신고리 5·6호기 공론화
「시민참여형조사」 보고서

2017. 10. 20.

신고리 5·6호기
공론화위원회

제 출 문

국무총리 귀하

신고리 5·6호기 공론화위원회는 2017. 7. 24.부터 2017. 10. 20.까지 약 3개월간 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 시민참여형조사를 통해 공론화를 추진하였습니다.

시민 대표로 참여한 471명의 신고리 5·6호기 공론화 시민대표 참여단은 한 달간의 숙의 과정을 통해 저희 위원회에 지혜롭고 현명한 답을 주셨습니다.

이에 그 결과를 담은 신고리 5·6호기 정책권고안을 다음과 같이 제출합니다.

2017. 10. 20.

신고리 5·6호기 공론화위원회

위 원 장 김 지 형

위 원 김 영 원

김 원 동

김 정 인

류 방 란

유 태 경

이 성 재

이 윤 석

이 희 진

신고리 5·6호기 공론화 시민대표참여단 471명

목 차

Ⅰ. 보고서 작성의 목적 ····· 1

【참고】 용어의 정의 ····· 4

Ⅱ. 신고리 5·6호기 공론화 개요 ····· 8

1. 공론화 추진배경 ····· 8
2. 공론화위원회 구성 ····· 9
3. 공론화의 의의 및 기본원칙 ····· 11

Ⅲ. 공론화 운영의 기본 체계 ····· 14

1. 개요 ····· 14
2. 정기회의 ····· 14
3. 분과위원회 ····· 16
4. 자문위원 ····· 20
5. 검증위원회 ····· 21
6. 이해관계자 소통협의회 ····· 23

Ⅳ. 공론화 과정의 주요 내용 ····· 25

1. 시민참여단 구성 ····· 25
2. 숙의프로그램 진행 ····· 27
3. 대국민 소통 ····· 47
4. 조사 설계 및 진행(1～4차) ····· 55

Ⅴ. 공론화 과정에서 제기된 논란과 대응 ····· 64
1. 위원회 구성・운영 관련 ····· 64
2. 공론화 과정의 공정성 관련 ····· 68
3. 조사 설계 및 방식 관련 ····· 71
4. 숙의 프로그램 설계 및 운영 관련 ····· 75

Ⅵ. 시민참여형조사 분석결과 ····· 80
1. 조사개요 ····· 80
2. 건설 재개 및 중단에 대한 의견 ····· 81
3. 건설 재개 및 중단 선택 이유 ····· 88
4. 건설 재개 결정 이후 필요한 조치사항 ····· 91
5. 원자력발전 정책 방향에 대한 의견 ····· 93
6. 공론화 과정에 대한 평가 ····· 98

Ⅶ. 정책권고 ····· 104

Ⅷ. 주요성과 및 개선착안 사항 ····· 106
1. 주요성과 ····· 106
2. 개선착안사항 ····· 114

Ⅸ. 맺음말 ····· 119

별첨1. 신고리 5·6호기 공론화 주요 일지 ····· 122
별첨2. 정부출연연 연구원의 공론화 참여 관련 결정문 ···· 129
별첨3. 1차 조사 결과 ····· 138
별첨4. 공론화 개념과 유형 ····· 143
별첨5. 1차～4차 설문지 ····· 148

Ⅰ. 보고서 작성의 목적

이 신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서(이하 '보고서')는 신고리 5·6호기 공론화의 결과를 총합적으로 보고하기 위한 목적에서 작성한 것이다. 신고리 5·6호기 공론화 과정의 중심에는 시민대표로 선정된 시민참여단과 이분들의 학습과 토론 등의 숙의과정 이전과 이후의 설문조사가 있다. 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 '위원회')는 이러한 시민참여형조사 방식을 설계한 후 모두 4차에 걸쳐 설문조사를 실시하였다. 그 조사 내용을 정밀하게 분석·확인하고, 이를 토대로 공론화 의제인 '신고리 5·6호기 건설 중단 여부'에 관해 합당한 정책을 정부에 권고하기 위해 이 보고서를 작성하였다.

위원회는, "진실은 입장과 입장 사이에 있다."는 명제(권석천 지음, 『대법원, 이의 있습니다』, 2017, 4쪽 이하)에 동의한다. 이 명제의 방점은 '사이'에 찍혀 있다고 본다. 여기서 '진실'을 '정의'로 바꾸어 대입해도 마찬가지일 것이다. '무엇이 정의인가'에 대해 서로 다른 여러 입장이 있을 수 있다. 이러한 입장들이 서로 부딪치고 있을 때, 그 중 어느 하나의 입장이 정의일 수도 있지만, 서로 다른 입장과 입장 사이에 정의가 놓여 있을 수도 있다.

'신고리 5·6호기 건설을 원래대로 갈 것인가, 아니면 그만둘 것인가'에 관해서도 서로 다른 입장(이하 전자를 '건설재개측' 입장, 후자를 '건설중단측' 입장이라고 줄여 쓴다)이 있다. 단순히 다른 것에 그치지 않고 매우 첨예하게 대립하고 있다. 그 중 어느 하나만이 진실이자 정의이고 다른 하나는 진실이나 정의가 아닌 것일까. 아니면 서로 다른 두 개의 입장과 입장 사이에 진실이나 정의가 놓여 있는 것일까. 진실이나 정의를 가리는 것은 항상 무겁고 어려운 문제이다. 서로 다른 입

장 중 어느 하나를 선택을 할 수도 있지만, 반드시 그렇게 하는 것만이 정답일까. 서로 다른 입장과 입장 사이에 놓여 있을 법한 대안은 없는 것일까.

위원회가 신고리 5·6호기 공론화 과정에서 풀어야 할 숙제는 이처럼 무겁고 어려웠다. 위원회는 기본적으로 서로 다른 입장 중 어느 하나를 '선택'하는 책무를 수행하기 위해 출범하였다. 하지만 위원회는 '어느 하나의 입장으로 선택하는 것'도 중요하지만, 이와 더불어 '서로 다른 입장과 입장 사이에 있을 진실 찾기'도 매우 긴요하다는 인식을 하지 않을 수 없었다. 각각의 입장은 각각의 '가치'를 담고 있고, 각각의 가치는 하나하나 절실하고 절절하기 이를 데 없었기 때문이다. 그 중 어느 하나의 입장을 선택하여 그에 담긴 가치만을 수호하게 된다면 다른 하나의 입장과 그에 담긴 가치는 전혀 보호받지 못한 채 소외·배제되고 말 것이다. 과연 그것이 진실이고 정의일까. 두 입장과 가치는 서로 조율·절충할 수 없는 것일까.

위원회의 고민은 깊어졌고 생각 또한 길어졌다. 그 무렵 어느 원로 지식인이 쓴 아래 칼럼도 위원회의 고민과 정확히 같은 맥락을 짚고 있음을 알 수 있다.

> 지금 에너지 정책을 둘러싸고 인류가 안은 문제는 매우 복합적입니다. 원자력 에너지 문제에서 우리가 분명히 해야 할 점은 원자력 에너지는 **이념이나 선악(善惡)의 문제가 아니라 선택의 문제**라는 점입니다.
>
> 석탄·석유·천연가스 등 화석연료는 지구온난화의 원인입니다. 원자력은 확률은 낮지만 방사능 누출사고가 일어나면 후쿠시마에서 보았듯이 그 피해와 파장이 무섭습니다. 게다가 사용 후 핵연료를 영구 관리하는 문제는 아직 해결되지도 않고 있습니다. 태양에너지와 풍력 등 재생에너지는 아직 에너지 수요를 충족시키기엔 획기적인 기술발전과 막대한 투자가 요구됩니다.

따라서 에너지원 혼합(MIX)이 대단히 중요한 선택 과제입니다. 환경, 안전, 경제성, 대체성, 지속성, 국민 정서까지 반영된 **종합적인 선택**입니다. 공론화위원회의 공론 수렴 과정은 단순히 원자로 2기 공사 재개 여부를 넘어 한국 에너지 수급 문제의 본질 문제를 국민과 함께 해결하는 기회로 운용되었으면 합니다.

양자택일이라는 하나만의 선택이 아니라 '종합적인 선택'의 문제라는 점이 핵심이다. 하지만 또 다른 문제는 '누가 어떻게 선택할 것인가' 이었고, 이 점에서 시민참여단의 힘과 지혜가 절실했다. 시민참여단이 희망인 이유였다. 그리고 마침내 위원회는 시민참여단에게서 '시민의 힘'을 새롭게 발굴할 수 있었고 새로운 희망을 발견할 수 있었다. 이제 그 결과를 이 보고서에 상세히 밝히려고 한다.

이하에서는 먼저 신고리 5·6호기 공론화의 개요를 설명하고(Ⅱ항), 이어서 공론화의 추진경과와 그 과정에서 제기된 주요 쟁점들을 살펴본다(Ⅲ~Ⅴ항). 나아가 이 보고서의 핵심사항인 조사결과와 그에 따른 정책권고 내용을 다루었다(Ⅵ~Ⅶ항). 그리고 이에 더하여 공론화의 평가와 개선과제를 자성적인 관점에서 제시하는 것을 빠뜨리지 않으려 했고(Ⅷ항), 끝으로 이번 공론화의 정치·사회적인 의미를 곁들여 보고를 맺었다(Ⅸ항).

【참고】 용어의 정의 : 보고서에서 사용된 주요 용어의 정의

공론화

공론화의 개념에 대해서는 이 보고서에서 상세하게 설명하겠지만, 이 보고서에서는 뒤에서 보듯이, '특정한 공공정책 사안이 초래하거나 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자·전문가·일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로서 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴절차'의 의미로 사용한다.

공론조사

공론조사(deliberative opinion poll, 公論調査)는 무작위추출을 근간으로 한 확률추출법에 의해 선정되어 대표성을 갖춘 일정수의 시민들에게 전문가 등이 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 충분한 학습과 토론을 하게 한 후 의견수렴의 결과를 도출하는 조사방식을 말한다. 미국 스탠퍼드대학교의 제임스 피시킨 교수가 제안한 것으로 성공적인 공론조사의 필수적인 구성요소는 조사 참여자의 '대표성'과 '숙의과정의 실체성'이다. 시민들의 의견을 집단적으로 수집·확인하는 절차라는 점에서 여론조사와 동일하지만, 능동적으로 학습과 토론이라는 숙의과정을 거친 시민들의 의견(공론)을 수렴하는 절차라는 점에 특색이 있다.

시민참여형조사

피시킨 교수가 제안한 공론조사 방식을 원용하되 시민대표 참여자의 대표성과 숙의과정의 실체성을 높여 정확한 공론을 측정하기 위해 여러 가지 점을 보완한 조사방식으로 이번 공론화를 위해 새롭게 설계한 우리 고유의 숙의 여론조사를 의미한다.

시민참여단

이번 공론화에서 설계한 시민참여형조사에서 표본의 대표성 제고를 위해 먼저 대규모 1차 조사를 수행한 후 1차 조사에서 얻은 정보를 활용하는 이중추출법(double sampling)을 통해 선정한 시민대표들을 통칭하는 명칭으로 사용한다.

숙의

특정 사안에 대하여 깊이 생각하여 충분히 논의하는 것을 말한다.

모더레이터(Moderator)

중립적인 위치에서 토론과 대화를 통해 학습을 풍부하게 할 수 있도록 구성원들의 자율성과 다양성을 최대한 이끌어 내고 그 내용을 정리할 수 있도록 토의를 지원하는 사람이다.

층화추출법(stratified sampling method, 層化抽出法)

모집단을, 서로 겹치지 않는 그룹, 층으로 나누고 각 층에서 확률추출법으로 표본을 추출하는 방법이다. 모집단을 상호배타적인 동질적인 단위들로 이루어진 층으로 나누고, 각 층으로부터 전체 분산을 줄이거나 각 층별 통계를 효과적으로 산출할 수 있도록 층별로 표본을 배분해 추출하는 방법이다. 일반적으로 층화추출법을 적용하면 단순임의추출법에 비해 표본추출오차가 작아지기 때문에 신뢰성이 높은 추정치를 구할 수 있다.

이중추출법(double sampling)

효율적인 표본조사를 위해 층화기준으로 사용하기 원하는 변수가 있지만 구체적인 정보가 없어 사전에 층화를 할 수 없는 경우, 먼저 대규모의 1상 표본(first-phase sample)을 뽑아 층화를 위해 사용하기 원하는 변수에 대한 관측을 한 후 조사된 정보를 토대로 1상 표본으로 추출된 단위들을 층화하고 각 층에서 1상 표본 중 일부를 표본으로 추출하는 방법이다. 최종적으로 추출된 표본을 2상 표본(second-phase sample)이라고 부르며, 흔히 관심 대상이 되는 변수를 관측하는데 조사비용이 많이 드는 경우 비용 대비 효율성을 높이기 위해 이중추출법을 사용한다.

표본추출(sampling)

표본조사를 위해 모집단에서 일부 단위들을 표본으로 선택하는 일련의 과정을 의미한다. 모집단 전체를 조사하는 것은 일반적으로 불가능하거나 막대한 비용이 들기 때문에 표본조사를 통해 통계적으로 모집단 특성을 추정하게 된다.

표본추출법은 크게 확률추출법(probability sampling)과 비확률추출법(non-probability sampling)으로 구분되는데, 과학적인 조사를 위해서는 특정 단위가 표본으로 추출될 확률을 파악할 수 있는 확률적 원리에 의해 표본단위를 선택하는 확률추출법을 사용한다. 대표적인 확률추출법으로는 단순무작위추출, 층화확률추출, 계통추출 등이 있다.

단순무작위추출(simple random sampling)

크기 N인 모집단에서 크기가 n인 표본을 추출할 때 모든 가능한 표본들이 추출될 확률이 같아지도록 해 주는 표본추출법이다. 표본을 추출하는 과정에서 조사자의 주관을 개입해 자의적으로 표본을 선정하지 않고, 무작위로 표본을 추출하는 과학적인 표본추출법이다. 흔히 단순확률추출, 단순임의추출, 단순랜덤추출이라고 부르기도 한다.

표본추출오차(sampling error)

전수조사 대신 확률추출법에 의해 모집단에서 추출된 표본으로부터 모집단의 특성을 나타내는 참값을 추정하기 때문에 발생하는 추정값과 모집단 참값 간의 차이를 의미한다. 확률표본추출의 경우 추정량의 표준오차 또는 오차의 한계 등으로 표본추출오차를 설명한다. '95% 신뢰수준에서 오차의 한계가 ±3.0%포인트'라는 것은 동일한 방식으로 조사를 100번 했을 때 95번은 추정치와 모수의 차이가 ±3.0%포인트 안에 있다는 것을 의미한다.

에너지

에너지는 물리적인 일을 할 수 있는 능력(동력)을 말한다.

에너지는 운동에너지, 위치에너지, 전기에너지, 열에너지, 빛에너지, 소리에너지, 화학에너지 등으로 다양한 형태를 가진다. 한 에너지의 형태는 다른 에너지의 형태로 변환이 가능하다.

에너지원(energy source, -源)

에너지(동력)의 원천이 되는 자원을 말한다.

석탄・석유・전기・천연가스・핵연료 이외에도 태양광・태양열・수력・풍력・조력(潮力)・지열(地熱) 등 모든 에너지원이 포함된다.

신에너지 및 재생에너지(renewable energy)

현행법인 「신에너지 및 재생에너지 개발・이용・보급 촉진법」(구「대체에너지 개발 및 이용・보급 촉진법」) 제2조에서 신에너지와 재생에너지를 정의하고 있다.

신에너지는 "기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소・산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지"로서, '수소에너지', '연료전지', '석탄을 액화・가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지 중 일정 범위의 에너지', '그 밖에 석유・석탄・원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지

중 일정 범위의 에너지'를 말한다.

재생에너지는 "햇빛·물·지열(地熱)·강수(江水)·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지"로서, '태양에너지', '풍력', '수력', '해양에너지', '지열에너지', '생물자원을 변환시켜 이용하는 일정 범위의 바이오에너지', '일정 범위의 폐기물에너지', '일정 범위의 수열에너지' 등을 말한다.

신에너지와 재생에너지를 통칭하여 신재생에너지라고 하는데, 종래에는 이것을 '석유·석탄·원자력·천연가스' 등의 기존에너지'와 구분하여 대체에너지라고도 했다.

발전과 관련해서는 석유·석탄·천연가스 등 화석연료를 이용한 발전이나 원자력발전이 기존 에너지를 이용한 발전이고, LNG(액화천연가스) 발전이나 태양광·풍력·수력 발전 등이 신재생에너지를 이용한 발전에 해당한다.

에너지 정책

에너지 정책은 에너지 생산·분배·소비를 포함하는 에너지 개발 문제를 다루는 정책이다. 에너지의 공급은 경제발전의 기반이고, 에너지의 수요는 경제발전에 대응하여 촉진된다.

에너지 정책의 기본 과제는 값싸게 안정적인 에너지를 장기적으로 확보하는 것이다. 특히 에너지의 수요 측면에서는 여러 종류의 에너지원이 제각기 독자적인 수요분야가 개척되어 있음과 동시에 에너지원 상호간에 경합적인 관계가 성립되어 있는 점을 고려하지 않으면 안 된다. 에너지원 상호간에 전환가능성이 크다는 것은 에너지 산업의 특질이다.

원자력

원자핵의 변환에 따라서 방출되는 에너지이다. 핵분열과 핵융합을 이용하여 만들 수 있다. 원자력기술이라 함은 이와 관련된 과학기술을 뜻한다.

원자력발전

핵분열을 이용하여 막대한 열을 발생시키고, 그 열을 이용하여 터빈을 구동하여 발전하는 방식을 말한다.

원자력발전 정책

일반적으로 원자력발전 정책은 원자력발전을 이용하면서 수행하는 제반 정책을 의미한다. 하지만 이 보고서에서는 원자력발전 정책이라는 용어를 사용하면서 ① 원자력발전 축소, ② 원자력발전 유지, ③ 원자력발전 확대 등 그 정책방향을 세 가지로 나누어 보는 데 국한하였다.

Ⅱ. 신고리 5·6호기 공론화 개요

1. 공론화 추진배경

문재인 대통령은 지난 대선에서 '안전한 대한민국'을 천명하고 신고리 5·6호기의 공사 중단을 공약하였다. 그러나 신고리 5·6호기가 2016년 6월 건설허가를 취득한 이후 공사가 진행되어 2017년 5월말 기준으로 종합공정률이 28.8%에 이르고, 공사 자체가 지역경제에 미치는 영향이 매우 큰 점 등을 고려하여 문재인 대통령은 2017년 6월 19일 고리 1호기 영구정지 기념행사에서 신고리 5·6호기 건설 중단 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내 그 결정에 따르겠다고 밝혔다.

이에 따라 정부는 2017년 6월 27일 대통령이 직접 주재한 국무회의(28회)에서 신고리 5·6호기 문제에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 공론조사 방식의 공론화를 추진하기로 결정하였다.[1] 이에 따라 정부는 국무조정실에 "신고리 5·6호기 공론화 준비단"을 설치하여 2017년 7월 17일 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령 제690호)을 제정하였다.

---

1) 문재인 대통령은 2017년 8월 17일 취임 100일 기자회견에서 "신고리 5·6호기의 경우에는 당초 저의 공약은 건설을 백지화하는 것이었습니다. 그러나 작년 6월 건설 승인이 이루어지고 난 이후에 꽤 공정률이 이루어져서 거기에 적지 않은 비용이 소요가 이미 되었습니다. 그리고 또 중단될 경우에는 추가적인 매몰 비용도 또 필요하다고 합니다. 그러면 이런 상황에서 당초 제 공약대로 백지화를 밀어붙이지 않고 백지화하는 것이 옳을 것이냐, 안 그러면 이미 그만큼 비용이 지출됐기 때문에 신고리 5·6호기의 공사를 계속해야 될 것인가 이 부분을 공론조사를 통해서 결정을 하겠다는 것입니다. 말하자면 공론조사를 통한 사회적 합의 결과에 따르겠다는 것인데 저는 아주 적절한 과정이라고 생각합니다. 그리고 이 공론조사 과정을 통해서 우리가 합리적인 결정을 얻어낼 수 있다면 앞으로 유사한 많은 갈등 사안에 대해서도 갈등을 해결해 나가는 하나의 중요한 모델로 그렇게 삼아나갈 수 있지 않을까 그렇게 생각합니다."라고 언급하였다. 또한, 공론화 최종 조사를 앞둔 지난 10월 10일 문 대통령은 다시 한 번 정부는 신고리 5·6호기 건설 중단여부를 공론화 결과를 존중해 결정할 것이며, 공론화 과정에서 정부는 어떤 간섭이나 개입도 하지 않고 중립원칙을 지켰다'고 말하고 '찬반 양측과 시민참여단, 국민도 공론화 과정을 통해 도출된 사회적 합의를 존중해 달라'고 당부하였다.

2. 공론화위원회 구성

훈령제정에 앞서 2017년 7월 7일 정부는 위원회를 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. 특히, 위원의 남녀 비율을 균형 있게 배치하고 미래 세대를 대표하는 20~30대를 포함하여 구성하기로 하였다.

위원 선정은 각 분야별 전문기관·단체[2]로부터 3인씩 후보를 추천받아 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.

위와 같은 절차에 따라 2017년 7월 24일 국무총리가 신고리 5·6호기 공론화위원회 위원장 및 위원들에게 위촉장을 수여하면서 공론화위원회가 정식 출범하였다.

2) 추천 의뢰 기관·단체
- (인문사회) △경제인문사회연구회 △한국행정학회
- (과학기술) △한국과학기술단체 총연합회 △한국과학기술한림원
- (조사통계) △서울대학교 사회발전연구소 △한국조사연구학회
- (갈등관리) △한국사회학회 △한국갈등해결센터

위원장에는 전 대법관 출신의 법무법인 지평 김지형 대표변호사, 위원으로는 인문사회 분야 김정인 수원대 법·행정학부 교수, 류방란 한국교육개발원 부원장, 과학기술분야 유태경 경희대 화학공학과 교수, 이성재 고등과학원 교수, 조사통계분야 김영원 숙명여대 통계학과 교수, 이윤석 서울시립대 도시사회학과 교수, 갈등관리분야 김원동 강원대 사회학과 교수, 이희진 한국갈등해결센터 사무총장을 위촉하였다.

<표 2-1> 공론화위원회 구성 현황

구분		성명	현직
위원장		김지형	법무법인 지평 대표변호사
위원	인문사회	김정인	수원대 법·행정학부 조교수
		류방란	한국교육개발원 부원장
	과학기술	유태경	경희대 화학공학과 부교수
		이성재	고등과학원 교수
	조사통계	김영원	숙명여대 통계학과 교수
		이윤석	서울시립대 도시사회학과 교수
	갈등관리	김원동	강원대 사회학과 교수
		이희진	한국갈등해결센터 사무총장

신고리 5·6호기 공론화위원회의 활동을 지원하기 위한 공론화지원단은 국무조정실, 산업부 등 8개 부처에서 파견된 23명(연구 및 실무인력 4명 포함)의 인력으로 구성·운영되었다. 지원단장은 위원회의 간사역할을 수행하였다.

3. 공론화의 의의 및 기본원칙

가. 공론화 개념

아직까지 학계에서도 ‘공론’ 또는 ‘공론화’의 개념에 대해 명확히 합의된 바가 없다. 사전에서는 공론을 ‘여럿이 모여 의논하는 것’ 또는 ‘어떤 문제에 대하여 국민들 사이에 이루어지는 일정한 의견’으로 정의하고 있다. 일상생활에서 ‘공론’의 개념을 쉽게 이해하기 위해서는 ‘여론’의 개념과 비교하는 것이 유용할 수 있다. 여론이 다수의 의견이라면, 공론은 다수의 공적인 의견이다. 달리 말해, 공론은 능동적이고 합리적인 토의와 논쟁을 거쳐 개인의 의견을 넘어 여러 사람의 의견이 모아진 공적인 관점의 의견을 의미한다. 따라서 일시적이고 정서적인 의견을 조사하는데 최적화된 여론조사 방식으로 공론을 확인하기에는 한계가 있다.

이러한 맥락에서 공론화는 ‘어떤 문제에 대하여 일반 국민들이 모여 의논하고 공론을 형성하는 과정’이라고 정의할 수 있다. 공론을 형성하는 과정에서 개인은 자신의 이해관계, 즉 사익을 넘어 객관적이고 중립적인 입장에서 공공선 혹은 공익을 추구하게 된다. 공론화를 논의할 때 결과만큼이나 과정을 중시하는 이유가 여기에 있다. 한편 이러한 광의의 개념과는 달리 정책현장에서 공론화는 주로 ‘여러 이해당사자의 의견을 수렴·반영하여 정책을 추진함으로써 사회적 수용성을 높이는 과정’이라는 협의의 개념으로 사용되는 경우가 많다. 이에 위원회는 본 보고서에서 논의하고 있는 공론화를 ‘특정한 공공정책 사안이 초래하는 혹은 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여

공론을 형성하는 것으로서 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴 절차'로 정의하기로 하였다.

나. 공론화의 의미

이번 신고리 5·6호기 공론화는 대통령 공약사항인 신고리 5·6호기 건설중단을 일방적으로 결정하지 않고 에너지 소비자인 국민의 참여와 합의를 기반으로 추진하는 국민참여형 정책결정 과정으로서 큰 의미를 지닌다. 특히나 그동안 고도의 전문성을 이유로 관련 전문가 또는 지역주민 등 직접이해관계자 중심으로 논의되었던 원전관련 이슈를 국민사이의 생활이슈로 끌어냈다는 점에서 더 큰 의미를 부여할 수 있다.

아울러 이번 공론화는 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 숙의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 제공할 뿐 아니라 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 끌어내 상호 토론과 숙의과정을 통해 합의를 형성해 가는 새로운 갈등해결의 모델로서도 중요한 의미를 지닌다.

다. 공론화 기본원칙

이번 공론화의 핵심은 객관적이고 공정하게 공론화를 설계·관리하여 중단 및 재개 측의 입장을 가진 분들을 포함한 전국민이 공론화에 대한 공감과 수용성을 높일 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해 위원회는 제1차 회의에서 공정성, 중립성, 책임성, 투명성의 4대원칙을 세우고 출발하였다.

공론화 과정에서 전문가와 지역주민 등 이해관계자와 일반 국민에게 공평한 참여 기회를 부여하는 등 공론화 전반을 공정하게 관리하고, 정보와 절차, 규칙 등을 제공하고 정함에 있어 중립성을 엄정하게 견지해 나가기로 했다. 또한, 위원회가 책임있는 자세로 국민 수용성 있는 공론화 결과를 도출하기 위해 국민과 적극 소통하고 공론화 전과정을 투명하게 공개해 나갈 방침을 수립하였다. 이러한 노력의 일환으로 모든 회의 이후에는 대변인 브리핑을 실시하고, 회의는 회의록을 작성하여 홈페이지를 통해 신속히 공개하기로 하였다.

Ⅲ. 공론화 운영의 기본체계

1. 개 요

신고리 5·6호기 공론화는 공론화 지원단의 운영지원을 받는 공론화위원회를 근간으로 추진되었으며, 위원회 하에 분과위원회, 자문위원회를 두고 기본적인 공론화 절차 설계 및 운영·관리를 위한 기본체계를 갖추었다. 나아가 공론화 전 과정에 대한 공정성과 객관성을 증진시키기 위해 공론화 검증위원회를 운영하였으며, 공론화 운영에 있어서의 공정성 확보를 위해 이해관계대표자간 소통협의회도 구성·운영하였다. 공론화위원회에서는 매주 1회 정기회의를 개최하여 공론화에 관련된 주요 사안을 보고받고 의사결정을 하였으며, 각 분과위원회에서는 분과 관련 사안에 대해 수시 회의를 개최하여 공론화 과정을 효율적으로 운영할 수 있도록 하였다. 자문위원, 검증위원회, 이해관계자 소통협의회는 필요 사안에 따라 수시로 개최되었으며, 상세한 공론화 운영 내용은 아래와 같다.

2. 정기회의

위원회에서는 공론화와 관련된 주요 의결 사항 및 토의 안건 등을 협의하기 위해 매주 1회 정기회의를 개최하였다. 이번 공론화 기간 중 총 15회의 정기회의가 개최되었으며, 정기회의 직후에는 언론 브리핑을 통해 회의 결과를 국민에게 투명하게 공개하였다.

한편 위원회는 정기회의 전날 참석 가능한 위원들을 대상으로 위원

간담회를 개최하여 정기회의에 상정할 안건에 대해 사전 검토를 실시하였다.

<표 3-1> 공론화위원회 정기회의 개최 현황

회차	일시	장소	주요 안건
1	7. 24.(월)	서울청사 9층 중회의실	공론화 관리의 기본원칙, 위원회 운영 계획과 세부원칙
2	7. 27.(목)	서울청사 9층 중회의실	1차 조사의 기본방향
3	8. 3.(목)	서울청사 9층 중회의실	시민참여형조사 진행 구성, 분과위원회 구성 및 분과위원장 선정
4	8. 10.(목)	위원회 회의실	건설재개 및 중단측 대표단체 간담회, 기술평가위원회 구성 등
5	8. 17.(목)	위원회 회의실	이해관계자 소통협의회 운영, 공론화 향후 일정 정리
6	8. 24.(목)	위원회 회의실	조사업체 선정
7	8. 31.(목)	위원회 회의실	1차 조사 진행상황, 숙의과정(안)
8	9. 6.(수)	위원회 회의실	시민참여단 검증방안, 검증위원회 구성(안)
9	9. 13.(수)	위원회 회의실	시민참여단 오리엔테이션 계획(안)
10	9. 20.(수)	위원회 회의실	오리엔테이션 결과, 이러닝 계획(안)
11	9. 27.(수)	위원회 회의실	공론화 자료집(안)
12	9. 29.(금)	위원회 회의실	정부출연연구기관 소속 연구원의 공론화 활동 참여 문제 입장 정리
13	10. 11.(수)	위원회 회의실	시민참여단 종합토론회 실행계획(안)
14	10. 20.(금)	서울청사 9층 중회의실	공론화 과정 및 활동결과 보고서

3. 분과위원회

위원회는 공론화의 핵심 축이 되는 네 가지 영역(법률, 조사, 숙의, 소통)에 대해 분과위원회를 구성하고, 각 분야별로 주요 의제를 설정해 검토하여 시행하도록 함으로써 공론화 과정의 효율성을 증진시키고자 하였다. 분과별 위원은 각 위원들의 전공분야 등을 감안하여 배치하였다.

<표 3-2> 분과위원회 구성 현황

분과명	법률분과	조사분과	숙의분과	소통분과
위원	김지형 김정인	김영원 이윤석	이희진 이성재 유태경	김원동 류방란

각 분과는 분과위원장 주재 하에 자율적으로 분과위원회 회의를 개최하였으며, 각 분과위원회 운영을 지원하기 위하여 지원단 담당팀장을 간사로 한 행정지원이 수반되었다. 또한, 각 분과위원회에서는 사안에 따라 분야별 전문적인 자문을 받기 위해 분과위원회 회의에 자문위원을 참여시키기도 하였다.

<표 3-3> 각 분과별 운영실적

◈ 법률분과

회의 또는 자문 일자	논의 사항
1차 회의 (8월 8일)	○ 공론조사 방법 참고 관련 저작권 검토 ○ 소송 제기상황 공유 및 향후 계획 ○ 자문위원 위촉 추진

1차 자문 (8월 9일)	○ 공론화위원회 소송 관련 답변서 검토 → 공론화에 대한 소개 등을 추가적으로 보완
2차 자문 (9월 12일)	○ 시민참여단 명단 공개 의무 검토 → 정보공개법상 비공개 사유에 해당, 국회 관련 법령상 제출의무는 있으나 개인정보보호법상 고려 필요
3차 자문 (9월 14일)	○ 최종조사 결과가 오차범위 내인 경우 해석기준 검토 → 법적으로 검토되기 어려운 내용으로 관련 판례도 찾기 어려움. 다만 정책적 관점에서 판단할 때 참고할 수 있는 여러 의견 제기
4차 자문 (9월 25일)	○ 정부출연연구기관 소속 연구원 참여 관련 검토 → 참여 금지할 법령상 근거 없음

◈ 조사분과

회의일자	논의 사항
1차 회의 (7월 31일)	○ 숙의참여자 및 1차 조사 규모 논의 ○ 1차 조사 방법 논의 - 휴대전화·집전화 혼합비율, 층화방안 ○ 1차 조사 문항 논의 ○ 숙의참여 동의자 추출, 토론회 빈도 등
2차 회의 (8월 8일)	○ 가상번호 사용방안 검토 - 연령대별 휴대전화·집전화 혼합비율 - 접촉성공률 및 응답률 제고 방안 검토 ○ 조사기간 논의 - 재접촉 횟수 등 고려 1차 조사기간 15일 이상 확보
3차 회의 (8월 16일)	○ 1차 조사 문항 검토 ○ 시민참여단 참가 독려(숙의 인센티브)
4차 회의 (8월 21일)	○ 1차 조사 방법과 조사문항 최종점검 ○ 시민참여형 조사는 총 4차로 구성 - 차수별 조사문항 작성 계획 논의

5차 회의 (8월 30일)	○ 1차 조사 진행현황 점검 - 집전화 번호 투입 일정 및 회선수 점검 ○ 설문지 검토를 위한 자문위원 선임
6차 회의 (9월 4일)	○ 향후 조사(2차～4차) 설계방안 논의 - 휴대전화 접촉률 응답률 제고 방안 점검 - 휴대전화 추가 번호 투입 일정 및 방법 확인 ○ 2차 조사 문항 검토
7차 회의 (9월 11일)	○ 향후 조사(2차～4차) 설계방안 논의 - 시민참여단 표본추출 방법 점검 ○ 2차 조사 문항 검토 - 1차 조사 동일 문항과 중복 필요성 검토 등
8차 회의 (9월 25일)	○ 3차 및 4차 조사 설계 방향 검토 ○ 3차 및 4차 문항 검토 - 문항별 분석 방법 점검 - 문항간 연계 분석 적절성 점검
9차 회의 (9월 29일)	○ 3차 및 4차 문항 검토 - 절충안 도출을 위한 문항 개발

◈ 숙의분과

회의일자	논의 사항
1차 회의 (8월 1일)	○ 이해관계자 파악 및 의견수렴 방안 ○ 정보 신뢰성 확보방안 등 논의
2차 회의 (8월 8일)	○ 이해관계자 의견수렴 방안 ○ 시민참여단에게 제공할 정보
3차 회의 (8월 15일)	○ 소통협의체 구성·운영(안) 논의 ○ 숙의 자료집 및 동영상 구성·제작 논의
4차 회의 (8월 21일)	○ 숙의과정 프로그램 구체화 ○ 전문가 자문그룹 구성 검토 ○ 숙의과정 참여 독려방안 토의
5차 회의 (8월 29일)	○ 숙의과정 프로그램별 주요내용 ○ 자료집 제작 관련 진행상황 및 의제

6차 회의 (9월 4일)	○ 오리엔테이션 계획 구체화
7차 회의 (9월 5일)	○ 오리엔테이션 실행계획 ○ 자료집 제작상황 논의
8차 회의 (9월 8일)	○ 자료집 내용 최종협의, 자료검증 전문가 그룹 구성·추진 등
9차 회의 (9월 11일)	○ 자료집 최종 점검 ○ 오리엔테이션 추진계획
10차 회의 (9월 14일)	○ 자료집 작성 관련 진행상황 ○ 오리엔테이션 추진계획 ○ 이러닝, 미래세대 토론회 등 준비
11차 회의 (9월 25일)	○ 종합토론회 프로그램 구성안 논의

◈ 소통분과

회의일자	논의 사항
1차 회의 (8월 3일)	○ 홈페이지 개설 전 검토사항 점검 ○ 온라인 홍보방안 토의
2차 회의 (8월 8일)	○ 홈페이지 점검 ○ 공론화 관련 홍보 및 광고 추진방안 ○ 공론화 관련 카드뉴스, 웹툰(안) 보고
3차 회의 (8월 18일)	○ 공론화 관련 TV, 신문 등 인터뷰 계획 ○ 카드뉴스, 웹툰 등 콘텐츠 감수
4차 회의 (8월 31일)	○ 토론회 및 간담회 개최계획 ○ 9월 이후 주요 홍보사안 실행계획 ○ 카드뉴스 검토
5차 회의 (9월 21일)	○ 공론화 소통 홍보사항 점검 ○ TV토론회 및 종합토론회(TV생중계 및 취재지원) 고려사항 검토

4. 자문위원

위원회는 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 제9조에 의거하여 분과별로 자문위원을 위촉하여 공론화 과정의 주요 내용에 대한 자문역할을 수행하도록 하였다. 자문위원은 각 분과 위원회에 참석하여 직접 자문을 하거나 서면 등을 통한 자문을 병행하기도 하였다.

<표 3-4> 자문위원 위촉 현황

◈ 법률

연번	이름	소속
1	김린	인하대 법학전문대학원 교수
2	김용진	사단법인 두루
3	김진	법무법인 지향
4	박성철	법무법인 지평
5	신권철	서울시립대 법학전문대학원 교수
6	여연심	법무법인 지평
7	유지원	법무법인 LKB파트너스
8	임선아	해별 법률사무소
9	장종오	해별 법률사무소
10	장홍록	법무법인 해마루
11	최정규	법무법인 지평

◈ 조사

연번	이름	소속
1	이준웅	서울대 언론정보학과 교수
2	김지범	성균관대 사회학과 교수

◈ 숙의

연번	이름	소속
1	김규태	동국대 교수
2	김성중	한양대 교수
3	석상일	울산과기대 교수
4	성창모	UN기후변화협약 기술집행위원
5	엄우용	포항공대 교수
6	이진한	고려대 교수
7	이창훈	한국환경정책평가연구원 부원장
8	정헌	한국에너지기술연구원 부원장
9	조성한	동국대 교수
10	조영탁	한밭대 교수
11	강영진	한국갈등해결센터 공동대표
12	김학린	단국대 교수

◈ 소통

연번	이름	소속
1	이종혁	광운대 미디어영상학부 교수
2	김구철	경기대 미디어영상학과 교수
3	이철한	동국대 광고홍보학과 교수
4	장다미	문체부 국민소통실 분석팀장

5. 검증위원회

위원회는 2017년 9월 8일 서울대학교 사회발전연구소와 신고리 5·6호기 공론화 검증을 위한 업무협약을 체결하였다. 이는 공론화 과정의 공정성, 중립성, 책임성 및 투명성 등을 제고하기 위한 방안의 일환으로 제 3자의 시각에서 공론화에 대한 객관적인 검증을 받고자 함

이었다. 서울대학교 사회발전연구소에서는 독립적인 검증위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.

검증위원회는 공론화위원회의 구성 및 운영과정부터 시민참여단 선정을 위한 조사 설계, 숙의과정 및 대국민 소통노력에 이르기까지 공론화 전과정을 검증하게 된다. 검증위원회의 대표는 김석호 서울대 사회발전연구소장이 되며, 법·제도, 조사, 숙의, 소통 등 4개 분야 전문가가 참여하기로 하였다.

검증 결과에 대한 신뢰성 확보를 위하여 검증위원회의 활동은 공론화위원회와는 별도로 독립적으로 이루어지게 되며, 검증 결과는 2017년 12월 14일까지 보고서에 담아 제출할 것이다.

<표 3-5> 검증위원회 구성 현황

구분	성명	현직
총괄	김석호	서울대 사회학과 교수
법·제도	박형준	성균관대 행정학과 교수
조사	박민규	고려대 통계학과 교수
숙의	한규섭	서울대 언론정보학과 교수
소통	박원호	서울대 정치학과 교수

6. 이해관계자 소통협의회

위원회는 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.

<표 3-6> 소통협의회 구성 현황

	재개측	중단측
참여자	한국원자력산업회의 한국원자력학회 한국수력원자력(주)	안전한 세상을 위한 신고리5·6호기 백지화 시민행동

소통협의회는 이해관계가 첨예한 이번 공론화 이슈에 대해 상호 조율과 합의를 통한 합리적인 공론방식 설계의 발판을 마련하는 소통채널의 역할을 충실히 수행하였다. 이해관계가 첨예하게 대립하는 상황에서 협의회 진행과정에 다소의 불협화음이 발생할 때도 있었지만, 힘든 고비마다 양측의 대승적 협조를 구해 원만한 문제해결을 꾀할 수 있었다.

<표 3-7> 소통협의회 운영 실적

일자	논의 사항
1차 회의 (8월 17, 18일)	○ 소통협의회 운영방안 ○ 양측 요구사항에 대한 의견 ○ 자료집 제작 관련 협조 ○ 1차 조사 질문지
2차 회의 (8월 23일)	○ 1차 조사 계획(안) ○ 공론화 관련 향후 주요일정(안) ○ 자료집 목차(안)
3차 회의 (8월 31일)	○ 자료집 검토(안) ○ 자료검증 전문가 그룹 운영(안) ○ 동영상 제작(안)
4차 회의 (9월 8일)	○ 자료집 목차 및 내용 관련 ○ 동영상 목차 및 이러닝 학습자료 제작 관련 ○ 자료검증 전문가그룹 운영에 관한 건 ○ 검증위원회 구성 및 운영에 관한 건 ○ 오리엔테이션 참관인단 구성 및 양측 발표자 협의 ○ 지역순회 토론회 관련
5차 회의 (9월 21일)	○ 자료집 제작 및 검토 관련 ○ 이러닝 동영상 제작 ○ 토론회 참석자 관련 협의
6차 회의 (9월 29일)	○ 시민참여단 종합토론회 계획(안) ○ 전문가 참여방안 협의
7차 회의 (10월 10일)	○ 종합토론회 세부 계획(안)

* 정기적인 모임 이외에도 수시로 유선이나 서면 등을 통해 조율과 합의를 이행함

Ⅳ. 공론화 과정의 주요 내용

1. 시민참여단 구성

위원회는 제2차 정기회의(2017. 7. 27.)에서 심도 있는 논의와 국내·외 사례[3]를 참고하여 국민의 대표성을 확보할 수 있도록 시민참여형 조사에 참여하게 될 시민참여단 선정 방식과 규모를 확정했다.

시민참여단은 국민 대표성을 확보하는 것이 매우 중요하므로 층화추출을 위한 이중추출법(double sampling for stratification)을 사용했으며, 구체적인 선정 방식과 규모는 아래와 같다.

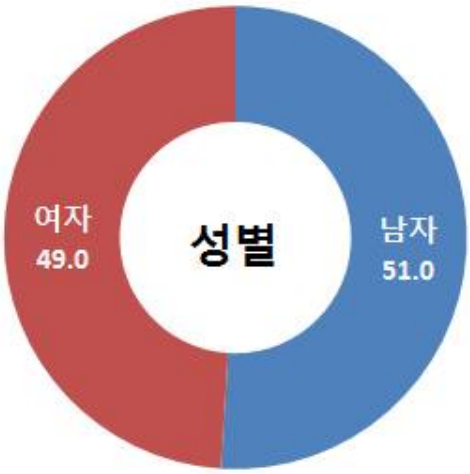
대한민국 국적의 만 19세 이상 국민(주민등록 기준)들을 지역(16개 시도)·성·연령으로 3차원 층화(160개 층)한 후, 비례배분한 20,000명을 층화 무작위추출하여 1차 표본을 구성하고, 1차 표본(20,000명)을 건설 재개/중단/판단유보·성·연령으로 3차원 층화(30개 층)한 뒤, 비례배분한 500명을 층화 무작위추출하는 방식이다.

3) 미국 412명(넥스트 캘리포니아, ’11.6월), 일본 286명(에너지 환경의 선택에 관한 공론조사, ‘12.8월), 국내 173명(사용후핵연료, ‘15.3월) 등

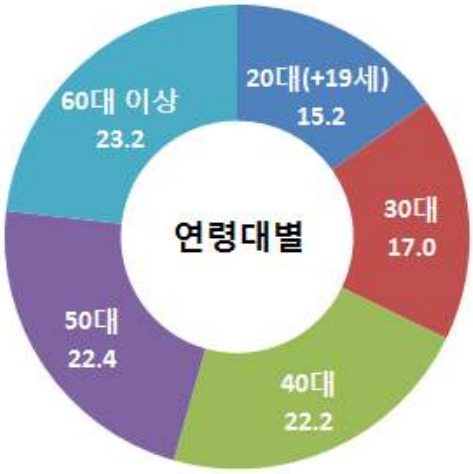
<표 4-1> 시민참여단(500명) 구성 현황

• 신고리 5·6호기 건설 재개/중단/유보 현황 (단위 : %)

• 성별 구성 현황 (단위 : %)



• 연령별 구성 현황 (단위 : %)



2. 숙의 프로그램 진행

가. 숙의의 기본방향

숙의(熟議)는 '깊이 생각하며 충분히 논의하는 것'을 의미하는데 공론조사의 핵심적인 과정이다. 시민들에게 충분한 정보를 제공하고 깊이 생각하고 충분히 논의할 수 있도록 하는 것이 숙의 프로그램이 갖는 중요한 기능이다. 이에 따라, 이번 공론화에서는 숙의 기본방향으로 다음 네가지로 설정하였다.

첫째, 시민참여단에게 집중적인 숙의 기회를 부여하여 제한된 숙의 기간 동안 공론화 의제와 토론쟁점을 정확히 쉽게 이해할 수 있도록 다양한 숙의 정보·자료를 집중적으로 제공하고 오프라인 참여 부담을 최소화하고 온라인 숙의 참여를 활성화한다.

둘째, 시민참여단에게 공론화 의제에 대해서 쟁점별로 자유롭게 의견을 나눌 수 있도록 소그룹으로 분임조를 구성하여 서로 간에 의견을 공유하고 충분히 생각할 수 있는 기회를 제공한다.

셋째, 이해관계자의 참여와 다양한 주장을 숙의과정에 반영하고자 토론의제, 설문구성 등 이해관계자의 최대 관심사를 숙의과정에 균형있게 종합적으로 반영한다.

넷째, 시민참여단 뿐만 아니라 전(全) 국민을 대상으로 숙의 분위기를 조성한다는 취지에서 신고리 5·6호기 건설 재개/중단에 대해 전 국민이 관심을 갖고 함께 고민해보는 기회를 마련하고 이를 시민참여단과 공유할 수 있도록 한다.

나. 숙의 프로그램 주요내용

이번 공론화의 숙의기간은 시민참여단이 확정된 2017년 9월 13일(수)부터 최종조사가 이루어지는 2017년 10월 15일(일)까지 총 33일이었다.

숙의 프로그램은 시민참여단을 직접 대상으로 하는 기본 프로그램과 일반 국민과도 공유할 수 있는 보강 프로그램으로 진행하였다.

<표 4-2> 프로그램 주요 내용

기본 프로그램	보강 프로그램
시민참여단을 직접 대상	일반 국민 숙의와 병행 추진
ㅇ 오리엔테이션 ㅇ 숙의 자료집 ㅇ 이러닝 및 시민참여단 전용Q&A ㅇ 시민참여단 종합토론회	ㅇ 지역순회 공개토론회 ㅇ TV 토론회 ㅇ 미래세대 토론회

(1) 기본 프로그램

시민참여단에게 제공되는 숙의 기본 프로그램은 오리엔테이션(1일), 숙의 자료집, 2박3일 종합토론회, 이러닝(e-learning), 온라인 Q&A 등이며 각각의 프로그램별 세부내용은 다음과 같다.

(가) 오리엔테이션(2017. 9. 16.)

오리엔테이션의 목적은 공론화에 익숙하지 않은 우리나라 현실에서 시민참여단에게 공론화의 의미와 취지를 공유하고, 시민참여단의 역할

과 향후 숙의과정에 대한 안내를 통해 적극적인 참여를 유도하고, 보다 효과적인 방법으로 숙의과정을 진행하기 위함이었다.

시민참여단 500명을 대상으로 한 오리엔테이션은 천안시 소재 교보생명 계성원에서 2017년 9월 16일(토) 오후 1시 30분부터 오후 5시 30분까지 4시간 동안 진행되었으며, 이 행사에는 시민참여단 478명(95.6%)이 참석하여 예상보다 참석률이 높아 시민참여단의 지대한 관심사를 확인할 수 있었다.

주요 프로그램은 2차 조사, 공론화와 시민참여단의 역할을 소개하고 시민참여단에 대하여 위촉장을 수여한 후 건설 재개/중단 측의 입장 발표와 질의응답 시간으로 구성되었다.

<표 4-3> 오리엔테이션 주요 일정

진행시간		오리엔테이션 주요 일정
13:30～14:00	30′	시민참여단 2차 조사
14:00～14:25	25′	국민의례, OT 일정 안내, 환영사, 공론화 소개 등
14:40～14:50	10′	시민참여단 위촉장 수여(10명)
14:50～15:05	15′	시민참여단 소감 발표(3～4명)
15:05～15:25	20′	시민참여단 역할, 준수사항, 숙의과정 등 안내
15:25～15:45	20′	숙의과정 전반에 대한 질의·응답 등
16:00～17:00	60′	건설 중단/재개측 입장 발표(각 30분)
17:00～17:20	20′	발표에 대한 질의·응답
17:20～17:30	10′	귀가 안내 및 폐회 선언

(나) 숙의 자료집

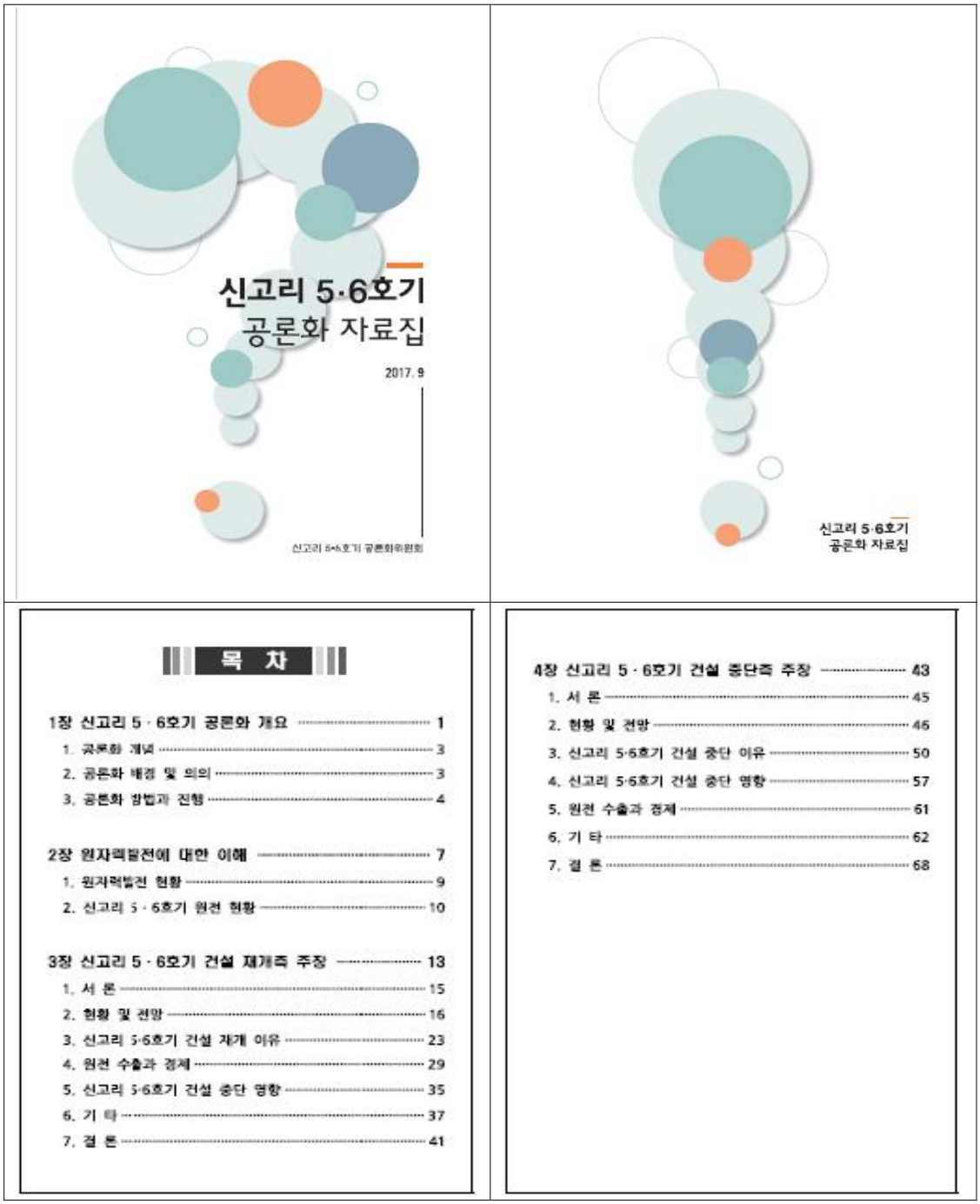
시민참여단에 제공될 숙의자료집은 자료집에 포함될 의제 선정과 의제 설정에 있어서 절차적 타당성을 확보하는 것이 중요하며, 서로 납득 가능한 내용과 주장을 담아내는 것이 건설 중단/재개 양측이 첨예하게 대립하는 가운데 무엇보다 중요한 과제였다.

이러한 원칙에 따라 자료집은 총 네 장으로 목차를 구성하고 1장 신고리 5·6호기 공론화 개요, 2장 원자력발전에 대한 이해, 이 두 장은 위원회에서 작성하고, 3장 및 4장은 건설 중단/재개측에서 직접 작성하였다. 자료집은 공정성을 위하여 전체 부수를 절반씩 나누어 3장과 4장의 순서를 달리하여 제작하였다.

자료의 객관성 및 공정성 확보 차원에서 양측에서 각각의 주장에 대한 자료집 초안을 작성 후 양측이 상호 교차 검토를 하고 전문가 자료검증을 실시한 후 최종적으로 위원회에서 검수하기로 하였다.

전문가 자료검증은 양측의 합의에 따라 자료집에 인용된 데이터와 자료 출처에 국한하였고, 검증분야는 원자력 안전, 환경, 경제, 대체에너지, 지질 분야이다. 양측 당사자에게 전문가 검토의견을 반영하도록 요청을 했고, 양측이 수용하지 않은 경우에는 최종적으로 전문가 의견을 각주로 표기하였다.

건설 중단/재개 양측에서 최종적으로 합의된 자료집(총 70쪽 분량)은 2017년 9월 28일 시민참여단에게 우편으로 발송되어 배포되었으며, 홈페이지도 게재하여 일반에게도 공개하였다.



(다) 이러닝(e-learning) 및 시민참여단 전용 Q&A

시민참여단을 위한 전용 이러닝 시스템은 신고리 5·6호기 공론화의 핵심 쟁점에 대한 재개/중단측의 주장을 동영상 강의 자료로 제공

하여 시민참여단의 이해를 제고하고, 시민참여단과 재개/중단측 전문가 간 쌍방향 의사소통이 가능한 플랫폼을 제공하여 시민참여단의 의문사항을 실시간 해소하기 위해 제공되었다.

이러한 이러닝 시스템은 시민참여단만이 접속하여 이용할 수 있는 기능으로서 데스크탑 PC, 태블릿, 모바일폰 등 환경에서도 이용가능한 것으로서 2017년 9월 21일 정식 오픈하였다.

이러닝 시스템에 탑재될 동영상 자료의 강의내용은 숙의 자료집을 토대로 양측이 직접 작성하였다. 동영상 자료검증은 재개/중단 측의 합의에 따라 양측의 교차검증 없이 각자가 주장하는 내용이 아니라 인용된 자료의 데이터와 출처에 대해서 전문가 검증을 실시하고 이를 위원회가 검토하였다.

동영상 내용은 총 6강으로 구성되어 있으며, 제1강은 「공론화에 대한 이해」, 제2강은 「신고리 5·6호기를 포함한 원전은 안전한가?」, 제3강은 「전력공급 및 전기요금에 어떤 영향을 주나요?」, 제4강은 「국가산업에는 어떤 영향을 주나요?」, 제5강은 「우리나라의 에너지 정책 전망은 어떤가요?」, 제6강은 「종합의견」으로 총 11개의 강의 동영상이 2017년 9월 21일부터 10월 7일까지 순차적으로 게시되었다.

이러닝 동영상 강의에 대한 시민참여단의 질문에 대하여 전문가가 직접 답변할 수 있도록 이러닝 시스템에 Q&A방을 설치 운영하였으며 건설 재개/중단 측 전문가가 시민참여단의 질문사항을 주기적으로 확인하고 답변을 게시하였다. 이외에도 이러닝 수강이 어려웠던 일부 시민참여단에게는 종합토론회 기간 동안 수강할 수 있는 기회를 제공하였다.

<표 4-4> 이러닝 수강현황(2017. 10. 18. 기준)

구 분	수강율	
제1강(공론화 이해)	96%(450/471)	
	건설재개	건설중단
제2강(원전 안전성)	95%(449/471)	95%(445/471)
제3강(전력공급 및 전기요금)	92%(434/471)	90%(427/471)
제4강(국가산업 영향)	93%(439/471)	90%(424/471)
제5강(에너지 정책 전망)	92%(432/471)	91%(430/471)
제6강(종합 의견)	90%(426/471)	88%(415/471)
전체 수강율	92%	

(라) 시민참여단 종합토론회(2017. 10. 13.~10. 15.)

시민참여단의 마지막 숙의과정인 종합토론회는 신고리5·6호기 관련한 쟁점에 대해 시민참여단의 이해를 돕고 최종 숙의과정을 통해 시민참여단 개개인이 합리적인 판단과 의견을 가질 수 있도록 프로그램을 구성하였다.

이에 따라 종합토론회 구성은 총론토의(중단 및 재개이유), 쟁점토의1(안전성/환경성), 쟁점토의2(전력수급등 경제성), 종합토의(최종선택과 사회적수용성) 등 4개의 세션을 기본으로 운영하되, 시민참여단의 질문을 최대한 수용하기 위해 <세션1,2보충/질의응답>시간을 추가로 반영하였다.

1~3세션은 양측의 발표, 분임토의, 질의응답으로 구성하였다. 4세션은 최종발표와 분임토의로 이루어졌고 분임토의에서는 최종 결과가 도출된 경우 사회적 수용성을 높일 수 있는 방안에 대해서 토의가 이루어졌다.

또한, 시민참여단이 숙의과정에서 필요한 신고리5·6호기 공사현장

실태, 그리고 미래세대 및 주변지역 중단 및 재개측 의견을 이해하는데 정보를 줄 수 있도록 <시민참여단에게 보내는 영상메세지>를 제작 상영시간을 배정하였다.

토론회 발표순서·질의응답 시간배분 등 토론세션의 구체적 운영은 재개 및 중단 측과 협의를 통해 결정함으로써 공정성과 재개 및 중단 측의 수용성을 제고하려고 노력하였다.

종합토론회의 핵심인 분임토의는 시민참여단이 상호 존중의 원칙에 따라 자율적이고 주도적으로 참여하여 숙의과정을 통해 알게 된 쟁점에 대해 서로의 의견을 공유하고, 전문가 질문을 도출하여 보다 합리적인 의사결정을 하도록 구성하였다.

시민참여단의 숙의와 구성원 상호학습을 돕기 위해 9~10명을 한 분임으로 구성하고 분임별 모더레이터를 참여시켜 분임토의를 운영하였고, 분임별 모더레이터는 중립성을 유지하고 시민참여단의 토의를 지원하도록 두 차례에 걸쳐 특별 교육을 실시하였다. 위원회에서는 토의 진행자인 모더레이터(moderator)의 중립성과 전문성이 중요하다고 여겨 변호사를 비롯한 각계각층 갈등관리 전문가 53명으로 구성하여 원활한 시민참여단의 토의 시간이 되도록 운영하였다.

각 토의 세션은 각측의 발표, 분임토의, 발표자와 질의응답으로 구성하고 발표와 질의응답은 시민참여단의 이해를 높이기 위한 정보제공에 초점을 두도록 하여 발표자 중심의 발표와 응답이 아니라 시민참여단의 질의에 맞춰 답변하도록 하였다.

발표는 정보제공을 목적으로 중단 및 재개 각기 총론(25분), 쟁점 1·2(15분), 종합(10분)을 배정하였고, 분임토의는 양측 전문가 발표를 어떻게 이해했는지 시민참여단들간 이해를 서로 나누고, 또 관련하여 각각의 생각과 의견을 나누면서 상호학습하고, 더 깊이 이해할 수

있도록 전문가의 정보제공을 위한 질문을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

분임별로 중단 및 재개관련 1개씩 2개의 질문을 정하고 가장 빈도수가 많은 것을 중심으로 취합하여 질문을 만든 분임에서 시민참여단이 1분 내로 질의하도록 하였으며, 전체 질의·응답은 세션별로 재개 및 중단 관련 각각 10개씩 20개 질의응답(1질문당 2분 답변)을 갖고, 재개 및 중간 측 주장관련 상호검증을 위해 발표자 및 응답자간의 반론(2분) 및 재반론(1분)을 실시하였다. 발표는 재개 및 중단 측 각 1인이, 질의응답은 발표자를 포함 각각 4인이 담당하도록 하였다.

종합토론회는 시민참여단 471명, 모더레이터 53명 등 진행요원 등 총 650명이 참석한 가운데 2017년 10월 13일(금) 오후 7시부터 10월 15일(일) 오후 4시까지 2박 3일간 교보생명 계성원(천안시 소재)에서 열렸다.

오리엔테이션에 참석했던 시민참여단 478명 중 7명이 건강상의 이유로 불참한 가운데 471명(98.5%)이 참석하여 2박 3일간 숙박을 하면서 신고리 5·6호기 건설 재개/중단과 관련된 쟁점에 대해 집중적인 학습을 하였다. 특히, 종합토론회 마지막날인 15일에는 이번 공론화조사를 마무리하는 시민참여단의 최종 조사가 실시되었다.

종합토론회에서는 개·폐회식을 비롯해 2번의 조사와 4번의 토의가 실시되었고, 오리엔테이션과 달리 다양한 프로그램 제공보다는 토의 중심으로 개최하여 시민참여단에게 건설 재개 및 중단에 대한 정보를 최대한 제공하였다.

특히, 시민참여단의 발표 청취, 분임 토의, 질의·응답에 참여하는 시간이 이동시간을 제외하더라도 675분으로 11시간에 달하는 등 시민참여단에게 집중적인 숙의를 제공하였다.

그 밖에 신고리 5·6호기 건설현장과 미래세대 청소년들의 의견청취, 울산 지역주민들의 의견을 담은 동영상을 상영하였으며, 시민참여단에게 인증서를 제공함으로써 한 달 간의 숙의과정을 책임 있게 활동해온 시민참여단 노고와 시민참여단으로서의 자긍심을 제고하였다.

<표 4-5> 시민참여단 종합토론회 주요 일정

일자	시 간		내 용	기 타
10.13 (금)	19:00~19:40	40'	3차 조사	
	20:00~20:15	15'	<개회식>	언론취재
	20:35~21:00	25'	<분임별 인사 및 토의규칙 숙지>	
10.14 (토)	09:00~12:50	230'	<세션1> 총론 토의	생방송
	14:10~17:40	210'	<세션2> 쟁점 토의(1)	
	19:10~19:25	15'	<시민참여단에게 보내는 영상 메시지> - 건설현장, 미래세대 및 지역주민 의견	
	19:25~20:00	35'	<세션 1,2 보충 질의·응답>	
10.15 (일)	08:30~12:00	210'	<세션3> 쟁점 토의(2)	
	13:20~14:50	90'	<세션4> 마무리 토의	
	14:50~15:30	40'	4차 조사	
	15:30~16:00	30'	<폐회식> 송별사, 인증서 수여, 소감발표	언론취재

【참고】 시민참여단이 말하는 종합토론회 평가

첫째, 성, 연령, 입장이 다른 구성원이 한 분임이 되어 다양한 의견을 나눔으로써 다른 관점과 생각이 있다는 것을 경청하고 이해하는 자리가 되었습니다.

“부모와도 대화가 어려운데 전연령대와 대화가 될까 하며 왔는데 너무 좋았습니다.”

“요즘젊은이들... 이런 생각이 있었는데 젊은 사람들도 생각도 많고 대화할 수 있겠다는 생각이 들었습니다.”

“은퇴 후 집에서 보내는 시간이 많아 TV나 신문을 통해 정보를 접할 기회는 많지만 직접 사회에 참여할 기회는 거의 없었습니다. 그런데 나이, 직업, 경제적 빈부 등 차이에 상관없이 국가 정책 수립 과정에 참여할 수 있어 좋았습니다. 젊은이들과 함께 얘기하고 다른 의견을 들을 수 있어 좋았습니다.”

둘째, 쟁점에 대한 이해를 높이며 다른 의견의 토의 속에서 근거 있는 자신의 생각을 만들고, 또는 변화의 과정을 가져왔다고 봅니다.

“생각이 변할 수 있다는 열린 마음이 가능할까 싶었는데 조금은 다른 얘기가 들렸습니다.”

“올 때는 내 의견을 갖지 못했었는데 전문가의 발표와 질의응답, 분임토의 과정을 거치며 자신의 입장을 정하는데 많은 도움이 되었습니다.”

셋째, 전문가 발표에 대한 청중만이 아니라 분임토의를 통해 각자 이해한 것과 생각을 나누고, 질문을 만드는 분임토의 과정이 시민참여단에게 주인으로써 책임감을 높이는 역할을 한 것 같습니다.

“며칠 안 되는 휴가를 사용해서 왔는데, 오길 잘했다는 생각이 들었습니다. 그간 정치인들이 사람들을 위하는 정치를 한다고 말해도 정말 다수 사람들의 입장을 생각한다는 마음이 들지 않았는데, 이번 과정을 참여하

면서 사람들이 직접 이야기 나누고, 다수의 생각을 전달할 수 있는 것 같아 좋았습니다.”

넷째, 분임토의 시간이 60분으로 10명이 한 분임으로, 한 주제에 2분 남짓의 발언 기회가 있었음. 질문을 만드는 것에 시간이 많이 할애되어 충분한 토의 시간이 확보되지는 않아 아쉬움이 있었습니다.

“환경성, 안전성 주제로 한 시간 말고 더 충분하게 이야기를 하고 분임토의를 하면 좋을 것 같습니다.”

“분임토의 시간을 더 늘려야 할 것 같습니다. 인원대비 시간이 너무 짧습니다.”

다섯째, 공론화 중요성에 대한 인식과 시민 참여, 민주주의 의식 향상에 기여한 것으로 보입니다.

“평소 대한민국의 시민의식이 낮다고 생각했는데 이번 토론을 하면서 잘못 생각했었다는 것을 알게 되었고, 시민으로 자부심을 느꼈습니다.”

“나 한사람의 의견과 선택이 나라의 미래를 결정한다는 것에 책임감을 느꼈고 공론화 과정의 토론방식에 많은 걸 배웠다. 다른 토론회에 나가도 이런 자세와 태도를 적용해 볼까 합니다.”

“공통의 결과를 도출해야 하는 것이 아니라 다른 사람의 의견을 듣고 토의하며 학습하고 숙의할 수 있는 경험을 가져본 것과 중요한 국가정책을 시민이 직접 참여하여 결정한다는 것에 대한 자부심을 느낍니다.”

(2) 보강 프로그램

위원회가 시민참여단을 위한 숙의프로그램 못지않게 중요하게 생각한 것은 대국민 숙의를 위한 보강프로그램이었다. 시민참여단이 국민

을 대표하여 중대한 결정을 내리지만 전 국민이 공론화 과정에서 논의되는 주요 사안들을 올바로 이해하고, 그 결과를 최대한 수용할 수 있도록 하기 위해 위원회는 다양한 대국민 숙의 프로그램을 진행하였다.

(가) 지역순회 공개토론회

<표 4-6> 지역순회 공개토론회 개최 현황

일자	장소	토론회 주요 내용
8월 1일	서울	사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진할 것인가?
9월 7일	광주	지역적 관점에서 에너지 정책 어떻게 볼 것인가?
9월 13일	대전	안전성 관점에서의 신고리 5·6호기 건설 중단/재개 문제
9월 18일	부산	신고리 5·6호기 어떻게 할 것인가?
9월 26일	서울	신고리 5·6호기 건설관련 에너지정책의 전망·안전성·경제성 등의 쟁점
9월 28일	수원	우리의 선택이 가져올 변화
10월 11일	울산	지역사회와 원자력에너지

위원회에서는 전국 지역별 토론의 장을 마련하는 『지역순회 공개토론회』를 기획하여 추진하였다. 이는 각 지역별로 국민들이 토론회에 참여하여 자신들의 의견을 제시할 수 있도록 하고 그들의 의견을 수렴하기 위한 것이었다.

신고리 5·6호기 공론화위원회의 주최 하에 한국갈등학회, 한국지방자치학회 같은 유수한 학회의 주관으로 수도권, 부산·울산, 호남, 충청지역 등에서 모두 7차례의 토론회가 개최되었다.

토론회는 신고리 5·6호기 건설 재개/중단 여부를 주제로 재개와 중단을 주장하는 양측의 발제와 관련 주제에 대한 토론, 그리고 청중과

의 질의응답 순으로 진행되었고, 사회와 좌장은 주관기관인 학회 또는 제3자가 맡아 진행함으로써 토론의 객관성을 최대한 확보하고자 했다. 특히, 발제자와 토론자는 건설재개와 중단 양측의 대표단으로부터 추천을 받는 방식으로 추진하였다.

첫 지역순회 토론회는 2017년 8월 1일 서울 대한상공회의소에서 개최되었다. '사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진 할 것인가?'라는 주제 하에 한국행정연구원의 은재호 선임연구위원이 '공론화의 개념과 조직화 방안'에 대해 발표했고, 박진 KDI정책대학원 교수, 신지형 녹색법률센터 부소장, 이강원 한국사회갈등해소센터 소장, 이영희 가톨릭대 교수, 임채영 한국원자력학회 총무이사, 한장희 한국수력원자력(주) 지역상생처장이 토론자로 나서 신고리 원전 공론화 방식에 대한 자신들의 입장을 표명했다.

이 토론회에서는 공론화위원회의 독립성과 객관성 확보 방안, 시민참여단의 대표성 확보 방안, 공론화 추진방식과 절차, 설문조사와 숙의절차 등과 같은 공론조사와 관련된 주요 쟁점과 현안들이 다루어졌다는 점에서 의미가 있었다.

두 번째 토론회는 2017년 9월 7일 한국지방자치학회 주관으로 광주 국립아시아문화전당 콘퍼런스 홀에서 '지역적 관점에서 에너지정책을 어떻게 볼 것인가'라는 주제로 개최되었다.

신고리 공론화의 쟁점과 과제에 대해 이영희 가톨릭대 교수와 임정빈 성결대 교수가 발제를 했고, 김종필 광주환경운동연합 팀장, 김봉철 조선대 교수, 송종순 조선대 교수, 이원재 카이스트 교수, 이헌석 에너지정의행동 대표, 임채영 한국원자력학회 총무이사가 에너지정책 결정과 관련된 쟁점들을 중심으로 토론을 펼쳤다.

호남지역은 한국전력, 한국전력거래소 등과 같은 전기관련 공공기관

본사의 소재지이고, 인근에 영광원전이 가동 중에 있어서 그런지 원전 업계 종사자와 환경단체 관계자들이 다수 청중으로 참석하여 지역적 관점에서 에너지정책을 다룬 토론회에 대해 상당한 관심을 보여주었다.

세 번째 토론회는 2017년 9월 13일 대전에서 열렸다. 단국대 분쟁해결연구센터 주관으로 대전시청 대강당에서 '안전성 관점에서의 신고리 5·6호기 건설 중단/재개 문제'라는 주제로 개최되었다.

가상준 단국대 분쟁해결연구센터 소장의 사회로 진행된 토론회에서 임채영 한국원자력학회 총무이사가 신고리 5·6호기의 공사 재개의 필요성을, 장다울 그린피스 선임캠페이너가 신고리 5·6호기 공사 중단의 필요성을, 그리고 한병섭 원자력안전연구소 박사와 정용훈 카이스트 교수가 신고리 5·6호기 건설 재개/중단과 관련된 안전성 이슈로 발제하였다. 발제 후에는 신고리 5·6호기 건설 재개/중단 갈등의 해소 방안에 대한 서정철 한국사회갈등해소센터 연구위원과 백도현 갈등코칭그룹 어울림 대표의 토론이 이어졌다.

대전지역은 연구단지가 밀집해 있고 교통여건이 양호한 지역적 특성에 힘입어 약400명에 이르는 많은 청중이 참석했고, 그로 인해 준비된 자료집이 동이 난 상태에서도 청중들의 질의와 토론이 활발하게 이루어졌다.

네 번째 토론회는 울산과 인접한 곳이면서 현재 5기의 원전이 운영중인 부산에서 개최되었다. 부산 토론회는 한국갈등학회 주관으로 '신고리 5·6호기 어떻게 할 것인가?'라는 주제 아래 2017년 9월 18일 부산 벡스코에서 열렸다.

'우리의 선택이 가져올 변화'에 대해 장다울 그린피스 선임캠페이너가, 그리고 '신고리 5·6호기 건설의 필요성'에 대해 정용훈 카이스트

교수가 발제하였다.

발제에 이어 문주현 동국대 교수와 양재영 국제원자력대학원대학교 교수가 신고리 5·6호기 건설 재개의 입장에서 그리고 양이원영 환경운동연합 처장과 한병섭 원자력안전방재연구소 이사가 건설 중단의 입장에서 원전의 안전성, 향후 에너지 정책 방향 등에 대해 심도 있는 토론을 전개했다.

이해관계자와 학계, 지역 시민들까지 300여명에 달하는 많은 인원이 참석했을 뿐만 아니라, 질의응답 시간에는 원전의 안전성, 사고 시의 지역 주민 피해 가능성 및 안전성 확보 방안 같은 주요 사항들에 대한 청중들의 질의가 이어져 시민들의 높은 관심을 보여주었다.

다섯 번째 토론회는 서울 동대문 구민회관 대강당에서 2017년 9월 26일 오후에 개최되었다. 이 토론회는 한국갈등학회 주관으로 '신고리 5·6호기 건설관련 에너지정책, 안정성, 경쟁성 등 쟁점현안'을 주제로 진행되었다.

'신고리 5·6호기의 실태와 에너지 전환 제안'에 대해 양이원영 환경운동연합 처장이, 또 '신고리 5·6호기가 필요한 이유'에 대해 정범진 경희대 원자력공학과 교수가 발제해 주었다. 발제 후에는 풍력, 태양광 등 재생에너지 설비 투자의 필요성을 중심으로 이성호 세종대 기후변화센터 연구위원이, 그리고 신고리 5·6호기 건설 재개가 순리라는 점을 중심으로 정용훈 카이스트 교수가 토론을 이어갔다. 이날 토론회의 좌장은 은재호 한국행정연구원 선임연구위원이 맡았고, 조영탁 한밭대 교수는 현안 검토사항 중심으로 건설 재개/중단 문제를 바라보는 중립적 입장에서 의견을 개진했다.

경기지역 순회토론회는 2017년 9월 28일 수원 아이티컨벤션에서 단국대 분쟁해결연구센터 주관으로 개최되었다. 건설 재개/중단 양측의

주제발표가 예정되어 있었으나 정부출연 연구기관 소속 연구원의 공론화 과정 참여 문제를 둘러싼 양 대표단체간의 이견으로 재개측의 발제가 빠진 채 중단측 발제자인 홍종호 서울대 교수의 '우리의 선택이 가져올 변화'에 대한 발제만 이루어졌다.

이후 토론회에서는 정주진 평화갈등센터 소장과 박지호 갈등전환센터 소장이 중립적 입장에서 개인의 의견을 발표하는 토론시간이 있었고, 이어서 토론회 참석자들의 질의와 그에 대한 답변이 진행되었다.

마지막 지역순회 토론회는 2박 3일 시민참여단 토론회 개최 직전인 2017년 10월 11일, 신고리 5·6호기 건설 현장이 있는 울산에서 개최되었다. 한국지방자치학회 주관으로 울산대 학생회관 소극장에서 많은 인원의 참석 하에 토론회가 진행되었다.

'지역사회와 원자력에너지'라는 주제로 윤병조 부산대 교수와 김해창 경성대 교수가 발제했고, 양재원 국제원자력대학원 교수와 박종운 동국대 교수가 패널로 참석하여 열띤 토론을 벌였다.

건설재개와 건설중단측이 자신들의 입장을 명확하게 표명하는 지역인 만큼 300명 이상의 청중이 토론회장을 가득 메웠고 언론의 취재 열기도 그 어느 곳보다 뜨거웠다. 토론회 직후 일부 방청객으로 인해 다소 격양된 분위기가 형성되기도 했지만 울산시민들의 성숙한 시민의식에 힘입어 비교적 질서 있게 성공적으로 마무리되었다.

(나) TV 토론회

<표 4-7> TV 토론회 개최 현황

일자	장소	토론회 주요 내용
8월 27일	울산MBC	신고리 5·6호기 찬반토론회
9월 27일	SBS	신고리 5·6호기 건설이냐? 중단이냐?
10월 5일	YTN	안전성
10월 6일	YTN	전력공급, 전기요금 영향, 에너지 정책
10월 7일	YTN	국가산업, 지역주민 및 관련업체 영향

위원회는 지역순회 토론회와 별개로 지역적 한계를 극복하고, 이번 공론화에 대한 전 국민적 관심을 제고하기 위해 TV 토론회도 기획하여 추진하였다.

2017년 8월 27일 방영된 찬반토론회는 현 쟁점의 중심지이며 첨예한 이해관계자들이 대립하고 있는 울산지역 방송사(울산MBC) 주관으로 개최되었다. 참석패널은 양측 대표단체로부터 추천을 받아 건설재개측에서는 정용훈 카이스트 교수와 이상대 서생면주민협의회장이, 그리고 건설중단측에서는 박진희 동국대 교수와 김형근 신고리 5·6호기 백지화 울산시민운동본부 공동집행위원장이 참석해 양측의 입장을 대변했다.

매일 오후 2시부터 4시까지 진행되는 주영진의 뉴스브리핑 시간을 특집토론 형식으로 기획하여 2017년 9월 27일 생방송으로 SBS TV 토론회를 진행했다. SBS TV토론회는 주영진 논설위원의 사회로 건설중단측에서는 양이원영 환경운동연합 처장과 이상훈 녹색에너지전략연구소 소장이, 그리고 건설재개측에서는 정범진 경희대 교수와 정용훈 카이스트 교수가 패널로 참석했다. 이 토론회에서는 안전성, 대체에너

지, 전기요금 등과 같은 신고리 5·6호기 원전과 관련된 쟁점 사안들이 다루어졌다.

YTN 특별기획 '신고리 5·6호기 토론'은 추석 연휴 기간인 2017년 10월 5일부터 10월 7일까지 연속 3일간 방영되었다. 이 토론회는 11:00~11:25까지 약 25분간 신고리 5·6호기 건설 재개와 중단을 주장하는 양측의 대표 각1인이 나서 쟁점이 되는 주제에 대해 배틀토론 형식으로 진행되었다.

1일차인 10월 5일에는 '안전성'을 주제로 건설재개측의 정용훈 카이스트 교수와 건설중단측의 양이원영 환경운동연합 처장이, 10월 6일에는 '전기요금과 에너지 정책'을 주제로 건설재개측의 임채영 한국원자력학회 박사와 건설중단측의 홍종호 서울대 교수가, 그리고 10월 7일에는 '지역주민 및 관련업체에 대한 영향'을 주제로 건설재개측의 윤병조 부산대 교수와 건설중단측의 진상현 경북대 교수가 패널로 참석하여 양 측의 입장을 대변했다.

그 외 위원회가 기획하여 추진한 토론회와는 별도로 각 방송사에서도 신고리 5·6호기, 탈원전 정책 등에 대해 많은 관심을 갖고 TV토론회를 기획하여 방영하였다.

JTBC는 2017년 7월 28일 '탈원전, 득인가 실인가?'를 주제로 밤샘토론을, KBS는 2017년 7월 30일 '과연 신고리 5·6호기의 운명은 어떻게 결정해야 할 것인가?'라는 주제로 생방송 일요토론을, MBC는 2017년 8월 29일 '원전의 운명은?'을 주제로 100분 토론을, 그리고 채널A는 추석특집 긴급진단으로 '탈원전 해법은?'이라는 주제로 다수의 TV토론회를 개최하여 방영했다.

(다) 미래세대 토론회

‘미래세대 토론회’는 추석 연휴 첫날인 2017년 9월 30일 14:00~18:00까지 4시간 동안 세종문화회관 아띠홀에서 서울 시내 20개 고등학교 106명의 학생이 참석한 가운데 개최되었다. 추석 연휴 첫날에 개최하는 토론회라 참석 학생 모집이 어려울 것이라는 우려도 있었지만 서울교육청의 협조, 참석자에 대해 봉사활동시간 부여, 도서상품권 지급 같은 인센티브의 제공을 통해 큰 어려움 없이 진행되었다. 이희진 숙의분과위원장의 공론화에 대한 설명으로 시작된 이날의 토론회에서는 건설중단측인 윤순진 서울대 환경대학원 교수, 건설재개측인 김명현 경희대 원자력공학과 교수가 각각 25분씩 발제를 한 후에 45분간 학생들의 질문을 받았다. 이어서 70분간 분임토의가 이루어 졌는데, 분임 구성은 10명~11명으로 10개조를 구성하여 운영하였다. 또 참석 학생 중에 1명씩 10명을 사전에 선발하여 2시간 모더레이터 교육을 실시해 이들의 주관으로 분임조를 운영하도록 했다. 토론회에서 학생들은 두 교수의 발표에 대해 앞다퉈 질문을 했고, 분임토의에서도 양측에 대해 다양한 의견을 쏟아냈다.

3. 대국민 소통

가. 현장방문 및 이해관계자 간담회

위원회는 2017년 8월 28일 울산시 울주군 서생면 소재 신고리 5·6호기 건설현장을 직접 방문하였다. 현장방문은 한국원자력산업회의, 한국원자력학회 등 건설재개 측 요구로 이루어졌으며, 위원장은 “현장에서 직접 확인한 내용을 토대로 공론화 절차를 진행하겠다”는 입장을 밝혔다. 같은 날 오후에는 건설 재개 측과 중단 측 지역관계자들과의 간담회를 계획하였다. 오후 4시 반 울산역에서 건설 중단 측 지역관계자들과 간담회는 가질 수 있었으나, 건설 재개 측 지역관계자들과의 간담회는 성사되지 못했다. 그러나 건설 현장 방문 과정에서 현장에 있던 관계들과 대화를 나누며 그들의 요구를 직접 들을 수 있었다. 9월 18일에는 부산지역 탈핵시민연대와 함께 부산지역 주민과의 간담회를 열어 의견수렴의 기회를 가졌다.

나. 국내외 언론 홍보

(1) 언론대상 설명

위원회는 일반 국민들에게는 다소 생소한 '공론조사' 방식의 신고리 5·6호기 공론화 과정에 대한 궁금증을 해소하고, 시민참여형조사에 적극적인 참여를 독려하기 위해 공식적인 브리핑 외에 수시로 방송·신문 인터뷰를 하였다. 수차례의 인터뷰를 통해 공론화를 추진하게 된 배경과 의미, 공론화의 진행 경과 및 주요 일정을 소개하였고, 공론화와 관련한 주요 쟁점을 알렸다.

<표 4-8> 위원회 언론 인터뷰

일자	언론 매체	출연
2017.8.24.	YTN 뉴스Q	위원장
2017.8.25.	KBS 뉴스라인	위원장
2017.8.29.	YTN 곽수종의 정면 승부	위원장
2017.8.30.	JTBC NEWS 직격인터뷰	위원장
2017.8.30.	CBS 라디오 시사자키 정광용입니다.	위원
2017.9.1.	채널A 뉴스 직격 인터뷰	위원장
2017.9.8.	KTV 집중 인터뷰	위원
2017.9.11.	TBS 김어준의 뉴스공장 라디오 인터뷰	위원장
2017.9.12.	TV조선 파워 인터뷰	위원장
2017.9.12.	연합뉴스TV 뉴스현장 인터뷰	위원장

위원회 위원장은 YTN 뉴스Q, KBS 뉴스라인 등과 같은 뉴스 프로그램에 직접 출연하여 신고리 5·6호기 공론화의 진행과 조사 설계 과정에 대해 설명했고, 특히 유무선 전화를 통해 이루어진 1차 조사 기간(2017.8.25.~9.9.)에는 조사에 대한 국민들의 적극적인 호응을 당부하기도 했다.

1차 조사를 마친 후 위원회는 국민들께 시민참여단의 구성, 역할, 향후 공론화 일정에 관해 자세히 설명하고, 시민참여단의 숙의 과정에 대한 위원회의 공정한 관리 의지를 표명하는 기회를 가졌다. 또한 위원회를 둘러싼 오해를 풀 수 있도록 진솔하게 위원회의 역할과 입장을 설명하였다.

또한 2017년 9월 29일(금요일)에는 한국프레스센터 외신지원센터에서 상주 외신기자 간담회를 개최했다. AP, WSJ, NHK, 아사히 신문 등 주요 외신기자들이 참석한 이 간담회를 통해 국내뿐만 아니라 해외에도 이번 공론화의 의미와 진행사항 등을 알렸다. 참석한 외신기자들은 이번 공론조사의 특징, 시민참여단의 숙의과정, 최종 권고안이 갖는 의미, 위원회의 앞으로의 일정 등에 대해 질의를 하며 높은 관심을 보였다. 이 자리에서 위원장은 마무리 인사말을 통해 이번 공론화가 대한민국 사회가 통합과 상생의 길로 나아가는 새로운 민주적 의사 결집의 한 모델이 될 수 있도록 최선을 다하겠다는 다짐을 재차 표명했다.

이와 같이 위원장을 비롯한 위원들은 이번 공론화 과정을 국내외에 신속하고 투명하게 전달하기 위해 다각적인 방법으로 국민들과 국내외의 언론을 상대로 소통했다. 이는 이번 공론화에 대한 궁금증을 해소하면서 국민들과 해외에 잘못 알려진 부분들을 바로잡고 이 사안에 대한 궁금증을 해소하면서 공론화를 성공적으로 매듭짓기 위함이었다.

(2) 취재 지원

위원회는 공론화 과정의 투명성을 확보하기 위해 매주 정기회의 직후 회의결과를 국내외 언론을 대상으로 브리핑하여 공론화의 진행 과정을 공개하였다. 언론의 취재 열기가 뜨거웠던 시민참여단 오리엔테이션 및 종합토론회에 대한 취재는 숙의과정에 방해받지 않는 범위내에서 최대한 편의를 제공하였다.

2017년 9월 16일(토) 시민참여단 오리엔테이션 때에는 MBC, SBS, YTN, MBN, TV조선, 채널A, JTBC 등 7개 방송사 및 연합뉴스, 한겨레, 뉴시스, 에너지 경제 등 4개 신문사가 시민참여단의 환영식 및 공론화 소개 장면을 취재하였다.

숙의과정의 대미를 장식하는 2017년 10월 13일(금)부터 10월 15일(일)까지 2박 3일 간의 종합토론회는 KBS, MBC, SBS 지상파 3사뿐만 아니라 연합뉴스, YTN, JTBC, MBN 등 10개 방송사, 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한계레, 국민일보, 경향신문 등 26개 신문사가 개회식, 토의현장, 폐회식, 시민참여단 활동 소감 등을 실시간으로 집중 보도하였다. 또한 10월 14일(토) 총론 토의 일부는 KTV에서 생중계되었으며 9개 방송사에서도 보도하였다.

(3) 라디오 광고

KBS-1R, MBC-FM 등 청취율이 높은 라디오 프로그램을 대상으로 위원장의 음성 녹음을 송출하여 1차 조사가 실시됨을 알리고 국민들의 참여를 호소하였다.

○ 추진기간: ‘17.8.21.~9.20. / 프로그램당 1일 1회
○ 추진매체
- (KBS-1R) 안녕하십니까 윤준호입니다 / (SBS-파워FM) 두시탈출 컬투쇼, 박소현의 러브게임 / (MBC FM4U) 노홍철의 굿모닝FM / (TBS-R) 김어준의 뉴스공장
○ 홍보 문안
- 안녕하세요, 신고리 5·6호기 공론화위원회 위원장 김지형입니다. 신고리 5·6호기 건설을 두고 논란이 많습니다. 공론화는 이런 논란을 풀 국민적 합의과정입니다. 이를 위해 우선 이 문제를 심도 있게 논의할 시민 참여단을 구성해야 합니다. 저희 위원회는 필요한 설문조사를 8월 25일경부터 실시합니다. 이번 조사에 적극 호응해 주시고, 시민참여단에도 널리 참여해 주십시오. 그래서 우리 사회가 분열과 반목을 넘어 통합과 상생의 길로 나아가게 힘을 보태 주십시오. 감사합니다.

(4) 포털 사이트 광고

(가) 1차 광고(2017. 8. 21.~9. 3.)

공론화 과정 및 정보에 대한 국민의 접근성을 강화하고 공론화 참여 협조를 이끌어 내기 위해 주요 포탈 사이트인 ‘네이버(롤링보드/PC, 모바일)’, ‘다음(초기배너/PC, 모바일)’ 메인화면에 배너 광고를 실시하였다. 배너를 클릭하면 홈페이지 상의 시민참여단 참가 안내 페이지로 연결되어 공론화 과정에 참여할 수 있는 자세한 정보를 제공하였다. 통상적으로 포털 배너 광고 시, 가장 주요한 광고 효과 측정 수단은 CTR[4]이라고 할 수 있다. 동 공론화 광고의 평균 CTR은 0.24%

로 나타났다. 포털 사이트의 배너 광고 평균 CTR은 민간광고 포함의 경우 0.13%, 정부 광고만으로 보면 평균 0.1% 수준임을 감안할 때, 2배 이상의 높은 광고 효과가 있었음을 알 수 있다. 이는 이번 공론화에 대한 국민의 관심이 그만큼 높다는 것을 보여주는 하나의 지표라 할 수 있다.

(나) 2차 광고(2017. 10. 2.～10. 15.)

위원회가 제시할 최종 권고안에 대한 전 국민적 공감대 형성과 수용 문화 조성을 위해 2차 온라인 광고를 통해 위원회가 견지하는 중립성, 공정성의 원칙, 공론화 과정이 갖는 의미를 전달하였다. 2차 광고 방식은 1차 광고와 동일하게 네이버, 다음 메인화면(PC, 모바일)에 배너 광고 실시하였고 배너 클릭 시에는 홈페이지 상의 위원장 대국민 서한 팝업으로 이동하게 했다.

이러한 홍보를 통해 위원회는 이해 관계자들의 첨예한 의견 대립이 있는 신고리 5·6호기 공론화 진행 과정에서 몇 차례의 고비가 있었으나 양측의 대승적 타협을 통해 절충점들을 찾아가며 정상적으로 진행 중에 있음을 알리고, 478명의 시민참여단이 구성된 것과 이들의 숙의 과정을 간단히 소개하였다. 또한 시민참여단 뿐만 아니라 전 국민적인 공론형성을 위해 지역 순회토론회, TV토론회 등을 여러 차례 개최하고 이와 관련된 모든 자료를 홈페이지에도 공개하고 있음을 알리며 일반 국민들의 관심과 동참을 호소하였다. 무엇보다 위원회는 홍보를 통해 공론화 과정에 직·간접적으로 참여하는 모든 주체들도 공론화를 품위 있게 완수할 사회적 책임이 있다는 점, 공론화가 성패를 가르는 승

4) CTR(Click Through Ratio): 인터넷 상에서 배너 하나가 노출될 때 클릭되는 횟수로 보통 클릭률이라고 한다.

부의 장이 아니라 통합과 상생의 길로 나아가는 화합의 장이라는 점을 강조하였다.

(다) 전광판 광고

신고리 5·6호기 공론화에 대한 국민 인식 제고 및 공론조사 참여 협조를 위해 전광판 국가광고 운영위원회 서면심의를 거쳐 전국 210여기 전광판 광고를 다음과 같이 2017년 9월과 10월에 걸쳐 추진하였다.

<표 4-9> 광고문구 현황

구 분	광고 문안
1회(9월)	○ 신고리 5·6호기 공론조사를 위한 시민참여단을 모집 중에 있습니다. ○ 공론화 성공! 국민 여러분의 참여가 관건입니다! ○ 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. ○ 신고리 5·6호기 공론화위원회
2차(10월)	○ 신고리 5·6호기 공론화, 공정하고 투명하게 추진하겠습니다. ○ 신고리 5·6호기 공론화위원회

(라) 온라인 소통 창구 개설·운영

위원회는 활동 내용과 공론화 과정을 투명하게 공개하기 위하여 2017년 8월 10일 공식 홈페이지(www.sgr56.go.kr)를 개설했다. 홈페이지를 통해 중립적이고 객관적인 공론화 과정을 보여줌과 동시에 국민의 목소리를 실시간으로 경청하고자 했다. 홈페이지는 위원회 활동

기간 동안 운영되며 크게 「위원회 소개」, 「왜 공론화인가」, 「공론화 참여방」으로 구성되었다.

「위원회 소개」에서 위원장과 위원 소개, 위원장 언론 인터뷰, 전체회의 보도자료[5], 회의록, 추진일정, 주간계획 등과 같은 세부 항목을 통해 위원회의 활동을 신속하고 투명하게 공개하였다.

「왜 공론화인가」에서는 공론화의 의미, 추진 배경, 구체적 절차 등 공론화 관련 내용을 알기 쉽고 재미있게 국민에게 전달하기 위해 카드뉴스, 웹툰, 만평 등의 콘텐츠를 제작하여 게시하였다.

<표 4-10> 온라인 홍보 현황

구 분	주요 내용
카드뉴스	○ 신고리 5·6호기 공론화 “과정” 궁금하셨죠? ○ 신고리 5·6호기 공론화 오해와 진실
웹툰	○ 신고리 5·6호기 팀플발표(1, 2) ○ 나는 신고리 5·6호기 공론화 시민참여단 ○ 신고리 5·6호기 시민참여단 시작, 그리고 과정
만평	○ 신고리 5·6호기 공론화 의미(1, 2)

「공론화 참여방」에는 누구나 공론화와 관련된 아이디어를 실시간으로 제언할 수 있도록 “제언방”을 개설, 운영했다. 여기에는 2017년 10월 15일 기준으로 공론화에 대한 의견을 비롯하여 신고리 5·6호기 및 원전에 대한 찬반 논쟁 등 8,197건의 제언이 등록되었다. 또한 참여방의“공론화자료모음”에는 시민참여단이 학습하는 이러닝 영상(총 6강), 지역 순회 공개토론회 자료, TV 토론회(KBS, MBC, SBS 및 YTN 3회) 동영상 등을 게시하여 시민참여단으로 선정되지 않은 국민들도 숙의할 수 있도록 함으로써 공론화 결과에 대한 국민 수용성을

5) 신고리 5·6호기 문제 공론화 추진 관련 브리핑(2017. 6. 27./국무조정실) 이후 36 건(2017. 10. 15.현재)

높이고자 하였다.

한편, 홈페이지에 이어 2017년 8월 28일에는 페이스북(singori56)을 추가 개설하여 TV 토론회와 종합토론회 일부를 실시간으로 중계하고 각종 자료를 제공함으로써 국민들이 각별히 관심을 갖는 사항에 대한 정보를 쉽게 접근할 수 있도록 하였다.

4. 조사 설계 및 진행(1~4차)

가. 1차 조사 개요

1차 조사의 목적은 전체 국민의 신고리 5·6호기 건설에 대한 의견을 지역, 성별, 연령대별로 구분해 파악하는 동시에 시민참여단 참여 의향을 확인하는 데 주요 목적이 있었으며, 이외에 국민 대표성을 확보하기 위한 기초 데이터 활용의 목적이 있었다. 1차 조사 결과는 시민참여단 선정을 위한 자료뿐만 아니라 최종 4차 조사자료 통계분석을 위한 기초 자료로도 활용되었다.

1차 조사 문항은 건설 재개/중단/유보에 대한 의견과 원자력 발전 정책 방향에 대한 의견을 포함해 오리엔테이션 및 2박3일 종합토론회 참석 가능 여부 등에 대한 질문으로 구성되었다. 1차 조사 문항들은 시민참여단 구성 과정에서 대표성 제고를 위해 적용한 층화확률추출의 층화기준도 염두에 둔 것이다.

위원회는 2017년 8월 28일부터 9월 9일까지 16일간 1차 조사를 진행했으며, 1차 조사 응답자 20,006명 중 시민참여단에 참가 의향이 있는 5,981명을 대상으로 무작위추출을 통해 최종적으로 시민참여단 500명을 2017년 9월 13일 선정 완료하였다.

나. 1차 조사 현황

1차 전화조사는 휴대전화 90%, 집전화 10% 병합조사를 수행하는 것으로 계획하였으나, 실사과정에서 일부 지역의 40대 이상 여성의 접촉성공률을 높이기 위해 집전화번호를 추가 투입하였다. 최종 응답자 휴대전화 및 집전화 구성비율은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 최종 응답자 휴대전화 및 집전화 구성비율

구 분		목 표	완 료	구성비율
전 체		20,000명	20,006명	100%
	휴대전화	18,000명	17,430명	87.1%
	집 전 화	2,000명	2,576명	12.9%

1차 조사는 우리나라 만 19세 이상 국민(2017. 7. 31. 기준 주민등록)들을 지역(16개 시도[6]), 성별, 연령대(19세를 포함한 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상) 범주를 기준으로 160개 층을 구성한 후, 층별 주민등록인구수를 기준으로 20,000명을 비례배분해 각 층에서 무작위로 표본을 추출하였다.

2017년 8월 28일부터 9월 9일까지 16일 간 1차 조사를 진행하였으며, 총 90,570개의 전화번호를 사용하여 20,006명을 조사하였다. 휴대전화와 집전화를 구분하면, 휴대전화의 경우 KT, SKT, LGU+에서 제공받은 가상번호(안심번호라고 부르기도 함) 77,076개를 사용하여 17,430명에 대한 조사를 완료하였으며, 집전화의 경우 RDD방법으로 추출된 13,494개의 전화번호를 사용하여 2,576명에 대한 조사를

6) 세종은 충남에 포함

완료하였다.

조사에 투입되는 전화번호 회선수를 최소화하기 위해 전화번호를 순차적으로 투입하는 전략을 택하였다. 휴대전화 가상번호를 사용하는 경우 휴대전화 사용자의 거주지역과 성, 연령을 파악하는 것이 가능하기 때문에 1차적으로 37,172개의 번호를 투입한 후, 지역, 성, 연령대에 따른 층별 조사완료 현황을 확인한 후, 각 층별로 부족한 표본크기의 2배수에 해당하는 휴대전화번호를 추가하는 방법으로 3차례 걸쳐 순차적으로 가상번호를 투입함으로써 다른 어떤 국내외 전화조사에 비해 높은 접촉성공률과 응답률을 달성할 수 있었다. <표 4-12>는 단계별로 투입된 휴대전화와 집전화 회선수, 응답자수와 조사기간 등을 정리한 것이다.

<표 4-12> 전화조사 단계별 투입 회선수와 조사기간

조사방법	단 계	투입 회선수	응답자 수	조 사 기 간	최대컨택수
휴대전화	1단계	37,172개	10,554명	8.29.(화)~9. 5.(화)	14회
	2단계	15,805개	4,110명	9. 4.(월)~9. 7.(목)	11회
	3단계	24,099개	2,766명	9. 8.(금)~9. 9.(토)	10회
집전화	1단계	6,000개	1,840명	8.25.(금)~8.31.(목)	14회
	2단계	1,000개	160명	9. 1.(금)~9. 3.(일)	4회
	3단계	6,494개	576명	9. 9.(토)	5회

비접촉이나 무응답 등에 따른 편향을 최소화하기 위해 휴대전화의 경우 수신자가 “신고리공론화위”라는 휴대전화 발신처를 확인할 수 있도록 표기를 하는 동시에 국민들에게 발신번호를 알려주고 조사 참여를 유도하는 언론홍보를 하는 등의 노력을 하였다. 아울러 재통화(call-back) 규칙을 엄격하게 준수하였는데, 유선전화와 휴대전화 모

두 최대 14회까지 재통화를 실시하여 조사의 품질을 높이기 위해 최대한 노력하였다.

이런 다각적인 노력을 통해 얻어진 1차 조사 접촉성공률과 응답률을 휴대전화와 집전호로 구분해 보면 <표 4-13>과 같다. 접촉성공률은 휴대전화 47.4%, 집전화 51.6%이었고, 응답률은 휴대전화 50.2%, 집전화 49.9%로 국내외 어떤 전화조사 보다 접촉성공률이나 응답률이 높은 양질의 조사가 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 여기서 접촉성공률은 사용된 전체 전화회선 중 접촉에 성공한 비율을 나타내고, 응답률은 전화통화에 성공한 경우 중 응답이 완료된 비율을 나타낸다. 참고로 제시된 접촉성공률과 응답률을 곱하면 AAPOR(미국여론조사협회)에서 사용하는 RR4(response rate type 4)에 해당한다.

<4-13> 1차 전화조사 접촉성공률 및 응답률

	응답성공	접촉 성공률	응답률 (협조율)	응답거절	접촉	접촉실패
휴대전화	17,430	47.4%	50.2%	17,325	34,755	39,960
집전화	2,576	51.6%	49.9%	2,588	5,164	5,257
합계	20,006	47.9%	50.1%	19,913	39,919	45,217

1차 전화조사 최종 응답자 20,006명의 성별, 연령대, 지역별 현황을 정리하면 <표 4-14>와 같다. 또한 1차 조사에서 신고리 5·6호기 건설 재개와 중단, 판단유보 비율은 각각 36.6%, 27.6%, 35.8%인 것으로 조사되었으며, 1차 조사에서 신고리 5·6호기 건설 재개/중단/유보 비율을 성별, 연령대, 지역별로 구분해 살펴보면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-14> 1차 조사 최종 응답자 현황

지역	계	20대(+19세)		30대		40대		50대		60대 이상	
		남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
전 국	20,006	1,841	1,665	1,793	1,724	2,084	2,021	2,012	1,981	2,200	2,685
서 울	3,944	368	369	378	381	388	395	360	378	430	497
부 산	1,385	122	111	114	110	129	129	138	147	173	212
대 구	963	94	78	79	76	99	99	98	103	106	131
인 천	1,119	109	102	108	103	121	118	120	119	99	120
광 주	548	55	51	49	49	60	60	52	53	52	67
대 전	569	58	52	52	51	61	63	56	57	52	67
울 산	447	46	36	43	39	48	48	52	50	42	43
경 기	4,851	460	423	465	451	549	536	497	473	448	549
강 원	608	54	42	44	42	59	56	65	59	86	101
충 북	614	56	47	52	47	62	58	65	61	74	92
세종·충남	901	77	66	85	77	96	84	88	81	109	138
전 북	719	61	55	54	50	72	63	72	69	103	120
전 남	739	58	50	53	48	72	62	77	70	110	139
경 북	1,064	88	70	83	76	102	93	111	108	145	188
경 남	1,290	113	93	113	104	138	131	136	130	145	187
제 주	245	22	20	21	20	28	26	25	23	26	34

<표 4-15> 건설 재개 및 중단에 대한 의견(1차 조사)>

(단위 : %)

	건설 재개	건설 중단	판단 유보
전체	36.6	27.6	35.8
남자	47.8	25.8	26.4
여자	25.6	29.3	45.1
20대(19세 포함)	17.9	28.9	53.3
30대	19.5	41.9	38.6
40대	28.0	39.8	32.2
50대	49.2	22.3	28.5
60대 이상	59.3	10.4	30.3
서 울	36.3	27.6	36.1
부 산	37.0	35.0	28.0
대 구	45.9	20.3	33.8
인 천	36.2	26.8	37.0
광 주	22.5	36.1	41.4
대 전	37.4	25.6	37.0
울 산	41.9	32.6	25.5
경 기	35.6	28.7	35.8
강 원	40.7	20.5	38.9
충 북	37.6	25.6	36.8
세종·충남	33.9	26.5	39.6
전 북	25.3	34.0	40.7
전 남	28.7	28.0	43.4
경 북	49.2	17.8	33.0
경 남	39.9	25.2	34.9
제 주	30.4	33.3	36.2

다. 시민참여단 구성

1차 전화조사 응답자 20,006명 중에서 시민참여단 참가 의향이 있다고 밝힌 응답자는 5,981명이었지만, 이 중 전화번호 오류, 의향 번복, 연락 거부 등을 제외한 실제로 시민참여단 구성 대상이 된 참가의향자는 5,047명이었으며, 1차 조사에서의 신고리 5·6호기 건설에 대한 의견(건설재개, 건설중단, 판단유보), 성별, 연령대를 기준으로 30개 층을 구성한 후 각 층에 비례배분한 후 시민참여단 500명을 체계적추출(systematic sampling)하였다.

최종 시민참여단 구성 과정에서 참가의향을 밝힌 사람 중 일부는 참가 의향을 번복하는 경우가 있었으며 이런 경우 동일한 층의 유사한 속성을 갖는 참가 의향자로 대체하였다. 아울러 지역 변수는 시민참여단을 추출하는 과정에서 층화기준으로 사용하지는 않았지만 각 층에서 시민참여단을 체계적추출하는 과정에서 정렬 변수로 사용함으로써 내재적 층화를 통해 지역적으로 균형을 이룰 수 있도록 하였다.

참고로 시민참여단 후보군 5,407명의 성·연령대별 구성비율과 지역별 분포를 살펴보면 각각 <표 4-16> 및 <표 4-17>과 같다.

<표 4-16> 시민참여단 참가의향자의 성·연령대 분포

(단위 : 명(%))

성 \ 연령대	20대 (+19세)	30대	40대	50대	60대 이상	계
남 자	437 (8.7)	528 (10.5)	628 (12.4)	685 (13.6)	759 (15.0)	3,037 (60.2)
여 자	349 (6.9)	326 (6.4)	392 (7.8)	454 (9.0)	489 (9.7)	2,010 (39.8)
계	786 (15.6)	854 (16.9)	1,020 (20.2)	1,139 (22.6)	1,248 (24.7)	5,047 (100.0)

<표 4-17> 시민참여단 참가의향자의 지역 분포

지 역	빈도(명)	비율(%)	지역	빈도(명)	비율(%)
서 울	1,011	20.0	강 원	134	2.7
부 산	375	7.4	충 북	128	2.5
대 구	240	4.8	세종+충남	221	4.4
인 천	285	5.7	전 북	207	4.1
광 주	150	3.0	전 남	189	3.7
대 전	149	3.0	경 북	259	5.1
울 산	113	2.2	경 남	337	6.7
경 기	1,182	23.4	제 주	67	1.3

라. 2차 ~ 4차 조사

공론화위원회는 숙의 과정 전·후 비교(숙의 효과, 시민참여단의 의견 변화 추이 등), 최종 결과 등을 도출하기 위해 1차 조사를 통해 선정된 시민참여단을 대상으로 2차~4차에 걸쳐 설문조사를 하였다. 시민참여단 500명을 대상으로 한 오리엔테이션(2017. 9. 16.)에는 참석한 478명을 대상으로 2차 조사를 실시하였고, 2박3일 종합토론회(2017. 10. 13.~10. 15.)의 첫째 날에 3차 조사를, 마지막 날에 4차 조사를 실시하였다.

2차~4차 설문조사는 향후 최종 결과에 지대한 영향을 미친다는 상황의 엄중성을 고려하고, 아울러 조사의 공정성과 설문문항의 완성도를 높여야 한다. 이를 위해 조사 관련 분야 전문가 2명을 자문위원으로 위촉하고 4차례에 걸친 회의 및 심도 있는 논의를 통해 2차~4차 조사 설문지를 개발하였다. 모든 설문지는 권고안 작성과 함께 최종

결과보고서에 담길 다양한 관점에서의 심도 있는 분석을 염두에 두고 작성되었다. 그 결과, 3차례에 걸친 설문조사에는 쟁점 가치 판단(건설 재개/중단 결정 중요 요소), 신고리 및 원전 관련 지식수준 등 공통적으로 조사한 항목도 있고, 인구 사회 특성, 공론화 과정 평가 등 각 차수에만 해당하는 조사 항목도 있다.

2차 조사는 숙의 전 시민참여단 인식수준 확인, 숙의 전·후 비교 등을 목적으로 오리엔테이션에 참석한 시민참여단을 대상으로 진행되었다. 조사 항목은 쟁점 가치 판단, 정보 관심도 및 정보원의 신뢰도를 묻는 3개 문항과 신고리 및 원전 관련 지식수준 파악을 위한 8개 문항 등 총 11개 문항으로 구성되었다.

3차 조사는 자료집, e-learning 등에 대한 학습 효과 확인, 시민참여단 개개인의 특성 등을 파악하기 위한 목적으로 2박3일 종합토론회 1일차(2017. 10. 13.)에 진행되었다. 조사 항목은 건설 재개/중단 의견, 원자력 발전 정책, 반대 주장에 대한 공감 정도 등을 묻는 9개 문항(세부 항목 2개 포함)과 신고리 및 원전 관련 지식수준 파악을 위한 8개 문항, 학력, 직업 등 기본 통계 활용을 위한 6개 항목 등 총 23개 문항으로 구성되었다.

4차 조사는 최종 결과, 공론화 과정에 대한 전반적인 평가 등을 위한 목적으로 2박3일 종합토론회 3일차(2017. 10. 15.)에 진행되었다. 조사 항목은 건설 재개/중단 의견, 건설 재개/중단 후속조치 우선순위, 최종 결과가 본인 의견과 다를 때 존중 정도 등 14개 문항(세부 항목 4개 포함)과 신고리 및 원전 관련 지식수준 파악을 위한 8개 문항, 정치적 태도와 공론화 과정에 대한 평가 7개 문항(세부 항목 1개 포함) 등 총 29개 항목으로 구성되었다.

Ⅴ. 공론화 과정에서 제기된 논란과 대응

신고리 5·6호기 문제는 일반 국민이 많은 관심을 가지고 있는 사항일 뿐만 아니라, 건설 재개를 주장하는 측과 중단을 주장하는 측의 의견이 첨예하게 대립하는 상황이라 건설 재개 및 중단 측, 지역관계자, 국회, 언론 등으로부터 다양한 문제 제기와 요구가 있었다.

이에 대해 위원회는 공정성·중립성·책임성·투명성의 4대 원칙을 철저히 견지하면서도 다양한 대안 모색을 통해 국민이 수용할 수 있는 결과를 도출해 내기 위해 노력하였다. 이하에서는 공론화 과정에서 제기되었던 논란들과 그것에 대한 위원회의 대응 내용을 살펴본다.

1. 위원회 구성·운영 관련

가. “위원회의 법적 근거가 없다”는 주장과 위원회의 역할·기능의 혼선에 대해

2017년 6월 27일 국무회의에서 공론화위원회의 구성이 결정되었고, 이에 따라 7월 17일에 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제690호)」이 제정되었다. 국회, 언론 등에서는 신고리 5·6호기 공론화위원회가 법률상 근거 없이 구성되어 위법한 것이 아닌지에 대한 문제를 제기하였다.

그러나 위원회는 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.

정부도 위원회는 자문위원회 성격을 가지며, 최종 결정은 정부의 몫이므로 공론화위원회의 결정사항에는 대외적 구속력이 없어 반드시 법률에 근거가 있어야 하는 것은 아니라는 입장을 밝혔다.

이 문제에 관해서는 위원회는 2017년 8월 3일 위원회 제3차 정기회의에서 자문기구임을 분명히 하였다. 위원회는 신고리 5·6호기 문제에 대한 결정권한을 갖는 것이 아니고, 공론화 결과를 정부에 전달하는 역할을 하는 것이라는 점에 대하여 2017년 7월 26일 보도설명자료, 2017년 7월 28일 위원장 입장문 등을 통해 설명하였다. 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 강조하면서 일단락되었다. 관련 소송에서도 위원회의 심의·의결 사항에 대외적 구속력이 없다는 점을 확인해 주었다.[7)]

위원회의 역할에 대한 혼선은 공론화 잠시 사용된 시민배심원단이라는 용어에서 비롯되기도 하였다. 위원회는 시민배심원단이라는 용어를 3차 회의에서 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민대표참여단(약칭: 시민참여단)’의 명칭을 확정함으로써 위원회의 기능과 역할을 더욱 분명히 하였다. 이는 시민배심원단이 아닌 시민참여단의 결정이 법적인 효력을 갖지 않으며, 전 국민을 대표하여 숙의과정과 최종 조사에 참여하는 일종의 표본 응답자인 시민참여단은 위원회의 자문과 권고기능을 돕게 됨을 분명히 한 것이다.[8)]

---

7) 신고리 5·6호기 공론화위원회와 관련된 가처분신청에서도 1심 법원은 “정부의 결정이 대외적 구속력이 없는 것이지, 위원회의 심의·의결행위가 대외적 구속력이 있는 것이라고 볼 수는 없다.”고 하여 각하 결정하였다.

8) 2017년 6월 27일 국무회의에서 논의한 공론화 추진방식은 ‘중립적이고 객관적인 위원회를 구성하고 일정 규모의 시민배심원단에 의한 “공론조사” 방식’이다. 그러나, 위원회는 제2차 정기회의에 앞서 공론조사 및 갈등관리에 관한 전문가를 초청하여 간담회를 개최하였고, 그 결과 시민배심원제와 공론조사는 서로 다른 시민참여형 숙의의 실천방법이며, 아예 새로운 방법론을 개발해서 적용할 것도 고려해볼 수 있겠으나 신뢰성, 현실가능성 등을 고려할 때 공론조사 방법론이 적절하다

나. “국회에서 논의하여야 한다”는 주장에 대해

신고리 5·6호기 건설 중단 여부는 지역뿐만 아니라 국가 경제에 미치는 영향이 크기 때문에 해당 문제를 공론화가 아닌 국민의 대의기관인 국회에서 논의하여 해결하는 것이 바람직하다는 주장이 있었다.

이번 공론화 의제는 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대한 국민들의 의견 수렴에 관한 것이다. 공론화 결과에 따라 입법을 위한 논의가 필요할 수도 있다. 다시 말해, 이번 공론화가 국회에서의 논의를 배제하는 것이 아니라는 것이다.

따라서 이번 공론화 논의와 입법을 위한 논의는 구분할 필요가 있다. 위원회는 국민적 관심이 높은 신고리 5·6호기 문제에 대해 국민들이 정책의사결정 과정에 직접 참여하는 공론의 장을 마련하여 우리 사회의 민주주의와 시민의식 제고를 도모할 수 있다는 측면에서 공론화도 훌륭한 의견 수렴 방법이 될 수 있다고 보았다.

다. “위원회 구성에 전문가가 배제되었다”는 주장에 대해

공론화위원회에 원전 및 에너지 전문가가 포함되어 있지 않아 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대해 제대로 된 정책의사결정을 할 수

는 의견을 확인하였다. 이러한 의견 등을 검토하여 위원회에서는 공론조사 방식을 범례로 공론화 과정을 설계하되, 혼선을 줄이기 위해 기존의 ‘시민배심원단’ 명칭을 다시 검토하기로 하였다. 이번 공론화의 주체가 시민이라는 점에서 명칭에 ‘시민’이라는 표현이 들어가야 된다는 점에서는 모두 공감하였다. 토론자로서의 역할을 강조한 시민패널, 통계기법인 확률적 표집을 통해 전 국민을 대표할 수 있도록 구성한다는 점에서 시민대표단, 기존 여론조사와는 숙의과정에의 적극적인 참여가 가장 차별화된다는 점에서 시민참여단 또는 시민숙의단 등 다양한 의견을 두고 검토하였다. 위원회의 심도 있는 논의 결과 대표성과 참여성이 핵심이 된다는 점에서 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민대표참여단’을 정식 명칭으로 하되 약칭 ‘시민참여단’으로 명명하기로 하고 제 3차 회의에서 의결하였다.

있을지에 대한 의문이 제기되었다.

그러나 공론화위원회가 신고리 5·6호기 문제에 대한 결정권을 갖는 것이 아니라 국민 의견을 수렴하기 위한 공정한 공론화 과정을 설계 및 관리하는 역할을 한다는 측면에서 공론화위원회 위원들의 중립성이 요구되었다.

따라서 신고리 5·6호기 건설 중단 혹은 재개와 관련된 이해관계가 없는 제 3자의 관점에서 공론화 과정을 객관적이고 공정하게 설계·관리하기 위한 중립적인 인사들로 공론화위원회를 구성한 것이다.

라. 국가 주요정책을 여론에 기대어 결정한다는 주장에 대해

고도의 전문성이 요구되는 신고리 5·6호기 문제를 일반 시민의 여론을 통해 결정하는 것이 부적절하다는 지적도 있었다. 그러나 이번 공론화의 목적은 대선 공약사항인 '신고리 5·6호기 건설 중단'여부에 대해 국민 의견을 수렴하려는 것이다. 따라서 이해관계가 첨예한 관련 전문가보다는 에너지 소비자인 일반 국민의 의견을 듣는 것이 목적이었다. 이번 공론화는 숙의민주주의 관점에서 국민의 의견을 수렴하는데 매우 적합한 방식인 시민참여형조사로 진행하였다.

이와 같은 공론화 방식은 전문가 논의를 배제하는 것이 아니라 오히려 전문가들이 더욱 적극적이고 능동적으로 정책의사결정 과정에 참여할 수 있는 공론의 장을 마련한 것으로 볼 수 있다. 전문가들은 해당 분야의 전문지식을 토대로 시민을 이해시키고 설득할 책무가 있다. 국가의 모든 정책은 시민을 향한다. 공론화 과정은 시민들은 정부 정책에 대해 상세하게 이해하고 정책에 대해 올바른 판단을 할 수 있도록 전문가와 이해관계자, 일반시민들이 함께 학습하고 토론하는 기회를

제공함으로써 피상적인 여론이 아니라 합리적으로 숙고된 의견을 조사할 수 있다.

마. “공론화 기간으로 3개월은 짧다”는 주장에 대해

외국의 경우 탈원전 결정시 30년 넘게 공론화 과정을 거치는데 반해 우리나라는 3개월이라는 촉박한 시일 내에 졸속으로 탈원전에 대한 정책의사결정을 내리는 것이 아니냐는 우려가 제기되었다.

30년 넘게 논의하였다는 해외 사례는 탈원전 논의 시작부터 실제 집행까지의 기간을 모두 포함한 것으로 실제 공론조사는 단기간에 이루어진 것으로 알려져 있다.[9] 또한, 현재 신고리 5·6호기 공사가 일시 중단되어 있어 공론화 기간이 장기화되면 공사 중단에 따른 손실은 물론, 사회적 갈등이 증폭될 우려가 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 이러한 모든 측면을 종합해 볼 때 이번 공론화가 진행된 3개월은 결코 짧지 않은 기간이다.

2. 공론화 과정의 공정성 관련

가. “결론을 정해놓고 공론화가 진행된다”는 주장에 대해

초기에 정부가 탈원전 기조 하에 신고리 5·6호기 공사를 중단하겠다는 결론을 이미 내려놓고서 공론화위원회를 형식적으로 운영한다는 주

9) 위원회 1차 회의일(일본은 공론조사 착수일)부터 결과 제출시까지 기간
△ 독일 ‘안전한 에너지공급을 위한 윤리위원회’ : ‘11. 4. 4.~ 5. 30. (약 2개월)
△ 일본 ‘에너지 환경의 선택에 대한 공론조사’ : ‘12. 6. 29.~ 8. 22. (약 2개월)

장이 있었다.

그러나 공론화위원회가 갖고 있는 공정성 보장을 위한 체제를 구축한 것을 보면 이런 주장이 설득력이 없다. 먼저 공론화위원회 구성은 앞서 살펴본 바대로 철저히 중립적 인사로 구성하였다. 또한 건설 재개와 중단을 주장하는 양 대표단체와 소통협의회를 지속적으로 운영하면서 철저히 조율과 합의를 원칙으로 공론화를 진행하였다. 여기에 그치지 않고 제3자의 객관적인 입장에서 공론화 과정의 공정성을 평가할 수 있는 장치로 서울대학교 사회발전연구소를 검증위원회로 선정하였다.

아울러 공정성을 확인하기 위해 정기브리핑, 홈페이지에 회의록 탑재 등을 통해 공론화 진행과정 전반을 투명하게 공개하였다. 금번 공론화는 시민참여단이 각자의 판단으로 입장을 정하고 총합적으로 결과를 도출하는 과정을 거치므로 결론을 미리 정해 놓을 수 없는 구조에서 출발하고 진행되었다.

나. “법률분과 자문위원이 정치적으로 편향되게 구성되어 있다”는 주장에 대해

위원회는 공론화 과정을 현행법 테두리 내에서 합법적으로 진행하기 위해 법률분과위를 구성하고 법률 전문가로 자문위원을 위촉하였다. 이에 대해 법률분과 자문위원 다수가 탈원전·진보 성향으로 구성되어 특정 결론을 내놓고 구색 맞추기를 하는 것이 아니냐는 비판이 제기되었다.

그러나 이번 공론화는 위원회가 아닌 시민참여단의 판단에 의해 전적으로 결정되는 구조를 갖추고 있으며, 법률분과 자문위원은 위원회

운영과정에 필요한 법적 자문을 하는 기능에 국한되어 있어 공론화 결과에 전혀 영향을 미칠 수가 없다. 따라서 법률분과 자문위원이 편향적으로 구성되어 공론화가 결론을 정해놓고 진행될 수 있다는 우려는 공론화 과정에 대한 오해에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

자문위원 위촉 과정에서도 법적 전문성을 중심으로 후보 위원을 물색하였고, 정치적 성향은 고려의 대상이 아니었다. 실제로 법률분과위 자문위원들은 공론화위 활동 정지 가처분 소송, 시민참여단 공개 여부, 정부출연연구기관 소속 연구원 참여 문제, 오차범위 내 결과 해석기준에 대한 참고 의견 등에 대해 서면으로 검토를 해주었을 뿐 공론화 관련 전반적인 자문을 구한 적이 없다. 이처럼 자문위원들은 위원회 필요에 따라 전문적 지식을 빌려주는 상당히 제한적인 역할을 하였다.

다. “시민참여단이 건설현장을 방문했어야 한다”는 주장에 대해

시민참여단이 신고리 5·6호기 건설현장을 방문해 보지도 않고 공사 중단 여부를 어떻게 판단할 수 있는가에 대한 양측의 주장이 팽팽하게 대립되어 왔다. 건설재개 측은 공론화 대상이 신고리 5·6호기이니, 시민참여단의 건설현장 방문은 당연하다고 주장했다. 건설중단 측은 이를 반대했다. 편향된 정보 제공의 효과가 나타날 수 있다는 이유에서였다. 신고리 5·6호기 건설현장을 방문한다면 일본 후쿠시마 사고 현장도 방문해야 균형이 맞다고 주장한 것이다.

건설 재개/중단 양측은 이 문제에 대한 합의점을 찾지 못하였으며, 결국 공론화위원회가 내부 논의를 거쳐 입장을 정하기로 하였다. 시민참여단 500명이 이동하는 과정에서 발생할 수 있는 사고 우려, 시민참

여단의 외부 노출 우려, 현장방문을 원한 일부 시민참여단의 입장 등을 종합적으로 고려했을 때, 위원회는 공사 건설 현장방문의 대안으로 건설 현장을 촬영하여 동영상으로 제작하기로 했다. 건설 재개/중단 양측 모두 이 대안을 수용했다. 시민참여단은 종합토론회 이튿날(2017. 10. 14.) 저녁 건설 현장 동영상을 시청했다. 시민참여단은 주변지역 주민 인터뷰 영상도 시청했다. 이로써 시민참여단이 건설현장을 방문했어야 한다는 일각의 우려는 해소될 수 있었다.

3. 조사 설계 및 방식 관련

가. 공론조사 방식의 지적 재산권 침해 문제

신고리 5·6호기 공론화 방식은 미국 스탠포드대 제임스 피시킨 교수의 '공론조사(deliberative polling)' 방식을 참고하여 설계하기로 하였다. 다만 공론조사 방식은 하나의 범례로 공론화 방식의 구체적인 내용은 우리 상황에 맞춰 위원회에서 계속하여 논의하여 정하였으며, 피시킨 교수가 정해놓은 공론조사 방식과 절차를 그대로 사용하는 것은 아니었다. 이와 관련하여 저작권 등 지적 재산권을 침해할 소지가 없는지, 사용료를 지불해야 하는 것이 아닌지에 대하여 검토할 필요성이 제기되었다. 특히, 저작권과 상표권이 문제되었다.

저작권과 관련하여서는 문화체육관광부에 유권해석을 의뢰하였다. 유권해석 결과 저작권법이 보호하는 것은 '인간의 사상 또는 감정의 창작적 표현물'로서 조사방식과 같은 아이디어 자체는 보호하지 않으므로 조사방식을 참고하는 것은 저작권 침해라고 보기 어렵다고 하여 저작권 침해 소지는 없는 것으로 검토하였다.

상표권과 관련하여 특허청은 상표권이 보호하는 것은 '등록된 상표'이며 공론조사는 "deliberative polling"이라는 명칭의 해외상표 외에 다른 등록상표가 없는 것으로 확인된다고 유선으로 회신하였다. 따라서 '시민참여형조사'라는 명칭을 사용하는 한 상표권 등 기타 지적재산권을 침해하지 않는 것으로 판단하였다.

그 밖에 실용신안, 디자인, 특허 등도 해당사항이 없는 것으로 보아 공론조사 방식을 참고로 공론화를 설계함에 있어 저작권 등 지적 재산권의 침해 소지는 없는 것으로 확인하였다.

나. 특정 지역 주민의 과소 대표 주장 및 가중치 부여 문제에 대해

오리엔테이션 직후, 시민참여단 중 울산 지역 주민의 비율이 1.4%로 대전(3.6%)이나 광주(3.4%)보다 훨씬 낮다는 등 이해관계자들로부터 특정 지역이 과소 대표되었다는 주장이 제기되었다.

그러나 이번 공론화는 '신고리 5·6호기 건설 중단 여부'에 대해 우리나라 국민 전체의 의견이 무엇인지 알아보기 위한 목적을 가지고 설계된 것으로, 구체적인 설계방식은 우리나라 국민을 대표할 수 있도록 전 국민을 대상으로 지역(16개 시·도)·성(남/여)·연령(19세를 포함한 20대/30대/40대/50대/60대 이상)별로 총 160개 층으로 나누고 각 층별로 고른 응답이 이루어질 수 있도록 2만명에 대해 1차 조사를 실시하였다. 시민참여단 500명은 1차 조사 응답자 중 시민참여단 참가 의향을 밝힌 응답자를 대상으로 1차 조사 설계시 포함된 성·연령과 더불어 응답과정에서 제시된 건설 중단 여부에 대한 의견을 추가하여 30개 층으로 구분하여 30개 층별로 내재적 층화방식을 통해 지역별로 안배

가 되도록 하였다.

따라서, 시민참여단의 지역별 분포는 전국단위로 보면 인구비례와 정확하게 일치하지는 않지만 최대한 근사치가 되도록 설계하여 특정 지역에 편중되지 않고 전체적으로 국민을 대표할 수 있었다.

또한, 건설 중단을 주장하는 측에서는 지역 대표성 문제를, 건설 재개를 주장하는 측에서는 시민참여단에 지역주민 150명을 포함하도록 요구하는 등 이해관계자 양측에서 첨예한 대립을 보이고, 언론[10]에서도 관심을 보이면서 지역변수의 적용에 대해서 다소 논란이 있었다.

< 건설 중단 측 문제제기에 대한 답변 >

【 신고리 5·6호기 백지화 울산시민 운동본부 요청(2017. 9. 19) 관련 】

▶ (문제제기) OT(9.16)에 참석한 시민참여단 중 울산의 비율(1.4%)이 대전(3.6%), 광주(3.4%)보다 훨씬 낮은 비례로, 일관성과 대표성 문제 제기

▶ (답변) 시민참여단은 30개 층별로 내재적 층화방식을 통해 지역별로 안배가 되도록 했음. 따라서, 지역별 분포는 인구비례와 정확히 일치하지는 않지만 최대한 근사치로 설계되어 지역대표성을 훼손하지는 않음. 아울러, 건설 중단 여부에 대한 의견분포는 1차 조사에서 확인된 응답 비율대로 전국단위에서 전체적으로 채워져 있음을 이해 요청

그러나, 이러한 논란에는 신고리 5·6호기 공론화가 국민 의견 수렴이라는 취지[11]에 부합하지 않는다는 점과 특정 지역의 의견이 과대 반영될 수 있다는 문제 등 시민참여단의 대표성이 훼손될 수 있는 등 양측의 주장에는 상당한 문제가 있었다.

이에 따라, 위원회에서는 시민참여단의 국민 대표성을 훼손하지 않는 범위에서 건설 재개/중단 측의 공정하고 객관적인 의견을 숙의자료

10) 원전지역 시민참여단에 표결 가중치 요구에 대한 언론 보도(연합뉴스, 2017. 8. 18) 등

11) 정부는 '신고리 5·6호기 공사 중단' 공약에도 불구, 매몰비용·지역상황·공사 진행도 등을 고려하여 국민적 합의가 더 필요하다는 판단 하에 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 대해 '공론화 절차'를 추진키로 결정(2017. 6. 27, 국무회의)

집 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.

위원회는 전술한 바와 같이 시민참여단의 대표성을 훼손하지 않기 위해 시민참여단의 구성·운영 원칙을 견지하는 한편, 문제 제기에 대한 성실한 답변과 소통을 통해 이를 원만히 해결할 수 있었다.

다. 1차 조사 결과 공개 여부

일부 언론[12]에서 최종 결론이 나올 때까지 1차 조사 결과 등 중간 조사 결과를 공개하지 않는 데 대해 '깜깜이' 조사라는 문제 제기가 있었다.

하지만 1차 조사는 전체 국민을 대표할 수 있도록 시민참여단을 선정하는데 필요한 정보를 수집하는데 그 목적이 있다는 점과 1차 조사 결과를 공개할 경우 ① 이해관계자 간 불필요한 대립으로 갈등이 오히려 심화되고 ② 다수 의견 동조 심리(밴드왜건 효과)로 시민참여단 숙의과정과 최종조사에 악영향을 끼치는 등 공론화의 중립성과 공정성을 저해할 우려가 있는 것으로 위원회에서는 판단하였다.

이에 따라, 위원회에서는 1차 조사부터 최종 조사까지 결과를 종합한 최종 분석이 완료된 후에 1차~4차 조사 결과를 일괄적으로 공개한다는 원칙을 철저히 지키기로 한 위원회 결정을 브리핑, 홈페이지 등을 통해 국민에게 적극적으로 설명하고 이해시킴으로써 일부 언론에서 제기한 문제를 원만히 해결하고 공론화 과정의 중립성과 공정성을 확보할 수 있었다.

---

12) (채널 A, 2017. 8. 25) "신고리 공론조사 시작... 24억 부은 '깜깜이' 조사"

4. 숙의 프로그램 설계 및 운영 관련

가. “시민참여단의 숙의기간이 짧다”는 주장에 대해

이번 공론화는 현재 약 1.6조원의 건설비가 이미 투입되어 공사가 진행되고 있는 국가 중대 프로젝트인 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 관한 것으로서 공론화 결과가 지역경제 등에 미칠 파급효과는 상당히 클 것이다.

이러한 점으로 인해 일각에서는 공론화가 충분한 기간을 갖고 신중하고 면밀한 검토 속에 이루어질 수 있어야 하며, 특히 원전정책에 대한 비전문가인 일반 시민의 경우 상당한 숙의기간이 보장되어야 합리적이고 올바른 선택을 할 수 있다는 문제를 제기하였다.

이러한 주장에 비추어 보면 이번 공론화의 33일간의 숙의 기간은 턱없이 부족한 것으로 보일 수 있다. 그러나 숙의기간이 길어지면 시민참여단의 중도이탈자가 늘어나고, 외부요인 영향 등으로 인하여 공론화 결과가 왜곡될 수 있다는 우려 때문에 단기를 주장하는 다수 전문가들도 있었다.

또한, 일반적으로 국내외에서 실시되었던 다른 공론조사 사례를 보면 대개 숙의기간이 2~3일로서 비교적 단기로 진행되었음을 확인할 수 있다. 일본의 경우가 10일로 상대적으로 길었다는 점을 감안할 때 이번 공론화 숙의기간이 결코 짧다고 볼 수 없다. 오히려 세계적으로 유례없이 온라인 이러닝 프로그램 제공 등 다양한 방식으로 학습의 기회를 제공해 충분한 숙의가 이루어지도록 했다고 볼 수 있다.

<표 5-1> 국내외 공론조사 숙의기간 비교

국가	주 제	조사시기	숙의기간
브라질	공무원의 경력 및 처우 개선	‘09.6	2박3일
미국	By the People: 캘리포니아의 미래	’11.6	2박3일
일본	에너지환경정책	‘12.8	10일
한국	사용후핵연료	‘15.3	1박2일
호주	입헌군주제와 공화제에 대한 공론조사	‘99.10	2박3일

나. 자료집 작성 과정에서의 재개/중단 측의 대립과 논란

위원회는 숙의프로그램의 일환으로 시민참여단에게 제공할 공론화 자료집 작성을 이해당사자인 건설 재개/중단 양측과 협의하여 진행하기로 하고 그 협의는 양측 대표단이 참여하는 소통협의회를 통해 조율해 나가기로 하였다.

2017년 8월 10일, 11일간 연이어 열린 1차 소통협의회에서 위원회는 자료집 목차안에 대한 원칙으로 쟁점 위주로 중립적 5개 목차를 구성하는 것으로 양측에 목차안을 제시하였다. 이에 대해 재개측은 동의하였으나, 중단측은 수용하지 않겠다는 입장이었다. 그래서 양측은 위원회 목차안을 토대로 양측이 구상하는 목차안을 각각 제출하기로 하였다.

2017년 8월 23일 2차 소통협의회에서 위원회는 양측이 제출한 목차안을 조율하기 위해 양측 목차안을 종합적으로 검토하여 절충안을 제시하였으나, 중단측은 절충안 방식이 논리전개의 곤란함을 이유로 절충안에 부정적 입장을 보였다.

자료집 제작에 필요한 시간이 촉박한 상황이었으나, 양측이 목차안부터 첨예하게 대립하면서 자료집 작성이 순탄하지 않자, 목차안에 대

한 양측의 합의가 이뤄지지 않은 채 양측은 위원회가 제시한 의제에 대해 각기 주장을 담은 자료집 초안을 위원회에 제출하였다.

자료의 검증에 대해서는 양측이 각각 전문가를 추천하여 전문가 그룹을 구성하고 검증범위에 대해서는 재개측은 주장내용 전체에 대한 검증을 원했으며, 중단측은 주장 내용에 대한 검증을 원하지 않았다. 이러한 상황에서 위원회는 최소한의 자료검증 필요성을 인식하고 중재안을 마련하였다. 즉, 자료집에 수록된 자료검증은 각 당사자가 상대방이 주장하는 내용에 대해서 교차의견을 제시하고, 위원회가 자체적으로 전문가 그룹을 선정하여 인용된 데이터와 출처에 대하여 검증을 실시하기로 합의하였다.

이후로 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 예정대로 오리엔테이션때 시민참여단에게 자료집이 제공되지 못하는 사태가 발생하였다.

오리엔테이션 이후 위원회는 다시 양측과 협의를 진행하여 자료집 작성 배포의 지연으로 인해서 시민참여단의 숙의과정에 미치는 영향을 최소화하기 위해 조속히 양측간 합의가 도출될 수 있도록 중재를 하였으며 마침내 극적으로 합의를 이뤄내 2017년 9월 28일 시민참여단에게 자료집이 배포되었다.

다. 정부출연연구기관 소속 연구원의 참여 논란

정부출연연구기관(이하 '정출연') 소속 연구원이 신고리 5·6호기 공론화 위원회(이하 '위원회')가 주최하는 토론회에 참가하는 것의 허용

여부가 논란이 되었다. 이 논란은 공론화 과정 전반에 걸쳐 영향을 미쳤다.[13] 이 쟁점이 부각된 이유는 정부가 공론화 의제를 상정한 주체라는 점 때문이다. 즉, 공론화 의제를 상정한 주체인 정부가 중립성과 객관성을 유지해야 하기 때문에 이번 의제에 대해 의견을 내지 않아야 한다는 것이다.

이에 대해 건설 재개 측과 중단 측은 상반된 주장을 했다. 건설 재개측은 정출연 소속 연구자가 시민참여단에게 양질의 정보를 전달하기 위해 토론회 등에서 자신의 의견을 밝히는 것을 막아서는 안된다고 주장했다. 반면 건설 중단측은 정출연 소속 연구자의 주장이 정부의 입장으로 비춰질 수 있기 때문에 토론회에 참여하는 것이 제한되어야 한다고 주장했다. 특히, 건설 중단측은 위원회에 정출연 소속 연구자의 공론화 활동 참여 제한을 공식적으로 요청하기도 했다.

위원회는 양측의 이견을 좁히기 위한 노력의 일환으로 건설 중단측의 요구를 반영하여 정출연 소관 정부부처인 과학기술정보통신부(이하 '과기정통부')와 산업통상자원부(이하 '산업부')에 입장 확인을 요청하였다(2017년 9월 20일). 이에 산업부는 에너지경제연구원에 대해, 과기정통부는 한국원자력연구원에 대해 각 연구원 소속 연구자가 공론화의 중립성과 공정성이 유지될 수 있도록 관련 규정에 따라 적의 조치 해달라는 취지로 협조요청 공문을 보냈다.

하지만 공문이 시행된 이후에도 양측의 입장 차이는 해소되지 않았다. 위원회는 양측과 함께 합의점을 찾기 위해 추가 협의를 진행하였으나 종합토론회를 앞둔 시점까지도 합의점을 찾지 못했다. 결국 위원회는 이 문제에 대하여 그간 양측이 주장하는 내용을 충분히 고려하여

13) 정출연 소속 연구자의 공론화 활동 참여여부에 대해 양측의 이견이 좁혀지지 않은 결과 정출연 소속 연구자가 참여하는 토론회가 연기(울산지역순회토론회)되거나 행사 전날까지도 양측이 참석여부에 대해 유보적인 입장을 취하는 경우(수원지역순회토론회, YTN TV 토론회 등)가 발생했다.

위원회의 원칙을 정하여 입장을 정리하고 양측에 전달하기로 결정했다.

위원회는 입장을 정리하기 위해 크게 네 가지 점을 검토하였다. 먼저 정출연의 취업규칙이나 내부규정 또는 관계 법령에 따라 연구원의 외부활동을 제한할 수 있는지 여부를 검토하였다. 두 번째 검토사항은 헌법 상 기본권 조항에 따른 객관적 가치질서의 관점에서 정출연 소속 연구자의 공론화 활동 참여를 제한하는 것이 적절한지 여부이다. 세 번째로는 관련 법령[14]에서 참여 제한 여부를 규정하고 있는지를 검토하였다. 네 번째로는 정출연 소속 연구자가 정부의 입장을 대변하는 위치에 있는지 여부를 검토하였다. 네 가지 점을 검토한 결과 정출연 소속 연구자가 공론화 활동에 참여하는 것을 제한할 합당한 사유는 없다고 판단하였다. 다만, 소속과 무관하게 연구윤리 규정에 반하거나 그 밖의 이유로 공론화 과정에 관여하는 것이 도덕적·법적으로 비난받을 수 있다면, 위원회가 개별적으로 참여를 제한하기로 하였다.

위원회는 2017년 10월 2일 이러한 내용을 담은 입장문을 건설 재개/중단 양측에 공문형식으로 전달하였다. 이에 대해 건설 재개 측은 환영의 뜻을, 건설 중단 측은 불만을 표했지만, 양측 모두 위원회의 최종 결정을 존중하고 협조함으로써 종합토론회까지 큰 문제없이 마칠 수 있었다.

14) 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 및 동법 시행령, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관란 법률 및 동법 시행령 등

Ⅵ. 시민참여형조사 분석결과

1. 조사개요

시민참여형조사는 전체 국민을 대표하도록 확률추출된 시민들을 대상으로 1차 조사를 실시하고 그 중 일부를 시민참여단으로 다시 확률추출(이중추출법)하여 2차 조사를 실시한 후, 숙의과정을 거쳐 3·4차 조사를 실시하는 방식으로 진행되었다.

1차 조사에서는 대한민국 국적의 만 19세 이상 국민들을(2017. 7. 31. 기준 주민등록) 지역(16개 광역자치시도, 세종은 충남에 포함)·성·연령대(19세를 포함한 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상)를 기준으로 층화(총 160개 층)한 후, 각 층에서 무작위추출하였다. 1차 조사에서는 건설 재개 및 중단에 대한 의견과 오리엔테이션 및 2박3일 종합토론회 참석 가능 여부 등을 질문하였다.

1차 조사 응답자 20,006명 중 시민참여단에 참가 의향이 있는 5,981명을 대상으로 신고리 5·6호기 건설에 대한 의견(건설 재개, 건설 중단, 판단 유보)·성·연령으로 층화(총 30개 층)한 후, 500명을 각 층에 비례배분하여 체계적추출하는 방식으로 시민참여단을 선정했다. 오리엔테이션(2017. 9. 16.)에 참석한 478명을 대상으로 2차 조사를 실시했고 2박3일 종합토론회(2017. 10. 13.～10. 15.) 첫째 날에 3차 조사를, 그리고 마지막 날에 4차 조사를 실시했다.

본 장은 신고리 5·6호기 건설 재개 및 중단에 대한 의견, 원자력발전 정책 방향에 대한 의견 그리고 숙의과정에 대한 평가 등에 대해 살펴본다. 이를 위해 주로 4차 조사 결과를 중심으로 하되, 경우에 따라 1차, 2차, 3차 조사 결과를 사용하여 응답의 추이도 추적한다.

2. 건설 재개 및 중단에 대한 의견

가. 건설 재개 및 중단에 대한 종합 의견

4차 조사에서 신고리 5·6호기 건설 재개 및 중단에 대한 의견은 문항 1과 문항 7에서 두 번 물어보았다. 문항 1에서는 응답범주로 재개, 중단과 함께 '아직은 판단하기 어렵다'와 '잘 모르겠다'가 주어졌다. 문항 7에서는 오직 재개와 중단만 선택문항으로 제시되었다.

시민참여단이 모든 것을 종합해서 재개와 중단 양측 의견 중 하나를 선택한 결과(문항 7), 건설 재개가 59.5%이고 건설 중단이 40.5%로 19.0%p 차이가 났다. 95% 신뢰수준에서 표본추출오차가 ±3.6%p임을 감안할 때, 이 차이는 통계적으로 유의미하다. 재개와 중단 그리고 유보를 포함한 질문(문항 1)을 보면, 건설 재개가 57.2%, 건설 중단이 39.4%, 판단 유보가 3.3%였다. 문항 1에서 판단 유보를 선택한 시민참여단은 문 7에서 각각 2.2%, 1.1%가 재개와 중단으로 응답했다. 판단 유보를 포함한 의견과 종합적인 판단에서 건설 재개와 중단을 서로 다르게 응답한 시민참여단은 없었다. 결국 유보의 포함 여부와 상관없이 시민참여단 중 과반수가 신고리 5·6호기 건설은 재개되어야 한다고 응답한 것이다.

건설 재개 및 중단에 대한 응답을 성별, 연령별, 권역별로 나눠보았다. 먼저 성별에 따른 차이를 보면 남자 66.3%, 여자 52.7%가 건설 재개를 선택했다. 남성과 여성 모두 과반이 건설 재개를 지지했다. 연령별로 보면 20대는 56.8%, 30대는 52.3%, 40대는 45.3%, 50대는 60.5%, 60대 이상은 77.5%가 건설 재개에 응답했다. 60대 이상 노년층의 건설 재개 동의 경향은 눈에 띄게 높았다. 동시에 20대와 30대도 50% 이상

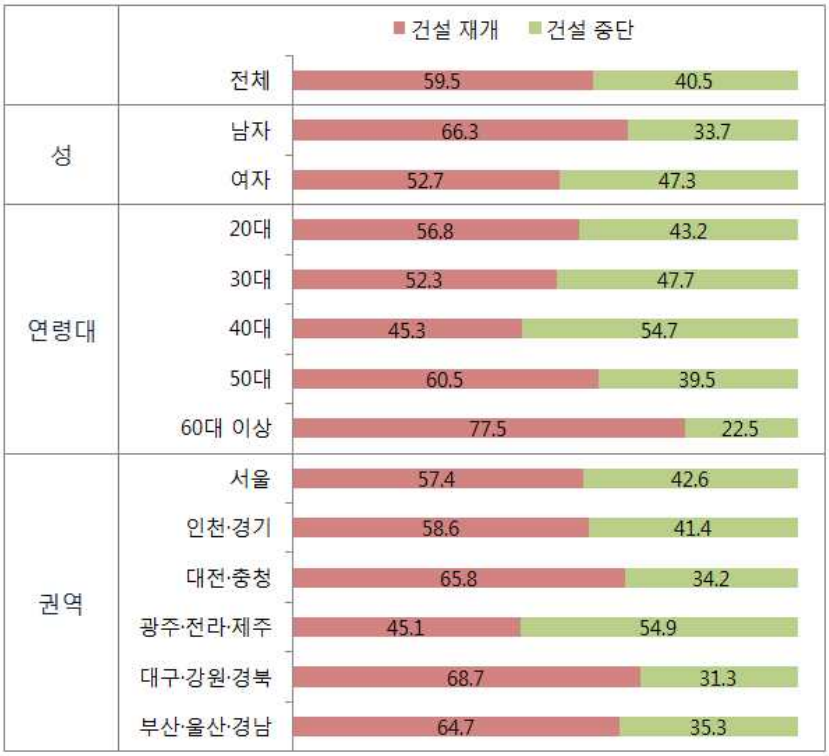
이 신고리 5·6호기를 완공해야 한다고 응답하였다. 권역별로 살펴보면 수도권은 건설 재개와 중단에 대해 전국 평균과 매우 유사한 경향을 보여 주었다. 호남지역 시민참여단은 건설 중단을, 충청지역과 영남지역 시민참여단은 건설 재개를 더 많이 지지한 것으로 나타났다.

<표 6-1> 건설 재개 및 중단에 대한 의견(4차 조사)

(단위 : %)

구분	건설 재개 및 중단에 대한 의견		판단 유보를 포함한 건설 재개 및 중단에 대한 의견		
	건설 재개	건설 중단	건설 재개	건설 중단	판단 유보
전체	59.5	40.5	57.2	39.4	3.3
남자	66.3	33.7	62.7	32.6	4.7
여자	52.7	47.3	51.9	46.1	2.0
20대	56.8	43.2	53.1	41.7	5.2
30대	52.3	47.7	47.0	44.9	8.1
40대	45.3	54.7	42.0	54.7	3.3
50대	60.5	39.5	60.5	38.8	0.8
60대 이상	77.5	22.5	77.5	21.7	0.8
서울	57.4	42.6	52.8	41.5	5.7
인천·경기	58.6	41.4	58.6	40.8	0.7
대전·충청	65.8	34.2	65.8	34.2	0.0
광주·전라·제주	45.1	54.9	41.1	52.8	6.1
대구·강원·경북	68.7	31.3	66.7	31.3	2.0
부산·울산·경남	64.7	35.3	61.2	32.2	6.6

(단위 : %)



<그림 6-1> 성·연령대·권역별 건설 재개 및 중단에 대한 의견(4차 조사)

나. 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

재개, 중단, 유보를 포함한 문항 1은 4차 조사와 함께 1차와 3차 조사에도 들어있다. 이 세 번의 조사 응답을 이용하여 의견의 추이를 추적한다. 먼저 전체 1차 조사 응답자 20,006명의 결과를 보고 시민참여단의 1차, 3차, 4차 결과를 살펴본다. 마지막으로 4차에서 유보를 제외한 문항 7의 응답을 추가한다.

1차 조사에 참여한 모든 응답자들을 보면 건설 재개가 36.6%, 건설 중단이 27.6%, 판단 유보가 35.8%였다. 재개와 중단은 9.0%p 차이가 났다. 판단 유보의 높은 비율은 많은 사람들이 건설 재개와 중단 두 가지 의견 사이에서 고심하고 있음을 의미한다. 시민참여단은 성별 및

연령과 함께 전체 1차 응답자들의 의견을 기준으로 층화추출하였고, 층화추출에 따른 추정식을 사용했기 때문에 이들의 건설 여부 관련 의견 분포는 20,006명과 동일하다.

자료집 및 이러닝을 학습한 시민참여단을 대상으로 2박3일 종합토론회 첫날 실시한 3차 조사에서는 건설 재개가 44.7%, 건설 중단이 30.7%, 판단 유보가 24.6%였다. 1차 조사에 비해 판단 유보가 11.2%p 감소한 반면 건설 재개가 8.1%p, 건설 중단이 3.1%p 증가했다. 그 결과 재개와 중단의 차이는 14.0%p로 더 커졌다.

마지막 날 실시한 4차 조사에서 판단 유보를 포함하여 질문한 결과, 건설 재개가 57.2%, 건설 중단이 39.4%, 판단 유보가 3.3%였다. 판단 유보는 1차 조사와 3차 조사에 비해 각각 32.5%p, 21.3%p 감소하였다. 2박 3일 동안 진행된 종합토론회를 통해 유보의 비율이 현저하게 줄어들었다는 점을 알 수 있다. 한편 1차 조사와 3차 조사 대비 건설 재개는 각각 20.6%p, 12.5%p 증가했고 건설 중단은 11.8%p, 8.7%p 증가했다. 판단 유보 없이 종합적으로 고려하여 판단한 문항에서는 건설 재개가 59.5%, 건설 중단이 40.5%로 이는 1차, 3차, 4차 조사 대비 건설 재개의 경우 각각 22.9%p, 14.8%p, 2.3%p 증가했고 건설 중단의 경우는 12.9%p, 9.8%p, 1.1%p가 증가한 것이다.

<표 6-2> 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

(단위 : %)

		건설 재개	건설 중단	판단 유보
1차(20,006명)		36.6	27.6	35.8
시민 참여단	1차	36.6	27.6	35.8
	3차	44.7	30.7	24.6
	4차	57.2	39.4	3.3
	최종	59.5	40.5	

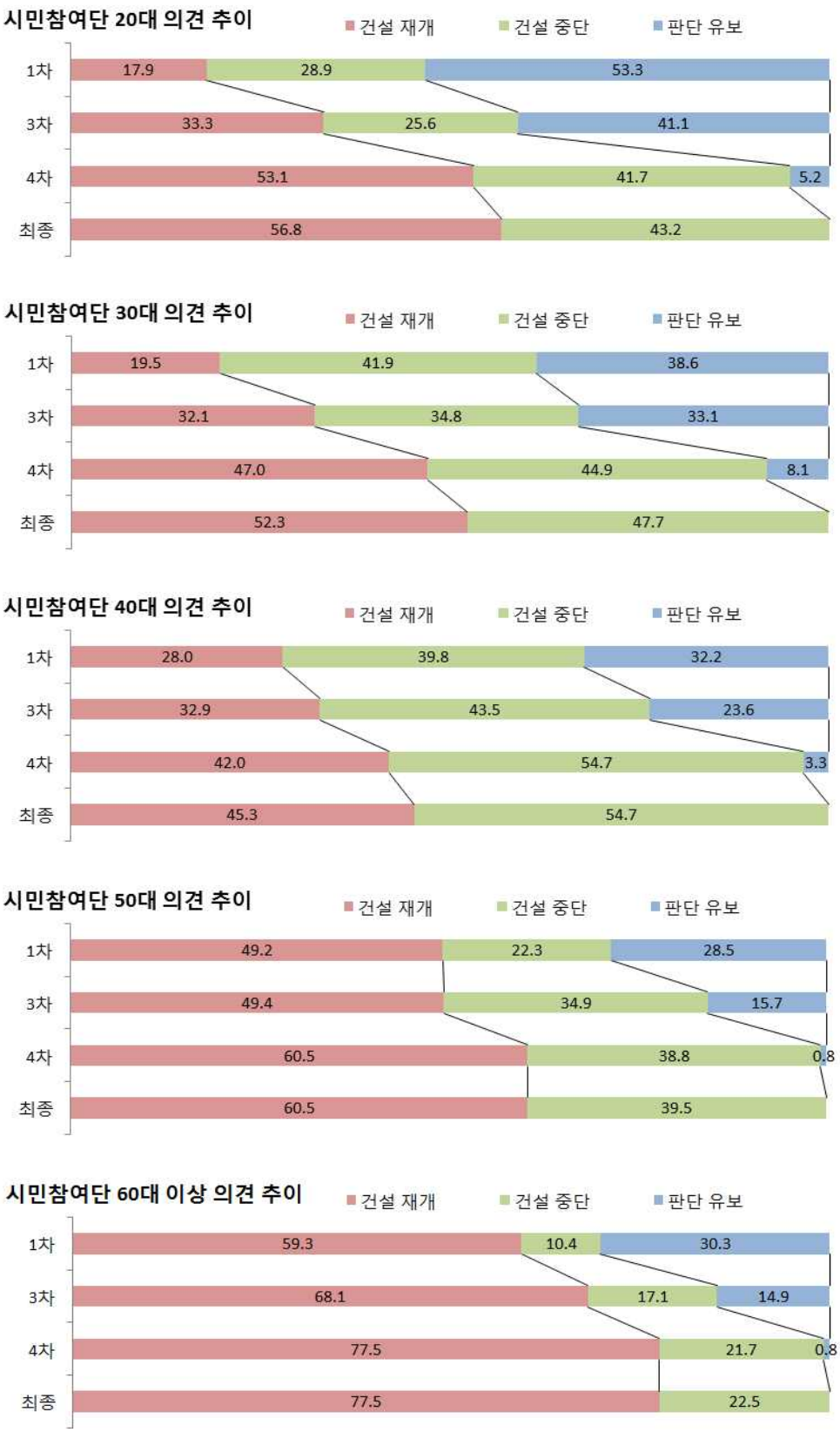
<그림 6-2> 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

다. 건설 재개 및 중단에 대한 의견 연령별 추이

앞에서 살펴본 신고리 5·6호기 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단의 의견 추이를 연령별로 나눠서 살펴보았다. 연령대는 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 범주화했다.

60대 이상은 1차 조사에서 과반수가 건설 재개를 지지하였다. 그리고 1차에서 3차 사이 그리고 3차에서 4차 사이에서 각각 10%p 정도가 더 재개에 동의한 것으로 나타났다. 50대 역시 1차 조사에서 절반에 가깝게 건설 재개를 선택하였다. 그리고 자료집과 온라인 학습을 거치면서 역시 10%p 정도가 더 재개 쪽으로 기운 것이다.

(단위 : %)



<그림 6-3> 건설 재개 및 중단에 대한 연령별 의견 추이

반면 20대와 30대는 모두 1차 조사에서 건설 재개를 지지한 비율이 20%가 채 되지 않았다. 반면 판단 유보의 비율은 20대와 30대가 각각 53.3%와 38.6%로 매우 높았다. 그렇지만 두 세대는 모두 1차에서 3차로 그리고 3차에서 4차로 가면서 건설 재개에 동의하는 비율이 10%p 이상 증가하는 양상을 보였다. 그래서 마지막 4차 조사에서 20대와 30대의 과반수가 건설 재개를 선택한 것은 이 때문이라고 볼 수 있다.

라. 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단 의견 변화

이번에는 유보가 포함되어 있는 1차 조사 문항과 유보가 제외된 4차 조사 문항을 비교하여 시민참여단의 의견 유지 및 변화 양상을 살펴본다.

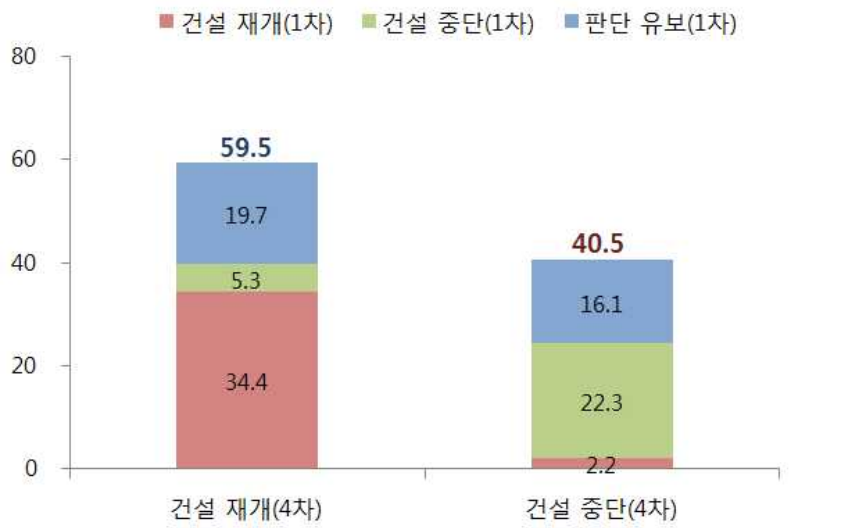
시민참여단 중 1차와 4차 조사에서 재개 또는 중단 의견을 고수한 비율은 34.4%와 22.3%였다. 총 56.7%가 1차와 4차 사이에서 의견을 유지한 셈이다. 중단에서 재개로 그리고 재개에서 중단으로 견해를 바꾼 비율은 5.3%와 2.2%였다. 전체 중 오직 7.5%만이 건설 여부에 대한 의견을 변경했다. 반면 1차에서 유보였던 35.8% 중 19.7%는 재개로, 그리고 16.1%는 중단으로 응답한 것으로 드러났다.

<표 6-3> 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단 의견 변화

(단위 : %)

		4차 조사		
		건설 재개	건설 중단	계
1차 조사	건설 재개	34.4	2.2	36.6
	건설 중단	5.3	22.3	27.6
	판단 유보	19.7	16.1	35.8
	계	59.5	40.5	100.0

(단위 : %)



<그림 6-4> 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단 의견 변화

3. 건설 재개 및 중단 선택 이유

가. 건설 재개 및 중단 선택 시 고려 요인

시민참여단은 양측에서 제공한 자료집, 동영상 등을 통해 학습하고 2박3일 종합토론회에서 분임토의를 통해 숙의하여 최종의견을 제시했다. 시민참여단이 건설 재개 또는 중단에 대한 의견을 낼 때 안전성 측면, 안정적 에너지 공급 측면, 전력공급 경제성 측면, 지역 및 국가 산업 측면, 전기요금 측면, 환경성 측면이 각각 얼마나 중요한지에 대해 응답했다. 응답범주로는 '전혀 중요하지 않다'에서 '매우 중요하다'까지 7점 척도를 사용하였다. 이 문항은 2차, 3차, 4차 조사에 포함되어있다.

먼저 4차 조사에서 최종 의견을 결정할 때 각 요인들을 얼마나 중요하게 생각하는지를 살펴본 결과, 안전성 측면(98.3%, 평균 6.7), 환경성

측면(96.3%, 평균 6.3), 안정적 에너지 공급 측면(93.7%, 평균 6.3) 순으로 나타났다. 건설 재개를 지지하는 시민참여단은 안정적 에너지 공급 측면과 안전성 측면을, 그리고 건설 중단을 지지하는 시민참여단은 안전성 측면과 환경성 측면을 가장 중요하게 생각했다.

<표 6-4> 최종 판단의 결정 요인(4차 조사)

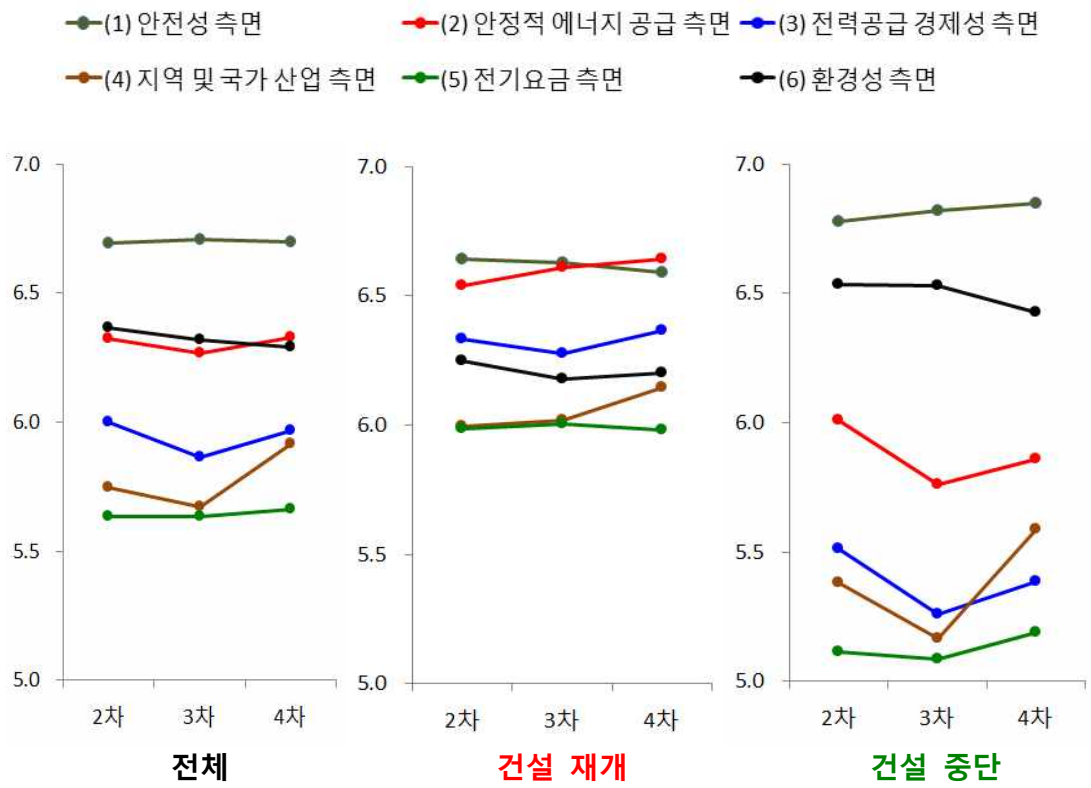
내 용	중요함(%)	중요하지 않음(%)	중요도 (7점 척도)
1) 안전성 측면	98.3	0.6	6.7
건설 재개	97.9	1.1	6.6
건설 중단	98.9	0.0	6.8
2) 안정적 에너지 공급 측면	93.7	1.2	6.3
건설 재개	99.0	0.3	6.6
건설 중단	86.0	2.6	5.9
3) 전력공급 경제성 측면	89.0	3.2	6.0
건설 재개	96.7	1.8	6.4
건설 중단	77.6	5.3	5.4
4) 지역 및 국가 산업 측면	89.7	3.6	5.9
건설 재개	94.4	1.5	6.2
건설 중단	82.8	6.5	5.6
5) 전기요금 측면	82.7	4.4	5.7
건설 재개	90.6	1.9	6.0
건설 중단	71.0	8.0	5.2
6) 환경성 측면	96.3	1.2	6.3
건설 재개	95.4	2.1	6.2
건설 중단	97.7	0.0	6.4

나. 건설 재개 및 중단 선택 시 고려 요인 추이

건설 재개 및 중단을 선택하며 가장 중요하게 고려한 요인 추이를 보면 2차, 3차, 4차 조사 간에 큰 차이는 없었다. 건설 재개 및 중단에 대한 의견은 많은 변화를 보이지만 의견 형성에 중요한 요인들은 상대적으로 큰 변화를 보이지 않았다. 시민참여단은 전체적으로 볼 때 언제나 안전성 측면을 가장 중요한 고려사항으로 여겼다. 2차, 3차, 4차에 걸쳐 안전성 측면은 평균 6.7점으로 가장 높았다. 그 다음이 안정적 에너지 공급 측면으로 평균 6.3점이었다. 건설 재개 동의 시민참여단에게는 안정적 에너지 공급 측면과 지역 및 국가 산업 측면이 미세하게나마 중요성이 증가하고 있다. 반면 건설 중단 동의 시민참여단은 뚜렷하게 안전성 측면을 중시하는 것으로 나타났다.

<표 6-5> 최종 판단의 결정 요인 추이(7점 척도)

판단 요인	전체			건설 재개			건설 중단		
	2차	3차	4차	2차	3차	4차	2차	3차	4차
1) 안전성 측면	6.7	6.7	6.7	6.6	6.6	6.6	6.8	6.8	6.8
2) 안정적 에너지공급 측면	6.3	6.3	6.3	6.5	6.6	6.6	6.0	5.8	5.9
3) 전력공급 경제성 측면	6.0	5.9	6.0	6.3	6.3	6.4	5.5	5.3	5.4
4) 지역 및 국가 산업 측면	5.7	5.7	5.9	6.0	6.0	6.1	5.4	5.2	5.6
5) 전기요금 측면	5.6	5.6	5.7	6.0	6.0	6.0	5.1	5.1	5.2
6) 환경성 측면	6.4	6.3	6.3	6.2	6.2	6.2	6.5	6.5	6.4



<그림 6-5> 최종 판단의 결정 요인 추이(7점 척도)

4. 건설 재개 결정 이후 필요한 조치사항

시민참여단의 최종 의견을 분석한 결과, 신고리 5·6호기 건설 재개를 지지하는 비율이 건설 중단보다 더 높았다. 최종적으로 건설을 재개한다 하더라도 사회적 갈등을 봉합하고 통합과 상생의 길로 나아가기 위해서 필요한 보완 조치에 대해 알아보았다. 4차 조사에서는 시민참여단에게 건설이 재개될 경우 필요한 조치에 대해 물었다. 응답범주는 '원전의 안전기준을 더 강화해야 한다,' '정부는 탈원전 정책을 유지해야 한다,' '사용후핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련해야 한다,' '신재생에너지 비중을 높이기 위한 투자를 확대해야 한다' 등이다. 응답자들에게는 이 네 가지 중 1순위와 2순위를 선택하도록 했다. 그러나 여기

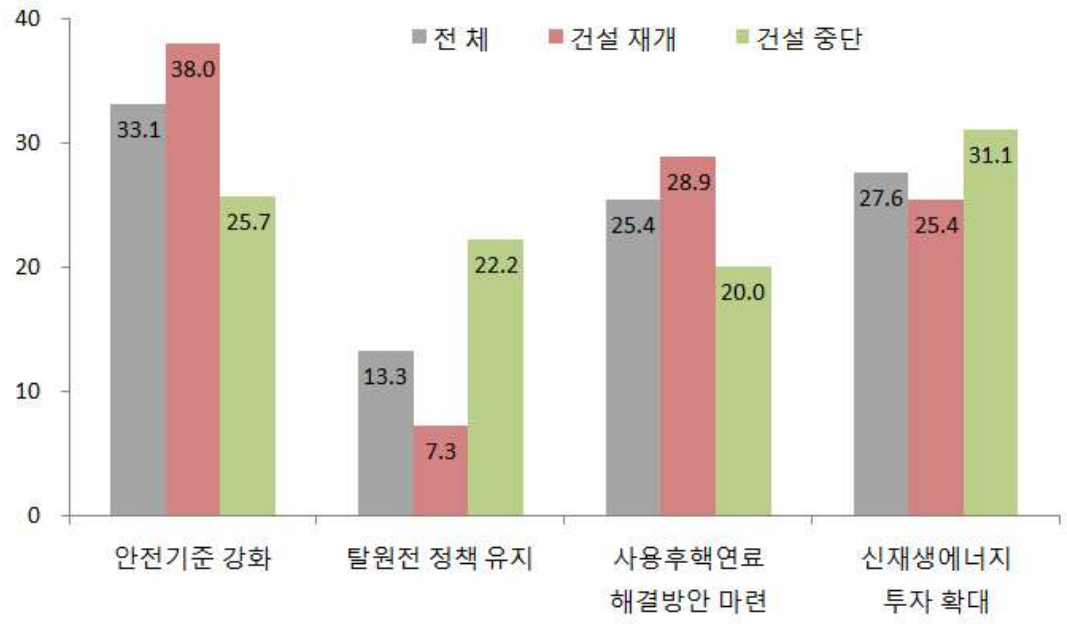
서는 순위를 무시하고 분석한 결과, 시민참여단은 건설을 재개할 경우의 필요한 조치에 대해서는 원전의 안전기준 강화를 가장 많이 선택했다. 그 다음이 신재생에너지 투자 확대와 사용후핵연료 해결방안 마련이었다. 시민참여단 중 건설 중단 지지자들 사이에서도 원전의 안전기준 강화를 가장 많이 선택했다.

<표 6-6> 건설을 재개된 후 취해야 조치사항

(단위 : %)

	안전기준 더 강화	탈원전 정책 유지	사용후핵연료 해결방안 마련	신재생에너지 투자 확대
전 체	33.1	13.3	25.4	27.6
건설 재개	38.0	7.3	28.9	25.4
건설 중단	25.7	22.2	20.0	31.1

(단위 : %)



<그림 6-6> 건설 재개 후 취해야 할 조치사항

시민참여단에게 개방형 문항에 위 응답범주 외에 다른 의견을 자유롭게 쓸 수 있도록 했다. 그 결과를 보면, 원전 주변 지역주민들의 안전·보상 등의 대책 마련이 필요하다는 의견(총 59명, 건설 중단지지 시민참여단 32명), 원전 비리 척결 및 관리에 대한 투명성을 강화해야 한다는 의견(총 74명, 건설 중단지지 시민참여단 31명)이 있었다. 특히 건설을 재개해야 한다는 의견을 가진 시민참여단에게서도 원전의 투명성 강화가 필요하다는 의견이 많았다는 점(43명 응답)은 주목할 만하다.

5. 원자력발전 정책 방향에 대한 의견

가. 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견

시민참여단에게 신고리 5·6호기 건설과 함께 우리나라 원자력발전 정책의 방향에 대한 선호 의견을 물었다. 4차 조사에서 얻은 결과를 보면 원자력발전 축소가 53.2%, 원자력발전 유지가 35.5%, 원자력발전 확대가 9.7%였다. 신고리 5·6호기에 대해서는 건설을 재개해야 한다는 의견이 다수를 이뤘는데, 원자력발전은 장기적으로 축소해야 한다는 의견이 가장 많았다.

원자력발전 정책 방향 선호 의견을 성별, 연령별, 권역별, 건설 재개 및 중단 의견별로 나눠 살펴보았다. 여성과 남성은 원자력발전 정책 방향에 대해서 큰 차이가 없었다. 그러나 연령별 차이는 매우 뚜렷했다. 60대 이상은 축소가 29.2%, 유지가 49.3%인데 비해 30대는 축소가 69.9%, 유지가 22.2%이며 20대는 축소가 55.5%, 유지가 41.3%였다. 권역별로 보면 인천 및 경기 지역 시민참여단이 축소 61.6%로 가장 탈원

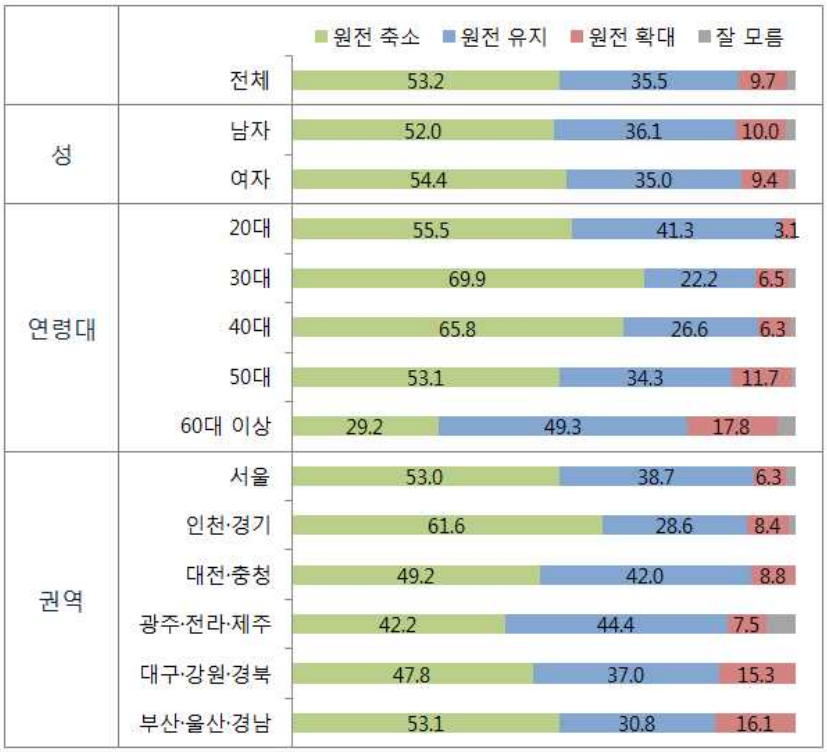
전 성향을 보였다. 마지막으로 건설 재개 및 중단에 따른 차이를 살펴보자. 건설 재개지지 시민참여단은 축소가 32.2%, 유지가 50.7%, 확대가 16.3%였다. 건설 중단지지 시민참여단은 축소가 84.0%, 유지가 13.2%였고 확대로 응답한 시민참여단은 없었다.

<표 6-7> 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견(4차 조사)

(단위 : %)

	원자력발전 축소	원자력발전 유지	원자력발전 확대	잘 모름
전체	53.2	35.5	9.7	1.6
남자	52.0	36.1	10.0	1.9
여자	54.4	35.0	9.4	1.3
20대	55.5	41.3	3.1	0.0
30대	69.9	22.2	6.5	1.4
40대	65.8	26.6	6.3	1.2
50대	53.1	34.3	11.7	0.9
60대 이상	29.2	49.3	17.8	3.7
서울	53.0	38.7	6.3	2.0
인천·경기	61.6	28.6	8.4	1.4
대전·충청	49.2	42.0	8.8	0.0
광주·전라·제주	42.2	44.4	7.5	5.9
대구·강원·경북	47.8	37.0	15.3	0.0
부산·울산·경남	53.1	30.8	16.1	0.0

(단위 : %)



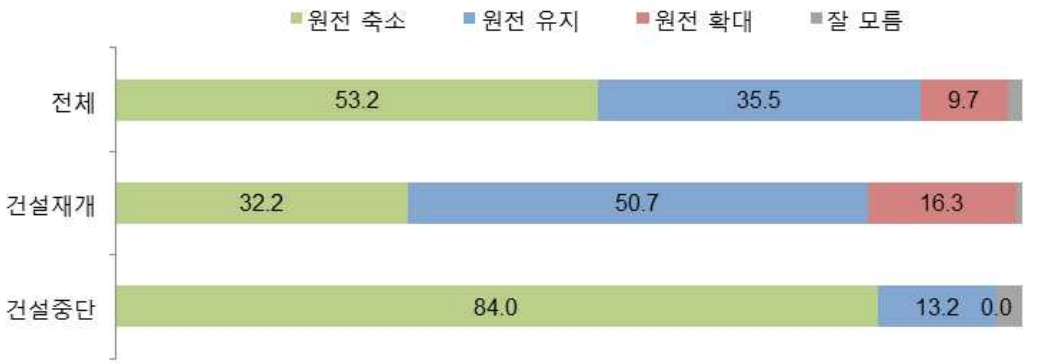
<그림 6-7> 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견(4차 조사)

<표 6-8> 건설 재개 및 중단 의견에 따른 원자력발전 정책 선호 의견(4차 조사)

(단위 : %)

	원전 축소	원전 유지	원전 확대	잘 모르겠음
계	53.2	35.5	9.7	1.6
건설 재개	32.2	50.7	16.3	0.7
건설 중단	84.0	13.2	0.0	2.8

(단위 : %)



<그림 6-8> 건설 재개 및 중단 의견에 따른 원자력발전 정책 선호 의견(4차 조사)

나. 원자력발전 정책 방향에 대한 의견 추이

앞서 보았던 원자력발전 정책 방향 문항은 1차, 3차, 4차 조사에 모두 들어있다. 이 세 조사를 토대로 원자력발전에 대한 시민참여단의 의견 추이를 살펴보았다.

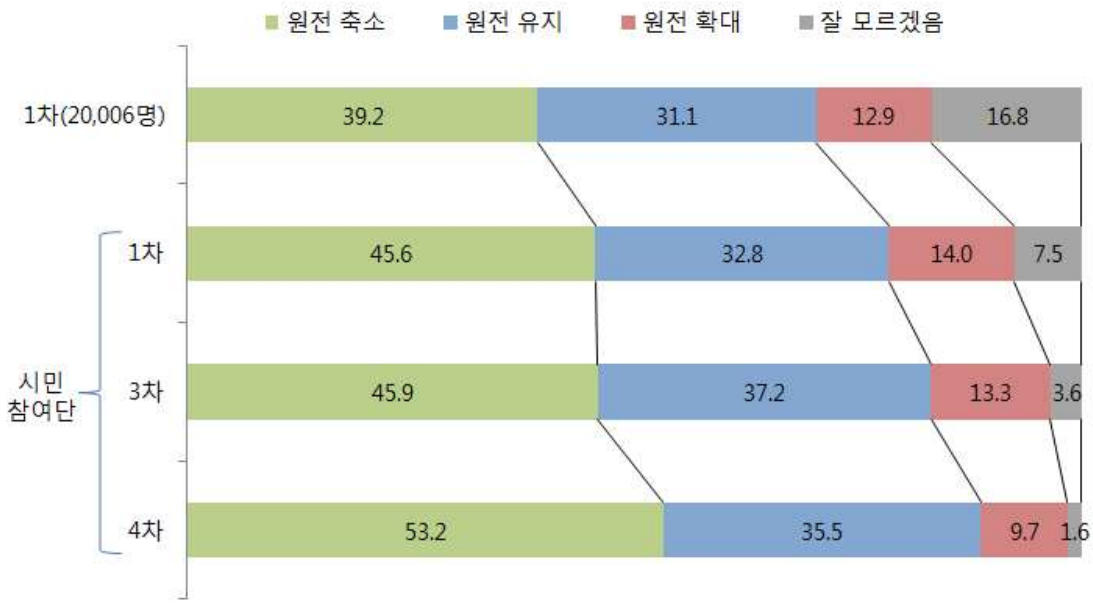
원자력발전 축소는 1차에서 3차에서는 45.6%에서 45.9%로 그 차이가 미비했으나, 4차에서는 53.2%로 7.3%p 늘어났다. 반면 원자력발전 유지는 1차, 3차, 4차가 각각 32.8%, 37.2%, 35.5%로 뚜렷한 변화 패턴을 찾기 어려웠다. 원자력발전 확대를 원하는 비율은 1차, 3차, 4차에서 14.0%, 13.3%, 9.7%로 서서히 하락하는 모습을 보였다. 신고리 5·6호기에 대해서는 1차 조사에서 4차 조사로 갈수록 건설을 재개해야 한다는 의견이 증가하였는데 원자력발전은 갈수록 장기적으로 축소해야 한다는 의견이 가장 많이 늘어났다.

<표 6-9> 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

(단위 : %)

		원자력발전 축소	원자력발전 유지	원자력발전 확대	잘 모르겠음
1차(20,006명)		39.2	31.1	12.9	16.8
시민 참여단	1차	45.6	32.8	14	7.5
	3차	45.9	37.2	13.3	3.6
	4차	53.2	35.5	9.7	1.6

(단위 : %)



<그림 6-9> 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

<표 6-10> 건설 재개 및 중단에 따른 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

(단위 : %)

		원전 축소	원전 유지	원전 확대	잘 모르겠음
건설 재개	1차	25.1	45.5	20.5	9.0
	3차	23.0	51.7	21.7	3.5
	4차	32.2	50.7	16.3	0.7
건설 중단	1차	75.7	14.3	4.6	5.4
	3차	79.5	16.0	0.9	3.6
	4차	84.0	13.2		2.8

(단위 : %)

<그림 6-10> 건설 재개 및 중단에 따른 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

6. 공론화 과정에 대한 평가

가. 최종결과에 대한 존중 정도

시민참여단에게 4차 조사에서 건설 재개 또는 중단에 대한 최종결과가 본인 의견과 다를 경우 얼마나 존중할지에 대해 응답하였다. 이 질문의 응답을 분석해 본 결과, 시민참여단은 최종결과가 본인 의견과 다를 경우에도 대부분이 존중하겠다고 응답했다. 그 중 1/3 이상은 매우 존중하겠다고 답했다. 이러한 경향은 성별에 따라서는 이렇다할 차이가 없었다. 그렇지만 연령대별로 보면 20대가 97.1%, 30대가 95.0%, 40대가 95.3%, 50대가 91.3%, 60대 이상이 89.2%로 미래세대들이 상대적으로 최종결과에 대한 존중도가 높았다. 권역별로는 뚜렷한 패턴을 보이지 않았다. 대전·충청이 95.7%로 가장 높았으며 부산·울산·경남이 90.3%로 가장 낮았다.

<표 6-11> 최종결과가 본인 의견과 다를 때 존중 정도(4차 조사)

(단위 : %)

구분	존중하겠다			존중할 수 없다		
		전적으로	보통		보통	전혀
전체	93.2	32.1	61.1	6.8	5.3	1.5
남자	93.5	39.2	54.3	6.5	4.7	1.7
여자	92.9	25.2	67.6	7.1	5.9	1.3
20대	97.1	47.1	50.0	2.9	2.9	0.0
30대	95.0	36.3	58.8	5.0	3.8	1.3
40대	95.3	29.9	65.4	4.7	4.7	0.0
50대	91.3	33.7	57.7	8.7	6.7	1.9
60대 이상	89.2	20.7	68.5	10.8	7.2	3.6
서울	94.5	29.4	65.1	5.5	4.6	0.9
인천·경기	93.5	35.5	58.0	6.5	5.1	1.4
대전·충청	95.7	34.0	61.7	4.3	2.1	2.1
광주·전라·제주	91.2	33.3	57.9	8.8	5.3	3.5
대구·강원·경북	93.0	28.1	64.9	7.0	5.3	1.8
부산·울산·경남	90.3	30.6	59.7	9.7	9.7	0.0

나. 건설 재개 및 중단 의견에 대한 공감 수준

시민참여단은 4차 조사에서 건설을 재개해야 한다는 주장과 건설을 중단해야 한다는 주장에 대해 얼마나 공감하는지 7점 척도에 응답하였다. 이 질문에 대한 응답을 본인 의견과 교차분석(cross-table)을 실시해보았다.

시민참여단은 본인 의견과 동일한 주장에 대해서는 96.5%가 공감하고 그 수준도 7점 척도에 6.3점으로 매우 높았다. 반면 본인 의견과

다른 주장에 대해서는 28.8%가 공감했고 그 수준은 3.4점으로 낮은 편이었다. 이러한 현상이 건설 재개 및 중단 그룹에서 모두 유사하게 나타났는데 건설 재개에 동의한 시민참여단이 많았기 때문에 건설 재개 측의 공감도가 다소 높을 뿐, 뚜렷한 차이가 나지는 않았다.

<표 6-12> 양측 주장에 대한 공감 수준(4차 조사)

내 용	공감함(%)	공감하지 않음(%)	공감도 (7점 척도)
나와 같은 의견 공감도	96.5	0.6	6.3
나와 다른 의견 공감도	28.8	48.6	3.4
1) 건설 중단 측	55.0	30.1	4.5
건설 중단	96.9	0.0	6.3
건설 재개	26.1	50.8	3.3
2) 건설 재개 측	70.6	18.9	5.2
건설 중단	32.9	45.3	3.5
건설 재개	96.1	1.0	6.3

다. 시민참여단의 원자력발전 관련 지식수준

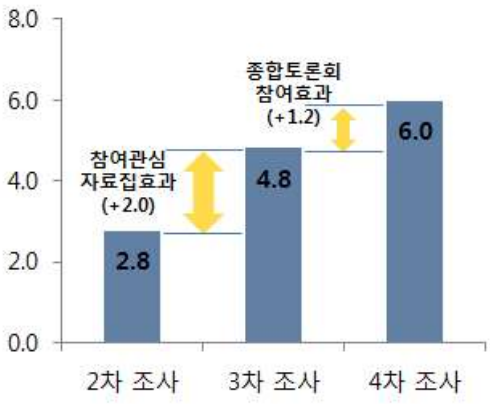
시민참여단의 원자력발전 관련 지식수준을 파악하기 위해 자료집 내용에 기초한 8개의 질문문항을 만들어 보았다. 시민참여단은 자료집 제공 전인 2차 조사에서는 평균 2.8개, 자료집 학습 및 이러닝 수강 후인 3차 조사에서는 평균 4.8개, 종합토론회 후인 4차 조사에서는 평균 6.0개의 정답을 맞췄다.

<표 6-13> 지식문항 정답률 추이

(단위 : %)

	2차 조사			3차 조사			4차 조사		
	전체	재개	중단	전체	재개	중단	전체	재개	중단
평균 정답률	34.6	35.8	33.0	60.0	59.8	60.3	74.7	73.4	76.7
원자력발전소 수	37.2	38.5	35.4	77.8	78.8	76.3	93.8	91.9	96.7
신고리 5·6호기 위치	30.0	33.0	25.6	57.6	57.5	57.7	71.2	69.5	73.7
원자력발전 연료	55.6	57.6	52.7	79.5	78.1	81.6	89.3	87.4	92.0
사용후핵연료 가장 많이 보관한 장소	26.4	26.7	25.9	42.0	42.7	41.0	61.0	60.2	62.3
원전 가장 많이 운영 국가	40.8	44.0	36.0	66.6	68.5	63.7	80.7	80.1	81.6
재생에너지 비중이 가장 큰 국가	11.4	10.4	12.8	33.4	28.6	40.4	53.9	50.5	58.8
가장 비중이 큰 에너지원	21.8	22.4	20.9	43.4	44.8	41.3	61.0	59.2	63.5
영구 정지된 발전소	53.9	53.5	54.5	79.7	79.6	80.0	87.1	88.5	85.1

(단위 : 개)



<그림 6-11> 지식문항 평균 정답 수 추이

라. 분임토의 및 공론화 과정에 대한 평가와 만족도

4차 조사에서 시민참여단은 본인이 참여한 분임토의에 대해 평가하였다. 참여자들은 '나는 분임토의에서 열심히 내 의견을 전달했다,' '나는 분임토의에서 다른 사람의 의견을 잘 들었다,' '내가 속한 분임에서는 의견교환이 잘 이루어졌다,' '내가 속한 분임에서는 토론이 공정하게 진행됐다,' '내가 속한 분임에서는 상호 존중하는 태도로 토론했다' 등 5개 문장에 대한 동의 정도를 7점 척도에 답하였다. 이 5개 응답의 평균점수를 구하여 분임토의에 대한 평가점수로 사용했다.

시민참여단의 분임토의에 대한 평가는 평균 6.16점으로 전반적으로 높은 가운데, 건설 재개에 동의하는 시민참여단이 건설 중단에 동의하는 시민참여단에 비해 상대적으로 높고 1차 조사와 4차 조사와의 의견이 바뀐 시민참여단의 평가가 상대적으로 낮았다.

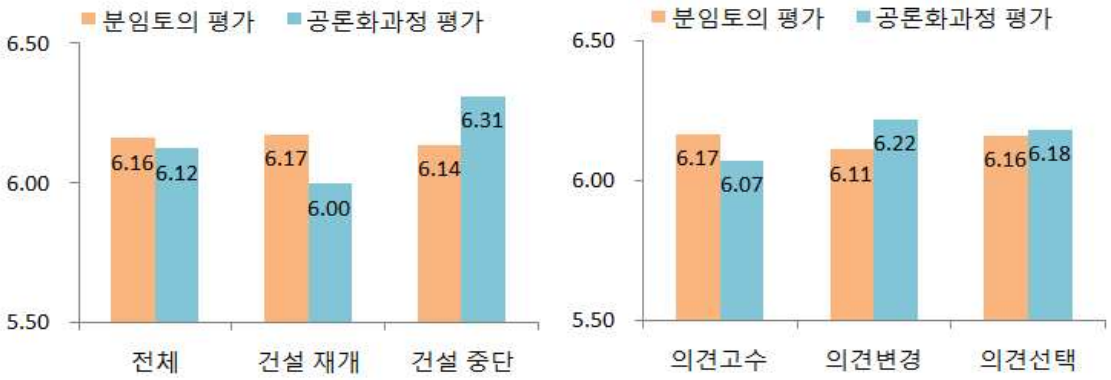
4차 조사에서는 전체 공론화 과정에 대한 평가도 이뤄졌다. 응답자들은 '나는 공론화 과정에 참여하면서 에너지 정책에 대한 지식이 늘었다,' '나는 공론화 과정에 참여하면서 정치사회적 사안에 대한 관심이 증가했다,' '정부는 앞으로 공론화 과정을 통해서 시민들의 의견을 수렴하는 일을 더 많이 해야 한다,' '정부가 나의 생각과 다른 결정을 하여도 정부 결정을 신뢰할 것이다,' '나는 다음에 시민참여단에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이다' 등 5개 진술에 대한 동의 정도를 7점 척도로 응답하였다. 5개의 응답 평균을 공론화 과정에 대한 평가로 삼았다.

공론화 과정에 대한 평가는 평균 6.12점으로 전반적으로 높은 가운데, 건설 재개에 동의하는 시민참여단이 건설 중단에 동의하는 시민참여단에 비해 상대적으로 낮고 1차 조사와 4차 조사의 의견이 바뀌지 않은 시민참여단의 평가가 상대적으로 낮았다.

<표 6-14> 분임토의 및 공론화 과정에 대한 평가(7점 척도)(4차 조사)

최종의견	분임토의 평가	공론화 과정 평가
전체	6.16	6.12
건설 재개	6.17	6.00
건설 중단	6.14	6.31

1, 4차 변화	분임토의 평가	공론화 과정 평가
의견 고수	6.17	6.07
의견 변경	6.11	6.22
의견 선택	6.16	6.18



<그림 6-12> 분임토의 및 공론화 과정에 대한 평가(7점 척도)(4차 조사)

공론화 과정에 대한 전반적인 만족도(4점 척도)는 평균 3.24점으로 매우 높았고(만족 88.8%) 건설 재개 동의 시민참여단(3.21점, 만족 87.7%)이 건설 중단 동의 시민참여단(3.28점, 만족 90.4%)보다 상대적으로 낮은 편이었다. 1차 조사와 4차 조사와의 의견 변화에 따라 구분하여 살펴보면 의견이 바뀌지 않은 시민참여단(3.20점, 만족 88.4%)은 의견이 바뀌거나(3.29점, 만족 88.5%) 유보에서 선택(3.29점, 89.4%)한 시민참여단에 비해 만족도가 상대적으로 낮았다.

<표 6-15> 공론화 과정에 대한 전반적인 만족도(4점 척도)(4차 조사)

최종의견	공론화과정 만족도
전 체	3.24
건설 재개	3.21
건설 중단	3.28

1, 4차 변화	공론화과정 만족도
의견 고수	3.20
의견 변경	3.29
의견 선택	3.29

Ⅶ. 정책권고

1. 현재 일시중단 중인 신고리 5·6호기의 건설을 재개

최종 조사결과에서 건설재개를 선택한 비율이 59.5%로 건설중단을 선택한 40.5%보다 19.0%p 더 높았다. 이 결과는 95% 신뢰수준에서 오차범위인 ±3.6%p를 넘는다. 더구나 1차 조사에서부터 건설중단에 비해 건설재개의 비율이 유의미한 차이로 높았고, 회차를 거듭할수록 그 차이는 더 커졌다.

2. 원자력발전 비중을 축소하는 방향으로 에너지정책 추진

최종 조사결과에서 원자력발전의 축소를 선택한 비율이 53.2%로 원자력발전의 유지(35.5%)나 확대(9.7%)에 비해 훨씬 높았다.

3. 시민참여단이 건설재개에 따른 보완조치로 제안한 사항들에 대해 세부실행 계획을 조속히 마련하여 추진

최종 조사결과에서 시민참여단은 건설재개에 따른 보완조치로 다음과 같은 정책을 제안하였다.

첫째, '원전의 안전기준을 강화해야 한다'(33.1%)

둘째, '신재생에너지 비중을 늘리기 위한 투자를 확대해야 한다'(27.6%)

셋째 '사용후핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련해야 한다'(25.3%)

그 외 서술형 답변을 통해 '원전비리 척결 및 관리에 대한 투명성을

강화해야 한다'(총 74명), '원전 주변의 부산・울산・경남 등 지역주민들의 생명・건강・안전・보상 등의 대책 마련이 필요하다'(총 59명)는 의견을 모았다.

4. 추가 의견

이번 신고리 5·6호기 공론화는 대통령 공약사항인 신고리 5·6호기 건설중단을 정부가 일방적으로 결정하지 않고 에너지 소비자인 시민의 참여와 합의를 기반으로 추진하는 시민참여형 정책결정 과정으로서 큰 의미를 지닌다.

특히 그동안 고도의 전문성을 이유로 관련 전문가 또는 지역주민 등 직접 이해관계자 중심으로 논의되었던 원전관련 이슈를 시민 모두의 생활이슈로 끌어냈다는 점에서 더 큰 의미를 부여할 수 있다.

아울러 이번 공론화는 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 숙의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 마련했다.

또한 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 이끌어 합의를 형성해 가는 새로운 갈등해결의 모델로서도 중요한 의미를 지닌다.

이에 신고리 5·6호기 공론화의 경험과 자료가 새로운 민주적 상생의 수단으로써 우리 사회 곳곳에서 활용될 수 있도록 정부 차원의 체계적인 지원을 요청한다.

Ⅷ. 주요성과 및 개선착안사항

이번 공론화 과정은 정부 차원에서 국민의 집중적인 관심을 받으면서 시행한 것인 만큼 향후 공론화 작업에 참고가 될 수 있도록 이번 공론화의 주요 성과와 향후 개선을 위해 주목해야 할 사항을 정리해 보고자 한다. 이 보고서에 다 담지 못한 보다 상세한 내용은 권고안 제출 이후 지원단을 중심으로 제작될 백서와 공론화매뉴얼에 충실히 반영할 예정이다.

1. 주요성과

가. 한국형 공론조사의 새모델 창출: “시민참여형조사”

이번 공론화는 한국형 공론조사라 명명할 수 있는바, 종래 시행된 공론조사보다 정교하게 설계하였다. 그 결과 다른 공론조사에 비해 모집단 대표성이 매우 우수하다는 장점이 있으며, 표본 규모를 확대하여 조사 결과의 신뢰도를 높였다는 점에서 진일보한 공론조사 모델로 평가될 수 있을 것이다.

모집단 대표성 우수

이번 공론화에서 적용한 조사는 모집단 대표성이 우수하다는 점이 기존의 공론조사와 구분되는 대표적인 특징이다. 모집단 대표성을 확보하기 위해 표본 설계시 층화이중추출법을 적용하였다. 기존의 공론조사와 표본 설계가 다른 점을 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 8-1> 시민참여형조사와 공론조사의 표본 구성 차이

	시민참여형조사	기존의 공론조사
1차 조사 표본	• 무작위(random sample)	• 무작위(random sample)
숙의 참여자 선정	• 층화이중추출법에 의한 선정 -지역,성,연령 기준 160개 층으로 나눠 무작위 추출 후 -1차조사 결과 의견, 성, 연령 기준 30개층으로 나눠 무작위 추출	• 숙의 참여 희망자 선정
모집단 대표성	• 숙의참여자들의 모집단 대표성 보장 -숙의 결과 최종조사 결과를 국민 의견으로 해석 가능	• 숙의참여자의 모집단 대표성 결여 -숙의참여 후 의견을 모집단(국민)의 의견으로 볼 수 없음.
편향성	• 선택 편향성 최소화(selective bias)	• 선택 편향성 발생 가능성 높음

위 표에서 보듯이 이번 시민참여형조사에서 숙의 참여자 표본 설계에 공을 들인 것은 숙의 결과를 전체 국민의 의견으로 해석할 수 있는 기반을 마련하기 위함이었다. 층화이중추출법(double sampling for stratification)으로 모집단 대표성을 강화한 것이다. 이를 간략하게 설명하면 1차 조사에서는 지역·성·연령을 기준으로 160개 층을 구성한 후 무작위 추출하는 방식으로 국민 20,006명을 대상으로 하였고, 이 중 숙의과정 참여 의향을 밝힌 5,891명 중에서 500명을 성, 연령, 1차 조사에서 나타난 건설재개/건설중단/판단유보의 세 가지 의견을 기준으로 30개 층으로 나눈 후 무작위 추출한 것이다.

타 공론조사처럼 참여 의사를 밝힌 응답자만으로 숙의참여자를 구성하여 조사한 후 단순 집계방식으로 결과를 산출하면 선택 편향(selection bias)의 문제가 발생한다. 만일 주제와 연관성이 높은 특정 성향을 가진 계층에서 적극적으로 숙의에 참여할 경우에는 편향 발생

가능성이 더 높아진다. 이러한 방식은 전체 국민의 의견을 왜곡하여 해석하게 만드는 원인이 될 수 있다. 이번에 시행된 국민참여형 조사는 기존의 공론조사가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해 설계 단계부터 편향 발생 가능성을 줄이고자 했다. 즉, 표본 추출과정에서 적절한 층화변수를 도입하는 등 통계적 방법론을 준용하였다. 또한 결과 추정 단계에서도 표본 설계에 동원된 방법을 기반으로 하는 통계적 추정방식을 사용함으로써 편향 발생 가능성을 최소화한 것이다.

표본규모 확대를 통한 결과의 신뢰성 확보

시민참여형 조사는 기존 공론조사에 비해 표본 규모를 대폭 확대하여 조사 결과의 신뢰성을 높였다. 기존 공론조사에서는 2,000~3,000명 정도의 1차 조사 후, 그 중 200~300명 정도를 추출해 숙의과정을 진행하였다. 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.

시민참여율 제고를 통한 공론화 본질적 의미 구현

20,006명이라는 대규모로 진행된 1차 조사에서 응답율은 50.1%였으며, 이후 선정된 500명의 시민참여단의 오리엔테이션 참여율은 95.8%, 최종 종합토론회 참여율은 98.5%로 나타나 공론조사 역사상 세계적으로 유례가 없을 정도의 높은 참여율을 보여 주었다.

이처럼 참여율이 높았던 것은, 시민참여단의 의견을 정부가 그대로 정책에 반영하겠다고 선언하여 시민들의 참여 의지를 높인 점, 일상생활과 밀접히 관련된 전기 생산과 관련된 주제로 공론조사가 진행된 점, 2박3일간 종합토론회 참여하는 경제적 손실에 대한 보상을 충분히

제공한 점 등이 작용하였다.

이런 높은 참여율은 연령, 성, 지역, 직업, 경제력, 건강상태, 의제에 대한 의견 등 유례없이 다양한 구성원이 모여 하나의 작은 대한민국이 형성된 것이라 해도 과언이 아니다. 그 결과 숙의 과정에 다양한 관점이 제기되었고, 생각하지 못했던 관점에 의하여 의견이 바뀌거나, 상대방에 대한 이해도가 높아지는 '공론의 장'이 마련되었다. 사회적 합의를 꾀하는 공론화의 본질이 제대로 구현된 것으로 평가받을 수 있다.

나. 체제 구축을 통한 공정한 공론화 운영

이번 공론화 과정이 성과를 거둔 것은 공정성을 견지할 수 있는 공론화위원회, 소통협의회, 검증위원회 등의 체제를 갖추었기 때문이다. 공정성을 견지하기 위해서는 이해관계와 거리가 있는 중립적인 입장에 서 있어야 하며, 공정한 공론화 과정을 완수하기 위해서는 이해관계자들과 소통을 통하여 양측의 조정과 합의를 도출하여야 한다. 공론화위원회와 소통협의회가 그 역할을 수행하였다.

중립적 인사로 위원회를 구성함으로써 공정성 발휘 조건 마련

전문가들이나 이해관계자들로 구성된 위원회는 중립적이고 공정한 공론화 절차를 진행하기 어렵기 때문에 공론화위원회는 원자력 이해관계자를 전면 배제한 채, 사회 각계를 대표하는 여러 단체로부터 추천된 인사들로 구성되었다. 후보 추천과정에 건설재개와 중단을 주장하는 양 대표단체에 제척 절차를 둠으로써 위원회의 중립성을 강화하였다. 이번 공론화 과정이 끝까지 성공적으로 진행된 것은 위원회의 중립적이고 공정한 공론화 진행에 힘입은 바 크다.

합의 도출 노력을 통해 건설 재개/중단 양측과 함께 공론화 과정 완주

공론화위원회에서는 재개나 중단을 주장하는 양 대표단체와 조율과 합의를 이끌어 내기 위해 지속적으로 소통협의회를 운영하였다. 건설 재개 및 중단 대표단체와 소통협의회에서 상호 합의를 도출하려고 논의한 사항은 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

각 사안에 대해 합의를 도출하는 과정이 순탄하지만은 않았다. 양측 조율과정에서 여러 차례의 시행착오를 겪으면서도 끝까지 양측의 의견을 조율하기 위해 공을 들이고 또 들였다. 소통협의회를 통해 절차적 공정성을 확보하려는 노력을 기울여 어려움 속에서도 양측 모두가 끝가지 참여하는 가운데 시민참여단의 숙의활동이 이루어질 수 있었다.

다. 내실 있는 숙의 프로그램 운영

온라인 숙의프로그램 운영을 통한 시민참여단의 정보 접근성과 학습 효율성 제고

이번 시민참여형 조사에서는 기존 공론조사에서 전례 없던 온라인을 통한 이러닝 숙의프로그램을 세계 최초로 운영하였다. 온라인에 이해관계자 양측 전문가들이 제작한 이러닝 동영상을 탑재하여, 시민참여단이 동영상을 시청하고 이에 대한 질문을 제기하면 양측 전문가들이 답을 하는 질의·응답(Q&A) 게시판을 운영하였다. 이는 복잡하고 어려운 에너지 의제를 비전문가인 시민참여단이 이해하고, 궁금한 것에

대해 실시간으로 대답을 들을 수 있도록 함으로써 학습에 도움을 준 것으로 확인되었다.

충분하고 충실한 숙의과정은 공론조사의 필수적 요건이다. 그러나 시민참여단이 함께 모여 진행하는 토론 기간을 늘이면 중도에 이탈하는 시민참여단이 생기게 되어, 함께 숙의하는 기간을 늘이는 데는 한계가 있다. 이 문제를 해결하기 위해 이러닝 숙의 프로그램을 운영한 것이다. 이러닝 숙의 프로그램은 숙의 기간 장기화로 인한 중도 이탈자를 막아 표본 탈락에 의한 대표성 훼손을 최소화하였다는 점에서도 큰 의미를 지닌다.

온라인을 통한 이러닝 숙의 프로그램은 시민참여단이 바쁜 일상과 생업 중에도 언제 어디서나 접속하여 학습할 수 있도록 데스크탑 PC 뿐만 아니라 다양한 모바일 환경에서도 이용이 가능하도록 하였다. 결과적으로 총 6강 11개 동영상으로 구성된 이러닝 프로그램에 대한 시민참여단의 전체 수강율은 92%에 달할 정도로 높은 호응을 얻었다.

주제별 충실한 토론회와 분임 토의를 통한 숙의 효과 극대화

분임토의를 통해서 성, 연령, 지역별 다양한 시민들이 참여하여 서로의 의견을 나누며 학습함으로써 자신의 의견을 형성해 나갈 수 있는 기회를 제공함으로써 시민참여단 중 판단 유보자들이 의견을 가질 수 있게 되거나 어느 한편의 의견을 가지고 있던 참여자가 다른 의견으로 바꾸는 등의 변화를 보였다.

라. 투명하고 열린 소통

원전정책 담론이 '전문가적 의제'에서 '시민적 의제'로 전환

이번 공론화는 원전이나 원전 정책 담론이 소수 관련 전문가들 사이에 폐쇄적으로 진행되었던 과거 관행을 떨쳐버렸다는 점에서 큰 의의가 있다. 이번 공론화는 원전 전반에 걸친 정책이 아니라 신고리 5·6호기 건설 재개/중단 여부에 한정하여 정부의 정책적 의사결정을 돕기 위해 수행된 것이지만, 신고리 5·6호기에 대해 논의하기 위해서 원전의 실태, 전반적인 원전 정책 등의 맥락을 짚지 않을 수 없었다.

과거 소수 관련 전문가들에 의해서만 논의되던 의제가 시민들이 함께 토론하는 의제가 된 것이다. 시민참여단 뿐만이 아니라 일반시민들도 신고리 5·6호기에 관해 모여 이야기하며 관련 기사와 자료를 찾아보고 원전과 원전 정책에 대해 논의하기 시작하였다. 원전 정책의 논의는 더 이상 소수의 관련 전문가들에 의해 독점될 수 없게 되었다. 시민들은 모두의 일상생활과 관련된 원전 정책을 에너지 정책의 흐름 속에서 논의하고 의견을 개진하게 된 것이다. 이번 조사를 통해 시민참여단의 상당수가 원전 산업의 폐쇄적 운영 문제를 지적하고, 비리 척결, 운영의 투명성 강화 등의 필요성을 제기하였다. 이번 공론화를 통해 원전산업, 에너지 산업이 시민과 함께 하는 의제가 된만큼 원전 산업이나 에너지 정책이 민주적으로 개발되고 발전될 계기가 마련된 것이다.

공론화 전과정의 투명한 공개

위원회는 공론화에 대한 이해 제고와 공정한 공론화를 위해 공론화 과정의 투명한 공개를 적극적으로 추진하였다. 홈페이지에 「위원회 활동」 외에 「왜 공론화인가」 와 「공론화참여방」 항목을 개설하고 공론화

에 대한 카드뉴스, 웹툰과 같은 알기 쉬운 설명자료 뿐만 아니라 각종 토론회, 시민참여단 이러닝 자료 등 공론화 과정별로 생산된 여러 콘텐츠를 신속하게 게시(총 110건)하였다. 또한 「제언방」을 만들어 공론화에 관심이 있는 많은 국민들이 자유롭게 의견을 개진하고 토론할 수 있도록 하였다. 위원회는 이러한 국민 제언(총 8,197건 / 2017년 10월 15일 기준)을 매일 모니터링하고 분석하여 건설적인 제언들을 공론화 설계에 참고 자료로 적극 활용함으로써 국민들의 의견을 경청하고자 노력했다.

공론화 이해도 제고, 조사 결과의 수용성 제고

위원회는 텔레비전, 라디오 홍보는 물론 홈페이지와 페이스북 개설, 포털사이트 광고 등 다양한 매체를 활용하여 단계별 홍보전략을 수립하였다. 1차 조사 이전 – 1차 조사 – 시민참여단 모집 – 숙의과정 – 최종조사 등 공론화 과정에 맞춘 홍보를 추진하였다. 특히 1차 조사 이전에는 국민들이 전화 조사에 응하여 공론조사 참여율을 높이기 위해 공론화 소개 콘텐츠 제작, 라디오, 온라인 포털 등 매체 광고를 통한 집중 홍보를 하였다. 1차 조사, 시민참여단 구성 등 시민참여형 조사가 본격화 된 이후에는 시민참여단만이 아니라 모든 국민이 함께 숙의할 수 있도록 지역 순회토론회 TV 방송, TV토론회를 추진하였다. 시민참여단 오리엔테이션 및 종합토론회가 진행될 때에는 적정선에서 관련 활동을 생방송 등 다양한 형태로 언론에 공개함으로써 공론화 과정의 공정성을 확인하며 조사 결과에 대한 국민 수용성을 높이는데 기여하였다고 본다.

2. 개선착안사항

가. 공론화 준비단계에서의 시사점

(1) 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 또다른 사회갈등을 야기할 가능성도 적지 않다. 따라서 철저한 사전준비를 통해 대상 의제가 공론화 의제로 적합한지 여부를 판단해 적용할 필요가 있다.

(2) 대표성을 갖는 이해관계자 협의체 구성

갈등관리를 염두에 두고 공론화를 진행하기 위해서는 이해관계자가 누구인지, 그리고 그들의 입장과 이해관계가 무엇인지를 명확히 확인해야 한다. 이후 대표성을 갖는 이해관계자 협의체를 구성하고 공론화 과정에 참여하도록 유도하여 수용성을 높이고, 절차적 공정성을 유지하는 것이 필요하다. 이번 공론화 과정에서는 이해관계자에 따라 공론화를 바라보는 시각에 상당한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 심지어 공론화 자체를 부정하거나 참여를 거부하는 이해관계자도 일부 있었

다. 실제로 소통협의회에 참여하는 재개/중단 측은 결과적으로 동일한 입장을 취하고 있음에도 불구하고 이러한 이해관계자를 모두 대표하지는 못했다. 따라서 대표성을 가지고 다수의 이해관계자를 망라적으로 대표하는 이해관계자 협의체를 구성하여 운영하는 것이 중요하다.

(3) 객관적이고 신뢰성 있는 숙의자료 준비

시민참여단에게 제공되는 자료는 숙의과정에서 토론과 학습을 위한 정보 및 지식을 제공하는 매우 중요한 도구이다. 이번 공론화 과정에서는 시민참여단에게 제공되는 자료집 및 동영상을 짧은 기간 동안에 모두 제작해야 했고, 재개/중단 측과의 주장이 첨예하게 대립되어 신뢰성 있는 자료집을 준비하는데 상당한 어려움을 겪었다.

숙의자료는 객관성 및 신뢰성을 확보할 수 있도록 충분한 준비기간 동안 전문가들의 연구와 토의를 바탕으로 제작할 필요가 있다. 그러기 위해서는 중립적이고 전문성이 있는 전문가 집단을 구성하여 자료집에 대한 종합계획을 수립하고, 시민참여단의 입장에서 이해하기 쉽게 숙의자료를 사전에 준비해야 한다.

나. 공론화 실행단계에서의 시사점

(1) 공론화 제반 절차에 관한 기본규칙 설정

공론화 절차를 공정하고 투명하게 운영하기 위해서는 이해관계자의 참여가 필요하며, 대립상황에서의 갈등을 예방하기 위해서는 사전에 기본규칙을 설정해 둘 필요가 있다. 예를 들면, 최종 조사결과에 대한

채택 여부, 자료집 작성방법, 전문가 패널선정, 자료검증 등은 공론화에 중요한 요소로 이에 관한 기본규칙을 사전에 정할 필요가 있다.

이번 공론화 과정에서 소통협의회는 시간적인 한계로 인하여 매 단계에서 필요할 때마다 성급하게 규칙을 정하여 운영해왔다. 이 과정에서 규칙을 준수하지 않거나 명확하지 않아 혼선을 초래하는 경우가 발생했다. 따라서 사전에 이해관계자들이 준수할 기본규칙을 미리 철저하게 정하여 운영한다면, 보다 원활한 소통을 통해 공론화를 진행할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 갈등이 첨예한 경우에는 중립적인 갈등분야 전문가들이 참여하여 돌발 상황에 효과적으로 대응할 수 있도록 준비하는 것도 고려해볼 수 있다.

(2) 토론회 의제의 분류 및 체계화

공론화위원회는 국민적 숙의 분위기를 조성하고 시민참여단에게 정보를 제공하기 위해 지역순회토론회와 TV 토론회 등을 진행하였다. 토론회 기획과정에서 접근방식과 관련해 두 가지 입장이 제기되었다. 첫 번째는 동일 주제를 반복적으로 다루는 것이고, 두 번째는 주제를 체계적으로 분류하고 토론회 별로 상이한 주제를 심층적으로 다루는 것이었다.

각 지역의 시민들을 대상으로 정보를 제공하는 것이 목적이라면 첫 번째 입장이 적합하다고 판단되어 위원회는 첫 번째 입장을 선택했다. 하지만 시민참여단에게 정보를 제공하는 것이 목적이라면 두 번째 입장이 더 적합하다고 판단된다. 따라서 이후 일련의 토론회 의제를 선정하는 과정에서는 이를 충분히 고려하여 결정할 필요가 있다.

(3) 종합토론회의 체계적 구성 및 운영

원전이라는 다소 어려운 공론화 의제에 대해서 정확한 정보를 제공하려고 최대한 노력 했음에도 불구하고, 시민참여단은 이해관계가 첨예하게 대립하는 건설 재개/중단 양측의 주장이 접점을 찾지 못 하는 모습을 대하면서 다소 혼란스러웠다는 평가도 있었다. 숙의효과를 높이기 위해서는 양측의 주장을 사전에 충분히 검토하고, 의제를 세분화하여 집중적으로 정보를 제공할 수 있도록 발표, 분임토의, 질의응답시간 등이 체계적으로 설계되어야 한다.

또한 분임토의의 효과성을 높이기 위해서는 시민참여단이 자신의 의견을 자유롭게 이야기하고 다른 사람의 의견은 경청할 수 있도록 안전한 공간적, 시간적 토의 환경을 조성할 필요가 있다. 특히 분임토의에서 소음 등의 방해를 받지 않고 집중력 있게 토의가 진행되도록 하기 위해서는 안전하고 독립적인 충분한 토의공간을 확보해야 하고, 의제에 적합한 토의시간 및 인원배분도 고려하는 등 좀 더 세밀한 준비가 필요할 것이다.

(4) 언론을 통한 공론화의 다층적 의미 전달 전략(방안) 수립

위원회의 기본 역할은 시민참여형조사를 객관적이고 공정하게 수행하여 국민의 의견에 근접한 합리적 결과를 도출하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 보면 공론화 자체에 대한 홍보 못지않게 절차의 공정성에 대해 신뢰를 주는 것이 중요하나 다음 몇 가지 점에서 한계가 있어 개선을 검토할 필요가 있다.

첫째, 이번 공론화의 경우 공론화 자체가 생소한 상황에서 진행되었

기 때문에 공론화에 대한 인식을 제고함과 동시에 국민의 참여를 통해 조사결과에 대한 수용성을 제고하는 데 주력할 수밖에 없었다. 또한 찬반이 첨예하게 대립되는 상황에서 여러 이슈에 대한 정보를 제공해야 했기에 조사 자체의 공정성을 드러내는 데에는 한계가 있었다.

둘째, 재개/중단을 주장하는 양측 간의 신뢰가 부족한 상태에서 위원회의 공정성 견지 노력을 일일이 국민과 소통하기에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 따라서 향후에는 공론화에 참여하는 이해관계자와의 소통뿐만 아니라 공정성 차원에서 견고한 사회적 신뢰의 형성을 기반으로 공론화가 진행되도록 관심을 기울여야 한다.

셋째, 찬반 승패에 지나치게 초점을 맞추는 언론의 보도 프레임을 극복하기에는 한계가 있었다. 많은 언론들이 이번 공론화 과정을 찬반의 승패로 보는 이분법적 관점에서 접근함으로써 공론화의 다층적 의미가 충분히 전달되지 못했고, 위원회는 공론화의 공정한 진행에 집중하다보니 공론화의 여러 의미를 국민들에게 충분히 부각시키기에는 한계가 있었다. 향후 언론에 대한 관계에서 공론화의 과정과 의제의 의미가 오해없이 충실히 전달될 수 있는 방안이 검토될 필요가 있다.

결과적으로 공론화를 진행하기 위해서는 공론화 의제에 대한 충분한 사전논의와 준비작업 및 사회적인 공감대가 형성되어야 한다. 이번 공론화는 3개월 동안 매우 급박하게 진행돼 왔다. 공론화를 진행하기 위해서는 좀 더 체계적인 준비작업이 사전적으로 이루어질 필요가 있다. 성공적으로 공론화를 마칠 수 있었음에도 불구하고, 시간적인 한계로 인하여 성급하게 추진하면서 논란이 되었던 건설 재개/중단 양측과의 쟁점들은 가장 큰 아쉬움으로 남는다.

Ⅸ. 맺음말

『21세기 자본』 이라는 저서로 유명한 프랑스의 경제학자 토마 피케티(Thomas Piketty)는 '인류 역사에서 점진적이면서도 합의에 기반을 둔, 갈등 없는 발전이란 없었다'고 말한다. 서로 다른 가치를 옹호하면서 입장을 달리 하는 개인과 집단이 여럿 모여 사는 사회에서 갈등은 늘 생길 수밖에 없다. 이렇듯 사회적 갈등이 존재하는 것은 이상하거나 비정상적인 것이 아니라 보편적인 현상이다. 오히려 갈등에서 사회 발전의 추진력이나 계기를 만들 수 있다. 그러기 위해서는 갈등상황의 관리・조율・해결이 중요하다. 누구라도 어느 입장이 다른 입장을 지배・굴복시킬 때까지 조장하거나 방치하는 것은 갈등을 확산시키는 일이다. 대신 서로 다른 입장의 차이를 좁혀 나가기 위해 타협과 양보를 제안하고 설득하며 절충이나 조정을 위한 대안을 제시함으로써 갈등을 줄여나가려는 사회적 노력이 항상 요청된다.

공론화는 정부 등 국가정책을 둘러싼 갈등이 발생하였을 때 이를 사회적 합의(合議)를 통해 조정하기 위한 절차로서의 사회적 의미를 가진다고 생각한다. 그리고 그 방법으로 시민대표가 참여하여 그들로부터 숙성된 의견을 수렴하는 방식의 민주적 의사형성의 절차를 취한다는 점에서 국가권력의 민주적 행사라는 정치적 함의(含意)를 가진다고 본다.

정부가 중요한 정책 사안에 대해 결정을 할 때 그것이 정권을 손에 쥔 소수의 정책결정자들의 의사만으로 정해지고 이에 반대하는 의견이 있음에도 힘으로 밀어붙이기 식으로 강행된 전례들이 없지 않다. 이 경우 위 정책 집행에 반대하는 쪽에서는 극한적으로 투쟁하는 방식으로 저항하고 대립・충돌하게 되면서 종종 폭력이 뒤따르기도 하고 소

모적인 갈등 양상이 계속되기도 한다. 이에 따른 과도한 사회적 비용을 치르기도 한다.

공론화는 바로 이러한 분열과 대립 상황에서 벗어나기 위한 사회적 합의 절차의 하나로서, 통계적인 방법으로 일정수의 시민대표단을 선정하고, 시민대표단이 의제에 대해 심사숙고하는 숙의과정을 거쳐 정부 정책의 타당성 등에 대한 의견을 내놓으면, 정부는 이 의견을 최대한 존중하여 최종 정책 결정에 적극 반영하는 과정이다. '투쟁' 대신 '숙의'를 하고, 주권자인 시민이 정책 결정에 참여하는 지극히 민주적인 의사결정 방식이며, 이러한 점에서 '숙의민주주의'라는 진화된 민주주의의 형태로 평가받고 있다.

민주주의의 요체는 합리적인 논의 절차에 있다. 서로 다른 생각의 차이를 좁혀 나가기 위한 절차이므로 최종 의사결정에 이를 때까지 때론 쌍방 간에 치열한 공방이 오고 가는 등 논의가 순탄하지 못할 수도 있지만, 그것은 인내와 대화를 통한 조율을 포기하지 않는 이상 어쩌면 자연스러운 현상일 수 있다. 공론화 과정도 다르지 않다. 의견을 달리하는 양측 사이에 생각의 차이가 있는 정책 사안을 놓고 시민대표들이 주체가 되어 함께 배우고 생각하고 토론하자는 것이다.

공론화 절차에서 시민대표들의 이러한 숙의과정은 자신의 주장이나 의견을 말하는 기회가 될 뿐만 아니라 다른 사람들의 주장이나 의견도 귀 기울여 경청할 수 있는 기회가 된다. 이러한 점에서 숙의는 매우 합리적인 의사소통의 과정이라는 평가가 많다. 그 과정에서 단순히 어느 하나의 주장이나 의견을 선택하고 다른 하나의 주장이나 의견을 완전히 버리는 식이 아니라 양자의 주장이나 의견을 절충하는 대안을 모색할 가능성도 있다. 특히 일방통행식이 아닌 쌍방소통의 논의과정은 논의 주체 사이에 최종 판단에 대한 승복 가능성을 훨씬 높여준다. 그

리고 이로 말미암아 최종 정책 결정에 대한 사회적 수용성(受容性)이 제고됨으로써 갈등은 현저히 줄어들 것이다.

공론화의 이러한 장점들은 이번 공론화 이후 벌어질지 모르는 갈등적·논쟁적 정책 사안에서도 더욱 발전적으로 활용되기를 기대한다. 이처럼 향후 바람직한 방향으로 공론화 사례가 축적될 수 있다면, 이는 민주주의의 발전 동력으로 힘 있게 작동할 것으로 예상해 볼 수 있다. 나아가 현 정부에서 이러한 공론화 과정을 거쳐 정책결정이 이루어지면, 설령 이후 정권이 교체된다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그대로 유지됨으로써 안정적이고 지속가능한 정책실행의 근거로 작용할 여지가 많을 것이다.

이번 공론화에서의 최종 정책권고 사항은 위원회가 시민대표로 참가한 471명의 시민참여단의 이름으로 제안하는 것이다. 위원회는 마지막으로 정부를 비롯한 공론화 논의에 직·간접으로 참가한 이해관계자, 그리고 우리 사회 모두가 이번 공론화 절차를 통해 시민참여단의 선택에 담긴 정책권고 사항을 최대한 존중해 주기를 강력히 희망한다. 아울러 우리 사회의 여론 형성을 주도하는 언론매체에서도 공론화 결과에 대한 존중과 승복의 문화를 선도하는 데 앞장 서주기를 간곡히 당부 드린다. 그리하여 아무쪼록 이번 공론화 사례가 원만하게 마무리됨으로써 공론화가 갖는 정치·사회적 함의가 장래에 더욱 빛을 발할 수 있기를 간절한 마음으로 염원한다.

별첨1. 신고리 5·6호기 공론화 주요 일지

별첨2. 정부출연연 연구원의 공론화 참여 관련 결정문

별첨3. 1차 조사 결과

별첨4. 공론화 개념과 유형

별첨5. 1차~4차 설문지

별첨 1 신고리 5·6호기 공론화 주요 일지

일시	내용
2017. 6. 27.	대통령 주재 국무회의(28회), 공론화위원회 구성해 신고리 5·6호기 문제에 관해 공론조사 방식의 공론화 추진 및 공사 일시중단하기로 결정
2017. 6. 29.	산업통상자원부, 신고리 5·6호기 일시중단 이행 협조 요청
2017. 7. 7.	국무조정실, '신고리 5·6호기 공론화위원회(가칭)'의 구성 원칙과 절차 마련에 착수
2017. 7. 14.	한국수력원자력㈜ 이사회, '신고리5·6호기 공사 일시중단' 안건 통과
2017. 7. 14.	국무조정실이 '신고리 5·6호기 공론화위원회' 위원 후보자 29명 원전건설 찬·반 대표 단체에 통보, 위원에서 제외할 인사를 가려내는 제척작업 착수
2017. 7. 18.	국무조정실, '신고리5·6호기공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정'(국무총리훈령) 관보게재
2017. 7. 24.	'신고리 5·6호기 공론화위원회' 공식 출범
2017. 7. 24.	제1차 정기회의 개최
2017. 7. 26.	공론화위원회 1차 간담회
2017. 7. 27.	제2차 정기회의 개최, 시민참여단 선정 방식과 규모 확정(1차 조사 2만명 내외, 공론조사 목표참여자수 350명 내외)
2017. 7. 28.	TV 토론회(JTBC, '밤샘토론')
2017. 7. 31.	조사분과 제1차 회의
2017. 8. 1.	숙의분과 제1차 회의
2017. 8. 1.	지역순회 공개토론회(서울, 갈등학회 주관) 실시
2017. 8. 2.	공론화위원회 2차 간담회
2017. 8. 3.	제3차 정기회의 개최, 분과위 구성 및 분과위원장 선임

일시	내용
2017. 8. 3.	제3차 정기회의, 위원회 역할("위원회는 신고리 5·6호기 공사 중단 여부를 결정하는 기구가 아니라, 독립적인 지위에서 공론화를 설계하고 공론화 과정을 공정하게 관리한 후 공론화 결과를 권고의 형태로 정부에 전달하는 자문기구") 천명
2017. 8. 3.	제3차 정기회의, '시민참여단' 명칭 확정
2017. 8. 3.	소통분과 제1차 회의
2017. 8. 8.	조사분과 제2차 회의
2017. 8. 8.	숙의분과 제2차 회의
2017. 8. 8.	소통분과 제2차 회의
2017. 8. 8.	법률분과 제1차 회의
2017. 8. 8 ~8.22.	'신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사 용역' 긴급입찰 공고
2017. 8. 9.	법률분과 제1차 자문
2017. 8. 9.	공론화위원회 3차 간담회
2017. 8. 10.	제4차 정기회의 개최
2017. 8. 10.	공식 홈페이지(www.sgr56.go.kr) 개설
2017. 8. 10.	건설 중단측('안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동')과 간담회
2017. 8. 11.	건설 재개측('한국원자력산업회의', '한국원자력학회') 과 간담회
2017. 8. 15.	숙의분과 제3차 회의
2017. 8. 16.	조사분과 제3차 회의
2017. 8. 16.	공론화위원회 4차 간담회

일시	내용
2017. 8. 17.	제5차 정기회의 개최, 소통협의회 운영 의결
2017. 8. 17.	제6차 정기회의 개최
2017. 8. 17.	제1차 이해관계자 소통협의회, 목차 미합의 상황에서 자료집 초안 제출
2017. 8. 18.	소통분과 제3차 회의
2017. 8. 18.	제1차 이해관계자 소통협의회
2017. 8. 21.	조사분과 제4차 회의
2017. 8. 21.	숙의분과 제4차 회의
2017. 8. 21 ~9. 3.	1차 온라인 광고('네이버(롤링보드/PC, 모바일)', '다음(초기배너/PC, 모바일)' 메인화면 배너 광고)
2017. 8. 22.	공론화위원회 5차 간담회
2017. 8. 23.	제2차 이해관계자 소통협의회
2017. 8. 23.	'신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사 용역'제안업체 기술 평가
2017. 8. 24.	제6차 정기회의 개최
2017. 8. 24.	공론조사 수행업체(한국리서치 컨소시엄) 선정
2017. 8. 27.	TV 토론회(울산MBC, '신고리 5·6호기 찬반토론')
2017. 8. 28 ~9. 9.	1차 설문조사
2017. 8. 28.	위원회, 울산시 울주군 서생면 소재 신고리 5·6호기 건설현장 직접 방문
2017. 8. 28.	위원회, 건설 중단 측 지역관계자 간담회

일시	내용
2017. 8. 29.	숙의분과 제5차 회의
2017. 8. 30.	조사분과 제5차 회의
2017. 8. 30.	공론화위원회 6차 간담회
2017. 8. 31.	제7차 정기회의 개최
2017. 8. 31.	소통분과 제4차 회의
2017. 8. 31.	제3차 이해관계자 소통협의회
2017. 9. 4.	조사분과 제6차 회의
2017. 9. 4.	숙의분과 제6차 회의
2017. 9. 5.	숙의분과 제7차 회의
2017. 9. 5.	공론화위원회 7차 간담회
2017. 9. 6.	제8차 정기회의 개최
2017. 9. 7.	지역순회 공개토론회(광주, 지방자치학회 주관) 실시
2017. 9. 8.	숙의분과 제8차 회의
2017. 9. 8.	서울대 사회발전연구소와 업무협약 체결, 검증위원회 구성 및 운영
2017. 9. 8.	제4차 이해관계자 소통협의회
2017. 9. 8. ~9. 9.	공론화위원회 워크숍
2017. 9. 11.	조사분과 제7차 회의
2017. 9. 11.	숙의분과 제9차 회의
2017. 9. 12.	법률분과 제2차 자문
2017. 9. 12.	공론화위원회 8차 간담회

일시	내용
2017. 9. 13.	9차 정기회의 개최
2017. 9. 13.	시민참여단 500명 선정 확정
2017. 9. 13.	지역순회 공개토론회(대전, 단국대 분쟁해결센터 주관) 실시
2017. 9. 14.	숙의분과 제10차 회의
2017. 9. 14.	법률분과 제3차 자문
2017. 9. 14.	'안전한 세상을 위한 신고리 5·6호기 백지화 시민행동', "신고리공론화위 불참 고려" 성명
2017. 9. 15.	기자단 오찬간담회 취소
2017. 9. 15.	공론화위원회 9차 간담회
2017. 9. 16.	천안 소재 계성원, 시민참여단 오리엔테이션, 자료집 미배포
2017. 9. 16.	2차 설문조사
2017. 9. 18.	지역순회 공개토론회(부산, 갈등학회 주관) 실시
2017. 9. 19.	공론화위원회 10차 간담회
2017. 9. 19.	'신고리 5·6호기 백지화 울산시민 운동본부', OT참석 시민참여단 중 울산 시민 비율에 대한 문제제기
2017. 9. 20.	제10차 정기회의 개최
2017. 9. 21.	소통분과 제5차 회의
2017. 9. 21.	제5차 이해관계자 소통협의회
2017. 9. 21.	이러닝(e-learning) 시스템 1강(공론화 이해) 오픈
2017. 9. 24.	이러닝(e-learning) 시스템 2강(원전 안전성) 오픈
2017. 9. 25.	조사분과 제8차 회의

일시	내용
2017. 9. 25.	숙의분과 제11차 회의
2017. 9. 25.	법률분과 제4차 자문
2017. 9. 26.	지역순회 공개토론회(서울, 갈등학회 주관) 실시
2017. 9. 26.	공론화위원회 11차 간담회
2017. 9. 27.	제11차 정기회의 개최
2017. 9. 27.	TV 토론회(SBS, '신고리 5·6호기 건설이냐? 중단이냐?')
2017. 9. 27.	이러닝(e-learning) 시스템 3강(전력공급 및 전기요금) 오픈
2017. 9. 28.	자료집 우편 발송
2017. 9. 28.	지역순회 공개토론회(경기(수원), 단국대 분쟁해결센터 주관) 실시
2017. 9. 29.	조사분과 제9차 회의
2017. 9. 29.	제12차 정기회의 개최
2017. 9. 29.	제6차 이해관계자 소통협의회
2017. 9. 30.	이러닝(e-learning) 시스템 4강(국가산업 영향) 오픈
2017. 9. 30.	미래세대토론회(세종문화회관)
2017. 10. 2.	TV 토론회(채널A, '긴급진단')
2017. 10. 2. ~10. 15.	2차 온라인 광고
2017. 10. 3.	이러닝(e-learning) 시스템 5강(에너지 정책 전망) 오픈
2017. 10. 5.	TV 토론회(YTN 특별기획, '신고리 5·6호기 토론-안전성을 중심으로')

일시	내용
2017. 10. 6.	TV 토론회(YTN 특별기획, '신고리 5·6호기 토론-전력공급, 전기요금 영향, 에너지 정책')
2017. 10. 7.	이러닝(e-learning) 시스템 6강(종합 의견) 오픈
2017. 10. 7.	TV 토론회(YTN 특별기획, '신고리 5·6호기 토론-국가산업, 지역주민 및 관련업체 영향')
2017. 10. 9.	공론화위원회 12차 간담회
2017. 10. 10.	제7차 이해관계자 소통협의회
2017. 10. 10.	공론화위원회 13차 간담회
2017. 10. 11.	제13차 정기회의 개최
2017. 10. 11.	지역순회 공개토론회(울산, 지방자치학회 주관) 실시
2017. 10. 13. ~10. 15.	2박 3일 종합토론회
2017. 10. 13.	3차 설문조사
2017. 10. 15.	4차 설문조사
2017. 10. 20.	제14차 정기회의 개최, 권고안 제출

별첨 2 정부출연연 연구원의 공론화 참여 관련 결정문

[정부출연연구기관 소속 연구원의 공론화 관련 활동 참여에 대한 신고리 5·6호기 공론화위원회의 최종 결정]

□ 사안의 개요

○ 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 '위원회')는 신고리 5·6호기 건설중단 여부(이하 '공론화 의제')에 관해 건설중단측 의견을 대표하는 단체(이하 '건설중단측 대표단')와 건설재개측 의견을 대표하는 단체(이하 '건설재개측 대표단') 사이에 소통협의회를 구성하여 건설중단측과 건설재개측(이하 이를 통틀어 '양측')의 이해관계가 대립하는 공론화 절차상의 문제에 대해 협의를 계속하여 왔다.

○ 그 동안 공론화자료집 작성 등 여러 사안에 관하여 다소 우여곡절이 없지 않았으나, 위원회로서는 기본적으로 양측의 '대화와 타협'을 존중한다는 원칙 아래 공론화 과정을 운영해 왔고, 고비마다 양측의 대승적 양보로 원만한 타협이 이루어져 왔다.

○ 공론화 절차상의 문제로 제기된 가장 최근의 쟁점은, 정부출연연구기관 소속 연구원이 위원회가 주최하거나 관여하는 토론회 등에 참가하여 의견을 발표하는 등의 방식으로 '공론화 관련 활동에 참여'하는 것을 허용할지 여부이다.

○ 이 문제에 대해서는 양측의 의견이 극단적으로 대립하고 있으며, 위원회는 그 동안 양측 사이에 원만한 합의가 이루어질 수 있도록 숙의분과위원회를 중심으로 위원회의 역량을 모아 다각적인 노력을 기울여 왔다.

○ 그러나 양측의 이견이 여전히 조금도 좁혀지지 않은 채로 계속

이어지고 있는데, 이제는 더 이상 이 문제를 양측의 타협이 이루어질 때까지 미룰 수 없는 시점에 이르렀다고 판단된다. 이에 위원회는 일찍이 공개적으로 천명한 바와 같이 위원회가 위임받은 권한과 책임의 범위 안에서 공론화 절차의 본질에 입각하여 이 문제에 대한 원칙을 정립하여 최종 결정을 내리고 양측이 이를 존중하여 향후 공론화 절차의 원만한 진행에 협조해 줄 것을 당부 드리려고 한다.

□ 쟁점의 정리

○ 정부는 이번 공론화 의제에 관하여 사회적 합의과정으로서 공론화 절차를 거쳐 최종 정책결정을 하기로 했는데, 정부 스스로는 공론화 의제를 상정한 입장에 있으므로 공론화 절차를 마칠 때까지는 공론화 의제에 대해 아무런 의견도 내지 않은 채 중립적·객관적인 태도를 취하겠다는 것이다.

○ 이러한 공론화 의제에 대해 양측 사이에 견해가 아주 첨예하게 대립하고 있는 것은 주지의 사실이다. 이러한 상황에서 정부출연연구기관 소속 연구원이 공론화 의제와 관련하여 양측 중 어느 일방의 주장에 부합하는 의견을 토론회 등에서 발표하는 등의 방식으로 공론화 관련 활동에 참여하는 행위를 하는 것이 공론화 절차의 공정성에 위배되는지 여부가 문제이다.

□ 양측의 견해대립과 협의절차의 경과

○ 이와 관련하여 양측의 견해는 완전히 상반되어 있다. 건설중단측에서는 정부출연연구기관 소속 연구원이 공론화 절차의 일환으로 위원회가 주최하거나 관여하는 토론회 등(이하 '토론회 등')에 참여하는 것을 막아달라는 요구를 했고, 반대로 건설재개측에서는 관련 분야의 전문가로서 토론회 등에서 자신의 의견을 밝히는 것을 막아서는 안 된다고 반박하였다.

○ 위원회는 이러한 공론화 절차상의 쟁점에 대해 양측과 소통협의회 등을 통한 대화와 협상을 통한 조율을 우선적으로 시도하였으나, 양측의 견해를 좀처럼 좁히지 못하였다.

○ 위원회에서는 이 문제에 관해 논의를 거듭하다가 위원회가 이 문제에 대한 최종 결정을 하기에 앞서 정부출연연구기관을 감독하는 위치에 있는 소관 정부부처인 과학기술정보통신부와 산업통상자원부에 이해관계자의 요구사항을 전달해서 소관 정부부처의 입장을 확인하는 것이 순서라고 판단하여 '공문' 형식으로 위 두 정부부처 장관에게 건설중단측의 이러한 요구사항을 전달하고 이에 대해 검토한 후 그 결과에 따라 필요한 조치를 취해 주도록 협조를 요청하였다. 위 공문의 문구를 그대로 인용하면 다음과 같다(다만, 굵은 글씨체로 밑줄 표시한 부분은 원문을 강조하기 위한 것이다).

(전략)
2. 저희 공론화위원회는 신고리 5·6호기 중단여부에 대한 공론화를 추진하고 있습니다.
3. 이 공론화 과정에는 신고리 5·6호기 재개 또는 중단을 주장하는 이해관계자들의 대표단체인 '한국원자력산업회의'(재개측)와 '안전한세상을위한신고리5·6호기백지화시민행동'(중단측)이 참여하고 있으며, 우리 위원회는 이들 대표단체와 소통협의회를 통해 공론화 관련 협의를 해오고 있습니다.
4. 이와 관련하여 **중단측은** 공정한 공론화 환경 조성을 위해 **아래와 같은 사항을 정부에 요구해 온바, 귀 부처에서 조치하시어 그 결과를 회신하여 주시기 바랍니다**.
- 아래 -
① (생략)
② **한수원과 정부출연기관의 '건설재개측 활동' 중단(산업부, 과기정통부)**
③ (생략). 끝.

○ 이후 산업통상자원부는 에너지경제연구원에 대해, 과학기술정보통신부는 한국원자력연구원에 대해, 각 연구원 소속 연구원이 공론화의 공정성이나 중립성이 유지될 수 있도록 관련 규정에 따라 적의 조치하여 주기 바란다는 취지의 협조요청 공문을 보냈다. 역시 위 공문의 문구를 그대로 인용하면 다음과 같다(다만, 역시 굵은 글씨체로 밑줄 표시한 부분은 원문을 강조하기 위한 것이다).

[산업통상자원부가 에너지경제연구원장에게 보낸 공문]

(전략)
3. 공론화위원회에서는 공사 재개측(한국원자력산업회의)과 공사 중단측(안전한세상을위한신고리5·6호기백지화시민행동) 간에 소통협의체를 운영하고 있으며, 동 소통협의체에서 **공사 중단측이** 귀 연구원 소속 연구원의 공론화 활동 참여를 중단해 달라는 **요구를 하였고**, 공론화위원회에서는 이에 대해 우리부에 협조를 요청하였습니다.
4. 공론화위원회의 요청과 관련하여 귀 연구원 소속 연구원의 공론화 활동에 대해 공정성이 유지되도록 협조를 요청하오니, **관련 규정에 따라 적의조치**해 주시기 바랍니다. 끝.

[과학기술정보통신부가 한국원자력연구원에게 보낸 공문]

(전략)
3. 신고리 5·6호기 공론화위원회(위원장 김지형)에서는 '한국원자력산업회의(재개측)', '안전한세상을위한신고리5·6호기백지화시민행동(중단측)' 등 이해관계자 대표단체와 신고리 5·6호기 중단여부에 대한 공론화 관련 협의를 진행하고 있습니다.
4. 동 위원회는 공정한 공론화 환경 조성을 위해 정부출연연구기관의 '건설재개측 활동'을 중단해 달라는 **중단측의 요구사항**에 대해 우리부에 협조 요청하였는바, 귀 기관 소속 연구원이 공론화 중립성을 저해할 수 있는 활동이 재발되지 않도록 **관련 규정에 따라 적의 조치**하여 주시기 바랍니다. 끝.

○ 하지만 이러한 공문이 시행된 이후에도 양측의 입장 차이가 해소되지는 못하자, 위원회는 다시 양측의 절충가능성을 타진하면서 양측과 추가 협의를 진행하였으나 진척을 보지 못한 채 무산되고 말았고, 이제 위원회의 최종 결정만이 남게 되었다.

□ 위원회의 최종 판단

○ 위원회는 이 문제에 대한 집중적인 토의를 거듭하였는데, 이러한 논의 과정에서 위원들 사이에 견해가 두 가지로 나뉘었다.

정부출연연구기관 소속 연구원이 갖는 개인의 자유로운 연구 또는 학회 활동은 보장되어야 한다는 견해와, 정부출연연구기관 소속 연구원이 양측의 입장이 첨예하게 대립하는 사안에 대해 어느 일방의 주장을 지지하는 의견을 내는 것은 정부출연연구기관 소속 연구원의 기본 자세는 아니라는 견해가 그것이다.

○ 위원회는 이러한 두 가지 견해를 놓고 위원회의 통일된 견해를 집약하기 위해 장시간 논의를 계속한 결과, 위원장과 위원 전원의 일치된 의견으로 다음과 같이 최종 판단하여 결정하기로 하였다.

○ 우선, 각 소관 정부부처가 앞서 본 공문으로 정부출연연구기관의 장에게 '관련 규정에 따라 적의 조치'하도록 협조 요청한 바 있으므로, 여기서 말하는 '관련 규정'에 해당하는 '소속 정부출연연구기관의 취업규칙이나 내부규정 또는 관계 법령'에 따라 연구원의 외부 활동이 제한될 수 있는지부터가 문제된다.

위원회는 이 문제에 대해 법률분과 자문위원 3인의 자문을 받고 관련 대법원 판례 등을 종합 검토한 결과, 만약 위와 같은 관련 규정에 연구원의 외부 활동을 제한하는 내용의 규정을 두고 있다면 그러한 규정이 헌법상 학문의 자유나 표현의 자유를 본질적으로 침해하는 정도의 것이 아니라면 연구원은 원칙적으로 이를 준수할 의무가 있다고 본다.

현재 논란의 대상이 되고 있는 정부출연연구기관이 제정한 취업규칙이나 정관 등 내부규정을 살펴보면, 그 소속 임직원이 외부에서 세미나·공청회·토론회·발표회·심포지엄·교육과정·회의에서 강의·강연 발표·토론, 평가, 자문, 의견 등(이하 '외부 강의·회의 등')을 할 때 신고 또는 승인을 받도록 하는 규정이나 지침을 두고 있음을 알 수 있다.

이러한 내부규정에 비추어 해당 정부출연연구기관 소속 연구원의 외부 강의·회의 등은 원칙적으로 허용되는 것을 전제로 하고 있는 것으로 해석할 수 있고, 따라서 소속 연구원이 이러한 내부규정에 의한 요건을 갖출 경우 이러한 외부 강의·회의 등에 참여하는 것은 제한 없이 가능할 것으로 판단된다.

○ 다음, 헌법상 기본권 보장 조항에 따른 객관적 가치질서의 관점에 비추어 검토해 보기로 한다.

우리 헌법은 학문의 자유(제22조), 표현의 자유(제21조), 양심의 자유(제19조) 및 일반적 행동의 자유(제10조)를 기본권으로 보장하고 있다. 이러한 기본권 보장이 표방하는 객관적 가치질서라는 관점에서 보더라도 정부출연연구기관 소속 연구원에게는 외부에서 하는 학술활동 등에서 개인의 의견이나 주장을 자유롭게 발표할 수 있는 자유가 보장되어야 한다.

이러한 자유를 제한하거나 금지하기 위해서는 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있고, 제한하는 경우에도 그 본질적인 내용을 침해해서는 안 될 것이다.

이와 관련하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 같은 법 시행령, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설

립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 같은 법 시행령 등의 관련 법령을 살펴보더라도, 문제된 정부출연연구기관 소속 연구원이 외부 학술활동이나 토론회 등에 참석하여 자신의 주장이나 의견을 발표하는 것을 제한할 만한 어떠한 법률 규정도 찾아볼 수 없다.

○ 나아가, 구체적으로 정부출연연구기관 소속 연구원이 이번 공론화 활동에 참여하는 방식과 관련해서 문제될 소지는 없는지 살펴보기로 한다.

연구원이 정부출연연구기관에 소속하면서 위원회가 주최하거나 관여하는 토론회 등에 참석하여 양측 중 어느 일방의 주장에 부합하는 의견을 발표하는 등의 방식으로 공론화에 참여하는 것이 공론화 절차의 공정성을 저해할 소지는 없는가하는 점이다.

정부는 스스로 공론화를 상정한 입장에 있으므로 공론화 절차를 마칠 때까지는 공론화 의제에 대해 중립적·객관적인 태도를 취하겠다는 것이다. 그러므로 정부에 소속하면서 정부의 입장을 대변하는 위치에서 공론화 의제에 대해 주장을 펼치는 것은 공정성을 해칠 수 있음은 물론이다.

그러나 문제된 사안에서 정부출연연구기관 소속 연구원이 위원회가 주최하거나 관여하는 토론회 등에 참석하여 자신의 의견을 발표하는 것을 두고 '정부에 소속한 자로서 정부의 입장을 대변하는 위치에서 한 행위'라고 볼 수 없다는 것이 위원회의 판단이다.

먼저, 정부출연연구기관은 비록 정부의 출연금으로 운영되지만 법령상 정부출연연구기관은 연구와 경영에서 독립성과 자율성이 보장되고 있으므로(「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제10조 제1항, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제10조 제1항 참조), 정부출연연구기관을 정부와 동일시할 수는 없고, 더구나 그 소속 연구원을 정부에 소속한 자의 위

치와 동일선상에 있다고 볼 수 없다.

또한, 위와 같이 연구원이 공론화 의제 관련한 토론회 등에서 의견을 발표하는 것이 그 소속 정부출연연구기관이나 정부의 입장을 대변하는 위치에서가 아니라 연구원 개인의 자격으로 참여한 것이라면 더욱이나 정부의 중립성 문제와 무관한 것으로 보아야 한다(비록 연구원이 정부출연연구기관 소속이라고 소개되어 참여한다고 하더라도, 이를 두고 해당 연구기관의 공식의견으로 인식될 수 있다고 단정해서는 안 된다는 취지의, 대법원 2016. 1. 28. 선고 2014두12765 판결 참조).

○ 다만, 이제 마지막으로 남는 것은 토론회 등을 주최하거나 관여하는 위원회의 독자적인 입장에서 이해당사자 중 어느 일방의 주장에 부합하는 의견을 낼 것으로 예상되는 정부출연연구기관 소속 연구원을 어떻게 대할 것인가의 문제이다.

연구원이 소속 연구기관의 관련 규정에 따른 요건을 모두 갖추어 공론화 관련 토론회 등에 참여할 수 있는 위치에 있다고 하더라도, 위원회로서는 토론회 등을 주최·관여하는 위치에서 토론회 등에 참여를 희망하는 자에 대해 개별 판단을 거쳐 공론화 절차의 적정한 운영을 위하여 참여를 제한할 수 있으므로, 이 문제는 따로 살펴보아야 한다.

먼저, 위원회로서는 위원회가 비록 민간자문기구이지만 공론화라는 공적 기능을 수행하는 지위에 있는 이상, 헌법상 기본권 보장의 정신에 입각하여 특별한 사정이 없는 한 최대한 개인의 학문의 자유나 표현의 자유를 보장하는 것이 마땅하다.

연구원이 전문분야의 연구자라는 개인의 입장에서 자신의 전문적 식견을 발표하려는 기회를 막으려면 그것을 뒷받침할 만한 명백한 사유와 근거가 있어야 할 것인데, 공론화 의제에 대해 양측 사이에 치열하게 의견 다툼이 있고 이에 대해 연구원의 의견이 어느 한 쪽의 입장과 같다고 하여 이러한 이유만으로 공론화의 공정성을 현저히 해한다고

보아 참여를 제한하는 사유로 삼을 수는 없다는 것이 위원회의 판단이다.

특히 국민 일반이나 시민참여단에 대해 풍부한 정보나 지식을 제공함으로써 숙의성(熟議性)을 높이기 위해 공론화 과정에서 전문가의 참여는 최대한 보장되어야 한다는 점에서 보아도 참여를 함부로 제한하는 조치는 공론화의 이러한 본질적 요청에 반한다.

그밖에 양측의 입장을 뒷받침할 수 있는 전문가 인력에 차이가 있다는 사정도 어느 한쪽의 전문가 참여를 제한할 수 있는 합당한 사유가 되지 못한다.

○ 다만, 예외적으로 누군가의 참여가 공론화 운영에 적절하지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 있다고 판단하는 경우에는, 위원회로서는 여전히 공론화 절차를 운영하는 독립된 주체로서, 그에 대해 참여를 제한하는 조치를 할 수 있다. 이러한 점은 비단 정부출연연구기관 소속 연구원에 한정되지 않고 모든 경우에 일반적으로 적용되는 것이다.

따라서 연구자라 하더라도 연구윤리규정에 반하거나 그밖에 공론화 과정에 관여하는 것이 도덕적·법적으로 비난받을 수 있는 사유가 있다면, 위원회로서는 그러한 연구자의 참여를 개별적으로 제한하는 조치를 취할 수 있음을 명확히 해두기로 한다.

□ 결 론

이상과 같은 이유로 정부출연연구기관 소속 연구원의 공론화 활동 참여에 대한 위원회의 최종 결정을 매듭짓기로 한다. 덧붙여 공론화 의제에 대해 서로 다른 의견을 대표하는 양측에서도 위원회의 이러한 최종 결정을 존중하여 향후 공론화 절차의 원만한 진행을 위해 끝까지 협조를 다해 줄 것을 당부 드린다.

별첨 3 1차 조사 결과

1. 신고리 5·6호기 공론화위원회 인지 여부

(단위 : %)

구 분		조사완료 사례수	알고 있음	처음 듣는 이야기임
전 체		20,006	77.7	22.3
성	남자	9,930	83.2	16.8
	여자	10,076	72.2	27.8
연령대	19-29세	3,506	46.6	53.4
	30대	3,517	71.6	28.4
	40대	4,105	85.6	14.4
	50대	3,993	91.3	8.7
	60세 이상	4,885	86.5	13.5
지역	서울	3,944	78.1	21.9
	부산	1,385	83.8	16.2
	대구	963	77.5	22.5
	인천	1,119	75.9	24.2
	광주	548	75.0	25.0
	대전	569	78.0	22.0
	울산	447	86.3	13.8
	경기	4,851	77.4	22.6
	강원	608	74.3	25.7
	충북	614	73.6	26.4
	충남+세종	901	74.9	25.2
	전북	719	74.7	25.3
	전남	739	76.6	23.4
	경북	1,064	77.0	23.0
	경남	1,290	79.1	20.9
	제주	245	76.2	23.9
직업	농/임/어업	604	83.1	16.9
	자영업	3,412	89.2	10.9
	판매/영업/서비스직	2,039	74.0	26.1
	생산/기능/노무직	1,784	80.5	19.5
	사무/관리/전문직	5,427	80.5	19.5
	주부	3,727	76.6	23.4
	학생	1,545	45.1	54.9
	무직/퇴직/은퇴	1,409	78.2	21.8
	모름/무응답	59	47.6	52.4

2. 신고리 5·6호기 건설 재개 및 중단에 대한 의견

(단위 : %)

구 분		조사완료 사례수	건설 중단	건설 재개	판단 유보	잘 모름
전 체		20,006	27.6	36.6	20.5	15.3
성	남자	9,930	25.8	47.8	17.1	9.2
	여자	10,076	29.3	25.6	23.8	21.3
연령대	19-29세	3,506	28.9	17.9	27.8	25.5
	30대	3,517	41.9	19.5	23.6	15.0
	40대	4,105	39.8	28.0	21.8	10.5
	50대	3,993	22.3	49.2	17.7	10.8
	60세 이상	4,885	10.4	59.3	14.2	16.1
지역	서울	3,944	27.6	36.3	21.8	14.3
	부산	1,385	35.0	37.0	17.2	10.8
	대구	963	20.3	45.9	17.2	16.6
	인천	1,119	26.8	36.2	21.8	15.3
	광주	548	36.1	22.5	23.0	18.4
	대전	569	25.6	37.4	21.1	15.9
	울산	447	32.6	41.9	14.8	10.6
	경기	4,851	28.7	35.6	21.1	14.7
	강원	608	20.5	40.7	19.7	19.2
	충북	614	25.6	37.6	18.9	17.9
	충남+세종	901	26.5	33.9	20.0	19.6
	전북	719	34.0	25.3	22.8	17.9
	전남	739	28.0	28.7	23.5	19.8
	경북	1,064	17.8	49.2	17.1	15.9
	경남	1,290	25.2	39.9	21.1	13.8
	제주	245	33.3	30.4	18.0	18.3
직업	농/임/어업	604	13.6	55.4	13.4	17.6
	자영업	3,412	25.4	50.4	15.6	8.6
	판매/영업/서비스직	2,039	29.4	30.7	22.6	17.3
	생산/기능/노무직	1,784	21.0	43.4	20.9	14.8
	사무/관리/전문직	5,427	37.9	30.4	21.2	10.5
	주부	3,727	22.5	32.3	22.4	22.9
	학생	1,545	27.6	18.8	27.8	25.8
	무직/퇴직/은퇴	1,409	18.5	51.3	15.7	14.5
	모름/무응답	59	20.3	23.8	16.9	39.0

3. 신고리 5·6호기 건설 재개를 선택한 이유

(단위 : %)

구 분		조사완료 사례수	①	②	③	④	⑤	잘 모름
전 체		7,327	13.5	38.8	20.1	23.4	2.8	1.5
성	남자	4,753	12.5	40.6	20.9	22.1	3.2	0.9
	여자	2,574	15.4	35.6	18.6	25.9	2.0	2.6
연령대	19-29세	625	16.5	44.5	13.4	21.3	3.2	1.1
	30대	686	15.6	43.5	16.2	21.9	2.0	0.9
	40대	1,148	12.6	40.3	19.9	22.8	3.7	0.7
	50대	1,966	13.7	39.1	20.2	23.5	2.9	0.7
	60세 이상	2,902	12.6	35.7	22.4	24.4	2.4	2.5
지역	서울	1,435	13.5	39.8	19.7	23.1	2.9	1.1
	부산	512	13.5	39.5	22.7	20.3	2.7	1.4
	대구	443	16.9	37.7	20.3	21.7	2.0	1.4
	인천	398	13.0	36.0	20.2	28.0	1.8	1.0
	광주	123	10.6	34.1	25.2	24.4	1.6	4.1
	대전	211	12.7	39.3	21.6	22.6	2.4	1.4
	울산	188	12.7	31.4	20.9	31.7	2.1	1.2
	경기	1,722	12.9	41.3	18.7	22.8	2.9	1.5
	강원	249	15.7	41.0	18.7	21.0	2.4	1.2
	충북	231	13.9	40.7	22.5	20.4	2.2	0.4
	충남+세종	305	11.5	38.0	21.6	24.3	3.3	1.3
	전북	185	12.6	37.4	22.5	20.1	2.7	4.9
	전남	213	12.1	35.1	22.9	25.1	3.8	1.0
	경북	524	14.9	34.8	20.2	25.2	2.7	2.3
	경남	514	14.6	37.9	17.3	24.7	4.1	1.4
	제주	74	8.1	44.6	20.3	25.8	1.4	0.0
직업	농/임/어업	335	16.7	38.0	21.2	20.2	1.2	2.7
	자영업	1,719	12.7	37.6	21.8	24.8	2.2	0.9
	판매/영업/서비스직	624	15.5	38.8	19.1	22.0	3.5	1.1
	생산/기능/노무직	773	13.7	34.8	23.2	24.5	2.7	1.2
	사무/관리/전문직	1,648	11.6	44.8	19.1	21.0	3.2	0.4
	주부	1,200	15.0	35.2	17.7	26.5	2.4	3.2
	학생	290	16.9	46.9	12.4	21.4	1.7	0.7
	무직/퇴직/은퇴	724	11.9	35.6	22.8	22.9	4.3	2.6
	모름/무응답	14	35.6	35.7	7.1	21.6	0.0	0.0

① 전기요금 인상으로 가계와 기업에 부담이 증가할 수 있어서
② 전력공급 안정성에 문제가 생길 것 같아서
③ 원전건설이 중단될 경우 2조 8천억원의 피해비용이 발생해서
④ 일자리 감소 및 원전 수출기회 상실 등 경제에 악영향을 줄 것 같아서
⑤ 기타

4. 신고리 5·6호기 건설 중단을 선택한 이유

(단위 : %)

구 분		조사완료 사례수	①	②	③	④	⑤	잘 모름
전 체		5,522	37.7	28.2	10.0	21.8	1.6	0.7
성	남자	2,561	33.4	21.9	13.7	28.2	2.2	0.5
	여자	2,961	41.5	33.5	6.8	16.3	1.1	0.9
연령대	19-29세	1,013	51.1	24.1	7.3	15.3	1.6	0.6
	30대	1,474	38.9	26.0	9.5	23.6	1.9	0.2
	40대	1,634	34.6	28.8	11.6	23.3	1.5	0.3
	50대	890	30.6	32.0	11.5	23.8	1.2	1.0
	60세 이상	511	30.5	34.0	9.0	21.2	2.0	3.3
지역	서울	1,088	35.1	29.6	10.4	22.1	1.8	0.9
	부산	485	47.4	20.6	7.6	20.6	2.1	1.7
	대구	195	38.5	31.3	6.7	21.0	2.0	0.5
	인천	304	33.1	25.1	13.2	26.0	1.6	1.0
	광주	198	37.8	26.8	9.6	25.3	0.5	0.0
	대전	146	37.0	29.4	12.4	20.5	0.7	0.0
	울산	146	47.2	28.7	8.2	12.4	2.1	1.4
	경기	1,392	36.1	28.9	10.4	22.7	1.4	0.7
	강원	124	42.9	28.9	9.7	17.0	1.6	0.0
	충북	157	33.7	30.6	10.8	23.6	0.6	0.6
	충남+세종	239	32.2	32.2	13.0	21.4	0.8	0.4
	전북	244	35.6	28.4	9.4	23.2	2.5	0.8
	전남	207	32.4	30.4	10.1	26.2	0.5	0.5
	경북	189	45.0	25.4	9.5	16.4	3.2	0.5
	경남	326	42.0	27.6	8.3	19.3	2.5	0.3
	제주	82	44.9	30.5	7.4	17.2	0.0	0.0
직업	농/임/어업	82	30.5	36.5	12.3	17.1	3.7	0.0
	자영업	867	32.4	26.1	12.7	25.4	2.7	0.8
	판매/영업/서비스직	601	39.1	29.1	8.2	21.7	1.3	0.7
	생산/기능/노무직	374	33.9	24.1	14.2	24.9	2.7	0.3
	사무/관리/전문직	2,058	35.9	28.6	10.8	23.5	1.0	0.2
	주부	841	39.8	35.3	6.2	16.1	1.3	1.3
	학생	427	53.1	20.4	7.0	17.1	1.4	0.9
	무직/퇴직/은퇴	260	40.8	23.8	8.4	20.4	3.1	3.5
	모름/무응답	12	75.1	0.0	16.6	0.0	0.0	8.3

① 체르노빌, 후쿠시마 원전사고와 같은 위험이 상존해서
② 핵폐기물은 수십만 년간 방사선을 방출해 인류생존을 위협해서
③ 핵폐기물 처분과 폐로 등 비용을 감안하면 비싼 발전 방식이어서
④ 탈원전, 신재생에너지 정책은 세계적인 추세여서
⑤ 기타

5. 원자력 발전 정책에 대한 선호

(단위 : %)

구 분		조사완료 사례수	원자력 발전 확대	원자력 발전 유지	원자력 발전 축소	잘 모름
전 체		20,006	12.9	31.1	39.2	16.8
성	남자	9,930	16.2	34.2	39.1	10.5
	여자	10,076	9.7	27.9	39.3	23.1
연령대	19-29세	3,506	9.7	31.1	36.8	22.4
	30대	3,517	7.5	25.2	54.5	12.9
	40대	4,105	8.6	26.3	54.4	10.7
	50대	3,993	15.6	34.9	35.9	13.6
	60세 이상	4,885	20.6	36.0	19.8	23.5
지역	서울	3,944	13.7	29.4	40.8	16.2
	부산	1,385	12.6	29.5	42.2	15.7
	대구	963	16.8	35.1	32.8	15.4
	인천	1,119	12.9	30.4	39.8	17.0
	광주	548	7.9	27.8	46.9	17.5
	대전	569	13.8	33.8	34.3	18.1
	울산	447	9.1	30.9	46.8	13.2
	경기	4,851	12.5	31.5	40.7	15.4
	강원	608	14.7	33.8	33.1	18.4
	충북	614	15.3	30.9	32.9	20.9
	충남+세종	901	13.0	28.9	38.9	19.3
	전북	719	7.8	28.5	43.6	20.1
	전남	739	6.5	29.8	41.5	22.2
	경북	1,064	16.4	35.6	29.5	18.5
	경남	1,290	15.0	33.4	35.5	16.1
	제주	245	11.1	27.1	43.1	18.8
직업	농/임/어업	604	16.3	36.9	23.9	22.9
	자영업	3,412	17.1	34.1	38.5	10.3
	판매/영업/서비스직	2,039	12.7	29.3	40.4	17.5
	생산/기능/노무직	1,784	16.3	33.9	31.9	18.0
	사무/관리/전문직	5,427	9.9	27.9	52.2	10.1
	주부	3,727	11.0	29.5	31.9	27.6
	학생	1,545	9.7	34.5	35.2	20.6
	무직/퇴직/은퇴	1,409	17.8	33.3	29.3	19.6
	모름/무응답	59	13.6	16.9	18.6	50.9

별첨 4 공론화 개념과 유형

1. 공론화의 개념

일상생활에서 '공론'의 개념을 보다 쉽게 이해하기 위해서는 '여론'의 개념과 비교하는 것이 유용할 수 있다. 여론이 다수의 의견이라면, 공론은 다수의 공적인 의견이다. 달리 말해, 공론은 능동적이고 합리적인 토의와 논쟁을 거쳐 개인의 의견을 넘어 여러 사람의 의견이 모아진 공적인 관점의 의견을 의미한다. 따라서 일시적이고 정서적인 의견을 조사하는데 최적화된 여론조사방식으로는 공론을 확인하기 어렵다.

이러한 맥락에서 공론화는 '어떤 문제에 대하여 일반 국민들이 모여 의논하고 공론을 형성하는 과정'이라고 정의할 수 있다. 공론을 형성하는 과정에서 개인은 자신의 이해관계, 즉 사익을 넘어 보다 객관적이고 중립적인 입장에서 공공선 혹은 공익을 추구하게 된다. 공론화를 논의할 때 결과만큼이나 과정을 중시하는 이유가 여기에 있다. 한편 이러한 광의의 개념과는 달리 정책현장에서 공론화는 주로 '여러 이해당사자의 의견을 수렴·반영하여 정책을 추진함으로써 사회적 수용성을 높이는 과정'이라는 협의의 개념으로 사용되는 경우가 많다.

2. 공론화의 유형

가. 규제협상

먼저, 1970년대 미국에서 사용되기 시작한 규제협상은 정부의 규제정책에 영향을 받는 이해관계자와 규제기관이 상호 협상을 통해 합의

를 도출하고, 규제기관이 이를 근거로 하여 최종 규칙을 정하는 방식이다. 규제협상은 규제불응에 따른 비용을 낮추는데 목적이 있다. 규제협상을 위해서는 해당 규제와 관련된 이익집단, 행정기관 대표, 전문가들 15~25명으로 협상위원회를 운영한다. 이때 협상위원회는 규제기관으로부터 독립성이 보장된다. 본격적인 협상에 앞서 참여자들에게는 충분한 학습의 기회가 부여된다. 협상은 보통 4~8개월 동안 진행된다. 협상과정에서 행정기관은 참여자들이 제기한 이슈들에 대해 적극적으로 입장을 정리하고 참여자들을 설득하여 현실적인 타협점을 찾아가야 한다. 협상과정에서 합의가 도출되지 않을 경우 해당 행정기관은 통상적인 행정절차에 의해 규제정책을 집행하게 된다.

가. 시민배심원제

두 번째는 시민배심원제이다. 1970년대 초 미국의 비영리단체인 제퍼슨센터의 의해 고안되었다. 먼저 해당정책과 이해관계가 없는 일반 시민들을 무작위로 모집하고 최종적으로 20여명의 배심원단을 선정한다. 약 3개월 동안 충분한 정보를 제공하여, 배심원들이 해당 이슈를 충분히 숙지하고 숙고하도록 한다. 이후 4~5일간 배심원 회의가 진행된다. 배심원단은 논의주제에 대한 자문위원과 증인의 증언을 듣고, 내부적으로 충분한 심의과정을 거치게 된다. 그리고 마지막 날 정책권고안을 제출하면, 해당 책임기관에서 내용을 발표한다. 정책권고안은 본격적인 정책추진에 앞서 일반 시민들의 의견을 수렴하는 것을 목적으로 한다. 시민배심원제가 성공하기 위해서는 과정에 대한 시민배심원들의 동의와 적극적 참여, 시민배심원단의 대표성 확보, 균형 있는 정보와 충분한 학습기회의 제공이 전제되어야 한다.

다. 합의회의

세 번째 합의회의는 1987년 덴마크에서 처음 실행되었다. 주로 과학기술 정책 도입과정에서 활용된다. 불확실성이 높은 과학기술 정책을 도입하는 과정에서 일반 대중의 신뢰와 지지, 그리고 정책의 정당성을 확보하는데 유용하다. 이를 위해 먼저 합의회의 진행을 위해 구성한 운영위원회가 중심이 되어 무작위표본추출방식으로 15명 내외의 시민패널을 선정한다. 사전 모임을 개최하여 전체적인 개요를 공유하고, 이후 본회의 전까지 사전 학습의 기회를 제공한다. 3박 4일간의 본회의에서는 전문가패널과의 질의응답을 토대로 심층토론을 거쳐 최종 보고서를 작성·제출하게 된다. 그리고 전문가 패널들이 전문적인 부분에 오류가 있는 경우 이를 수정하게 된다. 최종보고서는 권고안의 의미를 지닌다. 합의회의는 정책의 정당성을 높이고 갈등을 예방하는 효과가 있다.

라. 시나리오 워크숍

네 번째 방식은 시나리오 워크숍이다. 이는 1991년 덴마크 기술위원회가 처음으로 사용한 방식이다. 주로 미래의 복잡하고 불확실한 환경에서 정책을 결정할 때 활용된다. 대상이 되는 정책에 관련된 정책결정자, 기술전문가, 산업관계자, 시민 등 4개 집단이 각각 정책과정에 대한 시나리오를 작성하고, 각 시나리오의 장단점을 취사선택하고 보완함으로써 더 나은 시나리오를 만들어가는 방식이다. 주로 불확실성이 높고 위험요소가 많은 과학기술 정책분야에 사용된다.

마. 공론조사

마지막으로 공론조사는 미국 스탠포드 대학교의 제임스 피시킨 교수가 1988년에 창안한 방식이다. 성찰적인 토론과 논의를 거친 여론을 수렴한다는 것이 기본 개념이다. 즉, 충분한 학습과 논의를 통해 사회적인 공론을 도출하고 확인하는 과정이라고 할 수 있다. 보통 국민을 대표할 수 있는 2,000~3,000명을 대상으로 특정 이슈에 대한 의견을 묻는 것으로부터 출발한다. 이어서 1차 조사대상 가운데 성, 연령, 지역 등을 감안한 비례할당추출법을 활용하여 200~300명의 토론참여자를 선정한다. 선정된 토론참여자들은 한 장소에 모여 2차 조사에 응한 후, 쟁점별로 전문가의 주제발표를 듣고, 소그룹으로 나뉘어 심층적인 논의를 진행하고, 전문가와 함께 질의응답의 시간을 갖게 된다. 충분한 숙의를 마친 토론참여자들은 다시 한 번 3차 조사에 응하는데, 3차 조사 응답의 질은 1, 2차 조사와는 달라진다. 대표성의 충분성과 토론의 충분성은 여전히 과제로 남아 있다.

3. 국내외 공론조사 사례

국가	공론조사 의제	조사 시기	1차조사 참여자 (명)	2차조사 참여자 (명)	숙의 기간
호주	입헌군주제와 공화제	'99.10	1,220	347	2박3일
캐나다	노바스코샤 주 발전소 소비자 에너지포럼	'04.11	852	135	1박2일
중국	사회간접자본 시설 관련 투자	'05.4	275	235	1일
그리스	제1야당의 Marousi 시장 후보 선출	'06.7	1,275	138	1일
유럽연합	유럽의 미래	'07.10	3,500	362	1일
미국	버몬트주의 미래 에너지정책	'07.11	750	146	1박2일
아르헨티나	라 플라타의 교통문제 해소방안	'09.10	1,476	62	1일
브라질	공무원의 경력 및 처우 개선	'09.6	1,651	226	2박3일
미국	By the People: 캘리포니아의 미래	'11.6	712	412	2박3일
일본	에너지환경정책	'12.8	6,849	285	10일
한국	8.31부동산정책	'05	511	486	1일
한국	한미 FTA	'06	800	599	2일
한국	북항 재개발프로젝트	'07	1,099	544	1일
한국	GMO	'08	1,518	100	1일
한국	통일정책	'11	-	193	1박2일
한국	고용양극화복지 국민대토론회	'14	967	254	1박2일
한국	사용후핵연료	'15.3	2,321	173	1박2일

별첨 5 **1~4차 설문지**

신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사 (1차 조사)

안녕하세요? 여론조사 전문회사인 한국리서치·월드리서치 컨소시엄 면접원 ____입니다.
저희는 국무총리 자문기구인 「신고리 5·6호기 공론화위원회」의 의뢰로,
신고리 원자력발전소 5호기와 6호기 [건설 중단/재개] 여부에 대한 국민들의 의견을 여쭙고 있습니다.
3분 정도 걸리는 간단한 조사이며, 참여해주신 분께는 감사의 뜻으로 5천원 모바일상품권을 드립니다.
조사결과는 국가의 정책을 결정하는데 중요한 자료로 사용되오니 바쁘시더라도 잠시만 응답해 주시면 감사하겠습니다.

('건설 중단'과 건설 재개' Rotaion)

- 주관기관 : 신고리 5·6호기 공론화위원회
- 조사기관 : 한국리서치·월드리서치

선문1. _님께서는 현재 어느 지역에 거주하고 계십니까?

1. 서울
2. 부산
3. 대구
4. 인천
5. 광주
6. 대전
7. 울산
8. 경기
9. 강원
10. 충북
11. 충남(세종 포함)
12. 전북
13. 전남
14. 경북
15. 경남
16. 제주

선문2. 성별(면접원 : 묻지 말고 기록)

1. 남자
2. 여자

선문3. _님의 연세는 만으로 어떻게 되시는지요? _____세

1. 18세 이하 ☞ **면접중단**
2. 19~29세
3. 30~39세
4. 40~49세
5. 50~59세
6. 60세 이상

문1. 신고리 원자력발전소 5호기와 6호기에 대한 [건설 중단과 건설 재개]를 둘러싸고 논란이 있어 공론화위원회가 구성되어 국민 의견을 수렴하고 있습니다. _님께서 이에 대해 알고 계십니까?

('건설 중단'과 건설 재개' Rotaion)

1. 알고 있다
2. 처음 듣는 이야기다

문2. 신고리 원자력발전소 5·6호기를 [건설 중단해야 할지, 건설 재개해야 할지]에 대해 다양한 의견들이 있습니다. _님께서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

('건설 중단'과 건설 재개' Rotaion)
(보기 1,2 Rotation)

1. 건설을 중단해야 한다고 생각한다 ☞**문2-1로**
2. 건설을 재개해야 한다고 생각한다 ☞**문2-2로**
3. 아직은 판단하기 어렵다 ☞**문3으로**
9. 잘 모르겠다 ☞**문3으로**

문2-1. (문2의 1 응답자만) _님께서 신고리 5·6호기를 건설 중단해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 체르노빌, 후쿠시마 원전사고와 같은 위험이 상존해서
2. 핵폐기물은 수십만 년간 방사선을 방출해 인류생존을 위협해서
3. 핵폐기물 처분과 폐로 등 비용을 감안하면 비싼 발전 방식이어서
4. 탈원전, 신재생에너지 정책은 세계적인 추세여서
5. 기타
9. 잘 모르겠다

문2-2. (문2의 2 응답자만) _님께서 신고리 5·6호기를 건설 재개해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 전기요금 인상으로 가계와 기업에 부담이 증가할 수 있어서
2. 전력공급 안정성에 문제가 생길 것 같아서
3. 원전건설이 중단될 경우 2조 8천억원의 피해비용이 발생해서
4. 일자리 감소 및 원전 수출기회 상실 등 경제에 악영향을 줄 것 같아서
5. 기타
9. 잘 모르겠다

문3. _님께서는 우리나라 원자력발전 정책이 어떠한 방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까?
(보기순서 1-2-3, 3-2-1 Rotation)

1. 원자력발전 확대
2. 원자력발전 현상 유지
3. 원자력발전 축소
9. 잘 모르겠다

문4. 현재 신고리 5·6호기 공론화 위원회에서는 신고리 원자력발전소 5·6호기 [건설 중단/건설 재개] 여부를 논의하는 토론회에 참석할 시민 참여단을 모집하고 있습니다. 토론회는 10월 13일 금요일 저녁부터 15일 일요일까지 총 2박3일 동안 진행되며, 토론회 참석자는 9월 16일 오후 사전 오리엔테이션에도 참석해야 합니다. 귀하께서는 토론회에 참석할 생각이 있으십니까? 참석자에게는 교통비, 숙박비뿐만 아니라, 85만원의 참석 사례비를 드립니다.
('건설 중단'과 건설 재개' Rotaion)

1. 참석할 생각이 있다
2. 참석할 생각이 없다
3. 상황에 따라 다르다

문5. _님께서 직업으로 하시는 일은 무엇입니까?

1. 농/림/어업
2. 자영업
3. 판매/영업/서비스직
4. 생산/기능/노무직
5. 사무/관리/전문직
6. 주부 (가사에만 종사)
7. 학생
8. 무직/퇴직/은퇴 등
9. 모름/무응답 (읽지 마시오)

문6. __님께서는 다음 중 어느 정당을 지지하십니까? 국회의원 의석 순으로 불러 드리겠습니다.

1. 더불어민주당
2. 자유한국당
3. 국민의당
4. 바른정당
5. 정의당
6. 기타 정당
98. 지지하는 정당이 없음
99. 모름/무응답(읽지 마시오)

[집전화의 경우]

문7. 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. 감사의 뜻으로 __님의 휴대전화로 전국 모든 편의점에서 사용하실 수 있는 5천원 상품권을 보내드리고자 합니다. __님의 휴대전화 번호를 알려 주시겠어요?

1. 휴대전화 있음(휴대전화 번호 _____) ☞문8로
2. 휴대전화 없음 ☞문7-1로
9. 거절 ☞문7-1로

[휴대전화의 경우]

문7. 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. 감사의 뜻으로 __님의 휴대전화로 전국 모든 편의점에서 사용하실 수 있는 5천원 상품권을 보내드리고자 합니다. __님의 휴대전화 번호를 알려 주시겠어요?

1. 휴대전화 번호 알려 줌(휴대전화 번호 _____) ☞문8로
9. 거절 ☞문7-1로

문7-1. 그럼 __님의 계좌로 사례비 5천원을 보내 드리겠습니다. 사례비를 받으실 계좌 번호를 알려 주시겠어요?

1. 계좌번호 알려 줌(_____은행 계좌번호 _____예금주_____)
2. 계좌번호 제공 거절(사례비 거절)

문8. (문4의 1,3 응답자만) 9월 16일 사전 오리엔테이션과 10월 13일부터 15일까지 2박3일 토론회 참석 요청을 위해 9월 11일부터 연락을 드릴 수도 있습니다. 토론회 참석 요청을 위해 연락을 드려도 될까요?

1. 연락을 해도 됩니다(이름_____)
2. 연락을 하지 말아 주세요

○ 감사합니다. 응답해주신 정보는 통계목적으로만 사용되며 개인정보는 철저히 보장됩니다 ○

신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사 [2차 조사]

- 주관기관 : 신고리 5·6호기 공론화위원회
- 조사기관 : 한국리서치·월드리서치·한국사회갈등해소센터

안녕하십니까? 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사」를 담당하고 있는 한국리서치-월드리서치-한국사회갈등해소센터 컨소시엄입니다.
시민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 시민참여단을 대상으로 앞으로 4회까지 조사할 예정입니다.
오늘은 **두 번째** 조사인데요, 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분들의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

※ 귀하의 ID와 이름, 연락처를 적어주세요.

패널 ID		이 름	
핸드폰 번호	-	-	

문1. 선생님께서는 다음의 내용이 신고리 5·6호기 중단 또는 재개 결정을 내리는 데 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

내 용	매우 중요하다	중요하다	조금 중요하다	보통이다	별로 중요하지 않다	중요하지 않다	전혀 중요하지 않다
1) 안전성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 안정적 에너지 공급 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 전력공급 경제성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 지역 및 국가 산업 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 전기요금 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 환경성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문2. 선생님께서는 지난 1개월 동안 다음 내용을 얼마나 접하셨습니까?

행 동	자주 그랬다	조금 그랬다	보통이다	별로 그렇지 않았다	거의 그렇지 않았다
1) 신고리 5·6호기에 대한 방송 프로그램	①	②	③	④	⑤
2) 신고리 5·6호기에 대한 뉴스	①	②	③	④	⑤
3) 신고리 5·6호기에 대한 인터넷 정보 검색	①	②	③	④	⑤
4) 신고리 5·6호기에 대한 지인들과의 대화(의견 교환)	①	②	③	④	⑤

문3. 선생님께서는 다음 정보원이 제공하는 신고리 5·6호기에 대한 정보를 얼마나 신뢰하십니까?

정 보 원	매우 신뢰한다	신뢰한다	조금 신뢰한다	중간이다	별로 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는다	전혀 신뢰하지 않는다
1) 정부	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 원자력 전문가	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 원자력발전 사업자	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 시민단체	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 신문, 방송 등 대중매체	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 인터넷 상의 정보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

※ 다음은 신고리 및 원전에 대한 질문입니다. 선생님께서는 아시는 대로 응답해주세요.

문4. 현재 우리나라에서 전기를 생산중인 원자력 발전소는 몇 기로 알고 계십니까?

① 20기 ② 22기 ③ 24기
④ 26기 ⑤ 잘 모르겠다

문5. 신고리 5·6호기가 위치한 지역은 어디로 알고 계십니까?

① 울주 ② 경주 ③ 영광
④ 울진 ⑤ 잘 모르겠다

문6. 우리나라 원자력발전소에서 사용하는 연료는 무엇으로 알고 계십니까?

① 세슘 ② 우라늄 ③ 토륨
④ 플루토늄 ⑤ 잘 모르겠다

문7. 현재 우리나라 원자력발전소 부지 중, 사용후핵연료가 가장 많이 보관되어 있는 곳은 어디로 알고 계십니까? (2017년 원자력안전위원회 기준)

※ 사용후핵연료
– 원자력발전소에서 사용한 연료로서 사용전·후 외형상 차이는 없음. 방사선 등의 문제로 안전관리가 필요.

① 고리 ② 월성 ③ 한빛(영광)
④ 한울(울진) ⑤ 잘 모르겠다

문8. 현재 원자력발전소를 가장 많이 운영하고 있는 국가는 어디로 알고 계십니까? (2017년 세계원자력협회 기준)

① 한국 ② 프랑스 ③ 일본
④ 미국 ⑤ 잘 모르겠다

신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사
[3차 조사][A형]

- 주관기관 : 신고리 5·6호기 공론화위원회
- 조사기관 : 한국리서치·월드리서치·한국사회갈등해소센터

안녕하십니까? 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사」를 담당하고 있는 한국리서치-월드리서치-한국사회갈등해소센터 컨소시엄입니다.
시민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 시민참여단을 대상으로 총 네 번까지 조사할 예정입니다.
오늘은 세 번째 조사인데요, 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분들의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

※ 귀하의 ID와 이름, 연락처를 적어주세요.

패널 ID		이 름	
핸드폰 번호	-		-

문1. 신고리 원자력발전소 5·6호기를 건설 중단해야 할지, 건설 재개해야 할지에 대해 다양한 의견들이 있습니다. 선생님께서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 건설을 중단해야 한다고 생각한다 ➡ **문1-1로**
② 건설을 재개해야 한다고 생각한다 ➡ **문1-2로**
③ 아직은 판단하기 어렵다 ➡ **문2로**
④ 잘 모르겠다 ➡ **문2로**

문1-1. (문1의 ① 응답자만) 신고리 5·6호기를 건설 중단해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 체르노빌, 후쿠시마 원전사고와 같은 위험이 상존해서
② 핵폐기물은 수십만 년간 방사선을 방출해 인류생존을 위협해서
③ 핵폐기물 처분과 폐로 등 비용을 감안하면 비싼 발전 방식이어서
④ 탈원전, 신재생에너지 정책은 세계적인 추세여서
⑤ 기타
⑥ 잘 모르겠다

➡ **응답 후 문2로**

문1-2. (문1의 ② 응답자만) 신고리 5·6호기를 건설 재개해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 전기요금 인상으로 가계와 기업에 부담이 증가할 수 있어서
② 전력공급의 안정성에 문제가 생길 것 같아서
③ 원전건설이 중단될 경우 2조 8천억원의 피해비용이 발생해서
④ 일자리 감소 및 원전 수출기회 상실 등 경제에 악영향을 줄 것 같아서
⑤ 기타
⑥ 잘 모르겠다

➡ **응답 후 문2로**

문2. 우리나라 원자력 발전 정책이 어떠한 방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까?

① 원자력 발전 축소
② 원자력 발전 현상 유지
③ 원자력 발전 확대
④ 잘 모르겠다

문3. 선생님께서는 다음의 내용이 신고리 5·6호기 중단 또는 재개 결정을 내리는 데 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

내 용	매우 중요하다	중요하다	조금 중요하다	보통이다	별로 중요하지 않다	중요하지 않다	전혀 중요하지 않다
1) 안전성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 안정적 에너지 공급 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 전력공급 경제성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 지역 및 국가 산업 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 전기요금 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 환경성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문4. 선생님께서는 지난 1개월 동안 다음 내용을 얼마나 접하셨습니까?

내 용	자주 그랬다	조금 그랬다	보통이다	별로 그렇지 않았다	거의 그렇지 않았다
1) 신고리 5·6호기에 대한 방송 프로그램	①	②	③	④	⑤
2) 신고리 5·6호기에 대한 뉴스	①	②	③	④	⑤
3) 신고리 5·6호기에 대한 인터넷 정보 검색	①	②	③	④	⑤
4) 신고리 5·6호기에 대한 지인들과의 대화(의견 교환)	①	②	③	④	⑤
5) 신고리 공론화위원회가 주최한 공개토론회	①	②	③	④	⑤
6) 신고리 공론화위원회가 제공한 자료집	①	②	③	④	⑤
7) 신고리 공론화위원회 홈페이지 이러닝 자료	①	②	③	④	⑤
8) 신고리 공론화위원회 홈페이지의 질의 응답	①	②	③	④	⑤

문5. 선생님께서는 자료집을 어느 정도나 보셨습니까?

① 처음부터 끝까지 다 봤다
② 절반 보다 많이 봤다 (3/4정도)
③ 절반 정도 봤다 (1/2정도)
④ 절반 보다는 적게 봤다 (1/4정도)
⑤ 전혀 보지 않았다

문6. 다음은 양측에서 자료집이나 동영상 등을 통해 주장하고 있는 내용입니다. 이 내용에 대해서 동의하십니까? 아니면 동의하지 않으십니까?

내 용	매우 동의한다	동의한다	대체로 동의한다	중간이다	별로 동의하지 않는다	동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
1) 신고리 5·6호기로 위험이 증가한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 신고리 5·6호기는 세계에서 가장 안전한 원전이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 신고리 5·6호기부터 원전 건설을 중단하더라도 안정적인 전력공급이 가능하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 신고리 5·6호기부터 원전 건설을 중단하게 된다면 가까운 미래에 안정적인 전력공급이 어려워진다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 신고리 5·6호기 중단으로 생기는 재원을 재생에너지에 투자할 때이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 신고리 5·6호기 건설 및 운영은 국민경제를 활성화시킨다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 신고리 5·6호기 건설 중단에 따른 전기요금 인상은 사회적 합의를 통해 수용 가능한 수준이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 신고리 5·6호기 건설을 중단하면 발전비용이 비싼 다른 발전소를 대신 짓게 되어 전기요금은 크게 오를 수밖에 없다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 원전 경제성은 계속 나빠질 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
10) 원자력은 모든 발전원 중 가장 저렴하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문7. 건설을 중단해야 한다는 측도 다양한 주장이 있고, 건설을 재개해야 한다는 측도 다양한 주장이 있습니다. 다음 각각의 주장에 대해 얼마나 공감하십니까?

	매우 그렇다	그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 건설을 중단해야 한다는 주장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 건설을 재개해야 한다는 주장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

※ 다음은 신고리 및 원전에 대한 질문입니다. 선생님께서는 아시는 대로 응답해주세요.

문8. 현재 우리나라에서 전기를 생산중인 원자력 발전소는 몇 기로 알고 계십니까?

① 20기 ② 22기 ③ 24기
④ 26기 ⑤ 잘 모르겠다

문9. 신고리 5·6호기가 위치한 지역은 어디로 알고 계십니까?

① 울주 ② 경주 ③ 영광
④ 울진 ⑤ 잘 모르겠다

문10. 우리나라 원자력발전소에서 사용하는 연료는 무엇으로 알고 계십니까?

① 세슘 ② 우라늄 ③ 토륨
④ 플루토늄 ⑤ 잘 모르겠다

문11. 현재 우리나라 원자력발전소 부지 중, 사용후핵연료가 가장 많이 보관되어 있는 곳은 어디로 알고 계십니까?(2017년 원자력안전위원회 기준)

※ 사용후핵연료 : 원자력발전소에서 사용한 연료로서 사용전·후 외형상 차이는 없고 방사선 등의 문제로 안전관리가 필요

① 고리 ② 월성 ③ 한빛(영광)
④ 한울(울진) ⑤ 잘 모르겠다

문12. 현재 원자력발전소를 가장 많이 운영하고 있는 국가는 어디로 알고 계십니까? (2017년 세계원자력협회 기준)

① 한국 ② 프랑스 ③ 일본
④ 미국 ⑤ 잘 모르겠다

문13. 현재 재생에너지 비중이 가장 큰 국가는 어디로 알고 계십니까?(2017년 국제에너지기구 기준)

① 독일 ② 한국 ③ 오스트리아
④ 포르투갈 ⑤ 잘 모르겠다

문14. 현재 우리나라 전기생산량 중 가장 많은 비중을 차지하는 에너지원은 무엇으로 알고 계십니까?(2016년 한국전력통계 기준)

① 신재생 ② 가스(LNG) ③ 원자력
④ 석탄 ⑤ 잘 모르겠다

문15. 우리나라에는 2017년 6월부터 영구적으로 운영이 정지된 발전소가 있습니다. 어느 발전소로 알고 계십니까?

① 영광 1호기 ② 월성 1호기 ③ 고리 1호기
④ 울진 1호기 ⑤ 잘 모르겠다

※ 통계처리를 위해 여쭙겠습니다.

DQ1. 선생님께서는 학교를 어디까지 마치셨나요?

① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 대재 이상

DQ2. 한국 사회를 10개 층으로 나눈다면, 현재 선생님의 가정은 어느 계층에 속한다고 생각하십니까? '낮다'면 1, '높다'면 10으로 1에서 10까지 사이의 숫자를 선택해 주십시오.

낮다 (아래)	중간								높다 (위)
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

DQ3. 선생님의 정치적 이념(성향)을 선택해 주십시오.

매우 진보	진보	진보도 보수도 아니다	보수	매우 보수
①	②	③	④	⑤

DQ4. 선생님께서 직업으로 하시는 일은 무엇입니까?

① 농/림/어업 ② 자영업
③ 판매/영업/서비스직 ④ 생산/기능/노무직
⑤ 사무/관리/전문직 ⑥ 주부 (가사에만 종사)
⑦ 학생 ⑧ 무직/퇴직/은퇴 등

DQ5. 선생님 댁의 월평균 가구 총소득은 대략 어느 정도 입니까?

① 100만원 미만 ② 100만원 이상 200만원 미만
③ 200만원 이상 300만원 미만 ④ 300만원 이상 400만원 미만
⑤ 400만원 이상 500만원 미만 ⑥ 500만원 이상 600만원 미만
⑦ 600만원 이상 700만원 미만 ⑧ 700만원 이상

DQ6. 선생님의 종교는 어떻게 되십니까?

① 기독교 ② 불교 ③ 천주교 ④ 기타 ⑤ 무교

신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사
[4차 조사][A형]

- 주관기관 : 신고리 5·6호기 공론화위원회
- 조사기관 : 한국리서치·월드리서치·한국사회갈등해소센터

안녕하십니까? 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사」를 담당하고 있는 한국리서치-월드리서치-한국사회갈등해소센터 컨소시엄입니다.
시민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 시민참여단을 대상으로 총 4회까지 조사가 진행됩니다.
오늘은 마지막 조사입니다. 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분들의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

※ 귀하의 ID와 이름, 연락처를 적어주세요.

패널 ID		이 름	
핸드폰 번호	-		-

문1. 신고리 원자력발전소 5·6호기를 건설 중단해야 할지, 건설 재개해야 할지에 대해 다양한 의견들이 있습니다. 선생님께서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 건설을 중단해야 한다고 생각한다 ➡ **문1-1로**
② 건설을 재개해야 한다고 생각한다 ➡ **문1-2로**
③ 아직은 판단하기 어렵다 ➡ **문2로**
④ 잘 모르겠다 ➡ **문2로**

문1-1. (문1의 ① 응답자만) 신고리 5·6호기를 건설 중단해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 체르노빌, 후쿠시마 원전사고와 같은 위험이 상존해서
② 핵폐기물은 수십만 년간 방사선을 방출해 인류생존을 위협해서
③ 핵폐기물 처분과 폐로 등 비용을 감안하면 비싼 발전 방식이어서
④ 탈원전, 신재생에너지 정책은 세계적인 추세여서
⑤ 기타
⑥ 잘 모르겠다

➡ **응답 후 문2로**

문1-2. (문1의 ② 응답자만) 신고리 5·6호기를 건설 재개해야 한다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 전기요금 인상으로 가계와 기업에 부담이 증가할 수 있어서
② 전력공급의 안정성에 문제가 생길 것 같아서
③ 원전건설이 중단될 경우 2조 8천억원의 피해비용이 발생해서
④ 일자리 감소 및 원전 수출기회 상실 등 경제에 악영향을 줄 것 같아서
⑤ 기타
⑥ 잘 모르겠다

➡ **응답 후 문2로**

문2. 우리나라 원자력 발전 정책이 어떠한 방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까?

① 원자력 발전 축소
② 원자력 발전 현상 유지
③ 원자력 발전 확대
④ 잘 모르겠다

문3. 선생님께서는 다음의 내용이 신고리 5·6호기 중단 또는 재개 결정을 내리는 데 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

내 용	매우 중요하다	중요하다	조금 중요하다	보통이다	별로 중요하지 않다	중요하지 않다	전혀 중요하지 않다
1) 안전성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 안정적 에너지 공급 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 전력공급 경제성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 지역 및 국가 산업 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 전기요금 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 환경성 측면	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문4. 선생님께서는 다음 정보원이 제공하는 신고리 5·6호기에 대한 정보를 얼마나 신뢰하십니까?

정 보 원	매우 신뢰한다	신뢰한다	조금 신뢰한다	중간이다	별로 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는다	전혀 신뢰하지 않는다
1) 정부	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 원자력 전문가	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 원자력 발전 사업자	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 시민단체	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 신문, 방송 등 대중매체	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 인터넷 상의 정보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 건설 중단 측 전문가	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 건설 재개 측 전문가	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문5. 다음은 양측에서 자료집이나 동영상 등을 통해 주장하고 있는 내용입니다. 이 내용에 대해서 동의하십니까? 아니면 동의하지 않으십니까?

내 용	매우 동의한다	동의한다	대체로 동의한다	중간이다	별로 동의하지 않는다	동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
1) 신고리 56호기로 위험이 증가한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 신고리 56호기는 세계에서 가장 안전한 원전이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 신고리 56호기부터 원전 건설을 중단하더라도 안정적인 전력공급이 가능하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 신고리 56호기부터 원전 건설을 중단하게 된다면 가까운 미래에 안정적인 전력공급이 어려워진다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 신고리 56호기 중단으로 생기는 재원을 재생에너지에 투자할 때이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 신고리 56호기 건설 및 운영은 국민경제를 활성화시킨다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 신고리 56호기 건설 중단에 따른 전기요금 인상은 사회적 합의를 통해 수용 가능한 수준이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 신고리 56호기 건설을 중단하면 발전비용이 비싼 다른 발전소를 대신 짓게 되어 전기요금은 크게 오를 수밖에 없다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 원전 경제성은 계속 나빠질 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
10) 원자력은 모든 발전원 중 가장 저렴하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문6. 건설을 중단해야 한다는 측도 다양한 주장이 있고, 건설을 재개해야 한다는 측도 다양한 주장이 있습니다. 다음 각각의 주장에 대해 얼마나 공감하십니까?

	매우 그렇다	그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 건설을 중단해야 한다는 주장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 건설을 재개해야 한다는 주장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문7. 모든 것을 종합해서 최종적으로 양측 의견 중 하나를 반드시 선택해야 한다면, 선생님께서는 신고리 원자력발전소 5·6호기 건설을 중단해야 한다고 생각하십니까?, 아니면 건설을 재개해야 한다고 생각하십니까?

① 건설을 중단해야 한다고 생각한다
② 건설을 재개해야 한다고 생각한다

문8. 신고리 5·6호기 건설 중단 또는 재개에 대한 최종결과가 선생님의 의견과 다를 때, 이에 대해 얼마나 존중하시겠습니까?

전적으로 존중하겠다	존중하겠다	존중할 수 없다	전혀 존중할 수 없다
①	②	③	④

문9. 건설을 중단할 경우, 다음의 조치가 필요하다는 의견도 있습니다. 다음 조치 중 가장 필요하다고 생각되는 의견에 대해 1순위와 2순위를 골라주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

조 치 사 항
① 기존 원전의 안전한 운영을 위한 인력양성을 지원해야 한다
② 원전수출 활성화를 위해 지속적으로 노력해야 한다
③ 원자력 기술을 유지·발전시키기 위한 투자를 해야 한다
④ 원전산업 종사자를 위한 사기진작 방안을 모색해야 한다

문9-1. 건설을 중단할 경우, 위의 조치 이외에 필요한 조치가 있다면 어떤 것이 있을까요? 반드시 필요하다고 생각하시는 조치를 적어주십시오.

문10. 건설을 재개할 경우, 다음의 조치가 필요하다는 의견도 있습니다. 다음 조치 중 가장 필요하다고 생각되는 의견에 대해 1순위와 2순위를 골라주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

조 치 사 항
① 원전의 안전기준을 더 강화해야 한다
② 정부는 탈원전 정책을 유지해야 한다
③ 사용후핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련해야 한다
④ 신재생에너지 비중을 늘이기 위한 투자를 확대해야 한다

문10-1. 건설을 재개할 경우, 위의 조치 이외에 필요한 조치가 있다면 어떤 것이 있을까요? 반드시 필요하다고 생각하시는 조치를 적어주십시오.

※ 다음은 신고리 및 원전에 대한 질문입니다. 선생님께서는 아시는 대로 응답해주세요.

문11. 현재 우리나라에서 전기를 생산중인 원자력 발전소는 몇 기로 알고 계십니까?

① 20기 ② 22기 ③ 24기
④ 26기 ⑤ 잘 모르겠다

문12. 신고리 5·6호기가 위치한 지역은 어디로 알고 계십니까?

① 울주 ② 경주 ③ 영광
④ 울진 ⑤ 잘 모르겠다

문13. 우리나라 원자력발전소에서 사용하는 연료는 무엇으로 알고 계십니까?

① 세슘 ② 우라늄 ③ 토륨
④ 플루토늄 ⑤ 잘 모르겠다

문14. 현재 우리나라 원자력발전소 부지 중, 사용후핵연료가 가장 많이 보관되어 있는 곳은 어디로 알고 계십니까?(2017년 원자력안전위원회 기준)

※ 사용후핵연료 : 원자력발전소에서 사용한 연료로서 사용전·후 외형상 차이는 없고 방사선 등의 문제로 안전관리가 필요

① 고리 ② 월성 ③ 한빛(영광)
④ 한울(울진) ⑤ 잘 모르겠다

문15. 현재 원자력발전소를 가장 많이 운영하고 있는 국가는 어디로 알고 계십니까?
(2017년 세계원자력협회 기준)

① 한국 ② 프랑스 ③ 일본
④ 미국 ⑤ 잘 모르겠다

문16. 현재 재생에너지 비중이 가장 큰 국가는 어디로 알고 계십니까?(2017년 국제에너지기구 기준)

① 독일 ② 한국 ③ 오스트리아
④ 포르투갈 ⑤ 잘 모르겠다

문17. 현재 우리나라 전기생산량 중 가장 많은 비중을 차지하는 에너지원은 무엇으로 알고 계십니까?(2016년 한국전력통계 기준)

① 신재생 ② 가스(LNG) ③ 원자력
④ 석탄 ⑤ 잘 모르겠다

문18. 우리나라에는 2017년 6월부터 영구적으로 운영이 정지된 발전소가 있습니다. 어느 발전소로 알고 계십니까?

① 영광 1호기 ② 월성 1호기 ③ 고리 1호기
④ 울진 1호기 ⑤ 잘 모르겠다

문19. 선생님께서는 다음 각 내용에 어떻게 생각하십니까?

내 용	매우 그렇다	그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	거의 그렇지 않다
1) 정치인들은 나와 같은 사람들이 무슨 생각을 하는지 관심을 기울인다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 대다수 공공 정책들은 너무 복잡해서 나같은 사람이 이해하기는 어렵다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 일반 사람들은 정부가 하는 일에 영향을 미치지 못한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 나는 정치와 사회 문제에 대해 말하고 싶은 내 의견을 가지고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 나는 정치와 사회 이슈에 대해서 보통 사람들보다 관심이 많은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 나는 나와 생각이 다른 사람이라고 해도 그들의 견해를 존중한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 나와 생각이 다른 사람과 토론을 해서 합의를 볼 수 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 나와 생각이 다른 사람과 합의하기 위해 내 의견을 절충할 수 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

※ 다음은 공론화 과정에 대한 질문입니다.

문20. 선생님께서는 다음 과정이 얼마나 공정하였다고 평가하십니까?

과 정	매우 공정했다	공정했다	대체로 공정했다	그저 그렇다	별로 공정하지 않았다	공정하지 않았다	전혀 공정하지 않았다
1) 자료집	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 이러닝(e-learning) 동영상 자료	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 사회자	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 모더레이터 (분임토의 진행자)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 전반적인 공론화과정	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문20. 선생님의 생각을 정하는데 다음 내용이 얼마나 도움이 되셨습니까?

내 용	매우 도움이 되었다	도움이 되었다	조금 도움이 되었다	중간이다	별로 도움이 되지 않았다	도움이 되지 않았다	전혀 도움이 되지 않았다
1) 자료집	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 이러닝(e-learning) 동영상 자료	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) TV토론회	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 전문가 발표	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 전문가 질의응답	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 분임토의	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 지인과의 대화 및 의견교환	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 언론보도	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 전반적인 공론화과정	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문21. 이번 종합토론회에서 선생님께서 참여하신 분임토의에 대해 어떻게 평가하십니까?

행 동	매우 그렇다	그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 나는 분임토의에서 열심히 내 의견을 전달했다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 나는 분임토의에서 다른 사람의 의견을 잘 들었다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 내가 속한 분임에서는 의견교환이 잘 이루어졌다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 내가 속한 분임에서는 토론이 공정하게 진행됐다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 내가 속한 분임에서는 상호 존중하는 태도로 토론했다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문22. 선생님께서는 다음 각 내용에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

내 용	매우 그렇다	그렇다	대체로 그렇다	그저 그렇다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 나는 조사 설문에 성실하게 응답했다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 나는 공론화 과정에 참여하면서 에너지 정책에 대한 지식이 늘었다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 나는 공론화 과정에 참여하면서 정치사회적 사안에 대한 관심이 증가했다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 정부는 앞으로 공론화 과정을 통해서 시민들의 의견을 수렴하는 일을 더 많이 해야 한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 정부가 나의 생각과 다른 결정을 하여도 정부 결정을 신뢰할 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 나는 다음에 시민참여단에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문23. 선생님께서는 이번 신고리 5·6호기 공론화 과정에 대해 얼마나 만족하십니까?

매우 만족	만족	불만족	매우 불만족
①	②	③	④

문23-1. 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 적어주세요.