

원자력정책에서 대중참여의 규범적 모델과 정책적 함의

이제향, 안상규, 윤용진

한국원자력안전기술원, 대전 유성구 구성동 19 번지

K334ljh@kins.re.kr

1. 서론

오늘날 원자력계의 중심 화두중 하나는 국민의 정책수용성이다. 따라서 국민의 정책수용성 확보를 위한 방안으로 대중참여에 대한 관심이 매우 높아져 있다. 하지만 대중참여가 이해당사자간 합의를 이끌어내고 대중의 정책수용성 확보로 이어질 수 있는가에 대해서는 낙관과 회의가 교차하는 것이 현실이다. 아직 대중참여에 대한 이론적 이해와 제도적 장치가 부족하고 실제적 경험과 지식이 일천한 우리로서는 미국, 유럽 등의 연구결과를 토대로 관련 지식을 축적하고 우리 현실에의 적용가능성을 평가해 보는 것이 필요하다.

여기서는 미국, 유럽 등의 연구성과를 토대로 대중참여의 규범적 모델을 정립하고 나아가 현실에서의 처방적 의미를 가늠해 보고자 한다.

2. 대중참여의 규범적 모델과 경험적 처방

2.1 대중참여에 대한 역사적 이해

정부 프로그램의 효과적인 관리를 위해서는 전문성과 민주성을 조화시키는 것이 중요하다. 역사적으로 정부 프로그램의 대규모 팽창은 관리주의와 대중 책임성간의 긴장을 가져왔으며, 이는 대중참여를 증진시키는 새로운 입법을 통해 해결되어 왔다. 1930년대 뉴딜정책에서 정부의 경제적 영향력 증가에 따른 반발이 고조되었고, 1946년에 행정절차법(APA) 제정 이후 전문성과 책임성간 긴장이 더욱 높아졌다. 아울러 관리자들이 공익을 적절히 확보할 수 있는가에 대한 회의감이 높아졌다

다원주의자들은 공익을 상황의존적이고 논쟁적인 것으로 보며, 관료가 아닌 이익집단간의 협상을 통해 달성된다고 본다. 1960년대 존슨 대통령의 '위대한 사회(Great Society)' 프로그램 이후 대중참여 관련 입법이 크게 늘어났다¹.

대중민주주의(Popular democracy)도 다원주의처럼 대립적 이익간의 상호작용을 강조하지만, 공동선(common goods)을 구체화한 후에 사회목적에 따라 공동체가 행동하는 보다 덜 경쟁적인 방식을 강조한다. 참여란 공익과 사익간의 연계

¹ 1966년부터 1976년까지 미국 의회는 정보자유법(the Freedom of information Act, 1966), 연방자문위원 회법(Federal Advisory committee Act, 1972), 프라이버시법(privacy act, 1974), 양치의 정부법(government in the Sunshine act, 1976)을 제정하였다.

성을 보다 잘 이해할 수 있게 하고, 구성원들이 정의 감을 발전시키고 공동체 의식을 개발하는 중요한 과정인 것이다[2].

2.2 대중참여의 사회적 목적

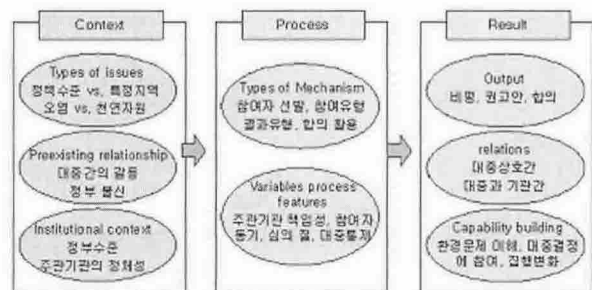
대중참여란 비전문가인 대중 또는 그 대표가 행정적 의사결정에 참여할 수 있도록 제도화한 메카니즘이다. 이는 정부의 책임성을 높이고 올바른 결정을 유도하여 오랜 갈등과 불신문제를 해소할 수 있고, 미래의 사악한 문제(wicked problem)의 해결능력을 향상시켜 준다[3].

대중참여의 사회적 목적(social goals)은 다음 과 같으며, 이는 대중참여의 성공을 평가하는 기준이기도 하다[4]. 이들 목표는 반드시 연계되는 것이 아니며 때로 경쟁하기도 한다.

- | |
|----------------------------|
| Goal 1 : 대중의 가치를 의사결정에 통합 |
| Goal 2 : 의사결정의 내용적 질을 향상 |
| Goal 3 : 경쟁적 이익집단간의 갈등을 해소 |
| Goal 4 : 기관(제도)에 대한 신뢰를 형성 |
| Goal 5 : 대중의 교육 및 정보 제공 |

2.3 대중참여의 규범적 모델

대중참여의 성공여부는 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. Beierle & Cayford(2002)는 정책의 맥락(context), 과정(process), 그리고 결과(result)로 이루어진 규범적 모델을 제시한다.



* Beierle & Cayford(2002), p.10 그림 재구성

정책의 맥락과 과정이 어떻게 결합되는가에 따라 참여의 성공여부가 달라진다는 것이다². 맥락이란 대중참여과정에서 직면하게 되는 모든

² T. 프라이스는 원자력정책의 결정요인으로 정치제도(정치체계, 행정제도, 규제절차 및 요건), 맥락요인(국제규범, 원자력사고영향, 국내외 경제변수, 산업경쟁), 이익집단(규모와 응집력)을 들고 있다[1].

이 달라지고, 시민상호간 그리고 대중과 정부간에 역사적으로 형성된 기존의 관계가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 주관기관의 정부 수준과 정체성 등 제도적 환경도 성공을 설명하는 요인이 된다.

다음으로 과정의 다양한 특징이 결과에 영향을 미친다. 대중미팅, 자문위원회, 협상 등 참여 메커니즘과 참여자의 선발방법, 참여하는 사람들의 유형, 산출물의 유형, 합의추구 여부 등이 중요하다.

끝으로 맥락과 과정이 결합하여 결과를 생산한다.

2.4 대중참여 모델의 처방적 의미 (미국사례)

대중참여의 규범적 모델의 다양한 요인들이 실제 정책사례에서 어떻게 작용할 것인가? 이에 대해 Beierle & Cayford 가 수행한 미국의 지난 30 년간 있었던 1,000 여건의 사례조사 결과를 토대로 그 처방적 의미를 추론해 본다[4].

1) 맥락(context)

먼저 맥락적 요인들 즉, 환경이슈, 기존관계, 제도적 맥락의 차이는 대중참여의 성공여부에 의외로 미미한 역할을 하는 것으로 나타났다. 특히, 기존 관계가 결과에 영향을 미칠 것이라는 예측에도 불구하고 상관관계는 매우 낮았다.

이는 맥락적 요인이 참여과정을 충분히 작동할 수 있게는 하지만, 참여의 결과를 미리 결정짓는 것은 아니라는 것을 의미한다. 다만, 이슈별로 현실화된 위험사례(예, 위험 폐기물), 승자와 패자가 명확한 사례(예, 설비의 입지선정)에서 대중참여의 성공비율이 낮게 나타났다.

2) 과정(Process)

참여 메커니즘을 비롯한 다양한 과정요인들은 성공과 매우 강한 상관성을 보였다. 집중적인 참여 메커니즘이 보다 성공적이었으며, 주관기관의 반응성과 참여자의 동기도 높은 점수를 보여주었다. 대중참여의 규모가 소규모 집단에 의한 집중적 문제해결을 지향해야 하는가 또는 광범위한 대중에 의한 일반적 분석을 지향해야 하는가는 대체로 대중참여의 목적과 당면 문제의 성격(nature)에 달려 있다.

이외에도 주관기관(lead agency)의 약속(commitment)과 효과적 커뮤니케이션은 성공과 높은 상관관계를 가졌다. 또한 사람들이 대중참여 과정에서 사용하는 특별한 스킬과 능력이 중요하게 작용하였다. 참여자들이 대중참여 과정의 발의, 설계, 집행을 통제하는 대중통제가 반드시 성공과 관련 있는 것은 아니었다.

3. 대중참여와 정책집행의 관계

정책결정에서 정책집행으로의 길은 길고도 복잡하다. 대중참여는 아이디어를 행동으로 변화시키는 시스템의 일부분, 그것도 아주 작은 부분에 지나지 않는다. 그럼에도 대중참여와 정책집행에 관한 낙관적인 기대들은 대부분의 사례연구들이 집행의 초기단계에서 쓰여졌기 때문이다. 이러한 기대들은 종종 집행자체 보다는 집행가능성만 언급하는 경향이 있다.

집행단계가 행동(조치)단계로 진전됨에 따라 상당한 정치적, 사회적, 기술적 영향력들이 작동하게 된다. 입법적 변화는 통상 대결적 정치를 촉발하며, 규제변화는 광범한 대중의 심사와 평가가 수반되며, 사법적 판단을 요청 하기도 한다. 정책변화 역시 그것이 시행될 공공기관의 임무와 정치적 분위기를 고려해야 한다. 아울러 현장에서의 행동조치는 상당한 인력과 예산을 필요로 할 것이다.

따라서 성공적인 정책집행을 위해서는 다양한 정치사회적, 기술적 영향력들에 대한 세심한 주의관심과 대응노력이 동시에 경주되어야 한다.

4. 결론 : 국내 원자력정책에의 적용가능성

우리는 대중참여의 맥락요인 보다도 과정요인이 보다 중요함을 알 수 있었다. 보다 집중적이고 참여자의 이해를 잘 반영한 참여 메커니즘을 개발하고 활용하는 노력이 요구된다. 특히, 최근 강조하는 정보공 개와 대중커뮤니케이션 등 국민이 신뢰하고 상호교류 할 수 있는 정책적 분위기가 조성되고 있는 것은 매우 바람직한 것이다.

아울러 국내의 원전 수거물센터 부지확보 관련하여, 문제자체가 해결이 곤란한 것이라는 패배주의나, 과거 경험에서 고착된 정부기관과 지역주민의 오랜 불신과 갈등도 효과적인 참여과정의 설계와 운영을 통해 완화 또는 극복할 수 있다는 자신감을 가질 수 있을 것이다.

끝으로 대중참여는 성공적인 정책결정과 집행을 위한 충분조건이 아니라 필요조건임을 인식하고 공공 프로그램 관리의 전문성과 대중 책임성을 조화롭고 균형있게 달성하기 위한 정부의 자세와 대응전략이 요구된다.

REFERENCES

- [1] 박정택 역, T 프라이스 저 “원자력의 정치경제학”, 1997, 검지사
- [2] 이제항·안상규·윤용진, “대중참여의 정당성 과 제도적 대응전략”, 2004 춘계 원자력학술대회
- [3] OECD NEA, Society and Nuclear Energy: Towards a Better Understanding Control, 2002
- [4] Thomas C. Beierle and Jerry Cayford, “Democracy in Practice”, 2002