

참여지형에 따른 정보흐름의 변화가 정책수용성에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유지사례를 중심으로

정주용*

이 논문은 2005년 시도하였던 방사성폐기물처리장 입지선정사례를 분석함으로써 정책수용성이 어떠한 과정을 거쳐 형성되는지를 분석하였다. 특히 그동안 관심의 대상이 되지 않았던 참여지형이 정책수용성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석하였다. 방사성폐기물처리장을 포함한 위험시설의 입지선정과정에서 지역주민들의 정책수용성을 좌우하는 요인들은 다양하게 논의되고 있다. 그러나 기존의 논의들은 선형적인 인과관계만을 고려함으로써 지역주민들이 위험과 편익을 어떠한 방식으로 인지하는지 설명하지 못하는 한계를 지니고 있다. 연구결과 지역주민들의 위험과 편익에 대한 인지는 지역사회에서의 참여지형에 따라 달라질 수 있음을 알 수 있었다. 참여지형을 구축하는 단체가 찬성단체인지, 반대단체인지에 따라 정보의 흐름이 변화하고, 이는 지역주민들의 행동선택에 막대한 영향을 주고 있음을 알 수 있었다.

주제어: 정책수용성, 참여지형, 방사성폐기물처리장

I. 서론

정부당국이 의도한 정책목표를 실현하기 위해서는 국민들의 이해와 협조를 구해야만 한다. 이는 정부당국이 정책을 결정한다고 하여 정책목표의 달성이 자연스레 보장되는 것이 아니고, 국민들의 이해와 협조를 구하는 과정이 필요함을 의

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 재직 중이다(juyongjeong@naver.com).

미한다. 전통적인 정부활동에서는 정부당국의 일방적인 정책추진이 당연한 논리로 받아들여졌으나 1990년대 중반부터 시민사회와 민간의 참여를 통해 정책과정을 추진해야한다는 논의가 거세게 일어나고 있다.¹⁾ 이 같은 정책과정의 운영은 정책에 직·간접적으로 이해관계가 얽혀 있는 집단들을 끌고루 참여시킴으로써 민주주의를 실천한다는 측면에서 긍정적이다. 그러나 한편으로는 정부당국으로 하여금 다양한 시련을 경험하도록 유도한다. 정책중단으로 인해 막대한 경제적 손실을 발생시키고, 이해당사자 간의 정책에 대한 이견이 사회적 갈등으로 확장되기도 한다. 이러한 과정에서 정부당국에 대한 국민들의 불신은 점점 악화되고 있는 실정이다.

지역주민들에게 혐오감을 주는 쓰레기소각장이나 화장터의 건설, 자연환경의 훼손이 불가피한 고속도로의 건설과정에서 이 같은 문제는 일상화되고 있다. 이 때문에 국민들의 이해와 협조를 구하지 못하여 정책실패로 취급받는 사례들이 점점 늘어나고 있다. 경기도 하남시가 추진하였던 광역화장장 유치사례는 대규모 주민반발로 무산되고 말았다. 미국산 쇠고기 수입에 대한 국민들의 반대여론 확산은 정부당국을 당혹스럽게 만드는 것이었다. 정부당국이 정책대상 집단의 동조를 얻어내는데 실패하였기 때문이다. 이처럼 정책대상 집단의 동조를 얻어내는 것은 정책목표가 마련되었다고 하여 자연스럽게 확보되는 것은 아니다. 정책대상 집단의 경제적 이익과 손해, 환경 및 위험에 대한 신념, 선호, 그리고 가치체계 등 다차원적인 요소들을 고려해야하는 복잡한 과정이 포함되기 때문이다.²⁾

과거부터 극심한 주민반발로 실패를 거듭해왔던 방사성폐기물처리장 입지선정과정은 국민들의 이해와 협조가 얼마나 중요한지를 극명하게 보여준 사례이다.

-
- 1) 그 이유가 다양하겠지만 이 같은 논의의 흐름에 대해 많은 학자들은 거버넌스(governance)로 명명하고, 다양한 연구를 수행하고 있다. 보다 자세한 내용은 Rhodes(1996), Peters(1997), 김석준(2000), 이명석(2002), 이종원(2002), 홍성만(2004) 등의 논문을 참고하기 바란다.
 - 2) 정부당국이 정책을 추진하는 과정에서 정책대상 집단의 동조를 얻어내기 위해 정책대상 집단의 가치체계에 부합하는 조건을 제공함으로써 정책에 대한 긍정적인 태도를 이끌어내는 전략적 의사결정과정과 그 결과를 정책수용성(policy acceptance)라고 정의할 수 있다. 이는 정책순응(policy compliance)과 구별되는 개념이다. 정책순응은 정책집행주체가 사전에 마련한 정책지시, 지침상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 모든 행동규정을 정책집행주체와 정책대상 집단 모두가 따르는 행위(Young, 1979:4-4; Anderson, 1984:100; 정정길, 2001:653)를 의미하기 때문이다. 즉 정부당국이 정책대상 집단을 행동여부에 따라 긍정적인 변화를 유도하는 전략적 행동을 취하느냐, 그렇지 않느냐의 차이가 있는 것이다.

정부당국은 입지예정지역 주민들의 불만(혹은 위협에 대한 불안)요소를 제거하기 위해 다양한 노력을 기울였지만 이를 지역주민들이 어떻게 받아들일 것인가의 문제는 그리 간단하지 않았다. 정책과정에 이해당사자를 참여시킴으로써 절차적인 민주성을 강화하였고, 불만을 상쇄시키기 위해 제공한 경제적 보상도 가파르게 증액하였지만 번번이 정책실패로 귀결되고 말았다. 지역주민들의 자발적인 응모를 통해 입지를 선정하였을 때에도, 토지보상금 이외에 3,000억 원 이상의 특별지원금 및 부가적 인센티브를 제공하였을 때에도 반발은 지속되었다. 지역주민들의 반발이 가장 극심하였던 안면도, 굴업도, 위도 등지의 입지선정과정은 ‘사태’라는 수식어가 붙을 정도였다.

그러나 최초 방사성폐기물처리장 입지선정을 시도하였던 1989년 이후 계속되었던 극심한 주민반발은 2005년 입지선정과정에서 전혀 다른 양상으로 나타났다. 불과 1년 전까지만 해도 강력한 반대여론이 결성되었다면 당시에는 상식으로 이해하기 어려울 정도의 대규모 찬성운동이 일어났기 때문이다. 이는 정책대상 집단이 정책을 수용하는 사회적 메커니즘이 무엇인가? 라는 고민을 갖게 만드는 것이었다. 방사성폐기물처리장(원전시설 포함) 입지사례를 분석한 기존의 정책수용성 논의에 의하면 정책대상 집단의 위협인지, 정부 및 제도 불신, 그리고 부적절한 경제적 보상 등이 주민반발의 주요원인으로 논의되었다. 하지만 특정시점에서 이들 요인들이 증가하였다고 보기는 어렵고, 단순히 이러한 요인들의 증감이 정책대상 집단의 수용성을 변화시켰다고 보기도 어렵다.³⁾ 이 때문에 정책수용성이 어떠한 경로를 거쳐 형성되었지, 그리고 무엇이 정책수용성을 좌우할 수 있는지를 고민해볼 필요가 있다.

이 논문은 2005년 추진하였던 방사성폐기물처리장 입지사례를 분석함으로써 정책의 수용이 어떠한 과정을 거쳐 형성되는지를 분석하고자 한다. 그동안의 실패하였던 방사성폐기물처리장 입지선정이 대성공으로 반전되었다는 측면에서 정책수용성의 새로운 사회적 역학을 탐색하는데 유용하기 때문이다. 특히 이 논문에서는 그동안 관심의 대상이 되지 않았던(혹은 관심을 기울이기 어려웠던) 참

3) 이러한 요인들이 모든 사람들에게 동일하게 인식되지도 않을 것인데, 이는 가치판단의 문제가 포함되기 때문이다. 또한 시간의 변화는 이러한 가치판단을 고정된 상태로 내버려두지도 않는다. 이 때문에 특정요인이 지역주민들의 태도에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미쳤다고 보기도 어렵다.

여지형이 정책수용성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석하고자 한다. 아래에서는 방사성폐기물처리장을 포함한 위험시설의 입지선정과정에서 정책대상 집단의 수용성을 좌우하는 요인으로 거론된 변수들을 논의하고, 그 한계를 토론하고자 한다. 또한 이를 바탕으로 참여지형의 변화가 정보의 흐름을 변화시키고, 이것이 정책수용성을 어떻게 바꾸어 놓을 수 있을지를 논의하고자 한다.

Ⅱ. 정책수용성에 영향을 미치는 기존의 논의와 한계⁴⁾

방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 정책수용성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들은 꾸준히 논의돼오고 있다. 우리나라 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 극심한 주민반발로 정책이 담보상태를 지속하기는 하였으나 이것이 오히려 학문적 관심을 불러일으킨 결과였다. 또한 현대사회의 위험문제를 논의하는 학문적 관심이 증가하고 있는 것도 다양한 논의를 이끌어냈을 것이다. 아래에서는 기존의 논의의 주를 이루는 정책대상 집단의 위험인지, 정부 및 제도에 대한 신뢰, 경제적 보상 등을 설명하고, 이러한 논의들이 지니는 한계를 토론하고자 한다.⁵⁾

1. 위험인지와 정책의 수용성

산업사회의 진전에 따른 새로운 기술도입은 새로운 양태의 기술위험을 발생시켰고, 이를 둘러싼 사회적 갈등이 부각되고 있다(Morgan, 1981:53; 김영평, 1995:935). 기술위험은 자연재해와 다르게 정보가 축적되어 있지 않기 때문에 위험

4) 정책사례의 분석을 통해 새로운 이론을 형성하기 위해서는 기존문헌에 대한 검토가 필수적이다. 기존의 논의를 장황하게 늘어놓는 것이 연구의 초점을 흐릴 수 있다는 비판도 있을 것이지만 이 논문이 정책수용성이 형성되는 과정을 논의하기 때문에 기존의 논의를 검토하지 않고서는 기존의 설명방식의 문제점을 확인할 수 없고, 새로운 주장도 펼치기 어렵다.

5) 기존의 연구들은 정책수용성에 영향을 미치는 요인들을 체계적으로 분류하지는 못하였다. 그러나 정책대상 집단이 반발하는 원인을 중심으로 논의하였다(Gervers, 1987; Mazmanian and Morrel, 1997; 김병훈, 2002; 이나경·이영애, 2005 등)는 것은 대동소이하다.

에 대한 불확실성(uncertainty)이 높고, 이는 정책대상 집단의 정책에 대한 부정적 인식을 증가시키는 원인으로 작용할 수 있다. 위험의 잠재적 불확실성이 높을수록 정책에 대한 수용태도는 부정적으로 나타날 수 있다. 실제로 원전시설과 관련된 지역주민들의 부정적 인식도 다른 자연재해나 다른 기술위험에 비교 높게 나타났다(김경동·홍두승, 1992; 이나경·이영애, 2005). 잠재적 위험을 완전히 제거할 수 없는 상황에서 이 같은 결과는 당연한 귀결일지도 모른다.

과거의 사건과 경험에 대한 정보가 많을수록, 특히 부정적인 위험정보가 많을수록 정책수용성은 낮아질 수 있다. 방사성폐기물처리장과 원자력발전소를 동일한 위험대상으로 인식할 경우 더욱 그러하다. 과거 체르노빌과 TMI사고를 방사성폐기물처리장과 연결시키는 상황에서 위험정보가 적극적으로 확산될 경우 정책수용성에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 아직도 일반인들은 방사능누출 가능성이 있는 방사성폐기물처리장을 재앙적 위험(catastrophic risk)으로 평가하고 있어 필요이상으로 긴장하고 있다는 주장이 나오기도 한다(김병훈, 2002).

위험의 수용으로 인한 편익과 비용배분의 불공정성도 정책수용성에 영향을 미칠 수 있다(김용철, 1998; 김도희, 2004). 특정 지역주민들이 편익을 향유하고, 위험은 다른 지역사람들에게 동일한 양상으로 부과될 때 정책수용성이 낮아질 수밖에 없다. 초기 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 토지를 소유한 몇몇 지주들에게만 경제적 혜택이 돌아가는 방식은 극심한 주민반발의 원인이 되기도 하였다. 이처럼 위험에 대한 부정적 인지는 정책수용성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이 때문에 정부당국과 사업자들은 지속적으로 방사성폐기물처리장의 안전을 강조하였지만 지역주민들의 부정적인 태도는 변하지 않았고, 정책실패는 답습되었다.

2. 정부 및 제도에 대한 신뢰와 정책수용성

방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 신뢰(trust) 혹은 불신(distrust)의 역할과 기능에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다(Flynn et al., 1992; Dunlap et al., 1993; 김서용 외, 2006 등). 정책대상 집단이 정부당국 혹은 집행주체를 불신하거나 그들이 만들어놓은 법률, 제도, 절차를 불신할 경우 정책수용성에 부정적인 영향을 미

칠 수 있다. 반대로 이 같은 요소들에 대한 신뢰가 높을수록 정책에 대한 정책대상 집단의 태도는 긍정적으로 변화되고, 정책수용성이 높아진다는 것이 기존연구들의 공통적인 입장이다.

실제로 안면도에서 방사성폐기물처리장 입지를 추진하였을 때 정책결정 및 집행기관에 대한 지역주민들의 불신이 반대세력의 규모와 응집력을 키웠고, 굴업도 이후의 입지선정과정도 동일한 논리가 따른다는 주장도 있다(이지한, 2004; 이영철, 2004 등). 입지선정 초기에 정부당국의 폐쇄적인 정책추진은 잠재적 위험이 완벽하게 제거될 수 없는 위험시설에 대한 부정적 평가를 높이도록 유도하였던 것도 사실이다. 정부당국이 잠재적 위험성이 높아 이를 쉽게 수용하지 않을 것을 미리 짐작하고, 비밀리에 정책을 추진하였다는 의혹이 만들어지고, 이는 반대여론을 확산시킬 수 있는 충분한 조건을 제공하였다.

정부당국을 불신하는 상태에서 지역주민들의 정책과정에서의 참여가 보장되지 않는다면 불신은 더욱 깊어지게 마련이다.⁶⁾ 어떤 정책결정이나 집행이 자신의 이해(interest)와 결부되었다면 그 과정에 참여하고자 하는 것은 당연할 것이다. 만일 참여가 보장되지 않는다면 이해당사자로 하여금 자신의 이해를 스스로 통제하지 못하도록 방해하는 것과 마찬가지로 이해당사자의 참여문제는 정책수용성의 핵심적인 논의대상일 수밖에 없다. 따라서 지역주민들이 참여할 수 있는 제도적 절차를 마련하는 것은 입지과정의 정당성을 확보하는 것이며, 결국 정책수용성을 높일 수 있는 조건이 된다(Easterling, 1992).

3. 경제적 보상과 정책수용성

위험시설의 입지과정에서 경제적 보상(혹은 편익)이 정책수용성에 영향을 미치고 있다는 증거는 많은 학자들에 의해 논의돼왔다(Slovic et al., 1991; Dunlap, 1993; Brody and Fleishman, 1993; Jenkins-Smith and Kunreuther, 2001; Sjoberg, 2004; 김서용 외, 2006). 경제적인 보상에서 가장 핵심이 되는 것은 얼마의 액수로 보상(혹

6) 주민참여는 절차적 공정성(procedural justice)과 자기통제(self-control)의 가능성을 높임으로써 혐오시설입지를 회피하는 요인(avoidance factors)을 제거하는 기제로 작동할 수 있다(정주용·길종백, 2007).

은 지원)할 것인가이다. 위험시설의 입지로 인해 잠재적인 영향을 받을 수밖에 없는 상황에서 경제적 보상은 지역주민들에게 얼마나 부정적인 영향을 부과하는지에 따라 결정되며, 그 수준에 따라 지역주민들의 태도는 변화될 수 있다. 시설입지로 인한 부정적인 영향을 상쇄하고는 남는 수준의 경제적 보상이 제공된다면 정책수용성에 긍정적인 효과를 발휘할 수도 있을 것이다.

이러한 주장은 경제학자들이 선택상황에서 개인의 행동을 이론화해 놓은 기대효용이론(expected utility theory)에 의해 설명이 가능하다. 즉 개인들은 위험시설이 입지하였을 때와 입지하지 않았을 때의 기대효용을 계산하고, 기대효용이 클 때 입지수용을 허락한다. 미래에 발현될 수 있는 위험의 크기나 이 위험을 제거하는 비용보다 경제적 보상이 크다면 위험을 감수할 것이라고 보는 것이 이 논리의 핵심이다(Kunreuther and Easterling, 1996). 그러나 이러한 이론이 가능하려면 모든 개인이 합리적으로 행동할 수 있어야 한다는 전제가 필요하다.

경제적 보상의 절대적인 액수가 높을지라도 그것이 지역주민들 전체에 균등하게 배분되지 않는다면 정책수용성에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 잠재적 위험이 지역전체에 영향을 미치는데 경제적 보상이 일부에 국한된다면 경제적 보상의 배분이라는 새로운 이슈가 떠오르게 되는 것이다. 물론 경제적 보상의 불평등 문제(정당하게 거러되지 않았다고 느낄 때)가 정책수용성의 직접적인 영향요인은 아닐지도 모른다. 단지 반대를 위한 이슈의 제기차원의 성격을 포함하기 때문이다. 그러나 이것이 반대논리를 확산시키는데 간접적인 영향을 발휘할 수 있다는 의견이 학자들의 공통된 입장이다(Gerrard, 1994)

4. 기존논의의 함축과 한계

위험에 대한 부정적 인지, 정부 및 제도에 대한 불신, 그리고 위험을 상쇄할 경제적 보상의 불공정한 배분 등은 정책대상 집단들로 하여금 방사성폐기물처리장이라는 위험시설을 거부하도록 유도하였을 것이다. 실제로 과거의 실패과정에서 지역주민들은 방사성폐기물처리장의 위험성을 부각시키면서 반대하였고, 정부에 대한 불신, 주민참여 배제 등의 제도적인 문제, 그리고 경제적 보상을 불평등을 거론하면서 반대하였다. 이 같은 논의들은 정책수용성의 증진(혹은 감소)을 설명

하는 중요한 변수들을 제시하였다는 측면에서 큰 의미를 지닐 뿐만 아니라(정주용, 2008:184), 정부당국의 정책선택에도 많은 영향을 미쳤다.

정부당국은 주민들의 불만사항을 제거하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 위협에 대한 부정적인 인식을 줄이기 위해 지속적인 홍보활동을 전개하였고, 지역주민들을 정책과정에 참여시키는 민주적인 입지선정방식을 채택하기도 하였다. 경제적인 보상의 액수도 급격하게 증액하였고, 토지소유주 등 특정 대상에게만 경제적 보상이 돌아가지 않도록 지방자치단체 전체에 직·간접적인 경제적 인센티브도 제공하였다. 그러나 정부당국의 이러한 노력에도 불구하고, 1989년부터 2004년까지 지역주민들의 방사성폐기물처리장에 대한 반대운동은 지속되었고, 정책은 실패를 거듭하였다. 정책의 성패로 정책수용성을 구분 짓지 않더라도 반대의 강도를 보면 쉽사리 이해하기 어려울 정도였다. 이는 기존의 논의들로만 정책수용성이 형성되는 과정을 이해하는데 어려움이 따른다는 것을 의미하는 것이다.

어떤 현상이 발생하는 데는 무수히 많은 요인들이 장기간에 걸쳐 영향을 미치게 된다. 그러나 많은 경우 장기적인 관점에서 만들어진 현상일지라도 단기적인 시각에서 문제를 분석하려는 경향이 있다. 즉 특정시점을 가정한 상태에서 결과(정책현상)를 만들어내는 변수들을 열거하고, 이러한 변수들이 어떠한 영향을 미쳤는지를 논의하는 방식을 사용하고 있다. 이는 행정학을 비롯한 사회과학 전반에서 사회현상을 설명하는데 균형모형(equilibrium model)을 추구하였기 때문이라고 할 수 있다. 우리가 설명하고자 하는 현상이 특정한 투입요소의 양에 반응해 선형적으로(linear) 변화한다는 설명방식을 채택하고 있는 것이다.

이러한 설명방식은 인간이 이상적인 합리성과 일치하는 치밀한 계획을 바탕으로 문제를 해결할 수 있음을 가정한다.⁷⁾ 그러나 인간의 합리성은 개개인의 판단에 의해 형성되는 것도 아니고, 한번 형성된 판단(혹은 선택)이 어떠한 조건에서도 변화하지 않는다고 가정할 수도 없다. 심지어 합리성이라는 것이 존재할 수 있는가에 대한 합의를 형성하는 것도 곤란하다. 개개인이 수용할지 말지를 결정하는 것이

7) 이러한 가정에는 사교의 경제성원리(principle of the economy of thought)가 포함될 수 있다. Prigogine과 Stengers(1984)는 그들의 저서 <Order Out of Chaos>에서 “과학이 유용한 것은 그것이 사교의 경제로 이르게 하기 때문이다”라고 선형적인 설명방식을 비판하고 있다. 이는 보편적인 법칙을 추구한다는 것이 수많은 변수와 조건들을 모두 고려하지 않고, 다른 변수와 조건들의 영향력을 통제된 상태에서 특정변수가 미치는 영향을 강조하고 있다는 의미일 것이다.

아니라 지역사회 혹은 지역주민들이 공동으로 선택해야할 상황에 직면한다면 합리성의 문제는 더욱 미궁 속으로 빠져들 수밖에 없다. 정책수용성도 정부당국의 정책을 지역주민들이 공동으로 결정한다는 측면에서 그리 단순하게 논의될 수는 없을 것이다.

기존의 논의가 정책수용성을 확보하는데 영향을 미칠 것이라는 것은 자명한 사실이고, 이를 부인하는 사람은 거의 없을 것으로 본다. 그러나 동일한 조건에서 동일한 투입요소가 지속될 경우 동일한 결과를 만들어낼 수 있다는 자연과학적 설명방식이 사회현상을 설명하는데 적당한지를 고민해볼 필요는 있다. 보편적인 법칙을 추구하는 자연과학적 설명방식은 예측가능성(predictability)과 통제가능성(controllability)을 높인다는 측면에서 아주 매력적이다. 또한 이는 투입요소의 추가적인 낭비 없이 가장 단기간 내에 문제해결 능력을 증진시킬 수 있다는 측면에서 합리성을 도모하기에 유리한 방법이다. 그러나 이러한 논리구조로 정책문제를 해결할 수 있을지에 대해서는 그리 낙관적이지 않은 것처럼 보인다(Lasswell, 1951; 남궁근, 1998:55).

과거 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 정부당국이 채택한 정책대안도 이 같은 논리구조를 통해 마련된 것이라고 할 수 있다. 즉 정책대상 집단이 직면한 조건이 무엇인지, 어떠한 조건에서 정책대상 집단은 어떠한 선택을 하게 되는지를 고민하지 않았던 것이다. 만일 이 같은 방식이 지속된다면 문제해결에 접근하기는커녕 문제를 더욱 복잡한 구조로 만드는 실수를 범할 수도 있을 것이다.⁸⁾ 전문가가 아닌 일반인들의 선택적 상황에는 다양한 조건들이 개입될 수밖에 없고, 이러한 조건들은 그들의 행동선택에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 기존의 논의들은 개개인의 합리적인 선택을 강조하면서 이러한 상황적 맥락을 고려하지 못하였던 것처럼 보인다. 따라서 앞으로의 분석은 특정시점에 특정요인을 강조하는 선형적인 설명구조에 과정적인 접근을 결합함으로써 어떠한 상호작용을 거쳐 현상이 만들어지는지 고민해야할 것이다.

8) 다양한 상황적 맥락과 시간, 그리고 다양한 이해관계자들이 만들어내는 상호작용은 정부당국의 의도를 무질서와 혼돈 속으로 유도하고, 이는 정책대안을 무용지물로 만들기도 한다. 이 때문에 정부의 정책결정은 항상 불확실성의 문제로 환원되고, 정책오차가 개재될 가능성을 동반한다(김영평, 1991)

Ⅲ. 상황적 조건으로서 참여지형과 그 영향

기존의 논의들이 정책수용성에 영향을 미치는 것은 거의 확실하지만 정책대상 집단의 긍정적 혹은 부정적 반응이 어떻게 형성되는지를 설명하는 데는 한계를 보일 수밖에 없다. 정책대상 집단이 어떠한 선택적 상황에 직면해 있는지, 즉 그들이 활동하는 상황적 조건을 고려하지 않았기 때문이다. 그러나 상황적 조건은 정부당국이 투입한 인위적 요소들을 긍정적 혹은 부정적으로 인식하도록 유도하는 경향이 있어 정책수용성에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 아래에서는 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 지역주민들의 행동선택에 영향을 미치는 상황적 조건으로서 참여지형이 정보의 흐름을 변화시키고, 이것이 정책수용성을 형성하는데 영향을 미칠 수 있음을 논의하고자 한다.

1. 참여지형의 중요성과 그 영향

정책과정에서 직·간접적인 이해당사자들의 행동을 분석하는 것은 매우 중요한 작업이다. 최근 조직관리 분야에서 발전하고 있는 이해당사자 이론(stakeholder theory)에 따르면 조직의 내부와 외부 간의 연결성(connectedness)이 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있음을 강조하고 있다. 이 이론의 기본적인 논리는 조직의 내부에서 아무리 효과적인 전략을 선택하였을지라도 외부적인 환경조건이 우호적이지 않으면 조직이 의도한 목표를 달성하기 어렵다는 것이다(Friedman and Miles, 2002). 여기서 외부적인 환경은 인위적으로 통제할 수 없는 것으로, 이미 마련한 전략의 작동을 예상치 못한 방향으로 이끄는 경향이 있다. 특히 이 이론은 외부적인 변수 중 이해당사자의⁹⁾ 중요성을 부각시키고, 이들의 참여와 활동이 어떠한 결과를 만들어낼 수 있는지에 관심을 기울인다.

이해당사자 이론은 크게 세 가지 전제조건을 제시하고 있다(Hagerberg and Rieple, 2001). 첫째, 조직은 이해당사자들에게 영향을 줄 수도 있고, 영향을 받을 수도 있다. 둘째, 이해당사자들 간의 상호작용은 이해당사자와 조직의 목표달성과

9) 이해당사자는 '조직의 목적달성에 의해 영향을 받을 수 있고, 또한 영향을 줄 수 있는 집단이나 개인'을 의미한다(Freeman, 1984:46)

정과 결과에 영향을 줄 수 있다. 셋째, 이해당사자의 인지는 조직의 전략적 선택에 영향을 줄 수 있다. 이러한 전제조건을 정책현상에 적용해보면 이해당사자들 간의 상호작용이 정책대상 집단의 정책에 대한 선호에 영향을 미치고, 이것이 정책 결과를 좌우할 수 있다는 주장을 가능케 한다. 정책과정에 참여하는 다양한 이해당사자들은 정책당국이 인위적으로 통제할 수 없다는 측면에서 이해당사자 이론에서 주장하는 외부적인 환경에 해당한다. 중요한 것은 직접적인 통제가 불가능함에도 불구하고, 정책대상 집단의 정책에 대한 인식을 변화시킬 수 있다는 것이다(Cordano, Frieze and Ellis, 2004:28).

네트워크사회(network society)로 일컬어지는 현대사회는 상호의존성의 강화, 정보유동성의 확장으로 인해 특정 이슈에 대해 과거보다 훨씬 다양한 이해당사자들을 만들어내고 있다(Simmons and Lovegrove, 2005:497). 특히 직접적인 이해관계가 없음에도 적극적으로 참여하는 이해당사자들의 증가는 문제해결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 다양한 이해당사자는 이슈의 다양화를 만들어내고, 이는 다시 논의의 집중을 가로막은 경향이 있다. 방사성폐기물처리장의 입지선정, 쓰레기소각장 입지선정 등과 같이 국가적으로 중대한 정책사안이 합의점을 찾지 못하는 이유도 여기에 있다. 합의에 도달하지 못하는 것으로 문제가 종결되지 않고, 번번이 사회적 갈등으로 연결되면서 막대한 사회적·경제적 비용을 지불하고 있어 정책당국의 고민을 증가시킨다.

정책수용성을 연구함에 있어 이해당사자가 만들어내는 참여지형을 논의해야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 참여지형(participatory map)이란 '정책추진과정에서 정책에 직·간접적인 이해당사자들이 만들어내는 찬반논의의 양태'를 의미한다. 정책에 찬성하는 이해당사자들이 다수를 차지할 때 정책수용성을 달성하기에 우호적인 조건이 조성되는데 이를 찬성지형이라고 하고, 역으로 반대하는 이해당사자들이 다수일 경우 반대에 유리한 조건이 형성되는데 이를 반대지형이라고 한다. 찬성지형과 반대지형의 형성은 의사소통과(communication flow) 밀접한 관련을 맺고 있다(Gurabardhi, Gutteling, and Kuttischreuter, 2005). 만일 정책대상 집단이 정책당국자들이나 관련 기술전문가들이 주장하는 위험발생확률을 토대로 정책수용을 결정한다면 참여지형의 문제는 크게 부각되지 않을 것이다. 그러나 현실적으로는 정부당국, 산업계, 전문가, 찬반시민사회단체, 지역정치가, 지역주민 등

다양한 이해당사자들이 만들어내는 의사소통이 정책수용성의 우호적인 조건을 만들어내기도 하고, 부정적인 조건을 만들어내기도 한다.

한편 이 같은 찬성반의 양태가 이해당사자들 간의 공개적인 토론에 의해 형성된 사회적 담론이라면 정부당국은 그 결과를 받아들여 정책오차를 수정할 수 있고, 정책수용성을 손쉽게 확보할 수 있을지도 모른다. 그러나 공개적인 토론을 거치지 않은 상태라면 정부당국의 오차수정은 의도한 효과를 발휘하기 어려울 것이다. 과거 방사성폐기물처리장 입지선정과정은 이해당사자들 간의 공개적인 토론을 거치지 않은 상태에서 반대활동이 거세게 일어났고, 이는 정부당국으로 하여금 적절한 형태의 오차수정을 불가능하게 만들었을 것이다. 부적절한 오차수정은 반복적인 정책실패를 답습하도록 유도하였을 것이다.

참여지형이 정책수용성에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 방사성폐기물처리장을 비롯한 혐오시설 입지선정에 관한 기존의 연구에서 참여지형이 정책수용성에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 논의한 적은 거의 없었다. 이 때문에 입지선정단계에서 반대활동을 주도하였던 핵심 참여자들의 활동이 지역주민들의 인식과 행동선택에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대한 논의를 찾아보기는 어렵다. 시민사회단체의 활동이 정부의 잘못된 정책을 비판함으로써 정책결정의 민주성과 정책집행의 효율성을 확보할 수 있다는 순기능을 강조하는 분위기에서 반대단체의 활동이 정책수용성에 부정적인 영향을 미쳤다고 주장하기는 매우 어려웠을 것으로 보고 있다.¹⁰⁾

그러나 정책과정에서 시민사회단체의 활동은 더 이상 무시되어서는 안 될 것으로 보인다(김선혁, 2005). 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 지역주민들과 적극적인 연대를 형성하였던 반핵시민단체의 활동이 안면도, 굴업도, 위도 등지에서 반핵운동을 확산시켰음을 부인하기는 매우 어렵다. 이 때문에 정책수용성의 인과구조(casual texture)를¹¹⁾ 파악할 때 반핵시민단체의 활동을 포함한 직·간접적

10) 행정학을 비롯한 사회과학영역에서 시민사회단체들이 절대선(the absolute good)을 추구하는 상징적인 존재라는데 암묵적으로 동의하고 있다(김선혁, 2005:31). 우리나라에서 시민사회단체는 개발국가 또는 권위주의적 정권에 저항하고, 항의하는 단체라는 이미지가 부정적인 이미지보다 강력하기 때문이다.

11) 인과구조란 단순히 독립변수와 종속변수의 관계를 표현하는 인과관계를 의미하지 않는다(자세한 설명은 Emery and Trist, 1965를 참고하기 바람). 정부당국이 제시하는 인위적인 투입과 당시의 상황적 조건을 고려하여 현상의 전체를 파악하는 방식으로, 정책대상 집단이 외부

인 이해당사자들이 만들어내는 참여지형에 대한 논의 없이는 정책수용성이 형성되는 정확한 사회적 역학구도를 그려내기는 어려울 것이다. 이는 방사성폐기물처리장 입지정책의 실질적인 이해당사자인 지역주민들이 스스로의 판단에 의해 행동방향을 결정하느냐, 다른 사람 혹은 집단의 영향을 받느냐와 매우 밀접한 관련을 맺는다.

만일 지역주민들 스스로가 방사성폐기물처리장 입지를 수용할지 말지를 결정하였다면 선호(preference)의 왜곡문제는 발생하지 않고, 정책수용성 논의에서 참여지형은 핵심적 이슈가 되지 못할 것이다. 그러나 실제로 방사성폐기물 입지선정과정에서 찬성과 반대에 참여하는 집단의 구도, 즉 참여지형이 어떻게 구축되어 있는가는 정책수용성에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 핵심적인 참여주체는 의심할 여지도 없이 지역주민들일 것이다. 만일 지역주민들이 어떠한 상황에 대해 객관적인 정보를 바탕으로 스스로 판단하고(이성적인 판단), 그 판단이 행동선택으로 이어질 수 있다면 정부당국의 의도가 실현될 가능성은 매우 높다. 지역주민들은 가능한 모든 정보를 보유한 상태에서 정부당국이 마련한 대안을 검토한 후 자신들에게 최대의 이익을 가져다주는 선택을 할 수 있기 때문이다. 이 경우 정부당국은 지역주민들에게 최대의 이익을 보장하는 정책대안을 만들고, 그 대가로 지역주민들에게 정책의 수용을 요구할 수 있다.

그러나 현실적으로 이러한 상태는 허락되지도 않거니와 너무나 이상적인 발생이라고 할 수 있다. 정책추진과정에 참여하는 다양한 주체들이 지역주민들의 판단과 행동선택에 영향을 미치기 때문이다. 특히 반대여론을 확산시키는 주체의 등장과 이들의 적극적인 활동은 지역사회의 부정적 여론을 형성함으로써 지역주민들의 위험에 대한 부정적 인지, 정부에 대한 불신, 그리고, 경제적 보상의 불평등 문제를 강화시킬 수 있다. 이 같은 찬성보다 반대활동이 우세한 상황(이하 반대지형)이라면 정책수용성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 한편 반대지형이 우세한 상황은 지역주민들뿐만 아니라 지역정치가들의 행동, 그리고 다른 지역시민사회단체의 활동에도 광범위한 영향을 미칠 수 있다.

지역정치가들은 자신의 정치적 생명을 연장하기 위해 찬반논의가 어떻게 형성

의 영향력에 독립적(casual closure)일 수 없다는 가정에서 출발한다.

되는지를 지켜본 후 더 많은 지역주민들이 참여하는 논의를 따르는 기회주의적 행태를 보이는 것이 현실이다.¹²⁾ 지역의 시민사회단체들도 공개적으로 찬반을 논의하기보다는 향후 자신들의 활동에 미칠 영향을 파악하면서 행동방향을 결정하는 경우가 많다. 입지선정초기부터 찬반에 적극적인 단체는 거의 대부분 자신들에게 막대한 경제적 이익이 돌아오거나 혹은 엄청난 위험과 비용이 전가될 경우이고, 그 외의 단체들은 찬반에 적극적으로 개입하지 않는 것이 보통이다. 강력한 반대단체의 활동은 이처럼 지역정치가들과 지역시민사회단체들의 기회주의적 행태를 조장하여 선택을 왜곡시킬 수도 있다.

2. 참여지형에 따른 선택적 행동의 변화 및 연구의 분석 틀

참여지형은 무관심하고 무감각한 대다수 사람들의 행동선택에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 정책이 사회적 진공상태(social vacuum)에서 존재할 수 없다는 것은 (Lasswell, 1951) 사람들의 태도가 고정되지 않음을 의미하는 것이기도 하다. 대다수의 무감각한 대중들은 아주 단순한 논리에 의해 영향을 받을 수 있다. 객관적인 정보의 유통이 부족한 상태에서 잠재적인 위험의 심각성을 받아들일 경우, 그것의 진위와 상관없이 무조건 반대에 동참하는 경우가 바로 이러한 상태이다. 정부당국이 충분한 경제적 인센티브와 민주적인 참여절차를 마련한 경우에도 이념적 근거(ideological foundation)에 의해 만들어진 비공식적인 정보나 허위정보가 유통될 경우 적극적인 반대가 나타날 가능성은 높아지고(김영평, 2007), 정책수용성의 증진은 기대하기 어렵다.

정책대상 집단의 근심과 불안을 유발하는 정책이슈(anxiety-provoking issue)에 대한 허위정보의 유통이 활발한 경우에는 부정적 태도가 더욱 강력하게 나타날 수 있다(Nunnally and Bobren, 1959:261). 이른바 님비시설로 대표되는 방사성폐기물처리장은 지역주민들로 하여금 잠재적 위험에 대한 불안을 유발하는 시설이기 때문에 허위정보가 유통될 경우 중립적인 입장을 견지하던 주민들까지 적극적인 반대로 전환될 개연성이 높다. 이 때문에 정책수용성 향상에 부정적인 영향을 미치는

12) 지역정치가들은 중위투표자(median voter)의 행동을 보면서 자신의 행동을 결정하게 된다. 자신들의 선택이 사회적 효용을 최대화시켜야 재선이 가능하기 때문이다.

메신저의 활동을 차단하지 못한다면, 혹은 적극적으로 활동할 수 있는 조건이 형성된다면 긍정적인 변화를 기대하기란 어렵다(메신저에 대해서는 Gladwell, 2002 참조).

결국 누가 반대여론을 활성화시키는 주체인지 구별하는 것은 정책수용성 논의에서 중요한 문제로 부각될 수 있다. 즉 잠재적 위험문제를 전달하는 메신저가 누구인지, 그들의 활동성향은 어떠한지 확인할 필요가 있다.¹³⁾ 이들이 전달하는 위험정보의 특성도 고려해볼 필요가 있다. 위험정보는 비교적 짧은 시간에 감성적으로 유통되는 특징으로 인해 한 지역에서 반대여론을 만들어내는데 유리한 조건을 가지고 있다. 지역주민들이 공개적인 토론을 통해 찬반담론을 형성하지 않은 상태에서 감성적으로 유통되는 위험정보는 반대여론을 순식간에 확산시키고, 이러한 상황은 지역정치가들의 기회주의적 행동선택을 유도하게 된다. 다수가 반대할 경우 자신의 진정한 선호가 무엇인지에 상관없이 왜곡된 선호를 표출하기 때문이다.

정부당국과 관계기관이 적극적으로 안전에 관한 정보를 제공할 수는 있으나 안전정보는 이성적으로 유통되는 경향이 있어 전문적인 지식과 장시간의 이해를 필요로 한다. 즉 지역주민들이 위험정보를 취득하는 과정이 훨씬 단순하다. 문제는 이미 정보의 여과과정(filtering process)을 거친 상태는 지역주민들로 하여금 편향된 판단을 유도하고, 이것이 개인의 태도변화와 연결된다는 것이다(MacKuen and Brown, 1987:471-472). 이 때문에 지역주민들과 지역의 시민사회단체들은 자신의 판단과는 무관하게 행동하는 경향을 보이게 되고, 이들의 행동은 지역정치가들의 왜곡된 판단을 유도한다. 지역사회에서의 낙인(stigma)도 왜곡된 판단을 유도할 수 있다. 자신이 정책에 찬성할지라도 지역사회의 반대여론이 우세할 경우 자신의 입장을 숨기거나 태도를 바꾸어 반대여론에 동참할 수 있기 때문이다.

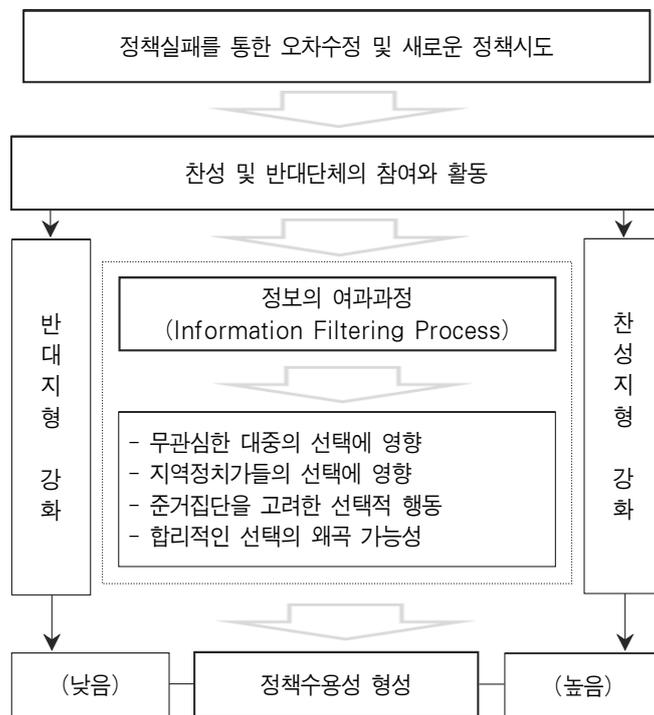
반대가 우세하건, 아니면 찬성이 우세하건 간에 개인의 행동선택은 준거집단

13) 과거 방사성폐기물처리장 입지선정과정에서 잠재적인 위험정보를 전달하였던 주체는 반핵 시민단체일 것이다. 그들은 정부당국의 입지선정계획이 발표됨과 동시에 해당지역에서 지역주민들의 판단과 선택에 막대한 영향을 미치면서 반대활동을 주도하였다. 위험정보를 유통시키는 방식도 아주 적극적이었다. 과거의 처참한 장면을 게시하거나 상징적인 노란색을 사용하여 반대활동을 적극적으로 전개하였다. 물론 정부당국도 안전정보를 주민들에게 적극적으로 제공하였다.

(reference group)의 규범과 판단에 의해서도 영향을 받을 수 있다(Hall et al., 1986:309). 특히 자신이 적극적으로 참여하고 있는 단체의 정책판단은 그것이 옳던 그르던 간에 개인의 행동선택에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 만일 한 개인이 반대가 우세한 상황에서 행동방향을 결정하지 못하였다면 자신이 속한 단체의 입장을 따르게 된다는 것이다. 이 경우 반대가 우세한 상황에서 입장을 정하지 않았던 단체들이 반대에 동참하는 양상이 만들어지고, 그 단체에 포함된 개인이 반대활동에 동참하게 됨으로써 반대여론의 긍정적 되먹임(positive feedback)이 작동하게 된다(Baumgartner and Jones, 2002). 이러한 상황은 찬성여론이 우세한 상황에서도 동일하게 나타날 수 있다.

특정지역에 국한된 정책추진인 경우 준거집단의 판단이 예상외의 결과를 만들어낼 수도 있다. 지역적으로 이동성이 제약된 우리나라의 특성상 준거집단의 선택을 따르지 않을 경우 향후 지역사회에서의 활동이 제약될 수밖에 없기 때문이

<그림 1> 연구의 분석 틀



다. 이 때문에 반대여론이 우세하면 무조건적으로 반대활동이 나타나고, 찬성여론이 우세하면 무조건적인 찬성활동이 가능해진다. 이는 개개인의 선호와는 상관 없이 집단내의 규범과 정체성을 고려한 결과라고 할 수 있다(Warren, 1970:188). 문제는 참여지형이 어떠한 방식으로 구조화되는지에 따라 달라질 수 있다. 정부당국이 정책수용성을 확보하기 유리한 참여지형은 반대지형보다 찬성지형이 우세한 상황일 것이다. <그림 1>은 이상의 논의를 요약하여 연구의 분석 틀을 제시한 것이다.

IV. 참여지형 변화에 따른 정책수용성의 변화과정 분석: 2005년 중·저준위 방사성폐기물처리장 입지선정사례

1989년 제1차 방사성폐기물처리장 입지선정 시도이후 불안사태까지 지속적인 정책실패를 경험한 정부당국은 이후의 입지선정을 위해 제도적 준비를 시작하였다. 과거 방사성폐기물처리장 입지선정 업무를 수행해본 경험이 없는 참신한 인물들을 중심으로 Task Force 팀을 구성하였다. 주민참여를 실질적으로 보장하기 위해서는 2004년 1월 29일 국회를 통과한 주민투표법에 따라 방사성폐기물처리장 입지선정을 추진하기로 결정하였다. 이후 Task Force 팀은 주민들의 막연한 불안감을 없애기 위해 고준위폐기물을 제외한 중·저준위폐기물만을 반입조건으로 하는 중·저준위특별법 제정을 추진하였고, 이 법은 2005년 3월 2일 국회를 통과하였다.¹⁴⁾

이 때문에 2005년 경주시 등지에서 방사성폐기물처리장을 경쟁적으로 유치하였던 상황에 대해 몇몇 학자들과 정부당국자들은 중·저준위특별법이¹⁵⁾ 지역주민

14) 방사성폐기물처리장을 포함한 혐오시설의 입지선정과정에서 정책수용성을 확보하기 위한 다양한 제도적 장치가 고안되고 있는데, 이러한 제도적 요건들은 실패에 따른 학습의 결과로 점점 더 구체화되는 경향을 띠고 있다. 이는 정책수용성을 확보하기 위해 마련된 제도가 특정 시점에서 정책대상 집단의 선호를 완벽하게 충족시킬 수 없음을 의미하는 것이고, 시대와 상황에 따라 점진적인 오차수정을 통해 진화(evolution)하고 있음을 보여주는 것이다.

15) 정부가 제정한 중·저준위특별법은 위험의 발현가능성이 극히 낮은 중·저준위폐기물만을 반입할 것을 명시함으로써 방사성폐기물처리장에 대한 주민들의 막연한 불안감을 없앨 수 있

들의 위협에 대한 불안감을 감소시켰고, 막대한 경제적 혜택을 보장함으로써 입지에 성공하였다고 분석하고 있다(윤순진, 2006; 노진철, 2006; 권순복, 2006 등). 정부당국이 지속적인 정책실패를 통해 새로운 제도와 절차를 마련하여 입지선정을 성공적으로 마무리하였다는 설명이다. 그러나 중·저준위특별법이라는 제도적인 요인과 이 제도가 만들어낸 회피요인(avoidance factors)의 감소 및 감수요인(endurance factors)의 강화로만¹⁶⁾ 정책수용성을 설명하기에는 부적절해 보인다. 이 논리에 의하면 2005년 당시 중·저준위 방사성폐기물처리장 유치에 관심을 보인 10여개 지역이 모두 경쟁구도를 형성해야 했다. 그러나 최종 유치신청서를 제출한 지역은 4개에 불과했다. 아래에서는 참여지형의 변화가 주요 참여자들의 행동에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 정책수용성은 어떠한 사회적 상호작용을 거쳐 달성되는지를 분석하고자 한다.

1. 반대지형의 강화에 따른 입지선정의 불확실성

2005년 방사성폐기물처리장 입지선정(제7차에 해당) 초기의 참여지형은 정부당국의 새로운 정책이 만들어진 이후 구축되기 시작하였다. 2005년 3월 2일 중·저준위특별법이 국회를 통과한 직후부터 여러 지방자치단체에서 방사성폐기물처리장 유치에 관심을 기울이기 시작하였다. 과거 기피하던 시설을 유치하고자 한 것은 잠재적 위험보다 경제적 편익을 더 높게 평가하였기 때문일 것이다. 지방자치제도 실시이후 최근까지 대다수 지역의 고민이 지역경제발전을 어떻게 추진할 것인가, 그리고 어떻게 그 재원을 마련할 것인가에 있었던 점을 미루어볼 때 정부의 막대한 경제적 인센티브¹⁷⁾ 제공은 여러 지방자치단체들의 관심을 끌기에 충분

다는 장점을 지니고 있었다(조성경, 2005:67). 또한 불안사태 이후 정부가 제공하기로 약속하였던 경제적 인센티브를 법적으로 보장함으로써 지역발전의 활로를 모색 중이던 지방자치단체들의 간심을 유도할 수 있었다(윤순진, 2005:207).

16) 기존의 정책수용성 논의에 따르면 중·저준위특별법이라는 제도는 잠재적인 위험을 줄임으로써 시설입지의 회피요인을 제거할 수 있었고, 경제적 유인을 제도화시킴으로써 위험을 감수할 수 있는 요인이 강화된 것이었다. 또한 이는 과거보다 정부당국이 마련한 제도 및 절차를 신뢰할 수 있도록 만드는 것이었다.

17) 당시의 경제적 인센티브는 잘 알려진 바와 같이 '3,000억+ α '로 알려져 있다. 즉 유치지역에 특별지원금 3,000억 원을 제공하고, 폐기물반입량에 따라 수수료를 지급함으로써 매년 안정

한 것이었다. 3월 3일 포항시장이 특별지원금과 부가적 인센티브를 강조하면서 유치에 관심을 보이기 시작했고(경향신문, 2005.3.5_8면), 포항시장의 발언은 곧바로 군산시의 유치가능성 표명을 이끌어냈다(군산신문, 2005.3.3_1면; 전북일보, 2005.3.8일자). 이는 과거와는 달리 중·저준위특별법이 막대한 경제적 인센티브의 제공을 명시적으로 규정하고 있었기 때문일 것이다.

그러나 포항과 군산의 유치가능성이 언론보도를 통해 알려지자 반대여론은 적극적으로 확산되기 시작하였다. 군산지역에서는 29개의 시민사회단체들이 군산시의 유치작업 중단을 촉구하였고, 포항시의회와 지역반핵시민단체들도 반대의견을 적극적으로 피력하였다. 찬성여론이 적극적으로 형성되지 못한 상황에서 반대여론이 확산될 조짐을 보이자 포항시장은 한발 물러섰다(경향신문, 2005.3.5일자). 자신이 경제적 효과를 높게 판단하였더라도 자신의 의견에 동조하는 사람들이 소수일 경우 반대세력의 정치적 압력에서 자유로울 수 없었기 때문일 것이다. 잠재적 위험성이 존재하는 한 지역주민들이 어느 정도의 안전을 요구하는지 정확히 파악할 수 없고(Douglas and Wildavsky, 1982), 이러한 상황은 부정적 정보의 유통에 유리한 조건이 만들어진 것이었기 때문에 자치단체장으로서 정치적 모험을 걸 이유가 없었을 것이다.

이는 정부당국이 제시한 안전성, 경제적 인센티브 등의 물리적인 조건만으로 정책수용성을 높이려는 방식이 한계가 있음을 드러낸 것이었다(노진철, 2005:207). 지역주민들의 극심한 반발이 기술적인 위험과 경제적 편익을 넘어서는 사회적 혹은 정치적 의사소통과 밀접한 관련이 있음을 추측케 하는 대목이기도 하였다. 지역주민들이 찬반의견을 듣고, 위험과 편익을 객관적으로 비교할 수 있는 공개적인 토론과정을 거치지 못한 상태에서 반대여론이 일방적으로 유통된다면 과거의 안면도와 굴엽도, 위도와 같은 사태가 재발할 가능성은 여전히 남아 있었다. 이성적 유통에 의존하기보다는 감성적 유통에 의존하는 위험정보가 일방적으로 유통될 경우 지역주민들의 진정한 선호를 파악한다는 것은 어려운 일이기 때문이다.

포항지역에서는 ‘핵폐기물처분장 포항유치반대대책위원회’를 결성하여 본격

적인 경제적 혜택이 돌아가는 것이었다. 그런데 이러한 보상은 불안에서 입지를 선정할 당시에도 제시되었다. 다만 법적으로 보장되었다는 측면에서 여러 지방자치단체의 관심을 끌기에 충분했다.

적인 반대활동에 돌입하였는데, 여기에는 과거 유치반대를 경험하였던 포항시 북구 청하면 주민들까지 동참하였다.¹⁸⁾ 이들의 반대활동은 직접적인 정치적 압력으로 이어졌다. 3월 8일 포항환경운동연합을 포함한 11개 단체들이 포항시장을 강력하게 비난하면서 퇴진운동을 벌이겠다고 기자회견을 열었다. 이들은 과거와 마찬가지로 ‘핵폭탄’ 등의 용어를 사용하면서(한겨레, 2005.3.9_12면) 잠재적 위험성을 강조하였다.

반대여론만 일방적으로 확산되지 않았다. 포항지역원로들로 구성된 ‘포항지역 발전협의회’와 포항공대 관계자들이 포항시의 적극적인 유치활동을 촉구하고 나섰다기 때문이다. 반대지형이 찬성을 앞지르는 상황이라는 하였으나 찬성여론이 형성되고 있다는 것은 정부당국으로 하여금 유치가능성이 남아 있음을 인식하게 만드는 것이었다. 하지만 반대여론이 더욱 강력한 양상에서 찬성여론이 확산되지 않는다면 참여구도는 반대지형이 우세할 것으로 예상할 수밖에 없었다. 또한 이 같은 양상이 지속된다면 과거의 입지선정과 같은 극심한 반대운동이 일어나고, 이로 인한 정책실패는 당연한 귀결처럼 보였다.

당시의 찬성여론은 정부의 새로운 정책시도로 지역경제발전을 희망하는 지역 원로들과 일부 지역주민들에 의해 형성된 것이었고, 지역정치가들은 자신의 의견을 공개적으로 표출하지는 못하였다. 과거 부안군수가 곤경에 처했던 선례, 낙천·낙선운동의 표적이 되었던 상황, 그리고 입지실패 이후 지역사회의 분열 등은 적극적인 찬성입장을 밝히는데 여전히 걸림돌이었다. 문제는 찬반이 공개적으로 논의되지 못할 경우 반대지형이 더욱 확대될 수 있다는 것이었다. 이미 반대활동에 참여한 단체들의 결정이 다른 시민사회단체들의 판단과 행동에 사회적 근거(social evidence)가 될 수 있기 때문이다(김세범, 1996:7; Moschis, 1976). 방사성폐기물처리장 유치 혹은 유치반대에 관심을 기울이지 않았던 대다수의 대중들은 더 강력하게 세력화된 집단의 논리를 따를 가능성이 높기 때문이다.

포항과 군산지역에서 이처럼 불리한 상황과는 별개로 경주시, 영덕군, 울진군,

18) 포항시 청하면은 1989년 정부가 후보지로 지정하려다 지역주민의 반대로 무산된 곳이었다. 당시 정부의 비밀스런 후보지 지정으로 지역주민들의 정부에 대한 불신이 다른 지역보다 상대적으로 높았던 지역이므로 반대여론이 더욱 확산될 것을 예상했던 상태였다. 또한 2004년 6월에도 산업자원부에 방사성폐기물처리장 입지에 관한 설명회를 요청하였던 바 있었지만 포항시의회와 반핵시민단체들의 강력한 반발에 부딪혀 설명회가 무산된 전례도 있었다.

고창군, 삼척시 등지에서 유치를 희망하는 의견이 표출되기 시작하였다(MBC뉴스, 2005.3.11일자). 당시 공공기관 지방이전과 맞물려 한국전력(주) 본사의 지역이전이 방사성폐기물처리장과 연계될 수 있다는 의견이 나오면서 더 많은 지역들이 관심을 갖기 시작하였던 것이다.¹⁹⁾ 재정력 빈곤에 시달리고 있는 지역들로서는 방사성폐기물처리장이 ‘회피대상’이 아닌 ‘놓칠 수 없는 기회’로 인식되는 분위기였다. 그러나 이들 지역에서도 지역을 거점으로 하는 반핵시민단체들이 지역시민사회단체들과 연대를 형성하면서 반대활동이 가시화되기 시작하였다.

반대활동이 가시화되자 지방의회의원들과 지방자치단체장들은 입장을 밝히지 않고, 논의자체를 회피하는 모습을 보였다. 반대여론이 활성화될 경우 자신들의 입지가 줄어들 것을 예상한 지역정치가들이 선호표출에 적극적일 수 없는 것은 당연한 이치일 것이다. 이 때문에 대부분의 지역에서 지역정치가들은 여론(찬성 혹은 반대)의 추이를 살펴본 후 입장을 결정할 것이라는 움직임을 보였다.²⁰⁾ 이는 과거의 입지선정과정과 거의 유사한 양상이었다. 과거의 입지선정과정에서도 지역정치가들은 자신들의 선호를 처음부터 공개적으로 표출하지 않았다. 지역개발을 염두에 두고 찬성을 입장을 표출하였다가도 반대단체의 압력이 들어오면 입장을 바꾸는 경우도 많았다. 결국 참여구도는 반대지형이 우세한 상태여서 과거와 같이 대규모 반대운동이 일어나거나 한 지역도 유치신청서를 제출하지 않을 것으로 보였다. 이 때문에 정부당국의 의도한 정책수용성이 달성될 수 있을지는 여전히 불확실한 상황이었다.

19) 한국전력은 소위 알짜기관으로 알려져 있었는데, 연매출액이 23조 6천억 원에 달하고, 연간 1,000억 원의 지방세를 보장할 수 있는 기관이었다. 여기에다 협력업체의 이전과 고용창출 등의 부수적인 효과를 합하면 엄청난 지역경제 활성화를 기대할 수 있는 상황이었다(서울신문, 2005.3.24_4면). 그러나 중·저준위특별법에는 한국전력의 이전이 포함되지 않았고, 만일 이전이 무산될 때에는 과거와 같은 사태가 발생할 수도 있었다.

20) 영광군의회는 3월 10일 ‘지역주민들의 의견을 수렴한 후 입장을 정리할 것’이라고 공표하였고(영광신문, 2005.3.11_1면), 포항시의회도 ‘여론수렴과정을 거친 후 찬성여론을 모을지 신중하게 고려’하겠다고 밝혔다(대구일보, 2005.3.11일자). 포항시장도 ‘주민의견을 수렴’하겠다고 밝혔고(노컷뉴스, 2005.3.16일자), 경주시의회도 ‘공개적인 틀에서 유치를 논의’하겠다고 입장을 밝혔다(포항MBC뉴스, 2005.3.23일자).

2. 반대단체의 입장변화로 인한 찬성지형의 강화와 변화가능성의 확대

중·저준위특별법이 일부지역에서 찬성의견을 형성시켰지만 반대지형의 강제는 지역정치가들의 행동을 제약하고 있었다. 과거와 분위기가 달랐던 것은 경제적 혜택을 고려할 수밖에 없는 상황에서 공개적인 논의, 여론수렴 등을 강조하면서 입장을 유보하였던 것이다. 이러한 상황에서 이례적인 사건이 전개되기 시작하였다. 과거 경주지역에서 반핵운동을 주도하였던 ‘경주시핵대책시민연대’가 3월 23일 성명을 내고, ‘죽어가는 경주의 경제를 살리기 위해 방사성폐기물처리장을 건설해야한다’고 주장하였기 때문이다(포항MBC뉴스, 2005.3.23일자). 경주지역에서 반대지형이 약화되자 경주시의회는 3월 28일 방사성폐기물처리장 유치를 공개적으로 찬성하고 나섰다. 반대지형의 핵심적인 반핵시민단체의 태도변화는 지역정치가들의 정치적 부담을 줄여주는 것이었고, 이는 찬성지형이 강화될 수 있는 조건이 형성된 것이었다.

지역의 반핵시민단체의 태도변화에는 그만한 이유가 있었다. 중·저준위폐기물보다 잠재적 위험성이 높은 원자력발전소(월성원전)가 가동되고 있다는 것만으로도 위험을 감수할 수 있는 유인은 있었다. 그러나 이보다는 월성원자력발전소의 폐기물배출의 특수성이 반핵시민단체들의 행동변화를 유도하였던 것으로 보아야 할 것이다. 월성원자력발전소는 가압형중수로(PHWR: pressurized heavy water reactor) 방식을 사용함으로써 울진원전, 영광원전, 고리원전보다 상대적으로 고준위폐기물 발생량이 발생하고 있었다.²¹⁾ 당시 월성원자력발전소에는 고준위폐기물중 위험성이 가장 높은 것으로 알려진 사용후핵연료의 96.05%를 보관하고 있는 상태였다(한국원자력안전기술원, 2006). 이러한 상황은 반핵시민단체들로 하여금 두 마리의 토끼를 잡을 수 있는 기회로 인식될 수 있었다. 경제적 보상의 수혜로 지역경제발전을 도모하면서, 향후 자신들의 운동방향을 고준위폐기물 처리축구로 옮길 수 있었기 때문이다.²²⁾

경주에서 지역경제에 대한 고민은 반핵시민단체뿐만 아니라 지역주민들과 지

21) 중·저준위특별법 제2조에는 앞으로 건설될 방사성폐기물처리시설에 반입할 수 있는 폐기물의 종류를 명시하고 있었는데, 이는 사실상 고준위폐기물을 제외하는 것이었다.

22) 당시 경주시핵대책시민연대는 3월 23일 ‘죽어가는 경제를 살려야’한다고 주장한 것과 함께, 4월 4일에는 고준위폐기물 대책추구결의대회를 열기도 하였다.

역정치가들 모두에게 관심의 대상이 된지 오래였다. 1962년 제정된 문화재보호법에 의해 각종 규제를 받고 있어 지역주민들의 재산권 행사가 어려웠고,²³⁾ 1989년 해외관광자유화조치로 인해 국내관광이 지속적으로 침체를 겪으면서 경주지역의 지역경제는 악화일로를 치닫고 있었다. 1992년 추진하였던 경마공원 건설은 문화재보존에 밀려 2001년 전면 백지화되었고, 2003년 역사문화도시 조성은 담보상태를 면치 못하고 있었다(경향신문, 2005.3.15일자). 여기에 2004년 경주시가 전력을 다해 추진하였던 태권도공원과 영남축구센터는 모두 실패하고 말았다. 이러한 상황에서 지역시민사회단체와 지역정치가들은 지역경제발전을 위한 새로운 동력을 탐색하는데 집중할 수밖에 없었다.²⁴⁾

이러한 상황이 복합적으로 작용하면서 지역의 반핵시민단체들이 입장을 바꾸었고, 이는 참여지형의 변화를 초래하였다. 또한 참여지형의 변화는 지역정치가들의 진정한 선호를 표출하도록 유도하였고, 무조건적 반대활동에 참여할 가능성이 높았던 지역주민들의 행동선택을 제약할 수 있었다. 한편 경주환경운동연합을 비롯한 반핵시민단체들은 과거 자신들과 동일한 가치를 추구하였던 ‘경주핵대책시민연대’의 변질적인 행동에도 불구하고, 이들을 강력하게 비난하지 않았다. 중·저준위폐기물을 다른 지역으로 반출시키는 것을 전제로 하여 찬성한 것이기 때문에 이를 문제 삼지 못하였던 것이다(경주환경운동연합 활동가 인터뷰, 2006.5월). 이로써 경주지역에서는 반대여론이 활성화될 수 있는 통로가 다른 지역에 비해 좁아질 수 있었다. 이는 반대로 찬성여론을 결집시키기에 유리한 조건을 제공하는 것이어서 향후 참여지형의 적극적으로 확대될 수 있고, 입지정책의 성공가능성도 점점 높아졌다.

한 지역에서의 참여지형의 변화는 다른 지역에도 영향을 미칠 수 있었다. 정치

23) 정부는 1970년 경주관광종합개발 사업의 일환으로 사적지 정비와 역사환경적 도시경관유지를 위해 경주 전지역에 문화재보호지구, 고도제한지구, 미관지구 등을 지정하였다. 이 때문에 건물의 증축이나 개축을 마음대로 하지 못하게 되면서 낡은 건물들은 오히려 도시경관을 해치고 있으며, 문화재 보호를 위해 사유재산이 침해당했다는 주민들의 집단민원을 초래하였다(경향신문, 2003.7.20일자)

24) 당시 국책사업지원단에서 활동하였던 경주시 공무원 이○○씨는 “당시는 경제적인 문제가 가장 심각하였고, 이 때문에 주민불만도 높았다. 이전에 추진하였던 경마장이나 태권도공원이 실패로 돌아갔기 때문이다. 특히 과거의 국책사업이 정치적인 이유로 실패하였다고 보는 측면이 유치에 힘을 실을 주었다”라고 회고하였다(인터뷰, 2007.8.23일)

적 압력으로부터 완전히 자유로울 수 없겠지만 다른 지역에서의 행동은 자신의 행동방향을 결정하는 중요한 사회적 근거가 될 수 있기 때문이다. 경주시의회와 유치찬성결의는 소극적인 입장을 견지하던 포항시, 군산시, 영덕군, 삼척시 등 다른 지역의 공개적인 찬반논의를 활성화시키는 계기를 마련하였다(대구일보, 2005.3.28일자; 부산일보, 2005.3.29일자; 한국일보, 2005.3.29일자 등). 이들 지역은 그동안 지역반핵시민단체를 비롯한 반대단체의 목소리가 높아 찬성여론이 적극적으로 결집되지 못하였다. 특히 지역 내부에서 찬반을 공개적으로 토론하지 못함에 따라 반대여론은 확산되었고, 찬성여론은 위축될 수밖에 없었다.

경주시의회와 경주지역 반핵시민단체가 찬성하였던 것이 잠재적 위협성에 대한 부정적 인식을 낮추었고, 이를 감수함으로써 얻어낼 경제적 효과를 더욱 크게 인지하게 만들었던 것이었다. 한 지역에서의 참여구도의 변화가 다른 지역에도 영향을 미칠 수 있음을 판단케 하는 대목이다. 비록 지역 내부의 의견은 아니었지만 다른 지역(경주)이 유치에 적극적인 이유와 자신들이 유치에 소극적인 이유를 비교함으로써(Leach and Vliek, 2008:540) 과연 무엇인 지역사회를 위한 합리적인 결정인지를 고민하였을 것이다. 즉 참여지형의 변화는 가능한 객관적인 입장에서 합리적인 판단을 유도하는 기제로 작동할 수 있었다.

지역주민들의 위협에 대한 인식은 그것이 부정적이든, 긍정적이든 간에 과학적 지식의 유무와 그 지식의 많고 적음에 상관없이 사회적으로 구성되는 산물이다(최병선, 2007). 이는 위협에 대한 부정적 인식이 단순히 객관적인 위협판단에 의해서가 아니라 사람들의 상호작용에 의해 만들어진 것이며, 이는 다시 사람들 간의 상호작용을 통해 제거될 수 있음을 의미하는 것이기도 하다(Beck, 1991; 1999). 과거에는 반핵시민단체들이 반대논리를 생산·유통시켰지만 당시 경주시의 상황은 다른 지역들로 하여금 반대여론이 지역 내부의 토론과정을 왜곡시킬 수 있다고 인식을 갖게 함으로써 오히려 공개적인 토론을 활성화시켰다.²⁵⁾ 토론과정을 거친다는 것은 허위정보의 유통을 막아서는 계기를 마련하게 된다. 사실을 주장하기 위해서는 그 주장을 뒷받침할 객관적인 근거가 필요하기 때문이다. 객관적

25) 당시 방사성폐기물처리장 입지에 관심을 기울였던 대다수의 지역에서는 공개적인 찬반토론을 진행하지 않는다면 불안과 같이 입지무산 이후에도 민·민 갈등이 나타날 수 있음을 강조하였다. 특히 찬반토론은 외부집단이 아닌 내부적인 토론으로 진행되어야함을 강조하였다.

인 근거가 없는 주장은 허위정보임이 드러날 가능성이 높고, 이 때문에 반대단체 내부에서도 갈등이 일어날 수도 있다.

실제로 경주지역에서는 반대단체들 간의 의견불일치가 일어나기 시작하였고,²⁶⁾ 토론이 강조되자 지역별로 참여지형의 변화가 일어나기 시작하였다. 이 같은 상황은 내분이 일어나기 시작하였다. 반대여론이 강력하게 일어나면서 반대지형이 우세하였던 것과는 달리 공개적인 토론이 강조된 이후부터는 찬성지형이 점점 힘을 얻어가기 시작하였다. 지역별로 반대시민단체의 대표단체인 환경운동연합 지역지부들이 지역정치가들을 비난하면서 반대세력을 규합하는데 힘을 기울였지만 그동안 유치를 거론하지 않았던 지역까지도 유치의견을 개선하기 시작하였다. 4월 4일 충남 청양군이 유치가능성을 타진하였고(경향신문, 2005.4.5_1면), 이 때문에 언론들은 유치운동이 “활화산처럼 일어나고 있다”고 강조하였다(세계일보, 2005.4.6_11면). 만일 찬성지형의 세력이 정체된 상태에서 반대지형의 세력이 강화된다면 과거와 같은 극심한 반대운동이 일어날 수 있었지만 당시의 상황은 과거와 분명 다른 것이었다.

그러나 경주시를 제외한 다른 지역의 지역정치가들은 공개적인 찬성의견을 내놓지는 않았다. 득표극대화를 추구하는 정치가들의 기회주의적 속성이 다른 지역에서는 여전히 나타나고 있는 상황이었다. 다른 지역에서는 반대단체의 입장변화가 없었던 터라 논의의 흐름이 어느 쪽으로 전개될지 예측할 수 없었기 때문일 것이다. 당시 대부분의 지역정치가들은 2006년 전국동시지방선거를 준비하고 있었고, 이들의 일차적인 목표가 재선임을 감안한다면²⁷⁾ 여론의 추이를 살피는 것은 당연한 이치였다.

지역정치가들이 적극적인 행보를 이어가지는 못하였지만 당시의 상황이 부정적인 것만은 아니었다. 경주시 이외의 지역에서도 지역시민사회를 주축으로 한

26) 일례로 4월 1일 경주지역에서 환경운동연합, 민주노총, 민주노동당, 신라문화동인회 등 반핵정서에 친숙한 단체들이 경주시의회의 유치찬성에 대응하기 위해 회의를 개최하였는데, 환경 및 노동단체들은 적극적인 반대를 주장하였지만 문화예술단체들은 입장을 유보하였다(포항MBC뉴스, 2005.4.1일자). 이는 찬반논쟁을 지켜본 이후에 자신들의 입장을 정리하겠다는 것으로 반대의 확고한 논리가 빈약함을 드러낸 것이었다.

27) 포항시의회의 경우 제4대 지방의회의원 30명 모두가 2006년 지방선거에 출마하였다. 28명은 시의원으로, 나머지 2명은 각각 자치단체장과 광역의원으로 출마하였다. 시의원 출마자 중 54%(15명)가 재선에 성공하였다.

찬성단체들이 ‘유치위원회’ 등을 조직하면서 찬성지형을 강화시켰고, 이전에는 없었던 홍보활동을 전개하기 시작하였기 때문이다. 이들은 경제적 혜택을 강조하면서 찬성운동에 동참해줄 것을 호소하였다(경향신문, 2005.6.20_9면). 반면 반핵시민단체들의 활동은 이전보다 위축되기 시작하였다. 과거 방사성폐기물처리장 반대에서 강력한 영향력을 발휘하였던 전국규모의 반핵시민단체들의 활동이 둔화되었고,²⁸⁾ 이는 지역의 반대활동을 둔화시키는데 일조하였다.²⁹⁾

다수의 지역에서 찬성여론이 반대여론을 앞서는 참여지형이 형성되자 지역정치가들은 이전보다 적극적인 방식으로 지역주민들의 여론을 수렴하기 시작하였다. 지역주민들에게 방사성폐기물처리장 유치의사를 직접 묻는 여론조사를 실시하고, 이를 바탕으로 자신들의 입장을 결정하겠다는 것이었다. 비록 자신들의 입장을 적극적으로 표명한 것은 아니었지만 과거처럼 여론의 추이를 소극적으로 지켜보지 않고, 직접 여론의 흐름을 파악하려는 입장을 내비친 것이었다. 반대여론이 약화되기는 하였지만 지역반핵시민단체들을 주축으로 반대활동을 벌이고 있었기 때문에 정치적 불확실성을 최소화할 수 있는 대안을 선택하였던 것이다.

지역별 여론조사결과는 찬성이 반대보다 앞선 것이었다. 군산시의 경우 68%, 경주시는 55%, 영덕군은 62.4%의 유권자가 유치를 찬성하였다. 유권자들의 객관적인 선호가 여론조사를 통해 드러나자 지방의회는 표결을 거쳐 방사성폐기물처리장 유치신청서를 정부당국에 제출할 수 있었다. 비록 절대다수의 지지는 아닐지라도 지역 유권자의 과반수이상인 유치에 찬성한 것이어서 향후 유치에 실패할 경우에도 정치적 위기에 봉착하지는 않을 것이라는 판단하였을 것이고, 지역경제 발전을 위한 별다른 원동력이 없었던 점을 감안한다면 어쩔 수 없는 선택이었을

28) 당시 환경운동연합 안○○ 간사에 따르면 “서로 핵폐기장을 차지하려고 경쟁할 것을 알고 있어 반대활동은 더 이상 의미가 없었다”고 언급하였다(인터뷰, 2007.4.6일). 과거 안면도에서 반핵활동을 주도하였던 최○○씨도 “한 곳에서 활동할 경우 우리가 내려가면 지역단체들과 반대운동을 전개할 수 있고, 이 경우 거의 우리의 승리가 확실하다. 그러나 당시에는 다수 지역에서 유치를 희망하고 있었기 때문에 우리가 개입하는 것은 거의 불가능했다”고 회고하였다(인터뷰, 2006.12월).

29) 전국규모의 반핵시민단체와 지역반핵시민단체의 연대가 불가능해지자 전국규모의 반핵시민단체들은 위협정보를 생산·유통하는 것만으로 상황을 역전시킬 수 없다고 판단하였다. 이 때문에 새로운 반대운동방식을 모색하였는데, 그것은 기자회견을 열어 주민투표 철회를 주장하는 것이었다. 이는 과거에 비해 매우 소극적인 반대활동으로 반대지형을 강화시키기에 역부족이었다.

지도 모른다. 이로써 경주시, 포항시, 영덕군, 군산시가 경쟁구도를 형성하게 되었다.

포항시의회의 경우 여론조사결과가 나오지 않았음에도 표결을 하였고, 그 결과는 찬성이 우세한 것이었다. 유치신청서 제출이라는 마감시한(8월 31일까지)이 설정된 상황에서 더 이상 표결을 미룰 수 없었기 때문이다. 또한 포항시의 경우 유치가능성이 제기됐던 초기에는 19명의 의원들이 반대의사를 명확히 하였으나 유치동의안 표결당시에는 반대가 12명으로 줄어들었다. 이는 토론과정이 장기간 이어지고, 지역 내에서의 참여지형이 변화되면서 입장을 바꾼 것이라고 할 수 있다. 한편 유치움직임이 일어났던 장흥군, 울주군, 청양군 등은 찬성여론이 활발하였음에도 불구하고, 표결에 이르지 못하였고, 울진군의 경우 의회에서 표결을 실시하였으나 유치동의안 부결로 무산되고 말았다(한국일보, 2005.8.31일자). 이들 지역은 과거에 반대운동을 경험하였거나 적극적인 유치찬성움직임을 결집시키지 못하여 유치경쟁에 합류하지 못하였다.

3. 반대지형의 위축에 따른 찬성지형의 급격한 확대, 그리고 과잉경쟁

반대여론이 약화된 상태에서 찬성여론이 증가가 만들어낸 경쟁구도의 형성은 이전과는 전혀 다른 새로운 국면을 만들어내기 시작하였다. 지역별로 찬성여론을 가시화시키기 위해 찬성여론을 적극적으로 결집하려 노력했기 때문이다. 유치신청서를 제출할 때는 여론조사 결과에서 50% 이상의 유권자가 찬성하면 됐지만, 경쟁구도가 형성된 이후에는 주민투표율과 찬성률을 동시에 끌어올려야 했기 때문이다.³⁰⁾ 주민투표에 의한 경쟁방식은 다수득표자 원칙에 따라 찬성률이 가장 높은 지역 이외의 모든 지역을 자연스럽게 패자로 만드는 방식이었다. 이 때문에 지역의 일부 찬성단체들을 중심으로 한 유치운동에는 한계를 보일 수밖에 없었다. 이 같은 상황의 변화는 내부적 역량을 총동원하여 경쟁에서 이기는 목표를 설정하게 만들고, 이는 참여지형의 급격한 변화를 가져왔다.

30) 당시 정부당국의 입지선정절차에 따르면 2개 이상 지역이 경쟁한 상태에서 주민들의 의사를 묻는 주민투표로 부지를 선정하는 것이었다. 또한 주민투표를 실시할 경우 유권자의 1/3 이상이 투표에 참여해야하고, 투표자의 과반수 이상이 찬성할 때만 유효한 것이었다.

경쟁구도 이전의 찬성여론과 반대여론 모두는 상대방을 차단하는 행위를 하지는 않았다. 과거의 입지선정과정에서는 반대단체들이 찬성여론을 차단하면서 자신들의 세력을 강화시켰지만, 경쟁구도 형성 이전에 찬성단체들은 상대방을 차단하지는 않았다. 그러나 경쟁구도 형성 이후부터는 상황은 달라지기 시작하였다. 찬성단체들이 반대여론의 확산을 막으면서 찬성여론을 확산시키는 새로운 전략적 행동을 보이기 시작하였다. 이러한 전략적 행동은 제2의 불안사태를 만들지 말아야 한다는 소극적 언어전략과 반대단체의 집회를 막아서는 적극적 행동전략을 구분된다. 특히 적극적 행동전략은 반대단체를 크게 위축시켜 참여지형의 대대적인 변화를 꾀하는 것이었다. 실제로 10월 9일을 기준으로 11월 1일까지(공식적인 홍보활동기간) 영덕지역의 찬성단체들은 모두 23곳에 집회신고를 냈고, 포항지역은 19곳, 경주지역은 16곳 등 지속적으로 집회신고서를 관할 경찰서에 제출하였다.³¹⁾

반대활동이 차단된 상태에서의 참여지형은 과거 찬성활동이 차단된 상태에서의 참여지형과 유사한 특징을 갖고 있었다. 실제로 안면도, 굴업도, 위도 등지에서 찬성단체들의 활동은 상당히 위축되어 찬성여론이 전혀 없었던 것으로 비쳐지기도 하였다. 당시의 상황도 마찬가지였다. 반대단체들이 삼보일배, 천막농성, 기획회견 등의 활동을 적극적으로 벌이면서 반대여론의 결집을 시도하였지만 찬성단체들의 활동이 상대적으로 크게 부각되면서 반대활동이 부각되지 못하였다. 지역 정치가들도 적극적인 찬성운동을 펼치기 시작하였다. 이전보다 정치적인 압력에서 자유로울 수 있었던 이유도 있었지만 새로운 정치적 압력으로부터 자유로워야 할 이유도 있었다. 지역주민 전체가 아닌 일부 주민들의 유치여론을 지방의회가 동의한 것이었고, 자치단체장이 이를 받아들여 정부당국에 유치신청서를 제출한 것이었다. 이 때문에 유치실패는 지역정치가들에게 곧 정치적 곤경이나 다름없는 것이었다. 만일 실패할 경우 반대활동을 주도하였던 단체들로부터 비난을 면키 어렵고, 차기선거에서는 정치적 무능으로 낙마할 가능성도 있었다.³²⁾

31) 지역별 경찰관계자들은 “실제로 찬성단체들이 집회를 신고한 거의 모든 지역에서 집회를 실시하지 않았다. 이는 반대단체의 집회를 막는 선점효과를 노리고 무더기 신고를 낸 것”이라고 언급하였다(인터뷰, 2007.8월).

32) 실제로 유치경쟁에서 패배한 지역에서는 지역정치가들의 무능을 비판하는 양상이 벌어졌다. 이와 관련된 내용은 연합뉴스, 2006.2.10일자; 쿠키뉴스, 2005.12.10일자; 문화일보, 2005.11.17일

새로운 정치적 근경은 정책수용성 증진에 긍정적인 영향으로 작용하였다. 지역 정치가들은 지방자치단체와 지역시민사회단체로 하여금 적극적인 찬성운동에 참여할 것을 독려했기 때문이다. 이러한 독려는 찬성운동의 다변화를 연결되었다. 단순히 유치의 당위성을 주장하는 소극적인 운동방식이 아닌 맨투맨식 집중 홍보 전략을 채택하는 등 적극적인 전략으로 발전하였다. 경쟁상대의 전략을 탐색하고, 이를 자신들의 찬성전략으로 가져오는 첩보전이 벌어지기도 하였다. 승리를 위해서는 상대방을 알아야 하는 것이었다.³³⁾ 찬성입장을 견지하는 참여지형이 지역별로 증가하고 있는 상태에서 또 다른 찬성지형이 만들어졌다. 당시의 상황이 경상북도와 전라북도 두 광역자치단체의 경쟁으로 압축되면서 이들이 지방자치단체에 대규모 경제적 인센티브를 약속하였고, 찬성여론 확산을 위해 인력지원도 아끼지 않았기 때문이다.

이로써 광역자치단체, 지방자치단체, 지역시민사회단체 등 각 지역에서는 강력한 찬성지형이 형성되기 시작하였다. 그러나 여전히 주민투표율과 찬성률을 채울 수 있을지는 미지수였다. 찬성운동이 강력하게 일어난다고 해서, 유권자들이 투표에 참여할지는 파악할 수 없었기 때문이다. 이러한 불확실성을 극복하기 위해 4개 지역에서 세운 전략은³⁴⁾ 유치찬성 기자회견 릴레이였다. 지역사회의 모든 시민사회단체들이 찬성여론을 형성할 경우 그 단체에 가입한 주민들이 투표에 참여하고, 찬성할 가능성은 높기 때문이다. 지역에서 찬성여론이 일고 있는 것과 주민들의 선택이 동일할리 없는 상황에서 이 같은 전략은 찬성지형을 확고하게 구축하는 방안이었다. 한 지역에서 찬성릴레이가 이어지면 다른 지역에서도 찬성릴레이가 이어졌고, 이러한 상태가 지속됨으로써 찬성여론만이 일방적으로 확대되는

자; 세계일보, 2005.11.8일자; 내일신문, 2005.11.7일자 등을 참고하기 바란다. 또한 당시 70세의 고령으로 재출마를 고민하고 있었던 경주시장도 유치경쟁이 본격화된 상황에서 “지역최대 현안인 방폐장 경주유치 확정으로 다져진 자신감을 바탕으로 재선에 도전하겠다”면서 적극적인 재출마를 밝혔다(영덕신문, 2005.11.18일자).

33) 영덕군의 한 관계자는 “승리를 위해서는 상대방을 알아야 하는 것 아니냐”고 반문하였고(매일신문, 2005.9.13일자), 경주시의 한 관계자는 “경쟁지역의 정보를 파악하고, 유치에 효과적이라고 판단할 경우 이를 사용하였다. 우리만 그런 것이 아니었다”가로 회고하였다(인터뷰, 2007.8.27).

34) 어느 지역에서 먼저 유치찬성릴레이를 실시하였는지 명확하게 알 수 없다. 왜냐하면 모든 지역에서 동시에 동일한 홍보 전략이 사용되었기 때문이다. 각 지역에서 첩보활동을 벌였기 때문에 한 지역에서의 전략은 곧바로 다른 지역으로 이어질 수 있었다.

긍정적인 되먹임 고리가 형성되고 있었다.

찬성릴레이에 동참한 단체들이 객관적인 정보를 통해 합리적으로 판단하였다고 볼 수도 없다. 과거에 반대활동에 무조건적으로 참여하였던 논리가 당시에도 그대로 적용되었다고 보는 것이 더욱 온당한 설명일지도 모르기 때문이다. 원자력 혹은 방사성폐기물처리장이 만들어내는 잠재적 위험이 어느 정도인지 경험해 본 사람이 별로 없을 뿐만 아니라 과학적 지식을 이해하기 위해서는 다양한 전문 용어들의 사전에 알고 있어야 한다. 그러나 지식수준이 꽤 높은 사람들조차도 그 위험을 정확히 이해하지는 못한다. 결국 당시의 참여지형이 찬성여론 중심으로 구성되었던 것은 객관적인 상황판단과 그에 따른 선택적 행동이 아닌 분위기의 힘에 의해 만들어진 것이라고 보는 것이 온당할지도 모른다.

이 같은 분위기의 힘은 이후에도 계속되었다. 9월초 전라북도가 여론조사전문기관인 갤럽에 의뢰해 각 지역의 유치활동 중간결과를 평가한 이후 찬성지형이 더욱 강화되었기 때문이다. 당시의 여론조사에서는 경주시가 66.2%의 찬성률을 보이고 있어 군산시보다 5% 포인트 앞서고 있음이 언론에 보도되면서 위기론이 나오기 시작하였고, 이것이 찬성여론의 급격한 배증을 만들어냈다. 당시 군산시는 ‘경주들러리론’을 제기하면서 주민들에게 찬성여론을 결집해줄 것을 호소하기 시작하였다(경향신문, 2005.10.12_10면). 이에 경북지역의 한 의원은“태권도공원을 전북지역에 빼앗기고, 방사성폐기물처리장 마저 빼앗길 수 없다”고 반응하였다(내일신문, 2005.10.10_15면). 이는 심리적인 불안감을 만들어내 경쟁에서 우위에 서고자 했던 당시의 상황을 쉽게 알 수 있는 것이었다.

경쟁의 불안이 만들어지면서 찬성여론은 급격하게 확산되기 시작하였다. 그동안 찬성릴레이에 동참하지 않았던 지역시민사회단체들은 유치지지성명을 발표하였다. 이들 단체들 중에는 지역에 실제로 거주하지 않는 향우회 단체들까지 포함되면서 찬성지형은 자치단체의 경계를 넘어 전국적으로 확산되는 양상을 보였다.³⁵⁾ 또한 지역별로 아직 입장을 정하지 않은 주민들의 투표독려와 찬성률 제고를 위해 대규모 유치찬성 쫓기대회를 개최하였다. 과거 반대지형이 유치반대를 결의하기 위해 추진하였던 방법이 총동원되었고, 지역주민들도 여기에 적극적으

35) 포항지역에서는 10월 17일 강원향우회, 충북향우회, 전북향우회, 호남향우회, 경북연합향우회 등이 유치에 찬성하였다(포항MBC뉴스, 2005.10.17일자).

로 찬성하였던 것이다. 이처럼 심리적 불안감은 객관적인 사실을 판단하기보다는 분위기를 고조시키는 역할을 수행하면서 찬성여론을 확산시켰다. 찬성지형이 반대지형을 압도하는 상황에서 치러진 주민투표 결과는 4개 지역 모두에서 법정투표율을 채웠고, 찬성률도 50%를 넘어 거의 90%에 육박하는 수준이었다. 아래의 <표 1>은 11월 5일 실시된 중·저준위방사성폐기물처리장 주민투표결과를 나타낸 것으로, 경주시가 1위를 차지하였다.

<표 1> 중·저준위방사성폐기물처리장 주민투표결과

구 분	경주시	군산시	영덕군 ³⁶⁾	포항시
총선거인수	208,607	196,980	37,536	374,697
투표인수	147,636	138,192	30,107	178,586
투 표 율	70.8%	70.2%	80.2%	47.7%
찬 성 률	89.5%	84.4%	79.3%	67.5%

IV. 결론 및 정책적 함축

2005년 방사성폐기물처리장 입지선정은 과거의 입지선정과 비교해볼 때 예상외로 쉬운 귀결을 만들어냈다고 볼 수 있다. 정부당국이 의도한 주민투표가 무사히 치러졌고, 투표결과도 매우 높은 찬성률을 기록하였기 때문이다. 그러나 이러한 성공이 어떠한 과정을 거쳐 만들어진 것인지를 살펴보지 않는다면 단순히 중·저준위특별법이라는 제도적 요인이 지역주민들로 하여금 위험시설을 수용하도록 만들었다는 결론에 도달하기 쉽다. 과거의 실패를 논의하는 구조와 정부당국의 정책오차수정이 그러했다. 지역주민들의 극심한 반대가 어떠한 과정을 거쳐

36) 당시 반핵시민단체 관계자는 경쟁으로 인해 부지선정이 확정될 수 있음을 미리 알고 있었고 언급하면서 보이콧은 하지 않고, 영덕군에서 반대운동을 적극적으로 전개하였다고 언급하였다. 그러나 과거 방사성폐기물처리장 반대활동 경험이 있었던 지역임에도 불구하고, 투표율과 찬성률은 모두 높게 나타났다. 결국 한번 형성된 분위기를 다시 반전시킨다는 것이 얼마나 어려운 일인지 알 수 있는 대목이다.

형성되는지를 살피지 않고, 주민들이 표면적으로 반발하는 원인을 제거하는 방식의 분석과 이를 바탕으로 한 정책오차수정이 주를 이루었다. 인과구조를 고려하기보다는 인과관계 중심의 정책수정은 정부당국으로 하여금 손쉽게 수정할 수 있는 인위적 조건만을 투입하도록 유도하였다.

그러나 주민반발의 인과구조를 파악하지 않은 상태에서 정책수용성을 향상시킬 것으로 판단되는 조건만을 고려할 경우 실험적인 정책대안을 채택함으로써 반복적인 실패의 가능성도 높아진다(김영평, 1991:11). 정책당국이 정책수용성을 확보하기 위해 마련한 정책대안은 정부와 지역주민들과의 관계에 한정하지 말아야 할 것이다. 당시의 정치적 상황, 경제적 상황, 사회적 이슈, 지역주민들에게 영향을 미치는 주체들의 활동 등 다양한 조건들(인위적으로 통제하기 곤란한 조건들)이 복잡한 구조를 만들어내기 때문이다. 이 논문에서 강조하고 있는 참여지형의 문제도 정부당국이 직접적으로 통제하기 어려운 상황적 조건 중의 하나일 것이다. 문제는 직접적으로 통제하기 힘들다고 하여 그 조건을 무시하지 말아야 한다는 것이다. 가능한 우호적인 조건이 형성될 수 있는 제도적 장치를 만들어서 활용하는 미학적인 예지를 발휘해야 할 것이다.

2005년 중·저준위방사성폐기물처리장 입지선정과정을 분석해본 결과 기존에 강조되어온 논의들과 더불어 참여지형이 지역주민들의 정책수용성에 막대한 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 강력한 반대지형을 형성하던 지역의 반핵시민단체의 입장변화는 지역정치가들의 공개적인 입장표명을 가능케 하였다. 한 지역에서의 참여지형 변화는 다른 지역정치가들로 하여금 간접적으로나마 정치적 부담감을 줄여줌으로써 찬반논의의 확장을 가능케 하였는데, 이는 과거처럼 반대 여론만이 급격하게 확산되는 조건이 만들어지지 않았기 때문이다. 찬반논의가 지속되자 지방의회는 주민의 의견수렴을 강조하였고, 여론조사결과 다수의 지역에서 방사성폐기물처리장 유치를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 경주, 군산, 포항, 영덕군의회에서는 지역주민들의 의견을 받아들여 유치신청서를 제출하였고, 이에 따라 경쟁구도가 형성되었다.

경쟁구도 형성 이후부터는 과거 반대활동과 마찬가지로의 양상이 나타났다. 과거의 입지선정과정이 반대활동이 강력한 상태에서 찬성활동이 무력화되었다면, 당시에는 찬성활동이 강력하게 나타나면서 반대활동은 거의 힘을 발휘하지 못하였

위에서 볼 때 지역주민 및 지역시민사회단체, 그리고 지역정치가들은 시기별로 행동선택에 다소 차이가 있다. 이는 당시의 입지선정방식과 절차적인 민주성, 그리고 경제적 인센티브의 크기와 제공방식에 따라 다소간의 차이가 있는 것이다. 그러나 그 결과는 모두 실패로 귀결되었다. 이 때문에 기존에 논의되고 있는 변수들을 중심으로 한 정책수용성의 설명에 일단의 한계가 있음을 알 수 있다. 그러나 반핵시민단체의 활동과 입지선정결과는 어느 정도 관계가 있는 것처럼 보인다. 제1차부터 제6차 입지선정까지 반핵시민단체가 적극적으로 활동하였을 당시 입지선정결과는 대실패였다. 반면 제7차 입지선정에서 소극적(혹은 활동포기)으로 활동하였을 당시의 결과는 대성공으로 귀결되었다.

이러한 결론이 반핵시민단체의 활동이 정책수용성에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 주장은 아니다. 반핵시민단체의 활동여부가 정책대상 집단인 지역주민들의 위협과 경제적 보상, 정부신뢰 등에 대한 부정적 인지를 강화시킬 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다는 의미이다. 다시 말해 하나의 변수로서 취급하기보다는 상황적 조건으로 이해하고, 이들의 영향을 고려해볼 필요가 있음을 주장한 것이다. 또한 이러한 주장은 지역주민들 개개인의 합리적인 선택이 정책수용성으로 이어지는 것이 아니라 상황적 조건에 따라 지역 내의 사회적 역학이 변화하고, 이것이 정책수용성을 결정할 수 있음을 의미하는 것이다.

이 연구는 정부당국이 선형적인 인과관계만을 고려하여 정책오차수정을 실시할 경우 실패의 인과구조를 파악하지 못하여 지속적인 정책실패를 경험할 수도 있음을 강조한 것이었다. 물론 정책의 성패를 좌우하는 인과관계를 적극적으로 고려해야하겠지만 너무 선형적인 사고만을 반복할 경우 정책의 성공조건을 탐색하는데 한계를 보일 수밖에 없다. 선형적인 사고를 경계하는 것만으로도 더욱 적극적인 정책오차수정이 가능하며, 이것은 정책실행의 성공가능성을 높일 수 있는 것이다. 국책사례의 입지와 관련해서 지방자치단체가 얻을 수 있는 교훈으로는 너무 단기간 내에 찬반논의가 형성되는 것을 경계함으로써 지역주민들 스스로가 시설입지의 진정한 선호를 표출할 수 있도록 유도하고, 이를 통해 유치여부를 결정해야 한다는 점이다. 특정집단의 영향력이 찬성 혹은 반대여론을 결집한 이후 지역사회의 갈등이 심화되었던 안면도, 굴업도, 부안사태가 지방자치단체에게 주는 교훈을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

한편 우리나라 시민사회단체들도 무조건적인 반대가 아닌 과학적이고, 객관적인 근거에 의한 공개적인 토론을 지향해야 할 것이다. 과거처럼 단지 반대를 위한 반대만을 고집할 경우 얼마나 부정적인 결과를 만들어낼 수 있는가를 숙고해야 할 것으로 보인다. 과학적 검증을 거치지 않고, 만들어낸 부정적인 정보가 적극적으로 유통될 경우 지역주민들의 정부에 대한 불신이 커져가고, 이것이 다른 국책사업에도 부정적인 결과를 초래할 수 있음을 인식하고, 책임 있는 자세를 취해야 할 것이다. 지역주민들도 찬반활동에 무조건적으로 동참하기보다는 무엇이 자신들을 위해 올바른 선택인지 객관적으로 파악해볼 필요가 있을 것이다.

이 논문은 비교론적 시각에서 접근하는 것이 더욱 바람직하였을지도 모른다. 과거의 입지선정과정과 2005년 당시를 비교함으로써 조건의 차이를 명확히 하고, 이를 바탕으로 분석하는 것이 더욱 설득력을 발휘하였을 것이다. 또한 참여지형의 개념을 더욱 구체화할 필요가 있었다. 앞으로도 대규모 주민반발이 있거나 대규모 찬성운동이 일어나는 정책사례를 참여지형의 시각에서 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 권순복(2006) “방폐장 관련 주민투표 성공사례분석”. 《지방행정》. 제55권 632호.
- 김경동·홍두승(1994) 《원자력과 지역사회》. 서울: 서울대학교출판부.
- 김도희(2004) “NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석”. 《한국정책학회보》. 13(1): 157-188.
- 김병섭(1984) “정책의 수용성 제고를 위한 행정의 신뢰성 확보”. 《현대사상연구》. 1: 61-88.
- 김병훈(2002) “핵폐기물처리장 입지선정에 따른 주민반발의 극복방안”. 《사회과학논총》. 제18집.
- 김서용·조성은·김선희(2006) “위험과 편익 사이에서: 방폐장 수용성의 결정요인에 대한 분석”. 《한국행정연구》. 15(3): 297-330.
- 김선혁(2005) “시민사회론과 행정학 : 행정학적 시민사회론의 모색”. 《한국행정학회보》. 37(4): 39-56.
- 김세범(1996) “준거집단이 미치는 정보 제공적 영향과 규범적 영향, 그리고 비교영향의

- 상대적 효과에 관한 연구”. 《경상대 논문집》. 35(1): 3-15.
- 김영평(1991) 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교출판부.
- _____ (2007) “원자력에 대한 대국민 이해증진방안”. 《제9회 월례열린포럼 자료집》.
한국과학기술단체총연합회 정책연구소 (2007년 3월 29일)
- 김영평·최병선·소영진·정익재(1995) “한국인의 위험인지와 정책적 함의”. 《한국행정학
보》. 29(3): 935-954.
- 김용철(1998) “납비와 핏피현상의 정치적 갈등구조”. 《한국정치학회보》. 32(1): 87-109.
- 남궁근(1998) 《행정조사방법론》. (제2판) 서울: 법문사.
- 노진철(2004) “위험시설입지 정책결정과 위험갈등: 불안 방사성폐기물처분장 입지선정
을 중심으로”. 《ECO》. 6: 188-219.
- 윤순진(2006) “환경정의 관점에서 본 중·저준위방사성폐기물처분장 입지선정과정”. 《
ECO》. 10(1): 7-42.
- 이나경·이영애(2005) “방폐장 입지에 관한 의사결정에 영향을 미치는 변수”. 《한국심리
학회지》. 17(4): 461-475.
- 이영철(2004) 《방사성폐기물 처분장 입지선정정책에 관한 연구》. 서울시립대학교도시
과학대학원 석사학위논문.
- 이지한(2004) 《정책실패의 요인과 대응에 관한 연구: 방사성폐기물처분장 건설 사업 정
책을 중심으로》. 서울대학교행정대학원 석사학위논문.
- 정정길(2002) “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으
로”. 《한국행정학보》. 36(1): 1-19.
- 정주용(2008) “정책수용성 급변의 카타스트로프적 설명”. 《한국정책학회보》. 17(2):
181-206.
- _____ (2008) 《정책수용성의 급반전현상에 관한연구: 방사성폐기물처리장 입지정책을
중심으로》. 고려대학교대학원 박사학위논문.
- 정주용·길종백(2007) “주민공모제를 활용한 비선호시설 입지에 관한 연구: 제천시 자원
관리센터 입지선정사례를 중심으로”. 《한국정책학회보》. 16(2): 255-279.
- 조성경(2005) 《핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defended Only My Area) 위에 오른 위험》.
삼성경제연구소: SERI 에세이 021.
- 최병선(2007) “원자력정책과 논의구조에 관한 연구: 미래 원자력을 위한 새로운 담론의
형성을 중심으로”. 《원자력문화재단 원자력발전 30년 심포지엄 발표자료》
- 최종원(2003) “시차이론과 행정개혁”. 《한국행정학보》. 37(2): 289-305.

- 홍두승(1992) “원자력에 대한 사회과학적 이해” 김경동·홍두승(편). 《원자력과 지역이해: 사회과학적 접근》. 서울: 서울대학교출판부.
- 한국원자력안전기술원(2006). *WACID (Waste Comprehensive Information Database)*. (SNF-W4-T1-D2-TC-200604).
- Angerson, James E. (1984). *Public Policy-Making*, (3rd edition) New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Baumgartner, Fran R and Jones, Bryan D. (2002). *Policy Dynamics*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Beck, Ulrich (1991). *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society*, Amherst, NY: Prometheus Books.
- Boller, D. and Claybrook (1986). *Freedom From Harm*, New York: Public Citizen/Democracy Project.
- Brody, J. G. and Fleishman, J. K. (1993). Sources of Public Concern about Nuclear Waste Disposal in Texas Agricultural Communities, In R. E. Dunlap, M. E. Kraft and E. A. Rosa. eds., *Public Reaction to Nuclear Waste*, Durham: Duke University Press.
- Cordano, M., Irene Hanson Frieze, and Kimberly M. Ellis (2004). Entangled Affiliations and Attitudes: An Analysis of the Influences on Environmental Policy Stakeholders' Behavioral Intentions, *Journal of business Ethics*, 49.
- Douglas, M. and Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture*, Berkely: University of California Press.
- Dunlap, R. E., Rosa, E. A., Baxter, R. K. and Mitchell, R. C. (1993). Local Attitudes toward Siting a High-level Nuclear Waste Repository at Hanford, Washington. In Dunlap, R. E., Kraft, M. E., and Rosa, E. A. eds., *Public Reactions to Nuclear Waste*, Durham: Duke Univ. Press.
- Easterling, Douglas (1992). Fair Rules for Siting a High-Level Nuclear Waste Repository, *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(3): 442-475.
- Emery, F. E. and Trist, E. L. (1965). The Causal Texture of Organizational Environment, *Human Relations*, Feb.: 21-31.
- Flynn, J., Burns, W., Mertz, C. K., and Slovic, P. (1992). Trust as a Determinant of Opposition to a High-Level Radioactive Waste Repository : Analysis of Structural Model, *Risk Analysis*, 12(3): 417-429.

- Fraser, Campbell and Anna Zarkada-Fraser (2003). Investigating the effectiveness of managers through an analysis of stakeholder perceptions, *Journal of Management Development*, Vol. 22 No. 9.
- Freeman, R. E (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, MA
- Friedman, A.I. and Miles, S. (2002), Developing stakeholder theory, *Journal of Management Studies*, Vol. 39 No. 1.
- Gerrard, Michael (1994). *Whose Backyard, Whose Risk?*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gervers, John H. (1987). The NIMBY's Syndrome: Is it Inevitable?, *Environment*, 29(8): 18-39.
- Gladwell, M. (2002). *The Tipping Point : How Little Things Can Make a Big Difference*, Little, Brown and Company (Paperback edition).
- Gurabardhi, Zamira., Gutteling, Jan M., and Kutttschreuter, M. (2005). An Empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988-2000, *Journal of Risk Research*, 8(6).
- Haberberg, A. and Rieple, A. (2001). *The Strategic Management of Organizations*, Prentice-Hall, Harlow.
- Jenkins-Smith, H. and Kunreuther, H. (2001). Mitigation and Benefits Measures as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities : Determinants of Effectiveness and Appropriateness, *Risk Analysis*, 21(2): 371-382.
- Kiel, L. Douglas. (1989). Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration, *Public Administration Review*, 49(6): 544-551.
- Kunreuther, Howard and Easterling, Douglas (1996). The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities, *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4): 601-622.
- Leach, C. W. and Vliek, M. L. W. (2008). Group Membership as a Frame of Reference for Interpersonal Comparison, *Social Psychology and Personality Compass*, 2.
- MacKuen, Michael and Brown, Courtney (1987). Political Context and Attitude Change, *The American Political Science Review*, 81(2): 471-490.
- Mazmanian, Daniel and Morrel, David (1997). The NIMBY's Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse. In Norman J. Vig and Michael E. Kraft. ed., *Environmental Policy in the 1990's*, Washington D. C.: C. Q Press.
- Moschis, George P. (1976). Social Comparisons and Informal Group Influence, *Journal of Marketing Research*, 13: 237-244.

- Nunnally, Jum C. and Bobren, Howard M. (1959). Attitude Change with False Information, *The Public Opinion Quarterly*, 23(2): 260-266.
- Prigogine, Ilya and Stengers, Isabelle (1984). *Order Out of Chaos*, New York: Bantam Books.
- Rabe, Barry G. (1994). *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, The Brookings Institution.
- Simmons, John. A and Ian Lovegrove (2005). Bridging the conceptual divide: lessons from stakeholder analysis, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 18 No. 5.
- Sjoberg, L. (2004). Local Acceptance of High-level Nuclear Waste Repository, *Risk Analysis*, 24(3): 737-749.
- Warren, Donald I. (1970). *Dissonance, Attitude Change, and Group Structure: A Preliminary Analysis*, *The Pacific Sociological Review*, 13(3): 187-199.
- Young, O. R. (1979). *Compliance and Public Authority*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.