

원자력 정책 결정과 공공 참여

이 영 희

가톨릭대학교 사회학과 교수

기존 원자력 정책 결정 구조의 문제점

우리나라의 원자력 정책을 둘러싼 의사 결정 구조의 특징은 한마디로 '전문가주의'라고 표현할 수 있다. 원자력 정책과 같이 기술적 내용이 주를 이루는 공공 정책 결정이 전문가들에 의해 이루어진다는 것은 일견 매우 바람직하게 보일 수 있다.

그러나 원자력 정책의 방향성을 둘러싸고 많은 사회적 갈등이 내재적·현재적으로 존재하는 상황에서 직접적인 이해 당사자인 일반 시민들을 배제하고 오로지 전문가들만이 원자력 정책을 독점하는 것은 바람직하지 않다고 여겨진다.

먼저 우리나라에서 원자력 정책이 수립되는 과정을 간략히 살펴보기로 하자

현재 원자력에 크게 의존하고 있는 우리나라의 전력 정책은 전기사

업법에 의거해 수립되는 「전력수급 기본계획」에 따라 이루어지고 있다. 전력수급기본계획의 수립 절차는 <그림>과 같다.

이상의 전력수급기본계획 수립 과정에서 중요한 역할을 하는 사람들은 5개 분야(총괄 정책, 수요 예측, 발전 설비 계획, 계통 설비 계획, 수요 관리)의 작업반으로 구성되는 '실무소위원회'와 최종적으로 기본 계획안을 심의하고 확정하는 '전력정책심의회'에 속해 있는 인사들이라고 할 수 있다.

그런데 실무소위원회에는 일반 시민이나 시민 단체 인사가 전무하고, 전력 정책심의회에만 전체 18명 위원(정부 6명, 사업자 1명, 전문가 9명, 시민 단체 2명) 중 2명(전국주부교실중앙회 부회장, 한국소비자연맹 실장)이 시민 단체 몫으로 주어져 있을 뿐이지만, 그나마 이 두 시민 단체는 전력 정책과 관련된 활동을 핵심으로 하고 있는 시

민 단체로 보기는 어렵다.

아울러 전력수급기본계획 초안을 작성한 다음 거치는 공청회도 일반 시민들의 의견을 수렴하는 공청회라기보다는 전문가들의 의견을 수렴하는 절차로서의 성격이 강하다.

전력수급기본계획은 발전소의 건설과 폐쇄 일정뿐 아니라 에너지원의 종류와 시설 용량, 송전탑의 건설, 재정 확보, 수요 관리 등에 대한 계획을 담고 있기 때문에 시설이 입지할 지역의 주민이나 지방자치 단체의 의견이 중요함에도 불구하고 이들은 주요 논의 과정에서 모두 배제되어 있는 것이다.

아울러 우리나라 원자력 정책에 대한 최고 의사 결정 기구인 원자력 위원회나 원자력 안전 관련 중요 의사 결정 기구인 원자력 안전위원회 역시 주로 관련 부처 장관들과 기술 전문가들로 구성되어 있다는 점에서는 공통적이다.

결국 지금까지 살펴본 우리나라



원자력 관련 정책 결정의 구조는 기존 원자력 정책의 기초를 유지한 상태에서 위에서 세부적인 내용들만을 조정하는 데 적합한 것으로, 원자력 정책의 큰 방향성에 대해 논의하기에는 전혀 적절치 않다고 판단된다.

특히 원자력발전소 추가 건설과 방사성 폐기물 처리장 건설 문제가 매우 심각한 사회적 쟁점으로 떠오르고 있는 현재의 상황에서 향후 우리나라 원자력 정책의 방향을 어떻게 잡아나갈 것인지에 대한 사회적 합의를 도출하는 것은 매우 시급한 일이 되었다는 점을 감안하면 더욱 그러하다.

다시 말해, 이제는 이미 주어져 있는 원자력 정책 내에서의 논의가 아니라, 원자력 정책 자체에 대한 논의(기존의 원자력 정책의 틀을 기본적으로 유지할 것인지, 크게 전환할 것인지)가 필요한데, 이러한 논의는 당연히 사회적 합의를 필요로 하는 것이라는 점에서 볼 때 기존의 전문가주의적 원자력 정책 결정 구조는 한계를 지닐 수밖에 없는 것이다.

**사회적 합의 도출의 원칙:
공공 참여와 심사숙고**

전력 정책에 대한 결정이 사회적 합의에 기반해야 한다면, 사회적 합의는 어떻게 도출해야 하는가?

사회적 합의 도출을 위한 기본 원

칙은 이해 당사자를 비롯한 '공공의 참여'(public participation)와 충분한 정보 제공과 토론에 기반한 '심사 숙고'(deliberation)이다.

이해 당사자를 비롯한 공공 참여라 함은 전력 정책으로부터 직접적 혹은 간접적으로 영향을 받는 사람들은 어떠한 형태로라도 자신에게 영향을 주는 원자력 정책에 대한 의사 결정 과정에 참여할 수 있어야 함을 의미한다.

이러한 공공 집단에는 예컨대 기술적 전문가, 공무원, 관련 산업 종사자(경영자와 노동자), 소비자이자 납세자로서의 일반 시민, 관련 시민 사회 단체 등이 포함될 것이다.

이러한 점에서 보면, 최근 정부가 대화와 협력으로 에너지 정책에 대한 사회적 합의를 이끌어내겠다는 취지하에 시민 단체 인사들이 참여하는 에너지원탁회의 및 에너지 정책 민관합동포럼 추진을 시도했던 것은 예전에 비해 진일보한 것이기는 하지만, 에너지 정책에 대한 논의 과정에의 시민 사회 쪽의 참여를 시민 단체 대표나 활동가들에게 국한하고 일반 시민들은 여전히 배제하였다는 점에서는 한계를 지니는 것이었다고 평가할 수 있다.

이처럼 공공 참여를 강조하는 입장에 대해 상당수의 기술적 전문가들은 반대하는 입장을 보이고 있는데, 이들 반대자들이 의거하고 있는 전문가주의 논리에 따르면, 과학 기

술은 사회의 다른 영역과는 달리 복잡성과 난해함을 그 특징으로 하고 있기 때문에 이에 대처할 수 있는 전문적인 훈련을 받은 전문가들만이 과학 기술과 관련된 결정을 내릴 수 있는 능력과 자격을 갖추고 있다는 것이다.

다시 말해 일반 시민들은 바로 이러한 과학적 훈련과 지식을 결여하고 있기 때문에 과학 기술적 의사 결정 과정에 참여할 수도, 참여해서도 안되는 것으로 주장하는 것이다 ('결핍 모형').

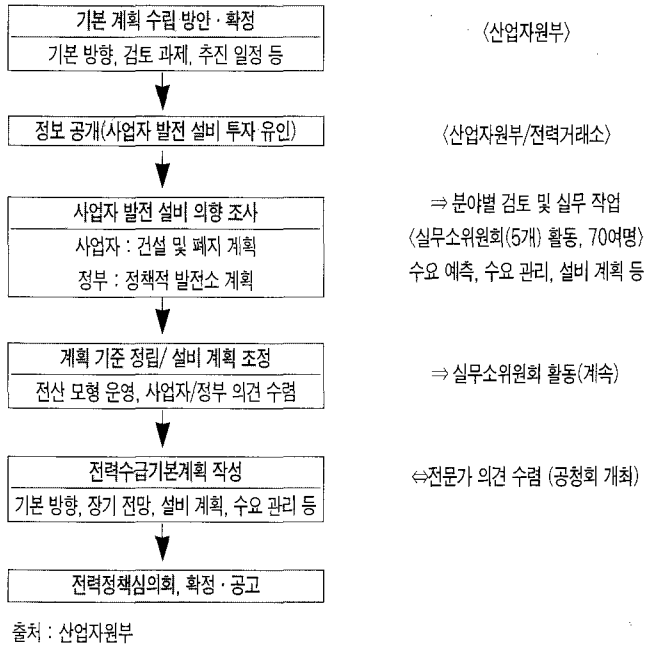
그러나 흔히 전문가들만의 영역으로 알려져 있는 과학 기술적 의사 결정에도 시민 참여가 필요할 뿐만 아니라 실제로 가능하기도 한데, 그 근거로서는 첫째, 과학 기술(특히 원자력)은 공공적 성격을 지니고 있기 때문에 일반인들도 이해 당사자로서 정책 결정 과정에의 참여를 요구하는 것은 당연하다는 점(이를 '기술 시민권'이라고 부를 수 있음), 둘째, '평범한' 일반인들이 삶의 과정 속에서 경험적으로 축적하는 시민적 지식(lay knowledge) 역시 문제를 풀어가는데 중요한 기여를 할 수 있다는 점, 그리고 셋째, 공공 참여를 통한 공공 정책의 정당성과 효과성(수용성) 제고 문제 등을 제시할 수 있겠다.

한편 충분한 정보 제공과 토론에 기반한 '심사 숙고'란 참여한 공공이 관련 사안에 대한 충분한 정보

제공과 토론 속에서 심사 숙고의 과정을 거쳐 내리는 의사 결정이 합리적이라는 의미이다.

이는 단순한 개인의 정태적인 의견만을 수집하여 모으는 여론 조사 등과는 근본적으로 다르다.

예컨대, 향후 우리나라 원자력 정책이 어떻게 나아가야 할지에 대한 논의 과정에 참여하는 공공이 관련 정보도 별로 주어지지 않고 토론도 충분히 이루어지지 않은 상태에서 제출하는 의견과, 충분한 정보 제공과 토론, 심사 숙고 후에 제출하는 의견 사이에는 커다란 질적 차이가 존재할 것으로 예측할 수 있다.



〈그림〉 전력수급기본계획 수립 절차

사회적 합의 형성을 위한 공공 참여 모델들

‘공공 참여’와 충분한 정보 제공과 토론에 기반한 ‘심사 숙고’를 중시하는 사회적 합의 형성 방식으로는 다음과 같은 참여 모델들을 참고할 수 있다.

1. 합의 회의

합의 회의(consensus conference)란, 선별된 일단의 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학 기술적·환경적, 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한

내부의 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 시민 포럼이라고 정의된다.

합의 회의는 1987년 덴마크에서 처음 도입된 이 모델은 1990년대 초 네덜란드와 영국에 도입된 것을 필두로 해서 최근에는 캐나다와 미국·호주·일본 등 유럽 이외의 지역으로까지 널리 확산되어 있다.

합의 회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 20명 내외로 구성되는 시민 패널(lay panel)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문

할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것이다.

이 단계에서 시민 패널은 통상적으로 두 번에 걸친 예비 모임을 통해 다양한 전문가들의 강의를 듣고 자체적으로 토론을 진행하면서 쟁점 사안에 대해 지식을 축적하게 된다. 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본회의 단계에서는 시민 패널이 다양한 전문가 의견들을 듣고 이를 취합한다.

그 다음 단계에서는 시민 패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고 형태로 제출하게 된다.



이 권고는 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 그리고 우려 등을 정치인들과 정책 결정자들에게 전달해 주는 역할을 하는 것이다.

결국 합의 회의가 추구하는 가장 중요한 목적은 사회적으로 논쟁이 되고 있는 문제에 대해 일반 시민과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 상호 학습을 통해 지식과 인식의 간격을 좁히는 것이자, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공 정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 야기될지도 모르는 사회 갈등을 사회적 합의에 의거해 예방하는 기능을 수행하는 데 있다.

합의 회의가 대상으로 하는 토의 주제는 전국적 관련성을 갖는 공공 정책인 경우가 많다.

유럽과 미국·일본 등지에서 지금까지 열렸던 합의 회의의 주제로는 전자 주민 카드, 유전자 조작 식품, 도시 폐기물 관리 정책, 국가 전력 정책, 방사성 폐기물 관리, 생명 복제 기술, 의료 보험 개혁 등이 있다.

2. 시민 배심원

시민 배심원(citizen jury) 모델은 1970년대 중반 경 미국의 제퍼

슨센터(Jefferson Center)가 고안한, 사회적 합의 형성을 위한 시민 참여의 구조화된 프로그램이다.

시민 배심원 모델 역시 미국뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽 지역과 호주·캐나다 등지에서 공공 정책 입안의 초기 단계에서 현재 널리 활용되고 있다.

시민 배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성된다. 시민 배심원을 무작위로 선별하는 것은 참여자의 대표성을 높이기 위해서이다.

하나의 시민 배심원단(즉 시민 패널)은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성이 되고 일반적인 시민들을 대표해서 일하게 된다.

그들은 자신들이 배심원에 참여하는 대가로 일정한 보수를 받으며 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 된다.

전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민 배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여한다. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양

한 의견 간에 균형을 맞추도록 설계된다.

이러한 일련의 과정을 거쳐 시민 배심원의 숙의 결과 나온 최종 결과는 정책 권고안의 형태로 일반에게 공개하게 된다.

제퍼슨센터는 1974년 국가 의료 보건 계획에 관한 시민 배심원제를 실시한 이래 농업 문제에 있어 수질 문제, 생명 윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민 배심원 프로그램을 개최하였다.

시민 배심원 모델은 다루는 주제의 다양성만큼이나 다양한 지역에서 진행되고 있으며, 특히 연방 정부와 주 정부 차원의 문제에서부터 지역의 문제에 이르기까지 공간적 스펙트럼도 매우 다양하게 진행하고 있다.

3. 공론 조사

공론 조사(deliberative poll)¹⁾란 1988년 미국 제임스 피쉬킨(James Fishkin) 교수에 의해 개발된 '공론'(public judgment)의 조사 방법으로서, 과학적 확률 표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사함으로써 표피적인 의

1) 사실 '공론 조사'라는 표현은 'deliberative poll'에 대한 정확한 번역어는 아니다. 아마 '숙의적 의견 조사' 정도가 가장 무난한 번역어가 될 것이다. 그러나 이미 우리 사회에서 공론 조사라는 개념이 비교적 널리 받아들여지고 있는 현실을 감안하여 이 글에서도 그냥 공론 조사라는 표현을 쓰기로 한다.

견이 아니라 질이 높고 심사 숙고한 의견을 수렴하여 공공적 의사 결정에 활용할 수 있다.

공론 조사의 핵심적인 전제는, 사람의 의견이나 선호(preference)는 충분한 정보가 제공되고 토론이 이루어지게 되면 변화할 수 있으며, 그러한 심사 숙고에 기반하여 변화된 의견과 선호가 보다 합리적인 선택이라는 것이다.

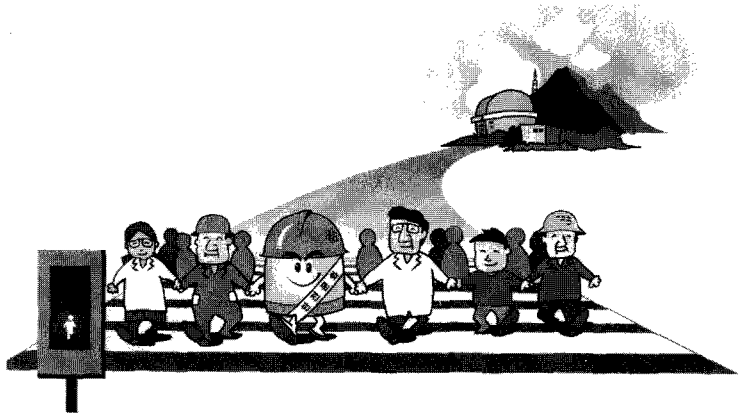
따라서 공론 조사는 일반적으로 행해지는 일회적인 '여론 조사' 혹은 '의견 조사'와는 크게 다르다.

공론 조사의 첫 번째 단계는 약 2~3000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견 조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례 할당 추출 방법을 통해 다시 2~300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하는 것이다.

다음으로는, 이렇게 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한 정보를 제공함으로써 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 한다.

그 다음 단계에서는, 참여자들을 무작위로 소집단으로 나누어 해당 이슈에 대해 심도 있게 논의하는 토론회를 개최하고 이후에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용을 선정토록 한다.

소집단 토론회가 종료되면 이제 찬반측 전문가로 구성된 패널과 함



원자력발전소 추가 건설과 방사성 폐기물 처리장 건설 문제가 매우 심각한 사회적 쟁점으로 떠오르고 있는 현재의 상황에서 향후 우리나라 원자력 정책의 방향을 어떻게 잡아나갈 것인지에 대한 사회적 합의를 도출하는 것은 매우 시급한 일이다.

계 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 개최한다.

이 전체 토론회 직후에 일반 참여자들을 대상으로 다시 한번 해당 이슈에 대한 의견 조사를 실시하고 그 결과를 발표함으로써 공론 조사의 과정은 종료된다.

대체적으로 보면, 1차 의견 조사 결과와 심사 숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견 조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많다.

4. 국민(주민) 투표

잘 알려져 있듯이, 국민(주민) 투표는 특정 사안에 대해 투표권을 지닌 사람들이 투표를 통해 의사 결정을 내리는 직접 민주주의의 한 방식이다.

물론 국민(주민) 투표는 국민(주민) 개개인이 투표에는 참여하지만

쟁점이 되고 있는 사안에 대한 논의 과정에 직접적으로 참여할 수 있는 통로는 제공되지 않는다는 점에서 앞에서 살펴본 세 가지 심사 숙고형 모델들과는 다르다.

그러나 국민(주민) 투표도 잘 기획하면 국민(주민) 개개인에게 직접적인 토론 참여는 어렵겠지만 간접적인 방식으로 숙의할 수 있는 기회를 어느 정도까지는 부여할 수 있고, 무엇보다도 국민(주민) 투표는 법적 구속력을 가지는 강력한 의사 결정의 수단이라는 점에서 중시될 필요가 있다.

이상에서 살펴본 네 가지 모델들은 '이념형'이라고 할 수 있으므로, 실제로는 각각의 모델들을 전체적으로 혹은 부분적으로 수정하거나 여러 요소들을 결합시킨 다단계 복합 모델도 고안해 볼 수 있다.



유럽의 경험

1. 독일

독일은 25년 가까이 모든 방사성 폐기물을 처분할 수 있는 방폐장 건설을 시도하다가 실패한 끝에 1999년에 방폐장 부지 선정 방식을 집중적으로 연구하는 '방사성 폐기물 영구 처분장 부지 선정 방식을 연구하는 위원회'(AkEnd)를 구성하였는데, 2002년 말에 이 AkEnd는 보고서를 발표하여 2030년에 방폐장을 완공할 것을 목표로 주민 참여와 투명성을 원칙으로 하는 5단계 추진 방침을 제안하였고, 독일 정부는 이를 따를 예정이다.

○ 1단계: 우선 100만년 동안 방사성 폐기물을 안전하게 격리할 수 없는 최소한의 조건을 만족시키지 못하는 지역을 배제

○ 2단계: 1단계에서 배제되지 않은 지역을 대상으로 좀더 적합한 지역을 5개 이상 선택

○ 3단계: 2단계에서 선정된 지역 중에서 현지 지상 조사(사회 경제적, 인문적 분석 등)를 위한 후보지를 3~5개 확정

○ 4단계: 3단계에서 확정된 후보지에 대한 지상 조사 실시

○ 5단계: 4단계의 지상 조사에서 적합으로 판정된 지역에 대해 지질 조사 실시. 여기서 적합 판정이 나오면 의회에서 이 지역을 처분장 후보지로 최종 확정

그런데 중요한 점은 AkEnd에서는 이 5단계의 각 단계가 결정될 때마다 주민들이 모두 확실하게 참여할 수 있어야 함을 강조하고 있다는 점이다.

○ 1단계: 지역 선정을 위한 자료로 쓰이는 지질 자료 공개와 설명, 결정 과정 감시 허용

○ 2단계: 정보 공개, 주민 감시, 설명

○ 3단계: 시민 포럼, 각종 토론회, 최종적으로 주민 투표를 통한 주민 참가

○ 4단계: 시민 포럼, 각종 토론회, 최종적으로 주민 투표를 통한 주민 참가

○ 5단계: 지질 조사 결과 적합한 것으로 판정되면 방폐장 부지로 결정

2. 영국

영국 역시 1997년에 컴브리아주 Sellafield 지역에 방사성 폐기물 처분장을 지으려고 했던 계획이 주민과 환경 단체 등의 반대로 무산됨에 따라 영국 정부는 방폐장 부지 선정에 있어 공공 참여의 중요성을 인식하고 또한 강조하기 시작하였다.

이러한 문제 의식의 일환으로 영국 정부는 1999년에 방사성 폐기물 관리 정책을 주제로 앞에서 소개한 합의 회의를 개최한 바 있고, 이어서 2003년 11월에는 '방사성 폐기

물관리위원회'(CORWM, Committee of Radioactive Waste Management)를 설립하고 방사성 폐기물의 장기적이고 안전한 관리를 위한 방안들을 검토하여 정부에 권고하도록 하였다.

이 CORWM은 2004년 4월부터 2006년 12월까지 3년에 걸쳐 방폐장 문제에 대한 사회적 공론화와 협의 과정을 주도하게 된다.

이러한 작업 수행의 일환으로 CORWM은 현재 '이해 당사자 및 공공 참여'(PSE, Public and Stakeholder Engagement) 프로그램을 만들어 실행하고 있다.

공개성, 대표성, 사회적 학습, 투명성, 형평성, 효율성의 가치를 기본 원칙으로 하고 있는 이 PSE 프로그램은 on-line과 off-line에서 동시에 진행되는데, 주요 참여자는 크게 보아 전문가, 이해 당사자, 지역 주민, 일반 시민 등으로 구성되어 있다.

이들은 국가 이해 당사자 포럼(National Stakeholder Forum), 원자력 지역 포럼(Nuclear Communities Forum), 광역 시민 포럼(Regional Citizen Fora), 자발적 시민 포럼(Voluntary Fora), 포커스 그룹(Focus Group) 등의 다양한 프로그램에 참여하여 방폐장 정책과 관련된 깊이있는 논의를 해나가게 된다.