

생태민주주의 관점에서 본 한국 반핵운동

구도완 (환경사회연구소)

국문요약

이 글은 한국 반핵운동이 역사적으로 어떻게 전개되어왔는지를 거시적으로 분석하는데 목적이 있다. 핵위험을 둘러싸고 지역주민과 환경운동 혹은 반핵운동 조직들이 어떤 활동을 했는지, 운동의 결과는 어떠했는지, 그 의미는 무엇인지 분석하고 해석하는 것이 이 글의 연구문제이다. 이 글은 이러한 문제들을 생태민주주의의 관점에서 분석한다. 생태민주주의 개념에 대해 살펴보고 생태민주주의의 발전 정도를 평가할 수 있는 조작적 정의를 제시한다. 1990년대 이후 지역 반핵운동의 발전으로 핵위험에 대한 정의와 대응은 부분적으로 시민사회에 의해 이루어지기 시작했다. 2000년대 초반 방폐장 반대운동과 에너지 자립마을 운동, 에너지 대안운동, 전력정책에 대한 시민합의회의 등과 같이 위험에 대한 생태민주적 정의와 대응이 새롭게 일어났다. 이러한 새로운 생태민주정치는 숙의의 제도화와 대안적 에너지 정책과정을 통해 생태적 정책전환을 이룰 수 있는 가능성을 열었다. 그러나 2005년 노무현 정부의 방폐장 정책의 성공 이후 반핵운동은 크게 쇠퇴했다. 이명박 정부는 에너지 거버넌스의 참여 기제를 폐쇄하고 원자력 확대정책을 추진하여 핵위험에 대한 국가와 자본의 결정력을 강화시켰다. 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 반핵운동은 지역 주민과 환경운동조직의 운동을 넘어서서 주부, 시민, 생협 조합원, 정치인, 전문가 등이 폭넓게 참여하는 대중운동으로 전환하고 있다. 이러한 변화를 통해 한국사회에서 탈핵을 매개로 생태민주주의가 발전할 가능성이 높아지고 있다.

주제어: 반핵운동, 환경운동, 생태민주주의, 후쿠시마, 위험, 방사성 폐기물 처분장

I. 서론

2011년, 후쿠시마 원전사고를 보면서 우리는 핵이 시간과 공간을 가로 지르는 지구적인 위험임을 체감할 수 있었다. 바람과 해류의 방향에 따라 방사성물질이 어디로 이동하는지 세계인들이 우려하며 지켜보았다. 집단적인 우려와 관심은 개인적인 차원에 머물지 않고 집합적인 행동으로 나타났다. 사고 후 독일에서는 수십만의 시민들이 원전에 반대하는 시위를 벌였고 일본에서도 1970년대 이후 가장 많은 시민들이 원전반대 시위를 벌였으며 한국에서도 새롭게 반핵운동이 활발하게 일어나기 시작했다.

후쿠시마 사고를 새로운 기회로 삼아 전 세계 반핵운동 혹은 환경운동 조직들은 다양한 형태의 운동을 전개하고 있다. 이런 상황에서 이 글은 한국 반핵운동이 역사적으로 어떻게 전개되어왔는지를 거시적으로 분석하고자 한다. 핵이라는 전지구적이며 초장기적인 위험을 둘러싸고 지역 주민과 환경운동 혹은 반핵운동 조직들이 어떤 활동을 했는지, 운동의 결과는 어떠했는지, 그 의미는 무엇인지 분석하고 해석하는 것이 이 글의 연구문제이다. 이 글은 이러한 문제들을 생태민주주의의 관점에서 분석한다. 생태민주주의 개념에 대해 살펴보고 생태민주주의의 발전 정도를 평가할 수 있는 조작적 정의를 제시한다. 이러한 분석을 통해 반핵운동을 현세대 인류를 넘어서서 미래세대와 비인간존재의 관점에서 볼 수 있을 것이다. 다시 말하면 생태민주주의 관점에서 핵문제를 바라봄으로써 반핵운동을 여러 사회운동 가운데 하나의 운동이 아니라 민주주의의 시간과 공간을 확장하는 새로운 민주주의 패러다임을 여는 운동으로 재정의할 수 있다.

II. 핵위험의 구조

체르노빌과 후쿠시마에서 나온 방사성물질은 지금도 지구 생태계 안에서 방사능을 유출하고 있다. 인류와 자연의 균형을 위협하는 핵발전과 핵무기는 어떤 구조 속에서 생산되고 재생산되고 있는가?

첫째, 핵발전과 핵무기는 국가주의, 민족주의와 관련되어 있다. 핵발전은 제2차 세계대전 이후 ‘핵의 평화적 이용’이라는 이름으로 정당화되었다. 그러나 핵발전은 핵무기와 직접적으로 연결된 기술체계이다. 원전은 핵무기의 변형으로 개발되었고, 사용 후 핵연료는 핵무기의 연료로 전환된다. 이 때문에 폭력을 바탕으로 한 국가주의와 민족주의에 의존하는 국가들은 핵발전에 대한 집착을 고수하는 경향을 보인다. ‘핵의 평화적 이용’은 ‘핵의 군사적 이용’과 떼어 수 없는 관계에 있다. 이러한 핵위험의 바탕에는 외부의(또는 가상의) 적을 대상으로 폭력(군사력)을 정당화하는 국가주의, 민족주의가 있다.¹⁾ 둘째, 핵발전은 산업주의와 깊은 관련이 있다. ‘핵의 평화적 이용’은 값싼 전기의 안정적 공급이라는 목표를 정당화하는 이데올로기로 재생산되었다. 공장 굴뚝의 검은 연기가 민족 웅비의 상징이었듯이 원전은 근대 발전의 상징이 되었다.²⁾ 셋째, 핵발전

1) 한국의 반핵운동은 핵무기 반대운동과 핵발전 반대운동으로 나눌 수 있다. 핵무기 반대운동은 ‘변혁운동진영’과 반공해운동조직에 의해 1980년대 중반 이후 발전하였으나 1990년대 이후 약화되었다. 이는 민주화 이후 한편으로 변혁운동이 약화되었고 다른 한편으로 노태우정부가 1991년 비핵화 선언 등을 제안했기 때문이다. 박재묵, “지역반핵운동과 주민참여” (서울대 사회학과 박사학위 논문, 1995), pp. 51~52.

2) 울산의 공업탑에는 박정희 육군대장의 아래와 같은 연설문이 새겨져 있다. “공업 생산의 검은 연기가 대기 속에 뿜어가는 그날엔 국가 민족의 희망과 발전이 눈앞에 도래하였음을 알 수 있는 것입니다.” 구도완, 『한국 환경운동의 사회학』 (서울: 문학과지성사, 1996), pp. 145~147.

은 과학기술주의와 깊은 관련이 있다. 과학기술에 의해 핵은 안전하게 관리되고 통제될 수 있다는 이데올로기가 핵발전의 문화적 토대이다. 핵발전은 소수 과학기술 엘리트들이 정보와 통제권을 독점하기 때문에 시민의 참여에 의한 민주적 통제가 매우 어려운 권위주의적 기술체계의 특성을 갖는다.³⁾ 요약하면 핵발전은 단순한 하나의 기술 또는 발전방식이 아니라 국가(민족)주의, 산업주의, 과학기술주의를 바탕으로 만들어지고 이를 재생산하고 강화하는 거대한 지배시스템이다. 이 시스템의 재생산을 통해 이익을 보는 세력들⁴⁾은 핵발전의 경제성, 불가피성, 안전성 담론을 지속적으로 변형, 재생산하면서 이 시스템을 유지한다.

핵발전의 이러한 구조적인 특징은 일본, 한국, 대만, 중국 등 동아시아 개발국가에서도 나타나고 있다. 이들 나라에서 지배세력들은 강력한 국가(민족)주의를 바탕으로 과학기술낙관론을 확산시키면서 산업 발전을 추동했다. 지배시스템은 국가(민족)의 경제개발을 위해 핵발전은 반드시 필요한 물질적 토대라는 담론을 확산시켰다. 산업근대 시스템의 지배 아래, 원전 사고의 위험은 1980년대 이전에는 무시되었고, 쓰리마일과 체르노빌 이후에는 전체를 위해 소수가 감내해야 할 필요악으로 규정되었다. 이들 국가에서는 정부가 중심이 되어 원전 부지 확보, 건설, 폐기물 처분 등 전 과정을 관리하고 있다.⁵⁾ 이렇게 볼 때 핵발전은 개발국가와 깊은 관련을 갖는다는 사실을 확인할 수 있다. 아시아의 개발국가들은 권위주의적인 정치체제를 유지하면서 노동자, 농민, 시민 등의 정치참여를 배제하는 지배형태를 오랫동안 유지해 왔다. 개발국가의 권위주의적

3) 윤순진, “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응,” 『NGO연구, 제7권 제1호 (2011), p. 115.

4) 이를 일본에서는 원전족, 한국에서는 핵마피아 등으로 부른다.

5) 일본의 경우 민간전력회사가 원전을 건설하고 운영하지만 이 경우에도 정부와 전력회사가 긴밀한 관계에 있으면서 정부가 원자력 기술개발을 적극적으로 지원하고 정부가 핵연료 주기 완성을 추진하면서 폐기물 처분을 담당하고 있다.

인 지배체제 아래에서 핵위험에 대한 정보는 소통되지 못했고, 반핵운동은 억압되었다.

Ⅲ. 핵과 민주주의, 그리고 생태민주주의

핵발전이 국가/산업/과학기술 지배시스템의 산물이며 개발국가 혹은 개발주의의 기술시스템이라면 이를 통제할 수 있는 힘은 어디에서 나올까? 여기에서 우리는 민주주의에 주목하게 된다. 민주주의가 발전한다면 핵위험을 통제할 수 있을까? 이런 질문에 답하기 위해서는 ‘민주주의들’의 차이를 드러내고 민주주의를 생태적으로 재구성하기 위한 이론적 논의를 검토해 보는 것이 필요하다.

민주주의는 현대의 정치적 규범으로 자리 잡았다. 그러나 민주주의는 언제나 정치적 담론 투쟁의 한 가운데 놓인 채, 그 기표는 쓰는 이에 따라 다른 의미와 접합된다. 민주주의는 시공간적 맥락에 따라 변형되면서 새로운 정치 지평을 열어간다. 민주주의의 수많은 모델들 가운데 어떤 민주주의가 탈핵 사회와 친화적인 체제일까?⁶⁾ 이를 위해 우리는 권위주의/민주주의 구분과 함께 개발주의/생태주의 구분을 함께 논의하는 것이 필요하다고 본다. 왜냐하면 인류중심주의를 바탕으로 한 개발주의 패러다임과 구분되는, 미래세대와 비인간존재의 권리와 이들의 참여를 고려하는 체제/담론이 현실적으로 출현하고 있을 뿐만 아니라 규범적으로도

6) 이 글에서는 민주주의의 실체가 아니라 모델을 중심으로 논의한다. 산업자본주의와 국민국가가 성장하는 가운데 인류중심의 민주주의, 특히 자유 민주주의의 여러 형태가 발전했다. 그러나 이러한 민주주의 모델들이 기후변화와 자원고갈의 생태위기 시대에 한계를 보이고 있다는 인식을 바탕으로 대안적 민주주의 모델을 논의한다.

정당성을 얻고 있기 때문이다. 민주주의와 생태주의를 둘러싼 지배체제/담론은 크게 네 유형으로 나눌 수 있다(〈표 1〉).

〈표 1〉 민주주의, 생태주의 기준으로 본 네 가지 지배체제/담론

	권위주의	민주주의
개발주의	개발독재(권위주의)	개발민주주의
생태주의	생태독재(권위주의)	생태민주주의

개발독재(권위주의)는 개발주의 이념을 동원하여 독재(권위주의)를 정당화하는 지배체제와 담론이다. 이 체제는 핵발전과 핵무기를 정당화하고 반핵운동을 억압하는 경향을 보인다.⁷⁾ 생태독재(권위주의)는 생태위기의 긴박성을 근거로 생태주의 이념을 바탕으로 권위주의적인 지배를 정당화하는 체제와 담론을 말한다. 생태위기가 긴박할수록 혹은 긴박하다고 사회적으로 인식될수록 생태 권위주의의 가능성은 커진다. 생태 권위주의는 핵발전에 대해 찬성할 수도 반대할 수도 있다. 예를 들면 가이아가설의 창시자 제임스 러브록(James Lovelock)은 기후변화의 긴박성을 근거로 원전의 위험성을 폄하하고 원전의 확대를 강력히 주장한다.⁸⁾

앞에서 보았듯이 권위주의 체제/담론은 핵발전과 친화성을 갖는다. 그렇다면 민주주의는 어떠한가? 민주주의 체제에서 정체(polity)는 열리고 지배 세력은 시민사회와 다양한 형태의 연대와 소통을 실천한다. 그러나

7) 박정희 정권은 독재정권의 유지와 정당화의 한 방편으로 원전정책을 추진했고, 이는 핵무기 개발과 깊은 관련을 갖는다.

8) 제임스 러브록, 이한을 역, 『가이아의 복수』 (서울: 세종서적, 2008). 이명박 정부는 기후변화의 위험성을 근거로 핵발전 확대를 정당화하며 원전확대정책을 추진했다. 이런 점에서 제임스 러브록과 유사한 측면을 보이지만 개발을 위해 녹색 담론을 수사로 이용했다는 점에서 생태 권위주의라기보다는 개발권위주의로 보는 것이 타당하다.

같은 민주주의 체제/담론 안에서도 개발민주주의와 생태민주주의의 차이는 크다. 개발민주주의는 개발국가의 권위주의적 특성을 민주화를 통해 참여적인 특성으로 전환한 체제와 담론을 말한다. 그러나 국가(민족)주의, 산업주의, 과학기술주의 등 개발주의의 특성은 유지되는 경향을 보인다. ‘현세대 국민’의 풍요가 경제성장과 과학기술을 통해 가능하고 가장 우선한다는 담론이 개발민주주의 체제의 주류 담론이다.⁹⁾

이에 반해 생태민주주의는 국가(민족)주의, 산업주의, 과학기술주의를 비판하면서 미래세대와 비인간존재의 권리와 지속가능성을 현세대의 그것들과 함께 숙의하는 체제/담론이다. 개발민주주의자들은 개발을 지향하기 때문에 핵발전의 위험보다는 개발 편익을 더 우선하는 경향을 보인다. 반면 생태민주주의자들은 미래세대와 비인간존재의 권리와 정책과 정의의 참여를 강조하므로 이들의 위험을 줄이는 데 관심을 집중한다.

개발민주주의 체제는 산업자본주의적 개발이 지속가능하고 생태계의 수용력과 자원은 무한하며 자연의 한계는 과학기술을 통해 극복할 수 있다는 신념에 바탕을 두고 작동된다. 이러한 체제 아래에서는 핵위험은 현세대의 복지를 위해 부담해야 할 리스크이며 리스크의 평가와 관리는 과학기술 엘리트와 관료, 정치인에 의해 독점된다. 생태적 위험의 정의로운 분배, 실제적 감축, 위험의 정의와 통제 등의 이슈에 대한 숙의와 소통은 개발동맹 안에서만 주로 이루어진다.

국가/산업/과학기술 지배시스템의 핵심인 핵발전 체제를 통제하고 변형하기 위해서는 이를 지탱하는 개발민주주의의 변형이 필요하다. 이를 위해 우리는 생태민주주의 개념을 검토해볼 필요가 있다. 생태민주주의란 무엇인가? 생태민주주의의 의미는 쓰는 사람에 따라 다르게 정의된

⁹⁾ 노무현 정부는 정치적 민주주의를 진전시켰으나 정치경제체제를 생태적으로 전환하는 데에는 거의 성과를 이루지 못했다는 점에서 개발민주주의 모델의 특성을 보여준다.

다. 사회경제적 약자들의 환경권, 즉 현세대 중심의 환경정의에 관심을 집중하는 논자들도 있고 풀뿌리 생태적 대안운동의 흐름을 넓은 의미의 생태민주주의로 보는 사람들도 있다.¹⁰⁾

기존의 논의들을 바탕으로 생태민주주의를 ‘사회경제적 약자는 물론 미래세대와 비인간존재의 권리가 보장되고 이들 혹은 대리인들의 정책 과정 참여가 이루어지는 제도 안과 밖의 정치’라고 정의할 수 있다. 이렇게 생태민주주의를 정의하는 것은 다음과 같은 두 가지 이론적 의미를 갖는다.

첫째, 권리의 주체가 미래세대와 비인간존재로 확장된다는 점이다. 이와 같은 권리의 범위 확장이 정당화될 수 있는 이유는 현대 사회의 구조적 특성이 이전과 달라졌기 때문이다. 하나는 기후변화나 핵위협과 같은 지구적인 위협이 생태계의 존속을 위협하고 있다는 과학적, 사회적 지식이 확산되었기 때문이다. 환경이 아프면 몸도 아프다는 데 많은 사람들이 동의하고 있다. 미래세대와 비인간존재의 권리를 인정하지 않으면 현세대 인류의 존속도 위태롭다는 인식이 확산되고 있다. 권리의 주체가 확장되게 된 다른 하나의 이유는 비인간존재에 대한 인류의 공감능력이

10) 홍성태는 불안 방폐장 반대운동을 분석하면서 민주주의를 개발민주주의와 생태민주주의로 구분했다. 그는 생태민주주의를 운동과 참여 정치의 관점에서 접근한다. 홍성태, 『개발주의를 비판한다: 박정희 체계를 넘어 생태적 복지사회로』 (당대, 2006). 정규호는 생태민주주의를 ‘민주주의의 절차적 가치와 생태주의의 실체적 가치의 균형과 조화의 추구’라는 관점에서 접근한다. 정규호, “생태민주주의”, 민주화운동기념사업회 연구소편, 『민주주의 강의 4: 현대적 흐름』 (민주화운동기념사업회, 2010), p. 451. 윤순진은 현세대 중심의 환경정의 개념을 미래세대와 생물종을 포함하는 생태정의 개념으로 확장하면서 생태정의의 실현하기 위해서는 숙의과정이 필수적이라고 말한다. 윤순진, “생태민주주의의 전망과 과제: 중저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정에 대한 평가를 바탕으로,” 『ECO』, 제11권 2호 (2007), pp. 217~222. 국외에서는 울리히 벡(Ulrich Beck), 존 드라이젝(John Dryzek), 로이 모리슨(Roy Morrison) 등의 생태민주주의 논의가 있다.

커졌기 때문이다. 생태계 전체는 물론 개별 생명의 내재적 가치를 존중하는 사람들의 수가 급속히 늘어가고 있다. 동물보호와 동물해방, 동물복지운동의 급속한 발전은 이러한 경향을 반영한다. 비인간존재는 보호해야 할 의무의 대상일 뿐만 아니라 권리의 주체라고 인식하는 생태 윤리가 확산되고 있다.

둘째, 생태민주주의 아래에서는 생태적 가치와 권리에 대한 숙의와 참여과정이 제도 밖에서 사회운동의 형태로 일어날 뿐만 아니라 제도화의 과정을 밟으며 발전한다. 현세대 인간들의 대리인들 혹은 당사자들이 참여하여 다수결의 원칙을 바탕으로 의사를 결정하는 인류중심 민주주의의 기본전제가 의심을 받는다. 생태민주주의 관점에서 사회운동과 정책을 평가할 때, 다음과 같은 네 가지 이슈가 중요한 쟁점으로 부각된다.

- 가. 사회경제적, 생물학적 약자들의 권리
- 나. 민주주의의 행위자로서 미래세대의 권리
- 다. 인간 이외 존재의 내재적 가치와 권리
- 라. 미래세대와 비인간존재 혹은 그 대리인의 숙의와 정책과정 참여

앞의 세 쟁점이 환경 편익과 위험의 분배적 정의와 실질적 정의 문제라면 마지막 쟁점은 절차적 정의와 숙의의 문제다.¹¹⁾ 이러한 이슈들을 중심으로 우리는 20여 년 간의 한국 반핵운동과 핵발전 정책의 과정을 생태민주주의 관점에서 평가해 볼 것이다. 평가를 위한 분석 질문은 아래와 같이 여섯 가지이다.

① 사회경제적 약자들의 권리가 보호되는가?

11) 윤순진, “생태민주주의의 전망과 과제,” pp. 218~222.

- ② 미래세대의 권리가 보호되는가?
- ③ 비인간존재의 권리가 보호되는가?
- ④ 사회경제적 약자들이 정책과정에 참여하는가?
- ⑤ 미래세대 혹은 미래세대의 대리인이 정책과정에 참여하는가?
- ⑥ 비인간존재의 대리인이 정책과정에 참여하는가?

만약 어떤 사례를 분석할 때 여섯 가지 질문에 대해 모두 긍정적인 답변을 얻을 수 있다면 그 사례는 생태민주적 의사결정이 절차적, 실질적으로 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 만약 어떤 사례에 관하여 ①과 ④의 쟁점에 관하여 긍정적 평가가 내려진다면 그 사례는 현세대 내에서의 실질적, 절차적 환경정의만이 실현된 부분적 성공 사례라고 평가할 수 있을 것이다. 만약 어떤 사례의 경우, ②와 ⑤의 쟁점에 관하여 긍정적인 평가가 내려진다면 미래세대의 실질적, 절차적 생태 정의가 실현된 사례라고 평가할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 동강댐 반대운동 사례는 위의 6개 쟁점과 관련하여 모두 긍정적으로 평가되었다.¹²⁾ 이러한 분석 관점을 바탕으로 반핵운동의 역사를 간략히 살펴보자.

IV. 반핵운동

1. 반핵운동의 시작 (1985~1989)¹³⁾

반핵운동은 전문적인 환경운동 혹은 반핵운동조직이 중심이 된 운동

¹²⁾ 구도완, “생태민주주의 관점에서 본 한국 환경운동 사례연구,” 『기억과 전망』, 제25호 (2011).

¹³⁾ 이 글에서는 핵무기반대운동은 분석대상에서 제외한다.

과 지역주민들의 운동으로 나눌 수 있다. 박재묵에 의하면 우리나라 최초의 전문 반핵운동조직은 1988년에 설립된 평화연구소이다. 이후 1990년에는 반핵정보자료실이 만들어졌다.¹⁴⁾

지역 반핵운동은 1985년 영광 핵발전소 주변 주민들의 피해보상운동에서 시작되었다. 1988년에는 영광원전 3, 4호기 건설에 대한 반대운동이 일어나기 시작했다. 한편, 1988년에는 고리 원전 부근에서 불법적으로 몰래 매립한 방사성 폐기물이 발견되는 사건이 일어났다. 영광군 홍농읍 성산리 주민들은 1988년에 월성과 고리 원전 주변 주민들과 연대하여 ‘동시다발 시위’와 ‘상경연대투쟁’도 벌였다. 이런 운동을 바탕으로 1989년에는 핵발전소 11, 12호기 건설 저지와 핵폐기물처분장 건설저지를 위해 전국핵발전소추방운동본부가 결성되었다.¹⁵⁾

이 시기에는 1987년 민주화 이후 시민사회운동이 형성되기 시작하고 있었다. 정치적 억압이 급격히 약화되면서 잠재적인 불만이 폭발하고, 다양한 형태의 저항이 조직되기 시작하던 때였다. 핵위험에 대한 인식이 매우 낮았기 때문에, 원전직원들이 원전 주변 야산에 방사성 폐기물을 몰래 묻어버리던 시대였다. 그러나 1986년 체르노빌 원전사고로 인해 핵위험에 대한 인식이 조금씩 확산되기 시작했고 이러한 움직임이 민주화 흐름과 결합하기 시작했다. 전문 환경운동조직의 반핵운동과 지역주민들의 경제주의적 피해보상운동 및 고향 지키기 담론이 결합하여 반핵운

14) 박재묵은 반핵운동의 주체를 변혁운동세력, 전문 반핵·환경운동조직, 지역주민으로 나누고 이들의 이념을 각각 반전·평화주의, 반전·평화주의 및 환경주의, 환경주의/지역방어주의/경제주의로 분석했다. 박재묵, “지역반핵운동과 주민참여,” p. 49. 이득연은 1980년대 한국공해문제연구소와 진보적 기독교 조직 등이 핵무기와 핵발전에 반대하는 운동을 벌여온 역사를 ‘전문환경운동조직의 반핵발전운동’으로 분석했다. 이득연, “주민환경운동의 전개과정과 의미구성: 반핵발전운동을 중심으로” (연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1992).

15) 박재묵, “지역반핵운동과 주민참여,” pp. 56-61.

동의 싹이 트기 시작한 것이 바로 이 시기의 일이다. 이 시기에는 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리가 고려되지 않았을 뿐만 아니라 이들의 정책 참여도 전혀 이루어지지 않았다. 지역주민들 사이에서는 핵위험으로 인한 환경 불평등에 대한 기초적인 인식이 싹트기 시작했다.

2. 반핵운동의 발전 (1990~2004)

방폐장 반대운동

1990년 이후 반핵운동은 급격히 발전했다. 정부의 일방적인 방사성폐기물처분장 지정에 대해 지역주민들이 격렬하게 저항했고, 전문 환경운동조직이 적극적으로 지원했기 때문이다. 1990년 안면도, 1994년 굴업도, 그리고 2003년과 2004년 사이에 부안 방폐장 반대운동 등이 일어났다.¹⁶⁾ 이 사례들의 공통적인 특징은 정부 혹은 지방자치단체장이 일방적으로 중저준위 방폐장 유치를 추진하고 이에 대해 주민들이 적극적으로 반대행동을 조직했다는 점이다. 집회, 시위, 방화, 농성, 자녀 학교 안보내기 등 격렬한 직접행동이 일어났다.

부안 사례는 지역의 주민들, 농민조직, 시민사회조직, 종교인 등이 적극 참여했을 뿐만 아니라 중앙의 환경운동조직, 시민운동조직 등이 지원하여 주민 주도의 주민투표를 통해 방폐장 부지선정을 백지화했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.¹⁷⁾ 이 운동 이후 이 지역에서 시민 태양광발전소, 에너지 자립마을 만들기 등의 운동이 벌어진 것도 다른 사례와 다른 점이다.

16) 윤순진, “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응,” p. 128.

17) 윤순진, “환경정의 관점에서 본 중저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과 정,” 『ECO』, 제10권 1호 (2006).

원전반대운동

이 시기 방폐장 반대운동은 성공했지만 신규 원전 건설 반대운동은 실패했다. 1998년 울주군수는 신고리 원전건설 유치를 추진했고 이에 대해 울산시의 많은 시민사회조직들이 반대운동을 조직했으나 실패했다. 정부와 한전(한국수력원자력)은 신규 원전부지를 마련하지는 못했으나 신고리, 신울진 등 기존 원전부지 주변 지역에 신규 원전부지를 마련하는데 성공했다.¹⁸⁾ 원전 주변에 사는 원전 유치 찬성 주민들과 지자체장들 그리고 원전추진세력들은 기존의 위험에 추가되는 위험 부담을 낮게 평가하고, 이로 인한 경제적 보상을 높이 평가하는 전략으로 원전을 유치하는 데 성공했다.

핵정책전환운동

1990년에서 2004년에 이르는 시기에 원자력 확대정책을 변경하는 정책전환운동도 실패했다. 노무현 정부 시대에 환경운동조직들은 불안 방폐장 반대운동을 지렛대로 삼아 민관이 함께 참여하는 핵발전 정책에 대한 공론장을 구성하려고 추진했으나 성공하지 못했다. 이 시기 방폐장이거나 원전 주변 주민들과 환경, 시민운동조직들의 운동은 활발했으나 전국적인 반핵운동은 발전하지 못했다.

18) 정부는 후쿠시마 사고 이후 예정된 신규 원전부지 선정을 연기했으나 2012년 9월 14일, 경북 영덕군과 강원 삼척시 일대를 신규 원전 예정구역으로 지정, 고시했다. 이에 대한 주민들의 반대운동도 활발히 진행되고 있다. 특히 삼척에서는 삼척시장 주민소환 투표운동본부가 '김대수 삼척시장이 시민들의 의사도 묻지 않은 채 원전유치를 추진했다'고 주장하며 주민소환투표를 추진했다. 2012는 10월 31일 이루어진 주민소환투표 결과 투표율이 25.9%로 1/3에 이르지 못해 주민소환은 이루어지지 않았다(『경향신문』, 2011년 11월 1일).

에너지전환운동

2000년대 이후 반핵운동은 에너지 대안운동으로 전환되는 경향을 보인다. 기후변화가 전 지구적인 환경문제로 인식되고 석유정점을 비롯한 에너지 위기 상황을 맞이하여 기존의 반핵운동과 달리 반핵 자체에 머무르지 않고 핵발전의 대안으로서 에너지 사용을 줄이고, 에너지 효율을 높이며 재생가능에너지 보급을 확대하기 위한 시민운동이 발전하기 시작했다. 대표적인 에너지대안 운동 조직 가운데 하나인 에너지전환(환경운동연합 에너지대안센터)로 창립하여 2006년에 단체명 변경이라는 단체는 원자력 발전에 반대하고 대안적인 에너지 정책을 시민사회 주도로 만들어가기 위해 2000년에 창립되었다. 이외에도 에너지기후정책연구소, 기후변화행동연구소, 에너지정의행동 등 다양한 시민사회단체와 연구소들이 풍력, 태양광 등 재생가능에너지 확산과 원자력 발전 반대를 위한 운동을 벌이고 있다. 이 단체들은 기후변화와 에너지 전환에 대한 연구를 조직하고 담론을 활성화하며, 직접 행동도 벌이고 있다.

이와 같은 시민운동 중심의 에너지 대안운동뿐만 아니라 지역의 풀뿌리 운동도 2000년대 이후 발전하기 시작했다. 대표적인 사례는 부안 시민발전소와 등용 에너지자립 마을이다. 부안시민발전소는 부안 방폐장 반대운동에 참여한 지역의 지도자들이 종자돈을 마련하고 주민들이 직접 출자하여 만든 시민주도의 태양광발전소이다. 2005년 부안군 하서면 장신리 등용마을, 부안을 원불교 부안교당, 부안 성당에 햇빛발전소 1, 2, 3호기가 설립되었다. 부안 방폐장 반대운동에 참여했던 문규현 신부, 이현민 등은 원자력에 대한 대안을 마을에서부터 찾기 위해 에너지 자립마을을 만드는 운동을 벌이고 있다. 에너지 자립마을 운동이 추진되고 있는 등용마을은 약 30가구 50명이 사는 작은 농촌 마을이다. 이 마을은 2015년까지 마을 에너지 사용량을 30% 이상 줄이고, 총 사용에너지의 50% 이상을 '친환경에너지'로 대체하는 목표를 갖고 있다. 현재까지 태양

광 발전, 태양열 온수기와 난방, 지역 냉난방 시스템, 바이오펠릿(나무 펠릿) 보일러 등을 설치, 운영하고 있다.

“부안 주민들은 ‘원자력-핵폐기장’이 아닌 ‘재생가능에너지-태양광, 풍력’을 선택하였습니다. 정부에서 주겠다고 약속한 3,000억 원의 지역발전 지원금 대신 ‘산, 들, 바다가 어우러진 아름다운 고향’을 선택하였습니다.”¹⁹⁾

부안 시민발전소와 에너지 자립마을 사례는 지역 반핵운동이 입지 반대투쟁에 머물지 않고 정부의 에너지 정책 전환요구 운동으로 발전하고, 그것의 변형으로 공동체의 자립적인 에너지 대안운동으로 진화한 중요한 사례이다. 아직은 사회변화의 큰 흐름을 만들어낼 정도는 아니지만 변화의 가능성을 제시하며 다른 지역을 이끄는 촉매제로서 의미를 지닌다.

요약하면 1990년에서 2004년에 이르는 시기의 특징을 방폐장 반대운동의 성공, 원전 반대운동과 핵정책 전환운동의 실패, 에너지 전환운동의 발전으로 정리할 수 있다. 이 시기 반핵운동은 핵의 위험을 주민들과 시민들에게 알리는 데에는 성공했으나 강력한 원전추진세력의 정치, 경제, 문화적 권력을 제어할 수 있는 영향력을 확보하는 데 실패했다.

이 시기 인간들과 비인간존재의 권리는 얼마나 어떻게 보호되었을까? 사례별로 차이가 크지만 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다. 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리는 방폐장 반대운동이 성공한 사례의 경우 부분적으로 보호되었지만, 원전 부지 주변 주민들 그리고 한국인들 전체의 경우 보호되지 않았다. 핵위험은 누적적으로 커져왔다. 참여 과정을 보면 방폐장 사례의 경우 사회경제적 약자들의 참여는 제도

19) 이현민, “핵폐기장을 뛰어넘어 ‘생태도시’를 향하여: 전북 부안 등용마을, 에너지 자립을 만들어가는 주민들 이야기”; <http://buanpower.tistory.com/entry>.

적 절차가 아니라 제도 밖의 직접행동을 통해 비공식적으로 이루어졌다. 정부는 분노의 폭발에 수동적으로 대응하면서 부지선정을 철회하는 행태를 반복했다. 미래세대와 비인간존재의 대리인이 정책과정에 참여하지는 못했다. 이렇게 볼 때 이 시기 생태민주주의는 주민들의 직접행동과 시민들의 에너지전환운동을 통해 부분적으로 발전했지만 정책의 결과, 절차 두 측면에서 생태민주주의는 거의 발전하지 못했다고 평가할 수 있다.

3. 반핵운동의 쇠퇴 (2005~2007)

2005년 이후 원전과 방폐장은 기피 혐오시설에서 유치 경쟁 시설로 극적으로 전환되었다. 결정적 계기는 2005년 중·저준위 방폐장 입지 결정이었다. 노무현 정부는 2005년 파격적인 지원금을 제시하고 주민투표라는 새로운 절차를 도입하여 경주를 중저준위 방폐장 부지로 선정하는 데 성공했다.²⁰⁾ 정부는 부안에 제시했던 경제적 유인 외에 한수원 본사 이전, 방폐물 반입 수수료 등 더 많은 지원을 제시했을 뿐 아니라 이를 ‘중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법’에 명문화하여 법적으로 지원 내용을 보장하였다.

2005년 이후 한국의 원자력 정책은 위협을 화폐와 교환하는 거래 게임으로 전환되었다. 방폐장이 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)의 대상이 아니라 펌피(PIMFY: Please In My Front Yard)의 대상이 된 것이다. 노무현 정부는 고준위 중간저장시설과 중·저준위 방폐장을 분리하여 위협은 낮추고 보상은 높이면서 주민참여라는 민주적 절차를 충족할 수 있는 주민투표를 도입하였다. 정부는 찬성률에 따라 입지를 선정한다는 게임

²⁰⁾ 이 정책을 입안하고 시행한 주요 결정권자는 이해찬 총리였다.

의 규칙을 정해서, 위험 프레임을 경쟁 프레임, 즉 지역발전을 위한 지역 간 경쟁 프레임으로 대체했다. 위험을 짊어져야 할 현세대 주민과 미래 세대, 다른 생물종들의 안전에 대한 이해관심은 현세대의 경제적 이해관심에 의해 지배되었다. 노무현 정부는 핵발전의 미래, 사용 후 핵연료와 고준위 핵 폐기물의 처리 등 핵심적인 핵위험에 대한 열린 공론은 배제한 채, 경매 형식의 주민투표로 핵위험을 경주에 집중시켰다.

생태민주주의 관점에서 이 시기를 평가하면 다음과 같다. 사회경제적 약자들의 위험이 줄어들지는 않은 채 이들의 위험이 화폐와 교환거래되었다. 미래세대와 비인간존재의 권리는 보장되지 않았고 이들의 대리인이 정책과정에 참여하지도 않았다. 이 시기의 중요한 특징은 사회경제적 약자들이 정책과정에 참여한 것 같은 ‘정치적 이미지’가 형성되었다는 점이다. 사회경제적 약자, 미래세대, 자연의 안전과 권리와 관련된 메타정책을 둘러싼 공론은 체계적으로 배제되었다.

4. 반핵운동의 암흑 (2008~2010)

노무현 정부의 경주 방폐장 부지선정과 건설로 인해 반핵운동은 크게 쇠퇴했고, 이로 인해 핵발전 확대정책의 기반이 마련되었다. 이명박 정부는 이러한 기반 위에서 원전 확대정책을 강력히 추진했다. 이명박 정부는 2008년, ‘저탄소 녹색성장’ 정책을 국가의 ‘신발전 패러다임’으로 천명했고, 기후변화와 에너지 안보 위기에 대응하기 위해 원자력 발전을 확대해야 한다고 주장했다. 2009년에는 아랍에미리트연방에 원전을 수출하는 계약을 체결했다. 이 계약으로 한국과 일본 사이에는 원전수출 경쟁이 심화되기 시작했다. 이 시기 반핵운동은 크게 후퇴하여 정책변화에 대해 효과적으로 대응하지 못했다.

원전 확대와 수출 정책으로 인해 핵위험은 국내뿐만 아니라 국외로 확

장되고 사회경제적 약자, 미래세대, 자연의 위험은 크게 증가하고 있다. 이 시기 핵위험을 줄이기 위한 숙의적, 참여적 정책과정은 크게 후퇴했다. 노무현 정부 시기에 만들어진 국가에너지위원회에 참여했던 비판적 전문가들은 이명박 정부 출범 이후 체계적으로 배제되었다. 전국적인 시민 참여의 거버넌스 형태로 구성되었던 대통령 자문 지속가능발전위원회는 형식적으로는 환경부 산하 위원회로 내려갔지만, 실제로는 해체되었다. 그 대신 녹색성장위원회가 새롭게 구성되었다. 핵발전 문제를 둘러싼 위험 문제를 정책과정에서 제기하고 숙의할 수 있는 공론의 장이 사라졌다.

5. 반핵운동의 부활 (2011~현재)

후쿠시마 사고는 한국 반핵운동의 새로운 전환의 계기가 되었다. 사고 직후 대부분의 매체가 사고의 진행상황과 핵위험을 자세히 보도했다. 사고 후 2011년 4월 27일에 이루어진 강원도지사 보궐선거에서 집권 한나라당 후보 엄기영은 처음에는 강원도 내 신규원전 건설에 대해 찬성했으나 원전사고 이후 유보입장으로 바꾸었다. 반면 야당 민주당 후보로 출마한 최문순은 반대 입장을 천명했다. 이 선거에서 원전 문제가 주된 이슈는 아니었지만, 최문순 후보가 선거에서 승리했다. 다른 한편, 환경운동조직들과 부산 지역 시민사회운동조직들은 수명이 연장된 고리 1호기 반대운동에 힘을 집중하고 있다.

이 시기의 중요한 특징은 첫째, 반핵운동이 지역 정치 의제에서 전국적인 의제로 전환되었다는 점이다. 운동의 참여자도 지역 주민이나 환경운동단체뿐만 아니라 새로운 전문가 집단과 시민 그룹으로 확대되었다. 탈핵 교수모임, 탈핵 법률가 모임, 탈핵 의사 모임 등이 구성되었고 한살림, 두레생협 등 생협조직도 탈핵 집회에 적극적으로 참여하기 시작했다

다.

둘째, ‘반핵’이라는 말 대신 ‘탈핵’이라는 용어가 널리 사용되기 시작했다. 핵발전예에 반대하는 것을 넘어서서 핵 없는 사회로 가기 위해 구체적인 정책 대안을 세우고 이를 위한 생활양식 전환을 조직하는 활동이 활발히 일어나고 있다.

셋째, 지자체장들의 탈핵활동이 활발히 일어나고 있다. 2012년 2월에는 ‘탈핵과 에너지 전환을 위한 지자체장 모임’이 구성되었다. 박원순 서울시장은 2012년 초, 강력한 에너지 절약과 재생가능에너지 정책을 통해 원전을 줄이는 정책을 펴겠다고 선언했다.

넷째, 민주당을 비롯한 야당들은 2012년 4월 총선을 앞둔 시점에서 원자력확대정책의 전면 재검토 혹은 원전 추가건설 반대 입장을 표명했다. 그러나 집권 새누리당은 원자력 확대정책을 바꾸지 않고 있다.²¹⁾

다섯째, 후쿠시마 원전사고를 계기로 탈핵을 주된 목표로 삼은 녹색당이 2012년 3월 4일 창당되었다. 1991년 3월 낙동강 폐놀 오염사고가 환경운동의 확산을 촉발한 것처럼, 2011년 3월 후쿠시마 원전사고가 녹색당 운동을 촉발했다. 녹색당은 탈핵을 주된 정책으로 주창하며 4월 11일 국회의원 총선거에 참여했으나 0.48% 득표율에 그쳐 의석 확보에는 실패했다.²²⁾

이 시기 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리나 참여과정이 개선되지는 않았다. 그러나 시민사회와 지방자치단체 등 사회의 모든 영역에서 탈핵을 위한 토론과 행동이 활발히 일어나고 있다. 중앙정부가 닫힌 정체의 문을 열지 않고 있는 동안 시민사회와 지방자치단체는 핵위

²¹⁾ 2012년 10월 현재 문재인 민주통합당 후보와, 안철수 후보는 원전의 추가건설에 반대한다는 입장을 밝히고 있다.

²²⁾ 녹색당은 선거법에 의해 같은 당명을 사용할 수 없어서 ‘녹색당+’라는 이름으로 재창당해서 활동하고 있다.

힘을 줄이는 정책 과정을 아래로부터 추진하고 있다. 이런 관점에서 생태민주주의가 시민사회와 지역 수준에서 활발히 되살아나고 있다고 볼 수 있다.

V. 논의

1. 생태민주주의 관점에서 본 반핵운동 평가

지금까지 반핵운동의 역사적 과정과 그 결과를 생태민주주의 관점에서 살펴보았다. 지금까지의 논의를 생태민주주의의 여섯 개 기준을 가지고 질적으로 평가하면 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 생태민주주의 관점에서 본 시기별 핵발전 관련 권리와 참여과정

연도	1985-1989	1990-2004	2005-2007	2008-2010
특성	시작	고양	쇠퇴	암흑
약자 권리	보호 안됨	부분 보호	악화	악화
미래세대 권리	보호 안됨	부분 보호	악화	악화
비인간존재 권리	보호 안됨	부분 보호	악화	악화
약자 참여	배제	부분 참여	의사(pseudo)참여	배제
미래세대 참여	배제	배제	배제	배제
비인간존재 참여	배제	배제	배제	배제

1985년에서 1989년에 이르는 시기 동안 지역의 반핵운동이 일어나기 시작했지만 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리는 거의 보호되지 않았고 이들이 정책과정에 참여할 수 있는 절차도 만들어지지 않았다.

1990년 안면도 방폐장 반대운동 이후 2004년에 이르는 긴 과정 속에서 방폐장 반대운동의 성공으로 인해 적어도 방폐장 예정 부지 주변 주민의 권리와 그 지역의 미래세대, 비인간존재의 권리는 부분적으로 보호되었다. 주민들의 강력한 반대운동으로 인해 공식적인 정책과정은 아니지만 직접행동을 통한 정책 참여도 이루어졌다. 그러나 미래세대나 비인간존재의 대리인이 참여하는 공론장이나 정책과정은 적어도 국가 부문에서는 발전되지 않았다.²³⁾

이 시기의 중요한 특징은 2000년대 이후 반핵을 넘어서 에너지 대안에 대한 정책 토론과 시민태양광 발전소, 에너지 자립 마을 등 대안 만들기 운동이 활발히 이루어지기 시작했다는 점이다. 국가의 정책과정은 여전히 개발 권위주의와 개발민주주의의 틀을 벗어나지 못했지만, 풀뿌리 시민사회에서는 생태 민주적 전환의 주체들이 형성되고 활발히 활동하기 시작했다.

2005년 이후 생태민주주의는 심각하게 쇠퇴하기 시작했다. 여기에서 부안 방폐장 반대운동은 경주 방폐장과 함께 볼 필요가 있다. 부안 방폐장 반대운동이 비록 ‘내 지역은 안 된다’라는 프레임을 넘어서었지만 실제로는 경주 방폐장이라는 정책 결과를 낳았다. 국가의 핵발전정책의 전환 없는 방폐장 반대운동은 화폐-위험 거래 프레임으로 전환되어 경주 방폐장으로 귀결되었다. 부안 방폐장 반대운동의 성공으로 부안 주변 지역의 안전은 보호되었지만 경주 주민들, 미래세대, 자연이 부담해야 할 핵위험은 커졌다. 부안 주민을 위한 분배적 환경정의는 보호되었으나 실질적

²³⁾ 2004년 참여연대 시민과학센터에서 추진한 전력정책에 관한 합의회의는 시민사회에서 이루어진 생태 민주적 공론장으로서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 이러한 숙의과정이 제도적 전환으로 연결되지는 못했다. 윤순진, “공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호 (2005).

환경정의의 실현은 이루어지지 않았다. 중저준위 방사성폐기물의 위험은 경주 주민들에게 불평등하게 배분되고 그 편익은 전기를 많이 사용하는 도시인들에게 돌아간다. 사회경제적 약자들의 권리는 화폐로 거래되면서 보호되는 것 같은 가상을 갖게 되었다. 경매 형식의 주민투표 제도 도입으로 주민들이 의사결정과정에 참여하는 것 같은 자유 민주주의의 참여 형식 속에서 미래세대와 비인간존재의 정책 참여는 의제에 오를 수 없었다. 이것이 현세대의 인류중심의 개발민주주의의 한계이자 특성이다.

2008년 이명박 정부의 등장 이후 핵발전 확대정책으로 인해 핵위험은 지구적으로 증대되고 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리는 억압되고 정책과정에서 완전히 배제되었다. 이러한 상황은 2011년 후쿠시마 원전사고로 극적으로 전환되기 시작했다. 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리에 대한 토론과 직접행동이 시민사회, 지방자치단체 거버넌스 등 여러 영역에서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 핵사고로 인한 위험 인식과 소통 증대로 인해 새로운 생태민주주의의 흐름이 생기고 있다.

2. 핵위험과 민주주의

반핵운동과 핵발전정책은 생태민주주의의 관점에서 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 지역 반핵운동, 특히 방폐장 반대운동은 ‘고향을 지킨다’는 프레임을 중심으로 미래세대와 사회적 약자에 대한 위험 배분에 반대했다. 그러나 이러한 운동이 생태계나 생물종의 위험에 대한 인식으로 확산되지는 않았다. 예를 들면 부안 방폐장운동과 새만금 반대운동의 연대는 제대로 이루어지지 않았다. 지역 반핵운동은 생태민주주의의 세 측면(시간/공간/절차)의 전환을 추구했으나 단기적으로(2004년까지) 지역의 방폐장 입지 저지에는 성공했으나 생태민주주의의 세 측면의 구조

변화를 이끄는 데 실패했다. 그러나 부안 방폐장 반대운동의 경우, 시민 발전소와 에너지 자립 마을 만들기 운동으로 발전하여 마을과 지역 수준의 자립적인 생태적 대안 모델을 만들어가고 있다. 1990년대 이후의 방폐장 반대운동 사례는 현세대의 사회경제적 약자들의 권리를 지키기 위한 운동이었다고 평가할 수 있다. 그러나 부안 방폐장 반대운동은 이런 좁고 단기적인 운동으로부터 폭넓고 장기적인 운동으로 전환할 수 있는 가능성을 보여주었다. 그런 측면에서 부안 방폐장 반대운동은 지역 반핵 운동이 생태민주주의의 실현으로 발전할 수 있는 가능성을 보여준 운동이라고 평가할 수 있다.

둘째, 2005년 이후 원자력 패러다임은 반대 운동 패러다임에서 유치 경쟁 패러다임으로 전환되었다. 주민투표라는 ‘민주적’ 절차의 도입이 실질적인 생태적 지속가능성을 높이는 방향으로 기여하기보다 주민참여라는 형식적 절차의 정당성을 높이는 수단으로 활용되었다. 이는 주민투표가 속의성을 강화하지 못하고 지역 간 경쟁을 부추기는 맥락 속에 기획되었기 때문이었다. 그 결과 지역적 불균형이 심화되는 상황에서 중앙정부의 예산 지원을 통해 위험과 화폐를 맞바꾸는 ‘적극적 위험 감수의 정치’가 낙후 지역을 지배하게 되었다. 사회경제적인 지역 간 불평등이 생태민주주의의 후퇴를 가져오고 있다. 사회경제적 약자들의 참여를 제도화하는 것과 같은 의사 참여 절차와 경제적 보상을 통해 사회경제적 약자의 권리 보장 형식을 도입했지만, 사실상 사회경제적 약자와 미래세대, 비인간존재의 권리를 침해하고 위험을 높인 사례라고 평가할 수 있다.

셋째, 에너지 대안 운동이 발전하고 있다. 이 운동은 연구와 토론을 통해 생태적 위험에 대한 정의와 대응을 지배세력이 독점하는 데 반대하고 시민사회 주도의 생태민주주의 역량을 키워가고 있다. 이 운동은 자립적이고 주도적으로 대안을 만들어 가면서 핵발전의 위험을 줄여나간다는 점에서 생태민주주의의 여섯 개의 기준에 모두 부합하는 사례라고 평가

할 수 있다. 그러나 이러한 운동이 작은 운동단체나 커뮤니티 수준에서 이루어지고 있기 때문에 국가 차원의 정책과정이나 정책결과의 변화를 이끌어내지 못하고 있으므로 그 영향과 의미가 제한적이다.

우리는 정치체제의 폐쇄와 지배세력의 시민사회 배제가 핵위험을 증대시킨다는 사실을 확인할 수 있다. '민주화 → 반핵운동의 발전 → 방폐장 저지 실패'의 경로를 걸었으나 개발민주주의 체제의 적극적인 방폐장 정책으로 인해 반핵운동이 급속히 약화되는 결과를 낳았다. 이와 같이 반핵운동이 약화된 상황에서 개발 권위주의 정부가 등장하면서 '권위주의화 → 반핵운동 약화 → 원자력 확대'와 같은 후퇴가 일어났다.

여기에서 핵위험과 민주주의의 문제에 대해 다시 한번 살펴보자. 민주화는 핵위험을 줄이는 데 긍정적 영향을 미쳤는가? 민주화가 이루어져 핵위험 정보가 활발히 소통되면서 반핵운동이 크게 발전했다. 참여의 장을 열었다는 점에서 민주화는 핵위험에 대한 사회적 소통을 확산시키는데 기여했다. 그러나 반핵운동은 방폐장 반대운동에만 일시적으로 성공했을 뿐 정책전환을 이끌 만큼 성공하지는 못했다. 민주화 이후 민주주의의 발전이 정체되고 신자유주의적 개발동맹이 세력을 확장하는 가운데 반핵운동은 약화되었고, 핵위험은 줄어들지 않았다. 개발 권위주의 정부인 이명박 정부의 등장 이후 정체가 폐쇄되고 이와 함께 반핵운동도 약화되어 핵위험은 더욱 커졌다.

이런 역사적 경로를 보면서 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 민주주의는 반핵운동의 사회적 공간을 열어줌으로써 핵위험을 줄이는데 긍정적 영향을 미친다. 그러나 민주주의만으로는 불충분하다. 민주주의의 생태적 전환, 즉 생태민주주의가 발전해야만 핵위험을 줄일 수 있다.

Ⅵ. 결론: 생태민주주의를 통해 탈핵사회로

후쿠시마 원전사고는 핵위험이 피하기 힘든 지구적인 위험임을 확인시켜 주었다. 현대가 성공하면 할수록 전 지구적 위험은 확산되고 통제하기 어려워진다. 전 지구적 핵위험은 어디에나 있지만, 그 분포는 불균등하다. 왜냐하면 위험에 대한 사회적 대응이 사회에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 사회운동 특히 반핵운동이 강한 사회에서 핵위험에 대한 정의와 통제는 국가나 원자력 세력이 아니라 비판적 시민사회에 의해 이루어진다. 그렇다면 우리 사회는 어떠한가?

1990년대 이후 지역 반핵운동의 발전으로 핵위험에 대한 정의와 대응은 부분적으로 시민사회에 의해 이루어지기 시작했다. 2000년대 초반 부안 방폐장 반대 운동과 에너지 자립마을 운동, 에너지 대안운동, 전력정책에 대한 시민합의회의 등과 같이 위험에 대한 생태민주적 정의와 대응이 새롭게 일어났다. 이러한 새로운 생태민주 정치는 숙의의 제도화와 대안적 에너지 정책과정을 통해 생태적 정책전환을 이룰 수 있는 가능성을 열었다. 그러나 위험과 화폐의 거래 정책은 원자력 패러다임을 위험 프레임에서 개발 프레임으로 바꾸었고 숙의와 생태민주주의의 가능성을 후퇴시켰다. 이명박 정부는 에너지 거버넌스의 참여 통로를 폐쇄하고 원자력 확대정책을 추진하여 핵위험에 대한 국가와 자본의 결정력을 강화시켰다. 결국 한국 사회는 ‘지역 반핵운동의 발전 → 에너지 대안운동 발전과 시민사회 공론장 활성화 → 생태민주적 거버넌스의 제도화 → 탈핵 정책’과 같은 생태민주적 진화 경로를 밟지 못하고, ‘개발권위주의적 거버넌스 → 핵발전 확대정책’과 같은 개발 권위주의화의 길을 걸었다. 이런 상황에서 핵위험은 관리가능하고 통제가능한 위험으로 정의되고 기존의 핵발전 확대정책은 변함없이 지속된다.

생태민주주의는 인류중심적 민주주의를 생태적으로 전환하는 정치사회적 과정이다. 독일과 같이 생태민주주의가 강한 사회에서는 탈핵으로 가는 사회적, 정치적 역량을 조직할 수 있다. 생태민주주의의 힘이 약한 일본과 한국, 중국의 시민들은 더 많은 핵위험을 받아들일 수밖에 없는 구조 속에 살아가고 있다. 여기에서 체념과 무력감의 사회심리학이 자라난다. 그러나 후쿠시마의 비극은 새로운 미래의 씨앗이 될 수도 있다. 핵위험사회에서 생태민주주의를 발전시키는 것은 우리 집단의 범위를 미래세대와 생태계로 넓혀, 사회적으로 정의롭고 생태적으로 지속가능한 사회를 만들어가는 길이다.

■ 접수: 2012년 11월 1일 / 게재확정: 2012년 11월 29일

【참고문헌】

국문

- 구도완. 『한국 환경운동의 사회학』. 서울: 문학과지성사, 1996.
- _____. “생태민주주의 관점에서 본 한국 환경운동 사례연구.” 『지역과 전망』, 25호 (2011), pp. 8~33.
- 러브록, 제임스(James Lovelock). 이한음 역. 『가이아의 복수』. 서울: 세종서적, 2008.
- 박재묵. “지역반핵운동과 주민참여.” 서울대 사회학과 박사학위 논문, 1995.
- 윤순진. “공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호 (2005), pp.121~153.
- _____. “환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정.” 『ECO』, 제10권 1호 (2006), pp.7~42.
- _____. “생태민주주의의 전망과 과제: 중·저준위 방사성폐기물 처분장 입지선정 과정에 대한 평가를 바탕으로.” 『ECO』, 제11권 2호 (2007), pp. 207~245.
- _____. “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응.” 『NGO연구』, 제7권 제1호 (2011), pp. 109~153.
- 이득연. “주민환경운동의 전개과정과 의미구성: 반핵발전운동을 중심으로.” 연세대 사회학과 박사학위논문, 1992.
- 이현민. “핵폐기장을 뛰어넘어 ‘생태도시’를 향하여: 전북 부안 등용마을, 에너지 자립을 만들어가는 주민들 이야기.” <<http://buanpower.tistory.com/entry>> (2011. 6. 검색)
- 정규호. “생태민주주의.” 민주화운동기념사업회 연구소 편. 『민주주의 강의 4: 현대적 흐름』. 서울: 민주화운동기념사업회, 2010, pp. 439~472.
- 헬드, 데이비드 지음, 박찬표 옮김. 『민주주의의 모델들』. 서울: 후마니타스, 2010.
- 홍성태. 『개발주의를 비판한다: 박정희 체제를 넘어 생태적 복지사회로』. 서울: 당대, 2006.

영문

- Beck, Ulrich, Amos Weisz trans. *Ecological Politics in an Age of Risks*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Dryzek, John, S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Morrison, Roy. *Ecological Democracy*. Boston: South End Press, 1995 [모리슨, 로이].

노상우, 오성근 옮김. 『생태민주주의』. 서울: 교육과학사, 2005].

Abstract

The Anti-Nuclear Movement in South Korea:
Evaluation in terms of Ecological Democracy

Ku, Dowan (Environment and Society Research Institute)

This article aims at analyzing the history of the anti-nuclear movement in South Korea in terms of ecological democracy. It addresses the collective activities of residents around nuclear power plants and proposed nuclear waste disposal sites as well as that of professional anti-nuclear movement organizations. It also discusses the socio-political meaning of the movements. This article discusses the concept of ecological democracy and suggests an operational definition. The local residents' anti-nuclear movement was triggered by the Chernobyl nuclear accident in 1986 and strengthened by the democratization of Korea in 1987. The movements spread to include opposition to new nuclear waste disposal sites. The campaigns against nuclear waste disposal site designation were successful until 2004. However, in 2005, the city of Gyungju became the host of a low and mid-level radio-active waste disposal facility site. Since then, the anti-nuclear movement has been weakened and the nuclear power enlargement and export policies have been implemented without strong resistance. The Fukushima nuclear disaster of 2011 has reversed this trend. We can now find a new type of mass anti-nuclear movement. Successful anti-nuclear movements can open new horizons for democracy: ecological democracy.

Key Words: anti-nuclear movement, environmental movement, ecological democracy, Fukushima, risk, radio-active disposal facility

구도완

환경사회연구소 소장. 저서로는 『한국 환경운동의 사회학』, 『마을에서 세상을 바꾸는 사람들』, 『생태사회적 발전의 현장과 이론』(공저) 등이 있다. 환경운동, 지속가능한 발전, 환경정책 등을 연구하고 있다.