



방사성폐기물관리사업과 지역개발

1993년 8월 18일 / 중소기업회관

서울대 인구 및 발전문제연구소

# 放射性廢棄物 敷地確保와 地域支援事業

조 병 희

계명대학교 사회학과 교수

국에서의 반원자력 운동은 1988년을 전후하여 원자력 발전소 주변지역 주민들의 산발적인 원전반대운동으로 시발되었으나 본격적인 반원자력 운동은 1989년초 경상북도 동해안 영덕군 일원에서 발생한 방사성폐기물관리시설 설치반대 운동이 효시를 이룬다고 할 수 있으며 이어서 1년 후 안면도 사태로 이어진다.

이 글은 영덕지역의 반원자력 운동을 중심으로 하여 정부의 방사성폐기물관리시설 부지확보가 실패하게 된 원인과 주민들의 반원자력 운동의 성격을 분석해 보

고 그 대책을 생각해보기 위한 것이다.

영덕지역의 경우 처분장 부지확보가 어려웠던 이유는 주민들의 반원자력 의식, 지역단체의 성공적인 반대운동 조직화, 그리고 정부의 부적절한 대응 등의 세가지로 요약할 수 있다. 이 세가지 요소는 당시의 정치적, 사회경제적 요소와 결부되어 반원자력 운동의 확산을 가져온 것으로 생각된다.

## 주민들의 반원자력 인식

설문조사 결과 주민들은(N=

627) 원자력에 대하여 긍정적 이미지보다는 원자폭탄, 기형아, 암 등을 연상하는 부정적 이미지를 가진 경우가 많았다. 이러한 인식의 연장으로 방사성폐기물관리시설 역시 불안전하며 방사능으로 인한 환경오염을 유발하고 인체에 피해를 미칠 것으로 인식되고 있었다. 환경오염은 나아가 생업기반의 파괴와 지역발전의 저해요인으로 인식되고 있었다. 폐기물관리시설 예정지역 주민의 원자력에 대한 부정적 인식은 일반국민들의 인식보다 그 강도가 훨씬 높았다.

이러한 주민들의 인식은 폐기

물관리시설의 안전성을 주장하는 원자력 전문가들의 생각과는 완전히 대립되는 것이다. 많은 지역 주민들은 이구동성으로 자신들은 원자력전문가들이 주장하는 여러 전문용어나 이론과 설명은 잘 이해하지 못하겠고 자신들에게 피부에 와 닿는 것은 바로 핵에 대한 공포나 그로 인한 생존기반의 상실에 대한 우려라는 것이다.

면접조사 결과에서 「방사성폐기물에 대하여 이해가 부족하기 때문에 반대했는가」하는 질문에 44.3%의 응답자만이 동의를 하였다. 이것은 원자력으로 인하여 환경이 파괴될 것이라는 질문에 92.5%의 주민이 동의한 것과는 매우 대비된다. 이러한 응답결과는 주민들이 자신들의 지식부족을 감추고 싶어하는 것으로 생각할 수도 있지만 달리 보면 주민들에게 문제가 되는 것은 원자력에 대한 과학적 설명이 아니라 그것이 잘 이해되지 않는 상황에서 핵에 대한 공포가 앞서고 있음을 뜻하는 것으로 보여진다.

그런데 문제는 주민들이 어떻게 이러한 인식을 갖게 되었는가 하는 점이다. 영덕주민들도 1989년의 처분장 부지선정이 있기 이전까지는 다른 지역 주민의 인식과 비슷하게 원자력에 대한 과학적인 인식이나 극단적인 공포, 어느 것도 가지지는 않았을 것이다. 그러나 처분장문제가 발생하면서 주민들은 이를 생업 내지는 생존기반과 연결시키며 원자력 시설

에 대한 부정적 인식을 확대시킨 것으로 생각된다.

이점은 흔히 이야기되는 「지역이기주의」적인 측면도 관련된다. 즉 처분장은 필요하겠지만 내 고향에 설치되는 것은 안된다고 생각하는 측면에서는 지역이기주의로 볼 수 있다. 그러나 주민들의 입장에서는 보다 「합리적인」이유가 제기된다. 주민들은 처분장이 설사 과학적으로 안전하다 하여도 문제가 있는 것으로 생각한다. 즉 원자력에 대한 부정적인 인식은 단지 영덕주민만이 갖는 것은 아니고 대다수의 국민들이 갖고 있기 때문에 처분장이 설치되는 지역의 주민들이 상대적으로 피해를 보게 된다는 것이다.

이러한 점은 나름대로 근거가 있다. 영덕 등 동해안 지역은 관광을 중심으로 지역발전을 도모하고 있었다. 별다른 자원이나 공업기반이 없어 청정해역과 해산물에 기반한 관광산업을 통하여 지역발전을 도모하려는 주민들 입장에서는 처분장이 설치되어 관광객이 영덕을 찾지않게 될 것이라는 우려를 강하게 나타냈다. 이들은 「인체에 전혀 피해가 없는 공동묘지 부근에도 사람들은 가지않으려 하는데 하물며 인체에 해가 미칠 것으로 생각되는 핵폐기장 근처에 가려하겠는가?」라고 비유하였다. 즉 주민들의 반대의 근거에는 생활터전의 상실에 대한 강한 불안이 존재하고 있는 것으로 생각된다.

주민들간에 반원자력 인식이 급속하게 확산된 배경에는 농촌공동체적 특성도 작용하였다. 반핵의 신념을 가진 소수의 지도자들은 원자력 관련 시설들이 과학적으로도 안전하지 못한 것으로 주민들에게 설명하고 있는데 일반주민들에게는 반핵논리가 원자력 전문가의 설명이나 마찬가지로 충분히 「피부에 와 닿는」 것은 아닌 것으로 보인다.

그러면 왜 반대운동 지도자들의 설명이 상대적으로 주민들에게 더 설득력이 있는 것일까? 여기에는 주민들의 향토에 대한 애착심이 개재되어 있다. 농촌지역은 아직도 공동체적인 규범과 가치가 많이 남아 있고 고향을 지키며 산다는 것은 긍지가 되고 있다. 이러한 상황에서 처분장의 설치가 단지 당대의 사회경제적 피폐로 끝나는 것이 아니고 자손손 그 영향이 미친다고 할 때 주민들이 반대하게 될 것은 당연하다. 주민들은 처분장이 설치되면 상당히 넓은 지역이 수용될 것이고 따라서 그 지역사람들은 고향을 떠나야 할 것으로 생각하였다. 반대운동 지도자들은 일반주민들과 같이 지금까지 고향에서 살아온 사람들이고 그들이 고향을 지키기 위하여 반대한다고 할 때 그들의 말은 주민들과는 사회적으로나 지리적으로 먼 곳에서 사는 정부관리나 원자력전문가들의 말보다 설득력을 갖게 될 것이다.

## 반대운동의 조직화

사회운동이 성공하기 위하여는 상당한 자원이 있어야 한다. 자원은 경제적 자원 뿐만이 아니라 지식과 전략, 운동방법론 등 비물질적인 요소들도 포함된다. 대체로 군청소재지에 거주하며, 젊고, 교육수준이 높고, 자영업에 종사하는 사람들로 구성되어 있는 자발적 조직체들이 반대운동을 주도하게 된다. 이들은 자신들의 지식과 정보, 그리고 경제적 자원을 근거로 지역여론을 주도할 수 있다. 그리고 이들의 활동무대가 농촌이라는 점도 반대운동의 성공적 조직화에 있어서 중요한 요인이 된다.

개인주의적이고 익명성이 강한 도시와는 달리 농촌에는 각종 수가 존재하고 있고 새로운 문제가 있을 때마다 조직이 형성되어 대부분의 주민의 동의하에 행동으로 쉽게 실행되고 있다.

공동체적 질서가 강하기 때문에 주민들은 그러한 집단적인 모임에 대하여 개인적인 반대나 불참을 표시하기 어려운 점이 있고 이것이 비교적 수월하게 균중을 동원할 수 있는 근거가 된다. 조직의 지도자들은 분산된 개인의 주장보다 조직이 위력을 갖는다는 점을 잘 알고 있고 쉽게 조직을 결성할 수 있는 지역사정을 잘 활용하고 있다. 또한 6. 29 선언 이전과 달리 이러한 자생조직

에 대한 지방행정관서의 통제력이 약화되어 있었기 때문에 지역의 자생조직의 활동이 짧은 시간 내에 다수의 인원을 규합하여 자신들의 반대의견을 표출하는 것이 가능했던 것으로 보인다.

주민들은 반대운동조직의 폐기물관리시설 설치반대에 대하여는 대다수가 동의하고 있었으나 그 동의 이유는 계층에 따라 편차를 보이고 있었다. 일반주민은 핵에 대한 막연한 불안감을 갖고 있었고 여론주도층의 반대 이유에 동조하는 정도였다.

그러나 반대운동을 주도하였던 사람들은 핵에 대하여 상당한 지식을 갖고 있었으나 주로 환경보호론자들의 주장만을 이야기하였다. 이들은 그 지역에서 상업에 종사하며 안정된 생활여건을 갖고 있었다. 횃집이나 관광계통에 종사하는 경우가 많았는데 이들의 생활수준은 비교적 높은 편이었다. 따라서 처분장이 설치될 때 야기될 불이익에 대단히 민감할 수밖에 없는 것으로 보인다.

몇몇 일반주민들은 반대운동 지도자들의 이러한 점을 솔직하게 지적하였다. 물론 앞서 지적한 것 처럼 반대운동 지도자들은 에향을 목적으로 조직된 단체의 성원들이었고 따라서 고향을 지키자는 정서적 요인이 반대운동에 나서게 한 중요한 요인이었을 것이다. 그러나 일반 지역주민보다 상대적으로 지역사회에서의 사회경제적 자원에 대한 통제력이 많

은 이들 계층은 상대적으로 일반 주민보다 민감하게 처분장문제에 대처했을 것으로 보인다.

## 정부의 부적절한 대응

사회운동을 발생시키는 구조적인 불만이나 조직적 자원이 있다 하여도 이에 대처하는 정부의 논리나 접근방식이 이보다 우월하면 사회운동은 성공하기 힘들다. 처분장 문제에 대하여 상황을 악화시킨 요인 중의 하나가 관계당국의 대응이 부적절했다는 점이 다.

에당초 처분장 설치를 위한 질조사를 하던 조사원들이 주민들에게 조사목적을 허위로 얘기한 사실과 도지사나 군수가 주민들에게 「허위정보」를 제공했었던 사실에서 보여지는 것처럼 관계당국이 주민들에 대하여 행정비밀주의나 임시방편적인 태도를 보였던 점은 오히려 주민들의 감정을 악화시킨 결과를 빚었다.

그러나 보다 본질적인 문제는 폐기물관리시설 설치를 너무 쉽게 생각한 데 있다. 과거 유신시대나 5공화국 시절에 전문가들이 입지선정을 하게 되면 정부가 지방정부나 주민들과 별다른 협의 없이 사업을 추진하여 발전소를 지을 수 있었던 시절과는 분명히 차이가 있다는 점이 간과되었다.

또한 농촌지역의 사회구조적 특성상 부지선정 작업 이전에 적어도 지방관서에 사업에 대한 설

명을 하고 이들이 대주민 설득에 나설 수 있도록 조치를 취해야 했다. 이러한 과정이 생략되어 있었기 때문에 군수나 도지사는 소극적인 태도를 가질 수밖에 없었던 것으로 보인다. 일단 반대운동이 시작된 이후 원자력연구소에서는 행정기관장과 반대운동지도자 및 주민에 대한 사업설명과 홍보를 시도하였지만 큰 효과는 없었던 것으로 보인다.

지역사회의 자생조직에 대한 지방행정관서의 통제력이 약화되어 있는 상황에서 주민들의 반대운동에 지방관서가 적극적으로 개입하지 못하고 지역사정에 어두운 중앙정부(과학기술처와 원자력연구소)가 주민들과 직접 대치하는 상황이 벌어진 것으로 보여진다. 한편 이것은 폐기물관리시설 부지확보 문제에서 정부 부처간에(특히 내무부와 과기처간에) 충분한 협력체계가 확립되지 못하고 있는 것을 의미한다. 더 나아가 주민들이 반대한다고 더 이상의 노력을 하지않고 계획을 쉽게 포기한 점도 그 이후 다른 지역에서의 부지확보를 어렵게 만드는 요인이 되었다.

지역정치권의 동향도 반대운동에 중요한 영향을 미쳤다. 각 군이나 면에 구성된 반대투쟁위원회에서 정치지방생들이 주요 직위를 맡아 반대운동을 조직화하였다. 이들 지역정치권 외에도 지역출신 국회의원들이 직간접으로 관련되어 있었던 것으로 보인다.

국회의원이나 정치지방생들은 주민의 표를 의식해야하기 때문에 주민들이 반대하는 사안에 대하여 주민을 설득하기보다는 반대하는 입장을 견지하는 경향이 있다. 따라서 지역사회의 유지들은 지역사회의 여론을 반대하는 방향으로 조성한 것으로 보인다. 야당은 물론이고 여당의원까지 자신의 정치적 입지를 안정시키기 위하여 반핵의 논리를 활용하는 상황에서는 주민반대시 정부의 설득력이 취약할 수밖에 없다.

### 경험을 통해 얻은 귀한 교훈

부지확보 실패의 경험에서 앞으로 정부가 처분장 부지확보를 추진하기 위하여 고려해야할 교훈을 얻을 수 있다. 우선 정부가 부지선정에 대한 확고한 의지를 갖는 일이다. 주민이 반대한다고 계속 백지화하면 어느 곳에도 세우기 힘들 것이다. 처분장 부지확보가 일개부처의 사업이 아니고 국가적으로 필요한 사업이라면 그에 걸맞게 유관부서들의 유기적인 협력하에 정책이 마련되고 집행될 필요가 있다.

둘째, 폐기물관리시설의 안전성을 주민들에게 확신시키는 것이 부지확보의 관건이겠지만 단지 홍보를 통한 태도변화가 단시간에 이루어지기는 어려울 것이다. 따라서 주민들이 시설의 안전성을 확인할 수 있는 장치와 제도를 마련하는 것과 처분장의 설

치가 지역의 발전에 확실하게 도움이 될 지역지원정책이 필요할 것이다. 주민들이 안전성에 대한 의구심을 상당한 정도 해소하기 전에는 지역지원사업에 관심을 갖기는 어려울 것이다. 또한 주민들은 안전성 문제 이상으로 지역지원사업 등 정부의 정책의지에 대하여도 강한 불신감을 갖고 있기 때문에 지역지원사업에 대한 구체적인 청사진의 제시가 필요하며 그것이 단순한 유인책이 아니라 실제로 집행될 것이라는 점을 납득시킬 수 있어야 한다. 그리고 지역지원사업은 해당 면에 한정되기보다는 가능한 한 군전체주민에게 실질적인 이득이 될 수 있는 내용의 것이어야 설득력이 있을 것이다.

셋째, 주민에 대한 설득과 협의는 단계적으로 그러나 지속적이고 끈기있게 계속하는 것이 필요하다. 우선 지역여론 형성에 큰 영향을 미치는 지역의 공직자와 정치인, 그리고 지역단체 간부들에 대하여 상세한 사업설명을 하고 협력을 얻는 것이 필요하다. 그리고 일반주민의 지식정도과 생활방식에 걸맞는 홍보자료를 만들어 다수의 주민을 상대로 지속적인 홍보를 전개해야 할 것이다. 나아가 이러한 과정을 국민 전체에게 자주 알려 많은 국민이 관심을 갖고 이 문제에 의견을 제시하게 할 필요가 있다.