

## 에너지 전환을 위한 소통적 전력 계획의 모색

Exploring Communicative Electricity Planning for Energy Transformation

유정민\*

이 연구는 에너지 전환의 관점에서 도구적 합리성에 바탕을 둔 전력계획을 비판적으로 분석하고 허버마스의 의사소통적 합리성을 토대로 하는 소통적 전력 계획을 대안적 모델로 제안하고자 한다.

허버마스는 권력과 시장으로 표상되는 도구적 합리성이 일상적이고 비시장적인 사회적 영역인 '생활세계'를 침범하면서 인간의 자유와 존엄성이 심각하게 훼손되고 있다는 점에서 근대성의 위기를 찾았다. 그렇기 때문에 그는 성찰, 토론, 의사소통적 행위를 통해서 생활세계의 원형을 복원한다면 현대 사회의 병폐인 억압과 지배로부터 해방될 수 있다고 보았다.

현대 사회를 관장하는 일체의 행위인 계획은 목적보다는 수단을 중심으로 하는 합리적 계획모델에 의해 지배되고 있다. 이러한 계획 방식의 본질적인 문제는 계획을 인간소외와 억압을 정당화하는 기제로 사용될 수 있는 가능성이 크다는 점이다. 또한, 합리적 계획이론이 주장하는 객관적인 지식은 실제로 현실세계에서는 정당화되기 어렵다는 문제를 갖고 있다. 합리적 계획에 대한 성찰적인 대안으로 소통적·해석적 계획이론이 제안된다. 이러한 계획이론은 외부에 객관적으로 존재하는 사실을 과학적으로 탐구함으로써 지식을 구하는 것이 아니라 사회적인 해석 과정을 거쳐서 구성되는 것으로 본다. 이러한 맥락에서 계획은 참여자들의 생각, 가치, 행동이 적극적으로 구성되는 사회적인 과정인 것이다.

수단적 합리성을 근거로 한 전력수급 기본계획은 현대 계획이 안고 있는 문제를 고스란히 드러낸다. 전력계획은 전력정책의 목적과 방향에 대한 성찰보다는 '싸고 안정적인 공급'이라는 외부의 목적을 달성하는 수단적 효율에 국한되며, 전문가 중심의 의사결정방식은 다양한 가치와 의견에 대해 배타적이다. 실증적 방법론에 의한 선행적 계획 방식은 불확실성에 유연하게 대응하는 데 한계가 있으며, 수요전망이나 전원믹스 결정과정에서 과학적 객관주의를 표방하고 있지만 다양한 정치적 이해관계에 의해 왜곡된다.

\* 환경정의연구소 부소장(yujungmin@gmail.com)

이와 같은 소통적 계획에 대한 논의는 전력계획에서 다음과 같은 정책함의를 제시한다. 첫째, 에너지 담론 형성의 장이 필요하다. 자유로운 소통의 장을 통해 객관성에 대한 암묵적 왜곡의 본질을 드러내고 공정한 이해와 가치경쟁의 장을 마련해야 한다. 둘째, 하나의 최적 시나리오뿐 아니라 소통적 담론의 장에서 다양한 규범적 에너지 시나리오가 논의될 필요가 있다. 마지막으로 선형적 계획 방식 보다는 단기적이고 점증적인 연성기술의 개발과 지속적인 평가와 학습을 중요시 하는 유연한 계획 방식이 필요하다.

주요어: 근대성, 수단적 합리성, 의사소통적 합리성, 소통적 계획, 에너지 전환

## 1. 서론

화석연료의 급격한 사용 증가로 인한 기후변화문제, 에너지 고갈 및 가격 변동성의 위험, 대규모 에너지 시설에 의한 사회적 형평성 문제로 인해 현 에너지 체제의 근본적인 변화, 즉 ‘에너지 전환’의 필요성이 커지고 이에 대한 학술적·정책적 논의가 활발하게 진행되고 있다. 에너지 전환과 관련한 많은 연구는 에너지 효율과 절약 그리고 화석 연료와 원자력 에너지로부터 재생가능에너지로의 기술전환 방안에 중점을 두고 있으며, 이를 위해 에너지 가격 정책, 재생가능한 에너지 정책, 에너지 거버넌스의 문제 등 다양한 제도개선책을 제안하고 있다. 특히, 이러한 의견은 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 더욱 활발하게 제기되고 있는데, 이 시기 이후의 에너지 전환 논의는 개별적인 정부 정책의 변화뿐만 아니라 시민단체를 중심으로 기존 정부의 에너지 계획과는 구별되는 지속 가능한 에너지 시나리오 연구도 활발하게 진행되고 있다는 특징을 보인다(박년배, 2011; 그린피스, 2012; 에너지대안포럼, 2012, 한재각 외, 2012).

사실 에너지 전환의 핵심 요소인 수요관리, 재생가능에너지, 그리고 분산형 전원의 필요성에 대해서는 이미 오래전부터 많은 논의가 진행되었다. 하지만 최근 들어 에너지 문제에 대한 우려와 사회인식에도 이러

한 연구와 주장이 정부 정책에 적극적으로 반영되지 않고 있다. 오히려 우리의 에너지 시스템은 풍부하고 값싼 에너지 공급 패러다임을 벗어나지 못한 채 대규모 화석연료와 원전 중심의 체제가 더욱 공고해지는 상황이다. 지난 6차 전력수급기본계획에서는 화석연료 발전소 15.8GW(석탄 10.74GW, LNG 5.06GW)가 확정되더니 지난 2015년 7월에는 신규 원전 부지에 원전 2기를 건설하기로 하는 제7차 전력수급기본계획이 수립되기도 했다.

에너지 전환의 사회적 인식과 그 필요성이 커지고 있음에도 정부의 에너지 정책은 이러한 문제의식을 제대로 반영하지 못하고 기존의 에너지 구조가 계속적으로 유지·강화되는 까닭은 무엇일까? 이 문제에 관해 좁게는 재생가능에너지 확대 정책에서부터 넓게는 자유주의적 자본주의 구조와 기술문명에 대한 문제에 이르기까지, 다양한 차원에서 그 원인분석과 해답을 찾을 수 있을 것이다. 본 연구에서는 근대적 합리성(rationality)을 바탕으로 하고 있는 현 에너지 정책 및 계획 수립방식을 그 주된 원인으로 보고 이에 대한 대안을 모색하고자 한다. 특히, 목적을 성찰보다는 객관적인 지식과 과학적인 방법을 통해 주어진 목적을 효과적으로 달성하기 위한 합목적적 합리주의(purposive rationality) 혹은 기술적 합리주의를 토대로 하고 있는 에너지 계획 방식에 대한 문제를 밝히고자 한다. 이에 대한 대안적 계획이론으로서 소통적 계획(communicative planning), 협력적 계획(collaborative planning)(Healey, 1997; Innes & Booher, 2010), 적응적 계획(adaptive planning) 등과 같은 새로운 계획 모델이 제안되고 있다. 계획이론은 계몽주의 이후 전개된 사회적 합리화를 비판해왔던 비판이론과 포스트모더니즘의 영향을 받아 등장했는데, 특히 비판이론의 체계를 완성한 하버마스의 의사소통적 행위이론(communicative action)에 크게 영향받았다. 이러한 새로운 계획이론은 주로 도시 공간 계획 분야에서 논의가 되어왔으나, 이들 이론이 제공하는 합리적 계획이론에 대한 비판과 대안적 계획모델이 에너지 정책에서도 유용하고 적용가능하다고 판단되어 본 논문에서는 에너지 정책 및 계획 과정, 특히 전력계획에 대

한 적용 가능성을 탐구해보고자 한다.

본 논문의 다음과 같이 구성된다. 2절에서는 소통적 계획이론의 가장 중요한 이론적 배경인 하버마스의 ‘의사소통적 행위(communicative action)’ 이론의 개념을 살펴보려 한다. 3절에서는 근대 합리적 계획이론과 이에 대한 비판적 대안으로 제시되는 소통적 계획이론의 내용을 비교해 살펴본다. 4절에서는 현재 한국 전원개발계획이 수단적 합리성(instrumental rationality)에 바탕을 둔 합리적 계획이론에 의해 주도되고 있음을 설명하고, 이에 따른 문제점을 에너지 전환의 관점에서 분석한다. 5절은 앞서 논의한 소통적 계획이론이 전력 계획 과정에서 어떤 구체적인 정책적 함의를 제시할 수 있는지 살펴보면서 글을 결론 맺는다.

## 2. 하버마스의 의사소통적 합리성

서양의 근대성(modernity)을 단적으로 규정한다면 계몽주의 운동(Enlightenment) 이후 생겨난 인간 이성 중심의 세계관의 확립이라고 할 수 있다(윤평중, 1990). 종교적 권위와 신권화된 봉건 정치체제하에서는 진리의 도달과 인간의 자유와 구원이 오로지 절대자에 의해서만 가능했다면 근대는 인간의 이성에 의해 이러한 목적을 달성할 수 있다는 믿음이 생겨나기 시작했던 것이다. 윤평중(1990)은 서양 근대성의 기본 이념을 함축적으로 담고 있는 계몽주의 사상의 세 가지 특징을 다음과 같이 규정하고 있다. ① 인간 이성에 대한 믿음, ② 과학적 사고를 통한 자연관의 변화, ③ 진보(progress)의 교의(敎義) 확산이다. 즉, 합리성(rationality)은 서양 계몽주의 사상과 이를 토대로 태어난 서양 근대성의 특징을 함축하고 있다고 할 수 있다(조철주, 2005).

하지만 인류 역사의 진보를 약속했던 ‘근대성 프로젝트(modernity project)’는 오히려 인간을 대상으로 하는 지배, 빈곤, 기아, 환경파괴, 경제사회적 불평등을 낳으면서 근대성의 위기로까지 일궈어지고 있다. 따라서

계몽주의 이후 인간 합리성에 근거한 서양 질서에 대한 근본적인 문제가 지속적으로 제기되었으며, 그 중 막스 베버(Max Weber)는 근대화의 합리성(rationality), 그리고 합리성과 지배(domination) 관계에 대한 본격적인 비판에 천착했던 철학자라고 볼 수 있다(윤평중 1990). 베버는 서양 근대화의 과정을 점진적인 합리화로 이해했고 이를 ‘세계의 탈미신화’로 규정했다(윤평중, 1990). 특히, 그는 관료주의(bureaucracy)를 이러한 합리성에 의해 추동되는 근대성의 가장 큰 특징으로 보았으며, 이런 시각에서 자본주의 역시 사회합리화의 연속으로 보았다. 즉, 자본주의 체제의 가장 큰 모순인 생산수단으로부터의 노동자 소외는 근대 군인이 폭력 수단으로부터, 과학자가 탐구의 수단(means of enquiry)으로부터, 그리고 공무원이 행정수단(means of administration)에서 분리되듯이 합리성 확장의 한 부분으로 보는 것이다(Gerth & Mills, 1946). 베버는 이러한 사회의 합리화 과정이 목적의 정당성과는 관계없이 주어진 목표 달성을 위한 효율적 수단만을 강구하는 ‘형식적 합리성(formal rationality)’에 의해 지배됨으로써 인간의 자유와 존엄성을 심각하게 제한하고 있다고 보았지만, 다른 한편으로 이를 자연적이고 어쩔 수 없는 과정으로 보았다. 이러한 베버의 역설적 관점은, 서양 근대화와 합리성에 대한 그의 깊은 통찰과 우려에도 불구하고, 오히려 형식적 합리주의가 확장되는 데 암묵적인 정당성을 제공하고 말았다는 아이러니를 낳았다(Denhardt, 1981).

베버의 이러한 근대성에 대한 비판적 태도를 넘어서려는 시도가 프랑크푸르트학파(Frankfurt School)의 비판 이론가들, 대표적으로 호크하이머(Horkheimer), 아도르노(Adorno), 마르쿠제(Marcuse)에 의해 이루어진다. 특히 하버마스는 사회 합리화(societal rationalization)의 진행은 어쩔 수 없다는 베버의 입장에 반대하고 이에 대한 대안적 시나리오를 제안한다. 하버마스는 베버와 마찬가지로 서양의 근대화에서 ‘수단적 합리성(instrumental rationality)’이 문화적·경제적·정치적으로 지배적인 위치에 있다는 것을 인정한다. 하지만 그는 베버가 근대의 사회 합리화를 균형적으로 바라보지 못하고 있으며 ‘합목적적 합리성’의 관점에서만 파악하고 있다고 비판한

다(Habermas, 1984: 273). 하버마스는 수단적 합리성에 의해 지배되는 체제는 사회적으로 구성된 것이라는 점을 지적하고, 신중한 선택과 효과적인 행동으로 사회를 새롭게 재편할 수 있을 것이라고 주장한다(Denhardt, 1981: 630). 다시 말해, 그는 근대 프로젝트가 아직 완성되지 않았으며, 그 이유는 근대성이 해결하려던 문제가 아직 해결되지 않았기 때문이고, 이를 다시 되돌리기도 혹은 멈추기도 어렵기 때문이라고 주장한다. 또한 하버마스는 근대성의 대안으로써 제안되는 공동체주의(communitarianism) 혹은 전통적 생활방식으로의 복귀 그리고 포스트모더니즘과 같은 반근대주의(anti-modernity)는 더욱 좋지 않은 대안이라고 주장한다(Finlayson, 2005). 이에 대한 논의는 본 논문의 범위를 넘어서므로 여기서는 하버마스의 이론을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

하버마스는 베버의 합목적적 합리성과 근본적으로 구별되는 상징적(symbolic) 혹은 의사소통적 합리성(communicative rationality)을 통해 미완의 근대성을 완성하고자 한다. 하버마스는 근대 사회를 두 개의 사회적 영역으로 구분하고 있는데, 하나는 의사소통적 합리성이 뿌리내리고 있는 ‘생활세계(lifeworld)’이며, 다른 하나는 이와 구별되어 수단적 합리성에 의해 운영되는 ‘시스템(system)’ 영역이다. 이 두 영역은 각기 다른 규칙, 제도, 문화, 인식체계, 행동 방식 등을 가지고 있다. 시스템은 인간의 일상 생활을 제한하는 경제적 질서(시장)와 정치적 질서(관료제도) 구조인 반면에(Healey, 2006) 생활세계는 조직된 정당, 대중매체, 자발적 조직 등과 같은 영역 밖에 존재하는 일상적이고 비시장적인 사회 영역이다(Finlayson, 2005). 생활세계의 가장 큰 특징은 이 영역에 속해 있는 개인이 독립적인 하나의 인식주체가 아니라 상호 의사소통과 담론(discourse) 과정을 통해 의미를 공유하고 상호이해와 합의를 만들어 간다는 것이다. 이를 통해 생활세계는 사회를 통합(unity) — 이는 전체성(totality)과는 다르다 — 하는 역할과 문화와 지식을 담지·보존·전달하는 역할을 할 수 있다(Finlayson, 2005). 하버마스는 생활세계는 자립적이며 스스로 재생(self-replenishing)할 수 있는데 반해, 시스템 영역은 그렇지 못하고 생활세계에서 생산되는

의미를 토대로 운영될 뿐이라고 주장한다. 즉, 시스템 영역은 생활세계에 배태(embedded)되어 있으며, 나아가 생활세계에 기생하고 있는 영역인 것이다(Finlayson, 2005).

두 가지 사회 영역이 모두 나름대로 정당한 역할을 수행하지만,<sup>1)</sup> 수단적 합리성이 생활세계의 고유한 영역을 침범할 때 문제가 발생한다. 하버마스는 이를 ‘생활세계의 식민지화(colonization of lifeworld)’라고 표현한다. 이렇게 생활세계가 축소되면서 ‘사회적 병폐(social pathologies)’가 발생하는데, 여기에는 공유된 의미와 상호 이해의 감소(아노미), 사회적 유대 약화(분열, 무력감과 소속감의 감소(소외), 자신의 행위와 사회적 현상에 대한 책임의식 저하(탈도덕), 그리고 사회적 질서의 불안정 및 붕괴(사회적 불안정성) 등이 포함된다(Finlayson, 2005). 하버마스는 근대성의 문제를 권력과 시장으로 표상되는 수단적 합리성에 의한 생활세계의 축소에서 보았으며, 성찰, 토론, 의사소통적 행위(communicative action)에 의해서 생활세계의 원형을 복원한다면 현대 사회의 병폐인 억압과 지배로부터 벗어날 수 있다고 주장한다.

다음 절에서 논의될 소통적 계획이론과 하버마스의 의사소통적 행위의 연관성을 살펴보기 위해 하버마스의 의사소통적 합리성의 목표인 상호이해와 합의에 이르는 과정에 대해 조금 더 살펴보고자 한다. 의사소통적 합리성은 주관과 객관이라는 이분법적인 접근보다는, 외부의 힘이 작용하지 않고 구성원 모두가 평등하게 참여하는 상호주관적(intersubjective) 소통을 의미하며, 이를 통해 이해와 합의가 이루어질 수 있다고 본다. 하버마스는 의사소통적 합리성의 개념을 다음과 같이 설명하고 있다.

1) 하버마스는 수단적 합리성을 인정한다는 점에서 아도르노나 호크하이머와 같은 비판이론가와 분명히 다르다. 그는 수단적 합리성, 혹은 이러한 수단적 합리성이 발현된 국가와 시장과 같은 제도 역시 사회 기능을 위해 필요하다고 보았다. 그래서 그에겐 의사소통적 합리성이 수단적 합리성을 완전히 대체하는 것이 아니라 이를 보완 혹은 제한하는 것이었다(Finlayson, 2005; Dryzek, 1990).

의사소통적 합리성의 개념에는 구속되지 않고, 통합적이며(unifying), 논쟁적 담화(argumentative speech)를 통한 합의 도출 능력과 같은 핵심적 경험(central experience)이 함축되어 있다…… 이 안에서 참가자는 자신의 단순한 주관적 의견을 넘어 객관적 세계와 생활세계의 상호주관성(intersubjectivity)을 하나로 통합하려고 한다(Habermas, 1971: 10).

하버마스에 따르면, 구성원이 합의하는 것은 말하는 사람과 듣는 사람이 발화(發話, utterance)의 의미를 서로 이해해야 한다는 것을 전제한다. 발화의 의미는 그 이유에 대한 ‘타당성 주장(validity claim)’을 통해 이해될 수 있는데, 이는 말하는 이가 듣는 이로 하여금 그 주장을 수용하도록 하는 이유를 제공하는 역할을 한다. 이러한 타당성 주장을 검증하는 것이 의사소통적 합리성의 요체인데, 하버마스는 이해가능성(comprehensibility), 진리성(truth), 성실성(integrity), 정당성(legitimacy)이라는 네 가지 기준으로 정당성 주장을 검증해야 한다고 주장한다. 하지만 의미가 이해되지 않는 경우, 즉 발화에 대한 정당성을 획득하지 못하는 경우에 합의는 이루어지지 않으며 듣는 사람은 좀 더 타당한 정당성을 요구하게 되는데 바로 이 과정이 ‘담론(discourse)’이다.<sup>2)</sup> 하버마스는 담론의 세 가지 단계를 제시하고 있다. 첫 번째 단계는 일관성의 원칙과 같은 기본적인 논리와 의미론적 법칙이다. 두 번째 단계는 진실성(sincerity)과 책임성(accountability)과 같은 절차적 규범이다. 담론의 참가자는 자신이 언명한 것에 대한 요구를 정당화하던지 정당성을 제시하지 못하는 이유를 제공해야 하는 것이다. 세 번째는 담론 과정에서 강압이나 억압, 그리고 불평등이 없어야 하고, 오직 ‘더 나은 논증’만이 담론을 지배하는 유일한 권위로서 인정되는 단

2) 이를테면, A가 B에게 사무실에서 담배를 피우지 말아달라고 부탁한다고 가정하자. B는 A 역시 흡연자라는 것을 알고 있기 때문에 이 요청을 거부한다. 그리고 그러한 요구에 대한 이유를 요청한다. A는 최근 담배를 끊었기 때문에 다시 담배의 유혹에 넘어가기 싫다고 대답한다. B는 이러한 이유를 받아들이고 담배를 끈다. A와 B는 짧은 담론의 과정에 있었고, 이러한 과정을 통해 합리적 합의에 이르게 된다(Finlayson, 2005).



계다(Finlayson, 2005). 이러한 상황(‘이상적 담론 상황’)하에서 담론은 모든 참여자가 합리적으로 동의할 수 있는 합의에 도달할 수 있다. 하버마스의 이러한 상호담론(interdiscourse)에 대한 특별한 관심은 언어를 통해 진실이 왜곡되고 사회적인 지배와 억압이 생기며 유지된다고 보기 때문에 생겨난다. 다시 말하면, 착취와 지배가 없는 해방된 삶의 정형이 우리의 의사소통 행위 구조 안에 내재하고 있다고 보는 것이다(윤평중, 1990).

하지만 의사소통적 합리성의 복원을 통 근대성을 완수하고자 하는 하버마스의 시도에 대한 비판 또한 만만치 않게 제기된다. 특히, 계몽주의 합리성에 대해 좀 더 철저하게 단절할 것을 요구하는 포스트모더니즘 학파는 하버마스의 소통적 행동 이론이 지나치게 민주적인 절차(procedures)에만 집착함으로써 실재하는 권력 작용과 ‘다름(difference)’을 간과하고 있다고 주장한다. 즉, 사회적으로 다양한 인식적·경험적·가치 차이가 존재하는데 실제 계획과정에서 이를 통합할 수 있는 합의에 이르는 것이 과연 가능한가? 외부의 권력 작용과 전략적 사고로부터 자유로운 진공상태를 상정하는 하버마스의 타당성 요구와 이상적 담화 상황은 지나치게 이상적일 수밖에 없다는 의견이다(조철주, 2005). 따라서 담론의 아젠다와 합의 내용이 집단적 합리성이 아니라 권력의 이해에 영향을 받을 가능성이 있다. 어쩌면 단순히 경쟁하는 이해와 가치가 적당한 선에서 거래(bargaining) 혹은 타협(compromise)되는 결과를 낳을 수도 있을 것이다. Tewdwr-Jones & Allmendinger(1998)는 만약 합의에 실패할 경우, 또 다른 형태의 강압적인 방법(예: 법적 해결책)이 강제된 합의를 만들 수 있음을 우려한다. 이런 측면에서 그들은 합의가 반드시 필요한 것인가 하는 문제를 제기한다. 왜냐하면, 합의에 도달한다는 것은 결국 구성원들의 다양한 자기표현 권리와 차이를 인정하지 않은 강압적인 기제로 작용할 수 있기 때문이다.

사실 이러한 문제제기는 근대성을 극복하기 위해 나타난 비판이론과 포스트모더니즘이 벌인 오래된 논쟁의 연장선상에 있다고 볼 수 있다(Flyvbjerg, 2000; 조철주, 2005 참조). 여기에서 근대성을 둘러싼 두 학파의

모든 논의를 깊게 다룰 수는 없지만 ‘담론을 통한 합의’와 ‘권력’의 문제에 대한 비판이론 학파의 입장을 간략하게 살펴보기로 한다. 우선 의사소통적 합리성 이론이 이상적 담화 상황을 위한 절차적 측면에만 관심을 두고 있다는 비판에 대해 비판이론가들은 하버마스가 제안한 이상적 담화 상황은 특정한 가치, 제도, 실천을 법제화하는 것을 목적으로 하지 않으며, 이상적 담화의 가장 중요한 가치는 ‘실천적’ 가치임을 강조한다(Dryzek, 1990: 37). 의사소통적 합리성의 가장 주요한 비판은 합의의 가능성인데, Healey(1999)는 이러한 질문을 논의하기 위해서는 존재론적 프레임으로의 전환이 필요하다고 주장한다. 자기 이익의 극대화라는 관점, 즉 공리적(utilitarian) 관점에서 본다면 인간은 오직 자신의 이익에 부합할 경우에만 협조적인 행위를 한다. 하지만 개인은 사회적 배움을 통해서 새로운 정체성과 자기 이해를 다르게 구성할 수 있다(Healey, 1999: 1132). 즉, 의사소통적 행동이론은 자신의 이익을 최대화하려는 공리주의적 속성보다는 상호 이해와 자유로운 담론을 통해 공통의 이해에 도달하려는 속성이 인간의 사회적 관계 안에서 좀 더 본질적이라는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

비판이론 학파는 의사소통적 합리성이 권력관계를 충분히 고려하지 않았다는 비판에도 동의하지 않는다. Healey(1999)는 권력구조에 대한 이해와 권력관계의 재편 방법을 환기하고 있다. 그녀는 현대 권력구조는 명백한 형태로 행사되는 권력과 함께 제도와 관습에 묻혀서 잘 보이지 않는 형태로 행사되는 권력이 복잡하게 존재한다고 주장한다. 이러한 현대 권력구조하에서 권력집단과 이에 도전하는 집단이라는 이분법적인 분석은 거버넌스 영역에서 진행되는 권력 투쟁의 양상을 제대로 파악할 수 없다고 주장한다. 그렇기 때문에 공적 영역에서의 상호 논쟁은 보이는 권력뿐만 아니라 보이지 않는 권력도 드러내어 실질적인 변화를 만들 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 주장하며, 이런 측면에서 의사소통적 합리성은 비정치적이기는커녕 대단히 정치적이라고 주장한다(Healey, 1999: 1132). 따라서 의사소통적 합리성은 “같이 이해하는 것(making sense

together)”을 통해 “같이 다른 세계를 사는 것(living together differently),” 즉, 여전히 ‘진보’에 대한 희망을 담지하고 있다고 할 수 있다.

### 3. 합리적 계획으로부터 소통적 계획으로의 전환

#### 1) 합리적 계획

앞서 살펴본 것처럼 계몽주의 사상은 기존의 종교적 교의와 절대 왕권이 아니라 이성적 세계관과 과학적 지식을 기반으로 하는 새로운 근대 질서를 창조했다. 정치적으로 그리고 경제적으로 개인의 중요성이 인식되기 시작했으며 산업혁명과 자본주의적 경제체제의 발전은 기존에 볼 수 없었던 민주적인 정부를 수립했고 경제성장을 이루어냈다. 다른 한편으로는 경제사회적 관계가 대단히 복잡한 구조를 띠게 되었으며, 이 때문에 경제, 사회, 도시 분야에서 좀 더 체계적인 관리, 즉 계획(planning)의 필요성이 크게 요구되었다(Healey, 2006). Fiedmann(1991)은 개인이 사적 이윤을 추구하면서 사회경제적 문제의 균형을 잡는 역할을 하는 사회적 합리성의 필요성이 공공계획으로 발전했다고 설명하고 있다. 이렇듯 19세기 말에서 20세기 초에 사회 전반적인 차원에서 관리의 필요성이 등장했는데, 조철주(2005)는 이러한 측면에서 계획을 “현대 사회를 관장하고 조장하기 위한 일체의 의도된 행위”로 정의한다.

그렇다면 근대 프로젝트를 관리하기 위한 계획의 원리는 무엇인가? 현대 계획의 출발점이자 주류를 형성해온 합리주의 계획모형(rational planning model)에서 그 원리를 찾을 수 있을 것이다. 합리주의 계획모형은 20세기 전후 ‘시카고학파(Chicago School)’에 의해 주창된 계획이론인데, 베버와 만하임(Mannheim)의 영향을 크게 받아 과학적 실증주의(scientific positivism)에 토대를 두고 있다(조철주, 2005; 이우배, 2008). 우선 합리주의적 계획 방식의 가장 핵심적인 원리라고 한다면 목적(ends)보다는 수단(means)

과 효율(efficiency)에 중점을 둔다는 점이다. 베버와 만하임은 공통적으로 계획을 관료주의의 합리적 의사결정 형태로 보았으며, 계획을 ‘실질적 합리성(substantive rationality)’이 아니라 형식적 합리성의 영역으로 보았다. 목적이나 가치(value)는 바로 실질적 합리성이 주관하는 것이었으므로 합리적 의사결정을 위해서는 이러한 비합리적 영향을 줄이고 객관적이고 편향 없는 합리적 의사결정이 계획의 요체라고 본 것이다. 이런 맥락에서 만하임은 계획을 ‘비이성에 대한 합리적 지배(the rational mastery of the irrational)’라고 정의했으며, 이때 비이성은 바로 정치, 민주주의, 여론 등과 같은 실질적 합리성과 관계된 것을 의미한다(Allmendinger, 2002; Healey, 2006). 합리적 결정을 위해서는 사실(facts)에 기초한 과학적 지식을 의사결정의 토대로 삼게 되는데, 이를 통해 사회 각 영역에 대한 통제(control)와 예측(predict)을 수행한다. 관료와 계획가에게는 기술적 전문성과 편향되지 않는 중립성이 요구되며 이를 통해 그들은 정당성을 인정받는다. 계획자는 복잡한 과학적 지식을 보유해 우월성을 획득하며 나아가 공익의 수행자이며 계몽주의 사상의 진정한 상속자로 자부하게 된다.

그렇다면 수단적 합리성에 바탕을 둔 현대 합리적 계획모델의 문제는 무엇인가? 합리적 계획모델은 수단적 합리성이라는 근대적 이념에 그 뿌리를 두고 있다. 그렇기 때문에 현대 계획과 근대성 이념 사이에는 평형하는 유사성이 있고, 현대 계획의 문제점 역시 앞서 밝힌 근대성의 위기와 유사한 형태를 지니고 있다고 볼 수 있다(조철주, 2005). Allmendinger (2002)는 현대 합리적 계획 모델이 지닌 두 가지 본질적인 문제점을 지적한다. 첫째는 목적과 수단을 이분법적으로 나누고 계획의 범위를 수단의 영역에 국한시키는 현대 계획 교의 자체의 문제다. 이렇게 함으로써 현대 계획의 관심은 몰가치적·몰역사적·비정치적 영역에 국한되며 목적에 대한 성찰과 담론을 그 대상으로 삼지 않는다(조철주, 2005). 따라서 외부로부터 주어진 계획의 목적이 억압적일지라도 계획가는 이에 대해 도덕적 가치판단을 하기보다는 전문성을 바탕으로 신속하고 효율적으로 목표를 달성하는 것에 중점을 둔다. 계획이 수단적 영역에 국한됨으로써

객관적이고 가치중립적이라는 계획의 명분하에 인간의 소외와 억압이 강화될 수 있는 위험이 커지는 것이다. 합리적 도시계획이라는 이름으로 기존 주민을 강제로 내쫓는다는지, 효율적 에너지계획이라는 이름으로 사회경제적 약자에게 원자력의 위험을 강요하는 상황은 바로 이러한 과학적 객관주의를 표방한 억압의 예라고 할 수 있다.

둘째는 합리적 계획모델이 주장하는 것처럼 계획의 객관성이 실제로 담보되기는 어렵다는 점이다. 합리적 계획 방식은 주관적 요소를 제외함으로써 가치중립적이고 객관적인 해답을 제시할 수 있다고 주장한다. 하지만 이는 다양한 이해관계와 가치가 공존하는 현실세계에서 그 정당성을 찾기 어렵다. 특히 프리드먼(1991)은 계획의 객관성을 담보하는 과학적 지식에 대한 의문점을 다음과 같이 제기하고 있다. 첫째, 계획이 요구하는 미래에 대한 지식의 타당성 여부이다. 과학 모형을 적용해서 얻는 지식은 과거 사건에 대한 지식인데, 이를 어떻게 미래를 추정(forecasting)하고, 투사(projection)하고, 예측(prediction)하는 데 이용할 수 있을 것인가? 특히, 급격하게 사회구조가 변화하는 시기에 과거의 지식이 어떤 타당성을 가질 수 있을 것인가? 둘째, 과학적 지식에 포함되는 가설, 이론, 모형들은 일반적으로 현실세계를 지나치게 단순화한다. 이러한 단순화된 지식으로 복잡하고 일정하지 않은 현실에 대한 분석이 가능한가? 셋째, 모든 과학적 그리고 기술적 지식은 이론적이거나 방법론적이다. 계획이 적용되는 여러 이론과 방법론 중 한 가지를 선택하는 것은 어떻게 정당화될 수 있을 것인가? 하나의 이론이나 방법론을 선택하는 것은 정치적인 행동이 아닌가? 넷째, 과학적이고 기술적인 지식을 개인적 지식보다 우월하다고 볼 수 있는가? 다섯째, 모든 지식은 사회적 프로세스를 통해 구성된다. 어떤 근거에서 계획가는 그들의 견해가 우월해야 한다고 주장할 수 있는가?(프리드먼, 1991, Allmendinger, 2002에서 재인용) 마지막으로, 계획가가 객관적 지식에 접근할 수 있는 유일한 주체라는 주장의 근거는 무엇인가? 개인적인 지식과 계획가의 과학적인 지식이 서로 상충될 때 어떻게 하나의 지식이 다른 지식에 비해 본질적으로 우월하다고 주장할

수 있는가?

이러한 합리적 계획이론의 과학적 객관주의는 현실 세계에서는 지식의 ‘왜곡(distortion)’ 현상으로 나타난다(Forester, 1989). 즉, 다양한 이해관계와 가치가 충돌하는 현실의 의사결정 과정에서는 수단과 목적을 구분하는 행위가 무의미하고, 계획가는 수단적 합리성과 실질적 합리성을 동시에 고려할 수밖에 없다는 것이다. Forester(1989: 16)는 계획가를 항해사로 비유하면서, “항해사로서의 계획가는 단순히 배를 항로를 따라 운행하는데 그치는 것이 아니라 새로운 항로를 만들어 갈 수밖에 없다”라고 하면서 가치와 사실의 이분법적 구분이 현실세계에서는 비현실적임을 지적하고 있다. 이런 측면에서 Allmendinger(2002: 212)는 “수단적 합리성에 기초한 계획이론은 원칙적으로 부당할(objectionable) 뿐 아니라 실제적으로도 한계가 있다”라고 주장한다.

## 2) 소통적 계획

합리적 계획이론에 대한 여러 성찰적 대안이, 특히 도시 계획 부문에서 1960년대부터 제안되기 시작했다. 대표적으로, Davidoff(1965)는 『계획에서의 옹호와 다원성(Advocacy and Pluralism in Planning)』을 통해 합리적 계획과정에서 가치는 피할 수 없는 요소이며 계획가는 단순히 가치중립적인 기술자가 아니기 때문에 계획가가 보기에 바람직한 가치를 적극적으로 밝히고 옹호해야 할 필요가 있다고 주장한다. 이때, 사회적으로 바람직한 계획의 목적은 다양한 이해당사자가 참여하는 정치적 과정을 통해서 결정된다. Rittel & Webber(1973) 역시 기존의 효율을 중시하는 패러다임에 근거한 전문가 중심의 계획 방식의 타당성에 대해 문제를 제기한다. 그는 초기 산업화 시대엔 사회 문제에 대해 상대적으로 쉽게 합의를 이룰 수 있었기 때문에 전문가의 지식을 통해 문제를 해결하는 방식이 성과를 거둘 수 있었던 반면, 오늘날의 사회문제는 그 복잡성과 다양성으로 때문에<sup>3)</sup> 자연과학에 적용되는 실증적 방법으로는 문제에 대한 바

람직한 계획을 마련하는 것이 불가능하다고 주장한다. 근대에 들어와 경제, 도시, 환경 등 다양한 영역에서 발생하는 문제들을 체계적으로 관리하기 위해 합리적 계획모델이 등장했지만, 사회 전반의 불확실성과 복잡성, 다양성이 크게 증가함에 따라 합리적 계획의 원리인 과학적 객관주의를 토대로 하는 전문가 중심의 계획 방식이 정당성을 잃게 된 것이다. 이러한 변화는 기존의 실증적 방법론에서 벗어나 소통적(communicative) 혹은 해석적(interpretive) 계획이론으로의 전환을 의미한다. “지식과 가치는 단순히 주체와 동떨어진 외부세계에 객관적으로 존재해서 과학적 탐구를 통해 밝혀지는 것이 아니며, 오히려 사회적 해석적 과정을 통해 구성되는 것이다. 공공정책과 계획은 참여자들의 생각, 가치, 행동이 적극적으로 구성되는 사회적 과정”이라는 인식을 기초로 한 이론이 등장하기 시작한 것이다(Healey, 2006: 29). 1970년대 계획이론에서 이러한 이론적 전환은 논쟁적(argumentative), 소통적(communicative), 그리고 해석적(interpretive) 계획이론이라는 이름으로 발전했다(Healey, 2006). 특히 이러한 새로운 대안적 계획 방법에는 앞서 살펴본 바와 같이 개인 중심적 합리성보다는 상호 소통을 통한 집합적 합리성을 이용해 상호이해와 행동을 강조하는 하버마스의 의사소통적 행위이론이 커다란 영향을 미쳤다. 그렇다면 이러한 의사소통적 합리성이 매개하는 소통적 계획의 과정은 어

- 
- 3) Rittel과 Webber(1973)는 복잡하고 다양한 사회적 관계에서 발생하는 문제의 특성을 ‘난제(wicked problems)’라고 칭했는데, 그 특징을 다음과 같이 설명하고 있다: ① 문제를 정확히 정의하기가 어렵다; ② 최종적인 문제해결이 존재하지 않는다; ③ 문제의 해결은 참(true)-거짓(false)보다는 좋음(good)-나쁨(bad)의 문제다; ④ 즉각적이고 절대적인 평가가 어렵다; ⑤ 모든 난제의 해결방안은 그 자체로 돌이킬 수 없는 결과를 낳는다; ⑥ 얼마나 많은 해결방안이 있는지 정확히 헤아리기 어렵다; ⑦ 모든 난제는 고유한 성격을 갖기 때문에 일반화된 원리를 적용하기 어렵다; ⑧ 모든 난제는 또 다른 문제의 증상일 수 있기 때문에 점증적인 개선이 반드시 전체적인 개선을 보장한다고 보기 어렵다; ⑨ 현재 상태와 바람직한 상태와의 차이는 다양한 방법으로 설명될 수 있으며, 이를 어떻게 설명하는가에 따라 문제의 해결방안이 결정된다; ⑩ 계획가의 해결책이 잘못되었을 경우, 그것을 과학적 가정(hypothesis)과 같이 틀린 것이라고 치부해 버릴 수만은 없다. 즉, 계획가는 대안에 대한 책임을 져야 한다.

떠난 모습일까? 사실 하버마스의 의사소통적 행위 이론이 제도 및 정치 조직의 구체적 형태를 제시하지는 않는다. 단지 상호주관적인 소통을 통한 합의 과정(procedure)의 중요성 그리고 이를 위해 중요한 원칙만을 제공할 뿐이다. 그렇게 때문에 여기에서는 몇몇 소통적 계획이론의 주창자가 제안하는 대안적 계획이론의 주요 내용을 살펴보고 이 중에서 공통적으로 강조되고 있는 의사소통적 계획의 주요 원칙을 도출해보고자 한다.

이러한 측면에서 선구적인 역할을 수행했던 학자는 존 포레스터(John Forester)이다. 그는 1980년 『비판이론과 계획의 실행(Critical theory and planning practice)』이라는 논문을 통해 하버마스의 의사소통 이론을 계획 행위에 적용한 바 있다. 그는 계획가의 일상적인 계획 행위가 그 자체로서 의사소통적 행동의 한 가지 유형이라는 점을 강조하고 있다. 즉, 계획가가 수행하는 기술적이며 관료적인 계획 행위가 사실은 대단히 사회정치적인 요소들에 의해서 영향을 받을 수밖에 없다는 것이다. 문제는 이러한 사회정치적인 요소들에 의해 의사소통적 구조가 제약받고 결과적으로 책임감 있는 정치적 행동이 어려워질 수 있는 것이다. 따라서 그는 계획가에게 민주적 의사소통을 가로막고 왜곡하는 구조를 극복하기 위하여 하버마스의 의사소통 규범에 근거하여 실천적인 전략을 제안하고 있다(Foerster, 1980: 282). 이를 간략하게 요약하자면, 계획가는 첫째, 정보를 제공하기 위해서는 문서보다 공동체와의 네트워크를 강화해야 한다. 둘째, 모든 참여자의 관심과 이해를 가늠하기 위해 계획 과정에서 경청해야 한다. 셋째, 덜 조직된 이해당사자에게 계획의 초기단계에서 통지해야 한다. 넷째, 시민과 지역조직에게 계획과정과 원칙에 대해서 교육해야 한다. 다섯째, 의미 있는 시민 참여를 위해서 기술적·정치적 정보를 제공해야 한다. 여섯째, 지역 조직 혹은 비전문적 조직이 공공 계획 정보, 조례, 관련 회의 등에 대한 접근성이 있는지 검토해야 한다. 일곱째, 지역 조직으로 하여금 정보공개 요구를 하도록 추동한다. 여덟째, 여러 조직과의 협업과 갈등상황에 대응할 수 있는 기술을 개발한다. 아홉째, 비공식적인 과정에서 지역공동체가 참여하도록 한다. 열 번째, 독립적이고



지역공동체 기반의 사업 조사 및 검토를 권장한다. 열한 번째, 외부의 압력을 모두 차단하기보다는 외부의 정치·경제적 압력이 의사결정에 영향을 주는 것을 받아들인다. 계획가는 단순히 기술적인 문제해결과정으로서의 계획을 담당하는 것이 아니라 의사소통적인 계획 과정을 조직(organizing)하는 역할을 부여받고 있는 것이다.

또 한 명의 소통적 계획이론의 주요한 주창자는 팻시 힐리(Patsy Healey)다. Healey(1993: 242~244)는 소통적 계획 방식의 구체적인 상을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 계획은 상호적이며 해석적인 과정이다. 계획과정에서 분석 기술은 담론의 한 부분이며, 다양한 소통 방법을 통해 도덕적·미적 가치에 의해 계획 과정의 논의가 좀 더 풍부해져야 한다. 둘째, 각각의 ‘담론 집단(discourse communities)’은 서로 다른 지식 및 가치체계를 가지고 있기 때문에 공통의 언어와 완벽한 상호 이해는 가능하지 않다. 따라서 소통적 행동은 달성 가능한 공통이해를 찾는 데 집중해야 한다. 셋째, 소통적 계획은 담론 집단 간 혹은 집단 내의 상호 존중적인 토론을 촉진해야 한다. 여기서 ‘존중적’이라 함은 다른 담론 집단에 대한 인정(recognition), 가치인정, 경청, 그리고 상호 공통되는 부분을 찾는 것을 말한다. 넷째, 계획은 행동 프로그램을 통해서뿐만 아니라 그러한 프로그램을 공식화하고 갈등을 밝히고 중재하는 장(arena)을 건설해야 한다. 이러한 계획은 그 과정에 대해 성찰적이어야 한다. 다섯째, 소통적 과정의 논쟁에서 모든 종류의 지식, 이해, 평가, 경험, 그리고 판단이 허용되어야 한다. 여섯째, 하버마스의 타당성 검증 기준인 이해 가능성, 성실성, 정당성, 진리성을 이용해서 성찰적이고 비판적인 능력이 유지되도록 해야 한다. 일곱째, 모든 이해관계자에게 말하고, 듣고 그리고 존중받는 기회를 줌으로써 계획과정에 내재된 비판은 민주적 다원주의를 위해 가능하도록 한다. 도덕과 딜레마는 상호소통적으로 해결되어야 하며, 이에 따라 논쟁 과정과 장이 형성된다. 여덟째, 이해는 고정되어 있지 않으며 이는 상호소통과 이해를 통해 바뀔 수 있다. 이러한 상호소통은 이미 고정되어 있는 각자의 주장에 근거해서 거래하는 것이 아니라 다양한 참가자의

이해를 상호 재구성하는 과정을 의미한다. 아홉째, 소통적 계획은 비판과 탈미신화(demystify)를 통해서, 그리고 압제와 지배적 힘을 드러냄으로써 권력관계를 새롭게 구성할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 우리는 생활세계에 대한 통합적인 합의에 이를 수는 없지만 논쟁을 통해서 필요한 행동에 대한 합의와 합의에 이르는 절차를 받아들일 수 있으며, 이러한 논쟁 과정에서는 개방성과 투명성이 필수적인 조건이다. 열 번째, 소통적 계획의 목적은 계획가가 상호 동의하는 방식하에서 계획과정을 시작하고 진행할 수 있도록 도와주는 것이다. 즉, 소통적 계획 방식에서는 하나의 완결적인 계획을 지향하는 것이 아니라 지속적인 상호 소통과 토론, 즉 Dryzek(1990)이 말하는 담론적 민주주의(discursive democracy) 과정을 통해 공동체가 설정한 바람직한 목적을 달성해가는 것을 의미한다.

Innes & Booher(2003)는 높은 사회적·기술적 복잡성과 불확실성이 존재하는 상황에서 기존의 문제풀이 방식의 거버넌스 방식은 적합하지 않다고 주장하며, 협력적 계획(collaborative planning)을 제안한다. 여기서 ‘협력적’이라는 의미는 전통적인 정책 결정 방식에서처럼 단순히 갈등에 대한 문제 해결을 의미하는 것이 아니라 다양한 이해관계자가 서로 연계하고 그들 간의 지식과 필요, 능력의 교환을 통해 실질적인 문제해결의 방식을 의미한다. 서로 다른 정치적·사회적·문화적 이해관계를 갖는 참여자들이 협력하기 위해서는 수사적이고 관례적인 대화가 아니라 ‘진정한 대화(authentic dialogue)’의 방식이 요구되는데, 이 역시 하버마스의 ‘이상적인 담론상황’에 근거한 숙의과정에 기반을 두고 있다. 또한 이들은 ‘복잡적응시스템(complex adaptive system, CAS)’ 이론을 계획이론으로 확장해서 DIAD(diversity, interdependence, authentic dialogue)라는 새로운 협력적 거버넌스의 이론틀을 제안하고 있다(Innes & Booher, 2010). 이는 계획의 과정이 문제구명-목표설정-분석-대안수립-실행의 단계적이고 선형적인 과정이 아니라 잠정적 해결책(tentative solutions)을 합의하고 지속적인 대화, 질의, 평가 등의 과정을 거쳐 새로운 목표와 분석의 필요성에 대해 지속적으로 탐구하는 방식으로서의 계획을 의미한다.

지금까지 살펴본 기존 합리적 계획이론에 대한 비판과 하버마스의 의사소통이론에 기반을 둔 대안적 계획이론의 의미로부터 소통적 계획이론의 주요한 원칙과 특징을 유추해 볼 수 있다. 기존의 합리적 계획과 비교했을 때 소통적 계획이론의 가장 큰 특징은 무엇보다도 민주적인 의사 결정일 것이다. 계획의 권한이 일부 전문가 혹은 계획가에 집중된 것이 아니라 모든 구성원이 왜곡과 억압으로부터 자유로운 의사소통 과정을 통해 합의하는 것이 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다. 두 번째로 소통적 계획은 더 이상 과학적 지식과 합리적 방법론에 근거한 일차원적인 접근 방법이 아니라, 합리적 계획이론에서 비이성적인 영역으로 제외되었던 구성원의 도덕적·미적·문화적 가치가 담론과정에서 동등하고 자유롭게 표현되고 검증된다는 특징을 가지고 있다. 이렇게 계획이 과학적 객관주의로부터 구성원들 간 담론의 장으로 바뀐다면 합리적 계획 방식과 같이 계획의 목표가 미리 규정될 수 없다. 왜냐하면 계획의 목표는 구성원의 자유로운 상호담론 과정을 통해서 발견되고, 학습되고, 이해되어야 하기 때문이다(Healey, 1993). 세 번째로 중요한 특징은 모든 결정이 불확정적이라는 것이다. 이는 기술 및 사회적인 불확실성 때문에, 그리고 참가자의 지속적인 상호소통을 통해 그들의 지식, 가치, 이해, 목표 등이 바뀌어 좀 더 바람직한 대안의 지속적인 모색을 의미한다.

#### 4. 소통적 계획관점에서 바라 본 우리나라 전원개발계획의 문제점

##### 1) 전원개발계획 수립 과정

우리나라의 전력계획 관련 법제도 중 가장 중요한 역할을 수행하는 것은 국가에너지기본계획과 전력수급기본계획이라고 할 수 있다. 국가에너지기본계획은 저탄소녹색성장기본법에 의해 20년을 계획기간으로 5

년마다 수립·시행하도록 하고 있으며 전력수급기본계획은 전기사업법을 근거로 15년의 계획기간 동안 2년 단위로 수립하도록 되어있다. 법체계 상으로 국가에너지기본계획은 에너지 정책과 관련한 최상위 국가 전략이라 할 수 있으며 전력수급기본계획은 이에 대한 구체적인 실행계획이라고 할 수 있다. 하지만 전력수급기본계획은 에너지기본계획과는 별도로 장기전력수요를 전망하고 이에 따른 전원 믹스를 실질적으로 결정한다는 점에서 전원개발계획 과정에서 대단히 중요한 위치에 있다고 할 수 있다. 특히, 비록 수급계획에 포함된 발전설비와 실제 발전사업 허가와는 직접적인 관계가 없지만, 수급계획에 포함된 발전설비에 대해서 거의 발전사업 허가가 주어지고 있기 때문에 전력수급계획의 설비 계획은 대단히 확정적인 지위를 갖고 있다고 할 수 있다(남일총, 2013).

전력산업이 가지고 있는 국가 전략적 위상 때문에 전원개발계획은 정부 주도의 하향식 계획 방식으로 수립되어 왔는데, 2001년 전력산업자유화를 전후로 그 방식에 다소 변화가 일어났다. 전력산업자유화 이전에는 수직적 독점 공기업인 (구)한전과 정부가 전력수요를 예측하고 이에 대한 전력수급개발계획을 세운 뒤(1990년부터 2000년까지 ‘장기전력수급계획’이 다섯 차례 수립되었다), 수급계획에 포함된 발전설비 계획에 따라 (구)한전이 발전소를 건설하도록 했다(남일총, 2013). 2001년 이후에는 발전부문이 경쟁체제로 전환됨에 따라 이전처럼 정부의 계획에 의한 계획수립과 발전소 건설 방식이 불가능해졌다. 이에 따라, 발전설비 개발 계획은 전력시장에 민간발전사의 참여가 허용되면서 발전사업자의 발전소 건설 의향서를 토대로 전원믹스를 결정하는 방식을 채택하게 되었다.<sup>4)</sup>

4) 이를 조금 더 세분하면, 1~2차 전력수급기본계획까지는 발전사업자들의 건설 의향을 접수해서 계통연계에 문제가 없는 경우 모두 계획에 포함한 반면, 3~6 차까지는 정부가 발전사업자들의 건설의향을 평가해서 사전에 정한 발전기종별 설비규모에 맞추어 발전기들을 선정한 뒤 이를 계획에 포함시켰다(남일총, 2013). 7차 전력수급기본계획에서는 이러한 발전사업자의 사업의향서를 평가하는 방식에서 이를 허가단계에서 평가하여 사업자를 선정하는 방식으로 바꾸었다. 하지만 정부는 전력수급기본계획에 발전사업의향서를 제출한 사업자를 대상으로 허가를 추진할 것임을 밝히고 있어 사실 전력수급계획안에 반영된 설비는

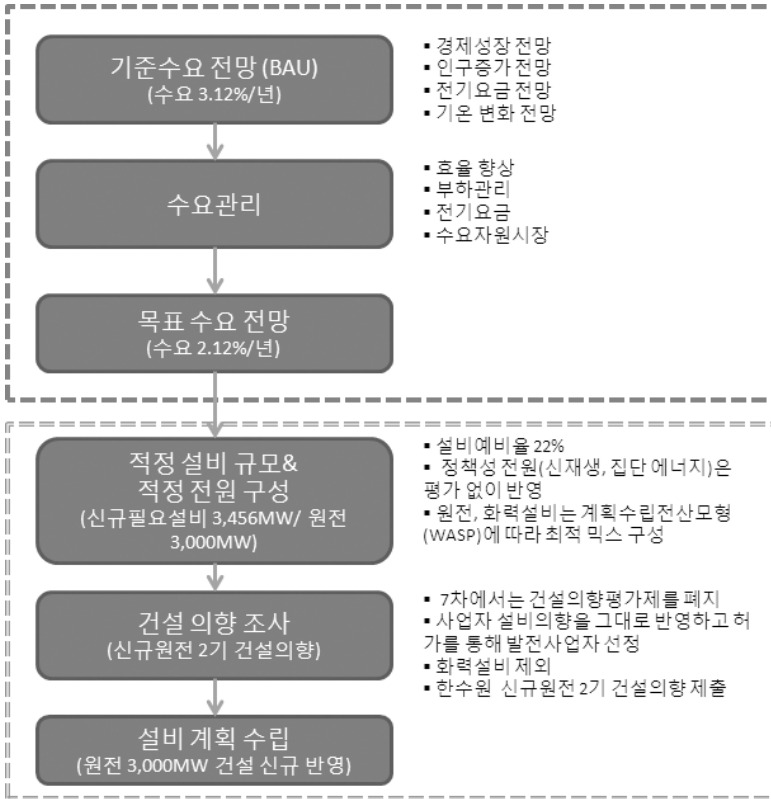
전력수급기본계획 수립과정과 그 내용은 전기사업법에 그 법적 토대를 두고 있다. 전기사업법 제25조에 의하면 산업통상자원부 장관은 중앙행정기관과의 협의, 공청회, 국회 상임위 보고, 그리고 전력정책심의회 의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다. 전력수급기본계획안은 정부의 관련 부서 및 외부전문가로 구성된 ‘수급분과위원회’와 ‘수요 및 설비계획 소위원회’를 구성해서 논의를 거쳐 주요 사항을 마련하도록 하고 있다. 전력수급기본계획은 기본적으로 미래의 예측된 전력수요에 대해 안정적인 공급능력을 확보하기 위해 가장 경제적인 방법으로 시기별 발전시설을 계획하는 것을 그 목적으로 하는데, 구체적인 절차는 다음과 같다.

전력수급기본계획의 맨 첫 단계인 전력수요전망은 이 전망에 따라 필요설비규모가 거의 확정적으로 정해지기 때문에 계획수립과정에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 이 과정은 대단히 객관적이며 과학적 방법론을 통해 이루어지고 있다. 수요 전망을 위한 방법으로 크게 두 가지 방법이 사용되고 있는데, 주로 사용되는 방법은 미시자료를 이용한 다중회귀분석인 상향식 미시모형과 GDP와 부문별 전기가격 등을 전제로 하는 ‘시간변동계수를 갖는 공적분 모형’이다(김완수·전병규, 2010). 5차 전력수급기본계획까지는 상향식 미시모형이 주로 사용되었으나 6차, 7차 계획에서는 하향식 거시모형(Long-run Electricity Forecasting System, LEFS)을 사용해서 전력수요를 예측했다. 전력수요 전망이 나오면 이를 토대로 적정 전력설비 규모와 전원 구성을 결정한다. 우선 신재생에너지와 집단에너지와 같은 정책성 전원을 제외하고 나머지 원전과 화석연료 발전소를 대상으로 최소비용 기준을 통해 적정 발전원 구성을 결정하게 된다. 우리나라는 미국 TVA(Tennessee Valley Authority) 및 IAEA(International Atomic Energy Agency)에서 개발한 WASP(Wien Automatic System Planning Package)라는 전산모형을 사용하는데, 이 모형은 공급지장확률(loss of load probability,

---

여전히 발전사업 허가를 대부분 취득할 것으로 예상되고 있다. 단지, 기존의 발전사업의향서를 평가하던 평가기준이 어떤 식으로 바뀔지는 아직 결정되지 않고 있다.

<그림 1> 7차 전력수급기본계획의 수립 과정



LOLP)을 이용해 신뢰도 기준이 만족되는 여러 후보 안(案) 가운데 공급 비용이 최소가 되는 해를 찾아내는 방식이다(김강원, 2014). 그다음, 정부는 신규 발전설비에 대한 건설의향을 조사한 후 수리모형을 통해 구한 적정 설비 규모와 전원구성을 충족하는 설비를 최종 설비계획에 포함시키게 된다.

5) 공급지장화율은 발전설비를 1년 혹은 일정 단위 기간 운전할 경우 공급에 지장이 발생하는 기간으로 표현된다.

## 2) 소통적 계획으로서의 전력수급기본계획 수립의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이, 현재 전력수급기본계획 과정은 수단적 합리성을 근거로 한 과학적 지식과 실증론적 방법론에 의해 수행되고 있다. 본절에서는 이러한 접근법 때문에 발생하는 문제점을 에너지 전환의 측면에서 비판적으로 검토하고자 한다. 에너지 전환의 핵심적인 내용은 환경적 지속가능성과 사회적 형평성일 것이다. 환경적 지속가능성은 자연생태계의 수용성(carrying capacity) 이내에서 인간의 경제활동이 영위되어야 함을 의미하며,<sup>6)</sup> 사회적 형평성은 에너지의 생산과 사용에서의 형평성과 의사결정 과정에서의 민주적인 절차를 의미한다.

우선 전통적인 합리적 계획모델 방식에 의해 진행되는 전력수급기본계획은 수단적 효율성의 논리 위에 수립된다는 데 근본적인 문제가 있다. 특히 앞서 살펴본 것처럼, 목적과 수단을 분리하고 계획의 영역을 오직 수단적 효율성에만 둬으로써 전력산업의 바람직한 미래에 대한 공적 논의를 제한한다는 것이 무엇보다도 커다란 문제점이라고 할 수 있다. 그동안 우리나라에서는 ‘싸고 안정적인’ 전력 수급이 가장 중요한 정책 목적이었는데, 합리적 계획 방식의 전력계획은 목적에 대한 성찰 없이 주어진 목적을 가장 효과적으로 달성하는 데 집중되어왔다. 그래서 전력 수요에 대한 적극적인 정책 실행보다는 수요 예측의 정확성을 얼마나 높이느냐가, 기후변화와 안전을 위해 에너지 소비를 줄이고 에너지원 구성을 어떻게 전환할 것이냐 하는 논의보다는 필요한 전력수요를 가장 비용 효과적으로 구성하기 위한 해(解)를 찾아내는 것이 계획의 주된 목적이었다. 에너지와 환경 위기가 커다란 사회적 과제로 제기되고 있음에도 불

6) 허먼 데일리(Herman Daly, 1990)는 다음과 같이 지속가능성의 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 재생가능자원이 재생되는 속도보다 더 빨리 재생가능자원을 이용할 수 없다. 둘째, 재생가능자원이 새롭게 보충되는 속도보다 더 빨리 비재생가능자원을 이용할 수 없다. 이때, 재생가능자원은 지속가능한 방식으로 이용될 수 있어야 한다. 셋째, 생태시스템이 오염물질을 순환, 흡수, 무해하게 만드는 속도보다 더 빨리 오염물질을 배출할 수 없다.

구하고 가장 큰 책임이 있는 전력정책의 목적과 방향에 대한 논의가 실질적으로 이루어지고 있지 않고 있다. 물론 기후변화 문제와 고압 송전선 문제 등과 같은 환경, 사회적인 문제가 계획에 전혀 반영되지 않은 것은 아니지만 대부분 선언적인 수준에 그쳤으며, 의미 있는 실행으로까지 진전되지는 못했다. 예를 들어, 지난 6차 전력수급기본계획에서는 12기(10.7GW)의 석탄발전 설비를 확정함으로써 정부의 온실가스 감축목표 달성은 고사하고 오히려 더욱 증가할 것으로 예상되었다(허가형, 2013).

둘째, 전력수급기본계획은 주로 객관적 자료, 복잡하고 전문적인 지식, 과학적 방법론—특히, 경제학적 모델링 기법—을 보유한 전문가와 관료들에 의해 수립되어 왔다. 이와 같은 실증적 계획 방식은 사회를 위해 가장 바람직한 결정을 내리기 위해서는 충분한 지식을 보유하고 있는 전문가와 관료가 그 권한과 책임을 가지고 있다는 가정을 전제하고 있다. 때문에 일반적으로 결정(decide)-선언(announce)-방어(defend)(DAD) 식의 정책결정 과정을 거치게 되어 의사결정 구조에서 일반 시민들의 참여는 대단히 제한적이거나 형식적인 수준에 그치게 되는 경우가 많다. 실제로 정책을 결정하는 공무원이 일반 시민들의 참여를 불필요한 것 혹은 소모적인 것으로 취급하는 경우를 종종 볼 수 있으며, 심지어는 시민들의 참여를 자신들의 권한을 침해하는 행위로 간주하기도 한다(Innes & Booher, 2010). 한 재각과 이영희(2012)는 후쿠시마 원전 사고 이후 한국의 에너지 시나리오에 대한 분석을 통해 한국의 에너지계획과정이 실증주의적 인식론—주로 신고전과경제학—을 신봉하는 전문가 집단에 의해 주도되고 있다고 분석한다. 이들 전문가들은 과학적 지식과 객관적 방법론을 통해 수립되는 기준 시나리오의 작성에 관심을 둘 뿐, 시민사회의 규범적 에너지 시나리오에 대해서는 대단히 배타적인 태도를 보이는 것을 알 수 있다.

하지만 앞서 Forester(1989)가 지적한 바와 같이, 실제 계획과정에서 계획가는 다양한 이해와 가치에 직면하지 않을 수 없다. 어느 정도 이해당사자가 참여하는 구조를 갖는 것은 다원화된 사회에서는 불가피한 일인데, 전력수급계획 역시 이러한 공론의 구조가 없는 것은 아니다. 앞서 살



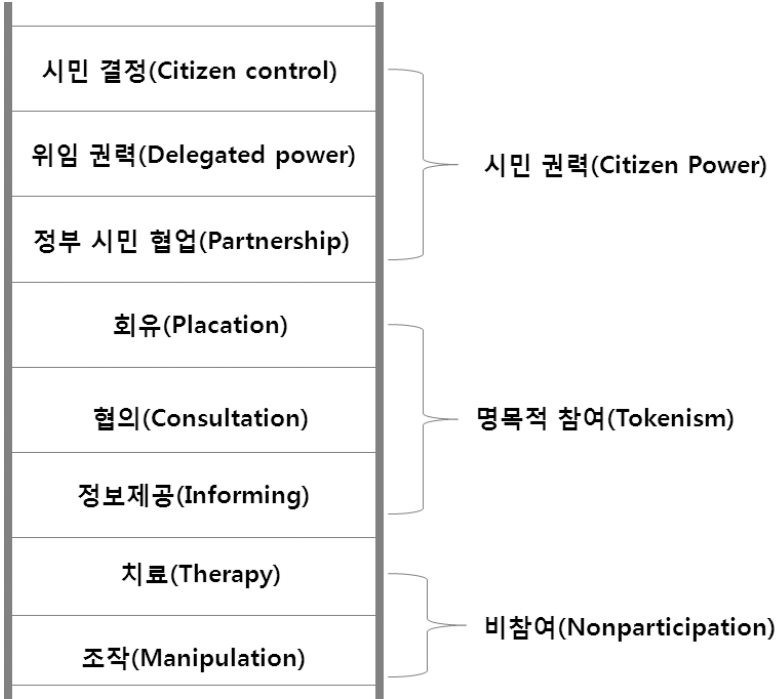
펴본 바와 같이, 현재 전력수급기본계획 수립 단계에서 시민사회를 비롯한 외부 기관 추천 전문가들로 구성된 위원회를 두고 수요전망과 설비계획에 대한 의견을 반영하는 구조를 가지고 있지만, 이들의 요구와 의견이 의사결정 과정에서 숙의(deliberation)되거나 반영되지 못하고 형식적인 역할을 크게 벗어나고 있지 못하다. 이러한 의사결정의 비민주성과 폐쇄성은 지난 2015년 7차 전력수급기본계획 수립 과정에서도 다시 한 번 반복되었다. 산업부는 계획을 마련하는 과정에서 전문가 및 이해관계자로 구성된 수급분과위원회와 공급 및 수요 계획 소위원회를 두고 수요전망, 수요관리, 발전 및 송전 설비 계획에 대한 의견을 토의하고 반영하도록 했다. 하지만 정보 공개가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 실질적인 논의는 불가능했을 뿐더러 위원회에서 제기한 수요 전망이 과다하게 설정되고, 지속적으로 동계 피크 예측의 부적절성이 지적되고, 높은 전력 예비율에 대한 문제가 거의 반영되지 않은 채, 산업부가 애초에 마련한 초안대로 계획이 결정되고 말았다.<sup>7)</sup> 특히, 수급계획안에 대한 이해당사자의 의견을 수렴하는 유일한 공식적 공청회마저도 방청객의 입장을 제한하는 경우가 발생해서 신규 원전 부지의 지역 주민과 시민사회의 거센 비판을 받기도 했다.

Arnstein(1969)은 엘리트 중심의 계획과정을 비판을 하면서, ‘시민참여 사다리(Ladder of Participation)’라는 틀을 통해 의사결정 과정에서의 시민참여 수준을 제시한 바 있다. 그녀는 시민참여의 단계를 비참여(non-participation), 명목적 참여(tokenism), 시민권력(citizen power)으로 구분하고 있는데, 이러한 구분에 따르면 전력수급기본계획의 시민참여는 명목적 참여에서도 상당히 낮은 수준에 머물러 있다고 할 수 있을 것이다.

셋째, 합리적 계획 방식에 근거한 전력계획은 하나의, 완결된, 최적의 시나리오를 수립해서 문제를 해결하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 주어진 경제, 인구, 날씨 등의 입력 전제로부터 전력수요와 최대 부하를 추

7) 2014년 4월부터 수급분과위원회 2회, 수요계획실무소위 5회, 그리고 설비계획 실무소위 6회가 진행되었다(산업부, 2015).

<그림 2> Arnstein의 시민참여 사다리



정하고 이를 충족하기 위해 가장 비용 효과적인 전원믹스를 구성하는 방식이다. 이러한 선형적(linear) 계획 방식하에서는 미래의 경제사회적 조건의 변화에 따른 목표와 정책 수단에 대한 평가와 수정이 거의 불가능하다. 특히 최근 전력산업에는 수요 전망을 위한 경제적 가정(assumptions)에서부터 기후, 그리고 전원시설에 대한 사회적 수용성 등 상당한 복잡성과 불확실성이 존재한다. 이러한 상황에서 15년을 계획기간으로 하는 전원개발 계획을 변화하는 경제사회적 조건들에 대한 피드백 없이 실행한다는 것은 계획의 이행도 불확실할 뿐 아니라 불필요하게 사회적 자원을 낭비할 수도 있는 위험도 내포한다. 더구나 대규모 발전기술에 의존함으로써 기존 에너지 체제 안에 갇히고(lock-in) 새로운 시스템으로의 전

< 표 1 > 전력수급기본계획의 전망과 수요 실적 비교(2011~2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
전력수요실적	4.8%	2.5%	1.8%	0.6%	1.3%(예상)
5차 전망(2010)	4.3%	3.5%	3.2%	2.8%	2.4%
6차 전망(2013)	-	-	2.9%	3.4%	3.4%
7차 전망(2015)	-	-	-	-	2.5%

출처: 산업부(2010, 2013); 에너지경제연구원(2015); 이상복(2016).

환을 더디게 하는 결과를 낳을 수 있다.

예를 들어, 지난 2013년도 우리나라의 전력소비는 2012년 대비 1.8% 증가하는 데 그쳤고 2014년 역시 전년 대비 0.6% 증가하는 데 그쳤다. 이에 반해 5차 전력수급기본계획과 6차 전력수급기본계획에서는 같은 년도에 각각 3.2%와 2.8% 그리고 2.9%와 3.4%의 증가율을 전망했다(이는 기준수요가 아니라 수요관리를 고려한 정책목표수요 기준이다). 전망치보다 최대 5배 이상 차이가 나고 있는 것이다. 사실 전력수요의 1%는 거의 대형 발전소 1개에 해당되는 발전량이기 때문에 2014년 2.8%라는 전망과 실제 수요의 차이는 대략 대형 발전소 3대 정도가 유휴설비로 남아 있다는 의미이다. 특히, 지난 6차 전력수급기본계획을 통해 많은 기저발전 설비(주로 화석연료 설비)가 신설되면서 피크부하기인 가스 발전기의 가동률이 급격히 떨어져 심각한 자원 낭비로 이어지고 있다. 또한 과도한 기저부하의 신설은 계통한계비용을 낮추어 이와 연동된 태양광 발전의 수익성을 심각하게 저해하는 결과까지 낳았다.

불확실성은 수요 측면에서만 존재하는 것이 아니다. 공급 측면에서도 불확실성이 더욱 커지고 있다. 특히, 초고압 송전탑과 핵발전소와 같은 대규모 발전시설의 사회적 수용성이 크게 낮아지고 있다. 7차 전력수급 기본계획에서는 송전선 확보 문제로 6차 수급계획 내에 포함되어 있던 석탄발전소 두 기를 계획에서 제외하기도 했다. 더욱이, 기후변화와 미세먼지 등과 같은 환경문제 역시 향후 전력설비 계획의 불확실성을 높이

는 커다란 요인으로 작용할 것이다. 이렇게 수요 및 공급 그리고 다양한 외부적 요건의 변화 가능성이 존재하는 상황에서 과거의 패턴을 연장하여 미래를 예측하고 이에 따라 발전설비를 건설하는 경직된 계획 방식은, 비록 대단히 보수적인 추정을 통해 전력의 안정성을 확보할 수는 있겠지만 막대한 사회적 비용을 초래함은 물론 시민참여를 가로막고 장기적으로 에너지 전환을 더욱 어렵게 만들 수 있는 것이다.

넷째, 수요전망이나 전원믹스 결정 과정에서 과학적 객관주의를 표방하고 있지만 여기에는 필연적으로 주관적 요소가 개입되며 이해관계자, 특히 정치적·경제적 능력을 보유한 집단의 영향이 반영된다. 특히, 경제학의 수리적 모델은 계획의 가치중립성을 주장하는 데 가장 핵심적인 요소이지만 이러한 수리적 모델이 객관성과 가치중립성을 담보한다고 보기에는 의심스러운 점이 많다. 단적인 예가 발전 비용이다. 발전비용은 전원설비 구성 결정에서 가장 중요한 요인이다. 하지만 이 비용은 과연 객관적인가? 원자력 발전은 전력수급계획에서 가장 경제적인 전원으로 취급된다. 하지만 과연 원자력의 비용은 그 기술이 가지고 있는 객관적인 가치를 반영하고 있을까? 이창훈(2013)은 원자력 발전 사업자가 부담하는 것이 아니라 국가나 국민이 부담하는 외부비용을 추정했는데, 정부의 원자력 관련 연구개발 및 홍보비용이 2011년 기준 2.4원/kWh, 정부가 손해배상책임에 상한을 둬으로써 제공하는 암묵적 보조금이 0.2~16.1원/kWh에 달한다고 한다. 더구나 사적비용으로 포함되어 있는 원전해체비용과 폐기물처리비용은 시장가격이 제대로 책정되어 있는 것이 아니기 때문에 그 비용을 추정하기가 사실상 불가능하다. 가격의 객관성을 담보하는 완벽한 시장 조건은 이상일 뿐이며 실제에서는 이렇듯 다양한 주관적·정치적 요소가 가격 결정에 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 이런 차원에서 “어떤 가격도 중립적이지 않으며 시장 메커니즘 확장을 통한 가격의 탈정치화(de-politicization of price)는 불가능할 것이다(Chang, 2003)”라는 주장은 상당한 타당성을 갖는다.

## 5. 결론 및 함의

지난 반세기 동안, 말 그대로 산업화의 원동력이었던 전력 산업에 대한 계획은 설비계획에서부터 투자조달 및 운영계획에 이르기까지 소수의 전문가와 정부관료 중심의 합리적 계획 방식으로 진행되었다. 이를 통해 싸고 풍부한 에너지 공급이라는 ‘근대성 프로젝트’를 압축적으로 수행하는 데는 성공했지만, 한편으로는 돌이키기 힘든 환경 위험과 심각한 정치사회적 차별 및 소외라는 문제를 낳았다. 특히, 기후변화, 에너지 안보 및 안전 그리고 경제적 취약성 등의 문제에 대한 대안으로써 지속 가능한 에너지 전환의 필요성이 점점 커지고 있음에도 기존의 전력 계획 방식은 공적 담론의 장을 통해 이들 문제에 대한 사회적 합의를 이끌어 내려는 시도하기는커녕 기존의 기술적 합리성의 패러다임에 갇혀 오히려 사회적 위험과 갈등을 증폭하고 있는 상황이다. 전력 시스템은 향후 더 복잡하고 불확실한 기술, 사회, 정치적 구조에 직면하게 될 것이며 이러한 상황에서 기존의 선형적이고 경직된 전력계획 방식이 과연 바람직한 미래의 에너지 상을 위해 어떤 역할을 할 수 있을지에 매우 회의적이다. 이런 측면에서 에너지의 위기는 근대적 합리성을 기반으로 하는 에너지 계획의 위기라고 볼 수 있으며, 지금까지 논의한 계획 이론과 행위의 패러다임 전환이 에너지위기를 극복하고 지속가능한 에너지 전환을 이룰 수 있는 중요한 기제라고 볼 수 있다.

그렇다면 우리의 에너지계획, 구체적으로는 전력수급기본계획에서 이러한 소통적 계획이론은 어떤 식으로 적용될 수 있을까? 본 연구에서는 이를 위한 구체적인 제도적·정책적 대안을 제안하기보다는 앞서 분석한 전력수급기본계획의 문제점을 해결하는 대략적인 개선 방향만을 제안하고 실제적인 정책 수립 방법은 추후 연구과제로 남겨 두기로 한다.

우선, 에너지 담론 형성의 장이 필요하다. 과학적 실증주의에서 벗어나 사회의 다양한 이해와 요구를 반영할 수 있는 소통적 거버넌스 체계로 계획과정이 전환되어야 한다. 일부 전문가와 관료 주도의 계획 방식

에서 벗어나 사회적·환경적 가치가 공적 영역에서 소통되는 민주적인 에너지 거버넌스 방식이 필요한 것이다. 사실, 앞서 지적했다시피 객관적이고 가치중립적인 계획은 현실세계에 존재하지 않는다. 전력수급계획에서도 역시 객관성을 내세우고 있지만, 이 과정에서 주관적 가치와 이해관계가 암묵적인 방법으로 상당한 ‘왜곡’을 불러올 것으로 판단된다. 문제는 이러한 왜곡이 밖으로 드러나 있지 않을 뿐더러 특정 이해관계(예: 국가행정권력이나 자본)에 의해서만 왜곡이 진행될 수 있다는 점이다. 따라서 투명하고 개방적인 담론의 장 안에서 그동안 보이지 않았던 자본과 권력의 이해를 드러내고, 서로 다른 이해와 가치의 타당성을 상호검증하여 보다 민주적인 합의에 이를 수 있도록 해야 한다.

다음은 수요전망(forecasting)에 대한 문제다. 환경과 형평성 때문에 에너지 시스템의 근본적 변화가 요구되는 상황에서 현재 정책이 유지되고 가정하는 수요전망(business as usual)은 사실상 큰 의미가 없다. 오히려 현재 실증적 계획 방식에서는 에너지 전환을 위해 필요한 기술적·사회적 변화가 더욱 더디게 진행될 수밖에 없다. 계획과정에서 가장 중요한 요소인 전력수요 전망은 객관성을 표방하지만 그 절차에서 주관적 이해와 가치가 개입될 가능성이 매우 높다. Midttun & Baumgartner(1986)가 주장하듯이, 모델링과 전망은 미래 발전을 분석하기 위한 중립적 기술이 아니라 서로 다른 이해들이 정치적으로 ‘협상’되는 과정이며, 이 때문에 자기 수행적(self-fulfilling) 역할을 하는 경우가 많다. 따라서 에너지 전환을 위해서는 미래 에너지 시스템의 바람직한 방향을 먼저 결정하고 이에 따른 실행 방안을 제도화하는 규범적인 에너지 시나리오가 에너지 담론의 장에서 합리적으로 토론되고 합의되는 과정이 필요하다(정연미 외, 2011).

마지막으로, 전원개발계획은 불확실성과 기술적 변화에 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다. 전원개발계획이 15~20년의 장기계획으로 수립되었던 이유는 높은 전력수요 증가와 이에 대응하기 위한 대규모 전원개발사업을 추진하는 데 많은 시간이 소요되었기 때문이다. 이는 에너지 수요 증가와 전원개발사업에 대한 어느 정도의 확실성을 전제하고 있는


것이다. 하지만 현재 국내외 경제전망, 국제 에너지 가격, 기후변화와 국내외 기후정책, 그리고 발전시설의 사회적 수용성 등의 불확실성으로 과거의 추세를 토대로 ‘가장 가능성 있는(most likely)’ 미래의 수요를 추정하고 ‘최적의(optimal)’ 계획을 수립하는 것은 단지 기술적 상상력을 재현해 보는 것에 불과하다. 따라서 일단 건설되면 돌이키기 힘든 환경적·사회적 영향을 미치는 대규모 발전시설 대신 단기적으로 전력을 공급할 수 있는 재생가능에너지를 비롯한 소규모 분산전원 그리고 에너지 수요 관리정책에 집중할 필요가 있다. 이러한 연성 기술(soft technologies)의 효과를 주기적으로 평가하고, 많은 자본과 시간이 소요되는 기술방안(hard technologies)의 타당성은 그때까지의 성과를 토대로 새롭게 판단할 수 있는 것이다. 두 가지 측면에서 이러한 계획 방식이 유효할 수 있다. 우선 우리나라의 전력수요는 일인당 에너지 소비 수준, 인구 구성의 변화, 경제전망 등을 두고 판단할 때 이미 어느 정도 성숙한 단계에 진입했다고 볼 수 있으며, 이에 따라 과거보다 상당히 완만한 수요 증가가 예상된다. 이러한 상황에서 대규모 발전시설을 건설하는 정책은 경제적으로 비효율적이며 환경적으로도 바람직하지 않다. 또 다른 측면은, 완만한 수요 증가에 유연하게 대응할 수 있는 소규모 발전시설의 경제성과 기술적 타당성이 높아지고 있다는 것이다. 이러한 탄력적 방법은 향후 어떠한 이유로 대규모 발전시설이 필요하다고 해도 그때까지 실행해왔던 정책으로 인한 돌이킬 수 없는 손해는 없다는 장점이 있다. 이른바 ‘후회 없는 정책(no regret policy)’인 것이다. 이러한 유연하고 동적인 계획 과정은 실증적 계획 방식보다는 사회적 학습의 과정과 합의를 중요시하는 소통적 계획 방식에서 더욱 효과적으로 진행될 수 있을 것이다.

원고접수일: 2016년 2월 22일

심사완료일: 2016년 3월 8일

게재확정일: 2016년 3월 8일

최종원고접수일: 2016년 3월 22일

 Abstract

## Exploring Communicative Electricity Planning for Energy Transformation

Jung-Min Yu

This study aims to provide critical analysis of power supply plan dominated by instrumental rationality and to propose communicative electricity planning based on Habermas' theory of communicative rationality as an alternative planning model. Habermas sees encroachment of instrumental rationality into 'lifeworld,' an informal and unmarketized domain of social sphere, by instrumental rationality embodied in power and market as a crisis of modernity. Thus he anticipates emancipation from dominance if the original form of lifeworld can be restored through reflection, discussion, and communicative action.

Planning administering modern society has been guided by the rational planning model that emphasizes means rather than ends. Fundamental problems of such planning practice is that it can be used for justification of human alienation and oppression. Further, the legitimacy of objective knowledge advocated by rational planning theory is no longer valid in the real world. In response, communicative or interpretive planning theory were suggested as a reflective alternatives. This approach views that the knowledge is constructed through the process of social interpretation instead of being acquired by exploring the facts objectively exist in the external world through scientific methods. In this regard, planning is a social process where individual's thoughts, value, and action are actively constructed.

Power supply plan based on instrumental rationality reveals the same problems paralleling to those modernity has entailed. It is focused on efficiency to achieve the external objective of 'cheap and reliable supply' rather than reflecting ends or directions of the policy. Decision-making process led by experts rejects other values and opinions. Linear planning procedures have limitations in dealing with uncertainty and rationale of objective knowledge becomes unconvinced with distortion by politi-



cal interests.

The implicative policy suggestions from the discussion in electricity planning are proposed as follows: First, public arena for unconstrained discourse is necessary. Second, normative energy scenario should be developed and discussed in this public sphere. Lastly, flexible planning process that emphasizes short-term and incremental development of soft technologies and continuous evaluation and learning are necessary.

Keywords: modernity, instrumental rationality, communicative rationality, communicative planning, energy transformation

## 참고문헌

- 그린피스. 2012. 『에너지혁명: 한국의 지속가능에너지 전망(한글 요약판)』.
- 김강원. 2014. 『에너지 및 환경정책 변호를 반영한 전원개발계획 모형의 개발』. 홍익대학교 전기정보제어공학과 박사학위논문.
- 김완수·전병규. 2010. 『전력수급기본계획 수립 위한 장기 전력수요 예측 절차』. 《전기학회 논문지》, 59권 9호, 1581~1586쪽.
- 남일충. 2013. 『전력수급계획과 발전설비 투자시장의 효율성』. KDI 정책연구시리즈 2013-05.
- 박년배. 2011. 『발전부문 재생가능 에너지 전환을 위한 장기 시나리오 분석』. 서울대학교 환경대학원 박사논문.
- 산업통상자원부. 2013. 『제6차 전력수급기본계획(2013~2027)』.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『제7차 전력수급기본계획(2015~2029)』.
- 에너지경제연구원. 2015. 『에너지통계연보』.
- 에너지대안포럼. 2012. 『2030년 에너지 대안』.
- 윤평중. 1990. 『푸코와 하버마스를 넘어서: 합리성과 사회비판』. 교보문고.
- 이상복. 2016. 『성장 멈춘 전력수요, 공급과잉 무대책』. 《이투뉴스》, 2016년 1월 25일, <http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=88878>.
- 이우배. 2008. 『포스트모더니즘(Postmodernism)과 지방화 다원화된 사회의 도시계획 이론』. 《한국지방자치연구》 2호, 31~45쪽.
- 이창훈 외. 2013. 『화석연료 대체에너지원의 환경·경제성 평가 I-원자력을 중심으로』. 한국환경정책평가연구원 기후환경정책연구 2013-06.
- 정연미·한재각·유정민. 2011. 『에너지 미래를 누가 결정하는가? 한국사회 탈핵 에너지 전환 시나리오의 모색』. 《경제와 사회》 겨울호, 1~21쪽.
- 조철주. 2005. 『위기 탈출의 가능성과 한계: 계획을 중심으로』. 《한국사회과학연구》 27권 3호, 144~181쪽.
- 프리트먼, 존. 1991. 『공공분야에서의 계획론: 지식에서 행동까지』. 원제무·서충원 옮김. 대광문화사.
- 한재각·이영희. 2012. 『한국의 에너지 시나리오와 전문성의 정치』. 《과학기술학연구》, 12권 1호, 107~144쪽.
- 한재각·이진우·이정필. 2012. 『탈핵 에너지 전환: 대안 시나리오를 구상한다』. 에너지기후정책연구소 이슈 페이퍼(1).
- 허가형. 2013. 『제6차 전력수급기본계획의 문제점 및 개선과제』. 국회예산정책처 사업평가현안분석 제46호.

- Allmendinger, P. 2002. *Planning Theory (2nd Edition)*. New York, Palgrave.
- Arnstein, S. 1969. "The Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners*, 34(4), pp. 216~224.
- Chang, H. J. 2003. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books.
- Daly, H. 1990. "Toward Some Operational Principles of Sustainable Development." *Ecological Economics*, 2, 1-6. Cited from Meadows, D. H. et al., 1992. *Beyond the Limits*. Post Mills: Chelsea Green Publishing Company.
- Davidoff, P. 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning." *Journal of the American Institute of Planning*, 31(Nov.), pp. 331~338.
- Denhardt, R. B. 1981 "Toward a Critical Theory of Public Organization." *Public Administration Review*, 41, pp. 628~635.
- Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Finlayson, J. G. 2005. *Habermas, A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. & Gottweis, H. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.
- Forester, J. 1980. "Critical Theory and Planning Practice." *Journal of the American Planning Association*, 46(3), pp. 275~286.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Flyvbjerg, B. 2000. "Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Foucault and Nietzsche." Paper for the Political Studies Association's 50th Annual Conference, The Challenges for Democracy in the 21st Century, London School of Economics and Political Science, 10-13, April 2000.
- Gerth, H. H., & C. Wright Mills. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, P. 2006. *Habermas: Rescuing the Public Sphere*. New York: Routledge.
- Midttun, A. & T. Baumgartner. 1986. "Negotiating Energy Future: The politics of Energy Forecasting." *Energy Policy*, June, pp. 219~241.
- Habermas, J. 1971. *Toward a Rational Society*(English Translation). London: Heinemann Educational Books.
- \_\_\_\_\_. 1984. *The Theory of Communicative Action Vol I. Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Healey, P. 1993. "The Communicative Turn in Planning Theory." in Fischer, F & J. Forester(Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Deconstructing Communicative Planning Theory: a Reply to Tewdwr-Jones

- and Allmendinger.” *Environment and Planning A*, 31, pp. 1129~1135.
- \_\_\_\_\_. 2003. “Collaborative Planning in Perspective.” *Planning Theory*, 2(2), pp. 101~123.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Collaborative Planning(2nd Edition)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Innes, J. E. & D. E. Booher. 2003. “Collaborative Policy Making: Governance through Dialogue.” in Hajer, M. and Wagenaar, H. (Eds.,) *Deliberative Policy Analysis: Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London: Routledge.
- Rittel, H. & M. Webber. 1973. “Dilemmas in a general theory of planning.” *Policy Science* 4, pp. 155~169.
- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. 1998. “Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning.” *Environment and Planning A*. 30, pp. 1975~1989.