



# 고준위방폐물 관리정책 재검토, 무엇을 어떻게 할 것인가?

은재호

한국갈등학회 회장 · 고준위방폐물관리정책 재검토준비단장



- 한국외국어대 정치학 학사
- 프랑스 파리 10대학 (Nanterre) 정치학 석사
- 프랑스 고등사범학교 (ENS-Cachan) 정치학 박사
- 프랑스 국립과학연구원(CNRS) 공공정책분석연구소 연구원
- 튀니지 국립행정학교(ENA) 초빙 교수 및 총리실 행정개혁 자문관
- 한국행정연구원 정부혁신연구팀장, 갈등관리연구단장, 행정관리 연구부장
- 국민대통합위원회 국민통합지원국장
- 프랑스 파리 1대학(스르본느) 경영대학원 초빙교수 역임
- 한국갈등학회 회장
- 한국행정학회, 한국정책학회 부회장
- 국가공무원인재개발원 객원교수
- 한국행정연구원 선임연구위원 (05~)

**박**근혜정부는 2016년 7월, 방폐법에 근거해 공론화(사용후핵연료 공론화위원회, '13.10.~'15.6.)를 실시하고 「고준위방폐물관리 기본계획」을 수립한 바 있다. 이 기본계획을 뒷받침하기 위한 것이 국회에 계류 중인 「고준위 관리절차법(안)」이다(「고준위 방사성폐기물 관리시설 부지선정절차 및 유치지역지원에 관한 법률안」, 2016.11.2. 발의).

그런데 현 정부 국정기획자문위원회가 “공론화를 통한 사용후핵연료 정책 재검토”를 국정과제에 포함시키기로 함에 따라 고준위 관리정책을 둘러싼 사회 갈등이 재현될 가능성이 매우 높아졌다. 어렵게 봉합한 갈등의 고비 너머로 거슬러 되돌아가는 것은 왜일까.

## 고준위방폐물 관리정책 재검토의 필요성과 의의

고준위 관리정책 재검토 필요성은 두 차원에서 제기된다. 첫 번째는 현 정부가 표방하는 탈원전 정책이 계획대로 진행된다면 사용후핵연료 발생량이 기존 계획보다 약 23%가 감소될 것으로 추정된다(산업부 추산). 따라서 관리 비용 · 방식 · 시설 규모 · 추진 일정 등 기존 정책의 재검토가 불가피하다.

무릇 모든 정책에는 다양한 집단의 이해 관계와 정치적 역관계가 반영되기 마련이고, 정책을 결정한다 함은 바로 이 이해 관계와 정치적 역관계를 조정하며 사회적 희소 자원을 ‘권위적으로 배분’하는 것을 의미하기 때문이다.

그러나 이렇게 원론적인 이유보다는 지난번 공론화가 찬 · 반 의견을 충분히 아우르지 못하고, 원전 지역 주민 등 이해 관계자들의 의견을 충분히 수렴하지 못해 정책에 대한 ‘국민적 공감대’형성에 실패했기 때문이라는 두



모두가 동의할 수 있는 공론화 모형을 설계하고 이 모형에 따라 충실하게 공론화를 진행한다면 그 결과물이 무엇이든 그에 승복할 수 있다는 것이 현대 공론화 기법을 창안한 속의민주주의자들의 지론이다. 사람마다 생각과 주장이 달라 진리가 무엇인지는 모르겠으나, 모두가 동의할 수 있는 공정한 논의 절차에 따라 논의하다 보면, 그 끝에 나온 결과가 무엇이든 그것이 진리라는 주장이다. 또 사회적 수용성이 높았던 공론화 사례들의 면면을 살펴보면 하나같이 공론화 절차와 방법에 대한 이해 관계자 집단의 합의가 선행되었음을 증언한다.

번째 이유가 더 설득력 있어 보인다. 지난번 공론화 역시 과거의 정책 결정 방식에 비해 진일보한 형태임이 분명하지만 공론화 위원 열다섯 명 중 환경단체 소속 위원 두 명을 포함해 여섯 명이 중도 사퇴해 ‘반쪽짜리’ 공론화라는 비판에서 자유롭지 않다.

게다가 모든 원전 지역이 건식 저장시설에 반대하는 의견을 제시했으나, 공론화위원회에서는 부지별 단계 저장시설 설치를 권고하는 등 실제 논의 과정에서 도출된 의견과 위원회의 최종 권고가 일치하지 않았다.

공론화라는 것이 이미 내려진 결정을 사후적으로 정당화하는 ‘꼼수’라는 비판이 커져도 이렇다 할 변명조차 없었던 것은 합의 형성 과정이 불투명하면 할수록 사후 수용성이 떨어짐을 보여주는 아픈 경험이다.

그렇다면 이제 시작할 “공론화를 통한 사용후핵연료 정책 재검토”(두 번째 공론화)는 과거의 논란과 실

패를 되풀이하지 않기 위해 무엇을 해야 할까?

이 질문에 대한 답을 마련하는 것이 2018년 5월 11일에 출범한 ‘고준위방폐물 관리정책 재검토준비단’(이하 준비단)의 역할이다. 더 정확히 말하자면 재검토를 위한 본 위원회가 본격적으로 가동되기 전에 ‘무엇을, 누가, 어떻게 논의할 것인가?’라는 세 가지 질문에 대한 이해 관계자 집단의 합의를 마련하는 것이 준비단의 임무다.

### 고준위방폐물 관리정책 재검토 준비단의 임무

첫째, 무엇을 논의할 것인가?

지난번 공론화는 중간 저장과 재처리 등 처분 방식과 비용 등을 의제로 채택하지 않아 논의의 범주를 사전에 제한했다. 게다가 공론화 착수 전에 이미 '14년



말 공론화 완료, 중간저장시설 착공'등 목표 일정이 제 시된 상태에서 공론화를 진행함에 따라 기존의 정부 정책을 정당화하기 위한 '끼워 맞추기식'논의에 불과했다는 비난을 자초했다. 공론화를 통한 정책 결정의 목표가 사회적 수용성의 극대화라면 논의 의제 선정부터 일정까지 이해 당사자의 합의에 기초해야 한다는 값비싼 교훈을 얻은 셈이다.

그렇다면 두 번째 공론화는 제8차 에너지기본계획에서 파생되는 모든 의제를 가급적 균등하게 다룰 필요가 있다.

둘째, 누가 논의할 것인가?

고준위 관리정책 공론화는 전 국민의 삶에 영향을 미친다는 점에서 전 국민이 이해 당사자라고 할 수 있다. 그러나 전 국민이 함께 숙고하고 함께 토론할 필요성이 있다. 그러나 그와 함께 찬핵 또는 탈핵을 지향하는 단체는 물론 원전 지역 주민에 이르기까지, 높은 수준의 조직화 정도와 정치·경제·사회·문화적 이질성을 가진 다양한 집단이 산재해 있다. 더욱이 고준위 관리정책 공론화는 '중단이나, 지속이냐'의 원 포인트 의제를 선택한 신고리 원전 공론화와 달리 고준위방폐물 관리 정책 전반에 대한 다양한 의제를 다룰 예정이다.

이번 공론화에서는 의제의 폭이 넓고 이해 관계자 집단이 다양한 만큼 모든 이해 관계자가 고르게 참여하며 어느 누구도 본인의 의사에 반해 소외되거나 배제되지 않도록 논의 수준과 참여 범위를 다양하게 설계하는 것이 중요하다.

셋째, 어떻게 논의할 것인가?

지난번 공론화는 숙의성과 대표성을 고려하는 정교한 프로그램과 토론 방법을 사용하기보다 토론회·간담회 등 일회성 의견 수렴 활동에 머무른 경향이 있다. 처음엔 위원회의 속기록도 공개하지 않고, 공론화 과정에 대한 설명과 이해를 구하는 대신 논의 결과만 발

표해 불필요한 논란을 초래했다. 곧 숙의성과 투명성, 대표성의 약화로 절차적 정당성을 훼손한 것이 목적과 의도의 순수성마저 해치는 결과를 가져오고 말았다.

두 번째 공론화는 이런 아쉬움이 반복되지 않도록 시작부터 끝까지 일회적이지 아니라 반복적인 논의 구조를 정교하고 투명하게 설계할 필요가 있다. 그리고 그 끝에 나오는 결론이 무엇이든 그에 대해 깨끗하게 승복하는 합의 이행 절차를 설계할 필요가 있다.

### 준비단은 판단하지 않는다.

모두가 동의할 수 있는 공론화 모형을 설계하고 이 모형에 따라 충실하게 공론화를 진행한다면 그 결과물이 무엇이든 그에 승복할 수 있다는 것이 현대 공론화 기법을 창안한 숙의민주주의자들의 지론이다. 사람마다 생각과 주장이 달라 진리가 무엇인지는 모르겠으나, 모두가 동의할 수 있는 공정한 논의 절차에 따라 논의하다 보면, 그 끝에 나온 결과가 무엇이든 그것이 진리라는 주장이다.

또 사회적 수용성이 높았던 공론화 사례들의 면면을 살펴보면 하나같이 공론화 절차와 방법에 대한 이해 관계자 집단의 합의가 선행되었음을 증언한다. 이는 절차와 방법의 공정성에 대한 인식이 공정성 그 자체보다 더 중요함을 시사한다. 객관적인 공정성이란 주관적인 인식의 합(合)일뿐, 객관적인 공정성이란 애초부터 존재하지 않을지도 모른다.

재검토준비단은 무엇이 옳고 무엇이 그른지, 당위적으로 판단하지 않는다. 다만, 각 집단의 입장과 이해 관계를 서로 이해하고 그에 따라 모든 집단의 주장, 즉 원함과 필요가 고르게 반영될 수 있는 논의 절차를 설계하면 된다. 우리 시대의 '진리'는 그 속에서 이루어지는 '장삼이사'의 '갑론을박'이 만들어줄 테니까. 🍌