

기술위험 거버넌스에서의 역할분담: 영국과 한국의 방사성폐기물 관리 공론화 사례

이윤정*

<목 차>

- I. 서론
- II. 기술위험 정책결정과정에서
역할분담 논의
- III. 영국 CoRWM 공론화의 역할분담
- IV. 한국 사용후핵연료 공론화의 역할분담
- V. 결론

국문초록 : 과학기술 전문가가 근거를 제시하고 정책관료가 결정을 내리던 기존의 정책결정체계와는 달리, 불확실성과 이해관계 대립으로 특징지어지는 기술위험 영역에서 참여적 의사결정방법이 바람직한 모델로 상정되어왔다. 이어 여러 가지 정책실험이 이루어졌다. 그러나 의사결정과정에 있어서 ‘누가 어떤 역할을 할 것인가’에 대해서는 여전히 다양한 견해가 존재한다. 본 연구는 기술위험 거버넌스에 대한 사회적 배경이 다른 두 나라인 영국과 한국에서 각각 수행된 방사성폐기물 관리방안 모색을 위한 공론화 프로그램을 역할분담의 관점에서 분석한다. 본고는 영국과 한국의 공론화 프로그램이 전개되는 과정에서 다양한 참여자 그룹이 어떻게 정의되고, 어떠한 근거로 역할이 상정되며, 적용된 의사결정방법은 무엇인지에 관해 논의한다. 공론화과정의 사례연구를 통해 많은 기술선진 민주주의 사회에서 지지 받고 있는 ‘참여를 통한 의사결정’이라는 기술위험 거버넌스의 규범이자 방법론이 실제 각기 다른 정치사회 환경에서 어떻게 구현되는지를 살펴본다. 방사성폐기물 관리와 공론화에 대

* 한양대학교 수행인문학부 겸임교수 (lee.yunjeong72@gmail.com)

한 오랜 경험을 가진 영국과의 비교분석은 한국의 방사성폐기물 관리정책과 나아가 기술위험 거버넌스를 위한 정책도구를 정교화 하는 데 기여할 것이다.

주제어 : 기술위험 거버넌스, 과학기술정책, 역할분담, 공론화, 방사성폐기물

Division of Labour in Risk Governance: Cases of Public Deliberation for Radioactive Waste Management in the UK and Korea

Yun Jeong Lee

Abstract : In order to deal with uncertainty and conflicting interests in technological risk policy-making, various participatory decision-making models have been practiced. This participatory approach is an alternative to the traditional process of science and technology policy-making where scientific experts provide evidence and government officials make decisions. However, there still remain different opinions on who should play what kind of role in decision-making process. Therefore this paper examines the division of labour in the public deliberations for radioactive waste management policy carried out in the UK and Korea. It discusses the ways in which various actors are defined, and the rationales are employed for allocating actors to certain roles and participatory methods.

In so doing, this paper unfolds the ways in which the participatory decision-making process for risk governance is delivered in real policy context. Similarities and differences revealed in the division of labour of two cases contribute to development of radioactive waste management policy and the policy instruments for risk governance.

Key Words : Technological risk governance, Science and technology policy, Division of labour, Public deliberation, Radioactive waste management

I. 서론

기술위험과 관련된 정책결정 과정에서는 다양한 종류의 불확실성과 침예하게 대립된 이해관계로 인해 갈등과 논쟁이 흔히 표출된다. 이러한 문제에 대응하기 위해 기존의 과학자와 관료의 중심이 되는 의사결정 방식보다는 다양한 사회구성원이 참여하는 방식이 정책결정 도구로서 유용하다는 인식이 확산되었다. 따라서 정책결정과정에서 시민사회의 참여 요구가 증대되고, 이에 부응하는 여러 시도들이 신기술이나 환경과 관련된 정책영역에서 이루어졌다. 서구 기술선진국들에서는 지난 40여 년 동안 사회구성원의 참여적 의사결정과 관련된 다양한 논의와 실천적 경험이 축적되어 왔다. 그럼에도 전통적으로 과학전문가와 정책관료의 몫이었던 기술위험 관련 정책결정과정에서 다양한 사회 구성원들이 참여하는 거버넌스 방식을 위해 어떻게 역할분담이 이루어져야 하는지에 대한 견해는 논쟁적이다. 누가 어떤 역할을 할 것인가, 어떤 근거로 분담할 것인가, 그리고 이를 누가 결정할 것인가에 대한 논의는 여전히 진행 중이다.

본고는 기술위험 거버넌스에 대한 사회적 배경이 다른 영국과 한국에서 수행된 방사성폐기물(이하 방폐물) 관리방안 모색을 위한 공론화 프로그램이 설계되고 운영되는 과정을 역할분담의 관점에서 분석한다. 두 사례는 공통적으로 방폐물 관리 정책을 위해 참여적 의사결정방법을 채택하고 이를 독립기구를 통해 운영하였다는 점에서 유사하다. 그러나 각각의 사례에서 드러난 쟁점과 평가는 다양하다. 한국의 사용후핵연료 공론화와 비교적 성공적인 공론화과정으로 평가 받는 영국의 Committee on the Radioactive Waste Management(방사성폐기물 관리위원회, 이하 CoRWM)의 공론화를 비교분석함으로써, 과연 참여를 통한 숙의적 의사결정방법이 동일한 기술위험 이슈인 방폐물 관리를 다루는데 있어서 각기 다른 정치사회적 상황에서 어떻게 구현되는가를 살펴볼 수 있을 것이다. 이를 통해 참여적 의사결정방법이 효과적인 기술위험관련 정책도구로서 활용될 수 있는 발전방향을 모색할 수 있을 것이다.

영국과 한국의 방폐물 관리 거버넌스와 공론화과정에 대한 조사를 위해 각종 문헌과 함께 관련자 인터뷰 자료를 분석하였다. 한국의 사용후핵연료 공론화위원회와 영국의 CoRWM이 각각의 홈페이지를 통해 공개한 각종 보고서, 회의록, 속기록을 검토하였고, 위원회 관계자를 통해 입수한 일부 비공개 자료는 참고자료로 활용하였다.¹⁾ 본 논문의

1) 한국 사용후핵연료 공론화 홈페이지: <https://www.pecos.go.kr> (2016/03/30)

영국 CoRWM 홈페이지: <https://www.gov.uk/government/organisations/committee-on-radio>

영국 사례를 위한 인터뷰 자료는 저자의 박사학위과정에서 수집한 자료를 활용하였다. 인터뷰 대상자들은 공론화와 관련해 각기 CoRWM위원장을 비롯한 위원회 위원, 지역이해 관계자, 지원단, 평가팀의 역할로 참가하였던 11명이다. 한국의 공론화 사례와 관련해서는 사용후핵연료 공론화위원회의 활동이 최근에 종료되었고 사회적으로 민감한 주제에 대한 평가가 다양한 이유로 인터뷰 대상자를 확보하기가 쉽지 않았다. 본 논문에서는 공론화 운영소위원회 위원장과 공론화위원회 출범직전까지 참여했었던 시민환경단체 관계자 1명과의 심층 인터뷰를 분석하였다. 덧붙여 직접 참여하지 않았지만 다양한 위치에서 공론화의 과정을 모니터링하고 조언과 논의를 했던 여러 연구자 및 시민환경단체 활동가들의 비평과 토론 그리고 개인적 면담을 통해 수집한 견해들을 검토하였다.

본 논문에서는 우선 기술위험 영역에서 40여 년간 논의되어 온 참여적 의사결정방법에 대한 이론적 논의를 검토한다. 특히 본고는 기술위험 거버넌스의 사례로 선정한 방폐물 관리 영역에 관한 선행연구에 대해서 구체적으로 검토한다. 이후 영국의 사례인 CoRWM이 이끈 공론화 프로그램과 한국의 사용후핵연료 공론화의 역할분담 과정을 분석한다. 각각의 프로그램 참여자들은 어떻게 정의되고, 이들의 역할을 구별하는 근거는 무엇인지, 어떤 의사결정방법이 적용되었는지, 그리고 역할분담이 논의되고 구현되는 과정에 영향을 미치는 요인들은 어떤 것이었는지 분석한다. 이를 통해 공론화의 핵심 가치인 다양한 사회구성원의 의견수렴이 실제 정책영역에서 구현되는 과정의 쟁점들을 논의한다. 결론에서는 영국과 한국의 공론화 프로그램의 역할분담 과정에서 드러나는 보편성과 특수성을 요약하고 기술위험 거버넌스를 위한 정책도구로서 이들이 갖는 함의를 고찰한다.

II. 기술위험 정책결정과정에서 역할분담 논의

현대사회에서 일찍이 과학기술의 발달과 함께 기술위험을 경험했던 서구 선진기술사회에서는 과학전문가 중심으로 이루어졌던 전통적인 기술위험관리 방식에 문제를 제기하게 된다. 이어 점차 일반시민과 이해관계자들이 참여하는 방식으로의 전환을 논의해왔다. 즉 과학자들의 전문영역이었던 기술위험의 양적 측정에만 집중하던 방식은 점차 기술위험이 갖고 있는 여러 측면의 불확실성으로 인해 현재의 과학지식으로 측정하고

active-waste-management (2016/05/10)

통제하는데 한계를 경험하면서 힘을 잃게 된다. 또한 기술위험은 사회의 인식에 따라 다르게 받아들여지므로 커뮤니케이션의 중요성이 고려되어야 한다는 논의가 이어진다. 따라서 효과적인 기술위험관리를 위해서는 이러한 측면들을 통합적으로 고려해야 한다는 주장(Renn 1998)이 설득력을 얻게 된다.

‘분석적 숙의(analytical-deliberative)’ 방식으로 불리는 이러한 접근방식은 정책결정과정에서 기술위험의 과학적 평가뿐만 아니라, 이에 대한 소통의 중요성을 고려하고 사회의 다양한 구성원을 포함시키는 것을 핵심 전략으로 받아들이고 있다(Stern and Fineberg 1996). 이는 분석적 숙의 방식을 통해서 시민 및 이해관계자, 위험관리자 간의 상호신뢰를 형성하고 위험관리 프로그램의 기획 및 실행에 시민 및 이해관계자의 직접적인 참여를 통해 위험관리의 효과를 높이려는 것이 목적이었다(Renn 1998). 이러한 관점에서 많은 기술위험 거버넌스 틀은 시민의 숙의적 참여를 독려한다(Renn et al. 1995; Wynne 2002).

이처럼 기술위험 정책결정과정에 있어서 시민참여를 제고하는 주장들은 불확실하고 이해관계가 첨예하게 대립하는 이슈에 대한 의사결정에 사회의 폭넓은 지식, 이해관계, 가치의 수렴을 근거로 하고 있다. 그러나 이와 같은 참여적 거버넌스로의 전환에 대한 논의를 분석하면서 어윈(Irwin 2006), 윈(Wynne 1991, 2006)과 같은 일부 학자들은 시민 참여는 단지 담론수준에서의 변화였으며 사실상은 기존의 기술관료주의적 관점과 다르지 않다고 분석하였다. 새롭게 들리는 이 관점 역시 학습을 통해 과학에 대한 시민의 이해도를 높이고, 부정적 태도를 바꾸며, 이를 통해 정책 수용도를 높일 수 있다는 논리에 의해 시민의 참여를 독려했다는 비판을 제기한다.

시민이 과학기술관련 의사결정에 참여해야 한다는 주장과 함께 한편에서는 우려와 반대의 목소리가 있었다. 콜린스와 에반스(Collins and Evans 2002)는 과학기술관련 의사결정과정에 필요한 전문성의 유형을 과학전문가의 전문성, 비전문가로서의 기여적인 전문성, 그리고 번역·소통 등의 역할인 중간자적인 전문성으로 구분한다. 그리고 과학기술 거버넌스에서의 시민의 참여는 전문성을 갖고 있는 시민으로 한정해야 한다고 주장한다. 드메리트 외(Demeritt et al. 2009) 역시 과학기술영역에서의 시민참여는 전문적 지식을 가진 시민이 과학전문가의 활동을 모니터링하고 보조하는 역할로 한정해야 한다고 주장한다. 한편, 캠프 외(Kemp et al 2006)는 과학기술관련 이슈에 대해 시민 및 이해관계자가 참여하는 의사결정과정의 참여자그룹을 세 가지 유형으로 나누는데, 구분의 기준은 이들이 가진 지식이다. 예컨대 과학·기술·사회·경제 등에 관한 전문가적 지식, 법적·제도적 틀에 관련된 과정적 지식, 그리고 특정 공동체와 현지에 대한 시민 지식이다.

이와 같이 과학기술영역에서의 시민참여를 주장하는 관점에서 대체적으로 시민의 역할을 다른 전문가 그룹과 엄격히 구분하고 부차적인 것으로 한정하고 있다.

칠버스(Chilvers 2007)는 분석적 속의 방식은 시민들이 위험 평가부터 관리까지 전 의사결정에 참여하는 개방적인 의사결정과정으로 기존의 과학자 중심으로 이루어졌던 기술위험 의사결정과는 분명 다르다고 구분한다. 그는 실제 정책환경에서의 경험적 연구가 부족하다고 지적하고 영국에서 1998년부터 2003년까지 수행된 방폐물 관리 영역의 7개 시민참여 프로그램들을 분석한다. 칠버스는 시민과 과학간의 관계를 중심으로 이들 간의 상호작용 또는 통합(interaction/integration)의 정도에 따라 ‘비상호적, 상호적, 적극적 수준’으로 구별하고 프로그램들을 분석한다. 그는 결론으로, 과거에는 주로 과학자 중심으로 이루어졌던 의사결정과정에 보다 폭넓은 범위의 참여자, 지식, 가치가 포함된 것은 사실이지만, 의사결정과정 전반에 걸친 일반시민의 참여를 지향하는 관점에서는 여전히 시민과 과학의 통합적 참여가 부족하다고 평가한다. 결국 기술위험에 대한 평가는 과학자의 몫이고 가치에 대한 속의는 시민의 역할이라는 이분법적인 구분이 존재한다고 지적한다.

다음으로 영국과 한국의 방폐물²⁾ 관리 거버넌스와 관련한 국내 선행연구는 다음과 같다. 우선 공론화 프로그램의 설계를 위한 참고 사례 조사를 위해 영국 CoRWM의 공론화 프로그램을 소개한 정익철(2009), 채종현·정지범(2010)의 보고서가 있다. 그리고 한국과 외국의 사례를 비교분석한 것으로는 이영희(2010, 2013), 정지범(2010), 정태석(2013)의 연구를 들 수 있다.

이영희(2010)의 연구는 영국과 한국의 방폐물 관리체제를 전문가 중심의 기술관료적 패러다임과 민주주의적 과학기술사회론적 패러다임의 틀에서 비교하면서 각 나라의 정치사회적 상황에 따라 전개된 방폐물 관리체제의 변화양상을 분석한다. 영국과 한국은 각각 원전관리 초기에는 전문가 중심의 관리체제였다는 점에서 유사하지만, 1990년대 중반 이후 영국은 과학기술사회론적 패러다임으로 한국은 변화를 도모하다가 다시 폐쇄적 전문가주의 중심으로 돌아갔다고 분석한다. 한국과 스웨덴의 비교연구에서 이영희(2013)는 사용후핵연료 관리를 위한 사회적 의사결정과정을 전문성의 정치 관점에서 분석하였다. 각각의 나라에서 사용후핵연료 관리 논의가 시작되고 구체적인 계획들이 수행되는 과정에서 전문가주의가 얼마나 지배적 담론으로 작용했는지를 중심으로 비교하였다. 스

2) 본 논문에서는 독자의 이해를 돕기 위해 선행연구에서 사용한 핵폐기물 또는 방사성폐기물(저·중·고준위)을 방폐물로 통일하여 사용한다. 이중 고준위방폐물은 사용후핵연료와 통용되는 용어다.

웨덴의 사용후핵연료 관리 의사결정은 처분장 부지 선정단계를 제외하고는 기존의 기술과 사회의 이분법적 관점에서 크게 벗어나지 않은 것이었다. 이에 반해 한국의 사례는 당시 사용후핵연료 관리 전 과정에 대해 공론화가 사회적 의제로 설정되어 “기술적인 것과 사회적(정치적)인 것의 엄격한 분리를 뛰어넘는 전문성의 정치”가 진행되고 있다고 평가한다(이영희 2013, p. 288).

정지범(2010)은 한국의 경주 중·저준위방폐물 처리장과 스웨덴의 고준위방폐물 처리장 입지선정 사례를 갈등관리 관점에서 비교 분석하고, 결론으로 두 사례의 공통적인 성공요소들 중 특히 개방적 절차와 위험에 대한 소통의 중요성을 들고 있다. 정태석(2013)의 연구는 독일과 한국의 핵에너지와 방사성폐기물처분장 정책 결정과정에서 국가와 시민사회간의 관계를 분석하면서 전문가주의의 영향력을 논한다. 독일은 거버넌스 지향적이며 시민사회의 급진적 반핵운동이 영향을 미치고 있고, 한국은 전문가 중심의 기술관료주의에서 벗어나려는 시도가 이루어지고 있는 단계라고 평가한다.

한국의 전반적인 방폐물 처리 정책과 거버넌스의 현주소를 비판적으로 논의한 임성진(Leem 2015)은 여전히 시민과 이해관계자들이 정책결정과정과 정보에 대한 접근이 제한되어 있으며 이러한 폐쇄적 시스템이 갈등을 야기한다고 지적한다. 가장 최근에 수행된 연구인 임성진의 연구는 같은 맥락에서 사용후핵연료 공론화과정도 불균형적인 위원회 구성과 정보 접근에 대한 제한으로 시민사회단체가 불참하게 되었고, 결국 위원회가 정부의 영향력 아래 치우치게 되고 갈등이 불거졌다고 평가한다.

앞서 제시한 바와 같이, 한국의 방폐물 관리와 관련하여 선행된 사례연구는 주로 시민 참여 거버넌스가 시도되었던 정치사회적 맥락 혹은 주요 담론을 중심으로 분석하거나 처분장입지결정 관련 갈등에 대한 연구가 대부분이다. 그러나 구체적으로 공론화 프로그램 설계와 운영에서 참여자들의 역할분담을 다룬 연구는 없다. 더욱이 2015년 6월에 종료된 우리나라의 사용후핵연료 공론화과정은 앞에서 검토한 임성진(2015)의 연구에서 일부 다뤄진 것을 제외하고는 없기 때문에 본 연구의 학술적 의의가 높다고 할 수 있다.

다음 III, IV장에서는 각각 영국과 한국의 방폐물 관리방안 모색을 위해 수행된 공론화 프로그램을 역할분담의 관점에서 분석한다. 두 장의 구성을 동일하게 ‘공론화 프로그램의 도입 배경과 개요’에 이어, 공론화의 주요 참여자인 ‘위원회(및 원전소재지역 특별위원회)’, ‘과학자(혹은 전문가)’, 그리고 ‘일반시민(및 이해관계자)’의 역할 중심으로 배치하였다. 두 사례에서 공통으로 등장하는 주요 참여자들에 대한 역할분담과정의 갈등과 쟁점을 비교 분석하고 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 영국 CoRWM 공론화의 역할분담

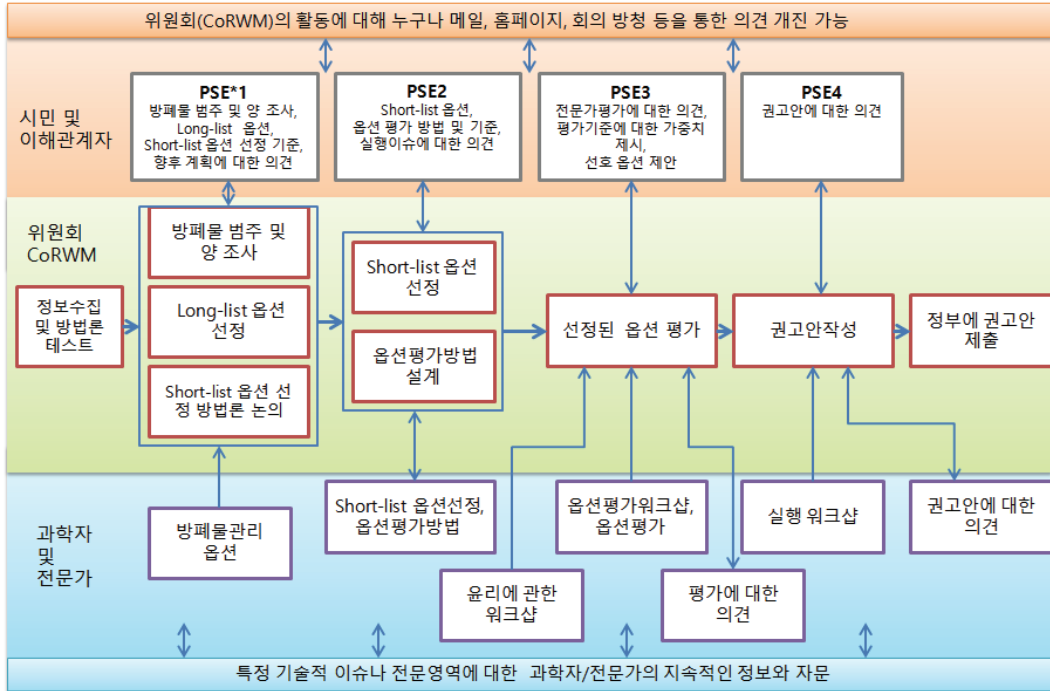
1. 공론화 프로그램 도입 배경과 개요

1970년대 중반까지 영국에서 방폐물은 단순한 기술적 문제로 치부되어 특별한 장기계획이 없었던 상황이었다(Blowers et al. 1991). 이에 대한 문제제기로 왕립환경오염위원회가 1976년 발간한 보고서인 ‘원자력과 환경’에 이어서 방폐물 관리 담당부처로 환경부가 지정되고 1978년에 정책자문기구(Radioactive Waste Management Advisory Committee)가 설립되었다(Blowers 1996). 그러나 정부의 폐쇄적인 의사결정과정에 대한 불만과 불신으로 인해 방폐물 처분장 설비를 위한 조사 작업은 지역주민의 강력한 반대에 부딪히고 영국의 고준위방폐물(1981년 이래)과 중·저준위방폐물(1997년 이래) 관리 정책은 교착상태에 이른다(이윤정 2015). 이후 영국정부는 방폐물 관리 정책결정 과정에 국민과 이해관계자로부터 의견을 수렴하기로 결정한다(Mackerron and Berkhout 2009). 영국정부(환경식품농업부)는 CoRWM이라는 독립적인 기구를 설치하고 방폐물 관리 방안을 모색하기 위한 공론화과정을 운영하여 정책옵션을 정부에 권고하도록 임무를 부여한다.³⁾

CoRWM의 공론화 프로그램은 아래 [그림 1]와 같이, 크게 의사결정을 위한 4개의 순차적 단계로 구성되어 있다. 그리고 모든 단계에 걸쳐 3개의 주요 참여자 그룹(시민 및 이해관계자, 위원회, 과학자 및 전문가)이 참여하도록 되어 있다.

4개의 순차적인 단계를 기본으로 하는 CoRWM 프로그램의 의사결정 방식은 전통적인 합리주의적 의사결정모델 중의 하나이다(Morton et al. 2009). 단계별 주요 활동으로 우선 1단계에서는 방폐물 범주를 조사하고, 가능한 방폐물 관리방안 옵션 목록(long-list)을 선정하며, 최종 후보 방안 옵션(short-list)을 선정하기 위한 평가 방법을 설계하였다. 2단계에서는 최종 후보 방안 옵션(short-list)을 선정하고, 3단계에서는 선정된 방안 옵션을 평가한다. 마지막으로 4단계에서 권고안을 작성한다. 그러나 이러한 순차적 과정과 동시에 각 단계마다 모든 참여 그룹들이 각기 다른 역할로 참여함으로써, 결국 프로그램은 동시다발적으로 진행되면서 역할분담과정이 전개된다. 특히 3단계와 4단계는 많은 부분이 동시에 진행되어 단계 간의 시기적 구분이 명확하지 않을 정도이다.

3) 초기 위원회는 맥케론(Gordon Mackerron) 위원장이 2003 11월-2006년 9월까지 이끌었으며, 정부에 최종 보고서를 제출한 후 해산된다. 이후 2006년 10월부터 새로운 위원회가 구성되어 CoRWM을 운영한다.



* PSE: Public and Stakeholder Engagement

자료: CoRWM (2006, p. 35)

<그림 1> CoRWM 과정의 주요 단계

CoRWM 공론화과정에 있어서 가장 기본적이고 공식적인 역할분담은 ‘시민 및 이해관계자’, ‘위원회’, ‘과학자 및 전문가’의 3개 참여자 그룹으로 이루어졌다. 이렇게 세 그룹으로 구분한 근거는 각각의 그룹들이 갖고 있는 지식이라고 할 수 있다. CoRWM이 정부에 제출한 최종 보고서에 따르면 시민 및 이해관계자의 역할은 “위원회의 활동에 대해 메일, 홈페이지, 또는 위원회의 회의 참관 등을 통해 관찰하고 의견개진을 하는 것”, 과학자 및 전문가의 역할은 “특정 기술이나 전문가 관련 이슈에 대해 정보와 조언을 제공하는 것”, 그리고 위원회의 임무는 “정부에 제공할 권고안을 마련하는 의사결정과정의 최종 결정자”로 명시되어 있다(CoRWM 2006, p. 35). 결국 이러한 역할구분의 기준은 의사결정에 어떤 ‘지적 기여(inputs)’를 하느냐 하는 것이었다(CoRWM 2006, p. 33). 이 근거는 앞서 캠프 외(2006)가 시민참여적 과학기술 관련 의사결정과정의 참여자를 이들이 보유한 지식에 따라 3개의 그룹으로 구분한 것과 매우 유사하다.

이처럼 지식은 공론화의 역할분담을 결정하는데 공식적이고 명시적인 근거로 사용되었다. 각자가 가진 지식을 바탕으로 구성된 참여자들의 역할은 이미 모집될 때 정해지게

된다. 그러나 실제로 참여자들이 수행한 역할들은 공식적인 코드로 정해지고 주어진 것 이외에 다양하게 나타났다. 정치적으로 중립적으로 여겨지고, 객관적으로 논쟁의 여지가 적은 ‘지식’외에도, 실제로는 개인적 신념, 네트워크, 편견, 감정, 이해관계 등 비공식적이고 정치적인 여러 요인들이 역할분담 과정에 영향을 미쳤다. 따라서 프로그램이 진행됨에 따라 점차 참여자들 간의 관계와 권력구조가 복잡해지고, 다양한 역할분담 근거들은 서로 경합하면서, 역할분담은 구체화되어 갔다. 초기에 가장 기본적인 틀로 주어진 3개 참여자 그룹의 역할은 겉으로 보이는 것처럼 각기 다른 유형의 지식 기여자로서 고정되지 않고 프로그램이 진행되면서 지속적으로 변화하고 분화해나간다.

2. 위원회의 구성과 역할

CoRWM 위원회의 공식적인 임무는 “국민과 환경을 보호할 수 있는 장기적 방폐물 관리방안에 대한 검토과정을 총괄하고 옵션을 마련하는 것”으로 명시되어 있다(CoRWM 2006, p. 154). 이처럼 위원회는 초기에는 전체 과정을 기획하고 총괄 운영하는 역할에서 시작하였지만, 필자가 인터뷰한 위원들은 점차 마치 자신들이 컨설턴트 같이 세부적인 업무에 직접적으로 관여하며 활동하게 되었다고 회고한다. 이것은 물리적으로 투입한 시간과 의사결정에 대한 직접적인 관여 수준이 높아졌다는 것을 의미한다. 결국 다양한 대상으로 의견수렴을 해야 하는 입장에서 이들을 어떻게 최종 결정에 반영할 것인지, 다른 의견들이 있을 때 위원회가 어떤 역할을 해야하는 지에 대해 논의하면서 자체적으로 위원회의 역할을 최종 의사결정자로 규정 짓는다(CoRWM 2004b).

에너지 경제학자인 맥케론 교수(Gordon Mackerron)가 위원장으로 이끈 위원회가 CoRWM 활동을 마칠 당시 위원은 총11명이다. CoRWM 프로그램에 대한 공식적인 평가보고서에서는 위원회를 “방폐물관련 이슈에 대해 과학, 사회, 경제, 환경 그리고 시민의 관점”의 각 영역에서 전문성과 경험을 가진 사람들로 구성되었다고 평가한다(Faulkland Associates 2006, p. 3). 이들 CoRWM 위원들은 어떤 공동체나 조직에 의해 추천받은 사람들이 아니고 공개모집에 지원해 선발된 사람들이다. 따라서 자신들이 속한 전문가 공동체를 대변해야 하는 역할은 주어지지 않았다. 그러나 활동기간 중 각자 영역의 네트워크에서 활동하면서 공론화 프로그램과 외부 공동체 간의 메신저의 역할을 수행한다. 따라서 참여자들의 사적, 공적 네트워크는 프로그램내외에서 다양한 의견을 전달하는 중요한 통로로 사용되었다.

위원회는 정부로부터 독립적인 의사결정을 할 수 있는 기구로 설립되었다. 그러나 동시에 위원회의 활동기간 중에 외부의 여러 유관 기구의 의견에 대해 반응해야 했고, 이것은 위원회와 공론화과정에 여러 가지 변화를 가져오게 된다. 공론화의 설계와 운영 방향에 대한 이견으로 두 명의 위원이 위원회를 떠나게 되고, 이들은 자신들이 속한 외부 공동체와 정책 네트워크에 공론화과정이 비과학적으로 설계, 운영되고 있다고 비판한다. 이것이 이슈가 되면서 공론화과정의 역할분담에 있어서 변화를 가져오고 프로그램의 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 비과학적 공론화과정이라는 비판으로 결국 정부, 왕립학술원, 상원과학기술위원회가 공론화과정을 수정하도록 위원회에 압력을 가하게 된다 (Faulkland Associates 2006, p. 35). 이 때문에 위원회는 ‘질적평가를 위한 소위원회’를 구성하고 의회에 수정사항을 보고하는 등의 대응을 해야 했다. 이처럼 공론화위원회는 사실상 독립적인 의사결정을 위한 기구로 설립되었지만, 외부 정책기구의 영향력에 대응하지 않을 수 없었다.

또한 두 명의 불참 위원들은 CoRWM이 정치적으로 비중립적이라고 문제를 제기하면서, 당시 반핵 지지자였던 환경부 장관의 개인적인 정치성향이 위원구성과 위원장 임명에 영향력을 행사했다고 비판한다. 사실상 몇몇 위원들은 장관의 지지에 대한 신뢰를 갖고 있었다. 저자가 인터뷰한 CoRWM 위원장은 외부에서 위원회를 정치적으로 환경부장관 편이라고 비판하는 사람들도 있었다면서 “환경부장관의 친구”라고 불리기도 했다고 회고했다.

이처럼 위원회는 다양한 가치와 지식을 가진 전문가 집단으로서, 정치적으로 독립적인 위치에서 다양한 그룹으로부터의 객관적으로 의견을 수렴하고, 자체적으로 숙의과정을 거쳐 최종결정을 해야 하는 조직이었다. 그러나 실제로 역할을 수행하면서 CoRWM은 합리적, 전문적, 중립적 의사결정자로만 활동하지 않았다. 이들은 위원회 내부적 이견 조율, 다양한 공론화 참여그룹들과의 접촉, 외부의 영향력에 대해 반응하는 과정에서 다양한 정치적, 비공식적, 사적 요소들을 경험하고, 동시에 각자의 논리를 정당화하기 위해 이것들을 적극 활용하였다.

3. 과학자의 역할

베버스톡(Keith Baverstock)위원이 해임되고 이에 대한 반발로 볼(David Ball)위원이 사임함으로써 CoRWM 구성의 변화를 가져오게 된 가장 근원적인 이유는 공론화과정에

있어서 과학과 시민의 역할에 관한 이견 때문이었다. 위원회를 떠난 두 명의 의견은 방폐물 관리라는 기술위험에 대한 의사결정은 과학기술전문가를 중심으로 내려져야 한다는 것이었고, 다른 위원들은 시민의 적극적인 참여가 필요하다는 의견을 갖고 있었다. 이것은 영역의 전문성에서 오는 차이라기보다 근본적인 신념이나 철학적 견해 차이였다. 위원회를 떠난 두 명은 시민의 적극적인 참여를 주장하는 다른 위원들이 과학에 대해 적대적이며, 상대주의자라고 비난하고 공론화과정에 과학적 지식이 충분히 반영되지 않는다고 주장했다. 다음 인터뷰 내용은 방폐물 관리 정책결정에서 과학자와 시민이 어떤 역할을 해야 하는가에 대해 위원회 내부에서 극명한 의견차이가 존재함을 보여준다.

방폐물 관리... 절대적 진리에 기초해야 한다 ... 기술적인 요소가 고려되지 않았다 ... 일반시민(public)은 기술적인 문제에 답할 수 없다. (해임된 위원)

한 위원이 과학은 정치처럼 변하는 것이라고 했다 ... 위원회의 많은 멤버들은 자신들이 기술적 인풋에 대해 매우 적대적인 것을 입증했다 ... 그들은 기술적 인풋을 믿지 않았다. 왜냐하면 그것을 믿지 않았거나 정치적으로 반대했기 때문이다. 총체적으로, 그들은 모두 반핵주의자들이었다. (사임한 위원)

우리들은 대체적으로 ‘과학자들은 [술통, 수도 등] 꼭지에 있어야지 [언제든지 필요할 때 따라 쓸 수 있어야 한다는 의미], 꼭대기에 있으면 안 된다’ 라는 관점에 동의했다. 그는 특히 이 관점에 반대했다. (CoRWM 위원장)

위의 CoRWM 위원장이 인터뷰 중 사용한 과학자를 술통꼭지에 비유한 문구는 영국의 윈스턴 처칠(Winston Churchill)이 정치적 의사결정에서 과학자의 역할에 대한 자신의 견해를 언급한 “scientists should be on tap but not on top”을 인용한 것이다. 이 문구는 과학자의 의견이 정책결정과정에서 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 핵심적인 질문을 던진다. 과학자의 역할을 정책결정자에 준하는 수준으로 규정할 것인지, 아니면 의사결정을 위한 조언자의 역할로 한정할 것인지에 대한 의견이 이처럼 위원회 내부에서 대립했다. 특히 이 문제를 놓고 두 명의 위원이 위원회를 떠날 정도로 첨예하게 의견이 대립했다는 것이 의미하는 바는 방폐물 관리 이슈가 여러 가지 측면의 불확실성으로 인해 과학자들의 의견이 의사결정에서 절대적인 영향력을 갖지 못하는 기술위험 분야라는 것을 방증하는 것이기도 하다.

4. 일반시민 및 이해관계자의 규정과 역할

‘시민 및 이해관계자’ 그룹은 전 과정에 참여했고, 그 활동은 각각의 그룹별 토론, 관리 방안 옵션에 대한 평가, 관리방안 옵션 평가기준에 대한 의견개진 등 다양했다. CoRWM의 프로그램이 공론화로 불린 만큼⁴⁾, 시민 및 이해관계자는 사실상 핵심 참여자이며, 의견수렴의 대상이다. 이들은 여러 세부 그룹들로 구성되었고 각각의 그룹에 적용된 의견수렴 방법도 다양했다. PSE(Public and Stakeholder Engagement)로 명명된 세부 프로그램은 토론그룹, 시민패널, 토론 가이드, 학교프로젝트, 국가수준의 이해관계자 포럼, 원전지역 이해관계자 원탁회의, 공개회의, 그 외 위원회와 이해관계자들과의 회의⁵⁾이다.

이와 같이 다양한 명칭으로 설계되어 진행되었지만, 이들은 사실상 엄격히 상호배타적인 그룹도 아니고 이것이 실제 영국 시민과 이해관계자 그룹 모두를 반영하는 구성도 아니다. 이들을 어떠한 기준으로 구분하여 공론화과정에 참여하게 할 것인가에 대해 프로그램 설계의 책임을 맡고 있던 위원회 내부에서도 이견이 있었다. 2004년 4월의 본회의에서는 ‘누가 참여해야 하는가, 누가 일반시민인가’에 대한 논의가 있었다. 위원회는 논의 끝에 일반시민(public)을 관련 이슈에 대해 특별한 이해관계나 정보를 갖고 있지 않는 그룹으로 정의하고 이해관계자 그룹과 구별하였다 (CoRWM 2004a). 이러한 개념을 바탕으로 ‘확장과 집중(extensive and intensive)’의 두 가지 접근방법을 사용하였는데, 확장적인 방법은 일반시민에게 그리고 집중적인 방식은 이해관계자를 대상으로 적용하였다.

우리는 두 가지 접근방식을 사용했다... 확장과 집중... 이해관계자들과 관련해서는 어떤 기술적이고 과학적인 이슈에 대해 잘 아는 의견을 얻으려고 했고, 일반시민으로부터는 그들의 가치... 그들이 무엇이 윤리적 도덕적으로 옳은지... 이것이 구분이었다. (CoRWM 위원)

위와 같은 구분은 공론화에서 일반시민들과 이해관계자들로부터 기대하는 역할을 말

4) public consultation 혹은 public deliberation로 지칭되었다.

5) Discussion Groups, Citizens' Panels, Discussion Guide, Schools Project, National Stakeholder Forum, Nuclear Site Stakeholder Round Tables, Open Meetings, Bilateral Meetings, Consultation Documents and Web-based (CoRWM 2006, p. 45)

해준다. 일반시민들로부터 듣기를 기대했던 것은 윤리적, 도덕적으로 중요하게 여기는 것이 무엇인가에 관한 문제, 즉 가치판단이었다. 그리고 이해관계자들로부터는 관련 이슈에 관해 기술적, 과학적 정보에 근거한 의견을 기대하고 있었다.

시민 및 이해관계자 그룹의 역할 설정에 대한 또 다른 주요 쟁점은 대표성의 문제이다. 위의 PSE 프로그램들에는 참가자들을 선발하여 진행한 것도 있고 자발적인 참여자들에 의한 토론도 있었다. 일반적으로 자발적인 참여자들은 관련 이슈에 대해서 경험과 정보, 이해관계가 있는 사람들이 많기 때문에 이들이 일반시민을 대표한다는 데에 이견이 있다. 대표성에 대한 논쟁은 지역사회에서도 마찬가지였다. 예를 들어 누가 지역주민의 의견을 대표하는가, 의회, 지역자치단체장, 시민단체, 주민공동체 리더들이 각각 다른 의견그룹을 대표할 때 누구의 대표성이 정당한가에 관한 문제이다. 이에 대해서도 다양한 의견이 존재한다. 저자가 인터뷰 한 CoRWM 지역의회의 의원은 지역주민을 대표하지 않는다고 하면서 오히려 외계인이 낫겠다는 비유를 했다. 반면에 원전지역의 지방의회 의원이면서 해당 원전지역 이해관계자그룹의 의장은 자신이 지역주민의 의견을 대표한다고 주장하면서 지역주민들이 새 원전 건설을 요구한다는 내용의 편지를 수상에게 보냈다. 이 일에 대해 역시 같은 이해관계자 그룹 위원으로 활동하는 환경단체회원은 지역 언론매체와의 인터뷰에서 해당 의원이 원전에 대한 그 지역 주민들의 의견을 대변한다는 주장에 반대함을 밝혔다.⁶⁾ 대표성의 문제는 여전히 공론화의 중요한 쟁점으로 남아 있었다.

IV. 한국 사용후핵연료 공론화의 역할분담

1. 공론화 프로그램 도입 배경과 개요

방폐물 처분장을 위한 입지선정 과정에서 첨예한 갈등을 드러낸 2004년의 불안사태를 겪으면서 방폐물 관리에 대한 사회적 논의와 합의가 필요하다는 인식이 국내에서 확산되었다. 2005년 주민투표를 거쳐 중·저준위 방폐물 처분장 입지가 경주로 결정된

6) 2005년 12월의 Thornbury Gazette의 9페이지에 실린 환경단체회원의 인터뷰 내용은 다음과 같다: “나는 그 사람이 우리지역 이해관계자 그룹이나 사람들을 대표한다고 주장하지만 않는다면 개인으로 편지 쓰는 것에 대해 아무 반대 없습니다.”

후 2007년에는 국가에너지위원회 산하 사용후핵연료 공론화를 위한 태스크포스팀이 꾸려진다. 원칙과 방향 등 기본적 사안에 대한 논의가 시작되었고 프로그램의 설계 틀까지 마련한다. 그러나 원자력발전 수출산업화 전략을 내세운 이명박 정부는 2009년 돌연 공론화 논의를 중단한다. 이어 2011년 ‘사용후핵연료 정책포럼’이 새로 구성되고 이들이 제시한 ‘사용후핵연료 관리정책 수립과 공론화를 위한 권고’를 계기로 다시 공론화 논의가 시작된다. 14개 조항으로 이루어진 권고안은 공론화위원회의 구성과 공론화의 목적 및 대상을 명시한다(사용후핵연료 공론화위원회 2015g). 우여곡절 끝에 2013년 10월 ‘사용후핵연료 공론화위원회’가 출범되고 공식적인 활동을 시작하게 되었다. 방폐물 관리와 원전 정책에 있어서 관료중심의 폐쇄적인 정책결정으로 인한 정책 추진의 어려움을 경험하고 돌파구를 찾아야 했던 정부가 시민사회에서 요구하는 참여적 의사결정방법을 수용하기로 한 것이다. 그러나 공론화를 총괄하고 권고안을 작성하는 역할을 위임받은 위원회에 시민환경단체가 참여를 거부하면서 참여적 의사결정과정이라는 의의 자체가 퇴색된 공론화가 시작 되었다. 2013년 10월에 출범한 위원회는 애초 2014년 12월까지 권고안을 정부에 제출할 계획이었지만 6개월이 연장된 2015년 6월 29일에 권고안을 제출하였다.

공론화위원회는 2014년 1월에 [그림 2]를 포함한 실행계획을 발표하였다. 이는 처음에 계획한 2014년 12월의 대정부 권고안을 제출하기까지 1년 동안의 위원회 활동방법과 일정을 제시한 것이다. 공론화위원회가 공식적으로 명시한 공론화의 목표는 “국민을 안전하게 보호하고 국민이 공감할 수 있는 사용후핵연료 관리방안 마련”이었으며, 5대 기본 원칙으로 책임성, 투명성, 숙의성, 통합성, 회귀성을 강조하였다. 위원회가 제시한 공론화 실행계획에서 보듯이 공론화과정은 크게 5단계의 논의절차와 의견수렴대상으로 구분되어 있다.

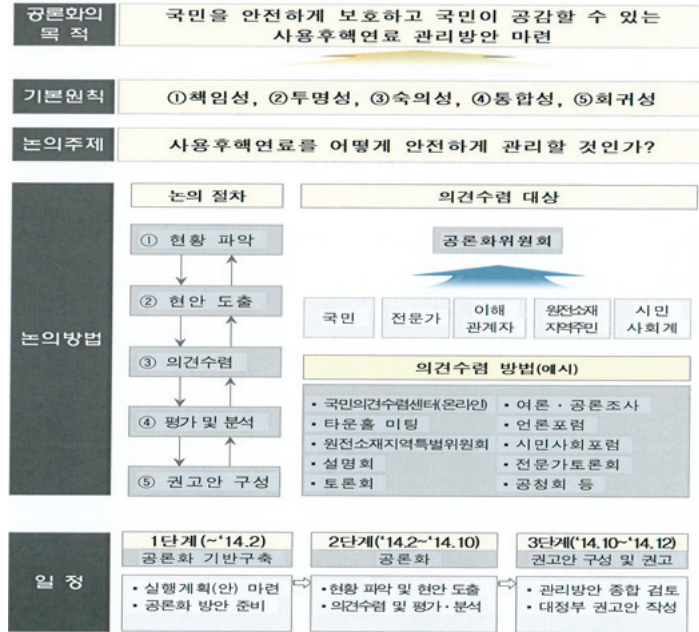
5단계의 논의절차⁷⁾

- ① 현황 파악: 위원회의 활동으로 관련 문헌자료의 검토와 전문가 자문, 현장 견학 및 간담회 등을 통해 사용후핵연료 및 공론화에 대한 기본 개념 정립
- ② 현안 도출: 위원회와 전문가 검토그룹이 주요 쟁점을 검토하고 공론화의 의제로 삼을 현안을 도출
- ③ 의견수렴: 현안의 내용과 성격, 주요 이해관계 등을 감안하여 의견수렴 범위와 방

7) 사용후핵연료 공론화위원회 (2015c), “의견수렴 자료집,” pp. 9-12 참조

법을 설계하고 진행

- ④ 평가 및 분석: 정량 및 정성적인 방법으로 관리방안의 최종 평가
- ⑤ 권고안 구성



자료: 사용후핵연료 공론화위원회(2014d, p. 5)

<그림 2> 사용후핵연료 공론화 실행계획

[그림 2]에서 알 수 있듯이 공론화 실행계획에는 의견수렴 대상이 되는 공론화의 주요 참여자로 ‘공론화위원회’를 포함하여 ‘국민’, ‘전문가’, ‘이해관계자’, ‘원전소재 지역주민’, ‘시민사회계’가 제시되어 있다. 공론화위원회는 이들 그룹들로부터 의견을 수렴하여 권고안을 구성하는 역할을 위임 받았다. 그런데 의견수렴의 대상과 방법들은 그 구분의 기준이 모호하고 경계가 불분명하다. 예컨대, 국민의 사전적 의미는 여타 그룹들을 포함하며 이해관계자는 원전소재 지역주민을 포함할 수 있다. 따라서 위의 계획상 국민은 직접적인 이해관계가 없는 일반시민을 의미했다고 추정된다. 또한 예시된 의견수렴 방법의 목록을 보면 수렴대상과 방법이 혼재되어 있는 것을 볼 수 있다. 이처럼 중첩적이고 모호한 구분은 다른 말로 공론화에서 이들에게 기대하는 역할이 분명하지 않다는 것을 방증한다. 각각에 대한 상세한 분석은 다음 내용에서 이어진다.

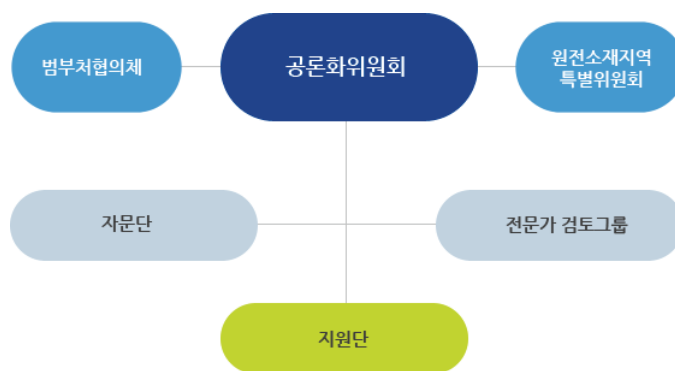
2. 공론화위원회의 구성과 역할

산업통상자원부가 공론화위원 추천위원회를 구성하고, 추천위원회에서 공론화위원회 위원을 선정하였다. 최초 정부안은 인문사회분야 6명, 기술공학분야 3명, 원전지역 2명, 시민환경경제단체 4명 등 총 15명으로 위원회를 구성하는 것으로 되어 있었다. 그러나 이후 원전지역의 위원이 5명으로 늘어났고 시민사회계는 2명을 추천하는 것으로 변경되었다. 공론화위원회 명단은 출범식 전날에야 공개되었는데, 위원회 구성과 위원장 선출 과정에 대한 문제를 제기하면서 시민사회계 추천으로 활동이 예정된 2명의 위원이 불참을 선언한다. 이로써 위원회 출범 당시에 전체 위원의 수는 13명이었고, 이후 운영과정에서 4명의 위원이 추가로 사퇴하게 된다. 총 20개월의 활동기간 후인 2015년 6월 산업통상자원부에 제출한 최종 권고안에는 위원장(행정학 교수)과 4명의 전문가(행정 및 에너지관련 전공 교수 3명과 사단법인 비영리소비단체장), 원전지역 관계자 4명을 비롯해 총 9명이 위원으로 남게 된다. 결국 각계의 의견을 효율적으로 수렴하는 대표적 임무를 수행하기 위해 추천방식으로 구성되었던 위원회는 계획했던 총인원의 40%가 과정중에 불참함으로써, 이들의 역할 수행 능력에 의문을 남게 된다. 특히 시민사회단체의 불참은 공론화 의의와 결과물에 대한 신뢰에 결정적인 타격을 주게 된다.

공식 홈페이지에는 위원회의 역할로 방사성폐기물 관리법(제6조의2)에 근거한 민간 자문기구로서 정부로부터 독립적인 위치에서 공론화를 주관하고 결과를 정부에 권고하는 것으로 명시하고 있다. 그리고 아래의 [그림 3]과 같은 공론화위원회 조직도를 제공하고 있는데, ‘위원소개’의 세부항목으로 ‘위원’과 ‘원전소재지역 특별위원’으로 구분하여 위원 8명과 원전특별위원 7명을 소개하고 있다. 그러나 공식 조직도의 도식이 의미하는 내용은 모호할 뿐만 아니라 실제로 수행된 공론화과정의 내용과도 불일치한다. 조직도 상에는 공론화위원회 외에 다른 참여자들은 위원회의 활동과 의사결정을 자문, 보조하는 역할을 수행하는 그룹들로 규정되어 있다. 하지만 앞에서 살펴본 공론화 실행계획에서는 전문가, 원전소재 지역주민, 이해관계자, 시민사회계 등은 의견수렴 대상으로 명시되어 있다.

전문가 검토그룹과 원전소재지역 특별위원회(이하 특위)가 공론화위원회의 조직구조 도식에 포함되어 있는 것은 이들이 공론화과정의 일반시민 및 다른 이해관계자들과 동일한 위치의 의견수렴 대상이 아니라, 공론화위원회의 의사결정에 주요한 영향을 미치는 그룹으로 역할이 상정되었다는 것을 의미한다. 결국 이러한 전문가, 지역관계자, 일반시

민 간의 역할분담의 근간을 이루었던 가장 기본적인 근거는 이해관계라고 할 수 있다. 운영소위원회 위원장은 저자와의 인터뷰에서 자신은 사용후핵연료 공론화과정을 아예 “이해관계자 모임”으로 생각하고 참여했다고 회고한다. 조직도에서 보듯이 공론화위원회 양 옆으로 범부처협의체와 원전소재지역 특별위원회가 배치되어 있는데, 특히 특위의 이러한 애매한 자리매김은 활동기간 중 특위와 공론화위원회의 역할 논의에 있어 갈등을 야기하게 되는 원인이 되었다. 더욱이 공론화가 결국은 원전소재지역의 수용성을 높이기 위한 계획이었다는 비판과 함께 여전히 정부의 영향력에 대한 의심을 계속적으로 제기하게 되는 근거가 되었다.



자료: 사용후핵연료 공론화 홈페이지

<그림 3> 사용후핵연료 공론화위원회 조직도

공론화위원회는 사용후핵연료 관리방안을 모색하는 임무 외에는 정부로부터 가이드라인이 없는 ‘백지상태’에서 시작되었다고 한다.⁸⁾ 따라서 위원회는 내부적으로 위원들의 역할과 공론화의 틀에 대해 논의하게 된다. 예컨대 원전정책과 에너지정책 등 관련된 상위 정책하의 공론화 역할, 정부 및 외부 이해관계자 그룹들로부터의 정치적 중립성, 독립적이고 객관적인 의사결정을 내리기 위한 전략적인 방법들이다. 위원들의 논의 속에는 정치적, 인식론적 관점에서의 중립성이 혼재되어 있었다. 사실상 이것은 사용후핵연료 공론화에서 정치와 지식이 분리되어 있지 않다는 것을 방증하는 것이다.

실례로 2014년 8월에 개최된 21차 본회의에서 다양한 집단을 대상으로 의견을 수렴하는 과정에서 공론화위원회가 협업해야 할 대상 및 방법, 절차 등을 논의하면서 위원회의 독립성 문제가 제기된다(사용후핵연료 공론화위원회 2014a). 여러 측면의 독립성이 논의

8) 운영소위원회 위원장과의 인터뷰 내용에 근거한다.

되었는데, 예컨대 한 위원은 정부로부터의 독립성을 언급하고, 다른 위원은 공동토론회를 제안한 국가미래연구원이라는 곳의 정치적 정체성 때문에 다른 정치 성향의 집단에서 문제를 제기할 수 있다고 우려를 표명한다. 이와 같이 공론화위원회는 특정 집단으로부터의 중립성을 지키기 위해 협업을 하면 안 된다는 견해와 오히려 다양한 의견을 들어보는 게 공론화라는 반대 의견이 제시되면서 위원회 내부의 갈등이 노출되었다. 특히, 공론화위원회 24차 본회의에서는 한 위원이 제안한 사용후핵연료 관리방안에 대한 로드맵 작성의 주체에 대해서 격렬한 논쟁이 있었다. 전문성을 갖고 있는 한국수력원자력(이하 한수원)과 원자력환경공단에서 작성해야 한다는 의견과 문제를 야기한 집단에게 해결을 맡길 수 없다는 의견이 충돌한 것이다(사용후핵연료 공론화위원회 2014b).⁹⁾ 본회의에서의 논쟁은 결국 비공개 워크숍으로 미뤄졌고, 위원들 간의 심각한 이견이 표출되는 과정에서 불거진 갈등으로 2명의 위원이 나중에 사퇴하게 된다. 위와 같은 논쟁은 한국의 방폐물 관리 영역의 전문가 집단 의견이 가치중립적 지식으로 받아들여지지 않음을 보여준다.

3. 원전소재지역 특별위원회의 복합적인 역할과 갈등

공론화과정에서 원전소재지역 특별위원회의 위치는 이해관계자의 몫이 공론화과정의 역할분담 설계에 중요한 근거로 적용되었다는 것을 보여준다. 특히 공론화위원회 총 15명 중 각 원전지역을 대표하는 위원 5명 모두가 참여한다는 것은 이러한 주장을 뒷받침한다. 이들은 지자체장이 추천한 지역 구성원으로서 대학교수, 지방의회 의원, 이장 등이며, 지역의 ‘민간환경감시기구위원’이거나 지방의회 ‘원전특별위원장’의 직함을 갖고 있다. 특위 위원 중 5명은 공론화위원회 위원으로 동시에 활동한다. 공론화위원회와 더불어 주요 의사결정 집단으로 상정되었던 원전소재지역 특위는 공론화과정에서 복수의 정체성과 역할을 갖게 된다. 이들은 원전소재 지역주민으로서 주요 여론수렴의 대상이면서, 위원으로서 지역여론을 수렴해야하는 운영자였다. 또한 각 지역의 상황과 의견, 이익을 대변하는 지역의 대표단이기도 하였다. 이러한 복합적인 정체성으로 인해 특위는 내

9) 간사가 정리한 24차 회의 내용이다.: “...사용후핵연료에 관해서 전문성을 갖고 있는 정부에서 그 업무를 위탁받은 기관인 한수원과 공단, 그리고 그 외 전문가그룹하고 태스크포스를 만들어 작성하는 방안과 위원회에서 태스크포스를 만들어 작성하는 방안을 제의하셨고 이에 대한 반론으로 사용후핵연료를 발생시킨 사업자의 도움을 받아 로드맵을 준비할 경우 국민이 수용할지 의문이며 위원회의 독립성과 역할에 대해 오해를 받을 수 있다는 의견이 있었습니다.”(사용후핵연료 공론화위원회 2014c)

부적인 논의를 거치면서 다양한 역할논리를 만들어낸다.

특위 2차 회의에서 공론화위원회 설치 및 지원에 관한 고시(안)에 대해 심의하면서 특위의 지위와 역할에 대해 논의한다(원전소재지역 특별위원회 2013). 위원들은 공론화가 사안에 대해 전체 국민의 의견을 묻는 자리가 되어야 하지 처분장을 위한 지역 여론수렴 중심으로 진행된다면 안 된다는 데 공감한다. 동시에 지역이 원하는 바와 그동안 쌓인 불신을 정부에 분명하게 전달하는 자리로 삼아야 한다고 의견을 모은다. 또한 지역에 있어서 공론화의 역할은 단순 여론조사가 아니라 주민들에게 ‘알권리’를 충족시키기 위해 원하는 정보를 제공하는 자리여야 한다고 주장한다.

특위의 역할은 공론화가 처분장 수용도를 높이기 위한 지역 의견수렴 중심으로 가지 않도록 견제하는 것과 동시에 지역의 상황과 의견을 전달하는 것으로 다분히 이해관계자 집단으로서의 대표성을 지니고 있었다. 이것은 정부가 공론화과정에 별도로 특위를 구성한 이유에 대한 설명에서도 드러난다. 정부는 특위를 구성한 이유로 공론화위원회 내에 한 명이 원전소재 지역 전체 의견을 대표하는 부담을 줄이고, 지역 특위 내부적으로 논의가 필요한 경우를 위해서라고 설명하면서, 이를 통해 효과적으로 의견을 수렴하는 것이 중요한 목적임을 강조한다(원전소재지역 특별위원회 2014b).

한편, 공론화 위원회에서도 특위의 역할에 대해 논의하면서 공론화에서 지역여론 수렴은 반드시 필요하다는데 동의한다. 그러나 위원장은 특위의 위치는 위원회 활동을 보조하는 역할로서, 위원회가 상위 의사결정자임을 분명히 한다. 그리고 공론화에서 원전소재지역 특위의 역할은 “지역대표가 아니라 ... 큰 틀에서 공론화 작업에 참여하시는 분들”이라고 한정한다(사용후핵연료 공론화위원회 2015b).

이처럼 특위의 역할에 대해 공론화위원회와 원전소재지역 특위 자체의 생각에 차이가 있었고, 이것이 공론화위원회 초기 운영과정에서 갈등으로 불거졌다. 문제의 발단은 공론화위원회에서 의결된 실행계획안이 특위에 전달되어 검토되었는데 특위에서 검토한 안과 위원회가 정부에 제출한 최종안 사이에 변경사항이 있었던 것이다. 특위는 공론화 위원회에 계획안 변경과 제출과정에 대한 해명과 함께 절차상의 문제를 제기하면서 공론화위원회와 소통을 위한 연석회의 개최와 속기록 공개를 요구하는 공문을 보낸다. 일부 특위 위원들은 특위의 역할에 대한 불만을 토로하면서 “정부(안)대로 그대로 쪽 가고 있다는 이야기거든요... 저희 특위에서 특단의 조치를 취하지 않는다면 향후에 우리가... 어떠한 위치에 처할지”라고 우려를 표명한다(원전소재지역 특별위원회 2014a). 공론화위원회에서 지역의견이 반영되지 않고 있다고 주장하며 특위 자체의 활동을 중지하고 해체하자는 의견까지 나오게 된다. 특위의 역할에 대한 논의 속에 드러난 갈등은 사실상

공론화 장을 마련한 정부에 대한 뿌리 깊은 불신이 원인이었다. 덧붙여 공론화과정에서 특위와 공론화위원회의 애매한 역할분담은 갈등을 부추기게 되었고 원전지역내 정부에 대한 불신을 강화시키게 된다.

특히 영광지역과의 갈등이 불거지면서 지역위원 2명중 1명이 사퇴하게 된다. 2014년 4월에 특위는 지역을 순회하면서 워크숍을 개최하는데 영광에서 행사가 준비되는 과정에서, 지역 시민단체들이 워크숍을 공론화를 추진하는 절차로 생각하고 강력 반발하면서 행사가 무산된다. 이를 수습하려는 과정에서 한 명의 다른 지역 특위위원이 부적절한 언행으로 위원직을 사퇴하고 특위는 사과성명을 발표한다. 특위는 성명서에서 이 활동은 공론화위원회와는 상관없다고 밝혔지만 영광지역 시민단체는 특위를 공론화위원회와 동일시한다. ‘핵 없는 세상 광주전남행동’은 지역의 다른 시민단체들과 함께 성명서를 발표하고 특위를 포함한 공론화위원회에 대한 강한 불신을 드러내며 특위 위원장의 사퇴 등을 요구한다. 성명서의 대상도 지역 특위로 한정하지 않고 공론화위원회로 지칭한다.¹⁰⁾ 아이러니하게도 특위 내부에서 공론화위원회와 정부를 동일시하면서 불신했던 것과 같이, 영광지역에서는 ‘원전소재지역 특위=공론화위원회=정부’라는 공식이 성립되면서 지역에서의 공론화과정이 처분장을 위한 지역의 수용을 높이려는 정부와 소위 ‘핵 마피아’로 불리는 친 원전세력에게 근거를 제공할 것이라고 우려한다.

4. 전문가 그룹들의 역할

공론화위원회가 최종 권고안 작성에 참고한 국내외 전문가들의 조언은 공식 보고서로 제출된 문서, 토론회·간담회 등의 구두, 그리고 개별적으로 작성된 자료들의 형태이다. 개별 전문가들의 조언 이외에 공식적으로 의견을 제시한 전문가그룹의 형태를 보자면 전문가 검토그룹(보고서 제출), 원자력계(보고서 제출), 공론화위원회 자문단(간담회), 그리고 과학기술계 및 인문사회계(각 간담회, 토론회 그리고 공동 토론회) 이다. 앞에서 살펴본 공론화위원회 조직도와 실행계획에 따르면 공론화과정에서 전문가그룹의 역할은 공론화위원회의 자문가이거나 의견수렴의 대상이다.

주목할 부분은 바로 ‘원자력계’의 등장이다. 원자력계는 ‘전문가 검토그룹’과 별도로 위

10) 시민단체의 성명서는 지자체에게 영광군 위원들을 공론화위원회에서 철수시키고 위원회에 사과를 요구하라고 촉구하는 내용을 포함 한다: “사용후핵연료 공론화위원회는 공론화 의지를 증명하라!, 공론화위원회가 내놓는 방안에 누가 신뢰할 수 있겠는가? 이러한 바탕에서 마련된 방안이 결국 핵마피아들의 이해를 대변하는...”

원회에 공식 보고서를 제출한다. 지질, 재료, 원자력, 경제사회, 법과 관련 분야 15명의 전문가로 구성된 것으로 소개되어 있는 전문가 검토그룹은 15차례에 걸쳐 회의(간담회 2회, 토론회 8회, 자문회의 5회)를 개최하고 ‘사용후핵연료 관리방안에 관한 이슈 및 검토의견서’를 제출한다. 이 검토의견서에 대해 공론화위원회는 “전문성을 바탕으로 논쟁을 통해 산출한 집단지성의 결과물이다”라고 평가하고 있다(사용후핵연료 공론화위원회 2015g, p. 118). 이들 전문가 검토그룹에는 이미 재료, 핵융합, 원전일반, 스마트원전, 원자력 수송, 안전 등에 관련된 전문가들이 포함되어 있었고(사용후핵연료 공론화위원회 2015f, p. 57), 2014년 1월에 발표된 공론화위원회의 ‘실행계획안’에는 원자력계가 별도의 참여자로 구성되지 않았다. 그러나 5월에 발표된 ‘마스터플랜 운영계획안’의 ‘논의 주체별 실행 프로그램’이라는 도식에는 ‘전문가 검토그룹, 국민, 원전지역주민, 원자력계, 시민사회계 그리고 통합-이해관계자 패널 토론회’ 등 6그룹 중 하나로 원자력계가 구분되어 명시되어 있다(사용후핵연료 공론화위원회 2015f, p. 66). 한국원자력학회는 공론화위원회로부터 의뢰를 받고 학회 내 논의를 거쳐 ‘사용후 핵연료 공론화 주요 현안에 대한 의견에 대한 의견서¹¹⁾’를 제출한다. 더욱이 인문사회계와 별도로 과학기술계가 구분되어 전문가들의 간담회 및 토론회가 진행되었음에도 불구하고, 원자력계가 이처럼 또 다른 전문가 그룹으로 구별된 것은 이들이 가치중립적인 과학기술 지식을 소유한 전문가 집단으로 상정된 것이 아니고 별도의 목소리를 내야하는 이해관계 집단으로서 상정되었다는 것을 의미한다. 이는 일부에서 소위 ‘핵마피아’라고 비난하는 원자력계의 정치적 영향력을 보여주는 것이다.

5. 일반시민의 역할

공론화위원회가 마련한 실행계획에 따르면 의견수렴 대상의 첫 번째는 ‘국민’인데, 앞서 논의한 바와 같이 여타 대상에 이해관계자 등의 그룹이 구별되어 있는 것으로 보아 국민은 특별한 이해관계가 없는 일반시민으로 상정되었다고 볼 수 있다. 이와 같이 모호하게 구분된 그룹인 국민을 대상으로 하는 의견수렴 노력도 미비하였다. 공론화위원회 최종 권고안에서 국민의 의견을 논하면서 근거로 제시된 것은 주로 인식조사와 공론조사의 양적 데이터 결과였다. 그 외 일반시민을 대상으로 진행된 ‘숙의적’ 형태의 의견수렴 프로그램은 서울에서 진행된 ‘타운홀 미팅’과 ‘공론조사’ 뿐이다.

11) 요약문에서는 공론화위원회로부터 5가지 주제(임시저장, 중간저장, 재활용 및 재처리, 최종 처분, 사용후 핵연료 관리 로드맵)에 관한 현안목록 48가지를 접수하고 이에 대한 의견을 제시한다고 설명하고 있다(사용후핵연료 공론화위원회 2015g, p. 114).

서울에서 한 차례 진행된 ‘타운홀 미팅’은 여론조사기관인 마크로밀엠브레인에 의뢰하여 진행된 것으로서 연령과 성별을 기준으로 무작위로 40명의 서울시민을 선정해 토론하게 한 후 설문조사를 실시한 프로그램이다. 사용후핵연료의 저장 및 관리와 관련된 5개의 주제(임시저장, 중간저장, 재처리/재활용, 영구처분, 지역지원)에 대해 전문가가 15분 내에 설명한 후 질의응답이 이어지고, 참석자가 질문에 답변하는 순서로 구성되어 있다. 테이블 마다 시민 8명, 공론화위원 또는 전문가 1인, 기록자 1인이 착석하였고, 토의는 주제별로 15분씩 배정되어 있었지만, 참가자 간의 토의라기보다는 전문가에게서 설명을 듣고 질문하는 형식이다. 한 참가자가 이처럼 짧은 시간에 낯선 정보에 관해 듣고 선호도를 조사하는 방식의 효용성에 대해 의문을 제기하였다. 그러면서도 동시에 질문에 대한 답변을 결정하기 어려워하며 결국 다시 전문가에게 개인적 의견을 묻는다.

대부분 비전문가, 일반 국민들이라고 생각하는데 10-30여분 정도 내용을 봤다고 해서... 구체적으로 알 수가 없고, 단순히 선호도 조사를 하는 것에 불과한 것이 아닌지, 이게 어떤 의미가 있는지 모르겠는데... 전문가적인 입장에서 어떤 걸 더 선호하시는지 궁금합니다. (사용후핵연료 공론화위원회 2015d, pp. 60-61)

위 시민의 질문에 답변하는 전문가도 자신의 의견이 참가자들의 의견형성에 영향을 미치게 될까 우려를 표하면서도 결국 주제에 대한 본인의 의견을 말해야 하는 어처구니없는 상황이 발생하게 되었다. 이처럼 공론화위원회에서 국민의 의견수렴을 위해 진행한 타운홀 미팅은 공론화의 5대 기본원칙의 하나로 제시된 ‘숙의성’과는 거리가 멀었다. 위원회는 일반시민을 대상으로 한 타운홀 미팅을 지역별로 진행하려는 초기 계획을 가지고 있었으나, 이마저도 서울에서 1회 개최한 이후 시행되지 않았다.

한편, 공론조사는 일반시민을 대상으로 진행된 공론화 프로그램 중 가장 숙의적 방법이었다고 평가할 수 있다. 공론조사 과정을 총괄한 한국리서치는 기획단계에서 공론조사 창시자인 피시킨(J.S. Fishkin)과 러스킨(R. Luskin)에게 직접 자문을 받아 진행했다고 밝히고 있다. 공론화위원회에서 공개한 공론조사 보고서에는 러스킨 교수가 공론조사의 의의를 “국민들이 많은 정보를 갖고, 많은 생각을 한 후 해당 이슈에 대해 어떻게 생각하는지 알 수 있기 때문에 매우 중요한 요소”라고 강조했다(사용후핵연료 공론화위원회 2015e, p. 3). 그러나 31차 본회의에서 공론화위원들에게 한국리서치가 공론조사 과정에 대해 설명한 내용에 따르면 한국리서치에서 공론조사의 목표를 마치 참가자들의 지식학습 자체에 두고 있었던 것으로 보인다. 공론조사의 의의는 충분한 정보를 전제로

숙의를 통해 나온 결과물에 대한 가치를 인정하는 것이지 이 과정으로 인해 의견이 달라졌다는 사실 자체를 보고자 하는 것이 아닌데 마치 주최 측은 이 방법을 통해 참가자의 인식이 변했다는 것이 주요 성과인 것처럼 설명하고 있다.

그래서 저희가 기대하기로는 설문지에 보면 인지도, 필요성, 공감도 이런 문항들이 있는데요. 최소한 인지도와 관련된 문항들은 거의 100% 인지하고 있다는 것을 기대하고 있습니다... 설문구성입니다. 크게는 말씀드린 대로 공론조사가 정말 제대로 학습이 됐는지, 알고 있는지를 확인하는 그 절차가 필요하다고 보겠습니다. 그래서 사용후핵연료 관련 인지도 그다음에 사용후핵연료 관련 인식, 사용후핵연료 관련 관리방안에 대한 인지도. 그래서 관리방안에 대한 인지도를 제대로 알고 있는지, 기본적인 지식을 습득을 하고 있는지에 대해서 확인을 한 다음에 핵심적인 문항은 이후에도 있죠. 사용후핵연료 관리방안에 대한 입장이라고 보겠습니다. (사용후핵연료 공론화위원회 2015a)

공론조사를 담당한 한국리서치 관계자의 설명은 공론조사를 통해 시민들에게 학습의 기회를 제공했다는 것을 강조한다. 공론조사 보고서는 공론조사의 개요, 결과, 그리고 효과로 구성되어 있는데, 공론조사 효과를 판단하는 항목으로는 학습효과와 공론조사 운영에 대한 평가를 들고 있다. 여기서 학습효과란 사용후핵연료 관련 지식에 대한 학습효과를 의미했다.

그러나 공론화에서 말하는 학습효과는 단순히 단편적 지식에 대한 학습이 아니라 사회구성원이 관련 이슈에 관해 의견을 개진, 교환, 수정하면서 체득하게 되는 이슈와 의사결정과정에 대한 광의의 사회적 학습을 의미한다. 그럼에도 한국리서치는 공론조사의 학습효과를 평가하는 기준으로 “(지식)정답율”을 설정하고 관련지식, 용어 인지도 등을 평가했다. 그러면서 공론조사의 학습효과로 (지식)정답율이 33.9%에서 62.7%로 상승한 것과 (용어)인지도는 21.9%에서 72.5%로 상승한 것을 강조하고 있다(사용후핵연료 공론화위원회 2015e, p. 11). 이처럼 사용후핵연료에 관한 지식은 공론조사 참가자들의 활발한 토론을 위한 보조수단임에도 불구하고 운영자들은 단편적 지식에 관한 학습을 중심으로 공론조사의 효과를 강조함으로써 공론조사의 근본 목적을 호도하였다.

공론조사 기획과정에서 러스킨 교수가 전문가를 중심으로 한 학습을 최소화하고 참여자 스스로의 학습의 중요성을 강조하며 계획안의 수정을 권고하였지만, 운영자들은 주제의 난이도가 높고 참여자들이 사전학습이 안 되었다는 이유를 들어 기존의 계획을 유지

하면서 추가로 분임토의시간 전에 개인 학습시간을 20분 배정하는 것으로 대신하였다 (사용후핵연료 공론화위원회 2015f, p. 211). 이처럼 공론조사에서 참가자들의 지식습득이 중요하게 취급된 것은 실제로 공론화위원회가 인지하고 상정한 일반시민의 역할을 설명한다. 공론화 초기단계에서 일반시민의 의견을 어떻게 권고안에 반영할 것인가에 대해 위원회에서 논의하던 중 위원장은 현재 국민의 이해도와 인식의 수준에 대해 언급하면서 결국 전문가를 중심으로 의견을 물어야 할 것이라고 견해를 밝힌다.¹²⁾ 이는 실제로 진행된 많은 부분의 프로그램 계획과 운영을 맡았던 운영소위원회 위원장과의 인터뷰에서, 그가 회고한 현실적 어려움과 이에 따라 상정된 공론화에서 시민의 역할과도 일맥상통한다.

사용후핵연료가 가장 어려운 문제고 하는데 막상 아무도 몰랐어요. 이 사용후핵연료라는 단어를 몰라요. 그러니까 사람들의 인지도가 너무 낮은 용어였던 거예요... 국민들하고 소통을 해야 되는 데 아무것도 모르는 국민들에게 어떻게 말할까 고민하는 자체가 말이 되지 않는 상황... 사용후핵연료라고 하는 단어를 그리고 이게 중요하다는 것을 국민들에게 알리는 활동이었지 무슨 선택을 하라고 한 게 아니었어요. (공론화위원회 운영소위원회 위원장)

현실적으로 사용후핵연료에 대해 국민들이 잘 모르는 상태에서 이에 대한 의견을 묻는 것이 의미가 없다고 판단한 공론화위원회는 일단 이슈에 대한 인지도를 높이는 것에 집중했던 것이다. 이를 위해서 대외홍보에 주력했다고 운영소위원회 위원장은 회고한다. 실제로 언론홍보 외에도 다양한 온라인 매체를 이용한 홍보활동을 벌였다. 따라서 대 국민, 즉 일반시민에게 있어서 사용후핵연료 공론화는 이들의 학습을 위한 장으로 그 역할이 상정되었던 것이다. 일반시민은 사용후핵연료에 대한 인지와 지식의 수준을 높여야 하는 교육의 대상이었던 것이다.

12) 공론화위원회 24차 본회의 속기록에 기록된 시민 의견 반영에 대한 일부 위원의 견해는 다음과 같다: "... 지금 사용후 핵연료에 대해서 기본 개념들도 대부분 국민들이 갖고 있지 않은데, 거기다가 '분산식이나, 집중식이나'... 우선 용어 자체도 지금 이해가 되지 않는데, 그래서 일단 일반 국민을 대상으로 해서 이런 질문하는 것 자체가 일차적으로 좀 무리가 있는 건 저희가 잘 알고 있습니다. 아무래도 이런 부분들에 전문적 식견을 가지고 있고 또 평소에 생각하던 분들 대상으로 하는 것이 맞으리라고 보는데... (사용후핵연료 공론화위원회 2014b)

V. 결론

기존의 과학기술관료 중심의 폐쇄적인 방폐물 관리 정책의 실패를 경험한 정부는 결국 시민사회의 요구에 따라 사회의 다양한 구성원이 참여하는 의사결정방식을 도입하게 된다. 본 논문에서는 이러한 공통적인 배경을 갖고 등장한 영국과 한국의 방폐물 관리방안 모색을 위한 공론화과정을 역할분담의 관점에서 살펴보았다. 누가 어떤 역할로 의사결정과정에 참여할 것인가의 문제는 공론화과정 설계 초기단계 뿐만 아니라 프로그램이 진행되는 내내 여러 가지 쟁점으로 표출되었다. 이것들은 두 사례의 역할분담과정에서 여러 가지 유사성과 특수성으로 드러난다.

우선, 두 프로그램의 역할분담의 전개과정과 이로 인한 프로그램의 구조적 특성은 다음과 같다. 공통적으로 영국과 한국의 사례 모두 전국규모의 범국민적 공론화과정으로 설계되어 다양한 구성원들이 참여하게 되었고 각 그룹에 적용된 방법들도 다양하다. 거대한 규모로 인해 여러 차원의 역할분담이 이루어지는데, 두 사례 모두 큰 범주에서 주요 참여자 그룹의 구분은 공통적으로 ‘위원회, 과학자(혹은 전문가), 그리고 일반시민(및 이해관계자)’ 중심으로 이루어져 있다.

영국 프로그램의 참여 그룹은 ‘위원회, 시민 및 이해관계자 그리고 과학자 및 전문가 그룹’으로 나뉜다. 참여 그룹 구분의 공식적인 기준은 각 그룹이 갖고 있는 지식(지적기여)에 근거한 것이었다. 그러나 영국 공론화과정의 역할분담에는 기본적인 표면적인 기준으로 사용된 참여자의 지식 외에 실제적으로 다양한 비공식적, 정치적, 개인적 차원의 요인들이 영향을 미쳤다. 예컨대 참여 그룹들이 구성될 때에는 참여자들이 각자의 지식을 바탕으로 합리적이고 객관적인 토론을 통해 의사를 결정할 것이라고 기대되었지만, 실제로 참여자들은 역할을 규정하고 수행하는 과정에서 개인적 신념, 감정, 사적 관계 등을 적극 활용하였다. 따라서 참여자들의 역할은 구성될 때의 근거인 지적기여에 따라 기대되거나 주어진 역할에 머무르지 않았다. 참여자들 스스로의 다양한 역할분담 논리가 서로 경합하면서 내생적이면서 진화하는 모양으로 구현된다.

이에 반해, 한국의 사용후핵연료 공론화 프로그램에서 공식적인 역할구분의 근거는 모호하다. 공론화위원회가 초기에 마련한 ‘실행계획’에서는 참여자그룹이 의견 수렴자인 위원회와 의견수렴대상인 ‘국민, 전문가, 이해관계자, 원전소재지역주민, 시민사회계’로 구분되었다. 그러나 이후에 명시한 ‘마스터플랜 운영계획안’에는 논의 주체별로 ‘전문가 검토 그룹, 국민, 원전소재지역주민, 원자력계, 시민사회계 그리고 통합-이해관계자 패널 토론회’로

명시되어 있다. 그리고 각각의 역할구분도 모호하고 중첩적이다. 이것은 공론화에 참여하는 그룹의 이해관계를 고려한 구성이었다. 공론화과정에서 원전소재지역 특위의 주요한 자리매김과 전문가 그룹 외 별도의 목소리로 원자력계를 구성한 점, 그리고 시민환경단체의 불참은 이를 설명해 준다. 이것은 이전까지 축적된 갈등과 불신을 해소하기 위해 시행된 공론화가 사실상 풀리지 않는 현실을 그대로 반영하는 한계를 드러낸 것이다.

이처럼 영국과 한국의 두 사례 모두 역할분담에 실질적으로는 여러 가지 비공식적이고 정치적인 요소들이 영향을 미쳤다. 그리고 전국규모의 참여적 의사결정과정이라는 틀로 인해 필연적으로 나타나는 구조의 다양성과 복잡성이 참여자들의 내생적인 역할분담으로 이어졌다는 공통점이 있다. 참여자들은 주어진 틀을 벗어나 다양한 역할 논리를 만들어 내고 경합하면서 자신들의 역할을 구현하는 모습을 보였다. 따라서 공론화 프로그램의 구조도 지속적으로 진화하는 과정을 겪는다.

다음으로, 영국과 한국의 프로그램의 주요 참여자 그룹을 중심으로 각각의 역할분담과정에서 드러난 주요 쟁점은 아래와 같다. 첫째, 공론화 프로그램의 결과물에 대한 최종 의사결정자인 위원회는 사회 각계 전문가들로 구성되었다. 이들은 각계의 이익을 대표하기 보다는 다양한 관점을 효과적으로 수렴하여 최종결정으로 만들어내기 위한 중간자적 커뮤니케이터라고 할 수 있다. 이러한 역할을 위해서 이들 자체로도 숙의과정이 진행되었으며, 과정 중 내부적으로 여러 갈등을 겪으면서 몇몇 위원들이 사퇴한다. 위원회는 특히 정부나 외부 특정 집단으로부터 영향을 받지 않고 의사결정을 하도록 독립성이 강조되었다. 그러나 외부의 다양한 기관으로부터 공론화 프로그램 운영에 대한 공식·비공식적인 영향력 행사가 있었고 이에 대응하는 것 또한 위원회의 주요한 활동이었다.

둘째, 두 사례 모두 공론화에서 과학자들의 역할에 대한 논쟁이 있었다. 영국사례에서는 과학자들이 정책결정과정에서 어떠한 역할을 수행해야 하느냐에 대한 논쟁이었던 반면, 한국에서의 논쟁은 과학자와 전문가 집단에 대한 불신으로 인한 것이었다. 의사결정에 있어서 과학자들의 역할에 대한 논쟁은 과학지식의 불확실성이 높은 기술위험 영역에서 특히 두드러진다. 방폐물관리 공론화 과정에서도 이러한 불확실성이 인지되었음에도 불구하고, 과학지식에 의존하려는 경향은 여전히 높았다. 전문지식은 이해관계 경쟁에서 우위를 점하기 위한 도구로 인식되었다. 따라서 전문지식에 대한 장벽은 높지만 모두에게 가능한 습득해야 할 대상이었다. 그러나 과학지식에 대한 높은 의존도에 비해, 과학자들에 대한 신뢰는 낮았다.

특히 한국의 사용후핵연료 공론화위원회의 활동과정에서 표출된 내부 갈등과 전문가 그룹 간의 이해관계의 대립은 사용후핵연료 공론화에서 전문가 그룹의 지식은 가치중립

적으로 인식되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 지금까지 한국의 방폐물 관리 정책에 영향을 미쳐왔던 주류 전문가 집단의 전문성은 신뢰를 잃고 객관적 판단을 위한 기준으로 작용하지 않는 상황임을 알 수 있다. 한편, 영국 사례에서 CoRWM의 공론화 과정이 비과학적이고 위원회가 상대주의자들이라고 비판 했던 이들은 위원회가 정치적으로 중립적이지 않다는 비판을 덧붙여 자신들의 주장의 정당성을 높이려고 했다. 이처럼 방폐물 관리를 위한 공론화 과정에서의 전문지식은 정치적으로 가치중립적이어서, 객관적이고 합리적 판단의 근거로 사용되는 것이 아니라, 권력구조와 힘의 논리에 의해 영향력이 좌우되는 정치적 도구로 사용되었다.

셋째, 공론화 과정의 핵심 참여자라고 할 수 있는 시민은 관련이슈에 대해 특별한 이해관계가 없는 ‘일반’시민으로 구별되었다. 특정 집단의 이해를 대변하지 않도록 일반 시민은 사안과 관련된 직업이나 특정 단체 활동을 하지 않는 사람들로 한정되었다. 따라서 ‘선입견’, ‘편견’, 그리고 ‘전문지식’이 없는 이들에게 기대하는 주된 역할은 옵션에 대한 가치의 판단이었다. 방폐물 관리 공론화에서 일반시민은 다른 참여자들과 동등하게 의견을 개진하기에는 지식이 부족한 그룹으로 인식되었고 부족한 지식을 습득해야 하는 교육 대상이었다. 결국 시민들이 참여해야한다는 주장의 근거는 규범적인 차원이었고 여전히 이들에게 기대하는 것은 전문가들이 제시한 옵션에 대한 가치판단이었다. 이는 사회구성원의 숙의적 참여를 통해 방폐물 관리방안을 모색한다는 공론화의 기본 취지와는 거리가 먼 것이었다.

범국민적 공론화라는 거대한 의사결정 틀 속에서 다양한 가치와 지식, 이해관계가 관여하는 기술위험 거버넌스 장에서는 필연적으로 복잡한 구조와 다양한 구성요소가 특징으로 드러난다. 결과적으로 참여자들의 역할구분은 고정적이지 않고 유동적이며, 외부에 의해 결정되기보다 내생적으로 이루어지고, 과학적 근거와 공동의 선이 바탕이 된 합리적 토론과 합의에 의해 결론이 만들어지기보다는 정치적 권력과 관계적 요소가 지대한 영향을 미치는 것으로 드러났다.

이해관계가 첨예하게 대립되고, 현재의 과학적 지식이 누구나가 동의하는 절대적인 판단 기준을 제시하기 어려운 기술위험 관련 정책결정 환경에서는 의사결정 과정의 정당성 확보가 무엇보다 중요하다. 결정된 내용에 대한 전적인 동의는 할 수 없을지라도, 의사결정 과정에 대한 동의를 통해 “상호존중과 *modus vivendi*” (Gutmann and Thompson in Dryzek 2000 p. 17)를 만들어 낼 때 공론화가 기술위험 영역에서 유용한 정책도구로서 기능을 수행할 것이다. 공론화가 필요하게 된 근본적인 이유는 기존 정책결정제도에 대한 불신이었던. 따라서 투명하고 공정한 절차를 통한 신뢰를 확보하지 못한다면 공론화의 의

의는 사라지고 만다.

한국의 사용후핵연료 공론화위원회가 제출한 권고안은 2015년 10월 원자력진흥위원회에 보고되었으며, 정부는 관계부처 및 유관기관의 준비과정을 거쳐 2016년 5월 24일에 ‘고준위방사성 폐기물 관리 기본계획(안)’을 행정예고 하였다(산업통상자원부 2016). 정부는 행정예고 과정에서 공론화위원회의 10대 권고안을 토대로 사용후핵연료 관리 기본 계획이 수립되었음을 강조하면서 다양한 사회 구성원으로부터 의견을 수렴한 정책임을 거듭 밝히고 있다(산업통상자원부 2016). 2016년 7월 25일에는 ‘고준위방사성 폐기물 관리 기본계획’이 확정되었고, 정부는 처분장 부지선정, 중간저장시설 및 영구처분장 건설 과 가동 계획을 발표하였다.

공론화위원회가 운영한 사용후핵연료 관리방안에 대한 공론화는 끝났지만, 우리 사회 현장에서 구성원 각자의 역할을 통한 사용후핵연료 관리에 대한 범국민적인 공론화는 여전히 진행 중이다. 더불어 공론화 과정에서 드러난 현실적인 쟁점들을 인정하고 이들을 실제로 반영할 수 있는 유연하고 포용적이며 자율적인 의사결정 시스템을 마련하기 위한 정책적 노력이 수반되어야 할 것이다.

참고문헌

(1) 국내문헌

- 사용후핵연료 공론화위원회 (2014a), “제 21차 회의 속기록”.
_____ (2014b), “제 24차 회의 속기록”.
_____ (2014c), “제 25차 회의 속기록”.
_____ (2014d), “사용후핵연료 공론화 실행계획”.
_____ (2015a), “제 31차 회의 속기록”.
_____ (2015b), “제 32차 회의 속기록”.
_____ (2015c), “공론화 의견수렴 자료집”.
_____ (2015d), “서울 타운홀미팅 보고서”.
_____ (2015e), “공론조사 보고서”.
_____ (2015f), “사용후핵연료 공론화, 609일간의 기록”.
_____ (2015g), “사용후핵연료 관리에 대한 권고안”.
- 산업통상자원부 (2016), “고준위방사성폐기물 관리 기본계획(안)”. (정부행정예고 2016년 5월 26일)
- 원전소재지역 특별위원회 (2013), “제2차 회의 속기록”.
_____ (2014a), “제6차 회의 속기록”.
_____ (2014b), “제7차 회의 속기록”.
- 이영희 (2010), “핵폐기물 관리체제의 국제비교: 기술관료적 패러다임 대 과학기술사회론적 패러다임”, 『경제와 사회』, 제85호, pp. 67-92.
- _____ (2013), “고준위 핵폐기물 관리를 위한 사회적 의사결정과 전문성의 정치: 한국과 스웨덴의 비교”, 『동향과 전망』, 제88호, pp. 249-289.
- 이윤정 (2015), “시민참여형 과학기술 거버넌스의 논의와 실험에 내재된 도구적 관점: 영국 공론화 사례 중심”, 『기술혁신연구』, 제23권 제2호, pp. 1-31.
- 정익철 (2009), “사용후핵연료 관련 대중 및 이해관계자 참여 설계와 적용방안 연구”, 『한국수력원자력 연구용역 보고서』.
- 정지범 (2010), “입지정책분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교연구”, 『행정논총』, 제48권 제4호, pp. 145-170.
- 정태석 (2013), “독일과 한국에서 핵에너지 정책 결정과정에서의 국가-시민사회 관계 비교와 전문성 정치의 함의”, 『지역사회학』, 제15권 제1호, pp. 31-56.
- 채중헌·정지범 (2010), 『고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구: 사용후핵연료 관리체계 및 공론화방안 연구』, 한국행정연구원.

Leem, Sung Jin (2015), “Nuclear Waste Disposal Policy and Governance in South Korea”, 『한국거버넌스학회보』, 제22권 제3호, pp. 167-187.

(2) 국외문헌

Blowers, A. (1996), “Transboundary Transfers of Hazardous and Radioactive Wastes”, In Sloep, P. and Blowers, A. (eds.) *Environmental Policy in An International Context: Conflicts of Interest*, London: Open University of the Netherlands, pp. 151-186.

Blowers, A., Lowry, D. and Solomon, B. (1991), *The International Politics of Nuclear Waste*, London: Macmillan.

Chilvers, J. (2007), “Towards Analytic-deliberative Forms of Risk Governance in the UK? Reflecting on Learning in Radioactive Waste”, *Journal of Risk Research*, Vol. 10, No. 2, pp. 197-222.

Collins, H. M. and Evans, R. (2002), “The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience”, *Social Studies of Science*, Vol. 32, No. 2, pp. 235 - 296.

CoRWM (Committee on Radioactive Waste Management) (2004a), “6th Plenary Meeting Minute”, (April 2004). London: Committee on Radioactive Waste Management.

_____ (2004b), “7th Plenary Meeting Minute”, (May 2004). London: Committee on Radioactive Waste Management.

_____ (2006), “Managing Our Radioactive Waste Safely: CoRWM’s Recommendations to Government”, London: Committee on Radioactive Waste Management.

Demeritt, D., S. Dyer and J.D.A. Millington (2009), “Pest or Panacea? Science, Democracy, and the Promise of Public Participation”, (Environment, Politics and Development Working Paper Series No. 10). London: Department of Geography, King’s College London.

Dryzek, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.

Faulkland Associates (2006), “Evaluation CoRWM Final Evaluation Statement”. (CoRWM Doc No 2071).

Irwin, A. (2006), “The Politics of Talk: Coming to Terms with the ‘New’ Scientific Governance”, *Social Studies of Science*, Vol. 36, No. 2, pp. 299-320.

Kemp, R.V., D.G. Bennett and M.J. White (2006), “Recent Trends and Developments in Dialogue on Radioactive Waste Management: Experience from the UK”, *Environment International*, Vol. 32, No. 8, pp. 1021-1032.

Mackerron, G. and Berkhout, F. (2009), “Learning to Listen: Institutional Change and Legitimation in UK Radioactive Waste Policy”, *Journal of Risk Research*, Vol. 12, No. 7 - 8, pp. 989 - 1008.

- Morton, A., Airoidi, M. and Phillips, L.D. (2009), “Nuclear Risk Management on Stage: A Decision Analysis Perspective on the UK’s Committee on Radioactive Waste Management”, *Risk Analysis*, Vol. 29, No.5, pp. 764-779.
- Renn, O. (1998), “The Role of Risk Communication and Public Dialogue for Improving Risk Management”, *Risk Decision and Policy*, Vol. 3, No. 1, pp. 5-30.
- Renn, O., Webler, T. and Wiedemann, P. (1995), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht and Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Stern, P. and Fineberg, H. (eds.) (1996), *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*, Washington D.C.: National Academy Press.
- Wynne, B. (1991), “Knowledges in Context”, *Science, Technology and Human Values*, Vol. 16, No. 2, pp. 111-121.
- _____ (2002), “Risk and Environment as Legitimatory Discourses of Technology: Reflexivity Inside Out?”, *Current Sociology*, Vol. 50, No. 3, pp. 459 - 477.
- _____ (2006), “Public Engagement as a Means of Restoring Public Trust in Science - Hitting the Notes, but Missing the Music?”, *Community Genetics*, Vol. 9, No. 3, pp. 211-220.

□ 투고일: 2016. 09. 04 / 수정일: 2016. 10. 20 / 게재확정일: 2016. 11. 01