

후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합모형의 적용*

권태형**
전영준***

〈目 次〉

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| I. 서론 | III. 후쿠시마 원전사고와 원전 관련 정책하위체계의 변화 |
| II. 정책옹호연합모형과 원전정책의 정책하위체계 | IV. 결론 |

〈요 약〉

본 연구는 정책옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework)을 적용하여 후쿠시마 원전 사고 이후 국내 원전 정책의 변화를 분석하였다. 즉 후쿠시마 원전사고라는 외부적 충격이 원전 정책에 어떻게 영향을 미쳤는가를 옹호연합 내 주요 구성원의 신념체계의 변동을 중심으로 고찰하였다. 연구에 따르면, 후쿠시마 원전사고로 인한 원전 안전에 대한 불안감 증대는 원전반대의 국민여론을 확대하는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 원전찬성연합과 원전반대연합 주요 구성원들의 신념체계에 영향을 주었다. 지배연합인 원전찬성연합의 경우, 연합의 결속력이 일시적으로 느슨해지고 일부 구성원이 원전반대연합으로 이탈하기도 하였지만, 다시 결속력이 강화된 것으로 나타났다. 또 후쿠시마 원전사고는 원전반대연합의 반대활동을 전반적으로 촉발시키는 계기가 되었고 연합의 세력도 확대되었다. 현재 다소의 정책변화에도 불구하고 전반적으로 국내의 원전확대정책은 유지되고 있으나, 찬반 논의는 다양한 장에서 더욱 활발히 전개되고 있다.

【주제어: 후쿠시마 원전사고, 원자력정책, 정책옹호연합모형, 정책하위체계】

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF:2014S1A5A2A03066265)

** 제1저자(교신저자), 한국외국어대학교 행정학과 교수(tkwon@hufs.ac.kr)

*** 공동저자, 한국외국어대학교 행정학과 석사과정(go2florida@naver.com)

논문접수일(2015.9.8), 수정일(2015.11.5), 게재확정일(2015.11.22)

I. 서론

2011년 3월 11일 쓰나미에 의해서 촉발된 사고로 후쿠시마 원자력 발전소에서 대량의 방사능이 유출되는 재앙이 일어났다. 원전 폭발과 대규모 방사능 유출이라는 충격적인 사고는 세계 주요국가의 원전 정책을 바꾸는 계기가 되었다. 예를 들면, 독일 정부는 노후 원전 7기의 폐쇄를 결정하고, 원자력발전의 조기 폐기 추진을 선언했다 (이필렬, 2011). 하지만, 국내의 원전 정책은 표면적으로는 큰 변화가 나타나지 않은 가운데 원전의 지속적인 확대정책이 기본적으로 유지되고 있는 것으로 보인다. 사고 직후에는 정부가 원전의 추가건설과 관련하여 다소 유보적인 입장을 보였지만, 최근에 수립된 제2차 국가에너지 기본계획에서는 원전의 신규 추가건설 계획을 포함하고 있다. 이렇게 후쿠시마 원전사고와 같은 외부적 충격이 정책의 급격한 변동을 초래하거나 기존 정책의 유지라는 상반된 결과를 초래할 수 있는데, 본 연구에서는 이를 정책옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework, ACF)을 적용하여 분석한다.

정책변동을 설명하는 다양한 이론들 중에서 정책옹호연합모형을 활용하는 이유는, 첫째, 원전정책의 경우 찬반 논의가 오랜 기간 동안 지속되어 왔기 때문에, 정책의 찬반 연합구도가 비교적 뚜렷한 정책분야이고, 둘째, 후쿠시마 원전사고와 같은 외적 충격이 주요 행위자들의 신념체계를 어떻게 변화시키고, 또 정책옹호연합구조를 어떻게 변화시켰는가를 분석하는 것이 정책변동을 이해하는 데에 매우 중요하기 때문이다.

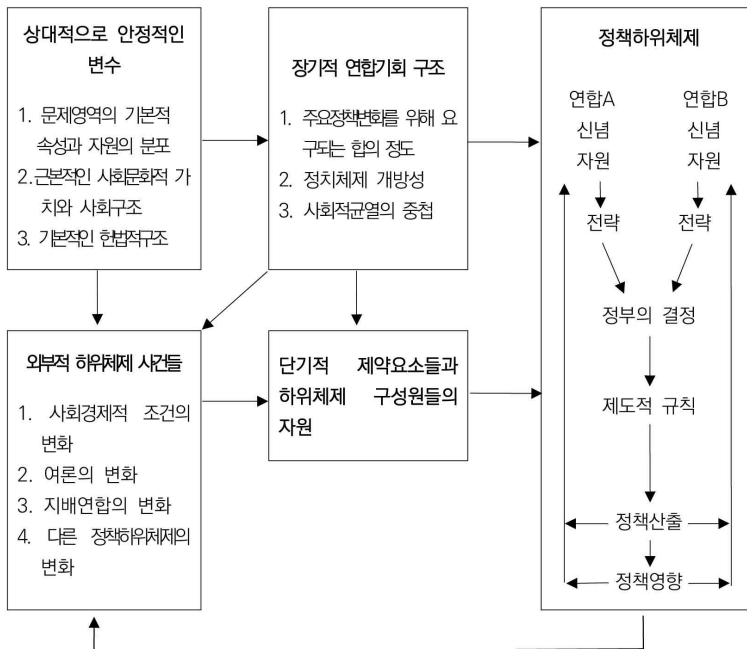
본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 다음 2장에서는 정책변동이론으로서 정책옹호연합모형의 특징에 대해서 간단히 살펴보고, 특히 원자력정책과 관련하여 기존에 적용된 사례를 검토한다. 또한 본 연구에서 정책옹호연합모형이 어떻게 활용되는가에 대해서 설명한다. 3장에서는 구체적으로 후쿠시마 원전사고가 국내 원자력정책에 미친 영향을 정책옹호연합모형을 적용하여 검토한다. 여기서 분석의 핵심은 옹호연합 내 주요 행위자들의 신념체계의 변화이다. 4장에서는 3장의 분석을 토대로 후쿠시마 원전사고가 원전정책의 정책하위체계에 미친 영향을 종합적으로 검토하고 향후의 정책변동 가능성에 대하여 전망한다.

II. 정책응호연합모형과 원전정책의 정책하위체계

1. 정책응호연합모형 개요

정책응호연합모형은 Sabatier에 의해 처음 제시되었으며, 장기간에 걸친 신념체계의 변화 및 이에 기인한 정책변동을 연구하는 것이다 (김순양, 2010). 정책응호연합모형에서는 정책하위체계(policy subsystem)가 정책과정을 이해하는 기본적인 분석단위가 된다 (Jenkins-Smith et al., 2014). 정책하위체계를 구성하는 행위자는 정부 구성원뿐만 아니라 정책과정에 영향을 주는 시민단체, 언론, 전문가 그룹 등을 포함하여 매우 포괄적이다. 정책응호연합모형은 이런 다양한 행위자들을 개별적으로 분석하는 대신에, 신념을 공유하는 행위자들 간에 응호연합을 형성하여 조정된 행동을 하는 것으로 파악한다 (Jenkins-Smith et al., 2014; 김순양, 2010). 이러한 응호연합은 보통 안정적이며, 정책변동을 이해하는 데에 결정적일 수 있다 (Nohrstedt, 2010). 또 개별 행위자가 아니라 응호연합을 분석의 대상으로 함으로서 응호연합 간 교류 행태를 분석하거나, 응호연합의 응집 또는 이완과정을 정책변동과 관련지어 분석할 수 있다 (Jenkins-Smith et al., 2014).

〈그림 1〉 정책응호연합모형과 정책과정



출처: Jenkins-Smith et al.(2014, p.194)에서 인용

〈그림 1〉은 정책옹호연합모형의 시각에서 정책과정을 나타낸다 (Jenkins-Smith et al., 2014). 오른쪽에 있는 직사각형은 정책하위체계를 나타내는데, 그림에는 두 개의 정책옹호연합이 대립하고 있다. 신념체계와 가용자원에 의해서 규정되는 두 옹호연합은 정책결정에 영향을 미치기 위해서 다양한 전략을 활용한다. 특히 옹호연합을 형성하는 동기가 합리적 계산이 아니라, 개인이 특정정책과 관련하여 가지고 있는 신념체계라는 것이 옹호연합모형의 특징이다 (김순양, 2010).

정책옹호연합모형의 공헌은 정책하위체계와 환경적 요인을 구분한 것이다. 정책하위 체계에 영향을 미치는 외적요인은 다시 기본적인 사회 문화적 가치, 자연자원, 체제적 요소와 같은 안정적인 요인들과 사회경제구조의 변동, 여론의 변동, 다른 정책하위체계의 변동과 같은 외적 사건들로 구분할 수 있다. 또 외적요인이 정책하위 체계에 영향을 미치는 과정에서 장기적 연합기회구조와 단기적 제약요소 및 구성원들의 자원이 매개변수로서 역할을 한다. 이러한 외적요인 및 매개변수의 영향을 통해서 행위자들은 상이한 신념 체계에 근거하여 옹호연합을 형성하며, 상대 옹호연합과 상호작용을 한다 (김순양, 2010).

정책옹호연합모형은 국내외에서 정책변동을 설명하기 위한 분석틀로 많이 활용되었다. 특히 옹호연합이 물질적 이해관계보다는 신념 체계에 근거하여 형성되기 때문에 가치관의 대립이 잘 나타나는 정책 분야, 특히 환경정책 분야에서 정책옹호연합모형의 적용이 두드러졌다 (Sabatier and Weible, 2007). 국내에서는 2002년 이후 정책옹호연합모형을 적용한 논문 70여 편이 학술지에 발표되었고, 적용 분야도 지역개발/환경, 보건, 경제/통상, 교육, 문화, 사회/복지, 국방, 통신/과학 분야 등 매우 다양하였다 (전진석, 2014; 김순양, 2010). 특히 최근에는 정책옹호연합모형과 다른 분석모형을 결합하여 정책변동을 설명하는 연구들이 다수 수행되었다 (전진석, 2014; 김순양, 2010). 예를 들면, 정책흐름모형과 결합한 연구들 (양승일, 2011; 김인자, 박형준, 2011; 최성구, 박용성, 2014 등), 정책네트워크 분석과 결합한 연구들 (김영중, 2009; 변종립, 2010; 최인규, 2012 등), 사회연결망분석과 결합한 연구들 (이덕로, 2012; 이유현, 권기현 등, 2013), 인과지도 방법론을 접목시킨 연구 (정지원, 박치성, 2015) 등이 있다.

2. 정책옹호연합모형과 원전정책에 관한 선행연구

현재 국내 원자력발전은 1978년 고리1호기의 가동 이후 지속적으로 확대되어 2013년 말 기준 총 23기가 상업운전 중에 있으며, 설비용량은 20,716MW로 국내 총 설비용량 86,969MW 대비 23.8%의 점유율을 보이고 있다 (산업통상자원부, 한국수력원자력,

2014). 그런데 원전정책은 찬성과 반대의 의견이 극단적으로 나뉘는 경향이 있다 (박치성, 정지원, 2015). 즉, 원전정책은 신념체계에 근거한 정책의 찬반 논의가 오랜 기간 동안 지속되고 있는 분야로 정책옹호연합모형의 적용이 적합한 사례로 볼 수 있다. 기존 연구들 중에서 전진석(2003)은 핵폐기물 처리장 건설사업 정책의 변화를 정책옹호연합모형을 통하여 분석하였다. 전진석(2003)은 핵폐기물처리 정책의 신념체계를 두 가지 옹호연합의 대립으로 분석하였는데, 이때의 두 옹호연합은 규범적 핵심측면에서는 과학기술주의와 생태주의로 대립되며, 정책의 핵심 측면에서는 핵폐기물처리장 건설 추진과 건설 반대로 구분된다. 전진석(2003)은 또한 세미나, 토론회, 포럼 등을 통한 정책옹호연합들의 신념체계의 변화 가능성을 강조하였다. 민경세, 김주찬(2010)도 유사한 논리로 방폐장 찬성연합과 방폐장 반대연합의 두 대립되는 신념체계를 비교하였다. 또 민경세, 김주찬(2010)은 방폐사업 관련자들을 정부, 기관, 원자력전문가, 에너지전문가, 업계 종사자, 언론계, 정계, 여론선도층, NGO, 일반국민, 지자체 및 지방의회, 지역여론선도층, 지역주민 등으로 세분화하여, 전진석(2003)과 유사하게 정책학습을 통한 신념체계의 변화 가능성을 제시하지만, 한편으로는 토론회, 공청회, 워크샵, 간담회 등이 봉쇄되거나 제대로 실시되지 못하여, 그 역할이 미비했다는 것을 지적하고 있다.

정책옹호연합모형 이외에 다른 정책변동 이론의 시각에서 원전정책을 분석한 연구도 다수 있다. 진상현(2009)은 경로의존성 모형을 활용하여 한국의 원전정책을 분석하였다. 동 연구는 체르노빌 사고이후 전세계적으로 원자력 정책이 중단, 포기, 침체의 경로를 걸어왔음에도 불구하고 한국만이 특이하게 지속, 확대, 성장의 경로를 걸어온 이유를 경로의존성 측면에서 분석하였다. 진상현, 박진희(2013)는 정책흐름모형을 적용하여 후쿠시마 원전사고 이후 독일과 한국의 원전정책을 비교하였다. 동 연구에 따르면, 독일에서는 정책문제와 대안, 정치라는 세 가지 흐름이 우연히 일치하면서 정책변동의 창이 열렸으며, 메르켈 총리가 정책선도자로서 탈핵이라는 정책 전환을 이끌어낼 수 있었다. 반면에 한국에서는 후쿠시마 원전사고의 영향으로 정책문제의 흐름이 형성되기는 했지만, 대안과 정치흐름의 미비로 인해 정책변동의 창이 열리지 않았던 것으로 판단하였다. 진상현, 박진희(2013)는 원전정책의 정책대안들을 위한 학술적 논의가 필요하고, 정치적인 측면에서는 원전정책을 공론화할 수 있을 정도의 성숙이 필요하다고 제안하였다.

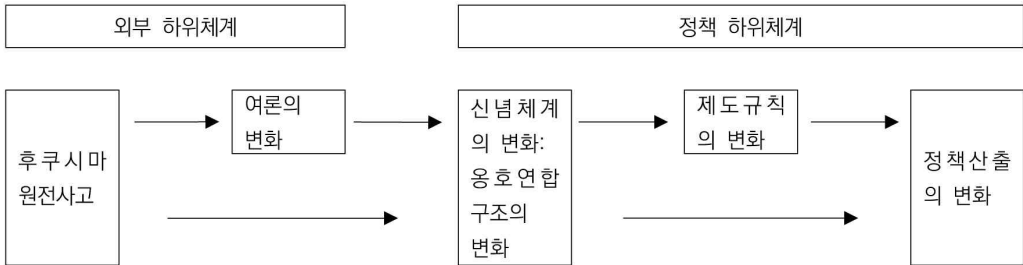
본 연구는 후쿠시마사고 이후 원전정책 전반의 변동을 정책옹호연합모형을 적용하여 분석함으로써 방사능폐기장 건립을 둘러싼 지역적 정책대립을 분석한 전진석(2003), 민경세, 김주찬(2010)의 논문과는 차별성을 지닌다. 특히 이 두 논문은 정책학습을 통한 정책변동의 가능성에 초점을 두고 있지만, 본 연구는 후쿠시마 원전사고라는 외부적 충격이

원전 정책에 미치는 영향에 초점을 둔다. 후쿠시마 원전사고가 원전 정책에 미치는 영향을 분석한 진상현, 박진희(2013)의 연구는 본 연구의 주제와 매우 유사하다. 동 논문은 정책흐름모형을 적용하여 후쿠시마 원전사고 이후 원자력정책의 지속을 설명하고 있는데, 옹호연합의 내부에 보다 초점을 둔 본 연구와는 서로 보완적일 수 있을 것이다.

Sabatier & Jenkins-Smith (1999)은 정책변동을 위한 두 가지 핵심 경로로 정책학습(Policy-Oriental Learning)과 외부적 충격(External Perturbations or Shocks)을 제시하였다. 보통 정책학습은 장기간에 걸쳐서 정책변동을 가져오고, 외부적 충격은 단기간에 정책변동을 초래할 수 있다. Sabatier & Weible (2007)은 이후 정책하위체계 내부 구성요소의 변화나 협상에 의한 점진적 변화를 추가적인 정책변동의 요인으로 추가하였다.

정책하위체계 외부의 충격은 옹호연합 내 주요 구성원들의 신념체계 변화나 제도적 규칙의 변화를 가져올 수 있고, 이는 궁극적으로 정책산출의 변화로 이어질 수 있다. 반면에 일시적인 조정을 통하여 원래의 정책하위체계로 환원될 수도 있다. 외부적 충격이 정책변동을 초래하기 위해서는 옹호연합의 주요 행위자들의 신념체계에 변화가 있거나, 지배 옹호연합이 소수 옹호연합과 교체되어야 한다(Sabatier & Weible, 2007). 본 연구에서는 후쿠시마 원전사고가 원자력 관련 정책하위체계에 어떤 변화를 초래했는가를 검토한다.

〈그림 2〉 후쿠시마 원전사고가 원자력 관련 정책하위체계에 미치는 경로



후쿠시마 원전사고와 같은 외부적 충격은 먼저 국민들의 원전의 안전성에 대한 인식에 영향을 미칠 것이다. 이는 원전찬반에 대한 여론의 변화로 나타난다. 또한 후쿠시마 원전 사고는 원전정책을 결정하는 정책 옹호연합의 신념체계에 영향을 미칠 것이다. 즉 원전의 안전성에 대한 인과관계의 신념체계에 영향을 미칠 수 있으며, 또한 국민여론의 변화가 이러한 신념체계를 바꾸는 원인이 될 수 있다. 정책옹호연합 내 주요 구성원의 신념체계의 변화는 원전 정책의 변화를 가져올 수 있다. 또는 정책결정과정과 관련된 제도규칙의 변화를 통하여 정책산출에 변화를 가져오기도 한다. 〈그림 2〉는 후쿠시마 원전사고가 원

자력 관련 정책하위체계의 변화를 통하여 정책산출에 영향을 미치는 경로를 보여준다.

Ⅲ. 후쿠시마 원전사고와 원전 관련 정책하위체계의 변화

본 장에서는 후쿠시마 원전사고가 원자력 관련 정책하위체계에 어떤 영향을 주었는지를 자세히 살펴본다. 먼저 후쿠시마 원전사고와 같은 외적 환경의 급변이 국민 여론 등 정책의 환경에 미치는 영향을 살펴보고, 또 원전 찬성 및 반대 옹호연합 주요 구성원들의 신념체계에 미친 영향을 검토한다. 이어서 옹호연합구조의 변화가 원전정책을 결정하는 제도규칙과 정책산출의 실질적인 변화를 초래했는가를 검토한다.

1. 국민 여론의 변화

후쿠시마 원전사고는 원전의 위험성에 대해서 일반 국민들이 심각하게 인식하는 계기가 되었다. 이러한 국민들의 인식 변화는 여러 여론 조사에서 나타난다. 한국원자력문화재단에서는 원자력에 대한 국민의식을 전국 성인 1000여명을 대상으로 정기적으로 조사하고 있다. 최근 시행된 조사 결과를 보면 사고 이전과 비교하여 국민여론이 크게 변화하였음을 보여준다. 후쿠시마 원전사고 이전인 2009년 조사에서는 원자력발전소가 ‘안전하다’는 의견이 61.1%이었으나, 2015년 3월 조사에서는 39.1%로 대폭 떨어졌다. 원자력증설을 지지한 비율도 2009년 50.6%에서 2015년 29.9%로 크게 떨어졌다.

이근대(2011)도 후쿠시마 원전사고 전후 원전에 대한 국민의식을 조사하였다. 동 연구는 1025명의 성인을 대상으로 조사하였는데, 후쿠시마 원전사고 전과 후의 원자력발전에 대한 찬반을 조사한 결과에 따르면, 사고 전에는 42%가 찬성, 38.8%가 중립, 19.2%가 반대이었는데, 사고 이후에는 찬성이 16.9%, 중립이 23.8%, 반대가 59.3%이다. 즉 사고이전에는 원전발전에 대한 찬성비율이 반대비율보다 2배 이상 높았지만, 사고 이후에는 오히려 반대비율이 찬성비율보다 3배 이상 높게 나타났다. 여러 조사결과를 보면, 후쿠시마 원전사고 이전에는 원전에 대한 찬성여론이 반대 여론보다 컸지만, 사고 이후에는 원전에 대한 반대여론이 찬성여론을 압도한다.

2. 옹호연합 주요 행위자의 신념체계 변화

후쿠시마 원전사고는 원전정책의 결정에 관련된 여러 주체들의 신념체계에도 영향을

미쳤을 것이다. 즉 원전의 안전성에 관한 인과관계의 인식에 영향을 미칠 수 있고, 이는 원전에 대한 찬반 신념에도 영향을 미칠 수 있다. 또 앞에서 본 국민여론의 변화도 옹호연합 내의 주요 행위자들의 신념체계에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면, 정당이나 언론사들의 신념체계는 여론의 동향에 영향을 받을 수밖에 없다.

원전정책의 결정은 기본적으로 산업통상자원부, 미래과학기술부 등 정부부처가 담당한다. 하지만, 정부 부처 이외에 원전 관련 공공기관, 정당 등도 정책결정과정에 참여하고, 시민단체, 언론도 원전 정책에 영향을 미칠 수 있다. 원전에 대한 찬반 옹호연합은 정부부처와 원전관련 공공기관을 중심으로 한 찬성연합과 원전반대 시민단체 등을 중심으로 한 반대연합으로 크게 나뉜다. 이하에서는 후쿠시마 원전사고가 원전찬성 및 반대연합 내 주요 행위자들의 신념체계에 어떠한 변화를 초래하였는가에 대하여 검토한다.

Sabatier는 옹호연합의 신념체계를 규범적 핵심과 정책핵심, 그리고 2차적 개념으로 각각 구분했는데, 이를 원전 정책에 적용해 보면, <표 1>과 같이 나타낼 수 있다. 물론 옹호연합의 신념체계는 다양한 층위에서 볼 수 있기 때문에 <표 1>은 예시에 불과하다. 먼저, 원전 찬성연합의 기본적 규범은 기술중심주의와 비용편익분석에 근간을 둔 경제성 논리에 있다. 즉 과거의 원전 사고는 여러 가지 예외적 상황에서 발생한 것이고 또 최신의 예방 기술에 의해서 충분히 극복 가능한 것으로 본다. 또 원전의 비용이 타 에너지원에 비하여 경제성이 있다는 경제 논리를 우선시한다. 반면에 원전에 대한 반대연합은 원전이 초래하는 핵폐기물이 현재 세대뿐만 아니라 후손들에게까지 미치는 위험성에 주목한다. 이를 지속가능발전 패러다임으로 볼 수 있다. 또 체르노빌이나 후쿠시마와 같은 대재앙의 위험이 항상 존재하므로 예방적 원칙을 따를 것을 주장한다.

규범적 인식에 근거하여 원전 찬성연합에서는 원전의 지속적 확대를 정책핵심개념으로 주장한다. 또 설계수명이 종료된 원전에 대해서도 경제성이 있는 한 운영 연장을 주장한다. 반면에 원전 반대연합에서는 신규원전의 건설 중단과 설계수명이 종료된 원전의 폐로를 주장한다. 물론 일부 원전반대를 주장하는 사람들 중에는 기존 원전의 조기 운영 중단을 주장하는 경우도 있으나, 반대연합의 다수의견은 신규원전의 건설중단, 설계수명이 만료된 원전의 폐쇄를 통한 점진적인 원전의 퇴출인 것으로 보인다.

<표 1>에서 제시된 것처럼, 원전의 찬반 주장과 관련하여 다양한 2차적 쟁점들이 제기 되는데, 이에 대해서는 각 연합 내에서도 의견의 편차가 있을 수 있다. 대체적으로 원전 찬성연합에서는 원전의 경제성과 안전성을 주장하고, 원전수출의 경제적 효과를 강조한다. 또한 원전의 발전을 통하여 온실가스 배출을 줄일 수 있는 친환경성을 강조하고, 대체로 방사능폐기물처리장의 안전성과 조기 건설을 주장한다. 핵폐기물의 재처리를 가능하

게 하는 한·미핵협정의 개정을 주장하는 것도 주로 원전 찬성연합이다. 반대로 원전 반대 연합에서는 여러 가지 사고위험성과 핵폐기물의 처리비용 등을 감안할 때 원전이 결코 경제적이지 않다고 주장한다. 또한 원전의 사고위험성에 대해서도 공통적으로 강조한다. 그리고 우리나라에서 원전발전을 담당하는 한국수력원자력의 부패와 비리 문제를 강조하는 것도 대체로 반대연합진영이다. 또한 반대연합에서는 태양광, 풍력 등의 재생에너지의 확대를 대안으로 주장한다. 하지만, 앞에서 언급했듯이 옹호연합 내에서 2차적 개념에 대해서는 다소의 의견 편차를 보일 수 있다. 예를 들면, 원전찬성 연합 내에서도 한국수력원자력의 비리문제를 심각하게 주장할 수 있고, 반대로 원전반대 연합 내에서도 핵폐기물처리장의 조기 건설의 필요성을 주장할 수도 있다.

아래에서는 원전 정책결정의 주요 행위자들에 대해서 후쿠시마 원전사고 이후 원전에 대한 신념체계에 어떤 변화가 있었는가를 고찰한다. 후쿠시마 원전사고는 각 옹호연합 구성원들의 원전의 안전성에 대한 사실 인식에 영향을 미쳤을 것으로 유추할 수 있다. 다만, 이러한 영향이 핵심 정책개념인 원전확대에 대한 찬성/반대에 까지 영향을 미칠 것인가에 대해서는 각 주체별로 상이할 것으로 추정되므로, 이하에서는 각 주체별 신념체계의 변화를 차례대로 검토한다.

〈표 1〉 원전정책 정책응호연합의 신념체계

| 신념체계 | 원전찬성연합 | 원전반대연합 |
|--------|---|---|
| 규범적 핵심 | 기술중심주의/경제성논리 | 지속가능발전/사전예방원칙 |
| 정책 핵심 | 원전 신규건설 확대 수명완료 원전의 연장운영 | 원전 신규건설 중단 수명완료 원전의 폐기 |
| 2차적 개념 | 원전의 경제성 원전의 안전성 원전수출의 경제적 효과 원전의 친환경성 방사능폐기물처리장 조기건설 한·미핵협정 개정 | 원전의 비경제성 원전의 위험성 한국수력원자력의 구조적 부패 신재생에너지 확대 |

1) 정부기관

원자력정책을 총괄하는 정부기관은 산업통상자원부와 미래창조과학부이다. 산업통상자원부는 원자력발전과 관련된 기본정책을 수립하고 원전의 안정적 운영을 총괄한다. 또한 원자력발전소 추가 건립 여부 등을 결정하는 국가에너지기본계획과 전력수급기본계획을 수립하는 주체이고, 또 원전 수출을 지원한다. 산업통상자원부 내에서 원자력정책을

담당하는 부서는 원전산업정책과, 원전산업관리과, 원전수출지원과, 원전환경과이다. 미래창조과학부는 원자력 연구개발 및 연구기반 구축 등 원자력 관련 연구개발을 지원한다. 그 밖에 원자력정책과 관련된 주요 정부기구로 원자력안전위원회와 원자력진흥위원회가 존재한다. 특히 원자력안전위원회는 후쿠시마 원전사고 이후 원자력안전업무와 진흥업무를 분리하기 위해서 신설되었다. 이는 4. 제도규칙의 변화에서 논의한다.

원전 정책은 정부기관 단독에 의해 결정되는 것이 아니고, 정책결정과정에서 전문가들 및 이해관계자들의 의견수렴과 국회심의 등의 절차를 거친다. 하지만 과거의 원전 정책 사례를 보면, 정부가 작성한 정책(안)이 큰 변동 없이 최종 정책산출로 결정되는 사례가 많았다. 때문에 정부기관의 원전관련 신념체계는 산업통상자원부가 정기적으로 수립하는 국가에너지기본계획과 전력수급기본계획의 내용을 통하여 확인할 수 있다. 역대 전력수급기본계획과 국가에너지기본계획의 내용을 검토해보면, 후쿠시마 원전사고 이전에는 지속적으로 원전 확대정책을 추진해왔으며, 후쿠시마 원전사고 이후 처음 발표된 제6차 전력수급기본계획에서는 원전의 추가건설에 대해서 유보적인 입장을 나타내고 있지만, 이후 발표된 제2차 국가에너지기본계획과 제6차 전력수급기본계획에서는 다시 원전의 확대정책이 드러나 있다. 전력수급기본계획과 국가에너지기본계획에 대한 검토는 5. 정책산출의 변화에서 자세히 논의하도록 한다.

한편 정부기관의 원자력정책 신념체계는 뒤에서 살펴볼 여당의 신념체계에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

2) 원전관련 공공기관

원자력발전은 국내에서 공기업인 한국수력원자력이 독점적으로 운영하고 있으며, 그 밖에도 한국원자력안전기술원, 한국원자력연구원, 한국원자력문화재단 등 원자력발전과 관련된 많은 공공기관이 존재한다.

한국수력원자력(주)은 현재 23기, 20,716 MW의 원자력발전소를 운영하고 있는 국내 유일의 원전 기업이다. 한국원자력안전기술원은 원자력의 생산 및 이용에 따른 방사선 재해로부터 국민을 보호하고 공공의 안전과 환경보전을 위해 설립되었다. 한국원자력연구원은 원자력관련 기술 및 정책에 관한 종합연구기관이다. 한국원자력문화재단은 원자력의 평화적 이용에 관한 국민의 이해증진을 위해 설립된 공공기관이다. 이들 원전 관련 공공기관은 원전의 지속적 운영에 그 설립 근거가 있기 때문에 통상적으로 원전의 확대정책을 지지하는 신념체계를 갖게 되는데 이는 후쿠시마 원전사고 이후에도 큰 변화가 없었다.

특히 원전운영을 전담하는 한국수력원자력과 원전에 대한 홍보를 기관설립의 목적으로 하는 한국원자력문화재단은 원전의 필요성을 대외적으로도 적극적으로 홍보하고 있다. 예를 들면, 한국수력원자력에서 후쿠시마 원전사고 직후 발간된 웹진의 칼럼 내용을 보면, 일본의 원자로와 국내 원자로의 차이점을 강조하면서 국내 원전이 안전 면에서 기술적으로 우위에 있다고 한다. 또 경제성이나 환경성, 에너지 안보 측면에서도 원전은 꼭 필요한 현실적 대안임을 주장하고 있다.¹⁾ 한국원자력문화재단은 보다 적극적으로 원자력에 대한 지지여론을 유도하는 역할을 하고 있다. 한국원자력문화재단은 설립목적은 국민에게 원자력에 대한 객관적이고 과학적인 정보를 올바르게 전달하여 원자력 이용에 대한 국민의 공감을 얻는 것에 둔다.²⁾ 즉 정부의 원자력 이용의 홍보 역할이 중요한 기관설립의 목표이다. 후쿠시마 원전사고 이후에도 한국원자력문화재단의 역할은 큰 변화가 없었다. 예를 들면, 후쿠시마 원전사고 이후 처음 열린 한국원자력문화재단의 이사회에서 이사가 다음과 같이 발언한 것으로 알려져 있다.³⁾

“후쿠시마 원전 사고 이후 국민들의 원자력에 대한 인식이 많이 바뀌었다. 원전 필요성에 대한 찬성률이 떨어지고 있는 등 원자력 국민의식이 달라졌고 원자력 홍보 업무 시행에 여러 가지 제약이 있는 상황임을 보고 드린다. 그래서 재단은 이러한 시점에서 청와대, 총리실과 지경부의 조언에 따라 신흥보전략을 수립해 활동하고 있다. ... 일반인에게는 원전의 안전관리, 방사능에 대한 불안을 해소하기 위해서 언론매체를 적극 활용하고, 찾아가는 원자력 교육을 하고 있으며, 시·도 교육청 8개와 함께 초·중등학생을 중심으로 원자력 이해 나눔사업을 진행하고 있다.”

3) 정당

정부기관의 원전 정책의 기본 방향은 집권여당의 신념체계에 의해서 결정적으로 영향을 받는다. 또 정당은 국회의 심의, 감사 등의 기능을 통해 원전에 관한 정부의 의사결정에 영향을 줄 수 있다. 현재 원전정책의 방향을 결정하는 국가에너지기본계획이나 전력수급기본계획 수립과정에서 국회의 심의를 거치도록 제도화되어 있다.

후쿠시마 원전사고 이전에는 우리나라에서 소수 진보정당 이외에 원전에 대해 반대하는 측은 별로 없었다. 새누리당이나 새정치연합 모두 원전증설 정책을 지지하여 원전 찬

1) 한국수력원자력 웹진 '수차와 원자로', 2011년 3-4월호.

2) 원자력문화재단 홈페이지(<http://www.konepa.or.kr/new/introduce/foundation.asp>)

3) 한겨레신문, 2012.12.15.

성연합에 속한다고 할 수 있다. 국민의 정부나 참여정부에서도 원전 정책의 큰 틀은 원전의 추가 증설을 통한 원전 비중 확대이었다. 예를 들면 참여정부 시기인 2006년 발표된 제3차 전력수급기본계획에서도 8기의 원전의 추가건설이 계획에 포함되어 시민단체의 반발을 초래하기도 하였다. 이명박정부에서 수립된 에너지기본계획에서 원전의 확대정책은 보다 강화되었는데, 이에 대해서 야당인 새정치연합(당시 민주당)의 반대 논의는 별로 없었다. 하지만, 후쿠시마 원전사고 이후 새누리당과 새정치연합의 원전관련 신념체계는 차이가 나타나기 시작한다.

새정치민주연합의 전신인 2011년 결성된 민주통합당의 강령에는 원전 전면재검토, 신재생에너지 개발촉진 등이 포함되었다. 2012년 대선당시 문재인 후보의 대선공약에도 단계적 탈원전의 원칙이 명시적으로 제시된다. 즉 신규원전 건설을 금지하고, 노후원전을 설계수명에 따라서 차례로 폐쇄한다는 것이다. 전기사용량을 조절하여 전력수급량을 조정하고, 재생에너지의 비중을 크게 늘리는 것도 공약에 포함되었다. 2013년 결성된 새정치민주연합의 강령에도 ‘국민 안전과 환경 보전, 그리고 인류평화를 위한 원전 제로시대를 실현하기 위해 원전을 점진적으로 축소하고, 재생가능한 에너지 등 저탄소 분산형 전원을 확대한다.’는 내용이 포함되어 있다.

반면에 새누리당의 강령과 기본정책에는 원전에 대한 직접적인 언급은 빠져있다. 박근혜대통령의 대선당시 공약집에도 원전정책의 재검토에 대한 언급은 포함되어 있지만, 전반적으로 원전 정책에 대해서 유보적 입장을 보이고 있고, 박근혜정부 출범 이후 새누리당의 강령이나 기본정책에는 원전에 대한 내용이 빠져있다. 이는 후쿠시마 원전사고 이후 한동안 유보적인 입장을 나타냈던, 정부기관의 신념체계와 비슷하다고 볼 수 있다. 후쿠시마 원전사고 이후 유보적인 입장을 나타내었던 정부기관과 새누리당의 신념체계는 제2차 국가에너지기본계획을 통하여 다시 드러나는데, 기본적으로 후쿠시마 원전사고 이전과 큰 차이가 없는 원전확대의 신념체계를 유지하고 있다. 제2차 국가에너지기본계획의 주요 내용은 5. 정책산출의 변화에서 자세히 논의한다.

원전확대를 지지하는 새누리당의 신념체계는 국회의원들의 회의 발언에서도 확인할 수 있다. 예를 들면, 2013년 11월7일 국회에서는 제2차 국가에너지기본계획에 대한 공청회를 개최하였다. 제2차 국가에너지기본계획은 후쿠시마 원전사고 이후 처음으로 국가에너지 정책의 기본방향을 제시하는 것으로 원전정책의 방향성도 제시해주는 매우 중요한 국가 계획인데, 공청회에는 국회 산업통상자원위원회 소속 국회의원 29명이 참석하였다. 그 중에서 원전 확대에 대해서 반대 취지의 발언을 한 국회의원들은 대부분 야당 의원들(오영식, 김제남 의원 등)인 반면에 원전 확대에 대해서 찬성 취지의 발언을 한 국회의원

은 모두 새누리당 의원들(이진복, 김동완, 김상훈 의원)이었다.⁴⁾ 즉 국회의원 개개인의 발언 내용을 통해서도 여당인 새누리당이 후쿠시마 원전사고 이후에도 원전확대에 찬성하는 신념체계를 유지하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

4) 시민단체

원전에 찬성 또는 반대하는 시민단체들도 원전에 관한 정책 결정과정에 간접적으로 영향을 미친다. 공청회 등의 제도적 절차를 통하여 의사를 개진하거나, 또는 집회, 시위 등 다양한 방식으로 정책결정에 영향을 줄 수 있다. 시민단체는 원전 자체에 대한 반대 운동을 하는 시민단체와 해당지역의 원전건설을 반대 또는 찬성하는 지역적 단위의 단체 등이 있다.

서혁준, 정주용(2013)에 따르면, 후쿠시마 원전사고는 우리나라 반핵활동의 새로운 전환점을 제공해 주었다. 즉 과거 환경운동가와 원전지역주민을 중심으로 한 반핵활동이 정치인, 지식인, 종교집단 등으로 다변화되었다. 대표적인 전문가 탈핵단체⁵⁾로는 탈핵에너지교수모임, 탈핵의사회, 탈핵법률가모임 해바라기 등이 있다. (윤순진, 2015a). 또 후쿠시마 원전사고 이전에는 시민단체들 중 환경단체가 반핵운동에 주로 참여하였는데, 사고 이후에는 다양한 시민단체들이 참여하고 있다. 예를 들면, 생활협동조합들이나 여성단체, 청소년단체, 소비자단체, 평화단체, 교육단체들도 반핵운동에 참여하고 있다 (윤순진, 2015a). 뿐만 아니라 후쿠시마 원전사고 이후 종교계의 탈핵운동도 활발해졌다. 특히 한국 천주교 주교회의는 2013년 10월 17일 핵발전 정책 반대를 공식 입장으로 채택했다 (윤순진, 2015a). 이와 같이 후쿠시마 원전사고 이후 다양한 영역에서 다양한 주체들의 참여로 탈핵운동이 전개됨으로써, 시민사회의 연대와 협력을 강화하기 위한 위해 연대체가 만들어졌다 (윤순진, 2015a). 2011년 6월 9일 42개 시민 사회단체가 참여하는 ‘핵 없는 사회를 위한 공동행동’이 출범하였고, 2012년 2월1일에는 참여단체가 70여개로 확대되었다.

또한 반핵활동의 이슈도 후쿠시마 원전사고 이전에는 주로 방폐장 이슈 등 지역적 문제에 초점을 둔 것과는 달리 사고 이후에는 일반적인 에너지문제를 부각시키는 것에 초점을 맞추었다 (서혁준, 정주용, 2013). 또 노후원전 폐쇄, 고압송전탑 건설 반대, 생활 속의

4) 제320회 국회 산업통상자원위원회회의록 제7호

5) 후쿠시마 원전사고 이후 반핵운동이라는 용어보다는 탈핵운동이란 용어가 반핵진영에서 더욱 광범위하게 쓰이고, 핵의 분열에서 얻어지는 에너지란 의미를 보다 분명하게 전달할 수 있는 핵발전이란 용어가 원자력발전이란 용어 보다 광범위하게 쓰이고 있다 (윤순진, 2015a).

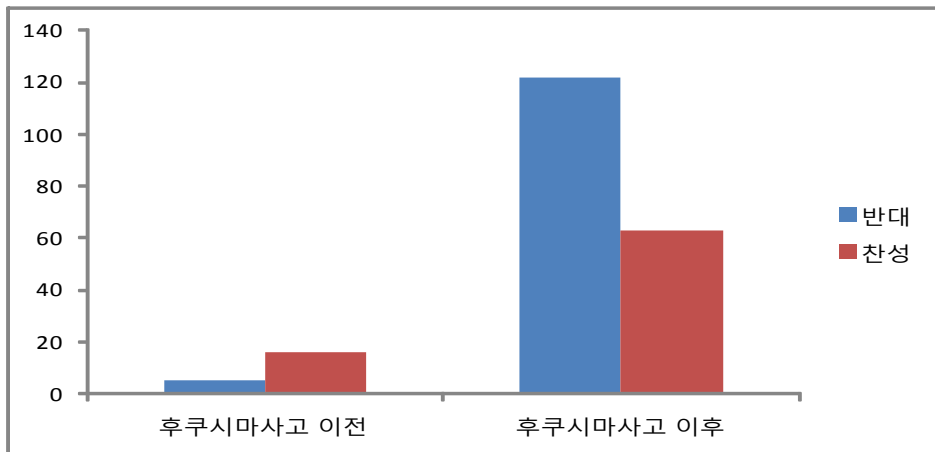
방사능 감시, 사용후핵연료 처분문제 등 탈핵운동의 관심 분야가 다양해졌다 (윤순진, 2015a). 반핵활동의 활동지역도 후쿠시마사고 이후에는 중앙이나 전국을 대상으로 확대되어 활발한 활동이 전개되었다. 활동유형별로는 집회, 행사, 시위 등의 반핵활동이 가장 많은 비중을 차지하였다. 기자회견, 선언문, 보도자료 배포 등을 통한 반핵활동도 상당한 비중을 차지하였고, 강연이나 시사회 혹은 학술대회와 세미나 등을 통한 반핵활동도 간간이 이루어졌다 (서혁준, 정주용, 2013).

5) 언론

본 연구에서는 주요 신문사의 사설 및 칼럼의 내용 분석을 통하여 후쿠시마 원전사고 전후 주요 언론사의 원전관련 신념체계의 변화 유무를 조사하였다. 보수적 성향 및 진보적 성향의 언론을 비교할 수 있도록, 조선, 중앙, 동아, 한국, 경향, 한겨레 등의 6개 일간지를 선정하여 원전에 대한 찬반 논의를 분석하였고, 특히 후쿠시마 사고 전후의 변화에 초점을 두어 분석하였다.

찬성과 반대의 기준은 정책핵심개념인 원전의 확대 필요성, 설계시한이 종료된 월성과 고리 발전소의 연장 필요성, 원전의 전반적인 안전함을 언급한 사설과 칼럼을 찬성으로, 원전의 축소 필요성, 설계 수명이 다한 발전소의 기한 연장에 대한 반대, 원전의 전반적인 위험을 강조한 사설과 칼럼을 반대로 분류하였다. 원전에 대한 언급을 하고 있지만, 원전 전반의 찬반시각이 분명히 드러나지 않거나, 유보적인 의견을 제시한 사설과 칼럼은 통계에서 제외되었다. 분석의 대상이 된 기간은 2008년 1월부터 2015년 4월까지이다.

〈그림 3〉 6대 일간지 후쿠시마 원전사고 전후 원전 찬반 논의 사설/칼럼 개수

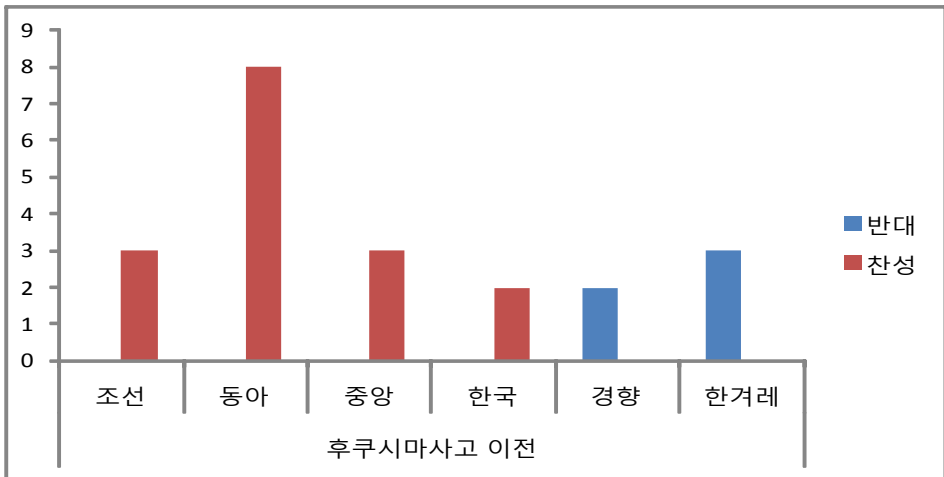


〈그림 3〉은 후쿠시마 원전사고 전후에 6개 일간지의 사설과 칼럼 중에서 원전에 대한 찬성/반대를 언급한 사설과 칼럼의 숫자를 보여준다. 일단, 후쿠시마 원전사고 이후 원전에 대한 찬반 논의를 제시한 사설과 칼럼 수가 급증한 것을 알 수 있다. 사고 이전 2008년 1월1일부터 2011년 3월11일 이전까지 21개에 불과했던 사설과 칼럼 숫자가 후쿠시마 원전사고 이후 2014년 4월까지 185개로 급증한다. 원전에 대한 국민들의 관심이 그만큼 커진 것을 반영한다. 후쿠시마 원전사고 이전에는 전체 사설/칼럼 중에서 원전에 대한 반대 비율이 23%에 불과하였지만, 사고 이후에는 66%로 크게 증가하였다. 이는 후쿠시마 원전사고 이후 변화된 국민 여론을 반영한 것으로 볼 수 있다.

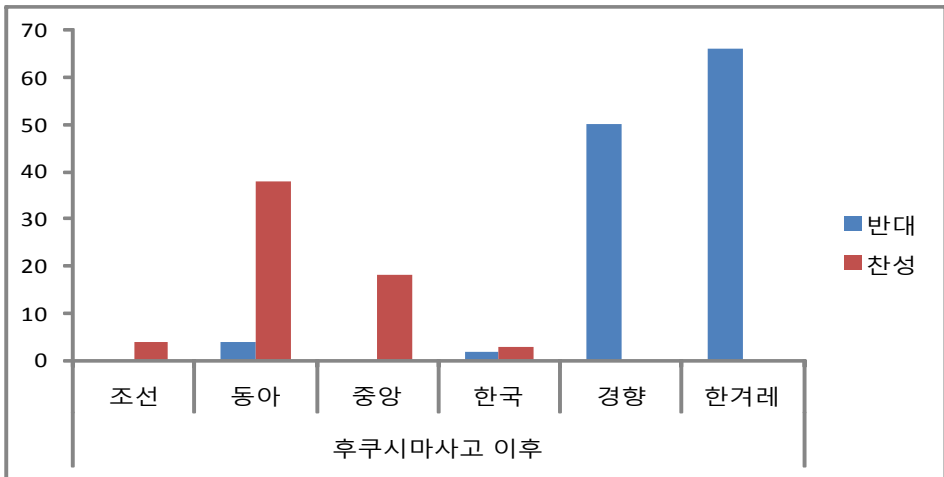
하지만, 언론사별로 세분하여 사설과 칼럼을 분석해 보면, 언론사별 원전 정책에 대한 신념체계는 크게 변화가 없는 것으로 나타난다. 〈그림 4〉는 후쿠시마 원전사고 이전에 6대 일간지에서 제시된 원전에 대한 찬반 사설 및 칼럼의 개수를, 〈그림 5〉는 후쿠시마 원전사고 이후에 제시된 찬반 사설과 칼럼의 개수를 비교한다. 그림에 나타나듯이 언론사별로 기본 신념체계의 변화는 크지 않다. 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 한국일보는 원전에 대하여 찬성한 사설/칼럼 숫자가 원전에 반대한 사설/칼럼 수를 후쿠시마 원전사고 전후에 모두 훨씬 웃돌았다. 조선일보와 중앙일보에서는 후쿠시마 원전사고 이후에도 원전에 대한 반대 사설/칼럼이 전무하였고, 동아일보에는 외부필진의 칼럼에 반대의견이 4차례 제시되었다. 한국일보의 경우에는 사고 이후 2회 반대 사설이 제시되었다. 동아일보가 총 46회(사고이전 8회, 사고이후 38회)의 원전에 대한 찬성 사설/칼럼을 게재하여 원전에 대한 지지여론을 선도하고 있다.

원전에 대한 반대 의견은 경향과 한겨레를 중심으로 제시되고 있다. 이 두 언론사는 후쿠시마 원전사고 이전부터 원전에 대한 반대 사설/칼럼을 게재해오고 있었으며, 사고 이후에는 원전에 대한 반대 사설/칼럼 수가 크게 증가하였는데, 사고 이후 경향신문은 총 50회, 한겨레는 총 66회의 원전 반대 사설/칼럼을 게재하여 원전에 대한 반대여론을 선도하고 있다. 이 두 신문에는 원전에 대한 찬성 논의는 전혀 없었다.

〈그림 4〉 주요 신문사별 후쿠시마 원전사고이전 원전 찬반 논의의 사설/칼럼 개수



〈그림 5〉 주요 신문사별 후쿠시마 원전사고이후 원전 찬반 논의의 사설/칼럼 개수



6개 일간지의 원전에 대한 사설/칼럼을 분석해보면, 후쿠시마 원전사고 이후 원전에 대한 찬반논의가 활성화되고, 특히 원전에 대한 반대 논의가 확대된 것은 분명하지만, 이는 언론사들의 신념체계가 변한 것이 아니라, 기존에 반대 시각을 가지고 있던, 경향과 한겨레의 사설/칼럼 수가 급증한 것이 주원인이며, 언론사들의 기본적인 찬반 시각은 사고 전후로 별로 변화가 없음을 알 수 있다.

3. 옹호연합구조의 변화

앞에서 살펴본 찬반 옹호연합 내의 주요 구성원들의 신념체계 변화를 통하여 원전정책의 옹호연합구조가 후쿠시마 원전사고 이후 어떻게 변화했는가를 알 수 있다. 먼저 후쿠시마 원전사고에 의하여 지배연합인 원전찬성연합의 응집력이 약화되는 결과를 초래하였다. 특히 지배연합의 주요 구성원이었던 야당인 새정치민주연합은 원전찬성연합에서 이탈하여 원전반대연합으로 이동하였다. 정부부처와 여당인 새누리당도 일시적으로 원전정책에 대해서 유보적인 입장을 나타내는 등 원전찬성연합의 이완현상이 나타났다. 하지만, 다시 제2차 국가에너지기본계획에서 원전확대정책이 확인되는 등, 새누리당과 정부부처의 원전확대정책에 대한 신념은 사고 이전으로 회귀된 것으로 보인다. 원전관련 공공기관과 보수계 언론의 원전지지 신념도 굳건한 것으로 보인다. 원전찬성연합에서 일시적으로 원전정책에 대해 유보적인 입장을 나타낸 것은 신념체계의 변화 때문일 수도 있지만, 반대여론 등 위기를 극복하기 위한 전략적 행위로 볼 수도 있다.

반면에 후쿠시마 원전사고는 원전반대연합의 활동을 활발히 촉발하는 계기가 되었다. 원전에 반대하는 시민단체의 활동이 급격히 증가하고, 진보계 언론의 원전반대 의견제시도 더욱 활발해졌다. 야당인 새정치연합이 원전반대연합에 합류한 것도 전반적인 반대연합의 세력 확장에 도움이 되었다.

결론적으로 후쿠시마 원전사고 이전에는 지배연합인 원전찬성연합이 원전반대연합을 크게 압도하는 상황이었다면, 후쿠시마 원전사고 이후에는 두 연합의 세력이 대등하게 충돌하는 양상을 나타내고 있다. 오히려 원전에 대한 높은 반대 여론을 배경으로 원전반대의 의견제시가 다양한 장에서 더욱 활발하게 제시되고 있다. 이러한 원전정책 옹호연합구조의 변화는 아래에서 보듯이 원전정책을 결정하는 제도규칙과 정책산출의 변화를 초래할 가능성이 있다.

4. 제도 규칙의 변화

후쿠시마 원전사고 이후 원전정책 관련 가장 중요한 변화는 원자력안전위원회의 신설이다. 후쿠시마 원전사고 이전에는 교육과학기술부가 원자력 진흥과 안전관리에 관한 업무를 함께 주관하고 있었다(김민훈, 2012). 하지만 국제원자력기구(IAEA)의 기본안전원칙은 원자력안전기관이 원자력진흥기구와 효과적으로 독립될 것을 요구하였고, 이러한 원자력안전기구와 진흥기구의 분리에 관한 논의가 진행되는 도중에 후쿠시마 원전사고를 계기로 원자력안전위원회의 신설이 결정되었다.

원자력안전위원회의 설립취지는 독립성과 공정성을 유지하면서 원자력이용에 따른 안전관리에 필요한 대책을 마련하기 위한 것이다. 2011년 신설 당시에는 대통령직속 상설기구였지만, 박근혜정부 출범이후 국무총리 소속으로 바뀌었다. 원자력안전위원회는 위원장을 포함한 9인의 위원으로 구성된다. 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원인 위원을 포함한 4명의 위원은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며, 나머지 4명의 위원은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다. 국회 추천 위원 중에서 2인은 여당이 추천하기 때문에 원자력안전위원회의 구성상 위원회의 결정이 정부의 원자력 정책방향과 다르기는 힘들다. 원자력안전위원회는 원자력안전종합계획 및 원자력 이용관련 인·허가, 승인, 취소 등 원자력 시설의 안전과 규제 관련 중요한 사안에 대해 심의·의결을 한다.

그 밖의 제도적 변화로 후쿠시마 원전사고 이후 특히 반핵 관련 조직의 활발한 결성이 있었다. 앞에서 언급했듯이 후쿠시마 원전사고 이후 탈핵을 목적으로 한 다양한 전문가그룹과 시민단체의 연대가 형성되었다. 또 국회의원들이 탈핵 관련 모임으로 ‘탈핵-에너지 전환 국회의원모임’과 ‘아이들에게 핵 없는 세상을 위한 국회의원 연구모임’을 2012년 새로이 결성하였다. 지방정부 차원에서도 2012년 46개 기초지방자치단체가 ‘탈핵-에너지 전환 지자체 도시선언’을 발표하기도 하였다 (윤순진, 2015a).

반핵단체의 활동이 활발히 이루어지면서 정부의 주요 에너지정책의 결정과정에서도 변화가 있었다. 예를 들면, 제2차 에너지기본계획 수립에서는 최초로 산업계, 시민단체, 학계인사로 구성된 민관합동워킹그룹이 계획 수립 초기단계부터 참여하여 권고안을 제출하는 방식을 취했다 (윤순진, 2015b). 다만 시민단체 소속 위원이 각 분과별로 2인밖에 되지 않는 상황에서 시민사회의 요구가 제대로 반영되기에는 한계가 있는 것으로 평가된다 (윤순진, 2015b).

5. 정책산출의 변화

원자력발전을 확대할 것인가 축소할 것인가 등의 정책결정은 기본적으로 정부의 에너지계획과 전력수급계획에서 기본 방향이 결정된다. 국가에너지기본계획은 5년마다, 전력수급기본계획은 2년마다 산업통상자원부가 수립하는 것으로 동 계획의 내용들을 검토하면, 국내 원전 정책의 기본 방향을 알 수 있다.

후쿠시마 원전사고 이전에 정부의 원전 정책을 알 수 있는 것은 2010년 12월에 발표한 제5차 전력수급기본계획이다. 제5차 전력수급기본계획은 2010년부터 2024년까지 15년을 대상 기간으로 하였다. 동 계획에 따르면 원자력의 설비용량은 2010년 18,716MW에

서 2024년 35,916MW로 증대되고, 전체 전원에서 원자력의 비중은 2010년 24.8%에서 2024년 31.9%로 증가한다. 후쿠시마 원전사고 이전에는 새누리당 뿐만 아니라 새정치민주연합도 원전확대 정책에 찬성하고 있었으므로 위와 같은 전력수급계획의 작성 및 심의, 확정과정을 찬성연합이 주도할 수 있었다. 반면, 소수 시민단체와 진보계 언론을 중심으로 한 반대연합의 반대활동은 제한적으로 있었다.

제6차 전력수급기본계획은 후쿠시마 원전사고 이후인 2013년 2월에 발표되었다. 후쿠시마 원전사고 이후 정부의 원전 정책의 기본방향을 제시하는 것인데, 동 계획에서는 원전의 필요설비만을 산정하고 실제계획에는 반영하지 않는 다소 유보적인 입장을 취하고 있다. 즉 동 계획에서는 제2차 국가에너지기본계획 확정시까지 원전의 신규반영을 유보하는 것으로 결정되었다. 하지만, 전원구성의 전망을 보면, 원자력의 설비용량 목표를 35,916MW로 정하여 제5차 전력수급기본계획의 목표치와 동일하다. 후쿠시마 원전사고 직후에는 특히 원전에 대한 반대여론이 컸고, 반대연합의 활동이 매우 활발히 이루어지고 있는 환경에서 정부는 원전확대정책을 공식화하는 것을 피하는 전략을 선택하였다.

2014년 1월에 수립된 제2차 국가에너지기본계획에서는 2035년 원전비중 목표를 29%로 설정하였다. 이에 따르면, 2035년에는 총 43GW의 원전설비가 필요하다고 전망하여, 2012년 당시의 21GW 설비용량을 크게 웃돈다. 즉 원전의 확대 정책이 후쿠시마 원전사고 이후에도 정부의 에너지기본계획에서 확정된 것으로 해석할 수 있다. 또 동 계획에서는 이미 제6차 전력수급기본계획에서 2024년까지 36GW의 원전건설, 운영계획을 확정했기 때문에, 추가로는 7GW의 원전건설이 필요하다고 하였다. 앞에 제6차 전력수급기본계획에서는 원전의 신규건설을 유보한다고 하였지만, 제2차 국가에너지기본계획에서는 기 확정된 것으로 간주하고 있다. 후쿠시마 원전사고가 발생한지 3년 가까이 경과한 후, 정부에서는 원전확대 정책을 다시 공식화하기 시작한 것이다.

정부의 원전정책은 전력수급계획과 에너지기본계획에서 신규 투자 방향이 정해지지만, 기존 원전 설비에 대한 폐쇄 또는 연장 결정 또한 원전 정책의 방향을 나타내는 중요한 결정이다. 국내에서 설계수명이 만료된 원자력발전소는 고리1호기, 월성1호기 등이 있다. 당초 2007년 설계수명이 만료된 고리1호기는 2007년 1차로 10년간 가동기간이 연장되었다. 2012년 설계수명이 만료된 월성1호기의 연장 여부는 후쿠시마 원전사고 이후 첫 사례이기 때문에 특히 관심을 모았는데, 만료기한을 훨씬 지난 2015년 2월에 원전 가동을 10년 연장하기로 결정되었다.

원전의 폐쇄, 연장 여부의 최종결정은 원자력안전위원회에서 결정된다. 원자력안전위원회는 원전안전규제의 독립성과 공공성 유지를 위해서 국무총리 소속으로 설치하였지

만, 앞에서 언급했듯이 위원회의 구조상 정부의 정책신념이 반영된 의사결정이 이루어질 수밖에 없다.

후쿠시마 원전사고 이후 수립된 정부의 주요 원전관련 정책들, 특히 제2차 국가에너지 기본계획의 내용과 월성1호기 연장 운영 결정 등을 통해 본다면, 후쿠시마사고 이전의 원전 확대정책이 기본적으로 계속 유지되는 것으로 판단할 수 있다.

하지만, 후쿠시마 원전사고 이후 원전반대의 여론이 커짐에 따라서 다소간의 정책변화도 나타났다. 예를 들면, 2015년 6월 12일 국가에너지위원회에서 고리 원전1호기에 대해서 폐쇄를 결정한 것이다. 국가에너지위원회는 에너지법 제9조에 따라 주요 에너지정책 및 에너지 관련 계획에 관한 사항을 심의하기 위해서 산업통상자원부장관 소속으로 설치한 것으로, 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성되는데, 시민단체에서 추천한 사람이 5명 이상 위원회에 포함된다(윤순진, 2015b). 당시 120개 시민단체로 구성된 고리1호기 폐쇄 부산범시민운동본부는 국가에너지위원회의 결정전에 폐쇄결정을 위해서 총력전을 벌였다고 한다.⁶⁾ 새정치민주연합도 고리1호기 폐쇄를 위한 시민행진, 서명운동, 기자회견 등으로 폐쇄 결정을 촉구했다. 또 6월 11일 국회 산업통상자원위원회 회의에서는 새정치민주연합 국회의원뿐만 아니라 부산 출신의 새누리당 위원들도 고리1호기 폐쇄를 요구하였다.⁷⁾ 국가에너지위원회의 결정에 따라서 고리원전1호기는 2017년 6월 18일을 끝으로 전력 생산을 마치고 폐로에 들어간다. 이는 국내 원전 사상 최초의 폐로 결정으로 큰 의미가 있지만, 원전확대의 정부정책이 기본적으로 바뀐 것으로 보기는 어렵다. 다만, 지배적 연합인 원전 찬성연합 내에서도 세부적인 정책결정에 대해서는 다양한 의견이 존재할 수 있으며, 최종적인 정책산출은 지배적 연합뿐만 아니라 소수 연합과의 상호작용에 의해 결정된다고 할 수 있다. 특히 후쿠시마 원전사고 이후 원전 반대연합의 세력이 확대된 것이 정책결정에 영향을 미쳤을 것이다.

고리원전 1호기의 폐쇄 결정이후 2015년 6월22일 확정된 제7차 전력수급기본계획에는 원전 2기의 신규 증설이 포함되어 있다. 즉 정부여당의 원전확대 정책기조는 계속 유지되고 있고 지배적 연합으로서 원전찬성연합은 여전히 굳건하다고 할 수 있다.

6) 연합뉴스, 2015.6.12.

7) 연합뉴스, 2015.6.11.

IV. 결론

본 연구는 정책옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework)을 적용하여 후쿠시마 원전사고 이후 국내 원전 정책의 변화를 설명하였다. 즉 후쿠시마 원전사고라는 외부적 충격이 원전 정책에 어떻게 영향을 미치었는가를 옹호연합 내 주요 구성원의 신념체계의 변동을 중심으로 고찰하였다.

〈표 2〉 후쿠시마 원전사고 전후 원자력정책 정책하위체계의 주요 변화

| 정책하위체계의 변화 | 후쿠시마 원전사고 이전 | 후쿠시마 원전사고 이후 |
|------------|---|--|
| 국민여론의 변화 | 원전찬성 우세 | 원전반대 우세 |
| 옹호연합구조의 변화 | 찬성연합: 정부부처, 원전관련 공공기관, 새누리당, 새정치민주연합, 보수계 언론 등 반대연합: 원전반대 시민단체, 진보정당, 진보계 언론 등 | 찬성연합: 정부부처, 원전관련 공공기관, 새누리당, 보수계 언론 등 반대연합: 원전반대 시민단체, 새정치민주연합, 진보정당, 진보계 언론 등 |
| 제도 규칙의 변화 | 원자력안전규제와 원자력진흥기관 분리 안 됨 | 원자력안전규제의 독립성과 공공성을 위해 원자력안전위원회 신설 (단 위원회 구성상 독립성 한계 있음) |
| 정책산출의 변화 | - 원전 확대 정책 - 고리원전1호기 10년간 연장 결정 (2017년6월까지 연장) | - 제6차 전력수급기본계획에서는 유보적인 입장을 보였지만, 제2차 에너지기본계획과 제7차 전력수급기본계획에서 다시 원전 확대 정책으로 회귀 - 월성1호기 연장 결정 (2022년 11월까지 연장) - 고리1호기 폐로 결정 (2017년 6월 만료) |

〈표 2〉는 후쿠시마 원전사고 이전과 이후의 원자력정책 정책하위체계의 변화를 요약하고 있다. 후쿠시마 원전사고로 인한 원전 안전에 대한 불안감 증대는 원전반대의 국민여론을 확대하는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 원전찬성연합과 원전반대연합 주요 구성원들의 신념체계에 영향을 주었다. 지배연합인 원전찬성연합의 경우, 연합의 결속력이 느슨해져서 주요 구성원이었던 새정치민주연합이 반대연합으로 이탈하였다. 또 정부부처와 여당은 원전정책에 대한 유보적인 입장을 보이기도 하였다. 하지만 일시적 조정기간을 거쳐서 원전관련 공공기관, 정부부처와 여당, 보수계 언론으로 구성된 원전찬성연합은 다시 굳건한 결속을 보이고 있다. 원전반대연합의 경우, 새정치민주연합의 합류로 세력이 확대되었을 뿐만 아니라, 후쿠시마 원전사고는 원전반대연합의 반대활동을 전반적으로 촉발시키는 계기가 되었다. 시민단체의 원전반대활동이 더욱 활발해졌고, 진보계 언론에서도 원전반대에 대한 의견이 더욱 빈번하게 제시되었다.

옹호연합구조의 변화는 원전정책을 결정하는 규칙과 제도 중에서 원자력안전위원회의

신설을 가져오기도 하였고, 정책산출에서도 다소간의 변동은 가져왔다. 즉 원전의 확대계획이 다소 줄어들거나 고리1호기의 폐쇄결정도 이러한 정책하위시스템의 변화를 배경으로 한다. 하지만, 원전확대의 정책기조는 큰 변화 없이 유지되고 있는데, 이는 지배적인 원전찬성연합의 신념체계에 근본적인 변화가 없기 때문이다. 향후에도 정권의 교체와 같은 외적상황의 변동이 발생하지 않는 한 원전정책의 근본적인 변화는 예상하기 힘들다. 물론 단순히 정권을 어느 연합이 차지하느냐에 따라서 정책이 결정되는 것은 아니고, 찬성연합과 반대연합의 전략적 행태 속에서 정책산출이 결정될 것이며, 특히 이 과정에서 국민여론의 향방은 중요한 역할을 할 것이다. 또한 심각한 전력란의 발생이나 국내의 원전사고와 같은 외부적 충격이 있을 경우 다시 원전정책 정책하위체계 전반의 변동이 발생할 것이다.

참고문헌

- 고경민·이성우. (2013). 후쿠시마 원전사고 이후 원자력 이용과 여론: 주요국 사례 검토와 정책적 함의. 「분쟁해결연구」, 11(2): 5-35.
- 김민훈. (2012). 원자력 안전규제에 대한 법제 고찰: 원자력 행정체제의 변화를 소재로. 「법학연구」, 53(2): 53-77.
- 김순양. (2010b). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」, 19(1): 35-71.
- 김영중. (2009). 고용정책형성과정의 동태성 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책옹호 연합모형을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 119-144.
- 김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(1): 111-150.
- 민경세·김주찬. (2010). 방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 17(3): 247-269
- 박치성·정지원. (2015). 원자력시설 갈등 네트워크 구조 특성에 관한 연구: 폐기물시설 및 행정시설과 비교를 중심으로. 「행정논총」, 53(1): 165-203.
- 변종립. (2010). 기후변화대응정책의 정책네트워크 연구: 탄소배출권거래제 도입결정 과정을 중심으로. 「에너지경제연구」, 9(1): 151-180.
- 산업통상자원부, 한국수력원자력. (2014). 「2014 원자력발전백서」.
- 서혁준·정주용. (2013). 후쿠시마 원전사고와 반핵활동의 양상변화. 「아시아연구」, 16(3): 93-124.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영

- 향을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 173-202.
- 양승일. (2011). 수자원정책형성과정의 상호작용 분석: 이명박정부의 한반도대운하사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- 윤경준. (2012). 후쿠시마 원전사고 이후 일본의 에너지정책 변동: 한국 에너지정책에 대한 시사점을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 22(3): 83-111.
- 윤순진. (2003). 기후변화대응전략으로서의 원자력발전정책에 대한 비판적 검토: 지속가능한 발전의 관점에서. 「한국행정학보」, 37(4): 359-382.
- _____. (2015a). 반핵운동에서 탈핵운동으로: 후쿠시마 핵발전사고 이후 한국 탈핵운동의 변화와 과제. 「시민사회와 NGO」, 13(1): 77-124.
- _____. (2015b). 우리나라 원전 거버넌스의 과제와 방향. 「환경법과 정책」, 14: 1-48.
- 이덕로. (2012). 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석. 「한국정책과학학회보」, 16(3): 109-135.
- 이유현·권기현. (2013). 배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구: 융호연합모형(ACF)과 사회연결망 분석(SNA)를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(3): 1-29.
- 이필렬. (2011). 후쿠시마 원전 사고의 성격과 한국 원자력발전의 위험. 「민주사회와 정책연구」, 20: 71-93.
- 전진석. (2003). 핵폐기물 처리장 건설사업 정책의 변화에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(4): 169-191.
- _____. (2014). 정책융호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석: 국내 학술지 게재 논문을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 25(2): 1-28.
- 정지원·박치성. (2015). 정책변동에 대한 맥락적 인과경로 탐색: ACF와 인과지도 방법론의 접목을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(1): 77-109.
- 진상현. (2009). 한국원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 18(4): 123-145.
- 진상현·박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(3): 265-289.
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책융호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
- 최인규. (2012). 노후소득보장정책 결정과정의 동태성 분석: 융호연합과 정책네트워크의 결합모형 적용. 「대한정치학회보」, 19(3): 325-355.
- Jenkins-Simth, H. C., Nohrstedt D., Weible C. M., Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution and Ongoing Research. In *Theories of the Policy Process* (3rd), 183-224. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kingdon, J. K. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd), New York: Longman.
- Nohrstedt, D. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *The Policy Studies Journal*, 36(2): 257-278.

- _____. (2010). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: 309-333.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- _____. (1998). An Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98-130.
- Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In *Theories of the Policy Process* (1st), 117-166. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A., Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In *Theories of the Policy Process* (2nd), 189-220. Boulder, Colorado: Westview Press.

ABSTRACT

The Fukushima Nuclear Accident and its Impact on Nuclear Energy Policy in South Korea: Applying the Advocacy Coalition Framework

Tae-Hyeong Kwon & Yeongjun Jun

This study applies the Advocacy Coalition Framework (ACF) for the case of nuclear energy policy in South Korea since the 2011 Fukushima nuclear accident. External shocks like the Fukushima nuclear accident can cause policy changes in a short period. In fact, many countries, including Germany, decided to accelerate phasing out nuclear power following the accident. However, there seems to have been little change in nuclear energy policy in South Korea even after the Fukushima nuclear accident. This study explores the nuclear energy policy subsystem to explain the stability of nuclear energy policy in South Korea. The Fukushima accident caused a temporary loosening of unity in the pro-nuclear power coalition, the dominant coalition. The Fukushima nuclear accident also triggered the political activities of the anti-nuclear power coalition. However, the policy belief of key actors in the pro-nuclear power coalition remained unchanged and that was the key reason for the stability of nuclear power policy in South Korea.

【Keywords: Fukushima Nuclear Accident, Nuclear Energy Policy, Advocacy Coalition Framework, Policy Subsystem】