

영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마와 정책대응: 기회손실, 지역의존성, 그리고 상징적 대응*

김창수**

이 연구의 목적은 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악하고 이에 대한 정책대응 방안이 적절하였는지 분석하고 좀 더 나은 정책대응방안을 모색하는 것이다. 분석결과 영풍석포제련소를 폐쇄하거나 이전을 선택할 경우 제련소에 의존하고 있는 봉화군과 태백시 그리고 경상북도에 미치는 고용과 지역경제 파급효과라는 기회손실이 매우 크기 때문에 쉽게 폐쇄나 이전을 선택하기 어려운 것으로 나타났다. 한편 영풍석포제련소를 그대로 유지하는 선택을 할 경우 낙동강 본류에서 생활용수를 취수하고 있는 1,300만 이상의 유역주민들의 생명과 건강을 위협하기 때문에 방치할 수도 없는 딜레마에 빠져 있는 것으로 분석되었다. 먼저 소극적 대응으로서 딜레마 무시 현상이 나타났는데, 이는 지역경제 의존성에 따른 규제기관의 포획이 심했기 때문으로 분석되었다. 적극적 대응방안으로 환경부 주도의 위원회 활용과 총리실 주도의 행정협조정위원회 그리고 소송을 통한 대응이 활발하게 나타나고 있지만 명확한 결론보다는 상징적 대응으로 매듭지어질 것으로 예측되었다.

주제어: 영풍석포제련소, 딜레마, 기회손실, 지역의존성, 상징적 대응

1. 서론

영풍석포제련소를 둘러싸고 오랜 기간 벌어지고 있는 갈등현상을 딜레마로 단정할 수 있을 것인가? 만약 그렇다면 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인은 무엇일까? 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악한다면 적절한 정책대응방안을 마련할

* 이 연구는 2020년 한국행정학회 동계학술대회(딜레마이론 30주년 기념세미나)에서 발표한 후 수정 보완하였습니다.

** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다(E-mail: csookim@pknu.ac.kr).

수 있을까? 이 연구에서는 이러한 질문에 대해 납득할 수 있는 응답을 찾아내는 과정에 주목하고 있다. 즉, 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악하고 이에 대한 정책대응방안이 적절하였는지 분석하고 좀 더 나은 정책대응방안을 모색하는 것이 연구목적이라고 할 수 있다.

영풍석포제련소는 1970년 10월 경북 봉화군에 설립된 비철금속기업이다.¹⁾ 2000년대 초반부터 환경오염 및 노동자들의 직업병 문제 때문에 국정감사에서 여러 번 다루어졌으나 큰 변화가 없는 상황이다(김혜나·손영호, 2020: 56-67). 특히 2014년부터 환경부가 문제점을 지적하면서, 2015년에는 환경영향조사를 실시하고 주민건강영향을 조사하였다. 특히 환경공단에서 조사하였으나 부실조사 의혹이 제기되었고 석포제련소 측에서는 설비개선을 하겠다는 입장 외에는 별다른 조치가 없었다. 이러한 가운데 2017년 석포제련소와 안동댐 중간지점에서 물고기 떼죽음 사건이 발생하면서 다시 공론화되었다. 당시 국정감사에서 영풍제련소건을 다루었고, 민주당 민생 119의 제안으로 환경부에서도 상생협의체의 일환으로 낙동강상류환경관리협의회 구성을 제안하여 운영하기도 하였다. 그런데 1300만 영남주민들의 식수원인 낙동강 최상류에서 1970년부터 환경오염기업이 운영되고 있는데 왜 폐쇄하거나 이전하지 못하는 것일까?

딜레마란 이러지도 저러지도 못하고 궁지에 빠진 것을 의미한다. 즉, 주어진 시한 내에 단절적인 대안 중에 선택을 하여야 함에도 불구하고, 선택이 초래할 결과값치가 비슷하여서 어느 것도 선택하기 어려운 경우이다. 즉, 어느 대안을 선택하든 결정에 대한 반대 때문에 그 선택을 유지하기 힘든 것을 의미한다(이종범, 2009: 4-7). 예를 들어, 새만금 간척개발 사업을 선택했을 때 보전의 결과값치도 비슷하여 반대집단이 수용을 거부했기 때문에 딜레마에 직면하였다. 현실적으로 딜레마상황에서의 선택은 기회손실(opportunity loss)을 초래하는 상충관계에 있기 때문에 어느 한 부분의 희생 없는 정책선택은 매우 어렵고 대립되는 행위자들 간의 분쟁으로 표출되는 경우가 많다.

4대강 살리기 사업을 놓고 개발집단과 보전집단 간의 치열한 공방이 벌어졌고, 지금 4대강의 보 해체와 개방을 놓고도 논쟁이 벌어지고 있는 것도 이 때문이다. 딜레마는 통상 가치상충성 때문이기도 하지만 선택결과에 따른 기회손실이 매우 크기 때문에 선택이 어려운 상황이라고 할 수 있다. 그렇다면 영풍제련소를 폐쇄하거나 이전하지 못하는 이유는 무엇일까? 영풍제련소를 폐쇄하거나 이전을 선택할 경우 제련소에 의존하고 있는 봉화군과 태백시 그리고 경상북도에 미치는 고용과 지역경제 파급효과라는

1) 본문에서 영풍석포제련소는 기업이미지를 강조할 때는 영풍제련소나 (영풍, 지역을 강조할 때는 석포제련소라는 이름으로 혼용되고 있다.

기회손실이 매우 크기 때문에 선택이 어려운 것은 아닐까? 한편 영풍제련소를 그대로 유지하는 선택을 할 경우 낙동강 본류에서 생활용수를 취수하고 있는 1,300만 이상의 유역주민들의 생명과 건강을 위협하기 때문에 방치할 수도 없는 한계가 있다.

이 연구에서 개별 의사결정주체인 중앙정부와 지방정부, 기업과 환경단체, 지역주민 등이 선택에 참여하게 되지만 분석단위는 갈등분석에서 전제하는 개별집단이기보다는 전체단위라고 할 수 있으며, 종합적으로 판단할 때 딜레마 상황이 발생하고 이때 어떠한 선택과 정책대응이 이루어지는지 분석해보고자 한다. 이때 상황변화를 인식하는 행위자들의 합리성의 수준은 획일적으로 말하기는 어렵지만, 각자의 프레임으로 상황을 인식한다고 전제하면 제한된 합리성(bounded rationality)을 가진 행위자로 가정할 수 있다. 연구자는 2018년 이후 두 차례에 걸쳐 생애조사를 포함하여 현장답사를 실시하였고, 현장의 다양한 이해관계자들과 심층면담을 실시하였다.

II. 이론적 배경

1. 딜레마와 정책대응

딜레마(dilemma) 개념은 제한된 시간 내에 선택을 내려야 하는 의사결정자의 상황을 설명하는데 좀 더 적실성이 있다(이종범, 1994). 딜레마의 개념이 구성되기 위해서는 첫째, 서로 단절적인(discrete) 두 개의 대안이 존재해야 한다. 양자택일이 상황을 의미한다. 둘째, 단절적인 두 개의 대안은 서로 상충적인(trade-off) 상태로 존재해야 한다. 서로 충돌한다는 것은 두 대안을 맞교환할 수 없다는 것으로 한 대안을 선택하면 다른 대안은 포기해야 함을 의미한다. 모호성과 불확실성이 증대할수록 상충성은 증대한다. 셋째, 두 개의 대안이 가져올 결과가치의 크기는 균등해야(equal) 한다. 이는 기회손실의 크기가 크다는 의미이다. 넷째, 제한된 시간 내에 결정(unavoidable)을 해야 한다. 이는 갈등이론의 구성과 가장 큰 차이이기도 하며, 무한히 지연할 수 있다면 딜레마가 아니라는 것이다.

이 내용을 정리하면 딜레마는 두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수도 없는 상황이라고 정의할 수 있다(윤건수, 2013: 287-289). 이때 대안 간의 중요성이 비슷하다는 것은 특정 대안의 선택이 초래할 기회손실이 임계영역(critical level)을 넘어설 때를 의미한다고 한다. 하나의 대안을 선택함으로써 예상되는

어떤 가치의 포기를 기회손실(opportunity loss)이라고 한다. 이는 두 대안의 결과가치의 등가성을 전제로 하며, 기회손실이 임계영역을 넘어서서 한 대안의 선택으로 초래될 기회손실이 커지는 경우에 딜레마라 할 수 있다고 한다(이종범 외, 1994: 27-31).

낙동강상류에서는 영풍제련소 이전을 통한 새로운 상태와 그렇지 못한 현재의 상태(status quo) 간 충돌로 존재론적 딜레마에 빠져 있을 수 있다. 뿐만 아니라 정부가 어느 정도 범위까지, 언제 그리고 어떻게 개입할 것인가의 문제, 즉 공장폐쇄와 이전이라는 선택지와 유지하면서 오염처리시설을 갖추는 두 가지 새로운 상태 간 충돌로 인식론적 딜레마에도 빠져있을 수도 있다(윤건수, 2013: 292-297). 낙동강상류에서 환경오염기업이 이전도 못하고 그렇다고 공장가동을 멈출 수도 없는 난제가 발생하는 이유가 딜레마 때문은 아닐까?

정책주체는 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 그 상황을 벗어나는 포기를 선택하거나, '주어진 시간'을 늘리는 지연 방안을 선택하기도 한다. 한편 비록 선택은 되었지만 단지 정당성 부여를 위한 상징적 집행전략이나 내용이 결핍된 형식적 집행전략을 택하기도 한다(윤건수, 2009: 131-136).²⁾ 실제 특정 대안의 선택과 지연의 결정이 기회손실을 임계치가 넘게 초래할 때는 딜레마에서 벗어나기 위해 만족수준에서 제3의 대안을 결정하는 것이 현실적일 수도 있고 지혜로울 수도 있다(안문석·김태은, 2009: 61-81).

2. 지역의존성과 위험산업에 대한 친숙성과 정책대응

1960년대 이후 경상북도와 봉화군 그리고 태백시와 일부 지역주민들의 경우 영풍제련소에 행정적·경제적으로 의존하여 살아왔다. 산업지역주민들이 지리적으로 인접할수록 보다 긍정적인 인식태도를 가지게 되는데, 그 이유로 제기되고 있는 요소로 원전과 같은 위험시설 인접지역에 대한 정부와 사업자로부터 직간접적으로 제공되는 재정적·행정적 지원이나 서비스 또는 여러 가지 형태의 후원이나 사업지원 등을 들 수 있다(양기용·김은정·김창수, 2018: 287-288).

위험산업 인접지역 주민들의 경우 이러한 경제사회적인 혜택을 경험하고 인지함에 따라 원전과 같은 위험산업이 지역사회나 지역주민들에게 편익을 제공하고 있다고 믿고, 이러한 인식은 위험산업에 대한 부정적인 평가를 완화하거나 위험가능성을 감소하는 기능을 수행하게 된다(Frantál & Malý, 2017). 결국 지역주민들이 모든 것이 괜찮

2) 영풍제련소 문제를 해결하기 위한 정부의 대응과정은 아직은 '상징정치와 상징입법'의 의식을 하지 않을 수 없기 때문이다(홍준형, 2020).

을 것이라고 스스로 믿거나 위협을 부정하는 인지부조화에 대처하는 움직임도 있다.

위험산업과 지역경제와의 관계에 있어 지역사회 전체 또는 지역경제가 심각하게 위험산업에 의존하게 되는 현상이 나타날 수 있다. 이러한 현상을 일종의 지역의존성(local dependency)이라고 규정할 수 있고, 이러한 현상이 나타날 때 지역주민들은 더욱 위험산업에 긍정적인 인식을 하게 된다(Wynne et al., 2007). 경북지역 관계자들은 대구의 경제적 기반이 무너지고 있고, 구미공단이 위기에 처해있는 상황에서 연 매출 1조원 이상의 대기업인 영풍제련소에 대한 의존성이 증대하는 것은 당연하다고 한다.

양기용·김은정·김창수(2018: 289-291)는 고리원전 지역주민들을 대상으로 실증 연구를 진행하였는데, 원전이라는 위험시설에 대한 인근 지역주민들의 친숙화과정(familiarization)을 소개하였다. 그러므로 영풍제련소와 같은 환경위험시설에 대한 봉화군 석포면과 태백시 주민들의 인식을 이해하는데 도움이 될 수 있다. 일찍이 Parkhill et al.(2010)과 Venables et al.(2012)은 위험인지 재구조화 과정을 분석하고자 하였다. 이러한 연구들은 심층면접을 통하여 원전지역주민들에게 내면화된 위험 인식이 어떤 특성을 가지고 있으며, 이들이 이러한 위험들을 어떻게 극복하는지를 규명하고자 하였다. 원전지역공동체 주민들은 외부시각과 다르게 위험시설을 인지하는데, 이들은 위험시설물들과 상당 기간 일상생활을 함께하면서 위험에 대해 친숙하게 되고, 그 위험을 특별하지 않은 일상적인 것(ordinariness)으로 받아들이는 과정을 거치게 된다는 것이다. 결과적으로 위험의 정상화(normalization of risks)가 나타나게 된다. 김혜나·손영호(2020)의 연구는 노동자들과 주민들이 석포제련소에 친숙하게 되고 의존하게 되는 과정을 심층적으로 묘사하고 있다.

위험시설에 의존하여 살아가는 주민들에게는 위험이 친숙화, 일상화, 정상화 되고 있기 때문에, 원전지역 외부의 타인들이 차별적이고 부정적인 낙인을 찍고 있는 것에 대해 불편해한다. 실제로 원전지역공동체 주민들은 그들이 거주하는 지역이 위험한 지역이라고 과도하게 낙인찍히고 있다고 느끼고 있으며(Bush et al., 2001), 부정적 이미지를 가진 시설물과 자신들의 거주지역을 일치시키는 외부인들의 시각을 위협으로 느낀다(Baxter and Lee, 2004).

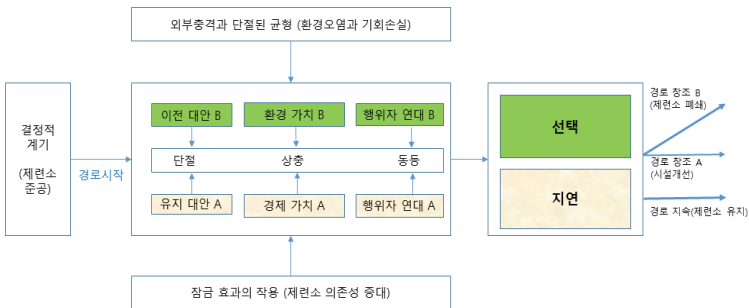
김혜나(2020)는 1960년대 연화광산에서의 광업으로부터 이어져 1970년 설립된 제련소의 내력을 거슬러 올라가 보면, 1930년대 일제강점기 전반기업 미쓰비시의 연화광산 개발과 마주한다면서 비판사회학적 관점에서 영풍제련소 사례를 해석했다. 그는 낙동강 상류에 위치한 아연공장인 영풍석포제련소는 설립 후 약 50년간 심각한 환경오염과 건강피해를 야기해 왔다면서 더욱 일상화된 위험성과 식민주의를 폭로했다. 사

회화학자이면서 환경운동을 주도하고 있는 민은주(2018)는 영풍제련소 문제에 어떻게 대응할 것인가에 주목하면서 민관협의체의 구성과 참여민주주의의 가능성을 모색하였는데, 다양한 이해관계자들이 딜레마에 여전히 놓여있었다고 분석했다. 영풍제련소에 대한 지역의존성과 이에 따른 석포노동자들과 주민들의 친숙화, 일상화 그리고 정상화가 어떻게 나타날까? 이러한 지역의존성이 딜레마를 초래하는 과정과 정부의 정책대응 과정은 만족스러운 것일까?

3. 분석틀

이 연구의 목적은 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악하고 이에 대한 정책대응방안이 적절하였는지 분석하고 좀 더 나은 정책대응방안을 모색하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 이종범 외(1994: 31-35)의 딜레마 모형에 근거하여 <그림 1>과 같이 분석틀을 구성해보았다.

<그림 1> 분석틀



먼저 1970년 영풍석포제련소가 건설되고 1990년대 이후 환경오염이 심화된 사건을 첫 번째 경로창조의 결정적 계기로 이해하고 분석하고자 한다. 이를 위해 영풍석포제련소의 역사와 존재론적 딜레마 그리고 딜레마가 심화되는 과정을 소개하였다. 그리고 영풍석포제련소를 둘러싼 분쟁상황이 딜레마의 개념을 충족하는지 4가지 분석기준에 따라 적용해보고, 영풍석포제련소에 대한 지역의존성이 증대하면서 이전을 어렵게 하는 잠금 효과의 작용과 환경오염이 심화되면서 기회손실이 증대하고 공장이전을 촉진하는 단절된 균형이 딜레마를 심화시키는 것은 아닌지 분석해보고자 한다. 여기서 시간과 상황변화에 따라 대안, 가치 그리고 행위자들이 행동의 장(action arena)에서 어

떻게 딜레마 프레임에 빠져 상호작용하는지 분석해보고자 한다.

마지막으로 딜레마 상황에서 정부와 경상북도의 정책대응이 어떻게 이루어지는지 분석해보고자 한다. 지연 방안을 선택하여 '제련소 유지'를 결정하거나 '제련소 폐쇄'를 결정할지 아니면, 비록 선택은 되었지만 '시설개선'과 같이 내용이 결핍된 형식적 집행 전략을 택하는지도 분석해보고자 한다. 이때 영풍석포제련소에 대한 지역의존성으로 인한 잠금 효과와 환경오염의 심화라는 외부충격으로 인한 시설개선이나 제련소 폐쇄라는 경로창조 가능성을 분석하고 예측해보고자 한다. 다만, 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 '포기'를 선택하는 경우 소송에 의한 합의강제에 이를 수도 있지만 법원의 판단은 분석에서 제외하기로 한다.

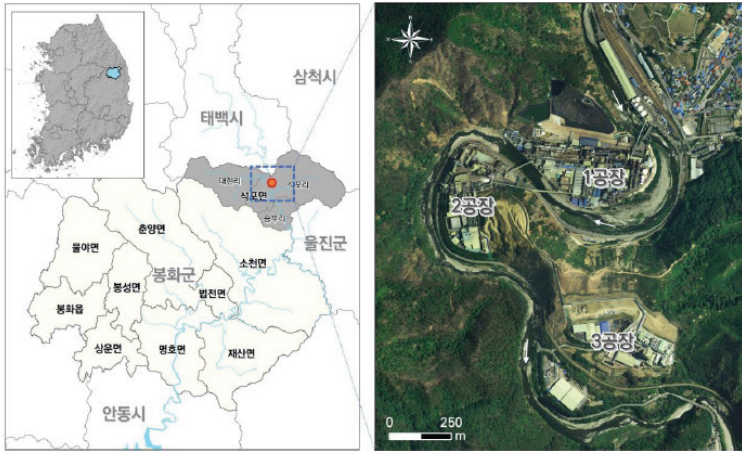
Ⅲ. 사례의 개요

1. 영풍석포제련소의 역사

1935년 일제강점기에 미쓰비시는 내륙 벽지 봉화군의 연화봉에 아연광산을 개발하겠다고 나섰다(김혜나, 2020: 324). 1960년대 연화광업소에 이어 1970년 석포제련소가 들어서면서 강물 대신 폐수가 흐르고 물고기가 멸종되었다. 봉화의 제1연화광산과 삼척의 제2연화광산은 각각 1993년과 1987년에 폐광되었다. 2018년 8월 현장을 답사하고 봉화에서 환경운동을 하고 있는 활동가와 면담한 결과에 따르면, 하면서 광산 폐광 후에도 수입 아연정광으로 운영을 지속하고 있는 석포제련소는 현재 세 개의 공장을 갖추고 있으며, 전체 면적은 약 49만 ㎡에 이르고, 세계 4위의 생산량을 기록하고 있다(김혜나·손영호, 2020: 21-42).

〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 1970년에 제1공장에 이어 1974년에 제2공장을 지었고, 2014년 제3공장 건설허가가 거부되자 불법건설 후 14억 600만 원의 과징금을 납부하고 양성화했다(가톨릭뉴스, 2018. 12. 13). 제3공장은 원광석에서 아연을 뽑아낸 뒤 남은 찌꺼기(슬러지)에서 금, 은, 구리를 추출하는 채처리공장이다(한국일보, 2014. 8. 27). 2018년 8월 현장을 답사하면서 환경운동을 주도하고 있는 활동가들과 지역주민들을 통해 영풍석포제련소의 역사를 세밀하게 확인할 수 있었다.

〈그림 2〉 영풍석포제련소의 위치도



출처: 환경부·대구지방환경청(2020: 2)

석포제련소 설립 이후 50년 가까이 환경범죄가 자행되어 왔다(김혜나·손영호, 2020: 43-67). 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 폐광산 지역의 지반 붕괴 위험과 침출수로 인한 오염, 공장부지와 매립지의 불법 폐기물 매립, 낙동강 상류에서의 폐수유출과 중금속 오염, 대기오염물질 배출과 수치 조작 등 장기간에 걸친 전 방위적 환경파괴가 나타났다. 그리고 주민과 노동자의 건강피해, 공장 폐쇄와 공장 유지를 둘러싸고 심각한 갈등이 발생했다(김혜나, 2020: 325). 환경부·대구지방환경청(2020: 1)에 의하면, 2019년 4월 석포제련소 특별 지도·점검 실시하여 그 결과 무허가 지하수 관정 52개소를 적발하였고, 33개소 관정에서 지하수 시료채취 및 분석결과, 모든 시료에서 카드뮴 지하수 수질기준(공업용수)을 초과하는 것으로 나타났다.

1935년 4월, 봉화군 법전면의 경우 광산에서 사용한 청산가리로 인해 농사일과 빨래는 물론 식수에까지 일대 곤란을 겪었다. 연화광산 개발을 시작한 것도 1930~1940년대 군수 광물로서 아연의 중요성이 커진 것과 관계가 있었는데, 미쓰비시광업은 1935년 4월 연화광산 개발에 착수해 월 100톤의 광물을 처리했다고 한다(제영건·이은재, 1987: 274; 김혜나, 2020: 333-334). 이는 일본의 1931년 만주사변 이후 일제의 중금침략 본격화에 따른 군수 광물의 필요성과 관련이 있다(김혜나·손영호, 2020: 112-124).

1980년대 초반 해도 15가구가 넘게 살던 석포제련소 뒷산의 굴티마을에서는 제련소가 들어선 후 농사를 지을 수 없어 사람들이 떠나갔다(MBC 시사매거진 2580,

2003. 2. 16). 고령의 노동자들이 대부분 하청업체를 통해 일하는 석포제련소는 동종 업종에 비해 치우가 열악했다(영풍공대위, 2003: 87). 병원에서 매년 정상이라던 노동자들의 상당수가 암으로 죽어갔다(김혜나·손영호, 2020: 56-67; 영풍공대위, 2003: 5-9). 영풍은 여기서 그치지 않고 2012년 강릉 옥계면에 연간 20만 톤 규모의 비철금속 산업단지를 조성하려고 했으나, 지역주민 반대에 부딪혀 무산되었다(뉴스1, 2014. 6. 17).

석포제련소의 환경위반 건수는 2013년부터 2018년 사이에만 46건에 달하며(연합뉴스, 2018. 10. 23),³⁾ 2019년 환경부의 조사결과에 따르면 수질과 하천 퇴적물 조사에서 모두 제련소 하류가 상류에 비해 카드뮴과 아연의 농도가 높게 나타났다. <표 1>에 나타난 바와 같이 2018년 2월 폐수유출로 인한 20일 조업정지 처분에 대해 영풍 측이 제기한 행정소송 1심 판결에서 영풍이 패소한 상태이며, 120일 조업정지 처분에 대해서는 경상북도의 법제처 법령해석 요청으로 연기되고 있다(김혜나, 2020: 338-339).

2. 영풍제련소의 현재 상태와 존재론적 딜레마

영풍제련소는 1960년 이후 비철금속(아연)을 생산하는 사실상 독점기업으로 낙동강 최상류인 경북 봉화군 석포면에 위치한 대표적인 환경오염기업으로 알려져 있다. 한편 석포제련소의 1년 매출은 2017년 기준 1조 4000억 원으로, 조업정지가 집행될 경우 경상북도 지역총생산의 19.54%가 감소할 것으로 추정하고 있다(국민일보, 2020. 9. 28). 그럼에도 불구하고 2000년 초반부터 환경오염 및 노동자들의 직업병 등이 문제점으로 제기되면서 국정감사에서 여러 번 다루어졌으나 큰 변화가 없는 상황이다. 특히 2014년부터 환경부가 문제점을 지적하면서 2015년에는 환경영향조사를 실시하고 주민건강영향을 조사하였다. 특히 한국환경공단에서 환경영향을 조사하였으나 부실 조사 의혹이 제기되었고 석포제련소 측에서는 설비개선을 하겠다는 입장 외에는 별다른 조치가 없었다. 이러한 가운데 2017년 영풍제련소와 안동댐 중간지점 물고기 떼죽음 사건으로 다시 공론화되었다.⁴⁾ 당시 정의당 이정미 의원이 국정감사에서 영풍제

3) 환경운동이 활발했던 이 시기에 6년 동안 영풍제련소가 지불한 과태료는 2,143만 원에 그치고 있기 때문에 행정처분의 실효성이 의심되고 있다(안동MBC 사생결담 21회, 끝까지 않은 논란, 석포제련소, 2019. 4. 13).

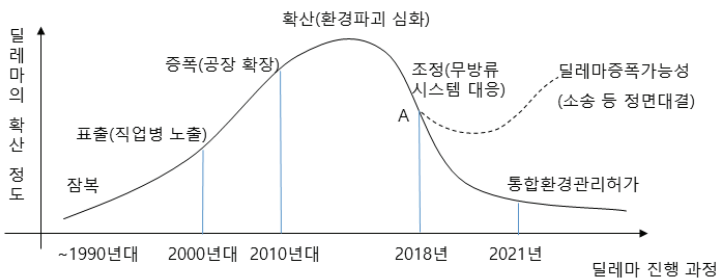
4) 당시 낙동강 상류 물고기와 새 집단 폐사는 중금속 때문이라는 지적이 있었다(뉴스1, 2017. 5. 25). 낙동강유역환경청에서는 인과관계를 부인하였지만, 환경전문가들은 홍수기에 일어난 사고라는 점에서 중금속 오염과 물고기 떼죽음의 인과관계가 있다고 보고 있다.

련소 건을 다루었고, 민주당 민생 119의 제안으로 환경부에서도 상생협의체의 일환으로 낙동강상류환경관리협의체 구성을 제안하여 운영 중이다. 이 협의회에서는 토양, 산림, 대기, 수질·퇴적물, 수생태, 그리고 주민건강 등 6개 분야에 대한 조사를 진행하고 있으며, 조사결과를 바탕으로 2020년 9월까지 원인을 밝혀 환경오염 대책을 마련할 계획이었다(부산·경남생태도시연구소 생명마당, 2019). 안동댐 상류 중금속 오염과 관련하여 낙동강 상·하류 지역주민, 영풍제련소, 환경단체 등 이해관계자 간의 갈등이 심화되고 있지만 공장이전과 현재상태의 유지라는 두 가지 선택은 결과 가치가 동등하여 선택하기 어려운 존재론적 딜레마 상황으로 이해할 수 있다.

3. 영풍제련소를 둘러싼 딜레마의 심화

영풍제련소는 1970년 낙동강 최상류에 거대한 오염유발산업으로 자리 잡아 가동되어 왔는데, 무려 50년간 1,300만 영남민의 식수원인 낙동강을 심각하게 오염시켜왔다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 영풍의 수질오염 비리만 하더라도 2013년부터 2018년까지 46건이었으나(연합뉴스, 2018. 10. 23), 영풍은 막대한 재력을 동원하여 규제포획(regulatory capture) 노력을 하면서 처벌을 피해왔다. 게다가 2015년 5월에는 제3공장을 불법으로 증설하였는데 문제가 되자 봉화군에 벌금을 물고 사업장을 확장하는 등 불법과 탈법을 동원하였다. 그러나 2018년 2월에 처리되지 않은 오폐수 70여 톤을 낙동강으로 무단 방출하다가 적발되자, 4월에는 경북도로부터 처음으로 조업중지 20일의 행정처분을 받게 된다. 영풍제련소는 경상북도를 상대로 취소소송을 제기하였고, 2019년 8월 14일 대구지법은 조업정지처분 취소소송에서 원고인 영풍제련소의 청구를 기각하였다.

〈그림 3〉 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 진행과정



총리실은 지난 2020년 9월 23일 영풍석포제련소의 120일 조업정지 처분을 둘러싼 환경부와 경북도의 갈등을 조정하기 위해 행정협의조정위원회(중앙행정기관과 지방자치단체가 사무를 처리할 때 의견이 다른 경우 이를 협의·조정하기 위한 국무총리실 소속 정부위원회)를 열었다. 환경부와 환경단체들은 경북도에 석포제련소 조업정지 처분을 과감하게 이행할 것을 요구하고 있다. 반면 경북도는 엄청난 산업, 경제적 파급효과와 지방소멸을 자극할 영향 등을 고려해 봤을 때 조업정지는 가혹하다는 입장이다(국민일보, 2020. 9. 28). 이때 환경부와 경상북도가 이를 딜레마로 인식하느냐의 문제가 남아있고, 만약 딜레마로 인식한다면 어떻게 대응할지의 문제가 남아있다.

〈표 1〉 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 형성과 대응과정

추진 일정	추진 내용	평가
1935년	봉화군에 미쓰비시가 아연광을 매수하고 '삼릉연화광산' 간판	소극적 대응 (딜레마 무시)
1961년	영풍광업이 연화광산 개발 시작	
1970년 10월	석포마을에 영풍상사가 석포제련소 준공	
1971년~1976년	안동댐 건설과 완공	
1974년	석포제련소 제2공장 완공	
1979년 5월	안동댐 상류 카드뮴 허용기준치 5배 검출	
1961년~1993년	봉화의 제1연화광산과 삼척의 제2연화광산은 각각 1993년과 1987년 폐광	
1994년	환경부 설립	
1996년 10월	고농도 중금속 함유 분철과 폐산 44만 톤 20년간 불법저장 적발	
2010년	(주)영풍석포제련소 통합환경영향조사 및 환경개선계획연구용역 수행	
2010년	봉화군 석포면에서 안동시 도산면까지 175개 지점에서 광물찌꺼기 퇴적물이 25톤 트럭 600대 분량인 1만5000톤을 발견	
2012년	강릉 옥계면에 연간 20만 톤 규모의 제2제련소(비철금속 산업단지)를 조성계획, 환경오염을 우려한 주민 반대에 부딪혀 무산	
2012년 4월	낙동강사랑환경보존회가 150여 마리의 왜가리 폐사체를 수거(환경단체 관심 시작)	
2014년 8월	제3공장 불법증축과 대기배출시설 설치신고 이행 않아 건설허가가 거부되자 14억 원의 과징금을 납부하고 양성화, 지역주민 반대격화	
2015년	환경부·환경공단 환경영향 조사	
2016년 12월	환경부·환경공단 석포제련소 주변지역 환경영향조사 결과 발표	
2017년 2월 22일	태백시, (주)영풍과 총사업비 5천억 원 규모 귀금속산단을 조성하는 협약체결	

170 「정부학연구」 제27권 제1호(2021)

추진 일정	추진 내용	평가	
2017년 4월	석포제련소와 안동댐의 중간지점에서 중금속 오염 원인으로 추정되는 물고기 떼죽음 사건 발생	소극적 대응	
2017년 4월 6일	대구지방환경청, '환경·주민건강 영향조사결과 주민설명회'에서 모니터링과 환경보건교육을 추진 위해 환경부에 지원 요구	(딜레마 무시)	
2017년 4월16일	봉화군, 대책회의를 통해 지역주민과 지자체, ㈜영풍 그리고 전문가 등이 참여하는 민간공동협의회를 구성		
2017년 5월	문재인 정부 출범	적극적 대응	
2017년 9월15일	환경부, '민관공동조사단을 포함한 환경협의체'를 구성 결정		
2017년11월~2018년 5월	안동댐상류환경관리협의회 구성 및 3차례 회의 실시		
2018년 2월	폐수처리공정 중 침전조 폐수 70여 톤 낙동강 유출사고 발생		
2018년 4월	경상북도, 영풍제련소에 조업중지 20일 행정처분 및 영풍제련소, 경상북도 상대 취소소송 제기		
2018년 4월	'영풍제련소 환경오염 및 주민건강피해 공동대책위원회'가 영풍과의 전면투쟁 선포 및 40일간 영풍문고 앞 일인시위 및 로프 시위		
2018년 6월	공동위, 영풍제련소 폐쇄를 촉구하기 위한 정부청사 및 청와대 상경집회		
2018년 7월	낙동강상류환경관리협의회로 명칭변경 및 공동대표를 13인으로 확대		
2018년 7월~11월	낙동강상류환경관리협의회 4차~6차 회의 실시		(상징적 대응)
2018년 10월	중앙행정심판위원회, 경상북도의 석포제련소 조업정지 20일 처분 적법 재결		
2019년 5월	환경부, 경상북도에 120일 조업정지 처분 요청		
2019년 6월~2020년 6월	환경부, 영풍제련소가 법령을 지속 반복적으로 위반함에 따라 특별 점검 진행 결과 11건 법령위반사항 적발		
2019년 8월	대구지법, 조업정지처분 취소소송에서 원고인 영풍제련소의 청구를 기각	(상징적 대응)	
2020년 9월~12월	국무총리실, 환경부와 경상북도의 이견으로 행정협의조정위원회 개최 결과 4개월 영업정지를 2개월로 감경 권고		
2021년 말	환경오염시설 통합관리에 관한 법률에 따라 2021년 말까지 환경오염시설 통합관리 심사를 통과하지 못하면 조업정지 및 폐쇄 예정인 가운데, 영풍은 320억 원 투자하여 폐수처리시설개선 추진		

Ⅳ. 기회손실과 지역의존성의 충돌 그리고 딜레마

1. 외부충격과 기회손실: 환경가치의 파괴

1) 환경파괴와 생존권의 위협

낙동강 발원지인 태백과는 불과 20km 떨어져있는 영풍제련소는 1970년 10월 준공 이후 무려 50년간 1,300만 영남민의 식수원인 낙동강을 심각하게 오염시켜왔다. 2014년에는 제3공장을 불법으로 증설하였는데 문제가 되자 봉화군에 벌금을 물고 사업장을 확장하는 등 불법과 탈법을 동원해 왔다. 2018년 2월에 처리되지 않은 오수 70여 톤을 낙동강으로 무단 방출시키다가 적발되자, 4월에는 경북도로부터 역사상 처음으로 조업중지 20일의 행정처분을 받게 된다.

2013년 이후 2020년 10월까지 영풍제련소의 환경법 위반 건수가 70건, 관련 고발 건수가 20건에 이르는 것으로 나타났다. 이수진(2020) 의원이 환경부로부터 제출받은 자료에 따르면, 영풍제련소는 2013년 이후 대기 관련법 30건, 수질 관련법 24건, 폐기물 관련 5건, 화학물질 1건, 토양 3건 등 총 70건의 환경 관련 법 위반이 확인되었다. 또 최근 확인된 제련소 내의 지하수 카드뮴 농도는 1, 2차 조사 결과 공장 내부에서 최고 2,393mg/L, 공장 외부 하천에서 714mg/L이 검출되었다. 이는 하천의 카드뮴 농도 기준 0.005mg/L의 47만 8,600배에 해당하는 수치이다(김혜나·손영호, 2020: 43-55).

이는 그동안 제련소 주변 지하수 오염이 제련소의 오염 지하수 유출로 인한 것임을 직접 확인해주는 결과이다. 대구지방환경청에서는 2020년 4월 9일에서 5월 15일까지 형광물질 추적자 시험을 통해서 공장 내부 오염 지하수의 공장 외부 유출을 직접 확인했다. 석포제련소 공장부지 내외 지하수 등고선 자료를 분석하면 지하수 수위가 높은 공장지대로부터 하천변으로 지하수가 이동하는 것으로 나타났다(이수진, 2020). 환경부·대구지방환경청(2020)은 지하수 유출량과 카드뮴 농도 등의 실증자료를 통해 1일 약 22kg의 카드뮴이 공장 외부로 유출되는 것으로 추정했다. 석포제련소는 1년 내내 쉬지 않고 조업하기 때문에 1년에 8000kg 가까운 카드뮴이 유출되었고, 또 수십 년간의 조업 연수를 고려해 볼 때 심각한 수준의 카드뮴이 유출되었다는 것을 추정할 수 있다.⁵⁾

5) 경북도가 정보공개를 거부한 침전저류조는 제1공장 뒤편 중금속폐기물 수십만 톤이 저장된 폐기물 저장시설이다. 중금속 침출수가 인접한 낙동강 최상류로 침투할 가능성이 크고, 천재 지변으로 인한 제방이 무너지면 폐기물 수십만 톤이 그대로 낙동강에 쏟아질 수밖에 없다는 범틀대응단의 주장은 환경부 조사에서 일부 사실로 밝혀진 셈이다(한스경제, 2020. 11. 20).

2012년 4월에는 낙동강사랑환경보존회가 150여 마리의 왜가리 폐사체를 수거하면서 안동댐 상류 오염원의 즉각 조사 및 영풍제련소 이전 등을 촉구하였다(연합뉴스, 2017. 5. 25). 2012년 5월 경북도의회 행복복지위원회를 비롯하여 보건환경연구원, 산림환경연구원, 봉화군이 함께 주변토양 오염도를 조사하기도 하였다. 특히 <표 1>에 나타난 바와 같이 환경공단에서는 2015년에 환경영향조사 및 주민건강영향을 조사하였으나 부실의혹이 제기되었다(민은주, 2018: 121-124).

2) 석포제련소 노동자의 희생과 주민건강영향

2014년 국정감사에서 9명의 노동자들의 심각한 건강상의 피해를 문제제기한 적이 있는데, 실제 1970년 이후 석포제련소 노동자들의 카드뮴 중독과 희생은 정말 안타깝게 진행되었다(김혜나·손영호, 2020: 56-67). 그리고 2017년 환경단체와 경북지역 언론들의 집중 조명으로 환경부는 처음으로 대규모 환경조사와 건강조사를 벌였는데, 그 결과는 주민설명회 방식으로 뭉뚱그려 넘어갔다. 설명회의 요지는 오염이 일부 드러났지만 제련소로 인한 영향은 52% 정도고 나머지는 자연적 영향이라는 것이었다. 주민 건강에 대한 언급은 거의 없었던 면죄부식 결과 발표였다. 이후 의구심을 품고 집요한 정보공개청구 끝에 손에 받아든 주민 건강영향조사 결과서 원본에는 설명회 팬들을 수 없었던 생략된 사실들이 담겨 있었다. 석포 주민의 혈액과 소변에서 나온 1급 발암물질 카드뮴과 납 농도는 우리나라 국민 평균의 2~3배를 넘었고 농도는 제련소에 근무했던 사람일수록, 가까운 곳에 거주하는 주민일수록 높게 나왔다(김혜나·손영호, 2020: 68-81). 특히 중금속 축적에 의해 발생하는 호흡기와 신장, 간장기능 이상자가 대조군보다 유의하게 높았고, 신장암으로 이어진 주민도 있었다. 또 제련소에서 수십 km 떨어진 아래 지역주민들도 영향권 아래 놓여있었고 일부 중금속 농도는 오히려 더 높았다. 전문가들은 대상 범위를 넓힌 건강조사, 정기적인 모니터링이 필요하다고 주장한다(엄지원, 2019: 50).⁶⁾

3) 연대

영풍석포제련소에 반대하는 단체로는 영풍제련소유치반대추진위원회와 안동의 환경단체 그리고 최근 50여개 환경단체로 결성된 '영풍제련소 환경오염 및 주민건강피해

6) 이때 환경 관료들 '회전문' 의혹과 더불어 영풍그룹 석포제련소, 환경영향조사 부실 투성이 라는 비판이 제기되었다(경향신문, 2017. 10. 24). 당시 국정감사에서도 석포제련소, '환폐약'이 만든 환경재난이라는 평가가 보고되었다(환경일보, 2017. 10. 19).

공동대책위원회(공대위)가 있다. 또한 봉화지역의 주민과 기초지자체 의원, 낙동강 유역에 위치한 기초지자체 소속의 의원이 참가했다. 2017년 환경의 날을 맞이하여 낙동강 유역 기초의회 의원 11명이 성명을 발표했다. 이와 함께 낙동강 유역 43개 기초단체 및 기초의회로 공동협의체를 구성하고 영풍그룹 제품 불매운동과 낙동강 식수원 지키기 100만인 서명운동을 전개하기로 하였다(연합뉴스, 2017. 3. 22).⁷⁾

더구나 2017년 4월 석포제련소와 안동댐의 중간지점 물고기 떼죽음 사건을 계기로 낙동강사랑환경보존회 및 안동환경운동연합을 중심으로 물고기폐사에 대한 종합조사를 대대적으로 실시하자 2017년 10월, 환경부는 환경관리협의회 구성을 제안하고 나섰다.

2. 지역의존성과 잠금효과의 작용

1) 생존권과 지역경제

영풍 석포제련소에 친화적인 단체는 (사)태백시지역현안대책위원회와 석포지역현안대책위원회 그리고 강원도 태백시 동점동 주민으로 구성된 '귀금속 산단 찬성위원회'가 있다. 이들은 (주)영풍을 비호하는 근거로 동점동 거주 400여 명의 근로자 및 2천여 명 가족의 생존권 문제를 제기하고 있다(김혜나·손영호, 2020: 95-104).⁸⁾ 이들은 환경문제보다는 '지역이 먼저 살아야한다'면서 (주)영풍이 귀금속 산업단지를 적극 조성해야 한다든가, '지역문제에 외부세력의 개입을 거부한다'면서 환경문제는 생존권보다 부차적이라는 입장을 견지하고 있다. '태백 귀금속 산업단지'는 태백시가 2017년 2월 22일 (주)영풍과 총사업비 5천억 원 규모의 산단을 조성하는 것으로 협약을 맺고 추진해 왔으나, 태백지역주민들의 반발로 보류 중이었다. 석포제련소에서 발생한 슬러지를 이용해 태백 구문소에 금, 은 등을 추출하는 귀금속단지를 조성하고자 한 것인데, 오염된 슬러지 처리문제가 주요 쟁점이 되었다(민은주, 2018: 127-129).⁹⁾ 귀금속 산단에 대해서는 태백 시민들의 입장도 갈리고 있었다.

2018년 7월 면담한 낙동강 유역 환경운동 활동가에 의하면, 태백시 거주 석포제련

7) 그리고 '공대위'를 지원하는 서울 및 부산경남의 환경단체 등이 있었다(민은주, 2018: 127-129).

8) 영풍의 「(주)영풍 석포제련소 통합환경영향조사 및 환경개선계획」에 따르면, 2017년 8월 기준으로 고용 인력이 730명인데, 근무인원 380명, 협력사 직원 250명, 현장노동자 100명인데, 이는 석포리 인구의 40%, 석포면 인구의 32%에 해당한다.

9) 당시 태백지역에서는 '환경보다 지역 우선'이라는 입장에서 귀금속산단의 유치를 지지하였다(태백더리더, 2017. 4. 5).

소 직원 및 가족 2천여 명이 노조를 통하여 국회 환경노동위원회 소속의 국회의원에게 까지 압력을 행사하고, 지방선거에도 영향력을 행사하고 있다고 비판했다. 결국 군청 공무원도 제련소 직원들과 가족들의 눈치를 보는 상황이며, 봉화군 노인복지관과 함께 노인 300여 명을 대상으로 복날 무료특식제공 행사를 하는 등 지역사회를 의식한 행사를 하고 있다고 비판했다(민은주, 2018: 127-129). 한편 석포제련소의 1년 매출은 1조 4,000억 원(2017년 기준)으로, 조업정지가 집행될 경우 경북지역 총생산의 19.54%가 감소할 것으로 추정하고 있다(국민일보, 2020. 9. 28). 이러한 이유로 경상 북도와 봉화군 그리고 강원도 태백시는 영풍제련소에 대한 의존성이 매우 강하기 때문에 이러한 잠금 상태를 극복하기가 쉽지 않은 상태로 이해되었다.

2) 친숙화와 일상화 그리고 정상화

영남의 젓줄, 낙동강 최상류에 50년째 영풍제련소가 가동되고 있다. 낙동강 최상류, 경북 봉화의 산골마을 석포에는 세계 4위의 아연 수출 공장이 50년째 운영 중이다. 이곳에선 연간 80톤 이상 대기 오염물질을 내놓는 대규모 사업장이 24시간 가동되고 있고 2천여 명 남짓한 이곳 주민의 대부분은 공장 노동자로, 협력업체 직원과 상인으로 공장과 관계 맺고 있다. 각종 환경문제가 집약적으로 생산되는 곳이기도 하고 박정희 정부의 중화학공업 정책에 힘입어 석포제련소를 세워 비철금속 시장에 뛰어든 영풍은 국내 아연 수요의 대부분을 담당하면서 그룹의 덩치를 키워왔다. 공장에 생계가 달린 석포주민들은 무섭게 입을 닫았고, 제3자는 빠지라며 취재에 거칠게 맞섰다. 석포 지역의 환경오염을 언급하는 언론과 환경단체, 아랫마을 소천면 주민들이 그들에겐 적이었다(엄지원, 2019: 50). 석포제련소 직원들과 석포 주민들은 제련소와 함께 하는 삶이 일상이고 친숙한 상황에서 제련소에 부정적 이미지를 부가하는 외부인의 시각을 일종의 위협으로 인식하고 있었다.

2017년 환경의 날에 성명을 발표한 낙동강 유역의 11명의 지방의원 중에서, 2인의 태백시의원이 가담한 것과 관련하여, 석포면지역현안대책위원회는 태백에서 물건을 사지 않겠다는 불매운동을 선언하면서, 결국 이들 시의원은 사과를 해야 했다. 또한 ㈜영풍은 ‘공대위’ 사무국장을 업무방해 혐의로 고소하여 심리적으로 압박을 가하고 있는 상황이었다(민은주, 2018: 127- 129). 석포면지역현안대책위원회는 불매운동은 석포 생존권을 사수하려는 가장 기본적인 저항이라며, 앞으로 외부 세력에 대해 투쟁 강도를 더 높이겠다는 입장이었다. 경북 봉화군 석포면 주민의 경제생활권은 봉화보다 태백이며, 태백에 거주하면서 영풍제련소로 출·퇴근하는 근로자 수는 400여 명에 이른

다고 한다(연합뉴스, 2017. 8. 21).

3) 연대

☞영풍의 귀금속산업단지조성과 관련하여, 태백시와 석포면, 봉화군이 대립하는 양상을 보여 왔다. 그리고 봉화군이 지역주민과 지자체, ☞영풍이 참여하는 민관공동협의회를 구성하여 주민들의 의견을 반영하고자 시도하였다.¹⁰⁾ 석포제련소의 근로자를 중심으로 구성된 ‘석포지역현안대책위원회’는 ‘귀금속산단 유지’ 및 ‘태백 불매운동’을 선언하면서 친기업 연대를 주도하고 있다.

3. 분석결과의 종합

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 이해관계자들의 입장 및 이해관계가 다양하지만, 영풍제련소이전입장을 취하는 영풍제련소유치반대추진위원회, 영풍제련소 환경오염 및 주민건강피해 공동대책위원회와 유지입장을 취하는 경상북도, 봉화군, (사)태백지역현안대책위원회, 석포지역현안대책위원회, 귀금속 산단 찬성위원회 ‘영풍제련소 환경오염 및 주민건강피해 공동대책위원회’의 대결국면이 주된 딜레마 구조를 형성하고 있다.¹¹⁾ 먼저, 영풍의 20여개 계열사 중에서 연간 2조원 이상의 매출을 내고 있고, 2천여 명에 달하는 직원을 거느린 영풍제련소는 근로자 및 가족의 생존권 문제를 제기하고 있다. 봉화군 석포면의 경우 영풍제련소에 대해 높은 지역의존성(local dependency)을 보이고 있기 때문에 만약 제련소가 이전하게 되면 지역은 생존위기에 직면하게 될 것으로 주장하고 있다. 그러므로 영풍제련소의 폐쇄 및 이전을 위해서는 봉화군의 지역경제 활성화 및 일자리 보장이 전제되어야 한다는 것이다. 영풍제련소의 이전과 현행 영풍제련소 3공장 체제의 유지라는 단절되고 상충적인 두 가지 대안의 결과가치를 동등하게 인식하기 때문에 어떤 선택도 쉽지 않은 상황이다. 정부는 낙동강상류환경관리협의회 조사결과가 나오는 2020년 9월까지 선택을 지연하는 전략을 선택하였다. 석포제련소 사측은 공장을 유지하면서 2021년까지 320억 원을 투자하여 세계 최초로 무방류폐수처리 시스템을 마련한다는 입장이다. 그리고 석포제련소는 환경오염시설 통합관

10) 정부는 석포제련소 오염 후속대책 추진으로 주민·지자체·☞영풍 참여 ‘민관합동협의회’ 구성하여 토양 정화·주민피해배상 지원·분쟁 조정 등을 진행하고자 하였다(봉화일보, 2017. 4. 16).

11) 현재 영풍석포제련소 폐쇄와 유지를 요청하는 상반된 청와대 국민청원이 제기된 상태이다 (대구MBC 시사저널, 영풍석포제련소를 둘러싼 갈등, 2018. 7. 24).

리법에 따라 제한된 시간인 2021년 말까지 통합관리 심사를 마쳐야 하지만 현재까지 사전협의가 진행되지 않아서 심사 허가가 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 석포제련소가 환경오염시설 통합관리 심사를 통과하지 못하면 조업정지 및 폐쇄 순서로 이어질 전망이다.¹²⁾

〈표 2〉 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마 구성요건과 분석결과

구성 요건	단절된 2개 대안	가치 상충성	결과가치 동등 인식	제한시간 내 선택
분석 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 이전 • 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전 프레임 • 경제발전 프레임 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경오염 - 환경파괴 • 지역경제 - 의존성 	<ul style="list-style-type: none"> • 선택 • 지연
적용	<ul style="list-style-type: none"> • 이전-공장 폐쇄 • 유지-무방류시스템 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경가치-대기, 토양, 수질 • 경제가치-지역경제 의존성 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전입장-영풍제련소유치반대추진위원회, 영풍제련소 환경오염 및 주민건강피해 공동대책위원회 • 유지입장-경상북도, 봉화군, (사)태백지역현안대책위원회, 석포지역현안대책위원회, 귀금속 산단 찬성위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 선택-적극적 대응 • 지연-소극적 대응

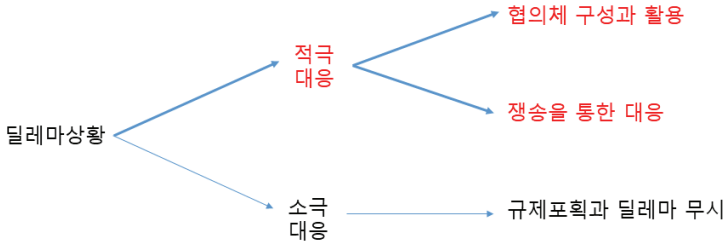
V. 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마와 정책대응

〈그림 4〉에 나타난 바와 같이 소극적 대응으로서 지역경제 의존성에 따른 규제기관 의 포획으로 인한 딜레마 무시 현상을 집중적으로 분석해보았다. 그리고 적극적 대응 방안으로 환경부 주도의 위원회 활용과 총리실 주도의 행정협의조정위원회 그리고 소송을 통한 합의강제를 살펴보았다. 다만, 정부의 대응이 소극적이든 적극적이든 전체적인 맥락에서는 실질적인 문제해결을 전제하지 않는 ‘상징적 대응’이라는 관점에서 접근하였다.¹³⁾

12) 환경부는 석포제련소에 대한 통합환경관리제도 적용을 일찍부터 고민하고 있었다(에코저널, 2017. 9. 16).

13) 딜레마 연구진들은 딜레마 상황에서 이루어진 상징적 결정은 실질적으로는 정책이 집행되지 않는 형식주의를 초래할 가능성이 높다고 한다(소영진·안성민, 2011: 77-78). 그리고 규제 포획과 관련된 ‘무시된 딜레마’ 개념을 적용하면, 경상북도와 환경부와 같은 정책결정자는

〈그림 4〉 딜레마와 정책대응



1. 소극적 대응: 규제포획으로 인한 딜레마 무시

1970년 영풍석포제련소 설립 이후 여러 가지 비리의혹이 제기되었지만 규제포획 상태의 정부는 딜레마 상황을 애써 무시해왔는데(neglected dilemma), 이는 주어진 딜레마를 주관적으로 인지·해석하는 과정에서 딜레마가 아닌 것으로 설정한 것이다(서준경, 2009: 351-352). 2010년 이후 환경단체가 관심을 가지고 갈등이 표면화되면서 딜레마 상황이 증폭되기 시작했다(부산·경남생태도시연구소 생명마당, 2019). 첫째는 환경부가 추진한 부실한 환경영향조사이다. 토양과 대기오염을 중심으로 실시한 환경영향조사는 환경관리공단에서 한국환경수도연구소에 실시를 의뢰하였는데, 저가로 낙찰 받아 조사가 부실하게 진행되었다는 것이다. 토양오염조사의 부지선정 및 위치를 신뢰하기 어려웠고, 대기오염 측정도 10일간만 실시하고 모의실험으로 대체하였다. 둘째는 대구지방환경청의 영풍제련소 봐주기 의혹이다. 2004년만 하더라도 20만 톤의 폐기물을 불법으로 야적하였으나 실형이 선고되지 않고 집행유예에 그쳤다. 2018년 7월 연구자가 현장에서 면담하고 확인한 바에 따르면, 영풍석포제련소의 문제가 논란이 되는 와중에도 제3공장이 인·허가가 되는가 하면, 인근 야산 산불 발생도 고의였다는 의혹이 제기되었다. 특히 환경부 관련인사가 석포제련소의 이사와 부사장으로 취임하는 등 정경유착의 의혹이 있다는 점이다.¹⁴⁾ 특히 2010년 환경부 차관을

딜레마를 인지하지 못했기 때문에 특정 대안의 선택에서는 어려움을 겪지 않았지만, 정책집행의 단계에 이르게 되면서 결정 과정에서 인지하지 못했던 딜레마와 그로 인한 기회손실 때문에 집행이 어려워질 수 있다고 유추할 수 있다.

14) 석포제련소 사외이사(3명)로는 이○○(12대 환경부장관), 주○○ 분쟁조정위원장(울산대 산학협력단 교수), 장○○(환경부 특정폐기물관리과장) 등이 있다. 또한 석포제련소 부사장(1명)인 소○○은 전 대구지방환경청장, 전 금강유역환경청장을 역임한 인물이다. 그는 문제가 불

역임한 문○○은 향후 EOO 대표이사를 역임하게 되는데, 2017년 8월 석포제련소가 자체 작성한 ‘(주)영풍석포제련소 통합환경영향조사 및 환경개선계획’ 연구용역 수행사가 동일회사였기 때문에 의혹이 더욱 커지게 된다.¹⁵⁾

2014년 영풍 제련소에서는 제3공장의 불법증설을 추진하면서, 지역주민들과 갈등이 확산되었다. 석포제련소 제3공장은 기존 소규모 4종 사업장(연간 8톤 이하 배출)으로 허가를 받은 후 불법 증축을 통해 대규모 1종 사업장(연간 80톤 이상 배출)으로 증설한 것으로 밝혀졌다(김혜나·손영호, 2020: 49). 그 결과 국회 환경노동위원회 환경에 의원은 국정감사를 통해, 인근 초등학교 부근의 토양이 카드뮴 2배, 아연 6.8배로 초과되었다고 밝혔다(환경TV, 2014. 10. 26). 주민건강영향조사를 기점으로 봉화군과 영풍제련소 측은 상호 고소 및 고발이 이루어지는 등 지역사회의 갈등이 확산되어왔다. 석포제련소의 무리수로 인하여 지역사회의 갈등과 딜레마가 예견되었으나 2010년대 초반까지 환경부와 경상북도 그리고 봉화군은 이러한 상황을 애써 무시해온 것으로 판단된다.

2. 적극적 대응: 상징적 대응과 형식적 집행

1) 상징적 대응

2018년 2월에 ㈜영풍에서 70톤의 오수를 무단으로 방류하고 이를 지역주민이 적발하면서 이 사건은 새로운 전기를 맞게 된다(김혜나·손영호, 2020: 28). 그리고 ㈜영풍은 4월 5일 경북도로부터 조업중지 20일이라는 행정처분을 받았으나 10월 중앙행정심판위원회에 조업중지 처분이 부당하다고 제소하였으나 적법하다는 결론에 이르면서 행정소송으로 맞섰다. 그러자 2018년 4월 5일 대구·경북의 환경단체들은 ‘영풍제련소 환경오염 및 주민건강 피해 공동대책위원회’를 조직하여 봉화와 안동뿐만 아니라 낙동강 전역의 시민환경단체를 조직하였다. 공대위는 40여 일간 영풍문고 앞 일인시위

거지자 2018년 8월 1일자로 퇴사하였다. 이러한 내용은 2019년 6월 11일 MBC PD수첩(책과 독, 영풍의 두 얼굴)에서 방영되면서 사회적 파장을 가져왔다. 한편 전문가들은 영풍의 임원 80% 이상이 전직관료 출신이고, B2B기업이기 때문에 소비자와 시민에 대한 민감성이 부족하다고 진단하였다(안동MBC 사생결담 21회, 끝나지 않은 논란, 영풍석포제련소, 2019. 4. 13).

15) 이에 대해 경상북도 한 의원은 그 동안 영풍제련소 측은 ‘불법의 합법화’에 에너지를 총동원하고 있다고 비판한다. 이때 배○○ 영풍석포제련소 본부장은 제련소의 이전을 검토해본 적이 없다고 한다(안동MBC 사생결담 75회, 제자리걸음 영풍석포제련소: 행정명령과 법정다툼, 2020. 5. 28).

를 하고, 5월 31일 안동댐 상류에서 로프 시위를 하는 등 영풍제련소 폐쇄 촉구를 위한 다양한 활동을 전개해 왔다. 결국, 환경부가 안동댐상류환경관리협의회를 제안하여 2017년 11월부터 구성하여 운영 중에 있다. 2018년 7월에는 안동댐상류환경관리협의회를 낙동강상류환경관리협의회로 명칭을 변경하고 3차 회의부터는 13인 공동대표 체제로 조직을 재정비하였다(민은주, 2018: 122-124).

석포제련소 사측은 무방류폐수처리 시스템 마련 등을 통해 환경오염을 줄인다는 입장이다. 석포제련소는 환경오염시설 통합관리법에 따라 2021년 말까지 통합관리심사를 마쳐야 하지만 현재까지 사전협의를 진행되지 않아서 심사 허가가 현실적으로 힘들어 보인다. 석포제련소가 환경오염시설 통합관리심사를 통과하지 못하면 조업정지 및 폐쇄 순서로 이어질 전망이다. 이수진 의원은 2020년 말 정화사업이 마무리되는 장항제련소 사례를 들면서 주민 보상, 오염 정화 사업 추진, 공장 시설을 산업문화 시설로의 전환 등 보다 근본적인 해결책을 주문했다(이수진, 2020). 정부는 석포제련소에 대한 통합관리심사와 허가를 주장하지만, 공장폐쇄에 따른 대안이 준비되지 않은 상태에서 현실적으로 공장폐쇄라는 결론에는 이르지 못할 것으로 보이기 때문에 ‘상징적 대응’에 그칠 것으로 예측된다.

2) 환경관리협의회 구성과 형식적 조정 활동

2017년 4월 석포제련소와 안동댐의 중간지점에서 물고기가 떼죽음을 당하고, 낙동강사랑환경보존회 및 안동환경운동연합을 중심으로 물고기폐사에 대한 종합조사를 대대적으로 실시하자 10월, 환경부는 환경관리협의회 구성을 제안하고 나섰다(부산·경남생태도시연구소 생명마당, 2019).

안동댐 상류 중금속 오염과 관련하여 상·하류 지역주민, 영풍제련소, 환경단체 등 이해관계자 간의 갈등이 심화되고 오염원인 공동조사, 토론 등을 통해 상호 입장을 이해하고 정보 격차를 해소할 필요성이 대두되었다. 협의회는 지역문제 해결을 위해 실질적인 참여가 가능한 해당지역의 주민 및 민간단체의 참석을 요청하였고, 협의회 공동대표 및 관계부처 지원단, 전문가 그룹 및 갈등관리팀을 자문단으로 구성한다. 협의회의 일차적인 역할로는 소통, 민관 공동조사 추진, 지역 환경현안에 대한 공개적인 심층토론 등을 통해 이견을 조정하는 것이었다(환경부, 2017). 이후 협의회는 공동대표가 13인으로 변경되었고 당초 명칭인 ‘안동댐 상류 환경관리 협의회’를 ‘낙동강상류 환경관리협의회’로 명칭을 변경하였다.¹⁶⁾

16) 공동대표단은 석포면 주민대표, 봉화군대책위원회, 낙동강 사랑환경보존회, 안동환경운동연

2018년 2월부터 11월 22일까지 6차례의 회의가 진행되었다. 6차례 진행된 환경관리협의회 회의에서는 환경복원을 위해서는 오염된 토양 및 퇴적물, 제련소 인근 산림 등에 대한 정밀조사, 대기오염 측정망 운영, 주민 건강영향조사 확대, 민간감시단의 오염배출 감시 등 상시 모니터링 체계 등을 논의해왔다.

2018년 7월 면담한 협의회 관계자에 의하면, (주)영풍 대표이사는 회의 형식 및 진행과 관련하여 서너 차례 문제제기를 하는가 하면, 지역주민대표는 제련소에 대하여 친화적인 세력과 반대하는 세력으로 참여하게 나눠진 모양새를 드러내었다. 그러나 갈등관리전문가가 회의를 진행하면서 사실에 대한 확인 및 해석을 반복하여 진행하면서 점차 성숙된 분위기가 자리를 잡아나가는 것으로 파악되었다. 즉 구성원 소수의 의견이나 이견도 제시할 수 있는 기회가 제공되었고, 이에 대하여 충분히 청취하고 논의를 이어갔다(부산·경남생태도시연구소 생명마당, 2019).

민관공동협의회가 처음 제안된 것은 2017년 4월 16일, 봉화군이 대책회의를 통해 지역주민과 지자체, (주)영풍 그리고 전문가 등이 참여하는 민관공동협의회를 구성하여 주민들의 의견을 적극 반영한 후속대책을 추진하기로 한데서 시작되었다. 이러한 제안은 그간의 솜방망이 처벌에 대한 비난을 의식한 ‘형식적 대응’으로 환경부가 사안마다 ‘상생협의회’를 운영하는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다. 특히 2017년 9월 15일 환경부는 더민주 민생상황실 의원들에게 민관공동조사단을 포함한 환경협의체를 구성할 것을 밝혔다.¹⁷⁾ 결국 지자체 간의 대립 및 갈등이 고조되는 상황에서 2017년 4월 이후 환경단체들이 물고기 떼죽음 사건을 지속적으로 제기하자, 지역사회의 요구를 반영하고자 한 것이다(민은주, 2018: 125-126). 이러한 민관 합동의 환경관리협의회의 구성은 매우 상징적이었으며, 조정활동 역시 명확한 결론과 선택을 전제하기보다는 내용이 결핍된 형식적 활동으로 평가되었다.

3) 행정협의조정위원회를 통한 형식적 조정

환경부는 지난해 2019년 3월 석포제련소에 대한 점검과정에서 공정에 사용된 폐수가 흘러 빗물을 모으는 ‘이중용벽조’에 흘러 들어간 사실을 적발했다. 이에 따라 폐수를 ‘이중용벽조’로 흘러보내는 배관시설이 허가받지 않아 불법이라고 판단하고 120일

합, 대구지방환경청, 경북도, 안동시, 봉화군, 영풍제련소 각 1명 등 총 9인 체제가 제안되었다. 이러한 공동대표단은 13인으로 확대되는데, 환경부 장관, 경북 부지사, 봉화군수 및 전문가로 박○ 교수 등 4명이 추가되었다.

17) 더불어민주당의 민생상황실 민생119팀은 환경부의 보고를 받고, 23여억 원의 예산을 마련하여 운영하였다.

조업정지 처분을 경상북도에 요구했다. 영풍은 이미 2018년 2월 폐수정화용 미생물의 외부유출 논란으로 20일 조업정지를 당해 가중처벌된 것이다. 처분을 이행해야 하는 경북도는 배관시설 자체는 위법일 수 있지만, 폐수가 '이중용벽조'에서 하천으로 한 방울도 유출되지 않았기 때문에 조업정지는 지나치다고 보고 있다(국민일보, 2020. 9. 28).

총리실은 지난 2020년 9월 23일 영풍 석포제련소의 120일 조업정지 처분을 둘러싼 환경부와 경북도의 갈등을 조정하기 위해 행정협의조정위원회(중앙행정기관과 지방자치단체가 사무를 처리할 때 의견이 다른 경우 이를 협의·조정하기 위한 국무총리실 소속 정부위원회)를 열었다. 환경부와 환경단체들은 경북도에 석포제련소 조업정지 처분을 과감하게 이행할 것을 요구하고 있다. 반면 경북도는 “엄청난 산업, 경제적 파급효과와 지방소멸을 자극할 영향 등을 고려해 봤을 때 조업정지는 가혹하다”는 입장이었다.¹⁸⁾

영풍 측은 330억 원 규모의 '무방류시스템' 구축을 완료하는 등 낙동강 수질오염 논란을 근본적으로 해결하기 위해 환경개선사업에 대규모 투자를 실행할 계획이라고 한다. 조정위는 환경부와 경북도의 이견을 검토했지만, 2020년 9월에는 명확한 결론을 내지 못했다. 석포제련소의 범 위반 여부는 소송으로 다퉈야 할 부분이라고 판단했다. 그리고 석포제련소가 획기적인 시설개선 방안을 제시하면 행정처분(조업정지) 수위 조정 가능성을 열어놓고 실무 논의를 거쳐 12월 조업정지 4개월을 2개월로 감경하도록 권고했다. 이에 따라 경상북도는 영풍제련소의 조업정지 행정처분을 2021년 4월 1일부터 5월 30일까지 2개월로 했다.

그러나 대구지법은 2개월간의 조업정지는 1조 3000억 원 가량의 손실이 발생한다면서 영풍의 가처분신청을 받아들였기 때문에 본안소송에서 결론이 나올 때까지 공장을 계속 가동할 수 있게 되었다(조선일보, 2021. 2. 18). 결국 행정협의조정위원회의 조업정지 감경 권고안 역시 최종 결론으로 이어지지 못한 형식적인 조정결과로 판단된다.

4) 소송 통한 지연 전략

실제 쟁송은 영풍이 조업정지를 연기는 매우 지혜로운 수단으로 평가받고 있다. 왜 그럴까? 2018년 2월 폐수누출과 관련해 경상북도로부터 20일의 사상 첫 조업정지 명령을 받았고 이에 불복해 행정심판을 신청했지만 결과는 패소, 하지만 다시 행정소송을 신청한 상태다. 영풍은 봉화군의 잇단 토양정화 명령에도 일관되게 소송으로 맞서고 있

18) 태백시의회 역시 반대 입장인데 10분 거리 태백시 동점동에 석포제련소 직원 400여명이 거주하기 때문에 이들이 실직하게 될 경우 지역경제에 타격이 심각할 것으로 판단하고 있기 때문이다.

다(엄지원, 2019: 50). 2018년 2월에 처리되지 않은 오폐수 70여 톤을 낙동강으로 무단 방출하다가 적발되자, 4월에는 경북도로부터 처음으로 조업정지 20일의 행정처분을 받게 된다. 영풍제련소는 경상북도를 상대로 취소소송을 제기하였고, 2019년 8월 14일 대구지법은 조업정지처분 취소소송에서 원고인 영풍제련소의 청구를 기각하였다.¹⁹⁾

환경부는 2019년 3월 석포제련소에 대한 점검과정에서 공정에 사용된 폐수가 흘러 빗물을 모으는 '이중용벽조'에 흘러 들어간 사실을 적발했다. 이에 따라 폐수를 이중용벽조로 흘려보내는 배관시설이 허가받지 않은 불법행위라고 판단하고 4개월에 해당하는 120일 조업정지 처분을 경상북도에 요구했다. 영풍은 이미 2018년 2월 폐수정화용 미생물의 외부유출 논란으로 20일 조업정지를 당해 가중처벌된 것이다(국민일보, 2020. 9. 28). 영풍은 각종 소송을 통해 시간을 벌어놓고, 2021년 말까지 완결되는 통합관리심사와 조업정지 처분에 대응하고 있고, 320억 원 투자를 통한 시설개선으로 돌파구를 찾고 있는 것으로 보인다. 물론 환경전문가들은 유입된 용수의 80%가 수증기로 배출되는 상황에서 무방류시스템을 통한 20% 용수재사용의 의미가 퇴색할 수 있다고 비판한다.

VI. 결론

이 연구에서 영풍석포제련소를 둘러싸고 오랜 기간 벌어지고 있는 갈등현상을 딜레마로 규정할 수 있었다. 그리고 영풍제련소를 둘러싼 딜레마의 원인은 지역의존성과 기회손실의 충돌에 따른 것으로 분석되었다. 영풍제련소를 폐쇄하거나 이전을 선택할 경우 제련소에 의존하고 있는 봉화군과 태백시 그리고 경상북도에 미치는 고용과 지역경제 파급효과라는 기회손실이 매우 크기 때문에 쉽게 폐쇄나 이전을 선택하기 어려운 것으로 나타났기 때문이다. 한편 영풍제련소를 그대로 유지하는 선택을 할 경우 낙동강 본류에서 생활용수를 취수하고 있는 1,300만 이상의 유역주민들의 생명과 건강을 위협하기 때문에 방치할 수도 없는 딜레마에 빠져 있었다. 영풍제련소의 이전과 현행 영풍제련소 3공장 체제의 유지라는 단절되고 상충적인 두 가지 대안의 결과 가치를 등

19) 영풍제련소는 2018년 폐수 유출로 인한 조업정지 20일 처분 소송 중 이듬해인 2019년 환경부의 특별 점검에서 6가지 법령 위반으로 재차 발각돼 조업정지 120일 처분을 받았다. 그러나 경상북도는 제련소 청문요청, 환경부에 재질의, 법제처 유권해석 등 행정 처분을 미뤘다가 지난 2020년 6월 10일 행정협의조정위원회에 조정신청을 제출했다. 아울러 법률 대응단의 영풍석포제련소 내 침전류조 관련 정보 공개신청을 경북도가 거부했다(한스경제, 2020. 11. 20).

등하게 인식하기 때문에 어떤 선택도 쉽지 않은 상황으로 판단되었다.

영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악하였지만, 지금까지 마련된 정책대응 방안들은 상징적이고 형식적인 것으로 나타났다. 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마에 대해 먼저 2000년대 초반까지 소극적 대응으로서 딜레마 무시 현상이 나타났는데, 이는 지역경제 의존성에 따른 규제기관의 포획이 심했기 때문으로 분석되었다. 2010년을 넘어서면서 국회와 시민단체의 관심이 증가하고, 문재인 정부가 출범하면서 적극적 대응 방안으로 환경부 주도의 위원회 활용과 총리실 주도의 행정협의조정위원회 그리고 소송을 통한 대응이 활발하게 나타난 것으로 분석되었다. 경상북도는 행정협의조정위원회 권고에 따라 영풍제련소의 조업정지 행정처분을 2021년 4월 1일부터 5월 30일까지 2개월로 감경했다. 그러나 대구지법은 2개월간의 조업정지는 1조 3000억 원 가량의 손실이 발생한다면서 영풍의 가처분신청을 받아들였기 때문에 본안소송에서 결론이 나올 때까지 공장을 계속 가동할 수 있게 되었다. 결국 행정협의조정위원회의 조업정지 감경 권고안 역시 최종 결론으로 이어지지 못한 형식적인 조정결과로 판단되었다. 정부는 제한된 시간인 2021년 말까지 영풍석포제련소에 대한 통합관리 심사를 마쳐야 하지만 현재까지 사전협의를 진행되지 않고 있는 것으로 나타났기 때문에 상징적 대응으로 매듭지어질 것으로 예측되었다. 그럼에도 불구하고 영풍은 각종 소송을 통해 시간을 벌어놓고, 2021년 말까지 완결되는 통합관리심사와 조업정지 처분에 대응하고 있고, 320억 원 투자를 통한 시설개선으로 돌파구를 찾고 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 전망은 상징정치의 대응으로 평가되고, 제안되고 있는 분절적 대안의 충돌과 가치집단의 대결 구도 속에서 딜레마 상황이 지속될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

이 연구는 현장답사와 심층면담을 통해 영풍제련소를 둘러싼 딜레마의 원인을 파악하고 각종 대응과정이 딜레마 해결에 기여할지 분석해보았다. 그러나 딜레마에서 벗어날 실질적인 대안이 마련되지 않은 상태에서 제시되는 각종 대응방안은 매우 상징적이고 형식적인 것으로 분석되었다. 결국 당분간 마치 딜레마가 없는 것처럼 무시된 상태에서 영풍제련소는 시설개선이라는 형식으로 지속될 것으로 예측되었다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 영풍직원들과 석포주민들에 대한 좀 더 포괄적이고 심층적인 면담이 미약하였고, 낙동강유역주민들에 대한 폭넓은 인식조사 역시 수행하지 못한 한계가 있다. 후속연구를 통해 좀 더 풍성한 해석과 실질적인 대안의 제시가 이루어지길 기대한다.

▣ 참고문헌

- 김혜나. 2020. “인간과 자연의 식민화 과정 비판: 영풍석포제련소를 중심으로.” 《경제와사회》, 125: 323-359.
- 김혜나·손영호. 2020. 《자연은 파괴되고 고향은 사라지고: 영풍석포제련소와 연화광산의 환경오염에 관한 기록과 고찰》. 도서출판 참.
- 민은주. 2018. “환경문제에 있어 협의회 거버넌스의 의사결정 실험사례 연구.” 《시민과 세계》, 33: 103-140.
- 부산·경남생태도시연구소 생명마당. 2019. 《낙동강 참여형 물환경 공동조사 및 유역협력체계 구축방안 연구》. 대전: 한국수자원공사.
- 서준경. 2009. “정책딜레마의 사회적 구성: 프레임 분석을 중심으로.” 소영진 외. 《딜레마와 제도의 설계》, 347-382. 서울: 나남출판.
- 소영진. 2000. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 윤건수 외. 《딜레마와 행정》, 55-85. 서울: 나남출판.
- _____. 2015. “딜레마이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론.” 《한국행정논집》, 27(1): 23-46.
- 소영진·안성민. 2011. “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서.” 《한국행정학보》, 45(3): 73-96.
- 안문석·김태은. 2009. “만족모형과 코즈정리의 딜레마 이론적 재해석: 탈딜레마 전략으로서 만족모형적 접근.” 소영진 외. 《딜레마와 제도의 설계》, 61-81. 서울: 나남출판.
- 양기용·김은정·김창수. 2018. “원전인근 지역주민의 삶, 지역의존성 그리고 위협의 친숙화: 장안지역을 대상으로.” 《한국사회와 행정연구》, 29(3): 283-311.
- 엄지원. 2019. “영풍 석포제련소, 아직 끝나지 않은 이야기(지역뉴스 부문 제122회 이달의 방송기자상).” 《방송기자》, 46: 50.
- 영풍공대위. 2003. “석포제련소의 노동환경·지역환경 문제와 우리의 요구.” 《영풍공대위 토론회 자료집》.
- 영풍제련소 환경오염 및 주민건강 피해 공동대책위원회. 2018. 《환경의 날 맞이, 영풍제련소 폐쇄 촉구 긴급 기자회견문》. 2018년 6월 5일.
- 윤건수. 2013. “이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공정 의사결정.” 김현구 외. 《한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화》, 284-309. 서울: 법문사.
- _____. 2009. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에

- 관한 연구.” 소영진 외. 《딜레마와 제도의 설계》, 117-149. 서울: 나남출판.
- 이수진. 2020. 《영풍 석포제련소 2013년 이후 환경법 위반 70건, 고발 20건: 석포제련소 문제, 장항제련소 모델 적극 검토해야》. 보도자료 22호.
- 이정미의원실. 2017. 《석포제련소 관련 요구자료 및 국정감사 질의 내용 보고서·성명서》. 2017년 9월 28일.
- 이종범. 1994. “딜레마와 상징적 행동: 딜레마 상황에 대한 정책대응을 중심으로.” 이종범 외. 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 213-235. 서울: 나남출판.
- _____. 2005. “불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 모색.” 《행정논총》, 43(4): 1-27.
- _____. 2009. “정책딜레마와 제도적 대응.” 《The KAPS(2009. 6)》. 한국정책학회.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1994. “정책분석에 있어 딜레마 개념의 유용성.” 이종범 외. 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 21-44. 서울: 나남출판.
- 제영진·이은재. 1987. “연화광산의 태백광채탐사와 개발현황.” 《자원환경지질》, 20(4): 273-288.
- 한국광업협회. 2012. 《한국광업백년사》.
- 홍준형. 2020. 《상징입법: 겉과 속이 다른 입법의 정체》. 서울: 한울.
- 환경부. 2017. 《(가칭)안동댐 상류 환경관리 협의회 구성(안) 공고》. 2017-707호. 10월 18일.
- _____. 2020. 《환경백서》.
- 환경부·대구지방환경청. 2020. 《석포제련소 지하수 중금속 오염원인·유출 조사(요약)》, 2020년 7월.
- Baxter, Jamie, & Lee, Daniel. 2004. “Understanding Expressed Low Concern and Latent Concern near a Hazardous Waste Treatment Facility.” *Journal of Risk Research*, 7: 705-729.
- Bush, Judith, Moffatt, Suzanne & Dunn Christine. 2001. “Even the Birds Round Here Cough: Stigma, Air Pollution and Health in Teesside.” *Health & Place*, 7(1): 47-56.
- Frantál, Bohumil & Malý, Jiří. 2017. “Close or renew? Factors affecting local community support for rebuilding nuclear power plants in the Czech Republic.” *Energy Policy*, 104: 134-143.
- Parkhill, Karen A., Pidgeon, Nick F., Henwood, Karen L., Simmons, Peter & Venables, Dan. 2010. “From the Familiar to the Extraordinary: Local

Residents' Perceptions of Risk when Living with Nuclear Power in the UK." *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35(1): 39-58.

Venables, Dan, Pidgeon, Nick F., Parkhill, Karen A., Henwood, Karen L. & Simmons, Peter. 2012. "Living with Nuclear Power: Sense of Place, Proximity and Risk Perceptions in Local Hosting Communities." *Journal of Environmental Psychology*, 32(4): 371-383.

Wynne, Brian, Waterton, Claire. & Grove-White, Robin. 2007. *Public conception and the nuclear industry in West Cumbria*, Centre for the Study of Environmental Change. Lancaster University.

A Dilemma Surrounding Sukpo Zinc Refinery of Young Poong and Policy Response: Opportunity Loss, Local Dependency, and Symbolic Response

Chang Soo Kim

The purpose of this research is to identify the cause of the dilemma surrounding Sukpo Zinc Refinery, analyze whether the enforcement of policy measures was appropriate, and develop better policy countermeasures. According to the analysis of opportunity loss, it is challenging to make a decision whether to shut down or relocate Sukpo Zinc Refinery because although it threatens the lives and health of more than 13 million people who use water from the Nakdong River Basin, it still creates jobs and causes economic ripple effects on local communities, such as Bonghwa-gun, Taebaek-si, and Gyeongsangbuk-do. The dilemma surrounding Sukpo Zinc Refinery was ignored initially as a passive response. This was due to the severe capture of regulatory bodies and their dependency on the local economy. On the other hand, as the National Assembly and civic groups are becoming more interested in this issue, the Environment Ministry-led committee, the Prime Minister's Office-led administrative consultation coordination committee, and lawsuits are actively used to solve the dilemma. However, it is highly likely that the government will deal with the dilemma with a superficial and symbolic response to the current situation rather than solving it with clear answers.

※ Keywords: Sukpo Zinc Refinery of Young Poong, Dilemma, Opportunity Loss, Local Dependency, Symbolic Response

