



원자력 정책과 위기 관리 커뮤니케이션(I)

한동섭

한양대학교 신문방송학과 교수

김형일

극동대학교 방송영상학부 교수

원자력 정책은 추진 과정에서 많은 위기를 겪게 된다. 정치 사회적으로 민감하고 복잡한 이해 관계가 얹혀있는 사안이기 때문이다. 따라서 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 위기들에 대해 어떻게 대처할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

원자력 정책과 위기 관리 커뮤니케이션 전략에 대한 논의를 2차에 걸쳐 연재한다.

문제 제기

에너지 자원이 부족한 우리나라에서 원자력 발전은 불가피한 선택이다.

원자력 발전이 국내 전력 생산에서 차지하는 비중은 40%에 달하며, 현재의 전력 수요를 충족시켜줄 수 있는 획기적인 대체 에너지가 개발되지 않는 한 원자력에 대한 의존도는 점점 더 높아질 것으로 예상된다.

그러나 막상 원자력 정책을 추진하면서 여러 가지 어려움에 직면하고 있는 실정이다.

여타 에너지 정책과 달리 원자력 정책은 그 중요도에 비례하여 안전성에 대한 사회 전반의 이해가 구축

되어야 하고 정책의 타당성과 정당성에 대한 합의가 존재해야 한다.

하지만 이러한 사회 전반의 이해와 정책 타당성, 정당성에 대한 합의를 이끌어내는 과정에서 갈등과 위기가 수반되기가 쉽다.

정책 추진 과정에서 가장 흔히 부딪히는 문제는, 원자력 발전에 필요한 각종 시설의 입지를 선정하는 과정에서 발생하는 지역 주민들의 저항이다.

최근에는 원전 수거물의 처리 시설 건설을 둘러싼 갈등이 점점 가시화되고 있다.

원자력 발전의 부산물인 원전 수거물(radioactive wastes)이란 방사성 물질 또는 그에 의하여 오염된 물질로 폐기 대상이 되는 물질을 말

한다.

여기에는 원자력 발전의 연료로 사용된 사용후 핵연료(spent fuel)를 비롯하여 원전내 방사선 관리 구역에서 작업자들이 사용했던 작업복, 장갑, 기기 교체 부품 등과 방사성 동위원소를 사용하는 병원, 연구 기관, 대학, 산업체 등에서 발생하는 물질들이 포함된다.

이 물질들은 방사능 오염의 위험성 때문에 상당 기간(몇 초에서 수 억 년까지) 안전하게 격리 보관해야 한다.

현재 원자력 발전 과정에서 발생하는 원전 수거물 중 비교적 안전한 종·저준위 수거물은 각 발전소 구내의 임시 저장고에 저장·관리되고 있고, 전국 2,200여개 방사성



동위원소 이용 기관에서 발생하는 중·저준위 수거물은 대전에 있는 한국수력원자력(주) 원자력환경기술원의 저장 시설에 보관되고 있다.

그러나 각 원전의 임시 저장 시설은 2008년이면 포화될 것으로 예상되어 이를 영구적으로 저장·관리할 관리 시설의 건설이 시급한 실정이다.

정부는 이미 30년 전부터 관리 시설 부지 확보를 위한 정책을 추진해왔다.

1986년 경북 영덕, 영일, 울진군을 시작으로 약 10년에 걸쳐 충남 안면도, 경북 청하, 장안·울진, 군업도 등을 대상으로 부지 선정을 시도해왔으나 지역 주민들과 환경 단체의 반발로 번번이 실패로 끝나고 말았다.

계속된 정책 실패 후 소관 부처가 과학기술부에서 산업자원부로 바뀌고, 부지 확보도 지역의 유치 공모를 통하는 방식으로 바뀌는 등 정책적 변화가 있었다.

2003년 2월에는 동해안의 영덕·울진, 서해안의 고창과 영광 등 4개 지역을 후보 부지로 발표했고, 지역 주민들의 수용성을 제고하기 위한 전략으로 관리센터가 들어서는 지역에 양성자가속기를 연계 건설하는 등 지역 발전을 위한 보상책을 마련하였다.

이에 일부 지자체를 중심으로 지역 발전을 명분으로 한 시설 유치

주장이 나오기 시작했으며, 2003년 7월 전북 부안군이 단독으로 시설 유치 신청을 함으로써 오랜 정책적 난제가 해결되는 것으로 전망되었다.

그러나 정책 당국이 공식적으로 전북 부안군 위도를 관리센터 부지로 선정하면서 지역 주민과 환경 단체의 격렬한 저항이 시작되었고, 언론 보도를 통해 심각한 사회적 간접으로 부각되면서 정책 추진이 점점 어려운 상황으로 빠져들게 되었다.

결국 4개월에 걸친 대립과 충돌 끝에 위도의 부지 선정이 취소되고 주민 투표 등의 절차를 통해 후보 부지를 다시 선정하는 것으로 정책이 후퇴하고 말았다.

2004년 2월 부안군민을 대상으로 한 주민 투표가 실시되어 유치 신청이 철회되었으며, 이후 현재까지 유치를 희망하는 지역이 한 군데도 없어 정책 자체가 답보 상태에 빠져있는 상황이다.

그동안 관리센터 부지 확보를 위해 추진된 여러 정책 추진 사례를 보면, 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등이나 위기 상황에 대한 정부의 대처 방식에 많은 문제점이 있음을 알 수 있다.

지역 주민들의 반발 원인에 대한 다각적인 분석보다는 지역 이기주의라고 비판하고, 근본적인 대책을 마련하기보다는 일단 피하고 보자는 미봉책을 사용하는 경우가 많았

다. 그러면서도 주민 반대를 이유로 이미 결정된 정책조차 번복하는 등 일관성 없는 행태를 보여왔던 것이다.

원자력에 대한 사회적 수용성 부족을 원자력에 대한 무지의 소산으로 보고, 국민들이 원자력의 실상에 대해 제대로 알면 정책 수용도가 높아질 것이라는 낙관적인 입장도 나오곤 한다. 이러한 안일한 대응이 반복되다 보니 정책 당국에 대한 불신감이 점차 심화되고 있다.

원자력 정책은 관련된 이해 당사자들이 다양하고 이들 상호간의 이해 관계가 복잡하기 때문에 이로 인한 갈등이나 위기의 발생 자체를 막는 것은 불가능하다.

그러나 그렇다고 해서 위기가 저절로 가라앉기를 기다리거나 정책 추진을 마냥 미룰 수는 없다. 국가 발전의 원동력인 에너지 수급과 관련한 주요 정책이기 때문이다.

따라서 원자력 정책의 추진 과정에서 발생하는 위기의 원인에 대한 분석과 이를 극복하기 위한 위기 관리 커뮤니케이션 전략의 수립은 더 이상 늦출 수 없는 당면 과제라는 것이 이 연구의 문제 의식이다.

원자력과 위기 관리

사실 직접적인 이해 관계가 없는 한 일반 국민들은 일상적인 상황에서 원자력에 대한 별 관심을 보이지

않는다. 그러나 이 문제가 중요한 사회적 쟁점으로 부각되면 관심도가 급속도로 증대된다.

특히 국민들은 원자력과 관련한 여러 가지 상황 가운데서도 정책 추진 과정에서 일어나는 지역적·사회적 갈등이나 분쟁, 혹은 원전에서 발생하는 사고나 사건에 더 많은 관심을 나타내고 있음을 알 수 있다 (한동섭, 김형일, 2004a).

그만큼 정책 위기와 관련한 정보를 많이 접할수록 원자력에 대한 부정적 태도가 강화될 수밖에 없다.

원자력 정책 당국도 이처럼 부정적인 태도를 유발할 가능성이 높은 각종 위기 상황을 사전에 예방하기 보다는 발생한 뒤에야 비로소 사후 대응을 하는 경향이 있다.

더욱이 발생의 징후를 전혀 깨닫지 못한 채 갑작스럽게 위기를 맞음으로서 적절한 대응을 하지 못하고 일방적으로 끌려가곤 한다.

어떻게든 위기가 가라앉은 후에도 위기의 발생 요인이 무엇이며 이에 대한 대응 조치들은 적절했는가에 대한 비판적 성찰이 따르지 않는다.

결국 나중에 또 다른 위기가 발생하면 이전과 똑같은 전철을 밟는 오류를 범하고 있는 것이다.

유사한 위기 상황에서 같은 실수를 되풀이하지 않기 위해서는 언제든 활용할 수 있는 체계적인 위기 관리 전략(crisis management

strategy)이 수립되어야 한다.

여기서 관리의 대상이 되는 위기의 개념이 무엇인가에 대해서는 학자마다 여러 가지 정의를 내리고 있지만, 통상 “예측하지 못한 상태에서 발생한 사건으로, 잘못 대처할 경우 조직·산업 또는 이해 관계자들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 위협”(Coombs, 1999)이라고 할 수 있다.

이러한 개념 정의에 따르면 우선 위기는 그 발생을 예측하기가 어려운 사건을 말한다.

물론 위기의 발생을 전혀 예상할 수 없다는 말은 아니다. 다만 위기가 언제(when) 어디서(where) 발생할지 알기 어렵다는 것이다.

그러나 위기는 발생 전에 항상 경고 신호를 발하기 때문에 이를 미리 포착한다면 사전 예방과 대비가 가능하다.

한편, 위기는 잘못 대처할 경우 치명적인 타격을 입을 수 있는 중대한 위협이라는 것이다.

그 피해의 범위는 해당 조직만 아니라 그 조직이 속한 산업 영역 전반, 그리고 직간접으로 연결된 수많은 이해 관계자들에게까지 이른다.

원자력 발전은 상당히 민감하고 위험한 물질을 사용하기 때문에 다른 에너지 정책이나 산업보다 위기 발생의 가능성성이 높다. 원전 운영 과정에서 발생하는 사소한 고장이나 가동 중단 사태가 위기로 발전할

수도 있고, 심한 경우 방사능 누출이나 오염 사고 등을 통해 인명 피해가 발생할 수도 있다.

원자력의 위험성에 대한 국민들의 두려움으로 인해 정책 추진 자체가 난항을 겪기도 한다. 원자력 관련 시설을 건설하기 위한 후보 부지 선정 정책이 지역 주민이나 환경 단체의 저항으로 중단되는 것도 원자력 정책에서 흔히 겪는 위기의 한 유형으로 볼 수 있다.

특히 관련 시설 입지 정책과 관련한 문제는 그 동안 정책학적 관점에서 많이 다루어져왔다. 이른바 혐오 시설 혹은 비선호 시설 입지 정책에서 발생하는 정책 불수용 혹은 주민 저항의 원인과 그 해결 방안을 찾는 연구들이다.

예컨대, Mazmanian과 Morell(1990)은 원전 수거물 관리 시설과 같은 비선호 시설(unwanted facility)의 입지에 있어서 지역 주민들이 반대 혹은 저항하는 원인을 네 가지로 요약하고 있다.

첫째, 비용과 편의이 형평성을 이루지 못한다는 것이다.

둘째, 지역 주민들의 환경 문제에 대한 인식이 제고되었다는 점이다.

셋째, 원전 수거물이 인간과 자연에 미치는 위험이 심각하다는 점이다.

넷째, 시설 입지를 추진하는 정부나 사업 추진자에 대한 불신의 결

과라는 것이다.

Gervers(1991)도 유해 시설이나 위험 시설을 입지하는 데 있어 주민 저항은 보편화되었으며, 주민 저항은 다음 네 가지 사항이 충족되었기 때문에 발생한다고 설명한다.

첫째, 유해 시설이나 위험 시설의 선정 절차가 민주적이지 못하고, 둘째, 기술적 내용에 대한 신뢰감이 결여되어 있고, 셋째, 협조 과정이 비공개적이고 협조적이지 못하며, 넷째, 정치적 압력이 존재하기 때문이라고 한다.

한편, Kunreuther와 Eatling(1992)은 원전 수거물 관리 시설의 입지는 기술적인 문제라기보다는 사회적·정치적인 문제라고 간주하면서 지역 주민들이 시설 입지를 반대하는 이유로 ① 고도로 지각된 위험과 시설의 오명에 대한 공포 ② 정부와 전문가에 대한 신뢰 결여 ③ 처분 시설의 계획, 건설, 운영 과정에서 지역 주민의 통제 욕구 ④ 시설 입지로 인한 편의과 비용의 비형평성 등을 들고 있다.

국내에서도 이와 관련한 많은 연구들이 수행되었다.

예를 들면, 유해운(1995)은 원전 수거물 관리 시설에 대한 주민 저항에 영향을 미치는 요인을 사업 추진자 관련 요인(주민 참여, 보상), 지역 주민 관련 요인(사업 참여자에 대한 신뢰성, 재산 가치의 하락, 지역적인 오명, 잠재적 위험에 대한

공포, 저항의 기동성과 연대성), 외부 환경 관련 요인(환경 단체의 활동, 대중매체의 영향, 정치적 요인)으로 나누어 살펴보았다.

김길수(1997)는 그 원인을 정책 특성 요인, 정책 집행 요인, 정책 대상 집단 요인, 그리고 정책 환경 요인으로 구분하였고, 최미옥(1999)은 원전 수거물에 대한 위험 인지, 정부 불신, 반핵주의가 주민 저항의 핵심 요인이라고 지적하였다.

한편, 부안 위도 사태를 대상으로 연구를 수행한 최연홍과 오영민(2004)은 정책에 대한 지역 주민의 수용도를 정책 요인, 정책 과정 요인, 정책 집행자 요인, 정책 대상자 요인으로 보고 각 요인이 정책 수용에 미친 영향력 정도를 분석하였다.

특히 관련 정책이 발표되기 이전에는 수용도가 높았던 부안 지역 주민의 정책 수용도가 발표 이후에는 더 이상 정책을 진행할 수 없을 정도로 하락한 이유가 정책 수용 여부에 대한 판단 기준이 변했기 때문으로 보았다.

즉, 정책 발표 이전에는 객관화된 타자의 입장에서 바라보았으나, 정책이 발표된 후에는 주관화된 내부인의 입장에서 시설이 들어섬으로써 발생할 수 있는 위험과 생존권이 정책 수용 여부의 판단 기준으로 전환되었다는 것이다.

지역 주민의 태도가 변화된 원인

에 대해 첫째는 의사 결정 과정에서의 문제로서 지역 주민들이 군수의 유치 신청 결정이 독단적인 것이라고 믿고 있다고 보았다.

즉, 위도에 시설을 건설한다는 것은 부안군 전체의 사회 경제적 상황을 변화시키는 것임에도 불구하고 주민들과 협의 없이 독단적으로 결정했다는 것이다.

둘째, 지역 주민의 생존권을 관리 시설 유치시의 경제적 유인과 맞바꿨다고 생각한다.

혐오 시설의 지역 입지에는 생존권 문제가 항상 제기되는데, 생존권 문제는 위험 요인의 강화에 직접적 영향을 미치고 있다.

한편, 관리 시설의 경우 생존권은 두 가지 차원에서 설명할 수 있는데, 그것은 위험한 시설과 물질이 들어옴으로써 지역 주민의 신체적 건강상의 위해가 있을 것이라는 점과 해당 지역의 경제적 기반을 파괴할 것이라는 우려이다.

셋째, 부안 지역은 새만금 사업의 추진 과정에서 빚어진 정책 혼선의 경험을 갖고 있었다. 그 결과 지역 사회는 환경 문제와 지역 개발 사업에 상당히 민감하며 환경 단체와의 연계도 밀접하다.

이처럼 원자력 정책과 관련한 가장 대표적인 위기의 유형인 시설 입지 정책과 주민 저항의 관계에 대한 연구는 국내외적으로 많이 이루어져왔지만, 실제 위기 발생시 이러한

〈표 1〉 응답자의 인구통계학적 속성

분석 결과들을 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의가 다소 빈약한 것이 사실이다.

결국 지금까지 축적된 여러 의미 있는 연구 결과들이 학술적 담론의 영역에 머물러 있고, 정책 당국은 지금도 여전히 같은 오류를 지금도 계속 반복하고 있는 것이다.

여기서 위기 요인에 대한 분석이 실제 위기의 예방과 대비, 그리고 발생한 위기에 대한 적절한 대처 및 조속한 위기 회복을 위한 효과적인 커뮤니케이션 전략의 수립으로 연계될 수 있도록 할 필요성이 제기되는 것이다.

위기 요인 분석

위기의 효과적인 관리 전략을 수립하기 위해서는 우선 당면한 위기의 발생 요인에 대한 분석이 선행되어야 한다.

앞서 보았듯이 전북 부안군 위도에 원전 수거물 관리 시설을 건설하려는 정부의 정책은 추진 과정에서 주민들의 격렬한 저항으로 심각한 위기 상황에 봉착해버렸다.

정책 당국은 주민들의 정책 수용을 유도하기 위한 다양한 보상 방안을 제시하고, 주민들의 불법 행동에 대해서는 단호하게 맞서는 등 위기 극복을 위한 여러 가지 노력을 기울였다. 그러나 위기 극복에 실패하고 주민들과의 갈등만 심화된 채 정책

구분	일반 국민	부안군민	위도 주민
성별	남성	271(49.7)	36(51.4)
	여성	274(50.3)	34(48.6)
연령대	20대	85(15.6)	2(2.9)
	30대	122(22.4)	9(12.9)
	40대	143(26.2)	12(17.1)
	50대	169(31.0)	20(28.6)
	60대 이상	26(4.8)	27(38.6)
직업	회사원	221(40.6)	4(5.7)
	학생	19(3.5)	-
	자영업	127(23.3)	5(7.1)
	농어업	7(1.3)	33(47.1)
	주부	121(22.2)	19(27.1)
	기타	50(9.2)	9(12.9)
계	545	70	30

자체를 백지화하는 결과로 끝났고 말았다.

결국 ‘정책 추진 → 주민 저항 → 정책 포기’라는 과정에 이미 겪었던 유사한 위기들을 또 다시 반복한 것이다.

이러한 반복의 연결 고리를 끊을 실마리를 찾기 위해 설문 조사를 통해 이번 위기 상황에 대한 태도를 살펴보았다.

조사는 2005년 1월 18일부터 20일까지 3일에 걸쳐 이루어졌으며, 조사 대상은 일반 국민, 부안군민, 위도 주민 등 세 집단으로 구분하였다.

실제 관리 시설이 들어서는 지역은 위도이므로 위도 주민들이 해당 지역 주민이 되고, 부안군민은 시설 입지의 인접 지역 주민에 해당한다.

일반 국민들은 휴대폰을 이용한 모바일 서베이(Mobile survey)를 실시하였고, 부안군민과 위도 주민

은 전화 조사 방법을 사용하였다.

표본 추출은 일반 국민의 경우 조사 회사에 등록된 조사 패널들을 대상으로 한 랜덤 디지트 표집(Random Digit Sampling) 방법을 사용해서 이루어졌고, 부안 및 위도 주민은 체계적인 무선 표집(Systematic Random Sampling)을 실시하였다. 〈표 1〉은 응답자의 인구통계학적 속성이다.

총 645명의 응답자 가운데 545명이 일반 국민들이고, 부안군민은 70명, 그리고 위도 주민은 30명이다.

일반 국민의 경우 지역별로 보면 서울 134명, 부산/울산/경남 99명, 대구/경북 83명, 인천/경기/강원 57명, 광주/전라 96명, 대전/충청 76명이었다.

부안군민은 부안읍, 주산면, 동진면, 보안면, 변산면, 진서면, 백산면, 상서면, 하서면, 출포면에서

〈표 2〉 원전 수거물관리센터 수용에 대한 태도

	일반 국민	부안군민	위도 주민	df	F
자기 지역 수용 의사	2.85 (1.12)	3.96 (1.32)	2.00 (1.20)	2	39.332**
타지역 수용 의사	2.27 (0.87)	2.99 (1.37)	2.07 (1.08)	2	19.231**

* p<0.05 ** p<0.01

각 6명, 행안면, 계안면은 각 5명씩 총 70명으로 구성되고, 실제 시설 후보 지역인 위도면은 30명이 조사에 참여하였다.

1. 정책 수용에 대한 태도

위도 관련 사태에서 발생한 위기의 내용들을 살펴보면, 군민들의 촛불 시위, 학생들의 등교 거부, 부안군수 폭행, 고속도로 점거 시위 등 다양한 형태로 전개되어 웃음을 알 수 있다.

그리고 이러한 행동을 통해 전달하고자 한 핵심 메시지는 지역 주민들의 의견을 제대로 수렴하지 않은 부안군수의 일방적인 유치 신청과 정부의 후보 부지 선정 정책에 대한 명백한 거부 의사라고 할 수 있다.

실제로 설문을 통해 정책 거부 의사가 어느 정도 되는지를 측정하였다.

자신이 살고 있는 지역에 원전 수거물관리센터가 들어서는 것에 대한 의사를 5점 척도로 물은 결과, 일반 국민과 부안군민, 그리고 위도 주민의 태도는 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다($F=39.332$, $df=2$, $p<0.01$).

흥미로운 사실은 후보 부지로 선

정된 위도 지역 주민들의 태도는 평균 2.00($SD=1.2$)으로 정책 수용 의사가 일반 국민(2.85, $SD=1.12$)보다 더 높게 나타난 반면, 인접 지역에 해당하는 부안군민들은 평균 3.96($SD=1.32$)으로 정책에 대한 거부 태도가 상당히 강했다는 점이다.

위도 주민과 부안군민간의 이러한 정책 수용에 대한 태도 차이는 이른바 혐오 시설의 입지로 인해 초래되는 비용과 편익에 대한 양 집단의 인식 차이 때문인 것으로 볼 수 있다.

즉, 시설이 실제로 입지하는 지역의 경우 이로 인해 발생하는 비용상의 손실에 대해 직접적인 보상을 받을 가능성이 높다.

예컨대, 그 동안 해오던 생업을 더 이상 이어갈 수 없거나 토지를 강제 수용 당하는 등의 피해가 발생할 경우 정부가 직접 보상을 해주기 때문에 큰 문제가 되지 않는다.

더욱이 정부의 정책 변화로 지역 발전을 위한 각종 지원 혜택이 주어짐으로써 받을 수 있는 각종 편익도 시설 입지에 대한 거부감을 낮추는데 일정한 효과를 보인 것으로 해석 할 수 있다.

그러나 해당 시설이 들어서지는 않지만 지리적으로 또는 행정 구역상으로 주변 지역으로 편입될 경우 경제적 보상을 비롯한 직접적인 편익보다는 혐오 시설 근처라는 이유만으로 재산 가치가 하락하거나 관광 수입이 격감하는 등의 손실이 더 커질 가능성이 높다.

물론 이러한 비용과 편익의 불균형을 해소하기 위한 지원 정책들이 마련되어 있지만 주민들의 저항감을 해소하기에는 부족했던 것이다.

한편, 관리센터가 자신이 살고 있는 지역 이외의 곳에 들어서는 것에 대해서는 어떻게 생각하는지를 측정하였다.

일반 국민(2.27, $SD=0.87$)이나 부안군민(2.99, $SD=1.37$)의 정책 수용 의사는 자기 지역의 경우와 비교할 때 상당히 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 차이는 자신과 직접적이 해 관계가 없는 정책에 대해서는 객관화된 타자의 입장에서 판단하지만, 이해 관계가 직접 얹힌 정책에 대해서는 주관화된 내부인의 입장에서 판단하는 경향 때문으로 볼 수 있다.

즉, 정책의 필요성에 대해 인정한다 할지라도 막상 자신의 지역에 비선호 시설이 들어올 경우 그로 인해 발생할 수 있는 위험과 생존권에 정책 수용의 판단 기준이 되기 때문에 반대 입장이 강해진다는 것이다

(최연홍, 오영민, 2004).

여기서 주목할 만한 것은 위도 주민들의 경우 정책 수용 의사가 평균 2.07($SD=1.08$)로 나타나 자기 지역에서의 수용 태도 2.00과 큰 차이가 없었다는 점이다.

즉, 위도 주민들의 정책에 대한 판단은 단지 자신들의 이해 관계와 일치하기 때문이 아니라 정책 자체의 국가적 필요성에 대한 것으로 볼 수 있다.

이는 정책의 수용성을 높이기 위해 정부에서 위도 주민들을 대상으로 수행한 여러 커뮤니케이션 전략이 일정한 효과를 보였음을 입증하는 증거이며, 이 때 강조해야 할 메시지는 시설 입지로 발생하는 손실에 대한 보상이 아니라 시설 자체의 필요성을 효과적으로 설득할 수 있는 것이어야 한다.

2. 위기 요인별 분석 결과

정책에 대한 주민들의 거부 의사가 저항적 행동으로 표출되고 그 결과 정책 추진이 중단되는 위기를 초래했다면, 구체적으로 정책의 어떤 측면이 문제 요인이 되고 있는지를 분석할 필요가 있다.

이 연구에서는 선행 연구의 결과들을 토대로 정책 거부 혹은 주민 저항의 요인을 크게 원자력 관련 요인, 정책 추진 주체 관련 요인, 그리고 커뮤니케이션 관련 요인 등 세 부문으로 나누었다.

각 요인별 태도 분석 결과를 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 원자력 관련 정책의 수용에 영향을 미치는 요인으로 원자력 자체에 대한 태도를 살펴볼 수 있다.

사실 국민들은 원자력의 안전성을 평가할 때 과학적인 사실보다는 자신들의 경험이나 지식, 추리력, 상상력 등을 동원하여 주관적으로 평가하는 경향이 있다.

이와 같은 국민들의 지각된 위험(perceived risk)은 위험을 유발하는 사건, 사고, 행동의 어떤 특성이나 특정한 국면을 지나치게 과대하게 평가·확신하거나 반대로 과소하게 평가·추정하는 등 잘못 판단할 가능성을 내재하고 있다.

원전 수거물 관리 시설의 경우에도 아직 우리나라에서는 건설 혹은 운영 경험이 없기 때문에 이에 대한

태도도 이 시설이 초래할 수 있는 실제 위험보다는 인근 지역에 거주하는 지역 주민들이나 일반 국민들이 원전 수거물의 위험성에 대해 어떻게 지각하느냐에 따라 정책 수용 여부가 결정될 수밖에 없을 것이다(김길수, 1997: 179~180).

원자력 관련 요인을 측정하는 변인으로 원자력 에너지의 특성과 원전 수거물 관리 시설의 위험성에 대한 태도를 조사했다.

원자력 에너지의 특성은 원자력의 청정성, 경제성, 안전성에 대한 동의 정도로 측정하였다.

우리나라 국민들은 원자력 에너지가 다른 에너지 자원에 비해 깨끗하고 경제적이라는 사실에 대해서는 비교적 긍정적인 태도를 보이고 있다(한동섭, 김형일, 2003).

그럼에도 불구하고 원자력에 대한 사회적 수용성이 낮은 것은 원자력의 위험성에 대한 두려움 때문이다. 이는 원전 수거물관리센터에 대한 태도에서도 마찬가지로 나타날 것으로 보인다.

이에 따라 원전 수거물의 안전한 보관 가능성, 시설의 사고 가능성, 그리고 사고 발생 시 피해의 규모에 대한 태도를 측정하였다.

분석 결과, 시설 입지에 가장 강한 반대 입장을 보이는 부안군민의 경우 원자력 에너지의 특성에 대해서도 다분히 부정적인 태도를 보이고 있음을 알 수 있다.

원자력 에너지가 다른 에너지 자원보다 깨끗하고, 경제적이고, 안정적인가 하는 질문에 대한 평균 응답 점수가 3.28($SD=0.88$)로 비교적 회의적인 견해가 강함을 알 수 있다.

이는 일반 국민이 평균 2.26($SD=0.74$)로 비교적 긍정적이고, 위도 주민들 역시 2.00($SD=0.93$)인 것과 비교할 때 더욱 극명하게 드러난다($F=58.328$, $df=2$, $p<0.01$).

관리 시설의 위험성에 대한 인식은 위도 주민이 평균 1.78($SD=0.92$)로 그렇게 위험한 것으로 보



고 있지 않는 반면, 부안군민(3.58, SD=0.95)은 물론 일반 국민(3.16, SD=0.61)들도 위험하다고 생각하는 것으로 나타났다.

이 결과만으로 볼 때 정책 당국의 위도 주민들에 대한 커뮤니케이션 전략은 상당한 효과를 거둔 것으로 평가된다.

그러나 부안군민들의 부정적 태도는 시설 입지에 반대하는 시민 환경 단체의 영향 등으로 인해 다소 과장된 평가라고 하더라도 일반 국민들이 관리 시설의 위험성에 대한 우려가 높게 나타난 것은, 일반 국민들을 대상으로 한 커뮤니케이션 전략이 미비하거나 별다른 실효성을 거두지 못했음을 반증하는 결과이다.

둘째, 정책 추진 주체와 관련한 요인을 살펴보기 위해 관리센터 부지 선정 정책의 소망성(desirability), 정책의 추진 방식, 그리고 정책 추진 주체의 추진 능력에 대한 태도를 조사하였다.

우선 정책의 소망성이란 추진하고자 하는 정책의 내용이 얼마나 바람직한 것인가를 의미한다(이준범, 2002: 16; 정정길, 2001: 658-9).

이를 측정하기 위한 설문 문항으로 정책의 필요성, 바람직함, 경제적 보상의 충분성에 대한 태도를 물었다.

한편, 원자력과 같이 민감하고 복잡한 이해 관계가 얹혀있는 정책

일수록 정책의 결과보다는 과정이 더 중요한 변수로 작용한다.

특히 중요한 것은 추진 과정의 공개성과 정보 공개, 그리고 지역 주민의 참여 여부이다.

또한 지역 주민들이 시설에 대한 확신을 가질 수 있도록 정부가 위험을 정확하게 평가하고, 엄격한 기준에 따라 시설을 건설하고, 시설을 운영하기에 충분한 능력이 있다는 명성(reputation)을 얻어야 정책의 수용 가능성을 높일 수 있다(김길수, 1997: 180).

분석 결과를 살펴보면 정책 추진 주체 관련 요인은 정책 거부 의사가 강한 부안군민은 물론 일반 국민과 위도 주민들에게서도 상당히 부정적인 결과가 나왔다.

정책의 소망성에 대한 태도를 보면, 위도 주민이 평균 2.33(SD=0.83)으로 비교적 긍정적이었고, 다음으로 일반 국민이 2.55(SD=0.61)로 큰 차이가 없었다. 반면, 부안군민들의 태도는 평균 3.35(SD=0.79)로 정책 자체에 대한 저항감이 상당히 강한 것으로 나타났다.

정부의 정책 추진 능력에 대한 태도도 유사하게 나타났다. 위도 주민 2.07(SD=0.77), 일반 국민 2.74 (SD=0.75)인 반면 부안군민은 3.35(SD=0.79)로 불신감이 높았다.

가장 우려스러운 것은 정책의 추진 방식에 대한 태도였다.

정책 거부 의사가 높은 부안군민들은 예상대로 평균 3.57(SD=0.86)로 상당히 부정적이었다.

그러나 정책 수용 의사가 높았던 위도 주민들은 정책 추진 방식에 대해서는 평균 2.83(SD=0.77)으로 다른 항목들에 비해 부정적인 태도가 강했고, 일반 국민들도 평균 3.08(SD=0.72)로 비교적 부정적이었다.

이러한 결과는 이번 정책을 위기에 빠뜨린 가장 큰 요인은 정책 당국 자체임을 시사하는 것이다.

정책의 필요성에 대해 동의하는 위도 주민들조차 추진 과정에 대해 불만을 표시하고 있으며, 실제 정책 추진 과정에 대한 경험이나 정보를 얻을 기회가 없는 일반 국민들도 정부의 정책 추진 방식에 대해 회의적인 시각을 갖고 있는 실정이다.

셋째, 원자력 관련 정책에 대한 수용 태도가 정책의 본질이 아니라 그러한 정책 내용이 전달되는 커뮤니케이션 환경에 기인한 것은 아닌가 하는 의문에서 커뮤니케이션 관련 요인에 대한 태도를 측정하였다.

정책 관련 정보의 유통 경로는 대인 커뮤니케이션 채널부터 시작해서 공식 혹은 비공식적인 다양한 경로가 있겠지만, 이 연구에서는 가장 핵심적인 요인으로 지적되는 언론 보도와 환경 단체의 활동에 대한 태도를 살펴보았다.

정책의 추진 과정에서 언론이 미

〈표 3〉 위기 요인에 대한 태도 분석 결과

위기 요인	일반 국민	부안군민	위도 주민	df	F
원자력 관련 요인	원자력의 특성 (0.74)	2.26 (0.88)	3.28 (0.93)	2	58.328**
	관리 시설의 위험성 (0.61)	3.16 (0.95)	3.58 (0.92)	2	75.866**
정책 주체 관련 요인	정책의 소명성 (0.61)	2.55 (0.79)	3.35 (0.83)	2	64.857**
	정책 추진 방식 (0.72)	3.08 (0.86)	3.57 (0.77)	2	15.818**
커뮤니케이션 관련 요인	정책 추진 능력 (0.75)	2.74 (0.79)	3.35 (0.77)	2	33.854**
	언론 보도 (0.72)	3.00 (0.77)	3.47 (1.08)	2	13.003**
환경 단체	3.09 (0.84)	2.68 (0.99)	3.43 (1.09)	2	9.864**

* p<0.05 ** p<0.01

치는 영향이나 역할이 크다는 사실은 이미 많은 연구에서 입증되었다 (Herman & Chomsky, 1988; Parenti, 1986; Cook et al., 1983; Graber, 1989).

언론은 사실에 대한 보도나 지역적인 이슈에 대한 정보를 제공함으로써 일반 시민들로 하여금 지역적 문제의 중요성을 인식하게 하여 문제를 여론화하는 기능을 수행한다.

따라서 원전 수거물 관리 시설 입지와 관련한 각종 문제들에 대한 언론의 계속적인 보도와 관심은 주민들의 행태와 저항 강도에 영향을 미치며, 이에 대한 적극적인 대응 방안을 모색하는 데 기여하게 된다.

따라서 언론 보도의 정확성, 공정성, 신뢰성이 주민들의 태도에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

조사 결과 위도 사태에 대한 언론의 보도 태도에 대해 대체로 부정적인 입장이 많은 것으로 나타났다.

부안군민이 3.47($SD=0.77$)로 가장 부정적이고, 다음으로 일반 국민(3.00, $SD=0.72$), 위도 주민(2.93, $SD=1.08$)의 순으로 나타났지만 그 차이는 크지 않다.

물론 언론 보도를 부정적으로 생각하는 이유는 집단에 따라 상당히다를 가능성이 높다.

예컨대, 부안군민들의 경우 언론이 자신들의 행동을 지역 이기주의로 몰거나 집단 행동의 명분보다는 결과에만 초점을 맞추는 것에 대해

비판적인 견해를 피력하는 것으로 볼 수 있다.

반면, 위도 주민들은 자신들의 정책 수용 의사는 무시한 채 부안군민들의 반대 행동을 전체 군민들의 뜻인 것처럼 보도하는 것에 대해 강한 불신감을 피력하고 있다.

여기서 중요한 것은 언론 매체의 원자력 관련 보도는 그 속성상 분쟁이나 갈등, 고장이나 사고와 같은 부정적인 내용을 더 많이 다룬다는 점이다(한동섭, 김형일, 2004).

정책의 추진 과정에서 발생하는 사회적 갈등이나 위기의 원인은 앞서 보듯이 여러 가지가 있지만 이러한 갈등을 증폭하고 위기를 확산하는 데 결정적인 영향을 미치는 것이 언론 보도이다. 위기 관리 전략에서 위기 관리 커뮤니케이션 전략, 특히 대언론 전략이 가장 중요시되는 것도 이러한 언론 보도의 영향력 때문

이라고 하겠다.

원자력과 관련한 갈등이 유발되거나 위기가 초래될 때 그 논쟁의 주도권을 정부가 잡지 못하고 문제를 제기하는 환경 단체나 지역 주민이 갖는 경우가 많은 것도 정부의 위기 관리 커뮤니케이션 전략이 부재하거나 미약하기 때문이다.

더욱이 환경 단체의 활동에 대한 평가나 신뢰도는 대체로 정부의 그 것보다 더 높은 것으로 나타나고 있다(한동섭, 김형일, 2003).

다만, 이번 조사에서는 다소 다른 양상을 보이는 것으로 나타났다.

부안군민들은 자신들과 뜻을 같이 하는 환경 단체에 대해 평균 2.68($SD=0.99$)로 상당히 긍정적인 평가를 하고 있었다.

그러나 위도 주민이나 일반 국민들의 환경 단체에 대한 시각은 각각 3.43($SD=1.09$), 3.09($SD=0.84$)



로 비교적 좋지 않았다.

이러한 결과는 이번 사태를 계기로 환경 단체의 극단적인 저항 운동에 대한 일반의 시각이 회의적으로 돌아서고 있음을 시사한다.

3. 논의 및 시사점

원자력 정책에서 중요한 영역인 원전 수거물 관리 시설 입지 정책에 서 결국 주민들의 강력한 저항을 초래한 요인을 살펴보기 위한 설문 조사 결과 위기 관리 커뮤니케이션 전략 수립 차원에서 다음과 같은 중요한 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 지역 주민들간에도 동일한 정책에 대한 이해 관계에 따라 상당히 상반된 태도를 보일 수 있다는 사실이 확인되었다.

이번 조사에서 정책 수용 의사로 보면 실제 시설이 들어설 예정인 위도 주민들은 찬성하는 입장이 높았지만, 행정 구역상 인접 지역인 부안군민의 경우 반대 의사가 강한 것으로 나타났다.

그 이유는 시설 입지로 인해 발생 할 비용과 편익에 대한 태도가 지역에 따라 달라질 수 있기 때문이라고 하겠다.

이 현상은 위기 예방의 차원에서 정책 추진을 할 때 상호간의 이해 관계가 다른 당사자들의 입장을 조화롭게 수용할 수 있는 방안의 모색이 필요함을 시사한다.

둘째, 원자력 문제에 대한 국민

들의 태도 형성은 객관적 사실에 입각한 것이 아니라 원자력의 위험성에 대한 주관적 평가에 따라 이루어짐을 확인할 수 있었다.

정작 시설이 들어서는 위도 주민들의 태도와 달리 부안군민들은 시설의 위험성이나 폐해에 대해 실제 보다 과장된 두려움과 의구심을 갖는 것으로 볼 수 있다.

이러한 결과가 나타난 데는 부정적인 내용에 더 많은 뉴스 가치를 부여하는 언론 보도의 속성이나 주민들을 자극하는 감성적 설득전략을 활용한 환경 단체의 활동 방식에서도 그 원인을 찾아볼 수 있지만, 위험성에 대한 의혹을 불식시키기 위한 정책 당국의 커뮤니케이션 전략이 부재하거나, 있다 하더라도 정보의 단순 전달에 그치는 형식적인 커뮤니케이션을 수행하였기 때문으로 볼 수 있다.

셋째, 이번 시설 입지 정책의 추진 과정에 대한 태도는 정책의 수용 여부와 관계없이 부정적이었음을 알 수 있다.

부안군민만 아니라 위도 주민과 일반 국민들도 정책 추진 방식에 대해 회의적인 견해를 피력하고 있었다. 이는 이번 위기를 유발한 핵심 요인이 정책을 추진하는 정부 당국에 있음을 의미한다.

또 이러한 부정적 인식은 하루아침에 생성된 것이라기보다는 지난 30여 년간 관련 정책을 추진하면서

일관성을 유지하지 못한 정부에 대한 신뢰도가 떨어지면서 축적된 결과로 할 수 있겠다.

결국 당장의 위기 상황을 모면하거나 해소하기 위한 단기적인 커뮤니케이션 전략보다는 장기적으로 정책의 신뢰성을 회복하기 위한 전략의 수립이 중요하다.

넷째, 이번 사태에서도 정부의 대언론 정책이 문제가 많이 있음을 알 수 있었다.

부안군민의 저항이 격화되면서 급격히 증가된 언론 보도의 내용이 쟁점의 본질이나 근본 원인보다는 갈등과 분쟁의 결과에만 집중되면서 사태를 바라보는 일반 국민들의 시각도 점점 나빠지고 있었다.

또 언론의 주요 정보원이 정부가 아니라 정책에 반대하는 환경 단체나 지역 주민들로 채워지는 경우가 많았다.

사실 일상적인 상황에서 정부의 대언론 정책은 산업자원부나 과학기술부 등 소관 부처를 담당하는 부서를 대상으로 이루어진다.

그러나 원자력 문제가 사회적 쟁점이 되면 자연히 사회부 또는 지역 담당 기자들이 언론 보도를 하게 되는 것이다. 이처럼 일상 상황과 위기 상황에 대한 언론의 취재 및 보도 경로가 달라짐에도 불구하고 이에 대한 대책이 없었던 것이다. ☺

(다음호에 계속)