

# 원자력 발전에 있어서 정책 레짐과 시민 사회\*

김 정 속  
신라대 강사

## 2. 반핵 운동의 전개와 과제 : 참여적 정책 접근

이 부분에서는 반핵 그룹의 형성과 이들의 원자력 정책에의 관심, 그리고 반핵 그룹에 영향을 미친 요인, 반핵 그룹이 원자력 정책에 제기하는 문제점 등에 대해 논의한다.

반핵 그룹은 시민 사회의 원자력 정책에 대한 반대를 반영하는가? 희소한 자원으로써 언제라도 자원 민족주의를 일으킬 소지가 있는 화석 연료에의 의존을 감소시킬 수 있다는 원자력 에너지가 제공하는 이점과 비교하여 원자력 에너지의 위험은 정책 결정에 있어 어느 정도의 비중이 주어져야 하는가?

1980년대 초반까지 정부는 원자력 발전 정책 추진에 있어서 반핵 운동으로부터 완전히 자유로웠고, 방사성 폐기물 문제에 있어서도 의미 있는 논의는 제기되지 않았다.

원자력 기술의 안전과 위험에 대한 국제 사회의 관심의 증가와 국내

에서의 원자력 발전의 사용의 증가에도 불구하고 시민 사회는 원자력 기술과 방사성 폐기물의 위험이나 원자력 발전소의 안전성에 관한 문제에 관심을 보이지 않았다. 앞에서 제기한 여러 요인이 초기의 원자력 기술과 방사성 폐기물의 위험에 대한 시민 사회로부터의 관심의 부재를 설명한다.

경제 성장 우선주의, 원자력 기술과 국가 안보의 연계, 자연 자원의 희소성, 에너지 수요의 증대, 자원 민족주의의 등장 등과 더불어 뒤늦은 환경 문제에 대한 관심 등이 원자력 기술과 원자력 기술의 사회적 위험과 공공 건강에의 위험 등에 대한 정보에 반핵 그룹이나 지역 공동체의 접근을 제한시키는 보호막을 형성한 것이다.

그러나 해외에서 일어나고 있었던 환경 운동, 반핵 운동, 1979년 미국의 Three Mile Island와 1986년 옛 소련 연방의 Chernobyl

원자력발전소 사고는 방사성 폐기물의 위험과 원자력 기술의 안전에 관한 관심을 고조시켰고, 한국에서도 원자력발전소와 방사성 폐기물의 안전성과 위험에 관한 시민 사회의 관심을 불러일으키는 계기를 가져왔고, 환경 운동 단체와 대중 매체가 이런 관심을 불러 일으키는 데 중요한 역할을 했다.

### 가. 반핵 운동의 전개

원자력발전소나 방사성 폐기물 관리와 관련 원자력 레짐에 문제를 제기하는 데 있어서 환경 운동의 영향은 무시될 수 없다.

기피 대상인 공공 프로젝트나 공·사 산업의 경제·환경적 결과에 대한 지역 공동체의 반대투쟁에서 환경 NGO들의 활동이 두드러졌다.

환경 NGO들은 그들 조직 자체 지지자들을 확보하기 위해 '정치기업가(political entrepreneurs)' (Williams and Matheny,

\* 11월호에 이음

1995)<sup>31)</sup>로서 지역 공동체의 투쟁을 지지했다.

정부가 폐기물 관리에 관한 작업을 시작할 무렵에는 시민 사회의 환경 운동도 조직화되고 강화되기 시작했다. 사회, 특히 반정부 활동에 대한 정부의 통제가 심했음에도 불구하고 환경 NGO들은 환경 전반에 관한 문제뿐 아니라 원자력발전소의 안전과 폐기물의 안전한 관리에 관해서도 의문을 제기하는 데 중요한 역할을 했다.

시민 사회의 원자력 발전 정책에 반대하는 그룹에게 있어서는 기술의 성장이 인류의 고향인 지구를 파괴할 위협을 의미했다.

반핵 운동은 원자력 에너지 정책이 시작되고 난 한참 뒤에 시작되었다. 원자력발전소의 안전과 방사성 폐기물이 상정하는 위협에 대한 관심의 시작은 원자력 기술 자체에 대한 반대에서보다는 막 발생하기 시작한 환경 운동의 맥락에서 비롯되었다.

초기 환경 운동의 시작이 그러했던 것처럼 반핵 운동은 원자력발전소 주변 주민들의 보상 운동으로 시작되었다.

원자력 발전의 초기에는 원자력 기술이 의미하는 장미빛 청사진에 이의를 제기하지 않았다. 원자력발전소의 위험과 폐기물 처분 문제에 대한 관심의 부재는 경제 발전의 초기에 경제 발전이 수반할 부정적 결과인 공해에 대한 관심의 부재와 상통한다.

이 시기의 관심은 경제 발전과 현대화였다. 경제 개발 초기부터 1960년대 말까지 시민 사회의 환경 문제에 대한 관심은 부재했고,<sup>32)</sup> 정부가 산업화와 도시화의 부정적 영향인 공해 문제에 대해 소극적으로 다루었다.

1970년대부터 정부는 경제 개발 계획의 성공과 더불어 조금씩 인식되기 시작하는 환경 문제에 소극적이거나 대응하기 시작했다.

1970년 정부는 공해 방지를 위한

예산을 편성하였고, 공해방지법을 집행하기 위해 행정 기구를 설립했다. 공해방지법을 집행하기 위한 정부 기구는 공해 문제가 공공의 건강에 미치는 영향에 관한 것만 다루었다.

반핵 운동의 첫 단계는 특정 원자력발전소를 둘러싸고 지역 공동체에 의해서 시작되었다. 이 단계에서 반핵 운동은 원자력 에너지 자체에 대한 반대가 아니었고, 환경 문제와 관련해 1970년대 시작된 지역 발의 운동(local initiative movements)에 의해 주도된 보상 운동의 일환이었다.<sup>33)</sup>

당시의 원자력 발전에 대한 반대 운동은 원자력발전소로부터 방출되는 방사선이 환경과 인간 건강에 미칠 잠재적 위험과 관련하여 원자력발전소 지역 주변에서 발생하였다. 이들의 목표는 원자로 운영의 안전성 확보와 원자로가 가지고 있는 잠재적 혹은 현재적 위험에 대한 보상이었다.

31) Williams, Bruce A. and Albert R. Matheny, 1995, Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes (CT and London: Yale University Press), p. 31. 정치기업가 (political entrepreneurs)는 입법 과정의 일부가 아닌 집단을 대리하는 대표로 활동함으로써 위거나 스캔들을 이용하여 규제 입법에 대한 지지를 동원하는 사람들이다. 이들은 때때로 communitarian 이념을 적용해서 정치나 경제 제도를 비난하고 권력을 시민(사회)에게로 되돌려 줄 것을 주장한다. 이들의 활동이 규제 입법의 제정에 있어서 정치인들의 반대를 어렵게 만든다. 많은 정치인들이 이런 과정에서 선거에서의 자신들의 지지를 획득하기 위해 공공 이슈를 사용해 왔다.

32) 이 당시 환경 문제에 대한 논의가 전혀 없었던 것은 아니었다. 자연과 인간 환경에 대한 부정적 영향에 대한 시민 사회의 논란도 부재하고 정치적으로 조직된 활동도 부재했으나 공해 문제에 대한 문제 제기가 전혀 없었던 것은 아니었다. 정부는 1963년 공해방지법을 제정했고, 공단 지역 주변 주민들로부터 환경 운동이 시작되었다. 또한 작은 그룹의 의학·생물학·화학공학·도시공학·환경공학 등 자연 과학 분야의 학자와 전문가들이 자연 환경의 오염에 대해 관심을 표현했다. 이들이 1970년대 1980년대 환경 문제에 이론적·경험적 토대가 되었다. 강중순, 동아일보, 1991년 6월 11일.

33) 한국의 지역 공동체에 의한 local initiative movement에 관한 논의는 환경과 공해연구회가 발행한 공해문제와 대책 (1991) 참조.



원자로에 반대해 일어난 최초의 저항 운동인 영광군 손해보상위원회, 한국 최초의 원자로가 건설된 고리에서의 고리 손해보상위원회 등이 이러한 초기 반핵 운동의 예이다.

이들 보상 운동은 원자력발전소가 가져온 경제적 손해와 건강상의 문제에 대한 금전적 보상을 요구했다. 영광 지역의 손해 보상 운동은 '무늬아'의 출생에 관한 논란으로 원자력의 잠재적 위험을 시민 사회에 널리 알리는 계기를 마련한다.

영광과 고리에서의 지역 주민들의 저항 이후 원자력 관련 저항 운동은 생활권 이주와 보상, 그리고 방사성 폐기물의 불법 폐기 등을 둘러싸고 전개된다. 비록 이들 지역 밖의 운동에 의한 보상 운동이 원자력발전소가 인체에 미치는 영향에 관한 인과 관계를 확립하기 어렵다는 이유로 어려움을 겪긴 했으나 이후로 전개되는 반핵 운동의 싹이 되었고, 이들이 민주화 운동과는 별개로 정부 정책에 대한 반대를 제기했

다는 점에서 다른 보상 운동과 더불어 시민 사회의 영역을 확대하는 데 기여했다.

전국 환경 단체가 지역 단위의 반핵 운동을 지지하면서 반핵 운동은 다른 양상으로 발전한다. 전국 환경 단체들은 원자력 에너지가 환경과 건강에 미치는 영향을 입증하는 데 있어서 지역 공동체에서 전개되고 있던 보상 운동을 지지한다.

환경 단체들은 지역 공동체의 보상 운동을 도와주면서 보상 운동과는 별개로 원자력 에너지의 환경·사회·정치적 영향에 대한 보다 일반적 비판을 제기한다.

예를 들어, 한국에서의 첫 번째 환경 NGO라고 할 수 있는 공해추방운동연합(공추련)<sup>34)</sup>은 1984년 처음으로 반핵 캠페인을 지역 공동체와 연대하여 추진했다. 공추련은 원자력 에너지의 잠재적 위험에 관한 시민 사회의 관심을 높이기 위해 개별 원자로에 대한 반대를 이용했고, 이러한 관심의 확산에는 대중 매체가 중요한 역할을 했다.

시민 사회의 원자력 에너지에 대한 반대는 1984년 영광 지역에 세워질 11, 12호기 원자로를 둘러싸고 시작되었다. 공추련은 11, 12호기 원자로의 건설에 반대하는 영광 지역 주민들의 저항을 지지하며, 원자력 에너지에 대한 반대를 제기하기 시작했다. 공추련은 원자력발전소의 잠재적 위험을 홍보하며 원자력 에너지를 사회 이슈로 제기하기 시작했다. 한국에서의 처음으로 발생한 원자력 정책에 대한 반대였다.

공추련은 1984년에 발간한 「공해연구」 4, 5, 9호에서 공추련의 반핵 입장의 요지를 제시했다. 공추련의 원자력 에너지 정책에 대한 반대 이유는 첫째, 원자력발전소의 잠재적 위험, 둘째 방사성 폐기물의 관리/처분의 안전성을 확보하기 위한 기술의 부재, 셋째 원자력 에너지의 비효율성(경제성) 등이었다.<sup>35)</sup>

공추련의 반핵 논의는 원자력 기술의 위험이나 부적합성을 지적하는 것에 그치지 않고, 원자력 기술이 가져올 정치·사회적 문제까지

33) 한국의 지역 공동체에 의한 local initiative movement에 관한 논의는 환경과 공해연구회가 발행한 공해문제와 대책 (1991) 참조.

34) 공해추방운동연합은 1982년에 결성된 환경 NGO다. 공해추방운동연합 이전에도 환경 운동을 위한 단체가 활동하긴 했으나, 그들은 정부로부터 보조를 받아 환경 보전 차원에서 활동하는 관변 단체였다. 공추련 이후 많은 순수 NGO들이 조직, 활동을 시작했다. 행정자치부가 올해 발표한 비영리 민간 단체 현황에 따르면 정부에 등록된 NGO의 수는 3,236개이고 작년에는 1,043개가 늘어났다. 그 중 11.7%인 379개가 환경 및 자연 보호를 목적으로 한 것이다. 정부는 NGO 들에도 자금을 지원하고 있는데 공의 활동 육성을 위해 매년 175억원씩 지불한다. 동아일보, 2001. 7. 6.

35) 이 무렵 1세대 원자로를 건설한 국가들에서는 원자로의 폐기 문제가 거론되고 있었고, 원자로의 폐기에 관련된 비용은 다양하게 추정되면서, '원자력 에너지의 경제성'에 관한 논의를 제기했다. 이에 따라 원자력발전소를 추진하기 위해 사용했던 구호인 "too cheap to measure"라는 원자력 에너지의 경제성 논리는 쇠퇴하고 원자력 에너지가 다른 전력에 비해 경제적이지 않은 것은 물론 폐기물 관리/처분의 안전성 확보 문제까지 겹쳐 미국·스웨덴 등에서는 이미 원자로의 건설을 중단한 상태였다. 원자로의 폐기에 관한 논의는 Carter, Luther, 1987, Nuclear Imperatives and Public Trust: Dealing with Radioactive Waste. (D.C.: Resources for the Future, Inc.): 22-23 참조.

도 지적했다. 원자력 기술은 소수의 원자력 전문가에게 권한의 집중을 초래하고, 더 나아가 사회의 민주적 통제를 제한한다는 것이었다.<sup>36)</sup>

공추련의 반핵 논의에는 한반도에서의 핵무장 해제라는 목표까지도 포함하고 있다. 이러한 공추련의 노력은 반핵 운동을 시민 사회 전반으로 확산시키지는 못했고, 반핵 운동의 성장과 원자력 에너지 자체에 대한 반대가 강화된 것은 그로부터 몇 년이 지나고 나서야 가능했다. 반핵 운동이 원자력 에너지에 대한 조직된 반대를 시작할 계기를 물고 온 것은 방사성 폐기물 처리 시설을 건설할 부지 선정이었다.<sup>37)</sup>

반핵 운동에 관련된 그룹들이 1988년 말 동해안 지역에서 방사성 폐기물 관리/처분 시설<sup>38)</sup>을 위한 부지 특성 조사에 반대 투쟁을 시작했고, 방사성 폐기물 처분 부지 선정에 대한 반대는 1990년 소위 ‘안면도 사태’에 이르러 전국적으로 알려지게 되었다.

방사성 폐기물 처분 시설 부지 선정과 관련된 안면도 저항이야말로

원자력 기술과 폐기물이 제기하는 위험을 전국적으로 알렸으며 원자력 발전의 필요성에 대한 논의와 더불어 원자력 레짐에 대한 신뢰성에 의문을 제기했다.

첫 단계의 반핵 운동이 정책 결과에 대한 반응(reactive)으로서의 운동이었다면, 두 번째 단계의 운동은 그 성격에 있어서 ‘예방적(preventive)’인 것이었다.

비록 안면도 저항이 정부의 결정과 더불어 시작된 것이기는 하지만 안면도 저항의 목적이 방사성 폐기물 시설이 안면도에 들어오지 못하도록 하기 위한 저항이었다는 점에서 예방적 운동이라고 규정할 수 있다.

안면도 저항 이후의 원자력발전소나 폐기물과 관련된 지역 저항 운동의 목적은 원자력 관련 시설이 그 지역에 들어오는 것을 막는 것이었다.

방사성 폐기물 관련 지역 저항 운동이 성공하면서, 방사성 폐기물 부지 선정 정책은 공전을 거듭하고 있다.

발전소 부지 선정에 있어서는 원

자력발전소 건설 계획에 상당한 어려움을 안겨주고 있으나, 원자력 발전소 건설은 이후에도 계속되고 있다.<sup>39)</sup>

이런 과정에도 불구하고 정부의 에너지 정책은 여전히 원자력을 근간으로 하는 정책 기조에서 변하지 않고 있고, 앞에서 언급되었듯이 전체 전력 중에서 원자력 에너지가 차지하는 비율은 21세기 초 45%에 이를 것이라는 것을 보여준다.

두 번째 단계의 반핵 운동은 - 특히 안면도 저항과 관련하여 - 원자력 발전 문제를 재규정하게 된다. 안면도 저항은 원자력 에너지에 관하여 정부와 원자력 전력 산업을 한 축으로 하는 관리적/기술적 시각과 지역 공동체를 포함하는 반핵 운동을 한 축으로 하는 참여 민주주의적 시각의 첨예한 갈등의 표현이다.

안면도 저항이 전국적으로 알려지면서 원자력 기술과 방사성 폐기물을 둘러싼 논쟁은 정부와 반핵 운동의 갈등이 안전성 확보를 위한 기술에 관한 것과 더불어 원자력 에너지는 환경의 문제이고 경제와 민주

36) “기술”정책의 중요한 문제점으로 사회의 집중화와 민주적 통제에 관해서는 앞의 주 18을 참조.

37) 한국의 시민 사회에 관한 논의는 대부분 1987년 대통령 선거 후 한국 사회의 민주화를 시민 사회 성장의 계기로 보고 있으나 원자력 에너지에 대한 시민 사회에서의 논의는 1990년 추진된 방사성 폐기물 처리 시설물 부지 선정을 둘러싸고 안면도에서 전개된 저항 운동으로 활성화되었다.

38) 처분장의 개념은 한국이 추진하고 있는 폐기물 부지와 관련 약간의 설명을 필요로 한다. 한국이 추진하고 있는 폐기물 부지는 중·저준위 폐기물의 영구 처분장과 고준위 폐기물의 저장 시설을 포함한 개념이다. 고준위 폐기물은 ‘재처리’에 관한 정책 방향이 정해지지 않아 영구히 처분되는 개념은 아니고 임시 저장의 개념이다. 이 점이 반핵 운동으로 하여금 폐기물 부지 선정에 강도 높은 반대를 자아내게 하는 부분이다. 고준위 폐기물을 재처리하는 것은 핵무기와 직접적으로 연결될 수 있기 때문에 국제 사회의 관심이 되고 있는 부분이다.

39) 영광과 울진에서 각각 2기의 원자로가 건설중에 있다. 영광 발전소는 90% 이상의 공정이 끝났다.



주의의 문제를 포함한다는 것으로 인식되기 시작했다.

방사성 폐기물의 관리/처분 문제와 더불어 시작된 이 단계에서의 시민 사회의 원자력 발전 반대 운동은 특정 원자력발전소가 환경에 미치는 부정적 영향에 관한 관심을 확대하여, 환경 운동의 주요 관심인 성장과 기술 진보에 대한 오랜 믿음에 대한 재해석, 타당한 기술(low- or appropriate-technology)에 대한 선호, 그리고 정책 결정 과정의 개방에 의한 다양한 그룹의 참여 등을 포함했다.

두 번째 단계가 원자력 에너지의 잠재적 위험과 원자력 발전에 관련된 사회·정치·경제적 이슈를 시민 사회 전반에 확산시킨 것이다.

원자력 발전 정책에 대한 반대는 부분적으로는 정책 결정 과정에 대한 불신에서 비롯된다. 특히 정책 결정 과정이 공개되지 않았을 경우 불신은 증가한다. 지역 공동체의 원자력 발전 시설에 대한 강한 반대는 원자력 에너지와 원자력 레짐에 대한 강한 불신의 표현이다.

지역 공동체의 원자력에 대한 불신은 안면도 사태에서 강하게 표현되었다. 안면도를 방사성 폐기물 부지로 선정하기까지 당시 담당 기관이었던 과학기술처와 충청남도도는 모든 것을 비밀리에 추진했으며, 안면도 저항이 발생하고나서도 지역 주민들을 설득하는 과정에서 주민



이동 진료장을 찾고 있는 원전 지역 주민들. 원자력 발전 정책에 대한 반대는 부분적으로는 정책 결정 과정에 대한 불신에서 비롯된다. 특히 정책 결정 과정이 공개되지 않았을 경우 불신은 증가한다. 지역 공동체의 원자력 발전 시설에 대한 강한 반대는 원자력 에너지와 원자력 레짐에 대한 강한 불신의 표현이다.

들을 '속이기도' 하고, 안면도 주민들 사이에 갈등을 일으키기도 하는 등 지역 공동체가 정책 결정 과정을 불공평하고 폐쇄적인 것으로 인식하게 했고, 원자력 레짐에 대한 강한 불신을 낳았다.

이렇게 형성된 불신이 '객관적이고 과학적인' 방법으로 측정된 원자력 에너지의 잠재적 위험과 방사성 폐기물 처분 시설의 안전성에 관한 원자력 레짐의 평가를 믿지 못하도록 만들었다. 이렇게 형성된 불신이 이후의 방사성 폐기물 부지 선정 과정에서 반핵 운동을 지배해왔고, 원자력 에너지의 위험에 대한 두려움을 증폭시키고 있다.

원자력 기술 관련 시설물을 위한 부지 선정과 관련된 저항의 성공과 더불어 원자력 발전을 둘러싼 갈등은 보다 강도가 높아졌고, 지방 자치의 활성화로 이루어진 기초 단체장 선거와 시-도 단위 단체장 선거는 반핵 운동과 지역 저항 운동에 새로운 촉을 이루었다.

NGO와 사회 조직들에 더하여, 지방 자치 단체가 원자력발전소 건설을 위한 부지 선정 과정에서 중요한 역할을 하기 시작했다. 지방 정부는 때때로 중앙 정부의 정책에 반대하는 입장을 취했고, 지방 정부의 중앙 정부 정책에 대한 반대는 지방 자치가 활성화되기 이전에는 전례

가 없었던 것이었다.

정치의 민주화는 정부나 정책에 대한 시민 사회의 기대를 증가시켰고, 비록 부활된 지방 자치가 방사성 폐기물의 안전성을 확보하려는 정부의 활동에 직접적으로 영향을 미친 것은 아니었지만, 지방 자치에 대한 요구의 증가는 원자력 레짐으로 하여금 방사성 폐기물 문제에 더욱 적극적으로 대처하도록 유도했다.

#### 나. 반핵 운동의 결과

위의 논의는 원자력 정책이 순수하게 기술 정책이 아니라는 다른 많은 연구 결과를 지지한다. 원자력 정책은 기술적·경제적 고려뿐 아니라 사회·정치·제도적 측면을 고려하여야 정책 지연이나 정책 실패를 줄일 수 있고, 장기적으로 원자력 발전 비용 또한 줄일 수 있다는 것이다.

이 부분은 “시민 사회의 정책 참여가 민주적 책임성을 증가하는가,” 즉 원자력 에너지에의 반대가 생태 정의와 인간 선택을 증진시키는가를 중심으로 논의한다.

반핵 운동이 정책 결정 과정에 가져온 중요한 변화는 원자력 발전 정책에 대한 시민 사회의 동의 절차로 방사성 폐기물 처리 시설 부지를 공모 절차를 거쳐 선정하도록 했다.<sup>40)</sup>

공모 절차는 시장의 원리인 경쟁, 즉 지역 공동체간의 경쟁을 통하여 부지를 선정한다는 것이다. 공모 절차가 한국의 원자력 에너지에의 의존을 감소시키지도 폐기물 처리 부지를 선정하게 하지도 못했으나 경쟁을 통하여 부지 선정 과정을 공개하였다는 것과 지역 공동체의 의사를 부지 선정에 반영하여 시민들의 기본권인 참정권을 확대시켰다는 것은 인정되어야 한다.

더 나아가 원자력 에너지에 대한 정보를 공개시키고, 원자력 발전 정책에 관련된 이슈에 대한 지역 공동체 주민들과 시민들의 이해를 돕고, 이런 과정에서 반핵 운동 그룹과 시민들의 민주 시민으로서의 권위에 대한 인식이 증가시켰다는 것도 민주주의와 시민 사회의 범위를 확대시키는 데 도움이 되었을 것이다.

민주적이 되기 위해 정책 결정은 시민들을 참여시켜야 하고, 시민 참여는 참여한 시민들이나 지역 공동체뿐 아니라 일반 시민들로 하여금 문제에 대한 이해를 높일 수 있다. 원자력 정책 결정 과정에서와 같이 과학의 논리, 과학자·전문가가 시민의 정치 역할을 대체하는 경우 시민들을 탈정치화(depolicitize)시켜 무력하게 한다.

정책 결정은 정치적 이익을 공론화 하여 ‘정치화’하여야 한다. 방사성 폐기물 처리 부지를 공모하는 절차는 정책 과정에 지역 공동체의 참여를 제도화하여 정책 과정을 정치화한다.

원자력 발전 정책과 직접적으로 관련되는 효과는 방사성 폐기물 부지 선정을 지연시켜 타당한 대안을 위한 여지를 남겼다는 것이다.

정책 지연이 단기적으로는 비용 증가로 인한 경제성의 감소와 정책 실패 등의 문제를 야기하여 원자력 레짐이나 시민 사회로부터 NIMBY 등으로 비판받기도 하나, 이는 원자력 정책뿐 아니라 다른 정책에서도 민주적이고 공개적인 절차를 도입함으로써 장기적으로 정책 실패를 방지할 수 있는 중요한 점이다.

이런 측면에서 부지 선정 지연 자체가 갖는 긍정적 결과는 ‘긍정적 피드백’과 ‘고착(lock-in)’이라는 개념으로 설명될 수 있다.

환경 정책을 예로 들면 정책에 대한 긍정적 피드백은 성급한 정책 결정을 유도하고 장기적으로 나타날 수도 있는 부정적 결과를 고려하지 않음으로써 기술적으로 열등한 결과를 가져오는 경우가 종종 있다.

이러한 결과는 나중에 기술적으

40) 한국의 시민 사회에 관한 논의는 대부분 1987년 대통령 선거 후 한국 사회의 민주화를 시민 사회 성장의 계기로 보고 있으나 원자력 에너지에 대한 시민 사회에서의 논의는 1990년 추진된 방사성 폐기물 처리 시설부지 부지 선정을 둘러싸고 안면도에서 전개된 저항 운동으로 활성화되었다.

41) David Kline, 2001, “Positive Feedback, lock-in and environmental policy,” Policy Sciences, 34: 95-107



로 더 나은 대안이 발전되더라도 이미 정책이 고착되어 열등한 기술에 매달릴 수밖에 없게 된다.<sup>42)</sup>

비록 지층 폐기를 대체할 더 나은 방사성 폐기물 관리 기술이 아직 개발되지 않고 있으나 다른 대안을 선택할 여지는 남겨두고 있다는 면에서 반핵 운동의 효과를 평가해 볼 수 있다.

이런 논지에서 반핵 운동이 앞으로 방사성 폐기물 정책이 어떻게 전개되는가에 따라 다르게 평가될 여지를 남겨놓고 있긴 하지만 정책 지연이 항상 나쁜 것은 아니며, 정책 지연은 때때로 더 발전된 기술과 정책을 가능하게 한다.

한편 주민 의견 수렴을 의무화한 원자력법 수정 조항에 의해 도입된 부지 공모와 관련 원자력 레짐이 안이한 태도를 보이고 있다는 인상도 있다.

부지 선정에 있어서 지역 공동체의 반대로 인해 지난 10년간 부지 공모에 여러 번 실패했음에도 다른 대안이 나오고 있지 않다.

이것은 여러 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 원자력 레짐이 공모 절차가 지역 공동체나 반핵 운동의 의사

를 모두 수렴할 수 있다는 생각이다.

공모 절차의 기본적인 이념은 폐기물 시설과 함께 유지될 부대 시설을 포함한 지역 공동체에 대한 보상 프로그램이 지역 공동체에 받아들여질 것이라는 논리이다.

이것은 반핵 운동이 NIMBY적이기주의에 바탕을 두고 있어 보상이 클 경우 경제적으로 빈곤한 지역 공동체에서 공모에 응할 것이라는 것인데, 반핵 운동은 NIMBY적 이익 이외에도 다양한 목표를 추구하는 운동이라는 것을 인정하지 않는 데서 오는 결과다.

공모 절차의 다른 문제는 공모 절차에 반대하는 지역 공동체를 희생시킨다는 것이다. 미디어가 부지 선정에서 최대의 문제가 지역 공동체의 동의라고 보도함으로써 지역 공동체를 포함한 반핵 운동이 국가 이익을 무시한 NIMBY적 운동으로 몰아버리는 결과를 낳는다.

반핵 운동의 주장이 NIMBY적 요소가 있다는 것을 부정하지는 않으나 다른 요인들이 있다는 것을 부정하는 것은 문제의 해결을 늦추는 결과를 낳을 수 있다.

안면도 저항에서 나타난 반핵 운동의 주장에는 정책 결정 과정의 폐쇄성, 미래 세대에 대한 고려, 자연과 인간의 안전, 공동체의 유대감과 안전 등의 이슈도 포함되어 있다는 것을 보여준다.

셋째, 공모 절차에 대한 지나친 강조는 방사성 폐기물 정책에 있어서 유일한 문제가 반핵 운동이라는 인상을 준다. 그러나 다른 모든 국가에서 고준위 폐기물 처분/관리 부지 선정이 실패하고 있는 데서 보여주듯이 폐기물의 완전한 격리를 확보하는 기술은 아직 가능하지 않다.

#### 다. 반핵 운동의 한계

한국에서의 반핵 운동은 여전히 소수의 환경 단체와 원자력 발전과 폐기물 관련 시설에 의해 직접적으로 영향을 받을 지역 사회에 의한 운동이라는 주장에 이의를 제기할 사람은 많지 않다.

반핵 운동은 보다 포괄적인 환경 운동 내에서의 한 부분이고, 반핵 운동의 약세는 국가의 에너지 정책에 대한 시민 사회의 태도를 반영한다.

여론 조사는 국가의 에너지 수요

42) 경수로형 원자력 발전기가 미국의 원자력 발전 형태로 결정된 것은 긍정적 피드백 때문이고, 현재 대부분의 가동 중인 원자로가 가압 경수로형인 것은 고착이 일어난 경우이다. 미국이 경수로형 발전기를 개발한 데는 경수로형이 원자력발전소를 위한 최선의 방법이 아닌데도 불구하고 핵잠수함을 위해 개발된 경수로형을 발전소 기술에 적용하게 된 것이다. 미국 정부는 엄청난 액수의 예산을 들여 개발한 잠수함용 경수로형을 전력 산업에 팔기 위해 많은 유인을 제공했다. 전력 산업에서는 이러한 유인을 물리칠 이유가 없었고, 이후로 경수로형이 발전용 기술이 되었다. 현재 미국의 기술을 이용하는 한국의 원자력발전기도 경수로형이다. Morone과 Woodhouse(ibid)는 전력 생산을 위해서는 가압 경수로형 보다는 다른 발전 방식이 더 적절하다고 주장한다.

에 맞추기 위한 원자력 기술의 필요성을 역설하는 정부의 대시민 사회 홍보에 시민 사회전반이 동의한다는 것을 보여준다.

그러나 문제가 원자력발전소나 방사성 폐기물 정책에 이르면 시민 사회의 반응은 달라진다. 원자력 에너지의 필요성에 동의하는 대다수의 시민들이 원자력발전소나 방사성 폐기물 시설이 그들이 속한 지역 사회에 들어오는 것에는 반대한다(김경동과 홍두승, 1992; 한국사회문제연구소, 1992).<sup>43)</sup>

이러한 태도는 반핵 운동이 잠정적으로 방사성 폐기물 처분 시설 부지로 고려되고 있는 지역 사회를 중심으로 일부 환경 운동 그룹에서 나타나고 있다는 사실을 이해할 수 있다.

원자력 발전과 폐기물에 대한 이러한 태도는 또한 시민 사회가 공공 정책에 관한 태도에서 환경 문제에 대한 고려보다는 여전히 경제적 논리를 적용하고 있다는 비난에 동의하게 하는 부분이다.

이득연은 그의 박사 학위 논문에서 한국 사회의 반핵 운동을 광범위

하게 연구했다.<sup>44)</sup> 그의 연구는 반핵 보상 운동, 원자력발전소 건설 반대 운동, 방사성 폐기물 관련 시설 건설 반대 운동 등을 포함한다. 그의 반핵 운동과 관련된 부분의 연구의 초점은 이들 운동이 그들의 반대의 근거로 제기하는 논리에 주어진다. 즉 반핵의 논리가 경제적인가 환경적인가 하는 것이다.

그의 연구는 첫 번째 단계의 반핵 운동이 경제적 논리를 펴고 있다는 것을 보여주는 반면에, 두 번째 단계에서는 환경 논리에 경제 논리를 혼합하고 있음을 보여준다. 반핵 운동의 일부가 NIMBY적이라는 주장을 뒷받침한다. 반핵 운동에 대한 NIMBY적 요소가 강조될 때 그들의 보다 근본적인 반핵 운동의 주장을 퇴색시켜 반핵 운동에 역기능적인 효과를 낼 수 있다.

라. 원자력 발전 정책에서 나타나는 갈등이 시민 사회 논의에 주는 시사

반핵 운동의 한계 논리와 관련하여 최근 일고 있는 시민 운동에 대한 비판에 반핵 운동과 원자력 레짐 모두가 귀를 기울일 필요가 있다.

시민 사회의 성장과 더불어 나타나는 문제점에 관한 지적과 더불어 '시민 사회'의 역기능에 관한 논란, 즉 시민 사회가 민주화를 가로막고 있다는 반성의 목소리가 나오고 있다. 이 점과 더불어 최장집의 비판을 들어본다.

“오늘날 우리는 시민 사회가 민주화의 사회적 기반이라는 단일한 시민 사회론에만 의존할 수 없다. 오히려 우리는 지금 민주화를 가로막고 있는 것이 시민 사회라는 역설적 인식을 가질 필요가 있는지 모른다. 국가의 거대한 권력과 영향력이 일정하게 벗겨진 이후 드러나는 시민 사회는 지역 차별과 학연에 뿌리를 둔 완강한 엘리트 구조, 연상유지에 안주하는 광범한 중간층, 재벌을 중심으로 한 거대한 부르주아 지배 구조의 체계로서 장기간의 군부 권위주의 권력 구조의 사회적 그물망의 복제판 이상의 것이 아닌 것으로 나타났기 때문이다.”

최장집의 이러한 시민 사회 비판에 동의하면서 손호철은 현재의 시민 사회가 국가보다도 오히려 더 '반동적' 이고 '반민주적' 일 수도

43) Organization for Korea Atomic Energy Awareness(한국원자력문화재단)가 1993년 시행한 조사도 같은 결과를 보여주고 있다. 조사에 응한 시민들의 85.5%가 한국의 에너지원과 전력 사정을 고려할 때 원자력 에너지의 필요성에 대해 동의하지만, 67.7%는 그들의 지역 사회에 원자력 관련 시설이 들어오는 것을 반대한다. 원자력 에너지에 관한 시민의식조사 보고서: 87과 101; 또한 한국원자력문화재단이 실시한 여론조사에 의하면 일반 국민과 원전 주민 사이에 원전의 필요성에 대해서는 별다른 차이를 보이지 않으나(91.4%:89.7%), 원자력의 유용성(70.9%:60.2%)과 원자력의 안전성에 대한 인식(38.6%:24.0%)에 있어서는 상당한 차이를 보이고 있다. 원자력발전백서, 1998: 267; 269; 271

44) 이득연, 1992. 지역사회의 환경운동의 중요성과 발전. 박사학위 논문, 연세대학교

45) 손호철, 2001. ibid: 40. 최장집으로부터의 인용은 손호철에서 인용된 것을 재인용했음.





있다는 우려를 제기하고 있다.<sup>45)</sup> 또한 최근에 있었던 시민 운동의 역할과 관련한 시민 운동 내부의 논쟁<sup>46)</sup>도 이와 같은 맥락에서의 반성이고 시민 운동의 진보를 위한 노력이라 이해된다.

그러나 이러한 시민 사회가 '반동적,' '반민주적,' 이거나 '권위주의 권력 구조'의 반영이고, 따라서 경계해야 될 것이라는 주장은 시민 사회에 거는 기대의 표현일 뿐 시민 사회의 역할 자체에 대한 반론은 아닐 것이라고 믿고 싶다. 왜냐하면 현재의 시민 사회가 시민 사회 본래의 역할을 다하지 못한다고 해서 시민 사회의 성장에 대해 의문을 제기한다면 우리에게 남아있는 대안은 무엇인가에 대해 해답을 제공해 주지 못한다.

더 나아가 시민 사회가 지금 그 본래의 역할을 다 하지 못한다 있다는 비난을 받는 것은 시민 사회 성장의 문제점이기보다는 지금까지의 정치 구조 자체의 경직성과 정책 결정 과정에서의 참여 배제의 결과 이상은 아닐 것이기 때문이다. 하버마스의 주장처럼 권력과 경제에 의한 '일상 생활의 식민화(colonization of life-world)'의 결과로 해

석될 수도 있다.

이런 점을 고려하지 않은 시민 사회에 대한 비판은 여러 가지 문제를 야기할 수 있다. 첫째, 시민 사회에 관한 논의 자체를 경직시킬 우려, 둘째, 정책 결정 과정에서 시민 참여의 배제에 정당성을 부여할 가능성, 셋째, 위의 우려가 맞다면 결과적으로 시민 사회의 성장을 영원히 방해하지는 않는다고 하더라도 시민 사회의 성장을 엄청나게 느리게 할 것이라는 것이다.

특히 정책 결정 과정과 관련하여 지역 공동체나 정책 결정에 참여하고자 하는 집단을 단순히 NIMBY 현상 내지는 이익 집단의 논리로만 들어 버리는 오류를 범할 수 있기 때문이다.

원자력 에너지 정책에 있어 반핵 그룹의 존재가 원자력 에너지 정책이나 방사성 폐기물 정책을 지연시킨다는 사실로 인해 지나친 NIMBY적 현상이라고 비판하는 것은 원자력 발전 정책이 그동안 폐쇄적이었다는 것을 고려하지 않은 주장이다.

이런 논의와 비판은 시민 사회 성장의 필요성을 반증하는 것이며 정책 결정 과정에서 시민 사회의 참여

를 제도화해야 할 또 다른 이유이기도 하다.

바람직한 시민 사회가 형성되고 그 기능을 하기 위해서는 정책 과정을 개방해 시민 사회의 참여를 제도화해야 한다는 반증이다. 반면에 반핵 운동도 시민 사회에 대한 비판의 소리에 귀를 기울일 필요가 있다.

#### 결론 : 원자력 발전 정책에서의 함의

지금까지의 논의는 원자력 발전소에 대한 반대는 다양한 이익과 주장으로 구성되어 있다는 것을 보여준다. 첫째는 NIMBY적 이익을 추구하려는 그룹이다. 둘째는 산업 사회에서의 과도한 에너지 소비, 그로 인한 공해, 원자력 에너지에 의해 발생하는 미래 세대에 부과되는 위험 등에 대한 반대이다. 셋째 그룹은 기존의 사회·정치적 가치를 변화시키려는 그룹이다.

이런 점을 고려할 때 원자력 발전 정책 그룹이 당면하는 문제는 다양한 요인을 수반하는 원자력 발전 정책에 있어 다수에 의한 결정(collective decisions)으로 모두에게 받아들여질 수 있는 방법을 고안해야 한다는 것이다.

46) 시민운동지원기금 주최로 열린 "2001포럼 시민 사회-시민 운동 발전을 위한 대토론회"에서 참여연대 사무처장 박원순과 경제정의실천연합 사무총장 이석연 사이에 시민 운동에 대한 평가를 놓고 논쟁이 있었다. 이석연은 '초법화 경향, 관료화, 권력기관화, 연대를 통한 센세이셔널리즘과 획일화 경향, 무오류성의 환상' 등 시민 운동에 대한 비판에 귀를 기울여야 한다고 주장했다. 조선일보, 2001년 9월 1일.

47) 하버마스의 colonization of life-world는 일상 생활의 식민화로 번역되고 있으나 관료제와 경제 영역에 의한 '시민 사회의 식민화'로 번역되는 것이 하버마스의 개념을 더 잘 전달한다고 생각된다.

원자력 레짐이 정책 결정에서 고려하여야 할 시민 사회의 원자력 기술에 대한 반대의 내용을 이해하는 것은 이런 맥락에서 중요하다.

첫째, 원자력 기술은 시민 사회의 일부 시민들(반핵론자)에게는 받아들여지기 어려운 위협의 가능성을 가지고 있는 기술이다.

둘째, 지역 공동체들이 그들의 공동체에 원자력발전소나 방사성 폐기물 처리장이 들어오는 것을 반대한다.

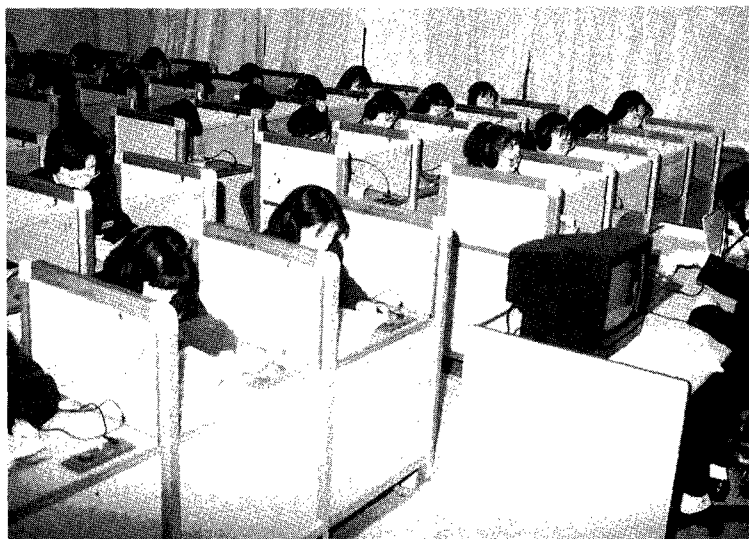
셋째, 이들 지역 공동체는 원자력 레짐과 원자력 발전 정책 결정과정에 강한 불신을 가지고 있다.

넷째, 전문가들 사이에 원자력 기술의 위협에 대해 불일치(disagreements)가 존재한다. 이런 원자력 에너지의 기술적·환경적·정치적 문제에 관한 광범위한 시각을 수용할 수 있는 정책 결정 과정을 채택하는 것은 아주 어려운 문제이다.

마지막으로 어떤 연구, 특히 정책과 관련되는 연구는 정책 관련에 있어서의 유용성이 정책 결정자들이 유용하다고 판단할 때, 정책에 관련된 연구는 타당하다.<sup>48)</sup>

다음에서는 이 연구가 제시하는 정책 방향에 대한 함의를 간단히 언급하려고 한다.

원자력 발전과 방사성 폐기물 정책과 관련지어 가장 심각한 문제는



무료로 보급된 학습 기기로 공부하고 있는 원전 주변 지역 학생들. 지역 공동체에 제공되는 보상 프로그램이나 지역 공동체의 협상권(bargaining rights) 등이 제도화되었다는 것은 부지 선정과 개발의 가능성을 높이는 것으로 보인다. 한 걸음 더 나아가, 부지 선정과 관련하여 공평한 환경 영향 평가는 갈등을 줄여 부지선정에서의 반대를 타협, 절충시키는 데 출발점을 제공할 수 있다. 원자력발전소에 의해 받은 사회 비용을 지역 공동체에 보상하고 이론적 정당성이 있을 것이다.

무엇보다 원자력 레짐에 대한 신뢰의 회복이라고 생각된다.

사회·정치·기술적 판단을 수반하는 정책 결정은 전문가들만의 문제로 간주되지 말아야 한다. 정책 결정 과정이 '최선의 기술적 판단(best technical judgements)'이 이루어지도록 해야 하고, 또한 문제의 모든 측면이 공정하고 종합적인 고려에 의해 이루어지도록 하여야 한다는 것은 아주 중요하다.

이러한 정책 결정 과정이 이루어지기 위해서는 정책 결정 과정의 산물인 정책과 그런 결론에 도달하게 된 원인이 공개되어야 하고, 반대하

는 과학자나 기술자들이 기술적 문제나 위협의 평가에 참여하게 하는 통로가 마련되어야 한다.

기술적 판단을 위해 요구되는 모든 정보는 공개되어 가능한 한 모두가 접근할 수 있도록 되어야 하고, 반대하는 시각이 있다는 것을 인식하고 정책 결정 과정에 고려해야 하는 것은 정책 결정 집단의 의무이다.

정책 결정 과정이 허락하는 한 반대자들이 참여하도록 하는 것은 기술적 문제에 있어서 전문가들 사이에 진짜 불일치가 무엇인가를 알게 하는 데도 도움이 된다. 정부의 정

48) "If policy makers find the research useful, it is valid." Thompson, W.B., 2001. "Policy making through thick and thin: Thick description as a methodology for communications and democracy." Policy Sciences 34: 63-77



책 결정자들은 이런 반대 과정을 통해 다양한 그룹들의 정책 관련 논리를 분명하게 하고 정부 자체의 논리나 대응을 재정의 하는 좋은 계기가 될 수도 있다는 것을 인식할 필요가 있다.

시민 사회나 반핵 그룹이 단순히 정책 집행 과정에서 개입의 대상이 아니라 정책 결정에 타당한 지식과 정보의 근원으로 역할을 해야 하고, 시민들이나 이익 집단의 참여나 정책에 대한 관여가 정책의 질이나 정책의 궁극적 성공을 위한 하나의 중요한 요건이다.

그러기 위해 의사 소통의 제도적 장치를 마련하는 것은 참여자들 사이의 상호 이해를 위한 정보 공유의 장이 될 것이다. 이러한 의사 소통의 장치는 정책에 대한 책임성을 공유한다라는 측면에서 성공적인 정책 집행을 위해 효과적인 방법이라고 많은 연구가 뒷받침하고 있다.

특히 한국에서도 다른 나라에서와 마찬가지로 폐기물 처분 시설이나 원자력발전소를 자발적으로 유치하려는 지역 공동체가 없는 상황에서 공평한 과정을 통하여 부지를 선정하는 것은 필수 불가결하다.

지역 공동체에 제공되는 보상 프로그램이나 지역 공동체의 협상권(bargaining rights) 등이 제도화되었다는 것은 부지 선정과 개발의 가능성을 높이는 것으로 보인다. 한 걸음 더 나아가, 부지 선정과 관련

하여 공평한 환경 영향 평가는 갈등을 좁혀 부지선정에서의 반대를 타협, 절충시키는 데 출발점을 제공할 수 있다. 원자력발전소에 의해 받은 사회 비용을 지역 공동체에 보상하고 이론적 정당성이 있을 것이다.

보상에 있어서 따르는 어려움은 눈에 보이지 않는 사회 비용을 평가하는 것과 타당한 수준 이상의 사회 비용 이상의 보상 때문에 부지로 적정한 지역공동체를 부지 후보에서 제외시켜야 한다는 것이다.

여러 가지를 고려할 때 한국에서 처럼 이미 원자력발전소가 입주해 있는 지역에 부지가 허락하는 한 많은 발전소를 건설하는 것은 타당한 대안이라고 할 수 있으나, 한국처럼 더 많은 발전소를 지어야 하는 경우 새로운 부지가 필요하고, 특히 방사성 폐기물 처분을 위한 부지를 위해서도 새로운 부지가 필요한 상황에서는 장기적인 대안이 필요하다.

몇 년 전 한국에서 이미 오래 전 후보 부지로 선정되어 있던 지역 중 몇 곳을 후보에서 제외한 정부의 조처는 지역 공동체의 잠재적 반대를 최소화시키는 데 도움이 되었다고 고려된다. 반대로 이러한 조치가 아직도 후보 부지로 남아있는 지역의 반대를 강화시킬 가능성도 있다는 것은 고려되어야 할 것이다.

궁극적 정책적 합의는 원자력발전소뿐 아니라 정책에는 기술과 관계되는 불확실성이 있다는 것을 인

정해야 할 필요가 있다는 것이다.

원자력 레짐의 원자력 에너지 정책이나 방사성 폐기물 정책은 경제적 논리와 기술적 논리에 다름 아니며, 원자력 정권이 취해온 지역 공동체의 요구에 대한 반응은 반핵 운동을 NIMBY 이상으로 보지 않는다.

그러나 많은 연구가 반핵 운동은 단순히 NIMBY적 현상으로 이해될 수 없는 원자력 정권, 지역 공동체, 환경 단체 등을 포함하는 사회·정치·경제·문화·제도적 문제라는 것을 보여준다.

원자력 정권이 원자력발전소 부지 문제나 방사성폐기물 부지 선정 정책에 이러한 시각을 반영하지 않는다면 앞으로도 부지 선정 정책이 많은 반대에 부딪칠 것이라는 것을 보여준다.

이런 복잡한 문제에 대한 정책 과정은 범공동체 중심의 협의(community-wide consultation)와 적극적 시민 정신(active citizenship)을 장려하는 과정으로 전환되고 정책 결정 지위에 있는 사람들은 전문가, 객관적 지식의 보유자, 타당한 지혜의 소유자에서 참여에 바탕을 둔 정책 결정 과정에서 조정자(facilitator)가 되어야 한다.<sup>49)</sup>

여기서는 원자력 레짐이 정책 결정 과정에서 조정자가 될 때 고려하여야 할 요소들을 참여 민주주의 원칙에 의거 살펴본다.

정책 조정자의 역할은 다양한 집단의 -NGO들, 자발적 조직들, 시민들- 참여를 도모하여 지역 사회 혹은 지역 공동체 모두의 자문을 구하여 활동적인 시민 의식을 만들어 나가야 한다. 참여 민주주의의 가정은 정책 결정 과정에서 정책 결정자에게 시사하는 바가 크다.

Schedler와 Glastra(ibid)의 논의를 중심으로 현대 사회에서 참여 민주주의의 가정과 이들 가정이 갖는 문제점을 개관하여 원자력 발전 정책에 주는 시사를 고려해 본다.

첫째, 정책에 참여하는 다양한 그룹이 동등하고 상호적으로 정책을 토론할 의사와 능력이 있다는 가정에 있다. 시민 사회가 원자력 레짐에 바라는 것은 원자력 레짐이 시민 회의의 요구에 민감하고, 시민 사회의 요구, 주장을 정책 결정을 위해 조직하고, 현재의 정책을 모든 관련된 집단에 투명하게 하고, 따라서 현재의 정책 자체도 논의의 대상이 되도록 할 수 있어야 한다.

즉 원자력 레짐은 특히 방사성 폐기물 처분 부지 선정의 실패를 가져온 강도 높은 반대가 원자력 레짐

자체의 정당성의 문제가 아닌가 하는 것을 고려할 수도 있어야 한다.

둘째, 다양한 갈등이 타당하고 합리적인 타협 과정을 통해 타협될 것이라는 가정이다. 그러나 '타당성'은 다양한 집단 -정책 결정 지위에 있는 모든 집단을 포함 -이 가지고 있는 다른 그룹에 대한 이미지가 지나 기대 때문에 합리적이고 타당한 타협을 이끌어 낼 수 없는 경우가 있을 수 있다는 것이 인식되어야 한다.

셋째, 참여적 정책 결정은 정책 과정에 참여하는 모든 그룹간에 조화로운 관계가 있다라는 가정이다. 그러나 타협 과정 자체가 타협을 보증하는 것은 아니고, 이해와 타협에 이를 가능성은 서로 소외될 가능성과 믿음을 잃을 가능성만큼 존재한다는 사실도 인식되어야 한다.

더욱이 타협이 이루어진 경우에도 타협은 하나 혹은 몇몇의 주 행위자들의 주장에 의한 결과일 가능성이 존재한다. 정치적 요소가 결정적 중요성을 가질 수도 있고, 따라서 타협 과정이나 참석자들의 대표성을 해칠 수 있다. 참석자들의 대표

성의 문제는 특히 반대 그룹 안에서 갈등을 발생시킬 가능성도 있다는 면에서 주의를 요한다.

네 번째 가정은 정책 결정 과정이 포괄적이어야 한다는 것이다. 정책 결정 과정에 포함될 이익의 범위를 한정하는 문제이다. 이 가정은 기존의 원자력 레짐과 시민 사회간의 관계를 바꿀 수도 있다는 것을 받아들일 수 있어야 한다.

다섯째는 참여적 정책 결정은 이익이 있는 행위자들 사이의 관계가 대등한 경우에 정책 효율적, 정책 민주적이라는 주장이다. 하지만 원자력 레짐에 속한 그룹뿐 아니라 시민 사회의 요소들 사이에도 정보·자원 등에서 대등하지 않을 수 있으므로 그들 사이의 관계가 고려되어야 한다.

여섯째, 협동과 타협을 통해 이루어진 정책은 때때로 정책을 모호하게 할 수도 있다는 것을 인식하고, 새로운 참여자나 다양한 이익을 인정하려는 노력이 자만심이나 자신만의 시각을 고집하는 것을 막을 수 있게 해준다. ☞

49) 정책 결정 과정에 있어서 정책에 관련된 행위자들 사이의 의사 소통의 중요성에 관한 논문으로는 다음의 글들을 참조: Dunn, W.N. 1993. 'Policy reforms as arguments', in F. Fischer and J. Forester eds, *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. (Durham/London: Duke University Press): 254-90; Healey, P. 1993. 'Planning through debate: the communicative turn in planning theory', *ibid*: 233-254; Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice: Toward a critical pragmatism*. (NY: State University Press); Williams, Bruce and Matheny, Albert. 1995. *ibid*: Sanderson, I. 1998. "Participation and democratic renewal: from instrumental to communicative rationality", *Policy & Politics*, Vol. 27, #3: 325-41; Schedler, Petra and Glastra, Folke. 2001. "Communicating Policy in Late Modern Society: on the Boundaries of Interactive Policy Making" in *Policy and Politics*, Vol. 29, #3: 337-349