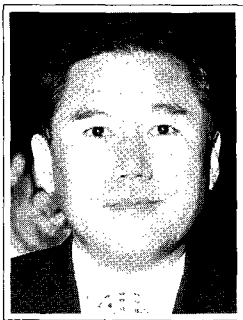


원자력에 대한 국민 신뢰 확보 방안

곽 일 천

경원대 지역개발학과 교수



우 리 나라 발전의 절반 가량을 담당하는 원자력은 아직도 많은 국민들로부터 그리 높지 않은 신뢰 확보 수준에 있다고 하겠다.

어느 발전 기술보다도 원자력은 광범위한 파급 효과 및 서비스 공급 지역과 같은 특수성을 지니고 있는 기술이다.

뿐만 아니라 여타 발전 기술과 달리 고도의 안전성을 요구하는 기술이기도 하며 많은 불확실성을 안고 있

는 기술이기도 하다.

원자력 발전 기술은 매우 고도의 기술력을 바탕으로 하고 있어 그만큼 일반 국민들에게는 이해하기 어려운 분야이기도 하다.

한마디로 원자력 발전 기술은 일반적인 기술이라기 보다는 특별한 기술이라고 하는 것이 적합한 표현이 아닌가 한다.

이에 원자력 기술이 국민들의 신뢰 속에 받아들여지기 어려운 여건이 도사리고 있는 것이다. 마치 외딴 섬에 사는 사람들에게 타지 사람들이 의심과 거리감을 느끼고 있는 것과 같은 형편이라고 하겠다.

그 동안 여러 학자나 연구 기관 등이 원자력의 국민 신뢰 및 수용성(Public Acceptability) 증진을 위한 노력을 기울여 왔으며 어느 정도의 성과도 있었다고 하겠다.

그러나 아직도 기존 입지 주변의 주민이나 신규 입지를 구하기 위한 정부의 노력 등이 엄청난 저항을 예

상해야 한다면 결코 원자력 기술은 국민적 신뢰를 확보하고 있다고 평가하기는 어렵다.

국민적 신뢰를 확보한다는 것은 무엇인지 근본적인 문제를 되새겨 보아야 한다.

신뢰 주체의 설정

첫 번째로는 신뢰의 주체를 설정하는 문제가 있다. 이는 원자력 정책 수용성의 대상으로 불특정 국민 다수를 대상으로 하는 것과 원자력 주변 입지 주변 주민을 대상으로 하는 문제가 별개로 고려되어야 한다.

원자력은 막대한 자금을 필요로 하는 국가적인 결정인 것이며, 최근 논의되고 있는 전력 산업 구조 조정에서도 원자력은 제외되어 있다.

따라서 원자력에 관한 논의의 기초는 국민적 차원(National Context)에서 비롯되어야 한다.

즉 전국민적으로 신뢰를 회복하지

못하면 원자력 기술에 대한 출발 자체가 문제에 봉착하게 되는 것이다.

이러한 측면에서 전체 국민을 대상으로 하는 신뢰 확보 방안이 요구되는 것이다.

그러나 최근 더욱 문제가 되는 것은 원전 주변 지역 주민을 대상으로 하는 신뢰 확보 방안이 실질적인 문제로 대두되고 있는 실정이다.

따라서 국민 신뢰 확보 방안의 상당 부분은 주변 지역 주민과의 문제로 초점을 맞추어야 한다.

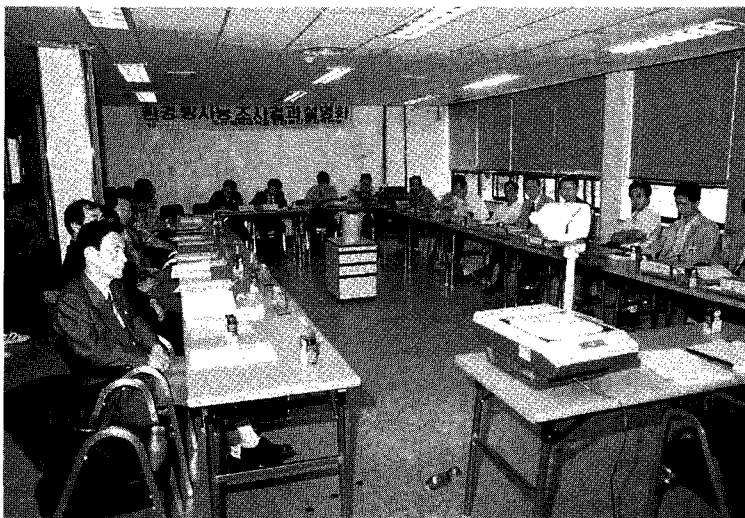
다시 말해 원자력 국민 신뢰 확보 방안의 지역화(Localization)가 실질적으로 추진되어야 한다.

과거의 사례 등을 살펴볼 때 원자력 안전에 대한 논의나 참여가 중앙에 치우친 것이 아니었나 평가해 볼 필요가 있다.

특히 안전 규제에 대한 관리 체계도 지극히 중앙 정부 차원에만 머물러 있어 해당 지역의 지방 정부나 지역 학계 등이 주민 신뢰 확보에 기여하기보다는 냉소적인 태도로 일관하고 오히려 지역 지원 금액 등을 늘리기 위하여 불신을 조장하는 경우는 없었는지 살펴볼 일이다.

신뢰의 정치적 문제

두 번째로 살펴볼 사안은, 신뢰란 사람의 문제이며 그 사람들이 집단적으로 작용하는 정치적인 문제이지 기술만의 문제가 아니라는 사실을 얼마



원자력에 관한 논의의 기초는 국민적 차원(National Context)에서 비롯되어야 한다. 전국민적으로 신뢰를 확보하지 못하면 원자력 기술에 대한 출발 자체가 문제에 봉착하게 되는 것이다. 이러한 측면에서 전체 국민을 대상으로 하는 신뢰 확보 방안이 요구되는 것이다.

나 이해하고 있는지의 문제이다.

인간은 주어진 위험성에 대하여 자신들이 가지고 있는 문화적 프리즘을 통하여 해석하여 나름대로의 인식 형성 과정을 통과한 원자력의 기술 위험성 평가를 한다.

이는 자연과학적인 객관성의 측면에서 평가한다면 어떤 점에서 비과학적이라 평할 수 있는 것이나, 이는 과학적 이성만을 고집하는 비적절한 사회적 태도라 아니할 수 없다.

다시 말해 원자력을 둘러싼 다양한 이성적 태도를 이해하고 포용하려는 태도가 선행되어야 신뢰의 기반을 만들 수 있다는 것이다.

신뢰 확보란 꼭 대다수의 지지자를 확보하는 것만은 아니다. 공공 정책의 경우 소수의 지지를 받는 경우도 종종 있다.

예를 들어 어떤 지도자를 선출하고 그의 권한을 인정하는 선거의 과정을

예로 들 때 과반수에도 못 미치는 지지를 받은 지도자도 그 과정의 정당성(Procedural legitimacy)을 확보하였다면 지지하지 않았던 유권자들도 이를 인정하고 수용해야 하는 것과 마찬가지로인 것이다.

따라서 원자력 정책을 둘러싼 적절한 정치화는 신뢰를 떨어뜨리는 행위가 아니라 오히려 굳건한 정책의 추진을 위한 전제 조건인 것을 새삼 강조하여야 하겠다.

이러한 정당성의 확보를 위해서는 다양한 방법을 강구할 수 있다.

그 중 하나인 공청회 등의 방법을 통한 주민 참여의 활성화를 꼽을 수 있다.

공청회

과거에도 원자력과 관련한 공청회가 빈번히 개최되어 왔지만 아직도

이는 진정한 공청회의 그것과는 거리가 많았다.

공청회(Public Hearing, Public Inquiry)는 문자 그대로 공공이 알고 싶고 궁금증을 가지는 사항에 대하여 준비하여 대담하고 토의하는 방식이 되어야 한다.

그럼에도 많은 경우 일방적인 준비와 토의 주체의 선정, 장소나 참여자들의 일방적인 결정 등 공공(Public)은 사라지고 홍보성 또는 행사를 위한 행사로 공청회에 참가가 요청되는 많은 사람들이 느끼는 심정은 들러리를 서는 기분이거나 원자력 산업계의 계획을 정당화해주는 것으로 생각하여 참여를 포기하는 형편이다. 이러한 제도적인 개혁을 하지 않고서는 신뢰 확보는 요원한 것이 아닌가 한다.

공청회 제도의 개혁을 위해서는 다음의 사항들이 고려되는 작업을 요한다.

3가지로 요약되는 개혁 방향은 공정성(Fairness), 광범위성(Fullness), 심도있는 토론(Thoroughness)이 가능해 질 수 있도록 준비되고 시행되며 이러한 요소들은 일방적으로 정의를 내리는 것이 아니라 상호적으로 정의되고 이견을 좁혀 나가야 할 매우 정치적인 행위라고 하겠다.

흔히 정치적이란 표현을 우리는 협소하게 이해하는 경우가 많다. 정치란 정당 정치만이 아니라 원자력과 관련된 이해 당사자 및 영향에 관련된 집단 내에서 발생하는 권한의 배분,

권한의 행사, 다양한 이해 관계의 조정 및 정해진 결정의 집행 등 광범위한 분야를 말하는 것이다.

따라서 원자력에 대한 공공의 신뢰를 확보하는 행위 전반은 어떠한 면에서는 원자력 정치의 합리화 및 활성화라고 하여도 과언이 아니다.

이러한 점은 그간 원자력 정책을 추진해 오던 관련자들이 주로 과학계나 공학계에 몰려있다 보니 많은 경우 자연과학자들은 사회·정치적인 접근이나 분야에 대하여 다소 거리감을 가지거나 심지어는 이러한 접근 방법이 옳지 않다는 생각을 가지고 있었던 점도 발견하게 된다.

그러나 우리가 안고 있는 원자력에 대한 신뢰성의 문제를 보면 과학의 정치화는 필연적인 과제인 것이다.

이러한 원자력 안전과 관련한 문제의 정치화가 원칙 없이 그리고 제도적인 틀이 없이 추진된다면 오히려 혼란과 불신만을 가중시키며 반대되는 효과를 가져온 것이기 때문에 앞서 지적한 3가지 원칙성을 가지고 공청회라는 제도적 틀로서 정치화를 주도해 나갈 책임이 정부나 원자력 산업계에 있다고 하겠다.

국민 신뢰 확보를 위한 정치화의 원칙

앞서 제시한 3가지 원자력 안전에 관한 국민 신뢰 확보를 위한 정치화의 원칙을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1. 공정성의 원칙

첫째, 공정성은 가장 중요한 원칙이 될 것이다.

이는 원자력 안전과 관련하여 신뢰하는 입장과 우려하는 입장의 양자가 요구하는 항목이나 검토 대상, 고려해야 할 기준 등에 있어 편향되지 않고 균형된 토의나 진행이 필요하다는 것이다.

흔히 원자력과 관련한 공청회 등은 지극히 일부분적인 사안이나 구성원에 있어 원천적으로 편향된 결과를 내리는 방향으로 추진된 사례들이 적지 않았다.

그리고 공청회의 진행 규칙이나 방법 등이 공정해지기 위해서는 예비 공청회를 개최하여 양측이 합의하는 방안을 모색하는 과정이 효과적일 수 있다.

이러한 예비 공청회(Pre-Inquiry)를 통하여 제한된 시간과 경비하에서 어떻게 효과적인 의견 개진과 진행을 이룰 것인지를 협상하는 지혜가 어렵더라도 필요하다.

뿐만 아니라 공청회의 공정성을 위해서는 공청회 진행자가 누가 되느냐의 문제도 깊고 가야 하겠다.

이와 같은 공청회가 활성화된 영국의 경우 역사상 가장 긴 시간과 전문 인력이 동원됐던 Sizewell Public Inquiry의 경우 그 진행을 Layfield 라는 법관에게 맡겨 절차적 공정성을 생명처럼 소중히 여겼던 사례를 참고해야 할 것이다.

2. 광범위성의 원칙

두 번째 광범위성의 원칙은 공청회에서 다룰 내용을 어디까지로 해야 할 것이냐의 문제이다.

많은 경우 형식적인 공청회의 경우 민감하고 핵심적인 사안은 빠져 맥빠진 공청회가 되어 참석한 사람들에게 공청회 무용론을 주장하게 만드는 경우가 허다하다.

국민적 수용을 위해서는 국민들의 관심사가 비록 전문 과학자의 눈으로 볼 때에는 타당하지 않거나 적절하지 않은 경우라 하더라도 이를 겸허하게 받아들이겠다는 태세가 오히려 이러한 관심사를 증폭시켜 불필요한 의혹이나 공포심을 불러일으키는 경우가 종종 있다.

3. 심도있는 토론의 원칙

세 번째로 제시한 심도있는 토론의 원칙은 많은 경우 공청회가 시간에 쫓겨 진지한 토론이 생략되고 충분히 자신의 의견을 개진하지 못하게 되어 오히려 불만의 소지를 제공하는 역기능이 발견되기도 한다.

따라서 예비 공청회나 공청회 준비 모임 등에서 절차·기간·토의 의제·결과의 수렴 방법 등 다양한 준비 과정이 강조되어야 할 것이다.

물론 제시한 3가지의 원칙이 명확하게 어떻게 하여야 이 원칙들이 충족되었는지를 평가 할 객관적인 방식이 존재하는 것은 아니다.

이러한 원칙들에 대한 나름대로의



국민 신뢰 확보 방안의 상당 부분은 주변 지역 주민과의 문제로 초점을 맞추어야 한다. 원자력 국민 신뢰 확보 방안의 지역화(Localization)가 실질적으로 추진되어야 한다.

정의는 이러한 정치적 행위를 하는 구성 집단의 정치 문화에 달려있는 문제이어서 결국 이를 어떻게 할 것 인지는 외국의 사례 등을 참조는 하되 당사자 집단이 협의에 의해 결정해야 할 문제로 본다.

이 또한 과학자나 전문가의 눈으로 볼 때에는 결코 쉽게 납득하기 어려운 주문일런지 모르겠다.

하지만 공청회의 주된 목적이 비 전문가인 다수의 일반인을 위한 제도인 것이며, 국민적 신뢰의 핵심도 이러한 불특정 다수의 일반인을 대상으로 한 문제라는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

원자력에 대한 국민적 신뢰 및 지역 주민과의 신뢰 관계 획득을 위해서는 연구 기능의 지원이 절실한 과제이다.

병을 고치려면 먼저 진단 기능과

치료의 효과를 측정하기 위해서는 매우 정밀한 분석의 틀이 있어야만 하는 것처럼 국민 신뢰를 위해서는 국민들의 인식 형성 과정 및 이의 변화 요인을 면밀히 파악하는 꾸준하고 광범위한 노력이 수반되어야 한다.

우리의 경우 흔히 실시하는 여론 조사의 경우 그 결과를 파악하는 수준에 머물러 있다고 보인다.

외국의 사례처럼 항목별 분석 (Factor Analysis)을 통해 어떠한 요인 및 인식 과정을 통해 반응했는지 등의 과학적 분석 자료를 가지고 원자력 업계나 정책 당국자들이 대응 방안을 마련하여 효과를 얻고 있다.

지금부터라도 이러한 연구 기능 및 자료 작성 등이 시작되어 과학적인 대응 전략 수립 및 집행된 정책이 어떠한 효과를 나타내는지를 반영하는 제도적 장치와 안목이 필요하다. 