

## 경제적 유인책의 제도화와 정책투명성을 통한 갈등해결 연구

### Conflict Resolution through Institutionalization of Economic Incentives and Policy Transparency

주 창 범(Ju, Chang Bum)\*·김 경 동(Kim, Kyung Dong)\*\*

#### ABSTRACT

This study examines two cases in order to find out what factors contribute to the resolution of conflicts in the public sector. In both cases, the Korean government planned to select a site in order to construct radioactive waste facilities. While residents of Puan county opposed the facilities, citizens of Kyongju accepted the government proposal. Two factors significantly contribute to the diverging results between Puan and Kyongju: institutionalization of economic incentives and transparency in the process of policymaking.

key word: Public Conflicts, Economic Incentives, Policy Transparency

## 1. 서론

21세기 한국의 공공영역은 다양한 이익과 이해관계의 갈등으로 상당한 사회적 비용을 지불하고 있다. 한 조사에 따르면, 한국사회의 갈등비용은 연간 300조원에 이르고 있고 갈등지수는 OECD 27개국 중 터키, 폴란드, 슬로바키아에 이어 네 번째로 높다. 한국에서 발생하는 공공갈등의 상당부분은 지역개발과 사회간접자본(social overhead capital, SOC)조성사업과 관련되어 있다. 이러한 개발과 사업은 그 이익과 손해가 특정 집단에 집중된다는 점에서 이해당사자들의 갈등을 유발하기 쉽다.

특히, 사회간접자본 조성사업은 민간의 이익을 증진시키는 경우도 있지만 공익을 증진시킨다는 목적으로 민간의 재산권 행사를 제약하고 지역생활환경에 부정적인 영향을 초래하는 경우가 많다. 이러한 이유로 사회간접자본 조성사업에서 갈등을 수반하지 않는 해결책을 찾기란 여간 쉽지 않다. 공공사업에 따른 갈등을 제대로 해결하지 못한 정부는 정책수행능력에 대한 국민의 신뢰를 상실하게 될 가능성이 크고 이는 정부의 정당성 상실로 이어질 가능성이 크다(Ju & Tang, 2011). 이러한 공공정책분야 중에서

\* 동국대 서울캠퍼스 행정학과 조교수

\*\* 동국대 서울캠퍼스 행정학과 박사과정

방사능폐기물처리장(방폐장) 입지선정정책은 한동안 20년 가까이 표류한 사업으로, 사업선정과정에서 대규모의 갈등양상을 노출하였다. 특히 방폐장이 추진된 경상북도 경주시와 전라북도 부안시는 비슷한 여건 속에서 상반된 결과가 도출되어 갈등사례분석을 위한 흥미로운 연구사례를 제공하고 있다. 위 두 지역의 경우 정책목표나 정책결정과정 참여집단 등 여러 면에서 상당히 유사한 성격을 갖고 있다. 또한 위 두 도시는 국내에서 최초로 국책사업을 위한 주민투표가 실시된 곳이기도 하다. 그동안 이 두 지역의 갈등사례에 대한 다양한 연구가 행해졌고, 다수의 연구들은 두 사례의 차이점을 갈등요인 분석, 정책순응성 관점, 주민투표 실시 등에서 찾고 있다(차성수·민은주, 2006).

이 논문에서는 선행연구의 결과를 토대로 좀 더 대안적인 관점을 제시하고자 한다. 즉, 정부가 경주와 부안 주민들에게 제시한 경제적 유인(Economic Incentives)의 제도화(Institutionalization)의 차이와 정책결정과정상의 투명성(Transparency)의 차이가 서로 상반된 정책결과를 가져오는데 중요한 역할을 했다는 것이다. 특히 정책결정과정의 투명성은 시민들의 정부에 대한 신뢰를 높여주는 중요한 요인으로 향후 갈등연구에 중요한 정책적 함의를 제공한다고 할 것이다. 이 논문에서는 이를 위해 해당 사례의 갈등 발생원인, 과정, 결과에 대한 설명구축을 위해 사례연구방법을 사용할 것이고 이에 따라 질적(Qualitative)인 접근법을 취하였다(Yin 2003). 특히 두 사례의 정책환경, 중앙정부-지방정부-지역주민-NGO 관계, 정책과정 등을 분석했고, 이를 위해 다양한 정부자료, 학술자료, 시민단체 자료, 신문자료 등을 살펴보았다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공갈등의 정의

갈등(conflicts)은 갈등의 주체, 범위, 대상, 내용 등에 따라 다양하게 정의되고 있다. 갈등의 개념에 대한 합의가 쉽지 않은 이유는 갈등이 사회의 여러 차원에서 매우 다양하고 동태적으로 발생하기 때문이다. 그럼에도 학자들 사이에서 공통적으로 수용되는 갈등의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 갈등은, 첫째, 이해나 목표가 상충하는 둘 이상의 당사자가 존재할 때 발생하고, 둘째, 이들 당사자 사이에 대립·다툼·적대감이 생길 때 발생하며, 셋째, 자원이 희소한 상태에서 발생할 가능성이 크다(Fink, 1969). 공공갈등(Public Conflicts)은 공익을 추구하는 과정에서 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 발생하며, 공공기관이 추진하는 정책·법령·사업 등과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 이슈를 둘러싸고 종종 발생한다(강영진, 2000; 정용덕, 2010).

## 2. 경제적 합리성

인간의 집단행동(Collective Action)에 대해서 다양한 이론적 가정이 존재한다. 무엇보다도 경제적 합리성(Economic Rationality) 관점에서 인간의 집단적 행동을 설명하려는 주장이 두드러진다. 인간의 사회적 행위는 경제적 편익 추구에 의하여 가장 영향을 받는다는 것이다. 이 관점은 방법론적 개인주의(Methodological Individualism)와 환원주의(Reductionism)적 입장에서 사회현상을 설명하려고 한 것이다. 즉, 개인의 선택과 행동이 사회적 총합(Social Aggregates)을 구성하기 때문에 경제적 합리성에 근거한 개인의 선택이 사회현상을 설명하는데 근본적인 토대가 된다는 것이다(Coleman 1987; Ostrom, 1986).

이러한 개인주의에 근거한 경제적 합리성 관점은 인간행위의 사회적 배태성(Social Embeddedness)을 간과한 주장이라는 비판을 받는다. 즉, 인간의 행위는 사회적 관계 속에서 설명되어야 한다는 것이다. 인간은 자신이 속한 공동체나 사회의 도덕적인 요구, 사회적인 책임을 떠나서 개인의 이기적인 욕구를 충족하기 위해서만 행동한다고 할 수 없다는 것이다. 이럴 경우 그 사회의 규범을 어기게 되는 것이고 이는 결국 개인의 경제적인 손실로 이어질 수 있다는 것이다(Ostrom, 1986; Granovetter, 1985).

하지만, 이러한 사회적 관계가 인간의 이기적 합리성에 미치는 영향의 중요성에도 불구하고 여전히 인간행위의 강력한 동기요인이 경제적 합리성이라는 것을 부인하기는 어렵다. 특히 갈등상황에 처한 당사자의 경우는 더더욱 그렇다고 할 것이다. 물론 도덕적인 동기, 사회적인 동기가 영향을 미치고 경제적인 동기를 제약하는 것이 사실이지만 그 영향에는 일정한 한계가 존재한다(Ju & Tang 2011). 이 논문에서 제시한 두 사례는 갈등상황의 발생과 해결에 있어서 경제적 합리성 동기가 도덕적, 사회적 동기보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 것을 잘 보여준다.

## 3. 정책결정과정의 투명성

정책결정과정의 투명성(Transparency)은 정부, 공기업 등 공공부문에서 이루어지는 정책결정과정 전반에 적용되는 개념이다. 정보공개, 정책대상 의견수렴, 시민들의 정책과정 접근용이 등이 주로 포함된다. 특히 투명성은 공공부문의 부패를 방지하는 중요한 가치로 주장된다. 불투명한 정책결정이 권력의 독점, 재량권의 자의적 남용과 결합될 때 심각한 부패문제가 초래되기도 한다(강성남, 2002; 윤은기, 2002; 윤태범, 2000). 또한 투명성에 대한 논의는 과정의 투명성, 결과의 투명성, 그리고 조직의 투명성 등 세 가지 차원에서 논의되기도 한다(이종수 외, 2012). 본고가 다루고 있는 투명성의 차원은 과정의 투명성에 초점을 맞추고 있다. 과정의 투명성은 행정의 효율성, 정책순응, 정책의 정당성을 향상시키고 정책과정의 민주성에 기여할 수 있다.

### III. 선행연구의 검토

기존의 방폐장 입지사례에서 발생하는 공공갈등에 대한 연구는 정부정책의 실패요인을 규명하고, 정책순응을 높이기 위하여 정책적인 대응방안을 모색하는 연구(예, 이종렬, 1995; 김길수, 1997)와 NIMBY(Not-In-My-Back-Yard), PIMFY(Please-In-My-Front-Yard)에 관련된 입지갈등의 상황과 과정에 초점을 맞추고 있는 연구(예, 김용철, 1998; 최연홍, 1998; 안성민, 1999; 전주상, 2000; 이선우 외, 2001; 김도희, 2004)로 구분할 수 있다. 하지만 이들 연구들은 정책의 집행측면에 중점을 두고 있거나 또는 방폐장 입지사례에서 발생하는 공공갈등에 대한 정책순응성 확보와 갈등의 요인분석에 치중하는 경향을 보여주고 있다.

또한 다른 연구들은 참여적 의사결정방법인 주민투표를 심의민주주의의 한 방법으로 서 최초로 도입하였다는 점에 초점을 두고 있다(차성수·민은주, 2006). 그러나 이들의 연구는 경주와 부안의 비교분석보다는 부안에서 선관위의 관리 없이 실행된 주민투표에만 초점을 두고 있다. 즉 절차적 민주성 확보에 초점을 두어 제도화와 투명성의 중요성을 강조하지 않고 있다.

한편, 박호숙(2001)의 연구에서는 지방자치단체의 정책갈등과정을 분석하고 갈등관리 접근으로 협상론적 관점을 제시하고 있다. 이와 같은 연구는 갈등의 원인을 분석하고 규명하고자 시도한 연구방법으로 최미옥(2005)과 김영중(2005)에서 제도와 참여자들의 상호작용에 중점을 두는 연구들로 이어졌다. 하지만 이들 연구는 제도와 참여자들의 상호작용을 규명하기 보다는 제도에만 중점을 두어 설명하고 있다. 이외에 독특한 연구기법과 연구관점을 적용하는 연구들이 있었다. 손호중과 채원호(2005)의 연구는 신뢰의 구축을 통한 갈등해결과 정책문제의 해결을 모색하였다. 하지만 신뢰라는 단어의 모호성과 문제해결의 추상성이 두드러지고 있다. 또한 강민아와 장지호(2007)가 시도한 가치와 담론에 대한 프레이밍(Framing) 기법의 분석은 담론에 대한 논의만이 강조되는 면이 있었다. 정지범(2010)의 연구는 스웨덴의 방폐장 입지사례를 경주와 비교분석하여 고준위 방폐장에 대한 대응의 필요성을 제시하였지만, 이미 경주의 사례에서 도출된 고준위와 중저준위방폐장의 분리 추진에 대한 필요성을 재강조하는 모습을 보였다. 이민창(2010)의 연구는 방폐장 입지과정 전반을 분석하였지만 경제적 인센티브의 유인에만 집중하였다.

앞에서 살펴본 선행연구에서 간과된 중요한 점 중의 하나는 정책분석에서 가장 기본적인 인간의 합리성에 기반한 제도적 인센티브의 제공과 이를 보장할 정책적 투명성 연계의 중요성이다. 따라서 이번 연구에서는 제도적 인센티브와 정책과정 투명성의 연계를 통하여 경주와 부안의 방폐장 입지사례를 비교분석하여 공공갈등 해소에 관한 새로운 관점을 제시하고자 한다.

## IV. 사례분석

### 1. 방폐장 입지정책

방폐장 입지정책은 1986년 원자력법 개정 이후 19년간 표류하였던 최장기 국책사업이다. 방폐장은 그곳에 매립될 방사성폐기물의 특성으로 인하여 후보지 또는 지정지역에서 심각한 갈등을 불러 일으켜 전사회적으로 해결해야 할 심각한 문제로 대두되었다. 전라북도 부안의 경우, 지역주민들이 찬성과 반대 진영으로 분열되는데 그치지 않고, 중앙정부와 부안군지방법부 그리고 유치찬성 주민이 한편이 되어 반핵시민단체와 협력한 유치반대 주민들과 대립하였다. 지역주민과 공권력이 충돌하여 소요사태가 발생하기도 하였다.

결국 부안에서 방폐장을 추진하려던 정부의 정책은 실패로 돌아갔다. 이후 정부는 방폐장특별법 제정을 통하여 고준위와 중·저준위 방폐장 분리를 추진하였다. 또한 경제적 유인책 강화와 절차상의 문제점을 개선하는 방향으로 문제해결을 시도하였다.

이렇게 변화된 정부의 정책으로 이후에 경주, 포항, 울진, 군산 등 4개 지역이 새로 유치신청을 하였고 심지어 부안도 재신청을 하였다. 최종적으로는 경주가 선정되어 20년 가까이 표류한 방폐장입지 선정정책이 마무리되었다.

1986년 1차 추진에서 2005년 경주에 방폐장입지가 결정되기까지 방폐장 입지추진과정을 요약하면 <표 1>과 같이 제시될 수 있다.

<표 1> 방폐장입지 선정정책 추진 경과

차수(연도)	지역	내용	결과
1차(1986~1989)	울진·영덕·영일	-	실패
2차(1990~1991)	안면도	고준위와 중저준위 통합추진	실패
3차(1991~1993)	고성, 양양, 울진, 영일, 장흥, 태안	3차 방사성폐기물 관리사업의촉진 및 시설주변지역지원에 관한 법률제정(1992년) 유치공모 실행	실패
4차(1993~1994)	영일·양산·울진	유치공모 유지	실패
5차(1994~1995)	굴업도	정부주도: 방사성폐기물관리사업위원회 주도	실패
6차(2000~2001)	전국 46개 임해지역 유치청원	-	실패
7차(2002~2003)	울진, 영덕, 고창, 영광	-	실패
8차(2000~2004)	삼척·군산(유치활동실패) 부안(유치청원)	-	실패
9차(2004~2005)	경주·영덕·포항·군산 경주(방폐장유치)	방특법의 제정 - 고준위와 중저준위 분리추진 - 주민투표 - 보상책의 제도화	성공

정부는 1986년도에 울진·영덕·영일지구에서 방폐장 건설을 최초로 추진하였다. 하지만, 지역주민의 반대로 건설에 실패하여 1990년도에 제2차로 안면도에서 추진하였다. 이 때는 고준위 방폐장과 중·저준위 방폐장을 통합추진하였다. 제3차로 고성 등지에서 방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역지원에 관한 법률(이하 ‘방촉법’)을 제정하였고, 이 시기에 처음으로 정부주도가 아닌 지방자치단체의 참여를 통한 유치공모제를 실시하였다. 1994년도에 제5차로 굴업도지역을 대상으로 정부에서 설치한 방사성폐기물위원회에 의하여 방폐장 건설을 다시 시도하였으나 실패하였다. 이러한 정부의 방폐장 건설정책은 주민과 시민단체의 반대로 모두 실패로 돌아갔으며, 2002년에 부안에서 건설추진을 할 때까지 몇 차례 더 추진하였으나 역시 실패하였다. 정부는 다시 2004년에 방촉법을 제정하여 고준위 처리장과 중·저준위 처리장을 분리 추진하였고, 현지 주민들의 의사를 반영하기 위한 주민투표실시와 경제적인 보상책을 마련하여 마침내 2005년 경주에 방폐장 입지선정에 성공하기에 이른다.

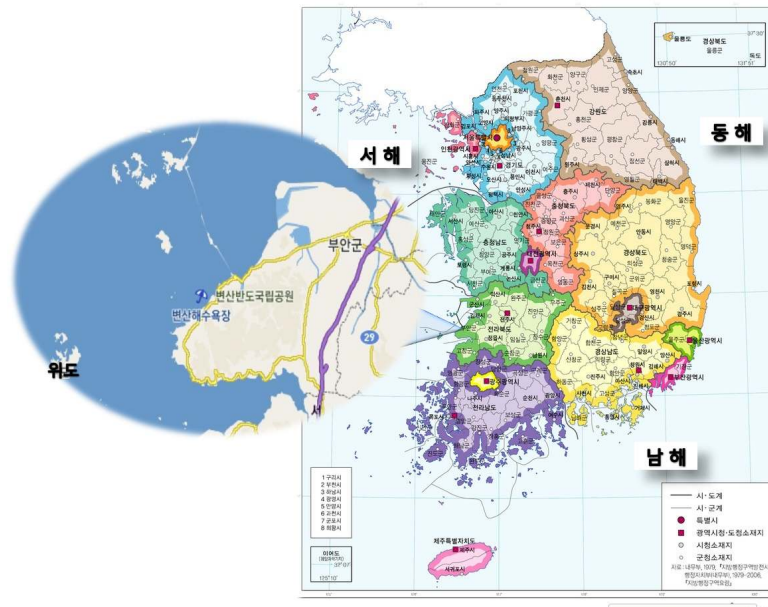
## 2. 부안과 경주

### 1) 부안과 경주의 지리적 특징

#### (1) 부안군 위도

전라북도 남서부 변산반도에 위치한 부안군은 부안읍·주산면·동진면·행안면·계화면·보안면·변산면·진서면·백산면·상서면·하서면·줄포면·위도면 등 1개읍, 12개면으로 구성되어 있고, 군청의 소재지는 부안읍 동중리에 위치하고 있다. 부안의 행정구역상 면적은 493.km<sup>2</sup>, 2009년 기준으로 인구 60,661명, 인구밀도 123.0명/km<sup>2</sup>이며, 방폐장예정지는 부안군 위도면 치도리였다. 위도는 육지로부터 14.4km 떨어져 있으며 영광 원자력발전소까지는 21km, 부안읍과는 53km 정도 떨어져 있다(한국통계연감, 2010).

&lt;그림 1&gt; 부안군의 지리적 위치



## (2) 경주시 양북면 봉길리

경상북도 동남부 내륙에 위치한 경주시는 동쪽은 동해, 서쪽은 청도군과 영천시, 남쪽은 울산광역시, 북쪽은 포항시와 인접한 도·농 복합지역이다. 경주시의 구성은 감포읍·안강읍·건천읍·외동읍 등 4개 읍과 양북면·양남면·내남면·산내면·서면·현곡면·강동면·천북면 등 8개 면, 그리고 중부동·황오동·성건동·황남동·월성동·선도동·용강동·황성동·동천동·불국동·보덕동 등 11개 동으로 구성되어있다. 경주는 행정구역상 총 면적이 1,324km<sup>2</sup>로, 경상북도에서 안동에 이어 두 번째로 넓은 도시이고, 2009년 기준으로 인구 272,331명, 인구밀도 205.6명/km<sup>2</sup>를 나타내고 있다. 시청 소재지는 경주시 동성동에 위치하고 있다.

<그림 2> 경주시의 지리적 위치



## 2) 부안와 경주의 지역적 특징

경주와 부안의 방폐장 유치과정은 지역상황, 공유된 가치, 방폐장 유치주체 등으로 비교하여 살펴볼 수 있으며, 그 상세한 내용은 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 경주와 부안의 지역적 특징

구분	경주	부안
지역상황	1·2·3차 산업구성 관광산업중요 연속적인 국책사업유치실패 인구의 고령화와 인구유출 원전 4기 가동중	1차·3차 산업구성 부안군: 관광산업의 호조와 성장세 위도면: 농업과 어업의 쇠퇴 인구의 초고령화와 인구유출 부안과 위도의 이질감 - 위도가 부안군에 1963년에 편입
공유된 가치	지역발전의 욕구와 상대적 박탈감	지역발전에 대하여 부안군 주민과 위도주민의 갈등
유치주체	경주시	부안군 위도면

부안과 경주는 다음과 같은 지역적 특징을 가지고 있었다. 부안지역은 농·어업과

해수욕장을 중심으로 하는 관광업에 의존하는 경제구조를 가지고 있었다. 하지만, 방폐장 건설예정지였던 위도면은 인근에 있는 영광원자력 발전소의 영향으로 해수면의 온도가 상승하고, 새만금 사업의 여파로 위도 주변의 수질이 오염되어 어획량이 감소하는 추세에 있었다(부안군 통계연감, 2010). 하지만 위도면을 제외한 부안지역은 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 해마다 관광객의 방문이 증가하여 관광산업이 주요한 수익창출원이 되었고, 이 때문에 환경파괴와 자연경관훼손의 우려가 있는 방폐장 건설을 반대하였다.

경주는 관광산업에 의존하는 경제구조를 가지고 있었지만 주요한 경제기반이 관광단지에만 집중되어 있었다. 따라서 관광단지 이외의 경주시 지역은 상대적으로 낙후되어 지역개발의 욕구가 강하였다. 그리고 경주와 부안의 인구경향은 고령화 되어가고 있었으며, 인구유입보다는 상대적으로 인구유출이 많았다(경주시 통계연보, 2005).

<표 3> 부안의 관광객 방문현황

구분	관광객	증감률	외국인비율
2000년	2,150,590명	-	0.4%
2001년	2,91,3989명	+18.76%	0.4%
2002년	3,372,425명	+15.73%	0.2%
2003년	3,160,714명	-6.28%	0.3%
2004년	4,392,336명	+38.97%	0.1%
2005년	7,522,159명	+71.56%	0.3%
총계	23,512,213명	+27.75%	0.28%

\*출처: 부안군청, 새만금사업과 연계한 부안군 발전계획 및 전략연구(2008. 4.).

<표 4> 경주시 관광객 방문현황

구분	관광객	증감률	외국인 관광객 비율
1999년	6,555,000명	-	13.2%
2000년	8,084,000명	+23.32%	9.1%
2001년	6,740,000명	-16.62%	8.4%
2002년	6,858,000명	-1.75%	7.8%
2003년	7,497,000명	+9.32%	8.8%
2004년	7,409,000명	-1.17%	8.1%
2005년	7,408,000명	-0.01%	6.4%
총계	50,551,000명	2.18%	8.83%

\*출처: 경주시 통계연보, 2005.

### (1) 부안군 위도면

부안의 방폐장 입지예정지는 부안군 위도면이다. 위도의 행정구획은 상당히 독특하게 변화되어왔다. 조선시대에 위도는 전라남도 지도군과 고군산열도에 속하였고 일제시대에는 전남 영광군으로 편입되었다가 1963년에 전라북도 부안군으로 편입되었다.<sup>1)</sup> 또한 부안과 위도는 바다를 사이에 두고 있어 육지의 부안과 바다의 위도라는 지역적 거리감이 형성되었다. 이러한 위도의 역사적, 지리적 배경은 위도주민들과 부안주민들 사이에 형성된 미약한 지역공동체 의식의 한 원인으로 지적되고 있다(김창민, 2007).

경제적인 측면을 살펴보면, 위도는 2005년 기준으로 전체인구 1,722명 중 어업종사자가 32%, 농업종사자가 18%를 차지하여 어업과 농업에 집중된 경제구조를 가지고 있었다(부안군 통계연감, 2010). 어업의 경우, 삼치와 조기잡이로 한때는 흑산도, 연평도와 더불어 우리나라 3대 파시 중에 하나로 성업하였고, 1980년대에는 과장금향과 치도리가 성시를 이루어 전체인구가 한때 5,000명에 이르렀다. 이러한 위도의 어업은 1986년에 건설된 영광의 원자력발전소와 1991년에 시작된 새만금 간척사업으로 크게 쇠퇴하게 되었다.

영광의 원자력발전소에서 배출되는 온배수와 새만금 간척사업으로 바다 생태계가 상당히 파괴되어 어획고가 급격히 감소한 것이다. 인구 또한 계속 감소하여 젊은 사람이 떠난 위도는 매우 고령화되었다. 이러한 상황에서 영광원전과 새만금사업 피해보상에서 부안내륙주민들은 영광, 고창, 김제 주민들과 더불어 보상금을 받았고 위도주민들은 제외되었다.

이처럼, 위도는 행정구역상 부안군으로 편입된 역사가 일천하고 지리적으로 바다를 사이에 두고 있어 부안 내륙주민들과 정서적 일체감이 약하였다. 더구나, 영광원전과 새만금사업 피해보상에서 제외되었기 때문에 부안 내륙지역 주민들로부터 소외감이 더해졌다. 이와 같은 사회적인 배경에서 위도주민들은 방폐장 유치청원을 강력히 원하였고 부안 내륙주민들과 협력없이 단독으로 유치청원을 하여 이들 주민들간에 커다란 갈등이 촉발되었다.

### (2) 경주시 양북면 봉길리

경주의 방폐장 입지예정지인 경주시 양북면 봉길리는 경주시의 도심으로부터 20km 떨어진 지점에 위치하고 있다. 방폐장 유치 당시 양북면의 전체인구는 4,464명으로 경주시 전체인구(277,764명)의 1.61% 였다(경주시 통계연보, 2005). 산이 많고 해안선을 끼고 있는 지리적 특성 때문에 주민 대부분은 농업과 어업에 종사하였다. 양북면 봉길리 인접지역인 양남면에는 1983년부터 1999년까지 월성원전 1~4호기가 운영되고 있었

1) 전북 부안군 위도면(<http://www.buan.go.kr/05town/yl/01introduce/03/index.jsp>)

고, 봉길리에는 신월성원전 1, 2호기의 건설이 확정되어 각각 2011년과 2012년에 건설될 예정이었다. 전체 방폐장 부지 60여만평중 60%가 전원개발촉진법에 의하여 원전건설 예정구역으로 고시되어 있었고, 방폐장 제척기준인 동·식물 보호구역이나 국립공원, 문화재보호구역, 상수원보호구역도 없었기 때문에 방폐장 건설에 따른 법적 하자가 없었다.

양북면 봉길리의 인접지역에 원전 4기가 이미 가동중이었고, 신월성원전예정부지가 확정되어 있었다는 사실은 방폐장 유치에 영향을 미치는 중요한 요인으로 보인다.<sup>2)</sup> 양북면 봉길리 주민입장에서는 방폐장 유치에 대한 거부감이 적었고, 방폐장의 안전성과 위험성에 대한 이해도가 상대적으로 높았다. 더구나 인접지역에 가동중인 원전의 경우 핵폐기물 저장소가 원전 내부에 위치하고 있었지만, 그 지역주민들은 이에 대한 아무런 경제적인 보상도 받지 못하고 있었다. 이러한 상황에서, 양북면 봉길리의 주민들은 정부의 새로운 정책으로 방폐장 유치에 우호적인 태도를 갖게 된 것으로 보인다. 정부의 새로운 정책에 따르면, 방폐장을 유치할 경우 경제적 보상이 제공될 것이며, 중·저준위 방폐장만 건설하고 고준위방폐장은 다른 지역에 건설한다는 것이다. 봉길리 주민입장에서는 경제적 이익도 얻고 위험부담도 덜어낼 수 있는 조건인 것이다.

### 3) 방폐장 입지정책 전개과정

#### (1) 부안군 사례

2003년 당시 전라북도 도지사였던 강현옥 지사는 양성자가속기 유치를 위해 고창, 부안, 군산 등을 대상으로 방폐장 유치 신청을 하도록 설득하고 있었다. 2003년 5월 7일 부안 위도주민들은 ‘방사성폐기물처분장 유치위원회’를 구성하여 서명작업에 들어갔다. 5월 13일에 지역주민 80% 이상이 서명한 유치청원을 부안군의회에 제출하였다. 하지만 5월 19일에 부안 내 사회단체가 ‘핵폐기장 반대성명서’를 발표하면서 방폐장 유치반대가 본격화되었다. 경제적 편익을 추구하는 위도의 지역개발 선호와 환경보전 중시와 자연경관훼손을 우려한 부안군 내륙지역주민과의 충돌이 시작된 것이다.

2003년 7월 2일에는 환경운동연합, 녹색연합, 참여연대 등 34개 단체가 참여하는 ‘핵폐기장 백지화·핵발전소주방 범부안대책위원회’가 결성되었다. 이들은 부안군수와 면담을 통하여 군수의 반대의사 표명을 이끌어 내기도 하였다(노진철, 2004). 하지만 7월 11일 부안군수는 기자회견에서 중전의 반대입장 표명을 찬성으로 전환하여 방폐장 유치선언을 하였다. 그러나 부안군 의회는 유치청원을 부결시켰으며, 대책위는 군청 마당에서 주민 1,000여명과 함께 항의시위 및 유치선언원천무효 기자회견을 벌였다.

이 같은 상황에서 7월 14일 부안군수는 부안군의회 의장과 함께 산업자원부(산자부)

2) 월성 1~4호기가 위치한 경주시 양남면 나아리는 경주의 행정구역 개편이전에는 양북면 봉길리에 속한 지역이었다.

에 유치신청서를 독자적으로 제출하였다. 당일 3,000여명의 부안주민들은 핵폐기장 반대 켈기대회를 개최하여 부안군수의 행위를 규탄하였다. 또한 군의회에서는 군의장 불신임안이 제출되어 가결되었다(노진철, 2004). 초등학교생들과 중·고등학교생들도 등교거부를 하는 등 부안지역 전역에서 방폐장 반대 움직임이 확산되었다.

당시 대통령은 부안군의 방폐장 유치 입장에 대해 격려하였고, 이는 방폐장 유치 반대주민들을 더욱 자극하였다(동아일보, 2003. 7. 25.). 또한 산자부 장관 등이 '현금보상 검토가능'을 발언하였다가 국무회의에서 불가방침이 결정되기도 하였다(동아일보, 2003. 7. 30.; 매일경제, 2003. 7. 30.). 이는 사태를 더욱 악화시키는 역할을 하였다. 갈수록 위도주민이 주축이 된 '위도지역발전협의회' 등의 방폐장 유치파와 부안내륙주민이 주축이 된 방폐장 반대파의 대립과 갈등이 심각한 양상을 띠었다.

정부는 국무총리 산하에 '부안군 지원대책위원회'를 설치하였고, 소득증대사업, 공공시설사업, 육영사업 등 기본지원사업과 전기요금보조사업, 초·중·고등학교 장학지원 등의 경제적 유인책을 제공하기로 하였다. 또한, 정부와 지역주민대표 등이 참여하는 한시적인 대화기구의 구성을 제안하였다. 하지만 방폐장 반대 주민들은 이를 받아들이지 않았다. 급기야는 8월 25일 부안군청 별관 방화화 9월 8일 내소사에서 부안군수가 주민들에게 집단폭행을 당하는 상황이 발생하였다(YTN, 2003. 8. 25; 연합뉴스, 2003. 9. 8.).

11월 중순 시민단체가 중재안으로 연내 주민투표 실시를 통한 해결방안을 제시하자 대책위는 논란 끝에 이를 수용하였다. 하지만 정부는 여러 가지 이유를 들어 이 제시를 거부하였다. 그 이유중에는 주민투표 법안이 국회에 계류 중이라는 사실, 정밀지질조사의 필요성, 찬반토론 분위기 조성 필요, 행정절차 미비, 다음해 예정된 총선에 대한 고려 등이 있었던 것으로 보인다.

마침내 정부는 부안의 방폐장 입지정책 사과와 더불어 새로운 제도 창출노력을 표명하였다. 다른 지역 지자체를 상대로 추가적인 유치신청을 받는 것으로 방폐장 입지정책으로 선회한 것이다(MBN, 2003. 12. 10). 12월 12일에는 산자부장관이 부안사태에 책임을 지고 사임하였다(동아일보, 2003. 12. 12). 부안주민대책위는 2004년 2월 14일 자체적으로 주민투표를 실시하였다(노진철, 2004).

투표결과 투표권자 52,108명 가운데 72%가 참여하여 91%로 방폐장 유치반대가 결정되었다(뉴시스, 2004. 2. 15.) 그러나 정부는 반대대책위가 일방적으로 실시한 주민투표에 대하여 공적인 주민투표가 아니므로 인정할 수 없다는 입장을 나타내었다. 찬성과 반대 입장이 대립하는 가운데 2004년 11월 30일 신청시한이 종료되면서 방폐장입지는 공식적으로 백지화되었다.

## (2) 경주시 사례

2005년 3월 31일 국회 본회의에서 '중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치지역에

관한 특별법(이하 ‘방특법’)이 통과되면서 방폐장 유치를 위한 제도적 환경이 마련되었다. 경주에서는 5월에 “국책사업유치위원회”가 구성되어 방폐장 유치활동에 돌입하게 되었다. 군산에서도 5월에 이와 유사한 유치위원화가 발족되어 유치 활동을 시작하였다. 삼척과 부안에서도 유치 활동을 시작하였는데, 이들 지역은 경주를 제외하면 일찍부터 방폐장 유치 활동 경험이 있거나 후보지로 자주 거론된 지역이었다. 방특법의 영향으로 부안까지 가세할 정도로 방폐장 유치는 경쟁적으로 진행되었다. 방특법의 제정과 이에 따른 다양한 제도적 지원책이 효과를 발휘한 것이다.

예비 신청 직후 이루어진 정부의 여론조사에 따르면 군산과 경주의 찬성율이 각각 61%와 60%로 비슷하게 나타났다. 방폐장 유치경쟁이 심해지면서 방폐장 위험과 안전에 관한 논의는 거의 사라지게 되었고, 국책사업에 따른 경제적 편익이 보다 중요하게 부각되었다.

2005년 8월 31일, 유치신청 접수를 마감한 정부는 9월 15일 부지적합성 평가기준과 방폐장 유치신청 지역들의 부지적합성 최종평가결과를 발표하였다. 또한 이들 유치신청 지역들에서 주민투표를 실시하여 찬성률이 제일 높은 지역을 방폐장 유치지역으로 선정하기로 정하였다. 결과적으로 찬성율이 가장 높은 경주가 확정되었다(윤순진, 2005; 원자력 발전백서, 2006).

경주에서도 반핵운동논리에 의하여 유치반대 운동이 일어나기도 하였으나 대체적으로 유치에 찬성하는 의견이 지배적이었다. 심지어 경주시장을 비롯한 “국책사업유치단” 대표 등이 삭발과 단식 농성을 통하여 유치에 강한 의지를 보여주기도 하였다. 이같은 노력이 방폐장 입지 예정지 지역 주민들의 찬성율을 높이는 요인으로 작용하기도 하였다(차성수·민은주, 2006).

#### 4) 방폐장 입지정책분석

경주와 부안의 방폐장 추진과정에서 나타난 정부의 정책은 정책투명성과 경제적(안정성) 유인 등으로 비교할 수 있으며, 아래의 <표 5>와 같다.

<표 5> 방폐장 입지정책의 분석

구분	경주	부안
정책투명성	경쟁공모방식 - 주민투표실시, 의회동의 후 단체장 신청  방폐장부지선정과정에서 주민투표 실시	사업자공모방식 -주민의사에 관계없이 자치단체장이 신청
경제적(안정성) 유인	3,000억원 현금지원 한수원 본사 이전 및 각종 지역사업 지원 양성자가속기사업 유치 고준위와 중·저준위방폐장 분리추진	경제적 유인책 제공에 대한 정부입장의 혼선과 불분명 고준위와 중·저준위방폐장 병행추진

경주와 부안의 방폐장 입지선정과 관련하여 정부정책은 큰 차이를 나타낸다. 부안의 경우는 사업자 공모방식으로 해당지역주민들의 의사와는 상관없이 지자체장의 권한으로 유치신청이 가능한 상황이었다. 부안군의 경우 위도지역주민들은 유치신청을 원했지만 부안의 내륙주민들은 이를 반대하였다. 그럼에도 불구하고 부안군수는 내륙지역주민의 의사와는 상관없이 방폐장유치신청을 하게 되었고, 이에 대하여 내륙주민들의 반발이 거세게 일어났다. 부안군수는 여론수렴이나 지자체의회 동의와 같은 절차를 거치지 않아 정책결정과정의 투명성이라는 측면에서 커다란 문제점을 노정시킨 것이다.

정부는 새로이 방폐장 입지선정정책을 추진하면서 방특법을 제정하여 새로운 접근방법을 시도하였다. 경주에서는 방특법에 따라 부지유치신청을 하기 전에 주민투표를 통하여 주민들의 의사를 반영하도록 한 것이다. 이는 정책결정의 투명성을 높이는 데 중요한 역할을 하였다.

정부의 경제적 유인정책에서도 부안과 경주의 사례는 많은 차이를 나타낸다. 부안의 경우는 3000억원 현금지원, 양성자가속기 사업연계, 한수원 이전 등의 경제적 유인책이 제시되었으나, 정부 부처간 의견 혼선과 정부의 경제적 유인책 철회 등으로 주민들의 혼란을 가중시켰다. 특히 산자부장관의 3,000억원 현금보상발언과 철회는 주민들의 정부에 대한 신뢰저하로 이어졌다.

한편, 경주의 사례에서는 방특법을 통하여 정부의 경제적 유인정책들이 법적 보장을 받고 있는 상태였다. 주요 내용은 첫째, 유치지방자치단체에 대한 특별지원금 3,000억원의 현금지원, 둘째, 유치지역에 한수원 본사 이전, 셋째, 방폐장 운영에서 발생하는 폐기물 반입수수료 50 ~ 100억원을 징수할 수 있는 권리 보장 등이다.

부안과 경주의 경제적 유인책 조건은 매우 유사하거나 동일하게 제시되었다. 단지 다른 점이 있다면 법규에 의한 제도화이다. 간단한 문제처럼 보이지만 법에 의한 제도화와 구두에 의하거나 형편에 의한 조건제시는 상당한 차이를 보인다. 일례로, 부안에서는 막대한 경제적 유인책과 산자부장관에 의한 현금보상까지 약속되었지만 법적인 전례가 없다는 점과 도덕성을 이유로 철회되었다. 이는 정부신뢰가 손상되고 주민의견이 찬성에서 반대로 선회하는 결과를 낳았다. 반대로, 경제적 유인책의 입법화는 경주의 방폐장입지선정과정에서 확인되듯 중요한 유인책으로 작용하였다. 정부의 정책에 대한 투명성을 높이고 결과적으로 신뢰감을 높여준 것이다. 제도화의 중요성은 애당초 방폐장을 반대한 부안군이 이후에 소송까지 불사하며 방폐장 유치를 재신청한 경우에서 잘 나타난다.

마지막으로, 안전성 유인측면에서 중·저준위와 고준위 폐기물의 분리도 상당한 영향을 준 것으로 보인다. 부안에서 방폐장 반대세력의 명분이 되었던 방사성폐기물에 대한 위험성 인식은 경주에서 상당히 감소하였다. 이는 고준위와 중·저준위 시설을 분리시키기로 했기 때문이다. 경주가 중·저준위 방폐장을 수용함으로써 경주의 원전에 임시저장중인 고준위 폐기물이 상대적으로 위험성이 낮은 중·저준위 폐기물로 대체될 수 있는 상황까지 발생한 것이다.

### 5) 경주와 부안에서 정책참여자들의 상호작용

경주와 부안의 방폐장 입지선정과정에서 정책참여자들은 협력과 갈등의 상호작용을 보여주었다. 그 내용을 정리하면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 경주와 부안에서 참여자들의 상호작용

구분	경주	부안
중앙정부	방특법제정 유치공모의 경쟁환경조성	정부간 관계활용 독단적 행정처리 정부권위 의존 공권력 의존
지방정부	지역발전의 공론화 국책사업단 구성	부안군수의 독단적 결정
지역주민	정부·NGO와 협력관계 구축	위도주민들의 유치청원 부안군 주민들의 반대(환경·생존권) 부안군 주민들의 반핵NGO와 연대
NGO	지역발전에 동참 및 협력관계 구축	부안군 주민들과 연대 방폐장의 위험성과 환경파괴 이슈화 물리력행사(시위)

부안의 경우, 중앙정부와 광역정부가 정부간 관계를 이용하여 부안군수의 독단적인 유치신청을 이끌어냈다. 이 과정에서 주민과 지방의회의 의견수렴은 무시되어 정책결정과정의 투명성에 큰 문제점을 노출하였다. 그리고 주민들의 반발을 무마하기 위하여 3,000억 현금보상, 주민투표 제안 등을 차후에 약속하였지만 법적인 뒷받침이 결여된 상태여서 제안되었고 나중에 이 약속이 철회되었기 때문에 정부정책에 대한 주민들의 신뢰를 떨어뜨리게 되었다. 이로 인하여 방폐장 반대시위가 격화되었고 정부는 대화와 조정보다는 공권력 투입으로 이 문제를 해결하려고 시도하였다. 반면에, 경주에서는 정부가 방특법을 제정하여 경제적 유인책을 제도화하였고 방폐장 유치공모제도를 실시하여 정부에 의한 독단적인 정책결정을 제한하였다. 따라서 지방정부는 국책사업단을 구성하고 방폐장 유치추진을 공론화하여 투명성을 제고하였다.

지역주민과 NGO의 활동을 살펴보면 부안과 경주의 사례는 큰 차이를 보여주고 있다. 부안의 경우 내륙지역주민들은 방폐장 유치청원을 신청한 위도주민들과 심각한 갈등을 보여주었다. 위도주민들은 지역개발에 대한 욕구가 컸지만 내륙주민들은 관광산업 보호를 위해 환경파괴에 대하여 보다 많은 우려를 나타냈다. 이러한 주민들의 갈등은 제3자인 NGO의 개입으로 더욱 심화되었다. 대표적인 NGO들로 환경운동연합, 녹색연합, 참여연대 등이 참여하였고 이들은 부안지역의 방폐장 건설을 강하게 반대하였다. 이와는 대조적으로 경주에서는 지역주민들간에 갈등이 거의 나타나지 않았다. 지역개발

에 대한 주민들의 욕구가 경주 전 지역에서 매우 강하였고 지역의 특성상 핵폐기장에 대한 반감이 적었다. 이러한 상황은 경주에서 활동하는 NGO들도 주민들의 의사에 반하여 활동할 수 없었고, 오히려 방폐장 유치운동에 적극적으로 협조하는 모습을 보여주기도 하였다.

이러한 결과로 <표 8>에서 보는 것처럼, 부안에서는 심각한 물리적 갈등상황이 발생하였다. 주민들의 반핵시위, 학생들의 등교거부, 주민들의 해상시위, 부안군 내소사에서의 군수폭행 및 감금 등으로 심각한 물리적 갈등상황이 초래된 것이다. 이에 정부에서는 공권력을 투입하게 되었고 정부가 제안한 지역주민과의 공동협의회 구성은 결렬되었으며, 중국에는 반핵NGO들이 주도한 주민투표가 강행되기에 이르렀다. 하지만 경주에서는 이러한 물리적인 갈등상황이 발생하지 않았고, 중앙정부, 지방정부, NGO, 지역주민들간에 협력적인 관계가 나타났다.

<표 8> 경주와 부안 사례에서 갈등양상

구분	내용	특성
부안	반핵시위/등교거부/해상시위 부안군수 폭행 소요사태 발생 공권력 투입 공동협의회 구성과 결렬 반핵NGO주도의 주민투표	주민간, 주민과 정부간 대립구도
경주	경주시 전역의 협력관계 형성	중앙정부-지방정부-NGO-지역주민의 협력관계

경주의 사례는 경쟁적 유치공모 정책으로 선회한 방폐장 입지추진과 방특법이라는 경제적 유인책의 제도적 장치마련으로 경주시 전역에서 방폐장 유치에 대한 협력적 관계가 이루어져 부안과는 상반되는 결과가 나타났다. 경주와 부안의 방폐장 입지사례는 경제적 유인책과 투명성이 방폐장 입지정책 뿐만 아니라 공공정책에서 얼마나 중요한 역할을 하는지를 잘 보여준다 하겠다.

## V. 결 론

공공분야에서 집단행동(Collective Action)은 다양한 이유에 의하여 이루어지지만 경제적 합리성은 가장 중요한 동기요인이다. 물론 도덕적 요인, 사회적 연대감도 중요하지만 이 글에서 다루고 있는 부안과 경주의 사례는 경제적 합리성 그리고 이를 실현하기 위한 유인책의 제도화가 공공갈등해결에 얼마나 중요한 영향을 미치는지를 잘 보

여주고 있다. 또한 정책결정과정상의 투명성 그리고 투명성의 제도화도 갈등해소에 중요한 역할을 한다는 것을 잘 보여준다.

유인책(Incentives)측면에서 살펴보면, 부안에서는 경제적 유인책 그리고 안전에 관한 유인책이 제도화되지 못했고 또 철회되기도 하였다. 반면 부안의 사례에서 경험을 얻은 정부는 경주의 사례에서는 방특법이라는 제도적 장치를 통해 예측가능하고 신뢰할만한 유인책을 제공하여 정책대상주민들의 결정에 중요한 영향을 미쳤다.

경주와 부안의 사례에서 방폐장 유치시 3,000억원 현금지원, 양성자가속기 사업연계, 한수원 이전 등 동일하거나 유사한 유인책이 제시되었다. 하지만 유인책의 제도적 보상에서 큰 차이가 났다. 부안에서는 3,000억 현금보상의 발언과 철회, 양성자가속기 사업의 연계와 한수원 이전에 대한 제도적인 보장이 없었다. 이는 방폐장 유치를 찬성하는 위도주민들마저 반대로 돌아서게 만든 요인으로 작용하였다. 경주에서는 입지추진단계에서 3000억원 현금지원, 양성자가속기 사업연계, 한수원 이전 등의 유인책이 방특법의 제정으로 제도화되었다. 이로 인해 전국 여러 지역에서 방폐장 유치신청이 일어났고 심지어 방폐장 유치를 거부한 부안조차 재유치신청을 하기에 이른 것이다.

또한 정부의 유인책은 방폐장의 안전성을 보장하는 제도적 장치도 마련하고 있다. 방특법에서 제시된 고준위와 중·저준위 방폐장 분리건설, 중·저준위방폐장 건설지역에 고준위방폐장 건설금지는 방사성폐기물 유치에서 발생할 수 있는 위험성 부담을 완화시켰다.

정책과정의 투명성 측면에서도 두 사례는 차이가 난다. 부안의 경우 지자체장이 독단적인 유치신청을 하였다. 정책결정과정에서 투명한 민주적 절차가 실종된 것이다. 이와 대조적으로 경주에서는 민주적 절차에 의한 유치공모신청이 진행되면서 투명성이 보장되었다.

사회가 복잡화, 전문화될수록 공공분야에서 이해관계자가 증가한다. 과거의 정부에서 종종 나타난 것처럼 정부의 권위에만 의존하여 공공문제를 해결하던 시대는 이제 지나간 것이다. 복잡다기한 공공문제를 해결하기 위해서는 윤리의식과 사회적 연대감에 의한 호소도 중요하다. 하지만 적절한 유인이 제공되지 않는 상태에서의 윤리의식과 사회적 연대감에 대한 호소는 지나치게 계몽적일 수 있다. 또한 정책과정이 투명하게 진행되지 않는 상태에서의 유인책은 정책대상주민들의 마음을 사로잡을 수 없다. 따라서 이번 연구는 공공문제 해결에 있어서 경제적 유인책과 정책과정의 투명성의 중요성을 다시 한 번 환기시키는 좋은 사례를 제공해주고 있다고 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강영진.(2000). 「갈등분쟁메뉴얼」. 성공회대출판부.
- 강성남.(2002). 반부패정책의 제도화과정분석. 「한국부패학회보」, 제7권.1-36.
- 강민아·장지호.(2007). 정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41호2권.23-45.
- 경주시 통계연보.(2005). 경주시.
- 김길수.(1997). 핵폐기물 처분장의 입지선정에 있어서 주민저항의 원인: 경북 청하지역사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 제6권 제1호.174-203.
- 김도희.(2004.) NIMBY와 PIMPY시설 입지정책의 갈등구조 비교분석. 「한국정책학회보」, 13권 1호.157-187.
- 김영중.(2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크분석: 경주지역의 유치활동을 중심으로. 「한국정책과학회보」, 제9권 4호.287-316.
- 김용철.(1998). 님비와 핍피현상의 정치적 갈등구조. 「한국정치학회보」, 32권 1호.87-109.
- 김창민.(2007). 국가의 정책결정에 대한 지역주민의 대응: 부안군 위도의 방폐장논쟁을 중심으로. 「비교문화연구」, 제13집 1호.35-64
- 노진철.(2004). 위험시설입지 정책결정과 위험갈등: 부안 방사성폐기물처분장의 입지선정을 중심으로. 「ECO」 6권.188-219.
- 뉴시스.(2004. 2. 15). “부안주민투표결과 주민 91.83% 방폐장 유치반대.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0000029162>>. (2013. 07. 26. 15:00).
- 동아일보.(2003. 7. 25). “정규환 부안군수 중앙서 영웅시.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=00004193082013>>. (2013. 07. 26. 11:00).
- 동아일보.(2003. 7. 30). “위도방폐장 사업기로...‘주민 현금보상 불가’ 집단농성.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000199062>>. (2013. 07. 26. 11:05).
- 동아일보.(2003. 12. 12). “윤진식 산자 사의 부안사태에 책임”.  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000218443>>. (2013. 07. 26. 15:00).
- 매일경제.(2003. 7. 30). “위도 현금 보상불가결정 다른 국책사업 선례될라 선회.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=009&aid=0000307580>>. (2013. 07. 26. 13:45).
- 박호숙.(2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서 협상론적 접근. 「한국사회와 행정연구」, 12(2).359-378.
- 부안군 통계연감.(2010). 부안군.
- 부안군청.(2008). 새만금사업과 연계한 부안군 발전계획 및 전략연구.
- 손호중·채원호.(2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 제39권 3호.87-113.

- 안성민.(1999). 갈등관리의 제도화. 「1999년 한국행정학회 동계학술대회발표논문집: 밀레니엄 전환기 행정의 회고와 전망」.145-157.
- 연합뉴스.(2003. 9. 8). “부안군수, 주민들에 집단폭행 중상.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000454859>>. (2013. 07. 26. 14:25).
- 윤순진.(2005). 중저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정의 반핵운동: 반핵운동의 환경변화와 반핵담론의 협소화. 한국환경철학회, 한국환경사회학회가을공동학술대회, 「환경철학과 환경운동」.277-311.
- 윤은기.(2002). 행정윤리를 통한 캐나다 개혁정책의 고찰. 「한국정책연구」, 제2권 1호. 15-34.
- 윤태범.(2000). 우리나라 정부의 반부패정책의 평가. 「한국행정학보」, 제33권 4호.129-151.
- 이민창.(2010). 유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론. 「행정논총」, 제48권 제4호(기획논문).31-54.
- 이선우·문병기·주재복·정재동.(2001). 영월 다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색. 「지방자치학회보」, 13(2).231-251.
- 이종렬.(1995). 핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등. 「한국행정학보」, 29권 2호.379-396.
- 이종수 외(2012). 「새 행정학」. 제6판. 서울: 대영문화사.
- 원자력발전백서.(2006). 한국수력원자력.
- 전북부안군 위도면. <<http://www.buan.go.kr/05town/ym/01introduce/03/index.jsp>>. (2013. 07. 08. 13:00)
- 전주상.(2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원·목동·강남쓰레기 소각장 건설 사례의 비교분석.272-295.
- 정용덕.(2010). 공공갈등과 정책조정연구. 「행정논총」, 제48권 제4호(기획논문).1-30.
- 정정화.(2007). 환경갈등과 언론: 부안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석. 「한국정책학회보」, 제16권 3호.177-208.
- 정지범(2010). 입지정책 분야에서 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교연구. 「행정논총」, 48권 4호(기획논문).145-169.
- 차성수, 민은주.(2006). “방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의” 『ECO』 제10권 제1호.43-70.
- 최미옥.(1999). 핵폐기물처분장입지정책 수용방안과 주민저항요인에 관한실증적 분석: 위험인지, 정부불신, 반핵주의를 중심으로. 「한국정책학회보」, 제8권 제1호.47-66.
- 최연홍.(1998). 방사성폐기물 처리시설 입지과정의 갈등과 해결: 미국의 현황과 한국의 시사점. 「한국정책학회보」, 7(3).189-211.
- 한국통계연감.(2010). 통계청.
- MBN.(2003. 12. 10). “부안 원전센터 원점서 재검토.”  
<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=019&aid=0000040952>>. (2013. 07. 26. 15:13).
- YTN.(2003. 8. 25). “부안군청 대기실 방화추정 불.”

<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=034&aid=0000042813>>. (2013. 07. 26. 14:10).

Clinton F. Fink.(1968). Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.12, No.4(Dec. 1968).412-460.

Coleman, J.(1987). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94. 95-120.

Granovetter, Mark.(1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91. 481-510.

Ju, Chang Bum & Shui-Yan Tang(2011). External Legitimacy, Goal Congruence and Collective Resistance: Environmental NGOs and Land Use Politics in South Korea, *Urban Studies* 48(4). 811-25.

Ostrom, E.(1986). An Agenda for the study of Institutions. *Public choice*.

Yin, R. K.(2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.

투고일자 : 2013. 08. 19

수정일자 : 2013. 09. 22

게재일자 : 2013. 09. 27

국문초록

## 경제적 유인책의 제도화와 정책투명성을 통한 갈등해결 연구

주창범(동국대 서울캠퍼스)·김경동(동국대 서울캠퍼스)

공공정책분야 중에서 방사능폐기물처리장(방폐장) 입지선정정책은 20년 가까이 표류한 사업으로 사업선정과정에서 대규모의 갈등양상을 노출하였다. 특히 방폐장이 추진된 경상북도 경주시와 전라북도 부안시는 비슷한 여건 속에서 상반된 결과가 도출되어 갈등사례분석을 위한 흥미로운 연구사례를 제공하고 있다. 위 두 지역의 경우 정책목표나 정책결정과정 참여집단 등 여러 면에서 상당히 유사한 성격을 갖고 있다.

공공분야에서 집단행동(Collective Action)은 다양한 이유에 의하여 이루어지지만 경제적 합리성은 가장 중요한 동기요인이다. 물론 도덕적 요인, 사회적 연대감도 중요하지만 이 글에서 다루고 있는 부안과 경주의 사례는 경제적 합리성 그리고 이를 실현하기 위한 유인책의 제도화가 공공갈등해결에 얼마나 중요한 영향을 미치는지를 잘 보여주고 있다. 또한 정책결정과정상의 투명성 그리고 투명성의 제도화도 갈등해소에 중요한 역할을 한다는 것을 잘 보여준다.

유인책(Incentives)측면에서 살펴보면, 부안에서는 경제적 유인책 그리고 안전에 관한 유인책이 제도화되지 못했고 또 철회되기도 하였다. 반면 부안의 사례에서 경험을 얻은 정부는 경주의 사례에서는 법적, 제도적 장치를 통해 예측가능하고 신뢰할만한 유인책을 제공하여 정책대상주민들의 결정에 중요한 영향을 미쳤다.

정책과정의 투명성 측면에서도 두 사례는 차이가 난다. 부안의 경우 지자체장이 독단적인 유치신청을 하였다. 정책결정과정에서 투명한 민주적 절차가 실종된 것이다. 이와 대조적으로 경주에서는 민주적 절차에 의한 유치공모신청이 진행되면서 투명성이 보장되었다.

주제어 : 공공갈등, 경제적 유인, 정책투명성