

電源立地地域の 支援制度 改善에 관한 研究 ①

鄭 熙 宙

韓國原子力文化財團 專門委員

1. 서 론

가. 연구의 목적 및 방향

(1) 연구목적

날로 심화해 가는 환경황폐에 대한 우려와 더불어 원자력 이용의 필요성을 공감하는 대다수 국민과는 달리 입지추진에 대해 과민하며 부정적인 반응으로 일관하려는 조직·단체들의 증가현상과 그 성향을 사회과학적인 측면에서 국내의 관련 연구문헌과 각종 자료를 중심으로 조사·분석하며 우리의 실정과 선진외국의 현황을 대조·조사함으로써 지원제도의 개선방향과 지표를 탐색하려는데 기본 목적을 두었다.

(2) 연구방향

근간 우리나라 인구팽창과 더불어 1960년대초부터 1970년대 후기의 고도산업성장을 거쳐 1990년대에 들어서면서 심각한 전력공급력의 불안한 상황을 초래케 한 만성적인 전원시설 입지난의 직접적인 원인과 경위를 연대적으로 기술정리한 자료를 돌아보며 조사연구코자 한다.

나. 연구방법

연구과제의 수행을 위해 당초 電源開發史의 자료수집을 1차 목표로 하여 표본 기존발전소를 방문하는 한편 과거의 주변거주 관련인사를 탐방하여 자료발굴을 시도했으나 他界 이주 등 기타 불명한 이유 등과 함께 기대했던 해당 발전소로부터의 자료입수와 또한 그간 조직개편·확대에 따라 빈번했던 사업공간 인사이동 등 복합적인 사유로 인해 활동범위가 축소될 수 밖에 없었다.

이에 따라 조사연구의 접근방법을 약간 변경하여 한전본사와 협력단체·회사내에 소장된 전기사업 관련자료를 발굴 조사하는 한편 전력사업에 관한 선진외국의 현행立地지원제도로 발전되기까지의沿革背景과 그 사회학적 基本論據를 탐구하는데 주력하였다.

이와는 별도로 건설과정에 있고 또 한편으로는稼動中에 있는 日本中部電力株式會社 浜岡原子力發電所 訪問을 통한 立地確保實態調査와 青森縣 六ヶ所村에서 운영중인 저준위 방사성 폐기물 매설시설과 현재 착공단계에 와 있는 우라늄농축 및 사용후 연료재처리시설 등의 입지확보에 관한 부분적인 자료수집 및 조사를 실시하여 우리가 겪고 있는 급격한

변화과정속의 관련제도를 定性的이면서도 可及的計數的으로 比較分析하는데 注力하였다.

또한 本調査研究에서 사용된 방법을 구체적으로 밝히면

첫째, 과거로부터 직접 원인이 되어 현행제도로 發展되어온 經過에 대한 연구과제의 전체적 방향을 이끌어 줄 분석의 틀을 구성하기 위해 많은 관련 연구논문의 문헌조사를 통하여 재조명하였다. 우리나라의 입지정책에 관련된 연구경험은 결코 많은 편이 아니기 때문에 이론적 재조명은 意味가 크다고 생각된다.

둘째로, 입지주변 이해관계당사자들 특히 주변지역 주민이 참여해야 할 대상과 그 성격규명을 위하여 기존 주변지역 주민의 저항운동과 행동양식에 비추어서 이들 주민이 주장하는 내용을 분석적 방법으로 검토하였다.

그 내용분석 대상은 입지관련 문제와 환경영향 및 위험에 대한 여러 가지 情報源 그리고 오염, 위험 및 생산감소와 경제적 손익에 대한 지역과 지방적 견해, 입지선정에 대한 그 지방의 情緒와 評價, 私有財産權의 侵害와 影響程度에서 오는 거부감의 증폭 등을 포함했다.

다. 연구경위

연구방법에서 언급한 방법변경 외에도 본 조사연구 진행중인 1992년도 9월에 한국전력공사에서 “발전소 주변지역 지원사업의 효율적 시행”이란 연구서가, 같은 시기에 서울대학교에서 “원자력과 지역이해”가 출간되었으며, 1992년 10월 19일 “발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령”의 개정이 있었다.

前述한 改正施行令實施에 따른 結果는 最小限 앞으로 數年間을 지켜본 뒤에야 다음 段階로 合理的 이고도 具體的인 改善策의 提示가 可能할 것이므로 과거 제정된 발전소 주변지역 支援에 關한 法律(1989. 6. 16)과 시행령(1990. 3. 8) 및 시행규칙(1990. 4. 23) 등이 제정되기까지의 배경을 기본적으로 다루었다. 또한 前示 先進外國中 特히 日本모델의 內容을

중점적으로 參照하였다.

라. 연구대상 및 범위

- (1) 1950~1960년대 공해방지관련법규 실시상황 기록
- (2) 1970~1980년대 후기 전원개발을 위하여 실시한 입지확보관련법규
- (3) 1987년 수립된 한전의 지역사회 협력대책과 '88년 이후의 실시상황
- (4) 1989년 법제화된 우리나라 “발전소 주변지역 지원에 관한 법률” 및 관련 법규시행 이후의 법규운용실태
- (5) 선진외국 공익사업추진에 즈음한 제반 사회과학적 論據
- (6) 선진외국의 전원개발 및 기타 공익사업 추진상의 입지확보의 모델 조사 및 연구
- (7) 우리나라 전원개발 추진에 있어서 입지확보 과정의 보상과 지원과의 관계 및 구분을 사회과학적 원리면과 현재 적용하고 있는 제도상의 두 가지 면에서 비교하여 유리하고 효과적으로 작용할 우리의 제도개선 방향과 좌표를 설정하기 위한 결론 도출

2. 전원입지주변지역 피해보상 분쟁 기원과 환경정책

가. 개 요

전력사업 주체가 사업을 추진하는 그 시점을 전후로 불이익을 받게 될 직·간접 및 잠재적 피해자들과 사업주체 兩者間 관계에서 그러한 피해로부터의 일탈 또는 경감을 위하여 합리적인 보상이 이루어질 수 있도록 현행의 보상제도와 지원제도를 개선함으로써 사업자가 전력공급시설을 적기에 원활하게 건설하고 또한 준공후에도 발전소 가동과 운용을 평온한 가운데 유지하기 위한 입지문제를

환경측면에서 고찰코자 한다.

정부발표에 따르면 1991년 10월 9일 장기전력수급 심의회의를 거쳐 2006년까지 100만kW급 18기의 원자력발전소를 포함한 총 85기의 발전소(총발전시설 용량: 4482만kW)를 45조5천억원을 투자하여 추가로 건설하려는 장기전력수급계획을 입안, 확정 발표한 바 있다.

이렇게 투입되는 방대한 예산에서 미루어 볼 수 있듯이 그 사업규모가 얼마만큼 거대하며 장기간이 소요될 것인지 상상하기 어렵지 않다. 예컨대 100만kW급 원자력발전소 1기를 건설할 경우 계획에서부터 출발하여 입지선정을 위한 각종 예비조사, 기술·경제적 타당성조사 용역, 장기에 걸친 환경영향 평가와 그 지역 관련기관과의 협의, 보상합의 내지는 수용절차에 따른 보상과 정부 및 관련기관의 제반 인허가 절차와 과정을 거쳐 공사가 착공되기까지 104개월이라는 이른바 立地懷孕期間이 所要된다.

이러한 거대한 국가적 기간산업건설이 효율적인 제도의 운용속에서 진행되려면 과거 우리나라에서 발생했던 立地過程의 분쟁에서 비롯된 피해보상의 起源 및 沿革을 돌아보며 근래 급격한 변화를 보이고 있는 産業化에 따른 環境, 경제 및 地自制實施의 進展 등에 立脚한 입지행정과 법제를 재정비함으로써 시설입지확보가 容易하도록 確固한 環境政策을 누구나 신뢰하는 바탕위에서 펴 나가야 할 것이다.

本章에서는 우리나라가 과거 경제개발 우선이라는 명제 아래 걸치레에 불과했던 환경정책으로 대처하여 발생한 오늘의 결과를 반성하고 돌이키기 힘겹게 된 전원입지난을 타개하기 위해 어떠한 자세로 해당지역 주민의 이해를 구해나가야 할지, 동시에 모든 정보를 공개함으로써 신뢰감을 획득할 수 있는 접근방법을 논의코자 한다.

앞으로 본격적인 지방자치제 실시하의 입지관련 제도 운영은 필연적으로 지금까지보다는 더욱 다원화되고 복잡한 참여가 활발해질 것이 예상되는 바 그럴수록 정책입안부서, 사업주체, 지방자치단체 및 지역주민, 그외의 여러 단체들 사이의 역할설정과 이에 따른 분담도 확실히 구분되어야 할 것으로

보인다.

나. 피해보상 분쟁의 기원

우리나라에서는 古典의 표현이라고도 할 수 있는 排出물질에 의한 피해보상시비 즉, 현대적인 좁은 의미의 입지관련보상제도의 시발점이 되었다고도 할 수 있는 사건 기록으로서는 1935년당시 건설이 시작되면서 1938, 1939년에 시운전중이던 寧越火力發電所 2基(1975년 완전철거되었고 현재는 시설용량 30만kW 複合火力發電所가 있음) 煙道에서 배출되는 炭灰의 粉塵(당시 磨嵯里炭鑛에서 生産되는 無煙炭中에는 最高 40% 이상의 灰分이 포함되어 있음)으로 인해 농사에 극심한 피해를 준 것이 인정된다는 訴訟判決과 동시에 16,000圓 및 6,000圓을 發電機各基의 運轉을 原因으로 한 피해보상을 命했던 事件의 記錄이 있는 뒤 1958년 9월에는 45명의 인근 주민이 재차 提訴했던 裁判에서도 發電所側이 패소하여 14,017,500圓의 피해보상을 했던 事實이 있었고 寧越에서만도 1962년 5월 23일 1964년 6월 24일, 1965년 5월 4일 住民에 依한 被訴事件이 잇따라 1966년 1월 19일 당국에서는 드디어 공해발생 개선령을 내리기에 이르렀다.

당시 조선전업주식회사는 발전소 중심으로부터 1.5 km 이내의 토지를 매수하는 방향으로 방침을 세웠었으며 이러한 가운데 1967년 7월 31일 기한부로 1966년 6월 20일 보사부의 재차 개선령이 있었으니 오늘날의 양상과는 비교할 수 없을 만큼 兪 緊迫한 상황이었지만 그 당시로서도 극심한 전력부족난 해소를 위한 국가적인 공익사업 우선정책과 공해방지의무이행이라는 명제 사이에 끼어 입지확보난이 이미 시작되었으며 요즈음의 극심한 입지난을 예고하고 있었다고 해도 지나친 표현은 아닐 것이다.

다. 공해의 등장

前節에서 說明한 바와 같이 우리나라 전기사업사상 막연한 개념으로言及된 粉塵으로 因한 被害補償은

現代的인 表現을 빌리자면 1938년 事件이 公害補償의 起源으로 기록할 수 있다 해도 無妨할 것이다. 현재까지 發展된 立地關聯問題는 “公害”와 밀접한 관계가 있고 현행 지역지원제도가 있기까지 정치, 경제, 사회적 환경과 더불어 어떤 변화를 거쳐왔는지가 그 公共性, 계획성, 합리성 등을 돌아보면서 이들이 영향을 주었을 가능성이 높은 현 입지안과의 관계를 규명함으로써 입지확보가 원활하게 진행되기 위한 제도의 발전도 기대할 수 있을 것이다.

“公害”라는 用語는 이론적이기보다는 체험적이어서 오늘을 살고 있는 우리에게는 피할 수 없을 정도로 일상에서 부딪치는 심각한 사회문제를 내포하고 있다고 보여지는 말로서 올바른 “定義”가 필요하다고 생각된다. 보도매체를 통해 넓게 퍼져 대중이 유행어처럼 쓰고 있는 이 단어 앞에는 여러 가지 말이 붙어 유행어群을 이루고 있으니 이른바 쓰레기公害, 인쇄물公害, 시각公害, 자동차公害, 심지어는 사람公害 등등 이루 헤아릴 수 없이 많다. 그러나 이들은 “公害”의 중요성을 강조할 수는 있지만 사회문제로서의 公害를 정확히 파악하려 하기에는 부적절하므로 그 본질이 무엇인지 정확하게 파악하는 것이 중요해진다.

이 단어는 본래 서구의 법률용어로 사용되던 公衆公害(Public Nuisance)가 단축 지역된 말이며, 우리나라 公害防止法이 제정되기 3년전인 1960년대 초 일본에서 건너온 말로서 실제 법률상으로는 피해대상이 한정되어 나타나는 私害(Private Nuisance)와 對抗되는 개념의 말이고 피해의 不特定多數라는 의미를 포함한다. 1963년 제정된 公害방지법 제2조에서는

- (1) 일정한 배출시설에서 나오는 먼지 악취 및 가스 등에 의한 대기오염.
- (2) 배출시설에서 나오는 화학적, 물리학적, 생물학적 요인에 의한 수질오염
- (3) 소음 진동으로 인하여 국민건강에 미치는 위해와 생활환경을 저해함으로써 발생하는 것

이라고 정의하고 있다. 여기서 배출시설이란 公害를

일으킬 수 있는 물체로서 보사부장관이 정하는 것이라고 법률적인 정의를 내리고 있지만 이것은 公害의 현상적 측면의 일부만을 규정하고 있을 따름이지, 실제로는 산업화에 따라 수질오염, 대기오염은 물론이고 방사능오염, 화학물질오염, 중금속오염, 식품오염 등 헤아릴 수 없이 많다.

진일보하여 1977년 제정된 環境보존법에서는 公害의 범위를 포괄적으로 규정하고 있다. 즉, 제2조에서 環境오염이란 “사람의 건강에 위해를 주거나, 環境을 저해하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동 또는 악취 등”이라고 정하였다. 이 법에서는 이제까지 쓰던 “公害”라는 말 대신 “環境오염”이라는 단어를 써서 눈길을 끈다. 이러한 용어의 변화는 큰 의미를 갖는 것으로서 여하간 環境보존법을 통해 公害현상이 꽤 넓게 규정됐다는 것은 분명하다. 그러나 중요한 것은 公害의 양상을 얼마나 나열했는가라기 보다는 公害의 원인과 해결책을 어떤 시각에서 보는가에 있다. 그러나 1950년대 중반에 들어서 시작되어 심각한 사회문제를 제기했던 일본국내 독특한 “公害론”의 과학기술적 근대 정치·경제학적 접근방식에 따른 “公害”의 정의는 여기서 생략하기로 한다.

라. 우리나라 경제성장과 公害의 특징

1960년 5월 16일 군사혁명 이래의 강력한 公업화 추진정책에는 전원개발이 필수적이었으나 자본축적이 없는 빈곤한 재정으로 막대한 투자가 필요한 公害방지설비는 부족한 인식의 탓이었는지 또는 의도적이었는지는 불분명한 가운데 외면당하고 있었으며 당시 상공정책 당국간에서는 산업의 발전을 꾀하려면 다소의 公害쯤은 감수해도 무방하다는 정책입안자의 주장이 몇몇하리만큼 공공연하게 들려왔던 것이 그 당시의 실상이라 하겠다. 이러한 情緒와 분위기속의 公업화 정책은 環境보존 차원에서 볼 때 이미 초기에 失機했다고 보아야 할 것이다.

우리보다는 약 10년 정도 빠른 1956년경부터 이웃 일본에서는 戰後 公업화 과정에서 겪은 심각한 公

해병으로 확고하게 인지된 “이따이이따이病” “미나 마다(水俣)病과 같은 중금속류 오염으로 인한 심각한 공해질병을 겪으면서 이에 강력히 대처하는 환경보전 정책을 펴는 진지하고도 엄격한 모습을 보아왔고 그러한 질병을 둘러싼 재판시비는 최근까지도 이어지고 있으나 이를 계기로 일본은 세계 으뜸의 환경정책 모범국으로 발전하였다는 것을 그 당시 본받아야 했었을 것이다.

우리의 공업화 초기에 경제적으로 곤란했다 하더라도 그 시기에 환경정책의 제도수정을 올바르게 했었다면 오늘날 우리가 당면하고 있는 바와 같은 입지난의 양상은 지금보다는 한결 수월하게 타개될 수 있는 협조적인 분위기로 형성되어 있을 것이다.

마. '60년대 이후 발전소주변 공해관련 분쟁과 보상기록

(1) 마산화력발전소

(가) 1956년 7월과 5월 마산화력 제 1, 2호 발전기(25,000kW) 2기가 6.25사변 이후로는 최초의 건설공사 준공후 최초로 계통에 연결되어 전력공급을 개시함.

(나) 1956년 7월 30일 마산시 의사협의회 및 시민이 발전소 굴뚝에서 배출되는 비회분진에 대해 최초로 집단항의 시위가 있는 후 기계식 집진기를 설치하기에 이르렀으나 포집성능이 미흡(75.6%)하다 하여 2차로 시위가 있는 후 시설개선을 하여 85%의 포집성능을 시험하여 일단 진정되었음.

(다) 1960년 6월 10일 (2)항의 결과에도 만족치 못한 시민단체의 2차 항의시위에 봉착한 한국전력은 재차로 투자하여 성능이 양호한 전기집진기 설치를 결정함.

(라) 1963년 11월 23일 상기 전기집진기 설치공사를 준공하여 항의시위가 끝남(포집성능 98.75%로 매우 양호하였음).

(마) 당시의 실정으로서는 마산화력발전소 건설만 하더라도 공해를 예상한 사전조치나 환경에 미칠

영향을 예상한 발전소건설 입지 절차는 전무하였던 것임.

(2) 삼척 화력발전소

1964년 8월 20일 前節 (1)항 마산화력발전소와 동시에 건설되어 운전상태에 있었던 삼척화력 시설 용량 25,000kW인 제 1호기에 뒤이어 제 2호기(3만 kW)가 군사혁명정부의 야심에 찬 경제개발계획의 일환으로서 건설공사가 준공된 후 운전상태에 들어간 상태였으나 이곳 삼척에서도 “청사회”명의로 발전소 굴뚝에서 배출되는 비회분진에 대한 항의 시위가 있었던 것을 계기로 '65년 4월 20일과 5월 20일에 계속되는 기타 공해물질 배출에 대한 항의, 진정, 시위 등으로 인하여 보사부에서는 前述한 첫번 記錄의 영월화력발전소 3차분쟁이 있었던 같은 해 12월 20일한 기한부 개선명령이 내려졌고 '66년 6월 8일에는 삼척개발위원회가 주도하는 대규모 시위에 따라 '66년 6월 30일한 기한부 개선명령을 재발행하기에 이르렀다.

그 개선명령이 이행되지 않자 동년 7월 5일에는 동 발전소 정문광장에서 또다시 시위가 잇따랐고 한국전력측에서는 마산화력발전소의 유류연소전환을 계기로 그곳 집진기를 해체하여 이곳에 이설키로 결정하였다.

(3) 부산 감천화력발전소

(가) 1964년 3월 1일 제 1호기 발전소 건설준공

(나) 동년 7월 7일, “발전소 배출매연 천마산 너머 비회분진 뿌리다”제하의 공해 관련 기사를 국제신문이 보도

(다) 동년 7월 10일, 같은 내용의 기사를 동아일보가 게재

(라) 당시 집진효율 85%의 성능을 개선하라는 보사부 개선명령을 하달

(마) 1965년 1월 19일, 2월 1일, 2월 14일, 감천동 주민 및 시민 데모가 잇따랐고, 보사부는 전기집진기로 바꾸라는 개선명령을 하달

(바) 1966년 6월, 위의 개선명령에 따라 전기집진기 설치준공(집진율 98.38%)

(4) 울산 제 4, 5, 6 호 화력발전소

(가) 1979년 12월말 제 4 호 발전기 준공(제 5, 6 호기와 건설 병행)

(나) 1980년 1월 26~29일 제 4 호기 酸 洗淨時 유독물질 배출로 미역류(갈조식물) *불법양식장에 피해 사건발생

(다) 1980년 5월 23일 隣保的 次元에서 “새마을 지원금” 명목으로(공식적인 보상이 아님) 대우중공업이 1억 1천 4백만원을 지급함.

(5) 영남 화력가스터빈 발전소

(가) 1969년 건설준공후 운전가동중 '74년 12월 10일 야음동 소재 과수원 박이준씨에 의해 배출가스로 인한 피해진정으로 제소된 바 개연성이 인정된다는 대법원 판사가 내려진 가운데 929만 7천원을 한국전력이 배상함.

(나) 1978년 8월 29일 여천동소재 배밭(약 7천평) 주인 박근구 외 4명이 한전 영남화력발전소, 한국석유, 유공을 상대로 피해진정을 해움에 따라 울산 지역 환경보전협의회에서 1100만원 보상으로 일괄처리함.

(6) 울산 화력발전소

(가) 1970년 민간자본에 의해 건설준공, '72년 한국전력이 인수운전가동중이던 동발전소에서 배출하는 매연 및 亞黃酸가스로 인한 농작물 및 인체에 피해발생을 진정해 움에 따라 이를 해소하며 병행하여 '76년중 제 4, 5, 6 호기 증설용 토지 47만5천평 및 건물 1만 3천평 매입을 결정하기에 이르렀고

(나) 1976년 12월~'79년 12월 이주비를 포함한 간접피해보상비로 392세대 1,617명에게 8억2700만원을 지불함.

* 68년 5월 어업보상이 종결된 대상임.

(7) 영동화력발전소

(가) 1975년(일자미상) 건설준공

(나) 1975년 7월~1979년 1월 건설후 운전가동중 발전소 서북방 1~2km에 위치한 강동면 안인리, 하시동리의 소나무밭에 배출가스로 인한 피해진정이 접수됨.

(다) 1979년 1월~12월, KIST가 피해조사용역을 실시.

(라) 1980년 4월~1982년 3월 감정평가 및 주민 합의

(마) 1982년 9월~1985년 2월, '75~'81년, 7년간의 보상액 및 30년간 지상권설정료 9필지, 523,005m²에 대해 7800만원 지급

이상의 사례기록은 주로 '60~'70년대말까지의 비교적 오래전의 화력발전소건설 및 운전시의 공해관련史料이며 '70년대 들어서 시작됐던 그의 화력발전소 및 수력발전소와 함께 古里, 月城原子力發電所 立地 前後에 걸쳐 수없이 많은 被害補償事例가 있었으나 本節에서는 省略하고 立地에 따른 여러 가지 보상이 어떤 形態로 시작되었고 그 틀이 어떻게 전개되어 현재에 이른 것인지를 돌아보기 위한 것이어서 核心本論과는 거리가 있는 '80년대 直前을 분기점으로 증대해 온 조직적이고 규모가 컸던 원전관련시설 입지를 둘러싼 저항운동이나 소요사태 등에 대해서는 제 4장에서 기술키로 한다.

바. 전기사업에 대한 지역주민 이해촉진 및 인보활동

日政治下 우리 나라 전기사업상 지역주민에게 배출분진에 의한 피해를 입힘으로서 보상비를 지급한 사실은 이미 2에서 기술하였거니와 해방후 건국 이래 우리 나라 전력사업의 발전은 정치 및 경제개발목표와 軌를 같이 하여 대략 1961년~1975년 사이의 고도경제성장에 따르는 전력개발성장기와 1976년 이후의 경제성장속도가 다소 둔화됐던 시기에 해당되는 전력안전성장기의 2단계로 나누어서 생각할 수

있을 것이다.

해방으로부터 6.25사변과 극심한 정치혼란기였던 1960년 당시만 하더라도 일제치하의 양곡공출제도의 관습에 따라 토지의 공개념색채가 짙은 반면에 사유개념이 희박(토지국유 과도기상태)하여 토지공법체계가 거의 확립되지 않았던 것이다.

정부관리기업체에서는 토지 등의 보상(매수)에 있어 융통성을 갖고 빨리 대응할 수 있었거니와 사회적으로 문제를 제기할 만큼 큰 피해배상시비로 이어지는 대단위 전원개발사업은 별로 없었다.

1961년 군정 이래의 정책목표와 더불어 높은 전력사업개발 성장기에 해당하는 제3차 경제개발 계획기간인 1975년까지는 토지에 대한 소유권개념이 높아지고 또한 토지를 재산증식과 理財의 대상으로 삼기 시작하여 立地가 어려워졌고 토지공법의 체계가 확립되어 수요자의 재량권이 감소되는 반면 보상범위의 확대에 따른 빈번한 쟁의가 잇따랐으며 따라서 토지수용법이나 강제매수방법을 동원하지 않고서는 점차로 용지확보가 거의 불가능해졌다.

1975년 이후로는 경제의 고도성장이 다소 둔화됨에 따라 전력수급도 안정기에 들어섰고 한편으로는 석유과동에 따른 탈유대체에너지 개발정책기조로 바뀌어 대단위석탄화력 및 원자력발전설비를 主宗으로 삼는 정부방침으로 전환되었다.

대략 이시기로부터 남양도는 자금과 함께 토지는 이미 소유권의 개념으로서가 아니라 투기의 수단이 되었으며 이에 따라 지가는 상승하여 지주는 토지수용을 당하더라도 협의매수에는 불응하려는 현상이 두드러지면서부터 多發하는 민원을 우려한 정부에서는 사유재산을 최대한 보장하는 정책을 펴서 토지의 직접보상(매수)뿐 아니라 이주대책 이주비 등 간접피해 내지 정신피해에 이르기까지 보상할 수 있도록 입법화하고 적정보상 또는 충분한 보상을 표방하여 유도하였으며 강제매수를 止揚하는 시책에 이르자 지주들의 완강한 매도불응, 고가보상요구 殘餘地 매수요구 등과 더불어 만족치 않은 평가기준 등등 입지확보가 더욱 어려워져 가는 추세를 나타냈다.

그뿐만 아니라 그간 건설후 운전을 지속해 오던 중 같은 敷地內에 증설을 계획중이거나 또는 시운전중에 있던 각종 대용량 화력발전소와 1976년 시운전개시 중에 있던 古里원자력, 1974년말에 기자제공급계약이 끝나고 건설이 시작된 月城원자력 등 기타 발전소 주변지역들마저도 주민의 관심이 고조되어 갔으며 前述한 것과 같은 여러 가지 複合的인 이유로 인하여 경제심과 더불어 달갑지 않아하는 듯한 반응이 날로 더 눈에 띄게 되었을 뿐 아니라 前節에서 기술한 外의 기타지역의 발전소에서도 격화되어 가는 각종 시위와 폭력마저도 서슴지 않는 등 나날이 그 度를 더해갔으며 종래의 水位를 넘어선 規模의 複잡한 樣相과 社會問題로까지 擴大發展해 나갔다.

전반적으로 발전소 주변사태가 이에 이르러 1980년경부터 한국전력공사측에서는 주변지역 주민을 상대로 발전소가 지역과 더불어 살아야 할 이웃임을 이해시키며 동시에 협력동참이 절실히 요구되기 시작하였다. 그리하여 각급발전소 책임자로 하여금 적극적으로 지역내 각종 公私間行事에 참여토록 하는 목적하에 현행제도에 의한 규모와는 비교될 수 없을 정도로 적은 업무추진 비용을 배정함으로써 지역활동이 시작되었던 것이다.

그러나 그와 같은 정도의 지역활동만으로는 큰 효과를 기대하지 못하게 되자 1987년에 이르러 한국전력공사는 일의 심각성을 더한층 절감하여 地域支援對策이라는 社內制度에 의한 처방을 마련했던 것이다.

사. 公害防止法으로부터 環境保全法으로의 轉換

(1) 환경정책 전환과정과 문제점

해방후 건국 이래로 정부의 경제개발에 필수적으로 따라야 할 환경정책의 법률적인 틀은 1963년 최초로 제정된 공해방지법이 이에 해당되며 입법취지는 경제성장을 통해 근대화를 지향하려는 정부의 기본정책에 맞추어 입법의 具色만을 갖추었다는 평가를

자주 들어온 것이 사실인 것이다.

입법은 되었지만 공해행정을 담당할 기관도 없었고 예산의 책정도 없는 실정이었으며 법시행에 반드시 필요로 하는 동법시행규칙이 1967년에 이르러서야 마련되었다는 사실이 이를 잘 증명해 주고 있다.

같은 맥락으로 공해행정을 담당하는 정부내 기구로서는 최초로 같은 해에 보건사회부 환경위생과에 공해계가 신설되었으며 이것은 1975년에 환경위생국으로 개편되어 대기보전과와 수질보전과로 분리되었다. 아울러 1977년 12월에 “환경보전법”이 제정되었고 1980년 보사부의 外廳으로 환경청이 신설되면서 환경정책의 轉機를 이루었다. 또한 1980년 개정된 5공화국 헌법에는 비록 선언적이기는 하지만 “환경권”이 명문화되었으며 1987년 개정헌법 35조에도 이를 재천명하고 있다. 1981년 개정된 환경보전법에서는 환경에 영향을 줄 수 있는 제반사업을 시행하기 전에 그것이 환경에 미칠 영향을 사전에 평가하도록 한 “환경영향평가제도” 및 오염방지를 위한 경제적 유인책으로 “배출부과금제도”를 규정하는 등 정부의 환경정책은 법적·행정적 측면에서 궤도를 찾기 시작했다고 보여진다. 그러나 과거 우리의 환경정책은 행정부의 권한을 쥐고 있는 담당자들의 의사에 의해 전적으로 좌우되는 양상을 보여주었다.

경제개발정책과 국방정책 등이 상충되는 경우 환경보전정책은 당연히 조화롭게 상호 조정이 있었어야 하는데도 환경보전은 여지없이 뒤로 밀리기 일쑤였다. 경제성장을 지상과제로 삼았던 당시의 정책결정자들은 환경에 다분히 배타적이었고 이러한 외면은 환경에 관련된 입법, 정부조직 및 기구, 행정과 예

산에도 그대로 반영되어 오고 있다.

(2) 환경정책의 한계와 방향

급격하고도 심각하게 부딪치는 공해문제에 대처해야 할 환경정책은 그것이 아무리 충분한 예측과 전망을 가지고 수립·진행된다 하더라도 그 자체만 으로서는 독립된 대책이 될 수 없다. 정책의 수립과 집행을 둘러싸고 있는 제반요소들에 의해 제약을 받을 수밖에 없다. 특히 그 나라의 산업구조와 에너지정책 등은 환경정책의 기본이 되는 정책이다. 따라서 한 나라의 환경정책을 수립하기 위해 그 나라의 경제는 물론이고 과학기술수준과 나아가 정치적 상황까지를 고려해야만 한다.

환경정책은 이러한 여러 가지 기술과 지식의 한계내에서 이루어진다. 또한 정책 주체들의 가치관이 다양하고 집단 또는 계층간의 이해관계가 충돌하는 경우 항상 환경에 긍정적인 작용을 하는 쪽으로 방향지워지는 것은 아니다.

이러한 문제와 한계를 극복하기 위해서는 환경정책의 수립, 결정과 집행과정에서 민주화가 불가피해질 것으로 보이며 이미 그런 징후가 나타나고 있는 것이다. 지역주민들의 참여가 배제되고 환경관련정보가 비공개될수록 이해당사자들의 집단행동 역시 강화될 수밖에 없으며 정책수행에 많은 장애가 될 수밖에 없다.

현재와 같이 각종 개발사업 이후에 환경의 질이 악화되고 지역주민들 환경개선과 피해보상요구가 증가하는 추세로 볼 때 사업시행 이전의 철저한 환경평가는 물론이고 건설확공전 입지추진 과정에서 지역주민의 의견이 충분히 반영될 수 있는 제도가

에너지절약 더 밝은 경제!!

명실공히 실존하지 않는다면 피해분쟁의 잠재성은 더욱 커질 것이다.

아. 地方自治制와 環境影響評價制度

1980년 10월 개정된 신헌법속에는 지방자치단체의 의회설치와 지방자치단체의 장을 선출하는 조항이 명문화되면서 우리 나라 현대 정치사에서 지방자치제가 실시되는 첫 토대가 마련됐고 1990년 8월 1일 환경정책 기본법에 기초한 환경영향평가제도를 도입하여 시행하는 가운데 자리가 잡혀가고 있다. 1981년 제5공화국 출범 이래 줄곧 그 시기와 방법을 둘러싸고 논란이 계속되어 오다가 1985년 국무총리 소속하에 “地方自治實務研究委員會”가 구성되고 공청회 등을 거쳐 관련법규가 마련된 후 1991년 7월 광역의회개원과 함께 동제도는 시작되기에 이르렀다.

그동안 10여년간 실시해 온 환경영향평가제도는 원래 “인간활동이 환경변화를 유발할 염려가 있는 경우 이에 대해서 어떻게 대처해야 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 행동”이라고 유엔환경계획기구(UNEP)에서는 定義하였으며 구체적으로는 “환경변화에 관한 정보를 확인·예측·분석·공표하는 행동”이라고 하였다. 우리 나라의 본 제도시행 평가대상은 행정기관에서 행하는 개발사업에만 국한하였다가 '81년 12월 법개정을 통해 공공단체 및 정부투자기관에서 시행하는 사업에까지 확대한데 이어 1986년 12월부터는 민간사업까지도 평가대상에 포함시켰다.

그러나 우리 나라는 이 제도를 시행하는데 있어 행정적으로 기술적으로 그 선행조건을 전혀 갖추지 못하고 있는 실정이다. 게다가 개발지역 주민들의 참여기회가 전혀 마련되어 있지 않아 그 절차가 비민주적이라고 비판을 받고 있는 실정에 처해 있다. 이런 점에서 환경영향평가제도는 환경보전보다는 대규모사업 실시에 따른 민원을 막기 위한 형식적인 행위에 지나지 않고 오히려 해당사업을 정당화시키기 위한 要式節次로 지적을 받기도 한다. 따라서 앞으

로는 이 제도가 명실공히 지역주민을 적극 참여시키는 방향으로 나갈 것이 확실시된다.

따라서 환경운동은 자치지역을 중심으로 하는 지역운동으로 전개될 것이며 지방자치체의 실시로 지역적·문화적 동질감을 갖는 주민조직이 만들어질 수 있는 여건이 마련됐기 때문이다.

또한 지방의회도 운동의 중요한 장으로 등장할 것이다. 공해방지를 위해 일할 수 있는 사람들을 지방의회 의원으로 선출하는 것이 효과적인 대책수립의 길이 되기 때문이다.

그리고 이른바 진보적 지식인, 시민 등 중산층들의 역할이 커질 것이며 상공회의소, 의사회, 약사회, JC, 라이온스클럽, 예총 등이 중심이 되어 대체위원회를 만들고 공해반대운동을 전개시켰듯이, 지역사회에서 영향력있는 집단의 역할이 커질 것이 예상하고 있는 가운데 '93년 3월 28일에는 사회지도급인사를 포함하여 55명으로 구성된 환경모임을 가졌던 후로 4월 2일에는 環境事案的 적극·조직적 대응을 위한 단체의 통합된 환경운동 연합이 창립되었고 8개 지방환경연합운동 산하단체도 조직된 바 있다.

이에 따라 앞으로 발전조건설·운전 및 방사성폐기물 등에 관한 것은 말할 것도 없이 일차적으로 해당되어 환경영향평가가 엄격하게 실시되리라 전망된다.

분명한 것은 이제까지의 느슨했던 환경정책속에 자행되어 오던 공해방지 명분하의 규제활동과 행보가 가져다 준 결과중의 한 가지가 다음장에서 논의될 이른바 “NIMBY” 증후군과 결코 무관하지 않다는 것이다.

따라서 이러한 사회현상과 정치·경제환경속에서 맞이하게 될 입지정책에 대한 도전은 결코 만만치 않다는 것이 다음 章에 설명되는 전원입지난실태에서 보듯이 잘 알 수 있을 것이며 이는 결과적으로 현행 입지지원제도의 위상을 지금과 같은 “지원”수준에 둔 채로 현행 전원입지확보를 위한 제도의 유지만으로 한정없이 보이는 입지난과제에 대처할 것인지에 대해 판단을 가능하고 있는 것이다.

☛ 다음 호에 계속