

국민의 정부 불신과 지역갈등¹⁾

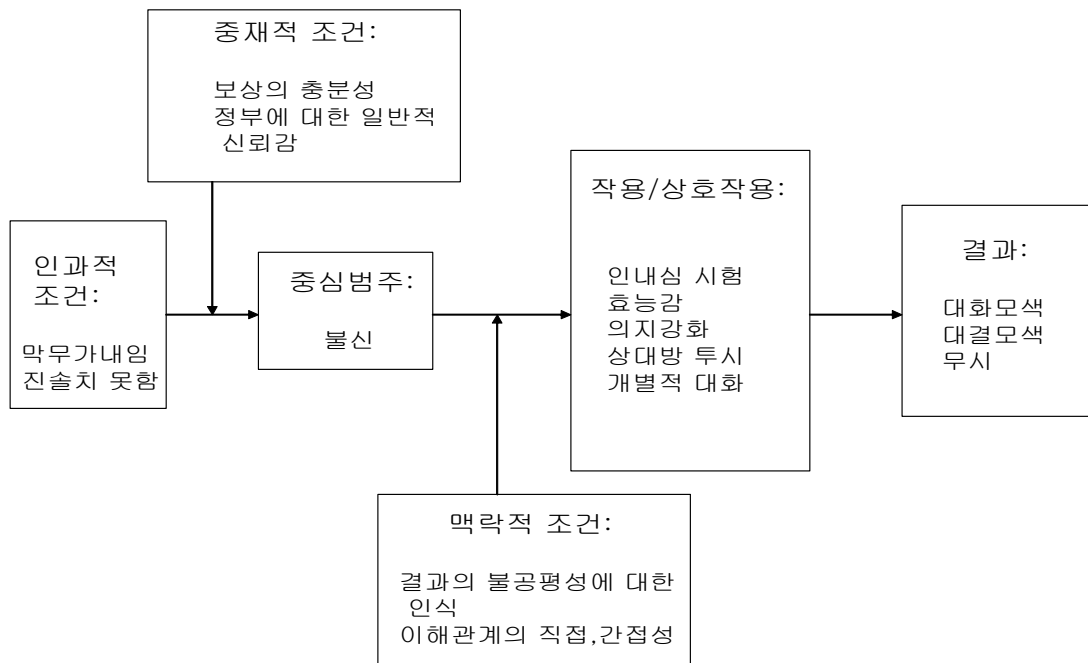
<발제문>

고려대 최흥석

1. 들어가면서

지역갈등의 중심에는 상대방에 대한 불신이 존재한다 (최흥석·홍성만·주경일, 2003). 이러한 불신은 상대방이 일방적이면서, 진솔하지 못하게 행동하고 있다는 생각에 의해 생성되고, 일처리가 불공평하게 되고 있다는 인식에 의해 증폭되어 지역갈등의 해결을 어렵게 한다. 아래의 그림은 근거이론의 패러다임 모형에 기초하여 한탄강댐 건설을 둘러싼 지역갈등의 구조를 분석한 것이다.

[그림 1] 근거이론의 패러다임 모형을 이용한 갈등의 범주 분석



(최흥석·홍성만·주경일, 2003, 186쪽)

한국은 사회적 신뢰의 수준이 낮은 나라로 여겨진다 (Fukuyama, 1995). 그리고 세계가치서베이 결과에 따르면 한국 국민의 사회적 신뢰는 지속적으로 낮은 수준을 유지하고 있다 (한국경제연구원, 2009). 사회적 신뢰의 부족은 거버넌스의 거래비용을 증가시키고, 민주주의 발전을 저해할 수 있다 (Fukuyama, 1995; Putnam, 1993). 그리고 이의 연장선상에서 신뢰의 부족은 갈등의 해소를 어렵게 할 수 있다.

우리는 그 동안 원만한 사회적 합의과정을 거쳐서 지역갈등을 해소하는 데에 많은 어려움을 겪어왔다. 예를 들어, 중저준위 핵폐기물처리장의 입지를 결정하는 데에만 거의 20

1) 이 글에서 지역갈등이란 지역에서 나타나는 환경갈등을 의미한다.

년이란 심각한 갈등의 시간의 보냈고, 한탄강댐 건설 여부를 둘러싼 결정에도 약 10년의 세월이 필요했으며, 밀양 송전선로 건설과 관련해서는 2005년부터 갈등을 겪다가 2014년 6월에 들어 결국 정부가 건설을 밀어붙이는 모습으로 결말이 났다.

게다가 한국 사회는 비선호시설 혹은 선호시설의 입지를 둘러싸고 앞으로도 적지 않은 수의 심각한 지역갈등을 겪을 수밖에 없을 것으로 예상된다. 핵발전소의 추가건설, 고준위 핵폐기물처리장 건설, 추가적인 765kV송전선로 건설, 동남권 신공항 입지 등이 이러한 갈등의 소재가 될 것이다.

만일 국민의 정부에 대한 신뢰 혹은 불신이 지역갈등의 핵심에 존재하는 것이라면, 지난 지역갈등 사례들에 있어 국민의 신뢰 혹은 불신이 과연 어떻게 작용해서 무슨 결과를 낳았는지를 보다 구체적으로 이해할 필요가 있을 것이다. 이러한 맥락에서 이 발제문의 목적은 국민의 정부에 대한 신뢰와 지역갈등의 관계에 관한 일련의 논점들을 제시하는 데에 있다. 보다 구체적으로 첫째, 국민의 정부 불신의 개념을 무엇인지, 둘째, 국민의 정부에 대한 불신이 왜 발생하는지, 그리고 셋째, 지역갈등의 강화 혹은 완화 과정에 불신이 무슨 방식으로 작용하게 되는지에 대한 논의의 단초를 제공하고자 한다.

2. 정부 불신의 개념 - 신뢰와 불신은 같은 차원의 개념인가?

행정학의 맥락에서 가장 흔히 받아들여지는 신뢰의 정의는 “상대방이 자신에게 중요한 특정 행동을 해줄 것이라는 기대를 가지고, 상대방을 모니터하거나 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 상대의 행동에 대해 취약해지려는 의사 (willingness to be vulnerable)”(Mayer, Davis & Schoorman, 1995, 712; Gambetta, 1988). 이러한 신뢰의 정의는 개인 수준으로 부터 조직간 관계의 수준에 이르기까지 폭넓게 적용되어 왔다 (Schoorman, Mayer & Davis, 2007).

불신(distrust)가 신뢰가 부족한 상태라고 보는 전통적인 시각과 비교되게 (Schoorman, Mayer & Davis, 2007; Ross, Mirowski & Pribesh, 2001), 일군의 학자들은 불신과 신뢰가 서로 다른 차원의 개념이라고 주장한다 (Lewicki, McAllister, and Bies, 1988; Saunders, Dietz, and Thornhill, 2014). 특히 Lewicki 등은 신뢰와 불신뢰의 두 차원을 활용하여 아래와 같은 유형론을 제시한다 (Lewicki, McAllister, and Bies, 1988: 445).

<표 1> 신뢰와 불신뢰의 사회적 현상

높은 신뢰 Hope, faith, confidence assurance, initiative	High-value congruence 강한 상호의존성 기회의 추구 새로운 initiatives	Trust but verify Relationship highly segmented and bounded 기회추구, 위험과 취약성에 대한 간헐적 모니터링
	Casual acquaintances 제한된 상호의존성 제한된 arms-length 거래 Professional courtesy	Undesirable eventualities expected and feared 해악적 동기에 대한 가정 관리된 상호의존성 선점(preemption:최고의 공격이 최선의 방어) Paranoia
	낮은 불신 No fear, absence of skepticism, Absence of cynicism, Low monitoring No vigilance	높은 불신 Fear, skepticism, cynicism Wariness and watchfulness vigilance

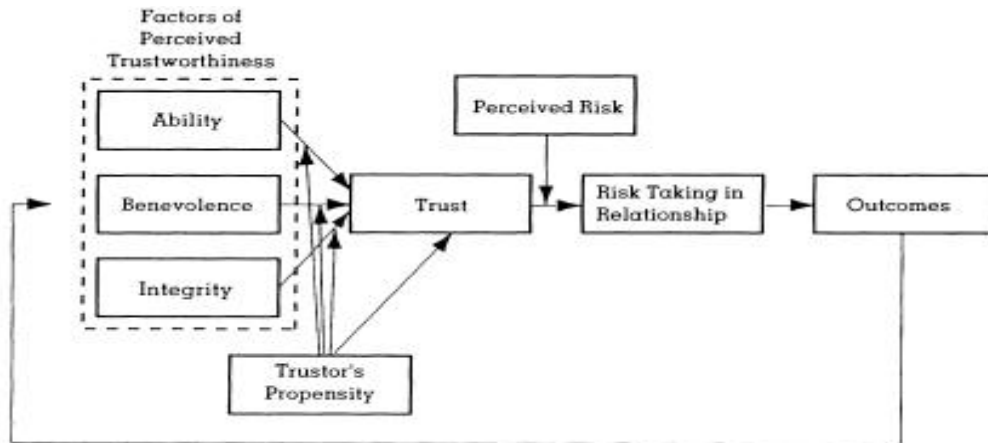
(Lewicki, McAllister, and Bies, 1998: 445)

만일 신뢰와 불신이 서로 다른 차원의 개념이라면 국민과 정부의 관계를 개선하여 지역갈등을 완화하기 위해서는 국민의 정부에 대한 신뢰를 제고하는 일에 더해서, 국민의 정부에 대한 불신- 즉, 회의와 냉소, 공포, 걱정 등 -을 없애려는 노력을 함께 해야 할 것이다.

3. 정부 불신의 원인

신뢰에 대한 영향요인으로서는 대체로 의도의 진정성(trustworthy intentions)와 능력(Cook & Wall, 1980), 처벌의 신뢰성(credible threat of punishment)와 약속의 신빙성(credibility) (Dasgupta, 1988), 호의성과 정직성 (Larzelere & Huston, 1980), 역량(competence)과 무결성 (Lieberman, 1981), 능력(ability)과 가치의 일치성(value congruence) (Sitkin & Roth, 1993) 등이 지적되어 왔다. 특히 ‘취약성의 의사’로 신뢰를 정의하고 있는 Mayer, Davis 그리고 Schoorman(1995)은 신뢰의 영향요인으로 신뢰대상자(trustee)의 능력(ability), 호의성(benevolence), 그리고 무결성(integrity)을 든다. 아래의 [그림 2]는 Mayer 등이 제시하고 있는 신뢰 영향요인 모형을 요약한다 (Mayer, Davis, and Schoorman, 1995: 715)

[그림 2] 신뢰 모형



(Mayer, Davis and Schoorman, 1995: 715)

신뢰는 상대방의 의도와 태도만의 함수가 아니다. 다시 말해, 상대방이 그의 의도에 있어 제아무리 호의적이고 정직하다해도, 그의 능력과 역량이 의도를 뒷받침하지 못할 경우에는 신뢰를 얻기 어렵다. 이와 관련하여 정책집행의 교신모형(communication model)에서는 정책결정자의 의도가 집행의 맥락에서 제대로 수용되기 위해서는 결정의 내용과 형식에 있어 다음과 같은 조건이 적절히 충족되어야 한다고 본다 (Goggin, et al., 1990).

- 1) 결정의 내용: 자원의 크기 및 적절성, 강제규정의 존재유무, 정책의 효력(efficacy)에 대한 인식
- 2) 결정의 형식(the form of the decision): 결정의 명확성(clarity)(즉, 수단과 목표의 확실함), 정책의 일관성
- 3) 정책결정자에 대한 인식: 결정자 혹은 조직의 정통성과 신뢰성

4. 중저준위 방사성폐기물처리장 입지선정 사례 - 불신에서 신뢰로

과학기술처가 방사성폐기물처리장 부지선정 작업을 본격적으로 시작한 것은 1986년부터의 일이다. 이후 1990년도에 안면도 부지선정 작업이 주민과 반핵단체의 반발로 백지화된 이래 중앙정부는 여러 차례의 실패를 반복했고, 가장 최근에는 2003년도에 부안군 위도를 후보 부지로 결정하였으나 지역주민의 반발 등 때문에 사업을 포기해야만 했다. 다음의 표는 1990년 안면도 이후 최근까지의 방사성폐기물처리장 부지선정 작업의 경위를 요약한다.

<표 2> 방사성폐기물처리장 부지선정사업 추진 경위

시기	사건
1990	1990년에 안면도를 부지로 선정하였으나 주민반발로 1991년도에 철회됨
1991	연구용역에 따라 임해지역 6개 후보지역에 대한 입지선정을 추진하였으나 주민 반발로 중단됨

1992-1994	청하, 울진, 장안 지역에 대한 부지선정을 시도하였으나 주민반발로 중단됨
1995	방사성폐기물관리사업촉진에 관한 법률을 제정하고 정부부처로 기획단을 구성하여 굴업도를 방사성폐기물 시설부지로 지정하였으나, 활성단층 발견으로 지정해제됨
1997	1996년말 원자력사업추진체제 조정으로 방사성폐기물 관리사업의 주체가 과학기술처에서 통상산업부로 변경됨
2000-2001	2000년 6월부터 1년간 기초단체를 대상으로 부지를 공모하였으나 공모한 지역은 없고 그 대신 7개 지역에서 주민들이 지방의회에 유치청원을 제출함. 산업자원부와 한국수력원자력(주)는 공모방식에서 보다 적극적인 '사업자 주도방식'으로 전환할 계획을 세움. 즉, 사업자 주도방식이란 한수원(주)가 적격 후보부지를 선정한 후, 해당 지역에 제안하고 충분한 협의를 거쳐 결정하는 방식임
2002	전문기관 용역을 통해 최적부지(영광, 고창, 영덕, 울진)를 도출한 후 해당 지자체와 협의할 계획이었으나 지자체의 자율유치방식으로 전환하여 추진하지 않음
2003.5.1	방사성폐기물 관리시설과 양성자기반공학기술개발 사업의 연계추진을 위한 과기부와 산자부의 합동공고. 우선적으로 자율유치 방식을 추진하되 2003년 10월말까지 자율유치 신청지역이 없을 경우에는 4개 후보지 중에서 최종부지 선정
2003.7.24	원전수거물관리시설 부지선정위원회가 부안군 위도를 적합부지로 발표함에 따라 부안군 위도가 최종 부지로 결정되었으나 지역주민 등의 반대로 사업진행이 이루어지지 않음
2004.2.4	2003년 12월 10일 발표한 「원전수거물 관리사업 추진 보완방침」에 따라 원전수거물 관리시설부지의 신규유치에 관한 공고를 발표. 주민투표를 필수절차로 규정함
2004.11.30	7개 시·군 10개 지역으로부터 유치의사를 접수하였으나 신청절차에 이르지 못했고 부안군의 경우 주민투표 실시 여건이 조성되지 않은 상황에서 공모기간이 도래하여 공모 절차 종료
2004.12.17	제253차 원자력위원회에서 중저준위 폐기물 처리장과 사용후연료의 중간저장시설을 통합 관리하는 방사성폐기물관리대책을 변경하여 분리 추진기로 의결
2005.3.31	“중·저준위방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법” 공포
2005.3.14	부지선정 절차의 심의, 부지적합성 검증, 주민투표 대상지역 선정, 최종 후보부지 선정 등 중저준위 방사성폐기물 처분시설 부지선정의 제반절차를 관리·감독하는 부지선정위원회를 구성
2005.9.15	부지선정위원회가 방폐장 유치를 신청한 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4 지역 모두 제척사유가 없으며 중저준위 방사성폐기물 처분시설 후보부지로 적합하다고 발표함
2005.11.2	경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지역에서 주민투표 실시. 경주가 투표율 70.8%, 찬성율 89.5%를 기록하여 방폐장 후보부지로 최종 선정됨
2005.11.28	경주 방폐장 부지 인근에 거주하는 울산 시민들로 구성된 '경주 방폐장 유치 철회를 위한 주민대책위원회'가 "방폐장 주민투표는 헌법이 보장한 울산 시민들의 '평등권'을 침해했다고 볼 수밖에 없다"며 주민투표 무효화를 위한 헌법소원 제출. 이 헌법소원에는 1천 명이 넘는 시민들이 청구인단으로 참여함

방폐장 부지선정과 관련하여 중앙정부는 1990년대 중반까지도 결정하고, 공포하고, 방여하는 방식의 행태를 보였다. 그러나 정부는 2000년대에 들면서 일단 이러한 접근방식을 포기

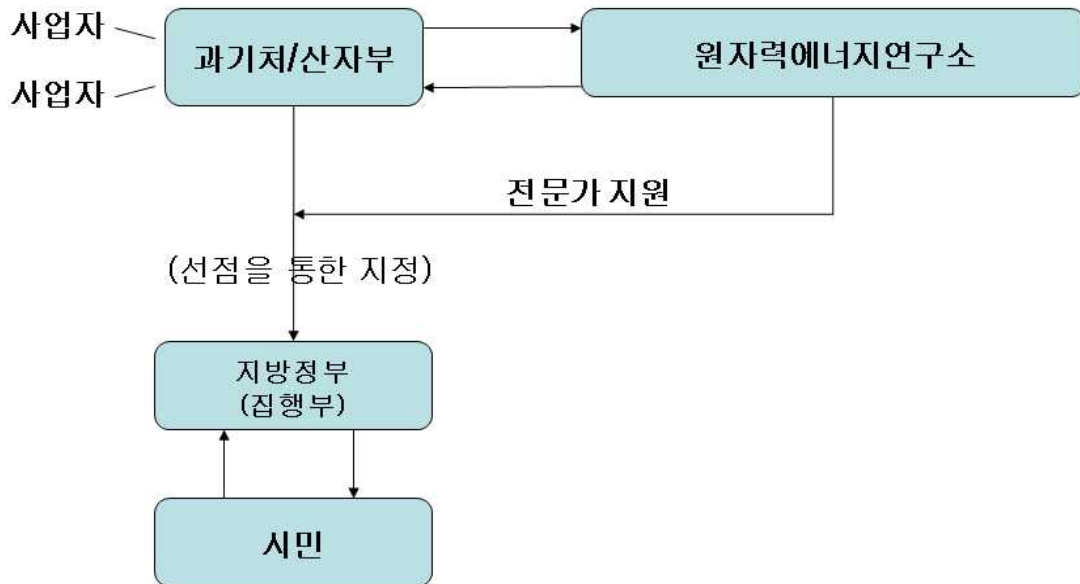
하고 기초자치단체를 대상으로 부지를 공모하는 방식을 도입하기 시작했다. 2003년에 들어 산자부는 지자체의 자율유치를 우선 추진하되 신청지역이 없을 경우 4개 후보지 중에 최종부지를 선정하겠다는 입장을 정하고, 2003년 5월 1일에 방폐장 유치를 공모하였으며, 2003년 7월 1일에는 신청자격에 관한 일부 내용을 변경하여 이를 재공고하였다. 그리고 이 부지선정 공고에 부안군이 신청서를 제출하여 방폐장 부지로 선정되었으나, 주민의 반대로 사업이 더 이상 진전되지 못했다. 산자부는 부안군 방폐장 사업을 실패한 후 방폐장 유치 신청절차를 개선하였고, 이러한 절차적 개선이 경주 등 4개 지역의 방폐장 유치신청에 중요한 역할을 했다. 2005년 11월에 선정된 경주의 경우에는 89.5%의 주민이 이 사업에 찬성하였다.

“대칭적 당사자”사이의 갈등인 한탄강댐에 있어 불신을 초래한 주요 요인은 ‘정부의 막무가내적 밀어부침,’ ‘보상의 불충분성,’ ‘정부에 대한 일반적 신뢰 부족’이었다. 한편 이러한 갈등요인에 더하여, 부안 방사성폐기물처리장 입지 갈등에 있어서는 ‘절차적 정당성’과 ‘숙의성(deliberativeness)’의 부족이 주민의 불신과 반발을 증폭시킨 주요 요인이었던 것으로 사료된다. 다음의 <표 3>는 2003년과 2005년의 방폐장 신청절차와 갈등요인을 대비한다.

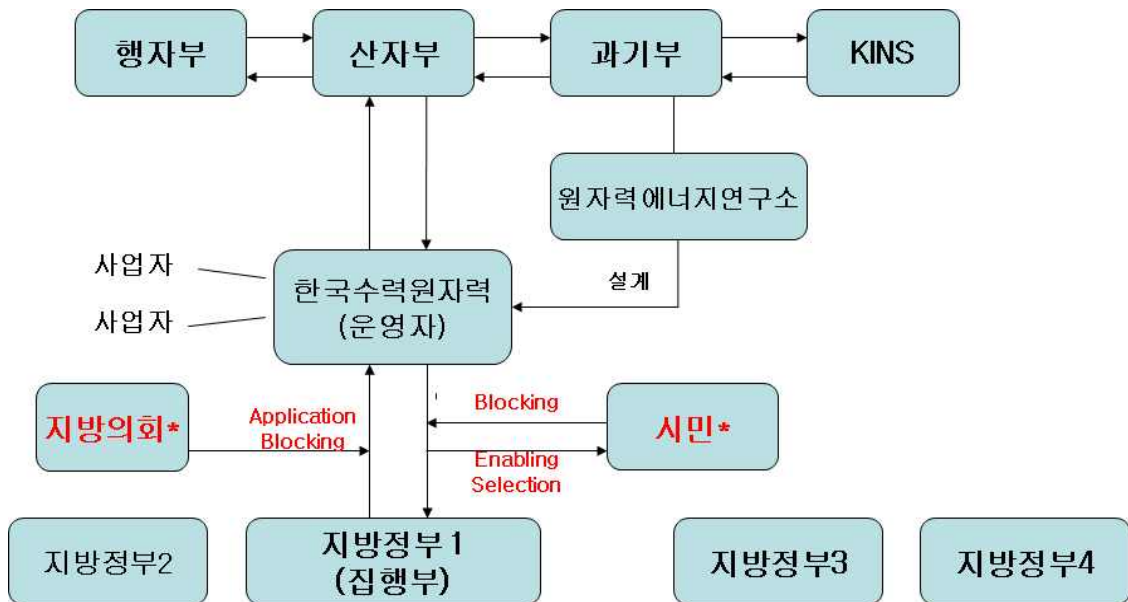
<표 3> 2003년과 2005년의 방사성폐기물처리장 신청절차 및 갈등요인 대비

이슈	2003년 공모절차	2005년 공모절차
공모신청조건	- 지자체장이 신청 (갈등요인: 절차적 정당성과 숙의성 부족)	- 지자체장이 관할 구역 내에 예상 부지를 정하여 지방의회의 동의를 얻어 신청
부지선정방식	- 4개 후보지역(울진, 영덕, 고창, 영광)의 지자체 또는 상기 4개지역이외의 지자체중 2003년 7월15일까지 부지조사를 완료하고 방사성폐기물 관리시설 부지로 적합하다는 판정을 받은 지자체가 유치를 신청한 경우 우선 선정 (갈등요인: 막무가내로 밀어부침, 정부에 대한 일반적 신뢰 부족) - 1개 지역 지자체만 신청한 경우에는 부지조사 적합시 최우선적으로 최종부지로 선정 (갈등요인: 막무가내로 밀어부침, 정부가 진솔치 못함)	- 부지적합성이 인정되고 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과 반수의 찬성을 얻은 지역 중에서 유효투표수 대비 찬성률이 가장 높은 지역의 예상 부지를 산업자원부장관이 후보부지로 선정
지방의회의 기능	- 적시되지 않음	- 지방의회의 동의를 공모신청의 조건 (절차적 정당성과 숙의성 확보 ==> 불신의 완화)
주민투표의 활용	- 2003.7.15까지 지자체장에 의한 자율유치를 신청한 지역이 없을 경우 주민투표 방식에 의한 주민 자율유치 신청에 의하여 부지를 선정	- 주민투표를 통한 부지 선정 (절차적 정당성과 숙의성 확보 ==> 불신의 완화)

[그림 3] 중저위핵폐기물처리장 부지 선정의 단극적 거버넌스 구조 (1990-2000)



[그림 4] 중저위핵폐기물처리장 부지 선정의 다극적 거버넌스 구조 (2000-2003, 2005)



* 2005년에 추가됨

5. 나가면서

국민의 정부에 대한 불신은 지역갈등의 중심적 위치에 존재한다. 따라서 국민이 왜 정부를 불신하게 되는지- 혹은 정부에 대한 신뢰가 부족하게 되는지 -를 이해하는 것은 갈등

의 원인을 이해하고 해소함에 있어 열쇠가 된다.

국민의 정부 불신은 의도와 태도의 함수일 뿐만이 아니라, 능력의 함수이기도 하다. 즉, 지역갈등의 상황에서 주민은 정부가 그들에 호의적인지, 그리고 그러한 호의성이 진정 믿을 수 있는 것인지를 기준으로 정부를 신뢰 혹은 불신한다. 그러나 동시에 다른 한편으로는 정부가 그들이 말하는 것 혹은 의도하는 것을 이행할 수 있는 역량과 능력이 있는 지를 기준으로 정부를 신뢰 혹은 불신한다.

정부의 의도와 태도에 대한 국민의 일반적 인식은 일정한 기간을 두고 생성되는 것이다. 특히 이와 관련하여 Putnam(1993)과 Fukuyama(1995)는 국민의 오랜 사회적 경험과 그에 기초한 사회적 신뢰가 국민의 정부 신뢰에도 영향을 미친다고 본다. 정부의 의도와 태도에 대한 국민의 장기적 및 일반적 인식이 지역갈등에 영향을 미칠 것이다. 그러나 중저준위 방사성폐기물처리장 입지선정 사례에서 볼 수 있듯이, 주민의 정부 불신에 대한 사안별 단기적 접근도 대단히 효과적일 수 있다. 이 사례에서는 지방의회의 적극적 간여와 주민투표를 통해 결정의 호의성(benevolence)을 확보했고, 중앙정부의 관련 부처들이 합동으로 약속의 이행을 확인(assurance)함으로써 결정에 대한 이행 능력(ability) 그리고 결정의 일관성(consistency) 및 무결성(integrity)을 알릴 수 있었다. 이러한 사안별 갈등해소 성공의 누적은 국민의 정부에 대한 일반적 및 장기적 신뢰 수준을 점차 높이는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 이렇듯 불신을 제거하고, 신뢰를 지속적으로 제고함으로써 국민과 정부가 보다 성숙한 민주적 과정을 통해 앞으로 닥칠 어려운 지역갈등 문제들을 성공적으로 풀어나갈 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- Cook, J., & Wall, T. 1980. New work attitude measures of trust, organizational commitment, and personal need nonfulfillment. *Journal of Occupational Psychology*, 53: 39-52.
- Dasgupta, P. 1988. Trust as a commodity. In D. G. Gambetta (Ed.), *Trust*: 49-72. New York: Basil Blackwell.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Goggin, Malcolm L. et al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins Publishers.
- Larzelere, R., & Huston, T. 1980. The dyadic trust scale: Toward understanding interpersonal trust in close relationships. *Journal of Marriage and the Family*, 42: 595-604.
- Lewicki, R. J., McAllister, D. J., & Bies, R. J. 1998. *Trust and distrust*: New

relationships and realities. *Academy of Management Review*, 23: 438-458.

Lieberman, J. K. 1981. *The litigious society*. New York: Basic Books.

Mayer, R. C, Davis, J. H., & Schoorman, F. D. 1995. An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20: 709-734.

Mark NK Saunders, Graham Dietz and Adrian Thornhill. 2014. "Trust and distrust: Polar opposites, or independent but co-existing?" *Human Relations*, 67: 639-665.

Putnam, Robert D. 1993. (with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Schoorman, F.D., Mayer, R.C. & Davis, J.H. 2007. An integrative model of organizational trust: Past, present and future. *Academy of Management Review* 32(2): 344-354.

Sitkin, S. B, & Roth, N. L. 1993. Explaining the limited effectiveness of legalistic "remedies" for trust/distrust. *Organization Science*, 4: 367-392.

주경일·최흥석·주재복, 2003. "프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로," 「행정논총」 제41권 제4호: 193-221.

최흥석·홍성만·주경일, 2003. "사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로," 「한국행정학보」 제37권 제4호: 169-191.

한국경제연구원. 2009. 사회적 자본의 -축 } 적과 경제성장을 위한 정책과제: 신뢰의 정책적 함의