



· 한국정치학회 추계 학술대회 - 한국원자력문화재단 공동 기획 패널/10.26

## 지방자치제가 한국 원자력정책에 미친 영향\*

이 성 로

중앙대 강사

### 서 론

제왕적 대통령 중심제를 기반으로 강력한 중앙 집권적 행정 체제를 구축한 우리 나라는 1960 1970년대에 매우 효과적 효율적으로 국가 정책을 수행하였다. 우리 나라의 급변하는 주위 환경에 적응하기 위해 신속하고 유연하고 실용적이며 응집력있는 정책 결정과 집행을 해 세계의 여러 개발 도상국의 발전 모델이 되어왔다(Jones and Sakong, 1980).

그러나 한국은 1990년대에 급속한 민주화를 경험하면서 공공 정책 과정에 엄청난 변화를 가져왔다. 교육 정책, 건강 보험 정책, 그리고 의약 분업 정책 등 사회 재분배 정책뿐만 아니라 새만금 간척 사업, 동강댐 건설, 안면도와 굴업도 해폐기장 건설 사업 등 많은 국가 기간 산업 정책도 막대한 국가 예산을 쓰고도 우왕좌왕하고 혼선에 혼선을

거듭하고 있다. 이는 민주주의 이념에 비추어 볼 때 이해할 수 있고 어떻게 보면 불가피한 현상이라 할 수 있지만 국민 경제 전체로 볼 때 매우 우려할 만한 일이다.

특히 원자력과 관련된 사업은 국가 기간 사업으로서 국운을 결정할 수 있는 중요한 사업인데 갈수록 난관에 봉착하여 사업이 지연되거나 사업 자체가 취소되는 등 중대한 위기를 맞고 있다.

이렇게 중앙 정부의 국가 정책이 과거처럼 신속하게 진행되지 못하는 이유는 여러 가지가 있다. 그 중에서도 민주화의 진전에 따른 대중의 참여 욕구의 폭발은 국가 행정의 효율적 운용에 중대한 주요한 원인이라고 볼 수 있겠다(Huntington, 1975 : Brittain, 1977 : Lee, 1997).

특히 1990년대 초 지방 선거로 지방 의회의 구성과 지방 자치 단체장 선거는 국가 정책 수행 과정에

커다란 영향을 주는 큰 분수령이 되었다.

지방 자치제가 실시되기 이전인 1989년, 영광 원자력발전소 3·4호기 건설을 위해 한전이 제출한 건축 허가 신청을 영광군은 단 17일 만에 승인하였다. 그러나 지방 자치제가 실시되고 난 후인 1996년 영광 원자력발전소 5·6호기 건설 사업은 처음 승인까지 72일이 걸렸고, 지역 주민의 반대로 건축 허가의 취소와 그의 취소를 거듭하는 과정을 거쳐 8개월간 집행이 지연되었는데 이것은 중앙 정부가 주도하는 국가 기간 사업에 대하여 지방 정부가 어느 정도의 영향력을 행사할 수 있는가를 보여주는 사건이라 하겠다. 이러한 변화는 무엇보다도 지방 자치제가 실시되지 않았다면 일어날 수 없었다고 볼 수 있다.

본 글에서는 한국의 문민 정부 수립과 본격적인 지방 자치 제도 실시 이후의 영광 원자력발전소 건설 과

\* 2회로 분재합니다. 다음호에는 동 제목하에 '한국의 원자력 정책 - 영광 원전 건설을 중심으로' 편이 게재됩니다. (편집자)

정에서 일어났던 변화에 대해 논의하려 한다. 본 논의의 이해를 돕기 위하여 미국의 원자력 정책의 실패 원인을 살펴보고, 우리나라의 민주화와 지방 자치제 실시가 원자력 정책 과정에 어떠한 영향을 주었는가를 우리나라의 원자력발전소 정책이 나아가야 할 바람직한 방향성에 대하여 논의하고자 한다.

### 민주주의와 그 정책적 역기능

현대 민주주의는 여러 가지 특징을 갖고 있지만 그 중에서도 중앙 정부의 권력 분산으로 지방 자치제의 확대와 참여의 증대를 빼놓을 수 없다. 정치적으로 대부분의 선진 산업화된 민주 국가의 통치 엘리트는 대중으로부터의 도전에 직면해왔다. Inglehart(1977)는 이러한 도전을 '정치적 자원과 기술의 재분배'라는 개념으로 설명하였다. 그런데 이 도전은 정책의 측면에서 중대한 시사점을 갖고 있다. 그는 다음과 같이 말하고 있다.

“정치적 기술의 분포에 상당한 변화가 일어나고 있다. 점점 더 많은 대중이 국가나 세계 정치에 대한 이해와 관심을 갖고 참여하고 있다. 대중은 이미 오래 전부터 투표나 그 밖에 다른 방법을 통하여 국가 정치에 참여해 오고 있다. 현재의 변화는 대중이 정책 형성에 점차로 더 큰 역할을 할 수 있도록 능력을 부

여하고 있다. 과거가 ‘엘리트로부터’의 정책이었다면 현재는 ‘엘리트 도전’의 정책이라고 할 수 있다 (Inglehart, 1977: 3).”

이러한 정치적 현실을 반영하여 민주주의가 발달한 나라일수록 국가의 제도는 분권화되는 경향을 나타낸다. 중앙으로 집중되어있던 권력이 점차 지방으로 분권되기 시작한다. 이는 사회의 발전과 더불어 시민 의식이 향상되고 그에 따라 자신들의 권리를 국가 정책에 반영하려 하기 때문이다.

정책 수행의 시각에서 볼 때, 민주주의는 그 규범적 당위성에도 불구하고 많은 단점을 갖고 있다. 더구나 민주주의가 후기 산업 사회 또는 탈물질적 성격을 갖을 경우 그 정책에 미치는 효과는 매우 부정적으로 나타날 수 있다(Huntington, 1975). Ronald Inglehart(1977)는 산업화되고 물질적으로 풍요하고 민주주의 발달한 나라에서는 개인이 갖고 있는 가치관은 크게 변화하는데 이 변화는 정치적으로 큰 영향을 미친다.

“중앙 정부 기관에 대한 지지도의 하락 - 과거와는 달리 민족적 국가적 충성심이나 연대 감정은 젊은 세대에 잘 전달되지 않는다. 정부는 전통적으로 그들의 정책의 정당성을 높이기 위하여 애국적 상징 조작을 사용하여 왔다. 이러한 상징 조작에 대한 대중의 지지도가 낮아

짐에 따라 정부는 더 이상 이 방법을 사용할 수 없게 되었다(Inglehart, 1977: 14).”

“정치적 참여 양상의 변화 - 산업 사회의 고전적 정치의 모습은 대중 정당과 노동 조합이나 교회같은 관련운동에 기초하고 있다. 이러한 정치는 대체로 관료적이거나 구조에 있어서 과두제의 모습을 하고 있다. 그러나 새로운 시대의 등장하는 문화적 가치는 자발성과 개인적 표현에 초점을 두고 있다. 더구나 대중 교육의 확대로 과거에는 소수의 엘리트에게 한정되었던 정치적 기술이 이제는 점점 더 많은 대중에게 습득되게 되었다(Inglehart, 1977: 15).”

민주주의의 확산과 국가 권력의 분산은 시민과 시민 단체의 정치 참여와 밀접하게 연결되어 있다. Michels Crozier et al (1975)에 의하면 서구 유럽의 정치 제도는 대중의 지나친 참여에 대한 요구로 과부하되었다. 서유럽 국가들은 경제 성장과 정치 발달로 점점 더 증가하는 복잡성을 극복하는 데 상당한 어려움을 겪게 되었다. 사회적·경제적 발전으로 통신과 정보의 혁명이 일어났고 이로 말미암아 다양한 사회 이익과 집단들이 서로 연합을 가능하게 하였다.

한편으로 민주적 정서는 정보에 접근하려는 시민의 제한을 어렵게 만들었는데 이것은 관료제의 절차



주의 등 전통적 통치 제도와는 서로 상반되는 것이다. 크러지어는 특히 정보의 즉흥성과 자율적으로 움직이는 준시스템(subsystem)의 결여로 인하여 사소한 분쟁도 통치의 문제로 비화된다고 주장한다. 그리고 국가가 결정하고 집행하는 데 꼭 유지해야 할 관료제의 응집성은 관료의 무책임성을 유발하고 합의의 파괴를 불러오는데, 이러한 것들은 국가 정책의 혼선을 유발하고 그 효율성을 저해하며 더 나아가서 정부 행정의 위기를 불러올 가능성이 크다.

서구의 학자들은 민주주의의 확대가 궁극적으로 국가를 행정 위기의 상태로 몰아넣는다고 주장한다. 서구의 학자들은(Crozier, et.al. 1975; Brittan, 1975, 1977; Huntington, 1975; King, 1976) '과부하 정부론' (overloaded government)을 주장한다.

이 과부하 정부론의 요점은 국가에 대한 국민의 요구와 이를 처리할 수 있는 국가의 능력의 차이에 초점을 맞추고 있다. 즉, 국가를 향한 국민의 요구, 대중의 참여 욕구는 폭발하는데 이에 상응하는 국가의 능력에는 한계가 있다는 것이고 이 부조화가 국가의 행정의 위기, 나아가 민주주의의 위기로 연결된다는 것이다.

권력 분산과 참여를 민주주의의 기본 원리라고 볼 때 우리 나라의 민주주의는 최근의 지방 자치제 실

시로 그 한 매듭을 지었다고 볼 수 있다. 그리고 그것은 국가 정책 과정에 중대한 영향을 미치고 있다.

우리 나라의 지방 자치 제도는 1988년 「지방자치법」이 제정되고, 1991년 지방 의회 선거를 통해 지방 의회를 구성하고 1995년 지방 자치 단체장 선거를 통해 본격적으로 실시되게 되었다. 물론 아직도 미국과 같은 높은 수준의 지방 자치제를 실시하는 것은 아니지만 지난 십여 년 간 큰 폭으로 진전된 민주화와 몇 차례에 걸쳐 치루어진 지방 의회와 지방 자치 단체장 선거를 통해 얻은 경험은 상당한 것이어서 사회 정치 경제 분야에 커다란 효과를 미치고 있다고 볼 수 있다. 특히 중앙 정부가 시행하는 공공 정책에도 엄청난 영향을 발휘하고 있는데 민주주의의 이념상의 당위성에도 불구하고 상당한 역기능을 초래하고 있는 것이 현실이다.

이런 점에서 볼 때 미국의 연방 제도와 그에 기초를 둔 지방 자치제도와 권력 분산제의 운용은 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있다. 물론 미국의 연방 정부와 주 정부, 도시, 카운티로 나뉘어진 정부 형태는 매우 민주적인 정부 구조라 할 수 있다. 정부 권력 구조가 나뉘어 있어 권력이 분산되어 있으면 시민의 참여가 증대하고 그들의 정치적 영향력은 더욱 커질 수 있기 때문이다.

분산된 정부 권위의 각 부분이 건

제와 균형의 원리에 입각하여 정책을 계획하고 결정하고, 집행하는 과정에서 서로에게 영향을 줄 수 있도록 되어 있다. 특별히 주 정부는 각 지방의 특색에 맞는 정책을 계획할 수 있으며 지방 시민의 의견을 훨씬 자세하게 수렴할 수 있기 때문에 연방 정부가 할 수 없는 여론 수렴의 역할을 보완해 줄 수 있다.

반대로 연방 정부의 정책이 그 지방의 이익과 배치될 경우에는 주 정부는 이에 대하여 연방정부에 강력히 대응할 수 있다.

원자력 정책은 그 대표적 경우인데 미국의 원자력산업은 연방 정부의 강력한 지원에도 불구하고 주 정부와 지방 정부의 강력한 저항으로 사양길로 접어들고 있으며 엄청난 어려움을 겪고 있다.

우리 나라의 정부의 구조는 미국과는 상당히 다르지만 급속한 민주화의 진전과 지방 자치제 실시 이후 중앙 정부 권력이 지방 자치 단체로 상당히 이양됨에 따라 미국처럼 점차로 권력 분산이 이루어지고 있다. 정책의 집행에 있어서 그 정책에 직·간접적으로 관련이 있는 지역의 시민들의 의사를 반영해야만 하는 구조로 되어 있다는 것이다.

중앙 정부 차원의 여러 정책들과 이를 위해 필요한 권력과 업무에 대해서는 중앙 정부가 총괄적으로 관할하고 그것이 지방 차원으로 적용되는 사항에 대해서는 지방 정부가

관할할 수 있도록 권력과 업무 사항을 위임하고 있다. 즉 정책의 집행에 있어서는 이미 중앙 정부가 지방 정부와 동반자적 관계에 있는 것이다.

이 논문에서는 이와 같은 권력의 분산이 원자력 정책 과정에 어떠한 결과를 초래했나하는 문제를 논의해보려 한다. 이를 위해 대표적인 권력 분산형 국가인 미국의 원자력 정책을 살펴보고 미국 권력 분산형 정치 제도가 원자력 정책에 어떠한 영향을 미쳤는가, 그리고 같은 이유로 우리나라의 원자력 정책은 실패할 가능성이 없는가를 살펴보고자 한다.

#### 미국의 원자력 정책과 문제점<sup>1)</sup>

Dwight Eisenhower 대통령이 1953년 '평화를 위한 원자력(Atoms for peace)' (New York Times, 1955/8/9)를 착수했을 때 그는 원자력은 인간이 허용하는 한 순종적이고 지칠 줄 모르는 하인이 될 준비를 하고 있다고 발표했다. 그러나 그로부터 30년 후 미국의 원자력 정책은 '기업 역사상 가장 큰 경영 실패'라는 기록을 남기게 되었다.

미국은 1990년까지 총 2,650억 달러에 달하는 천문학적 돈을 원자력산업에 퍼부었다. 이것은 우주

항공 프로그램에 쓴 1,000억 달러나 베트남 전쟁에 퍼부은 1,110억 달러보다도 두 배나 많은 돈이다 (Cook, 1985). 그리고도 미국은 1978년부터 1985년 사이 80개가 넘는 원전 건설 계획을 취소했는데 그 중 28개는 이미 건설중이었다.

많은 분석가들이 미국 원자력 정책의 실패 원인에 대해 연구해 왔다. 물론 원자력 에너지가 갖고 있는 방사능에 대한 공포심이 가장 큰 원인이지만 그것만으로는 충분한 설명이 될 수 없다. 왜냐하면 프랑스·스페인·일본·한국 등 원자력 정책이 성공한 나라도 많기 때문이다.

John Campbell(1988)은 미국의 실패 원인을 미국 정치와 경제 제도의 분권화 또는 파편화 현상에서 찾고 있다. 원자력이란 복잡하고 첨단인 새로운 기술이 사회적으로 받아들여지기까지는 제도적 동질성을 확보하여 안정적이고 종합적인 환경 조성이 필요한데, 미국의 파편화된 정치 제도는 그러한 환경을 조성하는 데 부적절했다는 것이다.

Christian Joppke(1992)는 지역 시민 단체와 주정부, 카운티 정부, 그리고 도시 정부의 연합이 긴급 대피 계획, 전기 요금 규제, 그리고 방사성 폐기물 정책 분야에서 원전 산업에 치명적 타격을 가했다

고 보고 있다.

초기 미국의 원자력 정책은 과학 기술에 대한 무한정한 신뢰를 바탕으로 늘어나는 에너지 수요와 환경 문제를 해결해 줄 수 있는 최후의 수단으로서 연방 정부의 독단적 정책 결정과 집행 과정을 통해 추진되었다.

주 정부는 연방 정부가 추진하는 원자력 정책에 필요한 여러 가지 사회 간접 자본의 확충에 대해서도 보조적 역할만을 해왔다. 연방 정부가 추진하는 국가 기간 사업에 대한 법률적 시행 규칙의 마련 및 그 집행 과정에서 생기는 시민과 정부사이의 중재자 역할을 맡기도 했다.

하지만 1979년 TMI(Three Mile Island)에서 발생한 원자력발전소 방사능 누출 사건은 그 동안 연방 정부 주도로 진행되어 오던 미국의 원자력발전소 정책에 제동을 걸기에 충분한 것이었다. 시민 연합 및 환경 단체, 그리고 주 정부 연합 전선이 형성되자 연방 정부 주도의 원자력 정책은 그 주도권이 주 정부로 넘어오게 된다.

TMI는 원자력 사업이 1970년 이래 빛을 보게 되어 경제적 정책적 수요가 증대되어 한창 팽창하던 시점에서 발생했다. 이 사건으로 미국의 여론은 반핵으로 기울게 되었고, 다음 해까지 이러한 경향은 줄어들

1) 미국의 원자력 정책에 관한 논의의 대부분은 Joppke (1985)에 의존하고 있다는 것을 밝혀 둔다.



지 않았다. 반핵 운동은 대중 매체와 결합하여 온 나라로 퍼져나갔으며 원자력 정책을 지지하던 세력은 결국 사라졌다.

시민들의 주의깊은 감시하에 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission)는 규제를 강화해 나갔다. 일 년이 넘는 기간 동안 원자력 사업에 대한 신규 면허가 발행되지 않았으며, NRC는 지진에서 미사일 오발에 이르는 위험 상황에 대처하기 위한 수 백가지의 새로운 안전 규칙을 발표하였다. 원자력 사업에서의 대부분의 문제는 민간 투자자의 손해와 원자력발전소 사업의 급격한 주가 하락으로 이어졌다. 재정적인 곤경에 처한 원자력 사업은 1980년대 초기 완공을 앞두고 반 이상이 취소되었다.

TMI 사건은 원자력에 대한 대중의 위기 의식, 정책적 지원의 감소, 그리고 원전 산업에 대한 재정적 압박이라는 결과를 낳았고 미국의 원자력 사업은 이후 사양길로 접어들었다.

### 1. 시민 단체와 주 정부의 연합

1980년대 초기 사실상 원자력에 너지는 대중의 관심의 대상에서 사라지게 되었다. 반면에 핵전쟁에 대한 관심은 상승하고 있었다. 이것과 마찬가지로 원자력 에너지에 대한 반대는 사회적 운동으로서는 그치게 되었지만, 국가적 정책의 결정

과집행에 있어서의 갈등의 수위는 점점 상승하였다. 비록 반핵 운동이 미디어의 관심에서는 그들 속에 가려졌지만, 그것은 팽팽한 논쟁의 대상으로 남아 있었다.

갈등의 핵심은 이미 건설된 원자력이라는 경제적·기술적·사회 정치적 기반 시설을 가지고 있는 지방과 주 정부의 수준으로 옮겨 갔다. 주 정부는 실속없는 경영, 무분별한 건축, 그리고 과도하게 소비적인 원자력 정책 비용을 감당해야 했다.

원자력 정책 집행이 여러 시민 단체와 주 정부의 저항으로 인해 주춤하고 있을 무렵, 그 전의 원자력발전소 건설 계획의 집행은 다시 논쟁의 핵심이 되었다. 또한 주 정부는 지방의 시민 단체에 의해 움직이는 원자력 정책의 핵심 주체로 발전하게 되었다.

이러한 원자력 정책의 분권화 경향은 원자력발전소 사업 시장의 자유 시장화를 위한 개혁 운동과 연방 정부의 규제 완화를 지향하였고, 이러한 경향은 주 정부의 자치권을 증가시킨 레이건 행정부가 들어서면서 더욱 강화되었다.

레이건은 상업적 목적을 위한 핵재처리 금지를 철폐하고, 원자력 건설 계획의 면허 허가를 가속화하기 위한 입법화 과정을 추진했다. 레이건은 특히 방사성 폐기물 처리 문제와 원자력의 신속한 증식으로 개발 등 원전 산업을 적극 지원하였다. 그러

나 레이건 행정부의 원자력 지원 정책은 사양화되어 가는 원자력 사업의 운명을 바꾸기에는 역부족이었다. 결국 레이건 행정부의 자유 시장적 정책 접근법은 에너지 문제를 정치적 의제에서 제외시키는 결과를 낳았다. 대신 값이 싼 국내 원유 개발과 천연 가스 개발에 더욱 관심을 기울였다(Stobaugh and Yergin, 1983).

미국 원전 정책의 지방 분권화 경향은 준정부 수준의 원자력위원회(Atomic Energy Commission)와 의회 상하원 합동 원자력 위원회(Congressional Joint Committee on Atomic Energy)가 1970년대 중반 해체되면서 급속도로 진행되었다(Temples, 1980).

게다가 미국 특유의 연방 제도는 엄청난 효과를 발휘하기 시작했다. 1980년대 이래로 지방의 주 정부는 그들의 구역 내에서의 원자력 시설의 확장에 대해 제한하기 위해 노력했다. 캘리포니아에 이어 1984년 11개 주에 의해 시행된 법령은 주 정부가 제시하는 조건을 충족하지 않는 한 새로운 원전 건설을 제한하거나 금지하였고, 특히 연방 정부적 차원에서 추진되는 고준위 방사성 폐기물 처리 시설의 설치에 절대 금지되었다.

이것은 1954년에 제정된 원자력법에 명시된 '연방 정부는 원전의 규제에 대해 독단적으로 책임을 진

다'는 연방 정부 우선 원칙에 대한 심각한 위반이었다. 그러나 1983년의 대법원의 결정은 만장 일치로 방사능에 대한 위협이 아닌 경제적인 이유로 인한 새로운 원자력 시설의 건설 반대권을 인정했다. 이 결정은 그 동안 연방 정부 차원에서 보호를 받고 있던 원자력 정책을 주 정부와의 이해 관계에 의해 좌지우지되게 되었다.

그러나 주정부는 여기서 멈추지 않았다. 문제는 이미 존재하고 있는 원자력발전소로 확대되었다. 예를 들어 30개 이상의 주에서는 그들의 경계선 내의 방사성 폐기물 이전 또는 폐기를 제한하는 지방 법령 또는 규제를 통과시켰다. 방사성 폐기물 처리 문제뿐만 아니라 경제적·안전적으로 중요한 지역에서의 원자력 설치를 반대하였다.

후에 이러한 운동은 시·지방·주 정부의 연합으로 발전되어 특별한 원자력 정책을 반대하거나 원자력발전소 사업의 기반 조성의 폐해를 공개하는 데까지 발전하였다. 이러한 시민 단체와 주 정부의 연합은 긴급 대피 계획, 설비 규제, 방사성 폐기물 정책의 세 분야에서 연방 정부의 원자력 정책에 그 영향력을 발휘하였다.

## 2. 긴급 대피 계획

### (Emergency Planning)

긴급 대피 계획 및 후속 계획에

대한 이슈는 이전의 정책적 태만 행위로 인해 뒤늦게 표면화되어 치유책으로서의 엄청난 비용 부담을 해야 했다. 대부분의 경우에서 원자력 시설은 공공 정책의 통제 대상이 아니었다. 비록 토지 이용이나 구획 문제는 주 정부의 공식적인 권한하에 있었으나, 오직 몇몇의 경우에는 연방 정부의 지역 정책과 연관성을 가졌다. 그 결과 대부분의 원자력 시설들은 전력의 전송 비용을 최소화하기 위해 인구 밀집 지역 부근에 세워지게 되었다. 왜냐하면 심각한 사고의 가능성이 당시에는 사실상 고려되지 않았고, 대피 시설의 필요성 또한 사실상 존재하지도 않았기 때문이다.

TMI 사건은 긴급 대피 계획을 최우선적인 정책 문제로 만들었다. 의회는 현재의 NRC가 원자력 설비 면허의 지급을 긴급 대피 시설에 따라 지급하도록 지시하였다. 1980년 이래 NRC는 원자력 시설의 10마일 내에 거주하는 모든 사람들이 대피할 수 있도록 하는 시설을 건축하도록 의무화하였다. 이것은 연방 정부와 주 정부의 긴밀한 협조 체계를 요구하는 것이다. 왜냐하면 이러한 협조 체제가 이루어지지 않는다면 기타 교통 관리, 의료 및 다른 긴급 서비스가 제공될 수 없기 때문이다. 만약 지방 정부가 동참을 거부한다면 NRC는 원자력 시설에 대한 면허를 지급할 수 없게 되었다.

1983년 중반까지 전체 53개 원전 시설 중에 37개만이 대피 시설의 승인을 받았지만 이 대피 시설의 이슈는 갑자기 국가적 이슈로 부각되기 시작했다. 주 정부는 원전 시설의 규제를 위한 간접적이지만 강력한 수단을 확보하게 된 것이다. 또한 시민 단체들도 이러한 점을 이용하여 지방 정부에게 강력한 압력을 행사하였다(N. Y. Times, 12 May 1983).

그러나 무엇보다 이 긴급 대피 계획에 의해 NRC는 대피 시설 부족을 이유로 가동 면허를 취소한 후 한 번도 회복시켜 주지 않았기 때문에 1988년의 규칙 개정에 의해 주 정부가 거절하는 경우에는 연방 정부가 긴급 대피 계획의 초안을 만들 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 이슈는 지금도 진행중인 과거 연방 정부의 특권이었던 핵 관련 규제에 있어서의 주 정부가 권리를 주장하기 시작하였다.

## 3. 전기 요금 규제

### (Utility Regulation)

단일 이슈로서 원자력 정책 문제가 대중적 관심을 끌기 위해서는 더 많은 매체의 관심을 끌 수 있는 에너지 이슈와의 연계가 필요했다. 이러한 관점에서 원자력의 건설 비용 증가는 주 정부 차원에서 핵반대 연합과 소비자 그룹 사이에 공감대를 형성할 수 있는 가능성을 열어 주었다.



미국에서 민간 전력 시설에 의해 공급되던 전력 요금은 주 규제위원회(PUCs)에 의해 결정되었다. 이에 따르면 증가하는 전력 비용의 직접적인 영향은 주로 주 단위에서 감지되고 PUCs는 더 높은 가동과 자금 비용을 소비자에게 부담시켰다. 1980년대 초반에서 중반까지 완공된 원전 시설의 비용 초과가 1000% 이상 발생한 이래로, 25개 주의 3천5백만 가정에서는 갑자기 25 ~ 50%의 전력 요금 증가 현상이 발생했다. 이 일은 '요금 쇼크 Rate Shock' 라고 불렸다.

소비자 단체는 원전 건설 비용의 증가는 대부분 부실 경영에 있다고 보고 더욱이 태양열 또는 석탄 등의 저렴한 대체 에너지가 더 실용적이라고 주장하고 주 규제위원회가 더 이상의 전력 요금 인상을 불허할 것을 촉구했다. 조직화된 소비자 단체와 안전에너지연합, 그리고 주 규제위원회의 전력 요금 동결로 인해 많은 원자력 사업이 파산하게 되었다.

결국 주 규제위원회의 이러한 태도는 원자력 사업의 재정 위기를 초래하는 데 커다란 영향을 끼치게 된다. 1982 ~ 1984년 사이 건설중인 32개의 원전 시설이 폐기되었는데 이들 중의 몇 개의 시설은 50% 이상 완공 단계에 있던 것이었다. 1988년에는 약 300억 달러가 가동 준비하기 전에 폐기된 원전 시설에 쓰여졌고, 초과 비용으로 완공된 원

자력발전소 시설의 비용은 총 700억 달러에 이르게 되었다.

소비자들을 이러한 과도한 원전 비용으로부터 보호하기 위해 최소 비용의 에너지 계획을 모색하기에 이르렀다. 주 단위에서의 입법화 또는 규제를 통해 적용될 수 있는 최소 비용 규칙은 발전 시설이 가장 저렴한 자원을 이용해 전력 수요를 감당할 수 있도록 하는 것이다.

1980년대 후반까지 10개의 주에서 최소 비용 규칙을 제정했다. 이것은 과거 효율적인 경영과 사업에 장애가 되어온 정책적인 열기가 식은 데 반해 발전 시설들이 자체적으로 융통적인 경제적 원리를 개발하도록 한 것이다.

#### 4. 방사성 폐기물 문제 (Nuclear Waste Policy)

1980년 연방 방사성 폐기물 계획은 크게 두 가지로 구성된다. 첫 번째는 하위 수준의 폐기물에 대한 처리로서 이 문제는 TMI 사건 이후로 민감한 문제가 되었고 네바다·노스캐롤라이나·워싱턴과 같은 예전에 폐기물을 처리하던 주들은 더 이상 다른 주로부터의 반입을 거부하였다. 이 결과 의회는 하위 수준의 방사성 폐기물 처리에 관한 법안을 (the Low Level Radioactive Waste Policy Act) 1980년 통과시켰는데 이 법안은 각 주들은 그 주에서 발생하는 하위 수준의 폐기

물에 대해서 각자 책임을 지도록 하고 있다.

이 법은 궁극적으로 지역적인 이익 집단의 형성을 자극했다. 그 결과는 폐기물 처리를 둘러싸고 일어난 주 정부간의 정치적 전쟁이었다. 많은 양의 방사성 폐기물이 있는 캘리포니아와 뉴욕주는 주 정부 사이의 조약도 할 수 없었다.

방사성 폐기물을 둘러싼 주 정부의 권력 분산은 전국적으로 폐기물 처리장 건설 장소가 우후죽순처럼 퍼지는 결과를 낳았다. 정작 문제가 되는 것은 인구가 밀집된 북동부 주들이다(Barlett and Steele, 1985). 그 중에서 최근까지 법적 소송이 걸리지 않은 폐기물 처리장은 단 하나도 없다. 이러한 시민과 주 정부의 연합은 하위 수준의 폐기물에 대한 법안의 집행을 효과적이고 조직적으로 방해하고 현재까지 아무런 해결될 기미가 없다.

방사성 폐기물 처리와 관련한 주 정부의 걱정은 대략 두 가지이다. 연방 정부의 폐기물 처리 장소 결정이 불공평해서 자기 주가 다른 주의 폐기물까지 받아들이는 불이익을 당하는 것이 아닐까, 연방 정부가 주 정부의 자치권을 존중하겠다는 약속을 깨고 일방적으로 방사성 폐기장을 자신의 주에 건설할지도 모른다는 의심 등이다. 1982년까지 20개가 넘는 주 정부에서 그들의 경계선 내에서 연방 정부의 폐기물

관리 활동을 금지하는 법을 제정하여 통과시켰고 40개 이상의 시 정부에서는 폐기물의 운반을 금지하였다(Woodhouse, 1982).

1960년대 초반 미국 원자력물리학자 중의 한 사람인 David Lilienthal은 원자력 발전의 미래는 방사성 폐기물의 안전한 운영에 달려있다고 강조했다. 이후 15년이 넘도록 그의 경고는 무시되었고 연방 연구소는 오로지 원자로의 개발에만 중점을 두었다. 이후 1972년이 되어서야 방사성 폐기물 관리를 위한 독자적인 예산을 가진 연방 정부 기구가 발족되었고, 1977년의 회기 연도에는 기술 개발에 대한 보조금을 받게 되었는데 당시 카터 행정부는 1980년 처음으로 포괄적인 방사성 폐기물 처리를 준비하기 위해 내부 평가단(IRC)을 조직했다.

카터 행정부 당시 원자력 재처리 금지에 대항해서 원전 산업체들은 상위 수준의 폐기물 처리장 설치를 추진하였던 연방 정부는 1982년 상위 수준 방사성폐기물처리법안(the High Level Nuclear Waste Policy Act)을 통과시켰다. 그러나 의회는 주 정부가 요구한 거부권을 놓고 2년 이상 협상했는데 이 거부권은 결국 받아들여졌다. 사실 주 정부의 거부권으로 인해 폐기물 처리장은 결국 건설되지 못할 것이라는 예측할 수 있는 것이었다.

이 법안은 원래 DOE가 1998년

까지 최초의 고준위 폐기물 처리를 위한 처분장을 건설하도록 하고, 두 번째 장소의 예비 조사를 시작할 것을 규정하였다. 그러나 이 법안의 집행은 예정대로 진행되지 않았고 DOE는 이러한 예상 일자를 다음 세기로 연기해야 하는 상황에 이르게 하였다. 원칙적으로 방사성 폐기물 처리법은 DOE와 처리장을 건설할 주 정부 사이에 협의와 협조를 할 것을 규정하고 있다. 그러나 현실은 거론되던 13개 주 정부가 오히려 나서서 결사적으로 저항하였다.

정책적 형성의 관점에서 첫 번째 처리장을 서부에 건설하려면 두 번째 처리장은 동부에 지어야 한다. 그러나 미 국방성은 1986년 시간과 예산을 절약하기 위해 그리고 북동부의 강력한 시민 단체와 주 정부의 반대에 부딪히게 되자, 핵폐기장 후보지로 서부의 3개 주(Texas, Nevada, Washington)로 압축하기로 결정하고 동부의 제2 핵폐기장 건설을 무기한 연기하였다. 이것은 동부와 서부의 지역적 형평의 원칙과 균형을 파괴하는 것으로 받아들였고 결국 서부 3개주는 이 같은 결정에 대해 집단 소송을 제기하였다.

결국 첫 번째 처리장인 유카 마운틴은 현재 2010년 문을 열기로 예정되었으나, 전문가들 지성학적 부적지라는 평가와 네바다주 정부의 계속적인 법적 대항은 만약 그 계획의 완전한 취소가 아니더라도 적어

도 장기간 동안 연장이 불가피할 것으로 예상된다(Broad, 1990).

지금까지 살펴본 미국 원자력 정책의 실패는 하나의 결론을 내리게 한다. 원자력 발전에 대한 적극적인 지도력의 부재는 기술을 비경제적인 형태로 빠져들게 했고 산업의 미래 성장을 가로막고 있다. 그리고 이러한 지도력은 연방 정부로부터 발생되어야 한다. 그러나 미국의 연방 정부는 그러한 지도력을 발휘하는데 실패하였다.

분명히 원자력 정책의 집행은 광범위한 합의에 달렸으며 이것은 조화로운 정책으로부터 달성될 수 있다. 프랑스나 일본 같은 국가들은 대부분 중앙 집권적인 통제에 의한 정책 구조를 가지고 원자력 사업에 성공할 수 있었다. 이에 반해 미국은 분권화된 정책 구조에 의해 끊임 없는 논쟁으로 원전 산업은 만신창이가 되었다.

그러면 우리 나라는 어떠한가? 한마디로 한국의 원전 산업은 아직은 괜찮은 편이다. 그러나 지방 자치제 실시 이후 중앙 정부는 지방 자치 단체의 협력을 구하는 데 상당한 어려움을 겪고 있으며 앞으로 미국의 전철을 밟지 말라는 법이 없다. 사실 우리 나라는 아직 방사성 폐기물 처리를 위한 영구 폐기장을 아직 건설하지 못하고 있으며 최근의 사태는 앞으로의 전망을 어둡게 하고 있다. ☹