

로컬거버넌스 시각에서 본 방사성폐기장 수용 비교 연구

- 한국, 프랑스, 스웨덴, 일본의 방폐장건설 정책 사례를 중심으로 -

A Comparative Study on Conflict Resolution Patterns of Nuclear
Waste Dump Site Selection Process

- Korea, France, Sweden, Japan Cases in Local Governance Perspective -

정재진* · 전영평**

Chung, Jaejin · Chun, Young-Pyoung

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구방법
- III. 방폐장 건설정책의 장애 요인
- IV. 개별국가의 로컬거버넌스 형성요인
- V. 결론 및 연구의 한계

이 연구는 한국, 일본, 프랑스, 스웨덴의 방사성폐기장 건설 정책 과정을 비교·분석하여 성공요인과 장애요인이 무엇인지 밝혀내고 로컬거버넌스의 역사적 성숙 과정을 검토·비교하여 그 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다. 방폐장건설과 관련된 갈등이 한국에서 심각하게 발생하는 이유를 로컬거버넌스의 미성숙 때문이라는 가정 하에, 지역의 민주주의의 성숙 정도와 지방자치 경험이라는 요인을 주개념으로 하여 각 국의 방폐장건설 거버넌스의 형성과정을 역사적으로 비교하고자 하였다. 검토 결과, 한국의 방폐장 건설 정책은 원자력 발전 비중, 피폭경험, 갈등 수준, 방폐장 운영형식, 정보 공개 및 홍보, 재정지원,

논문 접수일: 2007년 2월 10일

* 고려대학교 행정학과 박사과정

** 대구대학교 도시행정학과 교수(교신저자)

공청회 및 주민참여 통로 확보 변수 보다는 중앙-지방, 지방-주민간 협력관계의 높고 낮음에 의해 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 선진국 사례와 비교해 볼 때, 우리의 로컬거버넌스가 제대로 작동하지 못하는 이유로는 1)정치적 요인-즉 짧은 민주주의의 역사, 긴 군부독재, 시민사회의 역할 미흡, 지역 수준의 시민사회 미성숙-과, 2)자치 요인-짧은 지방자치 역사, 중앙권한의 지방이양 미흡, 효율성에 중점을 둔 분권-을 지적할 수 있다.

□ 주제어: 로컬거버넌스, 방폐장건설정책, 정책갈등, 방폐장건설 비교연구

This study aims to reveal the typical conflict resolution patterns when a country faces policy problems in selecting nuclear waste dump sites. The cases for review are taken from Korea, Japan, France, and Sweden. Then the patterns to accommodate nuclear waste dump sites are examined in a local governance perspective. The findings are that Korea's local governance is affected by central government-local government relationships and local government-residents cooperation relationship, rather than the dump site operation style, information revelation, and financial supports.

□ Keywords: Nuclear Waste Dump Site, Local Governance, Policy Conflicts

I. 서론

원자력발전은 고효율 저비용 에너지를 생산한다는 장점 때문에 에너지 빈국인 우리나라에서 전략적으로 수용·확장되어 왔다. 원자력 발전소는 필연적으로 방사능폐기물이라는 부산물을 만들어 내기 때문에 이를 처리할 수 있는 폐기장소가 필요하다. 그러나 방사성폐기물 위험에 대한 주민들의 우려와 갈등으로 인하여 방사성폐기장(이하 방폐장)건설이 근 20여년 동안 지연되었다. 핵에너지는 얼마든지 사용하고자 하면서도 그에 따른 폐기물 처리 장소는 어느 곳에서도 용인되지 않는 아이러니가 계속된 것이다. 이런 와중에 입지선정 지역에 대한 보상과 경쟁제도를 도입하는 것을 계기로 2005년 11월에 방폐장건설 부지가 경주로 확정됨으로써 정부의 숙원사업은 일단락되었다.

그러나 방폐장 입지가 결정되었다 할지라도 가야할 길은 멀다. 일단 주민투표로 입지가 선

정되었다고는 하나, 구체적인 위치와 보상에 따른 갈등의 조짐이 노골적으로 드러나고 있는 상황이다. 이런 상황은 향후 추가적인 방폐장을 건설하고자 할 때 경주사례와 같이 쉽게 입지가 결정될 것이라는 것을 보장할 수 없음을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 방폐장입지와 관련된 과거의 경험을 분석하여 방폐장 건설을 둘러싼 정책의 성공과 실패 요인을 분석할 필요가 있다.

많은 국가에서 방폐장선정은 혐오시설로 인식되기 때문에 정책 수용을 둘러싼 저항이 존재한다. 그리고 이러한 저항은 갈등으로 발전 되는데, 갈등은 중앙정부와 지역주민과의 갈등 뿐만 아니라 중앙과 지방, 지방정부와 지역주민, 지역주민간의 다차원적 갈등으로 진화되고, 중국에는 파괴적 갈등에 도달하게 된다. 이 과정에서 특정 국가는 보다 쉽게 방폐장을 건설하는 반면 어떤 국가는 큰 어려움에 직면하기도 한다. 특히 우리나라는 핵발전소 건설에 대해서는 크게 반대하지 못하였음에도, 방폐장 건설은 결사반대하는 모순적인 모습을 보이는 대표적인 국가 중의 하나이다. 다행히 경주에 방폐장 건설이 확정 되면서부터 최근 행정학계에서도 방폐장 관련 주민-정부 갈등에 관한 논문들이 많이 등장하고 있다. 방폐장 선정 갈등과 관련한 주요 논문들의 경향은 1)기술(technical)적인 측면에서의 논의와 2)사회학적 측면에서 논의로 분류될 수 있는데, 이들의 논의는 주로 정부-주민, 주민-주민 간 갈등에 초점을 맞추고 있으며, 국내 수준에서의 주민 갈등 분석에 치중하고 있는 공통점을 가지고 있다. 이 연구는 종래의 연구와는 시각을 달리하여 방폐장 건설을 둘러싼 갈등과 그로 인한 정책 지연의 원인을 국가간 비교 방법을 통해 분석하고자 한다.

이러한 목적을 위하여 이 연구는 3개 선진국과 우리나라를 사례 연구함으로써 첫째, 각국의 방폐장 건설 성공요인과 장애요인을 발견하여 시사점을 얻고자 하였다. 둘째, 이 연구에서는 우리나라의 방폐장 건설 지연이 중앙과 지방 그리고 지역주민의 수평적 참여와 공동노력을 통한 문제해결 또는 정책결정이 이루어질 수 있는 장(場)으로서의 로컬거버넌스가 성숙되지 않았기 때문이라 가정한다. 로컬거버넌스의 성숙은 각국의 정치 및 행정 그리고 중앙과 지방과의 권한 관계 등의 차이에 의해 많은 영향을 받는데 특히 정책결정 메커니즘은 개별 국가의 역사적 측면에 의해 많은 영향을 받으며, 역사적 맥락에서 발전·진화된다. 따라서 개별국가의 정치와 행정의 역사적 맥락을 독립변수로 설정하여 방폐장 건설정책의 핵심인자인 로컬거버넌스가 우리나라에서 성숙되지 못한 이유를 밝히고자 한다.

II. 이론적 논의와 연구방법

1. 방폐장 건설정책에 대한 선행연구의 검토

방폐장 건설정책을 사례로 연구한 논문들은 대부분 기술(technical)적인 측면에서 논의되어 왔다. 그러나 기술적인 측면에서의 논의는 해당지역주민의 인지와 감성적인 측면을 간과할 소지가 많으며, 지방정부와 지역주민으로부터 협력과 신뢰를 이끌어내기 힘들다는 한계를 갖는다(Berkhout F, 1991:4). 이러한 연구방법의 한계에 따라 차츰 사회·정치적 측면에서 방폐장 입지선정과정에서 발생하는 갈등과 수용성 등을 주제로 한 연구들이 등장하고 있으며 특히 2003년 위도 방폐장 건설계획이 백지화 되면서 방폐장 건설의 실패요인과 성공조건을 제시한 논의들이 행정학계에서도 차츰 확대되어 가고 있다.

방폐장 건설을 주제로 논의된 연구들의 경향을 살펴보면 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 하나는 방폐장 건설과 관련되어 지역주민의 저항 혹은 NIMBY현상을 논의한 연구(김길수, 2004; 노진철, 2004; 이성로, 2001, 최연홍·오영민, 2004)이고, 다른 하나는 방폐장 건설이 실패하게 된 요인을 경험적으로 분석하고, 방폐장 건설이 성공하기 위한 방안들을 제시한 연구(김영평, 1994; 강성남, 1994; 최미옥, 1999; 이수장, 2001; 채경석, 2004; 김길수, 2004)이다.

연구방법과 관련하여서는 양적연구와 질적 연구가 모두 사용되었으며 대상의 범주와 관련하여서는 대부분의 연구들이 국내 단일사례를 중심으로 연구하였고, 국가간 비교방법을 이용한 연구는 전무하다. 비교방법을 취하지는 않았으나 외국의 방폐장 혹은 원자력정책을 논의한 연구로는 변동건(2000), 임성진(2001), 함철훈(2002)의 논문이 대표적인데, 변동건(2000)은 미국의 핵폐기물 처리장 선정실패의 시사점을 바탕으로 한국에서의 방폐장 건설 성공을 위한 몇 가지 교훈을 제시하고 있다. 임성진(2001)은 독일의 사례를 들어 독일 원자력 정책의 시행과 폐쇄과정을 역사적인 분석을 통해 논의하였으며, 함철훈(2002)은 각국의 원자력 정보공개제도를 분류·제시하고 있다.

선행연구들에서 제시하고 있는 우리나라 방폐장 건설의 실패요인은 정부의 독단적 정책결정과 이에 대한 지역주민의 저항이라고 요약될 수 있다. 구체적인 정책실패 요인에 대해 최미옥(1999)은 지역주민의 의사결정과정에서의 배제 및 참여제도의 미흡을 들고 있으며, 이수장(2001)은 신뢰성, 형평성, 주민참여의 결여를 들고 있다. 또한 채경석(2004)은 의사결정단계에서 기술위험에 대한 정보공개 미비와 보상의 미비, 신뢰형성의 미흡, 홍보의 부족 등을 들고 있다. 이러한 논의들은 외국의 연구와도 일맥상통하는 것인데, Gervers(1987)는

방폐장 건설과정의 공개, 의사결정과정에서의 협의 절차 확보가 이루어져야 방폐장 건설이 성공할 수 있다고 지적하고 있으며, Mazmanian & Morell(1990)은 민주적 절차가 확보되어야 하고, 보상의 원칙이 적절히 이루어져야 함과 동시에 지역주민의 불신을 완화해야 방폐장 건설이 성공할 수 있다고 지적한다. 많은 경우 선행 연구들에서는 궁극적으로 중앙과 지방간 협력과 상생이 필요하다는 것을 주장한다. 그런데 중앙과 지방간 관계 속에서 권력의 차이에 의해 난항을 겪게 되었다고 볼 뿐 역사 및 문화적 맥락에서 왜 로컬거버넌스가 형성되고 있지 않는가에 대해서는 분석하지 않고 있다. 게다가 최근(2003년)의 위도 방폐장 건설과정에서 정부와 한국수력원자력(주)(이하 한수원)은 정보공개와 홍보활동에 많은 노력을 투입하였고, 보상의 원칙도 명확하게 제시하였음에도 불구하고 정책이 무효화되었다. 기존의 선행연구들이 성공조건이라고 지적한 사항을 대부분 만족시켰음에도 불구하고 정책이 무효화 되었다면 선행연구들에서 제시한 실패요인 혹은 성공조건 이외에 더 큰 영향을 미치는 제3의 변수가 존재할 수도 있다는 가정이 성립된다.

또한 방폐장이 혐오시설이기 때문에 건설에 실패했다고 볼 수도 있으나 지역의 안전에 위협을 가하는 위험기술시설에 대한 불신이라는 측면에서도 논의되어야 할 필요가 있다. 여기서의 위험이란 불확실성(uncertainty)이다. 어떠한 결과가 일어날지를 확실히 안다면 그것은 위험이 아니라 손익의 개념에 해당된다(김영평, 1995:941; 김영평 외, 2000:44; W. D. Rowe, 279; H. Summala, 1986:281-283). 그리고 기술적인 위험은 인간에 의해서 인공적으로 만들어진 재해로서 산업사회의 기술발달과 더불어 나타난 재해 혹은 위험을 말한다(Kasperson & Pijawaka, 1982:154). 이러한 위험의 수용성에 대해 영향을 미치는 요인은 사람들이 위험을 어떻게 받아들이느냐의 차원에서 정의될 수 있는데, 미시적인 관점에서 볼 때 개인이 위험을 어떻게 인지하느냐, 위험에 대해 어떠한 태도를 보이느냐 위험에 대해 어떠한 대응행동을 보이느냐에 따라 수용성의 수준은 달라질 수 있다. 반면 거시적인 차원에서 Johnson(1987)과 Douglas & Wildavsky(1982)는 서로 다른 문화적 맥락에서 사는 사람들이 위험에 대한 정의도 다르고 각종 위험에 대한 인지도도 다르기 때문에 위험수용성이 문화에 의하여 크게 영향을 받는다고 설명하고 있으며, 현대와 같은 복합적 사회에서 구성원들은 각양각색의 가치관과 세계관을 가지기 때문에 기술위험의 내용뿐만 아니라 위험의 관리가 어떤 제도에 의하여 관장되어야 하는가에 대한 주장에 까지 의견일치를 보기 어렵다(김영평, 1996:3).

이러한 맥락에서 방폐장 건설 실패는 위험 수용 과정에서 발생하는 다양한 갈등을 적절히 완화시키지 못했기 때문이라고 가정할 수 있으며, 이러한 갈등을 완화시킬 수 있는 기제로서 로컬거버넌스를 주목할 필요가 있다. 게다가 지금까지 방폐장 건설정책을 주제로 한 연구들은 대부분 국내사례에만 국한되어 있기 때문에 서로 다른 역사와 문화, 정치, 경제적인 상황

이 차이는 있을 지라도 위험수용을 둘러싼 갈등해소기제인 로컬거버넌스의 부재 원인을 찾기 위한 국가간 비교연구의 필요성은 크다 하겠다.

2. 새로운 정책결정의 패러다임으로서 로컬거버넌스

과거 권위주의 정부 시대에는 통치 주체가 중앙정부로 일원화되었기 때문에 주요 정책결정과정에 지방정부와 지역주민의 참여가 상당히 제한되어 있었다. 이후 1990년대 들어 민주주의의 확산과 지방자치의 실행 그리고 시민사회의 성숙은 폐쇄적 정책 결정 구조를 참여형 구조로 변화시켰다. 이러한 변화 속에서 정책결정의 패러다임은 협력과 상생 그리고 참여와 합의를 중시하는 거버넌스로 이동되었다. 거버넌스에 대한 개념은 그 출현배경, 연구목적 등에 따라 다양하게 정의되고 있으나¹⁾ 일반적으로 복잡성을 갖는 사회에서 네트워크에 의한 사회적 조정, 자치, 일반국민의 참여(이명석, 2002:334)를 강조하고, 오늘날 행정이 시장화·분권화·네트워크화·기업화·국제화를 지향함에 따라 종래의 집권적 관료제에 바탕을 둔 전통적 행정을 대체하는 개념으로 사용되고 있다(이중수, 2000:72; 최창현·사득환, 2004:6).

거버넌스 논의의 확장, 지방분권 정책의 실행, 시민사회의 성숙은 정책결정환경의 복잡성을 가져왔다. Smith(1985)와 Seabright(1995) 그리고 Fishman & Gatti(2000) 등에 따르면 지방분권은 행정기능의 효율성 증대, 정치적 민주성 확보, 경제적 효율성 증진, 대응성과 책임성 제고, 정책실험과 혁신을 촉진시키는 역할을 한다. 이에 더하여 협치를 근간으로 하는 거버넌스의 정착 노력, 시민사회의 성숙은 정책결정과정에 참여하는 행위자를 보다 다원화 시켰고, 이 과정에서 정당성을 확보하기 위한 민주적 참여와 토론, 대안 있는 비판을 통한 갈등해소 메커니즘의 필요성이 증가되었다(김영평, 1998:131).²⁾ 특히 방폐장 건설과

1) Governance에 대해 Streeten(1996)은 통제나 권위를 적용 대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식으로 정의하고 있으며, UNDP(1997)는 한 국가내의 모든 수준에서 국정을 관리하기 위해 경제적·정치적·행정적 권한을 행사하는 것이라고 정의하고 있다. 같은 맥락에서 Rhode(1997)는 거버넌스의 유형을 기업관리방식, 신공공관리방식, 좋은 거버넌스, 국제적 상호의존적, 사회와 연결된 사이버 체계, 신정치경제적 거버넌스, 네트워크로 분류하고 있다. 또한 국내 학자들간에도 거버넌스의 개념 정의는 일치하지 않고 있는데 최성욱(2004)은 from government to governance에 초점을 두는 광의의 거버넌스와 governance without government에 초점을 두는 협의의 거버넌스로 구분해 거버넌스의 유형을 설명하고 있으며, 이명석(2002)은 최광의, 광의, 협의의 차원에서 거버넌스의 개념을 정의하고 있다.

2) 특히 복잡한 사회에서 정책결정을 둘러싼 갈등이 적절한 수준에서 관리되지 않거나 해소되지 않을 경우 사회를 전복시킬 수 있는 폭력으로 발전하게 될 소지가 있다(Bryant Wedge, 1987: 280).

같이 중앙정부, 지방정부, 지역주민이 어우러져 복잡한 갈등을 초래할 경우, 갈등 해소가 매우 어렵고 갈등 해결의 기제가 잘 작동하지 않게 된다. 정책 갈등 국면이 교착상태로 빠져들고 갈등 해결 기제가 잘 작동하지 않게 되는 원인은 정부가 시행하는 정책이 투명하지 않거나, 제대로 된 보상을 수반하지 않음으로써, 정책에 대한 신뢰를 잃기 때문인 경우가 대부분이다. 일단 정부 정책이 초기단계에서 신뢰를 잃게 되면 정부와 주민간의 성숙한 거버넌스 설정이 어렵게 된다. 우리나라 방폐장 선정정책은 정부의 밀어붙이기식 정책이 초기에 거센 저항에 부딪히게 됨으로써, 정책 불신이 전체 지역주민에게 확산되어 이를 둘러싼 정부-주민간 로컬거버넌스가 제대로 작동하지 못한 대표적인 사례이다. 이는 향후 지방을 대상으로 하는 정책이 로컬거버넌스에 대한 충분한 고려가 존재하지 못할 경우 성공할 가능성이 희박하다는 것을 시사하는 것이다. 이 연구는 방폐장 입지 선정 정책을 로컬거버넌스의 성숙도 수준에서 검토해야 한다는 연구 가설을 가지고 출발하고 있는 바, 로컬거버넌스가 무엇을 의미하는가에 대하여 먼저 논의하고자 한다.

3. 로컬거버넌스의 의미와 로컬거버넌스의 형성요인

1) 로컬거버넌스의 의미와 구조

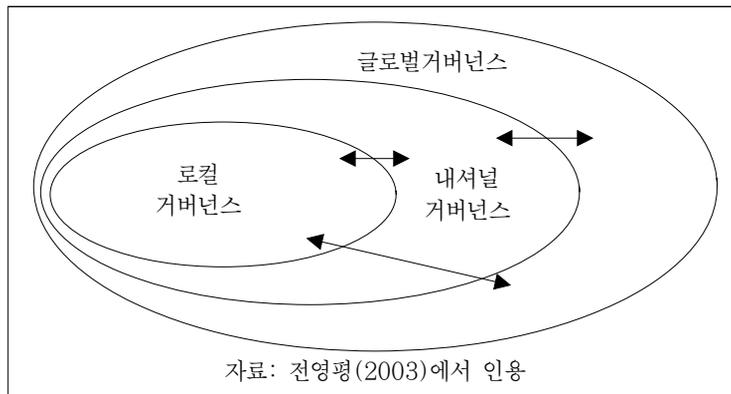
로컬거버넌스는 지역의 문제, 지역주민의 적극참여 및 참여보장, 협력을 통한 문제해결 및 책임공유라는 요소를 포함하는 것으로서, 그 외연을 넓히자면 중앙정부의 정책사업 중 지역의 현안문제와 연계되는 경우 그 정책결정과정에서 지방자치단체, 지역주민이 주요 행위자로 참여해 협력을 통한 정책결정이 이루어지는 장(場)이라 정의할 수 있다.

로컬거버넌스의 위상을 다른 수준의 거버넌스-글로벌 거버넌스, 내셔널 거버넌스-와 비교하면, 글로벌 거버넌스는 국가 사이의 네트워크 수준 및 타국의 지방정부와 자발적 조직들간의 정책네트워크를, 내셔널 거버넌스는 단일 국가 내에서 전국적 수준으로 국정 운영과 문제 해결을 위한 네트워크를 의미하는데 비하여, 로컬거버넌스는 한 국가 내부의 지역수준에서 이루어지는 공동체를 중심으로 지방정부와 민간부문과의 협력체제와 네트워크를 의미하는 것이다(전영평, 2003; 김석준 외, 2000). 그러나 각 단계별 거버넌스는 특정 사례와 관련하여 명확하게 구분되지 않는 경우가 많다. 세방화(glocalization)가 급속히 진행되는 과정에서 지역단위의 정책결정은 대부분 글로벌, 내셔널, 로컬을 모두 포함하기 때문이다. 다만 그 초점을 어디에 두느냐에 따라 거버넌스의 구조 중 특정 거버넌스가 강조되는 것이다.³⁾⁴⁾

3) 소순창(2004)은 지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형이라 정의하고 있으며, 오재일(2004)은 정부, 기업, 그리고 시민사회간의 관계성에 중점을 두는

거버넌스의 제 차원에서 로컬거버넌스의 범주는 아래 <그림 1>과 같이 제시될 수 있다. 결국 로컬거버넌스는 기존 거버넌스 이론의 패러다임에서 논의의 초점을 한 단계 세분화한 것으로, 거버넌스라는 큰 맥락 속에서의 로컬거버넌스라고 이해하는 것이 바람직할 것이다.

<그림 1> 거버넌스의 구조



2) 로컬거버넌스에 영향을 주는 요소

거버넌스 논의는 통치에서 협치로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여(지방분권위원회, 2003)로 국정운영 패러다임을 변화시키고 있는데, 로컬거버넌스의 등장은 민주주의의 심화와 지방분권의 확대에 의해 많은 영향을 받으며 로컬거버넌스의 형성과 구축은 지역의 경제발전과 지방자치의 구축에 긍정적인 영향을 미친다(이곤수 외, 2005:41). 전술한 로컬거버넌스의 이론과 이념에 비추어 볼 때 지방정부는 중앙과의 관계뿐만 아니라 지역주민들과의 관계에 있어 연결고리 역할을 해야 하는데, 지방정부는 지역주민에 대한 신뢰와 책무성을 갖고 지역주민의 의사를 반영하는 역할과 지역공동체의 일원으로서 중앙정부와 협상을 하는 중간자로서의 역할(Guy & Jon, 2003:607-609; Stewart & Stoker, 1995:253-260)을 담당해야 한다. 그리고 중앙과 지방과의 역할이 수평적으로 이루어져야 하는데 이를 위한 방법 중 하나는 지방분권이다. 또한 민주사회에서 국정운영은 국민 또는 지역주민에게 신뢰를 얻어야 하며, 신뢰가 전제되지 않을 경우 정책의 정당성은 보장되지 않

사회 주요 행위자간의 협력과 참여를 통해 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식으로 정의하고 있다.

- 4) 같은 맥락에서 로컬거버넌스는 국가차원의 거버넌스와는 달리 구조적 측면에서 지방정부 내에서 혹은 지방정부간에서 형성되는 지방정부와 시민사회, 지역기업, 지역사회 조직 등의 다양한 행위 참여자를 포함하는 개념이다(주재복, 2004:4).

는다(Held & Koenig Archibugi, 2005:87). 반면 시민사회의 성숙이 존재하지 않을 경우 로컬거버넌스를 통한 협력적 국정운영은 이루어지지 않는다. 따라서 민주주의의 심화는 시민사회의 성숙을 필요로 한다. 그리고 한 국가의 거버넌스는 세계화와 정보화, 민주주의의 심화, 지방분권 등에 의해 많은 영향을 받는데, 세계화와 정보화는 국정운영의 패러다임을 변경하는 외생변수인 반면 한 국가 내에서의 민주주의의 심화와 지방분권은 내생변수라 정의될 수 있다. 그리고 내생변수와 외생변수중 어느 것이 더 큰 영향을 미친다고 평가하기는 힘들지만 모두 협력적거버넌스를 구성하기 위한 필요조건이라 정의될 수 있다.

방폐장건설이라는 특수 정책 상황(이익의 분산과 비용의 집중)은 지역경제 등과 연관된 갈등을 유발하게 되며 갈등을 해소하고 정책의 수용성을 증진시키기 위해서는 무엇보다 지역주민, 지방정부⁵⁾, 중앙정부간의 협력적 문제해결 과정이 보장된 로컬거버넌스의 구축이 필요하다. 특히 방폐장 건설과정에서 발생하는 지역주민과 지방정부간의 긴장관계는 향후 정부가 어떠한 제도적 요인을 통해 이를 해소해야 하는가에 대한 일견의 방향을 제시할 수 있으며, 학문적으로나 현실 정책적으로나 결코 무시할 수 없는 중요한 문제로 자리 잡고 있다(김선혁, 2003:41). 그러므로 갈등해소를 위해서는 시민사회⁶⁾의 성숙을 통한 협력적 거버넌스의 구축필요성이 증대되고 있다.

4. 연구를 위한 분석 방법

이 연구는 한국, 프랑스, 스웨덴, 일본 4개국을 대상으로 방폐장 건설의 성공 및 장애요인을 분석하고 그 장애요인이 우리나라에서만 발생하게 된 이유를 개별국가의 지방자치와 시민사회 성숙 수준이라는 역사적 맥락에서 고찰하는데 초점을 둔다. 이들 국가중 한국만이 유일하게 20여 년 동안 방폐장 건설에 실패했던 나라이며, 나머지 3개국은 비교적 쉽게 건설에 성공한 국가이다.

- 5) 지방정부의 역할이 필요한 이유는 지방정부가 중앙정부와 수평적인 차원에서 지방정부 내에서 발생하는 갈등을 해소해야 하기 때문이다. 즉, 지방정부는 방폐장건설과 같이 지역주민간 갈등이 발생되고, 신뢰형성이 어려운 사안에서 지역주민의 다양한 요구에 대응하고, 이를 통합해 문제를 해결해야 하는 입장에 있으며, 이를 극복하는 조정기능이 지방정부의 가장 큰 역할이라 하겠다(Wollmann, 2003:594).
- 6) 이 연구에서의 지역주민 혹은 시민사회는 협의의 NGO를 넘어 광의의 지역주민을 의미하며 개방적이고 자발적, 자생적 특징을 지닌 시민사회로 정의되며(Diamond, Larry, 1999:220-260) 외부 세력으로 일컬어지는 정책 NGO와는 거리를 둔다. 또한 정책결정과정에서 책임성과 대응성, 참여를 통해 중앙정부와 지방정부간에 발생하는 간극을 메우고 규범, 신뢰를 바탕으로 상호 이익을 위한 협력이나 시너지(synergy)를 생산하기 위해 협력할 수 있는 최소한의 능력을 갖고 있는 집단을 시민사회라 정의하고자 한다(Putnam, Robert D, 1993:4-16).

이 연구의 분석은 크게 두 가지 차원에서 이루어진다. 하나는 선행연구들이 제시하는 방폐장 건설실패요인을 기준으로 개별국가의 방폐장 건설과정을 분석하여 차이점과 공통점을 발견해 내는 것이다. 개별 국가간 방폐장 건설사례를 중심으로 그 실패요인과 성공조건을 분석하기 위한 변수는 선행연구에서 논의되어진 실패요인을 토대로 진행될 것인데, 여기에는 정보의 공개성, 주민의 참여성, 보상의 명확성 등이 포함된다. 그러나 개별정책과정의 사례만을 바탕으로 비교분석을 하게 되면 각국의 정치, 경제, 사회, 행정이라는 거대한 제도적 틀을 무시함으로써 왜곡된 결과를 도출할 수 있다. 방폐장 건설이 성공적이기 위해서는 개별정책에 있어 성공적인 사례를 도입하는 것도 필요하지만 거시적인 차원에서 왜 그러한 행위가 발생될 수밖에 없었는가를 이해해야 한다. 따라서 개별 국가의 정책사례를 통해 차이점과 유사점을 분석하고, 만약 차이점이 발견된다면 그 차이점이 나타나게 되는 원인을 제도, 역사적 분석을 통해 규명해야 한다. 이것이 바로 두 번째 연구이다. 두 번째 연구에서 비교변수는 개별국가의 ①민주주의와 시민사회의 성숙성 ②지방자치 및 지방분권의 역사이다.

그리고 이 연구는 질적 비교방법을 통해 이루어졌으며, 연구에 이용된 자료는 개별 국가의 방폐장 건설관련 보고서와 방폐장 운영기관의 연차보고서 등을 주로 참고하였고, 국제 방사능대책기구, 원자력 협력기구 등에서 발간한 보고서를 참고하였다.

Ⅲ. 방폐장 건설정책의 장애 요인

1. 방폐장 건설 장애 조건에 대한 가정

선행연구에서는 방폐장 건설의 성공요인으로 투명한 정보공개 및 적극적 홍보, 적절한 재정지원, 주민참여 확보 등을 제시하고 있는데 이 연구에서는 이 외에 몇 가지 변수를 더 포함하였다. 부가된 변수는 다음과 같은 가정 하에 포함되었다. 첫째, 문화·역사적인 측면에서 피폭의 경험이 있는 국가일수록 위험에 대한 수용수준이 낮아 방폐장 건설이 어려울 수도 있다는 가정 하에 피폭경험을 포함시켰다. 둘째, 국민의 정부에 대한 불신이 클 경우 방폐장 운영을 민간 기업에서 운영할 때 불신이 줄어들 수도 있다는 가정 하에 운영방식을 변수에 포함시켰다. 셋째, 자원빈국 또는 화석에너지가 빈국인 곳에서는 에너지 안보의 측면에서 원자력 건설과 방폐장 건설에 적극적일 것이라는 가정 하에 원자력 에너지의 필요성을 변수에 포함시켰다. 넷째, 갈등이 매우 클 경우 정부는 갈등을 중재할 힘을 잃어버릴 수도 있다는 가정 하에 건설당시 발생한 갈등의 수준을 변수에 포함시켰다. 다섯째, 방폐장 건설은 국책사업이

기 때문에 정부가 주도적인 역할을 해야 하나 지방정부와 지역주민과의 협력체계를 구축해야 하는 사안이기 때문에 중앙-지방-지역주민간의 협력적 로컬거버넌스의 수준이 높으면 방폐장 건설에 유리할 것이라는 가정 하에 로컬거버넌스 수준을 변수에 포함시켰다.

2. 한국의 방폐장 건설과정

우리나라는 비록 피폭대상국가는 아니지만 원폭투하로 패망하는 일본을 곁에서 지켜 보았던 국가이다. 한편 해방이후 에너지 안보 차원에서 전략적으로 원자력 발전소 건설을 추진해 왔고, 현재 전력에너지 생산량의 40%를 담당하고 있다. 그리고 원전을 비롯한 방폐장 운영은 한수원과 과기부의 협조체제를 통해 운영되고 있다. 우리나라 방폐장 건설의 역사는 1989년 당시 동력자원부가 경북 영덕군 남정면과 영일군 송나면, 울진군 기성면 등 동해안 3개 지역을 선정하면서부터 시작된다(김철규·조성익, 2004:15). 그러나 지역주민의 거센 반대로 사업이 백지화되었고, 1990년에 들어 과학기술부가 안면도에 방폐장을 은밀히 건설하려다 이 사실이 여론에 알려 지면서 지역주민의 거센 반대에 부딪히게 되었다. 이후 정부와 과기부, 한수원은 1991년에 영일군 청하면에, 1993년에는 양산군 장안면에, 1994년에는 울진군 굴업도에, 2003년에는 부안군 위도(채경석, 2004:300-301)에 방폐장을 건설하고자 하였으나 지역주민 혹은 지방정부의 반대에 부딪혀 방폐장을 건설하지 못했다. 당시 지역주민의 거센 반대 원인은 지역주민의 충분한 의견 수렴 없이 계획이 결정·추진, 정보의 비공개, 홍보부족, 주민참여의 제한 등이라 할 수 있다. 또한 정부의 속임수 행정으로 인해 국민대다수가 정부를 불신하게 되었고(최을영, 2003:189), 주민수용성이나 갈등 관리 등 인문·사회학적 측면의 고려⁷⁾가 존재하지 않았기 때문으로 요약될 수 있다. 그러나 최근 위도 방폐장건설계획이 무효화 된 것은 이전의 상황과 다르다. 위도 방폐장 사례는 부안군수에 의해 방폐장 유치신청서가 먼저 제출되었고, 정부와 지방자치단체가 협력을 통해 방폐장 건설을 추진하는 과정에서 지역주민의 반대로 계획이 무산되었다. 당시 한수원을 비롯한 정부는 각계전문가 14인으로 구성된 “부지선정위원회”를 구성해 지질조사를 실시하였고, 지역주민에 대한 정보공개와 홍보를 꾸준히 실행하였다(산자위, 2004:127). 그리고 지속적인 공청회를 실시하였고 지역주민의 참여를 유도하였다. 또 정부는 약 3,000억원 규모의 지역지원금을 보상 차원에서 제공해 줄 것을 약속하였다. 뿐만 아니라 지역에서 희망하는 각종 국

7) 방폐장 건설은 공공재적인 성격을 갖기 때문에 국민대다수가 동일한 혜택을 받으나, 특정 지역에 방폐장을 건설해야 하므로 형평의 논의가 필수적이다. 그러나 우리나라의 방폐장 건설 사업은 형평성을 고려하지 않고, 가급적 빨리 방폐장을 건설하고자 했기 때문에 정책이 표류할 수밖에 없었다(이수장, 2001:182-183).

책사업을 범정부적으로 지원해 나가고, 지역의 관광자원 및 특화 산업을 적극개발하며 도로, 교량 등의 사회간접자본을 확충해 나간다는 비전과 전략을 제시하였다(산업자원부·한국수력원자력, 2003:24). 정부의 이러한 노력은 과거의 일방적이고 강압적인 계획과 비교했을 때 많은 부분 민주적으로 전환된 것임에 틀림없다. 그러나 부안지역 주민 대다수는 방폐장 건설을 반대했고 정책결정과정에서 지방정부의 역할이 크지 않았으며, 그 결과 협력적 로컬 거버넌스가 형성되지 않아 방폐장 건설계획은 또 다시 무효화되었다.

3. 프랑스의 방폐장 건설과정

프랑스는 직접적인 피폭의 경험은 없으나 체르노빌 원전사고로 인한 간접 피해를 경험한 국가이다. 현재 58개의 원자력 발전소가 가동중이며, 프랑스 총 전력생산중 76%를 차지하고 있다(산업자원부·한국수력원자력, 2003:4). 프랑스는 화석자원이 부족한 국가로서 오일쇼크 이후 전략적으로 원자력 정책을 추진하였다. 이 과정에서 1969년 셀브루의 라망쉬에 방폐장을 건설하게 되었고, 라망쉬 방폐장의 포화상태를 대비해 1980년에 3개 방폐장 후보지를 선정한 뒤 87년까지 지질조사와 최종 선택지를 선정하게 되었으며(Tamborini, 2000:7-8), 1991년 처분연구에 대한 법률을 함께 제정한 후, 1992년에 오브처분장을 완공·운영하고 있다. 오브 방폐장은 1979년에 설립된 ANDRA(French National Agency for Radioactive Waste Management: 국립방사성폐기물관리청)가 운영하고 있으며, ANDRA는 다시 프랑스 정부산하 기관인 핵안전청(DSIN)으로부터 감독을 받고 있다(Lidskong & Andersson, 2003:39).

오브 방폐장 건설당시 프랑스도 우리나라와 마찬가지로 지역주민과 환경단체로부터 큰 저항에 직면했었다. 오브 방폐장 건설을 앞두고 방폐장과 근접한 지역 주민의 85%가 방폐장 건설을 반대하였다. 또 체르노빌 원전 사고로 인해 프랑스는 녹색당과 시민단체가 연합하여 반핵주의를 주장하였었다. 지역주민과 국민의 인식이 반핵 혹은 원자력의 안전성에 대해 의심을 갖고 있을 당시 ANDRA와 프랑스 정부는 안전에 대한 명확한 정보를 제공하고, 지속적으로 주민을 설득 했으며, 지역주민이 원하는 정보를 공개하였고, 지역개발을 지역주민에게 약속하였었다(Lidskong & Andersson, 2003:42-43). 즉, ANDRA는 지역주민의 동의를 얻는데 가장 중요한 요소가 지역주민의 신뢰에 있다고 보고, 신뢰확보를 위해 정책절차의 투명성을 확보하고자 노력하였었다(Bataille, 2000:50).⁸⁾ 또한 전략적으로 지역주민전체를

8) 당시 정부는 지역주민을 설득하기 위해 언론브리핑만 102회를 실시하였고, 홍보위원회를 88회 개최하였으며(매일경제, 2005. 2.20), 개인접촉 428회, 정보교환 미팅을 118회 가졌다(파이낸셜뉴스, 2005. 4. 5).

대상으로 동의를 얻기 보다는 정책과정에서 누가 진정한 참여자(stakeholder)인지를 명확히 구분하고, 이들을 정책결정과정에 참여시켜 절차적 정당성을 확보하였으며, 원자력 안전 기술에 대한 교육을 실시하였다(Bars, 2000:63). 또한 지역개발과 보상을 위해 부지선정 당시 정부가 3,500만 프랑을 투자했고, 13년 동안 약 600만 유로(한화 약 100억원)를 지원하였으며(서울경제, 2005, 4. 7) 방폐장 반경 5km이내의 지역주민에게 일시불로 3만 프랑을 지급하였다(연합뉴스, 2005. 4. 6). 이와 함께 지속적으로 지역개발을 위한 비전과 세부계획을 제공하였으며, 지방정부와의 협력을 추진하였다. 오브 시장도 방폐장 유치를 위해 지역주민을 설득, 홍보하였고, 그 결과 지역주민들도 차츰 방폐장건설에 호의를 표함으로써 중앙과 지방 그리고 지역주민간 사회적 합의를 도출할 수 있었다.

4. 스웨덴의 방폐장 건설과정

스웨덴은 체르노빌 원전사고의 간접피해 국가이며 현재 11개의 원자력 발전소를 운영하고 스웨덴내 발전량의 45%를 차지하고 있다. 스웨덴은 1980년 국민투표결과를 수용하여 2010년 까지 11기 원전을 모두 폐쇄하기로 하였고 1997년 2월 정당간 합의에 따라 바르세베크 원자력발전소 1,2호기를 폐쇄하였다(Lidskog R, 1999:144).⁹⁾ 스웨덴도 프랑스와 마찬가지로 화석연료 빈국으로서 1970년대 석유파동이후 원자력에 관심을 갖고, 전략적으로 추진해 왔다. 이 시기에 방사성폐기물 처리 문제가 대두되었고, 1976년에 핵폐기물 위원회에서 핵폐기물 처리안을 마련하였다. 이후 1977년부터 부지적합성 조사를 통해 88년 3개 후보지역 중 암반층이 탄탄한 포츠마크에 방폐장이 건설되었다(연합뉴스, 2005. 4. 6). 스웨덴의 방폐장 관리는 4개의 전력회사가 모여 73년에 설립한 폐기물 전담회사인 SKB (Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Company)사가 관리를 맡고 있으며, SKB는 스웨덴 원자력 폐기물 위원회인 KASAM과 방사성보호기관인 SSI로부터 감독을 받고 있다(SKB, 2000:4).

스웨덴의 방폐장 건설과정에서 발생한 지역주민 그리고 지방정부와 중앙정부간의 갈등은 그리 크지 않았다. 당시 스웨덴 정부는 입지지역 선정 단계 때부터 각종 정보를 공개하고, 발생지 처리원칙을 적용해 기존 원전지역에 부지를 확보함으로써 마찰을 최소화 하였다(한국일보, 2004. 9.22). 초기에는 시민단체의 반대가 있었으나 토론회와 설명회의 개최, 각종 홍보물 제작 등을 통해 시설의 안전성을 홍보했고, SKB 또한 각종 연구결과를 토대로 한 안

9) 본래 스웨덴의 원자력발전소는 12개였으나 1997년 11월 소수파 단독 여당인 사민당과 60년대부터 원자력 발전을 반대해온 중앙당 및 좌익당 3당이 스웨덴 남부 바르세베크 원전을 폐쇄하는데 합의함(박진희, 2004:21)으로써 현재 1개의 원전이 폐쇄된 상황이다.

전성 홍보와 방폐장 건설지역에 사회간접자본시설을 확충함으로써 지역개발을 꾸준히 벌여나갔다. 뿐만 아니라 입지선정과정에서 이루어지는 각종 의사결정과정에 지역주민의 참여를 고무시켰고, 그 결과 지역주민과의 마찰을 최소화 할 수 있었다(Lidskong & Andersson, 2003:74-75). 스웨덴의 방폐장건설과정은 계획설정단계때 부터 결정, 집행 단계의 모든 과정에 주민참여를 유도하였다는 특성을 갖는다. 계획 설정 당시 계획을 지역주민에게 알리고 지역주민과의 대화를 통해 계획의 정당성을 확보했으며, 이외의 의견이 제시 될 때 이를 계획에 적극 수용하였다(Thegerstrom, 2000:65-66). 그러나 지역주민에 대한 직접적인 재정적 보상은 없었다(노컷뉴스, 2005. 4. 7). 다만 원자력 시설 입지에 따른 철도, 항만, 전기, 수도 등 사회간접자본시설을 확충해 주었다. 지속적인 정부의 노력과 지역주민의 수용성이 확대됨으로써 포츠마크 지역주민과, 지방정부는 지역경제 활성화라는 차원에서 적극적으로 방폐장 건설을 추진하는 쪽으로 변화하게 되어 1988년 6월부터 포츠마크에 방폐장이 완공되어 운영에 들어가고 있다.

5. 일본의 방폐장 건설과정

일본은 2차 대전 당시 원폭투하에 따른 패망을 경험하였다. 전후 재건이 한창이던 57년부터 에너지 독립을 1원칙으로 삼아 원자력 기술 확보에 많은 노력을 기울여 현재 52기의 원자력 발전소가 운영 중에 있다. 그리고 원자력 발전은 현재 일본내 총 발전량의 36%를 담당하고 있다(산업자원부·한국수력원자력, 2003:4). 일본은 1992년부터 로카쇼무라 방폐장을 건설해 이곳에서 중·저준위수준의 방사능폐기물을 처리하고 있다. 현재 로카쇼무라 방폐장을 운영·책임지고 있는 기관은 일본원자력발전(주)과 9개 전력회사, 50개 회사의 투자로 1985년에 발족한 일본원연산업주식회사(JNFL)이다(산업자원부, 2004:190).

일본도 방폐장 건설후보지 선정당시부터 지역주민의 반대에 직면하였는데, 피폭의 역사와 지진으로 인한 방폐장의 불안전성이 지역주민의 수용성을 낮게 만드는 요소로 작용하였다. 로카쇼무라 지역 주민과 촌 정부는 자신의 지역이 폐기물처분장 대상후보로 거론되자 지방의원, 촌장, 각종 단체장 등 지역대표 80여명으로 구성된 “로카쇼무라 원자연료 사이클 시설 대책위원회”를 구성하여 정부의 방폐장 건설에 반대하기도 하였다(채경석, 2004:297). 이에 정부는 지역주민을 상대로 방폐장의 안전성을 홍보하고, 지역주민의 유럽 방폐장 시찰을 주선하는 등 지속적인 설득노력을 하였다. 또 정부는 1974년 전원 3법을 제정하여 해당 지역의 자치단체에 도로, 수도, 통신, 의료, 복지, 환경 등을 개선하는 명목으로 각종 교부금을 지급하고, 전기요금 할인 등의 인센티브를 보상비로 제시하였다. 뿐만 아니라 지역주민과의 공공신뢰를 구축하기 위해 지역주민들을 대상으로 방폐장 안전에 대한 교육을 지속적으로 실

시하였다(NUMO, 2004:3-7). 지역주민과의 신뢰를 확보하기 위해 노력하는 과정에서 지방자치단체의 선거는 방폐장을 건설할 수 있는 기회를 제공하게 되었다. 당시 기타무라 이오모리 지사가 선거에 당선되기 전 선거공약에 방폐장 유치를 포함하고 있었는데, 선거에서 승리하게 됨으로써 자연스럽게 사회적 합의가 이루어지게 되었다(산업자원부, 2004:190).

6. 국가간 비교를 통해본 성공·장애 요인 분석

우리나라를 비롯한 나머지 3개국을 비교하는 이유는 다음과 같다. 우선 성공국가 3개국만을 비교함으로써 유사점과 차이점을 분석하고, 여기서 발견된 유사점을 우리나라와 비교함으로써 차이가 발생하게 될 때 그 요인이 바로 실패의 원인이라는 것을 규명하기 위해서이다. 8개의 변수를 기초로 4개국을 비교한 결과가 아래 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> 방폐장 건설정책의 실패와 성공요인

구분	대한민국	프랑스	스웨덴	일본
원자력발전의 비중	40%	75%	50%	36%
피폭경험	직·간접피해 없음	간접피해 (체르노빌)	간접피해 (체르노빌)	직접피해 (히로시마, 나가사키)
갈등의 수준	높음	높음	낮음	높음
방폐장운영형식	국립	국립	민영	국립
정보공개 및 홍보	낮음	높음	높음	낮음
재정지원	유	유	무	유
공청회 및 주민참여	유	유	유	유
중앙-지방(새로운 권한)-주민간협력관계	낮음	높음	높음	높음

<표 1>을 통해 알 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 원자력 발전의 비중이 높으면 방폐장 건설이 더욱 절실하기 때문에 방폐장 건설이 용이할 것이라는 가정은 설득력이 낮다. 한국은 일본보다 원자력 의존도가 더 높고, 에너지 고립이 발생될 수 있는 지정학적 위치에 존재함에도 불구하고 방폐장 건설이 쉽게 이루어지지 않았다.¹⁰⁾ 둘째, 피폭 또는 위협의 노출 경험이 국민들에게 반핵주의 의식을 고취시켜, 방폐장 건설을 더욱 반대할 것이라는 가정도 설득

력이 낮다. 4개국중 일본은 직접 피폭을 경험한 국가이고, 프랑스와 스웨덴은 체르노빌 원전 사고로 인해 방사능위험에 간접적으로 노출된 국가임에도 불구하고 방폐장을 건설하였다. 셋째, 갈등의 수준이 높으면 방폐장 건설에 있어 정부의 중재역할이 이루어지지 않아 건설이 무효화 될 수 있다는 가정도 설득력이 높지 않다. 비록 우리나라가 방폐장 건설을 둘러싸고 거친 저항에 직면했던 것은 사실이나 스웨덴만 제외하고는 모든 국가에서 지역주민의 저항이 거세게 일어났었다.¹¹⁾ 넷째, 방폐장 운영형식 또한 그것이 국립이든 민영이든 큰 차이를 발생시키지는 못하고 있다. 우리나라에서 방폐장 건설이 실패하게된 이유중 하나가 정부가 하는 일에 대해서 일반국민 대부분이 불신한다는 가정을 검증해 보기 위해서 운영형식을 비교했으나 큰 차이는 존재하지 않는다. 다섯째, 정보공개 및 홍보 또한 근본적인 실패요인은 아니다. 4개국 모두 정보공개와 홍보를 실시하였음에도 불구하고 유독 한국만이 방폐장 건설에 실패하였기 때문이다. 여섯째, 방폐장은 기본적으로 공공재적 성격을 갖기 때문에 지역간 형평성에 기초한 입지가 이루어지고, 만약 건설될 경우 입주지역에 대한 명확한 보상이 주어지지 않을 경우 방폐장 건설은 실패한다는 것이 지론이다. 그러나 스웨덴은 정부차원에서 어떠한 보상도 이루어지지 않았음에도 불구하고 방폐장 건설에 성공한 반면 우리나라는 3,000억 원의 지원금을 제시하고도 방폐장 건설에 성공하지 못했다. 일곱째, 기존의 연구에서는 절차적 민주성이 확보되지 않았기 때문에 방폐장 건설이 실패했다고 논의하는데, 위도 방폐장 건설 당시 정부는 지속적으로 공청회를 개최하고, 지역주민과의 대화를 시도하였던 것이 사실이다. 4개국 모두 주민참여를 위한 제도적 방안을 구축하고 있었음에도 불구하고, 한국만이 방폐장 건설에 실패하게 되었기 때문에 이 또한 방폐장 건설 실패의 가장 큰 요인은 아니라고 판단된다. 마지막으로 방폐장 건설은 지역주민, 지방정부 그리고 중앙정부가 지속적으로 대화와 정보공유를 통해 협력을 유지해 나갈 때 성공적으로 이루어질 수 있다는 가정은 설득력이 높다. 방폐장 건설에 성공한 3개국의 경우 지역주민-지방정부-중앙정부간의 협력적 로컬거버넌스가 구축된 반면 우리나라는 협력적 네트워크가 견고하게 구축되지 않았었다.

국가간 방폐장 건설정책 비교를 바탕으로 방폐장 건설의 성공과 실패요인을 분석한 결과가 가장 근본적인 원인은 한국에서의 중앙-지방-지역주민간의 협력 로컬거버넌스의 실패라 정의할 수 있다. 그렇다면 왜 우리나라는 협력적 로컬거버넌스가 구축되지 않았는가? 그 원인

10) 스웨덴과 프랑스는 에너지 안보가 우리나라나 일본보다 중요시 되지 않는다. 유럽대륙을 횡단하는 에너지 보급로는 언제든지 인접국가로부터 에너지를 수입할 수 있는 반면 우리나라와 일본은 에너지 안보가 상대적으로 취약하다.

11) 프랑스는 환경운동단체가 정치권과 결탁해 방폐장 건설을 중단하고, 원자력 발전을 중단하고자 하는 압력을 지속적으로 정부에 행사하고 있었으며, 스웨덴 등의 시민단체들과 연합을 형성하여 반핵주의를 추구하고자 하였다.

을 이해하기 위해서는 개별국가의 정치와 행정제도를 살펴봄으로써 원인을 유추할 수 있을 것이다.

IV. 개별국가의 로컬거버넌스 형성요인

1. 로컬거버넌스 발생요인에 대한 가정과 논의의 방향

개별 국가에서 로컬거버넌스의 성숙은 정치적 민주성과 시민사회의 발전 정도와 지방분권 및 지방자치의 수준 등에 기인한다. 지방자치를 통한 정치적 민주성의 확보와 정부-시민간 협력적 네트워크의 형성은 단방제 국가보다는 연방제 국가에서 발전 정도가 상대적으로 더 높다. 이는 지방자치의 역사와 중앙과 지방과의 관계를 포함하는 것인데, 중앙과 지방간의 관계가 상하·주종관계로 형성되어 있거나 지방자치의 역사가 일천할 경우 로컬거버넌스가 형성되기 힘들다(이운구 외, 2003:18-19).

따라서 4장에서는 개별 국가의 정치적 민주주의와 시민사회의 성숙수준, 지방자치와 분권의 역사를 중심으로 각국을 비교하고자 한다.

2. 한국의 정치 및 지방자치의 성숙수준

1) 정치적 민주주의와 시민사회의 성숙수준

현재 우리나라는 민주주의의 투쟁단계를 거쳐 민주주의의 공고화 단계에 접어들고 있다(배한동, 2004:395). 해방이후부터 1990년대 초까지는 권위주의 독재정권에 의해 정치가 이루어져 왔다. 정치적 의사결정 과정은 권력 엘리트(power elites)들에 의해 지배되었고, 일반 시민과 지방정부는 이를 따라야만 했다.¹²⁾ 이러한 정치과정의 비민주성과 비공개성 그

12) 이 시기에 대해 이정복(1997)은 오랜 세월을 두고 형성된 권위주의적 정치전통, 군사독재 세력의 정치적 견제, 경제력의 중앙집중으로 인한 정치의 후진성과 불안정, 불합리의 시기라 정의하고 있으며, 문정인(1997)은 당내에서조차도 패거리 정치가 이루어지고, 독단적 의사결정이 이루어지며, 밀실정치와 하향식 정치의 병리현상이 지배하던 시기라 정의하고 있다. 또한 이 시기는 시민사회와 지방자치단체의 민주주의를 위한 투쟁의 단계라고 정의할 수 있다. 대부분 정부를 상대로 한 항의는 학생운동과 노동운동을 통해 이루어졌는데, 1980년대 후반에 들어 학생운동과 노동운동의 발전은 새로운 정치구조를 발전시키는데 큰 역할을 하게 되었다.

리고 시민과 지방정부의 참여 배제는 타협과 협력의 정치를 이룩하는데 큰 장애물 역할을 하게 되었다.

이후 1987년부터 민주화 투쟁의 결실로 대통령 선출이 직접선거로 전환되고, 1993년 김영삼 정부가 정권을 창출함과 동시에 서서히 민주주의를 공고화하기에 이르게 되었다. 민주주의의 성숙은 시민사회의 성숙을 추동했으며, 정책결정과정에서 차츰 제3의 영역으로서 시민사회가 중요시되었다. 또한 협치를 강조하는 거버넌스의 논의와 함께 한국에서의 시민사회는 급속히 확산되었다.¹³⁾ 우리나라에서 민주화와 시민사회의 성숙은 정치체계의 개혁을 요구하게 되었다. 이에 김영삼정부는 정치개혁 입법 등을 추진하였고 김대중정부도 부패방지법의 제정, 부패방지위원회의 설치 등을 추진하였다(권해수, 2003:258). 현 노무현 정부도 청와대대 시민사회수석을 설립해 시민사회가 정부와 자본·중앙과 지방간의 간극을 메울 수 있도록 다양한 방법으로 이들을 지원하고 있다. 그러나 일각에서는 시민사회의 성숙이 다양한 부정적인 결과를 만들어 내기도 하였다. 시민사회의 성숙은 정부와 시민간의 관계를 갈등구조로 만들어 갔으며, 대중성과 책임성이 없고, 전문성이 존재하지 않아 시민사회의 순기능을 제대로 하지 못한 경우도 많다(김남수, 1998:230; 김혜경, 2000:52; 전영평a, 2003:83).¹⁴⁾ 특히 방폐장 건설과 관련되어 시민사회는 전문성과 자발적 참여가 부족하며, 재정지원에 의해 단순 협력을 하고 있는 경우도 존재한다(한국원자력안전기술원, 2004:18-20).

2) 지방자치와 지방분권의 역사

행정적 측면은 중앙정부와 지방정부간의 구조 및 권한관계 그리고 지방정부에서의 시민사회 활성화 요인을 말하는 것이다. 우리나라에 있어 중앙과 지방간 행정관계는 명령과 복종의 관계라 정의할 수 있다. 1995년 지방자치제가 도입되기 이전 해방이후 약 40년 동안 지방은 중앙에서 결정된 정책을 집행하는 역할만 담당했다. 이후 1995년부터 지방자치가 본격적으

13) 물론 시민사회와 시민단체가 동의어는 아니다. 시민사회의 범주에 시민단체가 포함되는데, 2003년도 5월 13일자 『대한매일』에서는 노무현 정부 들어 시민사회단체는 하루에 7개씩 증가하고 있고, 2003년 현재 전국 7,400개의 시민단체가 존재하고 있다고 보도하고 있다.

14) 시민사회에 대한 부정적인 견해는 다양한 측면에서 논의되고 있는데, 지난 총선에서 시민사회단체의 낙선 낙천운동과 관련 국회의와의 마찰중 가장 큰 문제점으로 지적되었던 것은 시민단체의 대의성과 책임성 이었다. 이 논리에 의할 경우 시민사회가 아직 성숙되지 않은 과도기적 상황에서 우리나라의 시민단체는 시민을 위한 단체가 아닌 이익집단화 현상이 많이 나타난다는 것이며, 또한 의약분업사례에서도 볼 수 있듯이 시민단체가 주도적으로 의약분업을 추진하고자 노력하였으나 정책이 집행된 후 나타나게 되는 병폐에 대해서 시민단체는 책임을 지지 않고 있다. 즉, 시민단체의 대의성과 책임성의 한계에 대한 논의가 시민단체의 한계로 많이 지적되고 있으며, 이는 성숙된 시민사회의 건설을 위해 보완, 개조 되어야할 부분이라 판단된다.

로 실시되면서 중앙과 지방과의 관계는 과거와는 달리 경쟁과 협력의 관계로 전환·발전되고 있다. 물론 아직 구조적¹⁵⁾ 한계로 인해 중앙정부에 상당부분 의존하고 있는 사례가 많이 있으나 지방자치를 통해 많은 권한과 책임이 지방으로 이양되었다는 사실은 매우 고무적인 일이라 하겠다. 지방자치는 권력의 분산을 통하여 남용을 방지하고 정치참여의 기회를 확대하여 민주주의의 발전에 기여할 수 있다(정일섭, 2003:48)는 긍정적인 측면을 갖는데 2003년부터 국가 정책과제로 지방분권이 제시됨으로써 정치적 민주성의 성숙은 더욱 용이할 것으로 인식된다.

지방분권과 더불어 지역주민의 인식 또한 많이 변화하였고, 지역차원에서 다양한 시민단체가 형성되고 있다. 그러나 지역단위에서 시민사회의 등장은 정책과정에 시민의 참여를 이룩하기는 했으나 참여만 했지 거시적인 차원에서 경쟁과 협력체계를 완벽히 구축하지는 못했다. 방폐장 건설을 추진하기 위해 정부는 지역주민에게 정보를 제공하기 위한 환경영향평가제도 이행, 공청회, 정책과정의 참여를 유도했으나 지역주민은 무조건적이고 대안 없는 반대의 자세로 일관하였다. 또한 지역주민의 반대와 갈등을 조정하고 중재할 수 있는 역할이 지방정부에 부여되지 않았을 뿐만 아니라 이를 위한 능력도 충분하게 검비되어 있지 않았다.

결국 행정적으로 혹은 구조적으로 시민참여의 방안을 마련해 놓았다 할지라도, 지역 시민사회의 미성숙 등으로 인해 협력적인 구조로 발전되지 못하고 있다. 특히 참여정부 들어 분권을 핵심국정과제로 구축해 놓고 있다 할지라도 지역시민사회의 저발전과 토호세력의 강성화로 인해 실질적인 시민의 참여가 거의 이루어지지 못하고 있다(전영평b, 2003:72-76; 전영평c, 2003:18-16). 물론 그 원인이 지역주민에게 있는 것은 아니다. 보다 근본적으로 볼 때 지난 반세기 동안 중앙과 지방간의 수직관계, 중앙과 시민 혹은 지방과 시민과의 수직적인 관계 속에서 수많은 핍박을 받고, 수많은 피해를 보았던 국민 대다수가 정부를 불신하기 때문인 것이다.

3. 프랑스의 정치 및 지방자치의 성숙수준

1) 정치적 민주주의와 시민사회의 성숙수준

프랑스는 우리나라와 같은 공화제 국가이며 대통령제를 채택하고 있다. 프랑스는 역사상

15) 지방자치와 관련하여 중앙정부에 전적으로 의존하는 분야는 지방재정분야이다. 서울과 경기도, 인천시를 제외한 대부분의 자치단체들은 자체세입만으로는 경상비를 충당하기도 힘든 상황이다. 결국 지방은 중앙정부에 의존하게 되고, 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없다. 우리나라 위도 방폐장 건설과정에서 부안군수가 선택한 것은 바로 지역의 경제발전을 도모하기 위한 수단으로써 방폐장 건설에 동의했던 것이다.

민주적인 정치체제라고 할 수 있는 공화정과 전제정권이 서로 바뀌는 과정을 되풀이해 왔다(임도빈, 2002:31). 프랑스 역사상 비교적 민주정체라고 할 수 있는 체제는 1870년 제 3 공화국이라 할 수 있는데, 이 시기는 대통령의 권한이 약화되고 의회와 정당연합의 권한이 강화되는 시기라 할 수 있다. 그러나 4공화국을 거쳐 1958년 제5공화국의 등장과 함께 대통령과 정부의 권한이 강화되었다(오일환, 1999:319-321). 여기서 대통령과 정부의 권한강화는 현재까지 프랑스의 중앙정부 권한의 강화를 이끌고는 있으나 과거 우리나라의 중앙정부 권한 강화와는 일면 다르다. 그 이유중 하나는 1789년 프랑스 대혁명 이후 일반의지의 실현으로써 국가라는 관념이 프랑스 대부분의 정치세력들에게 공유되고 있는 정치문화가 존재했고, 비록 5공화국에서 대통령제로의 전환이후 당총재의 카리스마에 기대어 조직된 우파정당과 사회당간의 갈등이 존재하고는 있으나(홍태영, 2003:37) 대의민주주의를 지속적으로 유지해 오고 있다는 점이다. 또한 프랑스는 정당구조내에서의 민주화도 이루어지고 있어 비록 대통령권한이 강한 국가임에도 불구하고, 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 기본적인 인프라를 구축하고 있다는 점에서 우리와 다르다.

물론 프랑스의 강력한 중앙집권적 성향은 국가가 시민사회보다 상위에 위치하기 때문에 시민사회의 발전을 가로막을 수도 있다는 논의가 존재할 수 있다. 그러나 프랑스의 시민사회는 권위가 시민을 짓누르게 될 경우 혁명이라는 방법을 통해 시민의 권리를 확보해 왔다. 또한 3공화국 이후 민주주의적 정치 이데올로기의 부상은 프랑스 사회의 국가와 시민 사이에 각종 매개집단들을 형성하는 계기를 만들어주게 되었고(나병균, 1994:293-325), 그 결과 비록 중앙정부의 권한이 강할지라도 시민사회의 성숙이 이루어져 왔으며, 정부 또한 시민사회를 억압의 대상으로 인식하지 않았다.

프랑스에서 핵폐기장 혹은 원자력관련 시민단체 및 시민사회가 등장하게 된 것은 1970년대이다. 이 시기 프랑스에서는 반핵운동 이슈가 사회운동으로 등장하게 되었는데, 이들 단체는 정치적 분야에서 하나의 제도화로 발전되었으며, 녹색정치세력을 만들어 환경보호전략의 새로운 틀을 마련하게 되었다(석철진, 1994:51-53). 이는 프랑스 환경운동의 활성화가 정치적 공간을 넓혀 시민사회로 확장시켰다는 중요한 의미를 갖으며, 그 결과 시민사회는 중앙정부의 정책결정과정에서 경쟁과 협력을 할 수 있는 협력자로서 발전하게 되었다.

2) 지방자치와 지방분권의 역사

프랑스의 행정은 중앙집권적 성격이 강한 전통을 가지며, 단방제 국가이고, 기관 통합형을 취하되, 행정기관 우월주의에 입각한 모습을 취하고 있다(황아란, 1997:8). 역사적으로 볼 때 프랑스는 지역영주들을 중심으로 지역의 문제를 해결하고, 지역의 곡물과 세금을 중앙에

일정부분 상납하는 형식을 취하는 중세 자치도시의 자치조직경험에 기초하고 있다. 이러한 역사적 배경으로 인해 1970년대 까지 지방분권은 실시하되 과도한 중앙집권이 이루어지고 있었던 것이 사실이다. 1970년대 이르러 프랑스는 과도한 중앙집권에 관련된 문제점들을 해결해야 하는 상황에서 신지방분권¹⁶⁾을 추진하게 된다(최진혁, 2002:305-306). 이후 1981년 미테랑 대통령이 당선된 후 신정부는 지방분권화 개혁에 역점을 두고 1982년부터 지방분권화를 추진하였으며, 이와 관련된 법률들을 제정하고 정부간 관계를 명확히 하게 된다. 이후 약 10년 동안 지속적으로 추진된 지방분권 개혁은 중앙과 지방간의 관계를 협력적 관계로 변모시켰고(배준구, 1997:49-50), 프랑스의 전통적인 정치구조인 중앙집권적 위계질서에서 탈구조화를 통해 권한배분과 기존의 정치구조를 지방중심으로 변화시키고, 동시에 정당과 시민사회의 관계를 보다 긴밀하게 활성화 시키게 되었다(석철진, 1994:51). 이러한 노력의 결과로써 프랑스는 지방과 중앙과의 역할 재정립을 위해 2003년에 헌법을 개정하였다.

프랑스는 비록 중앙집권적 국가였으나 10년 동안의 지방분권 개혁과정을 통해 중앙과 지방간의 수직적 관계를 수평적 책임관계로 변모시켰고, 이 과정에서 지역의 현안문제를 해결하기 위한 의사결정과정에 자발적으로 참여하고, 정부의 정책결정 과정에 참여하되 책임을 갖는 지역주민을 창조하게 되었다. 오브 처분장 건설과 관련하여서도 정부는 지역주민과 지방정부간에 먼저 합의를 통해 정책정향을 정한 뒤 지방정부가 지역주민의 의사를 대변하여 사업자와 협상을 하였고(박균성, 1999:235), 협력적인 네트워크를 통해 서로 승자가 될 수 있었다.

4. 스웨덴의 정치 및 지방자치의 성숙수준

1) 정치적 민주주의와 시민사회의 성숙수준

스웨덴은 안정된 민주주의, 산업평화와 경제의 효율성 추구라는 정치·경제적 특성으로 인해 1930년대 이후 사회민주주의¹⁷⁾적 모델을 만들어 왔다. 스웨덴에서 사회민주주의가 발

16) 신지방분권은 프랑스의 지방행정 개혁으로부터 출발한다. 신지방분권화는 능률성과 민주성의 조화를 추구하며, 국가와 지방자치단체와의 관계를 수직적 권력관계가 아닌 병렬적 관계로 인식하고, 국가와 지방의 관계를 상대적·참여적·협조적·적극적 분권으로 본다. 따라서 국가는 기본정책을 결정하고 지방은 집행을 담당하게 되며, 지방에 대한 국가의 관여는 가급적 사전적·권력적 관여를 배제하고 지식적·사후적 관여를 하게 된다(김중규, 2002:664).

17) 사회민주주의란 개념은 명확하게 설명되기보다는 정당이 선택하고 있는 전략을 근거로 설명되어진다. 이 논리에 따를 경우 노동계급이 자본주의 사회의 정치제도에 참여할 수 있는 전략을 갖고, 노동계급이 외로부터 지지를 추구할 수 있는 전략을 갖으며, 노동자계급과의 연계 속에

달하게 된 역사적 배경은 19세기 후반 사회주의 노동운동과의 연계와 1910년대 사민당의 복지국가건설, 정치적 좌파성향의 강화를 들 수 있다. 사회민주주의적 배경 하에서 스웨덴의 정책결정은 조합주의적 성격으로 변모해 왔고 그 결과 정책결정은 참여를 통한 공공정신, 형평, 노동윤리 등에 기초해 이루어지게 되었다(이현근, 1999:5-20).

스웨덴의 정치문화는 사회내 정치, 자본, 노동연합의 협력과 타협을 통해 정책을 추진하는 이른바 협치의 문화라 정의될 수 있으며, 이는 최근 들어 “사회협약모델”로서 우리나라에도 소개되고 있다. 사회협약모델¹⁸⁾의 이념적 기초는 통합, 연대, 평등으로써 노사간에 강력한 경제적 파트너십을 구축하는 계기가 되었다(김순양, 1999:217). 또한 스웨덴의 정치는 극단주의와 대립주의가 아닌 타협이 존중되는 토양을 마련해 주었으며, 일반 시민들도 국가정책결정과정에서 개인주의보다는 사회 전체적인 유기체적 질서를 우선시한다는 생각을 공유하고 있다(Rhodes, 1985:289). 그리고 국가의 역할이 광범위하게 확대되어 있다 할지라도 국가는 정책을 결정하는 과정에서 주도적인 역할을 하기 보다는 노조와 자본가(다양한 이익집단)집단의 갈등을 조정, 중재하는 역할을 하는데 초점을 두고 있다(Pekkarinen, 1992:299). 사회내 신뢰가 존재하지 않을 경우 국가의 중재노력은 큰 의의를 갖지 못한다. 그러나 스웨덴의 사회협약은 노사가 자발적으로 합의에 도달하고, 이를 국가가 사후적으로 승인·보장하는 것을 도덕적 신뢰에 호소(송호근, 1994:199)하게 됨으로써 사회내 신뢰는 그 어떤 나라보다 높다. 결국 스웨덴의 정치구조는 사회적 협약을 중시하며, 이 과정에서 국가의 일방적인 개입 혹은 지시와 명령이 존재하지 않아 사회 구성원들이 평등과 신뢰에 바탕을 둔 경쟁과 협력을 도모할 수 있는 계기를 만들게 되었다.¹⁹⁾

2) 지방자치와 지방분권의 역사

스웨덴은 입헌군주국으로서 의원내각제 형태의 정치구조를 갖는다. 스웨덴에서 현대적 의미의 분권화를 뜻하는 지방정부의 형태는 1862년 왕칙령에 의해 정비되었다(P. Dunleavy, 1981:3-16). 이에 따라 지방정부는 지역내의 서비스를 전달할 수 있는 총괄적

서 개혁주의적 정책을 추구할 수 있는 전략을 갖는 것을 사회민주주의라 정의될 수 있다 (Przeworski, 1980:27-28).

18) 사회협약모델은 한편으로 스웨덴 모델과 공통어로 불리기도 한다.

19) 한편에서는 사회민주적 지배체제하에서는 필연적으로 집단적 협의에 참여하는 집단들 간의 세력관계에 근본적인 불균형이 존재할 수 밖에 없다는 것을 강조한다. 즉, 국가의 주요 정책결정 과정에 많은 집단이 참여할지라도 의제선택은 집권 사민당과 노동조직이 사실상 독점하게 되며, 합의라는 것은 대체로 사회민주적 헤게모니가 초래한 피상적 현상에 불과하다(김수진, 1999:285)는 논의도 존재하고 있다.

권한을 부여 받았고, 조세권도 주어졌다(박충훈·정재진, 2004:13).

스웨덴의 지방자치는 여타 서구 선진국들과 구별되는 여러 가지 특징적 양상을 지니고 있다. 먼저 지방정부의 행정자율성이 충실하게 보장되어 있고, 사회주의 방식으로 재화와 용역을 전달하는데 지방정부가 중요한 역할을 수행함으로써 지역간의 경제수준이나 개인 복지수혜상의 격차가 어느 정도 해소된다. 스웨덴의 정치체계에서 지방정부는 지역주민 혹은 국민이 정치적 실현을 하는 1차적 장(field)의 역할을 하게 되었으며, 그 결과 지역차원에서 시민사회의 발전이 이루어지게 되었다. 중앙정부 차원에서는 국가의 공공질서와 안전문제를 관장하며, 지역경찰의 지휘권과 국가적 산업분야의 계획을 조정하는 역할을 수행함으로써 지방정부의 의사결정에 영향력을 행사한다. 특히 지방정부의 주요한 결정사항이 중앙정부의 이해와 관련될 때 중앙의 일방적인 의지보다는 지방과의 협의를 통한 대안을 모색하는 과정을 밟게 된다(김인철, 2001:176). 이러한 역사적 특성으로 인해 스웨덴의 지방정부는 높은 수준의 자치권을 갖고 있으며 이는 지역수준의 시민사회 형성과 발전에 큰 영향을 미치게 되었다. 비록 한때 지역주민의 참여와 시민사회의 발달이 갈등을 유발하게 되는 문제점에 봉착하게 되었으나 정책결정과정에서 모든 지역주민의 참여가 아닌 전문가와 주민 대표들이 정책과정에 참여하는 방식으로서의 협력체계가 변화되었다(박홍식, 1992:80-81).

스웨덴은 단방제 국가임에도 불구하고 연방제 성격의 지방자치를 실시하고 있는 유일한 나라이다. 그 결과 자발적 지역공동체가 여타의 국가와 비교했을 때 가장 성숙한 나라로 일컬어지고 있고, 스웨덴에서 시민사회의 성숙도가 높은 이유는 사회적 협력을 강조하는 정치체제와 분권과 책임을 강조하는 지방행정체제의 특성에 기인하며, 지역주민의 정치적 참여의 식수준에 기인한다고 정의할 수 있다.

4. 일본의 정치 및 지방자치의 성숙수준

1) 정치적 민주주의와 시민사회의 성숙수준

일본은 전후 미국의 영향을 받아 민주주의 원리에 입각한 정치체제를 구성하게 되었다. 현재 일본은 입헌군주국이며, 정치는 의원내각제이다. 일본은 민주주의를 구현하고자 노력하였고, 이 과정에서 정치적 혼란과 부정부패 등이 발생했던 것이 사실이며, 전후 부흥기와 55년 자민당 압도적 우위의 정당 구조, 자민당 1당주의 해체와 새로운 정치 개혁기의 역동성을 갖는다(이기완, 2003:32-42).

일본의 정치발전과정이 우리나라와 비교했을 때 많은 부분 유사한 것은 사실이나 일본 정치에서의 민주주의 발달과 확립의 과정은 우리나라의 것과 근본적으로 다르다. 일본의 민주

주의 공고화 과정은 미군정을 거치면서 밖으로부터 혹은 위로부터의 이식이라는 1차 단계를 거친 이후 지금까지 안으로부터 혹은 아래로 부터의 저항과 투쟁을 통해 성장하고 발전한 경험을 거의 갖지 못하고 있다. 또 강력한 국가주도의 경제성장과 국가(관료)주도의 정책결정이 산업화 과정에서 한국과 일본 두 나라에서 공통으로 나타나는 특징이기는 하지만 시민운동의 차원에서 차이점이 존재하게 된다. 일본은 경제성장과 더불어 성장한 노동운동과 반공해 운동, 그리고 학생들이 중심이 된 안보 투쟁 등이 1960년대 시민운동의 주류를 이루었으나(이기호, 2001:16) 시민과 정부와의 대결구도 속에서 계속되는 정부의 승리로 인해 사회운동 내부의 패배주의와 고립, 단절이 이어졌고, 사회당, 공산당, 민주사회당 등 소위 계급정당, 이념정당들의 전략적 패착으로 인해 사회운동의 파편화와 분산화가 지속되었다. 그 결과 일본은 전국적 네트워크로 움직이는 시민운동이 미약한 반면 지역차원에서 시민사회의 역할은 매우 강하다는 특성을 갖는다(홍일표·하승수, 2004:250-251).

2) 지방자치와 지방분권의 역사

일본의 지방자치제도는 기관대립형의 기관구성을 비롯하여 우리나라와 여러 가지 면에서 유사한 체제를 가지고 있다. 일본은 단방제 국가이며, 지방자치단체는 광역과 기초의 2계층제를 지니고 있고, 중앙과 지방자치단체간 관계에서 중앙정부는 지방자치단체의 행정수요에 대한 허가·지휘·명령·취소 등 지방자치단체에 대한 권력적 관여와 재정적 통제를 중심으로 포괄적이고 실제적인 지도·감독이 이루어지고 있다(황아란, 1997:10-11). 그러나 일본의 지방자치에서 중앙정부의 권한이 막대하다 할지라도 일본은 역사적으로 볼 때 연방제 국가와 비슷한 수준의 단방제 형태를 지닌다.

일본의 지방자치 역사는 매우 길다. 일본의 근대적 지방자치는 1888년 시제정촌제의 제정과 1890년 부현제와 군제의 실시로 확립되었다. 그러나 당시의 지방자치는 정치적 민주성이 보장되지 않은 수준의 지방자치였으며, 민주적 지방자치의 형성은 2차 세계대전 이후 성립되었다. 1947년 성립된 헌법에 지방정부의 장을 주민의 선거에 의하여 선출하도록 규정하고 있어 지역주민의 정치적 참여가 보장되었다. 이러한 역사적 과정에서 지방정부의 의사결정과정에서 지역주민의 참여가 적극적으로 이루어지기 시작하였으며 급기야 1960년대 말 주민참여의 확대는 지방의회의 기능약화를 불러일으키기도 하였다(김순은, 2001:18-19). 일본의 지방정부와 중앙정부와의 관계는 1999년 지방분권 일괄법에 의해 지방자치단체와 중앙정부와의 관계를 상하 주종의 관계에서 수평적 협력관계로 변화시키게 되었다(최철호, 2004:37). 이는 지방정부의 권한과 책임을 명확히 한다는 행정분권의 측면뿐만 아니라 지방자치단체와 중앙정부간의 쌍방적 교류를 통한 정책문제 해결을 도모하게 되었다는 특성을 갖는다.

한국과 일본의 정치와 행정은 많은 부분이 비슷하면서도 차이가 존재하는데, 가장 큰 차이는 지역수준에서의 주민참여가 우리나라보다 활발히 이루어지고 있으며, 지역주민의 자발적인 참여와 책임은 지방의회의 그것과 비교했을 때 결코 성숙도가 낮지 않다는 것이다. 또 다른 특징 중 하나는 분권의 역사이다. 비록 중앙집권적인 요소가 강하다 할지라도 분권의 역사가 길면 길수록 지역주민의 정치참여에 대한 인식은 점차 증가하게 되며, 책임과 협력을 통한 로컬거버넌스를 형성하기가 과도기에 놓여있는 우리나라보다는 수월하다.

5. 국가간 비교를 통해 본 협력적 로컬거버넌스의 성숙

선행연구들에 의해 제시된 공정성, 신뢰성, 정보공유, 보상의 원칙은 중앙-지방-지역주민간의 협력적 로컬거버넌스를 형성할 수 있도록 만드는 조건이기도 하지만 어느 것이 먼저 선행되어야 한다는 원칙은 없다. 이 연구에서는 거시적인 차원에서 중앙-지방-지역주민간의 협력적 로컬거버넌스가 존재할 때 신뢰, 공정성, 합의, 갈등의 조정 등이 보다 원활하게 이루어질 수 있다고 가정한다. 그리고 협력적 네트워크의 형성은 개별국가마다의 정치적 민주주의의 성숙도, 지방자치 및 분권의 역사 및 제도 등에 의해 기인된다고 가정한다. 이를 기초로 4개국을 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 2> 중앙-지방-주민간 협력적 네트워크 성숙요인

구 분	정치적 민주주의의 성숙	지방자치와 분권의 역사
한 국	<ul style="list-style-type: none"> - 짧은 민주주의역사, 긴 군부독재 - 시민사회의 등장과 과도기 - 지역수준의 시민사회의 성숙도가 낮음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 역사가 짧음. - 중앙권한의 지방이양 미흡 - 행정의 효율적 측면에 집중
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 혁명을 통한 시민권의 확보 - 백 년 동안의 민주주의 성숙 - 시민사회의 성숙 및 협력체계 구축 - 정책결정과정에서 제3섹터로서의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 역사가 김 - 신지방분권을 통한 중앙과의 협력체계 구축 - 지역수준에서의 시민사회 성숙도가 높음. - 지방정치에의 참여도가 증가됨
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 20세기 초부터 사회민주주의의 성숙 - 평등, 협약을 근간으로한 사회협력체계 구축 - 가장 높은 수준의 시민사회성숙 - 정책결정과정에서 제3섹터로서의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 역사가 김 - 단방제 이나 연방제 수준의 중앙과 지방관계 - 시민사회의 발전이 이루어졌음. - 시민사회의 전문성 증대, 지방정치에 참여
일 본	<ul style="list-style-type: none"> - 전후 민주주의의 공고화 과정을 거침. - 미국 민주주의의 빠른 이식 및 성숙. 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 역사가 김 - 지리적 특성으로 인해 지방 고유의 정치존재 - 중앙과 지방과의 관계가 협력적임. - 지방정부차원에서의 시민사회 성숙도가 높음.

우선 정치적 민주주의의 역사와 성숙도를 보게 되면 프랑스, 스웨덴의 경우는 100년이 넘는 민주주의 역사를 갖고 있으며 일본 또한 2차대전 이후 미국식 민주주의를 정치에 이식하였다. 그러나 우리나라는 해방 이후 권위주의적인 군부독재로 인해 민주주의가 발전하기 어려웠으며, 현재 민주화가 성숙되고는 있으나 비교대상국들과 비교했을 때 그 수준이 낮다. 정치와 시민사회의 관계를 보게 되면 스웨덴과 프랑스, 일본은 시민사회의 성숙이 이루어져 왔으며, 정책결정과정에서 주요 참여집단으로서의 역할을 하고 있고, 협력체계를 형성하고 있다. 그러나 우리나라는 아직 시민사회가 제3섹터로서의 역할을 충실히 하지는 못하고 있는 것으로 나타났다.

지방자치와 분권의 수준을 역사적으로 분석한 결과 프랑스, 스웨덴, 일본 모두 지방자치의 역사가 긴데 반해 우리나라 지방자치의 역사는 10년밖에 되지 않고 있다. 중앙과 지방정부 간의 권한과 협력관계를 보게 되면 스웨덴의 경우는 단방제국가 이지만 연방제국가 수준의 중앙과 지방간 관계가 형성되어 있으며, 분권이 많이 이루어져 있다. 프랑스 또한 헌법개정과 신지방분권화를 추진함으로써 현재는 중앙과 지방과의 관계가 수직적 관계에서 수평·협력관계로 존재하고 있다. 일본은 비록 중앙정부의 권한이 지방정부의 정책결정 과정에 큰 영향을 미치기는 하지만 지리적인 특성과 19세기 말까지 통일이 한번도 이루어지지 않았었다는 역사적 특성으로 인해 지방의 자율권이 상당부분 보장받고 있다. 반면 우리나라는 현재 지방분권정책을 추진하고 있는 상황이며, 중앙과 지방과의 협력체계가 완벽하게 구축되어 있지 않고 있다.

마지막으로 지역수준에서의 시민사회의 성숙수준을 보게 되면 프랑스, 스웨덴, 일본의 경우는 많은 성숙이 이루어진 반면 우리나라는 지역수준의 시민사회가 성숙되지 않고, 성숙을 위한 과도기적 상황에 놓여있다. 특이한 점은 일본의 경우 국가수준에서의 시민사회의 성숙도는 우리나라와 비슷한 수준이나 지역수준에서의 시민사회는 지방자치와 분권의 역사로 인해 우리나라보다 훨씬 더 성숙되어 있다.

V. 결론 및 연구의 한계

이 연구는 우리나라의 방폐장 건설정책이 난항을 겪게 된 원인을 찾아내고, 그 원인이 발생하게 되는 근본 요인을 발견하기 위해 우리나라를 비롯한 프랑스, 스웨덴, 일본 4개국을 비교연구방법을 통해 분석하였다. 우리나라의 방폐장 건설정책이 난항을 겪게 된 가장 큰 요인으로는 중앙-지방-지역주민간의 협력적 로컬거버넌스가 성숙되지 않았다는 점을, 로컬거

버넌스가 성숙되지 않는 이유는 정치적 민주주의의 미숙과 지방분권 및 자치의 경험이 부족하다는 점을 지적하였다. 정치적 민주주의의 성숙도와 지방분권 및 자치의 역사는 모두 로컬 거버넌스의 성숙에 영향을 미치는 요인으로 볼 수 있는 데, 지방분권 및 자치의 짧은 역사는 지역시민사회의 성숙도에 영향을 미치며, 정치적 민주주의는 협력을 위한 사회적 분위기를 결정하는데 큰 영향을 미치는 것으로 파악하였다.

이 연구는 의의는 세 가지 측면에서 발견할 수 있는데, 하나는 방폐장 갈등사례의 국가간 비교 연구가 거의 전무한 상황에서 국가간 비교방법을 통해 연구를 시도했다는 점이다. 둘째는 외국의 성공사례를 벤치마킹하여 향후 정책 갈등이 발생할 경우 로컬거버넌스의 조정을 통하여 정책 갈등을 효과적으로 해소할 수 있는 길을 열 수 있다는 것이다. 즉, 외국에서 왜 성공하였는지를 역사, 문화, 정치, 경제, 사회, 행정적인 측면에서 고려해야 한다는 것이다. 마지막으로 이 연구가 갖는 행정학적 측면과 정치학적 측면에서의 함의는 지방분권의 시행은 정치적 민주성이 확보되고, 중앙과 지방간 갈등이 아닌 협력구조를 생산해 낼 수 있는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 일각에서 지방분권은 넘비현상을 만들어내고, 지역간 갈등과 국론의 분열을 발생시킨다고 주장하기도 한다. 그러나 민주주의에서 갈등은 필연적인 것이고, 넘비현상은 바람직한 지역적 특색이라 정의할 수도 있다. 다만 협력관계를 구축하는 것이 필요한 일이라는 점과, 방폐장과 같은 혐오시설을 건설하는 과정에서는 무엇보다 중앙-지방-지역주민-사업자간 협력의 관계가 필수적이라는 점을 반드시 인식해야 한다는 것이다. 이는 지금까지 많은 분권시책이 실행되었음에도 불구하고 그 결과가 미진한 원인에 대해 고찰할 필요가 있다는 것을 시사해 주는 것이다. 많은 경우 우리나라 지방자치의 오류를 묵과한 채 권한의 이양만을 추구함으로써 지역시민사회가 발전되지 못하고, 지역 내 토호세력의 권한만 증가되는 현상이 이루어지고 있다는 현실을 인식하여(전영평, 2003), 이에 합당한 대안을 마련할 수 있는 우회적 정보를 획득하는 데 이 연구가 도움을 줄 수 있을 것이다.

그러나 이 연구는 비교연구가 갖는 근본적인 한계를 극복하지는 못했다. 비교연구에서 나타나는 근본적인 한계로는 연구자 스스로가 비교국가의 역사, 정치, 문화 등에 대한 충분한 이해가 부족하였다는 점, 실증적 분석이 없는 상황에서 비교를 하게 됨으로써 객관성 높은 검증을 하지 못하였다는 점, 비교 대상 국가를 충분히 확장시키지 못하였다는 점을 지적할 수 있겠다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강성남. (1994). 방사성 중·저준위폐기물처분장 건설정책: 정책표류의 원인과 개선방안을 중심으로. 『현안분석』. 제79호.
- 권해수. (2003). 우리나라 시민단체의 정치개혁운동 연구: 2000년 16대 총선 낙선운동을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 제14권 2호.
- 김길수. (2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 불안 방폐장 부지선정을 중심으로. 『한국정책학회보』. 제13권 5호.
- 김남수. (1998). 지방화 시대에서 시민사회단체의 활성화 방안. 『중앙행정논집』. 제12권.
- 김석준외. (2000). 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김선혁. (2003). 시민사회론과 행정학: 행정학의 시민사회론의 모색. 『한국행정학보』. 제37권 4호.
- 김수진. (1999). 사회민주적 지배체제와 정치경제의 동태적 변화: 스웨덴과 노르웨이를 중심으로. 『한국정치학회보』. 제27권 2호.
- 김순양. (1999). 스웨덴 사회협약모델의 성공요건 분석. 『한국행정학보』. 제33권 3호.
- 김순은. (2001). 지방정부의 기관구성: 영국과 일본의 지방정부를 중심으로. 『지방정부연구』. 제5권 1호.
- 김영평 외. (2000). 원자력에 대한 사회적 수용성 증진방안. 한국행정연구원.
- 김영평. (1994). 현대사회의 위험문제. 『한국행정연구』. 제3권 4호.
- _____. (1995). 한국인의 위험인지와 정책적 함의. 『한국행정학보』. 29권3호.
- _____. (1996). 문화와 위험 수용성. 『행정과 정책』. 2호.
- _____. (1998). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김인철. (2001). 스웨덴의 지방자치. 『의정연구』. 8집
- 김중규. (2002). 『밀레니엄 행정학』. 도서출판성지각.
- 김철규·조성익. (2004). 핵폐기장 갈등의 구조와 동학. 『경제와 사회』. 제63권.
- 김혜경. (2000). 성숙한 시민사회를 위한 NGO의 과제. 『자치공론』. 제63호.
- 김홍식. (1992). 스칸디나비아 국가의 지방정부의 자율성 연구. 『지방자치연구』. 4권2호
- 나병균. (1994). 유럽과 아시아에서의 시민사회 형성 비교연구: 19세기 프랑스 시민사회의 형성. 『아세아문화』. 제10권.
- 노진철. (2004). 위험시설 입지 정책결과와 위험갈등: 불안 방사성폐기물처분장 입지선정을 중심으로. 『환경사회학연구』. 제6호.
- 문정인. (1998). 1997년 한국의 경제위기와 민주주의. 『아시아태평양지역연구』 제1권 1호.

- 박균성. (1999). 프랑스에서 원자력발전소 및 방사성폐기물처분장의 건설에 있어서의 주민의 참여실태에 관한 연구. 『토지공법연구』. 제7권.
- 박진희. (2004). 스웨덴: 민주적 합의에 기반한 핵폐기물 정책. 『녹색비평』. 제74호.
- 박충훈·정재진. (2004). 『EU의 지방재정조정제도 비교연구』. 경기개발연구원.
- 배준구. (1997). 지방분권화 이후 프랑스의 정부간 관계. 『지방정부학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 배한동. (2004). 한국민주주의 공고화 과정의 시민단체의 역할. 『대한정치학회보』. 제12권 1호.
- 변동진. (2000). 세계주요 원전운용국가들의 핵폐기물 문제와 핵폐기물 정책의 변화: 미국 핵폐기물 정책실패의 시사적 교훈. 『환경정책』 제8권 2호.
- 산업자원부. (2004). 『원자력발전백서』. 산업자원부.
- 산업자원부·한국수력원자력. (2003). 『외국의 방사성 폐기물 관리시설』. 산업자원부·한국수력원자력.
- 산업자원위원회. (2004). 『국회 산업자원위원회 소관업무 요약집』. 국회 산업자원위원회.
- 석철진. (1994). 프랑스 녹색정치와 지방화 전략. 『환경과 생명』. 제2권.
- 소순창. (2004). 한국 로컬거버넌스의 실태 분석: 정부, 시민 그리고 기업의 행위자 네트워크를 중심으로. 『한국행정학회 2004년 하계학술대회 발표논문집』.
- 송호근. (1994). 『열린시장 닫힌 정치』. 서울: 나남출판사
- 염원일·설성현. (2003). 로컬거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로. 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문』.
- 오일환. (1999). 『프랑스 정치』. 프랑스 문화와 사회.
- 오재일. (2004). 지방분권과 로컬거버넌스. 『지방행정연구』. 제18권1호.
- 이관수·최원삼·전영평. (2005). 지역혁신 거버넌스의 실증적 분석: 포항시 사례. 『한국행정학보』. 제39권 4호.
- 이기완. (2003). 『일본 현대 정치사』. 서울: 도서출판케이시.
- 이기호. (2001). 비정부조직의 초국가적 네트워크와 시민사회 활성화 전략에 관한 비교연구: 한국, 일본, 미국. 『국제정치논총』. 제41권 4호.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』. 36권 4호.
- 이성로. (2001). 한국의 원자력 발전 정책과 참여민주주의의 딜레마. 『중앙행정논집』. 제15권 2호.
- 이수장. (2001). 기피시설입지선정에 있어 합의형성방안: 방사성폐기물처분장에 주목하면서. 『한국지방자치학회보』. 제13권 3호.
- 이은구 외. (2003). 『로컬거버넌스』. 서울: 도서출판 성지사.
- 이정복. (1991). 한국정치의 발전방향 연구: 한국의 정당정치와 민주화. 『한국정치연구』 제3권.
- 이현근. (1999). 『제3의 길로서의 스웨덴 정치』. 부산: 부산대학교 출판부.

- 임도빈. (2002). 『프랑스의 정치행정 체계』. 서울: 법문사.
- 임성진. (2001). 원전개발에서 폐쇄에 이르기 까지 독일 원자력정책의 변천과정: 행위자간 관계를 중심으로. 『대한정치학회보』 제9집 2호.
- 전영평 a. (2003). 자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제. 『행정논총』 제41권 3호.
- _____ b. (2003). 지방정부의 거버넌스 모형 구축. 『행정논총』 제41권 1호.
- _____ c. (2003). 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제. 『지방행정연구』 제17권 2호.
- 정일섭. (2003). 지방자치와 시민운동. 『지방행정』 제52권.
- 주재복. (2004). 한국 로컬거버넌스와 지방자치-협력적 로컬거버넌스의 대두: 안양천 수질개선 사례를 중심으로. 『한국행정학회 2004년 하계학술대회 논문집』
- 지방분권위원회. (2003). 지방분권로드맵.
- 채경석. (2004). 방사성폐기물처분장의 입지수용요인. 『한국사회와 행정연구』 제14권 4호.
- 최미옥. (1999). 핵폐기물 처분장 입지정책 수용방안과 주민저항 요인에 관한 실증적 분석: 위험인지, 정부불신, 반핵주의를 중심으로. 『한국정책학회보』 제8권 1호.
- 최성욱. (2004). 거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰. 『정부학연구』 제10권1호.
- 최연홍·오영민. (2004). 정책수용성의 시간적 변화: 위도 방사성폐기물 처분장 입지갈등 사례. 『한국정책학회보』 제13권 1호.
- 최을영. (2004). 방사성폐기물 처리장 건설 그 시행착오는 왜 반복되는가? 『인물과 사상』 제67호.
- 최진혁. (2002). 프랑스 신지방분권화의 정치/행정적 논리. 『한국정책학회 춘계세미나 발표논문집』.
- 최창현·사득환. (2004). 로컬거버넌스와 시민단체간 연결망 분석. 『한국정책과학학회보』 제8권3호.
- 최철호. (2004). 일본의 국가와 지방자치단체와의 관계에 관한 연구. 『중앙법학』 제6권 2호.
- 한국원자력문화재단. (2000). 『원자력에 대한 사회적 수용성 증진방안』. 한국원자력문화재단.
- 한국원자력안전기술원. (2004). 『안전규제의 국민이해 및 참여증진 방안 수립: NGO 등 지역주민의 안전규제 참여확대 및 제도화 방안 수립』. 한국원자력안전기술원.
- 함철훈. (2002). 지역사회 원자력 수용을 위한 원자력 정보공개제도. 『한국정책학회 춘계세미나 발표논문집』.
- 홍일표·하승수. (2004). 시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학. 주성수 편. 『정치과정에서의 NGO』. 서울: 한양대 출판부.
- 홍태영. (2003). 일반의지의 실현으로서 국가 그리고 그 거울로서 정당: 프랑스 정당정치와 정당 민주주의. 『사회과학 연구』 제11권.
- 황아란. (1997). 『외국의 지방자치제도와 기관구성』. 한국지방행정연구원.

2. 국외문헌

- Aron Wildavsky. (1988). *Searching For Safety*. Social Philosophy&Policy Center.
- Berkhout F. (1991). *Radioactive Waste. Politics and Technology*. Routledge Press.
- Bryant Wedge (1987). *Conflict Mangement: The State of the Art*, Sandole, Dennis J. D. & Ingrid Sandole-Staroste. (eds.). Conflict Management and Problem Solving, New York: New York University Press.
- Christian Bataille. (2000). The Experience and Viewpoint of a Legislator and Policy Maker. in NEA. *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal*. Nuclear Energy Agency Organization For Economic Co-operation And Development.
- Claes Thegerstorm. (2002). Ten Yeras of Siting Studies and Public Dialogue: The Main Lessons Learnt at SKB. in NEA. *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal*. Nuclear Energy Agency Organization For Economic Co-operation And Development.
- Deutch, Morton (1973). *The Resolution of Conflict*, New Heaven and London: Yale Univ. Presss.
- Diamond, Larry. (1999). *Dveloping Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Douglas, M. & A. Wildavsky. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Enviornmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dunleavy, P.(1981). Professional Policy Change: Notes Towards a Model of Ideological Corporatism, *Public Administration Bulletin*, Vol. 36
- EDF (2003). *2003 Annual Report*. EDF.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti (2000). *Decentrarization and Corruption: Evidence Across Countries*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington: World Bank.
- Gervers, John H. (1987). The NIMBY Syndrome: Is It Inevitable". *Environment*. Vol 29.
- Goss. Sue. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. London: PALGRAVE.
- H. Summala. (1986). The Deterministic Man In A Stochastic World: Risk Management On The Road. in B.Brehmer, H.Jungerman, P.Lourens and

- G. Seven(ed.). *New Direction in Research on Decision Making*. Elsevier Science Publishers B.V.
- Held, David & Koenig Archibugi, Mathas. (2005). *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell Publishing.
- Johnson, Branden B. (1987). The Environmentalist Movement and Grid/Group Analysis: A Modest Critique. in Johnson, B.B and V.T.Covello(eds.) *The Social and Cultural Construction of Risk*. Holland D: Reidel Publishing Company).
- Lidskog R. (1999). Towards a Postnuclear Society? Rescent Trends in Swedish Nuclear Power Policy. *Environmental Politics*. Vol8(2).
- M. J. Tamborini. (2000). *French radiowaste management*. ANDRA.
- Mazmanian. Dinel and Morell. (1990). The NIMBY's Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse. in Norman J. Vig and Micheal eds. *Environmental policy in the 1990s*. Washington D.C: C.Q.Press.
- NUMO. (2004). *Scientific and Technical Basis for Implementation of Geological Disposal*. NUMO Open Forum Discussion. In Keidanren Hall.
- Pekkarinen, Jukka. (1992). Corporatism and Economic Performance in Sweden, Norway and Finland. in J. Pekkarinen(eds.). *Social Corporatism*. Oxford: Clarendon Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditionas in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- R. G. Kasperson and K. D. Pijawaka. (1985). Social Response to hazard and major hazard event: Comparing natural and technological hazard. *Public Administration Review*. Special Issue.
- Rhodes, R. A. (1985). Corporatism. Pay Negotiations and Local Government. *Public Administration*. Vol63.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: governing without government. *Political Studies*. 44(4).
- Rolf Lidskong & Ann-Cartrin Andersson. (2003). *The management of radioactive wast: A description of ten countries*. SKB Publication.
- Sandole, Dennis J. D. & Ingrid Sandole-Staroste. (1987) *Conflict Management and Problem Solving*, New York: New York University Press.
- Seabright, Paul (1996). *Accountability and Decentrarization in Government: An Incomplete Contract Model*, European Economic Review. Vol40(january)

- SKB. (2000). *Integrated account of method, site selection and programme prior to the site investigation phase*. SKB Publication.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization*. London: George Allen & Unwin.
- Stewart, John & Stoker, Gerry(eds.). (1995). *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan Press Ltd..
- Streeten, Paul. (1996). Governance. In M. G. Quibria & J. Malcolm Dowling (des.). *Current Issues in Economic Development: An Asian Perspective*. Oxford University Press.
- UNDP. (1997). *Developing Capacity for Effective Governance*. A Workshop for UNDP Office.
- W. D. Rowe. (1980). Risk assessment approaches and method. in J. Conrad (ed.). *Society, Technology and Risk Assessment*. London: Academic Press.
- Wollmann, Hellmut. (2003). Coordination in the Intergovernmental Setting. Guy, Peters B. & Jon, Pierre (eds.). *Handbook of Publishing of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Yves Le Bars. (2000). The Objective of the FSC and of the First Workshop. in NEA. *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal*. Nuclear Energy Agency Organization For Economic Co-operation And Development.