



대학생정책단상 원전정책과 속의사회



강원대학교 공공행정학과 최중석

원전은 체르노빌, 스리마일 아일랜드, 후쿠시마 원전 폭발까지 많은 사람의 뇌리에 위험하다는 인식이 새겨져 있다. 그렇지만 동시에 국가 전력의 핵심을 차지하고, 산업과 경제를 견인하며, 지역의 고용을 창출하는 복병이로 인식되기도 한다. 더하여 이산화탄소 배출량이 적어 친환경적으로 인식되는 동시에, 원전 폐기물까지 합쳐서 생각해 본다면 오히려 친환경적이지 않고 지역의 청정 이미지까지 훼손한다는 인식이 공존한다. 즉 다시 말해, 원전은 위험하지만 유용하고 친환경적이지만 친환경적이지 않은 복합적인 인식이 팽배하게 맞서는 주제라 할 수 있다. 그렇기에 원전과 관련된 정책결정을 하기 위해서는 많은 대화와 공감대를 통해 사람들의 인식을 공유하여 합리적인 정책결정으로 나아가는 것이 중요하다고 할 수 있다.

그렇지만 원전과 관련된 정책결정을 살펴본다면 많은 대화와 공감이 이루어져 할 정책결정에서 정부의 일방적인 추진과 소통 없는 상황을 계속해서 찾아볼 수 있다. 삼척의 원전유치 결정, 전북 부안군 방폐장 선정 결정, 그리고 최근 우리가 겪고 있는 후쿠시마 오염수(처리수) 방류 결정까지, 정부의 일방적인 결정과 발표 그리고 이어지는 갈등 상황에서 일방적으로 방류의 과학적 안전성만을 전달하는 행동까지, Dennis, W. Duesik의 DAD(Decide-Announce-Defend) 전략으로 원전 갈등을 다루는 모습을 계속해서 볼 수 있다. 과거의 권위주의적 정부에서는 DAD 방식이 통했을지도 모르겠지만, 지방자치의 시작과 시민권의 성장으로 다양한 이해관계자가 목소리를 낼 수 있어 갈등을 피할 수 없는 현대사회에서 정부는 왜 아직도 일방적으로 나아가려고만 하는 것일까?

이에 대한 해답을 얻기 위해서 권위주의의 영향과 지방자치제가 어느 정도 궤도에 들어서게 되어 시민들의 영향력이 커진 시기와 모두 관련된, 삼척시의 원전 유치 과정을 살펴보고자 한다. 그리고 이와는 대조적으로 원전과 관련된 결정을 내릴 때 대화와 공감을 통한 결정을 내리게 된다면 어떤 문제가 있기에 정부는 대화를 피하는 것인지에 대해 알아보기 위해, 문재인 정부에서 이루어졌던 신고리 5·6호기 결정을 참고하면 이에 대한 명확한 답을 내릴 수 있으리라 생각한다. 따라서 앞으로 간략하게 두 사례를 살펴보고 위의 질문에 답을 내리고자 한다.

1982년 삼척 근덕면 덕산을 중앙정부가 일방적으로 원전 예정 부지로 지정하고, 1991년 중앙정부와 지방정부의 이해(원전부지와 성장동력의 필요성)가 맞아떨어져 사업을 제시하며 갈등의 서막을 열게 된다. 초창기에는 권위주의의 영향 아래 원전이라는 기피 시설을 정부가 일방적으로 지정하여도 큰 문제가 없었지만, 1990년대 이후 지방자치제의 부활과 이에 따른 지자체와 주민의 영향력이 높아져 갈등이 시작된다. 그리고 이에 더하여 안정성 문제와 장기간 미개발에 따른 불이익으로 인해 수차례에 걸친 주민들의 격렬한 반대 시위로 이어지고 1998년 원전 예정부지 해제에 이르게 된다. 여기서 주목할 점은 더 이상 정부의 일방적인 DAD 방식은 소용이 없어졌다는 점이지만, 이후의 유치 상황에서 같은 상황은 반복된다.

2005년 방폐장 건설이 상기와 동일한 이유로 물거품이 되고, 2010년에 이뤄진 유치갈등은 96.6%의 주민이 유치를 찬성한다는 불미스러운 조사를 기반으로 한 삼척시의 원전 유치 신청과, 이를 근거로 주민의사가 충분히 형성되었다고 판단한 중앙정부에서 이후의 민주적 절차를 생략하고 유치를 받아들여 대대적인 갈등을 불러오게 된다. 그리고 2011년 후쿠시마 원전폭발 사태가 터지며 갈등이 격화된다. 이에 시의 회에서는 원전 찬반 투표를 진행하려고 했지만, 법에 근거가 없다는 이유로 삼척 시장에 의해 저지당하고, 이 여파로 시장해임에 관한 주민소환투표가 제기되었지만, 투표율이 낮아 무산된다. 그렇지만 이후 지자체장 선거에서 원전 유치 반대를 공약으로 건 시장이 당선되고, 이후 진행된 원전 유치 찬반 주민투표에서는 84.9%의 주민이 반대표를 던지며 유치가 무산될 것으로 보였다. 하지만 원전 유치는 국가사무라는 이유로 주민의 의사를 무시한 채 잠정 보류된다. 그러나 계속되는 갈등 상황에서 사업을 진행할 수는 없기에, 몇 년이 지난 후 원전 부지 지정 해제라는 정책종결(policy

termination)로 이어지며 수십 년간 이어진 갈등은 막을 내리게 된다. 여기서 주목해야 할 점은 국가 전력 수급과 지역의 경제 활성화라는 공익을 위해 국가권력의 요체이자 지역의 일을 스스로 처리하려는 지역주민의 의사를 무시하는 처사에 있다. 즉, 헌법과 지방자치의 이념을 부정하고 국가권력을 통제할 수 없는 제도적 결함이 문제라고 할 수 있다.

다음으로, 후쿠시마 원전 사태 이후에 문재인 정부에서는 신고리 5·6호기 원전 해체와 관련해서 공론조사를 진행하여 숙의를 통해 정책결정을 이루려고 했다. 해당 공론조사는 층화추출(Stratified sampling)을 통해 대표성을 보장하고, 일정 기간 사람들을 불러 모아 여러 차례 설문과 토론 및 정보제공을 통해, 사람들의 인식변화를 이뤄낸 결정을 하여 숙의성을 확보한 대체로 성공적인 정책결정 사례라고 평가받는다. 그렇지만 숙의를 위해 공사를 지연하여 큰 비용이 발생하였고, 공사지연을 떠나 공론조사 자체도 시간과 비용이 많이 소모되었으며, 숙의를 위해 상당기간을 줘음에도 충분한 숙의를 위해서는 시간이 부족했다는 평가를 받기도 한다. 그렇기에 시급한 결정이 이뤄져야 하는 결정에서 이를 활용하긴 어려우며, 단기간으로는 숙의의 효과를 보기는 사실상 힘들 것이다.

