

04 _ 합의회의의 국내사례들 - ③ 원자력 중심 전력정책

2004년 '원자력 중심 전력정책 합의회의'

“원자력 발전소 신규 건설 중단해야 한다” 합의

글 | 김병수 _ 시민과학센터 운영위원 bsookim@gmail.com

지난해 11월 주민투표를 통해 방사선편폐물 처리장을 경주에 건설하는 것으로 결정했다. 이로써 부지 선정을 둘러싼 약 20여 년 동안의 사회적 갈등과 저항이 표면적으로는 일단락되었다. 그 동안 예정지역에서 발생했던 격렬한 저항의 1차적 원인은 결정 과정의 폐쇄성에 있었다. 방폐장 건설 계획에서 부지선정까지의 과정에서 관련 정보가 사전에 충분히 제공되지 않아 투명성이 결여되어 있었고, 지역 주민을 비롯한 이해관계자들의 참여도 봉쇄된 채 일방적으로 추진되어 왔다.

원자력 발전을 둘러싼 소모적 갈등

2003년 부안에서의 저항이 심해지자 정부는 주민투표를 도입할 수도 있다고 밝혔으나, 결국 부안 주민들의 자체 투표로 상황이 정리되었다. 그런데 당시의 문제는 부지 선정 찬반만을 묻는 주민투표 도입만으로는 방폐장 선정을 둘러싼 사회적 갈등이 쉽게 해결되기 힘들다는데 있었다. 오히려 선불리 접근할 경우 지역사회의 갈등만 증폭시키고 문제를 더욱 꼬이게 할 가능성이 컸다.

이런 갈등의 이면에는 오랜 기간 쌓여온 정부에 대한 불신, 원자력 중심 전력정책에 대한 사회적 논의 부재가 깔려 있었다고 할 수 있다. 정부는 1970년대 후반 원자력 발전이 시작된 이래 지금까지 국민적 동의나 사회적 합의를 구한 적이 한 번도 없었다. '원자력 발전을 어떻게 할 것인가'에 대한 사회적 논의 없이, 폐기장 문제를 기술적 또는 지역만의 문제로 환원해 해결할 수 있다는 정부의 잘못된 가정이 20여 년을 허비하게 만든 것이다.

경주에 방폐장이 건설된다고 해서 이런 문제들이 완전히 해결되는 것은 아니다. 건설 예정지로 거론되었던 지역에서는 과거의 갈등이 여전히 남아 있는 상태이며 고준위 폐기물 처리장 문제는 아직

제대로 논의조차 하지 못하고 있다.

2004년초 시민과학센터는 원자력 발전을 둘러싼 소모적 갈등을 줄이기 위해 '원자력 중심의 전력정책'에 대한 공론화와 사회적 합의가 필요하다고 판단했고, 그 방법으로 일반시민들이 주체가 되는 합의회의를 선택했다. 원자력 정책과 같은 민감한 주제를 그것도 결론을 사전에 예측할 수 없는 합의회의를 적용한다는 것은 시민단체 입장에서 매우 부담스러운 것이었다. 그러나 과거 두 번의 합의회의를 성공적으로 개최한 경험, 일반시민들에 대한 신뢰, 그리고 시민참여 제도의 사회적 확산이라는 측면을 고려해 전력정책을 주제로 한 합의회의를 진행하기로 결정했다.

직접적인 이해관계자는 시민패널 선정 불가

조정위원회는 합의회의의 진행의 '중립성'과 '효율성'을 확보하기 위해 원자력계, 환경단체, 언론인, 관련 공무원, 시민참여 전문가



시민패널들은 전문가패널에게 질의하고 답변을 들으면서 그들의 생각을 정리하게 된다. 상호토론 모습

등 총 8명을 조정위원으로 구성했다. 또한 진행과정에 대한 학습과 결과의 반응을 고려해 관련 부처의 공무원과 원자력 대중화 기관의 장도 포함시켰다. 조정위원회 회의에서는 합의회의 세부 주제, 본 회의 일시 및 장소, 시민패널 모집방법 및 선발 등을 논의했다. 조정위원회는 시민패널들에게 공정하고 균형 잡힌 정보를 제공하기 위해 예비모임 및 본 회의에서 발표할 전문가패널, 시민패널들에게 제공할 자료 목록 등을 사전에 검토하는 역할도 수행하였다.

조정위원들은 과거 합의회의 때 활동했던 위원들보다 더욱 적극적이었다. 대부분의 위원들이 사전 준비를 철저히 해왔으며 각 사안마다 의견을 능동적으로 개진하는 등 회의에 대한 집중도가 높았는데 이런 적극성으로 인해 간간히 미묘한 신경전이 벌어지기도 했다. 조정위원들이 적극성을 띤 이유는 평균연령이 과거 합의회의에 비해 낮았고, 유전자 조작 식품, 생명복제 합의회의 때와 달리 주제에 대한 이해관계 집단이 구체적으로 존재했기 때문으로 보인다. 특히 환경 단체측보다는 원자력계 의원들이 더 적극적이었는데, 원자력계 입장에서는 주최 기관인 시민단체에 대한 우려, 새로운 제도에 대한 기대가 섞여 있었던 것으로 보였다.

합의회의에서 핵심적인 역할을 하는 시민패널들은 6월 22일부터 7월 11일까지 '프레시안', '한겨레신문'의 직접 광고, 동아일보의 칼럼 형태의 간접 광고 등을 통해 모집했다. 특히 '프레시안'과 같은 인터넷 매체에 접근할 수 없는 시민들을 고려해 농민, 여성(주부), 노인 단체 등에 팩스 홍보물을 집중적으로 발송했다. 모집결과 전국에서 176명(남 142, 여 24)의 시민들이 패널로 신청했다. 이는 1998년 유전자조작식품 합의회의의 40명, 1999년 생명복제 합의회의의 85명에 비하면 2~4배 이상 증가한 것이다. 지원자 수만 본다면 광고가 많지 않았음에도 불구하고 일반 시민들이 전력정책과 합의회의의 모델에 대해 관심을 많이 가지고 있었다는 것을 알 수 있었다. 또 다른 특징은 과거 생명공학을 주제로 한 두 번의 합의회의에 비해서 여성 지원자가 상대적으로 적었다는 점이다.

시민패널의 선정은 서류심사와 인터뷰를 통해서 이루어졌다. 서류심사에서는 연령, 직업, 학력, 성, 지역 등을 고려해 약 50명을 1차로 선발했고 이를 통과한 시민들은 면접을 통해 최종 후보로 선정되었다. 인터뷰는 참여연대 회의실에서 전화(지방 거주자)와 직접면접을 통해 진행했다. 면접 시간은 약 15분이었으며 주요 질문은 '시민참여제도에 대한 관심', '원자력에 대한 입장', '의사소통 능력' 이었다. 각 질문에 대한 대답을 상중하로 나눠 평가하였는데 지원자 대부분이 시민참여에 대한 관심과 의사소통 능력이 있어



식사 시간에도 의견을 나누는 시민패널 김선혜와 채명주

은 점수를 받았다.

시민패널 선정과정에서 실무자가 가장 신경을 많이 쓴 것은 직접적인 이해관계자를 가려내 배제하는 일이었다. 서류 심사 과정에서 일부 지원자는 원자력에 관련해 사회적 발언을 한 경험이 있어 제외되었고, 직업을 명확히 밝히지 않은 지원자들은 일일이 확인 작업을 했다. 서류심사와 인터뷰 과정에서 '직접적' 이해당사자들이 상당수 포함되어 있었는데 환경단체 관련자도 있었지만 주로 원자력 업계 종사자와 관련 건설 업체 회사원들이었다. 심지어는 원자력에 직접적인 이해관계가 있는 가족이 집단적으로 신청한 경우도 있었다.

최종 시민패널 18명은 조정위원회에서 확정되었는데, 실무진은 30명을 예비후보로 선정해 조정위원회에 보고했다. 최종 선정 과정에서 원자력계의 의견이 많이 반영되었다. 선정된 패널들은 20대에서 70대까지의 연령층으로 퇴직교사, 주부, 학생, 회사원, 농업기술자 등 다양한 직업을 가진 일반시민들이었다.

‘원자력 발전 지속여부’ 합의 안 돼 잠시 정회하기도

시민패널들은 두 차례의 예비모임을 참여연대 2층 강당에서 비공개로 가졌다. 1차 예비모임에서는 선정된 시민패널들간의 소개가 이루어졌고 프로젝트 책임자는 합의회의의 구조와 진행방식에 대해서 설명했다. 시민패널들은 관련 전문가들로부터 우리나라 전력정책의 쟁점과 원자력의 가능성에 대한 기초 강의를 들었다. 기초 강의 이외에 시민패널들에게 도움이 될 만한 자료도 제공되었는데, 모든 자료가 조정위원회의 승인을 받은 상대적으로 균형 잡힌 정보들이었다. 처음에 대부분의 패널들은 주최측이 제공한 많은 자료들에 부담감을 느낀 것 같았으며, 일부 패널은 과연 이런 문제를 평범한 시민들이 논의할 수 있을지에 대해서 회의적인 시각을 나타내기도 했다.

기초 강의를 끝난 후 주제에 대한 난상토론을 벌였는데 이 때 주제에 대한 자신들의 관심, 향후 전망, 각종 질문 등 다양한 의견들

이 쏟아져 나왔다. 대부분의 시민패널들은 자신의 직업이나 경험에 근거해서 원자력 발전을 판단하는 경향이 강했다. 난상토론이 끝난 후에는 본 회의 때 전문가들에게 질문할 질문지 초안을 작성했다.

2차 예비모임에서는 우리 나라 전력정책의 현황, 원자력 발전의 경제성과 안전성, 환경단체의 입장에 대한 기초 강의가 있었다. 강의를 끝난 후에는 1차 모임에서 논의된 질문들을 더욱 구체화하고 정교화하는 작업을 진행했다. 또한 시민패널들은 본 회의 때 참석할 전문가패널에 대한 의견도 제시했다. 1, 2차 예비모임에서 시민패널이 선정한 주요 질문은 전력문제를 고려할 때의 중요한 가치기준, 전력정책의 현황과 바람직한 방향, 원자력 발전과 관련한 국내외 동향과 산업적 이해관계, 원자력 발전의 지속 여부, 원자력 발전의 대안, 전력정책 수립시의 사회적 합의를 위한 의사결정 방법 등이었다.

본 회의는 국민대학교에서 3박 4일 일정으로 누구나 참여할 수 있는 공개적인 형태로 개최되었다. 본 회의에서 발표할 전문가들은 원자력계와 환경단체측에서 제공한 후보 리스트와 시민패널들의 의견을 참고해 실무진이 안을 만들고 조정위원회에서 확정하였다. 시민패널들은 첫날과 둘째 날 오전까지 11명의 전문가패널과 2명의 원전지역주민의 발표를 들었다. 발표는 세부 주제별로 입장이 상이한 전문가가 각각 20분 정도 발표한 후 시민패널들이 간단하게 질의하는 형태로 진행되었다. 첫날밤 시민패널들은 전문가 패널의 발표를 평가하고, 의견을 교환하는 시간을 가졌다. 시민패널들은 토론 시간의 상당 부분을 원자력 정책에 대해 정반대의 입장을 펴고 있었던 전문가들의 발표 내용을 평가하는데 할애했다. 발표에 대한 평가가 끝난 후에는 다음날 있을 상호토론에서 질문할 내용들을 정리하는 시간을 가졌는데 시민패널들은 30개의 질문 문항을 만든 후 질문을 받을 전문가, 질문할 시민패널을 선정했다.

둘째 날 오후에는 시민패널과 전문가패널 전체가 단상에 나와 약 4시간 동안 상호 토론 및 질의응답 시간을 가졌다. 일반인과 전문가들만의 토론은 평소 쉽게 볼 수 없는 형태로 합의회의 모델의 특징이자 장점이라고 할 수 있다. 물론 문제가 전혀 없었던 것은 아니었다. 과거 합의회의 때도 나타났던 현상으로 일부 전문가 패널은 시민패널에게 자신의 주장을 쉽게 전달하려고 노력하기보다는 상대 전문가패널이나 시민패널을 무시하거나, 일방적으로 가르치려고 하는 등의 소통의 문제를 드러냈다. 이날 밤부터 시민패널들은 본격적인 토론에 들어갔다. 이제까지 제공받은 다양한 정보와 각자의 가치관을 바탕으로 서로의 생각과 판단을 함께 나누는 열린



합의에 도달하기 위해 토론하고 있는 시민패널들



시민패널 대표로 김기철과 이단아가 보고서를 낭독하는 모습

토론시간을 둘째 날 밤과 셋째 날 내내 가졌다.

실무자로서 가장 긴장되면서도 예측이 불가능했던 시간은 이번 합의회의의 핵심 질문 중 하나인 '원자력 발전의 지속여부'를 결정하는 시간이었다. 다른 쟁점들에 대한 토론과 합의는 비교적 쉽게 이루어졌는데 이 때문은 쉽지 않았다. 처음에는 합의자체가 불가능한 것처럼 보이기도 했다. 일부 시민패널은 얼굴을 붉히며 회의장을 박차고 나가 잠시 정회가 되는 등 토론 자체가 순탄치 않았다. 몇 차례의 토론 끝에 원자력 발전 지속 여부에 대해서는 상호, 조별 토론 후 '무기명 비밀투표'를 통해 3/4 이상의 찬성이면 '합의'로 간주하기로 했고, 소수 의견도 보고서에 명시하기로 했다. 우여곡절 끝에 여러 쟁점에 대한 합의가 끝나자 시민패널들은 조를 나눠 밤을 새워가며 시민패널 보고서를 작성했다.

정부 전력정책 찬성한 패널 단 한 명도 없어

시민패널들은 전력정책을 판단할 때 우선적으로 고려해야 할 가치 기준으로 '지속가능한 발전'을 꼽았다. 세부적으로는 지속가능한 발전이라는 가치를 전제로 친환경성과 평화, 공급안정성, 형평성과 사회적 수용성 및 이를 바탕으로 한 사회적 신뢰를 지적했다.



기자의 질문에 답하고 있는 시민패널 김원자



시민패널과 전문가패널의 기념촬영

이러한 가치 기준으로 현재 우리 나라 전력정책을 평가했을 때의 문제점으로는 공급위주 정책으로 인한 원자력에 대한 종속 심화, 전력정책 결정과정의 폐쇄성, 신재생에너지에 대한 개발 노력 부족 등이 지적되었다. 본 회의의 기간 중 가장 논쟁적인 주제는 역시 원자력 발전 지속 여부였다. 시민패널들은 조별 또는 전체 토론을 통해 원자력 발전의 다양한 측면을 검토한 결과 '원자력 발전소의 신규 건설'을 중단해야 한다는데 합의했다.

시민패널들은 원자력 발전을 당장 대체할 수 있는 단기적 대안은 없지만 중장기적으로는 대안이 있다고 판단했다. 특히 현재와 같은 원자력 중심의 전력정책을 유지하는 한 대안을 찾기 힘들 것이라는 점을 분명히 했다. 시민패널들이 제시한 대안으로는 수요관리 시스템의 정비, 지역적 분산화와 전원구성의 다양화 등이다.

필자가 생각하기에 표결 결과에서 유심히 봐야 할 점은 신규 원전 건설 중지 결정뿐만 아니라 현재의 정부 전력정책에 찬성한 패널이 단 한 명도 없었다는 점이다. 원자력 발전을 적극적으로 찬성한 시민패널조차도 현재의 정부 정책에 동의하지 않는 것을 보면 기존의 일방적인 정부정책에 대한 불신이 어느 정도인지를 짐작할 수 있었다.

사회적 공론화 위해 정부·시민단체 공동개최해야

과거와 마찬가지로 이번 합의회의에서도 기회가 주어지고, 균형 잡힌 정보를 충분히 제공받는다면 평범한 일반 시민들도 전력정책과 같은 어려운 과학기술 쟁점에 대해서 충분히 판단할 수 있는 능력이 있다는 것을 보여 주었다. 보고서를 발표하는 기자 회견장에 참석한 정부 연구소의 한 전력정책 전문가는 보고서의 방향은 못마땅하지만 내용은 우수하다고 평가한 바 있다. 또한 시민패널들의 상호토론과 숙의를 통해 작성된 보고서는 평범한 시민들이 현재의 원자력 중심의 전력정책에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 잘 반영하고 있는 문서라고 볼 수 있다. 단순하게 찬반을 묻거나 지식의 정도를 측정하는 기존의 여론 조사를 통해서 얻어낼 수 없는 결과였다.

현재까지 시민패널이 작성한 정책권고안의 내용이 정부 정책에 직접적인 영향을 주지는 못했지만 합의회의의 진행과정과 결과는 시민패널, 전문가패널 그리고 외부에서 관심 있게 지켜본 정책결정자들에게 학습의 기회를 제공했을 것이다. 필자는 합의회의에 대한 시민패널들의 인식변화나 과학지식에 대한 이해 증가를 인터뷰나 각종 기고 글에서 확인할 수 있었다. 또한 기자회견에 참석한 원자력, 환경단체 인사들의 발언 속에서도 학습 효과를 발견할 수 있었고, 지면에 열거하기는 힘들지만 상당수 정책 결정 기관에서도 깊은 관심을 보였다. 따라서 당장은 아니더라도 앞으로 있을 원자력 정책을 둘러싼 사회적 공론화 과정 또는 갈등관리기본법 아래서 시행될 각종 합의회의에 의미 있는 영향을 줄 것으로 기대된다.

이번 합의회의의 한계는 원자력 정책에 대한 사회적 공론화를 제대로 촉진시키지 못했다는 점이다. 사회적 공론화를 위해서는 언론의 역할이 매우 중요한데 후원 언론사인 한겨레와 프레시안을 제외하고는 비중 있게 다룬 매체가 거의 없었다. 합의회의가 끝난 후 기자들과의 인터뷰를 통해 필자가 파악한 가장 큰 원인은 기자들이 합의회의라는 모델 자체에 대해서 잘 모르고 있었다는 점이다. 향후 실시될 합의회의는 중립성에 대한 논란을 막고 효과적인 공론화를 위해서 시민단체보다는 정부산하 기관이나 정부와 시민단체가 공동으로 개최하는 것이 더 적절할 것으로 보인다. **ST**



글쓴이는 참여연대 정보인권팀 실행위원, 국가생명윤리심의위원회 유전자전문위원을 겸하고 있다.