

電源立地地域의 支援制度 改善에 관한 研究 ②

鄭 熙 宙

韓國原子力文化財團 專門委員

3. 현행입지관련제도의 전개와 당면 과제

가. 개 요

본장에서 논하고자 하는 것은 제2장 개요에서도 잠시 언급한 것처럼 지속적인 대규모 전원개발을 앞에 두고 지금 막 시작된 지방자치제와 관련하여 전력사업에 반드시 발생할 것으로 예상했던 현상으로 해당 입지주변지역주민은 말할 것도 없이 일부 국민의 찬동도 얻어내지 못하여 입지확보에 극심한 곤란을 겪을 것으로 예측된다는 문제이다. 1980년 초까지는 비교적 단순한 類型의 自然과 物理的 條件等만이 결정적 選定要因으로 작용하였으나 근래에는 일반국민 情緒와 더불어 지역사회의 이해와 협력, 보상, 공존의식, 환경문제 등과 정치, 사회적 결정요인에 크게 좌우되고 있다. 이러한 복잡한 입지과제의 어려움과 중요성을 감안하여 전기사업주체인 한국전력공사내에 '89년 4월 전원입지 전담부서인 입지처가 발족되었고, 정부조직내에도 前 동력자원부(현상공자원부) 전력국에 입지과가 신설되는 등 다각적인 노력이 가해지고 있다.

일반수력과 화석연료를 사용하는 화력발전소도

그러하려니와 특히 원자력발전소 및 방사성폐기물 처분장 입지확보를 둘러싸고 발생하는 지역주민들과의 마찰 등은 크게 다음의 2가지 이유에 기인한다고 보여지는데 그것은

(1) '87년 6.29선언 이래로 민주화진행과 더불어 비교적 빠른 속도의 정치·경제적 변화의 소용돌이

(2) 국내·외적인 급속한 교류와 더불어 정보화 사회가 형성되면서 국민의 높아지는 환경의 質의 요구

등을 들 수 있을 것이다.

중앙집권적이고도 자본집약적인 원자력발전사업은 우리나라는 물론이려니와 외국의 경우도 마찬가지로 정부의 확고한 후원을 위한 조직이 있어도 추진에 많은 어려움을 겪고 있는 것이 일반적인 실정이다.

정부의 강력한 뒷받침으로 추진되던 한국의 원자력발전사업을 보더라도 '79년 미국의 드리마일아일랜드 원전사고 및 옛 소련의 체르노빌원전 融潰事故 이후 汎世界的인 국민들의 불안감과 많은 압력단체의 반대에 따른 큰 幅의 현실적 저항에 직면하기 시작한 것이다.

그뿐만 아니라 이른바 혐오·기피시설로 간주되기 쉬운 산업시설과 이로부터 배출되는 폐기물과 유해물질취급 공장시설들도 변화하는 사회여건 속에 입

지확보가 더욱 어려워지고 있거니와 특히 원자력발전소와 사용후 핵연료 및 방사성폐기물 저장시설의 경우는 여타 有害산업폐기물 처분시설에 비해 그 어려움이 가중되고 있는 상황에 놓여 있는 실정이다.

경제기획원을 위시한 中央各部處廳과 지방정부조직을 거의 총망라한 기존 입지관련 제반 법률제도가운데 지방자치제실시에 즈음하여 가장 크게 부각되는 당면과제는 아무래도 前章에서 논술한 環境과 補償 및 弘報部門이라 하겠다. '90年代 이후에 別途로 追加設定되었고 또한 後述할 本研究主題인 立地關聯支援制度 改善對策을 追求하기 爲하여 本章에서는 立地確保課程上 가장 論難의 對象이 되는 "補償" 問題의 延長線上에서 立地關聯制度를 考察할 것인지의 必要性如否에 焦點을 맞추어 論議키로 한다.

나. 電源開發 立地確保 實積 및 關係記 錄 概要

우리 나라가 독립하기 전 일본인에 의해 성장했던 당시의 전력사업基幹은 북한의 수력발전으로 이루어졌으며 單位水力發電소요면적은 kW當 약 40평의 넓은 토지가 필요했었고 1961년 군사혁명후 1970년 중반에 이르는 동안 많은 中용량의 화력발전소가 건설됐는데 이에 소요되는 토지의 단위전력당소요면적은 각기 석탄화력발전소가 kW당 0.28평, 석유화력발전소가 0.25평, 내연력(용량 5,000kW 기준)이 0.02평 정도의 전원입지확보실적을 보였고 1970년대 후반부터는 국제석유과동으로 인한 脫油전원정책의 一環으로 大單位容量 有煙炭燃燒발전소와 원자력발전시대를 맞이하였으며 여기에 소요되는 용지면적은 kW當 1평 정도로서 2~3基收容원자력발전소당 150~200만평의 광대한 것이었다.

1961년 7월 1일 전력3社 통합당시 한국전력공사가 소유하고 있었던 전원용지는 총 2104만1574평이었으나 1980년말까지 3747만7790평에 이르러 20年間に 1643만6216평을 발전소용지로 매수확보하였다.

같은 기간에 발전소설비용량은 36만7000kW에서 939만1000kW로 증가되어 民間電力設備를 제외하면

873만1000kW로 약 23배가 伸長된데 비해 전원용지는 1.8배 정도로 증가하는데 그쳤다. 이것은 3사통합 당시에는 광활한 수력"댐"용지를 필요로 하는 수력발전설비의 점유율이 39%로 14만3480kW였으나 1980년말에는 10.3%인 82만1730kW로 저하된데 기인한 것이다.

前章의 개요에서도 언급된 바 있는 장기전력수급 계획에 의한 2001년까지의 원자력발전소 9기 건설은 현재 가동중인 영광, 월성, 울진원자력발전소내의 기확보된 부지에 건설하며, 2006년까지의 9기는 신규입지 3개소를 선정하여 건설을 추진해야 한다.

정부에서는 국가경제발전과 더불어 증가하는 전력수요에 안정적으로 대처하기 위하여 지난 1981년과 1982년에 국토이용관리법에 의해 9개 지점을 공업지역 또는 도시지역으로 용도 지정하여 현재까지 관리해 오고 있다.

다. 電源 立地條件

한반도의 지질은 古紀層으로 구성되어 대체로 지반이 견고하고 화산 및 지진활동이 비교적 안정되어 있으며, 산악과 협곡이 많아 원자력과 양수발전소 등의 부지선정이 비교적 용이하다. 그러나 유연탄 화력은 동해안 일대가 급경사를 이루어 수심은 깊으나 灰捨場을 구축할 만한 넓은 저지대가 없다. 반면 서남해안은 완만한 경사를 이루어 얕은 바다와 높지는 있으나 대체로 수심이 얕아 대형선박의 출입이 어려운 지형이며 또한 접안설비를 건설하기에도 쉽지 않으므로 특히 유연탄화력용 입지확보가 어렵고 일부지역은 원자력발전소 입지조건에 부합하기도 하여 영광에는 현재도 원자력 발전소가 가동중이며 추가로 후속기를 건설중에 있다.

정부가 수립한 2001년까지의 장기 전원개발계획에 따른 주력전원은 원자력, 유연탄화력, 양수발전소 등인데 이에 대한 전원별 입지조건은 대략 다음과 같다.

(1) 원자력 발전소: 지반지질조건이 양호하여 최소한 3만5천년 이내에 단층활동이 없었던 곳이어야

하고 또한 원자로심으로부터 반경 5km 이내에는 인구밀집지역이 없어야 한다.

(2) 양수발전소 : 작은 면적에 대량의 저수가 가능하고 근거리에 양수할 수 있는 調整池水源이 풍부하고 낙차가 커야 한다.

(3) 유연탄화력발전소 : 해안 앞면 수심이 20m 이상이 되어야 석탄수송의 경제규모 대형선박의 접안이 가능해지고 또한 인근에 수심이 얕은 바다나 늪지가 있어 대용량의 灰捨場축조가 가능한 지역일 것.

(4) 공통조건 : 위에 기술한 전원별 입지조건 특성 이외에 공통적으로 갖추어야 할 조건들은

① 발전소로의 진입도로개설이 용이하고 대비공사비가 적게 소요되는 지형일 것.

② 경제적 전력수송을 할 수 있는 송전선과 전력계통의 안정성이 유지되도록 부하중심지에서 가까운 거리에 위치할 것.

③ 충분한 넓이의 부지확보가 가능해야 하며 농지, 어장, 취락 등의 시설물이 적어 보상비가 적게 소요되어야 한다.

표 1에 앞으로 계속 주요 현안 대상이 될 원자력발전소 및 유연탄발전소의 입지조건을 표시하였다.

라. 전원입지확보 절차

(1) 입지확보의 개념

국토이용관리법은 전 국토를 도시지역, 취락지역, 산림보존지역, 공업지역 등 10개 용도구역으로 구분하고(제6조), 용도목적 이외의 행위를 제한하고 있으며(제15조), 전원개발사업은 도시 및 공업지역 내에서만 시행하도록 규제하고 있다(제13조 3항). 따라서 도시지역과 공업지역 이외의 용도지역에서 전원개발사업을 추진하려면 「전원개발에 관한 특별법」에 의한 전원개발사업 실시계획승인신청 이전에 국토이용관리법에 의한 국토이용계획 변경절차를 거치도록 되어 있다. 그러나 예외적으로 송·변전 입지는 공공시설 설치조항을 적용하고 있으므로 유연탄발전소도 이 조항 적용을 건설부와 협의하였으나 건설부는 대규모 발전소의 경우 용도지역 지정 목적을 훼손하지 아니 한다고 볼 수 없다는 이유로(국토이용관리법 제20조 단서조항) 사건 국토이용계획 변경을 강력히 주장하였다. 국토이용변경을 위하여는 20일간의 공고를 거쳐 이해관계당사자의 의견을 반영하도록 되어 있어, 주민 및 관할 행정기관의 긍정적인 의견제시가 전원입지확보의 기본적인 관건이 된다.

일반적인 부지확보의 개념은 토지매수에서 등기 이전까지 완료한 상태를 의미하겠으나, 발전소에정

〈표 1〉

구 분	원자력 발전소	유연탄 발전소
부지선정요건	① 견고한 암반지역 ② 풍부한 냉각수 확보가 가능하거나 또는 냉각탑(내륙에 위치시)의 최대증발량의 보충수가 최소한 확보되어야 함. ③ 충분한 양의 공업용수원이 확보되어야 함.	① 경제규모 대형선박이 접안할 수 있는 수심이 확보될 것(약 20m 이상) ② 풍부한 냉각수 확보가 가능해야 함. ③ 충분한 양의 공업용수원이 확보되어야 함. ④ 충분한 면적의 회사장 축조부지가 인접한 지형
부대시설	① 사용후 핵연료 저장설비 확보 ② 중·저준위 방사성 폐기물 임시저장설비 확보 ③ 방사성 폐기물 처리설비 확보 ④ 방사성 고체폐기물 영구 처분장 확보	① 유연탄하역 전용부두 확보 ② 충분한 면적의 옥외저탄장 ③ 집진 및 운반설비 확보 ④ 탈황, 탈질설비 확보 ⑤ 폐수처리장 확보
부지소요단위면적	약 1평/kW	약 0.28평/kW
기 타	① 유리한 진입도로 건설조건 ② 근거리에 위치한 건설공재원 ③ 전력부하 중심지에 가까운 위치일수록 유리	① 좌 동 ② 좌 동 ③ 좌 동

부지의 경우 여러 곳에 광대한 토지를 일시에 소유하게 되면 토지의 사후관리, 재산세, 공익기업의 토지과다보유에 대한 사회적 여론, 토지이용률의 저하 등의 문제가 제기될 가능성이 있을 뿐 아니라, 전원개발계획의 변경 또는 전원입지의 계획변경도 있을 수 있으므로 발전소를 건설할 수 있는 법적 근거를 확보한 지점은 전원입지로 확보한 부지로 파악하게 되는 것이다.

(2) 입지확보 절차

前節에서 서술한 입지조건에 상응하는 대상용지는 거의가 주위의 수려한 자연경관으로부터 시작되는 우수한 휴양지 및 관광자원, 좋은 주거환경, 풍부한 농수산물의 생산, 수리시설, 인공사육장 등이 직접 영향을 받게 되어 특히 용지需要지역에서는 그 지역주민 각자의 생활속에 넓은 공간을 필요로 하는 발전소건설의 입지는 어렵기 마련이며 특히 근년에 이르러 많은 변화를 가져온 정치환경과 지방자치와 더불어 용지취득의 복잡한 절차는 많은 시간과 에너지의 소비를 여지없이 강요해 왔고 앞으로 더욱 어려워지리라는 징후가 점차 농후해지고 있다. 전장 8절에서 서술한 환경영향평가 업무절차흐름圖(그림 2)에서 보는 바와 같이 주민의견수렴, 환경처와의 협의절차, 이행계획서제출, 협의내용에 대한 이의신청 및 재협의, 협의내용 결과조치 등 일반전원입지에 최소한 20개월이 소요되는 외에 원자력발전소의 경우에는 별도로 추가되는 복잡한 과학기술처심사용 평가절차가 가해져야 하는 등 이들 절차를 일별하더라도 순조롭게 진행되기에는 여러 가지 난관에 부딪혀 재절차를 밟을 가능성을 쉽사리 예측할 수 있는 것이다.

현행 전원입지확보절차의 주요사항만을 추려보면 다음 표와 같다.

이것을 다시 소요시간과 흐름도로 표시하면 그림 1과 같다.

모든 것이 순조로운 경우 계획부터 착공까지 약 104개월이 소요되는 것으로 나타나 있으나 실제

○ 인허가 절차

후보지선정 및 예비조사

- 지형도 등에 의한 도상검토 및 현장답사

지정세부조사 및 환경영향평가

- 기술, 경제적 입지여건 상세검토
- 전문기관 용역으로 환경영향평가서 작성, 환경처와 협의

국도이용계획의 용도변경

- 용도지역을 공업지역으로 변경

전원개발사업 예정구역지정

- 필요시 상공자원부장관이 사업예정구역으로 고시

전원개발사업 실시계획승인

- 관계부처장관 협의, 전원개발사업심의위원회 심의후 상공자원부장관이 승인

용지매수

- 감정평가 및 용지매수

제보상문제에서는 가급적 정부가 권장하고 있는 협의매수방침에 따르거나 부득이 수용절차를 밟게 될 경우와 기타 변수가 작용하여 더많은 기간이 추가로 소요되는 것이 통상적인 실정이다.

마. 전원입지확보 여건의 변동

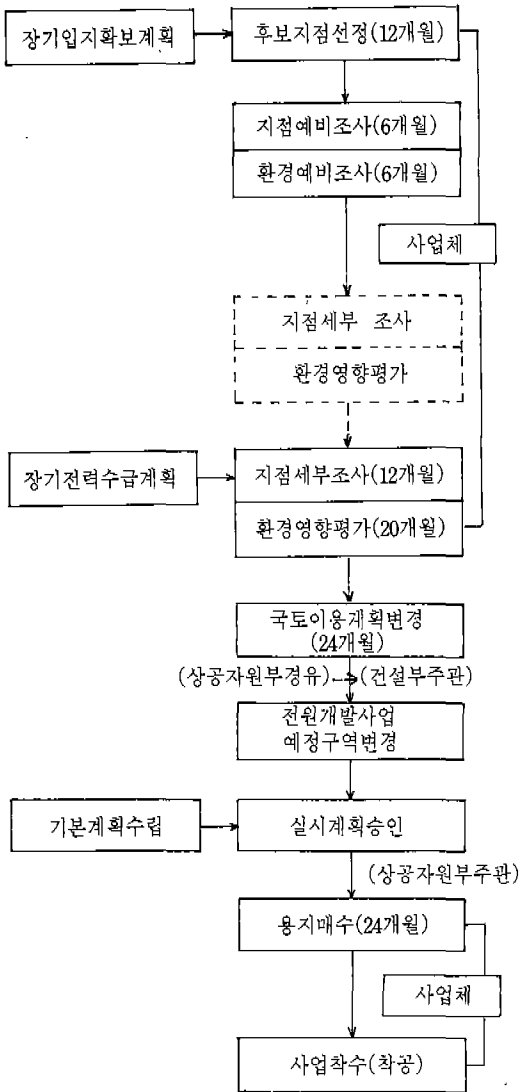
전기사업과 지방자치제 실시와의 관계를 파악하기 위해서는 전원입지선정의 정치적 특성을 그 대상으로 삼아야 할 것이다.

지방자치제 실시 이전의 전원입지에 관련된 정책 수립은 통상 다음과 같은 분야에 걸쳐 검토되고 있다.

(1) 자연 및 지리

이 분야는 앞서 3절의 전원입지조건에서 기술한 내용과 중복되므로 여기서는 생략키로 한다.

(2) 법률 및 제도



〈그림 1〉 전원입지확보 소요시간 및 절차 흐름도

법제분야라 함은 정부의 국토이용계획 수립 및 변경, 각종 인·허가사항 및 용지전입, 환경규제, 피해보상, 지역사회 협력대책 등 전원입지 확보 및 운영에 관련된 행정절차 및 법령 등을 통칭한다.

(3) 지역사회

광범위한 지역사회의 각분야별 요소를 포함하며 입지선정후 발전소가 건설, 가동되어 수명기간이 다

끝날 때까지를 대상으로 하는 것으로 우선 크게 분류하면

- ① 토지이용도 경합관계
- ② 지역사회에의 유용성
- ③ 지방문화에의 영향

등이 되며 지역사회의 영향을 상세히 재분류하면 다음과 같은 분야와 요소의 항목으로 나뉜다.

〈사회학적 정책수립대상 항목〉

주요항목	내용 및 세부요소
지역경제영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역내 주민소득 변동 2. 지역내 지가변동 3. 지역내의 예산평성변화 및 이에 따른 세금부담 4. 지역내 주력산업의 변화 5. 지역내 산업구성 변동 6. 지역내 고용변동 7. 지역내 생활비 변동 8. 지역내 소매물가 변동
환경영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대기분야 <ul style="list-style-type: none"> ○ 대기오염 규제 필요성 제기 ○ 배출 분진처분 필요 여부 ○ 수송용 차량에 의한 분진확산 여부 2. 수원분야 <ul style="list-style-type: none"> ○ 수질보존 투자 증가 ○ 상수도 증가 및 부대시설투자 증가 ○ 하수처리 시설 증가
인구이동에 따른 영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 발전소건설에 수반하는 인력의 流出·入에 따른 영향 2. 기존지역주민과 流入인원과의 학력차에 따른 영향 3. 지역인구밀도 변동영향 4. 지역내 인구통계적 변화
移住에 따른 영향	발전소건설로 이주대상 용지의 매수 또는 收用으로 발생하는 불편 및 보상의 적정성에 대한 분쟁발생 여부
교통영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교통관리체계 및 대책수립 2. 도로망 재구축 3. 대중교통수단 및 대책 4. 주차장 확보
토지이용도영향	1. 토지이용 기존계획과의 마찰
주거환경영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역내 주택가격변동 2. 저소득층 대상 주거지역 증가
문화및위락시설영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 위락시설 증가에 따른 영향 2. 향락·소비성향 업종증가에 대한 교육적 영향
공공보안영향	1. 범죄·화재·미풍양속 침해사범 증가 및 담당업무 폭주

그러나 지방자치제의 출발과 더불어 시간이 흐름에 따라 정착이 되면 진술한 일반적인 지방자치제 실시 이전의 범위보다는 더한층 광범위한 정책수립상의 여건변화에 아무리 잘 대처한다고 하더라도 결코 원활한 입지 확보추진을 기대해서는 안될 것이다.

지방자치제 실시 후 우리가 현재 겪고 있으며 또한 이외에도 난관이 예상되는 여건변화를 재정리하면 첫째로, 지역주민의 권리강화라고 하는 기본정신에 목적을 담고 있는 관련 법령, 조례, 규정 등의 개정 에 따라 중앙과 지방정부 양측의 입지승인을 얻어야 하는 중앙 및 지방의 중복절차 구도로 인하여 복잡·장기화가 쉽게 예상되며 앞으로의 추세는 점차 중앙에서 지방위주로 처리될 것이다.

두번째의 여건변화는 첫번째 영향인 확보기간의 장기화 및 복잡화에서 초래되는 비용증가를 들 수 있을 것이다. 또한 현행 지원법에 입각한 주변지역 지원기금과도 목적이 동일하게 귀결될 수 밖에 없는 지방자치단체의 지방재정자립을 위한 재정상의 부담 증가 요구도 필연적으로 뒤따를 것이 예상된다.

마지막으로는 많은 각종 지역단체 및 인사들의 지역이익을 추구하기 위한 발언권의 강화와 더불어 지역개발문제 등에 대한 관심의 고조와 동시에 의사결정에의 참여기회요구의 증대가 예견되며 이는 또다시 입지확보 장기화의 결과로 이어지게 되며 기존의 의사결정구조를 바꿔 놓아야 할 필요성이 새삼 제기되고 있어 또 다른 난관의 중첩이 뒤따른다.

바. 보상관련 법규변천경위

4절 서두의 입지확보개념에서 기술한 狹義의 보상은 곧 해당物件의 직접적인 매수라고 할 수 있으나 廣義의 보상은 해당物件의 매수를 포함한 여러 가지 간접적인 성격과 형태의 보상으로서 어업권보상, 이주비용보상, 이주정착을 위한 농경지 및 주택지 또는 주택 등 취득에 따른 조세의 감면, 토지의 양도소득세면제, 매수손실보상과 본 연구주체인 발전소주변지역 지원제도에 입각한 광범위한 지원형태가 있으나, 연구주제본론은 뒤의 제 4, 5장으로

미루고 본 절에서는 입지확보를 위한 직간접적인 보상관련 법규를 年代別로 과거부터 현재로 이어지는 제도와 법령의 변천배경 및 그 경위와 현황을 돌아보는 것이 正論에의 접근방법이 될 것이므로 이를 위하여 주로 1960년대 초반부터 적용되던 관련법규를 年代順으로 기술코자 한다.

- 1961년 7월 1일 : 한국전력공사(3사통합) 출범 후 기존의 정부관계법령 적용
- 1965년 2월 1일 : 한국전력 고정자산관리요령 제정 및 시행
- 1970년 11월 27일 : 한국전력 용지매수요령 제정 및 시행
- 1973년 3월 21일 : 정부, 감정평가에 관한 법률 제정 및 시행(감정회사 설립후 이에 의뢰)
- 1975년 9월 1일 : 공공사업용지 보상규정 제정 및 시행
- 1975년 12월 31일 : 공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행
 - 국토관리법시행령에 의거 토지평가사 또는 공인 감정사 또는 감정기관이 감정
- 1976년 10월 30일 : 공공용지 매수요령 개정 및 시행
 - 감정기관중 2인 이상의 평가를 적용
- ※ 上記 1975년 12월 31일부 특례법상 2元化된 보상법이 적용됨
- 1973년 12월 24일 : 전원개발에 관한 특별법 및 산업기지 개발촉진법 시행
- 1977년 3월 21일 : 공공용지의 보상평가기준 제정 및 시행
- 1978년 8월 1일 : 어업권보상은 수산업법 규정을 준용 시행
- 1979년 1월 1일 : 전원개발에 관한 특별법 제정 및 시행.
 - 이상이 주로 입지확보를 위한 직간접보상 관련법규의 변천개요이고 1987년 10월 29일 발전소주변지역사회와의 협력대책수립 이후의 발전소주변지역 지원에 관한 법률이 1989년 6월 16일 법률 제 4134호로 제정된 이후로 본 연구과제 조사진행중에도

1993년 3월 개정되었으므로 직접 조사연구대상인 그 원리와 제도에 대해서는 다음章 이후에서 거론코자 한다.

사. 지방자치제 중심으로 본 입지과제

전술한 2.의 과거 공해보상기록의 여러 가지 事例와 같이 前節의 현행입지 관련법령 만으로서도 충족될 수 있었던 전원입지확보 추진이 앞으로는 예전과 달리 그 어려움이 현저하게 가증될 것으로 보이는데 그것은 말할 것도 없이 지방자치제의 실시에 크게 기인될 것이므로 이러한 사유와 더불어 난관의 중대가 예상되는 새로운 과제들을 추가하여 정리하면 다음과 같다.

(1) 관계법령의 재정비 검토

- 전원개발에 관한 특례법; 국토이용관리법 전특법, 2원화 체제개선 및 절차간소화
- 국토이용관리법; 공공시설 설치시 예외규정 배제 등 법령운용상 제약완화
- 토지수용법; 토지수용위원회 절차 간소화
- 농지보존 이용법; 농지전용 편입허용기준 상향조정
- 공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특례법; 보상수준의 현실화 및 별도 추가보상제도 신설검토
- 전기사업법; 대규모 지방공단건설 계획입안 및 수립단계 전원입지 사전협의제도 도입
- 세제관련법; 토지구입에 따른 세금면제, 지방제정 양여 등.

(2) 지역협력, 공존체제구축

- 전원입지단계 지역자치제의 자동 참여제도 도입
- 지역지원 제도의 장기전망 개선책 적극 강구

(3) 입지확보기간 장기화 대책수립

- 장기화에 따른 전원입지 계획입안 및 선정 조기 착수 절차확보

- 장기화에 따른 기구인력 조기확보
- 지역협력 전담 홍보인력 조기확보 등으로 대략 압축된다.

4. 사회과학문헌에 비친 施設立地 論據

가. 개 요

19980년 10월 지방자치단체의 의회 설치 및 지방자치단체장 선임을 포함시키는 내용의 헌법개정. 1985년에 이르러서는 국무총리실하에 지방자치제연구회를 가동, 드디어 1991년 7월에 지방자치제실시를 보게됐으나 이에 앞서 1989년 6월과 1990년 3월에는 발전소 주변지역 지원에 관한 법률과 시행령이 각각 제정, 공포되기에 이르렀고, 동법 시행령은 불과 2년여만인 92년에 개정작업이 진행되어 동년 10월 개정(시행 '93. 1. 1)된 사실로 미루어볼때 정치, 사회적 여건의 변동때문만은 아니라 거기에는 지방자치제 실시와 동시에 닥쳐올 상황을 예측치 못하게했던 또다른 이유가 내재하고 있음을 잘 시사하는 듯이 보인다.

오늘날의 전원입지현상이 단기간 경험만을 기초로하여 제정한 현행 지원법령과 제도의 테두리안에서, 입지확보난은 더 이상 쉽게 해소될것으로 기대하기는 어렵고, 개정된 시행령에 따른 지원활동에 의해 실제효과를 확인하기까지에는 조금 더 오랜 시간을두고 관망해야 할 것이다.

따라서 본장에서는 기존의 공해, 환경, 보상등 모든 개별 법령 및 제도와는 그 개념을 달리하여 광의로 고찰한 지원제도의 개선을 위한 기본원리를 사회과학적인 관점에서 관련문헌을 조사·원용하여 다음 5장이하의 포괄적이며 根本的인 제도개선의 方向을 提示할 論據를 찾고자 한다.

나. 施設立地 주변지역 주민저항운동과 배경

우리 나라에서는 '61년 5.16군사혁명정부가 들어선

뒤로는 '70년대 중반까지만 하더라도 산업시설입지에 즈음한 해당지역의 저항과 반대는 그다지 크게 눈에 띄지 않았으며 설사 있었다 하더라도 문제가 안됐던 것이 그 당시의 상황이었다고 할 수 있을 것이다.

정부나 전력회사 또는 산업체들도 2장에서 기술한 바와 같은 이유로 일반 공중의 입지참여는 없을 것으로 확신했고 정부 및 기업체 자신이 그 결정을 하고 있었다. 국민은 어느 의미에서는 이때까지만 하더라도 정부를 믿어 왔고, 또한 정부측 전문가들도 공중의 건강과 안전을 지켜줄 것이라고 굳게 믿고 있었으며, 환경보존의 개념조차도 정립이 안된 상태였기 때문에 입지결정에 즈음하여 논쟁하는 일은 극히 드물어 순탄했던 것이다.

우리 나라는 '70년대부터 '80년 중반에 걸쳐 어느 의미에서는 눈부신 경제발전을 이룩했고, 원자력에 대한 국민홍보도 없었다. '87년의 민주화 선언과 대통령 직접선거, 게다가 언론의 자유가 보장되면서 '91년에는 지방자치제 실시를 보게 되었다.

이러한 민주화의 물결을 배경으로 하여 국민사이에 공해, 환경문제에 대한 의식이 넓게 싹트게 되며 원자력에 대한 사회적 관심이 고조되어 왔다. 지방자치제 진전과 더불어, 원자력문제가 지방의회 의제에 등장하기에 이르렀다.

1991년 8월 서울대학교 사회학부서가 실시한 여론조사에 따르면, 일반인 대부분이 원자력발전이나 방사성폐기물에 관한 지식이 없다는 결론에 도달했다고 한다. 앙케이트에서 대답한 25%가 나라 전체 전력의 약 50%가 원자력발전에 의해 공급되고 있다는 사실을 모르고 있었고 대다수가 원자력발전에 부정적인 감정을 갖고 있었다고 한다. 또한 응답자의 55%가 원자력발전소 근방에 거주하는 것은 다른 산업시설 주변에 사는 것보다 위험하다고 믿고 있었으며, 많은 주민은 원자력발전소는 폭발한다고 하는 그런 개념 때문에 공포에 사로잡혀 있었다는 것이다.

그리고 성인의 70%가 증가하는 전력수요에 대응하기 위해서는 원자력발전소의 필요성을 인정하고 있으나, 원자력발전시설 주변지역이나 후보지주민은

대개가 안전성에 대한 신뢰성은 낮았고, 방사성영향에 따른 장해의 발생을 염려하는 사람이 많았다.

방사성에 대한 기초지식이 현저히 결여되어 있다고 보겠다.

이러한 배경에는

○일반대중에 대해 원자력의 올바른 정보제공이 이루어지지 않고 있으며

○정부나 전력회사에 대한 신뢰성이 결여되어 있고

○지역주민, 특히 농어민을 부추기는 반대세력으로부터 강한 영향을 받았다는 것 등을 들 수 있다.

한편, 원자력발전시설 인근 지역에서의 반대운동을 살펴보면 '87년 정치, 경제환경의 변화가 주민을 자극하였고 특히 정치, 경제적으로 고립된 농어민들 틈바구니에 끼어들어 일으켰던 반원자력운동이 정부나 기업에 대한 반정부, 반체제운동과 연계하여 전개되었던 것이 특징이었다.

1989년 3월과 '90년 11월에는 우리나라에서는 대표적으로 2개의 커다란 반대운동이 전개된 바 있었는데 그것은 방사성폐기물 처분장건설을 둘러싼 것이었다. '89년 동해안의 영일, 영덕, 울진 3개군의 처분장입지전 지질조사를 진행하던 때에 지방의회, 보도진, 반대조직의 주도로 2500명의 시위가 있었고 지질조사는 중지됐다. 또한 '90년 충남 안면도에서는 정부의 방사성 폐기물 처분장 건설계획에 대하여 1만여명의 주민이 동원된 가운데 강력한 항의시위와 난동이 있었던 탓으로 정부에서는 건설계획을 중지했던 것이다. 이들 2대사건으로 현재까지 우리나라에 있었던 가장 증대한 반원전시위의 획이 그어졌다고 기록될 것이다.

이 두가지 사건은 중앙의 환경단체가 지역주민과 연대하여 근거도 없는 소문이나 표어를 걸어 놓고 투쟁했던 것으로 기록됐다. 그 내용중 일례를 들어보면, 원자력발전소나 방사성폐기물시설은 원자폭탄과 같이 폭발한다, 시설로부터 20~40km 권역의 마을은 일상적인 방사선누출에 의해 황폐해지며, 방사선 때문에 신체에 이상을 가진 어린이가 출생한다, 농수산물에 오염된다, 토지가격이 떨어진다 등등이다.

이렇게 본다면 우리 나라에서 일어났던 작년까지의 반원전운동은 반체제, 반정부운동으로 보는 시각이 강했던 것이다. 반원전운동의 제1목표는 원자력의 안전이나 방사선영향이 아니었고 그 당시 체제의 음해였으며 정부공격을 목적으로 하고 있었다고 보는 시각이 강하였다. 민주화선언으로부터 5년, 지방자치제출발로부터 2년이 지난 오늘날에는 신정부지도 하에 일반국민과 지역주민의 올바른 이해와 협조에 바탕을 둔 뿐만 아니라 사업주체측의 시설입지확보로의 접근방식 전환도 적극 고려하여 원자력을 포함한 전원개발추진에 임해야 할 것이다.

다. 전통적으로 채택되는 보편적인 입지 결정방식의 문제점

1986년 3월 한전이 태안(서산)에 화력발전소 건설대상으로 국토이용변경신청서를 제출한 다음부터 입지지역주민 사이에 반대운동이 일기 시작했다. 이 반대운동은 점차 확산되어 사태가 심각한 양상으로 발전한 결과 건설부의 국토이용관리법상 용도지역 변경허가신청(4차)에 묶인 채로 5년을 표류하던 끝에 '92년 3월 7일 착공을 보게되었다. 그 외에도 울진, 영광, 원전 후속기 증설입지를 둘러싼 갈등 등 최근 전원입지확보난이 계속되고 있다. 지난 '60~'70년대 미국의 산업시설 입지결정과정은 둘러싸고 등장하는 지역주민의 반대에 관한 성격과 그 과정상 원리적으로 시사하는 점들을 찾아내기 위하여 연구대상이 되었던 몇가지 사례를 들어보기로 한다. Main주의 Seaport 지역경제활성화를 도모하기 위하여 원자력 발전소 및 화력발전소 정유공장 등의 유치를 시도하다가 지역주민의 반대에 봉착하여 실패한 사례, 원자력발전소 건설을 둘러싸고 환경보호단체와 사

업주체간에 9년에 걸친 투쟁과정과 그후에 실패직전에 놓인 New Hampshire 주 Seabrook사례와 그밖에 발전소건설의 예는 아니지만 Illinois주의 Wilsonville에서의 有害폐기물 처리장 건립입지에는 일단 성공하였으나 그후 지역주민의 강력한 반대에 부딪쳐 결국 처리장이 폐쇄됐던 내용들에서 장소선정과 관련하여 표출된 공통점은 “가치관과 기대감의 근본적 상충”이라고 결론짓고 있다.

사업을 추진하는 정책담당자의 입장에서는 전원개발의 공익성과 필수성 등을 주장하면서 기술적 측면에서도 문제가 없고 안전한 것이라고 주장한다. 또한 그러한 사실을 지역사회 역시 충분히 납득할 수 있다고 생각하며 지역사회에 대한 성실한 동반자로서 책임을 인식하고 사업에 관한 여러 정보를 기꺼이 제공할 필요는 느끼나 그 이상의 것을 할 이유는 없다고 생각한다. 이와 같이 기대감은 지역주민들의 그것과는 상충하게 된다.

지방자치제가 실시된 후에 우리나라도 조만간 유사한 상황에 빠지게 될 것으로 예상된다. 정책담당자가 주도하는 전력사업권은, 지역주민의 입장에서 보면 입지선정에 관한 자신의 운명은 자신이 결정하고 통제해야하는 지역사회적 권리에서 볼 때 보다 하위에 있는 것이며 부수적인 것이라고 주장한다. 지역주민들은 과거 정책담당자가 분석천명하였던 기술적 안전성에 문제가 발생하여 피해가 발생했다고 믿고 있는 유사한 사례와 사실을 상기시킨다. 이런 사유로 양측 당사자는 쉽게 풀리지 않는 갈등상태에 빠지게 된다.

위의 사례들에서 살펴본 바와 같이 시설입지선정에 관하여 예외가 있기도 하지만 일반적으로는 항상 갈등과 불신의 문제가 뒤따르게 마련이다. 이러한 상황전개를 Alennis Ducsik박사는 “전력공급계획 및

• 원자력 소식 •

작년 사상 최고의 원전이용률 올려

87.1%로 국내전력의 40.3%를 공급

(자료 : 원자력발전)

지난해 우리나라 원자력발전소에서 생산된 전력량은 581억 4천만kWh로 국내 총발전량 1,444억 4천kWh의 40.3%를 차지하였다. 국내 발전설비의 27.5%를 차지하고 있는 원전에서 이와 같은 발전실적을 올린 것은 우수한 원전운영능력을 바탕으로 설비이용률이 16년 원자력발전 사상 가장 높은 87.1%를 기록한 데 따른 것이다.

환경"이라는 저서에서 "確定-發表-防禦"方式("D-A-D"모델)이라고 지칭했으며, 대중은 고도의 기술적인 과정에 따른 입지선정이나 개발을 공유할만한 힘을 갖고 있지 않다는 공사·정부의 사고방식을 반영하는 것이기도 하다. 최악의 경우 대중은 정보나 의사결정으로부터 공히 제외될 수 있다라고 하는 가정은 명백한 사기행위와도 결부될 수 있는 가능성이 있다고 보고 있다. 여기서 입지선정에 있어 현재까지 사용해 오고 있는 이 전통적 방법을 중심으로 살펴보기로 한다.

첫째, 계획단계에서 공사·정책입안자는 전문기술자와 경제 및 법률전문가들과 더불어 입지선정에 관한 기술적 문제를 고려한다. 이 단계에서 정책입안자는 지방공무원이나 이해관계 당사자들과 관련을 맺지 않으려는 것이 일반적인 경향이다. 그 이유는 계획입안자의 입장에서 보면 사업정책과는 관련이 없는 부수적인 문제를 야기할 수도 있다고 생각되기 때문이다. 따라서 적당한 장소가 물색될 때까지는 정책결정을 비밀로 유지하려고 노력하게 되고 결과적으로 관계자의 참여가 배제되게 마련이다.

둘째, 공표단계에서 정책입안자는 주민들에게 사업의 기술적 내용과 장소의 결정을 공표한다. 이때 몇가지 대안도 발표될 수 있지만 대부분의 경우 이때 제시되는 대안 등은 명목적인 걸보기 행위일 뿐, 정책입안자의 결정은 요지부동하다. 공표단계에서 지역주민은 처음으로 정책내용에 접할 기회를 얻게 되며 공청회 등에 참석할 기회를 얻기도 한다. 그러나 최종안에 대한 정책입안자의 입장이 확고하기 때문에 이들의 정책을 바꿀 수 있는 여건이 되지 못한다. 결과적으로 갈등과 반목을 낳을 뿐이다.

셋째, 갈등단계에 이르러 정책입안자들은 강한 반대에 직면한다. 대부분의 주민들은 자신들이 속았다고 생각한다. 즉, 대안없는 여건속에서 찬성하든지 또는 승복하라는 강압을 받는 것으로 여긴다.

지방공무원 역시 정책입안자측과 모종의 연계가 있었던 것으로 오인받기도 한다. 정책입안자들은 이 단계에서 자신 등이 너무 법적인 측면에만 의존했음을 느끼고 지역주민들과 의사소통이 적었음을 인

식케 된다. 그래서 늦게나마 지역주민에게 정보를 제공하려 한다. 그러나 적절한 시기에 해당정보를 지역주민에게 주지 않고, 뒤늦게 주게 되면 지역주민은 이러한 사실을 자신들을 기만하기 위한 의도적인 술책이라고 오해하게 된다.

입지의 결정은 이제까지 전문기술의 전문가에 의해서 진행되어 왔지만 그들은 「최선」의 입지지점을 결정할 때 「조르기」과정을 택해 왔다. 이들의 입지지점들은 빈번하게 독단적으로 한가지에 초점이 맞추어져왔다고 믿어진다. 공사측에서는 다양한 것을 시도하여, 그 시설을 완성시키기 위해 예컨대 주변 주민을 대상으로 교육 또는 홍보를 실시하고 그 사업이 안전하며 가족에게 피해를 주지 않을 뿐만 아니라 이익을 가져다 준다는 것을 나타내려고 하는 것이 옛부터 내려오는 접근방식인 D-A-D의 특성인 것이다.

사업주체에게 가장 효과적인 방법을 상호 배우기 위해 많은 부인들이 주체가 되는 반대집단들이 국경을 넘어서 연락조직망을 형성해 왔다. 이렇게 하다 보니 보도매체는 시청자들에게 "불거리"가 되는 활극을 제공케 됐다. 정치 지도자는 사회적 필요성이라는 것보다는 오히려 자신들의 정치적 경력에 손상이 되는지의 여부에 관심을 집중시켜 하나의 사업에의 진퇴문제를 분석한다. 양측 모두가 자기나름대로 연구를 하고 자기나름의 「사실」을 찾아낸 후 자기측의 과학자를 제공하여 하나의 사례, 이른바 "반대과학"을 지지하였다. 입지연구자는 여지껏은 대중이 기술문제에 대해서는 과학자를 신뢰하지만, 기술문제가 정치문제와 뒤섞일 때는 모든 것에 도전적 태도로 나온다는 것을 알게 되었다. 이와 같은 「전문가」간의 논쟁에서는, 진실한 과학적 의견일치가 중요한데도 불구하고 각기의 입장에 같은 중요도가 부여되는 것이 통상적인 예로 되어 있다. 상호 모순되는 「사실」은 혼란을 야기하여 과학적 불안정을 초래한다. 그결과 암초에 걸려 지연되게 마련이며 대부분의 경우 사업은 중지된다. 이러한 문제를 「NIMBY」라고 부른다.

☛ 다음 호에 계속