

지역주민의 危險政策 收用에서 절차적·분배적 衡平性的 역할

— 방사성폐기물 처분장의 부지선정 과정을 중심으로 —

이 상 팔*

- I. 문제 제기
- II. 참여 보상에 관한 이론적 기반
- III. 위험정책 추진과정에서 절차적·분배적 형평성에 대한 분석
- IV. 결 론

I. 문제 제기

국가정책에는 크게 공공선(public good)의 성격을 가지는 것과 공공악(public bad)의 성격을 가지는 것이 있다. 그런데 전자는 지역마다 서로 유치하려고 하지만 후자는 정반대현상이 일어난다. 형무소, 소각장, 화장장, 쓰레기매립장, 산업쓰레기, 방사성폐기물 등이 그것에 속한다. 독일의 경우는 쾰플로리안, 한국은 집단이기주의, 미국은 지역사회주의(communitarianism), 영국은 LULU(local unwanted land use) 등으로 일컬어지는 정책불수용현상들은 다양한 명칭만큼이나 그 지역의 문화나 정치제도 주민의식 등과 같은 특수한 변수들에 영향을 많이 받기 때문에 이러한 정책들의 수용문제는 최근 각국마다 초미의 관심사로 등장하였다. 그것은 위험정책의 수용문제에서 시공을 초월하여 적용가능한 주된 영향변수를 도출하기가 어려운데, 이것은 각국마다

가지는 다양한 문화와 사회환경적 여건의 특수성을 감안하여야 하기 때문이다. 그런데 공통적인 특징으로 드러나는 점은 위험정책의 문제는 과거에는 얼마나 안전해야 충분하게 안전한가(how safe is safe enough)의 문제에서 얼마나 공평(fair)하여야 충분하게 안전한가의 문제(how fair is safe enough)로 전환될 만큼 형평성이 중요한 이슈로 대두되고 있다는 것이다(Rayner, 1992: 94). 이것은 위험을 부과하는 자(imposer)인 정부와 위험을 감수하는 자(bearer)인 지역주민들 간에서 제기되는 형평성의 문제로 귀착된다. 때문에 어떻게 형평성을 유지하도록 할 것인가에 대한 해결방안도 각국마다 다양한 형태로 나타난다. 그것은 각 나라마다 형평성에 대한 기대수준 혹은 욕망수준(level of aspiration)이 다르며 이것은 시간과 환경의 변화에 따라 수시로 변화하는 것이기 때문이다. 정책수용이라는 종속변수의 변화에 영향을 미치는 다양한 변수가 있지만 본 논문은 절차적 형평성(절차적 참여)과 분배적 형평성(정치적 보상)¹⁾이라는 두 가지 독립변수의 변화가 미치는 영향을 중심으로 분석하고자 한다. 분석대상은 우리나라 방사성폐기물처분장 부지선정 준과정을 분석하고자 하며, 만일 불형평성이 제약요인이 된다면 어떤 방안으로 형평성으로 전환시킬 수 있을 것인가에 대한 고찰도 함께 하고자 한다.

II. 참여 보상에 관한 이론적 기반

1. 참여와 보상이 정당화되는 근거

1) 정책정보에 대한 알권리 부여

정책결정과 집행에서 중요한 요인으로 대두되는 것은 이해당사자들의 참여이다. 특히 위험시설물이나 혐오시설을 설치하는 문제와 관련된 위험정책은 지역주민들의 참여가 상당히 중요하다고 볼 수 있다.

1) 일반적으로 행정학에서는 주로 형평성을 equity란 단어를 사용하고, 사회학에서는 공평(fairness), 정치학과 심리학에서는 평등(equality), 정의(justice)라는 용어를 사용하나, 거의 대동소이하여 형평성이란 용어로 통일하여 사용하여도 큰 무리는 없기 때문에 본 논문에서는 형평성이란 개념을 사용한다.

위험정책에서 이해관계자, 특히 해당지역의 주민들과 인근지역 주민들이 의사결정에 참여하여 정책의 내용에 대해서 알고 어떻게 추진할 것인지에 대한 지식을 습득하는 중요한 과정이다. 정책에서 이러한 참여가 의무화되고 제도적으로 참여를 보장하는 장치를 마련할 때 해당지역의 동의를 얻을 확률이 높고 이는 더 나아가 정책을 성공적으로 집행할 수 있는 지름길이기도 하다. 위험물 설치에서 해당 지역주민들의 참여는 위험시설물들의 안전을 최대한 보장할 수 있는 대안을 탐색하고 행여나 정책결정가가 단독으로 결정한 경우에 범할 수 있는 오차를 수정할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 바람직한 현상으로 볼 수 있다. 이러한 절차적 참여는 정책이 결정되는 방식이 공개적인가 폐쇄적인가의 여부와 해당지역 주민들의 참여 범위, 참여자의 대표성, 그리고 오차가 지적되어 비판을 받을 수 있고 시정이 가능한 제도적 장치가 마련되어 있는가의 여부 등 적절하고 적법한 절차를 거쳤는가에 대한 기준들이 절차적 제도에 대한 평가척도가 될 수 있다. 정책결정에서 참여에 대한 가장 대표적인 예는 지역협의를 촉진시키기 위해서 지방자치단체나 지역주민의 대표자들과 토론을 활성화시키고 이들의 의사를 가능한 반영시킨 것으로 알려진 것은 미국의 TVA(Tennessee Vally Authority) 사업이다. Selznick(1949)는 TVA에 대한 사례연구에서 지적하였듯이 '지역주민 우선주의(Grassroot Doctrine)'는 정책결정과 집행에서 성공을 거둘 수 있는 요인이라는 것이다. 즉 테네시 계곡에 거주하고 있는 단체들과 협력을 추구하였다. 협력관계는 그 지역에서 영향력이 있는 단체들을 TVA의 정책결정 과정에 참여시킴으로서 확립되었다. 이와 같은 기존단체들의 공식적 혹은 비공식적인 흡수(cooptation)는 테네시강 개발정책에 대한 주민들의 이해를 증진시키고 설득하는 데 중요한 영향을 미쳤다. 일반적인 산업정책에서도 지역주민들이나 기존의 지역단체들과의 협력이 중요한데, 하물며 혐오시설과 같은 위험정책을 추진하는 경우는 지역협력의 중요성은 두말할 나위도 없다.

2) 터널효과와 낙인효과의 상쇄(countervailing)

위험시설물이나 혐오시설물들을 자기 지역에 설치하고 살아야 하는 사람들은 위험시설에 대한 심리적인 불안감과 쾌적하지 못한 주거환경에 대한 불편함은, 이를 이용하거나 혜택을 누리는 자들로부터 어떤 대가를 얻을 때 해소될 수 있다. 위험시설물들을 지니고 생활하여야 하는 사람들은 크게 세 가지로 이유 때문에 위험을 제공하거나 혜택을 누리는 자들로부터 반대급부로서의 지원을 받을 정당한 근거가 발생한다. 그것은 자의적으로 선택하지 않고 외부로부터 부과된 위험물을 인근에 둘 때 언젠가는 재난이 닥칠 것 같은 막연한 심리적인 불안감에 대한 보상이 필요하다는 점이 첫번째이다. 둘째, 위험시설물로 인하여 자신의 행위나 사회활동이 제약을 받는 경우인데 그 중의 하나가 터널효과이다. 이것은 위험물을 설치한 특정지역이 다른 지역과 상대적인 비교에서 공공설치물이 들어오지 않았을 때에는 다른 주변지역과 동일하였는데, 들어온 후에는 경제적인 혜택을 누리거나 재산권을 행사하는 데 현저한 차이가 날 때 느끼는 효과로서 일종의 불공평성(inequality) 혹은 불관용(intolerance)을 언급한다. 이것을 Hirschman(1982)은 터널효과(Tunnel Effect)라고 설명하였다. 경제발전을 통하여 국민들의 소득의 증가하는 단계에서 다른 지역(region)이나 계층(classes) 영역(sectors)에서 수익(income)의 불공평한 분배가 점점 더 첨예하게 증가할 때, 그런 불일치(disparity)에 대한 해당 집단들의 관용은 실제적으로 상당한 중요한 역할을 한다(Hirschman, 1982: 40). 즉 관용의 정도에 따라서 불공평성의 문제는 어느 정도 신속적으로 적응이 가능하다. 그런데 이런 불일치가 다시 점점 줄어들 것이라고 기대를 하는 데 반해서 만일 이러한 기대가 무위로 돌아갈 때에는 심각한 문제가 되며 하나의 비참한 상황(disaster)이 발생할 수 있다. 예컨대 비유적으로 두 레인(Lane)이 깔린 터널이 있는데 이 두 레인은 종국적으로 동일한 방향으로 가며, 교통체증(traffic jam)을 일으키게 되고 좌측 레인이나 우측 레인 어느 쪽도 움직일 수 없게 된다. 그러나 어느 한쪽이 서서히 움직이기 시작하여 소통이 된다면 좌측 레인에 있는 자들은 그들도 곧 소통이 될 것으로 생각

한다. 즉 소통이 되지 않는 쪽은 곧 소통될 것을 기대하며 기다리거나 계속 한쪽만 빠진다면 격분하며 이러한 부정의(injustice)을 시정하려고 노력한다. 즉 상대방의 규칙위반(foul play)이나 이를 관리감독하는 제도에 대한 개정을 촉구하거나 불이익을 배상토록 적극적으로 요구하게 된다는 것이다(Hirschman, 1982: 40-1). 이러한 상대적인 이익(relative income)의 불공평의 문제는 위험시설물이 설치된 지역에도 발생한다. 이것은 위험사고와는 별개의 부차적인 문제로, 핵발전소로 인하여 타지역보다 발전이 안되고 땅값이나 주택가격이 상승하지 않고 어떤 형태로든 건축을 자유롭게 할 수 없는 불이익을 당한 경우에는 부정적인 시각을 가지게 된다는 것이다.

반대급부로서 보상이 정당화되는 또 다른 하나는烙印效果(Stigma Effect)이다. 낙인효과는 자기 자신이 지각하는 것과는 달리 외부에서 평가하고 판단하는 준거로 인하여 자신들이 불이익을 감수하는 경우를 말하는데 예컨대, 특정지역이 위험정책을 수용하면 타지역 사람들로 부터 다음과 같은 취급을 당하는 것을 말한다. 첫째, 가난하고 못사는 지역이라서 먹고 살기 위한 공여지책으로 위험시설물이나 혐오시설을 수용했다고 주변지역으로부터 인정된다. 둘째, 자기 지역에는 혐오시설을 막을 만한 힘있는 정치인이나 인물이 없어서 수용되었다는 것을 외부로부터 평가받게 된다. 셋째, 타지역으로 방문시 위험시설지역에 거주하는 사람이란 이유로 호텔이나 기타 시설물의 이용을 제한받는 불이익의 측면, 넷째, 그 지역에서 생산한 농산물이나 생활품들이 위험에 오염되었다고 팔리지 않아서 판로가 막히는 경우 등이 있다(Macgill, 1986). 이러한 경우는 이로 인한 손실에 대한 적절한 보상이 있어야 하므로 보상의 정당한 근거가 된다.

이처럼 특정지역에 기존에 없었던 위험·혐오시설물을 가지게 되는 해당지역의 위험감수자(risk bearer)와 제공자(provider) 혹은 부과자(Imposer)간의 이러한 손익의 불균형은 해결되는 것이 바람직하며 이것이 균형을 이룰 수 있도록 제도적 유인책이 마련될 때 위험시설물은 수용될 가능성이 높다. 같은 맥락에서 위험정책의 하나인 방사성폐기

물처분장 설치가 지역주민들에게 수용되려면 반대급부로서 절차적 보상이 영향을 미치는 중요한 요인이다.

2. 절차적·분배적 형평성에 관한 이론

1) 절차적 형평성

절차적 형평성과 관련된 제도는 위험을 특정한 지역에 부담하게 하는, 즉 부과시키는 것을 결정하는 過程(process) 혹은 段階에서 위험 수용자들을 참여시켰는가 아니면 배제시켰는가, 그리고 수용자들이 자신들의 의견을 정책결정 前後에 적극적(proactive)이고 반응적(reactive)으로 참여할 수 있는 접근통로(access) 즉, 합당한 절차가 마련되어 있는가 하는 것을 말한다. Jerald, Greenberg(1979)는 정의(justice)와 공평성(fairness)의 범주를 積極的·消極的인 次元, 過程·內容(process·content)의 次元으로 분류하였는데(Greenberg, 1976), 절차적 형평성은 과정 접근(process approach)과 같은 맥락이다.

Leventhal(1980: 167-8)은 자원배분 결과의 결정을 통제하는 7가지 필수적인 절차적 요소들을 사용하였는데, 그것은 ① 결과의 결정에 관여하는 사람들의 선발방법(selection of agent), ② 목적, 보상 및 평가기준 등과 같은 기본적 배분규칙들의 설정(setting ground rules), ③ 이익갈등에 관련된 지표 및 정보의 수집(gathering information), ④ 최종적인 결정에 이르는 방법(decision structure), ⑤ 구성원들이 결정에 호소할 수 있는 기회(appeal opportunity), ⑥ 구성원들을 처방된 규칙에 따르도록 보장하는 규정(safe guard), ⑦ 부정된 결과를 수정할 수 있도록 하는 변경메카니즘(change mechanism) 등이다. Leventhal의 주장은 개인은 이들 7가지 절차적 공평성 기준들의 중요성에 따라 일정한 가중치(weight)를 부과하고, 이렇게 가중된 기준들을 인지적으로 합산함으로써(cognitive equation) 절차적 공평성을 느낀다는 것이다. 위험정책에서 절차적 형평성을 Leventhal이 제시한 조건들과 연결시킨다면 크게 지역주민들의 의사가 반영될 수 있는 절차적인 제도, 오차가 수정될 수 있는 절차적 제도, 최

종결정에 이르는 방식에 관한 제도, 의사결정자들의 선발에서의 정당한 제도 등으로 치환시킬 수 있다.

Larthrop(1982: 175)는 이를 통제의 정도(degree of control)라는 말로 표현하였다. 절차적 공평성은 자원배분의 결과를 초래시킨 과정의 형평성에 적용되는 개념이다. 일반적으로 사회적 자원배분 상황에서 절차적 형평성은 자원배분결정에 이르는 제반 규칙들과 그와 관련된 공동체의 일상적 운영을 통제하는 구성요소들(제도)를 포함한다. 사람들은 자원배분결정에 포함된 구성요소들에 대한 모종의 역할기대(role expectation)를 가지며, 이들 구성요소들의 작용이 이러한 역할기대로부터 벗어날 경우 불공평성을 느낀다. 즉 결정과정에서 자기자신이나 혹은 반드시 포함된다고 생각하는 사람은 기대하는 역할을 배분결정과정에서 제공받지 않는 경우에 불공평을 느끼게 되며 이것은 정책불수용으로 연결될 수 있다는 것이다.

2) 분배적 형평성

분배적 형평성은 정책의 결정과정의 절차적 정당성과 다른 차원으로 그런 과정을 통하여 나온 결과물(outcome)들에 대한 공평성을 판단하는 것을 말한다. 분배적 공평성이 위험정책 수용에 영향을 준다는 학자들은 다음과 같다. 먼저 Cole과 White(1981)는 정치적 보상이 위험수용에 중요한 영향을 준다고 하면서 위험을 감수하는 자들에 대한 보상의 범위가 중요하다고 주장하였다. 그는 보상의 제도화는 공공정책형성에 유용할 뿐만 아니라 대중들이 사회정책을 수용하고 지지하게 만드는 집행전략으로서도 제시될 수 있다고 주장하였다.

Larthrop(1981)는 정책에서의 위험분배가 공평하려면 이익받는 자와 손해받는 자가 일치가 되어야 하고, 누가 위험에 관련되어 있으며, 얼마나 많은 사람이 위험으로 인한 손실과 관련되어 있는가 하는 문제에서는 개개인의 위험과 손실에 노출될 확률의 크기가 같아야 공평하다고 한다. 손실에 노출되어 영향을 받을 각 개인의 확률이 여러 사람에게 골고루 분산되어 있는 경우, 사고로 인한 희생자가 특정 지역이

나 인종, 계층에게 집중되지 않을 때 공평하다고 본다(Larthrop, 1981, 174-5).

Rolph(1979)도 새로운 기술, 대상의 사용에 따르는 위험손실과 이익에서 실제 이익보는 자와 손해보는 자가 다르다는 것을 지적하였다. 예를 들어 원자력발전소는 도시에 전원을 공급하기 위하여 설치되지만 그 장소를 시골에 설치함으로써 시골거주자가 커다란 위험을 감수하게 된다고 했다. 이는 위험원에 대한 분배상의 차이(distributional difference), 즉 불공평을 지적한 것으로 앞의 논의들과 맥락을 같이한다(Rolph, 1979: 1-2).

Kasperson(1986)은 사회 전체의 복지를 위해서는 꼭 필요한 위험시설물과 혐오시설들 때문에 일부 지역의 사람들이 다른 사람들의 편의를 위하여 위험을 감수하고 인내해야 하는 상황이 발생하게 되는데, 위험시설물이 특정지역에 설치하는 일이 필수불가결한 경우에는 합리적으로 보상이 따라야 한다고 주장하였다. 그는 위험감수자와 그 위험으로 인하여 위험을 감수하지 않아도 되는 자들 간의 불형평은 시정되어야 한다고 주장하였다(Kasperson, 1986: 139). Morell(1987)은 특정 혐오시설에 대한 입지선정에는 해당지역에 공정한 보상이 이루어져야 하며 지역적 형평성을 충분히 고려해야 성공적으로 추진할 수 있다고 주장하였다(Morell, 1987: 118).

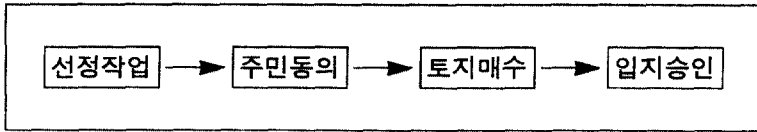
Ⅲ. 위험정책 추진과정에서 절차적·분배적 형평성에 대한 분석

정책에서 참여는 투입과 산출의 관점에서 볼 때, 투입에서 형평성을 말한다. 투입의 형평성은 결정절차나 과정에 관여행위자나 집단들의 요구, 여론 등이 어느 정도 반영시켰는가에 관한 것으로, 정책으로 인한 서비스들을 받은 후에 분배된 결과의 산출물에 대해서 느끼는 분배적 형평성과는 다르다. 방사성폐기물의 수용에서 절차적 제도는 바로 부지선정에서 주민들의 참여와 관련되는 문제이다. 방사성폐기물의 처

분장의 건설과 관련된 절차적 과정이나 제도는 부지결정과정에 있어서 절차와 과정이 얼마나 공개적이며 공평성을 유지하는가에 대한 것을 보장하는 메카니즘을 말한다. 즉 처분장건설에 대한 위험정보의 공개성, 부지결정에 공정한 참여보장 그리고 정책결정에서 지역주민이 지적인 사항이 시정될 수 있는 메카니즘 등이 마련되어 있는가가 중요한 사항이다.

원자력시설을 위한 부지확보는²⁾ 일반 산업정책에서와는 달리 그 위치 기준에 제한이 많다. 그리고 입지선정과정에서 선정작업, 주민동의 획득, 토지매수, 그리고 입지승인 등과 같은 절차를 밟게 만들어 놓았다.

그림 [1-1] 부지선정 절차



그런데 방사성폐기물처리부지의 선정은 기술적인 판단이며, 주민동의와 토지매수는 해당 지역주민들과의 협상과정으로부터 국토이용상의 인허가 취득이 가능하다. 이 네 가지 단계를 거칠 때 지역주민들에 대한 이해와 설득이 쉬워진다. 부지선정하는 방법은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 단계별 선별방법(stepwise screening), 자원지역 선택방법(volunteer sites), 기존부지 지정방법(designation by a recognized authority)이 그것이다(원자력연감 1993).

또 하나의 차원은 방사성폐기물에 처분부지의 선정에는 단일 후보지로 선정하는 방법과 다수의 부지를 선정하는 방법이 있다. 단일 후보지의 선정은 노력 및 비용의 절감효과를 얻으면서 집중적인 홍보가 가능하다는 장점은 있으나 부지를 상세히 조사한 결과 부지요건에 부적합할 경우에는 다시 처음으로 되돌아가게 되므로 실패시에 부지선정에

2) 구체적으로 부지확보(siting) 절차는 행정용어로 입지선정 절차(혹은 과정)이라고 한다(원자력연감 1993).

기간이 많이 걸린다는 단점도 있다. 방사성폐기물후보지에 대한 보상으로서 제시되는 것은 시설물설치로 인한 파급효과로서 터널효과와 낙인효과와 귀결로 지역경제나 재산권의 행사에 제약을 받을 때 이에 대한 개별적인 직접적 현금을 지급하는 보상과 지역주민들과의 유대관계를 돈독히 하는 의미의 지역개발사업이 있다. 현금보상이란 개개인의 토지나 재산에 대한 개별적인 보상을 말하고, 지역개발이란 방사성폐기물 관리시설을 건설할 부지 주변지역에 대한 지역개발사업에 관한 혜택을 말한다. 이는 개개인에게 보상하는 형태가 아니고 지역 전체의 발전을 위하여 사용하는 형태의 비용이나 건물의 형태로 지원하는 것을 말한다. 보상의 형태로 주어지는 지역개발사업은 物理的 開發事業, 支援事業 및 協力事業 등으로 구별된다(서울대 인구 및 발전연구소 1991: 474-5). 여기에는 구체적으로 도로건설 및 포장, 교육시설, 도서관, 마을회관, 복지회관 상하수도사업, 항만정비사업, 유통센터 건립, 주택개발사업, 농공단지 조성, 이주민정착 지원, 생활비 지원, 어업농업에 대한 기술훈련 지원, 지역특산물 육성, 재배를 위한 지원, 이주민들의 자녀를 위한 교육장학금 설치, 정기적인 무료 건강진단, 지역주민 고용 등이 있다.

이상의 토대를 근거로 일반인들이 위험정책을 수용할 가능성은 절차적 형평성과 분배적 형평성이 마련되었을 때가 양자 중 한쪽 조건이 갖추어진 경우나 둘 다 갖추어지지 않는 경우보다 훨씬 높다고 말할 수 있다. 특정 위험정책에 대한 지역주민들의 수용차원을 다음 4가지 유형으로 나타낼 수 있다.

그림 [1-2] 정책(불)수용의 유형

	절차적 형평성	분배적 불공평성
분배적 불공평성	유형 I	유형 II
분배적 공평성	유형 III	유형 IV

(자료 : 필자 구성)

유형 I는 절차적 과정이 불공평하다고 생각할 뿐만 아니라 위험감수에 대한 보상도 만족스럽지 못한 상황에서 발생할 수 있는 지역주민의 상태이다. 유형 II는 절차는 정당한 것으로 인정하지만 보상내용이 공평하지 못하다고 생각하는 경우에 발생할 수 있는 주민들의 수용상황을 나타낸다. 유형 III은 절차는 불공평하다고 생각하지만 보상이 충분하다고 생각하여 수용하는 경우의 지역주민의 수용상황을 나타낸다. 유형 IV는 가장 이상적인 형태로 양자 모두를 만족하는 경우에 해당되므로 여기서는 전적으로 수용이 이루어진다.

1. 前期의 절차적·분배적 제도 변천과정

1) 주민참여가 배제와 보상이 결여된 영덕군 남정면 사례

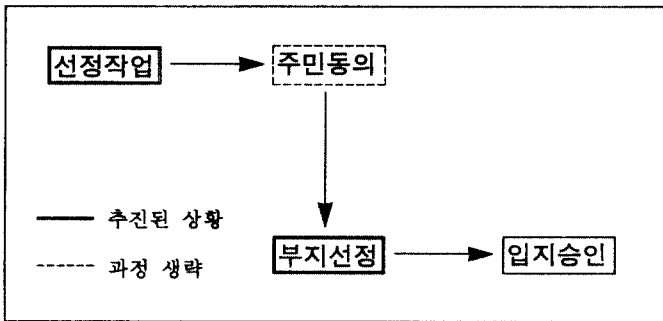
제1차 방사성폐기물 처분장의 부지선정 절차는 지역주민이나 지역단체들을 배제한 상황에서 정부가 일방적으로 선정하였으므로 절차적 정당성이 보장되지 못하였다고 볼 수 있다.

왜냐하면 과거의 권위주의체제에서 사용하던 정책결정·집행방식은 「부지선정 결정 → 부지선정 발표 → 부지건설 집행 → 반대자들에 대한 방어」라는 수단을 사용하였기 때문이다. 좀더 구체적으로 보면, 1984년 211차 원자력관련 최고의결기관인 원자력위원회에서 일방적으로 방사성폐기물 사업에 대한 관리4대원칙(육지처분의 원칙, 소요경비의 발생자 부담의 원칙, 중앙집중처분원칙, 국가주도 비영리기관에서 수행)을 의결하고 영구처분사업계획수립(KAERI)을 결정하였고 후보부지 조사에 들어갔다. 부지조사는 지질/수문분야(지표지질, 지반공학, 지구물리, 수리지질)와 인문사회환경분야(부지현황, 생태계, 토지매입, 관광개발지역, 국토계획지역), 수송타당성 분야(도로, 구조, 항만)를 고려하였다(포항연구, 1989: 24). 그런데 위험시설물로 인하여 손실을 감수하는 지역주민들과 인근 지역주민들, 그리고 일반 국민들이 알아야 함에도 불구하고 원자력위원회나 과거처, 한국원자력위원회만이 알고 있었고 방사성폐기물사업에 대한 결정이 영덕군 남정면으로

정해진 소식을 1989년 2월 23일 임시국회에서 지역출신 민자당 황병우의원의 질의를 통하여 알게 되었다는 데서 잘 입증된다.

이런 상황에서 알 수 있듯이 영덕 보상문제에 대한 언급은 없었다고 해도 과언이 아니고 최초로 보상에 대한 언급한 것은 영덕에서 공식적인 철회선언(3월) 이후 8개월 뒤에 구체적인 법적인 제도도 마련하지 않은 상황에서 지역지원을 할 예정이라고 한국에너지연구소(현, 원자력연구소)에서 한번 홍보하기도 하였다. 이처럼 1차 영덕군 남정면에서는 원자력폐기물처분장에 대한 정치적 보상은 크게 고려되지 않는 것으로 보이며, 과거 경제개발연대의 토지환수방식과 유사한 방법으로 부지확보를 추진한 것으로 추론할 수 있다.

그림 [1-3] 영덕군 남정면 부지선정 절차



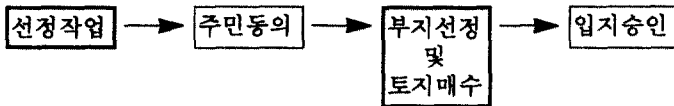
1차 영덕군 남정면에서 지역주민들의 정책수용 유형은 절차적 불형평성과 분배적 불형평성 상황인 유형 I에 해당된다고 가정할 수 있다. 특히 시기적으로 6·29 선언 전후이므로 국민들의 정책참여에 대한 기대와 소망수준은 상당히 높았고 사회정의 형평성에 대한 요구가 어느 때보다도 높았다. 이리다 보니 지역주민들의 정책수용은 낮을 수밖에 없었다.

2) 철저한 보안유지를 통한 안면도 부지선정과 보상에 정보 비공개

1989년 영덕군 남정면의 추진이 실패를 하자 안면도에 2차 추진시

에는 이를 극비리에 추진하였다. 2차 안면도에서는 1차 영덕에서 절차적과정을 「결정 → 발표 → 집행 → 방어」 방식을 다시 사용하였다.

그림 [1-4] 태안군 안면도 부지선정 절차



과기처장관 → 원자력위원회 → 국무회의 → 대통령승인·동자부와 협의
기금운영심의회 심의

그리고 1차 부지선정에 실패에 대한 평가는 비밀이 사전에 누출된 것에 원인이 있다고 보고, 2차 부지선정(안면도)은 더욱 더 철저히 비밀을 유지하는 차원에서 2차 방사성폐기물 부지선정 작업을 실시하였다. 안면도에 핵폐기장을 세운다는 초안은 1990년 9월 원자력위원회에서 결의하고 곧바로 3급 비밀로 처리되었다(한겨레 1990. 11. 7.). 이러한 지역주민이나 지역단체의 의견이 철저히 배제된 상황에서 안면도의 핵폐기장건설이 결정되는 과정에서는 충남도의 협조로 부지선정과 토지매입까지 이루어졌다. 1차 영덕군 남정면과는 달리 비공개적으로 추진되었지만 과기처와 해당 자치단체인 충남도와는 토지매입단계까지 진전이 이루어졌으나 지역주민에게는 충남에 에너지연구단지가 들어선다고 위장하여 추진되었다.

그러나 해당지역주민들에게는 보상에 대한 언급이나 토론이 없었지만 지방자치단체인 충남도와는 900억원(이 중 500억원은 폐기물관리기금)의 차금을 제공할 수 있다고 논의가 된 것으로 나타났다(최수목, 1990. 12.). 이렇게 위장매입하여 1백~1백50만평 규모의 핵폐기물 처분장을 건설한 후 1990년 11월 9일 227차 원자력위원회에서 핵폐기물처분장의 부지로 최종확정하는 행정절차만을 남겨둔 상태에서 한겨레신문 11월 3일자 「안면도에 核廢棄物 영구처분장을 건설」, 조선

일보의 「原電廢棄物 처분장 안면도에 건설」이란 보도를 통해서야 안면도 주민들이 알게 되었다.

그리고 지역주민에 보상에 대한 고려는 원자력위원회는 제223차 회의에서 주변지역의 보상은 원자력법에 준하는 즉, 「발전소주변역지원법」을 원자력폐기물사업에도 동일하게 적용한다는 방침을 세웠다. 그러나 이러한 사실은 원자력사업관련자들만이 알고 있을 뿐 3급 비밀에까지 부쳐진 이런 결정은 일반인은 물론이고 안면도 주민들이 알 리가 없었다.

안면도 주민들은 이들의 정부(과기처)로부터 보상에 대한 설명회나 홍보는 커녕 결정에서 배제되었고 오히려 반대활동을 지역이기주의로 매도당했고, 경찰의 물리적 진압에 대항하는 과정에서 폭도로 매도당하는 수모를 겪었다. 이러한 사실의 언론의 보도는 이들 지역주민들의 자존심을 더욱 상하게 만들었으며 감정적 차원으로까지 확대되어 사태를 더욱 어렵게 만들었다. 안면도는 위협정책문제를 민주화의 분위기에 휩쓸려 정치화시키는 계기가 되었고 이런 과정에서 지역주민들의 참여를 통한 알권리와 권익에 대한 욕망 수준이 상당히 높아졌다. 이런 맥락에서 볼 때 2차 안면도 지역주민 역시 영덕군 남정면 사례처럼 지역주민들은 절차적 불형평성과 분배적 불형평성을 느꼈다고 볼 수 있으므로 유형 I에 가깝다고 가정할 수 있다.

2. 後期의 절차적 참여제도 변화과정

전기와 후기의 구분은 이유는 부지선정 방식을 공개적 전환으로 전환하고 보상도 구체적으로 가시화시킨 점이 차이이기 때문이다. 後期 안면도에서는 정근모 장관이 1990년 10월 9일 공식적인 백지화를 발표한 후에는 과기처와 원자력연구소의 추진팀들이 지역주민들과의 보상에 대한 고려는 한 것 같다. 보상에 대한 언급은 한겨레신문(지방판, 1991년 8월 16일)에서 “정부(과기처)는 아직도 안면도를 최적으로 판단하고 미련을 두고 있으며, 지역주민들이 요구를 수용한다면 토지, 가옥, 어업권, 이주대책 등을 약 2조원 정도의 재원을 준비하고

있다.”는 보도내용에서 잘 알 수 있다. 이것은 안면도가 공식철회된 이후 안면도 지역주민들에게 보상이라는 유인책을 제시하였고 여기에 대한 홍보나 설명회를 점차로 확대해나가고 있었던 것으로 추론 가능하다. 뿐만 아니라 안면도 이후 정부는 부지선정도 공개적인 방식으로 전환하게 된다.

1) 영일군 청하면의 명목상 획기적인 절차적 참여와 보상제도의 고려

2차 안면도 실패 이후 정부는 과기처장관의 경질과 함께 한국원자력연구소의 한필순 소장을 신재인 소장으로 교체하고, 추진기관인 한국원자력연구소 부설 원자력제2연구소를 전담기관인 원자력환경관리센터로 개명하여 발족하는 등 조직을 재정비하였다. 그리고 국민적 공감대 형성을 위하여 사회 각층을 대상으로 원자력에 대한 국민 이해사업도 서서히 전개하기 시작하였다. 이러던 중 새로 취임한 김진현 과기처장관과 한국원자력연구소는 부지선정의 새로운 방식을 도입하였다. 또한 한국원자력연구소는 1991년 2월 8일 부지선정절차를 경매방식(auction)으로 바꾸었는데 구체적으로는 MRDA경매입찰방식이었다.

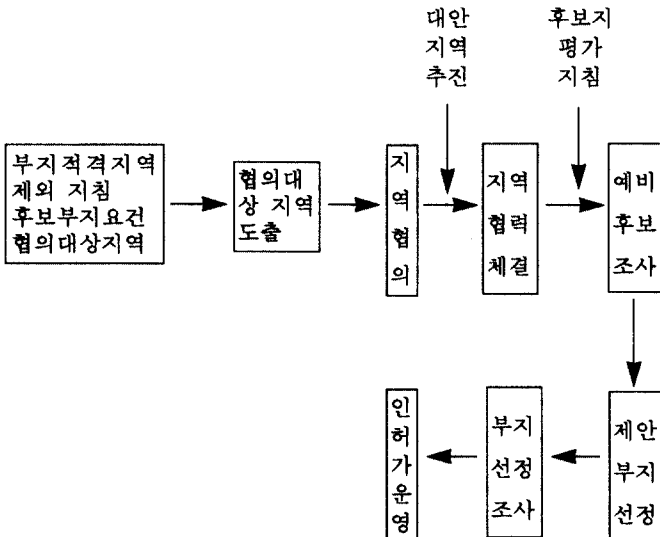
과기처가 추진하려 했던 순수한 RDA경매 방식은 적합한 부지가 선정되지 않을 수도 있어서고 이를 조금 수정하여 MRDA(Modified Reverse Deutch Auction)방식으로 전환하였다. 이 방법은 입찰에 응한 전 지역을 대상으로 최고의 부지를 기준으로 한 경제적, 기술적 측면 등에서의 비교 평가하여 선정하는 방식이다. 즉 이러한 비교평가의 결과에 따라 지역지원금 가감후 낙찰 여부가 결정된다. 그러나 이 제도는 처음 시도하는 방식이고 더구나 방사성폐기물이 이런 절차를 거칠 경우 원자력발전소도 또한 이런 과정을 거치도록 하는 명분을 줄 수 있는 이유 때문에 시행되지 않았다.

이후 과기처와 한국원자력연구소, 원자력환경관리센터는 홍보활동을 통한 공개적인 사업을 추진하였다. 구체적으로 전국에 주요도시를 대상으로 각종 홍보와 설명회뿐만 아니라 신문이나 언론을 통하여 원자력이용과 그에 따른 방사성폐기물 관리시설 안전성 및 부지확보의 필요성 강조, 地域支援優先, 民主的인 節次 및 地域開發事業과 連繫하여

추진한다는 방침을 설명하였다. 그리고 정부의 방사성폐기물처분장 관리부지 확보에 대한 이해 및 협조를 당부하였고 7개道 방문의 후속조치로 47개 임해군 대상지역 설명회를 개최하였다. 여기서는 원자력과학자 및 대학교수가 강사로 참여하였다(과기처, 방사성폐기물부지 추진현황, 1991.11.10.). 이러한 공개적인 정책전환은 정부가 과거에는 個別的-私的 방식의 홍보전략에서 公開的-制度化된 언론매체를 통하여 모집방식을 바꾼 것이 변화된 것으로 볼 수 있다. 1991년 9월 말에 부지공모를 공표한 후 과기처는 1991년 10월부터 11월 한달 동안 전국을 대상으로 지역주민의 자원신청에 의한 부지접수를 하였다. 그리고 지원을 유도하기 위해서 7개 지역 방문 설명회를 하였다. 여기서 자원신청한 44개 지역의 자료검토 및 현지답사 등을 통하여 7개 중점검토지역을 도출하였다. 그 과정은 다음과 같다.

그림 [1-5] 3차 시도시 부지선정 절차

(자료 : 서울대 인구 및 발전연구소, 1991,12: 452)



그러나 1991년 12월 27일의 서울대의 부지선정과 지역협력방안에 대한 자료와 동자부에서 용역을 준 한국자연연구소의 결과를 바탕으로 6개 후보지역을 발표하자 예비후보지로 오른 6개 지역의 지역주민들의 반대와 저항이 심각하였다. 이러한 지역주민의 반대에 대해 정부는 법제도화를 추진하게 된다. 과기처는 1992년 5월 13일 방사성폐기물처분사업 촉진 및 지원법을 추진한다고 공표하였다.

3차 추진시 보상에 대한 고려는 지역개발사업의 형태인 하드웨어적인 사업, 즉 도로건설 포장, 상하수도사업 등과 같은 물리적 개발사업이나 지역지원사업·지역협력사업에 대해 구체적으로 고려를 한 것으로 볼 수 있다. 이것은 「서울대학교 인구발전소연구소」와 전국 5개 대학이 공동참여한 「방사성폐기물처분장 부지확보 및 지역협력방안」에 관한 연구용역의 내용에 잘 나타나 있다. 그러나 3차 試圖時 토지나 가옥에 대한 보상과 이주대책에 대한 방안은 불명확한 상황에서 지역개발에 대한 언급은 하였다. 3차에서는 추진사업에서 지역개발사업은 방사성폐기물관리시설을 위해 필수적인 사업과 지역주민들의 사회, 경제적 복지 증진을 위해 투자하는 사업을 통괄하는 방안을 제시하였다. 즉 폐기물처분장 설치로 인한 불이익을 당하는 대가로 지역개발사업을 추진하겠다는 것이었다. 그러나 이것도 구체적인 법제도화가 안된 상황에서, 정부가 약속을 지킨다는 구두약속 형태의 보상책과 지역지원이라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 청하면의 경우에는 1991년 8월 부터 추진하면서 공식적으로는 과기처가 12월 4일부터 24일까지 원자력 설명회를 몇 차례 개최하였다. 1991년 12월 24일에는 포항상공회의소 강당에서 핵폐기장에 대한 설명회를 개최하는 등 이곳 일대에서의 핵폐기장 설치분위기를 조성하여 갔으나 지역주민의 반대와 선거철이 다가와 일단 소강상태에 접어들었다. 그러나 영일군 청하면은 총선과 대선이 끝난 후 1993년 1월에 재추진되었고 이때에 보상책이 마련되었다. 원자력환경관리센터에서는 청하면의 반대투쟁위원회의 이 모씨에게 지역발전기금의 형태로 새마을금고 예치조건으로 50억을 제안하고 지역주민들을 설득시키려고 하였다는 데서 나타난다. 그러나 이모씨는 원자력환경관리센터의 제안을 거절하였다.

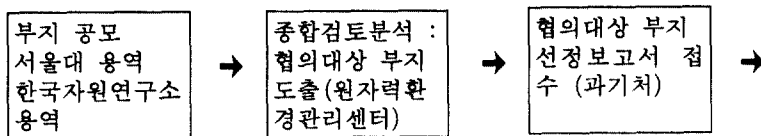
이것은 정부가 공개적인 추진방식을 선언한 후에도 비공식적 접촉에 주로 의존하여 왔기 때문에 절차적인 문제에도 만족하지 못하였을 뿐만 아니라 지역주민들에게는 보상액이 지역주민들의 기대 수준에 미치지 못한 것으로 추론된다. 그럼에도 불구하고 과기처와 환경관리센터는 지속적인 위험안정성 홍보와 지역개발사업과 연계한 홍보활동을 지속적으로 청하면에서 펼쳤다. 청하면에서 부지선정사업이 추진되는 가운데 방사성폐기물사업에 대한 특별법의 필요성을 인식하고 1993년 6월 보상에 대한 법(안)이 마련되고 입법예고를 하게 되었다.

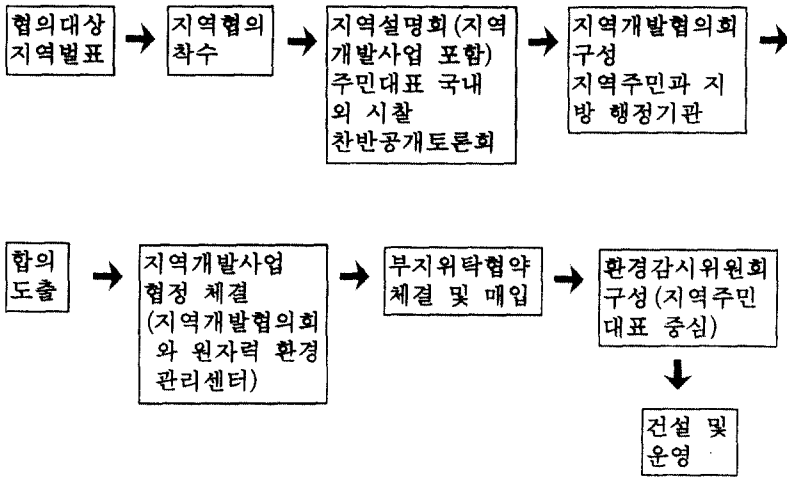
영일군 청하면에서는 처음 추진시에는 지역주민들의 절차적·분배적 형평성은 유형 I이었으나 그 후 재추진시에는 지역주민 일부가 자원신청을 한 것은 보상에 대한 기대를 하였다고 볼 수 있으므로 유형 III으로 이동한 것으로 추정된다.

2) 주민참여가 더 개선된 양산군 장안면과 울진군 기성면

3차 시도에서 철회를 한 후 정부(과기처)는, 1991년 부지공모방식으로 전환하면서 마련한 부지선정의 절차적 과정들을 수정하였다. 1992년에 들어서 정부(과기처)는 수정된 절차적 참여제도를 마련하였는데 그 내용은 주민참여를 더 보장하는 방향으로 수정되었다. 공개토론회와 지역협의회 구성 등 많은 부분이 추가되었으며 특히 지역주민 대표로 한 환경감시위원회까지 고려한 것으로 보여진다(김중권 의원의 의정보고서를 참조할 경우).

[그림 1-6] 4차 시도시 부지선정 절차





자료: 김종권 의원의 의정보고 참조, 1992

4차 시도부터는 7공화국에서 추진하게 되었다. 1993년 문민정부는 폐기물처분장 선정은 민주적인 절차, 지역개발사업의 연계, 주민합의라는 3가지 원칙 아래 추진하겠다고 천명하였다. 그 후 과기처는 정책에 대한 신뢰감을 높이기 위해서 1992년 5월 13일 방사성폐기물 관련 시설 주변지역 지원에 관한 법률(가칭)입법추진계획을 선언한 후 거의 1년만인 1993년 6월 9일 과기처는 앞으로 선정될 방사성폐기물관리부지 주변지역의 지역개발 및 지역주민에 대한 각종 지원사업을 체계적으로 시행하기 위해서 「방사성폐기물관리사업의 촉진 및 지역지원에 관한 법률」을 6월 9일 입법예고하였다. 이는 지역주민들에게 정책결정에 대한 참여를 의무화하는 것을 규정하는 것이어서 지역주민들의 위상을 높여주는 계기가 되었다.

그리고 4차 시도에서는 「방사성폐기물 관리사업추진 및 지역지원에 관한 법률안」을 제정하는 과정에서 3번의 공청회 등을 통하여 지역주민들과 전문가집단을 참여시켰다. 제1차 公聽會는 1993년 8월 18일 여의도 중소기업회관에서, 제2차 公聽會는 대전, 제3차 公聽會는 1993년 3월 16일 서울 교통회관에서 과기처의 주최로 열렸다. 3차 공청

회에서는 지정토론자가 찬성측과 반대측이 공정한 절차를 통하여 선정이 되고 과거와는 달리 방사성폐기물사업이 시작된지 처음으로 찬반양측이 토론을 벌이는 공청회였다. 반대측이 최초로 참여한 공청회에서 주장한 절차적 불공평성에 대한 지적은 다음과 같다.

조두연(환경운동연합본부) : · 방사성폐기물 사업촉진 및 지역지원법은 발전소 지역지원법과 전특법의 복합형태를 취하고 있으나 환경영향평가라는 절차와 주민의 의견을 수렴하는 절차가 없는 문제점이 있다.
· 방사성폐기물 사업은 지역주민들의 의견이 중요하다. 고로 지역주민 중 20세 이상 2/3 참석 찬반투표를 통하여 과반수 이상 찬성시 핵폐기물시설을 건설토록 해야 한다.
· 핵폐기물 처리장 시설물을 건설할 시에 철저한 이주대책에 대한 절차를 마련하지 않았다.

이 모씨(영일군 청하주민 대표) : 지역주민들의 동의나 협의를 거치는 절차없이 정부가 일부지역 주민들(이 지역 목사)을 선동하여 땅굴견학으로 위장하고 원자력연구소를 방문하여 원전홍보를 받았다. 그리고 찬반토론을 거쳐서 1989년 이전 상태에서 다시 생각하자.

임 모씨(울진 반투위 사무국장) : 지금까지의 정부의 정책추진방식은 원전뿐만 아니라 방사성폐기물처분장도 마찬가지로 정부가 일방적으로 결정하고 결정하고 공청회는 형식상 거치는 마지막 수순이었다. 법을 제정한 후에 후보지를 물색하는 것이 정당한 절차이나 후보지를 선정하여 놓고 법을 제정하는 것은 순리에 맞지 않다.

(자료 : 1993년 9월 16일 공청회 토론 내용)

과기처는 이 날 유치신청을 한 장안읍 주민들을 초청하는 등 장안읍과 일부지역 주민들을 대상으로 공식적인 토론회 등에 참석하게 하여 사전홍보를 하는 데 노력을 기울였을 뿐만 아니라 해외시찰도 시켰다. 이러한 점은 과기처는 과거와는 다르게 주민들을 정책결정에 참여시키려고 상당히 노력을 많이 하였다고 볼 수 있다.

그 후 정부는 1993년 10월 21일 국무회의를 열어 「방사성폐기물관리시설의 촉진 및 시설주변지역의지원에 관한 법률안」을 의결 확정공고하였는데, 절차적 참여와 관련되는 내용은 동법 제3조, 4조, 5조,

6조, 8조, 9조였다. 그런데 이 법안이 1993년 12월 20일 국회에 통과되기 전인 1993년 11월 고리 원자력발전소 4기가 가동되고 있는 장안읍지역에서 핵폐기물영구저장고 건립 후보지역에 대한 입지타당성을 과기처와 원자력연구소에 공식적으로 질의하여 왔다. 그 후 과기처는 이 법안을 근거로 1994년 2월 22일과 4월에 걸쳐 두 차례나 신문광고를 통하여 유치조건기준과 유치지역에 대한 5백억원의 지역발전기금 제공한다는 신문지상을 통한 공개적인 홍보를 추진하였다.

부지조건 : 「해안을 접하고 있는 읍면으로 암반이 발달된 산지가 소재하고, 10만여평 이상의 면적확보가 가능한 지역」

보상책 : 「시설을 설치 전에도 지원이 가능하고 매년 30억원에서 1백억원을 지원해 드립니다. 이 돈으로 자녀들에게 장학금을 줄 수도 있습니다. 주민 스스로 환경을 감시하세요. 절대 안전합니다.」

(부산일보 1994. 2. 22.)

그 후 1994년 5월 13일에도 방사성폐기물처분장 설치지역에 대한 지원이 該當 邑·面 地域에는 해마다 30-50억원의 지역발전기금이 투입이 된다는 내용과 이 기금은 주민대표와 관련 전문가로 짜여진 지역협의회가 구성돼 해당지역 주민의 의견을 물어 이 지원금으로 도로나 항만·의료시설·공동양식-양어장과 농수산물 가공시설 등을 세우고, 해당지역 주민에 대한 장학금지급 등 보지사업도 펼쳐게 된다는 구체적인 보상에 대한 유인책을 제시하는 내용을 언론을 통해서 계속 홍보하였다(중앙경제 94. 5. 14. 참조).

그러자 1994년 3월 2일 양산군 장안면 주민들은 지역개발을 조건부로 원전 추가건설을 요청하였으며 이들 지역주민들은 요구사항은 개발제한구역 해제 또는 행위제한의 완화, 지가하락에 따른 차액보상, 긴급대피(이주)자금 사전지급, 정신적 피해와 어업 농작물 등 각종 피해보상, 방사성폐기물처분장 유치 등 모두 54개항이었다(매경 1994. 3. 2.).

이러한 홍보활동 이후 울진군 기성면 삼산 1, 2리 지역주민들이 양산군에 뒤이어 1994년 5월 27일 유치신청을 하였다. 울진군의 추진은

1993년 12월 방사성폐기물사업촉진 및 지역지원법이 국회에 통과되고 1994년 6월 1일 시행령이 통과되려는 시점에서 경남 양산군의 격렬한 반대로 정부가 5월 22일 공식적인 포기선언을 한 후 일주일 후에 발생되었다. 그러나 양산군 월내리 주민 30-40% 찬성과 인근 울산군 서생면 비학리 주민 30% 찬성은 절차적 참여와 보상이 법제도로 가시화됨에 따라 이들의 수용에 상당한 영향을 준 것으로 추정할 수 있다. 특히 울진지역과 양산지역은 원자력발전소가 있는 지역으로 이들 지역은 원자력발전소로 인하여 주어지는 「원자력발전소 주변지역지원법」을 통하여 법제도가 되지 않는 상황에서는 보상은 요원하다는 것을 대리적인 경험을 통하여 잘 알 수 있었다. 절차적 참여제도와 보상에 대한 불확실성과 모호성이 법제도가 가시화됨으로써 이를 신뢰하는 지역 주민들이 증가하는 양상을 나타내었다고 볼 수 있다.

울진군과 양산군, 울산군 서생면 비학리의 경우를 본다면 이것은 법제도가 이후 지역주민들이 부분적으로 유형 I에서 유형 III나 유형 IV로 상당히 이동하는 추세가 나타났다는 것을 입증하고 있다고 추정할 수 있다.

3) 울진군 굴업도의 참여제도 개선과 획기적 보상제도

5차에서는 정부는 기존의 과기처 주도해 온 사업을 범부처적으로 추진하게 된다. 1994년 9월 11일에는 「부지선정과 관련하여 원자력안전성 확보가 정부의 최고의 목표」라고 천명하면서 앞으로는 獨立性, 公開性, 明確性, 效率性, 信賴性 등 5대원칙을 준수하겠다고 밝혔다(부산일보 11월 17일). 그리고 1994년 10월 29일 오전 정부는 종합청사에서 국무회의를 열고 「방사성폐기물관리시설주변지역의 주민에 대한 종합적인 지원계획」과 「시설의 안전성 확보 및 개발계획」을 심의·조장할 「放射性廢棄物管理事業推進委員會」를 구성하고 이와 함께 국무총리 소속하에 「방사성폐기물사업 企劃團」을 설치하였다. 이로써 이영덕 국무총리를 위원장으로 하는 방사성폐기물관리추진위원회가 구성이 되고 국무총리, 경제기획원장관, 내무부장관, 법무부장관, 통상산업부장관, 과학기술처장관 등 국가기관 또는 지방자치단체장 및 관련 전문가 15

인으로 구성되었다(매일경제신문 94. 10. 30.)

1994년 11월 15일 방사성폐기물 처분장 부지선정 실무추진기구인 「방사성폐기물관리사업 企劃團」 단장 한영성 단장(과기처 차관)은 1994년 11월 15일 “원자력환경관리센터가 10곳 이내로 압축한 후보지를 방사성폐기물관리사업 추진위원회에서 개별심사해 올해 안에 최종후보자 1곳을 개발계획을 공고할 예정”이라고 밝혔다. 한 단장은 기자간담회에서 “서울대 등이 지난 92년 발표한 6개 후보지(경북 영일·울진, 강원 고성·양양, 충남 태안, 전남 장흥)가 심사대상지역에서 포함될 가능성이 높다.”고 밝혔다. 1994년 11월 28일 한영성 방사성폐기물관리사업기획단장은 기자간담회를 가지고 연내에 부지를 선정할 것을 강조하고 다음과 같은 선정 원칙과 지역개발 지원에 대한 계획을 발표하였다.

기본원칙 : 공개적이고 민주적인 절차를 통해서 한다.

지역개발과 연계하여 확보한다.

바다와 인접한 지역, 면적이 150만평 이상인 지역

유치지역지원금 : 개발지원금은 건설기간 7년간 50억원,

운영기간 30년간 30억원

특별지역지원금 : 500억원 지급

기타 지원 : 도로, 병원, 학교 등의 시설은 물론 지역특성에 맞는 최대한의 정책적인 지역개발 지원이 이루어지도록 한다는 것이다.

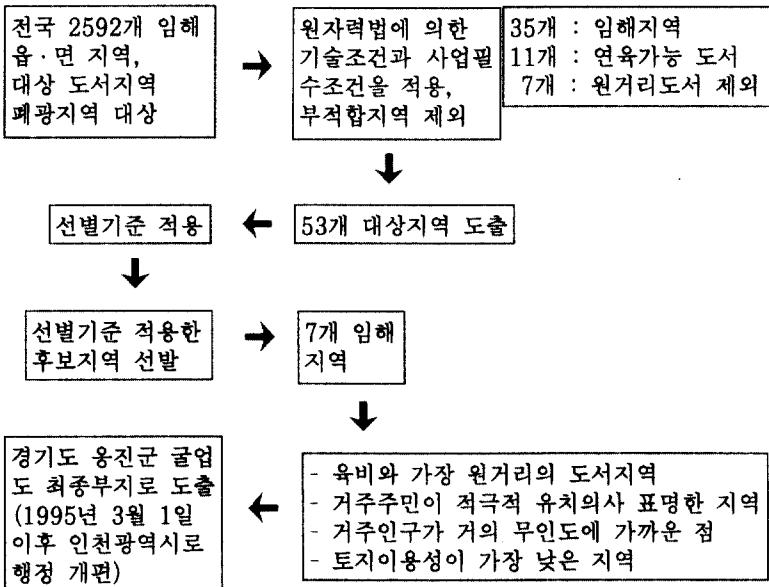
(서울신문, 1994. 11. 30.)

그러나 범부처기관인 「기획단」에서 부지선정기준에 대한 의견조정이 이루어졌다. 1994년 12월 1일 과기처 관계자들 사이에 후보지선정을 놓고 「과기처장관 등 정부관계자들은 정부의 공식적인 철회선언이 있었던 곳은 제외시켜야 한다」와 「새로운 기준으로 적용할 때 최적지인 안면도 청하면 울진 등을 후보지에서 포함시켜야 한다」는 주장으로 논란을 일으켰는데, 당초 도서지역은 핵폐기장 부지에 함께 건설될 원자력연구소요원 8백여명과 가족 2천여명이 주거하는 지역으로서는 문제가 있다는 이유로 제외시켜 왔으나 「지나친 이기주의적 발상」이라는 비판이 높아 기획단은 형평성의 입장에서 타부처의 의견을 반영하여 육지에 근접한 도서지역 중 3개지역을 후보지로 포함시켰다(한국일보

1994. 12. 7.).

그 당시 실무단이 후보지를 꼽고 있었던 곳은 내륙지역 7개 지역과 도서지역 3개 지역으로 모두 10개 지역이었다. 긍정적인 곳은 울진군 기성면, 전남 장흥군 용산면, 강원도 양양군 현남면 등 3개 지역이었다. 울진군 기성면은 3차와 4차에서 주변지역의 반대가 심하여 과기처 장관이 1994년 6월 1일 울진군수를 통하여 공식적으로 철회하였으나 주민의 원자력에 대한 인식이 높고 지형적으로 해안이 인접해 있는 지리적 요건과 지질학적으로도 암반이 단단해 입지조건면에서 최상급지라는 점에서 다시 포함시켰다. 그러나 경북 안동지역의 수몰지역 주민들이 신청서를 제출하였으나 바다와 인접한 지역이 아니라는 점에서 후보지로 제외되었고, 안동지역 이외에도 3-4곳이 신청을 하였으나 지형과 환경적인 면에서 부정적인 평가를 받아 제외시켰다.

[그림 1-7] 5차 원자력폐기물의 관리시설 후보부지 도출 절차



(자료 : 원자력산업 1995년 1월호 : 60-61)

「방사성폐기물사업기획단」은 이러한 과정을 거쳐서 굴업도를 선정하였다. 그러나 굴업도는 정책결정 과정에서 굴업도가 최적지인가에 대한 토론은 원활하게 이루어지지 않은 것으로 추정된다. 왜냐하면 지방자치실시를 앞두고 주민 반대가 거셀 것으로 예상하여 정밀한 조사없이 거의 1달만에 결정되었다고 볼 수 있다. 그것은 울진지역에서 재유치신청을 낸 것이 1994년 11월 18일이었고 굴업도 유치가 1994년 11월말 인천지역 모 의원이 굴업도의 가능성에 대한 운을 띄웠고 1994년 12월 16일 공식적으로 홍보가 들어갔다는 점은 한달도 채 안되어 굴업도가 결정되었다는 점에서 추론할 수 있다. 그리고 부지적결성에 대한 충분한 토론없이 결정된 것으로 추정되는 단서는 부지선정기준에 부적합성과 문제점을 최종발표 전에 원자력안전위원회에 위원들간에도 많은 논란이 있었으며, 이로 인하여 김시중 장관의 최종부지발표가 몇시간 연기된 점에서도 추론할 수 있다. 또다른 증거는 부지선정 발표가 있은지 얼마 후 「한전 부지 부적합성에 관한 보고서」가 한겨레 21(1995. 2. 16.)을 통하여 「대상부지에 대한 지질조사(물리탐사 혹은 시추조사)도 없었다는 점, 저준위 처분동굴에 위치한 곳에 단층이 3개나 발달되어 있다는 점, 용수 부족」 등의 내용을 지적한 것에서도 충분한 검토를 하지 않은 것으로 추정된다. 즉 정치적인 논리가 강하게 작용하여 차선책을 선택된 것으로 추정할 수 있다. 이러한 점은 1995년 10월 제177회 국정감사에서 통신과학위원회에서 위원들이 질의하는 과정에서도 지적되었다.

그러나 굴업도는 정책집행과정에 있어서는 비교적 절차적인 수순을 그런대로 밟았다고 볼 수 있다. 1994년 12월 16일 오전에는 정부의 국무총리실 방사성폐기물 관리사업기획단의 사업지원반장 김만기 씨 등 정부관계자 4명은 울진군청에서 군의회 의원 및 군청 간부급 공무원(계장급 이상) 60여명이 참석한 가운데 핵폐기물처분장 설명회를 가진 것과 주변지역 주민들에 대한 홍보설명회도 적극적으로 한 것에서 잘 나타난다. 그리고 「원자력폐기물관리사업단」도 1994년 12월 19일 상오 10시 굴업도 방사성폐기물처분장과 관련하여 인천시 논현동 소재 어촌계 회의실에서 어민설명회를 열었으며 여기서 2백여명의 어민들과

함께 시종일관 정부관계자들과 열띤 논쟁을 벌여 방사성폐기물처분장 설치에서 주민들의 의견을 적극 수렴하는 절차적 단계를 밟았다(서울신문 1994. 12. 30.).

그리고 정부(기획단)은 굴업도 시설단지 외에 주변지역의 연구단지를 결정하는 문제에 있어서도 지방자치단체들의 의견을 존중하였다. 1994년 12월 29일 과기처가 방사성폐기물연구단지 부지에 대한 자문을 지방자치단체인 경기도에 의견을 물은 뒤 그들이 가장 적합한 지역으로 선정한 덕적도를 받아들였다(한겨레 1995. 1. 18.). 그 후 정부는 굴업도에 처분장에 대한 시설지구개발계획 주민 열람, 지역협의회 구성, 공개회 개최 등 최종적인 부지지정 고시를 위한 절차를 추진하는 한편 관리지구개발계획(안) 및 지역지원사업추진계획을 마련, 주변지역주민 설명회를 통한 설득작업을 추진하였다. 정부는 1994년 1월 22일까지 개발계획에 대한 주민열람 및 의견을 제출을 마감하고 25일 인천시 중구 민방위교육장에서 공청회를 가진 뒤 2월 중순까지 시설지구개발계획을 최종 지정, 고시할 계획을 밝혔다. 정부는 방사성폐기물과 관련된 연구소시설의 입지에 대해서는 덕적도·영흥도·대부도 등을 검토하고 처분장 고시와 동시에 확정키로 하였다(한겨레, 1994. 1. 11.; 서울신문 1994. 1. 14.).

그리고 인천지역 의원들이 국내기술만으로는 신뢰할 수 없기 IAEA의 전문가들의 평가를 요청하였고 정부는 1995년 1월 23일 국제원자력기구(IAEA)의 방사성폐기물관리총책임자인 '도널드 셰어' 씨를 팀장으로 하는 「굴업도조사단」을 초청하여 외부평가를 통한 부지적정성을 평가받았다. 이들은 보고서에서 부지정밀탐사 및 지질조사를 필히 하여야 한다고 지적하였다(IAEA 굴업도 평가보고서 참조).

IV. 결 론

방사성폐기부지선정 사업은 前期인 1·2차 시도에서는 지역주민의

의사가 반영될 통로가 없었고 보상에 대한 고려가 결여되었다고 볼 수 있고 설혹 보상에 대한 고려가 있었다고 하더라도 지역주민들에게는 정보가 전달되지 않았거나 그들이 보상수준에 만족하지 않았다는 것을 추론할 수 있다. 그러나 後期의 3·4·5차에서는 주민참여의 범위가 점점 개선되고 법제도화로까지 진전이 된다는 특징이 있다. 다시 말해서 위협정책이 변화되어 온 과정에서 절차적인 측면들을 살펴본다면, 전기에는 거의 주민들의 참가 배제된 상황이어서 지역주민들은 절차적 불형평성과 분배적 불형평성을 느낄 수밖에 없었기 때문에 유형 I로 설명될 수 있다. 후기에는 주민참여와 보상금액이 점차 증가되었기 때문에 유형 I에 있던 사람들이 유형 II, 유형 III, 유형 IV 방향으로 상당수가 이동하였다고 추론할 수 있다. 4차 시도에서는 이 법안이 국회에 통과된 상황이어서 이 법을 근거로 홍보에 신뢰감을 줄 수 있었기 때문에 홍보가 매우 용이해졌다.

《정책(불)수용의 유형》

	절차적 불형평성	절차적 형평성
분배적 불형평성	유형 I	유형 II
분배적 형평성	유형 III	유형 IV

자료 : 필자 구성

보상의 법제도화는 지역주민들에게 보상에 대한 신뢰감을 심어주기 때문에 유치신청지역 주민들에게는 상당한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

4차 추진시에 나타난 특징은 유치신청지역이 조건부수용 형태를 취함으로써 정부의 보상에 추가적으로 보상을 요구하면서 자신들의 요구에 부합하는 보상책을 제시했다는 점이다. 즉 유치신청 지역의 주민들은 기존의 경제활동이나 생활에 장애가 되는 제약요인들을 제거하는

추가적인 보상책(수용 조건) 조건을 건의하였다는 것이다. 이런 경향은 과거의 무조건 반대에서 정부의 보상조건이 제시되자 이것에 추가적으로 자신들의 요구조건을 추가하여 자신들에게 필요한 보상을 받겠다는 실리위주의 합리적·합당한 협상전략을 구사한 것으로, 과거와는 완전히 다른 면모를 보여주었다(그림 [1-8]의 주민수용도 변화 참조).

즉 보상범위에 불만을 가진 자들, 예컨대 인근지역이면서 보상범위에 속하는 반경거리에 들어가지 못하는 지역이나 인근 자치단체나 보상이 되어도 직접적으로 해당되는 부분만큼만 보상받는 반쪽보상, 1/3 보상, 1/5보상, 1/8보상 등에 해당하는 사람들은 유형 II에 속하는 사람들이 상당수라는 것은 분배적인 불공평성을 해결할 수 있는 보상의 정교화 방안에 대한 고려가 유형 I로 移動시키는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다.

이러한 사실은 보상은 못 받으면서 시설물을 두고 있다는 점 때문에 각종 규제(예 : 건축)와 불이익(지가하락)을 받는 사람들의 반대가 상당하기 때문이다. 예컨대, 정부의 보상제도에 대한 장안군이나 기성면의 주민들의 의견이 두 갈래로 나누어진 이유도 기존 원전에 추가적으로 2중규제받는다라는 입장이 잘 설명해준다.

그림 [1-8] 제도변화와 지역주민의 수용도 변화

정부의 제도적 변화	지역주민 유치와 수용(동의) 변화
86.5. 방사성폐기물 관리기금 설치근거 마련(원자력법 개정) 89.8. 정부관리기금으로 운영(예산회계법 제7조 및 기금관리법 제2조) 91.9월말 부지 공개추진 발표	89.2.23. 영덕(남정면)지역 국회의원의 제기로 지역주민들에게 알려져 반대 89.3. 공식철회로 잠정해결됨 90.10.3. 안면도 지역주민 반대, 9일 백지화 91.10-11 부지 공개모집 전환으로 44개지역 유치 신청함. 그중 안면도(53명 포함) 92.5.21. 안면도 유치자 300명으로 증가.

<p>1991. 12. 기금관리기본법 (법률 제4461호) 제정 1992. 4. 1. 방사성폐기물주변지역 지원에 관한 법률 제정 결정 1992. 5. 13. 방사성폐기물관련주변 지역지원에관한법률(가칭) 입법 추진계획 발표 1992. 7. 기금관리기본법시행령 (대통령 제13702호) 제정 공포 1993. 4. 15. 김대통령 대덕단지방문 범정부추진, 관계부처협조 지시, 지역개발사업연계 지시 1993. 5. 4. 청와대 집단민원 관련 차관회의 소집, 총리실 주재로 관계부처협의 추진 결의 1993. 6. 20. 방사성폐기물사업 촉진 및 주변 시설지역지원법 입법예고</p>	
<p>1993. 12. 20. 방사성폐기물사업 촉진 및 주변 시설지역 지원법 국회 통과 1994. 2. 22. 유치지역 지원사업 내용 공고(1) 1994. 4. 14. 과거처 「방사성폐기물 지원사업 유치지역지원 공고(2)」 1994. 6. 1. 지원법 시행령 마련 건설시 50억, 운영시 30억 지역 지원</p>	<p>1993. 11. 양산군 장안면 부지적 합성 집의신청 1994. 3. 2. 양산군 장안주민 「장안개발추진위원회」 연대서명 등의 조건부 수용, 45개 항목 1994. 2. 28. 장흥군 용산면 상발리 유치 관심 표명으로 대덕연구소 및 일본 시찰 1994. 3. 울진군 추진위원회 과거 처와 회합</p>
<p>1994. 10. 29. 방사성폐기물사업추진 위와 산하 방사성사업기획단 구성 1994. 12. 1. 추가로 특별지원금 100억 지원 1994. 12. 20. 특별지원금 500억으로 증액 1994. 12. 22. 공보처 차관은 특별 지원금 500억과 더불어 7천억 상당의 건설공사때 지역주민 참여 등 제2첨단연구시설단지 건설 제시, 지역민방 허용도 검토(대구 기자 회견) 1994. 12. 23. 덕적도 지역발전기금 500억원울 일시불 지급하기로 하고, 기금 중 용진군 70%, 주변 지역 30%로 지급하고 굴업도는 어주 및 정착지원기금 제공 발표 (서울신문)</p>	<p>1994. 5. 16. 정부는 양산지역 주민 80%가 동의하였으나 일부 주민과 인근지역 환경단체 등의 부개입으로 포기 선언함 1994. 5. 27. 울진군 기성면 유치 신청(2, 150명 : 성인 3, 800명 중 57%, 해당지역인 삼신 1, 2리는 90% 찬성) 1994. 6. 4. 경남 고성군 회화면 1994. 6. 13. 안동댐 수몰지역 주민 유치 1994. 6. ? 강원도 양양군 현남면 유치의사 1994. 11. 18. 울진군 기성면 유치 호소문 14개 정부부처에 재신청 1994. 1. 8. 정선군 고탄읍 유치 1994. 12. 20. 굴업도 유치</p>
	<p>1994. 12. 20. 덕적도 주변시설 및 연구단지 확정</p>

그리고 과기처는 1994년 1월 11일 혐오시설 주변지역에 대한 용도 변경 혜택을 줄 수 있도록 기존의 법제도를 개선한다고 발표하면서, 산업폐기물이나 핵폐기물, 분뇨처리장, 화장장 등 혐오시설이 들어설 경우 주변의 농지나 잡종지를 공장이나 택지 등으로 변경시킬 수 있는 제도를 마련한다고 발표한 것은 정부가 주민기피시설물 입지로 인한 주민피해보상대책을 마련하고 관계부처와 협의하여 수도권정비계획법과 국토이용계획법 등 관련법을 개정키로 결정하였는데 이것은 수도권지역의 경우 자연보전권역이나 인구과밀 억제권역이 대규모 택지 공장, 공공시설 등이 들어설 수 있는 성장관리권역으로 바뀌고 수도권 이외의 지역은 자치단체장이 관련지역 토지변경을 할 수 있도록 하였다 (매일경제 1월 22일).

1994년 2월 5일 한국원자력연구소 원자력환경관리센터가 부산매일신문에 1면 머리기사로 처분장을 수용할 경우 지역발전사업 이외에도 그린벨트를 해제하여 주겠다고 하는 구체적인 유인책을 제시한 것은 “원전 관련시설이 주민 합의에 의해 수용될 경우 20년간 지역발전이 정체되고 있는 장안읍에 그린벨트를 해제하고 주거환경 개선과 대학교, 기술고등학교 유치, 백화점건립 등 도시계획청사건을 제시할 수 있다”는 내용이였다(부산매일신문, 1994. 2. 5.). 이런 보도가 나간 후 1994년 2월 4일부터는 경남 양산군 장안읍 지역에 「제2원자력연구소」 등 관련시설 등을 유치하자는 주민들이 점차 증가하였다는 점도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

또한 절차적 불형평성을 느끼고 분배적 형평성을 느끼는 자들, 즉 유형Ⅲ의 영역에 있는 사람들은 정부가 약속대로 보상해주는 것에 대한 불신하는 자들과 법제도화되어도 정부를 상대로 대응할만한 능력이 없는 사람들이 상당수 있을 것이다. 이런 소송비용을 걱정을 하는 사람들을 유형Ⅳ로 이동시키기 위해서는 국선변호사제도와 같은 이들을 대변해서 대응할 수 있는 메카니즘을 한국법률구조공단과 같은 조직을 통하여 지원하는 방안도 지역주민들의 신뢰감을 더욱 높여주는 대안으로 검토할 수 있다.

굴업도의 경우는 덕적도 주민 상당수(물론 반대도 있었음)와 인천지역 주민들이 찬성한 것은 특별지원금 500억과 건설기간 50억, 운영기

간 30억이라는 지원금 분배적 형평성과 절차적 불형평성을 느낀 자(유형Ⅲ)와 양자 모두 만족한 자들(유형Ⅳ)이 지배적이었다고 볼 수 있다.

그러나 방사성폐기물 부지선정정책을 추진하는 과정에서 우선 당장의 문제해결을 위해서 관리적 자율성을 토대로 하는 미국의 TVA처럼 지나친 지역우선주의(grass doctrine)을 채택한다면 외부단체(지역단체)와의 협력에 지나치게 집착함으로써 TVA와 여타 유관 연방기관의 갈등을 초래하고 흡수(cooptation)된 단체들에 의하여 TVA정책이 자주 변경되어 일관성이 저해되거나 정책추진자의 지도력이 제약되는 예기치 못한 부작용을 초래한 점을 지적한 Selznick(1949)의 충고를 교훈으로 삼아야 할 것이다. 이러한 맥락에서 지역단체들과의 협력은 반드시 게임규칙(rule of the game)을 정하고 이러한 제도 내에서 이들의 의견을 반영하여야 하며 우선 지역주민이나 사회단체들과 정부간에 이런 게임규칙에 익숙하기 위한 전단계로 빈번한 접촉을 통하여 만들어 나가는 약속(socialized code)을 점차적으로 확대해나갈 때 게임규칙 위반을 줄일 수 있고 이로 인하여 나타날 수 있는 부작용을 최소화시킬 수 있을 것이다.

【참 고 문 헌】

1. 국내 문헌

- 과기처(1995) IAEA 글업도 평가보고서.
통신과학위원회(1995) 제177회 국정감사자료
과기처(1993) 주변지역개발 정책방향「중소기업회관 공청회 자료집」.
과기처(1994) 「방사성폐기물관리사업촉진및 시설주변지역의 지원에 관한 법률施行令(案)」.
상공자원부(1994) 「1993년도 방사성폐기물관리기감 결산」 제170회 국정감사자료.
상공자원부(1994) 「방사성폐기물관리사업추진실적 1986-1993」. 제170회 국정감사자료.
김성수(1993) 주민기피시설 건설을 위한 합의도출방안. 「중소기업회관 공청회자료」
김영성(1990) 행정의 신뢰성 위기에 관한 연구 「충남대 사회과학연구소 논문집」, 3-27.
김영평(1994) 한국인의 기술위험 인식과 원자력 PA. 「원자력산업」, 11월호: 44-53.
김혜정(1993) 무조건 반대가 아닙니다. 「지방자치」, 3월호: 94-95.
문유미(1993) 핵폐기물만큼 위험한 정부의 핵정책. 「월간 환경운동」, 12월호: 60-2.
박재목(1994) 안면도 주민 반핵운동에 관한 사회학적 연구. 「성곡논총」
송희준(1992) 규제정책의 기준과 근로자의 안전 보건정책-근로자의 작업환경에 대한 미국정부의 선구적 규제사례 분석- 「사회과학논집」 제21집, 이화여자대학교.
신동호(1992) 과기처의 최대고민 핵폐기물처리장 선정 「읍저버」, 1월호: 274-285.

- 유지태(1994) 한국원자력에너지 이용에 관한 법적 문제
「환경법 연구」, 제16권: 91-109.
- 유평준(1992) 지역개발과 환경보전의 조화, 남비현상부터 극복해야.
「지방자치」, 12월호
- 이상팔(1988). 「위기관리조직의 과업환경에 영향을 미치는 변수에
관한 연구」-중앙재해대책본부를 중심으로--
고려대 석사학위논문
- 이종범(1995) 「국민과 정부관료제」. 서울: 고려대출판부.
- 정준급(1994) 환경문제로 인한 갈등-환경정책과 사회집단간의 갈등.
「성곡논총」.
- 조병희(1993) 방사성폐기물 부지확보와 지역지원사업
「중소기업회관 공청회자료」.
- 조택(1994) 「환경문제로 인한 갈등환경문제와 지역간 갈등」.
- 최수묵(1990) 주민없는 환경정책, 안면도 시위의 교훈
「신동아」, 12월호: 427-433.
- 최열(1993) 부지선정 강행하면 반핵비상령 선포한다.
「월간 환경운동」 12월호: 63.
- 포항연구(1989) 결사반대! 핵추방! 출렁이는 영덕·영일
- 하장보(1991) 갈 곳 잃은 핵폐기물의 실상
「월간중앙」, 1월호: 392-405.
- 한창규(1993) 주민반대의 실상과 이유 「지방자치」, 3월호: 102-107.

2. 외 국 문 헌

- Barrett-Howard, Edith and Tom R. Taylor, (1986) 「Procedural Justice as
criterion in allocation Decision」 JPSP.vol.50
- Brown, J. and White, H., 1987, 'The Public's Understanding of Radiation
and Nuclear Waste', Journal of the Society for Radiological
Protection.

- Brown, Jennifer(1989). Environmental threat: perception, analysis and management, Belhaven Press a Division of Printer Publisher London and New York
- Covello, V.T, (1987), 'Decision Analysis and Risk Management Decision-making: Issues and Methods', Risk Analysis, 7, 131-9.
- Deutsch, M.,(1985), "Distributive Justice : A Social Psychological Perspective(new haven: Yale U.Press)
- Douglas, M. and Wildavsky, A.(1982), 'How can we Know the Risks we Face? Why Risk Selection is a Social Process', Risk Analysis, 2, 49-51.
- Fischhoff, B., Slovic, P., Lichtenstein, S., Read, S. and Coombs, B.(1978), 'How Safe is Safe Enough', Polich Sciences, 8, 127-52.
- Kernaghan, Kenneth(1986), "Evolving Pattern of Administrative Responsiveness to the public" intrnational review of administrative Science, vol.52 : 7-16
- Kasperson. R. G and K.D. Pijawka(1988) "Social Response to hazard and major hazard event: Comparing natural and technological hazards", Public Administration Review (special issue 1985).
- Leventhal ,G.S., Karusa,J & Fry,W.R.(1980). "Beyond Fairness : A Theory of Allocation Preferences. in G. Mikula(ed), Justice and Social intreaction(New York: Springer-Verlag.e
- Mitchell, Gregory, et al,(1993) "Judgement of Social Justice : Comperison Between Equality and Efficacy)," JPSP, Vol. 65-4.
- Rayner, Steve,(1992). "Risk and Relativism in Science for Policy", The Social and Cultural Construction of Risk , B.B Johnson and V.T.Covello(eds).'
- Rayner, Steve, (1985), Redefining Risk: a Cultural Strategy for Risk Management, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, mimeo.
- Saltzstein(1985), "bureaucractic responsiveness, Administration and Society", november: 283-305

Sharp, Elaine B.(1981), Responsiveness in urban service delivery, the case of delivery, *Administration and Society* ,(13) : 33-58

Selznick, Philip,(1949). *TVA and the Grassroots*, University of California Press

Short, James F.,Jr.(1984), "The social Fabric at Risk: Toward the Social Transformation of Risk analysis", *ASR*,Vol(49):711-725

Slovic, P., Fischhoff, B. and Lichtenstein, S., (1982), 'Psychological Aspects of Risk Perception', in Sills, D., Wolf, C.P. and Shelanski, V.(eds.), *Accident at Three Mile Island; the Human Dimensions*, Westview, Boulder.