



원전수거물 관리시설 갈등에 대한 조정 방안

신 창 현

환경분쟁연구소 소장

4개월 동안 계속되던 촛불 시위가 마침내 폭력 시위로 발전했다. 13년 전 안면도의 악몽이 반복되는 게 아닌가 걱정하는 순간에 8천 명의 전투 경찰들을 투입하여 사태는 일단 진정됐지만 언제 다시 타오를지 모르는 불씨는 그대로 남아있다. 문제가 이 정도로 악화되도록 아무 일도 하지 못한 데 대해 분쟁 조정자의 한 사람으로 책임을 통감한다.

다행히 시민 단체들이 중재에 나섰고 정부와 주민 양쪽 다 정면 충돌은 원하지 않기 때문에 아직도 대화와 타협의 가능성은 열려 있다. 한 발 늦기는 했지만 지금이라도 사업 추진 과정의 문제점들을 돌아보고 절차의 민주성과 공평성의 토대 위에서 열린 자세로 사업을 추진하면 이번 폭력 시위 사태는 오히려 전화위복의 기회가 될 수도 있다.

핵폐기물 처리장의 명칭을 방사성 폐기물 처리장이나 원전수거물 관리센터로 바꾼다고 해서 주민들

의 불안감이 해소되고 혐오 시설이 선호 시설로 바뀌지는 않는다.

성수대교와 삼풍백화점 붕괴, 비행기 추락, 여객선 침몰, 열차 충돌, 지하철 화재, 가스 폭발 등 각종 사고들은 과학기술적 결함보다 안전 불감증으로 발생했다는 사실을 잊지 말아야 한다.

정보는 홍보 방법을 바꿔야 한다

지금 필요한 것은 과학기술적으로 안전하다는 홍보가 아니라 사람이 하는 일이기 때문에 안전하지 못할 수도 있다는 홍보로 주민들의 신뢰를 얻는 것이다.

방사성 폐기물 처리장의 건설 또는 운영 과정에서 관리자의 실수나 부주의 등으로 언제 어디서 사고가 일어날지 알 수 없다면, 평소예 비상 대피 요령이나 응급 처치 수단을 반복해서 교육하고 훈련하는 것이 바람직한 홍보 방법이다.

위험한 것은 위험하다고 홍보해

야 주민들이 신뢰한다. 교통 사고를 줄이기 위해 교통 사고 사상자 수를 매일 같이 전광판에 홍보하고, 비행기가 이륙할 때마다 구멍 조끼 착용 법과 비상 탈출 요령을 교육하듯이 방사성 폐기물 처리장의 위험성을 홍보하고 사고 발생시 대처 요령을 교육한다면 주민들도 정부를 신뢰하게 될 것이다.

사회문화적 안전성도 중요하다

방사성 물질도 관리만 잘 하면 안전하다는 것은 주민들도 알고 있다. 그러나 과학기술적인 안전성만으로는 부족하다. 우리 사회가 관리자의 실수나 부주의 등으로 인한 사고의 안전성은 아직도 취약하기 때문이다.

사업자는 만일의 사고에 대비해서 이중 삼중의 안전 장치가 돼 있으니까 안심하라고 하지만 주민들은 과거의 경험들을 통해서 관리자들의 부주의나 실수로 인한 사고 발

생 가능성을 몸으로 느끼고 있다.

수류탄에 안전핀이 꼽혀 있으니 까 안전하다고 과학기술자들은 주장하지만 그것을 취급하는 과정의 사고 위험성은 사회문화적 안전성에 속하는 일이다.

방사성 폐기물 처리장의 운영도 과학 기술의 영역인 동시에 관리의 영역이지만 사업자나 정부가 불확실한 관리의 안전성까지 보장하기는 어렵다.

결국 사회 문화적 안전성을 확보하는 방법은 교통 사고 사상자 수를 전광판에 홍보하듯이 안전 사고의 위험성을 홍보하고, 사고 발생시 대처 요령의 교육·훈련을 통해서 관리자들이 안전 불감증에 빠지지 않도록 끊임없이 주의를 환기시키는 것이다.

방사성 폐기물 처리장의 홍보는 안전성보다 위험성에, 주민들을 안심시키기보다 관리자들의 안전 불감증을 방지하는 안전 문화의 정착에 초점을 맞춰야 주민들의 신뢰를 얻게 된다.

정부는 주민 설득 방법을 바꿔야 한다

지난 17년 동안 방사성 폐기물 처리장을 건설하기 위해 정부가 추진한 방법은 크게 두 가지다.

하나는 대를 위해 소가 희생해야 한다며 반대하는 주민들을 폭력으

로 억누르는 방법이다.

쓰레기 소각장과 매립장 등 혐오 시설 분쟁에 대처하는 구태의연한 방식으로 경찰력을 이용해 진압하거나, 대표자를 매수하지 못하면 주민들끼리 불신하도록 이간질하여 지역 공동체를 파괴하는 것이 권위주의 정부가 사용한 방식이다.

이에 맞서는 주민 대표들도 반대 논리의 개발이나 타협안에 대한 내부 토론보다 일사불란한 행동 통일을 중시하고, 주민들을 시위와 농성에 동원함으로써 정부와 동일한 권위주의 방식으로 대응하는 것을 당연시했다.

이렇게 주민들이 정부와 힘겨루기를 하는 상황에서는 시위와 농성만이 효과적인 협상 수단이 될 수밖에 없고, 정부는 정부대로 주민들을 설득하는 일보다 국회와 언론의 눈치 보기에 바빠 협상의 주도권을 잃고 갈팡질팡한 적이 한 두 번이 아니다.

또 하나는 경제적으로 보상하는 방법이다.

과학기술적인 안전성의 확보도 중요하지만 사회문화적인 혐오감도 함께 해소되지 않으면 방사성 폐기물 처리장 주변의 개발 이익 상실은 불가피하다. 주민들은 정부의 약속을 믿는다고 해도 외지인들은 혐오 시설 주변에 투자를 꺼리기 때문이다.

이를 보상하기 위해서 3천억원의

지역 개발 지원금을 제시한 것은 잘한 일이지만 재원 조달이나 집행 방법에 대한 사전 준비 없이 서둘러 제안함으로써 오히려 주민들의 불신을 심화시켰다.

경제적 보상은 직접적인 이해 관계가 걸린 문제이므로 보상 대상과 방법을 신중하게 결정하지 않으면 오히려 문제를 악화시킬 위험이 크다. 방사성 폐기물 처리장의 안전성은 미래의 문제이지만 보상금 배분의 형평성은 오늘의 문제이기 때문이다.

보상이 잘못되면 주민간의 불신을 조장하고 마을 공동체를 파괴하며 보상에서 소외된 주민들을 극한 투쟁으로 몰고 갈 수도 있다.

공무원과 의원부터 설득해야 한다

주민들의 반대를 힘으로 억압하는 방법이나 돈으로 설득하는 방법 모두 주민들을 사업의 대상으로 간주한다는 공통점이 있다. 국민 소득이 1천불 수준일 때는 이것이 통했을지 모르지만 1만불 시대에는 통하지 않는다.

경제가 발전할수록 주민들의 의식 수준과 자존심이 높아지므로 주민 설득 방법도 이에 맞춰 의사결정의 형식과 절차에 세심한 배려가 필요하다.

이 점에서 군 의회의 반대에도 불구하고 부안군수 독단으로 유치 신



청을 한 것이나, 현금 보상이 가능하다고 했다가 반복한 산자부 장관의 발언은 주민들의 자존심을 자극하기에 충분했다.

사람을 무시하는 것만큼 감정을 상하게 하는 것은 없다. 군 의회가 부결했는데도 일방적으로 시설 유치를 신청함으로써 불안군수는 군 의원들을 적으로 만드는 결정적인 잘못을 범하고 말았다.

문제는 항상 내부에서 싹트기 마련이다. 군 의회가 반대했다는 것은 공무원들이 반대했다는 것을 의미한다. 공무원과 의회가 반대하는 상황에서 주민들을 설득할 수 있다고 생각했다면 오산이다.

이들은 비록 소수일지라도 대다수 주민들의 여론을 좌우할 수 있는 여론 주도층이라는 사실을 잊지 말아야 한다. 군수는 서둘러 유치 신청을 하기 전에 중앙 정부와 협력하여 반대하는 공무원과 의원들을 먼저 설득했어야 했다.

방사성 폐기물 처리장 설치 촉진 및 주민 지원에 관한 특별법을 만들자

경제적 보상 방법도 주민 직접 현금 보상보다 방사성 폐기물 처리장 설치 촉진 및 주민 지원에 관한 특별법을 제정하여 3천억원의 보상금을 지역 개발 기금으로 활용하는 것이 바람직하다.

그러면 3천억원의 재원 조달 방

법을 둘러싼 불확실성을 제거하여 주민들의 불신을 해소할 수 있고, 현금 보상에 따른 주민간의 갈등과 마을 공동체의 붕괴도 예방할 수 있다.

그 동안 한 발 물러나 있던 국회도 이제는 분쟁의 조정자로 나서야 할 때다. 당사자간의 협상으로 해결하기 어려운 분쟁은 제3자인 조정자가 필요하다.

방사성 폐기물 처리장 분쟁의 경우 사업자인 한국수력원자력(주)와 불안군 주민이 당사자라면 정부가 제3자의 입장에서 조정자 역할을 담당해야 하는데 산업자원부도 사업자의 편에서 당사자가 됨으로써 분쟁 초기의 조정 기회를 놓쳐 버렸다.

국무총리실이 뒤늦게 조정 역할을 맡았지만 생각이 산업자원부와 비슷하기 때문에 공정한 조정자 역할을 수행하는 데 역시 실패했다.

다음에는 시민 단체 대표들이 「부안문제 해결을 위한 공동협의회」를 구성하여 중재에 나섰는데 정부 측과 충분한 사전 협의 없이 '연내 주민 투표'라는 중재안을 제시함으로써 오히려 사태를 악화시키는 시행 착오를 범했다.

중재와 조정은 공정성이 생명인데 국무총리실은 사업자의 편에서, 시민 단체 대표들은 주민의 편에서 조정자 역할을 수행함으로써 상대방의 불신을 극복하지 못한 아쉬움

이 남는다.

주민 투표는 문제의 해결이 아니라 시작이다

이런 상황에서 주민 투표 방안은 문제의 해결이 아니라 새로운 문제의 시작이다. 정부와 시민 단체 모두 외국 사례를 참조해서 주민 투표를 제안한 것 같은데 산만 보고 나무를 못 본 것 같아 우려스럽다.

외국의 주민 투표 제도를 둘러싼 사회문화적 환경을 무시하고 우리나라에서 그대로 시행할 경우 발생할 수 있는 시행 착오를 신중하게 검토할 필요가 있다.

외국 제도를 우리 것으로 정착시키는 데는 시간이 필요하다. 방사성 폐기물 처리장 부지 선정을 위해 주민 투표 제도를 도입하는 것은 당장 급한 불을 꺼야 하는데 외국의 소방장비를 수입하기로 결정하는 것과 비슷한 맥락이다.

문제의 핵심은 어떻게 결정하는냐가 아니라 주민들을 설득할 수 있는 대안이 무엇이냐다. 정부에 대한 불신이 팽배하고 투표 결과의 효력도 불확실한 상태에서 주민 투표는 오히려 새로운 논쟁의 불씨가 되고 정부의 공신력만 더 크게 손상될 수 있다.

우리 나라의 분쟁 조정 문화는 일도양단 식의 명쾌한 결론보다 서로 조금씩 손해보고 양보하는 것을 미

덕으로 아는 문화다. 주민들이 공정성을 신뢰할 수 있는 조정자라면 그가 내린 결정의 구체적인 내용은 그리 중요하지 않다.

집단적인 분쟁은 전통적으로 실리보다 명분을 중시하기 때문에 관련 책임자의 사과와 문책은 분쟁 조정의 필수 요소다.

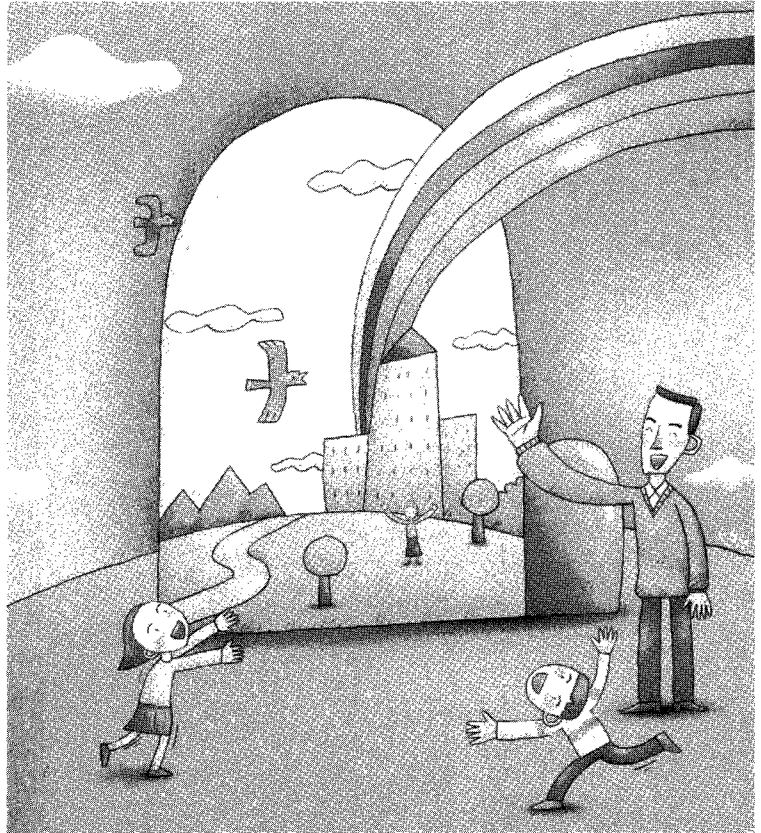
주민 투표는 특별법 제정 후에 검토하자

토론으로 해결되는 분쟁은 없다. 토론은 정보를 공개하고 문제를 이해하는 데 도움이 되지만 해결의 실마리를 찾아내는 데는 도움이 되지 않는다.

지나친 토론은 오히려 인간적인 신뢰 형성의 장애물이 될 수 있다. 사안에 따라서는 1대1 면담이 문제의 핵심을 파악하는 데 더 도움이 된다.

중요한 것은 당사자간의 인간적인 신뢰를 쌓는 일이다. 조정자와 주민·사업자·정부가 서로 신뢰하지 못하는 상황에서 대화는 의미가 없고 타협도 불가능하다. 인간적인 신뢰는 공청회나 토론회에서 쌓이는 것이 아니고 개인적인 접촉을 통해서 비로소 가능하다.

정부와 사업자가 주민을 방사성 폐기물 처리장 건설 사업의 대상이 아니라 공동의 파트너로 인정하고 자존심을 존중할 때 주민들도 정부



과학기술적인 안전성의 확보도 중요하지만 사회문화적인 혐오감도 함께 해소되지 않으면 방사성 폐기물 처리장 주변의 개발 이익 상실은 불가피하다. 주민들은 정부의 약속을 믿는다고 해도 외지인들은 혐오 시설 주변에 투자를 꺼리기 때문이다.

를 신뢰하고 대화와 타협이 가능하다는 것을 잊지 말아야 한다.

시간에 쫓기면 협상에서 주도권을 잃게 되므로 시한을 못 박는 것은 금물이다. 지난 2월에 정부가 1년 안에 부지를 선정하겠다고 발표함으로써 주민들을 심리적으로 몰아붙이는 실수를 범했다면, 중재에 나선 공동협의회는 연내 주민 투표를 제안함으로써 역시 정부를 압박하는 실수를 범했다.

방사성 폐기물 처리장 건설을 둘러싼 문제 해결의 열쇠는 국가가 쥐고 있다. 방사성 폐기물 처리장 설치 촉진 및 주민 지원에 관한 특별법을 여야 합의로 처리하여 시설의 안전성, 절차의 민주성, 보상의 신뢰성을 법률로 보장하는 것이 주민 설득을 앞당길 수 있는 선결 과제다. 주민 투표는 그 다음에 검토하는 것이 바람직하다. ☻