

An Exploratory Study on the Design of Conflict Resolution Process by Citizen Participation in the National Project Conflict

- The Case of Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 -

Haklin Kim^{1#}, Hyoungjoon Jeon²⁺

¹ Graduate School of Business, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do, Korea

² Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do, Korea

Abstract

The purpose of this study is to explore the process of conflict resolution based on citizen participation in the national project conflict. Unlike the previous research focusing on the verification of participation and deliberation, this study builds an analytical framework that covers the entire process of conflict resolution process. The activities of the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 were analytically reviewed. It is found that the success of the conflict resolution process is due to the neutral nomination and operation of the Public Deliberation Committee, prompt agreement of the deliberation process, citizens' representatives in the process and their sincere deliberation, cooperation among stakeholders, and balance of the final results. However, the study suggests that the lack of social consensus on agenda-setting, lack of autonomy of the committee, and reestablishment of the roles of stakeholders could have been improved.

Key words: national project conflict, participatory conflict resolution process, the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactor No. 5 & 6, public deliberation, citizens' participatory survey

1. 서론

공공갈등은 공익과 관련된 정책이나 사업의 추진과정에서 정부와 국민 또는 정부 상호 간에 이해관계의 충돌로 발생하는 갈등이라고 할 수 있다(Presidential Committee for Sustainable Development, 2005). 공공갈등은 일반적으로 이해당사자(stakeholder)의 수가 많고, 갈등 이슈도 복잡하게 얽혀있어 일단 갈등이 발

생하면 관련된 이해당사자 모두를 만족시킬 대안을 도출하기 어렵다. 이로 인해 갈등이 장기화될 가능성이 높다는 특성을 지닌다(Cho, 2012; Cho & Park, 2015; Sim, *et. al.*, 2015).

공공갈등의 이러한 특성은 국책사업 추진과 관련된 갈등에서 전형적으로 나타난다. 국책사업갈등은 사업을 추진하려는 중앙정부와 국책사업의 직접적 대상이 되는 이해당사자 간의 대립을 기본 축으로 한다(Ko,

[#] The 1st author: Haklin Kim, Tel. +82-31-8005-2652, Fax, +82-31-8005-4019, e-mail, haklin.kim@gmail.com

⁺ Corresponding author: Hyoungjoon Jeon, Tel. +82-31-8005-2649, Fax, +82-31-8005-4019, e-mail, samjeon2000@hanmail.net

2012). 국책사업이 국가적 차원에서 그 필요성과 정당성이 인정된다 하더라도 국책사업의 대상이 되는 특정 지역 또는 계층의 관점에서 보면 다른 입장을 견지할 수 있기 때문이다. 그러나 국책사업은 기본적으로 국민의 보편적 편익 실현에 이바지하는 공공재를 제공하기 위해 중앙정부(또는 중앙공공기관)가 시행하는 사업이므로, 사업의 추진에 있어서 국민 전체의 관점이 중요하다. 따라서 국책사업갈등은 중앙정부와 이해당사자 간의 대립과 갈등에만 한정되는 것이 아니라 불가피하게 사회 전체적 수준에서의 대립과 갈등도 내포한다. 이러한 의미에서 국책사업갈등을 해결하는데 있어 사회 전체를 대표하는 시민들의 참여가 수반될 개연성이 크다 할 것이다.

이러한 국책사업갈등의 특성을 고려할 때, 갈등해결에 있어 2가지 전략이 활용될 수 있다. 첫째는 국책사업갈등의 기본 축인 사업주체와 이해당사자 간의 대립과 갈등에 초점을 맞추는 것이다. 이 경우 사업주체와 핵심 이해당사자 간에 형성된 대립과 갈등을 협상이나 조정 등 대안적 갈등해결방법(ADR, Aternative Dispute Resolution)을 통해 문제를 해결하는 방법이 있을 수 있고, 해당 국책사업과 관련된 다양한 이해당사자들의 동의를 통해 폭넓은 지지를 이끌어 내는 방법인 합의형성 접근(Consensus Building Approach)도 사용될 수 있다(Susskind, 1999). 둘째로, 국책사업이 사회 전체적 수준의 대립과 갈등도 내포한다는 측면에서, 직접적인 당사자가 아닌 일반 시민들의 폭넓은 사회적 합의를 통해 갈등을 해결하는 다양한 형태의 시민참여형 갈등해결프로세스가 활용될 수 있다. 이 경우 통상 공론화 프로세스로 알려진 과정이 작동되는데, 일반 시민들의 의사를 확인하고 숙의(deliberation) 과정을 거쳐 사회적 합의를 이끌어내고 이를 바탕으로 갈등을 해결하는 것이다(Yang & Kim, 2009).

한국사회는 1987년 민주화 운동 이후 시민사회가 급속히 성장함에 따라 정책결정에 시민사회가 참여하는 경우가 증가하였고, 이로 인해 관료들의 정책수립 독점권이 파괴되기 시작하였다. 여기에 더하여 1995년 민선

지방자치가 본격 시작되면서 시민사회의 정책참여 욕구는 한층 증대되었다. 이러한 변화는 국책사업 갈등의 구조를 더욱 복잡하게 만드는 주요 요인으로 작용하게 된다(Nah & Park, 2004). 즉, 시민사회의 성장과 지방정부의 자율성 강화는 국책사업 갈등이 사업의 직접적인 대상이 되는 이해당사자뿐만 아니라 사회 전체를 대표하는 다양한 이해관계자들이 주요 참여자로 등장하는 복합적 구조를 가지게 만들었으며, 그 결과 다양한 이해관계를 만족시키기 위한 갈등해결의 노력 또한 중요해질 수밖에 없게 되었다. 이러한 상황에 부응하여 많은 연구자들은 이해당사자 중심의 협상이나 조정 또는 합의형성적 접근에 초점을 맞춘 다양한 사례와 활동을 분석하고 더 나아가 이러한 활동을 촉진하는 제도나 기구의 설립을 주장해 왔다(Kim, *et. al.*, 2005; Hong & Lee, 2009; Jeong, 2012; Yoon & Joo, 2014).

한편, 시민참여형 갈등해결프로세스에 근거하여 국책사업갈등을 해결하기 위한 노력도 다양한 차원에서 시도되어 왔는데, 이러한 노력의 하나로 2017년 전사회적으로 주목을 받은 것이 바로 신고리5·6호기공론화위원회의 활동이라 할 것이다. 신고리5·6호기 공론화는 한국 최초로 대통령의 주문에 의한 범정부 차원의 첫 공론화 시도로 다양한 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있는 사례이다.

본 연구는 시민참여형 갈등해결프로세스에 근거한 갈등해결 노력의 하나로 기획된 신고리5·6호기 공론화 활동이 가지는 의미를 평가하고, 숙의적 시민참여를 실효적으로 담보하기 위한 다양한 활동의 성과와 한계를 분석하고자 한다. 특히, 기존 연구들이 숙의민주주의의 기본 조건인 참여와 숙의의 충족여부에 초점을 맞춘 것과는 달리, 본 연구는 의제선정 단계부터 결과도출 단계까지 시민참여형 갈등해결프로세스 전 과정을 포괄하는 분석틀을 구축하고, 이를 토대로 신고리5·6호기 공론화 과정을 체계적으로 재검토했다. 이를 통해 한국사회 국책사업갈등의 특성에 부합하는 시민참여형 갈등해결프로세스를 탐색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 국책사업갈등의 특성과 발생 원인

국책사업은 법률적 개념이라기보다는 행정이나 언론에서 통용되는 개념으로 도로, 철도, 항만, 발전시설 및 정보통신 등과 같은 사회간접자본시설을 제공하기 위해 정부나 공공기관이 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 대규모 공공투자사업이라 할 수 있다(Kim, et. al., 2005).¹⁾ 국책사업은 통상 사업규모에 있어서 대규모이며, 국가·경제적으로 중요한 의미를 가지며, 사회·환경적으로 중대한 영향을 미치는 특성을 지니고 있다. 이 때문에 국책사업은 사업구상에서 준공에 이르기까지 장기간에 걸쳐 여러 단계의 절차와 다양한 사업주체 및 이해당사자들이 관련되는데, 그만큼 사회적 갈등을 유발할 가능성이 큰 사업이라 할 수 있다.

국책사업갈등이 다양한 원인으로 발생할 수 있지만, 국책사업이 갖고 있는 특성을 고려할 때, 다음과 같은 원인과 특성에 주목할 필요가 있다. 첫째, 국책사업갈등의 근본 원인으로 국책사업에 따른 내·외부 경제효과에 대한 이해당사자 간의 불균형, 또는 비선호시설의 설치나 지역개발사업 등 사업집행으로 말미암아 특정 지역에 집중되는 비용과 편익의 불공평으로 인한 이해충돌을 들 수 있다(Park, 2005). 국책사업과 관련된 환경이나 사회변화는 다시 복원되거나 회복될 수 없는 변화를 초래하여 지속적인 영향을 주고, 때때로 지역적 한정성과 고착성으로 인해 일부 이해당사자에게 현저한 희생이 수반되기 때문에 이해당사자간에 갈등해결을 위한 합리적 대안을 도출하기란 쉽지 않다. 그 결과 갈등은 격렬해지고, 장기화되는 경향이 농후하다.

둘째, 국책사업갈등의 발생 원인으로 개발과 보존에 대해 정부와 시민·환경단체들이 인식하는 가치의 차이를 들 수 있다. 1990년대부터 환경에 대한 국민들의 인식이 바뀌면서 개발과 환경보존 간의 입장차이가 주

요한 갈등이슈로 대두되어 왔다. 이러한 현상은 2000년대로 들어서면서 더욱 증대되고 있으며, 동강댐 건설, 천성산 고속철도 터널공사, 새만금간척사업, 부안 핵폐기장 입지선정 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 국책사업으로 인한 환경파괴나 악화 또는 사회적 악영향 등은 사업으로 인한 사회적 비용지불의 하나로 볼 수 있는데, 시민단체나 종교계는 국책사업의 외부불경제로 인한 사회적 비용을 강조하는 반면, 사업추진 주체인 정부는 외부 편익을 강조하는 경향이 있다(Sim, 2012). 개발과 보존에 대한 이러한 인식 차이는 쉽게 해소되기 어렵다는 특성을 지니는바, 이러한 차이에도 불구하고 특정 국책사업을 강행한다면 갈등은 해결책이 없는 교착상태를 야기하여 미궁에 빠지는 경우가 많다.

셋째, 정책수립 절차상의 문제로서, 대부분의 국책사업이 기본계획수립과 예비타당성 조사, 타당성 검증 등 일련의 조치가 사업시행부처나 전문가에 의해 진행되기 때문에 계획과정에서 시민들의 참여는 배제되는 것이 일반적이다. 대개의 경우 지역주민이나 일반 시민들은 환경영향평가 과정이나 보상, 공사 등과 같은 사업시행단계에서 사업추진을 알게 되면서 갈등이 발생하고 증폭된다(Jeong, 2011). 심지어는 국책사업이 경제적 효율성과 사회적 합의와 관계없이 정치적 상황논리에 따라 대통령 선거 시 후보들에 의해 발표되고, 사업을 공약한 후보가 당선되면 밀어붙이기식으로 추진되면서 갈등과 분쟁이 발생하는 경우도 많다. 이는 해당 국책사업의 정당성에 대한 이해당사자 및 일반 시민들의 문제제기로 이어지게 되고, 갈등은 옳고 그름의 문제로 집약되어 합리적 해결책을 찾기 어렵게 된다.

또한 국책사업갈등은 이슈가 다양할 뿐만 아니라 불확실한 경우가 많으며, 특정한 이해당사자는 물론 불특정 다수인도 갈등 당사자로 참여한다는 측면에서 당사자의 가변성 또한 크다는 특성이 있다(Kim, 2012). 그 결과 갈등을 해결하기 위한 노력 또한 복잡적이어야 하

1) 국책사업에 대한 법적 정의를 내리고 있는 법률이나 명령규칙은 존재하지 않는다. 다만, 경주시 국책사업 유지활동 지원에 관한 조례(2005), 영덕군 국책사업 유지활동 지원에 관한 조례(2005), 서천군 국책사업 유지활동 지원에 관한 조례(2006) 등 일부 지방조례에서 국책사업에 대해 정의하고 있는데, 해당 조례에서는 국책사업을 사회간접자본시설, 첨단산업단지 및 연구시설, 국가가 설치하는 각종 시설, 기타 지역 경제의 활성화를 도모할 수 있는 각종 국가적인 사업과 산업단지로 규정하고 있다.

며, 사안에 따라서는 국가적 차원에서 일반 시민들의 참여와 숙고에 기반한 사회적 합의를 통해 갈등을 해결해야 하는 경우도 상존한다.

2. 국책사업 갈등 해결의 두 가지 기제

국책사업갈등은 기본적으로 사업의 추진주체인 중앙정부와 국책사업의 직접적 대상이 되는 이해당사자 간의 대립을 기본 축으로 하지만 국책사업이 사회구성원 전체가 필요로 하는 용역 및 서비스를 공급하기 위해 추진된다는 측면에서 중앙정부와 이해당사자 간의 갈등을 넘어 일반 시민과의 갈등도 내포하는 중층적 구조를 갖는 특성을 지닌다(Ko, 2012). 이러한 국책사업갈등의 중층적 구조는 갈등해결 기제에 있어서도 차이를 가져오는데, 궁극적으로 사업을 추진하려는 중앙정부와 사업의 대상이 되는 이해당사자 그리고 사회 전체를 대표하는 시민사회 간의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 갈등해결의 기제가 달라지게 된다.

첫째, 국책사업갈등은 핵심 이해당사자에 초점을 맞추어 협상이나 조정을 통해 해결할 수 있다. 갈등관계에 놓여 있는 당사자들이 직접 마주하여 자신의 이익을 극대화하기 위한 기회추구적인 상호작용 과정인 협상은 갈등을 해결하기 위한 기본적인 수단이라 할 수 있다(Lax & Sebenius, 1986). 국책사업의 경우는 사업을 추진하는 중앙정부와 사업의 대상이 되는 핵심 이해당사자 간에 직접 협상을 통해 쟁점해소를 시도해 볼 수 있다. 더 나아가 협상이 여의치 않을 경우 중립적 제3자가 개입하는 '조력된 협상(Assisted Negotiation)'인 조정을 통해 갈등을 해결할 수 있다(Moore, 2003). 그러나 이해관계가 다양하고 복합적인 가치가 혼재되어 있으며, 이해당사자 또한 다수인 국책사업의 경우 이익의 교환이나 보상 등을 매개로 한 협상이나 조정은 효과적인 갈등해결방식으로 작동하는데 있어 일정한 한계를 가질 수밖에 없다(Jeong, 2007).

둘째, 국책사업과 관련된 이해당사자의 다양성을 고려하여 이들의 폭넓은 지지와 동의를 추구하는 방법인 합의형성 접근을 활용해 국책사업갈등을 해결할 수 있다. 합

의형성은 만장일치의 동의(unanimous agreement)를 추구하는 과정으로, 관련된 모든 이해당사자들의 이익을 충족시키고자 한다. 그러나 어떤 사안에 대해 만장일치를 이루는 것은 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 만장일치를 추구하되 모든 이해당사자의 이익을 최대한 만족시키는 압도적인 동의를 찾는 것으로 합의형성을 이해하기도 한다(Mckearnan & Fairman, 1999).

이러한 측면에서 합의형성 접근이란 이해당사자들 간의 이해관계 교환이나 협상의 차원을 넘어, 참여의 확대와 숙의의 확장을 통해 상생의 대안을 찾고자 하는 갈등해결 방식(Jeong, 2012)이라고 할 수 있다. 참여의 확대를 통해 갈등사안에 직접적으로 관계되어 있는 이해당사자들뿐만 아니라 상황에 따라서는 간접적으로 관련되는 집단들도 갈등해결 과정에 참여할 수 있게 하고, 숙의의 확장을 통해 단순한 일방적 정보제공을 넘어서는 심도 있는 논의를 참여자들이 나눌 수 있도록 노력함으로써 모든 참여자들의 폭넓은 지지를 통해 합의를 이끌어냄으로써 갈등을 해소하는 것에 주안점을 두고 있다. 시나리오워크숍, 규제협상, 협력적 의사결정 등이 대표적이라 할 수 있다.

한편, 일반 시민들의 폭넓은 참여에 기초하여 사회적 합의를 통해 갈등을 해결하는 시민참여형 갈등해결프로세스를 사용할 수 있는데, 이는 국책사업이 사회구성원 전체가 필요로 하는 공공재를 공급하기 위해 추진된다는 측면에서 사회 전체적 수준의 대립과 갈등도 내포한다는 특성에 근거한다. 그러나 일반 시민들은 통상 특정 국책사업에 직접적인 이해당사자가 아니라는 이유로 사안에 대한 이해가 부족할 수 있다. 이러한 상태에서 주민투표나 여론조사와 같이 단순히 일반 시민들의 의견분포를 확인하고 이를 바탕으로 갈등을 해결하고자 한다면 그것은 대의민주주의의 한계로 지적되어 온 다수의 지배를 재확인하는 것에 불과한 것이 된다(Lee, 2017). 따라서 다수의 의견이 아닌 참여와 숙의를 통한 공적 의견에 기초한 갈등해결방법인 시민참여형 갈등해결프로세스는 통상 공론화 과정을 거치는 것이 필수적이다.

공론화란 해결해야 할 사회적 이슈에 대해 다양한 사람들의 적극적인 의견개진과 토론과정을 통해 국민들의 진정한 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성과정으로 요약할 수 있다(Kim, 2005). 따라서 공론화 과정 참여자들은 개별적인 이해관계를 떠나 객관적이고 중립적인 입장에서 논의해야 올바른 공론을 형성할 수 있게 된다. 이를 위한 필수조건으로 Fishkin(2009)은 포괄조건(the inclusion condition)과 숙의조건(the deliberation condition)을 제시하였는데, 구체적 연령이나 성별, 지역 등의 인구통계학적 관점에서 일반 시민을 대표할 수 있는 참가자 선정과 식견 있는(informed) 의견 형성을 낳을 수 있는 숙의과정의 구현이 핵심 조건이라고 주장하였다. 따라서 공론화 과정 참여자에는 이해관계가 있는 이해당사자는 배제하는 것을 원칙으로 한다(Chae, 2017). 아울러 공론화 과정은 통상 해결해야 할 사회적 이슈가 갈등으로 촉발되기 이전에 활용되어야 효과적인 방법이다(Presidential Committee for Sustainable Development, 2005).

시민참여형 갈등해결프로세스는 갈등이 촉발되고 이해당사자가 갈등당사자로 전환된 상황에서 공론화 절차를 활용하여 갈등을 해결하는 방법이라 할 수 있다. 갈등예방 아닌 갈등해결을 위한 공론화는 이해당사자 배제를 원칙으로 하는 통상의 공론화 절차를 그대로 답습하기 보다는 일정 정도의 변형이 불가피하다. 이러한 변형의 핵심은 이해당사자가 갈등당사자로 전환된 상태에서 공론화 과정에서 이들의 역할과 책임성을 어떻게 부여할 것인가로 요약된다.

3. 시민참여형 갈등해결프로세스의 다양한 절차와 구조

시민참여에 근거한 갈등해결프로세스가 항상 타당한 결과를 도출하는 것은 아니다. 조작되거나 잘못된 결과를 야기할 수도 있기 때문이다. 결국 시민참여에 있어서 주어진 정보와 지식을 가지고 시민들이 내린 결정이 합리적이라고 기대할 수 있느냐는 매우 중요하다. 이와 관련하여 Webler(1995)는 시민참여를 전제로 한 갈등해결프로세스의 실효성을 담보하기 위한 기준으로

유능성(competence) 개념을 제시하였는데, 이는 참가한 시민들이 합리적이라고 신뢰할 수 있을 만큼 '잘 설계된 절차'를 통해 가능하다고 보았다(Jang, 2002). '잘 설계된 절차'가 되기 위한 밑바탕에는 '공정성'이 요구되는데, 통상 참여의 기회가 균등해야 하고(참여의 공정성), 필요한 정보가 참여자들에게 이해가능한 형태로 잘 제공되어야 하며(정보의 공정성), 다양한 의견과 주장이 편견 없이 공정하게 받아들여지고 문제해결에 직접 도움이 될 수 있어야 한다(과정의 공정성).

그러나 참여자의 특성에 따라 그리고 참여의 목적에 따라 '잘 설계된 절차'의 구체적인 모습은 다를 수밖에 없다. 과학적 확률표집으로 대표성을 가지는 참여자를 선발하여 정보를 제공하고 이를 근거로 숙의를 통해 참여자들의 선호변화를 알아보는 공론조사, 무작위로 선별된 소수의 사람들로 배심단을 구성하여 이들의 집중적인 토론과 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하는 시민배심제, 시민배심제의 확대된 형태로서 무작위로 선발된 시민들로 패널을 구성하고 복수의 토론회(cell)를 동시에 또는 순차적으로 운영하여 결론을 도출하는 플래닝 셀(planning cell), 일종의 시민포럼으로 선별된 참여자들이 특정 주제에 대해서 전문가에게 질문하고 답변을 평가하며 토론을 통해 결과를 도출하는 합의회의 등이 있을 수 있다(Presidential Committee for Sustainable Development, 2005).

'잘 설계된 절차'를 위해서는 무엇보다도 갈등의 특성을 반영하여 갈등해결프로세스의 단계를 설정하고 각 단계별 구조를 잘 설계하는 것이 중요하다(Chae & Jung, 2010). 단계별 구분을 통해 단계별 목표를 구체화하고, 이를 통해 논의의 대상과 범위를 한정하며 참여자들의 역할도 구체화함으로써 갈등해결프로세스의 효율성을 제고시킬 뿐 아니라 이를 통해 갈등해결프로세스의 문제점을 찾아내거나 해결하는데 도움이 될 수 있다. 이러한 이유로 시민참여형 갈등해결프로세스가 발달되어 있는 주요 서구 국가들이나 단체 그리고 연구자들은 갈등의 특성과 갈등해결의 목적에 따른 다양한 갈등해결프로세스의 절차와 단계를 제시하고 활용해

오고 있다.

대표적으로 공공토론을 주관하는 독립적인 행정기관인 프랑스의 공공토론위원회(CNDP)의 경우 다음과 같은 토론절차로 진행하는데, 일단 해당 사업에 대해 공공토론이 필요하다고 판단된 경우 CNDP 위원장이 공공토론추진특별위원회(CPDP)를 구성하여 토론의 진행을 위임한다. CPDP는 사업자가 제공하는 자료를 바탕으로 최장 4개월 동안 공공토론을 진행하며, 토론결과를 보고서 형식으로 CNDP에 제출한다. CNDP 위원장은 공공토론보고서를 기초로 종합평가보고서를 작성하여 공개적으로 발표하고 사업자에게도 전달한다. 사업자는 공공토론결과 발표일로부터 3개월 이내에 공공토론 결과를 반영한 사업계획 변경계획 등을 문서로 작성하여 발표하게 된다(Park, *et. al.*, 2014). 방사성폐기물 관리정책의 공론화를 위해 독립적 기구로 설립한 영국의 CoRWM(Committee of Radioactive Waste Management)의 경우 준비단계로 정책대안목록을 종합적으로 평가하고 공론화 방식에 대한 설계를 진행하며, 제2단계로 공론화 프로그램을 실시하고, 제3단계 최종정책선택지 평가와 정책권고안을 작성 보고하는 단계를 설정하고 실행하였다(Public Engagement Commission on Spent Nuclear Fuel Management Task Force, 2008).

한국사회에서도 숙의적 시민참여를 통해 국민적 의견을 수렴하려는 시도가 있었는데, 2014년 국민대통합위원회가 주관한 국민대토론회가 그것이다. 국민대토론회는 의제선정단계, 숙의단계, 결과도출단계 등 3단계로 진행하였는데, 의제선정방법으로 의제선정과 관련한 여론조사를 실시하여 상향식으로 의제를 선정하였고, 숙의방법으로 권역별 토론회와 종합 토론회를 진행하였으며, 토론의 연속성을 위해 권역별 토론회 참가자들을 종합토론회에 다시 참석시켜 이들의 의견 변화를 조사하여 결과를 도출하였다(Kwon, 2016). Chae & Jung(2010)도 고준위 방폐장 입지선정과 관련된 공론화를 다룬 연구에서 사전 준비단계, 옵션과악 및 평가기준 마련 단계, 옵션분석 및 결정 단계, 최종 대안 선택

및 평가 단계 등 4단계의 공론화프로세스를 제시하였다.

4. 사례분석의 준거 및 연구방법

시민참여형 갈등해결프로세스는 국책사업 갈등해결에 있어 중요한 기제로 활용될 수 있다. 그러나 이러한 주장은 다분히 이론적 가설일 뿐 경험적으로 충분히 검증된 것은 아니다. 특히 한국사회에서는 국책사업 갈등해결에 대해 시민참여형 갈등해결프로세스를 본격적으로 시도해본 경험이 일천하기 때문에 시민참여형 갈등해결프로세스가 작동되기 위한 조건이나 효과에 대한 본격적인 검토가 이루어지지 못한 것이 현실이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 시민참여형 갈등해결프로세스는 다양한 이해관계자들이 폭넓게 참여하고 충분한 정보를 제공받은 상태에서, 이성적 논의과정을 통한 숙의를 거쳐 합의에 도달함으로써 갈등을 해결하는 것을 목표로 한다(Jeong, 2011). 이러한 의미에서 시민참여형 갈등해결프로세스는 참여, 숙의 그리고 결과도출을 핵심 구성 요소로 파악한다. 그렇기 때문에 대부분의 기존 연구들은 갈등해결 과정에 있어 참여, 숙의 그리고 결과 도출이 제대로 설계되었는가에 초점을 맞추어 진행되어 왔다.

또한 기존의 연구들은 참여주체의 다양성과 대표성, 숙의의 공정성과 정보의 대칭성, 그리고 합의의 적절성 등 다분히 규범적인 요인을 근거로 그 효과성을 평가하는 것이 대부분이었는데, 규범적 요인을 중심으로 한 이러한 연구들은 참여자들이 숙의 및 합의과정에 동등한 수준에서 동등한 역할을 수행한다는 것을 전제로 하는 것이 일반적이었다(Jeong, 2011; Yoon & Joo, 2014; Kim, 2015). 이러한 접근은 갈등의 구조적 특성을 구체적으로 반영하지 못할 뿐만 아니라 연구결과 또한 당위적 측면만을 강조하게 되는 한계를 노정할 수밖에 없다.

기존의 연구에서 보여준 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 갈등해결과정의 시작 단계에서부터 마지막 단계까지 다양한 참여자들이 어떠한 역할을 하며, 이러한 역할구조가 결과도출에 어떠한 영향을 미치는

가에 초점을 맞추어 분석한다. 국책사업갈등의 경우 갈등해결과정에 참여하는 집단은 일반적으로 사업에 대한 찬성과 반대의 입장을 대변하는 핵심 이해당사자(혹은 갈등당사자), 시민을 대표하여 참여하는 집단(시민참여단), 갈등해결프로세스 전 과정을 설계하고 실행하는 주관자 등이 있을 수 있다. 이들이 갈등해결프로세스의 각 단계에서 어떠한 역할을 수행하느냐에 따라 숙의적 시민참여의 결과는 달리 나타날 수 있다.

본 연구에서는 앞에서 검토한 내용을 바탕으로 의제선정 단계, 프로세스설계 단계, 참여 및 숙의 단계, 결과도출 단계 등 4단계로 구분하여 신고리5·6호기공론화 활동을 분석한다. 구체적으로 각 단계별 과제 및 주요 참여자의 역할을 살펴보면 <Table 1>과 같다.

먼저, 의제선정 단계로서 시민들이 참여해서 숙의하고 결과를 도출할 의제를 선정하는 단계이다. 구체적으로 의제선정 단계는 설정된 의제가 시민이 참여해서 숙의할 대상으로 적절한지를 체크하거나 아니면 사회적으로 필요한 의제를 발굴하는 것을 임무로 한다. 다시 말해 설정된 의제가 적절한지에 대해 사회적 공감대를 형성하는 단계, 소위 ‘공론화 과정에 대한 공론화’ 단계라 할 수 있다(Chae, 2017).

의제선정 단계에서의 주요 행위자는 ‘주문자’이다. 주문자가 누구인가에 따라 의제선정은 밑으로부터의 의제선정, 제도로서의 의제선정, 위로부터의 의제선정 등으로 구분된다(Kim & Lee, 2017). 밑으로부터의 의제선정의 예로 2014 국민대토론회를 들 수 있는데 전국민을 대상으로 설문조사를 실시하여 저출산, 고령화, 양극화, 복지확충 등을 의제로 설정한바 있다. 제도로

서의 의제선정은 프랑스 공공토론위원회처럼 의제선정 여부를 위원회가 사안별로 결정하는 경우이다. 위로부터의 의제선정은 2013년부터 2015년까지 실행된 사용후 핵연료 공론화위원회 활동을 들 수 있는데, 단순히 방사성폐기물관리법에 공론화 추진이 명시된 데에 따른 의제설정이었다. 각 유형은 나름대로 장단점이 있는데, 밑으로부터의 의제설정은 국민적 관심 사안이 공론화의 의제로 될 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있으나 정책 실행 조직의 수용성 측면에서 한계를 노정할 수 있고, 위로부터의 의제설정은 정책 실행 조직의 수용성 측면에서는 장점이 있는 반면, 정부 결정을 정당화하는 수단으로 활용될 개연성이 크다. 반면, 제도로서의 의제설정은 일관성과 안정성을 확보할 수 있는 반면, 형식화 될 수 있는 가능성이 크다 할 것이다.

또한 주문자는 의제선정뿐 아니라 시민참여형 갈등해결프로세스 전 과정을 조직하고 운영할 주체인 ‘주관자’를 지정하거나 조직한다. 주관자는 주문자로부터 자율적이어야 하고, 이해당사자들과의 관계에서도 독립적으로 구성되는 것이 관건이다(Jeong, 2018). 주관자를 독립적으로 구성하는 방법에는 중앙노동위원회와 같이 이해당사자를 완전히 배제하는 것과 노사정위원회와 같이 이해당사자를 균형 있게 참여시켜 중립화하는 것이 있을 수 있다.

둘째, 프로세스설계 단계로서 시민들의 참여와 숙의 방법을 설계하고 구체화하는 단계이다. 이 단계는 공론조사나 시민배심제 등 유력한 공론화 방식을 선택하거나 아니면 다양한 방식을 조합하여 맞춤형 프로세스를 설계하고 기본 규칙을 제정하며 실행계획을 수립하는

Table 1. The criteria of case analysis

	Stage	Actor	Mission
1	Agenda-setting	Client	- Agenda-setting of Public Deliberation - Public Understanding of the Agenda
2	Process Design	Committee	- Process Design - Agenda-setting of Deliberation - Questionnaire Design
3	Participation and Deliberation	Citizen participants, stakeholders, facilitators	- Sampling to Represent General Public - Sincere Deliberation
4	Result	Citizen participants, committee	- Evaluation of the Deliberation Results - Recommendation on the Policy

것이 주요 과제가 된다. 아울러 갈등해결에 이해관계를 갖고 있는 이해당사자들이 갈등해결프로세스에서 어떠한 역할을 수행하며, 어느 정도의 책임성을 가질 것인지를 설계하여야 한다.

이 단계에서의 주요 행위자는 통상 ‘공론화위원회’ 등으로 불리는 프로세스 주관자가 된다. 공론화위원회는 숙의적 시민참여 프로그램을 진행할 팀을 조직해야 하고, 시민참여단을 모집하고, 공론화 과정에 이해관계를 갖고 있는 이해당사자들의 협의회를 조직하며, 조사와 숙의 토론을 이끌 진행자(facilitators)를 선정하여야 한다. 아울러 진행과정 전체를 객관적으로 평가할 검증위원회도 구성해야 한다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a).

셋째, 참여 및 숙의 단계로서 선발된 시민들을 참여시키고 숙의를 실제로 진행하는 단계이다. 이 단계는 참여의 대표성과 숙의의 성찰성을 담보하기 위한 환경과 조건을 창출하는 것이 중요한 과제가 된다. 참여의 대표성이 확보되기 위해서는 다양한 집단의 폭넓은 참여가 보장되어야 하며, 특정집단이 과대하게 대표되거나 과소하게 대표되지 않도록 해야 한다. 숙의의 성찰성이 확보되기 위해서는 균형 잡힌 정보제공과 학습의 기회가 충분히 제공되어야 하며, 토론과정에서 상호 존중의 태도와 평등한 참여를 보장해야 한다(Kim, 2003).

이 단계에서의 주요 행위자는 선발된 시민참여단이다. 아울러 시민들의 숙의 결과에 직접적인 이해관계를 갖고 있는 이해당사자들도 주요한 행위자가 될 수 있다. 특히, 이해당사자들의 협력이 필수적이다. 이들은 상황에 따라 시민참여단이 학습할 자료집을 제작하고 토론회에서 연사로 나서는 등 다양한 활동을 수행하게 되는바, 이들의 역할과 책임을 명확히 하고 이를 성실히 준수할 수 있도록 설계하는 것이 필요하다. 이를 위해 이해관계자협의회를 구성하여 갈등해결프로세스 전 과정에서 주관자와 함께하는 것이 좋다. 토론의 진행자 또한 주요 행위자이다. 종합토론과 그룹별 토론 모두에서 진행자는 중요한 역할을 하는데, 공정하고 편파적이지

않고 시민들의 평등한 참여를 보장해야 한다.

마지막으로 결과도출 단계로서 시민참여단의 숙의 결과를 평가하고 최종 권고안을 도출하는 단계이다. 결과도출 단계는 기존 연구에서 소홀히 다루어진 영역이라 할 수 있다. 시민참여형 갈등해결프로세스는 참여자들의 숙의에 기반한 결과도출이라는 측면이 강조된 나머지 숙의과정에서 도출된 결과가 그대로 최종 결과물로 표출된다는 전제에 기반해 있었기 때문이다. 그러나 숙의과정에서 도출된 결과는 부분적이고 파편적인 것에 그치는 경우가 있을 수 있고, 이럴 경우 최종 결과물은 숙의과정에서 도출된 합의를 기반으로 하지만 이에 대한 종합과 해석은 또 다른 프로세스를 거쳐야 한다. 이러한 의미에서 숙의과정에서 도출된 합의가 그대로 반영되는 구조인가 아니면 숙의과정에서 도출된 합의를 종합 또는 해석해야 하는 구조인가에 따라 최종 결과는 달라질 것이다. 따라서 결과도출 단계에서의 주요 행위자는 주관자가 될 수도 있고, 시민참여단 될 수도 있다.

본 사례분석을 위해 연구자들은 문헌수집, 관계자 인터뷰, 참여관찰을 실시하였다. 문헌수집을 위해서 신고리 5·6호기 공론화위원회 공식 사이트(www.sgr56.go.kr)에서 제공하는 관련 자료들을 검토했고, 신고리 5·6호기 공론화위원으로 참여했던 관계자 등을 인터뷰했다. 연구진은 또한 공론화위원회 자문위원 및 지역별순회토론회 연구진으로 참여하면서 관찰한 것을 반영하였다.

III. 사례분석

1. 신고리5·6호기공론화위원회 활동 배경 및 개요

2017년 6월 19일 고리 1호기 영구정지 선포식에 참석한 문재인 대통령은 신고리5·6호기 건설에 대해 “빠른 시일 내 사회적 합의를 도출하겠다”고 밝혔다. 문재인 대통령은 지난 대선기간에 신고리5·6호기 공사 중단 등 탈원전과 관련된 정책들을 공약으로 내세운 바 있다. 그러나 2016년 6월 착공한 신고리5·6호기는 2017년 5월 말 현재 종합공정률이 28.8%에 달한 상태

였다. 뿐만 아니라 공사가 영구 중단될 시 지역적으로 뿐만 아니라 국가적으로도 막대한 영향을 미칠 수 있어 대선 공약 그대로 신고리5·6호기 공사 중단을 강행하기에는 많은 어려움이 있었다. 이에 문재인 대통령은 국민들의 의견을 묻고 이를 통한 사회적 합의를 통해 신고리5·6호기 공사 중단여부를 결정하겠다고 선언하기에 이른 것이다.

이에 따라 정부는 2017년 6월 17일 국무회의를 통해 신고리5·6호기 건설 중단여부에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 공론화 추진 및 공사 일시 중단을 결정하였다. 곧이어 국무조정실에 신고리5·6호기 공론화 준비 TF가 설치되었고, 7월 17일에는 ‘신고리5·6호기공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정’(국무총리 훈령 제690호)이 제정되었다.

신고리5·6호기 공론화는 총 9인으로 구성된 공론화 위원회가 공식 출범한 7월 24일부터 대정부 권고안이 발표된 10월 20일까지 약 3개월에 걸쳐 진행되었다. 공론화위원회는 공론화의 방법을 공론조사로 결정하고, 1차 여론조사를 거쳐 500명의 시민참여단을 선정하였고, 선정된 시민참여단은 이러닝 학습, 2박3일 종합토론회 등의 숙의 과정을 거치면서 총 4차례의 설문조사를 통해 신고리5·6호기 공사 중단 및 재개에 관한 태도와 선호를 표출하였다. 10월 15일 2박3일 종합토론회 직후 4차 설문조사를 통해 나타난 시민참여단의 의견을 종합하여 공론화위원회는 정부에 신고리5·6호기 공사 재개 및 원자력 발전 비중을 축소하는 방향으로 에너지 정책을 추진할 것을 핵심으로 하는 권고안을 제출하였고, 대통령이 이 권고안을 그대로 따르기로 함으로써 공론화 과정이 사회적으로 종결되었다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a).

2. 신고리5·6호기공론화위원회 활동의 단계별 분석

1) 의제선정 단계

공론화는 특정 집단이나 사람이 공론화를 주문함으

로서 비로소 시작된다. 주문자는 공론화를 주문하면서 공론화 의제와 함께 공론화 과정을 진행할 주관자를 지정하거나 구성한다. 앞서 살펴보았듯이 주문자가 누구인가에 따라 밑으로부터의 의제선정, 제도로서의 의제선정, 위로부터의 의제선정 등으로 구분될 수 있다. 신고리5·6호기 공론화 과정은 문재인대통령의 주문에 의해 촉발되었다는 의미에서 위로부터의 의제선정에 해당된다고 할 수 있다. 대통령의 공론화 제안은 공론화에 대한 사회적 인식이 높지 않은 상황에서 제안된 것으로 일면 신선한 면도 있었으나 설정된 의제의 적절성에 대한 많은 논란을 낳았다. 특히, 대통령의 선거공약과 관련된 갈등을 해소하기 위한 대책의 하나로 공론화 과정을 활용하려한다는 비판이 제기되었다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a). 반면 주문자인 대통령이 공론화 과정의 결과를 그대로 수용하겠다고 약속함으로써 정책적 수용성이 높은 상태에서 시작되었다.

이와 함께 주문자는 공론화 과정을 주관할 공론화위원회를 주도적으로 조직하였다. 공론화위원회는 주문자로부터 자율성이 보장되어야 할 뿐 아니라, 이해당사자 간 중립성 확보가 중요하다. 이를 위해 정부는 이해당사자를 배제함으로써 중립성을 보장하고자 한 반면 중단/재개를 대표하는 핵심 이해당사자들에게 제척기회를 부여함으로써 공론화위원회의 구성에 간접적으로 참여할 수 있도록 하였다. 구체적으로 4개 부문(사회과학, 과학기술, 조사통계, 갈등관리)의 주요 단체 2곳으로부터 각각에 3명 씩 추천 받은 후, 이들 중 이해당사자들이 중립적이지 않다고 판단되는 사람을 배척하고 난 다음 나머지 사람들 중에서 공론화 위원을 선임하였다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017b).

반면, 정부는 의도와는 무관하게 공론화위원회의 자율성을 상당히 제약하는 계획을 발표한다. 신고리5·6호기 공론화위원회 출범 당일 정부는 “중립적인 공론화위원회를 구성하고, 공론화위원회가 선정한 일반 시민

으로 구성된 시민배심원단에 신고리5·6호기 공사 중단 여부에 대한 판단/결정 권한을 부여하며, 정부는 이를 그대로 수용할 것이며, 공론화는 ‘공론조사’ 방식으로 추진하며, 활동 시한은 3개월로 한다”고 발표하였다 (Yeonhap News, 2017. 7. 24). 이 발표는 논리적으로 모순된 잘못된 계획일 뿐 아니라 공론화 방식까지 주문자가 결정함으로써 공론화위원회의 자율성을 상당히 제약하는 결과를 야기하였고, 논란의 대상이 되었다.

2) 프로세스설계 단계

프로세스설계 단계는 숙의적 시민참여에 근거한 갈등해결프로세스를 설계하는 것이 과제이다. 그중에서도 가장 핵심적인 과제는 공론화 방식을 선택하는 것이다. 그러나 정부가 제시한 공론화 계획은 상당히 혼란스러운 것이었다. 무엇보다도 시민배심제와 공론조사 등 공론화 방식에 대한 혼란과 권고에 대한 개념적 혼란이 문제였다. 이에 대해 공론화위원회가 구성된 지 10여일 만인 2017년 8월 3일 공론화위원회는 위원회의 위상을 신고리5·6호기 공사 중단 여부를 결정하는 기구가 아니라, 독립적인 지위에서 공론화를 설계하고 과정을 공정하게 관리한 후 공론화 결과를 권고 형태로 정부에 전달하는 자문기구로 설정하고, 공론조사를 주요 수단으로 하는 공론화 방식을 확정함으로써 조기에 혼란을 수습하였다. 이와 더불어 공론화위원회는 8월 8일 공론조사를 기본으로 하지만 국민과의 소통을 강화하는 프로그램이 담긴 한국형 ‘시민참여형조사’를 공론화 방식으로 확정하였다.

이어 공론화위원회는 숙의적 시민참여 전 과정을 진행할 용역업체의 선정(8월 24일), 소통협의회라는 이름의 이해당사자 협의회 조직(8월 18일), 참여와 숙의과정을 검증할 검증기구 용역계약(9월 8일) 등을 진행하였다. 소통협의회에 참여한 단체들로, 건설재계 측에서는 한국원자력산업회의, 한국원자력학회, 한국수력원자력(주)이 참여하였으며, 건설중단 측에서는 환경운동연합, 녹색연합 등 전국 900여개 시민사회단체가 모여 결성한 ‘안전한 세상을 위한 신고리5·6호기 백지화

시민행동’이 대표로 참여하였다. 소통협의회는 운영은 참여한 대립 구도를 달리고 있던 건설재계 측과 건설중단 측이 공식적 대화 채널 안에서 협의를 할 수 있도록 했는데, 이를 통해 공론화 과정 중 어느 한쪽도 이탈하지 않도록 방지하는 효과를 낳았다.

3) 참여 및 숙의 단계

참여와 숙의 단계는 시민참여형 갈등해결프로세스의 핵심 단계로 그 자체로 공론화 과정이라고 부르기도 한다. 이 단계의 핵심 과제는 참여의 대표성과 숙의의 성찰성을 담보하는 것이다. 우선, 참여의 대표성 확보와 관련하여, 공론화위원회는 기존 사례에서 주로 쓰인 할당표본추출법 대신 층화 후 무작위추출법을 활용했다. 할당표본 추출법은 할당된 표본이 순차적으로 차면 더 이상의 표본 추출은 안 하는 방식인데 반해서, 층화 후 무작위추출법은 표본이 될 집단을 먼저 구성해 놓은 후 이 중에서 무작위로 추출하는 방식으로서 공론조사에서 권장하는 단순 무작위추출법(random sampling)에 좀 더 가까운 방식이라 할 수 있다.

1차 조사 인원의 규모를 산정하기 위해서 최종 목표 인원으로부터 역산하는 방식을 택했는데, 최종 종합토론 과정을 염두에 둔 숙의 참여 목표인원은 350명이었다. 이는 그동안 세계적으로 진행된 주요 공론화 사례 등을 참고한 것이었다.

그런데, 숙의에 실질적으로 참여하는 인원을 350명으로 하기 위해서는 참여하기로 선정된 사람들이 그 이상이어야 했다. 참여하기로 선정된 사람들이라 하더라도 일부는 개인 사정 등으로 불참할 수 있기 때문이다. 참여하기로 선정된 사람들 중에 최대 30%까지 불참할 수 있다고 가정하고, 공론화위원회는 숙의 참여 의사를 밝힌 사람들 중에서 500명을 참여자로 선정하기로 했다.

층화 무작위 추출방법으로 최종적으로 500명을 선정하기 위해서는 숙의 참여 의사를 밝힌 사람의 규모가 그것의 5배 정도는 되어야 한다고 판단하고, 공론화위원회는 2500명의 참여 의사를 확보하는 것을 목

표로 했다.

응답자 중 2500명이 참여 의사를 밝히는 상황을 만들기 위해서 응답자 전체의 규모를 예상할 필요가 있었는데, 기존의 공론조사를 검토한 결과 참여 의사를 표시한 비율이 응답자의 10~20%였고, 이를 감안하여 1차 조사의 규모는 2만 명 정도로 결정됐다. 2만 명의 응답자는 19세 이상 시민 4600만 명을 160개 층화(성별, 연령별, 지역별로 2×5×16)로 구분하여 편향되지 않도록 선정됐다.

실제로 8월 25일부터 9월 9일까지 20,006명을 대상으로 신고리5·6호기 건설 및 중단에 대한 의견과 시민참여단 참여 희망여부 등을 묻는 1차 조사를 실시했는데, 이 중 속의 참여 의사를 밝힌 사람들은 목표를 뛰어넘는 5047명에 이르렀다. 이 5047명 중에서 500명을 선정함에 있어서는 30개 층화(성별, 연령별, 입장별로 2×5×3)로 구분하였는데, 입장은 건설중단, 건설재개뿐 아니라 판단유보를 포함한 것이었다.

9월 16일에는 시민참여단을 대상으로 오리엔테이션을 실시하였는데 이날 행사에는 선정된 500명의 시민참여단 중 478명이 참석하였고, 최종 종합토론회에는 471명이 참여함으로써 참여의 대표성과 관련된 논란은 상당 부분 해결된 것으로 평가되었다(Jeong, 2018).

다음으로 속의의 성찰성과 관련된 것으로 공론화위원회는 기본프로그램과 보강프로그램으로 나누어 운영하였다. 기본프로그램은 시민참여단을 대상으로 하여 이들의 집중적인 속의를 돕기 위한 것으로 오리엔테이션, 속의 자료집 제공, 이러닝 강좌, 2박3일 종합토론회로 구성되었다. 보강프로그램의 경우 시민참여단의 속의를 보강하기 위한 것뿐만 아니라, 일반 국민들에게도 속의 기회를 제공해 전 국민적인 속의 분위기를 조성하기 위한 것으로 지역순회 공개토론회, TV토론회, 미래세대 토론회 등이 기획되었다.

구체적으로 9월 16일 진행된 오리엔테이션을 기점으로

로 시민참여단의 속의가 시작되었다. 그러나 본격적인 속의과정은 9월 21일 개설된 이러닝 강좌를 통해 시작되었다. 이러닝 강좌는 공론화위원회 측에서 제작한 한 개 강좌와 재개 측과 중단 측 각각이 다섯 개씩 제작한 강좌로 구성되었다²⁾. 한편, 9월 28일에는 속의 자료집이 시민참여단에게 우편 발송되었다. 원래 자료집은 오리엔테이션 당일에 배부될 예정이었으나, 자료집에 대한 재개 측과 중단 측의 의견 불일치 등으로 작성과정이 늦어지면서 배포도 열흘 이상 미뤄지게 되었다. 더불어 자료집 내용에 대한 검증은 자료집에 서술된 주장 내용이 아닌 자료집에 인용된 데이터와 자료 출처를 대상으로만 실시되었는데 이로 인해 자료집의 전체적인 내용에 대하여 객관적 검증이 제대로 이루어지지 않은 문제가 발생하였다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a).

자료집과 이러닝 강좌를 통해 개별적으로 학습을 수행한 시민참여단은 최종적인 속의를 위해 10월 13일부터 15일까지 2박3일간 진행된 종합토론회에 참석하였다. 종합토론회의 토론 세션은 총 4세션으로 이루어졌는데, 1세션은 총론토의, 2세션과 3세션은 신고리5·6호기를 둘러싼 쟁점들에 관한 토의, 마지막 4세션은 마무리 토의로 구성되었다. 각 세션은 재개 및 중단 양측 전문가들의 발표, 시민참여단 분임별 토의, 전문가와의 질의응답 시간으로 세분화되어 진행되었다³⁾. 종합토론회는 전체 진행자는 물론 분임별 토의에 전문 진행자를 배치하여 상호존중의 원칙에 따라 참여자들이 균등하게 토론에 참여하도록 한 점은 높이 평가받았으나, 시간이 부족하여 깊이 있는 토론이 되지 못한 문제점도 드러났다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017b).

또한 공론화위원회는 시민참여단의 속의를 돕는 동시에 전 국민적인 속의 분위기를 조성하기 위해 보강 프로그램을 기획하였다. 지역순회 공개토론회가 총 7

2) 이러닝 강좌는 1강 「공론화에 대한 이해」, 2강 「신고리5·6호기를 포함한 원전은 안전한가?」, 3강 「전력공급 및 전기요금에 어떤 영향을 주나요?」, 4강 「국가산업에는 어떤 영향을 주나요?」, 5강 「우리나라의 에너지 정책 전망은 어떤가요?」, 6강 「종합의견」으로 이루어졌다(신고리5·6호기공론화위원회 2018: 413).

3) 4세션에서는 양 측 전문가의 발표 이후 분임별 토의에서 서로 소감을 나누는 시간을 가졌으며, 질의응답 시간은 생략하였다.

회에 걸쳐 서울, 광주, 대전, 부산, 수원, 울산 등 대도시에서 개최되었다. 아울러 TV토론회도 총 5회에 걸쳐 울산MBC, SBS, YTN 등의 방송사를 통해 개최 및 방영되었다. 미래세대 토론회는 시민참여단 구성에서 배제된 미래세대의 의견을 시민참여단의 숙의 과정에 반영하기 위하여 개최되었다. 서울 지역 106명의 고등학생들을 대상으로 전문가 발표, 질의응답, 분임토의를 진행하였고, 이 내용들은 동영상으로 짧게 제작되어 종합토론회 첫째 날 시민참여단에게 제공되었다. 그러나 보강프로그램들은 시민참여단의 숙의에 영향을 주기에는 내용이 빈약하고 너무 짧아 단순 참고용에 불과한 측면이 있었고, 같은 이유로 일반 국민들에게도 숙의효과가 발생했는가에 대해서 회의적이라는 평가를 받았다(The Verification Committee on the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017).

4) 결과도출 단계

이러닝 강의, 자료집, 토론회 등을 통해 제공된 정보를 바탕으로 토의를 하고, 질의응답을 통해 의문점을 해소해가는 과정에서 시민참여단 개개인은 신고리5·6호기 건설을 재개할지 혹은 중단할지에 대한 태도와 의견을 형성해갔다. 공론화위원회는 공론화의 매 과정마다 조사를 실시하여 시민참여단의 의견 변화 추이를 살펴보고 있으며, 최종 4차 조사를 토대로 공론화위원회의 정책권고안을 도출하였다.

구체적으로 20,006명을 대상으로 실시된 1차 조사에서는 주요 설문내용으로 신고리5·6호기 건설 중단 및 재개 여부, 향후 원자력 발전 정책의 방향, 시민참여단 참여 의향 여부 등이 포함되었다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a). 2차 조사에서 4차 조사까지는 시민참여단의 숙의 과정 전후를 비교하고 최종 결과 등을 도출하기 위한 목적에서 실시되었다. 본래 정부가 공론화를 주문하면서 원했던 것은 대통령의 공약대로 신고리5·6호기 공사를 영구중단할지 아니면 재개할지에 대한 사회

적 합의였다. 그러나 권고안 작성의 토대가 될 4차 조사의 주요 설문 문항에는 건설 중단 및 재개 여부에 대한 것뿐만 아니라 향후 원자력 발전 정책의 방향에 대한 질문도 포함되었다. 이 외에도 최종 결과가 본인 의견과 다를 경우 존중 정도, 신고리5·6호기 및 원전 관련 지식수준 파악을 위한 질문, 정치적 태도와 공론화 과정에 대한 평가 등 총 29개 항목이 설문 문항으로 구성되었다(The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6, 2017a).

권고안의 내용은 시민참여단의 모든 숙의가 마무리되고 실시된 4차 조사 결과를 토대로 작성되었는데, 이러한 권고안의 내용은 각 조사 문항마다 나타난 시민참여단 개개인의 생각을 공론화위원회가 종합하고 해석하여 결과를 도출한 것이었다. 우선, 공론화위원회는 일시중단 중인 신고리5·6호기 건설의 재개를 권고하였다. 1차 조사에서는 건설 재개가 33.6%이고, 중단이 27.6%, 판단 유보가 35.8%로 재개와 중단이 9%p 차이가 났는데, 4차 조사에서는 건설 재개가 57.2%, 중단이 39.4%, 판단 유보가 3.3%로 재개와 중단이 18.8%p 차이로 오차범위를 훨씬 벗어난 것을 근거로 하였다. 다음으로 위원회는 향후 원자력 발전을 축소하는 방향으로 에너지정책을 추진할 것을 권고하였다. 원전 축소는 1차에서 3차까지는 45.6%에서 45.9%로 그 차이가 미비했으나, 4차에서는 53.2%로 7.3%p 늘어난 반면 원전 유지는 1차, 3차, 4차가 각각 32.8%, 37.2%, 35.5%로 뚜렷한 변화 패턴을 찾기 어려웠고, 원전 확대는 1차, 3차, 4차에서 14.0%, 13.3%, 9.7%로 서서히 하락하는 모습을 보이는데 근거한 것이다.

그러나 위원회가 발표한 권고안이 원자력 발전의 발전방향을 주요 내용에 포함시킴으로써 공론화의 본래 목적이었던 신고리5·6호기 공사의 중단 및 재개 여부를 넘어서는 것이 아닌가 라는 소위 월권 논란과 함께 숙의토론의 직접적 대상인 신고리5·6호기 건설 중단 여부에 관한 것을 넘어 “설문조사에서 부가질문으로 설계된 원자력 발전의 발전방향을 권고안의 주요 내용에 포함시키는 것이 과연 합당한 것인가” 라는 비판이 제기

되기도 하였다(Jung, 2017). 반대로 장기적 원전건설 정책을 본격적인 공론화 대상으로 설정하고 이를 선차적으로 숙의하였다면 신고리5·6호기 중단/재개에 대한 의견분포도 달리 나왔을 것이라는 문제제기도 야기하였다(Yeom, 2017). 그럼에도 이러한 방식의 결과도출은 사안의 다양한 측면을 고려하여 찬/반 양자택일을 지양했다는 점, 숙의를 통해 진정한 의견분포를 정확하게 리포트 하고자 했다는 점, 참여자 상호간에 폭넓은 의견 접근을 이루었다는 점, 그리고 정책 권고안의 사회적 수용성을 제고하는데 많은 기여를 했다는 점 등에서 긍정적 평가도 있다(Kim & Lee, 2017).

IV. 사례분석 결과 논의

신고리5·6호기공론화위원회 활동은 한국사회에서 국가의 중요 정책(혹은 사업)에 대해 시민들의 숙의과정을 통해 도출된 결론을 정부가 즉각적으로 수용하는 최초의 사례이자 핵발전소 건설 및 가동유무에 대한 결정권한을 사실상 시민에게 되돌려 준 최초의 사례로 기억될 것이다(Lee, 2017). 또한 공론화위원회의 최종 권고안에 대해 일반 국민들은 물론 핵심 이해당사자들도 제한적이지만 받아들임으로써(Korean Federation for Environmental Movement, 2017,10.10.) 사회적 갈등을 해소하는 주요 수단으로 시민참여형 갈등해결프로세스의 가능성을 보여준 사례라 할 것이다. 본 절에서는 신고리5·6호기 공론화위원회 활동의 성공 요인과 개선해야 점을 살피고자 한다(〈Table 2〉).

우선, 성공 요인으로 이해당사자를 배제한 공론화위원회 구성, 공론화 방식의 신속한 정리, 시민참여단의 대표성과 숙의의 성찰성 확보, 이해당사자의 협력, 균형 잡힌 결과도출 등을 들 수가 있다. 첫째, 공론화위원회의 구성을 이해당사자를 배제한 중립적 인사로 구성한 것이 주요했다. 2013년 10월부터 2015년 6월까지 활동한 사용후핵연료공론화위원회를 비롯하여 지금까지 존재했던 많은 공론화 활동의 경우 위원회를 이해당사자 중심으로 구성하였는데 이해당사자 중심의 구성으

로 인해 위원회 내부가 과도하게 정치화되고 논쟁과 대립의 장으로 변질되었다는 평가가 지배적이다(Public Engagement Commission on Spent Nuclear Fuel Management, 2015). 반면, 신고리5·6호기공론화위원회는 이해당사자를 배제한 중립적 인사로 구성함으로써 위원회가 논쟁의 장이 아닌 활동의 장, 구체적으로 공론화 과정의 성공적 완수를 목표로 하는 집단적 노력의 장이 될 수 있었다.

공론화 방식의 신속한 정리 또한 신고리5·6호기공론화위원회 활동의 성공 요인이었다. 공론화위원회 활동을 주문한 정부가 초기에 공론화 방식과 관련하여 혼란스런 메시지를 위원회에 제시하였는데, 이러한 혼란 상황을 공론화위원회 구성 10일 만에 명쾌하게 해결함으로써 3개월이라는 짧은 시간에 주어진 과제를 성공적으로 수행할 토대를 마련하였다. 이를 통해 공론화위원회의 자율성 또한 신장되었다. 시민참여단의 대표성과 숙의의 성찰성 확보도 성공적 공론화 활동의 밑바탕이었다. 4차 조사에서 건설 재개와 중단에 대한 최종결과가 본인의 의견과 다를 경우 93.2%가 이를 존중하겠다는 응답하였는데, 이는 참여와 숙의 전 과정이 투명하고 공정하였다는 점을 반증하는 것이었다. 이러한 결과는 한국사회 내부에 공론조사에 사회적 역량이 축적되어 있었기 때문이었는데, 한국사회에서 공론조사라는 이름의 활동이 10차례 이상 실행된 적이 있었고, 이러한 활동 경험이 3개월이라는 짧은 기간에 공론화를 진행할 수 있게 한 밑거름이 된 것으로 평가되고 있다(Jeong, 2018).

이해당사자의 협력 또한 중요한 요인이었다. 숙의 과정(보다 넓게는 공론화 과정)이 성공적으로 진행되기 위해서는 신고리5·6호기 건설 중단/재개를 주장하는 양 진영의 협력이 절대적인 바, 이들이 공론화 과정에서 이탈하지 않고 끝까지 참여함으로써 시민참여단의 질 높은 숙의 활동을 가능하게 하였다. 이번 공론화 과정에서 핵심 이해관계자들은 시민참여단이 학습할 자료집 및 동영상 제작, 종합토론회 운영방식 협의 및 토론회 연사로의 참여 등 많은 활동을 수행하였다. 각 사

Table 2. Summary of case analysis

Stage	Actors	Mission	Activities	Evaluation on the Activities
Agenda-setting	Government (President Moon)	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda-setting of Public Deliberation - Public Understanding of the Agenda 	<ul style="list-style-type: none"> - Request of the discussion on whether to stop construction of Shin-Gori nuclear reactors 5 & 6 - To assemble the Public Deliberation Committee 	<ul style="list-style-type: none"> - High acceptability of the results due to the client's will - Lack of efforts to secure social consensus on the adequacy of the public agenda - Organized Neutral Public Deliberation Committee excluding stakeholders - Suggested confusing and misleading guidelines (Citizen jury/Deliberative Polling, Decision/Recommendation, 3-month time limit)
Process Design	Public Deliberation Committee	<ul style="list-style-type: none"> - Process Design - Agenda-setting of Deliberation - Questionnaire Design 	<ul style="list-style-type: none"> - Process Design of the Citizen Participatory Survey - Included future nuclear policy and the request to the questionnaire - Selection of citizen participation group - Organized Communication committee - Recruited Facilitators for deliberation and discussion - Selected a survey company - Set up a verification system 	<ul style="list-style-type: none"> - Prompt clarification of the public deliberation process - Announcement of their status as the advisory committee - Controversy on the inclusion of question item which was not in the request - Developed communication program for citizen participants and general public
Participation and Deliberation	Citizen participants, stakeholders, facilitators	<ul style="list-style-type: none"> - Sampling to Represent General Public - Sincere Deliberation 	<ul style="list-style-type: none"> - 1st sample of twenty thousands people (4 surveys) - Recruited 500 citizen participants - 471 participants joined deliberative process - Making handbook (communication committee) - PR for general publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Better sampling than previous deliberative pollings - High respect for the results by citizen participants (93,2%) - Problems in making the handbook: the process and verification of the information - Limited PR for general public
Result	Citizen participants, Public Deliberation Committee	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation of the Deliberation Results - Recommendation on the Policy 	<ul style="list-style-type: none"> - Recommendations for the government ① To resume the suspended construction of Shin-Gori 5 & 6 - ② To pursue a new energy policy that reduce nuclear power plants 	<ul style="list-style-type: none"> - High social acceptance of the results - Some controversy on the recommendation ②

안에 대한 합의 도출 과정이 순탄하지만은 않았으나 종합토론회까지 함께 함으로써 절차적 의미에서 공론화 과정을 완주할 있게 하였다.

결과도출 방식도 신고리5·6호기공론화위원회 활동의 성공 요인이었다. 공론화 의제인 신고리5·6호기 중단/재개 여부와 더불어 장기적인 원전 건설에 대한 입장이라는 2차원적 질문을 통해 단순히 양자택일(찬/반)을 넘어 4가지(건설중단/원전확대및유지, 건설중단/원전축소, 전설재개/원전확대및축소, 건설재개/원전축소) 선택지를 도출하고 이를 통해 시민참여단의 진정한 입장을 다양하게 표출할 수 있게 하였다. 궁극적으로

중단/재개라는 단순 구도로부터 조건부 중단/ 조건부 재개를 분리해 낼 수 있었는데, 특히 가장 다수를 차지하고 건설재개/원전축소를 논리적으로 분리, 도출하는데 성공함으로써 결과의 사회적 수용성을 제고하는데 큰 기여를 하였다고 평가할 수 있다(Kim & Lee, 2017).

반면, 개선해야 할 사안으로 의제선정의 사회적 공감대 형성, 공론화위원회의 자율성 보장, 이해당사자의 역할 재정립, 결과도출 방식의 개선 등을 들 수 있다. 무엇보다도 공론화 의제를 선정함에 있어 사회적 공감대가 부족하였다. 신고리5·6호기 공사중단 여부를 국민에게 의견을 물어 사회적 합의로 해결하지는 문제인

대통령의 선언 이전에는 공론화를 통해 이 사안을 해결 하자는 어떠한 사회적 논의도 존재하지 않았다. 심지어는 핵심 이해당사자조차도 공론화를 통한 문제해결이라는 문제의식이 없었다. 이런 의미에서 신고리5·6호기 공론화는 정부로부터 주어진 활동으로 ‘권위적 속의 민주주의’라는 문제를 야기할 수 있다(Chae, 2017). 둘째, 공론화위원회의 자율성 보장에 관한 것으로 한국적 상황에서 공론화는 주문자의 주문에 의해 시작될 수밖에 없지만, 주문자의 요구를 반영하되 스스로의 판단에 의해 공론화의 목표 및 방식을 결정할 수 있는 자율적 권한을 갖고 있지 못하였다. 무엇보다도 주문자인 정부가 공론화의 목표를 신고리5·6호기 건설 중단/재개로 한정하고, 활동 기간도 3개월로 한정함으로써 공론화 과정을 어렵게 한 측면이 많았다. 또한 신고리5·6호기 공론화위원회는 주어진 의제가 공론화 대상으로 적절 한지에 대한 판단을 내릴 권한을 갖고 있지 못하였다.

셋째, 이해당사자의 역할도 재정립되어야 한다. 공공 갈등 특히 국책사업 갈등의 경우 이해당사자가 명확히 존재하는바, 이는 이해당사자와 일반국민의 이해가 불 일치하는 상황에서 공론화는 어떻게 진행되어야 하는가의 문제와 적결된다. 사실 신고리5·6호기 건설 중단/재개를 주장하는 핵심 이해당사자들이 이번 신고리5·6호기 공론화위원회 활동의 가장 큰 피해 집단이라는 평가를 할 수 있는데, 이번 공론화 과정이 핵심 이해관계자들의 경쟁적 관계를 노출시키는 구조로 설계되었기 때문이다. 실제 이번 공론화 과정은 핵심 이해관계자들이 시민참여단에 의한 평가의 대상일 뿐 사회적 합의형성 공간을 확대하기 위한 창의적 아이디어를 제안할 수 없도록 설계되었다. 이는 향후 원전정책과 관련하여 보다 치열한 갈등을 잉태하는 구조로 발전될 여지가 큰바, 실제 일부 핵심 이해당사자들의 최근 행보와 암중모색이 이를 잘 보여주고 있다(Korean Federation for Environmental Movement, 2017.10.10).

마지막으로 결과도출 방식의 긍정적 측면에도 불구하고 개선이 필요하다. 이는 시민참여형조사의 근본적 한계로서 실제 시민참여단은 전체적인 내용을 고려한

의견제시가 아닌 설문문항에서 물어보는 대로 자신의 의견을 파편적으로 표출했을 뿐이고, 위원회가 이 파편화된 의견을 종합해 해석하여 최종 권고안을 도출한 것이다. 즉, 사안에 대한 의견의 표출권한은 시민참여단에 있었지만, 결과도출의 권한은 공론화위원회에 있었던 것이다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 속의 토론 의제를 잘 설정해야 하는바, 시나리오 방식의 토론 의제 선정 등 다양한 개선책이 나와야 할 것이다.

V. 결론: 정책적 시사점

신고리5·6호기공론화위원회의 최종 권고안이 일반 국민들은 물론 핵심 이해당사자들에게도 수용성이 높은 이유는 과정의 공정성에 근거한 결과의 타당성 확보가 주된 동인이라고 할 수 있다. 이는 속의에 기반한 갈등해결프로세스의 효용성과 관련된 사안으로 시민참여형 갈등해결프로세스의 성공가능성을 높이기 위해서는 내용과 형식면에서 합리성을 증진시킬 필요가 있음을 의미한다.

첫째, 의제선정 단계에서 공론화 의제에 대한 사회적 공감대 형성을 위한 노력과 시간의 확보가 필요하다. 신고리5·6호기공론화위원회 활동의 성공적 결과로 정부와 이해당사자 및 일반 시민 사이에 존재하는 국책사업과 관련한 갈등사안을 무분별하게 사회적 공감대 없이 공론화를 통해 해결하려는 시도가 속출할 수 있다. 특히, 정부의 정책결정을 정당화하는 수단으로 활용할 의도로 남용되는 것을 경계해야 한다. 갈등이 첨예하게 대립되거나 속의적 시민참여를 저해할 상황요인이 존재하는 경우 시민참여형 갈등해결프로세스는 쉽게 작동되지 않을 수 있으며, 심지어 또 다른 갈등을 야기할 수도 있다. 이러한 의미에서 주어진 의제나 갈등이 속의적 시민참여로 해결될 사안으로 적절한지에 대한 충분한 검토와 사회적 공감대 형성이 필수적이다. 공론화 의제로서 특정 의제나 갈등이 적절한지에 대한 사회적 공감대 형성을 주도하고 더 나아가 공론화프로세스의 진행 여부를 독립적으로 결정할 수 있는 법적·제도적

기반구축이 필요하다. 이와 관련하여 공론화 진행 여부를 결정하는 기능을 갖고 있는 프랑스의 CNDP와 유사한 국가공론화위원회 설립도 고려해 볼 만하다(Park, et. al., 2014; Chae, 2017).

둘째, 국가공론화위원회가 구성되어 있다 하더라도 특정 국책사업갈등을 시민참여에 기반하여 해결하기 위해서는 사안 별로 이를 주관하는 주체의 구성이 필수적이다. 공론화 기구의 구성은 이해당사자 중심의 구성 방식과 이해당사자를 배제한 구성방식으로 대별될 수 있다. 이번 신고리5·6호기공론화위원회는 이해당사자를 배제하고 중립적 인사로 구성하였고, 성공적으로 공론화 과정을 완수하였다. 다만 이해당사자들에게 추천된 후보자에 대한 제척 기회를 제공함으로써 이들에게 일정 정도의 권한행사와 간접적인 책임성을 부여하였다. 이러한 방식으로의 위원회 구성은 한국사회에서 비교적 타당한 것으로 확인되고 있는바, 공론화 기구는 공론화 과정의 완수를 책임지고, 이해당사자는 공론화 과정을 통해 산출되는 결과의 질을 보장하는 방향으로 역할 분담하는 체제가 필요하다.

셋째, 신고리5·6호기공론화위원회 활동은 공론조사를 기반으로 한 시민참여형조사의 형태로 수행되었다. 시민참여형조사의 특징은 단순히 시민참여단 중심의 숙의를 넘어 국민과 함께하는 숙의를 표방하였다. 이를 위해 신고리5·6호기공론화위원회는 지역순회 공개토론회, TV토론회, 미래세대 토론회, 온라인을 통한 쌍방향 소통 등 다양한 프로그램을 개발 활용하였다. 숙의과정에 대한 시민대표단의 만족도가 높다는 사실을 신고리5·6호기공론화위원회 활동을 통해 확인되었지만, 시민대표단을 넘어 국민적 숙의과정이 이루어졌는가는 여전히 의문으로 남아 있다. 국민적 숙의과정에 있어서 핵심은 미디어와 SNS 등의 소통 수단이기, 더 체계적인 SNS 활용 등 다양한 소통채널의 개발이 시급하다.

넷째, 국책사업갈등을 시민참여형 방법으로 실효성 있게 해결하기 위해서는 정책적 수용성 제고가 관건이다. 신고리5·6호기공론화위원회는 처음부터 정책적

수용성을 보장받고 진행하였기에 실질적 측면에서 효용성을 극대화하였다. 그러나 지금까지 한국사회에서 진행된 여타의 공론화 결과는 정책적 수용성이 매우 낮았다. 공론화 결과에 따라서 정부가 주어진 사업 목표를 수정하고, 구체적인 정책수단 역시 변경 가능성을 인정할 때 숙의적 시민참여의 실효성은 증대될 수 있다. 이러한 의미에서 공론화 결과를 정책 아젠다로 전환, 반영하는 절차(feed-back loop) 설계가 필수적인바, 사업주관 기관(정부 또는 공공기관)이 공론화 결과(권고안)를 수용 또는 거부할 권리를 주되 반드시 의사를 표명하는 것을 의무화하는 방안을 모색하여 공론화의 실효성을 제고하는 것이 필요하다(Eun, 2017).

본 연구는 신고리5·6호기공론화위원회 활동에 초점을 맞춘 단일사례분석을 시도하였기 때문에, 연구 결과를 일반화시키기에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다. 향후 비슷한 사례가 축적될 경우 비교분석이나 양적연구를 수행함으로써 본 연구를 보완하거나, 수정하는 등의 노력이 필요할 것이다.

References

- Chae, Jong Hun. 2017. *A Study on Improvement of Policy Acceptance and Promotion of Social Integration through Activation of Consensus Building Process*. KIPA Research Report.
- Chae, Jong Hun and Ji Bum Jung. 2010. *A Study on Public and Stakeholder Engagement and Conflict Prevention in the Policy of High Level Radioactive Waster Disposal Facilities*. KIPA Research Report.
- Chae, Young Kil. Public Deliberation Policy of New Government and Social Cohesion. *Proceeding on the Seminar of Conflict Management by KIPA*.
- Cho, Kyung Hoon and Hyung Joon Park. 2015. What Factors Protract Location Conflict on NIMBY Facilities?: Using Fuzzy Set/Qualitative Comparative Analysis. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*. 25(4): 311-332.
- Cho, Sung Bae. 2012. A Research on Solutions and Cause Relate to the Conflict of Constructions for Power Transmission

- Facilities: A Case Study on the Pass Area of Milyang-city in South Korea. *Public Society Studies*. 2(2): 128-168.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberation Democracy and Beyond: Liberals, Critics Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. and V. Braithwaite. 2000. On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics. *Political Psychology*. 21(2): 241-266.
- Eun, Jae Ho. 2017. Establishment and Operation Plan for National Public Deliberation Committee. *KIPA Issue Paper*. 56.
- Fishkin, J. S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York, NY: Oxford University Press.
- Hong, Sung Man and Jong Won Lee. 2009. Deliberative Governance for Consensus Building and Institutional Design. *Korean Journal of Public Administration*. 41(1): 21-45.
- Jang, Kyung Seok. 2002. *Citizen Jury*. Science, Technology, Environment, and Citizen Participation. Seoul: Hanwool.
- Jeong, Gyu Ho. 2007. The Meaning and Assignments of Consensus-building Approach for Participatory Resolutions for Policy Conflicts: Focusing on Conflicts Around the Construction of the Hantan River Dam. *The Korean Association for Public Studies*. 16(2): 91-119.
- Jeong, Jeong Hwa. 2011. Public Conflict and Consensus Building: Application and Limitations of Deliberative Democracy. *Korean Public Administration Quarterly*. 23(2): 577-604.
- Jeong, Jeong Hwa. 2018. The Successful Conditions of the Public Deliberation for Social Consensus Building. *Korean Policy Sciences Review*. 22(1): 101-124.
- Jung, Bum Jin. 2017. Problems of the Public Deliberation on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6. *Proceeding on the Seminar for Public Deliberation by Korea Association for Conflict Studies*.
- Kim, Dae Young. 2005. *Public Deliberation and Political Commentary: From Closed Society to Open Square*. Seoul: Chaeksaesang.
- Kim, Haklin. 2015. The Potentials of Public Debate and Deliberative Democracy: A Focus on the Experience of the 2014 Korean National Public Forum. *Korean Regional Sociology*. 16(2): 95-128.
- Kim, Haklin and Kang Won Lee. 2017. An Empirical Study on the Role of Local Government in National Project Conflicts: With a Focus on the Conflicts Involved in Electric, National Defense and National Transportation Facilities. *Korean Regional Sociology*. 18(2): 167-198.
- Kim, Sun Hee, Jin Chul Cho, and Hyung Suh Park, 2005. *Establishment of Consensus Building System for the Efficient Implementation of National Development Project*. Korea Research Institute for Human Settlements.
- Kim, Tae Gi. 2012. *Political Economics of Public Conflict*. Seoul: Shinyangsa.
- Kim, Won Yong. 2003. A Study of Deliberative Poll as a Means of Collecting Opinion on Public Issues. *Ewha Journal of Social Sciences*. 11: 209-232.
- Ko, Kyung Min. 2012 A Role of Local Government in National Mega-Project Conflict: A Case of Jeji Navwl Base Conflict. *Dispute Resolution Studies Review*. 10(1): 5-35.
- Kwon, Sook Do. 2016. Possibility of the Development of Deliberative Democracy through the 'National Debate'. *Journal of Social Science*. 42(3): 355-377.
- Lax, Davis A. and James K. Sebenius. 1986. *The Manager as Negotiator*. NY: Free Press.
- Lee, Jun Woong. 2017. Applicable Subjects of Public Deliberation and Methodological Validation. *Proceeding of Fall Seminar by The Korean Association for Survey Research*.
- Lee, Young Hee. 2017. Evaluation and Suggestion on the Activities of Public Deliberation on Shin-Gori Nuclear Reactors. *Proceeding on Emergency Debate on the Evaluation and Sustainable Energy Policy on the Public Deliberation by Right Policy Institute & National Policy Research Institute*.
- Mckearman, Sarah and David Fairman. 1999. Producing Consensus In *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moore, C. W. 2003. *The Mediation Process*. CA: Jossey-Boss.
- Nah, Tea Joon and Jae Hee Park. 2004. *The Institutional Approach to Conflict Resolution*. The Korea Institute of Public Administration.
- Park, Hyung Seo. 2005. Reasons and Aspects of Public Conflicts on National Projects. *Kookto*. 283: 6-14.
- Park, Jae Keun, Hyun Joo Chang, and Jae Ho Eun. 2014. A Study

- on the Establishment of National Commission for Public Debate: Exploring the Applicability of French National Commission for Public Debate. *Korean Comparative Government Review*. 18(1): 229-254.
- Presidential Committee for Sustainable Development. 2005. *Theory and Method of Public Conflict Management*. Seoul: Non-Hyung Press.
- Public Engagement Commission on Spent Nuclear Fuel Management. 2015. *Summary of the Results of Public Deliberation on Spent Nuclear Fuel Management*.
- Public Engagement Commission on Spent Nuclear Fuel Management Task Force. 2008. *Suggestion Report for the Public Deliberation on Spent Nuclear Fuel*.
- Sim, Jun Seop. 2012. Comparison of Conflict Frames between Local Residents and Bureaucrats over Construction of the Jeju Naval Base. *Korean Journal of Public Administration*. 50(4): 221-249.
- Sim, Jun Seop, Kwang Goo Kim, and Ji Soo Kim. 2013. The Effects of Alternative Dispute Resolution(ADR) on the Length of Mediation. *Dispute Resolution Studies Review*. 13(1): 33-62.
- Susskind, Lawrence, Sarah Mckearnan, and Jennifer Thomas Lamer. 1999. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- The Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6. 2017a. *Results of Participatory Surveys for Public Deliberation on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6*.
- The Verification Committee on the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6. *The Verification Report on the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6*.
- Webler, T. 1995. "Right Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick," in Renn, O., et. al.(eds.) *Fairness and Competence in Citizen Participation: evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Yang, Gi Yong and Chang Soo Kim. 2009 The Structure of Policy Conflict and the Conditions of Social Consensus: Focusing on the Resident's Cognition of the Conflict around National Projects. *Korean Public Administration Quarterly*. 21(3): 967-997.
- Yeom, Hyung Chul. 2017. Progress and Implication on the Public Deliberation Committee on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6. *Proceeding on the Seminar of Public Deliberation*. Korean Association for Conflict Studies.
- Yoon, Jong Sul and Yong Hwan Joo. 2014. Effectiveness and Limitation of Democratic Conflict Management for Public Conflict: Focusing on Shihwa-ho Development and Honam High Speed Railway. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 18(1): 565-593.

Korean References Translated from the English

- 고경민. 2012. 국책사업갈등에서 지방정부의 역할. 제주해군기지 갈등 사례. 분쟁해결연구. 10(1): 5-35.
- 권숙도. 2016. 국민대토론회를 통해 본 숙의민주주의의 발전 가능성. 사회과학연구. 42(3): 355-377.
- 김대영. 2005. 공론화와 정치평론: 닫힌 사회에서 광장으로. 서울: 책세상.
- 김선희, 조진철, 박형서. 2005. 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구. 국토연구원.
- 김원용. 2003. 공적이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사(deliberative poll)에 대한 연구. 사회과학연구논총. 11: 209-232.
- 김태기. 2012. 공공갈등의 정치경제학. 서울: 신양사.
- 김학린, 이강원. 2017. 갈등해결과 공론화 활용방안. 신고리5·6호기공론화위원회의경험과 성찰을 중심으로. 한국갈등학회 공론화 기획세미나 발표자료.
- 나태준, 박재희. 2004. 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안. 한국행정연구원.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. 2005. 공공갈등관리의 이론과 기법. 서울: 논형.
- 박재근, 장현주, 은재호. 2014. '프랑스 국가공론위원회' 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구. 한국비교정부학보. 18(1): 229-254.
- 박형서. 2005. 국책사업 사회갈등의 원인과 특징. 국토. 283: 6-14.
- 사용후핵연료공론화위원회. 2015. 사용후핵연료 관리방안에

- 대한 공론조사 결과 요약.
- 사용후핵연료공론화. 2008. 사용후핵연료 공론화를 위한 권고 보고서.
- 신고리5·6호기공론화검증위원회. 2017. 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서.
- 신고리5·6호기공론화위원회. 2017a. 숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서.
- 신고리5·6호기공론화위원회. 2017b. 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서.
- 심준섭. 2012. 제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석. 행정논총. 50(4): 221-249.
- 심준섭, 김광구, 김지수. 2015. 공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결(ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석. 분쟁해결연구. 13(1): 33-62.
- 양기용, 김창수. 2009. 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건. 한국행정논집. 21(3): 967-997.
- 염형철. 2017. 신고리 5,6호기 공론화 경과와 시사점. 한국갈등학회 공론화 기획세미나 발표자료.
- 윤종설, 주용환. 2014. 공공갈등 문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계: 시화호 개발 사례와 호남선 고속철도 사례를 중심으로. 지방정부연구. 18(1): 565-593.
- 은재호. 2017. 국가공론위원회 설립 및 운영방안. 한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 56호.
- 이영희. 2017. 신고리 원전 공론화 활동 평가와 제언. 바른정책연구소·국민정책연구원 공론화 활동평가와 지속가능한 에너지 정책수립의 과제 긴급토론회 발표자료.
- 이준웅. 2017. 공론조사 주제적 적용의 범위와 방법론적 타당성. 한국조사연구학회 2017년도 추계학술대회발표논문집.
- 장경석. 2002. 시민배심원. 과학기술·환경·시민참여(참여연대시민과학센터 편). 서울: 한울.
- 정규호. 2007. 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 한국정책학회보. 16(2): 91-119.
- 정정화. 2011. 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집. 23(2): 577-604.
- 정정화. 2018. 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 한국정책과학학회보. 22(1): 101-124.
- 정법진. 2017. 신고리5·6호기 공론화에서 나타난 문제점. 한국갈등학회 공론화 기획세미나 발표자료.
- 조경훈, 박형준. 2015. 폐기물 처리시설 입지 갈등의 지속 요인 연구: 퍼지셋 질적 비교연구방법을 중심으로. 한국행정연구. 24(2): 29-64.
- 조성배. 2012. 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구. 공공사회연구. 2(2): 128-168.
- 채영길. 2017. 새정부의 공론화 정책과 사회통합 토론회. 2017년 한국행정행전연구원 갈등관리 학술대회 발표자료.
- 채종현. 2017. 공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 채종현, 정지범. 2010. 고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 홍성만, 이종원. 2009. 숙의거버넌스와 합의형성거버넌스 제도설계: 시화지역지속가능발전협의회 운영사례를 중심으로. 행정논총. 41(1): 21-45.

Received: Jun. 16, 2018 / Revised: Jul. 19, 2018 / Accepted: Jul. 23, 2018

국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한 탐색적 연구

– 신고리5·6호기공론화위원회 사례를 중심으로 –

국문초록 시민참여형 갈등해결프로세스는 참여와 숙의를 기본 구성요소로 하지만, 갈등의 특성에 따라 다양한 형태로 진행될 수 있다. 국책사업갈등은 종종 지역적 차원의 문제인 동시에 전국적 차원의 문제이기도 하기에, 갈등해결에 있어 핵심 이해당사자들은 물론 폭넓은 시민들의 참여를 필요로 한다. 본 연구는 한국사회 국책사업갈등의 특성에 부합하는 시민참여형 갈등해결프로세스를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 기존 연구가 숙의민주주의의 기본 조건인 참여와 숙의의 충족여부에 초점을 맞춘 것과는 달리 본 연구는 의제선정 단계부터 결과도출 단계까지 공론화 전 과정을 포괄하는 분석틀을 구축하고, 이를 토대로 신고리5·6호기공론화위원회의 활동을 분석적으로 재검토하였다. 분석결과, 신고리5·6호기공론화위원회의 활동이 성공적으로 평가되는 데에는 공론화위원회의 중립적 구성과 운영, 공론화 방식의 신속한 정리, 시민참여단의 대표성과 숙의의 성찰성 확보, 이해당사자의 협력, 균형 잡힌 결과도출 등이 중요했던 것으로 파악되었다. 그러나 의제선정의 사회적 공감대 형성 미진, 공론화위원회의 자율성 부족, 이해당사자의 역할 재정립 등은 개선되어야 할 것으로 드러났다.

주제어 : 국책사업갈등, 시민참여형 갈등해결프로세스, 신고리5·6호기공론화위원회, 공론조사, 시민참여형조사

Profiles **Haklin Kim** : He received his Ph.D. from State University of New York at Binghamton, USA in 2005. He is an assistant professor of Graduate School of Business at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2005. He is interested in negotiation and conflict management system. He also works as a mediator to resolve public conflicts(haklin.kim@gmail.com).

Hyungjoon Jeon : He received his Ph.D. from University of Missouri, USA in 2004. He is an assistant professor of Dankook Center for Dispute Resolution at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2008. He is interested in risk communication and conflict communication. He also provides conflict coaching service and works as a facilitator or a mediator to resolve conflicts(samjeon2000@hanmail.net).