ISSN 1738-365X
DOI : 10.16958/drsr.2018.16.3.37

분쟁해결연구 2018; 16(3)
Dispute Resolution Studies Review
2018, Vol.16, No.3 : 37~79

시민참여를 통한 절차적 에너지 정의의 모색:
프랑스의 에너지 정책형성과정에 대한 사례분석*

이유현** · 서인석***

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 · 제도적 배경
Ⅲ. 연구 설계
Ⅳ. 프랑스의 에너지 정책형성과정에 대한 사례분석
Ⅴ. 결 론

논문요약

정의로운 과정이 결과를 달라지게 할 수 있는 충분조건은 아니지만, 필요조건임에는 틀림없다. 본 연구는 에너지 정책형성과정에서 절차적 정의를 어떻게 달성할 수 있을지에 관한 의문을 프랑스의 사례를 통해 확인하고, 한국에 정책적 시사점을 주고자 하는 연구목적을 가지고 있다. 이를 위해 프랑스의 대표적인 에너지정책의 형성과정 사례로써의 그르넬 환경법, 에너지전환법과 에너지 다년프로그램에서의 공공토론 및 공론화 과정의 사례에 대한 심도 있는 분석과 정확한 비교 기술을 통해, 에너지 정책 환경이 유사한 한국에서 사회갈등을 예방하고, 절차적 정의를 실현할 수 있는 길을 모색하였다. 절차적 에너지 정의를 평가하기 위한 분석기준으로는 6가지의 기준, 즉 정보접근권, 합의과정의 기록, 의사표현의 시간적 보장, 협의과정의 공정함, 인적구성의 대

* 이 논문은 2018년도 한국정책학회 동계학술대회에서 발표된 논문을 수정 및 보완한 것으로 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

** 주저자, 성균관대학교 동아시아 공존협력 연구센터 선임연구원
*** 교신저자, 안양대학교 행정학과 조교수

표성, 과정의 숙의성이 고려되었다. 사례 분석 결과 프랑스의 사례는 이러한 6가지 원칙이 대체로 잘 지켜졌으며, 시민참여가 제도적으로 보장되었다. 향후 한국의 에너지 정책 형성과정에서도 에너지 정책과 같이 환경적·사회적 영향이 크며, 국민 경제와 직결되는 공공정책에 대해서는 시민참여를 보장하여 시민의 권한을 강화하는 것이 필요하며, 절차적인 측면에서의 절차적 정의를 보장하기 위한 적극적인 제도 개선이 필요하다.

주제어 : 에너지 정의, 절차적 정의, 시민참여, 공론화, 공공토론

Ⅰ. 서 론

프랑스와 한국은 행정체제의 유사성만큼이나(임도빈 1999; 최진혁 1999; 한승준 2004) 에너지 정책의 전개와 발달과정에 있어서도 유사한 역사와 전개과정을 가지고 있다. 특히 중앙정부의 강력한 주도 아래 원자력 에너지를 집중적으로 육성하여 왔고, 에너지 정책의 결정적인 역할을 하는 행위자가 늘 중앙정부(Anne-Christien et al. 2015; Allemand et al. 2016)였다는 점은 한국이 프랑스의 에너지 정책에 더욱 주목하게 되는 계기이다. 프랑스는 최근 에너지 전환과 친환경적 이미지의 제고라는 정책적 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 프랑스는 여전히 전 세계에서 두 번째로 많은 58개의 원자력 발전소를 운영하고 있는 대표적인 원전 국가로 2017년 기준 전력생산 중 71.6%(EDF 2018)의 비중을 원자력 에너지가 차지하고 있다. 누구나 알고 있듯이 현재의 핵분열 방식에 의한 원자력 에너지 생산은 고준위 방사성 폐기물을 지속적으로 발생시키며, 이러한 폐기물은 그 누구도 자신의 터전에 가까이하기 원치 않는다. 기후변화 시대의 원자력 에너지는 님비현상(NIMBY : Not In My Back Yard) 등을 야기하며 하나의 계륵이 되어버렸다.[1] 따라서 한국이 프랑스와 같은 에너지 정책의 방향

1) 작년 독일 본에서 개최된 UNFCCC COP23에서는 20개 국가가 모여 2030년까지 석탄화력

성을 지향할 필요는 없다.

본 논문이 주목하고자 하는 바는 원자력을 포기하지 않은 프랑스가 '옳다' 혹은 '그르다'에 대한 가치판단이 아니다. 에너지는 어느 국가에서건 트릴레마(trilemma)에 봉착해 있다. 즉 환경적으로 지속가능하면서도, 안정적으로 이용가능하고, 또 안전해야 하는 세 가지 요건(Cowell & Devine-Wright 2018)을 모두 충족해야 하는데, 각 국가나 사회의 다양한 맥락과 환경을 고려한다면, 한가지의 에너지원이 만능의 해답을 제시해줄 수 없다. 우리가 주목해야 할 부분은 결과적으로 석탄 화력발전을 전면적으로 퇴출시키고, 원자력에 의한 의존도를 약 70%에서 50% 수준으로 낮추는 상황에서 원자력을 완전히 포기하지는 않은 정책결정이 과연 어떻게 형성되었는가에 관한 것이다.

정책형성－정책집행－정책평가－환류로 이어지는 정책과정(policy cycle)에서 정책형성과정은 사회 전체적인 갈등을 절감하고, 전 정책과정에 영향을 미친다는 점에서 중요성을 가지고 있다. 정책의 목표설정, 정책의 방향 선택, 정책을 위한 정책의제(agenda)의 구성, 정책을 집행하기 위한 입법, 법제에 근거한 계획의 수립 등이 정책학적인 관점에서 모두 초기 정책형성과정에서 수행해야할 과제들이다. 특히 에너지 정책은 장기적인 비전으로 수립되는 것으로, 기저 산업의 발달과 맞물려있기 때문에 정책형성과정이 추후 에너지 정책의 집행과정에 미치는 영향력이 매우 크다.

프랑스는 기존 에너지 체제의 안정성을 유지하면서 기후변화 대응과 에너지 전환이라는 시대적 흐름에 부합하기 위한 방법으로써 공론화 과정과 입법 거버넌스(gouvernance)를 구축하였다. 이러한 제도화가 초기 에너지 정책형성과정에서

발전을 자국내에서 퇴출시키기 위한 연맹이 결성되었고, 이들 연맹을 주도하는 대표적인 국가가 영국, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 뉴질랜드 등이다. 그렇다면 왜 전세계적으로 에너지 전환(Energiwende)을 주도하고, UNFCCC의 개최국이기도 했던(의장국인 피지를 대신함) 독일은 왜 이 연맹에 참여하지 않았을까? 아이러니하지만, 그 이유는 독일이 탈원전 국가이기 때문이다. 탈원전이라는 정책방향을 선택했기 때문이 아니라, 원전을 완전히 중단시켰을 때 이에 대한 전력수요를 석탄 화력발전이 대체하고 있기 때문이다. 유럽 내에서도 제조업 비중이 높은 편인 독일의 입장에서는 현실적으로 석탄화력발전과 원자력 발전을 동시에 포기할 수는 없어 선택한 길이지만, 온실가스 감축을 핵심으로 하는 기후변화 대응의 측면에 있어서는 실망스러운 선택이다.

절차적 정당성을 확보하기 위한 기제가 된 것이다. 최근 2016년의 오르도낭스(Ordonnance)[2]에 의해 공공토론위원회(Commission National du Débat Public, CNDP)는 환경영향평가를 필요로 하는 계획, 프로그램에 대해서도 심의를 하게 되었다. 초기에는 환경적 영향을 끼칠 수 있는 공공사업(프로젝트)에 한하여 공론화 대상과 과정이 적용되었다. 그러나 최근에는 사회·환경적 영향을 끼칠 수 있고, 갈등의 소지가 있는 국가계획의 수립에 대해서도 공론화 과정이 의무적으로 도입되었다.

본 논문에서는 프랑스의 대표적인 에너지정책의 형성과정 사례로써의 그르넬 환경법(Grenelle de l'environnement), 에너지전환법(Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte)과 에너지 다년프로그램(Programmation Pluannuel de l'Energie)에서의 입법화 거버넌스, 공공토론을 포함한 전체적인 공론화 과정에 대한 사례분석을 시도하고, 절차적 에너지 정의를 평가해 보고자 한다. 정책과정 맥락에서 에너지 정책의 형성 및 결정과정을 분석함으로써 시민참여와 공론화 제도가 정책과정에서 절차적 정의를 어떻게 달성하여왔는가에 대한 해답을 유추해볼 수 있다. 나아가 프랑스 에너지 정책의 정확한 비교기술(description)을 통해 에너지 정책 환경이 유사한 한국에서 에너지를 둘러싼 사회갈등을 예방 혹은 감소시키고, 절차적 정의를 실현할 수 있는 길을 모색하고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 에너지 정책 형성과정에서의 입법과 계획

정책과정은 시간의 흐름 속에서 복잡한 상호작용을 수반하는 과정을 거치게 된다(Sabatier 2007). Sabatier(2007: 3-4)에 의하면 정책과정은 다양한 정부 수준

2) 오르도낭스(Ordonnance)란 프랑스의 법령체계 중 행정부가 취하는 행정명령을 의미하며 대통령의 인가를 통해 공포된다.

에서의 규제, 연구자, 언론 등 수많은 행위자가 포함되어 있다. 또한, 입법 공청회, 소송, 제안된 행정 규제 과정에서 행위자들 간 정책 논쟁은 전형적으로 문제의 안전성, 원인, 대안 등의 논의로 귀결된다. 이러한 논의는 정책이 형성되는 또는 집행되는 모든 과정에서 조금 더 구체적이고 세세한 설명이 필요함을 의미하는 것이다. 특히, 과거에 비해 시민들의 참여가 높아지고 있는 현 시대의 정책과정에서 이를 포함하는 내용이 이론 설명체계에 포함되어야 할 필요가 있다. 이때 다시금 고민해봐야 할 부분은 시민이 어떻게 참여할 것인가에 대한 부분과 시민참여의 방법을 보장할 수 있는 공식적인 제도에 있다.

이러한 현대사회의 정책환경 변화는 정책의 기본부터 다시 살펴봐야 함을 의미하는 것이다(back to basic; Kooiman 2003; Ostrom 1991; 권기헌 2007에서 재인용). 에너지 정책은 이를 잘 보여주는데 중앙집권적, 중앙정부 주도의 경성에너지 체제(Hard energy system)를 구축했던 국가도 분권적인 연성에너지 체제(Soft energy system)로 회귀하고 있는 실정이다(Lovins 1977).

어떠한 국가이든 에너지 정책은 크게 세 가지로 구성될 수 있다. 우선 에너지 정책에 대한 근간으로써의 법적 시스템이다. 법률, 시행령, 시행규칙 등이 포함되며, 넓은 의미에서는 국제법에 해당하는 관련 에너지, 환경 협약 등이 포함될 수 있다. 둘째, 에너지정책을 실제 집행하기 위한 행정계획이다. 일반적으로 행정계획은 관련법을 근거로 하여, 법률이 제시할 수 없는 구체적인 에너지 정책의 실천방안을 포함하고 있다. 에너지법과 에너지 계획은 그 자체가 각각의 입법과정, 계획수립과정이라는 개별 정책과정상의 산출물임과 동시에 사전적 정책형성과정이라고 볼 수 있다. 에너지법과 에너지 계획은 국가 전체적인 차원에서 정책집행 이전에 다루어지는 거시적이고 복합적인 사전단계이기 때문이다. 마지막으로 실제 집행되는 개개의 에너지 사업(project)이다. 이는 정부가 행하는 공공사업의 일환으로 에너지 분야와의 관련성이 높은 것을 의미한다. 예컨대 발전소의 건설, 증설 등이다. 이러한 에너지 정책은 정책과정상의 정책 집행과정에 해당한다고 볼 수 있다. 프랑스의 에너지 관련 행정계획은 계획(plan)과 프로그램(programme)[3]으로 구분되는데, 한국의 행정계획에 비추어 본다면 계획과 프

3) 미국에서의 사용되는 개별 사업 수준의 프로그램(program)과는 상이한 개념이다.

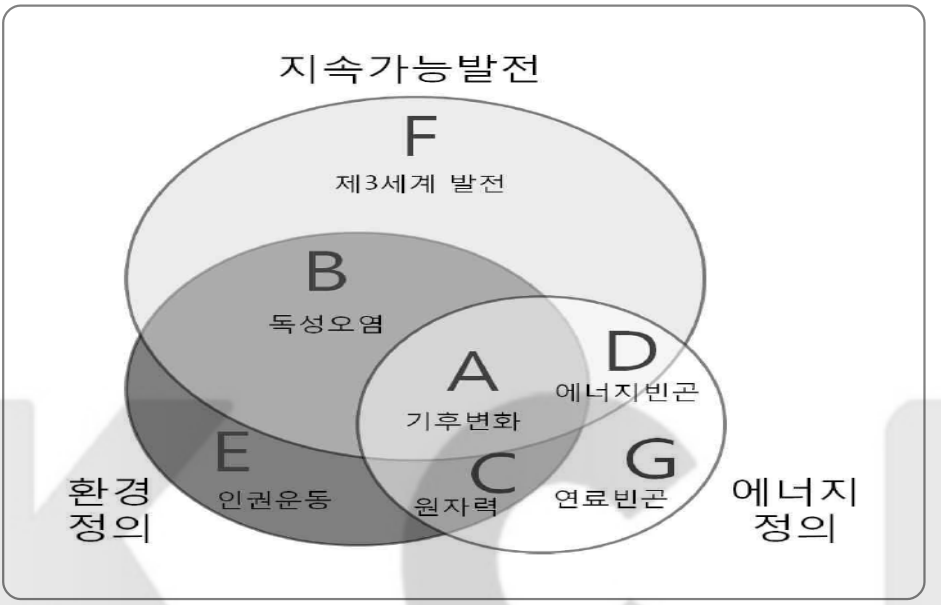
로그램이 모두 행정계획에 해당한다고 볼 수 있다. 계획은 프로그램을 위한 계획이며, 프로그램은 실제 개별 사업(projet)을 이행하기 위한 계획에 해당한다.

정책형성과정의 정당성이 확보되지 못하면 사회문제를 해결하는 기제인 '정책'이 존재가치를 인정받을 수 없다. 사회문제가 정책의제로 설정되는 것은 문제해결을 위한 정책형성과정의 출발점일 뿐만 아니라 정책의 집행과 평가로 직결된다는 점(남궁근 2008: 377)에서 그 이후의 정책집행과 정책평가 과정보다도 중요성을 가지고 있다(권기헌 2014: 149). 특히 에너지 분야와 같이 사회적·환경적 영향을 큰 정책분야의 경우 초기 정책형성과정이 어떻게 정의롭게 수립되느냐에 따라 향후 에너지 프로젝트의 실제 집행 과정에서 갈등을 예방 또는 완화하고, 성공적인 정책으로 평가될 수 있다. 따라서 에너지 정책형성과정은 적어도 이해관계자가 향후 사회·환경적 문제를 일으킬 수 있는 문제들에 대해 대략적으로 동의하거나 취소할 수 있는 가능성을 가질 수 있도록 시민 참여가 보장되어야 한다(Sovacool & Dworkin 2015).

2. 절차적 에너지 정의와 참여민주주의

에너지 정의가 개념화되기 이전에 학자들의 관심은 환경정의(environmental justice)에 있었으며, 환경정의를 기초로 에너지 관련 사회문제를 다루었다. 윤순진(2016a; 2016b)의 지적처럼 실제로 국내의 많은 연구들이 에너지와 관련된 사회문제를 환경정의의 시각에서 바라봐왔다. 기후변화 시대에 접어들며 환경문제와 에너지 문제는 불가분의 정책영역으로 발전하게 되었기 때문에 '환경정의'의 관점에서 에너지 정의의 문제를 접근한다고 하여 잘못된 접근이라고는 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 에너지 정의를 환경정의와는 별도의 개념으로 접근할 수 있는 근거는 에너지정의가 환경정의가 일반적으로 다룰 수 없는 에너지 빈곤, 연료빈곤의 문제를 포함하여 에너지의 고유한 정책문제에 보다 집중할 수 있으며, 사회과학의 도구로써 가지게 되는 기능적(functional) 속성에 대한 접근이 용이하기 때문이다.

[그림 1] 에너지정의, 환경정의, 지속가능발전의 개념 및 영역



출처 : 진상현(2011)

진상현(2011)에 따르면 넓은 의미의 에너지 정의는 에너지와 관련해서 발생하는 모든 사회 · 환경적 불평등의 문제를 의미하는 '에너지 관련 정의(justice with energy issue)'이다. 반면에 좁은 의미의 에너지 정의는 '에너지 자원의 정의(justice of energy resource)'이며, 에너지의 불공정한 배분과 관련된 정의를 말한다. 에너지 정의(Energy justice)란 결론적으로 에너지 의사의 결정과정에서의 공평함과 대표성이 보장되며, 에너지 서비스의 비용과 편익이 공정하게 배분되는 에너지 체계라고 볼 수 있다(Sovacool & Dworkin 2015).

Sovacool & Dworkin(2014; 2015)의 에너지 정의의 개념에 의하면 에너지 정의는 다음과 같은 3가지 측면에 있어서의 요소에 대한 검토를 필요로 한다. 우선, 비용(cost)이다. 비용은 에너지 시스템의 위험과 외부효과가 지역 사회에 적절하게 부과되는지에 대한 여부, 특히 빈곤층, 소외계층에서 과도한 비용부과가 되는지 여부에 대한 검토를 의미한다. 둘째, 편익(benefit)이다. 편익은 에너지

시스템과 에너지 시스템에 대한 접근이 균등한지에 대한 검토를 의미한다. 셋째, 절차(procedure)이다. 절차는 에너지 프로젝트가 정당한 절차와 대표성을 가진 의사결정 형태에 의해 진행되는지에 대한 검토를 의미한다.

이중에서 비용적 측면의 정의는 에너지 빈곤(Energy poverty)의 문제와 직결되어 있다. 학자들의 개념정의에 의한 에너지 빈곤이란 선진국 차원에서의 에너지 비용에 대한 부담분을 경제적 형평성에 따라 배분하는 것이다. 이러한 에너지 빈곤의 문제는 에너지 소외계층에 대한 복지정책의 강화로 해결이 가능하다(이유현 2018). 두 번째로 편익의 측면에 있어서의 정의는 연료빈곤(Fuel poverty)의 문제와 직결되어 있다. 연료 빈곤이란 개발도상국가의 차원에서 전력망 등 에너지 인프라에 대한 접근권 자체가 제한되어 있는 경우이다(Bouzarovski & Petrova 2015). 연료빈곤의 문제는 거시적인 관점에서 개도국 대 선진국의 공적개발원조, 국가차원의 전력시스템의 보급으로 국가 간의 형평성을 회복하는 데에 초점이 있다. 우리가 보다 주목해야 할 부분은 세 번째의 절차적 측면에서의 에너지 정의 부분이다.

절차적 에너지 정의는 투명하고, 포용적이고, 비차별적인 에너지 정책의 의사결정과정을 의미한다. 에너지 결정에 관여하거나 영향을 받게 되는 모든 이해관계자들이 의사결정 과정에 참여하고, 효과적으로 의견을 청취할 수 있을 것을 요구한다(Cappacioli et al. 2017). 절차적 정의의 측면에서 에너지 정의가 문제시되는 경우는 과정에서 시민들의 참여민주주의가 고려되지 않기 때문이라는 연구가 다수이다(진상현 2011). 그렇다면 시민들의 참여가 중요한 이유는 무엇인가? 그 이유는 시민참여라는 것은 “참여하고자 하는 과정 자체”로도 사회에 긍정적 영향을 미치며(Lijphart 1997), 참여를 상호작용적 측면에서 보는 관점은 시민참여가 참여하는 시민자신의 정치 효능감을 제고하는 동시에 정의(justice)를 추구하는 것을 궁극적 목적(김민혜 · 이승종 2017)이라고 보기 때문이다.

한편 시민참여의 오래된 분류체계인 Arnstein(1969)이 제시한 시민참여의 8단계론에 의하면, 본 논문에서 논의하고자 하는 절차적 정의는 동반자(partnership), 권한위임(delegated power), 시민통제(citizen control)의 실질적 참여가 아닌 정보제공(information), 의견수렴(consultation), 유화단계(placation)에 해당하는 형

식적 참여에 불과하다는 비판에 직면하게 된다. 그러나 '에너지'라는 정책분야는 국가 기반시설, 기저의 산업과 직접적인 연관성이 있어 사회경제적 영향력이 크며, 전통적으로 중앙정부가 유일한 권력을 행사하던 분야였던 역사적 배경을 감안하면 형식적 참여를 제도적으로 보장하는 것 자체로써 시민참여의 의의가 크다고 볼 수 있다.

그렇다면 절차적 정의의 실현을 판단할 수 있는 기준을 무엇일까? 이에 대해서는 의견이 분분할 수 있으나, 프랑스 행정의 관점에서의 절차적 정의는 프랑스의 최고 의사결정기구인 꽁세이데따(Conseil d'Etat)의 정책방향과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 꽁세이데따의 권한은 크게 두 가지로 구분되는데, 자문적 권한과 재판 권한이다.[4] 이때 꽁세이데따의 자문권한은 공식 보고서(rapport)의 형태로 행정의 지침서가 된다. 꽁세이데따의 자문권한에 입각해 프랑스의 모든 행정이 구현되고, 세부적인 국가정책이 실현되기 때문이다. 행정에 있어서의 시민참여는 꽁세이데따의 차원에서도 중요한 행정적 과제로 인식이 되었다. 특히 2011년 꽁세이데따의 숙의적 행정(administration délibérative)에 관한 보고서에는 6가지의 중요한 원칙이 제시되어 있다.[5]

첫째, 정보에 대한 접근권의 보장(정보 접근권)
둘째, 관찰된 토론과정에 대한 서류제출을 보장(합의과정의 기록)

---

4) 따라서 프랑스의 꽁세이데따(Conseil d'Etat)를 꽁세이데따의 고유명사로 인정하거나 국사원으로 번역하는 경우에는 이러한 자문기능을 포함할 수 있으나, 프랑스 최고 행정법원으로 번역하는 경우에는 재판 권한만을 설명할 수 있기에 적절하지 않은 번역이다.

5) 오역을 막기 위해 원문을 다음과 같이 인용한다 "c'est-à-dire en garantissant l'accessibilité des informations nécessaires (1), en assurant le dépôt des observations (2) et en donnant un délai raisonnable pour s'exprimer (3). L'impartialité et la loyauté de la concertation doivent également être garanties par le recours, chaque fois que c'est nécessaire, à un tiers garant (4) ainsi qu'en assurant un équilibre de représentativité, notamment par la participation d'organismes minoritaires (5). Enfin, le respect du « processus itératif et progressif qui caractérise toute démarche délibérative »[54] impose à l'administration de donner des informations sur les suites projetées et ce, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme (6)"

셋째, 시민의 의사를 표현하기 위한 충분한 시간 제공(의사표현의 시간적 보장)

넷째, 매 담론마다의 협의과정의 공정함 확보하며, 필요시에 외부(tiers garant)에 의한 공정함 확보(협의과정의 공정함)

다섯째, 소수자 집단도 대표성을 확보할 수 있는 인적 구성의 대표성(인적구성의 대표성)

여섯째, 진보적이고 전향적인 과정을 위해 모든 과정이 숙의적일 것(과정의 숙의성)

물론 위에서와 같이 꽁세이데따가 제시한 원칙들이 프랑스의 에너지 정책형성과정에서의 절차적 정의를 구체화할 수 있는 유일한 기준이라고 볼 수는 없다. 다만 프랑스의 정부, 공공기관 및 모든 행정기관에서 행정사무를 계획하고, 실제 집행하고, 차후 평가하게 되는 근본적인 의사결정을 내리는 원칙으로 기능하게 됨으로 '절차적 정의'에 대한 적절한 분석 및 평가기준을 제시한다는 점에서 중요한 기준이 되고 있다.

3. 참여수단으로써의 프랑스 공공토론 위원회 (Commission National du Débat Public, CNDP)

프랑스 공공토론위원회(CNDP)는 드골 정부시절 바르니에 법(Loi Barnier)에 의해 1995년에 창설되었다. 이후 몇 번의 개혁[6]을 거치며, 20년 동안 공공토론위원회는 독립성을 보장받았고, 다양한 역할을 수행하고 있다. 최초의 공공토론위원회는 1978년 캐나다의 퀘벡주의 환경문제에 관한 공공회의 모델을 프랑스의 맥락에 맞게 변형하여 도입한 것이다. 최근에는 이탈리아가 프랑스의 공공토론위원회를 모델로 하여 사회적 합의체를 구성하고 있다.

프랑스 공공토론위원회는 특히 환경정책 분야에서 발생할 가능성이 높은 사

6) 이후 2002년의 풀뿌리 민주주의법(Loi de démocratie de proximité), 2010년의 그르넬 환경법 등의 변경이 있었다.

회적 갈등을 예방하고, 시민참여를 적극적으로 보장하기 위한 수단으로 고안되었다(은재호 2011). 프랑스는 1980년 이전까지 경제발전이 급속도로 진행되면서 대규모 국책사업이 중앙정부 주도로 계획되었고, 사회적 합의가 이루어지지 않은 국책사업에 대해 환경단체 및 지역주민의 극심한 반대에 부딪혀 국책사업 중 상당수가 철회되고, 갈등관리에 실패하게 되었다(박재근 외 2012). 이러한 배경을 토대로 시민참여를 보장할 수 있는 제도마련에 대한 사회적 수요가 높아졌다. 프랑스 사회에 가장 적합한 프랑스식 공공갈등관리 방안(Gestion des conflits publics à la française) 연구는 이러한 맥락에서 지속되었다(은재호 2010). 그 결과가 프랑스 공공토론 위원회의 탄생이었다.

프랑스 공공토론위원회는 독립행정기구(Authorités Administratives Indépendentes, AAI)이다. 독립행정기구는 정부의 직접적인 개입이 바람직하지 않은 주요 부문의 관리를 담당하고 있다(박재근 외 2014). 프랑스의 독립행정기구는 미국의 QUANGO(Quasi non-governmental organization)에 해당하는 행정조직으로 꽁세이데따의 정의에 의하면 "정부를 대신하여 권력을 행사하지만, 정부 권력에 위배되지는 않는 실질적인 권한을 가진 행정기구"를 의미한다(Conseil d'Etat, 2001). 독립행정기구(AAI)이외 독립공공기구(Autorités Publiques Indépendantes, API) 역시 유사한 권한을 가지고 있는데, AAI와 API의 가장 큰 차이점은 API의 경우 법인격(la personnalité morale)을 가지며, 법적 행동을 취할 권리(droit de soutenir une action en justice)를 가진다는 점이다. 그러나 대체적으로 AAI와 API는 공통적인 세 가지 특징을 가지고 있으며, 구체적인 기능은 아래의 표와 같다. 2017년 1월 기준 프랑스에는 19개의 AAI와 7개의 API가 존재하며, 19개의 AAI중 하나가 프랑스 공공토론위원회인 CNDP이다. 공공토론위원회가 독립행정기구의 지위를 가졌다는 사실은 실질적으로 프랑스 사회에서 공론화가 성공할 수 있었던 핵심요인이다. 예컨대 공론화위원회가 특정 정부의 영향력, 대통령, 국무총리 등의 의지에 종속되는 기구라면 공론화 과정 자체에 대한 신뢰성을 담보할 수 없기 때문이다.

〈표 1〉 프랑스 독립행정기구(AAI) 및 독립공공기구(API)의 공통적 특징

특징	기능
권한(autorités)	• 자문 권한 • 의사결정 권한 • 규제 권한 • 제재 권한
행정적(administratives)/ 공적(publiques)	• 국가를 대신한 권한을 행사함 • 행정에 귀속된 일부 권한을 위임하여 행사함 (예컨대 규제 권한)
독립적(indépendantes)	• 행정부처 내 권력에서 자유로움 • 공권력이 AAI나 API에 자문, 명령, 지시등을 일체 행할 수 없으면 인사권에도 개입할 수 없음. • 프랑스 헌법 20조[7]의 예외임.

출처 : 2017년 1월 20일의 조직과 순서에 관한 법(lois organique et ordinaire du 20 janvier 2017)

일반적으로 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관의 사업은 물론 일정 규모 이상의 개인사업도 공공토론의 대상이 될 수 있다. 특히 사업비가 일정 금액 이상인 공공사업의 경우에는 대부분이 공공토론의 대상으로 선정이 된다.[8] 그러나 최근의 프랑스의 공공토론위원회는 기존의 공공사업에 관한 사회적 합의 모색에서 한걸음 더 진보된 양상을 보여준다. 공공토론위원회에서 기존에 논의되던 공공사업의 환경적, 사회적 영향에 대한 토론과 합의모색에서 더 나아가 '계획수립'에 있어서의 사회적 합의를 모색하는 것으로 공공토론 대상의 범위가 확장된 것이다. 이러한 변경의 근거는 2016년 8월 3일의 공공참여와 정보에 관한 절차적 개혁에 관한 오르도낭스(ordonnace)이다. 국가 차원의 계획과 프로그램에 대한 오르도낭스의 주요내용은 아래와 같다. 프랑스의 행정계획과 프로그램이 환경적

7) 프랑스 헌법 20조(Constitution art.20) : 정부는 국가의 정책을 결정하고 지도함. 정부는 행정 권력과 군사력을 가짐(후략)(Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée…)

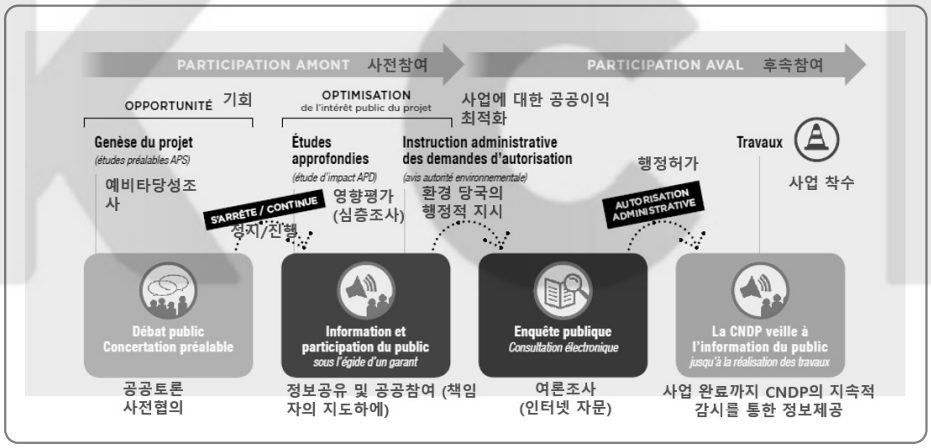
8) 이에 관해서는 박재근 외(2014)의 논문 p.6에서 보다 자세한 내용이 기술되어 있다.

영향을 미칠 것이 우려되는 경우 아래와 같은 절차에 따라 공공토론이 시행되며, 이는 국가계획과 지역계획에 모두 해당한다.

> 2016년 4월 21일의 오르도낭스(L'ordonnance du 21 avril 2016)
>
> 10개에 달하는 국가 계획과 프로그램은 의무적으로 프랑스 공공토론위원회의 인지요청(saisine)을 받아야 하며, 정책의 결정 이전에 시민들에게 충분히 의사결정에 참여할 수 있는 기회를 주어야 함.

출처 : Legifrance

[그림 2] 프랑스의 공론화 과정

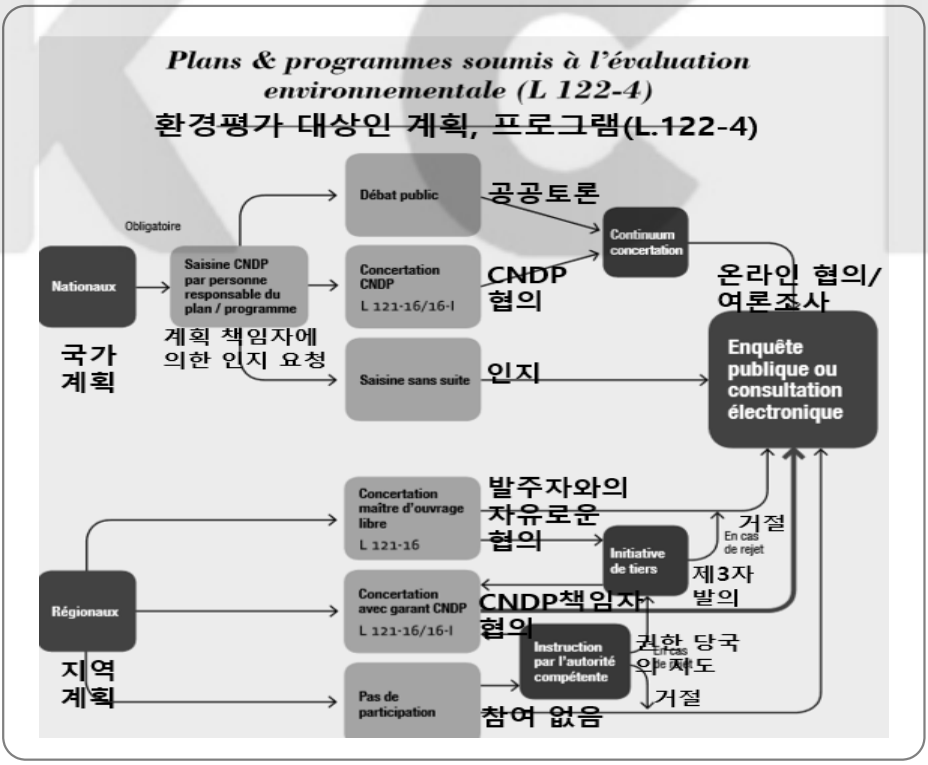


출처 : Rapport de CNDP(2017)

환경적 영향이 끼칠 것이 우려되는 계획은 의무적으로 공론화의 대상이 된다. 국가계획의 경우 해당계획이나 프로그램의 책임이 있는 자가 공공토론위원회에 의무적으로 공식적인 인지 요청(saisine)을 해야 한다. 공공토론을 진행하거나, 공공토론위원회와 협의를 진행하거나, 두가지의 과정이 없이 요청을 인지하게 된다. 공공토론을 진행하거나 공공토론위원회와 협의를 진행한 경우에는 계속적인 협의 과정을 거쳐 공공조사나 온라인을 통한 협의를 진행하게 된다.

지역계획의 경우에는 의무적으로 공공토론의 대상이 되는 것은 아니다. 지역계획의 경우에는 해당 계획이 지역적인 갈등을 심화시킬 것이 우려되는 경우에 필요에 따라 공공토론위원회 제도를 활용하게 된다. 지역계획의 경우 해당 지역계획의 책임 있는 자와 협의를 자유롭게 진행하거나, 공공토론위원회의 책임자(garant)와 협의를 진행하거나 참여를 하지 않고 권력기관의 지도를 받을 수 있다. 이러한 협의과정이 원활하게 이루어지지 않을 경우에는 최종적으로 공공에 대한 여론조사나 온라인을 통한 협의를 진행하게 된다. 보다 자세한 내용은 프랑스의 공론화과정에 대한 그림(위의 [그림 2])과 아래 공론화 알고리즘(아래 [그림 3]) 참조한다.

[그림 3] 환경평가 대상인 계획, 프로그램의 공론화 알고리즘



출처 : Rapport Annuel CNDP(2017)

4. 프랑스의 주요 에너지 전환 법제와 계획

(1) **그르넬 환경법** I (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement)**과 그르넬 환경법** II (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

그르넬 환경법(Grennelle de l'environnement)은 니콜라 사르코지 전 프랑스 대통령의 정치적인 약속이었던 동시에 환경에 관련한 문제를 종합적으로 해결하기 위한 방책으로써 제정된 법으로써, 프랑스 환경정책의 근간이 되는 법이다. 그르넬 환경법 1(loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement)은 2008년 6월 프랑스 환경부에 의해 소개되었으며 50개의 목표를 가진 조항을 포함하고 있는데, 주요 내용은 기후변화 대응에 관한 문제, 생물다양성과 자연환경, 오염 예방, 폐기물 저감, 지속가능한 개발, 환경 거버넌스, 환경에 관한 정보와 고지, 프랑스령 해외영토 지역에 관한 법률 등이다.

그르넬 환경법 2(loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)는 환경정책의 보편적이고 기본적인 원칙을 정한 그르넬 환경법 1의 내용에 대해 보다 구체적인 분야별 목표를 설정하고 있으며, 2010년 7월 12일에 발효되었다. 특히 에너지와 기후변화와 관련하여 그르넬 환경법 2는 근본적인 온실가스의 저감을 촉구하고 있다. 에너지소비와 탄소배출량에 관한 표준을 통일하고, 바이오연료 개발 촉진 및 유럽 내 프랑스가 재생에너지 발전에 있어 선두그룹을 유지할 수 있도록 하는 내용 등이 포함되어 있다.

(2) **녹색성장을 위한 에너지 전환법**(La loi de transition énergétique pour la croissance verte, Loi n.2015-992 du 17 août 2015)

프랑스의 에너지전환 정책은 2015년의 녹색성장을 위한 에너지전환법(La loi

de transition énergétique pour la croissance verte, Loi n.2015-992 du 17 août 2015, 이하 에너지전환법)에 의해 또 한번 발전하게 된다. 에너지전환법 제정의 의의는 프랑스가 국가적 차원에서 기후변화에 더욱 적극적으로 대처하고, 보다 친환경적인 에너지의 생산 및 소비사회로 가기 위한 제도적 기반을 마련하는데 있다. 2015년 8월 17일에 발효된 에너지 전환법은 기존의 에너지 정책의 기본방향을 정하고 있던 POPE법(Loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique(POPE), du 13 juillet 2005)의 내용을 대체하는 법으로서 기후변화 방지에 더욱 적극적으로 대응할 것을 촉구하고, 에너지 자립도를 강화하며 여러 에너지원별 수급의 균형을 찾고자 하는 목표를 갖는 212개의 조항으로 구성되어 있다.

프랑스의 에너지 전환법상 가장 큰 두 가지 목표는 기후변화 방지와 에너지의 효율적인 사용이다. 약 700억 유로를 투자하여 녹색성장을 통한 실업 해소, 새로운 기술 발전, 재생에너지 신 시장 개척, 에너지 효율성 제고와 친환경 교통수단 장려, 기업의 경쟁력 제고 등의 세부적인 목표를 달성하고자 한다. 에너지 전환법에서는 국가, 시민, 기업, 지방자치단체 등 모든 국민에게 2030년까지 기준년도(1990년)대비[9] 40%의 온실가스 저감(Code de l'énergie Art. L. 100-4.)이라는 야심찬 목표를 정해주고 있다. 이를 위해 전체 최종 에너지 소비의 30%을 재생에너지원에 의한 사용으로 전환하며, 2025년까지 원자력에너지에 의해 전력생산 비율을 50%로 감소시키는 것을 목표로 하고 있다.

(3) 에너지 다년 프로그램(La programmation pluriannuelle de l'énergie)

에너지 다년프로그램(PPE)은 에너지전환법 제176조에 근거하고 있으며, 기존의 전력 계획, 가스에 관한 계획 등을 모두 포괄하는 계획으로 5년 단위로 1시기, 2시기로 나누어서 구성된다. 현재 시행중인 PPE는 2016년부터 2018년까지의 1시기와 2019년부터 2023년까지의 2시기로 나누어져 있다. 기본적으로 프랑스 내 전력 생산을 위해서는 PPE의 내용을 준수해야 한다. 에너지전환법의 적용과 함

9) 이는 한국의 BAU(Business As Usual)기준의 온실가스 감축 목표와는 차이가 있다.

께 명령(décret)에 의해 정해지게 되는 새로운 에너지 다년 프로그램은 프랑스 본토내의 모든 형태의 에너지 관리를 위한 공권력의 우선적인 행동을 구성하게 한다(art. L-141-1). 이에 따라 전력생산을 위한 투자 프로그램(La programmation des investissements de production d'électricité)의 시행 역시 에너지다년프로그램의 행정명령(décret)에 합치되어야 한다.

PPE가 현재 관여하고 있는 중요한 주제는 크게 5가지로 나눌 수 있다. 첫째, 에너지시스템의 안정성과 전력수급에 관한 문제이다. 에너지시스템 안정성에 대한 정의(1년에 3시간 미만), 가스 공급의 안정성 확보, 시스템적인 위험 저감을 위한 다양화, 에너지 수입과 수출에 관한 문제 등이 포함된다. 둘째, 에너지효율성 제고, 특히 화석연료에 의한 에너지 소비 절약이다. 이를 위해서는 에너지 대체제의 개발, 에너지 효율성과 관련하여 저탄소 국가전략과의 연계성 강화 등을 추진하는 내용을 담고 있다. 셋째로 재생에너지의 개발과 이용이다. 경쟁입찰제(Appel d'offres)를 통해 산업부분에서 재생에너지 사용을 강화하고, 재생에너지에 관한 구체적인 행동계획 수립에 관한 내용을 포함하고 있다. 넷째, 전력망의 발전과 에너지 변환과 저장, 수요 관리에 관한 문제이다. 특히 스마트그리드와 에너지 자율생산 및 자율소비, 분권화된 재생에너지 생산 등의 내용을 담고 있다. 마지막으로는 에너지 가격의 경쟁력 확보와 관련 전력기업의 국제적 경쟁력 확보에 대한 내용을 포함하고 있다(에너지법전 L.141-2와 L.141-3).

5. 선행연구 검토

국내 연구의 경우 환경정의에 대한 다양한 연구들은 지속되어 오고 있으나, 에너지 정의에 대해 학술적인 차원에서 진지한 접근을 한 경우는 매우 드물다.[10] 국내에서 에너지 정의의 문제를 정책학적인 측면에서 직면해온 연구들은 진상현(2010; 2011; 2014)에 의해서이다. 특히 2011년의 연구에서 에너지 정의

10) 사실 이러한 이유는 에너지 정의가 거시적인 관점에서 환경정의(environmental justice)에 포함된다고 보기 때문이기도 하다(윤순진 2006a; 2016b)

가 구체적으로 기존의 환경 정의(environmental justice)와 어떠한 측면에서 공통점을 갖고, 또 차이점을 갖는지에 관해 논하였고, 에너지 정의 가지게 되는 나름의 정책적 함의와 한계에 대하여 고민하였다. 비교적 최근 이건민(2015)의 연구에서도 에너지 정의의 개념을 직접적으로 언급하지는 않았으나, 에너지 빈곤 해결의 기제로써의 에너지 정의의 개념을 논하였다.

프랑스의 에너지정책형성과정을 분석한 국내논문은 한승준(2015)의 논문이 유일하나, 에너지 정책 전반에 대한 형성과정 분석이 아닌 '원자력'이라는 에너지원 하나에 집중하였다는 한계가 있다. 이웃국가인 독일의 경우에는 주인석(2016)의 논문에서 독일의 에너지 정책형성과정에 대한 소개와 주정부간의 갈등사례에 대한 사례분석이 실시되었다. 또한 윤순진(2007)의 연구에서는 영국과 독일의 기후변화 정책사례를 비교하여 기후변화 정책형성과정에 있어서의 양국간의 차이점을 부각할 수 있었다. 정연미(2010) 역시 독일의 열병합발전법의 사례를 중심으로 Sabatier의 옹호연합모형을 활용하여 독일의 기후변화 정책의 형성과정을 분석하였고, 이후 거시적인 에너지정책 패러다임에 대해서도 변화를 분석하였다(정연미 2016). 스웨덴의 환경거버넌스의 변화와 특징을 연구한 최희경(2013)의 논문에서도 지역사회의 에너지 정책형성과정에 대한 설명이 포함되어있다.

사회학에서는 독일과 한국의 핵 에너지 정책 결정과정에서의 국가와 시민사회의 관계를 분석한 정하윤 · 이재승(2012)의 논문도 있다. 또한 영국의 사례를 중심으로 영국 에너지정책상의 공동체 에너지와 에너지 시티즌십의 함의에 대해 논한 이정필 · 한재각(2014)의 논문도 에너지 정책형성과정을 기술하고 있다. 이처럼 에너지정책형성과정에 대한 국외사례로는 독일, 영국이 대표적인 사례로 선정이 되었다. 그러나 독일의 경우에는 연방국가로 행정체제가 매우 다르며, 영국의 경우에는 새로운 총리의 당선 이후 실제로 기후변화대응에 대한 적극적인 동력을 상실한 상황이기 때문에 시사점의 제공이 제한적이다.

한편 일본의 에너지 정책형성과정에 대해서 분석한 윤경준(2012)의 논문이나 정승연(2012)의 논문은 한국과 상당히 비슷한 행정체제와 에너지 수급구조를 가진 한국사회에 더욱 현실적인 조언을 제공해 줄 수 있다. 그러나 후쿠시마 사고

라는 촉발사건(triggering event)가 주는 국가적인 파급력을 고려해볼 때, 직접적인 에너지 관련 촉발사건이 발생하지 않은 한국에서의 상황과는 다소 차이가 있을 수 있다.

또한 본 논문에서 중요하게 다루고 있는 프랑스의 공공토론위원회에 집중한 연구들도 있다. 대표적으로 은재호(2010)의 연구가 있으며 그 외 박재근 외(2014)의 연구에서 상당히 자세하게 프랑스 공공토론위원회를 한국에 도입하기 위한 구체적인 방안들을 논의하였으며, 최근 김영곤 외(2018)의 연구에서도 프랑스 공공토론위원회의 모델이 언급되었다.

위와 같이 선행연구들은 에너지 정의, 원자력에너지, 공공토론위원회 등 보다 각론적인 부분에 집중했다면, 본 연구는 이러한 개념을 포괄적으로 에너지 정책 형성과정이라는 정책과정(policy cycle)에서 거시적으로 탐구한다는 점에서 기존의 연구들과 차별화가 가능하다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구질문 및 분석의 틀

본 연구는 프랑스의 에너지 정책 형성과정에 대한 현상학적 기술을 통해, 프랑스의 에너지정책형성과정의 두 가지 사례를 분석대상으로 선정하고 있다. 사례연구는 하나의 실체나 현상을 전체적으로 연구하는 것으로(남궁근 2011: 371), 본 연구에서 사례를 통해 확인하고자 하는 연구질문은 아래와 같이 구성된다.

첫째, 두 가지의 사례에서 절차적 정의는 어느 정도 달성되었는가?

둘째, 입법화 거버넌스와 공공토론을 포함한 시민 참여에 의한 공론화 과정은 에너지 정책형성과정의 산출에 어떠한 역할을 하는가?

셋째, 프랑스의 사례를 기반으로 에너지 정책형성과정에서 절차적 정의를 실

현하는 것이 어떠한 의미를 주는가?

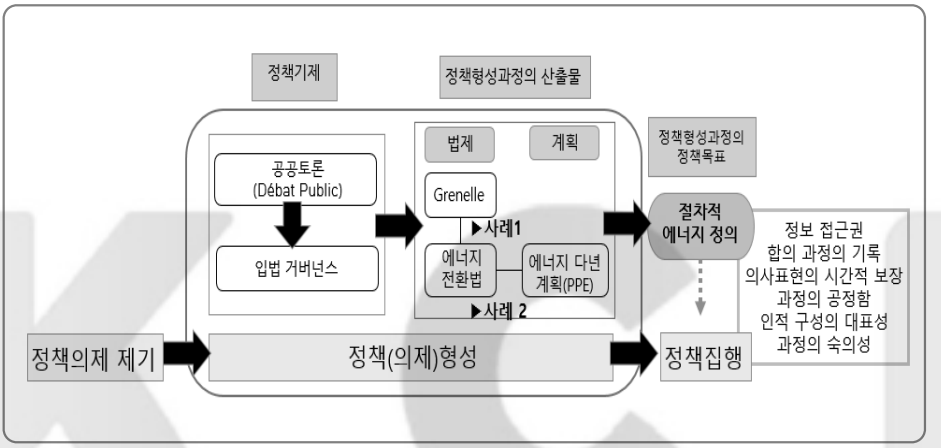
이와 같은 세 가지의 연구 질문을 통해, 우리는 전체적인 프랑스의 에너지 정책형성과정을 이해하고, 시민참여를 통한 공론화 과정은 절차적 정의를 달성하는데 어떠한 정도의 효과가 있으며, 이를 기반으로 에너지 정책형성과정에서 절차적 정의를 실현하는 것이 어떠한 의미를 주는지에 관한 대답을 확인하는 것에 본 연구의 목적이 있다.

이와 함께, 이 연구는 오랫동안 블랙박스(black box)로 여겨지던 정책의제의 정부주도형 설명을 다른 시각에서 보완하는 이론적 목적도 지니고 있다. 정책의제는 공중의제 중에서 정부기관으로 투입되는 것으로 정부기관의 주요결정자는 정치제제의 상황맥락을 고려하여 투입된 공공의제를 정책형성 시 변환 및 수정할 수 있다(서인석 · 윤병섭 2017: 25-26). 즉 정책형성 과정에서 정책담당자가 사회맥락적 규범의 영역에서 적합한 대안을 자신의 결정을 통해 변경 및 제시할 수 있다는 것이다. 나아가, 정치체제 내부에서 정책과정이 진행되는 동안 해당 의제는 정부결정자에 의해 결합, 수정, 제거할 수도 있다(Easton 1965: 122-123). 하지만, 본 연구의 사례분석 대상인 프랑스의 에너지 정책 형성과정은 기존의 의제설정관점에 새로운 의문을 던진다. 정책결정자가 정부의제를 주도하는 방식과 달리 정책과정에서 시민들이 참여하여 의결과정을 주도하는 형태로 이루어지기 때문이다(서인석 · 윤병섭 2017: 27). 즉 제도로 구축한 외부주도자들인 공공토론위원회가 정부기관 내부의 정책의제를 제시하는 것이다. 비공식 참여자인 일반시민이 정치체제라는 공식적 정책형성과정에 결정권을 갖는 독특한 이론적 시사점을 제공한다.

이러한 맥락에서 구성된 것이 분석의 틀이다([그림 4] 참조). 공공토론 및 입법거버넌스가 정책의 사전계획단계에 반영된다는 점은 정책(의제)형성으로서의 기능을 담당하는 것이다. 이때 그르넬(Grenelle) 환경법 제정과정에서의 공공토론 및 외부행위자인 시민의 역할을 살펴보고, 에너지 전환법을 기초로 에너지 다년계획(PPE)으로 구성되는 과정에서 공공토론의 내용이 적용되는 방식과 내용을 확인해보고자 한다. 이러한 논의는 외부이슈를 받아들여 정부내부에서 정책

형성을 주도하는 모습과는 다른 공공정책의 형성에 시민사회 또는 시민의 역할이 반영되는 다른 형태의 이론적 모습을 찾아볼 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다.

[그림 4] 분석의 틀



2. 분석대상의 범위 및 자료의 수집

본 연구의 시간적 범위는 2007년 7월 15일부터 2018년 11월 30일까지에 해당한다. 프랑스의 환경 및 에너지정책의 근간이 되는 그르넬 환경법의 제정은 2007년에 개최된 그르넬 환경포럼의 첫 시작이 2007년 7월 15일이다. 또한, 에너지 전환법이 적용된 제2차 에너지다년프로그램 공공토론 기간 마지막 일자가 2018년 6월 30일이다. 내용적 범위는 프랑스의 에너지 정책 관련 공공토론제도와 법령 등의 관련 자료가 된다.

사례 분석을 위한 자료조사를 위해 2017년 11월부터 2018년 11월까지 관련 홈페이지와 문헌들을 찾고자 하였다. 구체적으로, 위의 설명적 연구 질문에 대한 해답을 구하기 위해 연구자가 집중적으로 근거자료를 추출한 문서는 CNDP의 연차보고서(2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2017)와 꽁세이데따의 2011년도

보고서(rapport sur administration délibérative), 프랑스 환경부의 공식문서, 법, 법령, 행정계획 등이며, 추가적으로 자료를 보완하기 위해 Le Monde, Le Figaro, La Croix와 같은 신문기사와 프랑스 환경부 홈페이지(www.egologique.gov.fr), 프랑스 공공토론위원회 홈페이지(www.cndp.fr), 프랑스 법령홈페이지(www.legifrance.fr), 프랑스 행정정보 홈페이지(www.laviepublique.gouv.fr) 등이다.

Ⅳ. 프랑스의 에너지 정책형성과정에 대한 사례분석

1. 사례 1 : 그르넬 환경법 제정의 정책형성과정

프랑스의 환경 및 에너지정책의 근간이 되는 그르넬 환경법의 제정은 2007년에 개최된 그르넬 환경포럼에서 비롯되었다. 이는 2007년 니콜라 사르코지 전 프랑스 대통령의 선거공약이기도 했었는데, 환경 그르넬이라는 개념 자체도 지구적 차원에서의 환경보호를 위해 여러 환경단체를 연합을 이루었던 배경을 가지고 있다. 이러한 역사적인 배경에서도 알 수 있듯이, 그르넬 환경법이 가지는 의미는 단순히 새로운 통합적인 환경기본법의 제정을 넘어서 시민주도의, 시민의 참여에 의한 환경법을 만들고자 하는 염원과 의지를 보여주는 것이다.

그르넬의 정책행위자의 구성은 기본적으로 이해관계(interest)를 기본으로 하고 있다. 이러한 이해관계를 바탕으로 입법과정에 참여하는 그룹을 5개의 행위자 그룹으로 분류하였다. 첫 번째는 중앙정부, 두 번째는 지방정부, 세 번째는 산업계, 네 번째는 노동자, 마지막으로는 NGO이다. 중요한 점은 이러한 5개의 그룹이 가지는 의사결정의 권한과 비중이 동등하다는 것이다(Harpern et al. 2012).

분야별로는 6개의 이슈 그룹으로 나누어 협의를 진행하였다. 1그룹의 경우에는 기후변화 대응과 에너지 수요에 대해 논의하였다. 2그룹의 경우에는 생물다양성과 자연자원에 대해 논의하였다. 3그룹은 지속가능한 생산과 소비에 대해

논하였다. 5그룹은 생태적 민주주주의 구성에 대해 논의하였다. 마지막으로 6그룹은 경쟁력 강화와 녹색일자리에 대해 논의하였다. 6개의 그룹은 실제 쟁점을 토론하기 위한 작업반(atelier)을 구성하여 관련주제에 대해 세분화된 논의를 진행하고, 합의점을 도출하였다. 예컨대 1그룹의 경우에는 3개의 아뜰리에에서 교통과 이주, 건물과 도시계획, 에너지와 탄소포집에 대한 심층적인 논의를 진행하였다. 또한 그룹별로 공통적인 관심사에 해당하는 주제에는 두 개의 그룹이 참여하여 공동작업반(inter-atelier)을 구성하였다. 유전자변형식품과 폐기물의 경우에는 여러 개의 그룹이 참여하는 공동작업반에서 논의가 이루어 졌다.

그르넬 거버넌스는 총 5가지의 단계를 통해 진행되었다, 우선 첫 번째 단계는 2007년 7월 15일~2007년 9월 25일까지 진행되었고, 대화와 정책의제(agenda)를 선정하였다. 이 시기에는 위에서 언급한 5개의 행위자 그룹이 주제에 대해 논의하는 과정이다. 그리고 이러한 5개의 그룹에 속한 행위자가 각각의 6개의 테마그룹으로 분화되는 절차를 진행하였다.

두 번째 단계는 2007년 9월 28일부터 2007년 10월 19일까지 진행되었으며 공공협의(consultation public)의 단계이다. 2달간 공공협의 과정을 통해 지역차원에서는 19차례의 회의가 개최되었으며, 인터넷상에서는 8번의 포럼이 개최되었다. 국회 차원에서는 2번의 토론이 진행되었으며, 총 30000명 이상의 프랑스 국민의 참여가 이루어졌다.

세 번째 단계는 협상과 결정의 단계이다. 2.5일 동안 국가 수상의 주재 하에 4번의 테이블 회의(table ronde)가 진행되었으며, 5개의 그룹이 합의한 269개의 안건(engagement)에 대해 협상을 진행하였다.

네 번째 단계는 입안 단계이다. 2007년 12월부터 34개의 실행위원회가 발족되었고, 위의 안건들에 대해 최종적인 검토가 이루어졌다. 대부분 최종적인 법안의 내용에 포함되었다.

마지막 다섯 번째 단계는 입법화 단계이다. 마지막 단계는 국회에서의 입법제정의 단계이다. 국회 입법과정을 통해 최종적으로 그르넬 환경법 1은 2009년 8월 3일에 공표되었고, 그르넬 환경법 2는 2010년 7월 12일에 공표되었다.

그르넬 환경법 2는 프랑스의 환경정책에 대한 세부 정책방향을 각론적으로

확정한다는 측면에 있어서도 중요성을 가지지만, 절차적인 측면에서 시민들의 참여를 통한 의사결정을 한 단계 더 발전시켰다는 측면에 있어서도 역사적인 의미를 가지고 있다.

〈표 2〉 분석결과 : 그르넬 환경법 제정과정에서의 거버넌스

단계	1단계	2단계	3단계
거버넌스	행위자 중심의 거버넌스	이슈 중심의 거버넌스	절차 중심의 거버넌스
원칙	동수 구성 동등 권한	개별 주제에 대한 전문성 확보 공통의 주제에 대한 협력	최대다수의 참여 순차적 진행 단계별 합의와 협상
구성	5개의 그룹	6개의 이슈 그룹	5개의 절차적 단계
내용	중앙정부 지방정부 산업계 노동자 NGO	기후변화, 에너지 생물다양성과 자원 지속가능한 생산과 소비 생태적 민주주의 경쟁력 강화와 녹색일자리	대화와 아젠다 선정 공공협의 협상과 결정 법안 입안 입법화

2. 사례 2 : 에너지전환법과 에너지다년프로그램의 정책형성과정

2008년과 2009년 그르넬 환경법 1과 2의 제정당시 확립된 에너지정책형성과정에서의 거버넌스 구조는 2015년의 8월에 제정된 녹색성장을 위한 에너지전환법의 입법과정에도 큰 영향력을 행사하고 있다. 프랑스의 환경 및 에너지 분야의 입법과정에서의 첫 번째 특징은 민주적 거버넌스, 즉 정책구상단계에서의 공공 토론(débat national)과정을 통한 민주성의 확보이다. 이러한 정책구상단계에서 공공토론과정을 통해 국민들의 다양한 의견 및 문제점을 수렴하여 정책방향을 설정하는 것은 입법방향의 설정과 실효성 있는 정책수립을 가능하게 하는 긍정적인 효과가 있다.

두 번째 특징은 장기간에 걸친 관계 정책집단의 상호작용에 기반한 참여적 입

법 거버넌스 구조이다. 프랑스의 에너지전환법 제정과정에서 볼 수 있는 거버넌스적 구조의 특징은 충분한 대화와 토론과정을 포함하는 2~3년에 걸친 정책행위자의 상호작용 속에 정책이 형성(입법화)된다는 점이다. 에너지 전환을 주제로 공공토론을 처음 시작한 것은 2012년 11월 29일이나 그 이후 2013년 5월 25일 14개의 지역, 1,115명의 시민이 모인 "시민의 날"에서의 의견수렴 과정, 이후 2013년 12월 입법안 작성, 2014년 10월 하원에서의 토론, 2015년 2월 상원에서의 토론을 거쳐 2015년 3월 동수로 구성된 정당위원회(Commission Mixte Paritaire)의 회의, 그 이후 다시 하원과 상원에서의 토론을 통해 최종적으로 하원에서 2015년 7월 22일에 에너지전환법 제정을 위한 마지막 회의 후 2015년 8월 18일에 법이 공표되었으므로 산술적인 계산에 의해서도 약 3년 반이 넘는 정책형성과정이 소요되었음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 분석결과 : 에너지전환법 제정과정에서의 거버넌스

과정 및 단계		정책행위자와 내용	시행일자
협의 과정	1단계	모든 국민이 온라인으로 참여할 수 있는 에너지전환을 주제로 한 국가 토론	2012년 11월 29일
	2단계	시민의 날 : 14개의 레지옹(프랑스령 해외영토와 본토 포함)과 1,115명의 국민	2013년 5월 25일
준비 과정	3단계	에너지전환 법안 작성	2013년 12월
입법 과정	4단계	하원과 상원에서의 1차 회의	하원 : 2014년 10월 1일~14일 상원 : 2015년 2월 10일~19일
	5단계	동수로 구성된 정당 회의	2015년 3월 10일
	6단계	하원과 상원에서의 2차 회의	하원 : 2015년 5월 19일~26일 상원 : 2015년 7월 9일~15일
	7단계	하원에서의 최종회의와 법 공표(promulgation)	하원 : 2015년 7월 22일 최종법률공표일 : 2015년 8월 18일

마지막 특징은 상원과 하원, 동수로 구성된 정당위원회의 회의와 피드백 과정을 통한 숙의적 거버넌스 구조이다. 입법화과정에서의 1차 하원 회의 → 2차 상원회의 → 동수 정당위원회 → 2차 하원회의 → 2차 상원회의 → 3차 최종 하원회의로 이어지는 숙의 과정 속에 에너지전환법 상의 환경에 에너지에 관한 첨예한 쟁점들, 대표적으로 원자력 비중에 관한 논의 등이 협의에 의해 수정되고 합의점을 찾아가는 모습을 발견할 수 있다.

에너지 다년 프로그램은 2015년에 제정된 에너지전환법을 법적근거로 하여 집행되는 프랑스 에너지 정책의 가장 기본이 되는 법정계획이다. 에너지전환법에 근거하여 에너지 다년프로그램은 2018년 말까지 2018~2023, 2023~2028에 대한 프로그램이 새로 수립되어야 한다. 2016년의 오르도낭스에 의해 공공토론의 범위가 기존의 공공사업뿐만 아니라 행정계획, 프로그램의 수립에까지 확대되었으며, 이에 근거하여 제2차 에너지 다년 프로그램은 프랑스에서 행정계획으로써 공공토론의 대상이 된 첫 번째 사례이다. 프랑스 환경부(ministère de la Transition écologique et solidaire, MTES) 산하의 에너지 및 기후부서(Direction générale de l'énergie et du climat, DGEC)가 공공토론을 요청할 책임이 있었다.

제2차 에너지다년프로그램의 계획수립과 관련하여 2018년 3월 19일에서부터 2018년 6월 30일까지 공공토론이 진행되었다. 공공토론은 온라인으로 진행되었으며, 47572명의 방문자와 666개의 관련 질문, 571개의 의견이 제시되었으며, 400명의 시민이 실제로 PPE 수립에 참여하였다. PPE의 수립과 관련하여 가장 큰 대 주제는 두 가지로 나누어진다. 첫 번째는 에너지 정책의 거버넌스이다. 두 번째는 에너지 정책 자체의 각론적인 이슈였다.

그르넬 거버넌스와 유사하게 에너지다년프로그램 수립에서 중요했던 쟁점은 에너지 정책 자체에 대한 각론적인 논의, 예컨대 어떠한 에너지원을 선택할 것인지, 에너지 믹스를 어떻게 구성할 것인지에 대한 문제와 대등하게 에너지 정책에 대한 시민의 참여를 어떻게 보장할 것인지, 시민들이 원하는 정책방향을 어떻게 계획에 반영할 것인지 등에 관한 민주적 절차와 궁극적인 에너지 정책의 방향성에 관한 논의이다. 이러한 에너지 거버넌스에 관한 논의가 에너지정책 자체에 대한 논의와 대등한 비중으로 다루어졌다는 점이다. 에너지 정책 거버넌스,

에너지정책 각론의 각각의 분류에 해당하는 구체적인 논의사항은 상기의 표를 참조한다(〈표 3〉).

〈표 4〉 에너지 다년 프로그램 토론과정에서의 논의사항

구분	에너지 정책 거버넌스 일반	에너지 정책 각론
세부 논의 사항	• 공공정책의 정합성 회복 • 에너지 정책 관련 부처 간 정합성 요청 • 유럽차원의 에너지 정책과의 조정 필요 • 에너지 정책과 관련한 세부지표(에너지 가격, 에너지 관련 일자리 등) • 에너지 자립도에 관한 논의 • 에너지 전환이 주는 이점, 서비스의 질, 가격 등에 대한 설명이 부족함 • 정보 부족 지적	• 기후변화 대응 및 온실가스 저감 • PPE의 에너지전환법상의 정책목표 달성 • 건물/교통에 대한 에너지 소비저감 전략 • 난방과 교통을 위한 에너지 사용은 국토 자원과 다양성을 존중해야함 - 바이오매스와 바이오가스의 이용 • 전력생산을 위한 재생에너지의 비중 확대를 위한 지속적인 노력 • 전력생산을 위한 원자력 에너지의 비중을 50%까지 낮추고자 하는 목표의 달성 조속한 시일 내에 달성 • 재생에너지를 촉진하고자 하는 전체적인 방향성에 동의하나, 시민들은 재생에너지 발전시설의 환경적 영향, 정부보조금의 지원, 지역적 차원에서 지역주민의 결정의 영향력 등에 대한 문제를 제기함.
CNDP의 관찰과 조언	• 유럽차원의 정책과의 조화 • 특히 수력, 바이오가스, 태양열, 지열에 있어서 공공토론을 추가적으로 개최할 것 • 에너지 관련 일자리와 관련한 연구과 협의 추진 • 지역계획, 새로이 수립할 계획과의 정합성 제고	• 에너지정책의 경제적 효과에 대한 부각 • 계획 집행 후의 시나리오의 제시 • 50%까지의 원자력 비중 축소에 관한 시간 스케줄을 정확히 제시

출처 : Rapport de CNDP(2016)

에너지 다년 프로그램의 사례에서 활용된 공공토론을 위한 도구들은 다음의 5가지이다. 우선 지역적 차원에서의 대면회의(Rencontre Local)이다. 지역에서의 대면회의를 통해 지방정부의 지역주민과 토론을 통해 의견을 수렴하고, 합의점을 찾아가는 과정을 진행하였다. 두 번째는 소셜 네트워크(Reseau sociaux)의 활용이다. 인터넷 상의 사이트 운영, 페이스북 운영, 트위터 계정을 통하여도 의견을 개진할 수 있게 하고, 계획에 대한 홍보를 진행하였다. 세 번째는 국가차원의 장치(Dispositif Nationaux)이다. 국가적인 차원에서도 의견을 개진할 수 인터넷 사이트를 운영하고, 질문을 수렵하고, 실제 계획수립에 참여한 명단을 공개하고, 정보 공유를 위한 두 개의 아뜰리에를 운영하고, 7개의 첨예한 갈등 주제에 대한 아뜰리에를 운영하는 동시에 에너지 정책의 관련 전문가와의 면담을 진행하였다. 네번째는 G400이라고 부르는 400명의 시민들이 참여한 토론의 구성이다. 파리에서 400명의 시민들이 토론과정에서 제기된 다양한 핵심주제들에 대해 질문을 대면을 통해 제기하고, 행정 당국과의 의견 교환을 통해 합의를 이루었다. 사실 이러한 대면적인 대화(Face to face dialogue)는 협력적 거버넌스에서 핵심적인 성공요인으로 지적되어온 요소이다(Ansell & Gash 2008). 마지막으로는 토론키트(Kit du Debat)의 활용이다. 토론키트는 토론에서 정보를 전달을 통해 보다 토론을 풍성하게 해주는 기능을 수행하는 도구이다. 이러한 도구들은 팜플렛, 계획수립의 책임 있는자(이 경우 프랑스 환경부의 기후에너지부)의 설명자료, 에너지 전환에 대한 환경·사회·경제 자문위원회(Conseil économique social et environnemental, CESE)의 의견서, 인터넷을 통해 온라인 자료집의 요약 등 4가지로 구성되어 있다. 이러한 5가지의 도구들을 활용하여 에너지 다년 프로그램의 수립에 대한 시민참여를 절차적으로 보장하고, 합의를 이끌어내었다.

3. 절차적 정의의 평가

첫 번째로 정보접근권과 관련하여 시민들과 이해관계자들에게 정보접근권이 보장되었는가가 절차적 정의의 실현에 중요한 판단기준이 된다. 환경 그르넬법의 제정과정에서는 인터넷이라는 매체를 통해 프랑스 전역의 국민들에게 정보접

근권이 보장되었다. 특히 정부가 그르넬 환경법의 제정과정에 참여하기 위한 토론을 온라인상에서 개최하였고, 이를 대대적으로 홍보하였다. 그에 따라 인터넷을 사용할 수 있는 프랑스 국민들은 모두 자유롭게 2주간의 시간동안 8개의 포럼주제에 대한 정보공유와 토론이 가능했다.[11] 에너지전환법의 제정과정과 에너지다년프로그램의 제정과정에서도 인터넷을 통한 정보접근이 가능하였다. 특히 페이스북, SNS의 활용등을 통해, 단순히 공공토론 개최에 대한 홍보뿐만 아니라 의견개진의 창구로써의 역할을 하며 정보의 시차(lag) 없이 실시간 정보공유가 가능했다는 점에서 정보접근권이라는 기준을 잘 충족한 것으로 보여진다.

두 번째로 과정에 대한 기록은 보고서(rapport)의 형태로 기록되어 La documentation Francaise의 웹사이트를 통해 무료로 공개되었다. 보고서는 6개의 이슈거버넌스에서 각각의 보고서를 출판하였고, 2개의 공동작업반에 의한 보고서까지 총 8개의 보고서가 결과물로 얻어졌다. 이러한 8개의 보고서를 종합하여 하나의 전체보고서가 출판되었다. 에너지전환법 에너지 다년프로그램에서도 이러한 보고서의 형태로 결과물이 산출되었으며, 특히 에너지 다년프로그램의 경우 구체적으로 공공토론에서 어떠한 주제들이 논의대상이었는지, 시민의 개개의 의견을 확인해볼 수 있을 정도로 구체적인 협의과정이 보고서의 형태로 출판되었다.

셋째, 의사표현의 시간적 보장이다. 그르넬 환경법의 경우 실제 모두가 참여할 수 있는 온라인 토론은 단 2주간 진행되었던 것이 다소 아쉬운 부분이다. 그럼에도 불구하고, 그르넬 환경법의 제정 논의 자체가 전 사르코지 대통령의 주요 선거공약이었기 때문에 이미 프랑스 국민들의 관심도가 높은 상태에서 진행되어 온라인 토론에의 참여율은 높았다. 에너지전환법의 제정과정에서는 공공토론은 하루 동안 진행되어 상대적으로 짧은 시간이나, 이후 협의과정, 준비과정, 입법과정을 거치며 약 3년의 시간동안 에너지전환법의 내용이 다듬어지고, 특히 프랑스 사회에서 핵심이 될 수 있는 원자력 에너지의 비중 축소를 달성하기 위

11) “L’individualisme écologique prime sur le Web” Dreyfus, 2007. La Croix https://www.la-croix.com/Archives/2007-10-25/L-individualisme-ecologique-prime-sur-le-Web.-_NP_-2007-10-25-304315

해 이해관계자들의 합의를 이루어내기 위한 많은 시간이 소요되었다. 그르넬 이후의 에너지 관련법과 계획의 수립과정에서 시민 당사자의 의견을 표명할 수 있는 기간은 상대적으로 줄어든 것으로 확인되었다. 이러한 이유는 근본적으로 그르넬 환경법이 다루는 분야의 방대함 때문이기는 하나, 시민들의 사접 협의 과정에 보다 많은 시간을 제도적으로 보장하는 방향으로 발전하기 못한 것은 아쉬운 부분이다. 한편 에너지 다년 프로그램의 수립과정에서는 다시금 충분한 시간이 보장되어 약 3달 동안 온라인을 통한 공공토론이 진행되어 의사표현의 기회가 충분히 주어졌다.

넷째, 협의과정의 공정함이다. 협의 과정의 공정함은 프랑스 공공토론위원회의 책임자(garant)제도에 의해서 보장되고 있다. 책임자제도란 협의과정에서 이해관계자가 아닌 제3자적 입장에서 공정하게 협의과정이 진행되는지를 보장해주는 역할을 수행한다. 특히 이러한 책임자제도는 그르넬 환경법 2의 제정과정에서 시작되었으며 공공토론의 전 과정에 공정함을 보장하는 역할을 수행한다. 이러한 제도의 도입으로 협의과정의 공정함은 그르넬 환경법 제정과정, 에너지전환법 제정과정, 에너지다년프로그램의 수립과정에서 보장되고 있다.

다섯째, 인적구성의 대표성이다. 인적구성의 대표성을 보장하기 위한 5개 그룹의 구성, 즉 중앙정부, 지방정부, 산업계, 노동자, 시민사회의 동수구성은 그르넬 법 제정과정의 거버넌스적 특성 중 가장 핵심적인 요인이다. 그르넬 환경법 제정과정에서 보였던 5개 그룹의 구성은 이후 에너지 전환법의 제정과정이나 에너지 다년프로그램에서 다시 확인되지는 않았던 부분이 다소 아쉬운 부분이다.

여섯째, 과정의 숙의성이다. 과정의 숙의성은 과정적인 절차가 다수의 시민사회 → 선택된 시민 → 협의의 정책행위자 → 국회위원과 같이 다수의 시민에서 소수로 상향식(bottom-up)의 의사결정이 이루어지는지가 중요하다. 과정마다의 협의 내용이 다음 단계의 협의과정에 반영이 되는가가 핵심적이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서는 그르넬 환경법의 제정과정, 에너지전환법의 제정과정, 에너지다년프로그램의 수립과정 모두 협의과정의 숙의성이 추구되었다. 또 다른 숙의성은 똑같은 주제에 대한 여러 번의 공론화 과정이다. 사실 공공토론의 기회가 특정 갈등사안에 대해 단 한번밖에 주어지지 않는다면, 공공토론제도를 활

용한다고 하여도 사회적인 합의를 이끌어내는 것이 불가능했을 것이다. 그러나 프랑스의 경우, 공공토론과정을 통해 합의에 이른 사안이라 할지라도, 추후 관련 갈등이 발생하였을 때에는 다시 공론화과정을 가지며, 갈등사안에 대한 숙의적 합의를 가역적으로 진행하게 된다. 이러한 대표적인 예가 프랑스의 방폐장 건설 프로젝트인 Cigeo[12)]의 사례이다.

4. 토론 및 함의

위에서 두 가지 사례를 분석한 결과, 최초에 제기하였던 세 가지 연구 질문에 대한 적절한 해답을 생각해 볼 수 있겠다. 첫째, 두 가지의 사례에서 절차적 정의는 어느 정도 달성되었는가? 아래의 표와 같이 절차적 에너지 정의를 판단할 수 있는 여섯 가지 기준에 대해 두 가지 사례 모두 대부분의 기준을 충족하기 위한 수단과 제도적 장치가 마련되어 있었다. 다만 에너지전환법의 제정 및 에너지 다년프로그램의 수립과정에서 인적구성의 대표성이 그르넬 환경법 당시만큼 확연하게 5개의 그룹이 동등한 권한을 갖는 체계화된 장치가 없었다는 점에서 다소 부족한 것으로 평가되었다. 두 가지 사례에서의 절차적 에너지 정의의 대한 자세한 평가는 아래의 표를 참조한다.

12) 씨제오(Cigeo : Centre industriel de stockage geologique)는 방사성 폐기물의 심층저장을 위한 국가적 프로젝트이다. 씨제오는 특히 위험성이 높은 방사성 폐기물 HA와 MA-VL을 저장하기 위한 목적과 그 밖의 원전에서 사용된 사용 후 핵연료의 처리를 목적으로 하고 있다. 2025년에 첫 방사성폐기물을 처리할 것으로 예상하고 있으며 현재 방폐장 건설후보지로 예정된 곳은 프랑스 북동쪽의 뫼즈(Meuse) 지역의 경계와 오뜨-마른느(Haute-Marne) 지역 사이의 뷰르(Bure)이다. 뷰르 지역은 1990년부터 프랑스가 정부가 실시한 지질조사에서 적합한 판정을 받고, 사회경제적, 환경적, 산업적 영향을 고려하여 이해관계자의 협의를 통해 선정되었다. 2006년 법에 의해 씨제오 플랜은 2015년까지 건설허가를 받고, 2025년부터 운영되는 것을 목표로 하고 있었으나 2013년에 이루어진 공공토론에서 실제상황과 동일한 테스트가 더 필요하다는 의견이 있어 추가적인 실험이 2015년과 2017년에 진행되었다.

〈표 5〉 분석결과 종합 : 절차적 에너지 정의의 평가

목표	기준	사례1 : 그르넬 환경법의 수립	사례2 : 에너지전환법과 에너지다년프로그램 수립
절차적 에너지 정의	정보접근권	인터넷을 통한 정보 접근권 보장	인터넷을 통한 정보 접근권 보장
	합의과정의 기록	보고서(rapport)의 형태로 기록	보고서(rapport)의 형태로 기록
	의사표현의 시간적 보장	비교적 충분한 보장(2주)	에너지전환법의 경우 일부 불충분하나 에너지 다년프로그램의 경우 충분한 보장(1일/3달)
	과정의 공정함	책임자(garant) 제도를 신설	책임자(garant)에 의해 보장
	인적구성의 대표성	5개그룹(정부, 지자체, 산업계, 노동자, 시민사회)에 의한 보장	부족함
	과정의 숙의성	상향식 의사결정과 협의내용의 반여에 의한 보장	상향식 의사결정과 협의내용의 반여에 의한 보장

두 번째 연구 질문으로, 입법화 거버넌스와 공공토론 등의 공론화 기제는 정책형성과정의 산출물에 어떠한 역할을 했는가? 첫 번째는 갈등의 순기능의 강조와 갈등의 전환이다. 사실 공공토론위원회를 통해 공공토론을 진행하는 것은 다양한 이해관계자들의 갈등을 표면적으로 표출할 기회를 제도적으로 보장해주는 것과 같다. 이전의 연구들에서도 프랑스의 공공토론 사례가 갈등을 예방(은재호 2009; 박재근 외 2014)해주는 기능을 강조하였지만, 최근의 갈등연구가 소통기술의 개선과 평등과 사회적정의의 부재, 침해와 같은 갈등의 뿌리에 대한 접근을 통한 인식 전환(김명환 2017)을 목적으로 갈등관리의 궁극적인 지향점을 단순한 갈등의 해소가 아닌 갈등의 전환(Conflict Transformation)에 있다는 점(Mitchell 2002; Lederach 2003; Miall 2004)을 감안하며, 프랑스식의 공공토론제도는 갈등전환을 위한 하나의 유용한 도구로 고려될 수 있다. 입법화 거버넌스의 구조도 갈등전환의 맥락에서 동일한 도구적 유용성을 제공한다. 기본적으로

상원과 하원의 입법안 결의 과정에서 다양한 갈등들이 표출되고, 이러한 합의과정이 때로는 지나치게 많은 시간을 소요하게 만든다는 단점이 있으나, 상원이 지향하는 정책방향과 하원이 지향하는 정책방향의 갈등 끝에 합의점을 모색하는 것이 곧 입법안의 가결 시기와 같으므로 갈등 표출을 제도적으로 보장해주는 것이 궁극적인 합의 형성에 도움을 주고 있다.

둘째, 시민참여에 의한 시민의 영향력 제고이다. 프랑스의 입법화 거버넌스, 공공토론을 통한 시민참여는 정책의 의사결정에 직접 시민이 참여할 수 있는 길을 제도적으로 보장해주었다. 일반적으로 시민참여는 정부에 대한 신뢰제고로 직결이 되나, 프랑스의 경우에는 시민 참여의 의의는, 정부를 지속적으로 감시하고, 자문할 수 있는 권한(compétence) 제고에 있다. 시민이 참여할 수 있는 길을 정부가 제도적으로 보장하였다고 하여, 정부신뢰가 제고된다면 이는 부정적인 의미에서의 민주주의의 동원(mobilisation)이나 포퓰리즘이 될 것이나, 프랑스 국민들은 정부정책 방향에 대해 끊임없는 의문을 제기하고, 공공토론의 과정을 통해 정부에 대한 불신을 여실히 표출하고 있다. 그렇기 때문에 한번 공론화에 의한 합의가 이루어진 사업의 경우에도 추후 갈등이 발생하면 또다시 공론화 과정을 거치는 숙의성을 가지고 있다. 이 같은 끊임없는 비판과 의문제기가 정부불신으로 보여질 수도 있으나, 이러한 불신의 과정은 애초에 에너지 주권이 정부에 있는 것이 아니라 시민에게 있는 것임을 고려할 땐 시민이 가지는 권한과 의견 개진은 매우 자연스러운 현상으로 이해되어야 한다.

마지막 연구 질문으로 프랑스의 사례를 살펴볼 때, 에너지 정책형성과정에서 절차적 에너지 정의를 실현하는 것이 어떠한 의미를 주는가? 프랑스의 에너지정책형성과정에서의 절차적 에너지 정의는 상당히 확보가 된 것으로 보인다. 그렇다면 실질적인 에너지 정의가 보장되었는가에 대한 문제가 다시금 제기될 수 밖에 없다. 결론적으로는 절차적 에너지 정의의 보장이 실질적인 에너지 정의를 보장할 수는 없다. 그러나 절차적으로 에너지 정의를 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치를 정비하는 것만으로도 분명한 진보이며, '중요성'이 아닌 '우선순위'를 고려했을 때 절차적인 측면에서의 정당성을 확보하는 것이 선행될 필요가 있다. 프랑스의 에너지 정책형성과정에서 보여지는 절차적 에너지정의를 확보하기 위

한 제도와 수단들은 유사한 정책문제로 고민하고 있는 한국의 에너지 정책과정에 의미 있는 시사점을 제공하고 있다.

V. 결 론

한국을 비롯한 국외의 학자들이 프랑스의 사례에 관심을 가지는 이유는 사실 한가지로 압축될 것이다. 그렇다면 과연 과정이 결과를 어떻게 달라지게 했는가? "What difference has the process made to outcomes?"(Marshall 2016). 본 논문의 연구범위에서는 이러한 질문에 대한 해답을 제시할 수는 없다. 그러나 한 가지의 사실은 정의로운 과정이 결과를 달라지게 할 수 있는 충분조건이 아니지만, 필요조건이 된다는 것이다. 프랑스와 같이 절대적으로 원자력에너지의 비중이 높은 국가나 한국과 같이 협소한 국토면적과 산악지형을 보유하여 재생에너지 발전조차 용이하지 않은 자연환경에서 기존의 석탄화력, 원자력을 포기하고 에너지정책의 패러다임을 전환하는 것은 장기적인 관점에서 반드시 달성해야할 과제이나, 단 기간에 실현이 가능하지도 않을뿐더러 사회경제적 영향을 고려할 때 복잡한 선결과제들을 가지고 있다. 그러나 에너지 전환에 장기적인 에너지 정책의 방향성을 두고, 절차적인 차원에서의 공정성, 정의를 실현하는 것은 단기간에 이룩해야할 성격의 과제이다. 따라서 보다 중요한 것은 10년, 30년 이상의 장기적인 비전을 토대로 수립되는 에너지 관련법, 에너지 관련 계획을 수립하는 권한이 국민들에게 있는가의 문제이며, 정부가 국민들의 에너지 정책방향에 대한 결정권한을 보장해주기 위해 책무를 다했는가의 문제라고 볼 수 있다.

본 연구의 프랑스의 에너지정책형성과정에서 대한 기술적 사례분석을 토대로 한국사회에 제시할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 에너지정책형성과정의 시민참여를 보장할 수 있는 법적·제도적 근거의 마련이다. 우선적으로 환경 및 에너지 관련법의 제정에 국민이 참여할 수 있어야 하며 관련법의 내용을 구체적으로 이행하기 위한 에너지 기본계획 및 거시적인 에너지 정책방향 설

정에 국민들의 참여가 보장되어야 한다. 물론 한국의 에너지 기본계획에서도 환경단체를 비롯한 NGO의 참여는 활발하나, 시민단체의 관점과 지향성이 모든 시민들의 합의의 결과라고는 볼 수 없기 때문에, 현재의 체계로는 한계가 존재한다. 다양한 시민들의 의견을 수렴하고, 합의점을 도출하기 위해서는 우선적으로 무작위 다수 시민의 참여가 보장되어야 하며, 이러한 참여는 법적으로 명문화하고, 제도적으로 안착하는 것이 바람직하다.

둘째, 상시적이고 독립행정기구의 지위를 가진 공론화위원회의 설립이다. 신고리 5, 6기 운행에 관해 한시적이 공론화위원회가 개최되었고, 국가차원, 지자체 차원에서 관련연구가 진행되고 있으나(채종헌 2017; 김영곤 외 2018; 서울시 2018[13]), 기존의 공공사업에 대해서만 공론화 위원회가 개최되는 것이 아닌, 법과 계획에 대한 정책형성과정에 있어서도 참여를 통한 의견표출이 가능한 상시적, 독립적 기구로써의 공론화위원회의 설립이 필요해 보인다. 공론화 위원회가 상시적인 기구가 되어야만 숙의성이 보장될 수 있으며, 장기적인 관점에서 갈등을 관리할 수 있다. 공론화 위원회가 단발적인 성격에 그친다면, 다음의 합의 기회가 없다고 생각할 수 있기에 아예 합의에 도달하지 못하는 상황이 발생할 가능성이 높다. 또한 프랑스와 같이 독립행정기구(AAI)의 지위를 부여하여 행정부로부터 인사·재정의 측면에서 완전한 독립성을 보장하는 것이 필요하다.

마지막으로는 정책수단의 공정성을 보장하기 위한 또 다른 정책수단의 개발이다. 이는 시민의 참여에 의한 의사결정이 포퓰리즘이나 동원된 민주주의 전락하는 것을 방지하기 위해 필수적인 요소이다. 공정성이 보장되지 않는 시민의 합의과정은 오히려 전체적인 에너지정책의 후퇴를 가져오게 될 것이다. 이러한 점에서 프랑스가 도입하고 있는 공론과정의 공정성을 보장하기 위한 다양한 정책수단(책임자 제도, 시민의 날, 합의의 단계 등)들을 벤치마킹 할 필요가 있다.

사실 한국은 프랑스와 같이 '토론 문화' 자체가 발달한 국가가 아니기 때문에 프랑스식의 공공토론을 그대로 도입하기에는 무리가 있어 보인다. 프랑스의 공공토론위원회 역시 애초에 캐나다의 모델을 토대로, 프랑스 문화에 적합한 대체적 분쟁해결수단(ADR)으로 발전시킨 것인 만큼, 한국 역시 프랑스의 모델을 토

13) 2018년 4월 서울형 공론화 사업 추진계획을 참조하였다.

대로 한국적인 맥락에서 적용할 수 있는 현실적인 모델 개발이 요청된다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 대통령령(대통령령 제26928호) 제6조에서는 갈등 예방과 해결의 원칙으로 참여와 절차적 정의를 명시하고 있으며, 동조에 따르면 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립 및 추진할 때 이해관계인, 일반시민 또는 전문가의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다고 명시하고 있지만, 이를 이행하기 위한 실제적 노력은 부족하다. 에너지 정책과 같이 환경적, 사회적 영향이 크며, 국민 경제와 직결되는 공공정책에 대해서는 시민참여를 보장하여 시민의 권한을 강화하는 것이 필요하며, 최소한 절차적인 측면에서는 정의로운 정책형성과정을 보장할 수 있도록 적극적인 제도 개선이 필요하다.

KCI

참고문헌

권기헌(2007). 『정책학의 논리』 서울: 박영사.

김명환(2017). “우리는 왜 갈등을 전환하여야 하는가?” 『한국공공관리학보』 31-3: 21-45.

김민혜 · 이승종(2017). “정부성과가 시민참여에 미치는 영향에 대한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 28-2: 29-54.

김영곤 · 김지수 · 김주경(2018). “사회적 환경 변화 및 갈등에 대응하기 위한 원자력 거버넌스 개편 방안 연구: 대국민 소통 및 참여기구를 중심으로.” 『분쟁해결연구』 16-1: 5-36.

남궁 근(2008). 『정책학』 서울: 법문사.

남궁 근(2012). 『행정조사방법론』 서울: 법문사.

박재근 · 은재호 · 장현주(2012). “국가공론위원회” 설립 방안 연구.” 『한국행정학회 학술발표논문집』 1-24.

박재근 · 장현주 · 은재호(2014). “프랑스 국가공론위원회’ 설립에 관한 연구 – 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구.” 『한국비교정부학보』 18-1: 229-254.

서인석 · 윤병섭(2017). “정책의제, 주도자, 그리고 문지기: 헌법소원과 그 판결에 기초한 Cobb, Ross, & Ross 의제설정모형의 확장.” 『지방정부연구』 21-1: 25-52.

윤경준(2012). “후쿠시마 원전사고 이후 일본의 에너지정책 변동: 한국 에너지정책에 대한시사점을 중심으로.” 『현대사회와 행정』 22-3: 83-111.

윤순진(2006a). “환경정의 관점에서 본 중 · 저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정 과정.” 『환경사회학연구 ECO』 10-1: 7-42.

윤순진(2006b). “사회정의와 환경의 연계, 환경정의.” 『한국사회』 7-1: 93-143.

윤순진(2007). “영국과 독일의 기후변화정책.” 『환경사회학연구 ECO』 11-1: 43-95.

은재호(2010). “프랑스 국가공공토론위원회(CNDP) 개관.” 국무총리실 보고서.

은재호(2011). “공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구.” 기본연구과제, 2011: 1-3.

이건민(2015). “한국 에너지빈곤 정의의 비판적 검토 및 대안적 접근.”『비판사회정책』 48: 248-284.

이유현(2018). “에너지 빈곤 문제 해결을 위한 에너지 복지의 정책설계에 관한 연구: 프랑스와 한국의 사례.”『한국비교정부학보』 22-3: 43-72.

이정필 · 한재각(2014). “영국 에너지전환에서의 공동체에너지와 에너지시티즌십의 함의.”『환경사회학연구 ECO』 18-1: 73-112.

임도빈(1999). “프랑스와 한국의 행정개혁 비교.”『한국행정학보』 32-4: 67-80.

정승연(2012). “일본의 에너지정책 변화에 관한 연구: 후쿠시마 원전사고 이후를 중심으로.”『세계지역연구논총』 30-3: 69-90.

정연미(2010). “옹호연합모형을 적용한 독일 기후변화정책 형성 과정의 동태성 분석.”『한독사회과학논총』 20-3: 243-276.

정연미(2016). “독일 에너지정책 패러다임의 변화.”『경상논총』 34-4: 209-232.

정하윤 · 이재승(2012). “미국의 기후변화 및 신재생에너지 정책의 전개과정 분석.”『국제관계연구』 17-2: 5-45.

주인석(2016). “독일의 ‘에너지 전환(Energiewende)’ 정책과 연방-주정부간 협력과 갈등.”『국제정치연구』 19-2: 35-65.

진상현(2011). “에너지정의(energy justice)의 개념화를 위한 시론적 연구.”『환경사회학연구 ECO』 15-1: 123-154.

진상현 · 박은철, & 황인창(2010). “에너지빈곤의 개념 및 정책대상 추정에 관한 연구.”『한국정책학회보』 19-2: 161-182.

채종헌(2017). “공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구.” 한국행정연구원 기본연구과제, 1-22.

최진혁(1999). “프랑스 지방자치단체 예산회계제도에 관한 연구.”『한국행정학보』 33-3: 237-255.

최희경(2013). “스웨덴 지역환경정책 거버넌스의 변화와 특징 연구.”『한국거버넌스학회보』 20-1: 25-53.

한승준(2004) “분권화시대의 지역 거버넌스에 관한 연구.”『한국행정학보』 38-5: 281-302.

한승준(2015). “원전의 정책결정과정에 관한 연구.”『현대사회와 행정』 25-4: 65-84.

Allemand, R., Dreyfus, M., Magnússon, M. Á. S., & McEldowney, J.(2016). "Local Government and the Energy Sector: A Comparison of France, Iceland and the United Kingdom." In *Public and Social Services in Europe* (pp. 233-247). Palgrave Macmillan, London.

Anne-Christine, E., Gérard, M., Poupeau, F. M., & Staropoli, C.(2015). *Gouvernance et innovations dans le système énergétique* (No. hal-01264569). HAL, Paris.

Ansell, C., & Gash, A.(2008). "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of public administration research and theory*, 18-4: 543-571.

Arnstein, S. R.(1969). "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Institute of planners*, 35-4: 216-224.

Bouzarovski, S., & Petrova, S.(2015). "A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary." *Energy Research & Social Science*, 10: 31-40.

Capaccioli, A., Poderi, G., Bettega, M., & D'Andrea, V.(2017). "Exploring participatory energy budgeting as a policy instrument to foster energy justice." *Energy Policy*, 107: 621-630.

CNDP(2009) *Rapport Annuel.*

CNDP(2010) *Rapport Annuel.*

CNDP(2011) *Rapport Annuel.*

CNDP(2013) *Rapport Annuel.*

CNDP(2014) *Rapport Annuel.*

CNDP(2016) *Rapport Annuel.*

CNDP(2017) *Rapport Annuel.*

Cowell, R., & Devine-Wright, P.(2018). "A 'delivery-democracy dilemma'? Mapping and explaining policy change for public engagement with energy infrastructure." *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20-4: 499-517.

Conseil d'État(2011). "Consulter autrement Participer effectivement." *Rapport public 2011*: La documentation francaise.

Conseil d'État(2001) "Les autorités administratives indépendantes." *Rapport public*

2001: La documentation francaise.

Easton, David(1965). A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

Fourniau, J.-M.(2011). "L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public", *Télescope.* 17-1: 70-93.

Halpern, C., Boy, D., Lascoumes, P., Evrard, A., Pollard, J., Denord, F., … & Senit, C. A.(2012). "Le Grenelle Environnement, acteurs, discours, effets." (Doctoral dissertation, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable).

Kooiman, J.(2003). "Societal governance." In *Demokratien in Europa* (pp. 229-250). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Lederach, J. P.(2003). "Conflict Transformation." In Guy Burgess and Heidi Burgess (ed.), *Beyond Intractability.* Conflict Information Consortium. Boulder: University of Colorado Press.

Lijphart, A.(1997). "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address" *American political science review.* 91-1: 1-14.

Lovins, A. B.(1977). *Soft energy paths: Toward a durable peace.*

Marshall, T.(2016). "Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues". *International Planning Studies.* 21-4: 329-347.

Miall, H.(2004). "Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task." In Austin, A., Fischer, M. & Ropers, N.(ed). *Transforming Ethnopolitical Conflict: the Berghof Handbook*, 67-90. Berlin, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mitchell, C.(2002). "Beyond Resolution: What Does Conflict Transformation Actually Transform?" *Peace and Conflict Studies.* 9-1: 1-23.

Ostrom, E.(1991). "Rational choice theory and institutional analysis: Toward complementarity." *American political science review.* 85-1: 237-243.

Sabatier, Paul A.(2007). Theories of the Policy Process. Westview Press.

Sovacool, B. K., & Dworkin, M. H.(2014). *Global energy justic*e. Cambridge University Press.

Sovacool, B. K., & Dworkin, M. H.(2015). "Energy justice: Conceptual insights

and practical applications." *Applied Energy.*, 142: 435-444.
프랑스 환경부 홈페이지(www.egologique.gov.fr)
프랑스 공공토론위원회 홈페이지(www.cndp.fr)
프랑스 법령홈페이지(www.legifrance.fr)
프랑스 행정정보 홈페이지(www.laviepublique.gouv.fr)

KCI

Abstract

Seeking Procedural Energy Justice through Citizen Participation: A Case Study on the Energy Policy Making Process in France

Lee, Youhyun · Seo, In-seok***

A righteous procedure in not a sufficient condition to change the outcome, but it is a necessary condition for it. The purpose of this study is to identify the question of how to achieve procedural justice in the process of energy policy making through the case of France and to give policy implications to Korea. In this study, we compared the Grenelle environmental act, and the legislative process of the Energy Transition Act for Green Growth. We also analysed the public discussion and public debate process for establishing energy multi-year program as a representative example of the french energy policy. Based on our research, we found the ways to prevent social conflicts and enforce procedural justice of energy policy in Korean context.

The analysis criteria for evaluating procedural energy justice are six criteria: information access rights, record of consensus process, Assurance of expression, fairness of consultation process, representative nature of composition and elaboration of process. As a result of the case study, these six principles were generally well followed in France, and the citizen participation was legally and institutionally guaranteed. In Korean context, it is necessary to strengthen citizens' rights by ensuring citizen participation in public policies which are directly related to the national economy and socio-environmental situation.

Key words : Energy Justice, Procedural Justice, Citizen Participation, Public Opinion, Public Debate

* Research Fellow, The East Asian Collaboration Center, Sungkyunkwan University
** Assistant Professor, Dept. of Public Administration, Anyang University

논문투고일 : 2018.11.09
심사완료일 : 2018.12.10
게재확정일 : 2018.12.15

KCI

KCI