

비선호시설 건설정책에서의 딜레마 형성과 해소에 관한 연구: 원자력발전소 건설정책을 중심으로

김근식*

비선호시설은 대표적인 갈등유발시설이라고 할 수 있다. 비선호시설에 대한 기존의 연구들은 주로 갈등이론적 측면에서 갈등유발요인이나 갈등해소방안에 치중하여 논의를 전개하고 있다. 본 연구에서는 비선호시설 논의에서 기본적으로 가정하고 있는 갈등이라는 개념 대신 딜레마 개념을 통해 비선호시설 갈등의 형성과 그 해소방안에 관하여 논의하였다. 비선호시설의 딜레마는 사회적 맥락과 더불어 대안의 상징성이나 대안의 성격, 행위자의 응집력에 의해 형성되기도 하지만 해소되기도 한다. 또한, 딜레마에 대한 정책결정자의 대응은 비선호시설 딜레마에 있어 중요하다. 정책결정자의 단기적·장기적 대응에 따라 딜레마가 더 심화되거나 해소되기도 한다. 그러나 단기적 대응보다는 장기적으로 절차적 합리성을 확보할 수 있는 제도를 형성하고 변화시키는 것이 딜레마를 예방하고 관리하는데 있어 더 중요하다고 할 수 있다.

주제어: 딜레마, 비선호시설, 정책결정자의 대응, 원자력발전소

I. 서론

1. 연구질문

신규원전의 건설은 국가산업발전을 위한 안정적인 전력생산 및 공급이라는 차

* 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였고, 관심분야는 위험관리, 정책갈등, 정부규제 등이다(gomsiki@lycos.co.kr).

원에서 매우 중요한 국책사업이라고 할 수 있다. 게다가 에너지 자원빈국인 우리나라는 지난 1970년대 석유과동 이후 탈석유 및 전원다원화 정책에 따라 원자력 개발을 지속적으로 추진하여 왔다. 1978년 고리1호기의 상업운전을 시작으로, 현재 영광, 울진, 월성, 고리의 네 개 지역에 총 20기의 원자력발전소가 운용되고 있다. 이로써 우리나라는 세계 6위의 원자력 발전국가로 성장하였다. 2005년 원자력 발전백서에 따르면 2004년 원자력발전소의 총발전량은 130.7GWh로 전체 발전량에서 차지하는 비중이 38.2%로 발전원 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

정부에서는 안전성 확보와 국민신뢰도 제고를 바탕으로 2015년까지 10기의 원전을 추가로 건설하여 설비용량기준, 원전비중을 34%로 확대할 계획이다. 정부는 경제성장으로 인한 전력수요의 지속적 증가로 2015년에는 지금의 1.5배 정도가 될 것으로 예상하고 있어 지속적인 원자력발전소의 추가건설을 계획하고 있다. 또한 지구온난화의 방지를 위해 1997년 체결된 교토의정서에 의한 기후변화협약이 공식적으로 발효됨으로써, 기후변화협약 가입국으로서 우리나라 역시 지구온난화의 주범인 CO₂를 줄이기 위해 화석에너지 의존도를 줄여야 하는 입장에 놓여 있다. 따라서 이러한 부담을 줄이면서도 차질 없는 전력수요의 확보를 위한 대책으로 가장 현실적인 것이 원자력이라고 할 수 있다(원자력발전백서, 2005).

최근 이슈가 되고 있는 정부의 신규원전건설 사례로는 신고리 1, 2호기가 2005년 전원개발사업 실시계획이 승인되어 공사가 진행되고 있고, 신월성, 1,2호기는 전원개발사업 실시계획 승인 대기 중이며, 신고리 3,4호기가 주계약(종합설계용역 및 주기기 공급계약주계약)을 위한 기술협상을 완료하고 최종 계약협상 중에 있으며, 신울진 1, 2호기 역시 2005년 5월 26일 건설기본계획을 확정하고 건설 준비에 착수한 상태이다.

그러나 원자력발전소는 대표적인 비선호시설이라고 할 수 있다. 비선호시설의 가장 큰 특징은 이 시설들이 공공재의 성격을 띠고 있어 부정적 외부효과를 유발 시킴으로써, 이 시설들을 통해 얻을 수 있는 비용과 편익이 비대칭적이기 때문에, 이 시설들이 설치되고자 하는 지역주민들의 반대가 크다는 것이다. 이러한 주민들의 반대는 신규원전의 건설과정에서 가장 대표적으로 나타난다고 할 수 있다.

정부의 신규원전 건설정책은 환경단체를 비롯하여 해당 지역 주민들의 반대에 부딪쳐 건설계획이 계속 지연되어 왔다. 신규원전의 건설과정을 살펴볼 때, 환경

단체 및 해당 지역 주민들의 반핵·반원전 운동은 지속적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 신규원전과 방사능폐기물 처분장과 같은 원전관련시설의 건설과 관련된 반대운동은 1980년대 후반부터 시작되었다. 그동안 반대운동을 통해 1990년에는 속칭 ‘안면도 사태’를 비롯하여 최근의 ‘부안사태’ 등과 같은 대규모 유혈 시위에 의해 방사능폐기물처분장의 건설이 백지화되어 19년간 방폐장 건설 정책은 표류하였다. 신규원전과 관련한 반원전운동은 1985년의 피해보상운동을 시작으로, 1996년 영광 5,6호기의 건축취소 사건 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이처럼 1990년대에는 중앙정부와 주민들 간의 극심한 대립상황(딜레마 상황)이 나타나게 된다. 중앙정부와 주민들의 대립으로 인해 신규원전건설은 평균적으로 3~5년간 표류하였기 때문이다. 결국 중앙정부와 주민들 간의 극심한 대립으로 인한 딜레마 상황으로 인해 신규원전건설은 진행되지도 못하고 취소되지도 못하는 상황을 겪게 되었던 것이다. 그러나 2000년 이후의 신규원전 건설과정에서는 이와 같은 극심한 대립상황은 나타나지 않고 있다. 물론 지속적으로 중앙정부와 주민들의 대립상황이 신고리 및 신월성 신규원전 건설 사례에서 나타나고 있지만, 1990년대와 같은 극렬한 주민들의 시위나 지방정부의 중앙정부의 정책결정에 대한 반발(혹은 불순응)은 나타나고 있지 않다. 이러한 상황을 딜레마적 관점에서 보면 딜레마가 해소된 상황이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 왜 동일한 정책에 대한 주민들의 반대(대응) 수준이 낮아진 것일까?, 신규원전을 둘러싼 딜레마 상황은 어떠한 요인에 의해 형성되고 해소되었던 것인가? 라는 질문을 제기할 수 있다. 본 연구에서는 대표적인 비선호시설인 신규원전 건설정책과정에서 정부와 주민 간의 딜레마 상황이 형성되고 해소된 원인에 대하여 딜레마 이론적 입장에서 분석해 보고, 정책적 함의를 도출해 보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 연구방법

1. 딜레마 이론

딜레마 이론에 대한 많은 논의들이 있지만 본 연구에서는 이러한 논의들 중에

서도 특히 딜레마 상황을 구성하는 현실적이고 구체적인 조건들에 대한 논의를 중심으로 하고자 한다. 그 이유는 본 연구에서 다루고자 하는 비선호시설 건설정책에 대한 논의는 특정한 정책영역에 대한 논의이기 때문에 딜레마 이론에 대한 많은 이론적 논의들보다는 실제 정책현상의 분석에 필요한 논의가 바로 딜레마 상황을 구성하는 현실적인 조건들에 대한 논의라고 판단하기 때문이다. 또한, 비선호시설과 관련된 정책현상의 분석을 위해 필요한 딜레마 이론에는 딜레마에 대한 대응 논의 역시 중요한 부분이라고 할 수 있다. 실제 정책현상의 다양한 측면의 분석과 더불어 현실적이고 처방적인 정책제안을 위해서 활용할 수 있는 중요한 이론적 논의가 각 행위자들의 딜레마에 대한 대응이기 때문이다. 따라서 딜레마 이론에 관한 본 연구의 논의는 딜레마의 개념에 대한 논의에서 시작하여, 딜레마 상황을 구성하는 현실적인 조건들에 대한 논의와 딜레마에 대한 대응을 중심으로 이루어진다.

1) 딜레마의 개념¹⁾

딜레마 이론에서 가장 기본이 되는 딜레마 개념에 대한 논의는 초기부터 지금까지 끊임없이 계속되어 왔으며 정교화 되고 있다. 초기의 딜레마 이론에서 딜레마 개념에 대한 정의는 ① 주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하며, ② 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, ③ 대안

1) 딜레마 개념은 일반적으로 갈등이나 패러독스라는 개념과 유사한 특성을 보이고 있다. 그러나 딜레마 이론에서 정의하는 딜레마는 갈등과는 달리, 조직 전체의 입장을 강조한다는 점, 단지 두 개의 대안이나 가치 혹은 행위자들의 충돌현상으로 그 개념의 적용영역을 한정시킨다는 점, 시간의 한계(time limit)가 설정되어 있어 주어진 시간 내에 반드시 어떠한 선택을 내려야 한다는 측면에서 차이를 보이고 있다. 또한, 패러독스와 딜레마의 차이를 딜레마 이론에서는 (정책) 패러독스 개념이 딜레마보다 상위의 포괄적인 개념으로 이해하고 있다. 즉, 패러독스는 선택으로 인한 기회손실의 개념이 포함되어 있지 않고, 가치의 혼합에 의한 해결책을 찾을 수 있는 가능성을 내포한 개념으로 정의되고 있다. 특히, 정책 패러독스의 개념은 객관적 현상보다는 인지되고 정신적인 산물이라는 개념이 더 강한 반면, 딜레마는 보다 객관적인 상황적 현상을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 소영진(1994)의 논의에서는 패러독스를 상충되는 성격의 문제나 요구가 존재하지만 그 상충성이 선택의 문제로 표면화되기 이전의 상황으로 보다 안정된 상황을 전제하고, 대안 간의 절충 가능성이 있는 것으로 보고 있다. 반면, 딜레마는 상충되는 성격의 문제나 요구가 표면화된 보다 역동적인 상황을 전제로 하고, 대안 간의 절충 가능성이 없이 어느 한 대안만을 선택해야 하는 상황으로 규정하고 있다.

들 간의 비교가 불가능하지만(가치 간의 교환함수가 존재하지 않음) 그 중요성이 비슷하기 때문에, ④ 대안의 선택이 곤란하다는 것이다(이종범 외, 1994: 27). 이후 소영진(1994; 1999)은 이러한 딜레마의 조건들이 가진 개념상의 모호성을 새롭게 수정하여 대안의 분절성, 대안의 상충성, 대안의 균등성, 선택의 불가피성이라는 네 가지의 본질적 구성요소인 정책 딜레마의 ‘형식적 조건’으로 명명하였다. 이후 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 상황”을 지칭하는 개념으로 정의되고 있다(윤건수, 2006).

점차 딜레마에 대한 연구가 진척되면서 최초의 강한 딜레마의 정의는 점차 완화되는 경향을 띠고 있다. 이미 딜레마 이론가들 사이에서도 딜레마 개념을 너무 엄격하게(too strong) 규정하기보다 현실적 유용성을 위해 보다 완화해야(weak) 한다는 주장도 제기되었다. 즉, 대안의 중요성이 비슷하기 때문에 “선택이 곤란하다”는 조건은 딜레마를 약하게 정의하고 있는 것이다. 강한 정의에 따르면, “해결책이 없으며 따라서 결정을 내릴 수 없는 상황”이 바로 딜레마인 것이다. 딜레마에 대한 약한 정의와 강한 정의는 기회손실의 정도 인식의 차이로 구분된다. 연구의 성격에 따라 연구자의 이론적 선호에 따라 상이한 딜레마에 대한 정의가 필요함을 인정하고 있다(이종범 외, 1994).

2) 딜레마 상황의 현실적 구성요소

딜레마의 구성요소들은 딜레마에 대한 정의에서부터 비롯된다. 그러나 이는 이론적인 측면에서의 딜레마의 구성요소라고 할 수 있다. 이와 같은 딜레마의 이론적 구성요소들은 형식적 조건이라고 할 수 있다(소영진, 1999). 이러한 딜레마의 이론적 구성요소들은 가령 비선호시설 건설정책과 같은 실질적인 정책현상의 분석에 그대로 사용하기 어렵다는 한계가 존재한다. 이러한 한계점을 극복하고 실제 정책현상을 분석하기 위하여 딜레마에 대한 연구결과가 축적되면서 딜레마이론을 실제 정책사례에 적용시키기 위한 딜레마의 현실적 구성요소²⁾에 대한 논의

2) 소영진(1999)의 논의에서는 딜레마를 형성하는 현실적 구성요소에 대해 사회적 조건이라고 규정하여 논의하고 있다. 즉, 딜레마의 형식적 조건은 논리적·추상적 차원에서만 존재하기 때문에, 현실에서 딜레마가 발생하기 위한 일정한 형태인 배경조건이 필요하고, 이러한 딜레마

도 이루어지고 있다(소영진, 1999; 윤건수, 2006). 딜레마의 개념에 포함되는 형식적 조건들은 순수하게 논리적이고 추상적인 차원에서만 존재하는 것이기 때문에 현실에서 딜레마가 나타나기 위한 조건들을 변수화시킬 필요가 있기 때문이다(소영진, 1999). 딜레마의 현실적 구성요소는 딜레마의 형식적 조건이 현실에서 구체적으로 어떻게 나타나는지를 규정한 요소라고 할 수 있다. 그러나 이러한 딜레마의 현실적 구성요소들은 기본적으로 딜레마의 이론적 구성요소들을 포함하고 있으며, 아직까지 체계화되어 있다고 할 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 딜레마의 현실적 구성요소에 대한 기존의 논의들을 중심으로 재분류하고자 하였다.

(1) 대안의 성격

딜레마 상황에서 단절적인 두 대안의 충돌이 크게 인식되는 이유는 대안들이 갖고 있는 상징성 때문이다(윤건수, 2006). 딜레마 상황에서 두 집단이 제시하는 대안들이 상징성을 갖게 되면, 그것을 받아들이는 사람에게 가치관이나 신념화되어 충돌이 확대되는 경향을 보이게 된다. 대안의 상징성이 높아지게 되면 여러 특성 중 한 두 가지 특성이 은유적으로 부각되게 되고, 대안에 대한 이해 및 평가의 처리과정이 순식간에 발생하게 되며, 감정의 개입수준이 높아지게 된다. 이에 따라 집단이 어떠한 상징을 공유하게 되면 집단의 구성원들은 그 상징을 통해 세상을 이해하고, 그 상징과 관련된 행동에 헌신적이게 된다. 따라서 대안이 상징성을 갖게 되어 찬성과 반대 입장으로 나누어지게 되면 양극화되어 대안이 갖고 있는 단절적인 성격을 강화시켜 타협과 조정이 어렵게 되기 때문이다.

대안의 상징성과 더불어 딜레마를 발생시키는 대안의 다른 성격은 대안의 구체성이다(소영진, 1994). 즉, 대안이 모호하거나 광범위한 경우에는 이러한 대안에 대한 변화와 타협이 가능하지만, 대안이 단순하고 명백하여 변화될 여지가 없는 경우에는 딜레마가 나타날 가능성이 높아진다는 것이다. 그러나 모호하고 광범위한 대안의 경우에도 그 대안이 상징성을 갖는다면 딜레마의 발생가능성을 높일 수 있다. 이러한 대안의 성격은 결국 딜레마 이론의 형식적 조건 중 대안의 분절성과 연결된다고 할 수 있다.

의 배경조건을 사회과학적인 이론정립을 위한 일반화된 형태로 제시하기 위해서는 일종의 가설의 형태를 갖는 사회적 조건이 필요하다는 것이다.

(2) 결과가치의 성격

결과가치가 의미하는 것은 각 대안의 채택으로 인하여 체계 전체가 얻게 될 편익이라고 할 수 있다. 현실적으로 부정적인 결과가치의 성격은 딜레마 이론상의 기회손실 개념³⁾과 연결된다. 준거틀 이론(frame theory)에서 보듯이, 동일한 문제 상황을 긍정적으로 규정하느냐 부정적으로 규정하느냐에 따라 그 결과는 달라진다(윤건수, 2001). 딜레마 상황에서의 결과가치들이 부정적인 문제 상황으로 규정될 경우 더 큰 딜레마를 형성하게 될 것이다.

이러한 부정적인 결과가치와 더불어 결과가치의 절대성 역시 딜레마의 강도에 영향을 미치게 된다(윤건수, 2005). 보호된 가치는 다른 가치와 교환될 수 없는 절대적인 것으로 볼 수 있다(Baron, 1997). 따라서 보호된 가치는 가치의 결과보다 그 가치를 주장하는 행위자에게 상대적이며, 타인들이 그 가치를 위반할 경우 정서적으로 민감하게 반응하고 분노하게 된다. 보호된 가치는 다른 가치들을 파생시키거나 토대를 구성하는 기본적인 가치이기 때문에 결과가치가 보호된 가치로 구성될 경우 이들의 충돌은 매우 강도가 큰 딜레마를 창출할 수 있다(김동환, 2002).

(3) 행위자의 성격

현실적인 상황에서 선택의 불가피성을 초래하는 것은 행위자들의 성격이라고 할 수 있다. 즉, 행위자들 간의 상호작용과 응집력이 강하면 딜레마의 강도를 크게 하는 중요한 변수가 된다(윤건수, 2006). 딜레마에 처한 의사결정자가 어떠한 결정을 내려야 할 경우 행위자들이 집단화되어 강한 응집력을 갖게 되면 의사결정자는 이해당사자들의 입장을 반영한 결정을 해야 하기 때문에 선택이 더 어려워지게 된다. 행위자들 간의 대립과 응집력의 강화는 딜레마 상황의 강도를 더 커지게 하기 때문에 의사결정자의 입장에서 선택의 불가피성을 높이는 주요 원인이 될 수 있다.

3) 기회손실의 개념은 경제학에서의 기회비용(opportunity cost)에서 따온 개념으로, 한 대안의 선택이 다른 대안의 포기로 인한 효용감소를 가져온다는 의미로 대안 간의 상충성을 내포하는 개념이라고 할 수 있다.

(4) 딜레마의 사회적 맥락(환경)

딜레마의 구성요소에서 중요한 또 다른 구성요소는 딜레마를 구성하는 사회적 맥락이라고 할 수 있다. 딜레마 모형에서도 사회적 맥락은 정책문제로서 딜레마가 주어지는 조건으로서의 원인군에 해당한다(이중범 외, 1994). 이러한 사회적 맥락은 정책결정자가 통제할 수 없는 환경변수라고도 할 수 있다(윤건수 외, 2000). 즉, 딜레마를 분석하기 위해서는 딜레마의 원인이 되는 사회경제적 배경, 역사적 맥락 등을 고려해야 하고, 딜레마의 상태를 파악해야 하며, 나아가서 그 대응행동에 관해 파악해야 한다는 것이다. 사회적 맥락은 딜레마가 주어지는 원인군에 해당하지만, 하나의 독립변수적인 측면에서 딜레마 상황에 영향을 주기 보다는 딜레마의 현실적 구성요소들에 영향을 줌으로써 딜레마 상황을 초래하기도 하고 딜레마 상황을 해소시키기도 한다. 또한, 사회적 맥락변수는 딜레마의 배경조건⁴⁾이라고도 할 수 있다(소영진, 1999).

2. 딜레마에 대한 대응

딜레마의 해소방안은 딜레마에 대한 대응과 연결된다고 할 수 있다. 딜레마라는 상황에 처한 정책결정자는 시간의 제약에 의해 딜레마로부터 벗어나기 위해 어떠한 형태로든 대응을 해야만 한다. 그러나 딜레마에 대한 대응은 주먹구구식으로 상황에 따라 이루어지는 것이 아니다. 딜레마에 대한 대응에 있어 정책결정자는 그러한 대응을 함에 있어 어떠한 형태로든 그에 대한 논리를 갖고 있어야만 한다. 체제 안에서 딜레마에 처한 정책결정자는 상황에 따라 절차나 제도를 마련하여 대응함으로써 절차적 합리성⁵⁾을 확보하려고 한다(이중범, 2005). 그러나 정

4) 배경조건은 딜레마의 형식적 조건이 순수하게 논리적·추상적 차원에서만 존재하기 때문에 현실에서 딜레마가 발생하기 위해서는 현실의 일정한 상태가 형식적 조건을 충족해야 한다는 것이다. 이를 위해 사례를 관찰하면서 딜레마의 형식적 조건에 부합하는 현실적 조건들을 체계적 기술(systematic description)을 통해 찾아내야 한다는 것이다. 이와 같은 딜레마의 배경조건을 보다 일반화된 형태로 제시하면 사회적 조건이 된다. 따라서 배경조건은 사회적 조건을 위한 선행조건이라고 할 수 있다.

5) 절차적 합리성이란 체제가 목적을 달성하기 위해 제도나 절차에 따라 행동하는 것을 전제로 하고, 최적화의 추구보다는 가령, 만족수준(satisficing)이나 사회적 합의와 같은 타당한(reasonable) 수준을 그 결정기준으로 수용하게 된다(이중범, 2005).

책결정자가 처한 선택의 어려움은 다양한 유형으로 존재하고, 이에 따라 상이한 제도적 대응이 나타나게 된다. 특히, 딜레마 상황에서는 관련 당사자들이 모두 선택한 정책을 수용하는지의 여부가 중요한데, 여기서의 수용은 관련 당사자들이 선택한 결정에 대해 정당하다고 인정하고 순응하는 것을 의미한다(이종범, 2005). 결과적으로 딜레마에 대한 대응은 딜레마로 인한 선택의 어려움 속에서 정책결정자가 합리성을 확보하기 위한 수단으로 사용하는 다양한 제도적 장치들이라고 할 수 있다. 기존의 딜레마에 대한 대응 논의들을 살펴보면, 딜레마에 대한 대응 성격에 따라 소극적 대응과 적극적 대응으로 구분한 연구(이종범, 2005), 딜레마에 대한 대응에 있어 정책결정자의 선택여부에 따라 비선택과 관련된 대응과 선택과 관련된 대응으로 구분한 연구(윤건수, 2006)로 구분할 수 있다. 이러한 기존 연구들의 세부적인 대응방법에 대한 논의들은 약간의 차이를 보이고 있다.

딜레마 상황에서 정책결정자의 대응 성격과 선택여부에 더하여 딜레마를 형성하고 있는 맥락에 주목할 때, 새로운 분류 기준을 제시할 수 있다. 즉, 딜레마에 있어 환경적인 맥락의 변화 역시 매우 중요하다. 딜레마 상황에 처한 결정자가 정책의 틀을 바꾸거나 맥락을 변화시킬 수 있다면 딜레마를 해결할 수 있다. 하지만 이러한 맥락의 경우 인위적으로 변화시킬 수 없다. 맥락의 변화는 시간의 흐름에 따라서 변화되는 것이고, 맥락을 변화시키는 데는 시간이 많이 필요하다. 이러한 관점에서 딜레마가 형성된 맥락 하에서의 대응은 소극적이기도 하지만 단기적인 형태를 띠게 된다. 반면, 맥락의 변화를 유도할 수 있는 적극적인 대응의 경우에는 장기적인 형태를 띠게 된다. 이와 같은 분류에 따라 딜레마에 대한 대응을 재분류하면 다음과 같다.

1) 딜레마에 대한 단기적 대응

딜레마를 둘러싼 맥락(환경)의 변화를 통한 대응이 불가능한 경우 정책결정자의 대응은 보다 단기적으로 나타나게 된다. 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없고, 어느 한 대안을 선택하기가 어렵지만, 주어진 시간 내에서 어떠한 선택을 해야 하기 때문에 단기적인 대응이 이루어지게 된다. 딜레마에 대한 단기적 대응은 근본적으로 딜레마를 해결하지 못하는 사후적 대응이라고 할 수 있다(이종범, 2005). 즉, 딜레마가 발생한 후에 손실의 보전이나 수정보완과 같은 장치라고 할 수 있으

므로, 도구적인 대응이라고 할 수 있다.

딜레마에 대한 단기적 대응행동은 소극적 대응행동에 해당한다. 이종범(2005)에서 논의하고 있는 딜레마에 대한 소극적 대응행동은 ① 결정의 지연, ② 책임전가, ③ 순환적 선택 또는 정책의 비일관성, ④ 형식주의, ⑤ 무마용 자원확대 등이 포함된다. 첫째, 결정의 지연은 가장 전형적인 비선택적 대응행동으로 선택에 대한 책임을 회피하기 위해 상황(맥락)이 변화할 때까지 기다렸다가 결정하려는 행위를 의미한다. 이는 딜레마 상황의 가장 큰 제약 조건인 ‘주어진 시간’을 늘리는 방안이자 잠정적 해결방안이라고 할 수 있다(윤건수, 2006). 둘째, 책임의 전가⁶⁾는 결정자가 자신의 책임과 권한을 포기하고 회의체, 상·하급 기관으로 결정권을 전가하여 처리하는 것을 의미한다(최성모·소영진, 1993). 셋째, 순환적 선택 혹은 정책의 비일관성⁷⁾은 기존 정책을 유지하다가 강한 반대에 부딪치게 되면 그것을 포기하고 그 반대의 정책을 채택하여 수행하는 것을 의미한다(염재호·박국흠, 1992). 넷째, 형식주의는 정통성의 확보를 위해 이상적 법률을 제정하였지만, 이를 실행하기 어려운 상황에서 법의 목적대로 집행하지 않는 것을 의미한다(박통희·김동환, 1992). 다섯째, 무마용 자원확대는 주로 이해관계의 충돌 상황에서 파이의 크기를 크게 함으로써 딜레마를 해소하는 것이다(소영진, 1993; 이종범, 1994).

딜레마에 대한 단기적 대응은 딜레마를 해소하기 위해 적극적으로 문제를 해결하기보다는 비행동이나 순간적인 대응을 통하여 결정의 책임을 회피하고, 딜레마 상황에서의 정당성(justification) 혹은 정통성(legitimacy)의 확보를 위한 것이라고 할 수 있다.

2) 딜레마에 대한 장기적 대응

딜레마에 대한 단기적 대응과는 달리 장기적 대응에서는 딜레마를 둘러싼 맥락(환경)의 변화가 중요하다. 특히, 자연적인 시간의 흐름에 따른 맥락의 변화보다는

6) 윤건수(2006)에서는 책임의 전가를 결정책임의 포기(escape)로 명명하고, 결정상황에 대한 입력을 버티지 못해 결정자가 스스로 그 상황을 벗어난 것으로 논의하고 있다.

7) 이 개념은 ‘내려진 결정에 대한 재검토와 철회’라는 개념과 유사하다. 이는 기회손실이 관련 행위자의 용인 수준을 벗어나 특정 대안의 선택이 가져올 기회손실 때문에 행위자의 저항수준이 높아질 경우 결정을 재검토하며 심지어 철회한다는 것이다(윤건수, 2006).

딜레마를 둘러싼 맥락을 변화시키기 위한 제도적 변화를 위한 대응을 의미한다. 딜레마에 대한 장기적 대응은 딜레마의 예방과 관리에 있어서도 중요한데 그 이유는 장기적인 딜레마 상황으로 인해 발생하는 사회적 갈등과 불필요한 비용의 추가를 막을 수 있기 때문이다(윤건수, 2006). 딜레마에 대한 장기적 대응에 있어 가장 핵심적인 것은 절차적 합리성의 추구이다. 집단 간 타협하기 힘든 어려운 가치의 충돌로 인해 나타나는 정책 딜레마를 해결하기 위해서는 집단 간 가치입장을 밝히고 이의 정당성 여부가 판단될 수 있는 여건을 조성하여, 이를 근거로 집단 전체가 최종 결정을 하고 집행하는 제도가 필요하다(이중범, 2005). 이와 같은 절차적 합리성의 확보수단은 공론과정의 원칙을 지키는 토론장치의 설계라고 할 수 있다. 즉, 딜레마에 대한 장기적 대응에 있어 가장 중요한 것은 절차적 합리성을 확보할 수 있는 토론장치를 제도화하는 것이다. 이중범(2005)은 딜레마에 대한 장기적 대응에 해당하는 적극적 대응으로서 공적 결정과정에 대해 크게 선택기제와 공론과정의 원칙⁸⁾에 대하여 논의하고 있다. 사회가 부여한 권위에 따라 행위자들이 충실하게 행동하는 순응을 보이는 것이 절차적 합리성이 가장 잘 충족되는 것이며, 이를 위한 선택제도에는 ① 상호조정과 타협, ② 재판 및 대체적 분쟁해결제(ADR: Alternative Dispute Resolution), ③ 위원회, ④ 국회, ⑤ 국민투표 등을 대표적인 제도로 제시하고 있다. 이와 유사하게 딜레마의 예방과 관리를 위한 방안으로 분해(decoupling)와 재규정(reframng)이 있다(윤건수, 2006). 그는 딜레마를 예방하고 관리하는 방법으로 첫째, 분해(decoupling)와 해체(deconstruction)를 제시하고 있다. 분해라는 것은 어떤 시스템이나 상황을 구성하고 있는 요소들을 서로 분리시키는 방안으로 요소들 간의 결합의 강도를 완화하거나 분리하는 것을 의미한다. 이는 딜레마를 형성하고 있는 집단의 분리나 와해를 통해 집단의 응집력을 약화시켜 딜레마를 해소시키는 것도 포함하는 것이라 할 수 있다. 둘째, 재규정(reframing)이나 재구성(reconstruction)을 통해 딜레마를 관리하는 것이다. 재규정은 상황이나 문제의 스키마(schema), 은유(metaphor), 지도(map), 이미지 등을 변화시키는 것으로 행위의 수단을 바꾸는 것이다. 재규정은 인지적이고 상징적인 방법을 통해 문제 상황에 대한 인식을 수정하는 것을 의미한다. 즉, 대안선택의 준거를

8) 본 연구의 논의는 딜레마에 대한 대응에 관한 논의가 중심이므로 공론과정의 원칙에 대한 자세한 설명은 생략하였다. 이에 대해서는 이중범(2005)의 p.17-19를 참조할 것.

을 변화시켜 딜레마 상황의 어려움을 줄이는 것이다. 이처럼 분해와 재규정의 관리전략은 대안과 결과가치의 인과관계뿐만 아니라 행위자와 대안(혹은 결과가치) 사이의 연결 관계에서도 활용할 수 있다(윤견수, 2006).

딜레마가 상충적인 두 대안 간의 선택을 요구하는 상황이기 때문에 이러한 공론과정을 통한 해결은 실질적으로 매우 어렵다고 할 수 있다. 그렇지만 정통성이 높은 절차를 통해 정책결정이 이루어진다면 이의 수용가능성이 높아지게 되고 딜레마를 원천적으로 해소할 수 있는 방법인 것이다(이종범, 2005).

3. 비선호시설에 대한 이론적 논의

1) 비선호시설의 개념 및 특징

비선호시설이라는 용어는 일종의 조어(造語)로 기존의 논의에서 사용된 혐오 시설이나 님비시설이라는 부정적인 감정이 개입된 용어보다 다소 가치중립적인 의미를 갖고 있다고 할 수 있다. 비선호시설에 대한 일반적인 정의는 사회적 편익과 공익실현에 이바지하여 국가적·지역적으로 필요성이 인정되지만, 개인적·입지지역 차원에서는 부정적인 외부효과를 발생시키는 양면성을 가진 시설이라고 할 수 있다(유해운·오창택, 1996; 김도희, 2001; 최창호, 2002; 이만형·최남희, 2006).

일반적으로 비선호시설은 크게 혐오성, 위험성, 공익성이라는 비선호시설의 특징에 따라 세부적인 시설의 종류가 분류된다(김길수, 1995; 허경선, 1997). 즉, 해당 지역에 공공서비스를 제공하기 위해 설치되는 시설이 가진 더러움이나 불쾌감과 기타 부의 영향을 초래하는 쓰레기 처리장, 분뇨처리장, 화장장, 공원묘지 등이 혐오성 범주에 속한다. 다음으로, 시설이 가진 위험성으로 인해 해당 지역에 엄청난 인적·물적 피해를 줄 수 있는 원자력발전소, 핵폐기물처분장, 주유저장시설, 가스 저장시설 등이 위험성의 범주에 속하는 비선호시설이다. 마지막으로 공공서비스의 차원과 소득분배 차원에서 운영되는 공익시설이인 양노원이나 교도소, 정신병원, 아동복지시설, 장애인 복지시설 등이 공익성 차원⁹⁾(사회통념상의 기피시설)

9) 이러한 공익성 차원에 대한 논의를 사회통념상 기피시설이라는 명칭으로 논의하기도 하는데, 이는 위험성이나 혐오성 등의 피해는 작지만, 사회적인 통념상 기피되는 시설로 이로 인한 회생의 장요에 중점을 두고 있다(이중훈·권혁일·김연식·이만형, 2007).

의 범주에 속한다고 할 수 있다.

일반적으로 비선호시설이 갖고 있는 특징은 학자마다 약간씩 차이를 보이긴 하지만 대략 네 가지 정도로 구분할 수 있다(유해운·오창택, 1996; 김도희, 2004). 첫째, 대부분의 비선호시설들은 공공재(public goods)적 성격을 갖는다. 즉, 대부분의 비선호시설은 공익시설들로 시장원리에 따른 적정한 공급이 이루어지기 어렵기 때문에, 정부의 직·간접적인 개입에 의해 공급된다. 둘째, 특정한 입지요건의 충족을 요한다는 것이다. 특히, 위험성이 높은 비선호시설의 경우 입지를 위한 고도의 기술적인 문제가 관련되어 있어 특정지역에만 건설할 수 있는 입지제약이 따르게 된다. 셋째, 부정적인 외부성(negative externalities)을 갖는다는 것이다. 이로 인해 비용과 편익의 불균형이 발생한다는 것이다. 즉, 비선호시설의 입지로 인한 편익은 해당시설 입지지역을 포함하여 전체 지역사회로 분산되는 반면, 시설로 인한 소음이나 악취, 매연, 공포심, 인체에 유해한 영향, 지역 이미지 손상, 재산적 가치의 하락 등과 같은 사회적 비용은 주로 해당 입지지역에 집중된다는 것이다. 넷째, 비선호시설이 가진 불확실성이다. 비선호시설 중 특히 원자력발전소나 방사성폐기물 등과 같은 위험시설의 경우에는 인간에게 얼마나 부정적인 영향을 주는지에 대해 정확하게 알 수 없을 뿐만 아니라 만약의 경우 사고가 발생하게 되었을 경우 사고의 파장이 얼마나 심각한지에 대해 알 수 없다는 측면에서 불확실성이 매우 높은 시설이라고 할 수 있다(정주용·길종백, 2007).

2) 비선호시설 관련 논의에서 딜레마 이론의 유용성

비선호시설에 대한 논의에 있어 딜레마 이론의 적용이 가능한가를 살펴보기 위해서는 먼저 기존의 비선호시설에 대한 논의들에 대해 살펴볼 필요가 있다. 외국뿐만 아니라 국내에서도 비선호시설에 대한 논의는 많이 있어 왔다.

외국의 비선호시설 관련 논의들은 주로 비선호시설 입지갈등의 원인을 규명하고자 하는 연구가 많이 진행되었다(O' Hare et al, 1983; Slovic et al., 1991; slovic, 1993; Easterling & Kunreuther, 1995)). 특히 외국의 경우 비선호시설 중 대표적인 위험시설인 방사성폐기물이나 원자력발전소의 입지갈등의 원인에 관해 논의하고 있다.

반면, 국내의 비선호시설에 대한 논의는 1990년 이후 본격적으로 이루어졌다고 할 수 있다. 초기의 연구경향은 주로 혐오시설 입지와 관련된 정부와 주민 간의 갈

등을 NIMBY 현상으로 간주하고, 입지 갈등 유발요인을 NIMBY의 원인으로 기술하고 있다(김길수, 1995). 이와 같은 비선호시설 입지갈등사례를 통해 입지갈등요인에 관한 연구와 더불어 비선호시설 입지갈등 현상이 정책과정에 미친 영향이나 갈등 현상의 해소방안에 관한 연구가 가장 대표적인 비선호시설 관련 논의라고 할 수 있다(유해운, 1995; 유해운·오창택, 1996; 허경선, 1997; 김도희, 2001; 정연홍·홍석균, 2001; 전주상, 2002). 그러나 2000년대로 접어들면서, 비선호시설에 대한 연구도 다양하게 변화하기 시작하였는데, 갈등현상을 인지적 측면에서의 프레임적 분석을 통해 살펴본 연구(주경일, 2002), 갈등현상의 해소방안에 대하여 PR이라는 측면에서 접근한 연구(서휘석·정연욱·고경훈, 2004) 등이 대표적인 연구라고 할 수 있다.

그러나 국내의 비선호시설 관련 논의들은 갈등상황을 전제하고, 갈등상황의 영향요인을 살펴보고, 이를 해결하기 위한 처방적 수준의 논의들이 다수를 차지하고 있다. 이들 논의에서 다루어지고 있는 갈등의 개념은 일반적인 수준의 갈등개념이라고 할 수 있다. 이로 인해 갈등에 대한 개념 정의도 다양한 학자들에 의해 거시적·미시적 측면에서 다양하게 정의되어 있다¹⁰⁾. 또한, 갈등 개념 자체도 지나치게 광범위하게 사용되어 이론적인 것과 상식적인 것의 구별이 힘들기도 하다(이종범, 1991). 그러나 이론적인 측면에서 보편적으로 정의되는 갈등의 개념은 서로 다른 두 행위자들이 겪고 있는 심각한 이견이나 이념 등에 의한 충돌상황을 갈등상황으로 규정하고 있다. 전반적으로 기존의 비선호시설 관련 논의들은 모두 갈등이라는 개념 하에서만 논의가 이루어져 왔다. 이로 인해 갈등의 주체가 되는 행위자나 갈등상황에만 초점을 두게 되고, 이로 인하여 논의가 갈등의 원인이나 갈등해소방안의 규명에만 국한되었던 것이다.

그렇다면, 기존의 갈등 개념과 딜레마 이론에서 논의하고 있는 딜레마의 개념은 어떻게 다른 것인가? 윤건수(2005)는 갈등과 딜레마의 개념 차이를 정치학이나 사회학에서 다루는 거시적 갈등은 당사자들 간의 경쟁이나 충돌 상황이라고 보는 반면, 딜레마는 충돌하는 당사자들보다 이러한 충돌을 조정해야 하는 조정자나 의사결정자에 관심을 갖고 있어 이들의 충돌이 시스템 내부에서 두 개의 서로 배타적인 선택상황으로 범주화되었을 경우 정책결정자가 겪는 어려움을 묘사한 개

10) 이에 대한 자세한 내용은 윤건수(2005; 17-18)를 참조할 것.

념으로 거시적 갈등이론에서 다루지 못한 결정자나 조정자의 개념을 포함하고 있다. 즉, 집단 간의 충돌을 조정해야 하는 조정자나 의사결정자의 관점이 강조되기 때문에 보다 실질적인 처방 혹은 대응을 제시할 수 있다고 할 수 있다. 또한 선택 상황에 처한 결정자에 논의를 제한하게 되면, 딜레마가 결정자의 심리적 갈등과 유사할 수 있다는 미시적 측면에서의 다양한 심리적 갈등 가운데 두 개의 대안이나 입장이 팽팽히 맞서는 상황, 제한된 시간 내에 결정을 해야 하는 상황, 선택의 결과가 개인에게 큰 영향을 미치는 상황 등과 같은 선택상황의 맥락적 제약조건을 반영한 것이 딜레마라고 정의하고 있다. 즉, 선택상황과 의사결정자라는 개념을 결합한 딜레마는 갈등상황보다 의사결정자의 행동을 구체적으로 설명할 수 있다는 측면에서 갈등이론과의 차별성을 갖는다(윤건수, 2006). 이론적인 측면에서도 갈등이론과 딜레마 이론은 차이를 보이고 있다(이종범, 1994). 즉, 딜레마 이론은 개인단위의 갈등이론이나 거시단위의 갈등이론과 차이를 보이고 있다. 개인단위에서의 갈등은 개별행위자가 지닌 상호배타적인 가치나 행동, 혹은 가치와 행동 간의 요구가 동시성을 갖게 됨으로 인한 심리적 어려움으로 규정할 수 있는데, 이 경우 개인결정자의 딜레마와 갈등은 유사하지만, 딜레마이론에서는 주된 분석단위가 개인이 아닌 체계 전체인 경우가 많다는 점에서 차이가 있다. 또한 거시단위의 갈등이 체계를 구성하는 요소들 간의 상충성을 지칭할 경우, 딜레마는 체계 전체를 구성하는 요소들 간의 상반된 주장을 전제로 한다는 점에서 갈등과 동일하지만, 선택이 이들 구성요소들의 입장을 초월하여 체계 전체의 입장이라는 점에서 차이가 난다는 것이다. 즉, 갈등은 둘 이상의 집단이 이해관계, 가치, 사실인식 또는 논리적 주장 등의 불일치를 둘러싼 상호작용의 형태이므로 분석단위가 집단인 반면, 딜레마는 이러한 갈등을 전체 단위에서 파악하려고 하기 때문에 양자 간에 차이가 있다는 것이다. 기존의 갈등 이론은 하나의 체계 속에서 행위 당사자들의 존재를 전제로 이들 간의 이해관계나 가치 또는 대안을 둘러싸고 자신에게 유리한 결정을 유도하기 위한 게임이나 정치현상으로 갈등을 파악하고자 하였다. 이에 비해 딜레마 모형에서는 전체적인 맥락에서 사회의 문제를 파악하려고 하기 때문에 상충되는 요구나 힘을 전체적인 관점에서 결정단위의 속성으로 파악할 수 있다, 딜레마 개념은 갈등 당사자인 집단이라는 분석단위에 정책결정자라는 개념이 포함된 체계 전체단위를 분석단위로 하고 있어 보다 전체적인 입장에

서 사례에 대한 보다 깊고 풍부한 설명을 할 수 있는 인과적 모형을 제공한다는 것이다.

본 연구에서는 비선호시설 논의에서 당연시하고 있는 갈등이라는 개념을 대신하여 딜레마라는 개념을 통해 비선호시설을 논의함에 있어 체계 전체적인 측면에서 선택의 곤란성을 고민하고, 한 대안의 선택이 가져올 기회손실로 인해 선택이 곤란한 상황을 딜레마로 정의함으로써(안성민, 2008), 기존 갈등이론에서 다루지 못했던 부분에 대한 이론적 설명의 영역을 확대하고자 하였다.

4. 연구방법 및 자료

앞서 살펴본 딜레마이론을 적용하여 본 연구에서는 대표적인 비선호시설이라고 할 수 있는 신규 원자력발전소 건설정책과정에서 나타났던 갈등사례를 분석하고자 한다. 본 연구의 연구방법은 기본적으로 사례연구¹¹⁾를 중심으로 이루어진다고 할 수 있다. 또한 2000년대 이후 신규원전 건설과정에서 기존의 딜레마가 나타나지 않는지를 살펴보기 위해 2000년대 이전의 딜레마 시기와 비교분석을 실시하고자 한다. 비교분석을 통해 각 시기별로 신규원전건설을 둘러싼 주민과 정부 간의 딜레마 상황을 심층적으로 분석함으로써 딜레마의 해소원인을 발견하는 것이 가능할 것이라고 생각하기 때문이다. 본 연구에서는 이처럼 사례에 대해 전체적인 접근법을 통한 딜레마의 분석을 실시하고자 한다. 딜레마에 대한 전체적 접근은 딜레마의 하위구성요소나 상호작용을 개체적으로 고려하기 보다는 특이한 정책행동이 나타날 때 딜레마의 존재를 인식하는 것이다(이종범, 1991). 전체적 접근을 통해 딜레마가 해소되는 원인에 대한 맥락적 요인과 이러한 맥락 속에서 행위자들의 대응전략의 변화를 보다 잘 설명할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 사례 연구를 위해 기본적으로 문헌조사를 통해 자료를 수집하였다. 각종 정부의 관련 자료 및 신문기사 등을 통해 각 시기를 보다 풍부하게 분석하고자 하였다.

11) 사례연구는 독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책결정 등 소수사례에 대한 심층적 연구를 말한다(남궁근, 2003). 또한 사례연구는 연구하려는 사회적 대상의 독특한 성격을 밝히기 위해 관계 자료를 조직화하는 연구방법으로서 개인, 가족, 사회집단, 사회적 관계와 과정, 또는 문화 등 특정 사회적 단위를 하나의 전체(as a whole)로서 파악하는 연구방법이라고 할 수 있다(W. J. Goode & P. K. Hatt, 1981).

Ⅲ. 사례분석: 신규원전 건설정책에서의 딜레마 형성과 해소

1. 사례개요

우리나라에 원자력발전소가 처음으로 들어서게 되었던 것은 1978년 고리 1호기이다. 고리지역에는 1978년 고리 1호기가 상업운전을 시작한 후, 1986년까지 총 4기의 원전이 건설되어 운전을 시작하였다. 다음으로 월성지역(현재는 경주시에 포함됨)은 1983년 1호기의 상업운전을 시작으로 1999년까지 총 4기의 원전이 현재까지 운영 중에 있다. 영광지역의 경우에는 1978년 영광군 흥농읍 계마리가 원전 부지로 확정된 후 1986년과 1987년에 영광 1, 2호기가 건설되어 상업운전에 들어갔다. 울진 지역은 1988년과 1989년에 울진 1, 2호기가 건설되었다. 원전의 건설은 부지확정부터 원전건설까지의 기간이 평균적으로 10년 정도 걸리기 때문에 이 당시는 원전의 유치에 대해 해당 지역 주민들이 공통적으로 대단히 환영하였던 시기라고 할 수 있다. 해당 지방정부 역시 지역 주민들과 마찬가지로 원전건설 유치가 그 당시의 포항제철이나 광양제철 유치로 인한 지역발전에 기여한 것처럼, 장차 자신들의 지역발전에 큰 계기가 될 것으로 기대하였다(채경석, 2003). 이처럼 고리, 영광, 울진, 월성에 원자력 발전소가 들어서던 당시 시기에는 딜레마가 나타나지 않았다.

신규원전의 건설과 관련된 갈등이 표출되고 심화되었던 딜레마 시기는 1980년대 후반부터라고 할 수 있다. 특히, 딜레마 형성되었던 지역은 영광 지역과 울진 지역이라고 할 수 있다. 이 당시 영광지역의 신규원전 건설은 영광 3, 4호기가 1987년 건설 계획이 착수되고 1989년에 정부로부터 건설허가를 받아, 1994년에 영광 3호기, 1996년에 영광 4호기의 상업운전이 시작되었다. 영광 5, 6호기의 경우 1993년에 건설계획이 수립된 이후 2002년에 상업운전을 시작하였다. 울진 지역에서는 울진 3, 4호기 건설계획이 1990년에 수립되고 1992년에 착공되어, 1998년에 3호기가 1999년에 4호기가 상업운전을 개시하였다. 울진 5, 6호기는 1994년에 건설기본계획이 확정되어 1999년 건설허가 취득 후 2004년에 울진 5호기가, 2005년에 울진 6호기가 상업운전을 실시하였다.

2000년 이후에도 정부에서는 추가적으로 신규원전 건설정책을 확정하고 건설

을 추진 중에 있다¹²⁾. 현재 고리에 4기, 월성 2기, 울진 2기로 총 8기의 신규원전이 건설 중이거나 건설 계획 중에 있다. 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

신고리 1,2호기는 부산광역시 기장군과 울산광역시 울주군이 인접한 지역에 건설 중에 있다. 신고리 1,2호기는 2000년 8월 건설 기본계획이 확정된 이후 2003년 6월 주설비 공사계약, 2004년 7월 전원개발추진위원회 등의 심의를 마쳤으나 환경 문제와 이에 따른 원전지역 갈등발생 등을 우려하여 실시계획 승인이 지연되었다. 신고리 1,2호기는 2005년 1월 정부(산업자원부)로부터 실시계획승인을 받은 후 부지정지공사를 거쳐 2005년 10월에 본관기초굴착공사를 착수하였다. 신고리 1호기는 2010년 말, 2호기는 2011년 말에 각각 준공될 예정이다(원자력발전백서, 2008).

다음으로 신월성 1, 2호기는 제5차 장기전력수급계획에 의거 2000년 12월에 건설계획이 확정되었다. 이후 2005년 9월 정부로부터 실시계획승인을 받아 현 월성 원자력본부 인접부지에 건설 중에 있다. 신월성 1, 2호기는 각각 2012년 3월과 2013년 1월에 준공 예정이다.

이와 더불어 2007년 9월에는 신고리 3,4호기에 대한 전원개발사업계획을 산자부가 승인함으로써 11월 28일에 기공식을 갖고 공사에 들어간 상태이다. 신고리 3, 4호기 역시 신월성 1, 2호기와 마찬가지로 제5차 장기전력수급계획에 의거해 2001년 2월 건설기본계획이 확정되었다. 신고리 3,4호기는 2013년과 2014년에 준공될 계획이다(원자력발전백서, 2008).

마지막으로 신울진 1, 2호기는 2005년에 건설기본계획을 확정하고 사업을 착수하여 1호기는 2015년 12월에, 2호기는 2016년 12월 준공을 목표로 추진하고 있다.

그러나 2000년 이후 건설되고 있는 신규원전의 경우에는 건설과정에서 딜레마 시기에서와 같은 물리적 충돌이나 대립은 크게 나타나지 않고 있어, 이 시기를 딜레마 해소시기로 구분하였다.

12) 신고리 1,2,3,4호기 및 신월성 1,2호기 등 6기의 추가 건설은 제251차 원자력위원회의 “제2차 원자력진흥종합계획(2002~2006)”의 확정에 따른 것이다(한겨레, 01. 07.13).

2. 신규원전 건설정책의 딜레마 시기 분석(1980년대 ~ 1990년대 후반)

1) 딜레마 상황의 구성요소

(1) 사회적 맥락(환경)

1980년대부터 1990년대 후반에 이르는 시기에 신규원전건설정책과정에서 딜레마 상황이 나타나는 원인을 제공한 것은 그 당시의 사회적 맥락이라고 할 수 있다. 이 당시의 사회적 맥락은 크게 민주화 이후의 시민·환경운동의 활성화, 외국의 원전사고, 본격적인 지방자치의 실시 등을 들 수 있다. 이러한 사회적 맥락은 정책추진집단과 정책반대 집단 간의 대안(가치)의 상징화 및 결과가치의 성격, 행위자의 응집력 등과 같은 딜레마의 현실적 구성요소들에 영향을 주어 신규원전 건설정책에서 딜레마를 형성시키고 심화시키는 역할을 하였다.

① 민주화 이후 시민·환경운동의 활성화

1960-1970년대에 순수 공해반대운동으로 시작된 환경운동은 1980년대의 개방화와 병행하여 조직화, 활성화하여 그들의 활동을 언론에 제보하여 일반대중의 관심을 환기시켜 나가게 되었다. 이러한 반핵단체들은 1989년 2월 임시국회에서 경북 영덕 남정면의 방사성폐기물처분장 입지계획 철회를 요구하고 지역주민들에게 정보를 제공하며 위험성을 강조하는 등 지역별로 조직화되었다. 이러한 의식의 확산은 1990년 안면도사태를 유발하는 근거를 마련하였으며, 환경운동의 확산으로 개인과 집단이기주의적인 인식이 활발히 확산되면서 해당 집단의 목적달성을 위한 집단행동의 기반을 이루게 된다(박재묵, 1998). 이와 같은 반핵·반원전운동은 1990년대에 들어서면서 점차 그 강도가 거세지대 되고, 정책추진집단과의 충돌양상도 격해지게 된다.

② 외국의 원전사고로 인한 불안감의 증폭

이처럼 시민·환경단체가 신규원전 건설정책에 관심을 갖게 된 결정적인 계기는 1979년 미국에서 발생한 TMI 원전 사고와 1986년 구소련에서 발생한 체르노빌 사고의 영향을 들 수 있다. 이 두 곳에서의 원전사고는 국제적으로 원전에 대한 인식을 바꾸어 놓는 중요한 계기를 제공하게 되었다(채경석, 2003). 이들 원전사고를

통해 원전의 안전성에 대한 비판적 시각이 고조되었으며, 원전에 대한 불안감을 높이는데 결정적인 역할을 하였던 것이다.

③ 본격적인 지방자치의 실시

이 시기에 딜레마가 증폭된 상황적 맥락은 지방자치 이후라는 시기적 조건이라고 할 수 있다. 즉, 기존 관선 자치장의 경우 중앙정부에서 임명하기 때문에 상대적으로 중앙정부의 정책에 대해 순응적인 입장을 보일 수밖에 없었다. 그러나 1990년 이후 지방자치의 본격적인 실시로 인하여 더 이상 지방정부는 중앙정부에 종속적인 입장이 아니었다. 이들은 사안에 따라서는 중앙정부의 입장에 배치되는 지역의 요구를 제기하고, 지역주민들을 동원하여 요구관철을 위한 운동을 펼치기도 하였다(소영진, 1994).

(2) 대안의 상징성

딜레마시기에 정책추진집단과 정책반대집단이 내세웠던 구체적인 대안은 추진집단은 원전의 건설이었고, 반대집단은 원전의 건설 반대였다. 그러나 이러한 구체적인 대안은 상징성을 갖게 되어 찬성집단은 경제성과 효율성이라는 상징을, 정책반대집단은 안전과 생명이라는 상징을 부여하였다. 이 시기 두 차례의 석유파동으로 인한 에너지 수급 위기로 인한 경제 침체로 인한 국가적 위기를 극복하는데 있어 원전은 가장 경제적인 에너지 수급대책이라고 할 수 있다. 정책추진집단은 신규 원전의 안정적인 건설을 통한 경제성과 효율성을 지속적으로 강조하였다. 그러나 정책반대집단은 원전으로 입게 된 경제적 피해에 대한 보상이라는 당초의 반대이유를 버리고 환경 및 시민단체와의 연대를 통해 체르노빌과 TMI 원전 사고로 인한 피해를 통해 “원자력=죽음”이라는 생명의 가치로 자신들의 가치에 상징성을 부여하여 정책추진집단에 맞서기 시작하였다. 이와 같은 정책반대집단의 가치는 일종의 은유적 성격을 띠는 상징화를 통해 정책추진집단에게 딜레마를 발생시켰던 것이다. 즉, 원전 건설 초기에는 지역개발이라는 긍정적 은유를 가지고 있었지만, TMI와 체르노빌 원전사고 및 국내에서 발생한 각종 원전사고와 더불어 시민환경단체의 적극적인 활동으로 인하여 원전에 대한 은유(상징)는 점차 위협의 대상으로 변화하게 되었던 것이다. 특히 체르노빌 원전사고의 경우에는 이 사고로 20여 개국이 방사능에 오염되었고, 12만 5,000명이 사망하였으며, 지금

까지도 80만 명이 넘는 어린이들이 암이나 백혈병과 같은 각종 방사능 질병에 시달리고 있다(한국일보, 99.10.14). TMI 사고는 체르노빌과 같은 대규모 인명피해는 없었지만, 이 사고 이후 미국을 비롯한 유럽 국가 대부분은 신규원전의 건설을 더 이상 하지 않고 있으며, 완전 폐쇄를 결정하기도 하였다. 이와 같은 두 집단의 가치는 분절성을 갖고 있다. 따라서 대안간의 절충이 불가능하기 때문에 두 집단 간에 딜레마가 형성되었던 것이다.

(3) 보호된 가치

신규원전건설 딜레마 시기에서 결과가치의 성격을 가장 잘 대변하는 것은 보호된 가치라고 할 수 있다. 이는 정책반대집단의 대안의 상징성을 더욱 공고히 하는 역할을 하게 된다. 특히 체르노빌 원전사고로 인한 막대한 인명피해와 방사능 오염사태는 원자력은 곧 죽음이라는 두려움을 갖게 하기에 충분한 것이었다. 원전에 대한 위협이라는 은유는 생명과 생존이라는 보호된 가치로 더욱 강화되었다. 이처럼 원전에 대한 위협이라는 가치가 보호된 가치로 강화될 수 있었던 국내의 사례들을 살펴보면, 88년 10월 발생한 박신우씨(당시 48세, 고리 원자력발전소 10년 근무, 한국전력 기술안전 총괄부장)의 임파선암 사망사건과 월성 원자력발전소의 중수누출사건, 고리 핵폐기물 불법매립 사건, 고리 원자력발전소 노동자 방윤동씨(당시 29세, 한전보수주식회사 기능보조원 근무중 피폭) 위암사망 사건(89. 6. 10), 영광 원자력발전소 일용노동자 김익성씨 무뇌아 사산(89. 7. 28), 영광 원자력발전소 일용노동자 김동필씨 기형아 출산(89. 8. 4), 고리 원자력발전소 인근에서 잠수부 일을 하던 김방규(당시 41세)씨의 부인이 2명의 기형아를 낳은지 1년 만에 모두 사망한 사건 등은 원자력발전소의 위험성을 단적으로 보여줌으로서 많은 사람들에게 경각심을 일으키게 된다. 외국의 원전사고와 더불어 국내의 이와 같은 원전 관련 사고들은 주민들을 비롯하여 전 국민들에게 원전에 대한 불안감을 증폭시키게 되었으며, 보호된 가치화되어 원전 지역 주민들의 반핵·반원전 운동의 중요한 반대이유로 자리 잡게 되었다.

(4) 행위자의 응집력

이 시기에는 특히 정책반대집단의 응집력이 대단히 높았던 시기라고 할 수 있

다. 정책반대집단의 응집력이 나타나기 시작한 것은 원전으로 인해 발생한 직접적인 피해에 대한 집단 민원 발생이라고 할 수 있다. 이러한 지역주민들의 집단민원은 주민 반핵운동과 주민 원전 반대운동으로 이어지게 된다. 주민 반핵운동은 1985년 전남 영광군 흥농읍 계마리 가마미 마을 주민의 어업 및 관광업 피해보상 요구와 성산리 주민들과 월성 및 고리지역 주민들과 연대한 1988년 12월 5일 '동시다발시위' 및 12월 12일 서울 한전본사에서 '상경연대투쟁(원전가동 3개 지역 주민들 간의 연대에 바탕을 두고, 전문 환경운동단체인 공추련과의 연대를 들 수 있다. 다음으로 주민원전반대운동은 원전이 설치되어 있는 고리, 월성, 울진, 영광 등 4개 지역 중 피해보상운동이 가장 먼저 나타났던 전남 영광지역에서 가장 일찍 시작되었다. 영광에서는 1988년 말 조직 결성을 위한 준비모임이 있던 후 1989년 「영광핵추방운동연합」을 결성, 영광 3,4호기 추가건설을 반대하는 운동이 활발하게 전개되었다(박재묵, 1998). 영광 3, 4호기 건설 계획에 대한 즉각 취소를 촉구하는 광주·전남지역 대학 총·학장들의 성명서 발표는 광주와 전남지역의 반핵 정서를 촉발시키는 계기가 되었다. 이후 영광 3, 4호기와 핵폐기물처리장 설치 저지를 위한 「전국핵추방운동본부」가 결성되고 활동에 들어갔다. 또한 영광의 반핵운동은 광주·전남 지역뿐만 아니라 전국적인 반핵단체들과 네트워크를 형성하여 반대운동이 더욱 심해지게 되었다. 다른 지역들의 반원전 운동 역시 이와 비슷한 형태로 점차 강화되었고 네트워크화 되면서 응집력이 높아지게 되었다. 이러한 응집력의 결집에는 민주화 이후 활성화된 시민·환경단체의 조직적 대응이 중요한 역할을 담당하였다.

이와 더불어 지방자치의 실시 이후, 지방자치단체 및 지방의회도 정책반대집단에 가담하기 시작하였다. 영광 5, 6호기 건설반대운동에서는 영광군수가 이미 허가했던 신규원전의 건축허가를 취소하여 국책사업으로서의 원전 건설이 차질을 빚게 된다. 결국 감사원에 의한 영광군의 5, 6호기 건축허가취소에 대한 취소 심사 결정으로 건설이 되기는 했지만, 이 결정 이후에도 영광군은 9개월 동안 중앙정부에 저항하면서 주민들에게 더 반응적인 대응행태를 취하였다. 여기에는 영광군의회가 주민들과 같은 입장에서 반핵운동에서 주도적 역할을 담당한 측면도 있다. 즉, 이 시기에는 중앙정부를 비롯한 건설추진집단에 대하여 지방정부와 의회가 포함된 반대집단의 규모가 더욱 커지고, 조직적으로 대응하였던 것이다. 이처

럼 조직화되고 응집력이 커진 정책반대집단은 딜레마 상황의 강도를 더 커지게 하였다.

2) 딜레마 상황에 대한 대응

이 시기의 신규원전 건설과정에서 나타난 정책추진집단과 정책반대집단에 의한 갈등은 정책결정자인 산업자원부¹³⁾에게 엄청난 딜레마로 인식되었다. 이러한 상황에서 정책결정자인 산업자원부의 대응은 단기적 대응 중에서 결정의 지연과 무마용 자원 확대로 나타난다.

(1) 결정의 지연

원자력발전소의 건설계획은 1991년 이전에는 독점 전력사업자인 한국전력공사(이하 한전)에서 「장기전력수급계획¹⁴⁾」을 수립하여 직접 이행하였다. 그러나 1991년 전기사업법의 전면 개정¹⁵⁾에 따라 정부가 장기전력수급계획을 매 2년마다 수립하고, 한전에서는 이를 이행하는 형태로 변화하였다. 2001년 4월부터는 전력 산업구조개편의 추진에 따라 기존의 구속력 있는 「장기전력수급계획」에서 전기 사업자의 자율성을 존중하는 유도적 성격의 「전력수급기본계획」으로 변경되었다. 원자력발전소의 건설계획은 바로 전력수급기본계획에서 계획되게 된다. 전력수급기본계획의 수립절차에 따라 정부는 기본계획을 확정·공고하게 되는데 이를 통해 신규원전의 건설계획이 확정되는 것이다. 이렇게 신규원전에 대한 건설계획이 수립되면, 전원개발추진위원회¹⁵⁾ 등의 심의를 통해 최종적으로는 산업자원부장관의 실시계획 승인을 받아야 한다. 즉 신규원전의 실질적인 건설계획을 승인하는 기관은 산업자원부라고 할 수 있다. 실시계획의 승인을 받아야 실질적인 원전건설이 이루어지기 때문이다.

그러나 신규원전 건설 정책의 딜레마 시기에서는 신규원전에 대한 건설계획이

13) 「정부조직법」 개정(법률 제8852호, 2008. 2. 28. 공포·시행)으로 인하여 현재는 지식경제부로 변경됨.

14) 1990년 이후에 제1차(1991~2006), 제2차(1993~2006), 제3차(1995~2010), 제4차(1998~2015), 제5차(1999~2015) 계획 등 총 다섯 차례에 걸쳐 장기전력수급계획이 수립되었다(원자력발전백서, 2008).

15) 산업자원부 차관이 위원장이며, 신규원전 개발사업 실시계획을 심의·의결하는 기관이다.

수립되어 확정되는 시기부터 지역주민들을 비롯한 정책반대집단의 대대적인 반대운동이 시작되었다. 이로 인하여 신규원전 건설계획이 확정된 이후 실질적인 건설기본계획의 승인에 이르기까지 평균적으로 2~5년의 정책 지연이 발생하게 되었다. 특히, 영광 5, 6호기의 건설기간 중에서는 산자부의 건축허가를 영광군수가 취소하는 사태까지 초래하게 된다. 이로 인해 결국 감사원이 영광군의 5, 6호기 건축허가취소에 대한 취소 심사결정으로 건설이 되기는 했지만, 이 결정 이후에도 영광군은 9개월 동안 중앙정부에 저항하면서 주민들에게 더 반응적인 대응행태를 취하였다.

2000년 이후 신규원전 건설정책의 사례가 되는 신고리 1, 2호기 건설과 관련된 딜레마 상황은 그 발단이 1996년 산업자원부(당시 통상산업부)와 한전이 울주군 서생면 비하리 일대 42만평과 기장군 효암지역 39만 평에 130만kWh급 경수로형 원전 4기(신고리 1,2,3,4호기)를 건설하기로 발표한 후 서생면 주민들이 반대대책위를 구성하면서부터 시작되었다. 이후 울주군수가 그 해 11월에 지방재정확충을 이유로 기존 지정고시 부지 81만평 외에 25만 6천 평을 추가하여 원전 4기를 울주군 서생면 일대에 유치하기로 발표하면서부터 더욱 격렬해지기 시작하였다. 울주군수의 원전입지결정 당시 지역 환경운동단체들은 즉각적으로 직·간접적인 활동을 하기 시작하였다. 주민집회나 시위 등이 대부분 환경운동단체에 의해 주도되었다. 이 경우는 신규원전 건설정책이 확정되기 이전인 확정 발표시기에서부터 발 빠르게 정책반대집단의 반대가 나타났다는 것이 다른 사례들과의 차이라고 할 수 있다.

즉, 딜레마시기에 정책결정자인 산자부의 딜레마에 대한 대응은 먼저, 신규원전에 대한 건설계획을 확정하여 발표한 후, 정책반대집단의 반발로 인하여 딜레마가 발생하게 되자, 이들의 반발이 다소 약화되는 2~5년간 신규원전 건설기본계획의 승인에 대한 결정 지연이라는 대응을 통해 단기적으로 딜레마 상황에서 벗어나고자 하였던 것이다. 즉, 신규원전 건설기본계획의 확정에 대한 정책반대집단의 반발이 줄어들 때까지 건설기본계획의 승인이라는 결정을 내리기 위한 ‘주어진 시간’을 늘리는 잠정적 해결방안을 택했던 것이다.

<표 1> 딜레마 시기 신규원전 건설정책 확정 및 승인 시기

호기	건설정책 확정시기	건설정책 승인시기	지연기간 (개월)	주요반대활동
영광 3·4	1987.5	1989.2	32	·1989년 영광핵추방운동연합 결성 후 영광 3·4호기 반대운동 전개 ·이후 전국핵추방운동본부 결성 및 반핵운동 실시
영광 5·6	1991.10	1996.12	62	·1996년 1월 영광 5, 6호기 건설반대를 위한 주민 및 반핵단체의 농성 등 건축행정 집행 불가능을 이유로 영광군의 건축허가를 취소결정
울진 3·4	1990.7	1992.5	22	·1991년 울진원전반대투쟁위원회로 확대 개편 후 반핵운동 실시
울진 5·6	1994.9	1996.11	27	·울진 지역의 반핵·반원전운동은 신규원전 건설반대운동과 더불어 방폐장 건설 반대운동이 더 심하게 나타남.
신고리 1·2	건설정책 발표시기	건설정책 확정시기	43	·1996년 7월 이후 울주군 서생면 주민들의 반대대책 위원회 구성으로 반대운동 시작 ·1997년 9월 '울주군 서생면 비학리 일대 핵발전소 건설 결사 반대' 성명서 발표 ·1999년 1월 '희망의 21세기 울산을 위하여 99년을 울산 반핵의 해로 선포' 성명서 발표 ·1999년 국회 앞 울산원전 건설저지 위한 천막농성단 구성
	1996.7	2000.1		

(2) 무마용 자원확대

건설기본계획의 승인에 대한 결정지연과 더불어 정책결정자인 산자부의 주요한 딜레마 대응방법은 무마용 자원확대이다. 신규원전건설정책에서 사용된 무마용 자원확대는 1989년에 제정된 「발전소주변지역지원에관한법률(이하 ‘발주지법’)」이라고 할 수 있다.

신규원전건설정책 과정에서 가장 기본이 되는 부지선정방식에 있어 산자부는 DAD 모형¹⁶⁾을 사용하였다. 이에 따른 해당 지역 주민들의 저항을 약화시키기 위

16) 이 모형은 확정-공표-방어(Decide-Announce-Defend: DAD)모형(O' Hare, Lawrence Bacow and Debra Sanderson, 1983)이라는 시설입지 선정방식이다(김도희, 2001). 이 방식은 주민들의 참여가 배제된 채 정책결정자와 전문가들이 입지를 선정하고, 정책결정내용을 언론 등을 통해 발표 후, 해당 지역 주민들의 저항이 나타나면 이를 해결해 나가면서 정책을 집행하는 방식이라고 할 수 있다.

해 정부가 가장 일반적으로 사용하는 전략이 바로 보상을 통한 무마용 자원확대라고 할 수 있다. 무마용 자원확대는 딜레마에 대한 대응에 있어 소극적 대응에 속한다(이종범, 2005). 이는 일종의 이해관계의 충돌로 나타난 딜레마 상황에서 파이의 크기를 크게 함으로써 딜레마를 해소하려는 것이다(소영진, 1993; 이종범, 1994). 신규원전건설정책에서의 딜레마에서 벗어나기 위해 정책결정자인 산자부는 발주지법을 통한 경제적 보상정책을 주요한 방법으로 사용하였다. 즉, 해당 지역 주민들에게 경제적 보상을 함으로써 정책추진집단의 정책추진을 관철시키고자 하였던 것이다(권해수, 1994). 특히 이러한 경제적 보상이 주요한 전략으로 사용되었던 근거는 반원전 운동의 시초가 해당 지역 주민들의 피해보상운동이었다는 점을 들 수 있다. 정부의 보상전략은 크게 직접적 보상과 간접적 보상으로 구분할 수 있다. 전자는 해당 원전 지역주민들의 민원이나 소송 등이 제기되는 경우 발전사업자인 한국수력원자력(주)이 해당 피해비용에 대해 직접적으로 보상을 실시해주는 것이다. 반면 후자의 경우는 발주지법을 통한 원전주변지역에 대한 지원정책을 들 수 있다¹⁷⁾. 정부에서는 원전지역에 대한 보상을 법률화시킴으로써 확실하게 제도화시킨 것이다. 이와 같은 제도적 장치를 통해 딜레마를 감소시키려고 한 것이다(이종범, 1994). 정부의 발주지법은 신규원전 건설과정에서 정책반대집단의 저항에 부딪칠 때마다 법률이 개정되어 지원금이 상향되는 방식으로 변화되었다. 이와 같은 무마용 자원 확대는 정부의 강압적인 입지선정방식인 DAD 방식을 뒷받침해주는 역할을 하였다고 할 수 있다.

결과적으로 딜레마 시기에 정책결정자인 산자부의 딜레마 상황에 대한 대응은 주로 단기적인 대응을 통한 딜레마의 해소에 집중되어 있었다고 할 수 있다.

17) 2005년 12월 30일에 개정된 시행령에 따르면, 발주지법에 의한 지원사업은 크게 기본지원사업(소득증대사업, 공공시설사업, 육영사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 전기요금보조사업)과 특별지원사업, 홍보사업, 기타 지원사업(환경감시기구, 기타사업)으로 구분된다. 또한 발전사업자인 한수원이 독자적인 재원을 통해 실시하는 사업자 지원사업도 있다. 이러한 지원사업은 육영사업이나 전기요금보조사업의 경우에는 직접보상의 성격이 강한 사업이지만, 대부분의 지원사업들이 간접적 보상의 성격이 강한 사업들이므로 본 연구에서는 포괄적으로 간접보상이라고 분류하였다.

3. 신규원전 건설정책의 딜레마 해소시기 분석(2000년대 이후)

1) 딜레마 상황의 구성요소

(1) 사회적 맥락(환경) 변화

2000년대에 접어들면서 원전에 대한 시각이 국내외에서 변화하고 있는 것이 가장 큰 사회적 맥락이라고 할 수 있다. 특히 고유가의 장기화 및 자원부국들의 에너지 무기화 및 각종 분쟁, 중국을 비롯한 개발도상국의 급격한 에너지 수요 증가와 같은 국제적 환경의 변화는 국제적 시각의 변화를 유도하고 있다. 이와 더불어 지구온난화의 주범인 온실가스 배출 억제를 위한 기후변화협약의 발효(교토의정서; 2005.02)로 인해 미국을 비롯한 선진국들조차 신규원전 건설 허가 정책으로의 변화하고 있다. 미국의 경우 지난 30여 년간 중단되었던 원전건설을 2010년까지 재개하겠다고 선언하였으며, 미국 동남부에 14기의 원자로에 대해 신규 건설허가를 신청한 상태이고, 현재 운영 중인 103기의 원전 중 42기의 원전에 대해 40년 운영기간 이후 추가로 20년을 연장하여 총 60년을 운전할 수 있도록 허가 하였으며, 9기의 원전에 대한 계속운전 허가를 검토 중에 있다(원자력발전백서, 2006: 401-402). 미국의 경우 2000년 캘리포니아 주에서 발생한 최악의 전기 공급 부족과 정전사태의 경험을 통해 원전이 대안으로 떠오른 것으로 판단된다(동아일보, 01.05.03). 경제성을 고려할 때 가장 현실적인 대안은 현재로서는 원자력발전이기 때문이다. 핀란드 역시 15년 만에 유럽에서 처음으로 신규원전 건설을 착수하였고, 독일, 이탈리아, 루마니아 등도 원자력의 재추진을 검토하거나 원전건설을 재개한 상태이다(원자력발전백서, 2006: 402).

이러한 경향은 국내에서도 크게 다르지 않다. 우리나라는 에너지 수입 의존도가 97%를 넘어서는 대표적인 에너지 빈국이다. 특히 지난 1970년대 두 차례의 석유파동 이후 탈유전원정책과 에너지 다원화 정책에 따라 원자력발전은 지속적으로 추진되고 있다. 더욱이 에너지 소비량에서 전력이 차지하는 비중은 2004년도에 약 27%였으며, 그 비중은 점차 증가하여 2017년에는 지금의 1.3배로 전력 소비량이 증가할 것으로 예상되고 있다(원자력 발전백서, 2006). 즉, 원자력발전은 빈약한 에너지 자원, 탈석유, 이산화탄소 감축, 대체에너지의 한계와 같은 현실적인 측면에서 에너지 안보를 고려할 때 가장 현실적인 대안이 되고 있다. 이와 같은 환경

적 요인의 변화로 인하여 정부에서는 추가적으로 신규원전 건설정책을 확정하게 되었다.

(2) 대안의 상징성

2000년 이후 신규원전 건설과정에서 정책추진집단과 정책반대집단의 대안은 2000년 이전의 딜레마 시기와 동일하다. 즉, 정책추진집단과 정책반대집단이 내세웠던 구체적인 대안은 추진집단은 원전의 건설이었고, 반대집단은 원전의 건설반대였다. 이러한 대안이 갖고 있는 상징성 역시 동일하다. 그러나 딜레마 해소 시기에는 정책반대집단의 상징성이 상대적으로 약화되었다고 할 수 있다. 안전과 생명이라는 상징이 갖는 상대적 가치의 크기가 고유가 시대에 따른 경제상황 악화와 더불어 기후변화협약 등과 같은 제약 등에 따른 현실적 대안으로 선진국마저도 원전에 대한 인식을 긍정적으로 갖는 환경적 변화로 인하여 작아졌다는 것이다. 이러한 정책반대집단의 상징성이 약화됨으로 인해 상대적으로 경제성과 효율성이라는 정책추진집단의 가치가 갖는 상징성이 더 크게 부각되었다. 이는 결국 대안의 분절성을 약화시키게 되었고, 더 이상 딜레마 상황이 될 수 없게 만든 것이다.

(3) 보호된 가치

정책반대집단이 내세운 안전과 생명이라는 상징성이 약화됨에 따라 더 이상 이러한 가치가 보호된 가치로 작용하지 못하는 상황이 되었다고 할 수 있다. 국제적으로도 체르노빌 사고와 TMI 사고를 끝으로 대재앙적인 원전사고는 나타나지 않고 있다. 아울러 20기의 원전이 운영되고 있는 우리나라 상황에서도 대규모의 방사능 누출이나 원전의 고장 사고가 보고되지 않고 안정적으로 원전이 운영되고 있다. 이처럼 안정적으로 운영되고 있는 원전에 대한 신뢰가 향상되면서, 더 이상 원자력에 대한 두려움이 정책반대집단에게 생명이라는 보호된 가치를 갖게 하지 않았던 것이다. 따라서 결과적으로 더 이상 보호된 가치가 충돌하여 딜레마 상황으로 이어지지 않게 되었던 것이다.

(4) 행위자의 응집력

딜레마 시기에는 특히 정책반대집단의 응집력이 대단히 높았다고 할 수 있다. 신규원전에 대한 반대의 핵심인 지역주민들을 중심으로, 이들과 함께 가치를 공유한 시민·환경단체의 조직적인 대응, 여기에 지방자치의 실시로 인하여 중앙정부에 대항한 지방정부 및 지방의회 등이 하나로 뭉쳐 정책추진집단에 대항하였다. 그러나 2000년 이후 신규원전 건설과정에서는 더 이상 이러한 응집력이 나타나지 않고 있다. 울산지역을 중심으로는 아직도 지역주민과 시민단체, 지방정부 및 해당 지역구 국회의원까지 강력한 응집력을 갖고 대응을 하고 있지만, 이들 지역은 실제로 원전이 입지하고 있는 지역과는 상당히 거리가 먼 지역이기 때문에 그 반대 목소리가 크다고 할 수 없다. 실제로 신규원전이 건설 중이거나 계획 중인 원전주변지역에서의 반대는 거의 나타나고 있지 않다. 이는 앞서 설명한 반대집단의 대안이 갖는 상징성과 결과가치의 크기가 정책추진집단에 비해 작아짐과 동시에, 정부의 무마용 자원의 확대가 더욱 증가했기 때문이라고 할 수 있다. 이를 통해 문제에 대한 재규정(reframing)이 일어났다고 볼 수 있다. 즉, 딜레마 시기에는 신규원전의 건설이라는 문제를 생명과 직결되는 문제로 인식하였기 때문에 정책반대집단의 응집력이 높아져서 정책추진집단에 대항할 수 있었지만, 비딜레마 시기에는 신규원전의 건설이라는 문제를 지역발전 등과 같은 경제적 문제로 인식하게 됨으로써 딜레마가 해소되었다고 볼 수 있는 것이다. 이 과정에서 행위자의 분해가 동시에 나타나게 되어 응집성이 약해지게 된 것이다. 결과적으로 경제적 보상의 꾸준한 증가와 지방의 정치적 이해관계로 인하여 이 시기에는 정책반대집단 간의 분열 양상이 나타나기 시작하였다.

2) 딜레마 상황에 대한 대응

2000년 이후의 딜레마 해소 시기에는 딜레마에 대한 대응에 변화가 나타나기 시작하였다. 즉, 딜레마 시기에는 주로 단기적 대응이었던 결정의 지연과 무마용 자원확대 방안이 사용되었다면, 딜레마 해소 시기에는 단기적 대응과 더불어서 절차적 합리성을 향상시키기 위한 제도적 방안들이 등장하기 시작하였다. 즉, 이 시기에 접어들면서 정책결정자인 산자부가 딜레마를 관리하고 예방하기 시작하였다는 것이다.

(1) 단기적 대응: 무마용 자원 확대의 증가

신규원전 건설과정에서 단기적 대응으로 사용된 무마용 자원 확대는 발주지법에 의한 지원이라고 할 수 있다. 발주지법은 직접적 보상과 간접적 보상의 성격을 갖는 세부 정책사업들로 이루어져 있다. 그러나 핵심적인 것은 정부가 딜레마시기를 거치면서 점차 이 지원금을 증가시켜 왔다는 것이다. 정부에서는 신규원전 건설과정에서 정책반대집단과의 갈등이 나타나면 법률을 개정하여 지원금 규모를 증가시켜 왔다. 가장 최근의 개정은 2005년에 발주지법과 시행령 개정이 이루어졌다. 이번 개정을 통해 지원금의 산정방법이 기존의 설비용량에서 발전량을 중심으로 변경됨에 따라 이전보다 더 많은 지원금이 원전지역에 지원될 수 있게 하였다. 기존의 설비용량에 의한 지원금 산정방법의 가장 큰 문제점은 원전 운영기간이 늘어날수록 지원금이 줄어드는 형태를 띠고 있었다는 것이다. 그러나 발전량 중심으로 지원금이 산정됨에 따라 보다 안정적인 지원금의 지원이 이루어질 수 있도록 함과 동시에 기존보다 지원금의 규모가 확대되었다는 것이다. 아울러 발주지법에 의해 시행되는 지원사업 이외에 발전사업자가 자기 자본으로 발전소 주변지역에 자체적으로 지원사업을 시행할 수 있도록 했다는 것이다. 즉, 지원금 규모도 증가하고 발주지법에 의한 지원사업과 더불어 사업자에 의한 지원사업이 가능하도록 함으로써 무마용 자원의 확대를 더욱 증가시킨 것이다. 이번 개정에서 가장 눈에 띄는 사항은 발전소 주변지역 지원정책의 대폭적인 통합 및 신설이라고 할 수 있다. 이를 통해 지원사업의 집행에 있어 보다 많은 자율성을 부여하여 주민들이 원하는 사업을 시행할 수 있도록 함으로써 지원정책에 대한 효과를 높이고자 하였다. 또한 지원사업의 효율적인 시행을 위해 주변지역 이외의 지역에 대하여 지원금의 일부를 사용할 수 있도록 보완하였다는 점 역시 주목할 만한 사항이라고 할 수 있다.

<표 2> 발전소주변지역지원사업 지원실적 총액

(단위: 천원)

년도	지역	고리	영광	월성	울진	합 계
1990		1,019,367	1,195,799	595,549	799,219	3,609,934
1991		1,029,227	857,738	1,026,411	910,054	3,823,430
1992		1,074,875	1,646,877	890,251	1,039,011	4,651,014
1993		1,918,439	1,511,939	2,220,035	2,031,653	7,682,066
1994		2,027,793	2,820,352	2,070,476	2,228,556	9,147,177
1995		2,103,831	1,669,679	2,562,607	2,316,405	8,652,522
1996		4,009,128	5,317,655	3,307,575	4,392,260	17,026,618
1997		4,256,068	5,043,556	4,806,516	4,042,903	18,149,043
1998		2,695,129	11,598,980	5,933,098	9,441,681	29,668,888
1999		5,306,814	41,982,253	3,959,774	12,876,688	64,125,529
2000		7,667,324	17,506,469	8,295,385	5,954,256	39,423,434
2001		20,800,823	12,712,490	5,602,159	64,317,747	103,433,219
2002		39,718,473	7,826,411	10,930,852	7,932,557	66,408,293
2003		2,947,697	5,166,528	76,679,003	9,188,620	93,981,848
2004		13,979,910	5,150,248	4,623,146	33,587,595	57,340,899
2005		29,610,172	5,067,711	47,735,421	17,363,579	99,776,883
2006		61,854,020	3,336,816	20,806,010	19,288,760	105,285,606
2007		61,366,552	12,918,202	26,328,526	10,259,627	110,872,907
합 계		263,385,642	143,329,703	228,372,794	207,971,171	843,059,310

위의 표에서 보는 바와 같이 네 개 원전지역에 지금까지 지원된 지원금 총액은 약 8,431억 원이다. 이와 같은 지원금을 통한 무마용 자원 확대가 딜레마의 해소에 있어 중요함을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다.

(2) 장기적 대응: 절차적 합리성의 확보를 위한 제도의 변화

앞서 살펴본 딜레마 시기에는 두드러지게 나타나지 않았지만, 딜레마 해소시기에는 딜레마를 관리하고 예방하기 위한 장기적 대응으로써 절차적 합리성을 확보하기 위한 제도적 장치들이 나타나기 시작한다. 신규원전 건설 딜레마시기에 있어 정책추진과정에서 정책반대집단의 응집력을 높이는데 중요한 역할을 했던 것이 원전부지선정에서의 DAD 방식의 정책결정과정이었다. 원자력발전소를 건설하기 위한 부지선정은 매우 엄격한 기준¹⁸⁾을 통해 선정된다. 이러한 DAD 방식의

18) 원자력발전소는 안전성이 가장 중요한 고려요소이기 때문에, 지반 및 지형조건이 다른 발전원이나 산업시설보다 매우 까다로운 것이 특징이다. 이에 따라 지진의 발생을 고려하여 3만 5

정책결정과정은 중요한 행위자인 지역주민들의 참여를 배제하여 이루어졌기 때문에 정책추진집단에 대한 불신으로 이어지게 되고, 결과적으로 정책반대집단의 응집력을 높이는데 기여하였다.

이러한 문제를 해결하고 정책결정과정에서의 절차적 합리성을 확보하기 위해 정부는 기존의 DAD 방식에서 인센티브를 제공하여 원전부지 및 신규원전 건설에 대해 자율유치를 유도한 것이다. 자율유치를 위한 인센티브는 재정적인 것으로 발주지법 지원금에 속하는 항목 중에 하나인 특별지원금의 신설이다. 정부에서는 발주지법 시행령의 개정(01.2.24)을 통해 지방자치단체의 장이 자율적으로 원자력발전소 또는 방사성 폐기물관리시설 등의 건설을 요청한 지역에 대하여는 당해 발전소 등의 건설비의 0.5퍼센트에 해당하는 금액을 특별지원금으로 지원하도록 하였다. 이는 두 기의 신규원전 건설 시에 약 600억~700억에 해당하는 금액이다. 이와 같은 특별지원금은 무마용 자원확대의 가장 핵심적인 요인으로도 볼 수 있다. 비록 시행 초기에는 지자체장의 독단적인 자율유치신청으로 인해 해당 지역주민들이 반대하기도 하고, 그 결과 지자체장이 낙선하는 경우도 발생하였지만, 시간이 지남에 따라 지방자치단체와 주민들 간의 타협을 통해 더 이상 이러한 갈등은 나타나지 않게 되었다.

<표 3> 국내 원전 부지 현황¹⁹⁾

구분	부지	위치	면적(만평)	비고
기존 부지	고리	부산 기장군 장안읍 고리	36	4기 가동중
	월성	경북 경주시 양남면 나아리	72	4기 가동중
	영광	전남 영광군 흥농읍 계마리	104	6기 가동중
	울진	경북 울진군 북면 부구리	70	6기 가동중
예정 구역 지정 ²⁰⁾	봉길	경북 경주시 양북면 봉길리	65	'95.07.20 지정
	효암·비학	부산 기장군 장안읍 효암리 울산 울주군 서생면 비학리	81	'97.12.26 지정
	신고리	울산 울주군 서생면 신리·신암리	26	'00.09.06 지정
	신울진	경북 울진군 북면 덕천리	29	'02.05.04 지정

천년 이내에 단층활동이 없어 지질 및 지각변동이 일어날 가능성이 희박하고, 견고한 암반구조를 가진 지역으로, 지형조건도 발전소로부터 일정거리 이내에는 인구 밀집지역이 아니어야 한다(원자력발전백서, 2005: 56).

19) 2006 원자력 발전백서 <표-17> 국내 원전부지 현황, p.48. 재인용

결과적으로 원전부지 및 신규원전 건설에 대한 자율유치라는 제도적 장치를 마련함으로써 정부는 기존의 DAD 방식에 기인한 딜레마를 예방할 수 있게 되었다. 이와 같은 자율유치라는 제도적 장치는 경쟁개념을 내포하고 있다. 경쟁에 기초한 자율유치라는 제도를 도입하여 그 제도에 순응하게 함으로써 불필요한 사회적 갈등과 불필요한 추가적 비용을 미연에 방지할 수 있는 것이다. 또한, 이러한 제도를 통한 정책결정은 중앙정부로 하여금 그동안의 독단적인 정책추진에 대한 부담감을 느끼지 않고 신규원전 건설정책을 추진할 수 있는 정당성을 확보하였다고 할 수 있다.

아울러 원전과 관련된 가장 근본적인 문제인 안전문제에 대한 신뢰를 높이기 위해 지역 주민이나 시민단체의 참여를 제도화하고 있다. 정부에서는 1997년 발주지법 시행령 개정을 통해 환경감시기구²¹⁾를 설치하여 운영하도록 하였다. 또한 과학기술부는 2003년 영광 5,6호기에서 일어난 일련의 열전달완충판 이탈과 방사능물질 누출사고에 대한 대응에서 달라진 모습을 보였다. 주민과 함께 구성된 민·관합동안전대책위는 주민의 요구대로 외국의 전문기관에 안전성 평가를 맡기기로 했다. 결국 독일에서 핵포기 정책을 뒷받침한 두뇌집단인 응용생태연구소 등이 조사기관으로 선정됐고, 이들은 지난 3월 “안전성에 이상이 없다”는 결론을 내렸다. 이를 통해 원전 가동에 100% 완벽할 수 없음을 인정하는 자세와 적극적인 대화를 통해 주민의 신뢰를 얻을 수 있었다(한겨레, 04.05.20).

20) 신고리 부지와 신울진 부지의 경우에는 2000년 이후 지정된 부지로 이들 부지는 이전에 지정된 부지와는 다소 다른 특징을 갖고 있다. 이전 부지의 경우에는 정부의 DAD 방식에 의한 지정부지이지만, 신고리 부지의 경우에는 국내 원전 역사상 처음으로 지방자치단체에서 유치를 신청하여 해당 지역이 원전건설 예정구역으로 지정되었으며, 신울진 부지의 경우에도 02년 5월 울진 군수가 해당 지역을 자율건설유치를 신청함에 따라 신규원전 예정부지로 지정되었다(원자력발전백서, 2006: 48).

21) 원자력발전소 및 방사성폐기물관리시설의 소재지를 관할하는 지방자치단체나 주민 등이 주변지역에 대한 환경 및 방사선안전 감시기구를 설치·운영하는 경우 그에 필요한 경비를 지원함으로써 지방자치단체 또는 주민 스스로가 환경 및 방사선 문제를 감시할 수 있도록 함(시행령 제25조제1항제2호의2).

IV. 연구결과 및 함의

본 연구에서는 대표적인 비선호시설이라고 할 수 있는 신규원전건설 정책과정에서 딜레마 현상이 어떻게 발생하는지와 어떻게 해소되었는지에 대한 실증적인 분석을 실시하였다. 기존의 비선호 시설 관련 연구에서 주로 사용된 갈등 이론적 측면이 아니라 극단적인 갈등양상을 딜레마 상황으로 인식하고 딜레마 이론적 측면에서 새롭게 조명해 보고자 하였다. 특히, 딜레마 상황을 야기하는 현실적 구성요소들을 실제 정책사례에 적용해 봄으로써 이러한 논의가 타당한지에 대한 실증 연구라고 할 수 있다.

연구 결과, 2000년 이전의 딜레마 상황에서는 당시의 사회적 맥락이 국제적으로는 체르노빌 원전사고와 TMI 사고 같은 국제적인 사고를 통한 막대한 피해와 더불어, 국내적으로는 민주화를 통한 시민·환경단체의 성장과 지방자치의 실시를 통한 지방자치단체의 자율권 신장 및 지역주민에 대한 정치적 반응 등이 맞물려 대안의 상징성 및 보호된 가치화 되었고, 정책반대집단의 응집력이 커지게 됨으로써 정책결정자인 중앙정부에게 딜레마를 인지하게 하였다. 이러한 딜레마 상황에서 벗어나기 위해 정책결정자인 중앙정부는 딜레마에 대한 단기적 대응으로 결정의 지연과 무마용 자원확대라는 대응을 하였다. 그러나 2000년 이후에는 국제 원유가격의 상승과 기후변화협약에 따른 압력 등을 해결하기 위해 선진국에서도 신규원전건설을 추진하는 등 원자력에 대한 긍정적인 시각의 변화와 더불어 어려운 국내 경제상황에 따른 현실적 대안으로서의 원자력에 대한 시각변화라는 사회적 맥락의 변화에 함께, 정책반대집단이 내세우던 안전과 생명이라는 가치의 상징성 및 보호된 가치의 붕괴와 정책반대집단의 응집성 약화로 인해 딜레마 상황이 해소되게 된다. 이와 더불어 제도화된 무마용 자원 확대와 정책결정과정에서의 절차적 합리성을 확보하기 위한 인센티브를 통한 자율유치와 참여를 통한 안전성 향상 제도 등과 같은 정책결정자인 중앙정부의 딜레마에 대한 장기적 대응으로 인하여 딜레마 상황을 예방하고 관리하게 됨으로써 기존의 딜레마 상황이 해소되었다.

이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구의 이론적 함의를 살펴보면, 기존의 비선호시설 논의에서 사용하였던 갈등이라는 개념보다 극단적인 갈등 상황을 의미하

는 딜레마 개념이 더 유용함을 입증하였다는 것이다. 비선호시설 가운데서도 특히 원자력발전소나 방사성폐기물 등과 같은 위험시설 건설정책과정에서는 집단 간 갈등이 매우 심각하고 사회적 비용도 많이 발생하였기 때문이다. 또한, 이러한 정책현상에 대한 실증적인 사례분석을 통해 딜레마 현상이 발생하는 현실적 구성요소에 대한 기존의 딜레마 연구의 변수들이 적용될 수 있음을 보임으로써 논의의 적용가능성과 타당성을 향상시켰다는 것이다. 또한 딜레마에 대한 대응에 있어 절차적 합리성을 확보하기 위한 제도적 장치의 중요성을 강조하였다는 점도 의미가 있다. 다음으로는 기존의 딜레마 논의에서 원인군에 속해 있는 환경적 변수라고 할 수 있는 사회적 맥락의 중요성을 실제 정책사례에서 입증했다는 것이다. 사회적 맥락은 딜레마를 형성하는 현실적 구성요소에 영향을 줄 뿐만 아니라 딜레마 상황에 처한 정책결정자가 이에 대응하는데도 영향을 준다는 것이다. 이러한 사회적 맥락을 잘 이해하면 딜레마 상황에서 보다 적절한 대응을 할 수 있다. 아울러 딜레마 상황을 예방하고 관리하기 위한 제도적 방안에 대해 실증적으로 논의함으로써 장기적 차원에서 사회적 맥락을 변화시킬 수도 있는 제도적 방안의 중요성을 입증하였다.

이러한 연구결과가 갖는 정책적 함의는 사회적으로 계속 이슈화가 되고 있고, 첨예한 갈등으로 인하여 정책이 계속 지연됨으로 인하여 발생하는 비선호시설의 대규모 국책사업들이 발생시키는 사회적 비용을 감소시키기 위한 실마리를 제공하고 있다는 것이다. 즉, 원전과 같은 비선호시설의 건설에서 발생하는 딜레마를 해소하기 위해서는 먼저 정부의 일방적이고 강압적인 정책추진과정에 절차적 합리성을 확보할 수 있는 기제를 포함시켜야 한다는 것이다. 특히, 비선호시설의 경우에는 안전성에 대한 사회적 인정이 필요하기 때문에 정부에서는 지역주민이나 시민단체 등이 참여할 수 있는 제도적 장치를 통해 이들이 비선호시설의 안전성에 대해 확인하고 감시할 수 있도록 함으로써 정당성을 확보해야 한다. 아울러, 비선호시설의 특성상 부정적 외부효과를 발생시키기 때문에 이에 대한 적절한 수준의 보상이 이루어져야 한다는 것이다. 이는 가장 기본적으로 비선호시설의 입지를 통해 피해를 보는 주민들에 대한 합리적 수준의 보상과 더불어 해당 시설 주변 주민들에게 직·간접적인 형태의 보상 혹은 지원을 함으로써 가치의 대립으로 인한 딜레마 상황을 새로운 문제 상황으로 재구성함으로써 딜레마에 빠지는 것을

방지할 수 있다는 것이다.

다음으로 본 연구의 한계로는 대표적인 비선호시설인 원자력발전소 건설정책을 사례로 선정하여 딜레마의 형성과 해소에 관해 논의하였기 때문에 일반화의 문제가 제기될 수 있다는 것이다. 즉, 신규원전이라는 것이 대표적인 비선호시설의 사례이기는 하지만, 이 사례를 통해 발견된 요인들이 다른 비선호시설인 화장장이나 쓰레기소각장 등과 같은 사례에 동일하게 적용될 수 있는지에 대한 문제가 나타난다는 것이다. 일반화의 문제를 해결하기 위해서는 보다 많은 사례에 대한 연구가 뒷받침되어야 할 것으로 생각한다. 아울러 새로운 변수의 발굴이 이루어지지 못하고 기존 연구에서 논의된 변수들의 적용에 머물러 이론적 기여가 작다는 것도 한계라고 할 수 있다. 이 역시 보다 많은 사례연구를 통한 실증분석을 통해 극복할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

1. 단행본

- 이종범·안문석·염재호·박통희 외. (1994). 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울:나남.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범 외. (2000). 《딜레마와 행정》. 서울:나남.
- Easterling, D. Kunreuther. (1995). *The Dilemma of siting a High-Level Nuclear Waste Repository*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- O' Hare, Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson. (1983). *Facility Siting and Public Opinion*. New York: Van Nostrand.

2. 학위논문

- 유해운. (1995). 《협오시설입지에 대한 주민반발 요인에 관한 연구; 원자력관련시설입지를 중심으로》. 광운대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 이상팔. (1990). 《지역주민의 위험정책수용에 관한 연구》. 고려대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 허경선 (1997). 《협오시설 입지갈등 유발요인의 분석과 해소방안에 관한 연구 : 서울시 강동구 쓰레기 소각장 입지에 대한 주민의식을 중심으로》. 서울대학교 행정대

학원 석사논문.

3. 학회지 논문

- 김길수. (1995). 혐오시설의 입지갈등에 관한 연구. 《사회과학연구》, 21: 191-204.
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 - 울산원자력 발전소 입지갈등사례를 중심으로 -. 《한국정책학회보》, 10(1): 165-188.
- _____. (2004). NIMBY와 PIMBY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석 -“북구 화장장 유치사업”과 “경부고속전철 울산역 유치사업” 사례를 중심으로-. 《한국정책학회보》, 13(1): 157-188.
- _____. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의 - “북구 음식물자원화시설” 유치사업의 실증적 분석을 중심으로 - 《한국정책학회보》, 14(3): 261-284.
- 김동환. (2002). 보호된 가치와 정책 딜레마. 《한국정책학회보》, 11(1): 27-53.
- 김태은. (2007). 정책 딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구 - 수도권 입지규제의 변화를 중심으로. 《한국정책학회보》, 16(2): 119-152.
- 서준경. (2008). 정책딜레마의 사회적 구성 -프레임 분석을 중심으로-. 《한국정책학회보》, 17(2): 119-149.
- 서희석·정현욱·고경훈. (2004). 비선호시설 입지갈등에 있어 지역주민 집단차이에 따른 PR에 관한 연구. 《지방행정연구》, 18(2): 165-198.
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 《한국행정학보》, 33(1): 185-205.
- 안성민. (2008). 딜레마와 제도에 관한 소고(小考). 《한국정책학회 하계학술대회》, 2008(5): 103-122.
- 이종범. (1991). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 《한국행정학보》, 25(4): 4003-4022.
- _____. (1995). 딜레마 확률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발 사업을 중심으로. 《한국행정논집》, 7(2): 1-21.
- _____. (1999). 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응 - 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략. 《정부학연구》, 5(1): 185-227.
- _____. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색. 《행정논총》, 43(4): 1-27.

- _____. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. 《정부학연구》, 14(3): 5-35.
- 이중범·윤건수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구 - 노동위원회의 분쟁조정제도 변천을 중심으로-. 《한국정치학회보》, 34(3): 149-171.
- 임정빈·장우영. (2004). 비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등 연구-청주,청원 광역 쓰레기 매립장 조성사업을 중심으로-. 《한국정책과학학회보》, 8(1): 291-314.
- 유해운·오창택. (1996). 비선호시설 입지접근방식의 분석 : 한국과 일본의 방사성 폐기물 처리시설의 입지반발사례를 중심으로. 《한국지방자치학회보》, 8(2): 2199-2224.
- 윤건수. (1992). 조직의 딜레마에 대한 상징적 반응 - 전국교직원 노동조합의 딜레마를 중심으로 -. 《한국행정학보》, 26(4): 1257-1280.
- _____. (1997). 정당성의 논리와 중간조직의 딜레마. 《한국행정학보》, 31(2): 2093-2110.
- _____. (2001). 선택상황의 구성방식과 의사결정자의 딜레마. 《한국정책학회보》, 10(1): 5-30.
- _____. (2005). 공공 의사결정 상황을 이해하기 위한 개념적 장치로서 딜레마 이론이 가지는 의미. 《한국행정학회 추계학술대회》, 1(11): 12-34.
- _____. (2006). 정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구. 《한국행정연구》, 15(1): 71-100.
- 이광수·허철행. (1995). 원자력정책에 대한 지역사회의 수용가능성. 《지방과 행정연구》, 7(1): 89-123.
- 이만형·최남희. (2006). 비선호시설 입지에 관한 프로젝트 지체의 인과구조와 유량-저량 모형. 《한국시스템다이내믹스 연구》, 7(1): 91-118.
- 이중훈·권혁일·김연식·이만형. (2007). 비선호시설 입지갈등에 대한 인과지도 작성과 정책대안. 《한국시스템다이내믹스 연구》, 8(1): 151-171.
- 박영진·이선이. (1991). “원자력에 관한 인식: 사회심리학적 접근”, 한국사회학회 91년 후기 사회학대회 Proceeding: 295-300.
- 박재묵. (1998). 한국 반원전 주민운동의 전개과정. 《충남대학교 사회과학연구소 논문집》, 8: 1-20.
- 전주상. (2002). 입지갈등의 구조분석 - 강남 쓰레기소각장 건설사례를 중심으로 -. 《한국사회와 행정연구》, 13(3): 239-263.

- 정연홍·홍석균. (2001). 비선회시설의 입지과정에서 주민저항에 관한 연구 - 강릉시 광역 쓰레기매립장을 중심으로 -. 《사회과학연구》, 40: 125-138.
- 정주용·길종백. (2007). 비선회시설 입지수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색 -제천시 자원관리센터 부지선정 사례를 중심으로-. 《한국정책학회보》, 16(2): 255-281.
- 조승현. (2005). 비선회시설 입지선정의 성공요인에 관한 연구 -익산시 폐기물처리시설 입지선정 사례를 중심으로-. 《지방행정연구》, 19(3): 295-316.
- 채경석. (2003). 지방정부의 정책은유와 집행전략 - 영광, 울진 원전 집행사례. 2002년도 하계학술대회 발표논문집: 649-661.
- 최병선. (1994). 현대사회와 위험관리 ; 위험문제의 특성과 전략적 대응. 《한국행정연구》, 3(4): 4027-4049.
- 최연홍·오영민 (2004). 정책 수용성의 시간적 변화 - 위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례 -. 《한국정책학회보》, 13(1): 297-333.
- 하민철·윤건수. (2004). 행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회 제도의 제도화 과정을 중심으로. 《한국행정학회보》, 38(4): 63-84.
- Baron, J., M. Spranca. (1997). "Protected values." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 70(1): 1-16.
- Slovic, Paul. (1993). "Perceived Risk, Trust, and Democracy". *Risk Analysis*. 13(6).
- Slovic, Paul, J. Flynn, & M. Layman. (1991). "Perceived Risk, Trust, and the Politics of Nuclear Waste". *Science*. 254.

4. 정부간행물

- 과학기술부, 2003. “원자력발전에 대한 지역주민들의 인식과 태도”, 성균관대학교 서베이리서치센터.
- 산업자원부, 2004. “제2차 전력수급기본계획(안)”
- 산업자원부·한국수력원자력(주). 1998~2008. 《원자력발전백서》
- 산업자원부, 2004. “발전소주변지역지원제도 개선방안 연구(최종보고서)”
- 한국수력원자력(주), 2005. “지역공동체경영전략수립을 위한 연구”, 고려대학교 정부학연구소.
- 한국농촌경제연구원, 2002. “발전소주변지역 지원제도 개선에 관한 연구”