



정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정

- 탈원전 정책을 중심으로

Policy Making: Political decision making vs. Administrative decisionmaking - On the nuclear phase-outs policy -

저자 (Authors)	송병주 Song, Byung Joo
출처 (Source)	한국사회와 행정연구 28(4) , 2018.2, 1-29 (29 pages) KOREAN SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION 28(4) , 2018.2, 1-29 (29 pages)
발행처 (Publisher)	서울행정학회 Seoul Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07402079
APA Style	송병주 (2018). 정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정. 한국사회와 행정연구, 28(4), 1-29.
이용정보 (Accessed)	대구대학교 203.244.***.232 2018/05/24 05:57 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정

- 탈원전 정책을 중심으로 -

송병주*

본 연구의 목적은 문재인정부의 탈원전 정책결정과정의 합리적인가를 분석하고자 한다. 탈원전 정책을 분석하기 위해 여기서는 정책결정을 정치적 결정과정과 행정적 결정과정으로 구분한다. 먼저, 바람직한 목표에 합의하려는 정치적 결정과정의 판단기준은 목표의 적합성, 이해관계자 및 상황판단을 위한 협의 조정과정 절차의 준수 그리고 결과의 장단기적 성과 판단으로 구분하였다. 행정적 결정과정에 대한 판단기준은 원자력에 대한 안정성 및 경제성 판단, 이해관계자간의 형평성 판단, 그리고 공공관료의 전문적 판단으로 구분하였다. 분석 결과, 탈원전정책에 대한 정치적 문제제기는 강한 정치적 지지를 바탕으로 국민전체가 국가에너지 문제에 관한 새로운 방향성을 재검토하는 계기를 마련하였다는 점에서 다소 긍정적 측면이 있다. 그러나 대체에너지원과의 연계, 각 에너지원이 갖는 경제성 판단 및 국민에게 미치는 파급효과, 그리고 에너지 정책 판단에 작용하는 다양한 불확실성에 대한 장단기 분석 등과 같은 행정적 결정이 뒷받침되지 않는 정치적 결정은 반드시 한계에 봉착하게 된다. 따라서 그러한 정책결정은 결코 실현되지 않는 단순한 주장에 그칠 수밖에 없으며 합리성을 결여하게 된다.

주제어: 정치적 결정, 행정적 결정, 탈원전 정책, 공론화위원회

I. 서론

오늘날 우리가 살고 있는 사회는 매우 복잡다기할 뿐만 아니라 이해관계도 상호 간에 그물처럼 얽혀 있는 것이 보통이다. 그 결과 그 분야의 문제를 풀기 위해서는 문제의 배경과 원인 및 예상되는 결과를 찬찬하게 들여다 보아야만 한다. 그런 점은 정부정책에서도 마찬가지이다.

구성원 모두를 위해서는 꼭 필요한 일이지만 개인적으로는 아무도 하고 싶어 하지 않는 일을 하는 것이 공공의 문제인데 이러한 문제조차 매우 복잡할 뿐만 아니라 이해관계도 뒤엉켜 있어 문제 해결이 매우 어렵다. 더구나 공익의 문제는 개인적으로 보면 노력에 비해 이득이 되는 일이 항상 작으므로 아무도 나서지 않게 된다. 따라서 정부가 나서서 국민의 세금으로 이런

* 경남대학교 행정학과 교수(bjsong@kyungnam.ac.kr)

문제를 해결하게 된다.

정부의 정책결정은 수많은 참여자가 관여할 뿐만 아니라 그 절차와 과정도 매우 복잡하다. 그 결과 그 문제에 대해 이해관계를 가지지 않으면 일반 대중들은 잘 알지도 못한다. 그렇지만 관련 이해당사자들은 매우 적극적으로 나서서 자신의 이익을 대변함으로써 정부정책결정으로 부터 나름대로의 독점적 이익을 얻으려 한다. 이 과정에서 국민전체의 이익에 해당하는 공익을 실현하기 위해 정부는 정책결정과정에서 정치적 결정과 행정적 결정을 혼합하여 활용하고 있다. 말하자면 대의민주주의를 바탕으로 하는 민주주의적 결정을 실현하기 위해 입법부, 행정부, 사법부간 삼권분립에 따른 견제와 균형을 실현하고자 한 것이다. 그 결과 정책결정과정에서도 공익 실현과 관련한 이해관계자간 가치갈등의 조정에 따른 정치적 결정과 문제해결에 필요한 바람직한 목표설정과 수단선택에 관한 합리적 판단에 따른 행정적 결정을 혼합하여 정책문제를 국민이 원하는 방향으로 해결하고자 한다.

이러한 정책결정과정에서 우리가 주목해야 하는 것은 국민전체의 이익(관련 당사자간의 이익과 손해)이 무엇이며 어떻게 판단하는가? 국민전체의 이익을 직접적으로 제시하기 곤란하므로 간접적 과정과 절차를 통해 확인하려 한다면, 헌법적 질서로 규정된 대의민주주의의 장치를 거쳐야만 절차적 정당성을 확인하는 것은 아닌지? 또한 국민전체의 이익이든 관련당사자간의 이해관계 조정이든 바람직한 목표를 설정하는 과정에서 전문 지식을 바탕으로 한 합리적 판단의 과정은 어떻게 작용되어야 하는지? 바람직한 목표를 실현하기 위한 대안 또는 수단의 선택을 위해 필요한 전문적 기술적 논의와 판단은 어떻게 이루어 져야 하는지? 이처럼 정책결정은 이러한 다수의 의문들이 함께 구성된 복합된 체계로 이루어진다 하겠다.

문재인 대통령은 2017년 19대 대통령 선거 후보공약으로 탈원전 공약을 내세웠다.¹⁾ 그 후 대통령으로 당선된 뒤 6월 19일에 있는 고리1호기 영구정지 기념식에서 행한 기념사에서 문재인 정부의 탈원전정책 방향을 제시하였다.²⁾

이어서 6월 27일, 첫 국무회의에서 신고리5·6호기에 대해 건설 공사 일시 중단 결정을 하고, 신고리5·6호기 공론화위원회를 꾸려 최대 3개월의 일시 중단 기간 동안 설문조사, TV 토론회 등을 통해 여론을 수렴한 뒤 시민배심원단이 공사를 영구 중단할지 아니면 재개할지 최종 판단을 하도록 했다.³⁾ 이를 위해 공론화위원회는 7월 24일 총리훈령을 제정하여 공식 출범

- 1) 문재인 대통령후보 공약집을 보면, 신고리5·6호기 건설 중단과 이후 계획 중인 핵발전소 백지화, 월성1호기 폐쇄, 탈핵에너지전환 로드맵 수립, 사용후 핵연료 관리정책 전면 재검토, 원자력안전위원회 위상 강화 등을 약속했다.
- 2) 이날 기념사에서 문재인 대통령은 원자력안전위원회를 대통령직속위원회로 승격, 준비 중인 신규 핵발전소 전면 백지화, 설계수명연장 중단, 월성1호기 가급적 빨리 폐쇄, 신고리5·6호기 빠른 시일 내 사회적 합의 도출, 탈핵 로드맵 빠른 시일 내 마련 등을 밝혔다.
- 3) 이를 뒷받침하기 위해 한국수력원자력의 이사회는 7월 14일 한수원 노조의 반발을 뒤로하고 건설중인 신고리 원전 5·6호기 공론화 기간 3개월 동안 공사 일시 중단하는 계획을 의결하였다.

하였으며, 7월 25일부터 활동을 시작했다.

이 과정에서 여야를 비롯한 정치권, 언론, 관련 전문가 집단 및 이해관계자들이 각자의 입장에서 다양한 문제를 제기하면서 탈원전정책에 대한 공개적인 논의가 활성화 되고 있다. 그렇다면 과연 정책결정의 측면에서 이러한 논의 과정을 어떻게 보아야 할까? 먼저 국민전체의 이익과 부합된 방향으로 가고 있는가? 정책결정과정에서 작동되는 정치적 결정과 행정적 결정은 어떻게 이루어지고 있는가? 특히 합의하기 어려운 가치판단을 염두에 둔 정치적 결정을 위해 합리적 결론을 이끌어 내기 위한 과정과 절차가 진행되고 있는가? 바람직한 목적과 이를 달성하기 위한 수단 또는 대안 선택과정을 중심으로 이루어지는 행정적 결정과정은 합리적으로 진행되고 있는가? 이러한 과정에서 역할을 해야 하는 공식적 참여자와 비공식적 참여자의 활동 내용은 어떠한가?

이상의 논의를 종합할 때 탈원전을 둘러싼 문제인 정부의 정책결정에 대한 앞으로의 방향은 어떻게 진행되어야 할 것인가?

II. 정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정의 논의

정책결정이란 바람직한 목표를 탐색하고 그것을 달성하기 위한 대안을 마련하는 과정이다. 그런데 이러한 정책결정의 속성에는 정치적 측면의 결정과 행정적 측면의 결정이 혼재되어 있다. 이를 설명하기 위해 여기서 먼저 정치 행정 이원론과 일원론에 관한 논의를 먼저 정리하고자 한다.

1. 정치와 행정 그리고 정책결정: 정학(靜學)과 동학(動學)

행정학의 출발을 제시한 윌슨(W. Wilson) 등 미국의 초창기 행정학자들은 정당정치를 통한 민주주의의 실현 수단으로 활용되던 엽관주의체제가 정치가들의 집권수단으로 활용되면서 공직이 정치부패의 수단으로 전락하고 있는 점에 주목하였다. 그 결과 1864년 남북전쟁이후 비약적으로 발전하던 미국 사회 내의 폭발적인 사회문제를 뒷받침해야할 정부활동의 계속성, 안정성, 전문성이 심각하게 교란됨에 따라 행정활동을 정치로부터 분리해야만 하는 현실적 필요를 인식하고 정치행정이원론을 주장하였다.

윌슨의 정치행정이원론에 대해서는 그 자신이 이를 명시적으로 주장하지 않았으며, 뒤따르는 행정학자들에 의해 정치행정 이원론이 정립된 것으로 보는 입장도 있다(Rosenbloom, 2008: 57-60; 유현중, 2008:3에서 재인용). 그 결과 유현중(2008: 3-4)은 윌슨의 정치행정이원론은 3가지 의미로 해석될 수 있다고 본다. 첫번째 해석에서 정치는 헌법원칙에 따른 권력분립

의 사고를 반영한 입법활동으로 공법제정을 통해 개인의 자유와 권리를 보호하기 위한 민주주의의 원칙인데 비해, 행정은 공법의 세부적이며 체계적인 집행으로 관리성에 따른 수단적인 것으로 보았다. 두번째는, 행정가도 수단 선택에서는 자신의 의지를 가져야 하며, 행정가는 전문성을 바탕으로 중요한 정책결정을 담당한다고 보아 정치행정 관계를 혼합적으로 보았다(유현중, 2013). 세번째 해석에서는 정치를 파당적인 이익을 추구하는 것으로 보며, 행정으로부터 파당적인 정치 활동을 제거하려는 것으로, 행정을 엽관제로부터 비롯된 정치부패를 해결하기 위한 진보주의적 운동과 관련된 것으로 보았다(Ostrom, 1974; 정용덕 외, 2014: 668; 유현중, 2008: 3에서 재인용).

이렇게 보면 월슨의 진정한 의도는 단순히 행정으로부터 정치를 분리·절연하려는 것에 그친 것이 아니라, 당시 미국사회의 수많은 사회문제 해결을 뒷받침할 수 있는 행정발전을 위해 당파적인 정치를 행정활동으로부터 분리시키려는 것이었다. 그 결과, 이런 인식을 이어받은 초기의 연구자들(공공조직뿐만 아니라 민간조직의 관리활동을 경험한 다양한 연구자들)은 행정활동을 기능별로 분류하고 정리한 각종의 원리들을 축적해 나감으로써 행정관리이론이 발전할 수 있는 문을 활짝 열어주었다.

그렇지만 이러한 토대 위에서 발전된 행정관리의 원리들이 갖는 한계를 인식하게 될 때 즈음, 사이몬(H. A. Simon)은 이렇게 진행되어온 행정관리이론은 합당한 행동을 확보하기 위한 기법이나 절차에만 관심이 있었지 그러한 행동에 이르는 결정과정에 대해서는 제대로 주의를 기울이지 않았다고 비판하였다. 그러면서 그는 행정조직 전반에서 행동하는 일과 마찬가지로 결정(또는 선택)하는 일도 항상 일어날 뿐만 아니라 양자의 관계는 불가분의 관계라고 하였다(H.A.Simon, 1976: 1; 이시원 역, 사이몬 저, 1988: 27).

결국 의사결정(정책결정)은 의도된 목적이나 사회적 가치에 대한 판단뿐만 아니라 과학적, 실질적 지식을 통해 가치실현 수단이 어떤 효과를 가지는가에 대한 판단에도 동시에 의존하게 된다는 것이다(이시원 역, 사이몬 저, 1988: 34).

이러한 논의를 정리하면, 월슨이 가졌던 정치와 행정에 대한 생각은 첫째, 국가활동에서 정치와 행정을 구분하고자 한 것은 대의민주주의 정치에서 권한남용을 막기 위해 결정기능은 입법부로, 집행기능은 행정부로 기능적으로 양자를 구분함으로써 삼권분립을 실현하고자 하는 제도적 장치로 보아야 한다는 점, 둘째, 정치권에서 만연하는 엽관주의에 따른 매관매직 사태를 개선하고자 하는 당시의 미국내 진보주의 운동을 반영하여 정치행정 이원론을 주장하게 되었다는 점에 유의해야 한다.

그러나 사이몬이 지적한 것처럼 실제 진행되는 정부의 의사결정과정은 가치판단과 관련한 정치적 결정과 목표달성 수단을 결정하는 합리적 행정적 결정이 불가분의 관계로 연결되어 있다. 이러한 점은 현재 대부분의 국가에서 이루어지는 정책결정을 보아도 마찬가지로 알 수

있다. 결국 막스 웨버(Max Weber)가 지적한 것처럼(박재창, 2008: 97), 국가의 정책결정은 다양한 이해관계가 충돌하는 상황에서 상대적 중요성에 대한 논의를 통해 최선의 결론을 유도하기 위한 조정과 합의과정인 정치적 결정과 합의된 목표를 구현하기 위해 필요한 최적의 방법을 탐색해 나가는 행정적 결정이 결합된 모습으로 나타난다는 것이다.

따라서 정치와 행정의 관계를 정부의 기능적 활동을 견제균형이라는 관점에서 관리하기 위한 삼권분립제도의 틀 속에서 보거나 또는 정치부패로부터 분리하여 행정조직 내부의 다양한 기능을 발전시키려는 의도로 보거나 간에, 이러한 초기의 정치행정 일원론은 정치행정활동을 정태적 관점에서 바라보고 설명하고자 하는 의도가 반영된 결과라고 볼 수 있다. 하지만 1900년대 초 미국사회가 경제공황이나 세계대전을 치르는 과정에서 나타난 정부활동은 정치와 행정이 동태적으로 결합되어 나타나고 있었다. 이처럼 정부정책이 결정되는 실제의 동태적 활동을 보면 정치와 행정의 관계는 사이몬의 지적대로 불가분의 관계로 자리 매김하게 되는 것이다.⁴⁾

2. 정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정(무엇을 어떻게 할 것인가?)

정책결정은 정부가 사회문제를 해결하기 위해 바람직한 목표를 선택하고 그것을 달성하고자 하는 일련의 동태적 의사결정과정으로서 한마디로 정부 활동의 일부라고 할 수 있다. 따라서 이러한 일련의 정부활동을 담당하는 제도적 기구를 기준으로 그 기능을 구분하면 주로 정치기능을 담당하는 입법부와 행정기능을 담당하는 행정부의 활동이 함께 어우러져서 움직이는 활동이라고 할 수 있다. 이렇게 보면 정치행정 일원론을 전제하지 않고서는 정책결정을 제대로 이해할 수 없음을 알 수 있다.

따라서 정책결정이 국민들의 뜻에 부합되도록 이루어지기 위해서는 서로 다른 생각과 뜻

4) 이러한 점에서 필자는 학생들로부터 행정학과 정책학의 차이가 무엇이나는 질문을 종종 받고 다음과 같이 답변한다. 행정학은 정부활동의 기능적 측면을 단면적으로 구분하여 계획, 조직화, 인사, 지휘, 조정, 보고, 예산(POSDCORB)으로 나누어 각각의 내용을 연구(기획론, 조직론, 인사행정 등등)하게 되는 결과 각 분야별 연구에 천착하는 정태적인 성격을 가진다. 이에 반해 정책학은 정부가 다급하게 직면하고 있는 사회(정책)문제해결에 필요한 합리적 과정과 절차에 초점을 두고 있으므로 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가와 같은 일련의 절차에 관심을 가진다. 그러나 정책학은 문제해결을 위해 각 정책과정에서 행정학의 기능별 지식들을 복합적으로 동원한다. 곧, 교통문제 해결에 필요한 계획, 조직구성, 인력구성, 예산조달 및 지휘관리체계에 관한 지식을 복합적으로 한꺼번에 검토하게 된다. 또 하나의 중요한 차이는 정책과정 전반에 걸쳐 무엇을 어떻게 하는 것이 바람직스러운가에 대한 가치판단을 끊임없이 한다는 점이다. 그 결과 정책학은 행정학에 비해 대단히 동태적인 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 이렇게 보면, 권력집중을 막기 위한 입법, 행정, 사법기능간 권력분립에 따른 입법부의 정치기능과 행정부의 행정기능은 각 영역이 수행하는 기능을 정태적으로 구분할 수 있지만, 정치적 판단과 행정적 판단이 복합적으로 요구되는 사회문제 해결을 위한 정부정책의 동태적 활동 내용에서 보면 양자를 구분하기는 어려워 오히려 원래부터 혼합된 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.

을 가진 이해관계자들의 참여 및 그들 간의 합의와 조정과정을 통해 민주적으로 이루어진 바람직한 목표와 이를 능률적으로 공평하게 달성할 수 있는 수단을 마련하는 일련의 절차가 순조롭게 이루어져야만 한다. 이렇게 보면, 다양한 이해관계자들의 의견을 조정하여 바람직한 목표를 합의하는 과정은 주로 정치적 가치 판단이 강하게 작용하며, 합의된 목표를 능률적이고 공평하게 달성하기 위한 수단 탐색활동은 합리적, 행정적 판단이 강하게 작용한다고 볼 수 있다.⁵⁾

그렇다면 정치적 결정과 행정적 결정은 구체적으로 무엇을 기준으로 어떻게 판단해야 할 것인가?

1) 정치적 결정의 판단

앞서 언급한 것처럼 정치적 결정은 중요한 사회문제를 둘러싸고 야기되는 이해관계자간의 갈등을 타협하고 조정함으로써 바람직한 목표에 합의하려는 절차와 노력이 중요시 된다.⁶⁾

여기서 바람직한 목표에 대한 판단을 어떻게 할 것인가? 이를 위해서는 먼저 목표의 적합성에 대한 판단, 이해관계당사자 및 여건 판단을 위한 과정이 바람직한 것인가에 대한 절차적 판단 그리고 결과에 있어서 바람직한가에 대한 판단을 구분해 볼 수 있다.

첫째, 목표의 적합성에 대한 판단은 사업목적 자체의 적합성을 다루는 문제이다(정정길 외 공저, 2010: 351).⁷⁾ 곧, 정책의 목적이나 방향성이 올바르게 정립되었는가에 대한 판단이다. 이러한 판단에서 가장 중요하게 작용하는 요소는 수행하고자 하는 정책의 목적이 제3종의 과오를 범하지 않는가이다.

둘째, 이해관계자들간의 협의와 조정 및 전문가들을 통한 논의 과정이 바람직한 것인가? 다양한 이해관계가 첨예하게 대립될수록 모두가 만족한 답을 얻기는 어려울 것이며 따라서 지속적인 협의와 조정과정이라는 민주적인 절차를 준수했는가가 중요한 판단이 될 수 있다.

다만 이 경우에도 정치적 책임의 관점에서 볼 때, 권한과 책임의 불일치 문제에 따른 부담

5) 물론 수단탐색활동 과정에서도 무엇이 능률적인지, 공평한지를 두고서도 다양한 견해가 표출될 수 있으므로 가치판단의 요소가 작용하게 된다. 또한 바람직한 목표를 설정하는 과정에서도 이해관계배분을 둘러싼 합리적 판단이 중요하게 작용하기도 한다. 따라서 가치판단의 요소와 합리적 판단의 요소는 정책과정 전 과정에서 작용하는 것으로 보아야 할 것이다(정정길 외 공저, 2017: 8-9). 다만 여기서는 목표탐색과정에서는 가치판단이 더 많이 작용하고, 수단탐색과정에서는 합리적 판단이 더 우세할 것으로 보았다.

6) 이해관계자간의 갈등이 전제되므로 말하자면 최종적 판단기준이 하나 이상 있는 경우의 문제이다(정정길 외 공저, 2017: 5-6).

7) 여기서 적합성은 가장 바람직한 것을 목표로 채택했는가의 여부이며, 적절성은 목표달성을 위해 지나치게 많은 비용과 희생이 지불되지 않는 적당한 수준인지를 판단한다.

과 보상의 귀착문제를 판단해야 할 것이다(〈표1〉 참고). 즉, 민주적인 절차라 하더라도 권한을 가지고 책임을 지는 논의와 권한도 없이 책임지지 않는 논의는 부담과 보상의 측면에서 사회적 왜곡과 부담의 전가 현상이 나타날 수 있기 때문이다. 우선 권한이 있으면서 책임을 지는 경우는 가장 바람직한 정치의 모습이며(〈표1〉의 I) 이러한 시스템을 유지해야만 한다. 그러나 권한이 있음에도 책임을 지지 않거나 권한이 없음에도 책임지지 않을 정보를 양산함으로써 사회적 비용이나 부담을 국민에게 지우는 경우를 가려 보아야 할 것이다.

〈표 1〉 권한책임의 불일치 및 부담과 보상의 귀착 문제

		책임	
		질	안 질
권한	있음	I : 책임 정치, 책임 행정 부담(비용)=정치인, 관료 보상(편익)=국민	II : 대리인(정치인), 관료 부담(비용)=국민(주인) 보상(편익)=정치인(대리인)
	없음	III : 전문가, 공론화위원회 부담(비용)=전문가 집단 보상(편익)=국민	IV : 선동가, 여론, 시민단체 부담(비용)=국민 보상(편익)=시민단체

(※필자 작성)

특히 유의해야 할 것은 국민들의 요구가 정치과정에서 용해되는 과정에서, 결과에는 책임 지지 않으면서 문제점만 공개하려는 정치인들이나 공무원들 또는 시민단체에게 보상이 돌아가게 된다는 점이다(〈표1〉의 II, IV). 그 결과 이들의 한건주의나 인기주의를 부추켜서 현실성 없는 정부활동을 확대시킴으로써 사회적 부담과 비용을 국민에게 전가시키는 경향이 발생한다.

셋째, 결과의 바람직성인데 이는 예산절감을 강조하는 능률성보다는 목표의 달성도를 판단하는 효과성으로서 단기적인 결과뿐만 아니라 중장기적 부수효과 및 파급효과에 대한 판단이 중요하다.

이 경우 중요하게 판단해야할 요소는 정치가들의 높은 시간 할인율의 문제이다. 즉, 그들은 미래에 생기는 편익과 비용에 대해서는 무감각한 반응을 보이지만 현재 및 가까운 장래에 생기는 편익, 비용에는 지나치게 집착하는 경향이 있다. 그 결과 장기적인 시각에서 결정되어야만 국가 전체적 합리성을 확보할 수 있는 분야에서 극심한 비효율이 초래됨으로써 국가적 자원낭비가 발생할 우려가 있다. 가령 장기적인 관점이 요구되는 에너지 정책의 경우 5년 단위의 정부라 하더라도 40-50년에 걸친 에너지 정책의 초석을 놓는 정책결정을 해야 하는 것이다.

2) 행정적 결정의 판단: 안전성과 경제성의 판단(정책 우선순위 판단)

행정적 결정은 합의된 목표를 능률적이고 공평하게 달성하기 위한 수단 탐색활동이라고 할 수 있다. 그 결과 행정적 결정은 합의된 목표가 뚜렷하게 존재하기 때문에 이것을 달성하기 위한 최선책을 찾기 위해 전문지식을 동원하는 활동이다(정정길 외 공저, 2017: 5-6).

이 글에서 분석하고자 하는 탈원전 정책과 관련하여 우선적으로 판단해야하는 중요한 기준은 원자력에 대한 안전성 논란과 경제성에 대한 증장기적 판단이다. 그러나 일반적으로 행정적 결정에서 전문지식을 바탕으로 최선책을 모색하기 위해서는 수단 탐색활동이 능률적이며 공평해야 할 뿐만 아니라 정치적 책임성을 지지 않기 때문에 발생할 수 있는 법적, 윤리적 책임성 확보문제가 중요하다. 따라서 여기서는 행정적 결정의 판단 기준을 다음과 같이 보고자 한다.

첫째, 원전의 안전성에 대한 논란이다. 그렇지만 이 부분에 대한 판단은 매우 복잡적이고 전문적이어서 제한적으로 검토하고자 한다.

둘째, 바람직한 것으로 합의된 목표를 능률적이고 공평하게 달성하기 위한 수단 탐색활동인 행정적 결정과정에서 유의해서 보아야할 판단은 주로 경제성과 공평성의 측면이다.

정치적 결정과정에서 결정된 목표를 달성하기 위한 경제성 판단은 주로 정책사업에 대한 비용과 편익을 기준으로 이루어진다. 이 경우 정책사업에 따른 비용과 편익의 추정은 전문가들의 판단이 중요하다. 더불어 다른 사업과의 효율성 비교도 중요한 판단의 근거가 된다.

셋째, 다른 한편 정책대상자가 부담하거나 얻게 될 비용과 편익의 배분문제도 중요한 요소이다. 왜냐하면, 정책대안에 따라 각자의 이해관계가 달라지는 대상집단은 그 정책의 시행으로 인해 자신에게 나타나는 비용과 편익을 치밀하게 비교 분석할 필요가 있다.

넷째, 공공관료의 전문성 판단과정에서의 행태문제이다. 우리나라에서도 5년 단임 대통령제를 채택한 이후 잦은 정권교체에 따라 행정 관료의 정치권 눈치 보기가 문제되기 시작했다. 공무원들은 정치적으로 중립성을 지녀야 할 의무를 지지만, 실제로 집권정당의 정책을 지지하지 않을 경우 불이익을 받을 수 있다는 사실을 잘 알기 때문에 이를 피하기 위해 집권정당에 줄서기를 하는 행태가 나타나고 있다. 문제는 이러한 것이 행정의 계속성과 안정성을 해쳐 국민의 공익을 손상시킬 가능성이 있다는 점이다. 또 다른 하나는 이러한 상황에서 공무원이 개인적으로 살아남기 위해서는 신분보장을 바탕으로 적극적으로 일 안하기를 보여주고 있다는 점이다. 결국 관료조직이 내부적으로 자기보호 SOP를 마련함으로써 국민 전체의 이익에는 반하는 결과를 가져올 수 있다는 점이다.

3) 정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정의 상호 융합

앞에서 정책결정을 이해관계자간의 가치판단이 작용하는 정치적 결정과 합의된 목표를 달성하기 위한 합리적 수단탐색 활동인 행정적 결정으로 구분하여 판단의 기준을 각각 정리하여 보았다.

그러면 양자간의 관계를 시간의 순서라는 관점에서 어떻게 보아야 할 것인가? 다시 말해 목표 설정을 위한 정치적 결정이 먼저 있고 그 다음 수단 탐색을 위한 행정적 결정이 그 다음 순서로 나타나는 것인지 아니면 동시에 진행되거나 오히려 수단 탐색과 관련한 정보를 바탕으로 방향설정을 하는 것인지에 대한 문제이다.

일반적으로 정부활동을 여러 기능으로 구분하여 기능간의 관계를 시간의 순서에 따라 정리하자면 목표에 대한 합의 기능이 먼저 수행되고 그 다음 목표달성 기능이 뒤따라야 한다.

그러나 사회문제가 가진 복잡성이나 이해관계자의 갈등이 나타나는 실제적이고 동태적인 정책결정상황에서는 양자의 선후관계가 달라지는 경우가 매우 많다. 우선 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우 서로 합의하지 못하게 되어 목표설정을 구체화하지 못하고 대강의 방향만 정한 다음, 정치적 결정을 행정적 결정으로 미루는 경우가 많다(가령, 골격입법의 경우가 그렇다). 이렇게 되면 행정적 결정과정에서 서로 상충하는 두가지 이상의 결정기준을 충족하는 수단 탐색을 하게 된다. 이 경우 행정적 결정과정에서도 정치적 결정은 불가피하게 된다.

또한 정치적으로 결정된 목표를 내세웠다 하더라도 그것을 실현하기 위한 전문기술적인 대안의 탐색과 선택과정에서 적절성이 없을 경우⁸⁾ 오히려 행정적 결정과정에서 목표를 수정할 필요도 생기게 되는 것이다.

III. 탈원전 정책의 논의 배경 및 경과

에너지 정책은 매우 복잡한 요소들이 결합된 문제를 풀어야 하는 만큼 결코 쉽지 않은 문제이다. 우리나라의 경우 대부분의 자원이 부족함으로 인해 에너지원은 제한되어 있지만 경제발전예 따라 이를 뒷받침해야할 에너지 소비수요는 계속해서 증가하고 있다. 그 결과 정부는 다양한 에너지원을 개발하고 있으며, 그 중 위험성은 높지만 경제적인 에너지원으로 원자력발전에 힘을 쏟아 왔던 것은 사실이다.

그 결과 우리나라도 1958년 원자력법 제정과 원자력원 설치를 시작으로 기술개발중심의 원자력 정책에 첫발을 딛기 시작하였으며, 70년대초 세계적인 석유파동을 겪은 후 1978년 고

8) 목표달성을 위해 지나치게 많은 비용과 희생이 지불되지 않는 적당한 수준인지를 판단하게 된다.

리1호 원자력발전소를 완공하게 되었다. 그 후 우리나라는 기본적으로 원자력을 중심으로 한 전력정책을 그 동안 한번도 감축하고자 하지 않았으며 현재 24기의 원자력발전소를 가동하고 있다.

세계적인 원자력발전소 사고는 크게 3번 있었다.⁹⁾ 1979년 미국의 쓰리마일 섬 원자력발전소 사고가 있었지만 우리나라는 당시 정치적 격동기로 인해 그런 충격을 받아들이는 여력이 없었다. 한편, 역사상 최악의 사고로 기록된 1986년 4월 26일 우크라이나 체르노빌 원자력발전소 폭발사고는 미국 등 많은 선진국들로 하여금 원자력개발을 포기하도록 만들었고 이를 계기로 세계적인 원자력 산업은 당분간 사양길에 직면하게 되었다. 우리나라는 선진국들이 핵발전소 개발을 포기하는 상황을 보면서, 이를 계기로 그 동안 미진했던 우리나라 핵발전 기술의 자립 기회로 삼았다. 그 결과 당시 전두환 정부는 한국형 핵발전소 건설을 위한 기술이전을 조건으로 적극적인 핵에너지 정책을 펼쳐 나갔으며, 그 후 우리나라의 핵발전소 사업 비중이 커지는 계기가 되었다. 그러나 2007년의 미국 서브프라임 사태로 기축통화인 달러 가치가 무너지면서 금값과 유가가 큰 폭으로 상승하게 되면서 다시 원자력 발전에 대한 세계 선진국가들의 관심이 증가하게 되었다.¹⁰⁾

하지만 2011년 3월 11일, 동일본 대지진 발생에 따른 쓰나미로 인해 일본 후쿠시마 원자력발전소 폭발 사고가 발생하였다. 이어 3월 16일에 일본의 에다노 관방장관은 이미 14일 파손된 2호기에 이어 1호기와 3호기도 원자로 최후의 방어막인 격납용기가 파손되었다고 공식적

9) 철학자 사사키 아타루는 <사상으로서의 3·11>에서 각국의 원전사고를 낱말이 열거했다. 1957년 영국의 셀라필드 원전사고는 30년이 지나서야 공표됐고, 1961년 미국 해군의 SL-1이라는 군사용 시험 원자로에서 사고는 규모조차 밝혀지지 않았으며, 1963년 프랑스 생로망 데조 원전은 연료 용해사고를 냈다. 1979년 미국 쓰리마일 사고, 1986년 체르노빌 참사, 2008년에는 프랑스의 트라카스탱 원전이 방사선 누출사고가 터졌다. 미국과 러시아는 스무차례 이상 핵잠수함의 침몰과 노심용해를 공표했다. 군의 핵 사고는 더 있을 것으로 보이지만 특성상 제대로 드러나지 않는다. 사사키는 “이게 전부라는 보장은 없다”며 “어느 나라든 숨기느라 애쓰고 있다”고 했다. 게다가 러시아, 미국, 일본 등 원전사고를 낸 국가들은 누가 봐도 기술적으로 앞선 나라들이다. 쓰나미 같은 천재지변뿐 아니라 실수나 실험도중 사고가 나기도 한다. 체르노빌이 그랬다. 게다가 원전은 사양산업이다. 핵발전 비율이 75%로 세계에서 가장 높은 수준인 프랑스도 2020년까지 50%로 감축하기로 했다. 경향신문(2017-07-20). [국제|문화] 독일과 대만 등은 원전 폐지를 결정했다. 탈원전, 과학적 합리성과 사회적 합리성.

10) 일단 1988년 이후 전 세계 원전 개수 총합은 증가하지 않았다. 1954년 시작돼 점점 그 수가 증가하던 원전은 최고치 440여개에 이른 후 30년 동안 이를 유지하고 있다. 유럽과 미국 등 선진국이 약 60개의 원전을 줄이는 동안 한국, 중국, 인도, 러시아 등 개발도상국들은 원전을 늘렸기 때문이다. 이 기간 원전 산업이 선진국에서 개발도상국으로 이양된 흐름은 맞다. 하지만 올해 전 세계에서 새로 추가된 원전 설비용량이 25년 만에 최대치를 기록한 점으로 미뤄 ‘사양산업’이라고 치부할 수는 없다. 이 중 절반을 경제 성장을 위해 에너지 소비량이 급속도로 증가한 중국이 주도하고 있지만 지난해 10월, 20년 만에 처음 신규 원전을 가동한 미국 사례도 있다. 미국은 현재 4기의 신규 원전을 짓고 있다. 후쿠시마 원전 사고 이후 ‘원전 제로’를 선언했던 일본도 지난해까지 5기를 재가동한 바 있다. 세계일보(2017-07-20). [국제|일본] 원전 사양산업?... 美, 20년 만에 신설·日은 원전 제로 포기.

으로 밝혔다.¹¹⁾ 그 후 일본은 원자력발전소가 위치한 지방자치단체의 건의를 받아들여 모든 원전의 가동을 중단하였다. 뿐만 아니라 독일, 프랑스, 대만 등도 탈원전 정책을 내걸었다(중앙일보, 2017-06-20).¹²⁾

후쿠시마 원자력발전소 사고를 계기로 우리나라도 2012년 18대 대통령 선거를 앞두고 야권의 후보자로 나섰던 문재인, 안철수 후보가 <표2>에서 보는 것처럼 탈원전 정책에 대한 공약을 처음으로 내세웠다(아시아경제, 2012-06-21).¹³⁾

<표 2> 2012년 18대 대선 에너지 이슈에 대한 각 후보의 입장

이슈	박근혜(새누리당)	문재인(민주통합당)	안철수(무소속)
원전중설 및 가동 연장	-국민안전 최우선으로 신중하게 결정 -가동연장 여부도 면밀히 검사한 후 판단	-신고리 5,6,7,8, 및 신울진 3,4호기 추진중단 -건설중인 원전은 진행	-신규원전 건설중단 -설계수명 다한 원전과 화력발전소 가동중단 -유럽 수준의 강력한 안전도 검사 실시

※자료: 국민일보, 2012-11-06: 대선후보 공약검증

특히 당시 민주통합당 문재인 상임고문은 “문재인의 탈원전·생태성장 에너지 구상”을 처음 발표하면서 원자력발전의 비중을 단계적으로 줄여 2060년경에 원전에 의존한 전력생산에서 완전히 벗어나도록 하겠다고 하였다(연합뉴스, 2012-07-13).¹⁴⁾

11) 위키백과 검색, “후쿠시마 제1 원자력 발전소 사고의 경위.”

https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%9B%84%EC%BF%A0%EC%8B%9C%EB%A7%88_%EC%A0%9C1_%EC%9B%90%EC%9E%90%EB%A0%A5_%EB%B0%9C%EC%A0%84%EC%86%8C_%EC%82%AC%EA%B3%A0%EC%9D%98_%EA%B2%BD%EC%9C%84

12) 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 탈원전 혹은 원전 축소 정책이 독일 등 유럽 국가들을 중심으로 특히 강하게 표출됐다. 그러나 사고 후 2~3년이 지나자 원자력에너지에 대한 신뢰가 조금씩 회복되면서 원자력을 다시 추진하려는 국가들과 여전히 탈원전 정책을 주장하는 국가들로 나뉘기 시작했다. 현재 기존 원전 운영국 31개 나라 중 축소 또는 폐지를 기본 원전 정책으로 채택한 국가는 독일, 스위스, 벨기에 등 3곳이고 대만이 보류 그리고 한국이 문재인 정부 출범 이후 탈원전 정책을 표방하고 있다. 한편, 베네수엘라는 새로 원전 도입을 검토했다가 이를 취소했다. 원자력 정책은 경제적인 효용성과 환경적인 위험성이 서로 극명하게 갈등하면서 공존하는 매우 복잡하고 미묘한 성격의 국가적 과제이다. 따라서 국가마다 신규 도입하는 단계에서부터 유지하는 과정 내내 축소, 폐지, 확대 등 정책적 방향 설정을 놓고 치열한 논쟁을 벌이고 있다. 우리나라도 문재인 정부가 탈원전 정책을 선거 공약으로 내세우고 이를 시행하는 과정에서 추가 건설 중인 원전의 한시적 공사 중단을 선언하고 사회적 합의를 도출하는 과정에서 찬반 양쪽으로 나뉘어 논란을 벌이고 있다.

13) 당시 야당인 민주당은 2012년 6월 19일 국회 연구단체로 등록된 '탈핵-에너지전환 국회의원모임'과 당 정책위원회를 중심으로 원전 축소를 위한 연구활동을 본격화하기로 하였다.

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012062109483258960>

14) 발표 요지는, 고리 원전 1호기의 재가동과 월성원전 1호기의 수명연장 중단을 추진해 두 원전의 안전한 폐기방안부터 마련, 2030년 전력수요를 전망치 대비 20%를 줄이고, 신재생에너지 비율을 20%로 확

그 후 다음 대통령 선거가 있게 된 2017년 19대 대통령 5당 대선후보 문재인, 안철수, 홍준표, 유승민, 심상정은 2017. 4. 16일까지 대선입후보자 등록을 앞두고 선거관리위원회에 10대 공약사항을 제출하였다. 그 중에서 원전정책공약 내용을 비교해 보면(다음의 <표3> 참조), 문재인 후보의 공약은 다른 후보에 비해 훨씬 단기적이며 구체적인 내용을 담고 있었음을 알 수 있다.

<표 3> 19대 대선 5대 정당후보의 원전정책 공약 비교

정당후보	문재인 (더불어민주당)	안철수 (국민의당)	홍준표 (자유한국당)	유승민 (바른정당)	심상정 (정의당)
원전 정책 공약내용	안전하고 건강한 대한민국(청와대 중심 재난대응 컨트롤 타워 구축, 노후원전폐쇄)	안전한 에너지, 아름다운 문화국가(미세먼지 환경기준 선진국수준 강화, 신규원전 건설 금지)	원전 공약 없음	미세먼지, 화학물질, 원전불안 해결(미세먼지 국가대응체계 정비, 원전 내진 설계 수준 강화)	탈핵 생태사회(2040년 원전제로 실현, 헌법에 동물권 명기)

※자료: 19대 대선 정당후보 공약자료에서 발췌 정리

문재인 후보는 그의 10대 선거공약을 구체화한 이행방법에서 신규원전 전면 중단(신고리 5·6호기 건설 중단) 및 40년후 원전 제로국가로의 탈원전 로드맵 수립, 설계수명이 남은 원전의 내진보강 및 설계수명이 만료되는 원전부터 해체 추진(월성1호기 폐쇄), 원자력안전위원회 위상 강화 등을 공약으로 내세웠다.

문재인 대통령은 5월 10일 당선 직후 국정기획자문위원회를 구성하여 “국정운영 5개년 계획”을 구체화하기 시작했다. 이에 신고리5·6호기 건설이 진행되고 있는 울산지역의 지방자치단체장인 김기현 시장은 지역내 여론을 반영하여 6월 1일 국정기획자문위원회 위원장인 김진표 위원장 면담을 통해 신고리5·6호기 건설 중단 공약을 재검토해 달라는 의견을 전달하였다(울산매일, 2017-05-22: [지역>경북]).¹⁵⁾ 같은 날 원자력학회 등 원자력계도 기자회견을 통해 국가에너지 정책에 전문가 의견이 빠져 있다며 탈핵공약 수립과정에 국민의견 수렴이 필요하다는 입장을 밝혔다(한겨레신문, 2017-06-01: [사회|국제]).¹⁶⁾

대, 차세대 지능형 전력망인 스마트그리드 전력체계를 구축하는 한편 동북아시아의 에너지 협력을 강화하고 국가 간 태양광, 풍력 에너지를 공동 활용하는 ‘동북아시아 평화에너지 네트워크’도 추진, 에너지 산업분야의 일자리 50만개 창출을 위해 정부와 민간에서 200조 원을 투자 등이다.

15) 신고리 5·6호기를 자율 유지한 울주군 서생면 주민들은 생존권 사수를 내세우고 반발하는 분위기임. 이들은 자율유치를 조건으로 약속받은 지역상생기금 1,500억원 집행, 건설부지에 포함된 신리마을 주민들의 집단이주와 이주보상, 어선보상의 차질없는 이행을 주장하였다.

16) 한국원자력학회, 한국방사성폐기물학회, 한국원자력산업회의, 서울대 원자력정책센터, 경희대 미래사회에너지정책연구원 5개 단체는 2017년 6월 1일 서울 한국프레스센터에서 기자회견을 열어 “국가 에너지 정책 수립은 충분한 전문가 논의와 국민 의견 수렴을 거쳐야 한다”는 제목의 성명을 발표했다.

이런 상황에서 6월 19일 열린 고리1호기 영구정지 기념식에 참석한 문 대통령은 신고리5·6호기에 대해 빠른 시일 내에 사회적 합의를 도출하겠다고 하였다.

이어 문 대통령은 6월 27일 처음 주재한 국무회의에서 신고리5·6호기에 대해 건설 공사 일시 중단 결정을 내리고, 신고리5·6호기 공론화위원회를 꾸려 최대 3개월의 일시 중단 기간 동안 설문조사, TV 토론회 등을 통해 여론을 수렴한 뒤 시민배심원단이 공사를 영구 중단할지, 아니면 재개할지 최종 판단하도록 했다.

이에 따라 산업통상자원부는 6월 29일 "신고리5·6호기 공사를 일시 중단할 수 있도록 필요한 이행 조치를 신속하게 취해 달라"는 내용의 공문을 한국수력원자력에 보냈다(국제신문, 2017-07-14: [국제]사회).¹⁷⁾ 이어서 한국수력원자력이 7월 14일 이사회를 열고 신고리 원전 5·6호기의 공사 일시중단 결정을 내렸다. 전날 경주 본사에서 한수원 노조의 반발로 무산된 한수원 이사회는 이날 경주 스위트호텔로 장소를 옮겨 '신고리 5·6호기 공론화 기간중 공사 일시중단 계획'을 의결했다. 공사 일시중단 기간은 공론화위원회 발족 시점부터 3개월 간이다. 이 안건이 통과됨에 따라 '신고리 5, 6호기 공론화위원회'도 3개월 간의 공론화 활동에 본격적으로 들어가게 되었다. 국무조정실은 공론화위원회를 9명으로 구성하기로 하고 위원 선정절차에 착수했다(서울신문, 2017-07-14: [지역]경북[사회]사건_사고).

신고리 5·6호기 공론화위원회는 7월 24일 총리훈령을 제정해 공식 출범했다. 문재인 대통령이 대선 후보 시절 '신고리 5·6호기 백지화'를 공약으로 내걸었지만, 다시금 국민의 뜻을 확인하기 위해 공론화의 장을 만든 것이었다(서울신문, 2017-10-11: [국제]).

마침내 신고리 5, 6호기 공론화위원회는 10월 20일 정부에 대해 다음과 같은 세가지 권고안을 요약하여 제시하였다(중앙일보, 2017-10-20).

첫째, 위원회는 현재 공사가 일시 중단중인 신고리 5·6호기에 대해서 건설을 재개하도록 하는 정책 결정을 정부에 권고한다. 최종조사 결과 건설 재개 쪽을 최종 선택한 비율이 59.5%로서 건설 중단을 선택한 40.5% 보다 19%p 더 높았으며, 이 결과는 오차범위인 95% 신뢰 수준에서 $\pm 3.6\%$ 를 넘어 통계적으로 유의미한 차이로 인정된다.

둘째, 위원회는 원자력발전의 정책을 원자력 발전을 축소하는 방향으로 에너지 정책을 할 것을 정부에 권고한다. 최종조사 결과 원자력 발전 축소를 선택한 비율 53.2%, 유지하는 쪽 비율 35.5%, 확대하는 쪽 비율 9.7%로 이러한 결과 역시 모두 오차범위를 넘었다.

17) 정부의 원전공사 완전 중단 여부를 결정하기 위한 한국수력원자력 이사회의 결정은 반드시 거쳐야만 하는 필수적인 법적 절차였다. 그러나 이러한 결정과정에서 보면, 원전중단이라는 정치적 목표가 이미 국무회의에서 결정되었기 때문에 합리적 행정적 결정을 담당해야하는 산업통상자원부의 입장에서는 상위의 정치적 목표를 집행하기 위해 하위기관인 한국수력원자력 이사회의 중단결정 요청을 내렸다고 본다. 이 과정에서 갑작스러운 원전건설중단 결정에 접한 이해관계자들(한국수력원자력의 노조, 지역 경제 악영향을 우려한 인근 지역주민 및 신고리5·6호기 시공업체 등)이 강하게 반발한 결과, 당일 장소를 옮겨가며 안건을 기습 통과하게 된다.

세 번째, 건설을 재개하는 쪽으로 최종 정책결정이 이루어질 경우 필요한 보완조치에 대해, 원전의 안전기준을 강화해야 한다 33.1%, 신재생에너지 비중을 늘리기 위한 투자를 확대해야 한다 27.6%, 사용후 핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련해야 한다 25.3%의 비율로 제안하였다. 그 외에도 서술형 답변을 통해 원전비리 척결 및 관리에 대한 투명성을 강화해야 한다, 원전 주변의 부산, 울산, 경남 등 지역주민의 생명, 건강, 안전, 보상 등의 대책 마련이 필요하다는 의견을 제시하였다. 따라서 위원회는 보완조치로 필요하다고 제안한 사항들에 대해 정부가 면밀히 검토한 후 이를 구체적으로 구현할 수 있는 세부 실행계획을 조속히 마련해서 추진해 줄 것을 정부에 권고하였다.

IV. 탈원전의 정책결정 분석

1. 정치적 결정의 판단

문 대통령은 비록 취임후 6개월이 채 안된 상황이지만 대통령의 탈원전이라는 강한 의지를 바탕으로 다양한 참여자들이 다양한 주장을 펼치면서 탈원전과 관련한 바람직한 목표를 모색하는 과정에서 우리 사회를 크게 움직였다. 따라서 여기서는 바람직한 목표에 합의하려는 절차와 노력이라는 정치적 결정의 관점에서, 탈원전을 둘러싼 정책목표의 적합성은 있는가? 절차적으로 바람직한가? 그리고 결과가 바람직한가? 와 같은 세가지 측면에서 분석해 보기로 한다.

1) 목표의 적합성에 대한 판단

정책목표의 적합성은 가장 바람직한 것을 목표로 채택했는가의 여부를 다루는 문제이다. 곧, 정책의 목적이나 방향성이 올바르게 정립되었는가에 대한 판단이다. 이러한 판단에서 가장 중요하게 작용하는 요소는 제3종의 과오를 범하지 않는 것이다.

19대 대통령 선거에서 문 대통령이 선거공약으로 내건 탈원전 정책의 핵심은 신고리5·6호기 건설 중단과 이후 계획 중인 핵발전소 백지화, 월성1호기 폐쇄, 탈핵에너지전환 로드맵 수립, 사용후핵연료 관리정책 전면 재검토, 원자력안전위원회 위상 강화 등이다.

그런데 이러한 공약내용을 보면 “신고리5·6호기 건설 중단과 이후 계획 중인 핵발전소 백지화, 월성1호기 폐쇄” 등과 같이 대통령이 지나치게 세부적, 구체적 내용과 방향을 정책목표로 미리 제시한 결과, 이후의 모든 정치적 및 행정적 결정은 제시된 기준과 뜻에 맞추려 대응하게 되어(가령, 한수원의 이사회 공사중단 의결과정¹⁸), 공론화위원회의 공청회 진행과정 등)

사회적 합의를 무산시키고 결과적으로 갈등을 증폭시킬 뿐만 아니라 문제해결을 상당히 혼란스럽게 만들었다.

이렇게 보면 탈원전정책이라는 정책목표는 적합성이라는 측면에서 충분히 숙고하지 못한 목표라고 생각된다. 왜냐하면 전력공급의 차질 가능성으로 인해 당장 원전을 폐지할 수도 없는 상황은 고려하지 못한 채 정책 목표를 너무 제한적으로 좁혀 놓아 합리적 해결을 어렵게 만드는 결과를 낳게 되었기 때문이다.

또 다른 측면에서 보면 탈원전 문제는 합리적 분석과 판단을 바탕으로 도출된 것이 아니라 정치적 논리에 따라 좌우된 면도 없지 않다(KBS토론회, 2017-10-21).¹⁹⁾ 그 결과 대통령 취임 이후 공론화위원회의 건의안이 결정되기까지 탈원전 문제를 둘러싼 대립이 팽팽하게 진행되었다(한겨레신문, 2017-06-01).²⁰⁾

다행히 대통령은 국무회의를 통해 당장 현안이 되는 신고리 5.6호기 건설 중단 여부를 공론화 위원회를 통해 조정할 수 있도록 물꼬를 틔으로써 제3종의 오류문제를 절묘하게 피할 수 있는 길을 열게 되었다고 본다. 즉, 공론화위원회는 건의문에서 첫째, 신고리 5.6호기 건설재개, 둘째, 원자력발전을 축소하는 방향으로 에너지정책을 결정할 것, 셋째, 보완조치로 원전 안전기준 강화, 신재생에너지 비중 확대를 위한 투자 증대, 사용후 핵연료해결방안 마련, 원전관리 투명성 강화를 권고하였다.

이러한 과정을 통해 얻어진 결론은 대통령이 국가의 에너지 정책에 관한 탈핵의 포괄적, 추상적 비전을 제시하고 그 수단으로 탈원전을 포함한 신재생에너지의 개발과 투자 확대 및 전력난비문화의 개선방안 등에 대한 사회적 합의를 바탕으로 실천 방안을 찾도록 유도하는 것이다.²¹⁾

18) 구체적인 내용은 각주 17) 참고 바람.

19) “실제로 신고리 5.6호기 공사중단과 관련해서는 문재인 정부와 문재인 정부가 아닌, 그러니까 여당과 야당으로 선이 딱 그어져 버린 거죠. 실제로 대통령 선거 때는 그렇게 전선이 그어지지 않았는데, 이 문제를 정치 공세화하려고 하는 그런 분위기들이 그동안 좀 많이 있었고.”

20) “원전폐기 국정방향 놓고 친원전·반핵진영 기싸움”의 기사를 보면 원자력계의 “책임있는 에너지 정책 수립을 촉구하는 성명”에 대해 환경운동연합은 “원자력공학자들의 부끄러운 성명, 학자적 양심 어디가고 원자력산업계 나팔수 역할을 하는가”라는 반박논평으로 맞대응 했다.

21) 따라서 탈원전 정책보다는 에너지 전환정책 또는 감(減)원전이라는 용어로 제시되었으면 한다. 이런 측면에서 정책당국자도 탈원전 또는 탈핵이라는 용어로 인해 당장 핵발전소를 모두 없애겠다는 것이 아니라 60년 뒤까지 원전 제로 정책을 추진하겠다는 뜻이라고 해석을 붙이고 있다. 어땠든 먼길을 돌아 오게 되었다고 생각된다. 세계일보(2017-07-20). [국제]일본 [팩트인 뉴스] 원전 사양산업?... 美, 20년 만에 신설·더은 원전 제로 포기.

2) 절차적으로 바람직한 것인가에 대한 판단

다양한 이해관계가 참여하게 대립될수록 모두가 만족한 답을 얻기는 어려울 것이며 따라서 지속적인 협의와 조정과정이라는 민주적인 절차를 준수했는가가 중요한 판단이 될 수 있다.

① 선거공약에서 정책과제로

정치인들이 선거과정에서 내세운 정치적 공약은 당선이 되고 나면 이를 실천하기 위한 국정과제 수립의 단계를 밟는다. 곧, 이것은 사회문제의 투입과정인 정책의제화 단계에서 정책결정과정으로의 이행이 필요하기 때문이다. 다시말해 공약으로 내세운 다소 추상적인 내용을 실현가능한 목표설정과 대안탐색을 통해 구체화할 목적으로, 기존의 정책 내용과 관련부서의 전문적 판단 및 이해관계자들의 의견조정 및 정책전문가들의 전문적 판단을 융합하여 정책문제도 다듬어 나가야 한다. 이를 위해 문재인 정부도 임기를 시작하면서 국정기획자문위원회를 구성하여 “국정운영 5개년계획”을 구체화해 나간 것이다.

그런데 대통령은 국정과제에 대한 판단이나 대안이 마련되기도 전에 공약사항을 구체화하기 시작하였다. 즉, 6월 19일 고리1호기 영구정지 기념식에서 탈원전을 강하게 내비쳤다. 그리고 당장 논란이 되는 신고리 5.6호기 건설 중단 여부는 빠른 시일 내에 사회적 합의를 도출하겠다고 하였다. 결국 정책화과정을 너무 서두른 점이 없지 않다.

② 공론화위원회의 성격

문 대통령은 6월 27일 국무회의에서 신고리 5.6호기 건설 공사 3개월 일시 중단, 공론화위원회를 구성하여 중단할지 또는 재개할지를 최종 판단하도록 하였다. 그리고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 7월 24일 신고리 5.6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 국무총리 훈령을 제정하였다(서울신문, 2017-10-11). 그 후 3개월간 활동한 위원회는 정부에 신고리 5.6호기 건설 공사 재개, 원자력발전을 축소하는 에너지정책결정 권고, 건설재개에 따른 보완조치 등 3개항의 권고안을 제시하였다(중앙일보, 2017-10-20).

이러한 일련의 과정에 대해,

첫째, 탈원전과 같은 국가 에너지 정책은 안전성과 경제성에 대한 고도의 전문성을 바탕으로 신중하게 판단되어야 함에도 불구하고 이를 공론화위원회에다 맡긴 것은 국민에게 책임지는 자세가 아니라 권한도 책임도 없는 기관에게 책임을 떠맡기는 것이라라고 비판한다(서울신문, 2017-08-16: 문재인정부 100일 평가).

둘째, 중요한 탈원전정책을 법적 근거도 미약하고 대표성도 결여되어 있는 공론화위원회에 맡길 것이 아니라 국회에서 청문회를 열어 원전 찬반 양론과 전문가들의 의견을 청취하면

서 대의제 제도의 묘미를 살려나가는 것이 대의민주주의의 발전을 위해 바람직한 것이다(한국일보, 2017-07-24: [아침을 열며] 외주 민주주의의 유혹에서 벗어나라).

이렇게 보면 탈원전의 문제는 공론화위원회에다 맡길 것이 아니라 국회에서 이 문제를 다룸으로써 설득과 타협의 정치를 회복하고 또한 정치적 책임을 여당과 야당이 함께 지는 것이 올바른 방향이라고 본다. 다만, 현재의 국회가 여소야대이며, 중요 쟁점마다 국민의 대리자로서 보다는 여야 진영으로 나뉘어 진영논리에 매몰되다보니 타협과 조정이 안되는 책임성의 위기를 맞고 있다는 점에서 문 대통령은 오히려 중립적인 공론화의 방법을 택했다고 볼 수 있다.²²⁾

③ 권한과 책임의 불일치 문제

다만 공론화 위원회의 활동결과를 놓고 실질적인 성과를 판단해보기 위해서는 권한과 책임의 불일치문제에 따른 부담과 보상의 귀착문제를 판단해야 할 것이다. 즉, 민주적인 절차라 하더라도 권한을 가지고 책임을 지는 논의와 권한도 없이 책임지지 않는 논의는 부담과 보상의 측면에서 사회적 왜곡과 부담의 전가 현상이 나타날 수 있기 때문이다.

우선 권한이 있으면서 책임을 지는 경우는 가장 바람직한 책임정치 모습이며 사회는 이러한 시스템을 유지해야만 한다. 그러나 권한이 있음에도 책임을 지지 않거나 권한이 없음에도 책임지지 않을 정보를 양산함으로써 사회적 비용이나 부담을 국민에게 지우는 경우를 가려내야 할 것이다.

〈표 4〉 권한책임의 불일치 및 부담과 보상의 귀착 분석결과

		책임	
		짚	안 짚
권한	있음	I : 책임 정치, 책임 행정 부담(비용)=정치인, 관료 보상(편익)=국민	II : 대리인(정치인), 관료 부담(비용)=국민(주인) 보상(편익)=정치인(대리인)
	없음	III : 전문가, 공론화위원회 부담(비용)=전문가 집단 보상(편익)=국민	IV : 선동가, 여론, 시민단체 부담(비용)=국민 보상(편익)=시민단체

특히 〈표4〉의 II, IV의 영역에서 보는 것처럼, 우리가 유의해야 할 것은 국민들의 요구가 정치과정에서 용해되는 과정에서, 결과에는 책임지지 않으면서 문제점만 공개하려는 정치인들

22) 그렇지만 이러한 것이 오히려 국회를 찾아가 적극적으로 설득함으로써 여야 협치를 풀어나가는 것이 더 중요하다는 주장도 있다. 서울신문(2017-08-16). [문재인정부 100일 평가] 개혁 드라이브 높이 평가 vs 野와 협치 아쉬움.

이나 공무원들 또는 시민단체에게 보상이 돌아가게 된다는 점이다.²³⁾

이 경우 정치인과 공무원은 법적 권한이 있지만 책임지지 않으려는 속성을 보이는데, 이 경우 정치인은 선거에 따른 교체를 통해 책임을 물을 수 있으며, 공무원은 감사나 징계로서 책임을 물을 수 있다. 그렇지만 이러한 책임도 사후적이며 때로는 일이 다 끝나고 나서 원 상태로 되돌릴 수도 없는 경우가 발생하게 된다.

그러나 권한도 없고 책임도 지지 않는 시민단체의 경우는 통제의 방법이 없다. 따라서 책임을 질 수 있도록 최소한의 전문성에 대한 책임은 확인할 수 있어야 한다.

하지만 이번에 활동한 공론화위원회는 신고리 5.6호기 건설 공사 재개 여부 판단이라는 제한된 범위에서 권고안을 내놓으면서 논의 과정과 결론에서 책임질 수 있는 노력과 성과를 보였다고 판단된다. 결국 절차적 관점에서 보면 권한없는 공론화위원회가 책임을 지는 양상이 된 반면, 권한이 있는 정치인(여당이건 야당이건 간에)과 관련부서 관료들은 책임지지 않는 결과를 초래했다고 평가할 수 있다.

또한 앞으로 지속되게 될 탈원전 논의에서도 권한은 없지만 책임지는 전문가의 논의와 책임지지 않는 주장만 하는 시민단체의 논의를 구분하여 지켜보아야 할 것이다.

3) 결과의 장단기적 성과에 대한 판단

결과의 바람직성에 대한 판단은 예산절감을 강조하는 능률성보다는 목표의 달성도를 판단하는 효과성으로서 단기적인 결과뿐만 아니라 중장기적 부수효과 및 파급효과에 대한 판단이 중요하다.

따라서 중요하게 판단해야 할 요소는 정치가들의 높은 시간 할인율의 문제이다. 즉, 그들은 미래에 생기는 편익과 비용에 대해서는 무감각한 반응을 보이지만 현재 및 가까운 장래에 생기는 편익, 비용에는 지나치게 집착하는 경향이 있다. 그 결과 장기적인 시각에서 결정되어야만 국가 전체적 합리성을 확보할 수 있는 분야에서 눈앞의 문제만 보고 성급하게 단기적 판단에 집착할 경우 극심한 비효율이 초래됨으로써 국가적 자원낭비가 발생할 우려가 있다. 국가가 필요로 하는 에너지 확보문제는 단순히 에너지 자원 문제만이 아니라 국가경제활동, 환경보전 및 국가안보와도 결부된 국가 전략적 문제이다. 따라서 탈원전을 비롯한 에너지 문제는 국민에게 투명하게 공개하고 관련 전문가들로 하여금 치열하게 논쟁하게 해야 한다. 이 과정에서 장기적 에너지 정책에 대한 국민 공감대를 천천히 형성해 가야한다(경향신문, 2017-07-12:[경제와 세상] 탈원전 접근법).²⁴⁾ 이 경우 5년 단임의 정부가 40-50년간 지속되는

23) 그 결과 이들의 한견주의나 인기주의를 부추켜서 현실성 없는 정부활동을 확대시킴으로써 사회적 부담과 비용을 국민에게 전가시키는 경향이 발생한다.

24) 홍종호 서울대 환경대학원 교수. 맥락이 다르긴 하지만 “내 임기 내에 4대강 사업을 끝내겠다”며 나라

에너지 정책방향을 정치적 이해관계에 따라 단기적으로 판단해서는 국가적 자원낭비가 발생할 우려를 낳을 수 있다.

탈원전에 대한 목표 달성도를 판단하는데 있어서 달성의 정도와 속도에 대한 판단도 매우 중요하다. 탈원전 뿐만 아니라 이것과 긴밀하게 연계된 전기요금 개편, 신재생에너지 개편 문제가 상호 연계되어 있기도 하지만 나아가 각각의 경우 가져올 중장기적 파급효과를 함께 고려하면서 변화의 속도를 조정해야 하기 때문이다.

원자력 관계자는 “환경과 기술적인 측면에서 원전은 건설을 결정하는 것도 어렵지만 취소하는 것도 그만큼 어렵다”며 원전 감축의 대상 선정과 속도에 신중함을 강조했다. 산업용 전기요금 개편도 중장기적 측면에서 어려움이 예상된다. 정부는 낮은 전기요금제 수정을 통해 가정과 기업의 에너지 다소비 구조를 개선하겠다는 취지지만 장기적으로는 철강, 자동차, 반도체 등 국가 주력 산업 분야에 대한 국가 경쟁력이 영향을 받을 우려가 제기되고 있다. 신재생에너지 발전량을 20%까지 늘리는 것도 쉽지 않다. 실현 여부는 둘째 치고 이들이 생산한 전기를 국가 전력 수급용으로 사용하기 위한 전력 시장 참여 방안 등이 먼저 마련돼야 한다(전자신문, 2017-07-19:[경제] [文정부 100대 국정과제] 말 많은 '탈원전' 정책... 실효성 있는 에너지 보완 정책이 없다).

2. 행정적 결정의 판단: 안전성과 경제성의 판단(정책 우선순위 판단)

한편 정치적 결정인 바람직한 정책목표설정의 단계에서도 행정적 결정에서 이루어지는 전문적, 구체적 정보 없이는 이해관계자들 사이의 상호 충돌하는 가치 조정을 이루기가 쉽지 않은 경우가 많다. 왜냐하면 목표를 실현할 달성가능한 수단이 무엇인지 그리고 판단기준에 대한 자세한 분석과 정보가 없으면 공허한 주장이 되기 쉬워 구체적으로 결정하기 어렵기 때문이다. 그 결과 행정적 결정을 통해 정책수단의 유형과 판단기준에 대한 자세한 분석이후에 정책목표의 수정 또는 구체화가 이루어지게 된다.

가령 에너지 정책의 경우 수단선택에 있어 석탄은 미세먼지 양산으로 감축하기로 하고, 신재생에너지는 효율이 낮으면서 막대한 비용이 들고, 값싼 에너지 가격에 몰든 국민들은 비용 상승을 잘 받아들이지 않으려 하는 상황이나 조건에서 전기생산을 감소하게 되는 탈원전이라는 목표는 현실적으로 적실성을 갖기 어렵게 되는 것이다.

따라서 여기서는 먼저 탈원전을 실현하기 위해 제기되는 정책판단기준으로 안전성(환경성)과 경제성의 기준을 중심으로 탈원전을 실현하기 위해 달성가능한 에너지 정책수단의 유형이 무엇이며 또한 이들 수단과 목표간의 결합을 통해 달성가능한 대안의 검토방향을 분석하기

를 뒤흔든 이명박 전 대통령의 실정(失政)을 타산지석으로 삼아야 한다.

로 한다.

1) 안전성 기준의 판단 문제

문 대통령이 선거공약으로 내놓은 '6대 에너지 정책'에 따르면 석탄화력발전소와 원전의 신규 건설을 전면 중단, LNG발전의 설비 가동률을 일정 수준(60%) 이상 유지, 태양광·해상풍력 등 신재생에너지 전력 비중은 2030년 20%까지 늘린다는 것이다. 이를 실천하기 위해 문 대통령은 업무 지시를 통해 지난 6월 한 달 동안 30년 이상 노후된 석탄발전 7기의 가동을 중단 시켰다. 그리고 2018년부터는 에너지 비수기간인 3~6월중 노후 석탄발전 가동 중단을 정례화 하는 행정명령도 내렸다.

이러한 일련의 정책과정을 보면, 문 대통령의 의지는 안전성과 환경성 그리고 경제성이라는 정책판단기준에서 환경과 안전에 우선순위를 두고 경제 논리는 차하위로 고려하겠다는 점을 분명히 했다. 그렇지만 이러한 정책판단의 내용에서 많은 불확실성이 해소되지 않고 있어 정책의 실현과정이 두고 두고 문제의 소지를 안고 있을 수 있다고 본다.

원자력 발전에 있어서 최근 가장 큰 쟁점이 되는 문제는 안전성이다. 일본 후쿠시마 원전 사고처럼 안전이 담보되지 않는 에너지라면 경제성이 아무리 좋아도 지속가능하기 어렵다. 과거 체르노빌 참사부터 원자력발전소 사고는 한 번 발생했다 하면 너무나 강력하고 치명적인 결과 많은 나라가 탈핵을 표방하고 있다. 심지어 대만에서는 98% 완공한 원전을 중단한 사례도 있다(한국경제, 2017-06-19:[국제] [시사이슈 찬반토론] 정부의 탈(脫)원자력 정책은 옳은 방향인가). 그러나 원자력업계에서는 우리나라 원전 기술의 안전성이 세계 최고임을 빼놓지 않고 강조하고 있다.

이처럼 아직도 안전성에 대해서는 상호 불확실성에 의존한 판단이 난무하고 있어 정책 판단을 흐리게 하고 있다. 따라서 많은 사람에게 의혹이 없게 정보를 공개함으로써 상호 불신을 줄여야만 올바른 정책판단을 할 수 있을 것으로 본다. 결국 이러한 안전성에 대한 문제도 경제성 판단에서 외부비용으로 반영되어야 하지만 상호 불신이 가득할 경우 비용산정이 어려울 뿐만 아니라 공공재 생산의 왜곡만 가져올 뿐이다. 결국 이러한 공익 산정의 왜곡을 피하기 위해서는 책임 없는 주장을 가려내는 전문가의 지속적인 정보제공을 바탕으로 한 국민적 판단이 중요하다.

2) 경제성 기준의 판단 문제

첫째, 비용산정의 문제; 원전 발전단가 산정의 문제(사회적 비용의 판단문제)

원전의 경제성을 비교하기 위해서는 발전 정산단가를 판단하는 것이 필요하다. 발전 정산

단가가 낮을수록 더 적은 비용으로 에너지를 생산할 수 있으므로 경제성이 좋은 것이다.

전력거래소에 따르면 에너지원별 발전 정산단가는 원자력 67.9원/kWh, 유연탄 78.1원/kWh, 무연탄 88.7원/kWh, LNG 100.1원/kWh, 석유 109.5원/kWh, 태양광은 200원80전/kWh 수준이다. 또 국제원자력기구(IAEA)는 전력 1kWh당 배출하는 온실가스에 대해 석탄 991g, 천연가스는 549g인 데 비해 원전은 10g에 불과하다고 발표했다(세계일보, 2017-07-20:[팩트인 뉴스] 원전 사양산업?...美, 20년 만에 신설·日은 원전 제로 포기). 이처럼 원전의 경제성을 강조하는 입장에서는 이러한 수치를 들어 가장 값싸고 청정한 에너지라는 점을 주장하고 있다.

그러나 이에 대해 원전의 발전단가 산정에서 외부비용을 반영하여야 한다는 지적이 지속적으로 제기돼 왔다.²⁵⁾ 하지만 이런 외부 비용은 너무 방대하고 정량화하기 힘든 부분도 있어 더 연구가 필요하다.²⁶⁾ 이를 위해 이제까지 드러나지 않았던 원전단가를 투명하게 공개할 수 있도록 비용산정위원회를 구성하여 발전단가를 제대로 확인하는 일이 필요하다(경향신문, 2017-08-15:[문제인 정부 100일] 에너지 대책 ‘공론장’ 마련했지만 반대하는 국민 설득이 우선 과제).

또한 현재 태양광을 비롯한 신재생 에너지 기술의 발전 속도가 빨라 현재는 단가가 높지만 시장수요만 형성되면 비용회수까지 오랜 시간이 걸리지 않을 것이란 예측도 있다(세계일보, 2017-07-20).²⁷⁾

이처럼 경제성 판단에 따른 불확실성이 아직도 해소되지 못하고 있어 이를 기준으로 정책방향을 판단하는데 있어 논란이 끊이지 않고 있는 것이 사실이다.

둘째, 전기요금 인상문제

2016년 말 기준 우리나라 전력 공급의 39.3%는 석탄이, 30.7%는 원전이 담당하고 있다. LNG 발전은 18.8%, 신재생에너지 비중은 4.7%다(표5) 참조. 하지만 공약에 따라 원전과 석

25) 가령 원자력 발전 연료인 우라늄의 채취·수송·관리·폐기, 원전 사고에 대비한 각종 안전장치, 환경오염, 나아가 원전 개설까지 주민들이 반발하고 이를 설득하는 데 드는 사회적 비용 등이 모두 원자력의 외부 비용에 해당한다. 매경이코노미 제1910호(2017.05.31.~06.06일자) 에너지 정책 패러다임 대변환.

26) 온기운 숭실대 경제학과 교수는 “일본은 후쿠시마 원전 사고 이후 발전비용검증위킹그룹을 만들어 2차 레나 원자력의 외부 비용 측정을 시도했다. 유럽위원회(EC)도 현재까지 에너지원에 대한 외부 비용 평가를 계속 진행하고 있다. 반면 우리나라는 부처 간, 연구자 간 이견 조율이 충분히 이뤄지지 않았다. 국책기관인 에너지경제연구원도 자체 조사한 외부 비용이 서로 안 맞는 등 문제가 많다”며 “에너지원의 경제성을 따지려면 외부 비용에 대한 정확한 평가부터 선행돼야 한다”고 강조했다. 매경이코노미 제1910호(2017.05.31.~06.06일자).

27) 태양광에너지발전, 수소연료 등의 시대를 대비해 왔다는 한 에너지장비 업체 관계자는 “사실 신재생에너지 발전 관련 기술은 10년 전 완성됐다”며 “원전 의존도 등이 높았던 탓에 시장이 따라와 주지 못한 것일 뿐”이라고 설명했다.

탄화력 건설을 중단한다면 오는 2030년 원전 비중은 18%, 석탄은 25%로 떨어진다. 대신 LNG는 37%로 비중이 가장 높아진다. 더 나아가 '6대 에너지 정책'에 따르면 석탄화력발전소와 원전의 신규 건설을 전면 중단하고, LNG발전의 설비 가동률을 일정 수준(60%) 이상 유지하며 또한 태양광·해상풍력 등 신재생에너지 전력 비중은 2030년 20%까지 늘리도록 계획하였다(〈표 6〉 참조).

〈표 5〉 에너지원별 전력공급비율(2016년 현재)

에너지원	석탄	원자력발전	LNG	신재생에너지	기타	합계
비율(%)	39.3	30.7	18.8	4.7	6.5	100

※자료: 매일경제, 2017-06-02: 자료 재작성.

〈표 6〉 에너지원별 전력공급비율(2030년 예상)

에너지원	석탄	원자력발전	LNG	신재생에너지	기타	합계
비율(%)	25	18	37	20	-	100

※자료: 매일경제, 2017-06-02: 자료 재작성.

그러나 에너지원별 발전 정산단가를 비교해 보면 원자력 67.9원/kWh, 유연탄 78.1원/kWh, 무연탄 88.7원/kWh, LNG 100.1원/kWh, 석유 109.5원/kWh, 태양광은 200원80전/kWh 수준이다(〈표7〉 참조). 이처럼 석탄화력 발전단가는 원자력발전소보다는 높지만 액화천연가스(LNG)를 연료로 하는 화력발전소에 비해서는 싸다.

〈표 7〉 에너지원별 발전 정산단가(2006년 현재)

에너지원	원자력	유연탄	무연탄	LNG	석유	태양광
단가(원/kWh)	69.7	78.1	88.7	100.1	109.5	200.8

※자료: 세계일보, 2017-07-20.

이러한 자료를 결합하게 되면, 현재로서 발전단가가 낮은 원자력, 석탄의 비중을 낮추고 대신 단가가 높은 LNG, 태양광의 비중을 높이면, 전력생산 원가가 상승하게 되어 장기적으로 전기요금을 올릴 수밖에 없다. 실제 전기요금이 최대 25% 상승할 것이라고 예측하고 있다. 또한 정부가 매년 4개월씩 노후 석탄발전 가동중단을 정례화하고 부족해지는 전력 공급을 LNG로 대체할 경우 연간 4,000억원 가량의 전기요금 인상 요인이 발생할 것으로 전망된다.

전기요금 인상이 추진될 경우 결국 기업이 부담을 떠안을 가능성이 높다. 문 대통령은 산업용 전기요금을 개편해 지금보다 인상하겠다고 밝힌 바 있다. 산업부 관계자는 “산업용 전기를 일률적으로 올리면 중소기업들의 부담도 커진다. 전기 사용이 많은 기업들에 적용되는 전기요

금 감면 제도를 없앴으로써 실질적으로 대기업에 부과되는 요금을 끌어올리는 방식을 통해 요금 인상을 도모할 수는 있다”고 전했다(매경이코노미, 제1910호(2017.05.31.~06.06일자).

이러한 새로운 에너지 정책 실현을 위해서는 전기료 인상이 필수적이기 때문에 이에 대한 국민적 합의가 필요하다는 것이 중요한 요소이다.

한편으로는 신재생에너지 확대가 단기적으로 판단할 문제가 아니라 장기적인 관점에서 점검해야 할 산적인 문제가 한 두가지가 아니라는 점이다. 현재 국내 에너지 공급 중 신재생에너지의 비중은 2015년 기준으로 4.5%이지만, 이 중 80% 이상이 폐기물이나 바이오 연료를 통한 발전이다. 태양광, 풍력 등 국제기준에 부합하는 재생에너지는 1% 안팎에 지나지 않는다. 게다가 아직 효율이 떨어지고 발전비용이 비싼 신재생에너지가 단기간에 확대되기는 어려울 것이라는 인식이다. 같은 이유로 업계에서는 정부가 신재생에너지 확대 정책을 구체적으로 어떻게 펼쳐갈지는 더 지켜봐야 한다는 신중한 입장이 지배적이다.

이렇게 보면 전기요금에 대한 국민적 합의를 끌어내야 하고 신재생에너지 비중확대에서도 불확실성이 존재한다고 볼 수 있다.

3) 공평성의 판단

앞에서도 본 것처럼 탈원전 정책의 시행에는 많은 이해관계집단이 개입되어 있다. 가장 크게는 전체 국민들이 전기요금을 부담하여 전기서비스라는 편익을 얻고 있으며, 원자력발전의 비중이 따라 이 분야의 산업에 종사하는 사람들이 직간접적 편익을, 신재생에너지 분야가 확대된다면 앞으로 이 분야에서도 직간접적 편익을 얻게 된다. 또한 발전시설이 어디에 입지하느냐에 따라 미세먼지나 소음 및 방사능 오염의 우려에 노출된 피해자 또는 송전선로가 지나가면서 나타나는 피해자집단 뿐만 아니라 먼 지역에서 생산되는 전기를 받아 편리하게 쓰는 도시지역의 거주민들도 있다.

이처럼 다양한 이해관계자 집단이 정책대상자로서 부담하거나 얻게 될 비용과 편익의 공평한 배분문제도 중요한 요소이다. 왜냐하면, 정책대안에 따라 소요되는 비용이나 얻게 되는 편익은 경제적 기준만으로는 판단할 수 없다. 다시 말해 자신의 의지와 상관없이 결정될 수밖에 없는 지역성이나 산업비중 변동과 같은 외적 여건이 작용하기 때문이다.

따라서 탈원전 정책으로 비용을 부담하거나 편익을 얻는 직접 당사자간의 공평한 배분 문제는 합리적으로 판단할 필요가 있다. 가령, 신고리원전 5·6호기 주변지역인 서생면 주민들은 신고리원전 5·6호기의 건설 중단을 반대했다. 이들은 자신들의 생활터전을 잃는 대신 이로 인한 보상을 약속 받으면서 신고리원전 5·6호기를 자율유치 했기 때문이다(경상일보, 2017-06-01: [사설] 탈원전 에너지정책 좋지만 주민 입장 우선 고려돼야). 또한 원자력발전 비중을 감소하고 신재생에너지 비중을 높임에 따라 전기요금인상이 예상된다. 이 때 이러한 요

금부담의 배분을 가계부문과 산업부문에 걸쳐 어떻게 시행해야 할 것인가에 대한 판단도 합리적 기준에 따라 고려되어야 한다.

다른 한편, 경제성 판단을 어렵게 하는 외적 여건의 불확실성에 대한 전문적 분석 자료를 바탕으로 안전성과 환경성을 확보할 수 있는 공익적 판단을 내세우는 것은 중요하다. 만약 그렇지 못하고 막연한 불안감이나 막연한 비용추정에만 의존한 주장이 난무할 때 초래될 수 있는 공공자원 배분의 왜곡 가능성도 고려해야하기 때문이다.

4) 에너지 정책수단의 우선순위 판단문제

탈원전 정책의 추진은 앞에서 보는 것처럼 고려해야할 판단 기준이 매우 많다.

우선, 원자력발전의 안전성에 대한 불확실성의 문제인데, 이 문제에 대해서는 두가지 관점이 상반되고 있다. 하나는 안전성을 심히 우려되는 문제로 보고 불편하지만 원자력발전을 줄이고 모든 국민이 에너지를 적게 쓰자는 입장이며, 다른 하나는 언제나 위험성은 있을지도 모르지만 계속해서 안전성을 보완하여 위험성을 줄여 나가면서 적절한 에너지를 활용하자는 입장이다. 따라서 안전성에 대한 문제는 국민적 합의가 요구되는 문제라고 본다.

둘째, 경제성의 문제에서는 각각 상이한 특성을 지닌 여러 에너지원의 선택비중을 어떻게 조합해 나갈 것인가를 판단하는 것이 중요하다. 지금 당장은 비용문제로 환경성이 낮은 석탄, 원전, 가스에 치중하지만 장기적으로 보다 안전하고 환경성이 좋은 신재생에너지로 비중을 옮기고자 한다. 여기에는 경제성 여부를 판단하기 어려운 외부비용 정도를 감안해야 하는 어려움이 존재한다.

셋째, 에너지원간의 비중선택에서 또 하나 중요한 것은 단기적인 안목이 아니라 장기적인 관점에서 여러 상충하는 요건들을 조정할 필요가 있다. 세계 석유시장의 변화, 에너지 관련 기술의 변화 등과 같이 장기적인 여건 변화에 따라 에너지원별 경제성이 변화할 가능성이 있다.

이러한 점을 종합하면 결국 원전의 안전성 강화 기술, 전기요금 부담에 대한 장기적 예측, 신재생에너지의 기술 발전 정도, 세계에너지 가격의 변동 가능성에 따른 합리적 분석을 바탕으로 대안을 모색해야만 올바른 에너지 정책 방향을 얻을 수 있는 것이다. 또한 아직도 현재까지의 지식과 기술로는 수급에 대한 예측의 불확실성이 많이 존재하고 있기 때문에 이 부분에 대한 전문적 판단자료가 계속해서 축적되어 나가야 한다.

이러한 판단을 주먹구구식으로 해서는 나중에 정책의 실패를 가져오기 쉽다. 특히 우리나라의 경우 석탄, 가스, 원자력, 전기 등 각종 에너지원이 발생시키는 환경성 및 비환경성 외부비용에 대한 정량화 작업이 불충분한 상태다. 환경옹호론자들은 외부비용을 높게 평가하고, 그 반대편에 있는 사람들은 낮게 평가하며 논란을 벌이고 있다. 이러한 상황에서는 사회적 후생 극대화를 위한 최적 조세 규모를 산출해 내기가 어렵다(매일경제, 2017-05-23: [온기운 객

원논설위원·승실대 경제학과 교수[인사이드칼럼] 文정부 에너지정책 성공하려면).

따라서 탈원전을 이룩하기 위해 안전성만 고려해서는 안 되고 경제성과 국민적 수용도까지 균형있게 감안하여 공평성을 이루어야 할 것이다.

3. 공공조직의 행태분석

최근 들어 우려스러운 것은 5년마다 정권 교체가 이루어지는 과정에서 선거에서 승리한 강한 정치적 지지를 바탕으로 정치적 결정이 행정적 결정을 무시하거나 앞서 나감으로써 나타나는 폐해가 우려된다는 점이다. 그 결과 관료집단이 가진 전문적 판단 자료가 거의 활용되지 못하는 측면이 제기된다.

일반적으로 선거과정에서 마련된 정치공약이라 하더라도 인수위원회나 국정기획위원회를 거쳐 국가정책으로 조율되는 과정이 필요하다. 대체로 이러한 과정을 통해 그 동안 축적된 관료들의 내부 전문 지식이 선거공약과 결합되어 실현 가능한 정부정책으로 거듭나게 된다.

그러나 문재인 정부 출범과정에서 에너지 관련 부처인 산업통상자원부 장관은 공론화 위원회가 확정된 뒤 임명되었다.²⁸⁾ 그 결과 관련 부처의 에너지 정책자료가 충분히 마련되기 전에 정책판단이 내려졌거나 아니면 대통령의 뜻이 확고하므로 그 뜻에 맞지 않는 정보가 전달되지 않을 수도 있을 것이다.

이렇게 보면 5년마다 성격이 다른 정부가 집권하면서 180도 다른 정책이 수립된다면 공무원 조직의 몸사리기 또는 눈치보기가 성행할 가능성이 커지게 된다. 그 결과 정부정책의 계속성 및 안정성이 약화되고 궁극적으로는 국민의 이익 곧 공익의 약화를 초래하고 있다는 점이 중요한 초점이다.

1887년 윌슨(W. Wilson)이 자신의 논문에서 강조한 바와 같이 당파적인 정치적 결정으로 인해 행정적 결정이 심각하게 왜곡되는 현상을 극복하기 위해서는 정치적 기능과 행정적 기능을 분리할 필요가 있다. 그러나 앞서 검토한 바와 같이 오늘날의 정책결정은 결코 정치적 결정과 행정적 결정을 분리해서 볼 수 없을 만큼 긴밀하다. 따라서 오늘날의 정책결정은 이해관계자간의 가치판단만이 우선시 되는 것은 아니다. 공익을 실현하기 위해서는 전문관료집단이나 외부 전문가 집단에 제시하는 합리적·전문적 판단을 결합하여야 할 필요성이 더욱 커지고 있다는 점을 중시해야 하는 것이다.

이렇게 보면 공무원들의 몸사리기는 공무원의 복무자세만의 문제라기보다 공무원 조직을 이끄는 정치집단이 문제의 원인을 제공하는 측면도 크다. 곧, 공무원이 가진 축적된 전문 지식

28) 문 대통령은 7월 21일 산업통상자원부 장관으로 백운규 장관에게 임명장을 수여하였다. 한편 신고리 5·6호기 건설 중단 또는 재개여부를 결정하기 위한 공론화위원회 구성을 6월 27일 첫 국무회의에서 의결한 바 있다.

을 이끌어 내는 리더십의 발휘가 더욱 더 필요하다고 본다.

V. 결론

우리나라의 경우 원자력발전에 의존하여 값싼 전기를 쓰는 반면 현실적으로 잠재되어 있지만 눈에 잘 띄지 않는 원자력안전의 문제점에 대한 미래의 대책을 미루면서 에너지 정책을 지속해 나간다면 중·장기적인 측면에서 공공재인 에너지산업의 왜곡이 초래될 가능성은 얼마든지 있다.²⁹⁾ 그런 점에서 에너지 정책에 대한 전반적인 재검토 분위기를 촉발시킨 문제인 정부의 탈원전 정책은 이러한 문제에 대한 근원적인 경각심을 불러일으킬 뿐만 아니라 에너지를 대하는 국민들의 의식을 바꿀 기회를 제공하였다고 생각된다. 다만 에너지 정책을 다루는 정책결정에서 정치적 결정의 측면에서나 행정적 결정의 측면에서 다음과 같은 문제점을 해소할 필요가 있다고 생각된다.

주어진 목표를 달성하기 위해 객관적이고 분석적으로 최선의 대안탐색에만 매달리는 행정적 결정의 한계를 극복하려면 보다 거시적인 정책방향제시를 통해 새로운 목표를 제시하고자 하는 정치적 결정의 국면도 매우 중요하다. 그렇지만 여건에 따른 실현가능성 판단이나 대안선택의 가능성 및 합리성에 대한 분석과 판단에 따른 행정적 결정의 뒷받침도 없이 정치적 지지만으로 거시적 정책방향을 제시하는 정치적 결정은 구체적이고 실현가능한 대안을 마련하지 못한다면 반드시 한계에 봉착할 가능성이 크다. 따라서 문제해결을 위한 동태적(動態的) 성격을 지니는 정책결정에 있어서 정치적 결정의 국면과 행정적 결정의 국면은 동전의 양면과 같이 뗄 수 없는 관계라는 점을 분명히 인식할 필요가 있다.

탈원전 정책에 대한 정치적 문제제기는 강한 정치적 지지를 바탕으로 국민 전체가 에너지 문제를 다시 바라보는 계기를 마련한 것은 사실이다. 그렇지만 대체 에너지원과의 연계, 각 에너지원이 갖는 경제성 판단 및 국민에게 미치는 파급효과, 에너지 정책 판단에 작용하는 다양한 불확실성에 대한 장단기적 분석과 같은 실현가능한 행정적 결정이 뒷받침되지 않으면 결코 실현할 수 없는 정치적 주장에 그칠 수밖에 없음도 일깨워 주었다.

그런 점은 정치적으로 제기된 신고리 5·6호기 건설중단 공약이 공론화위원회라는 의견수렴절차를 거치는 과정에서 신고리 5·6호기 건설 재개를 권고하는 결정을 내림으로써 다음과 같은 중요한 시사점을 제공해 주었다. 즉, 건전한 상식을 가진 사람이라면 주어진 관련 정보를 차분히 검토해 보기만 해도 내릴 수 있는 결론을 내렸다는 점, 그리고 불확

29) 이러한 점은 특히 대량시설의 유지관리에 따른 비용체감산업의 특성을 갖는 전력산업의 특성으로 인해, 원자력발전의 안전문제에 대한 불감증은 커지는 대신 값싼 에너지를 편하고 마음껏 쓰는 소비습관에 젖어들어서 중장기적으로 대체에너지 개발에 대한 불감증도 커질 우려가 있는 것이다.

실한 정보를 바탕으로 여론만을 앞세우는 책임없는 주장이나 성급한 정치적 결정이 합리적 판단에 의해 수정될 수 있음을 보여 주었다는 점이다.

이 과정에서 안전성에만 매달려 탈원전의 당위만을 주장하는 시민단체의 주장이나 경제성에 경도된 이해관계자의 주장 중, 그 어느 곳에도 기울지 않은 현실적 결정을 내리게 되었던 점에 주목하고자 한다. 또한 이러한 결론에 이르는 동안 국민에게 정치적 책임을 져야하는 공식적 기관(국회, 정당, 공공조직 등)은 공식적 논의의 책임을 다하지 못한 채, 책임질 필요가 없는 임시적인 공론조사 기구의 권고에 의존하여 공식적 정책결정을 내리는 공식적 정책과정의 난맥상을 고스란히 드러냈다는 점에도 유의해야 한다.

참고 문헌

- 박재창. (2008 겨울). 행정학에서의 정치와 행정: 회고와 전망, 「한국행정학회보」. 제42권 제4호.
- 유현중. (2008). 한국적 맥락에서 정치-행정의 관계에 관한 이론, 「한국행정학회 학술대회 발표 자료」.
- 유현중. (2013). Woodrow Wilson, 박동서 그리고 한국행정. 「행정논총」. 제51권제3호.
- 이시원 역, 사이몬 저. (1988). 「관리행동론」. 부산: 금정. H. A. Simon. (1976). *Administrative Behavior*(3rd ed.). N.Y.: The Free Press.
- 정용덕 외. (2014). 「현대국가의 행정학」. 법문사.
- 정경길 외 공저. (2010). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정경길 외 공저. (2017). 「새로운 패러다임 행정학」. 대명출판사.
- 경상일보. (2017-06-01). [사설]탈원전 에너지정책 좋지만 주민 입장 우선 고려돼야.
- 경향신문. (2017-07-12). [경제와 세상]탈원전 접근법 / 홍종호 서울대 환경대학원 교수.
- 경향신문. (2017-07-20). [국제|문화] 독일과 대만 등은 원전 폐지를 결정했다. 탈원전, 과학적 합리성과 사회적 합리성.
- 국제신문. (2017-07-14).[국제|사회].
- 매경이코노미. (2017.05.31.~06.06일자) 에너지 정책 패러다임 대변환. 제1910호.
- 세계일보. (2017-07-20). [국제]일본 원전 사양산업?... 美, 20년 만에 신설·日은 원전 제로 포기.
- 서울신문. (2017-07-14). [지역]경북 | 사회>사건_사고].
- 서울신문. (2017-08-16). [문제인정부 100일 평가] 개혁 드라이브 높이 평가 vs 野와 협치 아쉬움.
- 아시아경제. (2012.06.21.). <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2012062109483258960>.
- 울산매일. (2017-05-22). [지역]경북].
- 전자신문. (2017-07-19). [경제] [文정부 100대 국정과제] 말 많은 '탈원전' 정책... 실효성 있는 에너지 보완 정책이 없다.
- 한겨레신문. (2017. 6.1). [사회|국제]

한국일보. (2017-07-24). [아침을 열며] 외주 민주주의의 유혹에서 벗어나라.

위키백과 검색, “후쿠시마 제1 원자력 발전소 사고의 경위.”

https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%9B%84%EC%BF%A0%EC%8B%9C%EB%A7%88_%EC%A0%9C1_%EC%9B%90%EC%9E%90%EB%A0%A5_%EB%B0%9C%EC%A0%84%EC%86%8C_%EC%82%AC%EA%B3%A0%EC%9D%98_%EA%B2%BD%EC%9C%84

Ostrom, Vincent. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.

Rosenbloom, David H. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68(1): 57-60.

〈논문접수일: 2017.12.29. / 심사개시일: 2018.1.7. / 심사완료일: 2018.2.28.〉

Policy Making: Political decision making vs. Administrative decision making – On the nuclear phase-outs policy –

Song, Byung Joo

The purpose of this study is to investigate the rationality of policy making on the nuclear phase-outs policy by the Moon Jae-In Government. This study evaluates the policy making process of the nuclear phase-outs policy by dividing the process into two criteria: the political decision making process and the administrative decision making process. Each process also bears evaluation criteria. The evaluation criteria of political decision making are: appropriation of goals, fulfillment of democratic process through discussion and arbitration between stakeholders, and effectiveness of outcomes. The evaluation criteria of the administrative decision making process are: evaluation for safety of the nuclear plants, the long-term economy and equity of national energy policy, distribution of cost and benefits to the policy target groups, and behaviors of technocrats toward politicians.

Based on my analysis with the aforementioned evaluation criteria, I conclude as follows. It is true that raising political questions about the policy of the nuclear power plant provides an opportunity for the whole nation to look back on energy issues based on strong political support. But more importantly, it should be supported by feasible administrative decision makings such as linkages with alternative energy sources, the economic feasibility of each energy source and its impact on the people, and short and long-term analyses of various uncertainties affecting energy policy decisions. If not, the political decision making is merely a political argument that can never be realized.

[Key Words: political decision making, administrative decision making, the nuclear phase-outs policy, deliberative polling committee]