

환경(부)정의의 공간성과 스케일의 정치학 밀양 송전탑 갈등을 사례로*

Spatialities of Environmental (In) justice and Politics of Scales
through the electricity transmission tower conflicts in Miryang, Korea

엄은희**

1990년대 후반 이래로 한국에서도 환경정의를 새로운 이념 혹은 활동 지침으로 수용하는 환경단체와 연구자들이 나타났다. 하지만, 한국의 환경정의를 환경운동 안에서는 윤리적 지침으로, 학계에서는 그 정의를 둘러싼 담론의 차원에 여전히 머물고 있다. 본 연구는 환경정의 담론에 공간성 논의를 접목하도록 지리학적 기여를 탐구하고, 환경정의 운동에 스케일의 정치학에 기초한 실천적 해석을 제공하려는 목적을 지닌다. 본 연구는 사례로 2012년 1월 밀양에서 발생한 70대 노인의 분신 사건이 만들어낸 파열의 공간에 주목한다. 이 죽음은 한편으로는 송전탑 건설이 내세우는 국책사업의 일방적 추진에 내재한 국가 폭력성이 드러난 사건이면서, 다른 한편으로는 송전탑과 대규모 핵발전 단지 사이의 숨겨진 연결 고리가 가시화된 사건이었다. 이후 송전탑에 반대하는 풀뿌리 지역운동은 더 넓은 전국단위 탈핵운동과 결합되어 새로운 차원의 운동이 되었다. 본 연구는 한 노인의 죽음 이후 드러난 의미의 공백에서 탈핵 사회를 향한 사회운동이 생성되는 스케일 정치의 역동성을 묘사했다. 지역 주체들의 새로운 의미 구성에의 참여와 시민들 사이의 다른 방식의 윤리적 관계맺음을 통해 의존의 공간을 넘어서 새로운 관계의 공간이 창출될 수 있었다. 마지막으로 본 연구는 타자의 윤리학에 기초한 환경정의를 실천적 재정립을 주장한다.

주요어: 환경정의, 송전탑, 스케일의 정치학, 관계의 공간, 탈핵 사회, 타자의 윤리학

* 이 논문은 2007년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2007-361-AL0001).

** 서울대아시아연구소, 선임연구원(교신, eunhui.com@gmail.com)

<그림 1> 파열의 시작점



자료: 가톨릭 뉴스(<http://www.catholicnews.co.kr/>)

0. 破裂

765 송전탑 막지 못하면

이용로(시인)¹⁾

전기 주전자로 커피를 끓이면서
텔레비전 켜 놓고 낄낄대면서
냉장고 문 열고 과일을 꺼내면서도
몰랐습니다.
우리 이웃 할아버지 할머니들이

1) 이 시는 이용로 시인이 2012.02.01. 765kV 송전탑 반대 故 이치우 열사 분신대 책위 출범식에서 낭송한 시의 전문이다.

전기 때문에, 송전탑 때문에
영하의 추위에 떨며
산에서 먹고 산에서 자는 줄은
정말 몰랐습니다.

밀양 땅 골짜골짜
765 송전탑 예순아홉 개나 서면
불 보듯 뻔한 전자파 위험 알면서도
내 집 앞으로 지나가지 않는다고
못 본 척했습니다. 바쁜 척했습니다.

새벽부터 밀고 들어오는
손자 같은 용역들
자식 같은 공사 인부들에게
70, 80 어른들 짓밟히고 육을 먹고
지옥 같은 전쟁이 벌어지는 줄 모르고
이쯤에서 해결이 되었겠지
뒷짐만 지고 있었습니다.

손톱 발톱 다 닳도록
평생 일구어온 논밭이, 늙은 몸뚱이 기댔 집이
송두리째 무너지는 줄도 모르고
무슨 대책이 있겠지 하며
남의 일 보듯 했습니다.

이치우 어르신 소식 듣고서야
이미 앞질러진 기름인데
아이쿠나 큰일이구나 했습니다.

산에 움막을 짓기 전부터
2005년 얼렁뚱땅 주민 설명회 때부터
2007년 12월 도지사의 우편물 받을 때부터
큰일은 이미 터졌던 것입니다.

새파랗게 젊은 것들이
살 날이 창창한 것들이
먼 산 보듯 할 때
시장이 국회의원이 관리들이
답을 찾지 못할 때
단장면, 산외면, 상동면, 부북면
70, 80 어르신들이
밀양을 지켰습니다.

765 송전탑 세워 놓고
어디 가서
아름다운 밀양, 돌아오는 밀양 내세우겠습니까?
살기 좋은 밀양, 맑고 깨끗한 밀양 자랑하겠습니까?

765 송전탑 막지 못하면
먼저 가신 어르신들의 원한은
어찌하겠습니까?
가족들 찢어지는 가슴은
또 어찌하겠습니까?
마을 어르신들의 새까맣게 타버린 속은
누가 달래겠습니까?

765 송전탑 막지 못하면

어디 가서
밀양에 산다고 말할 수 있겠습니까?
누구에게 밀양을 사랑한다고
다짐할 수 있겠습니까?
765 송전탑 막지 못하면.

1. 문제제기: 한 노인의 분신과 두 방향의 자각

지난 1월 16일 밀양시 산외면 회곡리 보라마을에서 발생한 이치우 어르신의 분신은 여러모로 한국 사회에 충격적인 사건으로 기억되고 있다. 74세의 노인이 분신이라는 극단적인 선택을 했다는 것 자체도 놀라운 일이다. 하지만 그가 남겼다는 “오늘 내가 죽어야 문제가 해결되겠구나.”라는 말에서 전해지는 고립과 절망은, 많은 사람들로 하여금 송전탑/선로를 둘러싼 밀양 지역에서의 갈등이 상당히 깊고 오래되었음을 깨닫게 만들었다.

이 분신 사건은 두 가지 지점에서 세간의 주목을 받았다. 첫째, 주민들이 송전탑 건설에 대해 인지하기 시작했다고 주장되는 2005년(주민 설명회)을 기점으로 할 때, 밀양지역에서 송전탑 갈등이 이미 7년이나 되었음에도 불구하고 그토록 오랫동안 대중의 관심사로 크게 부각되지 않았다는 점에 대해 시민들이 자각한 것이다. 1990년대 중반 이래로 송전탑과 송전선로 건설을 둘러싼 지역 갈등은 전국 각지에서 지속적으로 발생했지만 대부분 지역적인 분쟁과 사안으로 멈춰버렸다. 정부에 의해 결정되고 추진되는 ‘공공의 이익을 구현하는’ 국책사업이라는 국가 수준의 프레임은, ‘반체제적이다’ 혹은 ‘지역이기주의(NIMBY)다’는 낙인과 함께 저항하는 주민들을 고립시키는 데 효과적이었기 때문이다.

개중에는 프레임 전환을 통해 선로변경이라는 한전의 양보를 얻어내었던 예외적인 사례나 계획 단계에서 송전선로 사업 계획이 일시 보류되는

등 가시적 변화를 낳은 개발/저항 진영 간의 합의가 없었던 것은 아니다. 하지만 국책사업이 주장하는 공공의 이익 대 지역이기주의라는 프레임 하에서 지역민들의 저항의 결론은 국책사업에 대한 동의와 그에 따른 적절한(더 많은) 보상으로 귀결되는 경우가 다수였다. 대치의 국면에서 ‘전면 백지화’의 구호가 다수 등장하지만 대부분 수사적인 수준에 머물렀을 뿐 전면 백지화 자체의 가능성을 확신하고 이를 끝까지 밀고 가는 지역 세력은 많지 않았다.

두 번째는, 이 연구가 보다 주목하고 있는 관심의 방향으로 밀양 분신 사건을 계기로 송전탑과 핵 발전을 연결시키는 관점이 개발되고 확산되고 있다는 점이다.²⁾ 2011년 3월 11일 후쿠시마 핵발전소 사고 이후, “핵발전의 역사는 이제 후쿠시마 이전과 이후로 나뉜다.”는 주장이 제기될 만큼 한국 사회에서 핵 발전에 대한 국민들의 인식은 현격히 달라졌다. 여전히 필요악으로 핵발전소의 불가피성을 강조하는 입장이 우세하지만, 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 국내 핵발전소에서 터져 나오기 시작한 잦은 고장, 운영기관의 납품비리 사건, 직원 마약 투약 사건 등에 이르는 각종 문제들로 인해 핵 발전에 대한 국민의 불안도 함께 높아져가고 있다.³⁾

그간 대부분의 지역에서 송전선로 분쟁에서 주민들의 반론의 입장은 주로 자연환경보전 운동의 형식을 취해왔다. 송전탑과 송전선로를 전자파의 위해성이나 기후재난에 대한 취약성 등 자체의 환경적 문제점을 지닌 독립된 환경 위해 시설(environmental ‘bads’)로 바라봤던 것이다. 그래서

2) 밀양 송전탑 투쟁에서 이러한 연결고리는 “송전탑은 핵발전소의 자식이다.” “핵발전소가 없으면 송전탑도 없다.”는 구호에서 집약적으로 표출되었다.

3) 보수적 성향의 동아일보의 조사에서 원전의 필요성에 대한 국민 반응은 불필요 8.2%(2011) → 11.8(2012), 필요 72.5(2011) → 65.9(2012)로 나타났으며, 원전 추가건설 여부에 대해서는 줄여야한다는 의견이 늘려야 한다는 의견보다 두 배 가량 많았다(《동아일보》, 2012.03.08, <http://news.donga.com/3/all/20120308/44600544/1>) 현대경제연구원원의 조사결과에서도 국민의 46.1%가 보상이 있더라도 거주지역 내 원전 건설은 반대한다는 조사결과를 발표했다고 전해진다(《동아일보》, 2012.03.26).

대부분의 송전선로 반대 운동들은 생태계 내지 자연환경의 보전에 역점을 두며 진행되어 왔다. 하지만 다양한 환경적 가치(자연환경 훼손 방지, 생태 가치의 보전, 미래세대와의 형평성 등)를 옹호하는 입장은 개발의 경제적 가치에 비해 순진한(naive) 접근으로 폄하되었다. 나아가 개발계획 수용에 따른 경제적 보상이라는 목전의 경제적 이익이 가시화되는 시점이 되면, ‘백지화’를 전면에 내세우던 환경주의자들의 입지는 쉽게 무너져 내렸다. 그러나 2011년 후쿠시마 핵발전소 사고 이후 핵 발전에 대한 사회적 인식의 변화라는 우연적 조건이 전제된 상황에서, 시골 지역의 주민운동에 머물던 밀양 송전탑 분쟁은 기존의 송전탑 건설 사업과 핵발전소의 연관성을 주장하며 새로운 차원의 운동으로 진화되어 가고 있다.⁴⁾

본 연구는 2012년 1월 송전탑 건설에 반대하는 한 노인의 분신 사건을 이 운동의 변화과정의 중요한 변곡점으로 주목한다. 이 죽음은 한편으로는 송전탑 건설을 포함하는 국책사업 추진의 일방성과 폭력성을 드러내는 파열의 순간이었으며, 다른 한편으로는 송전탑과 핵발전소의 숨겨져 있던 고리가 가시화됨으로써 더 많은 세력들과의 연대의 공간을 창출하게 만들었다. 부연하자면, 이치우 노인의 분신사건은 언론과 대중들의 무관심 가운데 국책사업의 일방성과 폭력성에 온몸으로 저항하던 시골 노인들의 삶을 전면에 부상시켰다. 또한 송전선로 경과지 주민들과 밀양지역 시민세력으로 구성된 ‘765kV 반대 故 이치우 열사 분신대책위원회(이하 대책위)’의 후속 활동들은 자기 지역의 이해관계를 넘어서 탈핵(脫核)과 ‘지금 이대로’의 원칙을 고수하며 급진적이고 보다 넓은 범위의 사회세력들과 결합하는 운동의 스케일 전환을 이루어냈다.

본 연구는 구체적인 연구사례로 밀양의 분신 사건을 계기로 가시화된 송전탑과 핵발전소의 연결고리를 연구의 초점으로 삼아 환경정의론의 공간성에 관한 지리학적 기여를 제언하고 탈핵 운동의 실천적의 함의를 제고하려는 목적을 가진다. 이를 위해 우선 기존의 환경정의 담론을 비

4) 물론 그렇다고 그 운동의 진행 과정이 순조롭다는 것을 의미하지는 않다. 갈등의 수위는 높고 해결의 가능성도 여전히 요원하다.

판적으로 검토할 것이다. 담론의 수준에 머물고 있는 환경정의론의 실천성을 담보하기 위해서는 현실에서 행위주체들이 펼치는 운동을 통한 스케일의 변화와 운동의 역동성에 근거한 담론과 실천 상의 보완이 필요한데, 여기에 최근 정치 지리학에서 주목하고 있는 ‘스케일의 정치학’ 관련 연구들에서 하나의 시사점을 도출하고자 한다.

2. 환경정의, 사회운동, 스케일의 정치학

1) 미국에서의 환경정의: 운동, 담론, 제도화

환경정의의 아이디어는 1980년대 초반 독성폐기물 처분장의 입지결정을 둘러싸고 유색인종 거주 지역을 토대로 출현한 미국의 풀뿌리 환경운동에서 처음으로 제기되었다.⁵⁾ 초기 환경정의의 아이디어는 담론보다는 운동을 통해 발생하고 확산되어 왔다. 하지만 실천적 지향을 갖는 연구자들에 의해 이러한 사례들이 집중 조명을 받기 시작한 이래로 환경정의의 문제는 인권과 법학의 적용의 문제를 넘어서 철학 및 사회학과 지리학 등의 사회과학적 환경연구자들에 의해 학술적 담론의 장에서도 중요한 관심사로 대두되어 왔다.

담론의 차원에서 환경정의에 대한 가장 압축적인 환경정의에 대한 개념구성은 줄리안 어게먼의 것이 간결하면서도 적절해 보인다. Agyeman (2005)은 환경 정의를 떠받치는 세 가지 기본 원리를 분배적 정의(distributive justice), 절차적 정의(procedural justice), 실질적 정의(substantive justice)의 세 가지 차원으로 구분했다. 전통적인 사회 정의가 사회적으로 생산된 이익의 공정한 분배에 관심을 가졌다면, 환경 정의는 환경 위협의 ‘사회적 부담’

5) 이념적인 측면에서 환경주의와 사회정의론(인종문제)이 결합된 환경정의론은 미국사회의 두 가지 오래된 운동의 흐름, 즉 환경운동과 민권운동이 합류함으로써 출현된 것이었다(Newton, 1996: 15).

에 대해서도 관심을 갖는다. 이처럼 편익의 분배뿐 아니라 위협의 사회적 부담에 대한 형평성을 강조하는 것이 분배적 정의이다. 절차적 정의는 환경 정책의 결정과 이행 과정에 민주적 참여, 특히 환경 위협을 과도하게 부담해온 사회적 집단의 참여가 보장되어야 한다는 것이며, 마지막으로 실질적 정의는 사회적·생물학적 차이에 무관하게 모든 사람들이 환경 위협으로부터 안전을 보장받아야 한다는 것을 강조한다.

환경정의를 타이틀로 삼고 있는 지리학 연구들은 주로 현실에서의 환경 부정의 사례들에 주목해 왔다(Williams, 1999; Taylor, 2000; Kurtz, 2003; Towers, 2000; Holifield et al., 2010). 환경정의론에 관심을 갖는 지리학자들은 이른바 ‘LULU 현상(Locally Unwanted Land Use Syndrome)’, 다시 말해 지역주민이 반대하는 부동산 개발이나 각종 건설 프로젝트들이 지리적으로 불균등하게 분포하고 있음을 경험적으로 증명하는 다수의 사례연구들을 제공했다. 이러한 연구들은, 주로 자신들의 거주지에서 환경적 위해의 분포와 집중의 문제를 환경 부정의 사례의 공간적 불균등을 통계적으로 증명하고, 이에 대한 담론화를 수행한다. 나아가 이러한 문제에 대응하며 정의에 원칙에 기초해 새로운 분배의 규칙을 주장하는 지역사회 풀뿌리 환경운동에 대한 윤리적 옹호로 구성되어 있다. 여기서 풀뿌리 환경운동이 구성하는 운동담론은 분배적(부)정의, 즉 환경문제의 지리적 불균등성의 묘사와 분석, 나아가 문제에 대한 비판과 이의 해결을 위한 생산적 혹은 절차적 정의에의 요구를 강조한다.

미국을 중심으로 진행되던 환경정의 운동과 환경정의 담론에 관한 연구는 1990년대에 접어들면서 두 차원에서 변화가 나타났다. 하나는 미국의 국경을 넘어서 환경정의론이 확산되기 시작한 것이다. 계기는 1991년 미국에서 개최된 <제1차 전국 유색인종 환경지도자 정상회의>이다. 이 회의는 미국 50개 주의 대표들 간의 정상회의 형식을 취했지만, 중남미와 아프리카의 제3세계 국가들의 대표단들도 다수 참석하게 되면서 환경정의론의 지리적 확산과 개념상의 확장을 가져온 것으로 평가된다(Rhodes, 2003). 이 회의가 채택한 ‘환경정의의 원칙’은 보호받을 권리의

주체의 범주에 미국 내의 유색인종 외에도 생물종(일반), 개발도상국, 미래세대를 포함함으로써 환경정의의 개념적 확장을 가져온 것이다. 다른 하나는 1994년 클린턴 행정부하에서 행정명령(executive order) 12,898호를 통해 연방정부가 실현해야 할 하나의 목표이자 규범 중 하나로 환경정의의 제도화를 이루어 낸 점이다. 이 명령에 따라 미국 환경보호청 산하에는 환경정의사무소(Office of Environmental Justice)가 신설되었고, 이로써 미국에서 환경정의는 사회운동과 학술적 담론을 넘어 정책적 과제로 제도화되는 계기가 마련되었다.⁶⁾

2) 한국에서의 환경정의: 담론과 실천의 간극

1990년대 후반 미국의 환경정의 운동이 소개된 이래로, 한국에서도 환경정의를 새로운 이념 혹은 활동 지침으로 수용하는 환경단체와 연구자들이 나타나기 시작했다. 하지만 미국에서 환경정의 개념이나 담론의 확산이 법제도와 정책의 개혁을 통해 절차적/실질적인 수준으로 나아가기 위해 노력한 것과는 달리 한국에서 환경정의는 여전히 환경운동 진영에서의 하나의 윤리적 지침 혹은 학계에서 담론에 대한 토론의 차원에 머물러 있다.

박재묵은 한국에서 이루어진 환경정의 연구를 세 가지 경향으로 구분한다. 첫째는 환경정의 운동과 환경정의 담론을 소개하고 규명하는 연구들이며, 둘째는 국내외적으로 발생하는 환경문제를 환경정의의 관점에서 조명하려는 연구이고, 마지막 세 번째 연구방향은 기존의 환경정의 담론을 비판적으로 성찰하면서 개념/담론의 보완 혹은 세련화를 추구하는 것이었다. 첫 번째와 세 번째 방향은 환경정의의 담론에 연구들로 사

6) 이러한 제도화의 과정이 가져온 이로운 효과 못지않게, 환경정의 프레임의 급진성이 약화되고 풀뿌리 운동조직들과 환경단체들의 순치화 경향이 나타났다는 비판의 목소리도 존재한다. 관련된 논의는 Holifield(2004)와 McCarthy(2004)를 참고할 것.

실상 환경운동계와 학계의 관심사에 머물 가능성이 높다. 두 번째 방향의 연구들은 환경정의를 일종의 분석과 평가의 렌즈로 활용한다는 점에서 환경정의의 개념/담론을 주어진 것으로 활용할 뿐이다(2006: 77~78).

이처럼 한국에서의 환경정의는 담론의 수준이든 운동이 수준에서든 미발전의 상태에 여전히 남아 있다. 한국에서 환경정의론은 담론적/개념적 수준에 머물거나 환경현안에 대한 사후적 해석과 평가를 위한 기준으로는 사용될 수는 있겠으나 지금-여기(전국 각지)에서 벌어지고 있는 각종 환경현안들을 위한 실천적 함의를 제공하고 나아가 절차적 수준과 실질적 수준에서 환경정의를 실현하기 위한 정책적 과제에 도출에 이르기에는 여전히 부족하다. 물론 담론의 재구성을 넘어 ‘실천으로서의 환경정의’를 주장한 연구가 존재하기는 하지만 예컨대, 이상현(1997)과 조명래(2000)의 연구, 이러한 제안은 현실의 환경정의 운동에 있어 지향대를 제시할 뿐이기 때문에 그 자체로 방법론적, 실천적 함의를 제공하기엔 한계가 있어 보인다.

3) 성공한 지역운동, 유예된 실질적 환경 정의

권위주의 정부하에서 ‘국책사업’의 이름으로 수행된 혐오시설과 기피시설의 입지에 대해 저항하는 자생적 지역운동은 오랫동안 지역이기주의(NIMBY, Not in my backyard)로 치부되어 왔다. 서구에서 환경정의론의 대두는 이러한 지역의 환경운동이 경제적 생산관계와 정치권력의 불평등에 따른 환경위험과 비용의 차별적 부담에 대한 정당한 저항으로 재해석될 수 있는 가능성을 열어주었다. 특정 지역 혹은 특정 사회계층에 속한 사회적 약자들이 다른 사람들의 행위의 결과로 양산된 환경위험에 노출되고 부담을 짊어지는 환경 부정의의 구조적 측면에 대해 환경정의적 접근이 새로운 시각을 제공해 주었기 때문이다. 나아가 이로써 현장성이 담보된 피해자 중심의 환경정의적 관점이 형성될 수 있었다.

현실에서 지역사회 풀뿌리 환경운동이 성공한 운동으로 평가받는다는

것은 무엇을 의미할까? 송전탑 건설 분쟁으로 한정해 보자면, 1990년대 과천시 문원동을 기반으로 했던 ‘청계산 송전선로 분쟁’을 이끈 과천 지역의 생명운동⁷⁾은 비슷한 시기 다른 지역의 유사 분쟁들과는 달리 공기업 한전의 대폭양보를 끌어냈다는 점에서 성공한 운동으로 평가받는다. 청계산 송전선로 분쟁을 둘러싼 운동의 동학을 연구한 진위향(2003)에 따르면, 이 사례는 초기 주민들이 이익보호 차원에서 전개되었던 보수적인 주민운동에서 정체성, 적대성, 전체성의 유의미한 의미구성을 통해 사회의 지배적인 문화모형을 바꾸려는 운동으로 승화되었다고 설명한다. 청계산 송전선로 분쟁은 성공한 운동으로서 지역사회의 정체성 형성과 차후 절차적 민주주의의 확보 등의 측면에서 이 지역사회에 추가적인 긍정적 변화도 가져온 것으로 평가된다.

그러나 이 운동을 촉발시킨 송전탑 건설 의제 자체는 초기 생명민회가 목표로 삼았던 송전선로 우회와 주민보상의 현실화의 수준에서 한전 측과 타협을 보는 선에서 마무리 되었다. 그러나 국책 사업으로서의 송전탑/선로 건설 사업은 오늘날에도 더욱 더 높은 고압선으로 교체되면서 전자파에 대한 우려도 심화되었으며, 송전선로 설치의 지역적 범위도 전국적인 범위로 확대되어 왔다.⁸⁾ 이러한 집약화와 확산의 원인은 첫째, 기존 발전소가 위치한 곳에 건설용이성을 이유로 추가적인 발전소 건설이 집중되면서 발전소 입지가 단지화되었기 때문이며, 둘째, 이로써 전기를 생산하는 장소와 대규모 전기 소비가 집중되는 도시들 간의 공간적 불균등이 심화/확대되고 있기 때문이다.

이러한 점에서 지역사회에서 성공한 풀뿌리 환경운동의 한 사례인

7) 진위향(2003)은 청계산 송전선로 분쟁은 다른 지역운동과는 달리 전원개발 사업에 반대하는 환경운동을 넘어 생명의 안전과 평화라는 ‘생명운동’의 단계로 발전한 드물게 성공한 운동으로 평가한다.

8) 10여 년이 지난 후 2009년 당시 전국적으로 송전선로 및 변전소 건설을 둘러싼 갈등이 비화된 지역은 70여 곳이 넘어섰고, 관련 민원도 100여 건 이상 접수되었지만 대다수가 「전원개발촉진법」의 법적 테두리 내에서 민원 자체가 거부되는 비율이 상당히 높았다(양현석, 2009).

‘청계산 송전선로 반대 운동’은 분배적 정의와 절차적 정의에서는 소기의 성과를 얻었을 수 있었지만, 전국적으로 확산되고 격화되고 있는 송전탑 건설 일반의 문제에 대한 근원적 갈등해결에 도움이 될 실질적 정의의 문제와는 무관하게 결론이 맺어졌다. 다시 말해, 지역 단위에서 루루(LULU)의 문제는 해결했지만, 보다 넓은 차원의 니아비(NIABY, Not in Anybody’s Backyard)를 위한 대안에는 미치지 못하고 있는 것이다.

환경정의의 관점에서 봤을 때, 사회운동이 해결하고자 하는 환경문제를 그 문제로 만들어지는 환경적 부담과 위기를 특정지역이나 집단에서 다른 지역이나 집단으로, 현 세대에서 미래세대로, 더 넓게는 인간 종으로부터 다른 생물종에게로 전가하여 모면하는 방식으로는 해결되지 않는다. 롤스의 정의론에 근거한 사회정의의 핵심적 원리로서 (합리적 개인의) 권리에 기반을 둔 분배적 정의와 절차적 정의의 요구만으로 환경 부정의가 해소되는 데는 많은 한계가 있다. 따라서 환경정의에서 실질적 정의에 이르는 길은 보다 큰 틀에서 환경 부담과 환경위기를 최소화하는 방식으로 사회구조를 전환하도록 동기화가 될 필요성이 여기에 존재한다(윤순진, 2006).

4) 스케일의 정치학과 환경정의

지리적 스케일은 존재론적으로 주어지는 것이 아니라 사회적으로 구성된 개념이며, 만들어진 지리적 스케일은 그 자체로 사회경제적/정치적 과정의 구조 안에서 의미를 획득한다(Delaney and Leitner, 1997: 93, 강조는 저자).

1980년대 중반 이래로 서구의 비판적 지리학자들을 중심으로 스케일의 사회적 생산(혹은 구성) 및 다중스케일의 정치학을 강조하는 하나의 흐름이 형성되어왔는데(Smith, 1993; Swyngedouw, 1997; Delaney and Leitner, 1997; Brenner 2000, 2001; Marston 2000 등), 최근 한국에서도 사회-공간적 차원의 하나로 스케일에 대한 연구가 증가하고 있다(Ryu, 2007; 박배균,

2001, 2009, 2012; 정현주, 2006, 2008 등)⁹⁾ 위의 인용문에서도 강조되었듯, 이러한 연구에서 바라보는 스케일이란 존재론적으로 주어진 개념이 아니라 자연과 인문 현상을 아우르며 사건, 과정, 관계들이 발생하고, 펼쳐지며, 작동하는 공간적 범위이다. 따라서 스케일은 고정된 실체가 아니며, 식별가능한 자연 혹은 인문현상의 작동범위는 현실에서의 정치, 경제, 사회문화적 과정을 통해 만들어지고 끊임없이 재편되는 과정을 거친다.

또한 현재 스케일의 정치학(politics of scales)의 관심사는 단순히 ‘스케일이 어떻게 생산되는가’라는 질문에 답하기보다 ‘생산된 스케일은 사회적 경합의 과정에서 어떻게 변화되는가?’ 혹은 ‘다양한 스케일들 간의 상호관계는 어떠한가?’와 같은 보다 근본적인 질문에 답하려는 학술적 노력을 경주한다. 스케일의 정치학의 역동성을 이해하기 위해서는 콕스가 제안한 의존의 공간(space of dependence)과 관계의 공간(space of engagement)의 구분이 유용하다. 콕스에 따르면, 의존의 공간은 사람들의 생활공간, 즉 사람들이 물질적인 일상을 영위하기 위해 로컬화된(혹은 고착화된) 사회관계의 범위를 의미하고, 관계의 공간은 로컬의 행위자들이 자신의 고착된 이해관계를 넘어서 원거리 타자들과 형성하는 사회적 네트워크의 공간적 범위를 의미한다. 여기서 스케일의 정치학은 특정 행위자가 의존의 공간과 관계의 공간을 넘나드는 전략적 혹은 의도적 행위에 의해 만들어지는 역학관계의 양상을 의미한다(Cox, 1998).¹⁰⁾

스케일은 실체에 대한 개념을 프레이밍하는 방식일 수 있다. 그래서 스케일의 정치학은 경쟁하는 ‘프레이밍들’의 형태를 띠곤 한다(Delaney

9) 스케일의 생산, 스케일의 구성, 사회-공간적 과정으로서의 스케일의 정치학에 관한 논의들은 시기적으로 구분되며 각각의 주장은 일정한 차별성을 지닌다. 스케일 관련 논의의 역사와 입장의 차이에 관해서 보다 상세한 논의는 박경환(2011)을 참고할 것.

10) 콕스는 스케일의 정치학은 행위주체들의 전략적 혹은 의도적 실천에 따른 것일 수도 있지만, 행위자가 속한 사회관계를 통해 구성된 비의도적 결과에 의해서도 발생할 수 있음을 강조했다.

and Leitner, 1997: 94~95). 예컨대 지역사회의 환경현안을 둘러싸고 경쟁하는 행위자들은 작동 스케일에서 헤게모니를 얻기 위해 담론적으로 물리적으로 충돌한다. 한편, 스케일을 둘러싼 싸움은 헤게모니 스케일의 선점에 관한 것일 수도 있지만, 경쟁자를 취약한 스케일에 가둬놓는 것도 하나의 전략으로 이해될 수 있다. 예컨대 기업이나 국가가 지역의 풀뿌리운동을 비난하기 위해 주로 구사하는 NIMBY 공격은 자신들과는 달리 더 큰(혹은 중요한) 공공의 선에 관심 없는 자들로 만드는 매우 효과적인 스케일 전략이다. 이에 대항하여 소위 환경(정의) 활동가들이나 지역주민들 역시 스케일의 정치학을 수행한다. 이들은 자신들의 문제제기와 분노가 지역 안에 갇히는 것, NIMBY 현상으로 치부되는 것을 거부한다. 그리면서 지역의 환경위해는 더 큰 차원의 불균등 발전 전략이 공간적으로 발현되면서 나타나는 사회문제의 일환이기 때문에 그들의 분노는 정치적으로 공명할 수 있는(resonant) 사회적 분노라는 인식을 구성해 내려 노력한다(Sandweiss, 1998; Kurtz, 2003).

Williams(1999)와 Towers(2000)의 연구는 스케일의 정치학과 환경정의의 정치학의 상관성에 대한 유의미한 시사점을 제공해 준다. Williams는 스케일의 정치는 기본적으로 “사회 문제의 스케일과 정치적 해결의 스케일 간의 상이함”(56쪽)에서 유래한다고 주장했다. 유사하게 Towers는 문제가 경험되고 정치적 담론의 틀이 형성되는 ‘의미화의 스케일(scales of meaning)’과 주로 원거리의 의사결정 기구들의 인식의 공간적 범주인 ‘규제의 스케일(scales of regulation)’을 구분하고 이 둘 스케일 간의 긴장과 적대성을 스케일의 정치학으로 설명한다(26쪽).

대부분의 환경갈등에서 스케일의 정치학의 핵심에는 스스로를 상이한 공간 스케일에 인식론적으로 위치 짓거나 물리적으로 작동하는 행위자들과 제도화된 기구들의 담론과 실천에 따른 권력과 정당성의 구성(manipulation)이 존재한다(Kurtz, 2003: 894). 권력과 정당성은 물리적이면서 동시에 담론적이다. 따라서 환경갈등 상황에 놓인 행위자들은 수많은 협상과 투쟁에 참가하면서 권력과 정당성의 공간적 범위를 재구성하려 노

력하며, 이들이 만들어 내는 스케일의 정치학은 매우 경합적인 과정으로 드러나게 된다.

이상의 스케일과 환경정의의 공간성 논의에 기초하여, 다음 절에서부터 송전탑 건설에 저항하는 주민들과 풀뿌리 환경그룹들의 자신들의 사회-공간적 차별성을 드러낸 담론의 과정과 이들이 펼치는 집단행동을 스케일의 정치학의 측면에서 묘사하고 해석하게 될 것이다.

3. 밀양송전탑 갈등의 개요와 전개과정

1) 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업¹¹⁾

산업자원부 고시와 경상남도 고시(2007)가 밝힌 ‘765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업’은 사업의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

장기적인 전력수요 증가에 대비하여 현재 건설 중인 신고리 원자력 발전소의 발전전력을 전국 전력계통에 연결하여 대전력 수송체계를 구축하고 경남북부지역에 안정적인 전력을 공급하기 위해 전력설비를 확충하려함.

이 사업의 내용은 신고리 핵발전소 단지가 위치한 경북 울주군에서 기장군, 양산시, 밀양시를 거쳐 북경남변전소가 건설될 창녕까지, 총 길이 90.535km에 765kV급¹²⁾ 송전이 가능하도록 초고압선로와 선로를 지

11) 경상남도, 『전원개발사업 실시계획 승인사항 공고』(2007.12.20).

12) 765kV=765,000V(볼트). 154kV 송전선로의 약 18배, 345kV 송전선로의 약 5배의 전력수송력을 가진 고압선이다. 송전선로의 전압이 높을수록 자연적인 전력강압을 방지할 수 있는 장점이 있기는 하지만, 초고압선로일수록 전자파를 포함한 유해성에 대해 아직 충분한 연구가 이루어진 것은 아니다. 765kV급 송전시설은 용량을 지탱하기 위해 80~140m(평균 40층 규모의 아파트 높이)급 초대형 철탑구조물로 지탱되어야 하며, 철탑과 철탑 사이의 이격 거리는 지형

탱할 송전철탑 162기를 건설하고 각각을 연결하는 사업이다. 계획상의 사업 기간은 산업자원부의 실시계획이 승인된 2007년 11월을 기점으로 2011년 5월 완공을 목표로 하고 있었으나, 밀양시 4개 면 주민들과 다양한 시민세력의 반대로 완공이 지연되고 있다. 밀양시는 총 162기의 철탑 중 69개가 세워질 정도로 공사의 집중도가 높고 그만큼 송전탑 건설을 위한 갈등이 악화되어 온 지역인데, 송전탑 건설예정지 지역이 산간 농촌지역인 만큼 지역 주민들의 인구구성에서 노령층의 비중이 상대적으로 높다. 지역 주민들과 밀양시의 시민세력들은 2012년 1월 이치우 노인의 분신 이후로 송전탑 건설 ‘백지화’ 주장을 다시금 제기하며 비타협적인 저항에 나서고 있다.

2) 사업 구간의 지리적 범위

위와 동일한 정부고시가 밝히고 있는 사업공구별 규모와 밀양시 지역의 편입위치 및 면적, 그리고 경과지를 표시한 지도는 다음과 같다.

<표 1> 공구별 시설규모

공 구	구 간	선로길이(km)	철탑수(기)	행정구역
1공구	발전소~36 (11-1, 34-1, 34-2, 34-3 포함)	20.576	39	울주군 5기(No.1 ~3, 5, 6)
				기장군 34기(No.4,7~35)
2공구	No.36~59	13,073	23	양산시 45기 (No.36~80)
3공구	No.59~87	15,512	28	
4공구	No.87~112	14,715	25	밀양시 69기(No.81~149)
5공구	No.112~136	14,322	24	
6공구	No.136~변전소	12,337	23	창녕군 9기(No.150~158)
합계		90.535	162	5개 시, 군

조건에 따라 250~500m 간격을 유지할 필요가 있다.

<표 2> 밀양시 지역 편입위치 및 면적

구분	편입지		계	위치(경과지)				
	필지	면적(m ²)		단장면	산외면	상동면	부북면	청도면
철탑 수	90	30,005 (155명)	69기	20	7	17	7	18
선로길이 (선하지)	622	1,406,942 (579명)	39,157km	11,055	4,549	10,108	3,419	10,026

<그림 2> 765kV 신고리~북경남 송전선로의 범위



자료: 밀양사랑 온라인 커뮤니티(cafe.daum.net/milyanglove)

3) 송전탑 건설을 둘러싼 갈등의 구조

국책사업이란 통상 일반적인 기업이 수행하기엔 어려움이 있지만 국민 일반의 이익(‘국익’ 프레임)이 될 것으로 판단되는 정책 사업으로, 국가가 막대한 자금(세금)을 투여하여 장기적으로 운영해야 하는 기간산업 부문에서 주로 이루어진다. 하지만 국가의 자원배분과 정책결정은 전략적이든 정책적이든 일정한 지역 선택적 효과를 낼 수밖에 없었다. 국가의 정책적 결정에 따라 특정 지역과 도시의 성장과 발전의 밑그림이 달라져 왔던 과거 정부들의 역사적 경험으로 인해 국가 개발사업을 둘러싼

<그림 3> 갈등의 위계별 개념화



Concept of conflict

자료: 우주호, 2011: 331.

지역 간 갈등도 심화되어 왔다(박배균, 2012). 또한, 국책사업의 지역 간 갈등과 분쟁에 대한 연구한 우주호(2011)는 갈등과 분쟁의 위계화를 시도한다. 그는 갈등(conflict)을 이해당사자 개인들 간의 심리적(외부화되지 않은)·사회적 의견불일치와 대립적인 상황으로 정의내린 후, 의견불일치의 강도에 따라 갈등의 하위개념들 간의 위계를 <그림 3>과 같이 설명한다. 상술하면, 사회적 문제화 단계(issue)는 자기 의견을 자율적으로 조정하는 단계, 분쟁(dispute)은 양립 불가능한 대립적인 견해가 존재하나 상호 조정과 타협이 이루어질 수 있는 단계, 마지막 난국(impasse)은 상호 간의 대립 격화로 당사자 간의 조정이나 타협이 불가능한 상태로 구분될 수 있다.

최근 들어 국책사업 추진 과정에서 발생하는 다종 다기한 갈등들이 사회적 문제화 단계를 넘어서 타협이 불가능한 격화된 대립의 상태가 지속되는 난국의 상황에 봉착한 채 진행도 해결도 어려운 상황이 증가하고 있다. 과거 군위주의 정부 시절엔 국가에 의해 국가적 이익 혹은 공익(公益)으로 결정된 것은 구체적인 내용을 따질 필요도 없이 복종해야 하는 것으로 이해되었다. 국익은 곧 권위적 개념으로 이해되면서 “국가 이데올로기 관철의 유용한 도구”로 기능해 온 것이다. 하지만 공익이란 강력한 주술이 군사정권 시절에만 국한된 것은 아니다. 소위 민주정부 시대에도 공익이란 이름의 거대한 국책사업을 둘러싸고 사업주 주민들과 국가 간의 갈등은 심화되어 왔다. 정부는 정책 결정과 시행의 과정의 절차

적 정의를 법률화하는 등의 노력을 기울여 왔지만, 이미 결정된 결과가 지역과 주민들에게 미치는 영향에는 변함이 없는 경우 결과가 대부분이었고, 이에 절차상의 결과에 대해 승복하기보다 갈등 상황이 유지, 심화되는 경우가 다수 발생했다.

이경원·김정화(2011)는 공공갈등에서 주요한 논쟁의 원인이 되는 공익에 대한 재검토를 시도한다. 이들에 따르면, 공익의 판단에 있어서 정부의 정책결정 과정(process)과 이미 결정된 정책의 정당성(justification)을 구별할 필요가 있다. 정당성은 어떠한 관점에 대해 설득력 있는 논거(논증)의 제시를 포함해야 하는데, 여기서 논증은 상대방에 의해 받아들여 질 수 있는 그야말로 합당한 이유(reasonable reason)를 의미한다. 하지만 최근 갈등을 겪고 있는 다수의 국책사업-예컨대, 4대강, FTA, 민영화, 핵발전소 확대, 제주 해군기지, 송전탑 문제 등-에 있어 정부(중앙 및 지방 혹은 개별 부처)는 여전히 국책 사업이라는 이유로 주민들을 설득, 정당성을 확보하는 데 적극적이지 않았다. 이런 점에서 정부가 정책 결정에 정당한 근거를 제시하지 못하는(혹은 안하는) 가운데 공공갈등의 단초를 스스로 제공하고 있다고 볼 수 있다.

송전탑 문제로 한정하면, 전력의 안정적 공급이라는 공익이라는 프레임으로는 설득되지 않는 송전선로 경과지의 주민들에게도 승복을 불가능하게 만드는 합리적인 이유가 존재한다. 이를 정리하면 그 논점은 크게 다음의 세 가지이다.¹³⁾

첫째, 잠재적 환경 위해로서의 송전탑이 가진 안정성 논란이다. 고압 송전선로에서 발생하는 전자파의 안전성에 관한 논란은 수많은 국내외의 역학조사에도 불구하고 아직까지 결론이 나지 않은 상태이다. 국제건강기구(WHO), 스위스, 네덜란드 등 일부 국가에서는 전자파에 대한 제

13) 이하의 쟁점들은 송전선로 건설에 관한 쟁점은 2009년 7월에 개최된 국회토론회(송전탑변전소 건설반대 전국연합, 녹색연합, 조승수 의원실 공동주최) “한전 송전탑 건설, 이대로 좋은가?”의 논의 내용을 중심으로 정리한 것임. 당시 345kV 및 765kV 특고압 송전선로와 송전탑 건설로 인한 갈등은 경남 밀양을 비롯하여 전국적으로 총 8개 지역에서 심화되고 있었다(양현석, 2009).

<표 3> 송전탑 건설을 둘러싼 갈등의 구조

정부(한전, 산업자원부 장관)	지역주민, 환경단체
안전한 전력공급이라는 공약 ¹⁴⁾ 생활수준 향상에 따른 전력수요의 증가는 필연적 기투자된 수천억의 사업비라는 매몰비용 전기요금 인상으로 주민혈세 가중 법률에 의거한 정당한 절차의 준수 전원개발과 전력공급은 국가적 책무	안정성이 검증되지 않은 전자파 등의 위해성 현실적이지 못한 보상의 범위와 수준 지역경관의 파괴 생활양식의 강제적 변화 유발 법률 자체의 권위주의적 속성 및 폭력적 집행과정 중앙화된 공급중심 에너지 정책이 지닌 분배적, 절차적 측면의 부정의

도적 유해성을 인정하고 있으나 한국에서는 과학적 사실을 둘러싼 논쟁은 여전히 짙은 안개 속에 파묻혀있다. 전자파와 어린이 백혈병 발생증가와의 관련성에 대해서는 합의가 이루어지고 있지만, 다른 질병에 대해서는 ‘관련성을 부인할 수는 없지만 연구가 부족하다’는 것이 정부(한전)측의 공식 주장이다. 이에 대해 송전선로 건설에 반대하는 지역주민들은 환경단체들의 지원에 힘입어 사전예방의 원칙을 강조한다. 즉 과학적으로 전자파의 인체무해성이 입증되기 전까지 잠재적인 건강상의 문제를 최소화하기 위해 피해방지를 위한 조치가 필요하다는 주장으로 입장이 대별되고 있다.

둘째, 송전선로 건설사업이 터하고 있는 「전원개발촉진법」의 절차와 형식을 둘러싼 쟁점이 존재한다. 송전탑 갈등의 배경에는 2005년 국회에서 개정된 ‘전원개발촉진법’이 존재한다. 이 법에 따르면 토지소유자가 원하지 않아도 전원개발사업으로 지정되면 토지에 대한 강제수용이 가능하다. 땅을 팔지 않겠다는 주민들을 직접 상대하는 대신 한전은 법원에 공탁금을 걸어놓고, 땅 주인을 채무자로 만들어 버릴 수 있다. 주민들 뿐만이 아니다. 전원개발촉진법은 광역 시도지사의 의견만으로 승인되는

14) “대안 없는 지역이기주의로 공익사업이 지연돼서는 곤란하다”는 강력한 프레임 구성한다.

절차상의 문제를 지니고 있는 까닭에, 시장이나 군수 등 하위 지방자치단체장의 인허가 권한이 쉽사리 무력화되는 형식상의 한계를 지니고 있다. 「전원개발촉진법」의 이와 같은 무소불위의 권한의 유래를 찾아보면, 박정희 정권이 전력수급 목표를 달성하기 위해 제정한 「전원개발특례법」(1978년 제정, 1979년 발효)까지 거슬러 가게 된다(이유진, 2012). 최초의 전원개발특례법은 송전탑을 건설할 때 당시 동력자원부(현재의 지식경제부)의 건설계획 승인을 받으면 사업추진에 필요한 21개 법률 40여 개 인허가를 취득한 것으로 인정하고, 토지를 수용할 수 있는 조항이 포함되어 있다. 이 법은 2005년 일부개정을 통해 전원개발촉진법으로 이름이 바뀌었지만 전력공급을 명분으로 지역주민들의 의사수렴과 지방자치단체의 정당한 민주적 절차의 진행 자체를 봉쇄하는 특성은 유지되고 있다.

내용적인 측면에서도 송전선로 건설사업은 노선결정에 대한 규정이 없다는 점 그리고 모든 개발사업에 수행되어야 하는 사전환경영향성평가에서 전자파에 대한 항목이 부재하다는 점에서 중요한 법률적 공백이 존재한다는 비판을 받고 있다. 전자의 문제는 대부분의 토지 소유자나 인근 주민이 송전선로 사업을 인지하는 시점이 노선결정이 확정된 이후라는 점에서 문제를 일으킬 소지를 내재한다. 노선 결정 이후에는 주민들이 의견을 제시하더라도 추가적인 민원 발생의 우려와 공사비 증액을 이유로 정부 정책의 변화를 가져오는 것이 현실적으로 불가능해지기 때문이다. 후자와 관련해서는 전자파의 가능한 위해성을 저감하기 위한 조치들을 절차 내에서 수행할 수 없기 때문에, 당사자인 주민들의 즉각적인 우려와 반발이 발생하는 것은 그네들의 입장에서는 합리적인 대응일 수밖에 없다는 점에서 분쟁의 단계를 난국의 상황으로 이끌게 된다.¹⁵⁾

마지막으로 송전탑은 왜 계속 늘어만 가는가라는 보다 질문을 둘러싼

15) 나아가 2009년 1월에는 법안의 일부 개정을 통해 ‘방사성 폐기물 관리사업자’까지 전원사업자에 포함되면서, 방사성폐기물 관리시설 역시 주민 동의 없이 건설이 가능해짐에 따라 이 법안을 둘러싼 갈등은 앞으로도 더욱 비화될 가능성을 안게 되었다.

보다 근원적인 쟁점의 문제를 짚어볼 필요가 있겠다. 송전탑 갈등의 이해당사자인 주민들 사이에서 최근 들어 “송전탑 문제를 따라가다 보니 거기에 핵발전소가 있다”는 깨달음이 확산되고 있다. 한국의 에너지 정책의 근간에는 수요관리를 위한 정책은 부재한 채 중앙화된 공급 중심의 에너지 계획이 강하게 고착되어 있다. 이러한 에너지 계획은 단지화된 대형 핵발전소와 화력발전소 중심의 에너지 생산체제와 거미줄처럼 전국을 연결하는 초고압 송전설비를 갖춘 장거리 공급체제로 구성되어 있다.

이처럼 전력의 생산과 소비의 분리와 집중 그리고 장거리 수송은 다수의 문제점과 지역 갈등의 소지를 안고 있다. 서두에서도 말했듯이 그간 위험하지만 ‘어쩔 수 없는 대안’으로 인정되던 핵발전소에 대한 입장은 2011년 후쿠시마 핵발전소 사고 이후로 현격하게 변화되고 있다. 값싸고 안전한 핵발전소라는 등식이 의심받는 시대에 ‘핵 마피아’라는 별칭을 얻을 만큼 불투명하고 권위주의적으로 운영되던 핵발전소의 이면에 대한 시민들의 의구심은 날로 증폭되어가고 있다. 여전히 전력개발과 공급의 국가적 책무성을 주장하는 입장 대 대량으로 전력을 생산하고 원거리 송전하는 지금의 방식 대신 탈핵과 지역에너지로의 전환을 주장하는 입장 간의 타협 불가능한 대립은 앞으로도 상당 기간 한국 사회에서 지속될 것이 자명해 보인다.

4) 북경남 송전선로 건설을 둘러싼 주요 사건일지

(1) 계획 단계(1990~2005)

북경남 송전선로는 고리 및 신고리의 핵발전소 단지에서 생산된 전력을 경남 및 수도권으로 전송하기 위한 송전시설로 처음 계획되었다. 이 사업의 최초 입안은 아래의 사건 일지에서도 살펴볼 수 있듯이 1990년대 말에 이미 수립되었다. 송전선로 설치계획은 절대적으로 전력 생산의 밀집과 대단지화와 연동된 사업으로, 신규 핵발전소의 건설이 계획되는 과정에서 함께 수립된다. 이러한 과정은 Towers(2000)가 지적한 ‘규제의

<표 4> 계획단계 주요 사건일지

일시	내용	비고
1990년대 말	신고리원전에서 서경북~신충북 송전계획 수립	
2000년 경	북경남~서경북~신충북으로 송전계획 변경	
2001년 5월	한전 765kV 신고리~북경남 송전선로 경과지 및 변전소 부지 선정을 위한 환경영향평가 용역 착수	
2002년 9월	경과지 선정 완료	
2003년 3월	한전, 경과지 지자체에 대한 의견조회 완료	
2003년 10월	송전선로 경과지 확정	
2004년 3월	경과지에 대한 측량 및 철탑 자재 운반계획 수립	(1년간 진행)

스케일'이 작동하는 단계라 할 수 있다. 이 시기 동안 송전선로의 건설에 관한 일체의 계획은 원거리 의사결정 기구(이 경우엔 공기업 한전)에 의해 전적으로 결정되며, 나아가 한국사회에서는 「전원개발특별법」이란 제도적 장치에 의해 사업이 실시될 해당지역의 의견을 수렴하게 되는 통로는 존재하지 않았다. 또한 1990년대 말, 2000년, 2001년에 수립된 각각의 송전계획이 상이함에도 불구하고 이러한 변경 과정에 대해서도 특별한 해명과 변경의 사유를 찾아보기 어렵다.

(2) 주민운동의 출현과 각종 동원의 시기(2005~2010)

밀양 대책위 주민들의 증언에 따르면, 송전선로 건설 사업에 대한 최초의 인지의 시점은 한전에 의한 경과지 면별 주민 설명회가 열린 2005년 여름이었다. 이 사업의 최초 수립 시점과 비교할 때 5~6년이 경과한 후이며, 이미 경과지 확정 및 경과지에 대한 환경영향평가로 완료된 이후의 시점임을 알 수 있다. 이러한 사업 계획이 공개되자 시 정부와 시의회 그리고 밀양 시내와 경과지를 포괄하는 밀양시민 모두에게서 사업에 반대의견을 표명했으며, 석 달 후 상동면 주민들의 시위를 시점으로 최초의 주민직접행동이 등장하게 되었다.

이후 밀양에서 펼쳐진 스케일의 정치학은 크게 세 방향에서 의존의

공간을 넘어선 관계의 공간을 창출하는 형태로 진행되었다. 첫 번째 출현하게 된 관계의 공간은 밀양이란 공간성을 확대하며 동원의 범위를 확대되는 형태이다. 최초로 직접적인 이해당사자인 경과지 주민들에 의해 직접행동(상동면민 한전 앞 시위, 2005)이 이루어진 이후, 지방정부와 의회 및 밀양시를 대표하는 각종단체들이 결합하여 밀양시 행정구역 전역을 공간적 범주로 하는 ‘765kV 북경남 송전 백지화투쟁 밀양대책위’(2005)가 구성된 것이다. 수년의 걸쳐 다양한 반대운동을 전개하던 시 수준의 대책위는 출향인사를 포함한 상상의 공동체로서 ‘범밀양시민연대’(2009)를 구성함으로써 밀양의 공간성을 확장하고, 행정구역으로서의 지역을 넘어서려는 활동을 전개했다. 이 단계에서 대책위와 시의회는 산업자원부에 “지자체의 의견을 수렴하라”, “기존노선 증설 등 대체노선을 개발하라”고 요구한 반면 산업자원부는 “한전은 승인을 위한 모든 절차를 다 밟았다”, “백지화는 어렵다”, “밀양시민이 다 반대하면 고려하겠다”는 입장으로 맞서고 있었다. 2007년에 이미 지역주민 대 산업자원부 사이의 갈등의 국면은 이슈의 단계에서 분쟁의 단계로 넘어가고 있었다.

지역주민들만의 저항이 한계에 부딪치게 되자 두 번째로 출현한 연대의 공간은 해당지역의 행정단위를 넘어서 전국 차원의 환경단체들(환경운동연합, 녹색연합 등)의 지원을 얻기 위해 협력관계를 맺거나 유사한 갈등을 겪고 있는 지역들을 중심으로 ‘송전탑 건설 반대 전국연합회’(2009)가 출범시킨 것에서 찾아볼 수 있다.¹⁶⁾ 2009년 당시 전국적으로 70여 곳이 넘는 지역에서 송전탑 건설을 둘러싼 갈등이 진행된 것으로 알려졌다. 하지만 이에 대한 대중과 여론의 인식은 기이할 정도로 낮은 수준에 머물렀다. ‘공공 이익’을 앞세운 대부분의 대형 토건사업은 비용편익분석과 법률에 따른 절차와 과정에 따라 추진되었고 따라서, 지역주민들이 주장하는 송전탑 건설의 각종 문제점들 — 전자파의 위해성, 기후재난의

16) 당시 문제가 된 지역은 경기도 광주, 경기도 가평, 경남 밀양 및 창녕, 충남 당진, 전남 진도군 등에서 345kV 및 765kV 특고압 송전선로 및 송전탑 건설을 위한 갈등이 가시화되고 있었음.

취약성, 보상의 현실성 부족, 재산가치 하락 — 은 ‘국책사업론’에 밀려 힘을 잃는 경우가 대부분이었다(전재경, 2003).

세 번째 형태로 등장한 관계의 공간은 운동 진영이 아니라 공공사업의 행위자(agency)로서 중앙정부가 지역을 대상으로 수행한 다소 상이한 형태로 스케일의 정치학이 발현된 사례이다. 바로 2008년 이명박 정부에 의해 설치된 국민권익위원회의 중재활동이 그것이다. 한전의 요청에 따라 중앙정부(산업자원부 고시, 2007)와 도 정부(경상남도 공고, 2007)의 공사 결정이 내려졌음에도 불구하고, 밀양시정부 및 밀양시민들의 저항이 격렬했던 까닭에, 국민권익위원회가 최초로 갈등조정위원회를 구성하여 공사를 중단한 채 약 8개월에 걸쳐 보상의 현실화와 각종 제도 개선을 위한 제언과 중재의 노력을 기울인 것이다. 이는 중앙정부 차원에서도 전원개발특별법의 한계를 인정하고, 지역주민들과 협상을 위한 추가적인 노력을 수행한 것으로 평가해 볼 수 있다.

하지만 민주정부 이래로 가시적으로 보완되어 온 이와 같은 절차적 개입의 노력에도 불구하고, 갈등의 원인이 되는 개발 사업을 지역주민들에게 설득하기 위한 논리의 제시에는 이르지 못하고 오히려 절차를 통한 국가 폭력의 집행의 가능성을 열어준 것이라는 비판을 증폭시킨 측면도 간과하기 어렵다. 국민권익위원회의 중재에 대한 한전과 밀양시의 상이한 해석이 있었음에도 불구하고, 결과 발표 1달 후 공사 재개가 선언되었기 때문이다. 이후 밀양대책위 출범 이후 시민과 주민들의 편에 서서 송전탑 건설을 반대해 오던 밀양시장이 ‘토지수용재결을 위한 열람 공고’(2010년 10월)를 명령¹⁷⁾이 이어진 후 시 차원의 대책위의 역할은 사실상 종결되었다.

17) 토지수용 재결을 위한 열람 공고는 해당 지자체장의 고유 권한이기는 하나, 시 의회와의 사전협의 없이 시장의 전격 열람 공고를 함으로써 주민들의 반발을 자초함. 며칠 후 주민대표와의 간담회 장에서 밀양시장은 한전 측에서 토지수용재결 신청서 공고열람을 장기간 보류해 송전선로 공사가 지연된 것을 이유로 밀양시와 창녕군을 상대로 직무유기에 따른 손해배상 소송을 제기할 것을 선언했다는 점에서 공고의 불가피성을 호소했다.

<표 5> 동원기 주요 사건일지

일시	내용	비고
2005년 8월	한전 밀양시 경과지 면별 주민설명회 개최 시장, 주민, 시의회 모두 반대 의견 표출	5개면 주민이 사업을 최초 인식한 시점
2005년 11월	상동면 주민들의 한전밀양지점 앞 시위	최초의 주민직접행동
2006년 4월	765kV 북경남 송전 백지화투쟁 밀양대책위 구성	
2007년 7월	밀양시의회, 765kV 북경남 원천 백지화 대정부 건의	
2007년 8월	대책위와 시의회 산업자원부 항의방문	국익(절차) vs. 백지화 프레임 형성
2007년 10월	환경운동연합 주축 국회포럼에 대책위 참가	
2007년 11월	한전의 요청에 따라 산업자원부의 사업승인	산업자원부 고시 제 2007-138호
2007년 12월	경상남도, 전원개발사업 실시계획 승인사항 공고	
2008년	765kV 북경남백지화투쟁 밀양시대책위의 활동 활발	밀양시민대회, 상경시위 등
2009년 3월	송전탑 건설 반대 전국연합회 출범	
2009년 7월	한전 송전탑 건설 관련 국회토론회	송전탑반대 전국연합, 조승수 의원실, 녹색연합
2009년 8월	한전의 공사 개시 및 벌목장에서 시공사와 주민 대치	
2009년 9월	국토를 사랑하는 범밀양시민연대 출범 및 활동	출항인사 포함, 공사장 대치, 릴레이단식, 서명 작업 등
2009년 11월	국민권익위 중재로 갈등조정위원회 구성	최초의 사례
2010년 7월	갈등조정위원회 결과보고대회	
2010년 8월	한전 공사시작 선언	
2010년 10월	밀양창녕시민연대, 한전규탄 기자회견 중 ‘초전도케이블 설치’를 중심으로 한 대안제시	
2010년 10월	밀양시장에 의한 ‘토지수용재결을 위한 열람’ 공고	보상비 공탁 및 토지 강제수용을 위한 필수절차

(3) 공사개시와 고립된 주민운동

밀양시장에 의한 ‘토지수용재결을 위한 열람 공고’는 법률적 절차 안에서 가능했던 시 정부의 지원과 시민들의 저항을 종결짓게 만드는 마지

<표 6> 고립된 주민 운동기 주요 사건일지

일시	내용	비고
2010년 12월	현장사무소 설치 및 시공사에 의한 용역동원	
2010년 12월	신고리 1호기 준공	
2011년 1월	구계역 파동 중 측량 등의 공사일정 진행에 따른 갈등 점화	
2011년 2월	토지수용 재결 보류 시민청원서 중앙토지수용위원회에 제출	시민 3만 명 서명 참여
2011년 4월	가톨릭 교회와 시민들, 공사중단 촉구 미사 봉헌	장단면 현장
2011년 4월	송전탑 공사 중단 촉구 불교법회	시청앞
2011년 4월	한전, 직간접 피해보상은 ‘제도개선추진위’의 결정에 따르고, 피해액에 상응하는 지역지원사업비로 보상일부 보전을 제안	
2011년 11월	5개면 철탑공사 재개	
2011년 11월	산외면 공사현장 여스님 폭행사건 발생	
2011년 12월	신고리 2호기 준공	

막 결정이었다. 공고 이후에는 한전이 책정한 보상비의 법정 공탁과 송전탑 건설지 및 선하부지에 대한 강제수용 절차가 가능해지기 때문이다. 이로서 송전탑 건설 현장에서의 대치 국면은 직접적인 이해당사자로서의 지역주민과 이들을 지원하는 일부 종교단체 대 한전과 건설사 간의 갈등으로 전면화되었다.

4. 분신 사건과 탈핵운동으로의 전환

2012년 1월 이치우 노인의 분신은 대립의 격화로 교착상태로 얼어붙은 밀양의 송전탑 갈등에 파열의 계기를 마련한 ‘주요한 사건(critical event)’으로 해석되어야 한다. 74세의 노인이 자신의 몸을 던져 만들어 낸 파열구가 지역 주민들과 이들에게 심정적인 채무를 느끼고 있던 환경과 종교계 및 다수의 시민들 사이에서 ‘새로운 의미 구성’의 계기를 제공한

<표 7> 분신 사건 이후 주요 사건일지

일시	내용	비고
2012년 1월	산외면 회곡리 이치우 노인 분신 사건 발생	
	밀양시 영남루 앞 분신대책위 주관 촛불집회 시작	(매주 수요일 정례화)
2012년 2월	765kV 송전탑 반대 故 이치우 열사 분신대책위 출범	
	여야의원 11명 「전원개발촉진법」 개정안 제출	
	765kV 분신사태의 정의로운 해결 촉구 미사 봉헌	(매주 금요일 정례화)
2012년 3월	이치우 씨 가족장 거행(장례 후 90일간 공사중단 합의)	
	1차 탈핵희망버스(3/17~18)	밀양 중심
2012년 4월	부산기장군청 앞 고리 1호기 폐쇄를 위한 기자회견 및 농성	
	2차 탈핵희망버스(4/28~29)	기장과 밀양 공동행사
2012년 5월	경과지 주민 간담회 및 국가인권위 진정을 위한 피해조사	
	야당 국회의원 초선당선자 밀양 현장 방문	
2012년 6월	한전 공사재개 선언 ¹⁹⁾	
	대학생 100여 명 초록농활 실시	수도권 및 부산권 대학생
	한전, 주민상대 공사방해금지 가처분 신청 및 민사상 손배소송 제기	주민 7인에게 1일당 100만원
	신고리원전 5~6호기 주민공청회 참여	
2012년 7월	한전, 주민 3인에게 120억 손배소 제기	
	시공사, 공사재개를 위해 헬기로 장비와 자재 투입 실시	
	제3차 탈핵희망버스(7/14~15)	강원 삼척, 경북 영덕
	밀양 765kV 송전탑 피해자 국회 증언대회(7/23)	
	여야국회의원 전원개발촉진법 개정안 재발의 ²⁰⁾	
2012년 10월	국정감사 중, 김제남 의원실 765kV에 대한 대안 제시	365kV 회선 증가 및 지중화
	핵 없는 사회를 위한 공동행동의 날(10/20)	서울 청계광장
2012년 11월	제4차 탈핵희망버스(11/17~18)	경남 월성 밀양, 경북 청도

것이다. 고인의 죽음 이후 출범한 ‘765kV 송전탑 반대 故 이치우 열사 분신 대책위’의 이계삼 사무국장은 한 인터넷 매체에 기고한 글¹⁸⁾을 통

18) 《프레시안》, 2012.10.12, <http://www.pressian.com/article/article.asp?articlenum>

해 2012년 1월 16일 벌어진 참혹한 사건의 엄중함이 자신을 이 싸움의 중심으로 “불러들었다(招待)”고 고백한다. (모두는 아니지만 일반) 지역민들에게도 마찬가지로 변화가 나타났다. 극보수의 도시라 할 수 있는 밀양에서 ‘핵발전소 반대’, ‘살인마 한전’, ‘이치우 열사’라는 문구가 적힌 선전물을 손에 쥔 채 60~80대 노인들이 앞장 서 도로를 점거하고 가두 행진을 하는 낯선 광경이 펼쳐진 것이다. 이 죽음에 채무감을 느낀 시민들은 ‘탈핵 희망버스’에 몸을 싣고 밀양으로 향했고, 이어서 유사한 싸움을 전개하고 있는 기장군 정관을 거쳐, 신규 핵발전소 단지 후보지로 발표된 삼척과 영덕으로 향하기도 했다. 분신 사건의 파고는 밀양이라는 지역의 경계를 넘어서 — 비록 그 양상과 효과는 불균등하고 이질적이기는 하지만 — 전국적인 이슈로서 이제 새롭게 명명되고 구성되어야 할 의미의 프레임을 필요로 하는 데까지 이르고 있는 것이다. 분신사건 이후 현재까지 새롭게 축적되고 있는 의미의 변화의 지점들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 국책사업의 폭력성이 절차적 정당성을 덮을 수 있는 비등점의 수준을 넘어섰다. 74세 노인의 죽음이라는 충격적이고 참혹한 사건은 이를 상징적으로 드러내었다. 평화롭던 시골 마을들을 극한으로 치닫는 직접적인 원인은 무소불위의 법인 「전원개발촉진법」 때문이었다. 이 법의 문제점은 현재 국가기관도 인정하고 있는 사안인데, 국민권익위원회는 밀양 송전탑 갈등에 대한 조사와 협의를 거쳐 2012년 고압 송전선로가 지나면서 생기는 분쟁과 민원을 해결하려고 지식경제부와 국토해양부에 개선안을 권고했다. 송전선로 경과지역을 선정할 때 지방자치단체장도 협의 당사자로 인정하고, 지역 주민의 의견을 적극 반영하라는 것이다.

=60121011205807.

19) 《부산일보》, 2012.06.14, <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20120614000112>.

20) 핵심내용은 토지소유자의 3분의 2의 동의 확보를 의무화하는 조항이 포함되어, 2012년 2월 발의된 법안과 동일하다.

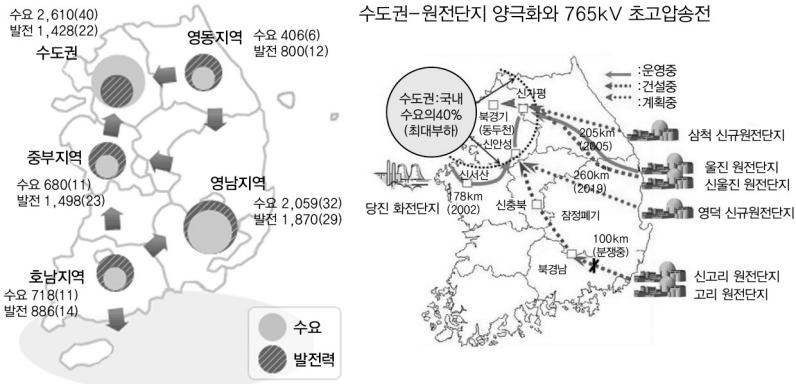
또 입지선정자문위원회를 구성하고 선하지 보상의 범위 등을 차등화하라고 제안했다(국민권익위원회, 2010).

둘째, 공익 대 지역이기주의 프레임으로 대립하던 송전탑 분쟁에서 지역 주민들(대부분은 노인들)을 중심으로 ‘지금 이대로’의 비타협적 원칙이 출현하고 있다. 이들의 요구는 단기적이고 맹목적인 경제적 이익의 논리를 넘어서 전 세계 어디든, 토착 민중들이 개발과 독재, 세계화의 논리에 맞설 때 공통적으로 등장하는 바로 ‘지금, 있는 그대로’의 원칙을 지향한다. 지금까지 송전탑 갈등에서 지역주민들의 저항에서 ‘백지화’의 주장이 종종 등장했지만, 백지화는 최종적인 목표라기보다는 지중화, 송전선로 우회와 같은 대안 혹은 더 적절한 보상을 요구하는 단기적인 목표 수정의 과정에서 쉽게 포기되어 왔다. 하지만 지금 남은 생이 그리 많이 남지 않은 노인들이 가슴에 또 다른 유서를 품고 산기슭에 움막을 치고 공사를 현장에서 막아서고 있는 사람들의 절박함과 더불어 ‘지금 이대로’라는 그들의 근본적 원칙에 대한 대중적 공감의 정도는 조용하지만 넓게 공감대를 형성해가고 있다.

이들의 태도는 그 절박함과 더불어 “금전에 오염되지 않은, 일생토록 땅을 지켜온 농민의 감수성과 자신의 삶터를 스스로 지켜내고자 하는 인간적 자존감”에 대한 신뢰를 통해 근대성을 넘어서는 새로운 가치 구성을 위한 가능성을 보여준다. 지역민들의 이러한 태도는 이들을 지원하는 다음과 같은 한 종교인의 근본적인 성찰의 요구와도 맞닿아 있다.

밀양의 송전탑 건설은 결코 밀양 지역만의 문제가 아니며, 송전탑 개수를 줄이는 문제가 아니다. 일차적으로는 원자력, 전체적인 전력 소비에 대한 문제이며, 도시의 전력 소비를 감당해야 하는 주변 지역의 소외문제, 국책사업의 진행방식 문제, 나아가 생명의 문제이다. 이 모든 것에 대한 성찰이 있기 전에는 또 다른 송전탑을 끊임없이 지으며, 다른 사람들의 삶의 터전을 짓밟는 위에 살아가는 악순환의 고리를 끊을 수 없을 것이다(김준한 신부, 2011년 11월 29일, 《가톨릭신문》과의 인터뷰 중).

<그림 4> 전력의 생산과 소비의 불일치 현황



(2008년 하계피크 실적 기준)

자료: 전력거래소(<http://www.kpx.or.kr>); 오마이뉴스(<http://www.ohmynews.com>)

셋째, 송전탑 건설은 지역의 문제가 아니라 전국적인 탈핵 운동진영과 접합하면서 전국단위 문제로 재구성(re-scaling/re-framing) 중에 있다. 전원 설비를 둘러싼 분쟁의 근본적인 원인으로 중앙집중형 전력공급체계와 설립과정의 비민주성과 집행과정의 국가폭력의 문제가 제기되고 있다. 전력 생산의 대부분은 충남, 울진, 고리 등 일부 지역에 집중건설되어 있는 핵과 화력 발전소 단지에서 이루어지만, 생산된 전력의 대부분이 소비되는 곳은 서울과 경기 등의 수도권 및 남부 해안가의 중후장대형 대공장 밀집지역이기 때문이다. 생산지에서 소비지까지 생산된 전력을 수송하기 위해서는 거미줄과 같이 전국 곳곳에 길목마다 송전탑과 변전소 등 전원 설비를 건설되어야 한다. 밀양의 사건 이후에도 또 다른 송전선로 경과지의 싸움들이 언론의 주목을 받고 있다(경상북도 청도군의 사례).²¹⁾ 나아가 이러한 문제의식은 전력의 생산과 소비의 불일치가 갖는 지리적인 환경 불평등에 대한 자각과 이에 대한 문제제기로 이어지고 있다.

21) 김병기·조정훈, 2012, 34만 볼트 벼락 맞은 할머니. “개 끌 듯 끌고와”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001793717.

넷째, 분신사건 이후 송전탑 문제와 핵발전소 사이의 강한 연계고리에 대한 인식이 확대되었고 나아가 더 높은 수준에서 ‘탈핵사회’를 향한 목소리도 강화되었다. 사실 그 동안 한국사회에서 핵발전소의 문제에 환경정의의 아이디어를 적용하려는 담론/실천은 그리 발전하지 못해왔다. 방사성폐기물과 신규 핵발전소의 입지 갈등에 대한 윤순진(2006)의 연구는 예외적인 경우이기는 하지만, 이 논의는 담론과 정책 제안의 수준에 머물렀을 뿐이다.

통상 환경정의적 접근의 출발점은 혐오시설이나 기피시설의 입지(혹은 입지예정) 지역의 주민들의 ‘특별한 희생’이 부각되며 이들에게 가해지는 잠재적 피해의 부당함을 지적하는 것에서 시작된다. 하지만 한국에서 핵발전소 건설의 과정은 국책사업의 프레임하에서 진행되면서 위험과의 동거를 대가로 상당액의 재정지원과 보상이라는 사탕이 동시에 주어지면서 지역주민들을 순치시켜 왔다. 한국에서 가장 오래된 핵발전소이자 후쿠시마 핵발전소와 마찬가지로 수명연장으로 운영되고 있는 고리 핵발전소 1호기에서 2011년 4월 발생한 사고 이후 지역별 대응의 전개양상의 차이점은 이러한 순치의 결과를 다음과 같이 드러낸다.

고리 1호기 운영중지 사고 직후 기장군을 포함하고 있는 부산광역시는 북구를 시작으로 연제구, 남구, 수영구 구의회에서 ‘고리 1호기 폐쇄를 위한 결의안’을 채택했다. 부산시변호사회도 부산지역의 시민사회의 요구를 받아들여 고리 1호기 발전소의 가동중지를 위한 가처분 신청서를 제출하는 등 다양한 활동이 전개된 것이다. 그러나 고리 1호기를 관내에 두고 있는 기장군 의회는 다른 구들의 움직임과는 반대로 폐쇄가 아니라 오히려 ‘안정성 강화 촉구 결의안’을 채택한다. 사고 이후 고리 1호기 폐쇄를 주장하는 사람들이 너무 많이 찾아와 안전운전도 방해받고 주민들도 불안해 하니, 중앙정부(한수원)가 알아서 더 높은 수준의 안전 대책을 내 놓고 지원도 더 내놓으라고 주장한 것이다. 국책사업이 만들어낸 침묵의 카르텔에 포획된 핵발전소 직접인근의 주민들은 환경부 정의의 당사자로 나서기를 주저하고 있다. 전문적인 환경운동단체들이

주도하고 환경 부정의의 피해자로서의 지역주민의 결합이 없었던 상황에서 탈핵의 주장은 다소 추상적으로 들릴 가능성도 배제할 수 없었다. 하지만 이치우 노인의 분신 사건은 핵발전소의 분배적, 절차적 부정의의 단면이 핵 발전 단지가 위치한 지역의 반경 수 km에서 멈추는 것이 아니라 핵발전소에서 생산된 전기를 도시로 송전하기 위해 필수적으로 함께 건설해야 하는 송전탑과 송전선로의 망을 타고 전국으로 확대될 수 있다는 자각을 일깨운 것이다.

한편 세계 5위의 핵 발전대국인 한국은 일본의 후쿠시마 사고 이후 전 세계적으로 진행되고 있는 탈핵의 방향과는 정반대로 오히려 일본이 주춤한 틈을 타 전 세계 핵발전 ‘시장’에서 지분을 높이려는 계획을 내세우고 있다. 그러함에도 후쿠시마가 가져온 파장은 국내적으로 핵발전을 더 이상 ‘녹색성장’의 기수가 아니라 ‘갈등의 에너지’로 바라보게 만들고 있다. 그 동안 정부가 자신하던 가격 경쟁력과 안정성 주장에 어긋나는 새로운 증거들이 도출되고 있으며, 핵발전을 뒷받침하는 기술-사회-전문가 체제 자체의 ‘비민주성’에 대한 문제제기의 목소리도 높아져가고 있다.

더 이상 대량으로 전략으로 생산해서 원거리 송전하는 방식은 힘으로도 밀어붙일 수도 없고, 그렇게 해서 안 된다는 인식이 확대되고 있다. 이러한 주장을 펼치는 사람들은 중앙화된 공급 중심 에너지-전력 체계를 벗어나 대형 핵발전소와 화력발전소를 벗어나 지역에너지로의 정책전환을 대안으로 제시하고 있다. 이들의 제안은 오늘 당장의 ‘반핵(anti-nuclear)’을 넘어서 수명이 다한 핵발전소의 단계적 폐쇄, 신규 핵발전소 건설의 중단, 절약과 효율향상을 통해 총량적인 수준에서 전력소비의 감축, 재생가능한 에너지 비율의 확대라는 다양한 노력의 총화로 에너지 믹스(energy mix)를 재조정해 나가자는 장기적인 ‘탈핵(post-nuclear)’의 주장으로 귀결되고 있다.²²⁾

22) 탈핵의 논리와 탈핵의 방향에 대한 자세한 논의는 김명진 외(2011)를 참고할 것.

5. 나가며: 타자의 윤리학과 탈핵사회를 향한 소고

모든 단독적 진리는 어떤 사건에서 연유한다. 뭔가 새로운 것이 있으면 뭔가 일어나야만 한다. 우리의 인적 삶에서도 어떤 조우, 계산되고, 예견되고, 감당할 수 없는 어떤 것 단지 우연에 근거한 단절이 있어야만 한다[바디우(박일형, 2011: 62에서 재인용)].

바디우식으로 설명하자면, 타자에 대한 윤리라는 일종의 진리가 출현하기 위해서는 우연적 ‘사건’을 통해 그 진리에 헌신하려는 주체의 등장을 통해서 시작될 수 있다. 파열이 되는 사건은 기존의 진리(인식)체계로는 해명되기 어려운 인식의 공백을 가져오고, 그 공백으로부터 새로운 의미와 진리를 구성하는 새로운 스케일 생성과 전환의 과정은 주체의 헌신과 수행적 행동을 통해 진행된다. 한 노인의 죽음은 보수성을 개성으로 하던 지역의 소도시에서 ‘765kV 송전탑 반대 故 이치우 열사 분신대책위’라는 새로운 주체들의 등장으로 이어졌다. 이들은 스스로의 존재를 파열의 사건이 된 한 노인의 이름과 그를 죽음에 이르게 한 원인(原因)인 765kV 송전탑을 자신들을 ‘명명’하는 데 사용했다. 한 사람의 물리적 죽음은 장례식이라는 절차를 통해 그의 흔적을 이생에서 지우는 과정을 통해 종결되게 마련이다. 그런 점에서 이치우 노인의 죽음은 2012년 3월 7일 일부 유족들이 장례에 합의하고 일부 가족과 ‘주민들끼리의 충돌을 우려한 수십 명 경찰’이 만들어 낸 ‘기이한 모습’의 장례행렬과 매장 절차를 끝으로 마무리되었어야 할 것이다.

그러나 이 사건에는 지속적으로 새로운 등장요소가 만들어졌다. 자신들이 명명한 이름에 헌신하려는 초기 주체들은 스스로 ‘제2의, 제3 이치우’를 말하고 있으며, 또 다른 밀양인 정관으로, 청도로, 영덕과 삼척으로 향하는 행렬을 새롭게 만들어 내고 또 그 일부를 구성하고 있다. 탈핵 희망버스를 타고 이 지역을 찾았던 이른바 ‘외부세력’이자 일반 시민들은 또 다른 대책위의 분신이 되어 자신의 공간으로 회귀한 뒤에도 다양

한 점점 — 재방문, 서명이나 모금 참여, SNS나 기고 등의 활동, 지역별 탈핵 행사에의 참여 — 에서 자신들의 활동을 반복적으로 지속해 나가고 있다.

송전탑과 송전선로의 문제는 핵발전소 문제와 연결되기보다 기후재난에 대한 취약성이나 전자파의 위해성 등 자체의 환경적 문제점을 지닌 독립된 환경 위해 시설(environmental 'bads')로 해석되는 것이 일반적이었다. 하지만 밀양 분신사건을 계기로 송전탑과 핵발전소 사이에는 강한 연결고리가 형성되었다. 핵발전소에서 생산한 전력의 송출을 위한 송전탑/선로의 존재를 전제할 때, 핵 발전의 환경적 위해는 국지적 혹은 핵발전소의 입지점을 중심으로 동심원상에서 멈추는 것이 아니라 망상으로 연결되고 전국적으로 확장된다는 점에서 입지상의 지리적 불균등으로 환원될 수 없는 전국적인 차원의 운동으로 도약할 수 있는 잠재력을 얻게 되었다. 최근 4차까지 이어진 탈핵희망버스는 동일하게 송전탑 건설에 저항하고 있는 이 지역주민들 간의 만남은 송전탑 갈등 지역 간의 네트워크뿐 아니라 후쿠시마 사고 이후 한국에서도 번져가고 있는 탈핵 운동으로의 리스케일링(re-scaling)을 가능케 함으로써, 탈핵운동의 전선확대에 기여하고 있다.

한 사회의 윤리적 수준은 타자로서 가장 취약한 계층에 대한 태도와 관계의 설정의 방식에서 드러나게 될 것이다. ‘밀양’이란 한 지역의 송전탑 갈등의 외중에 우연적으로 발생한 ‘이치우 열사의 분신’은 기존의 가치체계와 인식 체계에서는 해명도 납득도 어려운 ‘파열의 사건’이다. 이 사건은 새로운 의미의 구성뿐 아니라 시민들 사이의 윤리적 관계맺음의 다른 방식을 요구하는 여전히 진행 중인 사건이다. 향후 더 많은 관찰과 성찰을 요구하는 시대적 과제로 밀양의 목소리에 귀 기울여야 할 필요가 바로 여기에 있다.

❖ Abstract

Spatialities of Environmental (In) justice and Politics of Scales
through the electricity transmission tower conflicts in Miryang, Korea

Eom, Eun-Hui

Some environmental NGOs and researchers accepting the environmental justice(hereafter, EJ) as the guiding principle for activities or the new ideal agenda have emerged in South Korea since late 1990s. However, the idea of EJ has been tied up ethical principle or initial stage of discourse on defining it among environmental groups in Korean society. This study aims to explore of geographical contribution in spatiality of EJ theory and to provide of practical explanation and suggestions in EJ movement. This study pays attention on the self-burning accident of one 70s' senior, who had resisted electricity transmission tower planed to be put on his rice paddy in Miryang, Kyoungsang Province. His death had uncovered the state's hidden violence conducting forceful process of larger state projects and exposed the linkage between the transmission facilities and intensive nuclear complex. After his death, localized grassroots resistance against building transmission towers has been re-scaling toward national-wide anti-nuclear movement. This study describes the dynamics of scale politics generating social movement toward post-nuclear society, which fills up the blank of social meaning after his death. Active participation of localized agents for reconstructing social meanings on their locality and ethical relationship between local people and voluntary citizens in new ways could produce various spaces of engagement. Finally, this study insists to establish the practically-oriented EJ discourse based on the ethics of the others.

Keywords: environmental justice, politics of scale, electricity transmission facilities, space of engagement, post-nuclear society, ethics of the others

참고문헌

- 국민권익위원회. 2010. 『송전선로 건설사업 개선방안』.
- 김명진 외. 2011. 『탈핵, 포스트 후쿠시마와 에너지 전환 시대의 논리』. 서울: 이매진.
- 박경환. 2011. 「글로벌, 로컬, 스케일」. 《로컬리티 인문학》, 5, 47~85.
- 박배균. 2001. 「규모의 생산과 정치. 그리고 지구화」. 《공간과 사회》, 16, 200~224.
- _____. 2009. 「초국가적 이주와 정착을 바라보는 공간적 관점에 대한 연구: 장소, 영역, 네트워크, 스케일의 4가지 공간적 차원을 중심으로」. 《한국지역지리학회지》, 15(5), 616~634.
- _____. 2012. 「발전주의 시기 국책사업을 매개로 한 국가와 지방 간의 상호작용에 관한 연구」. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 923~933.
- 박일형. 2011. 「진리의 윤리학과 별거벗은 생명: 바디우와 베케트」. 《한국현대영미드라마》, 24(2), 57~78.
- 박재묵. 2006. 「환경정의 개념의 한계와 대안적 개념화」. 《ECO》, 10(2), 75~114. 산업자원부고시 제2007-138.
- 양형석. 2009. 「[TOPIC: 전월설비갈등 ‘비등점’에 왔나 송전탑 건설 반대 전국연합회 출범」. 《Electric Power》, 2009년 4월호, 48~51.
- 우주호. 2011. 「국책사업의 지역 간 갈등과 분쟁, 그리고 극복 대안의 구상」. 『한국지방정부학회 학술대회발표집』, 한국지방정부학회, 329~358.
- 유종영. 2002. 「한국전기 116년. 그때 그 일들」. 《전기저널》, 304, 2~7.
- 윤순진. 2006. 「환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성폐기물처분장 입지 선정 과정」. 《환경사회학연구(ECO)》, 10(1), 7~42.
- 이경원·김정화. 2011. 「공공갈등과 공익의 재검토: 제주해군기지 건설 사례」. 《경제와 사회》, 89, 298~332.
- 이상현. 1997. 「실천적 환경정의론을 위하여」. 《환경과 생명》, 26, 48~59.
- 이유진. 2012. 「원자력이 사회에 미치는 영향과 갈등해소를 위한 과제」. 《기독교사상》, 639, 32~45.
- 전재경. 2003. 「국책사업의 친환경성 담보전략」. 한국환경보고서. 녹색연합.
- 정현주. 2006. 「사회운동의 공간성: 사회운동연구에 있어서 지리학적 기여에 대한 탐색」. 《대한지리학회지》, 41(4), 470~490.
- 정현주. 2008. 「이주, 젠더, 스케일: 페미니스트 이주 연구의 새로운 지형과 쟁점」. 《대한지리학회지》, 43(6), 894~913.
- 조명래. 2000. 「환경정의론의 재조명: 담론에서 실천으로」. 《환경과 생명》, 26, 28~83.
- 진위향. 2003. 「지역생명운동의 의미구성과 사회적 행위자의 역할: 청계산 송전선로 분쟁을 중심으로」. 성공회대학교 석사학위 청구논문.

- 조승수의원실. 2009. [한전 송전탑 건설 .이대로 좋은가?] 국회토론회 자료집 (2009.07.02 실시).
- 최병두. 2005. 「자유주의적 환경론과 환경정의」. 《대한지리학회지》, 40(6), 671 ~ 693.
- Agyeman, J. 2005. *Environmental Justice. Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*, New York: New York University Press, 14~38.
- Brenner, N. 2001. "The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration." *Progress in Human Geography*, 25(4), 591~614.
- Cox, K. 1998. "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics." *Political Geography*, 17(1), 1~23.
- Delaney, D. and Leitner, H. 1997. "The political construction of scale." *Political Geography*, 16(2), 93~97.
- Jones, K. 1998. "Scale as epistemology." *Political Geography*, 17(1), 1~23.
- Kurtz, H. 2003. "Scale frames and counter-scale frames: constructing the problem of environmental injustice." *Political Geography*, 22, 887~916.
- Marston, A. 2000. "The social construction of scale." *Progress in Human Geography*, 24, 219~242.
- Newton, D. E. 1996. *Environmental Justice: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO. Inc.
- Rhodes, E. L. 2003. *Environmental Justice in America: A New Paradigm*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Ryu, Y-T. 2007. "The Politics of Scale: The Social and Political Construction of Geographical Scale in Korean Housing Politics." 《대한지리학회지》, 42(5), 691 ~709.
- Sandweiss, S. 1998. "The social construction of environmental justice." in Camacho David(ed.). *Environmental injustices. political struggles*, Durham. NC: Duke University Press, 31~58.
- Smith, N. 1984. *Uneven development: nature. capital. and the production of space*. Oxford. UK: Blackwell.
- Swyngedouw, E. 1997. "Excluding the other: the production of scale and scaled politics." in R. Lee and J. Wills(eds.). *Geographies of Economics*, London: Arnold, 167~176.
- Taylor, D. 2000. "The rise of the environmental justice paradigm: injustice framing and the social construction of environmental discourse." *American Behavioral Scientist*, 43(4), 508~580.
- Towers, G. 2000. "Applying the political geography of scale: grassroots strategies and environmental justice." *Professional Geographer*, 52(1), 23~36.

Williams, R. 1999. "Environmental injustice in America and its politics of scale." *Political Geography*, 18(1), 49~73.

웹사이트

가톨릭뉴스 <http://www.catholicnews.co.kr>

꼬뮤넷 수유너머 <http://suyunomo.net>

동아일보 <http://news.donga.com>

부산일보 <http://news20.busan.com>

시사IN <http://m.sisainlive.com>

오마이 뉴스 <http://www.ohmynews.com>

전력거래소 <http://http://www.kpx.or.kr/>

프레시안 <http://www.pressian.com>

밀양사랑 cafe.daum.net/milyanglove