

핵 폐기장 갈등의 동학: 부안 사례를 중심으로

김철규(고려대 교수)

1. 문제 제기

한국 사회에서 핵 폐기장 문제는 지난 15년간 '뜨거운 감자'였다. 정부의 핵 폐기장 건설 추진은 이제껏 합의점을 찾지 못한 채 사회적 갈등만 일으켜 왔다. 2003년 7월 김종규 전북지사의 독단적인 유치 신청으로 발화된 부안의 핵 폐기장 갈등도 이 맥락에서 발생했었다. 장기간에 걸친 격렬한 주민들의 반대 운동과 주민투표로 확인된 주민들의 압도적인 반대에도 불구하고, 갈등의 불씨는 꺼지지 않고 있다. 지역주민들은 핵 폐기장 유치 세력의 향후 움직임에 대해 불안한 전망을 하고 있다. 무엇보다 비합리적인 의사결정 과정, 안전성 문제에 대한 형식적 취급, 밀어붙이기식 사업 방식, 그리고 주민들에 대한 분리통치(divide and rule) 등이 산업자원부, 과학기술 전문가 집단, 그리고 한국수력원자력(주) 등에 대한 깊은 불신을 낳았다.

이 연구는 부안의 핵 폐기장 건설을 둘러싼 갈등을 '지역의 일회적 사건'으로 보는 것을 지양한다. 오히려 이번 사태가 남한의 국가중심적 개발과 에너지 정책이라는, 역사적으로 구성된 '구조'와 깊이 관련되어 있음에 주목하고자 한다. 즉, 부안 주민들의 투쟁을 공적 이익을 위한 혐오시설에 건설에 반대하는 지역주민들의 넘비적 운동으로 보는 시각을 비판적으로 넘어서고자 한다.

이번 갈등은 핵 발전을 둘러싼 한국사회의 구조와 밀접하게 관련되어 있다. 이 문제를 제대로 포착하기 위해서는 발전주의 국가, 에너지 정책, 한수원으로 대표되는 에너지 이익복합체, 지역불균형, 민주주의적 의사결정 구조 등에 관한 입체적 조망이 필요하다. 따라서 우리는 부안 핵폐기물 처분장 사태를 한국의 개발주의 정책이 내포한 여러 구조의 모순들을 판독하는 일종의 계기판적 사례로 조명한다. 이하에서는 (1) 핵 폐기장을 둘러싼 갈등의 '구조'에 대한 검토, (2) 부안 핵 폐기장 갈등의 전개 과정에 대한 행위자 중심 분석, 그리고 (3) 부안 갈등에서 나타난 몇 가지 쟁점에 대한 검토 등의 작업을 수행하도록 하겠다.

2. 갈등의 구조와 역사

부안 핵 폐기장의 갈등은 일회적 '사건'으로 보기 어렵다. 그 이유를 몇 가지 지적하자.

첫째, 부안 핵 폐기장은 핵 발전의 부산물이며, 핵 발전은 1980년대 중후반 이후 중화학 공업과 포드주의적 축적체제를 뒷받침해왔다. 이는 여러 가지 사회적 함의를 지닌다. 예를 들면, 서울을 비롯한 대도시 중산층의 급격한 증가와 이들에 의한 에너지 과잉 소비를 반영한다. 또한 대도시 소비자들을 위한 특정 지역의 전기 공급 기지화에 따른 전력 생산과 소비의 지리적 분리(geographical separation)를 나타낸다. 보다 구체적으로는 '수해'와 '피해'/'위험'의 지역적 편포를 의미하며 궁극적으로 '환경정의(environmental justice)'의 문제를 제기하는 것이다. <표 1>에서 보듯, 핵 발전소가 위치한 경북, 경남, 전남 등은 잠재적 위험/피해를 부담하며 전력을 생산하고 있는 반면, 서울과 대구 등은 발전량에 비해 턱없이 많은 전기를 사용함으로써 지역적 환경정의 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

<표 1> 지역별 전력 생산과 소비(2001) (단위: MWh)

지역	발전량	최종소비	지역	발전량	최종소비
서울	1,194,925	33,321,290	경북	54,153,056	24,805,745
부산	25,831,181	13,423,022	경남	47,437,056	35,991,181
대구	123,167	10,544,475	충북	516,389	11,647,860
인천	17,361,329	14,963,884	충남	59,932,954	13,835,150
광주	-	4,639,098	전북	1,196,254	11,247,612
대전	208,305	5,771,636	전남	38,490,256	15,653,923
경기	20,307,328	48,583,252	제주	1,385,093	1,955,071
강원	5,379,389	10,227,934	전국	285,223,756	257,731,354

주: 진한 글씨 지역은 발전량에 비해 소비량이 많은 지역임.

자료: 에너지경제연구원, 2002에서 재구성

둘째, 부안의 폭발적인 갈등은 정부의 핵 에너지 정책의 틀 속에서 배태된 것이며, 핵 폐기장 관련 분쟁은 17년이라고 하는 긴 시간 동안 지속되었다. 그동안 영덕, 안면도, 굴업도 등의 핵 폐기물 처분장 후보지 논의와 이를 둘러싼 반복적 갈등은 이 문

제가 일회적인 것이 아니며, '역사성'을 지녔다는 점을 명백히 보여준다. 핵 폐기물 처분장 갈등이 지니는 역사성은 정부의 핵 폐기물 정책과 반핵 운동의 축적, 두 가지 측면에서 모두 관찰된다. 한국 전체 반핵운동의 연대체인 '한국반핵운동연대'는 91년 전국 6개 핵 폐기장 후보지 싸움이 있었을 때 결성된 '전국핵발전소핵폐기장반대운동본부' 에서부터 시작되어, 이번 부안 사태에서도 적극적인 운동을 전개하였다.

셋째, 이번 부안 갈등의 직접적인 원인은 부안 군수의 독단적인 유치신청이었지만, 좀 더 근본적으로는 핵 폐기장 부지 선정 관련 '의사결정' 과정 전체의 비민주성에서 비롯된 것이었다. 즉 갈등 발생의 중요한 독립변수가 의사결정과 관련된 제도이며, 향후 갈등 해소를 위한 방안을 모색하기 위해서도 이에 관한 엄밀한 분석이 필요하다 하겠다.

정부의 핵 폐기물 처분장 건설의 역사를 간단히 검토하자. 1989년 당시 동력자원부가 경북 영덕군 남정면과 영일군 송나면, 울진군 기성면의 동해안 3개 지역을 핵 폐기장 후보지로 선정하면서부터 핵 폐기물 처분장 관련 갈등이 시작되었다. 초기부터 정부의 핵 폐기장 부지 선정과정은 대단히 권위주의적이었고, 의사결정의 폐쇄성이 문제되었다. 지역 주민들은 거세게 반대운동을 전개하였고, 결국 정부는 계획안을 포기하였다. 이 과정에서 정부는 밀실행정주의, 권위주의, 군사적·폭력적 정책결정, 불법적인 매수 및 조작행위 등을 보였다(박재묵, 1995).

이어 1990년 11월 3일 과학기술부가 안면도에 핵 폐기장을 건설하려는 계획을 은밀히 진행하다 한겨레신문에 이 사실이 보도되면서 주민반대운동이 일어났다. 그리고 안면도 주민이 정부에 의한 금품과 향응제공에 대한 양심선언을 함으로써 정부의 불법적인 행위가 공개되었다. 그 결과 정부는 당시 과학기술부 장관을 경질하였고, 부지 선정 방식을 바꾸어 지역주민과의 협의 하에 공개적으로 진행하겠다는 원칙을 발표하기에 이른다.

안면도의 실패로 인해 정부는 여러 후보지역을 선정하여 주민의 의사를 모으는, 적어도 형식적으로는 보다 공개적인 방식을 채택하였다. 그러나 1994년부터 95년까지 전개되었던 경기도 용진군 덕적면 굴업도 핵 폐기장 사례는 정부 행위의 부도덕성을 보여준다. 인구가 적은 섬의 주민들을 손쉽게 설득하여 핵 폐기장을 건설하려던 정부의 시도는 덕적도 주민들의 강력한 반대에 부딪혔다. 폭력을 포함한 험한 갈등은 굴업도에 활성화단체가 있다는 보고서가 '재발견'됨으로써 어이없이 끝나버렸다. 이것은 정부의 핵 폐기장 부지선정 정책이 체계적이고 과학적인 절차를 거친 것이 아니라, 사업의 용이성을 근거로 졸속하게 진행된다는 것을 단적으로 보여주었다.

정부의 행위에서 드러나는 이러한 특징들은 오늘에 이르기까지 지속되고 있다. 2000년 정부는 지자체의 자발적인 유치신청을 통한 부지선정 방식을 채택했지만, 2002년까지 최종 후보지를 결정하지 못하고 실패했다. 그 뒤, 정부는 한수원을 통한 사업자 주도방식으로 전환하였고, 이에 따라 각 지역에서는 유치위원회가 활동하기 시작하였다.

3. 부안 갈등의 전개 과정: 행위자들을 중심으로

구체적인 시간과 공간인 2003년 부안에서 진행된 핵 폐기장 선정을 둘러싼 갈등의 전개과정과 그 특징들을 분석한다. 이를 위해 갈등의 양상에 따른 시기화(periodization)를 시도한다. 이러한 시기화를 통해, 사건의 연대기뿐 아니라 행위자들 간의 이해관계의 차이와 갈등의 내용을 분석하고자 한다. 크게 셋으로 구분할 수 있다. 첫째는 갈등의 태동기로서 부안군수의 유치 신청을 전후로 부안 대책위가 구성되고 활동하기 시작한 시기이다. 둘째는 갈등이 폭발하여, 지역 전체가 혼란에 빠지고 경찰과 주민들 간에 폭력적 대결이 극에 달했던 시기이다. 셋째, 갈등이 사그라지다가 주민투표를 통해 마무리되는 시기이다.

1) 갈등 태동기: 2003년 5월 4일~7월 21일

한수원은 2003년 6월 중순 울진, 영덕, 장흥, 영광, 고창, 부안의 7개 지역을 대상으로 설문조사를 실시함으로써 핵 폐기장 부지선정 작업에 본격적으로 착수했다. 그러나 4월 3일 고창은 의회에 의해, 장흥은 5월 27일 군수에 의해 각각 핵 폐기장 유치신청이 거부되었다. 부안군은 군산시가 유치신청에 찬성하고 있었기 때문에 독자적인 유치신청을 하지 않고, 주민들의 반대의견을 존중하는 방향으로 결론이 나는 것처럼 보였다. 그런데 7월 10일 갑자기 군산시가 핵 폐기장 유치를 철회하였고, 강현욱 전북도지사가 부안 군수를 방문하였다. 다음날인 7월 11일 김종규 부안 군수가 핵 폐기장 유치선언 기자회견을 하였다.

이러한 '돌발적'인 유치 기자회견은 사실은 사전 준비를 전제로 한 것이었다. 특히 5월 9일, 위도 주민들은 대덕의 원자력환경기술원을 견학하였고 당시 동승했던 P 연구원이 정부 지원금 3,000억 원에 대해 언급함으로써 위도 주민들에 대한 설득 작

업이 시작되었다. 또한 이날 위도 대표들은 원자력환경기술원 원장 S씨를 만났고, 원장은 현금 보상의 가능성을 긍정했다. 과학기술 전문가들이나 위도의 주민들 모두 핵 폐기장의 안전성 문제에 대해 관심을 갖기보다는 처음부터 경제적 보상이라는 담론으로 수렴되었던 것이다.

이 과정은 정부와 산자부의 의도가 다분히 개입된 것으로 보인다. 즉, 산자부와 한수원은 사용후 핵연료 중간저장시설에 대해서 주민들에게 제대로 알리지 않았으며, 중저준위 핵폐기물 중에서도 저준위 핵폐기물만 강조했다. 특히 산자부가 각종 홍보물에서 핵폐기물을 저준위 중에서도 낮은 준위의 핵폐기물인 '원자력을 쓰면서 생기는 작업복이나 장갑 등'이라고 설명하여 주민들에게 방사성 물질의 위험에 대해서 가볍게 취급하였다. 이런 과정을 거쳐 위도 주민들에 대한 유치 신청 서명에 들어가 총 유권자 1,265명 중 73.5%가 유치에 찬성하였고, 5월 13일 부안 군의회에 유치를 청원했다.

7월 5일 부안 군 의회는 유치청원을 7:5로 부결시킴으로써 핵폐기장 신청을 거부하였다. 또한 6월에 여러 번의 준비회의를 거쳐, 7월 2일 34개 단체가 참여하는 '핵폐기장 백지화·핵발전소 추방 범부안대책위'가 발족하였다. 하지만 부안군수는 14일, 반대에도 불구하고 산자부에 신청서를 제출하였다. 그러자 즉각 주민 약 3,000여 명이 참여하는 집회가 개최되었는데, 반대운동에는 지역의 약사협회, 의사협회, 한의사협회, 치과의사협회 회장단, 해병전우회, 공무원 직장협의회, 변산면 이장단협의회, 재경 부안군향우회 등 다양한 조직들이 참여하였다. 더불어 중고생 등교 거부가 유치신청 5일 만에 일어났다. 이들은 무엇보다

2) 갈등 폭발기: 7월 22일~11월 24일

7월 22일 핵 폐기장 백지화와 군수퇴진 결의대회를 위해서 부안주민과 시민단체 1만 명이 집회에 참여하였고, 이 과정에서 경찰의 폭력진압에 의해 많은 부상자들이 발생했다. 약 100여명이 경찰의 방패와 곤봉에 맞아 부상을 입고, 30여명이 입원하였다. 참여정부 출범 이후 가장 폭력적인 사태로 평가되는 이 사건으로 경찰의 과잉진압 문제가 쟁점으로 부각되기 시작했다

노무현 대통령은 22일 부안주민의 시위를 불법으로 규정하고 엄정 대처할 것을 지시하고, 김종규 부안군수에게 직접 격려 전화를 하게 된다. 이러한 정부의 대처는 한수원과 부안군, 산자부에 반대하던 주민들의 투쟁을 전면적인 대정부 투쟁으로 변

화시켰고, 투쟁의 강도를 더욱 강화하는 계기가 된다¹⁾.

부안 주민들의 저항은 촛불시위에서부터, 서울 상경 시위, 해상시위, 차량시위, 이장단의 사퇴, 서해안고속도로 점거시위, 학생 등교거부운동 등 다양한 방법으로 전개되었고, 핵폐기장 반대집회가 매일같이 열리게 된다. 시위과정에서 구속자와 부상자가 계속 늘어갔다.

이러한 상황에서 산자부는 '원전수거물(방사성폐기물)관리시설 부지선정위원회 평가결과'를 8월 3일의 보도자료를 통해 발표하였다. 이에 따르면 위원회는 7월 15일 제 1차 회의 이후, 1회의 현지답사를 포함해서 총 6차에 걸쳐 회의를 가졌다. "위원회는 현장답사 및 후보부지 1차 검토 보고서의 세밀한 검토와 심층 토론을 통해 위도부지는 원전수거물관리시설의 부지로 적합하다는 종합평가 결과를 도출"했으며, "부지환경분야의 지질 및 자연환경조건은 전체적으로 우수하고 활성단층이 존재치 않으며, 인문사회환경도 우수 이상으로 평가"했다.

이러한 부지선정위원회의 평가는 상당히 졸속하게 진행된 것으로, 부안 주민들과 환경단체의 반발을 샀다. 반핵국민연대는 8월 27일 산업자원부의 위도 지질 조사결과에 대한 문제점을 제기하였다. 이에 대해 산자부는 "위도 대상부지의 지질적합성은 과학기술부 고시기준에 근거하여 객관적으로 평가"했고, 반핵국민행동은 "활성단층의 존재 가능성에 대해서도 구체적인 근거자료"를 제시하지 못했다고 주장했다. 이어 산자부는 12월까지 "정밀지질조사를 통해 반핵국민행동이 제기한 지질조사결과의 문제점을 충분히 검토"하겠다고 밝혔다.

더불어 당시 산자부 윤진식 장관은 9월 8일 핵 발전의 안전성에 관한 국민홍보의 글을 홈 페이지에 올렸다. 글은 핵 폐기물의 위험과 관련된 7가지의 주장에 대해 조목조목 따지면서 안전성을 확신시키기 위해 노력하고 있다. 그 7가지 위험론은 (1) 원전 수거물 관리시설이 치명적인 방사선을 내뿜는다는 주장, (2) 원전수거물의 독성은 수만 년 지속되기 때문에 위험하다는 주장, (3) 플루토늄 1그램이면 100만 명이 암에

1) 농민회 회장과 부안 대책위 조직위원장 김 모씨의 말에 따르면, 대다수의 부안 주민들은 핵 폐기장 문제가 발생한 이후에도 이 정책이 실행될 것이라는 생각을 갖고 있지 않았다. 그래서 주민들의 적극적인 반대운동 참여는 적었다. 그런데 정부의 폭력적인 진압을 목격하면서 이들은 사태의 심각성과 함께 지역 주민들의 아픔을 공감하면서 자발적으로 거리로 나서게 된다. 이렇게 주민들이 경찰의 폭력을 스스로 극복하는 과정을 보면서 대책위의 사람들은 매우 놀랐음을 진술하고 있다. 특히 시위과정에서 발생하는 폭력진압의 피해자들이 잘 도망치지 못하는 노인들과 여성들이어서, 경찰에 대한 분노는 더욱더 극에 달할 수밖에 없었다 (김 위원장 1차 면접). 한 고등학생은 "자기 부모들이 맞고 있는데 그걸 보고 가만있는 자식이 어디 있느냐"라고 말하면서, 경찰의 폭력진압이 결과적으로 반대운동을 더욱더 강화하는 결과를 가져왔음을 보여주고 있다(2004.4.22, 촛불시위 현장 면접).

걸려 죽을 수 있다는 주장, (4) 원전 수거물을 안전하게 처분할 방법이 없다는 주장, (5) 사용후 연료 중간저장시설은 핵 재처리시설로 전환 될 것이라는 주장, (6) 원전수거물의 해상운반 과정에서 방사능 누출사고가 가능하다는 주장, (7) 위도가 지진다발 지역이기 때문에 부지로서 적합하지 않다는 주장 등이다.

이러한 주장의 과학적 진위성에 대한 논의는 이 연구의 범위를 넘어서는 것이다. 다만 네 번째, 여섯 번째, 일곱 번째의 주장과 윤장관의 반박에 대해서는 특히 큰 이견이 존재한다는 점은 명백하다. 윤 장관은 “원전 수거물에서 나오는 방사선은 두꺼운 철판이나 콘크리트로 완벽하게 차단할 수 있고, 폐기물을 “특수 코팅 처리된 철판 드럼에 넣은 후 다중 방벽의 두꺼운 콘크리트 구조물이나 암반 동굴 속에 넣고 입구를 완전히 밀폐”시키는 방식이 “미국, 영국, 프랑스, 일본 등 많은 나라에서 30년 40년간 사용된 안전성이 입증된 기술”이라는 주장은 전문가들 사이에도 이견이 있는 것이다. 또한 일곱 번째 주장과 관련된 윤 장관의 반박도 큰 설득력을 지니지 않는다. 그는 “1단계 부지조사 결과 위도는 지진상의 문제가 없고 활성단층도 없다는 것이 확인”되었다고 주장했지만, 1단계 부지조사는 매우 피상적이었고, 현지를 답사한 다른 전문가들은 활성단층의 존재에 대해 확신을 가진 사람들도 있었다. 또한 굴업도 사례를 무효로 만들었던 정부의 보고서에서도 위도가 굴업도와 나란히 지질학적으로 부적절한 것으로 명시되어 있다는 점도 윤 장관의 주장의 설득력을 의심하게 하는 대목이다.

그러나 정부의 대응에 있어 (그리고 환경단체와 지역주민들의 반대 운동에 있어서도) 안전성 문제는 부차적이었던 것 같다. 윤진식 장관은 이후 두 차례 걸쳐 국민홍보의 글을 띄우는데, 각각은 부안군 원전수거물 관리시설의 필요성과 절차적 타당성과 부안군 원전수거물 관리시설과 관련한 정부의 지원계획에 관련된 것으로 국민 홍보에 초점을 맞춘 것이었다. 즉 국민의 여론을 바탕으로 부안 핵 폐기장을 기정사실화하려는 경향이 매우 강하게 발견된다. 특히 핵 폐기물의 포화년도가 2008년이라며, “원전 수거물 관리시설의 부지 확보는 시급한 국가과제”라고 주장하였다. 더불어 절차적으로 정부가 “지역의 자발적 선택을 유도하기 위해 공모절차라는 투명한 방식”을 채택하고 있음을 강변하고 “지역발전을 보장해주는 형태의 자율유치 방식”을 택하고 있다고 주장했다. 또한 “부안군의 평화적 시위에 경찰이 과잉 진압했다는 주장”에 대해서도 언급을 하고 있는데, “불법 폭력시위에 대해서는 법과 원칙에 따른 대응”을 하는 것이 참여정부의 원칙이며 핵 폐기물 처분장 “반대 집회시 시위대중 일부가 경찰을 향해 쇠파이프를 휘두르고 차량을 돌진시켜 부상을 입히는 등 불법 폭력시위”를

했고 이에 대해 “치안질서 유지를 위한 최소한의 진압 대응은 불가피”하다고 주장했다. 이러한 산자부의 입장 표명은 부안 주민들의 반대운동 무력화와 더불어 전국적 차원에서의 여론화라고 하는 목적을 가지고 있었던 것으로 보인다.

정부의 대국민 홍보전은 상황을 더욱 악화시켰다. 미디어의 편파적인 보도는 부안 주민들로 하여금 중앙 미디어와 정부 모두를 적으로 규정하게 하였고, 시위는 더욱 격렬해졌다. 사태가 심각해지자 2003년 10월 1일 국무총리가 대화를 제안했고, 이에 따라 10월 3일 고건 국무총리와 부안 대책위는 대화기구 설립에 합의했다. 여러 차례 소위원회가 열렸지만, 결국 아무 성과를 낳지 못했다. 11월 13일과 14일 대책위 측은 부안 유치위원회 사무소 철수와 부안 핵 폐기장 사업의 백지화, 정부의 불법적인 매수행위 사과를 요구하면서 연내 주민투표를 실시할 것을 제안했다. 하지만 17일 4차 회의에서 정부가 연내 주민투표 실시에 대해서 거부 의사를 밝히면서 대화가 중단되었다.

대화중단 선언 이후에 대책위는 다시 백지화 투쟁을 결의했다. 11월 19일 주민 63명, 경찰 28명이 부상을 당하는 격렬한 시위가 재발하였다. 이 때의 격렬한 시위는 그간의 소강국면을 완전히 역전시키는 것이었다. 정부의 대응 역시 매우 강경한 것으로 총75개 중대, 약 8천여 명의 경찰력을 부안에 투입시키게 된다. 이것은 부안 군민의 수를 고려할 때, 주민 8명에 경찰 1명이 배치되는 것이라고 할 수 있다. "제 2의 광주"와 "계엄 상태"라는 말이 나올 정도의 극단적인 대치상황이 조성되고, 주민에 의한 관공서와 건물에 대한 방화 등 매우 과격한 행위가 발생하기도 한다.

이슈가 전국화되면서, 문제를 다른 시각에서 보는 입장들이 나타나기 시작했다. 11월 2일 촛불집회 100일 기념식이 열렸고, 서울의 60여개 시민 사회단체가 성명서를 발표함으로써 부안 사태는 전국적인 사회적 쟁점으로 부각되었다. 이러한 상황에서 정부는 어떻게든 부안 핵 폐기장을 관철시키기 위한 동원전략에 박차를 가했다. 특히 여론을 자신들의 편으로 만들기 위한 홍보전, 국제심포지움의 개최 등이 진행되었다. 예를 들면 한국방사성폐기물학회가 주관하고 한수원, 대한방사선방어학회, 한국원자력학회가 후원한 '원전수거물 관리에 관한 국제 심포지움 2003'이 2003년 11월 3일 개최되었다. 또한 12월 2일에는 한국원자력문화재단 주최로 '원전수거물 관리시설의 원만한 확보 방안'이라는 주제로 심포지움이 급조되기도 했다.

3) 갈등 마무리기: 2003년 11월 25일 ~ 2004년 2월 14일

계속되는 격렬한 대치상황 속에서 최병모 민변 회장과 최열 환경운동연합 공동대표를 중심으로 구성된 '부안 핵 폐기장 주민투표 중재단'은 정부와 주민의 입장을 중재하여 2004년 1~2월에 주민투표를 실시하는 방안을 전달하였다. 이러한 중재단의 노력과 부안 주민들의 합의에 의해서 과격한 시위를 자제하게 된다.

11월 25일 노무현 대통령은 부안 주민과 시민대표들과의 직접적인 만남의 의사를 표명함과 동시에 핵 폐기장 문제가 주민들의 의사에 배치될 경우 철회할 수 있음을 언급함으로써 부안 사태는 마무리 국면으로 접어들었다.

11월 25-26일에 걸쳐 '반핵국제포럼 in 부안'이 개최되어 반핵에 대한 국제적인 연대를 과시하였고, 반대 진영의 국민들에 대한 홍보 역할을 했다. 부안에 관한 대안 담론이 힘을 얻어갔던 것이다.

결국 긴 사회적 갈등의 책임을 지고, 12월 10일 윤진식 산업자원부 장관이 사임했다. 정부는 부안 핵 폐기장의 원점 재검토라는 기본방침을 밝혔다.

핵 폐기장 관련 갈등이 가라앉는 듯 하던 시점인 1월 7일에 원자력 공학과 교수를 비롯한 일부 서울대 교수들이 핵 폐기장을 서울대에 유치하지는 기자회견을 가졌다. 2) 이들의 주장은 주류언론으로부터 '양심적인' 교수들의 결단으로 칭찬받았다. 하지만 이는 실현성이 없음을 알면서도 이루어진 것으로, 국민여론을 끌고 가려는 핵 폐기장 건설 노력의 일부였다고 평가할 수 있을 것이다.

먼 길을 돌아 부안 문제는 결국 주민들의 손에 의해 일단락되었다. 즉, 부안 대책위가 2004년 2월 14일에 핵 폐기장 유치 찬반을 묻는 주민투표를 실시하였고, 전체 부안주민의 72%가 참여 그 중에서 91%가 반대하는 결과를 얻어냈던 것이다.

2) 서울대 교수들의 기자회견에 대해 필자는 한 신문을 통해 다음과 같이 문제점을 지적한 바 있다. "첫째, 이 중요한 사안과 관련된 당사자들과 최소한의 의견 교환이 있었는가 하는 점이다. 방폐장의 캠퍼스 유치를 진지하게 생각했다면, 기자회견보다는 훨씬 섬세한 접근이 필요했다. 관악구민, 교수, 학생, 교직원들과 함께 상의하고, 고민하는 과정이 먼저 있었어야 한다. 둘째, 과연 '나라를 대표하는 지식들이' 전문지식을 바탕으로 관악산 지역에 대한 안전성을 검토해보았는가를 묻고 싶다. 방폐장의 핵심이 안전성이라는 점은 기자회견을 준비한 교수들이 더 잘 알 것이다.그런데도 최소한의 조사 없이, '과학적 확신'과 '전문적 지식' 운운하며 관악산의 적합성을 주장하는 용감함에 놀라움을 금할 수가 없다. 셋째, 방폐장을 둘러싼 부안 사태에 대한 인식 문제이다. 부안 주민들의 반대운동은 한국 에너지 정책의 근본적 문제점을 노정시키는 중요한 계기이자, 핵 문제를 다시 생각하게 하는 사회적 학습의 기회로 평가할 수 있다. 그런데 기자회견에서 부안을 언급하며 방폐장이 "주민 안전에 하등 문제가 되지 않는다."고 주장하고 '전문적 지식'과 '애국심'을 이야기하는 것은, 시쳇말로 부안 주민들을 두 번 죽이는 일이다(서울신문, 1.15)."

4. 몇 가지 질문들, 그러나 명백한 결론?

왜 정부는 부안의 위도에 핵 폐기장을 건설하기로 계획하였던 것인가를 다시 물을 필요가 있다. 첫째, 지난 14년간의 핵 폐기장 부지선정 과정의 계속된 실패를 통해서 정부는 지역 주민들의 반대가 일의 성사에 핵심사항이라는 점을 알고 있었다. 그렇기 때문에 비교적 쉽게 지역주민들을 설득하고 반대를 무마할 수 있는 섬을 모색하고 있었으며, 94년의 굴업도가 일종의 전범이었다. 둘째, 전라북도, 부안, 그리고 위도의 사회 경제적인 상황이다. 지역개발의 문제가 지자체의 핵심적인 이슈로 인식되었고, 개발사업들을 유치하기 위한 치열한 경쟁이 시작되었다. 이러한 상황에서 전라북도는 다른 지역에 비해서 상대적인 소외감과 지역 개발의 필요성을 더 많이 느끼고 있는 것으로 판단하였다. 셋째, 거칠게 표현해서, '어딘가에' 핵 폐기장이 필요하기 때문이다. 이는 기존의 핵 폐기물보다는 오히려 앞으로 핵 발전을 지속하기 위한 예비작업으로서의 의미를 더 크게 지닌다. 그리고 핵 폐기물 처분장은 꼭 위도일 필요는 없었던 것이다. 결과적으로 정부는 적당한 '그곳'을 찾아 다시 방향해야 할 상황에 직면해 있다.

또 하나의 질문은 부안 사태와 같은 갈등이 소위 '민주적인 절차'에 의해서 해결될 수 있는 것인가라는 점이다. 그리고 민주적 절차에 의한 해결을 강조할 경우, 그 결과가 무엇이든 간에 그것에 승복하는 것이 과연 바람직한 것인가라는 의문도 따르게 된다. 현 시점에서 정부와 부안주민들은 대화와 타협을 통한 문제해결이라는 민주적 절차성에 일정 부분 합의했다고 할 수 있다. 하지만 이러한 절차성에 대한 합의가 궁극적인 문제 해결을 담보하지 못한다. 결국 핵 폐기물 처분장 갈등이 발생했던 14년 전과 마찬가지로, 양측은 만날 수 없는 평행선 위에 있다.

이러한 비관적인 전망은 핵 폐기물 처분장 문제가 우리나라 에너지 정책이라는 '구조'와 '의사결정' 과정이라는 서로 빗겨가는 축 위에 서있다는 점에 근거를 두고 있다. 핵 폐기물 처분장 문제의 해법은 두 가지의 문제가 다양한 행위자들이 모두 만족할 만한 수준에서 해결되었을 때에만 얻어질 수 있다.

지금까지 환경 혐오시설, 특히 핵 발전소와 핵 폐기장 건설을 둘러싼 갈등과정에서 가장 문제시되었던 것은 정부의 비민주적인 정책 결정 과정이었다. 부안에서 발생한 갈등 과정에서도 같은 문제가 드러났다. 그렇기 때문에 문제해결을 위한 대안으로 "민주적 절차"의 중요성이 역설되었다. 그러나 절차의 문제만으로 부안 혹은 핵 폐기물 처분장 일반의 문제는 해결될 수 없다. 핵 폐기장을 둘러싼 갈등은 개발주의 국가

의 에너지 정책과 이를 지지하는 (여전히) 권위적인 국가권력이라는 정치경제적인 요소를 포함하고 있다. 불안 문제의 한 축을 이루는 것이 민주화되지 못하고 성장의 정치에 몰입한 국가 권력인 것이다. 따라서 첫째, 국가 권력의 민주화와 둘째, 이를 통한 핵을 바탕으로 한 개발주의적 에너지 정책의 전환 없이는 문제 해결에 도달할 수 없다.

일반적으로 집단 간의 상이한 이익을 둘러싼 갈등은 행위자들 간의 정치적 타협을 통해서 해결된다. 다양한 이해 당사자들이 일정한 균형점에서 합의와 타협에 이르는 '이익의 정치'에 참여하는 것이다. 그리고 바로 이것이 핵 폐기장을 둘러싼 정부의 정치적 기획이다. 그러나 부안의 갈등은 '이익의 정치'로는 해소되기 어렵다는 점을 명백하게 보여준다.

핵 폐기장이 위도에 들어설 것이라는 정부의 방침이 발표되었을 때, 가장 먼저 반대한 세력은 그것으로부터 직접 피해를 입을 수 있는 어민들과 관광업에 종사하는 사람들이었다.³⁾ 하지만 이들의 반대를 단순한 경제적인 피해 때문으로 해석하는 것은 피상적인 관찰이다. 반대의 궁극적인 원인은 경제적인 손실로서의 '피해'라기 보다는 구성원들의 삶의 기반, 즉 자연조건과 사회관계를 말살하는 '생존에 대한 위협'이었다. 그렇기 때문에 이들의 반대운동은 매우 높은 수준의 자발성과 적극성, 때로는 과격한 행동을 유발하였던 것이다. 본질적으로 이들에게 있어서의 핵의 정치는 '이익의 정치'로 환원될 수 없는 '생존의 정치', '생명의 정치'였던 것이다.

정부가 위도 주민들에게 현금 보상설을 유포하고, 지역발전 지원사업 등을 약속한 것은 핵 폐기장 문제가 줄 수 있는 '위험'을 '이익의 정치'로 해결하려는 의도였다. 따라서 문제는 어떤 균형점에 이해관계의 합의를 맞출 것인가와 그러한 타협 과정을 얼마나 민주적인 것으로 포장할 것인가였다. 하지만 반대운동의 입장에서 보면, 문제는 전혀 다르다. 이들 역시 민주적 절차에 대한 요구를 하고 있었지만, 더 중요한 것은 핵 처분장이 주는 '위험'은 타협될 수 없는 '생명의' 문제로 해석되어갔다. 핵 폐기장 문제는 불안주민들에게는 '민주적으로 타협'할 수 있는 문제가 아니라는 새로운 정치적 학습이 이루어졌다. 정부와 지역주민들 사이에서 발견되는 핵 위험에 대한 의미 구성의 근본적 차이가 '갈등의 조정'을 불가능하게 하는 것이다.

3) 격포가 가장 대표적인 지역이다. 격포는 부안의 반핵 운동을 주도해왔다고 할 수 있는데, 관광, 숙박업, 음식 점, 어업 등을 주업으로 하는 이들은 일단 경제적 이해관계에서 출발한 것으로 보인다. 그러나 긴 운동 과정과 학습을 통해 이들은 어느덧 '생명의 정치'의 주체가 되어 있었다. 이들의 다양한 반핵 활동에 대해서는 <http://gyeokpo.net> 참조.