회로서, 결정권한이 모든 위원에게 분산되어 있는 합의제 방식의 조직유형이다. 결정권한에 관한 최종적인 책임이 기관장 한 사람에게 집중되어 있는 정부부처조직과는 다른 유형이다. 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제2조1항에 의하면 위원회, 심의회, 협의회 등의 명칭을 불문하고 행정기관 소관의 사무에 대해 자문에 응하거나 조정, 심의, 의결 또는 협의 등을 위해 복수의 구성원으로 이루어진 기관을 말한다.

공론화위원회는 행정기능 및 행정수요의 증대에 대응하여 국민과 전문가를 행정에 참여시킴으로써 전문적 지식의 도입, 공정성 확보, 이해관계의 조정 등을 추구하고 각종 행정·정책의 통합·조정 기능을 수행함으로써 행정의 공정성·민주성·투명성을 제고한다(공론화위원회 2017b, pp.38-39). 따라서 신고리 원전 건설 사안의 경우 위원회 기관의 형태가 적절하다고 판단된다.

<표3-10> 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정

제1조(목적) 이 훈령은 신고리 5·6호기 원자력발전소 건설 중단 여부에 관하여 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한 신고리 5·6호기 공론화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의

사항을 심의·의결한다.

1. 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화에 관한 주요 사항
2. 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항
3. 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항
4. 그밖에 위원장이 신고리 5·6호기 건설 중단 여부 공론화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

자료: 국무총리훈령 제690호(2017.7.17.).

공론화위원회는 설치 목적과 역할이 명확한지를 파악하는 것이 중요하다. 공론화위원회 자체 평가에 따르면, “공정성을 견지할 수 있는 공론화위원회, 소통협의회, 검증위원회 등의 체제를 갖추었기 때문”에 공론화 과정이 성과를 거두었다. 건설 중단/재개 양측이 공론화위원회 조직 초기단계부터 참여한 대립과 갈등을 보였기 때문에 양측의 입장이 공론화 과정에 공정하게 반영되도록 하는 중립적이고 공정한 기능과 역할이 중요했다.

건설 중단/재개 양측이 소통협의회에 참여해 공론화위원회와 긴밀히 협의하는 과정이 공론화 과정의 중추적(backbone) 역할에 해당된다. 시민참여단은 양측의 주장과 입장을 우선 참고해 학습과 토론의 숙의를 거쳐 건설 중단 또는 재개의 결론에 이른 것은 이런 소통협의회와 공론화위원회의 공정한 과정이 있었기에 가능했다고 볼 수 있다. 따라서 공론화위원회가 설치 목적에 따라 명확한 역할을 한 것으로 긍정적인 평가를 할 수 있다.

그럼에도 공론화위원회가 활동을 개시하면서 모든 과정이 위원회 회의를 통해 제안되고 결정됨으로써 사전 준비가 미흡했다고 평가할 수 있다. 대통령의 급작스런 공론화 방안 발표에 이어 공론화위원회가 3개월의 활동 시한 내에 공론화 결론을 내리기 위해서는 서둘러 계획-결정-시행으로 이어지는 무리한 과정이었다고 볼 수 있다. 게다가 공론화위원회의 계획이나 결정에 대해 수차례에 걸쳐 건설 중단/재개측의 강력한 이의제기로 계획 취소나 수정 등의 과정도 있었다.

검증위원회의 검증보고서는 위원회가 “공론조사제도를 만들어가는 과정이었기에 관련 매뉴얼 등이 존재하지 않았고 관련 매뉴얼을 오히려 공론조사를 설계하면서 만들어야 하는 상황이었다”고 평가한다. 공론화위원회를 비롯한 소통협의회, 검증위원회, 조사위탁기관의 역할과 기능이 명확하지 않았다는 평가도 검증보고서에 담겨 있다(검증위원회, p.170). 이에 대한 기능과 역할의 구체화와 매뉴얼화가 필요하다.

검증위원회 또한 <검증보고서>에서 법적 근거에 대해서는 “하자 없음”으로 검증결과를 보고한다.

<표3-11> 공론화위원회 구성 법과 제도 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 과제	검증 결과
1. 공론화위원회 설립은 법적근거 (요건)를 갖추고 있는가	공론화위원회의 법적지위와 성격은 국무총리 산하 비상설 자문위원회로, 신고리 5·6호기 공사 중단과 재개의 경우는 업무의 내용이 전문적이고 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있고, 업무의 성질상 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있으므로 위원

	회 설립에는 문제가 없었다. 신고리 5·6호기 공론화위원회는 자문위원회 설립 절차에 있어서 하자 없이 설립되었음.
2. 공론화지원단 구성은 적법하게 이루어졌는가	임시 위원회 조직의 특성과 사안의 특수성을 고려했을 때 부처와 유관기관의 협력이 필요한 바 유관부서의 협력을 빠르게 얻을 수 있도록 지원단을 구성했음을 알 수 있다. 더불어 자문위원단은 갈등관리 미디어 소통, 조사업무 등 각 분야의 전문가들로 구성된 것으로 평가된다. 위원회의 기능의 배분과 분권화 등 조직설계는 위원회 분과와 지원단이 일치하지만 않지만 실제적으로 공론조사 과정의 단계에 요구되는 기능별로 분화가 효과적으로 이루어진 것으로 평가한다.

자료: 검증위원회(2017), pp.36-37.

3.3 위원장과 위원들은 대표성, 전문성을 가진가

공론화위원회는 <신고리 5·6호기 공론화위원회 백서>에서 “중립적 인사로 위원회를 구성함으로써 공정성 발휘 조건 마련”의 성과가 있었다고 자평한다(공론화위원회 2017b, p.184). 공론화위원회는 위원들이 추천되어 선정되는 과정에 대해 “사회 각계를 대표하는 여러 단체로부터 추천된 인사들로 구성되었다.”고 강조한다. 특히 “후보 추천과정에 건설재개와 중단을 주장하는 양 대표단체에 제척 절차를 둌으로써 위원회의 중립성을 강화”한 것이 중립적이고 공정한 공론화 진행을 담보하게 되었고 평가한다(공론화위원회 2017b, p.184).

(1) 공론화위원회의 위원 추천

정부는 훈령제정에 앞서 2017년 7월 7일 공론화위원회를 구성하기 위한 원칙과 절차를 확정하였다. 주요 내용은 위원장을 포함 총 9인으로 구성하며, 위원장은 중립적이면서도 사회적으로 덕망 있는 인사를 위촉하고, 위원은 인문사회, 과학기술, 조사통계, 갈등관리 분야 각 2인으로 구성한다는 것이다(공론화위원회 2017b, p.60).

그런데 이같은 기획 단계부터 건설 중단/재개 양측의 의견이 반영되는 기회를 주는게 바람직했다. 그렇게 하지 않을 합당한 이유가 없다고 평가할 만하다. 공론화위원회 조직을 합법화하는 훈령 제정 등 기획단계부터 양측의 의견을 반영하는 절차가 중립적이고 공정한 공론화를 담보하는 첫 단추에 해당될 수 있다. 국가 차원의 주요 정책결정이 필요한 공론화위원회 법적 근거 마련에 참고할 만한 사안이다.

위원들의 추천과 선임 과정에 대해 살펴보면, 공론화위원회는 먼저 추천 기관이나 단체가 건설 중단/재개 어느 측도 해당되지 않은 중립적 기관에 후보들의 복수 추천을 의뢰했다(공론화위원회 2017b, p.61). 정부가 각 분야별 전문기관·단체로부터 3인씩 후보를 추천 받아 1차 후보군을 구성, 원전에 관해 찬성·반대의 입장을 갖는 기관·단체에 제척 의견 제시 기회 부여, 이들 기관에 의해 제척된 인사를 제외한 나머지 17인의 후보 중에서 최종적으로 8인의 위원을 선정하는 절차를 밟았다. 정부가 최종 선정 권한을 갖고 있었다.

또 아래와 같은 추천 의뢰 기관단체의 선정에도 건설 중단/재가 양측의 의견을 듣고 합

의를 하는 절차가 있었다면 더 책무적인 과정이 되었을 것이다. 검증위원회 또한 <검증 보고서>에서 “정부가 위원 추천을 요청한 단체들의 선정기준이 불분명하다”고 검증하였다(검증위원회, 2017, p.37).

<표3-12> 공론화위원회 위원 후보 추천 의뢰 기관·단체

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

(2) 위원장의 선임

특히 위원장의 역할이 중요한데, 위원장이 위원들 가운데 호선되는 방식보다 <국무총리 훈령>에 따라 국무총리가 임명하는 방식을 정부가 미리 결정한 것도 흠이라 볼 수 있다. 위원회의 모든 의사결정이 위원들의 공개적이며 공정한 절차에 따른 합의에 기초하지만, 위원장의 회의 주재나 리더 역할은 상당한 영향력을 갖게 된다. 누가 위원장이 되는 게 바람직한지에 대해 일반적인 공론조사에서는 정부 주도 방식보다 비정부 공익기관 주도 방식이 권고되므로 정부 임명의 위원장보다는 위원들 가운데 호선 또는 비정부 공익활동의 덕망있는 권위자 선임에 관한 건설 중단/재개 양측의 합의가 더 바람직하다. 건설 중단/재개 양측의 합의로 추대된 인물이 위원장으로 선임되는 것도 합리적이고 공정하다고 볼 수 있다.

(3) 위원의 선임

이상의 절차로 위원들이 최종 선정된 결과가 정부주도적이었기 때문에 결과에 대해 건설 중단/재개 양측의 불만이 제기되었다. 건설 재개측은 공론화위원회에 원전 및 에너지 전문가가 배제되었다고 주장하였다. 전문가 참여 없이 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대해 올바른 정책결정을 하기 어렵다는 의문을 제기한 것이다. 이에 대해 공론화위원회는 “공론화 과정을 객관적이고 공정하게 설계·관리하기 위해서는 신고리 5·6호기 건설 중단 혹은 재개와 관련하여 이해관계가 없는 제3자의 관점에서 위원회를 구성해야 했다”고 설명했다(공론화위원회 2017b, p.166). 공론화위원회는 건설 중단 여부에 대해 정책 판단을 하는 입장이 아니라는 설명이다. 다만 국민 의견을 수렴하기 위한 공정한 공론화 과정을 설계 및 관리하는 역할을 한다는 측면에서 공론화위원회 위원들의 중립성이 필요하다는 설명이다.

검증위원회의 <검증보고서>는 “관련 분야에 대한 전문성과 지식을 가진 전문가들이 오히려 관련 연구 수행을 이유로 제척사유가 되는 등 전문성의 저하를 가져왔다.”고 지적

했다. 그럼에도 “이해관계가 첨예한 분야여서 공정성의 확보를 통해 공사 재개와 중단 측의 수용을 확보한다는 측면에서, 이러한 제척 기회 부여는 공론화위원회와 공론조사가 큰 불응 없이 이루어진 요인이라”는 의견을 덧붙였다.

검증위원회의 검증보고서는“위원 선정의 연령과 성별 대표성은 적절하다”는 의견과 함께 다음과 같은 문제점들을 보고한다.

<표3-13> 공론화위원회 위원 선임 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 과제	검증 결과
1. 공론화위원회 위원 선임은 투명하고 공정한 절차를 따랐는가	추천단체가 각 분야의 저명학회와 연구회이므로 대표성이 있을 수 있으나 각 학회에서 추천과정이 공개되고, 심사숙고하여 공론조사 설계와 운영에 최적인 위원을 선정하는 절차가 있었는지는 확인이 되지 않고 있다
2. 선임된 공론화 위원은 해당분야의 전문성을 충분히 갖추고 있는가	조사분과의 경우 조사통계 전문가로서 대표성 있는 표본추출 등 샘플링 과정에서 전문성은 높다. 그러나 소통과 숙의분과, 법률분과에서 실제 공론조사 절차 관련 숙의과정의 운영과 규칙 등 제도설계 등의 전문성은 약해 보인다. 소통분과의 경우 한 위원의 전공은 교육학이고, 숙의분과 경우도 현장에서 갈등중재에 참여해본 경험만 있을 뿐 실제 제도를 설계한 경험은 없다. 숙의 분과의 이공계 위원도 에너지, 원전 관련 전문가가 아니다. 법률분과의 위원도 인적자원 관리와 조직성과 전공자로서 관련 분야의 전공자가 아니다.
3. 자문위원단 구성은 전문성 있는 인사로 구성되었는가	조사분야의 경우 두 명의 자문위원은 조사분야와 공론조사에서 전문성을 갖추었다고 평가된다. 하지만 숙의와 소통분과에서는 실제 공론조사 조사설계관련 갈등분야의 한 명 외에는 관련 분야 전문가가 없다고 평가된다. 이에 공론조사 과정에서는 조사용역 수행 컨소시엄에 참여한 갈등학회 전문가 두 명이 실제적으로 설계 역할을 담당한 것으로 보인다. 이러한 이유로 신고리 5·6호기 공론화위원회 공론조사가 성공적으로 마무리되기는 했지만, 위원회 구성과 운영의 제도화 측면에서는 전문성에 문제가 있다고 판단된다.

자료: 검증위원회(2017), pp.36-37.

위원 선정에 관한 문제 제기 중 다음과 같은 대표적인 비판을 참고해볼 만하다.

- 기계적 중립성 기준에 의해 사실 공론화에 대한 이해와 전문성이 거의 없는 인사들로 공론화위원회가 구성되었다(이영희, p.11).
- 위원 선정에 있어서는 공론화 위원 선정을 보수적이고 친산업적인 경향을 띤 학회에 위임한 것은 객관적 중립 태도에서 벗어남(환경운동연합 2017. 7. 10)
- 최종 선정된 위원들은 기존의 사회정치 구조 안에서의 중립성과 대표성을 상징할 뿐이다(이광일, p.277).

4) 공론화위원회 운영

성과평가 지표
4.1 위원회의 운영은 민주적이며, 투명하며, 책무적인가 4.2 공론화 계획은 이해관계자 참여, 투명성, 책무적인가 4.3 위원회는 공론화 주요 과정을 계획대로 시행했나
성과평가 결과
4.1 위원별 역할로 분담되어 투명하게 운영되면서도 건설 중단과 재개 양측의 요구에 투명하지 않은 부분이 있었고, 성실응답 등의 책무성 부족 문제도 있었다. 4.2 공론화 주요 계획은 대부분 중단측과 재개측의 참여로 투명하게 수립되었지만 일부는 양측의 요구를 수용하지 못하고 이로 인한 일정 차질이 있었다. 4.3 공론화 주요 과정은 큰 차질은 없었지만, 자료집 제작과 배포 지연 등으로 시민참여단 학습 및 숙의 시간 축소 등 다른 과정에 지장이 발생했다.

4.1 위원회의 운영은 민주적이며, 투명하며, 책무적인가

공론화위원회의 모든 회의가 기록되어 회의 진행에서 위원장 등 일부 위원들이 회의를 주도하는 것은 아닌가? 이에 대한 일차적인 성과 평가가 필요하다. 또 위원들이 자유롭게 발언하며 의사를 표현하고 있는지, 특히 의사결정 과정이 민주적인지 등을 점검하는 것도 중요하다.

이에 대한 검증 작업이 검증위원회에서 진행되었는데, 검증보고서에는 세세한 검증이 나와 있지 않다. 검증 보고서에 따르면, “모든 회의록이 공개되어 있고 전체 녹취록이 제시되어 있어서 자료의 공개와 투명성은 보장되었다.”고 보고하지만, “분과 회의록의 경우 요약본만 공개되어 제한적이다.”고 보고한다. 공론화위원회의 중립성과 공정성을 담보하는 기초 자료들의 투명한 수집과 공개에 기반하는 ‘증거기반’의 의사결정(evidence-based decision-making)이 취약한 한 근거가 된다.

그밖에 검증위원회가 지적하는 운영 절차와 과정상의 문제들은 <표>와 같다. 두 번째 의사결정의 공정성과 관련된 검증 내용은 없지만, 의사결정이 합의에 의해 이뤄지고 특히 건설 중단/재개 양측과 소통하며 중립적으로 활동한 것은 문제 없음으로 검증되어 있다.

<표3-14> 공론화위원회 운영 절차와 과정 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 과제	검증 결과
1. 공론화위원회 운영과정은 투명하게 이루어졌는가	운영절차의 투명성과 관련해서는 운영세칙 9조 5항에서는 회의록은 지체 없이 공개한다고 규정하고 있다. 다만 위원장은 비밀을 요하거나 공익을 위해 필요하다고 인정할 경우 위원회 의결로서 이를 공개하지 않을 수 있다고 제시되어 있다. 하지만 모든 회의록이 공개되어 있고 전체 녹취록이 제시되어 있어서 자료의 공개와 투명성은 보장되었다. 하지만 분과회의록의 경우 요약본만 공개되어 제한적이다,

2. 회의 과정과 의사결정은 공정하게 이루어졌는가	관련 검증 내용 없음 「국무총리 훈령」 제690호 조항과 운영세칙에 맞게 운영과정을 공정하게 진행하려고 노력했지만, ‘공론화위원회’와 ‘공론화지원단’의 법적인 제재수단이 미흡하기에 원전건설 중단 측에서 절차를 지키지 않았던 부분을(ex: 최종보고서 기한 초과제출, 원전 건설 재개 측 보고서를 보고 최종 보고서 내용 수정) 제지할 수 없었다.
3. 공론화위원회의 활동은 중립적으로 이루어졌는가	공론화위원회는 합의제기관의 기관의 특성상 의사결정이 합의에 의해 이루어지고 이해관계자 소통협의회 운영을 통해 양자와 소통하고 중재하며 중립적으로 활동이 이루어졌다.

자료: 검증위원회(2017), p.68

4.2 공론화 계획은 이해관계자 참여, 투명성, 책무적인가

공론화위원회(2017b)에 따르면, 위원회는 7월 24일 첫 전체회의를 시작으로 매주 1회 정기회의를 개최하여 공론화에 관련된 주요 사안을 보고받고 의사결정을 하였다. 공론화 기간 중 총 15회의 정기회의가 개최되었으며, 정기회의 직후에는 언론 브리핑을 통해 회의 결과가 모두 공개되었다. 또한 공론화의 네 개 핵심 영역(법률, 조사, 숙의, 소통)별로 분과위원회를 구성해, 각 분야별로 주요 의제를 설정해 검토하여 시행하였다. 각 분과위원회는 관련 사안에 대해 수시 회의를 개최하였으며, 자문위원, 검증위원회, 이해관계자 소통협의회는 필요 사안에 따라 개최되었다.

그럼에도 공론화위원회 운영에 결정적인 영향을 미치는 건설 중단/재개 양측과의 공식적인 대화창구는 오히려 양측의 강력한 요구에 의해 뒤늦게 수용되었다. 건설 중단측인 ‘안전한 세상을 위한 신고리 5,6호기 백지화 시민행동’은 8월 7일 다음과 같이 보도 자료를 내고 공론화위원회에 요구사항을 발표했다. 이에 공론화위원회는 건설 중단/재개 양측과의 정례적인 협의 채널이 필요하다는 공감하며, 제5차 정기회의(2017. 8. 17.)에서 소통협의회 운영을 결정했다. 늦었지만 이후 공론화위원회 운영에 중요한 결정이 내려지며 양측의 대립과 갈등을 협의에 의해 공식으로 해결해가는 창구를 마련하였다.

<표3-15> 신고리 5,6호기 공론화위원회에 대한 <시민행동>의 요구사항 (2017.8.7)

- ☐ 공론화위원회는 그간 공론화 계획 수립과정에서 찬반 이해당사자들과 협의없이 일방적으로 일정, 결정방식, 의제 등을 발표하고 있다.
- ☐ 공론화위원회 출범 이후 3차례나 회의가 열렸지만, 아직 찬반단체를 공식적으로 만난 적조차 없다.
- ☐ 이와 같은 공론화 진행은 이후 공론화 결과에 대한 공정성 문제에 있어 적절치 못한 방식이다.
- ☐ 우리는 공론화위원회가 의사결정과정에 찬반 이해당사자들과의 협의를 위해 다음 사안을 공론화위원회에 요구한다.
 - 찬반 이해당사자들과 공론화위원회의 협의 채널을 공식화/정례화
 - 공론화 진행 절차 결정시 찬반 이해당사자들과 사전 협의

자료: 시민행동(2017a) “활동자료집.” p.50.

소통협의회에 건설 중단 측에서는 ‘안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동’이 대표로 참여하였고, 건설 재개 측에서는 ‘한국원자력산업회의’, ‘한국원자력학회’ 등이 대표로 참여하여 수시로 의견을 조율 및 합의하였다. 이상과 같이 핵심 이해관계자 참여는 보장되어 양측의 자유로운 문제제기와 이에 대한 공론화위원회의 의견 조율에 의한 합의로 이어지는 과정은 책무적인 것으로 나타난다. 그럼에도 건설 중단측과 재개측 양측이 제기한 문제들이 시정되거나 반영되지 않거나 여러 사정으로 시정되기 어려운 상황에 처하면서 공론화위원회가 책무성을 완벽하게 갖추었다고 보기는 어렵다.

4.3 위원회는 공론화 주요 과정을 계획대로 시행했나

공론화위원회 운영에 대해서는 공론화위원회 활동 개시부터 각 과정, 활동별로 평가될 필요가 있다. 우선 전반적인 운영 절차와 과정에 대해서는 검증위원회의 검증 결과를 참고해볼 수 있는데, 다음 몇 가지에 국한되어 있어 추가 정보가 미흡하다. 위에서 제시된 성과평가 지표 세 가지 중 운영의 투명성과 책무성, 공론화 계획에 이해관계자 참여, 계획의 차질 발생 문제를 평가하지는 않았다. 검증은 주로 운영과정의 투명성, 의사결정의 공정성, 활동의 중립성, 자문단의 의견제시, 공론조사 업체 선정의 공정성에 초점을 맞추었다.

<표3-16> 공론화위원회 운영 절차와 과정 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 과제	검증 결과
1. 공론화위원회 운영과정은 투명하게 이루어졌는가	운영절차의 투명성과 관련해서는 운영세칙 9조 5항에서는 회의록은 지체 없이 공개한다고 규정하고 있다. 모든 회의록이 공개되어 있고 전체 녹취록이 제시되어 있어서 자료의 공개와 투명성은 보장되었다. 하지만 분과회의록의 경우 요약본만 공개되어 제한적이다,
2. 회의 과정과 의사결정은 공정하게 이루어졌는가	관련 검증 내용 없음 「국무총리 훈령」 제690호 조항과 운영세칙에 맞게 운영과정을 공정하게 진행하려고 노력했지만, ‘공론화위원회’와 ‘공론화지원단’의 법적인 제재수단이 미흡하기에 원전건설 중단 측에서 절차를 지키지 않았던 부분을(ex: 최종보고서 기한 초과제출, 원전 건설 재개 측 보고서를 보고 최종 보고서 내용 수정) 제지할 수 없었다.
3. 공론화위원회의 활동은 중립적으로 이루어졌는가	공론화위원회는 합의제기관의 기관의 특성상 의사결정이 합의에 의해 이루어지고 이해관계자 소통협의회 운영을 통해 양자와 소통하고 중재하며 중립적으로 활동이 이루어졌다.
4. 공론화위원회와 지원단의 조직은 기능별로 적절하게 과업이 분화되었는가	공론조사제도를 만들어가는 과정이었기에 관련 매뉴얼 등이 존재하지 않았고 관련 매뉴얼을 오히려 공론조사를 설계하면서 만들어야 하는 상황이었다. 향후에는 정부 입장에서 세부적인 매뉴얼을 작성하여 진행과정을 검토할 필요가 있다.

자료: 검증위원회(2017), pp.64-70.

5) 시민참여단 활동

성과평가 지표
5.1 시민참여단은 공정한, 신뢰할 만한 대표성이 있는가? 5.2 시민참여단의 역할에 대한 OT와 정보 제공은 적절한가 5.3 시민참여단을 지원하는 준비계획은 차질없이 시행되었나
성과평가 결과
5.1 시민참여단의 선정에 찬반 양측이 제시하는 선정 기준 논란이 있었지만 합리적으로 합의됨으로써 시민참여단의 대표성에 하등의 문제 제기는 없었다. 5.2 찬반 양측의 격론으로 자료집 제작이 늦어지면서 OT에 제공되지 못했고, 이후 숙의 기간이 축소되는 다소 심각한 문제가 발생했다. 5.3 자료집 제공 지연, 소통협의회 공식화 지연 등 계획과 운영지침이 상황에 따라 결정되면서 일정이 늦춰져, 자료집 숙의 기간이 2주간 단축되었다.

5.1 시민참여단은 공정한, 신뢰할 만한 대표성이 있는가?

시민참여단 구성부터 건설 중단/재개 양측은 참여한 대립을 보였다. 건설 재개측은 신고리 5,6호기 반경 5km 이내 주민 150여명을 시민참여단으로 참석시키자며, 시민참여단에 시민단체 간부/회원 배제, 직장인 참여 배려, 재산세 납부자로 시민참여단 구성, 시민참여단의 신고리 현장방문 등을 제시했다(이현석, p.13). 반면 건설 중단 측은 상호 토론이 충분히 진행될 수 있도록 합숙기간 연장, 오프라인 토론 증대, 1차 설문에서 건설중단/재개측을 묻지 말 것 등을 요구했다. 건설 재개 측의 150명 지역주민 참여와 신고리 현장 방문에 대해서는 분명히 반대의 뜻을 표했다.

(1) 시민참여형 조사

이런 과정에서 최종적으로 시민참여단 구성 방안이 확정되었다. 최종적으로 성별, 연령, 지역에 대한 인구 비례에 따라 19세 이상 성인을 대상으로 시민참여단이 구성되었다.

공론화위원회는 먼저 “표본규모 확대를 통한 결과의 신뢰성 확보”를 가장 중요한 성과로 자평한다(공론화위원회 2017b, p.100). 신고리 공론화에서 처음 시도된 ‘시민참여형 조사’가 “기존 공론조사에 비해 표본 규모를 대폭 확대하여 조사 결과의 신뢰성을 높였다”는 것이다. 시민참여형조사는 1차 20,006명, 시민참여단 500명으로 표본 규모를 확대함으로써 조사 결과를 정책 판단의 준거로 삼더라도 문제되지 않을 정도로 신뢰성이 높은 결과를 얻을 수 있었다(공론화위원회 2017b, p.100).

한편 건설 중단을 주장하는 측에서는 지역 대표성 문제를, 건설 재개를 주장하는 측에서는 시민참여단에 지역주민을 포함하도록 요구하였다(임채영 p.15; 한장희, p.18). 그러나 신고리 5·6호기 공론화가 국민 의견 수렴이라는 취지에 부합하지 않는다는 점과 특정 지역의 의견이 과대 반영될 수 있다는 문제 등 시민참여단의 대표성이 훼손될 수 있으므로 양측의 주장에는 상당한 문제가 있었다(공론화위원회 2017a, p.66). 대신 위원회에

서는 건설 재개/중단 측의 공정하고 객관적인 의견을 숙의자료집 및 이러닝 동영상 자료 제작, 2박 3일 종합토론회 등 시민참여단의 숙의 과정에 적극 반영하여 지역 주민이나 이해관계자 등의 의견이 충분히 개진될 수 있는 기회를 충분히 제공하는 등 대안을 제시하였다.

(2) 검증보고서

조사 대상자의 적절성과 대표성, 조사방법의 적절성에 대해서는 검증위원회의 통계조사 전문가가 작성한 <검증보고서>를 참고하면 아래와 같다.

시민참여단 구성을 위해서는 1차 조사에서 시민참여단 참가 의향이 있다고 밝힌 응답자 5,881명 중 전화번호 오류, 의향 반복, 연락 거부 등을 제외한 실제 참가의향자 5,047명을 표집틀로 사용하였다(검증위원회, p.74). 1차 조사에서 수집된 신고리 5·6호기 건설에 대한 의견(건설재개, 건설중단, 판단유보), 성별, 연령대를 기준으로 30개 층을 구성하여 각 층에 비례배분한 후 시민참여단 500명을 체계적 추출(systematic sampling)법을 통해 시민참여단을 구성하였다(검증위원회, p.74). 층 구성을 위해 사용된 변수를 기준으로 보았을 때, 시민참여단의 분포는 모집단 분포와 동일하게 나타난다.

숙의과정을 거치면서 시민참여단을 대상으로 한 2차~4차 조사가 공론화위원회의 감독 아래 위탁기관에 의하여 실시되었다. 조사의 내용(설문지)은 많은 부분에서 동일하며 숙의 과정을 통해 원전 5·6호기 건설 재개 여부에 대한 시민참여단의 의견 변화 분석이 기초 분석과 함께 공론화위원회에 의하여 수행되었다(검증위원회, p.74).

(3) 포커스그룹 인터뷰(참여한 시민, 진행자, 전문가)

2019년 12월 2일 진행한 FGI(포커스그룹 인터뷰)에 참여한 3인 모두가 대표성이 있었다고 인정하였다. 시민참여단이었던 시민은 “무작위 선발되었기 때문에 정치적으로 치우치지 않았고, 상당히 객관적으로 선발되어 대표성이 있었다고 생각”한다고 답했다. 진행자 또한 긍정적으로 답했다. “퍼실리테이터는 매일매일 준비회의와 함께 중간 중간 점검회의를 하였습니다. 그러나 개별 테이블에서 시민들의 대표성 문제를 지적한 경우는 없었습니다. 생각이 편향된 분도 있었고, 원전사업 종사자나 경험자도 있었으나 영향력 발휘하거나 의사를 조직화하려는 분들은 없었던 것으로 기억합니다.”

5.2 시민참여단의 활동을 지원하는 OT와 자료는 적절하게 제공되는가

(1) 시민참여단 오리엔테이션

시민참여단의 오리엔테이션은 건설 중단/재개 양측이 첫 대결하는 장이었지만 비교적 순조롭게 진행된 것으로 평가된다. 오리엔테이션에 배포될 예정이었던 자료집이 양측의 심한 격론으로 제공되지 못한 문제가 발생했다.

오리엔테이션은 천안시 소재 교보생명 연수원인 ‘계성원’에서 2017년 9월 16일(토) 오후 1시 30분부터 오후 5시 30분까지 4시간 동안 진행되었다. 이 행사에는 시민참여단과 이해당사자 참관인단, 검증위원회 위원, 공론화위원회 및 지원단, 행사진행요원 등 총 600여 명이 참석했다(공론화위원회 2017b, p.395).

또 오리엔테이션의 마지막 프로그램으로 건설 재개/중단 측의 입장 발표가 진행되었다. 시민참여단이 중단/재개 양측을 공식적으로 처음으로 대면하는 시간이었다. 건설 재개 측 전문가로는 정범진 교수(경희대)가 나왔고, 중단 측에서는 홍종호 교수(서울대)가 발표자로 나와 각 30분씩 신고리 5·6호기 건설에 대한 각각의 입장과 주장을 펼쳤다(공론화위원회 2017b, p.396). 이후 해당 발표에 대한 시민참여단의 질의응답이 진행되었고, 이후 오리엔테이션이 종료되었다.

이상과 같이 OT는 커다란 차질 없이 진행된 것으로 보여진다. 그런데 검증위원회의 검증 결과는 참여한 전문가들의 발표에 대해 심각한 문제를 제기한다. 검증보고서에 따르면, “공론조사의 결과가 전문가 그룹의 전문성이 훨씬 우월했던 공사 재개 쪽으로 기울었기 때문에 이러한 불균형이 영향을 미친 것이 아니냐는 문제제기에서 자유로울 수 없다. 공론화위원회가 전문가 그룹의 진영 간 불균형을 사전에 바로 잡지 못한 것은 중대한 오류로 볼 수 있다.”(검증위원회, p.100).

<표3-17> 건설 중단/재개 양측의 전문가 참여

양측 입장을 대표하는 전문가 자격 요건에도 불균형이 존재했다. 공사 재개 측의 경우, 전문가 패널로 참석한 10명은 한수원(3명, 30%) 관계자를 제외하면 학교와 연구원을 포함한 학계 전문가(7명, 70%)가 절대 다수를 차지했다. 또 한수원 김한곤 소장도 박사학위를 취득한 원자력 분야의 전문가이다. 따라서 거의 전원이 원자력 발전 분야의 전문가들로 구성되어 있었다. 반면, 공사 중단 측 전문가 패널로 참석한 12명 중 학계 전문가는 6명(50%)에 불과했다. 반면 시민단체(2명), 애널리스트(1명), 정치단체(2명), 일반 주민(1명)등의 비전문가가 참여하여 공사 재개측 전문가 그룹과 비교해 전문성 차원에서 불균형이 존재했다. 이러한 불균형으로 인해 양측에서 동일한 수준과 분량의 전문적 정보를 시민참여단에 제공했는지 의문을 제기할 수밖에 없다.

자료: 검증위원회(2017), p.99.

(2) 시민참여단의 참고 자료

시민참여단의 활동에 필수 참고자료와 OT에서 건설 중단/재개 양측의 기초자료와 전문가 발표가 초기 공론화 논의와 숙고에 중요한 역할을 했다. 따라서 공론화위원회는 자료집 제작부터 양측 대표가 참여하는 소통협의회를 통해 양측 의견을 수렴하고 조율하는 과정을 진행했다(공론화위원회 2017b, p.403).

그런데 자료집 제작과정부터 양측의 첨예한 대립과 갈등으로 공론화 진행에 상당한 차질이 발생했다. 자료 작성은 양측의 전문가들이 주체가 되어 각각의 주장에 대한 자료집

초안을 작성하도록 되었다. 그런 후 상호 교차 검토를 거쳐 관련 전문가의 자료검증을 실시한 후 최종적으로 위원회에서 자료의 공정성과 객관성을 검수하기로 했다(공론화위원회 2017b, p.403). 자료집은 계획된 기간내에 완성해야 했으므로 위원회 주도해 자료집의 주요 골격이 될 목차에 대하여 위원회의 목차 안을 양측에 먼저 제시하고 의견을 수렴하는 협의 과정이 진행되었다.

공론화위원회 최종보고서는 이에 대해 다음과 같은 차질이 발생했음을 시인한다. “3차례에 걸쳐 소통협의회를 열어 양측의 자료집 초안의 목차와 내용 부분을 협의 조율하기 위한 지속적인 노력을 하였음에도 불구하고 양측 합의에 도달하지 못하여 자료집 제작 일정이 차질을 빚게 되면서 당초 예정과 달리 오리엔테이션에서 시민참여단에게 자료집이 제공되지 못하는 사태가 발생하였다.”(공론화위원회 2017a, p.69).

(3) 포커스그룹 인터뷰(참여한 시민)

공론화에 참여한 시민 대표 또한 자료와 정보 부족 문제를 제기하였다. 참여한 시민대표는 “자료제공이 충분하지 않았던 것 같습니다.”고 답하며, “각 영역이 각각 업데이트되는데 핵심적인 정보만 담겨 있어 충분한 정보가 제공되지 않았습니다.”고 답했다. “젊은 사람들은 부족한 부분의 정보를 직접 찾아 볼 수 있었으나 고령의 참여자분들은 정보검색도 어렵고 이러닝 시청도 어려웠을 것 같습니다.”고 덧붙였다.

5.3 시민참여단을 지원하는 준비계획은 차질없이 시행되었나

앞서 서술했듯이 시민참여단을 지원하는 준비계획은 자료집 제작부터 상당한 차질이 발생하였다. 자료집 내용에 대한 검증 문제가 심각하게 제기된 것이다. 자료집에 대한 전문가 자료검증은 양측의 합의에 따라 자료집에 인용된 데이터와 자료 출처에 국한하였고, 검증분야는 원자력 안전, 환경, 경제, 대체에너지, 지질 분야였다(공론화위원회 2017b, p.509).

그런데 양측 추천에 의한 전문가그룹 구성방안은 무산됐다. 건설 중단 측에서 자료집의 주장 내용에 대한 검증에 동의하지 않았기 때문이다. 이에 위원회는 자료집에 서술된 주장 내용이 아닌 자료집에 인용된 데이터와 자료 출처를 대상으로 제한적으로 검증하기로 양측에 제안해 합의를 이끌었다. 이를 위해 자료검증 전문가그룹의 자문위원은 위원회 재량으로 구성하여 운영하기로 양측이 동의하였다. 한국과학기술단체총연합회, 한국공학한림원, 한국과학기술한림원 등 3개 단체로부터 기관추천을 받아 전문가 풀(pool)을 구성한 후 이를 토대로 최종적으로 10명의 자료검증 전문가를 선정했다(공론화위원회 2017b, p.509).

결국 자료집 내용에 대한 양측 의견 조율에 난항을 겪으면서 9월 16일 오리엔테이션 배포 예정이었던 자료집 전달이 28일에 이르러서야 이행되었다(공론화위원회 2017a, p.76). 이 결과 보통 4주 정도를 요구하는 자료집 숙지기간이 약 2주 정도로 축소되었다. 이에 대해 검증위원회는 심각한 문제로 검증하였다. “이는 시민참여단이 생소할 수 있는

에너지 관련 지식을 충분히 숙지하고 습득할 수 있는 기회를 충분히 가지지 못했다는 논란을 불러일으킬 소지가 있을 뿐 아니라 숙의효과를 감소시켰을 가능성을 배제하기 어렵다.”(공론화위원회 2017a, 97-98).

검증위원회는 자료집의 내용 검증과 관련된 상당한 논란과 계획 차질을 다음과 같이 보고한다. "결국 공론화위원회는 기본적인 사실관계에 대한 찬반진영의 합의라는 첫걸음을 제대로 떼지 않은 채 조사를 진행하여 시민참여단이 양측 전문가 집단의 커뮤니케이션 전략에 휘둘릴 수 있는 위험한 상황을 초래하게 했다."(검증위원회, pp.98-99).

<표3-18> 자료집 내용에 대한 검증위원회의 검증 결과

사전자료집은 찬반 양측의 극렬한 대립으로 인해 주요 사실관계에 대해 상호 합의에 이르지 못한 채 작성되었다. 자료집 작성 시의 문제가 토론장에서도 재차 불거져 시민참여단이 혼란을 겪기도 했다. 예를 들어, 2일차에서는 저준위·저선량 방사능 방출량과 주변 주민들의 암 발생률에 대한 사실관계에 대해 양측 전문가 간 논쟁이 벌어졌다. 또 3일차에는 원전을 더 건설하지 않고도 전기 공급이 충분한 지에 대해 양측 전문가 간 논쟁이 벌어졌다.

자료: 검증위원회(2017), p.98.

한편 포커스그룹 인터뷰에서 시민대표와 진행자 모두 문제를 인식했지만 큰 차질은 없는 것으로 답했다. “계획이 상황에 따라 변경된다는 느낌은 받으셨나요?” 하는 질문에 시민대표는 “그런 느낌을 받지 못했습니다.”고 답했다. 또 진행자에 따르면, “찬반 양측의 격한 대립이 잘 조율되지 못해 자료가 제때 제공되는 못하는 답답한 상황도 있었으나, 이러한 공론조사가 처음이었고 찬반 양측의 주장이 격한 상황에서 이러한 문제는 이해될 만한 수준이라고 생각합니다.”

6) 시민참여단 숙의(1): 학습과정

성과평가 지표
6.1 숙의에 필수적인 정보와 자료는 충분히 제공되었나? 6.2 시민참여단의 학습 정도는 숙의하기에 충분했는가? 6.3 건설 찬반 양측의 의견은 숙의에 공정하게 반영되었나
성과평가 결과
6.1 숙의에 필수적인 양측의 자료집 제작에 극심한 대립으로 자료집 제공이 늦어지면서 2주간의 숙지 기간이 단축되었고, 내용 또한 상당히 축소되었다. 6.2 이러닝 게시판의 비활성화, 질의에 대한 응답 지연과 무응답 등으로 인해 학습의 숙의 효과가 크지 않았는데, 시민참여단도 이와 유사하게 응답하였다. 6.3 양측과 공론화위원회 사이에 전문가 자격 논란, 사실관계 확인 논란, 정보 전달보다 감정 호소에 치우친 발표 등, 숙의에 부정적 영향을 미친 경우도 있다.

6.1 숙의에 필수적인 정보와 자료는 충분히 제공되었나?

시민참여단의 숙의과정은 공론조사에서 최종 판단을 가르는데 결정적으로 중요하다. 시민참여형 공론조사는 단순한 공론조사보다는 시민 대표들의 참여를 통한 ‘숙의’의 중요성을 인식해 다양한 숙의 프로그램을 기획해 시행하였다. 종합토론회와 분임토론회, 전국 순회 지역토론회와 TV 토론회가 그것이다. 다른 숙의 프로그램으로는 시민참여단의 숙의를 지원하는 다양한 학습 프로그램이다. 앞서 설명한 건설 중단/재개 양측이 준비한 자료집을 비롯해, 이러닝, 시민참여단 전용 홈페이지의 Q&A란 개설, 텔레비전 토론회와 지역별 순회 토론회 동영상 개설 등이 그것이다. 이상과 같이 다양한 토론회 기회, 토론회의 횟수, 기간만으로는 숙의하기에 부족하지 않은 숙의과정이라고 평가할 수 있다. 아래의 제6단계에서는 학습과정을 중심으로 살펴보고, 다음 제7단계에서는 종합토론회에 초점을 맞춘다.

공론화위원회는 다양한 숙의 기회의 제공을 신고리 공론화의 주요 성과 중 하나로 꼽는다. 이번 시민참여형조사는 일반 공론화 기법에 비해 숙의성의 다양성, 충분성, 공정성, 효과성을 크게 강화했다는 것이다(공론화위원회 2017b, p.503). 먼저 오리엔테이션과 안내서 지급, 이후 건설 중단/재개 양측의 자료집 제공에서 숙의의 다양성이 확보된 것으로 평가된다. 또 종합토론회 참석 전에 시민참여단은 자료집을 학습할 시간을 충분히 제공하였고, 또 이러닝을 통해 보다 편리하게 심화 학습을 하였으며, 시민참여단 전용 홈페이지의 Q&A란을 통해서도 궁금증을 해소하고 다양한 정보를 접할 수 있도록 하였다. 또한, 텔레비전 토론회와 지역별 순회 토론회 결과를 홈페이지에서 동영상으로 확인할 수 있는 기회도 가졌다.

숙의의 ‘질적’ 평가는 다음 두 평가항목에서 나타나지만, 양적으로도 숙의 시간이 충분했는지는 상당한 의문이 제기된 게 사실이다. 공론화위원회는 “시민참여단은 종합토론회 10시간 50분을 포함해, 1인당 최소 36시간 27분을 숙의과정에 투입했다”(공론화위원회 2017b, p.500)며 숙의하기에 충분한 시간에 주어졌다고 자평한다.

그럼에도 건설 중단/재개 양측의 전문가 집단은 다음과 같은 문제를 제기한다(조희정, p.86).

- 공론화 기간을 3개월 내로 한정하는 것은 매우 촉박한 일정이기 때문에 좀 더 섬세한 설계에 대한 고민이 필요하다(채종현, p.7).
- 실제 공론화 기간은 한 달 정도이다 보니 충분한 사전 학습이 부족하다(이영희, p.38).
- 숙의는 1-2일이면 되지만 숙의 준비과정은 1년 이상일 수 있다(김동영, p.14).
- 1개월의 스스로 학습과 2박 3일의 상호학습이 충분한 숙의기간인가(심준섭; 이광일, p.275; 한국갈등학회, p.21).
- 촉박한 과정에서 의사결정 방법에 대한 분명한 사전 합의도 없었고, 숙의 과정도 만족스럽지 않았고, 전문가 참여가 충분히 보장되지도 못했으며, 브리핑 자료도 부족했다(이덕환 2017).
- 성공적인 공론화를 위해서는 참여자의 충분한 학습과 숙의가 필요하다고 알고 있음. 이런 관점에서 보면 시민패널 공론화 2회 개최는 너무 부족함(임채영, p.13).

한편 포커스그룹에서 시민대표와 진행자 모두 충분한 자료 제공은 아니었지만 그렇다고 크게 문제가 되지는 않았다고 답했다. 시민대표는 “자료집의 내용은 충분했다고 생각하나 이러닝의 자료는 부족했다”고 답했다. 진행자는 다음과 같이 답했다. “이번 자료는 찬반 양측의 각각 주장하는 내용만 전달하였기 때문에 어느 부분에서는 무엇이 진실인지 팩트 체크가 필요하다는 지적도 있었습니다. 또한 원자력 문제에서는 현실적으로 검증 불가능하거나 예측의 어려운 부분도 있습니다. 중립적인 자료를 추가한다고 해도 이를 믿을 수 있는지 찬반 양측이 모두 신뢰하는냐의 문제가 남습니다.”

6.2 시민참여단의 학습 정도는 숙의하기에 충분했는가?

숙의의 기회가 다양했다 하더라도 시민참여단이 충분히 활용하거나 자발적으로 참여하지 않았다면 숙의 설계의 취지를 달성하였다고 할 수 없다. 숙의의 충분성에 관한 공론화위원회는 시민참여단 대상의 조사결과와 참여 결과를 객관적인 숙의의 충분성이라 평가한다.

(1) 숙의의 충분성

공론화위원회는 ‘에너지 정책에 대한 지식’이 늘었는지 여부가 중요한 것으로 파악해 ‘원전 및 에너지 분야와 관련한 8개의 지식 문항에 대한 정답률’이 중요하다는 판단에서 조사차수가 늘어날수록 정답률이 높아져, 4차 조사에서는 시민참여단의 68.5%가 6문항 이상에서 정답을 맞추었다며 긍정적으로 평가한다(공론화위원회 2017b, p.504).

또 다른 숙의의 충분성 근거로 공론화위원회는 이러닝 학습 참여, Q&A방의 질문등을 제시한다(공론화위원회 2017b, p.506).

- 개별 강좌 모두 시민참여단의 90% 내외가 학습하였으며, 전체 수강률은 92%에 이르는 것을 “학습 열기가 매우 높았다”고 평가한다.
- 시민참여단 전용 홈페이지에 개설된 Q&A방의 질문 수는 116건으로, 시민참여단이 471명이었다는 점을 고려하면, “결코 적은 숫자”가 아니라고 평가한다.

그럼에도 이같은 학습능력 개선이 숙의의 객관적 증거로 제시하는 것은 공론조사에서는 다소 무리한 주장이 될 수 있다. ‘원전과 에너지 분야 지식 문항 정답율이 8개에서 6개에 겨우 참여자 68%가 아니라, 그 이상 80%, 90%에 근접하도록 학습 기회와 시간이 주어져야 하는 게 아닌지, 반론이 제기된다.

(2) 홈페이지 Q&A 게시판

또 공론화 Q&A방의 질문 수가 참여단 471명의 절반 이상이었어야 하지 않느냐고 반문할 수 있다. 공론조사는 이같은 자료를 통한 자기 학습 능력보다 참여자 사이의 자유로운 의견 교환과 토론 등을 통한 숙의 과정을 더 중시한다. 보다 참여적, 민주적 과정이

되는 것이 중요하다. 검증위원회의 검증보고에 따르면, 시민참여단이 적극적으로 해당 게시판을 통해 에너지 정책과 공론화위원회 운영과 관련된 폭넓은 범위의 질문과 문제제기를 던졌다면, 이에 대한 대답이 상당히 늦어지거나 결국 답변을 얻을 수 없었다는 불만들도 다수 발견된다(검증위원회, pp.153-154).

건설 중단측인 시민사회는 해산대회에서 다음과 같이 ‘불충분한 속의 민주주의’ 문제를 제기한다. 시민 눈높이에서 발전소가 무엇인지 태양광이 무엇인지부터 시작했어야 할 정도로 객관적인 정보 수준이 낮았고, 건설 반대측의 주장을 충분히 소개할 시간이 필요했는데 절대적인 시간 부족 문제가 있었다는 것이다(시민행동 2017b, p.27).

검증위원회의 검증 결과는 시민참여단 홈페이지 Q&A 게시판 문제를 제기한다. 질의에 대한 응답이 신속하게 이루어지지 않았으며 어떤 경우에는 답변이 끝까지 제시되지 않은 경우도 있었다(p.156). 또 해당 Q&A 게시판에는 최종토론회가 끝나고, 심지어 최종권고안이 발표되고 난 이후에도 올라온 게시물들이 있었다. 검증보서는 “과정에 대한 평가와 함께 결과의 투명성을 어떻게 제고할 것인지, 그리고 아직도 받지 못한 질문에 대한 대답을 누군가는 해주어야 하지 않는지를 묻는 게시물들이었다.”고 덧붙인다(검증위원회, pp.157-158). 해당 게시판은 e-러닝 사이트가 11월 18일자로 폐쇄되면서 같이 사라졌다고 한다.

(3) 포커스그룹 인터뷰

포커스그룹 인터뷰에서는 시민대표와 진행자의 의견을 참고할 만하다. 시민대표에 따르면, “이번 자료는 찬반 양측의 각각 주장하는 내용만 전달하였기 때문에 어느 부분에서는 무엇이 진실인지 팩트 체크가 필요하다는 지적도 있었습니다. 또한 원자력 문제에서는 현실적으로 검증 불가능하거나 예측의 어려운 부분도 있습니다. 중립적인 자료를 추가한다고 해도 이를 믿을 수 있는지 찬반 양측이 모두 신뢰하느냐의 문제가 남습니다.” 또 진행자에 따르면, “모두가 이러한 공론화 과정이 익숙하지 않았었고, 찬반 양측이 상대방에게 공격당할 수 있는 정보는 제공하지 않는 상황이 반복되면서 시민참여단이 자료 제공이 충분하지 않다고 느낄 수 있었습니다. 또한 정부나 위원회에서도 찬반 양측이 모두 동의할 수 있는 중립적이고 객관적인 자료를 제공할 수 있는 상황이 아니었습니다. 그러한 상황은 찬반 양측이 모두 인정하는 부분이었습니다.”

6.3 건설 찬반 양측의 의견은 속의에 공정하게 반영되었나

공론화에서 속의의 다양성과 충분성만으로는 기획의 목적을 달성하였다고 할 수 없다. 시민참여단이 다양한 속의 경로나 대상에 대해 얼마나 공정하다고 생각했느냐가 속의 설계의 완성도를 평가하는 중요한 기준이다(공론화위원회 2017b, p.507).

공론화위원회는 공정성의 객관적 증거로 시민참여단 조사 결과를 제시한다. 시민참여단 조사를 통해 확인한 결과, 90.4%가 시민참여형조사의 전반적인 공론화 과정이 공정하였다고 응답했다는 것이다. 또 93.7%는 사회자가 97.7%는 모더레이터가 공정하였다고 응

답하는 등, 절대다수의 시민참여단은 시민참여형조사의 숙의 절차나 대상이 공정하였다고 평가한 것으로 공론화위원회는 자평한다.

검증보고서는 공정한 숙의에 문제가 될 만한 부분을 전문가들 사이의 격론이 시민참여단의 숙의에 긍정적인 영향을 미쳤는지, 의문을 제기한다. 사전자료집 배포단계부터 건설 중단/재개 양측의 대립이 시작되어 토론회까지 이어졌다. 찬반 양측이 사실 관계를 두고 합의에 이르지 못해 자료 전달이 지연되어 결국 숙의의 시간적 여유가 줄었다는 것을 객관적 사실이다. 또 양측이 토론회 기간 동안에도 사실 관계에 대한 합의에 이르지 못해 전문가들이 서로 상반된 '사실 관계'에 근거한 주장을 하는 경우가 많아 참여자들이 혼란을 겪었다는 것이다. 또한 양측 전문가들의 전문성 차이가 존재했으며 일부 정보 전달이 아닌 감정에 호소하는 발표와 질의응답이 있었는데, 이는 숙의를 목적으로 하는 공론조사의 본래 취지에 반한다는 점에서 문제가 된다(검증위원회, p.172).

이번 신고리 원전 건설 이슈는 시작 단계(공론의 장)부터 찬반 대립이 극심해서, 이런 분위기를 중재할 만한 준비가 잘 갖춰지지 못한 문제를 지적하지 않을 수 없다. 특히 '사실 관계' 확인에 대해서는 건설 중단측이 심각하게 문제 제기를 했던 부분이다. 건설 중단측인 시민행동은 '팩트 체크' 팀까지 꾸려서 확인하고 문제제기를 했어야 했다. 일례로 시민참여단의 토론회에서는 시민들 질문을 받는 게 아니라 상호 토론을 해서 양측 주장의 차이가 왜 발생했는지 확인하는데 많은 시간을 보냈다는 심각한 문제가 있었다. 시민행동은 "2박 3일 했지만 어느 것 하나도 정리되지 않았다"며, "급기야 3세션에서 "여기서 누구 말이 맞는 지 확인하고 갑시다."는 시민참여단의 요구가 터져" 나왔다고 보고한다(시민행동 2017b, p.27).

또 토론회에서 건설 중단/재개 양측과 공론화위원회는 전문가 자격을 두고 논란을 거듭하며, 시민참여단의 토론을 지원하기보다는 지연시키며 오히려 혼란에 처하게 만들기도 했다. 건설 중단측인 시민행동은 성명서를 통해, 경기지역 토론회가 건설 재개측인 원자력계의 불참 속에 진행된 문제를 제기하였다. 시민행동에 따르면, "정부 출연기관 연구원의 참여를 고집하다가 공론화위원회에서 이를 받아들이지 않자 불참을 선언한 것"이다(시민행동 2017a, p.70). 그럼에도 공론화위원회는 헌법의 기본권과 대법원 판례 등을 근거로 정부출연연구기관의 건설재개 측 활동이 공정성을 해치지 않는다는 입장을 제시하자, 이에 시민행동은 다시 10월 8일 논평을 발표하며, 양측의 공정성 논란을 지속되었다(시민행동 2017a, p.71).

한편 포커스그룹 인터뷰에서 시민대표와 전문가는 같은 의견으로 핵심 이해관계자의 참여는 문제가 있었다고 답했다. 시민대표에 따르면, "건설 찬성측 발표자는 모두 원전 건설에 관련된 인사들, 이해당사자들이었습니다. 반면 건설 반대측에서는 환경단체, 교수님들 등 다양한 분들이 참여했는데 찬성측은 당사자들이 참여하는 것이 조금 부적절하다고 생각했습니다." 갈등조정 전문가 또한 다음과 같은 의견을 제시했다. "공사 중인 원전에 대한 논의한다는 것 자체가 이미 기울어진 운동장에서 하는 게임이라고 할 수 있습니다. 감정적 호소가 부정적 영향을 미쳤다고보다는 매몰비용이 너무 크기 때문에 경제성 논리가 더 설득력이 있었다고 생각합니다."

7) 시민참여단 숙의(2): 토론회

성과평가 지표
7.1 시민참여단의 토론회는 숙의하기에 충분했는가 7.2 시민참여단은 자유롭게 충분히 토론했는가 7.3 찬반 양측은 토론에서 공정하게 의견을 제시하였는가
성과평가 결과
7.1. 종합토론회는 2박3일에 걸쳐 찬반 양측과 공론화위원회의 합의에 의해 다소 시간부족 문제 등이 있었지만 발제와 토론과 분임 토의가 큰 차질없이 진행되었다. 7.2 몇몇 사람들이 토론을 주도한 반면 소극적인 사람들은 발언 기회를 얻지 못해, 충분한 토의가 되지 않았는데, 검증위원회도 같은 검증 결과를 제시한다. 7.3 다양한 출처에 근거해 논의하기 보다는 양측의 전문가 발표에 크게 의존하며, 건설 재개(원전 찬성)측에 유리한 ‘기울어진 운동장’이라는 비판이 일었다.

7.1 시민참여단의 토론회는 숙의하기에 충분했는가?

종합토론회 세부 프로그램은 <공론화위원회 백서>에 소개된 내용을 중심으로 아래와 같이 정리해볼 수 있다(공론화위원회 2017b, pp.418-20).

종합토론회는 시민참여단의 숙의와 최종 판단에 상당한 영향력이 크다. 공론화위원회는 먼저 종합토론회 프로그램으로 3차 조사, 토론세션, 최종조사로 기획해 시행하였다. 그럼에도 기획단계부터 위원회의 위원들 사이에서 난상토론이 벌어졌다. 가장 중요한 토론세션에 대한 구성·운영방안에 대한 논란이 있었던 것이다. 고령자를 배려해서 토의시간을 줄이고 휴식시간을 늘려야 할지, 전문가 발표시간과 질의응답 시간을 어떻게 적절히 배정할지 등에 대해 위원들, 그리고 건설 재개/중단 측 입장이 달라 조율하는데 상당한 시간이 필요했다.

이상의 논의를 거쳐 <표3-19>와 같이 세부 계획을 세워, 토론세션이 진행되었다.

<표3-19> 종합토론회의 토론 세션의 구성과 진행

토론세션은 총 4개 세션으로 구성하되, 세션별로 전문가 발표, 분임토의, 전문가와의 질의응답 시간으로 세부적으로 나누었다. 1세션은 총론토의(중단 및 재개이유), 2세션은 쟁점토의(안전성/환경성), 3세션은 쟁점토의(전력수급 등 경제성), 4세션은 종합토의로 운영하기로 했다. 세션별 시간은 1세션 230분, 2~3세션은 각각 210분, 4세션은 90분으로 배정했다.

전문가 발표는 정보제공을 목적으로 재개/중단 각각 총론(25분), 쟁점1(15분), 쟁점2(15분), 종합(10분)을 배정했고, 전문가와의 질의·응답은 세션별로 재개/중단 관련 각각 10개씩 총 20개 질의에 대한 답변(질문 당 2분 답변)을 갖고, 재개/중단 측 주장 관련 상호검증 또는 부연설명을 위해 발표자 및 응답자간의 반론(2분) 및 재반론(1분)을 실시하였다.

세션별로 발표자는 재개/중단 측 각 1인이, 질의에 대한 답변은 시민참여단의 다양한 질문사항에 즉답할 수 있도록 발표자를 포함 각각 4인이 담당하도록 하였다. 그리고 시민참여단의 질문을 최대한 수용하기 위해 1·2세션에 대한 보충/질의응답 시간을 추가로 반영하였다.

전문가 발표순서, 질의응답 시간배분 등 토론세션의 구체적 운영방법은 공정성과 재개/중단 측의 수용성을 높이기 위해 재개/중단 측과 협의를 통해 결정했다. 또한, 시민참여단이 숙의과정

에서 필요한 신고리 5·6호기 공사현장 실태, 그리고 미래 세대와 인근지역주민 의견을 이해하는데 도움을 줄 수 있도록 <시민참여단에게 보내는 영상메세지>를 제작하여 상영하도록 했다. 종합토론회에서도 오리엔테이션과 마찬가지로 이해당사자 참관인단을 구성하여 운영하기로 했다. 참관인단 규모는 오리엔테이션 때보다 인원을 좀 더 늘려 재개/중단 측으로부터 각각 10명씩 추천받아 총 20명으로 구성하여 2박 3일간 숙식과 별도의 휴식공간(대기실 등)을 지원하기로 했다. 검증위원들도 모두 참석하여 3차 조사와 최종조사는 어떤 방식으로 이루어지는지, 세션별 전문가 발표와 분임토의는 공정하게 진행되는지 등에 대해 참관하였다.

자료: 공론화위원회(2017b), pp.419-420.

종합토론회는 시민참여단 471명, 모더레이터 53명, 진행요원 등 총 650여 명이 참석한 가운데 10월 13일-15일 2박 3일간 계성원(천안시 소재)에서 열렸다. 오리엔테이션에 참석했던 시민참여단 478명 중 7명이 건강상의 이유 등으로 불참한 가운데 471명(98.5%)이 참석하여 2박 3일간 합숙하며 신고리 5·6호기 건설 재개/중단과 관련된 쟁점에 대해 집중적인 학습과 토론을 하였다. 특히, 종합토론회 마지막 날인 15일에는 이번 공론화 과정을 마무리하는 시민참여단의 최종 조사가 실시되었다(공론화위원회(2017b, p.420)).

검증위원회의 검증 결과는 특히 토론 주제의 선정 문제가 있었다고 보고한다. “총론토의와 마무리 토의를 제외한 두 번의 쟁점토론에서 2세션에서 쟁점토의는 안정성과 환경성을, 3세션에서 쟁점토의는 전력수급 등 경제성을 다루었다. 그런데 2세션의 주제들이 3세션에서도 다루어졌으며, 3세션의 주제들이 2세션에서도 논의되었다, 원전 정책 또는 신고리 5·6호기 공사 재개 문제를 논의할 때 ‘경제성’과 ‘안전’ 또는 ‘환경’ 관련 사안들을 함께 고려할 수밖에 없는 속성을 충분히 고려하지 못한 세션 구성이었던 것으로 보인다.”(검증위원회, p.116).

한편 포커스그룹 인터뷰에서 시민대표와 진행자는 다음과 같이 평가하였다. 시민대표는 “전체적 종합적으로 판단했을 때, 기간이 조금 부족했지만 적절했다고 생각합니다.”고 답했다. 또 “혹시 기간이 길었다면 본인의 입장이 바뀌었을까요?”라는 면접자의 질문에 대해서는 “그렇지는 않았을 것 같습니다.”고 답했다. 이에 대한 진행자의 응답도 유사했다. “기간이 문제가 아니었다고 생각합니다. 숙의 과정에서 안전성, 경제성 등의 추가적인 충격적 정보 제공이 없었다면 참여자의 개인 입장은 크게 바뀌지 않았을 것 같습니다.”

7.2 시민참여단은 자유롭게 충분히 토론했는가?

시민참여단의 토론과정은 분임토론에서 나타나는데, 자유로운, 숙의하기에 충분한 토론이 이뤄졌는지에 초점을 맞춰 평가한다. 종합토론회에서 분임은 시민참여단의 연령, 성(性), 지역, 찬반의견 등을 종합적으로 고려해 9~10명을 한 분임으로 구성하고, 478명에 대해 총 48개 분임을 구성했다. 분임별로 모더레이터(Moderator)를 참여시켜 분임 토의를 운영하도록 하였고 분임별 모더레이터는 중립성을 유지하고 시민참여단의 토의를 지원하도록 했다(공론화위원회 2017b, p.430).

분임토론회에 관한 상세한 시행과정은 <표3-20>과 같다.

<표3-20> 시민참여단의 분임토론 과정

분임토의는 세미나실, 분임토의실 등에서 각 분임별로 진행되었다. 분임토의는 모든 구성원이 모두 참석했을 때 시작하고, <경청토의 규칙>을 읽고 시작했다. 질문을 취합하는 세 번의 분임토의에서는 모더레이터의 공통 질문으로 토의가 시작되었고, 모더레이터의 진행은 매뉴얼에 따라 표준화된 방식으로 진행되었다.

시민참여단 모두가 돌아가면서 차례대로 이야기하되, 논쟁이 되지 않도록, 타인의 의견에 대응하여 말하지 않도록, 자신의 의견을 말하도록 했다. 토의 중에 의문을 제기하거나 잘 모르겠다고 하는 점이 있으면 구성원끼리 이야기를 나누었고, 이해가 부족하거나 이견이 있는 주제에 대해서는 모더레이터가 전문가 질의응답 시간에 질문하는 것으로 정리했다. 단, 질문은 자유롭게 제안할 수 있도록 했고, 다른 사람의 의견에 덧붙여 질문을 완성해가기도 했다. 혹여 질문의 숫자가 많으면, 비슷한 것끼리 모으고 서로 동의를 얻거나, 다양하다면 어떤 질문이 가장 핵심적인 것인지 참가자들의 거수 또는 스티커를 붙여 확인하기도 했다.

자료: 공론화위원회(2017b), pp.431-432.

공론화위원회에 따르면, 시민참여단은 총 네 번의 분임토의를 통해, 타인의 생각을 경청하고 숙의하는 시간을 가졌다. 공론화위원회는 “정부정책 결정 과정에 참여하는 것에 대한 자부심과 사명감을 가지고 토론에 임하는 등, 매 세션마다 토론 분위기는 매우 진지하고 치열하였다”며 긍정적으로 평가한다(공론화위원회 2017b, p.433).

그럼에도 시민참여단의 평가는 토의가 충분하지 않았고, 시민들이 적극적인 토의를 하지 않은 것으로 나타난다. 4차 조사에서 시민참여단은 각자 본인이 참여한 분임토의에 대해 평가하였다. 참여자들은 5개 문장에 대한 동의 정도를 7점 척도에 답하였다. 종합토론회 분임토의에 대한 평가 결과, 경청과 관련된 ‘나는 분임토의에서 다른 사람의 의견을 잘 들었다’와 ‘분임에서는 상호 존중하는 태도로 토론했다’, 공정성과 관련된 ‘분임에서는 토론이 공정하게 진행됐다’는 항목이 평균 6.3점으로 비교적 높은 수준이었다(백서, p.309). 그런데 토의 진행과 관련된 항목인 ‘분임에서는 의견교환이 잘 이루어졌다(6.0점)’, ‘나는 분임토의에서 열심히 내 의견을 전달했다(5.9점)’는 상대적으로 평가가 낮았다(공론화위원회 2017b, p.433).

검증위원회의 검증보고서는 “참여자간 균등하게 발언 기회를 사용하지 않는 문제점”을 지적한다. 검증 자료가 되는 ‘발언자 네트워크 분석’ 결과는 참여자간 발언 횟수가 매우 불균등한 것으로 나타났다는 것이다(검증위원회, p.112). 검증보고서에 따르면, “참여에 적극적인 몇몇 사람들은 주도적으로 토론에 참여한 반면 소극적인 사람들은 발언할 수 있는 기회를 얻지 못했다. 만일 주도적으로 의견을 개진하는 사람이 건설 재개 찬성, 반대 등 한 쪽 분위기를 주도할 경우 소수 의견을 가진 사람들은 집단 동조 압력을 받아 침묵하게 되는 부정적 효과가 발생했을 가능성이 높다.”(검증위원회, p.112). 또 검증보고서는 추가로 다음의 문제점을 지적한다.

<표3-21> 시민참여단의 분임 토의 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 내용	검증 결과
1. 의견 형성	절반보다 훨씬 많은 분임조(87.5%)에서 ‘의견다양화’가 일어난 것으로 나타났고, 전반적인 원전정책에서는 오히려 의견동질화(66.7%)가 나타났다.

2. 의견교환의 균질성	참여자간 균등하게 발언 기회를 사용하지 않는 문제점도 나타났다. 참여에 적극적인 몇몇 사람들은 주도적으로 토론에 참여한 반면 소극적인 사람들은 발언할 수 있는 기회를 얻지 못했다. 만일 주도적으로 의견을 개진하는 사람이 건설 재개 찬성, 반대 등 한 쪽 분위기를 주도할 경우 소수 의견을 가진 사람들은 집단 동조 압력을 받아 침묵하게 되는 부정적 효과가 발생했을 가능성이 높다. 몇몇 참여자들이 대부분의 발언 시간을 독차지해 나머지 참여자들이 의견을 피력할 기회를 얻지 못한 것에 기인한 것으로도 해석할 수 있다.
3. 의견방향의 편향성	대부분의 분임토의조의 의견이 여성, 비대졸자, 그리고 저소득자의 의견방향으로 이동한 것으로 나타났다. 이것은 한편으로는 오히려 기득권층이 아닌 집단의 의견 방향으로 움직인 것이 긍정적으로 해석될 여지도 있으나 실제로는 좀 더 관심이 많고 지식수준이 높은 참여자들의 의견방향과 반대로 움직인 것으로 볼 수도 있다. 이는 공론조사의 본래 취지에 부합하는 것으로 보기 어려운 측면이 있다.

자료: 검증위원회(2017), pp.103-106.

한편 포커스그룹 인터뷰에서 시민대표와 진행자는 다소 긍정적인 의견을 제시해 주목할 만하다. 시민대표는 “소수 사람들이 토론을 주도했다고 지적하고 있는데 실제로는 모든 사람들에게 공평하게 발언 기회와 시간이 부여되도록 진행되었다고 생각합니다.” 또 진행자에 따르면, “공론화 과정에서 발제와 토론, 분임 토의가 큰 차질 없이 진행된 것은 ‘시민의 힘’이었다고 생각합니다.”고 긍정적인 평가를 했다. 그에 따르면, “주장이 강한 분들도 계시고 논의와 관련 없이 정부를 비판하는 분도 계셨습니다. 또한 이탈자를 막기 위해 공무원이 참여 시민과 불필요한 거래(?)를 하는 경우도 있었습니다. 그러나 이러한 상황에서 시민참여단 스스로 이를 조정하고 비판하고 실질적 토론 분위기를 주도적으로 형성하였습니다. 과도한 분들을 시민참여단이 자제시키면서 집단의 상식에 의해 분임토의나 발표가 원활히 진행되었습니다. 이러한 모습은 모든 과정을 마친 후에 양측 전문가들도 반성하는 개기가 되었고, 공론조사를 진행하는 분들도 공론화 과정에서 확인한 ‘시민의 힘’, ‘집단적 상식’에 대한 신뢰를 갖게 되었습니다.”

7.3 토론에서 찬반 양측의 의견은 충분히 제시되었나

공론화위원회는 분임토의 진행자인 모더레이터의 중립성과 전문성이 중요하다고 여겨 변호사를 비롯한 각계각층의 갈등관리 전문가 53명으로 구성하여 시민참여단의 분임토의가 원활히 진행될 수 있도록 9월 24일, 10월 13일 두 차례에 걸쳐 특별 교육을 실시했으며, 1차 교육은 검증위원회 위원들도 참관했다(공론화위원회 2017b, p.421).

공론화위원회에 따르면, 모더레이터는 의견이나 질문이 어느 한쪽으로만 치우치지 않도록 조정하는 역할을 했다. 마지막 분임토의에서는 본 공론화 결과의 수용성을 높이기 위해 필요한 것은 무엇인지, 토론회를 마치면서 어떤 배움이 있었는지에 대해서 돌아가면서 발언하고, 소감을 나누는 기회를 가졌다(공론화위원회 2017b, p.421). 마지막 분임토의는 최종 조사인 4차 조사 직전에 진행한 것으로, 시민참여단의 최종결정을 마무리하는 토의였다(공론화위원회 2017b, p.421).

그럼에도 검증위원회는 모더레이터의 진행상의 문제점을 다음과 같이 검증하였다. “사

회자의 토론내용에 대한 개입을 최소화하여 참여자들이 활발하게 의견을 주고받을 수 있도록 하는 것이 중요하지만, 사회자의 발언 비중이 높아 토의 진행에 방해가 되었다는 것이 사회연결망분석(social network analysis)에서 확인되었다. 발언자 네트워크 분석 결과는 참여자간 발언 횟수가 매우 불균등한 것으로 나타났다.”(검증위원회, p.107). 참여자들이 서로 의견을 교환하면서 ‘토론’을 한 것이 아닌 사회자에 의존한 채 자신의 생각을 ‘발표’한 것에 가까웠다는 분석을 제시한다(검증위원회, p.106)

또 건설 중단/재개 양측의 입장은 주로 토론에 참여한 전문가의 발표에 크게 의존한 경향이 있었다. 검증위원회에 따르면, “토의 중 논쟁이 일어날 때 자료집을 참고해 답변하는 사람은 별로 없었고 사회자도 자료집 참고에 대한 부분을 강조하지 않았다. 분임 토의 참여자들이 다양한 출처에 근거해 심도 있는 이야기를 논의하기 보다는 전문가 발표를 듣고 즉흥적으로 떠오르는 생각하는 것을 말하는 경향이 강했다.”(검증위원회, p.118)

또 검증위원회는 건설 찬반 의견의 양극화 문제를 다음과 같이 지적한다.

<표3-22> 시민참여단 분임토의에서의 건설 찬반의 양극화 : 검증결과

약 절반의 분임토의 조에서 의견극화가 일어난 반면 나머지에서는 반대 현상이 나타났다. CDD의 기준에서는 이것은 본 공론조사가 반드시 양극단화를 조장하지 않았다는 증거로 볼 수 있어 긍정적이다. 반면 원전 정책과 관련해서는 의견극화가 일어난 분임조(66.7%)가 그렇지 않은 분임조보다 훨씬 많았다. 따라서 일정부분 공론조사가 양극단화를 조장한 측면이 있다.

자료: 검증위원회(2017), p.118.

특히 건설 재개측을 대표하는 한수원 사장의 발표 문제로 토론회 마지막 4세션이 혼란에 빠지기도 했다. 건설재개측은 발표자 제출시한까지 4세션 발표자 이름을 제출하지 않았고, 결국 종합토론 당일인 10월 13일 점심 무렵 공문으로 한수원 사장이 4세션 발표를 하겠다고 통보했다(이현석, p.19). 이미 공론화위원회가 공문을 통해 한수원 사장과 정부출연연구기관 관계자의 참여를 보장한 상황에서 이를 막을 근거는 없었다. 하지만 공기업의 사장이 직접 공론화 현장에 나오는 것에 대해 공론화위원회는 공론화 전체를 무너뜨리는 문제로 인식해 이를 적극 막았고, 이 과정에서 4세션 발표자와 발표자료 문제가 논쟁이 붙어 결국 4세션 진행 몇 시간 전에 문제가 확정되는 한바탕 소동을 겪었다(이현석, p.19).

그럼에도 건설 중단측이 발표자 문제제기를 하는 사이에 토론회에 제대로 준비하지 못한 전략 착오가 ‘건설 재개’라는 최종 판단을 이끌게 했다는 시민사회 내부의 평가가 나왔다. 환경운동연합의 사무총장은 다음과 같이 평가한다.

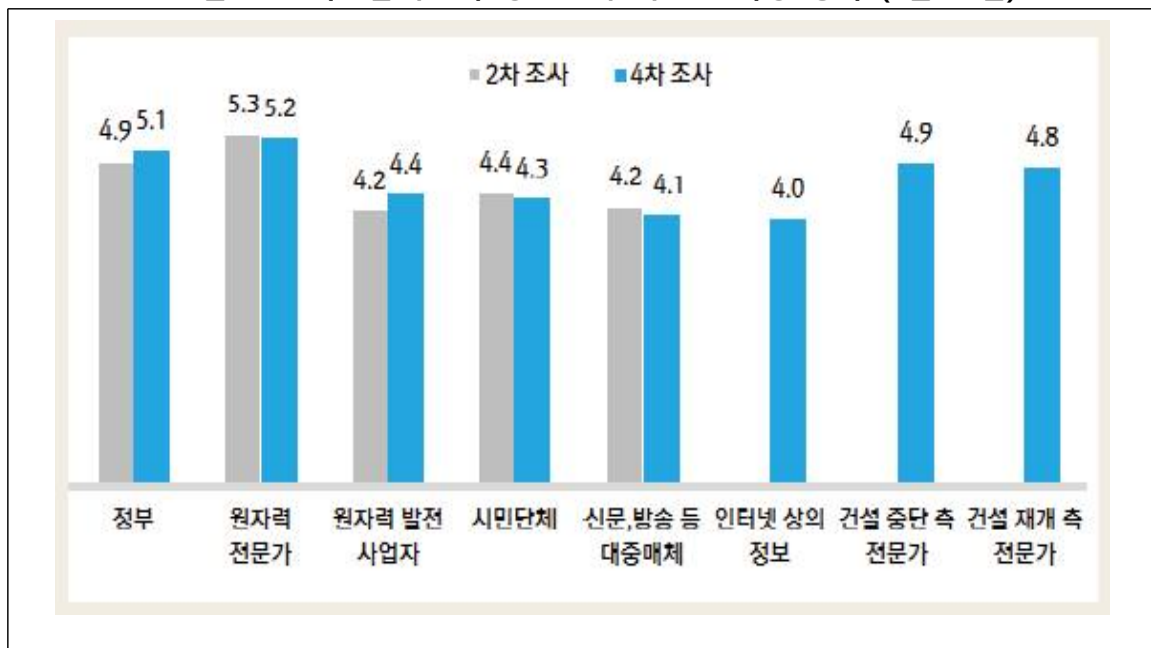
<표3-23> 토론회에서의 찬반 양측의 입장 차이

시민행동 측은 사전에 충분한 토론이 없었던 다양한 사람들이 참여했고 우리의 주된 논리를 충분히 절박하게 전달하는데 실패했다. 시민참여단을 타겟팅해서 전략을 세우거나 마지막 집중력은 발휘되지 못했고 대부분은 개별 발표자와 토론자의 능력에 맡기는 수준이었다. 반면에, 건설 재개측은 핵심 선수들이 발표의 기술까지도 훈련받아 나왔고 건설 중단측 내용을 반박하는 자료로 준비된 사람들로 절박함이 전달되었다. 더구나, 기존에 재생에너지를 부정하는 태도에서 벗어나 원전 운영으로 돈을 벌어서 재생에너지를 지원하겠다고 원전과 재생에너지 공생을 주장했다. 그동안의 태도에서 대폭 변화된 주장이었다.

자료: 양이원영 (2017), p.57.

결국 시민참여단은 정보 제공원이 제공하는 정보에 대한 크게 신뢰하지 않았다. 신고리 5·6호기 관련 정보를 제공하는 정보원에 대해 얼마나 신뢰하는지를 2차 조사와 4차 조사에서 7점 척도로 측정한 결과, 6점 이상의 비교적 신뢰할 만한 정보를 제공한 정보원은 찾아볼 수 없었다. 건설 반대측(시민단체)과 건설 찬성측(원자력 발전 사업자)뿐 아니라 정부, 언론과 인터넷 정보가 5점 이하의 낮은 신뢰성에 머물렀다. 원자력 전문가만이 5점 이상의 다소 신뢰할 만한 평가를 받은 것이 ‘건설 재개’라는 최종 판단을 이끄는 중요한 요인이라 볼 수 있다. 이에 대해 시민사회측은 친원전 세력의 부당한 활동과 공론화위원회의 소극적 대응이 ‘기울어진 운동장’을 더 기울게 만들었다는 성명서까지 발표하였다(시민행동, 2017a). 성명서에는 원전 학회, 산업계, 정부 기관들, 정치권 및 언론 등의 일방적인 활동이 공론화를 심각하게 왜곡시켰고, ‘한수원의 물품 살포 등 불법 활동 중단, 정부 출연 기관 인사들의 부적절한 활동 중단이 지적되었다.

<그림3-2> 시민참여단의 정보원에 대한 신뢰성 평가 (7점 만점)



자료: 공론화위원회(2017b), p.312.

한편 포커스그룹 인터뷰에서는 진행자는 다음과 같이 부정적, 긍정적 의견을 제시하였다. “시민참여단에서는 원전의 대안, 대체 에너지 문제, 향후 원전 폐기물 처리 등의 문제들도 논의하였습니다. 그러나 전문가들이 답변을 망설이거나 전문가들의 답변에 대해 찬반 양측의 동의가 이뤄지지 않아 질의에 대한 응답지연은 빈번하였습니다.” 그럼에도 “참여 시민들의 질의에 대한 발표과정에서 많은 분들이 답변의 진정성과 정확성을 확인하고 개인의 입장 결정에 참고하였다고 생각합니다. 특히 중립적인 입장의 열린 자세를 갖춘 시민들은 전문가 발표와 답변 과정에 영향을 많이 받았습니다.”고 답했다.

8) 공론조사

성과평가 지표
8.1 새로운 시민참여형 공론조사는 적절한 방법이었나 8.2 조사설계 과정은 민주적이며, 책무적이었나 8.3 대상자 대표성, 조사방법 등은 적절했나
성과평가 결과
8.1 공론조사는 정책 결정의 참고자료, 권고안으로서 의미를 갖는데 한정되지만, 대통령과 정부는 ‘공론조사 결과=정책결정’이라 공표하며 논란을 자초했다. 8.2 시민참여형 조사설계는 전문가보다 시민의 숙의에 기초한 공론조사로 민주적이지만, 학계와 양측과 논의 없이 일방적으로 추진되며 책무성 문제가 있었다. 8.3 대상자 대표성은 공정하게 이뤄졌지만, 공론조사방법은 의미있는 결론 제시에 유용했지만 검증되지 않은 새로운 방식이라는 의문을 일으켰다.

8.1 새로운 시민참여형 공론조사는 적절한 방법인가

공론화위원회는 새로운 ‘시민참여형’ 공론조사를 위원회의 제1의 성과로 자체 평가한다. 위원회에 따르면(공론화위원회 2017a, p.101-2), 이번 공론화는 ‘한국형 공론조사’라 명명할 정도로 정교하게 설계되어 모집단 대표성이 매우 우수하다는 장점이 있다는 것이다. 모집단 대표성을 확보하기 위해 표본설계시 층화이중추출법을 적용해, “숙의 결과를 전체 국민의 의견으로 해석할 수 있는 기반을 마련하기 위함”이었다는 점이다.

특히 공론조사 설계 단계부터 편향 발생 가능성을 줄이기 위해, 표본 추출과정에서 적절한 층화변수를 도입하는 등 통계적 방법론을 준용하였다고 설명한다(공론화위원회 2017b, p.102). 또한 결과 추정 단계에서도 표본 설계에 동원된 방법을 기반으로 하는 통계적 추정방식을 사용함으로써 편향 발생 가능성을 최소화한 것이다. 이번에 시행한 시민참여형조사는 1차 20,006명, 시민참여단 500명으로 표본 규모를 확대함으로써 조사 결과를 정책 판단의 준거로 삼더라도 문제되지 않을 정도로 신뢰성이 높은 결과를 얻을 수 있었다(공론화위원회 2017b, p.102).

시민참여형 조사는 높은 참여율에서 성과가 있었다고 평가된다. 실제로 20,006명이라는 대규모로 진행된 1차 조사에서 응답율은 50.1%였으며, 이후 선정된 500명의 시민참여단의 오리엔테이션 참여율은 95.6%, 최종 종합토론회 참여율은 98.5%로 나타나 공론조사 역사상 세계적으로 유례가 없을 정도의 높은 참여율을 보여 주었다(공론화위원회 2017b, p.101). 이에 대해 공론화위원회는 “시민참여단의 의견을 정부가 그대로 정책에 반영하겠다고 선언하여 시민들의 참여 의지를 높인 점” 등이 작용했다고 자평한다(공론화위원회 2017b, p.101). 그밖에도 “일상생활과 밀접히 관련된 전기 생산과 관련된 주제로 공론조사가 진행된 점, 2박 3일간 종합토론회에 참여하는 경제적 손실에 대한 보상을 충분히 제공한 점 등”도 주요 배경으로 해석한다.

이에 대해서는 기존의 공론조사와 새로 제시된 한국형 시민참여형 공론조사를 비교해 볼 만하다. 기존의 공론조사와 다른 ‘시민참여형’ 공론조사가 가진 장점뿐 아니라 단점도

있다. 시민의 숙의를 중시한 나머지 시민교육을 지나치게 강조한 게 아닌가 하는 문제제기가 된다. 예를 들면 보고서에는 다음과 같이 성과로 소개한다.

“숙의 상태를 객관적으로 측정하기 위해 원전 및 에너지 분야와 관련한 8개의 지식 문항을 통해 조사 차수에 따른 정답률을 확인한 결과, 조사차수가 늘어날수록 정답률이 높아졌다. 특히 4차 조사에서는 시민참여단의 68.5%가 6문항 이상에서 정답을 맞추었다.” (공론화위원회 2017b, p.113). 공론화위원회의 논리를 따른다면, 정답을 맞춘 비율 68.5%는 숙의하기 적정수준인지를 또 검증하는 것이 타당할 것이다. 왜 80% 또는 90% 까지 높여 더 ‘충분한’ 숙의가 되도록 하지 않았는지 반문이 이어질 수 있다. 이는 전통적인 공론조사들이 원칙으로 수용하는 ‘미니멀리즘’에 배치되는 것이다.

공론화위원회의 <시민참여형 조사보고서>에도 다음과 같이 언급되어 있다. 기존의 공론조사들이 ‘미니멀리즘’ 원칙에 선다면 한국형 시민참여형은 이를 무시하고 시민참여단의 숙의 정도를 ‘충분히’ 크게 높였다는 자체 평가는 정당한지가 의문이다.

<표3-24> 기존의 공론조사와 다른 시민참여형 공론조사

시민참여형조사의 숙의 프로그램이나 숙의 방식은 시민에 대한 이해와 입장 측면에서 공론조사와 상이하다는 것을 확인할 수 있다. 공론조사는 시민에 대한 신뢰를 기반으로 민주사회의 동등한 주체로서 개별 시민의 자율적 판단을 최대한 존중하고 보장하여야 한다는 입장이다. 이 때문에 숙의 과정에 전문가의 관여를 최소화할 것을 권장한다. 공론조사의 미니멀리즘(minimalism) 관점에서는 전문가는 시민의 조력자 역할로 충분하다. 의제와 관련한 정보를 제공하는 자료집을 작성하고, 시민의 질의사항에 중립적 입장에서 응답하는 정도의 역할을 부여 받는다. 시민 앞에서 의제와 관련한 사항을 발표하거나 강의하는 것은 허용되지 않으며, 질의에 대한 응답을 할 경우에도, 전문가 개인의 의견이나 입장을 주장하여서는 안된다는 입장이다.

반면, 시민참여형 조사에서는 시민을 전적으로 신뢰하지는 않는다. 시민을 전적으로 신뢰하지 않는다는 것은 의제와 관련한 사실관계 등을 일반시민이 전문가의 도움없이 짧은 숙의 기간에 충분히 이해하는데는 한계가 있다고 전제한다는 것을 의미한다. 이 때문에 시민 개인의 자율적 학습에 방점을 두기 보다는 전문가 관여나 관련 자료를 통한 학습을 적극 도입한다. 이 점에서 공론조사보다 숙의 프로그램을 다양하게 고려하고, 참여 시민의 숙의 수준에 대한 점검도 강화하고자 하는 경향이 있다.

자료: 공론화위원회(2017a), p.107.

또한 여러 방식 중 왜 공론화 방식이 선택되었는지 분명하지 않다. 이에 대한 검증위원회의 검증 결과는 다음과 같다.

<표3-25> 왜 공론화 방식이 선택되었는가? 검증위원회의 검증 결과

공론화 방식에는 애초 언급에 있었던 배심원제도 이외에도 합의회의, 시나리오워크숍 등 다양한 방식이 있고, 이들은 각 장단점을 분명히 갖고 있다. 하지만 정부는 ‘공론조사’방식을 채택했다. 추정해 보건데 공론조사는 몇 개의 선택지 중 하나를 고르기에 적합하고 그나마 전 세계적으로 수차례 진행되어 표준화 정도가 높은 방식이다. 이런 점들이 공론조사 방식을 채택하는데 큰 영향을 미치지 않았을까 생각해 본다.

이 문제가 중요한 이유는 ‘과도한 공론조사에 대한 의미부여’와 ‘공론조사 만능주의’를 경계하기 위한 것이다. 공론조사(deliberative poll)는 ⑧을 붙여야하는 명시적인 방법론이다. 하지만 신고리 공론조사는 이 방식을 차용하기는 하되, 100% 이 방법론을 채택하지 않은 조금은 어중간한 형태를 띠고 있다. 단기간 내에 정책결정을 하기 위해서는 생략하거나 추가해야 할 사

안들이 많았고, 이에 따라 ㉔이 붙은 공론조사를 하기엔 부족한 점들이 많았다는 것이 공론화 위원회의 설명이다.

하지만 이보다 더 주목해봐야 할 문제는 이미 우리나라에서 공론조사가 하나의 정책결정 모델로 인정받고 있다는 점이다. 많은 나라에서 공론조사 결과는 존중되기는 하지만, 그 결과가 정책 결정의 정당성을 부여받지는 못한다. 즉 공론조사는 정책 결정의 참고자료, 권고안으로서 의미를 갖는 것이 일반적이다.

자료: 검증위원회(2017), p.11.

이같은 문제 제기에 대한 “뒤늦게 정부가 ‘공론화위원회 결정은 권고안으로서 의미가 있다’라며 수습을 하긴 했으나, 이후에도 문재인 대통령과 고위 관료들은 ‘시민참여단의 결정을 따르겠다’는 발언을 반복하여 ‘공론조사 결과=정책결정’이라는 논란을 자초했다.”는 것이 검증위원회의 평가다(검증위원회, p.11).

한편 포커스그룹 인터뷰에서는 전문가와 진행자는 ‘시민참여형 공론조사’에 대해 비교적 긍정적으로 평가하였다. 진행자에 따르면, “2016년 이후 한국사회에서 시민참여형 공론조사는 새로운 모델로 특히 참여자들에게는 매우 특별한 경험이었습니다. 남용사례가 있으나 찬반 대립이 심한 한국사회에서 시민참여형 공론조사가 새로운 대안을 제시하지 않았는가 생각합니다. 공론조사 방법에 단점도 있고, 한계도 있고, 공론조사를 의도적으로 악용하는 경우도 있으나 현 한국사회가 직면한 갈등상황에서는 합의를 위한 좋은 방법 중 하나라고 생각합니다.” 또 같이 참여한 갈등 전문가에 따르면, “공론조사에서는 찬반을 다투는 이슈의 조사는 지양하는 것이 좋을 것 같습니다. 할건지 안할건지에 논의가 아닌 어떻게 할 것인지, 어떤 방향으로 할 것인지에 대한 공론화 과정이 더 중요한 것 같습니다. 찬반결정의 숙의 과정으로는 제3의 길에 대한 모색이 어렵습니다.”

8.2 조사설계 과정은 민주적이며, 책무적인가

시민참여형 공론조사의 설계는 누가 어떻게 설계했는지, 투입에 관한 정보가 공유되지 않고 있다. 내부 위원 중 조사 부문의 전문가 누구라고 가정해도, 어떤 논의를 거쳐 짧은 시간에 이같은 한국형 시민참여형 공론조사 설계를 마쳤는가? 이에 대한 다른 위원들의 의견이나 평가, 특히 전문가 자문단의 평가는 어떠했는지 궁금하다.

시민참여형 공론조사는 처음 시도되는 ‘한국형’이라는 공론화위원회의 자체 평가가 있듯이, 1개월도 안되는 단기간에 시민참여형을 개발해 바로 시행에 들어가는 것은 한번도 시도되지 않은 시민참여형 공론조사 방식의 검증되지 않는 부분이라는 치명적 약점이 있다. 이에 대해 검증위원회나 자문위원들의 사전 검증이 없었다는 것은 문제가 된다.

또 핵심 이해관계자 그룹이 되는 건설 중단측이나 재개측과도 어떤 형식의 소통이나 협의가 있었는지도 밝히지 않은 것은 핵심 기술, 방법을 투명하게 공개해야 하는 공론화위원회 기본 원칙에 배치되는 것으로 평가된다.

‘민주적’ 과정은 소수의 전문가 입장에서 제시된 설계이지만 다수 위원들과 핵심 이해관계자와 공유되어야 하는 기본원칙에 해당된다. 또 ‘책무적’이란 위원들과 자문위원 등의 전문가 집단 내부의 정보 공유 차원을 넘어 핵심 이해관계자 만큼은 핵심 기술방법에 대한 설명이나 정보 공유가 필수적인데, 이런 쌍방의 소통이 필수적이라는 의미다.

8.3 대상자 대표성, 조사방법 등은 적절한가

공론화위원회는 대상자 대표성이 충분하고, 조사방법 또한 적절한 것으로 자평한다. 공론화위원회가 제시하는 시민참여형 조사는 아래와 같이 진행되었다(공론화위원회 2017b, p.100).

<표3-26> 시민참여형 공론조사 방법

시민참여형 조사는 공론조사의 무작위추출 방법을 따르되, 층화 후 무작위추출을 함으로써, 표본추출오차를 줄였다. 또한, 1차 조사대상자 중에서 토론회에 참석할 시민을 선정하는 방식에서도 층화 이중추출법(doubling sampling for stratification)을 활용함으로써, 공론조사에서 발생할 수 있는 선택편향(selective bias)을 최소화 하였다. 이를 위해 1차 조사를 20,006명하였고, 이중 참여의향이 있거나 유보적인 입장을 보인 5,047명을 대상으로 성별, 연령, 공사에 대한 입장 등 30개 셀을 층화로 삼아 500명을 선정하였다. 이 외에도 휴대전화를 이용한 전화 조사응답률을 높이기 위해 가상번호를 활용하였으며, 통화중이거나 전화를 받지 않는 응답자를 대상으로 최대 14회까지 재접촉을 실시하였다.

1차 전화조사 응답자에게 5,000원의 사례비를 지급한 것도 대표성 보증과 밀접한 관련이 있는 응답률 제고 효과를 발휘하였다. 이로 인해 1차 조사 응답률이 50.1%로써 일반 전화조사 응답률의 3배 이상이었다. 이러한 1차 조사 절차는 국내외 어느 공론조사의 표본추출과 참석자 선정 절차 대비 통계적 엄정성을 준수하였다고 할 수 있다.

자료: 공론화위원회(2017b), p.100.

검증보고서는 시민참여형 조사의 장단점에 대해 다음과 같이 결론적 의견을 제시한다. 비용과 시간의 한계로 숙의과정에 많은 사람들을 참여시키는 것은 가능하지 않았기 때문에 시민참여형조사에서 성, 연령, 지역 그리고 1차 조사 결과의 건설 재개/중단에 대한 입장을 기준으로 대표성을 갖춘 시민참여단을 구성하였다(검증위원회, p.171). 그러나 무응답율이 비교적 높았고, 소득수준, 지지정당, 그리고 정치성향 등에서 공론조사 참여를 희망하는 집단과 그렇지 않은 집단 간 분포에서 있어 차이가 발생하였다. 따라서 이러한 변인들은 최종 질문인 신고리 5·6호기 건설 중단/재개 및 원전 확대 정책에 대한 의견에 영향을 미치는 중요한 변수이므로 현재보다 높은 수준의 표본설계 및 조사과정 관리가 필요하다(검증위원회, p.171). 아울러 공론조사 과정에서 수집된 조사 자료가 검증위원회에 실시간으로 제공되어야 충분한 검증이 가능하기 때문에 이에 대한 전향적 접근이 절실하다.

그리고 검증위원회는 앞서 지적한 ‘증거기반의 의사결정’의 중요성을 다음과 같이 조사와 관련한 검증결과를 강조한다. “궁극적으로는 이번에 수집된 모든 유형의 자료를 일반 국민에게 가감 없이 공개해야 할 것이다. 조사 자료 수집과 수집 결과의 공개는 공론조사의 투명성을 높이고 정책 결정에 대한 국민의 수용성을 높인다는 사실을 명심해야 할 것이다.”(검증위원회, p.171).

검증위원회는 시민참여형조사의 핵심이 되는 표본설계의 타당성에 대해 <표 3-27>와 같은 검증 결과를 제시한다.

<표3-27> 시민참여형조사 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 과제	검증 결과
1. 표본설계 (sampling design)의 과학적 타당성	1차 조사에 응한 집단과 그렇지 않은 집단간 차이가 없다는 가정과 시민참여단에 참여의사를 밝힌 집단과 그렇지 않은 집단 간 차이가 없다는 가정은 말 그대로 가정일 뿐 확인할 수 있는 사실이 아니기 때문에 최종 표본 500명의 대표성을 강변하기는 어렵다. 표본을 대상으로 수행한 조사 결과가 공론화위원회의 최종 권고를 작성하는데 근거로 활용되는 조건에서는 표본의 대표성이 생명이다. 그럼에도 불구하고 이처럼 무리한 가정에 근거한 표본설계 방식은 조사 결과의 신뢰성을 저하하는 요인임은 분명해 보인다.
2. 비표본 오차 관리 방안의 타당성	대표성과 관련된 문제는 비표본오차와 주로 관련이 있어 표본오차를 나타내는 분산이나 한계허용오차로 설명되지 않을 뿐 더러 비표본 오차는 추정된 통계량들의 편향에 주로 영향을 미치게 된다. 이러한 점들을 고려할 때 본 공론화 『시민참여형조사』의 분석 결과에 대한 통계적 타당성을 보다 명확하게 확보하기 위해서는 무응답 오차, 프레임 오차 그리고 측정 오차에 대한 현재보다 높은 수준의 관리가 필요하리라 판단된다.
3. 추정 방안 및 오차 추정량의 통계적 타당성	비표본 오차를 더 줄이는 것은 가능하지 않을 것으로 생각되며 따라서 공론조사의 결과를 활용함에 있어 직접적인 의사결정 도구가 아닌 참고자료로 활용하는 것이 바람직하다.

자료: 검증위원회(2017), p.74.

또 검증위원회는 공론조사 업체 선정이 적절하지 않았다는 점을 지적한다. 공론조사 업체 선정에 있어서 입찰기간의 촉박함(8.23~8.25 이틀간 입찰 진행)에 따른 입찰업체의 지원(2개 컨소시엄)의 제한과 공론조사 진행 및 운영의 상당 부분을 법적 근거 없이 업체에 실질적으로 위임한 점 등 문제가 있었다는 지적이다(검증위원회, p.68). 따라서 “업체 선정과 각자의 역할에 대한 가이드라인과 지침을 마련할 필요”가 있다(검증위원회, p.68).

한편 포커스그룹 인터뷰에서 제시된 진행자의 의견을 참고할 만하다. “많은 참여 시민들이 소감을 통해 부담감(중압감)을 느꼈다고 말씀하셨습니다. 처음에는 전문가가 아니라 걱정하신 분들도 숙의 과정에서 전문가들의 부족한 부분을 직접 경험하면서 전문가가 아니어도 판단할 수 있다는 자각하시고 이러한 것이 민주주의의 힘이라고 많은 분들이 느꼈던 것 같습니다. 그래서 설문조사 결과에도 공론조사 결과에 대한 수용성이 높게 조사되었다고 생각합니다.”

9) 공론화 과정의 소통

성과평가 지표
9.1 공론화위원회와 중단/재개 양측과의 소통은 적절했나
9.2 중단/재개 양측의 문제제기는 공정하게 해결되었나
9.3 시민참여단은 중단/재개 양측과 소통으로 도움을 받았나

성과평가 결과

- 9.1 양측이 참여하는 소통협의회의 공식화가 뒤늦게 이뤄지며 공론화 주요 의사결정에 양측의 입장이 잘 반영되지 못해, 규정보다는 즉시적인 회의를 통한 합의가 적지 않았다.
- 9.2 양측과 공론화위원회의 소통도 시간 제약으로 충분히 소통하지 못해, 양측의 문제제기에 충분한 논의가 이뤄지지 못해 공정성 시비가 있었다.
- 9.3 시민참여단은 양측과의 소통 시간 여유가 적었고, 실제로 종합토론회에서 양측의 전문가 발표와 전문가 질의응답만이 약간 도움이 된 것으로 평가하였다.

9.1 공론화위원회와 중단/재개 양측과의 소통은 적절했나

공론화위원회는 건설 중단/재개 양측 이해관계자와의 공식적인 소통협의회를 운영하게 된 것을 커다란 성과라 자평한다. 특히 “양측 모두가 끝까지 참여하는 가운데 시민참여단의 숙의활동이 이루어질 수 있었다.”고 긍정적으로 평가한다(공론화위원회 2017b, p.104).

그럼에도 소통협의회의 공식화는 공론화위원회의 준비된 계획에 의한 것이 아니라, 시민사회(건설 중단측)의 강력한 요청에 따라 뒤늦게 공론화위원회의 제4차 회의에서 소통협의회의 공식화를 결정한 것이다. 이 때부터 양측의 주장이 공론화위원회와 여러 사안에 걸쳐 심각한 마찰을 빚으며 소통협의회가 잘 운영되지 못하는 과행도 겪었다.

공론화위원회 출범 이후 이해당사자 소통협의회는 7차에 걸쳐 정례적으로 개최하였고, 이외에도 수시로 유선 또는 서면 등을 통해 쟁점사항에 대한 조율과 합의를 진행했다. 1차 회의(8월 17, 18일)에서 ○ 소통협의회 운영방안, ○ 양측 요구사항에 대한 의견, ○ 자료집 제작 관련 협조, ○ 1차 조사 질문지 등에 협의가 이뤄진 이후, 2차 회의(8월 23일), 3차 회의(8월 31일), 4차 회의(9월 8일), 5차 회의(9월 21일), 6차 회의(9월 29일)를 거쳐 마지막 7차 회의(10월 10일)에서는 ○ 종합토론회 세부 계획(안) 협의가 있었다.

특히 소통협의회에서 쟁점이 되며 양측의 대립과 공론화위원회와의 갈등을 빚었던 사안들은 다음과 같다.

- 공론화 자료집 제작 : 목차 구성
- 이러닝을 위한 동영상 제작 : 주제, 강의별 시간, 녹음 방식 등
- 종합토론회 운영 방식 : 발표 순서, 질의응답 시간배분, 구체적 운영 방식 등.

공론화위원회의 백서는 위의 각 사안에 대해 합의를 도출하는 과정이 순탄하지 않았다고 기술한다. 그럼에도 “소통협의회를 통해 절차적 공정성을 확보하려는 노력을 기울여 어려움 속에서도 양측 모두가 끝까지 참여하는 가운데 시민참여단의 숙의활동이 이루어질 수 있었다”고 긍정적으로 평가한다.

(1) 검증위원회의 검증보고서

검증위원회 또한 공론화 과정에서 ‘소통’의 중요성을 다면적으로 파악해 각각에 대해

검증한 결과를 <검증보고서>에 보고한다. 검증위원회는 공론화의 공식적인 주체들을 공론화위원회와 시민참여단, 그리고 건설 중단측과 재개측이 구성한 소통협의회로 파악한다. 이들은 “공론화위원회에서 공식적인 역할과 기능을 수행하였으며 이 삼자간의 상호작용은 소통과정의 매우 중요한 부분을 차지”하며, 또 “공식적으로 정의되지는 않지만 공론화 과정의 ‘환경’이라고 할 수 있는 일반 국민, 언론, 그리고 시민사회단체 및 학계 등”이 해당될 수 있다(검증위원회, pp.138-139).

소통협의회와 관련된 일차적인 평가의 초점은 공론화위원회와 시민참여단 그리고 소통협의회 협의 과정이라 볼 수 있다. 협의 결과에 따라 시민참여단의 숙의와 최종 판단에 결정적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 그런데 시민참여단과 공론화위원회, 그리고 건설 중단/재개 측과의 소통은 매우 제한적이었다는 검증 결과가 제시되었다. 심지어 “상호견제 속에서 최소화되었으며, 일방향의 모습”이 지배적이었다는 것이다(검증위원회, p.153).

검증위원회의 검증 결과는 다음과 같이 이어진다. 시민참여단에게 제공된 정보는 극단적으로 제한된 형태의 공식적 자료집이나 동영상, 그리고 필수불가결한 일정과 관련된 통화·문자 메시지 등으로 제한되었다(검증위원회, p.153). 시민참여단의 입장에서는 위원회나 양측 전문가들에 대해 제공할 수 있는 의사소통의 채널이 참여단 선정 직후에서 최종발표회에 이르는 약 3주간의 기간 동안에는 e-러닝 사이트 동영상에 딸린 Q&A 게시판으로 한정되었다(검증위원회, p.153).

특히 건설 중단/재개 양측의 견해가 시민참여단의 숙의에 충분히 전달되어야 하는데 이번 신고리 공론화에서는 미흡했다고 평가된다. 특히 건설 중단에 실패한 시민사회에서는 특히 이 문제를 심각하게 제기하였다. 검증위원회는 신고리 공론화위원회의 공론조사는 성공적이었는지에 대해, 성공의 첫째 조건으로 공론조사는 이해당사자의 포괄적이고 전면적인 참여와 발언기회의 확보가 보장될 것을 강조하였다(검증위원회, p.173-4). 핵심 이해관계자인 자신들을 배제하거나 발언기회조차 박탈당한 과정에서 최종 결정이 내려졌다면 공론조사 결과에 대한 수용가능성은 낮아지게 될 것이다.

9.2 건설 중단/재개 양측의 문제제기는 공정하게 해결되었나

소통협의회가 공식 조직으로 활동하게 된 취지에 대해 공론화위원회는 “우선 이해당사자를 분석하고, 이들 간의 첨예한 이해관계와 대립구도를 이해하는 과정이 필요했다.”면서, 아래와 같이 설명한다.

<표3-28> 공론화위원회에 소통협의회의 공식적인 운영의 배경

신고리 5·6호기 건설 관련 이해당사자는 크게 건설 찬성과 반대로 나뉘었고, 건설 찬성쪽은 다시 공론화를 인정하는 그룹과 불인정하는 그룹으로 나뉘어 있었다. 따라서 공론화 참여의사와 기관/단체의 영향력 등을 고려해 찬반입장을 대표할 수 있는 단체를 소통협의회 참여자로 선정했다.

8월 10일에는 중단측과, 11일에 재개측과 각각 간담회를 개최하고, 공론화위원회 추진현황 및 향후 계획, 공론화의 논의주제 범위, 숙의절차와 방법, 시민참여단의 선발 및 운영, 이해관계자 참여방안 등 공론화 과정 전반에 대해 폭 넓게 의견을 나누고, 각 측의 요청사항을 청취

했다. 또한 토론자료집 작성 등 향후 공론화 운영 관련 협조사항에 대해서도 양해를 구했다. 위원회는 이 논의 사항을 토대로 제5차 정기회의(2017. 8. 17.)에서 신고리 5·6호기 건설 중단 및 재개 입장을 가진 단체와의 정례적인 협의 채널로 소통협의회를 운영하기로 결정하였다. 소통협의회에 건설 중단 측에서는 ‘안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동’이 대표로 참여하였고, 건설 재개 측에서는 ‘한국원자력산업회의’, ‘한국원자력학회’ 등이 대표로 참여하였다.

자료: 공론화위원회(2017b), p.86.

검증위원회에 따르면, 공론화위원회가 거둔 성과의 매우 큰 부분이 소통협의회를 통해 양측의 갈등을 조정하고 이들을 끝까지 공식적 소통의 채널 안에 잡아둘 수 있었다는 사실이다(검증위원회, p.159). 건설 중단 대 재개로 첨예하게 대립된 양측을 공론화 과정의 핵심이라고 할 수 있는 ‘정보제공자’의 역할로 참여시킨 과제를 성공적으로 수행한 것으로 평가할 수 있다(검증위원회, p.159).

그럼에도 소통협의회에서 찬반 양측의 갈등이 협의로 결실을 맺었다는 검증위원회의 검증은 시민사회(건설 반대측)의 견해와는 대조를 이룬다. 일례로 ‘자료집 파행’과 건설 재개측의 보이콧 사태에 대한 공론화위원회의 부적절한 합의 처리에 심각하게 문제를 제기한다.

<표3-29> 시민사회(건설 중단측)의 자료집 파행에 대한 문제 제기

토론 자료집 구성을 둘러싼 논쟁과 보이콧 파동의 1차적인 책임은 공론화위원회의 미숙한 실무처리, 무리한 자료집 목차 일치 노력에 있다고 본다... 공론화위원회는 신고리 5,6호기 문제가 매우 복잡하고 어려운 문제이기 때문에 각 쟁점에 대해 건설 중단/재개 측 입장이 하나씩 있는 일종의 ‘비교표’를 만드는데 집중했다. 그래서 각 주제별로 건설 중단/재개측이 서로의 논리를 전개하는 방식의 토론 자료집, 동영상, 합숙토론을 기획했던 것이다.

하지만 양측의 논리는 매우 상이했다. 신고리 5,6호기의 경제성이나 매몰 비용 문제는 건설 중단 측에 불리한 이슈였고, 미래세대에 대한 책임, 환경성 문제 등은 건설 재개측에서 불리한 이슈였다. 따라서 이들 주제를 최대한 회피하고 자신의 논리로 이야기를 전개하고 싶었던 것이 애초 취지였다. 여기에 일부 내용을 수정하고 검증하는 과정이 추가되면서 물리적으로 시간이 부족한 문제가 계속 반복되었다. 건설 중단/재개 양측 매번 며칠 앞으로 다가온 자료 제출시한을 지키기에도 버거운 상황이 반복되었다.

그러나 자료집을 둘러싼 양측의 갈등은 이러한 표면적인 이유보다는 공론화진행과정에서 누적되어온 불만이 폭발한 것으로 보이는 것이 더 풍부한 평가일 것이다. 건설 중단과 재개측은 공론화 진행과정에서 시간에 쫓기는 무리한 진행, 서로 간에 ‘기울어진 운동장’임을 강하게 느꼈고, 그 중 문제 정도가 더 심각했던 건설중단측이 먼저 ‘보이콧’ 주장을 들고 나온 것이다.

자료: 이현석, pp.15-16.

9.3 시민참여단은 찬반 양측과 소통으로 숙의에 도움을 받았다

이제 건설 중단/재개 양측이 소통협의회와 공식 채널을 통해 시민참여단과 효과적으로 소통하며 숙의에 도움이 되었는지에 초점을 맞춰볼 수 있다.

시민참여단은 4차 조사에서 건설을 재개해야 한다는 주장과 건설을 중단해야 한다는 주장에 대해 얼마나 공감하는지 7점 척도에 응답하였다(공론화위원회 2017b, p.90). 시민참여단은 본인 의견과 동일한 주장에 대해서는 96.5%가 공감하고 그 수준도 7점 척도

에 6.3점으로 매우 높았다. 반면 본인 의견과 다른 주장에 대해서는 28.8%가 공감했고 그 수준은 3.4점으로 낮은 편이었다. 이러한 현상이 건설 재개/중단 양측 모두에서 유사하게 나타났다.

또 시민참여단은 자신들의 숙의에 정보원이 얼마나 도움이 되었는지에 대해 4차 조사에서 평가하였다. 7점 척도에서 전체 6점을 넘는 정보원이 하나도 없었다. 도움이 미흡한 것으로 평가된다. 전문가 발표와 전문가 질의응답만이 각기 5.8점으로 비교적 도움이 된 정보원으로 평가받았고, 자료집이나 이러닝 또는 분임토의는 그나마 5.3 - 5.4점으로 ‘약간 도움’ 정도였다. 그밖에 TV 토론회, 언론보도 등은 5점 이하 미흡하거나 참고하지 않은 수준에 머물렀다. 이는 앞서 소개한 정보원에 대한 신뢰도가 비교적 낮은 것과 부분적으로 관련된 것으로 평가된다(표 참조).

<표3-30> 시민참여단의 숙의에 대한 정보원 도움 정도 (7점 척도)

	자료집	이러닝	TV 토론회	전문가 발표	전문가 질의 응답	분임 토의	지인과의 대화 및 의견교환	언론 보도	전반적인 공론화 과정
■ 전체 ■	5.3	5.4	4.7	5.8	5.8	5.4	4.8	4.1	5.8
성별									
남자	5.2	5.2	4.5	5.6	5.6	5.2	4.7	4.0	5.6
여자	5.4	5.5	4.8	6.0	6.0	5.5	4.9	4.3	6.0
연령									
20대	5.2	5.2	4.2	5.9	5.9	5.0	4.7	3.8	5.7
30대	5.2	5.3	4.3	5.7	6.1	5.7	4.6	3.8	5.9
40대	5.2	5.3	4.7	5.7	6.0	5.3	4.9	4.1	5.8
50대	5.3	5.4	4.9	5.8	5.6	5.4	4.9	4.4	5.7
60대이상	5.6	5.5	5.0	5.8	5.7	5.5	4.9	4.5	5.8

자료: 공론화위원회(2017b), p.303.

검증위원회는 건설 중단/재개 양측과 시민참여단 사이의 소통을 확인할 만한 중요한 자료가 부족했다는 문제를 제기한다(검증위원회 pp.154-55). 시민참여단 개인과 공론화위원회 사이에 이루어진 소통의 기록은 극히 제한된 형태로만 남겨졌다는 것이다. 이러닝 사이트가 검증위원회의 검토를 받기 전에 폐쇄된 것을 포함하여 이들로부터 어떤 반응과 질문들이 있었는지에 대한 기록을 찾아볼 수 없거나 적어도 검증위원회에 제공되지 않았다는 사례도 제시한다(검증위원회 p.155).

검증위원회에 따르면, 공론화 과정의 주체라고 할 수 있는 시민참여단, 건설중단/재개 양측과의 소통을 맡은 책임 주체가 불분명하였다(공론화위원회 2017b, pp.172-73). 시민참여단이 선정된 이후부터 종합토론회가 개최되는 기간, 즉 9월 중순에서 10월 중순에 이르기까지 약 한 달간의 기간 동안 여론의 지속적인 관심을 유지하지 못했고, 공론화 과정 자체나 그 합의 대한 보다 깊이 있는 담론을 생산해내지 못했다(검증위원회 p.172). 또한, 공론화위원회 홈페이지의 ‘제언방’은 일방향적 홍보가 아닌, 국민들로부터 의견을 제공받을 수 있는 공간이라는 점에서 소통을 위한 가장 중요한 수단이었으나, 게시글에 대한 위원회의 답변이나 반응이 전혀 없었다는 점에서 쌍방향적 소통에 성공했다고 평가하기는 힘들다(검증위원회 p.173).

또 검증위원회에 따르면, 소통을 기록으로 수집하고, 축적하여 기록으로 보존하는 역할을 맡은 책임의 주체가 존재하지 않았다(검증위원회 p.173). 소통의 많은 기록들은 게시판의 댓글과 축약된 회의록 정도로 남게 되었다는 것이다. 체계적인 기록을 남기는 일은 공론화 과정의 투명성을 보장하기도 하지만 동시에 운영과정의 책임성을 높이는 가장 효과적인 방법이기도 한다(검증위원회 p.173).

10) 공론화 결론

성과평가 지표
10.1 공론조사 결과는 시민참여단의 숙의를 충분히 반영했는가
10.2 정부는 공론조사 결과에 따라 정책 결정을 할 수 있었는가
10.3 건설 찬반 양측은 공론조사결과와 정부결정을 수용했는가
성과평가 결과
10.1 시민참여단의 의견 변화가 상당했지만, 의견 변화와 지식 습득간의 상관관계를 확인할 수 없었기 때문에 의견 변화가 숙의의 효과로 나타난 것인지 근거가 부족하다.
10.2 공론조사는 정책결정에 참고용이 일반적이지만, 공론화 초기 공표가 공론화 결과에 따른 정책결정이었기 때문에 정책결정을 하는데 큰 무리는 없었다.
10.3 양측은 공론조사 결과를 수용하고 정부의 정책결정에 따를 것을 발표함으로써 공론화 전체 과정이 마무리 될 수 있었고, 이후 정부정책 시행이 순조롭게 진행될 수 있었다.

10.1 공론조사 결과는 시민참여단의 숙의를 충분히 반영하는가

공론화위원회는 ‘숙의의 효과’를 시민참여단 시민들의 학습 전후의 태도 변화로 확인할 수 있다고 설명한다(공론화위원회 2017b, p.508). 특히 숙의효과를 확인할 수 있는 주요한 지표가 건설 중단/재개에 대한 ‘판단유보’ 응답의 변화이다. 그 응답이 1차 조사에서 35.8%였지만, 학습과 숙의 과정을 거친 4차 조사에서는 3.3%로 급감한 것을 증거로 제시한다. 30% 이상의 시민참여단이 판단 유보를 거둔 것이다. 이들은 학습과 숙의 전에 모호했던 입장을 학습과 숙의 후에 건설 재개 또는 중단 중 하나로 입장으로 정립한 것이다.

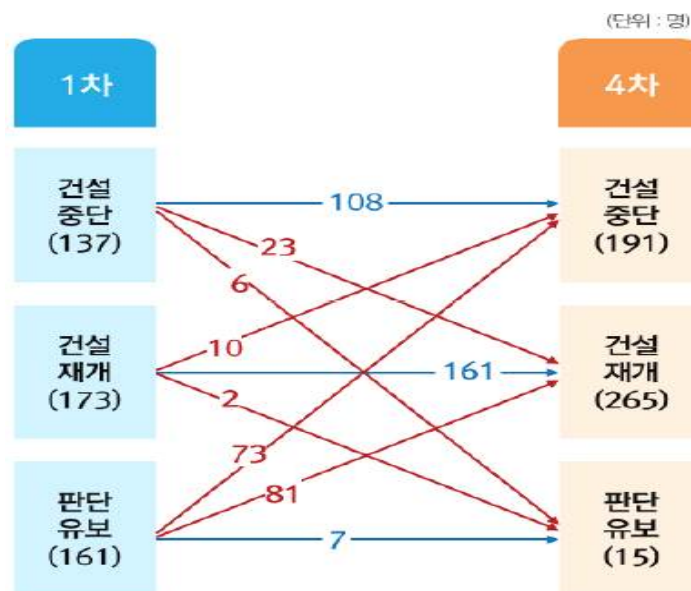
<그림3-3> 건설 재개와 중단에 대한 입장 추이



자료: 공론화위원회(2017b), p.508.

이러한 태도변화 양상은 1차 조사와 4차 조사 결과를 토대로 시민참여단 개인 단위에서 입장 변화 결과로 분명하게 나타난다. 시민참여단 471명 중 276명은 1차 조사와 4차 조사에서 입장을 변경하지 않았다. 즉, 이들은 학습과 숙의 전후에 동일한 입장을 견지하였다. 그렇지만, 195명은 어떤 형태든 태도 변화를 보였다. 건설 중단 입장에서 건설 재개 입장으로 선회한 사람은 23명, 건설 재개 입장에서 건설 중단 입장으로 돌아선 사람은 10명이다. 전자가 후자보다 더 많아 건설 재개의 입장으로지지 변화가 더 많은 것이다. 한편 판단 유보 응답자 161명 중 73명은 건설 중단으로 입장을 정하였고, 81명은 건설 재개를 선택하였다.

<그림3-4> 공론조사 1차와 4차 입장 변화 양상



공론화위원회는 이상과 같은 근거에서 “이번 시민참여형조사는 숙의성은 다양성, 충분성, 공정성, 효과성 측면에서 애초의 기획 의도가 충분히 달성되었다고 평가할 수 있을 것이다.”고 자평한다. 그러나 다소 지나친 자평이다. 이에 대해서는 앞에서 여러 부분에 걸쳐 검증위원회의 검증결과를 소개하며 평가한 내용을 참고할 수 있다.

검증보고서의 검증 결과는 다음과 같다(검증위원회, pp.119-20). 1차 설문조사와 3차 설문조사 사이에는 사전 브리핑 자료집과 e-러닝 등이 이루어졌는데, 이 두 조사에서의 차이는 자료집의 ‘처치 효과’가 있었다고 평가된다(검증위원회, p.119). 반면 3차와 4차 조사 사이에는 전문가 강연 및 Q&A, 그리고 분임 토의가 이루어졌는데, 3차와 4차 조사에서도 ‘토론회 처치 효과’가 있었다고 판단된다.

검증위원회에 따르면, 사안별로 의견 변화에 대한 유의미성 검증(비율검증)을 실시했을 때, 이상과 같이 1차에서 3차, 3차에서 4차 조사사이에 모두 유의미한 의견 변화가 있었던 것으로 나타났다. “중단”과 “재개” 의견 모두 지속적으로 유의미하게 증가한 반면 “유보” 의견은 지속적으로 감소하여 궁극적으로 3.3%의 참여자만이 여전히 “유보” 의견을 피력한 것으로 나타난 것이다(검증위원회, pp.119-120). 이러한 결과는 자료집 및 e-러닝, 그리고 토론회가 전반적으로 모두 일종의 ‘처치효과’가 있었던 것으로 해석 가능하다.

그럼에도 검증위원회에 따르면, “공론조사 기간 동안 분명히 의견 변화도 있었고 상당한 정도의 지식 습득도 있었으나 이것이 모두 숙의의 결과라고 볼만한 근거를 찾을 수 없었다.”(검증위원회, p.172). 의견 변화와 지식 습득간의 상관관계를 확인할 수 없었기 때문에 의견 변화가 숙의의 효과로 나타난 것인지 여부는 더 면밀한 검토가 필요하다는 것이다.

<표3-31> 숙의 효과 : 검증 결과와 검증된 문제점

검증 내용	검증 결과
1. 공론조사 참여 이후 의견변화	신고리 5·6호기 건설 중단/재개 건설에 대한 의견에서는 전체 참여자의 38.7%가 의견 변화를 보였고 전반적인 원전 정책에 대한 의견에서도 36.9%가 의견 변화를 나타냈다. 이러한 결과에 근거하여 이번 공론조사가 참여자들의 의견을 형성하는데 상당한 정도의 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.
2. 의견변화의 숙의효과 영향	신고리 5·6호기 건설 중단/재개에 대한 의견 변화가 지식 습득과는 무관하게 일어난 것으로 나타났다. 마찬가지로 원전 정책 의견 변화에도 지식 습득이 거의 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 앞서 기술한 의견 변화가 반드시 숙의의 결과로 보기 어려울 수도 있다는 것을 시사한다. 공론조사 기간 동안 분명히 의견 변화도 있었고 상당한 정도의 지식 습득도 있었으나 이것이 모두 숙의의 결과라고 볼만한 근거를 찾을 수 없었다.
3. 숙의효과가 균일하게 나타났는지	의견 변화에서는 인구학적 배경의 영향이 거의 없었다. 즉, 1차에서 3차 조사로의 의견변화나, 3차에서 4차 조사로의 의견변화에는 별다른 인구학적 집단별 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 유일한 예외는 이념 성향이었는데 진보는 좀 더 진보적인 방향으로 변화한 반면 보수는 좀 더 보수적인 방향으로 변화하여 두 집단 간 차이가 발생했다.

자료: 검증위원회(2017), pp.119-120.

10.2 정부는 공론조사 결과에 따라 건설 찬반의 결정을 할 수 있는가

이상과 같은 최종 조사를 바탕으로 공론화위원회의 공론화 최종보고서에서 다음과 같이 제안하였다.

1. 위원회는 현재 일시중단 중인 신고리 5·6호기의 건설을 재개할 것을 권고합니다. 최종 조사결과에서 건설재개를 선택한 비율이 59.5%로 건설중단을 선택한 40.5%p보다 19.0%p 더 높았습니다. 이 결과는 95% 신뢰수준에서 오차범위인 $\pm 3.6\%$ p를 넘습니다. 더구나 1차 조사에서부터 건설중단에 비해 건설재개의 비율이 유의미한 차이로 높았고, 회차를 거듭할수록 그 차이는 더 커졌습니다.

또 공론화위원회 백서에 따르면, 471명의 시민참여단이 참여한 최종 조사에서 건설재개/중단에 대한 의견분포의 오차범위는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.6\%$ p로 산출되었고, 양쪽 의견의 편차는 19%p 차이가 나는 것으로 확인되어 표본추출 오차 범위를 벗어나 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 결론내릴 수 있었다(공론화위원회 2017b, p.118).

공론화위원회는 내부 논의를 거쳐 다음과 같은 최종 결론의 방식을 제시하였다. 미리 준비된 결정이 아니라 공론화 도중에 건설 중단/재개 양측과 협의 없이 결정된 것이다.

<표3-32> 공론화 최종 결정 방식에 대한 공론화위원회의 논의과정

다수결의 원칙에 따라 한 표라도 많은 지지를 얻은 입장에 따라야 하는지, 아니면 통계적 표본오차를 벗어나야만 유의미한 차이가 있다고 볼 것인지에 대한 논의였다. 총화확률추출에 의한 조사이니만큼 추정치의 오차범위를 벗어나야 만이 유의미한 차이가 있다고 해석할 수 있었으나, 시중에서 발표된 여론조사 결과들이 오차범위 이내의 박빙상황으로 흘러가면서 위원회의 조사 결과도 오차범위 내로 귀결될 경우 어떻게 해야 할 지는 위원회의 가장 큰 고민이었다.

위원회는 이에 대한 결론을 내리기 위해 자체 워크숍(9.8.~9.9.)과 법률분과 자문위원의 법률자문을 통해, 다양한 의견을 파악하였다. 이를 토대로 위원회는 ‘종합토론회에 참석한 시민참여단의 규모와 성·연령별 의견분포에 따른 표본추출오차를 기준으로 삼되, 건설재개와 중단 사이의 의견차이가 오차범위를 벗어난 경우 다수 의견을 기준으로 최종 정책 권고를 하기로 한다.’는 원칙을 밝히고, 오차범위 이내일 경우에는 건설 재개/중단 의견분포의 1~4차 조사간 추이분석, 배경변수 및 원자력발전 정책에 대한 선호도와 관계, 오차범위 내의 차이 정도 등을 종합적으로 고려하여 결정하기로 하였다.

자료: 공론화위원회(2017b), pp.117-118.

그럼에도 공론화 결론에 관한 규칙을 미리 정해 두지 않았던 것이 이해가 되지 않는다. 건설 찬반 어느 쪽이 과반수 이상의 지지가 있어야 한다든지 하는 일종의 ‘게임의 룰’을 미리 정하지 않았다. 건설 중단측에서는 공론조사 결과 도출을 위해서는 단순 다수결보다는 최소한 한 쪽이 50% 이상 나올 때까지 재투표를 하는 게 바람직하다고 제안했지만(이영희, p.13), 공론화위원회 규칙으로는 채택되지 못했다. 만약 어느 쪽도 과반수 지지를 얻지 못했거나 양측의 차이가 1% 또는 2% 밖에 되지 않았다면 엄청난 혼란에 빠지게 되고 결국 공론화위원회가 규칙이 없는 결론을 내기 위한 새로운 규칙을 또 만들어야 했을 것이다. 건설 재개측을 대표하는 원자력학회의 대표는 “공론화위원회의 결정에 대한 법적 근거가 취약하여 크지 않은 차이로 건설 중단을 결정하는 경우 법적 논쟁 등 부작용이 우려된다”고 강조하였다(임채영, p.16).

한편 공론화의 목적이 찬반 가부 결정을 하는 것이라기보다는 합의를 이끌어내는데 목

적이 있다면, 다수결 원칙은 바람직한 결정방식이라 보기 어렵다. “정부로부터 다수결 방식으로 그리고 가부간 결정을 강요받는 공론화는 공론화라고 하기 어렵다.”는 견해에 대해 다음의 이어지는 설명을 참고할 만하다(장재연, 2017).

“이번 공론화가 공약 강행이나 파기를 합리화하려는 목적이 아니고 갈등을 조정하고 대안을 모색하는 목적이었다면 설문 항목을 공사 재개 찬성과 반대 둘 중 하나를 강요하는 방식으로 해서는 안 되는 것이다. 조건부 결정도 가능하도록 구성해야 하고, 공사 재개 찬성 측이나 반대 측이 중요하다고 생각하는 조치에 대해 수용할 수 있는 수준의 조건들이 제시되어야 한다.”

10.3 건설 찬반 양측은 공론조사 결과와 정부결정을 수용했는가

공론화위원회는 최종보고서에서 다음과 같이 강조하였다. “공론화 기법으로서 시민참여형조사의 위와 같은 장점과 독특성으로 인해 공론화 과정 및 결과에 대한 시민참여단의 수용성과 사회적 수용성 역시 매우 높았다.”

(1) 시민참여단의 수용성과 숙의성

공론화위원회는 이와 관련된 또 다른 근거로 먼저 시민참여단의 설문 결과를 제시한다. 건설 재개 또는 중단에 대한 최종결과가 본인 의견과 다를 경우 얼마나 존중할지에 대해 물은 결과, 시민참여단의 93.1%는 최종결과가 본인 의견과 다를 경우에도 존중하겠다고 응답했다는 것이다(공론화위원회 2017b, p.115). 또 최종 조사 결과가 신고리 5·6호기 건설을 재개하는 것으로 결정된 상황에서 4차 조사 당시 건설 중단을 지지한 시민참여단의 95.8%가 최종 결과를 존중하겠다고 응답한 점이 주목된다(공론화위원회 2017b, p.115).

공론화 결과에 대한 수용성이 매우 높았던 이런 결과는 시민참여형 조사에 대한 시민참여단의 높은 공정성 평가라는 근거도 제시한다. 시민참여단 10명 중 9명은 이번 시민참여형조사가 전반적으로 공정했다고 평가하였다. 또한, 신고리 5·6호기 공론화 과정에 대해 전반적으로 얼마나 만족했는지를 확인한 결과, 시민참여단의 88.8%는 만족하였다고 응답하였다.

공론화위원회의 자체 평가는 이런 공론화 과정 전반의 공정성이 최종 결론의 수용성을 높였고, 공론화 과정의 공정성은 새로운 시민참여형 공론조사의 높은 대표성과 숙의성이라 평가한다(공론화위원회 2017b, p.116). 그럼에도 숙의성에 대해서는 상당한 문제가 있었다는 앞의 평가를 참고할 수 있다. 공론화위원회는 높은 수용성의 또 다른 근거로 시민참여형조사가 “절차적 투명성과 공정성을 확보”해서, “독특한 설계와 엄정한 운영에 기인한 바가 크다”고 평가한다(공론화위원회 2017b, p.116).

(2) 건설 반대측의 결과 수용

시민참여형조사에 대한 수용성은 시민참여단 뿐만 아니라 이해당사자를 비롯한 우리 사회 전반에서도 높게 나타났다. 신고리 5·6호기 건설 중단측과 재개측 전문가들은 종합 토론회 이후 결과가 공표되기 전 일주일 동안 언론 기고 등을 통해 이번 공론화 과정이 공정하게 이루어졌고, 시민참여단의 학습과 숙의 열의가 높았다는 점을 공통적으로 언급하였다. 이로 인해 공론화 결과를 토대로 위원회가 정부에 신고리 5·6호기 건설 재개를 권고하였을 때, 중단측에서 곧바로 결과를 수용하겠다는 입장을 공표하였다.

건설 백지화를 주장해온 신고리 5,6호기 백지화 시민행동(2017a, p.78)은 <신고리 5,6호기 공론화위원회의 권고안 발표에 대한 입장>을 발표하였다.

“공론화 기간 동안 우리가 목격한 것은 ‘기울어진 운동장’이었다. 수십 년간 온 국민이 핵발전의 필요성과 안전성, 경제성에 대한 정보를 일방적으로 접해온 상황에서 공론화 기간은 너무나 짧았다. 한수원과 정부출연연구기관의 부적절한 건설재개측 활동은 상황을 더욱 악화시켰고, 정부와 공론화위원회는 이를 바로잡지 못했다. 시민참여단 59.5%가 건설재개를 선택한 것은 이러한 문제점이 그대로 반영된 결과이며, 매우 아쉬운 일이다. 하지만 우리는 시민참여단이 공론화기간 동안 보여준 진중한 토론 모습과 판단을 존중한다.”

(3) 공론화 결과 정책결정에 반영

공론화위원회의 최종 결론 발표 직후, 정부는 즉시 수용 절차에 들어가 정책에 반영하기 시작했다. 10월 20일, 이낙연 국무총리 주재로 ‘고위당정협의회’를 개최하여 공론화 권고 내용과 정부 대응방향에 대한 입장을 조율·공유하였다(공론화위원회 2017b, p.142). 당정청은 신고리 5·6호기 건설재개 권고를 존중하고, 원전 축소 또한 차질 없이 추진할 것을 발표했다. 또 신고리 5·6호기 건설재개 안건을 10월 24일 국무회의에 상정하고 최종 방침을 확정할 것이며, 차관회의를 통해 정책방향과 그 결정에 따른 후속조치를 논의할 것을 발표했다.

한편, 문재인 대통령도 10월 22일 ‘신고리 5·6호기 공론화 결과에 대한 대통령 입장’을 발표하였다(공론화위원회 2017b, p.142). 정부가 신고리 5·6호기 건설을 조속히 재개하되 탈원전을 비롯한 에너지전환 정책을 차질 없이 추진할 것을 부탁하였다. 또 공사중단을 지지한 국민들에게도 공론화위원회의 권고를 수용해줄 것을 부탁하는 한편, 이번 공론화 경험이 사회 갈등 현안을 해결하는 사회적 대화와 대타협이 활발해지는 계기가 될 것을 기대한다고 밝혔다(공론화위원회 2017b, p.142).

3. 공론화 과정에 대한 성과평가 지표안

이상과 신고리 공론화 과정에 대한 성과 평가를 기초로 아래와 같이 공론화 과정에 적용될 수 있는 공론화 과정 성과 평가 지표 개발의 방향을 제시한다. 지표 개발은 일정한 가이드라인 등의 원칙에 기초할 것을 참고하되, 공론화 과정에 특수한 지표개발이 될 필요가 있다. 공론화 과정에 관련된 지표들은 일반 정책 과정 관련 지표들과 여러 측면에서 두드러진 차이가 있기 때문이다. 일반 정책과정이 의제설정-대안형성을 거쳐 정책결정-집행-평가에 이르는 과정이지만, 공론화 과정은 정책결정을 위한 의제설정-대안형성-정책결정 3단계로 한정되는 특성이 있기 때문이다.

1) 성과평가 지표 개발 원칙

평가 지표는 일반적으로 SMART 기준에 따르는 것이 국제적 기준이다. 상세한 평가 기준은 공론화 등 해당 분야별 특성을 반영해야 할 것이다.

<표3-33> 지표의 SMART 기준 체크리스트

- 구체적(Specific): 지표는 무엇을 측정하려는지 의도를 명확하게 기술해야 하며, 하나의 지표에 복수의 측정치를 포함시켜서는 안 된다.
- 측정 가능한(Measurable): 지표를 누가 사용하는지 관계 없이 동일한 조건에서 일관된 결과가 획득되고 또 추적되어야 한다.
- 취득가능한(Attainable): 지표를 위한 자료수집은 단순하고, 확일적이며 비용효과적이어야 한다.
- 관련성(Relevant): 지표는 각각의 투입, 산출, 결과에 밀접히 관련되어야 한다.
- 시간 제한적(Time-bound): 지표는 특정 시간 프레임을 포함해야 한다.

자료: Johns Hopkins University Center for Communication Programs (2015)
“A SMART Criteria Checklist.”

또 OECD가 제시하는 바람직한 지표개발의 기준은 다음과 같다(Brown 2009, pp.4-5).

<표3-34> OECD의 지표 개발 가이드라인

- ① 유용한, 의미있는 - 지표는 측정하려는 의도를 잘 반영해야 한다.
- ① 구체적 - 지표는 특정 상황에서의 변화에 따라 얼마나 두드러진 변화가 있는지 그 민감성과 관련된다.
- ① 연구 기반 - 결과에 영향을 미치는 핵심 영향력과 요인들에 대한 인지
- ① 통계적 유의미 - 지표의 측정은 방법론적으로 확고하며 적용하려는 목적에 부합되

어야 한다.

㉠ 용이한 해석 - 지표는 무엇을 측정하는지가 명확하다는 의미에서 현장 해석이 충분히 단순하고 직관적이어야 한다.

㉡ 상황에 따라 다른 지표들과의 관련 - 단일의 지표는 특정 현상의 일부를 보여주는 것으로 다른 유사한 지표들과의 관련성에 가장 잘 해석될 수 있다.

㉢ 국제적 비교 가능 - 지표는 국제적 지표 프로그램에서 사용되는 지표들과 일관성을 갖고 비교가 가능한 것이어야 한다.

㉣ 시간에 따라 하위 분류 - 지표는 대상층(지역)의 하위 대상층(지역)으로 분류될 수 있어야 한다.

㉤ 시간적 일관성 - 지표의 유용성은 시간적 추이를 추적할 수 있을 때 높아진다.

㉥ 시의성 - 자료의 수집과 보고 사이의 시차가 최소화되어야 한다. 그래서 지표가 최근의 정보를 보고하도록 해야 한다.

㉦ 정책과 새로운 이슈들과의 관련 - 지표는 가능한 한 주요 이슈들과 밀접히 관련되어, 이슈가 등장하면 기구를 모니터링하기 위한 지표개 개발될 필요가 있다.

㉧ 관심의 대상 - 지표는 관련 청중의 관심사가 될 필요가 있다.

자료: Brown, A. (2009) "Good Practice Guidelines for Indicator Development and Reporting." OECD.

2) 공론화 과정 성과평가 지표(안)

이번 연구를 통해 신고리 공론화 과정 10개 단계별로 성과평가를 진행한 결과에서 확인된 공론화 10 단계를 제안한다. 10단계 각각에 대한 성과평가를 진행한 결과, 관련된 핵심 내용에 대한 검토가 이론적으로나 시행 양면에서 밀접히 관련된다. 또 찬반 양측의 주장이나 의견을 포용하면서 공론화 선행 연구들이 제시한 공론화의 기본원칙 또는 성공 조건에 충분히 해당되는 지표라는 점을 확인할 수 있었다. 또 지표 평가에 필요한 주요 자료가 유용한 장점도 있다.

그럼에도 검증위원회의 검증에 필요한 일부 자료들이 제공되지 않아 검증의 충분성을 충족시키지 못한 문제가 제기된 점을 상기해볼 필요가 있다. 뒤에서 설명하는 ‘증거기반’의 의사결정에 취약점이 드러나면서, 향후 공론화위원회는 ‘증거기반’ 구축에 특별한 관심과 준비계획을 갖고 개시될 것을 강조한다. 증거기반을 갖춘 계획에 따라 시행되면 공론화 과정 각각에 대한 공정성 시비는 커다란 문제가 되지 않을 것이다.

아래에서는 공론화 10개 과정별로 각각 3개의 평가 지표를 제안한다. 그럼에도 국가차원의 공론화가 아닌 광역이나 기초 지자체 차원의 공론화에는 일부 과정이 추가될 필요는 없지만 생략될 수도 있을 것이다. 또한 표의 우측에 제시된 지표 자료 또한 국가차원의 공론화에서 일반적으로 적용가능한 것으로 제안하지만, 시도나 시군구 차원에서는 비용 문제 때문에 검증위원회의 검증보고가 주요 부분만 제한적으로 적용될 수도 있을 것이다.

<표3-35> 공론화 과정 성과평가 지표(안)

공론화 과정	평가 지표	지표 자료
1. 의제 설정	1.1 이슈는 공론화 대상이었나 1.2 찬반 양측의 주장에 정부의 대응은 적절했나 1.3 정부는 찬반 양측과 해결방안을 논의했는가	공론화 기준, 양측 문서 정부 근거자료, 양측 문서 정부 근거자료, 양측 문서
2. 대안 형성	2.1 정부의 공론화 대안형성 과정은 숙의적이었나 2.2 정부의 공론화 대안 제시는 책무적이었나 2.3 찬반 양측은 대안형성 과정에 참여했는가	정부 근거자료, 양측 문서 정부 근거자료, 양측 문서 정부 근거자료, 양측 문서
3. 공론화 위원회 조직	3.1 공론화위원회는 독립적이며 중립적이었나 3.2 공론화위원회의 목적과 역할은 명확했나 3.3 위원장과 위원들은 대표성, 전문성을 가졌나	정부 자료, 검증보고 위원회 법령, 검증보고 위원 선정기준과 절차
4. 공론화 위원회 운영	4.1 위원회 운영은 민주적, 투명하며, 책무적이었나 4.2 공론화는 이해관계자 참여적, 책무적이었나 4.3 위원회는 공론화 주요과정을 계획대로 시행했나	위원회 자료, 검증보고 계획서와 결과보고서 계획서와 결과보고서
5. 시민 참여단 구성	5.1 시민참여단은 공정한 대표성이 있었는가 5.2 시민참여단 OT와 정보 제공은 적절했나 5.3 시민참여단 지원 준비는 계획대로 시행되었나	선정, 과정 자료, 검증보고 자료집, 검증보고, 설문 계획서와 결과보고서
6. 숙의(1) 학습과정	6.1 숙의에 기초 정보와 자료는 충분히 제공되었나 6.2 시민참여단의 학습 정도는 숙의하기에 충분했나 6.3 찬반 양측의 의견은 공정하게 반영되었나	위원회 자료, 검증보고, 설문 위원회 자료, 검증보고, 설문 위원회 자료, 검증보고, 설문
7. 숙의(2) 토론회	7.1 시민참여단의 토론회는 숙의하기에 충분했나 7.2 시민참여단은 자유롭게 충분히 토론했는가 7.3 토론에서 양측의 의견은 충분히 제시되었나	토론회 자료, 검증보고, 설문 토론회 자료, 검증보고, 설문 토론회 자료, 검증보고
8. 공론조사	8.1 공론조사 방식은 적절한 방법인가 8.2 조사설계 과정은 민주적이며, 책무적인가 8.3 대상자 대표성, 조사방법은 적절했나	위원회 자료, 검증보고 위원회 자료, 검증보고 위원회 자료, 검증보고
9. 공론화의 소통	9.1 공론화위원회와 양측과의 소통은 적절했나 9.2 찬반 양측의 문제제기는 공정하게 해결되었나 9.3 시민참여단은 찬반 양측의 도움을 받았나	위원회 자료, 검증보고 위원회 자료, 검증보고 위원회 자료, 검증보고, 설문
10. 공론화 결론	10.1 조사결과는 시민참여단의 숙의를 반영했나 10.2 조사결과에 따라 정책 결정을 했나 10.3 양측은 조사결과와 정부결정을 수용했는가	결과보고, 검증보고 결과보고, 검증보고 결과보고, 양측 문서

공론화 지표자료는 우선 공식적 주관기관이 되는 공론화위원회와 검증위원회의 주요 문헌과 자료를 일차적으로 활용하는 것이 중요하다. ‘증거기반’의 성과평가 시각을 유지하기 위해서는 우선 공식적인 자료를 일차적 핵심 자료로 검토하는 것이 중요하다. 또 공식적인 이해관계자 참여기관인 시민사회의 공식 자료 또한 핵심이해관계자 자료로 충분히 활용해 성과평가를 진행한다.

그밖에도 무수하고 다양한 논문, 세미나 발제문과 토론문, 언론 기고문과 논평 및 기사 등은 일차 자료 검토에서 부족하거나 보충적인 증거 또는 근거가 되는 자료로 활용하되, 증거기반이 분명한 자료가 우선적인 평가 자료가 된다. 설문 또한 증거를 보충하는 중요한 수단으로, 공론화 전반에 관한 종합 설문이 필요하다.

공론화위원회는 다양한 갈등구조가 중첩적으로 함의되어 있으며 첨예하게 대립되고 있는 현대사회에서, 그리고 대의민주주의가 그 한계를 지속해서 노출하고 있는 상황에서 대안적 개념으로 제시되었다. 하여 문재인 정부는 직접민주주의를 실현시키는 다양한 노력의 일환으로 공론화위원회를 출범시켜 울주군의 신고리 5, 6호기 건설 여부를 판단 권고하도록 하였다(이상명, 2019). 신고리 공론화위원회 이후 한국사회의 갈등과 반목이 반복되는 상황에서 공론화위원회라는 제도적 장치는 유용하며 작동되며 그 효용성을 인정받았다. 아울러 민주적이고 진화된 의사결정 방식을 도입하였다고 평가받기도 하였다(신고리 5, 6호기 공론화위원회, 2017). 또한 토의민주주의와 숙의민주주의의 발전적 형태로서 현대 대의민주주의의 현실성 있는 보완책으로 인정받기도 하였다.

하지만 공론화위원회는 왜곡된 숙의의 문제를 비롯하여 정치적 부담을 회피하는 수단으로서 기능할 수 있으며 동시에 이미 내려진 결정에 정당성을 부여하기 위한 알파한 술책이라는 비판에 직면하기도 하였다(김주형, 2018). 하지만 무엇보다 공론화위원회라는 제도가 직면한 가장 큰 문제점은 이러한 불특정 시민의 참여로 구성되는 공론화위원회가 생산하는 정책 결정에 있어 그 책임성이 모호하다는 것이다. 정책을 결정하는 정치인들은 잘못된 판단이나 정책 설계에 있어 책임성이 명확하다. 특히 그 책임성은 선거라는 제도적 장치를 통해 평가받거나 구현된다. 행정의 책임성 역시 많은 연구와 제도적 장치를 통해 행정관료들이 저야 하는 책임의 책무를 명확하게 하고 있다. 예를 들면 견제와 균형에 입각한 삼권분립과 그에 근거한 사법부의 행정심판 및 의회의 청문제도, 행정절차법이나 행정정보공개제도, 그리고 감사제도 및 옴부즈만 제도 등이 행정의 책임성 제고를 목적으로 제도화되어 왔다(엄석진, 2009). 이에 반해 공론화위원회의 책임성 제고를 위한 제도적 장치는 찾아보기 힘든 것이 사실이며 책임소재 역시 모호하여 정책실패의 원인진단 및 정부의 역량 강화를 약화시키고 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 공론화위원회의 참여자들에 대한 윤리교육 및 책임성 강화를 위한 교육 역시 부재하여 공론화위원회 참여자들의 책임성을 제고시키기 힘든 것이 사실이다.

실제로 신고리 5, 6호기 공론화위원회의 경우도 책임성의 제고보다는 기계적 대표성에 집중했던 것이 사실이다. 해당 사안에 대한 깊은 이해와 토의가 전제되었는지 그리고 숙의 과정에 참여했던 시민들이 어떤 대표성을 가지고 있는지에 대해 집중하였다(이희진, 2017). 따라서 공론화위원회가 정치인들의 책임회피 수단이라는 비판을 피할 수 없었던 것이 사실이다.

하여 많은 학자들이 시민들이 직접 국가의 중대 사안에 관여하는 것이 사실상 불가능하고 사안에 대한 정보 및 전문성 부족으로 우리는 ‘대의민주주의’라는 제도를 채택하고 있는데 공론화위원회가 이러한 ‘대의민주주의’를 훼손하고 있다고 지적한다. 즉 우리가 우리의 결정 권한을 정치인에게 위임하였는데 정치인이 그 권한을 다시 책임성이 모호한 공론화위원회에 위임한다는 것은 책임성을 골자로 하는 대의민주주의를 훼손하는 행위라는 것이다. 일반적으로 유권자들은 정치인에게 선거라는 행위를 통해 자신이 가진 권리

와 권한을 위임한다. 이는 시민이 가진 권리와 권한이 선거라는 제도적 장치를 통해 위임되며 동시에 선거를 통해 통제되고 관리된다는 것을 의미한다. 하여 정치인은 책임감을 가지고 자신이 가진 권한을 사용하게 된다. 하지만 공론화위원회는 책임감이 모호하기에 그 권한이 제대로 사용될 수 있는지도 의심스러운 일이며 동시에 그것의 공정성마저도 의심받고 있는 실정이다.

이러한 사실은 공론화위원회 참여자들의 책임성을 강화하는 실질적 방안이 고민되어야 함을 의미한다. 공론화위원회는 점차 과두정으로 변질되고 있는 현대 대의민주주의 체제에 대한 가장 현실적인 대안이며 불특정 다수의 시민들이 제도적으로 정치에 참여할 수 있는 대표적인 참여기구이기 때문이다. 공론화위원회가 위기의 민주주의를 보완하기 위한 실질적 기구가 되기 위해 그리고 공정한 결론의 도출 가능성 및 정책 수용성을 높이기 위해서는 책임성이라는 가치가 무엇보다 중요하다.

따라서 여기서는 공론화위원회 참여자들의 책임성을 제고하는 방안을 모색하기 위해 우선 공론화위원회가 법적근거 확보를 주장한다. 공론화위원회가 분명한 공공재(public goods)적 성격이 있으며 공적인 판단을 한다는 점에서 공공부문 혹은 공공기관으로서의 법적 근거가 확보되어야 한다는 것을 주장하는 것이다. 왜냐하면 책임성을 제고하고 책임을 부여하기 위해서는 공론화위원회의 법적근거 확보가 필수적이기 때문이다. 하여 여기서는 공론화위원회의 공공기관으로서의 가능성을 책임의 관점에서 고찰하며 아울러 책임성의 개념 및 유형 그리고 책임성 함양을 위한 구체적인 교육 방식에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. 책임성(accountability)의 개념 및 성격

공론화위원회의 책임성에 대해 살펴보기 위해서는 먼저 책임성이라는 것이 무엇을 의미하는지 알아야 한다. 책임성의 개념이 무엇이며 그 성격은 어떠한지 그리고 그것이 현대사회에서는 어떻게 받아들여지고 있는지 살펴볼 필요성이 있기 때문이다. 아울러 우리가 공론화위원회의 시민참여단을 비롯하여 위원회 자체에 권력을 위임하고 그 책임을 부여하기 위해서는 책임성은 어떻게 분류되는지도 알아야 한다. 따라서 여기서는 책임감의 개념 및 성격에 대해서 살펴보기로 한다.

우선 오늘날의 책임성 특히 공공 책임성(public accountability)에 관한 가장 일반적인 해석은 과거에 발한 사건에 대하여 설명하는 것에 뿌리를 두고 있다. 이러한 해석은 책임성을 ‘회고적 절차’로 이해하고 공공재정을 사용하여 공적 사무를 수행한 행위자가 그 행위의 타당성에 대하여 문제가 제기된 경우에 회의에 출석하여 그에 대하여 설명하고 정당한 이유를 제시하면 이를 평가하거나 판단을 내리는 과정으로 본다(홍중현, 2018). 이를 통하여 행위자는 ‘책임 유무에 대한 결론이 내려지는 것’을 기대하게 되는데 일반 대중들은 과거에 일어난 사건의 경과에 대하여 설명하는 과정보다는 그 결과로서 나타나는 ‘책임의 유무’에 대하여만 관심을 갖는 경향이 있고, ‘책임성’개념도 대체로 그렇게 이해하는 것으로 보인다(홍중현, 2018). 즉, 책임성은 일반적인 용례상 ‘책임을 진다’는 부정

적인 의미를 함축하고 ‘재제와 처벌’에 밀접하게 연결되어 있다(Mark Bovens, 2010). 이것은 책임에 대한 일반적 인식은 ‘절차적 관점’과 ‘결과적 관점’이 혼용되고 있다는 것을 의미한다. 최근에는 공적 책임성을 더욱 포괄적으로 보고 다양한 정책결정자들이 입법절차에 참여하여야 한다는 ‘심의민주주의’와 연계하여 이해하고자 하는 논의들도 발견된다(Gutmann and Thompson, 2004). 이에 따르면 책임성은 오늘날 시민사회가 정책형성과정에 적극적으로 참여하여 각 국가별로 다른 헌법 제도적 틀을 초월하여 초국가적인 거버넌스 체제를 정당화하기 위한 도구개념으로 사용된다(홍종현, 2018). 그러나 정책 결정 과정에서 다양한 이해관계자들이 참가하여 그들의 다원적인 이익과 의사를 반영하고자 할 경우에 생길 수 있는 잠재적 위험요인들을 어떻게 결합시키고 조정할 것인지에 따라 책임성의 핵심이라고 할 수 있는 정당화를 위한 설명책임은 약화될 수 있다(Shapiro, 2001). 그렇다면 오늘날 책임성은 자신의 의무이행 내지 책임의 면제를 위해 설명하고 회답하는 책임 또는 사회 일반이나 특정 조직이 자신의 행동에 관해서 법적 또는 조직적 상위 권위에 대해서 대답해야 하는 정도의 개념으로 정의된다고 볼 수 있다(홍종현, 2018). 그렇다면 책임은 행정적 관점과 정치적 관점으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 여기서는 책임의 개념과 성격에 대해서 도덕적 관점 및 행정적 관점 그리고 정치적 관점을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

1) 도덕적 관점에서의 책임성

의지의 자유에 관한 문제는 자유, 인과관계 그리고 도덕적 책임과 같은 세 가지의 근본적인 개념들의 의미와 그 상호연관성에 긴밀한 관계를 가지고 있다. 책임에 관해서 고찰할 때는 다음 두 질문의 차이점을 염두에 두는 것이 중요하다.

- ① “어떤 사람이 자기가 행한 것에 대해 도덕적으로 책임이 있다는 것은 무엇을 의미하는가?”(폴 테일러, 1985)
- ② “어떠한 조건 아래에서 그가 행한 것에 대해 도덕적으로 책임을 지우는 것이 정당화될 수 있는가?”(폴 테일러, 1985)

두 번째 물음에 대해 ‘그 사람이 자유롭게 행동했을 때이다’라고 대답할 수 있다. 그러나 이것은 첫 번째 물음에 대한 대답은 되지 않는다(폴 테일러, 1985). 어떤 사람이 자기의 행위에 대해 도덕적으로 책임이 있다고 말하는 것은 단지 그가 자유롭게 행위했다는 것만을 말하는 것이 아니다(폴 테일러, 1985). 도덕적으로 책임이 있다고 말하는 것은 ‘그는 그것을 행한 것에 대해 해명할 의무가 있다 혹은 만일 그것이 그릇된 행위라면 그가 그것을 행한 것은 잘못이므로 비난받아 마땅하다’와 같은 말을 하는 것이다(김영진, 1985). 아마 우리는 그가 자유롭게 행위하지 않는 한 그는 그의 행위에 대해 해명해야 한다거나 또는 비난받아 마땅하다고 생각하지는 않을 것이다. 즉 자유는 해명 가능성 또는 비난의 정당화 가능성에 대한 필요조건이 될 것이다(Goodhart, 2011).

기본적으로 철학자들이 이끌어낸 결론은 도덕적 책임의 의미가 두 가지 기본개념, 즉 인과적 책임의 의미와 도덕적인 성품상의 흠이나 약점의 의미로 분석될 수 있다는 것이다(폴 테일러, 1985). 한 사람이 이 세상에서 어떤 사태에 대해 도덕적으로 책임이 있다고 말하는 것은 첫째, 그의 그릇된 행동이 그 사태 발생의 원인이고, 둘째, 그의 행위는 도덕적 성품상의 결점을 어떤 방식으로 나타낸다고 말하는 것이다. 이것이 도덕적 책임의 개념에 대한 의미이다. ‘어떤 조건 아래에서 주어진 사태에 대해 사람에게 도덕적인 책임을 지우는 것이 정당화될 수 있는가?’라는 질문에 제시된 대답은 그 의미와 연결된다. 이러한 물음에 대한 대답은 그 사태에 대해 인과적으로 책임이 있는 그릇된 행동이 아무런 면책조건 없이 행해진 것일 때 오직 그때에만 그 사람에게 그 사태에 대해 도덕적으로 책임을 지우는 것이 정당화될 수 있다는 것이다. 면책 조건들은 이 장의 서두에서 열거한 네 가지 조건들 가운데 어떤 것이라도 다 될 수 있는데, 거기에서 우리는 행동이 이루어질 때에 네 가지 면책조건 중 어느 하나라도 성립하면 행위를 한 사람의 죄를 면해 주게 된다는 것을 지적한 바 있다. 이러한 모든 조건들을 통합하고 그것들을 정당한 면책의 근거로 삼는 조건들 가운데에서 어떤 것이라도 행동에 적용될 때 행위자가 그 행동을 하는 것은 그의 성품에 관한 한 그가 도덕적으로 나쁘다거나 혹은 부당하다는 것을 표시하는 것은 아니다. 여기서 어떤 사람이 그릇된 행동을 실제로 범하지 않았다고 하더라도 그에게 도덕적 책임을 지울 수 있다는 것을 강조하는 것이 좋겠다. 이 경우는 어떤 사람이 어떤 그릇된 일을 하려고 완전히 의도적으로 계획하고 그 의도를 실행하려고 노력했지만 실패하는 경우이다.

어떤 사람이 행한 것에 대하여 그 사람에게 책임을 지운다는 것 혹은 답변해야 할 의무를 지우는 것은 무엇을 의미하는가? 여기서 우리 스스로가 해명해야 한다면 또는 답변해야 한다고 생각하는 것이 무엇을 의미하는가를 고려하는 것은 도움이 된다. 만일 우리가 그릇될 뿐만 아니라 또 면책될 수 없다고 믿는 행동을 저질렀다면 우리는 단지 우리의 행동에 대해서뿐만 아니라 우리 자신에 대해서도 도덕 판단을 내린다(Donovan, 1942). 말하자면 우리는 어떤 도덕적 표준을 우리 자신에게 제시하고 냉철하고 엄밀한 시점에서 우리 자신들의 성품이 지닌 결점을 직시한다. 이것이 우리 자신에게 책임을 지우는 첫 단계이다. 즉 우리 자신의 진정한 도덕적 본성을 단호하게 직시하는 것이다. 두 번째 단계는 우리 자신이 내린 이러한 도덕판단에 대한 우리 자신의 반응과 관계된다. 우리가 행한 것에 대하여 우리 자신에게 해명 또는 답변할 의무를 지울 때 우리는 그러한 행위를 보상할 어떤 것을 하겠다고 스스로에게 의무를 지우는 것이다. 때때로 자기 자신에게 책임을 지우거나 또는 해명해야 할 의무를 부과하는 것은 자신을 공개적으로 답변해야 할 입장에 놓이도록 할 것이다. 만약 어떤 사람이 다른 사람을 기만하는 그릇된 짓을 했을 때 이러한 것이 이러날 것이다. 그래서 자신에게 공개적으로 답변해야 할 의무를 지운다는 것은 자기가 한 일을 자백함으로써 사회적인 비난을 기꺼이 받아들이려는 것을 의미한다(Dicke, 1999).

도덕적 해명이나 책임에 대한 판단에 적합한 모든 반응에 공통된 것은 도덕적 평형으로 돌아가려는 생각이다. 그릇되고 변명할 수 없는 행위를 하는 것은 자기 자신과 타인 사이에 유지되는 정의의 균형을 깨는 거이라고 생각될 수 있다. 스스로를 도덕적으로 책

임이 있는 존재로 생각하는 것은 이러한 불균형을 바로잡는 특수한 의무를 인정하는 것이다.

본질적으로 다른 사람에게 도덕적 책임을 지우는 데에도 같은 분석방법을 적용할 수 있다. 사회는 일반적으로 어떤 사람이 자기 스스로에게 해명할 의무를 지우는 것과 같은 방식으로 개인들에게 도덕적으로 해명할 의무를 지운다. 따라서 사회 도덕률의 한 부분을 이루며 칭찬이나 비난으로 표시되는 도덕적 성품에 관한 관습적인 판단이 있다. 사회는 개인들이 사회적으로 면책조건이 인정되지 않는 상황에서 도덕 규칙을 위반하는 행위를 했을 때 과실을 범한 것으로 생각한다. 그리고 보상행동과 관련하여 사회는 이러한 개인의 보상행위가 도덕적 책임을 공개적으로 인정하는 것이기를 기대한다(Pap, 1946). 과실을 범한 개인에게 기대하는 종류의 행동은 그 사회의 견지에서 볼 때 정의의 요구를 만족하도록 요구된다. 개인은 보상의 행동을 할 것으로 기대되는데 그 이유는 보상의 행동은 일반적으로 인정할 수 있는 면책조건이 성립되지 않는 상황에서 일어난 자신의 그릇된 행위로 말미암아 초래된 의무로 간주되기 때문이다. 이렇게 사회적 인정을 받는 의무를 이행함으로써 개인은 도덕적 평형을 회복할 수 있고 더 이상의 오점이 없이 도덕 공동체에 다시 받아들여질 수 있다(Rosen, 2004).

지금까지는 도덕적 책임에 대한 전통적인 개념이라 불리울 수 있다. 하지만 도덕적 책임에 관한 전통적 개념과 대조되는 견해가 있는데 이것을 통상적으로 미래지향적 개념이라 부른다. 미래지향적 개념에 따르면, 한 사람이 자기가 한 행동에 대해 도덕적인 책임을 진다고 말하는 것은 자기의 행동에 대해 나무람을 받거나 다른 방식으로 처벌받는 것이 정당화될 수 있다고 말하는 것이다(폴 테일러, 1985). 사람을 비난하거나 나무라는 것이 정당화될 수 있는가 하는 문제는, 이러한 제재가 그가 앞으로 할 행위에 어떤 좋은 영향을 끼칠 것인가 특히 그 제재가 그가 현재 비난받는 것과 같은 종류의 행동을 되풀이하지 못하게 할 것인가에 달려 있다고 생각된다. 만일 비난하거나 나무라는 것이 이러한 결과를 가져온다면 그는 도덕적으로 책임이 있다고 생각될 수 있다. 만약 그렇지 않다면 그는 책임이 없는 것이고, 그를 다루는 유일한 방법은 그의 잘못을 잊고 몇 가지 방식으로 그가 앞으로 그런 행동을 하지 못하도록 조건을 마련하는 것이다(폴 테일러, 1985).

전통적 견해는 도덕적 책임을 도덕적 성품에 대한 판단의 문제로 생각하며 또한 원래 잘못을 저지른 사람에 의하여 초래된 응보적 정의의 의무를 수행하는 것으로 여긴다. 그래서 도덕적 책임을 돌리는 일은 문제의 사람이 미래에도 똑같은 행위를 되풀이할 것인가 또는 하지 않을 것인가에 달려 있지 않다. 과거의 행동에 대한 책임 문제에 관한 한 미래에 있어서의 그의 행위는 관련이 없다.

2) 행정적 관점에서의 책임성

행정적 관점에서의 책임에 대한 구체적 형식은 설명책임(accountability)과 부과된 의무(imposed obligation) 이 두 차원과 관련이 있다. 모든 객관적 책임은 어떤 사람이나 어떤 집단에 대한 책임과 어떤 과제 및 목표달성을 위한 책임과 관련이 있다. 전자는 설

명책임이고 후자는 의무이다. 그렇다면 공론화위원회는 그 결과에 대한 충분한 설명을 해야하는 책임이 있다고 볼 수 있다. 하여 왜 이러한 결과가 도출되었는지에 대해서 시민들에게 충분히 설명을 해주어야 한다. 그리고 설명책임은 실질적인 측면과 윤리적인 측면 두 가지로 이해될 수 있다. 책임있는 행정인은 이 두 시각으로부터 행동에 대해 대답할 준비를 해야 하지만 최종적으로는 윤리적 설명책임이 우선한다. 일반적으로 행정인에 대한 우리의 기대는 그가 비용 효율성, 능률성, 경제성, 실현 가능성, 생산성과 같은 용어를 사용해 실질적인 시각과 형평성, 평등, 자유, 진실성, 선행, 인간의 존엄성, 사생활, 민주성과 같은 가치와 원칙에 따르는 윤리적 시각에서 행동을 설명할 수 있는 것이다. 실질적인 행동은 결코 그 자체로서는 충분하지 않다. 어떤 행동과정이 윤리적 근거에 입각해서 적절히 설명될 수 없는 한, 이는 책임있는 행위가 아니다. 책임의 온전한 의미는 실질적인 설명책임뿐만 아니라 윤리적 설명책임을 요구한다(신충식, 2015).

외적으로 부과된 의무는 다만 한 차원의 책임일 뿐이다. 이와 더불어 우리 자신의 책임에 대한 느낌과 신념이 있다. 이러한 주관적 책임은 충성, 양심 및 정체성에 대한 우리 자신의 신념에 근거하고 있다(신충식, 2015). 우리는 특수한 방식으로 행동하라는 양심의 강요를 받는다. 이렇게 강요받는 이유는 상사나 법이 그렇게 하라고 요구하기 때문이 아니라 신념, 가치 및 성품 등으로 구성된 내적 동인 때문이다(Cooper, 2013). 책임의 이러한 내적 근원은 교육과 사회화를 통해서 시간이 지나면서 내면화된 외면적 표준과 기대에서 나온다. 어떤 사람에 대한 또는 어떤 것을 위한 책임과 관련한 우리의 감정과 신념은 사회화과정에서 나온다. 이들은 우리가 가정, 학교 종교적 소속감 등에서 얻어지는 가치, 태도 및 신념의 발로이다(최문기, 2015). 이러한 경험을 통해 우리는 자연적 본성과 다른 사람의 행동에서 우리의 인지적 체계의 일부가 되는 모형을 감지하기 시작한다.

따라서 공론화위원회의 구성원들에게 신념에 따른 숙의가 진행될 수 있도록 하는 여건을 마련해 주어야 한다. 이러한 여건은 충분한 숙의의 시간과 더불어 자신의 역할에 대한 중요성을 인식하게 하는 것이다. 그리고 윤리적 자율성을 부여하여 내적 통제가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그리고 참여자들에게 계약적 책임감이 부여될 수 있도록 계약적 관계를 유지하는 것이 효과적이다. 또한 수많은 정보를 통한 전문적 지식의 습득을 통해 스스로 전문가적 책임성을 느끼게 해야 한다.

전문가적 책임성은 관련 기술이나 전문지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 가자고 기술적으로 복잡한 정책문제에 대한 해답을 제공하는 상황을 반영한다(엄석진, 2009). 전문가적 책임에 따라 관료들은 내재화된 규범에 근거하여 의사결정을 내리게 되고 이때의 내재화된 규범은 전문가로서의 사회화, 개인적 신념, 훈련과 교육, 업무 경험 등에 기반하며 결국 전문성에 대한 존중이 전문가적 책임성의 핵심이라 할 수 있으며 전문가들이 그들의 전문성에 근거하여 가능한 최선을 다해 줄 것이라는 신뢰에 기초하고 있다(엄석진, 2009). 행정적 관점에서 책임성의 유형별 주요 특성을 살펴보면 다음과 같다.

<표4-1> 책임성 유형별 주요 특성

책임성의 유형	강조되는 가치	행태적 기대
계층적 책임성	효율성	조직의 지침과 감독에 복종
법적 책임성	합법성	외부로부터의 위임에 순응
전문가적 책임성	전문성	개인의 판단과 전문성을 존중

그렇다면 행정적 측면에서 책임성의 확보방안에는 어떠한 것이 있는지 살펴보자. 우선 베버는 법적 책임성 확보를 위한 방안으로 의회의 관료제 통제를 강조한다. 그는 근대 자본주의 체제를 설명하며 관료적 통제 방식으로 책임감을 부여할 수 있다고 설명한다. 하지만 이러한 방식은 현대 민주주의 체제에 적합하지 않으며 더욱이 공론화위원회의 체계에 적합하지 않다. 하여 현대의 학자들은 행정적 책임성을 높이기 위해서는 행정학 교육이 중심이 되어야 한다고 말한다. 첫째, 기존의 공공관리, 정책분석 등에 더하여 환경, 복지, 도시 등과 같은 구체적인 전문분야 교육이 필요하다고 지적하며 공직윤리와 공익, 사회적 형평성 등 행정가치에 대한 교육의 강화를 주장한다(엄석진 2009). 그렇다면 이러한 교육의 중요성을 어떻게 공론화위원회에 접목시킬 수 있는지를 살펴야 한다. 참여자들에게 어떤 교육을 시켜야 하며 어떤 전문성을 가지게 해야 하는지 물어야 하는 것이다. 공론화위원회의 핵심적 가치는 숙의이다. 따라서 숙의의 전문가적 교육을 시키는 것이 타당하다. 현재 운영되고 있는 공론화위원회의 방식을 넘어 숙의 그 자체가 교육될 수 있도록 해야 하는 것이다. 숙의를 위한 정보 제공에 그치는 것이 아니라 숙의의 능력이 향상될 수 있는 교육이 필요하다.

3) 정치적 관점에서의 책임성

대의제 민주주의 체계는 선출된 정치 엘리트를 포함한 국가공무원의 책임을 중요시 하는데, 이는 정치적 헌법 체계는 불안정한 계약이므로 이들은 언제든지 권력을 남용할 여지가 있기 때문이다(이상협, 2014). 그렇다면 책임이란 무엇인가? 정치적 관점에서 책임의 개념화는 행위자들 간의 ‘관계’를 전제로 한다(이상협, 2014). 책임은 행위자가 그들의 행위에 대해 이해관계자에게 정당화하거나 설명해야 하는 의무를 가지며 판단과 그 결과에 대해서도 책임을 져야 할 의무라고 정의된다(Bovens, 2007). 더 구체적으로 책임은 누구의 책임인가와 누구에 대한 책임인가에 따라 다양하게 분류된다(이상협, 2014). 우선 행위자는 개인일 수도 있고 조직이 될 수도 있는데 정치학적 시각에서는 개인 간 혹은 개인과 조직 간의 책임이 행정학에서는 주로 조직 간 책임의 체계에 초점이 맞추어져 있다(Lindberg, 2013). 그리고 누구에 대한 책임인가에 따르면, 수직적 명령 체계 안에 존재하는 수직적 책임과, 계서와는 상관없이 병렬적 제도와 조직 간에 존재하는 수평적 책임이 있을 수 있다(Scoot, 2000). 이 두 가지 기준에 따라 책임의 개념을 분류하면 1-선출된 정치인이 가지는 책임, 2- 상위 부서 혹은 외부의 감사기관이나 경제 조직에

대한 행정적 책임, 3- 법원 혹은 상위 헌법기관에 대한 법적 책임, 4- 사회의 이익집단 등 이해관계자에 대한 사회적 책임 그리고 사적/공적 영역에 있는 전문가 집단에 대한 전문가적 책임 등으로 분류할 수 있다(박천오 & 주재현, 2007).

사회의 이해관계자에 대한 사회적 책임은 정치적 책임의 연장선상에서 이해해도 무리가 없다(이상협, 2014). 이것은 국민의 수임자로서 지는 도의적, 규범적 책임 그리고 국민과 그 대표기관에 대한 민주적, 정치적 책임 또한 명령에 따라야 할 법적 책임 마지막으로 국민과 여론에 따라야 할 대응적 책임으로 볼 수 있다(박천오 & 주재현, 2007). 이러한 책임의 부과는 정책 과정상 가지는 관료의 자율적 능력과 권한이 비대해지거나 남용될 때, 정치적 정당성을 확보한 정치적 권위에 반하거나 공공의 이익을 침해할 수 있다는 위협감에서 비롯된다(이상협, 2014). 관료는 효용 극대화를 모색하는 합리적 존재이다. 이들은 정보와 경험, 전문성 면에서 정치인이나 시민들보다 정책과정상 비교우위에 있을 수밖에 없고 목표의 갈등과 정보의 비대칭성으로 말미암아 집권세력과 시민의 요구에 반하는 행태를 취할 수 있다(이상협, 2014). 특히 관료들이 기존 정책에 대한 전문성과 경험을 일종의 매몰비용으로 인식하거나 정책에 이해관계가 있는 집단들과 호혜 관계를 유지시킴으로써 정책변화에 협조하지 않는 경향도 발견 된다(양재진, 2003).

책임에 대한 정치학 고유의 문제는 책임 있는 정치적 권위를 구현할 수 있는 제도적 조건들에 대한 문제이지만 정치적 책임에 대한 연구는 국내뿐 아니라 외국에서도 그 사례를 찾아보기 힘들며 다양한 연구사례를 통한 경험적 분석과 연구접근법이 축적되어 있지도 않다(이상협, 2014). 이러한 것을 종합하여 공론화위원회에 접목하면 법적으로 외재적 책임감을 부여하기 힘든 상황에서 우리가 공론화위원회의 참여자들에게 부여할 수 있는 책임감은 내재적 책임감이 대부분이다. 하여 우선 공론화위원회의 책임감을 고취시키기 위해 그 효율성을 높여야 하며 아울러 전문성을 높여야 한다. 여기서 말하는 전문성이란 사안에 대한 깊은 정보와 이해를 가지고 있는 전문가를 의미하지는 않는다. 공론화위원회의 핵심개념인 숙의에 무게중심을 두고 숙의의 전문성을 높여야 하는 것이다. 숙의의 전문성을 높이는 방법은 수많은 정보를 제공하기 전에 숙의에 대한 교육을 병행하는 방법이 타당하다. 숙의의 기준과 논리의 구성 방법 등에 대한 교육으로 의제 자체에 대한 전문성을 가지지 못하더라도 숙의의 전문성을 가지고 이에 대한 자부심을 가지게 하는 것이 현재 공론화위원회의 책임감을 높이는 좋은 방법이라 할 수 있다.

2. 공공부문으로서 공론화위원회의 책임성

1) 공론화위원회의 공공적 성격

공론화위원회는 현재 그 법적 근거가 매우 모호한 상태로 남아있다. 공론화위원회는 국무총리 훈령 제690호에 근거한 것으로 국무총리의 자문위원회라 할 수 있다. 이처럼 법적 근거가 빈약하여 반대급부의 단체들에게 비판을 받고있는 실정이다. 이러한 사실은 비판의 문제를 넘어 공론화위원회에 참여한 사람들에게 법적 책임성을 부여하기 힘들다

는 문제를 야기한다. 따라서 여기서는 공공부문 그리고 공공기관의 의의를 살펴봄으로써 공론화위원회가 공공부문으로서 인식되어야 하며 아울러 비상설 공공기관으로서 법적 근거를 확보의 중요성에 대해 살펴보고자 한다.

고전적으로 공공부문에 대한 정의는 국가(the state) 또는 정부(government)의 개념에서부터 시작한다. 제도적인 차원에서의 국가 또는 정부는 베버(M. Weber)의 규정에 따라 정당하게 합법적인 틀에서 물리적인 강제력 혹은 합법적 폭력을 독점하는 조직의 총체를 의미한다. 즉 정당하고 합법적인 강제력 및 권력을 행사함으로써 시장 및 시민사회에 영향력을 행사할 수 있는 조직들의 활동을 일컫는다(권오성, 2009). 그러나 현대의 복잡하고 다양하게 분화된 사회에서 정부의 행정적 행위 및 다양한 정책집행 과정은 과거와 달리 하나의 단일체제(unified monolithic)인 고전적인 정부조직에 의해서만 이루어지지 않는다(권오성, 안혁근, 황혜신 2008).

법적 구속력에 의해서 규제되며 정당성을 확보하고 있는 정부의 조직적 범주를 벗어나 공기업, 산하기관 또는 민간조직이지만 정부의 규제 및 지원을 받으면서 다양한 형식으로 정부의 통제를 받는 조직들에 의해 공적인 재화와 서비스가 생산, 공급되고 있는 것이다(권오성, 2009). 따라서 오늘날 제도적인 측면에서 공공부문을 개념화할 때 부딪히게 되는 문제점은 공공부문과 대비되는 사적인부문과의 경계선을 제도적, 조직적 차원에서 어떻게 정의할 것인가에 있다. 그리고 공적인 것과 사적인 것이 혼합되어 있는 다양한 존재를 어떻게 규정할 것인가에 있다(안병영, 정무권, 한상일 2007).

그렇다면 우리는 공론화위원회가 공공부문에 속하는지를 살펴보기 위해 공론화위원회가 가지고 있는 특성들을 민간재와 공공재의 관점에서 비교해 볼 필요가 있다. 먼저 공공재와 민간재의 특성을 비교해 보자. 다음은 사바스(E. S. Savas)가 구성한 공공재와 민간재의 특성비교표이다.

<표4-2> 공공재와 민간재의 특성비교

특성	민간재(Private goods)	공공재(Public goods)
비용부담	재화의 전체 수요 및 소비량에 관련되어 있음 사용자 부담	전체 수요 및 소비량에 상관 없이 집단적으로 지불
무임승차자 배제가능성	용이함	어려움
재화의 양과 질의 측정	용이함	어려움
재화의 종류와 수준에 대한 개별적 선택권	있음	없음
소비에 대한 선택권	있음	없음
재화의 분배결정	시장 매커니즘	정치적 과정 (political process)

공공부문과 민간부문을 구분하는 기준은 매우 다양하다. 하지만 가장 전통적인 공과 사의 구별 방법은 소유권이다. 민간조직과 달리 공공기관이나 공공부문의 과정은 모두 혹은 부분적으로 세금으로 운영된다. 정부가 지원하는 자원, 정부가 사용하는 지출, 정부가 소유한 것을 통해 운영되는 것이다. 그리고 공공기관이 산출한 제도의 결과 및 서비스는

대가를 제공한 사람만이 아니라 불특정 다수에게 귀속되는 것이 특징이다. 이와 더불어 공공기관의 목적은 이익의 창출이 아니라 공공선이나 공익의 증대에 있는 것에 반해 민간기관의 존재 목적은 대부분 이익창출에 있다. 그렇다면 우리는 공론화위원회를 어떻게 바라보아야 하는가? 우선 공론화위원회의 비용은 모두 국가의 세금으로 운영된다. 또한 위원회의 결정사항은 대부분 국민 전체에 귀속되며 이는 공론화위원회에 얼마나 기여했는지 여부와 무관하다.

위와 같은 공론화위원회의 특징은 공론화위원회가 공공재이며 동시에 공공기관의 역할을 하고 있다는 사실을 나타낸다. 그렇다면 우리는 공론화위원회의 참석자들 및 위원들에게 공무원에 준하는 책임성을 부여할 수 있다. 다시 말해, 공론화위원회는 국민의 세금으로 작동되기에 여기에 관여한 사람들에게 책임감을 부여할 수 있는 것이다. 더군다나 현대 사회의 거버넌스는 국가 혹은 행정기관이라는 단일한 조직체로서 작동되지 않는다. OECD에서는 ‘분배된 형식의 공공 거버넌스(Distributed Public Governance)’라는 제목으로 OECD 국가들 사이에서 급속히 확대되고 있으며 다양한 존재 양식을 갖는 준정부조직들에 대한 연구보고서를 출간하였다(OECD 2002; Gill 2002). 정부부처에 밀접하게 연관되어 있는 공공기관(departmental agencies)을 비롯하여 조직의 특성을 나누는 중요한 기준으로 공법조직과 민법조직으로 구분하고, 이 양자에 걸쳐서 다양한 양식으로 존재하는 공공조직들을 authorities 또는 other governmental bodies 라는 용어를 사용하였다(권오성, 안혁근, 황혜신 2008, 12). 그렇다면 우리는 공론화위원회를 공법조직으로 분류하고 아울러 이것을 상시적이 아닌 비상시적 기구로서 정의할 수 있다. 즉 공론화위원회는 공공부문으로서 비상시적 공법조직으로서 그 참여자들은 공직을 수행하는 것으로 간주 가능하며 이는 참여자들이 책임성을 가져야한다는 것을 의미한다.

안병영, 정무권, 한상일도 다음과 같은 다차원적인 기준을 중심으로 공공부문을 정의하고 유형화하였는데 적용한 분류기준은 철학적 기준, 공익성에 의한 분류, 법적 차원, 조직적 차원이다(권오성, 2009). 그렇다면 공론화위원회는 철학적 기준과 공익성에 의한 기준에서도 공적부문 혹은 공공기관으로 기능하는지 살펴보아야 한다. 공론화위원회가 시민사회에서 어떤 역할을 하는지 그리고 위원회가 시민들이 공적영역에 참여하고자 하는 덕성을 필요로 하는지에 대해 검토해야 한다. 공론화위원회가 공화주의와 민주주의의 영역에서 어떤 가치관을 요구하는지 먼저 공공부문의 개념과 범위를 살펴보고 이를 검토해 보자.

<표4-3> 공공부문의 개념과 범위

공적/ 사적 영역의 구분	넓은 의미의 공공부문 공공부문의 복잡화와 확대		좁은 의미의 민간부문	
	좁은 의미의 공공부문	넓은 의미의 민간부문		
철학적 기준	보호적 자유주의	발전적 자유주의/참여적 시민권 공적영역으로서의 시민사회	영리/ 시장	가족/ 가정

	공리주의, 경제주의 좁은 의미의 공공부문	아렌트/하버마스 공적영역		
	마르크스주의 (궁극적으로 공적영역과 사적여역의 비구별)			자유시장주의
공익성	개인 이익의 집합(개인주의 모델)/공동체로서 공동의 이익(유기체 모델)		개인의 이익 및 집합	

철학적 관점에서 공론화위원회는 우선 참여적 강제를 수반하지 않는다. 하지만 공론화위원회는 공익적 사안을 결정하는 과정으로서 시민들의 참여와 관심에 대한 덕성을 요구한다. 개인의 권리를 중심에 두는 자유주의적 사고보다는 공공선과 시민의 참여를 주장하는 공화주의적 원리를 요구하는 것이다. 그리고 개인의 자율성은 공동체 속에서 발전하며 개인은 공동체에의 소속과 관계를 통해서, 그리고 공유하고 있는 실천 관행에 참여함으로써 자율적인 인간이 된다는 사유를 필요로 한다(설한, 2013).

공론화위원회가 전제하고 이러한 원리는 일반적인 공공기관의 시민참여의 요구조건과 일치한다. 그리고 공론화위원회의 이러한 공동체주의와 공화주의적 요소들에 대한 요청은 공공적 성격이 함의되어 있음을 나타낸다. 이것이 공익적 요소를 함의하지 않는다면 시민 참여에 대한 덕성을 요구할 필요도 없으며 더군다나 개인의 권리를 넘어서는 가치관을 요구하지도 않았을 것이기 때문이다. 따라서 우리는 공론화위원회를 공공적 가치기관으로 보는 것이 상당하며 이에 대한 책임성을 요구해야 한다.

공론화위원회는 그 특성과 철학적 성격에서 모두 공공부문적 요소가 발견되었다. 그렇다면 공론화위원회가 공공기관 중 어떤 유형에 속하는지를 검토해야 한다. 왜냐하면 공공기관의 유형에 따라 부가할 수 있는 책임성에 대한 강도가 다르기 때문이다. 공공기관의 책임성은 매우 오랫동안 논의된 개념이 시대적인 상황에 따라 다르게 인식되고 있으며 행정의 영역과 대상 등에 따라 다양한 차원으로 구성된다(Gormley, 1996).

공론화위원회의 공공기관으로서의 유형을 분류하기 위해서는 우선 공공기관 유형의 구분에 대해서 살펴보아야 한다. 공공기관의 유형을 어떻게 할 것인가에 관한 논의는 기본적으로 공공기관을 주관하는 정부부처와의 관계, 독립성, 법적 근거 및 해당 공공기관이 추구하는 공공성의 정도 등을 중심으로 이루어져 왔다(권오성, 2009). 첫째, 공공기관은 정부부처와의 관계, 독립성, 법적 근거에 따라 준정부부처형, 정부기업, 공공법인체, 조합협회 등으로 분류된다. 둘째, 조직의 공공성 및 정부와의 거리를 기준으로 공공기관이 분류되기도 한다. 공공성은 공적 공급, 정부 설립, 권한의 지속성, 이사 임명, 재원조달, 책임성, 실질 공권력, 공적 목적 등을 통해 측정하였고, 정부와의 거리는 전략적 통제, 내생적 독립성, 산출물의 정의 등을 통해 측정된다(권오성, 2009). 셋째, 중앙정부 부문 조직유형을 통제 형태에 따라 직접 통제기관과 간접통제기관으로 분류되기도 한다. 정부의 직접 통제기관은 정부부처조직, 책임행정기관 등이며, 간접 통제기관은 공기업, 공법적 공공기관, 비상업적 사법적 공공기관, 기타 분류 불가기관 등이다(권오성, 안혁근, 황혜

신, 2008). 그렇다면 공론화위원회는 이러한 구분법에 어디에 속하는지 살펴보도록 하자.

우선 정부 부처와의 관계에 따라 살펴보면 공론화위원회는 독립성이 보장되어 정부 부처와의 거리가 있는 것 같지만 해당 공공기관이 추구하는 공공성의 정도는 매우 높다고 할 수 있다. 그리고 정부와의 거리를 기준으로 살펴보면 공론화위원회의 결정사항은 국가정책에 있어 중요한 부분을 차지하기에 그 거리상 연관성도 매우 높다고 할 수 있다. 아울러 공론화위원회의 결정 과정에서 정부가 관여할 수는 없지만 숙의를 위한 조건을 구성한다는 측면에서 정부의 통제에서 완전히 자유롭다고 할 수 없다. 이러한 모든 것을 종합해 보면 공론화위원회는 정부의 기능과 예산을 사용하는 준정부기관으로서 구분 가능하다. 따라서 공론화위원회에 대한 법적근거 마련이 필수적이며 참여자들에게 공무원에 준하는 행정적 책임성이 부여된다고 정리할 수 있다.

2) 공공기관으로서 공론화위원회의 행정 가치와 책임성

공론화위원회의 책임성은 기본적으로 공공부문 전체를 대상으로 하는 행정 책임에 관한 논의의 맥락에서 이해될 필요가 있다(김병록, 2014). 공공기관의 기능은 정부가 수행해야 할 역할을 위임 또는 위탁받은 것이기 때문이다. 공론화위원회는 미시적으로 국무총리의 권한을 위임받은 것이고 거시적으로는 국민이 위임한 정책결정의 권한을 대신하는 것이다. 따라서 공론화위원회에 행정적 책임이 있음은 물론이며 위원회는 공공부문의 행정적 책임의 관점에서 고찰되어야 한다. 행정 책임은 기본적으로 행정부 및 행정부에 속한 관료가 행해야 할 법적, 도덕적 의무라고 할 수 있다. 여기서 도덕적 의무는 행정부 및 관료가 행해야 할 최대한을 의미한다면, 법적 의무는 최소한의 의무라고 할 수 있다(권오성, 안혁근, 황혜신 2008, 22). 공론화위원회의 참여자들도 행정부에서 활동하는 것이기에 여러 가지 책임에서 자유로울 수 없다. 따라서 여기서는 공론화위원회가 가지는 행정 가치의 사회적 책임과 참여자들 개인의 책임을 유형별로 살펴보도록 하겠다.

정부와 유사하게 공론화위원회는 다양한 행정가치(공공가치)를 지향한다. 행정가치는 공익, 자유와 평등, 정의 등과 같은 가치가 본질적 행정 가치로 분류되고 합리성, 능률성, 효과성, 합법성, 투명성 등은 수단적 행정 가치로 분류한다. 이러한 분류는 여러 가지 의견이 있으나 여기서는 이종수, 윤영진(2005)이 분류한 본질적 행정 가치와 수단적 행정 가치로 구분하여 사회적 책임과 관련한 공론화위원회의 가치에 대해서 알아보도록 하겠다(이종수, 윤영진 2005).

본질적 가치는 정부의 기능을 통하여 궁극적으로 이루고자 하는 최종 목적과 관련된 목적가치이며 수단적 가치는 이러한 본질적 가치를 성취하기 위하여 필요한 도구적 가치이다. 공익, 정의, 형평성, 자유와 평등을 본질적 가치로 구분하며 합리성, 효율성, 효과성, 대응성, 책임성, 합법성, 투명성은 수단적 가치로 분류된다(이종수, 윤영진 2005, 184-200). 그렇다면 공공기관으로서의 공론화위원회는 궁극적 가치는 무엇인가? 공론화위원회는 그 자체적으로 공익의 성격을 함의하고 있으며 아울러 민주주의적 가치를 고양시킨다고 할 수 있다. 위원회의 결론은 반드시 공익적 성격이 있어야 하며 아울러 숙의

와 토론이라는 민주주의적 가치가 내재되어 있어야 한다. 그리고 자유와 평등이라는 현대사회의 보편적 가치를 추구해야 한다. 공론화 위원회는 이러한 행정적 가치를 가지고 있기에 그 행정적 가치를 구현하기 위해서는 수단적 가치로서의 책임성이 반드시 요구된다고 할 수 있다. 다음은 행정가치를 요약한 표이다.

<표4-4> 행정 가치의 분류

구분	행정가치	내용
목적적 가치	공익	단순한 사익의 총합을 의미하는 것이 아닌 사익을 넘어선 실체적 개념. 공리주의적 가치로 보면 국가나 공동체의 구체적 이익을 의미하며 의무론적 관점에서는 공동체를 위한 가치의 증대를 공익으로 정의할 수 있음.
	정의	공정(fairness)을 전제한 개념으로서 시대정신에 따라 다르게 규정되는 것이 특징이나 과정과 결과의 공정성이 정의를 차지하는 주요한 요소라 평가됨.
	형평성	사회적 형평성(social equity) 개념은 행정과 정치의 주요 개념으로서 전체적인 효율성을 넘어서 소수집단에 대한
	자유	제약과 간섭이 없는 소극적 자유(negative freedom)와 원하는 것을 할 수 있는 적극적 자유(positive freedom)로 구분함. 정치적 자유와 경제적 자유를 포함함.
	평등	평등의 개념에는 기회의 평등을 의미하는 형식적 평등과 형식적 평등으로 나타난 불평등을 시정하는 결과적 평등이 있음.
수단적 가치	합리성	목표 달성을 위한 최적의 수단을 취하는 문제. 실제적 합리성과 절차적 합리성으로 구분됨.
	효율성	투입에 비하여 최대한의 산출을 목표로 함. 산출에 비하여 최소한의 투입을 강조하는 것을 경제성이라고 표현되기도 함.
	효과성	의도한 목적을 이루었느냐를 강조함. 투입대비 산출보다는 산출 자체의 효과를 강조함.
	대응성	국민의 의사를 존중하고 수렴하였는지에 대한 가치
	책임성	주어진 제도와 규범에 따랐는지에 대한 문제. 책임성의 제고방법으로는 제도에 의한 책임성과 자율에 의한 책임성이 있음.
	합법성	법규를 준수하였는지에 대한 문제.
	투명성	적극적으로 정보를 공개하여 의사결정과정의 공정하고 명확하게 이루어지고 있는지에 대한 문제

공론화위원회는 대의민주주의의 대안적 기재로서 그 행정적 가치는 매우 높다고 평가된다. 그리고 공론화위원회는 그 시도 자체가 이미 목적적 가치를 함의하고 있다. 공익의 증대를 위한 결정, 숙의와 토론 과정을 통한 정의의 구현 그리고 어떤 차별도 없이 위원회에 참여할 수 있다는 형평성은 공론화위원회가 가진 목적적 가치를 잘 보여주고 있다. 하지만 이를 위한 수단적 가치가 적절한지는 아직도 의문이다. 특히 책임성의 측면에서 의문점이 제시되고 있다. 공론화위원회의 참여자들이 책임성을 가질 수 있을 때, 공론화위원회는 그 목적적 가치 즉 행정가치를 구현할 수 있는 것이다. 따라서 책임성은 수단

적 가치 중 가장 중요한 것으로 인식되어야 하며 아울러 자율에 의한 책임성에서 공공기관으로서의 법적 책임으로까지 확대될 필요성이 있다.

그렇다면 이러한 행정 가치를 구현하기 위해 우리는 공론화위원회에 어떤 책임을 강조해야 하는지 검토해야 한다. 공공기관에 어떤 유형의 책임을 강조할 것인가를 둘러싼 많은 논의가 있었다. 행정적 책임에 대한 이론적 검토를 통해 공론화위원회에 어떤 책임을 부여해야 하는지 검토해 보자.

먼저 책임성에 대한 해외연구로 1940년대 있었던 Finer와 Friedrich의 고전적 논쟁으로부터 시작한다고 볼 수 있다. Finer는 공공기관에서 업무를 담당하는 사람에게 외재적 책임을 강조하였는데 그는 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적 방법에 의하여 확보되는 책임을 강조하였다(권오성, 2009). 그러나 행정의 전문성이나 재량행위로 인하여 외재적 책임이 내재적 책임으로 전환되고 있음을 지적하기도 하였다(Finer, 1941). 이에 비해 Friedrich는 관료 자신의 마음 속에 있는 기준에 의한 내재적 책임을 강조하였다. 그는 전문지식이나 기술이 책임의 판단 기준이 되며, 관료의 양심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하며 국민의 열망이나 요구 국민정서나 감정에 부응해야 할 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다(권오성, 2009).

이 외에도 Kopell은 행정책임을 투명성, 기관책임, 통제가능성, 준법성 및 공공가치, 부응성 등으로 구분하여 설명하고 있으며, 행정책임을 국민에 대한 효과성과 형평성이라고 보고 있다(Kopell, 2005). Ospina는 행정책임을 정치적 책임과 관리적 책임으로 구분하여 설명하고 있으며(Ospina, 2004) Roberts는 책임을 공식적 책임과 비공식적 책임으로 구분하고 있으며 전자에는 법률적, 집행적 또는 계층적 책임을 후자에는 철학적 문화적 규범적 책임을 포함시키고 있다(Roberts, 2002).

최근의 공공부문의 행정 책임을 광의의 관점에서 분석한 연구에 따르면 공공기관 책임성의 유형을 광의로 보고 수직적, 내부적, 고객적 및 사회적 책임 등 4 가지로 구분하여 행정책임을 강화하는 방안을 모색하고 있다(권오성, 안혁근, 황혜신, 2008). 이러한 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표4-5> 행정책임에 관한 연구

연구자	주요 내용
Finer(1941)	외재적 책임과 외부통제를 강조
Friedrich(1940)	내재적 책임과 직업윤리 강조
Kopell(2005)	상급기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성으로 정의
Ospina(2004)	정치적 책임과 관리적 책임으로 구분
Posner(2006)	대리인과 다양한 주인들에 대한 책임을 강조
Roberts(2002)	공식적 책임과 비공식적 책임으로 구분
Romzek & Dubnick(1987)	통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 하여 행정책임을 구분
Hoek(2005)	광의의 행정책임을 수직적, 내부적, 고객적, 사회적 책임성으로 구분함

이러한 내용들을 종합하면 행정 책임에 대한 용어로 책임의 범위와 내용이 어떠하냐에 따라 학자들은 단어들을 Responsibility, Accountability, Responsiveness 등을 혼용하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 각각의 의미를 종합적으로 정리하면 Responsibility는 일반적인 행정책임을 의미하는 용어로 사용되고 있으며, 공복인 관료의 책임을 광범위하게 정의하고 있는 자율적 책임을 의미한다고 볼 수 있다. 그리고 Accountability는 변명적, 법률적, 제도적 책임으로 한정적으로 사용되며, 상대적으로 가장 협의로 행정책임을 정의할 때 사용된다(권오성, 2009). 마지막으로 Responsiveness는 반응성 또는 부응성 등으로 해석되며, 민의에 대한 반응, 대응, 응답의 뜻으로 사용되고 있다고 볼 수 있다(권오성, 안혁근, 황혜신, 2008).

그렇다면 공직자 또는 행정부가 수행해야 할 행정책임의 내용은 무엇인지 물어야 한다. 공직자 또는 행정부가 어떠한 가치를 지향해야 하는가를 의미한다고 볼 수 있다. 일반적으로 행정이 추구하는 이념으로는 민주성, 합법성, 효과성, 능률성 등을 들 수 있다. 민주성은 국민주권의 원리에 따라 국민의 참여가 보장되고, 국민의 뜻에 따라 국민을 위하여 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 합법성은 정당한 절차에 의하여 제정되거나 개정된 법령에 부합하는 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 효과성은 행정부가 내세운 목표를 어느 정도 달성하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 능률성은 일반적으로 투입 대비 산출의 비율로 나타내지며, 행정부가 제한된 자원을 가지고 얼마나 효율적으로 행정을 수행하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 이밖에 행정이 추구하는 가치로는 형평성, 투명성 등을 추가할 수 있다. 형평성은 행정부가 사회구성원 사이의 지역, 성, 계층 간 불평등을 얼마나 해소하였는가를 측정하는 척도라 할 수 있다. 마지막으로 투명성은 행정부가 일반국민, 언론 등을 대상으로 행정이 수행되는 과정을 얼마나 투명하게 공개하고 있으며 그로 인해 부정부패가 얼마나 줄어들었는가를 측정하는 척도라 할 수 있다(권오성, 안혁근, 황혜신, 2008).

<표4-6> 행정 책임의 내용적 특징

구분	의미	측정방법
민주성	국민주권의 원리에 따른 국민의 참여 보장, 국민의 뜻에 따른 행정수행	국민의 참여정도 여론수렴 정도
합법성	정당한 법령에 부합하는 행정수행	법령위반정도
효과성	행정부가 제시한 목표의 달성 정도	목표달성도
능률성	자원의 효율적 활용을 통한 행정수행	투입/산출 비율
형평성	지역, 성, 계층 간 불평등 해소	불평등도
투명성	행정과정, 결과의 공개를 통한 부정부패 해소	부패지수 정보공개지수

그렇다면 우리는 이러한 이론들을 공론화위원회에 적용하여 공론화위원회의 책임성을 높일 수 있도록 해야 한다. 우선 공론화위원회의 외재적 책임을 제고하기 위해서는 무엇보다 공론화위원회에 대한 법률적 기반이 우선되어야 한다. 그리고 그 법률에 부정부패

에 대한 확실한 책임규정이 명시되어야 한다. 이와 더불어 내재적 책임감을 제고하기 위해서는 공론화위원회 참여에 대한 자부심을 가질 수 있도록 교육과 홍보 및 이에 대한 적절한 보상이 있어야 할 것이다. 아울러 투명성을 높일 수 있도록 분임토론을 비롯하여 공론화위원회 참여자들의 모든 발언들이 기록될 필요성도 있다. 텍스트 및 음성이 기록된다는 것은 참여자들에게 강제적 책임감을 부여하는 일이 될 수 있기 때문이다. 아울러 효율성이 높이기 위해 의제가 공론화위원회라는 제도에 적합한지에 대한 심의 기구를 구성할 필요가 있다. 공론화위원회의 결과가 공론화위원회를 구성하는데 소요된 경비보다 더 가치가 있어야 하기 때문이며 이것이 다른 사회적 효과도 가져올 수 있다. 이와 더불어 공론화위원회의 효과에 대한 객관적인 검증이 필요하며 정치인의 결단과 공론화위원회의 시민 숙의 사이에 어떤 것이 더 바람직한지에 대해 입체적 관점에서 고찰되어야 한다.

그리고 무엇보다 공론화위원회의 결정사항이 정책결정자에 의해 수용된다는 담보가 전제되어야 한다. 왜냐하면 공론화위원회의 결정사항이 정책결정자 개인이 숙의하는 보완재로서 기능하게 된다면 그 효용성 및 효율성이 매우 떨어지는 효과가 발생하기 때문이다. 이 제도가 정책자문기구의 역할만 하게 된다면 공론화위원회의 효율성 및 효과성에 의문이 생길 수밖에 없다.

3. 공론화위원회의 숙의 이론 교육을 통한 책임성 제고

신고리 공론화위원회를 비롯하여 기존의 공론화위원회가 가지는 핵심적 가치는 대의민주주의의 보완책으로서 시민들의 숙의에 가치를 두고 있다는 것이다. 즉 단순한 선호 민주주의가 아니라 심의민주주의 혹은 숙의민주주의로서 기존의 민주주의 체제가 가지는 한계를 보완한다는 구상이다. 그렇다면 여기서 주의할 점은 숙의가 무엇이며 숙의를 위해서는 어떤 장치들이 필요한가에 대한 고찰이다. 그리고 숙의의 적절성과 전문성의 제고를 통해 우리는 공론화위원회의 효과성을 높이고 이를 바탕으로 책임성을 제고시킬 수 있다.

하지만 기존의 공론화위원회가 이러한 작업을 수행했는지는 의심스러운 일이다. 기존의 공론화위원회는 숙의 적절성의 최고 가치를 두 가지 측면에서 고찰한다. 첫 번째가 많은 정보의 제공 및 시민참여단의 정보 습득이다. 이러한 사실은 공론화위원회의 설계자가 많은 정보의 제공이 더 발전된 숙의를 가져온다는 것을 전제하고 있다는 것을 나타낸다. 둘째, 토의와 토론이 숙의를 발전시킨다는 전제이다. 토론 과정을 통해 타인의 의견을 경청하는 것과 자신이 발언하면서 생각이 바뀌고 더 많은 사유를 하게 되면서 숙의가 이루어진다는 전제인 것이다. 하지만 이 두 가지 전제 모두 숙의를 위한 부분적 요소일 뿐 핵심요소라 할 수 없다. 우선 많은 정보의 제공은 숙의 과정 자체를 공리주의적 견해로 이끌 위험이 매우 크다. 왜냐하면 정보의 지속적 제공은 참여자로 하여금 정보를 종합하여 최대의 이익이나 최대의 경제성을 도출하려는 시도를 종용하는 것이기 때문이다. 그리고 토론과 토의에 집중한다는 것은 과정에 집중하는 것으로서 최대의 결과를 위한 부

차적 요소에 불과하다. 따라서 제대로 된 숙의가 이루어지기 위해서는 ‘숙의’의 그 자체에 대한 교육이 필요하다. 단순한 정보 제공이 아니라 숙의의 방식과 판단 기준의 설정 방식을 비롯하여 공정성의 의미에 대해서 교육되어야 하는 것이다.

따라서 여기서는 숙의 그 자체가 가지는 의미에 대해서 알아보고 바람직한 숙의를 위해 어떤 교육이 병행되어야 하는지에 대해서 살펴보도록 하겠다.

1) 공적 숙의 이론의 다양성

공적 숙의는 최초의 민주주의인 고대 아테네인들의 민주주의에 담겨 있을 정도로 오랜 역사를 지녔다(Woodruff, 2012). 그러나 민주주의의 본질로서 공적 숙의를 재검토하기 시작한 것은 그렇게 오래되지 않았으며 그 출발점을 제공한 학자는 롤스였다. 롤스는 그의 정의론에서 공리주의가 지배하던 자유주의 정치철학에서 정의와 공적 숙의의 관계를 새롭게 인식하게 하였다(홍성구 2013). 롤스는 여기서 ‘무지의 베일’이라는 개념을 제시하며 과정의 공정함을 강조한다. 그리고 차등의 원칙(정의의 제2원칙)을 통해 최소수혜자에게 최대의 이익이 가는 것이 정의라고 강조한다. 다음은 롤스가 제시한 정의의 원칙이다.

제1원칙

각자는 모든 사람의 유사한 자유 체계와 양립할 수 있는 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 전체 체계에 대해 평등한 권리를 가져야 한다(Rawls, 1971).

제2원칙

사회적, 경제적 불평등은 다음 두 가지, 즉

- (a)그것이 정의로운 저축 원칙과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이익이 되고
- (b)공정한 기회 균등의 조건 아래 모든 사람들에게 개방된 직책과 직위가 결부되게끔 편성되어야 한다(Rawls, 1971).

롤스가 제시한 정의의 원칙에 의해서 무지의 베일이라는 숙의의 과정이 정의를 도출하는 절대적 원칙이 되었으며 아울러 최소극대화의 규칙이 합리성을 가지게 되었다. 그리고 하버마스의 가세로 숙의민주주의는 보다 폭넓고 복잡한 이론적 지형을 구축하게 된다. 공정한 협력체계의 자유롭고 평등한 구성원이라는 정치적 이상을 공유한다는 차원에서 편의상의 동맹 이상의 내재적 관계로 이론이 구성된 것이다(김비환, 2004). 하지만 이러한 논의에 공동체주의 진영에서 반기를 들기 시작한다. 샌들은 시민적 공화주의자로서 자신의 학문적 정체성을 분명히 밝히며 절차 중심의 자유주의적 숙의민주주의를 체계적으로 비판한다(김선옥, 2007). 샌들을 비롯한 킴리카는 공동선은 정치적 공동체가 추구해야 할 이익 혹은 가치를 가르킨다고 설명하며 과정보다는 공동선을 강조하게 된다.

롤스의 이론에 따르면 무지의 베일에 놓인 사람들은 자신이 가장 좋지 않은 상태를 가

정하며 최악의 상태에서의 최선을 찾고자 노력하는 자들이다. 즉 최소극대화의 원칙을 추종하는 사람들이다. 이들은 모두 자신의 이익을 위해 움직이며 이러한 태도가 합리적인 것으로 간주되며 모든 인간은 자신의 이익만을 움직이는 것으로 상정된다. 하지만 샌들은 ‘무연고적 자아’라는 개념을 제시하며 좋은 삶에 대한 가치 기준은 공동체의 영향을 벗어날 수 없다고 말하며 숙의의 과정도 이러한 것이 마땅히 합리적인 것으로 받아들여져서는 안된다고 주장한다. 이렇게 숙의에 관한 이론은 다양하게 분화되어 나아간다.

하버마스의 숙의민주주의 이론과 롤스의 자유주의적 숙의민주주의 이론 그리고 샌들과 아렌트 등의 시민적 혹은 공동체주의적 숙의민주주의 이론을 비롯하여 스키너나 켈릿의 공화주의적 숙의민주주의 이론 모두 상이한 입장을 보여주고 있는 것이 사실이다. 하지만 이러한 이론들은 최소한 다음과 같은 차원에서 어느 정도의 동의를 형성하고 있는 것이 사실이다.

① 다원주의에 대한 인정

공적 숙의가 필요한 일차적 조건은 다양성에 대한 인정이다. 모든 이론들이 현대 사회가 신체적, 사회적 특성, 종교적 신앙, 도덕적 원칙 및 이해관계가 서로 다른 사람들로 이루어져있다는 사실, 그리고 사람들이 서로 간의 차이점을 자유롭게 표출하거나 그런 차이를 추구할 수 있는 권리가 있다는 사실을 인정한다.

② 공동선이 어떠한 단일 기준에 의해 수립되면 안 된다는 점을 인정

공적 숙의가 민주적 의사결정을 정당화하는 역할을 하기 위해서 필요한 중요한 가정 중에 하나는 공동선이 단일한 기준에 의해 결정되어서는 안 된다는 것이다. 예를 들어 공리주의와 같이 공공선의 내용이 이미 고정된 경우에 공적 숙의는 불가능하다.

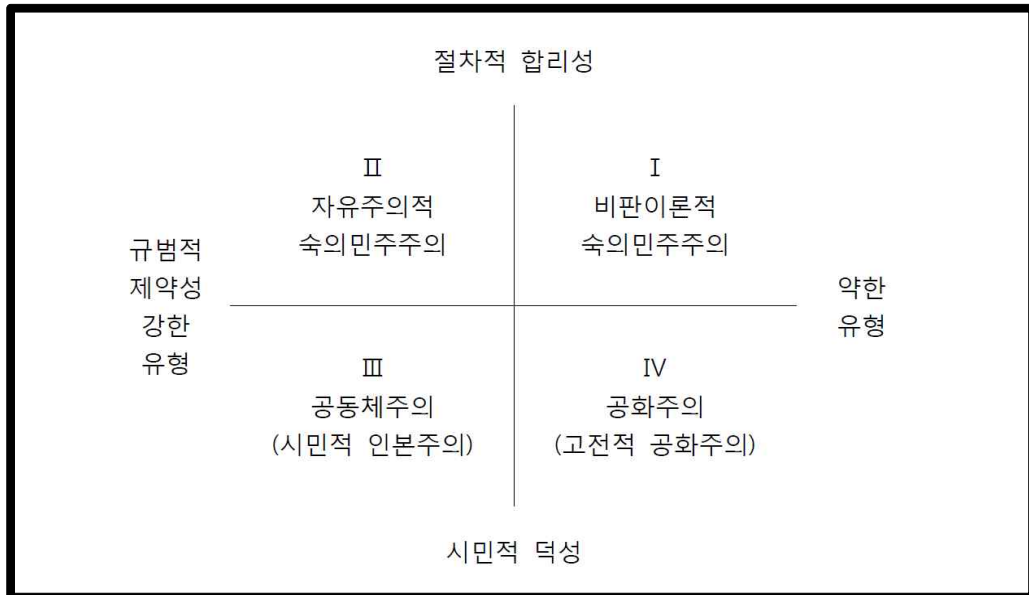
③ 논리의 일관성과 보편화 가능성

공적 숙의는 그것이 강제성을 내포하고 있기 때문에 공적 숙의의 결론이 내려지는 논리적 구조는 윤리적 언어가 가지는 성격을 공유해야 한다. 그것이 바로 일관성과 보편화 가능성이다. 숙의의 판단은 비슷한 경우 같은 판단을 할 수 있어야 하며 동시에 그것은 예외없이 모든 사람들에게 적용될 수 있어야 한다는 것이다.

물론 세부적으로 이 이론들은 엄청난 차이를 보이고 있는 것이 사실이다. 첫째는 칸트적 규범이론에 입각해서 공적 숙의의 보편적 원리를 수립할 수 있다는 입장이다. 공적 숙의에 영향을 미치는 상황적 요인이나 감정적 요소들을 배제한 채 절차적 합리성을 추구하는 입장이다. 둘째는 공적 숙의를 절차 속에 가두는 것 자체를 거부하는 입장이다. 공적 숙의는 매우 복잡한 정치적 조건 속에서 이루어짐으로 합리적 절차 외의 요소들을 모두 배제할 경우 공적 숙의를 설명할 수 없다는 입장인 것이다. 이러한 요소를 담고 있는 개념은 시민적 덕성이다. 시민적 덕성은 공동체 내부에서 배양되는 시민들의 능력이다(홍성구, 2011). 이들 이론들을 구분하면 다음과 같다.

- ① 절차적 합리성의 약한 유형: 비판이론적 숙의민주주의
- ② 절차적 합리성의 강한 유형: 자유주의적 숙의민주주의
- ③ 시민적 덕성의 강한 유형: 공동체주의
- ④ 시민적 덕성의 약한 유형: 신로마 공화주의

<그림4-1> 숙의의 범주화(홍성구, 2011)



숙의의 기반은 어떤 철학적 관점을 견지하느냐에 따라 달라진다. 다시 말해서 어떤 숙의의 기준과 좋은 삶 및 정의의 관점을 가지고 있느냐에 따라 정보의 습득 및 처리 그리고 우선순위가 결정되는 것이다(Nussbaum, 2002). 그렇다면 여러 가지 숙의의 방법을 제시하는 것이 숙의의 참여자들에게 효율적일 것이다. 따라서 여기서는 여러 가지 숙의의 방법을 롤스의 공정으로서의 정의의 기초라는 관점에서 그리고 노직의 권리로서의 정의 및 응분의 몫으로서의 정의 마지막으로 덕으로서의 정의와 공리주의적 정의의 관점으로 구분하여 숙의의 방법론 자체에 대해서 고찰해 보도록 하겠다.

2) 숙의의 방법론 1 : 공정으로서의 정의

공정으로서의 정의라 불리는 롤스의 정의론 중심에는 원초적 상황과 무지의 베일 혹은 무지의 장막이라는 아이디어가 있다. 롤스는 어떤 정의의 원칙들이 공정한가를 판단하는 방법은, 선택될 정의의 원칙들이 자신에게 어떤 영향을 미칠지를 모르는 사람들이 과연 어떤 정의의 원칙들을 선택할 것인가 추론해보는 것이라고 믿는다. 그리하여 그는 무지의 장막 뒤에 있는 원초적 상황에서 정의의 원칙들을 선택하는 사람들을 상상한다. 이것은 일종의 사고실험이다. 원초적 상황은 사람들이 자신의 개별적인 특징에 관한 지식을 가지지 않은 채, 함께 모여 앞으로 살게 될 사회를 조직할 때 발생할 수 있는 일을 생각

하는데 도움을 준다. 롤스가 볼 때 정의는 합의를 불공정하게 만들어 버릴 수도 있는 구체적인 지식을 가지지 않은 사람들이 체결한 가상의 계약 혹은 합의의 내용으로 이해되어야 한다. 여기에 있는 직관은 공정성과 무지 사이의 연관성이다.

가상적 계약의 당사자들이 모르는 두 종류의 것들이 있다. 첫째는 자신의 재능, 즉 타고난 자질과 사회적 위치에 관한 무지다. 그들은 자신이 영리한지 둔한지, 부유한 가계에서 태어났는지 가난한 가계에 태어났는지를 모른다. 둘째, 자신들의 가치관을 모른다. 그들은 자신이 인생에서 가치 있게 여기는 것이나 취미를 모르며 자신이 종교적인지 아닌지 그리고 기타 사실들에 대해서도 모르고 있다. 아주 중요한 점은, 그들이 롤스가 가치관을 형성하고 수정하며 추구할 수 있는 능력이라 부르는 것을 가지고 있다는 사실을 알고 있다는 것이다. 롤스는 이것을 합리성의 능력(the capacity of rationality)으로 표현하며 이것은 동시에 협상의 능력을 의미하기도 한다. 따라서 그들은 자신이 가진 능력을 자신의 중요한 도덕적 특징 중 하나로 생각하고 그들이 살게 될 사회를 규제할 원칙들을 결정하는 데서도 그 능력을 보호하고 행사하며 또 그 능력을 행사할 수 있는 조건을 마련하는 데 관심을 갖는다. 그들은 또한 그 능력을 행사하기 위해서는 기본가치(primary goods)라 부르는 얼마간의 다목적적 가치들이 필요하다는 것을 알고 있다. 여기서 ‘기본가치’에는 여러 가지 자유들, 기회들, 권력, 소득, 부 그리고 자존감 등이 있다.

그러므로 원초적 상황은 일종의 표현장치다. 그것은 우리가 정의에 대해 생각할 때 반드시 고려해야 할 특별한 요구를 반영하기 위한 방법이다. 롤스의 아이디어에 따르면 원초적 상황은 사람들을 그들의 선천적인 재능과 사회계층적 위치 그리고 가치관으로부터 분리해내 추상화시킴으로써 합의의 공정한 조건을 확보하고자 하는 것으로 바로 그 공정한 조건을 모델화한 것이다. 그것은 오직 자유롭고 평등한 존재라 여겨지는 사람들이 사회협력의 공정한 규칙을 합의해낼 수 있는 조건들을 모델화한 것이다. 롤스가 볼 때 사회는 자유롭고 평등한 시민들 사이의 공정한 협력체계로 이해되어야 하는데 원초적 상황은 바로 그와 같은 이해를 모델화하거나 표현하기 위한 방법이다.

그리고 이러한 모델을 적용하여 정의의 원칙을 도출해 보면, 정의로운 사회는 가장 중요하고 우선적인 사항으로서 개개 구성원들에게 똑같은 표현의 자유, 종교의 자유, 결사의 자유, 직업의 자유와 같은 기본적인 자유들 혹은 권리들의 세트를 부여할 것이다. 그다음 만일 사회적 경제적 불평등들이 있다면, 그 사회는 불평등한 보상이 따르는 지위들을 획득하는 과정에서 모든 시민들이 기회의 평등을 누릴 수 있도록 보장해야 할 것이다. 마지막으로 정의로운 사회는 장기적으로 사회의 최소 수혜자 계층들의 상황을 가장 많이 개선 시켜줄 수 있는 불평등들만을 용인해야 할 것이다.

원초적 상황에 있는 사람들이 정말로 이런 원칙들을 선택하려고 할까? 특히 아동의 원칙에서 핵심적인 역할을 하는 다음과 같은 가정에 상당히 많은 관심이 집중되어왔다. 즉 롤스는 원초적 상황에 있는 사람들이 가능한 한 최소 수혜 계층의 상황을 최대한으로 개선시켜주는(최소극대화 원칙)에 관심을 갖는 위험 회피자들인 것처럼 가정하고 있다. 이는 자신이 최소 수혜 계층이 될 가능성을 걱정하기 때문이다. 하지만 그들이 왜 그렇게 비관적이어야만 하는가? 정말로 더 최악의 상황으로 떨어지는 것은 바라지 않기 때문에 최저 기준은 설정하되 평균적 상황을 극대화시키는 것이 더 합리적이지 않을까? 롤스는 최

소 극대화 사고를 다양한 방식으로 옹호해 왔다. 최소 극대화 사고에 대한 한 가지 옹호는 그가 ‘서양의 부담’이라 부르는 것에 호소하는 방법이다. 사회에 사는 모든 사람들이 차등의 원칙을 지지한다는 것은 변화를 피하기보다는 그렇게 하기로 약속을 할 것이라는 의미다. 만일 차등의 원칙이 작동하면 사회계층의 밑부분에 있는 사람들은 그 규칙들이 작동함으로써 자신들이 최대한으로 잘살게 된다는 사실을 알게 될 것이다. 그리하여 그들조차도 원칙을 지키기로 서약하게 될 것이다.

롤스의 원칙은 불평등이 최소 수혜자 계층의 처지를 극대화시켜주는 데 기여한다면 정당하다는 주장임을 주지하고자 한다. 이 주장은 사실 어떤 불평등도 정당하지 않다는 주장과 전혀 모순이 없다. 우리는 불평등이 과연 필요한 것인가 그리고 필요하다면 왜 필요한가를 생각할 필요가 있다. 또 그 원칙은 매우 까다로운 것임을 주목해야 한다. 불평등은 오직 최소 수혜자 계층의 처지를 극대화시켜주는 데 기여하는 한에서만 정당화된다. 롤스가 제시하는 가상적 계약은 단지 어떤 원칙들이 정말로 정의로운가를 생각하기 위한 장치일 뿐이며 사람들이 계약의 결과를 준수해야 하는 이유는 그것이 정의롭기 때문이지 그들이 계약에 합의했기 때문이 아니다.

롤스와 같은 자유주의자들은 개인들이 스스로 선택한 삶을 자유롭게 살아야 한다는 점에 관심을 갖지만 모든 개인들이 그럴 수 있어야 한다고 보며 그 때문에 공정한 자원 분배를 요구한다.

분명 원초적 상황은 실질적인 규범적 주장을 내포하고 있다. 그것은 정의에 대해 논할 때 사람들을 자유롭게 평등한 존재로 간주해야 한다는 생각을 구현하기 위한 것이라는 점을 말할 때, 이것은 상대방을 대우하는 나의 책임감에 의거한다는 것이다. 롤스의 이론이 정립되기 위해서는 우선 상대방을 존중하며 그가 이성적이며 합리적인 판단을 할 수 있는 대상이라는 것을 인정해야 한다.

3) 속의의 방법론 2 : 권리로서의 정의

권리로서의 정의를 주장한 대표적인 학자는 로버트 노직이다. 그는 롤스의 이론에 반기를 들며 인간에게는 천부적인 자연권이 있고 그 권리는 어떤 상황, 어떤 경우에도 침해받아서는 안된다고 주장한다. 그리고 그러한 자연권에는 소유권이 포함된다고 주장한다. 즉 소유권은 자연권이며 사회 혹은 국가 아니면 공동체는 이러한 자연적 권리인 소유권을 지키는 것이 일차적 목표라고 말한다.

노직에게 정의는 자기 소유 및 재산 소유에 대한 사람들의 권리를 존중해주는 문제로서, 그들이 자신의 소유물을 가지고 무엇을 할 것이냐 하는 문제는 자신의 자유로운 선택에 달려 있다. 노직의 경우 국가의 적합한 역할은 자원의 분배 과정에 개입함으로써 더할 나위 없이 공정한 분배를 이뤄내는 것이 아니다. 국가의 개입은 사람들의 정당한 개인적 소유를 부당하게 침해할 수 있다. 국가의 역할은 오히려 사람들을 타인의 침해로부터 보호해주는 것에 국한되어야 한다. 노직의 생각에는 롤스와 같은 철학자는 사람들이 서로 분리되어 있는 개인들이라는 점을 충분히 고려하지 못하고 있다. 롤스는 우리가

개별적이고 서로 분리되어 있는 존재들, 곧 각자에게 그리고 각자에게만 속하는 재능과 특성들을 지닌 개인들로서, 스스로의 동의가 없이는 타인들의 유익을 위해 도구로 사용되어서는 안 된다는 점을 깨닫지 못하고 있다. 개인들은 자신이 노동하여 얻은 결과를 자발적인 결정으로 타인들에게 줄 수도 있다. 하지만 국가가 개인이 얻은 노동의 산물 중 일부를 타인에게 주도록 강제하는 것은 그 개인의 분리성을 존중하지 않는 잘못된 행위다.

노직의 견해에 따르면 사람들은 자신의 것을 가지고 자신이 원하는 것을 할 수 있다. 여기서 자신의 것이 될 수도 있는 세 가지는 1-신체와 뇌세포 등을 포함하는 그들 자신의 인신, 2- 토지와 광물 등등을 포함하는 자연세계 그리고 3- 자연세계에 자신의 노동을 가함으로써 만드는 것들 이를테면 자동차, 음식, 컴퓨터 등과 같은 것들이다. 노직은 사람들이 정당하게 재산을 소유할 수 있는 세 가지 방식으로 최초의 취득, 자발적인 이전 그리고 교정을 든다.

최초의 취득은 다른 사람들이 소유하지 않고 있는 자연세계의 일부를 누군가가 점유하는 경우를 말한다. 한 개인이 자연세계의 일부를 점유했을 때 누구의 상황도 악화되지 않는 한 선착순 원칙에 따라 개인들이 그것의 일부를 소유하는 것을 정당화할 수 있다. 둘째 방법은 자신이 소유하고 있는 재산을 줄 수 있는 권리를 갖고 있는 사람에게서 그 재산을 받는 것이다. 일단 누가 어떤 것을 소유하게 되면 그 삶은 그것을 하고 싶은 대로 사용할 수 있다. 물론 서로 간에 자발적으로 합의한 조건에 따라 자신이 좋아하는 사람에게 주는 것도 가능하다. 노직이 볼 때 이것이 시장에서 벌어지는 일이다.

노직의 견해에서 중요한 것은 사람들이 정당한 자신의 소유물을 가져야 한다는 것이며 자발적인 교환의 결과로 발생한 분배 결과는 그것이 어떻게 되든 반드시 정당하다는 것이다. 누가 어떤 것을 정의의 관점에서 요구할 수 있는가의 여부는 오직 그것을 소유한 사람들이 그것을 소유하게 된 과정에서 발생한 일련의 사건들에 달려 있다 불평등도 정당할 수 있고 평등도 정당할 수 있는 것이다. 그것은 단지 사람들이 자신의 소유를 가지고 무엇을 할 것인가 선택하는지에 달려 있다.

노직이 재분배 국가에 반대하여 제시한 한 가지 논거는 재분배 국가가 일부 사람들을 다른 사람들의 목적 달성에 필요한 수단으로 사용한다는 것이다. 노직의 이런 주장은 독일의 철학자 임마누엘 칸트가 제시한 유명한 사상 곧 도덕은 타인들을 우리 자신이나 타인들을 위한 수단으로 취급해서는 안 되고, 그 자체로 목적인 존재로서 대우할 것을 요구한다는 사상에 의지하고 있다.

노직의 또 다른 핵심 사상은 ‘자유는 패턴을 뒤엎어 버린다’는 아이디어다. 패턴에 따르는 정의 원칙들을 반대하는 노직의 입장은 정의를 유지하기 위해서는 불가피하게 사람들의 자유에 대한 제약, 즉 노직이 보기에는 결코 정당화될 수 없는 제약을 초래한다는 근거에 입각해 있다. 사람들은 단순히 자신들의 소유를 가지고 자신이 하고 싶은 것을 자유롭게 선택하며 패턴은 교란되고 파괴된다. 하지만 이것이 부당한 것은 아니다. 만일 그것이 어떤 것이든 최초의 분배가 정당하다면 그 상태에서부터 자발적인 교환으로 발생하는 결과 또한 반드시 정당하다. 다른 대안적인 정의관은 사람들이 자신의 정당한 소유물을 이용해 하고 싶은 것을 할 수 있는 자유를 제약한다.

노직은 최초의 분배가 그것이 어떤 것이든 완전하거나 절대적인 재산권의 분배여야만 한다고 가정하고 있다. 여기서 재산권이 ‘완전하거나 절대적’이라는 의미는 사람들이 자신의 소유물을 가지고 무엇이든 원하는 것을 할 수 있다는 뜻이다. 이 가정을 받아들이면 다른 나머지 주장은 자동적으로 도출된다. 노직의 견해를 비판하는 문헌들의 상당수는 우리가 절대적 소유권을 가질 수 있다는 생각에 이의를 제기하고 있다. 소유권의 복잡한 문제다. 나는 내 작업실을 내 아이들에게 대여할 수 있는 권리가 없지만 그것을 사용할 수 있는 권리는 있다. 나는 사물실의 공용 복사기를 팔 수 있는 권리는 없지만 그것을 사용할 수 있는 권리는 있다. 사람들에게 자신이 생산하는 것에 대한 절대적인 권리가 있다면, 그것은 무한적으로 확대 가능한 것인지 점검해 보아야 한다.

4) 속의의 방법론 3 : ‘응분의 몫’으로서의 정의

시장에서의 자유로운 교환 행위로 발생한 결과물을 강제로 재분배하는 것은 자신의 소유물로 자기가 하고 싶은 것을 할 수 있는 개인의 자유를 침해하는 것이라는 견해와 구분되는 또 다른 주장에 따르면 시장은 사람들이 받을 만한 것을 준다고 주장한다. 재능이 있고 근면한 사람들은 재능이 없고 나태한 사람들보다 더 많은 것을 받을 만한데 시장은 바로 그것을 보장해준다. 특별한 경우에는 이런 상이한 정당화 방식들이 우연히 서로 일치할 수가 있다. 하지만 시장의 옹호자들은 이 두 주장이 서로 모순적일 수도 있다는 사실을 인식하지 못한 채 혼합해서 사용한다.

응분의 몫에 관한 생각을 명료하게 정리해보기 위해 각각 통속적인 견해, 혼합된 견해 그리고 극단적인 견해로 부를 수 있는 세 가지 입장을 구분해 보자. 통속적인 견해로는 사람은 자신이 어찌해볼 수 없는 요인들 탓이라고 해도 다른 사람보다 더 많게 혹은 적게 버는 것이 마땅할 수 있다고 본다. 사회사업가인 진 메이슨이 타이거 우즈가 골프 선수로서 노력하는 만큼이나 열심히 일한다고 가정해보자. 그녀는 우즈가 노력을 해서 현재의 기량을 습득한 것처럼 대학교까지 다니면서 열심히 공부하여 사회사업가에 필요한 기술을 익혔다. 지금 그녀의 일은 최소한 우즈의 일만큼이나 어려운 것이다. 메이슨과 우즈 사이의 소득 차이는 과거건 현재건 그들이 들인 노력의 차이에 기인하지 않는다. 이 경우 사람들 대부분은 우즈가 메이슨보다 더 많은 소득을 벌만하다고 생각한다. 우즈가 현재 메이슨보다 더 열심히 일하고 있다거나 현재의 위치에 도달하기 위해 과거에 더 열심히 일했기 때문이 아니다. 그것은 단순히 빼어난 골프 능력을 타고난 행운 덕분에 사회사업가로서 메이슨이 할 수 있는 것보다 더 높은 가치가 있는 것을 할 수 있기 때문이다. 메이슨이 우즈처럼 할 수 없는 것은 그녀의 잘못이 아니며 우즈 또한 메이슨이 할 수 없는 일을 할 수 있다고 해서 어떤 칭찬도 받을 만한 자격이 없다. 우즈는 단지 운이 좋을 뿐이다. 이런 경우에서조차 통속적인 견해는 우즈가 메이슨보다 더 잘할 자격이 있다고 주장한다.

이런 견해를 ‘극단적인’ 견해와 대조해 보자. 극단적인 견해는 사람들이 서로 다른 보상을 받는 것이 타당하다고 보지 않는다. 설령 현재 서로 다른 정도의 노력을 기울이고 있

고 또 과거에 다른 정도의 노력을 기울였어도 말이다. 열심히 일하는 사람도 그렇지 않은 사람보다 더 많은 것을 받을 자격이 있다고 보지 않는 것이다. 이런 견해를 과연 누가 정당화할 수 있을까? 극단적인 견해의 답변은 이렇다. 사람이 열심히 일하는 것도 자신의 통제를 벗어난 일이다. 사람들의 성품과 심리구조는 유전적 형질과 어린 시절의 사회화 작용 때문이다. 어떤 사람들은 어린 시절부터 그들의 부모에 의해 주입되었거나 다른 성격 형성 요인들로 인해 그런 태도를 갖게 되었다. 그렇다면 왜 행운 때문에 열심히 일하게 된 사람들이 불운 때문에 열심히 일하지 않게 된 사람들에 비해 응당 더 많은 돈을 벌어야 하는가?

통속적인 견해는 사람들이 행운으로 인해 갖게 되거나 불운 때문에 못 갖게 된 기술과 능력을 사용하여 서로 다른 액수의 돈을 버는 것이 타당하다고 본다. ‘극단적인’ 견해는 운이라는 요소가 응분의 몫에 따라 차별적인 보상을 받아야 한다는 주장의 타당성을 약화시킨다고 본다. 왜냐하면 능력 역시 운의 작용에 영향을 받기 때문에 더 열심히 일하는 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 많은 소득을 버는 것은 부당하다는 것이다.

혼합된 견해는 중간적인 입장이다. 이 견해에 따르면 영리하거나 미련하게 또는 부유한 가게에서나 가난한 가게에서 태어나는 것과 같이 사람들이 정말로 어찌해 볼 수 없는 운 때문에 발생한 것들로 인해 서로 다른 보상을 받는 것은 타당하지 않다. 하지만 진정으로 자신이 선택한 것들에 대해서는 서로 다른 보상을 받는 것이 타당하다. 즉 자신이 할 수 있는 것들 중에서 스스로 선택하여 하기로 한 노력이나 일의 종류 등에 대해서는 다른 보상을 받는 것이 타당하다고 본다. 사람들이 단순히 자연적, 사회적 제비뽑기의 결과로서 더 잘살거나 못사는 것은 공정하지 않다는 점에서는 롤스가 옳다. 하지만 사람들이 스스로 내린 선택이 생활수준의 차이에 영향을 미쳐서는 안된다고 보는 것은 잘못이다.

이러한 구분과 다르게 응분의 몫(desert)이라는 용어는 때로 상당히 느슨하게 사용된다. 첫째, 응분의 몫은 정당한 기대와 차이가 있다. 기업이든 시장경제 전체든 하나의 제도적 구조를 생각해보고 그 안에서 사람들이 실제로 소유하고 있는 자격에 따라 불평등하게 보상받는다고 생각해 보라. 그러면 우리는 다음과 같이 말할 수 있다. 그런 자격을 획득한 사람들이 그에 상응하는 보상을 받는 것이 타당한 이유는 애초에 그 제도는 그 자격에는 그에 상응하는 보상이 따를 것이라고 정당하게 기대할 수 있도록 수립되었기 때문이라고 말이다. 이것은 때때로 응분의 몫의 제도적 발상이라 불린다. 간과하지 말아야 할 중요한 사항은 제도들이 수립될 때 왜 애당초 그런 방식으로 수립되어야 했는지는 완전히 별개의 문제라는 점이다.

둘째, 어떤 사람들은 보상이나 균등화에 관해 말할 때도 응분의 몫이란 용어를 사용한다. 위험하거나 스트레스가 심하거나 지저분하거나 지루하거나 혹은 남들의 시선이 좋지 않은 일을 수행하는 사람들은, 다른 조건이 동등하다면, 안전하거나 편안하거나 재미있거나 건강에 좋거나 혹은 좋은 평판을 갖고 있는 일을 수행하는 사람들보다 더 많은 돈을 벌어야 한다는 것이 내 생각이라고 가정해보라. 나는 당연히 그들이 더 많은 돈을 받을 만하다고 생각할 수 있다. 응분의 몫은 특히 사람들의 특성에 따라 남들보다 많거나 적게 보상받는 것이 타당한가 하는 문제와 연관되어 있었으며, 그런 특성들을 갖게 된 데 개인이 어느 정도 책임이 있는가 하는 문제와도 연관되어 있었다. 반면에 지금 우리가

논의하고 있는 바와 같이 보상이란 의미로 사용할 경우 응분의 몫에 근거한 요구는 본질적으로 균등화에 대한 요구라고 할 수 있다. 이 경우 응분의 몫이란 용어는 ‘차등적인 부분을 보상해준다’는 발상의 측면에서 생각할 수 있다. 서로 다른 사람들 사이의 전반적인 혹은 최종적인 균등함을 달성하기 위해서는 그들이 수행하는 작업의 상이한 특징들을 고려함으로써 어떤 표준을 넘거나 표준에 못 미치는 것들이 있다면 그것에 알맞게 보상하도록 노력해야 한다.

셋째 용법은 차등적 부분에 대한 보상이란 관념과 연관된다. 이것은 어떤 사람들이 다른 사람들보다 돈을 더 많이 버는 것이 정당한 이유는 그렇지 않을 경우 더 나쁜 결과가 발생할 것이라는 근거에 입각해 있다. 때때로 이와 같은 아이디어도 응분의 몫이란 개념을 통해 표현된다. 다음과 같은 질문을 가정해보라. ‘뇌 외과 의사들은 간호사들보다 더 많은 돈을 벌 만한가?’ 누군가는 다음과 같이 답변할 것이다. ‘맞아요. 그럴 만해요. 간호사들보다 외과의사들에게 더 많은 돈을 지불하지 않으면 아무도 외과의사가 되지 않을 것이다. 일부 사람들이 외과의사가 되는 것은 분명 중요하기 때문에 사람들이 반드시 외과의를 직업으로 택할 수 있도록 그들에게 더 많은 보상을 주어야 합니다.’ 이것은 인센티브에 관한 주장 곧 사람들을 사회적으로 유익한 일을 하도록 유인할 필요성에 관한 주장이다. 다시 말해 외과의들에게 더 많은 것을 주는 것이 외과 일을 하도록 만들 유일한 거나 최선의 방법이라면 그것은 정당하다는 주장이다. 이 주장이 응분의 몫과 무슨 연관성이 있는가? 그대로는 연관성이 없다. 하지만 이상의 주장은 응분의 몫에 근거한 주장으로 다시 말해 최소한 차등적 부분에 대한 보상이란 의미의 응분의 몫에 근거한 주장으로 전환할 수 있다. 만일 사람들이 뇌 외과의를 직업으로 선택하려 할 경우 왜 뇌 외과의들에게 간호사들보다 더 많은 보상을 지불해야 할 필요가 있을까? 그들은 아마 다음과 같이 답할 것이다. “뇌 외과의들은 많은 책임감과 스트레스를 느끼거나 오랜 수련 과정을 통과해야만 하지. 다른 직업을 택한다면 모를 수 있는 많은 돈을 쓰고 대부분의 사람들은 신경 쓸 필요가 없는 기술을 배우기 위해 어려운 과정을 견디면서 말이야. 그러므로 그들이 그런 일을 하도록 평균 이상의 돈을 지불한다면 그것은 단지 차등적 부분에 대한 보상을 해주는 것일 뿐이야.”이 논리는 단지 그들이 그런 일을 하도록 하기 위해 추가의 돈을 지불해야만 한다는 것이 아니다. 이 논리는 그들이 실제로 그런 추가의 보상을 받을 만한 가치가 있다는 것, 다시 말해, 그들이 외과의가 되는 과정에서 겪는 모든 스트레스, 장시간의 수련 기간 등에 대해 보상할 필요가 있고 따라서 그들이 그 일을 택하도록 필요한 유인책을 제공해야 한다는 의미에서 초과분의 보상을 받을 만하는 것이다. 그렇지 않으면 모든 상황을 참작해볼 때 그들은 간호사들보다 처지가 더 나쁘게 될 것이다. 이렇게 생각해보면 이상의 입장은 진정으로 정의에 근거한 주장이라 할 수 있다.

5) 속의의 방법론 4 : 공리주의적 정의

공리주의는 흄(David Hume)을 거쳐 벤담에 의해 체계를 갖추게 된 이론이다. 벤담이 당대의 현실적 문제를 극복하고자 제시한 이론이 바로 공리주의이다. 하여 벤담은 효용

이라는 정의의 기준을 제시한다. 효용을 증대할 수 있는 사회 정책이라면 좋은 것이라는 논리를 전파해 나간 것이다. 그리고 벤담은 공리성(utility)의 개념으로 정의를 설명한다. 공리성의 원리를 이성과 법률을 통해 행복을 목적을 지닌 체계의 기초로 보면서 행복의 목적은 바로 인간의 고통과 쾌락의 관계로 구성되고 이들의 관계가 공리성이라 말한다(장정훈, 2012).

공리성이란 이익 당사자에게 이익, 이득, 쾌락, 선, 행복을 낳거나 손해, 해악, 고통, 악, 불행이 발생하는 일을 막는 경향을 지닌, 어떤 대상에 들어있는 성질을 뜻하며 여기서 말하는 행복은 만일 그 당사자가 일반 공동체라면 그 공동체의 행복이 될 것이고 그 당사자가 특정 개인이라면 그 개인의 행복이 될 것이다(Bentham, 1823).

이에 따라서 벤담이 말하는 공리성은 자기 이익이 걸려 있는 당사자의 행복을 증가시키거나 감소시켜야 하는 것으로 보이는 경향에 따라서 또는 달리 말하면 그러한 행복을 증진시키거나 반대하는 것에 따라서 각각의 모든 행위를 승인하거나 부인하는 원리이다(강준호, 2012). 이처럼 벤담은 행복이 무엇을 의미하는지 그리고 이러한 행복을 실현하기 위한 기본적인 원리가 무엇인지 매우 간략하고 분명하게 설명한다. 그렇다면 우리는 다음과 같이 벤담이 이야기하는 공리주의의 기본적인 성격을 정리할 수 있다. 우선 개인이나 공동체 모두 쾌락 즉 이익을 추구하는 성질을 가지고 있으며 고통이나 불쾌를 피하려는 성격을 기본적으로 공유하고 있다. 물론 개인의 행복과 공동체의 행복이 서로 양립하지 못할 경우에는 공동체의 행복에 우선성이 있기는 하지만 공동체는 개인의 행복의 향상을 통하여 전체의 이익을 추구하게 된다.

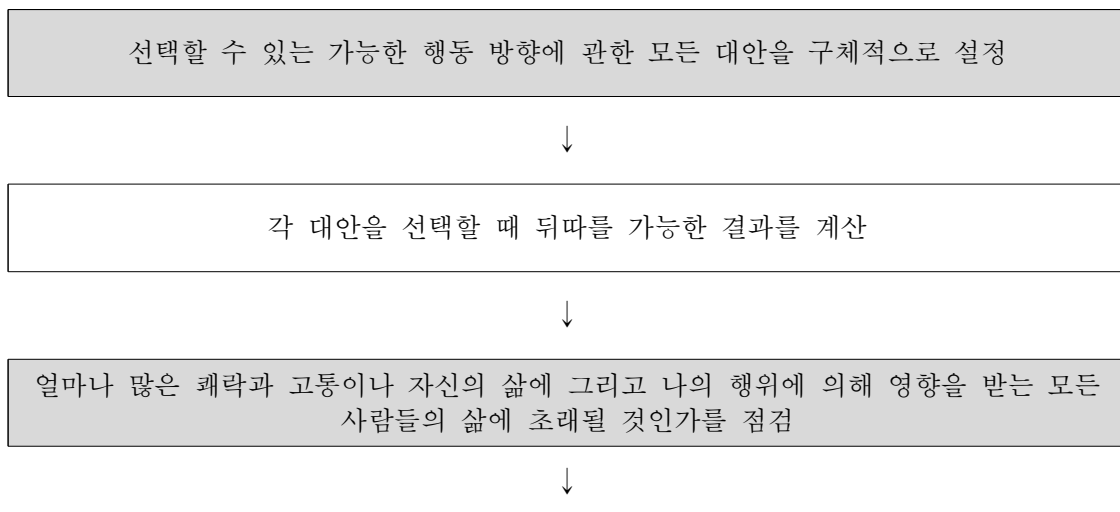
이처럼 공리주의 윤리학의 기본개념은 그 이름이 지시하는 바와 같이 유용성의 개념, 즉 만약 한 행위가 유용하다면 그 행위는 옳다는 것이다. 이렇게 말하면 곧 어떤 목적에 유용한가라는 질문이 나올 것이다. 왜냐하면 어떤 것이 수단이 되는 그 목적을 모른다면 우리는 그 수단이 유용한지 안 한지를 결정할 방법을 모르기 때문이다. 그 물음에 대한 공리주의자의 대답은 바람직하거나 또는 좋은 목적, 즉 본래적 가치를 갖는 목적을 달성하는 데 유용할 때 한 행위는 옳다는 것이다. 다시 말해 공리주의 정의론의 기본 원리는 옳은 것은 좋은 것에 의존한다는 것이다. 한 행위가 도덕적으로 옳은가는 그 행위의 결과가 무엇인지를 찾아내고 또 그것이 본래적으로 좋은지 또는 나쁜지를 결정함으로써만 알 수 있다는 것이다(폴 테일러, 1985). 한 행위가 도덕적으로 옳다는 것 자체가 본래적 가치는 아니다. 그와는 반대로 한 행위가 도구적으로 좋을 때에만 그것은 옳으며 그 행위의 옳음은 도구적으로 좋다는 데 있다(Miller, 1978). 우리의 다음 물음은 공리주의자들이 옳은 행위의 결과를 좋다고 판단하는 본래적 가치의 표준은 무엇인가이다. 이 물음에 대해 고전적 공리주의자들은 두 가지 다른 대답을 하였다. 벤담과 같은 사람들은 ‘쾌락’이라고 했고 밀은 ‘행복’이라고 말하면서 행복이란 단순히 쾌락의 종합은 아니라고 덧붙였다(폴 테일러, 1985). 세 번째 대답은 20세기 공리주의자 무어에 의해 제시되었는데 그는 본래적 선은 쾌락 또는 행복 그 어느 것에 의해서도 정의될 수 없는 독특한 속성이라고 주장했다(폴 테일러, 1985). 따라서 위와 같이 도덕적으로 옳은 행동이 그 수단이

되는 목적에 따라서 공리주의는 다음과 같은 세 가지 형태로 분류된다. 그것들은 각각 쾌락주의적 공리주의, 행복주의적 공리주의, 그리고 이상적 공리주의이다(Bernstein, 1979). 그러나 공리주의에 의하면 그것이 쾌락주의적이든 행복주의적이든 또는 이상주의적이든 행동의 결과를 판단할 가치의 표준은 적용될 때 반드시 공평하고 보편적이어야 한다. 결과의 긍정적 또는 부정적 가치를 계산할 때, 한 사람의 쾌락은 다른 사람의 쾌락과 똑같이 계산되어야 한다.

행위자의 이익은 다른 모든 사람의 이익과 함께 고려되어야 하며 어떤 다른 개인의 이익보다 그 행위자의 이익에 더 큰 비중을 주어서는 안 된다. 자신의 쾌락과 다른 사람의 쾌락 사이에서 행위자는 엄격히 공평해야 하며 자신 또는 자신이 좋아하는 사람에게 유리하도록 편파적이어서는 안 된다. 공리주의자의 입장에서 볼 때 모든 인간은 그들의 이익을 충족하는 데 있어서 똑같은 권리를 가지고 있다.

이러한 공평성의 원리가 주어져 있다면, 공리주의자는 개인적인 행동의 옳음 또는 그름을 결정하는 데 그 원리를 어떻게 적용하는가? 이 물음에 대한 대답을 간략히 하기 위해서 공리주의의 쾌락주의적, 행복주의적, 이상주의적 형태들 간의 차이점은 무시될 것이다. 공리주의는 우리가 어떤 선택의 상황에서 도덕적으로 해야 할 바를 알 수 있도록 다음과 같은 의사결정 절차를 정하고 있다. 먼저 우리가 선택할 수 있는 가능한 행동 방향에 관한 모든 대안을 구체적으로 밝힌다. 그런 다음 우리의 능력을 최대한으로 발휘하여 각 대안을 선택할 때 뒤따를 가능한 결과를 계산한다(Thomson, 1993). 이러한 계산을 할 때 얼마나 많은 쾌락과 고통이나 자신의 삶에 그리고 나의 행위에 의해 영향을 받는 모든 사람들의 삶에 초래될 것인가를 물어본다. 이러한 절차를 모든 대안에 다 적용하고 난 후 여러 대안의 결과를 서로 비교하여 어느 대안이 더 많은 쾌락과 더 적은 고통을 산출하는가를 찾아낸다. 이러한 방식을 거쳐 어떤 행위가 본래적 가치를 극대화하고 또 본래적 비가치를 극소화하는 것으로 나타나면 그 행위는 우리가 반드시 해야 하는 것이다. 주어진 상황에서 다른 행위를 하는 것은 도덕적으로 그르다. 이것을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림4-2> 공리주의의 의사결정 방식



이러한 절차를 모든 대안에 적용



대안의 결과를 서로 비교하여 어느 대안이 더 많은 쾌락과 더 적은 고통을 산출

공리주의자에게는 어떠한 행위도 그 자체로서 도덕적으로 그르지 않다는 것을 깨닫는 것은 중요하다. 행위의 그룹은 오직 결과에 달려 있다. 그렇다면 공리주의자가 말하는 본래적 가치를 극대화하고 본래적 비가치를 극소화하는 것은 무엇을 의미하는가? 이것을 분명히 하기 위해서는 세 가지 변수 또는 요소가 도입되어야 한다. 첫째, 한 사람의 경우 그것은 비가치에 대한 가치의 대차(가치-비가치=잔여량)를 최대로 산출하는 것을 의미한다. 두 번째 요소는 영향을 받는 모든 사람들의 행복과 불행이 고려되어야 한다는 것이다. 그래서 만약 A, B, C, D 라는 네 사람이 각각 그 행위 또는 규칙의 결과로서 삶에 일어난 행복과 불행에 있어서 다소의 차이를 경험하게 되지만 그 외의 다른 사람에게는 어떠한 차이도 발생하지 않는다면 극대 가치와 극소 비가치를 계산할 때 네 명의 경험에서 각각 일어나는 행복과 불행의 대차를 반드시 포함시켜야 한다. 한 행위 또는 규칙에 의해서 발생하는 대차가 A는 +300, B는 +200, C는 -300, D는 -400이라고 가정해 보자. 또한 선택 가능한 다른 대안의 행위 또는 규칙을 택한 결과는 A에게 +200, B에게 +100, C에게 -400, D에게 +500의 대차를 산출한다고 가정하자. 그때 만약 누가 첫 번째 것이 두 번째 것보다 나운데 그 이유는 D의 행복이나 불행은 중요하지 않기 때문이라고 주장한다면 이러한 결론은 공리주의자에게 용납될 수 없다. 공리주의자가 볼 때는 두 번째 대안이 첫 번째 대안보다 더 낫다. 왜냐하면 모든 사람을 고려할 때 두 번째 것이 첫 번째 것보다 더 많은 총대차를 산출하기 때문이다.

공리주의적 계산의 세 번째 요소는 각기 다른 사람의 행복과 불행의 단위를 계산할 때 동일한 측정기준이 사용되어야 한다는 원리이다. 모든 사람의 행복은 동등하게 계산되어야 한다는 공리주의자들의 주장은 한 행위 또는 규칙으로 말미암아 누구의 행복 또는 불행이 영향을 받는지는 그것의 결과를 계산하는 것과 무관하다는 것을 의미한다. 이것은 모든 사람이 한 인간으로서 갖는 인격적 가치평등의 원리라 부릴 수 있을 것이다.

6) 속의의 방법론 교육모델 : 예시

여기서는 위에서 제시된 4가지 속의의 방법론을 어떤 방식으로 교육해야 하는지 예시를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 속의의 방법론은 곧 정의의 가치관을 어디에 두어야 하며 어떤 방식으로 사유해야 하는지를 결정하는 것이다. 즉 난립하는 수많은 가치 중에 어떤 것에 우선순위를 두고 사유해야 하는지를 선택하는 것이다. 일반적으로 공리주의적 가치를 중요시하는 사람들은 공동체 혹은 개인의 선호 및 이익의 총합이 최대치가 되는

것이 옳은 선택이라고 생각한다. 그리고 이러한 사람들은 과정보다는 결과를 중요시하는 경향이 있다. 이에 반해 칸트적인 의무론적 윤리설을 주장하는 사람들은 인간의 자율성을 중심으로 보편적 가치를 중요시한다. 어떤 이익이나 손해가 발생하더라도 보편적 가치를 지키는 것이 가장 중요하다고 주장하며 ‘좋은데 대한 옳음의 우선성’을 강조한다.

하지만 이러한 숙의의 방법론을 교육하기 위해서는 이론적 개념을 설명하기 보다는 실제 윤리적 딜레마 상황을 설정하여 피교육자로 하여금 선택하게 하고 그 선택에 대한 장단점을 소개하는 방식이 가장 효율적이다. 이러한 교육 방법론을 추구하는 사람이 마이클 샌델(Michael Sandel)인데 그의 교육 방법론을 중심으로 사례기반의 숙의 교육 방법론의 모델에 대해 알아보도록 하겠다.

모델1

사례 1

“당신은 폭주하는 열차를 다리 위에서 내려다보고 있다. 철로 위엔 5명의 인부들이 작업 중이고, 그 광경을 지켜보는 당신 옆엔 엄청나게 뚱뚱한 사람이 서 있다. 만약 당신이 그 사람을 밀어 철로 위로 떨어뜨린다면 5명의 인부들을 구할 수 있다. 당신이라면 어떻게 하겠는가?”(마이클 샌델, 2010)

사례 2

“당신은 질주하는 열차의 운전사이다. 그런데 열차의 브레이크가 고장났다. 하지만 선로를 바꿀 수 있는 장치는 아직 고장나지 않았다. 한쪽 선로에는 5명의 노동자가 일하고 있고 다른 쪽 선로에는 1명의 노동자가 일하고 있다. 선로를 바꾸지 않으면 5명이 죽고 선로를 바꾸면 1명이 죽는다. 당신은 어떤 선택을 할 것인가?”(마이클 샌델, 2010)

위의 사례에서 대부분의 사람들은 다음과 같은 선택을 하게 되는데 이것은 사람들의 도덕적 직관 혹은 직관적 가치판단에 의거한 것이다.

사례 1 응답 : 뚱뚱한 사람을 밀어서 철로 위로 떨어뜨리는 행위는 잘못된 행위이다. 왜냐하면 아무 잘못이 없는 사람을 죽게하는 것은 비록 5명의 인부를 살린다하더라도 잘못된 행위이기 때문이다.

사례 2 응답 : 선로를 바꾼다. 왜냐하면 5명을 죽이는 것보다 1명을 죽이는 것, 혹은 5명을 살리기 위해 1명을 희생시키는 것이 정당하다고 생각되기 때문이다.

위에 제시된 것처럼 사례 2에 대해서 대부분의 사람들은 5명을 살리기 위해 1명을 희생시키는 것을 선택하며 사례 1에 대해서는 5명을 살리더라도 죄가 없는 사람을 죽게 해서는 안된다고 본다. 하지만 이러한 선택은 서로 모순된 것이다. 5명을 살리기 위해 1명

을 희생시킬 수 있다는 것은 결과주의에 기반한 공리주의적 가치관이라 할 수 있다. 이러한 결과론적 공리주의의 견해를 일관되게 견지한다면 사례 1에서도 5명을 살리기 위해 뚝뚝한 사람을 밀어서 철로 위로 떨어뜨리게 하는 것이 옳은 행동이다. 하지만 이러한 것을 선택하는 사람은 드물다. 이러한 현상은 대부분의 사람들이 자신의 정의관에 일관성을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다.

이는 정의관을 어떤 방식으로 구축해야 하는지에 대한 교육의 부재에 기인한다. 따라서 공론화위원회에서도 자신의 정의관을 구성하지 못한 대부분의 사람들이 주어진 자료 해석과 정보의 습득에 치중하여 제대로 된 숙의를 진행하지 못하고 직관적 판단을 하게 될 것이다. 하여 위와 같은 방식으로 사례를 중심으로 일반적인 생각이나 판단이 서로 모순될 수 있다는 것을 제시함으로써 숙의의 다양한 방법론을 소개하고 다양한 각도에서 주어진 의제에 대해서 고찰하게 하는 것이 바람직하다.

다음은 권리 중심적 사유와 분배 중심적 사유, 즉 공정으로서의 정의와 권리로서의 정의의 모델에 대해 살펴보도록 하겠다.

모델 2

사례 1

“4명의 남매가 있다. 그런데 이들의 아버지가 빚 1억 원을 남기고 돌아가셨다. 이 빚은 모두 이들 남매가 갚아야 하는 상황이다. 그런데 이들 남매의 직업을 살펴보면 첫째는 의사이고 서울에서 큰 병원의 원장이다. 둘째는 대기업에 다니는 과장이다. 그리고 셋째는 직급이 낮은 공무원이고 막내는 얼마 전 실직한 실업자이다. 이들은 돌아가신 아버지의 빚을 어떻게 나누어 가져야 하는가?”

사례 2

“한 과학자가 있다. 이 과학자는 10년간의 노력 끝에 백혈병을 치료할 수 있는 약을 개발하였다. 이 치료제를 1년간 꾸준히 복용하면 병을 치료할 수 있다. 그런데 이 과학자는 자신의 수고를 보상받기 위해 이 약의 가격을 매우 비싸게 책정하였다. 이러한 행위를 국가는 막아야 하는가?”

사례 1 응답 : 첫째인 의사가 가장 많은 돈을 부담해야 하는 것이 옳다. 그리고 가장 가난한 막내가 아예 부담하지 않거나 부담하더라도 가장 적은 금액을 부담해야 한다. 경제적 형편이 좋을 것이라 예상되는 사람이 가장 많이 부담하고 그렇지 않은 사람이 가장 적게 부담하는 것이 정당하다.

사례 2 응답 : 백혈병이 걸린 사람들에게 약을 무상으로 지급해주는 것도 좋지만 10년 동안 고생하고 연구한 과학자의 업적을 인정해 주어야 한다. 따라서 이 과학자가 자신의 수고를 보상받기 위해 약값을 비싸게 책정하는 것은 정당하며 아무도 비난할 수 없다.

위에서 제시된 모델 2의 사례 1의 경우 많은 사람들은 형편이 가장 좋은 의사가 가장 많은 돈을 부담해야 한다고 생각하며 아울러 사례 2의 경우에는 과학자의 노력이 보상받아야 한다고 생각한다. 하지만 이 두 가지 사례에서 위와 같이 응답하였다면 논리적 일관성이 부족하다고 할 수 있다. 사례 1의 경우는 공정성의 원리를 바탕으로 최소 수혜자에게 최대의 이익을 주고자 하는 롤스식 사유를 바탕으로 한 것이고 사례 2의 경우는 이와는 달리 권리 지향적 관점에서 사유한 것이다. 먼저 권리 지향적 관점을 중심으로 살펴보자면 사례 1이 경우 의사가 형편이 가장 좋은 것은 사실이나 이것은 노력의 결실이기에 아버지의 부채를 갚는데 어떤 차별적 요소로 작용되어서는 안되며 차별을 받는다는 것은 권리의 침해로 인식된다. 그리고 사례 2의 응답은 과학자의 권리가 보호되어야 한다는 관점에서 응답한 것이다. 이처럼 사람들은 확고한 정의의 관점이 없으며 상황에 따라서 직관적으로 판단한다. 그리고 숙의의 시작이 이 직관에서부터 시작되기에 확증편향을 가질 위험이 매우 높다.

따라서 공론화위원회에서는 시민참여단으로 하여금 숙의를 숙의할 수 있도록 해야 하며 숙의를 숙의할 수 있도록 하는 방법은 숙의에 관한 여러 가지 이론 및 숙의의 방법론을 교육하는 것이다. 그리고 교육방법으로는 위에서 제시된 모델 1과 모델 2의 경우처럼 실제 사례를 바탕으로 하는 것이 가장 효율적이다.

4. 4차 산업혁명과 사회통합을 위한 공론화위원회

산업혁명(industrial revolution)은 새로운 기술이 등장하여 새로운 산업 생태계를 만들고, 그것이 인간이 삶을 영위하는 방식을 획기적으로 변화시킬 때 사용할 수 있는 개념이다. 근대 역사를 관통하는 산업혁명은 비단 산업 분야의 변화에 그치지 않고, 정치, 사회 문화에도 혁명적인 변화를 이끌어 내었을 뿐만 아니라 궁극적으로는 인간의 육체적 정신적 한계를 극복하고 인류 문명에 근본적인 변화를 가져다 주었다. 18세기 후반 시작된 최초의 산업혁명으로부터 불과 250여 년 만에 인간의 역사는 그 이전과 완전히 다른 양상을 보여주고 있다.

인간은 또 한번의 도약을 앞두고 있으며 그것은 물리적인 제약을 넘어서서, 지금까지의 과정과는 전혀 다른 맥락에서 진행되고 있다. 2016년을 시작하며 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)은 향후 세계가 직면할 화두로서 ‘4차 산업혁명’을 제시하였다. 그 이후 4차 산업혁명은 폭넓게 회자되면서 다양한 논의들을 촉발하였다. 지난 반세기 가깝게 성장과 고용, 지역 간 갈등, 불평등, 글로벌 저성장, 지속가능성 등 전 세계가 직면한 정치/경제/사회적 문제의 해결을 위해 각국의 지도자 및 유력인사들이 의견을 공유하는 장으로서 활약하여 온 다보스 포럼은 ‘4차 산업혁명의 이해’라는 주제를 제시하였다. 이는 4차 산업혁명이라는 문명의 대전환을 통과하며 발생 될 사회구조의 혁명적 변화에 주목하였다는 점뿐만 아니라 4차 산업혁명을 전 지구적 경제 위기상황을 가늠하는 가장 정확한 척도이자 이를 극복할 수 있는 대안으로 논의하였다는 점에서 역사적 의의가 있다.

하지만 4차산업혁명은 자동화와 초연결성 그리고 5년간 710만 개 일자리 소멸의 전망 속에서 수많은 사회적 갈등을 야기할 것으로 예상되고 있다. 인간의 미래와 직결된 대량 실업과 독과점 문제 등은 근미래에 인류가 직면해야 할 문제인 것이다. 그렇다면 이러한 문제를 극복하기 위해서 사회는 수많은 선택을 해야하며 동시에 이 선택을 위한 수많은 합의를 이루어내야 한다. 이러한 과정에서 사회는 합의하기 어려운 문제들에 직면하게 될 것이며 이 지점에서 공론화위원회라는 제도적 장치는 그 가치가 발현될 것이다.

인류의 대전환기에 인간은 공동체가 직면한 위기 앞에서 사회적 대타협을 이루어야 하며 그 과정에서 공론화위원회의 숙의 과정은 결정적 역할을 할 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 4차 산업혁명 시대 사회적 통합을 위해 공론화위원회가 숙의해야 할 것이 무엇인지 예측해보고 그 역할에 대해서 점검해 보도록 하겠다. 하여 4차 산업혁명의 의미와 사회적 부작용을 다시 고찰하고 숙의의 대상으로 어떤 의제가 있는지를 검토하며 아울러 4차 산업혁명 시대 공론화위원회의 역할에 대해 재정립하도록 하겠다.

1) 4차 산업혁명과 사회적 부작용

인공지능과 사물인터넷(Internet of Things/IoT)으로 상징되는 4차 산업혁명의 시대는 인류의 삶을 총체적으로 변화시킬 것이며 인간의 생활양식에서부터 경제구조 그리고 공동체의 성격 자체에 변화를 가져올 것이고 인간에 대한 새로운 정의가 요구될 것이며 아울러 공동체의 본질, 나아가 정치의 본질에 새로운 변화를 야기 할 것으로 예측된다(박성진, 2017).

4차 산업혁명의 본질적 핵심을 관통하는 문제의 축은 모든 변화가 자본주의 시스템과 불가분의 관계에 있다는 데에 있다. 즉 끊임없는 혁신과 영속화를 중대한 자양분으로 삼아온 자본주의 4차 산업혁명의 시기에 봉착한 문제는 줄곧 경제적 소강 상태에 대한 처방이 되어 주었던 고도의 기술적 혁신이 대규모의 정체와 악화를 조장하며, 중국에는 인간 사회를 해롭게 할 수도 있다는 기이한 역설이다. 20세기 초 경제학자 케인즈가 간파했던 ‘기술적 실업(technological unemployment)’은 일종의 부적응이 빚어낸 잠정적 단계에 불과하다는 시각에 머물렀다면, 단순 노무직 뿐만 아니라 전문직종 또한 기계에 의해 대체될 위험에 처해 있으며 양질의 일자리가 점차 희소해질 것이라는 예측이 오늘날 전문가들의 일치된 견해이다.

이러한 작금의 상황은 무엇보다 한국 사회에 시사하는 바가 크다. 국가별 4차 산업혁명 대응도 순위에서 한국은 총 139개국 중 25위를 차지하였으며, 노동시장 유연성과 법적 보호 항목에서 비교적 낮은 점수를 기록한 것으로 나타났다. 문제의 모순이 임계치를 넘어 극대화될 가능성에 대한 시의적절한 논의와 더불어 4차 산업혁명에 대한 성찰과 대응전략이 요구되는 시점이다. 특히 한국은 2025년 로봇에 의한 노동비용 감축이 33%로 세계에서 가장 높은 나라이다. 세계 평균 16%의 2배를 넘고, 2위인 일본의 25%와도 무려 8% 격차가 나는 독보적인 수치다. 보수적인 시나리오는 21%이지만 공격적인 시나리오인 47%로 노동비용 절반의 감축까지 예측이 가능하다. 그만큼 로봇에 의해 일자리가

감소될 수 있다는 이야기다.

4차 산업혁명이 만들어내는 가장 큰 문제는 일자리이다. 2020년까지 총 710만 개의 일자리가 사라지고 200만 개의 일자리가 창출되어 총 510만여 개 일자리 감소를 전망했는데, 현재 초등학교에 다니고 있는 아이들의 65%가 기존에 존재하지 않았던 새로운 직종에서 일하게 된다는 것이다. 구체적으로 살펴보면 사무와 행정, 제조와 생산, 건설, 디자인, 스포츠, 미디어, 법률, 시설과 정비 업종 등의 고용이 감소하고 비즈니스와 경영, 컴퓨터와 수학, 건축과 엔지니어링 등의 업종이 증가한다고 전망했다.

최근 급속히 발전하고 있는 인공지능과 로봇은 인간 일자의 위협을 넘어 일자리 양극화에 대한 우려도 적지 않다. 직업의 상단에는 고학력과 높은 수준의 전문지식이 요구되는 고숙련-고임금 노동자가 있고 하단에는 높은 학력이 요구되지 않고 단순작업을 수행하는 저숙련-저임금 노동자들이 자리해 있다. 로봇과 인공지능의 발전으로 명확한 규칙에 따라 반복적인 작업을 수행하는 공장 등 현장 노동자들의 일자리는 로봇과 인공지능이 대체했고, 이제는 그리 높은 지식을 필요로 하지 않는 일반적 업무를 수행하는 사무직의 일자리를 서서히 대체하고 있다. 이들은 소득 분포상 중간에 자리해 국가의 경제를 담당하는 중위 소득자, 이른바 중산층들로 이들의 일자리 공동화 문제가 발생하고 있다. 이것이 바로 로봇과 인공지능이 만들어내는 일자리 양극화 현상이다.

저명한 경제학자 데이비드 오터는 지난 30년의 미국 노동시장 변화에 관한 보고서를 통해 기술이 서서히 중산층 일자리를 잠식해 나갈 것으로 전망했다. 이와 같은 일자리 양극화 현상은 소득 불평등에도 악영향을 줄 수 있다. 펜실베이니아대학 사회학과 랜들 콜리스 교수는 미래의 진정한 위협은 로봇을 소유한 소수의 자본가 계급을 위해 기술이 인간의 노동을 대체한다고 주장했다. 일자리 양극화는 미국 외의 다른 국가에서도 발견되고 기술 발전, 세계화 등 구조적인 원인이 있다는 점을 고려하면 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 유럽은 글로벌 금융위기 이전에는 미국에 비해 비교적 느린 속도로 양극화가 진행되었으니 금융위기 이후에는 그 추세가 심화되는 양상을 보이고 있다.

실제 사례를 살펴본다면 2025년까지 미국에서 자율주행차가 상용화될 경우 버스, 택시, 트럭 운전기사를 비롯해 자동차 보험회사와 렌탈 회사 직원 등 1,000만 명의 일자리가 사라질 것이라는 다소 충격적인 전망도 나오고 있다. 로봇과 인공지능 기술의 발달은 수많은 조종사와 승무원들의 일자리도 대체할 전망이다. 이미 비행기와 일부 경전철은 무인 방식으로 운행되고 있는 상황 속에 장시간의 주행경험이 중요한 대형 선박의 선원들마저 입지가 좁아지고 있는 상황이다. <이코노스트>는 향후 20년 내에 로봇 및 자동화로 비행기 조종사라는 직업이 사라질 확률을 55%로 전망하고, 국방 분야에서도 공중에서는 무인기, 지상에서는 무인탱크, 해상에서는 무인선이 본격적으로 투입되어 민간 조종사뿐만 아니라 군인들의 일자리도 사라질 것으로 전망했다. 그리고 이제는 더욱 복잡하고 비정형적인 작업도 수행 가능한 로봇들이 서비스 업종에서도 등장하고 있다. 버거북을 개발한 사례는 패스트푸드 매장 종사자들의 일자리까지도 로봇이 대체할 수 있음을 보여준다.

그리고 인공지능과 로봇의 발전은 전문직종의 직업마저 위태롭게 하고 있다. IBM이 개발한 인공지능 왓슨은 뉴욕의 병원에서 최신 논문을 기반으로 진료 기록을 분석하고 화

자의 상태를 파악하여 의료정보 가운데 최적의 치료법을 발견해 의사들에게 제안하며 인공지능이 의사의 역할도 충분히 수행 가능하다는 사실을 입증하고 있다(박성진, 2017). 왓슨 외에도 인공지능 기술을 활용한 의료 진단 시스템이 속속 등장하고 있다. 미국 보스턴에 있는 베스이스라엘디코니스 의학센터와 하버드 의과대학 연구진은 딥러닝 기술을 이용한 병리 영상물 분석을 통해 92%의 정확도로 유방암을 진단하는 시스템을 공동으로 개발했다. 현재 의사가 판단하는 암 진단 정확도는 96% 정도로 아직은 인간이 인공지능보다 우세하지만 인공지능 기술의 지속적인 발전으로 머지않아 인간의 판단 확률을 앞지를 것으로 예상되며, 의료진과 인공지능 기술을 동시에 활용할 경우 99.5%의 정확도로 암세포를 발견할 수 있을 것으로 전망된다.

의사뿐만 아니라 법률 영역에서도 인공지능의 활약으로 전문가들은 노동의 외곽으로 밀려나고 있는 실정이다. 인공지능이 더욱 적은 시간과 비용으로 법률회사의 판례 분석을 대신하면서 변호사의 일자리도 대체할 것이라는 전망도 제기되고 있다. 법률자문을 위해 관련 문서 수십억건을 검토하는데, 초당 연산 횟수는 80조 회에 이른다. IBM과 로스인텔리전스는 로스의 학습 분야를 파산법 외의 다른 법률 분야로도 확대하여 전 세계 모든 로펌이 인공지능을 도입하도록 할 계획이다. 또한 주식시장에서는 이미 로봇과 인공지능 기술의 발달로 더 이상 증권사 트레이더, 애널리스트, 금융 조연가, 펀드매니저 등 자산관리사를 찾아보기 어렵게 되었다. 2011년 이후 미국의 주식거래 중 70% 정도는 알고리즘에 의해 거래되고 있으며 주식 브로커와 펀드매니저로 넘치던 월스트리트는 금융거래 대부분을 알고리즘이 대신하며 수학자와 공학자의 거리고 변하고 있다.

그리고 인공지능의 일자리 잠식은 우리가 상상하지 못한 곳에서도 이루어지고 있다. 개인의 사상과 가치 판단이 포함된 글을 작성하는 것은 인간의 전유물로 여겨져 왔다. 그러나 기자의 전문적 지식노동 영역으로 간주되던 기사 작성마저 로봇이 수행하는 로봇 저널리즘 또는 알고리즘 저널리즘이 영입권을 중심으로 빠른 속도로 퍼져나가고 있다. 기자들의 일자리가 완전히 대체될 수는 없겠지만 이처럼 로봇과 인공지능으로 대체할 수 있는 산업의 부가가치는 낮아진다. 언론사 경영진은 기자들의 업무 부담을 줄여주기 위한 목적으로 로봇을 도입한다고 하지만 이미 기자는 소멸되는 직업군으로 거론되고 있다. 딥러닝의 발달로 로봇과 인공지능은 인간 공유의 영역으로 여겨지던 창의력과 전문성이 요구되는 일자리에도 파고들고 있다. 구글이 개발한 딥드림은 제시된 이미지를 나름의 현상으로 재창조해 자기만의 작품을 완성하며, 인공지능 아론은 사물과 인간 신체 구조에 대한 정보를 바탕으로 독창적인 그림을 그린다.

이처럼 4차 산업혁명으로 표현되는 인공지능과 로봇기술의 발달은 우리에게 선택과 타협을 강조하고 있다. 로봇에 일자리를 잃고 어떤 사람들은 어떤 새로운 수단으로 먹고살아야 할지를 걱정해야 하는 시대를 맞는 반면, 어떤 사람들은 로봇이 모든 것을 해주는 시대에서 무엇을 위해 그리고 무엇을 통해 만족감을 채우면서 살아가야 할지를 고민해야 하는 시대가 되었다. 혁신에 성공한 소수 기업에 의해 독과점이 가속화되고 수많은 일자리가 사라지게 될 것이 합당하게 예측되는 상황에서 4차 산업혁명 시대를 준비해야 하는 것은 너무도 당연한 일이며 생활양식과 공동체의 체질 변화 등 사회의 총체적 변화에 대비하기 위해서는 국가 차원의 새로운 정책이 개발되어야 하고 정치적인 변화를 이끌어

내야 한다(박성진, 2017).

이 상황에서 우리는 공존을 위한 선택과 타협이 필요하다. 그리고 그 타협을 위한 수단으로 공론화위원회는 효과적으로 기능할 수 있을 것이다. 대량실업과 독과점이 근미래 사회 혹은 문명적 대전환기에 우리가 거쳐야 할 과제라면 이러한 문제를 극복하고 공존을 위한 방편으로 공론화위원회가 작동할 수 있는 것이다. 다음은 근미래 사회에 아니면 지금 당장 공론화위원회가 다루어야 의제들에 대해 살펴보도록 하겠다.

2) 시민적 최저선(Civic Minimum)과 공론화위원회

4차 산업혁명 사회에서는 인간의 본질적 가치 중 ‘노동’이라는 요소가 사라지게 되며 대다수의 일자리가 로봇이나 알고리즘에 의해서 대체될 것이다(박성진, 2017). 그러나 인간에게 사회 공동체의 구성원이라는 또 하나의 중요한 본질적 요소는 사라지지 않으며 개인은 노동하지는 않지만, 사회 구성원의 일원인 것은 변함이 없다(박성진, 2017). 그렇다면 국가는 노동하지 않는다고 하더라도 각 개인 스스로의 능력을 발전시킬 수 있도록 사회적 재화를 제공해야 하는데 이는 공공선의 구현을 정의로 하는 국가는 각 개인이 ‘자아실현’을 이룰 수 있도록 최소한의 기본재(primary goods)를 제공하며 시민적 최저선(Civic Minimum)을 보장해야 한다는 것을 의미한다(박성진, 2017). 이러한 시민적 최저선의 방어 혹은 기본소득에 대한 보장은 우리가 다가올 4차 산업혁명 시대에 공존을 위한 최선의 대안일 수 있다. 그리고 이러한 정책이 자리잡기 위해서는 사회적 대타협이 있어야 하며 이를 위해 공론화위원회가 준비해야 하는 것이다.

선진 경제가 점점 더 자동화되고 디지털화됨에 따라 거의 모든 노동자가 영향을 받겠지만, 일부 노동자는 다른 노동자보다 더 큰 영향을 받는다. 제조, 소매, 배송, 단순 사무직군 등의 분야에서 일하는 사람들로 이들은 저임금, 단기 계약, 고용 불안정, 상시적인 해고 등에 직면하게 되기 때문이다. 노동력이 감소함에 따라 세수 또한 감소하게 되어 국가가 사회 서비스 지출을 감당할 여력이 줄어든다. 이에 반해 다양한 종류의 사회 서비스에 대해 국가가 지출해야 하는 수요는 증가할 것이며, 동시에 사회 전체적으로 경제적 불평등이 커질 가능성이 있다.

이런 추세는 현대 복지국가들에 위기를 불러올 것이고 결국 국가재정이 점점 더 복지를 감당하기 어려워질 수도 있다. 그러나 이보다 더 상황을 악화시키는 문제는 고용의 성격이 바뀐다는 사실이다. ‘20세기 사회보험제도’는 거대 산업경제에서 일하던 사람들이 겪을 수 있는 위험에 대비하도록 설계되었다. 거대 산업경제에서는 모든 종류의 노동자들이 일할 수 있는 광범위하고 많은 양의 일자리가 있었다. 산업경제의 기본적 가정은 성인 거의 모두가 안정적으로 고용되어 임금을 받고 세금을 내며, 정부는 미성년, 노인, 환자, 장애인 등 미취업 인구를 돌보면 된다는 생각이었다. 유럽 국가들이나 미국 내 노동시장에서 제공되는 사회보험은 안정적인 일자리에서 근무했던 사람들을 위해 소득을 보장하는 것을 목표로 했다.

그러나 21세기 디지털 경제에서는 고용이 더는 일상적이지 않고, 안정적이지도 않으면

서, 대부분 급여 수준이 높지도 않다(조영호, 2019). 따라서 사회 정책은 노동시장 외부에 있는 미취업 상태의 사람들뿐만 아니라 이미 노동시장 내부에서 일하고 있는 많은 근로자의 욕구도 충족시킬 필요가 있는데 이는 기술 발전이 경제구조를 바꾸는 만큼 복지 국가는 스스로 상황에 맞추어 자신의 구조를 바꿀 필요가 있다는 얘기다(조영호, 2019). 그리고 그 대안으로 기본소득제가 떠오르고 있다.

기본소득은 모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로, 자산 심사나 노동의 의지와 상관 없이 지급되는 소득이다(정원호 외, 2016). 그리고 이러한 정의는 다음과 같이 구체화할 수 있는데 첫째, 기본소득은 가구 단위로 지급되지 않고 개인 단위로 지급된다. 둘째, 그렸은 다른 원천으로부터의 소득과 상관없이 지급된다. 셋째, 그것은 특정한 노동이나 제안되는 직업을 수용할 의사를 요구하지 않고 지급된다. 이상의 정의로부터 개인들에게 지급된다는 것, 부자에게도 지급 된다는 것, 대가로 무엇인가 하는 것을 요구하지 않는다는 기본소득의 세 가지 특징을 확인할 수 있다(정원호 외, 2016).

4차 산업혁명의 시대는 우리가 체감하기 힘든 속도로 우리의 삶으로 파고들고 있으며 우리의 고용상황과 환경을 점점 더 악화되고 있는 실정에서 시민적 최저선을 지키기 위한 기본소득제는 현대 사회의 핵심적 이슈라 할 수 있다. 하지만 기본소득제가 전환기 위기 사회에 대한 총체적 대안으로 기능할 수 있는지는 좀 더 많은 고민이 필요한 것이 사실이며 동시에 우리는 곧 이 기본소득제를 새로운 복지제도의 중심축으로 설정할 것인지 아니면 다른 대안을 찾아야 할지를 결정해야 한다. 이러한 상황에서 공론화위원회는 4차 산업혁명으로 인한 복지제도의 총체적 변화를 추동해야 하며 아울러 근미래 사회를 준비해야 한다.

3) 로봇세와 공론화위원회

시민적 최저선 혹은 기본소득을 위해서는 무엇보다도 재원이 필요하다. 아무리 좋은 정책이나 제도라 하더라도 그 정책을 뒷받침할 수 있는 재원이 없다면 그 의미를 상실하게 될 것이기 때문이다. 그렇다면 대부분의 사람들이 노동의 외곽으로 밀려나고 소수의 기업만 살아남는 독과점의 사회, 즉 4차 산업혁명 시대에 ‘누구에게 막대한 세금을 부과해야 하는가?’라는 문제가 제기될 수밖에 없다. 하지만 이 질문에 대한 대답은 간단하다. 누군가는 로봇으로 인해 더이상 노동할 수밖에 없는 삶을 살아갈 것이고 누군가는 로봇으로 인한 생산력의 증대와 고용의 감소로 인해 막대한 부를 축적하게 될 것이다. 그렇다면 우리는 로봇을 소유한 사람 혹은 로봇에게 경제체제의 변경에 대한 책임과 함께 세금을 부과할 수 있다는 정당성을 가질 수 있다. 하지만 이것은 부의 재분배라는 관점만을 생각한 것이고 혁신과 기술의 발전을 위해서는 장애가 될 수 있다는 위험성을 가지고 있기도 하다. 따라서 일반적으로 ‘로봇세’라고 부르는 제도적 장치에 대한 사회적 대타협이 필요하며 이를 위해 공론화위원회는 긍정적으로 작동할 수 있을 것이다. 그렇다면 로봇세에 대해서 좀 더 자세히 살펴보자.

블루칼라, 화이트칼라, 전문가 직업 등을 포함해 이제 인간의 많은 직업의 영역에 로봇

과 인공지능이 투입되면서 대규모 실직이 발생할 수 있다는 우려는 로봇세에 대한 논의를 불러일으키고 있다. 로봇을 전자 인간(Electronic Person)으로 간주해 소유자에게도 세금을 부과한다는 논리다. 유럽의회는 2016년 6월 로봇의 도입으로 실직 등에 대한 손실의 책임을 지도록 하는 법안이 필요하다는 내용을 담은 보고서 초안을 발표했다. 첨단 기술이 노동 인력을 대규모로 대체하기 시작하면서 로봇 소유자들은 세금을 내거나 사회보장에 기여해야 한다는 것이다.

기술의 발전에 따라 로봇이 인간의 힘든 업무를 대체하거나 지원한다기보다는 인간의 일자리를 훔치거나 빼앗는다는 의미로 바라보는 시선으로 로보틱스 디바이드의 확대에 따른 양극화에 대한 하나의 보완수단으로 회자되고 있다. 산업혁명 당시 영국의 적기조례(Red Flag Act)를 떠오르게 한다. 당시 자동차의 확산을 막기 위해 기차 운송업자들과 마차 운송조합의 로비로 자동차가 지나가는 전방 55m 앞에서 전방요원이 빨간 깃발을 흔들어야 하고 시속 40km까지 주행이 가능하지만 시속 3km로 운행 속도를 제한한 영국의 적기조례는 당시 유럽에서 최고 수준이었던 영국의 자동차산업 몰락의 주요한 원인이었다.

이처럼 로봇세에 대한 정책을 시행하기에는 많은 고민들이 선행되어야 한다. 하지만 동시에 과학기술 혁명이 몰고 오는 기회와 위협 앞에서 우리는 과감한 선택을 해야 하는 것이다. 특히 우리나라는 4차 산업혁명으로 인한 노동 소외 현상이 가장 심각할 것으로 예상되고 있다. 이러한 상황에서 우리나라는 로봇과 인공지능과 함께할 작업에서 업무의 유연성, 이들과의 협업과 공진화를 위한 기반, 그리고 평생학습 시스템을 어떻게 마련할 수 있을까? 그리고 수많은 갈등과 고민 앞에서 우리는 어떻게 타협해야 하며 설득해야 하는가? 이러한 물음들에 공론화위원회는 사회통합을 위한 좋은 기제가 될 수 있으며 공론화위원회는 이러한 것들을 준비해야 한다.

기술 발전 특히나 빠른 로봇과 인공지능의 확산에 대응해 제2의 러다이트 운동이 일어날 시대는 아니다. 그러나 기술 획득과 함께 특히 심각해질 것으로 예상되는 양극화 등에 대비한 사회 시스템이 관련 주체가 모여 이야기하지 않는다면 발전에 더 뒤쳐질 수밖에 없다는 사실은 자명하며 수많은 사람들이 실업의 굴레에서 빠져나오지 못할 것이다. 이미 우리는 로봇과 인공지능 중심으로 우리의 삶과 직장이 대체되는 시점에서 기술과 산업 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 교육, 복지 등 모든 분야의 문제점은 너무나 잘 알고 있다. 다만 구체적인 논의를 통한 합의와 혁신에 대한 막연한 두려움이 우리의 미래를 가로막고 있을 뿐이다. 여기서 공론화위원회는 미래를 위한 최소한의 준비과정일 수 있다.

4) 윤리적 로봇과 인공지능 그리고 공론화위원회

최근의 인공지능 국제회의에서 1,000명이 넘는 전문가와 연구자들은 자율형 공격무기 사용 금지를 요구하는 공개서한을 발표했다. 이 공개서한은 군사용 인공지능 무기 경쟁에 관한 사람들의 우려를 나타냈다. 자율형 공격무기 사용 금지를 위한 이 캠페인의 성

공 여부와는 별개로 로봇 기술은 군사적 영역과 경제적 일상으로 널리 퍼져가는 추세다.

수년간 로봇은 더 똑똑해지고 자율화 수준도 높아졌지만, 지금까지도 여전히 로봇에게는 핵심 능력 하나가 빠져 있다. 바로 도덕적 사고를 할 수 있는 능력이다. 이 때문에 복잡한 상황에서 올바른 선택을 하는 능력이 부족하다. 하지만 로봇과 인공지능에게 도덕적 판단을 할 수 있는 알고리즘을 개발하려는 시도는 계속 있어 왔다. 로봇에게 윤리적 지침을 만든다는 생각이 완전히 새로운 것은 아니다. 지금부터 70년보다 더 이전 아이작 아시모프는 인공지능의 도덕적 나침반이 되는 ‘로봇의 세 가지 원칙’을 서술했다. 이 원칙은 인간을 보호하고, 지침에 복종하며, 로봇 자신을 보호한다는 순차적 조건을 말한다. 아시모프의 원칙이 근본적으로 전제하는 사항은 인간과 로봇 사이에 갈등이 최소화되어야 한다는 점이다.

하지만 오늘날의 로봇에게는 아시모프의 원칙보다 훨씬 더 미묘한 도덕률이 요구된다. 로봇은 자기 스스로 선택을 해야 하는 더욱 복잡한 상황에 배치되기 때문이다. 따라서 피할 수 없는 다음 단계는 ‘인공의 도덕적 행위자’를 디자인하는 것이 되리라 본다. 이는 도덕에 대한 추론 능력을 가진 지능형 시스템을 나타내는 용어로 도덕 추론 능력은 로봇이 인간과 파트너로서 상호작용할 수 있도록 해준다. 도덕적 로봇을 개발하려는 시도는 많은 기술적 난관에 봉착했지만 더 중요한 것은 이런 시도가 윤리적 딜레마라는 판도라 상자 또한 열었다는 사실이다. 예를 들어, 트롤리 딜레마라는 것이 있다. 이것은 다음과 같은 질문으로부터 시작한다.

당신은 자율주행자동차를 타고 있다. 그러나 당신의 차를 인지하지 못한 5명의 가족이 도로를 건너고 있다. 가족을 피하려면 큰 사고가 나서 당신이 죽을수도 있다. 인공지능은 이때 어떠한 선택을 해야 될 것인가?¹¹⁾

만약 인공지능이 인도에 걸어 다니는 사람을 피하는 것이 최우선으로 인지를 하여 운전자를 죽일 수 있다고 가정을 해보자. 만약에 사람이 운전하고 있다면 어쩔 수 없이 가족을 치게 될 것이고, 평생 죄책감에 살겠지만 당신의 목숨을 부지할 수 있다. 그러나 A.I가 공리주의로 무장을 한다면 당신의 목숨을 위협할 수 있다. 이처럼 윤리적 딜레마의 가장 핵심적 부분은 로봇이 누구의 도덕성을 물려받느냐 하는 문제다. 도덕적 가치는 개인마다, 국가마다, 종교마다, 철학마다 서로 다르고 상황적 맥락에 따라서도 달라진다. 쉽지 않은 선택이라는 의미이다. 하지만 우리는 로봇의 윤리를 위한 알고리즘을 구상해야 하며 이를 위한 사회적 타협이 필요하다. 이러한 상황에서 우리의 최종적 물음은 결국 공론화위원회로 전달될 수밖에 없을 것이다.

4차 산업혁명 시대 우리는 수많은 질문과 직면하게 될 것이며 동시에 수많은 갈등과 이해조정을 경험해야 할 것이다. 이러한 과정에서 타협할 수 없는 통약 불가능성이 노출될 것이다. 여기서 우리는 숙의의 과정이 필요하며 사회적인 대타협이 필요하다. 근미래 사회를 준비하는 과정에서 공론화위원회가 다시 호출될 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

¹¹⁾ <https://needjarvis.tistory.com/382> (검색일: 2019. 12. 11).

5. 소결

공론화위원회는 왜곡된 숙의의 문제를 비롯하여 정치적 부담을 회피하는 수단으로 작동될 수 있으며 이미 내려진 결정에 정당성을 부여하기 위한 알박한 술책이라는 비판에 직면하고 있다. 이러한 비판이 제기된 근본적인 이유는 불특정 시민의 참여로 구성되는 공론화위원회가 생산하는 정책 결정이 가진 책임의 모호성 때문이다. 실제로 신고리 5, 6 호기 공론화위원회의 경우도 책임성의 제고보다는 기계적 대표성에 집중했던 것이 사실이다. 이는 공론화위원회의 정책 수용성을 제고하기 위해서는 공론화위원회 참여자들의 책임성을 강화시키는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 다시 말해 공론화위원회 참여자들의 책임성을 강화하는 실질적 방안이 고민되어야 하며 이를 바탕으로 정책 수용성을 높여야 한다는 것이다. 따라서 본 연구에서 공론화위원회의 책임성을 강화시킬 수 있는 방법을 고민하였다. 책임성을 높이기 위해 우선 책임성의 개념 및 성격에 대해 도덕적, 정치적, 행정적 관점에서 고찰하였으며 아울러 공공부문으로서의 공론화위원회의 성격과 책임성에 대해서도 알아보았다.

우선 공론화위원회는 국민의 세금과 공공기관의 관리를 받는 공공재로서 행정적 가치를 구현해야 하는 책임이 있다. 공론화위원회가 구현해야 할 행정적 책임은 위원회의 결론이 공익에 부합해야 하며 그 효율성이 담보되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 공론화위원회의 결론은 국가나 공동체의 구체적 이익에 부합해야 하며 동시에 공동체를 위한 가치의 증대를 가져와야 한다. 또한 효율성을 담보하기 위해, 즉 공론화위원회에서 도출된 결론이 공론화위원회에 투입된 재화보다 더 가치가 있다는 것이 합당하게 예측될 경우에만 공론화위원회를 구성되는 것이 바람직하다. 따라서 사안에 따라 공론화위원회 자체에 대한 적실성을 판단할 수 있는 심의기구가 따로 마련되어야 하며 이 기구에서는 정책결정자 개인의 숙의와 결단보다 공론화위원회라는 집단적 숙의 과정이 비용대비 더 많은 이익을 산출할 수 있는지가 합당하게 예측되는지를 정밀하게 심사하여야 한다. 공론화위원회의 타당성이 담보되어야만 효율성이 예상되며 시민들에게 위원회 구성의 정당성을 제시할 수 있다.

타당성 조사의 과정을 거친 이후 효율성이 담보된 상태에서 공론화위원회 참여자들의 책임성을 제고하기 위한 두 가지 방안이 도출되었다. 우선 책임성을 외재적 책임성과 내재적 책임성으로 구분할 수 있는데 외재적 책임성을 강화하기 위해서는 분임토의를 비롯한 시민참여단 전체의 회의 내용이 텍스트화되어 투명하게 공개되어야 한다. 공론화위원회에 외재적 책임성의 대표적인 형식이라고 할 수 있는 법적인 책임성을 부여하기가 힘든 것이 사실이다. 이 상황에서 공론화위원회의 참여자들에게 자신의 모든 발언들이 실명으로 기록될 것이며 이것은 모든 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 공개될 것이라는 사실이 충분히 설명될 수 있다면 책임성을 배가시킬 수 있을 것이다. 이러한 투명성의 발현은 시민참여단으로 하여금 자신들의 발언을 스스로 정제하게 하며 동시에 확증편향의 오류를 감소시키고 책임감을 고취시킬 수 있다.

또한 참여자들의 내재적 책임성을 제고하기 위해서는 이들에게 전문성을 부여해야 한다. 기존의 공론화위원회는 참여자들로 하여금 실제 전문성을 제고하는 아무런 교육이

없었던 것이 사실이다. 신고리 공론화위원회를 비롯하여 기존의 공론화위원회가 가지는 핵심적 가치는 대의민주주의의 보완책으로서 시민들의 숙의에 가치를 두고 있다. 즉 단순한 선호 민주주의가 아니라 심의민주주의 혹은 숙의민주주의로서 기존의 민주주의 체제가 가지는 한계를 보완한다는 구상이다. 이러한 구상은 전문성이 아니라 평범한 시민들 다수의 숙의 과정을 거친 평범한 판단의 총합이 옳음을 도출할 수 있다는 막연한 낙관주의에 근거한 것이다. 하지만 이것은 근거가 매우 빈약한 것이라 할 수 있다. 그렇다면 여기서 중요한 점은 숙의가 무엇이며 숙의를 위해서는 어떤 장치들이 필요한가에 대한 고찰이다. 다시 말해서 참여자들로 하여금 각 사안이나 이슈에 대한 전문성을 제고시키는 것이 아니라 숙의의 전문성을 높여 책임감을 고취시켜야 한다. 그리고 이를 통해 공론화위원회의 결정 자체에 대한 전문성을 높여야 하는 것이다. 정리하자면 숙의를 숙의하게 하는 작업을 선행하게 함으로써 시민참여단의 전문성을 높이는 방안이다.

기존의 공론화위원회는 숙의 적절성을 높이기 위해 두 가지 측면에서 고찰하였던 것이 사실이다. 첫 번째가 많은 정보의 제공 및 시민참여단이 이 정보들을 얼마나 습득하고 있는지에 대한 정도의 평가이다. 이러한 사실은 공론화위원회의 설계자가 많은 정보 및 지식의 습득이 더 발전된 숙의를 가져온다는 것을 전제하고 있다는 것을 나타낸다. 둘째, 토의와 토론이 숙의를 발전시킨다는 전제이다. 토론 과정을 통해 타인의 의견을 경청하는 것과 자신이 발언하면서 생각이 바뀌고 더 많은 사유를 하게 되면서 숙의가 이루어진다는 전제인 것이다. 하지만 이 두 가지 전제 모두 숙의를 위한 부분적 요소일 뿐 핵심 요소라 할 수 없다. 우선 많은 정보의 제공은 숙의 과정 자체를 공리주의적 견해로 이끌 위험이 매우 크다. 왜냐하면 수치 및 경제성에 대한 정보의 지속적 제공은 참여자로 하여금 정보를 종합하여 최대의 이익이나 최대의 효율성을 도출하려는 시도로 이끌 가능성이 매우 높기 때문이다. 즉 시민참여단을 공리주의적으로만 사유하게 조장할 가능성이 매우 큰 것이다. 그리고 토론과 토의에 집중한다는 것은 과정에 집중하는 것으로서 최대의 결과를 위한 부차적 요소에 불과하다. 따라서 제대로 된 숙의가 이루어지기 위해서는 ‘숙의’ 그 자체에 대한 교육이 필요하다. 단순한 정보 제공이 아니라 숙의의 방식과 판단 기준의 설정 방식을 비롯하여 공정성의 의미에 대해서 교육되어야 하는 것이다. 따라서 여기서는 공적 숙의 이론에 대해서 살펴보았으며 공적 숙의에서 반드시 전제되어야 할 요소로서 ① 다원주의에 대한 인정, ② 공동선이 어떠한 단일 기준에 의해 수립되면 안 된다는 점, ③ 논리의 일관성과 보편화 가능성을 제시하였다.

그리고 숙의의 방법론을 교육하는 것이 무엇보다 중요한데 본 연구에서는 네 가지 숙의의 방법론을 제시함으로써 공론화위원회의 사전교육 소재로 사용될 수 있게 하였다. 숙의의 방법론으로는 첫째, 공정으로서의 정의의 개념을 제시하였다. 롤스의 정의론 중심에는 원초적 상황과 무지의 베일 혹은 무지의 장막이라는 아이디어를 소개하였다. 둘째, 권리로서의 정의의 방법론을 제시하였다. 노직이나 로크의 개념을 중심으로 정의는 자기 소유 및 재산 소유에 대한 사람들의 권리를 존중해주는 문제로서, 그들이 자신의 소유물을 가지고 무엇을 할 것인가 하는 문제는 자신의 자유로운 선택에 달려 있다는 자유주의적 원칙이 판단의 기준이 될 수 있음을 보여주었다. 셋째, ‘응분의 몫’으로서의 정의 개념을 제시하였다. 같은 것은 같게 그리고 다른 것은 다르게라는 고전적인 정의의 개념을

제시하며 이를 숙의의 도구로 사용할 수 있게 하였다. 넷째, 공리주의적 정의를 소개함으로써 숙의의 가장 보편적인 방법을 고찰하였다. 최대다수의 최대행복을 중요한 가치로 삼는 공리주의적 사고 과정을 보여줌으로써 숙의의 여러 가지 방법을 알게 하였다.

이처럼 본 연구에서는 책임성과 전문성의 제고를 통해 정책 수용성을 높이는 방법을 제시함과 동시에 4차 산업혁명 시대 사회적 통합을 위해 공론화위원회가 숙의해야 할 것이 무엇인지 예측해보고 그 역할에 대해서 점검해 보았다. 하여 4차 산업혁명의 의미와 사회적 부작용을 다시 고찰하고 숙의의 대상으로 어떤 의제가 있는지를 검토하며 아울러 4차 산업혁명 시대 공론화위원회의 역할에 대해 재정립하도록 하였다.

최근 급속히 발전하고 있는 인공지능과 로봇 기술은 인간 일자리의 위협을 넘어 일자리 양극화를 가져올 것으로 예측되고 있다. 4차 산업혁명으로 표현되는 인공지능과 로봇 기술의 발달은 우리에게 선택을 강조하고 있다. 어떤 사람들은 로봇에 일자리를 잃고 어떻게 먹고살아야 할지를 걱정해야 하는 시대를 맞는 반면, 어떤 사람들은 로봇이 모든 것을 해주는 시대에서 무엇을 위해 그리고 무엇을 통해 만족감을 채우면서 살아가야 할지를 고민해야 하는 시대가 되었다. 그리고 혁신에 성공한 소수 기업에 의해 독과점이 가속화되고 수많은 일자리가 사라지게 될 것이 합당하게 예측되고 있다(박성진, 2017). 이는 4차 산업혁명 시대를 준비해야 하는 것은 너무도 당연한 일이며 생활양식과 공동체의 체질 변화 등 사회의 총체적 변화에 대비하기 위해서는 국가 차원의 새로운 정책이 개발되어야 하고 정치적인 변화를 이끌어 내야 한다는 당위성을 강조하는 것과 같다(박성진, 2017). 하여 공론화위원회는 사회적 대타협은 물론 새로운 가치를 제시하며 근미래 사회에 대안적 도구로서 기능할 수 있게 준비해야 한다. 공론화위원회는 근미래 사회에 시민적 최저선을 지키기 위한 방안으로 기본소득제가 제시되고 있는 상황에서 이 제도의 적실성에 대해 고민해야 한다. 그리고 총체적으로 변화는 복지제도를 위한 재원마련 방안으로 로봇세와 정보세의 타당성도 고민해야 한다. 아울러 인공지능에 어떤 윤리적 알고리즘을 부여해야 하는지도 고찰해야 한다.

4차 산업혁명 시대 우리는 수많은 질문과 직면하게 될 것이며 동시에 수많은 갈등과 이해조정을 경험해야 할 것이다. 이러한 과정에서 타협할 수 없는 통약불가능성이 노출될 것이다. 여기서 우리는 숙의의 과정이 필요하며 사회적인 대타협이 필요하다. 근미래 사회를 준비하는 과정에서 공론화위원회가 사회통합을 위해 다시 호출될 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있다.

1. 공론화위원회의 발전적 운영 제언

① 시민참여형 조사모델의 대국민 소통성 고려 필요

본 연구는 2005-2016년까지 시기를 공론화 1기로, 2017년부터 2019년 12월 현재까지를 공론화 2기로 규정했다. 공론화 1기의 성과는 사회갈등 의제에 대한 시민참여 방안을 모색하고, 다수의 공론조사 모델 활용의 경험, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 제정이라고 할 수 있다. 현재 진행 중인 공론화 2기는 2017년 신고리 공론조사에서 한국형 시민참여조사 모델을 적용한 것이 특징이다. 신고리 공론화위원회 이후 대입정책 공론화위원회, 창원스타필드 입점 찬반 공론화위원회를 비롯한 대다수의 공론화위원회가 공론조사 기법으로 시민참여형 조사를 활용하고 있다. 그러나 시민참여형 조사의 핵심원리인 대국민 소통성을 크게 고려하지 못하고 있다. 지금까지 공론조사 설계시 숙의 공간 내부의 설계에 주력했다면 이 경험을 바탕으로 향후 공론조사를 설계할 때에는 숙의 공간 외부와의 관계 설정-대국민 소통성-에 대한 고려가 필요하다. 민주적 가치에 입각하여 공론화위원회 결정을 도출하는 것도 중요한 사회적 과제이지만 숙의 공간 외부에도 시민참여의 긍정적 가치가 공유될 필요가 있다.

② 공론화 설계를 주관하는 공신력 있는 기구 설치

공론화 1기-공론화 2기 동안 공론화위원회의 설치에 필요한 중앙부처 및 지자체에서 담당했다. 참고로 지자체의 경우 부산광역시 서구 공론화위원회 설치 및 운용 조례(2019. 10. 15)를 비롯하여 인천광역시, 대구광역시, 창원시, 목포시, 익산시, 나주시, 정선군, 서울특별시 광진구를 비롯하여 다수의 지자체가 공론화위원회 설치 관련 조례를 제정하고 있으며, 민관협치 활성화 조례에 공론화 절차를 통한 합의 내용을 별도로 규정하고 있는 지자체도 상당수이다. 그러나 공론화 의제의 성격과 여건이 다르기 때문에 공론화위원회 설치 때마다 의도치 않은 부작용과 불협화음이 발생하고 있다. 이전 공론화위원회의 조사방법 등을 원용하는 경우가 많은데 정작 그 조사방법의 핵심 원칙은 놓치고 조사방법의 명칭만 활용하거나 운용과정에서 작은 실수로 인해 시민참여 민주주의가 갖는 긍정적 가치가 희석되는 경우가 많다. 공론화 의제로 적정한지, 어떤 조사기법을 활용하는 것이 의제설계에 부합하는지, 시민참여단의 결정 또는 합의를 어떠한 방식으로 수용할 것인지 등 공론화위원회 설치와 관련하여 제기되는 각종 사안들을 객관적 위치에서 설계, 운용, 지원할 수 있는 기구의 설치가 필요하다. 이 기구가 설치된다면 다양한 사회적 의제에 대한 시민참여 모델을 적용하고, 그 경험을 축적할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 이 기구는 각 공론화위원회의 검증 및 평가 작업도 주관할 필요가 있다. 공론화위원회의 설치 및 운용도 중요하지만 면밀한 검증작업도 중요하다. 활동 종료 후 검증 보고서를 제출한 공론화위원회의 검증 기준도 다르고, 검증 수준의 편차도 크다.

③ 공론화위원회 의제 설계의 다변화 필요

지금까지 공론조사를 진행한 사례들을 살펴보면 대부분 이해관계가 대립하거나 사회적 갈등이 첨예한 경우였다. 최근 공론화위원회의 경우 대부분 명료한 입장차나 대립이 발생한 경우를 의제로 삼았으며, 1차 조사의 비율을 그대로 유지해 시민참여단을 구성했다. 백서나 검증보고서는 숙의과정을 충분히 거쳤다고 평가하고 있지만 1차 조사의 결과와 상반된 선호전환 사례가 보고된 바 없다. 이는 숙의과정에 문제가 있거나 의제설계에 문제가 있기 때문일 것이다. 첨예한 이해관계가 대립할 경우 결론으로 찬성·반대의 입장을 결정하도록 하고 있는 의제설계 방식을 다변화할 필요가 있다. 시민의 관점에서 찬성시 예상되는 부작용, 반대시 예상되는 부작용에 대해 숙고할 필요가 있으며, 이 숙의 내용을 취합하여 사회적 위험과 부담을 최소화하는 방안을 마련할 수도 있을 것이다. 아울러 향후 공론조사나 시민참여 모델 적용의 범위를 다변화해 이해관계 대립이 명료하게 드러나지 않는 단계에서 시민참여 모델을 적용할 필요도 있다.

2. 증거기반 구축 : 공론화 과정에 대한 성과 평가

공론화 과정에 대한 성과평가의 핵심은 ‘공정성’이라 볼 수 있다. ‘공정성’은 공론화위원회와 관련 공식기관들의 계획된 활동이 공정하게 준비되어 계획대로 차질 없이 시행되었는지에 기초한다. 간단하게 얘기하면, 공정성은 주요 조직과 활동들이 공정하게 이뤄졌다는 증거를 제시할 필요가 있다. 증거의 가장 기초가 되는 자료(data)의 수집과 보관과 분석이 가능해야 할 것이다.

신고리 5.6호기 공론화에서 여러 쟁점들이 있었지만 주요 쟁점 중 하나는 관련 자료의 출처라고 볼 수 있다. 첫째는 대통령의 공론화 제안 발표와 관련된 기록이나 자료다. 대통령의 공론화 실시 발표가 있기까지 어떤 과정에서 이런 결정이 이뤄졌는지, 관련 부처나 공론화위원회에서도 기록에 남아 있지 않아 계속 논란만 키웠다. 어느 부처에서 어떤 형식의 모임에서 공론화 제안이나 언급이 있었고, 이에 대통령의 정책결정이 공론화 실시로 발표되었는지를 밝히는 것이 중요하다.

또 다른 핵심 자료 부분은 ‘시민참여형’ 공론조사가 어떻게 마련되었는지에 관한 것이다. 언제, 누가, 어디서, 무엇을, 왜, 어떻게, 6하 원칙에서 ‘시민참여형’ 공론조사의 개발이 이뤄졌고, 이에 대해 어떤 회의를 거쳐 정책결정이 이뤄졌는지를 밝혀야 할 것이다. 신고리 5.6호기 공론화에서 최초로 개발, 시행된 한국형 ‘시민참여형’ 공론조사는 그간 전국적으로 무수한 공론화위원회에서 시행되어 왔다.

신고리 5.6호기 공론화에서도 자료와 증거 때문에 건설 재개와 중단 양측 사이에 격론이 벌어지면서 시민참여단의 숙의에 적지 않은 지장을 초래한 문제에 대한 개선방안 마련도 중요하다. 공론화위원회의 모든 회의는 기록되어야 하지만 일부 회의나 활동과 관련된 자료가 있지 않아 증거를 찾기 어렵고, 검증도 어렵게 된다. 예를 들어 공론화의 핵심 의사결정 과정에서 위원장 등 일부 위원들이 회의를 주도하는 것은 아닌지? 이에 대한 일차적인 자료 검증이 필요하지만 일부가 존재하지 않았다는 검증보고가 있다. 또 위

원들이 자유롭게 발언하며 의사를 표현하고 있는지, 의사결정 과정이 민주적인지 등을 점검하는 것도 중요하지만 자료가 없다면 검증은 한계에 부딪힌다.

이에 대한 검증 작업이 검증위원회에서 진행되었는데, 검증보고서에는 세세한 검증이 나와 있지 않다. 검증 보고서에 따르면, “모든 회의록이 공개되어 있고 전체 녹취록이 제시되어 있어서 자료의 공개와 투명성은 보장되었다.”고 보고하지만, “분과 회의록의 경우 요약본만 공개되어 제한적이다.”고 보고한다. 공론화위원회의 중립성과 공정성을 담보하는 기초 자료들의 투명한 수집과 공개에 기반하는 ‘증거기반’의 의사결정이 취약한 한 근거가 된다.

검증보고서에 따르면, 기록과 자료의 수집부터 체계적인 아카이브 보관과 이후 사용자들에 대한 자료 제공에까지 이르는 상당히 광범한 업무 영역이 애초 공론화위원회에서 정의되지 않았으며 이를 담당할 부서나 책임자도 존재하지 않았다(검증위원회, p.155). 건설 중단측을 대표하는 시민사회측 또한 공론화위원회의 부실한 ‘증거기반’의 문제를 심각하게 제기하였다.

<표5-1> 공론화위원회의 증거기반 부실에 대한 시민사회의 문제제기

건설 중단과 재개 양측이 만나는 유일한 창구였던 소통협의회는 공론화위원회 출범 이전 2차례, 출범 이후 7차례 진행되었다. 하지만 이 과정에서 회의록이나 속기록이 작성된 것은 자료집 목차를 둘러싼 논쟁이 있었던 4차 소통협의회(9월 8일)부터였다. 이전엔 속기사 배석은 물론 기본적인 회의 결과 공유도 없이 서로의 이야기를 나누고 헤어지는 매우 비체계적인 구조였다.

그러다 보니 회의 때 오고간 이야기들에 대한 양측 이해가 상이하고 서로의 입장이 다를 때, 이를 조율하는 기능이 매우 취약했다. 또한 어떤 대목에선 양측이 합의하지 않으면 한 발짝도 나갈 수 없는 구조였지만, 어떤 것들은 공론화위원회의 고유권한으로 정해져 있어 결국 알아서 진행하는 매우 2중적인 구조를 갖고 있었다. 양측이 ‘보이콧’까지 언급하며 공론화 과정에 문제제기하는 일이 반복될 때 기본적인 갈등을 중재할 기초 데이터조차 없는 일들이 계속 반복되었고, 이는 공론화 기간 내내 골치 아픈 문제였다.

자료: 이현석, p.15.

증거기반 구축의 필요성에 대해 미국의 증거기반의 정책결정 위원회의 제안을 참고해 볼 만하다(CEP 2017, p.7). 위원회에 따르면, “증거(evidence)”란 결론을 생산하는데 도움이 되는 정보라 정의될 수 있다. 위원회는 보다 구체적으로, “정부 프로그램과 정책 평가에 잠정적으로 활용되는 ‘통계 목적’으로 ‘통계 활동’에 의해 생산된 정보”를 의미한다. 통계적 목적(statistical purpose)이란 “집단을 구성하는 개인이나 단체를 특정하지 않고 집단의 특성에 관한 서술, 추정 또는 분석”을 의미하고, 통계적 목적을 지원하는 통계적 활동에는 “방법, 기술적 또는 행정적 절차, 또는 정보 자원의 개발, 시행 또는 유지”를 의미한다(CEP 2017, p.7). 자료(data)란 증거 구축 이외의 다른 다양한 목적에 활용될 수 있다. 수해 금액 결정, 법 집행 또는 개인의 권리나 특권에 영향을 미치는 개인 차원의 정보의 이용 등 비통계적 목적들이 있다.

증거기반의 정책결정이 되기 위해서는 먼저 증거의 공급이 개시되어야 하는데, 증거기반의 정책결정은 자료 접근에 의존하는 증거의 생산을 필요로 한다. 이제 엄청난 양의

행정자료가 수집되면서 증거 기반이 강력해지면 정부 프로그램 운영과 정부 서비스 재정 지원에 관한 정책결정에 새로운, 더 좋은 증거들이 통합되는 것이 중요하다.

다양한 증거 유형들이 정책결정을 지원하는데, 여기에는 여러 방법들이 활용된다. 기술적 통계(descriptive statistics)는 동향과 배경에 관한 시각을 제공해주고, 성과 메트릭스(performance metrics)는 정책 산출과 효율성의 모니터링을 지원하며, 시행과 과정 연구는 프로그램과 정책의 적용이 계획된 디자인과 목표에 연계되고 있는지를 파악한다,

따라서 공론화위원회와 사전 준비계획 단계부터 증거기반 구축 계획을 별도로 수립할 필요가 있다. 증거기반 구축은 다음과 같이 미국 국가봉사단(CNCS 2017)이 제시하는 자료수집 방법에 따라 준비를 갖추 수 있다.

<표5-2> 증거기반의 자료 수집과 분석 방안

- 1) 핵심 자료 선택 : 주요 조직과 활동별로 핵심 자료를 파악한다.
- 2) 자료유형과 소스 파악 : 정성, 정량 자료, 자료 출처 파악
- 3) 자료수집 유형과 도구 선택/개발 : 문서, 인터넷 자료 등
- 4) 자료수집 관리자 지정 : 증거기반팀 조직 등 관리자 지정
- 5) 자료수집 추진 일정 확정 : 공론화 과정별 자료수집 일정 계획
- 6) 자료보관 시스템 구축 : 증거기반팀 내 자료수집과 보관 방법
- 7) 자료수집 관리자 훈련 : 자료에 대한 관리자의 기본훈련
- 8) 자료수집 파이롯트 시행 : 자료수집 사전 준비 시행
- 9) 자료수집 시행
- 10) 자료수집 분석 : 수집된 자료의 다양한 분석 활용
- 11) 프로그램 개선에 자료 활용 : 공론화 결과보고 등에 자료기반 보고서 작성

3. 공론화위원회의 의제 확장 및 미래 과제

우선 공론화위원회는 국민의 세금과 공공기관의 관리를 받는 공공재로서 행정적 가치를 구현해야 하는 책임이 있다. 공론화위원회가 구현해야 할 행정적 책임은 위원회의 결론이 공익에 부합해야 하며 그 효율성이 담보되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 공론화위원회의 결론은 국가나 공동체의 구체적 이익에 부합해야 하며 동시에 공동체를 위한 가치의 증대를 가져와야 한다. 또한 효율성을 담보하기 위해, 즉 공론화위원회에서 도출된 결론이 공론화위원회에 투입된 재화보다 더 가치가 있다는 것이 합당하게 예측될 경우에만 공론화위원회를 구성되는 것이 바람직하다. 따라서 사안에 따라 공론화위원회 자체에 대한 적실성을 판단할 수 있는 심의기구가 따로 마련되어야 하며 이 기구에서는 정책결정자 개인의 숙의와 결단보다 공론화위원회라는 집단적 숙의 과정이 비용대비 더 많은 이익을 산출할 수 있는지가 합당하게 예측되는지를 정밀하게 심사하여야 한다. 공론화위원회의 타당성이 담보되어야만 효율성이 예상되며 시민들에게 위원회 구성의 정당성을 제시할 수 있다.

또한 공론화 위원회의 외재적 책임성을 강화하기 위해서는 분임토의를 비롯한 시민참여단 전체의 회의 내용이 텍스트화 되어 투명하게 공개되어야 한다. 공론화위원회에 외재적 책임성의 대표적인 형식이라고 할 수 있는 법적인 책임성을 부여하기가 힘든 것이 사실이다. 이 상황에서 공론화위원회의 참여자들에게 자신의 모든 발언들이 실명으로 기록될 것이며 이것은 모든 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 공개될 것이라는 사실이 충분히 설명될 수 있다면 책임성을 배가시킬 수 있을 것이다. 이러한 투명성의 발현은 시민참여단으로 하여금 자신들의 발언을 스스로 정제하게 하며 동시에 확증편향의 오류를 감소시키고 책임감을 고취시킬 수 있다.

그리고 제대로 된 숙의가 이루어지기 위해서는 ‘숙의’ 그 자체에 대한 교육이 필요하다. 단순한 정보 제공이 아니라 숙의의 방식과 판단 기준의 설정 방식을 비롯하여 공정성의 의미에 대해서 교육되어야 하는 것이다. 대표적인 숙의의 방법인 ‘공정으로서의 정의의 개념’, ‘권리로서의 정의’, ‘응분의 몫’으로서의 정의, 마지막으로 공리주의적 정의를 기본적으로 교육하는 것이 중요하며 교육방법은 위 교육모델에서 제시한 대로 사례를 중심으로 하는 것이 가장 효율적이다.

그리고 공론화위원회는 미래사회에 사회통합을 위한 대안적 기재로 작동될 수 있다. 최근 급속히 발전하고 있는 인공지능과 로봇 기술은 인간 일자리의 위협을 넘어 일자리 양극화를 가져올 것으로 예측되고 있다. 4차 산업혁명으로 표현되는 인공지능과 로봇기술의 발달은 우리에게 선택을 강조하고 있다. 어떤 사람들은 로봇에 일자리를 잃고 어떻게 먹고 살아야 할지를 걱정해야 하는 시대를 맞는 반면, 어떤 사람들은 로봇이 모든 것을 해주는 시대에서 무엇을 위해 그리고 무엇을 통해 만족감을 채우면서 살아가야 할지를 고민해야 하는 시대가 되었다. 그리고 혁신에 성공한 소수 기업에 의해 독과점이 가속화되고 수많은 일자리가 사라지게 될 것이 합당하게 예측되고 있다. 이는 4차 산업혁명 시대를 준비해야 하는 것은 너무도 당연한 일이며 생활양식과 공동체의 체질 변화 등 사회의 총체적 변화에 대비하기 위해서는 국가 차원의 새로운 정책이 개발되어야 하고 정치적인 변화를 이끌어 내야 한다는 당위성을 강조하는 것과 같다(박성진, 2017). 하여 공론화위원회는 사회적 대타협은 물론 새로운 가치를 제시하며 근미래 사회에 대안적 도구로서 기능할 수 있게 준비해야 한다. 공론화위원회는 근미래 사회에 시민적 최저선을 지키기 위한 방안으로 기본소득제가 제시되고 있는 상황에서 이 제도의 적실성에 대해 고민해야 한다. 그리고 총체적으로 변화는 복지제도를 위한 재원마련 방안으로 로봇세와 정보세의 타당성도 고민해야 한다. 아울러 인공지능에 어떤 윤리적 알고리즘을 부여해야 하는지도 고찰해야 한다.

[참고자료 및 문헌]

○ 참고자료 : 공론화위원회 발간 자료

- 검증위원회(신고리 5·6호기 공론화 검증위원회)(2017). 『신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증보고서』 .
- 공론화위원회(신고리 5·6호기 공론화위원회)(2017a). 『신고리5·6호기 공론화 ‘시민참여형조사’ 보고서』 .
- 공론화위원회(신고리 5·6호기 공론화위원회)(2017b). 『신고리 5·6호기 공론화 자료집』 .
- 공론화위원회(신고리 5·6호기 공론화위원회)(2018a). 『숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서』 .
- 공론화위원회(신고리 5·6호기 공론화위원회)(2018b). 『신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사 원자료 이용지침서』 .
- 대입제도개편 공론화위원회(2018). 『시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다: 대입제도 개편 공론화 백서』 .
- 대입제도개편 공론화위원회(2018). 『대입제도개편 공론화결과보고서』 .
- 한국정책학회(2018). 『대입제도개편을 위한 시민참여형 조사 검증보고서』 .
- 한국행정학회(2018). 『대입제도 개편을 위한 ‘시나리오워크숍’ 검증위원회 검증보고서』 .
- 창원시공론화위원회(2019). 『창원 스타필드 입점찬반 공론화를 위한 시민참여형조사 결과보고서』 .

○ 참고문헌

- 강준호(2011). “현대공리주의 동향에 대한 연구.” 『철학연구』 (93).
- 국정기획자문위원회(2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」 .
- 권오성 외(2009). “공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구.” 『한국거버넌스학회보』 16(2).
- 김길수(2018). “신고리 5·6호기 공론조사 사례연구”, 『한국자치행정학보』 32(2), 205-224.
- 김비환(2004). 『자유지상주의자들 자유주의자들 그리고 민주주의자들』 , 성균관대학교출판부.
- 김선욱(2008). 『공동체주의와 공공성』 , 철학과 현실사.
- 김주형(2018). “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 『현대정치연구』 11(3), 69-104.
- 김창수(2019). “숙의민주주의와 공론조사의 딜레마: 신고리 56호기 건설재개 공론화와 부산 BRT 시민공론화 사례의 비교분석.” 『한국지방정부학회 학술대회자료집』 , 369-394.
- 김춘석. 2018. 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사의 성과와 과제」 . 『The KAPS』 52.

- 박찬선, 김지소, 문형돈(2018). “4차 산업혁명 도래에 따른 ICT 일자리 정책에 대한 고찰.” 한국통신학회 학술대회논문집.
- 박태순(2018). “공론화 실패 원인분석과 건설적 공론화를 위한 제언”. <대입제도개편 공론화 무엇을 남겼나?> 발표문(8.28).
- 서병훈(2009). “국민에 대한 거역?: 존 스튜어트 밀의 ‘민주적 플라톤주의’”, 『정치사상연구』 15(1), 214-234.
- 서복경(2018). “한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나.” 『시민과 세계』 (33), 214-234.
- 시민행동(신고리 5,6호기 백지화 시민행동)(2017a). 「안전한 세상을 위한 신고리 5,6호기 백지화 시민행동 활동 자료집」 (2017. 12).
- 시민행동(신고리 5,6호기 백지화 시민행동)(2017b). 「신고리 5,6호기 백지화 시민행동 해산대회」 (2017. 11).
- 시민환경연구소(2017). “신고리 5,6호기 공론화의 진행과 결과, 어떻게 볼 것인가.”토론회 자료집.
- 신옥주(2018). “공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선 방안 연구.” 『국가법연구』 14(1), 1-30.
- 신충식·김성준(2015). “공공조직 내 윤리적 의사결정연구.” 『한국행정학보』 49(2).
- 아담 스워프트(2011). 김비환 역, 『정치의 생각』, 개마고원.
- 안병영·정무권·한상일(2007). 『한국의 공공부문:이론, 규모와 성격, 개혁방향』, 한림대학교 출판부.
- 양이원영(2017). “신고리 5,6호기 공론화의 진행과 결과, 어떻게 볼 것인가.” 지정토론. 시민환경연구소 포럼.
- 엄석진(2009). “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 『한국행정학보』 43(4), 19-45.
- 오현철(2018). “공론화 과정의 비판과 대안.” <대입제도 개편 공론화 무엇을 남겼나?> 발표문(8.28).
- 오현철(2006). “토의민주주의: 이론 및 과제.” 주성수·정상호 편저, 『민주주의 대 민주주의』, 아르케.
- 오현철(2007). “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서.” 『사회과학연구』 15(2).
- 오현철(2009). “민주주의의 새로운 주체: 작은 공중(minipublics)을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 7(2).
- 윤경준·안형기(2004). “심의민주주의적 의사결정의 효과성”, 『한국행정학보』 38(2).
- 윤순진(2005). “공공참여 에너지 거버넌스의 모색 : 전력정책에 대한 시민합의회의 사례에 대한 평가를 바탕으로.” 『한국사회와 행정연구』 15(4), 121-153.
- 윤순진(2018). “원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제”. 『경제와 사회』 (118), 49-98.

- 윤순진·박효진(2011). “원유유출 사고를 둘러싼 위험의 사회적 구성과 위험 정보 소통: 삼성중공업: 허베이 스피리트 호 원유유출사고 자원봉사에 대한 언론보도를 중심으로.” 『환경사회학연구 ECO』 15(1), 7-51.
- 이관후(2018). “‘시민의회’의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 52(2), 31-51.
- 이광일(2018). “신고리 5·6호기 ‘공론화 모델’, 민주주의를 담보할 갈등 해결의 보도인가.” 『황해문화』 (98), 269-279.
- 이상명(2019). “공론화위원회와 민주주의: 대입제도 개편을 중심으로.” 『법과정책연구』 19(1), 1-24.
- 이상협(2014). “정치적 책임에 대한 시론적 고찰.” 『한국동양정치사상사연구』 13(2).
- 이영희(2004). “민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해.” 『동향과 전망』 (61), 36-67.
- 이영희(2017). “사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진할 것인가.”(패널 토의 요지). 한국갈등학회 토론회.
- 이현석(2017). “신고리 5,6호기 공론화 과정에서 못다 한 이야기: 절차와 제도.” 시민환경연구소 포럼.
- 이희진(2017). “새 정부의 공론화 정책과 사회통합.” 한국행정연구원.
- 임채영(2017). “사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진 할 것인가.” (패널 토의 요지). 한국갈등학회 토론회.
- 장재연(2017). “신고리 5.6호기 공론화 대응 평가와 향후 과제.” 환경운동연합.
- 장정훈(2012). “벤담과 밀의 공리성과 정의의 관계에 관한 연구.” 『윤리문화연구』 (8).
- 전홍찬(2018). “사용후핵연료 공론화위원회의 운영 개선 방안.” 『사회과학연구』 57(2), 259-294.
- 정구희(2017). “신고리 공론화, 숙의민주주의 실험의 득과 실.” 『방송기자』 (39), 36-37.
- 정원준(2018). “공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로.” 『한국광고홍보학회』 20(4), 335-376.
- 정정화(2018). “공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건.” 『한국정책과학학회보』 22(1), 101-124.
- 조영호(2019). “4차 산업혁명과 노동윤리.” 『성경과 신학』 (89).
- 조희정(2018). “시민참여제와 민주주의: 합의회의와 공론화위원회를 중심으로.” 『시민과 세계』 (2018. 6), 67-99.
- 주성수(2006). 『민주주의 대 민주주의』. 아르케.
- 주성수(2007). 『시민참여와 민주주의』. 한양대 출판부.
- 최문기(2015). “바람직한 공직자상에 대한 윤리학적 접근.” 『윤리연구』 (100).
- 최태현(2018). “참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 『한국행정학회』 52(4), 501-529.

- 폴 테일러, 김영진 역(1985). 『윤리학의 기본원리』, 서울: 서광사.
- 하승수(2017). “민주주의는 진전되고 있는가: 신고리5·6호기 공론화위원회 활동 평가.” 『창작과비평』 45(4), 341-351.
- 한장희(2017). “신고리 5·6호기 공론화 어떻게 할 것인가”(지정 패널 토의 요지), 한국갈등학회 토론회.
- 한국갈등학회(2017). “사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진할 것인가.” 토론회 자료집.
- 홍덕화(2017). “신고리 5·6호기 공론화 이후의 에너지 민주주의: 공론화 평가 및 향후 과제.” 시민환경연구소 포럼.
- 홍성구(2013). “공적 속의에 관한 4가지 이론과 언론자유: 국가 중립성 논쟁을 중심으로.” 『커뮤니케이션이론』 9(2).
- 홍종현(2019). “공적 책임성에 대한 헌법적 검토.” 『법학논총』 (42).

FGI 녹취록

- 「문화일보」 2017. 7. 5.
- 「연합뉴스」 2005. 11. 1.
- 「중앙일보」 2017. 7. 26.
- 「파이낸셜뉴스」 2017. 6. 28.

- Anderson, J.(2000). *Public Policy-Making*. 4th edition. Holt: Rinehart & Winston.
- Beck, Ulrich(1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publication. 홍성태 옮김(1992). 『위험사회: 새로운 근대성을 향하여』. 새물결.
- Benhabib, Selya(1996). *Democracy and Difference*, Princetons Univ.
- Bernstein, R.(1979). “Legal Utilitarianism.” *Ethics* 89(2).
- Bessette, Joseph M.(1980). “Deliberative Democracy : The Majority Principle in Republican Government”, In R. A. Goldwin and W. A. Schambra(eds): *How Democratic is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute.
- BLACKSHER, E., DIEBEL, A., FOREST, P., GOOLD, S., & ABELSON, J.(2012). “What Is Public Deliberation?” *The Hastings Center Report*, 42(2).
- Bohman, J.(2003). “Deliberative Toleration.” *Political Theory*, 31(6).
- Bohman, J.(1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Bohman, J. and Regh, W. ed.(1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
- Bovens, Mark.(2005). “Public Accountability.” In E. Ferlie. J. Laurence E. Lynn & C. Pollitt. (ed). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

- Bovens, Mark.(2010). "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." *West European Politics*, 33(5).
- Brown, A.(2009). "Good Practice Guidelines for Indicator Development and Reporting."
- CEP(Commission on Evidence-Based Policymaking)(2017). "The Promise of Evidence-Based Policymaking." Washington, D.C.
- CNCS(2017). "Building Effective Data Collection Plans." Washington, D.C.
- Cohen, J. & Sabel, C.(1997). "Directly-Deliberative Polyarchy." in *European Law Journal*, 3(4).
- Cohen, J.(1989). "deliberation and democratic legitimacy." in Bohman, J. and Rehg, W. ed.(1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
- Cohen, J.(1996). "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". in *Democracy and Difference*, Seyla Benhabib eds.(1996). Princeton Univ. Press.
- Cottle, Simon(1998). "Ulrich Beck, 'Risk Society' and the Media: A Catastrophic View?" *European Journal of Communication*, 13(1), 5-32.
- Dicke, L. & Ott, J.(1999). "Public Agency Accountability in Human Services Contracting." *Public Productivity & Management Review*, 22(4).
- Dodge, J.(2014). "Civil society organizations and deliberative policy making: Interpreting environmental controversies in the deliberative system." *Policy Sciences*, 47(2).
- Donovan, H.(1942). "Moral Accountability." *Peabody Journal of Education*, 20(1).
- Dryzek, John, S.(1990). *Discursive Democracy*, Cambridge Univ. Press.
- _____. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford Univ. Press.
- _____. (2005). "Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia." *Political Theory*, 33(2).
- Dye, T.(1992). *Understanding Public Policy*. 7th edition, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Elster John(1998). "Deliberation and Constitutional Making", Elster John, ed. *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- Finer, H.(1941). "Administrative Responsibility in Democratic Government." *Public Administration Review*, 1(4).
- Fishkin, J. S.(1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press. 김원용 역(2003). 『민주주의와 공론조사』, 이화여대출판부.
- Fishkin, J. S.(2018). "Deliberative Polling: Executive Summary." Center for Deliberative Democracy.

- Fishkin, J. S. Luskin, R. C., and Jowell, R.(2000). "Deliberative Polling and Public Consultation." *Parliamentary Affairs*, 53(4), 657~666.
- Freeman, S.(2000). "Deliberative Democracy: A Sympathetic Comment." *Philosophy & Public Affairs*, 29(4).
- Friedrich, C. J.(1940). "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility." In Carl J. Friedrich and Edward S. Mason.(ed). *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*. Harvard University.
- Fung, A & Wright, Erik Olin ed,(2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso: London, New York.
- Fung, A & Wright, Erik Olin ed,(2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics & Society*, 29(1).
- Fung, A.(2006). "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review*, (66), 66-75.
- Ghosh, E.(2010). "Deliberative Democracy and the Countermajoritarian Difficulty: Considering Constitutional Juries." *Oxford Journal of Legal Studies*, 30(2).
- Goodhart, M.(2011). "Democratic Accountability in Global Politics: Norms, not Agents." *The Journal of Politics*, 73(1).
- Greiff, P. D.(2000). "Deliberative Democracy and group representation." *Social Theory and Practice*. Fall.
- Gutmann Amy & Thompson Dennis(1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson(2004). *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press.
- Held, D.(1996). *Models of Democracy*. Cambridge, Mass : MIT Press.
- Hirschman, Albert O. · 이근영 역. 2010. 『보수는 어떻게 지배하는가』. 웅진씽크빅.
- Landa, D., & Meirowitz, A.(2009). "Game Theory, Information, and Deliberative Democracy." *American Journal of Political Science*, 53(2).
- Macedo, Stephen(1999). *Deliberative Politics*. Oxford Univ. Press.
- Manin, Bernard(1997). *The Principles of Representative Government*, Cambridge Univ. Press., 광준혁 역(2004) 『선거는 민주적인가』, 후마니타스.
- Mansbridge, J.(1999). "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes."." *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657.
- _____ (2003). "Rethinking Representation." *American Political Science Review*, 97(4), 515-528.
- Martin, G. P.(2008). "'Ordinary People Only': Knowledge, Representativeness, and the Publics of Public Participation in Healthcare." *Sociology of Health & Illness*, 30(1): 35-54.

- Medearis, J.(2005). "Social Movements and Deliberative Democratic Theory." *British Journal of Political Science*, 35(1).
- Miller, D.(1978). "Democracy and Social Justice." *British Journal of Political Science*, 8(1).
- Miller, D.(1993). "Deliberative Democracy and Social Choice." In D. Held(ed).. *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Nussbaum, M.(2002). "Capabilities and Social Justice." *International Studies Review*, 4(2).
- Pap, A.(1946). "Determinism and Moral Responsibility." *The Journal of Philosophy*, 43(12).
- Perrow, Charles(1999). *Normal accidents: living with high-risk technologies with a new afterword and a postscript on the Y2K problem*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pettit, P. N.(2010). "Varieties of Public Representation." In Shapiro, I. et al. *Political Representation*. Cambridge Univ. Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. 정용덕 외 역(2003). 『거버넌스, 정치 그리고 국가』 서울: 법문사.
- Pitkin, Hanna F.(1972). *Wittgenstein and Justice*, California Univ.
- Pitkin, Hanna F.(1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotica, L., & Oakeshott, M.(2012). "Deliberation or Conversation: Michael Oakeshott on the Ethos and Conduct of Democracy." *Polity*, 44(2).
- Rehfeld, A.(2009). "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy." *American Political Science Review*, 103(2), 214–230.
- Rosen, G.(2004). "Skepticism about Moral Responsibility." *Philosophical Perspectives*, 18.
- Sass, J., & Dryzek, J.(2014). "Deliberative Cultures." *Political Theory*, 42(1).
- Savas, E. S.(2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, CHATHAM HOUSE PUBLISHERS SEVEN BRIDGES PRESS.
- Shapiro, Martin(2001). "Administrative Law Unbounded." *Indiana Journal of Global Legal Studies*(8).
- Thomson, J.(1993). "Goodness and Utilitarianism." *American Philosophical Association*, 67(2).
- Young, I.(2001). "Activist Challenges to Deliberative Democracy." *Political Theory*, 29(5).

- 일 시 : 2019년 12월 2일 11:00~13:00
- 장 소 : 한양대학교 공공정책대학원 553 세미나실
- 진 행 : 한양대학교 제3섹터연구소 소장 주성수 (연구책임자)
- 면 접 자 : 3명 (주성수, 이영재, 박성진)
- 응 답 자 : 3명 (시민참여단 1명 / 퍼실리테이터 1명 / 전문가 1명)

<FGI>

- 인사 / 인터뷰안내 / 연구진 소개 / 참관인 소개
- FGI 녹취활용에 대한 설명과 연구활용 동의
- FGI 자료에 대한 설명

> 면접자

공론화 과정을 10단계로 구분하였습니다.

의제설정, 공론의 대안 결정, 대통령에 의한 공론화의 대안 제안 발표의 적절성 등과 총리령에 의한 공론화 위원회 구성, 위원장, 위원 선임과정 등, 공론화 개시와 구성과정에 대한 논의는 하지 않겠습니다.

오늘은 공론화 과정의 5 단계 과정부터 9 단계 과정에 대해서만 문의하고자 합니다. 또한 10 단계 결론 수용과정에 대한 질문도 생략하겠습니다.

그럼 제5단계 시민참여단의 구성부터 인터뷰를 시작하겠습니다.

공론조사의 시민참여단 구성은 매우 과학적 방법으로 되었습니다.

공론화 과정별 성과지표와 평가결과에 대한 내용은 검증위원회의 검증보고서, 찬반 양측의 공식적인 문건 등을 참고하였는데 문헌 검토는 공론화 위원회, 검증위원회, 찬반 양측 자료, 학회(행정학회, 갈등위원회 등)의 다양한 문헌을 참고하였으나 언론보도는 감정적이고 편향적인 보도가 많아 참고하지 않습니다.

‘제5단계 시민참여단 활동’부터 말씀드리겠습니다.

3가지로 질문을 구분하고 이에 대한 잠정적인 결론을 우선 말씀드리겠습니다.

5.1 시민참여단의 선정과 대표성에는 질문과 평가가 있습니다.

이에 대해 어떻게 생각하십니까?

> 응답자 1

제가 알기로는 시작 몇 달 전부터 시민참여단 참여 시민들에게 참여의사, 참여가능성 의사를 문의하였고, 또한 시민참여단이 연령, 지역, 성별 인구비례에 맞춰 선발되었다는 설명을 들었습니다. 무작위 선발되었기 때문에 정치적으로 치우치지 않았고, 상당히 객관적으로 선발되어 대표성이 있었다고 생각합니다. 시민참여단 참여 시민들, 조원들과 만났을 때도 해당 이슈에 관심이 없는 사람들도 있었고, 정치적으로도 어느 한쪽으로 치우치지 않아 객관적 기준으로 선발되었다는 느낌을 받았습니다.

> 응답자 3

저는 먼저 영역은 구분할 필요가 있다고 생각합니다. 공론조사 방식으로 한다는 것은 이해당사자를 배제하겠다는 의미라고 생각합니다. 이해당사자를 참여시킨다는 것은 협상이나 조정의 영역으로 봐야 할 것 같습니다. 의제의 타당성을 별개로 하더라도 공론조사를 선택했다면 의사결정당사자, 이해당사자를 배제하는 것이 당연하고, 공론조사의 목적이 일반 시민을 대상으로 숙의과정을 통해 의사결정을 하겠다는 것임으로 이해당사자가 참여한다면 공론조사의 목적이 희석될 것 같고, 이해당사자를 배제하는 것이 공론조사 방법의 공정성에 부합한다고 생각합니다.

> 응답자2

500명 시민참여단에 총 50명 퍼실리테이터가 있었습니다. 퍼실리테이터는 매일매일 준비회의와 함께 중간 중간 점검회의를 하였습니다. 그러나 개별 테이블에서 시민들의 대표성 문제를 지적한 경우는 없었습니다. 생각이 편향된 분도 있었고, 원전사업 종사자나 경험자도 있었으나 영향력 발휘하거나 의사를 조직화하려는 분들은 없었던 것으로 기억합니다.

> 면접자

5.2 시민참여자 역할에 대한 OT와 정보제공이 적절성에 질문하겠습니다. 시민참여단 OT가 있었습니다. OT에서 자료집이 배포가 예정되어 있었으나 찬반 양측의 자료집 구성과 내용에 대해 큰 견해차로 자료집 제작이 일주일 정도 지연되었습니다. 자료집이 적절한 시기에 배포되지 않아 숙의기간이 축소되어 문제가 있었다는 지적이 있습니다. 검증위원회의 검증보고서에 이를 지적하고 있습니다. 그 밖의 찬반양측에서 시민참여단에게 정보를 제공하는 종합토론회, 이러닝 사이트 등을 통한 자료제공이 있었습니다. 이러한 자료제공이 충분하였다고 생각하십니까?

> 응답자1

자료제공이 충분하지 않았던 것 같습니다. 각 영역이 각각 업데이트되는데 핵심적

인 정보만 담겨 있어 충분한 정보가 제공되지 않았습니다. 젊은 사람들은 부족한 부분의 정보를 직접 찾아 볼 수 있었으나 고령의 참여자분들은 정보검색도 어렵고 이러닝 시청도 어려웠을 것 같습니다.

> 면접자

5.3 자료집 배포 지연과 함께 찬반양측이 구성하는 소통협의회도 공론화위원회 출범 1달 후에 구성되었습니다. 당초 계획에 따른 운영이 아니라 상황에 따라 계획이 되고 의결이 되어 시행되는 과정이 반복되었습니다. 이러한 과정에서 시민참여단이 자료를 숙지할 기간이 2주 축소되었다는 내용이 있습니다.

시민참여단의 자료집 숙지는 어떠셨는지요?

> 응답자1

자료집은 정보를 자세하게 제시하였다고 생각합니다. 시청각 자료는 부족했지만 자료집은 괜찮았습니다.

> 면접자

자료집 제작이 늦어지거나, 계획이 상황에 따라 변경된다는 느낌은 받으셨나요? 그러한 상황을 인지하셨는지요?

> 응답자1

그런 느낌을 받지 못했습니다.

> 면접자

퍼실리테이터는 어떠셨는지요? 그러한 상황을 인지하고 계셨나요?

> 응답자2

퍼실리테이터는 자료제작이 늦어지고 있다는 정보를 사전에 전달 받았습니다.

퍼실리테이터는 공정해야 하고 중립성 확보해야 되기 때문에 자료는 기계적으로 접근하지만 시민참여단의 발언을 이해해야 하므로 제공된 자료는 모두 보았습니다.

찬반 양측의 격한 대립이 잘 조율되지 못해 자료가 제대로 제공되는 못하는 답답한 상황도 있었으나 시민참여단 참여 시민들이 관심이 많았기 때문에 연세가 많은 분들은 물론 대다수가 제공된 정보를 모두 보고 오신 것 같았습니다.

이러닝을 사전에 보지 못한 분들은 참여 이후 이를 보신 분들도 많았습니다.

이러한 공론조사가 처음이었고 찬반 양측의 주장이 격한 상황에서 이러한 문제는 이해될만한 수준이라고 생각합니다.

> 면접자

원래 계획이 사전에 전달되는데 이러한 계획이 상황에 따라 유동적인 경우가 있었습니까?

> 응답자2

그러한 유동적인 진행조차도 찬반 양측에서 편향성이 없는지 상호 동의가 필요한 과정이었고 질문의 ‘조사’ 하나까지 매우 세심히 선택되었습니다.

사전에 퍼실리테이터 교육에서 준비된 질문도 전날 찬반 양측의 동의를 통해 수정되는 경우도 있었습니다.

그러나 그러한 과정이 퍼실리테이터에게 부담되거나 진행에 무리가 되는 경우는 없었습니다.

> 면접자

‘제6단계 시민참여단 숙의: 학습과정’으로 넘어가겠습니다.

공론화 과정에서 충분한 숙의는 필수적입니다. 그러면 충분한 자료가 제공되었는지 질문 드리겠습니다.

> 응답자1

자료집의 내용은 충분했다고 생각하나 이러닝의 자료는 부족했다고 생각합니다.

> 면접자

검증위원회의 검증결과에도 이러닝 게시판의 비활성화, 질의에 대한 응답 지연과 무응답 등의 문제가 지적되었습니다. 최종 투표 후 설문에서의 시민참여단 평가에서도 숙의 과정이 충분하지 않았다고 평가하였습니다. 이에 대해 추가적으로 말씀하실 것이 있는지요?

> 응답자2

숙의 과정이 충분한가의 판단은 어려움이 있습니다. 숙의기간의 문제도 있고 자료의 충실성에 대한 지적도 있을 수 있겠으나 2박3일 일정도 짧은 일정은 아닙니다. 오히려 기간의 문제는 참여자들의 피로감과 연결됩니다. 그렇기 때문에 효과적인 숙의기간에 대해서는 늘 논란이 있을 수 있는 것 같습니다.

그러나 이번 자료는 찬반 양측의 각각 주장하는 내용만 전달하였기 때문에 어느 부분에서는 무엇이 진실인지 팩트 체크가 필요하다는 지적도 있었습니다. 또한 원자력 문제에서는 현실적으로 검증 불가능하거나 예측의 어려운 부분도 있습니다. 중립적인 자료를 추가한다고 해도 이를 믿을 수 있는지 찬반 양측이 모두 신뢰하느냐의 문제가 남습니다.

만약 공론조사 과정에서 500명의 2박3일 숙의기간이 부족하다면 이러한 공론조사는 바람직하지 않은 방법이 아닐까 생각합니다. 현실적으로 대규모 인원이 모두 만족하는 충분한 숙의과정은 사실상 불가능한 것이 아닐까 생각합니다. 오히려 찬반 양측의 자료와 함께 중립적인 자료, 현황 데이터 같은 자료를 추가적으로 더 제공되는 것이 더 좋은 방법이 아니었을까 생각합니다.

> 면접자

여러 문헌에서 2박3일의 숙의기간이 짧았다고 지적하고 있습니다. 참여하신 분은 실제로 짧다고 생각하시는지요?

> 응답자1

숙의기간은 짧았다고 생각합니다. 내용이 방대했기 때문에 실제로 정보를 숙지하지 못한 분도 계셨고, 개별 참여자들에 따라 정보 습득의 정도 차이가 많았습니다. 기간은 4박5일 정도가 필요하지 않았을까 생각합니다. 분임토의에서도 6명이 모두 동일하게 발언하는데 시간도 부족했고, 자유토론 같은 시간도 있었으면 좋겠다고 생각했습니다.

> 면접자

이러한 과정에서 퍼실리테이터가 진행하는데 어려움은 없었는지요?

> 응답자2

공론조사에서 분임토의는 실제 일반토론과 다르게 진행됩니다. 분임토의는 참여자 모두에게 공정하게 기회를 주는 것이 핵심입니다. 핵심적인 물은 ‘끼여 들지 않기’, ‘이전 발언자를 비판하지 않고 자기 생각에 대해 발언하기’, ‘모두가 균등하게 발언하기’ 등으로 분임토의의 몇 가지 규칙이 있었습니다. 추가 발언 기회는 모두의 발언이 끝난 후에 부여했으나 제한된 시간 때문에 추가 발언 기회는 많지 않습니다. 간혹 다른 사람의 발언에 끼어들거나 다른 사람의 발언을 제지하고 설득하려는 분들도 계셨기 때문에 토의 진행에 어려움도 있었습니다.

특히 신고리 56호기 때에는 처음이라 경험도 부족했고 어려 어려움이 있었으나 지금은 많이 개선되었습니다. 신고리 56호기 공론조사는 대통령 선거 직후 시행되었기 때문에 지역, 연령에 따라 확증편향이 심하게 나타났고 이에 의해 갈등적 토론으로 진행되는 경향이 있었고 긴장도도 많은 높았습니다.

> 면접자

7.2를 보시면 검증위원회는 몇몇 사람들이 토론을 주도한 반면 소극적인 사람들은 발언 기회를 얻지 못했고, 충분한 토의가 진행되지 않았다고 지적하고 있습니다. 이러한 지적에 대해 어떻게 생각하시는지요?

> 응답자2

퍼실리테이터의 역할이 그러한 상황을 예측하고 차단하는 것입니다.

실제로 분임토론에 참석한 모든 사람들이 발언할 수 있도록 공평한 발언 기회를 부여하기 위해 노력하였습니다. 만약 검증위원들이 2박3일의 기간의 과정을 모두 관찰하였다면 이러한 평가는 조금 달라지지 않았을까 생각합니다.

물론 토의 과정에서 제어가 어려운 분들도 계셨지만 모두에게 분임토의의 규칙을 따르도록 안내하였습니다. 발언하면서 자기 생각을 정리하는 분들도 계셨기 때문에 모두에게 발언 기회를 부여하여 공평하게 진행될 수 있도록 노력하였습니다. 발언 기회가 부족해서 답답한 참여자로 계셨겠지만 참여자가 누군가에게 방해나 비판 받지 않고 발언할 수 있다고 느낄 수 있도록 노력하였습니다.

추가로 6.2 평가결과와 관련하여 몇 가지 원인을 말씀드리고 싶습니다.

신고리 원전 공론화 과정 당시에는 모두가 이러한 공론화 과정이 익숙하지 않았었고, 찬반 양측이 상대방에게 공격 당할 수 있는 정보는 제공하지 않는 상황이 반복되면서 시민참여단이 자료 제공이 충분하지 않다고 느낄 수 있었습니다. 또한 정부나 위원회에서 찬반 양측이 모두 동의할 수 있는 중립적이고 객관적인 자료를 제공할 수 있는 상황이 아니었습니다. 그러한 상황은 찬반 양측이 모두 인정하는 부분이었습니다.

시민참여단은 원전의 안정성은 물론 경제성의 논의에서 대안에 대한 정보 제공도 요구하였고, 예를 들어 참여단에서는 원전의 대안, 대체 에너지 문제, 향후 원전 폐기물 처리 등의 문제들도 논의하였습니다. 그러나 전문가들이 답변을 망설이거나 전문가들의 답변에 대해 찬반 양측의 동의가 이뤄지지 않아 질의에 대한 응답지연은 빈번하였습니다.

이러닝 자료는 정제된 정보와 정제된 표현으로 몰입도 있게 제작되어 매우 효과적인 정보제공 방법이었으나 찬반 양측이 자신의 정보를 충분히 이러닝 자료로 제작하지는 못한 것 같습니다. 이것은 최초의 공론자사 과정이었다는 이유도 있고, 기술이 부족했던 것도 있었으나 사실 이에 대한 제작 노력이 부족했던 것 같습니다.

오히려 프리젠테이션이 몰입도가 높습니다.

프리젠테이션 자료는 감정적이고 호소력 있게 잘 준비된 것 같았으나, 전문적 정보를 객관적이고 쉽게 전달할 수 있는 이러닝 자료를 제작에는 노력이 부족했던 것 같습니다.

> 면접자

6.3 평가 결과에서 보듯이 건설 찬반 양측과 공론화위원회 사이에 전문가 자격에 대한 논란이 있었습니다.

예를 들어 핵심 이해당사자인 한수원 관계자를 참여 시켜야 하는지에 대한 논란이 있었습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

> 응답자1

한수원 참여는 아쉬움이 있었습니다. 건설 찬성측 발표자는 모두 원전 건설에 관련된 인사들, 이해당사자들이었습니다. 반면 건설 반대측에서는 환경단체, 교수님들 등 다양한 분들이 참여했는데 찬성측은 당사자들이 참여하는 것이 조금 부적절하다고 생각했습니다.

> 면접자

시민단체에서는 시민 설득 과정에서 정보 전달보다는 감정호소에 너무 치우쳤다는 자체 평가가 있습니다. 그러면서 찬성 측의 경제성 논리가 더 설득력 있게 전달되었다고 평가합니다. 검증위원회에서도 반대 측의 감정적 호소가 부정적 영향을 미쳤다는 평가가 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

> 응답자3

저는 조금 다른 관점을 가지고 있습니다. 공사 중인 원전에 대한 논의한다는 것 자체가 이미 기울어진 운동장에서 하는 게임이라고 할 수 있습니다. 감정적 호소가 부정적 영향을 미쳤다고보다는 매몰비용이 너무 크기 때문에 경제성 논리가 더 설득력이 있었다고 생각합니다. 어떤 경우는 감정 호소가 더 효과적인 경우도 있습니다. 그렇기 때문에 감정적 호소가 문제가 아니라 매몰 비용 등 당시 상황 때문에 찬성 측의 논리가 더 설득력이 있었을 것이라 생각합니다.

> 응답자2

다른 관점으로도 볼 수 있습니다. 전문가 발표, 패널 발표, 토론 과정에서 참여자들 중에는 메라비언 법칙에서 이탈한 분들이 있었습니다. 발표 발언 태도에 문제가 있는 분들이 계셨습니다. 발표의 내용이나 논리와 상관없이 이러한 발표자의 태도의 문제는 지지자까지 매우 불편하게 만들었습니다.

특히 양측 모두 근거가 있다는 중립적 시각의 시민들은 이러한 불편함에 의해 이탈하는 경우도 있었다고 생각합니다.

> 응답자1

저는 발표가 지나치게 감정에 호소했다고 생각하지는 않습니다. 환경이나 안정성 측면을 강조하면서 후대를 생각해야 된다는 것은 감정적 호소라고 생각하지 않았습니다.

> 면접자

경제적 측면에서 매몰비용에 대한 지적이 찬반 입장을 결정하는 데 영향을 주었습니까?

> 응답자1

개인적으로 매몰비용이 찬반 결정에 큰 영향을 주지는 않았습니

> 면접자

공론조사 참여 이전에 찬반의 입장이 있었습니까?

> 응답자1

저는 반대 입장으로 전화로 참여 의사를 문의할 때에도 원전건설 반대 의사를 밝히고 참여했습니다.

> 면접자

‘제7단계 시민참여단 숙의(2): 토론회에 대한 평가’에 대해 질문 드리겠습니다.

7.1 종합토론회가 시간 부족은 있었지만 큰 차질 없이 진행되었다는 평가되었습니다. 어떻게 생각하십니까?

> 응답자1

먼저 7.2의 평가를 보면 소수 사람들이 토론을 주도했다고 지적하고 있는데 실제로는 모든 사람들에게 공평하게 발언 기회와 시간이 부여되도록 진행되었다고 생각합니다.

> 응답자2

퍼실리테이터는 종합토론회를 공평하게 진행하려고 노력하였습니다. 물론 주장이 강한 분들도 계시고 논의와 관련 없이 정부를 비판하는 분도 계셨습니다. 또한 이탈자를 막기 위해 공무원이 참여 시민과 불필요한 거래(?)를 하는 경우도 있었습니다. 그러나 이러한 상황에서 시민참여단 스스로 이를 조정하고 비판하고 실질적 토론 분위기를 주도적으로 형성하였습니다. 과도한 분들을 시민참여단이 자체시키면서 집단의 상식에 의해 분임토의나 발표가 원활히 진행되었습니다.

이러한 모습은 모든 과정을 마친 후에 양측 전문가들도 반성하는 개기가 되었고, 공론조사를 진행하는 분들도 공론화 과정에서 확인한 ‘시민의 힘’, ‘집단적 상식’에 대한 신뢰를 갖게 되었습니다.

저는 공론화 과정에서 발제와 토론, 분임 토의가 큰 차질 없이 진행된 것은 ‘시민의 힘’이었다고 생각합니다.

> 면접자

7.3 평가에서 양측의 전문가 발표에 크게 의존했다는 지적에 대해서는 어떻게 생각

하십니까?

> 응답자1

개인별로 차이가 있을 수 있습니다. 사전에 정보를 습득하고 자신의 의견이 있는 사람도 있었고, 아니면 발표장에서 정보를 듣고 판단한 사람도 있었습니다. 이를 개인적 의사나 의견, 관심에 따라 다를 수 있습니다. 발표자의 발표는 참여자의 성향에 따라 수용여부 결정이 다를 수 있습니다.

> 면접자

숙의과정에서의 입장 결정 기준에 있어서 자료집, 이러닝, 전문가 발표 등 각각의 영향력의 차이를 비교하는데 공론화위원회의 문건에서는 전문가 발표가 여타 정보 제공 방법에 비해 더 큰 영향을 미쳤다는 평가가 있습니다. 특히 고령자의 경우는 전문가 발표의 영향이 컸다고 판단합니다. 어떻게 생각하십니까?

> 응답자2

자신의 입장을 사전 설문과 다르게 변경한 분들이 많이 계셨습니다. 입장 변화가 많았던 시간은 각 세션 후 조별로 취합된 질문에 전문가가 답변하는 과정이었던 것 같습니다. 참여 시민들의 질의에 대한 발표과정에서 많은 분들이 답변의 진정성과 정확성을 확인하고 개인의 입장 결정에 참고하였다고 생각합니다. 특히 중립적인 입장의 열린 자세를 갖춘 시민들은 전문가 발표와 답변 과정에 영향을 많이 받았습니다. 그러한 과정을 통해 설문지 문항도 수정된 것으로 알고 있습니다.

> 면접자

시민단체 평가 자료에는 시민단체 추천 전문가들이 발표 과정에 대한 충분한 준비와 숙고가 없었기 때문에 참여 시민의 설득에 실패했다고 평가합니다. 어떻게 생각하십니까?

> 응답자2

당시 원전 반대 측 발표도 정서적으로 공감되었으나 원전 찬성 측 전문가의 발표가 참여 시민 설득에 있어서 기술적으로 더 전문적 훈련이 되었다고 느꼈습니다. 이를 보는 찬반 양측의 관련자분들도 이러한 발표 기술에 대해 지적했습니다.

> 면접자

시민사회, 시민단체에서 사용하는 언어, 표현 등이 대중에게 낯설거나 거부감이 있지 않았는지요?

> 응답자2

반대 측에서 이에 대해 지적하기도 했으나 참여 시민들은 오히려 그러한 부분까지 고려해서 발표를 평가하였다고 생각합니다. 저는 참여 시민들이 발표에 대해서도 종합적으로 판단하였다고 생각합니다. 그러한 결과가 원전 56호기만 인정하는 최종 결과로 나타난 것 같습니다.

오히려 대통령 선거 직후라는 시기적 영향으로 출신지역에 따른 영향이 더 컸습니다. 대통령 선거 직후였고 원전 문제가 대통령 대선공약이었기 때문에 영남, 호남에서의 참여자들의 상대적으로 정치적 편향이 매우 강하게 나타났습니다.

> 면접자

‘제8단계 공론조사’에 대해 질문하겠습니다. 이번 공론조사를 기존 공론조사와 다른 한국형 공론조사라고 평가하고 있습니다. 일각에서는 이번 공론조사가 사전 테스트 없이 진행되었고 개발자도 공개되지 않아 문제가 있다고 평가합니다. 시민참여형 공론조사로 양측이 인정한 공론조사 방법이었지만 이번 공론조사가 적절한 방법이라고 생각하십니까?

> 응답자1

전체적 종합적으로 판단했을 때, 기간이 조금 부족했지만 적절했다고 생각합니다.

> 면접자

혹시 기간이 길었다면 본인의 입장이 바뀌었을까요?

> 응답자1

그렇지는 않았을 것 같습니다.

> 응답자2

기간이 문제가 아니었다고 생각합니다. 숙의 과정에서 안전성, 경제성 등의 추가적인 충격적 정보 제공이 없었다면 참여자의 개인 입장은 크게 바뀌지 않았을 것 같습니다.

> 면접자

안정성 부분에서 후쿠시마 사례에 대한 정보가 제공되었는데 이에 대한 영향을 없었는지요?

> 응답자1

후쿠시마 정보는 우리나라가 아닌 일본이라 우리나라와 연관이 없다고 느껴서 참여 시민들의 직접적인 공감이 부족했습니다.

공론화 결정 이후 경주 지진 발생하였는데, 결정 이전에 경주 지진이 있었다면 결론은 바뀌지 않았을까 생각합니다.

> 응답자2

지진 강도와 관련해서 원전 학회에서는 일본과 한국의 지진 강도는 다르다고 발표하였습니다.

그러나 포항 지진과 경주 지진 직후 이러한 공론화 과정이 진행되었다면 이의 영향이 크지 않았을까 생각합니다.

> 면접자

안정성과 경제성이 원전 건설 찬반 숙의과정에서 계속 언급되었는데 이러한 기준이 사전에 제시된 것이지요?

> 응답자1

아닙니다. 토론 과정에서는 다양한 면과 다양한 수준에서 정보를 제공 받았습니다. 물론 안정성과 경제성 관련 정보도 많이 제공되었습니다.

> 응답자2

찬반 양측의 전문가 그룹이 서로를 비판하는 과정에서의 나타나는 쟁점이나 분임토의 과정에서 제시되는 기준은 매우 다양했습니다.

> 면접자

공리적 사고방식으로 치우치는 경우 추상적 개념보다 수치 제시가 가능한 사실관계가 더 중요시 되는 경향이 있습니다. 이러한 공리적 사고방식 방향으로 유도된 경향을 없었는지요?

> 응답자1

그런 경향은 없었던 것 같습니다.

> 면접자

공론조사 결정을 대통령이 수용한다는 것은 매우 중요한 전제였습니다. 혹시 이 과정에서 참여자들이 동원되었다는 느낌을 받지는 않았는지요? 아니면 중요한 자리에 참석했다고 느꼈는지요?

> 응답자1

동원되었다는 느낌은 전혀 없었습니다. 오히려 긍정적인 자부심이 있었고 대표자로

느꼈습니다.

> 응답자2

많은 참여 시민들이 소감을 통해 부담감(중압감)을 느꼈다고 말씀하셨습니다. 처음에는 전문가가 아니라 걱정하신 분들도 숙의 과정에서 전문가들의 부족한 부분을 직접 경험하면서 전문가가 아니어도 판단할 수 있다는 자각하시고 이러한 것이 민주주의의 힘이라고 많은 분들이 느꼈던 것 같습니다.

그래서 설문조사 결과에도 공론조사 결과에 대한 수용성이 높게 조사되었다고 생각합니다.

> 면접자

이상으로 질문을 마무리하겠습니다. 참석자 분들의 마무리 발언 부탁드립니다.

> 응답자3

공론조사에서는 찬반을 다투는 이슈의 조사는 지양하는 것이 좋을 것 같습니다. 할 건지 안할건지에 논의가 아닌 어떻게 할 것인지, 어떤 방향으로 할 것인지에 대한 공론화 과정이 더 중요한 것 같습니다. 찬반결정의 숙의 과정으로는 제3의 길에 대한 모색이 어렵습니다. 지금까지는 찬반, 또는 할까 말까의 결정에서 공론조사가 많이 활용되었습니다. 이는 외부에서 누가 승리했는지만 확인 가능합니다. 이는 정치 발전에 도움이 되지 않을 것 같습니다.

> 응답자1

저는 좋은 경험이었습니다. 처음 시작한 과정이고 발전하는 과정이라고 생각합니다.

> 응답자2

2016년 이후 한국사회에서 시민참여형 공론조사는 새로운 모델로 특히 참여자들에게는 매우 특별한 경험이었습니다. 남용사례가 있으나 찬반 대립이 심한 한국사회에서 시민참여형 공론조사가 새로운 대안을 제시하지 않았는가 생각합니다. 지금은 제3의 방법을 모색하는 공론조사로 시도되고 있습니다.

공론조사 방법에 단점도 있고, 한계도 있고, 공론조사를 의도적으로 악용하는 경우도 있으나 현 한국사회가 직면한 갈등상황에서는 합의를 위한 좋은 방법 중 하나라고 생각합니다.

> 면접자

장시간 좋은 이야기 나눠주셔서 매우 감사드립니다. 그럼 이상으로 공론화위원회 발전방안 연구의 FGI를 마치겠습니다. 모두 수고하셨습니다. <끝>