



지방자치제가 한국 원자력 정책에 미친 영향*

이 성 로

중앙대 강사

여기서는 지자체 실시를 전후로 건설되었던 영광 원자력발전소 3·4호기와 5·6호기 건설 과정에서 어떠한 변화가 있었는지 약간의 제도적 변화와 5·6호기 건설을 계기로 영광 지역에서 형성된 지방 자치단체, 시민 단체와 지역 주민의 반대 연합을 중심으로 살펴보겠다.

한국의 원자력 정책 : 영광 원전 건설을 중심으로

1. 지방 자치 제도 실시 이전

영광에 원자력발전소가 처음 건설되기 시작한 것은(영광 1·2 호기) 1979년이다. 지지제 실시 전에 완성된 영광 1·2·3·4호기 건설은 문자 그대로 아무런 문제없이 진행되었다. 과학기술처의 건설 허가와 영광군의 건축 허가 역시 지역 주민들의 참여는 거의 없었다.

지방 자치 제도가 실시되기 이전에는 지역 주민이 공식적인 정책 과

정에의 참여 통로가 제한되어 있었고, 지방 정부도 중앙 정부의 정책 결정과 집행 과정에 의존하는 형태를 띠고 있었기 때문이다.

이러한 정책 참여자들의 관계 때문에 정책에 대한 논란이 지방보다는 중앙에서 이루어졌다. 원자력의 기술적 안정성 문제가 국회 국정 감사에서 제기되어, 이러한 사항이 언론에 보도되자 반핵·환경 단체는 정부 정책에 대해 반대를 제기하였는데 이것은 그리 큰 문제가 되는 것은 아니었다(한준섭, 1997; 박일규, 1999).

영광군은 중앙에서 안정성에 대한 논란에도 불구하고 한전이 제출한 건축 허가 신청을 단 17일만에 승인하였다. 이것은 두 가지 해석이 가능해지는데, 하나는 지방 정부가 거의 여론 수렴 활동을 하지 않았다는 것이고, 둘은 지역 주민들도 지방정부와 중앙 정부 정책에 거의 문제 제기를 하지 않았다.

영광 3·4호기 건설 사업은 과거 처가 건설 허가할 때까지 중앙 정부 차원에서 정치적 논란이 있었을 뿐 지방 차원에서 저항은 거의 없었다고 볼 수 있다.

물론 영광 지역에서도 원자력발전소 건설에 대한 반대 운동이 전혀 없었던 것은 아니다.

초기의 영광 지역 주민 운동은 이주 대책과 피해 보상을 둘러싸고 일어났다(Lee, 1997, 이환홍, 1993, 이득연, 1992). 그러나 이때는 지역 주민 단체도 거의 조직화되어 있지 않았고, 주민의 반대 운동도 발전소 건설로 직접적 재산상의 피해가 예상되는 영광군 성산리에 국한되었다.

1989년 6월, 영광 원자력의 방사선 관리 구역에서 작업을 하던 출신부가 무늬야를 출산하였다는 사건이 언론에 보도되면서 영광 지역 주민들의 원자력에 대한 인식과 태도가 획기적으로 바뀌게 된다. 이 사

* 11월호에 이음

건을 계기로 영광 지역 주민들은 이 사건의 사실 여부를 떠나서 원자력에 대한 불안감을 갖기 시작하였으며 원자력 건설에 대한 조직적인 반대 운동이 시작되었다.

하지만 이러한 변화에도 불구하고 지역 주민의 규모가 영광군과 인접 고창군에 국한되고 있었다는 점과, 지역 주민의 조직화 정도가 상대적으로 낮았다는 점, 그리고 물질적 보상을 청구하는 이외에 별다른 저항을 하지 못했다는 점이 지방 자치 제도 실시 이전의 3·4호기 정책 집행 과정에서 보여준 지역 주민의 특징이다(1997 ; 이환홍, 1993). 지방 정부 또한 중앙 정부의 정책적 결정과 집행에 관하여 반대해 본 경험이 거의 없었기 때문에 중앙 정부의 원자력 정책에 있어 별다른 이의를 제기하지 못했다.

2. 지방 자치 제도 실시 이후의 원자력 정책 과정

지방 자치 제도 실시 이후의 우리나라의 원자력 정책은 중대한 변화를 예고하고 있다. 그것은 중앙 정부 정책이 과거에는 볼 수 없었던 형태의 저항에 직면하기 시작했다는 것이다.

지방 정부와 지역 시민, 그리고 시민 단체 사이의 견고한 삼각 동맹이 맺어져 중앙 정부의 정책에 조직

적 저항을 하기 시작하였다는 것이다.

여기서는 중앙 정부의 원자력 정책을 둘러싸고 일어나는 제도적 정치적 변화 현상을 중심으로 논의하려 한다.

가. 제도적 변화

① 환경 영향 평가 제도

1991년 11월 1일 확정 공고된 '장기 전력 수급 계획'은 1991년 10월 한전 전원계획처에서 수립하여 동력자원부에 보고한 후, 동력자원부에서 승인을 하여 확정 공고한 계획이었다. 중앙 정부의 이러한 계획에 따라 정책 집행 기관인 한전이 원자력의 건설을 맡게 되었는데 이전의 원자력의 건설 과정과의 차이점은 「환경영향평가법」의 적용을 받는다는 점이다.

사실 영광 3·4호기 건설 당시 환경 영향 평가 제도가 없었던 것은 아니다. 원자력발전소 건설의 경우에는 환경영향평가법 외에도 원자력법에 따른 별도의 환경 영향 평가를 실시하도록 하고 있다.

이는 원자력법 제 11조 건설허가의 규정에 따라 원자력발전소 건설 허가 신청시 과학기술처 장관에게 환경 영향 평가서를 제출하도록 하고 있는 것으로서 1984년부터 시행되었다.

당시 원자력법에 부지 사전 승인

을 취득하기 위해서는 환경 영향 평가를 실시하였어야 했지만, 환경 영향 평가의 절차상 주민 의견 수렴 과정이 의무화되어 있지 않았기 때문에 영광 5·6호기 전까지는 실질적으로 환경 영향 평가서의 초안의 공람과 공청회 등의 절차는 거치지 않았다. 또한 환경 영향 평가 법에 따른 환경 영향 평가에서는 방사선에 대한 평가를 포함하지 않으나, 원자력법에 의한 환경 영향 평가에서는 방사선 평가를 포함하고 있다.¹⁾

그러나 1990년대 초, 그러니까 한국의 민주화가 본격적으로 공고화되기 시작할 무렵에 즈음하여 특히 지방 자치제가 실시되기 시작하자 원자력 정책을 둘러싼 상황은 급격히 변하기 시작하였다.

영광 5·6호기의 건설 주체인 한전은 1993년 영광 지역 주민 및 인접 지역인 고창군 지역 주민, 그리고 어민 대표 지역 기관장 및 군의회 의원 등을 대상으로 사업 추진 설명회를 개최하였다.

1993년 12월 시행된 환경영향평가법에 의해 5·6호기 건설 사업에서는 한전이 1993년 3월부터 1994년 3월까지 영광 부지에 대한 환경 영향 평가를 수행하였다.

1993년에 제정된 이 법은 이전의 환경 영향 평가 제도의 운영 과정에

1) 이들 평가 항목과 작성 방법 등에 관한 사항은 환경부 고시 제 95-70호 (환경영향평가서 작성 등에 관한 규정) 및 과학기술처 고시 제 84-8호 (원자력발전소 환경영향평가서 작성지침)로 각각 규정하고 있다.



서 제기된 문제점을 개선하고 지역 주민의 의견 수렴 절차를 명문화하는 등 보다 효과적인 법 집행을 하기 위해 만든 별도의 법이다.

한전은 환경 영향 평가서 초안을 작성하여, 환경 영향 평가법 제9조에 의거 사업 대상 지역의 주요 기관인 영광군청과 관할 기관인 고창군청에 주민 의견 수렴을 요청하였다. 이렇게 지역 주민의 공람을 거친 초안은 환경영향평가법 시행령 제4조 내지 7조에 의거 1994년 9월 27일에 환경 영향 평가서 주민 공청회를 개최하여 지역 주민의 의견을 수렴하는 절차를 밟았다.

물론 이 과정 속에서도 집행 기관인 한전의 일방적 통보 등의 관료주의적 행태의 모습들이 보여짐으로 인해서 지역 주민의 참여 욕구를 충족시켜 주지 못했다는 비난이 있지만 나타난 과정은 앞으로 우리나라의 국가 정책 과정에 상당한 변화를 예고하고 있다.

② 중앙 정부의 권한 이양

지방 자치제 실시 이후 상당한 중앙 정부의 권한이 지방에 이양되었다. 지자체 실시 이전에는 중앙 정부와 지방 정부의 권한 구분이 불분명하였을 뿐 아니라 별 의미가 없었다(한준섭, 1997).

지방 정부는 직할시의 경우라도 중앙 정부가 경비를 부담하여야 하는 기관 위임 사무에 지방 정부가 지방비까지 지출하여 부담을 하고

있다고 밝히고 있다(김병준, 1994).

지방 정부는 중앙 정부의 정책이 효과적으로 추진되도록 도와주는 것이 그의 주된 역할이었다. 그러나 지자체가 실시되면서 지방 정부의 소극적 역할은 급격히 변하였다.

특히 국책 사업의 경우 지방 정부는 정책 집행 단계에서 역할이 상당히 증대하였다(한준섭, 1997). 그것은 지방 정부가 법적으로 배타적이고 독립적 권한을 이양 받은 것은 아니기 때문에(중앙 정부와 지방 정부의 사무는 중첩되는 경우가 많다) 누가 어떤 권한을 얼마나 사용할 수 있는가는 명확히 구분할 수는 없다. 다만 이 역할 분담을 정하는 문제는 정치적 역학 관계가 상당히 작용한다고 볼 수 있다.

원전 건설 사업의 경우 시·군·구청장이 원전의 부속 건축물에 대한 건축 허가를 승인하도록 되어있다(한전, 1994). 또 한전이 발전소 주변 지역 지원 사업을 위해 출원하는 지원금 중 공공 시설 사업과 소득 증대 사업 등은 영광군이 집행하게 되어 있다.

또한 지방 자치제 실시 직후 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」이 개정되어 지역 주민에 대한 보상과 지원이 상당히 증가하게 되었다.

나. 정치적 변화

지자체 실시는 단순한 법적 제도적 변화만을 뜻하는 것은 아니다. 그것은 중앙 정부와 지방 정부 사이

에 정치적 역학 관계에 증대한 변화가 있다는 것을 뜻하고 있으며 상대적으로 지방 정부와 지역 주민의 영향력이 크게 증대하였다는 것을 의미하고 있다. 그리고 중앙 정부의 상대적 쇠퇴는 지방 정부와 지역 주민 그리고 지역 시민 단체 사이에 과거에는 존재하지 않았던 연합 전선이 형성되는 계기가 되었다.

여기서는 영광 지역에서 원전 건설 사업에 반대 연합을 형성했던 군수와 군의회, 지역 시민 단체, 그리고 전라남도에 대해 살펴본다.

① 영광군수

김봉렬 영광군수는 1995년 6년 27일 지방 선거 당시 원전 건설 반대를 선거 공약으로 내세워 당선되었다. 물론 군수는 자신의 선거 공약과 반대로 한전이 낸 건축 허가 신청을 승인하여 지역 주민과 불편한 관계에 있기도 했지만, 건축 허가를 취소하고 나서부터는 대체로 지역 주민, 반핵 단체, 군 의회와 동맹 관계에 있다고 볼 수 있다.

김 군수는 1995년 11월 10일 한전이 신청한 영광 원전 5·6 호기 건축 허가를 승인하는데 72일을 소비하였다. 이것은 영광 3·4 호기 신청을 승인한 데 걸린 17일보다는 분명히 긴 시간이었다. 그리고 허가 조건으로 '대기환경보전법 규정에 의한 비산 먼지 발생 사업 신고'와 '수질환경보전법의 규정에 의한 배출 시설 설치 허가 가동 개시 신고'

를 덧붙였다.

영광군이 보여준 행동은 분명히 지방 자치제 실시 이전과는 분명히 차이가 있는 것이었다. 영광군수는 원전 건설에 반대하는 주민 여론을 무시할 수 없었고 자신 또한 그것을 공약으로 내세워 당선되었던 것이다.

영광군수는 영광핵발전소추방협의회(영광핵추방) 등 반핵 단체와 지역 주민들이 1995년 11월 영광 5·6호기의 안전성과 온배수 저감 등을 요구하며 원전 건설에 반대하며 군수실을 점거한 뒤 농성을 벌이자 건축 허가를 내준 뒤 9일 만인 1996년 1월 30일 건축 허가 취소 결정을 내린다(중앙일보, 1996/1/31).

1996년 9월 영광군은 '원전 건축가 취소 처분을 취소하라'는 감사원의 심사 결정 사항을 이행하라는 최고장을 받고도 완강한 거부 의사를 밝혔다.²⁾ 영광군은 감사원 재이행 촉구 시한인 16일 "원전의 안전성과 주민 생존권 문제가 해결되지 않는 한 건축 허가를 내줄 수 없다"며 "감사원 심사 결정 이행 불가라는 군 입장에는 변화가 없다"고 언급하였다.

이에 대응하여 감사원은 관련 공

무원들이 감사원의 결정을 어긴 김봉렬 군수의 불법 명령에 따른 이유와 원전 안전성 이외에 다른 이유가 있는지를 조사한 뒤 9월 말까지 감사 결과를 발표하고 형사 고발 등 법적 조치를 취할 방침이라고 발표했다(중앙일보, 1996/9/17). 결국 영광 군수는 더 이상 버티지 못하고 건축 허가 취소를 취소하여 영광 원전 건설을 허가하게 된다.

② 영광군 의회

영광군 의회는 영광 원전 반대 연합에 중요한 역할을 하였다. 그것은 반핵 환경 단체나 주민 단체가 그들의 의견을 공식적으로 정부 정책에 반영시킬 기회가 없었던 반면, 영광군 의회는 지역 주민의 의견을 수렴하여 활동할 수 있었기 때문에 정치적으로 매우 중요한 역할을 하였다.

그것은 군 의회가 지역에 영향을 미치는 중앙 정부 정책에 대해 의견을 한다든가, 국회에 청원을 한다든가, 지역 주민을 대신해서 한전과 협상에 나설 수 있었다.

따라서 군의회의 행동은 지역 주민의 의사를 합법화하고 정통성을 부여하는 역할을 하였다고 볼 수 있고, 1995년 단체장 선거가 처음 실시되기 이전에는 지역 주민 의사를 대변하는 공식 창구 역할을 하였다.

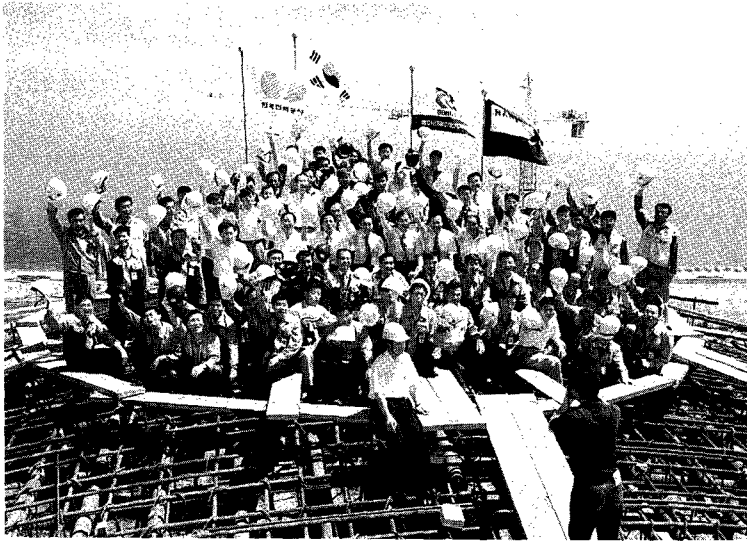
영광군 의회는 1994년 5월 영광 핵추진, 광주 전남 환경 운동 연합 등 환경 단체와 합동으로 기자회견을 갖고 원전 3호기의 가동 계획을 철회할 것을 요구하였다(무등일보, 1994/5/16). 1994년 6월에는 영광 지역의 반원전 단체가 제의한 3·4호기 부실 시공과 5·6호기 건설에 대해 공개 토론회를 주관하고 94년 7월에는 「3·4호기 관련 국정 조사 요구 및 핵연료 장전 철회에 관한 청원서」를 국회에 제출하는 등 중앙 정부의 원자력발전소 건설에 반대하는 입장을 일관되게 유지하였다.

영광군 의회는 이웃 고창군 의회와 함께 1996년 4월 16일부터 '영광 5·6호기 건설 반대를 위한 서명 운동'을 시작하였다. 영광군 의회는 "정부는 지난 1979년부터 해양 감시 및 방사능 측정시스템 등 안전성을 검증할 만한 시설은 물론, 주민과 협의도 없이 원전을 건설하여 왔다"고 반대 성명을 내었다(중앙일보, 1996/4/17).

③ 전라남도

영광군의 건축 허가 취소 결정과 관련한 전라남도의 태도 또한 영광군에 적대적이지 않다. 오히려 중립적 내지는 우호적이기까지 하다. 영

2) 감사원은 이행 최고장에서 다음과 같이 쓰고 있다. : 감사원의 심사 결정을 명시적으로 거부한 행위는 감사원법 47조에 규정된 법률상 의무 이행에 정면으로 배치되는 것으로 국법 질서에 대한 도적 행위라고 밖에 볼 수 없다"..."영광군은 감사원 심사 결정을 준수할 것을 다시 한번 강력히 촉구하며 이를 이행치 않을 경우 형사 고발 등 법이 정하는 조치를 취할 것임을 엄중히 경고한다"(중앙일보, 1996/9/12)



지방 자치 제도 실시 이전에는 국가적 차원의 대규모 정책, 특별히 원자력발전소 정책의 경우에는 국가가 얼마나 큰 추진력을 가지고 그 정책을 집행하느냐가 그 정책의 성패 여부를 판가름했지만, 지자체 실시 이후에는 국가가 얼마나 관련 지방의 주민들의 여론을 잘 수렴하고 공감대를 잘 형성하느냐에 그 정책의 성패 여부가 결정나는 것이다.

광군의 건축 허가 취소를 번복하기 위해서는 1차로 전라남도가 위법성을 판단하여 시정 명령을 내릴 수 있었다. 그러나 당시 전라남도는 “5·6호기 건설 여부는 과기처·통산부 등 중앙 부처와 건축 허가권을 가진 영광군이 협의할 사안이며 직접적인 행정 주체가 아닌 전라남도가 반대할 수 있는 일이 아니다”라고 중립적 입장을 견지하였다.

그러자 한전은 사법적 준사법적 권리 구제 절차를 밟으면서 건축 허가 취소를 취소시킬 방법을 강구하였다. 1996년 2월 1일, 한전은 영광 원전 5·6호기 건축 허가 취소와 관련해 광주고법에 이의 취소를 요구하는 행정 소송과 ‘영광 원전 5·6호기 건축 허가 취소 처분 효력 정지 가처분 신청’을 함께 내었다. 전라남도는 한전이 행정 심판을 청구할 경우 ‘도행정심판위원회’를 열어 이 사건을 심리하기로 결정을 내렸다(중앙일보, 1996/2/1). 그러

나 시민 단체와 주민의 항의 시위에 직면한 전라남도는 “전문가로 구성되는 행정 심판위원회는 행정 처분의 위법성 여부에 대해서만 심사하게 될 것”이라고 언급하면서 원전 건설에 대한 명확한 입장을 밝히기를 거부하였다.

한편 한전의 강력한 항의를 받은 전라남도는 영광군에 3명의 특별감사관을 보냈다. 그러나 감사관이 환경 단체 회원과 주민의 2시간에 걸친 군청 점거 등 실력 저지를 받고 감사가 이루어지지 못하자 “허가 취소 과정에서 위법성이 드러나면 관련자 책임을 따질 방침이나 영광군이 취소한 조치에 대해 시정 명령 등 행정 조치는 않겠다”며 영광군의 결정을 존중하는 태도를 보였다(중앙일보, 1996/2/11).

④ 주민, 시민 단체

문민 정부가 들어서고 민주화가 큰 폭으로 진전되자 국가 정책에 반대하는 시민 단체는 영광 원전 건설

반대 연합에 핵심적 역할을 하였다. 시민 단체 활동은 예전에 비해 훨씬 강력해지고 조직적인 성격을 띠기 시작하였다.

원전 건설에 반대하는 시민 단체는 이제 지역 환경 단체나 원전 건설과 이익이 결부된 이익 단체를 넘어서 일반적 공익 단체나 종교 단체, 학생 운동 단체, 그리고 각종 직능 단체를 망라하기 시작하였다. 그리고 지역적으로도 광범위해져서 영광과 고창을 넘어 전 전라남도의 단체들과 연계하여 활동하기 시작하였다. 그리고 서울에 본부를 둔 경실련도 참여하였다.

이들 시민 단체의 연계 뒤에는 경제적 이익의 차원을 넘어서 강력한 이념적·정치적 유대감을 갖고 있는 것으로 보인다.

첫째는 반핵 이념이다. 이들은 모두 원자력이 안전한 에너지원이라는 데 동의하고 있었다. 그리고 원자력 정책은 지방의 농어민 등 서민의 안전을 희생하는 대가로 서울 등 도시에 집중되어 있는 기업가·산업가의 이익을 위해 추진되고 있다는 데 공감하고 있었다. 또한 원자력발전소에서는 다량의 방사능이 유출되고 있으며 그것이 인체에 치명적인 손상을 입히고 있다고 믿고 있었다(인터뷰, 1996/4/20).

둘째는 민주화에 대한 공감이다. 영광과 전남 지역의 시민 단체들은 모두 우리 나라에 민주화가 조속히

이루어지기를 열망하고 있었다. 그들 중의 상당 부분은 과거 권위주의 군사 독재 정권에 대항에 투쟁한 경험을 갖고 있는 사람들로 구성되어 있었다.

그들은 대학과 종교 단체, 그리고 야당 정치권에서 민주화 운동에 적극 참여하거나 동조하는 사람들로서 중앙 정부가 추진하고 있는 원자력 정책을 독재 정권의 산물로 간주하고 있었다(인터뷰, 1996/4/20).

이러한 바탕 위에 지방 자치제 실시로 지역 주민의 눈치를 살피기 않으면 안되는 지방 정치인과 그들을 통하여 정책에 영향을 미치려는 지역 주민의 의식적·무의식적 행동도 상당히 중요한 촉매제 역할을 한다고 볼 수 있다.

1994년 영광 지역 주민은 영광 원자력 3·4호기 부실 시공 문제와 추가로 원전 5·6호기를 건설하려는 중앙 정부의 시도를 저지하기 위하여 영광핵추방협의회(영광핵추협)이라는 지역 주민 단체를 결정하여 원자력 건설 사업에 조직적으로 대응하기 시작하였다.

물론 이전에도 영광핵추방연합회(영광핵추련)이라는 단체를 중심으로 중앙 정부의 원자력발전소 건설 계획에 대항하는 주민 단체나 시민 단체의 활동이 없었던 것은 아니다. 주민들은 농민회나 어민회 등 임시적인 조직을 만들어 시위나 집회를

하기도 하였지만, 그 활동이 조직적이거나 지속적이지는 않았다.

‘영광핵추협’은 이전에 산발적으로 활동을 벌였던 영광사회협의회, 영광군농민회 등의 기존 조직에 영광 천주교와 영광 원불교 등 지역 종교 단체가 가세하였고 환경운동연합·경실련·그린피스 등 공익 단체와의 연계를 이루어 5·6호기 건축 허가 과정에서 영향력을 발휘하기 시작하였다(한준섭, 1997). 여기서 이전부터 있었던 영광핵추련과 1994년 결성되었던 영광핵추협과의 비교를 보자(엄귀섭, 2000).

㉠ 영광핵추협은 영광천주교와 원불교가 회원 단체로 참가하고 있어 공동 의장을 천주교 신부와 원불교 교무가 맡음으로써 종교 단체가 가지는 상징성을 보유하게 되었다

㉡ 자금 동원의 능력에서도 영광핵추협은 천주교·원불교·영광사회운동협의회·영광군농민회 등으로부터 자금 지원을 받았기 때문에 상근자에게 활동비를 지급하였다.

㉢ 인적 구성에서도 영광핵추협은 과거 핵추련에 비해 훨씬 많은 회원을 보유하고 있었다. 영광핵추협은 천주교 신도 200명과 원불교 신도 6000명, 농민회 약 550명, 영광사회운동협의회 100명을 포함하고 있어 이들로부터 직접 간접으로 지원을 받고 있었다.

더 나아가 지자체 실시 이후 지역 주민이 시민 단체를 보는 시각에는

큰 변화가 있었는데, 그것은 그들이 공해추방연합회, 핵추련이나 경실련 등 시민 단체를 더 이상 극좌파 단체로 보고 있지 않다는 것이다. 그전에는 주민들은 그들의 주민 운동을 순수한 생존의 문제로 국한시키기를 원했고 시민 단체와의 연대 활동을 가급적 피하고 싶어하는 것이 현실이었다. 그러나 지자체 실시를 즈음하여 이러한 주민의 소극적 태도는 급변하여 그들과 적극적인 연대 활동을 벌이기 시작하였다.

결론과 토론

영광 원전 건설을 둘러싸고 영광 지역에서 일어났던 일련의 사건들은 미국의 원자력산업이 TMI 사건 이후 주 정부와 시민 단체의 연합 전선에 사양길로 접어들었던 역사를 뒤돌아 보게 한다. 미국의 원자력산업은 한때 연방 정부의 막대한 지원에도 불구하고 결국은 실패하고 말았는데 그것은 연방 정부가 원자력산업을 시장 원리에 맞기도 주 정부에 원전 건설과 운영·관리에 관한 규제 권한을 대폭 이양했기 때문이었다.

우리 나라는 지방 자치제 실시 이전에는 원자력발전소 건설을 비롯한 주요 국가 정책들이 중앙 정부의 관료주의적·권위주의적 결정과 집행으로 행해져 왔다. 영광 원자력 발전소 5·6호기 건설 과정에서 있



있던 중앙 정부와 집행 기관인 한전의 권위주의적 정책 집행 과정은 그 지역 주민들의 강한 반발을 사기에 충분한 것이었고, 그로 인하여 중앙 정부와 지역 주민들의 여론을 무시할 수 없는 지방 정부의 갈등은 예정된 것이었다.

그러나 이러한 문제에도 불구하고 당시의 원전 사업은 성공이었다. 원전은 우리 나라 전력 수요의 거의 절반을 안정적으로 공급하고 있고 우리 나라의 전기 요금은 국제 기준으로 볼 때 상당히 싸 것이 사실이다.

정작 문제가 되는 것은 갈등 그 자체가 아니라 그 갈등의 구조이다. 지방 자치 제도가 실시된 1995년 이후 원자력 정책을 포함한 중앙 정부 차원의 정책은 지방 정부와 지역 주민, 그리고 시민 단체의 강력한 반대 연합의 도전에 직면하였다. 물론 아직도 중앙 정부의 권력이 상대적으로 지방 정부의 도전을 뿌리칠 만큼 강력하기는 하지만 앞으로의 예상은 그렇게 밝지 않은 것이 현실이다. 현재 논란 속에 중단되고 있는 주요 국가 정책은 막대한 예산을 투입하고도 결실을 못보고 있다.

지역에 존재하는 배타적 지역 정치와 그에 뿌리를 내리고 있는 지역 정치는 국가적 차원의 대규모 정책을 집행하는 데 효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 물론 그동안 경제 성장 과정에서 희생되고 소외되었던 지역 주민의 입장에서 보면

이제는 효율성보다는 복지와 참여가 더 중요한 목표가 되어야 한다.

또한 원자력 발전 정책에 관한 정보를 국민과 공유하고 앞으로 국가가 행하고자 하는 여러 정책에 대한 정보를 국민들에게 개방시킴으로써 국민의 적극적인 정책 참여를 유도하는 것이 올바른 현상이다. 그러나 국민 전체의 복지를 생각할 때 그리고 앞으로 해결해야 할 정책 문제(예를 들어, 노후 원자력발전소 해체 문제)를 생각할 때 지나친 지역화 지방화 분권화는 커다란 문제를 야기할 것이 분명하다.

결론적으로 지방 자치 제도 실시 이전에는 국가적 차원의 대규모 정책, 특별히 원자력발전소 정책의 경우에는 국가가 얼마나 큰 추진력을 가지고 그 정책을 집행하느냐가 그 정책의 성패 여부를 판가름했지만, 지자체 실시 이후에는 국가가 얼마나 관련 지방의 주민들의 여론을 잘 수렴하고 공감대를 잘 형성하느냐에 그 정책의 성패 여부가 결정나는 것이다.

이제는 정보를 공개할 뿐 아니라 국민적 인식과 이해의 수준을 높이고 이를 통해 정부와 국민의 공감대 형성을 위해 노력해야 한다.

정부는 이제 정책의 국민적 효용과 유익을 적극적으로 홍보해야 한다. 물론 지금까지 정책의 집행 과정에서 발생하는 손실에 대해서는 그에 따른 충분한 보상이 뒤따름을

보여 주어야 할 것이다.

특히 원자력발전소나 방사성 폐기물 처리 시설같은 비선호 시설에는 더욱 그러하다. 더 이상 정부 차원의 강한 추진력을 바탕으로 한 정책 집행 방식은 지방 분권 제도에서는 실효성이 없다. 복지 국가를 지향하는 21세기 한국의 정책 과정은 그에 걸맞게 바뀌어야 하며 그것은 사실 매우 비용이 많이 든다.

이는 우리 나라에 새로운 정책 환경이 전개되고 있음을 뜻한다. 물론 과거의 중앙 집권적 관료주의적 정책 결정과 집행이 지방 자치 제도 이후에는 더 이상 통용될 수 없음을 강력히 시사하는 현상이라 할 수 있다.

지방 자치제 실시 이후의 원자력 발전소 정책의 성패 여부는 중앙 정부가 얼마나 지방 정부 및 지역 주민과의 공감대를 잘 형성하며 얼마만큼 원자력의 안정성에 대하여 신뢰를 줄 수 있는가에 달려 있다.

여기서 현재 진행되고 있는 정부의 국정 운영 전략과 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제기하며 우리의 논의를 마친다.

① 주요 기간 산업에 대한 민영화는 신중해야 한다. 만일 원전 사업이나 주요 전력 사업을 민영화하고 지방 정부에 그 안전 규제를 위임할 경우 그것은 지방 정치에 희생물이 될 가능성이 높다. 즉 미국의 경우처럼 지역의 소비자 단체·환경 단체·주 정부의 안전 규제 기관의 연

합 세력에 원전 사업이 고사당한 전철을 밟게 될 가능성이 높다.

② 원자력 정책과 같은 주요 국가 정책은 지방 정부에 이양해서는 안되며 역할 분담도 가능한 피해야 한다. 주요 국가 정책은 중앙 정부가 국가의 장래를 생각해서 책임지고 수행해야 한다.

③ 지나친 지방 정치의 활성화는 자칫 위험하다. 이것은 지나친 민주주의가 방종과 국론 분열로 이어져 민주적 공화정을 파괴하였던 수많은 역사를 보면 금방 알 수 있다.

우리 나라는 아직 지방에 권력을 분산시킬 만큼 국민 국가의 형성이 덜 된 상태이고, 따라서 중앙 정부의 통치력을 확보하고 있지 못하고 있는 실정이다. ☞

〈참고 문헌〉

과학기술처, '원자력 안전백서', 1998.

한국 원자력 안전기술원, '영광 원자력 5·6호기 부지조사 보고서 및 제한 공사 승인 신청서 심사보고서', 서울, 1996.

한국 원자력 안전기술원, '원자력 안전규제에 대한 국민의식도 조사보고서', 1995.

한국전력, '영광 원자력 5·6호기 사전조사 보고서', 1993. 8.

김선국 (1991) 지방자치제도의 실시에 따른 국가의 관여. 석사학위논문.

김상용 (1991) 한국지방자치단체의 업무배분에 관한 연구. 석사학위논문.

박일규, (1999) 국가기간사업의 정책집행에 관한 연구(영광원자력 5·6호기 건 설사업을 중심으로), 성균관대학교 석사학위논문.

한준섭, (1997) 지방자치제실시와 국책사업의 정책집행에 관한 연구(영광 원자력 발전소 건설사업을 중심으로), 고려대학교 석사학위논문.

채경석, (1999) 국책사업에 대한 지방정부의 집행대응(영광·울진 원자력 발전 소 건설 사례비교), 학위논문.

엄귀섭 (2000) 국책사업집행관련 갈등과 지방자치단체장의 역할 변화에 관한 연구(영광 원자력 건설 사업을 중심으로), 석사학위논문.

Barlett, Donald and James Steele, Forevermore: Nuclear Waste in America (New York: Norton, 1985).

Cook, James (1985) 'Nuclear Follies,' Forbes, 11 February 1985)

Crozier, Michels et al (1975) The Crisis of Democracy. New York: New York University.

Huntington, Samuel (1975) "Postindustrial Politics: How Benign Will It Be?" 『Comparative Politics』, 6, 163-92.

Inglehart, Ronald E. (1977)

The Silent Revolution. Princeton: Princeton University Press.

Lee, Sung Roe (1997) "Openness in Public Administration and the Politics of Environmentalism: the case of nuclear facility siting in South Korea," International Review of Administrative Science. Vol. 63, No.1 March.

Lilienthal, David Change, Hope, and the Bomb (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963).

Joppke, Christian (1992) 'Decentralization of Control in U.S. Nuclear Energy Policy' Political Science Quarterly, 1074 (Winter) 709-725.

OTA, Managing Commercial High-Level Waste (Washington, DC: US Government Printing Office, 1982).

Weinberg, Alvin et al. (1985) The second Nuclear Era. New York: Praeger.

Woodhouse, Edward (1982) The Politics of Nuclear Waste Management in the Charles A. Walker et al., eds., Too Hot to Handle? (New Haven: Yale University Press.