

# 당진송전탑 건설을 둘러싼 갈등문제 해결을 위한 정책적 제언

글 · 신기원 신성대학교 복지행정과 교수

## I. 문제제기

정부의 제6차 전력수급기본계획이 발표된 이후 북당진-신탄정간 송전선로 경과지를 둘러싼 지역주민과 한국전력과 갈등이 점점 구체화되고 있다. 2013년 초 송전선로경과지로 해월노선과 육지노선문제가 야기되자 신평지역 주민간 갈등이 야기되었고 이에 지역주민들은 한국전력 대전충남개발처를 항의 방문하였다. 또한 당진시도 방문하여 당진시장에게 시의 입장은 어떤 것인지 밝힐 것을 요구하는 등 본격적인 행동을 보여줬다. 이어서 신평면민들은 한국전력 본사에서 상경집회를 열고 전구간 지중화를 요구하는가 하면 밀양지역을 방문하여 연대를 형성하고 전국 송전탑 반대 네트워크를 결성하는 등 본격적인 반대투쟁을 전개하였다.

그동안 한전과 주민들이 직접 협상을 위해 협의체를 구성하여 3차례 진행을 하였으나 상호 기존입장만을 고수하는 바람에 진전이 없이 결렬된 상태였으나 서해안권포럼에서 12월말 토론회를 개최한 이후 다시 재협상을 하고 있어 귀추가 주목되고 있다.

한편, 송전선로 및 송전탑건설을 둘러싼 갈등은 밀양사태에서 보는 바와 같이 전자파로 인한 질병유발 등 건강권 침해, 송전탑 및 송전선로 주변지역의 토지가격 및 주택가격의 현저한 하락, 주민들의 기대에 못 미치는 보상지역 및 가격, 국책사업이라는 이유로 일방성을 띤 공사방식, 정보의 비대칭성을 이용한 사업운용 등의 문제로 실질적인 해결책을 찾지 못하고 장기화되고 있는 실정이다.

민주화가 이루어지기 이전인 과거와 같은 권위주의정권에서는 국책사업이라는 이유만으로도 국민들에게 일방적인 희생과 인내를 강요할 수 있었지만 민주화가 이루어지고 국민들의 권리의식도 높아진 현재와 같은 상황에서 이러한 방식의 일처리는 용납되기 어렵다. 따라서 일처리방식의 변화와 사고의 전환을

통해서 갈등문제를 해결하려는 노력이 필요한 시점이다.

여기서는 이러한 상황과 관련하여 당진지역 송전탑 및 송전선로 건설과 관련된 주요쟁점이 무엇인지를 살펴본 후 갈등해소를 위해 현실적으로 선택할 수 있는 방안들이 무엇인지 제언하는데 그 목적이 있다. 제언의 내용은 당진시를 주 대상으로 하였지만 내용에 따라서는 충청남도과 한국전력 및 지역주민들도 포함시켰다.

주요쟁점에 대한 내용구성을 위해서 반대투쟁위원회 주민들 및 한국전력 관계자들과 면담을 하였으며 그동안 언론에 보도된 내용과 인터넷에 나온 자료들을 활용하였다.

## II. 주요쟁점

### 1. 갈등의 성격

송전선로 및 송전탑 건설과 관련된 갈등은 환경문제를 야기하는 환경갈등인 동시에 근린지역주민들이 선호하지 않는 시설, 즉 주민기피시설에 대한 입지갈등이라고 할 수 있다. 이러한 환경갈등은 개발논리와 환경보존논리가 충돌하는 가치갈등적 특성을 띠기도 하고 송전탑 및 송전선로주변 주민들은 지가가 하락되는 재산상의 피해를 입는다는 점에서 경제적 피해를 동반한다. 또한, 환경문제와 연계된 주민기피시설 입지갈등의 문제는 갈등의 속성상 소모적이고 장기적인 경향을 띠며 경우에 따라서는 파괴적인 결과를 초래하여 관련 당사자 모두에게 바람직하지 않은 결과를 초래하는 경우가 대부분이다. 현재 밀양에서 발생하고 있는 송전탑건설을 둘러싸고 진행된 갈등전개 양상 및 극단적 대립 그리고 피해주민 자살은 이러한 결과의 단적인 예라고 할 수 있다.

한편, 환경문제를 동반한 기피시설 입지갈등문제는 사회전체의 개방화와 정보화 및 민주화추세에 따라 양적으로 확대되고 있고 질적으로 점점 더 복잡하게 진전되고 있는 상황이다. 현재 밀양에서 진행되

고 있는 송전탑건설반대운동에 환경단체 등 시민단체들이 연대하여 반대를 진행하고 있는데 그 기저에는 정부의 전력발전정책에 반대하는 논리와 인터넷의 발달에 따른 정보의 공유가 쉽게 이루어지는 정보통신발전상황을 들 수 있다. 사회가 발전하고 경제성장이 이루어지면서 주민들은 환경문제 등 인간의 삶의 질에 대한 관심이 증대한다. 따라서 언론보도 등을 통해서 송전탑 주변에서 원인을 알 수 없는 질병이 발생한다는 보도가 나올 경우 시민들은 이러한 쟁점을 사회문제화하여 반대할 가능성이 많다. 이밖에 사람들은 강자보다는 약자에 대한 동정심이 많기 때문에 송전탑건설을 강행하려는 한국전력을 강자로 보고 반대하는 주민들을 약자로 인식하여 반대의견에 동조하는 경향도 있다.

이런 상황에서 당진시의 경우 엄격하게 이야기하면 갈등문제를 야기했거나 현재 진행되고 있는 갈등문제를 해결할 권한을 가진 직접적인 이해당사자가 아닌 제3자이기 때문에 개입하는데 한계가 분명하다. 따라서 당진시의 경우 주민들의 생활권 침해를 해소하기 위해 국책사업을 반대해야 하는 딜레마상황에 직면하고 있다. 공익달성이라는 목적을 수행해야 하는 행정기관의 입장에서 뚜렷한 명분 없이 국책사업을 반대하기도 어렵기 때문이다.

## 2. 갈등의 쟁점

먼저, 현재 당진에서 발생하고 있는 갈등에 대한 주요쟁점은 전구간의 지중화라고 할 수 있다. 현재 주민들은 육지노선 전구간(약 16km)을 지중화하는 방안과 38호 국도를 이용한 지중화를 요구하고 있다. 이에 반해 한국전력에서는 신평면 일부구간 동시지중화(3.5km)를 주장하고 있다. 여기에 대해 반대대책위원회에서는 주민들이 살고 있는 지역을 일부 벗어나게 하기 위해서는 동시지중화 구간을 양쪽에서 0.5km 확대하는 안을 2안으로 주장하고 있다. 이러한 주장에 대해 한국전력에서는 지중화공사구간 1km당 200억의 공사비용이 들기 때문에 어렵다는 입장이고 주민들은 재산피해액이 1조 원에 달하기 때문에 지중화공사를 연장하는 것이 오히려 타당하다는 입장이다.

둘째, 전자파로 인한 유해 여부이다. 전자파에 대한 주장은 지역주민들보다는 환경단체 등을 중심으로 주장되고 있다. 현재 당진화력이 765KV선로로 송전을 시작한 1999년 이후 교로 2리에 24명의 암환자가 발생해 13명이 숨졌으며 현재 11명이 투병중이다(당진시대, 2013. 11. 11). 아무리 암발생률이 높다고 해도 작은 마을에 특정시점부터 10여년동안 24명의 암환자 발생했다는 것은 이상하다고 할 수 있다. 따라서, 한전측에서는 송전탑과 암발생이 무관하다고 확정적으로 말할 것이 아니라 주민들의 불안이 기우라는 것을 밝히기 위해서라도 충분한 조사를 통해서 무해하다는 것을 입증할 필요가 있다.

셋째, 일하는 방식의 문제를 들 수 있다. 송전탑건설문제와는 성격이 다르지만 경기도 성남의 수원보호관찰소 성남지소의 분당 이전 백지화 및 목동의 행복주택예정지 지구지정 무기한연기를 보면 정부가 '유

전소통 무전불통이라는 것을 알 수 있다. 이들 목동과 분당지역은 중산층이 사는 곳으로 한 다리만 건너면 장관이나 고위직 공무원과 연결될 수 있고, 정치적으로는 새누리당 텃밭이다. 정부가 이런 곳에서는 '내 식'을 고집하지 않는다(경향신문, 2013. 12. 10). 하지만 이들 지역을 제외한 갈등지역에서 정부가 양보했다는 소식이 없다. 해군기지를 건설 중인 제주도 강정마을이 그렇고 경북 영양댐 건설예정지가 그렇다. 이들 지역은 주민들의 반발에도 불구하고 완력으로 사업을 밀어붙이고 있다. 이들은 장관은 커녕 군청사무관도 만나지 못하는 힘없는 사람들이다. 밀양과 당진의 송전탑 건설예정지도 이와 별반 다를없다보니 한국전력공사가 주민들을 무시하고 일방적으로 일처리를 강행하고 있는 것이다.

넷째, 정보의 비대칭성을 들 수 있다. 지난 12월 6일 경남 밀양에서 숨진 주민의 경우 초고압 송전탑이 자신의 축사와 집 부근을 지나간다는 사실을 최근에 알게 된 뒤 스스로 목숨을 끊은 것으로 드러났다. 지난 해 1월 분신자살한 주민의 경우도 송전탑이 자신의 눈에 건설되는 사실을 뒤늦게 알게 된 점을 고려하면 한국전력공사의 부실한 설명 및 의견수렴절차가 잇따른 비극의 원인인 셈이다(한겨레신문, 2013. 12. 13). 이처럼 두 주민의 자살은 송전탑 건설 과정에서 주민에 대한 설명 및 의견수렴 절차가 부실했다는 점을 여실히 보여주는 사례"라고 할 수 있다. 당진지역의 경우에도 마찬가지로여서 6차 장기 송배전 설비계획에 앞서 그 전에 주민설명회나 간담회 등을 한 적이 없다는 보도(당진시대, 2013. 11. 11)를 보면 한국전력공사에서 정보의 비대칭성을 이용하여 주민들에게 걱정된 정보를 제때에 제대로 알려 주지 않는 것이 갈등을 확대시키는 결과를 초래한다고 할 수 있다.

다섯째, 향후 초래될 갈등으로 지가 하락으로 인한 경제적 피해를 들 수 있다. 현재의 경우에도 마찬가지로 향후 송전탑 건설 예정지역의 재산보상 범위 확대 등의 내용이 담긴 '송·변전설비주변지역의 보상및지원에관한법률'이 제정되더라도 피해보상의 범주 및 액수와 관련하여 피해지역주민들이 인식하고 있는 바와 격차가 크기 때문에 여기에 대한 갈등이 심각할 것으로 예상된다.

여섯째, 전력공급의 차질을 들 수 있다. 한전측에서는 태안과 당진 등 서해안 발전단지에서 2017년까지 859만kW의 발전소가 추가 건설될 예정이므로 서해안지역 대규모 발전력의 수송을 위해 북당진-신당전선로가 필요하다는 것이다. 만약 이 선로가 미 건설될 경우에는 2016년부터 인근선로에 상시 과부하가 발생하는 것은 물론 고장 시 광역정전이 예상된다는 것이다. 하지만 발전소건설과 관련하여 인근주민들이 반대하고 있는 상황에서 발전소 추가건설이 순조롭게 진행되기 어려운 점도 있고 이러한 계획이 한전측의 일방적인 것으로 피해지역주민들과 논의된 것이 아니라는 점에서 논란의 여지가 있다.

1) 지난 7월 밀양 사태 중재를 위해 구성된 전문가협의체의 검토보고서를 보면, 주민설명회는 사업 추진 초반인 2005년 8월 23~25일 면 단위에서 열렸다. 참석한 주민은 단장면 50명, 고정리가 속한 상동면 38명, 부북면 10명, 청도면 28명에 그쳤다. 이치우씨가 살던 보라마을이 포함된 산외면에선 주민들의 반발로 설명회가 아예 열리지 않았다. 송전선로가 지나는 5개면 인구 2만1,069명 중 0.6%만 참석한, 사실상 요식행위에 그친 설명회였던 셈이다. 이후 밀양 송전탑 건설 논란이 확산되는 와중에도 마을 단위의 구체적이고 공식적인 설명은 이뤄지지 않았다. 이에 대해 한전 관계자는 "주민설명회를 정상적으로 열었는데 사업계획에 대해 모르고 있었다는 주장은 납득할 수 없다"고 말했다(한겨레신문, 2013. 12. 13).



### 3. 쟁점별 이해관계자

먼저, 지역주민의 경우 송전탑건설을 반대하고 지중화를 요구하고 있다. 이들은 이러한 목적을 달성하기 위해 중앙정부와 당진시청 및 지역국회의원 그리고 한전을 수차례 방문하였고 지속적인 촛불집회를 개최하고 있으며 최근에는 대규모집회를 여는 등 집단적인 행동을 불사하고 있다. 또한, 전국적인 네트워크 및 충남네트워크를 형성하여 송전탑건설에 관한 반대의견을 세력화하고 있다.

둘째, 한전의 경우 공사진행을 위하여 그동안 최적경과지에 대한 주민설명회를 열려고 했으나 무산된 경험이 있었고, 이를 바탕으로 지역주민들과 협의체를 구성하여 회의를 여는 등 노력을 기울이기도 하였으나 전 구역 지중화에 대한 경제적인 부담 때문에 더 이상 주민과 협상을 못하고 있는 형편이다.

셋째, 당진시민의 경우 대체적으로 더 이상 송전탑이 생겨서는 안된다는 입장에 동의하고 있다. 당진의 경우 인구유입도 많고 도시가 점점 성장하고 있는데 첩탑이 자꾸 생길 경우 대외적으로 도시 이미지도 좋지 않고 건강한 삶을 영위하는데도 부정적인 영향을 미칠 것이라는 인식 때문에 반대하는 의견이 늘어나고 있다. 그동안 송전탑설치 예정지역주민들만 반대집회에 참석했으나 최근에는 당진시개발위원회가 중심이 되어 반대집회를 개최하였다. 이러한 상황변화는 송전탑설치에 대한 지역민의 반대의견이 확산되고 있다는 징표로 해석된다.

넷째, 당진시청의 경우 당진시개발위원회가 주최한 집회에서 분명한 반대의견을 표명하였다. 이러한 입장은 본 토론회에서 담당과장의 토론을 통해서도 확인되었다.

다섯째, 당진시의회 의원들의 경우 유권자의 표심에 의존하는 성향이 강하기 때문에 당진시청과 마찬가지로 반대의견을 견지하고 있다.

여섯째, 지역의 환경단체는 반대운동에 앞장서고 있다. 이들은 송전탑의 폐해에 대한 이론적 근거와

자료를 제공하기도 하고, 지역주민들과 연계하는 것은 물론 전국적인 조직망을 활용하여 송전탑건설 반대운동을 도와주기도 하는 등 주민들과 공조체제를 확립하고 있다.

### Ⅲ. 정책적 제언

이상의 논의를 종합 정리하여 몇 가지 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

먼저, 당진시의 경우 반대주민들과 한국전력공사 사이에서 할 수 있는 한 적극적으로 나서서 중재적인 역할을 수행하여야 한다. 보도에 따르면 새만금 송전탑 건설을 둘러싼 6년간 갈등이 최근 '조건부 합의'라는 새로운 국면에 접어들은 것으로 나타났다. 이러한 결과의 이면에는 국민권익위원회의 조정 노력도 있었지만 군산시의 끈질긴 중재노력이 있었다. 밀양시가 일방적으로 한전 편을 들은 것과는 다르게 군산시는 주민들이 제시한 대안노선을 두고 한전과 협상을 하는 등 적극 나선 것으로 밝혀졌다. 즉, 군산시장은 주민과 한전이 극한 대립을 했을 때 대화를 이끌었고 주민 설명회도 여러 차례 했으며, 주민들이 송전탑 높이 39.4m를 제안했을 때도 한전이 처음엔 반대했지만 수용하도록 강력히 권고하였다. 이밖에 군산시 등은 주한미군 쪽에 '우회선로 건설 때 송전탑 높이를 54.3~75m로 할 경우, 일괄적으로 50m로 할 경우 비행기 운항 장애가 발생하는지'를 질의하는 등(한겨레신문, 2013. 12. 12) 적극적인 노력을 기울인 것으로 나타났다. 따라서 당진시도 문제해결자가 아니라는 입장에서 반대입장만 표명할 것이 아니라 반대주민과 한전 사이에서 적극적인 중재노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 충청도의 경우 우선적으로 송전선로로 인한 피해실태조사를 실시하고, 전원개발촉진법 전면 개정과 지중화율을 높이기 위해 정치적인 노력을 하는 것은 물론 전기요금 차등제 적용도 추진하여야 할 것이다. 이를 위해 필요하다면 지원담당기구를 설치하여야 할 것이다.

이상윤(2013)에 따르면 밀양 송전탑 건설대상 지역주민들은 송전탑건설에 따른 갈등으로 인한 정신심리적 스트레스 및 외상과 신체적 부담으로 인해 정신심리적 피해 및 신체적 피해가 발생하였고, 이러한 피해는 적절한 대처가 이루어지지 않는 이상 더 악화되거나 최악의 경우 비극적인 사건이 발생할 가능성도 존재한다고 하였다. 특히, 고향 및 살던 땅을 잃는 것에 대한 안타까움, 마을공동체 붕괴에 대한 안타까움, 한전직원·시공사·용역 등에게 당한 위협적이거나 무례한 행동 등이 다른 요인들보다 더 정신심리적 외상으로 작용했을 가능성이 커서 재정적인 보상 유인만으로는 현재 갈등을 쉽게 봉합하기 어려울 것으로 판단하였다. 따라서 충청남도도 피해지역에 대한 실태조사 등을 체계화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 전원개발촉진법에 따르면 산업통상자원부 장관의 승인을 받으면 '국토의 이용 및 계획에 관한

법률'을 비롯한 20여개의 법률에 따른 인허가를 받은 것으로 의제되며 주민들이 말을 듣지 않으면 토지를 수용할 수도 있다. 그동안 한전은 이 조항을 악용하여 주민들에게 적극적으로 정보를 알리고 설득하기 보다는 형식적이고 졸속적인 주민설명회를 거쳐 사업을 강행하기에 바빴다고 할 수 있다. 따라서 충청남도는 충청지역 국회의원들의 협조를 얻어 법 개정을 서둘러야 한다.

또한, 충남지역의 지중화율이 저조한 것과 관련하여 이를 해소하기 위한 노력과 이에 따른 전기요금 차등제를 건의하여 실현시켜야 한다. 사실 송전탑은 공급지와 수요지가 멀리 떨어져 있기 때문에 세우는 것이다. 이렇게 전기를 생산한 지역과 소비하는 지역이 다를 경우 장거리 선로망 및 초고압 송전선로를 중심으로 송전탑을 건설하게 된다. 송전탑이 건설될 경우 이에 따른 재산상 피해 및 건강권 침해는 고스란히 주변지역주민들이 당하게 된다. 이에 반해 수요지 주민들은 이러한 피해 없이 동일한 가격으로 전기를 사용한다. 이러한 결과는 지나치게 불공평한 것으로 차등적인 전기요금정책을 통해서 바로 잡아야 한다. 따라서 충청남도는 전기요금 차등제가 정당한 이유 등을 중앙정부에 제시하고 역설하여 실현시켜야 할 것이다.

셋째, 한전은 그동안 일방적으로 추진해왔던 송전탑건설과정이 내포하고 있는 문제점을 직시하고 이를 종합적으로 정리하여 해결방안을 모색하여야 한다. 어떤 의미에서 한전은 발전된 전기를 소비자에게 공급하는 중계기관의 역할을 담당하기 때문에 문제를 직접해결하기에는 한계가 있을 수도 있다. 하지만 그렇다고 매번 송전탑을 건설하면서 주변지역주민들과 갈등을 초래할 수는 없다고 본다. 따라서 문제의 본질에 대한 실질적인 해결방안에 대해서 정책적 건의를 하고 이를 구체화하여야 할 것이다.

넷째, 지역주민들도 한전측과 유연한 입장에서 협상을 진행하여야 한다. 협상을 통해서 한전의 합리적 결정을 유도할 수 있도록 논리도 개발하고 자료도 준비하고 협상력을 키워나가야 할 것이다. 이를 위해서 필요하다면 갈등관련 전문가들을 초청하여 함께 논의하고 학습하는 노력도 기울여야 한다.

## IV. 맺는 말

현재 당진에서 송전탑 및 송전선로를 둘러싸고 벌어지고 있는 갈등은 잠복되어 있다고 할 수 있다. 갈등은 지속시간, 갈등의 세기, 갈등이 미치는 사회적 영향력에 따라서 전개양상이 달라진다. 따라서 갈등이 출현하여 심화되기 이전에 잘 관리하는 노력이 필요하다. 지금이 바로 그러한 시점이다.

당진지역을 보면 현재 총 521개의 송전철탑이 있고, 제6차 장기송변전 시설계획에 의하면, 북당진에서 신당정간 41기의 송전탑이 예정돼 있고, 당진화력에서 북당진 변전소 사이에 345kV 선로 132개의 추가 건설이 예정돼 있으며, 동부화력 건설 등을 추진하고 있어 향후 송전탑 추가건설도 간과할 수 없는 상황

이다(당진시대, 2013. 11. 11).

이러한 현실은 현재 쟁점화되고 있는 송전탑 및 송전선로 주변관련 갈등문제를 제대로 해결하지 못할 경우 또 다른 갈등으로 비화될 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

갈등문제를 해결할 수 있는 법적 기반이 부족한 상황에서 여기서 제시한 정책적 제언이 어느 정도 타당성있게 받아들여질지 모르겠지만 그동안 갈등해결에 성공한 사례들을 보면 지속적인 만남을 통해서 대화와 협의를 하다 보면 상호 진정성을 느끼게 되고 이러한 것이 계기가 되어 문제해결에 이르렀다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 경우 권위주의적인 조직문화 및 수직적 의사결정구조에 익숙한 반면 상호 협의하고 소통하는데 익숙하지 못하고 대화를 하는 기술이 부족하다보니 능률적으로 그리고 일방적으로 일처리 하는 것이 잘하는 것으로 인식되었다. 하지만 이러한 방식으로 갈등문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 국민들은 합리적이고 민주적인 방식들을 선호하고 이러한 방식으로 설득할 때 수용하기 때문이다.

정책적 제언이 실효성을 발휘하여 당진의 송전탑갈등문제가 해결되고 이러한 사례가 모범적인 사례가 되어 전국적으로 널리 확산되기를 소망한다.

참고문헌

1. 녹색당(2013). 밀양송전탑의 5가지 진실. 녹색당 자료실.
2. 박태순(2010). 갈등해결 길라잡이. 해피스토리.
3. 이상윤(2013). 밀양 송전탑 건설문제, 주민들이 왜, 얼마나 아파하는지 알아야 해법이 보인다. 복지동향(8). 참여연대 사회복지위원회.
4. 이인희(2013). 송전선로의 사회경제적 피해와 충남의 대응방안. 충남리포트. 충남발전연구원.
5. 이준건(2013). 당진지역 송전선로 및 송전탑관련 주민피해보상과 갈등관리방안. 서해안권포럼 주최 토론회 발표자료.
6. 허승수(2013). 밀양, 보상이 아니라 시스템의 전환이 필요하다. 녹색당 자료실.