

# 유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론\*

이 민 창\*\*

〈 목 次 〉	
I. 서 론	IV. 방사성 폐기물 관리시설 입지 후보지 선정 과정 분석
II. 이론적 가정	V. 결 론
III. 분류기준의 모색	

## 〈요 약〉

이 연구는 의사결정에 영향을 미치는 제도변수(규범, 유인)를 조합하여 네 가지 갈등상황을 도출하고, 사례분석을 통해 그 타당성을 분석해 보려는 시도이다. 도출된 갈등유형을 적용하여 방사성 폐기물 관리 시설 입지 과정을 분석해 본 결과 유인과 규범이 모두 약한 상황에서 정책 갈등이 시작되어 강한 규범과 약한 유인 상황에서 갈등이 확산되었으며, 강한 규범과 강한 유인 상황에서 입지 선정에 성공하였다. 제도론의 관점에서 접근한 이 연구의 설명 방식은 정책 갈등의 원인을 규범과 유인 두 개의 변수를 기준으로 정리하여 갈등유형을 도출하고 있어서 향후 갈등 사례의 원인을 설명하는데 이론적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

【주제어: 유인, 규범, 신뢰할 만한 공약, 정책갈등】

## I. 서 론

이 연구는 정책갈등현상<sup>1)</sup>을 유인(incentive)과 규범(norm), 그리고 신뢰할 만한 공약(credible

\* 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 연구비 지원을 받았음. 부족한 원고를 꼼꼼히 읽고 발전적 관점에서 소중한 지적을 아끼지 않으신 심사위원님과 초고 상태에서 감상을 피려해 준 조선대와 서울대 박사과정 학생들께 심심한 감사를 표한다.

\*\* 조선대학교 행정복지학부 부교수(savio@chosun.ac.kr)  
논문접수일(2010.11.1), 수정일(2010.11.29), 게재확정일(2010.12.8)

1) 정책갈등현상은 이론적 시각에 따라 다양한 정의가 가능하다. 이 연구에서는 ‘정부의 행위로 인해 발생하는 사회갈등 현상’으로 국한하기로 한다. 다만 논문에서 ‘갈등’, ‘정책갈등’, ‘공공갈등’ 등의 용

commitment)을 기준으로 분류하여 정책갈등유형을 제시해 보려는 시도이다. 정책갈등이 매우 복잡하고 동태적인 현상임을 감안할 때, 정책갈등현상에 대한 연구는 다각적인 측면에서 발생 요인 및 작동원리가 무엇인지, 정책 행위자 혹은 갈등 당사자는 왜 정책갈등을 유발하는 의사결정을 하게 되는지를 설명하는 것이 핵심이라고 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 이런 맥락에서 정책갈등상황의 유형 분류를 위한 이론적 접근이 부족하다는 점에 착안하여, 갈등상황의 합리적 의사결정에 대한 이론적 가정을 검토하고, 의사결정에 영향을 미치는 제도변수(유인, 규범)의 조합을 통해 갈등상황의 분류유형을 도출해 보는 것이 갈등연구의 진화에 기여할 수 있다는 문제의식에서 시작되었다. 본 연구는 제도론의 시각에서 이론적·연역적 추론을 통해 정책갈등유형 분류에 활용할 개념 변수를 도출하였다. 그 이유는 제도론의 접근방법에서는 개인의 선택이 조직 혹은 집단 수준의 의사결정에 어떻게 수렴되는지, 그 과정에서 공식 제도와 비공식 제도가 행위자의 대안 선택(의사결정) 범위와 방법을 어떻게 제약하는지를 설명하고, 그 결과 갈등발생의 형태 혹은 유형이 어떻게 달라지는지를 설명할 수 있는 이론적 유연성<sup>2)</sup>을 갖고 있기 때문이다.

제도론의 관점에서 정책갈등 현상은 행위자의 합리적 의사결정<sup>3)</sup> 결과로 해석될 수 있다. 제도론의 이론적 가정에 따르면 행위자는 제한된 합리성(bounded rationality)의 범주 안에서 주어진 정보를 처리하고, 이를 기초로 만족할 만한 대안을 모색한 후 특정상황에서 효용을 극대화 할 수 있는 의사결정을 한다(North, 1990; Kasper & Streit, 1998). 행위자가 직면하는 무수히 많은 의사결정 상황에서 안정적으로 자신의 행동 방향 및 행동 방식을 결정하고 사회적 상호작용에 임할 수 있는 것은 제도가 행위의 불확실성을 줄이고 거래비용을 낮추어 주는 역할을 하기 때문이다(North, 1990; 1997). 정부 사업(정책)이 기존의 안정적인 거래 과정 혹은 사회적 상호작용에 관련된 규칙(제도)을 변경하는 것이라면<sup>4)</sup> 행위자들은 급격한 거래비용 증가와 불확실성 확대 상황에 직면하게 되고, 불확실성을 회피하기 위해 자신의 권리를 보호하고 효용을 극대화하는 방향으로 의사결정을 하려는 행위유인을 갖게 된다.

어가 동일한 의미로 혼용되는 경우도 있다.

- 2) ‘이론적 유연성’이라는 표현은 제도론의 이론적 가정과 분석방법이 개인의 의사결정 과정을 설명하면서도 중범위 수준의 집합적 행위, 그리고 조직 단위의 행동 내지는 의사결정 행위를 설명할 수 있어 분석단위와 분석대상 및 설명방법의 다양성을 취할 수 있다는 의미이다. 분석단위의 문제는 그동안 많은 정책갈등연구의 방법과 범위를 제약하는 요인으로 작용하였다.
- 3) 정책현장에서 합리성은 모순과 함께 존재하며 모순의 존재는 불가피한 측면이 있다. 이에 관한 이론적 논점은 김영평(2008)을 참조하기 바란다.
- 4) 제도론에서 말하는 안정적인 거래는 ‘불확실성이 낮고 예측 가능한 상황에서 발생하는 사회적 상호작용’을 의미한다. 이 상황은 고전경제학에서 가정하는 효용극대화 상황과 반드시 일치하는 것은 아니며, 안정적인 거래가 반드시 사회적으로 최적화된 성과 극대화와 연계된다는 것을 의미하지도 않는다.

만약 이 때 정부가 정책으로 인해 발생하는 재산권 침해를 상쇄할 수 있는 충분한 유인을 제공하지 않거나, 행정의 공개성, 민주적 참여 기회 및 절차 보장, 협상과 신뢰 확보 등과 같은 규범적 요구를 수용하여 이해관계를 조정할 기회와 여건을 보장하지 않은 경우에는 정책갈등상황에 직면하게 될 것이다. 본 연구는 이런 이론적 가정을 반영하여 유인과 규범을 기준으로 정책갈등상황유형을 정리한 후 사례분석을 통해 유형 분류의 타당성을 평가해 보고 정책갈등 연구에 대한 시사점 및 후속 연구 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

## II. 이론적 가정

### 1. 선행연구의 검토

정책갈등 연구는 크게 경제적 관점의 접근방법과 정치적·사회적 관점의 접근방법으로 구분해 볼 수 있다<sup>5)</sup>. 경제적 관점의 연구는 형평성과 이해관계를 주된 분석 대상으로 한다. 이해관계로 인한 문제는 행위자의 재산가치 혹은 권리 관계에 명백하고 현저한 변화를 야기하는 사업의 수행과 관련된 경우가 많다. 특히 NIMBY, PIMBY, LULU 등으로 표현되는 혐오시설 및 선호시설의 입지문제 등과 같이 외부효과를 발생시키는 사업(정책) 시행 과정에서 발생하는 갈등 현상의 역동성을 설명하려는 시도들이 주를 이룬다(이민창, 2005a; 하현상, 2007; 김의경·김동현·신혜진·김대현, 2008). 사회적·정치적 관점에서 정책갈등을 분석한 연구들은 주로 정책과정의 절차적 합리성, 갈등해소를 위한 합의형성과정 등을 분석하고 있다(양기용·김창수, 2009; 김도희, 2005). 이들 연구에서는 참여, 협상, 합의 등 민주주의의 작동원리와 갈등해소과정, 형평성, 호혜성 등 규범적 차원의 갈등 요인과 갈등의 동태적 변화 과정을 분석하고 있다. 이들 연구는 복잡한 갈등현상 중 한 측면을 잘 설명하고 있음에도 불구하고, 정책갈등을 포괄적으로 유형화하고, 갈등의 동태적 변화과정을 거시적 관점에서 설명하는 데는 이론적 한계를 노정한다. 본 연구는 이런 이론적 공백을 메우려는 초보적인 시도에 해당한다.

5) 이와는 다른 관점에서 정책갈등 연구를 분류한다면 행위주체에 따라 공공갈등과 사적갈등으로 분류하거나 갈등 쟁점 및 분야에 따라 환경갈등, 이념갈등, 계층갈등, 지역갈등 등등으로 분류하기도 한다. 이를 모두 소개할 수 없어 본 연구의 분류기준과 가장 밀접한 분류 방식을 소개하였다.

## 2. 유인(incentive)

본 연구에서 유인은 정책이 발생시키는 재산권 손실과 미래 가치 보전을 제도적으로 보장하는 일련의 대안을 의미한다. 제도이론의 관점에서 본 유인은 공식적 제도에 의해 보장되는 행위유인변수로서 재산권 보장 행위로 해석된다(이민창, 2001). 정책과정에서는 주로 재산의 현재가치를 보전하는 방식의 보상 대안을 제시하게 되는데, 본 연구의 유인은 이런 금전적 보전뿐만 아니라 손실되는 재산권의 현재가치와 미래가치를 고려한 제도적 보장을 포함하고 있다. 제도적 보장이 강조되는 것은 정책과정에서 시간적 급박성, 일회성 등으로 인하여 신뢰할 수 있는 약속 집행 메커니즘(credible commitment)이 없는 경우 유인의 실행 여부에 관한 신뢰 문제가 발생하게 되고 그에 따라 정책순응 효과가 다르게 나타나기 때문이다.

## 3. 규범(norm)

사회 규범은 “사회에서 사람들이 생활하면서 자신과 타인이 모두 지켜야 한다고 함께 믿고 있는 기대” 혹은 “어떤 조직에 소속된 개인이 광범위하게 공유된 신념에 근거하여 자신이 처한 상황에서 어떻게 행동해야 하는지를 나타내는 행위의 기준”으로 정의된다(한덕웅, 2006:367; Bernhard, Fehr, & Fischbacher, 2006:217). 개념 상 규범은 사회적 상호작용에 관한 것이고, 준수해야 할 행위제약으로 기능하며, 준수될 것이라는 기대와 신념이 공유된 경우에만 의미가 있다는 것이 된다. 이런 측면에서 규범은 강한 제도 속성(institutional characteristics)을 보인다.<sup>6)</sup> 규범의 제도 속성 중 가장 중요한 점은 사회적 상호작용을 할 때 행위자에게 안정적 기대(expectation)를 제공한다는 것이다.(North, 1990). 본 연구에서는 “정책 행위자들이 정책과 관련된 상호작용 과정에서 당연히 지켜야 한다고 믿고 있는 행위 기준”들을 정책과 관련된 규범의 개념 범주에 주로 포함시키고 있다. 예를 들자면 행정의 공개성 내지는 투명성, 민주적 참여 절차의 보장, 정책 대상 집단의 재산권 보호, 협상과 신뢰 등등이 그것이다.

## 4. 신뢰할 만한 공약(credible commitment)

제도이론에서 '신뢰할 만한 공약'은 제도의 실행이 확실히 보장될 수 있도록 하는 제도 집행 보장 장치들을 포괄적으로 칭한다(Williamson, 1983; Ostrom, Walker, & Gardner, 1992;

6) 이 문제는 이론적으로 상당히 복잡한 논점을 제공한다. 사회학 이론에서도 개인 간의 상호작용은 제도화된 매개에 의존하게 되는 것으로 보고 있는데, 그 대표적인 것으로 법과 규범을 들고 있다. 이들은 모두 하나의 규칙으로서 행위를 제약한다는 공통점을 갖고 있으며 이 점은 제도이론의 핵심 가정과 일맥상통한다. 이런 특성으로 인해 제도이론에서는 규범을 비공식 제도로 분류한다.

Greif, 1993; Greif & Weingast, 1994; Fein & Anderson, 1997; Frye, 2004; 이민창, 2006:304-305)7). 많은 갈등 사례 연구들은 실증적으로 재산권 보장 등의 유인이 신뢰할 만한 공약과 함께 제공될 때 상대적으로 유연하게 갈등 해소 내지는 완화에 기여하는 것을 확인해 주고 있다(이민창, 2005a; 김종석·강은숙, 2008; 김의경·김동현·신혜진·김대현, 2008). 규범의 실효성 확보에 관한 연구에서도 규범 위반자에 대한 처벌과 협력 유도를 위한 제3자의 개입 등 다수의 실행 메커니즘이 중요함을 강조한다(Bernhard, Fehr, and Fischbacher, 2006; Kandori, 1992; Pershita, 1977; Sethi and Somanathan, 1996). 강제력이 없거나 약속 실천 보장이 없는 유인, 공식 제도에 수용되지 못한 느슨한 합의만 존재하는 규범의 시행은 그 실효성을 확인하기가 어렵다. 본 연구에서는 신뢰할 만한 공약이 정책갈등 현장에서 정책을 통한 갈등 상황 변화에 매우 중요한 변수이자 유인과 규범이 작동하도록 하는 기제가 된다고 보고 있다8).

### III. 분류기준의 모색

#### 1. 유인과 규범의 관계

Elster(1989)는 합리적 선택이론(rational choice theory)과 사회 규범이론(theory of social

- 
- 7) 통상 제도론에서 신뢰할 만한 공약은 계약 당사자들이 서로의 계약 집행에 대한 확신을 갖기 위해 합의한 자발적 보장수단들을 통칭하는 것이다. 구체적으로는 집행 불확실성을 제거하기 위한 불모 제공 행위, 국가 간 결혼 동맹, 제3의 기관에 의한 정보제공 등 협력적 성질을 띤 것에서부터 각종 제재 혹은 징벌 등에 대한 합의를 포함하고 있다. Williamson은 이를 구분하여 전자를 신뢰할 만한 공약(credible commitment)으로 후자를 신뢰할 만한 위협(credible threat)으로 정의하고 전자의 경우 교환(거래)을 촉진하는 맥락에서 활용되고, 후자는 갈등이나 경쟁관계가 존재하는 맥락에서 활용되는 것으로 구분한다. 그는 이 둘이 공통점과 차이점을 갖고 있으며, 경제 및 정치사회제도의 근본이 되는 것은 전자인 것으로 보고 있다(Williamson, 1983). 신뢰할 만한 공약은 그 형태에 있어서도 거래 관행에서부터 법적인 보장 장치까지를 망라한다. 중세 상인들의 상거래 과정을 연구한 결과들은 이들이 상거래 관행과 상거래 관련 법의 상호 관계 속에서 평판에서 법적 처벌에 이르기까지 시장 및 비시장 제도 체계에 걸쳐 재산권을 보호하고 계약을 강제할 수 있는 다양한 신뢰할 만한 공약 확보 장치를 확보하고 있었음을 확인하였다(Greif, 1993; Greif, Milgram & Weingast, 1994; Frye, 2004).
- 8) 이 연구의 분석 대상 사례에서 신뢰할 만한 공약은 정부가 정책 대상 집단에게 제공하는 유인과 규범적 요구의 공식제도화로 범주화되고 있다. 이는 신뢰할 만한 공약을 협력 촉진 기제로 인식하는 Williamson 등의 이론적 관점을 견지하면서도 민간 시장의 거래현상이 아닌 정책사례 분석이 갖는 특성을 반영하기 위한 것이다. 한국에서 법에 근거하지 않은 정부의 약속을 믿지 않는 정책에 대한 불신현상이 두드러지고 이를 극복하는 과정에서 정책갈등 해결 방식이 공식제도(법률)의 형태를 띠게 되는 중요한 원인 중의 하나인 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서 유인 또는 혜택의 법적 보장과 규범의 공식제도화가 주요한 신뢰할 만한 공약으로 분석대상이 되고 있는 것은 이런 이유에서이다.

norms)의 관점에서 각각 개별 행위자의 행위동기를 분류하고, 합리적 선택과 규범이 복합적으로 작용하여 사회적 상호작용이 발생하는 과정을 보여 줌으로써 사회적 협력을 설명한다. 이와 유사한 맥락에서 Lindbeck(1999)은 경제적 유인과 규범이 동시적이고 복합적으로 작용하여 의사결정이 발생하는 상황이 존재함을 인정하고, 전통적인 경제학의 동기부여 모형을 확장하여 유인과 규범에 의한 의사결정현상을 설명하려고 시도한다.

본 연구의 시도는 유인과 규범이 잘 작동하는 조건과 상황을 탐색하고 이를 교차시켜 네 개의 상황유형을 도출한 후 행위자의 상호작용이 특정 제도를 형성하거나 제도변화에 어떤 영향을 미치는지를 사례분석 과정을 통해 검증해 보는데 초점을 맞추고 있다<sup>9)</sup>.

## 2. 분류기준의 도출

### 1) 유인과 신뢰할 만한 공약

이 연구가 가정하는 유인은 정책 실현을 위한 금전적 보상뿐만 아니라 현재 및 미래의 재산권 보장을 위한 각종 대안들을 포함하고 있다. 좀 더 구체적으로는 현재가치의 손실이 발생한 재산권에 대한 금전적 보상, 미래가치의 보장을 위한 권익의 제도적 보장, 행동 유도를 위한 간접적 혜택의 제공 등을 포함한다. 유인 제공은 단일 이해관계 집단에 대한 일방적 편익을 제공하는 것을 목적으로 하는 경우도 있으나, 정책집행 수단으로 설계된 경우에는 주로 정책 순응을 유도하기 위해 다수 이해관계 집단의 지속적 혹은 일시적 행위를 유도하기 위한 의도가 포함되어 있음을 의미한다. 이런 경우 확실한 정책 순응을 보장하기 위한 강력한 후속조치를 포함하게 된다. 그 예를 살펴보면 i)직접적이고 강제적인 구성원 자격의 박탈, ii)합의된 유인의 회수 내지는 미실현, iii)벌금 혹은 그에 상응하는 제재조치 등이 포함된다. 이런 이론적 가정을 전제로 유인의 강약과 신뢰할 만한 공약의 존재를 기준으로 교차해 유형을 정리해 보면 다음과 같다.

9) 제도이론에서 행위자들이 제도의 특성을 확인하고 제도가 자신에게 미치는 영향을 확인하며 그에 적응하는 과정은 ‘제도적 학습(institutional learning)’으로 설명된다. 제도적 학습과정의 설명은 제도와 행위자 간의 상호작용과정을 설명함으로써 정치경제학적 접근과 같이 이해관계를 기반으로 한 행위자간의 상호작용을 설명과 제도론의 차이를 부각시킬 수 있는 장점을 갖는다. 본 연구의 사례에서도 행위자의 상호작용 과정에서 일부 이런 현상이 나타나고 있다. 그러나 본 연구가 갈등유형의 분류에 주로 초점을 맞춘 이론적 접근이고, 지면의 제약 상 이 부분에 대한 상세한 분석은 생략하기로 한다.

〈표 1〉 유인과 신뢰할 만한 공약

		유인	
		강함	없거나 작음
신뢰할 만한 공약	있음	I	II
	없음	III	IV

제I유형은 유인이 강하면서 신뢰할 만한 공약이 있는 경우이다. 이런 경우는 성공적 협력 상황 혹은 정책순응상황이 발생할 것으로 가정해 볼 수 있다. 행위자들은 유인구조에 따라 정책에 순응하는 상황 혹은 협력적 행위 패턴이 발생하게 된다. 특히 정책에 적합한 유인구조의 설계는 장기적으로 유인을 제공할 뿐만 아니라 쌍방의 신뢰할 만한 공약 확보로 실현 가능성이 높은 대안이 제공될 가능성이 매우 크다.

제II유형은 유인이 작거나 없는 상황에서 신뢰할 만한 공약이 존재하는 경우이다. 이런 경우는 잠재적 갈등상황으로 볼 수 있다. 행위자의 입장에서 보면 부족한 경제적 보상 혹은 재산권 보장은 정책대상자들의 정책순응동기를 저하시킨다. 이 유형은 신뢰할 만한 공약이 있다면 차더라도 제공되는 유인이 재산권 침해를 충분히 보상하지 않으면 정책순응 비용이 과다해지고 그 수준이 임계치를 넘으면 갈등이 표출될 수 있는 상황으로 이해해 볼 수 있다.

제III유형은 유인이 매우 강하지만 신뢰할 만한 공약이 미흡한 경우에 해당한다. 이런 유형은 기회주의적 행동상황으로 정의해 볼 수 있다. 강한 행동유인은 정책이 의도하는 방향으로 행위자들이 행동할 동기를 부여하지만, 약속의 집행을 강제하거나 감시할 수 있는 체계가 미흡하여 기회주의적 행동동기가 강하게 발생한다. 기회주의적 행위는 정책 대상 집단과 정책 집행자 모두에게서 나타날 수 있다. 정책 대상 집단에게는 경제적 보상만 받고 약속을 이행하지 않을 행동동기가 나타날 수 있으며, 정책 집행자는 유인 제공 약속만 하고 정책순응을 유도한 후에 실제로 약속을 이행하지 않거나 왜곡할 행동 동기가 발생할 수 있을 것이다. 후자의 경우 정책 대상 집단의 강한 의견표출이 곧바로 정책갈등으로 표면화 될 것이지만, 전자의 경우에는 보다 복잡한 법적 절차를 거쳐야 할 뿐만 아니라 이를 적발하고 처벌하는 비용이 매우 크기 때문에 적극적으로 이를 수행해야 하는지도 논란이 될 수 있다. 이런 후속 조치의 복잡성과 낮은 표면화 가능성은 행위자들로 하여금 더욱 강한 기회주의적 행동유인을 갖게 한다.

제IV유형은 협력실패 혹은 정책실패 상황으로 볼 수 있다. 유인도 거의 없고 신뢰할 만한 공약도 없는 경우 정책 대상 집단의 행위자들은 정책에 순응할 이유가 별로 없기 때문이다. 이런 상황에서 정부가 정책을 일방적으로 추진할 경우에는 대상 집단의 저항으로 이

어지는 정책갈등이 발생할 것이다.

요컨대, 유인과 신뢰할 만한 공약을 기준으로 한 분류결과를 살펴보면 신뢰할 만한 공약이 약한 경우, 유인 제공에 의한 행위유도는 성공적 실행가능성이 매우 낮아질 뿐만 아니라(IV유형) 기회주의적 행동을 유발하게 될 가능성(III유형)이 매우 높은 것으로 볼 수 있다. 그런 관점에서 신뢰할 만한 공약이 존재하는 상황에서 유인이 제공되는 상황들(I유형, II유형)이 정책갈등유형 분류를 위해 의미 있는 것이라고 볼 수 있다.

2) 규범과 신뢰할 만한 공약

규범은 장기적이고 안정적인 상호작용에 보다 밀접하게 관련되어 있다. 갈등상황에서 규범은 상대방 행위자의 행동을 예측가능하게 해주고 상호작용 방법과 규칙을 안정적으로 제공하여 정책갈등 해소 요인으로 작용하기도 한다. 규범의 강약과 신뢰할 만한 공약의 유무를 기준으로 발생할 수 있는 갈등상황을 유형화 해 본다면 다음과 같다.

<표 2> 규범과 신뢰할 만한 공약

		규범	
		강함 혹은 공식제도화	없거나 약함
신뢰할 만한 공약	있음	I	II
	없음	III	IV

제 I 유형은 강한 규범<sup>10)</sup> 혹은 공식 제도화된 규범이 존재하고 신뢰할 만한 공약이 있는 상황이다. 규범에 관한 신뢰할 만한 공약은 법과 같이 공식적 제도에 반영된 상호작용 절차의 보장, 담보제공 등 공식적인 것에서부터 사회적 압력, 평판, 체면, 전통 등 비공식적인 것 까지 매우 다양하게 나타난다. 이 유형에서는 공식 제도화된 규범 혹은 강한 규범이 행위자 간의 상호작용 규칙을 제공하고 이에 따라 사회적 협력 혹은 정책 순응이 발생할 가능성이 높다.<sup>11)</sup>

10) 강한 규범은 때로 신념과 혼돈하여 존재하는 것을 관찰할 수 있다. 어떤 공동체가 공유하는 신념체계는 그것이 행위를 제약하고 구성원 간의 상호작용 유형과 예측가능성을 보장한다는 측면에서 규범 및 제도의 속성과 유사성이 있다. 그러나 이론적으로 신념은 선호의 형성과 안정성 측면에 보다 큰 영향을 미치는 것이고, 규범은 행위를 직접 제약하는 특성이 강하다는 점에서 구별된다. 이런 구분은 규범의 이론적 성질과 현실을 이해하는데 매우 중요하다. 많은 경우 규범은 준수 행동에 대한 보상을 수반하거나 일탈행위에 대한 행위제약과 처벌을 수반하는 등 후속적 집행보장장치를 갖고 있으며, 신념은 의사결정의 토대로 작용하는 경우가 많기 때문이다.



제II유형은 규범이 상대적으로 약하거나 없는데 신뢰할 만한 공약은 존재하는 상황이다. 신뢰할 만한 공약이 규범의 집행 내지는 보장을 위한 것이라는 전제를 상정하면 이론적으로 이 상황은 존재하기 어렵다. 다만 약한 규범<sup>12)</sup>이 존재하고 그 규범이 금지적 속성을 띠고 있으며 사회적 상호작용에 영향을 미치는 경우에는 규범 순응 행동이 발생할 가능성이 크다. 만약 이 상황에서 특정 정책목표 혹은 정책집행이 규범과 일치하는 것이라면 정책순응이 발생할 것이지만 그렇지 않은 경우에는 잠재적 갈등상황이 형성되는 것으로 볼 수 있다.

제III유형은 기회주의적 행동 상황으로 볼 수 있다. 규범이 강하게 작동하고 있는데 신뢰할 만한 공약이 부재하는 상황 즉, 규범 일탈행위에 대한 제재나 규범 준수에 의한 수혜를 수반하지 않고 있는 상황을 말한다<sup>13)</sup>. 예컨대 정책을 통해 달성하고자 하는 목표가 급격한 재산가치의 변동이나 보상을 포함하고 있으면서 규범을 강제할 별도의 메커니즘은 존재하지 않거나 도덕적 비난과 같이 약한 제재만 존재하는 상황에서 행위자는 단기간의 도덕적 비난을 감수하고서라도 규범 일탈행위를 통해 이익을 취하려는 기회주의적 행동상황이 형성되는 것으로 볼 수 있다.

제IV유형은 협력실패 혹은 정책실패 상황으로 볼 수 있는데 이 유형에서는 규범과 신뢰할 만한 공약이 모두 존재하지 않거나 매우 약하기 때문에 사실상 정책과 관련한 협력이나 강제수단이 없는 정책집행을 기대하기 어려운 상황이 형성되는 것으로 볼 수 있다. 행위자들은 규범이 무엇인지 관심을 갖지도 않고, 특별히 그 규범을 준수해야 할 이유도 없으며, 규범이 본인들에게 어떤 직접적인 영향을 주지 않는 한 무관심한 상황이 된다.

요컨대 규범의 집행을 강제할 수 있는 메커니즘이 없는 경우 사실상 규범은 준수되기 어려우며, 기회주의적 행동과 정책문제에 관한 무관심 내지는 정책불응이 확산될 가능성이 매우 높다는 점을 유추할 수 있다. 결국 신뢰할 만한 공약이 존재하는 상황에서 규범이 제공

11) 규범의 이론적 가정 및 실제적 특징상 신뢰할 만한 공약이 있다고 할지라도 그 강도와 유형, 정책 목표와 규범의 일치성 등에 따라 사뭇 다른 행위유인을 발생시킬 수 있다는 점이 이 유형 분류에는 반영되지 못하고 있다. 이 연구가 일차적 시도로서 유형을 분류한다는데 그 의미를 두고 있으며 신뢰할 만한 공약을 분석적으로 정리하여 측정하는 것을 시도하지 않고 있기 때문이다.

12) 이 연구에서 ‘약한 규범’은 ‘느슨한 규범’의 개념으로 이해할 수 있다. 다수의 공동체 구성원이 절대적으로 합의하고 순응하는 것은 아니지만 어떤 행위제약에 대한 인식 혹은 행위체계가 규범으로 간주되어 인정받고 구성원들이 수긍 및 수용하며 구성원들의 행동양식과 행동유인에 영향을 미치는 것으로 이해해 볼 수 있다.

13) 관점에 따라서는 규범이 강하게 존재한다는 것 자체가 규범순응을 수반한다는 개념이기 때문에 이 상황은 성립이 불가능하거나 동어반복 혹은 논리적 모순이라는 지적이 가능하다. 그러나 현실세계에서 대다수의 사람들이 환경을 보호해야 한다는 규범에 모두 동조하고 강한 합의를 보이지만, 쓰레기 배출을 줄이려는 노력이나 수돗물을 아끼려는 노력 등이 나타나지 않는 경우가 많다. 이처럼 규범 실천과 규범에 합의하는지의 문제는 별개 현상으로 나타나기도 한다.

되는 경우(I유형)와 규범이 약한 경우(II유형)가 정책갈등 유형분류를 위해 의미 있는 것이라고 볼 수 있다.

### 3. 본 연구의 정책갈등 유형분류

위에서 살펴보았듯이 신뢰할 만한 공약이 작용하는 상황 하에서 유인과 규범은 기능을 발휘한다. 유인 제공은 대부분 정책순응을 유도하기 위한 수단으로 활용되는 경우가 많으므로 정책갈등은 유인과 규범의 성질 혹은 강도와 직간접적인 규범 강제 수단의 확보여부(규범의 공식제도화<sup>14)</sup>) 등에 관련된다고 볼 수 있을 것이다. 신뢰할 만한 공약이 강하게 작용한다는 가정 하에서 규범과 유인의 제공을 교차해 보면 다음과 같은 네 가지 상황유형이 도출된다.

〈표 3〉 본 연구의 정책갈등유형

		유인의 제공	
		강함	없거나 약함
규범	강함 혹은 공식제도화	I	II
	없거나 약함	III	IV

제I유형은 정책순응 혹은 협력이 발생하는 상황이다. 이 상황에서는 규범이 공식제도에 반영되어 있어서 행위자간의 상호작용 과정에서 발생할 수 있는 불확실성을 제거해 주고, 상호작용 규칙을 안정적으로 제공한다. 신뢰할 만한 공약이 있는 강한 유인의 제공은 행위자들의 정책순응동기를 유발한다. 이런 상황에서는 정책 대상 집단의 의사가 충분히 반영되고 협력적 상호작용을 통해 정책과정이 진행될 것을 예상해 볼 수 있다.

제II유형은 규범이 강하거나 공식제도화 되어 있으면서도 유인이 약하거나 없는 상황이다. 상대적으로 유인이 약하거나 없다면 행위자의 입장에서 규범을 준수하는 것이 합리적이다. 규범을 준수하는 것이 장기적으로 안정적인 사회적 상호작용을 계속할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 행위자는 정책순응과 불응의 이익형량을 통해 몇 가지 선택 상황에 직면하게 된다. 규범순응이 장기적으로 호혜성을 보장해 주지만, 규범일탈 행위의 적발 가

14) 본 연구에서 규범의 공식제도화는 “행정의 공개성, 민주적 참여절차의 보장 등 정부가 정책 대상 집단과 상호작용하면서 지켜야 할 것으로 인정되는 요구들이 공식화된 법률이나 제도에 수용되어 안정적 기대가 가능하고 신뢰할 만한 행위규칙을 형성하였다는 것”을 말한다.

능성이 낮다면 단기적인 유인을 취하고 이익을 확보하려는 기회주의적 행동이 발생할 가능성이 있다. 정책 현장에서 이런 기회주의적 행위동기를 갖는 행위자를 발견하는 것은 어렵지 않다.

제Ⅲ유형은 유인이 강하고 규범이 약하거나 없는 상황이다. 정책목표의 실행을 위한 강한 유인의 제공과 신뢰할 만한 공약이 존재하는 이 상황은 단기적이고 계산적인 협력상황으로 요약해 볼 수 있다. 이 유형에서 행위자들은 자기 이익의 극대화과 정책으로 인해 발생하는 손실 최소화를 위한 기회주의적 행동을 선택할 가능성도 매우 높다. 특히, 단기적인 이익의 추구가 규범을 크게 위반한 것으로 비판받지 않거나, 이를 비판할 규범이 존재하지 않는 상황에서는 다양한 형태의 기회주의적 행위가 당연한 것으로 간주되기도 한다.

제Ⅳ유형은 규범과 유인이 모두 약한 상황이다. 규범과 유인이 모두 매우 약하거나 존재하지 않는 상황은 개인의 선호와 이해관계 변화에 의해 의사결정이 발생하는 상태이다. 이론적으로 볼 때 이런 상황에서는 정책영향으로 발생하는 어떤 집합적 행동 패턴을 상정하기 어려운 형태를 띤다고 할 수 있을 것이다.

## IV. 방사성 폐기물 관리시설 입지 후보지 선정 과정 분석

### 1. 1986년 이전<sup>15)</sup>(갈등 잠재기: 규범과 유인이 약하거나 없는 상황)

#### 1) 규범 특성

이 시기에 정부는 고도의 전문성이 요구되는 원자력 분야의 기술적 특성을 우선시 하였고, 원자력 안전을 확보하는 문제가 해결되면 다른 문제들은 자연스럽게 해결될 것으로 보았다. 그 결과 일반시민의 방사성 폐기물에 관한 인식이 매우 낮았고, 정책 대안에 관한 상호작용이 거의 없는 상태가 지속되었다. 고도 경제성장기로서 정부 중심 의사결정이 주를 이루던 시대에 정책 이슈에 관한 논의절차나 정책대안 결정과정에 주민참여를 보장하는 등 규범적 차원의 논의를 발견하기는 어렵다.

#### 2) 유인 특성

이 시기에는 방사성 폐기물 관리 정책을 집행하기 위한 유인제공을 발견하기 어렵다. 근

15) 지면의 제약으로 일련의 정책과정을 상세히 소개할 수 없어서 분석기준과 관계된 내용만 간추려 3 단계로 구분하여 적시하였다. 논문의 시기구분 및 사실관계에 관한 내용은 감사원(2006), 지식경제부(2009), 최연홍(1999)등을 참조하기 바란다.

본적으로 이 시기에는 방사성폐기물 관리대책과 담당 기구가 원자력 위원회에서 결정되었으므로 정책 대상 집단이 가시적으로 형성된 것으로 보기도 어려우며, 위원회의 결정사항을 일반대중이 인지하고 있었을 가능성도 낮다.

3) 신뢰할 만한 공약과 정책갈등 유형

이 시기에는 크게 두 가지의 중요한 결정이 이루어지는데 그 하나는 중·저준위 폐기물은 육지처분을 원칙으로 하는 “방사성폐기물 관리 대책”을 확정된 것이고, 다른 하나는 “방사성폐기물 운영관리기구 설치방안”을 의결한 것이다<sup>16)</sup>. 이 시기에는 직접적인 정책 당사자 혹은 이해관계 집단이 정해지지 않은 상황이었으며, 정책으로 인해 발생하는 새로운 이해관계나 유인이 강한 것도 아니었고, 상호작용 과정이나 상호작용을 제약하는 규범의 영향을 확인하기 힘든 상황으로서 제IV유형에 속하는 것으로 볼 수 있다.

2. 1986년부터 1995년(갈등 확산기: 강한 규범과 약한 유인 상황)

1) 규범 특성

이 기간의 규범적 속성 중 가장 중요한 것은 방사성 폐기물 처리장 부지 선정 작업과 관련된 ‘정보의 비공개’ 문제와 ‘지역민의 의견수렴 부재’이다. 제1차 후보지 선정 작업(1986-1989년)은 1989년 2월 임시국회에서 황병우 의원이 이를 언급함으로써 관련 사실이 알려졌다. 영덕 주민들은 이 사업이 4년 동안이나 비밀리에 사업이 추진되어 왔다는 점에 특히 분개하였다.<sup>17)</sup>

안면도 사태로 알려진 제2차 후보 부지 선정과정(1990-1991년)에서도 ‘행정의 투명성 혹은 공개성’과 ‘절차적 정당성’ 등이 무시되었다. 정부는 충청남도와 한국원자력연구소 간의 협상과정 및 후보지역에 관한 의사결정을 3급 비밀로 분류함으로써 국민들의 정보접근을 차단하였다. 이로 인해 지역 주민들 사이에는 연구소 설치라는 명분으로 방사성 폐기장 입

16) 1988년 7월 27일 220차 원자력위원회에서는 i)지중매몰식 영구처분 시설을 1995년 12월 말까지 건설할 것, ii)사용후연료 재처리 또는 영구처분에 대한 국가 정책결정이 이루어질 때 까지 중간저장 관리할 것, iii)중간저장시설을 원전부지 이외의 장소에 집중식으로 건설할 것, iv)중간저장시설 및 영구처분시설이 가동될 때 까지 중·저준위폐기물과 사용후연료는 한전이 관리토록 하는 것 등을 결정하였다.

17) 1989년 2월 28일 주민들이 애항단체인 영덕회를 중심으로 “핵폐기물처리장 설치 결사반대 대책 위원회”를 구성한 이후 남정면 대책위, 군 대책위가 결성되는 등 급속히 조직화하였다. 이와는 별도로 군정자문위원 등 지역 유지들도 “핵폐기물 처분장 설치 영덕군 반대위원회”를 별도로 조직하였다. 주민들은 구내방송, 포스터 붙이기, 켈기대회, 포항-울진 국도 점거, 투쟁기금 모금을 위한 일일차집 등 다양한 방법으로 저항하였다.

지를 은폐하려는 기만적 행위를 일삼는 정부, 비공개 밀실행정을 일삼는 신뢰할 수 없는 정부라는 인식이 확산되었고, 과격한 시위가 발발하는 계기를 제공하였다.

제3차 후보지 선정과정(1991-1993년)에서는 몇 가지 변화가 발생하였다. 그 중 가장 중요한 것은 공개적인 절차에 의해 자발적으로 청원한 지역을 후보지로 선정하고, 이를 지역 지원사업과 연계하며 지역주민과 합의하여 추진한다는 것이다<sup>18)</sup>. 이는 부지확보 과정의 투명성과 신뢰도를 확보하여 규범 수용성을 높이려는 시도로 해석해 볼 수 있다.

제4차 부지선정과정(1993-1994년)에서는 규범의 공식제도화 과정을 발견할 수 있다. “방사성 폐기물 관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률”에는 방사성 폐기물 관리 시설지구를 지정고시하려면 과학기술처 장관이 관계자(해당지구 지역 주민, 해당 시도지사, 관련 전문가 등등)의 의견을 수렴한 후 관계 중앙행정기관장과 협의하도록 하였으며, 주민 의견수렴 절차는 대통령령으로 정하도록 하였다. 이를 통해 주민의 정책 수용성을 높이고 정책순응을 확보하기 위한 비공식 규범의 공식 제도화라는 이론적 의의를 갖는다.<sup>19)</sup>

굴업도 사태로 알려진 제5차 부지 선정 과정(1994-1995년)은 추진 절차와 투명성을 법적으로 보장 받은 상태에서 진행되었다. 정밀 조사 과정에서 굴업도 활성단층의 발견으로 인해 부지선정이 취소되었다. 방사성 폐기장 문제에 관한 한 ‘안전’이 최상위 규범이며 가치라는 것을 재확인시켜 준 것이라고 볼 수 있을 것이다.

요컨대 이 기간 동안에는 행정의 공개성 확보와, 절차적 민주성의 확보 요구 등 규범적 요인이 강하게 작용하여 정책갈등이 발생하였으며, 이들 규범적 요구들을 공식 제도에 반영하여 정부의 신뢰 향상 및 정책 순응성을 확보하려는 점진적인 제도변화가 시작된 것으로 평가해 볼 수 있다.

## 2) 유인 특성

이 시기에 제공된 유인의 특성은 ‘불충분한 보상’과 ‘부족한 신뢰성 확보’로 요약해 볼 수 있다. 이 기간에는 보상을 제공할 수 있는 제도적 기반이 미흡한 관계로 제2차 및 제3차

18) 과학기술처와 원자력연구소는 해당 지역의 언론인, 공무원, 시의원 등 여론 주도층을 대상으로 해외 원자력관련시설 시찰, 국내 원자력 관련 시설 견학 등 안전성과 지역개발지원 내용을 설명하는데 많은 노력을 기울였다.(최연홍, 1999:187)

19) 그럼에도 불구하고 이 제도화 과정은 정책대상집단과 정부의 상호작용 규칙을 공식화한 것이기 때문에 정책갈등 현장에서 발생하는 정책영향집단(입지에정지역과 인접한 인근지역 주민, 환경단체 등)의 활동 및 이들 정책 행위자들 간의 상호작용에 관한 규칙을 반영한 것은 아니다. 이 시기에는 방사성 폐기물 처리시설 유치 반대집단과 다른 행위자 사이의 연대활동 등이 중요한 정책갈등 변수로 등장하기 시작하였는데 법에 반영된 좁은 범위의 당사자 간 절차 규범의 공식화만으로는 이런 현상에 대응하기 어려웠다.

부지 선정과정에서 주민 설득을 위한 방편으로 경제적 유인이 도입된 것을 확인할 수 있다. 더욱이 제4차 부지 선정과정에서는 유치 신청 주민 측에서 구체적인 내용을 명기하여 공개적으로 유인을 요구하고 나옴으로써 경제적 유인의 제공이 입지선정에 하나의 협상 변수가 될 수 있음을 확인하게 되었다.

제1차 부지선정과정에서는 특별한 유인책의 제공을 발견하기 어렵다. 당시에는 방사성 폐기물 처분장 부지 선정은 정책적 사안이며 기술적 안전성이 확보되면 추진할 수 있는 사안으로 간주되고 있었기 때문으로 보인다. 제2차 부지선정과정에서는 비교적 명시적인 경제적 유인의 제공이 관찰된다. 한국 원자력 연구소는 충청남도과 부지 협상을 진행하면서 충남도가 추진해 오던 서해안 종합개발계획과 연동하여 제2연구소 입지를 논의할 것을 협상 하였다<sup>20)</sup>. 그러나 지역 주민에 대한 보상 혹은 입지 예정 지역에 대한 체계적인 발전계획을 제안한 것은 아니었다. 제3차 부지 확보 사업에서는 1993년 1월 18일 김남영의 양심선언을 통해 원자력연구소가 제안한 내용이 공개되었다. 그 내용을 보면 “원자력연구소로부터 780만 원을 받았고, 방사성 폐기물 처리장은 안전하며 부지는 유치공모에 준해서 선정하고, 현시가보다 5배 이상의 가격으로 부지를 매입할 것이며, 개인의 피해는 적절히 보상해 주겠다”는 것이다.(최연홍, 1999:189) 제4차 부지 선정 과정에서는 이런 내용이 보다 구체적으로 전개된다. 특히, 부지 선정 대상 지역에서 경제적 유인의 제공을 요구하기에 이르렀다<sup>21)</sup>.

3차 부지선정 사업이 진행될 때까지 유인제공은 설득수단의 일환으로 이해되고 있었으며, 이로 인해 경제적 유인 제공을 수용하는 사람들은 고향 산천과 위험시설을 맞교환하여 사욕을 챙기고 지역의 생존권을 팔아넘기는 사람들로 간주되어 반대집단의 지탄을 받는 결과를 양산하기도 하였다. 결과적으로 이런 인식구조 속에서 공식제도에 의한 집행보장 장치(신뢰할 만한 공약)가 없는 유인 제공은 일관된 기준이나 공개적이고 동일한 혜택의 지원을 보장하기 보다는 상황 적응적으로 정책 대상 집단을 설득하는 수단으로 활용되었고 갈등확산 요인이 되고 말았다.

### 3) 신뢰할 만한 공약

이 기간에는 주민들의 신뢰할 만한 공약 요구가 발생하였으며, 이를 점진적으로 수용하기 시작한 시기에 해당한다. 영덕의 경우 1989년 3월 18일 영덕군민 쉼기대회에서 김상조 경북

20) 과학기술처의 입장에서는 토지매수가 용이하고(300만평 중 250만평이 도유립), 항만 입지 등 교통편의성도 갖추고 있으며, 대덕 연구단지과 가까워서 연계 연구 수행이 가능한 점 등이 고려된 것으로 보인다.(유해운, 1995:136)

21) 경북 울진 유치준비위원회는 i)전문가에 의한 환경영향평가, ii)제2의 첨단과학기술 연구단지 유치, iii)연구원과 그 가족의 현지이주, iv)정부 관여 없이 주민이 자유롭게 사용할 수 있는 지원금의 조기 지원, v)수산물 가공공장 건설 등을 요구하였다.

도지사와 최종윤 영덕군수에게 처분장 설치불가에 관한 공개적이고 책임 있는 구두 확답을 요구하였다. 당시 군수는 이에 대한 확답을 주지 않고 대책위원회를 비판하는 발언을 하여 반감을 샀다<sup>22)</sup>. 제2차 부지확보 과정에서도 이런 현상이 나타난다. 1990년 11월 10일 수습 위원회에서는 과학기술처 장관을 상대로 안면도 방사성 폐기물 처리장과 서해연구단지조성 계획 철회를 문서로 확인해 줄 것을 요구한다. 이런 요구들은 정책 추진자의 입장에서는 수용하기 힘든 것들이지만, 반대 측의 입장에서는 사업추진 과정에서 반복적으로 발생하는 ‘지켜지지 않는 약속’을 제거하고 소모적인 반대 투쟁을 종결할 수 있는 공약을 요구한 것으로 볼 수 있다.

이런 요구는 1994년 6월 1일 방사성 폐기물 관리사업의 촉진 및 시설 주변지역의 지원에 관한 법률의 시행으로 다른 국면을 맞는다. 이 법을 통해 해당 지역 주민들의 이주대책을 비롯한 각종 지원 사업이 가능해 졌고, 사회간접자본시설, 교육사업, 문화사업, 복지사업 등을 시행할 때 지역민 우선 고용 의무가 부과되었다. 이에 따라 정부는 방사성폐기물 처분장 추진 과정에서 합법적이고 공개적으로 경제적 유인을 포함한 다양한 유인을 제공할 수 있게 되었다. 또 음성적으로 일부 지역주민을 설득하거나 회유하는 수단으로 인식되던 경제적 유인의 제공을 공식적이고 공개적으로 지역발전을 위한 자원 확보와 합의조건으로 활용될 수 있는 기반(신뢰할 만한 공약)이 제공되기 시작하였다.

#### 4) 정책갈등 유형

유인과 규범을 기준으로 분류해 본다면 이 시기의 정책갈등은 제도화된 유인구조가 부재한 상황에서 강한 규범적 제약 및 규범 수용 요구에 의해 정책갈등이 발생하였으며, 유인의 제도화가 시도되는 과정에서 정책갈등이 확산된 사례에 해당되어, 제II유형에 속하는 것으로 볼 수 있다. 정책 행위자는 자신이 처한 상황과 환경에 따라 각기 다른 결정을 하게 된다. 방사성 폐기물의 배출 속도와 임시저장능력을 고려해 볼 때 정부는 조속히 사업을 추진하여 방사성 폐기물 관리 시설의 입지를 마무리해야 하는 상황에 놓여 있었다. 그러나 정책 대상 집단은 해당 정책에 대한 정확한 정보가 없는 상황에서 위험 시설의 수용이 상당한 정도의 재산권 제약 및 재산가치 저하를 동반할 것으로 판단하고 저항하였다. 특히, 위험 및 안전에 관한 충분한 신뢰를 확보하지 못한 상태에서 비공식적으로 제안된 각종 유인들은 회유책으로 간주되어 안전과 환경가치를 주장하는 외부 행위자들의 개입으로 갈등이 확산되는 양상이 전개되었다.

22) 대책위원회는 군수와 도지사를 직권남용 및 유언비어 조작유포, 명예훼손 혐의로 경찰에 고발하였다.(이상팔, 1995:7)

### 3. 2000년부터 2005년(갈등 해소 시도: 강한 규범 혹은 공식제도화와 강한 유인 상황)

#### 1) 규범특성

이 시기의 규범특성은 비공식적이고 분산되어 있는 규범적 제약과 요구를 공식 제도화하여 규범 요구의 수용성을 높였다는데 있다. 자율유치공모 방식을 진행하면서 당사자인 지역 주민의 정보접근 가능성이 높아졌으며, 그로 인해 안전성과 방사성폐기물관리시설의 필요성에 관한 인식이 점진적으로 확산된 것으로 볼 수 있다<sup>23)</sup>.

2004년 12월에는 중·저준위 방사성 폐기물 관리 시설과 사용 후 연료 중간 저장시설을 분리하여 사업을 추진하도록 하고 부지선정에 관한 일체의 정보를 공개하도록 함으로써 당사자의 정보 접근성이 확대되었다. 이와 더불어 2005년 3월에는 민간 전문기구로서 “중·저준위 방사성폐기물처분시설 부지선정위원회”를 설치·운영하면서 모든 정보를 공개하여 의사결정에 대한 신뢰를 확보하는데 노력하였다.

부지선정절차도 상당 부분 규범 수용적 관점에서 개편된 것으로 볼 수 있다. 2005년 6월 16일 산업자원부 장관은 투표권자 1/3이상 투표 및 유효투표수 과반수의 찬성을 얻은 지역 중 찬성률이 가장 높은 지역을 후보지로 선정한다는 것을 골자로 한 ‘중·저준위 방사성 폐기물 처분 시설 부지선정 등에 관한 공고’를 발표 하였다. 이 공고에 명시된 절차에 따라 부지 선정이 진행되면서 ‘안전’, ‘공개성’, ‘일관성’, ‘신뢰’와 같은 규범적 제약을 공식 제도에 수용하였고, 그 결과 지역민의 협력 확보에 성공적이었던 것으로 볼 수 있다.

#### 2) 유인특성

이 기간은 유인이 공개적으로 제공되고 제도화되어 갈등해소에 영향을 미친 것으로 평가해 볼 수 있다. 유인은 주로 정부가 입지 선정 지역 자치단체 및 주민에게 각종 지원과 혜택을 제공하는 형태로 개발되었다. 특히, 유인에는 실질적인 이해관계자가 모두 혜택을 받을 수 있는 현실적인 대안들이 포함되었으며 공식제도 차원의 신뢰할 만한 공약 확보 메커니즘이 자리 잡은 것이 특징이다.

2000년 유치 공모 시 제안된 유인의 내용은 60만평의 부지에 5년에 걸쳐 처분시설을 건설하고 30년간 시설을 운영할 경우 약2,127억원을 지원하며, 지역 지원 사업은 지방자치단체의 숙원사업 및 개발계획 등을 반영하여 연계 추진하는 것이었다. 2003년에는 약3,000억

---

23) 2003년 10월 부안 민정 합의기구의 설치에 합의하여 “부안지역현안해결을 위한 공동협의회”를 운영하고 의견 수렴 및 협의를 통해 문제해결노력을 기울인 것은 규범의 공식제도화에 전기가 된 것으로 평가해 볼 수 있다.



원을 지원하고 주민이 원하는 국가사업을 우선적으로 지원하며 관광 및 각종 지역 특화사업 개발 및 사회간접자본에 대한 투자 등을 통해 지역 발전을 도모하기로 한다는 조건을 제안 하였다<sup>24)</sup>. 2003년 4월 15일 국무회의에서 부지 유치 대상 자치단체의 범위를 넓히고, 5월 12일 지역주민을 위한 직접 지원 사업의 실시 등 추가적인 지원을 위한 법 개정<sup>25)</sup>을 추진하였다. 2004년 7월 12일 입법예고 된 ‘유치지역 지원에 관한 특별법’에서는 지원 대상을 유치지역 전체주민으로 확대하고<sup>26)</sup>, ‘반입수수료’를 신설하여 일정 비율의 금액이 지속적으로 유치 지역 주민에게 환원되게 하였다. 또, 특별지원금과 반입수수료로 조성된 재원은 지방자치단체가 독립적으로 사용할 수 있도록 ‘지원사업특별회계’를 설치하여 운영할 수 있는 근거를 마련하였다. 이밖에도 국고보조금 인상, 지역민 우선 고용 등 특례규정을 도입하고 설치지역 내의 재산권 침해(어업권, 광업권, 기타 토지나 건물 등)가 발생할 때 적용하는 보상원칙, 시설 설치로 인한 이주대책 등을 반영하였다<sup>27)</sup>.

충분하고 신뢰할 수 있는 유인 제공 메커니즘의 설계와 집행은 지방자치단체가 주민의 동의를 얻어 방사성 폐기물 처분장 선정 과정에 참여하게 되는 중요한 계기로 작동했다고 평가해 볼 수 있다. 특히, 유인 적용 대상 범위를 행정구역단위로 확대한 조치로 인해 방사성 처분장 입지 예상 지역과 인접해 있어서 실질적인 재산권 침해가 발생함에도 보상받지 못했던 문제를 해결하고, 지방자치단체 수준에서 광범위하고 체계적인 지역발전 계획을 수

24) 제도 개선이 진행되는 중간에도 유인의 제공은 신뢰할 만한 공약과 맞물려 복잡한 갈등 양상을 빚어낸다. 부안군 주민들 대다수가 반대하였지만, 정작 입지 예정지인 위도 주민들은 확실한 유인 제공을 요구한다. 위도발전협의회 정영복 위원장은 위도 문제가 절정을 이루던 8월 7일 산자부를 방문하고 7개항의 요구서를 전달한다. 구체적으로는 i)지가 보상 ii)이주 및 가구별 보상(이상 위도 전 지역) iii)지원금 보상 iv)어업권 폐업보상 v)상업 및 가공업 보상 vi)부안군민 부채탕감 vii)토지수용 반대 등이다. 또, 정 위원장은 이 자리에서 직접보상을 강력히 요구하고 직접보상이 이뤄지지 않으면 원전센터 유치 철회의 뜻을 밝힌 것으로 전해졌다(이민창, 2005a:14).

25) 방사성폐기물관리시설에 대한 지원사업을 지방자치단체장이 시행하는 지역개발지원사업과 방사성폐기물 관리 사업자가 시행하는 전기요금 보조사업 등으로 단순화하고, 지역개발 지원사업은 지자체장이 직접 지원사업을 할 수 있도록 하였다.(지경부, 2009: 294)

26) 기존에 발전소 시설 지점으로부터 5킬로미터 이내의 주민에게 지원하던 대상 범위를 행정구역(신청시·군·구) 단위로 변경하며 유치 지역 주민 전체가 혜택을 받을 수 있게 하였다.

27) 경주시에 제공되는 유인을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 2006년 5월 경주시 명의의 2개 계약로 각각 1,500억원씩 3,000억원이 입금되었으며 2007년 7월 12일 전원개발사업 실시승인으로 1,500억원을 경주시에 지불하였다. 한국수력원자력의 본사가 양북면 장항리로 이전하며, 문화재 복원과 관광 활성화화를 위한 기반시설 조성에 22개 사업, 산업단지 조성 등 지역혁신 기반 구축에 10개 사업, 친환경 도시 육성을 위한 23개 사업 등 55개 사업과 동해안 해양 관광단지 조성 등 7개 장기 검토 사업을 확정하여 추진 중이다. 처분용량 80만 드럼을 기준으로 할 때 반입 수수료는 5,100억원 정도가 발생할 것으로 보인다. 이 중 75%(3,825억원)는 경주시가 사업을 시행하며, 25%(1,275억원)는 방사성폐기물관리공단이 사업을 시행하게 된다.

립할 수 있게 됨으로써 유인이 대폭 강화된 것이 주요한 요인 중의 하나라고 볼 수 있을 것이다.

3) 신뢰할 만한 공약의 확보(규범수용 및 유인보장의 제도화)와 정책갈등 유형

이 기간 동안에는 정책 대상 집단의 규범 수용 요구와 경제적 유인 확보 요구를 공식 제도화하고, 이에 따라 정책과정이 진행되도록 한 점이 특징이다. 우선적으로 후보지 선정과정에서 드러난 가장 중요한 규범적 차원의 요구 사항인 ‘안전’과 ‘공개성’의 확보, ‘정보 접근성’의 보장, ‘절차적 민주성’과 ‘신뢰성’을 확보할 수 있는 중립적인 의사결정 주관자의 선정 및 운영 등을 공식적으로 보장하였다. 기존의 경제적 유인들이 사업 추진 및 정책 순응을 얻어내는 데에 초점을 맞춘 것들이라면, 이 시기에 제공된 유인들은 정책 대상 집단의 범주를 확대하고 대상 지역 주민들의 생활환경과 침해 받는 재산권의 실질적인 보상 약속이 체계적이고 신뢰할 수 있는 공식적·제도적 절차에 따라 진행되도록 제도를 설계하고 집행하는데 초점을 맞추고 있다.

법에 의해 보장된 유인제공은 방사성 폐기물 관리 시설 입지에 관한 정책당사자를 명확히 규정함으로써 이해관계가 있는 정책 행위자의 수를 줄이고<sup>28)</sup>, 확실한 약속제시 및 준수 절차를 명기하여 유인 제공의 불확실성을 제거하였다. 유인의 공개성과 체계성 그리고 신뢰성의 확보는 지역발전 사업을 위해 재원이 필요한 지방자치단체들 사이에 지역발전사업 추진 시장이 형성되게 하였으며, 그 결과 다수 지방자치단체가 경쟁적으로 후보지 유치를 신청하고 선정되는 결과를 낳았다. 이런 측면에서 이 시기는 규범의 수용과 유인의 제도화를 통해 강한 규범과 강한 유인의 상호작용 상황에서 갈등관리에 성공한 제I유형의 사례에 속한다고 볼 수 있다.

4. 정책갈등 유형 변화

방사성 폐기물 관리 시설 입지 과정을 시간적 흐름에 따라 3단계로 구분해 분석해 본 결과, 이 정책은 유인과 규범이 모두 약한 상황(IV유형)에서 강한 규범과 약한 유인 상황(II유형)으로 진행되어, 강한 규범과 강한 유인 상황(I유형)으로 변화한 것으로 분석되었다.

28) 실제로 이로 인해 환경단체 등 외부 활동가들의 선정 과정 개입은 약화될 수밖에 없었다. 4개 후보지에서 자발적으로 유치신청을 한데다 의사결정 과정을 관리하는 기구가 민간기구로서 공정성을 담보하고 있다는 점 등으로 인해 규범적 차원에서도 명분이 약해진 측면이 있으며 경제적 유인의 공개성으로 인해 이전의 사업과정에서 발생한 것과 같은 비도덕적 사업추진을 주장하기 어려워졌다는 점도 영향을 미친 것으로 해석해 볼 수 있다.

<표 4> 정책갈등 변화 과정

		유인의 제공	
		강함	없거나 약함
규범	강함 혹은 공식제도화	I 갈등해소기 (2000년-2005년)	II 갈등확산기 (1986년-1995년)
	없거나 약함	III	IV 갈등잠재기 (1986년 이전)

초창기 유인과 규범이 모두 약한 상황의 방사성 폐기물 관리 정책과정에서는 관련 정보의 공개성이나 의견수렴 등 규범을 반영한 공식적 상호작용 제도나 유인 제공이 확보되지 않았다. 두 번째 단계는 ‘행정의 공개성’, ‘민주적 참여 절차의 보장’ 등과 같은 규범이 정책 과정에 수용되지 않은 채 정책목표의 달성만을 지향하였고, 이는 정책 대상 집단의 강한 반발을 야기하였다. 유인 제공 측면에서도 충분성과 신뢰할 만한 공약의 확보가 미흡하였다. 제공된 유인의 내용 및 제공 조건이 정책 대상 집단에 따라 달라지기도 하고, 정책집행과정의 환경에 따라 변하기도 하는 등 유인이 협상 도구로 활용되기도 하였다. 이렇게 두 번째 단계의 정책과정은 주로 규범 수용 요구와 예측 가능성이 낮은 약한 유인 상황의 정책갈등으로 분류되었다. 반복적인 정책 실패로 두 번째 단계의 말기에는 규범과 신뢰할 만한 공약이 있는 유인 제공을 위한 공식적 제도화가 시도되었다. 이후 세 번째 단계에 접어들어서는 분산되고 흩어진 규범적 제약을 수용한 공식제도의 기반 하에서 공개적이고 명시된 절차와 중립적 의사결정 기구, 법에 의해 보장된 공개적인 유인의 제공, 실질적인 이해관계자 모두가 충분한 혜택을 받을 수 있는 보상의 제공 등 강한 규범과 강한 유인의 제공이 행위자가 정책 과정에 참여할 수 있는 동기를 부여하였으며, 결과적으로 최종 입지 선정에 성공하게 되었다.

## V. 결 론

이 연구는 정책갈등의 이론적 근거가 무엇인지를 유인과 규범이라는 제도변수를 통해 설명하려는 시도라는 데서 이론적 의의를 찾을 수 있다. 기존 연구가 갈등주체나 갈등발생분야, 갈등지향 등을 기준으로 정책갈등유형을 분류했던 것과는 달리 유인과 규범이 어떻게 행위자의 의사결정에 영향을 미치고, 그 결과 갈등 관련 제도가 어떻게 형성되고 변화하는

지, 그 유형은 어떻게 나타나는지를 설명하고 있다. 비록 시론적인 시도이기는 하지만, 이 연구의 갈등유형 분류가 갖는 포괄적 성격은 향후 다양한 정책갈등 분야에서 갈등유형분류 및 원인 파악에 이론적 기여를 할 수 있을 것으로 본다. 이런 측면에서 방사성 폐기물 처리 시설 입지 사례 분석은 유인과 규범에 기반한 행위자의 이익 극대화 행위나 상호작용과정 이 제도형성 및 제도변화 과정에 어떻게 작용하는지를 설명하는데 도움을 준다고 볼 수 있다. 요컨대 이론적 측면에서 제도형성과 제도변화과정을 설명하는 것은 제도이론 연구 분야에서 매우 중요한 연구 분야일 뿐만 아니라 정책갈등을 제도론의 시각에서 이를 설명하려는 시도가 매우 부족한 시점이므로 다른 연구와 차별화된다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 많은 연구 과제를 노정하고 있다. 제도변수로서 규범의 다의성 제거 및 개념 명확화, 규범의 비공식 제도적 속성의 파악 및 정리, 상황별로 작동하는 규범이 어떻게 다른 것이며 이는 왜 그리고 어떤 과정을 거쳐 형성되고 진화하는 것인지, 규범이 공식화 되지 않아도 신뢰를 획득하고 강한 집행력(강제력)을 갖게 되는 상황은 어떤 경우인지 등에 관한 연구는 정책 연구에서 잘 다루어 지지 않던 영역에 대한 새로운 연구 과제를 제공한다. 유인의 경우에도 경제적 유인이 아닌 다른 유인이 강하게 작용하는 사례는 무엇인지, 그 경우 어떤 신뢰할 만한 공약이 작용하였는지, 유인의 제공 방식은 어떤 것이 있는지, 유인 제공방식과 규범 및 거래비용의 관계는 성공적 협력 혹은 정책목표의 달성에 어떤 영향을 끼치는지 등 다수의 후속 연구가 필요하다. 이와 같은 후속연구들은 그 동안 적대적 의사결정 상황으로 이해하는 경향이 있던 정책갈등 상황이 행위자의 입장에서 합리적 선택의 결과임을 설명하는데 기여할 수 있을 것이며, 일부나마 정책갈등을 해소하거나 예방하는 현실 정책처방에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 본다.

이와 더불어 이 연구는 단일 사례연구 방법을 채택하고 있어서 일반화의 한계라는 약점을 갖고 있다. 향후 평택 미군부대 입지, 교도소나 군부대 이전, 정신병원, 화장장 입지 등 유사사례 연구를 통해 갈등 유형 분류의 타당성을 검증 받아야 할 것이며, 장기적으로 다양한 정책갈등분야에 적용 가능한지에 관한 실증분석도 필요하다. 장기적으로 다각적인 분석 및 연구결과와 축적을 통해 제도형성 및 제도변화에 관한 이론적 검증과 정책갈등 현상을 설명하는 하나의 접근방법(framework)을 제공하는 데 기여할 것으로 기대해 본다.

## 참고문헌

- 감사원. (2006). 「감사결과보고서: 방사성폐기물처분장 건설추진실태」  
 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정

- 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2):23-45.
- 권기봉. (2002). 사회규범·규칙과 거버넌스 유형: 강제력, 돈, 규범 및 etc. 「오토피아」, 17(1):39-63.
- 김길수. (2007). 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구: 불안 위도·군산 방폐장 입지선정 사례를 중심으로. 「정치·정보연구」, 10(1):279-303.
- 김상헌. (1997). 님비(NIMBY) 문제해결을 위한 최적 보상체제. 「한국행정학보」, 31(4):205-225.
- 김영종. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4):287-316.
- 김영평. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 「행정논총」, 46(3):1-33.
- 김의경·김동현·신혜진·김대현. (2008). 게임이론 분석을 통한 갈등해결의 합리적 의사결정 지원에 관한 연구: 지리산국립공원에 대하여. 「한국임학회지」, 97(6): 669-679.
- 김종석·강은숙. (2008). 비선호시설의 입지에 따른 정부간 갈등의 원인과 해결에 대한 게임이론적 고찰. 「행정논총」, 46(4): 351-377.
- 남상화. (2003). 규범 및 그 옹호자의 정당성과 개인의 규범수용. 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 23-43.
- 다니엘 하우스만·마이클 맥퍼슨. (2010). 주동률 옮김. 「경제분석, 도덕철학, 공공정책」. 경기: 나남.
- 안영환. (2006). 효율적인 유해시설 입지선정의 조건에 관한 연구: 게임이론적 접근. 「에너지경제연구」, 5(2):175-203.
- 양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역 주민의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3): 967-997.
- 이민창. (2001). 「정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문
- \_\_\_\_\_. (2005a). 정책갈등현상의 제도론적 해석:NIMBY사례를 중심으로, 「한국정책학회보」, 14(1): 71-96.
- 이민창 외 2인. (2005b). “지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구: 선호시설 유치갈등에서 자치단체장의 정치적 협력을 중심으로,” 「지방정부연구」, 9(1):27-44.
- 이민창 외 2인. (2005c). “지방정부간 갈등관리의 성과요인: 폐기물 처리시설과 공항건설사례를 중심으로,” 「지방행정연구」, 19(3):71-92.
- 이민창. (2006). “재산권 이론의 정책학적 기여에 관한 소고: 이론적 함의를 중심으로,” 「행정논총」, 44(2):277-310.
- 정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(2):91-118.
- 정정화. (2007). 환경갈등과 언론: 불안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석. 「한국정책학회보」, 16(3):177-208.
- 지식경제부. (2009). 「원자력발전백서」
- 차성수·민은주. (2006). 방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의. 「ECO」, 10(1):43-70.
- 최연홍. (1999). 방사성폐기물처리분장 입지선정 과정을 통해서 본 NIMBY현상. 「환경정책」,

- 7(2):175-203.
- 최연홍·오영민. (2004). 정책 수용성의 시간적 변화: 위도 방사성폐기물 처분장 입지 갈등 사례. 「한국 정책학회보」, 13(1):297-319.
- 최진식. (2008). 주민투표 후 방폐장에 대한 위협판단과 위협수용성에 관한 연구. 「한국행정학회보」, 42(2):149-168.
- 하혜영. (2009). 공공갈등연구의 경향과 과제. 「한국사회와 행정연구」, 20(2):163-186.
- 한덕웅. (2006). 한국문화에서 사회규범에 따른 행동들이 주관안녕에 미치는 영향. 「한국심리학회지」, 11(2):363-387.
- Acharya, Amitav. (2004). Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2):239-275.
- Axelrod, Robert. & Hamilton, William D. (1981). The Evolution of Cooperation. *Science, New Series*, 211(4489):1390-1396.
- Bernhard, Helen., Fehr, Ernst., & Fischbacher, Urs. (2006). Group Affiliation and Altruistic Norm Enforcement. *The American Economic Review*, 96(2):217-221.
- Dufwenberg, Martin. & Lundholm, Michael. (2001). Social Norms and Moral Hazard. *The Economic Journal*, 111(473):506-525.
- Elster, Jon. (1986). *Rational Choice*. Basil Blackwell.
- Elster, Jon. (1989). *The Cement of Society: A Study of Social Order*. New York: Cambridge university press.
- Fein, Adam J. & Anderson, Erin. (1997). Patterns of Credible Commitments: Territory and Brand Selectivity in Industrial Distribution Channels. *Journal of Marketing*, 61:19-34.
- Frye, Timothy. (2004). Credible Commitment and Property Rights: Evidence from Russia. *The American Political Science Review*, 98(3):453-466.
- Goette, Lorenz., Huffman, David., & Meier, Stephan. (2006). The Impact of Group Membership on Cooperation and Norm Enforcement: Evidence Using Random Assignment to Real Social Groups. *The American Economic Review*, 96(2):212-216.
- Gouldner, Alvin W. (1960). The Norms of Reciprocity: A Preliminary Statement. *American Sociological Review*, 25(2):161-178.
- Grief, Avner. (1993). Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition. *The American Economic Review*, 83(3):525-548.
- Grief, Avner., Milgrom, Paul., & Weingast, Barry R. (1994). Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of the Merchant Guild. *The Journal of Political Economy*, 102(4):745-776.
- Kandori, Michihiro. (1992). Social Norms and Community Enforcement. *The Review of Economic Studies*, 59(1):63-80.
- Kasper, Wolfgang. & Streit, Manfred E. (1998). *Institutional Economics*. Edward Elgar.
- Lindbeck, Assar., Nyberg, Sten., & Weibull, Jorgen W. (1999). Social Norms and Economic Incentives in the

- Welfare State. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1):1-35.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. NY: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The evolution of Institutions for collective action*. New York: Cambridge university press.
- Ostrom, Elinor., Walker, James., & Gardner, Roy. (1992). Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible. *The American Political Science Review*, 86(2):404-417.
- Overby, L. Marvin. & Bell, Lauren C. (2004). Rational Behavior or the Norm of Cooperation? Filibustering Among Retiring Senators. *The Journal of Politics*, 66(3):906-924.
- Pershits, A. I. (1977). The Evolution of the Primitive Norm: Response to Comments. *Current Anthropology*, 18(4):731-735.
- Schelling, Thomas C. (1982). Establishing Credibility: Strategic Considerations. *The American Economic Review*, 75(2):77-80.
- Sethi, Rajiv. & Somanathan, E. (1996). The Evolution of Social Norms in Common Property Resource Use. *The American Economic Review*, 86(4):766-788.
- Williamson, Oliver E. (1983). Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange. *The American Economic Review*, 73(4):519-540.

## ABSTRACT

### Incentive, Norm, Credible Commitment and Policy Conflict

Min Chang Lee

This study categorizes policy conflict patterns using a cross-table drawn from two institutional variables (incentive, norm) which influence the actor's decision making. A case study of a radioactive waste facility siting project shows the changing process of policy conflict. The conflict started from weak norms and incentives, then it dispersed the strong norms and weak incentives, and was solved in a strong norm and strong incentive situation. Compared with other policy conflict studies, this study gave its emphasis to the theoretical bases of the policy actor's decision making from the perspective of the relationship between incentives, norms and credible commitment. The four types of policy conflict in this study give a clear distinction between policy conflict categories from the perspective of an institutional approach together with the possibility of enhancing the explanatory power in many similar cases of siting-related policy conflict.

【Key Words: Incentive, Norm, Credible Commitment, Policy Conflict】