

원자력정책과 위험전달활동의 개선방향

최 성 두 *

In Search of the New Alternative to Risk Communication in the Atomic Energy Policy

Choi, Sung-Doo *

E-mail : sdchoi@hanara.kmaritime.ac.kr

요 약

원자력과 같은 고도위험정책은 정보부족과 불확실성, 주민의 반발과 불신감, 비용편익의 분배적 불형평성, 처리의 긴급성 등의 특징을 가지고 있다. 전통적으로 정부의 원자력정책 추진방식은 정부관료와 전문가집단이 먼저 결정한 다음, 이를 일반공중에게 공표하고, 만일 주민이 반발하면 이를 방어하는 소위 “결정-공표-방어”(DAD)전략을 택하였다. 그리고, 정부는 고도위험의 전달과정에서 일반공중을 대등한 동반자관계가 아닌 수직적 계도대상으로 은유하여 일방적인 홍보위주의 의사전달 전략을 추진하였다. 그 결과 거의 모든 원자력 발전소 건설과 관련하여 주민과 환경단체의 조직적 반발을 초래하고 있다. 따라서, 이 글은 원자력정책의 추진과정에서 문제성있는 정부의 위험전달활동을 개선하고 주민반발을 극복할 수 있는 새로운 관점과 전략들을 제시하고 있다.



ABSTRACT

There are characteristic of uncertainty, public opposition and unreliability, distributional unfairness between benefit and cost group and so on in the execution process of the high-risk policy such as the atomic power plants siting. Traditionally, after the atomic energy policy was decided by a few governmental officials and the related experts, the government announced that to the public unilaterally and defended the public resistance by means of carrot and stick. It is so-called "DAD"(decide-announce-defend) strategy, which regards the public not as partnership but as the enlightenment object. As a result, most of atomic power plants lead to the systematic revolt of the public or the environmental NGO. Therefore, this paper describes the new perspective and alternative to improve the traditional DAD strategy and unilateral communication and participate the public in the atomic energy policy.

1. 서 론

현대를 살아가는 사람들은 과학기술의 발달 덕택에 비교적 풍요로운 삶을 누리고 있다. 그러나 이러한 과학기술이 무책임하게 사용되었을 경우 이로 인한 위해가 대단히 심각하다는 것이 인식됨에 따라 과학기술에 대한 반발(technical backlash) 역시 높아가고 있다. [1] 오늘날 과학기술의 문제는 정치사회적인 문제가 되었다. 현재 대표적인 과학기술의 총아로 불리우는 원자력산업을 추진하고 있는 정부는 기술사용과 이에 대한 기술적 반발 사이에 심각한 딜레마에 빠져있다.

전세계적으로 원자력정책은 과학적 문제해결만으

로는 더 이상 집행될 수 없게 되었다. 1979년 3월에 발생한 TMI사고와 1986년 4월에 일어났던 체르노빌 원전사고는 원자력정책 추진에 있어 결정적인 타격을 주었다. 이러한 사고를 계기로 원자력에 대한 일반공중의 회의가 표면화되기 시작하였으며, 이에 따라 원자력발전소를 가동중이거나 앞으로 건설할 계획을 갖고 있는 나라는 에너지정책이 변화하게 되었다. 또한 원자력발전소 가동의 부산물인 방사성폐기물을 둘러싼 문제가 끊임없이 사회 이슈화되고 있음으로써 원자력정책은 더 이상 과학의 영역에만 머무를 수 없게 되었다. 우리나라에서도 1978년 고리원자력발전소 가동후 1987년까지는 원전에 대한 반발이 표면화되지 않다가, 1987년 6월 전남 영광주민의 원

* 한국해양대학교 해양행정학과

전건설에 관련된 피해보상 요구를 필두로 1990년 무정 부상태로까지 몰아갔던 안면도사태 등 지금까지 반원전과 관련된 각종 항의, 요구, 시위가 발생되고 있다.

과연 고도위험산업인 원자력발전소의 입지를 둘러싼 주민반발의 발생원인은 무엇인가? 단순히 원자력 발전소와 같은 고도 위험시설물에 대한 두려움 때문인가? 정부가 고도위험정책을 어떻게 결정하고 추진하고 있기에 주민반발이 진정되지 못하는가? 일반공중에게 고도위험을 전달하는 정부의 홍보활동방식에 문제점은 없는가? 고도 위험정책분야에서 정책성공의 조건을 무엇인가? 등의 문제의식에 대한 해답을 논구하는데 이 글의 목적이 있다.

대체로 지금까지 원자력과 같은 고도위험정책 분야와 관련된 연구는 첫째, 고도위험물질이 인체와 환경에 미치는 영향에 대한 연구, 둘째, 위험에 대해 사람들이 어떻게 인지하고 있는가에 대한 연구, 셋째, 위험시설물에 반대하는 지역주민에 대한 연구로 나눌 수 있다. 우리나라의 경우 고도위험분야에 있어 기존의 연구가 대부분 자연공학적인 측면에서 이루어지고 있어 사회과학적인 논구가 부족한 실정이었다고 할 수 있다.

II. 원자력 위험정책분야의 특성

원자력발전이 근본적으로 논쟁의 대상이 되는 것은 원자력발전소가 방사성 물질중 하나로 분류되는 핵연료를 이용해 원자로를 가동하며 운전과정에서 발생하는 방사성폐기물을 수반한다는 사실과, 이와 반대로 경제적·환경보호적·과학기술적 관점에서 볼 때 원자력발전이 여러 가지로 이롭다는 사실을 동시에 가지고 있는 양면성 때문이다. 이러한 성격에 따라, 방사능 오염으로 인한 생태계 파괴가능성 등의 부정적 영향을 과도하게 평가하여 원자력 본질에 대하여 반대하는 입장이 있고, 이와는 대조적으로 피해에 대한 우려보다는 방사선과 원자력발전으로부터 얻는 이익을 더 크게 평가하는 우호적 입장이 있다.

A. Wildavsky(1988)에 의하면, 무릇 같은 대상이나 행동에도 선과 악이 서로 맞물려 있는 집합의 공리(axiom of connectedness)가 작용하듯이, 위험과 안전은 서로 맞물려 있다고 한다. 즉, 그는 위험에 대한 대부분의 문헌들에서 위험을 부정적인 가치를 지닌 사건에 봉착할 확률로만 정의하고 있다고 하면서, 이같은 정의는 위험이 지니고 있는 편익에 대해 언급하지 않고 있으므로 왜곡된 생각을 유발할 우려가 있다고 지적하고 있다. [2] 원자력발전의 부정적 영향과 긍정적 영향을 동시에 비편파적으로 인식하고서 문제들에 접근하는 것이 필요하다. 특히 원자력정책을 책임지고 있는 정부로서는 이런 식의 문제접근이 요청됨은 더 말할 나위 없겠다. 그러나, 정부가

원자력 위험의 잠재성과 편익을 균형있게 고려하여 사회적으로 동의를 얻을 수 있는 정책을 산출하기란 쉬운 일이 아니다. 원자력과 같은 고도위험 정책분야는 문제를 다루기 어렵게 하는 다음과 같은 특성들이 있기 때문이다.

첫째, 원자력발전과 관련하여 방사성물질이 인체에 어떤 영향을 미치는가에 관한 확실적인 인과지식과, 원자력발전소의 사고가능성에 대한 정보의 정확성과 관련된 불확실성이 있다. 1950년대 본격적인 상업용 원전가동 이후로 사람들이 우려할만한 상황으로 번졌던 사고는 TMI사고(:1979년 3월 28일 미국 Pennsylvania주 Harrisburg근처 Three Mile Island 원전2호기가 원자로 98% 출력운전중 2차측 급수계통 고장으로 인한 급수상실을 계기로 일어난 원전사고)와 체르노빌사고(: 1986년 4월 26일 1시 23분에 발생된 상업용 원전의 원자로가 파괴된 세계 최초의 대형사고로서 국제적인 물의와 정치적인 긴장까지 초래하였을 뿐만아니라 31명의 사상자와 막대한 경제적 손실을 초래하였으며 방사능 피해가 인접국가에 까지 전파되었고 우리나라에서도 낮은 수준의 방사능 영향을 발견할 수 있었던 원전사고)로 약 40년간 단 2건이라는 사실이 원자력발전이 그 만큼 안전하다는 증거로 제시할 수 있지만 역설적으로 그 만큼 경험이 부족하고 앞으로 발견해야 할 안전요소가 많다는 논리가 가능하다. 그리고, 사고는 한 순간에 발생하지만 방사성오염으로 인한 질병은 몇 년 후에 발생할 수도 있다. Crouch 등(1983)은 이러한 시간적 불일치(time lapse)가 위험-비용-편익분석(R-C-B analysis)상 부딪치는 문제점 중 하나라고 지적하고 있다. [3]

둘째, 과학적 인과지식의 불완전성 이외에 실질적인 문제로서 신규 원전부지와 방사성폐기물 처분장 선정이 주민반발로 어렵게 된 상황에서 선택해야할 대안의 불확실성이 있다. 전통적으로 안전에 대한 평가와 정책판단은 전문가적 의견에 의존해 왔으나 점점 이에 대한 공중의 불신이 증가하게 되었다. Rolph(1979)에 의하면, 공중의 정부에 대한 불신증가로 원자력위원회(AEC), 환경부(EPA), 식품의약안전청(FDA)과 같은 규제기관들의 권고안 또는 독립된 과학자나 과학기관들로부터 나오는 권고안을 기본토대로 이루어지는 전통적 정책결정방식이 더 이상 통용될 수 없다고 한다. [4] 민주산업사회에서 대규모 기술개발과 집행은 과학기술 정책결정과 연관된 강도 높은 정치적 갈등으로 표현되고 있다. [5] 더구나 위험내용에 대한 불확실성은 공중의 마음에서 뿐만아니라 전문가들 사이에서도 생겨나고 있다. 즉, 위험 전문가들 간에도 어떤 기준으로 위험의 수용여부를 결정할 것인가에 대한 일반적인 동의가 없다. 이는 공중 또는 산업에 의해 수용될 수 있는 위험수준을

정의하는 문제이고, 이러한 위험의 정의는 갈등하는 이해관계자들에 의해 특징지워 지기 때문이다.

Mary Douglas와 Aaron Wildavsky(1982)에 의하면, 위험전문가들은 세 학파로 구분되고 있다. 첫째, 다원주의적 문화적 상대주의자로서 그들은 위험은 사회의 구성요소이고 위험의 판단이나 분석이 전적으로 상대적이라는 관점을 갖고 있다. 둘째, 순수실증주의적 논리경험주의자로서 그들은 확률론적 위험평가자들이다. 셋째, 과학절차주의적 자연주의자로서 그들은 절대적이고 가치중립적인 완벽한 위험평가의 규칙은 없지만 어떤 방법이 위험평가 방법으로서 합리적인지 알 수 있다는 관점을 갖는다. [6]

셋째, 원자력발전소에서 나오는 편익과 위험은 서로 다른 지역에 서로 다르게 분배되는 분배적 불형평성의 특성이 있다. 원자력발전소는 대부분 주요 도시지역에 사용될 전력을 생산하지만, 발전소는 한적한 시골지역에 위치함으로써 더 큰 위험을 감수해야 하는 것이 발전소 인근 주민들이다. 비록 인근 주민들에게 세금을 감면해 준다거나 생활개선을 위해 지방보조금을 지급한다든가 하는 수단으로 어느 정도 보상을 할 수는 있지만 불안감과 혐오감 등 정신적 보상에는 한계가 있는 것이다.

이와 같이 원자력발전소는 위험 집중적으로 지역 사회에 편중되고 있는 반면에, 혜택은 전체사회에 돌아가는 특성이 있기 때문에 정부로서는 사회의 서로 다른 가치들간에 균형있는 교환(trade-off)을 하는데 어려움을 겪게 된다. 분배적 불형평성 문제가 제기됨으로써 정치사회적으로 다양한 이슈들이 제기되고 있다. 정부의 규제과정과 이해관계자간 상호관계가 복잡하고 상이하어 필연적으로 관련자의 참여문제가 부각됨을 의미한다. 원전정책에 관련되는 이해관계자로는 원자력시설물에 대한 건설과 운영허가, 안전검사 등 원전의 안전규제를 책임지는 규제기관, 원전산업계, 원자력시설에 위치하는 지역주민 또는 일반공중, 입법기관과 사법부, 환경단체와 언론기관 등이 있다.

넷째, 현실적으로 방사성폐기물 처리의 시급성 문제이다. 방사성폐기물은 처분장 선정과정상 초기부터 강력한 주민반발을 경험하고 있는 실정이다. 주민들과의 협상 등의 정치적 과정에서 해결책을 발견해야 하는 상황에 놓여 있다. 현재 우리나라의 대부분 방사성폐기물은 발전소내 폐기물저장고에 보관되어 있는데 발전소별 누계 저장량에 비해 저장능력이 한계가 있기 때문에 처리장 확보가 시급하다.

III. 주민반발의 원인과 평가

방사성폐기물처리정책과 관련하여 주민반발과 납비현상은 보편적인 것이 되었다. [7] 새로운 처분장

을 개발하기 위한 노력은 항상 위협적인 납비 증후군과 부딪치게 된다. 유해폐기물과 관련된 주민반발의 발생원인은 학자들에 따라 다소 다르다. Madzmanian and Morell(1990)에 의하면 첫째, 고도 위험정책의 특성중 하나인 이익과 비용의 배분상에 형평성을 이루지 못하기 때문이며, 둘째, 환경문제에 대한 지역주민들의 새로운 인식 때문이며, 셋째, 위험물이 인체에 미치는 심각성 때문이며, 넷째, 정책결정자나 전문가에 대한 불신감 때문이라고 한다.

[8] Gervers(1989)는 첫째, 유해폐기물 시설입지 선정절차가 민주적으로 공정하지 못하며, 둘째, 기술적 사업내용에 신뢰감이 결여되어 있으며, 셋째, 협상과정의 비공개적이고 협조적이지 못하며, 넷째, 정치적 압력이 존재하기 때문이라고 한다. [9] Kraft와 Clary(1991)는 정부 및 사업 지지자에 대한 불신, 위험에 대한 제한된 정보, 관련문제에 대한 지방적 견해, 부지위치 선정에 대한 감정적 평가, 위험 잠재성에 대한 높은 혐오감 때문이라고 한다. [10]

이러한 주민반발 현상에 대해서 두 가지 대립되는 평가적 견해로 정리할 수 있다. 우선 주민반발에 대해 부정적인 입장에 있는 학자들은 유해폐기물 처리 시설이나 원자력발전소와 같은 중요한 시설들이 주민반발 때문에 더 이상 추가적 건설이 불가능하게 되었다고 하면서, 납비현상을 이기적이며 비합리적이고 사회적 비용을 증대시키는 요인이라고 주장한다. 그들은 최저수준의 공중참여만을 허용할 것을 주장하며, 국가가 폐기물처리시설과 관련된 홍보교육을 통하여 이 사업에 대한 주민들의 의식을 개혁할 것을 주장한다.

이와는 반대로 긍정적인 입장을 취하는 학자들은 지역주민들의 사고방식이 합리적이며 정치적으로 타당하다고 주장한다. 이들은 지역주민들이 원전과 같은 고도 위험정책에 대해서 잘 이해하고 있으며, 기술자나 행정관료들이 무시하고 있는 지역사회의 보건상의 위험이나 지역사회 복지문제를 합리적으로 평가하고 있다고 본다. 따라서 주민반발은 고도 위험정책과 관련하여 전문가들의 위험분석에서 간과되기를 쉬운 중요한 위험요소들을 확인하고, 분석과정의 경솔함을 예방하여 안전수준을 높일 수 있다고 주장한다.

IV. 원자력정책 결정과정 및 추진방식의 문제점

전통적으로 원전부지 선정을 둘러싼 갈등성격에 약간의 차이점이 발견된다. 정부나 사업추진자의 관점에서 볼 때 지역주민들과의 관계에서 '가치와 기대의 근본적 상충'(a fundamental clash of values and expectation)이 나타난다. [11] 즉, 사업개발자들은 개발이 전체적으로 공중에 불이익을 주지 않는다는 점을 기술적 분석이나 명시된 절차들이 보여준다면 토

지개발권이 수용될 수 있다고 기대한다. 뿐만아니라 그들은 시설의 개발이나 지역공동체에 유리하다고 기대하며, 지역공동체에서도 이 점을 지각하게 될 것으로 생각한다. 그들은 지역공동체에 대한 선량한 동반자로서 책임을 인식하고 사업에 관한 여러 정보를 기꺼이 제공할 필요성도 느낀다. 그러나 그 이상의 것을 할 이유는 없다고 생각한다. 이같은 그들의 기대감은 지역주민들의 그것과 상충하게 된다. 한편, 지역주민들은 사업개발자들이 주장하는 개발권이라고 하는 것이 자신의 운명을 자신이 결정하고 통제해야 하는 지역공동체적 권리에 하위의 것이며 부수적인 것이라고 주장한다. 결과적으로 양당사자는 쉽게 풀리지 않는 갈등상태에 봉착하게 된다.

정부의 전통적 대응방식은 “결정-공표-방어”(Decide-Announce-Defend), 즉 DAD방식이다. 우선 결정단계에서 사업개발자와 정책입안자는 기술전문가와 경제 및 법률전문가들과 더불어 부지선정에 관한 기술적 문제를 고려한다. 이 단계에서 공무원이나 결정에 영향을 준만한 사람들과의 접촉을 하지 않으려는 것이 일반적이다. 왜냐하면 계획수립자의 입장에서 보면 이들에게 절대적인 영향력을 행사할 수 없을 뿐만아니라 오히려 본 정책과는 직접적인 관련이 없는 부수적인 문제를 야기할 수 있다고 생각한다. 그래서 최선이라고 생각되는 선정장소를 선택할 때까지는 정책결정을 비밀로 유지하려고 노력하게 되고 결과적으로 이해관계자의 참여가 배제되게 된다.

둘째 공표단계에서, 개발자와 정책입안자들은 주민들에게 사업의 기술적 내용과 부지선정의 결정에 대하여 공표한다. 이때 몇 가지 대안도 발표될 수 있지만 대부분의 경우 이때 제시되는 대안들은 명목적인 제스처일 뿐 정책결정의 입장은 요지부동하다. 공표단계에서 지역주민은 처음으로 결정내용에 접할 기회를 얻게되며 청문회 등에 참석할 기회를 얻기도 한다. 그러나 최종안에 대한 정책입안자의 입장이 확고하기 때문에 정책을 바꿀 수 있는 여건이 되지 못한다. 결과적으로 갈등과 반목을 낳을 뿐이다.

셋째 방어단계에서, 정책당국이나 사업개발자들은 주민들의 강한 반발에 직면하게 되는데 대부분의 주민들은 자신들이 속았다는 느낌을 갖게 된다. 즉, 대안없는 여건 속에서 찬성하든지 아니면 이 지역을 떠나라는 강압을 받는 것으로 느낀다. 지역공무원 역시 정책당국과 모종의 연계가 있었던 것으로 인식된다. 이 단계에서 정책당국은 뒤늦게나마 지역주민들에게 정보를 제공하려고 한다. 그러나 적절한 시기에 관련 정보를 지역주민에게 제공하지 않고 뒤늦게 주게되면 주민들은 이러한 사실을 자신들을 기만하기 위한 의도적 정책이라고 지각하게 된다.

최선의 경우라도 정부에 의한 DAD방식은 고도의

기술적인 검토과정을 거치는 입지선정이나 개발내용을 검토할 만한 능력을 일반 사람들이 갖고 있지 않다는 것에서 출발한다. 최악의 경우 일반인들은 정보제공이나 정책결정과정에서 제외시킬 수 있다는 가정은 분명히 속임수로 이어질 가능성이 많다. 정부는 지역주민의 참여 필요성을 인정하면서도 그 접근방식에 대해서 어쩐지 마음이 내키지 않는 입장에 서 있다.

지금까지 대부분의 원전시설과 관련된 부지선정은 전통적인 DAD방식에 따라 계획단계에서 정책입안자들이 몇몇 전문가들과 더불어 이해관계자의 참여가 배제된 상태에서 장소선정을 하며, 공청회의 과정을 거친다 하여도 그것은 요식적 행위에 불과하며, 정책당국의 입장은 요지부동이었다.

V. 고도위험에 대한 정부-주민간 커뮤니케이션 장애

어떤 대상에게 정보를 제공할 때에는 그 사람들이 갖고 있는 지식에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 것을 제공해야 효과적이다. 그렇지 않다면 거부반응을 일으키기 때문이다. 가령 원자력이라고 하면 무조건 원자폭탄을 생각하고, 방사선이라고 하면 불치의 암이나 기형가축만을 생각하는 사람에게 세계 에너지 현황이나 원전이용률에 대한 설명을 해준다면 그런 정보는 거의 받아들이지 않지 마련이다.

바람직한 홍보는 일차선이 아니라 왕복선이 되어야 한다. 성공적인 홍보는 정보가 오가면서 서로 호흡을 맞추고 맥박을 맞추는 그러한 과정이 필요하다. 가령 지금까지 원자력산업체가 내놓는 홍보물을 보면 안전성 확보에 대한 내용이 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 쾌적하고 풍요로운 생활을 누리기 위해서는 원자력이 필요하다는 내용이 많은 비중을 차지하고 있다. 안전성을 설명하기 위해서 ‘다중방호’ 개념이니 ‘ARALA’니 하면서 쉽지 않은 단어를 나열하는 것이 제공되고 있다. 공중수용 활동이 효과를 거두기 위해서는 대상선정이나 홍보방식에 세심한 주의를 기울여야 한다.

정부당국이나 원전관련 전문가들의 신념체계 속에 지역주민을 포함한 일반공중은 왜 동반자로서가 아닌 계도대상으로 인식되는가? 이에 대해서는 전문가 집단과 일반인의 위험인지각의 차이로 설명할 수 있다. 다시 말해서 위험인지에 대한 일반인과 전문가의 차이가 전자를 대하는 후자의 신념체계를 결정한다고 할 수 있다.

Slovic등의 연구(1980)에 의하면, 원자력발전에 대해 여성유권자와 학생집단이 가장 위험하다고 생각하는 반면 위험전문가들은 30개 항목중 20위로 원자력 위험순위를 매기고 있다고 한다. 실제 사망자수와

비교한 결과 전문가의 위험판단이 실제와 거의 같았다. 가장 차이를 심하게 보이는 항목이 원자력 부문으로, 일반인은 원자력 위험에 대해서 '더 알아야 할' 대상으로 인식되고 있다. [12]

위험전문가들은 공중들의 불신감을 친절하게 다루지 않는다. 오히려 일반시민과 환경론자들을 병적인 공포와 편집병의 희생물이라고 비난하고 있다. [13] 전문가들은 일반인의 위험인지가 사실에 근거하기 보다는 산업적 대량살인이라는 원시적 환상과 편집병에 의해 결정된 것이라고 주장한다. 일반인의 위험에 대한 공포에는 합리적인 이유가 거의 없으며, 단지 비합리적이거나 무지에서 나오는 기본적인 문제일 뿐이라고 일축한다.

우리나라 정부의 원전정책은 지역주민을 동반자로서가 아닌 계도대상으로서 인식함으로써 주로 홍보활동에 중점을 두었고, 지역주민을 포함한 일반공중을 위험에 대해서 '더 알아야 할 대상'으로 인식하는 정책관련자들의 신념체계가 문제였다.

정부의 공중수용(public acceptance) 활동은 일반공중과의 쌍방균형에 의한 홍보(two way communication) 보다는 정부나 원전사업자의 일방적인 홍보였다. 정부에서 제공하는 정보가 거의 원전사업에 대한 긍정적인 내용을 담고 있는 반면, 환경관련 단체에서 산출되는 정보는 정부정보에 대한 부정적 해석을 담고 있어 양자간의 원전시각에 있어서 첨예한 극화현상을 초래하고 있다.

정부측에서 산출되는 정보를 보면 '원전이 안전하다'는 것과 안정성 확보에 관한 내용이 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 '쾌적하고 풍요로운 생활을 위해서는 원자력이 필요하다'는 내용이 많은 비중을 차지하고 있다. 반면에, 환경단체측에서 나오는 정보내용은 기본적인 인간육구인 생존에 대한 문제와 생물학적 문제에 집중되어 있다. 이들의 주장의 대부분은 죽음, 공포, 생존, 의식주 등의 문제에 직결되어 있다. 또한 정부정보를 상당히 체계적으로 비판하고 있다. 일반인들은 정부정보 못지 않게 환경단체의 정보도 많이 접하고 신뢰하고 있는 것이 실정이다.

정부당국의 신념체계 속에서 지역주민을 계도대상으로 은유하고 있기 때문에 일방적인 홍보위주의 정책을 실행하였으며 이에 주민들이 조직적으로 반발하고 있다. 만약 정부가 지역주민을 상호협조적인 동반자로 은유하였다면 자발적으로 주민참여를 보장하는 실질적인 결정절차를 마련하는데 일차적 우선순위를 두어야 할 것으로 생각된다.

VI. 원자력정책의 위험전달활동 개선전략

원자력과 같은 고도위험사업 추진과정에서 정부가

지역주민에 대해 의사전달(communication)하는 방식에는 한계가 있고, 이러한 방식 때문에 정책이 실패하거나 또는 어려워지는 것을 볼 수 있다. 따라서, 위험전달 상황의 특성을 확인하고, 이를 극복할 수 있는 규칙이나 레퍼토리를 발견하는 것이 중요한 정책성공의 관점이고 연구의 대상이 된다. [14]

위험전달상황의 특성을 이해하기 위해서는 위험전달 상황에서 나타나는 전문가와 일반인들의 공통적인 반응을 확인할 필요가 있다. 우선, 전문가들은 상당히 과학기술적 훈련을 받은 사람들이고 위험에 대해 책임져야 할 사회적 입장에 서있는 사람들이다. 그들은 물리적 위험자체의 성격을 분석하고 이를 다룰 수 있는 방법을 찾는데 관심을 갖는다. 반면에 일반인들은 과학기술에 대한 지식배경이 부족하기 때문에 물리적 위험의 객관적 심각성 보다는 위험에 대한 상식적 판단에 의존한다. 그들은 위험이 최소화되어 있다고 말해도 강한 의구심을 갖고 위험을 받아들이며, 위험결정에 대한 참여에 관심을 갖는다.

전문가들이 위험상황에 대해 주의깊은 탐구활동과 과학적으로 탐구된 지식만을 존중하는 태도를 보이는데 반해, 일반인들은 과학적으로 거의 문제가 되지 않는 위험상황임에도 불구하고 위험영향 대상자들이 모두 참여, 판단하는 정책과정을 중요시한다. 전문가들이 얼마나 위대한지를 모르면 그것이 공평한 것인지 불공평한 것인지를 알 수 없다는 입장에서 서 있다면, 일반인들은 위험정도에 상관없이 개인 권리는 크든 작든간에 불공평하게 침해되고 있다는 사실이 중요하다. [15]

특히, 위험전달과정에 전문가들은 위험전달을 무지한 사람들을 교육시키는 과정으로 가정함으로써 결국 교육을 통해 위험상황을 충분히 인식시킴으로써 의사전달의 장애를 극복하려고 한다. 반면에 일반인들은 효과적인 의사전달의 장애로서 불공평한 권력관계를 들며 일반공중에게도 전문가만큼의 권력을 부여하면 위험전달의 문제점을 극복될 수 있다고 생각한다.

전문가들이 위험전달을 주로 교육의 문제로 보기 때문에 위험전달의 전략으로 '명백히 말하라'(speak clearly), '전문용어를 피하라'(avoid jargon) 등을 추구한다. 반면에 일반인들은 위험의사전달 과정에서 '정당한 동반자로서 인정하라'(accept the public as a legitimate partner), '일반공중의 관심에 경청하라'(listen to the public's specific concern) 등을 강조하고 있다. 즉, 위험에 영향을 받는 모든 대상자들에게 공평한 기회를 부여함으로써 위험전달의 효과를 도모해야 한다고 생각한다.

위험전달상황은 의사전달상황과 유사하며, 주로 잘 이해되지 않는 위험과 관련하여 발생하는 의심, 지각 부족, 오해, 의견불일치, 무감각 등의 장애요소가 나

타난다. 이런 상황에서 효과적으로 의사전달하는 방식을 모색함으로써 위험정책의 성공을 도모하는 전략이 필요하다.

정부는 위험사업 추진관련 공청회에서 의심으로 분노하는 주민들과 사업의 위험성에 대한 의사전달을 할 기회가 종종 있다. 이런 상황은 일종의 전쟁분위기이지 동반자분위기는 아니다. 이 때 정부와 주민간의 신뢰성 결핍이 의사전달의 주요 장애물이라면 우선 양자간의 신뢰성 구축을 위한 성실한 노력이 요구된다.

일반적으로 의사전달자(risk communicators)의 신뢰성은 그 사람의 동기(motive), 능력(competence), 의지(willingness)에 의존한다. 첫째, 동기의심에 대한 극복전략으로 ①청중의 관심에 대해 존중하고 이해하는 태도를 보여주어야 하고, ②미리 정해 놓은 해답보다는 상호 만족할 만한 해답쪽으로 일을 추진하여야 하고, ③전달자가 청중에 대해 하는 것처럼 청중에게도 공평한 청문(fair hearing)을 요구하여야 하고, ④위험의 편익과 위해 양면을 모두 완벽하게 전달하여야 한다. 둘째, 능력의심에 대한 극복전략으로 ①정책당국이 과거 유사한 문제해결의 성공 경험과 적절한 배경을 가지고 있음을 말해야 하고, ②어떻게 결정에까지 이르게 되었는지를 설명해 주어야 하고, ③경험적인 지식의 중요성을 강조하여야 한다. 셋째, 추진의지 의심에 대한 극복전략으로 ①구체적으로 전달자의 이름이나 전화번호를 주면서 관심있는 주민들이 실제 문제해결과정을 모니터링하도록 권장하고, ②개인적인 이익보다는 더 큰 실체로서 법과 공익을 위한 것임을 알려야 하고, ③정책당국이 사업추진의 자신감이 있음을 연설해야 한다.

한편, 물리적 위험상황이 어렵기 때문에 위험전달자들은 효과적으로 이를 설명할 방법이 필요하다. 첫째, 위험전달자들은 어려운 말이나 개념들을 회피해야 한다. 즉, 오해를 초래하지 않는 범위내에서 좀더 이해하기 쉬운 용어로 대체해야 한다. 만일 어려운 용어사용이 최선이라면 그것을 사용하되 주요한 특징을 중심으로 조작적으로 정의하여 사용해야 한다. 가능하면 사례를 들면서 용어를 사용하는 것이 좋다. 둘째, 위험의 구조와 과정을 가시화하기 어려울 때, 요점이나 주요 구성요소를 중심으로 한 큰 그림을 그려주는 방식으로 설명해야 한다. 셋째, 믿기 어렵기 때문에 이해하기 어려운 경우에 시민들에게 그것이 믿기 어렵겠지만 그럴듯한 견해를 적절하게 말해야 한다.

VII. 결 론

위험과 편익을 동시에 수반하고 있는 고도위험정책에 있어서 정책의 성공조건은 과학기술적 영역에

의존하기 보다는 공공수용성 또는 사회적 동의에 달려 있다. 또한, 이러한 공공수용성이나 사회적 동의는 일반공중이 제도권내에서 자신의 의견을 개진할 수 있는 수단이 있느냐 여부에 달려 있다. 즉 일반공중이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 보장하는 공식적 메카니즘을 가지고 있느냐가 고도 위험정책의 성공조건이 된다는 것이다.

실제로 공식적 참여 메카니즘에서 이해관계자간에 서로의 독단적 주장을 버리고 공유할 수 있는 사항을 받아 들이는 것이 일반적인 홍보나 정보공개보다 효과적이다. 가령 지역주민들에게 의견을 피력하거나 또는 기본적인 민주적 권리행사를 위한 기회를 보장한다면 문제해결이 훨씬 효과적일 수 있다. 어차피 정책이란 실시해 보면서 잘못된 것을 고쳐나가는 것이다. 정책은 현실에 의해 시험되고 경험적 토대위에서 수정되어야 하는 일종의 가설적 성격을 가지고 있기 때문이다. [15] 궁극적으로 정책과정에서 비판적 검토와 이성적 토론을 통해 정책오차를 발견하는 것이 독단적으로 일을 결정하여 실행하는 것보다 궁극적으로 비용과 시간의 낭비가 훨씬 적은 합리적인 절차가 될 수 있다.

요컨대, 현재 상황에서 원자력과 같은 고도위험정책의 최우선 순위가 되어야 할 것은 공공수용성 또는 사회적 동의의 확보이다. 물론 구체적으로 어떤 방법으로 일반공중의 참여를 보장할 것이며, 누가 언제 참여할 것인가에 대한 것은 향후 연구되어야 할 과제가 된다.

참 고 문 헌

- [1] 엘빈 토플러(Alvin Toffler), 윤종혁 역., 「미래의 충격(Future Shock)」, 서울: 한마음사, 1987.
- [2] Wildavsky, Aaron., *Searching for Safety, Social Philosophy & Policy Center*, 1988.
- [3] Crouch, Edmund A. and Richard Wilson, *Risk/Benefit Analysis*, Cambridge, Massachusetts : Ballinger Publishing, 1983.
- [4] Rolph, Elizabeth S., *Nuclear Power and the Public Safety*, Massachusetts, 1979.
- [5] Frederichs, G. , "Risk Research : a Problem Community and its Role in Society," in J. Conrad ed., *Society, Technology and Risk Assessment*, New York: Academic Press, 1980.
- [6] Douglas, Mary and Aaron Wildavsky, *Risk and Culture*, Berkely : Univ. of California Press, 1982.

- [7] Davis, Charles E. and James P. Lester eds., *Dimensions of Hazardous Waste Politics and Policy*, New York: Greenwood Press, 1988.
- [8] Madzmanian, Daniel and David Morell, "The 'NIMBY' Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse," in Norman J. Vig and Michael E. Kraft eds., *Environmental Policy in the 1990*, Washington, D. C.: CQ Press, 1990.
- [9] Gervers, John H., "The NIMBY Syndrome: Is It Inevitable?", *Environmental* 29, 1989.
- [10] Kraft, Michael E. and Bruce B. Clary, "Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal," *The Western Political Quarterly* 6, 1991.
- [11] O'Hare, Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson, *Facility Siting and Public Opposition*, New York: Van Nostrand Reinhold,, 1983.
- [12] Slovic, Paul, Baruch Fischhoff and Sarah Lichtenstein, "Facts and Fears: Understanding Perceived Risk," in R. Schwing and W. Albers, Jr. eds., *Societal Risk Assessment: How Safe is Safe Enough?*, New York: Plenum, 1980.
- [13] Shrader-Frechette, K. S., *Risk and Rationality: Philosophical Foundations for Populist Reform*, Univ. of California Press, 1991.
- [14] Rowan, K. E., "Why Rules for Risk Communication are not Enough: A Problem-Solving Approach to Risk Communication," *Risk Analysis* 14(3), 1994.
- [15] Landau, Martin, "The Proper Domain of Policy Analysis," *American Journal of Political Science* 21(2), 1977.

