

2005년 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정과 반핵운동: 반핵운동의 환경변화와 반핵담론의 협소화

윤 순 진*

경주로 방폐장 부지가 확정됨으로써 정부 입장에서서는 거듭된 실패 끝에 정책 목표가 달성된 것이지만 방폐장 건설 반대투쟁을 주요 근간으로 해온 반핵운동 진영 입장에서 이러한 상황변화는 반핵운동이 중요한 분기점에 서있음을 의미한다. 이 글에서는 2005년의 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 후보부지 선정과정에서 나타난 반핵운동의 특성과 양태를 정리하면서 2005년의 반핵운동이 소기의 성과를 이루지 못한 이유를 운동 내외적 요인과 환경의 변화로 반핵운동의 입지가 축소되고 반핵담론이 협소화된 데 있는 것으로 진단하였다. 운동 내부적으로는 반핵운동 자체의 지역 한정적인 특성과 함께 조직의 구조와 동원가능한 자원의 수준, 저항 전술, 문제의 구성 등이 충분하거나 적절하지 않았다는 데 기인한다. 운동 외부적으로는 정책설계의 변화, 중앙언론의 노골적 무관심과 지방언론의 노골적 편들기, 국민의 피로감 누적, 산자부와 한수원의 홍보전략 세련화 등으로 정치적 기회가 크게 열려 있지 않았던 것을 들 수 있다. 향후 반핵담론을 확산하고 운동의 입지를 확대하여 소기의 성과를 이루기 위해서 반핵운동진영은 전력의 주요 소비자인 도시인들에게 원전이 필요악으로 수용되고 있음에 주목하여 도시인들이 원전의 위험성을 자신의 문제로 받아들일 수 있도록 교육과 홍보활동을 전개해 나가면서 원전에 대한 대안을 제시할 수 있는 긍정적 운동을 전개해야 할 것이다. 또한 사회적 과제로 제시되는 사용 후 핵연료의 안전하고도 민주적인 처분을 위해 감시견 역할을 수행해야 할 것이다.

주제어: 반핵운동, 중·저준위 방사성 폐기물 처분장, 반핵담론, 방사성 폐기물 정책

* 서울대 환경대학원 조교수

1. 들어가며

20년 가까이 끌어온 방사성 폐기물 처분장 건설을 위한 부지선정과정이 일단락되었다. 7전8기라는 옛말이 무색하도록 9전10기를 기록하면서 중·저준위 방사성 폐기물 처분장(이하 중·저준위 방폐장) 건설이 일정한 궤도에 들어선 상태이다. 2004년 말 원자력위원회에서 중·저준위 방사성 폐기물 영구처분장 건설과 사용 후 핵연료 중간저장시설 건설을 분리해서 추진한다는 결정이 내려진 후 2005년 들어 「중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치지역 지원에 관한 특별법(이하 중·저준위 방폐장 특별법)」이 제정되고 이후 진행된 신규 공모절차에 따라 경주로 부지가 확정되었다. 정부 계획대로라면 올해 2006년부터 방폐장 건설공사에 착수해서 2008년 말경이면 완공되어 적어도 2009년부터는 운영에 들어가게 된다. 정부 입장에서는 거둬낸 실패 끝에 정책목표가 달성된 것이지만 반핵운동진영의 입장에서는 반핵운동이 방폐장 건설 반대투쟁을 주요 근간으로 해왔기에 중·저준위 방폐장 부지선정 성공이란 상황변화는 반핵운동이 중요한 분기점에 서있음을 의미한다.

기존의 부지선정 절차나 경제적 지원내용과 상당히 차별적이었던 이번 유치공모절차를 통해 경북 경주, 영덕, 포항과 전북 군산 등 4개 유치신청 지자체가 방폐장 유치를 위해 동원가능한 모든 자원을 경쟁적으로 총동원하여 부지선정을 위한 필사의 노력을 기울였다. 이제까지와는 달리 방폐장을 두고 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)가 아니라 핼피(PIMFY: Please In My Front Yard) 현상이 벌어졌다. 산자부장관이 투표결과 발표시 89.5%로 가장 높은 찬성률을 보여 “유치에 성공한 경주에는 축하를, 탈락한 3개 시군에는 위로와 감사를” 표명했을 만큼 방폐장의 입지가 지역간 경쟁대상이었다. 이런 상황 속에서, 아니 엄밀하게는 이런 상황 때문에, 유치반대를 주장했던 지역주민대책위원회와 시민사회환경단체가 그

어느 때보다 방폐장 유치세력과 힘겹게 맞섰던 모양새도 과거와 달라진 그림이다.

이 글에서는 2005년의 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 후보부지 선정 공모절차과정에서 나타난 반핵운동의 특성과 양태를 정리하면서 2005년의 반핵운동이 소기의 성과를 이루지 못한 이유를 분석해보고자 한다. 먼저 20여년의 방사성 폐기물 정책과 그간 다양하게 진행되어왔던 반핵운동의 흐름을 간략히 정리한 후 2005년의 방폐장 정책과 이에 대응한 2005년의 반핵운동의 양태를 검토한다. 이러한 논의를 바탕으로 2005년의 반핵운동의 지평이 협소화되었음을 운동 내외적 요인들을 분석하여 드러내 보이면서 이 글에서 살펴본 여러 논의들을 바탕으로 향후 반핵운동의 향방에 대해 조심스럽게 전망해보도록 한다.

2. 한국 방사성 폐기물처분정책의 변화와 반핵운동의 흐름

1) 방사성폐기물정책의 변화

방폐장 부지선정은 한국 역사상 가장 오랜 시간동안 정책실패를 거듭한 사례이다. 1986년 영덕·울진·영일('86~'89년)을 시작으로, 1990년 안면도, 1991년 청하('91~'92년), 1993년 장안·울진('93~'94년), 1994년 굴업도('94~'95년), 2003년 부안군 위도('03~'04년)에 이르기까지 총 9차례에 걸쳐 부지선정시도가 있었으나 정부의 밀실행정과 일방적인 밀어붙이기식 접근에 대한 지역주민과 환경단체의 거센 저항으로 번번이 무산되었다. 거의 20년 동안 방폐장 건설이 사회적 쟁점으로 부상과 잠복을 반복하였다. 대략적인 부지선정과정은 <표 1>과 같다.

<표 1> 방폐장 부지선정 일지

일시	추진 내용
1차 추진 (1986~89년)	문헌조사로 경북 울진·영덕·영일 등 3개 후보지 선정, 주민반대로 지질조사 중단
2차 추진 (1990~91년)	충남 안면도 고남지역 비공개 조사, 주민반대로 백지화
3차 추진 (1991~93년)	전남 장흥 등 6개 후보지 도출, 주민반대로 백지화
4차 추진 (1993~94년)	울진 등 3개 유치신청지역에 지원사업 제시, 주민반대로 무산
5차 추진 (1994~95년)	인천 용진군 굴업도를 부지로 지정고시, 활성단층이 발견돼 지정고시 해제
6차 추진 (2000~01년)	전국 46개 지자체 대상 유치 공모, 7개 지역에서 주민 유치신청 있었지만 지자체 신청 전무
7차 추진 (2002~03년)	울진·영덕·영광·고창 등 4개 후보지 도출, 주민 반대로 백지화
8차 추진 (2003년)	유치공모에서 전북 부안 단독 공모, 주민반대로 무산
9차 추진 (2004년)	주민투표제 도입, 10개 지자체에서 주민 유치 청원 있었지만 예비신청단계에서 지자체 신청 전무
10차 추진 (2005년)	경북 경주·포항·영덕, 전북 군산 등 4개 지자체 주민투표 실시

자료: 산업자원부

굴업도사태이후 소관부처가 과학기술부로부터 산업자원부로 바뀌었고 사업주체도 한국원자력연구소에서 한국전력공사로 바뀌었다.¹⁾ 산자부는 2008년까지 중·저준위 핵폐기물 처분시설을, 2016년까지 사용 후 핵연료 중간저장시설을 건설한다는 계획을 세운 후 임해지역을 대상으로 한 부지공모도 실시해보고(2000년) 사업자 주도방식으로 예비후보지를 선정해보기도 했으며(2003년) 다시 유치공모방식을 도입하기도 했지만 번번이 지역주민의 거센 반발에 직면하여 부지선정이라는 정책목표를 실현하지

1) 2001년 4월 전력산업구조개편에 따라 한전에서 분리된 한국수력자력주식회사가 한전으로부터 사업을 자동 승계 받아 방사성 폐기물 처분사업을 추진 중에 있다.

못했다. 양성자가속기사업과 연계하여 유치공모를 실시한 2003년의 경우 부안만이 신청서를 제출하였지만 주민설명회나 공청회를 통해 부안지역 주민의 의사를 수렴하는 과정을 거치지 않고 심지어 지방의회의 부결에도 불구하고 부안군수가 단독으로 신청서를 제출함으로써 사상 최초로 ‘자발적 주민투표’를 시행하기에 이르렀다. 당시의 주민투표는 법적 효력은 없었지만 72.04%의 투표율에 반대율이 91.83%에 이르러 유치거부 의견을 명확히 드러낸 것으로, 산자부는 주민투표의 법적 정당성을 인정하지 않는다는 공식적인 입장을 취하면서도 이를 전면적으로 부정할 수 없었다. 2004년 2월, 산자부는 주민투표를 필수절차로 포함하는 새로운 부지 선정 절차를 발표하였지만 신규공모도 결국 소기의 성과를 달성하지 못하였다.

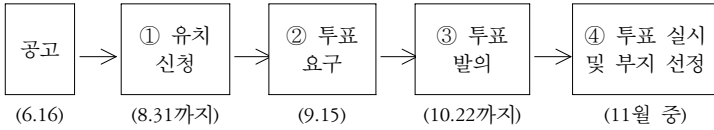
2004년 12월 원자력위원회는 제 253차 회의를 통해 중·저준위폐기물 임시저장고의 포화시점이 2008년으로 얼마 남지 않았고 위험부담이 적을 뿐 아니라 사용 후 핵연료를 포함한 고준위 폐기물의 처분은 시간을 갖고 좀 더 신중하게 접근해야 한다는 이유를 들어 두 시설을 분리추진하기로 결정하였다. 2005년 들어 정부는 중·저준위 방폐장 분리 건설 방침과 유치지역에 대한 지원을 명확히 하기 위해 중·저준위 방폐장 특별법을 제정·공포하였다. 유치지역에 대한 경제적 지원의 주요내용은 시설 유치지역 지자체에 원자력발전사업자가 특별지원금 약 3,000억 원을 사업개시 초기단계에 지급하고 처분시설 운영과정에서의 재원을 확보를 위해 연평균 85억원에 달하는 폐기물 반입수수료를 징수할 수 있도록 하였다. 아울러 한국수력원자력(주)의 본사를 유치지역으로 이전하는 내용을 포함하고 있다. 이 외에 특별법에 명시되어 있지 않지만 양성자기반 공학기술개발 사업을 유치할 수 있도록 하는 경제적 유인을 제공하고 있다. 다른 한편으로 정부와 사업자의 일방적 사업추진 방식에서 벗어나 부지선정과정의 공정성과 투명성을 높이기 위해 민간위원들로 이루어진 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 부지선정위원회를 구성하여 부지선정 절차의 심의,

부지적합성 검증, 주민투표 대상지역 선정(필요시 여론조사 관리), 최종 후보부지 선정 등 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지선정의 제반절차를 관리·감독하는 역할을 수행하도록 하였다.²⁾

6월 16일, 정부는 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 후보부지 선정에 대한 새로운 부지공모절차를 공고하였다(<그림 1> 참조). 1단계는 유치신청단계로 유치를 희망하는 지자체장이 지방의회 동의를 얻어 산업자원부 장관에게 8월 31일까지 유치 신청서를 제출하도록 하였다. 신청 지역이 두 곳 이하일 경우 부지선정위원회가 여론 조사를 통해 주민 투표 대상 지역을 추가로 선정할 수 있도록 하였다. 두 번째 단계는 투표요구 단계로서 신청지역(여론조사 지역 포함) 중 부지선정위원회가 부지안전성 및 사업추진 여건 등 부지적합성을 종합적으로 평가하여, 부지가 적합하다고 판정을 받은 지역에 한하여 산자부장관이 주민투표법 제 8조에 따라 9월 15일까지 주민투표 실시를 요구하도록 했다. 세 번째 단계는 투표 발의단계로서 주민투표 실시를 요구받은 지자체장은 지방의회의 의견을 수렴하여 10월 22일까지 주민투표 발의 여부를 결정하도록 했다. 마지막 단계는 투표를 실시하고 부지를 선정하는 단계로 발의 지역을 대상으로 11월 중에 동시에 주민투표를 실시하여, 투표권자 1/3 이상 투표 및 유효투표수 과반수의 찬성표를 획득한 지역 중 찬성률이 가장 높은 지역을 후보부지로 선정하도록 하였다(<그림 1> 참조). 정부는 이러한 절차를 통해 안전성과 민주성, 주민수용성, 투명성을 높임으로써 이제까지의 정책실패를 되풀이하지 않고 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설을 건설할 수 있을 것으로 전망하였다.

2) 부지선정위원회는 지질, 원자력, 환경 등 과학·기술 분야 전문가 4인과 정치, 경영, 행정, 사회학 등 인문·사회분야 전문가 4인, 언론인 4인, 변호사 1인, 시민사회단체 인사 3인 등 총 17명으로 구성하였다.

<그림 1> 부지선정 절차 흐름도



자료: 산업자원부 보도자료, “중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 부지선정을 위한 정부합동설명회 개최,” 2005/7/6

2) 한국 반핵운동의 흐름

한국반핵운동은 신규원전 건설 반대와 방사성 폐기물 처분장 건설 반대를 주요한 내용으로 하여 전개되어왔다. 원전의 추가건설반대운동은 신규원전이 기존 원전지역에 추가적으로 입지하는 방식을 취함으로써 큰 성과를 내지 못했으나 방폐장 건설은 체르노빌 참사로 방사능의 파괴적 영향을 일반시민들이 인식한 후 부지선정이 시도되었기에 격렬한 저항으로 입지선정을 무산시킬 수 있었다. 한국반핵운동 최초의 사건은 1987년 전남 영광주민들의 어업피해 보상투쟁이다(김영기, 2003; 김혜정, 1995). 냉각수로 인해 해수온도가 상승, 어업에 피해가 초래되자 6월 항쟁이후의 유화국면 상황에서 영광주민들은 어업피해보상운동 차원이긴 하지만 원전문제에 집단적으로 반발하고 나선 것이다. 그 당시, 민주화운동진영, 특히 학생운동진영에서는 반미사상과 결합하여 주한미군의 핵무기가 민족의 생존권을 위협한다는 문제를 제기하였지만 원자력발전에 대한 구체적 이해가 부족하고 원전사고에 대한 정보가 공유되지 않아 반핵운동은 선언적 의미에서 진행되는 수준이었다. 하지만 체르노빌 참사소식이 알려지면서 원전의 안전성에 대한 일반대중의 불안감이 증폭된 상태에서 1987년 영광주민의 어업피해보상투쟁은 반핵운동을 보다 구체화시키는 계기가 된다. 이어 1988년 10월에는 박신우씨—고리원자력발전소 10년 근무경력

의 한국전력 기술안전 총괄부장—의 임파선암 사망사건을 기화로 방사능 피해 진상규명운동이 촉발되었다. 같은 해 월성 원자력발전소의 중수누출 사건과 고리 핵폐기물 불법매립사건이 연이어 발생함으로써 원자력발전소의 안전관리실태에 대한 의구심이 높아졌다. 공해추방운동연합을 비롯한 환경보건의료단체는 1988년 12월 지역주민과 연대, 서울에서 “반핵평화 시민대회”를 개최하여 원자력발전소 문제를 공론화하기 시작하였다(김혜정, 1995).

하지만 반핵운동에서 중추적 역할을 한 것은 폐기물 처분장 반대투쟁이다. 정부의 방사성 폐기물 처분장 건설 시도가 10번이나 거듭된 것은 그간의 시도가 지역주민과 반핵운동단체의 완강한 저항에 부딪쳐 무산되었기 때문이다. 방폐장 건설반대운동의 성공은 신규원전 건설반대운동에도 긍정적으로 작용하였다. 하지만 원전의 추가건설에 대한 부지에정지역주민과 반핵환경운동단체들의 반발로 건설이 지연되는 효과가 있었으나 계획의 취소로까지 이어지지는 못한 상태이다.³⁾ 신고리 1·2호기의 경우, 2000년의 「제 5차 장기전력수급계획」에 의거, 2008년과 2009년 준공을 목표로 사업을 추진해왔으나 원전의 추가 건설에 대한 지역주민과 반핵시민환경단체의 반발로 지체되었다. 하지만 「제 2차 전력수급기본계획」(2004년)의 수정된 준공목표(2010년과 2011년)를 달성할 수 있도록 2005년 5월 기공식을 거행한 후 본격적인 건설공사를 진행 중에 있다. 신월성 1·2호기의 경우, 건설기본계획이 2005년 5월 확정되어 2014년과 2015년을 준공목표로 하여 주기기 공급계약과 인·허가 준비 등 건설 준

3) 80년대 초에 지정·고시된 9개의 신규 핵발전소 후보지는 강력한 반대운동으로 기존 핵발전소 인근지역 1곳을 제외한 8곳이 '99년 12월 모두 백지화되었다. 앞서 살펴본 1987년 이후의 원전의 추가건설 상황을 살펴보면, 88년과 89년에 걸쳐 울진 1·2호기가 상업운전에 들어가고 89년 12월에 영광 3·4호기의 건설에 착수한 이래 한동안 원전 건설이 진행되지 못하다가 92년 5월에 영광 3·4호기, 97년 6월 영광 5·6호기, 99년 1월에 울진 5·6호기의 건설에 착수하게 된다.

비에 착수한 상태이다. 한국의 반핵운동은 부안에 이르기까지 방폐장 건설의 저지에는 성공하였으나 원전의 추가건설을 저지하는 데까지는 성공하지 못했다.

반핵운동의 주요 주체는 원전관련 시설 입지 예정지 지역주민과 반핵환경단체들이다. 지역주민들은 자신들의 거주지에 입지할 원전이나 방폐장이 가져올 수 있는 보건상의 위험성이나 자신들의 후대에 끼칠 장기적 영향, 지역의 이미지 실추에 따른 자산이나 생산물의 경제적 가치 하락 등에 관심을 두고 저항한다. 이들의 경우 핵문제에 대해 지역적 차원을 넘어 전국적 차원에서 핵문제를 조망하여 반핵을 넘어 대안적 에너지체제를 고민하고 이를 실천하기 위해 운동을 지속하는 방식으로 발전하지 못하는 한계를 보인다. 다만 최근 부안주민들은 핵문제가 부안만의 문제가 아닌 국가에너지정책의 문제이며 반핵을 넘어 생태 친화적 에너지이용을 통해 대안사회의 가능성을 보여야 한다는 인식을 바탕으로 태양광발전을 시민출자를 통해 설치하는 움직임으로 이어가는 모습을 보이고 있다.

이에 반해 반핵운동의 다른 한 축은 반핵시민환경단체들이다. 이들 반핵단체들은 지역주민운동이 지역의 문제에 머물러 있을 때 사회단체와 전문가들을 조직해 핵문제를 공론화하고 전국적으로 쟁점화 하는 역할을 담당해왔다. 원전이나 방폐장문제만이 아니라 일본의 고속중수로 건설과 플루토늄 수송문제, 러시아와 일본의 동해 핵투기문제, 핵강대국의 핵실험 등 핵과 관련된 전국적인 쟁점이나 지구적인 문제들에 대해 관심을 가지고 반핵운동을 이끌어왔다(김혜정, 1995). 1997년 대만이 핵폐기물을 북한으로 반입하려고 할 때 이를 쟁점화 하여 국내여론을 환기하여 반입시도를 저지하기도 하였다. 국제적인 연대활동을 통해 한국반핵운동에 대한 지지를 획득하고 정보를 공유하며 정부에 압력을 가하는 등 반핵운동의 질적 강화를 꾀하기도 한다. 한국전체 반핵운동의 상설 연대체로 반핵국민행동(구 한국반핵운동연대)이 활동하고 있는데 이 조직은 91년에 전국

6개 방폐장 후보지 싸움이 있었을 때 결성된 “전국핵발전소핵폐기장반대 운동본부”에서부터 시작되었다. 이때부터 반핵운동이 지역차원에서 전국 차원의 운동으로 본격화되었다(반핵국민행동 홈페이지).

3) 2005년 부지선정절차의 진행과 반핵운동

2005년의 부지선정과정에서 반핵운동진영은 사회적 합의절차 없이 새로운 부지선정 절차를 결정하고 짧은 일정으로 부지선정을 강행하는 정부의 정책추진 방향을 비판하면서 부지선정과정의 불법행위 여부에 대한 감시에 상당한 무게를 두고 진행한 것으로 보인다. 그간 운동의 과정에서 주장해온 주민투표가 중요한 절차로 포함되고 상당한 재정적 유인과 위협성의 상대적 감소라는 조건 탓에 복수의 지자체가 이러한 절차에 부응함으로써 기존의 반대투쟁에서 보여 왔던 물리적 저항방식을 동원할 수는 없었던 것으로 이해된다. 부지선정 절차 자체를 거부할 수 없기에 선정 절차를 따라가되 합법성과 절차적 민주성의 외피 속에서 발생하는 불법행위와 금권·관권개입을 폭로하는 것을 주요한 운동 전략으로 택하였다. 기자회견을 통한 보도 자료나 성명서 발표를 주요 행동전략으로 하면서 국내여론을 환기하고 중·저준위 방폐장 또한 위험시설이라는 자신들의 주장에 신뢰를 더하기 위하여 외국(미국과 일본)의 관련 학자와 활동가를 초청하여 간담회를 가지는 전략도 구사하였다. 그간의 반핵운동을 대응전략별로 나누어 검토하면 다음과 같다.

(1) 위법행위 감시 및 폭로와 법적 대응

이번 부지선정과정에서 반핵진영(지역유치반대위원회와 반핵국민행동을 포함한 반핵시민환경단체들)이 가장 집중적으로 활동한 영역은 위법행위에 대한 감시·폭로, 감사청구를 포함한 법적 대응이다. 위법행위로 주

목한 것은 공무원의 주민투표과정에서의 참여와 찬성 유도, 사전투표운동, 부재자 투표 신고과정 및 투표과정의 부정행위, 부지선정위원회 구성과 활동의 위법성 등이다.

주민투표는 주민의 의사를 반영하는 통로를 열어주어 주민 수용성을 확인함으로써 부지선정절차의 민주성을 높이기 위해 채택한 절차로, 시민 사회의 요구에 의해 부지선정 절차에 포함된 것이다.⁴⁾ 그러나 역설적이게도 2005년의 부지선정과정에서는 민주적 절차수립에 대한 끈질긴 요구를 통해 도입된 주민투표제가, 부안사태에서는 지지 입장을 표명했던 시민단체나 유치반대 입장을 보이는 지역주민들로부터 비민주적인 장치로 비판의 대상이 되었다. 반핵운동진영은 주민투표의 시행과정에서 올바른 정보가 제공되지 않고 금권과 관권의 개입으로 민주적으로 운영되지 않았으며 주민투표를 통한 찬성률로 후보 부지를 선정한다는 방침이 지역간 경쟁을 부추겨 민의를 왜곡하는 수단이 되었다고 비판하였다. 관권 개입이 없는 공정한 투표 관리가 기본임에도 불구하고 방폐장 주민투표는 이런 원칙이 제대로 지켜지지 않아 주민참여제도가 아니라 거꾸로 풀뿌리 민주주의를 뿌리 뽑는 제도로 작용한다고 비판하면서 불법행위에 대한 감시·폭로활동을 전개했다. 보다 근본적으로 주민투표의 의의가 제대로 실현되기에는 현재의 주민투표법이 공정성에 있어서 많은 결함이 있음을 지적하였다.⁵⁾

대표적인 감시·폭로활동은 부재자 신고과정의 위법행위에 대한 폭로와 중앙선관위에 대한 조사요청이다. 반핵진영은 40%에 육박하는 부재자 신고율은 정상적이지 않으며 이는 관권이 깊숙한 개입이 있음을 반증하고

4) 주민투표제의 도입과정과 이후 기술되는 부지선정위원회 활동에 대한 비판은 윤순진(2005)을 참조할 것.

5) 이러한 비판은 주민투표실시이후 헌법소원과 위헌심판 청구활동으로 연결되었다. 2005년 11월 18일 경주방폐장 유치철회를 위한 울산주민대책위원회와 반핵국민행동은 경주 핵폐기장 주민투표 확인을 위한 헌법소원을 제출하였으며, 2006년 3월 6일에는 반핵국민행동 소속 주민단체와 시민사회단체 회원 등 737명이 주민투표법에 대한 위헌 판결을 요구하는 탄원서를 헌법재판소에 제출하였다.

있다고 보고 지역주민을 상대로 조사를 벌여 부재자 신고관련 불법행위를 밝히고 기자회견을 통해 이를 폭로하였다. 부재자 투표과정에서도 선거관리위원회가 중립적인 입장을 견지하지 않고 지역유치위원회의 유치찬성 홍보물이 비치된 것을 묵과한 행위 등 다양한 부정행위를 감독하고 발견하여 폭로하였다. 아울러 반핵진영은 부지선정위원회의 출범과 법적 지위, 활동전반에서 위법적 요소를 발견하고 이를 폭로, 감사청구활동을 벌였다.

(2) 공정성 및 부지선정의 적절성 위배활동 감시·폭로

지자체 공무원들이 중립적인 입장에서 방폐장 건설에 관한 찬·반측 입장을 정보를 공정하게 제공해야 함에도 불구하고 이를 어겼다는 점을 제기하였다. 이는 위법행위로 해석할 수 있는 여지가 있음에도 현재의 주민투표법의 모호성으로 인해 위법이라 단정하기 모호한 측면이 존재한다. 주민투표법 제21조에 따르면 “지방의회 의원을 제외한 공무원은 투표운동을 할 수 없도록” 하고 있지만 제4조에서는 “지방자치단체의 장은…주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록…다양한 수단을 통하여…각종 정보와 자료를 제공하여야 한다.”고 규정해 지자체의 투표운동 개입 가능성을 열어놓고 있다. 주민의 판단을 돕는 자료를 제공하는 것과 찬성 투표운동을 구별할 수 있는 뚜렷한 기준이 없는 상태였다.

방사성 폐기물 처분시설의 건설에서 가장 중요하게 고려되어야 하는 것은 안전성으로 중·저준위 폐기물이라고 예외는 아니다. 사용 후 핵연료와 같은 고준위 폐기물에 비해 독성이 낮기는 하지만 중·저준위 폐기물도 약 300년 동안 안전하게 관리되지 않으면 안 되는 것으로 알려져 있다. 반핵진영은 안전성이 담보되지 않는다면 아무리 지역주민이 수용한다 하더라도 방사성 폐기물 처분시설의 입지는 곤란하다는 판단에서 산자부가 부지안전성 확보를 위해 설치한 부지선정위원회 활동에 대한 감시 및

견제활동을 수행하였다. 반핵운동진영은 부지선정위원회가 제시한 평가기준의 타당성을 검토하고 문제점을 지적하는 성명서를 발표하였다.

(3) 부지선정절차 진행의 부당성 호소

반핵시민환경단체들은 정책의 우선순위가 중·저준위 폐기물 처분시설의 건설이 아니라 원자력발전정책의 지속여부에 대한 사회적 합의가 중요하며 중·저준위 폐기물에 비해 사용 후 핵연료의 안전한 처분에 대한 사회적 논의와 기술개발이 무엇보다 중요하기에 이를 위해 정부와 사회적 합의기구를 만들 것을 제안해왔다. 에너지정책·예산감시포럼과 탈핵과 대안적 전력정책 국회의원 연구모임⁶⁾은 2005년 2월에 “국가 방사성 폐기물정책, 어떻게 할 것인가?”라는 주제로 토론회를 개최하기도 하였다. 이 토론회는 원자력계와 시민단체가 입장 차이를 극복하고 공동으로 대안을 제시할 목적으로 마련한 최초의 자리라는 의미를 가지고 있었지만 이후의 부지선정절차의 진행에서 보듯이 정책에 별다른 영향을 미치지 못했다.

정부가 중·저준위 방폐장 부지선정을 상당히 시급한 국정과제로 추진했던 이유는 2008년이면 울진 원자력발전소의 임시저장고를 시작으로 원전 내 임시저장고가 포화된다는, 소위 “2008년 포화설” 때문이었다. 녹색연합과 환경운동연합은 2008년 포화 설에 의혹을 제기하고 보도 자료를 발표, 감사청구를 신청했다. 이에 산자부는 다음날인 28일 즉각적인 반박 보도참고자료를 발표하였고 7월 5일 녹색연합과 환경운동연합은 재반박 보도 자료를 발표하였다. 이러한 공방은 주민투표를 포함하는 부지선정과정이란 절차 안에서가 아니라 그러한 과정이 지금 필요한가에 대한 문제

6) 에너지정책·예산감시포럼은 불안사태를 계기로 시민환경단체 실무자와 변호사·회계사 등이 주축이 되어 2004년 3월에 결성하여 정책 활동을 벌이고 있는 모임이며 탈핵과 대안적 전력정책 국회의원 연구모임은 국회의원 22명으로 구성되어 재생가능에너지개발과 에너지 효율사업·절약사업을 통해 대안전력으로 전환하고자 법과 제도를 연구하고 바꾸는 모임이다.

제기였다. 하지만 이러한 논의가 사회적으로 확산되어 정부의 방폐장 정책을 수정하는 데까지 이르지 못했다.

(4) 국제연대활동

국내 반핵활동이 중·저준위 방사성 폐기물의 위험성을 과도하게 부풀린다는 비판에 대해 그러한 비판이 부당함을 알리고 주민투표과정에서 반대측 의견을 객관적으로 알리기 위해 10월 중순에 미국의 참여과학자연합의 기후변화 에너지 담당자(에린 로저스)와 일본의 시민원자력자료정보센터 핵연료 사이클 시설 담당(사와이 마사코)을 초청하여 서울과 포항에서 간담회를 열었다. 미국이 지난 20년간 저준위 핵폐기장을 건설하지 못한 이유와 일본 로카쇼무라 저준위 핵폐기장의 안전성 문제에 대해 외국의 경험을 공유하여 핵폐기장의 안전성이 기술적으로 완전히 보장될 수 없음을 알리려 시도하였다. 이보다 앞선 10월 5일에는 로카쇼무라 핵폐기장의 안전성과 경제성, 지역발전상 등에 대해 사실을 왜곡·과장한다는 사실을 폭로하기 위해 아오모리현 시의원인 기요히코 사무국장을 초청, 기자회견과 지역순회를 통해 로카쇼무라 핵폐기장의 진상을 밝히는 활동을 벌였다. 외국 전문가 초청 간담회가 언론에 보도됨으로써 보다 폭넓게 여론을 환기시킬 수 있으리란 기대와 달리 외국인 초청 간담회는 환경운동연합 홈페이지와 오마이뉴스, 시민의 신문 등에서 보도되었을 뿐 주요 일간지들에는 보도되지 않았다.

3. 반핵담론 협소화의 원인 분석

왜 2005년의 반핵운동은 이제까지와 달리 방폐장 부지선정을 막아내지 못했을까? 이 글에서는 반핵운동의 입지나 반핵담론의 지평이 협소화되었

다는 데 주요한 원인이 있으며 이는 크게 운동 내부적 요인과 운동 외부적 요인에 기인한다는 관점에서 살펴보도록 한다. 토폴론-와이스와 로버츠(Toffolon-Weiss and Roberts, 2005)는 사회운동에 관한 다양한 논의를 검토하여 사회운동(social movements)의 결과(성공과 실패)에 영향을 미치는 요인을 조직의 구조(organizational structure), 동원가능한 자원의 수준(resource level), 저항 전략(protest tactics), 문제의 구성(framing grievance), 정치적 기회(political opportunities)라는 5가지로 요약한다.⁷⁾ 사회운동의 성공을 위해서는 저항집단의 조직구조가 주요한 영향변수가 되는데 통일적이고 중앙집권적이며 관료화된 조직이 보다 성공가능성이 높다고 한다(Frey 외, 1992; Gamson, 1990). 이용가능한 자원이 많을수록 유리한데 저항집단이 내부적으로 자원을 모두 통제할 수 있는 상태가 아닌 경우 외부 자원을 어떻게 효과적으로 동원하느냐가 상당히 중요하다(Cress와 Snow, 1996; Albrecht 외, 1996). 저항전략 또한 전략적 결정에 따라 구사되어야 하는데 명확한 목표가 수립된 상태에서 시위나 로비와 함께 법적인 수단을 동원하는 게 필요하다고 한다(McCann, 1998; Silverstein, 1996). 저항집단이 당면하고 있는 고통스런 상황을 어떻게 집합적으로 구성하느냐에 따라 자신들의 저항을 동기화하고 정당화하며 외부적인 지지와 자원을 이끌어내는 정도가 상당히 영향을 받는다(Benford와 Snow, 2000; Gordon과 Jasper, 1996). 마지막으로 정치적 기회란 당시의 정치적 맥락과 연결된 것으로 보다 우호적인 정치적 환경이 사회운동의 성공적 추진에 상당히 중요하다는 것이다(Amenta 외, 2002). 하지만 토폴론-와이스와 로버츠가 제시한 5가지 영향요인들은 정치적 기회를 제외하고는 대부분 저항집단 내부의 문제로 볼 수 있다. 또한 정책대상이 되는 방사성 폐기물 처분장이

7) 토폴론-와이스와 로버츠(2005)는 영향요인에 대한 논의에 앞서 무엇을 사회운동의 성공으로 볼 것인지에 대한 정의가 필요하다고 주장한다. 이들에 따르면 성공이란 저항집단이 애초에 원했던 토지이용방식을 실현하는 것, 혹은 애초에 내걸었던 목표가 실현되는 것을 의미한다.

방사능을 포함하고 있는데서 오는 자체적 속성이 한국적 상황에서 반핵담론이 협소화되는 이유로 작용한다.

이 글에서는 이러한 내부적 요인들에 관심을 두면서도 반핵운동을 둘러싼 다양한 사회·환경요인이 2005년의 반핵운동에 상당한 영향을 미쳤음에 주목하면서 이러한 외부적 환경요인이 어떻게 구성되고 변화되었는지를 살피도록 한다. 여기에서는 이러한 환경변화를 정책설계의 변화, 중앙언론의 노골적 무관심과 지방언론의 노골적 편들기, 국민의 피로감 누적, 산자부/한수원의 홍보전략 세련화 등으로 나누어 살펴보고자 한다. 주요인들은 상호 독립적이라기보다는 서로 맞물려 있지만 분석의 편의를 위해 구분하여 논의한다.

1) 운동 내부적 요인

반핵운동의 입지가 확대되지 못하고 반핵담론이 협소화된으로써 방폐장 건설저지가 성공하지 못한 것으로 볼 수 있는데 그 원인으로 우선 운동 내부적 요인을 들 수 있다. 무엇보다 다른 운동과 구분되는 반핵운동의 독특한 특성이 반핵담론의 전국적 확산을 꺾는 데 다소 제한을 가한다. 즉, 반핵운동이 원전의 추가건설이나 방폐장 건설 시도에 대해 반대하는 투쟁적 방식을 취함으로써 생활 속의 운동이 아니라 지역적 차원에서 상당히 격렬하고 과격한 운동의 형태로 진행되는 데 상당한 원인이 있다. 이필렬(2001)에 따르면 핵발전예 따른 위험이 누구나 눈으로 보고 가슴으로 느낄 수 있는 심미적 대상의 파괴로 나타나기보다 맨몸으로 감지할 수 없으나 예측이 어렵고 실체를 포착하기 힘든 위험에 대한 공포로 나타나기 때문에 반핵운동이 상당히 격렬한 형태로 진행되면서 지역적 차원에 머무르는 경향이 있다고 한다. 잠재적인 직접적 피해당사자들은 격한 감정과 공포감으로 격렬하게 저항하게 되지만 해당 지역이외의 시민들은 피

해의 감지가 힘들어 그들과 공유된 반응을 보이기 어렵다.⁸⁾

아울러 반핵운동이 일과성 투쟁으로 그쳐 지역적 차원을 넘어 반핵담론의 확산을 통해 전국적 차원으로 진행되지 못한 이유는 방폐장 건설을 저지하는 데 성공한 후 더 이상의 대안을 제시하는 데 무관심했기 때문이다. 반핵운동이 대다수의 시민들이 원자력으로 생산된 전기를 사용하는 상황에서 이러한 구조를 벗어날 수 있는 대안을 제시하는 활동으로 확장되지 않고 방폐장 건설저지의 주요 주체인 지역주민들도 자신들의 지역에 시설이 입지하는 것을 막는 데만 관심이 있을 뿐 핵발전을 포괄하는 한국 에너지체제와 그에 의존한 자신들의 생활방식에 대한 성찰을 통해 대안을 실천하는 운동으로 승화되지 못함으로써 해당지역이외 시민들에게 지역이기주의로 비쳐지는 경향이 있다. 부안군민들의 경우, 대안에너지의 확장을 지역차원에서 실천하기 위한 발걸음을 떼었으나 아직 운동의 결실이 전국적으로 인식되는 단계에까지 이르지 못한 상황이다. 이러한 요인은 비단 지금의 상황에 국한된 문제만이 아니지만 시간의 흐름에도 불구하고 반핵담론이 확산되지 못하는 원인으로 작용한다.

하지만 이러한 반핵운동의 특성은 2005년 이전까지 부지선정과정에서 해당 지역사회와 그 이외 지역의 반응이 다르게 나타나는 원인으로서 해당 사회의 격렬한 저항의 동인으로 작용했는데, 2005년의 경우에는 중저준위 방폐장으로 입지가 국한됨으로써 지역주민의 저항이 심각한 수준으로 진행되지 않았다. 지역의 유치반대위원회가 반핵국민행동이라는 반핵활동단체와의 연계 속에 활동했으나 지역주민의 거부감이 상대적으로 약화되고 경제적 유인을 이용한 지역경제성장에 대해 기대가 높은 상황에서 활발한 저항운동이 전개될 수 없었다.

8) 이는 서유럽의 경우와 다소 구별된다. 서유럽 시민들은 체르노빌사고에서 발생한 방사능 낙진의 약 40%가량에 노출된 직접적 경험이 있어 원자력이나 방사성 폐기물의 위험성에 대한 폭넓은 공감대가 형성되어 있는 반면 한국은 전국에 걸친 직접적 경험이 없어 전 국민적으로 공유된 반응을 보이기 어렵다.

토폴론-와이스와 로버츠(2005)가 제기한 영향요인과 관련해서 살펴보자면, 조직적 관점에서 그 이전까지의 방폐장 입지 반대투쟁에서는 지역주민(단체)이 주축이 되고 전국조직인 반핵국민행동연대가 정보와 자원을 지원하는 방식이었으나 2005년의 경우 지역의 유치반대 세력이 강력한 반대운동을 추진하지는 못했다. 각 지역별로 유치반대위원회가 조직되었으나 지역간 경쟁구도로 진행되는 공모과정, 특히 지역감정을 매개로 지역간 유치경쟁이 진행되는 상황에서 지역에 뿌리를 둔 반대세력이 목소리를 높일 수 있는 여지가 크지 않았던 것이다. 따라서 경주의 경우 서울과 울산, 포항 등 타 지역 시민환경단체에서 파견된 활동가의 활동에 비해 지역시민단체의 활동이 다소 소극적으로 나타났다(반핵국민행동 활동가와 의 인터뷰). 동원 가능한 자원 측면에서도 찬성유치단체는 지자체의 지원을 받아 엄청난 홍보비를 쓰며 행정력과 공조직을 총동원하는데 비해 농어민이 중심인 유치 반대 측은 생업도 접고 자기들 주머니를 털어가며 이웃에게 육성으로 호소하는 등 자원동원력이 현저히 낮았다. 유치홍보활동을 위해 군산시는 국책사업추진비로 3억6500만 원의 예산을 편성하고 경주시는 국책사업유치활동비 명목으로 무려 22억원을 편성하여 유치찬성 활동에 지원하였다고 한다(하승수, 2005). 반핵진영이 구사한 전술에 있어서 이제까지의 방폐장 투쟁에서와 달리 물리적 저항은 거의 없이 성명서 발표, 기자회견, 법적 대응, 국제연대활동 등을 위주로 하여 운동의 강도가 높지 않았다. 문제의 구성에 있어서는 입지시설이 중저준위 방폐장으로 한정되어 있음으로 인해 사회적 반향을 일으키는 방식으로 당면문제를 구성하지 못했다. 특히, 반핵운동의 목표가 선명하게 부각되지 못했다. 6월에는 보도 자료를 통해 핵폐기장 유치공모 철회를 촉구하였으나 이후의 과정에서 주민투표의 공정한 진행에 큰 관심을 둬으로써 운동의 목표가 선명하게 부각되지 못했다.)

2) 운동 외부적 환경변화

(1) 정책설계의 변화

2005년 반핵운동의 지형에 가장 큰 변화를 준 건 정책설계의 변화이다. 정책대상을 중저준위 방폐장과 고준위 방폐물 임시저장시설의 병행건설에서 분리건설로 변화시킴으로써 위험성에 대한 부담을 상당히 완화시키면서 과거의 병행건설계획의 경우에 비해 훨씬 더 많은 경제적 지원을 약속함은 물론 이를 법으로 명문화하고 주민수용성을 제고하기 위한 민주적 절차로 주민투표를 도입한 것이 방폐장 부지선정이 가능하도록 한 주요한 원인이었다. 지방자치제의 실시로 지자체의 의사가 방폐장의 유치에 중요하게 작용하고 지방재정자립도가 열악하며 수도권과 지방의 불균형발견으로 상대적 박탈감이 더욱 깊어진 상황에서 이러한 정책설계는 지방자치단체에 상당한 유치동기로 작용하였다.

주민투표의 경우 주민의 의사를 반영하는 통로를 열어주어 주민 수용성을 확인함으로써 부지선정절차의 민주성을 높이기 위해 채택한 절차로 사실 그간 진행되어온 반핵운동의 성과이기도 하다. 하지만 이번에 실시된 주민투표는 부안에서 자발적으로 치러진 주민투표와 비교해볼 경우, 주민이 자체적으로 실시했느냐 지자체장의 발의로 실시했느냐가 문제가 아니라 투표의 대상이나 투표가 놓여진 맥락이 달랐다가에 표면적으로는

9) 반핵진영 활동가와의 전화면접을 통해 2005년 부지선정과정에서 반핵활동의 목표가 무엇이냐고 질문했다. 그 활동가에 따르면 방폐장문제의 합리적 해결을 위한 광범위한 사회적 논의가 촉발되도록 하는 것이 최선의 목표였지만 방폐장 부지선정을 근본적으로 저지하는 것이 현실적으로 가능하지 않은 상황이라 운동진영 내부적으로는 국가권력에 의해 여러 차례 지역사회의 분열을 경험한 취약지역으로 선정되는 것만은 막자는 것이었다고 한다. 운동진영 내부에서도 목표를 무엇으로 잡느냐에 이견이 있었기에 보다 선명하게 목표를 제시하는 것이 힘들었다고 한다. 이러한 대응미숙은 정책 환경의 변화에 따른 것이기도 하지만 변화된 상황에 맞는 적절한 대응전략을 마련하지 못한 데서도 기인한다. 이런 상황에서 반핵운동의 성공과 실패가 무엇을 의미하는지도 다소 모호해지는 측면이 있다.

절차적 정당성을 높여주는 기제였지만 내용적으로 문제를 안게 되었다. 부안의 투표는 유치 찬성이나 반대냐를 결정하는 것이었지만 2005년의 주민투표는 그 지역의 찬반의견 못지않게 다른 지역과의 찬성률 경쟁이 부가되었다. 유치를 원하는 입장에서는 유권자의 1/3이상이 투표하고 찬성률이 과반수를 넘어야 하는 것은 물론 다른 지역에 비해 찬성률이 높아야 했다. 이런 식의 주민투표는 지자체 간의 경쟁을 자극함으로써 과열되는 상황으로 치닫도록 이끌었을 뿐 아니라 전국적인 쟁점을 지역간의 문제 혹은 지역의 문제로 치환하여 전국적인 담론형성을 제한하였다. 또한 주민투표를 지역간 이해다툼으로 전환하여 부지선정과정에 관한 담론이 공정성시비에 모아지게 함으로써 원자력 위주 전력정책의 지속여부나 방폐장 건설의 필요성이나 급박성, 방폐장의 안전성 여부나 안전성 담보 방안, 방사성 폐기물 관리의 행·재정 체계의 개선 등 반핵운동이 제기하는 보다 근본적인 질문들에 대한 논의가 실종되는 상황으로 귀결시킨다. 따라서 반핵담론은 그만큼 약화되고 협소화되기 쉬운 것이다.

2005년 방사성 폐기물 처분장 부지선정과정에서 반핵국민행동을 비롯한 반핵운동진영은 이러한 정책설계 하에서 입지가 상당히 좁아지게 되었다. 4개의 지자체가 입지경쟁을 벌이는 상황에서 반핵운동진영에서 주장해온 방폐물 처분 해법이 더 이상 논의될 여지가 없었다. 주민투표 실시 이틀 전인 2005년 10월 31일, 11·2 방폐장 주민투표 중단과 참여민주주의 수호를 위한 시민사회단체 기자회견이 있었다. 선언문에서 시민사회단체는 다음과 같은 주장을 내걸었다:

핵폐기물 처분의 핵심은 고준위 핵폐기물이다. 정부는 우선 핵폐기물 관리법을 제정하고 독립된 핵폐기물 관리위원회를 설립하여 제도적 기반을 갖춘 후 사회적 합의를 거쳐서 핵폐기물의 관리와 처분을 진행해야 한다. 중장기적으로 엄격하고 민주적인 절차를 거쳐 고준위 핵폐기물을 처분할 때 중·저준위 핵폐기물도 함께 처분할 수 있다.

하지만 이러한 반핵진영의 제안은 공모절차가 진행되는 동안 크게 부각되지 못했으며 이에 대한 사회적 논의도 활성화되지 못했다. 변화된 정책설계 하에서 방폐장은 이미 님비의 대상이 아니라 핍피의 대상으로 변모되어 있었다. 주민투표를 매개로 해서 지역감정이 조장되고 고무된 것 또한 보다 본질적 접근에 대한 논의의 폭을 좁히는 요인으로 작용했다. 이러한 상황은 정치적 기회가 우호적으로 작용하지 않았음을 의미한다. 반핵진영의 주민투표 감시활동과 폭로를 통해 주민투표과정상의 불법과 탈법사실이 드러났음에도, 주민투표가 정책실현의 수단인 것이 아니라 자치권을 존중하는 절차로 활용되어야 한다는 주장도 별다른 사회적 반향과 공감을 가져오지 못했다. 반핵논의가 주도권을 확보하지 못한 채 주어진 공모절차의 틀 안에서 운동이 진행됨으로써 주민투표의 공정성 여부에만 관심이 집중된 채 방폐장에 관한 반핵운동의 목표가 선명하게 제시되지 못했던 것 또한 사실이다.

(2) 중앙언론의 노골적 무관심과 지방언론의 노골적 편들기

2005년의 방사성 폐기물 처분장 건설을 위한 부지선정 과정은 6개월여의 짧은 일정으로 숨 가쁘게 진행되었다. 하지만 중앙일간지들이 할애한 지면의 양이나 보도 횟수는 사안의 중대성에 비해 상당히 미미하며 보도 내용도 이러한 추진과정의 적절성이나 문제점에 대한 논의는 거의 없이 단순 사실 보도에 머물렀다. 반면 유치신청지역의 언론들은 유치찬반 양측의 의견을 동등하게 보도하여 지역주민에게 객관적인 정보를 제공하기 보다 노골적으로 유치찬성의 입장을 드러내었으며 다른 지역의 유치분위기를 전함으로써 오히려 지역간 유치경쟁을 유도하고 심지어 지역감정을 자극하는 보도행태를 보이기도 하였다. 이러한 상황들은 반핵진영의 입지를 더욱 좁혔으며 반핵담론이 확산될 여지를 차단하는 효과를 낳았다.

김영기(2003)는 영광원전 지역주민들의 어업피해보상투쟁으로 반핵운

동이 시작되어 반핵담론이 본격적으로 등장한 1987년부터 2002년까지 신문에서 반핵운동을 다루는 보도시각이 어떠했으며 어떻게 변화해 왔는지를 분석한 바 있다. 그에 따르면 우리 사회의 주요 신문은 찬핵적 시각이 우세하며 반핵운동에 대해서는 원전의 불가피성과 경제성을 전제하면서 안전성에 대해서는 다소 우려하는 이중성을 보인다고 한다. 신문별 보도 시각의 비교분석을 통해, 다른 신문에 비해 한겨레신문은 반핵적인 시각이 강했으며 중앙일보가 가장 강력한 찬핵적 시각을 나타낸다는 분석결과를 도출하였다. 신문의 원자력에 대한 이중적인 시각은 원전단국에 대해서는 원전의 안전성 확보와 투명운동을 강조하고 지자체와 지역주민들에게는 대화와 타협을 통해 문제를 풀어나가는 형식과 절차를 강조하는 것으로 나타났다.

2005년의 보도를 살펴보면 김영기(2003)의 분석결과가 더욱 뚜렷한 형태로 나타났음을 알 수 있다. 한겨레신문이 예외적으로 방폐장 부지선정 과정을 꾸준히 따라가면서 진행과정을 알렸을 뿐 아니라 공무원의 투표과정의 참여와 사전투표운동, 부재자 투표의 부정시비 논란 등 반핵진영의 문제제기에 대해서도 충분히 지면을 할애하는 모습을 보였다. 특히 ‘왜냐면’이나 ‘발언대’ 등 관련전문가들이나 독자들의 활발한 참여를 통해 주민투표의 의의나 문제점에 대해 토론이 이루어지도록 배려하고 불안사태 이후 불안주민들의 에너지전환 움직임에 대해서도 보도함으로써 반핵을 넘어선 대안의 모색에도 관심을 가졌다. 반면 조선일보나 중앙일보, 동아일보 등은 단순사실의 전달에 그쳤으며 그나마 보도횟수가 상당히 적었다. 주민투표 전 각 신문별 보도횟수가 10회가 되지 않았으며 내용 또한 유치지역에 주어지는 경제적 혜택에 대한 것이 대부분이었다. 이러한 보도태도는 방폐장 건설이라는 전국적 수준의 문제에 대한 국민적 관심을 약화시켜 지역의 문제로 축소하는 효과를 가져왔다. 방폐장 건설 반대나 입지반대를 주장하는 반핵진영의 목소리는 거의 담아내지 않으므로써 반

핵담론의 형성이나 확산을 어렵게 하였다.

반면, 유치지역 언론은 노골적으로 유치찬성 여론몰이형 보도행태를 보였다. 오마이뉴스는 지역 언론의 보도행태에 대해 “지역 언론이 ‘방폐장’ 주민 선택권 빼앗아”(2002/11/01)나 “기사와 광고는 뗄 수 없는 ‘상관관계’인가”(2005/09/21)라는 보도를 통해 지역 언론이 일방적으로 찬성 쪽 의견을 보도하고 있으며 이는 상당부분 찬성 쪽이 광고를 후원하는 데서 연유한다는 전북민언련의 모니터링 결과를 소개하고 있다. 평화뉴스도 “방폐장 보도, ‘반대 목소리’가 없다”라는 보도를 통해 매일신문과 영남일보 기사를 분석해 보였다. 이에 따르면 두 대구 경북지역 언론은 찬·반측의 의견에 대해 균형 잡힌 보도는커녕 지역발전의 계기를 마련하기 위해서는 방폐장 유치가 필수적이란 논조를 유지하였다. 영남일보는 여섯 차례에 걸친 시리즈 기획기사로 “방폐장이 살길이다”를 연재하였다. 9월 1일자 1면에 “3000억+알파, 낙후주름 편다.”라는 기사를 게재하고 그 이후로도 지속적으로 찬성이 가져올 경제적 혜택을 강조하며 유치찬성을 독려하는 모습을 보였다. 이러한 보도행태는 전북지역신문에서도 고스란히 나타났다. 방폐장 유치 반대 의견에는 지면을 거의 할애하지 않은 채 지역 경제의 활성화를 위해 방폐장 유치가 반드시 필요하다는 보도를 주로 내보내면서 투표일 직전에는 “방폐장 꼭 유치를, 강지사 눈물 호소”(전북일보, 2005/11/01), “1%의 지지가 군산미래 바꾼다.”(전북도민일보, 2005/11/01)를 비롯해서 지역민의 감성에 호소하였다. 심지어 지역 언론들은 다른 유치지역들의 유치활동을 비교하며 은근히 유치경쟁을 유도하는 모습 또한 드러냈다. 이러한 보도는 찬성 쪽의 입장을 강화하며 반대측 입장이나 관점이 지역주민에게 제대로 전달될 수 없도록 했다. 지난해 부안에서 지역주민들이 기성언론에 대해 극도의 불신감을 드러내며 부안군민들이 스스로 “부안독립신문”을 창간한 것도 유사한 맥락에서였다.

반핵국민행동이나 지역유치반대위원회는 앞서 반핵활동에서 살핀 것처럼

럼 상당량의 보도 자료와 성명서를 발표하고 기자회견을 가졌지만 중앙언론에서나 지역 언론에서 거의 다루어지지 않았다. 반핵진영이 자신들의 목소리를 전할 수 있는 통로가 차단된 상태에서 반핵담론의 지평이 확대되는 것을 기대할 수 없다. 오히려 과거에 비해 찬성 측의 광고와 주장에 보다 많은 지면이 할애됨으로써 찬핵담론이 보다 넓게 확대재생산 되고 반핵담론은 더욱 위축되는 양상을 띠게 된 것이다.

(3) 국민의 피로감 누적: 다운스(Downs)의 쟁점-관심 주기이론
(Issue-attention cycle)

다운스(Anthony Downs)는 1972년에 쟁점-관심의 주기이론(Issue-attention cycle)을 주창하였다. 그에 따르면 미국인들은 한 가지 국내 쟁점에 대해 그것이 아무리 지속적으로 사회에 중요한 문제라 하더라도 오랜 기간 동안 관심을 가지는 일이 거의 없다고 한다. 어떤 문제가 갑자기 중요한 쟁점으로 부각되면 짧은 시기동안 중요 쟁점으로 다루어지다가 아직 충분히 해결되지 않았음에도 불구하고 점차 대중의 관심으로부터 사라진다는 것이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 쟁점-관심의 주기는 5단계로 이루어진다. 첫 번째 단계는 문제이전 단계(the pre-problem stage)이다. 이 단계에서는 상당히 소망스럽지 못한 사회적 상황이 존재하고 몇몇 전문가들이나 소규모 이해집단들이 이미 그런 문제들에 대해 경각심을 가지고 있을 뿐 일반 대중은 관심을 갖지 않는 시기이다. 두 번째 단계는 불안스러운 문제의 발견과 해결을 위한 열정의 충만기(Alarmed discovery and euphoric enthusiasm)이다. 악화되어왔던 해당 사회문제가 극적으로 드러나며 일반 대중은 그 문제를 인식하게 되고 경각심을 느끼게 된다. 이 단계에서 대중은 이러한 당면한 문제가 사회적 역량을 동원하여 해결가능하다는 열정과 확신을 갖는다. 세 번째 단계는 문제해결의 비용인식단계(Realizing the

cost of significant progress)이다. 이 단계에서는 문제해결비용이 상당히 높다는 사실을 점차 인식한다. 그 문제의 발생이 상당히 많은 사람들에게 편익을 제공하는 과정에서 발생했으며 문제의 해결이 많은 인구의 희생과 사회구조의 재구조화를 통해서만 가능하다는 사실을 깨닫게 된다. 네 번째 단계는 대중적 관심의 쇠퇴기(Gradual decline of intense public interest)이다. 세 번째 단계는 거의 인식하지 못하는 사이 네 번째 단계로 이행하는데 이 시기에는 그 문제에 대한 대중적 관심의 강도가 점차 약화된다. 점점 더 많은 일반시민들이 해당문제의 해결이 얼마나 어려운지 얼마나 많은 비용이 소요되는지를 깨닫게 되면서 세 가지 유형의 반작용을 보인다. 어떤 사람들은 의기소침해진다. 또 어떤 이들은 문제에 대한 생각을 통해 위협을 느끼기에 그러한 생각 자체를 억눌러버린다. 또 다른 이들은 그 쟁점에 대해 피로감을 느끼게 된다. 대부분의 사람들에게는 세 가지 반작용 유형이 적절히 혼합된 형태로 나타난다. 그리고 이 단계에서는 다른 중요한 쟁점이 2단계에 진입하게 되어 일반대중의 관심이 새로운 문제에 쏠리게 된다. 마지막 다섯 번째 단계는 문제의 사후단계(The post-problem stage)이다. 이 단계에서 해당 쟁점은 대중의 관심의 중심영역에서 물러나고 지속적인 립보상태—덜 중요한 문제영역으로 들어가 간헐적으로 대중의 관심의 대상으로 되살아나는 상태—로 옮겨간다. 하지만 이 문제는 사전인식단계에 비해서는 이미 대중과 다른 관계를 형성한 것으로 이 문제를 해결하기 위해 새로운 제도나 프로그램, 정책 등이 마련되어 있다. 이러한 장치들은 대중의 관심이 다른 문제로 옮겨간 후에도 지속된다.

다운스의 쟁점-관심의 주기이론은 상당한 반향을 불러일으키며 다양한 정책의제의 형성과정에서 일반대중이 갖는 태도와 관심의 변화를 설명하는데 적용되었다. 쟁점-주기이론이 대부분의 정책의제에 대한 상당히 유효한 분석틀이 되지만 환경문제에 있어서는 예외적이란 의견이 지배적이

있다. 환경문제에 대한 대중의 관심은 사그라지지 않고 지속되는 경향이 있으며 환경 분야의 논문과 서적들도 꾸준히 늘어나고 있기 때문이다.¹⁰⁾

하지만 다운스의 쟁점-관심 주기이론이 현재 한국의 원자력 발전과 방사성 폐기물 처분장 건설문제를 어느 정도 설명해줄 수 있다. 20여년의 부지선정과정과 반복되는 실패로 이 문제에 대해 염증 혹은 피로감을 느끼고 있는 것이다. 방사성 폐기물이 원자력 발전에서 만들어지기에 방사성 폐기물의 위험을 제거하기 위한 최선의 방책은 원자력 발전을 더 이상 지속하지 않는 것이지만 원전중심의 전력체제를 재생가능에너지 지향적인 에너지체제로 전환하는 데 지불해야 할 사회적 비용이 상당하다는 사실을 깨닫는 것이다. 따라서 원자력을 필요악이라 받아들이면서 문제의 해결에 상당한 무력감을 느끼게 되고 연이어 주민저항과 부지선정 실패를 반복적으로 경험함으로써 피로감이 쌓이게 된 것이다. 문제를 해결하기 위한 대안에 대해 충분히 알거나 확신하지 못하기에 문제해결에 대해 무력감과 피로감은 더욱 크게 느껴지게 된다. 특히 환경문제는 일상적 삶을 통해 경험할 수 있는 반면 원자력이나 방사성 폐기물의 위험은 시설 유치 지역의 주민들에게만 무섭게 다가갈 뿐 그 외 지역, 특히 이런 위험시설의 입지가 이루어지기 힘든 대도시에 거주하는 일반 시민들에게는 문제로 느껴지는 강도가 약해 은근히 이 문제가 빨리 해결되기를 소망하는 경향이 나타난다.

2000년 산업자원부와 한국원자력문화재단이 여론조사 기관인 (주)TN소프레스사를 통해 성인남녀 1,500명을 대상으로 원자력에 대한 국민의식을 조사한 결과에서도 대다수(84.4%)가 원전이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 또 앞으로 전력을 생산하는 데 가장 많이 이용될 발전방식은 원자력(42.2%)일 것이라는 응답이 태양열과 풍력(23.2%)일 것이라는

10) Michael Fox(1994)는 다운스의 쟁점-관심 주기이론이 환경문제에 대한 논의에도 유용하다고 주장한다.

응답보다 높게 나타났다. 원자력의 경제성에 대한 질문에는 64.9%가 동의하였다. 그러나 원전의 안전성에 대해서는 33.6%가 긍정적인 반면 54%는 부정적인 의견을 보였으며, 특히 자신이 거주하는 지역에 원전을 건설하는데 대해서는 10.9%만이 찬성하는 것으로 나타났다(이달의 원자력, 2001). 원전의 필요성에 대한 동의가 상당히 높지만 거주지역의 입지에 대해서는 상당히 부정적임을 알 수 있다. 이러한 이중성은 다른 지역에 원전이나 방폐장이 입지하는 것을 안전성 때문에 안타깝게 생각하지만 어쩔 수 없는 일이라고 용인하도록 이끈다. 쟁점-관심의 주기기론과 어느 정도 부합하는지 여부에 대한 정확한 진단은 보다 구체적인 조사를 통해 밝혀야 하지만 이러한 이중적 태도는 방폐장의 입지문제가 더 이상 지속되기보다 경제적 지원을 통해 빨리 매듭지어지길 원하는 방식으로 일반시민들의 의식에 내면화되어 있을 가능성이 있다.

지난 2005년 12월에 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)가 발표한 18개국 국민의 원자력에 관한 여론조사 결과를 보면, 한국인이 원자력에 대한 지지도가 가장 높은 것으로 나타났다.¹¹⁾ 원자력은 안전하기에 더 많은 원전을 지어야 한다는 의견이 절반이 넘는 52%로 나타났고 추가 건설 없이 지금 운전 중인 원전이용에 34%가 찬성하였으며 원전은 위험하기 때문에 모든 원전을 폐쇄해야 한다는 의견이 12%로 나타났다. 18개국 조사대상자들이 평균적인 응답비율은 순서대로 28%, 34%, 25%이었다. 아울러 원전이 기후변화에 적절한 대응방안이기 에 원전의 사용을 확대해야 한다는 의견에 대해서도 한국응답자의 지지도가 가장 높은 것으로 나타났다. 지구 전체적으로 38%가 동의하고 47%가 원전의 확대에 반대한 반면 한국 응답자는 66%가 찬성하고 30%가 반대 의견을 표명하였다. 하지만 이런 조사결과가 한국인의 평균적인 의견이라

11) 조사기간은 2005년 5월 20일부터 22일까지였으며 조사대상은 만 20세에서 59세 사이의 성인 1,000명이었다.

거나 원전을 지지하는 만큼 자신의 거주지에 원전관련 시설물이 입지하는 것에 대해 동의한다는 의미는 아니다. IAEA는 전화면접을 통해 여론조사를 실시했는데 면접대상지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산의 7개 주요도시였다. 보고서에서는 이들 지역의 인구가 한국 총인구의 52%에 달하는 만큼 대표성 있는 응답이라는 견해였다. 하지만 이를 다르게 해석한다면 전력수요가 높고 위험에 대한 부담을 직접적으로 느끼지 않는 대도시 거주자들 대다수가 원전의 지속적인 운전이 불가피하다고 생각하는 만큼 방폐장 건설이 어떻게든 마무리되기를 희망하고 있는 것으로 이해된다.

(4) 산자부/한수원의 신뢰도 제고노력과 홍보 전략의 세련화

찬핵진영은 그간의 정책실패가 정부와 사업자, 규제기관에 대한 신뢰부족에서 기인했다는 반성과 함께 신뢰회복을 위해서는 새로운 방식의 커뮤니케이션 기법을 개발하고 여론조사를 통해 설득논리를 개발하며 보다 효과적으로 자신들의 주장과 입장을 홍보하는 것이 필요하다는 인식에 도달한다. 안면도사태 이전까지는 원자력 관련 사항들과 정보들을 되도록 공개하지 않아 원자력정책은 대중과 유리되어 있는 밀실행정의 표본이라 불렀다(이필렬, 2001). 안면도 사태이후 정부는 방폐장 후보지 선정이 자연과학적인 조건만을 고려해서는 곤란하다는 인식을 통해 지역주민과의 협의를 통한 민주적 공개적 부지 선정을 표방하면서 토론회와 설명회를 추진하는 한편 원자력문화재단이라는 조직을 구성하여 원자력에 대한 일반 시민의 친근감을 높이고 원자력의 안전성과 방사성 폐기물의 완벽한 처분 가능성, 원전의 국가경제에의 기여도 등에 대한 홍보사업을 진행하게 되었다. 또한 서울대 인구 및 발전문제 연구소와 같은 대학의 연구소에 대한 지원을 통해 지역여론을 수집하고 주민수용성을 높일 수 있는 방안에 대한 연구조사사업을 지원하였다.

앞서 제시한 여론조사 결과에서 보듯이 일반인들의 원전의 안전성에 대한 신뢰도는 높지 않다. 1/3가량의 응답자들만이 안전하다고 믿고 있는 것이다. 이러한 현상에 대해 찬핵진영은 원자력 안전과 규제에 대한 국민 신뢰를 구축하는 것이 필요하며 이러한 신뢰가 확보될 때 주민수용성이 높아진다는 진단(최광식, 2005; 조희봉, 2005)을 통해 다양하고도 효과적인 홍보 전략을 동원하게 된다. 여러 차례에 걸친 여론조사를 통해 원자력에 대한 인식이 있어 TV나 라디오, 신문 등 대중매체의 역할이 절대적으로 중요하다는 사실을 인지하게 되었다. 2003년에 과학기술부가 성균관대학교 서베이리서치센터에 의뢰해서 원자력 이해경로에 대해 실시한 조사에서 TV나 라디오를 통해서라는 응답이 49%, 신문이나 잡지를 통해서가 11.5%로 나왔다. 정부나 관공서의 홍보물을 통한 정보획득은 미미하였다. 이러한 여론조사 결과는 원자력에 대한 적극적인 홍보에 있어 대중매체를 활용하여 홍보활동을 진행함으로써 안전에 대한 신뢰도를 높이는 게 필요함을 시사했던 것이다.

이에 정부와 한수원은 TV를 비롯한 대중매체를 통해 활발한 홍보활동을 벌인다. 특히, 이성보다는 감성에 호소하는 방법을 취한다. 어린이를 등장시키고 방폐장을 “네모난 녹색병원”이라는 이미지로 전달한다. TV를 통한 일상적인 광고는 일반민들에게 상당히 친숙하게 다가가게 된다. 또 다른 한편에서는 원전사고나 원전추가건설 계획 등을 포함해서 개방해도 무방하나 이제껏 드러내지 않았던 정보들을 홈페이지를 통해 공개하여 정보비대칭 현상을 완화하는 노력을 병행하게 된다. 원자력에 대한 정보가 환경시민단체를 통해서만 일반인들에게 주어지던 상황을 벗어나, 대중매체를 통해 연출된 이미지가 반복적으로 전달되고 인터넷을 통해 다량의 정보가 전달됨으로써 찬핵진영의 긍정적 이미지가 확대재생산 되는 상황에 이른다. 하지만 반핵진영은 대중매체를 통한 접근이 재정적 이유로 원천 봉쇄된 상황이기에 관심 있는 시민들이 인터넷을 통해 정보를 검색하

기 이전에는 시민들의 노력이 가해지지 않는 상태에서 쉽게 전달될 수 있는 통로가 열려있지 못했다. 이런 상황은 반핵담론의 확대재생산에 상당한 한계로 작용한다.

4. 반핵운동의 전망

반핵운동진영은 그간 반핵운동의 주축이었던 방폐장 건설저지운동이 운동을 둘러싼 환경의 변화로 운동방식의 전환을 모색해야 할 국면에 놓여 있다. 2003년에 과학기술부가 성균관대학교 서베이리서치센터에 의뢰해서 전국 990가구—성인가구원 중 태어난 월일이 가장 빠른 가구원을 최종 면접대상자로 선정—을 대상으로 설문조사를 하였다. 이 조사에서는 조사대상을 일반지역(도시 250곳, 농촌 100곳), 원전지역(보상지역 160곳, 미보상지역 160곳), 방사성 폐기물 후보지역(보상지역 160곳, 미보상지역 160곳) 등으로 보다 세분화하여 조사하였다. 이 조사에서 응답자의 60%가 앞으로 우리나라에서 원자력발전소에 대한 수요가 늘어날 것이라고 응답하였다. 원자력 발전소를 추가로 건설해야 할 필요성에 대해서는 현 상태를 유지해야 한다는 의견이 44.4%로, 추가건설에 대한 의견(32.5%)이나 감소시켜야 한다는 의견(23.2%)보다 높았다. 원전건설을 자제해야 하는 이유로 가장 높은 비중을 차지하는 것은 환경오염과 파괴의 우려 때문이라고 답했다(45.7%). 이 조사에서 던진 “앞으로 우리나라에서 가장 주력해야 할 발전방식이 무엇이나”는 물음에 대해 응답자들이 가장 선호한 것은 47.6%를 차지한 태양광발전이었으며 원자력발전은 15.8%로 수력(18.2%)에 이어 세 번째로 선호하는 발전원이었다. 이러한 결과는 원전의 필요성에 공감하지만 환경의 오염과 파괴에 대한 우려 때문에 원전의 확장에는 선뜻 동의하지 않음을 보여주고 있다. 즉, 원전을 대체할 수 있는

전력원이 확장될 수 있다면 원전에 대한 지지를 철회할 가능성이 농후함을 뜻한다. 따라서 향후 반핵운동의 추진력은 핵을 반대하는 데 머무르지 않고 핵을 넘어서는 대안을 제안하고 이를 실현할 수 있는 정책방안과 시민실천방안을 모색하는 데 달려있다. 즉, 에너지대안운동과 얼마나 잘 연계되어서 각 운동의 주력분야를 살리면서 협력적 관계를 조화롭게 형성하느냐가 중요하다.

같은 여론조사에서 원전을 추가로 건설해야 한다는 의견은 지역별로 다르게 나타났는데 일반지역이 원전지역보다, 그리고 원전지역은 방폐장 후보지역보다 높게 나타났다. 또한 원전을 추가로 건설해야 한다고 생각하는 응답자 중에서 자신이 사는 지역에 원전을 건설하는 것에 대해서는 찬성의견이 51.2%로 반대의견 48.4%보다 조금 높게 나타났지만 도시지역 거주자들은 원전지역이나 방폐장 후보지역 주민에 비해 반대하는 비율이 높았다. 이러한 경향은 전력을 훨씬 더 많이 소비하는 도시거주자들이 원자력을 통해 공급되는 풍부한 전력소비의 편익을 누리면서 그로 인해 발생하는 원전의 사고위험성이나 방폐물 처분의 위험성을 공유하지 않으려는 이중성이 두드러짐을 알 수 있다. 즉, 반핵운동은 원전이 추가적으로 입지하는 지역주민운동의 차원을 벗어나 도시거주자들이 원전 중심적 전력체제의 문제점을 공유하고 전환을 위한 실천에 동참할 때 추진력을 얻게 된다. 이 점에서 반핵시민환경단체가 생활 속에서 시민들과 소통하면서 도시 지역에서 원자력을 대신할 수 있는 재생가능에너지를 확대해 나가는 노력에 힘을 기울일 필요가 있음을 의미한다. 정부와 한국수력원자력의 대중매체를 통한 홍보가 확대되고 있지만 일반시민들은 환경단체가 제공하는 정보에 대해 보다 높은 신뢰도를 나타내고 있다. 환경단체의 주장에 대한 동조여부를 살펴보면 반대한다는 응답자가 6.3%에 불과하고 52.9%의 응답자가 찬성한다고 밝히고 있다. 하지만 같은 조사에서 응답자들이 환경단체와 접촉한 경험유무에 대해 물었을 때 80%이상의 응답자

가 접촉경험이 없다고 답하고 있다. 이는 반핵시민환경단체가 보다 적극적으로 시민들과의 만남을 확대할 필요를 보이고 있다.

원자력에 대한 시민들의 태도가 쟁점-관심의 주기이론의 5단계를 거쳤다 하더라도 시민들은 원자력문제에 시시때때로 관심을 가진다. 즉, 다윈스에 따르면 어떤 쟁점이 한 번 국가적 관심사로 부상했다가 집중적 관심 영역에서 사라졌다 하더라도 한 번 이러한 주기를 거친 쟁점은 수시로 그리고 상당히 높은 강도로 관심의 대상이 된다고 한다. 이는 원자력이란 쟁점도 반핵진영의 활동에 따라 문제이전단계에 비해서는 훨씬 강도 높게 시민들의 관심을 끌 수 있음을 의미한다. 경제 주의적 관점이 생태 주의적 관점을 침식하는 상황에서 반핵운동이 지향하는 생태적 가치에 대한 시민 호응을 회복할 수 있어야 한다.

현재의 방폐장 건설은 환경적 위험을 경제적 지원으로 맞바꾸면서 시설이 입지하는 특정 지역을 볼모로 위험을 재생산하는 방식을 취하고 있다. 반핵운동은 기존에 내걸었던 “방폐장은 전국 어느 곳에서도 안 된다”라는 구호가 사실 원자력중심 전력정책의 문제점을 공론화하여 사회적 합의를 마련하고 그 기초 위에서 방사성 폐기물 문제를 풀어가자는 데 있음을 확인하고 사회적 논의가 절실히 요구되는 사용 후 핵연료의 처분문제를 장기적 관점에서 쟁점화해야 할 것이다. 정부는 사용 후 핵연료 처분 문제는 시간을 가지고 사회적 공론화 과정을 거쳐 해결할 것을 약속한 바 있다. 이러한 정부의 태도변화는 바로 반핵운동의 성과라 볼 수 있다. 반핵운동진영은 지금부터 시간적 여유를 가지고 사용 후 핵연료의 관리처분이란 쟁점이 공론화될 수 있도록 지속적으로 쟁점화해야 할 것이다. 보다 단기적으로는 중·저준위 폐기장 건설에 있어 가장 중요한 안전성 문제가 확실하게 보장될 수 있도록 감시·견제하는 활동이 요구된다.

5. 나가며

이 글에서는 2005년 방폐장 부지선정과정의 반핵운동의 내용과 특성을 살펴보고 2005년의 반핵운동이 소기의 성과를 달성하지 못한 원인을 반핵운동의 내외적 조건과 환경변화를 통해 진단해 보았다. 한편으로는 반핵운동이 갖는 내재적 특성 때문에 다른 한편으로는 외부환경의 변화로 인해 반핵운동이 새로운 접근방식을 취해야 할 갈림길에 서있음을 알 수 있었다.

이 글에서는 2005년의 반핵운동이 운동 내외적 요인과 환경의 변화로 입지가 축소되고 반핵담론이 협소화된 것으로 진단하였다. 운동 내부적으로는 반핵운동 자체의 지역 한정적인 특성만이 아니라 조직의 구조와 동원가능한 자원의 수준, 저항 전술, 문제의 구성 등이 주어진 문제를 효과적으로 풀어갈 만큼 적절하게 다루어지지 못했던 것이다. 운동 외부적으로는 정책설계의 변화, 중앙언론의 노골적 무관심과 지방언론의 노골적 편들기, 국민의 피로감 누적, 산자부와 한수원의 홍보전략 세련화 등으로 정치적 기회가 크게 열려 있지 않았던 데 원인이 있었다.

향후 반핵운동진영은 전력의 40%가 원자력으로 생산되지만 원전시설이 모두 농어촌지역에 존재하는, 전력의 생산지와 소비지가 이원화된 상황에서 원전의 지속여부가 직접적인 삶의 영역에 실감 있게 다가가지 않는 도시민들에게 원전이 필요악으로 수용되고 있음에 주목하여 도시인들이 원전의 위험성을 자신의 문제로 받아들일 수 있도록 교육과 홍보활동을 전개해 나가야 할 것이다. 또한 사회적 과제로 제시되는 사용 후 핵연료의 안전하고도 민주적인 처분을 위해 감시견 역할을 수행함은 물론 보다 적극적인 대안을 모색해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 김영기. 2003. “생태·환경운동과 언론(1987~2002): 반핵운동을 중심으로,” 『언론과학연구』 제3권 제3호: 51-94.
- 김혜정. 1995. “한국 반핵운동의 역사와 전망.”
http://nuke.co.kr/antiNuke/kfem_or_SITE/kfem_1.htm
- 박익수. 1999. 『한국 원자력 창업사: 1955-1980』, 과학문화사.
- 윤순진. 2005. “주민이 선택한 방폐장 부지선정, 우리 모두의 승리?” 『녹색사회』 통권 18호: 10-25.
- 이필렬. 2001. “한국의 반핵운동과 에너지 대안운동,” 『녹색평론』 제 56호 1-2월호.
- 조희봉. 2005. “원자력 안전에 대한 국민신뢰 향상대책,” 제2회 원자력 안전포럼.
- 최광식. 2005. “원자력안전과 규제에 대한 대중신뢰 구축을 위한 정책방향” 제2회 원자력 안전포럼.
- 하승수. 2005. “방폐장 주민투표, 무엇이 문제인가?” 『함께 사는 길』 2005년 11월호.
- 산업자원부. 다수의 보도자료. <http://www.mocic.go.kr>.
- Albrecht, S., R. Amey, and A. Sarit. 1996. “The Siting of Radioactive Waste Facilities: What are the Effects on Communities?” *Rural Society*, 61, 649-673.
- Amenta, E. N. et al. 2002. “Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements,” in B. Bobratz et al (eds.), *Sociological Views on Political Participation in the 21st Century*. Elsevier Science.
- Benford, R. and D. Snow. 2000. “Framing Processes and Social Movement: An Overview and Assessment,” *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Cress, D. and D. Snow. 1996. “The Outcome of Homeless Mobilization,” *American Journal of Sociology*, 105, 1063-1104.
- Downs, Anthony. 1972. “issue-attention cycle,” *The Public Interest*, 28, 38-50.
- Frey, R., T. Dietz and L. Kalof. 1992 “Characteristics of Successful American Protest Group,” *American Journal of Sociology*, 98, 368-387.
- Gamson, 1990. *The Strategy of Social Protest*. Wadsworth Publishing Company.

- Gordon, C. and J. Jasper. 1996. "Overcoming NIMBY Label," *Research in Social Movements, Conflict and Change*, 19, 159-181.
- McCann, M. 1998. "Social Movements and the Mobilization of Law," in A. Costain and A. McFarland (eds.), *Social Movements and American Political Institutions*, Rowman & Littlefield.
- Silverstein, H. 1996. *Unleashing Rights: From Membership to Management in American Civic Life*. Oklahoma University Press.
- Toffolon-Weiss, Melissa and Timmons Roberts. 2005. "Who Wins, Who Loses? Understanding Outcomes of Environmental Injustice Struggles," in D.A. Pellow and R. Brulle (eds.), *Power, Justice and the Environment*. Cambridge, MA: MIT Press, 77-90.

