

정부의 국책사업 표류와 사회적 합의형성에 관한 연구

- 경주 방폐장 입지선정 사례를 중심으로 -

김진호*, 김성수**, 강제남***

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 국책사업 방폐장 입지선정의 전개과정
- IV. 사회적 합의형성의 평가와 과제
- V. 결론

요 약

한국에서 방사능 폐기물 처리장(방폐장) 입지선정 작업은 중앙정부의 권위주의적 정책노선과 이에 분개한 해당 지역주민의 반발로 오랫동안 표류한 국책사업의 하나이다. 적어도 2008년부터 중·저준위방사성 폐기물이 포화상태에 도달하게 되기 때문에 중앙정부 차원에서 반드시 해결해야할 사안이었다. 중앙정부는 1986년을 기점으로 전국적으로 방폐장 부지를 찾기 위해 노력을 하면서 주민의 의사를 무시한 채 사업을 강행하려고만 했다. 이에 따라 지역주민 간 갈등과 반목은 그 깊이를 더해갔다. 그러나 ‘대화와 타협’이라는 사회적 합의를 정책

* 제주대학교 정치외교학과 교수

** 제주대학교 평화연구소 특별연구원

*** 제주대학교 대학원 정치외교학과

기조로 내세운 노무현 행정부가 들어서면서 민주적인 방식으로 유해위험시설 입지선정 작업을 하게 되었다. 이 글은 주민투표 방식을 통해 성공적으로 방폐장 입지선정을 마무리한 중앙정부와 지역주민 간 상호 합의에 이르는 과정을 분석하는 것으로 여기서 나타난 긍정적인 면과 부정적인 면을 살펴보고 비판적 대안을 제시하는데 목적이 있다. 본 연구는 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 한국의 국책사업 결정방식에 있어서 지역주민에 의해 직접 결정되는 참여민주주의의 새로운 시도를 발견할 수 있었다. 그러나 선거를 전후한 유치경쟁을 둘러싸고 지역갈등과 투표의 정당성 부분은 아직 보완해야 할 부분으로 남아있다. 보다 민주적인 21세기형 정책결정, 그리고 사회적 합의를 도출해 내기 위하여 타당성 있고 객관적인 부지선정 규정을 만드는 것이 대안적 사회협약모델 창출의 전제조건이 될 것이다.

· 주제어 : 국책사업, 방폐장, 주민투표, 경주지역, 사회적 합의

I. 서론

국내에서 소비하는 대부분의 에너지원을 해외에서 수입하고 있는 한국의 상황에서 다른 발전방식에 비해 저비용 고효율인 원자력 발전을 선택하는 것은 매우 적절한 발상이다. 그러나 이에 따른 방사성 폐기물 처리장(이하 방폐장으로 줄여 표기)¹⁾ 부지를 확보하는 문제는 중앙정부의 새로운 고민거리로 등장했다. 특히 원자력발전소에서 나오는 중·저준위방사성 폐기물의 처리장이 다가오는 2008년부터 단계적으로 포화상태에 이를 것으로 전망되어 중앙정부차원에서 국책사업의 하나로 추진하게 되었다.

이처럼 1984년 방폐장 건설의 당위성이 제기된 이후 중앙정부와 한국수력원

1) 방사성폐기물이란 방사성물질 혹은 그것에 오염된 물질로서 폐기의 대상이 되는 물질(사용후핵연료포함)을 말한다(원자력법 제2조). 한국정부는 방사성폐기물을 순화시켜 '원전수거물'이라는 용어를 사용하고 있고, 일반적으로 환경단체와 지역주민들은 '핵폐기물'이라고 부른다. 또한 이것에 대한 처분장을 각각 자신들에게 유리하게 '원전수거물센터'와 '핵폐기물처분장'이라고 부르고 있다.

자력(주)은 폐기물 처리 부지를 마련하는데 혈안이 되기 시작했다. 그래서 지난 1986년부터 본격적으로 전국을 돌며 부지선정을 위한 노력을 기울여 왔다. 그렇지만 그때마다 해당 지역주민과 환경단체의 반대에 부딪쳐 사회적 갈등과 양금만 남긴 채 실패로 돌아갔다. 여기에는 역대정권의 일방적인 정책노선이 주된 실패요인으로 작용했고, 다른 한편으로 소위, 님비(NIMBY, Not In My Back Yard) 현상이라고 할 수 있는 혐오시설에 대한 지역주민의 기피성향도 일부 작용했다. 그러나 중앙정부가 방폐장 시설 유치지역에 관한 특별법을 발표한 이후 입지선정을 둘러싼 지방정부와 지역주민 및 관련단체들의 태도는 전향적으로 변화를 나타냈다. 이렇듯 최장기 미해결 국책사업으로 사회적 논란의 대상이었던 방폐장 부지 선정은 결국 2005년 11월 2일 해당지역의 주민투표를 통해 ‘경주지역’을 최종후보지로 결정함으로써 그 논란과 갈등에 종지부를 찍게 되었다.

따라서 이 글의 목적은 오랫동안 국책사업에서 표류하고 있던 방폐장 후보지 선정과정을 분석하면서 정부와 지역주민 간 합의형성 요인과 문제점을 살펴보고 향후 보완해야 할 정책적 대안을 제시하는 것이다. 이를 설명하기 위해서, I장 서론에 이어 II장에서는 논리를 전개시켜 나가기 위한 분석틀로서 이론적 배경을 설명할 것이다. 거기에는 경제학, 정치학, 사회학 등 제반 사회과학이 공유하고 있는 주요 서구 이론 중 하나인 합리적 선택이론이 소개될 것이다. III장에서는 국책사업으로 추진된 방폐장 입지선정의 전개과정을 자세하게 살펴볼 것이다. IV장에서는 입지선정과정에서 주민투표를 통해 이룬 중앙정부와 지역주민 간 사회적 합의를 비판적으로 평가하고 향후 과제 및 적절한 대안을 모색할 것이다. V장은 결론부분으로 전체적인 내용의 요약과 함께 이론적 타당성 여부와 분석을 통해 얻어낸 성과를 나열하면서 최종적인 끝맺음을 할 것이다.

II. 이론적 배경

합리적 선택이론(Rational Choice Theory)에서는 개별 행위자(actor)의 가장 중요한 가치판단의 원천을 ‘이기심’이라고 설정해 놓고 있다. 따라서 ‘개별 행위

자들이 그에게 주어진 어떤 조건 하에서 자신에게 최고의 효용을 보상하는 행위를 선택한다'라는 기본적 전제를 둔다. 또한 이 이론은 합리적 행위자가 개인적 선호도와 정향이라는 내적 요인보다 주어진 환경이나 조건이라는 외적 요인에 따라 자신의 이익과 효용을 극대화하기 위해 행동한다고 설명한다. 즉, 합리적 행위자의 행동에 대한 분석은 '자기이익'이라는 동기가 주어질 때 유발되는 것이라고 가정한다.²⁾ 여기서 말하는 합리성이란 여러 가지 목표들 가운데에서 최상의 선택을 하는 행위가 아니라 일정한 목표를 전제로 이에 도달하기 위한 다양한 수단들 가운데 최적(optimal)의 대안을 선택하는 것을 의미한다. 그러므로 합리적 선택은 행위자의 목표를 달성하는데 있어서 수단적인 방안으로 정의된다.³⁾

합리적 선택모형(신고전주의 경제학이론에서 비롯된)의 주요 특징을 요약하면 다음과 같다.⁴⁾ 모든 행위자는 어떤 형태의 행위적 상황에서든지 주어진 외적여건을 자기 자신의 이해관계를 위해서 최대한 합리적으로 활용하려고 노력하며, 모든 인간의 행위는 행위자 자신의 자의적인 생각에 의해 결정되지만 동시에 행위자와 행위의 영향을 받는 상대방에 대한 이해관계의 상호작용에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 위의 두 가지 조건이 충분히 충족되지 않을 때 행위자는 자기 자신이 추구하려는 이해관계를 재조정하거나, 또는 행위의 영향을 받는 상대방의 이해관계를 적절한 정도로 재조정하여 목적인 바를 달성하려 한다.

이러한 전제조건을 기초로 하여 합리적 선택이론은 개인으로부터 시작하여 집단이나 조직, 그리고 정부에 이르기까지 다양한 차원의 분석적 단위로 확대되어 왔다. 특히 정치경제학에서는 개인과 이익집단, 그리고 정부 그 자체를 행위의 주체로 설정하고, 정부도 개인과 같이 그들의 이익과 선호에 따라 합리적으로 효용을 극대화한다는 가정을 한다. 이러한 가정의 바탕은 국가의 행위와 의사결정도 정부나 기구가 아니라 사람에 의해서 이루어진다는 점에서 나온 것이다.

2) Russell, Hardin., *Collective Action*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982), 황수익(역), 『집합행동』 (서울: 나남출판, 1995), p. 36.

3) 박종효, 『합리적 선택과 공공재 I』 (서울: 인간사랑, 1994), p. 48.

4) Peter, Abell., (ed.), *Rational Choice Theory* (Gower: Edward Elgar, 1991), p. 11.

합리적 선택이론에 따르면, 사회적 합의 혹은 협력은 행위자간 스스로 달성할 수 없는 주요한 목적을 달성하기 위해 그들의 행위를 조정하려는 의도에서 발생한다. 그리고 둘 또는 그 이상의 행위자들이 상호 작용하여 그들의 선호와 행위를 조정하려는 협상과정에 분석의 초점을 맞춘다. 이와 같이 상당한 정도의 상호의존과 비교우위에 있는 행위자가 협상자리에 참여할 것인가의 문제를 검토할 때 그 기준을 자신의 이익에 두고 합리적으로 의사결정을 할 것이라는 전제로 논의를 전개하는 것이 바로 합리적 선택이론이다.

이처럼 중앙정부와 지역주민 역시 자신에게 주어진 기회와 자원을 잘 이용하여 최적의 이익을 얻기 위해서 합리적인 선택을 하게 된다. 두 행위자는 결국 합리적 선택을 통하여 효용과 이윤의 극대화를 이루기 위해 협력한다. 그러나 합리적 행위자들 간 협력이 초기에 발생하는 확률은 극히 낮다. 이런 동태적 분석은 ‘수인의 변민’(Prisoner’s Dilemma)이라는 게임이론으로 설명할 수 있는데, 2인 일회적 게임에서는 합리적으로 ‘배반’을 선택한 수인이 n회의 게임을 반복하게 되면 일정시점에서 ‘협력’을 선택하게 된다. 이 같은 반응의 변화는 상대의 태도에 따라 자신의 행동을 맞춰나가는 합리성에 기인한다. 물론 현실의 불완전한 정보 하에서 합리적 선택이 곧 최적의 선택을 보장하는 것은 아니다. 그렇지만 합리적인 선택은 최적선택을 위한 필요조건임에는 틀림없을 것이다. 그러면 다음 장에서는 합리적 선택이론을 토대로 한국의 중앙정부와 지역주민 간 방폐장 입지선정을 위한 사회적 합의를 이룬 과정을 살펴보겠다.

Ⅲ. 국책사업 방폐장 입지선정의 전개과정

한국에는 1978년 최초로 고리지역에 원자력발전소를 가동시킨 이후 월성, 영광, 울진 등 지역에 원자로를 설치하여 가동시키고 있다. 여기서 나오는 폐기물 중에서 본 논문의 방폐장 부분에 관련된 중·저준위 폐기물은 시멘트 아스팔트 등과 혼합하여 철제드럼에 넣어 발전소 부지내의 임시저장고에 보관하여 왔는데, 이것이 거의 수용의 한계에 직면하여 새로운 폐기물처리장의 설치가 필요하

게 되었다.⁵⁾

한국수력원자력(주)의 발표에 따르면, 위 4개의 원자력발전소에서 배출하는 중·저준위 방폐물은 2004년도 당시 총64,213드럼이 누적되었으며, 울진 원전(원자력발전소의 줄임말)인 경우에 2008년, 원성원전은 2009년, 영광원전은 2011년, 그리고 고리원전은 2014년이면 가득 차게 된다고 한다.⁶⁾ 이런 상황에서 방사성 폐기물 처분장의 입지선정은 지난 1986년 이후 오랫동안 중앙정부의 중요한 정책의제로 등장해왔다.

그러나 대부분의 경우 중앙정부 관련기관의 입지탐색과 특정지역에 대한 추진의도에 대하여 해당지역의 주민과 지방정부가 저항과 반발로 맞섰다. 실제로 중앙정부는 영덕, 울진, 안면도, 부안 등 몇 곳에 입지선정을 추진하였지만 주민들의 반대에 직면하여 계획이 무산되는 과정을 수차례 반복하였다.

구체적으로 영덕은 1989년 주민반대로 무산되고, 안면도는 1991년, 울진은 1994년 입지선정 추진을 포기하였다. 또한 1995년 굴업도에 대한 조사는 활성화 단층이 확인되어 백지화되었다. 그리고 2000년 6월에는 임해지역 46개 지방자치단체에 유치를 공모하였으나 단 한곳도 응모하는 곳이 없었다. 그 후 2003년 7월에 부안군수가 위도지역에 방폐장을 유치하겠다고 신청하였으나 주민의 강력한 저항에 부딪쳐 결국 실패로 끝나고 말았다.

이와 같이 중앙정부의 방사성폐기물 부지선정이 연이어 실패로 돌아가게 된 데에는 여러 가지 요인이 있었겠지만, 가장 주된 이유는 중앙정부가 해당 지역 주민에게 신뢰를 얻지 못하고 있었기 때문이다. 또한 정부는 방폐장 시설의 안정성에 대해 주민에게 설명하려 들지 않았고, 폐기물 처리장의 설치에 따른 사회·경제적 손실을 보상해 주려는 의지마저 부족했다.⁷⁾ 오히려 공공의 이익차원에서 수행하는 국책사업을 지역주민이 협조하지 않는다는 불만을 토로하면서 왜곡된 애국주의를 강요하는 측면도 있었다.

5) 이종열, “핵폐물처분장 입지선정과 주민갈등: 울진사례를 중심으로,” 한국행정학회 『한국행정학보』 제29권 2호, (1995), p. 385.

6) 한국수력원자력(주), 『원자력발전백서』, (2005. 2), p. 192.

7) 신창현, “방사성 폐기물 관리정책의 분석시론,” 『국가혁신과 정책지향』 2005년도 한국정책학회 하계 공동학술대회, (2005), pp. 6-9.

이처럼 1980년대부터 시도되었던 방폐장의 입지선정 과정에 나타난 실패원인들은 시기와 정도에 차이가 조금 다를 뿐 비슷한 양상을 보인다. 중·저준위 방사성폐기물 영구처분장, 사용 후 핵연료 중간저장시설 문제의 해결을 도모하면서 중앙정부는 의식적 혹은 무의식적으로 권위주의적 접근방식을 취해왔다. 심지어 역대 중앙정부는 비밀스런 입지선정, 지방 유력인사에 대한 접근, 형식적인 공청회, 한정된 지역의 형식적인 경제적 보상 등으로 문제를 해결하려고만 했었다.⁸⁾

중앙정부와 지역주민이라는 두 행위자는 방폐장 입지선정 과정에서 서로를 신뢰하지 않게 되었다. 여기서 발생하는 합리적 행위자의 최적의 선택은 바로 ‘협력’이 아닌 ‘배반’인 것이다. 따라서 합리적 행위자들은 자기의 이익을 유지하기 위해 갈등과 반목을 지속시켰고, 이로써 국책사업은 기약 없이 표류하게 되었다. 그러던 상황에서 2005년은 극적인 변화의 양상이 나타난 한 해이다. 즉, 중앙정부가 각종 혜택을 보장하는 방사성폐기물 처분시설 유치지역에 관한 특별법을 발표한 이후 입지선정을 둘러싼 지역주민과 지방정부, 그리고 관련단체들이 입지선정 정책에 대한 태도가 극적으로 변화를 보이기 시작한 것이다. 일부지역에서는 앞장서서 적극적으로 방사성폐기물 처리장을 유치하겠다는 의견이 제기했고, 급기야 지역 간 유치경쟁과 같은 보기 드문 사회적 현상이 나타나기까지 하였다.

이처럼 2005년 3월 2일 국회를 통과한 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역에 관한 특별법은 여러 가지의 사회·경제적 지원을 조장하는 인센티브시스템(incentive system)이 도입된 것이다. 이 특별법에 의하면 유치지역에는 다음과 같은 여러 가지의 지원이 따르도록 규정되어 있다. 첫째, 법 제8조의 규정에 의하여 약 3,000억 원의 예산을 지원한다. 둘째, 법 제15조의 규정에 의하여 연간 약 50억 원 내지 100억 원 정도의 수수료를 징수할 수 있도록 한다. 셋째, 법 제17조의 규정에 의하여 원자력발전사업자인 한국수력원자력(주) 본사를 이전토록 한다. 그 외에도 지원 사업 특별회계를 설치운영하며, 국·공유재산을 대부하고, 국고보조금을 인상하도록 하며, 나아가 원자력 사업부문에 대하

8) 최연홍, “원자력시설 부지선정과정의 갈등과 해소방안,” 국토연구원 『국토논단』, 제232집, (2001), pp. 47-48.

여 지역 업체의 계약특례를 인정하며 지역주민의 우선고용제도를 시행하도록 되어있다. 이런 정도의 보상적 지원은 중·소도시의 지방경제와 지방재정의 규모에 비추어 보면 대단히 파격적인 요구조건이라고 할 수 있다. 특히 IMF사태 이후 수년간 경기침체의 늪을 벗어나지 못하고 있는 한국의 지역경제 사정을 고려하면 지역주민에게 있어서 중앙정부가 제시한 보상의 규모는 엄청난 수준이다.

중앙정부는 특별법의 시행을 위하여 2005년 3월 11일 국무총리를 위원장으로 하고, 산업자원부장관 등 관련 각 부처의 장관을 위원으로 하는 ‘유치지역지원 위원회’를 설치하였다. 여기서는 우선 유치지역선정에 있어 ‘유치공고→유치청원→예비신청→주민투표→후보지선정’ 등으로 일련의 절차를 결정하였다. 다음으로 산업자원부가 유치지역 선정지침과 절차를 공고하면, 유치후보지역은 지방의회의 의견을 들어 예비신청을 하고, 신청지역 중에서 주민투표를 실시하여 최고의 찬성률을 확보한 지역을 방폐장의 입지로 결정한다는 방식과 절차가 위원회에서 결정하는 방식으로 된 것이다.⁹⁾

한국의 주민투표법 제8조 1항의 규정에 의하면 “중앙행정기관의 장은 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다”라고 되어 있는데, 신설된 유치지역위원회와 산업자원부장관은 방폐장 설치 문제를 주민투표법으로 처리하는 것이 적절하다고 판단하여 주민투표를 실시하기로 결정했다.

중앙정부는 주민투표결과 찬성률이 가장 높은 지역을 방폐장 입지로 결정하겠다고 선언했으며, 입지선정을 우선 신청한 군산, 경주, 영덕, 포항이라는 4개 지역이 치열한 경합을 하게 되었다. 이에 따라 각 지역은 방폐장 유치에 대한 주민투표에서 찬성 또는 반대를 이끌어내기 위한 각종 집단적 혹은 개인적 활동을 펼치게 되었다. 여러 행위자들의 지속적인 홍보활동과 상호작용이 마무리된 후 2005년 11월 2일에 4개 지역에서 일제히 주민투표가 실시되었다.

다음의 도표에서 알 수 있듯이, 포항지역의 투표율이 47.7%로 비교적 낮은

9) 김영중, “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로,” 한국정책과학회 『한국정책과학학회보』 제9권 4호, (2005), p. 300.

것을 제외하고 3개 지역 모두 70% 이상의 높은 투표율을 나타냈다. 여기에서 경주지역 유권자의 70.8%가 투표에 참여하여 89.5% 찬성이라는 최고 높은 기록을 보였다. 사실 영덕지역이 80.2%로 가장 높은 관심을 갖고 주민투표에 임했지만 찬성비율에서 79.3%로 2위에 그쳤기 때문에 입지선정 과정에서 탈락했다. 이런 공식적인 결과물을 토대로 산업자원부는 경주지역을 방폐장 후보지로 최종 결정하고 이를 일정한 절차에 따라 국민들에게 공고하였다. 이로써 19년을 표류하던 방폐장 입지결정문제는 여러 차례의 우여곡절 끝에 주민투표의 결과에 의하여 성공적으로 마무리 되었다.

방폐장 유치신청지역 투표결과

지역	총투표인수	총투표구투표수	투표율%	찬성비율%
군산	196,980	138,153	70.2	84.4
경주	208,607	7,521	70.8	89.5
영덕	37,536	30,108	80.2	79.3
포항	374,497	176,942	47.7	67.5

자료 : 중앙선거관리위원회, 방폐장 주민투표결과. 2005.

그동안 중앙정부와 지역주민은 방폐장 입지선정을 두고 갈등과 반목을 통하여 자신의 이익을 관철시켜왔다. 그러나 19년이란 오랜 기간 동안 합리적 행위자들 간 n회의 게임이 진행되면서 상대방을 점차 알게 되었고, 상대의 태도에 따라 자신의 행위를 맞추는 방법을 깨닫게 된 것이다. 따라서 중앙정부는 지역주민에 대한 ‘보상’을 통하여 상대를 움직였고, 지역주민 역시 배반이 아닌 협력을 통하여 중앙정부의 거래조건을 ‘수용’했다.

이상에서 살펴본 방폐장 입지선정 과정의 내용으로 중심으로 다음 장에서 표류되었던 국책사업의 극적인 성공사례에 대한 비판적 평가를 해보겠다.

IV. 사회적 합의형성의 평가와 과제

지루할 정도로 오랫동안 기약 없이 표류해왔던 국책사업인 방폐장 입지문제가 해당지역의 주민투표에 의해 결정되었다고 하는 사실은 절차적 민주주의의 실현이라는 측면에서 상당히 값진 의의를 지니고 있다. 과거 한국의 중앙정부는 국책사업을 수행해 나가는데 있어서 지역주민의 의견을 거의 수렴하지도 않은 채 일방적으로 사업을 추진해왔다. 이에 따라 ‘민의를 정치’가 아닌 ‘힘의 정치’가 통하는 분위기가 사회전반으로 퍼져나갔고, 힘만 있으면 남에게 자신의 의지를 강요해도 침묵해야하는 분위기마저 팽배했었다.

그러나 빠른 경제발전과 높은 교육수준을 바탕으로 성장한 국민의식은 점차 독재정권을 권위주의정권으로 변화시켰으며, 다시 민주정권으로 점차 안정화 시켜 나갔다. 선진화된 시민의식으로 단단히 무장된 주민(=국민)들은 이제 중앙정부의 일방적인 국책사업 추진에 대해서 단순히 침묵으로 일관하지 않았으며 시민사회단체(NGO)를 중심으로 보다 적극적으로 지역현안에 참여하기 시작했다. 특히 2003년 대통령으로 취임한 노무현 행정부는 ‘대화와 타협’을 중시하면서 법률과 원칙에 따라 문제를 해결한다는 기준을 적용해 묵은 과제들을 원만히 해결하고자 했는데, 이런 정부의지와 맞물려 역대 행정부와는 달리 한국의 국책사업 결정은 지역주민에 대한 의사를 묻는 부분이 매우 중요해지게 되었다.

실제로 1980년대 이후 우리 사회의 민주화, 지방화라는 정치적 환경변화가 지역주민의 권리의식 확산을 가져왔음에도 불구하고 중앙정부는 여전히 독재 및 권위주의 시절 행해졌던 일방적이고 하향적인 정책 결정이라는 타성에서 크게 벗어나지 못하고 있었다. 궁극적으로 이미 높아진 주민의식을 정부가 따라가지 못하고 있었고, 따라서 정부가 추진하려는 방폐장 후보지 선정도 주민들로부터 외면 받았던 것이다.¹⁰⁾

협오시설 입지선정과 같은 어려운 국책사업의 성공여부는 지역주민의 합의를 이끌어내는데 달려 있었지만, 역대 중앙정부는 반대 측 지역주민과 진지하게 대

10) 채원호·손호중, “정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로,” 한국정부학회 『한국행정논집』 제17권 1호, (2005), pp. 10-11.

화하면서 설득하기보다는 오히려 지역이기주의로 매도하거나, 사회로부터 특정인을 고립시키려고 했다. 이런 상황에서 2005년 방폐장 부지선정 방식과 성공여부는 새롭게 출범한 노무현 행정부의 정책기조에 대한 실효성을 검증하는 시험대로 비춰지기도 했다. 결국 정책은 성공했고 경주시의 방폐장 처분시설 후보지 확정은 그동안 미해결 상태로 남아있던 국책사업의 순조로운 추진을 가능하게 했으며, 추가적인 원전센터 건설을 위한 발판도 마련한 셈이다. 또한 민주적 절차에 따른 주민투표를 통해 최종 후보지를 선정함으로써 앞으로 국책사업 추진에 있어서 사회적 합의를 바탕으로 한 해결책을 제시했다는 측면에서도 의의가 크다고 하겠다.

이처럼 노무현 행정부의 정책적 성공은 기존 국책사업의 거듭된 실패가 주민 동의를 얻지 못한 데서 비롯되었음을 파악하고, 민주적 절차에 의해 해결책을 찾으려는 ‘인식의 전환’이 낳은 결과물이기도 하다. 동시에 적극적인 대국민 설득이야말로 중앙정부와 기타 지방정부의 정책을 성공으로 이끄는 주동력임을 다시 한번 확인시켜준 사례이다.¹¹⁾ 오랜 중앙정부의 숙업사업인 방폐장 입지선정의 해결은 노무현 행정부에 정책적 자신감을 갖게 해주었고, 주민투표를 지켜보던 산업자원부 관리들도 안도의 한숨을 내쉬게 되었다. 그들의 기쁨은 단지 19년 묵은 난제가 풀려서만은 아니다. 그것은 원자력발전소로부터 거리가 가장 가까운 경주가 선정되었기 때문이다. 만일 다른 곳의 찬성률이 더 높았더라면 경제적 부담과 위험이 따르는 방사성 폐기물의 장거리 수송이 불가피했을 것이다.¹²⁾ 그러나 이와 같은 정부의 고민을 언론에 공개하면 주민투표의 결과에 결정적인 변수로 작용하게 됨으로 공개적으로 발설할 수도 없는 상황이었다.

이제 한국은 비로소 국책사업을 추진함에 있어 중앙정부의 일방적 추진을 탈피하여 21세기형 모델이라고 할 수 있는 거버넌스(governance)의 유형을 모색하는 수준에 이르렀다. 이는 한국 정치사상 정책결정 체제의 획기적 변화로서 사회전반에 걸쳐 참여민주주의의 새로운 기운을 불어넣고 있다. 실제로 당시 이해찬 총리는 “이번 방폐장 해법은 주민투표를 통해 사회적 갈등을 해결하는 좋은 선례인 만큼 표류중인 다른 국책사업에도 적용하는 방안을 모색할 필요가

11) 국정홍보처, “19년만에 원전센터 부지확정,” 『코리아플러스』 통권 제34호, (2006), p. 23.

12) 『한겨레신문』, 2005년 11월 9일.

있다”는 공식발표까지 한바 있다.¹³⁾

지금까지 살펴보았던 절차적 민주주의를 위한 주민투표의 중요한 의의에도 불구하고 경주시의 방폐장 유치 관련 주민투표 과정에는 몇 가지 풀어야 할 문제가 남아있다. 그것은 바로 주민투표의 실시 과정에서 공정성과 투명성이 완전하게 보장되지 못한 상황에서 진행된 측면이 있었고, 또한 과다보상이라는 지나친 당근정책이 차후 유사한 국책사업을 결정할 때 적잖은 부담으로 작용하게 된다는 점을 지적할 수 있겠다. 당시 방폐장 유치문제로 중앙정부와 지역주민 간 긴장의 국면에 있었던 시기인 2004년도 경주시의 한해 예산은 5,611억 원 정도였다. 이에 비교하여 방폐장 유치조건으로 내세운 중앙정부의 지원책은 특별지원금 3,000억 원, 수수료 85억 원, 한국수력원자력(주) 본사이전, 1,300억 원의 양성자가속기 설치에 따른 1조 5천억 원 등 기타 경제적 과급효과까지 계산한다면 총4조원에 달한 금액이었다.

사회 전체의 복지를 위해서는 꼭 필요한 혐오시설물과 위험시설들 때문에 일부 지역의 사람들이 다른 사람들의 편의를 위하여 위험을 감수하고 인내해야 하는 상황이 발생하게 되는데, 이때 혐오 및 유해위험시설물을 특정지역에 설치하는 일이 필수불가결한 경우에는 물론 적절한 보상이 따라야 한다.¹⁴⁾ 아울러 특정 혐오시설에 대한 입지선정에는 해당지역에 공정한 지원이 있어야 하며, 누구나 공감할 수 있는 지역적 형평성을 충분히 고려해야 그 사업을 성공적으로 추진할 수 있다. 그렇지만 중앙정부가 마련한 방폐장 후보지 입지선정에 대한 보상이 좀더 구체적이고 엄격하게 검증된 규정에 따른 것이 아니라 마치 지역주민의 민심을 움직이기 위해 의도적으로 마련된 지원규모라는 의문이 남는다. 다시 말해 중앙정부는 경제적 보상인 ‘돈’(당근책)으로 지역주민에 대한 사회적 합의를 유도했다고 비평할 수 있다. 따라서 정부가 적절한 ‘기준’을 정하여 갈등의 소지를 최소화 하면서 공정한 합의를 도출해 낸 부분이 상대적으로 약했다는 아쉬움이 남는다.

13) 『한국경제』, 2005년 11월 4일.

14) Roger. G. Kasperson and David. K. Pijawka., “Social Response to hazard and major hazard event: Comparing natural and technological hazards,” *Public Administration Review*, (special issue 1986), p. 139.

다음으로 주민투표를 실시하는 과정에서 예상치 못했던 지역갈등이 발생했다는 점 또한 지적해야 할 부분이다. 주민투표 날을 앞두고 영남지역과 호남지역이 서로 자신들의 지역에 방폐장 입지를 선정하려고 상대를 비방하면서 한국의 고질적인 영호남 지역갈등을 더욱 악화시켰다. 또한 주민투표에서 입지선정을 놓친 다른 지역에서는 지역주민 간 화풀이 대상을 찾아 집단적 분노를 해소하려는 마녀사냥 형식의 후유증에 시달리기도 했다.

예를 들어 경제적 보상에 현혹되어 신중한 검토 없이 유해위험시설을 건설하는 것은 매우 어리석은 행동이라고 꾸짖으며 반대를 주도한 문규현 신부는 불만을 품은 일부 주민들에 의해 화풀이 대상으로 폭행을 당했으며¹⁵⁾, 전북지역에서는 찬성과 반대 단체들끼리 격렬한 물리적 충돌사태가 발생하였고¹⁶⁾, 군산시의 핵대책위원회는 수많은 위협적이고 노골적인 항의전화에 매일같이 시달려야 했다. 급기야 영덕지역에서는 마을 방송을 통해 반대 단체를 이 마을에서 공개적으로 성토시켜야 한다는 매카시즘(McCarthyism)적인 무서운 주장까지 나오기도 했다.

아울러 주민투표를 통해 방폐장 입지 후보지로서 1위를 차지한 경주지역 역시 투표의 공정성을 놓고 지역 내 찬성과 반대를 했던 주민들 간 상호 시비가 좀처럼 가라앉지 않았다. 그리고 이번 주민투표에서 지적할 수 있는 또 다른 부분으로 부재자 투표의 비율이 상당히 높게 나타났다는 점이다. 이것은 직접, 비밀투표의 원칙을 고려할 때 많은 문제점을 내포하고 있다고 평가할 수 있겠다.¹⁷⁾ 마지막으로 방폐장 입지선정과정에서 정치적 중립을 지켜야 할 공무원들이 선거에 너무 깊숙이 개입을 했다는 점이다. 그들은 오히려 선거에서 찬성표를 의도적으로 많이 만들기 위해 지나치게 적극적인 홍보활동을 감행함에 따라 합리적인 민의가 아닌 관권개입에 의한 주민투표 결과라는 오점을 남기기도 했다.

지금까지 논리를 전개해 왔던 방폐장 입지선정 과정의 평가를 통해 합리적 행위자들은 자신의 이익을 극대화하기 위해 ‘이기심’만을 강조하는 것이 아님을

15) 『중앙일보』, 2005년 11월 4일.

16) 『조선일보』, 2005년 11월 4일.

17) 경주시인 경우만 본다면, 총투표인수 208,607명에서 부재자투표인수는 79,521명이었다. 그런데 부재자투표수는 무려 70,521표에 달한다.

알 수 있었다. 즉, 상대방의 태도 여하에 따라 자신의 태도를 변화시키면서 효용의 극대화를 이룰 수 있는 최적의 조건을 찾아 나간다. 일회성 게임에서 중앙 정부와 지역주민은 서로 ‘배반’을 통한 합리적 선택을 하였다. 그러나 점차 시간이 흐를수록 배반은 서로에게 조금의 이익을 가져오지만 극대화 시킬 수 없음을 깨닫게 되고 나아가 자신이 먼저 ‘협조’하면 상대 역시 ‘협조’로 반응할 것이라는 주관적 신뢰를 갖게 된다. 결국 두 행위자는 사회적 합의 과정에 이르게 되어 갈등을 해소하게 되는 구도로 발전하는 것이다.

이 시점에서 우리는 좀더 합리적이면서 대안적인 방안으로 모범적 ‘사회협약 모델’을 고민해야 할 것이다. 이 모델을 구상하기 위한 전제조건으로 방폐장 처분시설 문제 같이 배분적 형평성을 성취하기가 불가능한 국책사업인 경우 절차적 형평성을 확보해야만 한다. 절차적 형평성을 확보하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 바로 ‘공정성’이다. 즉, 중앙정부가 보상을 전제로 주민을 설득할 것이 아니라, 처분장의 부지선정 과정을 투명하게 하며 타당성 있는 엄격한 기준을 우선 제시해야 한다. 그리고 직·간접적인 영향을 받게 되는 지역주민들이 공동 참여하여 그들의 목소리가 정책결정 과정에 올바르게 반영되어야 한다.

여기에서 말하는 바람직한 수준의 기준이란 처분장이 인간과 자연환경에 미치는 영향을 극소화할 수 있는 기준일 것이다.¹⁸⁾ 지질학적, 수문학적, 인구사회학적 기준에 따라 최선의 부지를 선택해야 하며, 이러한 기준과 선정된 부지에 대한 다양한 시각의 비판을 제도적으로 허용할 수 있는 관용이 필요할 것이다.

V. 결 론

한국정부는 오랫동안 방사성 폐기물 처리시설 부지를 확보하는 문제를 놓고 고민해왔다. 왜냐하면 원자력발전소에서 나오는 중·저준위방사성 폐기물은 다가오는 2008년부터 단계적으로 포화상태에 이를 것으로 전망되었기 때문이다.

18) 김길수, “정책집행과정에서 주민저항 사례연구,” 한국정책학회 『한국정책학회보』 제13권 5호, (2004), p. 182.

따라서 중앙정부차원에서 방폐장 입지 선정을 국책사업의 하나로 추진하게 되었다. 이처럼 1984년 방폐장 건설의 당위성이 제기된 이후 충남안면도, 인천굴업도, 전남영광, 경북울진, 전북부안 등 전국을 돌며 9차례나 부지선정을 위한 노력을 기울여왔다. 그러나 정부의 일방적인 국책사업 추진계획에 대한 지역주민과 환경단체의 반발로 갈등의 고리만 깊어졌을 뿐 좀처럼 상황이 나아지지 않았다. 그 후 중앙정부 차원에서 방폐장 유치지역에 관한 특별법을 발표하면서 입지선정을 둘러싼 지역주민과 지방정부, 그리고 관련단체들의 태도는 변화하기 시작했다. 결국 2005년 11월 2일 주민투표를 통해 '경주지역'을 최종후보지로 결정하면서 사회적 합의를 얻어낼 수 있었다.

이 글은 '합리적 선택이론'을 분석틀로 하여 표류하던 국책사업인 방폐장 후보지 선정과정을 분석하면서 정부와 지역주민 간 합의형성 부분을 비판적 시각으로 접근하면서 다음과 같은 결론을 도출하게 되었다. 첫째, 합리적 선택이론은 사회적 합의를 설명하는데 적절하다. 그동안 국책사업을 수행하는데 있어서 중앙정부의 추진 방식은 대체로 일방주의였다. 이에 대해 사업이 진행되는 곳에 살고 있는 지역주민들은 반발로 대응하게 된다. 따라서 중앙정부와 지역주민 간 갈등은 첨예화 되어간다. 그러나 이런 과정이 계속 반복된다는 것은 양측 모두에게 불이익이 아닐 수 없다. 두 행위자는 점차 극단으로 치닫는 것이 자신의 이익에 도움이 안 된다는 것을 깨닫게 되고 적절한 시점에서 '보상과 수용'이라는 형식으로 합의를 하는 것이 합리적 선택이라고 판단한다.

둘째, 국책사업은 주민참여를 바탕으로 결정해야 한다. 경주시의 방폐장 후보지 선정은 주민투표를 통한 방식으로 결정되었다. 이전까지 중앙정부는 국책사업이라는 명분으로 사업진행을 반발하는 지역주민에 대해 의견을 묵살하거나 지역이기주의를 조장하는 사람으로 매도하기까지 했다. 그러나 지역주민에게 피해를 주면서 추진되는 국책사업은 국민전체로부터 환영받지 못할 것이며 정부에 대한 신뢰도 역시 떨어뜨리게 된다. 따라서 참여민주주의를 통해 사업결정을 하게 된다면 표류하는 국책사업은 점차 사라지게 효과를 얻게 되어 정부의 정책 추진 계획에 있어서도 순기능을 하게 된다.

셋째, 엄격한 후보지 입지선정 기준이 마련되어야 한다. 중앙정부의 정책 수행 과정에서 주민투표 방식을 남발하게 되면 그 피해는 고스란히 지역주민에게

돌아갈 것이다. 정부는 찬반양론이 심한 특정 국가현안에 대해서 책임을 피하기 위해 심도 있는 검토를 꺼려하게 되고 손쉬운 주민투표로 떠넘기려는 유혹에 빠지기 때문이다. 따라서 주민투표 이전에 방폐장 입지선정과 같은 유해위험시설의 설치 여부는 구체적이고 엄격한 기준이 먼저 마련되어야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 지역주민의 반응정도에 따라 선정기준이 수시로 변동하면 안 될 것이다.

넷째, 사업추진을 위해 적절한 보상이 요구된다. 중앙정부는 혐오시설 혹은 유해위험시설을 해당 지역에 유치하기 위해서 지역주민에게 보상을 해줄 의무가 있다. 사실상 타 지역은 해당 지역의 희생으로 혜택을 보게 되는 것임으로 형평성 차원에서라도 이런 보상의 문제는 타당하다. 그렇다고 하여 과도한 보상을 미끼로 지역주민을 현혹하여 정부의 의도를 관철시키려 해서는 안 될 것이다. 지역경제가 어려운 낙후 지역일수록 이와 같은 현상이 발생할 여지가 많아 우려스럽다.

다섯째, 공무원의 주민투표 개입을 제한할 필요가 있다. 민주주의 국가에서 주민투표를 통해 국책사업을 결정하는 것은 매우 바람직한 방법이다. 그러나 주민투표가 공정성과 투명성을 잃게 되면 특정인 혹은 특정집단의 이익을 위한 정당화의 도구로 전락하게 된다. 따라서 공무원은 주민투표의 현안에 대해 객관적인 전달자 역할을 하는 수준에 머물러야 한다. 공공의 편익을 위해 만들어진 거대 관료조직이 노골적으로 한쪽에 치우치는 홍보활동에 열중하게 된다면 유권자의 판단은 흐려지게 된다. 그러므로 공무원은 투표의 찬반여부를 떠나 중립을 지켜야 할 것이다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 방폐장 부지선정과 같은 한나라의 국책사업에 대한 성공여부는 중앙정부의 강한 추진의지도 중요하겠지만, 무엇보다 주민참여를 통한 사회적 합의를 거쳐야 된다는 사실을 확인할 수 있었다. 주민참여의 형태는 여러 가지 유형이 있겠지만 주민투표를 통한 지역주민의 의사를 직접 묻는 것이 가장 이상적일 것이다. 아울러 중앙정부와 지역주민 간 사회적 합의를 공정하게 이루기 위해서 과도한 보상을 제시하기 이전에 엄격한 부지선정 기준 마련이 선행되어야 한다. 이처럼 객관적이고 타당성 있는 법률적 규정은 다원주의 사회의 다양한 목소리를 수렴할 수 있고 후유증을 최소화할 수 있는 '사회적 협약모델'이 될 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 김길수. “정책집행과정에서 주민저항 사례연구.” 한국정책학회 『한국정책학회보』 제 13권 5호, 2004.
- 김영중. “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로.” 한국정책과학회 『한국정책과학학회보』 제9권 4호, 2005.
- 박종효. 『합리적 선택과 공공재 I』. 서울: 인간사랑, 1994.
- 신창현. “방사선 폐기물 관리정책의 분석시론.” 『국가혁신과 정책지향』 2005년도 한국정책학회 하계공동학술대회, 2005.
- 이종열. “핵폐물처분장 입지선정과 주민갈등: 울진사례를 중심으로.” 한국행정학회 『한국행정학보』 제29권 2호, 1995.
- 채원호 · 손호중. “정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로.” 한국정부학회 『한국행정논집』 제17권 1호, 2005.
- 최연홍. “원자력시설 부지선정과정의 갈등과 해소방안.” 국토연구원 『국토논단』 제 232집. 2001.
- Abell, Peter (Ed.). *Rational Choice Theory*. Gower: Edward Elgar, 1991.
- Hardin, Russell. *Collective Action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982, 황수익(역), 『집합행동』. 서울: 나남출판, 1995.
- Kasperson, G. Roger and Pijawka, K. David. “Social Response to hazard and major hazard event: Comparing natural and technological hazards.” *Public Administration Review*. special issue, 1986.
- 국정홍보처. “19년만에 원전센터 부지확정.” 『코리아플러스통권』 제34호. 2006.
- 중앙선거관리위원회. 방폐장주민투표결과 2005.
『조선일보』. 2005년 11월 4일.
『중앙일보』. 2005년 11월 4일.
『한겨레신문』. 2005년 11월 9일.
『한국경제』. 2005년 11월 4일.
- 한국수력원자력(주). 『원자력발전백서』. 2005. 2.