creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

방폐물 처분장 입지선정과 관련한 부안군과 경주시 사례연구

- 협력적 로컬거버넌스 관점에서 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

백 영 준

방폐물 처분장 입지선정과 관련한 부안군과 경주시 사례연구

-협력적 로컬거버넌스 관점에서-

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2021년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
백 영 준

백영준의 석사 학위논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 이 진 수

부위원장 김 동 욱

위 원 권 혁 주

국 문 초 록

방사성폐기물처분장(이하 방폐장)은 대표적인 비선호시설로 입지를 결정하는 과정에 국가 및 지역사회의 큰 갈등을 유발한다. 우리나라의 경우 약 30년간의 갈등을 겪은 끝에 중·저준위 방폐장 건설을 완료했다. 본 연구에서는 중·저준위 방폐장 입지선정 경험 중 갈등의 전개 양상이 극명하게 대비되는 부안군과 경주시의 입지추진 사례를 분석하여 갈등의 발생원인과 해결요인을 확인하였다.

연구의 분석틀로써 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 협력적 과정(Collaborative Process) 중심으로 적용하였고 2003년 부안군과 2005년 경주시에서 방폐장 입지선정과 관련해서 발생한 환경, 정책, 제도 갈등당사자의 행동, 주요사건 등을 대상으로 분석하였다.

연구의 결과 주민참여와 이해의 공유 등 협력적 과정이 입지갈등 해결에 중요한 역할을 한다는 점과, 당시 경주시가 이러한 상호작용이 잘 이루어 질 수 잇는 환경에 있었다는 것이 확인되었다. 또한 민주적 절차와 제도의 보유가 갈등해결을 담보하는 것이 아니라는 점이 확인되었다.

또한 경주시가 경험한 입지갈등은 유치신청 및 후보부지 선정 등 제도 뿐 아니라, 갈등당사자의 행동양태, 의사결정 배경 등 많은 부분에서 부안의 경험으로부터 상당한 학습효과가 있었다는 점이 확인되었다. 협력적 거버넌스 모형의 활용한 본 연구에서 이러한 학습효과는 통제되어야 할 변수이다. 학습효과의 영향력이 광범위하여 적절히 통제되지 못했다는 점이 본 연구의 한계이자 보완해야할 점이다,

주요어 : 방폐장, 방사성폐기물처분장, 갈등, 협력적거버넌스, 부안, 경주
학 번 : 2012-25178

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경과 필요성 ····· 1

1. 연구의 배경 ····· 1

2. 연구의 필요성 ····· 3

제 2 절 연구의 대상 및 범위 ····· 6

제 3 절 연구의 방법 및 자료수집 ····· 7

제 2 장 이론적 배경과 분석틀 ····· 9

제 1 절 선행연구 검토 ····· 9

제 2 절 공공갈등에 대한 이론적 논의 ····· 11

1. 공공갈등의 개념 ····· 11

2. 공공갈등의 특성 ····· 12

3. 공공갈등의 유형 ····· 14

4. 입지선정 공공갈등 ····· 15

제 3 절 협력적 로컬거버넌스의 정의 ····· 17

1. 로컬 거버넌스의 정의 및 역할 ····· 17

2. 협력적 거버넌스의 개념과 구축요인 ····· 19

3. 협력적 로컬거버넌스의 정의 ····· 22

제 4 절 연구의 분석틀 ····· 23

1. Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형 ····· 23

2. 연구의 분석틀 ····· 26

제 3 장 방폐물 처분장 입지선정 현황 ····· 27

제 1 절 방사성폐기물 및 처분방식 ····· 27

제 2 절 중·저준위 방폐장 입지선정 과정 ····· 31

제 3 절 해외사례(스웨덴, 핀란드) ····· 42

제 4 장 로컬거버넌스의 협력적 역할 ····· 56
제 1 절 부안(8차) 사례 ····· 56
제 2 절 경주(9차) 사례 ····· 62
제 3 절 경주 입지선정 후 갈등 및 관리 ····· 74

제 5 장 결론 ····· 82
제 1 절 연구의 결론 및 의의 ····· 82
제 2 절 연구의 한계 ····· 84

참고문헌 ····· 85
Abstract ····· 90

표 목 차

[표 2-1] 공공갈등의 정의 ····· 12
[표 2-2] 갈등당사자에 따른 갈등유형 ····· 13
[표 2-3] 협력적 거버넌스의 정의 ····· 20
[표 3-1] 방사성 폐기물 분류체계 ····· 27
[표 3-2] 중·저준위 방폐장 입지 추진 이력 ····· 31
[표 3-3] 방촉법의 주요내용 ····· 35
[표 3-4] 한국, 스웨덴, 핀란드 방폐장 입지선정 과정비교 53
[표 4-1] 2005년 방폐장 유치에 관한 주민투표 결과 ····· 66
[표 4-2] 경주와 부안의 지역상황 비교분석 ····· 69
[표 4-3] 2005년 당시 시·군·구 기구설치 및 직급기준 ····· 71
[표 4-4] 구성원들의 전략적 행동 ····· 74
[표 4-5] 방폐장 부지선정이후 주요사건 ····· 78

그 림 목 차

[그림 1-1] 지방자치제 하의 행위자간의 관계 ····· 2
[그림 2-1] 방폐장과 관련하여 발생가능한 갈등의 양태 ··· 17
[그림 2-2] 사회갈등의 구성요소 ····· 24
[그림 2-3] 협력적 거버넌스 모형 ····· 23
[그림 2-4] 연구의 분석틀 ····· 26
[그림 4-1] 협력적 거버넌스 모델에 따른 부안 사례 ····· 63
[그림 4-2] 협력적 거버넌스 모델에 따른 경주 사례 ····· 77
[그림 4-3] 협력적 거버넌스 모델에 따른 한수원 유지 갈등 79

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 필요성

1. 연구의 배경

원자력발전은 낮은 비용으로 고효율의 에너지를 생산한다는 장점 때문에 1970년대 이후 발전국가 체제의 우리나라에서 전략적으로 수용·확장되어 왔다. 1978년 국내 최초 원전인 고리원자력발전소가 가동된 후 42년이 지난 2020년 현재 24기가 가동되며 국가 전력생산의 약 30%[1]를 담당하고 있다. 그러나 원자력 발전량의 증가가 필연적으로 발전의 부산물인 방사성폐기물의 급속한 증가를 초래함에 따라 방사성폐기물의 안전관리가 큰 문제로 대두되었다. 이에 방사성폐기물을 어떻게 처분할 것인가? 하는 문제와 관련한 여러 공공갈등이 지속되고 있다. 그 중에서도 중·저준위 방사성 폐기물[2] 처분시설(이하 중·저준위 방폐장) 입지추진정책은 20년 가까이 표류하였고, 첨예한 갈등과 대립을 초래하였다. 2015년 경주에 준공된 중·저중·저준위 방폐장은 1986년에 입지선정 과정을 시작한 이래 부지선정을 둘러싸고 중앙정부, 한수원, 지방정부, 지역주민, 환경단체가 격렬히 충돌을 겪으며 20년이라는 긴 시간동안 9차에 걸친 입지선정을 시도하여 2005년에 이르러서야 입지가 결정되었다.

그러나 중·저준위 방폐장의 준공은 방사성폐기물의 안전한 관리와

---

1) 한국전력 전력통계(`20. 9.13.)

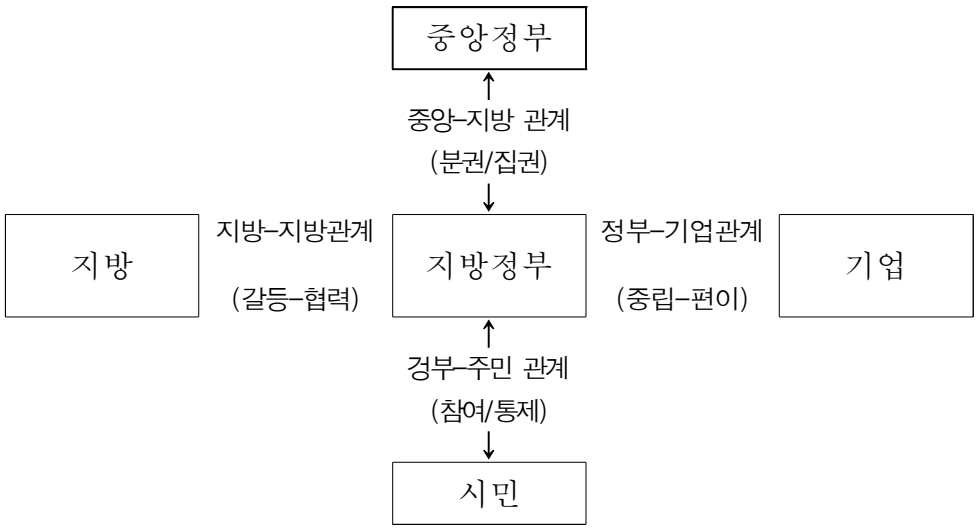
2) 중·저준위 방사성 폐기물은 사용 후 핵연료를 제외한 모든 방폐물을 의미하며, 대개 원전 작업자들의 작업복, 장갑, 액체폐기물, 증발기농축물, 원자로 냉각수처리시 발생하는 폐이온 교환수지, 슬러지, 폐필터 등으로 방사능 세기가 상대적으로 낮은 물질을 말한다. 수치로 말하면 방사능 기준 4천 베크렐(4,000 Bq/kg) 이하이거나 발열량 기준 2Kw/m^2 이하인 물질을 말한다.

4,000Bq/g	중·저준위 방폐물	고준위 방폐물
	중·저준위 방폐물	중·저준위 방폐물
	2Kw/m^2	

처분이라는 국가적 과제해결의 시작에 불과하다. 중·저준위 방폐물에 비하여 상대적으로 위험하다고 인식되는 고준위 방사성폐기물(사용후 핵연료) 처분장 건립이라는 과제가 여전히 남아 있기 때문이다. 사용후 핵연료를 보관하고 있는 원자력발전소 임시저장 시설의 포화가 2022년으로 임박하였기 때문이다. 물리적인 시간상 사용후 핵연료 처리방안에 대한 방법적 논의를 마무리하고 입지선정에 착수해야 할 시점이지만 관련 논의는 제자리에 머물러 있다.

2. 연구의 필요성

방폐장 입지선정을 비롯한 공공정책에 대한 갈등은 과거 정부와 지역주민 간 수직적 관계에서 발생하는 일차원적 수준의 갈등으로 전개되었으나(김경동·심익섭 2016), 1995년 민선지방 자치의 실시 이후 한국의 공공영역에 중앙-지방정부의 정부간 관계(Inter-Government Relations: IGR)가 형성되고, 급격히 진행된 민주화와 정보화로 국민들의 정책참여 욕구가 높아지면서 중앙-지방정부-NGO-정책전문가-지역주민 등 다양한 이해관계자를 망라하는 다차원적인 갈등수준으로 확장되어 [그림 1-1]과 같이 다양한 행위자 간 복잡한 구조로 발생한다.(임은옥 2019)



[그림1-1]지방자치제 하의 행위자간의 관계, 이승종(2011)

특히 한국에서 발생하는 공공갈등의 대부분은 지역개발과 SOC조성사업과 같은 대형국책 사업과 연관되며, 지역개발이나 SOC조성사업의 특성상 지역의 이익과 이해관계가 강하게 충돌하고, 많은 경우 환경파괴의 위험성을 동반하고 있다. 이런 이유로 SOC 조성사업과 지역개발에서 발생하는 공공갈등은 이슈화되어 국가차원의 문제로 등장한다.(김경동·심익섭 2016). 그중에서도 방폐장 입지선정은 갈등 과정상의 이해관계가 가장 극명하게 대립하는 사례라고 할 수 있다. 방폐물이 환경에 미치는 영향의 실제적, 관념적 크기가 다른 SOC 조성사업에서 드러나는 환경파괴의 위험성보다 훨씬 크고 이에 비례하여 시설유치에 따른 보상의 규모도 매우 크기 때문이다. 이러한 갈등을 관리하기 위해서는 기존의 관료제를 통한 수직적 갈등관리 방법보다는 다양한 이해관계자의 참여와 이들 간의 상호작용을 통한 거버넌스 차원의 갈등관리 체계가 필요하다.

정부는 중·저준위 방폐장 입지선정 과정에서 겪었던 시행착오를 반복하지 않기 위하여 고준위 방사성폐기물 관리 기본계획(2016.7월)을 수립하여 절차를 마련하는 한편 사용후핵연료 공론화 위원회(2013-2015) 및 '사용후핵연료 관리정책 재검토 위원회'(2019) 등 제도와 조직을 마련하여 국민의 참여와 숙의를 통하여 공공갈등을 해결하려 노력했으나 그 시도들은 현재까지 성공하지 못했다. 정부가 사용후연료 입지선정을 위하여 구성한 제도적 장치와 조직은 공공갈등 관리 기제로써 거버넌스를 도입하고자 하는 정부의 의지가 담겨 있었으나, 실제 작동 과정에서 거버넌스 구성원 간 상호작용이 기대에 미치지 못하여 실패하였다. 이는 거버번스 차원의 갈등관리를 위한 제도와 조직의 구성만으로는 방폐장 입지선정과 같은 공공갈등의 해결을 담보할 수 없다는 것을 방증한다. 방폐장 입지선정 과정은 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 집단의 이해관계가 상충하는 공공갈등으로 1) 기존의 수직적이고 관료제적인 문제해결 방식으로는 해결할 수 없으며 2) 거버넌스의 형태를 이루기 위한 제도와 조직이 갖추어 진다 하더라도 실제 구성원 간 협력적 상호작용이 발생하지 않는다면 갈등해결을 기대하기 힘들다. 그러므로 갈등관

리를 위한 도구로써 거버넌스를 활용하기 위해서 다양한 행위자들의 이익과 이해관계에 따른 행위구조와 상호작용을 이해하고 이를 관리하는 방법에 대한 연구가 필요하다. 이러한 사유로 본 연구는 공공갈등의 관리와 해결요인을 도출하는데 있어 거버넌스의 제도·조직적 측면보다는 행위자의 역할, 행위자간 관계(network) 및 상호작용을 통한 협력적 과정에 초점을 맞추고자 한다. 특히 방폐장 입지선정 문제는 거버넌스의 공간적 범위가 이슈와 관련된 지역으로 한정되므로 로컬 거버넌스 차원의 접근이 필요하다.

20년에 이르는 중·저준위 방폐장 입지선정 과정(1986-2005)에서 경주가 최종입지로 선정될 수 있었던 정치·사회적 배경에는 지방자치제의 도입(1995)과 정착이 큰 역할을 했다고 보는 시각(김선아 2013)이 있으며. 실제 정부가 제시한 경제적 보상규모(3,000억원)가 비슷했던 부안(8차)과 경주의(9차) 입지추진 사례가 전혀 다른 결과를 초래했던 원인으로 로컬 거버넌스의 역량을 들 수 있기(채원호, 손호중, 2005) 때문이다.

미국 블루리본위원회가 발간한 보고서[3)]에서 방폐장 부지선정의 원칙으로 제시되고 있는 6가지 세부요건은 갈등관리에 있어 상향식 기법을 강조하고 있으며 갈등의 일회적 해소가 아닌 동태적 관리를 강조하고 있다, 이러한 관리는 중앙정부나 사업자같은 단일주체가 아닌 로컬거버넌스에 의해서 수행될 수 있다는 점에서 입지선정과 관련한 공공갈등 관리 주체로서 로컬거버넌스의 협력적 역할에 대하여 연구하고자 한다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 중·저준위 방폐장 입지선정 과정 중 8차 추진 사례와(이하 부안사례)와 9차 사례(이하 경주사례)의 비교

---

3) Blue Ribbon Commission on America's Nuclear Future 2012. 1 : 네바다 유카마운틴에 고준위폐기물 방폐물처분시설 계획이 실패한 후에 작성된 보고서로 부지선정 원칙으로 주민동의에 기반한 접근 (A Consent-Based Approach to Siting andDeveloping)을 제시하고 있으며 세부적인 요건으로 (1)동의기반(Consent-based), 투명성(Transparent), 단계별(Phased), 적응적(Adaptive), 기준과 과학기반(Standards- and science-based), 파트너십 협치(Governed by partnership)을 강조했다.

를 통해서 관찰되는 공공갈등의 양상을 살펴보고 갈등의 관리 및 해결에 영향을 미친 로컬거버넌스의 협력적 역할을 살펴보고자 한다. 2003. 7월 부안군수의 방폐장 유치신청으로 시작된 부안사례는 과거 하향식 입지선정 방식에서 벗어나 공모절차를 통한 지역의 자발적인 유치신청이라는 상향식 입지결정 방법의 도입이라는 점에서 의의를 찾을 수 있으나 유치신청 전에 지역내에서 공정한 주민의견 수렴과정이 없었고, 지방의회의 부결에도 불구하고 군수의 독단적인 유치신청으로 시작되었다는 태생적 한계가 있다. 이로 인해, 시민단체와 지역주민들의 반발, 위도주민과 부안군민간 갈등이 심화되고 중앙 및 지방정부에 대한 불신이 고조되어 극단적인 반대시위에 직면하였다. 이 과정에서 급기야 부안군수 폭행사건이 발생하였고 지역주민에 의한 주민투표 실시(투표율 72.04%, 반대91.83%)를 통해 정책집행이 좌절되었다. 반면 경주사례는 중·저준위 방폐장 유치를 이루어 냈다는 결과는 물론 그 추진과정에서 정책의 최종적인 결정권(주민투표)을 주민들에게 줌으로써 이전 시기와는 확연히 구분되는 민주적 의사 결정구조를 만들어 냈다는 점과. 과거와는 달리 주요 행위자들이 관계가 정부와 주민이라는 수직적과 구도가 아닌 지역주민 대 지역주민이라는 수평적 경쟁구도를 만들어 내고 이들 간의 상호작용을 통하여 결과를 이루어냈다는 점에서 성공적인 공공정책 결정 과정이라 할 수 있다. 본 연구에서는 부안사례와 경주사례를 각각 방폐장 입지선정과 그 과정에서의 갈등관리에 관한 실패사례와 성공사례로 정의하고 결과의 차이를 초래한 핵심적인 원인으로 지역 로컬거버넌스의 협력적 역할을 제시하고자 한다. 또 지역 간 거버넌스의 역할이 다르게 나타나는 원인과 거버넌스의 협력적 역할의 작동 및 활성화 요인을 분석하여 향후 사용후연료 처분시설 등 위험시설 입지를 성공적으로 선정하기 위한 과정에서 갈등관리기제로서 거버넌스의 역할을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구의 주요 연구대상으로는 중·저준위 방폐장 입지선정 과정 중 '부안 방폐장 입지추진' 사례와 '경주 방폐장 입지선정' 사례를(선정하였다. 중·저준위 방폐장이라는 동일한 갈등대상을 가졌지만 갈등해결의 수준이 다른 두 사례는 개발과 보전이라는 대형 국책사업 입지정책에서 관찰되는 전형적인 갈등 구조를 갖고 있어 두 지역 간 갈등관리 역량 비교를 통한 분석이 가능하다. 또한 두 사례는 시간적으로 '참여정부'에서 생긴 갈등사례로 정치, 사회적 환경이나 정부의 갈등해결을 위해 시행한 전략 유사하리라 판단하여 선정하였다.

본 연구의 구체적인 범위는 부안 및 경주 방폐장 입지선정과 관련된 공공갈등과 이에 대한 이해관계자와 로컬거버넌스의 활동 및 갈등해결 과정이며 시간적 범위는 부안방폐장의 경우 부안군이 방폐장 예비후보지로 확정된 2003년 7월부터 부안군이 공식적으로 방폐장 예비후보지 지위를 상실하게 된 2004년 11월 까지로 하였으며, 경주사례는 중·저준위 방폐장 건설을 위한 특별법이 제정된 2005년 3월부터 중·저준위 방폐장이 준공된 2015년 8월까지이다. 경주사례 연구의 시간적 범위가 부안사례에 비하여 긴 이유는 본 연구에서 갈등단계별 갈등분석을 수행하고자 갈등 후 갈등(aftermath)단계를 연구에 포함시키기 위함이다.

제 3 절 연구의 방법 및 자료수집

본 연구에서는 국책사업 추진에 따라 불가피하게 발생하는 공공 갈등을 관리하는 로컬거버넌스의 협력적 역할을 모색하기 위해 다음과 같은 방법을 사용하고자 한다.

첫째 사례 연구이다. 사례 연구는 어떤 결과(effect)를 중심으로왜 그것이 나타나게 되었는지 결과의 원인 (cause - of - effect)을 규명하는 것이 사례연구의 주된 관심사이다(김병섭, 2010). 본 연구에서는 국책사업으로 인한 공공갈등을 로컬거버넌스의 협력적 역량을 통해 해결한 사례와 갈등해결수준(결과)에 대한 원인을 찾는 방법을 선택하겠다.

둘째 이론연구이다. 갈등관리에 있어 로컬거버넌스의 역할 대한 개념 정립 및 관련 이론을 살펴보기 위해 국·내외 학술문헌, 단행본, 정기간행물 등과 같은 자료를 활용하였다. 공공갈등관리, 지방자치(로컬거버넌스)와 관련된 이론적인 논의를 검토하기 위해 국내외의 학술논문과 단행본 등을 참고하였다. 그리고 사건을 파악하기 위해 신문과 뉴스 보도 자료를, 갈등의 쟁점과 당사자들의 인식 등을 파악하기 위해 주민설명회 기록, 회의 자료, 토론회자료, 성명서, 원자력발전백서, 부안 방폐장 관련 주민운동 백서 등을 활용하였다.

또한 사례연구를 통해 도출된 로컬거버넌스의 갈등관리 매커니즘이 가진 타당성 및 객관성을 확인하기 위해 우리나라보다 먼저 사용후연료 처분장 입지선정을 완료한 스웨덴과 핀란드 등 해외사례에서 해당 요소들이 어떤 방식으로 나타나는 지를 살펴보았다. 본 연구를 통해 로컬거버넌스가 갖추어야 할 갈등 관리요소에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경과 분석틀

제 1 절 선행연구 검토

방폐장 입지선정에 대한 연구는 국내·외에서 다양한 방식으로 진행되어왔다. 방폐장 입지에 대한 국내 다수의 연구들은 갈등의 요인분석, 정책순응의 확보요인 및 과정 등에 중점을 두고 있다(정지범, 2010; 정정화, 2007; 차성수·민은주, 2007; 하승수, 2006). 덕적도 주민들의 저항요인에 대한 실증적 연구를 수행한 최미옥(1999)은 주민의 방폐장의 위험성에 대한 인지, 정부에 대한 불신, 그리고 반핵주의를 중심으로 주민저항의 원인을 분석하고 있다. 2003년도에 발생한 부안군 위도면의 방폐장 입지선정 과정에서 나타난 주민저항 사례분석을 통해 김길수(2004)는 주민저항의 원인으로 방폐장의 위험성, 경제적 보상의 미흡, 부지선정과정의 비민주성 등 세 가지 요인을 제시하고 있다.

이러한 연구 경향은 해외의 경우에서도 나타난다. Mitchell and Carson(1986)은 방폐장 입지선정에 관한 주민저항의 원인으로 비용과 편익의 형평성 결여, 주민의 조직화 및 동원의 용이성, 그리고 반대운동의 성공가능성에 대한 주민의 기대 등 3가지로 분석하고 있으며, Mazmanian and Morell(1990)도 방폐장에 대한 주민저항의 원인으로 비용과 편익 차원의 형평성 결여, 방폐장이 초래할 위험성에 대한 주민들의 인식, 그리고 정부정책의 일관성 결여 및 정책담당자에 대한 불신 등을 꼽고 있다. 반면, 공공갈등관리와 정책 결정을 위한 제도·절차의 합리성에 관한 연구들도 많이 관찰되고 있다. Gervers(1991)는 입지선정 절차와 제도의 비민주성, 의사결정과정의 비공개성, 기술적 내용에 대한 신뢰도의 저하, 등을 주요 요인으로 꼽았으며, 김길수(1997)는 청하지역 입지선정 과정에서 나타난 분쟁사례를 분석하여 핵폐기물 처분장의 특성, 주민저항 완화를 위한 제도적 수단, 그리고 사업 집행기관의 신뢰성을 중심으로 주민의 저항 과정을 설명하고 있다. 이상팔(1995)은 행위자들의 상호작용, 홍보 및 규제제도, 참여 및

보상제도 등의 제도적 변수, 지역정치가들의 활동, 토지 효용성, 위험에 대한 인식 등에 주목하였다. 2005년 주민투표로 방폐장 입지가 선정된 이후에는 방폐장 입지선정의 수단으로서 주민투표의 역할과 문제점에 초점을 맞춘 연구가 진행되어 왔다.

방폐장 입지선정을 위한 주민투표의 문제점으로 김영종(2005)은 정책합리성의 저하문제, 주민투표의 공정성 확보문제 등을 제시한 반면 김도희(2006)는 보상금의 경제적 파급효과와 핵폐기물로 인한 피해영향권역을 고려하지 않은 점을 문제점으로 지적하였다. 또한 차성수·민은주(2007)와 정정화(2007)는 주민투표를 통한 방폐장 입지선정이 생태 민주주의와 합리성 기준에 부합하는지를 논의하였다. 최진식(2008)은 입지선정 이후 집행과정에서의 '님비 후님비' 현상을 초래할 위험성에 대해 분석하였다. 분석의 각도를 달리하여, 정책결정에 관여하는 행위자의 상호관계를 규명하는데 초점을 맞춘 연구도 있는데, 김영종(2006)은 방폐장 입지선정 과정의 정책 네트워크 분석에 초점을 맞추어 경주지역 유치활동을 중심으로 한 사례분석과 정책결정 제도의 변화가 정책 네트워크에 미친 영향을 울진지역 사례를 중심으로 비교·분석을 수행하였다. 이민창(2005)은 제도론적 시각을 토대로 방폐장이라는 재화적 특성과 정보의 비대칭성 및 불확실성, 그리고 정책집행의 관행과 학습의 관점에서 방폐장 입지선정 과정에서의 정책갈등 현상에 대한 분석을 시도하였다.

한편 신은종(2010)은 방폐장 입지선정을 대상으로 갈등을 관리하기 위해 설계된 갈등관리시스템이 어떠한 조건을 충족하지 못하여 작동되지 않았는지, 아니면 어떠한 조건을 충족함으로서 작동되었는지를 비교·분석하는 공공갈등관리에 대한 시스템적 접근을 시도하였다. 이상의 논의에 기초하여 볼 때, 방폐장 입지선정에 대한 연구는 주민저항과 참여에 대한 사례분석으로 부터 시작하여 거시적이고 시스템적인 영향요인에 대한 연구로 이동하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 방폐장 입지선정과 관련하여 분쟁을 조정하고 관리할 수 있는 준거 틀에 대한 연구로까지는 아직 본격적으로 진행되고 있지 못하다고

평가할 수 있다.

본 연구에서 다룰 기피시설 입지와 로컬거버넌스의 관계와 관한 선행연구도 존재한다. 임은옥(2019)은 방사능폐기장 입지선정 사례를 중심으로 기피시설 입지에 관한 효과적인 로컬거버넌스의 방향을 제시하는 것을 목적으로 이해관계자들과의 면담과 원전 관련 전문가를 대상으로 한 설문조사를 실시하였고 그 결과를 활용하여 기존 방폐장 입지선정 거버넌스의 실태를 파악하고, 거버넌스 참여자의 역할과 참여 기제를 중심으로 새로운 로컬거버넌스의 방향과 구체적인 입지선정 방법을 제시하였다. 그러나 이 연구는 갈등관리를 위한 거버넌스의 내의 상호작용보다는 제도적 정합성을 제고하기 방안에 대한 연구에 머물렀다는 점과 방폐물 입지선정과 관련된 외국의 다양한 거버넌스 사례에 대한 검토를 하지 않아 연구결과로 제시하는 대안적 거버넌스 형태에 대한 객관성과 타당성을 확보하지 못했다는 데 있다.

방폐장 입지선정과 관련한 경주와 부안의 비교사례연구도 존재한다. 김경동과 심익섭(2016)은 Ostrom의 IAD[4]분석 틀을 활용하여 경주와 부안의 방폐장 입지사례를 비교 분석하였다. 이 연구의 결과로 중·저준위 방폐장 입지선정 과정에서 심의민주주의와 거버넌스, 특별법(중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법), 담론 등이 도구적 역할에 불과하였다고 지적하고, 경주와 부안에서 나타난 방폐장 입지결정 요인은 제도적 요인과 상호의존성 요인 등으로 제시하였다. 이는 로컬거버넌스의 구성원 간 상호작용과 그 원인 및 결과를 분석하고자 하는 본 연구의 문제의식과 궤를 같이한다. 방폐장 입

4) E. Ostrom의 IAD(Institutional Analysis and Development Framework) 제도분석틀은 어떤 사회적 현상이 일어나는 원인을 그 사회의 제도 속에서 찾고자 하는 분석의 틀이다. 제도분석틀은 현상의 원인과 결과를 5가지 요소로 구분하여 분석한다. ① 생물물리적 조건 (biophysical conditions), ② 공동체 속성 (community attributes), ③ 활용규칙 혹은 제도 (rules/institutions) 가 현상의 원인을 이루는 세 요소이다. 이 세 요소는 ④ 행동의 장(action arena)에서의 행동상황과 여기에 참여하는 행위자들의 상호작용(interactions)을 만들어내며, 이런 상호작용들이 결국, ⑤자원이용의 산출결과 (outcomes) 를 만들어낸다.

지선정과 관련된 선행연구는 살펴본 것 외에도 많이 존재한다. 이것은 앞서 언급했듯이 방폐장 입지선정의 문제가 한국사회 공공갈등의 양상이 가장 극명하게 나타나는 문제이며 그 파급효과가 매우 크기 때문일 것이다. 본 연구는 다양한 관점에서의 이루어진 선행연구의 문제의식과 결론을 바탕으로 방폐장 입지선정에서 발생하는 갈등의 구조를 이해하고 이를 관리하기 위한 로컬거버넌스의 협력적 역할을 중점적으로 다루고자 한다.

제 2 절 공공갈등에 대한 이론적 논의

1. 공공갈등의 개념

일반적으로 공공갈등은 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다(강영진, 2000). 사회과학의 다른개념에 비해 갈등 및 공공갈등의 포괄적인 개념에 대한 합의는 잘 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 갈등의 속성이 다차원적이고 동태적인 것이기 때문에 세부적인 내용에 있어서는 [표 2-1]과 같이 연구 별로 차이를 보이고 있다.

이와 같은 공공갈등은 가족 갈등, 종교 갈등 등 다른 종류의 사회갈등과 그 성격 면에서 큰 차이를 보이고 있다. 정부가 갈등의 당사자로 포함된다는 점과 정부정책을 둘러싸고 발생한다는 점, 그리고 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요된다는 점에서 다른 갈등과 다르다고 보고 있다.(지속가능발전위원회, 2005)

'공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령, 2008)'에서는 갈등(공공갈등)을 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다.

[표 2-1] 공공갈등의 정의,(출처 하혜영(2009), 수정)

학자	정의

이달곤·하혜영 (2007)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
정규호(2007)	정부의 정책행위는 물론 법규 제정 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제와 관련된 갈등
권영규(2006)	정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간·조직간 대립적 상호작용
지속가능발전위원회 (2005)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되면, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생되는 대립과 분쟁
김도희(2001)	지역개발추진과정에서 발생한 정부와 주민간의 이해 대립적 상호작용(입지갈등)
전주상(2000)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
최봉기·이시경 (1999)	정책과정에서 야기되는 참여자들 간의 갈등으로서 정책의 기준이 불분명하거나 대안의 선택에 애로를 느낌으로써 참여자들 간에 투쟁(경쟁)관계가 형성되는 상태를 의미
김인철·최진식 (1999)	공익을 탐색하는 정책결정과정에서 정책결정에 관여 양립 불가능한 목표 추구 때문에 정책대안을 선택하는데 있어서 제약을 받고 있는 대립적 상황(정부간 갈등)
김영평(1994)	일종의 공익을 탐색하는 과정

2. 공공갈등의 특성

공공갈등은 갈등과 관련된 이해관계자들의 수가 많고, 그 유형도 다양한 특성을 보인다(Dukes, 1996: 45). 직접적 이해관계를 가지고 있는 당사자들뿐만 아니라 간접적인 영향을 받는 개인이나 집단까지 갈등에 포함되는 경우가 많다. 예를 들어 새만금 사업과 같이, 영향력의 범위가 넓은 사업의 경우 직접적인 경제적 이해관계자뿐만 아니라 환경운동단체, 이념단체 등과 같은 간접적 이해관계자까지 갈등에 참여하는 경우가 많다.

이로 인해 다양한 갈등 이슈들이 등장하는데, 서로 얽혀있어 풀기가 매우 어려운 경우가 대부분이다. 보통 경제적 이해관계뿐만 아니라 가치, 이념 등의 이슈들이 상호 복합적으로 연결되어 나타나는 경우가 많다. Pruitt & Carnevale(1993)이 말했듯이, '일반적으로 갈등이슈들은 단일 이슈로 구성되기 보다는 다양한 하부 이슈가 포함되어 있으며, 이슈들간에 상호 연결이 되어 있는 것'이다. 이는 공공갈등의 문제가 혼자서는 풀기 어려운 상호의존적인 특성을 가진 원인이다. (하혜영, 2007). 또한 갈등이슈가 기술적으로 복잡하고 불확실성을 내포할 경우 해결을 위한 대안을 찾기가 어렵다(Dukes, 1996).

그리고 정부사업에 의한 편익의 대부분은 전 국민이 대상인 반면, 이에 대한 비용은 일정범위의 구성원들에게 전가되는 경우가 많다. 따라서 이에 대한 보상문제 등에 대한 갈등이 유발되는 것이 일반적이다. 하혜영(2007)은 이를 비배재성과 비경합성의 공공재적 성격을 지닌 정부사업의 속성 때문인 것으로 논하고 있다.

공공갈등의 대상이 되는 대부분의 사업은 큰 규모의 비용이 투입된다(지속가능발전위원회, 2005). 이러한 비용의 많은 부분이 매몰비용(sunkcost)이어서, 이로 인하여 갈등의 해결이 어려운 경우도 많다.

3. 공공갈등의 유형

공공정책 수립 또는 추진 과정에서 발생하는 공공갈등은 갈등당사자,갈등의 내용, 성격, 쟁점, 갈등의 표출 여부 등의 분류기준에 따라 아래와 같이 나누어 볼 수 있다. 이를 요약하면 [표 2 - 2]과 같다.

[표 2-2] 갈등당사자에 따른 갈등유형

갈등구분	수직적 갈등	수평적 갈등
정부간 갈등	중앙정부-광역지자체	중앙부처-중앙부처
	중앙정부-기초지자체	광역지자체-광역지자체
	광역지자체-기초지자체	광역지자체-광역지자체
정부-시민간 갈등	정부-주민간 갈등	정부-NGO간 갈등
	중앙정부-주민	중앙정부-NGO
	광역지자체-주민	광역지자체-NGO
	기초지자체-주민	기초지자체-NGO

출처 : 하혜영(2007), 재인용

둘째, 내용에 따라 지방행정·재정분야 갈등과 지역개발분야 갈등으로 나눌 수 있다. 지방행정·재정분야의 갈등은 지자체 간의 권한, 인사,조직 등 지방행정분야 갈등과 과세, 재정 등 지방재정분야 갈등으로 구분할 수 있고, 지역개발분야 갈등은 혐오시설, 광역시설, 개발사업과 관련한 갈등으로 구분된다.

셋째, 갈등내용별 발생 원인으로는 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등으로 분류할 수 있다. 사실관계 갈등은 같은 사건이나 언행, 자료에 대해 서로 인식 차이가 발생하여 사실관계에 대해 각자 다른 입장을 주장할 때, 발생하는 갈등이며 이해관계 갈등은 자원·자리는 한정적인데 비해 원하는 사람이나 집단이 많을 때 생겨나는 갈등으로서, 금전적 이익이나 자원 분배과정에서 발생하는 불만이나 부정의에 크게 영향을 받는다.

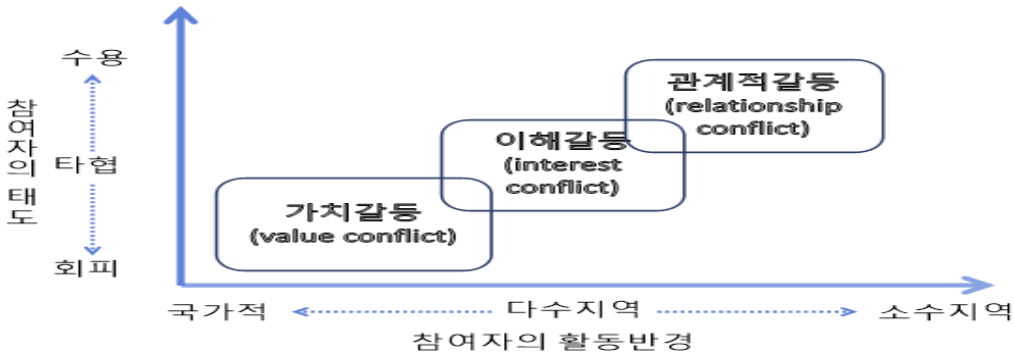
구조적 갈등은 적합하지 않은 제도, 규제, 관습, 힘의 불균형 등에 의해 개인이나 집단이 지속적으로 물질적, 정신적 피해를 당하는 상황이다. 관계상의 갈등은 지속적으로 관계를 유지해야 하는 사람들이 오해, 편견 등에 의해 관계 형성, 유지에 어려움을 겪는 갈등상황이며, 가치관 갈등은 환경이나 문화의 성정배경이 다른 개인이나 집단 간에 신념이나 종교, 문화 등 가치관의 차이에서 오는 갈등으로 하나의 가치를 강요하거나 포기할 수 없어 해결이 매우 어려운 갈등이다. 정체성 갈등은 인종갈등이나 역사 갈등 등과 같이 자신이 속한 집단이 부당한 대우나 부정의의 피해자라는 인식이 확대될 때 구성원들에게 직접적인 개인의 문제로 다가오게 된다.

넷째, 갈등 표출여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있는데(나태준·박재희, 2004), 잠재적 갈등은 갈등발생 조건이 존재하고 당사자들이 이를 지각하고 있기는 하지만, 갈등에 따르는 외형적 행위가 감추어진 갈등이며, 현재적 갈등은 갈등당사자의 불만과 경쟁심이 외부로 표출된 갈등을 말한다.

4. 입지선정 공공갈등

방폐장 입지선정과 같은 공공정책과 관련한 갈등은 크게 3가지 단계에서 나타난다(호서대학교 산학협력단, 2007). 첫째는 사회적 공론화 단계이다. 이는 구체적인 입지선정 절차에 돌입하기 전 방폐장을 건립하는 것이 과연 사회적으로 필요한 일인가에 대한 가치갈등(value conflict) 단계이다. 이 단계의 갈등은 전 국민을 이해당사자로 한다는 특징을 가지고 있다. 현재 고준위 방폐장 입지선정과 관련한 갈등이 이 단계에 있다. 둘째는 이해갈등(interest conflict)의 단계로 입지선정과정에서 발생하는 시설입지로 인해 발생되는 편익의 배분과 관련되는 갈등단계이다. 중·저준위 방폐장 건립의 반대급부로 제공되는 보상을 대상으로 여러자치 단체가 경쟁의 양상을 보였던 2005년의 상황이 이 단계에 해당한다고 할 수 있다. 셋째는 관계적 갈등으로 상대에 대한 신뢰와 불신이 만들어내는 갈등양태 라고 할 수 있다. 상호 간의 관계가 부정적이었거나, 일방적일 때, 또한 한 주체가 다른 주체로부터 단절된 상태일 때 나타나는 갈등을 의미한다. 이 세 가지 유형의 갈등은 원전시설의 운영단계에서 모두 동시에 나타나는 것이 아니라 순차적으로 나타나는 특성이 있다. 그러나 갈등의 양태가 순차적으로 발생한다고 하여 반드시 특정 시점에 하나의 갈등양태만이 나타나는 것은 아니고 일정시점에서는 중복되어 나타나기도 한다.

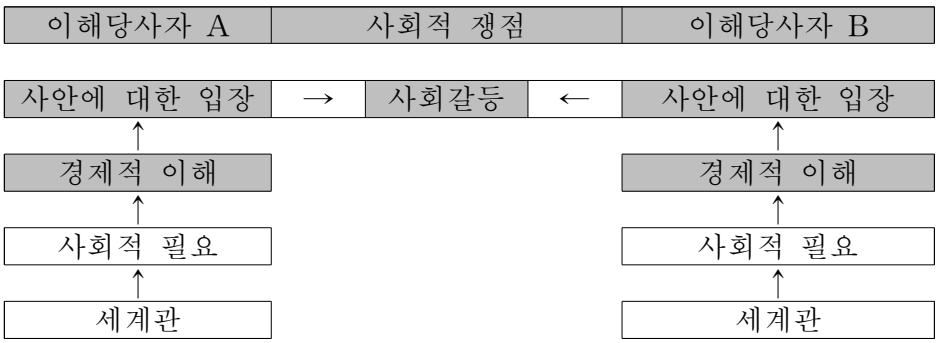
[그림 2-1] - 방폐장과 관련되어 발생할 수 있는 갈등의 양태



출처 : 호서대학교 산학협력단(2007) 재인용

[그림2-1]은 이 두 가지 기준을 근거로 갈등의 양태를 도식화하여 나타낸 것이다. 이는 입지갈등의 밑바탕에는 사안 자체에 대한 갈등보다 광범위한 가치갈등이 있으며, 가치갈등의 해소 없이는 이후 발생하는 이해갈등 및 관계적 갈등의 해결이 불가능에 가깝다는 것을 의미한다. 이는 공공갈등의 원인과 해결책을 연구에 있어 큰 함의를 가지며, 입지선정 갈등의 이러한 특성은 사회갈등이 일반적으로 가진 특성과도 일치한다. 사회갈등에 있어 당사자들이 갖는 어떤 사회적 쟁점에 관한 입장은 그들의 사회적 필요와 경제적 이해에 따라 정해지기 때문에 사회갈등이 발생하는 원인을 찾고 장기적인 대안을 마련하기 위해서는 사례에 대한 관심을 넘어 사회성원들을 빈번히 갈등에 연루되게 하는 사회적 구조에 대해 분석할 필요가 있다(권혁주 2016). 그러나 특정 사회갈등의 발생원인과 해결요인을 논의할 때 세계관이나 사회적 필요성 등 가치갈등 영역의 문제를 연구대상으로 할 경우 연구의 범위가 광범위해져 연구문제에 집중하기 어려울 우려가 있다. 이에 본 연구에서는 [그림2-2]의 음영으로 표시된 부분의 갈등을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

[그림 2-2] 사회갈등의 구성요소



출처 : 권혁주(2016)

제 3 절 협력적 로컬 거버넌스의 정의

1. 로컬거버넌스의 정의 및 역할

거버넌스는 전통적인 정부의 단일 지배 개념에 대비되는 개념으로 정부, 시장, 시민사회 등의 다양한 행위주체들 간의 협력 체계를 의미한다(Jessop, 2000). 즉, 전통적 관료제가 정부에 의한 집권, 통제 및 지배의 원리를 따르는 반면, 거버넌스는 분권과 수평적 관계에 기반한 다양한 행위자들 참여를 전제로 하는 협치의 개념으로 이해할 수 있다. 따라서 거버넌스는 정부의 하향식 의사결정을 지양하고 분권과 상호의존적인 구성원들 간의 네트워크에 기반을 두는 공동의사결정을 특징으로 한다(주재복·한부영, 2006). 박상필(2014)은 거버넌스를 정책과정에 시민을 참여시켜 공공문제를 해결하는 시스템으로 정의하고, 공적 영역과 사적 영역 간의 융합을 전제로 하는 현대사회에서는 계층제의 단선 구조가 아니라 수평적 복합구조와 네트워크의 특징을 가지는 거버넌스를 통해 행위자들이 의사결정하고 그 책임을 공유하는 것을 강조한다. 로컬거버넌스(local governance)는 지역이라는 공간적 범위를 기준으로 거버넌스의 유형을 구분한 것으로, 지방정부의 차원에서 지역의 주요 문제를 해당 문제와 관련된 다양한 행위자들이 참여하여 해결하는 기제를 의미한다(주재복·한부영, 2006). 정재진·전영평(2007:37)은 로컬거버넌스를 지역 현안에 대해 지방자치단체와 지역주민이 주요 행위자로 참여하는 협력적 정책 결정 과정으로 정의하고, 로컬거버넌스의 주요 요소로 지역 문제, 지역주민의 참여, 협력적 문제 해결 및 책임 공유를 제시한다. Stoker(1998)는 정부 부문과 시민단체, 비정부조직, 그리고 다양한 그 외 지방기관을 포함하는 비정부 부문과의 지속적인 상호협력을 전제로 하는 로컬거버넌스 패러다임을 지역개발, 환경, 교통, 범죄 등과 같은 지역 문제 해결에 적용하고자 한다. 즉, 로컬거버넌스는 지방 수준에서 관련된 다양한 행위자들이 참여하는 공동의사 결정방식으로 참여자가 그 결정의 책임을 공유한다는 특징을 가진다. 로컬거버넌스의 구성 주체는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부, 타 지방정부, 공공기관, 시민단체, 지역주민 등으로 다양하기 때문에 이들 간의 협력적 관계를 보장할 수 있는 권한 및 역할 배분'과 '민주적 참여 기제의 확보'가 로컬거버넌스의 핵심

요소가 된다. 과거 권위주의 정부에서는 중앙의 사업이 지방의 현안과 연계가 되거나 지역사회에 직접 영향을 미치더라도 주요 정책결정 과정에 지방자치단체와 지역주민의 참여가 상당히 제한되었으나, 1995년 민선 지방자치가 실행되고, 시민의식이 성숙 됨에 따라 정책결정 패러다임이 로컬거버넌스로 변화되었다(정재진·전영평, 2007). 기존 정책 결정방식은 중앙정부의 통제와 관(官)중심의 폐쇄적 네트워크에 기반을 둔 관료적 리더십을 요구하지만, 로컬거버넌스는 분권화와 최소한의 중앙통제, 다양한 행위자의 참여가 가능한 개방적 네트워크, 시민사회 중심의 다원주의적 리더십을 필요로 한다.(최영출 외, 2006; 남재걸, 2016). 김흥회(2014)는 로컬거버넌스를 중앙정부와 지방정부와의 관계와 지방정부와 시민단체와의 관계로 규정하고 있으며, 지방정부 위기를 극복하기 위해 중앙정부와의 관계뿐만 아니라 지역의 이해관계자들의 역할을 포함하는 근본적인 구조와 틀에 대한 논의가 이루어져야 함을 강조한다.

2. 협력적 거버넌스의 개념과 구축요인

통상적인 의미의 협력적 거버넌스는 정부를 포함하여 공적 부문과 민간부문이 상호 협력을 통하여 주요 현안을 해결하는 것을 뜻하지만, 거버넌스에 대한 정의가 다양하듯이 협력적 거버넌스에 대한 정의 또한 다양하게 이루어지고 있다. Ansell & Gash(2007)는 협력적 거버넌스란 정책 및 계획에 있어서 공식적이고, 합의 지향적이며, 집합적인 의사결정과정에서 공공기관, 비정부기관의 이해당사자들이 참여하는 조직 또는 체계라고 정의하였다. Gray(1989)는 해당 문제에 대하여 서로 다른 시각을 가지고 있는 참여자들이 함께 모여서 상호간의 차이점을 건설적으로 논의해 나가면서 상호 간의 좁은 시야를 벗어날 수 있는 해결책을 찾아가는 과정이라고 정의한다. 그리고 Gray(1989)는 협력의 특징으로 참여자의 상호의존성, 참여자의 차이점을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 마지막으로 결과에 대한 집합적인 책임성 등의 특징을 가

지고 있다고 한다. Emerson(2011)은 협력적 거버넌스가 공적인 목적을 수행하기 위하여 공공기관, 상하정부, 공적, 사적, 민간 부분에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 과정과 구조로써 다른 수 26「한국자치행정학보」제31권 제4호(2017 겨울) 단에 의해서는 그 목적을 달성하기 어려운 것을 의미한다고 한다. Henton(2008)은 협력적 거버넌스에 대하여 협력과 거버넌스의 합성어라고 보았으며 이때의 거버넌스가 시장, 정부, 시민사회의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정의 조정이라고 한다면 협력은 다양한 분야에 걸쳐서 공동의 목적을 달성하기 위한 것이라고 하였다. 협력적 로컬거버넌스에 대한 학자들의 개념 정의를 살펴보면 공공의 문제를 해결해 나가는데 있어서 다양한 이해관계자들이 협력해야 하는 경우에 있어서 협력적 거버넌스가 필요하다는 점이 공통적으로 도출되고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 협력적 거버넌스라는 것을 “지역 수준에서 중앙정부와 지방정부 그리고 각종 시민단체, 지역 주민을 포함하여 각 행위 주체들이 대등한 관계 속에서 참여와 협력을 통하여 문제를 해결하여 나가는 방식”이라고 파악하고자 한다.

[표2-3] 협력적 거버넌스의 정의

학자	정의
Ansell & Gash(2007)	공공정책 기획과 실행을 위한 공식적이고 합의 지향적 의사결정 구조를 갖고 있는 통치조직 혹은 체계로써 비정부기관 구성원을 포함
Emerson et al.(2011)	공적인 목적을 수행하기 위해 공공기관, 상・하위 정부, 공적, 사적, 민간 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 과정과 구조
Henton et al.(2008)	협력과 거버넌스의 합성어. 거버넌스가 시장, 정부, 시민사회의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정의 조정이라면협력은 다양한 분야에 걸쳐 공동의 목적을 달성하기 위한것

Thomson & Perry(2006)	자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조, 그리고 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정
Tang & Mazmanian(2008)	한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 부분의 조직들이 협의하여 방향을 설정, 계획, 실행, 평가하는 과정
서순탁·민보경 (2005)	각 행위주체들과 참여와 파트너십을 강조하여 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제해결방식
채종헌·김재근 (2009)	자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협력 및 관리 노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계

협력적 거버넌스를 성공적으로 운영하는데 영향을 미치는 요인으로는 운영적 요인, 환경적 요인, 구조적 요인 등이 제시되고 있다(최영출 외, 2006). 먼저 협력적 거버넌스의 운영적 요인으로 거버넌스 내의 이해관계자들 사이의 상호작용을 관리 조정하는 운영 규칙과 관련되는 내부 요인 등이 제시되고 있다. 환경적 요인으로는 행위자들의 특성과 상호 간의 관계, 사회적 자본 등과 같은 요인이 제시된다. 그리고 구조적 요인으로는 이해관계가 있는 행위자들의 역할, 책임 설정, 정보의 공유방식, 의사결정 방식 등 거버넌스를 구성하기 위한 요인들이 제시된다. 이처럼 성공적인 협력적 거버넌스를 구축하고 운영하기 위해서는 다양한 요인들과 규칙들의 상호작용이 필요하다고 할 수 있다(주재복, 2010). 협력적 거버넌스와 관련된 연구문헌을 살펴보면 지방 정책을 결정하는 과정에서 이해관계가 다른 행위자들 사이에서 발생하는 갈등이 파트너십이라고 하는 협의 기제를 통하여 합의과정에 이르는 국면을 분석하여 협력 요인을 밝힌 연구가 있다(홍성만, 2002; 배응한 2002). 홍성만(2002)은 영월 댐 건설의 백지화라고 하는 합의가 도출되는 과정을 정부와 비정부조직 간의 힘, 유인, 설득이라는 대응전략과 협의 기제를 기초로 분석하였고, 중립적인 위치에 있는 제3자의 개입과 동등한 참여권의 부여, 정보의 교환과 합의의 장

운영, NGO의 능력 등을 합의 형성요인으로써 제시하고 있다. 배응환(2002)은 안면도 국제꽃박람회와 관련하여 지방 정책결정 모습, 행위자간의 관계, 지방정책 결과를 정책 네트워크 관점에서 분석하여 정책 행위자, 정책 이익, 상호 연결통로 등의 변수를 사용하여 분석함으로써, 지방정부와 NGO 사이의 관계를 파악하는 것이 지방 정치 현상을 설명하고 예측 가능하게 할 수 있다고 주장하였다. 또한 지역 공동체의 환경적 조건과 로컬거버넌스의 능력의 조합을 통하여 로컬거버넌스의 모형이 권위주의적인 통치행태에서 민주적인 통치행태로 진화하고 있다고 보았으며, 이 같은 변화요인으로써 시대 환경의 조건 변화와 행위자 상호 간의 이해를 포함할 수 있는 접촉점의 존재 여부, 행위자 상호 간의 개방적 네트워크의 존재 여부, 그리고 사회 자본의 역할 등을 제시하였다. 그리고 로컬거버넌스의 능력은 지방통치 요구의 문제 상황을 해결하는 능력을 말하며, 행위자의 범주와 이해, 그리고 상호 간의 작용을 하위 변수로 언급하고 있다.

3. 협력적 로컬 거버넌스의 정의

협력적 로컬 거버넌스는 협력적 거버넌스와 로컬거버넌스가 융합된 형태로 볼 수 있다. 협력적 거버넌스는 사회문제 해결을 위해 민간부문, 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 지역주민 등의 다양한 사회구성원들이 자율적으로 수평적인 네트워크를 형성하여 양방향적이고, 다자적인 협력적 상호작용을 핵심으로 한다. 협력적 로컬거버넌스는 협력적 거버넌스의 공간 수준을 로컬거버넌스의 범위인 '지역'으로 변화시킨 것을 그 핵심으로 하는데, 여기서 논의되는 지역 또한 지리적·물리적 환경으로서의 지역이 아닌 지역문제가 영향을 미치는 영역과 지역의 행위주체가 영향을 미치는 영역이 될 것이다. 그리고 거버넌스에 참여하는 주체들 또한 지방자치단체, 지역주민, 지역 시민단체 등으로 지역적으로 변화한 것이다(박해육 2011,184). 홍성만(2004)도 협력적 로컬 거버넌스를 "지역수준에서 중앙정부, 지방정부, 시민사회단체, 지역주민을 포함하는 각 행위주체들의 역할과 자

발적 상호협력에 바탕을 둔 문제해결방식”으로 정의하였다. 조승현 외(2007)는 “지역의 공동문제에 대해 다양한 이해관계 및 자원을 가진 다수의 행위자(지방정부, 전문가집단, 이익단체, NGO, 지역주민 등)들이 대등한 관계 속에서 참여와 협력을 통해 자발적으로 문제를 해결해 나가는 과정 또는 방식”으로 협력적 로컬 거버넌스를 정의하였다. 다른 학자들도 협력적 거버넌스를 지역적 수준에서 정의하였음을 알 수 있다(박해육 2011). 결국 협력적 로컬 거버넌스는 지역의 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통하여 상호 협력적으로 해결해 나가는 것을 의미하는 것으로 지방자치단체, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직 간의 네트워크 구조라 할 수 있다(주재복 2011).

이상과 같은 개념 정의에서 볼 때 본 연구에서 협력적 로컬 거버넌스의 핵심적 개념은 “방폐장 입지선정이라는 공공정책을 추진하는 과정에서 국책사업을 추진하고자 하는 중앙정부와 사업유치에 따른 직·간접적 보상을 통한 지역발전 및 방사능 안전이라는 상이한 목표를 가진 로컬거버넌스의 구성원들이 공식적이고 합의지향적인 제도 안에서 상호 협력을 통하여 개별 주체가 독자적으로 수행했을 경우 얻지 못하는 편익을 공동으로 달성하려는 것이다”. 이런 의미에서 지방정부, 지민단체, 지역주민 등 로컬거버넌스 구성원 간의 지속적 상호작용을 전제로 하며, 상호 간의 공유된 목적과 가치체계를 바탕으로 문제를 해결하려는 특징을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 ‘방폐장 입지선정의 협력적 로컬거버넌스’는 입지 문제를 협력의 맥락에서 지역수준의 다조직적(multi-oganizational)참여주체들이 네트워크를 구성하여, 지속적인 상호작용으로 협력적으로 대비하고 해결하는 거버넌스로 볼 수 있을 것이다.

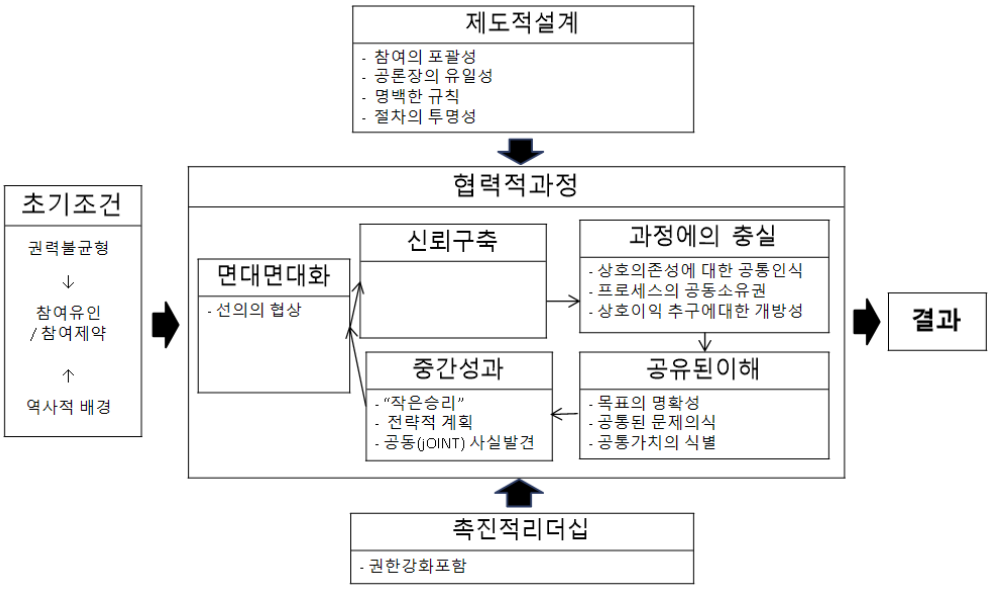
제 4 절 연구의 분석틀

1. Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형

Ansell & Gash(2007)는 협력적 거버넌스에 관한 기존문헌 및 다양한 정책 부문에 걸친 137건의 거버넌스 사례를 대상으로 메타분석을 실시하여 협력적 거버넌스의 모형을 도출해냈다. 이 모형은 [그림 2-3]과 같이 협력적 거버넌스의 구성요소를 크게 초기조건(starting conditions), 협력적 과정(collaborative process), 제도적 설계(institutional design), 촉진적 리더십 (facilitative leadership)로 구분하고 있다.

먼저 초기조건은 ① 권력 및 자원의 불균형과 ② 역사적 배경 그리고 ③ 참여 및 배재의 유인으로 구성되어 있다. 권력 및 자원의 불균형이란 능력, 조직, 지위 또는 자원이 당사자 간에 동일하게 배분되어 있지 않다면 협력적 거버넌스는 이러한 조건을 잘 갖추고 있는 당사자들에 의해 조작될 가능성이 있다는 것이다.

[그림 2-3] <Ansell & Gash(2007) - 협력적 거버넌스 모형>



만약 당사자들 사이에 이러한 불균형이 존재하면 불신이 발생하고 과정에 충실히 참여할 가능성이 줄어든다. 힘의 불균형으로 발생하

는 문제점은 중요한 당사자임에도 불구하고 조직적 기반이 없어 과정에서 배제될 수 있다는 것이다. 다음으로 당사자들간 공유하고 있는 과거의 적대 혹은 협조의 역사적 배경이 중요한 문제가 된다. 당사자들 간에 갈등의 역사가 있는 경우 이들 사이의 초기신뢰 수준은 낮을 수밖에 없고 이로 인해 과정에의 충실도 역시 낮아지며 부정직한 소통이 발생하게 된다. 반대로 과거에 성공적인 협력이 이루어진 경우에는 사회 자본이 창출되며, 신뢰의 수준은 상승하고 협력에의 선순환이 이루어진다. 참여의 유인은 앞서 언급한 힘의 불균형과 당사자들 간 갈등 혹은 협조의 역사에 영향을 받는다. 권력의 불균형을 지각한 당사자들은 협력의 과정에 참여할 유인을 갖는데, 특히 참여로 인해 구체적이고 효과적인 정책성과가 예상될 때 그 유인이 증가한다. (Futrel l,2003;Ansell& Gash,2007). 또한, 당사자들이 다른 사람들의 협조 여부가 그들의 목표 실현에 영향을 준다고 인식하면 참여에 대한 유인이 증가한다. 그런데 여기서 당사자들 간의 갈등의 역사가 있다고 하더라도 그들 사이에 상호의존성이 높다는 인식이 자리하고 있다면 이 역시 협력적인 과정에의 유인이 증가하는 요인이 된다. 반대로 당사자들 간에 신뢰와 공유된 가치의 존재가 항상 협력에 긍정적인 영향을 주는 것은 아닌데 이는 당사자들이 협력보다 단일한 방향의 목표를 성취하는 것이 더욱 용이하다는 판단을 내릴 가능성이 있기 때문이다. 즉, 상호의존성이 낮은 경우라면 당사자들 사이에 신뢰 관계가 형성되어 있더라도 협력이 원활하게 진행되지 않을 수 있다.

협력적 과정에 영향을 주는 요인으로는 촉진적 리더십과 제도적 설계가 있다. 촉진적 리더십은 합의를 형성하는 데에 있어 어느 개인의 리더십의 발휘가 당사자들이 스스로 협력할 수 없을 때 중요하다. 또한 리더십은 규칙을 제정하고 신뢰를 구축하며, 대화를 유도하고 상호 이익을 탐색할 때 특히 필수적 요건이 된다. 협력적 과정에 대한 외재적인 요인의 하나로 제도적인 설계가 있다. 여기서 제도적인 설계는 협력을 하기 위한 기본적인 규칙, 참여의 범위의 확대, 공

론장의 유일성, 과정의 투명성 등을 포함한다. 이 중에서 특히 참여 범위의 확대는 협력적 거버넌스의 개방적이고 협조적인 정신을 반영할 뿐만 아니라 당사자들이 다른 당사자들과 숙의(deliberate)할 기회를 제공하고 그 결과 나타난 정책의 성과가 광범위한 동의에 근거하였다는 정당화 근거를 마련해준다. 협력적 거버넌스 모형의 중심축을 형성하는 협력적 과정은 신뢰구축(trust building), 과정에의 충실(commitment to process), 공유된 이해(shared understanding), 중간성과 (intermediate outcomes), 면대면 대화(face-to-face dialogue)로 이루어져 있다. 그런데 이 요소들은 병렬적으로 나열되어 있는 것이 아니라 순환적이고 반복적인 과정을 거친다. 다시 말해 대화를 통해 서로에 대한 이해가 증진되고 신뢰가 형성되며 그로 인해 과정에 충실히 참여하게 되는데 이 과정에서 중간성과 혹은 작은 승리(small wins)들이 나타나게 된다. 이러한 협력적 과정을 거치면서 장기적으로는 당사자들 간에 신뢰가 구축되는 것이다.

2. 연구의 분석틀

이론적 논의에서 살펴 본 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스의 모형을 이용하여 [그림2-4]와 같은 연구 분석 틀을 마련하였다. 서론에서 언급했듯이 본 연구는 로컬거버넌스 구성원 간 협력적 상호작용에 초점을 맞추어 사례연구를 진행하고자 한다. 그러나 해당 지역의 역사적 배경이나 권력구조, 리더쉽에 대한 이해없이 두 지역 간 협력적 과정의 차이와 그 원인을 분석하는 것은 매우 어려우며, 또한 연구를 통해 도출되는 갈등해결 요소 역시 피상적인 것에 그칠 가능성이 크다.

이에 본 연구는 방폐장 입지선정을 위한 로컬 가버넌스의 협력적 과정에 대한 분석에 앞서 구성원과 작동방식 측면에서 부안과 경주 두 지역의 로컬 거버넌스를 정의하고자 한다. 이를 바탕으로 방폐장 입지선정 이슈에 대한 초기조건(역사적배경 및 권력관계)과 리더쉽, 그리고 관련 법과 규정을 포함한 제도적 측면이 어떻게 형성

되어 있는 지를 분석하고 그 차이점을 발견하고자 한다.

먼저 초기조건은 부안과 위도, 동경주와 경주시내권 등 행정구역 내 지역 간 관계를 지정학적 관점에서 분석하고 그 차이점을 밝혀내는 것과 지역 내 원자력발전소 보유와 방폐장 입지선정 이슈에 대한 이해도를 중심으로 살피고자 한다. 리더십 측면에서는 입지선정 과정에서 부안군수와 경주시장의 행동을 분석하여 입지선정 과정에서 중앙정부와 지역주민은 물론 지방의회와 시민단체 등 로컬거버넌스 구성원 간 상호작용에 자치단체장의 역할이 어떤 영향을 미칠 수 있는지 알아보겠다. 마지막으로 제도적 측면에서는 보상의 규모와 입지선정 방식을 포함하고 있는 방폐장 입지선정 관련 법과 정부공고는 물론 지역 내 의사결정 체계를 분석하여 두 지역 간 차이을 밝히겠다.

이러한 연구를 통해 관찰되는 환경적 차이가 실제 입지선정 과정 중 두 지역에서 관찰되는 상이한 협력적 과정의 원인임을 밝히고자 한다. 또 사전협상 단계부터 입지선정 결과 확정까지의 방폐장 입지선정 과정에서 두 지역에서 나타나는 협력적 과정을 Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형의 5개의 협력적 과정(신뢰구축, 과정에의 충실, 공유된 이해, 중간성과, 면대면 대화)별로 해당 과정의 존재 여부 및 원인, 그리고 해당 요인들의 상호작용이 결과에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 상세히 분석하고자 한다. 연구의 틀은 [그림 2-4]와 같이 도식화 할 수 있다.

[그림 2-4] 연구의 분석틀

제 3 장 방폐물 처분장 입지선정 현황

제 1 절 방사성폐기물 및 처분방식

방사성폐기물(이하 방폐물)이란 방사성에너지를 사용하는 과정에서 활용가치가 소진되어 폐기되는 방사성물질이나 이들로 오염된 물질을 말한다[5]. 원자력시설이나 방사성물질을 다루는 작업장 또는 실험실에서 나오는 폐기물, 핵분열생성물, 냉각수, 냉각가스 등의 누출물뿐 아니라 실험이나 작업에 사용된 공구, 헝겊, 종이, 세척수 등이 방사성 폐기물로 간주된다. 방사성 폐기물은 핵종별 농도에 따라 분류[6]되며 그 종류는 [표3-1]과 같다.

[표 3-1] 방사성폐기물 분류체계

구분	분류기준	예시
고준위폐기물	반감기 20년이 이상의 알파선을 배출하는 핵종으로, 방사능농도는 4000Bq/g이상이고, 열발생률은 2kW/m^2 이상	사용후핵연료
중준위폐기물	저준위폐기물농도 기준 이상	핵연료 손상기간 중에 발생된 폐수지, 폐필터 등
저준위폐기물	방사능농도가 자체처분 허용농도[7]의 100배 이상이고 저준위폐기물 농도 기준 미만	중준위에 해당하지 않는 잡고체, 폐수지, 폐필터 등
극저준위폐기물	방사능농도가 자체처분농도 이상이고 자체처분 허용 농도의 100배 미만	오염도가 낮은 잡고체, 해체중에 발생된 오염도가 낮은 콘크리트 등

5) 원자력안전법 제2조 : “방사성폐기물”이란 방상성 물질 또는 그에 따라 오염된 물질로써 폐기의 대상이 되는 물질(폐기하리고 결정한 사용후핵연료)를 말한다.
6) 방사성폐기물 분류 및 자체처분 기준에 관한 규정(원안위고시-제2020-6호)
7) "자체처분 허용농도"란 「원자력안전법 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제107조제1항에 따라 방사성폐기물의 자체처분을 허용할 수 있는 방사성핵종별 방사능 농도로서 별표1의 허용농도 또는 자체처분 허용선량을 만족함이 입증되는 농도를 말한다.

극저준위 방폐물은 자연 방사능 수준의 방사능을 뿜으며, 위험성이 적어 일반 매립을 통한 처분이 가능하다. 아래에서는 별도의 폐기물 처분장을 필요로 하는 고준위방사선 폐기물과 중저준위 방폐물에 대해 자세히 살펴보도록 하겠다.

1. 고준위방사성 폐기물(사용후핵연료)

고준위 폐기물은 사용하고 남은 핵연료 또는 핵연료의 재처리과정에서 발생한, 방사선의 세기가 강한 폐기물을 일컫는다. 사용후핵연료는 원자력발전소에서 가장 핵심적인 시설이라고 할 수 있는 원자로에서 전기를 생산하고 배출된 핵연료이다. 원자로에서 핵분열 과정을 거친 사용후핵연료는 강한 방사선과 높은 열을 방출하게 된다. 핵연료로 쓰이는 우라늄(U)이 핵반응을 하면서 방출하는 열에너지가 전기 생산에 사용되고, 이와 동시에 플루토늄(Pu), 세슘(Cs-137), 스트론튬(Sr-90) 등과 같이 다량의 방사선을 방출하는 방사성동위원소로 바뀐다. 핵연료 유형에 따라 원자로에서 핵분열을 거쳐 배출된 사용후핵연료에서 발생하는 열과 방사선의 강도가 달라지는데. 우라늄 235 함량이 낮은 핵연료를 사용하는 중수로형은 경수로형에 비해 사용후핵연료가 더 낮은 열과 약한 방사선을 방출한다.

2. 중·저준위 방사성 폐기물

중저준위 폐기물이란 방사능을 띤 기체로부터 방사능을 걸러내는 필터, 원자로 내의 방사능을 흡착하는 이온 교환수지・액체 폐기물을 처리한 뒤에 남는 찌꺼기, 청소에 사용된 종이나 걸레・비닐주머니, 이것들을 소각하여 생긴 재 등이다. 이것들은 콘크리트나 아스팔트로 혼합해 드럼에 넣어 응고시켜 보관한다. 중저준위 핵폐기물은 다시 형태에 따라 기체, 액체, 고체 폐기물로 나눌 수가 있다. 이 가운데 기체 폐기물과 액체폐기물은 여과시켜 외부로 방출한다. 그리고 고체 폐기물은 압축, 소각하여 부피를 줄인 후, 시멘트로 굳힌 핵폐기물을

철제드럼에 넣어 밀봉하고 이를 암반 동굴 속에 차곡차곡 쌓은 뒤 드럼과 드럼 사이를 점토 등으로 채운다. 고체 폐기물 처리방법의 경우 특별히 어떤 조작을 하는 것이 아니라 그냥 방사능이 자연 방사능 수준으로 떨어질 때까지 인간이나 자연으로 부터 완전히 격리시키는 것이다.

3. 방사성 폐기물 처분방식

방폐물의 보관장소 및 처분 방법에 따라 임시저장, 중간저장, 영구처분으로 분류될 수 있다.

1) 임시저장 : 사용후핵연료 임시저장이란 중간저장, 처리 또는 영구처분 전까지 발생자가 원전부지 내 임시저장시설에 보관하면서 방사선을 차단하고 열을 냉각시키는 과정을 의미한다. 임시저장 방식은 사용하는 냉각재에 따라 습식저장과 건식저장으로 구분된다. 현재 우리나라에서 발생하는 사용 후 연료는 발전소내에 임시저장 방법으로 보관되고 있다.

2) 중간저장 : 고준위 방사성폐기물을(사용후핵연료)를 발생자로부터 인수하여 처리 또는 직접 처분하기 전까지 저장하는 것을 의미한다. 중간저장방식은 습식과 건식 두 가지가 있으며, 현재까지 우리나라에는 중간저장시설은 없다.

3) 영구처분 : 영구처분은 재방사성 폐기물의 영구처분 개념은 중저준위 방사성 폐기물의 경우와 고준위 방사성 폐기물(사용후 연료)의 경우로 구분된다. 중저준위 폐기물의 처분방식으로는 '천층처분(지표처분)'방식과 '동굴처분'방식이 전세계적으로 이용되고 있다. 천층처분은 약 10미터 깊이의 트렌치나 콘크리트 구조물을 만들어 처분하는 방식이며, 동굴처분은 지하에 인위적으로 동굴을 만들어 폐기물을 처분하는 방식이다. 경주에 준공된 중·저준위 방사성 폐기물 처분장이 동굴처분에 해당한다. 고준위폐기물(사용후핵연료)의 영구처분은 해당 방폐물을 인간이 생활하고 있는 공간과 영구적으로 완전하게 격리하는 것을 의미하며, 재처리과정을 거치지 않고 처분한다

는 의미인 '직접처분'과 '재처리 후 처분'으로 구분된다. 영구처분에는 처분 위치에 따라 해양처분, 빙하처분, 우주처분, 심층처분 등 다양한 방식이 있지만, 국제원자력기구(IAEA)에서는 이 방식들 중에서 안전성이 높은 것으로 알려진 심층처분을 권고하고 있다 지하 500~1,000미터의 암반에 처분시설을 만들어 폐기물을 처분하는 지층 처분방식이 기본개념이지만, 아직 이러한 폐기 경험이 있는 국가는 없으며 핀란드에서는 건설 진행 중이며 미국, 프랑스 등에서는 지하시험 시설을 만들어 기술개발 중에 있다.

제 2 절 중·저준위 방폐장 입지선정 과정

2012년 준공된 방폐장을 건립하려는 시도는 1980년대에 시작되었다. [표3-2]에서 볼 수 있 듯 20년에 이르는 기간 동안 10차에 걸친 입지추진 과정[8]이 있었으며, 그 과정에서 많은 시행착오가 있었다. 본 절에서는 1986년 최초 입지선정부터 2003년 7차(울진,영덕,고창,영광) 입지선정까지 입지추진 과정을 살펴보고 그 과정 동안 정부의 정책추진 과정과 그에 따른 지자체와 지역주민의 대응을 자세히 살펴봄으로써 부지선정에 영향을 미친 주요 요인을 발견하고자 한다. 이를 통해 부안(8차)과 경주(10차)를 방폐장 입지 정책추진 전 방폐장과 관련된 정치·경제·사회정 배경을 살펴보고자 한다.

입지추진 과정에서 정부의 정책은 3개 단계로 구분되어 나타나며, 이는 해당 시기의 정치적·사회적 상황과 앞선 입지추진 과정에서 드러난 문제점을 해결하려는 정부의 학습효과가 어울어져 드러나는 것으로 보여진다.

<표3-2> 중·저준위 방폐장 입지 추진 이력

8) 연구자의 연구의도 및 분류기준(추진방식, 보상수준, 입지선정방법, 관련법제개정 등)에 따라 방폐장 입지추진 횟수를 8~10차로 구분한다. 본 연구에서는 후보지역 선정과정이 정부에 의해 공식화 되었던 사례를 기준으로 10회로 분류하였다.

구분	추진시기	후보지역	정책추진	선정방식
1차	1986-1989	울진, 영덕, 영일	정부주도 (정보차단) (보상미비)	정부주도-일방지정
2차	1990	안면도		정부주도-일방지정
3차	1991-1993	고성, 양양, 울진 영일,장흥,안면도	정부주도 (정보공개) (보상법제화)	제3자주도-다수후보지선정
4차	1993-1994	양산, 울진		주민유치
5차	1994-1995	굴업도		정부주도-단일후보지지정
6차	2000-2001	전국 46개 임해지역 지자체	사업자주도 (정보공개) (보상법제)	유치공모
7차	2002-2003	울진, 영덕, 고창, 영광		사업자주도+유치공모
8차	2003	부안(위도)		자율유치+유치공모
9차	2004	7개 시·군 10개 지역		자율유치+주민투표
10차	2005	경주, 영덕 포항, 군산		자율유치+주민투표

첫 번째는 정보를 차단한 정부지정방식 이다. 1차, 2차 입지 추진이 이에 해당하는 데 이 시기에는 주민의 동의를 고려하지 않고 추진 입지의 과학적 타당성을 주 고려요소로 삼았다. 두 번째 단계(3차-5차)는 정보공개를 바탕으로 한 정부 지정방식이다. 이는 앞선 시도의 실패를 교훈삼아 정책의 변화가 이루어진 시기이다.

마지막은 이전의 시도에서 방폐장 입지를 결정하지 못하게 되자 취해진 정책으로 정보공개를 바탕으로 정부지정 방식과 공모방식(6차 이후)를 혼용하여 추진하는 단계이다. 정부정책의 변화과정에서 눈에 띄는 것은 입지선정에 대한 경제적 보상수준이 부지선정 방법의 변화와 같이 점진적으로 증가되었다는 것이다. 이는 정부가 제공하는 경제적 보상수준과 지억주민의 수용성이 정의 비례관계에 있다는 (윤순진 2014) 추론을 뒷받침 해준다. 6차부터 10차까지의 입지 추진과정 중 정부에 정책에 대한 로컬거버넌스의 반응과 의사결정 과정이 입지선정의 성공과 실패를 갈랐다는 것이 본 논문의 주제이고 그것이 가장 잘드러난 것이 부안(8차)과 경주(10차) 사례이다. 부안과 경주사례를 비교하기 전에 이전의 입지추진 과정을 자세히 살펴봄으로써 방폐물 입지선정이

라는 이슈에 대한 공공갈등의 구조와 의미를 파악하는 것이 필요하다

1. 1차 추진(1986~1989년) : 과학적 합리성 추구

당시 주무부처였던 과학기술처는 한국에너지연구소를 방사성폐기물 관리사업 수행자로 선정하고 정보 비공개 원칙하에 전국적인 방폐장 임지 타당성 조사를 실시해 89개의 예비후보지를 선정한 후 인구·지리적 요소를 고려하여 25개(동해안15개, 남서해10개)지역을 선별한 후 미국 벡텔社와 공동연구를 통해 울진군 기성면, 영덕군 남정면, 영일군 송라면이 1,2,3,순위로 결정되었고, 1988년 12월부터 각 지역의 시추조사와 지구물리탐사를 개시했다. 그런데 민간에 비밀로 추진하고 있었던 방폐장 건설 계획이 1989년 임시국회를 통해 공개되자 지역주민들은 격렬한 반대 운동을 전개하였다. 이에 정부는 부지조사를 중단하고 각 지역 주민들을 대상으로 수용성 확보을 위한 홍보활동을 실시했지만 이는 실패로 끝나 1989년 말에 사업을 백지화 시킨다.

1989년 당시는 정치적으로 지방자치제가 재시행되기 전이었고 권위주의 정부하의 수직적 정책추진이 당연시되는 시기였다. 정부는 방폐장과 같은 비선호시설은 입지지역의 지역주민에게 피해를 주지만 반드시 필요한 시설이므로 입지선정의 과학적 객관성과 합리성이 확보된다면 정책 추진이 가능하며, 주민의 저항은 교육과 홍보 또는 강요와 같은 고압적인 방법으로 잠재울 수 있으리라 생각한 것으로 보여진다. 그러나 이시기는 사회적으로 민주주의의 가치와 이념이 확산되는 시기였음은 물론 1985년 영광 원자력 발전소 입지선정시 발생한 주민저항을 통해 반핵운동이 태동한 시점이었다. 또한 1차 추진시기에 발생했던 고리, 영광의 노동자 피폭 사망사건과 기형아 출산사건, 방폐물 불법 매립사건 등은 입지 지역주민의 공포감을 형성시켰고 이는 정부에 대한 불신으로 작용하여 주민의 저항을 증폭시키는 역할을 하였다.

2. 2차 추진(1986~1989년) : 비밀주의를 통한 정책추진의 한계(안면도)

1차 추진의 실패를 경험한 정부는 1990년 9월 150만평 규모의 '서

해과학연구단지'(가칭)을 개발한다는 계획을 세운다. 연구단지 내에 원자력 제2연구소를 건설하고 연구소 내에 사용후연료 중간 저장시설과 인근 도서지역(무인도)에 중·저준위 방폐장을 건설한다는 것이 주요 내용이었다. 이 계획 역시 민간에는 공개하지 않고(3급비밀) 진행되었다. 정부는 서해과학연구단지의 입지로 바다와 접한 도서지역을 포함하면서 부지의 절반가량(46.8%)이 국·공유지인 충남 태안군의 안면도를 고려했었다.

한편 당시 안면도는 서산 간척사업과 한국유리 안면정사소 폐수 유출사고로 인하여 주요 수입원인 어업이 피해를 입고 있는 상황이었고 주민들은 정부를 상대로 해당 피해를 호송하고 보상을 요청하고 있는 상황이었다. 이런 상황에서 충청남도는 1990년 '안면도 구제 관광 단지 조성계획'을 발표하고 일부 사업에 착수했다. 그 계획은 안면도 지역에 콘도·호텔·해양연수시설·노인휴양시설·골프장 등을 건설하는 것을 주요내용으로 한 것으로 사업착수 직후부터 안면도 지역 지가(地價)가 상승라고 투자열풍이 일기 시작했다. 이러한 와중에 1990년 11월 3일 당국자에 의해 흘러나온 방폐장 건설계획 정보가 언론을 통해 대대적으로 보도되면서(강남준,1994) 이에 안면도에서는 즉각적인 반핵시위(11월5일)가 일어났으며 그 규모는 안면도 주민의 78.4%가 참여할(박재묵,1994) 정도로 매우 광범위한 규모였다. 시위에도 불구하고 과학기술처 장관이 사업관철 의사를 천명하자 지역주민과 경찰사이에 무력충돌이 일어났고 안면도지역 공권력이 마비되기에 이른다. 이에 정부가 계획을 철회하고 과학기술처 장관을 경질함으로써 사태는 일단락된다.

2차 입지추진 사례는 비밀주의에 입각한 정책추진 방법으로는 방폐장 입지선정이 매우 어렵다는 것을 다시 한번 증명해주는 사례라고 할 수 있다. 또한 중앙정부와 지방정부간 의사소통 부재의 문제점과 지역개발 정책에 대한 전략적 접근의 중요성을 부각시켰다. 훗날 입지추진 사례에서 보여지 듯 방폐장 건설 같은 기피시설 입지에 대한 주민의 수용성은 사업에 따른 경제적 보상의 규모와 연관된다. 만약

과학기술처와 충청남도가 '서해과학연구단지' 단지 조성계획'과 '안면도 구제 관광 단지 조성계획'을 사전에 공유하고 두 사업을 연계하여 지역주민에게 홍보하였다면 지역주민과 공권력 간에 벌어진 극단적인 상황은 벌어지지 않았을 수도 있다. 실제 3차 입지추진 시 안면도가 주민연명 절차를 거쳐 방폐장 부지공모에 자율신청을 했다는 사실이 이를 뒷받침 해 줄 수 있다.

3. 3차 추진(1991~1994년) : 정보공개와 공모제도의 도입(경북 영일군)

과학기술처와 한국원자력연구소는 1,2차 방폐장 건설계획의 실패원인으로 홍보부족, 추진방법의 미숙, 집단이기주의 등 세 가지로 분석했다.(한국원자력연구소,1990) 이러한 분석하에서 정부는 앞선 과정에서 강조했던 과학기술적 접근뿐 아니라. 국민의 이해와 지역협력을 바탕으로 한 입지추진의 필요성을 느끼고,「방사성폐기물 부지확보 및 지역협력방안」(서울대학교 인구 및 발전연구소. 1991)이라는 연구용역을 통해 경북 영일군 등 6개 지역[9] 을 후보지역으로 선정했다. 용역을 통한 6개 지역과 별개로 정부는 1000억원 규모의 지역개말 사업을 내걸고 부지공모를 실시하여 7개 최종후보[10]를 선정하고, 용역을 통해 선정된 6개 지역과 통합하여 총 13개 지역에 중 최종 입지부지를 선정하고 주민과 협의에 들어갈 것 임을 밝혔다. 그러나 공모를 통한 정부의 부지선정 절차는 주민수용성 확보를 원하는 정부의 의도에 의한 형식적인 것으로 보인다. 왜냐하면 당시 여러 정황들은 정부가 내부적으로 경북영일군 청하면을 방폐장 후보지역으로 선정한 것으로 보이기 때문이다.[11]. 영일군과 지역주민은 정부의 이런의도를 간파하고 후보지역 발표 전부터 입지추진에 대한 반대여론을 형성했

9) ①강원도 고성군 현내면 ②강원도 야양군 현남면 ③경북 울진군 기성면 ④ ⑤경북 영일군 청하면 ⑥충남 태안군 고남면

10) 자율신청을 한 총 44개 지역 중 전남 고흥군, 전남 무안군, 강원도 삼척군, 경남 남해군, 충남 태안군 안면도, 경북 영일군 2곳)

11) 원자력환경관리센터(한국원자력연구소 산하)원자력 설명회가 15회 개최되었는데 그 중 12회가 영일군 내 인사를 대상으로 시행 됨

으며, 부지선정 가능성이 높다는 보도(1991.12.26./MBC 뉴스) 및 후보지역 발표(1991.12.27./원자력연구소)이후 지역내 반대움직임은 과격화 양상을 보였고, 이로 인해 3차 추진역시 좌절되었다. 최종부지 선정에는 실패했지만 정부는 제3차 입지선정과정에서 공개적인 절차에 의한 후보지 선정, 지역개발사업과 연계한 방폐장 건설 추진, 지역주민과 합의하에 선정 방침 등을 시도하였고 그 성공가능성을 확인 할 수 있었다. 그러나 정부의 입지추진 방법 변화는 부지선정 과정의 실질보다는 형식에 치우쳐 있었고 사실상의 내정지를 내부적으로 결정짓는 업무추진 방식은 1,2차 사례와 다른점이 없다고 보여 진다. 이러한 행태는 지역주민과 시민단제가 정부에 대한 점은 불신을 형성 혹은 심화시켰고 이것이 입지선정 실패의 원인이 되었다.

4. 4차 추진(1993～1994년) : 입지선정 과정의 법제화

우리나라 중·저준위 방폐장 입지 선정과정에서 4차 추진사례는 정책추진 과정의 법제화가 최초로 시도되었다는 점에서 큰 의의를 가진다.

[표3-3]방촉법의 주요내용

구분	내용
정보공개/주민합의	- 입지 선정 전 공청회 개최 - 후보입지 선정시 관련정보 공개 - 주민들의 정보열람 및 질의권한 / 답변의무 - 입지선정 과정의 주민협의회 설치 및 운영
지역개발/주민복지	- 방폐장 건설/운영기간 동안 지역사업 지원 - 매년 지역사업 운영관련 공청회 개최 - 개발사업에 지역민 우선고용 및 이주민 보상 지원

1～2차 방폐장건설 추진 실패를 통해 정부는 사업의 성공을 위해 인문·사회적 변수의 관리가 과학기술적 정합성 못지않게 중요한 요소임을 확인하였고 3차 추진을 통해 정보공개주의, 주민과의 합의 그리고 경제적 보상과 사업의 연계를 통한 정책성공 가능성과 동시에 이러한

요건들의 법제화 필요성을 체감하게 된다. 그리하여 정부는 1994년 1월 이를 반영한 '방사성 폐기물 관리사업의 촉진 및 시설 주변 지역의 지원에 관한 법률'(이하 방촉법) 을 제정하였다. 방촉법은 입지선정 과정에서의 정보공개와 주민합의에 관한 내용을 담고 있고, 방폐장 건설에 따른 지역개발사업과 주민 복지의 측면을 다루고 있으며 개략적인 내용을 [표3-3]과 같다.

정부의 방촉법안이 공개되자 이의 도입을 두고 정부와 반핵단체의 갈등이 표면화 되기도 했는다. 하나는 지역협의회의 구성과 주도권에 관한 양측간 이견이었고, 또 다른 것은 지역개발사업 등 경제적 보상 도입과 관련하여 3차 추진 시 관찰되었던 경제적 보상에 대한 주민의 포섭을 우려한 반핵단체의 반대였다. 이러한 이견에도 불구하고 법제화의 필요성을 강하게 느낀 정부와 국회에 의하여 6월부터 시행하였다. 법 제정을 통해 방폐장 입지선정 방식을 주민유치로 전환하고 입지선정에 따른 경제적 지원를 도입하자 양산, 울진에서 일부 주민들이 유치활동을 벌였으나 역시 반대주민들의 저항으로 실패로 끝난다.

5. 5차 추진(1994～1995년) : 전담조직 구성을 통한 입지추진(굴업도)

정부는 방촉법 제정에 이어 사업추진 전담조직의 필요성을 인식하게 된다. 그리하여 1994년 11월 국무총리를 위원장으로 하는 '방사성 폐기물사업추진위원회'와 '방폐물사업기획단'을 발족하여 새로운 후보지역 선정에 착수한여 10개 지역을 후조지역으로 발표한다. 10개 지역은 1991년 서울대 용역보고서 상의 후보지역 6곳과 4차 추진 시 자율유치 신청을 했던 양산군 장안읍, 새로 선정한 3곳(굴업도,삽시도, 비안도)로 구성되었다. 정부는 지역개발효과, 인구밀집지역으로부터의 거리, 지방자치단체의 의견 등을 고려해 최종부지로 경기 옹진군 굴업도(1995년 인천광역시로 편입)를 선정한다. 당시 굴업도에는 6가구 10명만 거주하고 있어 주민설득이 용이하다는 점이 중요한 요소로 작용했다. 이와 함께 정부는 방폐장 건설기간 중 연간 50억원, 운영기간 중 연간 30억원, 특별지원금 500억원을 유치지역에 지원하기로 하였

다. 지원금을 활용하여 굴업도를 포함하여 주변 도서지역을 해상 관광단지로 개발한다는 내용의 서포리 국민관광지 개발 계획을 제시하고 굴업도에는 방폐장을 건설하고 연구단지는 덕적도에 조성하기로 하는 등 경제적 보상의 구체성을 높이려는 노력을 보였다. 이에 대해 유치지역인 굴업도 주민들은 경제적 보상이 충분하다면 방폐장 건설계획에 찬성한다는 입장이었다. 그러나 굴업도의 모섬인 덕적도 주민들은 건설계획에 반대했고 인천의 시민단체들과 연대하여 반대시위에 나섰다. 이러한 반대운동은 시기적으로 최초의 민선 자치단체장 선거와 맞물려(1995년6월) 그 규모가 커지고, 중앙정부와 지방정부간 갈등을 초래하게 갈등의 구조를 확장 시켰다. 이러한 양상이 지속되던 중에 반핵단체(전국핵반대운동본부 굴업도특별위원회)가 학자들의 지질조사 결과를 근거로 후보지역 적합여부 재조사를 촉구하자, 정부는 한국원자력연구소를 통해 부지 특성조사 및 환경영향 평가에 들어갔다. 그 결과 굴업도 주변 3㎞ 이내에 2개의 활성단층이 존재하는 사실이 밝혀져 건설계획은 무산된다. 굴업도 입지추진 사례는 관련법과 사업전담 조직을 갖추고 사업을 추진하였으며, 중앙정부가 법령에 근거한 경제적 보상뿐 아니라 이를 활요한 사업의 구체적인 계획수립을 시도하여 주민수용성을 높이려는 노펵을 했다는 점에 의의가 있다. 그러나 부지선정 단계에서 과학기술 정합성(활성단층 존재여부 미확인)확보에 실패하는 실수 저질렀고 방폐장 입지선정과 관련하여 입지지역 주민과 반핵단체의 정부불신을 심화시키는 요소로 작용하여 입지선정 실패의 주된 원인이 되었다. 이러한 불신은 이후 방폐장 입지실패 사례에도 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 또한 방폐장 입지선정과정에서의 중앙정부와 지방정부간 갈등이 민선 지방자치단체장 선거 실시와 맞물려 크게 나타났다는 점도 이후 사례분석에서 참조할 점이다.

6. 6차 추진(1997~2001년) : 사업자 주도의 자원신청방식 도입

'방폐장 입지선정을 연구소의 과학자가 담당하기에는 부적절하다'는 김

영삼 대통령의 뜻에 따라 1997년 중·저준위 방폐장 건설 소관 부처가 과학기술부에서 산업자원부로 이관되고, 사업시행 주체도 한국원자력연구소에서 한국전력으로 바뀌었다. 이는 방폐장 입지선정 사업이 정부주도 방식에서 사업자주도 방식으로 전환 됨을 의미한다. 이러한 정부의 방침에 따라 2000년 6월부터 2001년 6월까지 전국 46개 임해지역의 기초자치 단체를 대상으로 3,000억원의 지역개발기금을 지원하는 조건으로 유치공모를 받았다. 유치기간 동안 총 7개의 지역에서 자발적인 유치활동이 전개되었고 최종적으로 5개 지역(강진, 영광, 고창, 진도, 보령)주민들의 유치활동(서명 등)절차를 거쳐 각 지방자치단체에 유치 청원을 신청하였으나 7곳의 지방의회와 지방자치단체장의 기각으로 단 한 곳의 신청지역도 없었으므로 또다시 무산된다.

6차 입지추진의 의의는 제3절에서 살펴볼 해외사례와 같이 사업자주도의 사업추진이 시작되었다는 점에 있다. 사업자주도의 사업추진이 의미를 가지는 이유는 우리나라 사회갈등의 구조적 특징에서 찾을 수 있다. '과거 권위주의 정부와 IMF 경제위기를 겪으면서 공동체주의적 관점은 권위주의적 정권의 경제 제일주의라는 전략적 선택과 결합하여 규범적 근거를 상실하게 되었다'(권혁주.2016)라는 문구에서 볼 수 있듯 당시 한국사회는 정부의 권위와 '다수를 위한 소수의 희생'이라는 공동체 주의에 대한 불신이 국민의 저변에 깔려있는 상황이었다. 그러한 상황하에서 정부주도의 입지선정은 갈등상황의 대립을 증폭시키는 역할을 했다. 반대로 사업자 주도의 입지추진을 할 경우에는 갈등의 당사자가 동일한 플레이어라는 전제하에 갈등상황에 대응할 수 있다. 이 때문에 사업자 주도의 입지추진을 시도하는 경우 정부의 권위과 정부에 대한 불신에 의해 갈등이 과격해지거나, 당해 갈등 사안에 대한 입장보다는 세계관이나 갈등당사자의 권력관계 등의 갈등상황 외적인 상황에 의해 갈등양상이 복잡해지는 경향을 막을 수 있다.

6차 입지추진을 방폐장 입지선정 역사에서 주의깊게 분석해야 할 또 다른 이유는 로컬거버넌스 내에서의 의사결정이 입지추진 성공에 중요한 요소로 등장했다는 점이다. 자발적 유치신청의 대표성을 높이고 유치신청이후 지역내 갈등을 줄이기 위해 도입(배한종,2016)된 지방의회 및 자치단체장의 동의절차는 갈등당사자의 일방적 의사나 상호연대 만으로는

입지선정이 불가능 함을 의미하며, 로컬거버넌스 구성원 간 이슈에 대해 소통을 통해 절차를 마련하고 이해를 공유하여 성과물을 창출하는 협력적 과정(Ansell & Gash,2007)을 통한 사업추진이 방폐장 입지선정의 중요한 요소로 부각했음을 의미한다.

6차 입지추진은 정부에서 사업자로의 사업수행 주체 변경이 이루어졌고 기피시설 입지결정에 있어 로컬거버넌스의 역할을 부각시켰다는 점에 도 불구하고 앞선 1~5차 실패사례에서 부족했던 인문·사회적 요소만을 강조한 나머지 부지선정에 있어 사전지질조사 및 환경영향평가 등 과학기술적 접근이 배재되어 있었다는 점에서 그 태동부터 성공할 수 없는 입지선정 사례였다는 데 그 한계가 있다.

7. 7차 추진(2001～2003년) : 사업자 주도와 자율 신청 방식의 병행

지역주민들의 자율유치 신청은 사업주체의 경제적보상 뿐 아니라, 유치후보 지역의 안전성에 대한 정보를 확인한 후에 추진되어야 함에도 불구하고 6차 신청에서는 부지안전성 조사에 선행하여 자율유치 신청 모집을 도모함으로써 반대 측의 반발을 확대한 측면이 있었다. 이에 사업자인 한수원(2001년 4월 1일 한국전력공사에서 분사하여 '방사성 폐기물 관리사업을 이관받음)은 2001년 8월 6일 '사업자주도 방식의 부지확보 방안'을 수립하고 방사성폐기물관리시설 후보부지 선정을 위하여 전문기관(동명기술공단(주)에 용역을 의뢰하여 1년간 전국 임해지역을 대상으로 기술적, 문화적, 사회적 환경요인을 종합적으로 고려한 정밀부지조사를 실시한다. 이를 통해 4개 지역(경북 울진군, 경북 영덕군, 전남 영광군, 전북 고창군)이 최종 후보부지로 선정되었다. 한편 산업자원부는 방사성폐기물관리대책 변경을 통해 원자력발전소의 지리적분포 등을 감안하여 복수의 방폐장(동해안 1곳, 서해안 1곳)을 운영하기로 결정하고 입지선정 절차를 변경했는데 그 주요내용은 전문기관의 용역을 통해 후보부지를 도출하고 이 지역을 대상으로 향후 1년간 지질 조사와 환경성 검토, 그리고 적극적인 지역협의를 거쳐 '부지선정위원회' 에서 최적 부지를 선정하며, 최종 결정은 원자력위원회의 심의 의결을 거쳐 확정한다는 것이었다.

경제적 보상차원에서는 최종부지 지역에 관련법에 따라 약 3,000억원 규모의 지역지원금을 지원하고 관광개발 및 지역특화사업 등을 추진할

것을 약속했다. 또한 양성자기반 공학기술개발사업을 방폐장 건설과 연계하여 추진하기로 방침을 정했다. 2003년 5월 1일 과학기술부와 산업자원부는 중앙일간지를 통해 방사성폐기물 관리시설 부지확보 사업과 양성자기반공학기술개발사업 연계추진 공고문을 발표했다. 이는 용역을 통해 도출되었던 4개 지역의 지방자치단체가 유치신청 할 경우 우선권을 부여키로 한다는 내용과 4개 후보지 이외 지역에서 유치신청 할 경우 후보부지 도출 용역보고서 상의 도출 단계에 따라 우선순위를 부여하되, 동일단계 내의 복수 지역이 경합하는 경우에는 부지선정위원회에서 보고서상의 순위와 부지조사 결과 등을 감안하여 선정키로 하였다. 그러나 이러한 정부의 발표에 대해 반핵단체, 환경단체와 울진 영덕 영광 고창 4개 후보지역에서는 대대적인 반대운동이 발생했다. 특히 4개 후보지의 반대는 지역주민 뿐 아니라 자치단체장, 지방의회, 각종 사회단체장 등 로컬거버넌스의 중요구성원 전체가 강한 반대 움직임을 보였다. 이에 7차 입지선정은 부지조사를 위한 시추 조사마저 실시하지 못하고 끝났다.

7차 입지선정에서 주목해야 할 점은 사업추진이 형식적으로 사업자 주도로 이루어졌고, 유치신청 과정에서 지역내부 협의를 반드시 거칠 것을 전제조건을 내걸고 있지만, 사실상 부지조사부터 부지선정까지 전 과정에서 정부주도 사업추진으로의 퇴보가 나타났다는 점이다. 이러한 점이 이전 사례에서 제시되었던 경제적 보상에 비하여 크게 확대된 수준의 보상을 제시했음에도 불구하고 지역내부의 논의의 장조차 형성하지 못하게 된 것이다.

Ansell & Gash는 협력적 거버넌스 모형(2007)에서 참여의 포괄성, 공론장의 유일성, 명백한 규칙, 절차의 투명성 등으로 구성된 제도적 설계(institutional design)의 중요성을 강조했다. 7차 방폐장 입지선정은 제도적 설계가 참여자들 간의 협력적 과정(collaborative process)을 촉진하거나 저해할 수 있다는 요소라는 이론적 사실을 증명해주는 사례라고 할 수있다.

입지선정과정에서 벌어진 중요한 사건과 추진 사례별 주요내용을 [표3-4]로 정리 했다. 지금까지 17년간 1~7차에 걸쳐 추진되었던 방폐장 입지선정의 경과와 그 의미를 살펴보았다. 그 과정을 통해 7차 입지선정 과정에

서 시도된 자율신청 방식과 사업자주도 방식이 혼합된 형태의 입지선정 방법을 고안하였고 이후 8~10차[12] 입지선정 과정에도 적용된다. 그 중에서도 제8차 부안군 위도와 제10차 경주시 방북면에 사례는 결과는 물론 과정에서도 큰 차이를 드러낸다. 두 사례가 서로 다른 양상을 보이는 이유에 대하여 로컬거버넌스의 협력적 기능의 관정에서 4장에서 살펴보도록 하겠다.

[표3-4] 방폐장 입지추진 차수별 주요특징

구분	추진시기	후보지역	주요내용
1차	1986-1989	울진, 영덕, 영일	- 방폐장 입지선정의 폐쇄성 부각
2차	1990	안면도	- 주민과 시민단체의 참여 본격화
3차	1991-1993	고성, 양양, 울진 영일,장흥,안면도	- 정보공개의 시작, 지역공모 제도의 도입
4차	1993-1994	양산, 울진	- 입지선정과 경제적보상의 제도화(방촉법)
5차	1994-1995	굴업도	- 지방자치단체의 참여 및 영향력 강화 - 경제적보상의 구체화
6차	2000-2001	전국 46개 임해지역 지자체	- 사업자유치방식으로의 전환
7차	2002-2003	울진, 영덕, 고창, 영광	- 후보지역선정, 자율유치신청 병행 - 지역내 유치신청 절차 결여

제 3 절 해외사례(스웨덴, 핀란드)

1. 핀란드

2020년말 현재 핀란드에서 가동 중인 원자력발전소는 4기이며, 설비용량은 2,736MW이고, 총 2,230만 MWh의 전력을 생산하고 있다. 이는 핀란드 총 전력생산량의 약 32%를 차지한다. 원전 4기중 2기는 TVO (Teollisuuden Voima)사가 운영하고 있고, 2기(PWR)는 Fortum사가 운영 중에 있다. 5번째 원전인 올킬루오토(Olkiluoto) 3호기는 2005년 중반 건설을 시작한 후, 예정보다 10년 이상 지연되어 2019년에 건설

12) 9차 입지추진은 8차(부안)의 실패와 10차(경주) 입지선정 사이에 발생한 것으로 8차 사례와 함께 다루도록 하겠다.

이 완료 되었으며, 2022년에 상업운전을 시작할 예정이다. 핀란드 방폐장(사용후연료) 입지선정 과정은 3단계로 구분이 가능하다. 각 단계의 주요 사건과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1) 제1기(1977~1998년): 법률적 근거 마련 및 예정후보지 특성조사

1977년 핀란드 정부는 원자력발전을 시작하면서부터 저준위 및 고준위방폐장 설치를 위한 정책을 계획한다. 1978년부터 원전운영사인 TVO사는 고준위방사성 폐기물을 영구처분하기 위한 충당금을 적립하기 시작한다.

뿐만아니라 핀란드 정부는 1983년 TVO의 원전에서 발생한 사용후핵연료의 영구처분을 위한 정책을 수립한다. 다만, 방폐장이 최종 건설될 때까지 사용후핵연료은 원자력발전소 내 임시저장시설에 보관하도록 하였다. 또한 1985년 핀란드 정부는 '원칙결정(Decision in Principle: DIP)[13]'의 장기계획에 따라 문헌 등을 활용하여 방폐장의 사전부지조사로 102개 지역을 후보지로 선정하였다. 1987년에는 102개 후보지에 대한 사전부지조사 결과를 토대로 입지타당성이 높은 5개 지역을 방폐장시설 후보지역으로 선정한다. 1992년에 선정된 5개의 방폐장시설 입지후보지역에 대한 정밀 지역특성 조사결과를 토대

13) DIP는 핀란드 고유의 에너지 정책결정 과정으로써 원칙결정은 핵에너지법(Nuclear Energy Act) 및 핵에너지령((Nuclear Energy Decree)에 그 근거규정을 두고 있다. 핵에너지법에 따르면, 정부에 의한 원칙결정이란 「정부나 행정관청이 시책을 행하는 근거로서 정부가 결정하는 문서 및 그 내용을 승인하는 것으로 민간 사업자에 대해서도 일정의 구속력을 가지는 것」을 말한다. 사업자가 사업계획서를(방폐장시설 건설 예정지역의 지방자치단체로부터 사업계획에 대한 동의가 포함되어야 함) 제출하고 정부는 해당 사업이 사회 전체의 이익이 되는가 여부를 판단한다. 다음으로, 정부가 사업계획서를 승인하면, 그것이 「원칙결정」이 된다. 정부는 이러한 원칙결정이 이루어진 사업계획서를 국회에 제출하고 국회는 심의를 거쳐 승인여부를 의결한다. 정부가 제출한 사업계획서의 원칙결정(DIP)이 국회에서 승인을 받으면 정식 사업계획서로 확정된다. 국회에서 승인 받은 사업자의 정식 사업계획서(원칙결정)은 이후 사업자가 지방자치단체에게 방폐장 건설허가를 신청할때에도 반드시 필요하다(김민훈, 2013).

로 3개 지역으로 확정했다. 핀란드정부는 1996년 고준위방폐물 처리사업의 효율적 수행을 목적으로 원자력발전소 운영사인 TVO(60%)와 Fortum(IVO, 현재 PHO)(40%)의 공동출자에 의해 비영리기관인 포시바(POSIVA)사를 설립하게 했다. 또한 고준위방폐물 처분비용 마련을 위해 핀란드 고용경제부(Ministry of Employment and Economy)와 협의를 거쳐 매년 방사성폐기물 관리비용을 분담하도록 했다. 1997년에 원전이 위치하고 있는 로비사(Loviisa)의 Haestholmen지역을 방폐장시설 입지후보지역에 추가하였다. 이후 총 4개 입지후보지역에 대한 환경영향평가를 실시하고 지역주민의 의견을 수렴하는 노력을 기울였다. 또한 지역 공청회를 개최하고 관계기관들이 성명서를 제출하는 등 지역주민과 관계기관들로부터 방폐장시설 입지와 관련한 광범위한 의견을 청취하는 단계를 거친다(임동진, 2016).

2) 제2기(1999~2009년): 방폐장시설 후보지역 결정 및 최종지역 선정

포시바(POSIVA)사는 1999년 후보지역 4곳의 지질학적 안정성을 입증하는 환경영향평가 보고서를 발간한다. 이 환경영향평가를 근거로 1999년 5월 26일 올킬루오토(Olkiluoto)를 최종 후보지역으로 선정하였다. 올킬루오토 지역을 선정한 가장 중요한 이유는 사용후연료의 수송문제 때문이었다. 당시 핀란드의 사용후핵연료는 러시아의 재처리공장으로 반출되었었는데, 1994년 원자력법 개정으로 고준위방폐물을 러시아로 반출하는 것이 불가능해져 올킬루바투 원전 내에 임시저장하고 있었다.

방폐장을 다른지역에 설치할 경우 사용후연료의 국내수송에 따른 사고 가능성이 증가하는 상황이었고 이는 핀란드 국민들이 우려하는 부분이었다. 이에 포시바사는 고준위방폐장을 올킬루오토지역에 설치하여 그 위험을 낮추고자 했다. 1999년 5월 포시바사는 최종후보지역인 유라요키 지방의 올킬루오토지역에 방폐장 건설을 위한 정밀조사를 위해 정부에게「사용후연료의 최종처분시설사이트에 관한 정부의 원칙결정」신청을 하게 된다. 이에 2000년 1월 포시바사의 방폐장 건설을

위한 예비안전평가 요구를 받은 보건사회부(Ministry of Social Affairs and Health)는 방사선원자력안전국((STUK, Radiation and Nuclear Safety Authority)에 해당지역에 방폐장 건설을 위한 예비안전평가를 요청하고 예비안전평가보고서를 제출하도록 하였다.

한편 2000년 1월에 방폐장시설 후보지역으로 선정된 올킬루오토 지역을 관할하는 유라요키 지방의회가 올킬루오토 지역에 방폐장시설을 설치할 것인가에 대한 심의 및 의결을 실시하였는데, 지방의회가 다수 찬성(찬성 20, 반대 7)으로 방폐장처분 시설 설치를 승인하였다. 이에 2000년 12월 포시바사는 유라요키 지방의회가 승인한 근거를 토대로 핀란드 정부에 방사성시설에 대한 원칙결정을 요청하였고, 핀란드 정부는 이를 승인하였다. 이에 정부에서 승인된 원칙결정은 다시 핀란드 국회에서 논의하고 승인하는 절차를 밟게 되는데, 2001년 5월에 핀란드 국회는 절대 다수의 찬성(찬성 159, 반대 3)으로 정부에서 결정한 원칙결정(DIP)을 승인한다. 정부에서 승인된 방폐장 설치에 관한 원칙결정이 국회를 통해 승인하는 절차를 밟는 것은 차후에라도 발생할 수 있는 정부의 방사성시설 원칙결정에 대한 행정소송 제기를 불가능하게 하는 효과를 가지고 있다(김민훈, 2013). 이처럼 핀란드의 경우 방폐장 시설입지에 관한 결정과정으로, 원자력사업자가 원자력에너지법에 의거하여 지방의회의 승인의결을 받고, 정부의 원칙결정 절차를 거쳐 핀란드 국회의 승인의결을 통해 올킬루오토 지역을 고준위방폐장 건설 부지로 최종 승인하는 과정을 거쳤다(Posiva, 2002).

3) 제3기(2010~2020년): 방폐장 설치 허가 및 방폐장시설 건설 개시

2010년 7월 핀란드 국회가 지하특성조사시설에 대한 원칙결정(DIP)을 승인하였다. 이후 포시바사는 2015년 11월 핀란드 정부로부터 시설에 대한 건설 허가를 확보했으며, 2018년 현장에서 필요한 발굴 작업을 완료한 후 원자력 연료에 대한 본격적인 현장시스템 테스트(FISST)를 수행한 후. 2019년 9월에 방폐장 건설에 착수 하였으며, 2021년 말까지 운영 면허를 취득하고 2025년 방폐장 운영을 개시할 예정이다.

핀란드의 경우 방폐물 처리비용은 기본적으로 원전운영사가 부담하도록 하고, 이를 위해 매년 일정금액을 국가방사성폐기물관리기금에 적립하도록 하고 있다. 핀란드에서는 최종처분을 위한 금액이 상당히 적립되어 있다는 점과 원자력발전이 다른 전력원에 비해 비용이 낮기 때문에 최종처분비용을 원전운영사만이 부담하는 것에 대해 큰 이견은 없다. 핀란드의 방사성폐기물 시설 입지지역에 해당되는 지방자치단체에 대한 직접적인 재정적 지원은 없다. 다만 지방자치단체의 수입원의 하나인 고정자산세의 세율이 방폐장시설 입지지역에 대해서는 2.5%가 추가된다. 이는 법률에 의해 정해지는 것으로 지방자치단체가 결정하는 것은 아니지만, 유라요키 지방자치단체의 경우 최종방폐장이 완성되면 연간 300만 유로정도를 지방자치단체의 수입원으로 확보할 수 있다. 또한 2002년 포시바사는 본사를 헬싱키에서 올킬루오투 지역으로 이전하였다. 이처럼 본사의 이전은 올킬루오토 지역주민들의 신뢰를 얻기 위한 하나의 방법이었다. 이외에도 올킬루오토 원전이 지금까지 큰 사고 없이 가동률이 95% 이상이라는 점, 지역에서 다수의 고용창출효과가 있다는 점, 국민의 60% 이상이 원자력발전에 대해 우호적인 것도 방폐장의 입지결정에 큰 기여를 한 것으로 판단된다(Petteri, 2008).

핀란드의 방폐장시설 입지사례의 주요특징은 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 최종처분장 선정결과에 대한 전문성과 중립성을 가진 신뢰할 수 있는 제3자 기관이 통제하는 구조로 되어 있다는 점이다. 즉 사업의 실시주체(포시바사)가 정부에 제출하는 보고서에 대해 처분사업을 담당하는 고용경제부로부터 독립하여 설치된 안전을 소관하는 사회문제 및 보건부에 소속된 방사성원자력안전국(STUK)이 안전진단 및 검사를 하는 구조로 되어있다. 둘째, 공모방식의 문제이다. 핀란드에서는 지질환경 조사를 해서 복수의 후보지를 선정한 다음 지역의 의향을 확인하면서 결정해 가기 때문에 자의적인 요인이 개입하기 어려운 구조이다. 셋째, 방폐장시설의 입지에 따른 지방자치단체의 고정자산세 등의 세수 증대, 본사 이전 및 지역고용의 증가 등 경제적 지원이 방

폐장 입지선정에 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다. 마지막으로, 핀란드의 방폐장 시설 설치에 있어 가장 결정적이라고 할 수 있는 것은 아마 정부의 원칙결정, 이에 대한 국회의 승인, 지방자치단체의 동의라고 할 수 있다. 이러한 원칙결정과 승인이 민주적이면서 능률적으로 방폐장시설을 최종적으로 입지할 수 있었던 중요한 요소로 판단된다.

2. 스웨덴

스웨덴은 사용후핵연료 처분시설과 관련된 입지갈등 문제를 성공적으로 해결한 나라이다. 현재 스웨덴은 3개의 사이트(Forsmark, Oskarshamn, Ringhals)에서 총 6기의 원전[14]을 운영하고 있다. 스칸디나반도에 위치한 스웨덴은 풍부한 수력자원을 가지고 있으나, 이는 매년 강수량에 따라 그 변화 폭이 매우 큰 것이 문제였다. 이 문제를 해결하기 위해 정부는 수력의 간헐성을 보완할 수 있는 방법으로 원자력을 도입하기로 했다. 이에 스웨덴원자력위원회(Atomic Commission)는 1955년 원자력 분야에 관한 '스웨덴의 길(Swedish Path)' 제창한다. 그 주요내용은 스웨덴 내 우라늄 광산 개발 및 중수로 도입, 재처리 기술 및 독자적 핵무기 기술보유 등 강력한 원자력 드라이브 정책이라 할 수 있다.(Elam & Sundqvist) 이후 스웨덴은 1964년 Agesta 1호기(467MW)의 상업운전 개시를 시작으로 총 12기의 원전을 건설했다. '스웨덴의 길'로 요약되던 스웨덴의 원자력정책은 반핵성향을 가진 중도우파 정권이 등장하면서 큰 변화를 된다. 기존 정책이 원자력의 확대에 주안점을 두고 자원개발과 추가원전 건설을 강조했다면 새 정부는 원자력의 안전성에 대한 문제를 제기하면서 안전검증과 방폐물 처리방법 확보을 중요시하며 이 부분에 대한 법적·제도적 장치들을 마련하고 자 노력했다. 아래에서는 우파정권 수립 이후 고준위방폐물 입지성정 까지의 과정을 살펴보기로 한다.

---

14) 스웨덴은 1963년이후 총 13기의 원전을 건설했고, 그 중 6기의 원전을 운영 종료하였으며, Ringhals 2호기가 2020년 12월 31일 폐로함으로써 현재는 6기가 운영 중이다.

1) 제1기(1976~1980년) : 원자력 안전성의 문제 부각

1976년 국회의원 선거를 통하여 스웨덴에 우파정권 들어선다. 특히 집권당은 1977년에 원자력 산업분야를 강력히 규제하기 위한 법[15]을 제정한다. 또한 원자력 산업에 대한 정부의 지원을 중단했다. 원자력발전규정법(NPSA)의 주 내용은 원자력발전소에서 핵연료장전 허가전, 사업자가 원자력 폐기물을 '완벽히 안전(absolute safety)'한 방법과 장소에 처분할 수 있는지에 대한 증명을 요구하였다(Elam & Sundqvist, 2009b). 실제 이 조항에 근거하여 1977년 국가전력위원회(State Power Board: SPB)는 새로 건설한 Ringhal 3 원자력 발전의 연료장전을 승인하지 않았으며, 이는 당시 건설 중이던 다른 원자력 발전소에도 적용하였다.

이러한 국내상황 하에서 1979년 미국에서 발생한 스리마일 아일랜드(Three Mile Island; TMI) 원자력발전소 사고는 스웨덴의 반 원자력 발전소 분위기를 강화시켰다. 이에 1980년 스웨덴 정부는 원자력발전소의 폐쇄의 시기를 묻는 스웨덴 국민투표(Sweden Referendum 1980)를 실시하였고, 투표결과는 대부분의 국민들이 원자력발전을 반대하는 결과를 나타냈다. 이에 스웨덴 국회는 국민투표 결과를 바탕으로 추가적인 원전 건설을 중단하고 2010년까지 스웨덴 내 모든 원전을 폐쇄한다는 결정을 하게 된다. 그러나 원자력발전규정법(NPSA)이 명시한 '완벽한 안전'의 개념은 의미의 모호성으로 인해 많은 논란을 일으켰다. 다수의 원자력 전문가들은 '완벽한 안전'이라는 개념이 지나치게 모호하고, 원자력을 포함한 과학기술 분야에서 완벽한 안전은 사실상 불가능하다고 주장하였다.

이러한 비판에도 불구하고 스웨덴 정부는 '완벽한 안전'확보가 안되었다는 이유로 1978년 Ringhal 3 원자력발전소의 사용허가를 또 다시 거부했다. 대신 개정된 원자력발전소에 대한 인·허가권을 스웨덴 원자력검사국(Swedish Nuclear Power Inspectorate: SKI)에 이관하였다(Lidskog & Sundqvist, 2004).이후 국가전력위원회(SPB)는 수 개월간

15) 원자력발전규정법(Nuclear Power Stipulation Act: NPSA)

의 지질학적 안정성 조사 내용을 추가하여 다시 사용허가를 제출하였고, 원자력검사국(SKI)는 1979년 3월 Ringhal 3 원자력 발전소의 사용을 허가하였고, 건설 중인 나머지 원자력 발전소 3기에 대해서도 운전을 허가하였다. 원자력검사국(SKI)가 제시한 허가의 이유는 다음과 같다. "다른 방호막(기술적)이 양호한 상태일 경우, 장기적인 암반 상태는 큰 문제가 되지 않기 때문에, 지질학적 방호막의 요구조건을 너무 강조하는 것은 바람직하지 않다"(Lidskog & Sundqvist, 2004: 259). 이는 결국 지질학적 불확실성의 문제는 과학기술로 해결할 수 있다는 것을 의미하지만 이는 여전히 스웨덴 내부의 많은 논쟁을 불러왔다.

2) 제2기(1980~1991년): 정부주도 방식의 입치추진

1984년 제정된 원자력활동법(Nuclear Activities Act: NAA)은 기존의 원자력발전규정법(NPSA)을 대체하게 된다. 이 법에서는 원자력발전 사업자들, 특히 방사선폐기물관리공단(SKB) 사용에게 사용후핵연료 관리의 중간저장 및 지하처분 등 포괄적인 책임을 포함하였다. 1987년 소련의 체르노빌 원자력발전소 사고는 스웨덴 정부로가 새로운 원자력발전소 건설을 금지하는 조항을 이 법에 추가하는 결과를 가져왔다.

방사선폐기물관리공단(SKB)은 스웨덴에서 개발된 지질학적 처리기술(technology of geological disposal: KBS)을 활용하여 사용후 핵연료인 고준위방사성폐기물을 처리할 수 있는 '완벽히 안전'한 지역을 찾고자 하였다. SKB는 1980년부터 본격적으로 지질학적 탐사를 진행하였고, 1985년 까지 10개의 지역에 대해 지질학적 시험굴착을 진행하였다. 그러나 시험굴착을 하는 지역의 환경단체는 격렬한 반대운동을 전개하였다(Lidskog & Sundqvist, 2004). 다른 지역에서도 적합부지 선정을 위한 시험굴착에 대한 격렬한 반대운동이 전개되었다. Kynnefjall 지역드의 일부 주민들은 시험굴착을 방해하기 위해 시험굴착 장비의 진입로를 막고 주야로 농성을 하였으며, 이러한 농성은 거의 20년간 지속되었다(1980~2000년). 개별 지역주민들의 격렬한

반대운동은 전국적인 차원과 규모로 확대되었다. 격렬한 주민저항에도 불구하고 방사선폐기물관리공단(SKB)은 지질학적 안전성이 있는 지역을 확보하고자 전국적인 시험굴착을 강행하였다.

1985년 방사선폐기물관리공단(SKB)은 Uppsala주의 Almunge시에 대한 시험굴착을 시도했으나, 지역주민들은 지역을 봉쇄하고 방사선폐기물관리공단(SKB) 조사단의 접근을 차단하였다. 이에 공단은 공권력을 동원하여 Almunge 지역의 시위주민들을 해산시키려 하였고, 이 갈등사태는 스웨덴 사회전체에 커다란 파장을 불러왔다. 결국 환경부 장관은 방사선폐기물관리공단(SKB)이 지역의 시험굴착 지질조사에서 경찰을 동원하지 못하도록 공식적으로 발표하게 되었고 이후 SKB의 시험굴착은 중단하기에 이르렀다(Elam & Sundqvist, 2009b).

3) 제3기(1992~2009년): 지역적 수용성, 자발적 참여를 통한 입지선정

1992년 방사선폐기물관리공단(SKB)은 이러한 지역사회의 반발을 경험하면서 새로운 전략의 필요성을 느끼고 부지선정을 위한 새로운 방식을 도입하는데. 이 방식에는 지질학적 안전성을 우선시하기보다는 지역적 수용성 및 자발적 참여를 우선시하는 내용을 포함하였다. 다시 말해, 기존의 전문가의 기술적 판단에 의한 정부주도방식의 입지선정에서 벗어나 유치희망 지역의 자발적 참여와 주민투표를 통해 최종입지를 결정하는 유치공모방식으로 변경하는 것이었다(Lidskog & Sundqvist, 2004).

방폐장 부지선정 조사는 지역의 주도로 지질조사, 환경, 교통, 부지, 사회적 영향 조사를 실시하게 되었다. 이는 방폐장 입지선정 과정에서 지역주민의 동의와 자발성을 가장 중요한 기준으로 삼는다는 것을 분명히 한 것이다. 이후 방사선폐기물관리공단(SKB)은 스웨덴의 286개 전체 지방자치단체의 부지 조사의향서를 보냈고, 이해대해 Strouman과 Mala 2개의 지역이 부지 타당성 조사에 동의했다. 1994년, 부지 타당성 조사결과, 두 지역 모두 방폐장 부지로 적합하다는 부지타탕성 조사결과가 발표되어 주민들을 대상으로 주민투표가 실시 되었으나, 두

지역 모두 주민반대가 다수여서 부지선정에는 결국 실패한다.

그러나 이러한 실패에도 불구하고 정부가 모든 지방자치단체에게 부지 타당성 조사의향서를 보낸 것은 정부 독단으로 미리 입지를 결정하지 않고 부지조사과정에서 부터 모든 지방자치단체를 공평하게 대우한다는 인상을 주었고, 이후 입지선정 과정을 성공으로 이끄는 중요한 계기가 되었다(Strouman, 1995; Mala, 1997). 1995년 방사성폐기물관리공단(SKB)은 이미 원자력 시설을 보유한 4개 지방자치단체에 부지 타당성조사 의향서를 다시 보냈다. 이유는 원자력발전소 주변 지역주민들은 다른 지역주민 보다 원자력시설에 대해 친밀감을 갖고 있고, 추가적인 원자력시설의 건설로 지역사회가 더 발전할 수 있을 것이라는 생각했기 때문이다. Osthammar와 Oskarshamn지역이 타당성 조사에 동의했고, 이후 몇 개 지역이 추가되어 총 6개 지역을 대상으로 부지 타당성 조사를 실시하게 되었다. 2000년 부지 타당성 조사결과, Osthammar, Oskarshamn, 그리고 Tierp지역이 방폐장 부지로써 적합하다는 판정을 받았고, 다음해 11월 최종 부지조사(site investigation)가 시작된다. 2002년 4월, Tierp는 조사 중 부지조사 의사를 철회하여 Osthammar와 Oskarshamn 두 지역을 대상으로 최종 부지선정 절차가 진행되었다. 2009년 6월, 방사선폐기물관리공단(SKB)은 상세한 지질학적 안정성 조사결과를 바탕으로 최종 고준위 방폐장 후보지역으로 Osthammar(Forsmark)지역을 선정하였다. 이에 따라 Osthammar 지역의 방폐장은 2013년 건설공사를 시작하여 2023년부터 방폐장 운영을 한다는 계획을 수립하였다.(Elam & Sundqvist, 2009b). 그러나 부지선정 후 정밀조사 과정에서 지질학적 Forsmark 지역문제가 제기되었고 그에 따른 주민반대가 발생하였다.

이는 다시 고준위 방폐장 처분장 건설에 대한 찬반 진영간 논쟁을 야기하였고 2020년 현재까지 착공하지 못하고 있다. 이에 SKB는 당초 계획을 변경하여 방폐장 착공시기를 2020년대 초반으로 늦추고 10년간의 건설이후 2030년대 초 준공을 목표로 사업을 추진하고 있다.(https://www.skb.com/).

스웨덴 방폐장 입지 선정이 성공적을 매듭지어질 수 있었던 것은 지역적 수용성과 자발적 참여 외에 경제적 보상의 중요성을 인식한 것이 중요한 역할을 하였다. 2009년 4월, 방사선폐기물관리공단(SKB)은 Osthammar와 Oskarshamn 두 지역을 대상으로 20억 SKR(미국 $245 millions, 한화 약 3,000억원)에 상당하는 투자계획을 발표하였다. 입지선정에 따른 경제적보상 문제에서 스웨덴이 다른 국가들과 차이를 보이는 점은 최종 입지에 실패한 지역에도 상당한 수준의 경제적 보상을 하기로 결정한 것에 있다. 이 결정은 방폐장시설을 유치한 지역은 다양한 직·간접의 투자를 통하여 경제적보상을 받을 수 있는데 반해, 시설유치에 실패한 지역은 경제적으로 많은 어려움이 예상되기에 경제적으로 도와주어야 한다는 논리에서 제시된 것이다. 스웨덴 방폐장 입지선정 과정의 제3기에 해당되는 이 시기의 스웨덴 정부정책의 주요 특징은 전문가의 기술적 전문성보다는 지역적 수용성과 자발성을 강조했다는 것이다.

처음부터 어느 정도의 경제적 보상을 할 것인지 명시하지 않았지만, 최종 두 개 지역이 후보지역으로 남았을 때, 구체적인 보상액수를 제시하였고 최종 후보지역에 선정되지 못한 지역에도 경제적 지원을 하도록 명문화하였다(정지범, 2010).

스웨덴은 초기 전문가의 기술적 판단에 의한 정부주도 방식 추진의 실패를 통해 사회적 수용성을 우선시하는 개방적 입지선정 방식으로 전환하였고 동시에 후보지역에 대한 경제정보상 계획을 제시함으로써 두 후보지역간 또는 후보지역내의 갈등을 예방할 수 있었다. 이러한 요소들이 스웨덴의 방폐장 입지선정을 성공적으로 매듭지을 수 있게 했다.

3. 방폐장 입지갈등 사례의 국제비교 및 주요 특징

본 장에서 살펴본 설명한 한국(1차~7차), 스웨덴 및 핀란드의 방폐장 입지갈등 사례를 4개의 분석기준(①의사결정방식, ②입지결정방식, ③갈등해결방식, ④주민참여방식)에 따라 비교분석하고 주요 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 의사결정방식 측면에서 살펴보면, 한국의 경우 처음에는 폐쇄적·하향식 의사결정방식을 활용하였으나 이러한 의

사결정방식이 갈등을 확대하고 갈등해결에 도움이 되지 않자 개방적·상향적 의사결정방식으로 변경하였다. 스웨덴의 경우도 처음에는 폐쇄적·하향식 의사결정방식을 활용하였으나, 지역주민의 극렬한 반대로 개방적·상향식 의사결정방식으로 변경하였다. 이에 반해 핀란드는 폐쇄적·하향식 의사결정과 개방적·상향식 의사결정방식을 혼용하여 운영하였으며 두드러진 지역주민의 반대는 없었다.

둘째, 입지결정방식 측면을 보면, 한국의 경우 처음에는 정부주도방식으로 결정하였으나 상당한 갈등에 직면하면서 유치공모방식으로 변경하였다. 스웨덴의 경우도 처음에는 정부주도방식을 고집하다 갈등에 직면하여 유치공모방식을 변경하였다. 핀란드의 경우는 지질조사 등을 하는 단계에서는 정부주도방식을 이후 지질학적 타당성이 높다고 판단되는 지역에 대해 의견을 수렴하는 방식을 취하는 단계별로 정부주도방식과 유치공모방식을 혼용하여 운영하였으며, 역시 두드러진 지역주민의 반대나 갈등은 없었다.

셋째, 갈등해결방식 측면을 살펴보면, 한국의 경우 초기에는 폐쇄적·하향식으로 정부주도로 방폐장 입지를 결정하였으나 지역주민의 상당한 저항에 직면하자 입지지역 철회와 관계 장관 사퇴 등의 방식으로 초기 갈등을 해결하였으나, 이후에는 시설입지 예정지역에 대한 경제적 지원의 명문화, 본사이전, 고준위/중준위 분리방침 등을 활용하는 방식으로 갈등을 해결한다. 스웨덴의 경우도 처음에는 정부주도로 전국적으로 지질조사를 실시하였으나, 주민들의 정부에 대한 불신과 반대로 지질조사가 중단되자, 시설입지 예정지역에 대한 경제적 지원 명문화, 지역적 수용성, 자발성을 강조하는 방식으로 갈등을 해결한다. 이에 반해, 핀란드의 경우는 특별한 갈등없이 입지가 결정된 것으로 보이는 데 이는 의사결정 방식의 구성에 그 원인이 있다고 판단된다.

핀란드는 입지선정 과정에서 폐쇄적·하향식 의사결정(부지선정)과 개방적·상향식 의사결정방식을 혼용하여 운영하고 있으나. 입지추진 초기부터 지방의회와 지역주민의 동의가 유치신청 필수요소로 포함되어 있다. 또한 부지선정 후에도 사안에 대상 설명을 요구하거나 거부권을 행사할 수 있는 권한을 지역에 부여하여 서로 영향력을 행사할 수 있

게 했다는 점이 우리나라나 스웨덴의 경우와 차별된다. 또한 입지결정 방식으로 우리나라와 스웨덴이 주민투표라는 형식적 민주주의 방법을 이용한 지역간 경쟁을 유발하는 전략을 사용한 반면 핀란드의 경우 주민투표 없이 공청회외 설명회를 통한 숙의 과정과 의회의 승인이라는 실질적 민주주의의 방식으로 의사결정의 지역간 경쟁을 유도 즉 로컬거버넌스의 합의를 전제로 하는 의사결정 원칙이 변함없이 유지되었다. 이러한 제도적장치(Institutional Design)가 지역주민과 지방의회 등 로컬거버넌스의 구성원들이 입지선정 이슈와 수행주체인 정부 그리고 사업자에 대한 신뢰를 가질 수 있게 하였고 이것이 그들 간의 협력적 과정(Collaborative Process)을 활발하게 이루어 지게되게 한 원인이라고 추론할 수 있다. 특히 사회민주주의의 전통을 공유하고 있는 스웨덴과 핀란드 간에도 갈등해결을 위한 제도적 장치의 구성과 내용에 따라 입지선정과 그 이후의 사업추진 양상이 극명하게 다르게 나타난다는 점도 제도적장치(Institutional Design)의 중요성을 강조한다. 앞서 살펴본 대로 스웨덴은 방폐장 입지선정에 이후 제기된 여러문제들로 2021년 현재까지 건설에 착수하지 못한 반면 핀란드는 23년 가동을 목표로 방폐장을 건설 중이다. 본 절에서 살펴본 한국, 스웨덴 핀란드의 방폐장 입지 선정과정을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표3-4> 한국, 스웨덴, 핀란드 방폐장 입지선정 과정비교

	한국	스웨덴	핀란드
지방자치 역사	• 지방자치역사 짧음 • 중앙권력 집중	• 오랜 지방자치역사 • 중앙지방 권력균형	• 오랜 지방자치역사 • 중앙지방 권력균형
의사결정	• 폐쇄적·하향식 → • 개방적·상향식	• 폐쇄적·하향식 → • 개방적·상향식	• 폐쇄적·하향식/ 개방적· 상향식 혼용
성공요인	• 주민투표실시 • 경제적 보상	• 주민투표실시 • 경제적 보상	• 절차의 신뢰성(투명성) • 경제적 보상
주요특징	• 입지 후 갈등발생	• 입지 후 갈등발생	• 입지선정 후 합의/ 숙의과정 지속

제 4 장 로컬거버넌스의 협력적 역할

제 1 절 부안(8차) 사례

7차 입지 추진실패 이후 참여정부는 2003년 5월초 '양성자 기반 공학기술 개발 사업'을 방폐장 건설과 연계하겠다는 방침을 발표했다. 경제적 보상의 구체성 확보함으로써 각 지역의 관심을 높이겠다는 의도 였다. 실제 이러한 연계방침은 효과적 이었던걸로 보인다. 한달 뒤 2003년 6월 서울에서 지방자치단체장 및 지방의회대표들을 대상으로 방폐장 부지선정을 주제로 설명회 성격의 정책협의회 개최했는데 전라북도를 중심으로 여러 자치단체들이 적극적인 관심을 표명했다. 심지어 전라북도는 정부에서 내건 조건에 추가로 한수원 본사 유치, 해수담수와 설비 산업유치 방폐장 직원 지역쿼터제 등 추가 조건을 요구하며 방폐장 유치에 적극적인 모습을 보였다. 정부는 이러한 관심에 힘입어 부지선정 변경 공고안을 발표했다. 이 공고안에는 7차 입지선정 과정에서 도출된 4개(울진 영덕 영광 고창) 후보지역 이외의 지역이라도 부지조사를 통해 부지 적합성을 확인하고 2003년 7월 15일까지 유치신청을 할 경우 4개 후보부지와 동일한 우선권을 인정한다는 내용을 포함하고 있었다. 또 이 계획에는 유치지원금 3천억원 양성자가속기 및 한수원 본사이전 등 구체적인 보상계획도 담겨있었다.

부지선정 절차 변경에 따라 군산 장흥 삼척 부안 등에서 추가로 유치신청에 관심을 보였다. 그러나 유력한 후보지였던 군산의 경우 해양물리탐사 과정에서 활성단층 징후가 발견되었고 장흥과 삼척에서는 지방자치단체의 미온적인 자세로 유치신청은 좌절되었다.

한편, 부안군 위도에서는 정부의 부지선정 최종방침 발표 전부터 방폐장 건설을 지지하는 주민들이 유치위원회를 구성하여 적극적인 유치운동을 벌였다. 이들은 군청에 부지조사와 굴착신고 등을 신청하며 유치활동 지원을 요청했으나, 부안군청 공무원들은 자치단체 차원의 계획이 없다는 사유로 협조하지 않았다[16]. 이에 군의 지원을 얻는데 실

16) 이에 한수원은 신고반려가 조례에 어긋난다며 행정심판을 제기한다.

패한 위도주민 10여 명은 주민 80% 이상 서명을 받아 전북도와 도의회를 방문하여 방사성폐기물관리시설 유치 신청서를 발표하고 도의 지원을 요구했다. 그러나 부안군의회는 이를 부결시켰다. 그런데 김종규 당시 부안군수와 부안군의회 의장이 돌연 유치신청을 선언하는 기자회견을 하면서 지역발전을 염원하는 찬성세력의 의견을 받아들인다는 이유를 밝히고 7월 14일 산업자원부를 방문하여 '부안군 위도면 치도리 일대'에 방사성폐기물 관리시설 및 양성자기반공학기술개발사업 유치 신청서를 단독으로 제출했다. 이로써 2003년 5월 1일 양성자기반공학기술개발사업 연계추진과 4개 후보지를 중심으로 한 정부의 유치공모는 전북 부안의 단독 유치신청으로 마무리되었다. 이에 따라 방사성폐기물관리시설부지선정위원회 는 7월 15일 1차 회의를 시작으로 총 6차례 회의를 개최하고 위도지역 현장답사와 부지환경조건, 사업추진여건 등에 대한 종합평가를 거쳐 7월24일 부안군 위도를 방사성폐기물 관리시설 최종후보부지로 선정 발표했다.

군의회의 부결에도 불구하고 군수 단독의 유치신청으로 방폐장 후보부지가 결정되자 찬성과 반대세력간 대립이 발생했다. 전라북도 의약단체, 전라북도 체육회, 전라북도 관광협회 등은 방폐장 유치 찬성을 천명한 했으나, 이들은 부안군 소속이 아니었고 사업유치를 통한 광역자치단체 차원의 혜택을 바라는 세력이었으므로 사업유치와 관련된 직접 당사자로 보기 힘들다. 반면 부안군내 의료인, 환경단체, 농민회, 종교단체 등을 중심으로 핵폐기장 백지화 범부안군민대책위가 구성되어 대대적인 반대활동이 시작됐다. 이에 방폐장 유치에 관한 갈등은 부안군수를 위시한 위도주민 그리고 군의회를 포함한 대부분위 부안주민 간의 대립양상을 보이게 된다. 반대 측은 지속적인 대규모 촛불시위와 격포항 해상시위, 부안~전주간 국도 차량시위, 부안군내 초·중·고교 학생 등교거부 등의 반대활동을 통하여 방사성폐기물 관리시설 위도유치 취소를 요구했다. 반대시위 세력이 내소사에서 부안군수를 폭행하는 불미스런 일까지 발생하여 사태가 심각해 지자 정부는 2003년 10월 3일 국무총리 주재 하에 부안 반대대책위 대표단과의 대화를 통해 '부지선정'

이나 '백지화'같은 전제조건 없는 대화를 원칙으로 대화기구를 구성하여 해결방안 모색에 돌입했다. 이후 부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회가 발족되어 몇 차례 회의를 개최했으나 이 과정에서 반대 측은 찬반 주민투표[17]를 통한 사태해결을 촉구했지만 정부는 주민투표법이 국회에 계류 중이라는 이유로 이를 받아들이지 않음으로써 양측은 입장차이를 좁히지 못한 채 2003년 말 협상이 사실상 중단됐다.

부안사태를 통해 정부는 주민의견 수렴과정이 결여된 지자체장의 독단신청이 부지선정의 실패원인임을 파악하여, 주민투표 도입를 포함한 주민의견 수렴절차를 반영한 새로운 사업추진 정책(9차 추진)을 수립하게 됐다. 이에 따라 2003년 12월 10일 부지선정과정에 주민투표도입과 타 자치단체에 대한 기회부여 등을 주요내용으로 하는 유치신청 보완방침을 발표했다. 이 방침에는 부안군 외에 방사성폐기물 관리시설 유치를 희망하는 자치단체는 새로운 절차에 따라 유치신청이 가능하며, 예비신청을 마친 부안군도 타 자치단체와 마찬가지로 새로운 절차에 따라 찬반 주민간의 자유토론과 주민투표를 통해 유치신청 여부를 최종결정할 수 있다고 발표했다. 정부의 발표에 8개 지역[18]주민들이 유치청원서를 제출했으나, 예비신청 마감일인 9월 15일까지 예비신청을 접수한 결과 해당 자치단체들은 지역 내 갈등을 우려하여 예비신청을 포기했따. 이에 따라 9차 사업추진도 무산되고 말았다.

1. 제도적설계 및 초기조건

1) 제도적 설계(Institutional Design)

다수의 선행연구에서 부안과 경주의 차이점으로 방폐장 입지선정조건과 의사결정과정 그리고 경제적 보상수준과 관련된 기준과 제도의 변화를 언급하고 있다. 그리고 부안사례로 부터의 학습효과로 고안된 경

17) 정부의 반대에도 불구하고 부안대책위는 2004년 2월14일 주민투표를 실시했고, 72.04%(37,540명/51,108명)의 투표율을 보인 가운데 91.83%의 반대표가 나왔다 그러나 정부는 주민투표법 시행(2004.7.30.)이전의 결과를 받아들이지 않았다.

18) 울진(근남면 산포리, 기성면 삼산리, 북면 고목리), 고창, 군산(소룡동 비응도, 옹도면 어청도), 영광, 완도, 장흥, 강화 등 8개 시·군 10개 지역(사회갈등연구소.2010)

주의 제도와 규칙들이 방폐장 부지선정 성공의 원인이라고 한다, 첫째 주민투표를 도입하여 지역주민을 의사결정에 직접참여자로 포함시킨 것. 둘째 중·저준위 방폐장을 고준위방폐장과 분리하여 추진한 것. 셋째 방폐장 입지선정에 따른 경제적 보상의 규모와 방법을 법제화 한 것. 이 세가지 요소가 두 지역이 같은 사안에 대해 상반된 결과를 맞게된 결정적인 이유라 할 수 있다.(이승호, 김기홍, 2019) 10차 방폐장 입지추진 과정에서 최종부지 확정 방법으로 주민투표를 도입하여 참여의 포괄성(Participatory Inclusiveness)과 절차의 투명성(Process Transparency)을 확보했고, 정부가 경제적 보상에 대한 명확한 기준없이 임시 방편적인 '공수표'를 남발하고 철회하는 모습을 반복적으로 보이면서 국민신뢰를 잃어갔던 상황의 재발을 막기위해 제정된 보상관련법은 명백한 규칙(Clear Ground Rules)로서 기능을 수행했고, 이러한 제도와 절차의 확립은 찬성과 반대측의 과격한 시위와 이를 해결하기 위한 정부주도의 대화기구 난립을 방지하여 공론장의 유일성(Forum Exclusiveness)을 유지했다. 경주사례와 비교하여 부안사례를 분석할 때 이러한 제도의 미비가 방폐장 유치에 관한 소통과 숙의를 위한 협력적 과정을 저해하는 요소로 작용했음은 분명하다. 그러나 부안에서 발생한 방폐장 입지갈등의 양상과 폭력성을 고려할 때 모든 원인을 제도구성(Institutional Design) 부족으로 돌리는 것은 설득력이 떨어진다. 경주와 달리 단독 후보의 지위를 갖고 있던 부안의 상황은 협상을 통해 제도로 확정되지 않은 고준위 분리 및 경제적 보상을 얻어낼 수 있었던 상황이라고 볼 수 있다. 또 8차 입지선정에서 채택된 제도는 앞선 7번의 입지추진에 비해 정교한 프로세스를 갖고 있었음에도 불구하고 지역사회에 과거사례보다 더 큰 피해를 준 결과를 야기했다는 사실이 이를 증명해 준다.

2) 초기조건(Starting Conditions)

방폐장 예정지였던 위도는 변산반도의 서쪽 끝인 격포에서 서쪽으로 14.4km 떨어져 위치해 있으며, 육지에서 떨어져 있는 섬이기 때문에 위 정치적으로 주변적 위치에 있었다, 행정구역 상으로도 일제시대에는 행정

전남 영광군으로 편입되었다가 1963년 전북 부안군으로 편입되었다.

위도의 이러한 역사적 배경은 부안 방폐장 반대 운동 때 위도주민들과 부안 주민들간에 공동체 의식이 거의 나타나지 않았던 원인으로 작용했다. 외부와 고립된 지리적 조건은 외부와의 사회적 교류의 범위를 크게 제한하는 대신 지역 내부의 상호작용 밀도를 증가시키는 역할을 했다.

당시 위도는 인구감소와 노령화를 겪는 여느 쇠락해가는 어촌과 별반 다르지 않았다. 여기에 한빛원전 운영과 새만금척사업으로 인한 해양환경 변화로 인해 더욱 나빠진 것으로 알려져 있다(장혜미, 2007). 새만금 간척사업에 따른 해류 변화와 한빛원전 온배수로 인한 어장 황폐화, 보상제외로 인한 상대적 박탈감, 인구감소와 노령화 등 위도가 처한 경제·사회적 상황은 위도주민들이 방폐장을 유치하려고 했던 주요한 배경이 된다. 위도 주민들에게 방폐장 유치는 지역의 경제적 사회적 침체를 해결해 줄 수 있는 불가피한 선택으로 여겨졌다. 특히, 방폐장을 유치하면 보상비로 가구당 3~5억 원을 현금으로 지급한다는 소문은 930여 명의 주민들이 유치를 청원한 결정적인 이유였다.

부안군은 2003년 당시 인구 7만명 규모의 재정자립도가 매우 낮은(13.8%(2003년 기준 전국평균 56.2%, 전북평균 25.6%)) 지역이었다. 부안군의 산업은 농업과 어업, 관광업이었다. 방폐장 입지를 둘러싸고 갈등이 있었던 2003년 당시 농가인구(23,626명)와 어가 인구(5,160명)는 부안군 전체 인구의 42%를 차지한 것을 감안하면 전형적인 농촌지역이라 할 수 있다. 경주가 가졌던 국책사업 유치를 통한 경제활성화와 대도시화에 대한 열망을 가졌던 것에 비하여 부안은 전반적으로 경제적 활력이 떨어지는 지역이라고 할 수 있었다. 또한 부안과 위도는 원전을 운영하는 지역이 아니었으므로 지역주민이 원전과 방폐물에 대한 이해도와 수용성이 매우 낮았다. 반면 새만금 간척사업 반대운동 과정에서 부안 지역에 유입되고 정착한 환경주의자들은 지역사회에 환경주의 오피니언을 형성하고 있었다. 이는 방폐장 유치신청 과정의 갈등상황에서 그들의 반대논리가 부안주민들에세 쉽게 확산되게 하는 배경으로 작용하였다.

2. 촉진적 리더십(Facilitative Leadership)

김종규 부안군수는 위도출신이며 민주당이 주류인 전북지역에서 보기

드문 무소속 자치단체장이었다. 김 군수는 민주당이 다수인 군의회 의원들과 의견대립이 잦았으며 협력적 관계에 있지도 않았다, 그는 방폐장유치 신청에 대해 초기에는 반대하다가 2003년 7월 갑작스러운 유치선언을 하게 된다. 갑작스러운 그의 입장변화의 원인은 불명확하나 주민과 군의회를 배제한 그의 처신은 향후 부안사태가 확대되는 데 큰 영향을 미쳤다. 자치단체장으로서 지역의 발전을 위한 사업을 추진하고자 한 것은 당연하나, 현실 인식의 한계와 정치력 부재 그리고 방식에 절차적 합리성 결여가 그의 큰 실책으로 꼽힌다. 그가 유치의사를 밝히는 기자회견에서 정부에게 사업유치 신청의 조건으로 정부에서 내건 경제적 보상 외에 7가지 항목 67개 지원사원의 수용을 내걸었다는 사실은 지역발전을 위한 자치단체장으로의 그의 책임과 고민이 보여주고, 문제에 대한 대정부 협상을 이어가겠다는 강한 의사를 가지고 있었음을 보여준다. 재정자립도도 낮고 국가의 보상이나 지원의 혜택을 누리지 못한 당시 부안군의 상황과 방폐장 유치를 통해 얻을 수 있는 각종 이익을 근거로 주민들과 군의회를 설득하였다면 그의 의지는 군민을 위시한 로컬거버넌스 구성원들의 지지를 받을 수 있었을 것이고, 최소한 방폐장 유치문제에 관한 지역사회의 대화를 촉진할 수 있었다고 보인다. 그러나 이러한 과정 없었으므로 그의 갑작스런 유치의사 표명 다음날 군의회 표결에서 위도 주민들의 사업유치 청원이 부결되고 이로 인해 군수의 비민주성에 대한 군의회와 주민 비판이 커졌고 이는 방폐장 반대 운동을 더욱 강화시켰다.

유치청원 부결 전·후에 갈등의 진행과정 전반에 걸쳐 부안군수가 자치단체장으로서 방폐장 유치 문제에 지역사회내의 논의를 촉진하고, 부안군의 유치의사에 정당성을 확보할 수 있는 기회는 많았던 것으로 보인다. 2003년 7월 초 정부의 부지선정 방안 발표에 따라 방폐장 유치 문제에 대한 지역내 관심이 고조 찬·반 진영이 구축되었을 때 사업에 대한 정보를 제공하고 의견수렴의 장을 마련할 기회가 있었고, 군의회 유치청원 부결 후 반대시위가 심해지던 2003년 7월말 행자부장관이 제의한 주민투표실시도 결과적으로 받아들이지 않았다.

그가 왜 이런 실책들을 저질렀는 지는 확실하지 않으나, 군의회의 역

량과 주민의 역동성에 대한 불신이 그의 행동을 결정한 것으로 보인다. 정부가 제시한 유치신청 기한을 준수하여 단독 유치후보지 지위를 획득하고자 했던 그에게 민주적 절차 이행은 시간을 소모하는 행위로 인식되었을 것으로 보여진다.

3. 협력적과정(collaborative process)

Ansell & Gash(2007)는 협력적 거버번스 모형에서 협력적 과정의 5가지 요소(면대면 대화, 신뢰구축, 과정에의 충실, 이해공유, 중간성과)간 상호작용은 비순차적 관계에 있기 때문에 순환적(cycle) 관계로 표현했다고 밝혔다. 이것은 협력적 과정 간의 선후관계는 없으며, 어느 하나의 과정이 다른 과정에 영향을 미친다는 의미이다. 갈등상황에서 어느 하나의 협력적과정이 일어나면 이것이 다른 과정 형성되는 원인이 되고 이러한 과정을 반복되어 협력적 과정이 완성되는 것이다. 그러나 부안사례에서는 어떤 협력적 과정도 관찰되지 않는다. 아래에서 '협력의 순환고리'가 형성될 수 없었던 부안의 상황을 살펴보겠다.

1) 면대면대화(Face-to-Face Dialogue)

주민참여를 배제한 군수의 독단적인 사업신청으로 부안주민은 군수는 물론 중앙정부에 대한 불신을 가졌고 이는 방폐장 유치에 관한 대화의 장이 열리는 것을 방해하는 요소였다. 이에 중앙정부는 갈등상황의 중재자를 자처하며 각종 대화기구를 설치하는 노력을 보였지만 갈등당사자들의 참여의사가 없었기 때문에 실질적인 효과를 거두지 못했다. 2003년 10월 16일 정부측 대표 5명과 부안대책위측 대표 5명 중립 1명으로 이루어진 '부안지역현안해결을 위한 공동협의회'가 구성되었으나. 협의회에서 제시된 주민투표에 의한 문제해결방안이 정부에 의해 거절되자 반대 측은 정부의 문제해결 의지가 없다고 판단해 대화 중단을 선언하기에 이르렀다. 갈등상황에서 면대면대화가 중요한 이유는 이를 통해 상대방의 입장을 확인하고 상호 간에 대한 고정관념을 깰수 있는 기제이기 때문이다. 그러나 부안에서 각종 대화

기구를 통해 시도되었던 대화는 갈등의 성급한 해결에 집착한 나머지 제안과 수용거부라는 단순한 구도로 실패를 거듭한다.

2) 신뢰형성(Trust-Building)

면대면대화의 실패는 갈등당사자 간의 고정관념과 적대감을 강화해 상호신뢰 형성을 방해한다. '부안지역현안해결을 위한 공동협의회', '에너지 정책 협의체' 등 연이은 대화기구 조성과 반복된 실패는 상호 간의 신뢰형성을 저해하는 요소로 작용했다. 이후 찬성측과 반대측 활동은 서로의 결속력을 강화하는 반목과 불신을 강화시키는 양상으로 전개되어 사태을 더욱 악화 시켰다.

3) 과정에의 충실(Commitment to Process)

8차 입지선정을 위해 제시된 정부의 부지선정 방침은 지자체의 유치신청 과정에서 주민합의와 관련된 구체적인 절차를 명시하지 않았다. 그래서 반대측 주민들은 방폐장 유치 여부에 관한 주민투표 도입을 제안했다. 그러나 산자부 장관은 "원전센터의 건설은 적법한 절차에 따라 이루어지고 있으므로 주민투표가 이에 대해 법적 구속력을 가질 수 없다"고 밝혔고 정부측에서도 법적・행정적,정치적 상황을 고려할 때 현실적으로 이루어지기 어렵다는 이유로 이를 거부했다. 산자부 장관이 말하는 는 '중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법'이 규정한 절차를 의미하는데 당시 '중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법'에는 주민동의나 지방의회 심의/의결 혹은 주민투표 절차가 빠져있었다. 이 '적법한 절차'는 반대측 주민에게 국민의 환경권과 안전권을 동의없이 침해하는 '위헌적 절차'로 인식된 것으로 보인다. 협력적 과정 중 '과정에의 충실은' 규칙에 따른 성실한 협상이 바람직한 결과를 달성하는 가장 좋은 방법이라는 갈등당사자의 믿음을 전제로 획득되는 가치이므로 정부와 부안군수의 주민투표 불수용은 갈등당사자를 협력에서 더 멀어지게 하는 계기가 되었다. 이는 경주사례에서 주민

투표 도입이 그 불완전성에도 불구하고 주민들로 하여금 방폐장 유치 갈등에 참여하고자 하는 의지를 강화시켰음에서 잘 드러난다.

4) 공유된 이해(Shared Understanding)

부안에서는 방폐장의 필요성과 위해성에 대한 찬반 양측간 공통된 이해가 없었다. 기피시설 입지문제를 비용과 편익의 관점에서 분석할 때 시설유치 필요성은 방폐장 유치가 지역에 끼치는 영향의 크기와 시설유치의 반대급부로 제공되는 보상의 크기를 분석하여 도출될 수 있다.

방폐장 유치는 건설과정의 환경오염과 운영과정의 방사능오염 등 구체적인 피해와 그로 인한 관광객 감소, 지역의 대외이미지 악화, 산업위축 등 경제적 파급효과로 나뉜다. 그리고 경제적보상은 정부에 의해 제공되는 특별지원, 양성자가속기 및 한수원 본사 유치 등이 있다. 기피시설 입지추진 과정에서 이 같은 비용과 편익 분석에 대한 갈등이 첨예하게 발생하는 것은 사건이 벌어지기 전에 과학적, 논리적 객관성이 부족한 상태로 찬성측과 반대측의 주관을 반영하여 비용을 예측하고 양측이 예측한 비용의 차이로 시설유치 필요성에 대한 인식공유가 이루어지지 않기 때문이다.

부안사례의 경우 반대측이 인식하는 방폐장 유치의 비용은 비논리적이고 선동적인 환경단체의 활동에 의해서 부풀려 졌다. 정부와 한수원은 반대측이 주장하는 비용의 크기를 줄이기위해서 과학, 기술적사실를 근거로 대응했지만, 주민들을 설득하는데 한계가 있었고 비용의 차를 좁히지 못했다. 정부는 경제적 보상에 있어서도 정부는 명확한 지원규모가 지원규모와 방법에 대한 제도가 마련되지 않은 상황에서 주민들의 찬성여론을 확보하기 위한 입시방편으로 각종 보상을 제시하고 철회하는 모습을 반복하면서 지역주민이 예측하는 경제적 보상의 기대값을 낮추었다. 갈등당사자간 비용-편익 분석결과의 불일치는 방폐장 유치의 필요성에 대한 인식공유를 힘들게 했다.

5) 중간성과(Intermediate Outcomes)

유치신청의 정당성 확보를 위해 시도된 대화기구를 통한 면대면대화가 주민의견수렴 제도제안(반대측)과 거절(찬성측) 양상을 거듭하다 실패하면서 로컬거버넌스내의 중간성과 획득에 실패했다. 갈등초기에 양측이 대화기구를 통해 주민의사 반영 방법에 합의했다면 이것이 중간성과가 되어 면대면 대화, 신뢰구축, 과정에의 충실, 이해공유 등 다른 협력적 과정을 촉진하는 역할을 햇을 것으로 보인다.

부안 방폐장 입지추진이 실패하는 과정을 협력적 거버넌스 모델을 통해 [그림4-1]로 나타냈다.

[그림4-1] 협력적 거버넌스 모델에 따른 부안 방폐장 입지선정

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td>제8차 방폐장 입지추진</td><td rowspan="9">→</td><td rowspan="9">방폐장 유치백지화</td></tr>
<tr><td colspan="2">거버넌스 구성</td><td>주민의견 수렴절차 결여</td></tr>
<tr><td colspan="2">초기조건</td><td>환경주의 담론 우세</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="5">협력적 과정</td><td>면대면 대화</td><td>인위적 대화기구를 통한 제안-거절 양상, 조기중단</td></tr>
<tr><td>신뢰 구축</td><td>보상배분의 합리성 및 정당성</td></tr>
<tr><td>과정에의 충실</td><td>제도와 절차 불신</td></tr>
<tr><td>공유된 이해</td><td>방폐장 건설 필요성에 대한 (비용-편익)인식 불일치</td></tr>
<tr><td>중간성과</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="3">↑</td></tr>
<tr><td colspan="2">촉진적 리더십</td><td>지방의회와 반목
민주적 가치부족, 기회주의적 행동</td></tr>
<tr><td colspan="2">제도구성</td><td>추상적 경제보상안
보상범</td></tr>
</table>

제 2 절 경주(10차) 사례

정부는 앞선 9차례에 걸쳐 추진된 방폐장 사업추진의 가장 장애요인으로 안전성에 대한 국민들의 이해부족과 시민환경단체의 반대운동으

로 판단했다. 이에 10차 부지선정은 절차적 민주성 확보와 국민수용높높이는데 초점이 맞춰져 이루어졌다. 이를 위해 원안위는 중·저준위방사성폐기물처분시설과 사용후핵연료(고준위폐기물) 중간저장시설을 분리하여 추진하도록 결정했다. 중·저준위방사성폐기물 영구처분시설 부지는 2008년까지 관련시설의 준공을 위해 적기에 확보될 수 있도록 추진하며, 단수 또는 복수로 선정하되 부지 규모는 입지 여건 및 처분방식에 따라 결정토록 하였고, 영구처분시설 부지에는 중·저준위방사성폐기물 관련 연구시설 등을 함께 수용토록 했다. 부지선정은 유치공모 또는 지정방식, 그리고 두 가지 방식을 병행하여 추진하는 방안을 검토하고 주민투표를 통해 지역주민의 민주적이고 자율적인 결정을 존중하는 절차로 추진하며, 설명회 및 토론회 등 주민의견을 충분히 수렴할 수 있는 방안을 강구토록 했다. 또한 부지선정 계획, 부지조사 결과,부지선정 과정 및 영구처분시설 건설계획 등을 공개토록 하였다

방폐장 건설에 대한 경제적 보상과 관련하여 유치지역의 발전과 지역주민의 복리증진을 위한 지원방안을 마련하며 주민고용 등 사업자가 이행할 수 있는 간접지원 방안도 병행하여 검토, 추진하도록 하였다. 그리고 체계적인 지원을 위해 '유치지역 지원등에 관한 특별법'을 제정하여 범정부적인 지원체제를 마련하여 운영토록 하며, 시설의 안전성에 대하여 주민들이 확신할 수 있도록 민간환경감시기구를 운영하고 주민 건강진단 및 역학조사를 정기적으로 실시토록 하였다.

제도적 보완에 이어 10차 추진과정에서 정부가 관심을 기울인 것은 9차례의 사업추진 과정에서 상실한 정부정책에 대한 신뢰를 회복하는 일이었다. 정부는 정책에 대한 투명성과 객관성을 확보하기 위하여 중립적인 입장에서 정부의 부지 선정 과정을 관리해 나갈 민간전문기구 설치의 필요성이 제기되었다. 산자부장관은 유치지역 선정계획, 부지조사결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하기 위해 민간전담기구 구성을 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법에 명시하고 언론,시민단체의 명망 있는 16인의 인사를 위원으로 하는 부지선정위원회를 구성했따. 이 위원회는 산업자원부 장관

의 자문기구로서 공정하고 객관적인 부지선정기준 및 적합성 평가기준을 수립하여 부지선정 절차 전반을 투명하고 효율적으로 관리함을 목적으로 했다. 부지선정위원회는 유치지역 선정계획 및 절차에 관한 사항, 부지조사 결과의 평가에 관한 사항, 기타 부지선정에 관하여 산업자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의하도록 하였다. 위원회가 고안한 부지 선정절차는 부지안전성과 사업추진여건 등 부지적합성을 평가하여 제척기준에 해당되지 않고 일정수준 이상의 평가기준을 만족시키면 주민투표를 통해 가장 높은 찬성률을 얻은 지역을 후보부지로 선정하도록 하는 것이었다. 또한 부지선정위원회는 유치희망자치단체를 대상으로 사전부지 조사 수행 방침을 밝히고 전국 총 122개 지자체에 부지조사 협조요청 안내문을 발송했다.

[그림 4-2] 절차공고에 따른 2005년 부지선정 절차 및 일정

공고	–	유치신청	–	주민투표 요구	–	주민투표 발의	–	주민투표 실시	–	최종후보 부지선정
`05.6.16		~8.31		~9.15		10.4		11.2		11.3

이에 군산을 시작으로 사전 부지조사에 관심을 보인 경주,울진,영덕,포항,삼척 등 6개 지역 지방자치단체의 협조를 얻어 총 9개 부지에 대하여 사전부지조사 및 부지적합성조사를 수행하였다. 부지적합성(부지안전성+사업추진여건)을 확인하기 위하여 이들 부지에 대한 현장조사를 실시하였으며, 조사과정에서 일부지역에서 반대단체 및 지역주민들의 시추조사 반대가 있었으나 큰 물리적 충돌 없이 진행되었다. 부지조사가 완료된 후 4개(경주,군산,영덕,포항) 지자체의 유치신청이 접수됨에 따라 부지선정위원회는 4개 지역에 대한 부지적합성 최종평가를 수행하였다. 부지선정위원회는 4개 지방자치단체 및 대상부지를 모두 방문하여 사업추진 여건 등에 대한 현장실사를 수행하였고, 그간 부지적합성소위원회의 평가결과를 근거로 부지안전성에 대한 최종검토를 수행한 결과 4개 유치신청지역 모두 부지안전성에 제척사유가 없는 것

으로 확인되어 그 결과를 부지적합성 기자회견을 통해 발표되었다. 부지적합성이 확인된 4개 지역을 대상으로 2005년 11월 2일 332개 투표소에서 주민투표가 실시되었다. 그 결과 경주시가 89.5%의 가장 높은 찬성률로 방폐장 최종 후보부지로 선정되었다. 지방자치단체간 치열한 부지유치 활동 과정에서 상호 비방, 지역감정 자극, 부재자 투표에 대한 문제점 제기 등 다소 논란이 있었지만 유치지역에 대한 경제적 지원과 안전성이 보장됨에 따라 당초 투표율이 저조하리라는 예상과 달리 60%에 이르는 높은 투표율을 보였다. 특히 최종후보 부지로 선정된 경주의 경우 인구와 면적이 군산, 영덕 등에 비하여 월등히 큰 규모임에도 불구하고 높은 투표율과 찬성율을 보였다는 점에 주목할 필요가 있다. 지역의 규모가 클수록 지역민의 의견을 수렴하고 합의를 이루어내는 것이 어려움에도 불구하고 방폐장 유치 필요성에 지역내 공감대 형성에 성공했기 때문이다. 이것의 배경과 원인에 대해서는 뒤에 자세히 다루도록 하겠다.

<표4-1> 2005년 중·저준위 방폐장 유치에 관한 주민투표 결과

구분	경주시	군산시	영덕군	포항시	계
총선거인수	208,607	196,980	37,536	374,697	817,820
투표인수	147,625	138,192	30,107	178,586	494,510
투표율(%)	70.8	70.2	80.4	47.7	60.5
찬성률(%)	89.5	84.4	79.3	67.5	

자료:배한종(2016:337)

이로써 19년간 표류하였던 최장기 국책사업인 방폐장 후보부지 결정이 주민투표라는 민주적 절차를 통해 결정됨으로써 사회적 갈등에 대한 해결사례의 새로운 모델을 제시하였다

1. 제도적설계 및 초기조건

(1) 제도적설계(Institutional Design)-부안사례의 학습효과

방폐장 10차 입지선정을 추진하기에 앞서 정부 부안에서의 실패를 반복하지 않기 위하여 방폐장 입지정책에 관한 제도적 보완을 수행

했다. 부안은 사업자 공모방식으로 해당 지자체장의 방폐장 유치신청을 하는 방식을 적용했다. 지자체장의 신청을 전제조건으로 하지만 지자체장이 로컬거버넌스의 합의를 얻는 과정에 관한 제도가 없었다. 그러므로 지자체장의 의지와 권한에 의하여 유치신청이 주민들의 의사와는 상관없이 진행될 수 있었다. 현실적으로, 위도지역주민들이 유치청원을 신청하였지만, 부안군민들이 반대를 하는 상황이었으므로 유치신청을 진행하기 전 여론수렴이나 주민에 대한 설명을 통해 사업필요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 자치단체장의 기본적인 임무임에도 불구하고, 절차와 법규에 어긋남이 없다는 점을 들어 기본절차를 무시한채 유치신청을 진행하는 상황이 되었다. 이 같은 점은 문제의 원인을 부안군수의 비상식적 행동으로 판단하기 보다는 이러한 비상식에 의한 업무처리를 막을 수 있는 법과 제도의 미비로 보는 것이 타당하다. 경주에서는 이 같은 문제점을 해소하기 위하여 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법개정을 통해 부지선정과정 상 주민투표법을 도입하였는데, 이는 민주적 절차로 방폐장입지의 당위성을 살려주었고, '부안사태'를 통하여 얻은 교훈을 바탕으로 마련된 제도였다. 실제 입지선정과정에서 주민투표는 정당성을 위한 도구적 역할을 하였다.

방폐장 입지선정에 경제적 보상의 규모면에서 상당히 유사하다. 다른 점이 있다면 경주에서는 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법 제정을 통해 보상을 제도화 했다는 데 있다. 간단한 문제처럼 보이지만 법에 의한 제도화와 구두에 의하거나 형편에 의한 조건제시는 상당한 차이를 보인다. 일례로, 부안에서는 막대한 인센티브는 물론 현금보상(산자부장관)까지 약속되었지만 법적인 전례가 없다는 점과 도덕성을 이유로 철회하였다. 정책의 일관성이 결여된 이러한 상황은 찬성측 주민들의 정부신뢰가 깨어지고, 그들의 입장이 찬성에서 반대로 돌아서는 계기가 된다. 이러한 실패를 반복하지 않기 위해 유치지역의 모든주민(반경 5km → 자치단체)이 지원 혜택을 받을 수 있도록 하는 것을 포함한 경제적 인센티브에 대한 법률제정을 단행했다. 이것은 경주방폐장 입지선정 과정

에서 경주시와 주민들의 참여 유인동기로 작용하였다. 9차 후보부지 선정시 방폐장 반대운동을 극렬하게 전개하여 방폐장 입지에 실패한 부안군이 이러한 제도변화에 반응하여 소송까지 불사하며 방폐장 유치전에 참가한 것은 경제적 보상과 그 제도화의 중요성을 보여준 것이라 할 수 있다.

또한 방폐장의 안전성 차원에서, 중·저준위와 고준위 폐기물의 분리는 부안과 경주의 방폐장입지과정상 발생한 갈등 혹은 협력관계를 조성하는 주요한 요인으로 작용하였다. 부안에서 방폐장 반대세력의 명분이 되었던, 방사성폐기물에 대한 위험성 인식은 경주에서 중·저준위의 분리로 인하여 위험성을 감소시키는 역할을 하였다. 경주가 중·저준위 방폐장을 수용함으로써, 경주의 원전에 임시저장중인 고준위 폐기물이 상대적으로 위험성이 낮은 중·저준위 폐기물과 교환효과가 발생하였는데, '중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법'에 명시된 바에 의하여 경주에는 고준위 폐기물을 외부로 반출할 수 있었기 때문이다.

(2) 초기조건(Starting Conditions) - 양북과 경주

양북면은 경주도심에서 약 30키로 떨어진 곳에 위치하여 양남면, 감포읍과 함께 동경주지역에 속한다. 동경주지역은 토함산을 경계로 지리적으로 분리되어 있어 이지역 주민들과 경주시내권 주민들의 정서적 연대감이 낮은 편이다. 양북면과 바로 인접한 양남면에는 1983년부터 운영된 6기의 원전이 운전되고 있어(월성#1,2,3,4 와 신월성#1,2)가 운영되고 있으며 지역주민들의 원자력발전과 방사능에 대한 이해도는 부안에 비하여 높은 수준이었다.

경주시는 4읍 8면으로 구성되어 있으며, 인구는 방폐장 주민투표가 있었던 2005년 기준으로 277,764명이다. 경주의 재정자립도는 2005년 기준으로 30.0%로 전국평균인 56.2%에 크게 못 미치는 수준이지만 이는 13.8%의 부안과 비교할 때는 매우 높은 수치이다. 2005년 당시 경주는 부안과 달리 도농 복합지역으로 분류[19]되었다. 국내 제일의 관광도시

19) 2005년 기준 인구 중 약 53,000여 명이 종사하는 농・어업(50.2%)과 함께 제조업(28,662명, 27.1%), 숙박과 음식점업(13,396명, 12.7%), 도소매업(10,563

로 알려진 경주에서는 계속되는 개발제한에 대한 불만과 주변지역의 발전 및 연이은 국책사업 좌절로 인한 상대적인 박탈감으로 인해 지역 발전의 필요성에 대한 공감대가 광범위하게 형성되어 있었다. 이러한 발전의지는 경주시와 자치단체장의 행동을 중심으로 잘 나타난다. 그들은 경주시의 조직 확대와 정부지원금 증액을 위하여 당시 내부적으로 인구 30만 회복이라는 목표를 세우고 태권도 공원, 경마장 등의 국책사업을 유치하기 위한 노력을 기울였으며, 개발제한 해제를 정부의 요청하기도 했다. 그러나 이러한 경주시 발전을 위한 움직임은 모두 실패로 돌아갔다. 하지만 이런상황에서 발표된 정부의 새로율 방폐장 유치계획은 경주지역 구성원들에게 기회로 다가왔다. 부안과 비교하여 경주는 인구, 재정자립도, 산업구성 차원에서 경제적 역동성과 발전에의 의지가 큰 지역이었으며, 사고 없이 20년간 운영되는 원전을 경험하여 원자력과 방폐물대한 수용성과 안전성에 대한 인식수준이 부안의 그것 과는 차별화 되어있었다. 아래 [표4-2]는 방폐장 유치전이 진행될 당시 경주와 부안의 지역상황을 분석한 표이다

[표 4-2] 경주와 부안의 지역상황 비교분석

구분	경주	부안	비교
지역상황	- 1·2·3차 산업구성 - 관광산업의 침체기 - 국책사업유치실패 - 고령화와 인구정체	-1차·3차 산업구성 -초고령화와 인구유출	인구, 규모차이
지역적특성	- 원전 4기 가동중 (원전수용성 보유) - 동경주/시내권 이질감 및 지역단위 동질감 공존	- 부안과 위도의 이질감	지리· 사회요인
공유된가치	- 지역발전의 욕구 - 지역개발제한과 - 상대적 박탈감	■ 상대적 박탈감 - 위도 → 부안/타지역 - 부안 → 타지역	
유치주체	- 경주시(유치지역) 주민	-위도(설치지역)지역주민	

자료 : 김경동, 김익섭(2016) 수정

명,10.1%)이 주요산업이었다.(경주시, 2006).

그러나 이러한 외적 조건이 경주가 방폐장 유치에 성공할 수 있었던 절대적인 이유라고 할 수는 없다. '2003년의 부안이 2005년의 경주와 같은 조건에 놓여 있었다고 방폐장 부지로 선정될 수 있었는가' 라는 문제에 봉착하기 때문이다. 그렇게 때문에 환경적 요인외에도 리더십의 특징, 지방정부가 지역주민을 대하는 방식과 그로 인해 나타난 지역주민 간의 협력적 과정을 분석해 볼 필요가 있다.

2. 리더십

경주 출신의 백상승 경주시장은 서울시 부시장을 역임했던 관료 출신의 민선 자치단체장 이었다. 그는 정부조직과 지방자치 제도의 행정원칙에 대한 높은 이해를 갖고 있었으며 이러한 경험을 바탕으로 중앙정부와의 상호작용에 능했다. 이런 역량을 활용하여 2002년 취임이후 중앙정부의 지원과 투자를 확보하여 지역발전을 도모하고자 하는 노력(태권도공원, 경마장 등)을 꾸준히 기울여 왔다. 또한 3회의 지방자치선거[20] 출마한 경험이 있는 그는 지역민심에 민감하게 반응했다.

2006년 지방선거를 앞둔 시점에 방폐장이라는 국책사업 유치를 통해 연이은 사업 유치실패로 주춤했던 지지율을 반전시켜 재선에 성공하고자 하는 의지가 강력했다. 그는 재선뿐 아니라 지역의 발전을 통한 지방조직의 확대를 꾀했던 것으로 보인다. 그는 당시 언론과의 인터뷰(경주신문(2004.1.7.))에서 국책사업 확보를 통한 지역 경제 활성화 및 인구 30만 회복이라는 목표를 밝히고 있다. 인구 30만명은 단순히 상징적 의미를 가지는 숫자가 아니었다. 지방자치 행정기구 조직과 정부지원금 규모를 결정짓는 기준이였기 때문이다. 2005년 당시 경주의 인구가 28만명이었다는 점을 감안할 때 그가 이러한 의지를 가지고 있었다는 추측은 설득력을 지닌다. [표4-3]은 지방자치 단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정의 시·군·구의 기구설치 기준이다.

---

20) 1995년과 1998년에 경주시장으로 도전했지만 고배를 마시다가 2002년에 비로소 당선되었고 2006년 연임에 성공하였으나, 2010년에도 지선에서 공천을 받지 못하자 무소속 출마를 강행하였고 낙선하게 되었다.

[표4-3] 2005년 당시 시·군·구 기구설치 및 직급기준[21)]

구분		실·국	실·과 담당관
시	15만-20만	3개 이내	18개 이내
	20만-30만	4개 이내	21개 이내
	30만-50만	5개 이내	23개 이내
군	5만-10만		10개 이내
	10만-15만		12개 이내

이러한 입장을 가진 경주시장은 방폐장의 성공적인 유치를 위하여, 방폐장과 방폐물, 그리고 원자력 발전에 대한 지역주민들의 이해도를 높일 필요가 있다고 생각했다. 이에 그는 공무원들을 통하여 방폐장의 성격과 유치가 일으키게 될 지역 경제적 효과를 다양한 채널로 홍보했다. 뿐만 아니라 유치 반대를 표명하는 양북면 주민과의 소통에도 적극적으로 참여하여 그들과 협상하고자 했다. 2003년의 부안군수와 대비[22)] 되는 경주시장의 촉진적 리더심을 방폐장 유지문제를 경주지역 거버넌스 틀 안으로 이끌었음은 물론 입지갈등을 성공적으로 해결하는 데 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

3. 협력적과정(collaborative process)

1) 신뢰형성(Trust-Building)

부안에서의 입지선정 실패가 재발하는 것을 우려한 정부는 '중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법' 제정을 통해 ① 주민투표제 도입, ② 고준위 방폐장과 중·저준위 방폐장 분리, ③ 방폐장 유치 반대급부(경제적보상) 구체/제도화로 요약된다. 이러한 제도의 개선은 다음과 같은 차원에서 갈등구성원간 신뢰형성에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단된다. 그것은 첫째 주민투표 도

21) 지방자치 단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제10조 제1항관련,2004.1)
22) 부안에서 방폐장 유치운동이 있었던 2002년 지방선거가 있었던 바로 다음해인 2003년이 라는 점을 고려해볼 때 두 자치단체장이 가진 갈등해결을 통한 국책사업 유치의지가 다를 수 있다는 주장이 설득력있게 다가온다.

입으로 의사결정에 지역주민이 참여할 수 있게 되었다는 점, 둘째 보상의 범위와 규모를 명확히 함으로써 설치지역의 기회주의적 행동을 방지하고 피해와 보상의 불일치를 방지할 수 있게 되었다는 점, 셋째는 고준위 분리방침 확정으로 방폐장 유치에 다른 피해의 규모가 줄었다는 점이다. 이러한 유치지역 결정방법의 개선은 지역사회 구성원들의 제도자체에 대한 신뢰를 형성시켰음은 물론 입지선정 추진주체(정부)와 시설유치의 주체(자치단체) 및 설치지역 주민 등 이해당사자들에 대한 불신을 줄이는 역할을 했다.

.

2) 과정에의 충실(Commitment to Process)

합리적 제도설계에 의하여 형성된 '규칙'에 대한 신뢰의 핵심은 '규칙' 하에서 수행되는 갈등해결의 결과가 각 갈등당사자의 행위와 이들 간의 상호작용 역량에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 믿음은 방폐장 유치에 대한 '규칙'인 주민투표제도 하에서 찬성 또는 반대를 이끌어내기 위한 찬,반 양측의 다양한 집단적 또는 개인적 활동을 촉발하는 기제가 되어 이전 입지추진 사례와 비교하여 '활발하지만 폭력성이 낮은' 방폐장 유치전을 만들었다. 요컨대 제도에 의해 형성된 신뢰가 과정에의 몰입을 만들었고 이는 로컬거버넌스 내에서 이슈에 대한 관심도를 높이고 협력적 과정을 촉진 시키는 기능을 수행했다고 하겠다

3) 공유된 이해(Shared Understanding)

10차 방폐장 입지추진 과정에서 나타나는 특이한 점은 지금까지 방폐장 후보지 선정을 위한 과정에서 일관되게 사업을 반대했던 반핵단체들이 방폐장 유치사업을 찬성하는 입장을 보이며 사업유치에 적극성을 보였다는 데 있다.

'경주핵대책시민연대'(이하 시민연대)와 같은 반핵단체가 방폐장유치에 찬성입장을 보인 것은 정부가 새롭게 공개한 사업추진 절차에 고준위분리 방침이 명시되어 있었기 때문이다. 시민연대는 경주가 중·저준위 방폐장을 유치하면 월성원자력 발전소 내에 임시저장 중이던 고준위 방폐물의 처분 문제를 자연스럽게 해결되리라는 기대를 가지고 있었다. 더 나아가 지역사회가 정부를 상대로 협상력을 발휘한다면 방폐장 유치의

대가로 당시 건설을 추진하고 있던 신월성 #1,2호기 원전을 백지화 시킬 수 있다는 원대한 포부가 있었다.

다시 말해 정부의 고준위방폐장 분리추진 방침이 방폐장 유치와의 교환가치로서 시민연대의 이해관계에 부합하게 하는 상황을 불러왔고, 이것은 국책사업 유치를 통한 지역발전을 추구하고자 하는 경주시 주민들의 이해관계와 부합하여 방폐장 유치 필요성에 대한 '공통된 인식'을 형성하여 유치운동에 시너지 효과를 일으켰다. 비록 모든 환경단체가 시민연대의 방폐장 유치 필요성에 공감하는 상황은 아니었으나, 부안사례를 포함한 이전 방폐장 부지선정 과정에서 매우 단단한 결속력을 나타냈던 반핵세력의 와해는 경주지역의 로컬거버넌스가 방폐장 유치를 위한 협력적 프로세스를 이루어 낼 수 있었던 중요한 원인이다. 이는 당시 경주에서 방폐장 유치운동의 전면에 나섰던 '국책사업유치단'에 공공기관과 지역단체들의 대표뿐만 아니라 반핵단체까지 포함되어 있었다는 점에서 잘 드러난다. 지역주민의 신뢰를 받는 각계각층을 포함한 '국책사업유치단'의 방폐장 유치활동은 방폐장 유치의 필요성이라는 '공통된 인식'의 확산 시켰다. 그 결과 방폐장 유치를 지지하는 경주지역단체는 부녀회, 청년회, 지역 로타리, 라이온스 크럽, JC, 새마을협회, 바르게살기 협의회, 의사회, 약사회, 한의사회 등 무려 90여개에 이르렀다.

경주지역에서 나타난 방폐장 유치 필요성에 대한 '공통된 인식'의 형성 원인을 전적으로 '고준위 방폐장 분리방침'이라는 새로운 규칙의 등장으로 귀결시키는 제도주의적 관점은 경계 해야한다.

왜냐하면 시민연대는 지역에서 20년째 운영되고 있는 월성원전을 감독한 경험을 통해 원자력발전과 중·저준위 방폐물의 안전성에 대한 이해를 하고 있었으며, 이것을 사용후핵역료의 위험성과 구분할 수 있었다. 이를 바탕으로 중·저준위 폐기물 유치를 통한 고준위 폐기물 지역외 반출이라는 행동전략을 수립할 수 있었다. 결국 원전을 운영하고 있는 지역과 지역의 환경단체가 갖는 특수성이 제도의 변경과 어울어져 '방폐장 유치지지' 라는 행동전략을 추진할 수 있었던 것이다. 이런 맥락에서"만약 2003년 부안에 '고준위 방폐장 분리'라는 조건이 주어졌었다면 반핵단체를 포함한 지역사회가 받아들일 수 있었는가?" 라는 점을 생각해볼 필요가 있다.

경주지역 주민과 시민연대 등 방폐장 유치를 찬성하는 반핵 단체는 지역발전에 대한 열망과 방사능 피해 최소화라는 다른 목표를 달성하기 위한 전략적 행동으로써, 방폐장 유치 지지 라는 선택을 하였고, 이러한 공감대 하에서 참여자들 스스로가 협력적 관계를 형성하였다. [표4-4]은 방폐장 입지선정이 추진될 당시 경주와 부안 지역구성원의 전략적 행동의 특성을 나타낸다.

[표4-4] 구성원들의 전략적 행동

구분	경주	부안
중앙정부	■ 경제적 보상과 안전성 확보 (고준위 분리) 법제화 ■유치공모의 경쟁환경조성	■정부간 관계활용 ■현금보상발언 ■주민투표의 제안 ■물리력 행사(공권력 투입
지방정부	■지역발전의 공론화 ■국책사업유치단 구성 ■지역 개발 및 발전 욕구자극 ■ 지역차원의 공감대형성	■부안군수의 기습유치신청 ■지역의회와의 갈등초래
지역주민	■정부·NGO와의 협력관계 구축 ■방폐장유치에 적극적인 참여	■위도주민들의 유치청원 ■부안군 주민들의 반대(안전권) ■부안군 주민들의 반핵NGO와 네트워크 구축
시민단체	■지역발전에 동참 및 협력관계 구축 ■네트워킹과 능력을 발휘하여 방폐장유치에 기여	■부안군민들과 네트워크 구성 ■방폐장의 위험성 이슈화 ■물리력행사(시위·폭력상황)

자료 : 김경동, 김익섭(2016) 수정

4) 중간성과(Intermediate Outcomes)

방폐장 유치필요성에 대한 공통된 인식의 형성과 역동적인 확산 양상은 경상북도 차원에서의 방폐장 유치 지원활동을 이끌어 냈다. 경북지사가 방폐장 경주지역 유치의사를 표명하면서 105개 기관단체장이 도청회의실에서 유치결의를 밝히고, 33개 단체로 구성된 대구경북지역발전협의회가 경북지역 유치를 지지하는 성명서를 발표했다. 이와 함께 지역대학을 통하여 방폐장의 안전성과 지역 경제적 효과를 부각시키는 노력도 아끼지

않았다. 그런 노력 중에는 다양한 텔레비전 홍보와 더불어 경북전략산업기획단과 협력하여 “방폐장 유치가 가져올 동해안 발전전략”이라고 하는 세미나를 개최하는 것도 들어 있으며, 경북도 부군수가 경북 3개 신청지역의 부시장 부군수와 8월 31일 주민투표의 참석과 찬성률을 높이기 위한 전략을 논의하는 노력도 포함되어 있다.

5) 면대면대화(Face-to-Face Dialogue)

방폐장 유치 필요성에 인신공유가 확산되어 찬성하는 주민이 많아지는 상황에서 경주지역 내의 유치활동은 반대 측과 대면 대화를 통한 합의보다는 투표율과 찬성률을 높이기 위한 전략적인 활동에 집중되었다. 이는 홍보와 교육을 통한 찬성세력 확대 및 결속력 강화활동, 그리고 동경주 지역을 중심으로 한 형성되어 있던 방폐장 유치 반대세력을 포섭하기 위한 유인전략으로 나뉘어 이루어졌다. 이는 후보지역간 경쟁이 동반된 주민투표라는 형식적 민주주의 절차에 의해 초래된 필연적인 결과였다. 짧은기간[23] 안에(주민투표발의 : 9.15 ~ 주민투표 : 11.2) 상대지역 보다 높은 찬성율을 확보해야 미션을 완수해야하는 상황에서 면대면대화를 통해 서로의 입장을 이해하고 합의를 이루어내는 절차는 효과적인 전략이라 볼 수 없기 때문이다. 때문에 찬성측과 반대측은 각자의 지지율을 높이기 위한 활동을 진행한다.

경주시와 시의회를 중심으로한 찬성 측은 공무원들을 통하여 방폐장의 성격과 유치의 경제적 효과를 알리기 위하여 반상회 등을 통하여 시민과의 접촉을 강화했다. 황성공원 내에 홍보관을 설치하는가 하면, 팜플렛과 다양한 설명 자료를 배포하고 찬성을 유도하는 현수막을 곳곳에 부착하였다. 또한 경주지역 내에 소재하는 4개 대학과 연구소 및 총학생회도 방폐장 유치를 찬성하는 의사를 표시하였으며, 지역 언론들은 이런 유치활동을 비교적 호의적 태도로 보도하였다. 그리고 경주의 텔레비전 방송인 신라방송은 사용후핵연료(고준위방폐물) 및 핵무기와 차별되는 중·저중위 방폐장의 성격을 알리면서 찬성을 유도하는 프로그램을 정기적으로 방영하였다.

---

23) 경주시 방폐장 유치신청일(2005.8.16.)에서 주민투표일(2005.11.2.) 까지를 공식적인 유치활동 기간이라 볼 수 있다.

반면 방폐장 유치 반대활동은 지역 환경단체를 중심으로 이루어졌고 이들은 성명서 발표, 현수막부착, 방송토론 참가, 등의 방법으로 활동했다. 찬성측 홍보관 설치에 대응하여 홍보관 바료 옆에 방폐장의 위험성을 알리고자 하는 시설물을 설치 운영하기도 하였다. 그 결과 방폐장 유치를 위한 각종 구호를 내건 현수막이 즐비한 가운데 간혹 그 옆에 반대하는 내용의 현수막이 동시에 걸어져 있기도 하였고 찬성과 반대를 알리는 홍보관이 경쟁적으로 공존하기도 하였다. 당시 찬반 양측은 주민투표가 만들어낸 임시적 경쟁관계 였다. 부안에서 나타난 것 같은 불신을 기반으로 한 폭력적인 대립은 아니었으나, 대화를 기반으로한 협력적인 것도 아니었다.

방폐장 유치 필요성에 대한 경주시내권 주민들의 공감대가 매우 높았으므로 반대 측은 방폐장 설치예정 지역인 동경주(양포, 양남, 감포)지역 주민들을 설득대상으로 삼아 반대운동을 별였다. 그러나 동경주 지역 주민들의 경우 겉으로 방폐장 유치를 반대하는 모습을 보였지만 이는 방폐장 유치의 대가인 경제적 보상(한수원 본사 이전, 특별지원금)의 확보와 그 규모를 증가시키려는 이유에서 보인 전략적 행동이었다. 동경주 지역주민들이 이러한 행태를 보이는 이유는 1983년부터 운영된 월성원전을 경험하며 형성된 원전과 방폐물에 대한 수용성과 월성#3,4호기와 신월성 #1,2호기 건설추진 시 경험했던 주민들에 경제적 보상 사례의 학습효과라고 할 수 있다. 경주시장을 포함한 공무원들은 동경주지역 주민들의 이러한 특성을 잘 알고 있었다. 그리고 경주시장은 한수원 본사 양북이전 등 경제적 보상 약속을 앞세워 동경주 지역 주민의 기대에 부응했고 이는 투표결과로 나타났다. 실제 주민투표 결과 동경주 지역의 방폐장 유치찬성률이 과반이 넘는 59.5%[24](경주전체 찬성률: 89.5%)에 달했다는 사실은 이같은 점을 뒷받침 해주는 근거이다.

주민투표의 도입은 20년간 추진해 온 방폐장 입지선정을 완료하게 한 제도의 개선이지만 그 과정은 여론몰이 식의 선전과 매표행위로 점철되어 참여과 토론을 통한 합의라는 민주주의적 가치를 훼손시켰다는 지적에서 자유로울 수 없으며 이는 입지선정 이후 지역내 갈등을 일으키는

24) 주민투표 전 실시된 다수의 여론조사 결과상 동경주 주민의 유치찬성율은 20%대 였으나, 실제 투표에서는 58.2%를 기록했다.(매일신문,2006.12.26. 등)

원인이 된다.

개선된 제도와 촉진적인 리더십, 지역발전을 원하는 지역주민들의 열망 그리고 20년간의 안전한 원전운영 경험의 환경적 요인은 로컬거버넌스의 협력적 과정을 촉진했고 이것이 방폐장 입지선정을 성공적으로 완료할 수 있었던 결정적 원인이다. [그림4-2]는 협력적 거버넌스 모형에 따라 경주 방폐장 유치선정 과정을 나타낸 것이다.

[그림4-2] 협력적 거버넌스 모델에 따른 경주 방폐장 입지선정

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td>제10차 방폐장 입지추진</td><td rowspan="9">→</td><td rowspan="9">방폐장 유치지역 선정</td></tr>
<tr><td colspan="2">거버넌스 구성</td><td>주민의견 수렴기반</td></tr>
<tr><td colspan="2">초기조건</td><td>지역민 간 이해관계일치</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="5">협력적 과정</td><td>면대면 대화</td><td>진영 간 홍보전 양상</td></tr>
<tr><td>신뢰 구축</td><td>보상배분의 합리성 및 정당성</td></tr>
<tr><td>과정에의 충실</td><td>부지조사, 주민투표 절차준수</td></tr>
<tr><td>공유된 이해</td><td>경제정보상
사용후연료 관외처분</td></tr>
<tr><td>중간성과</td><td>광역자치단체의 지원</td></tr>
<tr><td colspan="3">↑</td></tr>
<tr><td colspan="2">촉진적 리더십</td><td>국책사업확보를 통한 재선의지/
민주적 절차존중(반대측과 협상 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">제도구성</td><td>주민투표도입
경제적보상 및 고준위분리 법제화</td></tr>
</table>

제 3 절 경주 입지선정 후 갈등 및 관리

[표4-5]는 2005년 주민투표를 통해 방폐장 후보지가 경주로 결정되고 난 이후 벌어진 방폐장 건설 추진과정과 그에 상응하여 정부가 약속한 인센티브의 이행 경과를 나타낸다. 2015년 중·저준위 방폐장이 운영을 개시하고, 2016년 한수원 본사가 경주로 이전을 완료할 때까지도 많은 지역내 갈등이 존재했다. 방폐장 운영개시 시점보다 한수원 본사이전

이 더 늦었다는 점만 보더라도 방폐장 입지선정에 따른 경제적 보상의 규모와 지역내 분배문제가 심각하게 발생했음을 알 수 있다. 입지선정 과정에서 제도화를 통하여 상당한 수준의 구체성을 확보했음에도 불구하고 그것을 실행하는 과정에서 동경주지역과 시내권 간의 강한 갈등이 나타났다. 본 절에서는 입지선정이후 발생한 갈등 중 한수원 본사 이전과 관련하여 발생한 갈등양상과 원인 그리고 해결과정을 중점적으로 살펴봄으로써 입지선정 이후의 입지결정 이후 경주지역 로컬거버넌스의 작동 양태를 분석해 보기로 한다.

[표4-5] 방폐장 부지선정이후 주요사건

발생일	주요사건
2005.11. 2.	주민투표 및 최종부지 확정
2006. 5. 9.	특별지원금 3천억원 기탁계정방식으로 경주시에 지급
2008. 3.28.	방사성폐기물관리법 제정
2009. 1. 1.	한국원자력환경공단 설립 및 한수원 업무이관
2011. 3.28.	한국원자력환경공단 본사 경주 이전
2012. 1. 1.	양성자가속기 사업단 경주 이전 완료
2014. 6.30.	1단계 중·저준위 방사성폐기물 관리시설 공사완료
2014.12.11.	원자력안전위원회 사용승인
2015. 7.13.	중·저준위 방사성폐기물 최초 처분
2016. 4.27.	한수원 본사 경주이전

방폐장 부지선정 이후 한수원은 2006년 7월말까지 본사이전 대상 장소를 결정하기로 하였음에도 10월 중순까지 최종결정권자인 한수원은 아무런 결정을 내리지 못하고 있다. 이른바 딜레마에 빠져 이러지도 저러지도 못하는 상황에 빠져있기 때문이다. 왜 이런 현상이 발생하였는지를 당시 발생한 관련 사건을 중심으로 살펴보기로 하자. 여기서는 이해의 편의를 돕기 위하여 협력적 거버넌스모델을 적용하여 갈등이라는 결과를 초래한 직접적 요인은 무엇이며, 그 요인을 유발한 근본적 배경은 무엇인가를 역으로 살펴보는 방식을 택하기로 한다.

앞서 살펴본 대로 10차 방폐장 유치과정에는 주민투표에 의하여 방폐장 유치지역을 결정하도록 했다. 주민투표에서 유치후보지역으로 결정된

4개 지역에서는 가장 높은 득표율을 획득하기 위하여 나름대로 적극적인 유치홍보활동을 전개하였다. 경주에서는 환경단체, 노동조합 등 일부 시민들이 유치반대 의견을 표시하는 가운데 국책사업유치단을 결성하여 적극적 홍보활동을 전개하였다. 그 중에서 유치반대의 움직임이 가장 활발하게 전개된 곳은 바로 방폐장 후보지역인 양북지역 주민들이었다. 이들의 반대가 만만치 않은 것을 감지한 경주시에서는 시장이 홍보활동을 하는 과정에 “방폐장이 경주에 유치되도록 양북면 여러분이 협조하여 주면 한수원 본사를 이 지역으로 오도록 하겠다”는 발표를 했다. 이런 적극적 홍보활동 덕분에 경주시는 치열한 경쟁지역으로 예상하던 군산시를 누르고 가장 높은 유치찬성투표를 획득할 수 있었다. [그림4-3]은 협력적 거버넌스 모델에 따른 한수원 본사부지 입지갈등

[그림4-3] 협력적 거버넌스 모델에 따른 한수원 본사부지 입지갈등

		한수원 본사이전 부지선정
거버넌스 구성		결정(한수원)과 책임(지방정부)의 불일치로 거버넌스 구성 난항
초기조건		주민투표시 동경주 이전 확약과 사회·경제적 합리성의 대립
협력적 과정	면대면 대화	-
	신뢰 구축	상호불신
	과정에의 충실	과정에 신뢰도 저하
	공유된 이해	지역간 이해상충
	중간성과	-
촉진적 리더십		정치적입장에 따른 소극적 대응
제도구성		타당성(형식/실질) 확보 어려움

⇐ 지역내 갈등고조

앞서 살펴본대로 10차 방폐장 유치과정에는 주민투표에 의하여 방폐장

유치지역을 결정하도록 했다. 주민투표에서 유치 후보지역으로 결정된 4개 지역에서는 가장 높은 득표율을 획득하기 위하여 나름대로 적극적인 유치 홍보활동을 전개하였다. 경주에서는 환경단체, 노동조합 등 일부 시민들이 유치반대 의견을 표시하는 가운데 국책사업유치단을 결성하여 적극적 홍보활동을 전개하였다. 그 중에서 유치반대의 움직임이 가장 활발하게 전개된 곳은 바로 방폐장 후보지역인 양북지역 주민들이었다. 이들의 반대가 만만치 않은 것을 감지한 경주시에서는 시장이 홍보활동을 하는 과정에 "방폐장이 경주에 유치되도록 양북면 여러분이 협조하여 주면 한수원 본사를 이 지역으로 오도록 하겠다"는 얘기를 하게 되었다. 이런 적극적 홍보활동 덕분에 경주시는 치열한 경쟁지역으로 예상하던 군산시를 누르고 가장 높은 유치찬성 투표를 획득하여 방폐장 입지로 결정되었다. 이런 과정을 거쳐 경주지역에 방폐장이 건설되는 것으로 결정되자 양북, 양남, 감포 등 원자력 발전소 인접지역 주민들은 경주시가 약속한대로 한수원 본사가 반드시 동경주지역으로 와야 한다고 주장하게 되었고, 경주시에서는 본사이전 후보지 결정의 주체인 한수원 본사의 후보지 복수 추천 제의에도 불구하고 양북면 장항리 일대 한 곳만을 추천할 수밖에 없었던 것이다. 이런 선택은 주민과의 약속을 준수하고 행정의 신뢰성을 확보하기 위하여 불가피한 조치였다고 보인다.

후보지역 주민들의 반대로 오랫동안 난산을 겪던 방폐장 입지선정 갈등은 경제적 보상과 주민투표제의 실시로 해결되었지만, 이것이 다시 관련 정책을 효율적으로 추진하는데 결정적 장애요인으로 작용하였다.

한수원 본사 이전 후보지 결정이 지역내 갈등을 형성하게 되는 구체적 과정을 살펴보자. 경주시가 방폐장 유치지역으로 결정된 후, 준공일정 등을 고려해 빠른시간 내에 입지 후보지 결정이 필요했다. 그런데 상충된 입장을 가진 지역내 두 집단의 이익을 대변하는 지닌 두 개의 대안이 존재한다. 하나는 양북면 장항리이고 다른 하나는 그 외 경주시내 특정지역이다. 그리고 이 대안은 분절적인 특징을 갖고 있어 타협이 불가한 성격을 가진다. 두 지역에 한수원 본사가 입지할 수는 없

기 때문이다. 그리고 두 대안이 지니는 가 치는 교환이 어려운 균등성을 지니고 있다. 이런 이유로 두 대안을 통합할 수 있는 제도를 구성하거나 시장의 리더십을 활용한 전향적 대화 국면을 기대하기 어려운 상황이었다.

양북면 장항리는 원자력발전소 및 방폐장 입지에 따른 비용과 한수원 본사 이전에 따른 편익의 형평성과 행정의 신뢰성 및 일관성이라는 가치를 내세운다. 여기에 비하여 묵시적 대안으로 거론되었던 경주도심지역은 업무수행의 효율성, 지역발전효과의 제고 및 지역적 균형유지 등을 지향했다. 양북면 장항리 지역 및 인근지역 주민들이 매우 적극적으로 주장하고 이 대안을 관철하고 있는 집단 활동을 전개하고 있다. 이에 비하여 시내 일원에서는 비교적 조용하지만 일부 시민들이 '경주지역균형발전 시민연합'이라고 하는 단체를 결성하여 양북 이외의 지역에 대한 한수원 본사 이전을 유도하고 있었다. 물론 한수원 본사 직원들은 정주조건이 좋지 못한 양북 지역 보다 경주 도심이나 경부고속철도 경주역사 주변지역을 선호할 것이다. 두 개의 대안 중 하나를 선택하기가 어려운 배경에는 무시하기 어려운 경주의 사회경제적 조건이 하나 더 작용하고 있다. 경주는 부산, 대구, 울산, 포항 등 대도시 또는 우리나라의 대표적 공업도시 중간에 위치하여 시민들이 상대적 빈곤감을 적지 않게 느끼고 있으며, 경기침체가 지속되면서 이런 현상은 더욱 심화되고 있다. 여기에 지역경제발전전략의 일환으로 당시 추진하던 경마장 건설, 태권도 공원 등과 같은 대형산업의 유치가 모두 실패로 돌아가고 말았다. 이런 것들이 경주시 공직자들과 많은 시민들이 방폐장 유치에 집착한 요인으로 작용했고, 같은 맥락에서 유해 위험시설의 유치를 통하여 서라도 경제적 이익을 획득하려고 하는 사람들이 그렇지 않은 공공시설로 이득을 취할 수 있는지 어찌 방관적이거나 소극적 자세를 취할 수는 없는 상황이었다. 이러한 배경에서 한수원본사 이전과 관련된 갈등은 각 행위주체의 갈등에 대한 대응은 실질적이기 보다는 절차적, 형식적 정합성을 추구할 수 밖에 없고 그 결과 피상적이고 수동적인 다음과 같은 형태로 나타난다. 첫째, 상징적 대응

이다. 갈등이 발생하였을 때 위원회 구성과 같은 상징이나 재규정을 통하여 현실적인 요구를 해결하는 것과 같은 이미지를 형성하는 것이 상징적 대응이다 이는 갈등해결의 제도적 기반을 위한 노력으로 보이기 위함이나 로컬거버넌스의 각 구성원들의 실질적인 협력이끌어 내기에는 부족하다. 한수원 부지선정이 공론화된 이후 별다른 진정이 없자 양북과 양남주민들은 한수원과 경주시에 수차례의 부지결정을 촉진하기 위한 건의, 항의방문, 시위, 농성 등을 전개하였다. 이런 상황에서 특별한 돌파구를 찾지 못한 한수원과 경주시는 부지결정에 있어서 시민들과 공감대를 형성한다는 이유로 '민관공동협의회'를 구성하였다.

그러나 9월 12일 회의개최결과를 보면 이 위원회가 갈등 해결을 위한 능력이나 의지가 없다는 것을 확인할 수 있다. 회의에 불참한 사람이 6명이나 되고, 그나마 2명은 중도 퇴장하였으며 회의목적이나 위원회목적 마저 확인하지 못한 채 1시간 만에 끝나고 말았던 것이다. 형식적 해결기구의 구성은 실질적 대화의 장을 이루어내지 못했다. 이에 민관공동협의회 구성은 지역갈등을 미봉하기 위한 것일 뿐이고, 부지문제 결정을 제대로 추진하는데 별다른 도움을 주지 못할 것이란 인식이 보편화되었으며(서라벌신문,2006, 9.18), 이런 인식은 사실임을 경주시장이 그 이후 개최된 공청회에서 직접 명시적으로 표현하기도 하였다. 요컨대 갈등상황에서 책임(경주시)과 결정(한수원) 담당하는 각 주체는 각자의 임무를 수행하고 있다는 것은 보여주지 못할 경우 빠지게 될 존재론적 위기상황을 극복하기 위하여 흔히 제도적 장치로서 위원회를 조직한다. 그러나 이는 한수원 본사 이전부지 결정을 위한 효과적 대응방안이 되지 못하고 했다. 둘째, 결정과 책임을 담당하는 두 주체 사이의 책임전가이다. 한수원 본사 부지 결정을 두고 경주시와 한수원 본사측의 책임 떠넘기기 현상이 발견되었다. 부지결정의 예정 기간 내 결정을 촉구하는 양북, 양남주민들의 독촉과 항의 등에 직면하여 한수원은 경주시가 '복수추천 방침'을 이행하지 않고 있어서 늦어진다고 하고, 경주시는 후보지를 추천해 놓았는데 한수원이 그 다음 절차를 제대로 진행하지 않는다고 함으로써 사업추진의 지연책임을 서로

가 상대방에게 전가하고 있는 것이다. 셋째, 순환적 결정이다. 한수원 본사이전 사례에서는 전형적 순환적 결정과 같은 현상은 발견되지 않는다. 그러나 그 유사상황이 나타나기는 하였다. 한수원 본사는 당초 전체가 경주로 이전되기로 되어 있으나 한수원 직원들이 선호하지 않는 곳에 오게 되면 일부만 이전하고 핵심부서는 서울에 남을 것이라는 것이다. 이는 관심 있는 지역주민과 경주시 공무원들 사이에 소문으로서 돌아다닌 이야기이나 9월 25일 개최된 '시정현안 시민대토론회'에서 경주시장이 그와 같은 발언을 하기도 하였다(서라벌신문, 2006, 10.2). 그리고 항간에는 한수원 본사 부지가 경주지역에 제대로 결정되지 않으면 군산으로 갈 수도 있다는 소문이 떠돌기도 하였다. 이것은 동경주지역 주민을 압박하기 위한 경주시와 시내권 유치희망 단체가 구사한 전략으로 분석할 수 있다. 5년에 이르는 오랜갈등 끝에 2012년 한수원 본사 입지는 양북면 장항리로 결정되었으며, 2013년 착공 후 2016년 3월 이전을 완료하였다. 그러나 2021년 현재까지도 경제적 편익과 업무효율성을 이유로 한수원 본사를 시내권으로 이전 해야된다는 측과 이를 반대하는 동경주지역 측 간의 갈등은 상존하는 상태이다 앞서 살펴본 스웨덴 방폐장 입지선정 과정에서 의사결정 촉진을 위해 도입한 경쟁에 기반한 '주민투표'라는 형식적 민주주의 절차가 정책 의사결정 이후 방폐장 착공지연이라는 후유증을 발생시키는 것을 보았다. 경주 중·저준위 방폐장 입지선정 이후 한수원 본사이전을 포함하여 방폐장입지의 반대급부로 제시되었던 경제적 보상의 배분과 관련하여 나타난 갈등상황의 원인역시 방폐장 입지선정 과정에서 숙의과정을 지역구성원의 정책에 대한 신뢰형성이나 합의보다는 경쟁에 기반한 형식적 절차에 집중한 것의 부작용이라고 할 수 있다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 결론 및 의의

지금까지 부안군과 경주시의 중·저준위 방사성폐기물처분장 후보지 선 사례를 비교하여 각 사례의 갈등양상과 해결 노력을 협력적 거버넌스의 관점에서 분석하고, 이를 통해 두 사례가 서로 다른 결과를 가져오게 요인이 무엇인지 살펴보았다.

방폐장 입지갈등을 다룬 선행연구들은 크게 3가지 유형으로 분류된다. 주민저항과 참여에 관한 사례연구, 정책과 제도의 합리성이 갈등관리에 미치는 영향에 관한 연구 그리고 갈등당사자간 비용-편익 관점으로 경제적 보상과 배분의 합리성을 다룬 연구가 그것이다. 본 연구는 위 세가지 요소와 함께 갈등공간(부안, 경주) 내부의 상호작용에 초점을 맞추었다. 이 분석을 위한 사전작업으로 부안과 경주 이전에 발생했던 우리나라 중저준위 방폐장 후보지 선정과정을 살펴보았고 방폐장 입지에 성공한 1~7차까지의 방폐장 입지선정 과정과 방패장 입지에 성공한 핀란드와 스웨덴의 사례를 조사하고 그 내용을 토대로 부안과 경주의 사례를 비교해 보았다. 다음과 같은 내용을 확인할 수 있었다.

첫째, 방폐장 입지갈등 과정에서 주민참여가 배제되어 있는 제도의 설계는 추진 주체에 대한 불신을 일으키고 이 불신은 방폐장의 안전성이나 유치 필요성과 같은 본질적인 대상에 대한 불신으로 이어져 갈등해결을 위한 협력 열리는 것을 막는다. 부안 사례에서 주민과 소통없이 사업유치 신청을 한 군수의 독단은 주민의 불신을 확대시켜 이후 여러 대화기구를 마련하여 주민의견을 수렴하고자 했던 노력을 무위로 만들었다.

둘째, 갈등공간의 지리적·사회적·정치적 상황이 로컬거버넌스 구성원간의 협력적 과정을 촉발하는데 영향을 미친다. 도시의 규모, 지역의 역동성과 발전의지, 자치단체장의 정치적 배경, 로컬거버넌스 내의 권력관계, 지방자치 선거까지 남은기간, 지역내 원자력발전소 존재유무에 따른 원자력에 대한 이해도와 수용성의 등의 초기조건(Starting Conditions)의 관점에서 2005년의 경주가 2003년 부안보다 방폐장 유치를 위한 지역내

협력적 과정을 일으키기에 유리한 환경에 있었음을 확인할 수 있었고 그것이 두 사례가 다른 결과를 얻게된 이유가 되었다.

셋째, 갈등당사자가 협력적 관계로 발전하기 위하여 갈등주제에 대해 양측의 이해가 공유되는 지점(Shared Understanding)을 찾는 것이 중요하다. 경주사례에서 고준위 방폐장을 중·저준위 방폐장과 분리시킨 제도적 변화와 원전을 운영한 경험이 있는 지역사회의 배경이 종합적으로 작용하여 환경단체와 경주주민이 방폐장 유치 필요성에 대한 공감대을 형성할 수 있었다. 이는 양측이 협력적 관계를 형성할 수 있었던 가장 큰 원인이다. 부안을 포함한 이전까지 경험한 입지선정 사례에서 찬성과 반대측은 경제적보상과 주민의 안전권 및 환경권이라는 타협하기 힘든 가치로 갈등을 빚었기 때문에 상호 간의 협력을 이룰 수 없었다.

넷째 주민투표 같은 형식적 민주주의 절차만으로는 갈등의 완전한 해결을 기대하기 힘들다. 경주사례는 방폐장 후보부지 선정을 완료했다는 점에서 성공으로 평가할 수 있지만, 경주시는 입지결정 과정에서 합리적 토론과 합의과정 보다는 여론몰이식 행태와 반대 측을 경제적 보상으로 유인하는 매표행위를 보여주었다. 이는 주민투표라는 형식적 집중한 나머지 대화와 숙의를 통한 합의를 간과해 나타난 현상이며, 입지결정이후 지역내에서 전개된 갈등 후 갈등(Aftermath)의 원인이 되었다. 이같은 문제점은 사용후연료 처분장 후보지를 결정한 지 10년이 지난 지금까지 공사착공을 못한 스웨덴의 경우에도 발견되는 모습으로 우리나라 사용후연료 관리정책 수립시에 반드시 고려해야 할 점이다.

다섯째, 경주 사례는 부안의 경험으로부터 상당한 학습효과가 있었다. 부안사례가 실패한 원인을 분석하여 설계된 경주의 유치신청 및 후보부지 선정 제도의 변경 뿐아니라 정부와 자치단체의 행동양태, 주민의 찬반 의사결정 등 많은 부안으로부터의 학습효과라고 보여진다. 그러나 이 학습효과 역시 초기조건의 하나로 여긴다면 이 역시 협력적 거버넌스 모델 안에서 분석이 가능하다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존 연구에서 방폐장 입지갈입지갈등에 관해 로컬거버넌스의 협력적 과정에 관란 연구가 상대적으

로 부족했다. 본 연구는 협력적 거버넌스 모델을 활용하여 입지선정 갈등을 겪는 갈등공간 내의 초기조건, 제도구성, 리더십 등을 분석하고 이 요소들이 로컬거버넌스의 협력적과정을 촉진(혹은 저해)하는 매커니즘을 분석하고 협력적 과정의 5가지 요소가 유기적으로 연결되어 갈등을 해결하는 과정을 설명했다. 제도, 경제적 보상, 주민저항 등 개별적인 요소가 갈등에 미치는 영향 분석에서 더 나아가 갈등관리와 해결을 총체적인 관점에서의 분석을 시행한 것이 본 연구의 의의이다.

둘째, 방폐장 입지선정이라는 동일한 갈등대상에 대한 부안과, 경주 사례를 협력적 거버넌스 모형의 각 요소 단위로 비교하고 이들 간의 인과간계를 분석함으로써 모형의 설명력을 높였다는 것을 본 연구의 의의라 할 수 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 연구의 한계가 있다.

첫째, 두 사례를 비교함에 있어 서로 다른 결과(입지추진의 성공 또는 실패)를 기준으로 각 요인들이 성공적인 갈등관리로 이끌었는지 여부를 판단했는데 입지선정의 성공이 곧 갈등관리의 성공이라고 말 할 수는 없다는 점이다. 경주에서 방폐장 부지가 선정된 이후, 찬반양측의 대립은 더 격화된 보습을 보이는데 이는 주민투표를 통한 부지선정 과정에서 발생된 잠재갈등이 표출되는 것으로 보인다. 입지선정 후의 갈등과 앞선 입지추진과정 간 인과관계 분석이 필요하여 본 연구는 한수원 본사부지 이전 이슈에 대해 살펴봤지만, 분석의 대상과 범위가 협소하여 앞선 입지선정 갈등과 갈등후갈등(Aftermath)간의 명확한 관계를 규정하지 못했다. 향후 이 부분에 대한 연구가 필요하다.

둘째, 제1절에서 기술한 대로 2005년 경주의 방폐장 입지선정은 2년 전 발생했던 부안사태의 영향을 받아 진행되었다 협력적 거버넌스라는 연구분석의 틀을 가진 본 연구에서 부안사례 학습효과에 의한 부분을 통제하고자 했으나, 해당 변수의 영향력이 광범위하여 적절히 통제되지 못했다는 점이 본 연구의 한계이자 보완해야 할 점이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

이승호, 김기홍(2019), 「사회적 갈등 어떻게 해결할 것인가」, 페가수스

박정균(2017),「원자력과 방사성폐기물」, 도서출판 행복에너지

채경석, 김영평(2008), 한국. 교육과학기술부, 호서대학교. 산학협력단. 「원전시설 주변지역 갈등관리 모델개발 : 경주 방폐장 주변지역 갈등해소전략과 사용후 연료 중간저장시설 입지선정을 위한 수용성 제고방안을 중심으로」, 주관연구기관: 호서대학교 산학협력단 ; 주관연구책임: 채경석 ; 공동연구원: 김영평 외

전라북도. 부안군, 사회갈등연구소(2010), 「부안 방폐장 관련 주민운동 백서 / 부안군 저」, 사회갈등연구소 연구

부지선정위원회(2005), 「중저준위방사성폐기물 처분시설 부지선정위원회 활동보고서 : 2005.3.11.~11.30」, 부지선정위원회 [편].

Putnam, 안청시,분석정치학연구회(2006) 「사회적 자본과 민주주의 : 이탈리아의 지방자치와 시민적 전통」, 분석정치학연구회 편

채종헌, 김동환, 한국행정연구원(2012), 「효과적 공공갈등관리를 위한 행동경제학적 선택설계에 관한 연구」, 채종헌 연구책임 ; 한국행정연구원 [편]

2) 논문

김경동, 심익섭(2016), “공공갈등과 방폐장 입지사례연구”. 한국지방자치학회보, 28(4), 103-127

김영종(2005), “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석”. 한국정책과학학회보, 9(4), 287-316

채원호, 손호중(2005), ″정책실패와 신뢰.″ 한국행정논집 17, no. 1 (2005): 1-28.

신은종, 하갑래, 김학린(2010), "공공갈등관리에 대한 시스템적 접근 : 방폐장 입지선정 사례를 중심으로." 분쟁해결연구 8, no. 1 (2010): 173-199.

권혁주(2016), "한국의 사회갈등과 사회통합 방안: 사회구조적 관점에서." 행정논총 54.2 : 93-116. Web.

정재진, 전영평(2007), "로컬거버넌스 시각에서 본 방사성폐기장 수용 비교 연구 -한국, 프랑스, 스웨덴, 일본의 방폐장건설 정책 사례를 중심으로." 지방행정연구 21, no. 2 (2007): 31.

이원희(2018), "사용후핵연료 관리 정책의 딜레마와 정책의 표류 - 정책변화와 사용후핵연료 관련 용어 및 개념 변화의 상관관계." 법과 정책연구 18, no. 2 : 403-446.

임동진(2011), "공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석." 한국행정학보 45, no. 2 : 291-318.

임은옥(2019), "기피시설 입지에 관한 로컬거버넌스 정립 방향: 방사능폐기장의 사례." 지방정부연구 23, no. 3 : 211-35.

정지범(2010), "입지정책 분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구." 행정논총 48, no. 4 : 145-169.

정태석(2012), "방폐장 입지선정에서 전문성의 정치와 과학기술적 안전성 담론의 균열." 경제와사회, 72-103.

김경신, 윤순진(2014), "중,저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정에 나타난 위험,이익인식과 입지수용성 분석 -부안과 경주의 설치,유치지역을 중심으로." 한국정책학회보 23.1, 5-11

박재묵(1995). 지역반핵운동과 주민참여 : 4개지역 원자력시설반대운동의 비교 279

김홍희(2011). 협력 거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주 방폐장 선정과정의 분석. 정부학연구, 160-171

2. 국외문헌

Ansell, C. and Gash, A.(2007), "Collaborative Governance in

Theory and Practice",Journal ofPublic Administration Research and Theory,18, 543-571.
Gray, B.(1989), Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems.CA:Jossey-Bass.
Ostrom,E.(1990),Governing the Commons:The Evolution of Institutions for Collective Action.Cambridge : CambridgeUniv.Press.
Helliwell, Putnam, Putnam, Robert D, and National Bureau of Economic Research. Education and Social Capital / John F. Helliwell, Robert D. Putnam. (1999).

3. 관련사이트

한국원자력환경공단 : https://www.korad.or.kr
한국수력원자력(주): http://www.khnp.co.kr/
원자력안전위원회 : https://www.nssc.go.kr/
산업통상자원부 : https://www.nssc.go.kr/
경주시청 : http://www.gyeongju.go.kr/
스웨덴 방사선폐기물관리공단 : https://www.skb.com/
국제원자력기구 : https://www.iaea.org/
사용후핵연료 관리정책 재검토위원회 : https://www.hlwpolicy.go.kr/hlwp/index.do

Abstract

A Case Study of Buan and Gyeong-ju on the Location Selection of Radioactive waste disposal site

-in Collaborative Local Governance Perspective-

Baek, Young-joon

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

A radioactive waste disposal plant(as a representative non-preferred facility) causes great conflicts between the state and the local community in the process of expanding its position.

In Korea, after about 30 years of conflict, the construction of medium- and low-level nuclear waste sites has been completed.

In this study, we analyzed the cases of the location promotion of Buan-gun and Gyeongju-si to identify the cause of the conflict and the cause of the resolution.

As a framework for the study, the Collaborative governance model of Ansell & Gash (2007) was applied mainly to the Collaborative Process and was analyzed for environmental, policy, and system conflicts related to the location of the dump site in Buan County in 2003 and Gyeongju in 2005.

As a result of the study, it was confirmed that Collaborative processes, such as residents' participation and sharing of understanding, played an important role in resolving the conflict of position, and that Gyeongju City was in an environment where such interaction could be achieved well. It has also been confirmed that the possession of democratic procedures and systems does not guarantee conflict resolution.

In addition, it was confirmed that the change of location experienced by Gyeongju City had a significant learning effect from Buan's experience in many areas such as the system of bid application and selection of candidate sites, as well as the behavior patterns and decision-making background of conflict parties.

The wide influence of learning effects above has not been properly controlled is a limitation of this study and should be supplemented in the following study.

keywords : Radioactive waste disposal plant, Conflict, Collaborative Governance, Buan, Gyeong-ju
Student Number : 2012-25178