「지방정부연구」 제23권 제3호(2019 가을): 211-235

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.3 (2019 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.3.9

기피시설 입지에 관한 로컬거버넌스 정립 방향: 방사능폐기장의 사례*

임 은 옥

국문요약

본 연구는 방사능폐기장 입지선정 사례를 중심으로 기피시설 입지에 관한 효과적인 로컬거버넌스의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 이해관계자들과의 면담내용과 원전 관련 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하여 기존 방폐장 입지선정 거버넌스의 실태를 파악하고, 거버넌스 참여자의 역할과 참여기제를 중심으로 새로운 로컬거버넌스의 방향과 구체적인 입지선정 방법을 제시한다. 본 연구가 제안하는 뉴거버넌스는 방폐장 입지결정에 있어 수용성보다 안전성을 더 비중 있게 고려하는 모델로 주민 다수의 수용성이 담보된다는 전제하에 안전성을 우선적으로 확보하는 것이다. 이를 위해 현행 주민투표제의 한계를 독립적인 정부위원회의 과학적·객관적 검증으로 보완할 것을 제시한다. 주민투표의 찬성률로 최종 입지를 선정하는 것이 아니라, 응모한 지역의 주민투표 결과 과반(또는 2/3)의 찬성률이 나오는 지역을 대상으로 최종적으로 부지선정위원회가 가장 적합한 지역을 평가하여 선정하는 것이다. 또한, 뉴거버넌스에서 해당 기초자치단체와 기초지방의회가 입지의사결정에 있어 주요한 역할을 해야 함을 강조하며, 입지결정 이후 모니터링 과정에 새로운 참여자로 원자력지역재단과 산업통상자원부 원전지역주재관을 제안한다.

주제어: 로컬거버넌스, 기피시설입지, 방사능폐기장, 참여기제, 주민투표

Ⅰ. 서론

2017년 미사일 방어시설인 사드 부지가 경북 상주로 결정되고 2016년에 김해공항 확장으로 결정된 영남권 신공항의 입지선정 문제가 2019년에 부산권과 대구권의 충돌로 재점화된 것처럼 국가적 차원의 님비(Nimby)와 핌피(Pimfy)시설[1] 모두 입지선정 과정에 예외 없이 지역 간 갈등과 국가적 논란을 야기하고 있다. 2015년 기준 발전전력 에너지원의 31.5%를 차지하여(산업통상자원부, 2016:41), 국가기간 시설로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 원자력 발전 관련 시설 역시 입지 결정 과정에 큰 어려움을 겪어오고 있다.

원전 관련 시설의 입지선정은 국가의 성공적 에너지 정책을 위한 출발점임에도 이를 위한 효율

* 이 논문은 경희대학교 미래사회에너지정책연구원의 지원(20161556)을 받아 수행된 연구입니다.

1) Nimby(기피시설): Not in my backyard, Pimfy(선호시설): Please in my front yard.

적 참여기제(participatory mechanism)는 아직 미비한 실정이다. 한수원이 2014년 경주 방폐장을 건설하기까지 1986년부터 무려 30년 동안 안면도, 굴업도, 위도 등 예정부지가 9번이나 바뀔 만큼 정부 관련부처와 지방자치단체, 지역주민 간에 다툼과 갈등이 끊이질 않았다(전기신문, 2015). 2004년 주민투표제가 도입된 이후 2005년 새로운 주민투표제도에 의해 경주시가 89.5%의 절대적 찬성률로 방폐장을 유치하였으나 경주지역의 연이은 지진은 이 지역의 적지(適地) 여부에 대한 의문과 함께 국가의 인센티브 제공과 연계한 주민투표의 시행이 과연 적절한 입지선정 방법이었는지에 관한 새로운 논란을 제기하고 있다.

특히, 2017년 5월 대법원은 삼척시 선거관리위원회와 삼척시장의 소송에서 "원전 유치신청 또는 그 철회는 주민 복리와 밀접한 관련이 있어 지자체의 사무에 속한다"라고 최종판결함으로써, 앞으로 원전시설 입지에 관한 국가정책의 결정 도구로서 해당 기초자치단체의 주민투표가 가장 강력하고 필수적인 제도적 수단이 될 것으로 예상된다. 이 경우 모든 이해당사자가 함께하는 숙의과정이 생략된 채 전국적 조직을 갖춘 소수 집단이 여론형성을 주도하고 결과적으로 주민투표 결과를 좌지우지할 수 있는 상황이 닥칠 수 있다. 이런 불행한 사태에 선제적으로 대비하기 위해서는 정책결정에 참여해야 하는 모든 당사자들을 효과적으로 연계하여 해당 지역을 정책결정과정에 참여시키는 협력적 로컬거버넌스의 구축이 매우 시급하다.

본 연구의 목표는 원전 관련 시설의 입지결정에 활용될 수 있는 로컬거버넌스 모형을 제시하는 것이다. 이를 위해 관련 법령검토, 원전 관련 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과와 관련 공무원, 지방의원, 공기업 관계자, 환경단체 대표자 등의 이해관계자 면담내용을 활용한다. 정부차원에서 지역주민에게 님비시설 설치의 반대급부로 인센티브를 제시하고 지역주민이 이를 참고하여 시설입지의 찬반을 묻는 단 한 번의 주민투표제를 실시하는 것이 현재 활용되고 있는 정책패러다임이라면 본 연구에서 조사하는 대안적 패러다임은 해당 지역의 이해당사자가 네트워크로 연결되는 로컬거버넌스를 구축하여 이를 통해 중앙부처 등 관련 외부기관과 소통을 하며 정책결정을 하는 것이다. 이 거버넌스 모델에서 주민투표가 배제되는 것이 아니라 최종안을 만들어가는 과정에서 주민투표가 여러 번 시행될 수 있다.

본 논문의 구성을 보면, II장에서는 로컬거버넌스의 개념과 방폐장을 포함한 기피시설의 입지선정에 관한 선행연구를 검토하고, 그 결과를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시한다. 이어서 III장에서는 방폐장 입지선정을 위한 기존 거버넌스의 실태에 관한 전문가 인식조사 결과를 제시하고 그 결과를 해석한다. IV장에서는 기존 거버넌스 실태분석 결과와 관계자 면담조사 결과를 참고하여 새로운 로컬거버넌스의 방향을 제시하고, V장에서는 뉴거버넌스의 방폐장 입지결정 프로세스를 제시한다. 마지막으로 VI장에서는 결론 및 뉴거버넌스의 함의를 제시한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 로컬거버넌스의 개념 및 의의

거버넌스는 전통적인 정부의 단일 지배 개념에 대비되는 개념으로 정부, 시장, 시민사회 등의 다양한 행위주체들 간의 협력 체계를 의미한다(Jessop, 2000). 즉, 전통적 관료제가 정부에 의한 집권, 통제 및 지배의 원리를 따르는 반면, 거버넌스는 분권과 수평적 관계에 기반 한 다양한 행위자들 참여를 전제로 하는 협치의 개념으로 이해할 수 있다. 따라서 거버넌스는 정부의 하향식 의사결정을 지양하고 분권과 상호의존적인 구성원들간의 네트워크에 기반을 두는 공동의사결정을 특징으로 한다(주재복·한부영, 2006). 박상필(2014)은 거버넌스를 정책과정에 시민을 참여시켜 공공문제를 해결하는 시스템으로 정의하고, 공적 영역과 사적 영역 간의 융합을 전제로 하는 현대사회에서는 계층제의 단선 구조가 아니라 수평적 복합구조와 네트워크의 특징을 가지는 거버넌스를 통해 행위자들이 의사결정하고 그 책임을 공유하는 것을 강조한다.

로컬거버넌스(local governance)는 지역이라는 공간적 범위를 기준으로 거버넌스의 유형을 구분한 것으로, 지방정부의 차원에서 지역의 주요 문제를 해당 문제와 관련된 다양한 행위자들이 참여하여 해결하는 기제를 의미한다(주재복·한부영, 2006). 정재진·전영평(2007:37)은 로컬거버넌스를 지역 현안에 대해 지방자치단체와 지역주민이 주요 행위자로 참여하는 협력적 정책결정과정으로 정의하고, 로컬거버넌스의 주요 요소로 지역 문제, 지역주민의 참여, 협력적 문제 해결 및 책임 공유를 제시한다. Stoker(1998)는 정부 부문과 시민단체, 비정부조직, 그리고 다양한 그 외 지방기관을 포함하는 비정부 부문과의 지속적인 상호협력을 전제로 하는 로컬거버넌스 패러다임을 지역개발, 환경, 교통, 범죄 등과 같은 지역 문제 해결에 적용하고자 한다. 즉, 로컬거버넌스는 지방수준에서 관련된 다양한 행위자들이 참여하는 공동의사결정방식으로 참여자가 그 결정의 책임을 공유한다는 특징을 가진다. 로컬거버넌스의 구성 주체는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부, 타 지방정부, 공공기관, 지역주민 등으로 다양하기 때문에 이들 간의 협력적 관계를 보장할 수 있는 '권한 및 역할 배분'과 '민주적 참여 기제의 확보'가 로컬거버넌스의 핵심 요소가 된다.

과거 권위주의 정부에서는 중앙의 사업이 지방의 현안과 연계가 되거나 지역사회에 직접 영향을 미치더라도 주요 정책결정과정에 지방자치단체와 지역주민의 참여가 상당히 제한되었으나, 1990년 이후 지방자치가 실행되고 시민의식이 성숙됨에 따라 정책결정 패러다임이 로컬거버넌스로 변화되었다(정재진·전영평, 2007). 기존 정책결정방식은 중앙정부의 통제와 관중심의 폐쇄적 네트워크에 기반을 둔 관료적 리더십을 요구하지만, 로컬거버넌스는 분권화와 최소한의 중앙통제, 다양한 행위자의 참여가 가능한 개방적 네트워크, 시민사회 중심의 다원주의적 리더십을 필요로 한다(최영출 외, 2006; 남재걸, 2016).

김흥회(2014)는 로컬거버넌스를 중앙정부와 지방정부와의 관계와 지방정부와 시민단체와의 관계로 규정하고 있으며, 지방정부 위기를 극복하기 위해 중앙정부와의 관계뿐만 아니라 지역의 이해관계자들의 역할을 포함하는 근본적인 구조와 틀에 대한 논의가 이루어져야 함을 강조한다. 더

욱이, 방폐장 건설과 같은 중앙정부의 사업이 특정 지역에 영향을 미치는 경우에는 중앙정부, 해당 지방자치단체, 지역주민을 포함한 지역당사자들 간의 복잡한 갈등이 야기되며 이러한 갈등의 해결은 매우 어렵기 때문에 로컬거버넌스의 관점에서 접근할 필요가 있다.

2. 원전 관련 시설 입지선정에 관한 선행연구 검토

원전 관련 기피시설(원자력발전소, 방폐장 등)의 입지선정에 관한 선행연구는 대부분 이해당사자 간의 갈등사례를 분석하여 사례별 갈등요인을 파악하는 데 초점을 둔다. 김길수(2007)는 부안 위도와 군산의 사례분석을 통해 방폐장 입지선정과정에서 드러나는 정책갈등의 원인으로 관련 당사자의 가치와 위험지각의 차이, 절차적 민주성 확보의 미흡, 경제적 보상에 대한 인식 차이를 제시하였다. 특히, 위험성은 불확실성을 내포하고 있는 개념으로, 전문가들은 객관적 자료와 근거로 위험을 판단하지만 일반인들은 주관적인 경험, 반대운동으로 인한 학습효과, 생소한 기술에 대한 막연한 두려움 혹은 부정적 이미지 등으로 판단하기 때문에 일반인들이 인지하는 위험의 수준이 전문가보다 높을 수 있다(김길수, 2007:297). 채종헌(2009)은 울진지역의 신원전 건설과 관련된 갈등상황을 분석하기 위해 이해당사자별로 주요 쟁점(원전건설에 대한 재논의 여부, 보상논의와 원전착공 시점, 신원전 건설 합의 시 약속한 사항 이행 여부, 협의기구 구성 및 의제, 보상 주체, 지역지원방식, 지원범위 등)에 대한 입장을 파악한다. 이해당사자 간 네트워크 구조를 분석한 결과, 이해당사자 집단 내부적으로도 각 쟁점에 대한 다른 입장을 보이며 몇몇 집단으로 파벌을 형성한다는 것을 확인했다(채종헌, 2009). 정재진·전영평(2007)은 로컬거버넌스의 미성숙이 방폐장 입지선정과 관련된 갈등을 발생시킨다는 전제에서 지역의 민주주의 성숙 정도(정치적 요인)와 지방자치 경험(자치 요인)을 기준으로 한국, 일본, 프랑스, 스웨덴의 방사성폐기장 건설과정을 비교·분석하였다. 분석 결과 우리나라의 로컬거버넌스는 두 요인에서 다른 국가에 비해 낮았기 때문에, 즉 미성숙한 지역시민사회와 짧은 민주주의 역사, 그리고 낮은 지방분권 수준으로 로컬거버넌스가 제대로 작동하지 못해 갈등이 심각하게 발생한 것으로 드러났다.

그 외 이해당사자의 행위에 대한 연구로 강민아·장지호(2007)은 방폐장 입지선정정책에서 정책결정과정에서의 정치행위자들 간의 논증, 토의와 설득과 같은 담론적 실천에 초점을 둔다. 이 연구는 입지선정 과정에서 정치참여자들(정책결정자 혹은 시민단체 등)이 자신들에게 유리한 여론을 형성하기 위해 의사결정의 쟁점을 일정한 방향으로 유도하고자 하는 프레이밍(framing) 전략을 사용한다는 점에 주목한다. 따라서 주민수용을 성공으로 이끌기 위해서는 정치참여자 간의 담론의 차이를 좁힐 수 있는 참여와 논의를 통한 합의 도출이 중요하다 점을 강조한다.

주민과의 갈등 해결을 위한 중앙 및 지방정부의 역할에 초점을 둔 연구도 있다. 이순철· 정문기(2012)는 메타거버넌스로서의 광역정부 및 중앙정부의 조정 역할을 강조한다. 최미옥(2005)은 주민저항에 대한 해결방안으로 지방정부의 역량에 초점을 둔다. 특히, 이 연구는 위도의 방폐장 유치실패를 지방정부의 인적, 제도 및 집단 간 관계 역량 부족으로 판단하고, 지방정부의 역량강화를 위해 행위자 간의 연결망 구축, 지방정부의 조정기구 설치, 주민조직과의 유대 강화 등을 제시

한다. 신윤창(2014)은 변혁적 리더십에 주목하여 원자력발전소 유치를 둘러싼 지방정부의 기초자치단체장을 비롯한 여러 리더의 역할과 기능을 분석하였다. 구체적으로 스토리텔링을 분석틀로 활용하여 신규원자력 발전소 후보지 선정과정에서 첫째, '원자력산업유치회'라는 민간인 단체의 역할이 컸던 점을 밝혀냈으며, 둘째, 지식인 집단의 활동과 역할이 매우 컸음을 파악하였다(신윤창, 2014).

입지선정에 있어서 전문지식인에 대한 인식과 그들에게 기대하는 역할에 대한 연구도 있다. 김성수·양세훈(2011)은 갈등시설(방사성폐기물처리장, 원자력발전소)을 대상으로 지역주민들이 과학기술인의 역할에 대해 갖는 인식을 분석하였는데, 설문조사 결과 주민들이 과학기술인에 대해 가지고 있는 규범적 역할과 실제 수행역할에는 차이가 있다는 것을 밝혔다. 주민들은 과학기술인이 그들이 속한 기관의 이익을 위해 활동하거나 개인의 학문적 성과를 위해 활동하고 있는 것으로 파악했다. 따라서 갈등이슈에 대해서 찬성과 반대의 토론이 활성화될 수 있는 공론장을 구축하고, 과학기술인이 다양한 의견을 표현할 수 있는 전문가 문화를 발전시킬 것을 제언했다(김성수·양세훈, 2011).

원전 관련 비선호시설의 입지선정을 위한 의사결정 방법에 초점을 두는 연구도 진행되었다. 특히, 입지선정 과정에서 주민참여를 강조하는 연구가 활발하다. 강영진(2009)은 방폐장 등 비선호시설 정책과 관련한 갈등을 예방하기 위해 시민참여를 통한 거버넌스적 접근을 활용할 것을 제시한다. 최성두(2009)는 원자력발전소 입지선정 과정에서 나타나는 주변지역 주민과의 갈등을 해결을 위해 자발적인 주민참여 확대를 통한 지역주민과의 신뢰 구축, 법제도의 합리성 강화, 협력적 거버넌스 구축 등을 강조한다.

그러나 방폐장입지선정에 지역주민의 참여를 위한 주민투표제를 활용하는 방안에 대해 비판적인 시각도 있다. 김도희(2007)는 울산시와 경주시의 정책갈등 사례분석을 통해 주민투표제를 통한 방폐장입지선정은 오히려 지역 간의 과열경쟁을 빚고 방폐장 입지 후보지와 주변지역과의 연계를 고려하지 않아 후보지역과 주변지역과의 갈등을 야기한다는 점을 지적한다. 주성수(2007)도 역시 방폐장 주민투표의 과정과 결과를 평가한 결과, 주민투표는 환경갈등의 해결을 위한 적절한 대안이 되지 못했다고 지적한다. 오히려 관련 이해당사자들의 동등한 참여가 보장된 '심의적 결정' 방식을 제안하고 있다. 최철호(2007)는 각 지역마다 독특한 주민투표조례를 제정해서 적용해온 일본의 주민투표제도와 운영사례를 고찰하여 향후 우리나라의 주민투표법제의 문제점 파악과 그 개선점을 제시하는 데 활용하고자 하였다. 구체적으로 일본 해당지역의 주민투표조례를 ①주민투표조례의 형식, ②주민투표의 대상, ③주민투표의 상대방, ④주민투표의 제정방식, ⑤주민투표조례의 기능으로 유형화하여 분석하였다.

〈표 1〉 원전 관련 시설 입지선정에 관한 선행연구 요약

구분	연구자	주제(사례)	분석내용 및 분석요소
갈등당사자 행위 및 인식	김길수(2007)	부안 위도와 군산 방폐장 입지선정 사례	갈등원인 도출 - 행위자의 가치와 위험지각 차이, 절차적 민주성 확보 미흡, 경제적 보상에 대한 인식 차이
	채종헌(2009)	울진지역 신원전 건설	이해당사자별 주요 쟁점 분석
	이순철·정문기 (2012)	부안, 경주 방폐장입지선정	메타거버넌스: 광역정부 및 중앙정부의 조정 역할
	신윤창(2014)	원자력발전소 유치	자치단체장 및 민간단체의 역할
	김성수·양세훈 (2011)	갈등시설 입지	지역주민의 과학기술인 역할에 대한 인식
	정재진·전영평 (2007)	방폐장 건설과정: 한국, 일본, 프랑스, 스웨덴 비교분석	로컬거버넌스 -정치적 요인, 자치 요인
	김경동·심익섭 (2016)	경주와 부안 방폐장입지사례 비교	제도분석틀(IAD) -지역상황, 사회적 특성, 입지정책, 정책과정
의사결정 방법	강영진(2009)	비선호시설 정책 갈등	입지선정에 시민참여방법
	최성두(2009)	원자력발전소 입지선정	협력적 거버넌스
	김도희(2007)	울산시, 경주시 방폐장입지선정 갈등	입지선정방법: 주민투표제 비판
	최철호(2007)	주민투표법제	일본 주민투표조례
	본 연구(2019)	방폐장 입지선정	로컬거버넌스 -주요 참여자의 종류 및 역할(관계) -참여기제

3. 연구 분석틀

지금까지의 원전시설의 입지에 관한 선행연구는 대부분이 이해당사자 간의 상호작용보다는 갈등관계에 놓인 개별 당사자들의 행위 및 인식에 주로 초점을 두고 있어서 전체 이해당사자 간의 상호관계를 규명하지 못한다는 한계가 있다. 또한, 새로운 정책결정 패러다임으로서 지방정부가 중심이 되는 로컬거버넌스에 대한 논의는 여전히 부족하며, 특히 로컬거버넌스의 구성 주체인 지방정부, 중앙정부, 시민 등의 권한과 역할, 이들의 의사결정과정에 대한 거버넌스 모델을 제시하는 연구는 거의 없다.

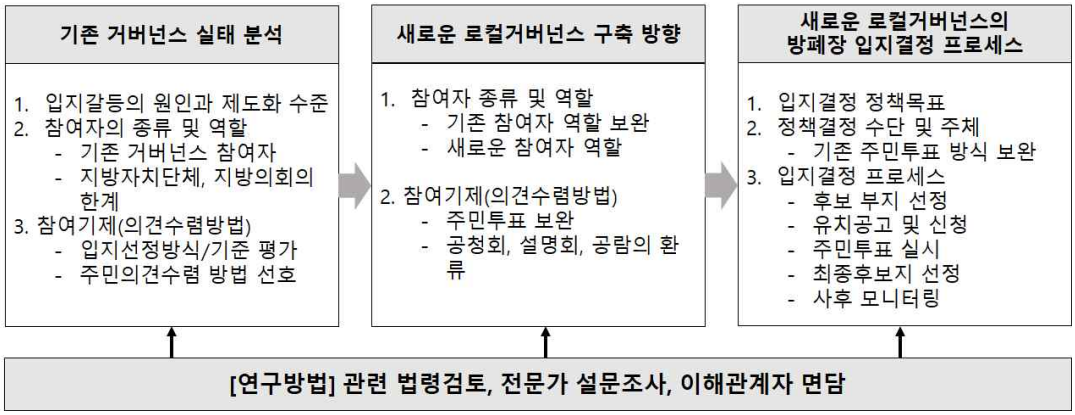
이에 따라 본 연구는 거버넌스 주요 참여자의 '역할'과 '참여기제 및 의견수렴방법'을 중심으로 기피시설 입지선정에 관한 로컬거버넌스를 분석하고자 한다. 즉, 성공적인 입지선정을 위해 지방자치단체, 중앙정부, 지방의회, 지역주민, 그 외 외부기관 등은 어떤 역할을 해야 하며, 정부 간 관계 및 지방의회와의 관계는 어떠해야 하는지, 나아가 다양한 행위주체자의 참여를 이끌어낼 수 있는 방법과 민주적 의견수렴방식은 무엇인지를 탐색하고자 한다. 본 연구의 흐름도와 각 단계에서의 분석요소는 〈그림 1〉과 같다.

본 연구는 관련 법령검토, 전문가 설문조사, 그리고 이해당사자 심층면담[2] 등의 연구 방법을 활

2) 공무원, 지방의원, 공기업 관계자, 환경단체 대표자 등의 방폐장 입지와 관련된 이해당사자 11명을 대상

용한다. 특히, 전문가 설문조사 결과와 이해당사자의 심층면담 결과는 방폐장 입지선정과 관련된 기존 거버넌스의 실태분석뿐만 아니라 새로운 로컬거버넌스의 구축 방향을 제시하는 데 활용된다.

〈그림 1〉 연구의 흐름도 및 단계별 분석요소



〈표 2〉 면담대상자 명단

기관	부서	면담대상자
경주시청	원자력정책과	원전사업팀장
	원자력정책과	국책사업팀장
경주경실련	원자력정책연구소	소장
경주방폐장유치반대위원회	–	(전)부위원장
한국수력원자력(주)	월성원자력본부 대외협력처	SF사업준비팀 차장
	지역협력팀	팀장
원자력환경공단	사용후핵연료정책팀	팀장
부안국책사업추진위원회	–	(전)위원장
부안군의회	–	(전)의장
부안지역발전협의회	–	(전)회장
부안군청	방폐장유치 T/F	(전)총괄팀장

Ⅲ. 기존 거버넌스 실태에 관한 전문가 인식 조사

1. 조사대상 및 방법

방폐장의 입지결정과 관련된 우리나라 거버넌스 실태에 관한 전문가의 의견을 수렴하기 위해 원자력 분야 연구포럼에 참여하고 있는 315명을 대상으로 2017년 4월 3일부터 4월 17일까지 설문조사를 실시하였다.[3] 80명이 조사에 응답하였으며(응답률 25.4%) 응답자의 62%가 교수 및 연구

으로 2017년 2월 16일부터 21일까지 심층면담을 실시함. 면담대상자 명단은 〈표 2〉와 같음. 면담방법과 내용은 Ⅳ장에서 보다 자세히 다룸.

원, 13%가 연구조교이며 응답자의 50%가 사회과학전공이다. 설문조사 문항은 갈등의 원인 및 제도화 수준, 거버넌스 참여자의 역할 평가, 입지결정 방법, 입지결정과정의 리더십, 주민의견 수렴 필요성 및 방법 등 5개 분야 20개 문항으로 구성되었다.

〈표 3〉 설문조사 응답자의 직업

		빈도	유효 퍼센트
분류	1. 교수/연구원	62	77.5
	2. 연구조교	13	16.3
	3. 공무원/공기업 임직원	1	1.3
	4. 시민단체 활동가	0	-
	5. 일반 주민	0	-
	6. 기타	4	5.0
	전체	80	100.0

〈표 4〉 설문조사 응답자의 전공분야

		빈도	유효 퍼센트
분류	1. 원자력공학	3	4.0
	2. 지질학	0	-
	3. 행정학 및 정책학	41	54.7
	4. 사회학	8	10.7
	5. 정치학	1	1.3
	6. 기타	22	29.3
	전체	75	100.0

2. 입지결정 갈등의 원인과 제도화 수준

그동안 발생한 방폐장 입지선정 관련 갈등의 주요 원인에 대한 의견은 관련 정부 부처의 계획 및 노력 부족(28.8%), 찬반운동에 참여하는 시민단체, 종교단체 등의 행태(19.5%), 한수원, 환경관리공단 등 관련 기관의 능력 부족(16.3%), 관련 법제도의 미비(15.2%), 관련 지방자치단체의 노력 부족(9.2%), 미성숙한 시민의식(6.5%) 순으로 나타났다. 방폐장 입지결정 관련 정부의 법제도화 수준을 매우 낮거나 낮은 편이라고 평가한 의견이 60.3%, 높은 수준이란 평가는 6.4%에 불과하여 관련 제도화 노력이 시급함을 알 수 있다.

3) 원자력포럼은 원자력에 대한 이해를 도모하고 관련 국가정책에 대해 토론하는 모임으로 연구자, 시민단체 활동가, 일반 주민, 공무원 등이 참여하고 있음.

〈표 5〉 방폐장 입지결정 관련 갈등의 주요 원인(복수응답)

		N	퍼센트
분류	1: 관련 법제도의 미비	28	15.2%
	2: 관련 정부 부처의 계획 및 노력 부족	53	28.8%
	3: 관련 지방자치단체의 노력 부족	17	9.2%
	4: 미성숙한 시민의식	12	6.5%
	5: 찬반운동에 참여하는 시민단체, 종교단체의 행태	36	19.6%
	6: 한수원, 환경관리공단 등 관련 기관의 능력 부족	30	16.3%
	7: 기타	8	4.3%
전체		184	100.0%

〈표 6〉 방폐장 입지결정 관련 정부의 법제도화 수준

		빈도	유효 퍼센트
분류	1. 매우 낮은 수준	10	12.8
	2. 낮은 수준	37	47.4
	3. 보통 수준	26	33.3
	4. 높은 수준	5	6.4
	전체	78	100.0

3. 방폐장 입지 관련 거버넌스 참여자의 역할

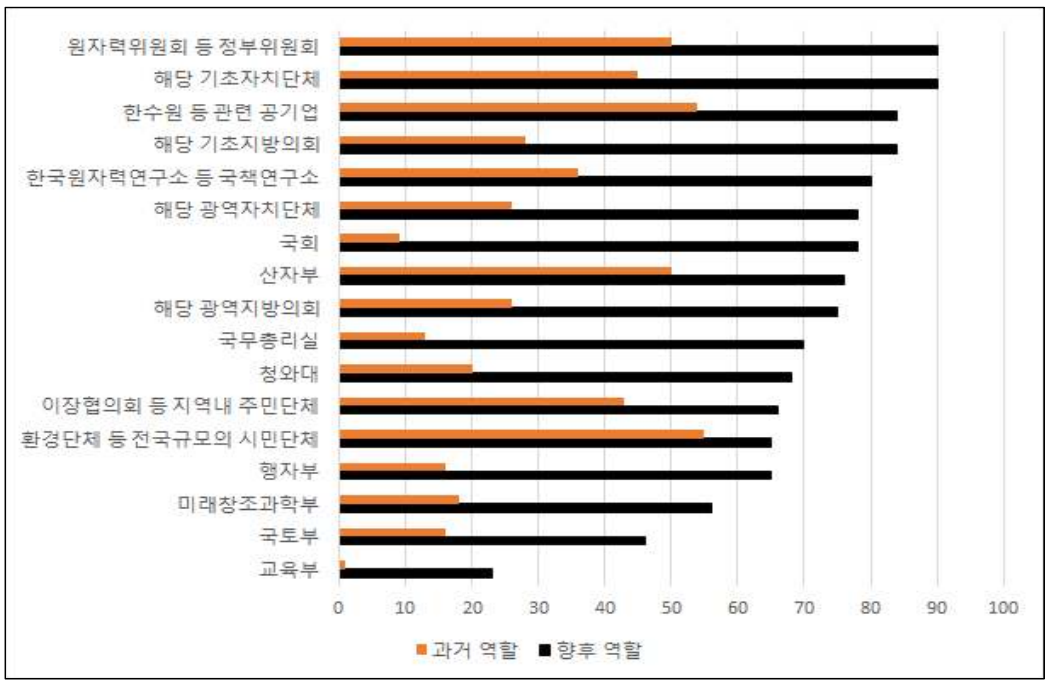
그동안 방폐장 입지에 관한 정책결정과정에 참여했을 것으로 예상되는 단체의 역할을 평가한 결과 "매우 큰 역할" 또는 "큰 역할"을 하였다는 평가를 받은 참여자를 순서대로 보면, 환경단체 등 전국규모의 시민단체(55%), 한수원 등 관련 공기업(54%), 산자부(50%), 원자력위원회 등 정부위원회(50%), 해당 기초자치단체(45%), 이장협의회 등 지역 내 주민단체(43%), 한국원자력연구소 등 국책연구소(36%), 해당 기초지방의회(28%), 해당 광역자치단체(26%), 해당 광역지방의회(26%), 청와대(20%), 미래창조과학부(18%), 행자부(16%), 국토부(16%), 국무총리실(13%), 국회(9%), 교육부(1%) 순이다. 환경단체, 한수원, 산자부, 원자력위원회, 해당 기초자치단체 등 5개 조직(기관)이 방폐장 입지결정 과정에서 핵심 역할을 한 것으로 전문가들에게 인식되는 반면, 갈등해결의 최상 컨트롤 타워라고 할 수 있는 청와대, 원자력 안전의 책임부처인 미래창조과학부(18%), 교부세 등을 통해 지방자치단체를 지원하는 행자부(16%), 지역개발과 관련된 국토부(16%), 원자력안전위원회와 원전유치지역지원위원회를 총괄하는 국무총리실(13%), 관련법을 제·개정하는 국회(9%), 관내 소재 대학과 양성자가속기 등 지원시설을 연계해야 하는 부처인 교육부(1%)의 역할은 매우 낮았던 것으로 인식되고 있다.

원자력 분야 전문가가 방폐장 입지 정책결정과정 참여자의 향후 바람직한 역할분담에 대해 제시한 의견은 로컬거버넌스 설계 방향에 중요한 가이드라인을 제시한다. 향후 방폐장 입지에 관한 정책결정과정에서 "매우 큰 역할" 또는 "큰 역할"을 해야 한다는 평가를 받은 참여자를 순서대로

보면, 원자력위원회 등 정부위원회(90%), 해당 기초자치단체(90%), 해당 기초지방의회(84%), 한수원 등 관련 공기업(84%), 한국원자력연구소 등 국책연구소(80%), 해당 광역자치단체(78%), 국회(78%), 산자부(76%), 해당 광역지방의회(75%), 국무총리실(70%), 청와대(68%), 환경단체 등 전국규모의 시민단체(65%), 이장협의회 등 지역 내 주민단체(66%), 행자부(65%), 미래창조과학부(56%), 국토부(46%), 교육부(23%) 순이다. 전문가 의견 중 주목할 내용은 향후 거버넌스 체계에서 가장 핵심적 역할을 담당해야 하는 조직(기관)으로 원전 관련 시설 입지결정과 관련된 국가위원회(원자력안전위원회, 원자력진흥위원회, 유치지역지원위원회 등)와 해당 시설이 위치할 기초지방자치단체와 기초지방의회를 1순위로 지적한 것이다.

거버넌스 참여자의 역할에 관한 전문가 인식의 주요 시사점은 크게 4가지로 첫째, 환경단체, 종교단체 등의 NGO와 이장협의회 등 주민단체보다는 1991년 지방자치제도가 실시된 이후 시민들의 법적 대의기구인 지방자치단체와 지방의회를 주민대표기관으로서의 더 중요한 역할을 인정하라는 것, 둘째, 그동안 방폐장 갈등 과정에서 별 역할이 없었던 국회가 앞으로는 적극적인 관련 입법활동을 통해 거버넌스에 참여하라는 것(17개 조직 중 16위에서 6위로 순위 변화), 셋째, 청와대, 국무총리실이 직접 나서기보다는 원자력안전위원회 등 관련 국가위원회의 역할을 중시하라는 것, 넷째, 그동안 원전 관련 시설 입지문제에서 소극적인 태도를 보인 국토부, 교육부가 관련 부처 협력체계에 보다 적극적으로 나서라는 것으로 요약될 수 있다.

〈그림 2〉 과거 및 향후 방폐장 정책결정 참여자의 역할 평가 결과



4. 지방자치단체와 지방의회의 한계 및 개선 사항

전문가 집단에게 그동안 지방의회가 방폐장 입지선정 과정에서 충분한 역할을 하지 못한 이유를 질문한 결과, 1) 지방의원의 자질 및 역할 부족(40.5%), 2) 관련 법령상 지방의회 기능의 제도적 한계(27.8%), 3) 국회의원에 종속되는 정치적 한계(25.3%)를 지적하여 향후 지방의회가 방폐장 입지 관련 로컬거버넌스에서 기대한 만큼의 역할을 하기 위해서는 많은 변화가 필요하다는 것을 시사하였다. 시장, 군수 등 지방자치단체장이 그동안 방폐장 입지선정 과정에서 충분한 역할을 하지 못한 이유를 질문한 결과, 1) 시장, 군수의 자질 및 역할 부족(35.4%), 2) 관련 법령상 지자체장의 권한의 한계(31.6%), 3) 중앙정치에 종속되는 정치적 한계(26.6%)를 그 이유로 지적하여 향후 지방자치단체장의 위상 제고를 위한 정책과제를 제안한다.

〈표 7〉 지방의회가 입지결정 과정에서 충분한 역할을 못한 이유

		빈도	유효 퍼센트
원인	1. 지방의원의 자질 및 역할 부족	32	40.5
	2. 관련 법령 상 지방의회 기능의 제도적 한계	22	27.8
	3. 국회의원에 종속되는 정치적 한계	20	25.3
	4. 기타	5	6.3
	전체	79	100.0

〈표 8〉 지방자치단체장(시장, 군수)이 입지결정 과정에서 충분한 역할을 못한 이유

		빈도	유효 퍼센트
원인	1. 지자체장의 자질 및 역할 부족	28	35.4
	2. 관련 법령 상 지자체장 권한의 한계	25	31.6
	3. 중앙정치에 종속되는 정치적 한계	21	26.6
	4. 기타	5	6.3
	전체	79	100.0

5. 방폐장 입지정책 결정방식 및 기준

방폐장 부지 최종 선정 방식에 관한 전문가 의견은 1) 정부의 부지적합성 평가를 통과한 후 방폐장 유치지역에 대한 정부의 보상책을 보고 응모한 지역 중 주민투표 찬성률이 가장 높은 곳을 선정(경주사례)하는 방법이 42.5% 지지로 선호도가 가장 높고, 다음이 2) 주민 과반의 유치찬성이 있는 지역 중 정부의 적합성 평가에서 가장 높은 점수를 받은 곳을 선정하는 방법이 33.8%, 3) 정부에서 가장 적합한 지역을 제시하고 해당지역 지원방안을 포함한 특별법을 제정하여 국회에서 최종결정하는 방법이 15% 지지를 받았다.

〈표 9〉 방폐장 부지 결정 방식에 대한 전문가 의견

		빈도	유효 퍼센트
부지 결정 방식	1	34	42.5
	2	27	33.8
	3	12	15.0
	4	7	8.8
	전체	80	100.0

1. 정부의 부지적합성 평가를 통과 후 방폐장 유치지역에 대한 정부의 보상책을 보고 응모한 지역 중 주민투표 찬성률이 가장 높은 곳을 선정(경주사례)
2. 주민 과반의 유치찬성이 있는 지역 중 정부의 적합성 평가에서 가장 높은 점수를 받은 곳을 선정
3. 정부에서 가장 적합한 지역을 제시하고 해당 지역 지원방안을 포함한 특별법을 제정하여 국회에서 최종 결정
4. 기타 방법

6. 주민의견 수렴 방안 및 단계

방폐장 입지 관련 주민의견 수렴방법(복수응답)을 질문한 결과 주민투표제(25.7%), 주민설명회(23%), 공청회(18.3%), 시민대표위원회 구성(13.6%), 설명회 후 공론조사(10.5%), 온라인 투표(6.8%), 전화여론조사(2.1%)의 순으로 선호도가 나타났고 기존에 많이 써왔던 전화 여론조사의 선호도가 매우 낮은 점이 눈에 띄는 사항이다. 방폐장 관련 주민의견 수렴이 필요한 단계(복수응답)를 질문한 결과 방사성폐기물 관리기본계획 수립 단계(15.4%), 부지 후보지 선정 단계(26%), 후보부지 조사 단계(15.9%), 부지(유치지역)결정 단계(23.6%), 유치결정지역 지원계획 수립 단계(19.2%)로 부지 후보지와 최종 부지를 선정하는 과정에서 참여율이 가장 높기는 하지만 전체 과정에 고루 분포된 편이다.

〈표 10〉 방폐장 관련 주민의견 수렴 방법(복수응답)

		N	퍼센트
방법	1: 주민투표제도	49	25.7%
	2: 전화 이용한 무작위 여론조사	4	2.1%
	3: 공식적 공청회	35	18.3%
	4: 인터넷을 통한 공개적인 질의응답과 온라인투표	13	6.8%
	5: 특정 집단을 대상으로 사안 설명 후 공론조사	20	10.5%
	6: 시민대표위원회 구성	26	13.6%
	7: 주민설명회/주민토론회	44	23.0%
전체		191	100.0%

〈표 11〉 방폐장 관련 주민의견 수렴이 필요한 단계(복수응답)

		N	퍼센트
단계	1: 방사성폐기물 관리 기본계획 수립 단계	32	15.4%
	2: 부지 후보지 선정 단계	54	26.0%
	3: 후보 부지 조사 단계	33	15.9%
	4: 부지(유치지역) 결정 단계	49	23.6%
	5: 유치결정지역 지원계획 수립 단계	40	19.2%
전체		208	100.0%

Ⅳ. 새로운 로컬거버넌스 구축 방향

본 장에서는 기존 거버넌스에 대한 전문가 인식조사 결과와 더불어 이해당사자 심층면담 결과를 바탕으로 새로운 로컬거버넌스의 방향을 제시하고자 한다. 심층면담은 관련 공무원, 지방의원, 공기업 관계자, 환경단체 대표자 등의 방폐장 입지선정과 관련된 이해당사자 11명을 대상으로 2017년 2월 15일부터 21일까지 실시하였다(〈표 2〉 참조). 면담내용은 크게 (1)방폐장 입지결정 과정의 참여자[4], (2)참여자 간 관계[5], 그리고 (3) 참여방법[6] 등의 3가지 차원으로 구분하여 구성하였다. 심층면담의 결과는 기존 거버넌스의 문제점을 파악하고 이를 보완할 수 있는 뉴거버넌스의 방향을 제시하는 데 활용된다.

1. 참여자 및 역할

1) 기존 참여자

전문가집단의 의견 수렴 결과 향후 방폐장 입지에 관한 정책결정과정 참여자는 핵심그룹으로서 1) 원자력위원회 등 정부위원회, 2) 해당 기초자치단체, 3) 해당 기초지방의회, 4) 한수원 등 관련 공기업, 5) 한국원자력연구소 등 국책연구소가 중요하고, 다음으로 6) 해당 광역자치단체, 7) 국회, 8) 산자부, 9) 해당 광역지방의회, 10) 국무총리실이 중요하며, 비교적 중요도가 낮은 집단으로 11) 청와대, 12) 환경단체 등 전국규모의 시민단체, 13) 이장협의회 등 지역 내 주민단체, 14) 행자

4) 참여자에 관한 질문은 ①원전 관련 시설 입지선정과 관련된 정부 기관 및 조직(유관기관 포함), ②방폐장 입지결정과 관련된 거버넌스체계(산자부, 원자력안전위원회, 지방의회, 한수원 등 제 기관 간의 대략적 관계망), ③주민대표조직(기구), 시민단체 및 환경단체의 역할, ⑤입지선정과정 당시 방폐장 유치에 대한 시민의 인식 등으로 구성됨.

5) 참여자 간의 관계에 관한 질문은 ①수용성 확보 방안(보상책에 대한 의견 포함), ②갈등원인(유치 반대이유), ③갈등 조정자로서 도와 중앙정부의 역할, ④중앙정부와 협력 시 애로사항 등으로 구성됨.

6) 참여방법에 관한 질문은 ①중앙정부에 의견을 전달할 수 있는 채널, ②주민투표방법의 문제, ③주민대표조직이 정보를 얻는 채널, ④정부의 주민설득 근거 및 방법 등으로 구성됨.

부, 15) 미래창조과학부, 16) 국토부, 17) 교육부 등이 있다.

(1) 중앙부처 및 위원회·국회

갈등을 최소화하고 예측 가능한 과정대로 원전시설 입지가 결정되기 위해서는 국회가 적극적인 관련 입법 활동을 통해 합리적인 '게임의 룰'을 정해야 하며, 청와대, 국무총리실, 산업부 등이 전면에 나서기 보다는 국가과학기술심의회, 원자력안전위원회, 유치지역지원위원회, 부지선정위원회 등 입지결정을 위한 관련 위원회의 투명하고 합리적이며 독립적인 운영에 역량을 집중해야 한다. 그간 원전 관련 시설 입지결정 정책과정에 산자부가 주도적 역할을 하고 미래부, 행자부가 보조적인 역할을 하였으나 앞으로는 효과적인 지원책 마련을 위해 국토부, 교육부, 환경부와의 협력체계도 필수적이다.

현행법상 유치지역지원위원회에는 기획재정부, 미래창조과학부, 행정자치부, 산업통상자원부 등 중앙행정기관의 장이 참여하나 그 수를 5인 이내로 제한하여 위원회의 실질적 협의·검토에 제약으로 작용할 수 있으므로,[7] 유치지역의 효과적 지원을 위해서는 관계부처 간 긴밀한 협력이 전제되어야 한다. 경주지역의 지원책으로 시행된 한수원 본사이전을 예로 들면 국토부, 환경부 등의 종합적인 검토와 지원이 없이는 주변지역의 연계개발이 어려워 한수원 본사이전 효과가 매우 미미한 상태이며, 양성자가속기 사업도 관내 대학 및 연구기관과의 연계계획이 없어 그 활용도가 낮을 수밖에 없는 실정이다.

방폐장 후보지의 적합성을 평가하는 부지선정위원회의 신뢰도 확보는 정책결정 성패의 가장 중요한 과제로 보인다. 위원회의 신뢰도 제고를 위해서는 현행 산업자원부 산하 '자문기구'에 머무르기보다는 국가과학기술심의회(구 국가과학기술위원회)[8] 소속으로 변경하여 조정·심의 기능을 강화해야 하고, 특히 국가과학기술심의회 내에서 한국원자력연구원, 한국지질자원연구원, 국토연구원 등 관련 국가연구원의 전문가 중심으로 위원회를 구성하여 전문성을 확보하고 그 활동에는 독립성을 보장함으로써 부지적합성 검토에 요구되는 객관성·신뢰성을 제고해야 할 것이다.

원자력안전위원회는 원자력안전관리에 관한 국가 최고의 의결기구로서 독립성을 확보하고 관련 규제의 확립·시행에 있어 공정성 제고에 각별한 노력을 해야 한다. 이와 더불어, 그동안 경시해 온 방폐장 안전성에 대한 국민의 신뢰를 확보해야 한다. 원자력안전위원회는 애초 원자력 진흥정책으로부터 안전규제의 효과적인 독립을 전제로 대통령 산하기구로 출범하였으나, 2013년 법률 개정으로 국무총리 산하로 이관되면서 관계부처의 소위 '외풍'에 취약한 구조이다. 최근 원전 관련 시설의 안전에 대한 사회적 인식이 고조됨에 따라 위원회를 대통령 산하로 변경하고 안전규제

7) 유치지역지원위원회에서 확정된 55개 일반지원사업의 경우 10여개 부처에서 일반회계예산을 탑다운(top-down)방식으로 집행하고 있는 바, 지역지원 사업의 조정·확정 등에 있어 부처 간 협의는 매우 중요함(한국원자력환경공단 유치지역지원사업개요 참조).

8) 현행 국가과학기술심의회는 국무총리 및 대통령이 지명하는 공동위원장 하에 관계부처 장관 15명과 과학기술계 민간 주요인사 10명으로 구성되며 국가 과학기술정책의 총괄·기획·조정, R&D사업 평가 및 예산의 배분·조정 등을 담당하고 있음(국가과학기술심의회 참조, https://www.nstc.go.kr).

의 독립성을 제고할 필요가 있을 것이다. 특히, 현행 원자력안전위원회의 구성은 '과학기술' 인사에 편중되어[9] 관련 법령 및 규제로 인한 사회적 비용 및 영향 등을 고려하는 데 한계가 있으므로, 「원안위법」에서 명시한 '인문사회·법률·공공안전 등' 분야의 고른 안배를 통해 심의·의결의 공정성을 확보할 필요가 있다.

(2) 지방정부·지방의회·지역주민(단체)

원전시설 입지 결과에 가장 직접적인 영향을 받는 기초지방자치단체 거주 주민의 민주적이고 합리적인 의견수렴이 가장 중요한 과제이며 이를 위해 NGO, 주민단체보다는 해당 주민의 헌법적 대의기구인 지방자치단체와 지방의회의 역할과 권한이 중시되어야 한다. 방폐장 시설의 안전성 등 원자력안전위원회의 심의 사안은 그 영향 및 이해관계가 입지 지역(기초지자체)에 국한되지 않고 주변 지역까지 포괄하므로, 동 위원회의 위원으로 해당 광역지자체장을 위촉하여 입지결정 논의과정에서의 지역의 여론을 반영하고 대의성을 증진시킬 수 있도록 할 필요가 있고 지역주민의 이해를 높이고 신뢰를 구축하기 위해서는 해당 기초지자체장의 적극적인 리더십이 요구된다.

현재 규제기관(원자력안전위원회), 전문기관(한국원자력안전기술원)과 입지지역 자치단체, 주민 간 소통체계는 '원자력안전협의회'를 통해 이뤄지고 있지만, 이는 사후적으로 원자력안전 관련 현안에 대한 정보교환 및 협의 등의 기능을 담당하는 것으로 동 협의회를 입지 결정의 과정에서부터 가동할 필요가 있으며, 특히 위원장을 해당 기초지자체장으로 정하여 지역 현안의 협의·조정 기능을 강화하고 정례적인 협의회 개최로 내실화가 이뤄지도록 해야 할 필요가 있다. 지금까지 지방의회는 지역주민 또는 단체장의 방폐장 유치청원에 대한 심의·의결 역할에 머무르며 지역의 찬반여론을 중재·조정하지 못하고 정치적 이해관계에 따라 분분한 모습을 보였으며 앞으로는 의회가 지역주민의 합리적 판단을 조력할 수 있도록 '공정한 중재자'의 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 방폐장 입지결정을 둘러싼 각 이해당사자들 간 권한과 정보의 비대칭성이 높은 상황에서, 상호존중과 신뢰구축을 지향하도록 의회의 주도적인 역할이 요구되며 주요 사안 발생 시 광역의회-기초의회 간 '공동특별위원회'를 구성하여 조사·감독은 물론 지역 여론을 수렴하여 적극적으로 대응하도록 해야 한다.

2) 새로운 참여자

(1) 원자력지역재단

입지결정을 위한 새로운 로컬거버넌스에는 (가칭)원자력지역재단이 설립되어 원전 지역지원사업 기금의 전문적 관리 및 활용방안을 수립하고 그 시행을 감독하게 할 수 있다. 재단에는 원전 지역 주민대표, 자치단체장, 지방의원, 지역전문가가 참여하고 자치단체장이 이사장을 맡는 것이 권

9) 2017년 기준 원자력안전위원회의 6인 위원은 원자력공학, 기계공학, 화학공학 등의 전문가 5인과 환경운동연합 원전특위위원장으로 구성되어 있으며, 그 산하 전문위원회의 경우 위원 전원이 원자력 등 '과학기술'분야 인사로 구성되어 있음(원자력위원회 조직도 참조. http://www.nssc.go.kr/nssc/).

장된다. 현재는 한수원 지역협력팀에서 이 업무를 담당하나 상대해야 하는 지역의 사람과 조직이 너무 다양하여 의견수렴의 어려움을 겪고 있다. 따라서 원자력지역재단을 통해 원전지역 기금을 전문적 관리하고 감독할 수 있다. 특히, 원자력지역재단은 지역의 상황과 의견을 고려하여 기금의 활용방안을 수립할 수 있다는 점에서 유용하다.

⑵ 산업통상자원부 원전지역주재관

원전 관련 시설이 입지한 지역에 산자부의 사무관(서기관)급 공무원이 상시 주재하여 중앙과의 소통 역할을 담당할 필요가 있다. 경주시 담당공무원 면담 결과 현재 산자부는 원전 및 방폐장의 안정적 운영 및 관리, 관련 정책수립과 지원사업의 추진을 총괄하는 부처로서, 관련 사안의 발생 시 공문과 전화 등으로 중앙부처와 지자체 간 소통에 큰 어려움이 있어 보이며, 따라서 원전 관련 시설 소재지에 지역주재관을 두어 현장 상시 감독 및 지역소통을 강화할 필요가 있다. 특히, 산자부의 원전지역주재관은 유치지역지원사업과 관련한 사안에 대해 사후적으로도 직접 중앙과 소통할 수 있는 통로가 되기 때문에 뉴거버넌스 내에서 비중 있는 역할을 할 것으로 기대된다.

2. 참여기제 및 의견수렴방법

1) 주민투표

경주사례에서 주민투표제가 주민들의 최종 의사표명 방식으로 가장 중요하여 참여율이 매우 높았으며 전문가집단도 이 제도를 가장 중요한 주민의견 수렴 방식으로 평가하였으나 여러 문제점이 드러나 보완이 필요하다. 현행법에서 주민투표는 발의 후 1개월 내에 실시하게 되어 충분한 숙의과정이 불가능하다는 비판이 많아 이를 2-3개월로 연장할 필요가 있으며, 최종 찬반 결정은 직접/비밀투표 방식으로 하되, 원전시설 유치를 위한 정부지원책 등을 만들어가는 과정에서 좀 더 간편한 형태의 주민투표로 주민의견을 수렴할 필요가 있다. 방폐장 유치조건 등을 만들어가는 과정에서 스마트폰과 컴퓨터를 활용한 온라인투표를 현장투표와 병행하도록 하면 저비용으로 좀 더 간편하게 주민의 직접참여를 실현할 수 있을 것이다.

2) 설명회·공람·공청회

현행법에서는 입지결정과 관련한 사안에 대해 해당 지자체 및 지역주민들에게 투명하게 공개하고 의견을 수렴하도록 명시하고 있으나, 행정절차 상의 형식적 시행에 그치고 있어 내실 있는 의견청취가 되기 위한 보완이 요구된다. 법령에 따라 산자부는 유치지역의 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등의 투명한 공개를 위해 지역주민을 대상으로 최소 1회 이상 설명회 또는 토론회를 실시해야 하고 원자력안전위원회 역시 방폐장 건설·운영허가와 관련한 사안들에 대해 법정기한 동안 공람을 거치고 대상 지역의 단체장 또는 주민의 요구가 있을 시 공청회 등을 개최하여 안전에 대한 일련의 정보를 공개하고 의견수렴을 하여 이를 반영하도록 제도화하고 있으나, 문제는 현

행 공청회 또는 설명회가 지역의 의견을 내실 있게 수렴하기 보다는 법률에서 정한 바에 따른 행정절차의 일환으로, 정부나 사업자의 절차를 합리화하는 수단으로 전락한 상황이다.

사회적 갈등의 예방과 행정 효율성을 증진하기 위해서는 설명회와 공청회의 목적과 절차를 분명히 하고 환류 과정을 통해 지역 의견수렴의 실효성을 확보해야 하며, 무엇보다도 '설명회', '공람', '공청회'의 목적, 대상, 절차를 분명히 규정할 필요가 있다. 각 제도의 특성을 고려하여 설명회, 공람, 공청회의 반복적 환류를 통해 사업자와 주민 간 적극적인 소통으로 정책과정의 실효성과 지역의 수용성을 높일 수 있도록 해야 하고 설명회는 사안에 대한 이해도를 높이는 데 중점을 두어 설명회의 대상을 세분화하고, 정책결정의 각 단계별로 설명회를 개최하여 전달력을 높일 수 있도록 해야 한다. 공청회의 경우 사전 공람을 통해 관련 정보를 전달한 후 지자체 또는 주민의 요구가 있을 시 개최하도록 규정하고 있어 그 과정이 비가역적이고 단편적이라 주민들의 요구가 사후적으로 반영되었는지에 대한 여부를 확인하기 어려운 점이 있다. 이는 결국 행정에 대한 저항 또는 무관심으로 이어져 의견 수렴절차가 형식적 수준에 머무르는 한계를 보여 공청회를 설명회 및 공람 절차와 연계하여 내실 있는 의견 수렴이 이뤄질 수 있도록 할 필요가 있다.

3) 토론회

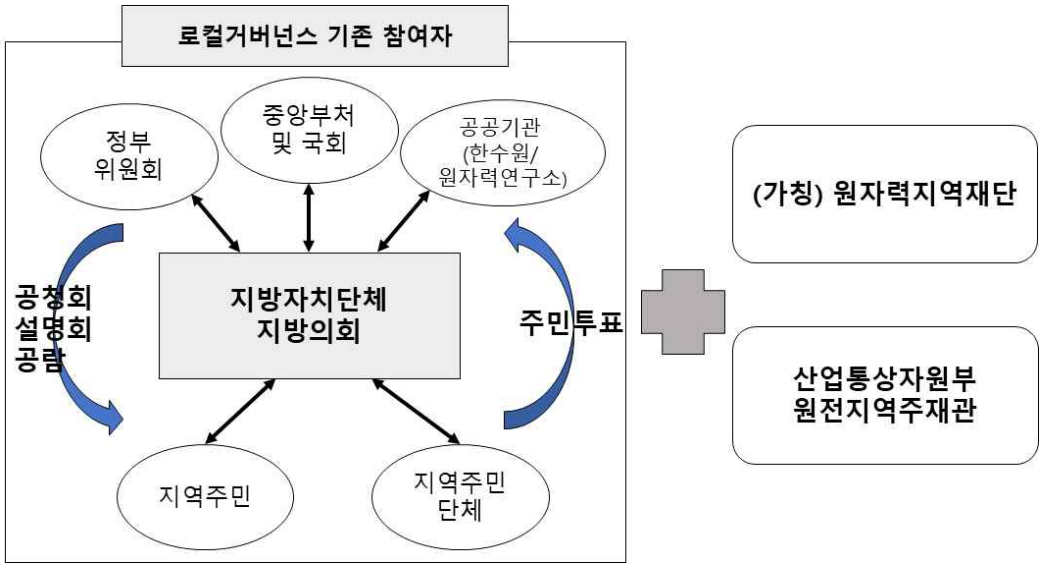
관련 정보를 제공하고 주민들의 이해도를 높이는 설명회와 다양한 이해당사자로부터 의견을 수렴하기 위한 공청회와 달리 토론회는 입지결정을 둘러싼 찬·반측의 입장과 논거를 명확하게 인식하고 상호 간 상충적 이해관계를 공유하는 자리로 활용될 수 있다. 부안과 경주의 사례에서의 방폐장 관련 토론회는 찬반 양측의 실력행사 등으로 파행되기 일쑤였고, 특히 사업자 주도의 토론회의 경우 옹호논리가 지배하여 객관성·공정성 등에 대한 논란이 있을 수 있어, 1) 사전에 충분한 시간을 가지고 객관적인 정보를 제공하여 토론 참여자들의 주제에 대한 이해도를 높이고, 2) 민주적이고 공정한 절차의 확립을 통해 참여자들의 합리적 판단과 실제적인 숙의를 보장하도록 해야 할 것이다. 당면 현안에 대한 지역사회의 실질적인 토론을 촉진, 활성화하기 위해서는 지자체장, 지방의회의 리더십과 이를 뒷받침하는 제도적 보완이 요구된다.

4) 정보 공개

일반적으로 원전, 방폐장 등은 '위험시설'로 인식되어 관련 정보의 투명하고 신속한 공개는 지역사회의 신뢰를 구축하는데 매우 중요하다. 원자력안전위원회 등은 관련 정보를 공개하고 있으나 공개의 범위, 정보의 접근성 측면에서 여전히 제약적이다. 현재 원자력안전 및 방폐물 관리에 관한 정보는 한국수력원자력, 한국원자력환경공단, 원자력안전위원회 및 그 산하기관 등에서 개별적으로 다루고 있어 정보의 접근성이 떨어지는 현실이다. 또한, 안전정보의 채널을 일원화하여 포털('원자력안전정보공개센터')을 통해 관련 정보를 공개하고 있지만, 전문적·기술적 정보 위주의 공개로 지역 수용성 제고를 위해 주민들이 필요한 입지결정 과정 및 유치지역의 지원 등에 관한 정보를 얻

을 수 없는 상황이다. 따라서 관련 부처, 위원회, 협의회 등의 논의사항 전반에 대한 정보의 접근성을 제고하고 지역사회와 소통을 강화할 수 있도록 현행 정보채널의 개선이 요구된다.

〈그림 3〉 새로운 로컬거버넌스 참여자와 참여기제



V. 뉴거버넌스의 방폐장 입지결정 프로세스

1. 입지결정 정책목표

어떤 정책목표를 가지로 입지결정을 하느냐에 따라 정책결정 과정이 달라질 수 있기 때문에 먼저 정책목표를 명확히 해야 한다. 본 연구는 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과와 방폐장 입지와 관련된 실제 이해당사자를 대상으로 한 심층면담 내용을 분석한 결과를 토대로, 부지안전성(지질, 기상조건 등)이 주민수용성(해당지역주민의 유치찬성 여론)보다 더 비중 있게 고려되어야 한다는 것을 강조한다. 따라서 방폐장 입지결정의 정책목표는 “해당 지역주민의 의견을 존중하되 가장 안전한 후보지를 선정하는 것”으로 설정한다.

2. 정책결정 수단 및 주체

방폐장 최종 후보지를 결정하는 방법은 아래 두 가지로 압축된다.

방법 1: (1) 정부가 우선 후보지를 선정하여 적합성을 평가한 후 이를 통과한 지역을 발표하면, (2)

이 기초지방자치단체 중 방폐장 유치지역에 대한 정부의 보상책을 보고 관심 있는 곳이 지방의회의 동의를 얻어 응모하고, (3) 응모한 기초지방자치단체 중 최종부지적합 판정을 받은 기초지방자치단체에 한하여 주민투표를 실시하여 찬성률이 가장 높은 기초자치단체를 선정(현재의 방법)

방법 2: (1) 정부가 우선 후보지를 선정하여 적합성을 평가한 후 이를 통과한 지역을 발표하면, (2) 이 기초지방자치단체 중 방폐장 유치지역에 대한 정부의 보상책을 보고 관심 있는 곳이 응모하고, (3) 응모한 기초지방자치단체 모두 주민투표를 실시하여 과반(또는 2/3) 찬성률이 나오는 지역을 대상으로, 4) 부지선정위원회가 가장 적합한 지역을 평가하여 선정(보완된 방안)

본 연구에서는 후자의 방안을 제안하며 그 이유는 주민 다수의 수용성이 담보된다는 전제하에 안전성을 우선적으로 확보하고, 주민투표제의 한계를 독립적 정부위원회의 객관성과 전문성으로 보완하기 위한 것이다.[10] 주민투표제의 다른 중요한 문제는, 현행 법령에 근거하여 투표대상 지역 선정 시, 그 기준의 합리성·적절성에 대한 논란이 있다는 것이다. 예를 들면 경주의 찬성률은 90%에 육박하였지만 방폐장이 실제 위치하는 경주시 양북면 주민 찬성률은 58.2%에 불과하였고, 부안의 경우도 실제 후보지인 위도 주민의 압도적인 찬성의견에도 불구하고 유치가 무산되었다. 또한 경주 방폐장 후보부지에 인접한 울산은 실제 그 영향권에 포함되지만, 주민투표 대상지역에는 포함되지 않으므로 울산 주민의 의견은 현행 주민투표 방법으로는 반영되지 못하는 문제가 있었다.

위급상황 발생 시 원전 관련 시설의 위험성은 절대 기초지방자치단체 경계 내에 한정되는 것이 아니기 때문에 해당 기초자치단체의 찬성률을 정책결정의 최종 수단으로 사용하는 것은 원전시설의 확산효과(spill-over effect)를 무시하는 것이다. 유치지역 지원은 원전시설 소재 기초자치단체의 5km반경에 있는 기초자치단체에도 적용되기는 하지만 방사능 피해의 특성상 이런 조치가 확산효과를 해결한다고 보기 어려우며, 따라서 최종 유치 결정을 1개 기초지방자치단체에서 하는 것보다는 객관적이고 독립적인 정부위원회에서 하는 것이 더 타당해 보인다. 즉, 새로운 로컬거버넌스 프로세스는 수용성 담보를 전제로 하면서 최종적으로는 안전성을 확보할 수 있다는 점에서 유용할 것이다.

본 연구에서 제안하는 프로세스에서 결국 최종단계에서 최적 대안을 결정하는 것은 부지선정위원회이기 때문에 공정하고, 객관적이고, 독립적으로 이 위원회를 구성, 운영하는 것이 중요하다. 이를 위해 다수 전문가의 의견대로 한국원자력연구원, 한국지질자원연구원, 국토연구원 등 관련 국가연구원의 전문가로 독립적 위원회를 구성할 필요가 있다. 후보지역의 지질조사에 산자부가 개입하지 말고 독립기관에 지질조사를 맡겨서 기술적으로 부족한 부분을 수용성으로 커버하려는 관행을 버려야 한다는 전문가의 의견을 명심해야 할 것이다.

10) 투표율에 관계없이 단순히 주민투표 결과 찬성률이 가장 높은 지역을 선정하는 것의 문제는 아래 간단한 수식으로 검증됨(2005년 11월 2일 주민투표 결과). 경북 영덕 투표율 80.2%, 찬성률 79.3% (실제 찬성률 80.2*79.3=63.60%), 경북 경주 투표율 70.8%, 찬성률 89.5%(실제 찬성률 70.8*89.5=63.37%) 영덕과 경주의 인구가 같다고 가정하면 찬성을 한 주민의 수는 투표율이 높은 영덕이 더 많지만 찬성률만을 기준으로 하여 경주가 선정됨.

3. 입지결정 프로세스

1) 후보 부지 선정

부지선정위원회는 기초지방자치단체와의 협의를 거쳐 우선 후보지역을 선정하고, 이 지역을 대상으로 부지적합성 평가를 실시하여 주민투표를 요구할 후보지역을 선정한다. 이 단계에서 중요한 입지결정 목표(기준)는 '부지안전성'이므로 부지 및 주변 환경에 대한 과학적 검사에 초점을 두어야 하며 공정하고 객관적 검사가 가능하도록, 부지선정위원회를 중심으로 모든 이해당사자(원전 전문가, 지질학자, 반대 시민단체 등)가 참여하는 실질적 협의체를 구성해야 한다. 협의체 내 다양한 이해당사자들 간의 장기간(최소 1년)에 걸친 과학적 토론이 핵심 과정으로 토론 과정은 다른 의견을 가진 이해당사자 혹은 정부의 일방적 검사 결과를 신뢰하지 않는 반대 시민단체에 부지적합한 지역으로 선정된 해당 지역이 가장 안전하다는 것을 '입증'하는 과정이다.

2) 유치공고 및 신청

부지적합판정을 받은 지역 중 정부의 지원사업에 관심이 있는 기초자치단체장은 지방의회의 동의를 얻어 산자부에 유치신청을 하며 이 단계에서 중요한 목표(기준)는 '주민수용성'인데, 유치신청하기 위한 형식적인 찬성여론 형성보다는 실질적인 주민수용 정도를 파악하는 데 초점을 두어야 한다. 지방의회 승인의 근거를 무엇으로 할 것인지에 대한 정부 지침이 필요하다. 예를 들어, 경주의 경우 시민단체에서 실시한 여론조사 결과를 근거로 유치찬성을 공표하였는데, 이 여론조사가 유치찬성 시민단체에 의해 실시된 것이기 때문에 반대입장에 있던 유치지역주민의 의견은 전혀 반영되지 못한 편파적인 결과라는 비판을 받았다.[11] 이러한 문제를 해결하기 위해, 지방의회가 직접 온라인주민투표를 실시하여 찬반여론을 파악하고 그 결과를 기준으로 승인을 결정한다는 규정을 명문화해야 한다.

3) 주민투표 실시

유치신청 한 지역 모두 주민투표 실시하여 과반(또는 2/3) 찬성률이 나오는 지역을 선정하는 단계이다. 이 단계에서 중요한 입지결정 목표(기준)는 '주민수용성'인데, 과학적으로 아무리 안전하다는 검사 결과가 있다 하더라도 예상부지 지역주민들은 직접적으로 영향을 받기 때문에 반대할 수밖에 없으므로, 합리적인 보상책을 제안하여 '합의'를 이끌어내는 데 초점을 두어야 한다. 정부의 보상책 집행에 관한 규정(즉, 누가, 어디에, 어떻게 보상액과 지원사업을 배분할지를 결정하는지에 대한 규정)을 좀 더 명확히 하여 자치단체장이 권한 밖의 공약을 남발하는 것을 사전에 방지해야 한다. 권한과 책임을 제도적으로 명확히 하지 않으면, 해당 지자체장이 당장의 찬성률을 높

11) 유치신청 예정부지인 양북면 주민의 찬성률은 22.2%로 경주시 25개 읍·면·동 중 가장 낮았음.

이기 위해 공약을 남발할 가능성이 높고, 공약 이행이 불가능해도 현재는 책임을 지지 않는다. 예를 들어, 한수원 본사를 어느 지역으로 이전할지를 결정하는 것은 한수원의 권한임에도 불구하고, 경주시장은 주민투표 전에는 동경주지역으로 이전시키겠다고 약속하고, 경주 유치가 확정된 후에는 한수원이 도심 이전을 검토하자 동경주지역에 다른 인센티브를 제안하며 공약 파기를 무마하려고 하였다.

보상책 결정에 관한 권한과 책임을 명확히 하는 제도가 마련되면, 유치지역주민과의 합의를 이끌어 내기 위한 실질적 대화(authentic dialogue)가 가능해지며 이를 통해 제도적으로 가능한 보상안과 유치반대지역주민이 원하는 안을 계속 조정·조율하면서 모두가 만족하는 최적의 산출물(합의안)을 도출하도록 노력할 수 있다. 정당한 절차에 반하는 행위, 즉, 부정선거, 관권개입 등은 독립적인 선거관리위원회에서 조사·감시하여 적발된 건에 대해서는 불법여부를 사법부의 판단하도록 해야 한다.

기존 거버넌스는 최소한의 자격만을 충족하는 후보지에 대해 주민투표의 찬성률로 짧은 기간 내에 후보지를 최종 선정하는 방식으로 단시간에 주민수용성을 확보할 수 있다는 점에서는 시간과 비용을 절약한다고 할 수 있다. 그러나 기존 프로세스는 주민 수용성 확보만을 고려하여 부지적합성 판단을 위한 과학적 검증조사과정과 경제적 보상에 대한 정부와 주민 간의 숙의과정을 충분히 보장하지 못했다. 뿐만 아니라 지나친 유치경쟁으로 선거 과열 현상이 발생하고 이는 지역 간 갈등으로까지 확산되었다. 본 연구에서 제안하는 새로운 로컬거버넌스는 주민투표 결과 과반의 찬성이 나오는 지역에 대해 최종적으로 과학적 검증과 조사를 통해 최종 후보지를 선정하는 방식으로 선거에 투입되는 불필요한 비용의 낭비를 막을 것이다. 또한, 부지적합성 검증과정에 비록 시간이 오래 걸리더라도 과학적 객관성을 확보한다면 지역 간 갈등이 발생할 여지는 적을 것으로 기대된다.

4) 최종후보지선정

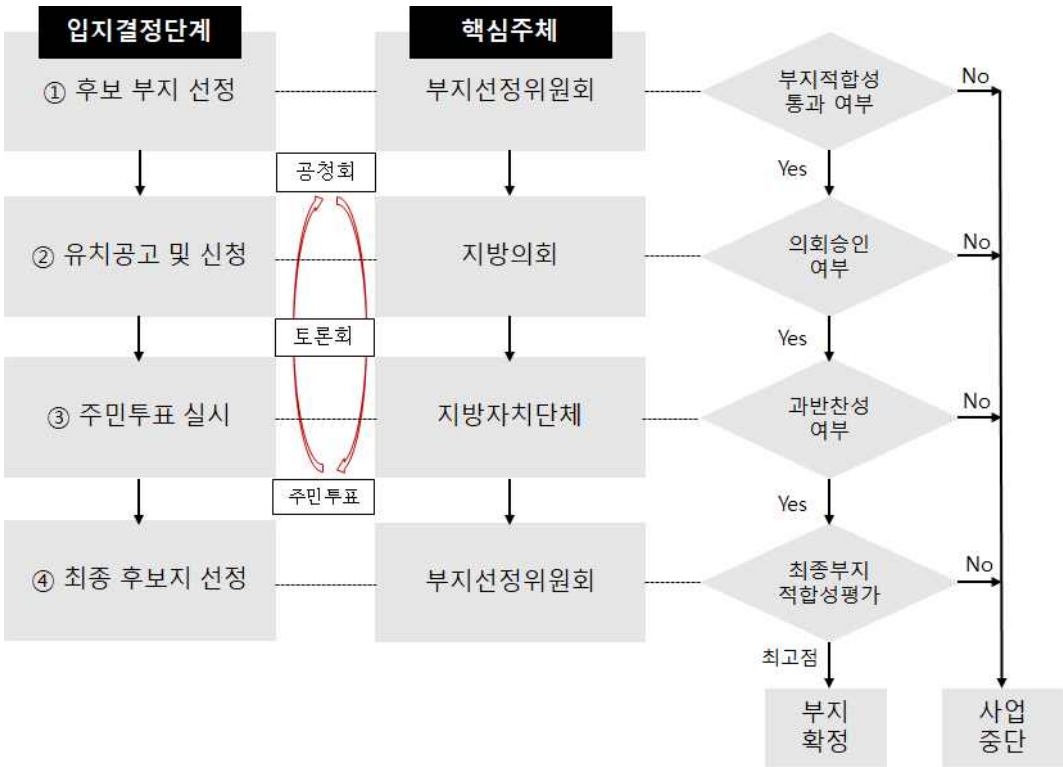
부지적합성 평가를 통해 유치지역을 선정하는데, 전 단계에서 합법적이고 민주적인 절차를 통해 주민수용성이 확보가 되기 때문에, 이 단계에서는 다시 '부지안전성'이 입지결정 목표(기준)가 된다. 과학적 검증을 가능케 하는 분야별 전문가로 구성된 실질적 협의체에 의해 부지적합성을 평가해야 하는데, 예비후보선정을 위한 부지적합성 평가 시에는 모든 관련 이해당사자들을 협의체에 참여시키는 데 반해, 최종부지적합성 평가에서는 좀 더 객관적이고 과학적인 판단을 하기 위해 주민투표 대상지역에 거주하는 직접 이해당사자의 참여는 제외시키는 것이 필요하다.

5) 사후 모니터링

원전지역주민대표, 자치단체장, 지방의원, 지역전문가가 참여하고 자치단체장이 이사장을 맡는 원자력지역재단을 신설하여 유치지역지원사업 기금을 전문적으로 관리하도록 한다. 또한 산자부

지역주재관을 통해 유치지역지원사업과 관련한 사안에 대해서는 지방자치단체가 직접 중앙정부와 소통할 수 있도록 한다.

〈그림 4〉 뉴거버넌스의 방폐장 입지결정 프로세스[12)]



Ⅵ. 맺는말

본 연구는 방사성폐기물처분장 입지선정 사례를 중심으로 전문가 의견조사 및 이해관계자 심층면담을 통하여 향후 원전 관련시설의 입지결정에 활용될 수 있는 로컬거버넌스 모형을 제시하였다. 본 연구가 제시하는 뉴거버넌스는 방폐장 입지결정에 있어 수용성보다 안전성을 더 비중 있게 고려하는 모델로 안전성을 우선적으로 확보하기 위해 현행 주민투표제의 한계를 독립적 정부위원회의 객관성과 전문성으로 보완하고자 한 것이다. 이를 위해 한국원자력연구원, 한국지질자

12) 기존 입지결정 프로세스와 비교하여 요약하자면, 기존 입지결정 프로세스는 최종 부지적합 판정을 받은 후보지 중에서 응모한 기초자치단체에서 주민투표를 실시하여 가장 높은 찬성률이 나오는 지역을 선정한 반면, 뉴거버넌스 입지결정 프로세스는 부지선정위원회의 예비부지적합성을 통과한 지역 중에서 응모한 기초지방자치단체 모두 주민투표를 실시하여 과반(또는 2/3) 찬성률이 나오는 지역을 대상으로 부지선정위원회가 부지안전성을 최종 검증·평가하여 선정함.

원연구원, 국토연구원 등 관련 국가연구원의 전문가로 독립적 위원회를 구성해야 하고, 지방의회와 지방자치단체가 입지의사결정에 있어 중요한 역할을 해야 할 것이다.

본 연구는 부안과 경주의 실제 사례분석과 현행 법제도분석, 전문가의 설문조사 및 이해당사자와의 심층면담조사 등의 다양한 자료분석을 실시하였다는 장점이 있으나, 외국의 모범사례를 조사하지 못한 한계가 있다. 스위스, 미국, 캐나다, 스웨덴, 일본 등 원자력발전을 하는 거의 모든 나라들이 방폐장 설치에 어려움을 겪는 만큼 향후 이들 외국의 다양한 거버넌스 사례를 조사하면 좀 더 타당하고 선진적인 거버넌스 대안을 제시하는데 도움이 될 것이다. 또한, 본 연구는 관련 법령을 심도 있게 분석하지 못한 한계가 있다. 향후 후속연구를 통해 해당 정부부처 간의 협력 미흡, 공청회, 주민투표 등 주민참여방법의 한계, 부지선정위원회의 역할 변화 등 본 연구에서 지적한 문제점을 해결할 수 있도록 법령의 제·개정 방안과 입법 추진전략을 구체적으로 분석·제시하면 매우 의미가 있는 연구가 될 것이다.

참고문헌

강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석.「한국행정학보」, 41(2): 23-45.

강영진. (2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색.「국정관리연구」, 4(2): 67-92.

김경동·심익섭. (2016). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구-IAD를 통한 경주와 부안의 비교사례연구.「한국지방자치학회보」, 28(4): 103-127.

김길수. (2007). 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구.「정치정보연구」, 10(1): 279-303.

김도희. (2007). 방폐장입지정책에서 나타난 '주민투표제'의 문제점과 개선방안.「지방정부연구」, 10(4): 91-111.

김성수·양세훈. (2011). 원자력정책 갈등사례에서 과학기술인의 역할 분석.「한국공공관리학보」, 25(4): 113-142.

김흥회. (2014). 로컬거버넌스를 통한 지방정부 위기 극복.「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 10(3):95-105.

남재걸. (2016). 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석.「도시행정학보」, 29(3): 199-230.

박상필. (2014). 국가 거버넌스의 평가를 위한 분석틀.「NGO연구」, 9(2): 1-24.

산업통상자원부. (2016).「원자력발전백서」.

신윤창. (2014). 원자력발전소 유치와 지방정부의 역할: 변혁적 리더십과 스토리텔링을 중심으로.「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2014(2): 356-378.

이순철·정문기. (2012). 비선호시설 입지 갈등 과정 분석-부안, 경주 방사성폐기물처리장 입지 선정을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 24(2): 67-94.

전기신문. (2015). (사설)경주 방폐장 준공의미 달리 해석해야. 9월 4일자.

정재진·전영평. (2007). 로컬거버넌스 시각에서 본 방사성폐기장 수용 비교연구-한국, 프랑스, 스웨덴, 일본의 방폐장건설 정책 사례를 중심으로.「지방행정연구」, 21(2): 31-63.

주성수. (2007). '주민투표'는 환경갈등 해결의 대안인가?. 「경제와사회」, 229-250.
주재복·한부영. (2006). 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」. 한국지방행정연구원.
채종헌. (2009). 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석. 「한국행정학보」, 43(2): 147-176.
최미옥. (2005). 방폐장입지선정과 지방정부의 역량. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 115-133.
최성두. (2009). 원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전방향 모색. 「지방정부연구」, 13: 223-244.
최영출 외. (2006). 「지역 경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 서울: 대영문화사.
최철호. (2007). 주민투표제도에 관한 연구--우리나라와 일본의 주민투표제도의 비교를 중심으로. 「공법학연구」, 8(4): 355-380.
Jessop, Bob. (2000). Governance Failure. In Gerry Stoker(ed.). *The New Politics of British Local Governance,* 11-32. Basingstoke: Macmillan Press.
Stoker, Gerry. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50:17-28.

임은옥(林銀玉): 미국 University of Southern California에서 행정학 박사학위를 취득하고(2015), 현재 강남대학교 공공인재학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발, 공공갈등관리, 연구윤리, 국제개발협력 등이며, 최근 주요 논문에는 "원전지역 주민의 원전 수용성 결정요인 분석: 커뮤니케이션, 투명성, 경제적 편익 인식과 신뢰를 중심으로"(2019), "국정감사제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구"(2019), "Does Governance Matter for Better Research Integrity in South Korea?"(2019) 등이 있다(eunokim@kangnam.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 10. 10 / 심사개시일: 2019. 10. 13 / 심사완료일: 2019. 11. 18〉

Abstract

Establishing an Effective Local Governance Model for Locating NIMBY Facilities: The Case of a Radioactive Waste Repository in South Korea

Im, Eunok

This study aims to establish effective local governance for locating hazardous facilities. In particular, focusing on the siting of a radioactive waste repository, it illustrates the status quo local governance to identify key stakeholders and their roles in participatory institutional arrangements such as a local referendum. To this end, it analyzes the data collected from questionnaire survey responses and in-depth interviews with field experts and interest group leaders. The analysis of institutions and expert opinions leads to the development of a new model of local governance that prioritizes safety over local residents' acceptance. It also suggests that the objectivity and domain expertise of an independent site selection committee and a local government and council's substantive engagement in the decision-making process can secure the effective functioning of the new model in overcoming the shortcomings of local referendums.

Key Words: local governance, NIMBY, radioactive waste repository, participatory arrangement, local referendum