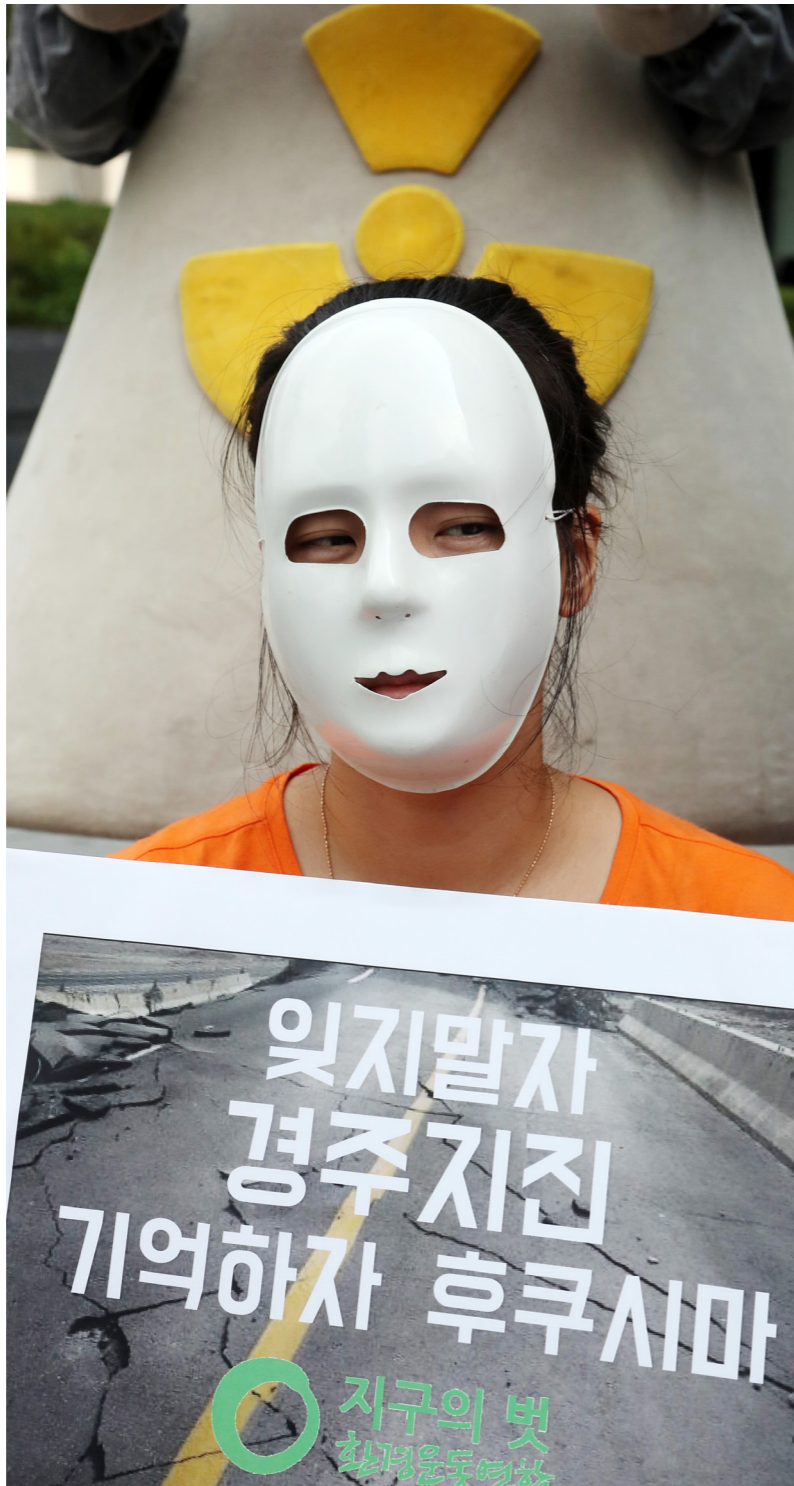


원전 5·6호기 공론화와 속의민주주의

글 **윤성복**
한국사회갈등해소센터 수석연구위원
sbyun@kadr.or.kr

공론화는 사회적 갈등에 대한 해결책을 다양한 주체들의 의견을 수렴해 민주적으로 공론을 형성하는 것이다.



* 지난 9월 12일 경주지진 1년을 맞아 열린 신고리 원전 5·6호기공사중단 촉구 기자회견 모습 ©연합뉴스

문재인 대통령은 신고리 원전 5·6호기 건설을 잠정 중단하고 공론화위원회를 구성하여 공론조사를 통해 나타난 사회적 합의에 따르겠다고 발표했다.

갈등이 많은 정책은 국민 참여와 논의를 거쳐 결집된 의견에 따르겠다는 혁신적인 방안을 제시했다.

대통령의 공론화 제안은 국민주권 실현을 위한 시대적·시민적 요구에 의해 출현하였다.

이러한 요구와 맞물려 새로운 민주주의의 제도는 더욱 빈번히 등장하면서 정착될 것이다.

공론화와 속의민주주의 발전, 그리고 실천역량 강화가

새로운 시대적 과제로 부과되었다. 시민참여단, 공론조사, 사회적 합의,

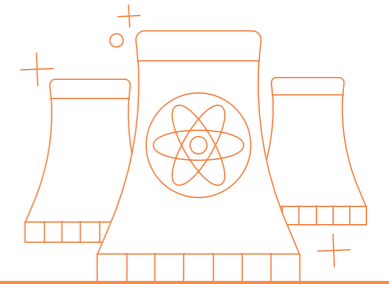
공론화와 같은 용어들은 매우 낯설게 다가온다.

그 이유는 공론이 제도화되는 수준이 낮고 제도운영 주체에 대한

불신이 높기 때문이다. 광장, 촛불과 같은 직접민주주의는 친숙하지만

속의민주주의는 낯설게 느껴진다. 대표성과 전문성이 부족한 일반시민이

속의민주주의를 실현할 수 있을까 하는 의문도 있다.



대립과 교착을 예방하는 공론화

촛불혁명은 정치개혁에 대한 시민적 열망을 증폭시켰다. 광장에서의 시민참여 열기는 높았지만, 심도 있는 논의, 체계적인 의견수렴 및 의사결정 구조는 잘 보이지 않았다. 대의민주주의는 시민 배제로 인하여 직접민주주의와 속의민주주의에 의한 보완을 요구받는다. 직접민주주의는 속의토론이 집합적 의사결정의 중심이 되는 속의민주주의 장치에 의한 보완을 필요로 한다. 정치와 제도 개혁에 대한 참여의지는 높아졌으며, 피할 수 없는 국민적 요구에 대해 새로운 정권은 신고리 원전 5·6호기 공론화로 대답하였다.

그러면 공론화란 무엇인가? 신고리 5·6호기 공론화위원회에 따르면 “특정 사회적 이슈에 대한 의견수렴 과정”으로 정의하고 있다. 좀 더 구체적으로 “특정 공공정책이 초래하는 혹은 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로서 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴 과정”으로 정의하고 있다.

공론화는 이해당사자의 참여와 의견수렴을 강조하는 정책 결정 방식이다.

공론화 필요성은 공공정책에 대한 시민적 대응과 긴밀히 연관되어 있다. 공익을 위한 많은 정책이 사회통합을 넘어 더 큰 갈등과 분열을 야기하고 전문학적인 사회적 비용을 발생시키고 있어 이를 사전에 예방할 수 있는 대책이 필



* 지난 8월 28일 울산 주민들이 신고리 원전 5·6호기 현장방문을 나온 공론화위원회가 탄 버스 앞을 가로막고 있다. ©연합뉴스

요하다. 삼성경제연구소의 추정에 따르면, 갈등의 사회적 비용은 한 해 최대 246조원에 이른다고 추정한다. 갈등공화국이란 오명을 들을 정도로 공공기관, 사회집단, 개인 사이에 양보나 타협 없이 갈등이 표출, 반복되었다. 갈등비용을 줄이고 분열을 막기 위해서라도 갈등에 대한 관리가 요구된다.

공론화를 이해하기 위해서는 공공갈등의 원인을 살펴보는 것이 필요하다. 1) 정부 주도의 정책은 주민들의 이해관계와 상충하면서 저항과 반발을 초래한다. 정부는 전문성, 공권력 동원, 소송을 통해 갈등을 해결하려 하지만, 이 방법은 일시적으로 갈등을 억지하는 효과를 가질지라도 근본적인 해결책은 아니다. 2) 민주주의와 민도가 발전하면서 권리의식이 상승함에 따라 피해를 주거나 가치를 훼손할 수 있는 정책에 대한 저항은 증대한다. 3) 시민이 정책 의사결정과정에서 배제된 상태에서 정책이 결정된다. 이 상태에서 타당성, 절차적 정당성, 이해관계와 의견 반영의

적절성, 시민지식의 전문성 부족, 소외 등을 둘러싸고 대립하면서 갈등이 증폭된다. 4) 최근 지역 환경과 공간을 공동재(common)로 인식하는 경향이 나타나고 있다. 자주적 공동재 관리의식은 저항성을 내포하고 있다. 5) 다양한 사회집단 모두의 이해관계와 정체성을 충족시키는 정책은 적을 수밖에 없다.

대립과 교착을 사전에 예방하고 해결하기 위해서는 이해당사자들이 함께 쟁점을 논의하고 보다 나은 합리적 대안을 모색하면서 사회적 합의를 도출하는 공론화가 필요하다.

숙의 통한 사회적 합의 도출

공론화의 목적은 정책균열과 갈등에 대해 숙의를 통한 사회적 합의를 도출시키는 것이다. 숙의는 이해당사자들이 충분한 학습과 심층적 토론을 통해 관련 쟁점에 대한 이해를 증진시켜 이견을 합리적 도덕적으로 조정해가는 과정이

다. 다수결에 의한 정량적 의사결정이 아니라 실질적인 숙의를 전제로 하기 때문에 공론화 질은 높다. 사회적 합의 형성은 합의회의, 시민배심원제, 공론조사, 시나리오 워크숍, 규제협상 등 참여적 의사결정 기법을 활용한다.

숙의와 결합되면 공론화의 질은 높아진다. 일부 언론은 일반시민의 직접적 참여와 결정에 대해 대표성, 전문성 등 몇 가지 이유로 공론화 질의 문제, 즉 부실한 정책의 양산에 우려를 나타낸다. 참여적 의사결정의 핵심은 사회적 합의에 있다. 충분한 시간을 가지고 학습, 토론 그리고 설득을 통해 선호의 변화를 유도함으로써 합의에 도달한다. 합의는 이견과 불만이 있을지라도 토론과정에서 나타나는 쟁점들에 대해 동의를 통해 중지를 모아가는 과정에서 이루어지기 때문에 이해당사자들의 수용가능성이 높고 정책의 질을 제고시킨다.

숙의를 거쳐도 전문성에 대한 문제는 남는다. 참여적 의사결정 기법은 숙의 이전에 전문가들을 적극 참여시키고 자문을 받아 공론화 전반을 설계한다. 숙의과정에 전문가와의 질의응답과 토론, 자료집 학습, 지식공유 등 숙의장치들을 고안해 놓고 있어서, 일반인의 전문성을 제고시킬 수 있다. 또한 일반시민의 전문성을 높이는 다양한 사회적 학습 방법들이 있다. 공론화를 통한 사회적 합의는 다시 정책 결정가의 검토와 논의를 거쳐 걸러지고 보완되기 때문에 전문성이 약하지 않다. 오히려 전문가들이 고려하지 못한 시민적 관점을 부과함으로써 전문가들의 협애한 관점을 보완하고 극복해 주는 역할을 한다.

참여적 의사결정 기법이 항상 사회적 합의를 산출하지는 않는다. 선호 변화가 없어 합의가 이루어지지 않는 경우도 있다. 이런 점은 공론화에 대한 비판으로 발전하곤 한다. 여기에는 몇 가지 오해가 작용하는 것 같다. 1) 사회적 합의를 정책결정의 최종 심급으로 이해하고 있다는 점이다. 사회적 합의를 정부가 전적으로 수용하는 것이 가장 바람직하지만, 대부분의 권고안은 정책결정의 중요한 참고자

료이지 최종심급은 아니다. 다만 신고리 5·6호기 공론화에서 만들어진 권고안은 특수한 사례로서 최종안이라는 점에서 일반적인 사회적 합의와는 다른 특징을 가지고 있다.

2) 합의가 이루어지지 않을 경우 다수의견과 소수의견을 나란히 서술하여 권고안에 담아 제출하면, 정부가 다수의견에 따르되 소수의견도 반영하는 방식으로 변형된 정책을 결정할 수 있다. 3) 참여한 이해당사자들이 의사결정의 다양한 옵션을 합의하게 하는 방안이 있다. 합의가 안 될 경우에 대비해 다수결 등 다양한 의사결정 방법을 협의해 운영규범에 반영하면 비합의의 문제를 해결할 수 있다.

사회적 합의는 완벽한 결정도, 모든 정책에 적용되는 것도 아니다. 하지만 정책균열, 갈등, 사회적 비용, 배제, 대표성과 숙의성, 효능감, 정책수용성 등 많은 문제를 해결할 수 있다.

국민주권의 실현을 위하여

정책결정의 주인은 궁극적으로 국민이다. 정책에 대해 국민은 누구나 참여하고 의견을 표출할 권리가 있다. 이런 점에서 공론화는 국민주권 실현의 가능성을 높이는 실천적 수단이다. 국민의 삶과 미래를 좌우하는 정책은 공론화를 거쳐 결정되는 것이 가장 바람직하다.

문재인 대통령의 원전 건설 공론화는 대의민주주의와 직접민주주의의 구조적 한계를 극복하고 시민적 참여 요구를 반영하기 위해 제안되었다. 정책은 시민을 배제한 채 정부 주도로 결정된다. 시민사회는 구조적 배제를 비판하면서 직접민주주의를 요구한다. 직접민주주의의 대표성, 전문성, 숙의 문제는 숙의민주주의의 요구로 이어진다. 대의민주주의와 직접민주주의를 숙의민주주의와 제도적으로 접합시키면 숙의성을 강화할 수 있고, 이는 사회적 합의가 높은 사회 통합적 정책을 생산하는 방향으로 민주주의를 심화할 것이다. **민주누리**



* 공론화위원회가 신고리 5·6호기 건설 현장을 둘러보고 있다. ©연합뉴스