

숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안

2018. 12.



Korea Institute of
Public Administration



한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

연구진

- ▶ 연구책임자 : **채종현** 실장 / 선임연구위원 (한국행정연구원 사회통합연구실)
- ▶ 연구참여자 : **최호진** 선임연구위원 (한국행정연구원 정부혁신연구실)
이명우 연구원 (한국행정연구원 사회통합연구실)

목 차

I . 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구 목적	5
2. 연구 범위와 방법	6
1) 연구범위와 대상	6
2) 연구방법	7
3. 연구의 흐름도	8
4. 기대효과 및 활용방안	9
II . 숙의민주적 갈등해결 모델의 국내외 사례 및 국회 계류 법안 분석	11
1. 해외사례 분석	13
1) 네덜란드의 국민참여절차	13
2) 스웨덴의 알메달렌 정치박람회	15
3) 영국의 사용후핵연료 공론화	17
4) 프랑스의 국가공공토론위원회	20
5) 몽골 개헌 공론조사	24
6) 해외사례의 시사점	26
2. 국내사례 분석	27
1) 울산북구 음식물자원화시설 건립 시민배심원제	27
2) 부산 북항재개발 사업 공론조사	32
3) 사용후핵연료 공론화위원회	37
4) 중·저준위방폐물처분시설 부지선정 주민투표	43

5) 신고리 5·6호기 공론화	48
6) 대입제도개편 공론화	56
7) 국내사례의 주요 시사점	63
3. 국회 법안 분석	64
1) 법안 분석 방법	64
2) 개별 법안 분석	66
(1) 국가공론위원회법안(김동완 의원안)	66
(2) 국정사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(부좌현 의원안)	74
(3) 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(전해철 의원안)	81
(4) 갈등관리기본법안(김해영 의원안)	88
3) 분석 결과 종합	92

III. 숙의민주적 갈등해결 모델(안)97

1. 숙의민주적 갈등해결 모델과 참여적 의사결정 모델의 활용	99
1) 숙의민주적 갈등해결 모델	99
(1) 숙의 민주주의의 의미	99
(2) 공론화의 의미	100
(3) 사후적 갈등 관리와 공론화의 구분	102
(4) 공론화에서의 참여와 숙의	104
2) 참여적 의사결정 방식의 활용	106
(1) 공론조사	106
(2) 시민배심원제	108
(3) 시나리오 워크숍	111
(4) 주민공모제	113
2. 한국형 숙의민주적 갈등해결 모델(안)	115
1) 한국형 숙의민주적 갈등해결 모델 개요	115
2) 공론화선정위원회	116

(1) 공론화선정위원회 목적	116
(2) 공론화선정위원회 기능	116
(3) 공론화선정위원회 운영 원칙	117
(4) 공론화선정위원회 설치	118
3) 공론화위원회	119
(1) 공론화위원회 목적	119
(2) 공론화의 정의 및 원칙	120
(3) 공론화위원회 기능	121
(4) 공론화위원회 설치	121
4) 공론화지원조직	122
(1) 갈등관리 지원센터(가칭)	122
5) 공론화 절차(전체)	124
(1) 공론화의제 제안	124
(2) 제안 의제 관련 정보 수집	125
(3) 제안 의제 공론화 여부 결정	125
(4) 공론화위원회 조직	125
(5) 공론화 준비	126
(6) 공론화 진행	126
(7) 공론화 결과 통보	126
(8) 공론화 결과 반영 내용 발표	127

IV. 공론화선정위원회의 구성과 운영 방안129

1. 공론화선정위원회 구성	131
1) 공론화선정위원회 구성(안)	131
2) 공론화선정위원회 위원장의 권한과 의무	136
3) 공론화선정위원회 위원의 권한과 의무	136

2. 공론화 의제 선정 절차	138
1) 운영방식	138
2) 공론화 제안	139
3) 공론화 검토	140
4) 공론화 결정	141
3. 공론화 의제 선정 대상과 기준	142
1) 공론화 의제 선정 대상	142
2) 공론화 의제 선정 기준	142
3) 공론화 의제 선정 제외 사항	151

V. 공론화위원회의 구성과 운영 방안153

1. 공론화위원회 구성	155
1) 공론화위원회 구성(안)과 위원장 선정	155
2) 공론화위원회 회의 소집 및 의사결정	157
3) 공론화위원회 위원의 역할	158
4) 공론화위원회 위원의 권한과 의무	159
2. 공론화 절차	160
1) 공론화 준비	160
2) 공론화 진행	161
3) 공론화 결과 발표	161
4) 공론화 결과 반영 여부 결정 발표	162
3. 공론화 방식	163
1) 공론화 방식 결정 원칙	163
2) 공론화 방식(예시)	163
3) 숙의적 공공토론의 활용	167
4. 사후관리 및 확산·교육	168
1) 사후관리	168
2) 공론화 확산 및 교육	168

[참고문헌]	171
[부 록 1] 공론화 단계별 체크리스트	179
[부 록 2] 갈등관리 매뉴얼(추가)	185

표 목 차

<표2-1> CoRWM의 공론화 진행	18
<표2-2> CoRWM 최종권고안의 8가지 원칙	19
<표2-3> 신고리 5·6호기 공론화위원회의 기능	48
<표2-4> 신고리 5·6호기 공론조사 결과	51
<표2-5> 시나리오 워크숍을 통해 도출한 4가지 의제	57
<표2-6> 국내 공론화 사례	62
<표2-7> 숙의민주적 갈등 해결 관련 국회 발의 법안(19~20대)	65
<표3-1> 참여의 수준과 방식	105
<표4-1> 공론화선정위원회 구성안의 장·단점	136
<표4-2> 민영화 관련 갈등사례 DB 조사 (예시)	149
<표4-3> 갈등영향분석의 요약 방법(갈등 매핑)	150
<표5-1> 공론화 방식별 적용 가능 의제 비교	166

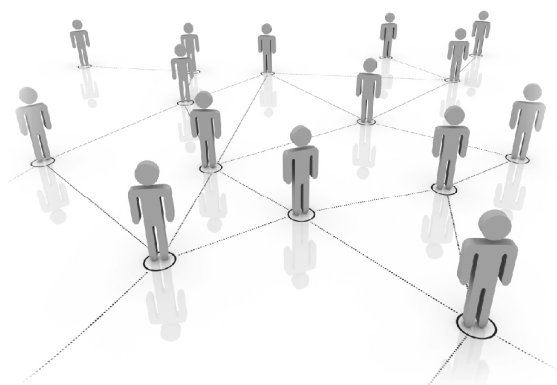
그 림 목 차

<그림1-1> 연구 흐름도	8
<그림2-1> 공공토론위원회의 운영절차	23
<그림2-2> 절차공고에 따른 부지선정 절차	45
<그림3-1> 공론조사의 절차	107
<그림3-2> 시민배심원제의 절차	109
<그림3-3> 시나리오 워크숍의 절차	111
<그림3-4> 주민공모제의 절차	114
<그림3-5> 한국형 숙의민주적 갈등해결 모델(공론화 모델)	127
<그림3-6> 프랑스 CNDP 공공토론 절차(참고)	128
<그림4-1> 공론화 의제 선정 절차	138
<그림4-2> 국민 관심도 파악을 위한 여론조사의 예시	146
<그림4-3> 국민 여론 동향 파악을 위한 SNS 분석 예시(주제어: 성폭행)	147
<그림4-4> 특정 주제에 대한 국민 정서 파악을 위한 SNS 분석 예시(주제어: 성폭력) ...	147
<그림4-5> 공론화 검토 절차	152
<그림5-1> 공론화 단계별 절차	162

PART

I

서론



1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

Ⅰ 갈등관리의 정부 역할과 숙의형 갈등해결 모델에 대한 관심

- 공공정책 및 사업 등 과정에서의 갈등 증대
 - 주요 공공정책 및 사업 등의 수립과 시행 과정에서 이념 · 세대 · 지역 · 계층 간 다양하고 복잡한 갈등이 발생하고 있음
 - 갈등 해소를 위해 정부는 갈등조정협의회 등 공식적인 기구를 두고 있으나 정책의 주체인 정부가 직접 갈등을 조정하거나 해결하기에는 공정성 · 중립성 · 신뢰성 확보가 어려운 상황임
 - 숙의형 갈등해결 모델 대한 정확한 이해와 그 실행을 위한 프로세스 학습이 필요하며, 사회적 비용을 최소화하기 위한 실험이 수반될 필요가 있음
- 숙의민주적 공공갈등 해결 방식에 대한 관심과 요구 증대
 - 공공정책 및 사업에서 갈등의 증가로 인한 사회적 비용 확대는 숙의민주적 공공갈등 해결 방식에 대한 관심과 요구를 발생시키고 있음
 - 정부는 숙의민주적 공공갈등 해결 방식을 활용하여 사회 갈등을 미연에 방지하고자 여러 노력을 기울이고 있음
- ※ 신고리 5 · 6호기 공론화(17.7월~10월), 대입제도 개편 공론화(18.4월~8월) 등
 - 문재인 대통령은 고리1호기의 영구 정지 선포식 이후, 건설 진행 중인 신고리 5, 6호기에 대해서 ‘공론화를 통한 중단 여부 결정’이라는 방법을 통해 사회적 합의를 도출하겠다는 의지를 표명 → 공론조사를 통한 계속건설 결정
 - 교육부는 사회적 갈등과 파급력이 큰 교육현안에 대해 정책 수립단계부터 국민 의견을 수렴하여 정책을 결정하고 추진한다고 발표하고, 그 첫 대상으로 대입제도 개편 공론화위원회를 구성
- 시민참여와 숙의를 통한 공공갈등 해결 활성화를 위해 법제화 논의 지속
 - 19대 국회 이후 입법부에서도 시민참여와 숙의를 통한 공공갈등 해결에 대한 관심이 증가하고 있으며 여러 관련 법안이 발의되고 있음

- ※ 국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(부좌현 의원 등 16인, 제안일자: 2013.02.04), 국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(박정 의원 등 31인, 제안일자: 2017.02.03), 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(전해철 의원 등 10인, 제안일자: 2017.11.15), 갈등관리기본법안(김해영 의원 등 11인, 제안일자: 2018.08.10)
- 관련 법안 발의 증가에도 불구하고 최종 통과 후 시행되는 법률은 아직 부재한 실정임
- 국회 계류 중인 법안들의 주요 내용의 기대효과와 문제점을 검토하고, 숙의형 갈등해결 모델을 적용하고 활성화하는데 도움이 될 수 있는 법제화 노력 필요

Ⅰ 숙의형 갈등해결 모델에 대한 정확한 이해의 필요성

- 공론화 추진 노력에도 불구하고 공론화 제도 설계 및 과정상 한계 노정
 - 최근 사용후핵연료 공론화위원회, 신고리 5·6호기, 대입제도 개편 공론화에서 공론화 대상 선정의 문제, 공론화위원 구성의 부적절성, 자료의 공정성과 객관성 부족, 숙의 기간의 부족 등 여러 제도상의 한계가 제시됨
 - 사안에 따라 시급하게 준비하여 수행하는 공론화보다 제도적으로 안정된 공론화 프로세스 도입이 필요함
- 참여와 숙의에 대한 이해 부족
 - 참여와 숙의의 필요성에 대한 인식은 지속적으로 증가하고 있으나 아직까지 우리 사회는 참여와 숙의의 주요한 목적과 실현 방안에 대한 이해가 부족한 상황임
 - 사회 갈등 예방 및 해결에 기여할 수 있도록 한국의 맥락에 맞게 참여와 숙의 문화 및 제도가 정착되어 갈 필요 있음
- 이미 발생한 갈등을 해결하기 위한 협의의 갈등관리 방식(사후적 갈등관리)과 갈등이나 이해관계의 충돌이 충분히 예상되는 사안(정책)에 대하여 사전에 의견을 조율하는 형태의 공론화 절차(사전적 갈등관리)의 차이를 이해하는 것은 공론화 추진에 있어 매우 중요(채중헌, 2017a:4)
 - 전자와 후자는 공히 대화와 숙의의 방식이 활용된다는 점에서 차이가 없어 보이나, 구체적인 내용을 따져보면 중요한 차별성을 가짐
 - 이미 진행 중인 갈등을 관리하고 조정하기 위해서는 서로 다른 입장과 이해관계를 파악하기 위해 실질적인 이해당사자들을 협의테이블에 모아내는 것이 필수적

- 반면, 공론화 프로세스는 갈등이 필연적으로 예견되는 사안에 대하여 전체 국민 일반 혹은 해당 갈등사안과 관련된 이해관계인 일반 전체의 의사를 확인하고 숙의(deliberation) 과정을 거쳐 사회적 합의를 가져오기 위한 과정이기 때문에, 공론화 절차에 이해관계가 걸려있는 이해당사자가 배제되어야 하는 것이 일반적인 원칙임(채종현, 2017a:4)

■ 숙의민주적 갈등해결 모델에서 실질적 숙의 절차의 중요성

- “숙의와 충분한 토론이 생략된 집단의 의사결정”은 포폴리즘이라는 오해 내지는 비판을 벗어나기 어려움(채종현, 2017a:5)
- 숙의가 배제된 집단 의사결정은 집단적 ‘인기투표’에 지나지 않음(채종현, 2017a:5)
 - 정부 주요정책의 정당성을 확인하고 정책 추진력을 담보하기 위해서는 정책수요자의 동의 필요
 - 숙의 민주적 갈등해결 모델 활성화를 통한 정책수용성 제고는 궁극적으로 사회통합 수준을 한 단계 높이는 중대한 정책과제임
 - 이처럼 예측할 수 있는 우리 사회의 갈등을 최소화하기 위해서는 이미 발생한 갈등을 관리하는 과업과 사전 공론화 절차의 주요한 차이를 이해하고 종합적인 갈등관리 시스템을 설계·운영해 나가야 함
 - 그러나 아직까지 우리 사회는 공론화의 주요한 목적과 실질적 방안에 대한 이해가 부족한 상황

2) 연구 목적

■ 국내외 사례 분석과 국회 계류 법안 검토를 통한 한국형 공론화 모델 개발

- 본 연구는 한국적 현실을 고려한 숙의민주적 갈등해결 모델 개발 적용 및 활성화 방안 제시를 목적으로 함
- 이를 위해 선진 각국에서 진행 중인 공론화·공공토론·숙의형 민주제도를 검토하고, 신고리 5·6호기 공론화를 비롯한 국내의 공론화 경험을 분석하고, 국회에서 계류 중이거나 준비 중인 법안을 검토
- 숙의형 갈등해결 역량 배양 등에 대한 이론적 논의 정리 병행

Ⅰ 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안 제시

- 숙의형 갈등해결방식에 대한 이해와 활용이 초기단계 수준임을 감안, 실제 정책현장에서 활용 가능한 세부 운영방안에 대하여 중점적으로 연구 진행
- 숙의 민주적 갈등해결 모델 적용 기준 및 실행 절차 마련
 - 각 분야별/사안별로 필요한 참여적 의사결정 기법의 선택 기준과 실행 절차 제시
 - ※ 참여적 의사결정 기법 예시: 공론조사, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 규제협상 등
- 숙의 민주적 갈등해결 기구의 중립적 전문적 위원선정 기준, 세부운영절차
 - 결과의 수용성을 높일 수 있는 공론화 실행원칙 점검과 이를 수행할 공론화(선정)위원회의 구성 원칙과 운영준칙 도출
 - ※ 공론화 실행원칙 예시: 투명성, 실행가능성, 독립성 등
 - 숙의민주적 갈등해결 모델의 적용 사안과 사업, 의제에 대한 기준 마련
- 숙의민주적 갈등해결 모델 적용을 위한 지원 조직 세부 운영방안
 - 프랑스 CNDP와 같은 공론화 실무지원과 연구를 위한 지원조직 구성과 운영(안)과 역할 제시

2. 연구 범위와 방법

1) 연구범위와 대상

Ⅰ 숙의민주적 갈등해결 관련 국내외 사례 종합 분석

- 숙의민주적갈등해결 모델이 활성화 되어 있는 주요 해외 사례를 조사·분석함으로써 숙의 민주적 갈등해결 모델 활성화 방안 제시
 - 네덜란드의 국민참여절차(KPD: Key Planning Decision), 스웨덴의 알메달렌 정치박람회, 영국의 사용후핵연료 공론화(CoRWM), 프랑스의 국가공공토론 위원회, 몽골 개헌 공론조사 등
- 국내의 실험적 공론화 사례 조사 분석
 - 부산 북항재개발 사업(공론조사), 울산 북구 음식물자원화 사업(시민 배심원제), 사용후핵연료 공론화위원회, 신고리 5·6호기 공론화(공론조사), 대입제도 개편 공론화(시나리오 워크숍), 중·저준위방폐물처분시설 부지선정 주민투표(주민공모제) 등

■ 숙의민주적 갈등해결 관련 국회 계류 법안 주요 내용 심층 검토

- 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(전해철의원 등 10인)
- 국가공론위원회법안(김동완의원 등 11인)
- 국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(박정의의원 등 31인)
- 국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(부좌현의원 등 16인)
- 갈등관리기본법안(김해영의원 등 11인)

■ 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안 도출

- 공론화 진행 기준과 실행절차, 공론화(선정)위원회 구성과 운영, 의제 선정 기준, 지원기구 구성과 운영 등 숙의민주적 갈등해결 모델 개발과 실질 운영 로드맵 마련

2) 연구방법

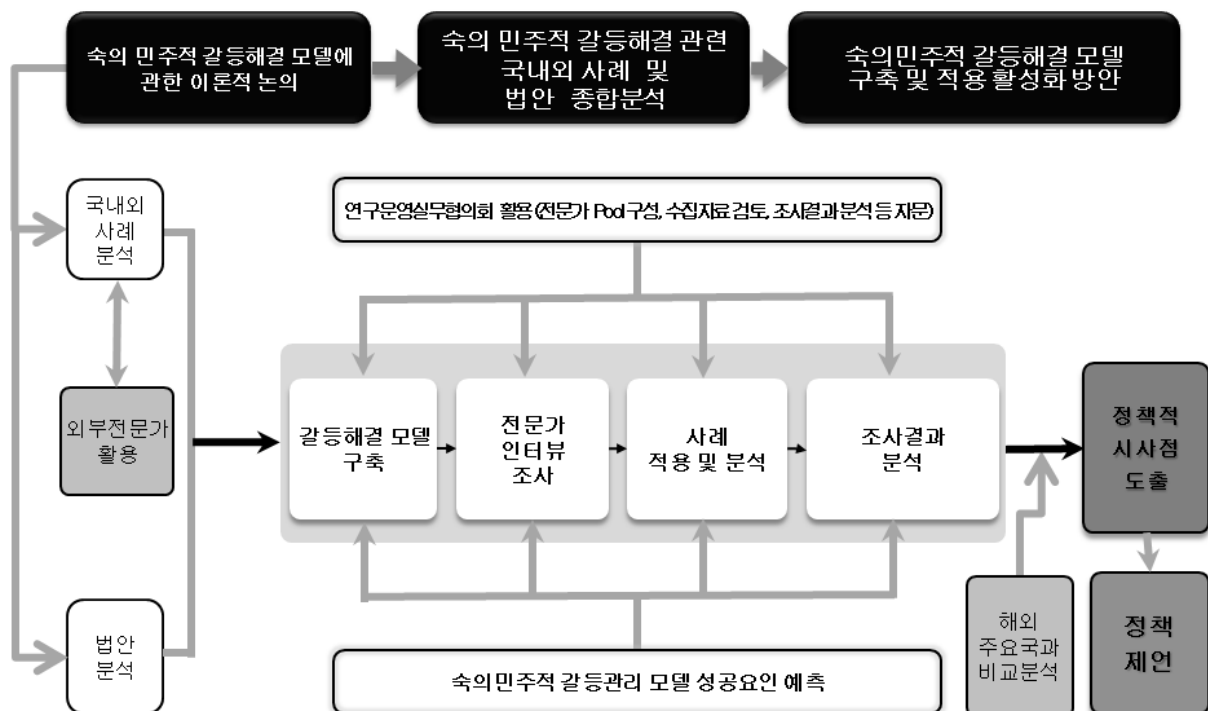
- 대부분의 이론적 논의는 기존 문헌조사를 통해 이루어지며, 사례분석을 위한 평가모형 구축은 문헌조사, 전문가 자문회의, 담당공무원 및 전문가 심층면접 조사를 실시함
 - 첫째, 문헌분석 연구는 숙의민주적 갈등관리 대두 배경, 숙의민주적 갈등관리 개념, 갈등관리에서 공론화의제 선정 및 공론화위원회 등을 중심으로 진행하는데 문헌연구는 기존 연구자들의 문헌, 인터넷과 언론자료 및 법령을 중심으로 분석함
 - 둘째, 숙의민주적 갈등관리 모형 구축 및 유용성 검토를 위하여 연구운영 실무위원회와 전문가 자문회의를 실시함
 - 숙의민주적 갈등관리 모형은 연구운영실무위원회에서 도출하고, 분석항목은 전문가 심층면접조사를 통해 도출함
 - 셋째, 숙의민주적 갈등관리 모형과 분석항목을 토대로 전문가 심층면접조사를 통해 분석요인을 도출함
 - 전문가 심층면접조사는 숙의민주적 갈등관리 모형의 성공 요인을 예측하며, 향후 갈등관리기본법(안)에 대한 논리적 근거를 확보하기 위한 과정임

- 이 과정에는 총리실을 포함한 중앙부처 갈등관리 담당공무원과 갈등관리 전문가 등을 포함
- 넷째, 숙의민주적 갈등관리 모형에의 사례 적용·분석을 통한 이론적·정책적 시사점을 도출함
- 신고리 5·6호기 공론화 위원회와 대입제도 개편 공론화 위원회 사례를 본 연구의 분석모형인 숙의민주적 갈등해결 모형에 적용·분석함으로써, 공론화선정위원회 및 공론화위원회와 관련한 숙의민주적 갈등관리의 이론적·정책적 시사점을 도출함

3. 연구의 흐름도

- 이장에서 고찰한 연구범위와 방법을 토대로 주요 연구내용에 따라 진행과정·절차를 중심으로 연구의 흐름도를 제시하면 <그림1-1>과 같음

<그림1-1> 연구 흐름도



4. 기대효과 및 활용방안

■ 숙의민주적 갈등해결 모델(공론화 등)에 대한 올바른 이해와 갈등관리 이론 체계화

- 정책현실에 맞는 숙의민주적 갈등해결 모델 절차의 이론적 재정립
- 국내외 공론화 정책에 대한 종합적 관리

■ 전략적 갈등해소 및 사회적 합의도출을 위한 효과적 정책설계 지원

- 정책 수용성 및 사회통합 제고를 위한 숙의민주적 갈등해결 모델 활용 방안의 가이드라인 제공

■ 숙의민주적 갈등해결 기구의 공정성 및 신뢰성 제고

- 법안 통과 시 구성될 위원회(예: 공론화선정위원회, 공론화실행위원회)의 위원선정 기준 및 세부 운영 절차 지원

■ 숙의민주적 갈등해결 모델 남용 시 초래되는 과도한 정치적 수단화와 불필요한 사회적 의제화 차단

- 숙의민주적 갈등해결에 적합한 의제 선정을 위한 구체적 기준 (예: 사업비, 갈등발생빈도, 국민관심도 등) 및 절차 마련

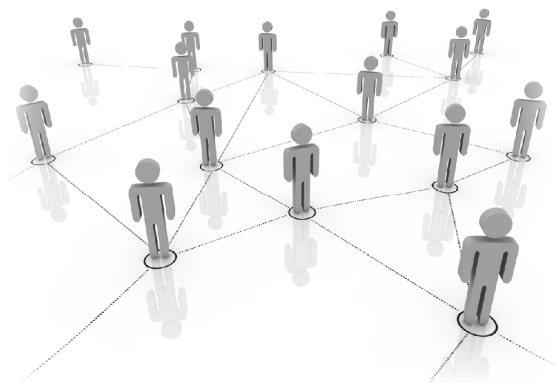
■ 사전적 갈등관리 매뉴얼을 포함하는 갈등관리 매뉴얼 개정

- 국무조정실에서 2016년 발간한 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」에 공론화 모델 및 운영 방안 내용을 보완

PART

II

숙의민주적 갈등해결 모델의 국내외 사례 및 국회 계류 법안 분석



1. 해외사례 분석

1) 네덜란드의 국민참여절차

Ⅰ 배경

- 네덜란드의 지리적 특성과 정치·제도적 특성
 - 네덜란드는 국토의 1/4이 해수면 아래 위치하고 있기 때문에 해수의 범람으로 인한 피해를 방지하는 것이 국민적 관심사임
 - 따라서 제방 위치와 규모는 공동체에 중요한 문제였고 논의와 합의를 통한 의사결정 방식에 익숙함(한국법제연구원, 2012:89-90)
 - 과거 남부 네덜란드에서는 영주들이 자신들의 영역에 지배권을 행사해왔으나 잦은 범람으로 정착민들이 생기지 않아 세력 유지에 어려움을 겪었음
 - 이후 12세기부터 경제력을 갖춘 무역상들이 이주해오자 영주들은 이들에게 최대한의 자유를 보장해주어 정착을 독려했고, 이로부터 견제와 균형, 타협과 협상의 체계가 발달함(국토연구원, 2005:130)
 - 이러한 네덜란드의 지리적·정치적 특성은 공공개발계획의 의사결정과정에서 참여하는 것을 시민의 덕목으로 만들었고 현대의 국민참여절차(KPD)로 이어져왔음(한국법제연구원, 2012:89-90)

Ⅱ 구성 및 운영

- 국민참여절차(KPD: Key Planning Decision)의 개념(국토연구원, 2005:131)
 - 네덜란드에서는 주요 기간시설의 위치 선정, 자연보존지역의 설정 등 공간계획에 관한 주요 결정에 있어서 KPD¹⁾라는 방대한 보고서를 작성하여 의회에 제출하도록 의무화하고 있음
 - KPD는 보고서의 작성부터 제출까지의 모든 절차를 표현하는 용어이기도 하기 때문에 의사결정과정 자체를 의미하는 것이기도 함
 - KPD 작성에는 주민참여가 의무화되어 있고 작성된 중앙정부의 KPD를 토대로 지방정부와 시정부는 각각 지역계획과 상세계획을 작성함

1) KPD(Key Planning Decision)는 PKB(planologische kernbeslissing)의 네덜란드 정부 공식 영어명칭임(국민대통합위원회, 2015:34)

- KPD의 적용대상과 구성
 - KPD는 주요 사업과 기간 시설의 입지, 자연 보존지역 설정 등을 결정할 때 반드시 작성이 요구됨
 - KPD는 사업의 일정, 소요기간, 예산, 자연경관의 보존 방안과 더불어 결정에 영향 받는 모든 이해당사자들의 의견 수렴 결과를 포함해야 함(국민대통합위원회, 2015:35)
- 공공참여 기구(CPP: Centre for Public Participation)
 - 공공사업의 추진에 있어서 공공 참여를 지원하기 위한 조직으로서, CPP는 사업초기단계에서부터의 참여 권고와 더불어 정부와의 전문지식 공유를 촉진하는 역할을 함(CPP, 2012:2)
 - 공공참여는 법으로 조직화되어 있으며, 사업의 다양한 단계(사업 시작 단계, 환경영향 평가와 대안 발굴 단계, 최종 결정을 위한 초안 구상 단계 등)에서 이루어질 수 있음(CPP, 2012:3-4)
- 국민참여절차(KPD)의 절차(국토연구원, 2005:132-133; 국민대통합위원회, 2015:35-36)
 - KPD 1단계
 - 내각의 사업계획 공표와 이후 최대 12주에 걸친 시민들의 의견 개진 및 참여가 이루어짐
 - 시민 참여 이후에는 다시 최대 12주 동안 지방 및 시 정부, 수자원국의 조사가 수행되고 내각에 대한 자문이 진행됨
 - KPD 2단계
 - KPD 1단계를 통해 도출된 의견, 자문, 조언들이 통합되어 정리됨
 - KPD 3단계
 - KPD 1단계와 2단계의 결과물들을 내각에서 정리하고 수정안을 작성하여 9개월 이내에 하원으로 전달함
 - 하원에서는 전달 받은 결과물에 대한 수정안을 제출할 수 있으며, 하원이 승인할 경우 상원에 제출되어 이의가 제기되지 않는 한 자동으로 승인됨
 - KPD 4단계
 - 상원에서 승인된 KPD가 일반 대중에게 공개되어 다시금 시민들의 의견 개진이 이루어짐

- 하지만 1단계에서의 의견 개진과 달리 4단계에서의 시민 의견 개진은 반드시 재판정의 성격을 갖는 국가위원회(Board of State)를 통해 이의 제기의 형태로 접수되어야 함
- 이후 접수된 이의들을 정부가 최종 검토한 후 네덜란드 정부 관보에 KPD를 게재하는 시점부터 효력이 발생함

2) 스웨덴의 알메달렌 정치박람회

I 배경

- 실리적 합의주의의 전통
 - 스웨덴은 참여, 소통, 대화, 연대, 타협 등의 가치를 중시하는 실리적 합의주의의 전통을 지녀왔음
 - 또한 개인의 자유와 같은 개인적 가치보다 공동의 이익과 사회적 안정 등 사회적 가치를 우선하는 문화를 가지고 있음(채종현, 2017b:101)
- 1968년 총리 내정자 올로프 팔메(Olof Palme)의 알메달렌 공원 정치 연설에서 유래
 - 당시 가족과의 여름휴가 중이었던 올로프 팔메는 스위스 비스비시에 위치한 알메달렌 공원에서 예정에 없던 연설을 하게 되었음
 - 연설 후 정책 홍보와 시민 소통이라는 측면에서 좋은 기회가 되었다고 판단한 그는(김학린, 2015:17) 알메달렌 공원에서의 정책 연설을 연례 행사로 개최하였고, 사회민주당을 시작으로 하여 정당들의 참여로 확산되었음
 - 1982년에는 ‘알메달렌 정치주간’으로 공식화되었고, 1994년부터는 정치인들뿐만 아니라 시민단체와 노조단체, 언론, 학계 등 다양한 분야와 부문에서 참여하는 대규모 행사로 발전하여 민주주의의 축제로 자리잡게 되었음(국민대통합위원회, 2015:61)

I 구성 및 운영

- 알메달렌 정치박람회의 구성
 - 매년 7월 첫째 주 8일에 걸쳐 스웨덴 고틀란드섬의 알메달렌 공원에서 개최
 - 고틀란드 주 정부가 주관하며, 스웨덴의 8개 참여 정당들이 주최자가 되고 각 정당들의 고틀란드 주 지구당이 조직위원회를 구성함(채종현, 2017b:103)

- 의석 수 및 당원 수에 관계없이 각 정당은 하루 한 번의 기초연설 기회를 부여 받으며, 이는 평등과 소통을 지향하는 행사의 성격을 보여주는 것이기도 함(국민대통합위원회, 2015:62)
- 참여 자격(개방성)
 - 박람회 참여 자격에 대한 제한은 없으며 정치인, 언론인, 시민단체, 노동조합 등 관심을 가지는 국민 모두가 참여할 수 있음
 - 주관과 주최는 비록 정부와 정당 등 공공의 성격을 가지는 기관과 조직들이 담당하지만, 다양한 사회적 주체들이 참여하여 주도적이고 적극적인 역할을 수행함(국민대통합위원회, 2015:62)
- 진행 방식(자유성)
 - 알메달렌 공원에서 다양한 정치 및 정책 행사가 개최되며, 공식적인 정책 논의장으로서의 국회, 회의장 등이 갖는 형식 및 의석수와 관련한 제한이 존재하지 않음
 - 박람회 행사 기간 중 알메달렌 공원 내에는 다양한 단체들(정당, 시민단체, 노동조합 등)에 의해 곳곳에 부스가 설치되며, 카페, 배 선상, 야외, 대학교 강의실 등 다양한 공간을 이용해 행사가 열림
 - 세미나 외에도 컨퍼런스와 토론회, 정당연설회 등 다양한 형식으로 대화의 기회가 마련됨(국민대통합위원회, 2015:63)
- 논의의 성격
 - 박람회에서 개최되는 토론들은 의견 대립보다는 자유롭고 창의적인 방향으로 이루어지며, 자유로운 정책 논의와 정보 공유의 장으로 기능함
 - 논의의 주제 역시 정책이나 정치 분야에 국한되지 않고 광범위한 영역에 걸친 이슈들을 다룸(채종현, 2017b:104)
 - 이러한 박람회의 성격은 형식과 격식에 얽매이지 않고 폭넓은 주제에 관해 자유롭게 대화할 수 있는 장을 제공하여 시민참여의 활성화와 정치의 신뢰도 제고에 도움이 되고 있음(국민대통합위원회, 2015:63)
- 정책에 대한 반영
 - 박람회를 통해 제시된 정책들과 다루어진 논의들은 실제 정책으로 반영되며 선거를 통해 매니페스토로 제시되기도 함

- 박람회는 언론을 통해 집중적으로 다루어지기 때문에 알메달렌 공원으로 와서 직접 참여하는 사람들뿐만 아니라 전 국민이 정책에 관하여 함께 숙고하고 논의할 수 있는 기회가 됨
- 알메달렌 박람회는 스웨덴 국민들에게 각 정당들이 제시하는 정책을 비교하는 과정에 참여할 수 있도록 논의의 장을 제공하며, 공정한 정책 경쟁의 장으로 기능함(국민대통합위원회, 2015:63-64)

3) 영국의 사용후핵연료 공론화

Ⅰ 배경

- 방사성폐기물 처분장 부지 선정의 실패
 - 1970년대 후반 영국은 상당한 양의 방사성폐기물을 처리해야 하는 상황에 놓여있었음
 - 영국은 방사성폐기물 처분장 부지 선정을 위해 1978년 Windscale, 1994년 Sellafield 등 여러 번의 시도를 했으나 지역의 시민, 의회, 단체 등의 극심한 반대로 어려움을 겪었음(최지영, 2018:79)
 - 이에 따라 영국은 방사성폐기물 처분장 부지 선정에 있어서 기존의 정책 결정 방식과 다른 돌파구를 마련해야 할 필요에 직면하게 되었음
- 참여의 필요성 인식과 공론화의 시도
 - 참여를 통한 사회적 합의의 도출이 방사성폐기물 관리정책에 필수적이라는 인식과 함께 영국 의회는 주민 합의의 원칙을 정부에 권고하였음(국민대통합위원회, 2015:30)
 - 2001년 영국 정부는 사용후핵연료 관리정책과 관련한 사회적 공론화 추진 방향을 담은 「안전한 방사성폐기물 관리」라는 보고서를 발간하였음(사용후핵연료 공론화 TF, 2008:66)

Ⅰ 구성 및 운영

- CoRWM의 설립
 - 2003년 11월 방사성폐기물관리위원회(CoRWM: Committee on Radioactive Waste Management)가 설립되어, 2006년 9월부터 약 3년에 걸쳐 방사성 폐기물의 관리정책 공론화를 추진하였음

○ CoRWM의 구성

- CoRWM의 위원장 등 12인으로 구성되며 언론을 통해 공개 모집되었음
- 과학기술, 사회과학, 환경 분야의 전문성과 방사성폐기물 관리 경험을 갖춘 사람들 중에서 지역, 성별을 고려하여 위촉되었음
- CoRWM은 방사성폐기물량 조사그룹(Inventory working group)과 일반대중 및 이해당사자의 참여를 위한 실행그룹(Public & Stakeholder Engagement(PSE) working group)으로 임무를 나누어 수행하였음(사용후핵연료공론화TF, 2008:66)

○ CoRWM의 역할

- 설립 시기인 2003년부터 2006년까지 방사성폐기물 처분 관련 공론화를 진행하고 도출된 정책대안들을 정부에 제시하는 역할을 수행(채중현, 2017b:125)
- 공론화의 핵심은 일반시민과 이해관계자의 의견을 수렴하는 것이었으며, 장기적이고 안전한 방사성폐기물 관리 정책의 대안 검토를 지향함

○ CoRWM의 공론화 추진 과정

- 2003년 11월부터 2006년 9월까지 다음의 과정을 거쳐 공론화를 진행하였으며, CoRWM의 공론화 추진은 총 세 단계로 구분됨(사용후핵연료 공론화 TF, 2008:66-67)

<표2-1> CoRWM의 공론화 진행

기 간	내 용
2003년 11월	CoRWM 설립
2004년 4월 ~ 2004년 9월	방사성폐기물량 조사, 가능한 모든 대안 모색
2004년 10월 ~ 2005년 3월	대안 평가의 기준 설정, 데이터 신뢰성 검토
2005년 4월 ~ 2005년 9월	대안 평가를 위한 기준 가중치 설정
2005년 10월 ~ 2006년 5월	대안 최종 평가 및 대중의 신뢰 증진
2006년 6월 ~ 2006년 7월	최종 검토 및 최종 권고안 마련
2006년 9월	최종 권고안 정부 보고
2006년 10월	최종 권고안에 대한 영국정부의 공식 견해 발표

자료: 국민대통합위원회(2015:31-32)

- 1단계는 2004년 3월부터 2004년 9월까지의 사전 준비단계로, 정책대안들의 종합적 검토 및 2, 3단계의 의사결정기법 설계 작업이 포함됨
 - 2단계에서는 2004년 10월부터 2005년 7월까지 폐기물량 조사와 더불어 1단계에서 개발된 정책대안들을 유형화 및 축약하고, 정책대안 평가 기준과 방법론을 결정함
 - 2단계에서의 결정은 공론화를 통해 이루어지는데, 약 5,000명의 일반시민과 이해관계자들이 전국 이해관계자 포럼(National Stakeholder Forum), 라운드 테이블, 토론킴, 시민패널 등 다양한 사회적 공론화(PSE) 프로그램을 통해 공론화에 참여함
 - 3단계에서는 1, 2단계를 거쳐 작성된 정책 대안들의 목록과 평가기준, 방법론을 토대로 최종적인 정책대안 평가와 정책권고안 작성 및 보고가 이루어짐
 - 1차 작성된 권고안은 다시 다양한 참여자들로부터 검토 받은 후 CoRWM의 만장일치로 확정되어 정부에 제출됨
- 최종권고안의 8가지 원칙
- CoRWM은 최종권고안을 통해서 다음과 같이 윤리성, 참여, 전문지식의 활용, 숙의, 민주성, 통합, 실행가능성, 독립성의 8가지 원칙을 천명하였음 (구기욱, 2016:64-68)

<표2-2> CoRWM 최종권고안의 8가지 원칙

원칙	내용
윤리성	인간과 환경의 공존
참여	폭넓은 참여와 의견 수렴
전문지식활용	대안에 대한 과학적 평가
숙의	성찰적인 논쟁과 숙의
민주성	의사결정의 개방성과 투명성
통합	다양한 가치의 통합
실행가능성	합의안의 구체성과 실체성
독립성	공론화 추진 기구의 독립성

자료: 채종현(2017b:126-127)

- 최종권고안의 내용
 - CoRWM은 최종적으로 정부에 다음과 같이 권고하였음(국민대통합위원회, 2015:32)
 - 장기적으로 지층처분 방식의 처분시설을 건설할 것
 - 지층처분시설이 건설될 때까지 중간저장시설을 확보할 것
 - 지역공동체와 정부 간에 동등한 협력관계를 유지할 것
 - 실제 이행을 위한 감시기구를 즉각 설립할 것
- 결과
 - 정부와 의회는 제출된 권고안과 관련하여 파트너십 형성과 실행의 세부방안을 CoRWM에 마련하도록 요청하였음(채중헌, 2017b:127)
 - 이에 따라 2007년 4월에 CoRWM은 「방사성폐기물 관리에 대한 파트너십 접근의 실행방법(Implementing a Partnership Approach to Radioactive Waste Management)」을 작성하여 제출하였음(사용후핵연료공론화TF, 2008:70)

4) 프랑스의 국가공공토론위원회

Ⅰ 배경

- 국책사업 추진과정에서의 갈등
 - 프랑스는 1980-90년대에 고속철도 지중해선(TGV-Mediterranee) 건설사업과 르와르 지방 재개발 사업 등을 통해 일방적 국책사업 추진이 야기하는 공공갈등 심화를 경험함
 - 2차 대전 이후 기간산업 성장이 중요해짐에 따라 국책사업 추진 시 침해되는 개인의 재산권과 환경권에 크게 관심을 가지지 않았지만, 이후 이러한 방식의 정책 추진에 대한 반대가 거세지는 등 문제가 발생함
 - 때문에 프랑스 정부는 국책사업의 추진에 있어서 사전에 사회적 갈등을 예방하고 해결하기 위한 수단을 필요로 하게 되었음(국토연구원, 2005:147)
- 사전적 갈등관리기구로서의 CNDP
 - 프랑스는 정책 초기단계에 갈등을 사전 예방하는 전통이 강하였음(국민대통합위원회, 2015:7)
 - 공공토론위원회(CNDP: Commission Nationale du Débat Public)는 민의조사(EP), 경제사회환경위원회(CESE), 최고행정재판소(CE), 국가분석전략센터(CAS) 등의 다양한 사전적 갈등관리기구 중 하나로서, 대규모 국책사업 추진 과정에 공공토론을 도입하여 사회적 갈등을 예방하고자 설립됨

I 구성 및 운영

○ CNDP의 도입

- CNDP는 1997년 환경보호와 관련한 법인 바르니에 법에 따라 대형 국책사업과 관련한 공공토론을 담당할 조직으로서 환경개발부 산하에 설립됨(채중현, 2017b:107-108)
- 이후 2002년 풀뿌리 민주주의 관련법에 따라 구성, 조직, 예산의 측면에서 독립성과 자율성을 보장 받는 독립행정기관으로 승격됨
- 이에 따라 CNDP의 공정성, 중립성이 확보되고 위상이 강화되었으며, 환경문제뿐만 아니라 주요 국책사업을 포괄하도록 관할영역이 확대됨(정정화, 2012:319)

○ CNDP의 목적(박재근 외, 2014:232)

- CNDP는 환경 및 국토개발 등의 사업 추진 과정에 숙의 민주주의를 도입함으로써 주민선택권을 보장하고 민주주의를 고양한다는 목적을 가짐
- 구체적인 목표는 ①중대한 국토개발 및 설비 사업 전반 감독, ②공공토론을 통한 사업 관련 공공 의견 수렴 및 반영, ③궁극적으로 사업의 효율적 추진 도모임

○ CNDP의 구성

- CNDP는 위원장, 부위원장, 위원 총 25인으로 구성
- 위원회의 독립성과 대표성을 확보하기 위해 권력 분립 원칙에 따라 입법·사법·행정·시민사회 등 다양한 분야 위원 선정
 - 대통령령으로 임명되는 위원장 1인 및 부위원장 2인
 - 상원의원장이 임명하는 상원의원 1인
 - 하원의원장이 임명하는 하원의원 1인
 - 선출직 의원대표단체의 제안을 통해 임명되는 지방의원 6인
 - 국참사원(Conseil d'Etat) 총회에서 선출된 판사 1인
 - 대법원 총회에서 선출된 대법관 1인
 - 회계감사원 총회에서 선출된 감사원 1인
 - 행정법원고등위원회와 고등행정법원의 제안에 따라 임명된 행정법원 및 고등행정법원 소속판사 중 1인

- 환경부 장관의 제안에 따라 총리령에 의해 임명된 전국 규모의 인가된 환경보호단체 대표 2인
- 경제부 장관과 교통부 장관 제안에 따라 총리령에 의해 임명된 소비자 대표 1인 및 사용자 대표 1인
- 산업부 장관과 국토부 장관 제안에 따라 총리령에 의해 임명된 2인

※ 2인 중 1인은 조사위원역을 맡음

- 노동 조합 대표 2인
- 기업 또는 사용자 단체 대표 2인

※ 농업 관련 기업 대표 1인이 포함되어야 함

- CNDP 위원은 5년의 임기 또는 각 위원별 소속 기관이 정하는 정년 기한 동안 업무를 수행하며 1회에 한하여 연임 가능

○ CNDP의 산하 사무국

- 사무국은 사무총장 외 6인의 직원으로 구성
 - 지속발전 감찰관직을 겸임하는 사무총장 1인
 - 기술 자문 1인
 - 사업 관리자 1인
 - 행정 및 재무 담당자 1인
 - 비서직 직원 3인

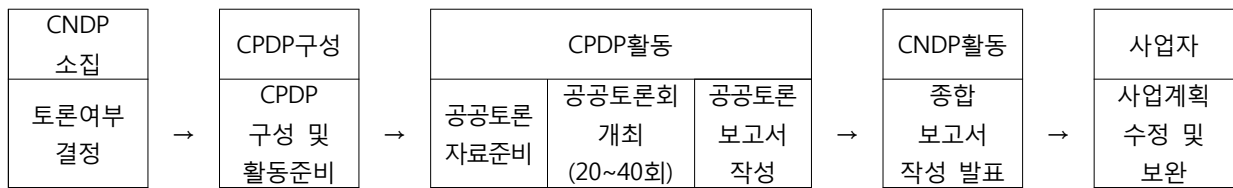
○ CNDP 개입의 기준

- CNDP의 개입은 의무적 개입(saisine obligation)과 선택적 개입(saisine eventuelle)으로 구분되며, 사업의 목적과 파급 효과를 고려하여 정해짐
- 의무적 개입의 경우 사업발주자 혹은 담당 공공기관이 CNDP 개입을 의무적으로 요청하게 되어 있고, 선택적 개입의 경우 사업발주자와 담당 공공기관 외에도 10인 이상의 국회의원, 지방자치단체, 환경보호협회 등이 개입을 요청할 수 있게 되어 있음(국토연구원, 2005:149)

○ CNDP의 운영

- CNDP의 공공토론은 다음과 같은 운영절차에 따라 진행됨(박재근 외, 2014:234-236)

<그림2-1> 공공토론위원회의 운영절차



자료: 국민대통합위원회(2015:10)

- CNDP는 개입 요구에 따라 사업의 목표, 특성, 파급효과 등 다양한 측면을 고려하여 공공토론의 필요성을 검토함
 - 공공토론의 실제 진행은 CNDP가 직접 개최하거나 사업자에게 개최하도록 요구하는 두 가지 방식으로 구분됨
 - 직접 개최하는 경우 CNDP는 공공토론의 진행을 위해 3~7인의 공공토론특별위원회(CPDP: Conseil Particulier du Débat Public)를 구성하며, CPDP에 공공토론의 개최를 위임함
 - CPDP는 토론의 실제 진행과 운영을 위임 받으며, CNDP는 공공토론의 객관성과 형평성, 토론의 품질 등에 대한 감독을 수행함
 - 만약 사업의 갈등 정도가 심각하지 않다고 판단되면, CNDP는 해당 사업자에게 토론을 개최하도록 요구하고 공공토론의 진행을 감독하는 역할을 수행하게 됨
 - 공공토론의 개최 결정과 공고 이후, 사업자는 공공토론을 위한 자료를 CPDP에 제출함
 - 공공토론은 통상 최대 4개월 간 20~40회에 걸쳐 진행되며, 필요시 2개월까지 연장이 가능함
 - 공공토론이 종료된 후에는 CNDP가 공공토론 종합보고서를 작성하며, CPDP는 종합평가서를 작성함
 - 작성된 보고서와 평가서는 전체 국민에게 공개되며, 사업책임자는 공공토론의 결과를 반영하여 3개월 이내에 사업의 목적과 방법 등에 대한 수정 및 보완 여부를 공표하게 됨
- 공공토론 결과의 권위
- 공공토론의 최종결과물이 사업에 대한 법적 구속력을 갖지는 않지만, 일반국민에 개방되어 폭넓은 사회적 합의로 이해되기 때문에 현실적인 구속력을 가짐(채중현, 2017b:111)
 - 이러한 구속력은 81%가 넘는 CNDP의 최종 결과 수용률을 통해서도 알 수 있음

5) 몽골 개헌 공론조사

Ⅰ 배경

- 민주주의 국가로서의 헌법적 토대의 필요성
 - 몽골은 1992년 민주화 이후 민주주의 국가가 될 수 있는 헌법적 토대를 갖게 되었음
 - 하지만 실질적으로 행정부에서의 정쟁화와 사법부 및 기타 독립기관들의 독립성 부족으로 개헌의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음(조선일보, 2017.08.30.)
 - 2000년에 한 차례 개헌이 있었으나 공론화가 배제되어 밀실 개헌이란 비판을 받음
 - 이후에 몇 차례 개헌 시도가 있었으나 전부 실패로 돌아감
- 공론조사의 기틀 마련
 - 몽골 의회는 참여를 전제로 하는 개헌을 위한 법체계 구축의 의지를 가지고 있었음
 - 2012년~2016년에 걸쳐 워킹그룹을 꾸려 개헌의 필요성에 대한 조사를 실시한 결과, 필요성에 대해 어느 정도의 근거를 갖게 되었음
 - 이후 의원들로 구성된 두 번째 워킹그룹이 개헌안의 초안을 작성하여 의회에 제출하였으나 제출된 임기 내에는 다루어지지 않았음
 - 2016년에 워킹그룹들의 몇 차례 활동을 통해 마침내 개헌의 필요성이 확정되었고, 이에 따라 의회는 2017년 헌법수정에 관한 법률과 공론조사에 관한 법률을 통해 개헌에 있어서 공론조사를 의무화함
 - 2017년 4월 몽골 의회는 헌법 개정안들을 놓고 공론조사를 실시하기로 결정함

Ⅰ 구성 및 운영

- 공론조사위원회의 구성
 - 전문성과 독립성, 지식과 경험을 갖춘 각계 분야의 8인으로 공론조사위원회를 구성하였음
 - 정치인, 공무원 등 이해관계를 가질 수 있는 인사는 위원에서 배제되었음
- 공론조사위원회의 임무
 - 위원회는 개헌안을 다음과 같은 6개의 주제에 따라 분류하였음
 - 의회와 정부 간 견제와 균형

- 대통령 권한 명시
- 공공서비스의 독립성, 전문성, 역량 강화
- 행정부 강화
- 책임성과 규율 및 정의 향상
- 양원제로의 이행
- 위원회는 각 주제에 따라 구체적인 문항을 개발하여 설문지 작성을 담당했으며, 공론조사의 일정 조정, 권고안 작성, 공론조사의 진행상황과 조사결과에 대한 정보 공개 등의 임무를 맡았음
- 공론조사 수행 기관
 - 공론조사는 통계청, 주정부 통계사무국, 주정부 통계담당자로 수준별로 구분되어 수행하였음
 - 통계청은 전국단위에서의 조사를 담당하였고, 주정부 통계사무국은 지역 차원에서의 조사를 수행했으며, 그 하위 수준의 지역에 대해서는 주정부 통계 담당자가 맡았음
 - 예산은 국제기구나 개인, 법인 등 외부로부터의 지원 없이 국가와 지방 예산만을 사용하였음
- 공론조사의 과정
 - 1차 조사(2017년 4월 12일 개시)는 모집단을 대표할 수 있도록 무작위로 추출된 1,515명을 대상으로 수행되었음
 - 이후 2차 조사(2017년 4월 29일~30일)를 위하여 1차 조사에서의 응답자들 중 669명을 성별, 연령, 지역, 교육수준, 고용상태, 혼인여부, 민주주의에 대한 의견을 기준으로 선정하였음
 - 선정된 2차 조사 대상자들은 15명씩의 소그룹으로 편성되었고 이어서 숙의 과정이 진행되었음
 - 전문가들에 의해 준비된 숙의 자료가 2차 조사 참가자들에게 전달되었고, 2차 조사 참가자들은 분임 토의를 수행하는 한편 질의응답의 기회를 가졌음
 - 2차 조사에서는 숙의 전과 후 두 번에 걸쳐서 의견 조사를 실시하였으며, 이에 따라 숙의 전과 후의 의견 차이를 파악할 수 있었음
 - 조사 결과는 위원회의 권고안 작성에 활용되었음

6) 해외사례의 시사점

Ⅰ 시사점

- 개방성과 투명성 확보의 필요성
 - 공론화의 개방성과 투명성이 확보되지 않는다면 공론화를 통해 도출된 결론의 정당성이 확보되기 어려움
 - CNDP 사례의 공공토론은 오프라인을 통해서 이루어지지만 온라인 공공토론을 통해 공론화의 실질적 개방성 향상과 공공토론의 효과성을 제고할 수 있음 (은재호, 2016:27)
 - 알메달렌 정치박람회는 참여 자격 제한 없이 모든 국민이 숙의의 과정에 참여할 수 있다는 점과 주요 행사들이 언론을 통해 모든 국민에게 공개된다는 점에서 개방성과 투명성을 잘 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있음
- 공론화 진실성 확보의 필요성
 - 공론화가 이미 이루어진 결정을 정당화하기 위한 수단으로 사용될 경우, 공론화를 통해 달성하고자 하는 숙의에 근거한 의사결정도 요원할뿐더러 사회 전체의 불신을 야기할 수 있음(은재호, 2016:27)
 - 해외 공론화 사례들을 통해 깨달을 수 있는 것들 중 하나는 형식적으로 진행되는 도구적 공론화가 아닌 진지하고 깊은 숙의를 토대로 하는 진실된 공론화의 필요성임
- 숙의성 확보의 필요성
 - 공론화는 단순히 다수의 의견이 어떠한지를 알아보기 위한 것이 아니라, 진지한 숙의의 과정을 통해 최선의 정책 대안을 산출하기 위한 것임
 - 알메달렌 정치박람회에 참여하고 지켜보는 모든 국민들은 충분한 숙의의 기회를 제공 받으며, 이러한 숙의의 과정은 공론화의 효용성을 보장해줌
- 기존 제도권 정치 영역과의 공감대 형성 필요
 - 네덜란드의 KPD, 프랑스의 CNDP 등 해외 공론화 사례들은 충분한 국민적 공감대를 바탕으로 하고 있음

- 공론화라는 과정이 기존의 대표성 있는 대의 민주주의 체제에 의해 형성된 공적 의사결정의 공간을 형해화할 수 있기 때문에 기존 제도와 잘 융화될 수 있도록 공감대를 형성할 필요가 있음(박재근 외, 2014:251)
- 법적 기반 구축의 필요성
 - 다양한 해외의 공론화 사례들의 공통점 중 하나는 공론화 제도의 근간이 되는 법제적 장치가 있다는 것임
 - 만약 공론화 제도를 규정하는 통일성 있고 안정적인 법적 기반 없이 필요할 때마다 단발적으로 공론화를 시도한다면 다방면에서의 혼란을 야기하여 공론화의 효과를 담보하기 어려울 수 있음(박재근 외, 2014:252)
- 독립적인 공론화 추진 주체의 필요성
 - 프랑스 CNDP 사례를 통해 알 수 있는 것은 공론화 추진의 주체가 객관성, 공정성을 가져야 한다는 것임(국민대통합위원회, 2015:9)
 - 공론화 추진 주체의 객관성과 공정성의 확보는 형성된 합의가 갖는 신뢰성을 강화시키며 중립성을 갖고 갈등 상황을 조정할 수 있는 역량을 담보함

2. 국내사례 분석

1) 울산북구 음식물자원화시설 건립 시민배심원제

Ⅰ 배경

- 1997년 폐기물관리법의 개정으로 음식물쓰레기 직매립이 금지되면서 지방자치단체의 대책 수립 필요성 대두
 - 1997년 7월 폐기물관리법이 개정됨에 따라 2005년 1월부터 전국 지방자치단체의 음식물쓰레기의 직매립이 금지되었음
 - 음식물쓰레기를 소사육 농가에 공급하여 사료로 처리하던 울산 북구청은 2001년 2월 광우병 논란으로 인해 새로운 음식물쓰레기 처리 대책을 마련하여야 했음(은재호, 2009:109)
- 2001년 울산 북구청에서는 음식물자원화시설 건립 계획을 세워 추진하려고 했으나 주민들의 반발로 착공 연기
 - 2001년 11월 울산 북구청에서는 중산동을 음식자원화시설 건립 부지로 결정하였음

- 북구청은 중산동에 음식자원화시설을 건립하기 위해 주민간담회와 권역별 설명회, 전문가 토론회 등 다양한 방법을 동원해 주민들을 설득하고자 했으나 협의에 실패하였음
- 2002년 12월에는 주민비상대책위원회가 결성되어 비선호 환경시설의 입지를 반대하였고 지속되는 주민 설득과 협의 실패로 북구청과 주민들의 갈등이 심화되었음
- 2004년 3월 공사가 잠정 중단되면서 부지 이전이 논의되기도 하였으나 2004년 8월 부지 이전이 불가능하다고 판정됨에 따라 상황이 악화됨(김소연, 2006:184)
 - 시설 건립 부지 이전에 실패하면서 북구는 공사 재개를 선언하였으며 주민들의 강력한 반대시위로 이어졌음
 - 주민들의 반대시위로 공사가 지연되자 시공업체가 ‘공사방해금지가처분신청’을 내고 주민들을 형사고발하여 반대하던 주민들이 21억 원의 손해배상과 가압류 처분을 받게 됨
- 북구청과 주민대표 간 협상을 통해 시민배심원제의 도입 결정
 - 지역 언론과 인터넷으로부터 시설 입지 반대 운동이 넘비로 규정되어 비난 받는 등 주민들에게 불리한 여론이 형성됨(김소연, 2006:185)
 - 주민 비상대책위원회가 해체되고 더 큰 대표성을 가지는 주민대표회의가 구성되어 구청 측과의 협상에 임하게 됨
 - 2004년 3월에 정책배심원제가 북구청장에 의해 제안되었으나 거부당했고, 2004년 12월 민주노동당 중재팀에 의해 시민배심원제 도입에 관한 논의가 진전되어 시민배심원제의 세부 사항에 대한 합의가 이루어짐(장수찬, 2012:60)

Ⅰ 구성 및 운영

- 시민배심원제의 구성 및 운영에 관한 합의사항(김소연, 2006:188-190)
 - 배심원단의 구성은 총 45명으로 정하였고 선정절차를 두 단계로 나누었음
 - 먼저 북구청과 주민들이 배심원을 추천할 시민단체와 종교기관을 합의하여 정하였고, 이렇게 정해진 추천기관과 인사들로부터 배심원을 추천받아 총 43명으로 배심원단이 구성되었음
 - 배심원제의 운영과 관련한 전반적인 사항들은 모두 배심원단의 결정에 맡기기로 합의되었으며 배심원단의 최종 결정에는 절대 승복하기로 하였음

- 그 밖에 배심원단의 자료제출, 의견제시, 공청회 등 요구에 복구청과 주민들이 최대한 협조할 것이 합의되었으며, 대립 과정에서 발생한 고소, 고발의 취하와 구속자 석방을 위한 상호 노력이 합의되었음
- 시민배심원제의 진행 과정: 1회차(조현석, 2006:17-18; 김소연, 2006:185-186; 장수찬, 2012:61)
 - 12월 13일에 1회차 활동으로서 배심원단이 처음으로 모여 오리엔테이션을 갖고 배심원 자체회의를 통해 의장과 간사를 배심원 중에서 선출하였음
 - 의장은 사회자와 조정자, 간사는 의장을 보조하는 역할을 각각 맡게 되었음
 - 배심원 자체회의에서 활동일정 및 진행방식 등 기본적인 사항들이 결정되고 의사결정절차에 대한 논의가 이루어졌음
- 시민배심원제의 진행 과정: 2회차
 - 12월 16일 2회차 활동으로서 복구청과 주민대표 양 측의 대리인들에 의한 소명 및 증언 청취, 배심원 질의응답, 배심원들 간 토의가 이루어졌고 이해당사자들이 배심원들에게 필요한 자료를 제공하였음
- 시민배심원제의 진행 과정: 3회차
 - 12월 21일에는 사실 관계의 조사를 위해 배심원단이 경남 남해 음식물자원화시설, 울산광역시 중구 음식물처리장, 울산광역시 북구 중산동 시설 부지를 견학하고 탐방 조사하였음
- 시민배심원제의 진행 과정: 4회차
 - 12월 23일에 배심원단의 주관 하에 복구청장, 주민측 대리인 및 패널들에 의한 양측 입장 발표가 있었으며 배심원 질의응답과 상호토론이 이어졌음
 - 운영회의를 통해 이후 일정과 최종결정투표방식에 관한 논의가 이루어졌음
- 시민배심원제의 진행 과정: 5회차
 - 12월 24일 주민대표 측에서 이전에 제기되었던 민형사상 문제와 결론도출 방식을 지적하며 배심원제 일시중단을 요청하였음
 - 이후 배심원단 대표에 의한 몇 차례 조정 시도에도 불구하고 의견 차이가 좁혀지지 않아 주민측이 배심원제 중단을 선언하였음
 - 12월 28일 배심원단 회의를 통해 최종 결정과 관련한 합의각서를 논의하였음

- 음식물자원화시설을 짓지 않는 것으로 결론이 나더라도 시공업체 측에서 손해배상소송을 취하하거나, 취하하지 않더라도 구청이 배상금액을 책임져주는 내용이 포함된 합의각서가 만들어짐
- 구청측과 주민측의 최후 진술 후 최종 판결이 이루어짐
- 제퍼슨센터 시민배심원제 모델과의 비교
 - 김소연(2006:186-192)은 울산 북구와 미국 제퍼슨센터의 시민배심원제를 도입시기, 주최, 배심원단 선출방법 등의 면에서 비교하였음
 - 도입시기에 있어서 울산 북구의 사례에서는 갈등이 심화된 이후에 제도가 도입되었지만, 제퍼슨 모델에서는 공공정책의 기획 단계에 제도가 도입된다는 점에서 다름
 - 배심원단 선출방법에 있어서 울산 북구의 사례에서는 이해당사자 양 측이 합의한 기관으로부터 추천을 받아 배심원을 선정하였지만, 제퍼슨 모델에서는 무작위 추출 방식을 기본으로 한다는 점에서 다름
 - 운영에 있어서도 제퍼슨 모델에서는 배심원단이 미리 정해진 절차와 규정에 따라 심의만을 담당하는 것과 달리 울산 북구의 사례에서는 배심원제의 전반적인 사항을 모두 결정하게 되어있었다는 점에서 다름

Ⅰ 결과

- 12월 28일 투표 결과 찬성 31표, 반대 9표로 음식물자원화시설의 건립이 확정됨
 - 배심원단은 결정문을 통해 양 측이 합의내용을 성실히 이행할 것과, 북구청이 음식물쓰레기자원화시설의 운영과 관련하여 주민참여 및 의견 수렴 장치를 제도화할 것 등을 명시하였음(장수찬, 2012:62)
- 북구청과 주민 양 측은 배심원단의 결정문을 수긍하고 잘 이행하였음
 - 주민 측에서는 반대 운동을 완전히 중단하였고, 북구청 측에서는 사과문 발표, 주민들에 대한 고소·고발 취하, 문제 발생 시 시설 가동 중단 약속 등의 사항들을 성실히 이행하였음(은재호, 2009:118)
- 그러나 결국 시설 완공 후 가동 중 악취가 발생하여 2008년 1월 가동을 중단하게 되었음

I 시사점

- 시민배심원제도 도입의 의의
 - 울산 북구의 시민배심원제 도입 사례는 한국에서 처음으로 시민단체가 추천한 배심원들을 통해 비선호시설인 음식물 쓰레기 처리장의 건립에 대한 합의를 도출한 사례임
 - 음식물자원화시설 건립을 둘러싼 갈등은 장기간 첨예하게 지속되었으나 주민들이 끝까지 의사결정과정에 참여하여 공동의 합의를 도출하였음
 - 갈등해결 과정에서 시민들에게 시설을 견학시키고, 공개 토론회 등을 여는 등 충실한 숙의과정을 거쳤음
- 한국 최초의 환경 거버넌스 모형 적용
 - 지방정부와 주민 간 합의를 통해 시민배심원제도라는 한국 최초의 환경 거버넌스 모형을 적용했다는 평가를 받음(경상일보, 2005.05.25.)
- 시민배심원단의 대표성 확보 노력과 한계
 - 울산 북구의 사례에서는 시민배심원단을 구성함에 있어 공정성과 중립성을 확보하기 위해 많은 노력을 함
 - 울산을 대표하는 시민사회단체들이 추천한 천주교·기독교 등 종교계 인사를 포함하여 총 45명의 다양한 배심원단 구성으로 시민 대표성 반영을 위해 노력함
 - 그럼에도 울산 북구 시민배심원들은 특정 계층에 속하는 사람들로 이루어졌기 때문에 배심원단 구성의 공정성 확보에 한계가 존재함

I 한계

- 도입 시기의 부적절성
 - 기본적으로 참여형 의사결정제도는 갈등의 사전 예방과 관리를 위해 정책 초기단계에 도입하는 것이 바람직하나 울산 북구 사례에서는 갈등이 심화된 이후 최후의 수단으로 도입되었다는 한계를 보임
 - 구성원들 간 불신과 갈등의 골이 깊어진 상황에서 도입되어 진정한 의미에서의 심의를 담보할 수 없었음
 - 시민배심원단을 조직·구성하는 단계와 배심원단의 활동 단계 모두 시간에 쫓겨 충분한 검토 및 논의가 이루어지지 못했다는 한계가 지적됨(KBS 뉴스, 2017.06.30.)

- 구성원 간 합의 부족
 - 시민배심원제의 최종 도입 여부 결정과 관련하여 정부, 언론, 시민단체와 주민들의 생각에는 차이가 존재하였음
 - 주민들은 “손발이 묶이고 더 이상 해봤자 모두 구속되는 것밖에는 앞이 보이지 않았기 때문에” 배심원제를 받을 수밖에 없었다고 함(김소연, 2006:194)
 - 참여적 의사결정 제도의 도입에 대한 충분한 사회적 합의가 선행되어야 그 과정 및 결과의 실효성을 담보할 수 있음
- 배심원들의 대표성 문제
 - 시민배심원단에는 다양한 분야의 사람들이 참여했지만 막상 음식물 처리 분야의 전문가가 포함되지 않아 결정에 전문성이 결여되었음(매일경제, 2017.06.28.)
- 합의로 이루어진 음식물자원화시설 건립의 중단
 - 음식물자원화시설은 결국 주민들이 우려했던 악취로 인해 민원이 지속되어 2년만인 2008년 가동이 중단되고 이후 폐지되어 혈세를 낭비하게 됨
 - 시민배심원단의 구성에 전문가를 포함했거나 울산 지역 연구기관, 주변 대학, 관련 전문가들에게 검증을 거쳤다면 방지할 수 있었을 것으로 보임
 - 갈등 해소의 모범사례라고 꼽혔던 울산 북구의 음식물자원화시설건립 사례는 결국 그 합의가 무의미해짐

2) 부산 북항재개발 사업 공론조사

Ⅰ 배경

- 부산 북항은 1876년 개항한 부산항을 구성하는 항들 중 하나로서 일반화물과 컨테이너 화물을 주로 취급
 - 부산 북항은 1876년 개항한 한국 최초의 근대항이자 과거 수출입 전진기지로 기능해왔던 부산항을 구성하는 다섯 개 항(북항, 남항, 감천항, 다대포항, 신항) 중 하나임
 - 북항의 재개발이 논의되던 당시 북항은 국제여객부두, 제1부두, 제2부두, 제3부두, 제4부두, 중앙부두, 양곡부두, 자성대부두 등으로 구성되어 있었으며 일반화물과 컨테이너 화물을 주로 취급하였음

- 항만의 노후화 및 유희화, 대체항만(신항)의 존재, 친수공간(워터프런트) 수요 증대 등으로 북항의 재개발 및 기능재정립의 필요성이 논의되기 시작 (해양수산부, 2013:19-20)
 - 북항의 기존 건설목적은 일반화물 처리였으나 컨테이너 화물을 취급하게 되면서 설계하중을 초과하는 등 안전상의 위험이 잠재되어 있었음
 - 건설목적과 실제 활용의 불일치로 인해 자체 컨테이너 장치장 (CY, Container Yard) 부족으로 부두 밖 컨테이너 장치장(ODCY, Off Dock Container Yard)에 대한 의존이 높아지면서 주변지역 교통혼잡까지 유발함
 - 2008년 컨테이너를 취급하는 최첨단 신항이 개장하게 되면서 북항의 일반부두에서 취급하던 컨테이너 화물의 전이와 그에 따른 북항 일반부두 지역의 여유가 예상되었음
 - 북항은 도시와 해양의 접근을 차단하여 도시성장을 제약하고 있었으며, 도시 성장, 주5일 근무제 확대 등으로 재래항만의 기능과 다른 친수공간에 대한 수요가 발생하였음
- 공론조사의 실시 배경
 - 2004년 대통령에 의해 9월 북항 일반부두 재개발이 지시되어 같은 해에 북항 재개발 T/F팀 구성과 북항 마스터플랜 수립을 위한 용역이 추진됨
 - 2006년 부산 북항 재개발 종합계획이 보고되었으나 대통령 지시에 따라 공공시설용지를 더 확보하는 방향으로 나아가기 위해 마스터플랜의 대안을 재검토하게 되었음
 - 이후 개발방식을 놓고 부산시 및 부산상공인 등이 주장하는 경제성 모형 (두바이형)과 해양수산부와 시민단체 등이 주장하는 친수형 모형(시드니형) 간의 갈등이 발생하여 대안확정을 위한 공론조사를 2007년 실시하게 되었음 (국민대통합위원회, 2014:174)

I 구성 및 운영

- 공론조사의 주체와 시행
 - 해양수산부와 부산항만공사(BPA)가 조사주체였으며 실제 공론조사의 시행은 한국리서치가 대행하여 담당하였음

- 표본의 구성
 - 19세 이상의 부산시민 1,099명을 16개 구·군의 인구에 비례하여 성별, 연령을 기준으로 추출하였음
- 공론조사의 설계
 - 공론조사는 1차 조사와 2차 조사로 나뉘어 단계적으로 구성되었고 1차 조사와 2차 조사 사이에 학습 및 토론의 단계가 설계되었음
 - 공론조사와 별도로 관련 분야 전문가를 대상으로 하는 여론 조사를 통해 전문가들의 의견도 최종 마스터플랜 수립에 반영하고자 하였음
- 공론조사의 운영 및 경과: 1차 조사
 - 설문과 자료집을 작성 및 확정된 후 면접원 선발과 교육을 실시하였음
 - 설문내용에는 북항 재개발에 대한 인지도와 관심도, 북항 재개발에 대한 입장, 북항 재개발이 부산경제에 미칠 영향, 마스터플랜 차원별 선호도 등이 포함되었음(해양수산부, 2007.06.13.)
 - 1차 조사로서 19세 이상의 부산시민 1,099명을 대상으로 조사원 방문과 면접 조사를 실시하여 재개발 사업과 개발방향에 관한 인지도 및 인지여부를 조사하였음(국민대통합위원회, 2014:175)
- 공론조사의 운영 및 경과: 학습 및 토론
 - 경제성 위주의 상업형 개발안과 친수형 저밀도 개발안의 두 가지 마스터플랜 대안에 대한 자료집을 배포하고 학습하게 하며, 동시기에 북항 재개발을 다루는 TV토론회를 시청하도록 하였음
 - 1차 조사 대상자 중 선정된 77명은 토론회, 분임토의에 참여했고, 전체토론회를 통해 마스터플랜 대안의 설명, 분임토론에서 나온 질의에 대한 응답 시간을 가졌음(부산항만공사, 2007.06.22.)
 - 토론 장면은 동영상으로 제작되어 토론에 참석하지 않았던 1차 조사 대상자들에게 시청하도록 하였음
- 공론조사의 운영 및 경과: 2차 조사
 - 2차 조사로서 1차 조사 대상자 전체를 상대로 1차 조사와 동일한 내용으로 구성된 설문조사를 실시하였고 544명이 최종 응답하였음(국민대통합위원회, 2014:175)

I 결과

- 공론조사의 결과
 - 1차 조사의 결과 1안인 친수형 대안에 대해서 55.4%, 2안인 상업형 대안에 대해서 40.1%의 지지를 보였음
 - 학습과 토론 단계를 거친 이후의 2차 조사 결과는 1안에 대해서 56.7%, 2안에 대해서는 41.2%로 친수형 대안에 대한 선호가 증가하였음(조선일보, 2007.07.12.)
- 이에 따라 친수형 대안이 채택되어 총 103만 m^2 의 공공용지(전체의 73%)와 10.5만 m^2 의 상업업무지구를 조성하는 것으로 마스터플랜이 확정되었음
- 공론조사 과정에서 나왔던 의견(친수공간 연결 보행데크의 너비 및 갯수 확장)도 최종 마스터플랜에 반영되었음(조선일보, 2007.07.12.)

I 시사점

- 공론조사 도입의 의의
 - 부산 북항 재개발 사업 공론조사는 정책의 개발계획 과정에 공론조사 방식을 도입하여 시민들의 의견을 수렴한 것 자체에 큰 의미가 있다고 평가됨
 - 특히, 오랫동안 갈등을 겪었던 문제에 대해 시민참여를 통한 해결방안을 모색하여 마침내 합의점에 도달하였다는 점은 시민참여를 통한 갈등해결의 가능성을 제시한 것임
- 공론조사 과정의 적절성 확보
 - 공론조사의 전 단계에서 부산 시민들에게 개방적인 정보제공이 이루어짐
 - 특히, 부산소재의 여러 언론에서 공론조사의 전 과정을 활발히 보도하였고, TV와 인터넷을 통해 모든 시민들이 공론조사 관련 정보에 쉽게 접근할 수 있게 함(은재호 외, 2016:62-67)
 - 이러한 과정은 조사에 참여하지 않았던 시민들도 이 문제에 관심을 가지고 의견을 표현할 수 있는 여러 채널을 구축한 것이라 할 수 있음
- 공론조사 결과의 수용성 확보
 - 공론조사 이후 참여자들의 학습수준과 공론조사의 효과성을 측정하여 공론조사의 신뢰성을 높임

- 특히, 공론조사에 참여하였던 시민들의 평가를 살펴보면, 공론조사의 과정과 결과에 대해 긍정적인 반응이 다수를 차지함
- 실제로 시민들의 86%가 공론조사 과정이 공정했다고 응답함(부산항만공사, 2007.07.11.)
- 이러한 결과발표는 부산 시민들이 공론조사 결과의 신뢰성을 높이고, 다소 동의하기 어려운 결과일지라도 수용성을 높이는 데 도움이 됨
- 공론조사 과정과 절차의 신뢰성 확보
 - 공론조사의 전 과정이 투명하게 공개되었고, 외부조사기관에 의해 독립적 시각에서 진행되었기 때문에, 공론조사의 참여자 중 89%가 결과에 대해 신뢰한다고 응답할 수 있었던 것으로 보임
- 공론조사의 목표 달성
 - 공론조사 결과 북항 재개발 사업의 모델이 확정됨
 - 시민참여방식의 의사결정을 통해 오랜 갈등을 해결하였을 뿐 아니라 시민들의 숙의적 의사결정과정 자체가 정책에 반영되었다는 점에서 공론조사의 목적을 모두 달성했다고 할 수 있음

Ⅰ 한계

- 정보 전달의 문제(이흥권 · 서순탁, 2010:21)
 - 공론조사 과정에서 제공된 정보의 이해가능성이 낮았으며 특히 용어나 개념의 혼란이 존재하였다고 지적함
 - 갈등확대기에는 시민단체와 계획팀 간에 상호 정보공유가 원활하게 이루어지지 않아 불만이 고조되고 불신으로 인한 갈등이 더욱 확대됨
- 공론조사의 중요성 인식 문제(이흥권 · 서순탁, 2010:23)
 - 항만재개발 사업과 관련하여 계획팀은 재개발 계획은 시민단체가 아닌 전문가가 수립하는 것이라는 인식을 갖고 있었음
 - 시민참여를 통한 사회문제 해결의 중요성에 대한 사회 전반적 인식이 부족했던 것으로 보임
- 저조한 참여율 문제
 - 1차 조사의 표본 크기는 1,099명이었고, 2차 조사에서는 544명이었음에도

불구하고 실제 토론회 참석인원은 77명에 그쳤음

- 나머지 467명은 발송된 자료집을 검토하여 답하는 방식으로 대체되어 토론회 참여율이 50%에 미치지 못함(부산항만공사, 2007.06.13.; 2007.07.11.)
- 공론조사는 사안에 대한 충분한 고민, 학습을 통한 이해의 향상 등 보다 진지한 숙의의 과정을 필요로 함
- 부산 북구 재개발 공론조사는 충분한 숙의를 보장할 적합한 방법론을 결여 하였음(중앙일보, 2017.07.24.)

○ 대안의 편향성 문제

- 선택지가 편향되게 제공된다면 조사 결과가 왜곡될 위험이 있기 때문에 공론을 확인하기 위해서는 시민들에게 주어진 선택지가 다양해야 함
- 부산 북항 재개발 사업의 공론조사에서 제시된 2가지 대안은 서로 차별성이 없었으며 단답형 공론조사였다는 비판이 제기됨(국제신문, 2018.05.31.)
- 공론조사에서 선택할 수 있는 방안들이 서로 차별화되지 않는다면 다양한 시민여론을 반영하기 힘들기 때문에 정부계획이 공론조사를 통해 확정되더라도 지역사회와의 반발에 부딪혀 사업집행에 차질을 빚을 수 있음

3) 사용후핵연료 공론화위원회

Ⅰ 배경

- 1978년 첫 원자력발전소 가동 이후 원자력발전소에서 발생하는 핵폐기물을 처리하기 위한 부지 선정이 번번이 좌절되었음(이영희, 2017:161-163)
 - 정부에서는 1986년부터 부지를 선정하고자 했으나 지역주민과 환경단체들의 저항으로 1990년 안면도 사태, 1995년 굴업도 사태, 2003년 부안 사태 등의 어려움을 겪음
 - 사용후핵연료의 임시저장 능력이 점점 한계를 향해가고 있어 빠르면 2030년이 되기 전에 임시저장 능력이 한계에 도달하는 원전이 존재하였음
 - 또한 원전 중심의 에너지 정책을 유지하기 위해서도 부지 선정이 시급한 상황이었음
- 2004년 정부는 방사성폐기물 처분 시설의 관리를 이원화하는 방향으로 선회하여 중·저준위 핵폐기물 부지 선정에 성공하였음(국회입법조사처,

2017:23)

- 2004년 12월 제253차 원자력위원회를 통해 중·저준위 핵폐기물의 영구처분 시설과 사용후핵연료의 중간저장시설 관리를 분리 추진하기로 결정됨
- 2005년 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정에 대해 부지 선정과 유치기관 선정절차에 관한 공고가 이루어짐
- 이후 지자체 단위의 유치 경쟁을 거쳐 주민투표를 통해 2005년 11월 경주로 최종 확정됨
- 2013년말 정부는 사용후핵연료 중간저장시설을 건설할 부지 선정에 대해 사용후핵연료 처리 문제를 공론화하였음
 - 2004년 12월 제253차 원자력위원회를 통해 사용후핵연료의 경우 중장기적으로 충분한 논의를 거쳐 국민적 공감대를 형성하는 방향으로 추진할 것이라 공표
 - 2007년 2월 대통령직속 지속가능위원회에서 사용후핵연료 문제의 공론화가 논의되었고 2007년 4월에는 ‘사용후핵연료 공론화 T/F’가 설치됨
 - 이후 「방사성폐기물 관리법」이 2008년 3월 제정되고 2009년 12월에 개정되어 공론화 관련 규정이 신설되었음(국회입법조사처, 2017:24)
 - 2013년 산업통상자원부에서는 「방사성폐기물 관리법」 제6조의2(공론화 등)에 따라 사용후핵연료 공론화위원회를 민간 자문기구로 설치하고 공론화를 본격적으로 추진하게 되었음

I 구성 및 운영

- 사용후핵연료 공론화위원회
 - 2013년 7월 공론화위원을 선임하기 위한 공론화위원 추천위원회 발족
 - 추천위원회의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 기술, 인문사회, 시민환경 단체 분야의 민간위원 7인으로 구성하였음
 - 공론화위원 추천위원회에서 추천한 7인, 원전소재지역에서 추천한 5인, 시민환경 단체에서 추천한 3인으로 공론화위원회가 최종 구성되어 2013년 10월에 출범하였음(이영희, 2017:164)
 - 사용후핵연료 공론화위원회는 공론화의 주관 및 실행계획의 수립부터 권고안의 제출까지 공론화의 모든 단계에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 기능이 규정되었음

- 사용후핵연료 공론화지원단(최지영, 2018:181)
 - 「방사성폐기물 관리법」 제6조의2와 「사용후핵연료 공론화위원회의 설치 및 지원에 관한 고시」 제9조에 따라 공론화지원단이 별도 설치됨
 - 사용후핵연료 공론화위원회와 함께 2013년 10월 30일에 출범
 - 공론화지원단의 기능은 공론화위원회에 필요한 자료 및 정보를 제공하고 재정적·행정적으로 지원하는 등 사용후핵연료 공론화위원회가 원활히 기능할 수 있도록 돕는 것이었음
- 원전소재지역 특별위원회(이영희, 2017:164)
 - 원전 소재지역 5곳(경주시, 울주군, 기장군, 울진군, 영광군) 주민들의 의견을 사용후핵연료 공론화위원회에 반영하기 위해 설치함
 - 각 지역의 지방자치단체로부터 추천받은 10인으로 특별위원회를 구성하여 2013년 10월 30일 발족시켰음
- 사용후핵연료 공론화과정의 설계(최지영, 2018:169)
 - 공론화위원회는 ‘공론화’를 현황과악, 현안도출, 의견수렴, 평가 및 분석의 단계로 구분하여 제시하였음
 - 현황과악 단계에서는 사용후핵연료의 개념과 공론화의 개념을 정립하는 것을 목적으로 하여 위원회 워크숍, 전문가 강의, 시설 견학 등의 활동을 계획하였음
 - 현안도출 단계에서는 공론화위원회와 전문가로 구성된 검토단이 주요 쟁점을 검토하고 이에 근거하여 현안을 도출하고자 하였음
 - 의견수렴 단계에서는 도출된 현안들에 관한 의견수렴을 목적으로 전문가 토론회, 각종 포럼, 인식조사 등 다양한 조사 활동들이 계획되었음
 - 마지막으로 평가 및 분석 단계에서는 사용후핵연료 관리방안에 관한 최종 평가 수행이 계획되었음
- 공론화 대상 주제와 기본원칙의 선정(이영희, 2017:165-166)
 - 사용후핵연료 공론화위원회는 다음과 같이 공론화의 대상 주제를 정함
 - 현행 사용후핵연료 관리 방침
 - 이후 저장용량 초과분의 관리 방침
 - 재활용 및 재처리의 필요성과 실현가능성
 - 최종처분의 방향 등

- 선정된 대상 주제에 관한 공론화의 기본원칙으로 책임성, 투명성, 숙의성, 통합성, 회귀성의 다섯 가지 원칙을 제시하였음
- 사용후핵연료 공론화의 추진과정
 - 사용후핵연료 공론화위원회는 당초 계획보다 6개월 연장된 2015년 6월까지 공론화를 진행하였음(최지영, 2018:187)
 - 2013년 12월부터 2015년 6월까지 공론화위원회는 다양한 수단을 통해 공론화를 추진함
 - 공론화 프로그램은 원전소재지역, 시민환경단체, 각 분야 전문가 및 전문가 검토그룹, 언론, 일반국민 등으로 구분되어 수행됨(이영희, 2017:166-167)
 - 대상에 따라 간담회, 라운드테이블, 토론회, 자문회의, 해외시설 취재 프로그램 등 총 98회에 걸쳐 공론화 프로그램을 진행함
 - 그 밖에 최대한의 국민의견 수렴을 위해 홈페이지와 소셜 미디어를 활용하였고, 다양한 방송 종합토론을 개최하기도 하였음
 - 별도의 인식도 및 공론조사도 계획되어 국민 인식도 조사와 사전, 사후 의견을 비교하는 공론조사가 총 4회 실시되었음
- 대정부 권고안의 작성 및 제출(이영희, 2017:168)
 - 공론화위원회에서는 대정부 권고안에 활용될 사용후핵연료 관리 대안의 평가지표를 마련하기 위하여 일반 시민들과 각계 전문가를 대상으로 각각 브레인 스토밍과 델파이 조사를 실시하였음
 - 이후 사용후핵연료 관리 과정에 관한 24개의 잠재 시나리오를 작성하였고 2016년 6월 최종 권고안을 완성하였음

Ⅰ 결과

- 2015년 6월 29일 최종적으로 사용후핵연료 관리에 관한 최종 권고안이 정부에 다음과 같이 제출됨(사용후핵연료 공론화위원회, 2015:3-15)
 - 2051년까지 사용후핵연료 처분시설의 건설 및 운영
 - 지하연구소(URL) 부지를 2020년까지 선정하고 2030년부터 실증연구 시작
 - 사용후핵연료 처분시설과 지하연구소(URL)가 들어서는 지역에 주민이 참여하는 환경감시센터(가칭) 설치

- 처분시설 운영 전까지 지하연구소(URL) 부지에 처분전보관시설 건설 및 운영
- 사용후핵연료 관련 기술개발과 단계별 관리를 위한 ‘사용후핵연료 기술·관리공사(가칭)’ 설치와 ‘사용후핵연료 특별법(가칭)’ 제정
- 범정부 의사결정 기구로서 ‘사용후핵연료 정책 기획회의(가칭)’와 실무추진단으로서 ‘사용후핵연료 정책기획단(가칭)’ 설치 등

I 현재의 상황

- 과거 실패를 극복하기 위한 공론조사 재준비
 - 현재 정부는 과거 의견수렴 부족과 여러 문제점을 극복하기 위해 공론화위원회를 다시 계획하고 있음(산업통상자원부, 2017.08.10.)
 - 정부는 국정운영 5개년 과제에 반영된 ‘공론화를 통한 사용후핵연료 정책 재검토’의 이행을 위해 2018년 8월 고준위방폐물 정책재검토 준비단을 발족하고 재공론화를 위한 단계를 밟아가고 있음(채종현, 2017a:3)
 - 사용후핵연료 정책은 중·장기 정책방향과 대안을 시민과 정부가 함께 모색해야 하는 사안이므로 사회적 합의 형성이 필요하다는 정부의 인식은 바람직함(한겨레, 2018.05.11.)
 - 하지만 실수를 되풀이하지 않기 위해 철저한 검토가 필요하며, 특히 공론화위원회와 공론조사 참여자들의 구성, 정부의 투명한 정보공개가 무엇보다 중요할 것으로 보임

I 시사점 및 한계

- 공론화위원회 구성의 문제
 - 초기 총 15명으로 공론화위원회를 구성하였으나 위원으로 추천받은 일부 환경단체 인사들은 위원 구성이 편파적이라며 참여를 거부했음
 - 녹색연합은 홈페이지를 통해 공론화위원회 구성이 산업부, 원자력산업계와 연관성이 의심되는 인사들로 구성되어 공정성이 의심된다고 참여를 철회함(한국일보, 2017.07.21.)
 - 위원장 선출과정 자체의 비민주성도 문제 되었음
 - 15명의 위원중 1/3이 지자체 추천 인사들로 구성되어 폐기물 처분장 부지 선정을 염두에 둔 구성이 아니냐는 지적이 있었음(에너지정의행동, 2013.10.30.)

- 이렇듯 공론화 첫걸음부터 위원회 구성에 대한 지적이 발생하자 위원회의 위상이 크게 추락함(이영희, 2017:169-172)
- 공론화 활동의 문제
 - 위원회 활동이 전문가들 위주로 진행되었고 초청된 전문가들도 원자력에 찬성하는 내부인사들로 구성되었음
 - 공론조사와 서울지역 타운홀 미팅에 초청된 전문가들이 원자력계 내부 또는 원전 친화적인 인사들로 국한되어 다양한 입장과 가치를 대변하기 어려웠음 (이영희, 2017:174)
 - 원자력을 반대하는 환경단체 입장이나 원전에 비판적 입장을 취하는 연구자들이 포함되지 못함
 - 단순 토론회, 간담회, 설명회에 그친 행사들이 적지 않아 진정한 의미에서 숙의의 과정을 토대로 하는 공론화로 보기 어려움
 - 상품권이나 금전적 유인책에 의하여 동원된 경우가 많아 시민이 참여하는 것처럼 보이게 하려는데 초점을 맞춘 것이라는 지적도 있음(이영희, 2017:172)
- 공론조사 과정(주제, 방법 등)에 관한 문제점
 - 핵연료와 관련한 지나치게 기술적인 내용들은 일반시민들이 토의하기에는 어려움이 있었음
 - 토의시간이 지나치게 짧았고 공론조사 이후 결과 보고가 매우 늦어져 투명성이 지적됨(한겨레, 2017.07.31.)
 - 사회갈등에 대한 공론조사가 매우 정치적 성격을 가지기 때문에 위원회가 결과발표에 부담을 느꼈다는 것으로 해석됨
 - 위원회가 중립적인 입장에서 조사를 실시하기가 어려웠다는 것을 알 수 있음
- 공론조사위원회가 제시한 권고안의 문제점
 - 최종 권고안에 공론화 활동 결과들이 반영되지 않았다는 불만이 지속적으로 제기됨
 - 원전지역 소재지 특별위원회에서는 공론화 의견수렴 결과가 권고안에 반영되어 있지 않았다고 지적하며 주민들의 의견수렴결과를 제대로 반영해줄기를 요청(이영희, 2017:178)

4) 중·저준위방폐물처분시설 부지선정 주민투표

Ⅰ 배경

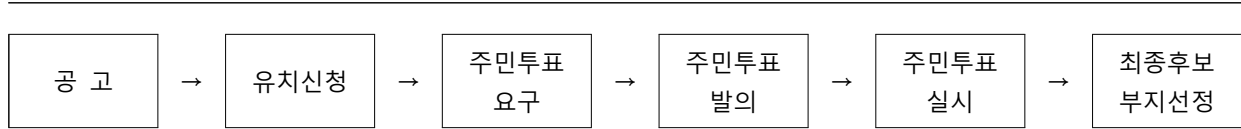
- 과거 방사성폐기물 처분 입지 선정을 위한 정부의 노력들이 주민 반대로 번번이 실패(차성수·민은주, 2006:50-51; 윤순진, 2005:279-280)
 - 1986년부터 방사성폐기물 처분을 위한 후보지 선정과 유치 신청 접수를 해왔으나 울진, 영덕, 영일, 안면도, 굴업도 등에서 주민반대로 무산되거나 백지화되었음
 - 2003년에는 다양한 인센티브를 도입하여 부안이 단독으로 유치 신청했지만, 주민 의견 수렴 절차를 거치지 않아 주민들의 반대에 부딪혀 무산되었음
- 2004년 중·저준위 방사성 폐기물과 고준위 방사성 폐기물(사용후핵연료)을 분리하여 처분하는 계획 수립
 - 2004년 12월에 원자력위원회 253차 회의를 통해 중·저준위 방사성폐기물과 고준위 방사성폐기물(사용후핵연료)의 처분을 분리하여 추진하는 것으로 결정되었음
- 정부는 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역을 선정하기 위해 경제적 유인들을 명확히 하는 한편 부지 선정 과정의 공정성과 투명성을 확보하고자 하였음(윤순진, 2005:281)
 - 정부에서는 중·저준위 방사성폐기물 처분 시설을 유치하는 지역에 대한 경제적 유인을 명확히 하였음
 - 2005년 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」을 제정하였고, 3,000억원의 특별지원금, 연평균 85억원 가량의 폐기물 반입수수료, 한국수력원자력 본사의 유치지역 이전, 양성자기반 공학기술 개발 사업 유치권 제공 등을 제안하였음
 - 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」 제7조를 통해 주민투표를 유치지역 선정의 필수절차로 규정하였음

I 구성 및 운영

- 중·저준위 방사성폐기물 부지선정위원회의 구성(지식경제부, 2011:306)
 - 2005년 3월 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」 제7조 2항에 따라 부지선정위원회가 구성되었음
 - 부지선정위원회는 선정과정의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 민간전문기구로서 설치되었으며 인문·사회, 과학·기술, 법, 언론, 시민단체 각 분야에서 16명을 선정하여 구성하였음
 - 부지선정위원회는 부지선정 과정의 전반을 투명하고 공정하게 관리·감독하는 것을 목적으로 하였음
- 소위원회 구성(지식경제부, 2011:306-307)
 - 부지선정위원회의 부지선정 업무 추진을 위하여 각 분야에 전문성을 갖춘 네 개의 소위원회가 설립되었음
 - 부지적합성소위원회는 부지 안정성과 사업추진 여건을 평가하기 위해 설립되었음
 - 부지선정기준소위원회는 부지선정의 기준 및 절차 마련과 관련된 제반 업무를 담당하였음
 - 여론조사소위원회는 여론조사 관련 업무를 맡았음
 - 대외협력소위원회는 대외홍보 업무를 담당하기 위해 설립되었음
- 부지선정 기준의 주안점
 - 부지 선정 무산의 주된 요인이었던 주민 반대를 의식하여 유치 지역을 선정하는 과정에서의 공정성과 투명성을 확보하고자 하였음
 - 2005년 6월 산업자원부 장관은 주민의견 수렴 방안과 주민투표 절차가 포함된 신규 부지공모절차를 공고하였음
 - 부지선정 기준은 부지의 안정성, 사업추진 여건 등 부지적합성과 주민수용성으로 구분되었음
 - 부지선정위원회는 부지선정절차 공고 전에 경주, 울진, 영덕, 포항, 삼척 등에 사전부지조사 및 부지적합성 조사를 실시하였음

○ 부지선정의 절차(지식경제부, 2011:309)

<그림2-2> 절차공고에 따른 부지선정 절차



자료: 지식경제부(2011:309)

- 2005년 8월 부지선정 유치 공고에 따라 경주, 군산, 영덕, 포항 4개 지역에서 유치 신청을 하였음
- 유치 신청 지역들에 대한 부지적합성 최종 평가를 수행한 결과 4개 지역 모두 부지안정성과 사업추진 여건을 충족하였음
- 2005년 11월 경주, 군산, 영덕, 포항 4개 지역에서 주민투표가 실시됨
 - 산업자원부 장관이 주민투표의 실시를 각 지방자치단체장에게 요구함
 - 지방자치단체장은 지방의회 의견 수렴을 거쳐 주민투표를 발의하였음
 - 2005년 11월 2일 경주, 군산, 영덕, 포항 4곳에서 동시 주민투표가 실시되었음
- 후보부지 선정의 요건은 투표권자 1/3 이상의 투표와 유효투표수 과반수 이상의 찬성이었으며, 찬성률이 가장 높은 지역을 후보부지로 선정하기로 하였음

I 결과

- 주민투표 결과 경주 지역의 찬성비율이 가장 높게 나타났고 이에 따라 중·저준위 방사성폐기물 처리장 후보지로 경주가 선정되었음
- 투표율은 경주 70.8%, 군산 70.2%, 영덕 79.3%, 포항 47.7%, 찬성률은 경주 89.5%, 군산 84.4%, 영덕 79.3%, 포항 67.7%로 선정 요건은 네 지역 모두 충족하였음
- 경주의 찬성률이 89.5%로 가장 높았기 때문에 산업자원부는 경주를 최종 방사성폐기물 처리장 후보지로 결정하였음

Ⅰ 시사점

- 주민참여를 통한 국책사업 결정
 - 정부는 위도 사태 이후 중·저준위 방폐장 입지 결정에 있어서 주민투표를 필수 절차로 규정하고 전 과정에 걸쳐 주민자치원칙을 투입하였음(최미옥, 2005:125)
 - 국책사업에 주민참여가 처음으로 시도된 사례였으며 지방정부, 지역단체, 주민들이 직접 결정에 참여하여 사회적 갈등을 해소했다는 점에서 큰 의미가 있음(김영중, 2005:287)

Ⅱ 한계

- 주민투표의 공정성 부족
 - 정부기관의 공정성과 중립성 부족
 - 전라북도가 찬성단체의 참석을 독려하고 반대단체의 참석을 제한하고자 하는 내용의 협조문을 시·군에 전달하는 등 기획공청회의 문제점을 드러냈음(박순애·이지한, 2005:91)
 - 경주시의 경우 찬성운동을 위해 15억 원 규모의 예산을 편성하는 등 정부기관과 관변단체의 찬반운동을 허용함으로써 금권선거에 대한 우려를 낳았음(차성수·민은주, 2006:59-60)
- 다양한 쟁점 포함 부족
 - 방폐장 부지의 선정은 정치, 경제, 환경 등 다양한 차원에서의 쟁점들이 복잡하게 얽혀있는 만큼 의미있는 참여가 되기 위해서는 다양한 쟁점들에 대한 숙의가 필요함
 - 중·저준위방폐물처분시설 부지선정 과정에서 지배적인 담론은 지역경제 발전의 논리였으며 핵 폐기장의 잠재적 위험과 환경적 차원의 쟁점은 주목받지 못하였다는 점에서 한계를 보였음(차성수·민은주, 2006:64-65)
- 정책 합리성 저하
 - 주민참여에 의한 선정은 높게 평가할 수 있으나 그 과정에서 지나치게 많은 경제적 보상이 투입되어 정책 합리성을 저하시키기도 하였음
 - 경주시에 약속되었던 보상은 특별지원금 3,000억원을 포함하여 총 4조원의 경제적 효과가 추정되는 것으로서, 당시 경주시 2004년 예산이 5,611억원

이었다는 점을 고려했을 때 지나친 것이었음(김영중, 2005:311)

○ 지역갈등 심화

- 방폐장 유치에 성공한 경주시를 포함하여 군산, 포항, 영덕 등 당시 후보지역에서 찬반 지역주민 간 갈등이 심화되었음
- 주민참여의 시도는 좋았으나 찬성과 반대로 단순화된 의사결정이 갈등을 심화시켰다는 점에서 한계를 노출하였음(김영중, 2005:312)
- 보상에 있어서도 입지지역에 대한 보상만을 명시하고, 간접적인 영향권 내에 있는 인접지역에 대한 보상 대책을 수립하지 않아 또 다른 갈등을 초래하기도 하였음(박순애 · 이지한, 2005:92)

○ 숙의의 부재

- 주민참여가 항상 의사결정의 질을 높이는 것은 아니며 효과적인 주민참여가 되기 위해서는 충분한 숙의의 과정이 전제되어야 함
- 부산에서는 자발적 성찰과 학습과정이 있었지만 경주에서는 경제적 이해관계가 지배적으로 작용하여 숙의과정이 부족했다고 평가됨(차성수 · 민은주, 2006:62)

○ 언론 보도의 부정적 영향

- 일부 언론에서 근거가 불분명한 보도를 통해 혼란과 갈등을 초래하였음
 - 주민찬성률에 대한 근거 없는 경쟁보도 등 선정주의적 보도로 인하여 지역여론을 호도하고 산업자원부 실무책임자의 업무수행에 지장을 주기도 하였음(박순애 · 이지한, 2005:92)

○ 부지선정위원회의 법적 지위 부재

- 당시 민간법률조사단에서 부지선정위원회가 명확한 법적 근거가 없는 기구임을 지적하며 단순 자문이 넘어서는 행정 행위를 한 것에 대해 비판하였음(채종현 · 정지범, 2010:90-91)
- 이는 공론화 과정을 관리하고 운영하는 기구가 기능을 충실히 수행할 수 있도록 법적 지위를 명확히 할 필요가 있음을 시사함

5) 신고리 5·6호기 공론화

Ⅰ 배경

- 2017년 6월 문재인 대통령이 신고리 5·6호기 원전 건설을 일시 중단하고 공론화를 통해 건설 중단/재개 여부를 결정하겠다고 선언하였음
- 원전을 둘러싼 찬성과 반대 진영 사이의 갈등은 한국 최초의 원전인 고리 1호가 가동 이후 지속적으로 존재해왔으나, 2011년 후쿠시마 원전사고 등으로 탈원전 담론이 강세를 보여 왔음
- 문재인 대통령도 선거 공약을 통해 신고리 5·6호기 건설 백지화 입장을 밝혔지만 당시 공정률이 30% 정도에 도달해있었기 때문에 공론화를 통해 건설 중단/재개 여부를 결정하기로 하였음(이영희, 2018:193)
- 이후 국무회의를 통해 신고리 5·6호기 공론화에 관해 더욱 집중적으로 논의하였고 그 결과 공론화를 설계하고 추진할 신고리 5·6호기 공론화 위원회의 구성이 결정되었음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:49)

Ⅰ 구성 및 운영

- 공론화위원회 출범을 위한 법적 근거 마련
- 신고리 5·6호기 공론화위원회의 구성과 운영에 관한 법적 근거는 2017년 7월 국무총리 훈령인 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정(이하 위원회 규정)」을 통해 마련되었음
- 위원회 규정에 명시된 공론화위원회의 기능은 다음과 같음

<표2-3> 신고리 5·6호기 공론화위원회의 기능

신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정 제2조(기능)
제2조(기능) 신고리 5.6호기 공론화위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
1. 신 고리 5 .6호기 건설 중단 여부 공론화에 관한 주요 사항
2. 신 고리 5 .6호기 건설 중단 여부 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항
3. 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항
4. 그 밖에 위원장이 신고리 5.6호기 건설 중단 여부 공론화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

- 공론화위원의 구성 및 공론화위원회의 출범
 - 공론화 준비 T/F는 공론화 결과에 대한 수용성을 고려하여 가능한 한 중립적인 인사를 위원으로 선정하고자 하였음
 - 인문사회, 과학기술, 조사통계, 갈등관리 분야별 두 곳의 중립적인 기관 및 단체가 각 3인의 위원 후보를 추천하여 1차 후보군을 구성함
 - 이후 원전에 대한 찬반 입장을 갖는 대표기관에 의한 후보 제척 절차를 거쳐 최종적으로 8인으로 구성된 공론화위원회가 출범하였음
- 공론화위원회의 기능
 - 공론화위원회는 출범 후 우선 위원회의 기능 및 임무를 확실히 정리하고 정부와의 관계 또한 명확히 하고자 하였음
 - 공론화위원회는 8월 3일의 제3차 정기회의를 통해 위원회가 신고리 5·6호기의 건설 재개 및 중단을 결정하는 기구가 아니라는 점을 명확히 함
 - 또한 공론화위원회가 공론화 설계·공론화 과정 관리·공론화 결과의 정부 권고를 맡은 자문기구라는 점을 명확하게 정리하였음
 - 정부와의 관계에 있어서도 정부와 독립적으로 활동하는 기구임을 천명하여 공정성과 중립의 원칙을 명확히 하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:62)
- 시민참여형조사의 설계
 - 7월 27일의 2차 정기회의를 통해 2만 명에 대한 1차 사전 여론조사 후 이로부터 350여 명의 공론조사 참여자를 구성하기로 결정하였음
 - 8월 1일 이후 공론화 방식의 초안이 발표되었고 8월 3일의 3차 회의를 통해 시민참여단의 명칭이 ‘신고리 5·6호기 공론화 시민대표 참여단’으로 변경되었음(한국원자력산업회의, 2017:45)
 - 공론화위원회는 기존 공론화 기법을 참고하여 한국형 공론화 기법으로서 시민참여형조사를 개발하고자 하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:96)
 - 공론화위원회에서确定的한 시민참여형조사 모형은 ①1차 조사, ②시민참여단 선정, ③오리엔테이션과 2차조사, ④학습 및 숙의, ⑤종합토론회와 그 전후의 3차·4차 조사, ⑥정책권고로 구성되었음
 - 연령, 성별을 고려하여 대표본 추출 및 1차 조사를 실시하고, 이로부터 의제 관련 입장까지 반영한 시민참여단을 선정하여 2차 조사·학습 및 숙의·3차 조사·종합토론회·4차 조사의 순으로 수행되는 시민참여형조사가

설계되었음

- 시민참여형조사의 진행(한국원자력산업회의, 2017:49-52)
 - 시민참여형조사를 위한 모든 준비가 완료된 후 9월 10일 마침내 20,006명에 대한 1차 조사가 완료되었음
 - 9월 13일 1차 조사 응답자 중 성별, 연령, 건설에 대한 입장을 기준으로 시민참여단 500명이 선정되었음
 - 9월 16일 시민참여단 오리엔테이션이 개최됨
 - 총 478명이 참석하여 2차 조사를 마쳤음
 - 원전 건설 관련 이해관계자 양측에서 작성한 자료집과 동영상 학습자료가 시민참여단에 제공되었음
 - 10월 13일부터 10월 15일까지 종합토론회가 개최되었음
 - 13일에는 분임토의가 이루어졌고, 14일에는 총론 토의 및 안전성 쟁점 토의, 15일에는 경제성 쟁점 토의와 마무리 토의가 이루어졌음
 - 종합토론회 전에 3차 조사가 실시되었고 종합토론회 후에는 최종 투표로서 4차 조사가 실시됨으로써 시민참여형조사가 마무리되었음

I 결과

- 공론화위원회는 건설 재개 59.5%, 건설 중단 40.5%의 최종 결과 조사를 반영하여 정부 권고안을 발표하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:136-137)
 - 건설 재개, 건설 중단 측의 편차는 19%p로서 오차 범위를 벗어난 통계적으로 유의미한 차이를 보였음
 - 공론화위원회는 최종적으로 다음과 같이 정부에 권고하였음
 - 신고리 5·6호기의 건설을 재개할 것
 - 원자력발전을 축소하는 방향으로 에너지 정책을 추진할 것
 - 시민참여단이 제안한 사항들에 대한 실행 계획을 마련할 것

<표2-4> 신고리 5·6호기 공론조사 결과

구 분		건설재개	건설중단	판단유보
1차(20,006명)		36.6	27.6	35.8
시민참여단	3차	44.7	30.7	24.6
	4차	57.2	39.4	3.3
	최종	59.5	40.5	

자료: 김길수(2018:215)

- 10월 24일 정부는 권고안을 수용하여 신고리 5·6호기 건설 재개를 결정하였고 권고안에 포함된 바와 같이 탈원전 정책을 지속적으로 추진하겠다고 공표하였음

■ 시사점

○ 의제의 공론화 적절성 확보

- 공론화는 논리적 단계가 복잡한 이슈, 추상적인 제도 이슈, 사회적 논의가 막 시작된 의제에 적합하며 다루고자 하는 의제가 공론화 대상으로 적절한지에 관한 검토가 필요함
- 신고리 5·6호기 의제는 사회적 논의가 전국적으로 확대된 지 얼마되지 않았고, 국민 대다수가 스스로를 이해당사자로 여기지 않고 있었기 때문에 의제와의 ‘거리두기’를 통해 공론화의 객관성이 확보되었다고 볼 수 있음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:208-209)

○ 표본의 대표성 확보

- 시민참여형조사의 결과가 정당성을 갖기 위해서는 표본의 대표성을 확보하여 조사의 결과를 모집단인 전체 국민의 의견으로 해석할 수 있도록 해야 함
- 신고리 5·6호기 공론조사 사례에서는 시민참여단을 구성하는 과정에서 대표성을 확보하기 위해 다양한 노력을 하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:181-182)
 - 시민참여단의 모집단을 구성하는 과정에서 지역별, 성별, 연령별 대표성을 고려하여 20,006명을 조사하였음
 - 참여 의향을 밝힌 응답자 중 500명을 성별, 연령, 의제에 관한 의견을 기준으로 추출하여 표본의 대표성을 높이고 선택 편향의 문제가 발생할 가능성을 최소화하였음

○ 절차적 공정성 확보

- 공론화 절차를 관리하고 운영하기 위한 공론화위원회의 구성에 있어서 공정성 저해 요소가 될 수 있는 전문가와 이해관계자를 전면 배제하였음
- 후보 추천과정에서도 찬반 양측에 제척 절차를 두어 위원회의 중립성을 강화하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:184)
- 종합토론회 사회자가 공정하였다는 응답 93.7%, 분임토의 진행자가 공정하였다는 응답 97.7% 등 높은 수준의 공정성을 확보하였다고 볼 수 있음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:306)

○ 숙의의 충분성 확보

- 시민참여단은 진지하게 숙의를 위한 학습 과정에 참여하였음
 - 에너지 정책에 관한 지식의 증가 여부에 대해 시민참여단의 99.0%가 긍정적으로 응답하였음
 - 3차 조사에서 65.9%가 자료집을 처음부터 끝까지 다 보았다고 응답하였음
 - 문항을 통해 원전 및 에너지 분야와 관련한 지식을 객관적으로 측정하기도 했는데 조사 차수가 늘어감에 따라 정답률이 높아졌음
- 숙의 프로그램의 운영에 있어서 정보 접근성과 학습 효율성을 확보함
 - 이러닝(e-learning) 숙의 프로그램이 세계최초로 도입되어 다양한 환경에서 손쉽게 학습할 수 있도록 하였음
 - 질의응답 게시판에 통해 전문가들이 직접 답해줌으로써 복잡하고 어려운 에너지 의제에 대한 시민참여단의 이해에 큰 도움을 주었음
- 다양한 숙의의 기회를 활용하고자 하는 시민참여단의 자발적인 열의와 더불어 독려와 안내가 있었기에 숙의의 충분성이 확보될 수 있었음
 - 가령 시민참여단 중 오리엔테이션 참석자들에게 수여되었던 위촉장과 종합토론회 참석자에게 수여되었던 인증서는 사명감을 고취시켜 시민참여단의 자발성을 이끌어냈던 것으로 평가됨(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:111, 504-506)
- 장기간의 숙의 과정이 발생시킬 수 있는 표본의 중도 이탈로 인한 대표성 훼손을 최소화할 수 있었음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:185)

- 소통의 개방성과 투명성 확보
 - 신고리 5·6호기 공론화는 그 중요성에도 불구하고 전문가적 의제로 취급되었던 원전 및 에너지 관련 정책에 대한 개방성을 증가시켰음
 - 공론화가 이슈화됨에 따라 일반시민들도 원전과 원전정책에 대해 논의하고 의견을 개진하게 되었으며 에너지 정책의 민주적 발전의 계기를 마련하였다고 볼 수 있음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:186)
- 대국민 수용성 확보
 - 공론화 과정의 절차적 정당성을 확보함으로써 공론조사 결과의 대국민 수용성을 폭넓게 확보할 수 있었음
 - 시민참여단의 93.1%가 최종결과가 본인 의견과 다르더라도 존중하겠다고 응답하였음
 - 이처럼 높은 수용성은 시민참여단 10명 중 9명이 시민참여형조사의 공정성을 전반적으로 높게 평가한 것과 무관하지 않음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:115)

■ 한계

- 공론화 결정의 법적 지위 미비
 - 공론화위원회의 법률적 근거가 부재했기 때문에 공론화의 결과가 법적으로 확실하게 보장된 권위를 가질 수 없었음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:215)
 - 신고리 5·6호기 공론화의 결과는 행정부의 수용 의지가 있었기 때문에 큰 논란 없이 수용되었으나 공론조사의 결과가 갖는 권위를 명확히 할 필요가 있음
 - 이처럼 공론화위원회가 갖게 될 법적 지위에 관한 고민이 필요하며, 이러한 고민에는 위원회를 상설기구화할 것인지의 여부와 더불어 더 근본적으로는 대의제와 공론화제도의 상생방안의 탐색도 포함될 것임(신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017:70)
- 이해관계자 협의체의 대표성, 수용성, 공정성 부족
 - 신고리 5·6호기 공론화 과정에서 소통협의회가 다양한 이해관계자들을 모두 대표하지 못하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017:107)

- 공론화의 대표성, 수용성, 공정성 확보를 위해서는 의제와 관련된 이해관계 및 이해관계자를 확인하고 이를 토대로 대표성을 가질 수 있도록 이해관계자 협의체를 구성 및 참여시켜야 함
- 이후 공론화에서는 이런 점을 보완하고 대표성을 확보한 이해관계자 협의체를 구성할 필요가 있음
- 숙의자료와 과정의 객관성과 신뢰성 부족
 - 사전자료집의 제작과 배포와 관련하여 공동의 사실 확인(joint fact-finding)의 기간이 부족하였음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:192; 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017:172)
 - 찬반 양측이 사실관계를 합의하지 못하여 참여자들에게 사실관계와 관련한 혼란을 주었음
 - 숙의과정에 있어서도 일부 발표와 질의응답이 정보 전달보다 감정에 대한 호소에 기울어 있었음
 - 토론과정에서 사회자와 몇몇 적극적인 참여자의 비중이 높았다는 점에서 공론화의 핵심인 숙의의 취지를 충분히 달성하지 못하였음
- 숙의와 관련된 정보의 정제 부족
 - 정보가 정제되어 전달되는 과정이 부족하여 결과적으로 시민참여단에게 너무 많은 정보들이 전달되었음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:213-214)
 - 오리엔테이션 이후 시민참여단은 무려 총 12개의 온라인 동영상 강의와 추가적인 자료집을 제공 받음
 - 이로 인해 표결 하루 전까지 사실관계와 쟁점이 명확하게 정리되지 않았고 압도적인 정보의 양으로 인한 확증편향 강화의 우려가 발생함
 - 지나치게 많은 정보를 간결하게 정리해주는 과정이 요구됨
- 공론화의 절차와 관련한 기본 규칙 미비
 - 시간적인 한계로 인해 규칙이 필요한 상황이 발생할 때마다 소통협의회가 다소 성급하게 규칙을 정하고 운영하여 혼란을 초래하는 경우들이 발생(신고리 5·6호기 공론화 검증위원회, 2017:107-108)
 - 공론화 절차의 공정성과 투명성 확보를 위해 갈등 관리, 최종 조사 결과 채택 여부, 자료집 작성 방법, 전문가 선정 기준, 자료 검증 등과 관련한 기본 규칙을 사전에 마련할 필요가 있음

- 공론화 방법의 다각화 부족
 - 시민참여형조사가 활용되었지만 표결에 대한 의존이 큰 방법이었기 때문에 승패의 구도를 만들기 쉽다는 점에서 한계를 가짐
 - 표결에 대한 의존이 큰 시민참여형조사외에도 시민 배심원제, 시나리오 워크숍, 합의 회의, 공공의견조율 등 숙의토론 중심의 다양한 공론화 방법을 활용할 필요가 있음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:192-198)
- 공론조사의 결과해석 방법에 관한 사전 합의 부재
 - 공론화위원회와 정부 모두에서 공론조사의 결과를 어떻게 해석하고 조치할 것인지에 관한 사전 합의가 부족(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:193)
 - 공론화위원회는 오차범위 내에서 찬반이 갈릴 경우의 해석방법과 조치 방식(의견전달, 권고)을 미리 밝혔어야 했고, 정부는 오차 범위 이내의 결과를 전달받았을 때의 취할 입장을 잠정적으로 결정하고 있었어야 했음
- 공론화 과정 중 언론 대응 지침 부재
 - 시민참여단 구성의 대표성 확보가 중요한 것은 모집단인 전체 국민을 대표할 수 있어야 하기 때문이며, 마찬가지로 공론화 진행에 있어서 전체 국민과의 소통 경로로서 언론의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:214-215)
 - 숙의 과정에서 시민참여단 개인의 신원이나 의견이 언론에 노출될 경우 결과에 적지 않은 영향을 미칠 수 있음
 - 공론화위원회의 보도 유의 사항 안내만으로는 부족했던 것으로 보이며 공론화 과정의 취재 및 언론 대응에 관한 지침을 마련할 필요가 있음
- 숙의과정의 체계적 구성 및 운영 부족
 - 발표, 분임토의, 질의응답 등으로 구성되었던 숙의과정이 체계적으로 설계되지 못하였음
 - 특히 분임토의에서 집중적인 토의가 가능하도록 소음 차단과 독립적 공간 확보의 방법을 미리 설계했어야 하며 시간 및 인원 배분에 대한 고려가 부족하였다는 점이 지적됨(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017:108)
- 탈원전 정책에 대한 논의의 한계
 - 설문조사에 탈원전을 묻는 항목을 넣는 것 외에는 문제의 본질인 탈원전의 공론화가 배제되었음(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:191-192)

- 신고리 5·6호기의 건설 중단 여부를 결정하기 위해서는 탈원전 자체에 대한 판단이 먼저 이루어져야 했으나 총리훈령으로 규정된 위원회의 기능이 신고리 5·6호기 건설 중단 여부에 한정되어 있었음

6) 대입제도개편 공론화

Ⅰ 배경

- 2017년 8월 교육부가 2022학년도의 대학입시제도 전반에 관한 결정을 숙의 및 공론화를 거쳐 내리겠다고 발표
 - 2018년 4월 11일 교육부가 숙의·공론화를 통해 대학입시제도에 관한 권고안을 마련하는 것을 골자로 하는 「대학입시제도 국가교육회의 이송안」 발표하였음
 - 이송안에 따라 대통령 직속 자문기구인 국가교육회의가 8월 초까지 대학입시제도의 개편에 관한 공론화를 추진하는 것으로 결정하였고, 4월 16일 「대학입시제도 개편 공론화 추진 방안」을 발표하였음
- 2018년 5월 국가교육회의에서 「대학입시제도 공론화 범위」를 발표하여 공론화를 통해 다루게 될 주제를 구체화하였음
 - 2018년 4월 국가교육회의는 4월 23일 대입제도개편을 공론화하고 권고안을 마련할 대입제도개편 특별위원회를 출범시켰음
 - 대입제도개편 특별위원회는 대학입시제도 관련 이해관계자 및 전문가들과 협의하는 한편, 온라인을 통해 국민의견을 수렴하여 공론화의 범위를 결정하였음
 - 대입제도개편 특별위원회가 발표한 「대학입시제도 공론화 범위」에는 정시 및 수시 전형방법의 비율, 수시 수능 최저학력기준 활용 여부, 수능평가 방법(절대평가와 상대평가)이 포함되었음

Ⅰ 구성 및 운영²⁾

- 공론화위원회 구성
 - 대입제도개편은 이해관계의 대립이 극심한 주제이고 국민적 관심 사안에 해당되었기 때문에 공론화 과정의 공정성과 중립성을 확보하기 위해 공론화위원회가 출범하게 되었음(대입제도개편 공론화위원회, 2018:9)

2) 대입제도개편 공론화위원회에서 작성한 <대입제도개편 공론화 결과 보고서>를 참고하여 작성되었음

- 공론화위원회는 위원장 등 7명의 전문가들로 구성되었으며, 소통분과·숙의분과·조사통계분과로 나누어 분야별 두 명씩의 전문가를 위원으로 위촉하였음
- 공론화위원회의 역할은 공론화 의제 선정, 공론화의 과정 설계 및 운영, 공론화 결과의 정리 및 제출이었음

○ 공론화 추진 절차

- 공론화위원회에서 주관하는 공론화의 과정은 ①공론화 의제의 선정, ②토론회 등을 통한 의견수렴, ③시민참여형조사, ④대입제도 개편 권고안 발표의 순으로 설계되었음
 - 공론화의 의제는 시나리오 워크숍을 통해 선정하기로 하였으며, 대입제도 관련 이해관계자와 전문가들을 시나리오 워크숍에 참여시켜 협의하고자 하였음
 - 이후 다양한 의견을 폭넓게 수렴할 수 있도록 미래세대토론회, 국민대토론회, TV토론회 등이 계획되었으며 온라인을 통한 의견수집도 계획되었음
 - 마지막으로 시민참여형조사를 통해 선정된 의제들에 관한 의견을 조사함으로써 공론화의 과정을 마치고 이 결과를 토대로 대입제도개편을 위한 권고안을 발표하고자 하였음

○ 공론화 의제 도출

- 공론화의 의제를 선정하기 위한 시나리오 워크숍에는 학생, 교육 관련 단체 관계자, 학부모와 시민단체, 대학관계자, 대입전문가 각 7명씩 총 35명이 참여하였음
- 시나리오 워크숍을 통해 도출된 의제는 다음 <표 2-5>와 같음

<표2-5> 시나리오 워크숍을 통해 도출한 4가지 의제

구분	학생부위주전형과 수능위주전형 비율	수능 평가방법	수시 수능최저학력기준의 활용 여부
의제1	- (정시)수능위주전형과 - (수시)학생부위주전型的 균형 유지 - 각 대학은 모든 학과(실기 제외)에서 (정시)수능위주전형으로 45% 이상 선발	- 상대평가 유지원칙	- 대학 자율 - 단, 교육부 영향력 행사 배제
의제2	- 대학 자율 - 단, 특정 전형에 과도하게 치우쳐 학생 의 전형	- 전 과목 절대평가 전환	- 활용 가능 - 단, 현행보다 기준 강화 불가 (예) 반영 영역 수를 확대하거나, 더 높은 등급을 요구하지 않음
의제3	- 대학 자율 - 단, 특정 유형의 전형방식 하나만으로 모든 학생을 선발하는 것은 지양	- 상대평가 원칙	- 대학 자율 - 단, (수시)학생부종합전형 혹은 (수시) 학생부교과전형의 취지를 반영하는 수준에서 설정 및 지원자의 전공/계열과 유관한 영역으로 적용 범위 제한 권장
의제4	- (정시)수능위주전형 확대 - (수시)학생부교과전형과 - (수시)학생부종합전형 비율의 균형 확보	- 상대평가 원칙	- 대학 자율

○ 시민참여단의 구성

- 시민참여형조사에 참여할 시민참여단을 구성하기 위해 지역, 성별, 연령을 기준으로 층화 무작위 추출 방법을 활용하여 20,000명의 대국민조사 표본을 추출하였음
- 이 중 참가 의향을 밝힌 응답자 6,636명을 성별, 연령, 대입제도에 관한 의견을 기준으로 다시 층화 무작위 추출하여 총 550명의 시민참여단을 구성하였음

○ 숙의 프로그램의 진행

- 시민참여형조사 과정에 포함되는 숙의 프로그램은 기본지식 습득과 의견공유를 목적으로 하는 1차 권역별 숙의 토론회와 최종 의견 형성을 위한 심층 토론회를 목적으로 하는 2차 종합 숙의토론회로 구분되어 실시됨
 - 1차 숙의 토론회에서는 공론화 및 시민참여형조사, 대입제도에 관한 기초적 이해와 네 개의 공론화 의제에 관한 설명을 위해 발표, 질의응답, 분임토의가 진행되었음
 - 2차 숙의 토론회에서는 네 가지 의제들에 관한 더욱 심층적인 검토를 위해 분임 토의, 전체 토의, 상호 토론, 의제별 대표자와의 질의응답 등이 진행되었음
- 시민참여단의 이해를 돕기 위해 1차 숙의토론회 전에 대입제도, 공론화, 의제별 설명이 포함된 숙의자료집이 전달되었으며 이러닝도 병행되었음

○ 시민참여형조사의 수행

- 시민참여단을 대상으로 한 조사는 총 세 차례에 걸쳐 이루어짐
 - 1차 조사는 숙의 전 인식수준의 확인
 - 2차 조사는 학습 효과 확인
 - 3차 조사는 최종 의제 선호도를 조사하기 위해 실시되었음
- 1차 조사는 1차 숙의 토론회 때, 2차 조사는 2차 숙의 토론회 1일 차에, 3차 조사는 2차 숙의 토론회 마지막 날인 3일 차에 각각 진행되었음

○ 보강 프로그램

- 공론화 결과의 수용성을 확보하기 위한 목적으로 대국민 소통 프로그램들이 진행되었으며 온라인 플랫폼을 활용하여 접근성을 높이하고자 하였음
- 보강 프로그램에는 직접적 이해당사자인 학생들을 참여시키는 미래세대 토론회, 일반 국민을 대상으로 하는 다수의 국민대토론회와 TV 토론회가 포함되었음

I 결과

- 최종 3차 조사 결과 의제 1과 의제2가 각각 1위, 2위였으나 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았음
 - 네 가지 의제에 관한 지지도는 5점 척도로 조사되었으며, 의제1은 평균 3.40점, 의제2는 평균 3.27점이었음
 - 의제1은 수능 위주 정시모집 비율의 증가와 수능 상대평가의 유지를 주장하는 것이었고, 의제2는 정시 및 수시 모집 비율은 대학 자율, 수능은 절대평가로 변경을 주장하는 상반된 내용의 의제들이었음
- 공론화위원회가 발표한 공론화 결과를 토대로 국가교육회의가 대입제도 개편 권고안을 발표하고 교육부에 송부하는 것으로 대입제도개편 공론화가 종결되었음
 - 국가교육회의가 발표한 권고안의 주요 내용은 다음과 같음
 - 수능위주전형을 현행보다 확대될 수 있도록 할 것
 - 수시 수능최저학력기준 활용 여부는 대학의 자율에 맡기는 것을 원칙으로 할 것
 - 수능 평가방법은 일부 과목(국어, 수학, 탐구 선택과목)에 대한 상대평가를 유지하는 것을 원칙으로 할 것

I 시사점

- 공론화위원회 구성의 공정성과 전문성 확보
 - 공론화위원회에는 전 국민권익위원회 위원장이었던 김영란 위원장을 포함하여 갈등관리·조사통계·소통 분야 전문가들이 위촉되었음
 - 공론화 절차의 관리와 운영을 담당하는 공론화위원회의 기능적 특성을 고려할 때 공정성 저해 요소로 작용할 수 있는 이해관계자와 해당 분야 전문가의 참여를 배제함으로써 공정성을 확보하였음
 - 갈등관리, 조사통계, 소통 분야의 전문가들로 위원회를 구성하였다는 점에서는 공론화위원회의 전문성을 확보하였다고 볼 수 있음
- 시나리오 워크숍 도입
 - 대입제도개편이라는 문제의 특성상 복잡한 이해관계와 다양한 쟁점들을 충실히 반영할 수 있는 의제들이 선정되어야 했음

- 의제선정을 위해 도입된 시나리오 워크숍에서는 다양한 이해관계자와 전문가들이 5개 역할 그룹별 7명씩 총 35명으로 구성되어 의제 선정 주체로 참여하였음
- 이를 통해 다양한 이해관계와 쟁점들을 포함할 수 있는 의제들을 선정하고자 하였음(대입제도개편 공론화위원회, 2018:95)
- 대국민소통을 통한 직접적 이해당사자의 참여
 - 전체로서의 모집단인 국민과의 소통 역시 공론화의 중요한 부분이었음
 - 공론화 과정에서 다양한 권역별 토론과 TV토론을 진행하였음
 - 특히 미래세대토론회에서는 직접적 이해당사자에 해당하는 학생들이 주도적으로 참여하였음
 - 오프라인의 토론뿐만 아니라 온라인으로도 국민소통 플랫폼을 운영함으로써 대국민 소통을 강화하고자 다각적으로 장치를 마련하였음(대입제도개편 공론화위원회, 2018:96)

Ⅰ 한계

- 표본의 모집단 대표성 일부 미확보
 - 대입제도개편 공론화위원회는 표본의 모집단 대표성을 확보하고자 다방면으로 노력함
 - 층화이중추출법의 적용, 무선 가상번호를 활용한 편향 발생 가능성 억제 등 다양한 사회과학적 조사통계 방법을 활용하였음
 - 주민등록자료를 토대로 지역, 성별, 연령을 기준으로 20,000여명의 표본을 추출하였음
 - 추출된 대표본으로부터 대입제도개편에 대한 의견, 성별, 연령을 고려하여 최종적으로 시민참여단 550명을 선정하였음
 - 하지만 일각에서는 표본에 관하여 일부 문제를 제기함
 - 대입제도개편 공론화를 위한 시민참여단 모집 방식은 인구 비례에 따르는 일반여론조사 방식이었음
 - 이 때문에 60대 이상 노인층의 의견에 지나치게 많은 비율이 할당된 반면 당사자인 학생들의 의견이 배제되었다는 점에서 적절치 못했음(오마이뉴스, 2018.08.10.)

- 공론조사 대상으로서의 적절성 관련 의문
 - 일반 시민참여단이 숙의하기에 적합하고 보편적이어야 하는 공론화 주제로서 대입제도개편 문제가 적절한 것인지에 관한 의문이 있음
 - 오히려 공론화에는 교육의 장기적인 기본방향과 관련된 주제가 더욱 적절하다는 지적이 있었음(에듀프레스, 2018.08.04.)
 - 또한 대입제도의 복잡성으로 인하여 교육전문가도 판단하기 힘든 부분들에 대해 일반 시민참여단이 판단하는 것이 적절한지에 관한 비판이 제기되기도 하였음(오마이뉴스, 2018.08.10.)
- 공론화 의제 선정 적절성 관련 의문
 - 다양한 이해관계와 쟁점들을 충분히 반영하기 위하여 시나리오 워크숍이 활용되었지만 선정된 의제들이 적절했는지에 관한 의문이 남아있음(에듀프레스, 2018.08.04.)
 - 수능 절대평가와 상대평가를 기준으로 했을 때 절대평가를 담은 의제가 하나인 반면 상대평가를 담은 의제는 세 개였음
 - 선정된 네 가지 의제들이 어떤 교육철학이나 비전을 토대로 하였는지도 분명하지도 않았음
 - 네 가지 경우의 수가 국민의 뜻을 얼마나 대변할 수 있는지에 관한 회의도 제기되었음(경향신문, 2018.06.20.)
- 숙의자료집 사실관계 확인 미흡
 - 대입제도개편 공론화에 사용된 숙의자료집은 세부내용에 있어서 오류들이 발견되었음
 - 오류에 대한 관련기관의 수차례 정정요구에도 불구하고 뒤늦게 수정했기 때문에 오류의 영향을 최소화하지 못했을 것으로 보임
 - 숙의자료집의 객관성, 나아가 공정성 면에서도 의문이 제시되었음(베리타스알파, 2018.08.15.)
 - 발견된 오류들에 대해서 전문가들이 의도를 가지고 짜깁기를 했을 가능성까지 제시되었음
 - 의제2 참여단체는 자료집 제작과정의 공정성을 문제삼으며 반발하였고 다수 교육시민단체가 공론화과정의 공정성을 이유로 감사원에 감사를 청구하기도 하였음

○ 충분하지 못했던 숙의기간

- 시민참여단에게 허용된 2주라는 기간은 판단을 위해 충분한 기간이 아니었을 수 있음
 - 대입제도개편 문제가 갖는 복잡성과 이해에 요구되는 전문성을 고려했을 때 2주가 충분한 기간이었는지에 관한 의문이 남아있음
 - 게다가 숙의자료집에서 발견된 오류들이 시민참여단의 정보 습득과 판단에 장애로 작용하여 더욱 긴 숙의 기간이 필요했을 것으로 보임

○ 결론의 명확성 부족

- 공론화 결과는 1안이 3.40점, 2안이 3.27점으로 통계적으로 유의미한 차이가 없었음
 - 1안과 2안은 4개의 개편안 중 서로 가장 상반되는 안이라는 점은 공정과 경쟁완화라는 두 사회적 가치 간의 합의가 이루어지지 않았음을 시사하고 있으며 모순된 정책방향을 제시하여 혼선을 초래할 수 있음
- 이처럼 명확하지 않은 결론이 도출된 것은 대입제도개편 문제가 공론화 대상으로서 적절하지 않았기 때문일 수 있음
- 이 때문에 논의의 특수성을 고려하지 않고 사회적 합의에 책임을 떠넘겼다는 비판도 제기되고 있음(한겨레, 2018.08.03.)

<표2-6> 국내 공론화 사례

공론화 대상	추진 기간	추진 기구	공론화 방식
울산북구 음식물자원화 시설	2004.10-12	울산북구청	시민배심원제
8.31 부동산 대책	2005.07-08	재정경제부	공론조사
한미FTA 찬반	2006.09	SBS	공론조사
부산 북항재개발 사업	2007.07	부산항만공사	공론조사
사용후 핵연료 관리 방안	2015.03	사용후핵연료 공론화 위원회	공론조사
중저준위 방폐장 입지 선정	2015.11	과학기술부와 행정자치부, 산업자원부, 방폐장 부지선정위원회, 한국수력원자력	주민공모제
신고리5·6호기 공사 중단 및 탈원전	2017.07-10	신고리5·6호기 공론화위원회	공론조사
2022년도 대입 제도 개편	2018.04-07	대입제도개편 공론화위원회	시나리오 워크숍
제주 녹지국제병원 인허가	2018.08-09	녹지국제병원 숙의형 공론조사 위원회	공론조사

7) 국내사례의 주요 시사점

Ⅰ 의제의 공론화 적합성 확인

- 공론화하고자 하는 의제가 공론화하기에 적합한 것인지에 관한 검토가 필요함
- 전문가적 견해가 중요한 의제의 경우 공론화에 적합하지 않을 수 있음

Ⅱ 도입 시기의 적절성 확인

- 참여형 의사결정제도는 기본적으로 갈등의 사전 예방에 초점을 맞추는 경우가 많으므로 적절한 도입시기를 고려하여 공론화를 진행하여야 함

Ⅲ 참여자의 대표성 확보

- 공론화 참여자 선정에 있어서 이해관계가 충분히 고려되지 않거나, 사안에 따라 전체국민에 대한 대표성이 확보되지 않는다면 결과의 정당성과 수용성이 약화될 수 있음

Ⅳ 공론화 추진 주체의 중립성과 전문성 확보

- 공론화를 추진하는 주체들이 편파적이거나 특정 이해관계를 대변하는 인사들에 치우쳐 구성되지 않도록 중립성이 고려되어야 함

Ⅴ 대안의 다양성 확보

- 공론화를 통해 결정하고자 하는 잠재적 대안들이 여러 쟁점과 이해관계를 충분히 고려하여 다양하게 선정되지 않는다면 결과가 왜곡될 수 있음

Ⅵ 공론화 과정의 신뢰성 확보

- 공론화 주체의 중립성, 공론화 과정의 개방성과 투명성이 확보되도록 주의를 기울여 공론화의 전체 과정 동안 신뢰성을 확보해야 함
- 공론화 과정의 신뢰성은 공론화 결과의 수용성과도 연결되는 중요한 측면임

Ⅰ 숙의의 충분성 보장

- 공론화 참여자들에게 제공될 정보와 자료들을 사실관계의 정확성, 쟁점 포함의 충분성 측면에서 평가해야 하며 너무 많은 정보로 혼란을 주지 않도록 해야 함
- 숙의 과정을 체계적으로 설계하고 충분한 숙의 기간을 확보하여 형식적인 숙의에 그치지 않도록 해야 함

Ⅰ 공론화 결과의 법적 지위 확보

- 공론화 결과가 정책 결과에 반영될 수 있도록 법적 지위를 명확히 할 필요가 있음
- 공론화를 운영하고 관리하는 기구가 원활히 기능할 수 있도록 기구의 권한과 의무를 명확히 함으로써 공론화의 성공에 기여할 수 있을 것임

3. 국회 법안 분석

1) 법안 분석 방법

Ⅰ 분석 범위

- 19대, 20대 국회 발의 숙의민주적 갈등 해결 관련 법안
 - 숙의민주주의 및 공론화에 대한 관심은 비교적 최근에 급증함
 - 본 보고서에서는 19대(2012.05.30~2016.05.29), 20대(2016.05.30~현재) 국회에서 발의된 숙의민주적 갈등 해결 관련 법안을 분석함
 - 19대, 20대 국회 발의 숙의민주적 갈등 해결 관련 법안은 총 5개임
 - 19대 발의 법안 2개는 임기만료로 인해 폐기됨
 - 20대 발의 법안 3개는 현재 심사 진행 중에 있음
 - 구체적 의안명과 대표발의 의원, 제안일자 등은 다음의 <표2-6>과 같음
 - 이 중 19대 국회에서 부좌현 의원이 대표 발의한 「국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」과 20대 국회에서 박정 의원이 대표 발의한 「국책사업갈등조정토론위원회 설립 및 운영에 관한 법률안」은 몇 가지 명칭 이외에는 완벽히 동일한 내용으로 본 법안 분석에서는 부좌현 의원안

만을 대상으로 분석을 수행함

<표2-7> 숙의민주적 갈등 해결 관련 국회 발의 법안(19~20대)

구분	의안명	대표발의	제안일자	비고
제19대 국회	국가공론위원회법안	김동완 의원	2012.08.29.	임기만료 폐기
	국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	부좌현 의원	2013.02.04.	임기만료 폐기
제20대 국회	국책사업갈등조정토론위원회 설립 및 운영에 관한 법률안	박정 의원	2017.02.03.	심사진행 중 (소관위원회 접수)
	국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	전해철 의원	2017.11.15.	심사진행 중 (소관위원회 접수)
	갈등관리기본법안	김해영 의원	2018.08.10	심사진행 중 (소관위원회 접수)

I 분석 방법 및 기준

○ 분석 방법

- 각 법안의 숙의민주주의 갈등 해결 모델 파악
- 각 법안의 목적 및 기능, 공론화 대상 및 그 선정 절차와 기준, 공론화 추진 기구 설치 및 구성, 공론화 방식 및 절차 등 분석
- 각 법안에서 도출할 수 있는 시사점 제시
 - 각 법안이 실행되었을 때 발생할 수 있는 문제점 발굴
 - 각 법안에서 참고하거나 벤치마킹할 수 있는 시사점 제시
- 각 법안에서 도출한 시사점 종합 및 본 연구에서 활용할 수 있는 방안 제시

○ 분석 기준

- 공론화 추진 주체의 독립성 및 대표성을 가지는가?
- 공론화 대상의 적절성 및 포괄성을 가지는가?
- 공론화 대상 선정 기준은 합리적인가?
- 공론화 절차의 합리성과 현실성을 확보하고 있는가?

2) 개별 법안 분석

(1) 국가공론위원회법안(김동완 의원안)

Ⅰ 법안 주요 내용

○ 입법 목적

- 국책사업의 계획수립 단계에서부터 공공토론 등을 통한 국민의 참여를 보장함으로써 정부의 정책방향과 정책내용에 대한 사회적 공감대를 형성하고 공공갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함

○ 공론화 주체 및 성격

- 공공정책에 대한 공공토론 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위한 국가 공론화위원회 설치
- 국가공론화위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보지만 「정부조직법」 제16조에 의거하여 국무총리의 행정감독권에 속하지 않고 독립적으로 업무를 수행

※ 중앙행정기관이란 부·처 및 청을 의미(정부조직법 제2조)

○ 국가공론화위원회 기능

- ①공공토론 대상사업의 선정, ②공공토론 개최방식·절차·일정수립, ③공공토론 제출 자료 심사, ④공공토론위원회 구성, ⑤갈등 조정을 위한 조정 권고, ⑥공공토론 종합보고서 작성, ⑦활동보고서 작성 및 제출, ⑧정책과정 모니터링을 통한 국민참여 및 소통 증진, ⑨그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

○ 국가공론화위원회 구성

- 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 19명의 위원으로 구성하고 그 중 위원장 및 부위원장 1명은 상임위원
- 위원은 공공토론업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 다음의 사람을 대통령이 임명
 - 국회가 선출한 3명(상임위원 1인 포함)
 - 대통령이 지명하는 3명

- 대법원장이 지명하는 3명
- 전국시도지사협의회 · 전국시장군수구청장협의회 · 전국시도의회의장협의회 · 전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
- 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명
- 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명
- 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하고, 위원장과 부위원장 1명은 정무직으로 임명위원회의 사무를 처리하는 사무처
- 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임 가능
- 국가공론화위원회 의사결정 방식
 - 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우, 위원 3명의 만장일치에 의한 소집요구, 재적위원 과반수 이상의 소집요구가 있을 경우 또는 공공토론 소집요청이 있는 경우에 위원장이 소집
 - 위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결
- 국가공론화위원회 지원 조직
 - 위원회 업무 수행에 필요한 사항을 자문하기 위하여 자문기구 설치 가능
 - 위원회의 사무를 처리하는 사무처 배치
 - 사무총장 1인은 공공갈등 해소에 관한 식견과 풍부한 경험이 있고 공론위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 민간인 가운데 위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명
 - 사무처장의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임 가능
 - 사무처 소속의 직원 수는 대통령령으로 정하되, 사무처 전속 공무원, 파견 공무원, 계약직 민간인으로 구성하고 그 수는 동일한 비율로 구성
 - 소속 직원 중 5급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 6급 이하 공무원은 위원장이 임명
 - 위원회의 운영 또는 사무처의 업무수행을 위하여 필요한 경우에는 중앙행정기관, 지방자치단체 소속의 공무원 및 관련 민간기관·단체 또는 연구소, 기업 임직원 등의 파견 또는 겸임을 요청 가능

○ 공론화 대상 및 선정 과정

- 설치·토목·건설 사업에 한정

- ①도시 개발사업, ②산업입지 및 산업단지 조성사업, ③에너지 개발사업, ④항만 건설사업, ⑤도로 건설사업, ⑥수자원 개발사업, ⑦철도(도시철도를 포함한다) 건설사업, ⑧공항 건설사업, ⑨방사성폐기물(사용후핵연료를 포함) 관리 등을 위한 사업, ⑩그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업

- 공론화 의무 심의 대상

- 국가, 지방자치단체, 공공기관(이하 “정책추진자”라 한다)이 총사업비가 5,000억원 이상으로 추정되는 위 설치·토목·건설 사업을 수립하고 타당성 검토를 마친 후, 사업 추진이 타당하다고 판단할 경우에는 의무적으로 공공토론 대상여부에 대한 위원회 심의를 거쳐야 함
- 정책추진자는 공공토론 대상 심의를 위하여 사업의 목적, 주요특성, 사회경제적 파급효과, 추정비용 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 자료를 위원회에 제출하여야 함
- 위원회는 자료제출일로부터 2개월 이내에 공공토론 대상여부에 대한 심의를 완료하여야 함
- 공론화 대상 심의 기준·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

- 공론화 임의 심의 대상

- 총 사업비가 5,000억원 미만으로 추정되는 위 설치·토목·건설 사업이 대통령령으로 정하는 공고의무대상범주에 해당하는 경우에는 정책추진자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업목적과 주요 특성 등을 일간신문 등에 공고해야 함
- 공고의무 대상인 설치·토목·건설 사업에 대하여는 정책추진자, 해당 지역 개발을 관할하는 지방자치단체의 장, 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 전국 규모의 비영리민간단체 연합회 요청 또는 국회 의결로 요청 시 위원회에 공공토론 소집 요청 가능
- 위원회는 위의 공공토론 소집요청이 있는 경우에는 정책추진자에게 알려야 하고 정책추진자는 고지를 받은 때로부터 1개월 이내에 사업의 목적, 주요특성, 사회경제적 파급효과, 추정비용 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 자료를 위원회에 제출하여야 함

- 위원회는 위의 공공토론 소집요청을 받은 날로부터 2개월 이내에 해당 공공정책에 대한 공공토론 대상 심의를 하고 그 결과를 공공토론 소집 요청자에게 통보해야 함
- 공고절차·방법·기간, 위원회 소집요청절차 및 결정통보 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함
- 공론화 예외 대상
 - 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
 - 국방·군사·안보와 관련된 사업
- 공공토론 운영 방식 결정 및 절차
 - 위원회가 공공토론을 개최하기로 결정하는 경우에는 해당 안건의 중요성 등을 고려하여 다음 중 하나의 공공토론 운영방식을 결정하여야 함
 - 위원회가 공공토론위원회를 구성하여 공공토론을 직접 개최하는 방식
 - 정책추진자에게 공공토론 개최를 위임하는 방식
 - 위원회는 공공토론 개최를 결정한 경우에는 공공토론 진행기간 및 방식 등을 관보에 게재하여야 함
 - 정책추진자는 관보게시일로부터 6개월 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민에게 공개할 목적으로 작성된 공공토론 자료를 위원회에 제출하여야 함
 - 위원장은 공공토론 자료에 대한 보완이 필요할 경우에는 이에 대한 보완을 요청할 수 있고, 필요한 경우에는 공공토론위원회 의장도 자료보완을 요청할 수 있음
 - 위원회는 위 자료에 관하여 전문가 자문을 받을 수 있음
 - 위원회는 공공토론 자료의 최종수령일로부터 2개월 이내에 공공토론 개시일자 등을 포함한 세부진행방식을 정하고 이를 공고하여야 함
- 공공토론 운영 방식
 - 위원회가 공공토론위원회를 구성하여 공공토론을 직접 개최하는 방식
 - 위원회는 공공토론위원회를 구성하여야 함
 - 공공토론위원회는 의장을 포함하여 3명 내지 7명으로 구성
 - 국가공론화위원회 위원장은 공공토론을 개최하기로 결정한 때로부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 공공갈등관리에 대한 전문지식과 경험 등이 풍부한 민간전문가 또는 시민 중에서 공공토론위원회 의장을 지명

- 공공토론위원회 위원은 공공토론위원회 의장의 추천으로 위원회가 지명
- 공공토론위원회는 공공토론의 효율적·전문적인 진행 등을 위하여 소위원회 구성 가능
- 공공토론위원회는 공공토론 진행절차·방식·세부일정 등을 준수하여 공공토론을 진행하며 공공토론의 추진일정 등에 대하여 수정이 필요한 경우에는 위원회에 보고하여 이를 수정 가능
- 공공토론위원회는 공공토론 해당정책의 갈등 조정을 용이하게 하고 효율적으로 해결하기 위한 조언 및 권고를 할 수 있으나 해당 공공정책에 대한 의견을 표출하지 아니함
- 공공토론위원회 토론운영 및 윤리지침 등에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정함
- 정책추진자에게 공공토론 개최를 위임하는 방식
 - 공공토론 개최방식을 결정하여 관보게재 후 1개월 이내에 위원회는 공공토론 예상일정·방식 등을 정책추진자에게 제안할 수 있으며 이 경우 정책추진자는 특별한 경우가 없는 경우에는 이를 따라야 함
 - 정책추진자는 공공정책 자료의 최종접수가 완료되면 위원장과 협의하여 공공토론 개시일자 및 참석대상 등을 포함한 세부운영일정을 결정하고 이를 공고해야 함
- 공공토론은 4개월을 초과하여 진행될 수 없으나 다만 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 2개월의 범위에서 연장 가능
- 위원회는 공공토론과정에 전문가, 이해관계인 등 국민의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 하고 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 함
- 공공토론 결과 보고
 - 공공토론위원회 의장과 정책추진자는 공공토론이 종결되면 이로부터 2개월 이내에 공공토론 보고서를 작성하여 위원회에 제출하여야 함
 - 위원회는 공공토론과정의 충실성, 민주성, 형평성, 객관성 등에 대한 종합평가서를 작성하여야 함
 - 위원회는 공공토론 보고서와 종합평가서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 함

- 보고서와 평가서 작성방식·내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함
- 정책추진자는 종합평가서 발표 이후 해당 공공정책에 대한 공공토론 반영 사항 등 조치사항을 관보에 게재하여야 함
- 공론화 사후 조치
 - 위원회는 정책추진자가 공고한 바와 같이 정책추진이 이루어지는지 정책 종결 시까지 모니터링할 의무를 지며, 정책과정에서 이해관계자 및 국민의 의견이 적절히 반영되는지 감독하고, 그렇지 않을 경우 정책추진자에게 국민 참여를 보장하도록 권고하여야 함
- 조정
 - 위원회는 공공토론이 불필요하지만 이해당사자 간 조정이 필요하다고 결정하는 경우, 정책추진자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 공공정책에 대한 조정을 권고할 수 있음
 - 이 경우 정책추진자는 특별한 사정이 없는 경우에는 이에 따라야 하고 그 정책에 대한 조정계획과 방법 및 일정 등을 작성하여 위원회에 알려야 함
 - 정책추진자는 조정과정이 끝난 후에는 조정보고서를 위원회에 제출하고, 위원회는 이를 공개하여야 함
 - 위원회는 조정과정의 충실성, 민주성, 형평성, 객관성 등에 대한 종합평가서를 작성하고 이를 공개하여야 함
- 기타
 - 위원회는 해마다 전년도 활동 내용 등에 관한 보고서를 작성하여 회계연도의 위원회 업무수행에 관한 보고서를 국회에 보고해야 하고 그 내용은 다음과 같음
 - 위원회 구성 및 기능
 - 위원회 회의 개최 등 운영실적
 - 위원회 운영인력, 예산집행현황 등 대통령령으로 정하는 사항
 - 국가 등은 공공토론 활성화에 필요한 조사·연구·교육·홍보 등을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있음
 - 위원회는 회의에 출석한 위원 및 공공토론위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당이나 여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있음

- 공공토론에 필요한 경비와 예산 일체는 대통령령에 규정된 절차에 따라 정책추진자가 부담
- 위원회는 국가정책 추진 과정에서 발생하는 공공갈등 예방 및 해소를 위해 필요한 교육 및 홍보를 위해 노력해야 함
- 공론위원회 및 공공토론위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 봄

Ⅰ 법안의 시사점

- 전체 구성은 프랑스 CNDP 모델 차용
 - 본 법안은 공론화위원회와 공공토론위원회로 이원화된 공론화 모델 구성
 - 공론화 대상 선정 및 공론화 방식 선정은 공론화위원회에서 수행하고 공공토론위원회는 실무적인 공공토론 진행을 맡음
 - 세부 규정 자체도 CNDP와 거의 동일하게 구성되고 있음
- 공론화 대상의 한계 존재
 - 본 법안에서는 공론화 대상이 설치·토목·건설 사업에 한정됨
 - 개헌, 선거제도 개편, 국가 에너지 정책 방향, 국가 산업 정책 방향 등 사업 이외의 일반 정책에 대한 공론화가 배제됨
 - 프랑스 CNDP도 사업 이외의 정책에 대한 공론화 추진 통로를 열어두고 있음에도 불구하고 이러한 내용이 누락되어 있음
- 공론화 주체(국가공론위원회)의 법적 성격
 - 본 법안의 국가공론위원회는 중앙행정기관으로 국무총리의 관리감독을 받지 않는 위원회로 설치되어 국가인권위원회와 같은 독립기구로 볼 수 있음
 - 장관급 위원회 설치는 정치적·경제적 부담이 크고 절차 복잡하며 한번 설립되면 돌이키기 어려움
 - 공론화는 한국에서 이제 시작단계인 만큼 실험적으로 시작하여 경험과 노하우를 쌓을 필요가 있으며 향후 제도가 어느 정도 정착되면 독립기구로

승격을 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

○ 대통령령에 위임된 세부 사항에 대한 구체화 필요

- 다음과 같은 사항이 대통령령으로 위임되고 있음

- 공론화 여부 선정 기준 및 절차
- 공고절차 · 방법 · 기간, 위원회 소집요청절차 및 결정통보 등에 필요한 사항
- 자료 제출기한산정 · 작성기준 및 공공토론 세부진행방식, 공고기간 · 내용 등에 필요한 사항
- 국가공론화위원회 위원장이 지명하는 공공토론위원회 의장의 요건으로 공공갈등관리에 대한 전문지식과 경험 등이 풍부한 민간전문가 또는 시민의 구체적 기준
- 공공토론 이후 제출하는 보고서와 평가서 작성방식 · 내용
- 공공토론이 불필요하지만 이해당사자 간 조정이 필요하다고 결정하는 경우에 위원회가 제시하는 조정 절차에 대한 내용

- 이 같은 위임 사항에 대해 구체적 대안 제시가 요구됨

○ 별칙 규정에서의 공무원 의제 조항 참조 필요

- 위원회 소속 민간위원의 경우 형법 기타 법률에 의한 별칙의 적용에 있어서 공무원으로 보는 의제 조항이 존재함
- 위 두 조항은 본 보고서에서 제시할 모델에서 참고할 필요 있음

○ 사후적 조정에 관한 규정 참조 필요

- 공공토론이 불필요하지만 이해당사자 간 조정이 필요하다고 결정하는 경우에 국가공론화위원회는 정책추진자에게 조정을 권고할 수 있으며 정책추진자는 특별한 사정이 없는 경우에는 이에 따라야 하고 그 정책에 대한 조정계획과 방법 및 일정 등을 작성하여 위원회에 알려야 함
- 이러한 조정 대상은 공론화 대상은 아닐지라도 오히려 갈등 해결이 시급한 문제일 수 있으며 위원회 설립 목적에 비추어 볼 때 관리의 필요성이 있음
- 이 조항의 경우 본 보고서에서 제시할 모델에서 참고할 필요가 있음

(2) 국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(부좌현 의원안)

Ⅰ 법안 주요 내용

- 입법 목적
 - 국책사업국민토론위원회를 설립·운영하여 대규모 국토개발사업 등의 공공정책이나 이와 관련된 사업계획의 수립 또는 시행 등에 따른 공공갈등을 예방하고, 사회통합을 도모함으로써 성숙한 민주주의 구현에 이바지함
- 공론화 주체 및 성격
 - 국책사업이나 이와 관련된 사업 계획의 수립 또는 시행의 공정한 수행을 위하여 국책사업국민토론위원회(이하 위원회)를 설치
 - 위원회의 법적 성격이나 지위는 법에 명시되지 않음
 - 국책사업국민토론위원회의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임
- 위원회 기능
 - 국책사업 국민토론 대상사업에 대한 토론의 실시여부를 전원위원회 회의를 통해 결정
 - 전원위원회를 통해 토론 진행이 결정되면 4개월 이내에 해당 사업별 토론을 위한 소위원회 구성
 - 토론의 전 과정에 걸쳐 정보제공과 주민참여가 보장되고 토론이 공정하게 진행될 수 있도록 관리·감독
 - 토론과 관련해 사업추진 기관의 문의사항에 대해 조언
 - 국가 등 사업추진 주체가 토론의 결과를 성실하게 이행하는지 감독
 - 토론 결과 등의 공표
 - 위원회의 예산 집행에 관한 사항
 - 그 밖에 공공갈등 예방 및 해소를 위한 교육 및 홍보
- 위원회 구성
 - 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 11명의 국책사업국민토론위원으로 구성
 - 위원은 공공갈등 해소에 관한 풍부한 경험이 있고 국책사업국민토론위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서

다음의 사람을 대통령이 임명

- 대통령이 지명하는 4명
 - 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명을 포함한다)
 - 대법원장이 지명하는 3명
- 위원장은 위원들 간 호선으로 선출하여 대통령이 임명하고 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 함
 - 위원장과 상임위원은 정무직 공무원
 - 위원장과 위원의 임기는 3년이며 1회에 한하여 연임 가능
 - 위원 중 결원이 생기면 대통령은 결원된 날로부터 30일 이내에 후임자를 임명 하여야 하고 결원이 된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 새로 시작함
 - 위원이 부득이한 사유로 사임하고자 할 때에는 그 뜻을 서면으로 위원장에게 제출하여야 하며, 그 서면이 접수된 날부터 7일이 지나면 해임된 것으로 의제
- 위원의 신분보장
- 위원은 다음 중 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니함
 - 위원이 금고 이상의 형의 선고를 받는 경우
 - 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없다고 판단되어 전체 위원 3분의 2 이상이 퇴직에 찬성하는 경우
 - 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반하였거나 소관 직무와 관련해 부당한 이득을 취한 경우
- 위원의 결격사유
- 다음 중 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없으며 위원이 어느 하나에 해당하게 되면 그 직에서 퇴직하여야 함
 - 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람
 - 「정당법」 제22조에 따른 당원

○ 위원회의 제척사유

- 위원 또는 민간 전문가가 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 그 직무집행에서 제척됨
 - 위원 또는 민간 전문가의 그 배우자나 배우자였던 자가 당해 사안의 당사자가 되거나 당해 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
 - 위원 또는 민간 전문가가 당해 사안의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 - 위원 또는 민간 전문가가 당해 사안에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
 - 위원 또는 민간 전문가가 당해 사안에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여 하였던 경우
- 위원회는 직권에 의하여 위원 또는 민간 전문가의 제척을 결정할 수 있음

○ 소위원회 구성

- 위원회는 그 업무 중 일부를 수행하게 하기 위하여 상임위원회와 해당사업별 국책사업 국민토론을 진행하는 소위원회(이하 소위원회)를 둘 수 있음
 - 상임위원회는 위원장과 상임위원으로 구성
 - 소위원회는 상임위원 2명을 포함하여 3명 이상 5명 이하의 위원과 상임위원회에서 위촉하는 4명의 민간 전문가를 포함하여 구성
 - 소위원회 위원장은 해당 소위원회에 포함되는 상임위원 중 1명을 국책사업 국민토론위원회 위원장이 임명
 - 소위원회에 위촉하는 4명의 민간 전문가는 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 공공갈등과 관련하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리 전문 민간인 중에서 위촉하여야 함
 - 소위원회는 한시적인 기구로서 소위원회의 운영기간은 최소 4개월 최장 12개월 이내에서 위원장이 위원들과 협의하여 정하도록 함
 - 상임위원회, 소위원회의 구성·업무 및 운영 등과 관련하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정함

○ 위원회 의사결정

- 위원회 회의는 위원장이 주재하며 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 찬성으로 의결

- 위원회가 의결하는 경우에는 의결서를 작성하여야 하며, 의결에 참여한 위원은 의결서에 이름을 쓰고 도장을 찍거나 서명하여야 함
- 위원회 의결서는 위원회가 정하는 바에 따라 공개하여야 하나 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있음
 - 다른 법률에서 비밀 또는 비공개 사항으로 규정하고 있는 정보
 - 국가안보 등에 관한 사항으로 공개될 경우 국방의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보
 - 이름이나 주민등록번호 등 개인 신변에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보(다만, 법령이 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보, 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 개인 사생활을 부당하게 침해하지 않는 경우, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 공개가 필요하다고 인정되는 경우, 직무를 수행한 공무원의 성명이나 직위, 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명이나 직업 제외)
- 위원회 지원 조직
 - 위원회는 효율적인 사무처리와 국민토론의 원활한 진행을 위해 국책사업국민토론위원회에 사무처를 둠
 - 사무처는 사무처장 1인과 그 밖에 필요한 직원을 둘 수 있으며 사무처장은 공공갈등 해소에 관한 풍부한 경험이 있는 민간인 전문가로 함
 - 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 위원회 및 소위원회의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘하고 감독함
 - 그 밖에 사무처의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함
- 공론화 대상
 - 국가 등은 다음 중 하나에 해당되는 경우 국민토론 실시 여부를 위원회에 검토 의뢰하여야 함
 - 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다)가 5천억원 이상으로서 국가 등이 시행하고자 하는 국책사업
 - 총사업비가 5천억 원 미만, 5백억 원 이상인 국책사업에 대해서는 위원 3인 이상의 요청이나 해당 부처 주무장관의 요청, 또는 사업과 관련이 있는 이해관계인 등의 요청이 있는 경우

- 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 국민토론을 실시하지 아니함
 - 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
 - 국가안보 등에 관한 사업으로 공개될 경우 국방의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 위원회 전원 회의를 통해 인정된 사업
- 공공토론 진행
 - 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 국가 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있음
 - 위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있음
 - 위 요구를 받은 국가 등은 지체 없이 협조하여야 함
 - 소위원장은 토론의 참여자가 자신들의 의견을 충분히 제시할 수 있도록 공정하고 투명하게 운영하여야 하며, 제시된 의견은 가감 없이 종합·정리하여야 함
 - 소위원장은 해당 국책사업이나 이와 관련된 사업으로 인한 갈등 예방·해결을 위하여 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사 결정방법을 활용할 수 있음
 - 소위원장은 토론의 원활한 진행을 위하여 관련 분야 전문가의 의견을 들을 수 있음
 - 토론을 진행하는 데 소요되는 경비는 해당 국책사업의 추진 기관이 전액 부담
- 공론화 결과 발표
 - 소위원회는 토론이 종료되는 날 부터 60일 이내에 공공토론에 관한 결과 보고서를 작성하여 국책사업국민토론위원회에 제출하여야 함
 - 결과보고서에 포함되는 내용은 대통령령으로 정함
 - 위원회는 토론 결과를 종합·정리하여 30일 이내에 국가 등에 전달하여야 함
 - 국가 등은 위원회로부터 토론 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 결과의 이행 여부를 위원회에 통지하여야 하고, 아니할 경우에는 그 이유를 첨부하여야 함
 - 위원회는 토론 결과 및 토론 이행과 관련하여 국가 등이 통지한 내용을 관보와

위원회 홈페이지 등에 공표하여야 함

- 위원회는 해마다 전년도 토론의 개최상황, 결과 등에 관한 보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고해야 하고 이는 공개해야 함

○ 위원의 청렴 및 비밀 유지 의무

- 위원, 민간 전문가, 사무처의 직원은 공공사업에 종사하는 사람으로부터 금품이나 그 밖의 이익을 제공받아서서는 아니 됨
- 위원, 민간 전문가, 사무처의 직원 또는 그 직에 있었던 자는 직무상 알게 된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용해서는 아니 됨
- 위원, 민간 전문가, 사무처의 직원은 대상사업의 필요성과 타당성 등을 포함해 대상사업 내용 전반에 대해 개인적 의견을 표명하여서는 아니 됨

Ⅰ 법안의 시사점

○ 공론화 검토 대상의 한계

- 공론화 검토 대상 기준이 총사업비로 획일화되어 여타 정책에 대한 공론화는 법적 대상에서 누락될 수 있음
- 미래 에너지 정책, 미래 교육 정책, 개헌, 선거제도 개편 등 국가에 있어 중요한 정책이나 단순 사업비로 치환되지 않는 정책에 대한 공론화 법규가 미비함

○ 공론화 결과 반영 여부 기한의 비현실성

- 국가 등은 위원회로부터 토론 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 결과의 이행 여부를 위원회에 통지하여야 하고, 아니할 경우에는 그 이유를 첨부하여야 함
- 국가 또는 정책 결정 주체는 공론화 결과에 대해 원칙적으로 구속되지 않으며 공론화 결과를 충분히 고려하여 해당 정책에 대한 결정을 내려야 함
- 14일이란 기간은 현실적으로 공론화 결과를 충분히 고려하여 결정을 내리기에는 부족한 시간이라 판단됨

○ 공론화 기한의 유동성 문제

- 공공토론을 실무적으로 진행하는 소위원회는 한시적인 기구로서 소위원회의 운영기간은 최소 4개월 최장 12개월 이내에서 위원장이 위원들과 협의하여 정함
- 공론화 대상 사업 또는 정책의 규모, 복잡성, 중대성 등에 따라 공공토론에 필요한 기간은 짧을 수도 있고 길 수도 있음

- 공공토론 기한은 사안에 따라 유동적일 수밖에 없으나 기간의 범위를 너무 유동적으로 설정하면 예산적·시간적 비효율성을 유발할 수 있음
- 공공토론 기한의 한계를 명시적으로 정해놓고 필요한 경우 연장이 가능하도록 하는 방안이 적합할 것으로 판단
- 공론화 준비 기간에 대한 법규 미비
 - 숙의 과정에서 시민들에게 전달할 양질의 객관적 정보 확보는 매우 중요한 요소임
 - 프랑스 CNDP의 경우 사안에 따라 다르지만 평균 약 8개월의 공론화 준비 과정이 소요됨
 - 본 법안에서는 공론화 준비 과정 및 그 기간에 대한 법규가 미비하여 이에 대한 보완이 요구됨
- 위원회 의결서 공개 원칙 및 예외 사항 참조 가능
 - 위원회 의결서는 원칙적으로 공개하지만 타법과의 충돌 가능성이 있는 사항, 국가안보 등에 관한 사항, 개인 사생활 침해 가능 정보에 대해서는 예외적으로 비공개
 - 특히 개인의 사생활 침해 가능 정보의 경우 개인정보 보호의 중요성 인식이 확대되고 있는 현실에서 반드시 고려해야 할 조항임
- 위원의 신분보장 조항 참조 가능
 - 본 법안에 따르면 위원은 금고 이상의 형을 선고 받는 경우, 장기간 심신 장애 및 의원 2/3 이상이 퇴직에 찬성하는 경우, 법 내외 직무상 의무 위반 또는 직무 관련 부당이득 향유의 경우를 제외하고는 면직되지 않음
 - 이 같은 신분보장은 위원의 독립성과 중립성 확보를 위해 마련된 조항으로 참조 가능
- 위원 제척 사유 참조 가능
 - 본 법안의 위원 제척 사유 조항은 특정 공론화 의제와 관련하여 친족 관계, 이해관계, 대리관계 등이 위원에게 존재할 경우 제척할 수 있는 일반적 조항을 제시하고 있음
 - 공론화위원회 성공적인 운영에 있어 가장 중요한 원칙은 독립성과 중립성이라 볼 수 있음

- 위원 제척 사유 조항은 위원회의 독립성과 중립성을 훼손할 수 있는 여건을 사전에 차단할 뿐만 아니라 시민들의 위원회에 대한 신뢰를 제고하는 데 있어 필수적 요소
- 청렴 및 비밀유지 의무 조항 참조 가능
 - 청렴 및 비밀유지 의무 조항 역시 위원회의 독립성과 중립성 확보에 있어 중요한 조항임
 - 금품 또는 이익 향유 금지, 직무관련 비밀 누설 금지, 의제에 대한 주관적 의견 제시 금지 등 선언적 의미의 조항일지라도 제시될 필요가 있음

(3) 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(전해철 의원안)

Ⅰ 법안 주요 내용

- 입법 목적
 - 국가공론위원회를 설치·운영하여 공공정책이나 이와 관련된 사업계획의 수립 또는 시행 등에 따른 공공갈등을 예방하고, 사회통합을 도모함으로써 성숙한 민주주의 구현에 이바지함
- 공론화 주체 및 성격
 - 공공갈등을 예방 및 해결하기 위한 공공토론의 체계적인 실시를 위하여 국무총리 소속 국가공론위원회(이하 “위원회”) 설치
- 위원회 기능
 - 공공토론 실시여부의 결정
 - 공공토론의 실시 및 진행에 대한 관리·감독
 - 공공토론 결과의 통보·공표
 - 공공토론의 결과 이행에 대한 권고 또는 의견표명
 - 공공토론의 결과 이행상황에 대한 실태조사 및 평가
 - 공공갈등과 관련되는 민원의 조사, 분석 및 상담
 - 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의
 - 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 교육, 홍보 및 지원
 - 위원회의 활동과 관련된 국제협력

- 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
- 공공토론위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육
- 다른 법령에 따라 위원회에 위탁된 사항
- 그 밖에 공공갈등의 예방 및 해결을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항

○ 위원회 구성

- 위원회는 위원장 1명(이하 “위원장”)과 부위원장 2명을 포함한 19명으로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 상임위원
- 위원회의 위원(이하 “위원”)은 공공갈등 해소에 관한 식견과 경험이 풍부하고 위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 다음의 사람 중 대통령이 임명

- 국회가 선출하는 3명
- 대통령이 지명하는 3명
- 대법원장이 지명하는 3명
- 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
- 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명

※ 위원장의 제청으로 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 1명씩 임명

- 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명

※ 위원장의 제청으로 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 1명씩 임명

- 위원장과 부위원장 1명은 갈등관리전문가 또는 시민단체 대표자에 해당하는 위원 중에서 대통령이 임명하며, 부위원장 1명은 국회 선출, 대통령 지명, 대법원장 지명 위원 중에서 대통령이 임명
- 위원장과 위원의 임기는 3년이며 1회에 한하여 연임 가능
- 위원장 또는 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 결원된 경우에 대통령은 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 임명해야 함
- 후임 위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 하나 후임 위원장이나 부위원장의 임기는 새로이 개시

○ 위원회 신분보장

- 위원회의 위원은 다음 중 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 임기 안에 본인의 의사에 반하여 면직되거나 해임되지 아니함
 - 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 - 결격사유에 해당하는 경우(공무원, 탄핵으로 파면, 선거 후보자 등)
 - 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반하였거나 소관직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우

○ 위원회 결격사유

- 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
- 탄핵결정에 따라 파면된 사람
- 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람

○ 위원회 제척사유

- 위원회의 위원은 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 그 직무의 집행에서 제척
 - 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 해당 사안의 당사자가 되거나 해당 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
 - 위원이 해당 사안의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 - 위원이 해당 사안에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
 - 위원이 해당 사안에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우
- 위원회는 직권으로 위원의 제척을 결정 가능
- 위원은 제척사유에 해당할 때에는 스스로 그 사안의 직무집행 회피 가능

○ 위원회 의사결정

- 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
- 위원회가 의결하는 경우에는 의결서를 작성하여야 하며, 의결에 참여한 위원은 그 의결서에 이름을 쓰고 도장을 찍거나 서명하여야 함
- 위원회 의결서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 함

○ 위원회 지원 조직

- 효율적 사무 처리와 공공토론의 원활한 진행을 위하여 위원회에 사무처

설치 가능

- 사무처에 사무처장 1명을 두되, 사무처장은 위원장이 지명한 부위원장이 겸직하고, 위원장의 지휘를 받아 위원회의 소관 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독
- 이 법에 규정된 사항 외에 사무처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함
- 공공토론위원회 구성
 - 위원회는 공공토론을 공정하고 효율적으로 진행하기 위하여 사안별로 각각 공공토론위원회를 설치·운영하여야 함
 - 공공토론위원회의 위원장(이하 “공공토론위원장”)은 위원회의 위원장이 위원들과 협의하여 임명
 - 공공토론위원회의 위원(이하 “공공토론위원”)은 공공토론 또는 해당 사안에 관한 전문적인 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 공공토론위원장이 위원회의 위원들과 협의하여 7명 이내로 구성
 - 공공토론위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 공공토론위원회가 미리 정한 공공토론위원 순으로 그 직무를 대행
 - 공공토론위원회의 소집, 운영, 해산 등 그 밖에 필요한 사항은 총리령으로 정함
- 공공토론위원의 결격사유
 - 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 탄핵결정에 따라 파면된 사람
 - 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람
 - 「국가공무원법」 제2조 또는 「지방공무원법」 제2조에 따른 국가공무원 또는 지방공무원
 - 공공토론의 대상인 공공정책 등에 관하여 이해관계가 있는 사람
- 공공토론위원의 제척사유
 - 국가공론위원회 위원의 제척사유와 같음
- 공공토론 여부 결정 방식
 - 국가 등은 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다)가 5천억 원 이상인 공공정책 등으로서 대통령령으로 정하는

공공정책 등을 수립한 경우 대통령령으로 정하는 공공토론 자료를 첨부하여 지체 없이 이를 위원회에 통보하여야 함

- 단, 다음에 해당하는 공공정책은 제외

- 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
- 국방·군사·안보와 관련된 사업

- 위원회는 위 통보가 있는 날 또는 공공토론 자료를 제출받은 날부터 30일 이내에 공공토론의 실시여부를 심의·의결하고, 실시하기로 의결한 경우에는 의결한 날부터 14일 이내에 공공토론위원장을 임명하여야 함

- 위원회는 총사업비가 대통령령으로 정하는 금액 이상인 공공정책 등에 대하여 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 공공토론의 실시여부를 심의·의결할 수 있음

- 국회의 요구가 있는 경우
- 국가 등이나 이해관계인의 요청이 있는 경우
- 재적위원 4분의 1 이상이 요구하는 경우
- 위원장이 필요하다고 인정하는 경우

- 위원회는 위 공공토론 실시의 요청 또는 요구가 있는 경우 해당 공공정책 등을 소관으로 하는 국가 등에 통보하여야 하고 국가 등은 통보받은 날부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 공공토론 자료를 위원회에 제출하여야 함

○ 공공토론의 진행

- 임명된 공공토론위원장은 임명된 날부터 14일 이내에 공공토론위원을 선임하고, 공공토론을 실시하여야 함

- 공공토론의 기간은 90일로 하되, 위원회에서 충분한 토론을 위하여 필요하다고 인정하여 의결하는 경우에는 1회에 한하여 60일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있음

- 단, 신속히 공공토론을 마쳐야 할 급박한 사정이 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공토론의 기간을 90일 이내로 할 수 있음

- 공공토론위원장은 공공토론을 객관적이고 공정하게 주관·진행하여야 하며, 공공토론위원 및 참여자에게 충분한 의견을 제시할 수 있는 기회를 보장하여야 함

- 공공토론위원회는 공공토론의 객관성 및 공정성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당사자 또는 관계 전문가 등을 공공토론에 출석하게 하여 그

의견을 들을 수 있음

- 공공토론은 공개가 원칙이나 위원회에서 비공개 의결 가능
- 공공토론의 진행에 필요한 경비는 해당 공공정책 등을 소관으로 하는 국가 등이 부담

○ 공공토론 결과 발표

- 공공토론위원회는 공공토론을 마친 때에는 대통령령으로 정하는 내용을 포함하여 60일 이내에 그 결과를 위원회에 제출하여야 함
- 위원회는 공공토론위원회가 공공토론의 결과를 제출한 날부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 해당 공공정책 등을 소관으로 하는 국가 등에 통보하여야 함
- 통보를 받은 기관의 장은 통보받은 날부터 14일 이내에 공공토론 결과에 대한 동의 여부를 위원회에 통지하여야 하고 동의하지 아니하는 경우에는 그 사유를 첨부하여야 함
- 위원회는 공공토론의 결과 및 공공토론 결과에 대한 동의여부 등 내용을 위원회 홈페이지 등에 공표하여야 함
- 위원회는 공공토론의 실시 현황 및 결과 등에 관한 보고서를 작성하여야 함
- 위원회는 국회에서 요구할 때에는 공공토론의 실시 현황 및 결과 등을 보고하여야 함

Ⅰ 법안의 시사점

○ 총리실 산하 국가공론위원회와 각급 공공토론위원회

- 본 법안 역시 프랑스 CNDP의 2단계 공공토론 구조를 채택하고 있음
- 여타 법안들과 차별점은 국가공론위원회가 총리실 소속 기구라는 점임
 - 기존 법안들은 독립기구 형식을 따르거나 기관 소속이나 성격을 특정하지 않음
 - 앞서 언급하였듯 총리실 소속 위원회라는 점은 국가공론화위원회가 실험적 단계라는 측면에서 바람직할 것으로 판단

○ 국가공론화위원회 위원 임명권자의 문제

- 본 법안에서는 국회 선출 3인, 대통령 지명 3인, 대법원장 지명 3인, 전국 시도지사협의회 · 전국시장군수구청장협의회 · 전국시도의회의장협의회 · 전국시군구의회의장협의회 추천 각 1인에 대해 대통령이 임명하는 구조

- 추가적으로 대통령 · 국회의장 · 대법원장이 임명하는 갈등관리전문가 각 1인과 시민단체 대표자 각 1인이 위원회를 구성함
- 본 구성안은 일견 국회, 대통령, 대법원장, 지자체장, 지자체의회장 등 국민의 선출직 대표가 위원을 지명 또는 임명한다는 점에서 대표성을 가진다고 볼 수 있음
- 그러나 국가공론화위원회가 총리실 소속 위원회로 설립되는 바, 대통령, 국회, 대법원장이 위원 임명권을 가지는 것이 직제 상 바람직한 것인지 의문임
- 공론화 검토 대상의 한계
 - 본 법안 역시 공론화 검토 대상 기준이 총사업비로 한정되어 여타 정책에 대한 공론화 적용 가능성이 배제되고 있음
- 공공토론 준비기간의 부재
 - 본 법안은 국가공론화위원회가 공공토론을 실시하기로 의결한 경우, 14일 이내에 공공토론위원장을 임명하고 이 후 14일 이내에 공공토론위원을 선임하고 공공토론을 실시하도록 규정
 - 즉, 국가공론화위원회가 공공토론 실시를 결정한 후 28일 이내에 공공토론을 실시하여야 함
 - 따라서 공공토론 방식 기획, 이해관계자 의견 수렴, 자료 수집 등 공공토론 준비를 수행할 시간이 거의 부재함
 - 공공토론의 기간도 기본 90일 이내로 1회에 한하여 60일까지 연장할 수 있게끔 규정되어 최장 약 5개월 정도로 이 기간 내에 공공토론 준비와 실행을 모두 마무리하는 것은 현실적으로 무리가 있을 것으로 판단됨
 - 이와 같이 급박한 일정 하에서는 공공토론의 목적인 숙의과정 충분히 이루어지지 않을 수 있음
 - 실제로 신고리 5·6호기 공론화의 경우 3개월이란 공론화 기간이 너무 짧아 졸속으로 진행되었다는 비판이 제기됨
 - 따라서 좀 더 충분한 공론화 준비기간과 실행기간 확보가 필요할 것으로 판단됨
- 공공토론의 비공개 가능 문제
 - 본 법안은 공공토론을 원칙적으로 공개하나 예외적으로 위원회 의결로 비공개 가능하도록 규정하고 있음

- 공론화의 주요 목적 중 하나는 공론화 대상 정책 및 사업에 대한 객관적 정보 공개와 숙의를 통해 해당 정책 및 사업의 국민적 수용성을 제고하는 것임
- 따라서 공공토론 과정 및 결과의 공개는 필수 요소임
- 공공토론이 위원회 의결로 비공개가 가능하다면 공론화에 대한 국민 신뢰도 하락이 예상되며 궁극적으로 공론화의 목적을 달성하지 못할 가능성이 높음
- 공공토론 결과 동의 여부 통지 기간과 내용의 부적절성
 - 본 법안은 공공토론 결과를 통보 받은 해당 공공정책 등 소관 기관의 장은 통보받은 날부터 14일 이내에 공공토론 결과에 대한 동의 여부를 위원회에 통지하여야 하고 동의하지 아니한 경우에는 그 사유를 첨부토록 규정함
 - 현실적으로 공공토론 결과 중 수용 가능한 것은 부분적으로 동의할 수 있고 특정 부분은 절충하여 수정이 필요한 경우도 있을 것임
 - 본 법안에서와 같이 공공토론 결과에 대해 소관 기관이 내릴 수 있는 결정을 동의와 부동의로만 제한하는 것은 부적절하다고 판단됨
 - 한편, 동의 여부 통지 기간인 14일은 공공토론 결과에 대한 수정 또는 보완 등을 검토하기에 현실적으로 너무 짧은 기간으로 판단됨
 - 공공토론 결과에 대한 소관 기관의 결정 종류를 동의, 부동의, 수정 등 다양하게 제시할 수 있어야 할 것이며 기한 역시 더 늘려야 할 필요가 있음
- 위원의 신분보장, 제척 및 회피사유, 결격사유, 청렴 및 비밀유지의무 등 참조 가능

(4) 갈등관리기본법안(김해영 의원안)

Ⅰ 법안 주요 내용

- 입법 목적
 - 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적
- 적용대상
 - 중앙행정기관(대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다)에 적용 원칙

- 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관은 그 소관 사무에 관하여 법령의 범위에서 갈등관리에 관한 조례 또는 규정을 정할 수 있음
- 중앙행정기관의 책무
 - 중앙행정기관은 갈등의 예방과 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 함
 - 중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 함
 - 중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 함
 - 중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등 예방과 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고, 갈등관리 능력을 중앙행정기관 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 함
- 공론화 추진 기구
 - 국가적 차원의 공공정책과 관련된 갈등의 공론화 실시 여부 및 공론화위원회의 구성 등을 심의하기 위하여 공론화선정위원회(이하 “선정위원회”) 설치
 - 국무총리 소속 위원회
- 선정위원회 기능
 - 공론화 실시 여부의 결정
 - 각 의제별 공론화위원회의 구성
 - 공론화 실시 및 진행에 대한 관리·감독
 - 공론위원회 활동 관련 행정적·재정적 협력·지원
 - 그 밖에 위원장이 공론화와 관련하여 필요하다고 인정하는 사항
- 선정위원회 구성
 - 위원장 1명을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 공무원이 아닌 자(이하 “민간위원”)로 구성
 - 위원은 갈등관리에 관한 풍부한 경험이 있고 위원회의 업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 국무총리가 위촉

- 위원장은 위원 중에서 호선
- 위원의 임기는 2년이며 1회에 한하여 연임 가능
- 선정위원회 운영 및 의사결정
 - 선정위원회의 회의는 위원장이 주재하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결
 - 공론화 의제의 선정 절차 및 기준은 대통령령으로 정함
 - 그 밖에 선정위원회의 운영에 필요한 사항은 선정위원회 의결을 거쳐 선정위원회 규칙으로 정함
- 위원의 신분보장
 - 위원은 다음 중 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 본인의 의사와 관계없이 면직되거나 해촉되지 아니함
 - 금고 이상의 형의 선고를 받는 경우
 - 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 - 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
- 공론화위원회 설치
 - 공론화를 공정하고 효율적으로 진행하기 위하여 선정위원회에서 의결된 사안별로 각각 공론화위원회(이하 “위원회”)를 둘 수 있음
- 공론화위원회 기능
 - 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결
 - 공론화 방식의 결정
 - 공론화 관련 조사·연구에 관한 사항
 - 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동에 관한 사항
 - 그 밖에 위원장이 공론화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- 공론화위원회 구성
 - 위원장 1명을 포함하여 6인 이상 10인 이내의 민간위원으로 구성
 - 위원은 갈등관리에 관한 풍부한 경험이 있고 위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 구성
 - 위원장은 위원 중에서 호선

○ 공론화위원회 운영

- 위원회는 한시적인 기구로서 운영기간은 원칙적으로 6개월 이내에서 위원장이 위원들과 협의하여 정함
- 다만, 위원회의 의결을 거쳐 1회에 한하여 6개월 이내에서 연장 가능
- 위원회 회의는 위원장이 주재하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결
- 그 밖에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회 의결을 거쳐 위원회 규칙으로 정함

○ 공론화 결과 발표

- 위원회는 공론화 결과를 종합·정리하여 30일 이내에 소관 중앙행정기관에 전달하여야 함
- 소관 중앙행정기관은 위원회로부터 공론화 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 결과의 이행 여부를 위원회에 통지해야 함
- 그렇지 아니할 경우에는 그 이유를 첨부하여야 함
- 위원회는 공론화 결과 및 공론화 이행과 관련하여 소관 중앙행정기관이 통지한 내용을 관보 또는 홈페이지 등에 공표하여야 함

I 법안의 시사점

○ 범정부 차원의 갈등 예방 및 해결을 위한 법안

- 본 법안은 제목인 「갈등관리기본법안」에서 시사하듯 범정부 차원의 갈등 예방 및 해결 제도 일체를 다루고 있음
 - 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 공론화선정위원회, 공론화위원회 등 여러 갈등 관련 제도가 하나의 법안에 포함됨
- 본 법안과 같이 정부 차원의 갈등 관련 제도들이 하나의 기본법에 포함되는 것이 법체계적으로 적절하고 타법과의 충돌도 줄일 수 있는 효과적 방식이라 판단됨

○ 공론화선정위원회와 각급 공론화위원회 2원 체제

- 본 법안에서 마련한 공론화 제도 역시 CNDP와 같이 공론화선정위원회와 각 의제별 공론화위원회로 구분하고 있음

- 공론화 대상의 적절성
 - 앞서 살펴본 법안들의 경우 공론화 대상이 국책사업으로 한정하고 있어 일반적인 정책은 공론화의 대상이 되지 못하는 한계를 가짐
 - 본 법안의 경우 법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함하는 공공정책으로 그 범위를 확장하여 이 같은 한계를 극복
- 법안 내용의 구체성 부족
 - 공론화 의제 선정 절차 및 기준 등 주요 내용이 대통령령에 위임
 - 위원 기피·제척·회피 사유, 민간위원의 공무원 의제 조항, 공론화 의제 제외 대상, 공론화 지원 조직 등 필요한 내용이 누락되고 있음
- 공공토론 결과 동의 여부 통지 기간과 내용의 부적절성
 - 본 법안은 공론화 의제 소관 중앙행정기관이 위원회로부터 공론화 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 결과의 이행 여부를 위원회에 통지하여야 하고, 아니할 경우에는 그 이유를 첨부하도록 규정
 - 현실적으로 공공토론 결과 중 수용 가능한 것은 부분적으로 동의할 수 있고 특정 부분은 절충하여 수정이 필요한 경우도 있을 것임에도 불구하고 이행 여부만을 규정한 것은 부적절
 - 한편, 동의 여부 통지 기간인 14일은 공공토론 결과에 대한 수정 또는 보완 등을 검토하기에 현실적으로 너무 짧은 기간으로 판단됨
 - 공공토론 결과에 대한 소관 기관의 결정 종류를 동의, 부동의, 수정 등 다양하게 제시할 수 있어야 할 것이며 기한 역시 더 늘려야 할 필요가 있음

3) 분석 결과 종합

Ⅰ 기존 법안의 구조 및 특징

- 공론화선정위원회 및 공론화위원회(가칭) 이원화 구조
 - 기존 법안은 모두 프랑스 CNDP의 공공토론 제도를 차용
 - 각 법안마다 위원회의 정식 명칭은 다르지만 공론화 대상 선정 및 공론화 방식 선정은 공론화위원회에서 수행하고 공공토론위원회는 실무적인 공공토론 진행을 맡음

- 위원회 설치 및 성격: 독립기관 대 총리실 산하 위원회
 - 기존 법안에서 제시된 공론화위원회의 소속은 크게 장관급 독립기관 대 총리실 산하 위원회로 양분됨
 - 김동완의원 발의 「국가공론위원회법안」 및 부좌현의원 발의 「국책사업 국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」의 경우 공론화위원회의 지위를 장관급 독립기관으로 규정³⁾
 - 김해영의원 발의 「갈등관리기본법안」과 전해철의원 발의 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」은 공론화위원회를 국무총리 산하로 규정
- 공론화 대상 범위: 국책사업 대 공공정책
 - 김해영의원이 발의한 「갈등관리기본법안」을 제외한 모든 법안이 “국책사업”을 공론화 대상으로 삼음
 - 「갈등관리기본법안」의 경우 법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함하는 “공공정책”으로 사업 및 정책 모두가 공론화 대상에 포함됨
 - 전해철의원 발의 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」 역시 공공정책을 공론화 대상으로 명시하고 있으나 공론화 심의 여부 판단 기준이 총사업비로 한정되어 일반 정책 등에 대한 공론화 대상 여부 심의는 누락될 가능성이 높음
- 공론화위원회 위원 구성: 추상성 대 구체성
 - 김행영의원 발의 「갈등관리기본법」에서는 매우 추상적인 위원 임명 규정을 가짐
 - 위원은 갈등관리에 관한 풍부한 경험이 있고 위원회의 업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 민간인으로 구성한다는 내용 정도만 법률로 규정
 - 김해영의원 발의 법안을 제외한 모든 법안에서 위원 임명권을 여러 헌법기관에 배분하고 있음
 - 대통령 지명 3인, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천 각 1인, 갈등관리전문가 3인, 시민단체 대표자 3인 등 구체적으로 위원 임명권자를 규정

3) 부좌현 의원안의 경우 명시적으로 장관급 독립기구로 규정하지는 않지만 제5조 3항 “국책사업국민토론위원회의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”를 미루어 볼 때 장관급 독립기구의 성격임을 추정할 수 있음

- 구체적 공론화 절차 및 방식 등을 시행령에 위임
 - 대다수의 법안들이 공론화 절차 및 공론화 대상 선정 기준 등을 시행령에 위임하고 있음
 - 대다수의 법안들이 갈등관리전문가위원의 선정기준을 시행령에 위임하고 있음
 - 대다수의 법안들이 구체적 공론화 지원조직에 대한 사항을 시행령에 위임하고 있음
- 공론화 준비 기간 및 결과 통지 기간 문제
 - 모든 법안들에 공론화 준비 기간에 대한 규정이 부재함
 - 모든 법안들이 공론화 결과 통지 기간에 있어 너무 짧은 기간으로 한정함
 - 소관 중앙행정기관은 공론화 결과를 전달받은 후 14일 이내에 그 이행 여부를 결정하여 위원회에 통지토록 규정
- 위원회 독립성 및 중립성 확보 규정 명시
 - 대부분의 법안에서 위원회 신분보장, 위원회 제척·기피·회피, 결격사유, 별칭 규정에서의 공무원 의제, 청렴 및 비밀 유지 의무 등 위원회 독립성 및 중립성을 확보하기 위한 규정이 제시되고 있음

■ 기존 법안에서의 시사점

- 프랑스 공공토론위원회(CNDP) 제도 틀과 규정 차용 필요
 - 정도의 차이는 있지만 모든 법안들이 프랑스 공공토론위원회 제도의 2원적 위원회 구조와 여러 규정을 차용하고 있음
 - 프랑스 공공토론위원회(CNDP)와 같이 공공토론 대상을 심의·의결하는 위원회와 각 대상별 공공토론을 실무적으로 수행하는 위원회 2중 구조를 따름
 - 프랑스 공공토론위원회는 20년이 넘게 국가적으로 중대한 사업에 대한 공론화를 수행해온 기구로 이제 막 공론화를 제도화하기 위해 준비 중인 한국에 좋은 참고 대상이 될 수 있음
 - 단, 해외 제도를 한국의 상황을 고려치 않고 무분별하게 적용하면 예상 밖의 부작용이 있을 수 있으므로 한국의 기존 사례 및 법제도를 참조하여 적절히 수정·보완할 필요가 있음

○ 총리실 산하 위원회의 적절성

- 위원회는 독립기구보다 총리실 산하 위원회로 설립하는 것이 공론화 제도를 시작하려는 현 단계에서는 더 적절하다고 판단함
 - 연간 공론화 건수가 예측되지 않는 상황에서 장관급 독립기구로 위원회 설치 시 비효율적 인력·예산 운영 문제가 발생할 수 있음
 - 독립기구로 설치 시 국가인권위원회와 같이 별도 사무국을 조직하고 운영해야 하므로 차후 수정 또는 변경이 어려움
 - 국무총리실의 경우 이미 공론화 이외에 정부 갈등관리 업무를 관장해오고 있으므로 업무의 효율성 차원에서도 더 적절함
 - 공론화는 여러 중앙부처 소관의 업무를 대상으로 할뿐더러 여러 부처의 조정을 요하는 경우가 많으므로 조정 및 관리 역할을 할 수 있는 국무총리실이 적절함

※ 장기적으로 공론화 제도가 정착한 후 독립기구화 하는 것을 목표로 함

○ 공론화 대상을 공공정책으로 확대할 필요

- 대다수의 기존 법안은 공론화 대상을 국책사업에 한정하나 이는 적절치 못함
 - 국책사업으로 한정하는 이유는 프랑스 공공토론위원회가 초기 시작단계에서 국책사업에 대한 공론화 요구에 의해 설립되었고 주로 다루는 사안도 국책사업이 많기 때문임
 - 그러나 프랑스 공공토론위원회도 2000년도 이후 국책사업 이외의 공공정책에 대한 공공토론이 가능하도록 관련법을 개정하였음

※ 탈원전 여부, 핵폐기물 관리 방안, 국가 교통·수자원 정책·에너지 정책 등

- 공론화의 사전적 갈등 예방적 성격에 비추어 볼 때에도 이 같은 공공정책에 대한 공론화가 더 필요

○ 공론화(선정)위원회 위원 구성의 유연성 확보

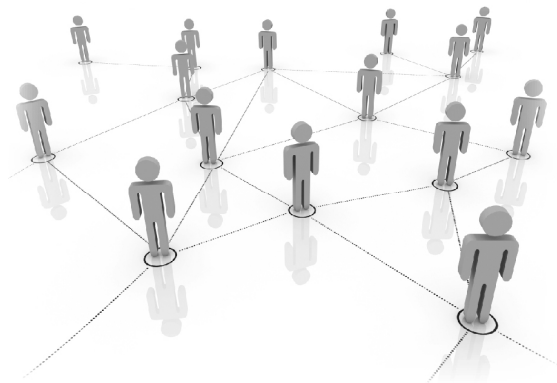
- 국무총리실 산하 위원회로 공론화(선정)위원회를 설치할 경우 직제 상 헌법기관의 임명권은 적절치 않음
 - 대통령 지명 3인, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천 각 1인, 갈등관리전문가 3인, 시민단체 대표자 3

- 인 등 구체적으로 위원 임명권자를 규정하는 것은 총리실 산하 위원회와 직제 상 일치하지 않음
- 공론화(선정)위원회 위원은 경력·학문 등의 전문성보다 갈등관리에 대한 전문적 경험과 지식이 더 요구됨
 - 각 분야별 경력 위주의 위원 선정은 공론화 취지를 훼손시킬 우려
- 이 같은 이유로 위원 구성에 있어 구체적인 조건을 부과하기보다 유연하게 구성할 수 있는 방식이 더 적절하다고 판단
 - 그러나 김해영 의원 법안에서와 같이 너무 추상적인 구성안은 부적절하며 좀 더 구체적인 의원 선정 방식을 제시할 필요는 있음
- 구체적 공론화 절차 및 방식, 위원 선정 기준, 공론화 지원조직 등과 관련한 규정 마련 필요
 - 구체적 공론화 절차 및 방식, 위원 선정 기준, 공론화 지원조직 등과 관련한 규정이 모두 시행령으로 위임되어 있어 이에 대한 구체화 필요
- 공론화 준비 기간 및 결과 통지 기간 수정 필요
 - 공론화 준비기간에 관한 규정 마련이 필요함
 - 공론화 준비 기간은 실제 공론화에 필요한 객관적 정보를 마련하고 참여적 의사 결정 방식을 선정하는 등 매우 중요한 역할을 수행해야할 기간임
 - 공론화 준비가 제대로 되지 않는다면 많은 시간과 노력이 들어간 공론화가 유명무실해질 수 있음
 - 프랑스 공공토론위원회의 경우에도 사안에 따라 짧게는 4개월에서 길게는 1년 가량의 준비기간을 설정함
 - 공론화 결과 통지 기간의 확장 필요
 - 공론화 결과에 대한 소관 중앙행정기관의 수용 여부 통지 기간인 14일은 공공토론 결과에 대한 수정 또는 보완 등을 검토하기에 현실적으로 너무 짧은 기간으로 판단됨
- 위원의 독립성 및 중립성 확보 규정 마련 필요
 - 위원의 신분보장, 위원의 제척·기피·회피, 결격사유, 별직 규정에서의 공무원 의제, 청렴 및 비밀 유지 의무 등 규정 마련 필요

PART

III

숙의민주적 갈등해결 모델(안)



1. 숙의민주적 갈등해결 모델과 참여적 의사결정 모델의 활용

1) 숙의민주적 갈등해결 모델

(1) 숙의 민주주의의 의의

○ 발생 배경

- 정부의 일방적인 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식의 정책 결정은 해당 정책과 관련된 이해관계자들과의 갈등을 발생시킴
- 정부는 이를 해결하기 위해 주로 법·제도적 기제, 협상, 보상 등을 활용해 왔음
- 사법적 해결, 금전적 보상 등의 기제가 적절히 작동하는 경우도 있지만 사회가 복잡해지고 다원화되면서 여러 이해와 가치가 대립되어 오히려 갈등이 더욱 심화하는 사례가 증가하고 있음

※ 제주 해군기지 사례, 밀양 송전탑 사례, 방폐장 입지 선정 갈등 사례 등

- 이러한 문제는 참여와 숙의를 통해 합의를 형성하는 숙의 민주주의 중요성을 부각시킴
- 이 합의형성 과정은 기존의 단순 의견교환 및 조정, 협상에 한정되지 않고, 상이한 가치·신념·이해·선호 등을 가진 이해당사자 간의 성찰적 논의와 토론을 포함

○ 개념과 목적

- 숙의민주주의란 대의민주주의를 대표하는 선호집합적(aggregate) 의사결정 방식이 아닌, 이해당사자의 자발적인 참여와 숙의(deliberation)를 통해 정당성 있는 합의에 도달하는 것을 의미함
- 숙의민주주의는 궁극적으로 참여와 숙의를 통해 정부 정책결정의 정당성 확보 및 의사결정의 질을 제고하고자 하는 것임
- 앞서 언급하였듯 참여와 숙의는 어떻게 수행하느냐에 따라 질적으로 큰 차이를 보일 수 있으므로 그 정당성을 확보하기 위한 필수적 조건을 갖출 필요가 있음

○ 숙의민주주의의 정당성 확보 조건

- 시민의 광범위한 참여

- 이해를 같이하는 모든 집단·개인이 정당한 이유 없이 배제되지 않도록 주의해야 하며, 참여하고자 하는 모든 시민에게 참여의 기회가 공정하게 제공되어야 함
- 과학적·객관적인 정보의 투명하고 공정한 제공
 - 숙의의 과정에 참여한 모든 참여자들이 공정하고 투명하게 제공된 정보를 토대로 공적인 판단을 할 수 있도록 객관적인 근거가 제시되어야 함
 - 참여자들이 제공된 정보를 통해 학습의 기회를 충분히 가질 수 있도록 정보의 다양성, 충분성, 투명성, 정확성, 객관성 등이 함께 충족되어야 함
- 숙의과정에서의 소통성 확보
 - 숙의과정에서는 참여자 간의 권력에 따른 제약 없이, 균등한 발언기회가 제공되어야 하며, 균형 있게 의견이 반영되어질 수 있도록 해야 함
- 합의결과의 지속성 보장
 - 성찰적인 논의와 숙의가 보장된 가운데 도출되어진 최종 합의안을 이해당사자들이 수용하고 지속적인 이행을 담보할 수 있어야 함

(2) 공론화의 의의

- 공론화의 개념과 목적
 - 사전적 의미의 공론은 ‘여럿이 모여 공정하게 의논(議論)하는 것’ 또는 ‘어떤 사안에 대해 국민(國民)들 사이에 모아지는 의견(意見) 또는 공평하고 의로운 도의 즉, 공의(公議)’를 뜻함(채종현, 2017b:62)
 - 공론의 개념을 바탕으로 공론화는 ‘어떤 사회적 이슈 또는 문제를 일반 국민 다수가 모여 의논하고 공론(公論)이 되게 하는 것’으로 해석 가능함
 - 좀 더 구체적으로 공론화란 해결해야 할 사회적 이슈 및 갈등해결을 위한 대안 모색을 위해 일반시민을 비롯한 사회 각 계층, 그리고 전문가의 의견을 민주적 절차를 통해 수렴하고 진정한 국민의 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성과정을 의미한다고 볼 수 있음
 - 이와 같이 공론화의 사전적 정의 자체는 가치 중립적으로 질적 차이를 반영하고 있지 않음
 - 학자들은 이러한 공론화의 사전적 정의에 질적으로 차별화되는 요소를 가미함으로써 올바른 공론화가 무엇인지에 대해 설명하고 있음

- 김대영(2005:90-91)은 공론을 ‘공공선(the common good)을 추구하는 행위’로, 공론화를 ‘성숙한 공론을 형성하는 과정’이라 정의함
- 채종헌·정지범(2010)은 공론화는 사회적 갈등이 예상되는 현안을 둘러싼 다양한 이해관계자 및 일반국민을 대상으로 ‘성찰적인 토론’과 ‘합리적인 의사소통행위’ 및 조정과정을 통해 정당성 있는 정책을 생산하는 과정으로 정의함
- ‘공공선, 성숙한, 성찰적인’ 등의 의미가 부가되어 질적으로 차별화되는 공론화는 숙의 민주주의적인 요소가 가미되고 있음
- Fishkin(2009)이 개발한 공론조사 역시 그 본래 용어는 “Deliberative Polling”으로 한국어로 직역하면 “숙의적 여론 조사”임
- 다음에서 제시될 공론화의 원칙에서도 참여와 숙의가 포함되어 있음
- 공론화의 원칙⁴⁾
 - 민주성(Participation)
 - 관련 이해당사자·전문가·일반국민 등이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 공평하게 주어져야 하며, 권력·자원 등의 불균형으로 인해 참여가 배제되어서는 안됨
 - 책임성(Responsibility)
 - 공론화에 참여한 당사자들은 각각의 역할에 대해 명확하게 인지하고 있어야 하며, 최종 도출된 결과물에 대해 도덕적·규범적·실질적 책임을 져야 함
 - 도덕성(Ethic)
 - 참여자들은 자신의 의견을 개진함에 있어 다수의 국민이 이해할 수 있는 도덕적인 근거를 제시해야 함
 - 진정성(Sincerity)
 - 참여자들이 자발적으로 자신의 의견을 개진하고, 상대방의 의견을 경청하며, 상호 조정을 통해 합의적 공론을 도출하고자 하는 충분한 의지를 가져야 함
 - 독립성(Independence)
 - 정치적·재정적으로 독립성을 갖는 전담기구 또는 위원회에 의해 운영되어야 함

4) 사용후핵연료공론화TF(2008:10-11)를 참조하여 작성

- 숙의성(Deliberation)
 - 정부뿐만 아니라 모든 참여자들은 해당 사안에 대한 충분한 학습이 선행되어야 하며, 이를 근거로 한 성찰적인 토론이 될 수 있도록 노력해야 함
- 회귀성(Non-linearness)
 - 공론화를 통해 사회적 합의에 이르렀다 하더라도 그 과정 또는 그 결과물에 문제가 확인된다면 논의를 원점으로 돌릴 수 있어야 함
- 투명성(Transparency)
 - 공론화의 진행 과정은 투명하고 충분하게 누구에게나 공개되어야 함
 - 직접적으로 그 과정에 참여하지 못한 다수의 국민들도 쉽게 접근할 수 있어야 함
- 이상의 공론화 개념 및 목적, 원칙을 살펴보면 공론화는 숙의 민주주의를 달성하기 위한 일종의 수단이자 진정한 공론화를 달성하기 위해서는 숙의 민주주의 기본 요소인 참여와 숙의가 전제되어야 함

(3) 사후적 갈등 관리와 공론화의 구분

- 사후적 갈등 관리
 - 사후적 갈등 관리란 이미 발생한 갈등을 효율적이고 효과적으로 관리 및 해결하는 것을 의미함
- 사후적 갈등 관리 방식으로서의 대안적 분쟁해결제도(ADR:Alternative Dispute Resolution)
 - 전통적인 사후적 갈등 관리 방식은 사법재판을 통한 방식, 금전적 보상을 통한 방식 등이 있으나 금전적 · 시간적 · 심리적 비용이 크게 소요되기에 비효율성을 야기함
 - 이에 대한 대안으로 알선(conciliation) · 조정(mediation) · 중재(arbitration)로 대표되는 대안적 분쟁해결제도가 사후적 갈등 관리 방식으로 각광받고 있음
 - 알선 · 조정 · 중재는 기본적으로 법원의 재판에 의하지 않고 문제를 해결하고자 하는 제도라는 공통점을 가지나 ‘제3자 개입’ 및 ‘법적 구속력’의 정도에 따라 구분됨(채종현, 2017b:77-79)
 - 알선은 조정 · 중재와는 달리 갈등 당사자들 스스로 대화와 토론을 통해 문제

- 해결을 진행하며 궁극적인 합의와 대안도 자주적으로 제시하는 방식을 의미함
- 조정은 갈등 당사자 간 자발적인 협상이 실패하고 대화와 소통이 단절되었을 경우에 제3자의 개입을 통해 협상을 이어나가는 것을 의미
 - 조정은 제3자가 당사자들의 합의를 이끌어내도록 노력하는 과정
 - 중재는 중재자가 당사자들의 입장과 이해를 들어보고 합의점을 찾아가는 방식으로 최종 결정에 대한 법적 구속력이 발생
 - 중재는 당사자가 중재자의 결정에 따르기로 하고 중재자가 합의안을 제시
 - 이 같은 사후적 갈등 관리 방식에서도 당사자 간 합의를 이끌어내기 위해 상호 간 신뢰를 바탕으로 한 숙의 과정이 중시됨
- 사후적 갈등관리와 공론화의 차별성
- 숙의민주주의적 관점에서 사후적 갈등관리와 공론화는 이해당사자간 대화와 숙의가 중요한 요건이라는 점에서 큰 차이가 없음
 - 그러나 개념형(ideal type)으로 공론화는 사전적 갈등 예방으로 볼 수 있으며 사후적 갈등 관리와 차별성을 가짐
 - 사후적 갈등 관리는 다음과 같은 근본적 한계가 존재(채종현, 2017b:79)
 - 아무리 사후적 갈등 관리를 적절히 수행한다 하여도 이미 촉발된 갈등은 필연적으로 사회적 비용을 유발하므로 사전에 갈등을 예방하는 것이 더욱 중요
 - 공공 갈등의 경우 정부가 갈등 이해관계자의 한 입장을 대변하기 마련이므로 조정 또는 중재의 신뢰성을 의심받기 쉬움
 - 공론화는 갈등이 예견되는 사안에 대하여 국민 일반 혹은 해당 갈등의 잠정적 이해관계자 일반의 의사를 확인 후 숙의를 통해 사회적 합의에 도달하는 과정으로 사전적 갈등 예방에 초점을 둠
 - 따라서 원칙적으로는 이해관계가 명확히 드러난 사안에는 적합하지 않음
 - 국내에서는 아직 사후적 갈등 관리와 공론화(사전적 갈등 예방)의 차이를 명확히 구분하고 있지 못하는 실정임
 - 대표적인 예로 신고리 5·6호기 공론화의 경우 공론화 시행 당시 이미 이해관계자가 명확히 드러나고 공정이 20%이상 진행된 갈등 상황으로 사후적 갈등 관리 절차가 수행되는 것이 적절함
 - 이상에서 살펴본 바와 같이 숙의 민주주의 갈등관리 모델은 사전적 갈등 예방과 사후적 갈등 관리 모델로 구분할 필요가 있음

- 국무조정실의 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」에서도 갈등관리의 원칙은 사후적 갈등해결에 보다 초점을 두고 있음
- 본 연구는 갈등 조정 중심의 사후적 갈등해결 모델과 함께 최근에 관심이 증대되고 제도적 정착이 요구되는 사전적 갈등예방 모델(공론화) 개발을 목표로 함

(4) 공론화에서의 참여와 숙의

- 참여와 숙의의 정의
 - 참여는 사전적으로 “어떤 일에 끼어들어 관계함”을 의미하고, 숙의란 “깊이 생각하여 충분히 논의하는 것”으로 정의됨
 - 참여는 누가 참여하는지, 어느 정도의 권한 또는 영향력을 가지는지, 어떤 방식으로 참여하는지 등에 따라 질적으로 달라짐
 - 숙의 역시 깊은 생각과 논의에 앞서 어떠한 정보가 주어지는지, 누가 숙의에 참여하는지, 숙의의 과정을 어떻게 진행되는지, 숙의의 시간적 범위는 어느 정도인지에 따라 질적으로 다를 수 있음
- 효과적인 공론화를 위한 다양한 참여적 의사결정 방식의 활용
 - 앞서 언급한 바와 같이 참여 수준과 방식은 생각보다 훨씬 다양하고 스펙트럼이 넓음(채종현, 2017a:4)
 - 참여적 의사결정 방식은 당연히 사후적 갈등 조정 과정에서나 사전적 공론화 과정 모두에 활용 가능
 - 특히, 공론화에서는 시민배심원제(Citizen's Jury), 공론조사(Deliberative Polling), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 주민 공모제 등 다양한 참여적 의사결정 방식의 활용도가 높음
 - 각 참여적 의사결정 방식에 따라 참여의 수준과 의사결정 권한이 다르며 사안에 따라 적절한 참여적 의사결정 방식을 도입할 필요가 있음
 - 일반적으로 사안이 중대할수록 보다 숙의를 보장하는 수준 높은 참여 방식을 고려해야 함(채종현, 2017a:5)
 - 다음 <표3-1>에서 참여의 수준과 공론화 방식의 예시를 제시함

<표3-1> 참여의 수준과 방식

수준	정보제공	2. 의견수렴	3. 자문협의	4. 주민참여 (공동결정)	5. 주민결정
내용	- 정보공개 - 통보 - 홍보 - 알려주기	- 여론, 의견 청취/반영 - 비공식 자문	- 제도적 참여 - 공식 협의 - 권고	- 주민/정부간 합의 - 협력에 의한 해결	- 주민결정 → 정부집행
방식	- 정보공개 - 공람 - 정책홍보 - 설명회	- 공청회 - 진정 - 민원 - 여론조사	- 시나리오 워크숍 - 자문위원회 - 자문협의기구 - 공론조사 - 합의회의	- 규제협상 - 공동협의기구 - 협력적 기획 - 공동조사 - 민관합동위원회	- 주민투표 - 국민투표 - 시민배심원제 - 입지선정위원회 ※ 주민공모제

출처: 채종현(2017a). 「새 정부의 원전정책과 공론화의 성패」(p.5)

○ 효과적인 공론화를 위한 ‘충분한’ 숙의의 보장

- 숙의가 배제된 공론화는 집단적 인기투표 또는 포퓰리즘과 다를 바 없음
 - 경주 중저준위방폐장 입지 사례와 같이 숙의와 충분한 토론이 생략된 집단의 의사결정(‘주민투표에 의한 주민공모제’)은 포퓰리즘이라는 비판을 피할 수 없음
- 공론화에서 요구되는 충분한 숙의는 앞서 제시한 숙의 민주주의의 정당성 확보 방법과 일맥상통함
 - 모든 공론화 과정 및 결과는 공개되어야 함
 - 공론화 과정에서 필요한 정보는 누구나 제공받을 수 있어야 함
 - 공론화 과정에서 제공되는 정보는 정확하고 객관적이어야 함
 - 공론화 과정에서 누구나 자유롭게 자신의 의견 또는 입장을 표현할 수 있고 이에 대해 반론할 수 있어야 함
 - 성별, 연령, 학력, 지위 등에 관계없이 일반국민을 대표한다면 공론화에 참여할 수 있어야 함
 - 공론화 과정에서 제시되는 모든 의견은 동등하게 존중받아야 함
 - 공론화 과정에서 설정되는 규칙은 누구에게나 동일하게 적용되어야 함
- 참여적 의사결정 방식과 함께 숙의적 공공토론의 활성화가 이루어질 수 있는 분위기 조성 및 지원이 필요

※ 일반토론, 주제토론, 전문가토론, 온라인 질의/응답 등

2) 참여적 의사결정 방식의 활용

(1) 공론조사

○ 공론조사의 개념

- 공론조사는란 “특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성 있는 시민 간 토론을 통해 형성된 ‘공론(public judgment)’을 확인하는 수단”임(김원용, 2003)
- 1988년 제임스 피쉬킨(James Fishkin)에 의해 처음 고안되었으며 세계 각국에서 다양한 공공정책의 결정을 위해 활용되고 있음(김선희, 2006)

○ 공론조사의 목적

- 공론조사는 정책 이슈에 대한 충분한 정보제공과 심도 있는 토론을 통해 양질의 합리적 의견을 도출하고 이를 정책 결정에 반영하고자 하는 목적을 가짐
- 이러한 공론조사의 목적은 다음을 전제하는 것임(박세훈 · 이영희, 2004)
 - 충분한 정보와 심도 있는 토론을 통해 개인의 의견의 선호가 변화할 수 있음
 - 그리고 그러한 과정을 통해 형성된 의견이 더욱 합리적인 의견이 될 가능성이 높음

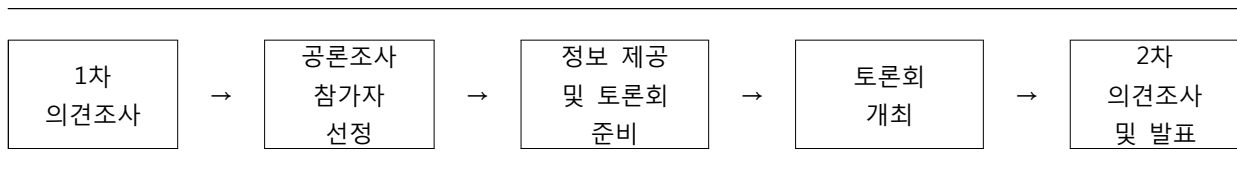
○ 공론조사의 의의와 특징

- 공론조사는 여론조사가 내포하는 신뢰성과 정당성 부족의 문제를 보완
 - 여론조사는 부족한 정보를 바탕으로 한 의견을 조사하기 때문에 피상적 의견을 단순히 양적으로 취합하는 것에 그쳐 신뢰성과 정당성이 부족함
 - 공론조사는 여론조사의 신뢰성과 정당성 결여 문제를 숙의과정을 통해 보완함(김선희, 2006)
- 공론조사에서는 숙의 이전과 이후의 의견을 각각 조사함
 - 첫 번째 의견 조사는 통상적인 여론조사와 동일하며 대규모 표본을 대상으로 숙의가 부재한 상태에서의 의견, 즉 여론을 조사함
 - 두 번째 의견 조사는 공론을 조사하기 위한 것으로서, 면대면의 숙의과정이 가능하도록 첫 번째 조사의 응답자들 중 일부를 다시금 표본으로 삼아 충분한 숙의를 거친 후의 공론을 조사함(김선희, 2006)

- 숙의 전과 후의 의견 조사는 동일 설문으로 구성되어야 하며, 그 이유는 두 조사 결과 간 통계적으로 유의미한 의견 변화가 발생했는지를 알기 위함임(김원용, 2003)

○ 공론조사의 절차(박세훈 · 이영희, 2004)

<그림3-1> 공론조사의 절차



자료: 박세훈 · 이영희(2004)

- 1차 의견조사

- 2,000~3,000명 정도의 표본을 무작위추출하여 대표본을 구성
- 추출된 표본들에 대하여 해당 이슈에 대한 의견조사 실시

- 공론조사 참가자 선정

- 1차 의견조사 응답자들 중 성별, 연령, 지역 등을 고려, 비례할당추출하여 200~300명 정도의 토론회 참가자 선정

- 정보 제공 및 토론회 준비

- 해당 이슈에 대한 찬성 및 반대 견해를 가진 전문가들이 토론회 참가자들에게 전달할 자료 작성
- 작성된 자료를 토론회 참가자들에게 제공하여 숙지하도록 함

- 토론회 개최

- 토론회 참가자들을 15명~20명 정도의 소집단으로 나누어 소규모 토론 실시
- 소규모 토론을 통해 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용 선정
- 찬성과 반대 측의 전문가 패널이 참석하는 전체토론회 실시

- 2차 의견조사 및 발표

- 전체토론회 종료 직후 1차 의견조사에서의 질문과 동일하게 구성된 2차 의견조사 실시
- 실시된 공론조사의 분석 및 결과 발표

- 공론조사의 적용 조건(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005:286)
 - 전국적 정책 사안과 지역적 정책 사안 모두에 적용 가능
 - 특정 정책 영역에 국한되지 않고 폭넓게 적용 가능
 - 특히 대안이 다수 존재하며 일반 시민들의 정보와 이해가 부족한 정책 이슈일수록 더 적합함
- 공론조사의 장점과 단점(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)
 - 대표성 확보
 - 표본의 크기가 크고 무작위 추출을 통해 구성되기 때문에 대표성이 잘 확보됨
 - 심도 있는 숙의의 어려움
 - 다른 참여 방법에 비하여 표본의 크기가 큰 편이기 때문에 시간과 비용의 소모가 크며, 깊이 있는 토론이 어려운 경우가 많음

(2) 시민배심원제

- 시민배심원제의 개념
 - 시민배심원제란 일반시민들을 대상으로 숙의과정을 통해 사회 중요 문제에 대한 정책 의제를 설정하거나 정책 대안을 선택하게 하는 제도
 - 여론을 형성하고 시민들의 의견을 정책결정에 반영하기 위한 시민참여 방법 중 하나(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005; 강일신 · 김종철, 2015: 257).
- 시민배심원제의 목적
 - 여론형성을 통한 정책결정과정 참여
 - 사회적으로 중요한 공적문제나 사회적으로 갈등이 예상되는 주요 정책 과제에 대해 일반시민의 의견을 수렴하고 여론을 형성
 - 사회적 갈등 해소와 합의 도출
 - 숙의와 학습의 과정을 통해 사회적 갈등을 해소하고 합의를 도출
- 시민배심원제의 의의와 특징
 - 참여민주주의 실현과 정책 정당성 제고에 기여
 - 무작위로 추출된 시민들을 대상으로 의견을 수렴하여 정책 결정과정에서

일반 시민의 관점을 투영하고, 참여민주주의를 실현시키는데 기여함 (강일신 · 김종철, 2015: 257).

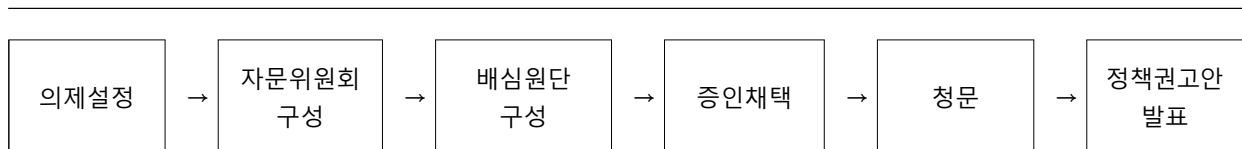
- 시민배심원제는 자발적 참여와 민주적이고 이성적인 토론을 통해 합의를 이끌어 냄으로써 갈등을 해소하고 정책결정의 정당성을 높이는데 기여함 (문태현, 2010:646)

- 제퍼슨 센터에 의해 구조화된 시민참여방법

- 시민배심원제는 1970년대 중반 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)에 의해 구조화된 시민참여 프로그램으로, 18-24인의 시민배심원단으로 구성
- 일반대중의 입장이 잘 표현될 수 있도록 인구통계학적 대표성을 띠는 시민들로 구성
- 시민배심원단은 4-5일에 걸쳐 안건을 학습하고 토의하는 과정을 통해 합의된 의견이나 문제에 대한 해결책을 제시
- 배심원단의 판단은 정책결정자들에게 제공되고, 이를 통해 정책결정과정에서 시민들의 의견을 전달할 수 있는 기회가 됨(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005; 강일신 · 김종철, 2015: 256).

○ 시민배심원제의 절차(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)

<그림3-2> 시민배심원제의 절차



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2005)

- 의제설정

- 시민배심원제를 통해 결정해야 할 의제 결정

- 자문위원회 구성

- 관련 의제에 대해 다양한 관점을 가진 시민들로 구성하고, 배심원의 역할을 조언할 뿐 아니라 시민배심제가 공정하게 운영될 수 있도록 직원(staff)들을 관리 · 감독하는 역할을 수행

- 배심원단 구성

- 무작위 전화설문
- 시민배심원 풀(Pool) 구성(관련 의제에 대한 추가정보를 받기로 동의한

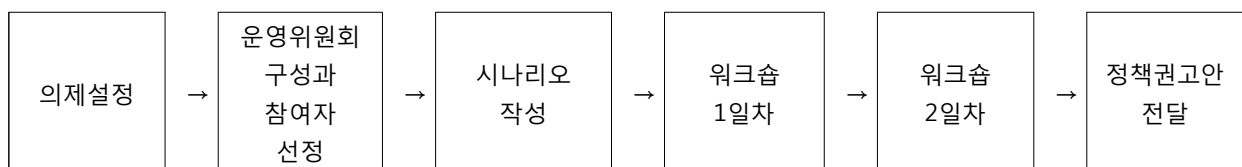
응답자 200~300인)

- 지역사회 및 의제와 관련된 일반시민의 관점과 특성을 반영할 수 있는 표본 수집을 통해 배심원단을 구성
- 증인채택
 - 의제에 관한 지식이 있는 개인
 - 자문위원회의 도움을 받아 상이한 관점과 견해를 반영할 수 있는 증인 채택
- 청문
 - 배심원단의 질문과 증인의 답변
 - 토론 후 의제에 대한 답변 도출
- 정책권고안 발표
 - 공개포럼 등을 통해 정책 권고안 발표
- 시민배심원제의 적용 조건
 - 이해관계자의 입장이 선명하게 대립하여 정면으로 충돌하고 전문가들의 중립성이 의심받는 안전에 대해 적용이 가능함
 - 단순히 찬·반의 의사결정이 중요하기보다, 만장일치 또는 절대 다수의 합의가 중요한 사안일수록 적합함(한겨레, 2017.07.11.)
- 시민배심원제의 장점과 단점
 - 참여민주주의의 실현
 - 정책결정과정에서의 민주성을 확보하고, 갈등을 예방 및 해소할 수 있음(은재호, 2009; 문태현, 2010)
 - 무작위 선발과정을 통해 평균적인 일반시민을 관점을 대표할 가능성이 높아짐(이영희, 2009)
 - 시민배심원단의 전문성 문제
 - 논의하고 있는 안전에 대한 명확한 이해와 충분한 지식이 없는 상태로 의사결정이 진행될 수 있음
 - 시민배심원제의 효율성 문제
 - 시간과 비용이 많이 들고, 명확한 합의점을 찾지 못할 수 있음(정정화, 2011)
 - 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 사안의 경우 소모적인 논쟁으로 인해 의사결정을 표류시킬 수도 있음(Wright, 2001)

(3) 시나리오 워크숍

- 시나리오 워크숍의 개념
 - 시나리오 워크숍은 지역 차원에서 특정 주제에 대해 정책결정자, 기술 전문가, 기업 및 산업관계자, 시민 등 각 집단의 대표들이 참여하여 토론을 통해 향후 전망과 실천계획을 작성하는 것임(국무조정실, 2009; 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)
- 시나리오 워크숍의 목적
 - 시나리오 워크숍은 목적은 다음과 같은 세 가지로 압축됨(국무조정실, 2009)
 - 지역 수준에서 개발과 지속가능한 발전에 관한 전망 수립
 - 수립된 전망을 현실화하기 위한 행동계획 수립
 - 지역 내 각 분야 행위자들 사이의 상호이해 및 신뢰 구축
- 시나리오 워크숍의 의의와 특징
 - 시나리오의 작성
 - 특정 주제와 관련하여 미래에 발생할법한 일련의 시나리오를 다양한 관점을 종합하여 도출함
 - 합의된 실행계획의 도출
 - 서로 다른 이해관계와 관점을 가진 참여자들 사이의 토론을 통해 서로의 지식과 경험이 공유되고 합의된 실행계획이 도출됨
 - 지역 수준의 논의에 활용
 - 주로 지역 수준에서의 개발 또는 발전을 위한 계획을 수립하기 위해 활용됨
- 시나리오 워크숍의 절차(국무조정실, 2009)

<그림3-3> 시나리오 워크숍의 절차



자료: 국무조정실(2009)

- 의제설정
 - 시나리오 워크숍을 주관하는 주관기관에서 어떤 의제에 대해 시나리오 워크숍을 개최할 것인지를 결정
 - 시나리오 워크숍은 주로 지역의 개발정책과 관련된 의제를 다루기 위해 개최됨
- 운영위원회 구성과 참여자 선정
 - 통상 5~6인 정도로 구성되며 주최기관에서 구성하지만 구성 이후에는 주최기관으로부터 독립성을 유지해야 함
 - 운영위원회는 주로 시나리오 워크숍의 진행일정과 방법을 만들고 참가자 결정과 전반적인 진행의 관리를 담당함
 - 운영위원회는 시나리오 워크숍에 참여할 참가자를 추천받아 결정하며, 참가자는 지역의 주민, 공무원, 기업, 전문가 등 4개의 역할별 그룹으로 나누어지고 그룹당 4~6명 정도로 구성됨(국무조정실, 2009)
- 시나리오 작성
 - 운영위원회에서 의제와 관련하여 초기 시나리오를 작성함
- 워크숍 1일차(공동 전망 수립)
 - 참가자들에게 시나리오 워크숍의 목표가 소개되고 관련 정보가 제공됨
 - 이후 역할그룹별로 각각의 시나리오 작성
 - 전체 세션을 통해 작성된 역할그룹별 시나리오들을 종합하여 단일의 종합 시나리오 작성
- 워크숍 2일차(공동 실행계획 수립)
 - 1일차 워크숍을 통해 작성된 단일 시나리오를 4개의 주제로 분할
 - 역할그룹의 참가자들을 섞어 다시 4개의 주제별 그룹으로 나누고 그룹 세션을 통해 주제별 실행계획 수립
 - 전체 세션을 통해 주제별 실행계획을 종합하여 우선순위를 결정하고 공동의 실행계획 수립
- 정책권고안 전달
 - 시나리오 워크숍을 통해 작성된 공동의 전망과 실행계획을 지역의 주요 행위자들에게 전달하고 워크숍 결과를 일반에 공포

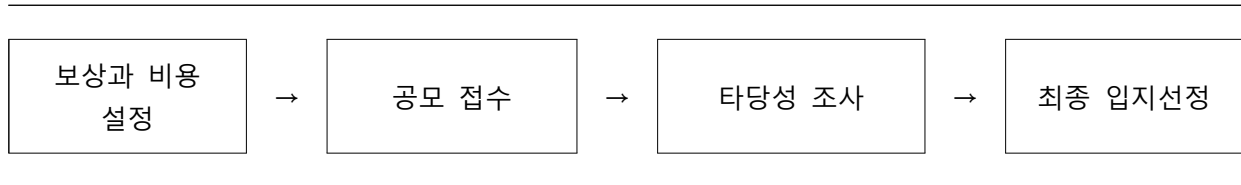
- 시나리오 워크숍의 적용 조건
 - 지방 또는 지역 수준의 논의에 주로 적용
 - 주로 다각적인 평가와 선택이 필요한 폭넓은 발전계획의 수립을 위해 적용
(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)
- 시나리오 워크숍의 장점과 단점
 - 지역의 일반시민들이 전문가로서 참여하기 때문에 갈등 예방에 효과적
 - 한편으로는 지역 수준의 참가자들로 한정되어 지역적 한계를 가짐(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)

(4) 주민공모제

- 주민공모제의 개념
 - 주로 공공시설의 입지선정과 관련하여 시설 입지의 직·간접적 보상을 제안한 후 주민들의 자발적인 신청을 받아 시설의 입지를 결정하는 방법
- 주민공모제의 목적
 - 공공시설 입지선정 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방 및 해결하고 궁극적으로 주민 수용성을 높이기 위한 목적을 가짐(김학린 · 전형준, 2018)
- 주민공모제의 의의와 특징
 - 기술경제적 합리성보다 정치적 합리성에 비중
 - 기술경제적 합리성에 비중을 두고 사업자가 공공시설의 입지를 주도적으로 선정하기보다는 정치적 합리성에 비중을 두고 수용성 제고에 집중
(김학린 · 전형준, 2018)
 - 보상적 접근방법의 활용
 - 시설 입지에 관한 일방향적 결정방법인 전통적 접근방법과 달리 비용과 편익의 비대칭성을 해결함으로써 입지 선정을 원활히 할 수 있게 해줌
(김규일 · 이진규, 2005)

○ 주민공모제의 절차

<그림3-4> 주민공모제의 절차



- 보상과 비용 설정

- 유치를 희망하는 당사자 측에서 시설 유치의 인센티브를 제안하는 네거티브 인센티브 방식과 사업자가 인센티브를 제안하는 포지티브 방식이 고려될 수 있음(김학린 · 전형준, 2018)

- 공모 접수

- 시설 유치에 관한 공고를 내고 일정 기간 동안 신청을 받아 유치 희망 지역의 목록을 작성함

- 타당성 조사

- 건설하고자 하는 공공시설의 특성을 고려하여 유치 희망 지역들이 시설 유치에 타당한 조건들을 갖추고 있는지에 관하여 조사

- 최종 입지선정

- 타당성 조사를 바탕으로 최종 입지선정 및 공고

※ 주민 수용성 제고라는 목적 달성을 위하여 주민공모제의 전 과정에 걸쳐 공청회, 설명회, 유치시설 견학 등의 참여프로그램이 병행되는 것이 바람직함(이양주 외, 2012)

○ 주민공모제의 적용 조건

- 주민공모제를 통한 공공시설 입지선정이 효과성을 갖기 위해서는 해당 공공시설의 안정성 문제가 우선적으로 해결되어야 함(김규일 · 이진규, 2004)

○ 주민공모제의 장점과 단점

- 주민들의 이해도 제고

- 주민공모가 추진되기 위해서는 해당 정책에 관한 주민들의 이해에 근거한 동의가 필수이기 때문에 충분한 설명이 제공되어 주민들의 이해가 깊어짐

(정남수, 2015)

- 공모 실패의 위험
 - 시설의 안전성 문제가 해결되지 않거나 적절하지 않은 보상과 비용의 설정으로 공모가 실패할 경우 이후 다른 방법을 통해 동일 지역에 입지를 선정하는 데 있어서 정당성의 약화를 낳을 수 있음

2. 한국형 숙의민주적 갈등해결 모델(안)

1) 한국형 숙의민주적 갈등해결 모델 개요

- 한국형 공론화 모델
 - 본 연구에서 다룬 숙의민주적 갈등해결 모델은 제도 마련이 시급한 갈등 예방적 성격을 가진 한국형 공론화 모델임
 - 해외사례 시사점에서 알 수 있듯 공론화 제도는 통일성 있고 안정적인 법적 기반이 필수적 요소임
 - 이러한 법적 기반 없이 사안마다 법령을 신설하여 운영하는 공론화는 혼란을 가중시키고 신뢰성을 약화시킬 수밖에 없음
 - 신고리 5·6호기 공론화 사례에서도 시간적인 한계로 인해 규칙이 필요한 상황이 발생할 때마다 소통협의회가 급하게 규칙을 정하고 운영하여 혼란을 초래하였다는 한계가 제시됨
 - 따라서 한국형 공론화 모델을 개발하고 독립적 추진 주체를 마련할 필요가 있음
 - 한국형 공론화 모델은 기본적으로 프랑스 공공토론위원회(CNDP) 제도의 틀을 차용함
 - 프랑스 공공토론위원회(CNDP)와 같이 공공토론 대상을 심의·의결하는 위원회와 각 대상별 공공토론을 실무적으로 수행하는 위원회로 구분하여 조직과 제도를 마련
 - 이하에서는 공론화 의제를 심의·의결하는 위원회를 공론화선정위원회, 의결된 의제에 대해 실무적으로 공론화를 수행하는 위원회를 공론화위원회, 공론화선정위원회와 공론화위원회의 업무를 지원하는 사무국을 공론화 지원조직으로 함
 - 한국형 공론화 모델은 법적 성격, 조직, 기능, 운영 등 다양한 요소를 포괄해야 함

- 이 같은 요소는 국내외 공론화 사례 및 기존 공론화 관련 법안에서의 시사점, 특히 프랑스 공공토론위원회의 시사점을 토대로 한국 현실에 맞게 도출할 예정임
- 이하에서는 공론화선정위원회, 공론화위원회, 공론화지원조직의 목적, 기능, 설치, 운영 절차 등 대략적인 내용을 토대로 전반적인 한국형 공론화 모델을 제시하고자 함
- 보다 구체적인 위원회 구성 및 운영 방식은 제4, 5장에서 제시할 것임

2) 공론화선정위원회

(1) 공론화선정위원회 목적

- 국가에 중대한 영향을 미치는 정책과 사업의 쟁점, 영향, 기술적 측면 등 주요 정보를 국민 모두에게 객관적으로 제공
- 해당 정책과 사업에 대한 국민의 의견 제시와 숙의(deliberation) 및 토론의 장 마련
- 정부부처를 포함한 정책 및 사업 수행 주체 책임성 제고
- 국가에 중대한 영향을 미치는 정책 및 사업의 국민적 수용성을 제고하고 사회적 갈등 비용 최소화

※ 프랑스 CNDP의 목적 역시 국가적으로 중대한 영향을 미치는 사업에 대해 국민참여의 장을 마련함으로써 ①국민에게 정확한 정보를 제공하고, ②국민의 의견을 청취하고, ③사업 주체의 책임감을 일깨우는 데 있음

(2) 공론화선정위원회 기능

- 의제 선정 등 공론화 실시여부 심의·의결
- 각 의제별 공론화위원회의 구성
- 각 의제별 공론화 방식의 검토 및 운영 지원
- 공론화 전 과정이 공정하고 투명하게 진행되도록 관리(모니터링)
- 공론화위원회 활동 관련 행정적·재정적 협력 및 지원
- 공론화 확산 및 교육

- 그 밖에 위원장이 공론화와 관련하여 필요하다고 인정하는 사항 수행

※ 프랑스 CNDP의 미션은 국가적 주요 사업에 대한 ①시민 참여 보장, ②시민 참여 조직, ③시민 참여 과정 관리, ④사업 종료시까지 정보 제공 보장, ⑤공공 토론 촉진으로 제시됨

(3) 공론화선정위원회 운영 원칙

- (독립성) 공론화선정위원회는 특정 이해관계 및 권력에 영향을 받지 않고 독립적으로 운영되어야 함
 - 구체적인 확보 방안은 다음과 같음
 - 정부 조직에 소속되지 않은 민간위원으로 위원회 구성
 - 공론화 선정 관련 회의는 공개가 원칙이나 예외적으로 여론이나 이해관계자에 영향을 받을 수 있는 경우 등에 위원회 의결로 비공개 가능(단, 회의 결과 및 진행 상황은 지속적으로 공개)
 - 특정 공론화 사안에 대해 위원이 직접적이고 명확한 이해관계를 가질 경우 위원회 의결을 통해 해당 위원의 의결권을 제한하는 위원의 제척·기피·회피 규정
 - 위원이 독립적으로 공론화 업무를 수행할 수 있도록 비위 등의 사유가 아닌 한 본인 의사에 반해 해촉되지 않는 신분보장 규정
 - 별책적용에 있어서 민간 위원을 공무원으로 보는 의제 조항
- (대표성) 공론화선정위원회는 전체 국민의 이익과 의사를 대표할 수 있어야 함
 - 대표성 확보를 위해 공론화 제안권자가 중앙정부, 지방정부, 입법부, 국민 등 일반국민을 대표할 수 있게 함
- (전문성) 공론화선정위원회는 갈등 관리와 조정 등에 관한 전문적 지식 및 기술을 보유해야 함
 - 구체적인 확보 방안은 다음과 같음
 - 갈등 관리 및 숙의민주주의에 대한 기본 소양 및 경험을 갖춘 자를 위원으로 위촉
 - 사무국 사무총장을 포함한 실무 지원 조직에 갈등 관리 기법에 전문적 지식을 갖춘 자를 배치

- 필요시 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행
- 필요시 갈등 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완
- 공론화 경험 및 지식의 지속적 축적을 위한 보고서 발간
- (개방성) 공론화선정위원회는 원칙적으로 공론화에 관련된 모든 정보를 공개해야 함
 - 구체적인 확보 방안은 다음과 같음
 - 공론화 일정, 주요 결정, 공론화 방식 등은 정부 브리핑(보도자료)과 언론 보도를 통해 지속적으로 제공
 - 개별 공론화 의제에 대한 정책 또는 사업 설명 자료, 잠정적 이해관계자 의견, 전문 기술 또는 통계 자료 등은 홈페이지에 상시적 게시
 - 홈페이지 게시판을 통해 개별 공론화 의제에 대한 질문 또는 의견제시 장 마련
 - 매년 연초에 지난해 이루어진 공론화 과정 및 결과에 대한 종합 보고서 발간

(4) 공론화선정위원회 설치

- 공론화선정위원회의 필요성
 - 국내 사례의 시사점에서 알 수 있듯이 특정 의제가 공론화에 적합한지 아닌지를 먼저 확인할 필요가 있음
 - 대입제도 개편 공론화에서 대입 선발 방안 도출보다 교육의 장기적인 기본방향과 관련된 주제가 더욱 적절하다는 비판 제시
 - 또한 다양한 이해관계와 쟁점들을 충분히 반영하기 위하여 시나리오 워크숍이 활용되었지만 선정된 의제들이 적절했는지에 관한 의문이 제기
 - 울산북구 음식물자원화시설 건립 사례에서도 공론화는 갈등의 사전 예방과 관리를 위해 정책초기단계에 도입하는 것이 바람직하나 구성원들 간 불신과 갈등의 골이 깊어진 상황에서 도입되어 진정한 의미에서의 심의를 담보할 수 없었다는 한계가 드러남
 - 이는 적절한 의제 선정 절차와 주체가 부재하였기 때문에 발생한 문제라고 볼 수 있음
 - 공론화의 사전적 갈등 예방의 성격을 이해하고 안정적으로 공론화 의제를

판단하고 수행할 독립적인 주체가 필요함

○ 국무총리 소속 민간위원회(비상설)

- 프랑스 CNDP의 경우 한국의 국가인권위원회와 같이 독립기구로 설치되어 의결의 독립성을 확보함
 - CNDP는 독립기구로서 ①위원회 구성에 있어 삼권분립 원칙이 지켜지며, ②정부 계층제에 속하지 않으며 의결의 재량권이 보장되며, ③회계 및 예산의 독립성이 확보됨
- 그러나 한국의 경우 공론화 제도가 이제 시작되는 상황에서 독립기구로 설치되는 것은 무리가 있을 수 있음
 - 연간 공론화 건수가 예측되지 않는 상황에서 비효율적 인력·예산 운영 문제가 발생할 수 있음
 - 국무총리실의 경우 이미 공론화 이외에 정부 갈등관리 업무를 관장해오고 있으므로 업무의 효율성 차원에서도 국무총리 소속 위원회가 적절
- 우선적으로 국무총리 소속 비상설 위원회로 시작하여 운영하되 장기적으로는 독립기관화 하는 것을 목표로 함

3) 공론화위원회

(1) 공론화위원회 목적

- 공론화선정위원회에서 의결된 개별 공론화 의제에 대한 공론화 준비 및 공정하고 중립적인 공론화 진행
 - 공론화위원회는 원활한 공론화를 위한 진행자 및 활발한 토론을 이끌어 나가는 촉진자 역할을 수행함
 - 공론화위원회는 해당 공론화 의제에 대한 주관적 의견이나 판단을 제시하지 못함
 - 공론화위원회는 공론화 의제 소관 부처, 이해관계자, 전문가, 일반국민과 자유롭게 소통하지만 독립적이며 중립적 관계를 유지해야 함

(2) 공론화의 정의 및 원칙

○ 공론화의 정의

- ‘공론화’란 갈등이 예상되는 공공의제에 대해 일반국민과 이해관계인 일반이 참여하여 ①객관적 정보를 얻고, ②자신의 의견을 표출하며, ③논증과 토론을 하는 숙의과정을 의미함
- 공론화를 위해 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 주민공모제 등 다양한 참여적 의사결정 방식이 활용될 수 있음
 - 신고리5·6호기 공론화 사례에서 공론조사 방식만이 활용되어 시민 표결에 대한 의존이 크게 작용하였다는 점이 비판의 대상이 됨
 - 표결에 대한 의존이 공론조사 외에도 시민 배심원제, 시나리오 워크숍, 합의 회의, 공공의견조율 등 숙의토론 중심의 다양한 공론화 방법을 활용할 필요가 있다는 점이 제기됨 (신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018:192-198)
- 각 공론화는 필수적으로 숙의를 위한 토론이 포함되어야 함
 - 일반토론, 주제토론, 전문가토론, 온라인 질의/응답 등
- 효과적인 공론화를 위해서는 주어진 기간 동안 해당 의제에 적합한 공론화 및 토론 방식을 선택할 필요가 있음
- 의제에 적합한 공론화 방식 및 숙의적 공공토론 방식은 한 가지가 아니라 여러 방식의 조합일 수 있음

○ 공론화의 원칙⁵⁾

- 투명성: 투명성은 공공토론의 과정과 결과에 대한 신뢰성을 확보하며 나아가 공공토론의 결과에 대한 수용성을 제고함
 - 모든 공론화 과정 및 결과는 공개되어야 함
 - 공론화 과정에서 필요한 정보는 누구나 제공받을 수 있음
 - 공론화 과정에서 제공되는 정보는 정확하고 객관적이어야 함
- 논증성: 공론화는 숙의 및 집단지성이 공공의 의사결정에 있어 더 합리적인 결과를 낳을 수 있다는 전제에 기반하고 있기 때문에 적극적이고 활발한 논증 과정은 공론화의 핵심임

5) 프랑스 CPDP의 경우에도 공공토론의 원칙을 ①투명성(Transparency), ②논증(Argumentation), ③동등성(Equivalence)로 설정하고 있음

- 공론화 과정에서 누구나 자유롭게 자신의 의견 또는 입장을 표현할 수 있고 이에 대해 반론할 수 있음
- 동등성: 동등성은 모든 시민의 의견과 참여에 대한 존중을 의미하며 이는 시민의 적극적 참여를 제고하며 나아가 숙의와 집단지성을 발휘할 수 있는 기반이 됨
- 성별, 연령, 학력, 지위 등에 관계없이 일반국민을 대표한다면 공론화에 참여할 수 있음
- 공론화 과정에서 제시되는 모든 의견은 동등하게 존중받아야 함
- 공론화 과정에서 설정되는 규칙은 누구에게나 동일하게 적용되어야 함
- 프랑스 CPDP의 경우에도 공공토론의 원칙을 ①투명성(Transparency), ②논증(Argumentation), ③동등성(Equivalence)으로 설정하고 있음
- 숙의 민주주의 및 공론화의 원칙에서 중요한 사항 위주로 선정하여 선언적 의미로 포함할 필요가 있음

(3) 공론화위원회 기능

- 의제별 공론화 방식 결정
- 의제별 공론화 관련 조사·연구
- 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동
- 의제별 공론화 홍보 및 개최
- 의제별 공론화 진행
- 의제별 공론화 결과 정리 및 보고
- 의제별 공론화 웹사이트 관리
- 그 밖에 의제별 공론화에 필요한 사항 수행

(4) 공론화위원회 설치

- 공론화선정위원회와 연계
 - 공론화선정위원회에서 의결된 공론화 의제에 대해 실무적으로 공론화를

수행할 공론화위원회를 설치

- ※ 프랑스 CNDP의 경우, CNDP에서 공론화하기로 결정한 개별 의제를 실무적으로 수행할 CPDP(Commission particulière du débat public)를 조직함
- ※ CNDP와 CPDP는 긴밀한 관계를 맺으면서 공공토론을 수행하며 CNDP가 심의·의결 기구의 성격을 갖는다면 CPDP는 집행 기구의 성격을 가짐
- 공론화위원회는 공론화선정위원회에서 의결된 공론화 의제의 수만큼 설치되고 한시적으로 운영됨
- 공론화선정위원회는 개별 의제의 공론화 실시 결정 후 1개월 이내에 공론화위원회를 조직하여야 함
- ※ 프랑스 CNDP 역시 공론화 여부 결정 후 1개월 이내에 CPDP를 조직함

4) 공론화지원조직

(1) 갈등관리 지원센터(가칭)

- 갈등관리 지원센터(가칭)의 필요성
 - 국무총리실 갈등관리 인력의 부족
 - 한국에서 공론화가 연간 몇 건이나 발생할지 예측하기는 어렵지만 프랑스 CNDP의 경우 1996년 이래로 약 23년 간 286개 공론화 제안 및 총 93개의 공론화가 수행됨(윤종설, 2018:4)
- ※ 연평균 약 12건의 공론화 제안과 약 4건의 공론화
 - 특히, 갈등 관리 및 공론화 문화 확산과 교육 등의 업무는 외부 기관과의 협력이 필수적임
- 민간 업체의 갈등 및 공론화 관련 지식과 경험 부족
 - 신고리 5·6호기, 대입제도 공론화 등 대다수 공론화에서 민간 조사 용역 업체에 조사 및 행사 업무를 위탁함
 - 대입제도 공론화에서는 자문단과 검증위원회 구성안, 자료집의 사실관계 확인, 교육부 권고안 작성의 근거 자료 분석 등 의사결정에 있어 중요한 실무를 담당함
 - 신고리 5·6호기 공론화에서도 공론조사 문항 개발, 토론회 기획, 최종 결과 해석 등 공론화 과정의 설계와 운영에 관한 핵심 실무를 담당함

- 공론화 및 숙의에 대한 지식과 경험이 부족한 민간업체가 공론화 결과에 큰 영향을 미칠 수 있는 역할을 담당하는 것은 적절하지 않음
- 민간 업체의 경우 단순 계약 관계이므로 결과에 대한 책임도 묻기 어려움
- 또한 입찰을 통한 민간 계약업체는 현실적으로 매번 공론화 실무를 수행하기 어려우므로 지식과 경험의 축적이 어려움
- 갈등 관리 및 공론화 등에 대한 지속적 연구 필요
 - 갈등 관리 및 공론화는 일회성 행사로 그쳐서는 안되고 지속적으로 지식과 경험을 축적해야 함
 - 이러한 지식과 경험을 토대로 제도를 지속적으로 개선하고 효과적인 갈등 관리 및 공론화를 할 수 있는 환경적 토대를 마련해야 함
 - 이를 위해 관련 조사 및 연구를 수행할 수 있는 기관이 요구됨
- 위와 같은 이유로 지속적으로 갈등 관리 및 공론화 실무 수행을 비롯하여 교육 및 문화 확산을 위한 갈등관리 지원센터 마련이 필요함
- 갈등관리 지원센터(가칭)의 기능
 - 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
 - 갈등의 예방·해결을 위한 매뉴얼 및 교육훈련 프로그램의 개발·보급·지원
 - 갈등의 예방·해결을 위한 관련 전문가 양성
 - 공론화선정위원회 및 공론화위원회의 활동 지원
 - 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항
- 현행 갈등관리 연구기관 기능의 확대·개편(안)
 - 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서는 갈등관리연구기관의 지정 및 운영에 관한 규정을 두고 있음
 - 법령에 따르면 갈등관리연구기관의 기능은 다음과 같음
 - 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
 - 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
 - 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
 - 갈등영향분석에 관한 조사·연구

- 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구
- 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항
- 현재 갈등관리연구기관은 ‘한국행정연구원(2007년~현재)’ 과 ‘단국대 분쟁해결연구센터(2015년~현재)’ 가 지정되어 운영되고 있음
- 한국행정연구원의 경우 자체 갈등관리 교육 및 위탁 교육, 갈등관리 연구, 갈등관리 공공기관 자문, 갈등사례 DB구축, 갈등관리 세미나 및 워크숍, 갈등영향분석, 갈등조정, 갈등관리시스템 구축 등 다양한 갈등관리 업무를 수행함
- 현행 갈등관리연구기관의 기능을 확대·개편하는 방안 우선 검토

5) 공론화 절차(전체)

(1) 공론화의제 제안

- 공론화는 공론화 제안권자가 공론화선정위원회에 의제를 제안함으로써 시작
- 프랑스 공공토론위원회와는 달리 한국형 공론화 모델은 공론화 제안권자의 의제 제안으로 시작됨
- 프랑스 공공토론위원회(CNDP)는 주로 국책사업을 다루기에 총 사업비를 기준으로 공론화 심의 대상을 구분함
- 그러나 사업비 기준은 공공정책에 대해서는 적절하지 않을 뿐만 아니라 한국의 경우 공론화 심의 대상 과다의 문제가 발생
- 오히려 사업비를 기준으로 공론화 심의 대상을 선정할 경우 공론화가 꼭 필요한 공공정책(예: 미래 에너지 정책, 개헌 등)은 누락될 위험이 높음
- 국민의 의사를 대표할 수 있는 공론화 제안권자가 공론화가 필요하다고 생각되는 의제를 제안하면 공론화선정위원회가 적정할 기준에 따라 이를 심의하고 공론화 여부를 결정하는 방식이 합리적이라 판단

(2) 제안 의제 관련 정보 수집

- 2개월 내 공론화 여부 심의를 위한 정보 수집
 - 공론화 여부를 심의하기 위해 공론화선정위원회는 의제 관련 정보를 수집할 필요가 있음
 - 이 같은 정보에는 사업 또는 정책의 현상황, 사회경제적 수반 문제, 추정 비용, 이해관계자 등 의제별로 다양하게 존재할 수 있음
 - 공론화선정위원회는 소관 중앙부처에 이 같은 정보를 요구할 수 있으며 필요시 관계자 의견 청취 또는 현장 조사를 수행할 수 있어야 함
 - 정보 수집 기간은 2개월 이내면 충분할 것으로 판단
 - 프랑스 CNDP의 경우 정보수집 기간을 명시적으로 정하지 않고 정보 수집이 완료된 후 해당 의제에 대한 공공토론 여부를 심의하도록 규정함
 - 정보수집 기간이 너무 길어지지 않기 위해 2개월 이내로 명시하는 것이 적절할 것으로 판단

(3) 제안 의제 공론화 여부 결정

- 공론화선정위원회의 2개월 내 제안 의제 공론화 여부 결정
 - 정보수집이 완료되면 공론화선정위원회는 수집된 정보를 토대로 제안된 의제의 공론화 여부를 심의하고 의결해야 함
 - 심의·의결에 요구되는 기간은 2개월 이내가 적절할 것으로 판단
 - 프랑스 CNDP의 경우 담당부처 또는 사업자에게 해당 사업에 대한 보고서를 받은 이후 2개월 이내에 공론화 여부를 심의하고 결과를 통보함

(4) 공론화위원회 조직

- 공론화 결정 후 1개월 내 공론화위원회 조직
 - 해당 의제에 대한 공론화가 결정되면 다양한 참여적 의사결정 기법을 활용하여 실제 공론화를 이끌어 나갈 공론화위원회를 조직해야 함
 - 공론화위원회 조직은 공론화 결정 후 1개월 이내에 이루어져야 함
 - 공론화가 결정되면 국민의 관심사가 집중되므로 최대한 신속히 공론화위원회를 조직하고 공론화가 진행되어야 함

- 프랑스 CNDP 역시 공론화 여부 결정 후 1개월 이내에 공공토론특별위원회(CPDP) 조직을 규정하고 있기에 이를 차용

(5) 공론화 준비

- 공론화위원회 3개월 내 공론화 준비
 - 공론화위원회는 공론화를 어떻게 진행할지에 대한 방식 결정, 다양한 관련 정보 수집, 일정 수립 및 홍보 등 여러 공론화에 필요한 준비를 해야 함
 - 대입제도공론화, 신고리 5·6호기 사례 등에서 지적되듯 공론화 준비가 충분히 되지 않으면 공론화 과정에서 자료의 객관성 및 신뢰성 부족 등 여러 문제가 발생할 수 있음
 - 프랑스 CNDP의 경우 공론화 준비에 대한 규정은 있으나 그 기간에 대한 규정은 명시하지 않음
 - 프랑스 CNDP의 경우 사안에 따라 4~12개월의 준비기간이 소요되며 평균 8개월이 걸린다고 함
 - 그러나 프랑스 CNDP의 경우 위원회 및 사무국 조직이 매우 작아 오랜 준비기간이 필요할 수 있으나 한국형 모델에서는 갈등관리지원센터(가칭) 등 지원 기관이 존재하므로 3개월 정도가 적당하다고 판단

(6) 공론화 진행

- 실질적 공론화 진행은 6개월까지 가능
 - 프랑스 CPDP의 경우, 공공토론 진행은 4개월이며 정당한 사유가 있을 시 CNDP의 결정에 따라 2개월 연장 가능
 - 3개월에 걸친 준비과정이 충실하다면 공론화 진행은 사안에 따라 다를 수 있지만 4개월에서 6개월이면 충분하다고 판단

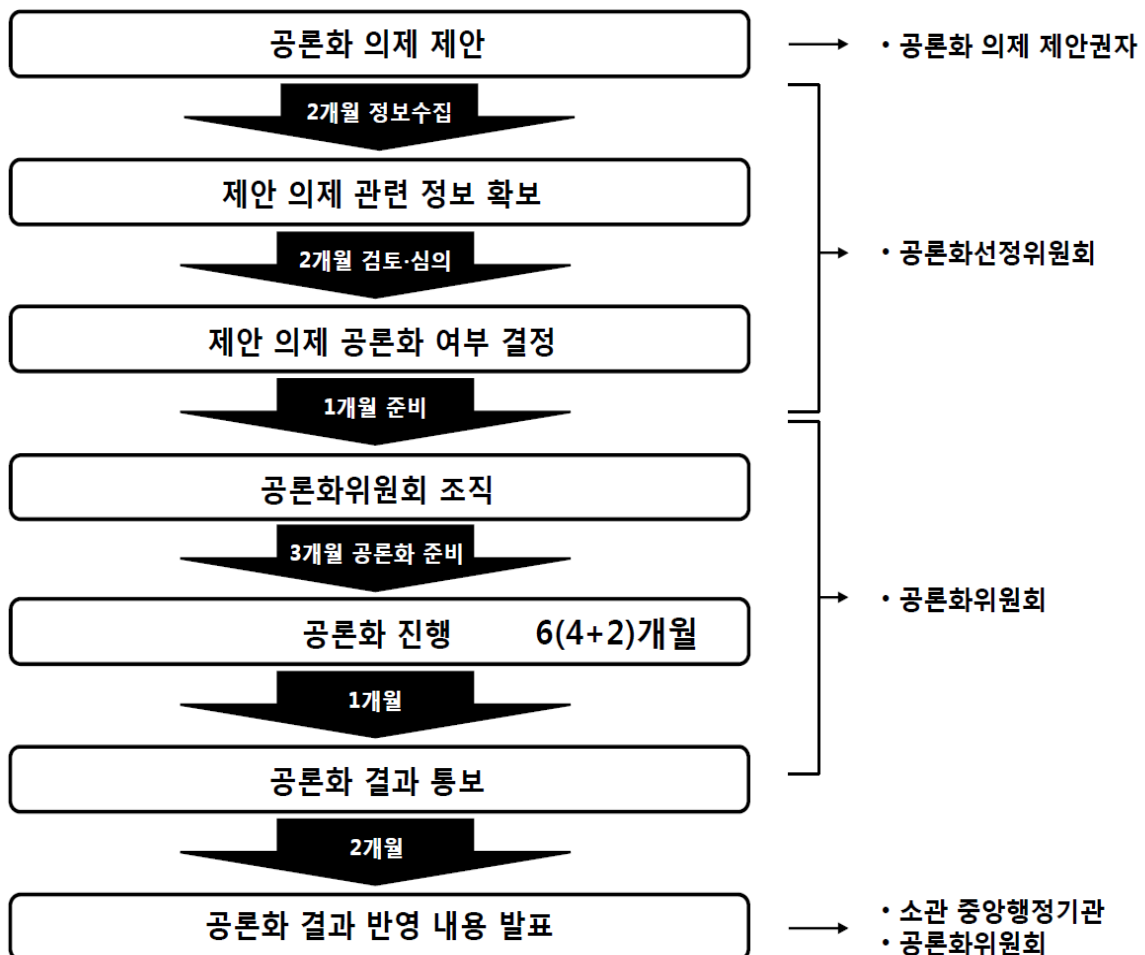
(7) 공론화 결과 통보

- 공론화 종료 후 1개월 내 결과보고서 작성 및 발표
 - 프랑스 CPDP의 경우 2개월이지만 공론화위원의 수가 CPDP의 경우 3~7인 인 점을 감안하였을 때 제4장에서 제안하듯 위원수가 5~10인인 한국의 경우 결과 보고서 작성은 1개월이면 충분할 것으로 판단

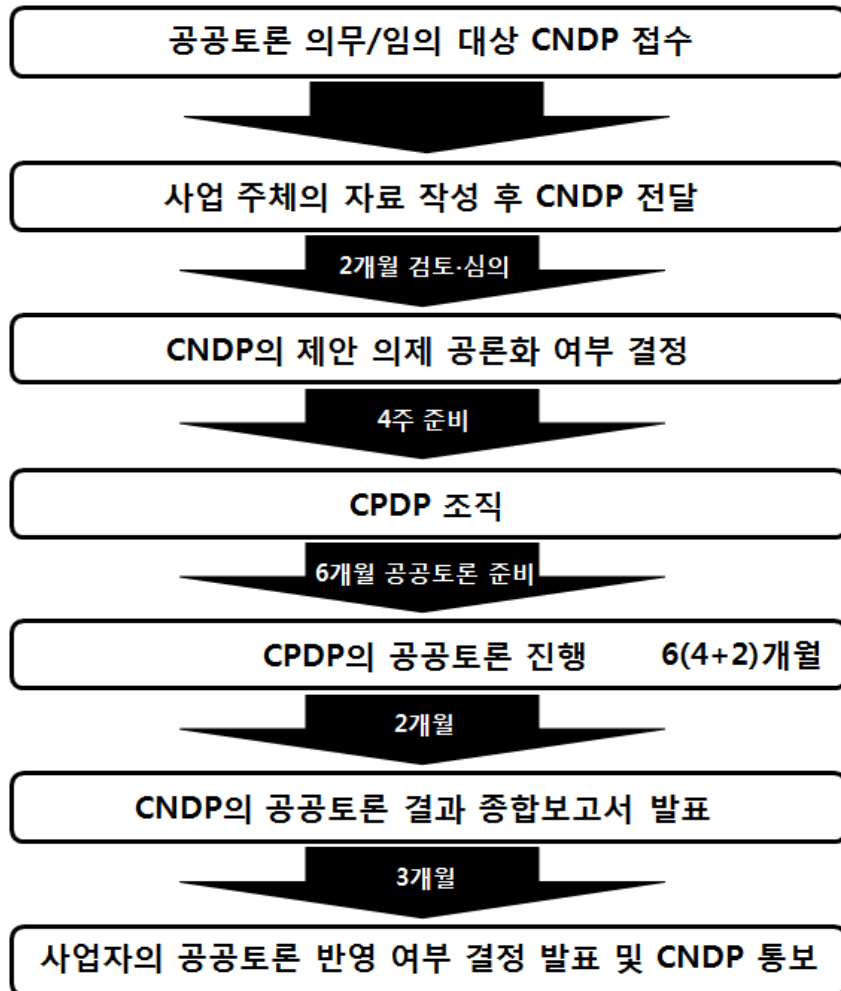
(8) 공론화 결과 반영 내용 발표

- 공론화 결과 통보 후 2개월 내 소관 중앙행정기관의 결과 반영 내용 발표
 - 현실적으로 공공토론 결과 중 수용 가능한 것은 부분적으로 동의할 수 있고 특정 부분은 절충하여 수정이 필요한 경우도 있을 것임
 - 소관 중앙행정기관은 공론화 결과를 충분히 검토하여 어떻게 공론화 결과를 반영하여 사업 또는 정책을 수립할지를 결정해야 함
 - 프랑스 CNDP의 경우 이 기간에 3개월이 소요되나 2개월이면 적당하다고 판단
- <그림3-5>는 이상의 내용을 종합한 한국형 공론화 모델을 도식화하여 제시

<그림3-5> 한국형 속의민주적 갈등해결 모델(공론화 모델)



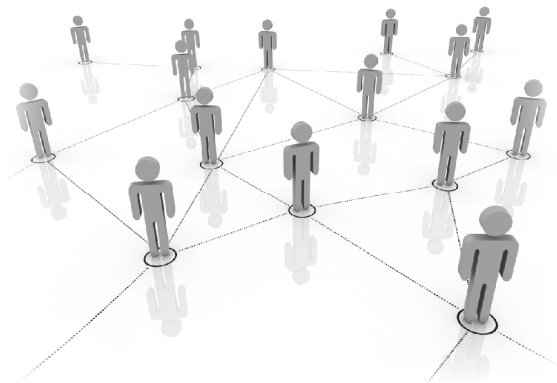
<그림3-6> 프랑스 CNDP 공공토론 절차(참고)



PART

IV

공론화선정위원회의 구성과 운영방안



1. 공론화선정위원회 구성

1) 공론화선정위원회 구성(안)

Ⅰ (1안) 갈등 전문가 중심 구성안

○ 구성 방법

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉
 - 대학 또는 공인 연구기관에서 10년 이상 갈등 관련 연구 또는 교육을 수행한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있는 자
 - 공무원의 직에 있으면서 10년 이상 갈등 관련 업무를 수행하였던 자
 - 중재·조정 등 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 변호사
 - 갈등 관련 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 시민단체 활동가
- 위원은 갈등 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉
 - 위원은 갈등전문가 DB(예: 한국행정연구원, 단국대 분쟁해결연구센터, 인사혁신처 국가인재DB 등)를 활용하여 전문가들의 추천 횟수와 내용을 참고한 후 국무총리가 위촉(로스터제도 활용)

※ (예시) 한국행정연구원에서 보유한 00명의 갈등전문가DB 내 전문가들에게 “공론화선정위원회 위원으로 적합한 자”로서 추천(설문 등 활용)을 가장 많이 받은 자를 중심으로 1차 위원 풀을 구성하고 인사검증을 거친 후 이들을 대상으로 2차 선호조사 진행(혹은 이들 중 국무총리가 위촉)

- 위원장은 위원 중 호선
- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능

※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함

※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ 구성 설명

- 갈등 관리 전문가의 역량 중시
 - 공론화의 핵심은 숙의와 참여적 의사 결정을 통해 집단 지성을 활용하여

최적의 정책을 도출하고 해당 정책의 국민적 수용성을 높이는 데 있음

- 법학, 경제학, 통계학, 행정학, 사회복지학, 물리학 등 특정 학문 또는 분야별 전문성보다 공론화의 취지를 이해하고 숙의 및 참여적 의사 결정 방식을 적절히 활용하여 성공적인 공론화를 이끌어내는 역량이 더 중요할 수 있음
- 따라서 공론화선정위원회 위원을 갈등 관리 전문가로 구성하고 여타 학문적 전문성은 사안에 따라 자문 등의 형태나 공론화위원회에서 보완하는 것이 더 적절할 수 있음

Ⅰ (2안) 각 분야별 전문가 구성안

○ 구성 방법

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉
- 위원은 전문 분야별로 구성
 - 인문사회 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 3~4인
 - 과학기술 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 3~4인
 - 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 2~3인
- ※ 조사통계 분야의 경우 기술적 영역으로 조사 설계 및 통계 해석에 주로 관여하므로 여타 분야보다 많은 전문가가 필요치 않다고 판단하여 2~3인으로 배정
- 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 3~4인
- 위원은 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉
- ※ 추천 단계에서 1안에서 제시된 로스터제도 활용 가능

- 위원장은 위원 중 호선
- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능
- ※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함
- ※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ 구성 설명

- 신고리5·6호기 공론화위원회의 구성안을 참조하여 각 분야별 전문가로 구성
 - 신고리5·6호기 공론화위원회는 인문사회분야 2명, 과학기술분야 2명, 조사통계분야 2명, 갈등관리분야 2명으로 구성
- 신고리5·6호기 공론화위원회는 본 보고서의 구성에 따르면 공론화 대상을 심의·의결하는 공론화선정위원회가 아니라 실제 공론화를 수행하는 공론화위원회의 성격을 가지므로 공론화선정위원회 구성에서 분야별 전문가를 두지 않고 공론화위원회에서 구성하는 것이 더 적절할 수 있음

■ (3안) 프랑스 CNDP 구성 차용안

○ 구성 방법

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉
- 위원은 다음과 같이 구성함
 - 1. 국회가 선출하는 3명
 - 2. 대통령이 지명하는 3명
 - 3. 대법원장이 지명하는 3명
 - 4. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
 - 5. 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명
 - 6. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명
- 제5호와 제6호에 해당하는 위원의 경우 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉

※ 추천 단계에서 1안에서 제시된 로스터제도 활용 가능

- 위원장은 위원 중 호선
- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능

※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함

※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ 구성 설명

- 프랑스 CNDP의 경우 국회, 대통령, 대법원, 지방의원 등 선출직 대표가 위원을 추천하는 방식을 따름
- 전해철 의원이 발의한 「국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」은 이러한 프랑스 CNDP의 위원 구성 방식을 한국 제도에 적합하게 변형함
- 이는 공론화선정위원회 위원의 국민 대표성을 확보하는 방식으로 적절하나 공론화선정위원회가 프랑스와 같이 독립기구가 아니라 국무총리 소속 위원회라는 점에서 직제 상 적합하지 않을 수 있음
 - 국무총리 소속 위원회로 국무총리가 위촉하는 위원의 추천권자가 대통령, 국회 등이 되는 모순이 발생함

Ⅰ (4안) 상시/한시 위원 구분 구성안

○ 구성 방법

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원 구성은 상시 위촉 위원과 한시 위촉 위원으로 구분
 - 상시 위촉 위원은 모든 주제의 공론화 제안에 대해 공론화 여부를 선정하는 위원으로 총 7인으로 구성
 - 한시 위촉 위원은 특정 공론화 제안에 대해서만 공론화 여부를 선정하는 위원으로 총 4인에서 8인으로 구성되며 공론화 제안 주제에 따라 한시적으로 위촉
- 상시 위촉 위원의 구성은 다음과 같음
 - 갈등관리전문가 3인
 - 총리 추천 2인
 - 시민단체 추천 2인

※ 공론화의 목적과 취지 상 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 3인으로 여타 분야보다 더 많은 수를 배정

- 한시 위촉 위원회의 구성은 다음과 같음

- 공론화 제안 주제 관련 부처 장관 추천 2인
- 공론화 제안 주제 관련 학회/협회 추천 2인
- 공론화 제안 주제가 2개 이상의 부처 또는 학회/협회와 관련되어 있을 경우 4인 이내로 추가 부처 또는 학회/협회의 추천 가능

- 위원 구성을 각 분야별 2인 이상으로 규정한 이유는 해당 분야 인사 1인으로는 그 분야의 의견을 대표하기 어려울 수 있기 때문임

- 위원장은 상시 위촉 위원인 갈등관리전문가 3인 중 갈등관리 및 공론화 절차를 충분히 이해하고 공론화선정위원회를 공정하고 독립적으로 운영할 수 있는 자로 총리가 위촉

※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함

※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ 구성 설명

- 1안과 2안보다 위원 구성에 있어 다양성과 유연성을 확보하기 위해 상시위원과 한시위원으로 구분

- 공론화 제안 의제에 따라 해당 의제 소관부처 장관이 한시 위원을 추천하여 분야별 다양성과 전문성을 확보

- 의제 별로 새로운 한시 위원 구성이 절차적 복잡성을 증가시키거나 정치적 이슈가 될 수 있는 한계 존재

<표4-1> 공론화선정위원회 구성안의 장·단점

	1안	2안	3안	4안
장점	- 갈등 관리 및 숙의에 대한 중요성이 공론화 전체 과정에 충분히 반영될 수 있음	- 분야별 전문성과 갈등 관리 전문성 모두 충족하는 절충안	- 위원들의 국민 대표성을 확보할 수 있음	- 규정이 1안, 3안에 비해 구체적으로 자의적 구성이 어려움 - 의제에 따라 위원 구성이 달라지므로 위원들의 의제 관련 전문성이 높음
단점	- 의제별 또는 분야별 전문성이 약화될 수 있으나 공론화위원회 또는 자문 등의 형식으로 보완 가능	- 공론화의 목적과 취지상 갈등 관리 전문성이 더 중요하나 이러한 전문성이 약화될 가능성이 있음	- 갈등 관리 또는 분야별 전문성 확보에는 어려움이 있음 - 위원회 소속 및 추천권자의 직제 상 모순 발생	- 의제마다 위원을 추가 구성해야 하므로 시간적·예산적 비용 증대 - 의제마다 위원 구성에 있어 정치적 논란 가중

2) 공론화선정위원회 위원장의 권한과 의무

- 위원장의 권한
 - 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통할함
 - 위원장은 필요시 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의 가능
- 위원장의 의무
 - 선정위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변할 의무가 있음
- 위원장 결위 시 대행
 - 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행

3) 공론화선정위원회 위원의 권한과 의무

- 위원의 결격사유
 - 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없음
 - 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

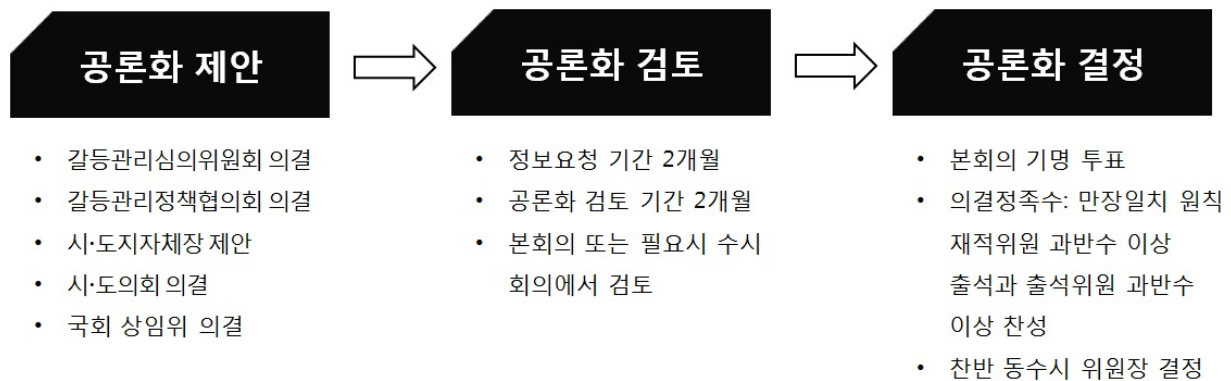
- 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람
- 「정당법」 제22조에 따른 당원
- 위원회 신분보장
 - 위원은 다음에 해당하는 경우를 제외하고는 본인의 의사와 관계없이 해촉되지 않음
 - 금고 이상의 형의 선고를 받는 경우
 - 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 - 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
 - 회피 사유가 있음에도 불구하고 회피하지 아니한 경우
 - 위원의 결격 사유에 해당하는 경우
- 위원의 제척·기피·회피
 - 위원이 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 공론화선정위원회의 심의·의결에서 제척됨
 - 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
 - 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 - 위원이 해당 사건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우
 - 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우
 - 공론화 제안권자는 위의 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있으며 위원회는 의결로 기피 여부를 결정
 - 위원이 위 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피하여야 함
- 위원의 공무원 의제
 - 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 의제함

2. 공론화 의제 선정 절차

1) 운영방식

- 공론화 제안권자에 의해 특정 사안에 대한 공론화가 제안되면, 공론화선정 위원회에서 의제선정기준에 따라 검토·심의하여, 해당 사안에 대한 공론화 여부 결정
 - 프랑스 CNDP의 경우 공공토론 의무 회부 대상(예: 3억 유로 이상 사업)과 신청에 의한 임의 회부 대상으로 구분하고 있음
 - CNDP의 경우 발생 당시 공공토론 대상이 국토 및 환경에 영향을 미치는 사업에 초점이 맞춰져 있었기 때문임
 - 본 연구는 공론화제안권자의 신청에 의해 공론화 검토를 개시하는 것으로 공론화 의제 선정 절차를 일원화함
 - 따라서 특정 사업 비용과 규모(예: 5,000억 원)를 공론화 검토 기준으로 삼을 유인이 없을 것으로 판단됨
- 공론화 의제선정 절차를 도식화하면 다음 <그림4-1>과 같음

<그림4-1> 공론화 의제 선정 절차



- 공론화 의제 선정과 관련한 회의 내용은 공개를 원칙으로 함
 - 단, 회의를 공개할 경우 결정에 대한 국민적 관심과 부담으로 위원들이 공정하고 독립적인 결정을 내리기 어려운 상황 등 필요시 위원회 의결로 비공개 가능

- 프랑스 CNDP의 경우에 독립적으로 공공토론 실시 여부 및 방식을 결정할 수 있으나 회의는 비공개임
 - 회의 공개시 위원들의 결정에 대한 부담감으로 공정하고 독립적인 결정을 내릴 수 없기 때문임
 - 그러나 정부 신뢰도가 낮은 한국의 경우 회의는 공개를 원칙으로 하고 여론의 부담 등으로 독립적인 결정이 어려운 특별한 경우에만 위원회 의결로써 비공개하는 것이 적절할 것임
- 회의 결과 및 진행사항은 정부 브리핑을 통해 지속적으로 공개함

2) 공론화 제안

- 공론화제안권자는 국가적으로 중대한 사안에 대한 공론화 제안에 있어 국민의 의견을 대표할 수 있도록 대의기관인 중앙정부, 지방정부, 입법부 등으로 구성할 필요가 있음
- 다음 공론화제안권자의 공론화 제안이 있는 경우 공론화선정위원회는 공론화 의제 선정 기준에 따라 실시 여부 검토
 - 정부부처 포함 각 기관의 갈등관리심의위원회 의결
 - 대부분의 정부부처와 공공기관은 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 따라 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 구성·운영 중
 - 다만, 아직까지 해당 기관의 갈등사안을 정리하기 위한 제도의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 실정이므로 갈등관리심의위원회를 기능을 실질화하여 공론화 의제 발굴에 적극 활용할 필요
 - 갈등관리정책협의회 의결
 - 갈등관리정책협의회는 위원장은 국무조정실장이 되고, 위원은 기획재정부 차관, 교육부차관, 과학기술정보통신부차관, 국방부차관, 행정안전부차관, 문화체육관광부차관, 농림축산식품부차관, 산업통상자원부차관, 보건복지부 차관, 환경부차관, 고용노동부차관, 여성가족부차관, 국토교통부차관, 해양수산부차관, 방송통신위원회부위원장, 소방청장, 문화재청장, 산림청장, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관, 차장 또는 청장으로 구성됨

- 시·도지자체장 제안
- 시·도의회 의결
 - 지자체 간 갈등이 예견되는 문제 등에 대해 시·도지자체장 건의 및 시·도의회 의결로 공론화 제안을 할 수 있을 것이라 기대
- 국회 상임위 의결
 - 국회 상임위원회는 각 전문 분야별로 분류되어 국민의 대의기관인 국회의원으로 구성되어 있으므로 국민을 대표하는 공론화 제안권자로 적합

3) 공론화 검토

○ 정보 요청

- 위 기준 이상의 의제 제안이 있는 경우 공론화선정위원회는 해당 사안의 소관부처 및 이해관계자에 대하여 사업의 목적 및 성격, 사회경제적 수반 문제, 추정비용, 환경영향도, 갈등(예상)상황 등 필요한 정보를 요청할 수 있음
- 프랑스 CNDP의 경우 공론화 제안을 받으면 담당부처 또는 사업자에게 해당 사업의 목적 및 주요 성격, 수반되는 사회경제적 문제, 추정 비용, 환경에 대한 영향 등에 관한 보고서를 요청할 수 있음
- 필요한 경우 소관부처 및 이해관계자에 대해 의견 청취 또는 현장조사를 요청할 수 있음
- 정보 요청 및 제공, 의견 청취, 현장 조사 등은 공론화 제안이 있는 후 2개월 내에 진행
- ※ 공론화 제안시 해당 정책 또는 사업의 목적 및 성격, 사회경제적 수반 문제, 추정 비용, 환경영향도, (예상)갈등상황 등 보고서를 구비하여야 공론화선정위원회에서 검토하도록 요건 설정을 고려할 수 있음

○ 공론화 의제 검토 및 심의

- 공론화선정위원회는 원칙적으로 공론화 제안이 접수되면 본회의를 개최하여 의제 선정 기준에 따라 검토·심의
 - 긴급·중요 사안 발생 등 필요시 위원장의 요청으로 수시 회의 개최
 - 재적위원 과반수 이상의 소집요구가 있을 경우에도 회의 개최 가능
- 공론화선정위원회는 정보 요청이 종료된 시점부터 2개월 내에 공론화 여부를 심의하고 그 결과를 통보

- 프랑스 CNDP의 경우 담당부처 또는 사업자에게 해당 사업에 대한 보고서를 받은 이후 2개월 이내에 공론화 여부를 심의하고 결과를 통보하는 것으로 되어 있음

4) 공론화 결정

- 공론화 여부의 최종 결정은 공론화선정위원회 본회의에서 기명투표로 결정
 - 프랑스 CNDP의 경우 무기명 투표를 원칙으로 하지만 한국의 정부 신뢰 부족 등 현실적 상황을 고려하여 책임성·투명성 등을 확보하기 위해 기명투표를 권고함
- 만장일치 합의 결정을 원칙으로 하되, 필요시 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 의결
 - 숙의 및 공론화는 합의 지향적 속성을 가지기에 원칙적으로 만장일치 합의가 요구됨
 - 그러나 현실적으로 만장일치가 쉽지 않으므로 일반적으로 국회 상임위원회 의결정족수를 비롯하여 대다수 위원회의 의결정족수가 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 이루어지는 것을 고려하여 이에 따름
- 찬반 동수일 경우 위원장의 결정에 따름
 - 찬반 동수가 되지 않게 위원 인원을 가급적 홀수로 맞출 수도 있지만 현실적으로 위원의 공석, 회의 불참 등을 고려하여 찬반 동수일 경우는 위원들의 호선에 의해 추천된 위원장의 결정을 따름
 - 프랑스 CNDP의 경우도 의결정족수는 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 구성되며 찬반동수의 경우 위원장이 재결권을 가짐

3. 공론화 의제 선정 대상과 기준

1) 공론화 의제 선정 대상

- ①공공의 이익과 관련하여 ②국토, 환경, 사회, 경제적으로 중대한 영향력을 가지나 ③주요 내용이 결정되지 않은 정책 혹은 사업
 - 프랑스 CNDP의 경우에도 ①국익의 목적을 가지거나, ②사회경제적으로 중요성이 있거나 ③환경과 국토개발에 중대한 영향력을 가지는 국가, 지자체, 공공기관, 개인이 추진하는 사업을 공공토론 대상으로 삼고 있음
 - 정책 혹은 사업이라고 명시한 이유는 사업뿐만 아니라 정책 전반을 대상으로 삼기 위함
 - 공공정책의 경우 에너지 · 과학기술 · 이민 · 복지 · 경제(산업) · 조세 · 교통 · 노동 · 환경 · 통일 · 정부 간 관계 정책 등이 될 수 있음
 - 사업의 경우 도로 · 공항 · 철도 · 항만 · 내륙수로 · 댐 건설 또는 확장, 송전선, 발전소, 화학물질 수송관 설치, 핵시설, 유역지 수자원 이전, 문화 · 스포츠 · 관광 설비, 산업 설비, 군사 시설, 비선호시설(소각장 · 매립장 · 화장장 · 교정시설 등) 설치 사업 등이 될 수 있음
 - 아래의 공론화 의제 선정 기준은 이 공론화 대상에 대한 정의에서 도출됨

2) 공론화 의제 선정 기준

Ⅰ 공공의 이익

- 사업이 영향을 미치는 지리적, 행정적, 인구적 범위를 주로 고려함
 - 도로, 철도, 항만, 공항, 발전소, 비선호시설 등 공공 기반 시설이거나;
 - 지리적으로 둘 이상의 행정구역과 관련되어 협력이 필요한 사업이거나;
 - 사업 목적이 지역을 넘어서 국가 전체의 수요에 대응하는 경우
- 프랑스 CNDP 역시 ①국가 도로망에 속하는 고속도로 또는 철도 등 명확한 국가사업, ②지리적으로 한 지역을 넘어선 범위에 작용하거나 둘 이상의 지역의 협력이 필요한 사업, ③사업의 목적 자체 또는 그 일부가 지역뿐만 아니라 국가 전체의 수요에 대응하는 경우에 국가적 이익이 존재한다고 판단

※ 공공 정책이나 사업뿐만 아니라, 민간사업의 경우에도 공공의 이익과 관련된다면 공론화 검토 대상이 될 수 있음(프랑스 CNDP 참조)

Ⅰ 국토, 환경, 사회, 경제적 영향력의 중대성

○ 중대성 여부는 기계적으로 판단할 수 없고 ①사업규모, ②국민관심도, ③예산 갈등 수준 등을 종합적으로 고려해야 함

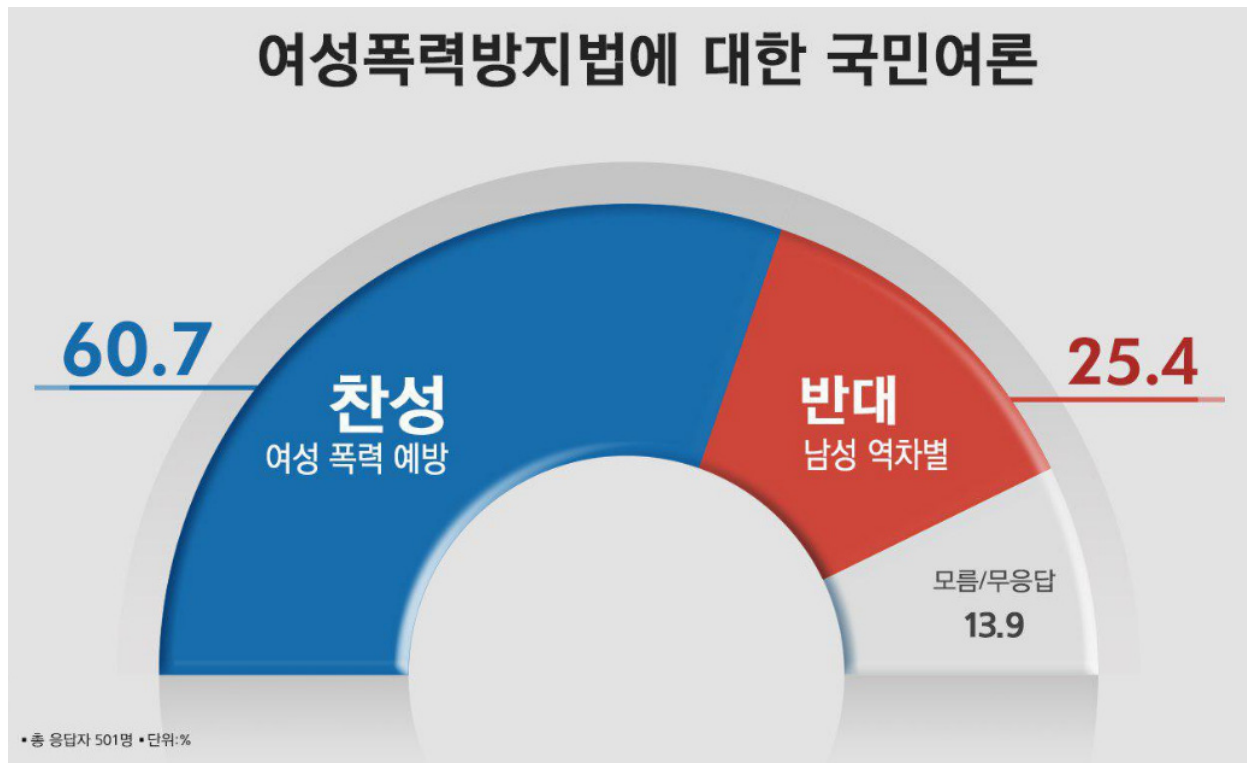
① 사업규모(정부 중장기 재정부담 수준)

- 특정 사업비용이나 사업규모를 기준으로 일괄적으로 공론화 개시 여부를 결정할 수는 없으나, 사업 비용과 규모는 중요하게 검토되어야 할 ‘공론화 의제 선정 기준’ 임
- 공론화선정위원회 자체적으로 내부 기준(예: 5,000억 이상 규모의 국가 사업, 예산 상위 10분위 대상 사업 등)을 마련하여 의제 선정 절차를 수행할 수 있음
 - 2019년 세출 예산 기준 5,000억 이상 사업은 총 122개
 - 이 중 상위 예산 배정 사업은 지방교육재정교부금(약 54조원), 지방교부세(약 48조원), 국민연금 급여지급(약 23조원), 공무원연금 퇴직급여(약 14조원), 군인인건비(약 11조원), 기초연금지원(약 11조원), 경찰인건비(약 11조원), 실업급여(약 7조원) 등임
 - 이 같은 사업은 기존 법률에 정해진 예산 사업이고 충분히 공론화 대상이 될 수 있음
 - 그러나 개헌, 미래 에너지정책의 방향, 남북통일 방향 등 예산 사업이 아니거나 향후 법률로 정해져야 하는 정책의 경우 예산 금액 기준은 무의미함
 - 따라서 예산액 기준은 예산이 높을수록 이해관계자가 광범위하고 갈등의 소지가 높을 것이란 점을 추정할 수 있는 기준 정도로 활용해야 함
- 프랑스 CNDP의 경우에도 일반적으로 국토 및 환경 관련 사업 중 3억 유로 이상 규모의 사업은 필수적 공론화 검토 대상이며 1.5억~3억 유로 이상 규모의 사업은 사업자, 국회의원 10인, 국가 공인 환경단체, 지방의회, 지자체 협력기구의 요청이 있을 시 공론화를 검토하는데 이는 공론화 여부 결정 기준이 아님에 유의해야 함
 - 다만, 사업 예산을 의무적 검토 사항으로 의제하는 기준이므로 참고 대상이 될 수 있음

- 2016년 기준으로 프랑스 인구는 약 6,600만, 1인당 GDP 약 36,000USD로 한국에 비해 큰 사회, 경제 규모이나 큰 차이가 나지 않으며 격차가 좁혀지고 있음(3억 유로는 2018년 8월 기준으로 한화 약 3,800억원임)
- 이러한 사업규모는 환경영향평가, 예비타당조사 기준을 참조할 수 있음
 - 환경영향평가의 경우 「환경영향평가법」 제9조에 전략환경영향평가 대상을 1)도시의 개발에 관한 계획, 2)산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획, 3)에너지 개발에 관한 계획, 4)항만의 건설에 관한 계획, 5)도로의 건설에 관한 계획, 6)수자원의 개발에 관한 계획, 7)철도의 건설에 관한 계획, 8)공항의 건설에 관한 계획, 9)하천의 이용 및 개발에 관한 계획, 10)개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획, 11)관광단지의 개발에 관한 계획, 12)산지의 개발에 관한 계획, 13)특정 지역의 개발에 관한 계획, 14)체육시설의 설치에 관한 계획, 15)폐기물 처리시설의 설치에 관한 계획, 16)국방·군사 시설의 설치에 관한 계획, 17)토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획 등으로 명시하고 있음
 - 그리고 동법 10조의2의 제1항에 위 대상에 대한 전략환경영향평가 실시 여부 결정 기준을 1)계획에 따른 환경영향의 중대성, 2)계획에 대한 환경성평가의 가능성, 3)계획이 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향, 4)기존 전략환경영향평가 실시 대상계획의 적절성, 5)전략환경영향평가의 필요성이 제기되는 계획의 추가 필요성으로 제시함
 - 더 구체적인 기준은 법정하고 있지 않으며 각 계획을 담당하는 행정기관의 장의 재량에 맡겨짐
 - 단, 동법 동조 제2항에 따라 전략환경영향평가를 실시하지 않기로 결정할 경우 행정기관의 장은 그 사유에 대하여 관계 전문가 등의 의견을 청취하여야 하고, 환경부장관과 협의를 거쳐야 함
 - 예비타당성조사의 경우 「국가재정법」 제38조에서 그 대상과 평가 여부 판단 기준을 법정하고 있음. 평가 대상은 1)건설공사가 포함된 사업, 2)국가정보화 기본법」 제15조 제1항에 따른 정보화 사업, 3)「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업, 4)그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 신규사업임. 평가 실시 여부 기준은 총사업비 500억 이상이고 국가재정규모 300억 이상으로 제시됨

- 단, 1)공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업, 2)문화재 복원사업, 3)국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업, 4)남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업, 5)도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업, 6)「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난“이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업, 7)재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업, 8)법령에 따라 추진하여야 하는 사업, 9)출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업, 10)지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업 등의 경우 제외함
- ② 국민의 관심도
 - 국민 관심도는 여론 조사, 빅데이터 분석 등을 활용해 국민의 관심과 여론 동향 확인 가능
 - 여론조사 활용 방안(예시)
 - 갤럽, 리얼미터, 한국리서치 등 여론조사 기업은 주기적으로 한국 사회의 주요 이슈에 대한 여론 조사를 실시하여 공표하고 있음
 - 공론화 의제 관련 이슈에 대해서도 이 같은 여론조사 업체를 활용하여 국민적 관심도를 개괄적으로 판단할 수 있음
 - <그림4-2>는 국민 관심도 파악을 위한 여론조사 예시를 제시하고 있음

<그림4-2> 국민 관심도 파악을 위한 여론조사의 예시

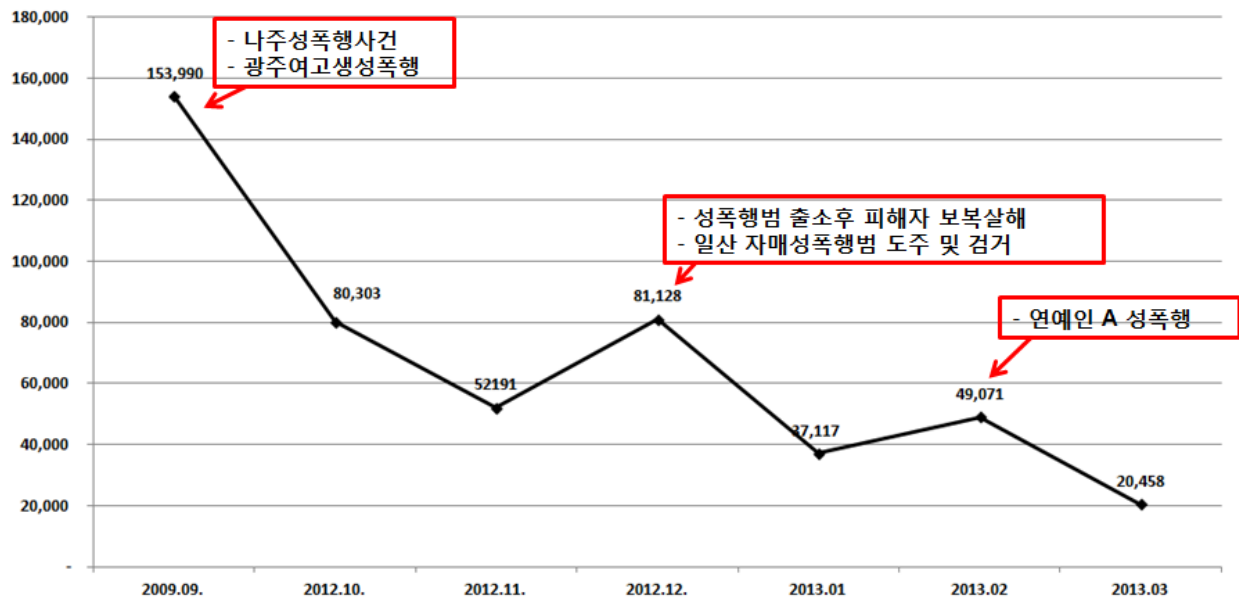


출처: 리얼미터 홈페이지. (2018). 「'여성폭력방지법' 찬성 61%..20대男 반 62% vs 20대女 찬 92%」

- 빅데이터 분석 활용 방안(예시)

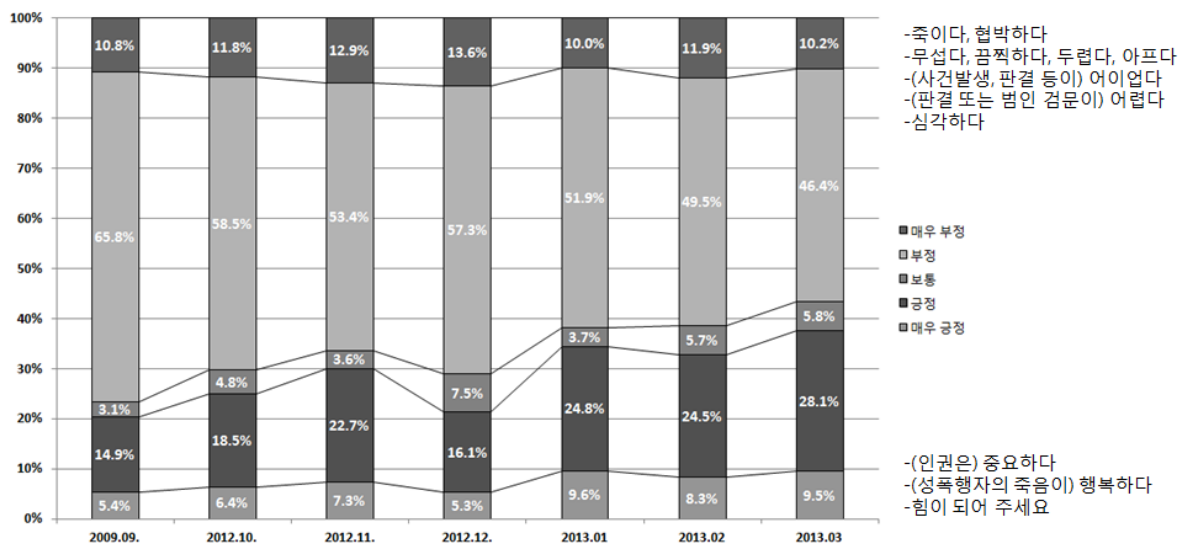
- 최근 언론, 블로그, 소셜미디어 등에서 발생한 빅데이터를 통해 여론 동향을 분석하는 기법이 발전하고 있음
- 빅데이터 분석을 통해 특정 공론화 의제와 관련한 국민 관심 정도, 여론 동향, 이슈에 대한 국민 정서 등을 분석할 수 있음
- 이 같은 빅데이터 분석에서는 분석의 시간적 범위, 분석의 내용적 범위(검색 키워드 설정 등), 분석 대상적 범위(예: 뉴스, 트위터, 페이스북, 블로그 등)에 따라 결과가 달라지므로 주의를 요할 필요가 있음
- <그림4-3>은 국민 여론 동향 파악을 위해 시계열 분석을 수행한 예시로 특정 주제나 키워드에 대한 국민 관심사의 변화 추이를 제시하고 있음
- <그림4-4>는 특정 주제와 관련한 국민의 감정표현 방식을 토대로 긍정·부정의 정서를 제시할 뿐만 아니라 그 변화 추이를 볼 수 있음

<그림4-3> 국민 여론 동향 파악을 위한 SNS 분석 예시(주제어: 성폭행)



출처: 최호진 외. (2013:64). 「국민안심 동향 조사 및 효과적 관리방안 연구」. 한국행정연구원.

<그림4-4> 특정 주제에 대한 국민 정서 파악을 위한 SNS 분석 예시(주제어: 성폭력)



출처: 최호진 외. (2013:75). 「국민안심 동향 조사 및 효과적 관리방안 연구」. 한국행정연구원.

참고: “성폭력” 관련하여 초기에는 부정적 인식 표현 비중이 매우 높고 긍정적 인식은 낮으나 시간이 지날수록 긍정적인 인식이 조금이나마 높아지고 있는 것을 볼 수 있으며 해당 인식 내에는 성범죄 근절에 대한 의지, 피해자에 대한 응원 등의 내용이 언급되고 있음

※ 행정안전부 소속 기관인 한국정보화진흥원의 빅데이터 센터는 빅데이터 분석을 상시 수행 중. 행정안전부나 과학기술정보통신부와의 협의를 통해 공론화 검토 대상에 대한 빅데이터 분석(관심도 변화 추이, 주요 여론 동향 등) 의뢰 가능

③ 예상 갈등 수준

- 선정위원회의 위원은 과거 경험과 유사 갈등사례 검토·분석함으로써 해당 의제의 갈등 수준을 예측하고 판단하여야 함
- 공론화 실시 여부를 판단하기 위해서는 해당 사안과 유사한 과거 갈등 사례를 조사하여 각 사례들의 갈등 발생과 전이 양상 등을 파악할 필요가 있으며, 검토 내용은 해당 사안의 공론화 실시 여부를 결정하는 중요한 기준이 될 수 있음
- 해당 의제의 갈등 수준을 예측하기 위해서 여러 갈등사례 DB와 갈등백서 등을 활용할 수 있음
- 한국행정연구원, 단국대 분쟁해결연구센터 등에서 축적해 온 갈등사례DB 등은 해당 사안의 예상 갈등 수준을 예측하는데 주요한 자료가 될 수 있을 것
- 한국행정연구원 갈등사례DB, 단국대 분쟁해결연구센터 공공분쟁DB, 방송통신대학교 공존협력연구소 갈등문헌DB, 선문대 정부간관계연구소 공공정책 갈등사례DB, (구) 국민대통합위원회 갈등사례 DB 등을 활용
- ※ 예상 갈등 수준 파악을 위한 갈등사례 DB 활용 : 민영화 정책 추진 공론화(예시)⁶⁾⁷⁾
 - 예를 들어, 민영화 정책과 관련된 공론화 실시 여부를 검토한다고 가정하면, 과거 민영화 정책과 관련하여 벌어진 갈등사례들을 갈등사례 DB에서 조사하고 각각의 민영화 관련 정책의 갈등 양상에 대해 학습하여 해당 민영화 정책의 갈등 예상 정도를 파악할 필요⁸⁾

6) 단국대 분쟁해결연구센터의 공공분쟁DB에서 정렬된 민영화 관련된 분쟁은 철도 민영화 분쟁(2002), 지방공항 민영화 분쟁(2008), 의료민영화 분쟁(2009), KTX민영화 분쟁(2013) 등으로 조사됨

7) 단국대 분쟁해결연구센터의 공공분쟁 데이터베이스의 민영화 관련 공공분쟁 사례를 추출한 결과를 보여주는 자료. 분쟁당사자, 분쟁발생시기와 지소기간 등 총 41개 코딩 변수로 1200여개 과거 공공분쟁 사례들을 분류하고 있으며, 각 사례에 대한 분쟁 개요와 과정, 일지 등을 백서 형태로 기술하여 놓아 해당 공론화 사안에 대한 예상 갈등 상황을 참조하는데 유용

8) 단국대 분쟁해결연구센터는 1990년 이후 발생한 한국사회의 주요 공공분쟁을 환경·이념·노동·계층·교육분쟁 등으로 분류하여 데이터베이스를 구축하고 있음. 단국대 분쟁해결연구센터의 공공분쟁DB는 1)분쟁기간, 2)분쟁당사자, 3)분쟁이슈, 4)분쟁 시작유형, 5)분쟁종류, 6)분쟁성격, 7) 분쟁종료유형, 8)시민단체 개입여부, 9)분쟁비용, 10)분쟁강도 등으로 유형화하여 1,200여 공공분쟁 사례를 DB화함. 각각의 분쟁사례는 분쟁의 배경과 시작, 종료(종료된 분쟁 사례의 경우)의 과정을 백서의 형식으로 정리되어 있어 유사 갈등 사안을 위해 참고할 수 있음

<표4-2> 민영화 관련 갈등사례 DB 조사 (예시)

일련 번호	분쟁 명칭	분쟁당사자 A	분쟁당사자 B	제3자	분쟁 발생시기	분쟁 종결시기	분쟁 지속기간	...(41)
387	철도 민영화에 따른 분쟁	철도청, 산자부	전국 철도노조, 000공동투 쟁본부, 민주노총	산업 자원부	2002-02-06	2002-02-27	22	...
654	지방공항 민영화 반대 분쟁	공항공사 노동조합	정부	충북참여 자치시민 연대 외 7	2008-08-11	2012-07-11	1430	...
756	전국보건 의료산업 노동조합 의료민영화 반대분쟁	전국보건 의료산업 노동조합	복지부, 기재부		2008-06-23	2013-05-27	1800	...
937	KTX민영화 반대 분쟁	전국철도 노동조합	국토부, 코레일	대전지방 법원, 서울지방 검찰청, 대검찰청 공안부	2013-07-01	2013-12-30	183	...

- 필요시 갈등영향분석(쟁점분석)을 자체적으로 혹은 외부 전문 기관에 의뢰하여 수행

- 갈등영향분석(Conflic Assessment; Issue Assesment)은 갈등이 예상되거나 (사전적 갈등영향분석) 이미 갈등이 진행되고 있는 사안(사후적 갈등영향 분석)에 대하여 (예상되는) 갈등 이해당사자(stakeholder)를 파악하고, 이들이 중요시하는 쟁점(issue)과 각 쟁점에 대한 입장(position), 이해관계(interest)를 파악하여 궁극적으로 대화와 협의를 통해서 (갈등) 문제 해소가 가능한가를 파악하기 위한 작업이라 할 수 있음
- 갈등영향분석은 진행 중인 혹은 예상되는 갈등의 이해당사자와 갈등쟁점, 각각의 입장과 이해관계를 파악하는 진단 작업(diagnosis)이지만, 갈등영향 분석의 궁극적인 목적과 취지는 갈등해소가능성을 파악하거나 예상되는

갈등 상황을 파악하여 공론화의 필요성을 확인하는 것임

- 이제까지 우리 사회에서는 이뤄진 갈등영향분석은 대부분 사후적인 의미의 갈등영향분석이 주종을 이루고 있으나, 갈등 예방적 차원의 사전적 갈등영향분석도 가능
- 오히려 기존 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 갈등관리규정)에서는 ‘공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다’고 명시하면서 사전적인 의미의 갈등 진단 작업을 중시하고 있음
- 공론화 실시가 결정될 경우 갈등영향분석의 분석 결과는 공론화위원회가 공론화를 준비하고 진행할 때 중요한 정보를 제공하는 부수적인 효과도 기대할 수 있음(갈등 매핑 정보)

<표4-3> 갈등영향분석의 요약 방법(갈등 매핑)

(예상)이해관계자#	쟁점 1		쟁점 2		쟁점 3		...	
	입장	이해관계	입장	이해관계	입장	이해관계	입장	이해관계
(예상)이해관계자1	...	...	...	...	...	...	...	...
(예상)이해관계자2	...	...	...	...	...	...	...	...
(예상)이해관계자3	...	...	...	...	...	...	...	...
(예상)이해관계자4	...	...	...	...	...	...	...	...
(예상)이해관계자5	...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...

- 영향력의 중대성 여부는 사업마다 다르며 주관적 가치가 개입되므로 이는 위원회 판단에 따를 수밖에 없음
- 공론화 의제 선정은 기계적으로 이뤄질 수 없으므로 위원회 구성에 더욱 만전을 기해야 할 필요가 있음
- 의제 선정 기준은 일견 추상적이지만 각 기준이 누적적으로 적용되므로 해

석에 큰 문제가 되지 않는 것이 전문가들의 대체적인 의견(CNDP)

- 프랑스 CNDP의 경우, 판단 기준 중 한 기준의 영향력이 부족하다 여겨질지라도 다른 기준의 영향력이 매우 높다면 공공토론 대상으로 삼을 수 있다고 설명하고 있음

I 주요 내용의 기(既) 결정 여부

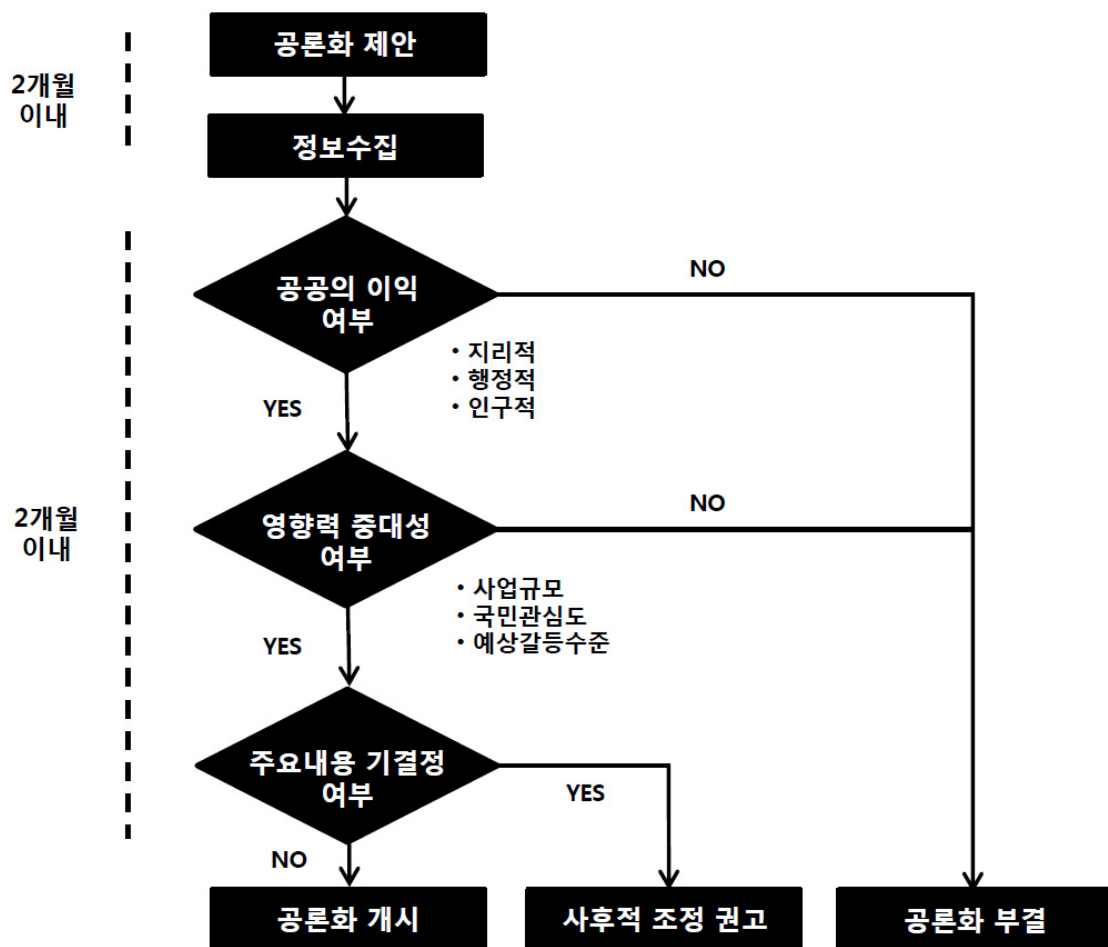
- 갈등관리 이론에 따르면 공론화 과정은 갈등이 필연적으로 예견되는 사안에 대하여 전체 국민 일반 혹은 해당 갈등사안과 관련된 이해관계인 일반 전체의 의사를 확인하고 숙의 과정을 거쳐 사회적 합의를 가져오기 위한 과정으로 사전적 갈등 예방이라 볼 수 있음(채중헌, 2017a:5)
- 반면, 이미 사업의 이해관계자가 확정되어 갈등이 발생한 상황에서는 갈등을 관리하고 조정하는 사후적 갈등 조정이 요구됨
- 주요 내용의 결정 여부는 정책 또는 사업의 입지, 예산, 규모, 이해관계자들의 확정 여부로 판단할 수 있음
- 정책 또는 사업의 주요 내용이 이미 결정되었거나 착수가 완료되어 이미 진행 중인 사업의 경우 공론화선정위원회는 원칙적으로 사후적 조정(mediation)을 권고
- 프랑스 CNDP 역시 사업의 주요 특성과 필수 요소들이 이미 결정되거나 고정되어 있을 경우 공공토론의 실익이 없다고 판단하여 사후적 조정을 권고함
- 그러나 정책 또는 사업의 주요 내용이 이미 결정되었거나 진행 중인 경우에도 충분한 사전 토론 과정 없이 일방적으로 사업 결정이 내려졌다면 공론화 결정 가능
- 프랑스 CNDP의 경우에도 사업이 이미 어느 정도 진행되었어도 사전 조정 과정이 대중에게 충분히 공개되지 않았거나 소수의 중재자를 통해 일방적으로 결정되었을 경우 공공토론을 개최할 수 있도록 규정하고 있음

3) 공론화 의제 선정 제외 사항

- 다음의 경우 공론화 의제 선정 제외 대상이 될 수 있음
- 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업
- 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한

- 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국무총리와 협의한 사업
- 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 국무총리와 협의한 사업 등
 - 위 내용은 환경영향평가법 제23조 및 기존 공론화 관련 법안을 참고함
 - 이상의 공론화 검토 절차를 도식화하면 다음의 <그림4-5>와 같음⁹⁾

<그림4-5> 공론화 검토 절차

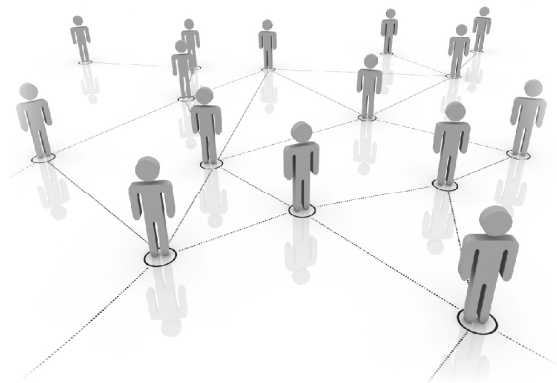


9) <그림4-5>에서 제시된 공론화 대상 선정 기준에 따른 검토 절차는 과정의 흐름을 보기 쉽게 표현하기 위해 Yes/No 방식으로 작성된 것으로 엄격히 적용할 수 없음. 어떤 기준이든 정도와 상대성의 문제이지 Yes/No로 명확히 구분되지 않기 때문임. 예를 들어 공공의 이익이 조금 부족하다 판단될지라도 영향력 중대성을 평가하여 높게 나타났다면 공론화 개시 결정을 내릴 수 있음

PART

V

공론화위원회의 구성과 운영방안



1. 공론화위원회 구성

1) 공론화위원회 구성(안)과 위원장 선정

- 공론화선정위원회 위원 중 공론화위원회 위원장 선정(안)
 - 위원회는 위원장 1인을 포함하여 5~10명으로 구성
 - 위원장은 공론화선정위원회 위원 중 1인으로 공론화선정위원회 의결로 위촉
 - 단, 필요시 공론화선정위원회 의결로 공론화선정위원회 위원이 아닌 자를 위원장으로 위촉할 수 있음
 - 공론화선정위원회 위원장은 공론화위원회 위원장 또는 위원이 될 수 없음
 - 프랑스 CPDP의 경우, 위원장은 CNDP 위원장을 제외한 위원들 중 선정되거나 이외의 인물도 선정 가능함
 - 프랑스 CPDP의 경우, 위원장이 갖추어야 할 조건은 ①해당 사업 또는 정책에 이해관계가 없어야 하고, ②대화와 소통 능력과 윤리성 및 독립성을 갖추어야 하며, ③CPDP를 이끌 리더십을 보유하여야 함
 - 위원은 위원회 업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 공론화위원회 위원장이 추천하고 공론화선정위원회에서 위촉
 - 위원은 공론화의 원칙과 규칙을 이해할 수 있는 능력을 보유한 사람 중 다양한 분야의 인사로 구성
 - 위원은 갈등전문가 DB(예: 한국행정연구원, 단국대 분쟁해결연구센터, 인사혁신처 국가인재DB 등)를 활용하여 전문가들의 추천 횟수와 내용을 참고하여 위원장이 추천(로스터 제도 활용)
 - 프랑스 CPDP의 경우도, 위원은 위원장이 추천하여 CNDP에서 위촉하고 위원은 공공토론의 원칙과 규칙을 이해할 수 있는 능력을 보유한 사람으로 다양한 분야의 인사로 구성
- (1안) 갈등 전문가 중심 구성안
 - 공론화선정위원회와 마찬가지로 공론화위원회 역시 갈등 분야 전문가로 구성할 수 있음
 - 대학 또는 공인 연구기관에서 10년 이상 갈등 관련 연구 또는 교육을 수행한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있는 자

- 공무원의 직에 있으면서 10년 이상 갈등 관련 업무를 수행하였던 자
- 중재·조정 등 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 변호사
- 갈등 관련 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 시민단체 활동가
- 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
- 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인
- (2안) 의제별 전문가 구성안
 - 공론화선정위원회에서 선정된 공론화 의제에 따라 관련 분야 전문가와 갈등 분야 전문가로 공론화위원회를 구성할 수 있음
 - 공론화 제안 의제 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~4인
 - 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 2~4인
 - ※ 공론화위원회는 참여적 의사결정 방법과 숙의 토론을 직접 수행하는 역할을 하므로 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 2~4인으로 최소 인원을 가중하여 배정
 - 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1인
 - ※ 조사통계 분야는 조사 설계 및 통계 해석의 방향을 잡을 1인이면 충분하고 여타 실무적인 조사업무는 사무국 또는 위탁기관에서 수행함
 - 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
 - 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인
- (3안) 분야별 전문가 구성안
 - 2안에서와 같이 의제 관련 전문가가 아닌 일반적인 분야별 전문가로 공론화위원회를 구성할 수 있음
 - 인문사회 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~2인
 - 과학기술 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등

에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~2인

- 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1인

※ 조사통계 분야는 조사 설계 및 통계 해석의 방향을 잡을 1인이면 충분하고 여타 실무적인 조사업무는 사무국 또는 위탁기관에서 수행함

- 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 1~4인

※ 공론화위원회는 참여적 의사결정 방법과 숙의 토론을 직접 수행하는 역할을 하므로 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 1~4인으로 최대 인원이 더 많을 수 있게 배정

- 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
- 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인

2) 공론화위원회 회의 소집 및 의사결정

○ 공론화위원회 회의 소집

- 위원회 회의는 공론화선정위원회 회의의 규칙과 동일함
- 위원장의 요청 또는 재적위원 과반수 이상의 소집요구가 있을 경우 회의 개최 가능

○ 공론화위원회의 의사결정

- 만장일치 합의 결정을 원칙으로 하되, 필요시 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 의결
- 찬반 동수일 경우 위원장의 결정에 따름
- 회의는 원칙적으로 공개가 원칙이나 필요한 경우 위원회 의결로 공개하지 않을 수 있음

3) 공론화위원회 위원 역할¹⁰⁾

- (성실성) 공론화위원회 위원은 공론화 목적 달성을 위해 진정성을 가지고 성실히 업무에 임해야 함
- (독립성) 공론화위원회 위원은 공론화 과정에서 이해관계자, 정부 등의 영향을 받지 않도록 스스로 노력해야 함
- (중립성) 공론화위원회 위원은 공론화 과정에서 어느 한 편의 의견을 지지하지 않도록 중립적 태도를 견지해야 함
- CPDP 위원의 역할도 이와 동일함
 - CPDP 위원의 경우 위촉 시 이 같은 역할 수행에 대한 동의 서명을 해야 함
 - 아래 공론화위원회 윤리강령은 CPDP 위원이 서명해야 할 사항을 재구성한 것임

【공론화 위원회 윤리강령】

■ 성실성

- ① 공론화위원회에서 결정된 공론화 방식을 가이드라인에 따라 적절히 수행해야 함
- ② 공론화위원회 위원장 책임 하에 진정성 있고 공정하게 공론화 진행해야 함
- ③ 공론화 준비 단계부터 종료 시까지 헌신적으로 업무 수행해야 함
- ④ 일반국민이 공론화 과정에서 정확하고 객관적인 정보를 얻을 수 있게 노력해야 함
- ⑤ 일반국민이 공론화 과정에서 자유롭고 편안하게 의견을 제시할 수 있도록 도와야 함
- ⑥ 일반국민의 공론화 의제 관련 질문에 대해 성실한 답변을 제공해야 함
- ⑦ 모든 공론화 참여자를 존중해야 함
- ⑧ 공론화를 위해 필요한 인적·물적·재정 자원을 건전하게 관리해야 함

■ 독립성

- ⑨ 공론화 의제 관련하여 이해관계가 있는 자는 위원이 될 수 없음
- ⑩ 위원의 지위 등 변화가 독립성에 영향을 미칠 수 있을 경우 해당 위원은 즉시 위원장에 보고하여야 함
- ⑪ 위원 스스로의 말과 행동을 통해 이해관계자들로 부터의 독립성을 입증할 수 있어야 함
- ⑫ 위원은 공론화 의제 관련 이해관계자 및 소관 부처 등 관련 기관으로부터 어떠한 혜택도 받을 수 없음

■ 중립성

- ⑬ 위원은 중립적이며 관용적이어야 함
- ⑭ 위원은 최종 공론화 결과 발표 전까지 공론화 의제 관련하여 어떠한 의견 제시도 할 수 없음
- ⑮ 위원회에서 결정된 사안에 대한 질문이나 비판을 삼가야 함
- ⑯ 위원 지위의 남용 또는 오용을 금지함

10) CPDP 위원의 역할도 이와 동일함. CPDP 위원의 경우 위촉 시 이 같은 역할 수행에 대한 동의 서명을 해야함.

4) 공론화위원회 위원들의 권한과 의무¹¹⁾

○ 위원들의 결격사유

- 다음 중 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없음
 - 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람
 - 「정당법」 제22조에 따른 당원

○ 위원들의 신분보장

- 위원은 다음에 해당하는 경우를 제외하고는 본인의 의사와 관계없이 해촉되지 않음
 - 금고 이상의 형의 선고를 받는 경우
 - 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
 - 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
 - 회피 사유가 있음에도 불구하고 회피하지 아니한 경우
 - 위원들의 결격 사유에 해당하는 경우

○ 위원들의 제척·기피·회피

- 위원이 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 공론화위원회의 심의·의결에서 제척됨
 - 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
 - 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 - 위원이 해당 안건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우
 - 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우
- 공론화 제안권자는 위의 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있으며 위원회는 의결로 기피 여부를 결정

11) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제6조 2항과 동법 시행령 제6조 3항, 제6조 4항에 따라 행정기관 소속 위원회 설치를 위한 요건 및 절차에 규정된 사항임

- 위원이 위 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피하여야 함
- 위원의 공무원 의제
 - 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 의제함

2. 공론화 절차

1) 공론화 준비

- 공론화위원회 조직 후 3개월 내에 공론화를 준비하여야 함
 - 기존 공론화 관련 법안의 경우 공론화 준비 기간에 대한 규정이 없음
 - 대입제도공론화, 신고리 5·6호기 사례에서 제시된 주요 한계점이 공론화 과정에서 제공된 자료의 객관성 및 신뢰성 부족과 정제 부족이었고 이는 공론화 준비가 미흡하였기 때문에 비롯된 것으로 공론화 준비 기간과 준비사항을 명시하여 충분히 수행할 필요가 있음
 - 프랑스 CPDP의 경우, 공공토론 준비기간이 평균 8개월이며 4개월 정도에서부터 1년 가까이 준비가 필요한 의제도 있음
 - 준비기간을 사안에 따라 유동적으로 변경할 수 있게 할 수도 있지만 너무 오랜 기간을 설정하여 비효율을 유발하거나 사안에 대한 국민적 관심이 큰 상황에서 빠르게 준비할 필요가 있으므로 3개월이 적정할 것으로 판단
- 공론화위원회 준비 사항
 - 공론화 방식 결정
 - 공론화 실무 지원 담당관 임명
 - 공론화 의제 소관 부처 및 기관의 의견 및 정보 수집
 - 공론화 의제 관련 잠재적 이해관계자 의견 및 정보 수집
 - 공론화 의제 관련 전문가 의견 및 전문지식 정보 수집
 - 공론화 일정 수립 및 홍보
 - 홈페이지 및 언론을 통해 수집된 의견·정보·일정 공시
- 공론화 준비 시 유의사항

- 공론화 준비에서 핵심적인 부분 중 하나는 공론화에 필요한 정보를 수집하는 것임
- 정보 수집의 경우 다음의 네 가지 원칙이 중요함
 - (객관성) 수집하는 정보가 진실하고 객관적이어야 함
 - (중립성) 수집하는 정보가 어느 한 집단의 견해에 치우치지 않아야 함
 - (충분성) 수집하는 정보가 최대한 누락되지 않고 의사결정에 충분하여야 함
 - (이해가능성) 수집하는 정보가 일반국민이 쉽게 이해할 수 있어야 함
- 기존 국내 공론화 사례에서 이러한 원칙이 지켜지지 않아 여러 문제가 발생함
 - 대입제도 개편 공론화의 경우 준비된 자료집의 사실관계 확인 미흡 오류가 발생하여 정보의 객관성과 중립성이 훼손되었음
 - 부산 북항개발 사업 공론화에서는 자료가 일반국민이 이해하기에 너무 어렵게 작성되었고, 신고리5·6호기 공론화 사례에서는 단기간에 일반국민이 이해하기에는 너무 많은 정보를 제시함으로 문제가 발생함
- 이러한 자료 수집에 대한 원칙이 지켜지지 않으면 진정한 숙의를 할 수 없으며 나아가 공론화의 신뢰성이 훼손됨

2) 공론화 진행

- 공론화 준비기간 이후 4개월 간 실질적 공론화 진행
 - 필요시 1회에 한정하여 2개월까지 연장 가능
 - 공론화 기간 연장은 공론화위원회 위원장이 발의하여 공론화선정위원회에서 의결
 - 프랑스 CPDP의 경우에도 공공토론 진행은 4개월이며 정당한 사유가 있을 시 CNDP의 결정에 따라 2개월 연장 가능함
- 공론화 진행 중 다양한 방식의 숙의적 공공토론 수행
 - 보다 장기적인 사회적 논의와 검증을 요하는 특수한 경우(예: 사용 후 핵연료 공론화 등) 공론화선정위원회의 심의·의결로 공론화 기간 및 방식의 변경 가능

3) 공론화 결과 발표

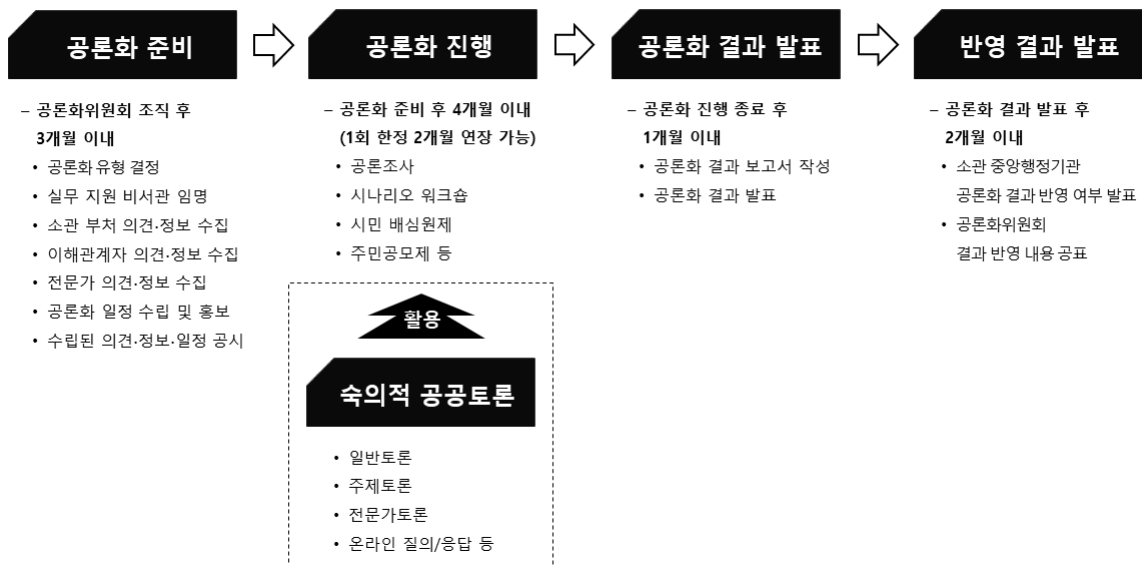
- 공론화위원회는 공론화 진행 종료 후 1개월 이내에 공론화 결과 보고서를 작성하고 보고서 결과를 발표해야 함

- 언론브리핑, 보도자료 배포, 홈페이지 게재, 해당 사업 또는 정책 관련 부처 및 사업자 등에 결과 통보 등이 해당됨
- 프랑스 CPDP의 경우는 공공토론이 종료되고 2개월 후 CPDP 위원장은 공공토론 보고서를 발표해야 하나 앞서 언급하였듯 한국에서는 위원 수도 더 많기에 1개월이면 충분할 것으로 판단

4) 공론화 결과 반영 여부 결정 발표

- 공론화 결과 발표가 있는 후부터 2개월 이내에 공론화 의제 소관 중앙행정기관은 공론화 결과 반영 내용 발표하여야 함
- 프랑스 CPDP의 경우, 공론화 대상 사업 주체는 CPDP의 공공토론 보고서 발표 후 3개월 이내에 공공토론 결과 반영 여부를 발표해야 함
- 국내 여러 기존 공론화 관련 법안에서는 14일을 제시하나 소관 중앙행정기관에서 충분히 공론화 결과를 검토하고 실제 정책 또는 사업에 반영하기에는 너무 촉박한 일정일 수 있기에 2개월 정도가 적절할 것임
- 공론화위원회는 위의 공론화 결과 반영 내용을 즉시 관보 및 홈페이지 등에 공표하여야 함
- 다음의 <그림5-1>은 공론화 단계별 절차를 도식화한 것임

<그림5-1> 공론화 단계별 절차



3. 공론화 방식

1) 공론화 방식 결정 원칙

- 공론화위원회의 결정
 - 공론화 방식은 공론화 준비기간 동안 공론화위원회에서 논의 후 의결함
 - 준비기간 이후 공론화 진행 중에도 필요시 공론화위원회 결정에 따라 공론화 방식의 변경 및 추가 가능
- 공론화 방식의 다양성 확보
 - 한 공론화 의제에 대한 공론화 방식은 한 가지만 가능한 것이 아니라 다양한 방식의 조합이 될 수 있음
 - 공론화 방식 및 숙의적 공공토론 방식 등은 공론화 의제에 따라 달라질 수 있음

2) 공론화 방식(예시)

- 공론조사
 - 공론조사는 공론화 의제에 대한 ‘충분한 학습’과 ‘논의’를 통해 사회적인 ‘공론’을 도출하고 확인하는 과정
 - 공론조사의 절차는 ①공론조사 준비 및 구성, ②1차 설문조사, ③토론회, ④2차 설문조사, ⑤최종 공론조사 결과 발표로 이루어짐
 - 공론조사 준비 및 구성 단계에서는 공론조사를 주관할 기관을 선정하며 토론 진행을 위한 전문가 선정, 여론조사 기관, 전문가 패널 구성 등이 이루어짐
 - 1차 설문조사에서는 일반 국민을 대표하는 시민 표본을 추출하여 일반 국민의 공론화 의제에 대한 사전적 인식 및 의견을 조사함¹²⁾
 - 토론회에서는 1차 공론조사 대상 중 대표성 있는 표본을 추출하여 공론화 의제와 관련한 객관적 정보를 제공하고 심도 있는 토론을 진행
 - 2차 설문조사에서는 토론 참여자만을 대상으로 1차 공론조사와 동일한 질문으로 재조사를 실시함(추가 문항 가능)

12) 공론화 대상 의제가 특정 지역 또는 이슈에 국한될 경우에는 특정 지역 주민 또는 해당 이슈 이해관계인 일반을 대표할 수 있는 표본을 추출.

- 끝으로 최종 공론조사 결과 분석 및 보고서를 작성하고 이를 공표함
- 적용 가능한 공론화 의제(참조)
 - 공론조사는 여러 가지 대안이 선택 가능한 복잡한 공공정책의 문제로서 일반 시민들이 이에 대한 지식, 정보, 이해가 부족한 경우 적용하는 것이 가장 적합함(대통령자문지속가능발전위원회, 2005:183)
 - 전국적 · 지역적 의제 모두에 적용 가능함
 - 가치의 문제 · 이해관계의 문제 모두에 적용 가능함
- ※ 예) 남북통일 방식, 선거 방식, 개헌 방식 등
- 시나리오 워크숍
 - 시나리오 워크숍이란 주로 지역 차원에서 개발 또는 발전에 대한 시나리오를 수립하고 각 시나리오별 장 · 단점에 대해 숙의토론 후 적합한 대안을 모아내는 공론화 방식
 - 구성원은 일반 국민, 정책결정자, 기업 또는 산업 관계자, 해당 분야 전문가 등으로 이루어지며 일반 국민은 지역 전문가로 참여
 - 시나리오 워크숍의 절차는 ①시나리오 워크숍 준비 및 구성, ②1차 워크숍, ③2차 워크숍, ④워크숍 결과 발표로 진행됨
 - 시나리오 워크숍 준비 및 구성 단계에서는 워크숍 진행 계획 및 구성원 선정과 더불어 잠정적 시나리오를 작성함
 - 1차 워크숍에서는 의제와 관련한 객관적 정보가 제공되고 숙의적 토론을 통해 잠정적 시나리오 수정 및 종합이 이루어짐
 - 2차 워크숍에서는 1차 워크숍에서 도출된 종합 시나리오를 바탕으로 구체적인 실행계획을 수립
 - 끝으로 종합 시나리오 및 실행 계획을 공표함
 - 적용 가능한 공론화 의제(참조)
 - 시나리오 워크숍은 미래 예측이 어려운 다양한 유형의 기술과 방법에 대한 평가 및 선택을 필요로 하는 전반적인 정책이나 발전계획 등에 적합함(대통령자문지속가능발전위원회, 2005:185)
 - 시나리오 워크숍은 주로 지역적 사안에 적용함
 - 가치의 문제 · 이해관계의 문제 모두에 적용 가능함
- ※ 예) 미래 에너지 정책 방향, 미래 산업 정책 방향, 고령화 사회 대비 복지 정책 방향 등

○ 시민 배심원제

- 미국 사법체계에서 일반 시민이 재판에 참여하여 의견을 제시하는 배심원 제도를 차용한 숙의적 의사 결정 방식
- 시민 배심원제는 이해관계자(원고와 피고)가 서로 증거를 가지고 각자의 주장을 하고 이를 바탕으로 일반국민인 배심원들이 숙의를 거쳐 최선의 합의안을 도출하는 방식으로 진행
- 시민배심원제의 절차는 ①시민배심원제 준비 및 구성, ②1차 회의, ③2차 회의, ④합의안 작성, ⑤결과 공표로 구성됨
 - 시민배심원제 준비 및 구성 단계에서는 운영규칙 설정, 시민배심원단 구성(일반시민), 증인 선정, 자문위원 선정 등이 이루어짐
 - 1차 회의에서는 회의 주제 및 방식 설명, 주제 관련 지식 제공 등이 진행됨
 - 2차 회의에서는 주제에 대한 증인, 전문가 등 청문과 이를 기반으로 한 시민배심원단의 숙의 토론이 진행됨
 - 3차 회의는 권고안이 담긴 배심원 합의안을 도출함
 - 최종적으로 도출된 합의안을 관련 기관에 제출하고 공개 발표함
- 적용 가능한 공론화 의제(참조)
 - 사회 구성원 간에 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우 적용 가능함(대통령자문지속가능발전위원회, 2005:190)
 - 전국적 · 지역적 의제 모두에 적용 가능함
 - 주로 가치의 문제에 적용함

※ 예) 혐오시설 입지 선정, 조세 정책, 규제 정책 등

○ 주민공모제

- 주민공모제란 정책 또는 사업의 유치를 원하는 후보지를 공개 모집한 후 각 후보지별로 숙의적 토론을 거친 주민투표를 활용하여 가장 적합한 입지를 선정하는 공론화 방식

- 주민공모제의 절차는 ①주민공모제 준비 및 구성, ②후보지 공모, ③숙의적 토론, ④주민투표, ⑤최종 후보지 선정으로 구성됨
 - 주민공모제 준비 및 구성 단계에서는 정책 또는 사업의 최적 입지 후보지 다수를 선정하고 보상 또는 유인책을 마련함
 - 후보지 공모 단계에서는 각 후보지의 중 유치 찬성의 공론이 어느 정도 형성된 지역이 공모에 신청함
 - 숙의적 토론 단계에서는 각 후보지별로 정확한 정보 전달 및 지역 주민들 간 숙의적 토론을 실시함
 - 주민투표 단계에서는 공모에 신청한 각 지역별로 「주민투표법」에 따라 사업 또는 정책 유치 찬반 투표를 진행함
 - 최종후보지 선정 단계에서는 주민투표 결과 중 가장 높은 찬성률(투표율 고려)을 달성한 지역을 최종후보지로 선정
 - 적용 가능한 공론화 의제(참조)
 - 주로 선호 또는 비선호 시설 입지 선정 과정에 적용함
- ※ 예) 장사시설 입지 선정, 발전소 입지 선정, 폐기물처리장 입지 선정

<표5-1> 공론화 방식별 적용 가능 의제 비교

	공론조사	시나리오 워크숍	시민배심원제	주민공모제
적용	- 대안 선택이 가능한 복잡한 문제로 일반시민의 이해가 부족한 경우에 적용 - 전국·지역 의제 모두 적용 가능 - 가치·이해관계 이슈 모두 적용 가능	- 미래예측이 어려운 복잡한 문제로 다양한 대안이 존재할 경우에 적용 - 주로 지역 의제에 적용 - 가치·이해관계 이슈 모두 적용 가능	- 사회 구성원 간 대립이 있고 문제에 대한 여러 대안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우에 적용 - 전국·지역 의제 모두 적용 가능 - 주로 가치 이슈에 적용	- 주로 선호 또는 비선호 시설 입지 선정 과정에 적용 - 주로 지역 의제에 적용 - 주로 이해관계 이슈에 적용
예시	- 남북 통일 방식 - 선거 방식 - 개헌 방식	- 미래 에너지 정책 방향 - 미래 산업 정책 방향 - 고령화 사회 정책 방향	- 폐기물 정책 - 조세 정책 - 규제 정책	- 장사시설 입지 선정 - 발전소 입지 선정 - 폐기물처리장 입지 선정

출처: 대통령자문지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등 관리의 이론과 기법」의 내용을 참조하여 재구성

3) 숙의적 공공토론의 활용

○ 일반토론

- 일반토론은 정해진 방식이 없으며 토론 참여자들이 공론화 의제 전반에 대해 객관적 정보를 얻고 다양한 의견을 제시하며 자유롭게 토론하는 것이 목적임
- 다만, 발언권 및 발언시간, 진행 방식 등 토론 규칙은 사전에 설정하고 토론 시작 시 발표해야 함
- 공론화위원은 이러한 토론 규칙이 잘 적용될 수 있게 하는 사회자 역할과 활발한 토론을 이끌어내는 촉진자 역할을 수행함

○ 분임별 논의와 주제토론

- 주제토론은 공론화 의제가 가지는 특정 주제에 한정하여 심층적으로 토론하는 장임
- 주제토론은 주로 일반토론에서 잘 해결되지 않거나 시간 제약으로 심층적으로 다루기 힘든 이슈들을 다룸

○ 전문가토론

- 전문가토론은 공론화 의제와 관련하여 전문적 지식이 필요한 이슈를 집중적으로 논의하는 장으로 주제토론의 일종임
- 일반국민이 이해하기 힘든 전문지식에 대한 토론은 일반토론에서 심층적으로 다루기 어렵기 때문에 전문가토론을 개최
- 전문가토론의 과정과 결과의 내용은 숙의과정에 주요한 정보와 지식을 제공

○ 온라인 질의/응답

- 공론화위원회 홈페이지는 기본적으로 개별 공론화의제 관련 지식 및 정보를 제공함
- 공론화 진행 기간 중 홈페이지 질의/응답 시스템을 통해 현장 토론에 참여하지 못하는 국민도 의제에 대한 질문 및 의견 제시를 할 수 있음
- 실시간 온라인 토론 시스템을 개발할 수도 있음
- 온라인 질의/응답에서 제시된 국민 의견은 현장 토론에서 제시된 의견과 동일하게 취급되어 활용됨

4. 사후관리 및 확산 · 교육

1) 사후관리

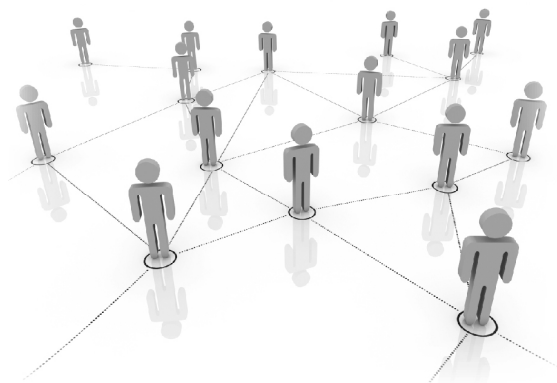
- 공론화 결과에 대한 이행 과정 모니터링
 - 공론화 의제 소관 중앙행정기관 또는 주관 기관은 공론화 이후 추가적 세부조정사항에 대해 공론화선정위원회와 협의하여야 함
 - 공론화 의제 소관 중앙행정기관 또는 주관 기관은 공론화 이후 정책 또는 사업의 집행 과정을 공론화선정위원회에 보고하여야 함
 - 공론화선정위원회는 위의 세부조정사항 또는 집행과정에 대해 의견 및 권고안을 제시할 수 있음
- 재공론화의 제한
 - 이미 공론화 과정을 거친 의제에 대해서는 원칙적으로 5년간 다시 공론화 의제로 다룰 수 없음
 - 프랑스 CNDP 역시 원칙적으로 5년간 재공론화를 법적으로 제한하고 있음
 - 단, 예외적으로 의제와 관련하여 중대한 사실적 또는 법적 환경이 변경되었을 경우 재공론화 가능
 - 프랑스 CNDP의 경우 사실적, 법적 환경 변화를 매우 엄격히 해석하고 있음
 - 프랑스 CNDP의 경우 CNDP 의결 사항은 행정소송의 대상이 되며 공론화 의제 선정 여부, 공론화 과정 중 법정 기한 준수 여부, 공론화 위원 구성, 공론화 과정 중 제공된 정보의 정확성 등에 대한 행정소송이 이루어진 바 있음
 - 단, 공론화 방식의 문제는 행정소송으로 다룰 수 없다는 판결이 있음

2) 공론화 확산 및 교육

- 공론화 및 공공토론 교육 및 문화 확산
 - 공론화선정위원회는 공론화 제도의 안정적인 국내 정착과 공론화 및 공공토론 문화를 국민들에게 확산시키기 위해 다양한 교육 및 사업을 수행할 수 있음

- 지역 단위 공론화 자문
 - 공론화가 필요한 지역 내 안건 등 소규모 단위 공론화 과정에 필요한 경험과 지식 등을 전파하고 자문하는 역할을 수행할 수 있음
 - 공론화선정위원회는 교육과 자문 등에 관한 내용을 갈등관리전문기관에 위탁하여 진행할 수 있음

[참고문헌]



<국내문헌>

- 장일신·김종철. (2015). 환경민주주의와 심의적 시민참여. 「강원법학」. 45: 237-267
- 구기욱. (2016). 영국 방사성폐기물관리위원회 사례와 ADR로서의 퍼실리테이션. 「조정을 위한 설득과 수사」. 18: 61-74
- 국민대통합위원회. (2014). 「소통과 갈등관리: 방법찾기」.
- _____. (2015). 국민통합 이슈모니터링(Vol.6).
- 국토연구원. (2005). 정책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구.
- 국회입법조사처. (2017). 「사용후핵연료 관리 정책의 쟁점과 과제」. NARS 현안보고서
- 김규일·이진규. (2005). 비선호시설 입지선정방법에 관한 연구. 「사회과학논총」. 7: 19-43
- 김길수. (2018). 신고리 5·6 호기 공론조사 사례연구. 「한국자치행정학보」. 32(2): 205-225
- 김대영. (2005). 「공론화와 정치평론」. 서울: 책세상.
- 김선희. (2006). 공론조사기법-학습과 토론을 통해 공론 확인하기. 「국토」. 295: 128-138
- 김소연. (2006). 성공한 합의제도
- 김영중. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석. 「한국정책과학학회보」. 9(4): 287-316
- 김원용. (2003). 공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사(公論調査)(deliberative poll)에 대한 연구. 「사회과학연구논총」. 11: 209-232
- 김학린·전형준. (2018). 전략적 선택이론의 관점에서 본 비선호시설 입지선정과정 분석. 「정책분석평가학회보」. 28: 27-54
- 대입제도개편 공론화위원회. (2018). 대입제도개편 공론화 결과.
- 대통령자문지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법 상」. 서울: 논형.
- 문태현. (2010). 심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계. 「한국행정논집」. 22(3): 629-650

- 박세훈 · 이영희. (2004). 대책사업 갈등예방을 위한공공참여 모형. 「국토」. 270: 59-64
- 박순애 · 이지한. (2005). 반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명. 「환경정책」. 13(2): 63-98
- 박재근 · 장현주 · 은재호. (2014). ‘프랑스 국가공론위원회’ 설립에 관한 연구-프랑스 공공토론위원회 (CNDP) 의 한국 내 도입을 위한탐색적 연구. 「한국비교정부학보」. 18(1): 229-254
- 법제처. (2017). 「법령입안 · 심사기준」. 법제처 법제지원총괄과.
- 사용후핵연료 공론화 TF. (2008). 사용후핵연료 공론화를 위한 권고보고서.
- 사용후핵연료 공론화위원회. (2015). 사용후핵연료 관리에 대한 권고안.
- 신고리 5·6호기 검증위원회. (2017). 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증보고서.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 신고리 5·6호기 시민참여형조사 보고서.
- _____. (2018). 신고리 5·6호기 공론화 백서.
- 윤순진. (2006). 일반 논문: 2005 년 중, 저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정과 반핵운동: 반핵운동의 환경변화와 반핵담론의 협소화. 「시민사회와 NGO」. 4(1): 277-311
- 윤종설. (2014). 「산업통상자원부 갈등관리 매뉴얼」. 한국행정연구원 연구보고서
- _____. (2018). 「해외출장 결과 보고: 프랑스 CNDP 및 주요 기관 갈등조정 시스템 조사」. 행정연구원 안전통합연구부
- 은재호. (2009). 참여적 의사결정기법의 제약요인 연구-울산 북구 음식물자원화시설 건립을 둘러싼 시민배심원제도 분석. 「한국정책학회보」. 18(2): 97-129
- _____. (2016). 프랑스의국가공공토론위원회로 살펴본 정책 소통 사례. 「월간 공공정책」. 130: 23-27
- 이양주 · 이정임 · 고재경 · 김희연 · 유영성 · 이용환. (2012). 주민기피시설 해법, 성공 사례에서 찾자. 「이슈 & 진단」. 39: 1-24
- 이영희. (2009). 기술과 시민. 「경제와사회」. 82: 216-239
- _____. (2017). 위험기술의 사회적 관리를 향하여?: 사용후핵연료공론화위원회활동의 평가. 「시민사회와 NGO」. 15(1): 153-184
- _____. (2018). 신고리 5·6 호기 원전 공론화와 민주주의. 「동향과 전망」. 102: 186-216

- 이흥권·서순탁. (2010). 공공갈등 조정기제로서 [협력적 계획]의 적용 가능성에 관한 연구
- 장수찬. (2012). 국내·외 참여 소통사례 연구
- 정남수. (2015). 총괄계획가 시범사업에서 주민참여 기본계획 사례연구-홍성 오누이 권역을 대상으로. 「농촌계획」. 21(4): 167-175
- 정정화. (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로. 「한국정책연구」. 12(2): 311-336
- 조현석. (2006). 숙의적 시민참여 모델 연구
- 지식경제부. (2011). 2011 원자력발전백서.
- 차성수·민은주. (2006). 방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의. 「환경사회학 연구 ECO」. 10(1): 43-70
- 채종헌. (2017a). 새 정부의 원전정책과 공론화의 성패. 한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 52호.
- _____. (2017b). 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서
- 채종헌·정지범. (2010). 「고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등에 방에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서
- 최미옥. (2005). 방폐장입지선정과 지방정부의 역량. 「한국지방자치학회보」. 17(3): 115-133
- 최정목. (2018). 「정치커뮤니케이션 효과측정을 위한 숙의형 웹조사 활용방안에 대한 탐색적 연구-신고리 원전 5,6호기 건설재개 이슈를 중심으로」. 경희대학교 석사학위논문.
- 최지영. (2018). 「참여정책분석의 성공요인에 관한 연구」. 충남대학교 박사학위논문.
- 최호진·류현숙·정지범·오윤경. (2013). 「국민안심 동향 조사 및 효과적 관리방안 연구」. 한국행정연구원 연구보고서
- 한국법제연구원. (2012). 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구.
- 한국원자력산업회의. (2017). 신고리 5,6호기 공론화위 건설 재개 권고-신고리 5,6호기 건설 중단부터 건설 재개 결정까지. 「원자력산업」. 37(10): 44-52
- 해양수산부. (2013). 부산항(북항) 항만재개발 기본계획.

〈국외문헌〉

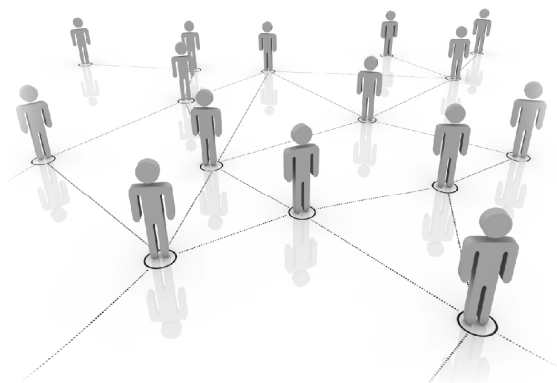
- Fishkin, J. S. (2011). Deliberative polling. *The Center for Deliberative Democracy at Stanford University*.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*. 29(1): 5-41.

〈기 타〉

- KBS 뉴스. (2017.06.30.). ‘시민배심원제’ 과거 운용 사례는?
- 경상일보. (2005.05.25.). 북구 시민배심원제 ‘주목’
- 경향신문. (2018.06.20.). 대입제도 개편도 4지선다?…공론화 4가지 시나리오 확정
- 국제신문. (2007.05.31.). 북항재개발 공론조사 하면 뭐하나
_____. (2007.06.13.). 북항재개발 ‘공론조사 어떻게 하나’
- 뉴스와이어. (2007.07.11.). 부산북항, 아일랜드식 랜드마크로 재개발 된다
- 매일경제. (2017.06.28.). 울산 非전문 배심원제의 뼈아픈 교훈
- 베리타스알파. (2018.08.15.). 대입개편 공론화과정 ‘치명적 결함’ 드러나..’실수나 의
도나’ 후폭풍
- 부산항만공사. (2007.06.22.). 북항 재개발 공론조사 토론회 열려
_____. (2007.07.11.). 북항, 아일랜드식 랜드마크로 재개발
- 비즈니스포스트. (2018.12.10.) 한수원, 탈원전정책에 맞춰 원전 해체사업 진출에 전
걸음
- 산업통상자원부. (2017.08.10.). 사용후핵연료 공론화촉 다시 운영하겠다는 정부
- 에너지정의행동. (2013.10.30.). 사용후핵연료 공론화위원회 출범에 따른 에너지정의
행동 성명서.
- 에듀프레스. (2018.08.04.). “대입제도 개편 공론화 결과 후폭풍 . . . 교육계, 비판
여론 확산“
- 여론조사공정. (2018.11.30.) “국민 56.6% ‘탈원전정책 국민투표’ 찬성”
- 오마이뉴스. (2018.08.10.). 대입제도 개편 공론화 조사, 이의있습니다1
- 울산종합일보. (2018.11.13.). 이채익 의원 “문재인 정부, 탈원전 정책 수정해야”
- 전북도민일보. (2018.10.14.) 국민연금 30주년 기념, 2018 공적연금 국제세미나

- 조선일보. (2007.07.12.). ‘친수형’ 북항 마스터플랜 확정
 _____. (2017.08.30.). 일본부터 몽골까지 27개국 공론조사 사례
 중앙일보. (2017.07.24.). “이분법에서 탈피하라“... 공론조사 성공을 위한 4가지 조건
 참여연대. (2018.09.01.) 국민연금 재정추계의 의미와 과제
 한겨레. (2017.07.11.). 원전 시민배심원제를 위한 변명
 _____. (2017.07.31.). 전문가 의견만 듣고 결정, 사회 갈등 증폭시켜
 _____. (2018.05.11.). ‘사용후핵연료 공론화’ 준비단 출범
 _____. (2018.08.03.). 대입 개편 공론화위 ‘실패’가 남긴 교훈
 환경비즈니스. (2018.12.11.) 거세진 ‘탈원전’ 논란, 결국 해법은 국민투표?
 한국일보. (2017.07.21.). 사용후핵연료 정책 재공론화에... “예산 낭비” 비판

[부록 1]
공론화 단계별
체크리스트



<공론화 단계별 체크리스트>

단계	범주	내용	체크
공론화선정 위원회 구성	갈등 관련 전문성 확보	- 공론화선정위원이 갈등관리 및 공론화에 대한 이해가 충분한가?	☒
	위원 독립성 확보	- 공론화선정위원이 특정 당적을 가지고 있지 않은가?	☒
		- 공론화선정위원이 공무원 또는 선거 후보자는 아닌가?	☐
공론화 의제 제안	적법절차 확보	- 법률에 규정된 자가 공론화 제안을 하였는가?	☐
		- 제안권자가 적법한 절차(의결 등)를 거쳐 의제를 제안하였는가?	☐
	중복 제안 방지	- 중복적인 의제가 제안되지 않았는가?	☐
제안 의제 관련 정보 수집	정보의 충분성	- 사업(또는 정책)의 목적 및 성격에 관련한 정보가 수집되었는가?	☐
		- 사업(또는 정책)이 사회경제적으로 수반할 수 있는 문제 관련 정보가 수집되었는가?	☐
		- 사업(또는 정책)의 추정 비용에 대한 정보가 수집되었는가?	☐
		- 사업(또는 정책)을 둘러싼 예상 갈등 상황에 대한 정보가 수집되었는가?	☐
제안 의제 공론화 여부 결정	적법절차 확보	- 법률에 따른 공론화선정위원회의 의결 요건을 충족하였는가?	☐
		- 법률에 따라 공론화선정위원 및 그 친족이 해당 의제에 대한 이해관계가 없는가?	☐
	공론화 대상 적절성	- 제안 의제가 공공의 이익과 관련되는가? · 도로, 철도, 항만, 공항, 발전소, 비선호시설 등 공공 기반 시설인가? · 둘 이상의 행정구역과 관련되어 협력이 필요한 사업인가? · 사업 목적이 지역을 넘어서 국가 전체의 수요에 대응하는가?	☐
		- 국토, 환경, 사회, 경제적 영향력이 중대한가? · 사업규모 또는 예산이 충분히 큰가? · 국민적 관심도가 충분히 높은가? · 의제와 관련하여 발생할 수 있는 갈등 수준이 충분히 높은가?	☐
		- 주요 내용의 기(既)결정 여부 · 정책 또는 사업의 입지, 예산, 규모, 이해관계자 등이 이미 결정되었는가?	☐
		- 위 세가지 기준을 종합적으로 검토하고 고려하였는가?	☐
	공론화 대상 제외	- 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업인가?	☐
		- 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국무총리와 협의한 사업인가?	☐
		- 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 국무총리와 협의한 사업인가?	☐

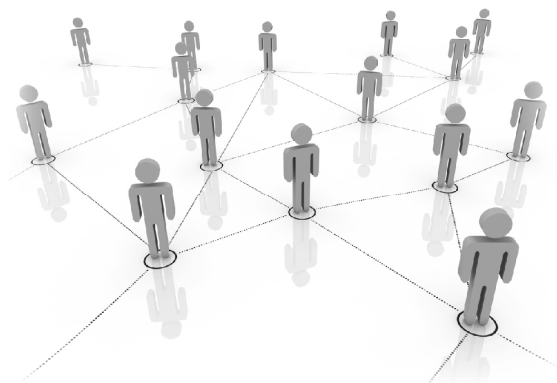
공론화위원회 조직	갈등 관련 전문성 확보	- 공론화선정위원이 갈등관리 및 공론화에 대한 이해가 충분한가?	☐
	독립성 확보	- 공론화선정위원이 특정 당적을 가지고 있지 않은가?	☐
		- 공론화선정위원이 공무원 또는 선거 후보자는 아닌가?	☐
		- 법률에 따라 공론화위원 및 그 친족이 해당 의제에 대한 이해관계가 없는가?	☐
공론화 준비	자료의 객관성	- 공론화 진행에 필요한 자료가 객관적인가?	☐
	자료의 중립성	- 공론화 진행에 필요한 자료가 어느 한 집단의 견해에만 치우치지 않는가?	☐
	자료의 충분성	- 공론화 진행에 필요한 자료가 누락되지 않고 충분한가?	☐
	자료의 이해가능성	- 준비된 자료가 일반국민이 이해하기 쉽게 작성되었는가?	☐
	공론화 방식의 적절성	- 해당 의제에 가장 적합한 참여적 의사결정 방식(예: 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 주민공모제 등)을 택하였나?	☐
		- 해당 의제는 여러 참여적 의사결정 방식으로 수행하는 것이 더 적절하지 않은가?	☐
		- 숙의적 공공토론(예: 일반토론, 전문가토론, 주제토론, 온라인 질의/응답 등)이 적절하게 배정되었는가?	☐
	공론화 일정의 적절성	- 공론화 일정이 4개월(최장 6개월) 내에 수행할 수 있도록 수립되었는가?	☐
	공론화 홍보의 충분성	- 공론화 일정 및 방식이 일반국민이 충분히 인지할 수 있도록 홍보되었는가?	☐
	업무 분담의 적절성	- 공론화위원 및 실무 지원 담당자의 업무는 명확히 분배되었는가?	☐
공론화 진행	숙의의 충분성	- 공론화 과정에서 제공되는 정보가 객관적인가?	☐
		- 공론화 과정에서 제공되는 정보가 누락됨 없이 충분하게 제공되는가?	☐
		- 공론화 과정에서 제공되는 정보가 일반국민이 충분히 이해할 수 있는가?	☐
		- 공론화 과정에서 누구나 자유롭게 자신의 의견 또는 입장을 표현할 수 있고 이에 대해 반론할 수 있는 분위기가 조성되는가?	☐
		- 공론화 과정에 참여하고 싶은 일반국민이 배제되지 않는가?	☐
		- 직접 공론화에 참여하지 못하는 일반국민이 공론화 관련 정보를 용이하게 얻을 수 있는 경로(예: 홈페이지 등)가 확보되어 있는가?	☐
		- 직접 공론화에 참여하지 못하는 일반국민이 의견을 제시하고 답변을 받을 수 있는 경로(예: 홈페이지 등)가 확보되어 있는가?	☐
		- 모든 공론화 과정 및 결과는 공개되는가?	☐
		- 모든 공론화 과정 및 결과는 세밀하게 기록되는가?	☐

	공론화위원의 중립성	- 공론화위원이 공론화 과정에서 자신의 주관적 견해를 제시하지는 않는가?	☐
		- 공론화위원이 위원의 권한을 오용 또는 남용하지는 않는가?	☐
	공론화위원의 성실성	- 공론화위원이 의제 관련 질문에 성실히 답변하고 자료를 제공하는가?	☐
		- 공론화위원은 모든 공론화 참여자를 존중하고 성실히 공론화를 진행하는가?	☐
공론화 결과보고서 작성 및 발표	결과보고서의 명확성	- 보고서에 공론화 결과가 명확히 제시되는가?	☐
	결과보고서의 객관성	- 보고서에 공론화 방식 및 과정이 객관적이고 빠짐없이 기록되는가?	☐
	결과보고서의 충분성	- 보고서에 공론화 과정상 문제점 또는 한계점이 정확히 제시되는가?	☐
	공론화 결과 발표의 적절성	- 공론화 결과는 일반국민 모두가 알 수 있는 방식(예: 언론, 홈페이지 등)으로 발표되는가?	☐
공론화 결과 반영 내용 발표	공론화 결과 반영의 충분성	- 소관 중앙부처의 결론에 공론화 결과가 충분히 반영되었는가?	☐

[부록 2]

갈등관리 매뉴얼(추가)

(공론화의 이해와 공론화 절차)



1. 공론화의 이해

Ⅰ 공론화란 무엇인가?

- 공론화의 개념
 - “공론화”란 갈등이 예상되는 공공 의제에 대해 일반국민과 이해관계인 일반이 참여하여 객관적 정보를 얻고 자신의 의견을 표출하며 논증과 토론을 하는 숙의과정을 의미
- 공론화의 원칙¹³⁾
 - 민주성(Participation)
 - 관련 이해당사자·전문가·일반국민 등이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 공평하게 주어져야 하며, 권력·자원 등의 불균형으로 인해 참여가 배제되어서는 안됨
 - 책임성(Responsibility)
 - 공론화에 참여한 당사자들은 각각의 역할에 대해 명확하게 인지하고 있어야 하며, 최종 도출된 결과물에 대해 도덕적·규범적·실질적 책임을 져야 함
 - 도덕성(Ethic)
 - 참여자들은 자신의 의견을 개진함에 있어 다수의 국민이 이해할 수 있는 도덕적인 근거를 제시해야 함
 - 진정성(Sincerity)
 - 참여자들이 자발적으로 자신의 의견을 개진하고, 상대방의 의견을 경청하며, 상호 조정을 통해 합의적 공론을 도출하고자 하는 충분한 의지를 가져야 함
 - 독립성(Independence)
 - 정치적·재정적으로 독립성을 갖는 전담기구 또는 위원회에 의해 운영되어야 함
 - 숙의성(Deliberation)
 - 정부뿐만 아니라 모든 참여자들은 해당 사안에 대한 충분한 학습이 선행되어야 하며, 이를 근거로 한 성찰적인 토론이 될 수 있도록 노력해야 함
 - 회귀성(Non-linearness)

13) 사용후핵연료공론화TF(2008:10-11)를 참조

- 공론화를 통해 사회적 합의에 이르렀다 하더라도 그 과정 또는 그 결과물에 문제가 확인된다면 논의를 원점으로 돌릴 수 있어야 함
- 투명성(Transparency)
 - 공론화의 진행 과정은 투명하고 충분하게 누구에게나 공개되어야 함
 - 직접적으로 그 과정에 참여하지 못한 다수의 국민들도 쉽게 접근할 수 있어야 함
- 사전적 갈등예방(공론화)과 사후적 갈등관리의 구분
 - 공론화는 갈등이 예견되는 사안에 대하여 국민 일반 혹은 해당 갈등의 잠정적 이해관계자 일반의 의사를 확인 후 숙의를 통해 사회적 합의에 도달하는 과정으로 사전적 갈등 예방에 초점을 둠
 - 원칙적으로 이해관계가 명확히 드러난 갈등 사안에는 적합하지 않음
 - 사후적 갈등 관리란 이미 발생한 갈등을 효율적이고 효과적으로 관리 및 해결하는 것을 의미함
 - 사후적 갈등 관리는 다음과 같은 근본적 한계가 존재
 - 아무리 사후적 갈등 관리를 적절히 수행한다 하여도 이미 촉발된 갈등은 필연적으로 사회적 비용을 유발하므로 사전에 갈등을 예방하는 것이 더욱 중요
 - 공공 갈등의 경우 정부가 갈등 이해관계자의 한 입장을 대변하기 마련이므로 조정 또는 중재의 신뢰성을 의심받기 쉬움
 - 국내에서는 아직 사후적 갈등 관리와 공론화(사전적 갈등 예방)의 차이를 명확히 구분하고 있지 못하는 실정

Ⅰ 공론화에서의 참여와 숙의

- 공론화의 정의에서 알 수 있듯 참여와 숙의는 공론화의 필수 요소
- 효과적인 공론화를 위한 참여의 스펙트럼에 대한 이해
 - 참여 수준과 방식은 생각보다 훨씬 다양하고 스펙트럼이 넓음(채종헌, 2017a:4)
 - 공론화에서는 시민배심원제(Citizen's Jury), 공론조사(Deliberative Polling), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 주민 공모제 등 다양한 참여적 의사결정 방식을 활용함
 - 각 참여적 의사결정 방식에 따라 참여의 수준과 의사결정 권한이 다르며

사안에 따라 적절한 참여적 의사결정 방식을 도입할 필요가 있음

- 일반적으로 사안이 중대할수록 보다 숙의를 보장하는 수준 높은 참여 방식을 고려해야 함
- 다음에서 참여의 수준과 방식의 예시를 제시함

<참여의 수준과 방식>

수준	정보제공	2. 의견수렴	3. 자문협의	4. 주민참여 (공동결정)	5. 주민결정
내용	- 정보공개 - 통보 - 홍보 - 알려주기	- 여론, 의견 청취/반영 - 비공식 자문	- 제도적 참여 - 공식 협의 - 권고	- 주민/정부간 합의 - 협력에 의한 해결	- 주민결정 → 정부집행
방식	- 정보공개 - 공람 - 정책홍보 - 설명회	- 공청회 - 진정 - 민원 - 여론조사	- 시나리오 워크숍 - 자문위원회 - 자문협의기구 - 공론조사 - 합의회의	- 규제협상 - 공동협의기구 - 협력적 기획 - 공동조사 - 민관합동위원회	- 주민투표 - 국민투표 - 시민배심원제 - 입지선정위원회 ※ 주민공모제

출처: 채종현(2017a). 「새 정부의 원전정책과 공론화의 성패」(p.5)

○ 효과적인 공론화를 위한 ‘충분한’ 숙의의 보장

- 숙의가 배제된 공론화는 집단적 인기투표 또는 포퓰리즘과 다를 바 없음 (채종현, 2017a:5)
 - 경주 중저준위방폐장 입지 사례와 같이 숙의와 충분한 토론이 생략된 집단의 의사결정(‘주민투표에 의한 주민공모제’)은 포퓰리즘이라는 비판을 피할 수 없음
- 공론화에서 요구되는 충분한 숙의는 앞서 제시한 숙의 민주주의의 정당성 확보 방법과 일맥상통함
 - 모든 공론화 과정 및 결과는 공개되어야 함
 - 공론화 과정에서 필요한 정보는 누구나 제공받을 수 있어야 함
 - 공론화 과정에서 제공되는 정보는 정확하고 객관적이어야 함
 - 공론화 과정에서 누구나 자유롭게 자신의 의견 또는 입장을 표현할 수 있고 이에 대해 반론할 수 있어야 함
 - 성별, 연령, 학력, 지위 등에 관계없이 일반국민을 대표한다면 공론화에

참여할 수 있어야 함

- 공론화 과정에서 제시되는 모든 의견은 동등하게 존중받아야 함
- 공론화 과정에서 설정되는 규칙은 누구에게나 동일하게 적용되어야 함

2. 공론화 전체 프로세스

Ⅰ 공론화의제 제안

- 공론화는 공론화 제안권자가 공론화선정위원회에 의제를 제안함으로써 시작
- 공론화제안권자는 국가적으로 중대한 사안에 대한 공론화 제안에 있어 국민의 의견을 대표할 수 있도록 대의기관인 중앙정부, 지방정부, 입법부와 일반국민 등으로 구성
 - 정부부처 포함 각 기관의 갈등관리심의위원회 의결, 갈등관리정책협의회 의결, 시·도지자체장 건의, 시·도의회 의결, 국회 상임위 의결 등

Ⅰ 제안 의제 관련 정보 수집

- 공론화 제안이 있는 후 2개월 내 공론화 여부 심의를 위한 정보 수집
 - 공론화 여부를 심의하기 위해 공론화선정위원회는 의제 관련 정보를 수집할 필요가 있음
 - 이 같은 정보에는 사업 또는 정책의 현상황, 사회경제적 수반 문제, 추정 비용, 이해관계자 등 의제별로 다양하게 존재할 수 있음
 - 공론화선정위원회는 소관 중앙부처에 이 같은 정보를 요구할 수 있으며 필요시 관계자 의견 청취 또는 현장 조사를 수행할 수 있어야 함

Ⅰ 제안 의제 공론화 여부 결정

- 공론화선정위원회는 2개월 내 제안 의제 공론화 여부 결정
 - 정보수집이 완료되면 공론화선정위원회는 수집된 정보를 토대로 제안된 의제의 공론화 여부를 심의하고 의결해야 함

Ⅰ 공론화위원회 조직

- 공론화 결정 후 1개월 내 공론화위원회 조직
 - 해당 의제에 대한 공론화가 결정되면 공론화선정위원회는 실제 공론화를 이끌어 나갈 공론화위원회를 조직해야 함
 - 공론화위원회 조직은 공론화 결정 후 1개월 이내에 이루어져야 함
 - 공론화가 결정되면 국민의 관심사가 집중되므로 최대한 신속히 공론화위원회를 조직하고 공론화가 진행되어야 함

Ⅰ 공론화 준비

- 공론화위원회 3개월 내 공론화 준비
 - 공론화위원회는 공론화를 어떻게 진행할지에 대한 방식 결정, 다양한 관련 정보 수집, 일정 수립 및 홍보 등 여러 공론화에 필요한 준비를 해야 함
 - 대입제도공론화, 신고리 5·6호기 사례 등에서 지적되듯 공론화 준비가 충분히 되지 않으면 공론화 과정에서 자료의 객관성 및 신뢰성 부족 등 여러 문제가 발생할 수 있음

Ⅰ 공론화 진행

- 실질적 공론화 진행은 6개월까지 가능
 - 원칙적으로 공론화는 4개월 안에 종료하여야 함
 - 다만, 특별한 사유가 있을 경우 공론화선정위원회 의결을 통해 2개월 더 연장할 수 있음
- 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 주민공모제 등 다양한 참여적 의사결정 방법이 공론화에 활용 가능
 - 필요시 한 공론화 의제에 여러 참여적 의사결정 방법이 활용될 수 있음
 - 어떤 방법을 활용하더라도 필수적으로 숙의적 공공토론이 요구됨

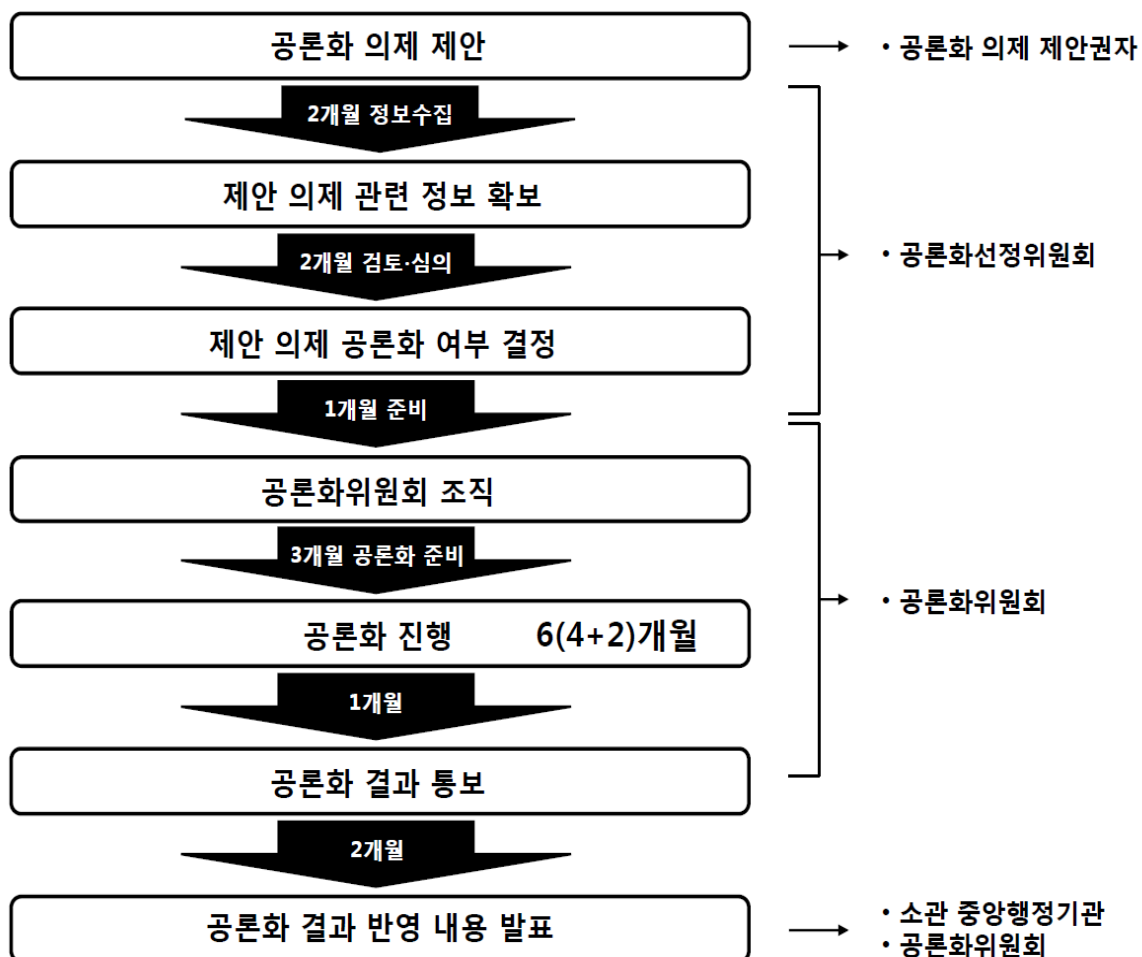
Ⅰ 공론화 결과 통보

- 공론화 종료 후 1개월 내 결과보고서 작성 및 발표

I 공론화 결과 반영 내용 발표

- 공론화 결과 통보 후 2개월 내 소관 중앙행정기관의 결과 반영 내용 발표
 - 현실적으로 공공토론 결과 중 수용 가능한 것은 부분적으로 동의할 수 있고 특정 부분은 절충하여 수정이 필요한 경우도 있을 것임
 - 소관 중앙행정기관은 공론화 결과를 충분히 검토하여 어떻게 공론화 결과를 반영하여 사업 또는 정책을 수립할지를 결정해야 함

<공론화 전체 프로세스>



3. 공론화선정위원회

Ⅰ 공론화선정위원회 목적

- 국가에 중대한 영향을 미치는 정책과 사업의 쟁점, 영향, 기술적 측면 등 주요 정보를 국민 모두에게 객관적으로 제공
- 해당 정책과 사업에 대한 국민의 의견 제시와 숙의(deliberation) 및 토론의 장 마련
- 정부부처를 포함한 정책 및 사업 수행 주체 책임성 제고
- 국가에 중대한 영향을 미치는 정책 및 사업의 국민적 수용성을 제고하고 사회적 갈등 비용 최소화

Ⅰ 공론화선정위원회 기능

- 의제 선정 등 공론화 실시여부 심의·의결
- 각 의제별 공론화위원회의 구성
- 각 의제별 공론화 방식의 검토 및 운영 지원
- 공론화 전 과정이 공정하고 투명하게 진행되도록 관리(모니터링)¹⁴⁾
- 공론화위원회 활동 관련 행정적·재정적 협력 및 지원

Ⅰ 공론화선정위원회 운영 원칙

- (독립성) 공론화선정위원회는 특정 이해관계 및 권력에 영향을 받지 않고 독립적으로 운영되어야 함
- (대표성) 공론화선정위원회는 전체 국민의 이익과 의사를 대표할 수 있어야 함
- (전문성) 공론화선정위원회는 갈등 관리와 조정 등에 관한 전문적 지식 및 기술을 보유해야 함
- (개방성) 공론화선정위원회는 원칙적으로 공론화에 관련된 모든 정보를 공개해야 함

14) 공론화는 복잡다단한 단계를 거침. 따라서 공론화 단계별로 중요하게 모니터링해야 할 사항을 체크리스트 형식으로 구성하여 실무적으로 활용하는 것이 유용할 것임.

I 공론화선정위원회 구성

- 위원회 위원은 법률, 통계, 원자력 등 특정 학문 분야의 전문성이나 특정 분야의 경력을 요구하기 보다는 갈등 관리와 조정 등에 관한 전문적 지식 및 기술을 보유해야 하고 일반 국민을 대표할 수 있는 역량이 필요함
 - 특정 분야에 대한 전문성 또는 경력은 오히려 실제 위원에 적합한 인사에 대한 진입장벽 역할을 할 수 있음
- 위원회 구성은 다음과 같이 다양한 방식을 활용할 수 있음
- (1안) 갈등 전문가 중심 구성안
 - 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
 - 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉
 - 대학 또는 공인 연구기관에서 10년 이상 갈등 관련 연구 또는 교육을 수행한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있는 자
 - 공무원의 직에 있으면서 10년 이상 갈등 관련 업무를 수행하였던 자
 - 중재·조정 등 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 변호사
 - 갈등 관련 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 시민단체 활동가
 - 위원은 갈등 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉
 - 위원은 갈등전문가 DB(예: 한국행정연구원, 단국대 분쟁해결연구센터, 인사혁신처 국가인재DB 등)를 활용하여 전문가들의 추천 횟수와 내용을 참고한 후 국무총리가 위촉(로스터제도 활용)
- ※ (예시) 한국행정연구원에서 보유한 00명의 갈등전문가DB 내 전문가들에게 “공론화선정위원회 위원으로 적합한 자”로서 추천(설문 등 활용)을 가장 많이 받은 자를 중심으로 1차 위원 풀을 구성하고 인사검증을 거친 후 이들을 대상으로 2차 선호조사 진행(혹은 이들 중 국무총리가 위촉)
- 위원장은 위원 중 호선
- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능
- ※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함
- ※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ (2안) 각 분야별 전문가 구성안

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉
- 위원은 전문 분야별로 구성
 - 인문사회 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 3~4인
 - 과학기술 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 3~4인
 - 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 2~3인
- ※ 조사통계 분야의 경우 기술적 영역으로 조사 설계 및 통계 해석에 주로 관여하므로 여타 분야보다 많은 전문가가 필요치 않다고 판단하여 2~3인으로 배정
- 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 3~4인
- 위원은 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉
- ※ 추천 단계에서 1안에서 제시된 로스터제도 활용 가능
- 위원장은 위원 중 호선
- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능
- ※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함
- ※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ (3안) 프랑스 CNDP 및 전해철 의원안 차용 구성안

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성
- 위원은 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 위원회 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 국무총리가 위촉

- 위원은 다음과 같이 구성함

- 1. 국회가 선출하는 3명
- 2. 대통령이 지명하는 3명
- 3. 대법원장이 지명하는 3명
- 4. 전국시도지사협의회 · 전국시장군수구청장협의회 · 전국시도의회의장협의회 · 전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
- 5. 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명
- 6. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명

- 제5호와 제6호에 해당하는 위원의 경우 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받아 국무총리가 위촉

※ 추천 단계에서 1안에서 제시된 로스터제도 활용 가능

- 위원장은 위원 중 호선

- 위원 임기는 2년으로 하고 연임 가능

※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함

※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

○ (4안) 상시/한시 위원 구분 구성안

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이상 15인 이내의 민간위원으로 구성

- 위원 구성은 상시 위촉 위원과 한시 위촉 위원으로 구분

- 상시 위촉 위원은 모든 주제의 공론화 제안에 대해 공론화 여부를 선정하는 위원으로 총 7인으로 구성
- 한시 위촉 위원은 특정 공론화 제안에 대해서만 공론화 여부를 선정하는 위원으로 총 4인에서 8인으로 구성되며 공론화 제안 주제에 따라 한시적으로 위촉

- 상시 위촉 위원의 구성은 다음과 같음

- 갈등관리전문가 3인
- 총리 추천 2인
- 시민단체 추천 2인

※ 공론화의 목적과 취지 상 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 3인으로 여타 분야보다 더 많은 수를 배정

- 한시 위촉 위원회의 구성은 다음과 같음
 - 공론화 제안 주제 관련 부처 장관 추천 2인
 - 공론화 제안 주제 관련 학회/협회 추천 2인
 - 공론화 제안 주제가 2개 이상의 부처 또는 학회/협회와 관련되어 있을 경우 4인 이내로 추가 부처 또는 학회/협회의 추천 가능
 - 위원 구성을 각 분야별 2인 이상으로 규정한 이유는 해당 분야 인사 1인으로는 그 분야의 의견을 대표하기 어려울 수 있기 때문임
 - 위원장은 상시 위촉 위원인 갈등관리전문가 3인 중 갈등관리 및 공론화 절차를 충분히 이해하고 공론화선정위원회를 공정하고 독립적으로 운영할 수 있는 자로 총리가 위촉
- ※ 필요시 관련 학회나 전문기관에 위원 검증 절차를 보완하도록 함
- ※ 갈등관리와 공론화에 대한 기본적 이해를 위해 워크숍 진행 필요

Ⅰ 공론화 의제 선정 대상

- 공공의 이익과 관련하여 국토, 환경, 사회, 경제적으로 중대한 영향력을 가지나 주요 내용이 결정되지 않은 정책 혹은 사업
- 정책 혹은 사업이라고 명시한 이유는 사업뿐만 아니라 정책 전반을 대상으로 삼기 위함
 - 공공정책의 경우 에너지 · 과학기술 · 이민 · 복지 · 경제(산업) · 조세 · 교통 · 노동 · 환경 · 통일 · 정부간 관계 정책 등이 될 수 있음
 - 사업의 경우 도로 · 공항 · 철도 · 항만 · 내륙수로 · 댐 건설 또는 확장, 송전선, 발전소, 화학물질 수송관 설치, 핵시설, 유역지 수자원 이전, 문화 · 스포츠 · 관광 설비, 산업 설비, 군사 시설, 비선호시설(소각장 · 매립장 · 화장장 · 교정시설 등) 설치 사업 등이 될 수 있음
- 아래의 공론화 의제 선정 기준은 이 공론화 대상에 대한 정의에서 도출됨

Ⅰ 공론화 의제 선정 기준

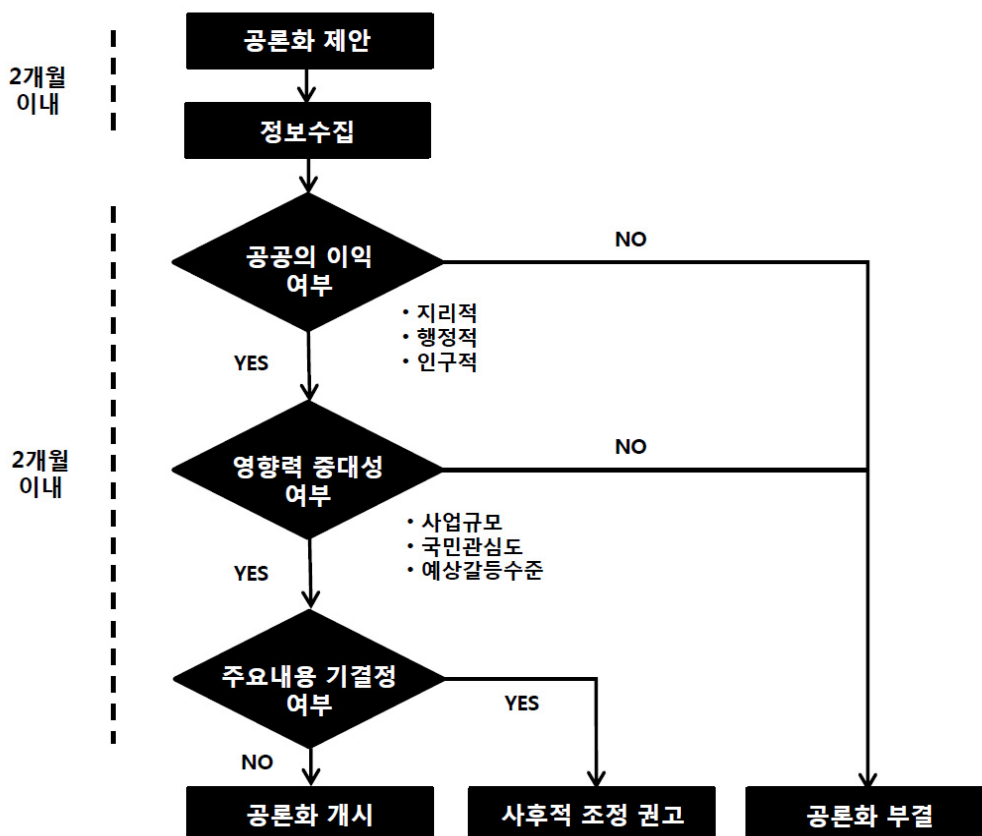
- 공공의 이익
 - 사업이 영향을 미치는 지리적, 행정적, 인구적 범위를 주로 고려함
 - 도로, 철도, 항만, 공항, 발전소, 비선호시설 등 공공 기반 시설이거나;
 - 지리적으로 둘 이상의 행정구역과 관련되어 협력이 필요한 사업이거나;

- 사업 목적이 지역을 넘어서 국가 전체의 수요에 대응하는 경우
- 공공 정책이나 사업뿐만 아니라, 민간사업의 경우에도 공공의 이익과 관련된다면 공론화 검토 대상이 될 수 있음
- 국토, 환경, 사회, 경제적 영향력의 중대성
 - 중대성 여부는 기계적으로 판단할 수 없고 ①사업규모, ②국민관심도, ③예상 갈등 수준 등을 종합적으로 고려해야 함
- ① 사업규모
 - 특정 사업비용이나 사업규모를 기준으로 일괄적으로 공론화 개시 여부를 결정할 수는 없으나, 사업 비용과 규모는 중요하게 검토되어야 할 ‘공론화 의제 선정 기준’임
 - 공론화선정위원회 자체적으로 내부 기준(예: 5,000억 이상 규모의 국가 사업, 예산 상위 10분위 대상 사업 등)을 마련하여 의제 선정 절차를 수행할 수 있음
- ② 국민의 관심도
 - 국민 관심도는 여론 조사, 빅데이터 분석 등을 활용해 국민의 관심과 여론 동향 확인 가능
- ③ 예상 갈등 수준
 - 예상 갈등 수준은 과거 유사 갈등사례 검토·분석함으로써 예측할 수 있음
 - 과거 유사 갈등 사례 분석은 여러 갈등 DB, 갈등 백서 등을 활용할 수 있음
 - 필요시 외부 전문 기관에 의뢰하여 갈등영향분석(쟁점분석) 수행할 수 있음
 - 중대성 여부는 사업마다 다르며 주관적 가치가 개입되므로 이는 위원회 판단에 따름
 - 기준은 일견 추상적이지만 각 기준이 누적적으로 적용되므로 해석에 큰 문제가 되지 않음
 - 프랑스 CNDP의 경우 판단 기준 중 한 기준의 영향력이 부족하다 여겨질 지라도 다른 기준의 영향력이 매우 높다면 공공토론 대상으로 삼을 수 있다고 설명하고 있음
 - 공론화 의제 선정은 기계적으로 이뤄질 수 없으므로 위원회 구성에 더욱 만전을 기해야 할 필요가 있음

○ 주요 내용의 기(既) 결정 여부

- 갈등관리 이론에 따르면 공론화 과정은 갈등이 필연적으로 예견되는 사안에 대하여 전체 국민 일반 혹은 해당 갈등사안과 관련된 이해관계인 일반 전체의 의사를 확인하고 숙의 과정을 거쳐 사회적 합의를 가져오기 위한 과정으로 사전적 갈등 예방이라 볼 수 있음(채중헌, 2017a:4)
- 반면, 이미 사업의 이해관계자가 확정되어 갈등이 발생한 상황에서는 갈등을 관리하고 조정하는 사후적 갈등 조정이 요구됨
- 주요 내용의 결정 여부는 정책 또는 사업의 입지, 예산, 규모, 이해관계자 등의 확정 여부로 판단할 수 있음
- 정책 또는 사업의 주요 내용이 이미 결정되었거나 착수가 완료되어 이미 진행 중인 사업의 경우 공론화선정위원회는 원칙적으로 사후적 조정(mediation)을 권고
- 그러나 정책 또는 사업의 주요 내용이 이미 결정되었거나 진행 중인 경우에도 충분한 사전 토론 과정 없이 일방적으로 사업 결정이 내려졌다면 공론화 결정 가능

<공론화 선정기준에 따른 검토 절차>



Ⅰ 공론화 결정

- 공론화 여부의 최종 결정은 공론화선정위원회 본회의에서 기명투표로 결정
- 만장일치 합의 결정을 원칙으로 하되, 필요시 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 의결
 - 숙의 및 공론화는 합의 지향적 속성을 가지기에 원칙적으로 만장일치 합의가 요구됨
 - 그러나 현실적으로 만장일치가 쉽지 않으므로 일반적으로 국회 상임위원회 의결정족수를 비롯하여 대다수 위원회의 의결정족수가 재적위원 과반수 이상 출석과 출석위원 과반수 이상 찬성으로 이루어지는 것을 고려하여 이에 따름
- 찬반 동수일 경우 위원장의 결정에 따름
 - 찬반 동수가 되지 않게 위원 인원을 가급적 홀수로 맞출 수도 있지만 현실적으로 위원의 공석, 회의 불참 등을 고려하여 찬반 동수일 경우는 위원들의 호선에 의해 추천된 위원장의 결정을 따름

4. 공론화위원회

Ⅰ 위원회 목적

- 공론화선정위원회에서 의결된 개별 공론화 의제에 대한 공론화 준비 및 공정하고 중립적인 공론화 진행
 - 공론화위원회는 원활한 공론화를 위한 진행자 및 활발한 토론을 이끌어 나가는 촉진자 역할을 수행함
 - 공론화위원회는 해당 공론화 의제에 대한 주관적 의견이나 판단을 제시하지 못함
 - 공론화위원회는 공론화 의제 소관 부처, 이해관계자, 전문가, 일반국민과 자유롭게 소통하지만 독립적이며 중립적 관계를 유지해야 함

Ⅰ 공론화위원회 기능

- 의제별 공론화 방식 결정
- 의제별 공론화 관련 조사·연구

- 국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴 활동
- 의제별 공론화 홍보 및 개최
- 의제별 공론화 진행
- 의제별 공론화 결과 정리 및 보고

Ⅰ 공론화의 방법

- 공론화를 위해 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 주민공모제 등 다양한 방식이 활용될 수 있음
- 각 공론화는 필수적으로 숙의를 위한 토론이 포함되어야 함
 - 일반토론, 주제토론, 전문가토론, 온라인 질의/응답 등
- 효과적인 공론화를 위해서는 주어진 기간 동안 해당 의제에 적합한 공론화 및 토론 방식을 선택할 필요가 있음
- 의제에 적합한 공론화 방식 및 숙의적 공공토론 방식은 한 가지가 아니라 여러 방식의 조합일 수 있음
- 공론화의 원칙
 - 투명성: 투명성은 공공토론의 과정과 결과에 대한 신뢰성을 확보하며 나아가 공공토론의 결과에 대한 수용성을 제고함
 - 모든 공론화 과정 및 결과는 공개되어야 함
 - 공론화 과정에서 필요한 정보는 누구나 제공받을 수 있음
 - 공론화 과정에서 제공되는 정보는 정확하고 객관적이어야 함
 - 논증성: 공론화는 숙의 및 집단지성이 공공의 의사결정에 있어 더 합리적인 결과를 낳을 수 있다는 전제에 기반하고 있기 때문에 적극적이고 활발한 논증 과정은 공론화의 핵심임
 - 공론화 과정에서 누구나 자유롭게 자신의 의견 또는 입장을 표현할 수 있고 이에 대해 반론할 수 있음
 - 동등성: 동등성은 모든 시민의 의견과 참여에 대한 존중을 의미하며 이는 시민의 적극적 참여를 제고하며 나아가 숙의와 집단지성을 발휘할 수 있는 기반이 됨

- 성별, 연령, 학력, 지위 등에 관계없이 일반국민을 대표한다면 공론화에 참여할 수 있음
- 공론화 과정에서 제시되는 모든 의견은 동등하게 존중받아야 함
- 공론화 과정에서 설정되는 규칙은 누구에게나 동일하게 적용되어야 함

Ⅰ 공론화위원회 구성

- 공론화선정위원회 위원 중 공론화위원회 위원장을 선정하는 방식이 효율적
 - 위원회는 위원장 1인을 포함하여 5~10명으로 구성
 - 위원장은 공론화선정위원회 위원 중 1인으로 공론화선정위원회 의결로 위촉
 - 단, 필요시 공론화선정위원회 의결로 공론화선정위원회 위원이 아닌 자를 위원장으로 위촉할 수 있음
 - 공론화선정위원회 위원장은 공론화위원회 위원장 또는 위원이 될 수 없음
 - 위원은 위원회 업무를 공정하고 중립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 공론화위원회 위원장이 추천하고 공론화선정위원회에서 위촉
- (1안) 갈등 전문가 중심 구성안
 - 공론화선정위원회와 마찬가지로 공론화위원회 역시 갈등 분야 전문가로 구성할 수 있음
 - 대학 또는 공인 연구기관에서 10년 이상 갈등 관련 연구 또는 교육을 수행한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있는 자
 - 공무원의 직에 있으면서 10년 이상 갈등 관련 업무를 수행하였던 자
 - 중재·조정 등 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 변호사
 - 갈등 관련 업무를 10년 이상 수행한 경력을 가진 시민단체 활동가
 - 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
 - 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인
- (2안) 의제별 전문가 구성안
 - 공론화선정위원회에서 선정된 공론화 의제에 따라 관련 분야 전문가와 갈등 분야 전문가로 공론화위원회를 구성할 수 있음
 - 공론화 제안 의제 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연

구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~4인

- 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 2~4인

※ 공론화위원회는 참여적 의사결정 방법과 숙의 토론을 직접 수행하는 역할을 하므로 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 2~4인으로 최소 인원을 가중하여 배정

- 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1인

※ 조사통계 분야는 조사 설계 및 통계 해석의 방향을 잡을 1인이면 충분하고 여타 실무적인 조사업무는 사무국 또는 위탁기관에서 수행함

- 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
- 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인

○ (3안) 분야별 전문가 구성안

- 2안에서와 같이 의제 관련 전문가가 아닌 일반적인 분야별 전문가로 공론화위원회를 구성할 수 있음

- 인문사회 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~2인
- 과학기술 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1~2인
- 조사통계 관련 분야 학문을 전공하고 대학, 정부기관, 공인된 연구기관 등에서 10년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 있었던 자 1인

※ 조사통계 분야는 조사 설계 및 통계 해석의 방향을 잡을 1인이면 충분하고 여타 실무적인 조사업무는 사무국 또는 위탁기관에서 수행함

- 대학, 정부기관, 공인된 연구기관, 시민단체 등에서 갈등 관리 분야 연구 또는 실무를 10년 이상 수행하였던 자 1~4인

- ※ 공론화위원회는 참여적 의사결정 방법과 숙의 토론을 직접 수행하는 역할을 하므로 갈등 전문가의 역할이 더 중요하다고 판단하여 1~4인으로 최대 인원이 더 많을 수 있게 배정
- 위원은 위원장이 추천하나 사전적으로 해당 분야 관계 기관, 학회, 단체 등에서 추천을 받을 수 있음
- 위원회에 간사 1명을 두며 간사는 구성원 1인

Ⅰ 공론화위원회 위원 역할

- (성실성) 공론화위원회 위원은 공론화 목적 달성을 위해 진정성을 가지고 성실히 업무에 임해야 함
 - 공론화선정위원회에서 결정된 공론화 방식을 가이드라인에 따라 적절히 수행해야 함
 - 공론화위원회 위원장 책임 하에 진정성 있고 공정하게 공론화 진행해야 함
 - 공론화 준비 단계부터 종료 시까지 헌신적으로 업무 수행해야 함
 - 일반국민이 공론화 과정에서 정확하고 객관적인 정보를 얻을 수 있게 노력해야 함
 - 일반국민이 공론화 과정에서 자유롭고 편안하게 의견을 제시할 수 있도록 도와야 함
 - 일반국민의 공론화 의제 관련 질문에 대해 성실한 답변을 제공해야 함
 - 모든 공론화 참여자를 존중해야 함
 - 공론화를 위해 필요한 인적·물적·재정 자원을 건전하게 관리해야 함
- (독립성) 공론화위원회 위원은 공론화 과정에서 이해관계자, 정부 등의 영향을 받지 않도록 스스로 노력해야 함
 - 공론화 의제 관련하여 이해관계가 있는 자는 위원이 될 수 없음
 - 위원의 지위 등 변화가 독립성에 영향을 미칠 수 있을 경우 해당 위원은 즉시 위원장에 보고하여야 함
 - 위원 스스로의 말과 행동을 통해 이해관계자들로 부터의 독립성을 입증할 수 있어야 함
 - 위원은 공론화 의제 관련 이해관계자 및 소관 부처 등 관련 기관으로부터 어떠한 혜택도 받을 수 없음

- (중립성) 공론화위원회 위원은 공론화 과정에서 어느 한 편의 의견을 지지하지 않도록 중립적 태도를 견지해야 함
 - 위원은 중립적이며 관용적이어야 함
 - 위원은 최종 공론화 결과 발표 전까지 공론화 의제 관련하여 어떠한 의견 제시도 할 수 없음
 - 위원회에서 결정된 사안에 대한 질문이나 비판을 삼가야 함
 - 위원 지위의 남용 또는 오용을 금지함

■ 사후관리

- 공론화 결과에 대한 이행 과정 모니터링
 - 공론화 의제 소관 중앙행정기관 또는 주관 기관은 공론화 이후 추가적 세부조정사항에 대해 공론화선정위원회와 협의하여야 함
 - 공론화 의제 소관 중앙행정기관 또는 주관 기관은 공론화 이후 정책 또는 사업의 집행 과정을 공론화선정위원회에 보고하여야 함
 - 공론화선정위원회는 위의 세부조정사항 또는 집행과정에 대해 의견 및 권고안을 제시할 수 있음
- 재공론화의 제한
 - 이미 공론화 과정을 거친 의제에 대해서는 원칙적으로 5년간 다시 공론화 의제로 다룰 수 없음
 - 단, 예외적으로 의제와 관련하여 중대한 사실적 또는 법적 환경이 변경되었을 경우 재공론화 가능

■ 공론화 확산 및 교육

- 공론화 및 공공토론 교육 및 문화 확산
 - 공론화선정위원회는 공론화 제도의 안정적인 국내 정착과 공론화 및 공공토론 문화를 국민들에게 확산시키기 위해 다양한 교육 및 사업을 수행할 수 있음
- 지역 단위 공론화 자문
 - 공론화가 필요한 지역 내 안건 등 소규모 단위 공론화 과정에 필요한 경험과 지식 등을 전파하고 자문하는 역할을 수행할 수 있음

- 공론화선정위원회는 교육과 자문 등에 관한 내용을 갈등관리전문기관에 위탁하여 진행할 수 있음

숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안



한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration