

신고리 5·6호기 공론화위원회는 10월 20일 3개월 간의 활동과 결과를 담은 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민 참여형 조사 보고서’를 국무총리에게 제출했다. 본 보고서 중 보고서 작성의 목적과 시민 참여형 조사 분석 결과, 맺음말을 발췌하여 게재한다.

신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서

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 숙의 과정 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(이해 전자를 ‘건설재개 측’입장, 후자를 ‘건설중단 측’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 입장 중 어느 하나를 선택을 할 수도 있지만, 반드시 그렇게 하는 것만이 정당일까. 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 긴급하다는 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 깊어졌다. 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 문제라는 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 기술 발전과 막대한 투자가 요구됩니다.

따라서 에너지원 혼합(MIX)이 대단히 중요한 선택 과제입니다. 환경, 안전, 경제성, 대체성, 지속성, 국민 정서까지 반영된 종합적인 선택입니다. 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’였고, 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.

시민참여형조사 분석 결과

1. 조사 개요

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 국민들(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 무작위 추출하였다. 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 체계적 추출하는 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% 신뢰 수준에서 표본추출 오차가 $\pm 3.6\%$ 임을 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 문항 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% 이상이 신고리 5·6호기를 완공해야 한다고 응

답하였다.

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.

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 층화 추출하였고, 층화 추출에 따른 추정식을 사용했기 때문에 이들의 건설 여부 관련 의견 분포는 20,006명과 동일하다.

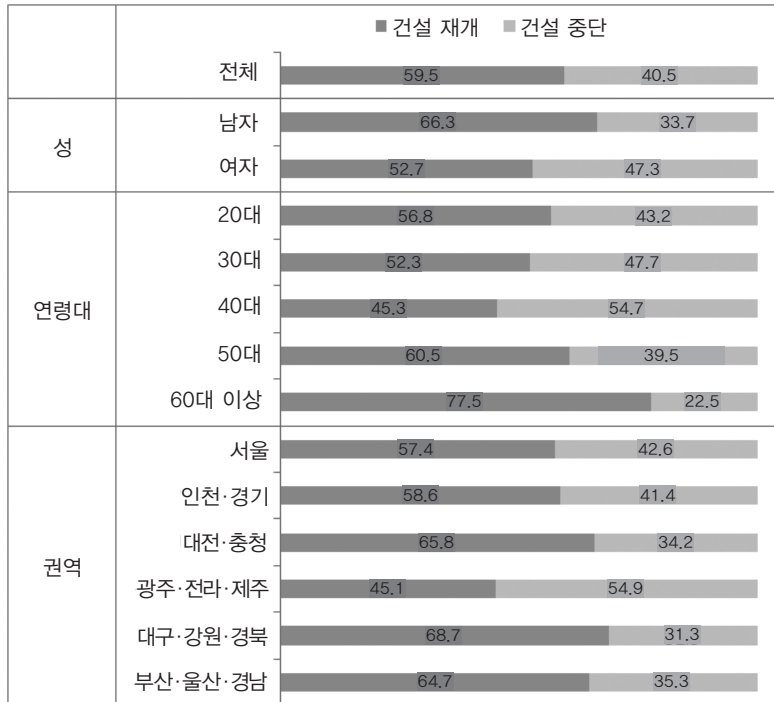
자료집 및 이더닝을 학습한 시민참여단을 대상으로 2박3일 종합토론회 첫날 실시한 3차 조사에서는 건설 재개가 44.7%, 건설 중단이 30.7%, 판단 유보가 24.6%였다. 1차 조사에 비해 판단 유보가 11.2%p 감소한 반면 건설 재개가 8.1%p, 건설 중단이 3.1%p 증가했다. 그 결과 재개와 중단의 차이는 14.0%p로 더 커졌다.

마지막 날 실시한 4차 조사에서 판단 유보를 포함하여 질문한 결과, 건설 재개가 57.2%, 건설 중단이

〈표 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

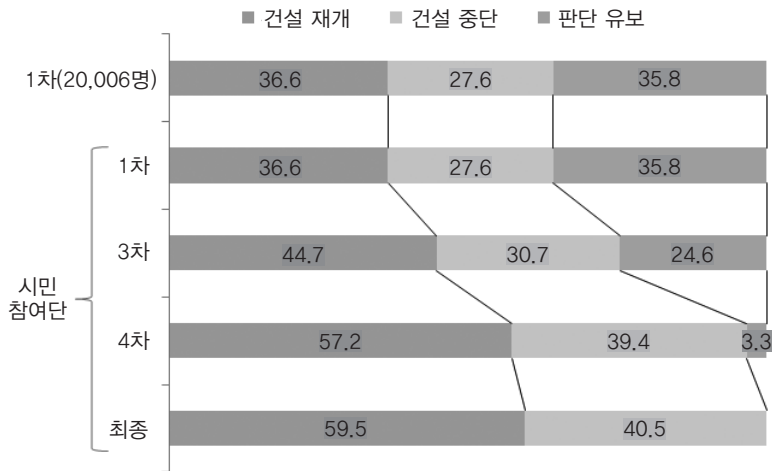


〈그림 1〉 성·연령대·권역별 건설 재개 및 중단에 대한 의견(4차 조사)

〈표 2〉 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

(단위 : %)

구분		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 2〉 건설 재개 및 중단에 대한 의견 추이

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.

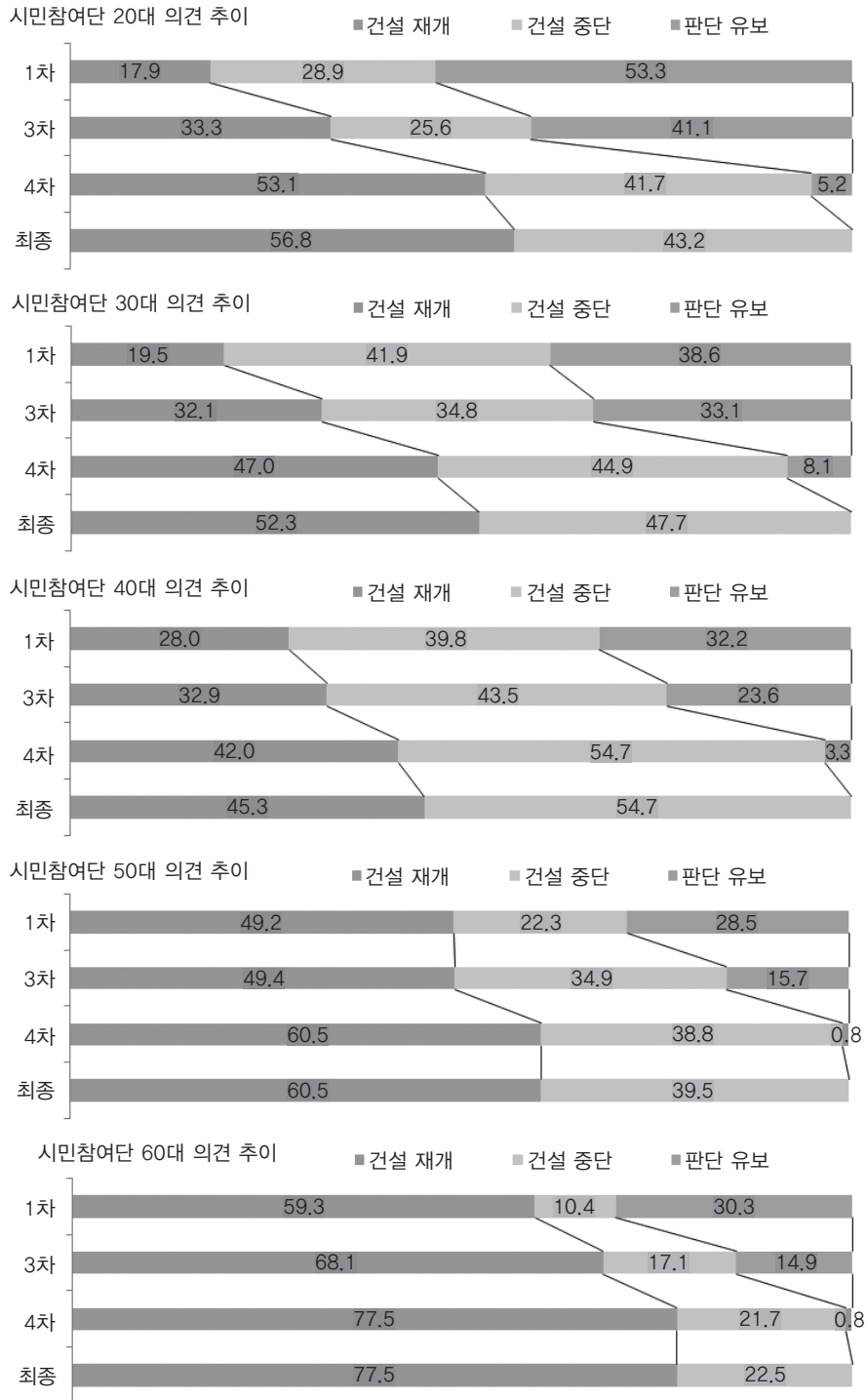
한편 1차 조사와 3차 조사 대비 건설 재개는 각각 20.6%p, 12.5%p 증가했고 건설 중단은 11.8%p, 8.7%p 증가했다. 판단 유보 없이 종합적으로 고려하여 판단한 문항에서는 건설 재개가 59.5%, 건설 중단이 40.5%로 이는 1차, 3차, 4차 조사 대비 건설 재개의 경우 각각 22.9%p, 14.8%p, 2.3%p 증가했고 건설 중단

의 경우는 12.9%p, 9.8%p, 1.1%p가 증가한 것이다.

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.

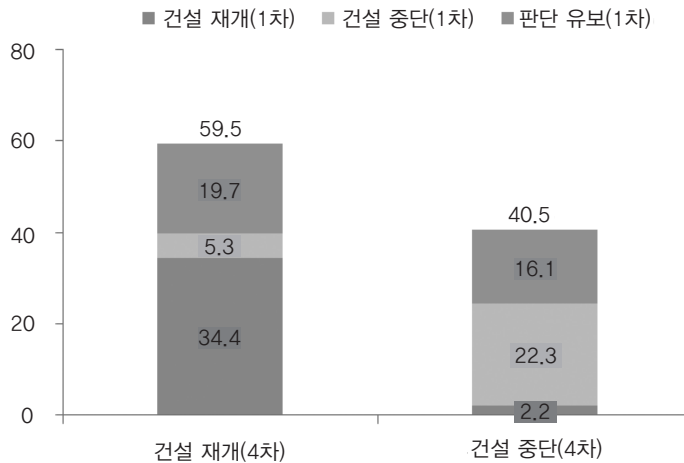
60대 이상은 1차 조사에서 과반수가 건설 재개를 지지하였다. 그리고 1차에서 3차 사이 그리고 3차에서 4차 사이에서 각각 10%p 정도가 더 재개에 동의한



〈그림 3〉 건설 재개 및 중단에 대한 연령별 의견 추이

〈표 3〉 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단 의견 변화

구분		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



〈그림 4〉 건설 재개 및 중단에 대한 시민참여단 의견 변화

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.

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. 그

래서 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. 중단에

〈표 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

서 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.

3. 건설 재개 및 중단 선택 이유

가. 건설 재개 및 중단 선택 시 고려 요인

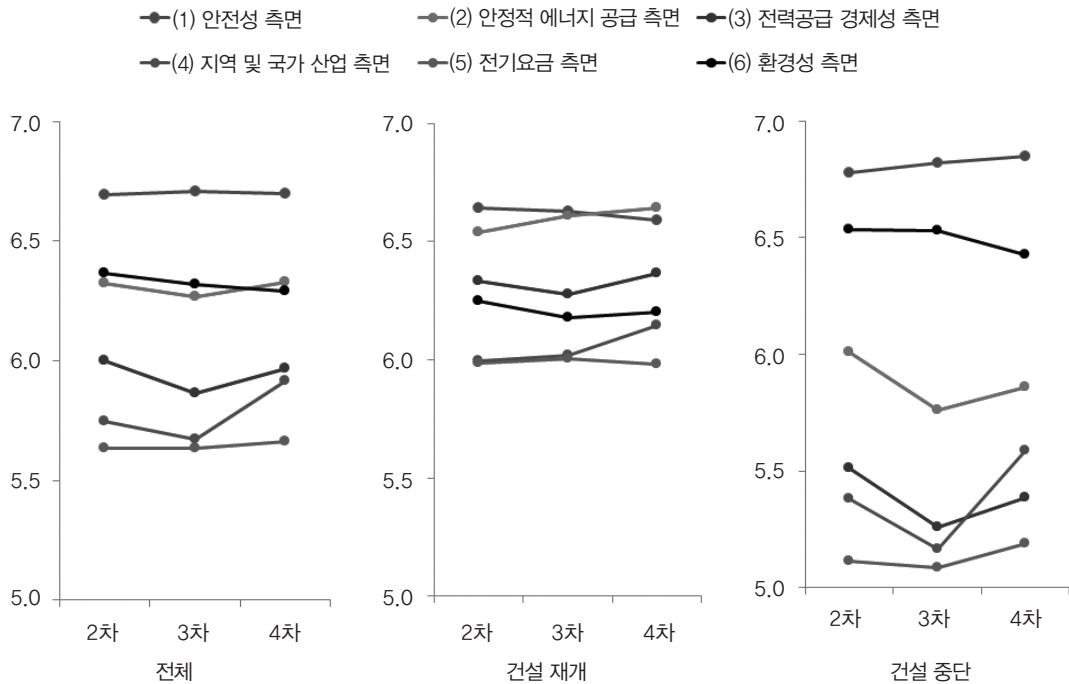
시민참여단은 양측에서 제공한 자료집, 동영상 등을 통해 학습하고 2박3일 종합토론회에서 분임토의를 통해 숙의하여 최종의견을 제시했다. 시민참여단이 건설 재개 또는 중단에 대한 의견을 낼 때 안전성 측면, 안정적 에너지 공급 측면, 전력공급 경제성 측면,

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 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 5〉 최종 판단의 결정 요인 추이(7점 척도)

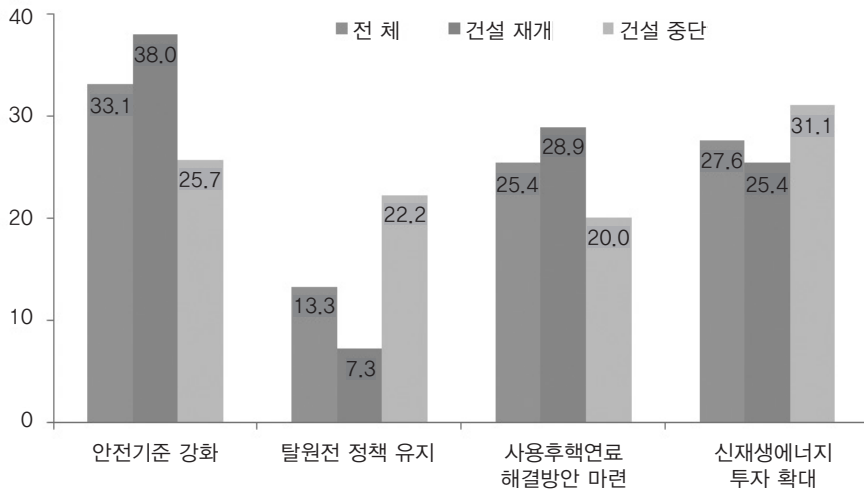
나. 건설 재개 및 중단 선택 시 고려 요인 추이
 건설 재개 및 중단을 선택하며 가장 중요하게 고려한 요인 추이를 보면 2차, 3차, 4차 조사 간에 큰 차이는 없었다. 건설 재개 및 중단에 대한 의견은 많은 변

화를 보이지만 의견 형성에 중요한 요인들은 상대적으로 큰 변화를 보이지 않았다. 시민참여단은 전체적으로 볼 때 언제나 안전성 측면을 가장 중요한 고려 사항으로 여겼다. 2차, 3차, 4차에 걸쳐 안전성 측면

〈표 6〉 건설을 재개된 후 취해야 조치사항

(단위 : %)

구분	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



〈그림 6〉 건설 재개 후 취해야 할 조치사항

은 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.

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 사

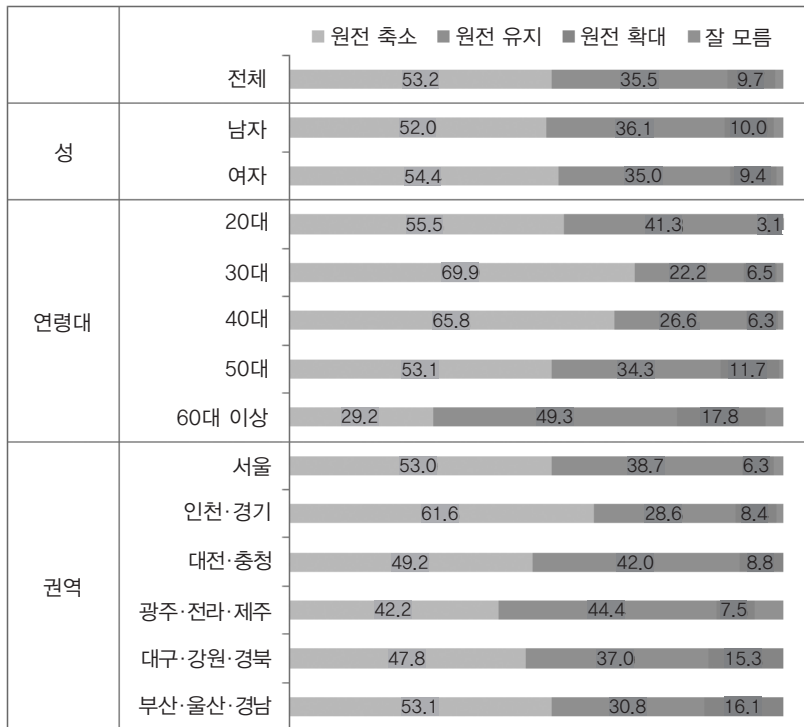
회적 갈등을 봉합하고 통합과 상생의 길로 나아가기 위해서 필요한 보완 조치에 대해 알아보았다.

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 여기서는 순위를 무시하고 분석한 결과, 시민참여단은 건설을 재개할 경우의 필요한 조치에 대해서는 원

〈표 7〉 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견(4차 조사)

(단위 : %)

구분	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

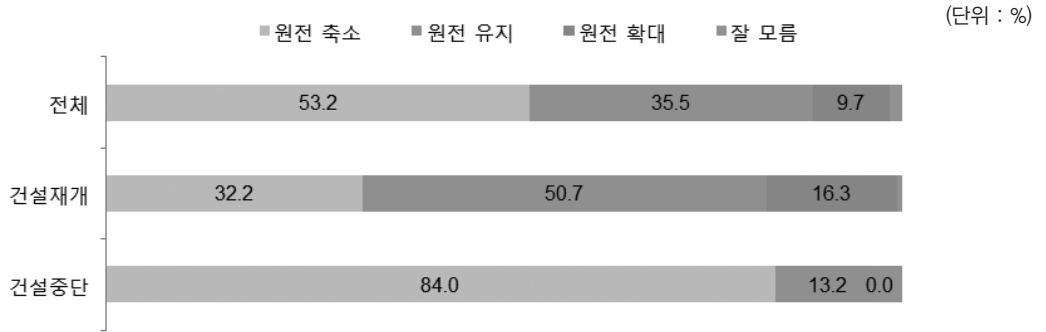


〈그림 7〉 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견(4차 조사)

〈표 8〉 건설 재개 및 중단 의견에 따른 원자력발전 정책 선호 의견(4차 조사)

(단위 : %)

구분	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



〈그림 8〉 건설 재개 및 중단 의견에 따른 원자력발전 정책 선호 의견(4차 조사)

전의 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.

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

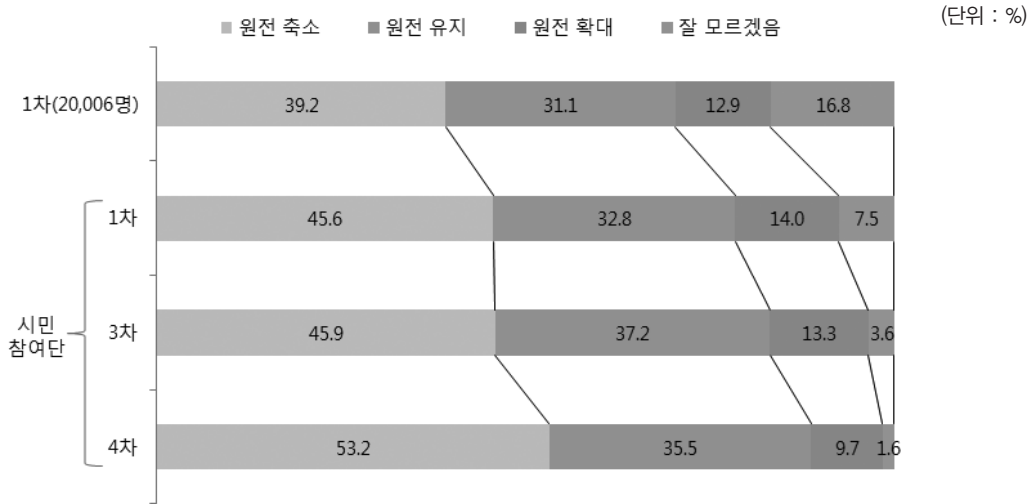
시민참여단에게 신고리 5·6호기 건설과 함께 우리나라 원자력발전 정책의 방향에 대한 선호 의견을 물었다. 4차 조사에서 얻은 결과를 보면 원자력발전 축소가 53.2%, 원자력발전 유지가 35.5%, 원자력발전 확대가 9.7%였다. 신고리 5·6호기에 대해서는 건설을 재개해야 한다는 의견이 다수를 이뤘는데, 원자력발전은 장기적으로 축소해야 한다는 의견이 가장 많았다.

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 축

〈표 9〉 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

(단위 : %)

구분		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



〈그림 9〉 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

소가 55.5%, 유지가 41.3%였다. 권역별로 보면 인천 및 경기 지역 시민참여단이 축소 61.6%로 가장 탈원전 성향을 보였다.

마지막으로 건설 재개 및 중단에 따른 차이를 살펴보자. 건설 재개 지지 시민참여단은 축소가 32.2%, 유지가 50.7%, 확대가 16.3%였다. 건설 중단 지지 시민참여단은 축소가 84.0%, 유지가 13.2%였고 확대로 응답한 시민참여단은 없었다.

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.

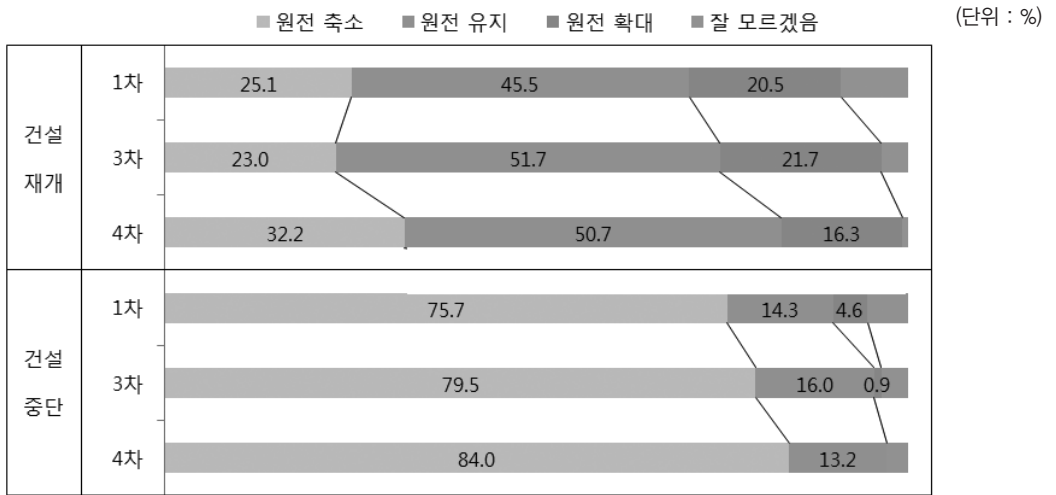
원자력발전 축소는 1차에서 3차에서는 45.6%에서 45.9%로 그 차이가 미비했으나, 4차에서는 53.2%로 7.3%p 늘어났다. 반면 원자력발전 유지는 1차, 3차, 4차가 각각 32.8%, 37.2%, 35.5%로 뚜렷한 변화 패턴을 찾기 어려웠다. 원자력발전 확대를 원하는 비율은 1차, 3차, 4차에서 14.0%, 13.3%, 9.7%로 서서히 하락하는 모습을 보였다.

신고리 5·6호기에 대해서는 1차 조사에서 4차 조사로 갈수록 건설을 재개해야 한다는 의견이 증가하였

〈표 10〉 건설 재개 및 중단에 따른 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

(단위 : %)

구분		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



〈그림 10〉 건설 재개 및 중단에 따른 원자력발전 정책 방향에 대한 선호 의견 추이

는데 원자력발전은 갈수록 장기적으로 축소해야 한다는 의견이 가장 많이 늘어났다.

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 다

를 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 11〉 최종결과가 본인 의견과 다를 때 존중 정도(4차 조사)

(단위 : %)

구분	존중하겠다	존중할 수 없다	
		전적으로	보통
전체	93.2	32.1	61.1
남자	93.5	39.2	54.3
여자	92.9	25.2	67.6
20대	97.1	47.1	50.0
30대	95.0	36.3	58.8
40대	95.3	29.9	65.4
50대	91.3	33.7	57.7
60대 이상	89.2	20.7	68.5
서울	94.5	29.4	65.1
인천·경기	93.5	35.5	58.0
대전·충청	95.7	34.0	61.7
광주·전라·제주	91.2	33.3	57.9
대구·강원·경북	93.0	28.1	64.9
부산·울산·경남	90.3	30.6	59.7

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.

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 이터닝 수강 후인 3차 조사에서는 평균 4.8개, 종합토론회 후인 4차 조사에서는 평균 6.0개의 정답을 맞췄다.

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 상

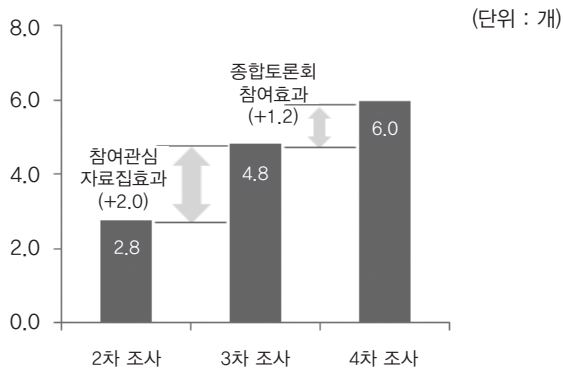
〈표 12〉 양측 주장에 대한 공감 수준(4차 조사)

내 용	공감함(%)	공감하지않음(%)	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

〈표 13〉 지식문항 정답률 추이

(단위 : %)

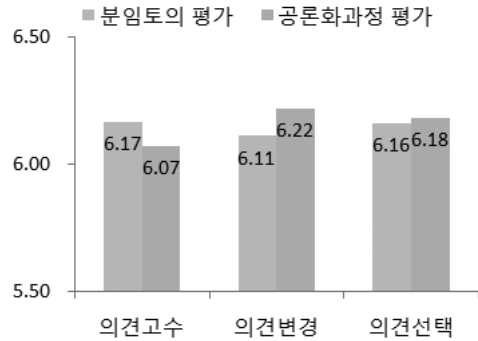
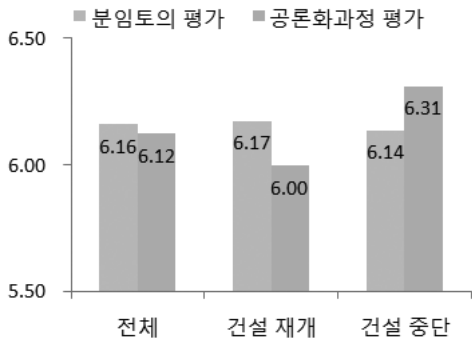
구분	2차 조사			3차 조사			4차 조사		
	전체	재개	중단	전체	재개	중단	전체	재개	중단
평균 정답률	34.6	35.8	33.0	60.0	59.8	60.3	74.7	73.4	76.7
원자력발전소 수	37.2	38.5	35.4	77.8	78.8	76.3	93.8	91.9	96.7
신고리 5·6호기 위치	30.0	33.0	25.6	57.6	57.5	57.7	71.2	69.5	73.7
원자력발전 연료	55.6	57.6	52.7	79.5	78.1	81.6	89.3	87.4	92.0
사용후핵연료 가장 많이 보관한 장소	26.4	26.7	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



〈그림 11〉 지식문항 평균 정답 수 추이

〈표 14〉 분임토의 및 공론화 과정에 대한 평가(7점 척도)(4차 조사)

최종의견	분임토의 평가	공론화 과정 평가	1, 4차 변화	분임토의 평가	공론화 과정 평가
전체	6.16	6.12	의견 고수	6.17	6.07
건설 재개	6.17	6.00	의견 변경	6.11	6.22
건설 중단	6.14	6.31	의견 선택	6.16	6.18



〈그림 12〉 분임토의 및 공론화 과정에 대한 평가(7점 척도)(4차 조사)

호 존중하는 태도로 토론했다' 등 5개 문장에 대한 동의 정도를 7점 척도에 답하였다. 이 5개 응답의 평균 점수를 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,' '정부

가 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.

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

〈표 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

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.

정책 권고

1. 현재 일시중단 중인 신고리 5·6호기의 건설을 재개

최종 조사결과에서 건설 재개를 선택한 비율이 59.5%로 건설 중단을 선택한 40.5%보다 19.0%p 더 높았다. 이 결과는 95% 신뢰 수준에서 오차범위인 $\pm 3.6\%$ 를 넘는다. 더구나 1차 조사에서부터 건설 중단에 비해 건설 재개의 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 속의민주주

의를 본격 추진할 수 있는 계기를 마련했다.

또한 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 이끌어 합의를 형성해 가는 새로운 갈등 해결의 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.

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 사회발전의 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 줄여나가기려는 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 소모적인 갈등 양상이 계속되기도 한다. 이에 따른 과도한 사회적 비용을 치르기도 한다.

공론화는 바로 이러한 분열과 대립 상황에서 벗어나기 위한 사회적 합의 절차의 하나로써, 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 어찌면 자연스러운 현상일 수 있다.

공론화 과정도 다르지 않다. 의견을 달리하는 양측

사이에 생각의 차이가 있는 정책 사안을 놓고 시민대표들이 주체가 되어 함께 배우고 생각하고 토론하는 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.

그리고 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 축

적될 수 있다면, 이는 민주주의의 발전 동력으로 힘 있게 작동할 것으로 예상해 볼 수 있다.

나아가 현 정부에서 이러한 공론화 과정을 거쳐 정책결정이 이루어지면, 실령 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. 🍎