



## 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

방폐장 입지선정 사례에서 본  
정책옹호연합의 순기능과 역기능

2014년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 효 건

# 방폐장 입지선정 사례에서 본 정책옹호연합의 순기능과 역기능

지도교수 고 길 곤

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로  
제출함

2014년 4월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 효 건

이효건의 석사 학위논문을 인준함

2014년 6월

위 원 장 최 병 선 (인)

부위원장 김 병 섭 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

## 논문초록

방사성폐기물처분장은 대표적인 비선호시설이며 입지정책 추진 시 정부를 중심으로 하는 우호적 정책옹호연합이 형성되어 주도적으로 정책변화를 도모할 것으로 인식된다. 본 연구에서는 방사성폐기물처분장 입지정책에서 정책옹호연합을 구성하는 조직간의 신념, 자원, 전략의 결속력에 대한 사례분석을 통해 정책추진 과정에서 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 확인하였다.

연구의 분석틀로써 Sabatier(1998)에 의해 제안된 정책옹호연합모형을 정책하위체제 구성 변수 중심으로 수정하여 사용하였고 중저준위 방사성폐기물처분장 입지 결정까지의 정책 변화를 대상으로 분석하였다.

연구의 결과 방사성폐기물처분장 정책과 관련하여 갈등 관리의 주체는 ‘정부’로 인식되고 지자체, 한국수력원자력, 방사성폐기물관리공단, 원자력연구소, 원자력안전기술원, 원자력문화재단 등은 강한 정책옹호집단으로 비쳐지고 있다. 이들은 강한 우호적 정책옹호연합을 구성할 것으로 인식되지만 실제 갈등의 많은 요인은 조직들의 약한 신념체계, 부조화 및 역할 모호성 등에서 발생하였다.

우호적 정책옹호연합의 순기능으로 연합의 결속 강화, 지속성 확보, 풍부한 자원의 활용, 정책 추진 시기의 결정권 및 전략적 자원 활용 등을 기대할 수 있으나, 실제 정책 추진과정에서는 조직

별 신념의 다양성 및 이질성에서 기인하는 상이한 목표 추구, 무임승차 조직의 발생, 자원의 낭비, 정보의 왜곡, 정책 신뢰성 저하 등의 역기능이 확인되었다.

결론적으로 방사성폐기물처분장 입지정책 추진 과정에서 정부 주도 정책옹호연합은 연합적 순기능을 기대하고 있으나 신념의 공유, 자원의 공유, 전략의 공유 측면에서 역기능을 드러내며 갈등을 효과적으로 관리하지 못하였다. 따라서 향후 고준위 방사성폐기물 처분장을 비롯한 비선호시설 입지정책에서 우호적 정책옹호연합 조직의 구성과 역할 설정이 정책 성공의 주요 요소임을 제시하였다.

단일사례를 토대로 연구가 진행되어 연구 결과의 일반화가 어렵다는 점, 효과적인 정책옹호연합 구성에 대한 구체적 방법론 제시로 연계되지 못한 점은 연구의 한계이며 이에 대해서는 향후 계속적인 연구가 요구된다.

주요어 : 방폐장, 방사성폐기물처분장, 정책옹호연합, ACF, 비선호시설  
학 번 : 2012-22798

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구범위 및 방법 .....	5
제 2 장 이론적 배경 .....	7
제 1 절 정책옹호연합모형의 검토 .....	7
1. 정책옹호연합모형의 개념과 특징 .....	7
2. 정책옹호연합모형의 발전과정 .....	10
3. 정책옹호연합모형의 구조와 주요 변수 .....	13
4. ACF를 적용한 정책변화 연구 .....	20
제 2 절 방폐장 입지선정 정책에 관한 선행연구 검토	24
1. 방폐장 입지 선정 정책에 관한 선행 연구 .....	24
2. 선행연구의 한계 .....	26
3. 연구분석틀 설정 .....	27
제 3 장 방폐장 입지정책 추진과정 분석 .....	33
제 1 절 정책의 개요 .....	33
1. 원자력발전과 방사성 폐기물 .....	33
2. 방사성 폐기물 현황 .....	38

3. 방사성폐기물처분장 입지정책의 요약 .....	43
<b>제 2 절 방사성폐기물처분장 입지정책 추진과정 .....</b>	<b>44</b>
1. 방사성폐기물관리사업 계획 수립 .....	44
2. 부지선정 과정 .....	46
3. 중·저준위방폐장 부지선정 .....	62
<b>제 3 절 ACF를 활용한 분석 .....</b>	<b>73</b>
1. 외부변수 .....	73
2. 정책옹호연합의 형성과 신념체계 .....	77
3. 정책중개자 .....	90
4. 정책학습 .....	91
5. 정책산출 및 정책영향과 변동 .....	93
<b>제 4 절 정책옹호연합의 순기능과 역기능 .....</b>	<b>99</b>
1. 신념 공유 : 이질성 .....	99
2. 자원 공유 : 이론적·현실적 적실성 .....	101
3. 전략 공유 : 조직 특성의 다양성 .....	104
 <b>제 4 장 결론 및 연구의 한계 .....</b>	 <b>107</b>
 <b>참고문헌 .....</b>	 <b>111</b>

## 표 목차

[표 2-1] 정책과정분석에서 ACF를 적용한 국내 연구들 ..	23
[표 3-1] 에너지원별 발전량 추이 .....	33
[표 3-2] 방사성폐기물 관리 현황 .....	40
[표 3-3] 사용후핵연료 현황 .....	41
[표 3-4] 유치신청 현황 .....	70
[표 3-5] 중·저준위방사성폐기물처분시설 유치 주민투표 결과 ....	71
[표 3-6] 방사성폐기물처분시설 추진 역사 .....	72
[표 3-7] 방폐장 입지정책 관련 행위자 속성 분류 .....	80
[표 3-8] 방폐장 입지정책 옹호연합의 신념체계 구분 .....	82
[표 3-9] 부안 사례에서 각 연합의 전략 .....	89
[표 3-10] 방폐장 입지선정 시기별 정책결정 및 집행내용 변화	95

## 그림 목차

[그림 2-1] ACF 초기모형 .....	11
[그림 2-2] ACF의 수정된 기본모형 .....	13
[그림 2-3] 연구 분석틀 .....	32
[그림 3-1] 방사성폐기물의 분류 .....	38
[그림 3-2] 방사성폐기물 분류 기준 .....	39
[그림 3-3] 경주 중저준위방폐장 입지 선정의 ACF 분석 ....	98
[그림 3-4] 정책옹호연합의 순기능과 역기능 .....	106



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구배경 및 목적

우리나라는 천연자원이 부족하여 많은 에너지를 수입에 의존하고 있으며 두 차례의 석유 파동에서 경험한 에너지원 다양화 및 안정된 공급원 확보의 중요성으로 원자력을 주요 에너지원의 하나로 채택하고 있다. 에너지원으로써 원자력 발전의 이용은 방사성 폐기물 문제를 수반하게 되며 방사성 폐기물에 대한 안정적인 관리 정책과 체계를 필요로 한다.

현재 가동 중인 23개 원자력발전소에서 발생되고 있는 사용후핵연료 등 고준위방사성폐기물은 각 발전소 내에 ‘임시보관’되고 있다. 중저준위 방사성폐기물은 경주에 처분장 건설을 진행하고 있으나 고준위 방사성폐기물 처분장 설치와 관련한 정책은 진행되지 않고 있다. 이는 세계 주요 원전 보유국들도 유사한 상황으로 1970~80년대부터 진행된 고준위폐기물 처분 연구에도 불구하고 중저준위 방사성폐기물 처리시설 문제가 해결되고 난 지금에서야 겨우 고준위폐기물에 대한 논의를 시작하고 있는 단계이다.

우리나라 원자력발전소 내 사용후핵연료(고준위방사성폐기물) ‘임시보관’ 장소는 2018년에 포화가 예상되어 고준위방사성폐기물 처분장 건설이 시급하지만 사회적 혼란을 줄이고 수반되는 갈등 비용을 최소화하기 위해서는 장기적으로 철저히 준비해야한다.

그러나 방사성폐기물처분장은 대표적인 국민 혐오시설 중 하나로 입지선정 과정에서부터 지역주민, 시민·환경단체 등과 많은 갈등이 야기된다. 고준위 방사성 폐기물 처분장보다 상대적으로 위험도가 훨씬 낮은 중저준위 방사성폐기물처분장을 설치하는데 있어서도 다양한 갈등이 발생하였고 정책 추진과정에서 많은 시행착오를 경험하였다.

방사성폐기물처분장 입지 선정과 관련한 대표적인 정책 실패 사례로 꼽히는 부안사태에서는 모든 진행과정에 있어 정부와 지역 간, 중앙정부와 지자체 간, 부안군과 부안군의회 간, 부안군과 위도 주민 간 지속적으로 갈등이 존재해왔고 정부의 갈등관리능력 미흡으로 인해 갈등이 악화되는 방향으로 사건이 전개되었다. 그 결과 장관이 사퇴하고 군수가 폭행당하는 사건이 발생하였으며 지역주민 간에도 수많은 폭력 사태와 대립이 발생하였다. 지역의 상권은 경제 활동에 심각한 타격을 받았으며 학생들이 장기간 등교거부를 하고 주민들이 생계를 포기하고 반대 집회에 참석해야만 하는 등 지역 사회가 겪은 고통과 충격은 매우 컸다. 이러한 경험을 바탕으로 정부는 뒤늦게 정책추진에 있어 갈등 관리에 총력을 기울여 경주 중저준위 방폐장 입지 선정을 이루어 냈고 공공기관 갈등 관리에 관한 법률도 제정하였다.

방사성폐기물처분장 건설과 관련하여 이후에도 다양한 갈등관련 연구가 이루어져 공공정책 추진에 있어 주민 수용성 확보와 적절한 경제적 보상, 주민참여 투표제 등 참여적 의사결정 방법의 도입의 중요성을 확인하였고 이론적인 갈등관리 방법으로 제시하고 있다. 그러나 대부분의 이론적 논의는 정책 추진에 반대하는

입장의 이해관계자들을 어떻게 이해시키고, 경제적으로 보상을 하며 수용 가능한 방향을 도출할 것인가에 초점이 맞춰져 진행되고 있으며 정책을 추진하는 옹호집단이 효과적으로 활동하고 있는지 즉, 신념을 공유하고 자원과 역할을 배분하여 전략적으로 접근하는 기능적 측면에 대한 연구와 검토는 다소 부족하다.

방사성폐기물관리 정책 추진과 관련하여 갈등 관리의 주체는 ‘정부’로 인식되어 있고 사업을 유치하려는 지자체, 사업 수행자인 한국수력원자력, 방사성폐기물 관리공단 원자력 전문가 집단인 원자력연구소, 원자력안전기술원, 원자력문화재단 등은 강한 정책옹호집단으로 비쳐지게 된다. 이로 인해 정책 추진에 있어 강한 우호적 정책옹호 연합이 구성되어 작동되는 것으로 평가할 수 있지만 실제 갈등의 많은 요인들은 정부를 포함한 많은 관련 조직들의 약한 신념체계, 부조화 및 역할 모호성 등에서 생겨난 경우가 많다.

부안 사태에서 핵심 갈등 요소로 작용한 3000억원 현금지급설은 확정되지 않은 정책에 대하여 정책 책임성이 약한 한 연구원의 발언에서 시작되었고 이에 대한 미온한 대처는 갈등을 확대하고 강화하였다. 경주 중저준위 방폐장 건설의 경우 부지선정 이후 한수원 본사 입지 선정 과정에서 정부, 지자체, 한수원의 불분명한 대응 태도가 추가적인 갈등의 요인을 제공하였다. 일반 국민의 시각에서는 위의 관련 기관들 모두가 강력한 옹호연합으로 받아들여지는 반면 실상 각 기관들 간 공유되는 신념이 견고하지 않고 조직적 연계가 모호함으로 인해 정책 추진 과정에서 많은 갈등요소를 제공하고 이에 대처하는 과정에서도 효과적이지 못했다.

이처럼 실제 정책 추진 과정에서의 갈등 사례에도 불구하고, 기존의 연구에서는 비선호시설 입지정책과 관련하여 정부와 산하기관, 지자체 및 시설의 유치에 긍정적인 지역주민이 우호적 정책옹호연합을 형성하고 신념으로 결속되어 자원과 전략을 공유하여 주도적으로 정책변화를 꾀할 것을 가정하고 있다.

본 연구는 정책옹호연합을 구성하는 조직간의 신념, 자원, 전략의 결속력에 대한 사례분석을 통해 정책추진 과정에서 연합적 성격의 존재 여부를 확인하고 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 도출하고자 한다.

이를 위한 이론적 배경으로 정책옹호연합모형(ACF)를 적용하였고, 정책옹호연합 내 개별조직의 결속 요인을 구성하는 변수로 신념, 자원, 전략을 구체화하여 사례분석의 틀을 설정하였다. 정책옹호연합모형(ACF) 자체가 다양한 변수를 사용하여 장기간의 정책변화과정을 포괄적으로 이해하기 용이한 장점이 있지만 특히 이번 연구는 정책 하위체제를 구성하는 조직간 연계에 초점을 맞추어 진행되므로 ACF 모형을 활용하되 이를 수정한 연구 분석틀을 최종적으로 설정하였다. 이를 통해 비선호시설 입지정책의 성공과 효과적인 갈등관리를 위한 필요 요소를 제시하고자 한다.

## 제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구는 대표적인 비선호시설인 방사성폐기물처분장의 입지 선정과정을 사례로 수행하고자 한다. 방사성폐기물처분장 입지 정책은 경주 유치전까지 19년째 등장하는 신문지면의 단골 헤드라인이었다. 그래서 방사성폐기물처분장 문제는 가장 오래 해결되지 못한 국책사업이란 꼬리표가 붙기도 했다(조성경, 2005: 21). 매번 온 나라를 뒤흔들었던 이슈지만 지역주민의 지역이기주의 즉 님비(NIMBY: Not In My Backyard)와 반핵단체의 반대, 정부의 일방향적 정책추진과 공권력에 대항하는 비선호시설의 대표적인 사례였다. 또한, 고준위방사성폐기물처분장 건설은 앞으로 정책 추진 과제로 남아있으므로 연구 사례로서 의의를 가진다.

20여 년간 진행된 방사성폐기물처분장 입지과정에서의 정책변화 요인을 검토하고 이를 통해 현재도 건설중인 중·저준위 방사성폐기물처분장을 둘러싼 보상정책의 집행 과정에서의 갈등관리, 향후 과제로 남은 고준위방사성폐기물(사용후핵연료 등)처분장 입지에 있어서도 효과적인 갈등관리 및 정책 성공을 위한 방안을 찾고자 한다.

본 연구의 조사방법은 사례연구이다. 본 연구를 위해 방사성폐기물처분장 입지 선정 과정에 대한 연구는 문헌연구를 위주로 할 계획이며, 정책옹호연합모형(ACF)에 관한 이론적 배경을 알아보고 이를 바탕으로 연구 분석틀을 설정하고자 한다. 이론적 참고를 위해서는 정책옹호연합모형(ACF)과 관련된 국내·외의 관련서적, 선

행연구 및 논문 등에 대한 문헌조사를 바탕으로 접근방법을 세우고 정부와 한국수력원자력, 원자력문화재단 등 방사성폐기물처분장 관련 기관에 의해 발간된 간행물 등의 자료를 활용하고자 한다.

또한 기존의 선행연구에서 다루지 않은 부분을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해서 관계기관들의 보도자료나 언론에 보도된 내용, 환경단체의 보고서와 성명서, 지역주민집단들의 성명서 등 공개자료를 통해 각 행위자들의 이해관계를 유추하고 그 내용을 분석하고자 한다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 정책옹호연합모형의 검토

#### 1. 정책옹호연합모형의 개념과 특징

Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework 이하 ACF)은 전통적인 정책과정단계모형의 비인과론적 분석에서 기인하는 단점인 설명력의 한계를 극복하고, 정책 환경과 내부의 동태성에 대한 인과 분석을 가능하게 하기 위해 상향적 접근과 하향적 접근의 두 가지 특성을 결합하여 하나의 분석틀을 구성하였다. 이는 정책 변화를 분석하는 대표적인 통합모형으로서 정책 집행 변화 연구에서 다양한 사례연구에 활용되고 있다.

ACF는 장기간에 걸친 시간 경과에 따라 자신들의 목표를 달성하기 위해 정책의 속성을 조정하려는 다양한 이해관계자들의 전략과 시도를 강조하며, 신념체계(belief system)에 따라 행위자를 찬성과 반대의 집단으로 단순화하여 옹호연합(advocacy coalition)이라는 집단에 초점을 두어 이들의 정책학습(policy learning)을 살펴본다. 또한 외생변수의 영향 아래 옹호연합들의 상호작용으로 정책의 변화가 발생하고, 정책학습이 기존의 신념체계의 변화와 이에 따른 정책 변화를 불러온다는 점을 설명함으로써 정책의 변화를 설명하는데 유용성이 큰 이론 모형이라고 할 수 있다(정정길, 2008: 851~853). 즉 장기간에 걸친 정책과정과 정책변동 이해를 위해 본격적으로 제시된 ACF는 약 20여 년에 걸쳐 추진된 방폐장 입지 정책을 사례 분석 하는데 적합한 모형이라고 판단된다.

Sabatier는 ACF에서 정책하위시스템 참여자들의 활동에 영향을 미치는 요소들을 하향적 접근방법에서 도출하였는데 네 개의 안정적 변수에는 문제영역의 속성, 자연자원의 분포, 사회문화적 가치와 사회구조, 법적구조가 포함된다. 하위체제 외부 사건으로는 사회경제적 조건과 기술의 변화, 체계화된 지배연합의 변화, 여론의 변화, 정책결정과 같은 다른 하위체제로부터의 영향이 포함된다. 한편 정책옹호연합의 신념체계(belief systems)도 변화되는데 변화의 용이성에 따라 규범적 핵심(normative core), 정책핵심(policy core) 그리고 2차적(도구적) 측면(secondary / instrumental aspect)의 계층적 구조로 구성되어 있다.

김순양(2010)은 ACF가 그동안 수차례에 걸쳐서 수정과 보완을 거침으로써 이론의 일반화를 제고하고자 하였고, 이는 1990년대 이후 ACF가 유럽과 아시아국가 등에 적용되면서 다원주의적 가정에 대한 반론이 많이 제기되었기 때문이라고 지적한다. 특히 1999년 이래 ACF는 옹호연합이 작동하는 맥락, 옹호 연합 자원의 유형화, 주요 정책변동 경로의 세 가지 면에서 크게 수정되었다.

정책옹호연합모형은 Sabatier가 미국 대기오염통제 정책사례연구(1988)에서 제시한 이후 많은 학자들에 의하여 비판과 수정의 단계를 거치면서 다양한 정책사례에 적용 되어왔는데, 정책옹호연합모형이 갖는 기본 전제에 따라 서로 대립되는 집단이 존재해야 하기에 주로 환경정책, 보건정책, 교육정책, 규제정책 등의 영역에 논의가 집중되었으며, 그동안 대립되는 정책신념 또는 정책옹호집단 간 갈등에 의한 장기간에 걸친 정책변동에 대한 분석과정에서 이론적 유용성과 타당성이 입증되고 있다(고종협·권용식, 2009).



정책옹호연합모형은 다양한 행위자 사이의 서로 다른 정책적 목표가 존재할 때 발생하는 정책변동을 설명하기 위해 외적변수(external factor), 연합기회구조(coalition opportunity structures), 신념체계(belief systems)와 옹호연합(advocacy coalitions), 정책중개자(policy brokers), 정책지향학습(policy-oriented learning), 정책산출(policy outputs) 등으로 구성된다.

옹호연합(advocacy coalition)은 신념을 공유하고, 상당한 수준의 조정된 행위에 참여하는 집단 혹은 개인이 공식적·비공식적인 여부와 상관없이 형성되는 집합체이다. 즉 정책옹호연합모형은 행위자들의 상호작용을 평가하는 것이 아니라 정책형성 과정에서 갈등관계를 갖는 각각의 행위자들이 신념체계를 중심으로 구성되는 집단으로 해체·재조합하여 이들의 상호작용을 분석하는 것이다(정지원, 2012). 이렇게 구성된 연합체는 정부조직의 역할 및 예산, 정책관련 개인의 지위, 대중여론, 정책대상 집단의 행태, 정책관련 행위자들의 문제인식 내용 등을 변화시켜 자신들이 지향하는 정책을 실현시키고자 한다(남상민, 2005).

신념체계에 의해 형성된 옹호연합들은 안정적인 내적변수(relatively stable parameters)와 역동적인 외적변수(external events)로 인해 지원 또는 제약을 받으며, 이러한 환경적 요인 속에서 그들만의 전략과 자원을 지니며 다른 옹호연합과 갈등과 경쟁을 하게 된다. 이 과정에서 옹호연합은 정책에 영향을 미치게 되어 정책변동을 유도하게 되는데, 정책변동에 영향을 미치는 요인은 전략과 자원뿐 아니라 정책지향학습과 내부적·외부적 충격(internal·external shocks) 등이 있다(정지원, 2012).

정책옹호연합모형은 정책변동을 이끄는 옹호연합간 장기적인 권력 과정을 분석대상으로 한다(양승일, 2005). 따라서 전통적인

정책변동 모형이 갖는 한계를 극복하고 정책과정의 인과적 분석에 대한 설명력을 확보하기 위해서 정책과정을 정책하위체제로 개념화 하였다는 특징이 있다(노화준, 2006). 또한 정책변동에 대한 상향식 접근과 하향식 접근의 특성을 통합적인 분석틀로 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

정책옹호연합모형이 나타내는 가장 큰 특징은 정책변동의 원인을 정책행위자간 권력과정으로 이해한다는 점에 있다. 즉, 정책옹호연합모형은 정책하위시스템을 정책변동의 중요한 분석 대상으로 다루며, 정책하위시스템을 구성하는 옹호연합의 신념체계와 이에 따른 권력구조의 재편을 정책변동의 원인변수로 인식한다. 따라서 정책옹호연합모형은 정책하위시스템을 구성하는 정책행위자간 권력구조를 통하여 정책변동 과정을 이해하는 현실 인식에 기초한 모델이라고 할 수 있다(김현주, 2011).

## 2. 정책옹호연합모형의 발전과정

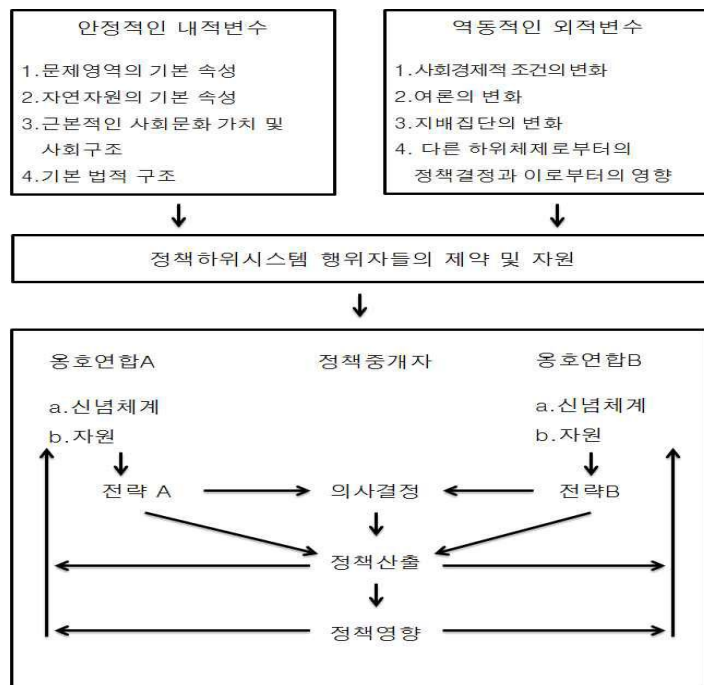
### 1) 초기 모형(1998)

초기 모형에서 정책변동 과정에서의 안정적인 변수와 역동적인 외적변수는 정책하위체제를 구성하는 행위자를 제약하거나 자원이 되는 구조를 나타낸다. 이러한 과정에서 동일한 신념체계를 공유하는 옹호연합의 구성이 나타나며, 이들이 나타내는 권력과정에 의해 정책변동이 발생할 수 있다는 가설을 제시했다. 따라서 초기의 모형에서 안정적인 변수와 역동적인 외적변수 그리고 정책하위시스템이 주요 분석대상이었으며 이에 대한 구성은 다음과 같다. 첫째, 안정적인 변수는 문제 영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적인 사회 문화가치 및 사회구조, 기본적 법적구조로

구성된다. 둘째, 역동적 외적변수는 사회·경제적 조건 변화, 지배 집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 결정 및 영향으로 설정하였다. 셋째, 정책하위시스템은 옹호연합의 구성, 옹호연합의 신념체계, 자원, 전략, 정책중개자, 의사결정, 정책산출, 정책영향으로 구성하였다(Sabatier, 1998).

초기 모형에서는 옹호연합을 정책을 변화시키는 핵심 요인으로 인식하였으며 이들을 결속시키는 신념체계의 변화에 따라 옹호연합의 전략이 달라진다는 점을 강조하였다. 이에 따라 정책변동 과정에서 옹호연합은 신념체계와 자원을 기반으로 정책결정을 유도하는 정치적 과정을 경험하게 된다고 주장하였다(김현주, 2011).

<그림 2-1> ACF 초기모형



자료 : 김현주(2011), 정책옹호연합모형을 적용한 관광통역안내사 자격제도의 정책변동 분석, 한양대학교 대학원, 박사학위청구논문, p.31.

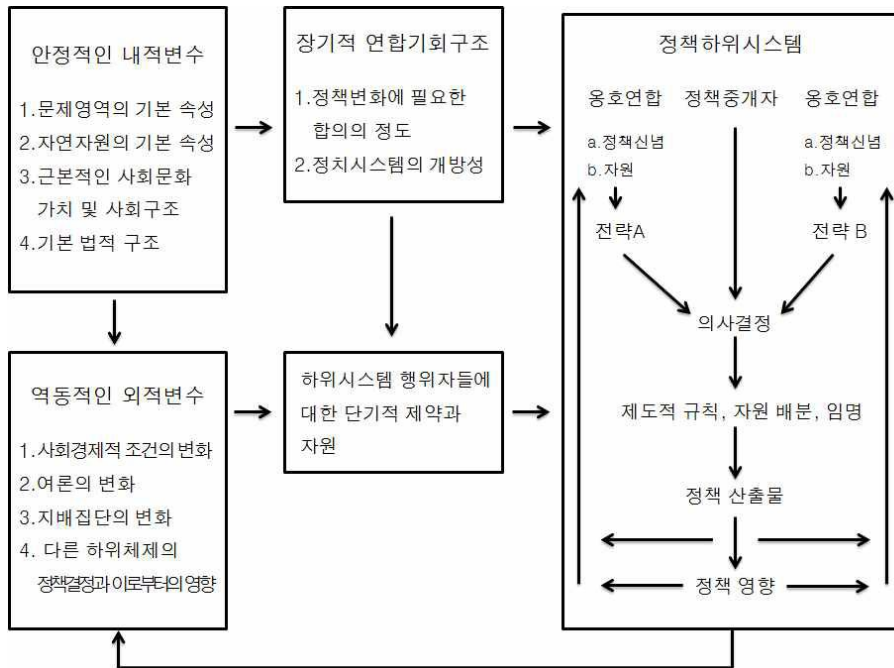
## 2) 1차 수정 모형(1999)

Sabatier(1998)에 의해 정책옹호연합모형이 제안된 이후, 모형이 작동하는 맥락, 옹호연합자원의 유형화, 주요 정책변동의 경로 세 가지 측면에서 모형이 수정되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 정책옹호연합모형의 맥락에 관하여 기존에는 제약 및 자원으로 작용하는 두 개의 외적변수를 비중 있게 다루었으나, 외적 변수가 옹호연합의 행위에 영향을 미치는 것을 매개하는 연합기획구조 개념을 도입하여 기존 모형에서 제시한 제약과 자원이라는 추상적인 개념을 정책결정 권한, 여론, 정보, 인력, 재정, 리더십으로 구체화하였다. 또한 외적변수와 정책하위시스템을 연계하는 연합기획구조의 매개 분석 요인이 추가되었으며, 정책결정과 정책영향의 중간 과정으로 제도적 규칙, 자원의 분배, 합의의 요인이 구체화되었다(김현주, 2011).

## 3) 2차 수정 모형(2007)

2007년에 발표된 2차 수정 모형은 기존의 모형이 갖는 인과 구조를 정교화하기 위한 시도를 하였다(김현주, 2011). 정책옹호연합 모형에서 정치적 환경은 안정적 변수들과 외부적 사건들로 정의되었으며, 정책하위시스템은 주어진 정치적 환경내에서 작동되므로 외부적 영향력을 벗어날 수 없게 되었다. 또한 미국의 다원주의 시스템을 벗어난 조합주의에도 적용을 완화할 수 있게 장기연합기획구조를 추가하였다(신용배, 2010).

<그림 2-2> ACF의 수정된 기본모형



자료 : Sabatier & Weible(2007).

### 3. 정책옹호연합모형의 구조와 주요 변수

ACF는 다양한 변수들로 구성되는 복잡한 이론모형이지만, 현실적인 사례분석에서 많이 사용되는 주요 구성요소들은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다.

#### 1) 외적요인(external factors)

외적요인은 정책하위체제에 자원과 제약으로서 영향을 미치는 요인으로서, 상대적으로 안정적인 변수(relatively stable parameters)와 역동적 외적요인(dynamic external factors)을 포함

한다. 상대적으로 안정적인 변수에는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적 사회문화적 가치 및 구조, 기본적 법적구조가 포함된다. 이는 쉽게 변하지 않기 때문에 행위자들의 행태나 정책의 변동을 초래하는 요인이 되지 못하는 경우가 많지만 하위체제 내 행위자들이 동작하는 데서 자원과 제약요인으로 작용한다. 역동적 외적요인은 사회 경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배연합(governing coalition)의 변동, 다른 하위체제로부터의 정책결정이나 영향을 포함하며 주요 정책변동을 초래하는데 큰 영향을 미친다.(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999:120-23).

## 2) 정책하위체제(policy subsystems)

Sabatier and Jenkins-Smith(1999)는 정책과정은 범위가 너무나 넓기 때문에 이를 이해하기 위해서는 정책하위체제에 초점을 두어야 한다고 주장한다. 정책하위체제는 사회문제를 해결하기 위해서 함께 모이는 일련의 개인 혹은 집단들로서(Ike, 2009), 핵심적 신념의 공유와 상당한 정도의 조정(non-trivial degree of coordination)에 기반을 두는, 옹호연합에 소속되는 이해당사자들을 포함한다. 구체적으로 정책하위체제는 일련의 행위자와 지리적, 실질적(정책영역) 범위에 의해서 규정된다(Weible, 2006: 98). 그리고 정책하위체제 행위자는 전통적인 철의 삼각의 성원들뿐만 아니라, 해당영역에 전문성이 있는 연구자, 언론인, 사법공무원 등도 포함한다. 특히, 과학적·기술적 정보가 신념을 형성하고 수정하는데 중요하기 때문에 연구자의 역할이 중요하다(Engel, 2007 : 6).

### 3) 개인모형과 신념체계(model of the individual and belief systems)

ACF에서는 개인은 인지적 제약을 가진 제한적으로 합리적이며 (boundedly rational), 신념체계를 통해서 지각(perception)을 여과 하며[이는 '지각 여과(perceptual filters)'라고 하는 것으로서, 귀에 거슬리는(dissonant) 정보는 걸러내고 자신이 믿는 정보는 더욱 강화시킨다(Sabatier and Weible, 2007:194).], 이득(gains) 보다는 손실(loses)에 민감하며, 승리보다는 패배를 오래 기억한다. 따라서 상대방의 영향력과 해악을 과대평가함으로써 같은 옹호연합에서는 내부결속을 강화하며, 다른 옹호연합과는 갈등을 심화시킨다.[개인에 대한 이러한 가정을 Sabatier and Weible(2007)은 '악마 만들기 (devil shift)'라고 지칭한다. 이는 행위자들이 상대방을 사악하고 신뢰할 수 없는 것으로, 실제보다 더 강한 것으로 보는 경향이다. 그리고 개인은 자신의 신념과 부합하는 정보만을 받아들이고자 한다. 또한 신념이 다른 행위자들은 같은 정보를 달리 해석함으로써 불신을 심화시킨다(Weible, 2006: 99). 개인은 자신의 신념을 정책으로 전환하려 하지만, 그렇게 하기에는 능력이 제한되어 있다. 따라서 신념이 유사한 사람들과 옹호연합을 형성하여 유대를 강화하고 공동 전략을 개발하며(Weible, 2005:462), 신념이 상이한 집단에 대해서 대항한다.

개인의 신념은 3층의 위계구조를 이루고 있다. 우선 규범적 핵심신념(deep core beliefs)은 인간 본성, 근본가치의 우선순위, 정부와 시장의 역할, 의사결정 참여범위 등에 관한 규범적이고 존재론적인(ontological) 가정을 포함한다. 이는 광범위하고 안정적이고 여러 정책하위체제에 걸쳐서 적용되며, 대개 청소년기 사회화의

결과로서 형성되는 것으로서, 변화시키기가 어렵다(Weible et al., 2009:122). 정책핵심신념(policy core beliefs)은 규범적 핵심신념을 특정 정책영역에 적용하는 것으로서, 정책하위체제와 옹호연합을 확인할 수 있는 준거를 제공한다. 대체로 2~3개의 정책핵심신념만으로 옹호연합을 확인할 수 있으나, 많을수록 좋다. Sabatier and Jenkins-Smith(1999)에 의하면, 정책핵심신념에는 서로 상이한 정책가치들 간의 우선순위, 관련 행위자들의 적절한 역할, 정책문제의 상대적 심각성과 원인 등이 해당한다. 정책핵심신념 역시 근본적인 정책선택과 관련되기 때문에 변화시키기가 어렵다. 마지막으로 이차적 신념(secondary beliefs)은 범위 면에서 보다 실질적으로 지리적으로 좁으며, 도구적 속성과 경험적 기반이 강하며, 옹호연합들 간에 타협의 대상이 되는 것이다. 주로 세부규칙, 예산적용, 특정지역 내 문제의 속성, 특정 법제 등과 관련된다(Engel, 2007: 7).

#### 4) 옹호연합(advocacy coalitions)

옹호연합은 “정책핵심 신념을 공유하고, 상당한 정도의 조정에 개입되는 행위자들로 구성되는 것”이다(Weible et al., 2009: 132). 행위자들은 자신의 신념을 상대방보다 먼저 정책으로 구현하기 위해서 동맹(allies)을 찾고, 자원을 교환하고 전략을 개발해야 한다. devil shift도 적에게 지게 된다는 두려움을 크게 함으로써 동지와의 협력을 강화시킨다. 따라서 행위자들은 유사한 정책핵심신념을 가지는 사람과의 동맹을 회구하는데, 만약 이들이 상당한 정도의 조정에 개입하게 되면 이들은 옹호연합을 형성하는 것이다. 정책하위체제 내에는 대체로 2~5개의 옹호연합이 존재한다(Cashore,



2003:219). 그리고 정책핵심신념은 잘 변하지 않기 때문에 옹호연합은 안정적으로 유지되는 경향이 있다.

## 5) 신념 및 정책의 변동 경로

### (1) 외적충격(external shock)

외적충격은 정책하위체제 외부로부터 야기되는 중대한 혼란 내지는 사건(events)이다. 이는 의제를 변화시키고 공중의 주의를 환기시키며, 핵심 정책결정자의 관심을 유발한다. 외적충격에는 사회경제적 조건의 변화, 지배연합의 변동, 다른 하위체제로부터의 영향, 재난(disaster) 등이 포함된다. 외적충격 중에서 가장 중요한 것은 소수연합에 의한 지배연합(dominant coalition)의 대체를 가능하게 하는 자원의 재분배이다(Sabatier and Weible, 2007: 198) 외적충격은 두 가지 방식으로 정책변동을 유발한다. 첫째, 공중이나 주요 통치자의 새로운 관심을 유발함으로써 자원을 이동하게 하고 옹호연합들 간의 권력을 변화시킨다. 둘째, 지배연합의 정책핵심신념의 구성요소를 변화시킨다. 예로서 경제위기 시에는 규제선호집단이 규제에 대한 생각을 바꿀 수 있다(Weible, 2006: 101).

### (2) 정책지향학습(policy-oriented learning)

정책지향학습은 “정책목표의 달성 및 수정과 관련된, 경험이나 새로운 정보로부터 연유되는 사고나 행동의 상대적으로 지속적인 변화이다.”(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 123). 이는 장기간의 정보의 점진적 축적을 통해서 발생한다. 정책지향학습이 신념 및 정책의 변동을 초래하는 가능성은 신념체계의 수준에 따라서 상이하다. 규범적 핵심신념과 정책핵심신념은 새로운 정보에 반응

하여 변화하기는 어렵다. 개인들이 인지적 여과를 행하고, 자신의 신념과 충돌하는 정보를 회피하기 때문이다. 그러나 이차적 신념은 정책지향학습에 보다 반응적이다. 외적충격은 정책하위체제의 구조나 개별 정책핵심신념의 급속한 변동을 초래할 수 있는 반면에, 정책지향학습은 10년 이상이 걸릴 수 있으며, 이차적 신념에 보다 큰 영향을 미친다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 16).

### **(3) 내적충격(internal shock)**

이는 정책하위체제 내부로부터의 재난 등과 같은 것들이다. 예로서, 환경관련 논쟁 도중에 기름유출사고가 발생하는 경우이다. 내적충격이 신념이나 정책의 변동을 초래하는 과정을 보면, 내적충격은 정책문제에 공중의 관심을 집중시키고 자원의 재분배를 초래하며, 이러한 자원의 이동은 정책하위체제 내의 권력구조를 변화시킨다. 이점에서는 외적충격과 유사하다. 다음에 내적충격은 소수연합에게는 정책핵심신념을 확신시키는 반면에, 지배연합에게는 그들의 신념에 대한 의문을 증가시킨다.(Sabatier and Weible, 2007: 204-5).

### **(4) 협상된 동의(negotiated agreements)**

이는 조합주의체제처럼 중요한 내적, 외적충격이 없이도 협의에 도달하는 현실을 설명하기 위해서 고안된 것으로서, 정책지향학습 개념과 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution, ADR) 이론을 결합하는 것이다.[양자의 공통점은 분쟁에 개입된 행위자들이 유사한 신념이나 이해를 바탕으로 연합을 형성하며, 동일한 정보를 상반되게 해석하는 경향이 있으며, 상대방의 공정한 타협능력과 약속이행능력을 불신한다는 것이다(Sabatier and Weible, 2007:

205).] 양자는 전문적 포럼(professional forum)에서 협상 및 동의에 도달하기 위한 제도설계와 관련하여 유사한 처방을 도출한다. 진지한 협상을 위한 인센티브의 필요성,[성공적 협상의 기본전제는 분쟁 당사자들이 현 상황의 유지를 바라지 않는 것이다. 이를 ACF는 '정책교착상태(policy stalemate)' ADR은 '궁지에 빠진 교착상태(hurting stalemate)'라고 하는데 이는 분쟁 당사자들이 현상유지가 지속되는 것을 수용할 수 없는 것으로 보고, 자신의 목표를 달성하기 위하여 대안적인 지점(venues)을 모색하는 상황이다(Füg. 2009: 7).] 가능한 많은 관련 집단을 참여시킴, 리더십, 합의적 의사결정규칙, 자금조달(funding), 지속과 몰입(duration and commitment), 경험적 이슈(empirical issues)의 취급,[낙태 등과 같은 규범적 이슈는 견해의 수정이 어렵기 때문에 협상을 하기가 어렵다.] 협상 당사자들 간 신뢰형성, 대안적 지점(alternative venues)의 희소성 등이 그것이다(Sabatier and Weible. 2007: 206).

## 6) 정책중개자(policy brokers)

정책중개자는 정책을 둘러싼 옹호연합들 간의 갈등을 중개하는 제3자로서, 이들의 주된 관심은 갈등을 최소화함으로써 합리적인 타협에 이르는 것이다(Parsons, 2003: 198). 이들의 역할은 소극적인 경우도 있고 적극적인 경우도 있는데(박상원·박치성, 2009: 202), 실제로는 이를 구분하기가 어렵다. 정책중개자는 정책결정의 권한을 보유하고 있는 의회, 행정관료, 사법부는 물론, 중재위원회, 명망가 위원회(blue ribbon commission), 이해당사자들이 참여하는 정부의 각종 위원회 등도 될 수 있다(김순양, 2006b: 47). 그리고 시민단체나 전문가집단 등도 정책중개자가 되는 경우가 있다. 정

책중개자는 어느 옹호연합에도 포함되지 않고 독립적이어야 그 역할을 잘 수행할 수 있지만, 현실적으로는 시민사회단체 등 사적 행위자들은 물론, 의회나 행정관료 등 공공부문 행위자들도 특정 옹호연합에 개입되는 경우가 많으며, 따라서 독립적인 정책중개자가 되기가 쉽지는 않다. 그러나 ACF는 전반적으로 정책중개자를 비중있게 다루지는 않고 있다(Weible et al., 2009:132).

#### 4. ACF를 적용한 정책변화 연구

ACF는 장기간에 걸친 정책 변화 과정을 설명하는데 가장 설명력이 있는 모형으로 평가받고 있으며, 실제적으로 ACF를 통한 정책 변화과정을 분석한 연구들이 많이 있고, 현재도 많은 연구가 진행 중이다.

전진석(2003)은 정책옹호연합모형(ACF)을 적용하여 의약분업 정책변화에 대한 연구를 하였다. 수 십 년 동안 나타나는 의약분업정책의 변화는 정책옹호연합들의 상호작용이며, 정책하위체계에 영향을 주는 안정적인 변수와 역동적인 변수, 그리고 믿음체계의 수정을 의미하는 정책 지향적 학습(policy-oriented learning)이 장기적이고 점증적인 의약분업 정책변화에 주요한 요인이 되는 것으로 나타났다. 이 연구에서 정책옹호연합모형이 의약분업정책의 변화를 설명하는데 매우 유용한 모형인 것으로 나타났다.

이 연구를 통해서 전진석(2003)은 ACF 모형이 기존의 전통적인 정책과정모형과 비교하여 장기간 동안에 걸쳐서 일어나는 정책변화를 인과관계적으로 설명하고 있으며, 의약분업정책하위체제에 영향을 주는 외부변수들의 영향 하에서 정책옹호연합들은 서로 상

호작용 하면서 정책의 변화를 가져오고, 정책지향적 학습이 믿음 체계의 수정과 이에 따른 정책변화를 초래한다고 하는 측면에서 장점을 갖고 있어서, ACF 모형을 장기적 기간에 걸친 정책변화에 대한 연구에 적용하는데 있어서 그 유용성을 인정하고 있다.

남상민(2005)은 새만금 간척사업 논란과정의 NGO 활동을 사례로 정책 과정에서의 NGO 역할을 평가하며, ACF를 토대로 NGO가 정부 정책 과정에서 자신의 가치를 사회적 지배담론으로 설정시키기 위해 어떻게 동맹 체제를 구축하며 이 과정에 정부와 NGO의 관계는 어떤 특성을 갖는가를 분석하였다. 이 연구에서 농림부와 전라북도는 심층핵심에서는 동일한 입장(개발동맹체)을 갖고 있지만, 정책핵심에서는 차이를 보이고 있는 공생적 상호의존관계이고(개발 후 내부개발 사업은 시급한 사안이 아님), 개발동맹체와 보전동맹체는 심층핵심부터 이차적 내용까지 서로 차별적인 신념체계를 갖고 있다는 점에서 경쟁적 상호의존관계라고 하였다.

김순양(2006)은 1980년대 이후 촉발되어 1999년 12월의 국민건강보험 개정으로 일단락된 의료보험 통합일원화 논쟁을 분석하였다. 이 연구에서 외부 변수가 정책형성 및 변동과정에서 큰 영향을 미친다는 사실을 입증하였다. 특히, 정치적 요인들과 관련된 역동적 외부변수의 영향이 매우 컸다. 그리고 행위자들은 상이한 신념체계에 입각한 대립적 옹호연합을 형성하였다.

김순양(2010)은 정책과정분석에서 옹호연합모형(ACF)을 적용할 경우의 의의는 무엇이며, 또한 이론적 측면에서 그리고 이를 우리의 현실에 적용할 경우의 실천적 측면에서 어떠한 한계가 있는지를 밝혀보고자 하였다. 이를 위해서 ACF의 의의 및 선행연구를 살펴보고, ACF의 주요구성요소를 논의하였다. 다음에는 ACF의 이론적 측면에서의 논쟁점을 주요 구성요소를 중심으로 고찰하였으며,

이어서 ACF를 우리 현실에 적용할 경우의 실천적 한계점을 지적하였다. 그리고 ACF의 이러한 이론적·실천적 한계점들에 대한 논의를 토대로, ACF를 우리의 현실에 적용하는 데서의 유의점을 제언하였다.

전영평·서성아(2008)는 소수자로서 일본군위안부사례를 중심으로 옹호집단들의 활동과 정부의 대응, 기타 국내외 정책주체 간의 관계들을 살펴보고 그간의 정책이 어떠한 양상으로 전개되어왔는가를 분석해 보고자 연구하였다. 앤소니 드워킨과 로자린 드워킨의 정의를 기준으로 소수자로서의 정체성을 파악하고, 소수자를 놓고 갈등하는 옹호집단을 둘러싼 정책하위체제의 존재, 이들 간 관계에 영향을 미치는 역동적 사건의존재, 10년 이상의 정책변동기간 등의 요건이 정책옹호연합모형의 요건과 적절히 부합한다는 판단으로 ACF 모형을 분석틀로 제시하고 있다.

고종협·권용식(2009)은 제주 해군기지 건설 추진과정을 대상으로 다양한 정책옹호집단과 참여자들간의 상호작용과 갈등진행과정에서 나타나는 정책의 형성 및 변동과정에 대하여 정책옹호연합모형(ACF)을 기본모형으로 하고 갈등주기모형과의 연계하여 분석하였다. 갈등주기모형에 따라서 ACF 모형의 구성요소들의 변동을 검토함으로써 정책변동 진행을 시간적 순서로 나타내었다.

김동만(2004)는 개발정책과 환경보호정책 사이에서 상충을 일으키고있는 대표적 사례로 태안 신두리 사구 정책 사례를 통하여 정책결정이 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌는지 옹호연합모형을 적용하여 알아보았다. 태안 신두리해안 사구지역의 북쪽 육지부분을 천연기념물로 지정되었고, 해양부분은 생태계보전지역으로 지정, 신두리 사구 내에 자연적으로 형성되는 두웅습지와 인근지역은 생태계보호구역으로 지정되었다. 개발정책과 환경정책 간의 갈등상

황에서 이러한 결과를 산출하게 되었는가에 대해 ACF를 적용하여 고찰하였다.

<표 2-1 > 정책과정분석에서 ACF를 적용한 국내 연구들

정책영역	연구자 (연도, 분석대상)
환경정책	전진석 (2003a 새만금개발), 김동만 (2004, 신두리사구 개발), 남상민 (2005, 새만금개발)
지역개발관련 정책	이시원 (2002, 수도권집중 및 억제), 강은숙 (2002, 그린벨트정책), 양승일 (2005, 그린벨트정책), 고종협·권용식(2009, 제주 해군기지), 양승일(2009, 장묘시설, 서울 추모공원), 이종열·노지영(2009, 인천시 도시재생정책), 김용수(2010, 방폐장 입지선정)
산업 및 규제 정책	장지호(2004a, 경유승용차 판매허용: 2004b, 출자총액 제한), 김봉석·안드레이 바실페프(2007, 전시산업), 백승기(2008, 출자총액제한), 전영평·이곤수(2008, 표간의 GM <sup>o</sup> 규제), 박상원·박치성 (2009, IPTV정책)
보건의료정책	전진석 (2004b, 의약분업), 김순양 (2006a, 의료보험조합통합)
소수자 및 여성정책	전영평·한승주(2006, 외국인노동자), 서혁준·전영평 (2006, 비정규직 근로자), 전영평·서성아(2008, 일본군 위안부), 김순양·이지영(2009, 호주제폐지), 김성종 (2009, 사할린동포)

자료 : 민경세·김주찬(2010)의 ACF를 적용한 국내 연구들의 표에 연구사례를 추가함

## 제 2 절 방폐장 입지선정 정책에 관한 선행연구 검토

### 1. 방폐장 입지선정 정책에 관한 선행연구

김길수(2007)는 부안 위도·군산 방폐장 입지선정사례를 중심으로 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구를 하였다. 이 연구에서 방폐장 부지선정과정에서 발생한 갈등은 추구하는 가치의 차이에서 발생한 것이며, 위험지각 및 절차적 민주성, 경제적 보상에도 갈등 주체들 간의 인식이 크다는 것을 발견하였다. 정책갈등은 적절한 수준으로 관리만 된다면 관련 당사자가 상호 이익을 얻을 수 있는 기회이기 때문에 상대방을 인정하고 강제가 아닌 타협과 조정을 통해 갈등을 해소해야 할 것이라고 하였다.

김영종(2005)은 방폐장의 입지선정이 유해위험시설이라는 이유로 오랫동안 표류하였으나 2005년 3월 방폐장 유치지역지원에 관한 특별법이 제정됨에 따라 방폐장 유치가 확정된 경주지역에서 유치 및 반대운동을 중심으로 형성된 정책네트워크를 집중적으로 분석하였다. 정책네트워크의 관점에서 중앙정부가 정책결정을 기본적 절차와 방법을 규정한 것을 제외하고는 지방정부와 지역사회에서 중요 정책 활동들이 전개되었다고 보고 있다. 방폐장 유치운동을 둘러싸고 찬성과 반대의견을 지닌 수많은 지역단체들이 등장하고, 이들은 자신들의 의견을 관철하기 위하여 다양한 방법으로 주민들에게 접근하여 공동체를 형성하고, 전략적으로 제휴하여 다양한 활동을 전개하여 찬성집단이 방폐장 유치를 성공한 바가 있다고 하였다. 이런 일련의 정책 활동이 극정적인 측면에서 참여민주주의의 새로운 실험이며 주민자치의 한 전형이라고 할 수 있으



나 주민투표의 공정성에 대한 이의가 적지 않기 때문에 신중을 기해야 할 것이라고 하였다.

김용수(2010)는 ACF 모형을 통해 방폐장 입지 선정 정책을 분석해 봄으로써 정책이 어떠한 요인의 영향으로 변화되는지 알아보려고 하였다. 그 결과 정책하위시스템의 옹호연합 간의 전략적 대응 과정을 통하여 정책에 영향을 주게 되고, 그 대응 과정 속에서 정책학습에 의한 정책변화가 일어나는 것을 알 수 있었다. 또한 정책하위시스템의 옹호연합 간 전략적 대응은 그것을 뒷받침해주는 외부 변수가 있을 때, 그 효과가 나타나며 외부 변수의 변화는 옹호연합이 전략을 구상하고 구사하는데 중요한 역할을 하는 것을 알 수 있었다. 외부 변수와 정책하위시스템 내부 변수 간의 순환 과정과 정책하위시스템 내부의 순환 과정을 통하여 정책이 변화하고 있음을 확인하였다.

양정호(2007)는 2003년 7월 전북 부안군수가 위도에 방폐장을 유치한다고 발표한 것을 시작으로 2005년 11월 유치신청 지역 주민투표를 실시하여 경주시로 유치지역이 결정되는 과정을 보호된 가치(Protected Values)를 통하여 분석하였다. 양정호(2007)은 정부 주도형의 정책형성 시도는 동시대의 가치관이 결집되어 있다고 볼 수 있는 환경이나 도덕적 윤리가 내포되어 있는 보호된 가치와 결부되어 있는 정책수립을 형성해 나갈 때 갈등을 빚는 것은 당연한 것이며 정책의 주체자들은 이러한 특성을 인지하고 있는지의 여부 상관없이 도외시 해왔다면 보호된 가치의 특성인 가치의 교환에의 거부라든가 타협의 불가능성으로 인하여 정책형성 과정 중에 보호된 가치가 부정적인 역할을 하기도 하지만, 이러한 정책특성의 가치를 인정하고 오히려 보호된 가치의 농도를 희석시킬 수 있는 대안을 적극적으로 제시한다면 정책학습의 시간을 중려 이해관계자

들의 인식의 전환을 꾀할 수 있을 것이라고 하였다.

## 2. 선행연구의 한계

기존의 연구에서는 비선호시설 입지정책과 관련하여 정부를 중심으로 하는 우호적 정책옹호연합이 형성되어 주도적으로 정책변화를 꾀할 것을 가정하고 있다. 정부와 산하기관, 지자체 및 시설의 유치에 긍정적인 지역주민이 신념으로 결속되어 자원과 전략을 공유할 것이라는 분석이 이루어졌으나 실제 사례에서 강한 연합적 성격을 확인하지는 못하고 있다.

본 연구는 이러한 선행연구의 한계에 주목하여 정책옹호연합을 구성하는 조직간의 신념, 자원, 전략의 결속력에 대한 사례분석을 통해 정책추진 과정에서 연합적 성격의 존재 여부를 확인하고 정책의 성공과 효과적인 갈등관리를 위한 필요 요소를 도출하고자 한다.

이를 위한 이론적 배경으로 정책옹호연합모형(ACF)를 적용하였고, 정책옹호연합 내 개별조직의 결속 요인을 구성하는 변수로 신념, 자원, 전략을 구체화하여 사례분석의 틀을 설정하였다. 정책옹호연합모형(ACF) 자체가 다양한 변수를 사용하여 장기간의 정책변화과정을 포괄적으로 이해하기 용이한 장점이 있지만 특히 이번 연구는 정책 하위체제를 구성하는 조직간 연계에 초점을 맞추어 진행되므로 ACF 모형을 활용하되 이를 변형한 연구 분석틀을 최종적으로 설정하였다.

### 3. 연구의 분석틀 설정

#### 1) ACF 모형을 통한 방사성폐기물처분장 정책 변화 요인 분석

본 연구의 기본적인 분석틀로서 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 적용한다. Sabatier의 통합론은 정책지지연합모형 또는 정책옹호연합모형이라고 불리며, 하향적 접근과 상향적 접근의 두 가지 접근법의 특성들을 결합하여 하나의 분석틀을 구성하려는 시도이다. 대표적인 통합모형으로서 정책 집행과 변동론 연구에서도 기본적인 분석틀로서 다양한 사례연구에 활용된다.

ACF는 시간의 경과에 따라 자신들의 목표를 달성하기 위해 정책의 법적 속성을 조정 하려는 다양한 행위자들의 전략과 시도를 강조하며, 행위자들을 신념체계(belief system)에 따라 단순화하여 옹호연합(advocacy coalition)이라는 행위자 집단에 초점을 두어 이들의 정책학습(policy learning)을 살펴본다. 또한 외생변수의 영향 하에서 정책옹호연합들의 상호작용에 의해서 정책변화가 발생하고, 정책지향적 학습이 신념체계의 수정과 이에 따른 정책변화를 초래한다는 점을 설명함으로써, 특히 장기간에 걸친 정책변화를 설명하는데 유용성이 큰 이론모형이라고 할 수 있다(정정길, 2008: 851~853). 즉 10년 이상 장기간에 걸친 정책과정과 정책변동 이해를 위해 본격적으로 제시된 ACF는 약 20여년에 걸쳐 추진된 방폐장 입지 정책을 사례분석 하는데도 최적의 모형이라고 판단된다.

Sabatier는 정책하위시스템 참여자들의 활동에 영향을 미치는 요소들은 하향적 접근방법에서 도출하고자 하였는데 네 개의 안정적 변수에는 문제영역의 속성, 자연자원의 분포, 사회문화적 가치

와 사회구조, 법적구조가 포함된다. 하위체제 외부의 사건으로는 사회경제적 조건과 기술의 변화, 여론의 변화, 체계화된 지배연합의 변화, 정책결정 등 다른 하위체제로부터의 영향이 포함된다. 한편 정책옹호연합의 신념체계(belief systems)도 변화되는데 변화의 용이성에 따라 규범적 핵심(normative core), 정책핵심(policy core) 그리고 2차적(도구적) 측면의 계층적 구조로 구성되어 있다.

## 2) 정책옹호연합 순기능 및 역기능

정책옹호연합모형(ACF)은 다양한 변수를 사용하여 장기간의 정책변화과정을 포괄적으로 이해하기 용이하다. 이번 연구에서는 특히 정책 하위체제를 구성하는 조직간 연계에 초점을 맞추고자 ACF 모형의 수정이 요구된다.

ACF 모형을 통한 분석에서 정책옹호연합의 형성요인으로 신념체계를 강조하면서 가치갈등을 중시하고 있지만, 실제 정책참여자들이 정책옹호연합을 형성하는 데에는 이해관계에 기인하는 경우가 많은 것이 현실이며(민병세, 김주찬 2010) 따라서 이론적인 정책옹호연합이 실제 연합으로 역할을 효과적으로 수행하였는지를 설명하기에는 한계를 보였다.

본 연구에서는 ACF 모형에서 정책하위체제를 구성하는 요소인 신념, 자원, 전략의 세 변수를 토대로 정책옹호연합의 순기능 및 역기능이 정책추진 과정에서 갈등 관리에 작용하는 기제를 아래의 가설로 제안하고 이를 이론적 전개와 실제 사례를 토대로 확인하는 방법으로 연구를 진행하고자 한다.

### 첫째, 신념의 공유

정책옹호연합 간의 명확한 신념의 공유는 정책에 대한 신뢰에

영향을 미친다. 방폐장 건설과 관련하여 정책옹호연합이 공유해야 할 가장 큰 정책적 신념은 공익의 추구이다. 원자력 발전의 이용과 방폐장 건설은 국가 에너지 정책에 따라 선택되어진 수단으로 현 시점의 경제적, 기술적 측면에서 최선의 선택임이 정책옹호연합 간 공유되어야 한다. 방폐장 건설 사업 자체는 공익을 추구하는 에너지 정책의 신념의 실현 수단이며 하위 차원의 목표이다. 하위 차원의 목표가 정책적 신념 공유에 그치지 않고 상위 차원의 신념을 공유함으로써 국민, 지역사회, 환경단체 등과 이해하고 소통하는 노력을 통해 정책의 신뢰성을 높이고 수용성을 확보할 수 있다. 정책옹호연합의 구성은 상위 차원의 정책적 신념을 공유하는데 기여할 것이며 이는 정책 추진 과정의 갈등관리에 효과적으로 작용할 수 있다.

## 둘째, 자원의 공유

옹호연합간에 공유되어야 할 자원에는 조직, 예산(비용), 정보 등을 들 수 있다. 정보를 예로 들어, 정확한 정보의 제공은 시장이 원활한 기능을 수행하는데 필요한 핵심 요소이다. 경주 중저준위 방폐장 사례에서 알 수 있듯이 방폐장 사업은 막대한 지원금과 지원 사업으로 지역사회가 자발적으로 참여하여 경쟁하도록 유도한다. 이는 지역사회가 부지를 제공하여 지원금 및 지원 사업을 구입하는 소비자 입장이 되고 정부는 정책 추진에 필요한 지역 수용성 확보를 위해 지원금과 지원 사업을 제공하는 판매자 입장이 되어 하나의 새로운 시장을 형성했다고 볼 수 있다. 이 과정에서 지역 사회는 정부가 제시하는 지원의 규모와 방폐장 입지를 수용함으로써 인해 감수해야하는 손실의 규모를 비교하여 시장에 진입할 것인지의 여부를 판단하는데 이 때 시장이 정상적인 기능을 수행

하기 위해서는 상호 정확한 정보가 공유되어야 한다.

부안 사태의 단초를 제공한 3000억 현금 지원설의 경우, 지원 금액 지급 방법과 범위 등에 대한 정보가 책임자를 통하지 않고 부적절하게 유출되었고 그 후에도 정부에서는 명확한 답변을 미루는 과정을 반복함으로 인해 지역 사회를 혼란에 빠트리고 심각한 갈등을 발생시켰다.

정책옹호연합 간 명확한 역할 설정으로 정보의 창구를 단일화 시켜 정확하고 일관된 정보를 제공함으로써 부안 사태에서와 같이 부정확한 정보에 의한 갈등 발생을 사전에 예방할 수 있고 나아가 효과적인 시장의 기능 발휘를 통한 인센티브 효과의 극대화 및 지역 사회 수용성 제고에 기여함으로써 정책 추진 과정에서의 갈등 요인을 완화할 수 있다.

자원의 공유는 다양한 형태로 이루어지는데, 대표적 원자력 사업자인 한수원의 경우 부안 방폐장 선정 추진 시 전직원이 참여해서 부안지역에서 생산되는 멸치 등을 전량 매수하고 부안 지역 출신 대학생을 신입직원을 선발하였고 경주 방폐장 건설 추진과 관련하여 경주 엑스포 입장권을 대규모 구매하는 등의 지역 지원사업을 별도로 수행하였다. 그러나 정책옹호연합의 구성원으로서 신념에 대한 동의와 명확한 역할 설정이 선행되지 않은 단편적인 지원 사업의 추진은 내부 구성원이 신념을 가지고 동의하지 못함으로 인해 투입된 자원에 비해 효과는 미미했다.

안전성에 대한 이해를 증진시키기 위한 홍보에 있어서도 원자력 문화재단과 한수원은 각각 별도로 광고를 제작 방송하며 내용과 방송 시간이 겹치는 등 비효율적인 모습을 보였으며 전문기관인 원자력연구소는 이에 참여하지도 않았다. 정책옹호연합의 구성과 역할 설정의 불명확함으로 인한 자원 활용의 비효율성은 효과

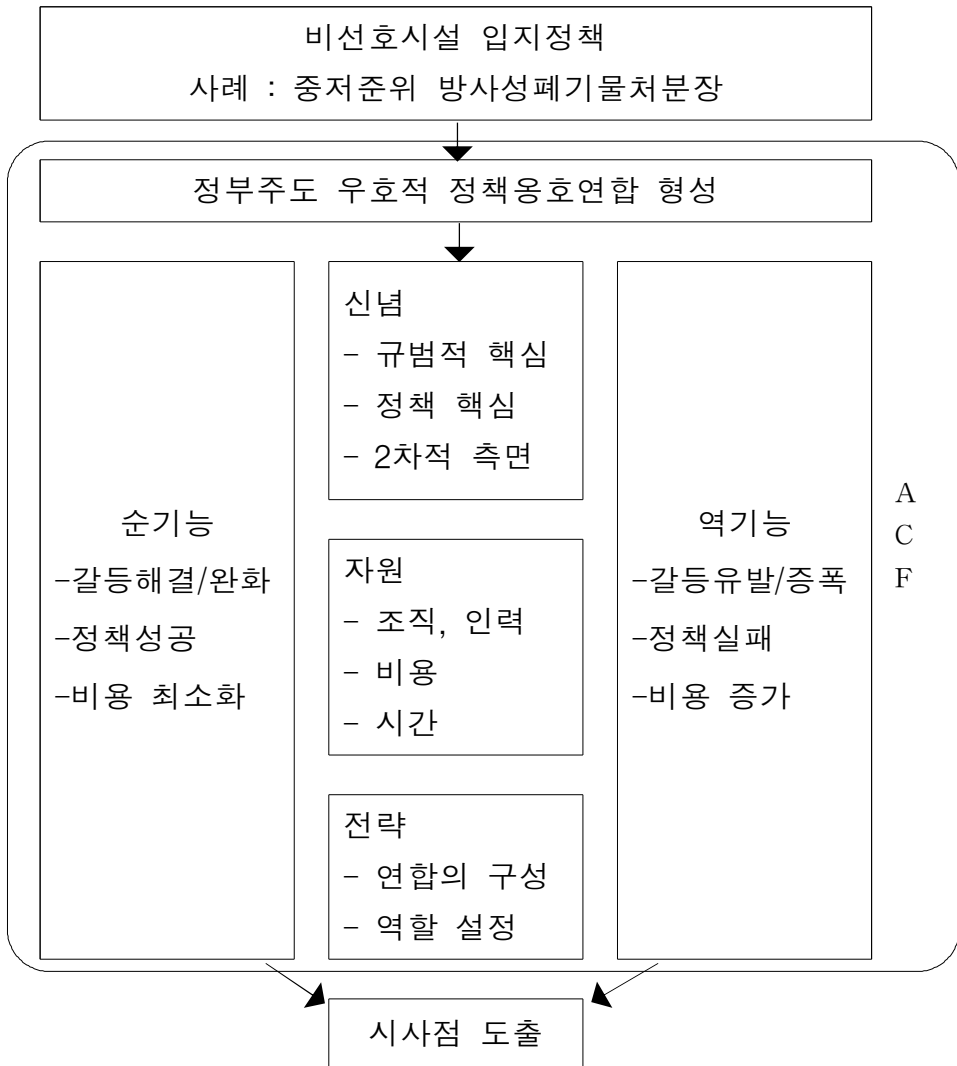
적인 갈등관리를 위해 개선되어야 할 부분으로 제시할 수 있다.

### 셋째, 전략의 공유

다양한 조직이 연합을 이루는 과정에서 연합간 불협화음, 무임승차의 발생, 개별조직의 이익 추구 등은 정책의 신뢰도를 떨어트리게 되고 새로운 갈등을 유발시키는 요인으로 작용한다. 중저준 위방폐장 건설 부지로 경주지역이 선정된 후 지원 사업의 하나로 추진된 한수원 본사 이전의 입지 관련하여 동경주와 경주 도심권 주민 간 치열한 갈등이 발생하였다. 최초에는 방폐장이 들어서게 되는 동경주 지역에 한수원 본사를 이전하기로 하였으나 경주 시민의 다수를 차지하는 도심권 주민들은 경주시장으로 하여금 본사 부지를 도심으로 이전하기를 강력하게 압박하면서 지역 간 분쟁이 빚어지게 된 것이다. 이 과정에서 정책옹호연합의 구성원이라고 할 수 있는 중앙정부, 지방정부, 한수원 사이의 책임 떠넘기기 등의 불협화음은 갈등을 악화시키는 결과를 가져왔다.

정책옹호연합 간 전략적인 역할 설정은 연합 구성원의 책임성과 책무성을 강화하여 갈등관리 효과성을 높이고 불필요한 갈등의 증폭과 확대를 방지하는 기능으로 작용할 수 있다. 이상의 변수를 토대로 설정한 연구 분석틀은 다음의 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 연구 분석틀





## 제 3 장 방폐장 입지정책 추진과정 분석

### 제 1 절 정책의 개요

#### 1. 원자력발전과 방사성폐기물

원자력발전은 1980년대 이후 국내 총발전량의 약 40%를 점유하게 되었으며 이는 원자력발전을 시작할 당시 발전량 기준 석유발전 비중을 70%에서 현재의 5% 미만으로 대폭 감소시키는 원동력이 되었다. 이러한 결과는 원자력발전이 전력의 효율화에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. <표 3-1>에서 제시된 바와 같이, 국내 전체 발전량에서 원자력의 비중은 2006년까지 가장 높은 비중을 유지하다가 2007년 고리 1호기 설계수명기간 만료, 신규 원전 건설의 공백, 유연탄(석탄) 발전설비 증설 등으로 인하여 유연탄에 점유율 1위 자리는 내놓았지만 여전히 30% 이상의 점유율로 석유(3%)에 가스(22.2%)에 비하여 높은 비중을 차지하고 있는 주요 발전 에너지원으로 제시되고 있다.

<표 3-1> 에너지원별 발전량 추이(단위 : GWh)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
원자력	112,133	119,103	129,672	130,715	146,779	148,749	142,937	150,958	147,771	148,596	154,723	150,327
수 력	4,151	5,311	6,887	5,861	5,189	5,219	5,042	5,561	5,641	6,472	7,831	7,695
석 탄	110,332	118,021	120,276	127,158	133,658	139,205	154,674	173,508	193,216	197,916	200,124	198,831
유 류	28,155	25,095	26,526	18,512	17,732	16,598	18,131	10,094	14,083	12,878	12,493	15,156
가 스	30,453	38,943	39,090	55,999	58,118	68,302	78,427	75,809	65,274	96,734	101,702	113,984
집 단	-	-	-	3,553	2,759	2,597	3,085	5,336	5,827	8,080	12,429	13,061
대 체	-	-	-	350	404	511	829	1,090	1,791	3,984	7,592	10,521
총 계	285,224	306,473	302,176	342,148	364,638	381,181	403,125	422,355	433,604	474,660	496,893	509,574

※ 출처 : 한국전력공사 전력통계속보 제417호

최근 신흥개발국가의 급성장으로 2007~2030년간 세계 1차 에너지 수요는 약 40% 가량 증가할 것으로 전망되고 있는 가운데 2008년도 국제유가 급등을 경험한 이후에는 오히려 원자력이 더 경제적이라는 인식이 확산되고 있다. 국제유가 급등과 고유가시대의 도래는 전 세계에 에너지확보와 에너지자립의 테마를 국가정책의 최우선으로 자리매김하면서, 원자력에 대한 관심을 부각시키고 있다. 특히 한국은 비산유국이고, 천연자원이 거의 부재한 상황이기 때문에 에너지자원을 무기화하는 국제사회에서 생존하기 위해서는 원활한 에너지 수급을 위해 원자력 발전은 필수적인 선택이었다. 우리나라에서 1982년부터 2010년까지 물가는 240% 상승한 반면 전기요금은 18.5% 증가에 그쳤고, 2010년 12월 31일 기준 전기요금이 일본의 39% 수준으로 상대적으로 매우 저렴한 가격으로 전력을 안정적으로 공급하여 온 것은 원자력발전 비중을 지속적으로 높였기 때문에 가능한 결과였다.

원자력발전의 판매가는 발전소 건설, 해체비용과 방사성폐기물 처리비용 등 모든 경비를 포함해도 1kWh당 39.12원에 불과하다. 태양광 436.5원, 풍력 100.98원, 수력 136.1원으로 원자력 발전 판매가의 2.5~11배이다. 원전은 건설부터 운영까지 많은 시간이 소요되거나 연료비 비중이 낮아 운영비가 화력발전소에 비해 적게 소요된다. 원자력발전은 발전원가 중 연료비의 비율이 12% 정도로 매우 낮고 발전원가가 타 발전원에 비해 가장 저렴하다.

아울러 원자력발전의 연료인 우라늄은 소량의 연료로 막대한 에너지를 생산하는데, 100만kW급 발전소를 일 년간 가동 시 천연가스는 110만 톤, 석유는 150만 톤, 석탄은 220만 톤이 필요하지만 원자력발전의 연료인 우라늄은 18톤이면 같은 에너지를 생산한다.

또한 우라늄은 전 세계에 풍부하게 매장되어 있고 수송과 저장이 쉬어 매우 경제적이며 안정적인 에너지이고 경제성에서도 훨씬 유리하다.

또한 원자력발전소는 건설과정에서 대규모의 고용창출 효과가 있다. 원전 건설사업을 주도하고 있는 한수원(주)은 신규 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위하여 원전건설 및 운영에 지역 업체 및 주민들을 활용토록 참여 업체에 권고하고 있다. 물론 원전 운영은 고도의 기술성과 전문성을 요구하여 지역주민 고용에는 한계가 있으나, 지역과 함께하는 원전 실현을 위해 지역주민 채용에 적극적으로 나서고 있다. 이외에도 지역경제 활성화와 복지수준 향상을 위해서 지역상품 구매 및 복지시설 건립 지원 등 많은 노력을 하고 있다. 또한, UAE 원자력 발전 수주는 수출효과 이외에도 양질의 청년 일자리 창출을 기대할 수 있다. 2012년부터 향후 10년간 연인원 3만명 규모의 인력을 UAE 원자력발전 관련 산업에 투입하고 있다.

원자력발전은 건설과 플랜트 등의 중공업 부문, 계측 등의 첨단 산업 부문, 원전 설계, 분석 등의 기술력 향상 등 산업계 전반의 경제 활성화에 기여하는 점도 크다고 할 수 있다. 특히, 건설업계와 중공업 부문은 세계적인 수준으로 우리나라 부가가치 창출에 많은 기여를 하고 있다. 이뿐만 아니라 원자력은 발전 이외에도 방사선을 이용하여 암을 진단하고, 치료하는 것은 물론, 비파괴 검사, 고고학 연구, 농작물 품종개량, 살균, 지질조사, 공해·유해물질 조사, 범죄수사 등 다양한 목적으로 쓰이고 있다.

국제에너지기구(IEA) 통계에 따르면, 1990~2004년 사이에 한국은 온실가스 배출량이 무려 104.5%나 증가했다. 이후 2007년 통계에서도, 2007년 한국의 온실가스 총 배출량은 6억2000만 이산화탄소 톤(t)으로, 1990년 배출량 대비 103% 증가 추세를 보여 연평균 4.3%의 증가세를 기록하고 있다. 이와 함께 2008년 현재 발전부문 온실가스 배출량은 전체의 30% 수준으로 전력수요의 증가에 따라 온실가스 배출량도 점차 늘어날 것으로 예상된다.

환경재단은 2008년에 “한국은 온실가스 배출량이 세계 10위이자 세계경제협력개발기구(OECD) 가입국가 중 온실가스 배출 증가율이 1위”라면서 “기온 상승률은 세계 평균의 2배 정도가 될 정도로 지구온난화 및 환경파괴가 빠르게 진행되고 있다”고 말했다.

우리나라는 2012년 12월 기준 원자력발전을 통해 150,327GWh의 전력을 생산하였다. 만약 같은 양의 전력을 석탄(유연탄)화력으로 생산한다면, 1억 2,372만 톤의 온실가스를 추가로 배출하게 된다. 이는 2010년 국가 온실가스 총배출량(6억 6900만 톤)의 18.5%에 해당하고 금액으로 환산하면 1조 427억원에 해당한다. 다시 말해 석탄화력을 원자력발전으로 대체했을 시 온실가스 저감이익이 1조 4백억원에 달한다는 것이다. 이렇게 볼 때 우리는 에너지이용 효율을 높이고 장기적으로는 온실가스를 배출하는 화석연료의 소비증가를 억제하는 방향으로 정책을 수립하여 추진해나가야 한다. 그러나 신재생에너지는 지리적, 지형적 특성이 적합해야 할 뿐만 아니라 현재로서는 단위용량이 적고 경제성이 낮기 때문에 대규모 에너지 공급원으로서의 역할은 기대하기 어렵다. 바로 이러한 점에서 현재로서는 원자력발전이 효과적으로 온실가스의 배출량을 줄이면서 에너지 수요증가에 기여할 수 있는 실증된 에너지원이다.

원전연료 채광에서부터 발전소 건설, 운전 및 폐기물처리까지의 전 에너지 사이클 기간 중의 온실가스 배출 총량을 비교할 때 원자력발전소의 이산화탄소 배출량은 석탄화력의 1%에 불과하며, 가동 중에는 온실가스를 배출하지 않는다. 그러므로 이산화탄소를 배출하지 않으면서 높은 경제성과 효율성을 지니고 있는 원자력발전이 가장 현실성 있는 대체에너지로 재인식되고 있다.

원자력발전은 건설과 플랜트 등의 중공업 부문, 계측 등의 첨단 산업부문, 원전설계·분석 관련 기술력 향상 등은 산업전반의 활성화와 국가경제에 관련되어 있고, 현대 인류의 생활과 밀접하게 관련되어 있다. 원자력발전은 안정적이고 저렴한 전력을 효율적으로 공급하는 장점과 다양한 분야에서 응용되어 활용되고 있어서 그 활용가치는 매우 크다고 볼 수 있고, 국내의 이용률과 수입에너지 대체효과 그리고 경제적 파급력에서 무시할 수 없는 수준이다. 그러나 원자력의 이용에서 방사능을 처리하는 문제는 큰 리스크를 수반하고 있다. 특히 원자력 역시 다른 에너지처럼 폐기물을 배출하고 있는데, 문제는 이러한 폐기물이 일반폐기물이나 산업폐기물과 달리 처리가 매우 까다로우며, 방사성 폐기물을 처리하기 위한 방폐장이 요구되고 있다.

## 2. 방사성폐기물 현황

### 1) 방사성폐기물의 정의와 분류

방사성폐기물(radioactive waste)의 일반적인 정의는 전력생산을 위한 원자력발전소 및 관련시설 또는 방사성동위원소를 이용하는 병원, 연구기관, 산업체 등에서 원자력을 이용하는 과정에서 발생하는 방사성핵종이 규정치 농도 이상 함유되어 있거나 방사성핵종에 오염된 물질이다.

여기서, 규정치 농도라는 것은 IAEA와 같이 권위있는 국제기구의 권고 사항을 기준으로 하여 각국의 규제 당국이 규정하는 방사성핵종의 농도를 의미한다. 일반적으로 방사성 폐기물은 방사능이 높고 낮음에 따라 고준위폐기물과 중·저준위 폐기물로, 폐기물의 물리적 상태에 따라 기체, 액체 및 고체 폐기물로 분류할 수 있고, <그림 3-1>과 같이 구분된다.

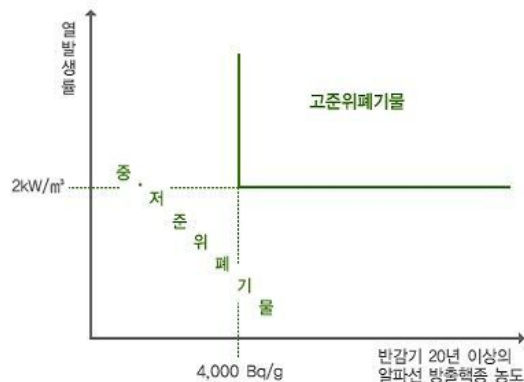
<그림 3-1> 방사성폐기물의 분류



한국의 경우, 원자력안전법 제2조 18호에 의거하여 방사성 물질 또는 그에 의하여 오염된 물질로써 폐기의 대상이 되는 물질(사용 후핵연료 포함)로 정의하고 있다. 방사성폐기물에 대한 분류는 원자력법 제2조 1항과 교육과학기술부장관 고시 방사선방호 등에 관

한 기준(02-23) 제3조에 의거하여 고준위방사성폐기물과 중·저준위방사성폐기물로 분류되고 있다. 고준위방사성폐기물은 원자력안전법시행령 2조 1항의 규정에 의하여 방사성폐기물 중 방사능농도 및 열발생률이 교육과학기술부장관이 정하는 값 이상인 방사성폐기물이며, 중·저준위방사성폐기물은 고준위방사성폐기물외의 방사성폐기물이다. 이에 대한 분류기준은 교육과학기술부장관고시 방사선방호 등에 관한 기준(02-23) 제3조에 의거하여 교육과학기술부장관이 정하는 고준위방사성폐기물 값에 의한다. 여기서 현재 설정되어 있는 고준위방사성폐기물 값은 "반감기 20년 이상인 알파선을 방출하는 핵종으로 4000Bq/g 농도 및 2kW/m<sup>3</sup>의 열발생량"이며, 이에 대한 구체적인 분류기준은 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 방사성폐기물 분류 기준



이를 바탕으로 구체적으로 방사성 폐기물을 분류하면, 고준위폐기물은 주로 원자력발전소에서 발생하는 사용후핵연료 및 사용후핵연료 재처리과정에서 발생하는 폐기물이 이에 해당된다. 그러나 한국의 경우 사용후핵연료 재처리를 하지 않고 있기 때문에 방사성폐기물 중에서 고준위폐기물에 해당하는 것은 사용후핵연료 뿐이다. 중·저준위폐기물은 고준위폐기물 보다 준위가 낮은 방사성

폐기물이며 규정된 바와 같이 고준위폐기물 이외의 폐기물을 의미하며, 작업복, 장갑, 기기교체 부품, 작업복, 덧신, 주사기, 폐필터, 폐수지, 방사성동위원소(RI) 폐기물 등으로 제시할 수 있다.

## 2) 우리나라의 방사성 폐기물 현황

### (1) 중·저준위방사성폐기물관리현황

국내의 방사성폐기물 관리현황은 2011년 1월말 기준으로, 중·저준위폐기물의 경우 원자력발전소 운영 중에 발생한 폐기물이 총 88,035드럼(200L용량)으로 발전소 부지내 임시저장시설에서 저장 및 관리되고, 2010년 12월 24일, 한울 원전에서 임시저장 중이었던 중·저준위폐기물이 1,000드럼이 경주의 중·저준위방폐장에 반입되어 <표 3-2>와 같이 제시된다. 방사성동위원소의 관리현황을 살펴보면 방사성동위원소 이용기관에서 발생한 동위원소폐기물은 2011년 3월 31일 현재 총,21,487드럼(200L용량)으로 대전 원자력연구원의 임시저장시설에서 저장 및 관리되고 있다.

<표 3-2> 방사성폐기물 관리 현황





## (2) 고준위 폐기물 현황

국내에서 발생하는 사용후핵연료는 상업용 발전소와 연구과정에서 발생하는 사용후핵연료로 구분되고, 연구과정에서 배출되는 사용후핵연료 및 하나로에서 연소 실험을 마친 조사시험용 핵연료는 하나로에 저장수조에 저장되고 있다. 조사후연료 실험시설의 사용후핵연료 저장을 위한 저장수조에 가압 경수로형 핵연료 집합체를 최대 20다발까지 저장할 수 있는 설비가 갖추어져 있는데, 2009년 12월말까지 한국원자력연구원 부지에 저장중인 사용후핵연료는 3.86톤이다. 한편, 상업용 발전소에서 배출되는 사용후핵연료는 경수로(고리, 한빛, 한울)와 중수로(월성) 2개 유형의 원자로에서 형태가 다른 폐기물 발생시키는데, 상업용 발전소에서 배출된 사용후핵연료는 개별적으로 원자력발전소에서 안전하게 저장 관리되고 있다. 사용후핵연료의 누적 발생량은 2010년 4사분기 기준으로 현재 총 339,921다발로 <표 3-3>과 같이 제시되고, 발전소별로 특수 설계된 철근콘크리트 구조물 형태의 습식저장시설 또는 건식저장시설에서 안전하게 저장 및 관리되고 있다.

<표 3-3> 사용후핵연료 현황



### 3) 한국의 방사성 폐기물 처분장

한국은 1980년대 중반부터 20년 동안 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 부지를 구하기 위해 노력해 왔으며 지자체의 유치 신청, 주민 투표 등 일련의 민주적인 절차를 통해 지난 2005년 11월 경주시 양북면 봉길리 일대가 처분시설 최종 후보 부지로 선정되었다. 이후 처분방식 선정위원회에서 동굴 처분 방식으로 1단계 10만 드럼 규모의 처분시설을 건설하기로 결정하였고, 향후 중·저준위 방사성 폐기물 발생 추이와 부지여건 등에 따라 처분용량이 단계적으로 80만 드럼까지 확대될 예정이다.

2008년 7월 31일 원자력안전위원회의 의결을 거쳐 건설·운영허가가 발급된 이후 방폐장의 공식명칭은 ‘월성원자력 환경관리센터’로 명명되어 현재까지 처분시설의 건설이 진행하고 있는데, 2010년 12월 24일 일부 완공된 시설물에 한울원전에서 저장중인 중·저준위폐기물이 1,000드럼이 반입되었다.

### 4) 사용후 핵연료의 문제

#### (1) 저장시설 확충 및 운영

사용후핵연료는 2004년 12월 개최된 제253차 원자력위원회의 의결에 의해서 2016년까지 원전별로 저장능력을 확충하기로 함에 따라 부족한 사용후핵연료 저장문제를 해결하기 위해 한국수력원자력(주)는 원자력발전소 부지별로 조밀저장대 설치, 호기간 이송 분산저장, 건식 저장 등을 시행해 저장 능력을 확장하고 있다. 경수로형 원전은 저장 용량을 늘리는 방법으로 조밀저장대를 채택하여 고리3,4호기, 한울1,2,3,4호기, 한빛3,4호기는 교체를 완료하였다.

중수로형인 월성1,2,3,4호기의 경우 자체 저장 능력을 늘리기 위해 부지 내에 건식저장시설을 운영하고 있는데, 2006년 11월 캐니

스터 100기를 추가 건설하여 총 300 개의 캐니스터를 운영하고 있다. 추가로 2008년 2월 조밀건식 저장시설인 맥스터(MACSTOR) 건설을 위하여 월성1,2,3,4호기 운영변경허가를 획득하였다.

## (2) 사용후핵연료의 포화시기

사용후핵연료는 2018년에 포화가 예상되기 때문에 고준위폐기물처분장 건설을 필요로 하고 있다. 그러나, 사용후핵연료관리 문제를 단순히 기술공학적으로 대안을 선정하는 접근방식으로 해결하기 어렵다.

20년간의 방사성폐기물처분장 입지 확보 과정에서 경험한 바와 같이, 원자력과 방사능에 대한 기피의식에 의해 방사성폐기물 관련 정책은 경제적·사회적 그리고 정치적 합의에 의해서 진행되어야 해결이 가능하다. 이에, 정부는 2004년 12월 제253차 원자력위원회에서 “중·저준위폐기물 처분장과 사용후핵연료 중간저장시설 부지는 분리하여 추진하되 사용후핵연료는 국가정책방향 및 국내 외의 기술개발 추이 등을 감안하여 중장기적으로 검토하여 국민적 공감대하에서 추진”하기로 의결하였다. 따라서 최종 관리방안 결정에는 많은 시간을 필요로 하겠지만 의사 결정 과정에서 그 방향에 대한 사회적 합의, 즉 사회적 공론화는 필수적으로 이에 대한 대비가 필요하다.

## 3. 방사성 폐기물처분장 입지정책의 요약

방폐장 입지정책 추진은 1986년 원자력법 개정과 함께 진행된 이래로, 장장 19년간 표류하였던 최장기 국책사업이었다. 방폐장 입지의 추진은 방사성폐기물의 특성으로 인하여 개시시점부터 후

보지 또는 지정지역에서 수 많은 공공갈등을 일으키고 Issue화되어 심각한 사회문제로 등장하기도 하였다. 특히 전라북도 부안의 경우, 지역주민들이 유치찬성과 반대측으로 갈려 갈등과 대립을 표출하였고, ‘중앙-지방정부-유치찬성 지역주민’ 대 ‘유치반대 지역주민-반핵NGO-환경단체’의 대결구도로 심화되어 소요사태가 발생하는 등 공권력과 잦은 충돌을 빚었다.

결국, 부안의 방폐장 입지정책은 실패로 귀결되었고, 정부의 방폐장 입지는 불투명해졌지만, 정부는 방특법의 제정을 통하여 중·저준위 방폐장 분리 추진으로 위험성을 개선하는 한편 경제적 인센티브 강화와 절차적 민주주의의 제도화로 방폐장 입지정책을 다시 한 번 추진하였다. 이러한 정부정책의 변화는 경주, 포항, 울진, 군산 등 4개 지역의 유치신청과 심지어 부안이 재신청(반려)하는 등 경쟁적인 유치활동의 전개로 이어졌고, 주민투표를 통하여 경주에가 최종 부지로 결정되었다. 경주의 방폐장 입지 결정은 20년 가까이 표류한 방폐장 입지정책을 부분적으로나마 마무리한 것으로 평가된다.

## 제 2 절 방사성폐기물처분장 입지정책 추진과정

### 1. 방사성폐기물관리사업 계획 수립

우리나라의 원자력산업은 1978년 7월 고리원전 1호기를 가동한 이래 눈부신 성장을 이룩했다. 또한 병원이나 산업체 등에서 방사성동위원소의 이용이 크게 증가했고, 그 분야도 더욱 다양화되고 고도화되었다. 이처럼 원자력산업이 확대되자 방사성폐기물 발생량이 크게 증가하여 국가 차원의 종합대책 수립이 현안 과제로 대

두되었다.

이러한 상황에서 정부는 방사성폐기물관리 종합대책 수립을 위해 1983년 ‘방사성폐기물 관리사업 대책위원회’를 설립했다. 이는 방사성폐기물관리에 대한 첫 국가정책의 수립이었다.

주요 내용은 △중·저준위방사성폐기물 육지처분 원칙 △영구 처분장은 원전부지 외부에 중앙집중식으로 건설 △정부 주도의 비영리 방사성폐기물 전담기구 설치 △방사성폐기물 관리비용은 발생자가 부담 △전담기구 설립추진협의회 구성·운영 △사용후핵연료 관리대책 별도 수립 등이었다.

이러한 내용을 골자로 정부는 1984년 10월 13일 제211차 원자력위원회에서 ‘방사성폐기물 관리대책’을 의결하고, 1986년 5월 12일 방사성폐기물관리사업의 시급성을 감안하여 △방사성폐기물관리기금 설치 △관리사업주체를 한국에너지연구소(현 원자력연구원)로 변경 △원자력위원회를 국무총리 소속으로 격상시키는 등의 원자력법을 개정·공포하였다.

이렇듯 1986년부터 시작된 방사성폐기물 처분시설 부지확보 사업은 19년간 9차례 실패를 거듭하면서 국가적인 난제로 떠올랐다. 사업주체도 수차례 바뀌었다. 정부는 부지확보 사업이 계속 실패하자 주민 수용성을 높이기 위한 특단의 대책이 필요했다. 따라서 사업의 투명성과 안전성 확보를 위해 민주적인 주민합의의 절차를 도입하는 등 획기적인 방법으로 전환했다.

2004년 주민투표제를 도입하여 방사성폐기물관리사업은 밀실행정의 오명을 벗고 주민참여와 의사결정을 통해 민주적인 방법으로 진행하는 틀을 수립하게 됐다. 그동안 사회적 갈등과 대립이 반복되던 부지확보 사업은 주민의견 수렴을 거쳐 국책사업 추진과정의 갈등을 해결하는 모범적 선례로 남게 된 것이다.

더불어 2004년 12월 17일 제 253차 원자력위원회에서 중·저준위 방사성폐기물 영구처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설을 함께 건설하기로 한 기존의 방사성폐기물 관리대책('98.9.30, 249차 원자력위원회)을 변경하여 이를 분리 추진하기로 심의·의결했다. 이미 세계 여러 나라에서 수십 년 동안 안전하게 운영돼 시설 안전성이 입증된 중·저준위방사성폐기물 영구처분시설을 먼저 확보하기로 하면서 부지선정이 보다 용이해진 것이다. 이후 2005년 11월 2일 주민투표를 통해 중·저준위방사성폐기물 처분시설 부지가 경주로 확정었다.

## 2. 부지선정 과정

### 1) 1차 추진 (울진·영덕·영일 : 1986~1989)

정부는 1983년 「방사성폐기물 관리사업 대책위원회」를 설립하여 전문가들로 실무 작업반을 구성하여 방사성폐기물 관리대책 수립에 착수하였다. 1984년 10월 13일 제211차 원자력위원회에서 중·저준위 방사성폐기물은 육지처분을 원칙(추후 해양처분도 고려)으로 하고 방사성폐기물을 관리하는데 필요한 소요경비는 발생자가 부담하며, 국가주도의 비영리 운영관리기구를 설치한다는 내용의 「방사성폐기물 관리대책」을 의결했다.

1985년 6월 29일 제213차 원자력위원회는 「방사성폐기물 운영관리기구 설치방안」을 의결하여 한국핵연료주식회사가 방사성폐기물 관리사업을 전담하고 장기대책 수립을 위한 기술 검토, 관리기준 작성, 비용 조달방안 강구 및 사업 수행을 위한 기술개발을 수행토록 했다. 그러나 1986년 5월 12일 정부는 방사성폐기물관리사업

을 위한 재원 확보를 위하여 방사성폐기물 관리기금을 설치하고 정부가 기금을 운용할 수 있도록 원자력법을 개정하고 전담수행기관을 한국핵연료주식회사에서 한국에너지연구소(현 한국원자력연구원)로 변경, 지정했다.

사업을 위탁받은 한국에너지연구소는 부지확보의 시급성을 감안해 방사성폐기물 종합관리시설의 후보부지 도출을 위하여 한국전력기술(주)에 전국을 대상으로 부지환경 현황조사 용역을 의뢰했다. 한국전력기술은 1986년 7월 용역에 착수해 1단계로 89개 후보부지를 도출했고, 2단계에서는 89개 도출지역을 중심으로 부지 선별기준에 적합한 총 25개(동해안 15개, 남서해안 10개) 후보부지를 선정했다.

1987년 3월부터 9월까지 25개 후보부지를 대상으로 미국 바텔연구소와 공동연구를 통해 경북 울진, 영덕, 영일 등 3개 지역을 후보부지로 선정했다. 조사대상 지역은 모두 임해지역으로 동굴처분방식의 중·저준위 방사성폐기물 영구처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설, 그리고 관련 부대시설이 입지하는 것으로 상정했다.

1988년 7월 27일 제220차 원자력위원회에서 「방사성폐기물관리 기본방침」이 결정되면서 사업에 힘을 얻게 됐다. 주요내용은 중·저준위방사성폐기물 관리를 위하여 지중매몰식의 영구처분시설을 1995년 12월 말까지 건설하며, 사용후핵연료는 재처리 또는 영구처분에 대한 국가정책이 결정될 때까지 중간저장(Interim Storage) 관리하고 이를 위한 중간저장시설을 1997년 12월 말까지 원전부지 이외의 장소(Away from Reactor)에 중앙집중식으로 건설하기로 했다. 또한 방사성폐기물은 처분시설 확보 시까지 한전이 원전부지 내에서 관리하고, 소요재원은 방사성폐기물관리기금을 활용하기로 했다. 아울러 방사성동위원소 폐기물의 종합관리를 위하여

별도방안을 강구하였다.

1988년 12월 29일 제221차 원자력위원회는 이에 대한 후속조치로 방사성폐기물 관리 중장기사업계획을 의결하였다. 총 투자규모 7,006억원, 부지는 임해지역을 대상으로 150만평 규모로 중·저준위 방사성폐기물처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설, 그리고 연구시설 관련 부속시설을 건설키로 했다. 그러나 울진군 기성면, 영덕군 남정면, 영일군 송라면 등 3개 지역에서 부지조사를 실시하던 중 1989년 임시국회를 통해 방사성폐기물처분장 건설계획이 일반에 알려지면서 지역에서 반대운동이 격렬하게 일어났다. 한국에너지연구소는 3월 14일 부지조사활동을 일시 중단하고, 전반적인 분위기가 호전되지 않자 홍보활동을 접고 1989년 말 관련 인력을 모두 철수시켰다.

## 2) 2차 추진 (안면도, 1990~1991)

당초 우리나라 방사성폐기물관리 개념은 방사성폐기물을 집중관리하기 위해 중·저준위 방사성폐기물처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설 등을 동일부지에 건설하고 수송의 용이성을 위해 구릉성 산지를 포함한 임해내륙지역에 확보한다는 것이었다. 그러나 대국민들의 인식부족으로 방사성폐기물 종합관리시설의 부지를 공개적으로 세부 조사하기가 곤란한 것이 현실이었다. 또한 장기간의 홍보 및 설득이 필요한 사업으로 일정에 차질이 우려됐다.

이에 따라 중·저준위 방사성폐기물 처분시설은 인간 생활권으로부터 영구처분이 가능한 무인도 또는 대륙붕에 건설하고 사용후핵연료 중간저장시설은 한국원자력연구소(현 한국원자력연구원) 제2연구소 설립계획으로 개념을 변경해 추진하는 방안이 검토되었다.

1989년 말부터 과학기술처(현 교육과학기술부)는 충남 태안군 안



면도에 원자력 제2연구소 설치를 추진했다. 주요내용은 총 150만 평의 토지를 매입하여 우선 한국원자력연구소 분소를 설치하고, 방사성폐기물관리시설은 후에 대륙봉 또는 도서에 설치키로 했다. 1990년 9월 6일 제226차 원자력위원회에서는 충남 안면도를 원자력 제2연구소 부지로 결정하고 1991년 5월까지 원자력위원회 의결을 거쳐 최종 확정한다는 내용을 의결했다.

그러나 11월 9일 이와 같은 가칭 ‘서해연구단지 개발계획’이 모 일간지를 통해 알려지자 안면도 주민들을 중심으로 극심한 반대운동이 전개됐고, 환경단체의 반대운동도 조직적으로 전개됐다.

안면도 부지선정 사업은 주민과의 사전 협의 없이 비공개로 진행한 결과 ‘안면도 사태’라는 국민들에게 커다란 충격을 안겨준 대규모 시위를 초래하였고, 국민들에게 ‘방사성폐기물처분시설’의 부정적인 이미지를 깊이 심어주는 계기가 됨으로써 이후 방사성폐기물사업 추진에 많은 어려움을 야기하게 되었다.

또한 안면도 사태로 인해 방사성폐기물에 대한 국민들의 인식은 더욱 부정적이었으며, 정부가 추진하는 국책사업도 지역주민의 합의가 없으면 백지화 될 수 있다는 전례를 남기게 되었다.

결국 과학기술처장관은 ‘주민들의 오해가 풀리지 않는 한 어떠한 원자력시설도 안면도에 추진하지 않겠다.’는 입장을 밝히고 1991년 6월 7일 제227차 원자력위원회에서 안면도 원자력 제2연구소 추진계획을 공식적으로 철회하였다.

### 3) 3차 추진 (부지공모에 의한 후보부지 도출, 1991~1993)

정부는 안면도 사태를 겪으면서 부지 선정과 관련하여 과거 동해안의 경우와 같은 기술적 측면의 적합성 검토와 안면도와 같은 정책적인 방법 모두 우리나라의 실정에 비추어 볼 때 오히려 역효

과를 초래할 수 있다는 사실을 인식하게 됐다.

이에 따라 부지확보 절차는 기술적 측면의 기본검토 결과를 바탕으로 선정된 지역에 대해 국민이해 차원의 지역협의의 과정을 반드시 거치는 방법을 선택하게 되었다. 즉 사업요건을 고려한 ‘다수대상지역 도출 → 협의대상 지역선정 및 지역협의 → 지역협력협정 체결’을 거쳐 부지를 선정한다는 기본방향을 설정했다.

정부의 이 같은 기본방침에 따라 한국원자력연구소는 인문·사회·기술적 측면에서 국내 현실에 적합한 부지확보 절차와 지역협력방안 수립, 다수 후보지역 도출을 위한 작업에 착수했으며, 객관성을 확보하기 위해 대학연구소에 연구용역을 의뢰했다. 이와 함께 도서 및 폐광의 현황을 조사하여 방사성폐기물처분시설 부지로서의 활용 가능성을 분석하기 위해 한국자원연구소에 용역을 의뢰했다.

1991년 4월 한국원자력연구소는 기술적인 접근과 함께 국민이해를 바탕으로 사회과학적인 접근방안을 모색하기 위해 ‘서울대 인구·발전문제연구소’를 중심으로 ‘방사성폐기물 부지확보 및 지역협력 방안연구’ 용역을 의뢰하여 전국 임해지역을 대상으로 강원도 고성·양양, 경북 울진·영일, 전남 장흥, 충남 태안 등 6개의 최적 후보지역을 도출했다.

한국자원연구소의 도서·폐광현황 및 활용성 연구용역의 목적은 전국의 도서와 폐광지역 중 방사성폐기물 관리부지로서의 활용 가능성이 있는 곳을 찾는 것으로 연구수행 절차를 통해 제 3단계를 거쳐 활용성을 분석하였다.

활용성 분석은 210개의 도서와 90개의 폐광지역에 대한 기존 자료조사와 현지조사를 통해 수집된 인문·사회·자연환경 현황자료를 토대로 단계별로 부적합 지역을 제외시키는 방식으로 수행되었다.

그 결과 1단계에서는 121개의 도서와 82개의 폐광이 부적합한 것으로 분석되었고, 2단계 검토에서 5개의 도서만이 남게 되었으나 3단계에서 이 도서들도 용수 확보 등의 어려움으로 적합하지 않은 것으로 분석되었다.

이와 별도로 과학기술처와 한국원자력연구소는 원자력의 이용과 방사성폐기물에 대한 국민의 이해 증진에 전력을 다한다는 목표를 세우고 방사성폐기물 부지 확보 사업을 공개주의 원칙하에 지역개발 사업과 연계해서 자율신청을 권유하기로 방침을 정하고 전국을 대상으로 부지공모를 시행하기로 결정했다.

전국을 대상으로 부지공모를 시행하여 자율신청을 한 44개 지역 중 부적격 지역을 제외한 11개 지역을 후보부지로 도출했고, 부지면적과 정지가능 면적이 충분하고 용수 확보가 가능한 7개 후보부지 지역을 최종 도출했다.

그러나 이들 후보부지 중 충남 1개 지역이 안면도며 서울대 용역조사에서도 안면도가 후보부지로 추천됐다는 사실이 알려지자 안면도는 또다시 소요에 휩싸였다.

결국 1993년 3월 9일 정부는 ‘지역주민이 90% 이상 찬성하지 않으면 추진하지 않겠다’고 안면도 재추진 철회를 발표했다.

서울대 용역 최종 후보부지 6곳 가운데 하나인 경북 영일군 청하면에서도 안면도처럼 반원전단체들의 선동과 지역주민의 반대활동이 극심하게 일어났다. 청하면의 반대활동은 1994년 굴업도를 방사성폐기물관리시설 지구로 공식 발표하고서야 중단됐다.

#### 4) 4차 추진 (방축법의 시행, 1993~1994)

안면도에 이어 청하지역을 추진하던 정부는 3차 추진까지 실패하자 1993년 방사성폐기물 부지선정을 민주적인 절차, 지역개발사

업과의 연계, 주민합의라는 3가지 원칙 아래 추진하겠다고 발표했다. 1993년 6월 부지확보 사전 주민협의 절차 및 시설지역에 대한 대폭적인 지원을 내용으로 하는 ‘방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률(이하 방촉법)’을 입법 예고하여 1994년 1월 5일 제정·공포했다. 방촉법이 입법 예고되자 기대감으로 1993년 11월 경남 양산군 장안읍 미래개척운동협의회의 공동의장을 비롯한 일부 찬성 주민들이 장안지역에 대한 입지추진 타당성을 과기처와 한국원자력연구소에 질의하였다.

예비부지조사 결과 입지에 문제가 없는 것으로 나오자 1994년 3월 장안의 일부 지역인사들이 중심이 되어 ‘장안읍발전추진위원회’를 결성하여 본격적으로 유치운동을 벌였고, 한국원자력연구소도 장안읍에 입지추진 대책반을 상주시켜 홍보활동을 펼치는 등 유치추진 활동은 빠른 속도로 진행되어 갔다.

그러나 방사성폐기물관리시설의 유치 움직임이 일어나면서 ‘핵폐기물 영구저장고 유치반대 장안읍 투쟁위원회’라는 반대조직이 형성되었다. 이들은 유치계획이 중단되지 않을 경우 반핵단체와 연계하여 강력한 반대활동을 벌이겠다고 경고했다.

결국 반대측의 극심한 반대활동은 등교거부, 국도봉쇄, 원자력발전소 출입 봉쇄 등의 형태로 계속되자 정부는 1994년 5월 장안읍에 대한 입지추진을 포기하였다.

1차 사업추진 때 후보부지였던 울진군은 반대가 심했지만 1994년 5월 경북 울진군 기성면에서 지역주민 57%의 유치찬성을 서명받아 과기처에 방사성폐기물관리시설 유치신청서를 제출했다. 이는 정부가 장안읍 입지추진 포기선언 일주일 후 5월 22일 신문에 보도됐다. 그러나 기성면 인근지역 주민들과 반원전단체들이 극심한 반대로 정부는 공식 포기선언을 하였다.

## 5) 5차 추진 (굴업도, 1994~1995)

정부는 방축법이 시행되어 부지공모에 대한 기대감이 커졌지만 울진과 장안지역에서 또다시 실패하자 보다 전문적이고 실질적인 추진체계의 필요성이 제기되었다. 이에 ‘방사성폐기물관리사업추진위원회(위원장 국무총리)’라는 범 정부조직을 신설하여 사업추진 주체를 과학기술처에서 이관하였다.

이 추진위원회는 위원장인 국무총리 이하 경제기획원 장관, 내무부 장관, 법무부 장관, 상공자원부 장관, 과기처 장관 등 9명의 관계부처 장관과 임명직 5인 등 15인 이내의 위원으로 구성된 범부처적 부지확보 관련 위원회로, 1994년 11월 15일 추진위원회가 위탁하는 업무를 수행하는 ‘방사성폐기물관리사업기획단’이 구성되었다.

한편 한국원자력연구소는 방사성폐기물관리시설과 연구시설을 분리하여 건설하는 방안까지 고려하여 전국의 임해지역, 폐광지역 및 도서지역을 대상으로 후보부지 선정을 다시 시작하게 됐다.

이에 따라 1991년 서울대 용역결과에 따라 동일부지 개념을 전제로 도출된 6개 임해지역(경북 울진군, 경북 영일군, 강원 양양군, 강원 고성군, 전남 장흥군, 충남 태안군)과 분리부지 개념을 적용하여 새롭게 선정한 3개 도서지역(경기도 굴업도, 충남 삽시도, 전북 비안도), 그리고 지역주민 대표들이 연명으로 유치 신청했던 경남 양산군 장안읍 등 총 10개 지역을 후보지역으로 선정하고 1994년 11월 정부에 보고했다.

이 10개 지역은 어느 지역을 최종 후보지로 확정하더라도 기술적인 측면에서는 원자력법 등 관계 법령이 요구하는 기술적인 조건들을 만족시키는 것으로 판단되었다. 이 중 외국의 사례와 국민

의 정서, 지역개발 효과, 인구 밀집지역, 지역의회의 의견 등을 참고하여 1994년 12월 22일 ‘방사성폐기물관리사업추진위원회(위원장 국무총리)’와 ‘원자력위원회(위원장 경제기획원장관)’의 심의를 거쳐 단일후보지역으로 서해지역 웅진군 덕적면 굴업도를 최종 대상 지역으로 선정했다.

한국원자력연구소는 1995년 2월 27일 굴업도가 방사성폐기물관리시설지구로 지정·고시되자 1995년 5월부터 굴업도와 그 주변지역에 대한 부지 특성조사 및 환경영향평가에 착수하였다. 부지특성조사를 전담한 한국자원연구소는 굴업도를 중심으로 반경 3km 해역에 대한 해양지구 물리탐사를 진행하던 중 굴업도 인근 해저에서 활성단층이 존재하는 것을 발견했다.

이에 한국원자력연구소는 한국자원연구소의 추가조사 및 정밀분석 작업과 병행하여 국내외 전문가로 지질자문위원회 및 시설입지 검토위원회를 구성하여 활성단층 조사 및 분석내용의 객관적인 검증과 원자력법령에 의한 기술기준의 충족여부, 공학적 처리를 통한 안전성 확보 가능성 등을 종합적으로 검토하게 되었다.

결국 활성단층이 확인됨에 따라 과학기술처 장관은 1995년 2월 담화문을 통해 굴업도가 방사성폐기물관리시설 부지로 부적합한 것으로 판명되어 적법한 절차에 따라 시설지구의 지정을 해제할 것을 밝히고, 사업추진 과정에서 찬반주민의 갈등치유와 주민화합에 도움이 될 수 있는 일은 최대한 돕겠다고 하였다.

1995년 12월 15일 원자력위원회의 의결을 거쳐 굴업도에 대한 「방사성폐기물관리시설지구」지정을 해제했다. 비록 굴업도는 활성단층 발견으로 사업을 추진할 수 없었지만 방사성폐기물 부지선정 사업을 시작한 이래 최초로 방사성폐기물관리시설지구로 지정·고시된 곳이다.

## 6) 6차 추진 (사업이관 및 자율유치 공모방식 도입, 1997.1~2001.6)

활성단층 발견으로 굴엽도에 대한 시설지구지정이 해제됨에 따라 1996년 1월 11일 국가과학기술자문회의에서 대통령은 원자력사업의 효율적 추진방안으로 한국원자력연구소가 수행하고 있는 방사성폐기물 관리사업을 사업추진 경험이 풍부한 한전으로 이관하는 방안을 검토하도록 지시했다.

이에 따라 1996년 6월 25일 제245차 원자력위원회의 심의·의결을 거쳐 1997년 1월 1일부로 방사성폐기물관리사업 추진체계가 조정됐다. 한국원자력연구소에서 수행했던 방사성폐기물 관리사업은 전기사업법에 의한 통상산업부(현 산업통상자원부) 주관 하에 한국전력(이하 한전)이 사업을 수행토록 하고 연구원내 업무 및 인력을 한전에 이관하기로 했다.

사용후핵연료에 대한 연구개발 업무는 원자력연구소에서 계속 수행하며 방사성폐기물관리기금은 폐지토록 했다. 그리고 한전이 한국원자력연구소에 출연금 형식으로 매년 지원하던 원자력연구개발비를 중장기적으로 안정적 확보를 위하여 과학기술처 관리 하에 「원자력연구개발기금」을 신설하여 운영하고, 기금은 한전 출연금 등으로 충당하되 원자력 발전량(kWh)당 일정금액으로 출연하도록 법제화하였다.

사업주체가 바뀐 후 한전은 1997년 4월부터 9개월간 정책연구를 수행했다. 연구내용은 방사성폐기물 발생전망과 관리방향, 중·저준위방사성폐기물 및 사용후핵연료 관리, 부지확보, 국민이해 및 지역협력, 방사성폐기물관리기술로 구분하고, 국내외의 관리동향을 파악하여 정책방향 및 기술현황 등을 조사·분석하였다.

이후 1997년 6월 13일 원자력진흥종합계획이 수립되어 제 247차

원자력위원회에서 의결되었고, 이 계획에는 방사성폐기물관리 기본 방향을 제시하였다.

이러한 연구결과를 바탕으로 정부는 1998년 9월 30일 제249차 원자력위원회에서 국가 방사성폐기물관리대책을 의결했다. 주요내용은 2008년까지 중·저준위 방사성폐기물처분시설을 건설하고 2016년까지 사용후핵연료 중간저장시설을 건설하기 위해 약 60만 평 규모의 부지를 유치공모 또는 사업자주도 방식으로 적기 확보한다는 내용이다. 또한 종합관리시설 건설에 있어 부지선정 전까지 처분시설 개념 및 방사성폐기물 관리체계를 정립하고 사용후핵연료 중간저장시설 준공 시까지 원자력발전소 부지 내 자체 저장시설을 확충하여 관리한다는 세부방침도 확정했다.

우선 정부는 방사성폐기물 관리사업을 유치공모 방식으로 추진하기로 했다. 지역주민과의 합의과정이 없는 사업자 선정방식으로 성공이 불가능하다고 판단하여 지역주민의 자율적인 의사를 존중하는 투명하고 공개적인 사업추진이 필요하였다. 또 유치 희망 지자체가 없거나 적격 후보지가 없을 경우 지자체와 협의하여 사업자가 적격 후보지를 선정하기로 했다.

이에 정부와 한전은 2000년 6월 27일 방사성폐기물관리시설 부지유치 공모를 발표했다. 유치신청은 기초지방자치단체장이 기초지방의회의 동의를 받아 신청하고 부지 규모는 약 198만 $m^2$ (약 60만평)로 약 79만 $m^2$ (약 24만평) 정도의 정지면적 조성이 가능한 임해지역이어야 하며, 과학기술부 고시에 규정된 자연 환경, 인문·사회적인 제요건 등 관련 법령상의 부지위치기준에 부합된 지역으로 하였다. 유치공모기간은 2000년 7월부터 2001년 2월 말까지며, 응모부지에 대해서는 투명하고 공정한 부지적합성조사 절차를 거쳐 최종 후보 부지를 결정기로 했다.



또한 최종 선정지역에는 ‘발전소주변지역지원에 관한 법률’에 따라 지역지원사업을 시행하게 되며, 건설기간 및 운영기간을 통해 약 2,127억원을 지원하기로 했다.

당초보다 부지 유치공모를 4개월 더 연장하여 2001년 6월 30일 방사성폐기물관리시설 유치공모 마감결과 영광, 강진, 진도, 고창, 보령, 완도, 울진 등 7개 지역이 유치청원을 했다. 그러나 이후 완도는 청원을 자진 철회하였고 다른 지역은 지방의회 및 지자체장이 주민청원을 기각함으로써 자율유치에 실패했다.

그러나 자율유치공모로 인해 방사성폐기물 부지에 대한 지역주민의 부정적인 인식이 크게 호전되는 등 사업이해 저변확대와 중앙언론의 사실에 근거한 긍정적 보도로 방사성폐기물관리시설의 필요성에 대한 국민적 공감대는 확산되었고, 환경단체의 반대 명분을 상대적으로 약화시키는 결과를 가져오는 계기가 되었다.

반면 찬반주민간의 갈등, 민-민갈등으로 지역사회를 분열시킨다는 여론과 함께 국가사업 수행 책임을 지자체로 전가한다는 부정적인 의견도 제기되었다.

이로써 부지선정 방식은 자율유치공모 방식에서 사업자 주도 방식으로 전환하여 추진하게 되었다.

## 7) 7차 추진 (한수원의 사업추진 및 사업자 주도방식 전환, 2001.12 ~2003.6)

2001년 4월 1일 방사성폐기물관리사업의 주체였던 한전이 전력산업구조개편에 따라 6개 발전회사 및 전력거래소로 분리되면서 원자력발전사업자인 한국수력원자력(주)[이하 한수원(주)]이 방사성폐기물 관리사업을 승계했다.

한수원(주)은 유치공모 방식이 실패하자 2001년 8월 6일 ‘사업자 주도 방식의 부지확보 방안’을 수립하고 방사성폐기물관리시설 후

보부지 도출을 위한 용역을 전문기관과 체결했다. 그리하여 2001년 12월부터 2002년 12월까지 임해지역 47개 시·군, 244개 읍·면을 대상으로 단계별 검토 과정을 통해 최종 후보부지로 경북 울진군 근남면 산포리, 경북 영덕군 남정면 우곡리, 전남 영광군 홍농읍 성산리, 전북 고창군 해리면 광승리 등 4개 지역이 도출되었다.

2003년 2월 4일 제252차 원자력위원회는 원자력발전소의 지리적 분포 등을 감안할 때 복수의 방사성폐기물관리시설을 운영하는 것이 바람직하다고 판단하고 제249차 원자력위원회('98.9.30)에서 결정한 방사성폐기물관리대책을 일부 변경했다.

주요 내용을 보면 방사성폐기물관리시설 부지는 동·서해안에 각각 1개소로 선정하되 전문기관의 용역을 통해 도출된 후보부지를 대상으로 향후 1년간 지질 조사와 환경성 검토, 그리고 적극적인 지역협의를 거쳐 「부지선정위원회」에서 최적격 부지를 선정하고, 최종 「원자력위원회」의 심의·의결을 거쳐 선정키로 했다.

2003년 2월 5일 산업자원부(현 산업통상자원부)장관은 관계부처 장관과의 공동담화문을 통해 방사성폐기물관리시설 4개 후보지역을 발표하고 향후 확정될 최종부지 지역에는 관련법에 따라 약 3,000억원 규모의 지역지원금은 물론 범정부적 차원에서 주민들이 희망하는 각종 국가사업을 다른 지역보다 우선적으로 지원해 나갈 것과 관광개발 및 지역특화사업 등을 지원할 것을 약속했다.

그럼에도 후보 지역에서 반대활동이 전개되자 정부는 양성자기반공학기술개발사업을 연계하여 추진하기로 방침을 정했다. 2003년 5월 1일 과학기술부와 산업자원부는 중앙일간지를 통해 「방사성폐기물 관리시설 부지확보 사업과 양성자기반공학기술개발사업 연계추진」공고문을 발표했다.

이는 용역을 통해 도출되었던 4개 지역의 지방자치단체가 유치

신청 할 경우 우선권을 부여기로 한다는 내용과 4개 후보지 이외 지역에서 유치신청 할 경우 후보부지 도출 용역보고서 상의 도출 단계에 따라 우선순위를 부여하되, 동일 단계 내의 복수 지역이 경합하는 경우에는 부지선정위원회에서 보고서상의 순위와 부지조사 결과 등을 감안하여 선정기로 하였다.

그러나 울진·영덕·영광·고창 4개 후보지역에서 반대단체의 강한 반발로 부지조사를 위한 시추조사마저 실시하지 못했다.

#### 8) 8차 추진 (전북 부안군 단독 유치신청, 2003.7~2003.12)

정부는 2003년 6월 4일 서울에서 지방자치단체장 및 지방의회 대표들을 대상으로 설명회 성격의 정책협의회를 개최하였는데 전북도 및 군산시, 부안군, 장흥군 등 여러 지방자치단체에서 깊은 관심을 보였다.

2003년 6월 27일 정부는 부지선정 변경 공고안을 발표했다. 기존 4개 후보지역 이외의 지역이라도 부지조사를 완료하여 부지 적합성을 확인하고 2003년 7월 15일까지 유치신청을 할 경우 울진·영덕·영광·고창 등 4개 후보부지와 동일한 우선권을 인정기로 했다. 이는 사업자주도 방식을 접고 완전한 자율유치 공모방식으로의 전환을 의미했다. 부지선정 절차도 1개 지역 지방자치단체만 신청한 경우 부지조사 결과 적합 판정 시 최우선적으로 최종 부지로 선정한다는 내용이었다.

이렇듯 부지선정 절차 변경으로 군산·장흥·삼척·부안 등에서 관심을 보였으나 군산은 해양물리탐사 과정에서 활성단층 징후가 발견되었고 장흥, 삼척에서는 지방자치단체의 미온적인 자세로 유치신청은 무산되었다.

한편, 2003년 6월 5일 위도주민 10여명은 주민 80% 이상 서명을

받아 전북도와 도의회를 방문하여 방사성폐기물관리시설 유치 신청서를 발표하고 도의 지원을 요구했다. 그러나 부안군의회에서는 이를 부결시켰고 지역발전을 염원하는 찬성세력의 의견을 받아들여 당시 부안군수와 부안군의회 의장은 2003년 7월 14일 산업자원부를 방문하여 ‘부안군 위도면 치도리 일대’에 방사성폐기물 관리시설을 유치하겠다는 유치신청서와 양성자기반공학기술개발사업 유치신청서를 제출했다. 이로써 2003년 5월 1일 양성자기반공학기술개발사업 연계추진과 4개 후보지를 중심으로 한 정부의 유치공모는 전북 부안의 단독 유치신청으로 마무리되었다.

이에 따라 「방사성폐기물관리시설부지선정위원회」는 7월 15일 1차 회의를 시작으로 총 6차례 회의를 개최하고 위도지역 현장답사와 부지환경조건, 사업추진여건 등에 대한 종합평가를 거쳐 7월 24일 부안군 위도를 방사성폐기물 관리시설 최종후보부지로 선정 발표했다.

그러나 부안에서는 군의회의 부결에도 불구하고 군수 단독의 유치신청으로 방폐장 건설사업이 추진되자 대대적인 반대활동이 전개됐다. 환경단체, 농민회, 종교단체 및 핵폐기장 백지화 범부안군민대책위는 지속적인 대규모 촛불시위와 격포항 해상시위, 부안~전주간 국도 차량시위, 부안군내 초·중·고교 학생 등교거부 등의 반대활동을 통하여 방사성폐기물 관리시설 위도유치 백지화를 요구했다. 심지어 내소사에서 부안군수를 폭행하는 불미스런 일까지 발생하였다.

2003년 10월 3일 정부는 국무총리 주재 하에 부안 반대대책위 대표단과의 간담회를 갖고 ‘방사성폐기물 관리시설 유치 백지화나 전면추진’과 같은 전제조건 없는 대화를 원칙으로 하는 「부안 民·政 대화기구」구성에 합의하고 해결방안을 모색하고자 했다. 이후

「부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회」가 발족되어 몇 차례 회의를 개최했으나 양측은 입장 차이를 좁히지 못한 채 2003년 말 협상이 사실상 중단됐다.

## 9) 9차 추진 (주민투표제 도입, 2004)

정부는 부안군 유치신청 이후 부지선정 과정에서 논란의 핵심인 주민의견 수렴과정 없는 지자체장의 독단신청을 부안에서의 실패 원인으로 분석하고, 주민투표 도입과 주민의견 수렴 등 민주적인 절차를 보장한 새로운 사업추진 정책을 수립하게 됐다.

이에 따라 정부는 2003년 12월 10일 「부지선정과정에 주민투표 도입」과 「타 자치단체에 대한 기회부여」 등을 골자로 하는 유치신청 보완방침을 발표했다. 따라서 부안군 외에도 방사성폐기물 관리시설 유치를 희망하는 자치단체는 새로운 절차에 따라 유치신청을 할 수 있으며, 예비신청을 마친 부안군도 타 자치단체와 마찬가지로 새로운 절차에 따라 찬·반 주민간의 자유토론과 주민투표를 통해 유치신청 여부를 최종 결정할 수 있다고 발표했다.

2004년 2월 4일 정부는 방사성폐기물 관리시설 부지 신규유치공모를 공고했다. 주민투표를 거쳐 연말까지 후보 부지를 선정하며 부지조사 단계부터 건설 및 운영까지 제도적으로 주민에 대한 참여를 보장하였다. 신규 유치공모에 따라 유치신청 마감기한인 5월 31일까지 울진·고창·군산·영광·완도·장흥·강화 등 7개 시, 10개 군 지역에서 유치청원을 신청했다.

그러나 방사성폐기물 사업 유치공모 예비신청 마감일인 9월 15일까지 예비신청을 접수한 결과 해당 지자체장이 지역 내 갈등을 우려하여 예비신청을 포기함에 따라 이 또한 무산되고 말았다.

한편 부안반대대책위는 대책위 주관으로 2004년 2월 14일 사적

인 주민투표를 실시했다. 위도를 제외한 36개 투표소에서 독자적으로 실시된 주민투표에서 유권자 52,108명중 37,524명이 투표에 참가(투표율 : 72.01%)하여 투표자 91.9%가 방사성폐기물 관리시설 유치를 반대한 것으로 나타났다.

정부는 반대대책위가 일방적으로 실시한 사적인 주민투표에 대해 공적인 주민투표가 아니므로 인정할 수 없다는 입장을 밝혔다. 그리고 찬반세력의 갈등이 심화되는 가운데 부안군도 11월 30일 주민투표 시한을 넘김에 따라 결국 주민투표는 실시되지 못했다.

### 3. 중·저준위방폐장 부지선정(10차 추진, 경주)

#### 1) 방사성폐기물 관리정책 변경

1986년부터 9차례에 걸쳐 추진된 방사성폐기물처분시설 사업추진의 가장 큰 걸림돌은 안전성에 대한 국민들의 이해부족과 시민환경단체의 반대운동이었다. 따라서 정부의 부지선정사업은 민주성 및 투명성 확보에 이어 어떻게 국민이해 증진활동을 펼쳐 수용성을 높이느냐에 초점이 맞춰졌다.

2004년 12월 17일 제253차 원자력위원회는 중·저준위방사성폐기물처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설을 분리하여 추진토록 결정했다. 당시 원자력발전소 내에 저장 중인 중·저준위방사성폐기물은 2008년 말부터 포화가 예상되어 처분시설 건설이 시급한 상황이었다. 또한 영구처분 이외에는 다른 대안이 없으며 이미 세계 여러 나라에서 수십 년 동안 운영돼 시설 안정성에 대해서도 입증된 상황이었다.

사용후핵연료의 경우 상대적으로 포화시점에 여유가 있고 국가정책 방향과 연계되어 있어 중간저장시설 건설 등을 포함하여 총

분한 논의를 거쳐 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래 주민수용성, 포화시점, 사회적 논의 필요성 등을 감안하여 중·저준위방사성폐기물처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설을 분리하여 추진하기로 결정했다.

우선 중·저준위방사성폐기물 관리는 원자력발전소에서 발생하는 방사성폐기물은 영구처분시설 준공 시까지 각 원자력발전소 부지 내에서 저장·관리하되, 처분시설이 건설될 경우 단계적으로 이송하여 영구처분하며 설비개선, 운영 최적화, 감용기술 개발 등을 통해 방사성폐기물 발생량을 최소화하도록 했다.

원자력발전소 이외의 산업체, 연구시설, 의료기관 등에서 발생하는 방사성폐기물은 현재의 시설을 효과적으로 활용하여 저장 관리하되, 처분시설이 건설될 경우 단계적으로 이송하여 영구처분토록 하였다. 또한 연구용원자로의 제염, 해체로 발생하는 중·저준위방사성폐기물은 영구처분시설이 건설될 때까지는 현지에서 자체 저장하여 관리하도록 했다.

중·저준위방사성폐기물 영구처분시설 부지는 2008년까지 관련시설의 준공을 위해 적기에 확보될 수 있도록 추진하며, 단수 또는 복수로 선정하되 부지 규모는 입지 여건 및 처분방식에 따라 결정토록 하였고, 영구처분시설 부지에는 중·저준위방사성폐기물 관련 연구시설 등을 함께 수용토록 했다.

부지유치는 유치공모 또는 지정방식, 그리고 두 가지 방식을 병행하여 추진하는 방안을 검토하고 주민투표를 통해 지역주민의 민주적이고 자율적인 결정을 존중하는 절차로 추진하며, 설명회 및 토론회 등 주민의견을 충분히 수렴할 수 있는 방안을 강구토록 했다. 또한 부지선정 계획, 부지조사 결과, 부지선정 과정 및 영구처분시설 건설계획 등을 공개토록 하였다.

아울러 중·저준위방사성폐기물처분시설 유치지역의 발전과 지역 주민의 복리증진을 위한 지원방안을 마련하며 주민고용 등 사업자가 이행할 수 있는 간접지원방안도 병행하여 검토, 추진토록 하였다.

그리고 유치지역에 대한 효율적인 지원을 위해 ‘유치지역 지원 등에 관한 특별법’ 제정을 추진토록 하고 유치지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하기 위해 범정부적인 지원체제를 마련하여 운영토록 하며, 시설의 안전성에 대하여 주민들이 확신할 수 있도록 민간환경감시기구를 운영하고 주민 건강진단 및 역학조사를 정기적으로 실시토록 하였다.

사용후핵연료 관리는 원자력발전소 부지 내 임시저장고의 저장공간을 확충하여 2016년까지 각 원자력발전소 부지 내에서 관리함을 원칙으로 하고 원자력발전소별로 조밀저장대 설치, 호기간 이동, 건식저장소 추가 설치 등으로 임시저장 공간을 확충하고, 사용후핵연료의 처리, 처분과 관련한 연구개발을 지속적으로 추진토록 했다.

이와 함께 중간저장시설 건설 등을 포함하여 사용후핵연료에 대한 종합적인 관리 방침을 국가정책 방향, 국내·외 기술개발 추이 등을 고려하여 충분한 논의를 거쳐 국민적 공감대하에서 추진하되, 원자력발전소 부지내의 임시저장시설이 2016년부터 포화되는 점을 감안하여 적기에 추진방침을 결정토록 했다.

## 2) 유치지역지원 특별법 제정

2004년 4월 22일 ‘국정현안정책조정회의’에서 ‘방사성폐기물 관리 시설 유치지역지원 등에 관한 특별법’ 제정방침을 확정하고 관계 부처의 협의를 통해 7월 13일 입법예고했다. 그러나 부지선정 절차가 지자체장들의 예비신청 포기로 무산됨에 따라 정부는 중·저



준위방사성폐기물과 사용후핵연료를 분리하여 추진하는 것을 골자로 하는 신규대책을 확정하였다. 아울러 유치지역 지원내용과 주민투표 실시 등을 포함한 특별법을 절차공고 전에 제정기로 결정하고 특별법 명칭도 ‘중·저준위방사성폐기물처분시설 유치지역지원에 관한 특별법’으로 변경하였다.

이 특별법은 2005년 3월 2일 제253차 임시국회 의결을 거쳐 2005년 3월 31일 법률 제7444호로 공포됐다. ‘유치지역지원 특별법(안)’은 기존의 ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’ 중 지역지원 관련 내용들을 흡수하되 지원대상 범위를 유치지역 전체주민으로 확대하고 지원계획 수립 시 지역이 요구하는 사항을 최대한 반영토록 하는 등 유치지역 주민들의 생활 향상과 소득증대를 위한 실질적인 지원책 마련에 중점을 두었다.

유치지역 지원대상 지역을 현행 ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’상 시설이 설치될 지점으로부터 반경 5km 이내로 규정되어 있는 기존 거리개념에서 시·군·구 단위 행정구역으로 변경하여 시설을 유치하는 지역의 모든 주민들이 지원 혜택을 받을 수 있도록 했다.

지역 발전을 위한 장기적인 재원 확보 차원에서 ‘반입수수료’ 규정을 신설하여 방사성폐기물관리시설 사업자는 방사성폐기물 배출 사업자에게 방사성폐기물 양에 연동하여 반입수수료를 징수하고, 그 중에서 대통령령이 정한 일정금액을 매년 유치지역 지원 용도로 지방자치단체에 납부하며, 나머지 금액은 사업자가 전기요금 보조, 육영사업 등 독자적인 주민지원 사업에 활용하도록 규정했다.

유치지역이 정해지면 사업자는 3천억원의 유치지역 특별지원금을 유치지역에 제공하고 유치지역 지방자치단체 장은 특별지원금을 지역개발, 관광 진흥, 농수산물 판로지원, 지역주민의 소득증대·생활안정·복리증진 등에 사용하도록 규정했다.

또한 특별지원금과 반입수수료로 구성된 지역지원사업 재원을 유치지역 지방자치단체가 독립적으로 운용할 수 있도록 ‘지원사업 특별회계’를 설치하여 운용할 수 있는 근거규정도 마련했다.

국·공유재산의 대부, 국고보조금의 인상 지원, 지역 업체와의 의무공동도급계약, 지역주민 우선고용 등 지역개발 촉진을 위한 다양한 특례규정도 도입하였다. 관리시설 설치지역 내의 토지·건물 또는 광업권·어업권 등의 권리가 침해될 경우 이를 적정기준에 따라 보상하는 한편, 관리시설 설치로 인하여 이주하게 되는 주민을 위하여 이주대책을 수립하여 실시토록 했다.

그리고 지역지원사업의 심의·의결을 위해 ‘유치지역지원위원회’와 ‘유치지역지원실무위원회’를 설치·운영하는 등 범정부적 지원체계를 구축토록 하였다.

한편 특별법 제 7조에서 주민투표를 유치지역 선정의 필수절차로 규정하는 한편, 부지선정 과정을 공개적이고 투명하게 진행하도록 하였다.

정부는 주민투표절차 개시 전 특별법 시행령 제정을 완료하기로 방침을 정하여 주민투표 실시요구가 있기 하루 전인 2005년 9월 14일 대통령령 제19047호로 공포하였다.

### 3) 부지선정위원회 구성 운영

과거와 확연히 달라진 정책의 도입에도 불구하고 그간 수차례의 사업추진 과정에서 훼손된 정부정책에 대한 신뢰성을 회복하는 일은 또 하나의 중요한 과제가 되었다.

이에 따라 정부정책에 대한 투명성과 객관성을 확보하기 위하여 중립적인 입장에서 정부의 부지 선정 과정을 관리해 나갈 민간전문기구 설치의 필요성이 제기되었다.

산업자원부(현 산업통상자원부)장관은 유치지역 선정계획, 부지조사결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하도록 한 「중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법」 제7조 제2항에 따라 「중·저준위방사성폐기물처분시설 부지선정위원회」를 구성하고, 동법 시행령 제18조에 부지선정위원회의 설치 근거 및 기능, 위원회 구성 등에 관한 사항을 구체적으로 명시하였다.

2005년 3월 11일 정부는 인문·사회분야, 과학·기술 분야, 법조계, 언론, 시민단체의 명망 있는 16인의 인사를 위원으로 하는 「중·저준위방사성폐기물처분시설 부지선정위원회」를 구성했다.

부지선정위원회는 운영규정을 통해 산업자원부 장관의 자문기구로서 공정하고 객관적인 부지선정기준 및 적합성 평가기준을 수립하여 부지선정 절차 전반을 투명하고 효율적으로 관리함을 목적으로 했다.

부지선정위원회는 유치지역 선정계획 및 절차에 관한 사항, 부지조사 결과의 평가에 관한 사항, 기타 부지선정에 관하여 산업자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의하도록 하였고, 효율적인 업무 추진을 위하여 ① 부지적합성소위원회, ② 부지선정기준소위원회, ③ 여론조사소위원회, ④ 대외협력소위원회 등 4개의 소위원회를 두었으며, 부지적합성소위원회와 여론조사소위원회에는 각각 지질, 환경, 토목 분야의 학계 전문가 5명과 언론, 통계학, 사회학의 학계 전문가 3명을 전문위원으로 위촉하여 위원회 활동의 전문성을 제고하였다.

부지적합성소위원회는 현장조사를 병행하며 부지 안전성 및 사업추진여건 평가, 부지선정기준소위원회는 부지선정기준과 절차 마련, 여론조사소위원회는 여론조사 대상지역 선정 및 여론조사가

관, 여론조사시기 검토, 대외협력소위원회는 위원회 홈페이지 제작, 자체활동내용 대언론 브리핑 등 대외홍보 등 소위원회 별도 업무를 할당하여 전문성, 신뢰성을 제고하였다. 부지선정기준은 부지안전성, 사업추진여건, 주민수용성(주민투표) 등 크게 3가지로 구분하여 평가하는 틀을 마련하였다.

위원회는 객관적이고 투명한 시스템에 의해 부지가 선정되도록 부지안전성과 사업추진여건 등 부지적합성을 평가하여 제척기준에 해당되지 않고 일정수준 이상의 평가기준을 만족시키면 주민투표를 통해 가장 높은 찬성률을 얻은 지역을 후보부지로 선정하도록 하는 단계별 부지선정기준을 도출하였다.

부지선정위원회는 유치관심 지방자치단체를 대상으로 사전부지조사 수행 방침을 밝히고 특별시, 광역시, 도청소재지, 경기도 및 순수도서지역, 제주도, 울릉도 등 원거리 도서 지역 등을 제외한 전국 총 122개 지자체에 부지선정절차가 공고되기 이전 부지조사 협조요청 안내문을 발송했다.

2005년 4월 8일 군산을 시작으로 사전 부지조사에 관심을 보인 경주, 울진, 영덕, 포항, 삼척 등 6개 지역 지방자치단체의 협조를 얻어 이들 지역 9개 부지에 대하여 사전부지조사 및 부지적합성조사를 수행하였다. 부지적합성(부지안전성+사업추진여건)을 확인하기 위하여 부지적합성소위원회를 중심으로 수차례에 걸쳐 이들 부지에 대한 현장조사를 실시하였으며, 조사과정에서 일부지역에서 반대단체 및 지역주민들의 시추조사 반대가 있었으나 큰 물리적 충돌 없이 진행되었다.

2005년 8월 말 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지자체의 유치신청 후 부지적합성소위원회는 4개 지역에 대한 부지적합성 최종 평가를 수행하였다. 부지선정위원회는 4개 지방자치단체 및 대상부지

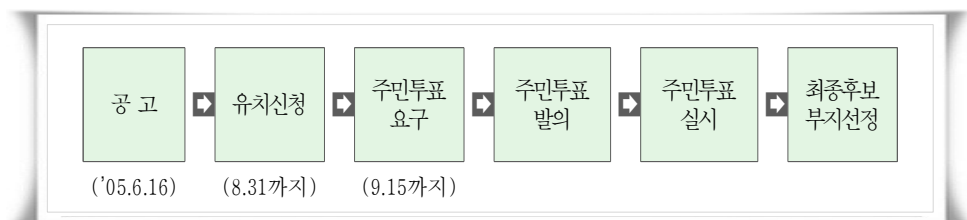
를 모두 방문하여 사업추진 여건 등에 대한 현장실사를 수행하였고, 그간 부지적합성소위원회의 평가결과를 근거로 부지안전성에 대한 최종검토를 수행한 결과 4개 유치신청지역 모두 부지안전성에 제척사유가 없는 것으로 확인되었다.

즉, 지질·지하수·자연환경·부지환경 등이 양호하여 권고기준에도 전반적으로 부합하는 것으로 평가되었고, 수송 용이성, 자연 및 사회 환경, 부지 조건 등 사업 추진을 위한 제반여건이 전반적으로 양호한 것으로 평가되었으며 이러한 부지적합성 평가결과는 2005년 9월 15일 기자회견을 통해 발표되었다.

#### 4) 부지 선정

정부는 2005년 6월 10일 국정현안정책조정위원회의를 통해 부지선정 절차와 진행일정을 최종 확정하고 2005년 6월 16일 산업자원부 장관은 다음과 같은 요지의 ‘중·저준위방사성폐기물처분시설 부지선정 등에 관한 공고’를 발표하였다.

##### 절차공고에 따른 부지선정 절차 및 일정



- ① 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻어 산업자원부 장관에게 유치신청

※ 신청지역이 2곳 이하일 경우 경쟁구도 조성을 위해 부지선정위원회가 여론조사를 통해 주민투표 대상지역 추가 선정

가능

- ② 주민투표 대상지역에 대하여 부지선정위원회가 부지안전성 및 사업추진 여건 등 부지적합성 종합평가
- ③ 부지가 적합하다고 평가된 지역에 대해 산업자원부 장관이 주민투표법 제8조에 따른 주민투표 실시 요구
- ④ 주민투표 실시를 요구받은 지방자치단체의 장은 지방의회 의 견수렴을 거쳐 주민투표 발의 여부 결정
- ⑤ 발의 지역에서 동시에 주민투표 실시
- ⑥ 투표권자 1/3 이상 투표 및 유효투표수 과반수의 찬성을 획득한 지역 중 찬성률이 가장 높은 지역을 후보부지로 선정

2005년 8월 31일 유치신청 접수마감 결과 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지방자치단체에서 의회의 동의를 얻어 산업자원부에 유치신청서를 제출했다. 그간 유치신청에 관심을 보였던 울진과 삼척은 의회의 유치동의안 부결로 인하여 유치가 무산되었고, 부안 역시 부안군의회 의장 직인 미비 등의 이유로 8월 23일 신청서가 반려된 이후 신청서 필수요건인 군의회의 동의를 확보하지 못해 유치신청서 접수시한을 넘기고 말았다.

<표 3-4> 유치신청 현황

지자체	부지 위치	부지평가결과	유치신청
경주시	양북면 봉길리	양 호	'05. 8. 16
군산시	소룡동 비응도	양 호	'05. 8. 29
포항시	죽장면 상옥리	양 호	'05. 8. 29
영덕군	축산면 상원리	양 호	'05. 8. 29

이후 지방자치단체간 치열한 부지유치 활동 과정에서 상호 비방과 부재자 투표에 대한 문제점 제기 등 다소 논란이 있었지만 유치지역에 대한 경제적 지원과 안전성이 보장됨에 따라 당초 투표율이 저조하리라는 예상과 달리 2005년 11월 2일 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4개 지역 332개 투표소에서 실시된 주민투표에서 경주시가 89.5%의 가장 높은 찬성률로 중·저준위방사성폐기물처분시설 최종 후보부지로 선정되었다.

<표 3-5> 중·저준위방사성폐기물처분시설 유치 주민투표 결과

구 분	경주시	군산시	영덕군	포항시	계
총 선거인수	208,607	196,980	37,536	374,697	817,820
투표인수	147,625	138,192	30,107	178,586	494,510
- 부재자 투표 (신고자)	70,521 (79,599)	65,336 (77,581)	9,523 (10,319)	63,851 (82,637)	209,231 (250,136)
- 기표소 투표	77,115	72,856	20,584	114,735	285,290
투표율(%)	70.8	70.2	80.2	47.7	60.5
찬성률(%)	89.5	84.4	79.3	67.5	-

중·저준위방사성폐기물처분시설 부지선정은 19년간 표류하였던 최장기 국책사업이 최초로 주민투표를 통해 결정됨으로써 사회적 갈등에 대한 해결사례의 새로운 모델을 제시하였다.

<표 3-6> 방사성폐기물처분시설 추진 역사

차수	추진지역	추진내용
1차 (’86년~’89년)	울진, 영덕, 영일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사를 통해 3개 후보지 도출 ⇒ 주민소요로 지질조사 중단</li> </ul>
2차 (’90년~’91년)	안면도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충남 안면도 고남지역 비공개로 조사 ⇒ 주민소요로 백지화</li> </ul>
3차 (’91년~’93년)	안면도(2차), 영일군 청하면 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치자원지역 공모 및 고성, 장흥 등 6개 후보지 도출 ⇒ 주민소요로 실패</li> </ul>
4차 (’93년~’94년)	울진군, 장안읍	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 울진 등 3개 유치신청지역에 대한 지역지원사업 제시 ⇒ 주민 소요로 실패</li> </ul>
5차 (’94년~’95년)	굴업도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 굴업도를 처분장부지로 지정고시 ⇒ 활성단층이 발견되어 지정고시 해제</li> </ul>
(’97년 1월)	사업추진체제변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학기술부(한국원자력연구소) → 산업자원부(한국전력)</li> </ul>
6차 (’00년~’01년)	영광, 고창, 강진, 완도, 진도, 보령, 울진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 46개 임해지역 지자체 대상으로 유치 공모 ⇒ 7개 지역에서 유치청원 했으나 신청 지자체 전무</li> </ul>
7차 (’02년~’03년)	울진, 영덕, 고창, 영광	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 울진, 영덕, 고창, 영광 등 4개 후보지 도출 ⇒ 자율유치 방식으로 전환</li> </ul>
8차 (’03년)	부안, 울진, 영덕, 영광, 고창, 군산, 장흥, 삼척	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치공모 통해 전북부안 단독공모 ⇒ 반대주민 소요로 난항</li> </ul>
9차 (’04년)	울진, 영광 등 7개 시 군, 10개 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민투표제도 도입 및 7개 시·군 10개 지역 유치청원 ⇒ 예비신청 전무</li> </ul>
10차 (’05년)	경주, 군산, 영덕, 포항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치지역지원특별법 공포(’05.3.31)</li> <li>• 주민투표 실시(’05.11.2) 및 경주시 부지선정(’05.11.3)</li> </ul>



## 제 3 절 ACF를 활용한 분석

### 1. 외부 변수

#### 1) 안정적인 외적변수

ACF 모형에서 상대적으로 안정적인 외적변수로 문제영역의 기  
본속성, 기초적 사회문화적 가치와 사회구조, 법적구조, 자연자원  
의 기본적 배분을 들 수 있다. 방폐장 입지 정책에서 상대적으로  
안정적인 외적변수를 살펴보면 우리나라의 에너지다소비구조와 부  
존 자원의 한계를 들 수 있다. 우리나라는 세계 13위의 경제규모  
이면서 에너지소비는 11위 특히 석유의 소비는 7위에 이르는 에너  
지 다소비국가이다. 반면 부존 자원으로는 석탄 7억톤 정도가 전  
부이다. 이로 인해 사용 에너지의 해외의존도는 97%에 달해 에너  
지 관련 국제정세의 변화에 따라 에너지 자원의 공급이 불안정하  
게 되는 취약한 구조를 가지고 있다. 1970년대 전세계를 강타한  
오일쇼크 후 안정적인 전력공급을 위해 원자력발전을 도입하여 현  
재 국내 총전력 생산의 30% 이상을 담당하고 있다. 또한 원자력발  
전은 가동중 이산화탄소를 배출하지 않는 청정에너지로 평가되고  
있으며 적은 연료(우라늄)으로 막대한 에너지를 생산할 수 있다.  
즉 석탄 화력을 비롯한 다른 발전 형태보다 연료비가 싸기 때문에  
월등히 경제적이다.

방폐장 입지 정책에 있어서 근본적인 사회문화가치 및 사회구  
조는 우리나라 정치 체제의 권위주의를 들 수 있다. 우리나라는  
민주화 운동이 활발하게 진행된 80년대까지 권위주의체제의 성격

을 지님으로써 정권에 반대하는 집단과 사회세력들의 활동이 억압받고 정부 정책이 독단적으로 결정되고 일방적으로 집행되는 경우가 많았다(양승일, 2006: 124~125). 이처럼 강력한 권위주의체제하에서는 하향식 정책결정이 주를 이루게 되고, 정부는 이익집단들의 다양한 요구에 대해 부정적 자세로 억압적 태도를 취하였다. 또한, 정부 정책에 대해 비판하고 반대하는 세력이 강할 경우 물리적인 강제력을 동원해 억압하는 경우가 많았다. 방폐장 입지 정책의 경우 정부를 중심으로 하는 사업자주도 정책 추진 방식을 채택하면서 지역주민과 환경단체의 극렬한 반대에 직면하게 된다. 이는 정부의 방폐장 정책, 원자력 발전과 방폐장의 과학적 안전성에 대한 신뢰 부족에도 기인한다.

방폐장 입지 정책고가 관련한 법적 구조를 살펴보면 1984년 제 211차 원자력위원회에서 ‘방사성폐기물 관리 기본원칙’을 의결하고 1986년 원자력법에 방폐장 정책의 추진의 근거를 마련하였다. 이때 과학기술처가 소관부처이고 전담기관은 한국원자력연구소였다. 1993년 12월 ‘방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률’을 국회에서 의결하여 지역 지원의 제도적 보장 및 부지의 시설지구 지정 절차를 규정하였다. 정부는 유치관심지역 주민들과 시민단체의 의견을 수렴하여 방폐장 유치에 따른 안전성, 절차적 민주성, 경제적 지원을 보장하기 위하여 2005년 ‘중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법’을 제정하였다. 이를 통해 부지선정위원회에서 민간인 17인을 위원으로 구성하고 부지선정에 관한 제반절차의 관리·감독 및 총괄을 하게 되었다.

## 2) 역동적인 외적 변수

방사성폐기물 처분장을 확보하지 않은 상태로 원자력 발전을 지속하며 임시저장고의 포화상태가 시급해지 점을 사회경제적 조건으로 들 수 있다. 중·저준위 방폐물은 경주의 중저준위 방사성폐기물 처분장에서 관리할 계획이며, 사용후 핵연료는 공론화를 거쳐 처리방식이 결정되면 그에 따라 관리계획을 추진 할 계획이다. 방폐물은 오랜 기간 동안 방사선을 방출하기 때문에 공학적 안전설비를 갖춘 관리 시설에 안전하게 처분해야 한다.<sup>1)</sup> 중·저준위 방폐물과 사용후 핵연료는 현재 원자력발전소 내의 임시저장고에 보관하고 있으나 단계적으로 포화상태에 이를 전망이다.

환경정책 집행을 좌우하는 요인으로서 일반국민의 환경의식 성장과 환경가치에 대한 중시현상을 들 수 있다. 이는 지역에서도 자연자원을 이용한 생태관광 등 환경적인 접근이 갈수록 커지고 있다. 또한 님비현상 등 지역이기주의 심화도 중요한 변수로 작용한다. 방폐장 같은 기피시설의 입지정책은 국가 및 사회적인 차원에서 그 필요성이 확실하고 국민 전체에게는 이익을 제공할 수 있지만, 부정적 외부효과의 초래는 불가피하다. 다시 말해, 방폐장이 들어서지는 지역은 환경오염에 대한 우려, 주민 생존권에 대한 불안, 지가하락, 농 수축산업의 생업 지장 등의 부담을 감수할 수 밖에 없는 것이 사실이다. 따라서 방폐장 정책은 편익의 공유화와 부담의 사유화라는 대립적 논리를 내재한 사례라 할 수 있다.

방폐장 입지 정책은 1986년 처음 시작되어 현재까지 진행 중으로 여러 정부로 이어오면서 여러 번의 정권교체와 지배집단의 변

---

1) 처분 : 방사성 물질이 분산되지 않도록 고체로 만든 후 철제 드럼이나 콘크리트 용기에 넣어 콘크리트 구조물 또는 암반속 동굴에 격리함으로써 생태계에 영향을 미치지 않도록 하는 것

화를 겪게 된다. 또한 주관담당부처도 과학기술부에서 산업자원부로 교체되었다. 1996년 6월25일 제245차 원자력위원회에서 원자력사업 추진체제 조정방안이 확정됨에 따라 이의 실행을 위하여 과학기술부에서는 원자력연구개발 기금의 신설 및 방폐물관리기금의 폐지, 방폐장 입지 정책 수행체제의 조정, 원자력안전위원회 신설 등 안전규제 강화방안을 내용으로 하는 원자력법 개정(안)을 마련하였다. 제245차 원자력 위원회에서 방폐장 입지 정책이 이관되면서 소관부처가 과학기술부에서 산업자원부로 조정되고, 사업주체도 한국원자력 연구소에서 한국전력공사로 변경되었다.

방폐장은 경주로 최종 선정되기까지 그동안 무력시위와 폭력사태로 번졌고 과학기술부와 산업자원부 등 주무부처 장관들이 퇴진하는 사례도 발생했다. 1990년 ‘서해과학연구단지’라는 명칭으로 충남 안면도에 방폐장 건설을 검토하면서 비밀리에 추진되었는데 11월 안면도가 방폐장부지로 결정되었다는 사실이 알려지면서 공권력과 주민들간에 격렬한 충돌이 있었고, 결국 사업계획은 백지화되었다. 안면도 주민 1만여명이 방폐장 건설에 반대시위 및 경찰지서를 방화하였다. 정부는 시위 사흘 뒤에 계획이 없음을 해명하고, 당시 정근모 과학기술처 장관이 사퇴하였다.

2003년 7월14일에는 김종규 부안군수가 산업자원부에 방폐장 유치신청서를 제출했다. 군의회의 부결후에도 주민들의 의견을 수렴하려 하지 않고 독단적인 유치를 강행해 부안 지역주민들이 반대했다. 부안군 위도면을 방폐장 부지로 선정하려고 하면서, 정부와 윤진식 산업자원부 장관은 위도지역 주민들에게 현행법상 불가능한 현금보상약속을 했다가 철회 했다. 현재는 힘들지만 특별법을 개정해서라도 지원하도록 하겠다는 것으로 그 후에도 위도 주민들 사이에는 ‘주식으로 보상하겠다, 대출이 된다’는 등의 부정확

한 정보들이 흘러 다녔다. 불안사태가 강력한 불안군민들의 반대에 부딪히면서 정부는 방폐장 유치에 반대하는 주민들을 진압하기 위해 경찰력을 투입하는 방식을 택했다. 그리고 결국 2003년 12월 10일 윤진식 산업자원부 장관이 불안사태의 책임을 지고 사퇴하기에 이르렀다.

또 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향은 사업자주도에서 수용자중심으로 변하면서 주민투표제의 최초 도입을 들 수 있다. 그동안 부지선정정책은 중앙정부 주도하에 이루어졌으나 주민에게 수용여부의 찬반을 묻는 주민투표방식이 도입되면서 점차 지방정부의 역할이 중시되고 있었으며, 정책 수용 결정 과정에서 시민사회단체를 비롯하여 다양한 이해 관계세력들의 적극적인 개입이 있음을 알 수 있다.

## 2. 정책옹호연합의 형성과 신념체계

### 1) 행위자

정책에 대해 의견이 다른 집단이 연합을 형성하여 서로의 논리를 정책에 적용시키려 노력하는 과정에서 정책에 변화를 가져온다는 것이 ACF 모형이다. ACF 모형에서는 어떠한 정책에 대해서 정책하위체계가 형성되며, 정책하위체계 내부에는 해당 정책에 대하여 의견을 달리하는 다수의 연합이 형성된다고 가정한다.

ACF 모형에서는 연합의 구성원으로 공·사를 막론하고 그 정책과 관계가 있는 모든 행위자를 연합의 구성원으로 본다. 하지만 모든 행위자가 연합에서 중요한 역할을 수행할 수는 없다. ACF 모형에서는 정책참여자가 신념을 변경시키는데 있어서 과학적이고 기술적인 정보가 중요한 역할을 담당한다고 가정하고 있다. 그렇

기 때문에 해당 정책 영역에 전문화된 행위자를 정책과정의 핵심적 경기자로 본다(남궁근, 2008: 560). 방폐장 입지 선정 정책 사례에서 정책하위체계 내의 연합은 두 개로 나뉘어져 있다고 볼 수 있다. 방폐장 유치 찬성 연합과 방폐장 유치 반대 연합이다.

방폐장 유치 찬성 연합은 방폐장 정책을 주관하는 정부와 원자력발전 사업자이며 방폐장 건설 사업을 수행하는 한국수력원자력(주)을 연합의 주체로 볼 수 있다. 그밖에 정책 행위자로는 부안군 위도면 주민들이 구성한 방폐장위도유치위원회, 애향운동본부, 바르게살기협의회, 새마을지회 등 지역단체 중 방폐장 유치에 찬성하는 단체들로 이루어져있다.

방폐장 유치 반대 연합은 방폐장 유치를 반대하는 지역주민들과 그들을 대표하는 지역단체를 연합의 주체로 볼 수 있다. 부안의 경우 ‘범부안반대대책위’를 방폐장 유치 반대 연합의 주체로 볼 수 있다. 그밖에 정책 행위자로는 원자력발전이 환경에 좋지 않은 영향을 주기 때문에 원자력정책에 대해 부정적인 시각으로 보는 환경단체, 원불교 교무, 천주교 신부, 불교 스님, 수산업에 종사하고 관광객을 대상으로 장사하는 지역민 등이 있다.

방폐장 유치 반대 연합의 대부분은 지역주민들이다. 그렇기 때문에 방폐장 유치 찬성 연합에 비해 전문성이 상대적으로 낮다. 이러한 상대적으로 낮은 전문성을 보완해주는 역할을 시민단체가 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 환경운동연합은 환경과 관련하여 거의 모든 정책에 영향을 미치고 있는 규모 있는 시민단체로서 정책 관련 지식이 부족한 지역주민들의 부족한 부분을 채워주는 역할을 하였다. 지역의 의료인협회, 공무원 직장협의회, 변산면 이장단협의회, 재경 부안군향우회 등 지역단체들도 방폐장 유치 반대 연합에 참여하였다. 부안군 농협 조합장 등 지역인사들도 성

명을 내며 방폐장 유치 반대 연합에 참여하였다(부안반핵대책위, [www.nonukebuan.or.kr](http://www.nonukebuan.or.kr)).

방폐장 입지정책 사례에서 일반적인 정책 사례와 다르게 특별한 점은 두 연합 중 한 곳에 정부가 포함되어 있다는 것이다. 선행연구에서 본 사례의 대부분은 정부의 정책에 대한 서로 다른 연합이 서로의 논리를 정책에 적용시키기 위하여 정부에게 의견을 표출한다. 이번 사례에서는 정부가 한쪽의 연합에 속해 있는 형태로서 방폐장 유치 찬성 연합의 전략이 바로 정책의 변화로 나타난다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 일방적으로 방폐장 유치 찬성 연합의 논리만이 정책에 영향을 주는 것은 아니다. 정부가 한쪽 연합에 속해 있다는 것부터 이미 중립을 지킬 수 없는 상황으로 볼 수 있지만, 오히려 이러한 점이 방폐장 유치 반대 연합의 논리가 직접적으로 정책결정자에게 영향을 줄 수 있는 기회가 되었다.

정책옹호연합은 원자력발전과 방폐장 건설을 찬성하는 옹호연합과 반대로 원전 및 방폐장 건설에 반대하는 반핵옹호연합으로 나누어진다. 지자체, 지방의회, 지역구 국회의원 및 지역 주민의 경우 방폐장 유치에 대해서 찬성과 반대로 나누어지면서 서로 대립하게 된다. 구체적으로 관련 집단을 보면 아래 <표 3-7>과 같다. 방폐장 찬성연합은 정부와 유관기관을 포함한 집행주체와 매개주체의 원자력 관련 전문가와 업계 종사자들로 구성된다. 또한 방폐장 유치찬성 지자체, 지방의회, 지역정치인, 지역주민들로 구성된다. 반면, 방폐장 반대 연합은 시민단체, 반핵환경단체와 비판적인 언론과 방폐장 유치반대 지자체, 지방의회, 지역 정치인, 지역주민들로 구성된다. 두 정책 옹호연합은 양극단으로 대립적으로 정책 하위체계를 구성한다.

<표 3-7> 방폐장 입지정책 관련 행위자 속성 분류

대분류	중분류	소분류
집행주체	정부	원자력위원회
		지식경제부
		교육과학기술부
	기관	한국수력원자력 (주)
		한국방사성 폐 기물관리 공단(사업 자)
		원자력문화재단
		한국원자력안전기술원(KINS)
매개주체	원자력전문가	원자력연구소 원자력전문가(대학 교수, 연구원 등)
	에너지전문가	에너지전문가(교수, 연구원 등)
	업계 종사자	원자력발전, 비발전 분야 종사자
	언론계	언론
	정계	정당 및 국회의원
	여론선도층	여론선도층
	NGO	친핵단체, 시민/환경단체
		반핵단체, 시민/환경단체
	일반국민	전국의 처분장 비해당지역 주민
수용주체	지자체 및 지방의회	광역/기초자치단체
		지방의회
	지역여론선도층	해당 지역 여/야 국회의원
		지역 유지
	지역주민	원전지역주민(울진, 월성, 고리, 영광)
		기타 해당 지역주민(경주 등)

## 2) 신념

방폐장 찬성연합과 반대연합의 신념체계를 규범적 핵심과 정책 핵심, 2차적 측면으로 나누어 보면 다음의 <표 3-8>와 같다. 원전



에 대한 입장이 친핵과 반핵, 경제논리와 환경논리의 양극단으로 갈라져 대립적인 양상으로 그동안 화해, 조정보다는 갈등 대치상황의 연속이었다. 원전 찬성연합의 정부와 원전사업자, 원자력전문가는 방폐물은 일반 쓰레기와 달리 악취, 먼지, 침출수 등이 전혀 없으며 지진이나 홍수, 산사태 등 천재지변이 발생해도 안전에 문제가 없도록 설계·건설한다고 주장한다. 원자력기술자들은 이를 위한 기술개발이 어렵지 않다고 생각하며 이것은 이미 오래 전에 상용화된 기술로 영국, 프랑스, 미국, 일본, 독일 등 많은 나라에서 수십년 동안 안전하게 운영해 오고 있기 때문이라고 설명한다(원자력문화재단, 2010: 37).

반면, 방폐장 반대연합의 반핵단체는 방폐물 대신 핵폐기물의 위험성에 대한 인식, 원자력계와 규제시스템에 대한 불신, 후보부지 지역공동체의 형평성 문제를 제기한다. 고준위폐기물의 경우, 아직 어느 나라도 방폐장을 건설, 운영해본 경험이 없으며, 중·저준위 폐기물의 경우에도 일부 운영하고 있는 국가들은 있으나 방사능 누출 등 환경오염을 경험하면서 충분한 사회적 신뢰를 얻지 못하고 있다고 주장한다. 핵폐기물은 종류에 따라 약 300년에서 1만년에 이르는 장시간동안 관리, 처분과정에서 안전성과 환경오염의 우려를 일으킨다. 또한 핵폐기물 관리, 처분에서의 불확실성은 윤리, 정치적 문제를 야기하며, 지속가능성의 측면에서 세대간 형평성, 소수 공동체들에 대한 차별, 위험 부담자와 편익 수혜자간 형평성 문제 등을 일으키게 된다고 주장한다.

<표 3-8> 방폐장 입지정책 옹호연합의 신념체계 구분

신념 체계	방폐장 찬성연합	방폐장 반대연합
규범적 핵심	방폐장 건설 필요성, 당위성 및 시급성, 안전성 원전의 안전성, 경제성, 효율성 지역균형발전	방폐장 건설의 위험성 원전의 위험성 및 반핵논리 환경보전 및 환경오염 반대 지역이기주의
정책핵심	방폐장 건설 추진 원자력발전 증가/ 추가 원전건설 지역개발 및 지역지원	방폐장 건설 중단 및 핵폐기 주장 신규 원전건설 중단 신 재생에너지 개발과 대체론 요구
2차적(도구 적) 측면	유치 지역지원을 위한 특별지원 금 및 경제적 인센티브 제공	핵폐기물 저장용량 포화론 비판 등 지역주민 여론수렴 부족 비판

### 3) 자원

ACF의 정책하위시스템에서 연합은 정책에 영향을 주기 위해서 전략을 구사한다. 전략은 연합의 정책신념과 자원을 바탕으로 만들어 진다. 전략을 사용하기 위한 자원으로는 물질적인 자원과 인력자원, 그리고 시간 등이 있다.

방폐장 입지 선정 정책 사례에서는 일반적인 정책과는 다르게 일정한 지역에 특정되어 있다는 점이 물질적인 자원과 인력자원의 활용에 영향을 준다. 필요한 자금의 모금에 있어서도 전국적인 규모로 모금을 하는데 제한이 있으며, 인력자원의 모집에 있어서도 일부 전국적인 규모의 시민단체나 자원봉사자의 지원을 받을 수는 있으나 이 역시 지역 내에서 해결해야 하는 부분이 대부분이다.

#### (1) 물질적인 자원

방폐장 유치 찬성 연합의 주요 행위자는 정부이다. 정부는 정책을 집행하는데 소요되는 자원으로 국가 예산을 이용한다. 하지만

방폐장 유치 반대 연합의 경우는 지역 주민 대표 단체가 주요 행위자로 필요한 물질적 자원의 대부분을 지역 주민 또는 지역 단체의 후원금에 의존한다.

물질적인 자원의 규모에서는 방폐장 유치 찬성 연합이 압도적이라고 볼 수 있다. 방폐장 유치 찬성 연합은 지역지원금으로 3000억원을 제시하였지만 방폐장 유치 반대 연합의 경우 주민투표를 위한 경비로 쓰일 3000만원을 확보하기 위해 홈페이지를 통한 후원금을 모집하는 것에서 그 규모부터가 다르다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

## (2) 인적자원

방폐장 유치 찬성 연합은 국가 예산을 이용한 인력과 공무원 또는 경찰력 등 정부 인력의 사용이 가능하다. 반면에 방폐장 유치 반대 연합의 경우 지역주민들의 자발적인 참여가 필요한 상황이다. 이는 물질적인 자원과도 연결된다. 후원금을 통한 운영이 되고 있는 실정에서 모든 행사에 필요한 인력을 자금을 통한 모집이 힘들 수밖에 없다.

물질적인 자원과도 관련이 있는 인력 자원의 사용에 있어서도 지역 주민들의 자발적인 참여와 기타 자원봉사자들에 의존해야 하는 방폐장 유치 반대 연합이 열세를 보인다.

---

2) ‘부안 방폐장 유치 찬반 주민투표 관리위원회’에 따르면 주민투표를 치르기 위해서는 최소 3000여 만원의 비용이 필요하다. 중앙정부와 전북도, 부안군 등이 투표관리위 주관의 주민투표를 ‘불법’으로 규정한 상태여서 국가 예산 지원을 기대할 수 없는 형편이었고 이 비용은 투표 공보, 투표 안내문, 투표 용지, 찬반측 선전물 등 4~5종의 인쇄물 제작과 우편요금, 투표소 설치 등에 쓰여질 예정이었다. 투표관리위는 이를 마련하기 위해 자체 홈페이지에 후원금 모금 글을 게시하였다.

### (3) 시간

방폐장 유치 찬성 연합은 2008년부터 원전 내 임시저장시설이 포화가될 것으로 예상되면서 방폐장의 건설이 시급한 상황임을 주장하고 있다. 원자력 발전으로 생산되는 전력량이 우리나라 전체 전력 생산량의 40%를 차지하고 있는 상황에서 방폐장의 건설이 늦어지면 우리나라가 심각한 전력난에 직면하게 될 것이라고 한다.

하지만 방폐장 유치 반대 연합은 방사성 폐기물의 위험성을 강조하며, 원자력 발전 자체를 막기 위해서 방폐장의 건설을 막아야 한다고 주장하고 있다. 그러나 정부의 입장에서 불안지역을 포기하고 다른 지역에 유치하기에는 시간적인 여유가 없기 때문에 정책을 강하게 추진하게 된 것으로 판단된다. 하지만 이러한 방법이 오히려 방폐장 유치 반대 연합에게는 민주주의 시대에 반하는 행위로 정책 추진을 반박할 수 있는 빌미를 제공하게 되었다.

## 4) 전략

### (1) 옹호연합 주체 간 전략적 대응 과정

#### ① 상징전략

상징전략은 두 연합이 자신들의 논리를 세우기 위한 주춧돌과 같은 역할을 한다.

방폐장 유치 찬성 연합은 상징전략으로 국가에너지안보를 내세우며, 방폐장 유치 반대 연합의 행동을 지역이기주의로 몰아세웠다. 그에 대해 방폐장 유치 반대 연합은 원자력발전의 위험성을 내세워, 환경보호를 위해서 원자력발전을 중지해야하며 그러기 위해서 방폐장의 건설을 막아야 한다고 주장하였다. 그리고 불안 지역 이외의 전국 어느 지역에도 방폐장이 들어서게 하면 안 된다는 논리를 내세워 지역이기주의가 아님을 주장하였다.

또한 주민의견 수렴 절차가 미비했으며, 부안군의회에서도 부결되었는데도 불구하고 부안군수 독단으로 유치 신청서를 제출하였으므로 자율유치라고 볼 수 없다고 주장하였다. 이에 대해 방폐장 유치 찬성 연합은 위도주민 80%의 서명을 받았으며, 현행법상 지방자치단체장이 신청을 하는 것이 불법이 아니기 때문에 문제가 되지 않는다고 주장하였다.

이어 폭력을 동반한 과격 시위는 명백한 불법행위이며, 대화를 통한 합의가 필요하다고 주장하였다. 그러나 집회 및 시위의 자유가 있으며, 평화적으로 시위를 하려고 했으나 정부의 경찰력을 동원한 과잉 진압과 주민의 의사를 수렴하지 않는 정부는 민주주의에 어긋난다는 점을 주장하였다.

방폐장 유치 반대 연합은 평화적인 해결책으로 주민투표를 통한 해결을 제안하였다. 그러나 방폐장 유치 찬성 연합은 과열된 분위기와 긴장된 갈등 속에서 성급하게 주민투표를 진행할 수는 없다는 입장을 밝히며, 주민투표보다는 질서 확립이 우선되어야 한다고 주장하였다.

이러한 정부의 주장에 대해 방폐장 유치 반대 연합은 시간 끌기에 불과하며, 주민투표를 계속 거부할 경우 자체적으로 주민투표를 실시할 것을 주장하였으나 정부의 계속되는 거부로 인해 결국 자체적으로 주민투표를 실시하였다.

그러나 자체적으로 실시한 주민투표에 대해서 찬반 주민간의 합의를 거쳐 지방자치단체장이 주관하는 공적인 주민투표가 아니기 때문에 어떠한 경우에도 법적효력이나 구속력을 인정할 수 없으며, 무효라고 주장하였다. 이와 같이 양 연합은 서로의 논리가 더 정당하다는 것을 내세우기 위하여 여러 가지 상징들을 끌어들이며 자신들의 주장에 대한 논리적 근거로 제시하고 있다.

## ② 언론전략

방폐장 유치 찬성 연합은 언론을 통하여 원자력 발전과 방폐장이 일반적인 인식과 같이 심각한 위험성을 가지고 있지 않으며, 안전한 관리를 위하여 방폐장을 건설하려는 것과 방폐장을 유치하는 지역에는 지역지원금 및 각종 국가사업 우선권 등 다양한 혜택으로 지역 개발에 도움을 줄것을 홍보하였다.

그에 대하여 방폐장 유치 반대 연합은 자체적으로 운영하는 홈페이지 및 각종 언론을 통한 성명으로 정부에서 홍보하는 것과 같이 안전성이 확실하지 않으며 오히려 그러한 정부의 홍보를 국민을 속이기 위한 언론 행동이라고 주장하였다.

또한 방폐장 유치 찬성 연합은 부안군의 집회 및 시위를 폭력 시위로 묘사하여, 국가에너지위기 상황에도 불구하고 지역이기주의만 내세우는 집단이라는 이미지를 형성하려 하였다. 방폐장 유치 반대 연합 또한 정부의 경찰력을 동원한 강력대응이 과잉진압이며, 폭력경찰로 인하여 많은 무고한 지역주민들이 피해를 입었음을 자세한 부상자 명단을 공개하는 방법과 경찰의 폭력적인 행위를 촬영한 사진들의 게시하는 방법 등으로 대응하였다.

## ③ 행동전략

행동전략은 언론전략과 마찬가지로 수단적 성격을 갖고 있다. 행동전략은 상징전략에 뒤따르는 가시적인 의사표시의 한 방법으로 볼 수 있다. 언론전략이 간접적인 의사표현 방법이라면 행동전략은 보다 직접적인 의사표현 방법으로 볼 수 있다. 행동전략은 언론전략과 병행되어 이루어진다. 행동전략 이전에 언론전략이 선행되거나 행동전략 이후에 언론 전략이 뒤따르게 된다. 다시 말해,

행동전략을 시행하기 전에 언론전략을 통해 상황을 본 후에 시행할지에 대한 결정을 내리거나 행동전략에 대한 후방 지원으로 언론전략을 이용하기도 한다. 예를 들어 언론전략에서 한 연합 쪽으로 기울어버릴 경우 남은 연합의 행동이 아무리 정당한 행위였다 하더라도 언론매체나 매스컴을 통하여 부정적인 평가를 받을 수 있다.

이번 사례에서 방폐장 유치 반대 연합이 선택한 행동전략이 집회·시위이다. 우리나라는 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호하려는 목적인 집회 및 시위에 관한 법률<sup>3)</sup>이 있다.

집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’)의 조항에 벗어나지 않는다면 적법한 행위로 보호를 받는다. 방폐장 유치 반대 연합이 집회·시위를 선택한 것은 정책에 대한 찬·반 연합을 떠나서 국민과 국가와의 관계에서 국민의 의견을 국가에 전달할 수 있는 행위 중에 가장 직접적인 방법이기 때문이다. 또한 집회·시위의 목적에는 국민의 의견을 국가에 전달하는 목적 이외에도 지역에만 국한되어 있는 문제 또는 일정한 규모가 달성하지 못하여 전국적인 관심을 받기 어려운 문제일 경우 사회적으로 이슈화하기 위해서 매스컴의 관심을 이끌어 낼 수 있으며, 매스컴을 통해 전국적인 관심을 끌어내려는 목적도 있다.

이에 대한 방폐장 유치 찬성 연합의 행동전략은 공권력(특히 경찰력)을 이용한 집회·시위의 관리이다. 여기에서 관리라는 단어를

---

3) 집회 및 시위에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 적법한 집회(集會) 및 시위(시위)를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다.

사용하는 이유는 단지 경찰력이 집회·시위를 진압하는 데에만 동원된 것이 아니기 때문이다. 어디까지나 집회·시위가 정도를 넘어서 불법의 영역에까지 확대될 경우 진압을 통하여 집회·시위를 해산시켜 불법을 예방하려는 목적만 있는 것이 아니라 정도가 집시법에 명시되어 있는 불법 영역에 이르지 않은 적법한 집회·시위일 경우 집회·시위를 보호하기 위한 목적도 있다.

하지만 부안 사례에서 문제가 되는 사항은 방폐장 유치 반대 연합의 행동전략이 정도를 넘어선 불법 영역으로 확대되었으며, 그를 진압하는 공권력이 소위 말하는 ‘과잉진압’으로 서로 간의 갈등을 심화시켰다는 점이다.

방폐장 유치 반대 연합은 평화적 시위로 자신들의 주장을 내세우는데 한계가 있었으며, 국가의 대응이 적절하지 못하였기 때문에 행동전략의 강도를 올리게 되었다고 볼 수 있다. 방폐장 유치 찬성 연합의 행동전략 또한 방폐장 유치 반대 연합의 행동전략의 강도가 불법 영역까지 확대되었기 때문에 공권력의 강도가 상향되었다고 볼 수 있다. 행동전략은 언급한 전략 중에서 가장 직접적인 방법으로 이번 사례에서와 같이 물리적 충돌을 야기할 가능성이 높다. 특히 이번 사례에서는 부안군수가 부안군의회의 부결에도 불구하고 독단적으로 유치신청을 한순간부터 이미 충돌은 불가피했던 것으로 보인다.

부안군 사례 이후 방폐장 입지 선정 정책에 대한 사회적 인식이 전반적으로 변했다. 자율 유치 공모 방식으로 전환하고, 주민투표를 통해 지역주민의 민주적이고 자율적인 결정을 존중하는 절차로 추진하였다. 2004년 2월 4일 정부는 방사성폐기물 관리시설 부지 신규유치공모를 공고했다. 주민투표를 거쳐 연말까지 후보 부지를 선정하며 부지조사 단계부터 건설 및 운영까지 제도적으로



주민에 대한 참여를 보장하였다.

신규 유치공모에 따라 유치신청 마감기한인 5월 31일까지 7개 시·군 10개 지역에서 유치청원을 신청하였다. 그러나 방사성폐기물 사업 유치공모 예비신청 마감일인 9월 15일까지 예비신청을 접수한 결과 해당 지자체장이 지역 내 갈등을 우려하여 예비신청을 포기함에 따라 결국 무산되고 말았다.

부안군 사례 이후 자율 유치 공모를 통해 추진하기로 하고 첫 공모에서 유치 신청이 전무한 예상치 못한 결과가 나타났지만, 중요한 것은 그 직후에 정부에서 선정하지 않고 제도적인 보완을 하고 또 다시 자율 유치 공모를 진행한 점이다. 이로 인해 방폐장에 대한 부정적인 이미지를 다소 완화하고, 정부의 민주적인 정책 집행이라는 명분을 확보할 수 있었다. 이는 반대연합의 반대 활동 명분을 제거하는데 큰 역할을 하였다.

물론 이와 같은 변화에는 과거 사업자 주도 방식의 정책 추진으로 인한 정책 실패 사례에 대한 분석의 영향이 컸다. 방폐장 추진 과정에서 갈등이 최고조에 이르렀던 부안 사례의 연합간 대응 전략을 요약해보면 다음의 표<3-9>와 같다.

<표 3-> 부안 사례에서 각 연합의 전략

구분	방폐장유치 찬성연합	방폐장유치 반대연합
상징전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가에너지안보</li> <li>● 지역이기주의</li> <li>● 대화</li> <li>● 합법성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 위험성</li> <li>● 환경보호</li> <li>● 비민주성</li> </ul>
언론전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 언론을 통한 홍보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 자체 홈페이지 운영</li> <li>● 언론을 통한 성명</li> </ul>
행동전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경찰력 동원 시위 진압</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 집회 및 시위</li> </ul>

### 3. 정책중개자

방폐장 입지 정책과 관련해서는 방폐장 찬성연합과 반대연합 사이에서 제3자로서 중립적인 입장으로 갈등을 조정·해소해주고 입지정책 수용을 위한 적극적인 중개역할을 하는 본래적인 의미의 정책중개자는 찾아보기 어렵다. 이해관련 당사자들이 평행선을 달리면서 극단적인 주장으로 대립을 유지하는 한 중립적 입장에서의 갈등 조정의 여지가 별로 없었기 때문이다. 그렇지만 사업자의 일방적 하향식 주도방식에서 수용자중심의 상향적 접근방식으로 가면서 소극적인 의미에서 정책중개자의 역할을 부지선정위원회가 하였다고 평가할 수 있다.

2005년 3월, 중·저준위방사성폐기물시설의 유치지역에 관한 특별법의 국회 의결에 따라 민간인 17인으로 구성된 ‘부지선정위원회’(위원장: 산업경제연구원장, 위원: 과학·기술 4인, 인문·사회 4인, 언론 4인, 법조 1인, 시민사회 1인)는 부지선정에 관한 제반절차의 관리·감독 및 총괄을 하게 되었다. 즉, 부지선정 절차의 심의, 부지 적합성 검증, 주민투표대상 지역선정, 최종 후보지 선정 등을 총괄할 부지선정위원회를 출범시켜 방폐장 입지 정책에 대한 정책 집행 관리를 하였다.

그 외에 방폐장 시설의 안전성문제가 제기되어 주민참여로 수용 안전성도 스스로 검증하기도 했는데 이때 정책중개자로서의 역할도 일부 수행했다. 경주지역 인사들로 구성된 ‘방폐장 현안 해결을 위한 지역공동협의회’는 2010년 3월11일 방폐장의 안전성에 대한 검증결과 ‘문제없다’는 결론을 내렸다. 처분 안전성 논란을 해결하기 위해 지역주민 합의를 위해 검증조사를 진행할 협의가 구성된 것인데 경주시의회, 시민단체, 방폐장이 들어서는 동경주지역

주민대표 단체 등으로 구성되어 민관이 함께 갈등해결에 나선 것이다. 협의회는 전문적이고 신뢰받을 수 있는 조사를 위해 지역주민들이 전문가를 추천해 ‘안전성 검증 조사단’을 구성했다. 사업자들이 배제된 순수 전문가들로 꾸려진 조사단이였다. 이 조사단에서 안전성 검증조사를 벌였고 ‘문제없다’는 결론을 도출한 것이다.

이외에 방사성폐기물관리공단은 경주시에 건설 중인 방폐장 안전성 논란을 불식시키기 위해 경주시 의회, 지역주민, 공단, 한수원이 함께 지역공동협의체를 구성하여 운영 중에 있으며, 앞으로 협의체를 통해 방폐장의 안전성 확인·검증 등 현안사항을 합리적으로 해결하려는 노력을 기울이고 있다(이상훈, 2009: 45).

#### 4. 정책학습

정책지향학습의 개념도 사례분석과 이해에 유용성을 더해준다. 방폐장 입지 정책의 경우 지역주민 대상의 정책간담회와 공청회, 사업설명회, 토론회 등은 경주에서 유치되기 이전의 지역들에서 원천 봉쇄되거나 아니면 제대로 실시하지 못한 경우도 많았다. 성과사례가 미미하며, 특히 원전반대연합의 활동이 적극적일 경우에는 실제 학습효과를 거두지 못했다.

따라서 정책실패를 통한 정책수정이나 변경으로서의 정책학습에 더 큰 의미가 있다고 본다. 즉 방폐장 입지 정책은 유치실패를 거듭하면서 정책결정과 집행, 재결정, 재집행의 프로세스에서 정책학습이 이루어지고, 정책수정과 새로운 정책목표 설정으로 정책산출이 되는 것을 보여 주고 있다.

정부는 방폐장 유치를 위해 1차 입지선정 이후 경주시 유치까지 지속적으로 정책오차를 수정하였다. 시설입지에 대한 부정적인 인식이 주민반발로 귀결되는 것을 방지하고자 경제적 인센티브를

지속적으로 증액하였고, 주민참여기회를 증진함으로써 절차적 정당성을 개선하였다. 한편, 논의구조의 민주화와 적극적인 홍보활동을 통해 정부 및 정책에 대한 주민들의 신뢰를 증진시키려 노력하였다. 정부와 사업자위 주의 일방적인 주도방식은 환경단체와 지역주민의 반발로 오랜 기간 동안의 정책실패를 경험하게 되어 정부로 하여금 사업자주도 방식에서 수용자 주도방식으로의 대대적인 변화를 가져오게 하였다. 참여정부 출범 후 지자체 자율신청 방식으로 전환했으며 특별지원금과 한수원 본사 이전, 양성자 가속기사업 등의 지원도 약속하였다. 2004년 2월 방폐장부지 신규 공모 절차를 통해 주민자치와 참여원칙을 발표 공고하게 된다. 주민유치청원과 주민의견수렴 및 예비신청, 주민투표 및 본신청의 절차를 거치게 되었다. 특히 주민투표제를 최초로 도입하여 지역 주민들의 공식 의견수렴 절차로 반영하기에 이르렀다. 또한 2004년 12월 제253차 원자력위원회에서 ‘방사성폐기물 관리대책’을 변경하여 방폐장과 사용후핵연료 중간시설 분리 추진을 결정하게 된다. 그동안 중·저 준위보다 사용후핵연료의 고준위 폐기물 처분시설에 대한 극도의 반발에 대한 불가피한 정책변경으로 정책목표도 수정하게 된다. 이와 같이 정부는 사용후핵연료와 중·저준위 방폐물을 분리 처분하고 부지선정위원회 운영, 주민투표제 도입 등 새로운 방폐장 부지선정 절차를 마련하였고 유치지역에 대한 지원을 보장하는 특별법을 제정하는 등 정책을 전환함에 따라 2005년 11월2일 주민투표 결과 경주가 최종부지로 선정되었다.

정부는 부안군 사례를 통하여 주민과의 합의없이 정책을 추진하기는 어렵다는 것을 다시 확인하는 계기가 되었다. 방사성폐기물 관리사업에 대한 내용 전반을 재조정하면서, 중·저준위 폐기물 관리 시설과 사용후연료 처리시설을 분리하여 추진하기로 내용을 수

정하고, 방사성폐기물처분시설 유치지역 지원 등에 관한 특별법을 제정하여 유치지역에 대한 경제적 지원을 명문화하였다. 그리고 사업자 주도의 정책추진은 주민들의 반대로 인하여 성공하기 어렵다는 것을 알게 되었으며, 가장 중요한 민주성을 확보하기 위하여 민주적 절차를 보완하려는 목적으로 주민투표제도를 도입하였다.

경주시 시기와 부안군 시기를 비교해보면 경주시 시기에는 부안군 시기에서 다양한 교훈을 얻었으며, 그로 인한 정책지향적 학습이 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 부안 이전 사례에서부터 부안 사례에 이르기까지 계속되어온 실패의 경험과 교훈을 바탕으로 국민의 동의와 주민으로부터의 신뢰를 얻기 위해서 정책에 큰 전환을 꾀하였다.

중·저준위 방사성폐기물처분시설 유치지역지원에 관한 특별법의 제정으로 정책에 대한 신뢰도를 높이고 민주적인 절차를 확보하였다. 중·저준위방사성폐기물과 사용후핵연료 중간저장시설을 분리하여 추진한다는 방침을 명확하게 하여 안전성에 대한 인식을 전환하고, 부지선정절차에 주민투표를 필수절차로 정함으로써 절차적 민주성을 확보하고자 하였으며, 부지선정위원회의 구성과 그 활동을 공개적으로 함으로써 투명성을 확보하려 하였다. 또한 유치 지역에 대한 경제적 지원을 법적으로 보장함으로써 유치 지역 보상에 대한 정책적 신뢰도를 높이하고자 하였다.

## 5. 정책산출 및 정책영향과 변동

방폐장 입지 정책은 갈등과 혼란을 거듭하면서 방폐장 유치 실패 속에서 정책지연의 교착상태로 나타났다. 이에 중·저준위와 고준위 시설의 분리는 새로운 입지정책 변동의 촉발기제로 작용해 성공사례의 정책변동과정으로 기록되었다.

방폐장 입지 정책은 각 추진시기마다의 정책결정-집행과정과 실패로 인한 정책환류 (feedback) 로 재결정-재집행이 반복적으로 이루어졌다. 먼저, 경제적 지역지원 차원에서 특별지원금 3,000억원까지 증가하였고, 지역숙원사업 추진 이외에 양성자가속기사업, 한수원 본사 이전과 같은 지원책이 실패를 거듭하면서 추가되었다. 지역주민들에 대한 보상적 방식은 경주의 방폐장 유치에 결정적인 기여를 한다. 방폐장 입지 정책의 경우 특별지원금 형태의 경제적 보상이 위주였는데 지원금이 없다가 500억원, 1,254 억원에서 3,000 억원으로 증가되었고, 경제적 지원 이외에도 양성자가속기 사업 유치와 한국수력원자력 주식회사의 본사 이전 도 포함되었다. 이는 지역경제 침체 등 지역개발을 원하는 지역주민들과 지자체/지방의회에 긍정적인 유인책으로 작용하였다. 또한 기존의 발전소주변지역지원에 관한 법률에서 '중- 저준위 방사성폐기물 처분시설(방폐장)의 유치지역지원에 관한 특별법'을 제정하여 유치결정을 이끌어내었다.

한편 초기의 정부주도형 선정방식에서 사업자주도, 유치공모를 하였고 경주시 방폐장 건설은 지역주민 투표에 의해 최종 결정되었다. 주민투표제 도입이전까지 그 형태는 다소 변화해 왔지만, 방폐장 입지 정책을 수립하고 집행하는데 주로 사용된 정책결정과 정책집행의 행정적 메커니즘은 하향식 정책집행에 가까운 결정-공표-방어 (DAD, Decide-Announce-Defend)의 방식이다. 이러한 정부/사업자주도의 하향식 의사결정구조에서 지역주민의 수용성 위주로 참여 민주적 추진과 선정방식으로 변화를 가져오고 방폐장 유치에 성공한다(정정화: 2009).

방폐장 입지 정책은 각 추진시기마다의 정책결정-집행과정과 실패로 인한 정책환류 (feedback) 로 재결정-재집행이 반복적으로

이루어졌는데 정책 전개과정의 구체적인 내용을 경제적 인센티브의 변화, 주민참여의 확대, 논의구조의 다변화 및 제도적 구체성의 차원으로 크게 3가지로 구분해서 다음의 <표 3-10>과 같이 살펴보기도 했다(정주용, 2008: 128~142).

<표 3-10> 방폐장 입지선정 시기별 정책결정 및 집행내용 변화

구분	선정방식	참여방식	제도적 구체성	경제적 지역지원	환경 단체	지역 주민
제 1차 ('84-'89) 울진, 영덕, 영일	정부주도	없음	-	-	-	적극 반대
제 2차 ('90) 안 면도	정부주도	없음	-	-	적극 반대	적극 반대
제3/4차('91-'94) 고성, 양양 등	부지공모/ 정부주도	주민응모 정부지정	방축법 제정	지역숙원사업추진	적극 반대	반대 우세
제 5차 ('94-'95) 굴업도	부지공모/ 정부주도	주민응모 정부지정	-	특별지원금 500억 지역숙원사업추진	적극 반대	반대 우세
제6차('96-'01) 전국대상	유치공모/ 사업자 주도	주민응모 의회동의 정부지정	발주지법 개정	특별지원금 1,254 억 지역숙원사업추 진	적극 반대	반대 우세
제 7/8/9차 ( '02-'04) 부안군 위도	유치공모/ 사업자 주도	주민응모 의회동의 정부지정	원자력법 개정	특별지원금 3,000 억 양성자가속기, 한수원 본사 이전	적극 반대	반대 우세
제10차('04-'05) 경주시	유치공모/ 주민투표	주민응모 의회동의 공개경쟁	중·저준위 법 제정	특별지원금 3,000 억 양성자가속기, 한수원 본사 이전	소극 반대	찬성 우세

자료 : 정주용(2008: 128~142)

방폐장 입지 선정 정책은 장기간 진행되어온 정책이며, 임시 저장 시설의 용량이 점차적으로 포화시점에 다다르고 있었다는 것과 정부의 정책에 국민의 참여를 중요시 하는 참여정부의 출현이 정책하위시스템에 영향을 주는 외부 변수 중 주요 변수로 볼 수 있다.

이러한 외부 변수 변화는 정책하위시스템 내부의 옹호연합의 전략에 변화를 가져왔다. 부안군 사례 이전까지 약 20년에 걸친 정책 과정에서 양 연합간의 반복되는 충돌과 정책 실패에도 해결되지 않았던 방폐장 입지 선정 정책은 부안군 시기에 와서 정부의 강압적인 정책 추진과 지역주민의 무조건적인 반대로 정책이 중단되는 기존의 반복적인 패턴을 벗어났다.

시간적 여유가 없었던 찬성 연합(정부)은 보상과 관련하여 지역주민을 이해시키려 했으며, 대화를 통한 합의를 강조하면서 유치지역에서의 반대 논리를 지역이기주의이며, 폭력적인 집회·시위를 하는 반대대책위의 행동은 불법이므로 받아들일 수 없다고 주장하였다. 하지만 반대 연합은 원자력 발전 자체가 가지고 있는 위험성과 환경보호를 강조하며, 부지로 확정을 하는 과정에서 먼저 주민과의 합의가 없었다는 점을 들어 비민주적 정책 결정이라고 주장하였다.

위와 같이 서로 간의 논리를 정책에 반영하기 위하여 다양한 전략을 사용하였다. 양 연합 간의 전략적 대응 과정에서 반대 연합은 주민투표를 통한 정책 결정을 제안하였다. 찬성 연합은 반대 연합의 주민투표 제안에 대응할 전략을 찾지 못하였다. 이는 연합간의 전략적 대응에서 패배를 의미한다. 결국 부안군의 방폐장 추진은 무산되었다.

이후 같은 실패를 반복하지 않기 위해 부안군에서의 실패를 분석하여 방폐장 입지 선정 정책에 반영하였다. 그 결과 정부는 “중·저준위방사성 폐기물 처분시설 유치 지역 지원에 관한 특별법”을 제정하게 되었다.

만약에 주민투표를 알지 못하고 있었거나 또는 주민투표를 알고 있지만 제안할 수 없는 사회였었다면 방폐장 입지 선정 정책은



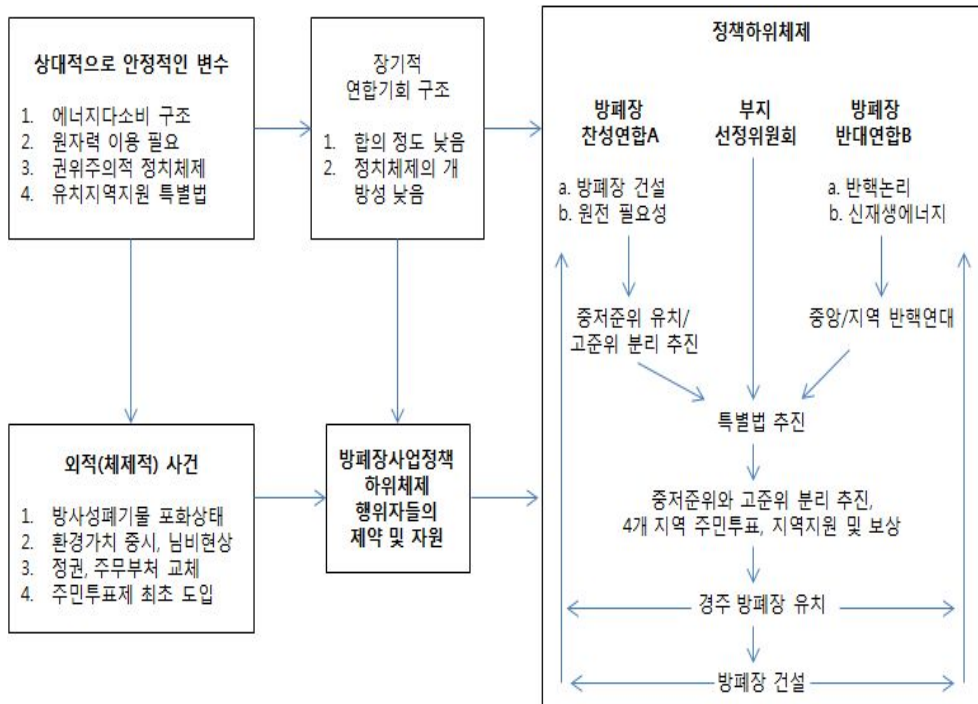
더 많은 시간을 표류하면서 더 많은 사회적 비용을 초래하였을 것이다. 다시 말해 옹호연합의 전략이 정책 변화에 영향을 주는 요소로서 중요한 역할을 하지만 옹호연합의 전략만큼 그를 뒷받침해 주는 외부 변수 또한 정책 변화에 영향을 주는 중요한 요소로 봐야 한다.

이번 사례를 통하여 정부는 과거와 달리 현재 시대에서 정부의 주도적인 정책 결정과 집행은 엄청난 사회적 비용을 초래하며, 정책을 성공적으로 이끌 수 없다는 것을 알 수 있는 계기가 되었으며, 앞으로 정책의형성하고 집행하는 과정에서 필수적인 요소로 국민과의 합의가 필요하다는 것을 학습 할 수 있는 기회가 되었다고 볼 수 있다.

정책 변화의 요인을 찾기 위해서 방폐장 입지 선정 정책이라는 사례를 ACF 모형을 활용하여 분석하였다. 그 결과 정책 변화에 영향을 주는 요인들이 존재하고 있으며, 각각의 요인들이 어떤 위치에서 어떤 방식으로 정책 변화를 이끌어 내는지 알 수 있었다. 지금과 같이 민주화되어 있는 시대에서는 정책과 관련된 모든 행위자가 정책 변화의 요인이 될 수 있다고 볼 수 있다.

ACF 모형에 의하면 정책옹호연합 간의 전략적 대립과 그 사이에서 정책중재자의 중재 활동, 그 결과로 만들어진 정책과 그로인한 정책 학습의 반복으로 정책의 변화를 이끌어 내는 정책하위체계와 그 정책하위체계에 영향을 주는 외부 변수가 정책 변화를 만들어내고 있다. 양 연합간의 전략적 대립을 통한 반복적인 정책학습과 외부변수의 변화 등이 정책에 변화가 일어나게 하는 요인이 되었음을 확인할 수 있다. 경주 중저준위방폐장 입지까지의 정책변동 과정을 ACF 모형으로 정리하면 <그림 3-3>과 같다.

<그림 3-3> 경주 중저준위방폐장 입지 선정의 ACF 분석



자료 : 민경세 · 김주찬(2010)

## 제 4 절 정책옹호연합의 순기능과 역기능

### 1. 신념 공유 : 이질성

정책옹호연합은 “정책핵심 신념을 공유하고, 상당한 정도의 조정에 개입되는 행위자들로 구성되는 것”(Weible et al., 2009:132)이라고 하며 신념을 연합 구성의 핵심변수로 설정하였지만 이를 실증적으로 확인하는 것은 쉽지 않다. 설사 행위자들이 옹호연합을 형성하고 있다고 하더라도 이것이 동일한 신념에 기인한 것인지 아니면 다른 동기가 작용한 것인지를 확인하기는 어렵다는 것이다. 하지만 정책핵심신념은 잘 변하지 않기 때문에 이에 대한 공유가 이루어지는 경우 옹호연합이 안정적으로 유지되는데 도움이 된다.

방폐장 입지정책과 관련한 찬성 옹호연합의 신념 체계를 ACF 모형을 사용하여 규범적핵심, 정책핵심, 2차적(도구적) 측면에서 각각 분석하였다. 규범적 핵심으로는 원전 및 방폐장의 필요성, 당위성, 시급성 및 안전성이 분석되었고 정책핵심으로는 방폐장 건설추진, 2차적 측면으로는 유치지역 특별지원금 및 경제적 인센티브 제공 등이다. 제시된 신념체계의 세부 항목과 관련해서 옹호연합내 조직들은 표면적으로 공감대를 형성하고 동의하는 것으로 보이지만 강한 연대로 나타나지는 않는다.

원자력 산업과 관련된 대표적인 기관인 원자력연구소의 경우, 방폐장 입지 지역에 지역지원 사업으로 제시한 양성자 가속기 건설과 관련하여, 방폐장 입지 자체가 지연되자 이를 지역지원 사업에서 배제해줄 것을 요구하는 자세를 보이게 된다.

관련기사 <양성자 가속기-방폐장과 분리 추진 바람직>

연합 뉴스 2004.10.11

장인순 한국원자력연구소장은 11일 "양성자 가속기사업과 방사성폐기물 처분장 건설사업을 분리 추진해야 한다는 의견을 담은 공문을 정부에 제출했다"고 말했다. 장 소장은 이날 국회 과학기술정보통신위 국정감사에서 최근 방폐장 부지선정 난항에 따른 양성자 가속기사업 지연에 대한 여야 의원들의 질의에 이같이 말했다. 정부는 지난해 4월 양성자 가속기사업과 방폐장 건설사업을 주민들의 선호시설과 기피시설을 연계추진한다는 방침을 확정, 동시에 추진했으나 방폐장 부지선정 과정에서 주민들의 반대에 부딪혀 양성자 가속기 사업마저 진척을 보지 못하고 있다.

비선호시설에 입지정책 추진 과정에서 정부를 비롯한 정책옹호연합의 구성 조직은 반대연합으로부터 강한 연대로 인식되어지기 때문에 원자력연구소의 입장을 바라보는 국민의 시선은 정부의 약속을 정부가 깨는 것으로 인식하게 되어 새로운 갈등을 낳았고, 정부정책의 신뢰를 떨어뜨려, 정책 추진을 방해하는 요인으로 작용하게 된다.

이처럼 비선호시설 입지정책 추진과정에서는 정책옹호연합을 구성하는 개별 조직들이 규범적, 정책적, 2차적 신념을 공유하고 견고히 함으로써 한목소리로 일관성 있게 정책을 추진할 필요가 있다. 그동안 옹호연합 내부적으로 신념을 공유하고 강화하는 노력은 찾아보기 힘들었으며, 고준위방사성폐기물처분장 건설을 추진하는 현재 시점에서 이의 필요성이 중요하게 제기되어야 한다고 할 수 있다.

## 2. 자원 공유 : 이론적·현실적 적실성

정부를 중심으로 하는 우호적 정책옹호연합은 반대 연합에 비해 많은 자원을 가지고 있다는 장점이 있다. 자원으로는 조직/인력, 예산(비용), 정보 시간 등을 들 수 있다. 정부, 지자체, 산업계, 학계, 연구소 등 다양한 분야에서 다수의 조직으로 구성되어 있어 정책 추진에서 가용한 인원이 풍부하며 정부 정책의 집행이므로 예산도 확보되어있다. 또한 구성된 조직에서 핵심적 역할을 수행하는 한수원, 방사성폐기물관리공단, 원자력문화재단, 원자력 연구소 등은 모두 정부 산하 기관으로 일관된 정보 체계를 갖추고 있어 공유되는 정보의 통일성을 꾀할 수 있다.

이러한 장점에도 불구하고 실제 중·저준위 방사성폐기물처분장 입지선정 과정에서 보여준 옹호연합 내부의 자원의 공유는 많은 부분에서 단점을 드러내고 있다. 대표적인 사례가 부안 사태의 단초를 제공한 3000억 현금 지원설이다. 방폐장 입지 지역 지원 금액 지급 방법과 범위 등에 대한 정보가 책임자를 통하지 않고 한 연구원을 통해 부적절하게 유출되었고 그 후에도 정부에서는 명확한 답변을 미루는 과정을 반복함으로 인해 지역 사회를 혼란에 빠트리고 심각한 갈등을 발생시켰다.

정책옹호연합 간 정보의 창구를 단일화시켜 정확하고 일관된 정보를 제공함으로써 부안 사태에서와 같이 부정확한 정보에 의한 갈등 발생을 사전에 예방할 수 있고 나아가 효과적인 시장 기능 발휘를 통한 인센티브 효과의 극대화 및 지역 사회 수용성 제고에 기여함으로써 정책 추진 과정에서의 갈등 요인을 완화할 수 있다.

관련기사 <위도 현금보상설은 낚시꾼이 퍼뜨린 소문>

오마이뉴스 2003.11.26

민주당은 26일 불안사태 조사결과를 브리핑하며 "과학기술정책연구원 부연구위원인 ㄴ씨가 위도에 낚시꾼으로 가장하여 내려가 주민들의 생계난을 걱정해주는 척 하면서 '방폐장(방사능폐기물처리장)을 유치하면 최고 5억원까지 현금보상을 받을 수 있다'는 말을 퍼뜨렸다"고 발표했다.

이는 '핵폐기장백지화 범부안군민대책위'와 위도지킴이, 반핵국민행동 등 환경단체들이 그간 주장해 온 핵폐기장 유치정황과 일치하는 내용이다. 부안대책위는 지난 9월 감사원에서 현금보상설 유포과정에 대한 감사청구서를 접수하기도 했다.

고영조 부안대책위 대변인은 이날 민주당 브리핑과 관련, "부안에서는 삼척동자도 아는 얘기인데, 정부에서 모르쇠로 일관하다가 이제서야 사실로 인정하고 있다"며 긍정적인 평가를 내렸다.

그는 또 "실제로 ㄴ씨는 하수인에 불과하고 총수는 한국수력원자력과 원자력문화재단, 원자력연구소를 중심으로 한 '핵 마피아'"라며 조직적 여론조작 의혹을 다시 한번 강조했다.

또한 광범위한 조직과 인력, 예산을 활용함에 있어서도 효과성 높은 연합적 운영을 보여주지 못했다. 대표적인 예산 집행의 한 부분인 홍보분야의 경우 부적절한 홍보비 집행으로 언론의 못매를 맞기도 했고 원자력 문화재단과 한수원은 각각 별도로 광고를 제작 방송하며 내용과 방송 시간이 겹치는 등 비효율적인 모습을 보였으며 전문기관인 원자력연구소는 이에 참여하지도 않았다. 과학적 자료를 기초한 시설의 안전성에 대한 정보제공 노력은 해당 지역 주민 공청회 등 극히 제한적인 범위에서만 수행되어 폭넓은 수용성 확보는 요원했다.

관련기사 <산자부·한수원의 ‘빛나간 홍보’ 실상 >

경향신문 2005.5.11

한수원의 방폐장 유치 전략에서 주민에 대한 향응이 큰 부분을 차지하고 있다. 대다수는 정공법과 거리가 멀었다. 원전시설 견학을 내세운 선심성 국내 및 해외 여행과 향응이 하루가 멀다하고 벌어졌다. 그야말로 돈을 뿌린 셈이다.

한수원은 전사적으로 위도에서 생산된 멸치를 사들였다. 멸치를 1포대(2kg)에 1만2천원씩 샀다. 이는 당시 수협 수매가의 2배가량이다. 또 2003년 8월부터 4개월간 149회에 걸쳐 위도 주민들의 낚싯배를 빌렸다. 한수원은 회사 동호회원들이 주말마다 위도로 내려가 이용했을 뿐이라고 해명했다. 하지만 4개월간 매일 빌려도 149회에는 못미친다.

지역 주민과 부안 출신 인사들에 대한 금품을 매개로 한 홍보전도 전방위로 벌어졌다. 유치 찬성 주민을 홍보 요원으로 육성, 다단계 방식으로 늘린다는 계획 아래 2003년 9~12월에 13명을 선발, 1인당 1백98만여원씩 지급했다. 그러나 명목은 부지조사요원이었다. 부안군은 소속 공무원을 대상으로 가족까지 동원한 원전시설 견학을 실시하면서 불참 때는 사유를 적어내도록 했다.

정책의 주체인 정부는 정책 집행 시기의 선택권을 가지고 있다. 정책을 집행하기 최적의 시기에 추진할 수 있는 결정권을 가지고 있지만 정작 정부는 다양한 다른 정치적 사안들로 인해 시기를 놓치는 경우가 많다. 특히 정권 교체 시기 등에는 국가 주요 사안들이 차일피일 미뤄지는 경우를 쉽게 확인할 수 있다. 방사성폐기물처분장 입지 정책은 20여 년간의 길었던 과정을 거치면서 주민 투표제 도입, 부지선정위원회의 중재노력 지역에 대한 지원과 보상의 확대 등의 노력으로 경주에서 결실을 맺게 되었다. 경주 중저준위 방폐장이 확정되고 착공이 되는 시점에 원자력계는 세계적으로 르네상스라고 일컬어질 만큼 활황이었고 국민들의 긍정적인

인식이 증가하고 있었다.

UAE 원전 수출을 계약한 2009년은 그 정점이 되는 시기이고 이 시점에 고준위 방사성폐기물처분장을 적극적으로 추진할 수 있는 환경이 마련되었으나 다른 정치적 사안들에 뒤쳐져 미루는 동안 후쿠시마 사태가 발생하였다. 원자력 안전성에 대해 세계적인 우려가 확산되고 이에 따라 수용성도 저하되어 입지 지역 주민에 대한 보상과 지원에 요구되는 비용은 크게 증가하였을 것으로 예상할 수 있다.

융호연합 내 관련 기관들은 정부가 적절한 정책 집행 시기에 효과적인 추진을 가능하도록 기술적 제안과 설득의 노력을 기울여야 하지만 현재의 지배구조 내에서 효과성을 보기 어려운 것이 현실이며 이는 정책 집행의 제약요인으로 작용함을 확인할 수 있다.

### 3. 전략 공유 : 조직 특성의 다양성

정책융호연합은 다양한 형태의 조직으로 연합이 구성되어 있음으로 인해 다양성을 장점으로 하여 정책 추진에 반영할 수 있는 여건을 갖추고 있다. 정부, 지자체, 산업계, 연구소, 학계는 본질적으로 각자의 분야에서 국민들로부터 신뢰와 권위를 확보하고 있고 이는 설득의 원동력이 될 수 있다.

하지만 각 조직의 기능적 장점을 살리는 전략의 수립/시행이 가능한 환경에도 불구하고 정책을 중심으로 연합을 형성하였을 때는 이러한 장점을 활용하지 못하는 경우가 확인된다.

국가 에너지정책의 방향으로 저탄소전원정책에 따라 원자력을 채택한 배경 및 장점과 이에 따라 방사성폐기물처분장의 필요성에 대한 설득은 정부와 학계, 연구소 등에서 제시되는 것이 타당하다.



원자력발전소를 운영하는 한수원이 방폐장 사업을 주관하여 진행하게 된다면 신념의 상위요소를 구성하는 원자력의 필요성, 방폐장 건설의 당위성에 대한 대국민 설득력은 급격히 떨어지게 된다. 7차 추진부터 사업자 주도방식으로 변경하며 원자력 발전소를 운영하는 한수원이 정책 집행의 주체로 표면에 드러나며 지역주민들은 한수원으로부터 집행가능한 지역지원금, 보상의 규모에 더 많은 관심을 기울이게 되었다.

9차 시기인 부안 사례가 진행되는 시기에 서울대 교수들의 관악산 입지론은 원자력발전과 방폐장을 둘러싼 학계의 의견을 국민에게 제시함으로써 긍정적인 신념이 전달되는 결과를 낳았다.

**관련기사 <서울대교수 제안 의미있다.>**

경향신문 사설 2004.1.8

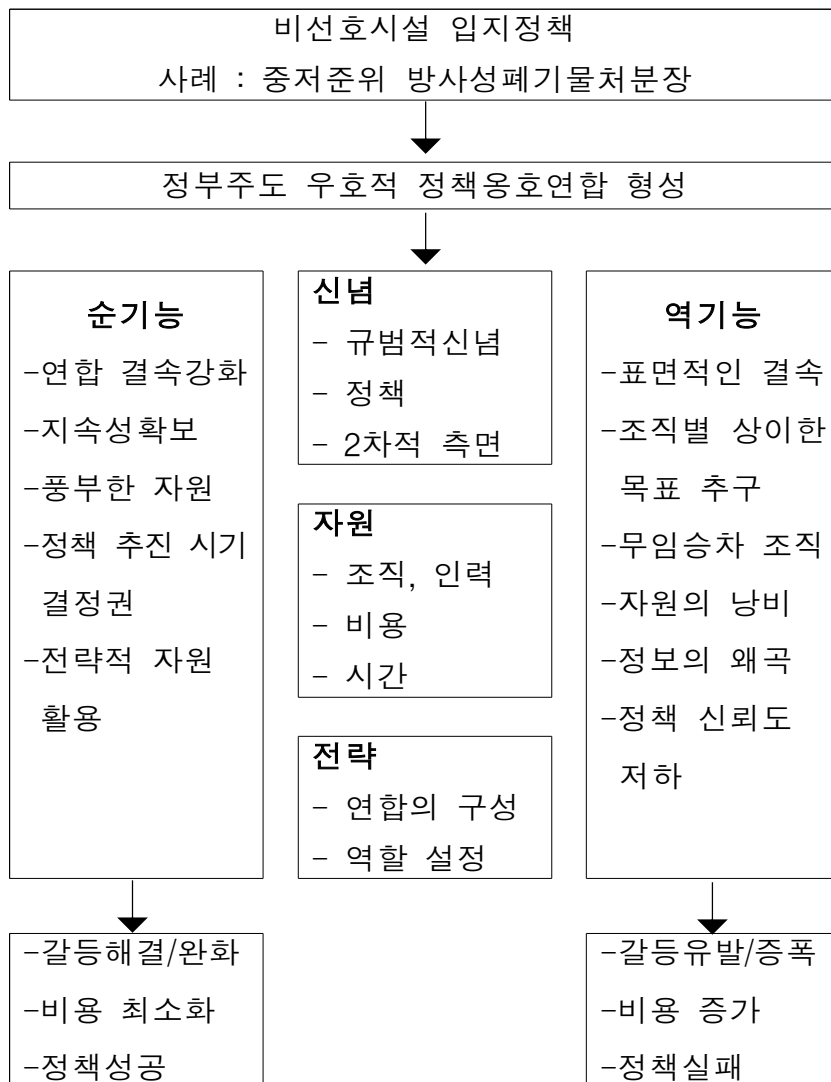
서울대 교수들이 방사성 폐기물 문제의 해결을 위해 발벗고 나선 것을 환영한다. 다른 곳도 아닌 관악캠퍼스 부지에 방폐장을 유치하겠다는 것이니 지식인의 술선수범이라 하겠다. 원자력과 관련없는 분야의 교수들이 서명에 두루 참여했다는 점도 눈길을 끈다. “사회적으로 민감한 사안에 대해 뒷집지고 있을 수만은 없었다”는 어느 교수의 양심고백은 신선한 감동마저 던져준다.

난관에 부딪쳐 있는 시급한 대책사업에 대해 대학교수들이 직접 행동으로 보여주었다는 자체가 큰 울림으로 다가온다. 실현 가능성을 따지는 것은 그 다음이다. 방폐장의 안전성에 문제가 없다는 점을 입증하기 위해서라도 서울대가 이를 떠맡는 것이 바람직하지 않으냐는 성명서 내용에 저절로 고개가 끄덕여진다.

그렇지만 방폐장 얘기가 거론될 때마다 위험하다는 이유로 온갖 사회적 갈등을 빚어왔다. 지난 부안사태 때는 심각한 국론분열까지 초래했으나 아직도 논란은 계속중이다. 서울대 교수들의 이번 제안을 계기로 문제해결의 사회적 실마리가 마련될 수 있기를 기대한다.

이상에서 중저준위방사성폐기물처분장 입지 사례를 통해서 본 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 연구 분석틀로 정리하면 다음의 <그림 3-4>와 같다.

<그림 3-4> 정책옹호연합의 순기능과 역기능



## 제 4 장 결론 및 연구의 한계

본 연구에서는 비선호시설 입지정책의 추진 과정에서 ‘우호적 정책옹호연합이 강력한 연대와 결속으로 연합적 형태를 구성하여 행동하는가’라는 의문에서 출발하였다. 대표적인 비선호시설인 방사성폐기물처분장 입지 정책의 추진 과정을 사례로 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 알아보았다. 이를 위해 정책옹호연합모형(ACF)을 토대로 수정된 연구 기본틀을 구성하여 20년간 진행된 방사성폐기물처분장 입지 선정 과정에서 정책변화 요인으로 작용한 요소들을 살펴보았고, 특히 정책을 찬성하는 우호적 정책옹호연합의 구성과 기능에 초점을 맞추어 정책하위체제인 신념, 자원 및 전략 각각의 세부 요소들이 잠재적으로 가지는 긍정(순기능)과 부정(역기능)적 측면을 살펴보았다.

결론적으로 본 연구에서 검토된 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 신념의 공유를 통해 연합의 결속을 강화하고 연대의 지속성을 확보할 수 있다는 이론적인 순기능을 가지는 반면, 실제형성된 연합내부에서는 조직별 이해관계에 따른 목표 추구 성향이 존재하여 정책의 신뢰성을 약화시키기도 하고 방대한 규모의 연합에 매몰되어 무임승차의 자세를 견지함으로써 정책 추진의 효과성을 저해하는 역기능을 가지고 있다.

둘째, 풍부한 자원의 공유를 통해 조직과 인력, 예산(비용)의 가용성이 뛰어나고 정책의 결정권을 확보하고 있는 순기능을 가지는 반면, 연합의 효과적인 구성 및 역할분배가 선행되지 않아 자원이

낭비되고 왜곡된 정보를 생산함으로 인해 정책 신뢰성을 떨어트리거나 새로운 갈등을 유발하는 역기능을 확인할 수 있었다. 또한 정책의 결정권자인 정부가 다른 정치적인 이슈(예, 선거 등 정권교체-이는 곧 당선이 궁극적인 목표라는 정치의 본질적 성향이다.)에의 관심으로 인해 기술적으로 중요성과 시급성이 강조되는 정책도 추진의 결정을 지연시킴으로 인해 정책 집행의 최적기를 놓쳐 갈등과 비용을 증가시키는 요소로 작용한다.

셋째, 연합 조직 구성의 다양성을 기반으로 많은 전략적 선택지를 가지고 있는 장점이 있는 반면, 사업자(한수원) 주도 사업진행시 정책의 신념과 주민의 인지가 왜곡되는 경향에서 부적절한 역할 분배에 따른 역기능을 확인하였다.

이론적인 검토결과 정책옹호연합모형의 한계를 제시할 수 있다. 정책옹호연합모형에서는 신념체계(belief system)에 따라 행위자를 찬성과 반대의 집단으로 단순화하여 옹호연합(advocacy coalition)이라는 집단의 구성을 가정하고 이들이 정책 변화에 미치는 영향을 분석한다. 사례분석 결과 옹호연합 구성의 역기능을 확인할 수 있었고 이에 따라 옹호연합의 유지, 옹호연합 내의 상호작용, 옹호연합 구성원의 이탈 등에 대한 분석이 필요하다. 즉, 정책옹호연합 모형으로 정책 변화과정을 분석할 때에는 옹호연합 구성원이 자원과 전략을 동원하고 상호작용을 거쳐 정책 산출에 영향을 미치는 과정에 대해 이해관계자분석(Stakeholder analysis) 등에서 개발된 개념들을 적용한 분석이 이루어져야 할 것이다.

검토된 정책옹호연합의 순기능과 역기능을 바탕으로 고준위방사성폐기물 처분장 입지를 추진하는 과정에서는 효과적인 정책 집

행을 위해 우호적 정책옹호연합의 구성과 기능에 주목할 것을 제안할 수 있다. 그동안 방사성폐기물처분장 입지 정책과 관련한 다수의 연구를 통해 주민투표제 실시, 주민수용성 확보, 기술적 안전성 확보, 공론화를 통한 갈등 해소, 적절한 보상의 필요성 등의 과제가 갈등관리의 주요 핵심요소로 제시되었다. 그러나 이러한 핵심 요소를 실현하기 위해서는 정책의 집행주체인 정책옹호연합 내부 조직이 공유하는 정책 하위체제(신념, 자원, 자본)의 효과적인 공유가 전제되어야 할 것이다.

정책을 상품에 비유할 때 비선택시설 입지 정책은 소비자(국민 또는 주민)들에게 매력적으로 다가가기 힘든 상품이다. 제품의 판매에는 상품성(상품가치, 정책의 필요성/당위성/안전성)과 경제성(합리적인 가격, 적절한 보상)이 확보되어야 하는데 이는 판매자(우호적 정책옹호연합)의 역할에 따라 판매자와 소비자가 모두 만족하는 구매로 이어지도록 할 수 있다. 이를 위해 정책옹호연합을 구성하는 조직은 신념, 자원, 전략의 체계적인 공유와 책임성 있는 역할 분배가 선행되어야 한다.

방폐장 입지 정책의 경우, 국가 에너지 정책이라는 신념의 공유, 안전성에 대한 기술적인 설득, 정확한 정보 제공을 통한 시장 기능(합리적 경쟁 기반 구축) 확보, 주민 수용성 제고 등이 정책의 상품성에 영향 요소로 작용하고 있으며 이를 달성하기 위해 정책옹호연합 내 유기적인 관계와 역할 설정의 필요성이 제기되었다.

본 논문에서는 방사성폐기물처분장 입지 과정을 단일 사례로 분석하였으므로 도출된 결론을 일반화하기에는 한계가 있다. 하지

만 방폐장 정책은 가장 오랜 기간 동안 미결 과제로 있었던 사례로 장기간 누적된 학습이 정책에 반영되었다는 사실에서 의미를 찾을 수 있다. 또한 종결된 정책이 아니라 고준위방폐장 정책으로 연계되는 과정이므로 현재 진행중인 사용후핵연료 공론화위원회의 활동에서부터 연구에서 제시한 함의를 반영할 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있을 것이다.

정책옹호연합의 구성과 역할의 중요성을 강조하였지만 방법론적인 해결책을 구체적으로 제시하지 못한 점은 또 다른 연구의 한계로 제시된다. 이는 추후 조직의 구성과 관련한 이론을 토대로 계속 연구되어야 할 과제이다.

## 참 고 문 헌

### <논문>

- 강은숙. (2002). 정책변동의 정책네트워크이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 103-125.
- 고종협·권용식. (2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 139-178.
- 김길수. (2007). 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구: 부안 위도·군산 방폐장 입지선정사례를 중심으로. 「정치·정보연구」, 10(1): 279-301.
- 김동만. (2004). ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용한 정책변동 연구: 신두리사구 정책사례. 「한국공공관리학보」, 18(1):231-256.
- 김선희. (2008). 「정책변화의 제도적 조건과 메커니즘 분석: 의료보험규제정책을 중심으로」 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 김순양·이지영. (2009). 옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제폐지논쟁 사례를 중심으로. 「사회복지정책」, 36(4): 101-132.
- 김순양. (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」, 19(1): 35-70.
- 김영중. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 287-316.
- 김태영. (2008). 정책네트워크 개념을 활용한 종합부동산세 입법과정 분석. 「한국정책학회보」, 17(1): 27-54.
- 김태은. (2009). 제도의 변화와 지속요인에 관한 연구: 한국의 법조인력양성제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 43(2): 45-72.

- \_\_\_\_\_. (2010). 의도적으로 설계된 제도의 변화요인에 관한 연구: 종합 부동산세를 중심으로. 「한국행정학회 행정학 공동학술대회 발표 논문집」, 제7회의 10분과: 1-24.
- 김혜진. (2007). 「집합행동의 프레임 구성과정에 대한 연구: 부안·경주의 방폐장 부지선정과정을 중심으로」 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 남상민. (2005). 정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할. 「한국정책학회보」, 14(1): 29-53.
- 박상원·박치성. (2009). IPTV 정책형성 과정의 역동성에 관한 분석. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」, 511-536.
- 봉희선. (2006). 「의약분업 제도화 과정의 변화요인 연구: ACF 모형에 따른 분석」 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사학위논문.
- 양승일. (2005). 옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석: 그린벨트정책을 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 8(1): 41-52.
- 양정호. (2007). 방폐장 부지선정정책과 보호된 가치(PVs)의 역할: 부안, 경주간 방폐장 부지선정과정 비교를 중심으로. 「국가정책연구」, 21(1): 127-153.
- 이종열·노지영. (2009). 인천광역시 도시재생정책의 집행과정 분석: ACF(Advocacy Coalition Framework)의 적용. 「행정논총」, 47(4): 1-24.
- 장지호. (2004). 출자총액제한제도의 변동연구: 공정거래위원회와 재정경제부의 상반된 신념체계를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(3): 169-195.
- 전영평·박원수·김선희. (2008). 소수자로서 ‘양심적 병역거부자’와 옹호 집단 간 정책갈등 분석. 「한국행정논집」, 20(4): 1209-1229.
- 전영평·서성아. (2008). 일본군위안부소수자 정책변동 과정 분석: 소수자관점과 옹호연합모형(ACF)의 적용. 「한국행정논집」, 20(3): 767-794.



- 정주용. (2008). 참여지형이 정책수용성에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유치사례를 중심으로. 「한국정책학회 추계학술대회」, 315-344.
- 전진석. (2003). 의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용하여. 「한국정책학회보」, 12(3): 59-87.
- 최연홍·오영민. (2004). 정책 수용성의 시간적 변화: 위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례, 「한국정책학회보」, 13(1): 297-319.

#### <단행본, 간행물 및 백서>

- 김성원. (2004). 원전수거물 관리시설 향후 추진계획, 「나라경제」, 1월호: 59-60
- 김진태. (2005). 중저준위 방폐장 부지 사업 관련 ‘특별법’ 마련, 「나라경제」, 6월호: 60-63
- 백상호. (2000). 방사성폐기물 관리시설 소요부지 유치 공모, 「나라경제」, 10월호: 85-89
- 정정길 외(2008). [정책학원론]. 서울: 대명출판사.
- 과학기술부 보도자료. (2003). 과학기술부, 방사성폐기물 관리시설 부지 확보 지원에 팔걷고 나서.
- 산업자원부 보도자료. (2003). 방사성폐기물 관리시설 후보부지 발표. 산업자원부 보도자료. (2004). 원전수거물 관리시설 부안 주민투표 결과에 대한 정부입장.
- 산업자원부 보도자료. (2005). 중저준위 방사성폐기물 처분시설 「부지선정위원회」 출범.
- 산업통상자원부. (2013). 「원자력발전백서 2013」
- 한국원자력문화재단(2010). [녹색성장·신성장동력 원자력 -원자력의 모든 것], 설명자료집.

<해 외 자 료>

- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, H. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein, *Policy Science* 21: 129~168.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, H. (1993b). The Study of Public Policy Processes. In P. A. Sabatier and H. Jenkins-Smith(ed). *Policy Change and Learning*. 1-12. Boulder, CO: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. 117-66. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Weible, M. (2007a). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. 189~220 Boulder, CO : Westview Press.
- Sato, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal*. 27(1).
- Weible, M. & Sabatier, Paul A. (2007b). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In Frank Fisher. Gerald J. Miller. Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*.(ed)., CRC Press.

## Abstract

# A Study on the Function of Advocacy Coalition in Cases of Radioactive Waste Disposal Facility Location Selection

Lee Hyo-Gun

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

Radioactive waste disposal facility is a typical facility representing NIMBY phenomenon and recognized as a facility to trigger change of policy because favorable advocacy coalition is formed by the government in selecting a location. This study aims to understand both proper function and dysfunction of advocacy coalition in the process of policy enforcement by analyzing the cases related to the cohesion of belief, resources, and strategy between organizations forming an advocacy coalition in the policy of locating a radioactive waste disposal facility.

As an analysis framework for this research, the advocacy coalition

framework (ACF) proposed by Sabatier (1998) was modified largely in terms of policy subsystem constituent variable and analyzed based on change of policy until the low and intermediate level radioactive waste disposal facility could be located.

As a result, it was found that with respect to the radioactive waste disposal facility policy, the principal agent of conflict management was recognized as ‘government’ and local government, Korea Hydro & Nuclear Power, Korea Radioactive Waste Management Corporation, Atomic Research Establishment, Korea Institute of Nuclear Safety (KINS), and Korea Nuclear Energy Promotion Agency are considered to be strong advocacy coalition groups. They are recognized to constitute a strong favorable advocacy coalition, but many actual factors underlying conflict stem from a weak belief system, disaccord, and role ambiguity among organizations.

It is expected that proper function of favorable advocacy coalition includes reinforced solidarity of coalition, secured persistency, utilization of abundant resources, right to decide when to enforce a policy, and strategic utilization of resources, but in actual process of policy enforcement, dysfunctions are found: pursuit of different goals stemming from diversity and heterogeneity in organization-specific belief, occurrence of free riding organization, waste of resources, distortion of information, and deteriorated policy credibility.

In conclusion, the government-led advocacy coalition expected an associative proper function in the process of enforcing radioactive waste disposal facility locating policy, but could not manage conflicts

in an effective way because dysfunctions appeared in terms of sharing belief, sharing resources, and sharing strategies. Therefore, organizing a favorable advocacy coalition group and setting up its role are the major factors for a successful policy in the NIMBY facility location policy including high activity radioactive waste disposal facility.

This study also has limitations in that it is difficult to generalize research findings because this study is based on a single case and it could not lead to presenting a specific methodology for forming an effective advocacy coalition and thus further continuous researches for this imperfection are required.

**Keywords :** Radioactive waste disposal facility, ACF(Advocacy Coalition Framework), NIMBY facilities

***Student Number : 2012-22798***