

사용후핵연료 공론장의 생산과 대한민국 원자력의 경쟁력

조성경

명지대 방목(邦牧)기초교육대 교수



익숙하지만 낯선 개념 - 공론화 또는 공론장

공론화란, 말이 아니라 마음을 나누고 공유하는 것이다. 특정 이슈를 공론화하기 위해선 '공론장'이라는 사회적 공간이 필요하다.

18세기 독일에서 등장한 시민 사회 범주인 공론장은 20세기를 넘어 21세기에 들어오면서 역동적 실천 과정으로 그 가치를 더하고 있다.

하나의 커뮤니케이션 구조이자 독특한 커뮤니케이션 행위라는 이중적 의미를 지닌 공론장은 법과 제도에 의해 만들어지고 규범과 문화에 의해 운영될 수 있다.

그렇기 때문에 공론장은 단일한 형태를 갖거나 동일한 과정을 유지할 필요는 없다. 공론장은 정치적 합의나 정책적 결정을 목표로 하지 않는다. 갈등 해소는 공론장의 목표와 거리가 멀다.

해당 이슈에 관하여 충분히 이해할 수 있는 정보와 지식 그리고 장(場)을 제공함으로써 균형 있는 의견 형성과 교환을 이끌어내고 정부와 이해관계자는 물론 관심 있는 시민들 간의 인식 차이를 좁혀나가는 것이 공론장의 존재 의미라 할 수 있다.

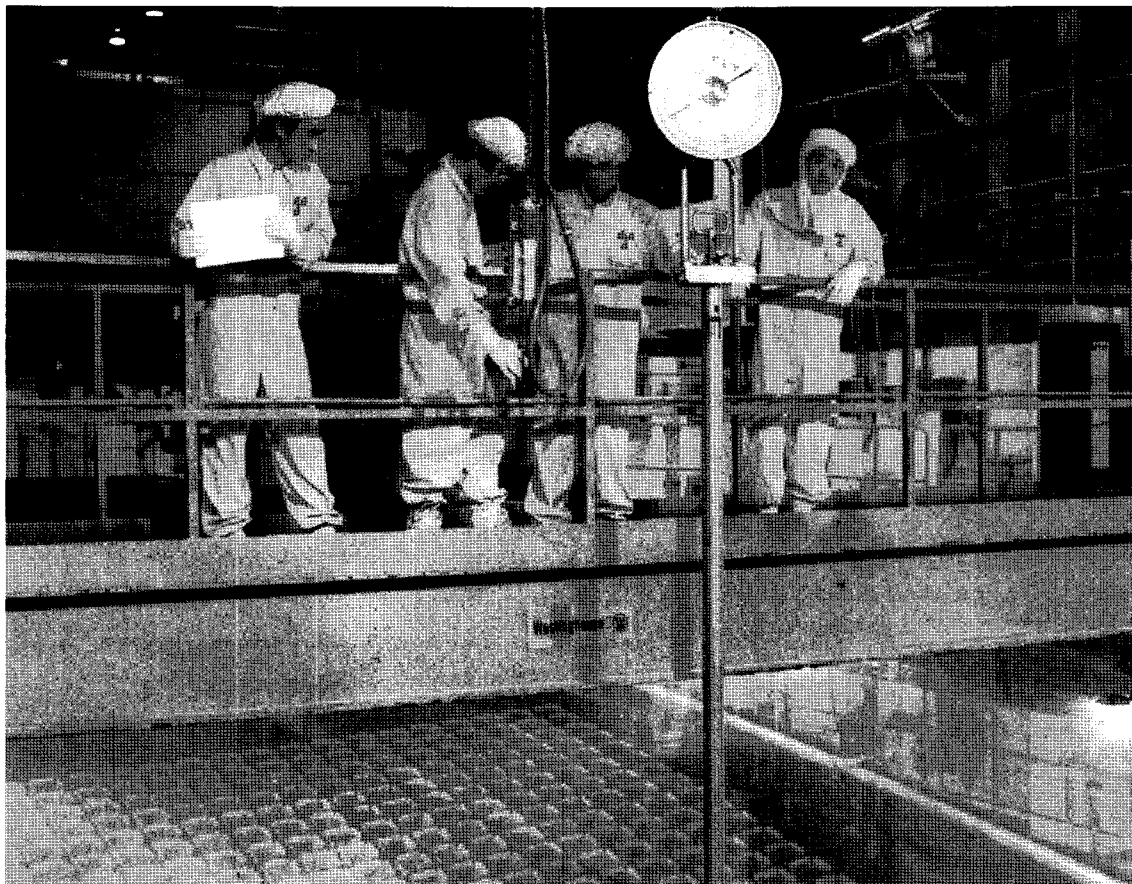
내재된 혹은 발현된 갈등을 사회적 비용으로부터 최선의 정책 결정과 추진의 동력으로 전환할 수 있는 것이 공론장의 역할이고 그 힘이다.

우리 공론장의 경험 또는 역사 - 2004년과 그 후 6년

방사성폐기물 이슈를 둘러싼 공론장 구축은 2004년 2월 처음 시도된

고려대 식량자원학과 · 신문방송학과
졸업
고려대 언론대학원 석사
아주대 대학원 에너지학과 박사
미국 조지메이슨대 National
Center for Technology & Law
Post-doc fellow

한국여성원자력전문인협회 이사
원자력안전전문위원회 전문위원
원자력이용개발전문위원회 전문위원



사용후핵연료 저장조

다. 2003년 12월 10일 당시 산업자원부 장관은 「방사성폐기물 관리시설 부지선정 보완 방침」 발표로 부안 사례를 일단락 짓고, 주민 투표를 공식 도입함으로써 부지 선정의 전기를 마련한다. 2004년 2월 발표한 「방사성폐기물 관리시설 부지 신규 공모 절차」는 이러한 사항을 반영하고 있다.

한편, 이를 효과적으로 추진하기 위해 산자부는 원전사업지원단을 구성한다. 원전사업지원단은 국가현안정책조정회의, 관계기관 대책회의, 당·청·정 간담회, 국정현안조정실무회의 등을 통해 정부 내부의 공론장을 운영한다. 내부 공론장은 부처간의 의견을 조정하고 효과적인 정책 추진의 기반을 제공함으로써 갈등 동력화의 가능성을 열어주었다.

한편, 2004년 4월 원전사업지원단은 시민 단체 대표와의 간담회를 통해 민·관 파트너십 구축 방안을 논의하고, 곧바로 에너지 정책에 대한 협의 기구로서 「에너지정책민관합동포럼」을 구성한다. 그러

나 실질적인 성과를 맺지는 못한다.

2004년 5월에는 산자부 장관 주재로 「에너지원탁회의」를 개최, 시민단체 원로급 인사들의 정책 참여의 장을 열어놓는다. 당시 여당 국회의원을 위원장으로 구성된 「국민통합실천위원회」는 2004년 6월 장관과의 면담을 통해 국회 차원의 공론화를 통한 사회적 합의 우선 원칙을 분명히 하고, 산자부는 이를 받아 국회 중심의 공론화 추진을 제안한다. 이 역시 결렬된다.

이후 사회적 공론화는 2004년 8월 청와대와 지속가능발전위원회, 산자부, 정당과 환경운동연합 등의 논의 속에 다시 한 번 그 대상이 된다. 국민통합실천위원회는 1년 시한의 사회적 합의 기구 구성, 당시 방사성폐기물처분시설 부지 선정 일정 중단, 합의문 이면의 신고리 1, 2호기 건설의 한시적 중단 등을 내용으로 하는 중재안을 제시한다.

이에 대해 시민 단체는 자체 논의를 거쳐 수용을

결정했으나, 정부가 합의 내용의 적정성, 이행 담보 가능성, 전제 조건에 대한 불합리성 등을 근거로 합의문 채택에 동의하지 않는다. 이로써 공론화의 첫 시도는 무산된다.

그러나 당시의 실패 책임을 정부에게 모두 전가할 수는 없다. 공론화를 위해서는 신뢰를 기반으로 한 공론장이 필요하다는 전제, 이를 위해서는 단계를 거쳐야 한다는 현실적 요구를 인지하지 못한 것이 사실이다. 하지만 국민은 물론 이해 관계자도, 시민 단체도 공론장에는 논의해야 할 의제가 있으며 하나의 갈등이 존재하는 것이 아니라 상호 교차되며 계약서 없이 신뢰에 의해 움직일 수 있다는 사실을 인정하지 못했다.

그럼에도 불구하고, 이러한 노력이 가치가 있는 것은 공론장의 필요성에 대해 공감대를 형성할 수 있었기 때문이다.

한편, 절차로서 공론화 과정의 필요성이 공식화된 것은 2004년 12월 253차 원자력위원회의 의결 시점이다. '사용후핵연료 관리 방안은 충분한 논의를 거쳐 국민적 공감대하에 결정할 것'이라는 결의는 '사용후핵연료에 대해서는 사회적 공론화를 거쳐 처리 방침을 결정하기로 하였다'는 산자부 장관의 공식 발표로 이어진다.

이를 바탕으로 2006년 8월 지속가능발전위원회-에너지산업전문위원회는 사용후핵연료에 관해 각기 다른 입장을 지닌 전문가와 시민 단체 등을 중심으로 연구팀을 구성하고 2007년 2월 '사용후핵연료의 관리 체계 및 공론화 방안 연구' 보고서를 발간한다.

같은 해 4월 국가에너지위원회-갈등관리전문위원회는 사용후핵연료 공론화 TF를 구성하여 1년여 동안의 학습과 논쟁을 바탕으로 2008년 4월 '사용후핵연료 공론화를 위한 권고보고서'를 생산한다. 당시 TF는 원자력을 바라보는 스펙트럼의 양극을 포함하여 각 위치점에 해당하는 다양한 구성원을 포함하고 있다.

이후 권고보고서는 사용후핵연료 공론화를 위한 사전 논의의 중심축이 되었고, 수차례의 내외적 갈등과 보이지 않는 충돌 속에 조정을 이끌어내며 '사



사용후핵연료 관리 문제는 공론화가 이루어진 지 오래다. 이제 우리에게 주어진 과제는 공론장을 어떻게 잘 만들고 운영하는가 하는 것이다.

용후핵연료 공론화 추진을 위한 프로그램 상세 설계' 과제 발주의 근간이 된다.

이 연구 결과에는 사용후핵연료 저장량 조사 및 포화 시점 검증, 사용후핵연료 단기 관리 대안 및 시나리오, 사용후핵연료 공론화 모델 개발 및 운영 방안이 포함되어 있다. 연구 과제 형태를 띠고 진행되긴 했으나 사실상 다양한 이해 관계자들이 연구 과정에서 직간접적으로 참여했고 의견을 제시하였다는 점에서 폐쇄적 공론장의 또 다른 차원으로 간주할 수 있다.

한편, 과정 속에서 발견된 다양한 형태와 강도의 갈등은 누구도 만족하지 않는 미완의 결과를 수용해야 하는 퇴보를 경험하게 한다. 뿐만 아니라 2009년 8월 우여곡절 끝에 어색하게 출범한 「사용후핵연료 공론화위원회」가 석연치 않은 이유로 유보된 것도 그 뿌리를 같이 한다.

하지만 이러한 한계는 동시에 본격적인 공론장 구축과 운영에서 나타날 수 있는 여러 가지 상황을 예측할 수 있도록 하는 긍정적 효과도 동반하였다.

정부 또는 원자력계를 향한 고백 - 진짜 공론장의 생산을 제안하며

이제 더 이상 공론화라는 말은 맞지 않다. 의제가 세상 밖으로 나오는 순간 이미 공론화는 이루어지는

것이기 때문이다. 따라서 사용후핵연료 관리 문제는 공론화가 이루어진지 오래다.

이제 우리에게 주어진 과제는 공론장을 어떻게 잘 만들고 운영하는가 하는 것이다. 즉, 어떻게 하면 의제를 충분히 이해하고, 마음껏 이야기를 하며, 듣고 싶은 바를 모자람 없이 들을 수 있는가, 교차된 갈등을 경험하고 건전한 주장과 타협을 통해 부분적 갈등 해결 또는 갈등의 동력화를 이끌어내는가 하는 것이다.

사용후핵연료를 둘러싼 다양한 의제는 구조적인 사회 갈등을 담고 있다. 사회 갈등을 효과적으로 운용하지 못하면 정부의 정책은 정치적 논쟁에 갇혀 예상을 뛰어 넘은 경제 비용을 감수해야 한다.

신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 관계에서 발생하는 일체의 무형 자산인 사회적 자본은 그 비용을 절감하는 데 결정적인 역할을 한다. 그런데 삼성경제연구소의 추정 결과 우리의 사회적 자본 수준은 OECD 29개국 중 22위로 나타나 매우 취약하다. 그렇기 때문에 우리 사회의 공론장은 공적 신뢰에 의해 운영되기에 앞서 사회적 자본을 생산 또는 재생산하는 소임을 맡고 있다.

다시 말해, 적합한 공론장의 구축과 운영 없이는 사용후핵연료 관리 정책은 반 보 전진을 하기도 쉽지 않다는 것이다.

이는 사회적 자본이 일정 수준 축적되기 전까지는 법과 제도에 의해 공론장을 구축하고 운영해야 한다는 것을 의미한다. 이것은 정부만이 할 수 있는 일이다. 정부는 시민들이 인정할 수 있는 전문가 기구를 구성 혹은 활용하여 권위를 부여하고 합리적으로 협력해야 한다. 또한 사용후핵연료를 중심으로 관련 기관, 이해관계자들에게 효과적인 교육과 훈련을 제공함으로써 커뮤니케이션 능력을 높여야 한다. 뿐만 아니라 정보와 지식의 공유를 위해 최적의 시스템을 마련하고 창의적으로 관리해야 한다. 지금 갖고 있는 것, 어렵지 않게 손이 닿는 것, 늘 해오던 것에 더 이상 연연해선 안 된다. 장벽이나 허점이 예상되는 계획이나 구조를 미봉책으로 틀어막고 끌고 가기보단, 과감하게 허물고 처음부터 다시 틀을 갖추는 것이 바람직하다. 꼭 그렇게 할 수 있었으면 좋겠다.

사회적 자본은 그 개념 자체가 다면적이다. 사회적 자본의 구성 요소 중 하나인 네트워크는 그 유연성 정도에 따라 긍정 혹은 부정의 영향력을 미친다. 뿐만 아니라 해당 네트워크가 이해 관계와 직결될 경우 오히려 사회적 갈등을 강화할 수 있다.

동일한 맥락에서 전문성과 단일성으로 도포한 원자력계는 원자력 카르텔로 비추어지고 있는 것이 현실이다. 사용후핵연료 관리는 ‘그들만의’, ‘우리만의’가 아닌 ‘우리 모두의’란 확장자를 갖는다.

원자력계는 이에 대해 이성은 물론 감성적으로 수용할 수 있어야 한다. 또한 사용후핵연료 관리에 대한 강한 책임감을 최우선에 세우고 그 의무를 다해야 한다. 원자력 발전을 토대로 그 공적 혜택을 제외하고 다층적 범주에서 큰 혜택을 누린 유일한 집단이 원자력계이기 때문이다.

그렇기 때문에 원자력계는 공론장 형성과 운영의 지속성을 유지할 수 있도록 고민하고 실천해야 한다. 꼭 그렇게 할 수 있었으면 좋겠다.

공론장에서 형성된 의견의 위상에 대해선 논란의 여지가 있다. 참여 범위 역시 주장이 분분하다. 원하는 모든 시민이 공론장의 직접 행위자가 될 수는 없다. 설사 가능하다 하더라도 효율성 측면에서 회의적이다.

그럼에도 불구하고 공론장을 포기할 수 없는 것은 공적 담론을 통해 ‘우리 모두의’ 이성적 혹은 감성적 통찰을 담아낼 수 있는 기본과 원칙이 있는 자유와 해방의 공간이기 때문이다.

공론장을 통해 정부는 정책을 충분히 설명하고, 이해 관계자는 자신의 이익을 정당하게 주장하며, 시민은 이에 대해 실천적으로 평가할 수 있기 때문이다. 그리고 조금 더디긴 해도 크게 후회하지 않을 결정을 내리고 책임을 공유할 수 있기 때문이다.

이제 기존의 것을 고치려 하지 말고, 우리 사회에 적절한, 사용후핵연료 의제 논의에 알맞은, 합리적인 의견 교환에 적합한 공론장을 생산하는 데 정부와 원자력계가 심기일전해야 한다.

그래야 첫 원자로 수출로 준비 운동을 마친 대한민국 원자력이 진짜 경쟁력을 갖출 수 있다. 