

FROM INFORMATION AND CONSULTATION TO CITIZEN INFLUENCE AND POWER 10-YEAR EVOLUTION IN PUBLIC INVOLVEMENT IN RADIOACTIVE WASTE MANAGEMENT

The OECD/NEA Forum on Stakeholder Confidence (FSC) was created in 2000 to promote the sharing of international experience in addressing the societal dimension of radioactive waste management. It explores means of ensuring an effective dialogue amongst all stakeholders and to strengthen confidence in decision-making processes. The working definition given to the term “stakeholder” is: Any actor – institution, group or individual – with an interest or with a role to play in the process. The FSC has documented a wealth of experience through topical sessions and studies and, in particular, through its many national workshops and community visits. Its publications, including those mentioned below, are available on the FSC website. The present flyer highlights the growing stakeholder empowerment in radioactive waste management observed since the inception of the Forum ten years ago.

정보와 협의에서 시민의 영향 및 권한으로

방사성폐기물 관리에 대중 참여에 대한 10년 간의 변천

경제협력개발기구/원자력기구(OECD/NEA) 이해관계자의 신뢰에 관한 포럼(FSC)은 방사성폐기물 관리의 사회적 측면의 노력에 대한 국제적인 경험을 공유하기 위하여 2000년에 설치되었다. FSC는 모든 이해관계자 간의 효과적인 대화를 확고히 하고 의사결정 과정에 대한 신뢰성을 강화하기 위한 방법을 찾아왔다. 여기서 이용하는 이해관계자라는 말은 ‘폐기물 관리의 다양한 의사결정 과정에 대한 관심 또는 역할을 포함하는 모든 조직, 그룹 또는 개인’이라는 실제적인 의미로 사용되고 있다. FSC는 지금까지 토론회 세션과 주제별 연구를 실시함과 동시에 수많은 국가별 워크숍 및 해당 지역 방문 등에서 얻은 풍부한 경험을 보고서로 정리하였다. 다음에 소개하는 것을 포함하는 FSC 출판물은 FSC 웹사이트에서 확인할 수 있다. 이 책자는 FSC의 10년 간의 성과로서 방사성폐기물 관리를 추진하기 위해서는 이해관계자의 참여가 매우 중요해지고 있는 것에 초점을 맞추어 정리한 것이다.

Background

National radioactive waste management programmes are in various phases of siting final management facilities and rely on different technical approaches for different categories of waste. In all cases, it is necessary for institutional actors and the potential or actual host communities to build a meaningful, workable relationship. Four FSC studies, based on the analysis of actual experience by practitioners and social scientists, furnish a detailed picture across the decade of how these relationships have been envisioned and built up.

배경

각 국의 방사성폐기물 관리 계획은 최종 처분장 건설을 위한 다양한 단계에 있으며, 폐기물의 종류나 특징을 고려하여 다양한 기술적 접근방식이 적용되어 있다. 그러나 어떠한 경우에도 처분의 실시 측과 그것을 받아들일 가능성이 있는 지역 또는 실제 받아들일 지역과의 의미있는 실효적인 관계를 구축할 수 있어야 한다. 사회과학 전문가 등의 실제 경험을 바탕으로 FSC 4 건의 연구(아래)는 지난 10 년 동안 이러한 관계가 어떻게 고려되고 구축되어 왔는지를 밝히고 있다.

- A 2003 report “*Public Information, Consultation and Involvement in radioactive waste management*” (based on a 1999-2002 survey) documents how waste management organisations developed their credibility and more effective means of communicating with technical and non-technical audiences.
- 2003 년 보고서 ‘방사성폐기물 관리의 대중 정보, 협의 및 참여(1999-2002 년 조사 기준)’는 폐기물 관리 조직이 스스로의 신뢰성을 쌓고 기술자들과 비기술자와의 더 효과적인 의사소통을 위한 수단을 어떻게 개발해 왔는지에 대해 설명한다.
- A 2004 report “*Learning and Adapting to Societal Requirements*” synthesises countries’ experience of relationship-building.
- 2004 년 보고서 ‘사회적 요구에 대한 학습과 적용’에는 관계 구축에 관한 각 국의 경험이 정리되어 있다.
- A 2007 study “*Fostering a Durable Relationship between a Waste Management Facility and its Host Community*” summarises the expectations for sustained improvements to the quality of life of the affected communities and host regions, beyond the endowment of immediate economic benefits.

- 2007 년 연구 '폐기물 관리시설과 그것을 받아들이는 지역과의 지속적인 관계의 구축'에서는 당면한 경제적인 보상으로는 충당할 수 없는 지역 주민 또는 지역사회의 삶의 질 향상에 대한 기대에 관하여 정리되어 있다.
- Finally, a 2010 study "*Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste*" (based on a 2008-09 survey), documents the approach taken in each country and the evolution of partnership arrangements.
- 그리고 2010 년의 연구 '방사성폐기물의 장기 관리의 제휴(2008-2009 년 조사 기준)'에는 각 국에서 채택된 접근과 공생 관계의 변천에 관하여 설명되어 있다.

Openness, transparency, technical competence and procedural equity are identified in the 2003 "*Public Information...*" report as necessary conditions for public acceptance of waste management programmes. The importance of those elements has been confirmed in the subsequent years.

2003 년 보고서에는 폐기물 관리계획이 사회적으로 수용되기 위한 필요조건으로 **공개성, 투명성, 기술능력 및 절차의 공정성**을 들고 있다. 이러한 중요성은 그 후에 확인되어 오고 있다.

In "*Learning and Adapting...*" (2004), the **partnership approach** is cited further as a practical method for effective collaboration with local communities and informed consent.

2004 년 보고서에서는 **협력적 접근방식**이 현지 주민의 실효적인 협력과 사전 동의를 얻기 위한 효과적인 수단으로 자리매김하고 있다.

"*Fostering a Durable Relationship...*" (2007) highlights **innovations** in siting processes and in facility design that add value to the facility both in the short- and in the long-term. An FSC flyer, available online, summarises these findings.

2007 년 보고서는 부지선정 과정과 폐기물 관리시설의 설계에서 장단기 모두의 관점에서 시설에 부가가치를 주는 새로운 개념에 대해 정리하고 있다. 이것들의 정보를 담은 FSC 소책자는 웹에서 구할 수 있다.

"*Partnering for Long-term Management...*" (2010) defines further the basic components of the partnership approach: **volunteerism**, a form of **veto**, various administrative formats of **collaboration with communities**, and **community benefits**. An FSC flyer, available online, summarises how these components may contribute to positive outcomes of the dialogue.

2010 년 보고서는 협력적 접근방식의 구성요소로서 자유지원제, 거부권 행사, 지역사회와의 협력에 관한 각종 행정절차, 지역혜택 등에 대해 상세히 검토하고 있다. 이러한 요소가 대화를 효과적으로 진행시키면서 어떻게 도움이 되는지 정리한 FSC 소책자는 웹에서 구할 수 있다.

Comparative Findings across the Decade

10 년간의 변천

Collaboration. In the early study many countries reported the establishment of local citizen committees, e.g. local liaison and information and monitoring groups. Their main tasks included conveying information to the inhabitants, airing community concerns and providing input to the decision-making process. In general, such committees had little effective influence on the decisions regarding site, waste management concept or facility design. The 2010 report observes that a variety of partnership organisations (e.g. NGOs, local government associations, units within or around local/regional governments) have been or are being set up in an increasing number of countries. Most often such organisations build their own expertise and influence the implementer's work. They also collect, process and disseminate information on the facility and its impacts, monitor other players' performance and advise local governments. The result of collaboration is mutual learning on the part of the community and the decision makers.

협력 : 초기 연구에서는 많은 나라들이 지역 주민으로 구성된(지역의 협의, 정보공유, 모니터링 등을 수행함) 위원회의 설치에 대해 보고하고 있다. 이들의 주요역할은 주민에 대한 정보 제공, 지역의 우려 공표, 의사결정 과정에 필요한 정보 제공 등을 포함한다. 일반적으로 이러한 위원회가 부지 및 폐기물 관리 개념 또는 시설의 설계 등에 실질적인 영향을 미치지 않는다고 한다. 한편 2010 년 보고서에서는 많은 국가에서 협력을 중시한 조직(NGO, 지역사회, 지방자치단체 관련 기관 등)이 존재하며, 향후 설립이 예정되어 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 조직의 대부분은 스스로 전문지식을 가지고 실시 주체의 업무에 영향을 미친다. 또한 그들은 시설과 그 영향에 대한 정보를 수집, 정리, 공개하고 다른 관계자의 역량을 관찰하여 지방자치단체에 조언하기도 한다. 이 결과는 지역사회 및 의사결정의 지식이 된다.

Community benefits. Community benefits include empowering measures, such as financial resources to pay the expenses of collaboration and to hire the communities' own experts, and socio-economic benefits aimed at compensating for potential losses and making host communities better off. The 2003 report did not explicitly address the issue of community benefits, although in some cases it did give information about community empowerment measures (e.g. the funding of collaborative research in the USA). The 2010 publication reports a

wide range of community benefits and it stresses that these benefits have to be integrated and adjusted to the needs of the host community. It also emphasises that community benefits have to contribute to the sustainable development of the affected region.

지역사회에 혜택 : 지역사회에 대한 혜택은 협력에 따른 지출과 전문가 고용에 필요한 경비를 충당하는 재정지원, 잠재적인 손실을 보전하고 지역 진흥을 가져올 수 있는 사회경제적인 지원 같은 형태로 나타난다. 2003 년 보고서는 지역사회의 혜택에 대해 특기하고 있지는 않지만 어떤 경우는 지역사회에 권한을 부여하는 방법에 대해 기술하고 있다. (미국의 공동 연구 재정 지원 등) 2010 년 보고서는 지역 사회의 혜택에 대해 폭넓게 설명하고, 이러한 혜택이 지역사회의 뜻에 따르도록 집약되고 조정되어야만 한다고 하고 있다. 또한 이 보고서에서는 지역사회에 혜택이 관계 지역의 지속적인 진흥에 이바지하는 것이어야 한다는 것도 강조하고 있다.

Volunteerism : At the time of the 2003 report, site selection processes based on volunteerism had already been launched in several countries. The site selection processes were only in their initial phases, however, and it was not clear if this approach would lead eventually to the identification of suitable sites. The 2010 publication observes that volunteerism has been applied in the majority of the investigated countries and that in most cases it appears successful in bringing the siting process to a satisfactory close.

자유지원제 : 2003 년 보고서가 작성될 당시 이미 여러 나라에서 자유지원제에 따라 부지선정 과정이 시작되고 있었다. 그러나 부지선정 과정은 아직 초기단계에 있으며 이 과정을 통해 실제로 적절한 부지가 선정될 수 있는지 여부는 불분명했다. 2010 년 보고서에서는 조사 대상이 된 국가의 대부분에서 자유지원제를 기반으로 부지선정 절차가 채용되어 그 대부분이 성공적으로 끝나려고 하고 있는 것이 기술되어 있다.

Veto arrangements. The 2003 report investigated the impacts of formal veto rights granted to local or regional governments. It observed that such rights are likely to increase public confidence. The 2010 publication also analysed cases where veto power was assured to volunteer communities on only an informal basis. The study concludes that, whether formal or informal, when a veto right can be accorded it is an important factor in achieving local support.

거부권 행사 : 2003 년 보고서는 지역 또는 지방 정부에 공식적인 거부권을 부여하는 것에 대한 영향을 검토하여 이 권한 부여가 대중의 신뢰를 높일 것으로 보고 있다. 2010 년 보고서도 해당(자원 봉사자) 지역사회에 비공식이면서 거부권을 보장한 예에 대해 조사를

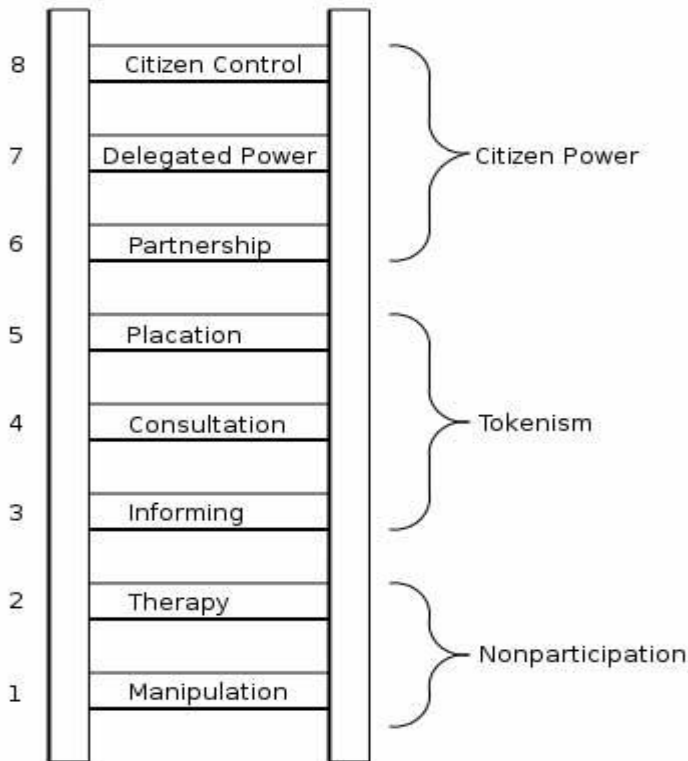
실시하고 있다. 그 결과 공식/비공식을 불문하고 거부권 부여가 지역사회의 지지를 얻는데 중요하다고 되어 있다.

10 Years On: A Leap from Tokenism to Real Participation

10 년의 변천 : 형식주의에서 진정한 참여로

The “ladder of citizen participation” proposed and elaborated by Arnstein in 1969 provides a relevant framework to compare approaches or study evolution in public involvement (see figure). It can be observed that the focus on *partnership* in the survey responses published in 2010 is two rungs higher on the participation ladder than the focus on *information and consultation* reported in 2003, and it indicates an important leap from a form of “tokenism” towards a form of “citizen power”.

1969 년 Arnstein 이 제창한 ‘시민 참여의 사다리’(부도)는 대중 참가의 변천에 관한 연구와 접근방식의 비교에 적합한 시스템을 제공한다. 이 사다리에 의하면 2010 년에 결과가 공표된 조사의 초점이 된 파트너십은 2003 년에 결과가 공표된 조사의 초점이 된 정보와 협의보다 2 단 위에 있으며, ‘형식주의’에서 ‘시민의 힘’으로 중요한 도약이 있었다는 것을 보여준다.



At the higher rungs of the ladder power is reapportioned through negotiation between citizens and decision makers. They agree to share planning and decision-making responsibilities through such structures as joint policy boards, planning committees and mechanisms for resolving impasses.

이 사다리 높은 단에서는 시민과 의사결정자와의 대화에 의해 권한이 재분배되는 것이다. 양 측은 공동 의사결정 조직, 계획위원회 또는 어려움을 해결할 수 있는 방법 등의 시스템을 통해 계획의 입안과 의사결정에 대한 책임을 분담하는 것에 대하여 동의한다.

IMPORTANT CHANGES HAVE TAKEN PLACE IN CITIZEN PARTICIPATION FOR RADIOACTIVE WASTE MANAGEMENT IN THE PAST DECADE: A SHIFT FROM INFORMATION AND CONSULTATION TOWARDS CITIZEN INFLUENCE AND POWER, AND A SHIFT FROM OVERT CONFLICT OR RESIGNED ACCEPTANCE TO VOLUNTEERING AND COLLABORATION BY LOCAL COMMUNITIES. OVERALL, THERE IS RECOGNITION OF THE LEGITIMACY OF COMMUNITY EMPOWERMENT MEASURES AND SOCIO-ECONOMIC BENEFITS, AND THERE EXIST NOW A GREAT VARIETY OF ADMINISTRATIVE FORMATS FOR COLLABORATION. NEW IDEALS AND BASES FOR COLLABORATION HAVE ALSO EMERGED. THESE ARE:

MUTUAL LEARNING, ADDING VALUE TO THE HOST COMMUNITY/REGION, AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT.

지난 10 년 동안 방사성폐기물 관리에 시민의 참여에서 중요한 변화가 일어났다. 정보-협약에서 시민의 영향과 권위에 이동, 명백한 충돌-수락 거절에서 지역사회의 자발적인 동의와 협력으로의 전환 등이 그것이다. 전반적으로 보면, 거기에는 지역사회에 권한을 부여하는 수단의 정당성과 사회경제적인 혜택에 대한 인식, 협력에 관한 매우 다양한 제도적 절차의 존재가 있다. 또한 협력에 관한 새로운 전망과 기초로 상호학습, 지역사회에 가치 부여, 지속 가능한 개발의 필요성이 밝혀지고 있다.