

## 다중스케일 관점에서 본 밀양 송전탑 갈등 연구\*

A Study on Miryang Transmission Tower Conflict  
with Multi-scalar perspective

이상현\* · 이정필\*\* · 이보이\*\*\*

본 연구는 대규모 발전 시설에 기반을 둔 한국의 송전 정책이 초래하는 사회적 비용의 하나가 송전선 경과지의 사회적 갈등이라고 주장한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 본 연구는 밀양 송전탑 갈등을 다중스케일 관점에서 분석했다. 즉, 스케일의 정치라는 이론적 자원에 기초하여 10년 가까이 갈등이 진행 중인 밀양 송전탑 갈등을 분석했다. 갈등 분석을 위해서, 갈등의 당사자, 주요 담론, 쟁점, 행위자들의 전략, 위험경관, 스케일 전략 등을 기준으로 갈등이 전개된 과정을 추적했다. 밀양 송전탑 갈등은 처음에는 주민들의 건강권, 재산권 침해에 대한 문제제기로 시작되었고, 의존의 공간이라는 국지적 스케일에 머물러 있었다. 그러나 송전탑 공사의 과학적 정당성이나 정책적 타당성에 대한 회의가 커지고, 송전탑 공사가 핵 발전에 근거한 우리나라 에너지 정책 자체의 문제라는 점에 대한 사회적 인식이 커지면서 갈등의 스케일이 연대의 공간으로 확대되고, 국가적인, 심지어 국제적인 스케일까지 갈등이 확대되었다. 특히, 주목해야 할 것은 연대의 공간으로 스케일 점핑이 일어난 것이 외부세력의 개입에 의해서가 아니라 밀양 주민들의 자발적 각성과 주도에 의해 일어난 점이다. 이러한 분석에 근거하여 본 연구에서는 이러한 사회적 갈등을 최소화시키기 위해 연성 에너지 체제로의 전환이 필요하다고 주장했다.

\* 이 연구는 한국연구재단의 연구지원사업(NRF-2011-330-B00209)에 의해 수행된 연구입니다.

\*\* 한신대학교 정조교양대학 부교수(ttochi65@hs.ac.kr)

\*\*\* 에너지기후정책연구소 상임연구원(scmaru3440@daum.net)

\*\*\*\* 에너지기후정책연구소 상임연구원(boah8596@naver.com)

주요어: 다중스케일, 의존의 공간, 연대의 공간, 밀양송전탑 갈등

## 1. 서론

한국은 단기간의 압축적인 공업화를 추구해왔기 때문에, 효율이 높은 화석연료인 석탄과 석유에 의존하면서 중앙집중적이고 비민주적인 에너지 체제, 즉, 경성 에너지체제(hard energy system)를 유지해왔다고 볼 수 있다. 경성 에너지체제란 화석연료(fossil fuel)를 주된 에너지원으로 삼아 국가와 자본이 관장하는 거대기술로, 공급 중심의 에너지 체제이며 중앙집중과 비민주성을 내재하는 경향을 띤다.<sup>1)</sup> 따라서 에너지 정책은 국가·자본 주도적일 수밖에 없었으며, 에너지 문제가 시민사회나 지역사회의 주된 관심사가 되기는 어려웠다. 집중적으로 공업화가 추진되던 발전주의 시대는 경제개발계획과 전원(電源)개발계획이 동시에 수립되면서, 전력계획이 경제계획을 지원하는 기능을 담당했다. 최근에도 경제성장을 에너지 수요예측, 특히 전력 수요예측의 주요 변수로 취급하여, 경제성장과 전력수요가 동조화(coupling)되는 것으로 간주한다(한재각·이영희, 2012). 하지만 경제성장과 전력의 관계를 뒤집어 생각해보면, 전력수급은 경제성장을 제약하는 조건으로도 작용한다는 것을 알 수 있다. 대규모 화력발전소와 핵발전소의 입지 선정과 건설·운영, 그리고 전원개발에 필수적인 송전탑과 송전선의 건설이 전력계획에 따라 제때에 추진되지 않아 산업단지 건설이 계획보다 지체되는 경우가 일례일 것이다.

한국에서 핵발전소와 핵폐기장은 1980년대 후반부터 사회적 논란의

1) 한편, 연성 에너지체제(soft energy system)는 경성 에너지체제에서 벗어나 재생 가능 에너지로의 에너지원 전환, 그리고 에너지 수요관리와 더불어 정치적·경제적·사회적·문화적 전환을 통해 형평성과 민주성을 지향하는 ‘체계 전환(system transformation)’을 의미하는 것으로 이해된다(Lovins, 1976; 윤순진, 2004).

대상이 되었는데 반해, 전력망 문제에 대한 사회적 관심은 상대적으로 늦게 나타났다. 하지만 최근에는 다양한 에너지 갈등 중 가장 첨예한 문제로 부상했는데, 그 결정적 계기가 바로 ‘밀양 송전탑 갈등’이다. 밀양 지역의 송전탑 건설을 위해 2000년도에 계획이 수립되고, 2003년에 경과지가 확정되었으며, 2005년에 형식적인 주민설명회가 있었고, 송전탑 건설을 반대하는 최초의 주민집회가 있었다. 그 이후 갈등의 골이 깊어지다가 2012년 1월에 항의의 뜻으로 주민 한 사람이 분신을 하고, 2013년 12월에는 또 다른 주민이 음독자살을 했으며, 송전탑과 송전선 건설 예정 부지 인근에 거주하는 주민들은 결사적으로 저항하고 있다. 갈등이 장기화되고 확산되는 과정에서 ‘밀양 희망버스’가 여러 차례 추진되는 등 시민사회의 지지와 참여도 증가하고 있다. 한편, 한전 측에서는 밀양의 갈등에서 물리설 경우 전국의 송전탑과 관련한 민원을 수용할 수밖에 없고, 그렇게 되면 보상비용이 천문학적으로 늘어날 뿐만 아니라 발전이나 송배전 방식 자체를 심각하게 수정해야 할 상황이 되기 때문에 완강하게 사업을 밀어붙이고 있는 상황이다. 2014년 4월 현재까지도 공사 강행과 중지가 반복되고 있으며, 행정대집행을 목전에 두고 있다.

이런 배경에서 본 연구는 밀양 송전탑 사례를 분석한 최근 연구들 중 갈등관리 연구(조성배, 2012; 이선우·홍수정, 2012)와 언론분석(이화현·윤순진, 2013) 등의 내용을 참고하되 기존 연구와 달리 ‘사회-공간적’ 접근을 시도하고자 한다. 우선, 다양한 계급적 이해관계가 충돌하는 장으로서 국가를 이해하고, 국가가 압축적 공업화를 추진하기 위한 에너지정책을 통해 어떤 사회-공간을 형성하고자 했는지 살펴본다. 그리고 이러한 공간구성에 대해 지역주민들과 시민들은 무엇 때문에 반대를 하고 저항하는지, 이런 과정을 통해 어떤 사회-공간이 형성되는지를 분석하고자 한다. 특히 송전 정책과 송전 시설은 특정 에너지 체제의 네트워크 역할을 담당하는 것으로서, 물리적·지역적으로 고정되어 있는 발전소라는 장소에 초점을 맞춘 기존의 연구와는 다른 방식의 접근과 해석이 필요하다고 판단된다.) 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 ‘다중스케일’이라는 관점

에서 밀양 송전탑 갈등을 분석함으로써, 한국의 경성 에너지체제가 가진 사회-공간적 차원의 문제점들을 분명하게 드러내 보이고, 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안적 에너지 체제에 대한 정책적 대안의 방향을 간략하게나마 제시하고자 한다.

## 2. 이론적 자원

사회과학 분야에서 특정 지역에서 전개되는 사회갈등을 연구할 때, 특정한 영역을 절대화하는 경우가 많은데, 특히 민족국가라는 영역이 그러하다. 애그뉴(Agnew, 1994)는 기존 사회과학들이 민족국가를 기본적 인식의 단위로 상정할 경우 영토 내부의 영역(지역)의 질적 차이들을 무시하여 내부 영역을 실체로 인식하기 어려워지는 함정에 빠지는 것을 지적하면서, 이를 ‘영역적 함정’이라고 명명했다. 브레너(Brenner, 2004)는 전통적 사회과학에서 나타나는 영역적 함정 중에서 ‘국가중심적인’ 경향을 비판하면서 이러한 인식론에는 세 가지 구성요소가 있다고 보았다. 첫째, 국가공간이 고정불변하여 정치경제 과정을 통해 변화할 가능성을 가지지 않는다고 생각하는 ‘공간물신주의(spatial fetishism)’, 둘째, 국가의 영역성을 근대국가의 고정불변하고 영속적인 속성으로 간주하는 ‘방법론적 영역주의(methodological territorialism)’, 셋째, 국민국가라는 공간적 규모가 존재론적으로 근대적인 정치체제에서 가장 중요한 수준이라고 인식하는 ‘방법론적 국가주의(methodological nationalism)’이다(박배균, 2013: 23). 이리

2) 예컨대, 밀양 사건에 대한 국민여론조사 결과에 따르면, “도시에서 쓰는 전기를 위해 시골 사람들을 희생시키는 시스템 때문에 밀양 송전탑 문제가 발생했다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 ‘공감한다’가 49.3%로, ‘공감하지 않는다’가 31.2%로 나타날 정도로 ‘에너지 생산과 소비과정에서의 불평등 문제’에 대한 시민들의 공감도가 높게 나왔다(환경보건시민센터·환경운동연합, 2013.10.10: 10). 이처럼 사회공간적 측면에서의 ‘에너지 부정의와 불평등’에 대한 시민들의 관심이 커지고 있기 때문에 장소를 넘어선 네트워크적 속성에 주목할 필요가 있는 것이다.

한 요소들로 구성된 국가중심적인 인식론 탓에 지역이라는 영역의 독자적인 특성을 제대로 파악하기 어려웠다는 것이다.

이에 반해 자본주의 국가에 대해 전략관계적 접근을 채택하는 밥 제습(Jessop, 1990)에 의하면, 국가의 권력이라는 것은 국가 그 자체가 가지고 있는 것이 아니라, 국가 안에서, 혹은 국가를 통해서 작동하는 사회세력들이 지니고 있는 권력에 기인하고, 이들 사회세력들이 특정한 국면에 특정한 방식으로 서로 연관되고 상호작용함을 통해 국가의 제도화된 능력과 의무가 규정된다고 본다. 전략관계론적 국가론은 자본축적 과정에서 발생할 수 있는 경제적 위기에 개입하거나 조절하기 위한 행위로서 축적전략이나 헤게모니 프로젝트의 형태로 나타나는 것으로 본다. 제습의 이러한 국가론에 기초하여 국가의 사회-공간적 측면을 강조하는 닐 브레너(Brenner)는 국가의 공간 전략과 국가의 공간 프로젝트에 주목한다. ‘국가공간프로젝트(state spatial project)’는 국내외의 상이한 스케일 사이에서 국가 정책들을 조종하는 역할을 하고, ‘국가공간전략(state spatial strategy)’은 직간접적인 공간적 효과를 지닌 각종 제도와 정책들을 기획하고 집행하는 것을 의미한다. ‘공간적 선택성(spatial selectivity)’은 이러한 전략관계적 과정의 결과라 할 수 있다(Brenner, 2004).

민족국가라는 영역에 대한 이러한 공간 차원의 문제에 더하여, 지역이 동질적인 평면이 아니라는 지적도 제기되었다. 지역이 실제로는 다양한 추상 수준의 지리가 동일한 평면 위에 혼재한다는 주장이 등장한 것이다. 여기서 등장하는 것이 ‘스케일(scale)’이라는 개념이다(김동완, 2013: 129). 스케일이라는 용어는 문자 그대로는 지도의 축척을 의미한다. 하지만 사회-공간적 차원에서 스케일이라는 용어는 존재론적으로 주어진 물리적 공간만을 의미하는 것이 아니라 인간과 인간, 인간과 자연의 상호작용과 사건이 펼쳐지고 작동하는 공간적 범위를 의미한다(Smith, 1993; Swyngedouw, 1997; Delaney and Leitner, 1997; Brenner 2001; Marston 2000; McMaster and Sheppard, 2004). 또한 스케일은 인식론 차원에서 보면 그 속에서 행위를 하는 행위자에게 영향을 미친다. 손쉬운 예로 가정폭력을

가족이라는 스케일의 문제로 인식하는 것(개별화시키는 방법)과, 한국의 사회 공간이라는 스케일의 구조적 문제로 인식하는 것(구조화시키는 방법)은 문제의 접근 방식과 해결 방식에서 큰 차이를 보일 수밖에 없다.

세계체제론이나 다양한 세계화 논의에서 보듯이, 일반적으로 스케일의 문제에 대해서는 위계적인 질서가 있다고 본다. 즉, 지구적 스케일에서 작동되는 힘이 국지적 스케일에서 전개되는 현상에 추동력과 영향력을 행사한다고 보는 것이다. 하지만 최근에는 이러한 인식론을 반박하면서 스케일 간의 수직적 관계를 하향적인 위계의 관계가 아니라 서로 영향을 주고받는 ‘다중스케일(multi-scalar)’ 과정으로 이해해야 한다는 주장이 제기되고 있다(박배균, 2013: 39). 즉, 특정 장소에 스케일들이 중첩되어 있을 수 있으며, 다양한 스케일들이 각축을 벌일 수 있다는 것이다. 앞서 언급한 닐 브레너에 따르면 다중스케일의 관점에서 ‘국가공간(state space)’은 특정하게 공간적 규모가 주어지는 것이 아니다. 이것은 지방화, 지역화, 국가화, 세계화와 같이 특정한 역사적 조건 속에서 일어나는 사회적 과정으로 개념화될 수 있다. 따라서 지속적으로 진화해가는 사회 세력들 간의 정치적 전략들을 조건 지우고, 동시에 그 전략들이 펼쳐지는 장이며, 그러한 전략들의 결과물이다(최영진, 2012: 102~103). 그러므로 예컨대, 국가는 헤게모니 통치 전략을 비롯한 다양한 전략들을 통해 특정 문제를 특정한 스케일에서 사고하도록 강요하기도 하며, 어떤 스케일에서 문제를 접근해야 하는가를 두고서 다양한 이해당사자들 간에 갈등이 전개되기도 한다. 이러한 것을 통칭하여 ‘스케일의 정치(politics of scale)’라고 할 수 있다(엄은희, 2012: 64).

스케일의 정치를 제안하는 케빈 콕스(Kevin Cox)에 의하면, 크게 두 개의 공간이 스케일의 정치에서 중요한 의미를 갖는다. 하나는 ‘의존의 공간(space of dependence)’이고, 다른 하나는 ‘연대의 공간(space of engagement)’이다. 의존의 공간은 사람들의 생활공간, 즉 사람들이 물질적인 일상을 영위하기 위해 지역화된(혹은 고착화된) 사회관계의 범위를 의미하고, 연대의 공간은 지역(local)의 행위자들이 자신의 고착된 이해관계를 넘어서

원거리 타지들과 형성하는 사회적 네트워크의 공간적 범위를 의미한다(Cox, 1998). 의존의 공간에 배태된 이해와 장소적 정체성을 가진 행위자들은 자신들의 이해관계와 정체성을 지키기 위해 자신들과 관련된 국지화된 사회적 관계를 보호하고 지킬 필요를 가지고 있으며, 이를 위해 여러 가지 정치 행위를 펼친다. 이러한 정치 행위 중의 하나는 의존의 공간을 뛰어넘는 정치적 연대와 네트워크의 형성을 통해 다른 공간적 스케일에 있는 행위자들이나 권력을 동원하는 것이다. 이러한 정치적 연대와 네트워크가 형성되는 공간적 범위가 바로 연대의 공간인 것이다(박배균, 2013: 40).

이처럼 다중스케일의 과정으로 스케일의 정치를 이해하게 되면, 국가공간의 스케일 정치에 참여하는 다양한 이해당사자들은 공간적 스케일을 규정하는 과정에서 갈등을 빚을 수밖에 없다. 즉, 자신에게 유리한 방식으로 스케일을 규정하려고 할 것이고, 어떤 스케일의 문제로 규정되느냐에 따라서 갈등의 결과가 다르게 나타날 수밖에 없기 때문이다. 그러나 여기서 주목해야 할 것은 스케일의 정치에 참여하는 이해당사자들이 모두 동일한 권력이나 헤게모니를 가지고 있는 것은 아니라는 점이다. 즉, 스케일 정치의 과정에서 더 유력한 조절능력을 가진 이해당사자가 존재하고, 대부분의 경우 가장 강력한 조절능력을 가진 것은 역시 국가라고 할 수 있다.

한편, 원자력이나 화력과 같은 화석 연료 위주의 경성 에너지 정책과 관련된 스케일 정치의 내용도 대단히 중요하다. 즉, 본 연구에서 살펴볼 대상인 송전탑 건설을 둘러싼 갈등을 스케일 정치의 측면에서 분석할 때 갈등의 원인이 되는 내용에 대해서도 이론적 접근이 필요하다. 즉, 주민들은 송전선 및 송전탑 건설(갈등이 진행되면서 핵발전소와 송전탑을 연결시켜 반대했다)이 건강과 재산에 위협한 요소로 이해했고, 송전탑 건설을 추진하는 측에서는 그러한 위협에 대해서 과장된 것이라고 보거나 공공의 이익에 비해서 무시할 만한 수준이라고 평가했기 때문에 갈등이 빚어진 것이다. 따라서 위험(risk)을 둘러싼 스케일 정치를 이해할 수 있는 이론

적 자원도 고려해볼 필요가 있다. 지리학자 데트레프 뮐러만(Detlef Müller-mahn)은 이와 관련하여 ‘위험경관(riskscape)’<sup>3)</sup>이라는 개념을 제시했다. 위험경관이란 상이한 관점, 상이한 행위자들에 의해 부분적으로 중첩되고 내부적으로 긴밀하게 연결되면서 동시에 논쟁적인, ‘위험에 대한 사회-공간적 이미지’라고 할 수 있다(Müller-mahn, 2012). 따라서 송전선 및 송전탑 경과지는 국가 공간 전략에 의해서 구성된 것인 동시에 지속적인 갈등을 통해 계속 형성되어가는 위험경관이라고 할 수 있다.

이런 점에 비춰보면, 송전선과 송전탑의 건설을 둘러싼 현재의 갈등은 한국의 국가공간전략에 의해 형성되는 위험경관 형성을 둘러싼 스케일의 정치라고 이해할 수 있다. 전력망 구축은 일차적으로 국가에너지전략이지만, 공간적 재편을 결과하는 국가공간전략과 밀접하게 연결되기 때문이다. 나아가 밀양 송전탑 갈등의 배경에는 외국으로의 원전 수출이라는 문제도 자리 잡고 있기 때문에, 밀양 송전탑 건설은 ‘국가에너지 전략-국가공간전략-국가수출전략’이라는 국가공간프로젝트의 일환으로도 이해할 수 있다. 아래에서는 밀양 송전탑 갈등의 배경으로서 한국의 에너지 체계가 어떻게 국가공간프로젝트와 연동되는지 살펴보고, 송전탑 건설과 관련한 밀양 지역의 주요 현황을 간략하게 살펴보기로 한다.

### 3. 밀양 송전탑 갈등의 역사적 배경

한국은 해방 이후 냉전과 분단 속에서 전쟁과 재건 과정을 거치면서 남한 자체적인 전력생산과 송배전 체제를 구축하고자 노력했다. 당시의

3) 뮐러만이 risk라는 용어에 접미사 -scape를 붙인 것은 Arjun Appadurai의 용례에서 차용한 것이다. 아파두라이에 의하면 경관은 역사적·언어적·정치적으로 상이한 맥락에 처해 있는 다양한 행위자들의 관점에 의해 구성되는 것이다(Müller-mahn, 2012).

&lt;표 1&gt; 발전주의 시대의 주요 계획 수립 현황

분야	주요계획	계획 기간	특징
경제 분야	1차 경제개발 5개년계획	1962~1966년	· 기간산업 확충과 사회간접자본 증축 · 전력, 석탄 등의 에너지 공급원 확충 · 원자력 발전 도입계획 포함
	2차 경제개발 5개년계획	1967~1971년	· 화학·철강·기계공업 건설에 의한 공업고도화 및 공업 생산 배가 · 원자력 발전에 대한 적극적 입장
	3차 경제개발 5개년계획	1972~1976년	· 고도성장 및 중화학공업화
	4차 경제개발 5개년계획	1977~1981년	· 성장·형평·능률의 기조하에 자력성장구조 확립
	5차 경제개발 5개년계획	1982~1986년	· 안정, 능률, 형평 강조 · 국토의 균형개발 및 환경보전
국토 분야	1차 국토종합개발계획	1972~1981년	· 국토균형발전 지향 · 전력 등 SOC 확충으로 경제성장 뒷받침 · 남동임해공업단지 조성
	2차 국토종합개발계획	1982~1991년	· 국토균형개발 지향 · 에너지난, 환경오염문제 대처
전력 분야	1차 전원개발 5개년계획	1962~1966년	· 전력난 해소
	2차 전원개발 5개년계획	1967~1971년	· 주유종탄 · 1970년대 중반에 원자력발전소 건설 고려

시대적 상황은 전력체제의 분할을 낳아 남한의 독자적인 전력체제가 필요했던 것이다.<sup>4)</sup> 특히 박정희 정권 당시의 전원개발계획은 경제개발계획을 뒷받침하고, 여전히 불안한 전력수급을 안정화시키기 위한 사회기반시설 확보 차원에서 진행되었다(<표 1> 참조). 1970년대는 외국의 각종 원조와 차관에 힘입어 전력체제가 급속하게 성장해나갔다. 발전설비의 증대와 송배전계통의 확대, 농어촌의 전화(電化)에서 일정한 성과를

4) 북한에 전력 의존도가 높았던 남한은 1948년 5월 14일, 북한으로부터의 단전 사태를 경험했다. 이후 남한에서 지속되던 제한송전은 1964년 66,000kW 부산 화력 1호기가 가동함에 따라 해제되었다. 그러나 1967년과 1968년에도 공급예비율이 2% 미만으로 내려가자 제한송전이 다시 시행되었다. 1970년대에도 전력공급의 과잉과 과소 문제는 계속해서 발생했다.

거두게 되었다. 그러나 이런 전력체제는 근대화와 산업화 과정과 밀접하게 연관되면서 대형 화력발전과 핵 발전을 에너지원으로 하는 전형적인 경성 에너지체제로 귀결되었고, 이후 정치적 민주화에도 불구하고 지금까지 경성 에너지체제가 지배적인 상황이다.

대형 발전소가 특정 장소에 건설되어 운영되었다면, 발전소에서 생산된 전력은 전력망을 통해 전국적인 네트워크로 뻗어나갔다. 전력계통계획에서 기본이 되는 것은 발전소 입지와 지역별 수요 예측(산업, 상업, 가정 등)이다. 특히 대형 발전소는 전력계통의 인프라에 큰 영향을 주기 때문에, 화력발전소, 핵발전소의 부지 선정과 전력계통은 밀접한 관계를 맺는다. 대규모 전력을 생산하기 때문에 고압송전망이 건설되어야 하는데, 이는 기존 송변전망을 크게 변화시킨다. 그리고 생산 전력을 어디로 어떻게 공급할 것인지, 즉 전력계통과 함께 고려되어 발전소 설비계획, 부지 선정, 송변전 시설계획이 수립되는 것이다.<sup>6)</sup>

1960년대에는 전국을 경인, 영동, 호남, 영남의 4개 지구로 나누어 지역별 수요 예측과 전력수급 계획을 세웠다. 1967년 ‘장기 송배전 시설계획’에 의하면, 영남지역의 전력수요는 공업단지 조성으로 산업용 전력 증가가 클 것으로 전망해 다른 지역보다 높은 성장률로 예측했고, 경인 지역은 수도권 인구 억제정책으로 구성비가 낮아질 것으로 예측했다. 이로써 1960년대 후반부터 154kV 송전선로 및 변전소 건설이 본격화되었

5) 1965년에 『농어촌전화촉진법』이 제정되었고 ‘농어촌전화사업 5개년계획’(1966~1970)이 수립되어 농어촌 전화 사업이 추진되었다. 그런데 이 사업은 박정희 정권의 새마을운동으로 성격이 바뀌게 되는데, 1970년대에 농촌전화사업은 새마을운동의 일환으로 전개(‘촛불로부터의 해방’)된 것이다. 1971~1979년 정부의 새마을지원금 1조 3,997억 원 중 7%인 1,042억 원이 여기에 투입되어, 정부 지원으로 136만 1,400가구에 전기가 들어왔다. 그 결과 1979년에는 전국 전화율이 98%에 이르렀다(김연희, 2011: 400~403).

6) 그러나 전력계획에서 계획합리성이 아무런 문제없이 실현되지 않았다. 1974~1978년의 전력부족 사태는 송변전 설비 부족으로 인천, 울산, 호남지역에 집중되어 있는 발전소의 전력이 융통불능 사태에 직면했던 것이 그 원인으로 지목되었다. 한편 1971~1974년과 1980~1987년의 설비과잉 사태는 전력 수요를 과다하게 예측했기 때문에 벌어진(한국전력공사, 2006: 30~37).

다. 그리고 1967년에는 ‘제2차 전원개발계획’을 반영해 화력발전소 대용량화와 핵발전소 건설을 고려해 345kV 송전선 건설이 검토되었다. 1970년대에는 핵발전소 건설이 추진됨으로써 계통계획에서 중전의 단순한 전력수송이나 공급능력 확보에서 안정도 계산 등 신뢰성 있는 기술 검토가 필요해졌다(한국전력공사, 2006: 139~140). 1975년부터는 경인, 영동, 중부, 호남, 영남의 5대 지역으로 나누어 지역별 계획을 수립했다. 중화학공업 단지 건설 계획에 따라 부하권이 확대 분포됨으로써 1970년대 후반부터 154kV 계통이 지역 내 환상계통망으로 전환되고, 345kV 계통이 발전단지와 대수요지를 연결하는 간선계통으로 확대되었다. 1977년에는 345kV 초고압을 중심으로 1976년 이미 완성된 신여수 송전로와 더불어 신울산 및 신고리 송전로를 가압해 전국적으로 초고압 간선계통망이 구축되었다. 그리고 1978년 ‘장기간선계통계획’(1978~1987)에 따라 345kV 계통의 기본골격이 완성되었는데, 전국을 남북 및 동서 간 각 3개 켄의 간선계통으로 연결한다는 것이다(한국전력공사, 2006: 160~167).

그러나 송전탑과 같은 시설물을 설치하기 위해서는 경과지가 필요하고, 경과지에 포함된 지역주민들과의 마찰은 불가피했다. 박정희 정권은 이러한 마찰을 고려하여 「전원개발특별법」(1978년 제정, 1979년 발효)을 제정했다. 최초의 「전원개발특별법」에는 송전탑을 건설할 때 당시 동력자원부(현재의 산업통상자원부)의 건설계획 승인을 받으면 사업추진에 필요한 21개 법률 40여 개 인·허가를 취득한 것으로 인정하고, 토지를 수용할 수 있는 조항이 포함되어 있다. 즉, 전력공급과 같은 국가 주도 정책을 위해 주민들의 의견수렴이나 지자체의 민주적 절차 등은 생략되어도 된다는 것이다. 다분히 발전주의 국가다운 「전원개발특별법」은 2005년에 국회에서 개정된 「전원개발촉진법」으로 이어졌다. 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 만들어버릴 수 있다. 또한 「전원개발촉진법」은 광역 시도지사의 의견만으로 승인되는

절차상의 문제를 지니고 있는 까닭에, 시장이나 군수 등 하위 지방자치 단체장의 인허가 권한이 쉽사리 무력화되는 형식상의 한계를 지니고 있다. 여전히 발전주의 국가의 에너지 정책 기조를 여실히 보여주고 있는 법제도라고 할 수 있으며, 분쟁과 갈등의 소지가 다분하다고 볼 수 있다.

이러한 법제도 환경 속에서 발전설비가 증가함에 따라 송전설비도 증가할 수밖에 없었고, 발전설비를 둘러싼 사회적 갈등에 이어, 송전설비를 둘러싼 재산권, 건강권, 환경권 문제가 제기되기 시작했다. 1990년대에도 수차례의 송전탑 관련 분쟁이 나타났다.<sup>7)</sup> 이 갈등에 대해서도 기본적으로 국익(전 국토의 안정적인 전력공급)과 사익(특정 지역/집단 이기주의)이라는 스케일 정치로 평가할 수도 있지만, 이 시기에는 이러한 갈등 자체가 큰 사회적 관심을 받지 못했다. 그러나 2000년대 들어 송변전 설비 건설에 대해 크고 작은 민원이 급증하면서 전력망에 대한 논란이 커졌다. 특히 765kV가 건설되면서 전력시스템은 새로운 국면에 접어들게 되었다. 765kV 송변전 사업은 2002년 신서산 및 신안성변전소를 준공함으로써 당진화력-신서산-신안성 간 177km가 765kV 전압으로 운전을 하면서 시작되었다. 울진 핵발전소 3, 4호기 준공에 따라 수도권에 연결된 765kV는 2004년에 본격적으로 운전을 시작했다(한국전력공사, 2006: 180) 이렇게 송전탑으로 상징되는 전력계통은 주로 해안가의 핵발전 단지(고리, 월성, 영광, 울진)와 화력발전(충남 당진, 인천)에서 수도권과 공업단지로 전력을 공급하기 위해 거미줄처럼 확대되었고, 발전소가 대형화·단지화됨에 따라 154kV, 345kV, 765kV로 점점 고압으로 가압되었다.

현재 분쟁 중인 밀양 송전탑 건설사업은 정식명칭이 ‘765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업’으로 2001년 경과지 선정과 환경영향평가 용역 착수, 2005년 환경영향평가 공람 및 주민설명회 개최, 2007년 실시계

7) 1991년 경기 군포 주민들의 설치장소 변경 요청, 1993년 경기 구리의 법정 다툼, 1994년 충남 아산 주민들의 상경 시위, 1995년 강원 속초와 간성을 잇는 송전탑 논란, 1996년 전남 광양 송전탑 반대 마을 주민 2명 음독자살 사건을 들 수 있다.

&lt;표 2&gt; 밀양 구간 경과지 마을별 가구 수 및 주민 수 통계

구분	가구 수	주민 수	마을	
단장면	고례리	110	230	평리, 바드리
	구천리	29	61	삼거
	범도리	148	310	범도, 아불
	사연리	111	232	사연, 동화
	태룡리	146	306	연경
	단장리	19	40	단장
	단장면 소계	563	1,179	
산외면	회곡리	163	360	보라, 박산, 괴곡
	산외면 소계	163	360	
상동면	도곡리	66	133	도곡
	고정리	263	530	고답, 고정, 모정
	금산리	215	433	금호, 금곡, 유산
	안인리	17	34	포평
	옥산리	182	366	옥산, 여수
	상동면 소계	743	1,496	
부북면	위양리	111	261	위양, 장동, 진시골, 도방
	대항리	34	80	평밭
	부북면 소계	145	341	
청도면	요고리	105	127	요고리
	소태리	72	168	소태리
	두곡리	25	40	두곡리
	청도면 소계	202	335	
밀양시 합계	1,816	3,711		

자료: 밀양송전탑 건설 관련 전문가협의체(2013: 129).

회 승인을 거쳐 2008년 8월에 착공되었다. 이 사업의 목적은 2010~2019년에 계획된 총 6호기의 신고리 핵발전소의 발전전력을 전국 전력계통에 연결해 대전력 수송체계를 구축하고 경남 북부지역에 안정적인 전력공급을 위해 전력설비를 확충하는 것이다. 송선전로의 경과지는 신고리 발전소가 위치한 경북 울주군에서 시작해 기장군, 양산시, 밀양시를 거쳐 북경남변전소가 건설될 창녕까지 약 90km에 이르고, 여기에 765kV

<표 3> 밀양시 지역 편입 위치 및 면적

구분	편입지		계	위치(경과지)				
	필지	면적(m <sup>2</sup> )		단장면	산외면	상동면	부북면	청도면
철탑	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

자료: 엄은희(2012: 68).

송전선로와 이 송전선을 연결할 162기의 송전탑을 세울 계획이다. 이 중 밀양 구간이 39.15km, 송전탑 69기로 다른 지역에 비해 길고 개수가 많다. 밀양 내에서도 단장면 20개, 산외면 7개, 상동면 17개, 부북면 7개, 청도면 18개로 분포한다(<표 2> 참조)(조성배, 2012: 134~135).

밀양시에서 송전탑이 경과하여 선하지로 편입되는 지역의 위치 및 면적은 <표 3>과 같다.

그런데 2005년에 마땅한 정보도 없고 사전에 협의도 없이 형식적으로 진행된 주민설명회 이후 해당 마을 주민들 사이에서 불만이 제기되었다(《부산일보》, 2005.11.23). 밀양시의회 역시 공사계획 폐지를 요구하는 대 정부 건의문을 채택했다(《경향신문》, 2007.7.12). 그러나 2008년 8월에 한전이 공사에 착수하자 대개 60, 70대 할아버지, 할머니들로 이뤄진 농촌 마을에서 이례적인 집단행동이 시작된다. 2008년 10월, 상동면 주민 반대집회가 개최되고, 곧이어 밀양 쉼기대회로 확장된다. 2009년 당시에는 전국적으로 70여 곳에서 송전탑 갈등을 겪고 있었는데, 이 중 밀양을 포함해 345kV와 765kV 경기 광주, 가평, 충남 당진, 전남 진도, 경남 밀양, 창녕 등이 참여하는 ‘송전탑 건설 반대 전국연합회’가 출범하고 공동행동에 나섰다. 밀양에서는 중앙부처와 한전에 맞선 밀양 주민들의 거센 반발과 물리적 충돌로 인해 공사 중지와 재개가 반복되고 있다.

#### 4. 밀양 송전탑 갈등에 대한 다중스케일 분석

밀양 송전탑 갈등을 다중스케일의 관점에서 분석하기 위해서 갈등의 주요 행위자들, 갈등의 쟁점, 그리고 전략적으로 사용된 담론 등을 분석 대상으로 삼고, 시간의 흐름에 따라 스케일의 정치가 어떻게 진화해왔는지, 그리고 어떤 스케일이 생산되고 중첩되면서 위험경관이 형성되는지를 살펴보기로 한다. 분석의 대상 시점은 밀양 송전탑이 착공되기 시작한 2008년 8월 이후부터 시작하여 최근의 6·4 지방선거 후보들이 기자회견을 통해 탈핵과 밀양을 연계시키고, 후쿠시마 핵발전소 사고 3주기를 맞이하여 희생자들을 추모하면서 “세계는 후쿠시마에서, 한국은 밀양에서 탈핵의 교훈을 배워야 한다”는 주장이 시민사회에서 제출되는 시점인 2014년 3월까지를 대상으로 했다. 갈등은 시기적으로 크게 세 단계로 구분했는데, 크게 두 번의 계기가 시기 구분의 중요한 역할을 했다. 첫 번째 계기는 2011년 3월 일본 후쿠시마에서의 핵발전소 사고와 주민들이 스스로 희생하신 사건이고, 두 번째 계기는 민관 추천 전문가협의체를 구성하여 송전탑 갈등 해결의 대안을 제시하려 한 일이다. 이 두 가지의 계기를 중심으로 밀양 송전탑 갈등의 스케일 정치가 내용적으로 변화를 일으켰다고 보았다. 분석을 위한 자료는 대책위와 한전 등 주요 이해 당사자들이 생산한 문헌 자료와 주요 언론 보도, 관련 연구자료 등을 기초로 했으며, 필자가 직접 현장에서 인터뷰하거나 참여 관찰한 자료도 참고했다. 갈등이 지속된 시간이 길었기 때문에 생산된 자료가 방대하지만, 송전탑 건설의 편익과 비용, 이에 대한 인식을 보여주는 자료, 그리고 위험경관에 대한 이해당사자들의 인식을 보여줄 수 있는 자료를 우선적으로 선택하여 참고했다.

##### 1) 국지적 갈등 혹은 갈등의 국지화

갈등 초기(2008년 8월부터 2011년 3월 이전)의 주요 행위자는 밀양 주민

들과 한전이라고 할 수 있다. 물론 밀양 시민들이 동일한 정도로 이 사업에 저항한 것은 아니고, 지역별로 이해관계가 다르기 때문에 당연히 저항의 강도는 달랐다. 예컨대 상동면처럼 송전탑 경과지에 편입되는 면적이 넓고, 송전선이 주거지역이나 농사를 짓는 토지에서 가까운 지역은 저항의 강도가 강한 반면, 경과지가 거주지역과 떨어진 곳에서는 처음에 갈등의 양상도 있었으나 다른 지역에 비해 일찍 보상에 합의하여 대체로 갈등의 정도가 약했다고 볼 수 있다.

저항하는 지역의 행위자들은 송전탑 건설 시 전자파로 인해 심각한 건강상의 위해가 있을 것이고, 오랜 시간 진화되고 정착된 지역의 자연 경관이 심대하게 훼손되며, 보상의 범위와 수준이 현실을 전혀 반영하지 못하고 있고,<sup>8)</sup> 조상 대대로 살아왔던 삶의 터전에서 강제 이주되어 생활 양식이 크게 바뀌어야 하기 때문에 제대로 살아가기 어렵다는 점, 보상을 받고 떠나는 것보다는 고향이라고 하는 장소를 그대로 지키는 것이 더 중요하다는 담론을 사용하면서 저항했다(민선, 2013; 밀양구술프로젝트, 2014).

한전은 갈등 초기부터 현재까지 계속 갈등의 중요한 행위자이다. 갈등 초기 한전은 안전한 전력공급이라는 공익이 우선이며, 전기부족과 전력난으로 고통 받는 국민들이 없도록 애국적인 차원에서 공사가 진행되도록 주민들에게 협조를 구한다는 담론 전략 혹은 프레임 전략을 구사했다. 즉, 전력난을 겪고 있는 (수도권을 비롯한) 지역에 전기를 공급하기 위해 송전탑과 송전선을 건설하는 것은 공익을 위한 국책 사업이고, 국책 사업을 추진하는 것에 저항하는 것은 국지적이고 사적인 이해관계에 매몰된 것이라는 논리이다(이보아, 2013: 3).

갈등 초기의 주요 쟁점은 전자파 위해성, 설치대안 가능성(지중화 혹은

8) 송전탑 철탑이 꽂히는 공간과 선 밑의 공간 외에는 피해가 없다는 것을 전제로 하고 있다. 또한 현재의 보상 규정은 터무니없이 빈약하여, 어떤 경우에는 시가 4억 원짜리 논에 6,000만 원, 그리고 송전선 선하지의 경우 8억짜리 논에 800만 원의 보상만이 적용되는 등 보상의 현실성이 터무니없이 낮게 되어 있다고 주민들은 주장한다(밀양 765kV 송전탑반대대책위원회, 2013).

기존 송전선 증용량 전선으로 선종 교체), 경과지 선정과정 의혹,<sup>9)</sup> 보상 문제,<sup>10)</sup> 지역영향생태계 영향; 지역경제) 등으로 나타났다(조성배, 2012: 148~152; 이선우·홍수정, 2012: 186~199). 특히 경과지 선정과 관련해서는 갈등을 완화할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 그 방법이 채택되지 않았다. 산업통상자원부와 한전의 주장대로 765kV 송변전시설이 불가피하다면, 북경남변전소에서 대구 남부와 고령으로 북경남 1분기 선로와 2분기 선로를 만들어 지역갈등을 야기하기보다는 신고리 핵발전소에서 직선거리로 대구 남부지역으로 송전선로의 계획을 다시 세우는 것이 합리적일 뿐만 아니라 지역갈등을 최대한 줄일 수 있는 방법이다. 그럼에도 불구하고 산업통상자원부와 한전은 신고리 3, 4호기도 2013년, 2014년에 완공되고, 신고리-북경남 765kV 송전선로 사업이 밀양 4개 면을 제외하고 공사가 거의 완료되었기 때문에 비용과 시간 등으로 인해 어떤 대안도 불가능하고 오로지 밀양 구간만이 가능하다고 주장했다. 이에 대해 밀양 지역 주민들은 산업통상자원부와 한전이 자신들이 지켜야 할 기본적인 절차도 따르지 않고 모든 책임을 밀양지역주민들에게 돌리는 무책임한 주장이라고 비난했다(밀양 송전탑 건설 관련 전문가협의체, 2013: 154). 이와 더불어 송전선 경과지 입지가 경북 청도군과의 도(道) 경계를 넘지 않으려고 굳이 밀양 쪽으로 치우쳐 내리는 바람에 직선거리로 산지를 통과하지 못하고, 굳이 인가와 마을을 우회하여 관통하는 것으로 결정되었다. 이에 대해서도 밀양지역주민들은 비합리적인 결정이며 정치적인 결정이라고 주장했다.<sup>11)</sup>

9) 지역주민들은 경과지 선정에서 송전선이 직선으로 가지 않고 지역유지(이상조前 밀양시장의 조카)가 운영하는 농장을 피해서 우회하여 경과하는 것에 대해서 특혜가 있었다는 의혹을 제기했다.

10) 1.5km 이내 지역에 대한 보상의 적절성을 뜻한다. 이와 별도로 토지매입에 관해서는 한전 내부 규정 『용지보상규정』에 의해, 철탑부지에 대해서는 감정평가금액 100%, 선하지는 보상하지 않고 송전선로 직하 최외측으로부터 수평거리 3m 이내의 토지에 대해서만 지상권을 설정해 감정평가금액 25~30% 수준에서 매입한다.

<그림 1> 송전선로 경과지 선정결과와 직선거리 비교



자료: 밀양765kV송전탑반대대책위원회

다양한 쟁점은 존재했으나 전반적으로 마을주민들은 보상을 극대화하는 것보다 송전탑이 마을에 들어오지 않거나 다른 방식으로 경과하길 바랐다. 그럼에도 불구하고 한전은 2010년 8월 신고리 핵발전소 준공을 앞두고 서둘러 밀양시장과 창녕군수에 대해 토지수용재결을 위한 열람과 관련한 직무유기 혐의로 고소를 해, 결국 2010년 10월 밀양시는 토지수용재결을 위한 열람 공고를 시행하면서 강제수용 절차를 가능하게 했다(조성배, 2012: 136~144; 엄은희, 2012: 78). 하지만 이렇게 역동적으로 전개되는 밀양과 전국적인 송전탑반대운동에 대해 대중과 언론은 거의 관심을 보이지 않았다(엄은희, 2012: 75; 이화현·윤순진, 2013: 56).

갈등 초기까지 밀양은 전국적인, 더 정확하게 말해 곳곳에 편재한 송전탑 분쟁 중 하나로 남아 있었다. 즉, 스케일의 관점에서 볼 때, 이 시기의 갈등은 국지적(local) 갈등으로 남아 있었고, 갈등의 중요 행위자인 한

11) 주민들은 당시 청도군이 집권 여당의 실세 의원의 지역구이기 때문에 그렇게 결정되었다고 주장하지만, 명백한 증거를 찾기는 어렵다.

&lt;표 4&gt; 국지적 갈등 혹은 갈등의 국지화 시기의 갈등 지형

분석항목	저항	통제
행위자	밀양 경과지 주민들	한전
담론	건강상의 위험, 생태계 파괴, 경관 침해, 문화적 정체성 위협	공익 우선, 국가적인 전력난 대비
전략	시위, 보상거부	고소 등 사법절차 집행, 보상
스케일	국지적 스케일의 의제/의존의 공간	전국적 스케일의 의제/의존의 공간
위험경관	개별적으로 경험되는 위험경관	불가피한 위험경관

전의 전략도 갈등을 국지화(localization)시키는 것이었다고 할 수 있다. 한전의 이러한 갈등 국지화 전략은 앞서 언급했던 「전원개발특별법」이나 「전원개발촉진법」 등에서 나타났던 발전국가적 특성이라고 할 수 있으며, 송전탑 건설 문제를 국지적 스케일의 의제로 위치시킴으로써 해당 지역의 희생을 정당화하고 갈등을 최소화하는 전략이라고 볼 수 있다. 이러한 전략은 밀양 주민들의 저항을 지역 스케일에 고착시켜 외부와의 연계성을 차단하는 효과를 가져왔다. 즉, 한전은 갈등의 국지화 전략으로 의존의 공간 속에서 갈등에 대한 관리(혹은 통제)를 하고 있었다고 볼 수 있다. 반면, 주민들은 이 문제를 자신들의 일상생활이 이루어지는 공간, 그리고 조상 대대로 내려오면서 정서적으로 밀착된 장소와 직접적으로 연결되어 있는 문제로 이해했기 때문에, 저항과 갈등 역시 ‘의존의 공간(space of dependence)’ 속에서 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 이 시기의 저항과 통제는 모두 의존의 공간에서 이루어지고 있었다고 파악할 수 있다.

한편, 위험경관과 관련하여, 주민들이 인식한 위험은 주로 송전선 전자파로 인한 건강상의 위험과 재산상의 피해, 경관 및 생태계 파괴, 문화적 정체성의 위협 등에 집중되어 있었다.<sup>12)</sup> 한편, 한전은 계속 최소한의

12) 2012년 11월에 발간된 국민권익위원회의 밀양 송전탑 관련 민원 처리 경과보고서에는 밀양 주민들이 한전을 상대로 민원을 제기한 내용이 적시되어 있다. 민원의 요지는 “괴신정인이 시행하는 765kV 송전선로 건설사업으로 인해 전

경제적 보상을 시도했는데, 이러한 입장에서 보면 이 위험은 전원개발에 따른 불가피한 비용으로 인식되는 것이다. 따라서 이 시기의 위험경관은 개별화되거나 불가피한 위험을 중심으로 구성되었다고 볼 수 있다.

## 2) 의존의 공간에서 연대의 공간으로

갈등이 점차 장기화되고, 몇 가지 우발적 사건들이 발생하면서 국지화 되었던 갈등의 이슈들이 다른 사회적 이슈와 연계되어 송전탑 문제가 다양한 의제 및 행위자들과 이어지면서, ‘연대의 공간(space of engagement)’이 형성되었다. 즉, 송전탑 건설 문제와 신고리 핵발전소 건설 문제가 연결되어 있다는 이슈가 형성되면서 갈등의 새로운 전기가 마련되었고, 밀양 주민들은 의존의 공간에서 벗어나 다른 스케일의 행위자들과 권력을 동원하면서 저항을 이어가게 되었던 것이다.

우선, 2011년 3월의 후쿠시마 핵발전소 사고가 중요한 계기를 마련했다. 핵발전소의 위험성에 대해서는 오랫동안 환경단체들이나 반핵운동 단체들이 경고를 해왔으나, 대중적으로 수용되어 상식적인 지식으로 받아들여지지 않았다. 그러나 후쿠시마 핵발전소 사고는 이러한 대중들의 인식을 크게 바꿔놓을 수 있는 계기가 되었고, 국내 반핵/탈핵 운동은 예전에 비해 활성화되었다. 예컨대, 반핵/탈핵을 정당의 중요한 강령으로 내건 ‘녹색당’이 2012년 3월 4일 창당되었다.

하지만 후쿠시마 핵발전소 사고가 곧바로 핵발전과 밀양 송전탑 갈등의 접점을 형성한 것은 아니었다. 비록 반핵/탈핵 진영이 핵발전의 위험성, 전력 생산과 소비의 불평등, 그리고 핵폐기물 처리에 따른 위험 문제를 제기하는 데 집중하는 동안 정작 전력 유통의 문제, 그리고 이로 인한 문제가 벌어지는 현장에 대해서는 크게 주목하지 못했다. 주민들 역시

---

자과 피해, 철담부지 및 선하지에 대한 낮은 보상과 주변지역 지가 하락으로 인한 재산권 피해 등이 우려되는바, 사업 타당성, 경과지 변경 및 보상 현실화 등을 논의할 수 있는 갈등조정위원회를 구성할 수 있도록 도와 달라”이다.

송전탑 갈등 문제를 핵발전소 문제와 직접적으로 연결시키지는 못하고 있었다. 그러다가 2012년 1월 16일 산외면 보라마을에서 당시 70대였던 이치우 노인이 자신의 죽음으로써 밀양 송전탑 갈등 문제를 해결하겠다는 유지를 남기고 분신하는 사건이 발생했다. 이 사건이 전해지면서 밀양 송전탑 갈등은 전국적인 이슈로 부각되었고, 국지화되었던 송전탑 갈등은 대중적 관심과 지지를 얻게 되었다. 그 과정에서 송전탑을 왜 이렇게 많이 지어야 하는지, 그리고 송전탑이 왜 꼭 밀양을 경과해야 하는지에 대한 의문이 제기되었고, 송전탑 건설과 핵발전소 문제의 관련성에 대한 인식이 확대되었다. 특히 신고리 3호기의 건설을 전제로 하여, 밀양 송전탑 건설이 강력하게 추진되고 있다는 사실이 널리 알려지기도 했다. 한전의 부사장은 2013년 5월 23일에 열린 기자간담회에서 2009년에 아랍에미리트연합과 맺은 핵발전소 수출 계약서에 한국이 자체 개발한 가압경수로(APR1400)와 동일한 모델인 ‘신고리 3호기’를 예정된 2015년까지 가동하지 못하면 위약금을 지급해야 한다는 조항이 명시되어 있다고 밝혔다. 신고리 3호기를 준공해 안정적인 모델임을 입증하겠다는 약속인 셈이다. 밀양 송전탑 공사 강행의 이면에는 UAE와 다른 나라에 ‘원전 수출’을 원활히 추진하고자 하는 정부와 산업계의 경제적 계산도 깔려 있었던 것이다(《경향신문》, 2013.5.23).

이러한 상황 인식을 기초로 밀양 내부에서 경과지 지역 이외의 시민들도 이 문제에 관심을 갖고 반대하는 주민들과 연대하기 시작했다. 그리고 특기할 점은, 밀양 주민들이 먼저 자발적으로 수도권을 비롯한 타 지역 운동단체나 정당에게 ‘탈핵 희망버스’를 밀양을 계기로 계속 운영하자는 제안을 한 점이다. 즉, 단지 밀양 지역을 지원하기 위한 희망버스가 아니라 탈핵을 위한 희망버스를 밀양에서 처음으로 시작하자는 제안을 한 것이었다. 저항운동 과정에서 송전탑 문제의 근본적 원인이 핵발전의 문제와 관련되어 있다는 자각이 생겨난 것이다. 이에 녹색당과 노동당 등이 호응을 하여 2012년 3월 17~18일에 전국적으로 약 200여 명이 탈핵 희망버스를 타고 밀양을 방문했다(《한국일보》, 2012.4.25).

일부 국회의원도 연대의 공간을 형성하는 데 일조했다. 당시 민주통합당과 통합진보당의 일부 의원들은 2012년 7월에 ‘밀양 765kV 송전탑 피해자 국회 증언 대회’를 밀양 대책위와 함께 국회에서 개최함으로써, 갈등을 전국적 이슈로 확산시키는 데 기여했다. 갈등이 탈국지화되고 연대의 공간이 형성되면서 송전탑 건설의 정당성 혹은 필요성에 대한 의문이 증폭되었으며, 서로 다른 공간에서 활동하던 반핵/탈핵과 송전탑 건설의 이슈가 긴밀하게 연계되어 있다는 인식이 점차 확산되었다. 즉, 핵발전 에 의한 전력생산-전력계통-전력소비라는, 핵발전소 건설이 필연적으로 만들어내는 인프라들과 이에 따른 사회적 갈등과 비용, 지역 차별의 문제 등이 모두 긴밀하게 연결된 문제라는 점이 부각되기 시작한 것이다.

반면 한전은 계속해서 국가 공간 프로젝트의 일환으로서 송전탑 건설을 추진하고자 했고, 갈등 문제를 지역에 국한된 사안으로 규정하고자 했다. 경찰을 동원하여 물리적으로 주민들의 저항을 통제했고 이로 인해 주민들이 다치거나 실신하는 사례가 빈발하게 되었다. 심지어 공사 중인 포클레인에 올라간 마을주민대책위원장을 현장 인부들이 집단폭행하고 두 손을 결박하여 콘크리트 거푸집에 묶어두는 불법적인 동시에 반인권적인 사태가 발생하기도 했다(《연합뉴스》, 2012.9.7). 그러나 갈등을 물리력을 동원하여 국지화시키려고 할수록 밀양 송전탑 문제가 단순히 국지적인 수준의 ‘밀양 사태’가 아니라, 국가적 단위의 에너지 정책(핵발전 위주의 전력 공급 정책)에 대한 문제제기라는 위상을 가진 사건, 즉 ‘밀양 전투’로 구분지어 인식해야 한다는 시각도 나타나게 되었다. 즉, 주민의 분신이라는 극적인 사건을 계기로 송전탑과 핵발전소와의 연관성에 주목하는 새로운 차원의 관점과 내용이 등장하게 된 것이다(엄은희, 2012: 56~57; 이화현·윤순진, 2013: 42).

무엇보다 밀양 주민들이 송전탑 문제가 핵발전 문제와 연계되어 있다는 점을 자각하고, 자발적으로 탈핵 희망버스를 요구했다는 것은 이 갈등이 전형적인 스케일 정치의 양상을 띠고 있음을 보여준다. 즉, 송전탑 갈등을 지역에 국한된 문제로 국지화하려는 전략에 맞서서 주민들이 스

&lt; 표 5 &gt; 연대의 공간 형성 시기의 갈등 지형

분석항목	저항	통제
행위자	밀양 경과지 및 비경과지 주민들, 탈핵 희망버스 탑승자, 녹색당, 노동당, 일부 국회의원, 시민환경운동단체 등	한전, 경찰, 밀양시정부
담론	전기는 눈물을 타고 흐른다, 탈핵	국책과제의 수행, 외부세력의 개입 비판, 국제적인 국가 신용도의 문제
전략	송전탑 문제와 핵발전 문제의 연계, 스케일 점핑	공사방해금지기처분 신청(철회), 개별적 회유 및 보상, 강압적 물리적 동원, 저항세력들 간의 연대 차단
스케일	전국적 스케일/연대의 공간	전국적 스케일/지구적 스케일
위험경관	보편적이고 관리되지 않는 위험경관	충분히 관리되는 위험경관

스로 스케일을 넘어서서 권력과 행위자들을 동원했으며, 이를 통해 송전탑 갈등을 밀양이라는 국지적 지역에서 탈핵이라는 전국적 스케일의 문제로 스케일 점핑(scale jumping)을 하는 스케일 정치를 구사했음을 알 수 있다.

이 시기 저항세력의 스케일 점핑 전략은 위험경관에도 변화를 가져온 것으로 보인다. 즉, 개별화되고, 경제적으로 보상을 할 수 있는 위험이 아니라 그것을 넘어서는 심각한 재난과 연동된 위험으로서 자리매김하게 되었다. 특히 후쿠시마 사고 이후에 핵발전의 위험성을 목격하고, 송전탑 건설이 핵발전소 확대 정책과 무관하지 않다는 사실을 확인하게 되면서 송전탑 건설의 위험성이 증폭되었다고 볼 수 있다. 따라서 대단히 보편적인 위험성, 즉 누구에게도 다 닥칠 수 있는 위험성, 특정한 지역에 국한되지 않는 위험성으로 위험경관이 형성되기 시작했다. 한전 측은 핵발전소의 위험성에 대해서 이와 다른 평가를 내린다. 핵발전소는 과학적이고 철저하게 관리되고 있기 때문에 안전하고, 사고가 날 확률도 극히 낮기 때문에 주민들이 우려하는 바와 같이 위험한 시설이 아닌 것이다. 그러므로 송전탑과 핵발전소의 위험성이 연계된다고 하더라도 특별히 더 심각한 위험이 발생하는 것은 아니라고 보는 것이다.

### 3) 연대의 공간 확장

2012년 이후 밀양 주민들의 스케일 정치로 인해 연대의 공간이 형성되고 전국적 이슈가 되면서 송전탑 건설 공사는 잠시 중단되었고, 한전과 주민들 간의 실무적인 협의가 진행되기도 했다. 그러나 2013년 초반부터 한전은 전력수급 불안을 이유로 공사를 재개하게 되었고, 대규모로 경찰을 투입하고 공사현장을 확대했다. 이러한 과정에서 한전은 ‘정전대란’, ‘전력수요급증에 따른 핵발전소 건설의 불가피성’, ‘대체 에너지 개발의 지연’ 등의 담론을 구사하기 시작했다. 경찰이 투입되고 헬기도 동원되어 공사가 진행되면서 이를 저지하다가 다치는 주민들도 많이 생겨나게 되었다.

갈등이 더 심각해지면서 ‘밀양765kV송전탑반대대책위원회’는 전문가 협의체를 구성하자는 제안을 하게 되었다. 대책위원회의 제안 이유는 크게 세 가지였다. 첫째, 주민 대안 수용이 불가하다는 한전의 기술적 설명을 전혀 신뢰하지 않기 때문에, 원자료를 공개하고 전문가들의 검증을 받아야 한다는 것, 둘째, 정부에 따르면 이미 수립된 계획만으로도 향후 20여 기의 신규 발전소가 건설될 것이고, 따라서 대규모 신규 송전선로 계획이 수립됨에 따라 이의 투명성과 공정성을 확보해야 한다는 것, 셋째, 기존 보상제도개선위에서는 보상제도 관련 부분만 다루었고 갈등조정위원회까지의 활동에서는 전자파와 초전도체 문제에만 국한되어 다루었으므로 주민 대안<sup>13)</sup>에 대한 한전 측의 일방적인 설명이 아니라 공정한 기술적 검증이 필요하다는 것이었다. 그러나 한전은 공사재개 전 이러한 제안을 받아들이지 않았고 2013년 5월 20일 결국 공사를 재개했으며, 그 과정에서 주민 20여 명이 부상을 당했다. 그러나 많은 연대자들(이른바

13) 주민들의 대안은 ① 기존 선로 증용량을 통한 신고리 3~4호기 생산 전력 유통, ② 증용량이 불가하다면 지금 건설 중인 간선 노선(신양산-동부산, 신울산-신온산)을 신고리발전소와 연결해서 3호기와 4호기 생산 전력 유통, ③ 신고리 5~6호기가 완공될 10년 동안 향상될 기술력으로 밀양 구간의 지중화(초전도체, 밀양 구간 345kV 지중화, 울산-함양고속도로 지중화)였다.

외부세력)의 결합으로 공사가 계속 차질을 빚게 되자 5월 29일 국회 산업통상자원위원회가 중재안으로 전문가협의체 구성을 제시 및 가결함으로써 공사가 잠시 중단되었다.

밀양송전탑 전문가협의체는 다양한 갈등 해결 거버넌스 중에서도 새로운 특징을 많이 가지고 있다. 우선 한전이나 다른 중재단위가 아닌 주민이 중심이 된 대책위원회 차원에서, 보상이 아닌 사업의 타당성과 기술적 대안을 핵심 의제로 상정한 ‘전문가’ 협의체를 제안한 점은 유례를 찾아볼 수 없다. 그만큼 기술적 대안에 대한 자신감이 있었다는 의미인데, 이는 단순히 대책위 차원만이 아니라 송전선로를 둘러싼 갈등이 심화되고 송전망의 수도권 집중 및 포화라는 위기 요인에 대해 사회적으로도 관련 학계 등에서도 대안 검토 필요성에 대한 공감대가 상당히 형성되어 있다는 배경이 주효하게 작용했다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 새로운 시도의 의의에도 불구하고, 전문가협의체는 협의 진행 과정에서 정보 공개의 문제나 관련 학계에 대한 한국전력의 절대적인 영향력(예컨대, 전기협회장이 한전 사장)으로 전문가들의 공개된 활동에 제약이 따르는 점 등이 작용했고 결국 합의에 실패했다.<sup>14)</sup> 그러나 전문가협의체를 계기로 기술적 대안이 사회적으로 공론화되기 시작했으며, 언론 등에서도 보상 문제만이 아니라 송전선로 사업의 근본적인 재검토 필요성을 다루게 되었다(《한겨레》, 2013.5.17; 《한겨레》, 2013.5.21). 이후, 산업자원부 장관, 국무총리 등이 밀양 현장을 방문했고, 대책위원장과 대책위 공동대표인

14) 합의에 실패한 과정을 일정별로 정리하면 다음과 같다. <2013.7.5> (주민 및 야당 추천)위원들, 한전 추천위원들의 보고서 대필 및 베끼기 의혹을 제기하며 사퇴 요구. 의견이 분분한 가운데 전문가협의체 백수현 위원장이 표결 시도했으나 무산되고 6시간 만에 회의 종료. <2013.7.6> 백수현 위원장은 합의된 운영규정(임시회는 3일 전에 전체 정원 1/3 이상의 발의로 위원장이 소집)을 어기고 휴일인 토요일 저녁, 이메일을 통해 위원들에게 서면 투표를 요청하고, 이를 바탕으로 합의되지 않은 보고서 추진. <2013.7.8> 전문가협의체 활동 기간 종료. <2013.7.11> 7월 11일 국회산업통상자원위원회 전체회의에서 제출된 보고서를 검토 후 채택하지 않고, 한전과 밀양 주민 측에 다시금 대화를 요구하는 권고안 채택.

신부가 서울에 상경하여 단식농성을 벌이기도 했다. 또한 탈핵희망버스도 계속 이어졌고, “우리가 밀양이다”라는 구호가 채택되어 밀양 주민들과의 연대의식을 표방하는 동시에 이 문제가 가진 보편적 성격, 즉 경성 에너지 정책에 대한 문제제기이며 국가적 의제라는 점을 명확하게 했다. 이에 일반 시민들과의 연대와 네트워크만이 아니라 송전탑이 이미 건설되었거나 건설되는 다른 지역들과의 네트워크도 형성되기 시작했다. 2013년 8월에는 ‘전국 송전탑 반대 네트워크’가 출범했고,<sup>15)</sup> 공사재개에 대해 국가인권위원회에 긴급구제를 요청하기도 했다.

사실 밀양 송전탑 갈등 사례만이 아니라 여러 갈등 사례에서 일반 시민들로 구성된 연대, 이른바 외부세력이 결합한 적은 많았다. 그러나 다른 경우에는 주로 갈등이 일어나는 지역의 이해관계에 외부세력의 관심이 집중되는 반면, 밀양의 경우는 밀양 지역 내부보다는 오히려 지역 외부로 관심이 확대되어, 탈핵, 에너지 대안 등을 제시하는 방식으로 외부세력 개입의 결과가 나타나고 있다. 이처럼 스케일 점핑이 명백하게 나타나고, 유사한 송전탑 갈등 문제를 경험하고 있는 다른 지역과 연대의 외연이 확장된 것은 송전탑이라는 대단히 네트워크적 속성을 가진 대상을 두고서 갈등이 일어났기 때문인 것으로 보인다. 즉, 이 문제를 특정 지역의 갈등 문제로 인식하기보다는 직접적으로 자신과 연결되어 있는 문제로 이해하기가 용이했고, 그래서 “우리가 밀양이다”라는 담론을 통해 탈핵운동과 자연스럽게 이어질 수 있었던 것으로 보인다. 하지만 연대의 공간이 단선적으로 확대되기만 한 것은 아니다. 2014년 3월 현재의 상황을 고려해보면 고(故) 이치우 노인이 분신으로 강경하게 저항했던 보라마을이 결국 보상에 합의함으로써 저항이나 연대의 동력이 약화된 상

15) 전국 송전탑 반대 네트워크 출범 선언문에는 정부에 대해 다음 세 가지를 요구했다. “대용량 발전과 장거리 송전시스템의 주범인 신규 핵발전소 증설 계획을 중단하라!”, “산업용 전기 요금을 현실화하고, 대기업의 요금 부담을 형평성에 맞도록 조정하라!”, “산업 시설의 자가발전비중을 높일 수 있도록 법제화 방안을 마련하라!” 이 세 가지는 모두 우리나라 경성 에너지 정책의 문제점에 초점을 맞추고 있는 것이 특색이다.

황이다.

연대의 공간이 확장되면서, 위험경관 자체의 질적 전환이 일어났다. 정부는 지속적인 갈등의 원인에 대해 충분한 보상이 되지 않은 탓이라고 판단했고, 기존의 발전소 주변지역 지원과 유사한 방식으로 경제적 보상을 하면 갈등이 완화될 것으로 기대했다. 이러한 배경하에서 2013년 말 『송·변전시설 주변지역의 지원에 관한 법률』(이하 송주법)을 제정했다. 송주법은 765kV 송전선로 좌우 180m를 ‘주택매수 청구 지역’으로, 33m 이내를 축사·농지 등까지 보상하는 ‘재산적 보상 지역’으로 명시했다. 180m 안에 주택을 가진 주민은 한전에 집을 사도록 청구할 권리를 갖고, 축사·농지에 대해선 한전과 협상을 벌여 보상금을 받을 수 있게 된다(《한겨레》, 2014.3.12).<sup>16)</sup> 결국 여전히 발전주의 국가에서 하던 방식과 유사하고, 오히려 개별적인 경제적 보상에 더 의존하는 형태의 위험관리 방식을 통해 위험경관을 생산한다고 볼 수 있다. 이렇듯 경제적 보상과 재산권 거래를 통한 위험관리 방식이 생산해내는 위험경관을 ‘신자유주의적 위험경관’이라고 이름 붙일 수 있을 것이다. 즉, 위험을 경제적 보상과 동등하게 거래할 수 있는 것으로 간주하고 있기 때문에 다소 비유적으로 표현하자면 신자유주의적이라는 수식이 가능한 것이다. 그러나 주민들의 인식은 이와 달랐다. 핵발전소 확대정책으로 인해 송전탑 갈등이 발생했다는 인식만이 아니라 송전탑 갈등 자체의 위험성이 개별적 위험성이 아니라 공통의 위험성, 즉 송전탑이 서 있는 지역 모두에서 경험하게 되는 공통적인 위험성이며, 이제 이러한 위험 생산 방식에 대해서 사회적 공론화가 필요하다는 주장이 나오기 시작했다. 경성 에너지 정책에 기초한 국가공간 프로젝트는 반드시 이처럼 단순한 경제적 보상만으

16) 그러나 송주법은 크게 실효성이 없다는 분석이 지배적이다. 송주법 부칙은 “공포일을 기준으로 (송전선의) 사용 전 검사를 완료한 후 2년이 경과하지 아니한 지역에 적용한다”고 규정하고 있는데, 완공 시점을 따져보면 2011년 기준으로 전국 765kV 송전탑 902기는 모두 적용 대상이 아니고, 345kV 1만 1,600여 기 중 400여 기만 적용된다. 154kV 2만 7,000기는 보상 대상에서 빠졌다(《한겨레》, 2014.3.12).

< 표 6 > 연대의 공간 확장 시기 갈등의 지형

분석항목	저항	통제
행위자	밀양 경과지 및 비경과지 주민들, 탈핵 희망버스 탑승자, 녹색당, 노동당, 일부 국회의원, 시민환경운동단체 등	한전, 경찰
담론	우리가 밀양이다, 세계는 후쿠시마에서, 한국은 밀양에서 탈핵의 교훈을 배워야 한다	정전대란, ‘전력수요급증에 따른 핵발전소 건설의 불가피성’, ‘대체 에너지 개발의 지연’
전략	전국적 네트워크, 송전탑 갈등 지역들과의 연대	강압적 물리적 동원, 개별 보상
스케일	전국적 스케일/연대의 공간 확대	전국적 스케일
위험경관	신자유주의적 위험경관에 대한 저항	신자유주의적 위험경관의 생산

로 상쇄될 수 없는 위험경관을 생산한다는 인식이 나타난 것이다. 이것을 ‘신자유주의적 위험경관에 대한 저항’으로 개념화할 수 있을 것이다.

#### 4) 밀양 송전탑 갈등과 경성 에너지 정책 극복의 방향

밀양에서 현재도 진행되는 송전탑 건설 갈등을 다중스케일 이론으로 분석해본 결과, 이 갈등은 전형적인 스케일 정치의 사례이며, 핵발전 위주의 경성 에너지 체제에 의해 생산되는 국가공간, 그리고 위험경관에 대한 저항으로 이해될 수 있다. 즉, 경성 에너지 정책에 기초하여 국가공간을 특정한 방식으로 형성하여 발전주의적/신자유주의적 위험경관을 생산하면서도, 사회적 갈등이 일어났을 때, 이를 특정 지역 스케일에 국한된 문제로 규정지으려는 국가의 시도에 대해 저항하고 있는 것이다. 밀양 주민들은 스케일 점프 전략을 구사하면서 특정한 국가공간 형성 방식에 문제제기를 하고, 자신들이 경험하고 있는 갈등이 특정 지역에 국한된 것이 아니라 국민들 전부, 그리고 특히 송전탑이 경과하는 지역주민들과 밀접한 관련이 있는 문제로 객관화시켜 볼 수 있게 된 것이다. 즉, 이들은 핵발전 의존적인 발전주의적 위험경관 생산방식을 거부하고

있는 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 주민들이 자발적으로 ‘의존의 공간’을 넘어서서 밀양 탈핵 버스를 제안하여 ‘연대의 공간’으로 나아가고, 외연을 더 확대시킨 것이다. 그러므로 밀양 송전탑 갈등은 우리나라 에너지 체제가 가진 경성 에너지 체제의 모순이 집약적으로 드러난 사례라고 할 수 있으며, 경성 에너지 체제에 기초한 송전 정책을 계속 유지하는 이상, 이러한 사회적 갈등이 필연적으로 발생할 수밖에 없음을 시사한다. 그러면 연성 에너지 체제로의 전환은 어떻게 가능할 것인가? 에너지 체제의 전환은 대단히 다양한 변수가 조합되어 만들어지는 것이기 때문에 이 글에서 여기에 대해 논하는 것은 적절하지 않을 것이다. 다만 매우 간략한 방향제시를 하는 것으로 향후 논의의 활성화에 기여하고자 한다.

앞서 설명했듯이 한국은 근대화·공업화 과정을 통해 화석·핵 에너지를 기반으로 하는 근대적 에너지 체제를 도입했다. 공간적 의미에서는 지역화에서 전국화/국가화로 에너지 체제가 전개되었기 때문에, 이러한 경로를 역전시키기 위해서 연성 에너지 체제의 도입하려면 ‘재지역화’ 및 ‘재공유화(recommunalization)’가 중요한 키워드가 될 것이라고 판단한다. 즉, 국가주도의 중앙집중적 에너지 생산 및 공급 방식이 아니라 지역을 중심으로 에너지를 생산소비하는 구조를 만들고, 에너지 소유의 방식도 국유화나 사유화보다 재공유화의 방향을 검토할 필요가 있다.<sup>17)</sup> 연성 에너지 체제의 제도적 형태는 행위 주체에 따라 공적·사적·시민사회적 영역에서 다양하게 나타나고, 공간적 범주에 따라 국가, 광역 지자체, 기초 지자체, 마을로 구분된다. 국내외적으로 관심을 받고 있는 협동조합, 시민기업 방식, 그리고 지역에너지 공사 등의 조직 형태들을 검토해볼 수 있을 것이다. 특히 지역에너지 공사의 경우 지자체가 “자치 행정을 위한 결정 권한을 재획득하고 자치 단체의 민주주의에 새로운 자극을 주

17) 향후 기후변화대응 등을 고려할 때, 태양, 바람, 바이오매스 등 재생가능에너지들이 중요한 에너지원이 될 것이고, 이들이 전통적인 공유자산(communs)이라는 점을 고려할 때, 재공유화를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

는 데 도움이 된다”(헤르만 쉐어, 2013: 251)는 평가가 있으며, 더 나아가 에너지 공급을 지역에 근거하는 재생가능에너지로 전환하면 지역 경제 순환에 유용한 결과로 이어진다는 주장도 있다. 실제로 2005년 이후 독일에서는 자유화된 전력망을 ‘재지역화’ 혹은 ‘재공유화’하는 움직임이 전역에서 등장하고 있고, 최근에는 함부르크와 베를린에서도 관련 논쟁이 벌어지고 재지역화를 묻는 주민 투표가 진행된 적도 있었다(박진희, 2013; 한재각, 2013).<sup>18)</sup> 물론 사회시스템의 차이가 있는 독일 사례를 그대로 답습하는 것이 능사는 아니겠으나 이러한 선구적인 노력에 주목하면서 우리 사회에 맞는 전환 방식을 모색하는 것은 특정 지역에 고통과 위험을 집중시키면서 편익을 누리는 사람들의 무관심을 양산시키는 불평등한 경성 에너지 체제를 극복하기 위해 대단히 중요한 작업이라고 할 수 있다.

## 5. 결론

이 글은 밀양 송전탑 갈등 사례를 다중스케일이라는 이론적 관점에서 분석하고, 분석의 함의를 토대로 발전국가 한국의 에너지 체제를 연성 에너지 체제로 바꾸기 위해 어떤 방향으로 노력해야 하는가를 간략히 제안했다. 주지하듯이 전력 네트워크는 송전탑과 송전망 시설을 통해 기능한다. 과거에는 에너지 체제를 주로 발전소를 중심으로 이해했다면, 밀양 송전탑 갈등이 발생하면서부터는 송배전 역시 에너지 체제를 구성하는 핵심 요소로 인식되고 있다. 발전국가 한국이 채택한 경성 에너지 체제는 핵발전소와 화력발전소와 같은 대형 발전 설비의 확대를 기조로 하

18) 함부르크는 주민 투표가 성공했지만, 베를린에서는 아깝게 실패했다. 2005년 이전에도 ‘쇠나우의 전기 반란’으로 불리는 사례도 있었다. 1980년~1990년대의 탈핵 운동 과정에서 2,500명의 소도시 쇠나우에서 시민기업인 녹색에너지 회사가 등장해 현재 100% 이상 재생가능에너지로 전기를 생산하고 있다(에너지후정책연구소·모심과살림연구소, 2013: 177~178).

고 있는데 이는 자연스럽게 송변전 시설 등 전력계통의 확대를 낳는다. 과거에는 이러한 에너지 체제가 국가경제성장 제일주의라는 헤게모니에 의해 비교적 손쉽게 관철되었지만, 밀양 송전탑 갈등 사례에서 보듯이 이러한 에너지 체제는 더 이상 정당성을 갖기 어렵게 되었다.

이렇게 밀양은 새로운 ‘의미 공간’의 창출의 계기로 작용했고, 송전탑과 핵발전소와 화력발전소의 연관성에 주목하는 새로운 차원의 관점과 내용을 생산해내고 있다(엄은희, 2012: 56~57; 이화현·윤순진, 2013: 42). 정부도 제6차 송배전설비계획에서 “장거리 초고압 송전선로 건설 최소화 노력”을 밝히고 있으나(한국전력공사, 2013), 여전히 낡은 에너지 패러다임에서 벗어나지 못하고 있고, 신자유주의적 위험경관을 생산해내고 있으며, 주민들과 시민들은 여기에 저항하고 있는 것이다. 이제 에너지 체제에 대한 대안 담론은 대용량의 거대 발전소와 장거리 송배전망을 중심으로 하는 경성 에너지 체제를 지역분산형 재생가능에너지 중심의 연성 에너지 체제로 전환해야 한다는 주장으로 모아지고 있다. 인권 침해와 생태계 파괴 요소가 많고, 지속가능하지도 않으며, 사회적 갈등과 혼란을 야기하는 경성 에너지 체제는 조속히 연성 에너지 체제로 수정되어야 할 것이다.

원고접수일: 2014년 4월 30일

심사완료일: 2014년 5월 19일

게재확정일: 2014년 5월 21일

최종원고접수일: 2014년 6월 16일

❑ Abstract

A Study on Miryang Transmission Tower Conflict  
with Multi-scalar perspective

Lee, Sanghun·Lee, Jungpil·Lee, Boah

This paper argues that one of the social costs of power transmission policy based on large-scale power facilities in South Korea is social conflict at the site of transmission lines. To support it, this paper analyzes Miryang transmission tower conflict with multi-scalar perspective; scale politics. For analysis, agents of conflict, main discourses, disputes, strategies of agents, riskscape, and scale strategies are scrutinized over the process of conflicts. At early stage of conflict, damages in health and property of residents were put into questions and conflict took place at the space of dependence. However, as skepticism was raised to the scientific legitimacy and policy feasibility of the power transmission construction work, residents came to recognize that this conflict is closely related with the problem of energy policy of South Korea which is heavily based on nuclear power generation. And the scale of conflict expanded to space of engagement and also to the international scale. In particular, the scale jumping of conflict were initiated and suggested by residents not by outsiders like experts, activists and politicians. According to the analysis, this paper suggests transformation to the soft-energy system is required.

Keywords: Multi-scalar, space of dependence, space of engagement, Miryang power transmission tower conflict

## 참고문헌

- 김동완. 2013. 『불균등발전과 국가공간』. 박배균·김동완 엮음. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 알트.
- 김연희. 2011. 『농촌 전기공급사업과 새마을운동』. 《역사비평》, 2011년 겨울호(통권 97호), 397~425쪽.
- 밀양구슬프로젝트. 2014. 『밀양을 살다: 밀양이 전하는 열다섯 편의 아리랑』. 오월의 봄.
- 밀양송전탑건설관련 전문가협의체. 2013. 『우회송전 가능여부 등에 대한 검토결과 최종보고서』.
- 밀양765kV송전탑반대대책위원회. 2013. 『밀양 송전탑 관련 쟁점 사항』.
- 박배균. 2013. 『국가-지역 연구의 인식론』. 박배균·김동완 엮음. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 알트.
- 세어, 헤르만. 2013. 『에너지 명령』. 모명숙 옮김. 고즈윈.
- 송유나 외. 2013. 『원자력발전, 안전한 운영을 위한 교훈·비판 그리고 과제』. 사회공공연구소·한국수력원자력노동조합·한전KPS노동조합·한국전력기술노동조합·한전원자력연료노동조합. 연구보고서 2013-2.
- 엄은희. 2012. 『환경(부)정의의 공간성과 스케일의 정치학』. 《공간과사회》, 제22권 4호, 51~91쪽.
- 에너지기후정책연구소·모심과살림연구소. 2013. 『밥상의 전환: 기후변화와 농업, 협동조합의 미래』. 한티재.
- 윤순진. 2004. 『에너지와 환경정의 - 원자력 중심 전력체제의 환경불평등을 중심으로』. 《환경사회학연구 ECO》, 통권 7호, 78~114쪽.
- 이보아. 2013. 『밀양 송전탑 문제의 본질과 쟁점의 형성』. 민주언론시민연합, 밀양송전탑 서울대책회의, 언론개혁시민연대, 전국언론노동조합. <밀양 송전탑을 보도하는 언론의 양심과 역할> 토론회 자료집, 2~12쪽.
- 이선우·홍수정. 2012. 『송·변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로』. 《한국정책과학학회보》, 16(2), 183~212쪽.
- 이화현·윤순진. 2013. 『밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석』. 《경제와사회》, 2013년 여름호(통권 제98호), 40~76쪽.
- 조성배. 2012. 『송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신고리-북경남 송전선로 밀양시구간을 중심으로』. 《공공사회연구》, 2(2), 128~168쪽.
- 최영진. 2012. 『계급투쟁의 장으로서 국가: 자본주의 국가 공간성에 대한 이론적 고찰』. 《도시인문학연구》, 제4권 1호, 69~114쪽.

- 한국전력공사. 2006. 『송배전 백서 2006』.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『제6차 전력수급기본계획 관련 장기 송배전설비계획(2013~2027)』.
- 한재각·이영희. 2012. 『한국의 에너지 시나리오와 전문성의 정치』. 《과학기술학연구》, 제12권 제1호, 107~144쪽.
- 환경보건시민센터·환경운동연합. 2013. 『‘밀양사태와 전자과문제’ 국민들은 어떻게 생각하나?, 국민연론조사 결과보고서』.
- 강성명. 2012.4.25. “2차 탈핵희망버스 고리원전 온다”. 《한국일보》.
- 김남일·최상원. 2013.5.21. “신울진 원전~경기 230km 송전선… ‘제2밀양’ 우려”. 《한겨레》.
- 민 선. 2013.5.31. “밀양 송전탑, 보상 많이 받으려 반대한다고?” 《프레시안》.
- 박진희. 2013.9.18. “독일, 한국 흉내 내다 시민 철퇴 맞은 사연”. 《프레시안》.
- 박철웅. 2013.5.23. “밀양 송전탑 강행 UAE 원전 때문”. 《경향신문》.
- 송호균·김효실·이재우. 2014.3.12. “밀양 4개면 주택 0.39%만 새 ‘송주법’ 보상 대상 … 또 다른 분쟁의 씨앗”. 《한겨레》.
- 《연합뉴스》. 2008.4.2. “<‘영남알프스’ 풍력발전> ② 울산시 ‘환경훼손 불 보듯’”.
- \_\_\_\_\_. 2008.4.4. “울산구청장·군수協 “풍력발전 반대 공동대응””.
- \_\_\_\_\_. 2012.9.7. “밀양 송전탑 갈등 폭력사태로 번져”.
- 장효정. 2009.9.1. “주민의견 수렴하지 않은 송전탑 건설 백지화해야”. 《이투뉴스》.
- 표세호. 2013.11.15. “밀양 송전탑 사태 장기화, 정부·한전 탓”. 《경남도민일보》.
- 《한겨레》. 2013.5.17. “밀양 송전탑, 주민과 더 협의해 합의점 찾아라”.
- 한재각. 2013.10.25. “핵발전소 때려잡는 시장? 또 다른 재앙의 씨앗!”. 《프레시안》.
- Agnew, J. 1994. “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory.” *Review of International Political Economy*, 1(1), pp. 53~80.
- Brenner, N. 2001. “The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration.” *Progress in Human Geography*, 25, pp. 591~614.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and The Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Cox, K. 1998. “Spaces of dependence, spaces of engagement and politics of scale, or looking for local politics.” *Political Geography*, 17, pp. 1~23.
- Delaney, D. and H. Leitner. 1997. “The political construction of scale.” *Political Geography*, 16(2), pp. 93~97.
- Jessop, B. 1990. *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*. University Park, P.A: The Pennsylvania State University Press.
- Lovins, A. 1976. “Energy Strategy: The Road Not Taken?” *Foreign Affairs*, 55(1), pp. 65~96.

- Marston, A. 2000. "The social construction of scale." *Progress in Human Geography*, 24, pp. 219~242.
- McMaster, R. B. and E. Sheppard. 2004. "Introduction: Scale and Geographic Inquiry." in E. Sheppard and R. B. McMaster(eds.). *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Method*. Oxford: Blackwell.
- Smith, N. 1993. "Homeless/global: Scaling places." in J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson and L. Tickner(eds.). *Mapping the futures: Local cultures, global change*. London: Routledge.
- Swyngedouw, E. 1997. "Excluding the other: the production of scale and scaled politics." in R. Lee and J. Wills(eds.). *Geographies of Economics*, pp. 167~176. London: Arnold.