

# 방폐장 입지정책에서 정부의 정치적 관리: 부안군 유치시도 및 경주시 유치선정 사례 비교\*

김효선\*\*

조윤직\*\*\*

〈目 次〉

I. 서론	IV. 방폐장 입지정책의 내용 및 전개과정
II. 이론적 논의	V. 방폐장 입지정책의 정치적 관리 분석
III. 분석 틀: Moore의 정치적 관리	VI. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 국내 방폐장 입지선정과정에서 정부(공공관리자)가 실행한 전략적 관리행위를 평가하고 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 Moore(1995)의 '정치적 관리' 분석 틀을 활용하여 2004년 부안군 사례와 2005년 경주시 사례를 비교 분석하였다. 본 연구의 질문은 "동일한 정책이슈를 두고 상반된 정책결과가 나타난 이유는 무엇인가?"이며, 이에 대한 답을 찾기 위해 기존의 정책갈등관점, 정책수용성관점, 거버넌스관점, 민주주의관점에서 벗어나 정치적 관리(political management)라는 새로운 관점에서 공공관리자의 전략적 관리행위를 분석하였다. 먼저 정책문제로서 방폐장 입지정책의 성격을 분석한 결과, Heifetz(1994)의 문제상황모형에서 'Type 2'에 해당하고, Wilson(2001)의 규제정치모형에서 '기업가 정치'에 해당하여 업무의 성격이 적응적(adaptive)이고, 이해관계 조정 및 정책홍보 등의 활동이 중요한 것으로 나타났다. 다음으로 Moore(1995)의 다섯 가지 기술에 따라 부안군과 경주시 사례를 비교 분석한 결과, 네 가지 기술의 측면에서 경주시가 부안군보다 우수했음이 확인되었으며, 특히 기업가적 옹호와 협상 전략에서 정부의 적극적이고 탁월한 정책활동이 전개되었음을 확인하였다. 이에 따라 본 연구에서는 방폐장 입지정책과 같이 난해(wicked)하고 기업가적(entrepreneurial)인 성격의 정책문제일수록 정치적 관리가 중요하게 작용함을 밝히고, 향후 공공관리 영역에서 이러한 전략적 측면의 중요성을 제언하였다.

【주제어: 정치적 관리, 전략적 관리, 방폐장】

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3 A2067636).

\*\* 주저자. 연세대학교 행정학과 박사과정(hyosun1228@yonsei.ac.kr)

\*\*\* 교신저자. 연세대학교 행정학과 교수(yoonjik@gmail.com)

논문접수일(2019.8.1), 수정일(2019.9.19), 게재확정일(2019.9.26)

## I. 서론

본 연구는 방폐장 입지선정과정에서 정부(공공관리자)가 실행한 전략적 관리행위를 평가하고 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 Moore(1995)의 정치적 관리(political management) 분석 틀을 활용하여 2004년 부안군 방폐장 유치시도 사례와 2005년 경주시 방폐장 유치선정 사례를 비교 분석하고자 한다. 우리나라의 방폐장 입지정책은 1986년 울진·영덕·영일 지역을 대상으로 최초로 시도된 이후 19년 동안 자리를 찾지 못한 채 최장기 미해결 국책사업으로 이어져 왔다. 총 아홉 차례에 걸친 입지시도를 추진한 후에야 2005년에 경주시를 최종 부지로 선정할 수 있었다(김경동·심익섭, 2016). 2005년 11월 2일에 경주시에서 실시된 지역주민투표에서 전체 주민의 70.8%가 참여하여 이 가운데 89.5%가 방폐장 유치에 찬성하면서 높은 지지와 합의를 기반으로 방폐장 최종 부지로 선정되었다(산업자원부, 2005.11.3.). 반면에, 불과 1년 전 직전의 후보지였던 부안군에서는 지역주민의 격렬한 폭력사태와 촛불집회, 등교거부 등 부안사태가 발발했으며 그 논란과 갈등이 여전히 이어지고 있다. 이처럼 동일한 정책 이슈를 두고 상반된 정책결과가 나타난 이유는 무엇인가? 본 연구는 이러한 질문에 답하는 데 목적이 있으며, 이를 위해 Moore(1995)의 정치적 관리 틀에서 제시하는 다섯 가지 기술을 중심으로 두 개의 사례를 비교 분석하고자 한다.

공공관리자의 정치적 관리 행위는 직면하고 있는 정책문제의 성격과 유형에 따라 적합한 형태로 운영될 수 있다. Heifetz(1994)의 문제상황모형에 따르면 방폐장 입지정책은 문제에 대한 정의는 비교적 명확히 내릴 수 있지만 해결책을 찾기가 어려운 Type2 유형으로 볼 수 있으며, 또한, Wilson(2001)의 규제정치모형에 따르면 넓은 편익(전 국민)과 좁은 비용(지역 주민)을 특징으로 하는 기업가 정치 유형으로 볼 수 있다. Type2 유형의 정책문제에서 공공관리자는 기술적(technical)이면서 적응적(adaptive)인 역할을 하도록 요구받으며(Heifetz, 1994), 기업가정치 유형의 정책문제에서 공공관리자는 이해관계를 조율하는 기업가적 관리를 하도록 요구받는다(Wilson, 1995). 즉, 직면하고 있는 문제상황의 성격이 난해하고, 인식되는 비용-편익의 차이가 큰 방폐장 입지정책의 경우 정부의 정치적 관리가 더욱 중요해진다고 볼 수 있는데, 그동안 선행연구에서는 주로 갈등관리, 정책수용성, 거버넌스, 민주주의 관점에서 접근하였고 전략적 관점에서 정부의 종합적인 관리행위를 살펴보는 시도는 미흡했다. 이에 본 연구는 Moore(1995)가 제시한 정치적 관리 분석 틀을 활용하여 정부의 전략적인 공공관리 행위를 살펴보고자 한다.

Moore(1995)는 자신의 저서 「Creating Public Value: Strategic Management in Government」에서 공공관리자를 공공가치의 창출을 위해 전략적으로 활동하는 존재로 상정하고, 정치적 관리를 공공가치의 실현을 위해 정치적 정당성과 지지를 확보하는 일련의 전략적 행위로 정의한 바 있다. Moore(1995)의 분석 틀은 다섯 가지 기술 -①기업 가치 옹호, ②정책개발관리, ③협상, ④사회적 숙의, 학습, 리더십, ⑤공공부문 마케팅 및 전략적 커뮤니케이션- 로 제시되는데, 공공관리자가 외부환경으로부터 정치적 지지와 정당성을 획득하는 다각적인 관리기법의 모습을 포착할 수 있다는 점에서 특정 정책의 성공과 실패의 원인을 이해하는 데 유용하다(김혜원·이정옥, 2019). 본 연구는 경주시 및 부안군에서 정부의 방폐장 입지정책을 비교분석하고 이를 통해 정책관리의 실천적 차원에서 유용한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구검토

정부의 방폐장 입지정책과 관련된 선행연구는 크게 네 가지 관점에서 접근할 수 있는데, 갈등관리 관점, 정책수용성 관점, 거버넌스 관점, 참여민주주의 관점이다. 첫째, 가장 활발히 진행된 연구는 갈등관리 관점이다. 이들 연구에서는 부안군 사례를 갈등관리에 실패한 사례로, 경주시 사례를 갈등관리에 성공한 사례로 보고 성패의 요인을 분석하였다. 김선아(2013)는 부안군에서의 실패요인으로 홍보부족, 추상적 경제보상 방침과 반복, 리더의 독단적 의사결정 등을 지적했으며, 경주시에서 성공요인으로 보상내용 구체화, 특별법 제정, 지역주민 의견교환을 통한 문제해결, 리더와 시민단체의 중개자 역할 등을 설명하였다. 신은중·하갑래·김학린(2005)은 공공갈등관리에 대한 시스템적 접근으로 방폐장 정책의 대립구도, 인센티브시스템, 의사결정구조로 구분하여 변천과정을 비교하였다. 부안사례의 경우, 정부와 주민의 배타적 대립구도가 조성되었고 인센티브시스템이 행정지침수준으로 이뤄져 불확실했으며, 의사결정구조가 중앙정부 및 기초단체장으로 이뤄졌다. 반면, 경주사례의 경우, 대립구도가 지자체 간 경쟁적 대립 양상을 보였고, 인센티브시스템은 법으로 보장되어 확실하였으며, 의사결정구조에 주민이 참여하는 다자구도로 변화했음을 설명하였다(신은중·하갑래·김학린, 2005). 제도적 요인 외에도 거버넌스의 상호의존성과 행위자의 이해관계 조정 이슈가 방폐장을 둘러싼 갈등관리

성패의 핵심요인으로 작동했다는 연구도 보고되었다(김경동·심익섭, 2016).

둘째, 정책수용성 관점에서 부안군과 경주시 사례를 비교한 연구이다. 김경신·윤순진(2014)은 설문조사를 통해 정책수용성 관점에서 부안군과 경주시에서 지역주민이 갖는 위험인식 차이를 분석했는데, 결국 위험인식은 시설의 객관적 위험의 크기와 일치하는 것이 아니라 사회적 맥락에 따라 다르게 구성되며, 상쇄할만한 이익이 있을 경우에 위험을 수용하고자 하는 경향이 높아진다는 연구결과를 도출하였다. 정성균(2008)은 정책집행의 순응성에 관한 연구에서 부안군에 비해 경주시에서 사전여론조사와 시의회 의결, 홍보물 광고, 특별법 등 정책도구를 다양하게 활용했으며, 구체적이고 객관적인 정보를 제공했다고 설명했다. 정부신뢰 확보와 적극적인 정보공유, 지역주민 참여제도, 공정성 확보, 시민단체의 참여가 경주시에서 정책순응을 높였다고 평가하였다.

셋째, 거버넌스 관점에서 부안군과 경주시를 비교한 연구이다. 김홍희(2009)는 부안사태로부터의 학습효과가 경주시에서 거버넌스 구조 개발에 영향을 주었고, 이 거버넌스 구조가 리더십과 문화, 영향과 효과변수에 상당한 영향력을 주었음을 확인하였다. 그러나 두 사례에서 정책수단과 결과는 차이가 있어도 정부가 보여준 문제해결방식에는 큰 변화가 없었다는 결론을 내렸다(김홍희, 2009). 거버넌스 관점에서는 두 사례 모두에 대한 비판적 연구가 보고되었는데, 일례로 김민재(2016)는 경주시에서 나타난 위험거버넌스를 기술관료적-도구적 위험거버넌스라고 정의하면서 이는 방폐장의 복잡한 위험문제를 해결하는 데 한계가 있음을 설명하고, 향후 참여의 수사를 넘어서 과학지식과 전문성에 대한 문제제기와 성찰적인 참여가 필요함을 강조하였다.

마지막으로, 참여민주주의 관점에서 주민투표에 대한 연구이다. 경주시 방폐장 유치 선정과정에서 도입된 주민투표는 높은 관심을 받았다. 황의서(2013)는 방폐장 입지선정 이후 경주시민을 대상으로 설문조사를 실시하여 주민투표에 투영된 정치·사회적 심리를 분석하였는데, 정책적 시사점으로 정부가 실행력을 보임으로써 지지도를 제고할 것, 안전성을 담보할 장치를 만들어 투명성과 신뢰성을 확보할 것, 정책결정과정에서 시민들을 적극 참여시킬 것 등을 제안하였다. 차성수·민은주(2006)는 환경문제와 민주주의 담론을 연결했을 때 경주시에서 실시된 주민투표에 성찰과 심의과정이 생략되어 있었으며 갈등 이후의 갈등을 초래했다고 평가하고, 이에 대한 대안으로 심의민주주의를 제안하기도 하였다. 김종일(2011) 역시 경주시 주민투표에 대해 비판적 입장을 견지했다. 참여적이고 민주적인 제도가 지역사회의 정치·경제·사회적 조건들을 충분히 고려하지 않고 도입되었을 때 나타나는 동학을 검토했으며 경주시에서 여전히 환경갈등이 지속되는지를 분석하였다(김종일, 2011).

지금까지 정부의 방폐장 정책에 대한 선행연구는 갈등관리나 정책수용성, 거버넌스, 민주주의 관점에서 부안군과 경주시 사례를 다뤘으나, 전략적 관점에서 정부가 취할 수 있는 종합적인 정책관리 행위를 살펴보려는 시도는 미흡했다. 유사한 관점의 기존 연구로 지방정부의 협상중재 역할을 살펴본 연구(백상규·황경수, 2004), 정책갈등상황 속에서 관료의 정치전략연구(박석희·이종원, 2008), 정부의 방폐장 입지과정을 전문성 정치의 과정으로 해석한 연구(정태석, 2012), 정책옹호연합이 경주 방폐장 입지정책에서 발휘한 순기능과 역기능을 분석한 연구(이효건, 2014), 정부의 미디어 활용 및 정보공개 전략에 대한 연구(정정화, 2007) 등이 있으나, 정부의 정치적 관리 행위를 부분적으로 분석하였고 이를 종합하여 살펴본 연구는 부족한 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리 틀을 활용하여 부안군과 경주시 방폐장 사례를 분석하고 정책관리 상의 유용한 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 정책문제로서의 방폐장 입지정책

### 1) Heifetz(1994)의 문제상황모형

Heifetz(1994)는 어떤 정책이 직면하고 있는 문제상황의 성격이 기술적(technical)인지 또는 적응적(adaptive)인지에 따라 세 가지 정책유형으로 구분하였다. 먼저 기술적 상황이란 현재의 문제가 새로운 것이 아니어서 기존의 사회구조 속에서 해결책을 찾을 수 있는 상황으로, 예를 들어 폭설로 도로가 막혔을 때 제설작업을 통해 해결하는 경우를 말한다(Heifetz, 1994; 김혜원·이정옥, 2019 재인용). 이와 달리 적응적 상황은 문제에 대한 정의와 해결이 어려운 상황으로 일정 수준의 학습을 요구하며, 이 과정에서 가치관이나 행태의 변화가 나타나는 상황을 말한다(김혜원·이정옥, 2019). Heifetz의 세 가지 문제상황유형 중에서 Type 1은 문제와 해결책을 명확하게 정의할 수 있는 기술적 상황으로 일상적 문제(tame problem)에 해당한다. 반면 Type 2는 문제가 무엇인지는 정의할 수 있으나 명확한 해결책이나 실행책을 찾기 어려운 상황을 말하며, Type 3은 문제의 정의도 어렵고 해결책 또한 불명확한 상황으로 난제(wicked problem)에 해당한다. 난제를 해결하기 위해서는 학습이 요구되며, 공공관리자는 시민들에게 학습을 설득하고 학습과정을 관리해야 한다(김혜원·이정옥, 2019).

〈표 1〉 Heifetz의 문제상황 유형

상황	정책문제 정의	해결책 및 실행	해결주체	일의 종류
Type 1	명확함	명확함	공공관리자	기술적
Type 2	명확함	학습이 필요함	공공관리자, 시민	기술적 및 적응적
Type 3	학습이 필요함	학습이 필요함	공공관리자 < 시민	적응적

\* 출처: Heifetz(1994: 78) 및 이정옥·김혜원(2019: 103) 재인용

방폐장 입지정책은 직면하고 있는 문제에 대한 정의는 비교적 명확하게 내릴 수 있지만, 해결책이나 실행책을 찾는 것이 어렵고 일정 수준의 학습을 필요로 한다는 점에서 Heifetz의 문제상황유형 중 Type 2 유형에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 문제를 해결하는 주체로 공공관리자가 단독으로 처리할 수 없으며 중앙정부, 지방정부뿐만 아니라 지역주민과 시민단체, 지방의회와 전문기관 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 복잡한 이해관계를 형성한다. 따라서 공공관리자는 이러한 이해관계를 효과적으로 관리하는 기술적이면서도 적응적인 역할을 수행할 것으로 기대받는다. Heifetz(1994)는 Type 2 유형의 문제를 해결하는데 일선 공무원의 역할이 중요하다고 설명하였는데, 여기에서 공공관리자는 단순히 기술적인 업무를 처리하는 것에서 나아가 학습을 관리하고 이해를 조정하며, 적응적 업무를 처리하는 전략적 역할을 하도록 기대받는다.

## 2) Wilson(2001)의 규제정치모형

Lowi(1964)에 따르면 규제정책이란 개인이나 일부 집단에 대해 재산권 행사나 행동의 자유를 구속 및 억제하여 다른 사람들을 보호하려는 정책을 말한다(정정길, 2013). 정부의 방폐장 입지정책은 큰 맥락에서 개인 및 집단의 권리에 대한 제약을 통해 전국적 이슈를 해결하려는 규제정책으로 이해할 수 있는데, 원자력위원회(2018)는 규제를 법에 따라 권리를 허락하거나 제한하는 일로 정의하고, 면허·특허·인가·허가·승인 등의 개념을 포함하고 있다. Wilson(2001)은 규제정치모형에서 각 행위자가 인지하는 편익(perceived benefit)과 인지하는 비용(perceived cost)을 기준으로 네 가지 유형을 제시하였다. 인지된 편익이 넓다는 것은 불특정 다수에게 편익이 분산적으로 제공된다는 것을 의미하고, 좁다는 것은 특정 소수에게만 편익이 집중된다는 것을 의미한다(양승일, 2016). 마찬가지로 인지된 비용이 넓다는 것은 비용이 다수에게 분산적으로 부담되는 것을 말하며, 좁다는 것은 특정 소수에게 비용부담이 집중되어 있음을 말한다.

〈표 2〉 Wilson의 규제정치 모형

구분		인지된 편익(Perceived benefit)	
		넓게 분산	좁게 집중
인지된 비용 (Perceived cost)	넓게 분산	대중정치 (Majoritarian Politics)	고객정치 (Client Politics)
	좁게 집중	기업가정치 (Entrepreneurial Politics)	이익집단정치 (Interest-group Politics)

\* 출처: Wilson(2001)

방폐장 입지정책은 특정 지역주민이 비용을 감수함(좁게 집중)으로써 전국적인 문제를 해결(넓게 분산)하려 한다는 점에서 좁게 집중된 비용과 넓게 분산된 편익의 특징을 가지며, 기업가 정치 유형에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 기업가 정치 유형에서는 비용을 부담하는 주체(지역주민)가 조직화 되고 정치적으로 막강한 영향력을 발휘하는 반면, 편익을 기대하는 집단(전 국민)은 조직화 되지 못하고 정치적 활동도 미약하다. 따라서 기업가 정치 유형의 정책을 성공적으로 운영하기 위해서는 대중매체를 활용하여 여론을 형성하고 이해관계를 조정하여 설득하고 홍보하는 기업가적 정치가로서 공공관리자의 전략적 역할이 필수적으로 요구된다(Wilson, 2001). 즉, 정부가 방폐장 입지정책에 대한 정치적 지지와 정당성을 적극적으로 확보하고, 동시에 비용부담 집단에 대한 전략적 이해관리가 필요하다는 것이다(김혜원·이정옥, 2019).

### 3. 본 연구의 주안점

앞서 살펴본 바와 같이 정책문제로서 방폐장 입지정책은 Heifetz(1994)의 문제상황모형에서 일정 수준의 학습과 기술적 및 적응적 업무를 요구하는 Type 2 유형에 속하며, Wilson(2001)의 규제정치모형에서 좁은 비용과 넓은 편익을 특징으로 하는 기업가 정치 유형에 해당하는 것으로 볼 수 있다. Heifetz(1994)는 Type 2 유형의 정책문제를 다루기 위해서 가치관이나 행태를 변화시키는 적응적 업무가 필요하다고 설명했으며, Wilson(2001)은 행위자별로 이해관계를 조정하고 우호적인 여론을 조성하는 정치적 관리가 필요하다고 설명하였다. 김민재(2016) 역시 방폐장과 관련된 문제가 ‘사실이 불확실하고 가치 사이에 경합이 일어나며 높은 위험을 가지면서 시급한 결정’을 요구하는 탈정상과학의 영역에 속한다고 설명한 바 있다. 이러한 논의들 모두 방폐장 입지선정 정책의 성공적인 운영요인으로 적응적이고 정치적인 업무의 중요성을 강조하고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리 분석 이론에 주목하였다. 나

아가 본 연구는 정책문제 유형에 대한 규명과 정치적 관리 분석 틀을 연결하여 분석함으로써 더 구체적인 시사점을 도출하고자 하였다. Moore(1995)의 다섯 가지 기술을 중심으로 정부의 방폐장 입지정책을 비교하고 다섯 가지 기술 중 어떤 기술이 주요한 실패 또는 성공요인으로 작용하였는지 분석하는데 주안점을 두었으며, 이러한 분석결과에 바탕하여 정책관리 상의 함의점을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 분석 틀: Moore의 정치적 관리

앞서 정부의 방폐장 입지정책은 Wilson(2001)의 규제정치모형에서 집중된 비용-분산된 편익을 특징으로 하는 기업가 정치 유형에 속하며, Heifetz(1994)의 정책상황모형에서 학습이 필요하고 기술적 및 적응적 업무를 요구하는 Type 2 유형에 해당함을 논의하였다. 이러한 유형의 정책이 성공적으로 운영되기 위해서는 정책목표를 정당화하고 비용부담 집단이 가까이 비용을 수용할 수 있도록 우호적인 여론을 형성하는 등 정치적 관리행위가 더욱 중요해진다(Wilson, 2001). 본 연구는 이러한 관점에서 Moore(1995)의 정치적 관리 분석 틀을 사용하는데, 이는 부안군에서 정부의 방폐장 입지가 왜 실패하였고 경주시에서는 어떻게 성공하였는지를 진단할 수 있는 이론적 틀이 된다.

Moore(1995)는 공공관리자를 공공가치의 창출을 위해 전략적으로 활동하는 존재로 상징하고 정치적 관리 분석 틀을 제시하였다(이정철·이정욱, 2015). 정치적 관리는 공공가치의 실현을 위해 정치적 정당성과 지지를 확보하는 행위로, 정책의 성공적인 채택과 실행을 이끄는 관리전략으로 정의할 수 있다(Moore, 1995). Moore(1995)에 따르면, 새로운 정책을 도입하는 권한의 변동과 혁신의 시기, 조직 외부의 기관이나 사람들에게 협조를 구하는 시기, 새로운 정책수행을 위해 광범위한 주체의 참여가 필요한 시기에 더욱 정치적 관리가 중요해진다. 정부의 방폐장 입지선정과정은 방폐장 건설에 따라 다양한 변동과 혁신이 발생하며, 조직 간 협상이 중요하게 요구되고 지역주민을 비롯하여 전 국민 수준에서의 관심이 동반된다는 측면에서 정치적 관리가 강조되는 시기라고 볼 수 있다. Moore(1995)는 이러한 정치적 관리의 구체적인 전략으로 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공격적숙의와 사회적 학습 및 리더십, 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션 등 다섯 가지 기술을 제시하였다.



〈표 3〉 본 연구의 분석틀

다섯 가지 기술	목적	과제	전략
기업가적 옹호	정책채택	방폐장 입지정책에 대한 충분한 지지를 확보하고 반대를 중립화하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계 분석</li> <li>• 의사결정경로 선택</li> <li>• 이슈 프레임링</li> </ul>
정책관리개발	좋은 품질의 정책 개발	방폐장 입지정책의 내용적 및 절차적 타당성을 갖추었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자문/위원회 활용</li> <li>• 시스템 구축</li> </ul>
협상	협상력 강화	방폐장 입지를 위해 어떤 협상전략을 취하고 어떻게 협상 환경을 조성할 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이슈/관계자 확장</li> <li>• 경성/연성적 방식</li> </ul>
공적숙의, 사회학습, 리더십	정책문제에 대한 시민들의 학습	방폐장 입지에 대한 시민들의 공적숙의와 사회적 학습을 제고하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론의 장/숙의</li> <li>• 사회적학습/리더십</li> </ul>
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	정책에 대한 지지와 협조 확보	방폐장 입지정책에 대한 시민들의 인식과 이해도를 충분히 제고시켰는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마케팅</li> <li>• 전략적 커뮤니케이션</li> </ul>

\* 출처: 이정철·이정옥(2015)의 표를 재구성

첫째, 기업가적 옹호(entrepreneurial advocacy)는 공공관리자가 자신이 선호하는 정책이 채택될 수 있도록 외부환경으로부터 정치적 지지와 정당성을 확보하는 전략이다. 기업가적 옹호가 내재하는 핵심적인 가정은 특정 정책이 지지와 정당성을 확보하려면 반드시 충분한 힘을 가진 연합체(coalition)를 형성해야 한다는 것이다(Moore, 1995). 공공관리자는 복잡한 승인환경 속에서 자신의 정책이 채택되도록 하기 위해서 지지 연합을 형성할 수 있다. 공공관리자는 정책과 관련된 이해관계자가 누구이며 어떤 입장을 취하는가를 파악하여 강력한 지지를 얻을 수 있도록 해야 한다(김혜원·이정옥, 2018). 따라서 기업가적 옹호에서 중요한 진단적 기술은 이해관계자의 확인과 그들의 태도를 예측하는 것이며, 전략적 기술은 적합한 의사결정경로의 선택, 이슈의 틀 짜기(framing), 유리한 시기를 기다리기, 상황 변화시키기 등이 있다.

둘째, 정책개발관리(managing policy development)는 절차적(process), 내용적(substantive)으로 좋은 정책을 만드는 전략을 의미한다. 공공관리자의 본 역할은 특정 정책을 채택시키는 것이 아니라 높은 품질의 의사결정을 생산하도록 프로세스를 관리하는 것이다. 정책개발관리는 양질의 의사결정과 보다 나은 정책개발을 위해 어떻게 관리를 하는가에 초점을 맞추는 전략이다(Moore, 1995). 공공관리자는 중요한 의사결정이 잘 이루어질 수 있도록 조직 외부에서 다른 행위자들을 포괄하는 방법을 택할 수도 있으며, 또는 조직 내부에서 관리자의 책임과 권한범위 내 이루어지는 의사결정과정을 더욱

효과적으로 설계, 개발, 운영하는 데 집중할 수도 있다. 따라서 정책개발관리에서 중요한 진단적 기술은 좋은 의사결정을 위한 구성요소의 확인, 정책관리시스템 등이 있으며, 전략적 기술은 폭넓은 자문과정, 결정기한 설정하기, 위원회 이용하기, 정책분석의 적절한 사용, 예산과정 활용하기, 중앙집중화된 관리, 임시조직 운영, 옹호집단 형성 등이 있다.

셋째, 협상(negotiation)은 서로 다른 이해와 선호를 가진 참여자들이 의사결정을 함께 내리는 과정을 의미하며, 이때 정책관리자는 우수한 협상가로서의 역할을 해야 한다(김혜원·이정욱, 2018). 협상은 시스템에 주목한 정책개발관리 전략과 달리, 이슈를 둘러싼 행위자들에 주목하여 그들이 정책문제에 대해 어떻게 상호작용하고 어떤 전략을 활용하는지에 집중한다(이정철·이정욱, 2015). 아무리 좋은 정책이어도 정책결정시스템 속에서 동의하지 않는 사람들을 설득하지 않고는 기대하는 결과에 도달할 수 없기 때문에 협상 전략이 중요하며(송현진·이정욱·조윤직, 2017), 정책관리자는 협상을 유리하게 이끌기 위해 새로운 이슈나 참여자를 추가하는 전략이나 협상결렬 시 상대가 선택할 수 있는 대안(BATNA)을 약화시키는 전략 등을 통해 협상우위를 선점할 수 있다. 또한 협상 대상자가 자신의 전략을 따르도록 강경한 입장을 고수하는 경성적 접근(hard-nosed)을 취할 것인지, 온건하고 개방적인 방법으로 이슈를 해결하는 연성적 접근(softner and more open)을 취할 것인지 선택할 수도 있다(김혜원·이정욱, 2019).

넷째, 공적숙의(public deliberation), 사회적 학습(social learning)과 리더십(leadership)은 시민들 스스로가 자신이 직면한 문제를 확인하고 문제해결을 위해 자발적인 협력을 촉진하는 전략이다(Moore, 1995). 기본적인 전제는 개인의 이해관계나 견해가 사회적 상호작용을 통해 바뀔 수 있다는 것이며, 여기에서 정부는 집단적 문제에 대해 시민들이 함께 해결책을 찾을 수 있도록 숙의 및 학습환경을 만드는 역할을 한다. 앞서 협상론적 분석에서는 협상에 참여하는 개인들을 시민의 개념으로 보지 않고 자신의 이익을 추구하는 개인으로 전제하는 한계를 지닌다(이정철·이정욱, 2015). 공적숙의와 사회적 학습은 개인에 대한 관점을 달리하여 공공문제에 대해 주체적으로 행동하는 주체로서 일반 대중을 가정한다. 이때 정책관리자는 문제에 대한 직접적인 해결책을 제시하기보다 대중이 관심을 가질 수 있도록 이슈를 드러내고 시민 스스로 대응할 수 있는 환경을 조성하는 중재자로서의 리더십이 요구된다.

다섯째, 공공부문 마케팅(public sector marketing)과 전략적 커뮤니케이션(strategic communication)은 정책관리자가 의도한 결과를 달성하기 위해 특정 정책이나 조직전략에 대한 관계자들의 이해를 돕고 지지와 지원을 요청하는 전략이다(Moore, 1995). 정책의 성패를 좌우할 수 있는 주요 집단들의 지원과 협조를 확보하기 위해 그들의 요구를

분석하고, 정책에 대한 이해도와 수용도를 제고하는 일련의 활동들을 의미한다(이정철·이정욱, 2015). 여기에서 정책관리자는 마케터와 커뮤니케이터로서의 역할을 한다. 공공 부문 마케팅은 정책을 하나의 상품으로 다루며 시민 및 정치적 대표 등의 기대와 요구를 파악하기 위해 설문, 인터뷰 등을 활용한다. 또한 전략적 커뮤니케이션은 단순한 정보전달 수준을 넘어 이해관계자들 간 쌍방향 커뮤니케이션에 기반한다. 전략적 홍보 및 의사소통을 통해 정책에 대한 이해도를 제고하는 전략을 취한다.

## IV. 방폐장 입지정책의 내용 및 전개과정

### 1. 국내 방폐장 현황 및 전개과정

국내 원자력 발전은 이승만 대통령의 직접적인 관심을 배경으로 시작되었다(주성돈, 2011). 세계 2차대전 이후 국제정세의 영향을 받아 1958년에 「원자력법」이 제정되면서 원자력 연구개발을 위한 제도적 기반이 마련되었고, 1978년에 최초의 원자력 발전소인 고리 1호기가 완공되면서 세계 21번째 원전 보유국으로 위상을 확립하였다(국가기록원, 2019). 이어 월성, 한빛, 한울 등의 발전소가 완공되면서 국내 총 24기의 원전이 운영되고 있다(한국수력원자력, 2019). 원자력 발전소의 가동은 필연적으로 방사성 폐기물을 만들어 내는데, 방사성 폐기물이란, 「원자력안전법」 제2조에서 방사성 물질 또는 그에 따라 오염된 물질로 폐기의 대상이 되는 물질로 정의된다. 방폐물은 열 발생률과 방사능 농도에 따라 고준위 폐기물(사용후핵연료)과 중·저준위 폐기물로 분류되는데, 인식되는 위험수준의 차이가 크다(산업통상자원부, 2016). 방폐물이 갖는 잠재적 위험과 과거 대규모 재난 경험으로 인해 방폐장은 대중들에게 기피되는 혐오시설로 인식되어 많은 사회적 논란을 만들어왔다.

방폐장 건설을 위한 정부의 최초 시도는 1986년 울진, 영덕, 영일 지역을 대상으로 전개되었으나, 이후 19년 동안 부지를 선정하는 데 실패했고 2005년이 되어서야 경주에서 중·저준위 방폐장 부지만을 확보하였다. 2019년에 월성원전을 시작으로 한빛·고리 원전(2024년), 한울원전(2037년), 신월성원전(2038년)의 임시저장시설이 포화에 이를 것으로 전망됨에 따라(산업통상자원부, 2016), 정부는 2028년까지 고준위 방폐장 부지 선정, 2034년까지 중간시설 확립, 2055년까지 영구처분장 건설을 목표로 관련 절차를 추진하고 있다.

정부의 방폐장 입지시도는 1986년부터 2005년까지 총 9번에 걸쳐 추진되었다. 1986년 울진, 영덕, 영일을 대상으로 최초의 입지시도가 이루어졌고, 2005년 경주시가 최종 부지로 선정되면서 중저준위 방폐장 입지선정을 위한 과정이 마무리되었다. 정부의 방폐장 입지정책은 내용적 및 형식적 측면에서 변화해왔는데(이은경, 2009), 초기에는 정부가 주도하는 일방적 추진단계로 전개되다가, 갈등관리 정책의 초기형성 단계, 방폐장의 이익정치화 단계, 절차적 민주성 보완단계의 모습을 나타냈다.

〈표 4〉 정부 방폐장 입지정책 전개과정

차수	대상지역	추진내용 및 결과	단계
제1차 (1986~1989년)	울진·영덕·영일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사로 3개 후보지 도출, 지질조사 착수</li> <li>• 88년 임시국회에서 방폐장 계획이 알려지면서 지역 반대운동으로 지질조사 중단</li> </ul>	정부주도의 추진단계
제2차 (1990년)	안면도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충남도 협조하에 안면도 후보지 추진</li> <li>• 비공개로 진행하다 불신야기, 반대운동</li> </ul>	
제3차 (1991~1993년)	6개 임해지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보지 도출을 위한 용역실시(서울대 등)</li> <li>• 주민 반대 확산으로 철회</li> </ul>	갈등관리 정책의 초기형성 단계
제4차 (1993~1994년)	장안읍, 울진군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영일/양산/울진 지역유치활동에 따른 사업추진</li> <li>• 주민 반대로 중단</li> </ul>	
제5차 (1994~1995년)	굴업도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10개 후보지 선정, 굴업도 최종부지 지정고시</li> <li>• 인근 활성단층 발견으로 지정고시 해제</li> </ul>	
제6차 (2000~2001년)	7개 임해지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 임해지역 대상 부지유치 공모 실시</li> <li>• 유치신청 지자체가 없어서 공모 무산</li> </ul>	방폐장의 이익정치화 단계
제7차 (2003~2004년)	4개 원전 인근 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자 주도방식으로 전환, 지자체 자율유치 방식으로 전환</li> <li>• 부안군의 격렬한 반대와 주민투표로 백지화</li> </ul>	
제8차 (2004년)	부안군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방폐장 부지 신규유치 공모, 7개군 유치운동</li> <li>• 지자체장 신청 없어 무산</li> </ul>	
제9차 (2004~2005)	경주·군산 영덕·포항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중저준위와 고준위 분리, 지원법제정 등</li> <li>• 주민투표결과 경주(89.5% 찬성) 최종 선정</li> </ul>	절차적 민주성 보완단계

\* 출처: 부안군(2008), 이현석(2010), 이은경(2009) 참고 재구성

첫째, 정부주도의 추진 단계(1986년~1990년)는 제1차~제2차 시도가 해당되며, 이 기간에 정부는 방폐장 건설과 관련된 모든 내용을 비공개하고 주민의 참여를 철저히 배제하는 방식을 택했다(백상규·황경수, 2014). 당시 사업주체는 과학기술처 산하 원자력연구소였는데, 부지적합성 조사를 비공개적으로 실시하다가 지역사회로부터 격렬한 반대가 촉발되었다(김민재, 2016). 이후 제2차 안면도에서는 방폐장을 과학연구시설과 연계하여 종합처리시설로 홍보하고 부정적인 이미지를 희석하려고 시도했으나(이은경,

2009), 안면도 사태라고 불릴 만큼 대규모 충돌이 발생했으며, 결국 과학기술처 장관이 해임되면서 백지화로 마무리 되었다(김용수, 2010).

둘째, 갈등관리 정책의 초기형성 단계(1991년~1995년)는 제3차~제5차 시도를 포함하는 단계로 정부는 기술적 적합성뿐만 아니라 지역 내 협의과정에서 갈등관리의 필요성을 인식하고 관련 정책을 개발하는 모습을 보였다. 제3차~제4차 시도에서 정부는 다수 지역을 대상으로 입지를 검토하는 방침으로 변경했으며, 객관성을 확보하기 위해 연구 용역을 진행하였다(산업통상자원부, 2016). 또한 주민동의 절차와 보상방안에 대한 논의가 이뤄졌고 사업이 공개적으로 추진되기 시작하였다. 그러나 안면도에서는 금품, 향응 등 정부정책의 도덕성이 타격을 입는 사건이 발생했고, 굴업도에서는 부지조사과정에서 해저활성단층의 징후가 포착되어 부적합 판정을 받으면서 계획이 철회되었다(김민재, 2016).

셋째, 방폐장의 이익정치화 단계(2000년~2004년)는 제6차~제8차 시도를 포함하는 시기로, 이 기간에 정부는 방폐장 건설에 대한 보상을 단계적으로 강화하는 한편, 주민의 견수령과 주민동의, 대국민 홍보 등과 관련된 활동을 확대하였다(이은경, 2007). 정부조직 내 방폐장 사업주체가 한국전력으로 바뀌면서 새로운 방폐물 관리대책을 의결하였는데(김민재, 2016), 특별지원금, 한수원 본사 이전, 양성자가속기사업 등 보상정책이 강화되었고 이에 따라 지역 간 경쟁구도가 형성되는 흐름을 보였다. 주민동의과정을 확대하고 일관되고 체계적인 방식으로 사업을 추진하기 위한 노력도 나타났으나, 주민들의 반발은 커져 제8차 부안군에서 폭력사태가 벌어지면서 방폐장 입지에 실패했다.

마지막으로, 절차적 민주성 및 신뢰성 보완 단계(2004년~2005년)는 제9차 시도를 포함하는 시기로, 이 기간에 정부는 기술적 적합성, 경제성보다 주민이 참여와 동의를 극대화하는 절차적 민주성과 신뢰성을 보완하는 데 주력하였다. 지역의회 승인을 의무화하고 주민투표제를 도입하는 과감한 정책변화를 시도하였다. 정부의 목적은 주민설득을 통한 수용성 확대에 초점이 맞춰져 있었으며, 이에 따라 위험성은 축소하고 보상은 확대하며 법령정비를 통해 신뢰를 제고하는 방향으로 전개되었다(이은경, 2007). 결국 2005년 11월 2일, 4개 지역에서 열린 주민투표 결과 경주시가 1위를 차지하면서 중·저준위 방폐장 건설을 위한 최종 부지가 19년 만에 경주시로 선정되었다.

## 2. 부안군 방폐장 유치시도 사례 (2004년)

2002년 출범한 노무현 정부는 더이상 방폐장 부지선정을 늦추면 안 되겠다고 판단하고 양성자가속기사업 연계, 한수원 본사 이전, 3천억원 지역지원금 등 각종 강화된 지원

방침을 마련하였다. 또한 그동안 지정방식, 공모방식, 사업자방식 등으로 되풀이하던 방폐장 유치방식에서 벗어나 2003년부터 지자체장이나 지역주민이 자율적으로 신청할 수 있는 자율유치방식으로 전환하는 등 제도정비에 나섰다(산업자원통상부, 2016). 이러한 변화에 관심을 보인 지역이 바로 부안군 위도였다. 위도 주민들은 지역발전의 기회를 포착하여 자체적으로 핵폐기장 유치위원회를 결성하고 공청회를 통해 2003년 5월 군의회에 방폐장 유치신청서를 제출하였다. 그러나 군의회에서는 위도지역 외 주민들과 합의가 이루어지지 않았기 때문에 이 안건을 부결시켰는데(07.11), 그럼에도 불구하고 부안군수가 중대한 결심을 했다고 선언하며(07.14) 독단적으로 산업자원부에 유치신청서를 제출하였다(김창민, 2007). 합의 없이 제출된 유치신청서만을 근거로 정부는 부지조사를 하였고 조사결과 위도를 방폐장 최종 부지로 결정한다고 발표하였다(07.24).

이에 대한 군민들의 반발이 거세게 나타났다. 군의회 의장 폭행사태(07.21)가 발생했고, 대규모 집회(07.24), 촛불시위(07.27), 등교거부(08.25) 등이 이어졌으며, 군수가 폭행당하는 사건(09.08)까지 발생했다(소순창 외, 2006). 정부는 산자부 장관과 행자부 장관을 부안으로 파견하여 추가적인 현금보상 방안에 대해 고려하겠다고 발표했으나, 불과 나흘 후에 현금보상이 불가하다고 발표하면서 신뢰성에 타격을 입었다. 2003년 10월에 이르러서야 양자 간 소통창구가 마련되어 정부와 부안반핵대책위가 참여하는 부안지역 현안해결을 위한 공동협의회가 구성되었다. 대책위 측에서 먼저 주민투표 실시를 제안했으나 정부는 이를 거절했고(12.29), 결국 2004년 2월 14일에 대책위의 주도로 자체적인 주민투표가 실시되었다. 당시는 주민투표법이 발효되기 전이어서 유효한 적법절차로 인정되지 못하는 상황이었지만, 72.04%가 투표에 참여하여 91.83%라는 압도적인 비율로 방폐장 입지정책에 대한 주민들의 반대의사가 명확하게 확인되었다(윤순진, 2006). 투표의 종료와 함께 1년 6개월 이상을 끌어오던 부안군 방폐장 계획은 전면 철회되었다.

### 3. 경주시 방폐장 유치선정 사례 (2005년)

불과 1년 후인 경주시 사례에서는 부안군과는 전혀 다른 양상이 펼쳐졌다. 부안사태 이후 정부의 방폐장 입지정책은 전반적인 변화와 개선을 모색해야만 했는데, 앞으로 방폐장 입지과정에서 지역주민의 의사를 최우선으로 고려하겠다는 내용으로 부지선정절차 보완방침을 발표하였다. 먼저 2004년 제253차 원자력위원회에서 중저준위 방사성폐기물과 사용후핵연료를 분리하기로 결정했으며(12.17). 2005년에는 민간주체를 포함하여 새롭게 구성한 부지선정위원회를 발족했다(03.11). 또한 중저준위 방사성폐기물 처분 시설의 유치지역 지원에 관한 특별법을 공포(03.31)하였는데 이는 지역에 대한 정부의

약속을 법제화하려는 노력이었다. 마침내 2005년 6월 16일에 정부는 새로운 사업공고를 발표하면서 아홉 번째 부지선정절차의 시작을 알렸는데, 주요 내용은 8월 말까지 각 지자체로부터 유치신청을 받고, 11월 중으로 주민투표를 실시하여 최종 부지를 선정하겠다는 것이었다(소순창 외, 2006).

경주시의 경우, 경주시장이 유치의사를 공식적으로 표명(08.11)하고 시의회에서 안건을 가결(08.12)함으로써 전국 지자체 중 가장 빠르게 산업자원부에 유치신청서를 제출(08.16)하였다. 당시 지방의원 24명 중 22명이 출석하여 방폐장 유치에 대한 찬성 22명, 반대 0명의 만장일치로 유치안을 지지했다(김종일, 2010). 경주시에 이어 군산, 포항, 영덕에서 유치신청서를 제출하면서 총 4개의 후보대상지가 확정되었다. 11월 2일로 예정된 방폐장 부지선정을 위한 주민투표일이 다가옴에 따라 지역 간 투표운동이 점차 활발해지고 경쟁구도가 조성되었다. 정부는 과열경쟁 자제를 위해 방폐장 유치신청 지자체 협의회를 개최하고 9월 15일 공동발표문 정신에 의거하여 공정경쟁과 투명관리 방침을 밝혔다.

마침내 2005년 11월 2일, 주민투표 결과 경주시가 최종 대상지로 선정되었다. 경주시는 투표율 70.8%, 찬성률 89.5%를 기록하여 군산(84.4%), 영덕(79.3%), 포항(67.5%) 등 다른 지역을 제치고 최종 부지로 선정되었다(김종일, 2010). 산자부 장관은 이날 19년간 표류해 왔던 대표적 사회갈등과제인 방폐장 부지선정을 현정사상 최초로 주민투표를 통해 결정함으로써 진정한 풀뿌리 민주주의의 실현 및 갈등해결의 좋은 선례를 남겼다고 평가하였다(산업자원부, 2005.11.3.).

## V. 방폐장 입지정책의 정치적 관리 분석

### 1. 기업가적 옹호: 방폐장 입지정책에 대한 지지와 정당성을 확보하고 반대를 중립화하였는가?

#### 1) 이해관계 및 의사결정경로 분석

부안군 사례에서 정부는 자율공모방식으로 방폐장 유치희망지역을 모집하고 있었는데, 이는 지자체장뿐만 아니라 지역주민들도 자유롭게 신청할 수 있는 방식이었다(신은종·하갑래·김학린(2005)). 자율공모방식은 부안군수가 단독으로 방폐장 유치신청서를 제출하는 것을 가능하게 했고, 부안사태는 여기에서부터 시작된 것으로 볼 수 있다. 반대

하는 부안군민의 의견이 반영되지 않은 채 위도주민 80% 이상의 동의의견만을 반영하여 유치신청서를 제출하였다(김선아, 2013). 즉 부안군 사례에서 정부는 넓고 쉬운 의사결정경로를 운영하였으나, 이는 결과적으로 위도 외 지역주민들의 의견이 철저히 배제되는 결과를 만든 것이다. 부안군 사례에서 정부가 간과한 것은 지역 내부의 이해관계를 파악하는데 미흡한 것이었다. 정부는 찬성 측의 위도주민과 반대 측의 부안군민으로 갈라진 갈등구조의 심각성을 파악하는 데 소홀했고, 정부와 같은 목소리를 내는 위도주민들에게만 주의를 기울였을 뿐 반대주민들에 대한 이해관리에 미흡했다. 당시 한국수력원자력 담당자는 정부가 초기 판단을 잘못하여 지나치게 낙관적이고 안이하게 대응했다고 스스로 평가했으며, 한 인터뷰에서 “부안주민의 반발은 매우 의외의 일”이라고 표현하기도 하였다.(소순창 외, 2006). 이는 반대주민들의 입장에 대한 정부의 이해력과 예측력이 부족했음을 보여준다.

경주시의 경우, 부안사태가 만들어 낸 사회적 파장이 컸기 때문에 그로부터 학습효과가 크게 작용한 것으로 추론할 수 있다. 부안사태 이후 정부는 방폐장 입지정책과 관련된 전반적인 정책방향을 재정비해야 했다. 당시 산업자원부 장관은 부안사태의 원인이 정부와 국민 사이에 신뢰를 확보하지 못한 것에서 기인한다고 판단했고(산업자원부, 2005.1.26.), 방폐장 입지과정에 관여되는 모든 이해관계를 재설정하고 재조정하는 작업에 나섰다. 경주시의 갈등구조는 시장과 시의회, 체육회를 중심으로 ‘국책사업 경주 유치단’과 경주환경운동연합, 전교조, 민주노총, 문화단체가 주축이 된 ‘경주 핵폐기장 반대운동본부’구도로 형성되어 있었다(차성수·민은주, 2006). 정부는 반대세력의 신뢰와 지지를 확보하고 찬성세력의 결집을 유도하는 전략을 취했다. 이를 위해 두 가지 중요한 정책변화를 단행하였는데 하나는 유치신청 공모방식의 변화이고 다른 하나는 주민투표를 통한 부지선정이다.

먼저, 방폐장 후보지 모집방식을 기존의 자율공모방식에서 합의기반공모방식으로 전환하였다. 합의기반공모방식은 각 지방정부가 지역의회와 승인을 받은 후에 유치신청을 할 수 있도록 하여, 지역 내에서 최소 수준의 합의를 의무화하는 방식이다(산업자원부, 2005.9.2). 합의기반공모방식의 도입에 따라 전체적인 유치신청 과정에서 지자체장과 지역의회가 수행하는 역할과 책임이 강화되었을 뿐만 아니라, 지역 내에서 발생할 수 있는 갈등을 지역 내에서 일차적으로 관리할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 또한 정부는 주민투표제를 전격적으로 도입하고 주민투표 결과에 따라 최종 부지를 선정하겠다는 정책변화를 단행하였다(차성수·민은주, 2006; 황의서, 2013). 부지적합성을 인정받은 지역에서 주민투표를 실시하여 투표권자 1/3 이상 투표 및 과반수 찬성을 획득한 지역에서



찬성률이 가장 높은 지역을 최종 부지로 선정한다는 계획이었다(산업자원부, 2016). 이는 정책결정과정에서 지역주민의 지위와 역할을 격상시키고 결정권한을 위임한 것으로, 즉, 더 좁고 어려운 의사결정경로를 통해 방폐장 입지정책에 대한 정치적 지지와 정당성을 획득할 수 있었다.

다른 한편으로 정부는 찬성세력을 결집시키기 위한 활동을 적극적으로 전개하였다. 2005년 3월 9일 산자부 원전사업기획단이 경주를 방문하여 방폐장의 경제적 가치와 안전성, 그리고 주민투표의 도입으로 인한 정치적 부담의 감소를 강조하면서 공론화되었다. 경주에서 찬성운동의 시작은 정치권을 중심으로 이뤄졌고 이후 경제적 이해관계집단의 활동으로 이어졌다(김혜진, 2007). 정치권이 어떤 주체보다도 빠르게 찬성입장을 정하고 행동에 나섰다(김성배·이은정, 2010). Moore(1995)는 더 좁고 어려운 경로가 때로는 더 높은 수준의 정치적 지지와 정당성을 가져다준다고 설명하였는데, 정부가 경주시 사례에서 도입한 합의기반공모방식과 주민투표제가 그 예에 해당하며, 민주적 절차성과 정당성이 확보되는 길을 선택함으로써 방폐장 유치를 위한 문은 더 좁아졌지만 이는 더 높은 수준의 정당성과 지지를 가져다주었다.

## 2) 이슈 프레임

부안군 사례에서 정부는 방폐장 건설과 관련된 다양한 이슈들을 선제적으로 예측하고 전략적으로 대응하는 데 실패한 것으로 보인다. 문제가 생길 때마다 임시방편으로 대응하여 신뢰도와 일관성이 떨어지는 모습을 보였다. 정부가 찬성세력인 위도주민만을 적극적으로 지지하는 형태로 전개되었기 때문에 폭넓은 정치적 지지와 정당성을 얻기 위한 전략적인 이슈 프레임은 나타나기 어려웠다. 부안군에서 정부가 강조한 주된 프레임은 지역발전 프레임이었다. 정부는 지역지원금 3,000억 원을 포함하여, 양성자가속기 시설(1천 600억 원), 한수원 본사 이전(300억 원), 테크노파크(800억 원), 산업단지(1천 500억 원) 등 20년간 2조 원이 넘는 지역개발자금을 지원한다고 약속했고 이는 지역 호재로 인식되기도 하였다(소순창 외, 2006). 그러나 이는 방폐장의 위험성과 자신의 생활 터전을 잃을 것을 우려하는 지역주민들의 불안을 해소하기에는 부족했던 것으로 보인다(이은경, 2009). 게다가 산자부 장관과 행자부 장관이 부안에 방문하여 현금보상방안을 고려하겠다는 발언을 했다가 불과 3일 후에 불가능하다는 결정을 내리면서 정부정책이 일관성 없는 모습을 보이면서 신뢰에 큰 타격을 입었다(김창민, 2007). 결국 정부가 내세운 지역발전 프레임은 원활하게 작동하지 못했으며 지역주민의 격렬한 반발로 전면철회라는 결과로 종결되었다.

부안사태 이후 정부는 반복되는 실패를 끝낼 수 있는 새롭고 확실한 방법이 필요했다. 이를 위해 새로운 원칙으로 안정성·경제성·민주성이라는 더욱 포괄적인 이슈프레이밍을 채택했다(산업자원부, 2005.07.06.). 산자부 장관은 “정직하고 투명하게 문제를 풀어 나가서 후손들에게 대화와 타협, 공존과 화해의 모범사례를 남기겠다.”고 선언하며(김홍희, 2011), 새로운 부지선정 기준으로 부지안정성(안정성), 사업추진여건(경제성), 주민수용성(민주성)을 제시하였다(산업자원부, 2016). 구체적인 실현방안으로 안정성 측면에서는 중저준위 방폐장과 고준위방폐장을 분리 건설을 추진하고, 민주성 측면에서는 주민투표를 채택하며, 경제성 측면에서는 방폐장특별법 제정을 통해 경제적 보상의 법제화를 추진했다. 이로써 정부는 그동안 실패한 방폐장 입지정책과는 차별화된 새로운 이슈프레이밍을 전략적으로 강조하여 활용하였다.

또한 경주시에서 정부는 지역발전 프레임에서 더 나아간 형태로 지역경쟁 프레임을 적극적으로 활용하였다. 지역 간 경쟁구도는 기존 방폐장 입지사례에서도 반복적으로 활용되었지만 경주시 사례에서 핵심은 정부가 정부주도의 주민투표제 실시로 경쟁분위기를 조성하였다는 점이다(이현석, 2010). 정부는 복수지역에서 이루어지는 동시 투표가 지역 간 경쟁구도를 활용하기에 유리하다고 판단하였다(김민재, 2016). 주민투표제는 정부와 주민 간의 대결구도를 지역과 지역 간의 대결구도로 전환하는 역할을 했다. 경주·포항·영덕·군산 등 4개 지역에서 유치를 신청하자, 각 지역에서는 모두 제2의 부안사태를 만들지 말자는 캠페인 아래 자체적으로 반핵단체의 활동을 제한하였다. 서로의 전략을 탐색하고 활용하는 양상을 보이면서 경쟁지역 모두에서 거의 유사한 유치전략이 활용되는 양상이 나타나기도 하였다(김종일, 2010). 주민투표를 둘러싼 지역경쟁구도는 급기야 정부가 지자체협의회 공동발표문을 발표하여(05.09.15) 과열경쟁 자제를 합의하는 수준에 이르렀는데(05.10.14), 이처럼 정부의 지역경쟁구도 형성은 방폐장 반대세력의 활동을 차단시키고 찬성여론의 일방적 확산을 가능케 하였고, 이는 정책수용성의 급격한 변화를 견인하였다(정주용, 2008).

## 2. 정책개발관리: 방폐장 입지정책의 절차적·내용적 타당성을 갖추었는가?

절차적·내용적으로 좋은 품질의 정책을 만들기 위해 공공관리자는 조직 외부에서 자문 및 위원회를 운영하여 정책을 개발하고 관리할 수 있다. 방폐장 입지정책에서 정부는 부지선정위원회 운영을 통해 정치적 지지와 정당성을 획득하고자 하였는데, 부안군의 경우 위원회의 구성을 비공개적으로 편중되어 구성한 반면, 경주시의 경우 민간을 포함시켜 전문성과 다양성을 확보하고 투명성을 지향하는 전략을 택하였다.

부안군의 경우, 부지선정위원회는 정부 3인, 학계·연구계 8인, 언론계·사회단체·한국수력원자력 각 1인 등 총 14인으로 구성되었으며, 이들은 부지환경분야(11개 항목) 및 주민수용성분야(6개 항목)에 대해 부지적합성을 평가했다(부안군, 2010). 2003년 7월에 부안군 부지선정위원회는 위도지역에 대해“기준상 결격사유인 활성단층 등이 없는 것으로 확인되어 원전수거물관리시설 용지로 적합하다.”는 평가결과를 발표했는데, 이는 주민들의 큰 반발을 촉발했다. 단계별로 후보지를 압축하는 과정이 비공개로 진행되었을 뿐만 아니라 위원회 위원명단도 제때 공개되지 않아서 민주성과 사회적 수용성을 떨어트렸다(임지원, 2007). 또한 위원회의 구성 측면에서도 대부분이 정부 및 산하기관 인사로 구성되어 객관성이 떨어진다는 지적을 받았는데, 범부안군민대책위는 “1991년 부적합 판정을 받았던 위도를 단 한 번의 방문과 9일간의 활동으로 안전하다고 평가한 것은 잘못”이라고 주장했다(부안군, 2010). 위원회의 평가결과에 대한 지역사회의 불신이 커졌고 “산자부가 급조한 부지선정위원회는 정부의 들러리 구실을 한다.”는 비판을 받았다(부안군, 2010).

반면, 경주시 사례에서 정부가 구성 및 운영한 부지선정위원회는 다른 양상으로 전개되었는데, 정부는 방폐장 입지과정을 투명하고 객관적으로 관리하는 민간전문기구로 거듭나겠다는 계획을 밝혔다(산업자원부, 2005.3.14.). 2005년 3월 11일 새롭게 출범한 경주시 부지선정위원회는 과학기술, 인문사회, 언론, 법조 외에 시민사회 민간전문가를 포함한 17인으로 구성되었다. 이들은 부지적합성소위원회, 여론조사소위원회, 부지선정기준검토소위원회, 대외협력소위원회 등 4개의 소위원회로 구분되어 방폐장 부지선정의 제반 절차를 관리·감독하는 역할을 담당했다(산업자원부, 2005.3.14.; 임지원, 2007). 부안군 사례와 비교했을 때 눈에 띄게 달라진 점은 시민사회의 대표로 대한주부클럽연합회 회장, 녹색교통운동 공동대표, 한국소비자연맹 회장이 포함되었다는 점이다. 이를 통해 정부는 의견수렴의 폭을 넓히고 공정성을 기했다는 긍정적 이미지를 확산시킬 수 있었다. 비록 새롭게 구성된 부지선정위원회가 실제 지역주민의 의견을 성공적으로 수렴하고 대표했는지에 대한 평가는 같지만, 부안군 사례와 비교했을 때 정부는 조직 외부로부터 민간전문가를 포함하여 정치적 지지와 정당성을 강화하는데 성공했으며 이는 긍정적인 영향력을 발휘한 것으로 보인다(산업자원부, 2005.3.14.).

한편 경주시 사례에서 정부는 조직 내부시스템적으로도 방폐장과 관련된 의사결정을 효과적으로 처리할 수 있도록 현장에서부터 국무총리실까지 연결되는 지원체계를 구축하고 이를 범정부적 지원체계라는 명칭으로 공식화하여 운영하였다(KDI경제정보센터, 2005). 주요 정책 및 현안에 대한 최종 의사결정이 국무총리가 주재하는 ‘국정현안정책

조정회의'에서 이뤄짐으로써 부처 간 효율적인 의견 조율 및 범정부적 대응능력이 확보되었다. 아울러 고위 당정청 협의, 국회 산업자원위원회 등 관련 상임위 등을 운영하여 정치권을 아우른 협조를 이끌어내고, 실무적으로는 총리실을 중심으로 관련 부처 국장급이 참여하는 상황점검반 회의를 통해 각종 현안에 대한 심도 있는 논의와 긴밀한 정책 조율을 수행했다(산업자원부a, 2005.9.5.). 4개의 후보지가 선정된 이후로 정부는 방폐장 사업 종합상황실을 본격적으로 가동하였는데, 종합상황실에서는 지역동향 및 관련정보를 실시간으로 파악 분석함으로써 지역주민 간 그리고 인접지역 간 갈등을 최소화하고, 법과 규정이 정하는 정당한 절차에 의해 진행될 수 있도록 철저하고 신속한 대응을 목표로 운영하였다(산업자원부b, 2005.9.5.). 정부는 이러한 조직 내부적 시스템 구축을 통해 방폐장 입지정책이 다른 어떤 정책보다도 중요하며 우선순위에 해당한다는 중요성을 알리고 절차적 및 내용적 타당성을 확보하였다.

### 3. 협상: 어떻게 유리한 협상국면을 조성하였는가?

부안군 사례에서 정부는 유리한 협상국면을 만들기 어려운 정치적 환경에 놓여있었다. 이미 절차적, 내용적으로 신뢰도가 떨어진 상황에서 반대주민과 원활한 협상을 전개하는데 제약이 있었다. 정부는 2003년 2월, 약 3천억 원 규모의 지역지원금과 각종 국가 사업을 다른 지역보다 우선적으로 지원하기로 결정하고, 4월 양성자기반 사업을 연계해서 추진한다고 발표하는 등 경제적 인센티브를 강화하였으나(부안군, 2010), 이후 갈등 관리에 실패하면서 지역개발지원에 대한 지역주민들의 반응은 격렬한 반대로 이어졌다. 방폐장 입지과정 중에 발표한 현금보상 발언이 3일 만에 번복되면서 보상정책의 일관성이 떨어지고 임시방편적으로 대응한다는 평가를 받았다. 결국 이러한 협상태도는 정부가 가치를 창출(creating)하는 것이 아니라 가치를 주장(claiming)하는 것처럼 보이게 했고 성공적인 협상으로 이어지지 못했다.

또한 정부는 부안군 사례에서 경성적 접근법으로 문제를 다루었는데, 이는 결과적으로 방폐장 입지선정에 부정적인 영향을 미쳤다. 각종 용역 및 자문보고의 내용이 비공개로 관리되었고 전문가 명단도 공개되지 않으면서 정부의 불투명한 정보공개와 소통 부족에 대한 비판의 목소리가 크게 나타났다(정태석, 2012). 정부는 2003년 10월에 이르러서야 국무총리 주재로 부안반대대책위 대표단과 간담회를 열어 전제조건 없는 대화를 원칙으로 하는 부안민정대화기구 구성에 합의하고 해결방안을 모색하려는 노력을 시작했으며, 이후 부안지역 현안해결을 위한 공동협의회가 발족되어 협상을 진행했으나 입장차이를 좁히지 못하고 중단되었다(부안군, 2010). 이처럼 정부가 취한 협상전략은 불

투명한 정보공개와 소통 최소화로 볼 수 있으며 협상이슈를 확대하고 조율하기 어려운 정치적 환경 속에서 경성적 접근법을 취하였다.

반면 경주시 사례에서 정부는 입지추진 초기에서부터 지역주민의 수용성을 높이기 위해 중요한 새로운 협상카드를 제시하였다. 가장 중요한 변화는 정부가 고준위 방폐장을 분리하고 중·저준위 방폐장만 건설하기로 전격 결정한 것이었다(산업자원부, 2016). 즉, 원자력발전소에서 사용했던 부품, 작업복, 휴지, 장갑 등 상대적으로 안전한 중·저준위 폐기물만을 처분하는 방폐장을 먼저 건설하도록 정책내용을 바꾸고, 고준위 핵폐기물은 추후 공론화 과정을 통해 진행하도록 함으로써 보다 안전하다는 이미지를 부각시키는 새로운 협상 테이블을 마련하였다. 나아가 정부는 더 적극적인 대책으로 제252회 임시 국회에서 방폐장지원특별법을 의결하고 2005년 3월 31일 공포하였는데, 이는 경제적 지원내용을 법제화한다는 중요한 의미가 있다(임지원, 2007; 정태석, 2012). 그동안 구두로만 언급되었던 설치, 한수원 본사 이전, 연평균 85억 원의 방사성폐기물 반입수수료의 혜택이 법적으로 보장되었고 지역지원약속에 대한 신뢰도를 높였다(석광훈, 2005; 문화일보, 2016.9.22.).

또한, 경주시 사례에서 정부는 투명한 소통과 정보공개를 강조하면서 연성적 접근법을 취했다. 부지선정 계획, 부지조사 결과, 부지선정 과정 및 영구처분시설 건설계획 등 모든 관련 내용을 전면적으로 공개하도록 하였다(산업자원부, 2005.9.2). 안전에 대한 정보공개와 산업자원부 소식통을 통한 소통으로 협상에 대한 연성적 방식을 취함으로써 이해관계자의 신뢰를 성공적으로 확보할 수 있었다. 부안군에서 정부의 보상정책 및 부지선정정책의 협상내용이 진행되는 과정에서 계속 바뀌고 일관성이 떨어진다는 비판을 받았다면(부안군, 2010), 경주에서는 적정한 타이밍에 협상이슈와 접근법을 체계적으로 정립하여 접근하였다. 특히 중·저준위 분리 건설과 방폐장지원특별법의 제정은 지역주민들에게 충분히 매력적인 협상 이슈로 부상하였고, 반대세력으로 하여금 정부의 입지정책에 호의적으로 반응하도록 하는 중요한 요인으로 작용하였다.

#### 4. 공적숙의, 사회적 학습과 리더십: 방폐장 입지와 관련된 숙의와 학습이 발생되었는가?

앞서 살펴본 바와 같이 방폐장 입지정책은 공공관리자가 혼자서 해결할 수 있는 기술적인 문제가 아니라, 시민의 동의와 참여, 나아가 숙의와 사회적 학습을 필요로 하는 적용적 문제이다. 공적숙의와 사회적 학습에서는 개인을 시민(citizen)의 개념으로 보고 공공문제에 주체적으로 행동하는 일반 대중으로 가정한다(Moore, 2005). 따라서 공공관리

자는 방폐장과 관련된 숙의와 학습이 원활히 이뤄질 수 있도록 공공의 장(forum)을 마련하고 관리하는 중개자로서의 리더십을 수행할 것으로 요구받는다. 부안군의 경우, 정부는 숙의와 학습을 촉진하는 역할을 하는데 미흡했으며 오히려 시민의 참여기회를 제한하는 방식을 취했다. 정부는 위도주민의 의견만 수렴하고 다른 부안군민이나 반대단체의 의견을 폭넓게 수렴하고 학습을 독려하는 노력은 미흡했다(김용수, 2009). 이에 대한 반발효과로 지역주민들이 먼저 자발적으로 간담회, 집회를 추진하고 주민투표를 실시하는 양상이 전개되었는데, 이는 정부가 빠진 채 진행되는 자발적 숙의였다고 평가할 수 있다. 정부가 빠진 자리에 반핵단체가 자리를 채우면서 적극적인 반핵활동을 펼쳤고 방폐장에 대한 근거 없는 공포심과 위기감이 조성되었다(부안군, 2010). 이러한 점에서는 부안군에서 진정한 시민적 발견에 의한 해결책 모색은 없었고 중개자로서 정부의 리더십 또한 미미하고 소극적으로 나타났다고 평가할 수 있다.

경주시의 경우, 정부는 합의기반공모방식을 도입하였는데, 이는 지역주민, 지방의회, 지자체장이 함께 협의하여 일정 수준의 합의를 도출하도록 하는 제도적 기반이 되었다(산업자원부, 2005.5.2.). 방폐장 유치신청을 하기 위해서 반드시 지방의회의 승인이 전제되어야 했기 때문에 행위자 간 최소 수준의 협의를 요구하는 기반이 마련되었고, 정부는 이를 촉진하는 토대를 제공했다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 제도적 기반이 행위자별 의견을 수렴하고 학습하며 시민적 발견으로 해결책을 찾는 진정한 의미의 숙의였다고 평가하기는 어렵다. 정부는 합동설명회와 주민대표간담회를 개최했으나 이는 정부의 입장을 일방적으로 알리기 위한 것으로 공적숙의와 학습을 위한 장은 아니었다(임지원, 2007). 사회적 학습 측면에서도 정부의 미약한 리더십이 목격되었다. 방폐장과 관련된 문제는 전문가 집단에게 정보가 집중되고 일반 대중들은 제한적인 정보만을 갖는 정보비대칭 문제를 안고 있기 때문에 균형 잡힌 방식으로 정보가 공유되어야 하지만(김종일, 2010), 방폐장의 안정성, 적합성, 경제에 대한 학습을 독려하는 정부의 리더십은 미흡했던 것으로 나타났다.

부안군과 경주시 두 사례에서 모두 정부의 방폐장 정책은 어떻게 주민들의 부정적인 인식을 줄이고 수용성을 높일 것인가에 초점이 맞춰져 있었다(김종일, 2010). 방폐장 주민투표에 대한 이현석(2010)의 연구에 따르면, 부안 방폐장 주민투표의 경우 지자체와 중앙정부의 힘을 빌리지 않고 주민들의 자치적 역량과 시민사회의 힘만으로 치룬 주민투표로 의미가 큰 반면, 오히려 경주시 주민투표는 정부 주도로 편파적으로 진행되었다고 평가하기도 하였다. 이러한 점을 고려할 때 정부는 방폐장 입지정책을 위해 숙의와 학습보다는 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상, 공공마케팅 및 커뮤니케이션에 노력을

기울인 것으로 보인다. 이것이 바람직한 정책관리행위인가는 다른 차원의 문제인데, 이러한 이유로 Moore(1995)는 정치적 관리의 개념을 소개할 때 기술적 측면 뿐만 아니라 윤리적 측면의 중요성을 강조하기도 하였다. 이후 중·저준위 방폐장이 건설되는 과정에서 경주시에서 활용되었던 도구적 거버넌스가 참여의 수사에 불과했고 갈등 이후 갈등을 남겨 놓았다는 비판 등이 제기되었는데(차성수·민은주, 2006; 조성익, 2007, 김민재, 2016), 이와 같은 민주주의, 거버넌스, 학습과 숙의 측면에서의 비판은 정치적 관리의 윤리적 관점에서 이해할 수 있다.

### 5. 마케팅과 커뮤니케이션: 정책 홍보와 커뮤니케이션을 통해 대중적 지지와 협조를 확보하였는가?

부지선정위원회의 부지조사결과 부안군이 적합판정을 받으면서부터 정부는 지역주민을 대상으로 적극적인 정책홍보활동을 전개하였다. 부안군에서 정부의 홍보방식은 유인물을 배포하고 텔레비전, 신문, 광고매체를 적극적으로 활용하는 직접적인 접근방식이였다. 정부는 지방공무원과 주민의 해외관광과 국내전학을 지원하고 수건 등의 기념품을 제공했는데, 이러한 홍보활동은 부패와 향응이라는 의혹을 불러일으키고 동시에 돈으로 문제를 해결하려고 한다는 비판을 받았다(소순창 외, 2006). 홍보의 내용 측면에서도 정부에게 유리한 입장에 치중했다는 보도의 편향성 문제가 제기되었다. 당시 방송 3사의 저녁 뉴스에는 부안군 지역사회의 맥락과 배경에 대한 고려 없이 단순한 중계보도 형태로 부안사태를 보고하고 있었고 TV 뉴스가 감시와 비판이라는 언론기능을 제대로 하지 못했다(임지원, 2007). 홍보과정에서 불확실하거나 적절하지 못한 정보를 제공하면서 주민의 신뢰를 잃는 원인이 되었다(이은경, 2009). 이 시기에 주민 여론조사도 실시되었지만 비공개로 진행되어 주민의견을 수렴하겠다는 순수한 의도로 수용되지 않았다(오현주, 2007). 특히 정부가 실시한 여론조사에서 위도주민의 의견만 수렴하여 찬성률이 90%라고 발표하였는데 이는 갈등을 촉발하는 원인이 되었다.

부안군 사례에서 정부는 매체를 통한 홍보 외에도 설명회를 통한 정책홍보를 진행하였는데, 설명회는 정부의 방침을 전달하는 일방적인 경로였으며, 이해관계자의 요구를 파악하고 적극적으로 커뮤니케이션하려는 노력은 미흡했다(오현주, 2007). 여론이 반영될 수 있는 주민감사청구제나 주민투표제, 위원회 및 공청회 등의 제도들은 거의 활용되지 못하여 정부와 지역주민을 연결하는 커뮤니케이션 경로가 제대로 작동되지 않았다. 결국, 지역주민들은 정부라는 공식적인 경로 외에 다른 정보원을 통해 정보를 입수하게 되었고 이 과정에서 다양한 왜곡이 발생하였다(임지원, 2007). 지역주민이나 국민이 정

부나 불안군보다 언론 및 환경단체를 신뢰하게 되면서 정부는 위기상황의 통제자가 아니라 관련 이해당사자로 전략하게 되었다(임지원, 2007).

경주시 사례에서 정부는 이전과는 다른 홍보방식으로 접근했는데, 이전 방식이 지역 주민을 직접적으로 대하는 방식이었다면, 이번에는 중앙과 지역을 분리하여 홍보하는 투트랙 방식을 택했다(이지희, 2007). 정부는 주로 중앙무대에서 미디어의 관심을 견인하고 방폐장 건설의 국가적 중요성과 필요성을 강조하는 분위기를 조성하는 데 집중하였다. 즉, 방폐장의 부정적인 이미지를 개선하기 위한 홍보에는 나섰지만, 지역에서 주민을 설득하기 위한 홍보는 지방정부가 자체적으로 하도록 일임하였다. 방폐장에 대한 부정적 인식을 바꾸기 위해 TV와 라디오 광고를 적극적으로 활용하여 방폐장을 네모난 병원으로 표현하고 중·저준위방사성폐기물을 자연으로 건강하게 돌려보낸다는 이미지를 부각시켰다. 그리고 주민투표에 대한 홍보를 인터넷 게시판, 배너 광고 등을 활용하여 사이버 홍보를 적극적으로 전개하여 지역주민이 결정한다는 이미지를 강조하였다(이수장, 2008). 중앙에는 안전성, 필요성, 신뢰성을 강조하고, 지방에는 경제적 효과에 따른 실리를 강조한 것이다(임지원, 2007). 정부는 공식 투표운동 기간인 10월 4일부터 11월 2일까지 각 지역에서 산자부가 주관하는 토론회 2회, 선관위가 주관하는 토론회 4회를 개최하고 이를 방송으로 중계함으로써 주민들의 의사결정에 영향을 끼쳤다(소순창 외, 2006). 지역주민과의 직접적 접촉을 하지 않았기 때문에 반대세력으로부터 도덕적으로 공격을 받을 실마리를 제공하지 않았다. 또한 지역경쟁구도로 인해 조성된 지자체 간 홍보열기를 활용하여 정부는 공정경쟁을 독려하는 역할을 하면서 주민들로부터 정당성과 지지를 확보해나갔다. 이는 방폐장에 대한 주민들의 부정적 인식을 줄이고 방폐장 건설의 국가적 중요성을 인식시켜 긍정적 이미지를 조성하는 데 영향을 끼쳤고 주민들을 설득하는 요인으로 작용하였다.

한편, 경주시와 동일한 제도적 환경에 놓여있었던 군산, 영덕, 삼척, 포항과의 경쟁관계에서 경주시가 최종 부지로 선정될 수 있었던 배경으로는 지방정부 차원의 적극적인 홍보활동이 주 이유인 것으로 보인다. 경주의 경우는 지방정부 차원에서 각종 매체를 통한 홍보에 힘썼으며 시의회 주도로 꾸려진 국책사업 경주유치추진단은 읍·면·동·리 별로 20명 이상씩 단원을 확보하고 주민들과 일대일로 만나 설득작업을 하는 등 찬성여론의 확산에 일조하였다(김성배·이은정, 2010). 언론은 공론장으로서의 언론역할을 외면했다는 비난을 받을 정도로 정부 정책의 일방적 홍보에 앞장섰고 경주의 지역방송인 신라방송은 방폐장 찬성을 유도하는 내용을 거의 정기적으로 방영하였다(김영중, 2005: 305). 타 지자체와의 경쟁구도에서 높은 주민투표율로 최종 선정된 경주시의 성공 요인



으로 지역적 환경, 초기 행동가들의 역할, 경제회복에 대한 의지 등도 언급되지만(김성배·이은정, 2010), 결국 중앙정부 및 지방정부 차원에서 이루어진 적극적인 공공홍보 및 마케팅이 지역주민들의 판단에 중요한 영향을 미친 것으로 보인다.

## VI. 결론

본 연구는 Moore(1995)의 정치적 관리 분석 틀을 활용하여 2004년 부안군과 2005년 경주시 사례에서 정부의 방폐장 입지선정정책의 실패 및 성공요인을 비교 분석하였다. 분석결과, 경주시에서 정부의 정치적 관리가 부안군에서보다 탁월하게 추진되었다고 평가할 수 있는 결과가 <표 5>와 같이 도출되었다.

<표 5> 분석결과 종합

구분	진단 및 전략	분석결과	
		부안군(2004년)	경주시(2005년)
기업가적 옹호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계 분석</li> <li>• 의사결정경로관리</li> <li>• 이슈 프레이밍</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계분석 미흡</li> <li>• 넓고 쉬운 의사결정경로</li> <li>• 지역발전프레임 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계 적극 분석 및 조정</li> <li>• 좁고 어려운 의사결정경로</li> <li>• 안전·경제·민주프레임 활용</li> <li>• 지역간 경쟁구도 조성</li> </ul>
정책개발관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자문/위원회 활용</li> <li>• 정책관리시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부지선정위원회 신뢰도 및 전문성 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (외부)민간을 포함한 부지선정 위원회, 투명한 정보공개</li> <li>• (내부)법정부지원체계/종합상황실 운영</li> </ul>
협상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이슈.관계자 확장</li> <li>• 경성/연성적 방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상이슈관리 미흡</li> <li>• 경성적 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이슈확장/협상테이블 운영</li> <li>• 연성적 접근</li> </ul>
공적숙의, 사회적학습, 리더십	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적숙의</li> <li>• 사회적학습/리더십</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민이 주도하는 자발적 숙의</li> <li>• 학습촉진 리더십 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부가 주도하는 지역내 숙의를 위한 공공의 장 마련</li> <li>• 선택적 학습촉진, 약한 리더십</li> </ul>
공공부문 마케팅, 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마케팅전략</li> <li>• 커뮤니케이션</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중의 니즈 발굴 미흡</li> <li>• 주민 대상 직접적 홍보</li> <li>• 일방향적 커뮤니케이션</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙무대로 방폐장이슈 환기</li> <li>• 주민의식조사 실시</li> <li>• 지방/중앙 분리 투트랙 홍보</li> </ul>

본 연구의 분석결과, 기업가적 옹호, 정책관리개발, 협상, 공공마케팅 및 커뮤니케이션 측면에서 경주시가 부안군에서보다 더 적극적이고 탁월하게 정치적 관리를 전개한 것으로 나타났다. 다섯 가지 기술 중에서도 특히 기업가적 옹호와 협상이 전략적으로 이루어졌다고 평가되는데, 정책 초기에 방폐장 입지선정과 관련된 이슈를 중·저준위 건

설, 특별법 제정, 주민투표 실시 등으로 전환함으로써 수용성을 높이고, 반대세력의 이해조정 및 찬성세력의 이해결집 등 이해관계를 적극적으로 조정하는 것이 정책목표 달성에 핵심적인 성공요인으로 작용한 것으로 나타났다. 동일한 정책 내용이라 하더라도 경주시 사례에서 정부는 초반에 이슈의 선정과 프레이밍, 적극적인 이해관계 조정 등의 정치적 관리 기술을 적절히 활용함으로써 문제를 보다 효과적으로 해결한 것으로 평가된다. 이는 앞서 Heifetz(1994)와 Wilson(2001)의 논의를 통해 살펴본 공공관리자의 적응적 업무와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 부분적으로는 경주시 사례의 성공이유를 부안군 실패사례로부터의 학습효과로 찾아볼 수도 있다.

대부분의 정치적 관리 기술과 달리, 공적숙의, 사회적학습 및 리더십 측면에서 경주시 사례와 부안군 사례 간 명확한 차이점이 드러나지 않았다는 점은 나름의 함의를 갖는다. 두 사례 모두 미흡한 숙의, 학습, 리더십 수준을 보였지만, 부안군에서는 지역주민이 주도하는 숙의로 입지선정에 실패하였고, 경주시에서는 정부가 주도하는 숙의로 입지선정에 성공하였다. 이는 후속연구를 위한 함의점을 남겨주는데, 본 연구에서는 정부가 어떻게 난제를 해결하여 입지선정에 성공했는지를 살펴보기 위해 방폐장 입지선정을 정책성공의 기준으로 설정했지만, 이것이 방폐장 정책의 궁극적인 목적은 아닐 수 있다. 오히려 입지선정 이후 장기적 관점에서 안전하고 원활한 운영이 더욱 중요한 목적이라고 볼 수 있는데, 이러한 맥락에서 입지선정 이후 경주시 사례에 대한 다양한 비판연구들이 보고되고 있다. 일례로 정부주도의 주민투표와 관련하여 하승우(2006)는 경주 방폐장 주민투표가 직접민주주의라는 이름으로 민주주의를 약화시키는 수단이라고 비판했으며, 이현석(2005)은 정부가 주도하는 주민투표였기 때문에 공무원들이 중립성을 잃었고 방폐장 건설의 안정성과 부지적합성에 대한 검증이 제대로 되지 않았다고 주장하였다. 진상현(2008) 역시 유사한 맥락에서 주민투표 도입을 통해 절차적 합리성을 추구하기는 했으나 실질적 합리성을 담보하지 못했다고 비판했다.

이러한 문제는 현재 경주시의 방폐장 운영이 총체적 관리부실 문제에 직면해 있고 운영중단 상태까지 이른 현실(연합뉴스, 2019)과도 관련이 있다고 볼 수 있으며, 향후 방폐장 문제를 다룸에 있어서는 정책의 지속가능성에 대한 고려가 필요할 것이다. 방폐장의 안전문제는 중요한 우려 대상이며, 정부 안전규제체제의 신뢰성 문제, 유치지역이 안개 될 형평성 문제 등이 충분히 규명된 뒤 정책이 결정되어야 한다(석광훈, 2005). 또한 일방적인 정부주도의 주민투표는 한계가 있을 수 있으며 보다 성숙하고 발전된 형태의 공론화, 숙의, 학습, 리더십이 필요함을 시사한다. 방폐장 입지선정 이후 상당 시간이 지난 현재 시점에서 평가해 볼 때 보다 깊게 고려해야 할 부분은 방폐장의 도입을 위해 중요

하게 작용하는 역량과 도입 이후에 원활한 운영을 위한 역량은 다를 수 있다는 것이다. 따라서 향후 정책을 관리해 나갈 때는 도입 이후의 책임성 있는 관리까지 염두에 둔 의 사결정과 정치적 관리가 필요하다고 보여진다.

본 연구는 방폐장 입지선정과정에서 공공관리자가 행할 수 있는 전략적 관리행위를 평가하고 분석하고자 하였다. 기존에 다양한 접근법을 통해 연구되어 온 방폐장 입지정책에 대해서 Moore(1995)의 정치적 관리라는 공공부문에서는 적극적으로 논의되지 않았던 새로운 분석틀로 분석했다는데 본 연구의 차별점이 있다. 이러한 정치적 관리 관점에서의 분석결과를 통해 방폐장 입지정책과 같은 난해한 정책문제를 해결하기 위해 다양한 차원에서 정부의 정치적 관리가 중요하다는 사실을 확인하였다. 향후 고준위 방폐장 입지선정과정에서는 안전성과 형평성에 대한 고려와 보다 성숙한 공적숙의 및 사회적 학습, 리더십을 중심으로 지속가능성 있는 정책이 마련되고 장기적 시각에서 관리가 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 위해 입지선정 이후의 정책과정까지 포괄하는 연구도 더불어 활발히 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고영준·진달용. (2011). TV 뉴스의 방폐장 보도태도 분석. 「한국언론학회 학술대회 발표집」
- 권준우. (2015). 정책네트워크를 통한 방사성폐기물 처리장 입지갈등 분석. 「한국외국어대학교 석사학위논문」.
- 길우영·윤호영·이종혁. (2019). 원자력 이슈에 대한 심리적 요인과 커뮤니케이션 요인이 수용자 인식변화에 미치는 영향: 온라인 대화 유형에 따른 비교 분석. 사회과학연구, 30(3): 171-210.
- 김경동. (2011). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구. 「동국대학교 석사학위논문」.
- 김경동·심익섭. (2016). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 103-127.
- 김경신. (2011). 방사성폐기물처분장 입지선정과정에 나타난 위험인식·이익인식 분석. 「서울대학교 환경대학원 석사학위논문」.
- 김경신·윤순진. (2014). 중저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정에 나타난 위험, 이익인식과 입지수용성 분석: 부안과 경주의 설치, 유치지역을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(1): 313.
- 김기형·정주용. (2011). 정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변: 방사성폐기물처분장 입지정책을 중심으로. 「행정논총」, 49(3): 149.
- 김길수. (2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 부안 방폐장 부지선정을 중심으로. 「한국정

- 책학회보」, 13(5): 159.
- \_\_\_\_\_. (2007). 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구. 「정치정보연구」, 10(1): 279-303.
- 김민재. 도구적 위험 거버넌스의 한계: 경주 방폐장 사례를 중심으로. 「서울대학교 대학원 석사학위논문」.
- 김서용·조성은·김선희. (2006). 위험과 편익 사이에서: 방폐장 수용성의 결정요인에 대한 분석. 「한국행정연구」, 15(3): 297.
- 김성배·이은정. (2010). 정보의 연쇄파급현상이 주민의 집단적 선호변화에 미친 영향: 방폐장 부지 선정 사례의 경우. 「사회과학논총」, 12: 59-90.
- 김승훈. (2008). 정책갈등상황의 협상기제에 대한 분석. 「성균관대학교 석사학위논문」.
- 김연주. (2018). 대한민국 탈원전 정책의 결정과정 연구. 「연세대학교 행정대학원 학위논문」.
- 김영중. (2005). 방폐장 입지선정 과정의 정책네트워크 분석. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 287-316.
- 김용수. (2011). 정책변화 요인에 관한 연구. 「충주대학교 경영행정대학원 석사학위논문」.
- 김종일. (2011). 한국의 심의민주주의의 실험과 한계. 「고려대학교 대학원 석사학위논문」.
- 김지수·윤수재. (2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방법을 중심으로. 「국가정책연구」, 29(4): 167.
- 김지수·이선우. (2016). 주민투표의 숙의적 참여수준과 원자력 갈등관리 효력에 관한 분석. 「한국 비교정부학보」, 20(2): 75-100.
- 김창민. (2007). 국가의 정책결정에 대한 지역 주민의 대응: 부안군 위도의 방폐장 논쟁을 중심으로. 「비교문화연구」, 13(1): 35-64.
- 김태표. (2015). 비선호시설(NIMBY) 입지선정과 운영에 따른 정치적 갈등 분석. 「전남대학교 대학원 석사학위논문」.
- 김현정. (2007). 방사성폐기물처리장 입지 갈등관리의 성패요인에 관한 연구. 「서울시립대학교 일반대학원 석사학위논문」.
- 김혜진. (2007). 집합행동의 프레임 구성과정에 대한 연구. 「경희대학교 대학원 석사학위논문」.
- 김혜원·이정옥. (2019). 미세먼지 저감을 위한 서울시의 대중교통 무료 운행 정책은 왜 실패했는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(4): 143.
- \_\_\_\_\_. (2018). 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4): 209-237.
- 김흥희. (2011). 협력거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주방폐장 선정과정 분석. 「정부학연구」, 17(2): 143.
- 박석희·이종원. (2008). 정책갈등 상황에서의 관료정치 전략 분석. 「한국행정연구」, 17(2): 59.
- 박주원·조운직. (2017). 서울시 무상급식 정책도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 27(1): 69-100.
- 백상규·황경수. (2014). 제주해군기지와 방폐장 협상사례에서 지방자치단체의 역할 분석. 「한국정

책학회보」, 23(4): 147-178.

소순창·홍성만·최미옥·임승빈·권혁래·서하담. (2006). 「정책실패의 제도화, 그리고 반전」. 중앙공무원교육원.

송현진·이정옥·조윤직. (2017). 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로. 「행정논총」, 25(4): 247-272.

석광훈. (2005). 정부 방폐장 추진정책의 문제와 지속가능한 대안. 「사회연구」, 10: 41-73.

신은중·하갑래·김학린. (2010). 공공갈등관리에 대한 시스템적 접근 방폐장 입지선정 사례를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 8(1): 173.

양세진. (2005). 「네트워크 거버넌스 관점에서 본 방폐장 부지선정에 관한 연구: 부안에서 경주까지」. 성균관대학교 석사학위논문.

양승일. (2016). 수정된 Wilson의 규제정치이론을 활용한 규제정치 비교 분석: 한국과 일본의 수도 권규제정책을 중심으로. 「지방행정연구」, 30(1): 251-279.

오현주. (2007). 「기피사업에 대한 정부 정책PR 유형변화 분석」. 이화여자대학교대학원 석사학위논문.

이수장. (2008). 고준위 방폐장 입지선정의 공론화 기초 연구. 환경정책연구, 7(4): 105-134.

이승호. (2018). 「방사성폐기물 처리장 입지갈등관리에 대한 게임이론과 협상론적 분석」. 부산대학교 석사학위논문.

이지희. (2007). 「정책결정과정에서의 쟁점관리 PR전략에 관한 연구: 원전수거물관리센터 건설정책결정과정을 중심으로」. 서울대학교 석사학위논문.

이현정. (2006). 「지역개발과 지방정치」. 고려대학교 대학원 석사학위논문.

이효건. (2014). 「방폐장 입지정책으로 본 정책옹호연합의 순기능과 역기능」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

이정철·이정옥. (2015). 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로. 「한국치안행정논집」, 12(2): 183-206.

임동진. (2016). 원자력 방폐장 입지갈등의 국제비교 및 정책적시사점. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 25-50.

임주현. (2008). 「방사성폐기물처분장 입지선정을 위한 갈등해결과정에 관한 연구」. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.

임지원. (2007). 「정부의 위기관리 PR에 관한 연구」. 전북대학교 대학원, 2007.

장해미. (2008). 「방폐장 부지선정과정과 담론의 동학」. 서강대학교 대학원, 2008.

정성균. (2009). 「정책집행의 순응성 확보에 관한 연구」. 성결대학교 대학원, 2009.

정정화. (2007). 위험시설 입지정책결정의 합리성: 방폐장 입지선정 사례를 중심으로. 「지방정부연구」 11(2): 153-73.

\_\_\_\_\_. (2007). 환경갈등과 언론: 부안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석. 「한국정책학회보」, 16(3): 177.

정태석. (2012). 방폐장 입지선정에서 전문성의 정치와 과학기술적 안전성 담론의 균열. 「경제와

사회」, 72-103.

주성돈. (2011). 원자력발전정책의 역사적 제도주의 분석: 김대중 정부와 노무현 정부를 중심으로. 「한국정책연구」, 11(3): 325-46.

진달용·고영준. (2012). TV뉴스의 과학기술위험 보도태도 분석. 「언론과 사회 20(4): 5-45.

진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서의 절차적 합리성의 한계. 「환경사회학연구 ECO」, 12(1): 251-281.

차성수·민은주. (2006). 방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의. 「환경사회학연구」, 10(1): 43-70.

최철원. (2009). 지방자치단체의 정책수용결정 영향요인에 관한 연구. 「강원대학교대학원 석사학위논문」.

하승우. (2006). 직접민주주의 제도와 시민사회운동: 정부의 주민투표제도 악용과 시민사회의 역할. 「시민사회와 NGO」, 4(2): 37-75.

황의서. (2013). 방폐장 유치 주민투표의 정치, 사회적 심리와 향후 정책과제: 경주사례 분석. 「대한정치학회보」 21(1): 73.

허경준·이정철·이정욱. (2017). 여객선 안전관리정책에 관한 연구: 정책집행론적 관점을 중심으로. 「한국경찰학회보」 65: 103-132.

Heifetz, Ronald A. (1994). 「Leadership without Easy Answers」. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Lah, T. J., Park, Y., & Cho, Y. J. (2015). "The Four Major Rivers Restoration Project of SouthKorea: An Assessment of Its Process, Program, and Political Dimensions". The Journal of Environment & Development, 24(4), 375-394.

McConnell, A. (2010). "Policy success, policy failure and grey areas in-between". Journal of Public Policy, 30(03), 345-362.

Moore, M. H. (1995). 「Creating Public Value: Strategic Management in Government」. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M. H. (2000). "Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", 29(1), 183-208.

Wilson, J. Q. (1995). Ch.16 「Organizations and public policy. In Political Organizations」. NJ:Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. (2001). The Politics of Regulation.

<정책자료 및 뉴스>

국가기록원. (2019). "원자력발전소 건설 및 운영". (<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003422>)

- 과학기술정책연구원. (2009.12). 시민 사회의 기술 위험 수용과정과 기술 위험 관리정책의 공진화. 부안군. (2010.02.). 「부안 방폐장 관련 주민운동 백서」.
- 매일경제. (2003.07.24.). “위도 핵폐기장 2006년 착공”. (<https://www.mk.co.kr/news/home/view/2003/07/246191/>)
- 문화일보. (2016.09.22.). “방폐장선정관리 첫 법률 규정, 철차민주화로 갈등 최소화”. (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2016092201030821087001>)
- 산업통상자원부. (2000~2016). 「원자력발전백서」.
- 산업통상자원부. (2016.07.). 「고준위방사성폐기물 관리 기본계획(안)」.
- 산업자원부. (2005). 「산업자원일지」
- 산업자원부 보도자료. (2005.01.26.). “중저준위 유치지역에 3,000억원 지원”. ([http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=7062](http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=7062))
- 산업자원부 보도자료. (2005.03.14.). “중저준위방폐장 부지선정위원회 출범”. ([https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=7161](https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=7161))
- 산업자원부 보도자료. (2005.05.02.). “지역주민 동의없이 원전센터 건설불가”. (<https://www.motie.go.kr>)
- 산업자원부 보도자료. (2005.08.03.). “문화일보 기사에 대한 산자부 해명”. ([http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/explain/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=417&bbs\\_cd\\_n=17](http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/explain/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=417&bbs_cd_n=17))
- 산업자원부 보도자료. (2005.08.17.). “경주시, 지자체중 최초로 방폐장 유치신청”. ([http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=7577&bbs\\_cd\\_n=16](http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=7577&bbs_cd_n=16))
- /motie/ne/motienewse/Motienews/bbs/bbsView.do?bbs\_cd\_n=2&bbs\_seq\_n=90056153)
- 산업자원부 보도자료a. (2005.09.05.). “산자부, 방폐장 유치 총력 지원체제 가동”. ([http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=7628](http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=7628))
- 산업자원부 보도자료b. (2005.09.05.). “방폐장사업 종합상황실 개소식”. ([https://www.motie.go.kr/motie/ne/ps/photonews/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=10&bbs\\_seq\\_n=11724](https://www.motie.go.kr/motie/ne/ps/photonews/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=10&bbs_seq_n=11724))
- 산업자원부 보도자료. (2005.10.12.). “방폐장 주민투표 운동, 본격 개시”. ([http://www.motie.go.kr/QfikZ/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=7744&bbs\\_cd\\_n=16](http://www.motie.go.kr/QfikZ/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=7744&bbs_cd_n=16))
- 산업자원부 보도자료. (2005.10.14.). “방폐장 주민투표 과열경쟁 자제 합의”. ([http://www.motie.go.kr/QfikZ/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=7755&bbs\\_cd\\_n=16](http://www.motie.go.kr/QfikZ/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=7755&bbs_cd_n=16))
- 산업자원부 보도자료. (2005.11.03.). “방폐장유치, 경주로 결정.. 찬성률 89.5%”. ([http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=7577&bbs\\_cd\\_n=16](http://www.motie.go.kr/motie/ne/rt/press/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=7577&bbs_cd_n=16))
- 연합뉴스. (2019.09.). “경주 방폐장 9개월째 운영중단, 쌓여가는 폐기물”. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190911105800053?input=1195m>)
- 오마이뉴스. (2003.07.21.). “위도 핵폐기장 부지 최종 선정”. ([http://m.ohmynews.com/NWS\\_Web/Mobile/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000134761#cb](http://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000134761#cb))
- 원자력안전위원회. (2016.10.). 「제2차 원자력안전 종합계획(2017~2021)」.

한국원자력공단. (2018).04). 「2018년도 중저준위 방사성폐기물 관리 시행계획」.

한겨레신문. (2003.08.03.). “위도 핵폐기장 부지선정 평가 17개항목 중 14개항목서 우수”. ([http://  
legacy.www.hani.co.kr/section-005100007/2003/08/005100007200308032011132.html](http://legacy.www.hani.co.kr/section-005100007/2003/08/005100007200308032011132.html))

KDI경제정보센터. (2005). 「나라경제」. 6월호. “경제정책해설: 중저준위 방폐장 부지사업 관련 특별법 마련”



## ABSTRACT

### Political Management of Radioactive Waste Disposal Site Selection: A Comparison between the Cases of Buan and Gyeongju

Hyosun Kim & Yoon-Jik Cho

This research seeks to evaluate and analyze strategic management activities by government in selecting radioactive waste disposal sites (RWDS). Employing the political management framework by Mark Moore (1995), the study compares the 2004 Buan case with the 2005 Gyeongju case. The main research question is the reason for the observed opposite results in carrying out the same policy and what made the difference. First, the RWDS selection policy is diagnosed as corresponding to “Type 2” among the situational types of Heifetz (1995) and can be classified into “entrepreneurial politics” based on the regulatory politics theory by Wilson (2001). Then, based on the evaluation of the five techniques of Moore’s (1995) political management, the Gyeongju case was confirmed as superior to the Buan case in four out of five political management techniques. In particular, the central government showed better entrepreneurial advocacy and negotiation strategies in Gyeongju. In summary, the current research emphasizes that political management by the government is critical when it deals with wicked and entrepreneurial policies such as RWDS selection policy.

【Keywords: political management, strategic management, radioactive waste disposal site】