

환경분쟁조정

02. 부안군 방사성폐기물 건립의 갈등



I. 공공갈등 사례분석의 개요

1. 공공갈등 사례분석의 중요성

공공갈등이란 “공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”을 말한다. 주로 정책을 수립·집행하는 공공기관과 지역주민 사이에 발생하는 정책갈등이 이에 해당한다. 광의의 개념으로 볼 때 정부기관 간의 갈등이나 민간 간의 갈등도 공공갈등에 포함된다. 그럼에도 이 강의에서 주로 공공기관과 지역주민 간의 정책갈등에 초점을 두는 이유는 공공기관과 지역주민의 갈등에 대해서는 정형화된 해결절차가 마련되어있지 않다. 그렇기 때문에 갈등의 해결은 마치 과학자나 예술가의 창조적 활동처럼 창의적 해결책이 더욱 요구되고 있다.

공공갈등사례에 대한 체계적인 분석은 공공갈등으로 과도한 사회적비용이 발생하고 있고, 공공갈등으로 정책 실패가 되풀이 되고 있으며, 공공갈등현상에 대해 마땅한 처방책을 제시하지 못하고 있다는 점 등의 현실적 문제를 고려할 때 그 중요성은 결코 적지 않다. 이러한 문제에 대한 적절한 해법을 구하기 위해서는 다음과 같은 여러 질문에 대한 이해가 선행되어야 한다. 정부와 주민을 비롯한 갈등당사자 간에는 갈등현안에 대한 인식에 어떠한 차이가 있는가? 정부와 주민은 왜 서로를 불신하게 되는가? 이해당사자들간에 갈등을 일으키는 요인은 무엇인가? 생성된 갈등은 어떠한 이유로 증폭되는 것일까? 상대방을 설득하기 위해 자기 것의 일부를 양보하며 협상하려면 어떠한 조건이 성숙되어야 하는가? 어떠한 경우에 갈등당사자들은 갈등적 관계를 지양하고 협력관계로 나아가는가?

공공갈등사례에 대한 분석·평가결과는 다양하게 활용될 수 있다.

첫째, 분석·정리된 갈등사례는 향후 유사한 갈등을 해결하는 데 유용한 시사점을 제공할 수 있는 자료로 활용될 수 있다. 행정의 민주화, 분권화, 정보화가 빠르게 진행되면서 정부의 정책추진 과정에서 수많은 정책갈등이 빈발하고 있다. 일부 갈등은 성공적으로 해결되는 반면 어떤 갈등은 문제 자체로 남아 있어 더 이상 정책추진을 불가능하게 만들고 있다. 갈등해결에 성공한 사례는 성공한 대로, 실패한 사례는 실패한 대로 분석·정리됨으로써 향후 중요한 갈등사례로서 활용될 수 있다.

둘째, 전문적인 갈등분석능력을 제고하는 데 활용할 수 있다. 갈등을 어떠한 측면에서 어떠한 염두를 두고 분석하느냐에 따라 분석결과와 향후 대응방안은 확연히 달라진다. 그만큼 갈등분석에는 고도의 전략적 관점에 입각한 체계적인 상황분석능력이 필요하다.

셋째, 공공갈등에 대한 체계적인 대응 능력을 강화하는 데 활용할 수 있다. 공공갈등의 경우에는 기존의 단발성 대응방식에서 벗어나 점차 체계적이고 관리적인 대응방식으로의 전환이 모색되고 있다. 갈등이 발생한 후에 해결에만 급급해 할 것이 아니라 사전에 갈등을 예견하여 예방할 수 있는 조치를 강구하는 것이 필요하다는 방향으로 옮겨지고 있다. 즉 기존의 사후적 대응에서 이제는 사전적 대응으로 전화되어야 하고, 이를 위해 정책의 기획과정에서 갈등을 분석하고 진단해야 할 필요성도 높아지고 있다. 따라서 과거의 갈등사례에 대한 분석결과는 공공갈등에 대한 조직적·체계적 대응능력을 제고시켜 줄 수 있다.

넷째, 갈등사례분석을 위한 다양한 접근법이 시도되고 형성될 수 있는 계기를 만들 수가 있다. 갈등사례분석이 갖는 가장 큰 특징은 갈등상황에 대한 다양한 해석과 접근이 가능하다는 점이다.



2. 공공갈등 사례분석의 구성요소

다양한 갈등사례를 분석·정리하여 갈등예방 및 해결에 활용할 수 있도록 해야 한다는 당위적 필요성에는 모두가 공감한다. 특히 다양한 유형과 성격을 가진 공공갈등의 경우 사례분석방법(case analysis method)을 통해 분석·정리하는 것은 다양성을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 구체적인 분석방법을 놓고 분석자마다 생각이 다르고 다양한 방법론과 접근법이 사용되고 있어 자칫 갈등사례 간의 비교분석을 통해 시사점을 이끌어내기가 무척 어려운 경우가 많다. 이 같은 점을 감안해 이 강의에서는 갈등사례분석에 적용될 수 있는 공통분석모형을 개발하고, 그에 따라 사례를 분석함으로써 비교분석이 가능하도록 하였다.

공통분석모형의 주요 내용은 다음과 같다.

첫 번째 분석요소는 갈등의 발생배경과 전개과정이다. 여기에서는 갈등이 발생하게 된 개요를 적시하고 갈등의 전개과정을 서술하는 데에 초점을 맞춘다. 갈등이 발생하게 된 배경을 좀 더 깊이 있게 이해시키기 위해서는 사업 또는 정책의 내용, 목적, 기대효과를 기술할 수 있다.

두 번째 분석요소는 갈등의 주요 성격에 대한 분석이다. 여기에서는 발생한 갈등이 비선호시설의 입지와 관련된 것인지, 개발과 보전에 관련된 것인지, 단순한 이해갈등인지 등을 파악해 갈등의 해결 차원에서 큰 방향을 잡는 데 초점을 맞춘다.

세 번째 분석요소는 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자를 분석하는 것이다. 이 단계에서는 핵심 갈등쟁점을 먼저 파악한 후 그 외의 주요쟁점을 분석하고, 각 쟁점별 이해관계자의 입장과 이해과계를 파악하는 데에 초점을 맞춘다. 특히 갈등지도(conflict mapping)와 같은 분석기법을 활용해 쟁점별 연합(coalition) 또는 동맹(alliance) 관계를 파악 하는 것이 중요하다.

네 번째 분석요소는 갈등의 원인 분석으로, 핵심 갈등원인과 주변원인으로 구분하고 나아가 갈등의 발생원인과 발생한 원인을 지속시키는 요인이 무엇인지를 파악하는 데에 초점을 맞춘다. 갈등의 원인분석은 갈등의 해결과정을 거쳐 갈등원인이 어느 정도나 해소됐는지 여부를 판단하는 데에 중요한 판단기준이 된다.

다섯 번째 분석요소는 갈등관리 과정의 분석으로, 갈등단계별 또는 갈등주기별로 갈등이 해결되는 과정이나 또는 쟁점별로 해결되는 과정을 기술하는 데에 초점을 맞춘다. 여기에서는 이해관계자 사이에 협의기구를 설치해 협상하는 과정이나 서로 충돌하는 쟁점을 어떻게 조화시켜나가는지를 생생하게 분석하는 것이 중요하다.

여섯 번째 분석요소는 갈등관리의 평가로, 갈등과정에서 진행된 협의 과정과 이해관계자 사이의 상호작용, 나아가 갈등쟁점의 해소 정도에 대한 평가를 중점적으로 다룬다. 따라서 갈등해결에 기여한 요인과 한계요인을 구분지어 각 요인이 갈등관리에 미치는 영향을 분석하는 것이 이 단계에서는 중요하다.

일곱 번째 분석요소는 사례분석의 시사점을 도출하는 것으로, 사례분석의 마지막 부분에 해당된다. 갈등해결방식이 다른 갈등사례에도 적용 가능한 것인지 여부를 분석하고, 사례분석의 결론에서 도출되는 교훈이 향후 유사한 갈등이 반복됐을 때 유용하게 활용될 수 있도록 교훈과 시사점을 파악하는데에 초점이 맞추어진다.



II. 사례1 : 부안군 방사성폐기물처분장 건립

1. 갈등의 발생

1) 부안군 방사성폐기물처분장 건립추진 배경

방사성폐기물처분장의 건립추진은 국가에너지의 원자력발전에 대한 의존도가 높다는 사실과 무관하지 않다. 원자력발전은 1978년 고리원전 1호기가 가동된 이래 고리, 월성, 울진, 영광 등에 18기가 가동 중인데, 국내 전력생산의 40% 이상을 차지할 만큼 에너지원으로서 그 의존도가 높은 편이다.

원자력발전의 에너지 의존도가 높은 현실에서 발전의 부산물인 원자력폐기물처분장 시설건립은 불가피하지만 그 시설이 가진 기피시설적 특성으로 인해 방폐장 건설은 쉽게 해결되지 않은 골치 아픈 문제이다. 우리나라는 이미 오래전부터 방사성폐기물처분장 부지를 선정하기 위해 노력해왔으나 19년 이상 부지선정을 둘러싼 정부와 지역주민의 갈등으로 부지를 선정하지 못했다. 원자력발전에 따른 방사성폐기물 저장시설의 포화시점에 대해서는 관련 과학자나 전문가 사이에도 많은 논란이 있지만, 그럼에도 불구하고 다가오는 방사성폐기물저장시설의 포화는 방폐장의 건립을 요구하는 현실적인 문제이다.

그동안 정부에서는 1986년 과기부 주관으로 사업을 추진하여 1988년 11월 동해안 일대 울진, 영덕, 영일 세 곳을 부지로 선정하였으나 주민반발에 따른 조사중단으로 실패했다. 다시 1990년 9월 안면도를 후보지로 선정하였으나 지역주민의 반대로 1991년 6월 백지화하였고, 1994년 6월에는 양산, 울진 지역에서 유치를 신청하였으나 역시 지역주민 간 갈등으로 무산되었다. 이후 1996년에 관계법령을 개정하여 사업추진을 산업자업부가 주관하도록 하고, 1998년 9월 국가 원전수거물관리대책을 확정된 후 시설부지를 지자체 대상 유치공모방식으로 변경하였다. 선정방식의 변경을 통해 2000년 6월부터 2001년 6월까지 임해지역 기초자치단체를 대상으로 유치공모를 하였으나 유치청원한 지역 모두 주민갈등을 이유로 한 지자체의 거부로 무산되었다.

급기야 정부는 지자체의 자율유치를 통해 부지를 확보하는 방식으로 추진하고자 2003년 4월 15일 국무회의에서 양성자가속기 사업과의 연계추진을 결정하고, 4월 21일에는 정부 10개 부처 장관의 공동명의로 지원계획을 발표하였다. 그리고 2003년 5월 1일에는 4개 후보지 외의 지역에서도 신청이 가능하다는 내용의 공고를 냈고, 이에 4개 후보지 외의 지역인 장흥, 군산, 삼척 등이 관심을 표명하여 협의하였으나 지질부적합 등 여러 이유로 후보지 선정은 또다시 실패하였다.

이때 2003년 7월 1일 전북 부안군이 위도면 지역주민의 원전수거물관리시설 유치신청 청원을 계기로 김종규 부안군수가 7월 11일 산업자원부에 방사성폐기물처분장 유치신청서를 제출하면서, 부안군 위도는 본격적으로 방사성폐기물처분장 입지후보로 등장하였다. 2003년 4월 21일 정부가 발표한 지원계획은 부안군의 입장에서 어떠한 이유로 방사성폐기물처분장을 유치하고자 하는지를 간접적으로 이해할 수 있다. 그 주요 지원책(산업자원부 외, 2003. 4. 21)을 보면 첫째, 방사성폐기물관리시설을 유치하는 지역에서 양성자가속기사업을 신청할 경우 특별가산점 부여, 둘째, 유치지역에 한국수력원자력(주) 본사 이전, 셋째, 3,000억 원의 지역지원금 제공, 넷째, 지역주민에 대한 직접지원 확대 등이었다. 부안군의 방사성폐기물처분시설을 유치신청은 다분히 지역발전의 관점에서 선택한 것이었음을 알 수 있다.



2) 갈등의 발생

2003년 7월 1일 부안군 위도 주민으로 구성된 위도방폐장유치위원회가 부안군의회에 원전수거물관리시설 유치신청서를 접수하자 그 다음 날인 7월 2일에 방폐장 건설을 반대하는 지역주민과 단체(34개 단체참여)를 중심으로 핵폐기장백지화·핵발전소추방방법부안반핵대책위를 발족시켰다. 부안반핵대책위는 핵폐기장 유치공청회장 앞에서 반대시위를 하고, 7월 9일에 군수와 면담을 하여 반대의견을 확인하기도 하였다.

그러나 위도방폐장유치위원회의 유치청원, 지역발전 등을 근거로 7월 11일 오전 9시 30분경에 부안군수가 원전수거물관리시설 유치선언을 전격 발표함으로써 분위기는 급반전되었다. 부안군의회에서 방폐장 유치청원의 건이 부결되었음에도 부안군수가 7월 14일 산업자원부에 '원전수거물관리시설유치신청서'를 제출함으로써 방폐장 유치를 둘러싼 부안지역에서의 갈등의 서막이 오르기 시작하였다. 당시 부안군수가 의회의 부결에도 불구하고 서둘러서 방폐장 유치선정을 한 것에는 방폐장 유치신청 마감 날을 놓치지 않기 위한 의지가 작용한 것이기도 하였다.

이후 7월 21일에 부안군의회는 부안군수사퇴권고 결의안을 의결 하였으며, 지역주민들은 방폐장 유치반대를 위해 촛불시위, 등교거부, 해상시위, 고속도로점거 등 다양한 집단행동을 벌였다. 그리고 부안지역의 갈등도 부안군과 지역주민 간, 위도 지역주민과 부안군 지역주민 간, 지역주민과 정부 간 등 여러 형태로 전개되어나갔다.

2. 갈등전개과정

갈등사태의 갈등주기를 '갈등 생성 및 잠복기' → '갈등 표면화기' → '갈등 확대기' → '갈등 완화기' → '갈등 해소기' 의 과정을 거친다고 볼 때, 부안군 방사성폐기장 건립 사례의 경우는 이와 같은 갈등주기모형의 제 단계가 시기별로 뚜렷하게 나타나고 있으며, 현재는 경주가 방폐장 후보지로 선정됨으로써 외면적으로는 갈등 해소기를 거쳐 갈등 소멸 상태에 있는 것으로 파악할 수 있다.

1) 갈등 생성 및 잠복기

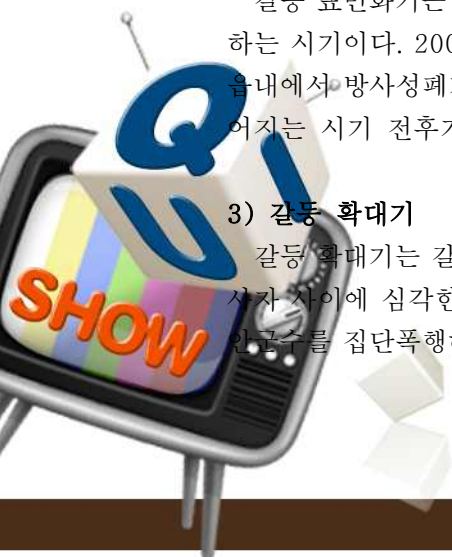
갈등 생성 및 잠복기는 갈등이 표면화되기 이전으로서 갈등의 요인이 되는 사업이나 정책이 수립되었으나 완전히 공개되지 않아 이해관계자의 반발이 명시적으로 나타나지 않은 상태이다. 부안 방폐장 입지갈등의 경우 정부의 지원책이 발표된 2003년 4월 21일부터 2003년 7월 1일 방사성폐기물처분장에 대한 부안군의 유치신청 청원서가 접수 되는 시기를 갈등 생성 및 잠복기로 볼 수 있다.

2) 갈등 표면화기

갈등 표면화기는 잠재적 상태로 있는 갈등이 특정 사건이나 정책발표를 계기로 표면으로 부상하는 시기이다. 2003년 7월 11일 부안군수의 방사성폐기물처분장 유치선언을 시작으로 부안군 읍내에서 방사성폐기물처분장 유치반대 시위를 하는 등 부안군수 퇴진을 위한 대규모집회가 벌어지는 시기 전후가 이 시기에 해당한다.

3) 갈등 확대기

갈등 확대기는 갈등이 증폭되는 단계로서 갈등의 규모가 확대되고 갈등의 강도가 커져 갈등당사자 사이에 심각한 대립이 나타나는 시기이다. 2003년 7월 25일 대규모 시위 이후 김종규 부안군수를 집단폭행하는 시기를 갈등 확대기로 볼 수 있다. 이 시기의 대립과 갈등은 부안항쟁이



라 불릴 정도로 폭풍우처럼 격렬했다.

부안군 주민의 내부 갈등도 점차 심화·고조되어갔다. 방폐장을 반대해온 부안반핵대책위원회에서는 방폐장 유치 백지화 투쟁을 줄기차게 주장하였으나 위도발전협의회 측에서는 핵폐기장 유치를 위해서라면 위도를 전북 군산시나 전남 영광군으로 포함시키는 행정개편을 요구할 수도 있다고까지 주장하는 등 지역주민 간의 갈등도 극에 달하였다.

4) 갈등 완화기

갈등 완화기는 극에 달한 갈등을 빚었던 갈등당사자 간에 협의 및 협상 등의 의사소통을 통해서 갈등의 규모나 강도가 약해지는 시기이다. 부안군수가 폭행당하는 등 갈등과 대립이 격화되면서 정부와 부안반핵대책위 간에 해결의 실마리를 찾기 위해 '부안지역현안해결을위한공동협의회'를 구성하여 대화와 협의를 모색하고, 2004년 2월 정부의 방사성폐기물처분장 부지 신규유치 공모를 재시도하는 시기를 갈등 완화기로 볼 수 있다.

5) 갈등 해소기

갈등 해소기는 갈등 완화기에 나타난 이견조정 후속 결과 혹은 개선된 협상과 합의모색으로 갈등이 소멸되는 시기이다. 정부가 방사성폐기물처분장 추진상의 문제점을 인정하고 새로운 방식을 통해 부지를 선정하는 방향으로 전화하면서 2004년 12월 1일 방사성폐기물처분장 부지로서 부안군의 법적 자격이 완전 종료되는 시기를 갈등 해소기로 볼 수 있다.

Ⅲ. 갈등의 주요 성격

1. 비선호시설의 입지갈등

부안군의 방사성폐기물처분장 부지선정을 둘러싼 갈등은 방사성폐기물처분장이라는 위험시설 입지갈등의 성격과, 비용-편익의 불일치 문제가 자리하고 있다. 전형적인 님비시설의 입지에서 나타나는 문제로 비용은 집중되어 있으나 편익은 분산되어 있는 성격을 가진다.

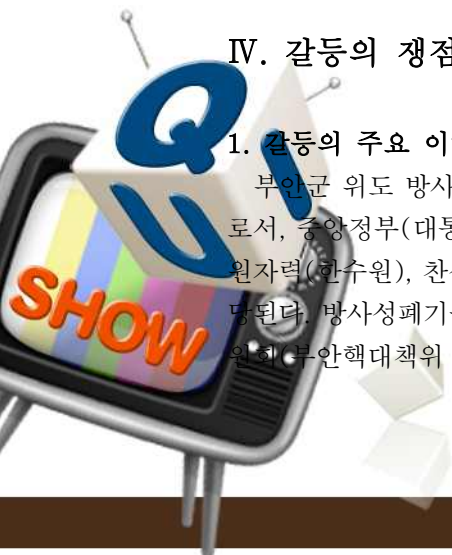
2. 복합적 갈등문제: 가치, 인식갈등의 문제

본질적으로 부안군의 방사성폐기물처분장 부지선정을 둘러싼 갈등 문제는 기존의 갈등사례와 달리 가치의 문제, 인식의 문제, 지식의 문제 등이 강하게 얽혀 있는 복합적 갈등의 성격을 지니고 있다.

Ⅳ. 갈등의 쟁점과 주요이해관계와 분석

1. 갈등의 주요 이해관계자 분석

부안군 위도 방사성폐기물처분장을 유치하는데 찬성하는 우호적인 집단은 사업 시행의 주체들로서, 중앙정부(대통령, 국무총리, 행정자치부, 산업자원부 등) 지방정부(도시사, 군수), 한국수력원자력(한수원), 찬성지역 주민(위도발전협의회, 국책사업유치추진연맹, 유치추진위원회) 등이 해당된다. 방사성폐기물처분장 유치에 반대하는 행위자는 핵폐기장백지화핵발전소추방범부안대책위원회(부안핵대책위 혹은 반대범군민대책위원회)를 중심으로 한 다수 부안군민들과 이들을 지지하



는 각종 환경·종교·시민단체들이다.

2. 갈등의 쟁점

1) 방폐장의 위험문제

방사성폐기물처분장의 위험문제는 과학기술적 지식만으로 해결되기 어려운 위험지각과 관련된 문제로서 이를 둘러싸고도 논쟁이 있었다. 일반적으로 방사성폐기물의 위험은 인공적이며, 친숙하지 않고, 재앙적이며, 위험발생과정이 잘 알려져 있지 않고, 지역주민들에게는 상대적으로 편익이 적으며, 부과된 위험이라는 특징을 갖고 있다. 이러한 점들 때문에 방사성폐기물에 대한 주관적 위험수준은 개인 간의 편차가 클 수 있다.

2) 부지선정과정에서의 의견수렴 및 절차 문제

부안군 위도 방폐장 유치를 둘러싸고 나타난 또 하나의 논쟁은 지역주민의 의견수렴 없이 독단적으로 방폐장 유치를 결정하였다는 점이다.

3) 보상 문제

부안군 위도 방폐장 부지선정을 둘러싸고 나타난 보상문제는 민감하고 첨예한 쟁점이기도 하였다. 기본적으로 위도지역 주민이 방폐장 유치를 추진한 것은 그 대가로 제공되는 다양한 지원 사업을 통해 지역발전에 대한 염원을 해결한다는 생각뿐만 아니라 지역주민의 생존차원에 따른 보상심리도 작용하고 있을 것이다.

V. 갈등의 원인

1. 갈등의 원인

1) 부지선정과정에서 의견수렴과 적법절차의 소홀

부안 방폐장 부지선정과정에서 갈등을 유발한 근본적인 요인은 바로 부지선정과정에서 의견수렴과 적법절차를 소홀히 하였다는 점이다.

2) 일관되지 못한 보상방침

이미 앞의 쟁점에서 살펴보았듯이 방폐장 부지선정을 추진하는 사업자와 정부는 내부적으로는 잠정적인 보상방안을 가지고 있었는지 모르지만 큰 틀에서 합리적이고 보상방법에 대한 설계는 없었던 것으로 보인다.



VI. 갈등관리과정의 분석

1. 갈등해결을 위한 접근

부안군 방사성폐기물처분장 건립을 둘러싼 갈등은 다른 어떤 갈등 사례에서 관찰된 갈등양태보다 복잡적이고 치열한 상태로 전개되었다. 갈등당사자 간의 갈등문제 해결을 위한 해법의 탐색도 그만큼 어려운 일이었다.

2. 갈등해결의 과정

부안군 방사성폐기물처분장 건설을 둘러싼 갈등문제는 갈등당사자 간 협의를 통해서 해결되기 보다는 정부와 부안반핵대책위원회 간의 힘겨루기의 양상으로 전개되었다. 이렇게 진행된 이유는 과거의 많은 실패에도 불구하고 정부의 밀어붙이기식 관행이 여전히 작용하였기 때문이라고 할 수 있다. 여기에 부안군수의 민의수렴 과정에서의 절차적 흠결도 기여하였다. 정부가 앞에서 제시한 것과 같이 3,000억 원의 지원금을 비롯해 수많은 지역개발의 보상책을 제시했음에도 불구하고, 이러한 요인들은 부안반핵대책회의를 중심으로 한 부안군 지역주민의 입장을 바꾸지는 못하였다.

이렇게 당시 부안지역 현안 해결방안이나 부안문제 해결방안에서 나타난 내용은 문제해결을 위한 접근에 상당한 차이가 있었음을 보여준다. 그 밖의 합의사항으로는 양측의 견해를 좁히기 위하여 소위원회 구성을 논의한다는 것과, 소위원회의 운영은 양측 간사에게 일임하고 차기 본회의에서 쟁점을 하나로 압축하여 충분히 논의한다는 것이었다.

VII. 사례분석의 시사점

1. 내실 있는 공론화 필요

갈등은 단선적이지도 않고 정태적이지도 않으며, 여러 요소가 복합적으로 작용하고 있는 복잡한 동적 과정에서 나타난다. 사전공론화는 실패의 가능성이나 문제의 발생 가능성을 낮추어 줄 수 있다. 하지만 부안군 방사성폐기장 시설 유치의 경우는 시설에 대한 시급성이나 시설부족에 대한 공론화 노력이 부족했던 것으로 평가된다. 현안에 대한 충실한 사전공론화는 발생 가능한 갈등을 미연에 방지할 수 있도록 한다는 점에서 갈등예방에 효과적이다.

2. 합리적 절차 마련을 통한 정책 개선

방사성폐기물처분장 건립을 둘러싼 갈등에서 부지선정과정에서 주민의견수렴과 주민투표방법 등 합리적 절차의 부족문제는 지속적으로 남았다. 이 과정에서 지역주민은 주민투표제와 같은 방식을 통해서 방폐장 유치를 둘러싼 절차적 합리성의 문제를 해결하고자 하였다. 부안군 지역주민의 이러한 노력은 원전센터 부지선정절차의 개선을 야기하는 등 제도적 합리성을 제고하는 데 기여하였다.

3. 장기적인 계획을 통한 국책사업의 추진

국책사업은 그 성격상 다른 정책이나 사업에 비하여 영향력이 광범위하며, 때문에 그 결정이 다 집행실패는 불필요한 비용의 지불뿐만 아니라 많은 부정적 파급효과를 가져온다. 방사성폐기



물처분장과 같은 국책사업의 경우 보다 장기간의 기획을 통해 치밀한 계획을 만들 필요가 있다.

