

특집논문

위험기술의 사회적 관리를 향하여? : ‘사용후핵연료공론화위원회’ 활동의 평가*

이영희(가톨릭대 사회학과)

우리사회는 지난 30여 년간 정치적 민주화가 진행되면서 공공정책 문화도 보다 참여적인 방향으로 변화하였다. 특히 사회적 갈등이 분출되기 쉬운 위험 관련 공공정책의 입안과정은 예전의 폐쇄적인 정책문화와는 달리 거버넌스라는 이름 하에 일반 시민과 이해관계자들과의 접촉을 확대하는 등 다방면으로 사회적 소통을 증진하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이제 우리가 처분하게 되려야 할 점은 과연 공공정책에의 시민 참여와 소통의 외형적인 증진이 진정으로 공공정책의 민주화를 가져오고 있는가 하는 점이다. 이러한 문제의식 하에서 본 논문에서 비판적으로 살펴보고자 하는 연구대상은 사용후핵연료라고 불리는 고준위 핵폐기물 관리를 위한 공공정책 입안과정에서의 시민참여의 실체이다.

정부는 2013년 말에 시민참여에 기반한 사회적 공론화 과정을 통해 현재 원전 부지에 쌓여져 있는 사용후핵연료 문제에 대한 해법을 찾겠다는 취지하에 ‘사용후핵연료 공론화위원회’를 설립하였고, 1년 반 정도의 공론화 활동을 전개하였다. 공론화위원회는 다양한 시민참여 프로그램을 통해 사용후핵연료 관리에 대한 공론화를 성공적으로 수행했다고 자평하고 있다. 과연 시민참여에 기반한 공론화를 전면에 내건 조직으로서 공론화위원회의 시민참여 활동들은 거버넌스의 관점에서 어떻게 평가되어야 하는가? 본 논문에서는 공론화위원회가 공공의 참여를 강조하는 정치적 수사를 활용하고 있음에도 불구하고 사실상은 공공의 배제를 결과했다는 점에서 ‘의사 거버넌스’(pseudo-governance)에 지나지 않음을 주장한다. 아울러 이러한 의사 거버넌스는 절차적 정당성 확보가 중요해진 민주화 국면에서 새롭게 고안된 통치기술의 하나로 볼 수 있다는 점이 지적된다.

주제어: 위험 거버넌스, 사용후핵연료, 고준위 핵폐기물, 사용후핵연료공론화위원회, 의사 거버넌스

* 본 연구는 2016년도 가톨릭대학교 교비연구비의 지원으로 이루어졌음.

1. 머리말

오랫동안 권위주의적 통치에 억눌려 있던 한국 사회는 지난 30여 년간 정치적 민주화가 진행되면서 많은 부분에서 현상적으로는 상당한 변화가 나타났다. 그 중에서도 특기할만한 것은 공공정책 문화의 변화이다. 민주화 이전에는 공공정책의 입안과정이 ‘밀실행정’이라고 불릴 정도로 소수에 의해 독점되고 폐쇄적이었다면 민주화를 거치면서 이제 공공정책의 입안과정에 일반 시민과 이해당사자들을 어느 정도 참여시키는 모습이 자주 나타나기 시작한 것이다. 특히 사회적 갈등이 분출되기 쉬운 위험 관련 공공정책의 입안과정은 예전의 폐쇄적인 정책문화와는 달리 일반 시민과 이해관계자들과의 접촉을 확대하는 등 다방면으로 사회적 소통을 증진하고 있는 것처럼 보인다. 그러나, 이제 우리가 차분하게 따져봐야 할 점은 과연 이러한 현상적인 변화, 즉 공공정책에의 시민참여와 소통의 외형적인 증진이 진정으로 공공정책의 민주화를 가져오고 있는가 하는 점이다. 이러한 문제의식 하에서 본 논문에서 비판적으로 살펴보고자 하는 연구대상은 사용후핵연료라고 불리는 고준위 핵폐기물 관리를 위한 공공정책 입안과정에서의 시민참여의 실제이다.

사용후핵연료는 원자로에서 전기를 생산할 목적으로 물을 끓이기 위해 3~5년간 사용하고 난 우라늄 연료를 말한다. 사용후핵연료는 3년 이상 태웠음에도 불구하고 엄청난 독성을 지니고 있기 때문에 최소한 10만년 이상 안전하게 관리되어야 할 고준위 핵폐기물로 분류된다(산업통상자원부, 2014). 우리나라는 현재 25기의 원자력발전소에서 나오고 있는 사용후핵연료를 각 원전 부지 내에 임시적으로 저장하고 있는 실정이다. 시간이 지남에 따라 이들의 저장량이 늘어나면서 이러한 위험한 기술을 궁극적으로 어떻게 관리해야 하는지가 뜨거운 쟁점

이 되고 있다.

사용후핵연료의 관리는 기본적으로 경계 짓기(boundary making) 문제를 야기한다. 일차적으로 사용후핵연료의 관리를 과학기술만의 문제로 보아야 한다는 과학주의적 접근법과, 사용후핵연료의 관리에는 과학기술만이 아니라 사회적, 정치적 차원의 문제들이 함께 섞여 있다고 보는 과학기술사회론적 접근법 사이에는 기본적으로 사용후핵연료 관리와 관련하여 과학기술과 사회 사이의 경계를 어디에 그을 것인가를 둘러싼 커다란 갈등이 존재한다.¹⁾ 과학주의적인 접근법에서는 사용후핵연료 관리에 대한 정책결정의 주체는 그 분야의 과학기술적 전문가들과 관료들로 국한되어야 한다고 보는 기술관료적 해결책을 제시하는 반면, 과학기술사회론적 접근법을 취할 경우에는 기본적으로 사용후핵연료 관리정책에 대한 공공참여를 강조하는 참여적 거버넌스를 해법으로 제시하게 된다. 그런데 사용후핵연료 관리의 책임 주체인 정부는 이미 10여 년 전에 사용후핵연료 관리는 사회적 공론화를 거쳐서 결정할 것이라고 선언한 바 있는데, 이것은 기본적으로 정부도 적어도 공식적으로는 사용후핵연료의 관리를 과학기술만의 문제로 보아야 한다는 과학주의적, 기술관료적 접근법에서는 벗어난 모습을 보여주고 있음을 의미한다. 정부가 이처럼 과학주의적, 기술관료적 접근법에서 벗어났음을 표명하게 된 계기는 2003~2004년에 벌어졌던 불안사태였다. 정부는 불안사태를 거치면서 일반 시민들과 지역 주민들

¹⁾ 사회적 범주들 사이의 경계 짓기 문제는 사회과학자들이 오래 전부터 연구해온 주제였지만(Lamont & Molar, 2002), 특히 근래 들어 과학기술에 대한 사회과학적 연구를 수행하던 학자들이 과학과 비과학의 경계에 대해 새롭게 제기하고 있는 연구주제이기도 하다. 무엇이 진정한 의미의 과학이고 무엇이 비과학인가를 둘러싸고 전개되는 과학과 비과학 사이의 경계 작업(boundary work)에 대한 기어린의 연구(Gieryn, 1983)를 필두로 해서, 식품의약품 규제기관처럼 과학과 정치가 서로 얽혀 있어 어디까지가 과학이고 어디서부터는 정치인지 분리하기 어려운 작업을 수행하는 경계 조직(boundary organization)에 대한 거스톤(Guston, 2001)의 연구에 이르기까지 많은 과학기술 사회학자들이 경계 짓기/경계 조직 연구에 관심을 기울여 왔다.

의 동의 없이 일방적으로 추진되는 핵폐기물 정책이 민주화 시대에는 더 이상 먹혀들 수 없다는 것을 깨닫게 된 것이다. 정부는 그 선언의 연속선상에서 2013년 말에 사회적 공론화 과정을 통해 사용후핵연료 문제에 대한 해법을 찾겠다는 취지하에 ‘사용후핵연료공론화위원회’ (이하 공론화위원회)를 설립하였다. 1년 반 정도의 ‘공론화’ 활동을 전개한 공론화위원회는 2015년 6월에 활동을 종료하였다. 공론화위원회는 각각 영국과 캐나다에서 사용후핵연료 관리의 공론화를 담당했던 CoRWM이나 NWMO 등과는 달리 공론화를 명시적으로 간판에 내걸고 출범했다는 점에서 국제적으로도 매우 특별한 조직이라고 할 수 있다.²⁾

여기서 공론화란 일반 시민과 이해관계자들의 공공참여에 기반하여 특정 의제에 대한 토론을 사회화하는 것을 가리킨다. 따라서 한국의 공론화위원회는 그 이름에서부터 국내외적으로 사용후핵연료 관리정책 수립 관련하여 공공참여를 더 강조한다는 점을 부각시키고자 하는 의도를 지니고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 의도는 그 이후의 정책과정에서도 드러난다. 공론화위원회는 활동 종료 후 사회적 공론화 활동을 성공적으로 수행했다고 스스로 높이 평가하고 자신들이 정부에 제출한 사용후핵연료 관리정책 권고안이 광범위한 공공참여에 기반해 있다는 점을 강조하였다. 이러한 기조에 발맞춰서 정부 역시도 공론화 위원회를 통해 공공참여에 기반한 공론화 활동을 수행했다는 점을 강조하면서 현재 정부가 밀어붙이고 있는 사용후핵연료 관리정책을 정당화하고 있다.

그런데 중요한 점은, 이처럼 핵폐기물과 같은 위험기술에 대해 과학

²⁾ 영국 CoRWM의 공식 이름은 Committee on Radioactive Waste Management이고, 캐나다 NWMO의 공식 이름은 Nuclear Waste Management Organization이다. 원자력발전소를 운영하고 있는 해외 주요 국가들의 고준위 핵폐기물 관리정책 현황에 대해서는 Brunnengraeber et al.(2015) 참고.

기술사회론에 기반한 참여적 거버넌스를 해법으로 내세우는 경우에도 그 구체적인 실행들은 참여와 배제가 모호하게 섞여 있는 경우가 많다는 사실이다. 공공참여라는 이름하에 수행되는 실천들의 내용을 자세히 들여다보면 진정한 의미의 참여와 사실상의 배제 사이의 경계 선상에서 불안정하게 위치 지어지는 경우가 많을 뿐만 아니라, 더 나아가서는 아예 공공의 참여라는 이름으로 공공의 배제를 노골적으로 수행하는 경우도 있기 때문이다. 이러한 문제의식 하에서 본 논문이 던지는 연구문제는 다음과 같다. 공론화를 전면에 내건 조직으로서 공론화위원회는 과연 과학주의적, 기술관료주의적 접근법을 뛰어 넘어 참여적 위험 거버넌스를 진정으로 실행했다고 할 수 있는가? 이 질문에 답하기 위해 본 논문은 사용후핵연료라는 위험기술의 사회적 관리 방식으로서 ‘공론화’를 추진하겠다는 취지로 설립된 공론화위원회의 활동을 위험 거버넌스(risk governance)의 시각에서 비판적으로 평가해 보고자 한다. 과연 공론화라는 이름하에 수행된 공론화위원회의 다양한 활동들이 공공의 참여와 배제 사이의 경계에서 어떻게 위치지어질 수 있는지를 분석해 보고자 한다. 평가는 공론화의 과정과 공론화의 결과 각각에 대해 이루어지게 될 것이다.³⁾

2. 위험 거버넌스란 무엇인가?

전통적으로 전문가들이 독점하던, 기술관료적이고 전문가주의적인 위험평가와 위험관리 정책의 한계와 문제점들이 드러나고 일반시민과

³⁾ 본 논문은 사용후핵연료공론화위원회의 활동과 관련하여 공표된 각종 성명서, 회의록, 백서, 신문기사 등의 문헌들을 평가의 자료로 주로 이용하였으나 때로는 공론화 활동 현장에 대한 관찰 및 관련자들에 대한 인터뷰 결과도 활용하였다. 인터뷰는 서울에서 활동하고 있는 환경운동가 1인과 경주, 영광, 고창 등의 지역에서 탈핵 관련 활동을 하고 있는 환경운동가 각 1인 등 총 4인을 대상으로 2016년 10월 12일 오후에 서울 시내에 있는 한 회의실에서 이루어졌다.

이해당사자들의 참여의 필요성이 지적되기 시작하면서 그 구체적인 방법에 대한 연구와 실천이 활성화되고 있다. 이처럼 위험평가와 위험 관리 정책 형성과정에서 일반시민과 이해당사자들이 참여하는 것을 위험 거버넌스라고 한다. 위험 거버넌스란 기본적으로 위험에 관한 정보가 수집되고 분석되며 의사소통되는 방식 및 위험 관리 의사결정이 내려지는 방식에 관한 제도적 틀을 의미한다(Renn, 2008; 강운재, 2011). 이러한 위험 거버넌스에는 모든 위험 관련 의사결정들과 행위들이 포함되는데, 해당 위험의 성격이 다양한 행위자들과 이해당사자들 사이의 협동과 조정을 필요로 할 때 위험 거버넌스가 더욱 중요해진다. 이러한 위험 거버넌스는 위험관리에 있어 소수의 전문가와 관료에게 참여가 국한되는 ‘기술관료적’ 접근법에 비해 의사결정과정에서 일반 시민 및 이해당사자들에게도 개방되는 ‘참여적’ 접근법이라고 할 수 있다(이영희, 2010a).⁴⁾

기술관료적 접근이란 위험에 대해 과학주의적 인식론을 강조하면서 전문가를 중심으로 폐쇄적으로 위험 관리체제를 운영하는 것이 합리적이라고 믿는 방식을 의미한다. 위험에 대한 과학주의적 인식론에서는 기본적으로 위험을 객관적인 과학의 힘을 빌어 정량화할 수 있고 통제할 수 있다고 본다(Jasanoff, 2010). 이러한 과학주의적 위험 인식론은 대체로 위험 관리 의사결정에 있어 전문가주의라는 폐쇄적 접근법을 선호하게 된다. 왜냐하면 과학주의적 위험 인식론에 따르면 기술적 위험은 사회의 다른 영역과는 달리 복잡성과 난해함을 그 특징으로 하고 있기 때문에 위험의 측정과 관리는 특정한 과학적·분석적 방법론

⁴⁾ 거버넌스 개념은 연구자와 정책가들 사이에서 매우 다양하게 정의되고 있지만, 여기서는 거버넌스를 국가가 공공정책의 수립과 실행 과정에서 시민사회의 참여와 협력에 기반하여 수행하는 사회적 조정으로 정의하고자 한다. 이러한 입장을 취하는 대표적인 국내 학자로는 김의영(2014)을 들 수 있다. 아울러 공공정책 거버넌스에 대한 다양한 정의와 유형에 대해서는 주성수(2003)를 참고하기 바란다.

을 구사할 수 있는 과학기술 및 경제 전문가들과 전문 관료들에 의해 수행되어야 하기 때문이다. 물론 이들 이들 전문가들의 지식은 가치중립적이고 객관적이라고 여겨진다. 따라서 위험 관리체제에 객관적이고 가치중립적이며 과학적 능력을 지니고 있는 전문가가 아니라 주관적이고 가치편향적이며 과학적으로 무능한 일반시민들이 참여하는 것은 오히려 위험을 증폭시키는 결과를 가져올 수 있기 때문에 피해야 하는 것으로 인식된다. 물론 때로는 전문가들도 위험 문제를 해결할 수 없는 상황이 있을 수 있다. 그러나 궁극적으로 전문가들의 더 많은, 그리고 더 좋은 과학의 투입에 의해 위험은 극복될 수 있을 것으로 기대된다.

반면 참여와 협력을 중시하는 위험 거버넌스 접근에서는 전문가만이 아니라 특히 일반 시민과 이해당사자들의 참여가 중요함을 강조한다. 이 접근법에서는 위험이 누구나 알아채고 동의할 수 있는 방식으로 객관적으로 실재하기 보다는 사회에 따라, 집단에 따라 달리 인식될 수 있다는 것을 위험 인식의 전제로 출발한다. 비록 동일한 대상을 볼지라도 위험에 대한 전문가의 인식들과 일반시민의 인식들이 상이하게 구성될 수 있다는 것이다. 아울러 위험을 다루는 기관과 전문가들에 대한 일반 시민들의 신뢰 여부가 위험에 대한 시민들의 인식에 매우 중요한 영향을 미치게 된다는 과학기술학자들의 연구는 위험 관리에 커다란 시사점을 던져주었다(Wynne, 1992; Funtowicz & Ravetz, 1992; Jasanoff, 2002). 이 연구들은 위험 평가와 관리에 있어 전문가 지식에도 한계가 있다는 점을 지적하였다. 아울러 이 연구들은 일반시민들의 과도하게 보이는 반응에도 나름의 맥락적 합리성이 존재하므로 일반시민에게 전문가의 방식을 강제하기 보다는 상호 소통과 학습이 필요함을 설득력 있게 보여주었다. 이러한 이론적 바탕 위에서, 전문가와 관료들이 독점하던 전통적인 위험 관리 방식에서 탈피하여 위험

관리를 위한 기술적 의사결정 과정에 일반 시민과 이해당사자들이 폭넓게 참여할 수 있는 위험 거버넌스의 중요성이 널리 인식되기 시작하였다⁵⁾.

본 논문에서 분석 대상으로 하는 공론화위원회도 사용후핵연료라고 하는 매우 위험한 맹독성 물질을 관리함에 있어서 일반 시민과 이해관계자들의 참여를 강조하고 있다는 점에서 기본적으로 위험 거버넌스라고 하는 틀을 취하고 있다고 할 수 있다. 이는 공론화위원회가 자신들이 수행할 공론화를 “특정한 공공정책 사안이 초래하는 혹은 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 일반 시민 및 이해관계자들과 전문가들의 다양한 의견을 민주적으로 수렴함으로써 정책결정에 대한 사회적 수용성을 확보하고자 하는 일련의 절차”라고 정의하고 “공론화를 통한 정책결정은 기존의 전문가와 관료 중심의 정책결정에서 탈피하여 정책결정과정을 이해당사자들과 시민사회에 폭넓게 개방함으로써 정책결정의 민주화를 이루어 궁극적으로는 정책의 사회적 수용성을 높이는 효과를 달성하고자” 한다고 적시한 데서(사용후핵연료공론화위원회, 2015)도 알 수 있다.⁶⁾

그러나 문제는 공론화위원회의 자임과 자평대로 과연 공론화위원회의 사용후핵연료 관리에 대한 공론화 활동을 시민참여에 기반한 위험 거버넌스의 실행으로 볼 수 있을까 하는 점이다. 이제 공론화위원회의 활동에 대한 평가를 시작해 보자.

5) 위험 거버넌스에 대한 이상의 설명은 이영희(2010a)의 내용 일부를 요약한 것이다.
6) 핵폐기물 관리와 관련하여 일반 시민과 이해관계자의 참여를 중시하는 이러한 위험 거버넌스의 구축이 필요하다는 주장은 이미 꽤 오래 전부터 OECD 산하 원자력 에너지 전문조직인 원자력에너지기구(NEA: Nuclear Energy Agency)와 같은 기관에 의해 국제적으로도 널리 확산되어져 왔다. NEA는 그 내부에 Forum on Stakeholder Confidence라는 워킹그룹을 만들어 핵폐기물 관리에 있어서 참여적 접근법을 연구하고 회원 국가들에 확산시키고 있다. 이와 관련된 대표적인 문건으로 Forum on Stakeholder Confidence/NEA(2010)를 들 수 있다.

3. 공론화위원회의 출범과 활동

공론화위원회는 2013년 10월 말에 설립되어 약 20개월 동안 70억 원 정도의 예산을 쓰고 활동을 한 다음 2015년 6월 말에 그 임무가 종료되었다. 공론화위원회는 이 기간 동안 사용후핵연료 관리와 관련된 공론화를 위해 다양한 프로그램을 통해 2만 7천여 명의 의견을 듣고, 온라인을 통해 35만여 명의 생각을 공유했다고 자평하고 있다(사용후핵연료공론화위원회, 2015).

1) 공론화위원회 출범 배경

1978년에 제1호 원자력발전소를 가동하기 시작한 한국은 현재 25기의 원전을 보유하고 있다. 정부는 1986년에 본격적으로 핵폐기장 부지 선정에 착수한 이래 1990년에 안면도 사태, 1995년에 굴업도 사태, 그리고 2003~2004년에는 부안 사태 등을 거치면서 무려 20년 남짓 핵폐기물 처분장 부지 선정에 커다란 어려움을 겪었다. 정부가 특정 지역을 핵폐기장 부지로 지정하는 순간 지역주민과 환경단체들의 격렬한 저항이 잇따랐기 때문이다. 당시까지만 해도 정부는 중저준위와 고준위 핵폐기물을 한 지역에 한꺼번에 유치할 수 있도록 하는 통합적 핵폐기장 입지 정책을 고수하고 있었기 때문에 핵폐기장에 대한 지역주민들의 불안과 위협인식은 더 높을 수밖에 없었다.⁷⁾

하지만 민란에 가까운 부안 사태를 거치면서 정부는 2004년 12월

7) 우리나라 핵폐기장 부지선정을 둘러싸고 정부/사업자와 지역주민/환경단체 사이에서 벌어진 갈등의 역사에 대한 보다 상세한 내용은 윤순진(2006), 이영희(2010b), 홍덕화(2016) 등을 참고할 수 있다.

원자력위원회 제253차 회의를 통해 중저준위 핵폐기물의 처분과 고준위 핵폐기물의 처분을 분리하여 그 저장시설을 이원화하는 새로운 정책으로 전격 선회하였다. 당장에 짓게 될 핵폐기장은 독성이 강한 고준위 핵폐기물은 들어오지 않고 중저준위 핵폐기물만 저장하게 되므로 핵폐기장의 위험 수준이 대폭 낮아진다는 점을 부각시킴으로써 핵폐기장에 대한 사회적 수용성을 높이고자 한 것이었다. 그 결과 정부는 2005년에 경주를 중저준위 핵폐기물 처분장 부지로 선정하는 데 가까스로 성공할 수 있었다. 아울러 정부는 고준위 핵폐기물인 사용후핵연료는 향후 충분한 토의를 거쳐 “국민적 공감대”를 형성하여 추진하겠다고 공표하였다.⁸⁾

정부가 2013년 말에 사용후핵연료 공론화에 나서게 된 직접적인 배경으로는 앞에서 살펴본 것처럼 불안사태를 정점으로 한 핵폐기장 부지선정을 둘러싼 극심한 사회갈등 과정에서 정부가 고준위 핵폐기물 관련해서는 “국민적 공감대 하에서 추진”하겠다고 한 정책 표명을 들 수 있다. 아울러 보다 더 중요한 요인으로는 갈수록 사용후핵연료의 임시저장 능력에 한계가 닥치고 있다는 점을 들 수 있다. 현재 25기의 원전에서 발생한 사용후핵연료는 15,000톤 정도인데 경수로에서 발생된 사용후핵연료는 각 원전 안에 있는 임시저장시설인 습식 수조에 보관되어 있고, 중수로에서 발생한 사용후핵연료는 원전 부지 안에 있는 건식 맥스터 용기에 보관되어 있다. 정부와 사업자에 따르면 임시저장시설의 용량이 원래 고리 원전은 2016년, 한빛(영광)은 2019년, 한울(울진)은 2021년, (신)월성)은 2022년부터 포화될 것이었지만 원전

⁸⁾ 정부는 이 선언의 후속조치로 2007년에는 환경단체 인사들을 포괄한 테스크포스를 구성하여 사용후핵연료 관리를 위한 사회적 공론화 방안을 만들게 한 바도 있다. 사용후핵연료 공론화 TF(2008) 참고. 그러나 이명박 정부의 등장 이후 공론화에 대한 정부의 태도는 다시 소극적으로 바뀌었다. 이명박 정부 시기까지의 사용후핵연료 관리 공론화를 둘러싼 정치적 다이내믹스에 대해서는 이영희(2010b) 참고.

호기 간 이동이나 조밀저장대의 설치를 통해 고리는 2028년, 한빛은 2024년, 한울은 2026년, 신월성은 2038년까지 포화예상시점이 미뤄진 상태라고 한다(김종걸, 2016).

그러나 보다 근본적으로는 사용후핵연료 문제의 해결이 원전을 중심으로 한 현재의 에너지정책을 계속 유지하지 위한 선결조건이라는 측면도 고려해야 한다. 사실 원전을 운영하는 정부와 사업자의 입장에서는 현실적으로 고준위 핵폐기물인 사용후핵연료 문제를 해결하지 못하면 계속 원전을 증설하기가 어려운 상태이다. 아무리 원전이 중요한 에너지원이라고 강변한대도 대책 없이 매우 위험한 고준위 핵폐기물을 쏟아낸다면 “화장실 없는 맨션”이라는 비판으로부터 자유롭지 못하기 때문이다(장정옥, 2016).

2) 공론화위원회의 출범

공론화위원회는 2013년 10월 30일에 산업통상자원부 장관이 <방사성폐기물관리법> 제6조의2(공론화 등)에 근거하여 설치한 민간 자문기구이다. 정부는 공론화위원회에 행정적, 재정적 지원을 해주는 대신 공론화위원회에 사용후핵연료 관리에 대한 국민들의 의견을 수렴해줄 것을 요청한 것이다. 정부는 2013년 11월 18일에 <사용후핵연료공론화위원회의 설치 및 지원에 관한 고시(산업통상자원부 고시 제2013-163호)>를 제정하고 공론화위원회의 기능, 구성, 활동기한, 관련조직 등 공론화 활동에 필요한 제반사항을 규정하였다. 여기에서 정부는 공론화위원회가 무엇보다도 정부로부터 독립적인 위치에서 객관적이고 중립적으로 사용후핵연료 관리방안에 대한 공론화를 추진한다고 명시함으로써 공론화위원회가 정부의 간섭 없이 자율적이고 공정하게 공론화를 추진한다는 공론화의 대원칙을 대외적으로 천명하였다.

앞에 언급한 고시 제3조에 따르면 위원회의 기능은 공론화의 주관, 공론화 실행계획의 수립, 회의 안전 및 관련 자료의 작성, 공론화 관련 대국민 정보의 제공 및 홍보, 방사성폐기물관리법 제6조의 2제5항에 따른 권고안의 작성 및 제출, 그 밖의 공론화와 관련하여 필요하다고 판단하여 위원회가 의결한 사항으로 정의되어 있다. 이를 보다 구체화한 <사용후핵연료공론화위원회 운영세칙> 제2조는 위원회의 업무로 사용후핵연료 관리현황 및 방향에 대한 논의, 사용후핵연료 관리와 관련한 이해관계자들의 의견 수렴, 사용후핵연료 관리와 관련한 국민과의 소통, 기타 위원회의 목적에 부합하는 사항 등이 열거되어 있다.

정부는 2013년 7월 3일에 공론화위원 선임과정의 공정성과 투명성 확보를 위함이라는 명분으로 민간위원 7명으로 구성된 공론화위원 추천위원회(기술분야 1명, 인문사회분야 2명, 시민환경단체 4명)를 발족하였다. 정부는 이들이 추천한 7명과 원전소재지역 추천 인사 5명, 시민환경단체 추천 인사 3명 등 총 15명으로 공론화위원회를 구성하고 2013년 10월 30일에 출범식을 거행하기에 이른다. 정부는 이와 동시에 공론화위원회가 원전 소재지역 주민들의 의견을 효과적으로 수렴할 수 있도록 하겠다는 명분하에 경주시, 울주군, 기장군, 울진군, 영광군 5개 지역의 지방자치단체의 추천을 받은 10명의 인사들로 구성된 ‘원전소재지역 특별위원회’(이하 원전 특위)를 발족시켰다. 원전 특위는 원전소재지역의 의견 수렴을 위해 공론화위원회가 회부하는 안전에 대해 검토하여 그 의견을 공론화위원회에 제출하는 임무를 부여받았다.

3) 공론화위원회의 활동⁹⁾

⁹⁾ 여기에 제시되는 공론화위원회의 활동은 활동 종료 이후 공론화위원회가 자신들의 활동을 정리해서 펴낸 백서(사용후핵연료공론화위원회, 2015)의 내용을 간추린 것이다. 이하 본문 내용 중 페이지가 표시된 부분은 이 백서의 페이지를 의미한다.

출범과 함께 공론화위원회는 “다양한 이해관계자와 전문가를 포함한 국민의 의견을 충분히 청취하고 수렴하여 국민을 안전하게 보호하고 국민이 공감할 수 있는 사용후핵연료 관리방안을 마련하는 것”을 공론화의 목적으로 표방하고 향후 공론화의 일정을 제시하였다. 1단계는 2014년 2월까지의 공론화 기반구축 단계로, 공론화 실행계획의 마련과 공론화 방안 준비에 치중한다. 2단계는 2014년 10월까지의 공론화 실행 단계로, 현황 파악 및 현안 도출과 의견수렴을 위한 공론화 실행에 치중한다. 마지막 3단계는 2014년 말까지의 대정부 권고안 작성 및 제출 단계이다(홍두승, 2014). 하지만 2014년 말에 공론화위원회의 활동이 종료되는 것으로 되어 있었던 원래 계획과는 달리 공론화 활동 부진으로 인해 결국 6개월이 연장되어 2015년 6월 말에 위원회의 활동이 공식적으로 종료하게 되었다.

먼저 공론화위원회는 공론화의 일정 제시와 함께 공론화의 대상 주제로 (1) 현재 사용후핵연료는 누가, 어떻게 관리 중이며, 현 방식으로 언제까지 가능한가?, (2) 현재 저장용량 초과분을 누가, 언제까지, 어떻게 관리할 것인가?, (3) 재활용 혹은 재처리의 필요성과 실현가능성이 있는가?, (4) 최종처분은 누가, 언제, 어떻게 해야 하는가?, (5) 사용후핵연료를 안전하게 관리하려면 누가, 어떻게, 언제까지 무엇을 해야 하는가? 등의 질문을 제시하였다. 이와 함께 공론화위원회는 이들 질문에 대한 답을 찾기 위해 향후 수행할 공론화의 기본원칙으로 책임성, 투명성, 숙의성, 통합성, 회귀성의 5개 원칙을 제시하였다. 책임성은 세대간 형평성을 고려하고 의견을 개진할 때 이해할 수 있는 근거를 제시하며 결과에 대해서는 도덕적 책임을 부담하는 것을 의미하고, 투명성은 공론화 진행 사항과 관련 자료를 대외에 충분히 공개하고 장벽 없는 정보 접근을 보장하는 것을 의미하며, 숙의성은 참여자들은 합의적 공론을 도출하고자 하는 의지를 갖고 학습과 토론에 적극적으로

로 참여하여 깊이 생각하고 충분히 논의해야 함을 의미하며, 통합성은 논의 과정에서 기술공학적 측면과 함께 인문사회적, 법제도적 측면 등 다양한 분야의 시각을 동시에 고려해야 함을 의미하고, 회귀성은 논의 과정 중 또는 의사결정이 이루어진 후에라도 중대한 문제점이 확인되었을 경우 원점에서 다시 논의해야 함을 의미한다(p.64).

공론화위원회는 이러한 기본원칙에 입각하여 20개월 동안 각계의 이해관계자 및 국민들의 의견을 충실히 청취하려고 노력하였음을 강조한다. 공론화위원회에 따르면 의견수렴활동은 의견수렴 주체별, 방식별로 다양한 형태로 추진되었다고 한다. 의견수렴 주체를 원전소재 지역, 시민환경단체, 전문가(원자력, 과학기술, 인문사회 등), 언론계, 국민(일반국민, 미래세대 등) 등으로 구분하여 간담회, 토론회, 라운드테이블, 포럼 등의 논의프로그램을 운영하였고, 공론화위원회 홈페이지, SNS 등의 온라인 툴을 활용하는 방식으로 국민들의 의견을 광범위하게 수렴하였다고 주장한다. 구체적으로 공론화위원회는 <표 1>에서 보듯이 자신들이 주관(또는 후원)하여 진행한 공론화 프로그램 수행 실적으로 원전소재지역 지자체 방문을 비롯하여 주요단체 대상 간담회 35회, 국회 및 국회 보좌관 방문 설명회 5회, 토론회 및 포럼 32회, 설문조사 3회, 공론조사 1회, 지상토론회 5회, 전문가검토그룹 회의 15회 실행 등을 제시하고 있다.

<표 1> 공론화위원회 주관 공론화 프로그램 수행 현황

구분	공론화 프로그램	횟수	참석인원
원전지역	1. 지자체 방문간담회	12회	60명
시민사회	1. 에너지시민연대 간담회	2회	7명
	2. 한국소비자단체협의회 간담회	1회	12명
	3. 소비자단체 라운드테이블	8회	290명
	4. 내일신문 지상 좌담회(시민사회계)	1회	4명
	5. 에너지정의행동 간담회	1회	1명

	6. 환경운동연합 간담회 7. 한겨레신문 지상 좌담회(시민사회계)	1회 1회	3명 5명
원자력계	1. 공론화 현안별 원자력학회 검토 2. 원자력계 토론회 3. 내일신문 지상 좌담회(원자력계) 4. 원자력산업계 간담회 5. 원자력계 전문가 간담회	4회 3회 1회 1회 1회	66명 43명 4명 24명 15명
전문가 검토그룹	1. 전문가검토그룹 간담회 2. 전문가검토그룹 회의 3. 전문가검토그룹 자문회의	2회 8회 5회	14명 73명 40명
과학기술/ 인문사회계	1. 공론화위원회 자문단 간담회 2. 과학기술 전문가 간담회 3. 인문사회 전문가 간담회 4. 과학기술 전문가 토론회 5. 인문사회 관련학회 토론회 6. 과학기술계/인문사회계 공동토론회 7. 공론화위원 추천위원회 간담회 8. 사용후핵연료 정책포럼 간담회	1회 1회 1회 1회 1회 1회 1회 1회	7명 7명 7명 6명 6명 9명 4명 5명
미래세대	1. 대학언론 정담회 2. 대학생 토론회	1회 5회	62명 322명
언론계	1. 언론포럼 2. 산업부 출입기자단 해외시설 취재	3회 3회	31명 47명
국민/온라인	1. 서울지역 타운홀미팅 2. 주부블로거 정담회 3. SNS 온라인 시민기자단 운영	1회 1회 1회	40명 31명 12명
종합토론	1. 해외전문가 초청포럼 2. 공론화위원회 주관 종합토론회 3. 국회토론회 4. 문화일보 전문가 좌담회 5. 전자신문 전문가 좌담회 6. 한겨레 정책토론회 7. KBS 토론회 8. SBS 토론회 9. 부산 MBC 토론회 10. 과실연 제90차 오픈포럼 11. 국회의원 및 보좌관 면담	2회 2회 2회 1회 1회 2회 1회 1회 1회 1회 5회	260명 267명 546명 5명 5명 115명 40명 2명 4명 100명 32명
인식도조사 및 공론조사	1. 국민 인식도 조사 2. 공론조사(여론조사 1회, 사전/사후 공론조사 각 1회)	3회 1회	9,199명 2,496명
계		98회	14,328명

자료: 사용후핵연료공론화위원회(2015).

공론화위원회의 활동보고서에 따르면 공론화위원회는 2014년 8월부터 앞에서 언급한 공론화 활동에 기반하여 대정부 권고안 작성을 준비하기 시작하였는데, 이를 위해 먼저 일반 시민 대상 브레인 스토밍과 각계 전문가 대상 델파이 조사를 실시하여 경제적, 기술적, 사회적, 정치적, 환경적 요인과 관련된 사용후핵연료 관리대안 평가지표를 마련했다고 한다. 공론화위원회는 그 다음으로, 구상 가능한 사용후핵연료 관리 과정을 임시저장을 시작점으로 하고 영구처분을 종착점으로 하면서 중간단계로 중간저장, 재처리(재활용)를 변수로 한 24개의 잠재 시나리오 안으로 작성하고 전문가 자문 등을 거쳐 최종 권고안을 정부에 제출하게 되었다고 한다.

공론화위원회가 정부에 제출한 최종 권고안의 주요 내용은 다음과 같다. (1) 정부는 2051년까지 처분시설을 건설하여 운영해야 한다. 이를 위해 처분시설 부지 혹은 부지조건과 유사한 지역에 지하연구소(URL)의 부지를 2020년까지 선정, 건설에 착수하여 2030년부터는 실증연구를 시작해야 한다. 사용후핵연료 처분시설과 지하연구소가 들어서는 지역에 주민이 참여하는 ‘환경감시센터(가칭)’를 설치한다. (2) 그 지역에는 주민의 삶의 질을 높이고 안정적 경제기반을 구축하기 위해 비용을 지불한다. (3) 각 원전 안에 단기저장시설을 설치하여 처분 이전까지 사용후핵연료를 보관할 수 있어야 한다. 아울러 국제공동 사용후핵연료 관리시설 마련을 위한 국제적 협력 노력도 기울여야 한다. (4) 사용후핵연료의 저장, 운반, 처분 및 독성과 부피를 줄이기 위한 기술개발의 우선순위를 정하고, 단계별 세부계획을 수립, 실행해야 한다. (5) 정부, 민간사업자, 국민이 지분을 공유하는 형태로 사용후핵연료 관련 기술개발과 단계별 관리를 책임지는 ‘사용후핵연료 기술관리공사(가칭)’를 설립해야 한다. (6) 사용후핵연료 관리의 투명성, 안전성, 지속가능성을 담보하고 정책의 신뢰성을 확보하기 위해 ‘사용후핵

연료 특별법(가칭)을 조속히 제정해야 한다. (7) 사용후핵연료 관리정책을 곧바로 수립하고 실행하기 위해 범정부 차원의 의사결정 기구인 ‘사용후핵연료 관계장관회의(가칭)’와 실무추진단인 ‘사용후핵연료 관리대책 추진단(가칭)’을 정부조직 내에 구성해 운영해야 한다(pp.4~14).¹⁰⁾

4. 공론화위원회 활동의 평가

공론화위원회는 활동 종료 직후 발행한 활동 백서에서 공론화위원회는 “국민이 공감할 수 있는 사용후핵연료 관리 방안을 만드는 것에 최고의 가치를 두”고, 사용후핵연료 관리에 관한 공론화를 “한 쪽에 치우치지 않고 중심을 잡고 완주”했다고 자평하고 있다(p.15). 과연 공론화위원회는 자평하듯이 20개월 동안 사용후핵연료의 관리에 대한 사회적 ‘공론화’를 제대로 수행한 것이라고 할 수 있을까?

1) 공론화위원회 구성과정의 민주성 문제

앞에서 언급한 바와 같이, 공론화위원회는 공론화위원 추천위원회가 추천한 7명과 원전소재지역 추천 인사 5명, 시민환경단체 추천 인사 3명 등 총 15명으로 공론화위원회를 구성하였다. 아울러 공론화위원회 위원장으로는 출범식에 앞서 열린 공론화위원들 사이의 사전 간담회에서 서울대 사회학과 홍 모 교수가 선출되었다. 정부는 “투명하고 공정하게” 구성된 공론화위원회가 사회적 합의 하에 원전소재 지

10) 산업통상자원부는 공론화위원회의 정책 권고를 대부분 수용하겠다고 발표하였다. 다만 산업부가 최근 발표한 ‘고준위방사성폐기물 관리 기본계획(안)’에 따르면 지하연주소(URL)의 부지 선정 시점은 공론화위원회가 제안한 2020년까지가 아니라 2028년으로 8년을 연장한 것으로 되어 있다(산업통상자원부, 2016a). 현재 산업통상자원부는 이 기본계획에 따라 고준위 핵폐기물 관리절차에 관한 법률을 입법예고한 상태이다. 산업통상자원부(2016b) 참고.

역, 환경단체 등 사회 각계각층이 참여하여 우리나라 최초로 출범하는 역사적 의미가 있음을 강조하였다. 하지만 공론화위원회는 출범식 첫날부터 꼬이기 시작했다.

출범식 당일 날 환경단체를 대표하여 공론화위원회 위원으로 선정된 두 명의 활동가가 공론화위원회 위원 구성 및 위원장의 자격 등을 문제 삼으면서 위원회 탈퇴를 선언한 것이다. 두 명의 위원은 “공론화위원회가 핵연료 및 폐기물 처리와 관련한 사회적 합의를 모아나가기 위한 다양하며 평등하고 합리적 이해관계자의 참여에 기반하여, 핵폐기물에 대한 객관적 정보의 사회적 공유와 합리적 의사결정 과정을 통해 시민참여, 지역 간 세대 간의 공평한 책임의식에 기초한 관리방안을 모색할 것을 기대”하였으나 “공론화위원회 출범 하루 전에야 확인된 위원회 구성 명단을 통해 공론화위원회에 대한 사회적 기대가 배신당하고 있음을 확인”하였는데, 그 근거로 당시 선임된 공론화위원회 위원들 대부분이 산업부와 원자력산업계와의 연관성을 의심하게 하는 인사들이라는 점을 들었다.¹¹⁾ 결국 이렇게 구성된 공론화위원회 위원들이 정부의 입김으로부터 벗어나 국민들의 의견을 진정성 있게 모아갈 수 있을 것이라는 믿음을 주기에는 턱없이 부족하기 때문에 위원회를 탈퇴한다고 선언한 것이다(에너지정의행동, 2013; 고준위핵폐기물공론화시민사회네트워크, 2013).¹²⁾ 아울러 이들은 공론화위원회

11) 정부의 주무부처인 산업통상자원부는 시민사회단체들에게 공론화위원회 위원 후보들을 추천위원회에 추천해 줄 것을 여러 차례 요청하였고, 비공식적이기는 하지만 시민사회단체 추천 인사들을 상당수 공론화위원회 위원 선임에 반영하겠다고 강조하였다. 이에 당시 사용후핵연료 문제와 관련하여 비교적 적극적으로 활동하던 환경단체들로 구성된 ‘고준위 핵폐기물 공론화 시민사회네트워크’는 8명의 후보를 산업부에 추천하였다. 그러나 공론화위원회 출범 전날에야 공개된 위원 명단에 이들 8명 중 단 한 명도 포함되어 있지 않았다.

12) 탈퇴한 두 명의 환경단체 인사 중 하나인 윤기돈 녹색연합 사무처장(당시 직함)도 탈퇴 직후 <탈핵신문>에 기고한 글에서 “공론화위원회 구성부터가 비밀주의에 가려져, 공론화위원회 구성원을 출범 하루 전날 인지하였고, 구성원의 의문에 대해 다른 구성원들이 해명을 들을 통로가 없었다. 출범 당일 회의는 과연 이런 분위기하

출범 당일 날 위원들 간의 첫 상견례 자리에서 호선된 위원장 선출과정 자체의 비민주성과 일방성, 그리고 위원장으로 선출된 홍 모 교수의 경주 방폐장 부지선정과정에서의 책임¹³⁾ 등도 탈퇴의 이유로 내세웠다(고준위핵폐기물공론화시민사회네트워크, 2013). 또한 환경운동 일각에서는 15명의 위원 중 1/3이 지자체 추천 인사들로 구성된 것은 사용후핵연료 재처리와 관리방식 등 정책적 차원의 공론화보다는 핵폐기물 처분장 부지선정을 염두에 둔 포석이 아닌가 하는 의심을 제기하기도 하였다(에너지정의행동, 2013).¹⁴⁾

이에 정부는 <환경단체 대표의 사용후핵연료 공론화위원회 참여절회에 대한 입장>을 통해 공론화위원회는 원전지역, 시민사회단체 등과 오랜 기간 협의하여 투명하고 공정한 절차를 거쳐 구성되었음을 강조하였다. 정부는 “15명의 공론화위원 중 8명(원전지역 대표 5명, 환경단체 2명, 소비자단체 1명)을 해당 기관 추천을 통해 선정하였고, 7명의 인문, 기술 분야 전문가는 중립적인 민간위원으로 구성된 ‘추천위원회’의 추천을 통해 선정되었으며 이 과정에서 정부는 관여하지 않았다.”고 주장하였다(산업통상자원부, 2013). 하지만 이러한 항변에도 불구하고 공론화위원회 출범 당일 일어난 환경단체 출신 위원 2명의 탈퇴 선언과 문제제기로 인해 공론화위원회의 위상은 크게 추락할 수

방법으로 공론을 모아갈 수 있을지조차 의문이 들 정도였다. 그래서 들어가지 않기로 결정했다.”고 밝힌 바 있다(윤기돈, 2013).

- 13) 홍 교수는 당시 부지선정위원회 위원으로 활동했다. 환경단체들은 경주 방폐장 부지선정이 출속으로 이루어지는 바람에 핵폐기물의 안전 관리에 심각한 문제를 발생시키고 있다고 비판한다. 그리고 이러한 문제는 부지선정위원회 위원들이 스스로의 독립성을 상실하고 산업통상자원부의 의도에 순응하는 쪽두각시 노릇을 했기 때문에 발생한 것이라고 환경단체들은 보는 것이다. 김익중(2013) 참고.
- 14) 실제로 산업부는 처음에는 15명의 위원 중 시민환경단체 추천 위원의 수를 늘리고 지역 위원의 수는 2명으로 한정할 예정임을 누차 밝힌 바 있었지만, 갑작스럽게 지역 위원을 5명으로 늘린 것이다. 서울 지역의 한 환경단체 활동가는 이것을 두고 “정부가 시민환경단체와 원전 지역을 저울질하다가 막판에 시민환경단체를 버리고 지역을 택했다”고 표현한 바 있다. 2016년 10월 12일 인터뷰.

밖에 없었고, 그 이후로도 위원회는 “반쪽짜리” 위원회라는 오명을 벗어던지기 어려웠다.

2) 공론화 활동의 진정성과 투명성 문제: 공론조사를 중심으로

우여곡절 끝에 출범한 공론화위원회는 다양한 사회집단들을 대상으로 공론화 관련 활동을 실시하였다. 앞에 제시된 <표 1>에 그 활동의 면면이 제시되어 있다. 하지만 공론화위원회가 공론화 활동으로 내세운 것 중에는 전문가검토그룹 회의나 간담회, 산업부 출입기자단 해외 시설 취재 지원 등과 같이 공론화 활동이라고 하기에는 적절하지 않은 활동들이 다수 포함되어 있고, 진정한 의미의 공론화라기보다는 단순 토론회나 설명회에 그친 행사들도 적지 않았다. 아울러 이러한 공론화 행사의 참가자들 중에는 자발적으로 참여했다기보다는 다양한 통로로 동원된 경우도 많았다고 한다.¹⁵⁾ 또한 시민사회나 언론을 대상으로 하여 이루어진 공론화 활동 중의 일부에 대해서는 공론화위원회가 주관, 혹은 지원한다는 점을 명시적으로 밝히지 않은 상태로 행사를 진행하는 편법을 쓰기도 했다. 이에 따라 공론화위원회가 수많은 예산을 쓰면서도 공론화 관련하여 별다른 실적이 없다는 정치권과 시민사회 일각으로부터의 비판에 직면한 나머지 진정성에 기반을 둔 공론화 활동이 아니라 숫자 채우기 식, 보여주기 식의 형식적인 행사들에 치중하고 있다는 비판이 환경단체로부터 제기되기도 하였다(이현석, 2014). 이러한 점을 감안해 보면 공론화위원회의 접근법은 한 마디로 시민의 참여가 아니라 시민의 동원에 초점을 맞춘 것이었다고 평

15) 공론화위원회는 자신이 주관한 공론화 행사에 대한 시민들의 참여율을 높이기 위해 종종 상품권 등의 금전적 유인책을 활용하기도 했다고 한다. 경주 지역 탈핵활동가와의 인터뷰(2016년 10월 12일).

가할 수 있다.

이러한 공론화 활동에서의 진정성 결여의 문제는 일부 공론화 활동의 투명성 결여로 나타나기도 했다. 공론화위원회는 공론화의 중요 원칙 중 하나로 투명성을 강조했다라는 점에 비추어 볼 때 이는 상당히 심각한 문제라고 할 수 있다. 특히 공론화위원회는 다소 예민한 문제와 관련된 자료들에 대해서는 투명한 공개 원칙을 거의 지키지 않았다. 특히 투명성 결여 문제는 공론화위원회가 2015년 3월 말에 조직한 공론조사와 관련하여 두드러지게 나타났다. 공론화위원회는 2015년 3월 28일부터 175명의 일반 시민 참석자들을 대상으로 1박 2일 동안의 공론조사를 실시하였다.¹⁶⁾ 공론화위원회는 전문 여론조사기관인 한국리서치를 통해 전국적으로 2,321명을 대상으로 사용후핵연료 관련 여론조사를 실시한 다음, 참가자 중에 다시 175명을 선발하여 공론조사를 진행한 것이다. 공론조사 과정에서 참가자들에게 던진 핵심적인 질문들은 1) 사용후핵연료 관리시설의 소내 저장과 소외 저장 방식 관련 문제, 2) 관리시설 입지 지역 주민 지원 방안, 3) 관리방안 평가 기준 설정 및 공론화위원회가 마련한 2055년 최종처분장 권고안에 대한 인식 등이었다. 공론조사는 오리엔테이션(20분), 전문가 설명(1시간 40분), 전문가간 토론(1시간), 질의응답(1시간 10분), 분임토의(2시간 30분), 1~2차 설문조사(20분) 등으로 구성되었다(pp.206~208). 당시 공론조사는 시민단체 등이 단순 여론조사가 아닌 공론조사의 실시가 필요함을 오랫동안 주장해 왔던 것을 공론화위원회가 수용한 것이었다는

16) 공론조사는 미국 스탠포드대학의 제임스 피쉬킨(James Fishkin) 교수에 의해 개발된 '공론(public judgment)의 조사방법인 deliberative polling'을 우리말로 옮긴 것이다. 공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사함으로써 통상적인 여론조사에서처럼 단시간 내에 얻을 수 있는 표피적인 의견이 아니라, 질이 높고 심사숙고한 의견을 수렴하는 데 그 목적이 있다. 공론조사에 대한 보다 자세한 내용은 Fishkin(2003)을 참고하기 바란다.

점에서 공론의 확인 방법으로서 단순 여론조사로 끝나지 않고 공론조사를 실시한 것은 진일보한 것이라고 할 수 있지만, 이 역시 여러 가지 문제점을 안고 있었다.

먼저 공론조사의 토의 주제로 제시된 내용들이 중간저장 방식을 소내로 할 것인가 소외로 할 것인가와 같이 지나치게 기술적인 것이어서 일반 시민들이 속의 대상으로 삼기에는 적절성이 많이 떨어진다는 점을 들 수 있다.¹⁷⁾ 현재 사용후핵연료 관리와 관련하여 사회적 논란이 되고 있고, 향후 논란이 커질 가능성이 매우 높은 논쟁적인 쟁점들, 예컨대 정부와 원자력계 일부에서 강하게 주장하는 사용후핵연료의 재처리 여부,¹⁸⁾ 국제공동처분장 모색의 윤리성,¹⁹⁾ 그리고 근본적으로는 처리 곤란한 사용후핵연료의 배출원천인 원자력발전소 존속/확대 여부 등이 공론조사의 토의주제로서는 훨씬 더 적절했을 것으로 판단된다.²⁰⁾

17) 그러다보니 초청된 전문가들 역시 논쟁적 사안에 대해 상이한 입장을 가지고 있는 사람들이 아니라 원자력계 내부 인사 혹은 그에 가까운 인사들로 채워졌다. 공론조사에 걸맞게 쟁점에 대해 다양한 입장과 가치가 제시되고 그에 대해 시민들이 충분히 숙의할 여지가 주어지지 않았던 것이다. 공론조사 이전에 일반 시민을 대상으로 실시된 공론화 프로그램의 하나가 2014년 6월 28일에 열린 서울지역 다운홀미팅이었는데, 이 때에도 주제 강연을 하도록 초청된 전문가들이 사용후핵연료 공론화지원단 소속 단원들, 원자력 관련 연구원 박사들, 공론화위원회 대변인으로 국한되어 있어서 사용후핵연료 관리와 관련하여 다양한 입장과 가치를 대변하기 어렵게 되어 있었다.

18) 미국과 국내외 환경단체들은 대부분 재처리는 핵확산성과 관련되므로 금지해야 한다는 입장을 취하고 있다. 국내외 학계에서 재처리에 대해 비판적인 입장을 취하는 대표적인 연구자로는 von Hippel(2014), 김익중(2013), 장정욱(2016) 등을 들 수 있다.

19) 정부와 원자력계 일부에서는 핵폐기를 최종처분장의 국내 입지선정이 현실적으로 어렵기 때문에 시베리아나 몽골 등 인구밀도가 낮고 상대적으로 경제적으로 낙후한 지역에 많은 나라들이 공동으로 사용할 수 있는 처분장을 짓자는 제안을 하고 있기도 하다. 서균렬(2014) 참고. 이에 반해 환경단체들은 편익은 과도하게 누리면서 위험은 사회적 약자에게 떠넘기는 것은 정의롭지 않으며 윤리적으로도 문제가 많다고 보는 환경정의론의 관점에 입각하여 이러한 제안을 비판하고 있다. 이현석(2016) 참고.

20) 사실 이러한 공론화 의제의 협소화는 공론화위원회가 처음부터 견지한 입장이었다. 이는 공론화위원회 회의석상에서 “우리가 세 가지 사항을 먼저 전제를 했었죠. 그 중의 하나가 ‘이미 국가 전체에서 결정된 에너지 정책 이런 것은 일단 우리가 건드

아울러 공론조사의 진행 방식과 관련해서는 참가시민들의 토의 시간이 너무 짧았을 뿐만 아니라 그 결과 역시 한참 동안 공개되지 않고 베일에 가려져 있었다는 문제를 지적할 수 있다. 공론조사가 끝난 후에 한동안 공론조사의 결과는 공론화위원회의 홈페이지에 개략적인 스케치 보고 정도만 제시되었다. 공론화의 투명성 원칙이 준수되지 않은 것이다. 공론조사가 종료된 지 거의 3개월 가까이 되었던 2015년 6월 19일에 열린 <사회갈등해소를 위한 국민토론 방안은 무엇인가?> 토론회에서 당시 공론화위원회의 의뢰를 받고 공론조사를 수행했던 한국리서치의 담당자는 “사용후핵연료 관리방안에 대한 공론조사는 원고작성 시점 현재 관련 자료가 모두 공표되지 않았다. 이 점에서 조사결과와 활용결과에 대한 구체적인 언급은 다음 기회로 미루고자 한다.”고 하면서 “공론조사를 주관하는 기관과 담당자가 공론조사 결과를 예단하려 하고, 과정과 결과가 투명하게 공개되는 것을 부담스러워 한다는” 점을 언급한 바 있다(김춘석, 2015). 이 말 속에 바로 공론화위원회가 조직한 공론조사의 문제점이 그대로 드러나 있다고 할 수 있다. 지난 1년 반 동안 사용후핵연료 공론화위원회의 활동에 대해 주요 환경단체들이 매우 비판적인 입장을 견지해 온 상황 상황에서, 이미 지난 3월에 종료된 공론조사 결과가 3개월이 다가가도록 공개되지 않았던 것은 공론조사 결과를 공개하는 데 대해 공론화위원회가 정치적 부담감을 느꼈기 때문이라고 추측할 수밖에 없다. 결국 사회갈등 현안과 관련된 공론조사는 단순한 학술적 연구조사로 그칠 수 없고, 그 자체가 정치적 성격을 가질 수밖에 없음을 상징적으로 보여준 것이었다고 할 수 있다.

리지 말고 그것은 일단 주어진 것으로 하자 하고서는 시작이 됐고...”(2014년 9월 12일 공론화위원회 제23차 회의록)라는 공론화위원회 위원장의 말에서 어렵지 않게 알 수 있다.

3) 정책권고안 도출의 개방성

앞에서 살펴본 것처럼 공론화위원회는 20개월간의 공론화 과정에 2만 7천명이 참가하고 온라인으로 35만 명이 생각을 개진하는 등 수많은 사람들이 공론화 과정에 참여했음을 강조하고 있다. 아울러 공론화위원회는 공론화를 위한 행사들을 통해 “수렴한 의견과 생각의 공유, 치열한 논의를 바탕으로” 정책권고안을 마련하였다고 주장하고 있다(p.4). 과연 이러한 주장처럼 공론화 행사에 참가한 이 수많은 사람들의 의견이 공론화위원회가 작성한 대정부 정책권고안에 잘 반영되었을까? 다시 말해 공론화위원회가 제출한 정책권고안은 공론화 과정에서 나온 수많은 의견들에 대해 얼마나 개방적이었는가?

공론화위원회는 사용후핵연료 관리대안 평가지표 마련을 위해 문헌연구, 일반인 대상 브레인스토밍, 각계 전문가 대상 델파이 조사를 실시하였다고 밝히고 있다. 공론화위원회는 2014년 8월부터 문헌연구를 통해 관리대안 평가지표로 경제적, 기술적, 사회적, 정치적, 환경적 요인을 도출하였고, 일반인 32명을 대상으로 한 브레인스토밍에서는 안전성, 신뢰성, 미래비전, 지역성, 사회경제성 등의 영역을 도출하고 이에 대한 가중치 평가를 실시하였으며, 원자력 전문가 12명을 대상으로 한 델파이 조사는 문헌연구를 통해 이미 도출한 5개 요인에 대한 우선순위와 가중치 평가를 실시하였다는 것이다(p.251). 아울러 같은 해 12월에는 구상 가능한 사용후핵연료 관리 방식(임시저장, 중간저장, 재처리/재활용 및 영구처분)을 주요 구성 요소로 하는 관리 방안 시나리오들로 제시하고 공론화위원회 홈페이지의 온라인 의견수렴센터에 등재하여 논의주제 토론에 활용할 수 있도록 하였으며, 위원회의 권고안 마련에 기초자료로 활용하였다고 한다(p.253). 그러나 문제는 평가지표 마련과 시나리오 작성 작업에 그 전에 수행된 수많은 공론화 활동 결

과들이 어떻게 반영되었는가 알 수 없으며, 어쨌든 마련된 평가지표와 시나리오들이 실제 권고안 마련과정에 또한 어떻게 반영되었는가가 여전히 미지수라는 점이다. 한 마디로 많은 예산을 들여 수행한 수많은 공론화 관련 활동들이 실제 권고안 작성 과정에 잘 반영되었다고 믿을 근거는 거의 없는 상황인 것이다.

실제로 2015년 6월 초에 공론화위원회가 제시한 권고안은 공론화위원회 대변인을 맡던 위원에 의해 작성된 초안을 다른 위원들이 이틀간의 워크숍을 통해 검토한 다음에 확정된 것이었는데, 위원들 사이에는 이 권고안 작성이 “급조”된 것이며, 이렇게 급하게 작성된 권고안을 또한 하루만에 검토하고 확정하자는 데에는 동의할 수 없다는 비판적인 의견이 나오기도 했다.²¹⁾ 상황이 이렇다 보니 공론화위원회 활동에 비판적이던 환경단체들은 소수의 위원이 권고안을 만드는 과정에 산업부의 입김이 상당히 작용했을 것이라고 의심하고 있다(2016년 10월 12일 인터뷰).

최종 권고안에 공론화 활동 결과들이 반영되지 않았다는 불만은 지역으로부터도 제기되었다. 예컨대 사용후핵연료공론화 원전 특위 위원장은 공론화위원회의 정책권고안 초안이 나왔을 때 공론화위원회 정례회의(2015년 6월 22일)에 출석하여 “지난 20여개월 동안 국민과

21) 공론화위원회가 실제로는 2~3 명에 의해 끌려 다니고 있다는 불만과 비판은 위원회 내부로부터도 강력하게 제기되었다. 원래 15명으로 출범한 위원회가 최종적으로는 9명만 남게 된 데는 이러한 이유도 있었다고 판단된다. 중도에 사퇴한 한 위원은 다음과 같이 사퇴의 이유를 밝힌다. “우리 공론화위원회가 도대체 공론화위원들 13인의 의견을 공히 존중하고 있는 것인지, 세 분이 하시면 공론화위원회가 하는 것으로 되는 거에 대해서, 그리고 저는 검토하고 의견을 전한 바 없는데 그것이 저도 공론화위원회 일원으로서 공론화위원회의 부적절한 그런 보도행위에 대해서 공히 지탄을 받는 거에 대해서 아주 불쾌하게 생각합니다.”(공론화위원회 제22차 회의록, 2014년 8월 22일). “자기가 하고 싶은 대로 마음대로 하는 것이 열심히 하는 것과 구별되지 않고, 방법이나 과정의 정당성을 무시하고 오로지 언론이 다룰 자료를 만드는 것으로 공론위의 역할이 폄하되는 것을 지켜보면서 그러한 행보를 정당화하는 명분을 제공하는 역할을 할 수 없습니다.”(공론화위원회 제33차 회의록, 2015년 3월 6일).

원전소재지역, 주변 지역주민들을 대상으로 실시한 사용후핵연료 공론화 의견수렴 결과, 사용후핵연료 관리에 대한 권고안이 잘 반영되어 있지 않다는 것이 원전 소재지역 특별위원회의 의견임을 알려드리며...(중략)...기 제출한 원전소재지역 주민들의 의견수렴 결과가 권고안에 잘 반영되어 있지 않"다고 불만을 토로하고, 지역의 의견을 권고안에 명기해 줄 것을 요청하기도 하였다.²²⁾

5. 맺음말: 새로운 통치기술로서의 ‘의사 거버넌스’ (pseudo-governance)

서구 사회에서는 1990년대에 들어와 거버넌스라는 말이 유행하기 시작하였다. 유럽을 중심으로 하여 “통치에서 협치로(from government to governance)”라는 구호가 확산되었고, 그에 대한 학문적 연구들도 활발하게 이루어졌다.²³⁾ 특히 1998년에 국제연합(UN) 유럽경제위원회에서 환경정책에 있어서의 정보공개와 공공참여를 핵심으로 하는 ‘아르후스협약(Aarhus Convention)’이 체결되면서 유럽 지역을 중심으로 하여 시민들의 참여를 강조하는 거버넌스 패러다임이 공공정책의 거스를 수 없는 대세로 자리 잡기 시작했다고 해도 과언이 아니다. 하지만 서구 사회에서조차도 이제 어느 정도 시간이 지나면서 과연 이처럼 공공정책에서 거버넌스라고 불리는 많은 시도들이 진정한 시민의 참여와 권능 강화로 이어지고 있는가에 대해서 비판적인 목소리들도 나

22) 공론화위원회의 권고안에 대한 원전 주변 지역 활동가들의 불신과 비판은 매우 강했다. 영광 지역의 한 활동가는 “공론화위원회 활동의 99%는 쇼였고, (권고안)의 결론은 위에서 소수의 인사들이 밀실에서 작성했을 것”이라고 보았다. 경주 지역의 한 활동가는 위원회의 권고안이 지역에서의 공론화 결과를 전혀 반영하고 있지 않다는 의미에서 “조작되었다”고 까지 비판하였다(2016년 10월 12일 인터뷰).

23) 거버넌스에 대한 국내외 연구의 흐름에 대해서는 김석준 외(2002), 주성수(2003), Kooiman(1994), Bevir(2007)를 참고할 수 있다.

오고 있는 상황이다. 공공정책 분야에서 종종 이루어지고 있는 시민참여의 상당 부분이 진정한 의미의 참여가 아니라 참여의 외양만 갖춘 말뿐의 참여, 즉 관료적인 ‘말의 정치’(politics of talk)(Irwin, 2006)에 그치는 경우가 많다는 비판이 바로 그것이다.

공론화위원회 역시 역사를 거슬러 올라가 보면 2006년에 불안사태를 겪으면서 만들어진 민관합동 거버넌스로서의 국가에너지위원회 산하 사용후핵연료관리 공론화 TF가 그 큰 줄기를 만들었고, 정권에 따라 부침은 있었지만 사용후핵연료 관리 정책은 기본적으로 “국민적 공감대 하에서” 정하겠다는 원칙하에 시민사회단체를 끌어들이고자 했다는 점에서 핵폐기물 관리정책의 역사에서 기존의 방식과는 상당히 다른, 공공참여 기반 거버넌스라고 하는 새로운 틀을 활용하고자 했다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 공론화위원회의 활동은 겉으로는 다양한 이해관계자와 시민들의 참여 공간을 열어놓은 것처럼 보이지만 실제로는 논의 의제가 사전에 협소하게 제한되어 있었을 뿐만 아니라, 공론화 활동에 참여한 사람들 중에는 자발적인 참여가 아니라 동원된 시민들이 많았으며, 더욱이 이들이 내놓은 의견들조차 권고안 작성과정에서 거의 반영되지 않았다는 점에서 본 논문은 공론화위원회를 진정한 의미의 거버넌스가 아니라 ‘의사 거버넌스’(pseudo-governance)로 특징지을 수 있다고 본다. 물론 공론화위원회의 이러한 활동방식에는 공론화위원회 스스로의 독립성 주장에도 불구하고 정부와 원자력계의 입김이 상당히 작용하였다고 할 수 있다. 이는 핵폐기물 관리방안 마련을 위해 광범위하게 시민과 이해당사자의 참여를 이끌어냈던 영국과 캐나다 등의 사례와는 확연히 구별된다.²⁴⁾

²⁴⁾ 2000년대 초반에 영국과 캐나다에서 핵폐기물 관리방안 마련을 위해 수행했던 공론화에 대한 자세한 내용은 이영희(2010a, 2010b)를 참고하기 바란다.

이러한 점에 비추어 보면 시민 동원에 기반한 ‘의사 거버넌스’는 한국사회에서 1990년대 이후 한편으로는 적어도 형식적·절차적 민주주의가 진행되고 그에 따른 시민사회의 민주적 기대가 높아지고 있고, 다른 한편으로는 기존의 권위주의적 공공정책문화가 더 이상 먹혀들지 않고 사회적 호응이 부족한 정치적 정당성 위기 상황에서, 그리고 사용후핵연료와 같은 고위험기술의 관리에 상당한 사회적 저항과 갈등이 예상되는 상황에서 정부와 원자력계에 의해 고안된, 공공참여라는 외피를 쓴 새로운 통치기술에 다름 아니라고 할 수 있을 것이다.

(2017년 2월 27일 접수, 4월 28일 심사완료, 5월 11일 게재확정)

참고문헌

- 강운재. 2011. “원전 사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성.” 『경제와 사회』. 제91호. 12~39.
- 고준위핵폐기물공론화시민사회네트워크. 2013. “성명서: 사용후핵연료 공론화 위원회 출범에 대한 입장.” 2013. 10. 30.
- 김석준 외. 2002. 『거버넌스의 이해』. 대영문화사.
- 김익중. 2013. 『한국 탈핵: 대한민국 모든 시민들을 위한 탈핵 교과서』. 한티재.
- 김의영. 2014. 『거버넌스의 정치학: 한국정치의 새로운 패러다임 모색』. 명인문화사.
- 김종길. 2016. “국내 고준위 방사성폐기물 관리 현황과 향후 전망.” 『원자력산업』. 2016년 6월호. 37~41.
- 김춘석. 2015. “한국 공론조사의 성과와 전망.” 공론조사 및 공공토론 한일 공동토론회 자료집. 『사회갈등해소를 위한 국민토론 방안은 무엇인가?』.
- 사용후핵연료 관리 공론화 TF. 2008. 『사용후 핵연료 공론화를 위한 권고 보고서』.
- 사용후핵연료공론화위원회. 2014~2015. “공론화위원회 회의록.”
www.pecos.go.kr
- 사용후핵연료공론화위원회. 2016. 『사용후핵연료 공론화, 609일간의 기록』.
- 산업통상자원부. 2013. “환경단체 대표의 사용후핵연료 공론화위원회 참여철회에 대한 입장.” 2013. 10. 30.
- 산업통상자원부. 2014. 『사용후핵연료 핸드북』.
- 산업통상자원부. 2016a. “고준위방사성폐기물 관리 기본계획(안).”
- 산업통상자원부. 2016b. “보도자료: 정부, ‘고준위방사성폐기물 관리절차에 관한 법률’ 제정(안) 입법예고.”
- 서균렬. 2014. “사용후핵연료 현황 및 쟁점.” 『사용후핵연료 공론화 라운드테이블 자료집』. 한국소비자연맹.
- 에너지정의행동. 2013. “사용후핵연료 공론화위원회 출범에 따른 에너지정의행동 성명서: 많은 한계를 갖고 반쪽 출범하는 사용후핵연료 공론화위원회.”

2013. 10. 30.
- 윤기돈. 2013. “사용후핵연료 공론화와 탈핵진영의 대응.” 『탈핵신문』. 2013. 12. 10.
- 윤순진. 2006. “2005년 중저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정과 반핵운동.” 『시민사회와 NGO』. 4(1). 277~311.
- 이영희. 2010a. “참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천.” 『동향과 전망』. 제79호. 281~314.
- 이영희. 2010b. “핵폐기물 관리체제의 국제비교: 기술관료적 패러다임 대 과학기술사회론적 패러다임.” 『경제와 사회』. 제85호. 67~92.
- 이현석. 2014. “교착상태에 빠진 사용후핵연료 공론화 프로그램, 해결책과 대안 찾기.” 제10회 한겨레사회정책포럼. 『사용후핵연료, 무엇을 어떻게 어디에 저장할 것인가?』. 한겨레사회정책연구소.
- 이현석. 2016. “고준위 방사성폐기물 관리시설 부지선정절차 및 유치지역지원에 관한 법률안(정부입법) 문제점과 주요 쟁점.” 『고준위 방사성폐기물 관리계획 및 관리절차에 관한 정부법안의 문제점과 대안 토론회 자료집』. 정의당.
- 장정욱. 2016. 『재처리와 고속로』. 경향신문사.
- 주성수. 2003. 『공공정책 거버넌스』. 한양대학교 출판부.
- 홍덕화. 2016. “한국 원자력산업의 형성과 변형: 원전 사회기술체제의 산업구조와 규제양식을 중심으로 1976-2010.” 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 홍두승. 2014. “사용후핵연료 공론화 추진현황과 전망.” 제29회 한국원자력연차대회 기조강연.
- Bevir, M. ed. 2007. *Public Governance Vol. 4.: Democratic Governance*. London: Sage.
- Brunnengraeber, A., Nucci, M., Losada, A., Mez, L. & M. Schreurs. eds. 2015. *Nuclear Waste Governance: An International Comparison*. Berlin: Springer.
- Fishkin, J. 2003. 김원용 역. 『민주주의와 공론조사』. 이화여대 출판부.
- Forum on Stakeholder Confidence/NEA. 2010. *The Partnership Approach to Siting and Developing Radioactive Waste Management Facilities*. Paris: OECD.
- Funtowicz, S. & J. Ravetz. 1992. "Three types of risk assessment and the

- emergence of post-normal science." in Krinsky, S. & D. Golding. eds. *Social Theories of Risk*. London: Prager.
- Gieryn, T. 1983. "Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists." *American Sociological Review*. 48(6). 781~795.
- Guston, D. 2001. "Boundary organizations in environmental policy and science: An introduction." *Science, Technology, & Human Values*. 26(4). 399~408.
- Irwin, A. 2006. "The politics of talk: Coming to terms with the 'new' scientific governance." *Social Studies of Science*. 36(2). 299~320.
- Jasanoff, S. 2002. "Citizens at risk: Cultures of modernity in the US and EU." *Science as Culture*. 11(3). 363~380.
- Jasanoff, S. 2010. "Beyond calculation: A democratic response to risk." in A. Lakoff. ed. *Disaster and the Politics of Intervention*. New York: Columbia University Press.
- Lamont, M. & V. Molar. 2002. "The study of boundaries in the social sciences." *Annual Review of Sociology*. 28. 167~195.
- Kooiman, J. ed. 1994. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Renn, O. 2008. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- von Hippel, F. 2014. "The large costs and small benefits of reprocessing." 『제2차 사용후핵연료 해외전문가 초청포럼: 사용후핵연료 재처리·재활용 무엇이 문제인가?』. 사용후핵연료공론화위원회.
- Wynne, B. 1992. "Risk and social learning: Reification to engagement." in Krinsky, S. & D. Golding. eds. *Social Theories of Risk*. London: Prager.

Toward Social Management of Risk Technology?: An Evaluation of 'Public Engagement Commission on Spent Nuclear Fuel Management'

Lee, Young Hee

The culture of public policy in Korean society seems to have changed into more participatory way since the political democratization after the early 1990s. However it is time to examine seriously whether the seemingly expansion of the participatory public policy making has promoted participatory democracy significantly in Korea. Baring that in mind, this paper aims to scrutinize activities of Public Engagement Committee of Spent Nuclear Fuel Management (PECOS) which was organized in 2014 by the government. Its mission was officially announced to promote public dialogue and participation related to the management of high-level nuclear waste such as spent nuclear fuel, and it had conducted various kinds of public participatory activities for almost 2 years. Based on the analysis of PECOS, this paper concludes that its activities can be characterized as 'pseudo-governance' rather than participatory governance.

Key words: public participation, risk governance, pseudo-governance, high-level nuclear waste, spent nuclear fuel, PECOS