

신고리5·6호기 공론화
시민참여형조사 보고서
발 표 문

2017. 10. 20.

신 고 리 5·6호기
공 론 화 위 원 회

[인사말]

○ 안녕하십니까, 신고리 5·6호기 공론화위원회 위원장입니다.
위원회를 대표하여 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서’ 내용을 요약 발표하겠습니다.

○ 개인적으로 제 생애 가장 엄중한 마음가짐으로 이 자리에 섰습니다.

지난 3개월 동안 밤낮 없이 제 어깨를 줄곧 짓누르고 있던 무거운 짐을 벗게 되었다는 홀가분함보다는, 과연 주어진 책무를 제대로 수행한 것인지에 대해 자꾸자꾸 되돌아보고 또 되돌아보게 됩니다.

그럼에도 제가 기대고 위안으로 삼을 수 있는 유일한 이유는 바로 시민참여단분들에게 있다는 말씀을 꼭 드리고 싶습니다.

그분들에게 다시 한 번 감사와 경의를 표합니다.

이 보고서 발표는 ‘시민을 대표하는 참여단 471명의 이름으로’ 하는 것임을 최우선으로 밝혀드립니다.

[보고서 작성의 목적]

○ 먼저 보고서 작성의 목적부터 말씀드리겠습니다.

‘신고리 5·6호기 건설’을 두고 공론화 절차가 진행되었습니다.

공론화 과정의 중심에는 ‘시민참여단’과 이분들의 ‘숙의과정’과 ‘설

문조사'가 있었습니다.

위원회는 공론화를 위해 '시민참여형조사' 방식을 설계했습니다.

그리고 모두 네 번에 걸쳐 설문조사를 실시했습니다.

그렇게 최종 조사까지 마친 다음 조사내용을 정밀하게 분석·확인하고 이를 토대로 '신고리 5·6호기 건설 중단 여부'에 관해, 시민참여단의 뜻에 맞는 합당한 정책을 정부에 권고하기 위해 보고서를 작성했습니다.

이번 공론화에서 풀어야 할 과제는 참으로 무겁고 어려웠습니다.

'건설재개'와 '건설중단'을 주장하는 양측의 '입장'은 서로 너무나 달랐습니다.

위원회는 기본적으로 그 중 어느 하나를 '선택'하는 책무를 수행하기 위해 출범하였습니다.

하지만 양측의 입장은 각각의 '가치'를 담고 있습니다.

각각의 가치는 하나하나 절실하고 절절하기 이를 데 없습니다.

단순히 그 중 어느 하나의 입장을 선택하여 그에 담긴 가치만을 수호하게 된다면, 다른 하나의 입장과 그에 담긴 가치는 전혀 보호받지 못한 채 소외·배제되고 말 것입니다.

과연 그것이 정의로운 것인지, 두 입장과 가치는 서로 조율될 수는 없는 것인지, 고민이 깊었습니다.

그런 만큼 더욱 시민참여단의 힘과 지혜가 필요했습니다.

시민참여단이 희망인 이유가 거기에 있었습니다.

마침내 2박3일의 종합토론회까지 모두 마친 471명의 시민참여단이 위원회에 지혜롭고도 현명한 답을 주셨습니다.

○ 공론화 보고서에는 신고리 5·6호기 공론화의 개요, 공론화의 추진경과와 그 과정에서 제기된 주요 쟁점, 최종 조사결과, 정책 권고 내용, 공론화의 평가 및 개선과제, 공론화의 정치·사회적 함의를 결들인 맺음말씀 등이 차례로 언급되어 있습니다.

[공론화의 의의와 당부의 말씀]

○ 그러나 오늘 보고서 요약 발표의 핵심사항은 ‘최종 조사결과’와 ‘정책권고’ 내용일 것이므로 이를 중심으로 말씀드리겠습니다. 다만, 그에 대한 발표에 앞서 ‘이번 공론화의 의의’와 함께 ‘당부 말씀’부터 드릴까 합니다.

○ 우리 사회는 서로 다른 가치를 옹호하며 입장을 달리하는 개인이나 집단이 모여 살고 있습니다.

그래서 갈등은 생길 수밖에 없습니다.

이렇듯 갈등을 보편적인 현상으로 받아들인다면, 오히려 갈등을 사회발전의 추진동력으로 삼을 수도 있습니다.

그러기 위해서는 갈등상황에 대한 적절한 관리가 필요합니다.

공론화는 정부정책 등을 둘러싼 갈등을 사회적 합의(合議)를 통해 조율하기 위한 절차입니다.

이점에서 공론화는 갈등관리라는 사회적 의미를 가진다고 봅니다.

○ 공론화는 또한, 시민대표가 참여하여 그들로부터 숙성된 의견을 수렴하는 민주적 의사형성의 절차를 취합니다.

이점에서 공론화는 국가권력의 민주적 행사라는 정치적 함의를 가집니다.

○ 공론화 절차에서 시민대표들의 숙의(熟議)과정은 자신의 주장이나 의견을 말하는 기회가 될 뿐만 아니라, 다른 사람들의 주장이나 의견도 경청할 수 있는 기회가 됩니다.

이점에서 숙의는 매우 합리적이고 효과 높은 의사소통의 과정이라는 평가가 많습니다.

그 과정에서 단순히 어느 하나의 주장이나 의견을 선택하고 다른 하나의 주장이나 의견을 완전히 버리는 식이 아니라, 양자의 주장이나 의견을 절충하는 대안을 모색할 가능성도 있습니다.

특히 이러한 쌍방소통의 논의과정은 시민대표들 사이에서 최종 판단에 대한 승복 가능성을 높여줄 뿐만 아니라, 정부의 최종 정책결정에 대한 사회적 수용성(受容性)을 높여 줄 수 있습니다.

비록 이번 공론화 절차를 실행하는 과정에서 부족한 점이 적지 않았지만, 위원회로서는 적어도 ‘이번 공론화를 계기로 숙의과정의 이러한 장점들을 매우 실감나게 체험할 수 있었다’고 자신 있게 말씀드리고 싶습니다.

○ 이번 공론화에서의 최종 정책권고 사항은 위원회가 시민대표로 참가한 471명의 시민참여단 이름으로 제안하는 것입니다.

위원회는 정부를 비롯한 공론화 논의에 직·간접으로 참가한 이해관계자, 그리고 우리 사회 모두가 이번 공론화 절차를 통해 시민참여단의 최종 선택에 담긴 정책권고 사항을 최대한 존중해 주기를 강력히 희망합니다.

아울러 우리 사회의 여론 형성을 주도하는 언론매체에서도 공론화 결과에 대한 존중과 승복의 문화를 선도하는 데 앞장 서주기를 간곡히 당부 드립니다.

[시민참여단에 대한 조사결과]

○ 이제, 보고서의 핵심 부분인 시민참여단에 대한 최종 조사결과를 요약해 드리겠습니다.

참고로 최종 조사에 대한 분석 및 평가결과를 보면 아주 흥미로운 점들이 많습니다.

하지만 오늘은 시간 관계상 정부에 대한 정책권고 내용과 관련되는, 가장 중요한 조사결과에 한해서만 말씀드리겠습니다.

자세한 다른 내용은 따로 공개해 드리겠습니다.

양해를 부탁드립니다.

○ 최종 조사결과에 대한 분석 및 평가와 관련하여, ‘건설재개와 건설중단 사이의 의견분포에 어느 정도 차이가 있어야 유의미한 편차로 볼 수 있는가’하는 점이 가장 큰 쟁점이 되었습니다.

이에 대해 위원회는, ‘종합토론회에 참석한 시민참여단의 규모와

성·연령별 의견분포에 따른 표본추출오차를 기준으로 삼되, 건설재개와 건설중단 사이의 의견 차이가 오차범위를 벗어난 경우 다수의견을 기준으로 최종 정책권고를 하기로 한다’는 원칙을 이미 밝힌 바 있습니다.

지난 종합토론회에 참석한 471명의 시민참여단분들은 종합토론회 이후 시행한 4차 설문조사에서 건설재개와 건설중단 중 어느 하나를 최종 선택하였습니다.

따라서 ‘471명의 시민참여단분들이 선택한 양쪽 의견의 차이가 표본추출 오차범위를 벗어났는지 여부’가 관건입니다.

최종 4차 설문조사에서 오차범위는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.6\%p$ 로 산출되었습니다.

그리고 양쪽 의견의 편차는 정확히 19%p인 것으로 확인되었습니다.

표본추출 오차범위를 벗어나 통계적으로 유의미한 차이를 보였다고 말씀드릴 수 있습니다.

따라서 이러한 ‘유의미한 의견 차이가 없을 때 어떻게 할 것인가’는 문제 삼을 필요가 없게 되었습니다.

○ 다만, ‘양측 의견이 오차범위 이상으로 차이가 날 경우 위원회가 그 중 다수의견이 무엇인지 확인·제시하는 것만으로 정책권고를 그칠 것인가’하는 문제는 그대로 남습니다.

이에 관해 덧붙여 말씀드리겠습니다.

이번 공론화의 의제 설정의 경과를 보면 이렇습니다.

현 정부가 출범하면서 채택한 원자력발전 정책의 방향은 원자력 발전을 점차 축소해서 2080년경에 이르러 원자력발전을 영(零)으로 만드는 것으로 알고 있습니다.

이를 위해 신규 원전건설계획의 전면 백지화, 원전 설계수명의 연장금지, 연장가동 중인 월성 1호기의 조기폐쇄 등의 탈원전 정책을 실행하기로 했습니다.

다만, 이미 건설 중인 신고리 5·6호기에 대해서는 탈원전 정책에도 불구하고 건설을 중단하기로 한 당초 공약에 대신하여, 안전성과 함께 공정률과 투입비용, 보상비용, 전력설비 예비율 등을 종합 고려하여 건설중단 여부에 대한 사회적 합의를 도출하기로 했습니다.

그리고 이러한 배경 아래 저희 위원회가 구성되어 공론화 절차를 진행하게 되었습니다.

이렇듯 탈원전 정책을 전제로 공론화가 시작되기는 하였지만, 기존의 원자력산업계와 원자력학회 등을 중심으로 ‘정부는 탈원전 정책이 아니라 원자력발전을 계속 유지·확대하는 방향으로 나아가야 하고, 따라서 신고리 5·6호기 건설이 중단되어서는 안 된다’는 주장이 강력하게 대두되었습니다.

이러한 연유에서 정부의 애당초 공론화 의도와는 달리 ‘원자력발전을 축소해 나갈 것인지, 아니면 계속 유지·확대해 나갈 것인지’가 건설중단 또는 재개의 이유로 주장되는 등, 그에 대한 논란이 이번 공론화 과정에서 함께 촉발된 것이 사실입니다.

이에 따라 이번 공론화에서 이러한 논란을 피해갈 수 없어, 시민

참여단 설문 문항에도 ‘원자력발전의 정책방향으로 원전 축소·유지·확대 세 가지 중 어느 것에 동의하는지’를 포함시켜 조사하게 되었습니다.

조사결과, 이에 대해서도 통계적으로 유의미한 의견 차이가 있는 것으로 최종 확인되었습니다.

○ 다음, 신고리 5·6호기 건설을 둘러싼 사회적 갈등을 줄이고 통합과 상생의 길을 찾자는 점에 대해 말씀드리려고 합니다.

저희 위원회는 공론화 과정에서 기회가 있을 때마다 ‘이번 공론화가 건설재개와 건설중단의 양측 주장 중 어느 쪽이 전적으로 옳고 그르거나 그 주장들의 선악(善惡)과 승패(勝敗)를 구분하자는데 최종 목표를 두고 있지 않다’는 입장을 거듭 표명하였습니다.

그보다는 ‘우리 사회가 두루 승자로 남을 수 있을 길을 모색함으로써 분열과 대립을 넘어 통합과 상생의 길을 찾자’고 호소 드렸습니다.

위원회가 ‘최종 조사결과를 토대로 정부에 정책권고를 할 때 이번 시민참여형조사의 본질적 의미와 이를 관장하는 위원회의 역할을 감안하여 최종 권고안을 내겠다’고 이미 밝혔던 것도 같은 맥락입니다.

시민참여단에게도 이러한 점에서 지혜를 모아 현명한 판단을 내려주실 것을 부탁드립니다.

이와 관련해서 최종 조사 설문문항에 ‘최종 조사결과에 따라 건설중단 쪽으로 결정되더라도 건설재개를 주장하는 쪽의 입장에서

볼 때 어떠한 보완 조치가 필요하다고 생각하는지’, 반대로 ‘최종 조사결과에 따라 건설재개 쪽으로 결정되더라도 건설중단을 주장하는 쪽의 입장에서 볼 때 어떠한 보완 조치가 필요하다고 생각하는지’를 포함시켰습니다.

특히 이 문항에서는 단순히 예시로 든 보완조치를 선택하는 것 외에도 추가로 필요하다고 생각되는 조치를 직접 서술하도록 하는 개방형 설문을 더하였습니다.

결과는 놀라웠습니다.

시민참여단 거의 대부분은 이 문항에 대해 아주 꼼꼼히 빠뜨리지 않고 빈 칸을 가득 메워주셨습니다.

시민참여단 스스로 숙의가 탄탄했기 때문만이 아니라 통합과 상생의 길 찾기에 깊이 공감해 주셨기 때문에 가능한 일이라고 판단합니다.

이 부분 조사결과 역시 정책권고 내용에 충실히 반영하겠습니다.

[정부에 대한 정책권고]

○ 위원회는 이상의 최종 조사결과를 토대로 정부에 대해 다음과 같이 권고안을 제시하려고 합니다.

○ 첫째, 신고리 5·6호기 건설중단 여부에 관한 권고입니다.

최종 조사결과, 건설재개 쪽을 최종 선택한 비율이 59.5%로서 건설중단을 선택한 40.5%보다 19%p 더 높았습니다.

이 결과는 오차범위인 '95% 신뢰수준에서 $\pm 3.6\%p$ '를 넘습니다. 통계적으로 유의미한 차이로 인정된다는 뜻입니다.

더구나 최종조사 이전에 했던 1차 조사에서부터 건설중단에 비해 **건설재개의 비율**이 오차범위를 넘어 유의미한 차이로 건설중단 쪽 비율보다 높았고, 이후 조사 회차를 거듭할수록 그 차이가 더욱 커진 것으로 확인되었습니다.

연령대별 의견분포의 변화추이도 주목할만 합니다. 모든 연령대에서 조사 회차를 거듭할수록 건설재개의 비율이 증가하였습니다. 특히 20·30대의 경우 증가폭이 더욱 컸음을 알 수 있습니다.

따라서 위원회는 현재 공사가 일시중단 중인 신고리 5·6호기에 대해 건설을 재개하도록 하는 정책결정을 정부에 권고합니다.

○ 둘째, 원자력발전의 축소·유지·확대 중 어느 쪽으로 정책방향을 선택할지에 관한 권고입니다.

최종 조사결과, 원자력발전을 축소하는 쪽을 선택한 비율이 53.2%로서 가장 높았습니다.

원자력발전을 유지하는 쪽 비율이 35.5%로 그 뒤를 이었습니다.

원자력발전을 확대하는 쪽 비율은 9.7%로 낮은 편입니다.

이 결과 역시 모두 오차범위를 넘습니다.

통계적으로 유의미한 차이로 인정됩니다.

따라서 위원회는 원자력발전 정책을 원자력발전을 축소하는 방향으로 추진하는 정책결정을 정부에 권고합니다.

○ 셋째, 앞서 첫 번째 정책권고한 대로 신고리 5·6호기 건설을 재개하는 쪽으로 최종 정책결정이 이루어질 경우 어떠한 보완조치가 필요할 것인지에 관한 권고입니다.

최종 조사결과, 건설을 재개할 경우 ‘원전의 안전기준을 강화해야 한다’는 보완조치에 가장 높은 선호도를 보였습니다.

전체의 33.0%입니다.

이어서 ‘신재생에너지 비중을 늘리기 위한 투자를 확대해야 한다’는 보완조치와 ‘사용 후 핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련해야 한다’는 보완조치에 엇비슷한 선호도를 보여 주었습니다.

차례로 27.6%와 25.3%입니다.

그 외 서술형 답변을 통해 ‘원전비리 척결 및 관리에 대한 투명성을 강화해야 한다’는 의견을 시민참여단 74명이 주셨습니다.

또 ‘원전 주변의 부산·울산·경남 등 지역주민들의 생명·건강·안전·보상 등의 대책 마련이 필요하다’는 의견을 시민참여단 59명이 모아 주셨습니다.

따라서 위원회는 시민참여단분들이 보완조치로 필요하다고 판단한 여러 사항들에 대해 정부가 면밀히 검토한 후 이를 구체적으로 구현할 수 있는 세부실행 계획을 조속히 마련하여 추진해 줄 것을 정부에 권고합니다.

○ 이것으로 공론화 보고서 요약발표를 마치겠습니다.

발표해 드린 내용을 제외한 나머지 사항은 별도로 배부해 드리는 보고서 전문(全文)과 보도자료를 참고해 주시기 바랍니다.

[마무리 말씀]

○ 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 (국무총리 훈령) 규정 부칙 제2조에 따라 위원회는 공론화 결과를 발표하는 날까지만 존속합니다.

내일 이후 위원회는 해산합니다.

○ 위원회를 마치면서 감사드려야 할 분들이 정말 많습니다.

누구보다 ‘작은 대한민국’으로 불려도 좋을 시민대표이자 우리 시대의 현자 471분 시민참여단은 감동 그 자체였습니다.

치유와 위로라는 큰 선물을 주셨습니다.

이번 공론화가 성공을 거둔다면 모든 공은 그분들의 몫입니다.

양측 소통협의회와 지역주민을 비롯한 이해관계자분들은 소통의 중요함과 어려움을 잘 가르쳐 주셨습니다.

감사드리고, 노고를 치하 드립니다.

특히 시민행동 여러분들에게는 심심한 위로의 말씀을 드립니다.

비록 시민참여단분들 다수의 지지를 받지 못했지만, 여러분은 원전 문제에 대해 시민들의 지대한 관심을 이끌어 냈습니다.

그 자체가 큰 성과라고 생각합니다.

이 자리에 함께 한 위원들과 공론화 지원단분들에게는 제가 두고두고 빛을 갚아야 합니다.

공론화의 판이 깨질 수도 있었던 위기가 여러 차례 있었습니다.

하지만 그럴 때마다 헌신적인 노력으로 난관을 헤쳐 나갈 수 있었던 것은 오로지 이분들 덕택입니다.

오늘 이렇게 발표를 하게 된 것으로도 꿈만 같습니다.

오늘 이 자리까지 이 분들이 곁에 있어 참으로 행복합니다.

아울러 분과위 자문위원님들과 검증위원회 위원님들, 그리고 조사 및 숙의과정을 잘 집행해 주신 한국리서치 컨소시엄 관계자분들에게도 감사의 말씀을 전합니다.

공론화 과정 내내 취재와 보도에 힘든 시간을 보내신 기자님들에게도 감사드립니다.

여러분도 잊지 못할 것 같습니다.

○ 돌아보면, 위원장으로서 위원회를 꾸려오는 동안 크건 작건 상처가 없지 않았습니니다.

아팠던 것보다 제 허물을 깨닫는 것이 고통스러운 일이었습니다.

그 동안 힘들었던 일은 기억에서 모두 지우겠습니다.

혹여 그 사이 저로 말미암아 고통을 겪은 분들이 계시다면 그것은 제 본뜻이 전혀 아닙니다.

너그러이 용서해 주시기 바랍니다.

○ 끝까지 경청해 주셔서 감사합니다.