

특집 한반도 에너지전환을 위한 이론적·실천적 과제

에너지 민주주의의 개념 및 한국적 함의

관료정치와의 비교를 중심으로*

The Definition and Implications of Energy Democracy
in Comparison with Bureaucratic Politics

진상현**

최근 들어 에너지 민주주의에 대한 논의가 국내외에서 활발히 이루어지고 있다. 대표적으로 북미 지역의 노동운동 진영은 '에너지 민주주의 노동조합'을 설립해서 전력 및 가스 시장의 공적 통제를 요구하고 있으며, 유럽에서는 협동조합을 중심으로 태양광과 풍력에 대한 시민참여의 확대를 주장해 오고 있다. 이러한 국제적 논의들이 국내에 소개되면서, 에너지 민주주의 담론은 한국에서도 하나의 사회운동으로 자리잡아가고 있다. 그렇지만 정작 에너지 민주주의가 무엇을 의미하는지에 대한 개념 정의는 아직까지 명확히 이루어지지 않은 상태이다. 또한 북미나 유럽과 다른 상황의 한국에서 에너지 민주주의라는 개념이 지니는 국내적 함의에 대해서도 제대로 정리되지 않고 있다. 이에 본 논문은 에너지 민주주의에 대한 개념을 정의내린 뒤, 한국이라는 고유의 맥락을 바탕으로 에너지 민주주의의 함의를 제시하고자 한다. 구체적으로 환경 및 생태 민주주의와의 비교 검토가 이루어졌으며, 최종적으로 에너지 민주주의는 "에너지 분야에서의 대안적 민주주의"라는 협의의 개념으로 정의될 수 있었다. 한편으로 과거 한국 사회에서는 전문가에 대한 신뢰와 위임이라는 스텔스 민주주의가 에너지 분야에 만연해 있었으며, 이러한 신념체계를 바탕으로 관료정치가 에너지 정책을 주도해 온 것으로 파악되었다. 또한 기후변화 대응 및 재생가능에너지 확산이라는 목적을 달성하기 위해 논의가 시작되었던 국제사회와 달리, 한국에서는 후쿠시마 원전 사고를 통해 드러난 원자력의 중앙집중적·권위주의적 속성이 에너지 민주주의 담론의 국내적 배경이었던 것으로 확인되었다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 본 논문은 한국 사회의 에너지 민주주의가 아직 초기 단계라는 사실에 유의해야 하며, 다양한 집단들이 주창하는 이념적 편차를 줄이기 위해 교류와 소

* 본 논문은 「한국 에너지 전환 정책의 평가, 의의와 한계」의 일부를 재구성한 원고이며, 한국정부학회의 2019년 동계학술대회에서 발표된 바 있다.

** 경북대학교 행정학부 부교수 및 공공문제연구소 겸임연구원(upperhm@knu.ac.kr)

통이 필요함을 제안할 수 있었다.

주요어: 에너지 전환, 생태 민주주의, 스텔스 민주주의, 환경 민주주의 지수, 기술관료

1. 서론: 문재인 정부와 에너지 민주주의

문재인 정부 출범 이후, 한국사회에서는 에너지 문제를 둘러싼 정치적 논의가 활발히 이루어지고 있다. 대표적으로 2017년에는 신고리 원전 5·6호기의 건설 및 중단을 둘러싼 공론화가 진행된 바 있다. 당시 정부는 속의 민주주의를 적용한다는 취지하에 국민들이 직접 참여하는 공론화를 추진함으로써 사회적 갈등을 해소하려 하였다. 이러한 문재인 정부의 신고리 공론화와 관련해서는 긍정·부정의 상반된 평가가 이루어지면서 논란을 빚고 있다(시민환경연구소, 2018; 윤순진, 2018; 최태현, 2018; 이현석, 2019). 그럼에도 불구하고 정부 자체적으로는 에너지 분야의 민주주의를 한 단계 성숙시켰던 성공적인 사례로 평가하고 있다.¹⁾

게다가 2019년 6월에 발표된 「3차 에너지기본계획」은 핵심 기조를 에너지 전환과 에너지 민주주의로 설정하고 있다.²⁾ 이렇게 문재인 정부하에서 확정된 에너지기본계획은 에너지 분야의 최상위 계획으로 정권의 철학을 제시할 뿐만 아니라 하위 계획의 지침을 제공하는 역할을 하게 된다. 이를 위해 이번 에너지기본계획에서는 5개의 워킹그룹이 구성되었으며, 75명의 전문가들이 참여했었다. 특히 이번 계획에서 특징적이었던 갈등관리·소통 워킹그룹의 분과장은 에너지 민주주의를 “국가 및 지역 에너지 정책의 형성과

1) “신고리 5·6호기 공론화위 권고안을 받고”, 국무총리실 특별 메시지, 2017.10.20.

2) 「3차 에너지기본계획」에서는 국민 참여의 확대와 관련해서 정책과정에서의 참여뿐만 아니라 신재생에너지 사업에 대한 참여도 확대하는 것으로 방향을 설정하고 있다(“3차 에너지기본계획의 정책 중심은 에너지 민주주의: 박기영 산업부 에너지자원정책국장, 국민과의 소통, 지역분권형 강화”, 《전기신문》, 2018.4.13).

집행, 그리고 에너지의 생산·유통·소비라는 전 과정에 주권자인 시민들이 참여해 의사를 결정하고 공정하게 향유하고 함께 책임을 지는 것”이라고 정의내릴 수 있었다(강영진, 2019).

마찬가지로 국제사회에서도 에너지 민주주의에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 대표적으로 북미 지역의 노동운동 진영은 ‘에너지 민주주의 노동조합’을 설립해 전력 및 가스 시장에 대한 공적 통제를 주장해 오고 있다(TUED, 2013). 유럽에서는 협동조합을 중심으로 태양광과 풍력에 대한 시민 참여의 확대를 요구하며, 에너지 민주주의를 선언할 수 있었다(REScoop, 2015). 이러한 에너지 민주주의 관련 선진국의 논의들은 국내에서도 시민사회, 노동운동진영 및 학계를 통해 확산되고 있다(이정필, 2019; 홍덕화, 2019).

이처럼 국내외에서 논의가 활발히 진행되고 있음에도 불구하고, 정작 에너지 민주주의가 무엇을 의미하는지에 대한 개념 정의는 아직까지 명확히 이루어지지 않고 있다. 「3차 에너지기본계획」의 갈등관리·소통 분과장이 언급한 내용도 에너지 민주주의에 대한 개인적 정의일 뿐이지 정작 국가계획에는 포함되지 않았다. 게다가 학계뿐만 아니라 국제사회에서도 합의된 개념 정의는 존재하지 않는 상황이다. 또한 북미나 유럽과 전혀 다른 상황의 한국에서 에너지 민주주의라는 개념이 지니는 국내적 함의에 대해서도 제대로 정리되지 않고 있다.

이에 본 논문에서는 에너지 민주주의에 대한 개념 정의와 한국적 함의에 대해 살펴보고자 한다. 특히 과거부터 한국의 에너지정책을 결정해 왔던 관료정치와의 비교를 통해서 에너지 민주주의의 의미를 제시하고자 한다. 구체적으로는 2절에서 에너지 민주주의에 대한 국제적 논의와 흐름을 검토한 뒤, 3절에서 유관 개념인 환경·생태 민주주의와 에너지 민주주의의 개념을 비교할 것이다. 이후 4절에서는 한국사회에서 에너지 민주주의의 과거와 현재를 이론적·실증적 차원에서 분석할 것이다. 끝으로 5절에서는 연구 결과를 토대로 국내에서 에너지 민주주의의 방향과 함의를 제안하고자 한다.

2. 에너지 민주주의의 관련 국제적 논의

1) 에너지 민주주의 논의의 배경 및 흐름

에너지 민주주의에 대한 본격적인 논의는 국제사회에서 두 가지 다른 그룹에 의해 제기될 수 있었다(Ferrari and Chartier, 2018). 하나는 북미 지역의 노동조합을 중심으로 에너지 민주주의를 요구하는 흐름이었으며, 다른 하나는 유럽의 협동조합과 관련된 운동적 차원에서 제기된 논의였다. 이들은 서로 다른 지역에서 발표되기는 했지만, 비슷한 시기에 상당한 공통점을 가지고 유사한 맥락에서 에너지 민주주의라는 개념을 제안할 수 있었다.

에너지 민주주의라는 담론을 가장 먼저 제기했던 그룹은 노동운동 진영이었다(홍덕화, 2019). 구체적으로는 2013년에 ‘에너지 민주주의 노동조합(TUED: Trade Unions for Energy Democracy)’이 설립되면서 논의가 본격적으로 이루어질 수 있었다.³⁾ 북미 지역에서 주로 활동하는 노동조합인 TUED는 기후변화라는 지구적 환경문제를 해결하려면 녹색경제 같은 개량적 해결책에서 벗어나서 사회 시스템의 근본적 변화가 필요하다는 인식을 가지고 에너지 민주주의를 선언하게 되었다. 게다가 세계 각국이 추진하는 개별적인 기후변화정책이나 배출권 거래제만으로는 재생가능에너지로의 전환이 달성될 수 없다는 문제의식도 지니고 있었다. 결론적으로 이들은 기후변화 문제를 해결하고 저탄소 에너지원으로 전환하려면 노동자, 지역사회, 일반대중으로의 권력 이양이 이루어지는 에너지 민주주의가 반드시 선행되어야 한다고 선언할 수 있었다(TUED, 2013).⁴⁾

3) ‘에너지 민주주의 노동조합(TUED)’은 2012년 10월 뉴욕에서 개최되었던 에너지전환 관련 라운드 테이블을 계기로 설립되었다. 현재 24개국에서 74개의 노동조합, 4개의 국제노동연맹, 3개의 지역단체, 9개의 센터들이 참여하고 있다(<http://unionsforenergydemocracy.org>).

4) 이러한 에너지 민주주의의 개념은 Sean Sweeney가 2012년 10월의 워크숍에서 발표한 뒤, 보고서에서 정리되었으며, 지금은 TUED의 공식 문건을 통해 공개되고 있다(TUED, 2013; 홍덕화, 2019).

비슷한 시기에 유럽에서도 에너지 민주주의에 대한 논의가 활성화되기 시작했다. 2014년에 로자 룩셈부르크 재단은 「유럽에서의 에너지 민주주의 (*Energy Democracy in Europe*)」라는 제목으로 보고서를 발표했다.⁵⁾ 이 보고서에서도 에너지 민주주의라는 개념이 기후변화 운동의 일환으로 출발했음을 분명히 밝히고 있다. 즉, 이 보고서의 저자들은 에너지 민주주의를 기후변화와 에너지 문제의 통합이라고 단언할 수 있었다(Kunze and Becker, 2014). 물론 유럽이 기후변화 대응과 에너지 전환에서 모범적 사례이기는 하지만, 에너지 전환이 정작 기층에서부터 위협을 받으며 심각한 논쟁이 벌어지고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이 보고서는 에너지 민주주의를 대안으로 제시할 수 있었다. 구체적으로는 에너지 민주주의를 달성하기 위해 탈중앙집중화, 자본으로부터의 독립, 배전망에 대한 권리, 에너지 공급자에 대한 지역적 통제, 이해관계의 조정, 노동조합의 참여가 필요하다는 주장이 제기될 수 있었다.⁶⁾

같은 유럽에서도 비슷한 시기에 재생가능에너지 협동조합을 중심으로 에너지 민주주의에 대한 담론이 등장했었다. 유럽연합의 지원을 받아 2015년에 발표된 보고서에서 ‘유럽 재생가능에너지 협동조합 연합회(RESCOOP: European Federation of Renewable Energy Cooperatives)’는 에너지 전환이라는 목적을 달성하기 위해 에너지 민주주의를 선언하게 되었다.⁷⁾ 구체적으로 이 연합회는 에너지 민주주의를 실현하기 위해 재생가능에너지의 경제성 확보와 에너지 자립의 확대를 강조하고 있었다. 또한 궁극적으로는 이러한 에너

5) ‘로자 룩셈부르크 재단’은 에너지 민주주의 노동조합(Trade Unions for Energy Democracy)의 설립 및 에너지 민주주의의 개념 정립에도 함께 참여한 바 있다(TUED, 2013).

6) 이 보고서는 아쉽게도 에너지 민주주의에 대한 개념 정의보다는 유럽에서 진행되는 사례들을 소개하는 데에 중점을 두고 있었다(Kunze and Becker, 2014).

7) 유럽에서는 2015년 현재 2400개 이상의 재생가능에너지 협동조합이 운영되고 있다. 그리고 수십만 명의 회원들이 ‘유럽 재생가능에너지 협동조합 연합회’의 회원으로 활동하고 있으며, 이들은 재생가능에너지와 효율개선 분야를 중심으로 활발히 투자하고 있다(RESCOOP, 2015). 대표적으로 독일에는 2014년 현재 973개의 협동조합이 설립된 상태이며, 13만 명의 조합원이 16.7억 유로를 투자하고 있을 정도이다(Brummer, 2018).

지 전환을 통해 화석연료와 원자력으로부터 벗어나 재생가능에너지 시스템으로 탈바꿈할 뿐만 아니라 중앙집중적인 전력망에서 벗어나 분산형 에너지로 전환해야 한다는 목적도 지니고 있었다. 물론 이 연합회는 에너지 시스템에 시민들의 민주적인 참여도 보장되어야 한다고 주장했다. 결론적으로는 이러한 목적을 달성하기 위해 시민들과 협력하는 노동조합 및 전문가뿐만 아니라 지방정부의 역할도 중요하다고 정리할 수 있었다(REScoop, 2015).⁸⁾

이처럼 북미와 유럽이라는 지역적 차이로 인해 에너지 민주주의 담론의 주체뿐만 아니라 강조하는 지점에서도 일부 차이가 있었다. 즉, 북미 지역에서는 노동조합의 참여를 강조하는 반면에 유럽에서는 협동조합이 주도적이라는 차이가 있었다. 그렇지만 이들은 에너지 민주주의를 선언했던 초기 단계뿐만 아니라 이후에도 지속적으로 교류하면서 합의를 형성해 나가고 있다. 실제로 2016년에 개최된 워크숍에서는 북미와 유럽의 에너지 민주주의 주창자들이 함께 참여하는 토론이 진행되었으며, 당시 워크숍에서 채택된 결과물 가운데 하나로 활동가와 연구자들이 정보를 교류하기 위한 홈페이지까지 구축될 수 있었다(Angel, 2016b; 이정필, 2019).⁹⁾

2) 해외 에너지 민주주의 개념의 의의, 전략 및 한계

앞에서 살펴본 바와 같이 북미와 유럽에서 진행되었던 에너지 민주주의라는 개념은 공통적으로 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 먼저 기후변화라는 지구적 환경문제의 해결이 절박하다는 생태위기에 대한 시대적 인식을 중요

8) 흥미롭게도 ‘유럽 재생가능에너지 협동조합 연합회’는 재생가능에너지를 공유제, 즉 배제 불가능하지만 경합적인 성격의 재화로 인식한다는 특징을 지니고 있었다. 즉, 바다의 물고기나 목초지 같은 공유재로 재생가능에너지를 규정하고 있었다. 따라서 공유지의 비극이 발생하지 않도록 재생가능에너지를 지속가능한 방식으로 활용하기 위한 사례와 방안을 제시하고 있다(REScoop, 2015).

9) ‘에너지민주주의넷(www.energy-democracy.net)’에서 홈페이지의 구축 이유 및 기타 정보들을 확인할 수 있다.

한 배경으로 설정하고 있다. 또한 기후변화 문제를 해결하기 위해서는 석탄 같은 화석연료에 기반한 고탄소 에너지뿐만 아니라 원자력이라는 위험한 에너지에서 벗어나 재생가능에너지로의 전환이 필수적이라는 인식을 공유하고 있었다. 결론적으로는 재생가능에너지가 화석연료보다 분권적이기 때문에, 일반시민, 지역사회, 노동자에게 권한을 이양하는 에너지 민주주의가 실현되어야 한다는 주장이 제기될 수 있었다.

구체적으로는 이러한 에너지 민주주의를 달성하기 위해, 다음과 같은 세 가지 전략이 제시되고 있다. 첫 번째는 ‘저항(resist)’ 전략이다. 화석연료와 핵에너지의 개발에 맞서 싸워야 한다는 것이다. 두 번째는 ‘탈환(reclaim)’ 전략이다. 시장과 기업에 빼앗긴 에너지를 공적 영역으로 되돌려야 한다는 것이다. 세 번째는 ‘재구조화(restructure)’ 전략이다. 기존의 에너지 시스템을 민주적으로 통제할 수 있도록 재편해야 한다는 것이다(TUED, 2013; 이정필, 2019).¹⁰⁾

이처럼 에너지 민주주의의 ‘의의 및 전략’에 대한 논의는 국제사회에서 어느 정도 이루어지고 있지만, 정작 ‘개념’ 자체에 대한 검토는 제대로 이루어지지 않고 있다. 즉, 에너지 민주주의를 달성하기 위해 어떤 방향으로 가야 하는가에 대한 합의만 이루어졌을 뿐이지, 정작 ‘에너지 민주주의’가 무엇인가에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않은 상태이다.¹¹⁾ 이런 문제를 인식하고 있는 여러 학자들은 에너지 민주주의를 재생가능에너지와 관련해서 새롭게 등장한 사회운동으로 간주하거나, 에너지 전환을 지향하는 규범으로 판단하는 경향이 있다(Burke and Stephens, 2017; Ferrari and Chartier, 2018).¹²⁾ 이처럼

10) Burke와 Stephens(2017)는 이러한 세 가지 전략을 기준으로 현재 논의되고 있는 기후변화 및 에너지 정책들이 어떤 전략에 해당되는지를 분류한 바 있다. 국내에서도 기후변화 및 에너지 정책의 해당 여부를 동일한 기준으로 적용한 연구 결과가 발표된 바 있다(이정필, 2019).

11) 에너지 민주주의에 대한 개념이 최초로 제기되었다고 여겨지는 기원은 2012년의 독일 기후정의 캠프였다. 그렇지만 당시 행사에서 합의된 개념도 에너지 민주주의가 앞으로 달성해야 하는 방향과 당위성만 제시했다는 한계를 동일하게 지니고 있었다(Angel, 2016a).

12) 에너지 민주주의와 유사한 개념이면서, 흥미로운 제안 가운데 하나가 ‘탄소 민주주의

개념 정의에 대한 합의가 이루어지지 않았던 원인 가운데 하나는 에너지 민주주의를 주창하는 그룹이 분산형 전원 지지자, 집합적 소유권 옹호자, 에너지 주권 주창자, 에너지 정의론자¹³⁾처럼 다양한 집단으로 구성되었기 때문이라는 설명도 이루어지고 있다(Hess, 2018). 국내에서도 에너지 민주주의는 정립된 개념이라기보다는 하나의 담론으로 간주할 필요가 있다는 논문까지 발표된 바 있다(홍덕화, 2019). 실제로 에너지 민주주의를 제안했던 로자 룩셈부르크 재단에서도 개념 정의가 필요할 뿐만 아니라 향후에 반드시 이루어져야 한다는 바람이 언급되었을 정도이다(Kunze and Becker, 2014).¹⁴⁾

3. 에너지 민주주의의 개념 정의

1) 환경 민주주의의 개념 및 한계

2절에서 살펴본 바와 같이 에너지 민주주의는 인류가 지향해야 하는 미래의 방향으로서 규범적 의미만 지닐 뿐이지 정작 에너지 민주주의가 무엇인 가라는 개념 자체에 대한 정의는 합의를 이루지 못하고 있다. 이에 본 논문

(carbon democracy)이다. 제안자인 미첼(Mitchell, 2011)은 과거의 석탄에서 지금의 석유로 에너지원이 전환되는 1·2차 산업혁명에서 노동자의 정치적 개입이 줄어들고 시장과 자본이 권력을 장악하게 된 것으로 시대적 흐름을 분석하고 있다. 이처럼 탄소 민주주의가 흥미로운 관점이기는 하지만, 이 역시도 미래의 바람직한 방향을 제시하는 데 초점을 두면서 에너지 민주주의와 차별화되지 못하는 한계를 보여주고 있다(홍덕화, 2017b). 물론 이는 에너지 민주주의가 국제사회에서 본격적으로 논의되기 전에 발표되었던 시간적 한계 때문일 수도 있다.

- 13) 국내에서도 기후변화라는 위기를 맞이해서 정의로운 에너지 전환이 필요하다는 에너지정의 담론도 지속적으로 논의되고 있다(김현우, 2014; 구준모, 2019).
- 14) 한편으로는 에너지 민주주의라는 개념이 에너지 전환을 요구하는 유일한 담론이 아니라는 문제도 제기된 바 있다. 즉, 에너지정의, 에너지 주권, 에너지 코먼스 등의 개념들도 유사한 정치적 성향을 지니고 있다. 물론 어떤 개념이 주도권을 장악하는가는 시대적 상황에 따라 달라질 것이다(Angel, 2016a).

은 에너지 민주주의에 대한 개념을 본격적으로 검토하기에 앞서, 유관 개념인 환경 민주주의와 생태 민주주의에 대해 먼저 살펴보고자 한다.¹⁵⁾ 이처럼 환경 및 생태 민주주의를 우선적으로 검토하는 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 에너지 민주주의라는 개념이 등장하게 된 중요한 배경 가운데 하나가 바로 기후변화라는 지구적 환경문제이기 때문이다. 다른 하나는 환경 혹은 생태 민주주의라는 개념을 활용해서 에너지 문제를 분석하고 진단한 선행연구들이 이미 다수 존재하기 때문이다(홍성태, 2004; 2006; 윤순진, 2007; 구도완, 2012; 2018).¹⁶⁾

먼저 ‘환경 민주주의(environmental democracy)’라는 개념은 초창기에 환경 문제를 민주주의와 결합하는 과정에서 제기될 수 있었다. 실제로 속의 혹은 참여 민주주의를 활용해서 환경문제를 해결하려는 시도들이 1990년대에 이루어졌었다. 한편으로는 과학기술 전문가에 의한 폐쇄적 의사결정에 문제를 제기하는 과정에서 환경 민주주의라는 용어가 등장하기도 했으며, 국가 정책에 적극적으로 포함되기 시작했던 환경 현안들을 민주주의라는 정치적 관점에서 해석하려는 주장이 제기되기도 했었다(장원석, 2002; 전훈, 2011; 강일신·김종철, 2015).

이러한 연구자 개인 혹은 개별 국가 차원의 논의를 넘어서 환경 민주주의를 가장 체계적으로 정리한 주체는 ‘세계자원연구소(World Resource Institute)’라는 국제기구이다. 1982년에 설립된 이 기관은 미국 워싱턴에 본부를 두고 있으며, 100명이 넘는 전문가들이 참여해서 지구의 환경을 보호하고 삶의 질을 개선하기 위한 목적으로 운영되는 비영리 연구기구이다. 이러한 세계

15) 환경 및 생태 민주주의뿐만 아니라 유사한 개념으로 녹색정치라는 용어도 사용되고 있다(서영표, 2012).

16) 이이다 테츠나리(飯田哲也, 2000)의 경우에도 『에너지 민주주의』라는 제목의 단행본을 출판했지만 정작 결론에서는 생태 근대화 또는 생태 민주주의를 대안으로 제시하고 있었다. 물론 에너지 민주주의에 대한 체계적인 개념 정의도 내리지 않고 있으며, 서론에서 단지 “시민과 지역이 자신의 네트워크와 미래를 선택할 수 있는 새로운 민주주의”라는 표현 정도를 사용하고 있을 뿐이다.

자원연구소는 1992년 유엔에서 채택된 「환경과 개발에 관한 리우 선언」의 10번 원칙에서 규정된 시민들의 환경정보 접근 및 정책결정 참여에 관한 권리를 강화하기 위해 ‘환경 민주주의 지수(EDI: Environmental Democracy Index)’를 개발해서 발표해 오고 있다. 2013년의 예비 평가를 통해서 지표의 타당성에 대한 검토가 이루어졌으며, 2015년에는 확정된 평가결과가 발표될 수 있었다. 국가별 평가는 자국 내 변호사들이 맡았으며, 여러 단계의 검토 작업을 거쳐서 평가결과가 확정되었다. 결과적으로 70개국을 대상으로 평가가 이루어졌으며, 한국은 아쉽게도 포함되지 않았다(WRI, 2015).¹⁷⁾

이렇게 확정된 환경 민주주의 지수는 유엔 환경계획(UNEP)의 발리 가이드라인을 토대로 정보 접근성, 공적 참여, 환경정의라는 대지표로 구성되어져 있다. 그렇지만 이 역시도 민주주의라는 정치 체제를 환경문제의 해결에 적용한 데에 불과하다는 한계를 지니고 있다. 즉, 개별 연구자뿐만 아니라 국제기구의 경우에도 환경 민주주의는 단순히 환경문제를 대상으로 기존의 민주주의를 결합한 개념일 뿐이라는 한계를 지니고 있었다. 반면에 생태 민주주의는 민주주의 개념의 확장을 시도하고 있다는 측면에서 차이가 있다.

2) 생태 민주주의의 개념 및 의의

‘생태 민주주의(ecological democracy)’도 현실에서는 환경 민주주의와 유사 혹은 동일한 개념으로 혼용되는 경우가 자주 있다. 예를 들면, 환경 문제 혹은 생태 위기를 해결하기 위한 민주주의의 확대를 주장하는 논문에서 생태 민주주의가 자주 언급되곤 한다. 즉, 사회적 현안으로 등장한 생태적 갈등을 대상으로 참여 민주주의 또는 속의 민주주의의 적용이 필요하다는 연구 결과들이 생태 민주주의라는 개념으로 여러 차례 발표된 바 있다(홍성태, 2004; 2006; 양혜립, 2010; 김성수, 2011; 신승철, 2011; 정복철, 2012).

17) 국내에서는 ‘환경정의’라는 단체에서 관심을 갖고 있으며, 최근인 2019년 11월 28일 “환경 민주주의 평가 발표회”에서 동일한 지표를 이용해 한국의 점수를 발표한 바 있다.

이처럼 환경 민주주의와 구분되지 않고 혼용될 가능성이 높은 생태 민주주의라는 개념의 확장을 시도했던 연구자는 호주의 정치학자인 ‘존 드라이젝(John S. Dryzek)’이었다. 그는 현존하는 정치체제들 가운데 자유 민주주의가 환경문제를 해결하기에 가장 적합하다고 판단했으며, 이를 보완하는 대안적 민주주의를 발전시킴으로써 비인간 존재의 요구를 반영할 수 있다는 측면에서 생태 민주주의를 주창했었다. 물론 그 이전에도 생태 민주주의라는 용어를 사용했던 경우는 있었지만, 민주주의의 확장을 본격적으로 개념화시켰다는 측면에서 가장 선구적인 학자일 수 있다(Morrison, 1995; Dryzek, 1997; 2000; 문순홍, 2000).

이러한 드라이젝의 생태 민주주의라는 개념이 국내에 소개된 데에는 정치학자인 문순홍 박사의 역할이 컸다. 대화문화아카데미 ‘바람과 물 연구소’의 소장이기도 했던 문순홍 박사는 호주 멜버른 대학에 연구교수로 체류하면서 드라이젝과 교류를 맺었으며, 국내에 복귀해서는 여러 편의 논문과 단행본을 통해 생태 민주주의를 소개하고 개념을 정립하는 데 기여할 수 있었다. 이후로는 생태사회연구소의 연구자들을 중심으로 생태 민주주의에 대한 개념이 발전·확산될 수 있었다(문순홍, 1997; 2000; 2001; 정규호, 2006; 구도완, 2011; 2012; 2018).

이렇게 정리된 생태 민주주의의 개념은 다음과 같은 세 가지 측면에서 민주주의의 확장을 시도하고 있다(정규호, 2006). 구체적으로는 시간·공간·생물종의 차원에서 대의제 민주주의를 확장한 개념이 생태 민주주의라고 할 수 있다. 즉, 시간적인 측면에서 현세대를 넘어 미래 세대, 공간적인 측면에서는 국가의 영토를 넘어선 세계시민, 생물종 측면에서는 인간을 뛰어넘어 비인간 생물까지 정치 영역의 주체로 참여시키려는 시도가 생태 민주주의이다. 정리하자면, 생태 민주주의란 “사회경제적 약자와 미래 세대는 물론이고 비인간 존재의 내재적 가치를 인정하고 이들이나 이들의 대리인 혹은 후견인들이 이들의 권리와 복지를 실현하기 위해 소통하고 숙의하고 행동하는 정치”로 정의될 수 있다(구도완, 2018).

3) 에너지 민주주의의 개념 정의 및 의의

앞에서 살펴본 바와 같이 생태 민주주의가 기존의 민주주의를 시간·공간·생물종이라는 측면에서 확장하려고 시도했지만, 아직까지는 사회운동이라는 담론적 성격을 여전히 지니고 있다(윤순진, 2007).¹⁸⁾ 이는 2절에서 살펴본 바와 같이 북미와 유럽에서 제기된 에너지 민주주의가 미래의 방향이나 규범 같은 담론적·운동적 성격을 지닌 것과 동일한 특징일 수 있다. 그럼에도 불구하고 생태 민주주의는 개념적인 차원에서라도 기존 민주주의의 확장을 추구하고는 있다. 반면에 에너지 민주주의는 단순히 민주주의 논의를 에너지 분야에 적용한 데 불과하다는 측면에서 차이가 있다.¹⁹⁾

이상의 이론적 검토를 토대로 본 논문의 연구 목적이었던 에너지 민주주의의 개념을 정의내리면 다음과 같다. 즉, 에너지 민주주의란 “에너지 분야에서 대안적 민주주의”로 간략히 정리될 수 있다. 여기서 말하는 ‘대안적 민주주의’란 기존의 자유 민주주의나 대의제 민주주의를 비판적으로 수정·보완하려는 정치 체제라고 할 수 있다. 구체적인 내용을 확인하기 위해 정치학계의 논의를 정리하면, 대안적 민주주의는 민주주의의 민주화와 급진화라

18) 물론 생태 민주주의를 현실 정치에 결합하려는 실험적 시도들이 이루어지고는 있다. 예를 들면, 천성산 경부고속철도 터널 반대운동을 진행했던 환경단체들이 도롱뇽의 대리인으로 중단 소송을 제기했던 경우가 대표적인 사례일 수 있다. 물론 2006년 6월 대법원이 원고 부적격을 이유로 기각함에 따라 현행 통치체제 내에서 생태 민주주의는 아직까지 제대로 반영되지 못하고 있다(진상현, 2006). 마찬가지로 미래 세대의 정치 참여와 관련해서도 이스라엘 국회의 ‘미래 세대 특별위원회’, 헝가리 의회의 ‘미래 세대 움부즈만’, 핀란드 의회의 ‘미래위원회’ 같은 사례들을 근거로 민주주의의 시간적 확장을 요구하는 목소리들이 존재하기는 하지만, 이 역시도 국내에서는 여전히 요원한 실정이다(김성수, 2019).

19) 한편으로는 삼척시에서 신규 원전 부지 선정과 관련해서 진행되었던 주민투표 사례를 분석하면서, 이를 ‘민주주의의 진화’로 평가한 연구 결과도 발표된 바 있다. 물론 직접 민주주의가 에너지 영역에 적용되었다는 측면에서는 진화라고도 판단할 수 있겠지만, 개념의 확장이 아닌 적용의 단순 확장이라는 측면에서 한계를 지니고 있다. 게다가 이 연구에서는 에너지 민주주의라는 용어가 아니라 여전히 생태 민주주의라는 용어를 사용하고 있었다(이상현, 2016).

는 두 가지 흐름으로 구분이 가능하다(문순홍, 2000). 먼저 ‘민주주의의 민주화’는 자유 민주주의와 대의제 민주주의를 보완하려는 논의라고 할 수 있다. 즉, 시민사회의 공적 영역에 기반을 두고 민주주의를 보완하려는 결사체 민주주의나 숙의 민주주의가 여기에 해당된다. 반면에 ‘민주주의의 급진화’는 보다 근본적으로 기존 민주주의의 확장을 시도한다는 측면에서 차이가 있다. 예를 들면, 공공과 민간의 구분뿐만 아니라 인간과 자연의 이분법을 넘어서 민주주의를 본질적으로 개선하려는 논의이며, 급진 민주주의, 소통 민주주의, 대화 민주주의, 생태 민주주의 등이 여기에 해당된다.

이처럼 본 논문에서 정의된 에너지 민주주의는 유럽과 북미에서 관심을 갖기 시작했던 2013년 이후의 시대적 추세를 반영해서 기존의 자유 민주주의와 대의제 민주주의를 넘어선 대안적 민주주의를 강조한다는 측면에서 특징이 있다.²⁰⁾ 따라서 “에너지 분야에서의 대안적 민주주의”라고 간략하게 정의된 본 논문의 에너지 민주주의라는 개념은 국제사회에서 최근 들어 논의가 시작된 ‘협회의 개념’일 수 있다. 실제로 해외에서 제기된 에너지 민주주의에서는 기존의 대의제 민주주의에 대한 언급이 거의 이루어지지 않고 있다. 물론 미국에서는 녹색당이 영향력을 발휘하지 못하기 때문일 수도 있겠지만, 적녹 연정을 통해 집권까지 했던 유럽에서조차 녹색당에 대한 논의가 에너지 민주주의와 관련해서 이루어지지 않았던 것은 정당 정치를 넘어선 대안적 민주주의를 강조했다기 때문이라고 판단된다(TUED, 2013; Kunze and Becker, 2014; REScoop, 2015).²¹⁾

반면에 에너지 민주주의는 “에너지 분야에서의 민주주의”라는 ‘광의의 개

20) 국내에서 에너지 민주주의라는 용어가 단순히 언급된 논문, 보고서, 기사 등을 제외하고, 본격적으로 개념 정의가 시도되고 공식적인 문건의 핵심 개념으로 등장했던 시기는 최근이다. 정부 측에서 본격적으로 선언했던 시기는 「3차 에너지기본계획」이 발표된 2019년 이겠지만 한 발 앞서서 에너지노동사회네트워크는 2018년 3월 16일에 “한국사회 에너지 민주주의 확대를 위한 쟁점과 과제”라는 제목의 국회 토론회에서 에너지 민주주의를 공식적으로 제안한 바 있다.

21) 사실 이들 보고서에서는 녹색당뿐만 아니라 노동당을 포함한 기존의 대의제 민주주의에 대한 강조가 거의 이루어지지 않고 있다.

념'으로도 정의될 수 있다. 즉, 광의의 에너지 민주주의는 대안적 민주주의 뿐만 아니라 자유 민주주의나 대의제 민주주의 같은 기존의 정치 체제까지 포함하는 모든 민주주의 담론의 틀 안에서 에너지 문제가 다뤄질 경우에 적용 가능한 넓은 개념이다. 앞에서 살펴본 「3차 에너지기본계획」의 분과장이 제시했던 에너지 민주주의도 광의에 포함되는 개념 정의일 수 있다(강영진, 2019). 그렇지만 본 논문에서는 최근 국제사회와 국내에서 의미가 부여되기 시작한 '협의의 에너지 민주주의'라는 개념을 중심으로 분석과 논의가 진행될 것이다. 왜냐하면 광의의 에너지 민주주의를 적용할 경우에는 앞에서 살펴본 환경 민주주의와도 차별화되지 않기 때문이다. 물론 협의의 에너지 민주주의조차 환경 및 생태 민주주의와 중복되는 영역이 존재할 수는 있다. 실제로 기후변화 같은 문제는 에너지와 환경이 밀접하게 관련되는 분야이다. 그럼에도 불구하고 본 논문의 에너지 민주주의는 '특정 영역'인 에너지 분야를 대상으로 '대안적 민주주의'를 추구한다는 측면에서 유관 개념들과 구분될 수 있을 것이다.

그렇다면 보다 구체적으로 앞에서 살펴본 생태 민주주의와 에너지 민주주의를 비교해 보면 다음과 같다. 먼저 '시간'적인 측면에서는 에너지 민주주의도 확장을 시도하고 있다는 주장이 제기될 수 있다. 왜냐하면 에너지 민주주의가 기후변화라는 환경문제를 중요한 시대적 배경으로 설정하고 있기 때문이다. 이처럼 기후변화가 미래 세대의 피해와 관련되는 대표적인 사례임에도 불구하고, 지금까지 제기된 에너지 민주주의의 개념들 가운데 미래 세대의 정치 참여라는 실질적 확장이 반영되지는 않고 있다.²²⁾ 다만 민주주의의 '공간'적 확장과는 어느 정도 관련이 있다. 왜냐하면 노동운동 및 협동조합운동을 추진하는 그룹에서 제기된 에너지 민주주의는 개별 국가의 경계를 뛰

22) 실제로 자신들의 미래가 박탈당했다고 우려하는 스웨덴의 16세인 그레타 툰베리(Greta Thunberg)가 책임 있는 어른들의 즉각적인 행동을 요구하며 등교를 거부하자 국제적으로 기후위기 비상행동 집회가 개최되고 있기는 하지만, 에너지 민주주의 주창자들이 이러한 움직임에 적극적으로 동참하지는 않고 있다("45개 기후 단체·개인, 9월 21일 기후 스트라이크 결의", 《뉴스한국》, 2019.7.26).

어넘어 세계시민적 연대를 추구하는 경향이 존재하기 때문이다. 물론 ‘생물종’ 차원에서 민주주의의 확장과는 관련성이 거의 없다.

이처럼 생태 민주주의와 비교했을 때 에너지 민주주의는 공간적 확장만이 시도되고 있기 때문에 상대적으로 협소한 개념일 수 있다. 즉, 대의제 민주주의가 지닌 한계를 극복하기 위해 모색되었던 대안적 민주주의 관련 논의들이 에너지 문제에 관심을 갖게 되면서, 개념적 확장이 아니라 적용 분야 혹은 대상 영역의 확장만이 이루어진 것이다. 그렇다면 인류가 탄생한 이래로 지금까지 사용해 온 에너지, 그리고 산업혁명의 동력으로서 중요한 의미를 지니게 되었던 에너지를 국제사회가 뒤늦게 최근 들어서야 관심을 갖게 된 배경에 대해 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

바로 기후변화라는 지구적 환경문제의 심화뿐만 아니라 지구온난화의 대안으로서 재생가능에너지의 확대에 대한 최근의 높아진 관심이 에너지 민주주의라는 담론을 등장시킨 핵심 배경이다(Carroll, 2020). 물론 기후변화와 관련된 국제사회의 공식적인 합의는 1992년에 이루어졌다. 그렇지만 당시 채택된 기후변화협약의 선언적 특징으로 인해, 교토의정서가 발효되었던 2005년 이후부터 실질적인 논의가 이루어질 수 있었다. 즉, 기후변화 문제를 해결하기 위해 노력한다는 단순한 방향 제시를 넘어서 누가, 얼마나, 어떻게 온실가스를 줄일 것인가에 대한 논의가 2005년부터 시작된 것이다(진상현, 2019). 이후 저탄소 에너지원으로서 태양광이나 풍력 같은 재생가능에너지의 보급이 확대되면서 에너지전환의 성공과 실패를 둘러싼 논란이 벌어지게 되었다. 정리하자면, 기후변화 대응과 재생가능에너지 확산에 대한 관심이 최근 들어 높아지는 상황에서 에너지 민주주의라는 담론이 형성된 것이다.

이처럼 에너지 민주주의에 대한 국제적 논의가 기후변화 문제와 재생가능에너지 논란이라는 지구적 상황을 배경으로 시작되었다면, 한국에서의 에너지 민주주의 담론은 조금 다른 맥락을 지니고 있다. 물론 기후변화라는 지구적 환경문제가 인류 공동의 숙제이기는 하지만, 유럽과 비교하면 한국은 후발 참여국이라고 할 수 있다. 그로 인해, 기후변화 논의를 주도하는 세력이 상

대적으로 미약할 수밖에 없었다. 게다가 이명박 대통령이 취임한 이후에 환경 단체가 아닌 정부가 실질적인 주창자의 역할을 맡으면서 관제화되었다는 문 제도 지니고 있었다. 결과적으로 배출권 거래제 같은 정책도 유럽은 2005년에 도입한 반면에 한국에서는 2015년 들어 뒤늦게 정부 주도하에 시행되었을 정 도였다(진상현, 2019). 물론 재생가능에너지에 대한 보급도 유럽보다는 한발 늦게 문재인 정부 취임 이후 사회적 현안으로 본격화될 수 있었다.

그렇다면 이제는 기후변화와 재생가능에너지에 대한 관심이 유럽에 비해 한참 늦었던 한국에서 에너지 민주주의 논의가 등장하게 된 배경과 함의에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이에 4절에서는 과거 한국에 에너지 민주주의가 존재하지 않았음을 이론적·실증적인 차원에서 먼저 규명하고자 한다. 그러 고 나서 최근 들어 에너지 민주주의라는 담론이 국내에서도 등장하게 된 배 경과 의의에 대해 살펴볼 것이다.

4. 한국의 관료정치와 에너지 민주주의

1) 과거 에너지 정책의 스텔스 민주주의

한국의 에너지 정치는 2011년 이전까지만 해도 국민들의 관심 사항이 아 니었다고 해도 과언이 아니다. 물론 최근 들어서는 에너지 정책이 너무나 중 요하기 때문에, 전장을 전문가인 군인에게만 맡겨서는 안 되듯이 에너지 정 책도 국민들이 직접 관여해야 한다는 주장까지 제기되고 있다(이현석, 2019). 그렇지만 적어도 2011년 이전까지는 국민들의 큰 관심사항이 아니었음을 본 논문은 이론적·실증적인 차원에서 증명하고자 한다. 먼저 과거 한국에서 에너지 정책과 관련해서 민주주의가 존재하지 않았다고 판단하는 이론적 근 거는 ‘스텔스 민주주의(stealth democracy)’와 관련이 있다.

스텔스 민주주의는 파격적인 정치학자들에 의해 제기된 논쟁적 이론이다 (Hibbing and Theiss-Morese, 2001; 2002). 당시까지만 해도 학계에서는 대의제

민주주의가 위기에 직면했다는 인식이 형성되어져 있었으며, 대안으로 직접 민주주의의 확대 또는 토의 민주주의의 도입을 제안하는 논의들이 지배적이던 상황이었다. 그렇지만 히빙과 티스모스는 미국인들이 정치에 참여하려는 욕구를 거의 보이지 않고 있음을 밝혀낼 수 있었다. 즉, 대부분의 평범한 미국인들은 대의제 민주주의를 피상적으로만 인식하고 있으며, 실제로는 전문가에 의해 조용히 운영되는 은밀한 정부를 선호한다는 반론이 제기된 것이다. 여기서 말하는 스텔스는 미국의 첨단 폭격기를 가리키며, 레이더에 잡히지 않지만 존재한다는 사실이 인식되는 형태의 은밀한 민주주의라는 상징적 의미를 지니고 있다. 즉, 스텔스 민주주의는 국회와 정치권의 시끄러운 다툼 없이 첨단 폭격기처럼 나름의 민주적 절차가 존재한다는 사실을 국민들이 알고 있기는 하지만 전문가들이 주도하는 조용한 국정 운영을 선호하는 정치 체제라고 할 수 있다(민정훈 외, 2018).

게다가 스텔스 민주주의를 지지하는 사람들은 정책결정에의 참여뿐만 아니라 정책집행에 대한 감시의 역할도 꺼리는 성향을 지니고 있다. 이러한 유형의 시민들은 정치적 의견 충돌을 싫어하며, 정부로부터 어느 정도의 거리를 유지하고 싶어 한다. 즉, 정치적 갈등과 대립에 피곤해 하기 때문에 민주적 절차들이 자신을 귀찮게 하지 않으면서 은밀하게 작동하는 시스템을 선호한다고 할 수 있다. 정리하자면, 부담스러운 대의제 민주주의보다는 중립적이고 객관적인 전문가와 관료에 의해 기술적 결정이 이루어지는 정치 시스템에 우호적인 사람들이 스텔스 민주주의의 지지자에 해당된다. 이때 스텔스 민주주의를 지배하는 핵심적 가치는 전문성과 효율성이다(Ruostetsaari, 2017).

이처럼 파격적인 내용의 스텔스 민주주의는 학계에 충격을 주었으며, 국내에서도 이러한 정치체제를 선호하는 국민들이 어느 정도의 비중을 차지하는지를 추정한 연구들이 여러 차례 발표된 바 있다. 예를 들면, 2009년에 전국의 599명을 대상으로 국민들이 선호하는 정치체제에 대해 조사한 결과에 따르면, 대다수의 한국인들이 대의제 민주주의를 신뢰하지 않을 뿐만 아니라 정치과정의 참여마저 기피하는 스텔스 민주주의적 성향을 지닌 것으로

확인될 수 있었다(김강훈, 2010).²³⁾ 반면에 2015년에 전국의 성인 1,300명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 국민의 14%는 대의제 민주주의자였고 51%가 참여적 민주주의를 선호한 반면에, 스텔스 민주주의자는 10%에 불과하다는 상반된 결론이 도출되면서 논란이 빚어지고 있다(조영호·김용철, 2017).

스텔스 민주주의와 관련해서는 이처럼 전체 국민들 가운데 비중이 얼마인 가라는 논란뿐만 아니라, 이러한 차이의 원인이 무엇인가에 대한 연구도 이루어지고 있다. 예를 들면, 미국에서는 스텔스 민주주의라는 개념이 발표된 이래로 조사지의 문항과 표현을 바꾸기만 해도 선호하는 민주주의의 유형이 달라진다는 연구결과가 발표된 바 있다. 국내에서는 한국인들이 선호하는 민주주의의 유형이 대단히 피상적일 뿐만 아니라 확정적인 선호 체계가 존재하지 않기 때문에 이처럼 상반된 연구결과가 발표되는 것이라는 설명도 이루어질 수 있었다(민정훈 외, 2018).

흥미롭게 민주주의가 발달한 핀란드에서도 본 논문과 동일한 주제의 에너지 정책에 대한 시민들의 스텔스 민주주의 성향을 분석한 연구결과가 발표된 바 있다(Ruostetsaari, 2017). 이 연구에서 저자는 핀란드의 경제가 안정적으로 성장하던 2006년부터 경기침체를 겪고 있던 2016년까지의 기간 동안에 일반 시민과 엘리트 계층의 에너지 정책에 대한 인식의 격차를 분석할 수 있었다. 연구결과 엘리트 계층은 전통적인 대의제 민주주의를 선호할 뿐만 아니라 공식적인 정책결정자와 정부 관료를 신뢰하는 반면에, 일반 시민들은 전문가와 기업인을 선호하는 스텔스 민주주의적 성향이 강한 것으로 나타났다.

이에 본 논문은 한국에서도 핀란드와 마찬가지로 에너지 정책과 관련해서 시민들이 관심을 기울이지 않았던 스텔스 민주주의적인 성향이 존재했음을 실증적으로 보여주고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 정부출연 연구기관이 정책 수립의 기초자료로 활용하기 위해 2011년부터 매년 실시하고 있는

23) 김강훈(2010)은 조사 결과를 통해서 무려 96.5%의 사람들이 스텔스 민주주의의 지지자인 것으로 결론을 내릴 수 있었다.

일반 국민들의 인식 및 태도와 관련된 「사회통합실태조사」를 살펴볼 것이다 (한국행정연구원, 2018). 왜냐하면 이 조사에서는 국가 정책의 우선순위 및 중요도를 세 가지 문항으로 체계화시켜서 질문하고 있기 때문이다.²⁴⁾ 국가 승인통계인 이 조사에서 예시로 제시된 정책항목 12개에는 경제정책 3개, 사회·참여 2개, 환경정책 1개, 기타 6개 항목이 있었으며, 에너지 정책과 관련된 사안은 전혀 포함되지 않았다.

이처럼 「사회통합조사」는 정부가 실시하는 통계 자료로서 공신력을 지니고 있기는 하지만, 사회 전반적인 사항들을 질문하고 있기 때문에 정부 정책 관련 항목들을 세부적으로 다루지 못하는 한계를 지니고 있다. 이에 비공식 통계이기는 하지만 정책 관련 여론조사를 정기적으로 발표하는 한국갤럽의 「분야별 정책평가」도 살펴볼 필요가 있다. 이 조사는 2013년 이래로 정부의 주요 분야별 정책에 대한 국민들의 평가 의견을 제시하려는 목적으로 진행되고 있다. 즉, 갤럽의 조사는 국민들이 관심을 가장 많이 가지고 있는 정책 영역에 대한 설문 조사일 수 있다. 처음에 제시되었던 주요 정책은 경제, 노동, 교육, 외교, 대북, 공직인사라는 6개 분야였으며, 지금은 복지과 국방까지 추가된 상태이다. 결과적으로 이 조사에서도 에너지 분야는 역시나 관심 영역에 포함되지 않았다(한국갤럽, 2018). 정리하자면 정부가 공식적으로 조사하는 「사회통합조사」나 민간이 독립적으로 발표하는 「한국갤럽의 분야별 정책평가」를 보더라도 에너지 정책이 국민들의 주요 관심 사항에는 포함되지 않았던 것으로 판단된다.

2) 관료정치와 기술관료

앞에서 살펴본 바와 같이 과거 한국에서 에너지 정책은 정부 측 공식통계

24) 먼저 국가목표의 우선순위와 관련해서는 고도의 경제성장, 국방 강화, 공동체에서의 참여 증대, 도시 및 농촌의 환경보호를 제시하고 있다. 다음으로 정책의 중요도와 관련해서는 질서 유지, 물가인상 억제, 국민의 참여 증대, 표현의 자유 확대를 제시하고 있다. 또한 경제 안정, 범죄 예방, 인간적 사회 발전, 돈보다 이상이 중시되는 사회 등이 예시로 제시되었다.

나 민간 여론조사 어디에서도 국민들에게 큰 관심 사항은 아닌 것으로 확인되었다. 이처럼 한국사회에서는 에너지 민주주의가 거의 존재하지 않았던 상황임에도 불구하고, 에너지 정책이 막강한 영향력을 가지고 수립·운영될 수 있었다. 이러한 과거 한국 에너지 정책의 과정도 본 논문에서는 이론적인 차원과 실증적인 차원이라는 두 가지 측면에서 검토가 이루어질 것이다.

먼저 민주주의의 부재에도 불구하고 정책이 만들어지는 과정을 설명하는 이론적 근거는 관료정치이다. 여기서 말하는 ‘관료정치(bureaucratic politics)’는 민주주의의 대표적 국가기구인 입법부가 아니라 행정부 내부에서 진행되는 정치적 상호작용을 가리킨다. 즉, 관료정치란 “정책의 결정 및 집행 과정에서 관료들이 자신의 힘을 이용해서 의회, 이익단체, 심지어 다른 관료조직의 영향력을 배제한 채 자기 조직의 입장을 정당화하고 지지받는 활동”으로 정의될 수 있다(김병완, 1993).²⁵⁾

이러한 관료정치적 상황에서 중요한 행위자인 ‘기술관료(technocrat)’는 일반 대중의 여론에 의존하는 정치인과 달리, 자신의 전문성에 의거해 정책 결정을 추구하는 집단이라고 할 수 있다. 이들의 전문성은 정규 교육과정을 통해 획득될 뿐만 아니라 현업에서의 실무 경험을 통해서도 축적된다. 따라서 이들은 사회적 이해관계 및 정치적 권력관계와 무관한 객관적인 행위자로 간주된다. 그렇지만 기술관료들이 추구하는 객관성도 사실은 권력 투쟁이 이루어지는 또 하나의 이해관계일 수밖에 없다. 심지어 기술관료들 사이에서도 전문성과 분야에 따라 주류와 비주류로 구분되는 권력관계가 형성될 수 있다(김성수·유신희, 2014).

이러한 정치 시스템에서는 과학적 지식에 기반한 전문가와 관료들이 주도적으로 정책을 결정해야 한다는 철학이 근간을 형성하고 있다. 이때 기술관료는 일반 시민들이 비합리적인 뿐만 아니라 인지능력이 부족하고 감정적이

25) 한국의 정책결정과정을 관료정치라는 관점에서 분석했던 선행연구의 대상 분야는 연구개발사업, 공적 개발원조, 국제외교, 행정개혁, 새만금 간척사업, 북핵 위기 등으로 다양하다(김인자 외, 2013; 김상태·한상연, 2018; 배종윤, 2002; 정승건, 1994; 김정화, 2003; 함성득·김옥진, 2005).

기 때문에 국가정책의 결정과정에 참여해서는 안 된다는 인식을 가지고 있다(김명심, 2014). 심지어 외부의 민간 전문가들조차도 정책과정에 형식적·표면적으로만 참여할 뿐이며, 이들의 역할은 자문이나 정보제공에 국한되는 실정이다. 그로 인해 실질적 정책결정과정에서는 민간 전문가가 아닌 관료들이 주도하는 특징이 있다(김성수, 2007).²⁶⁾ 결과적으로 기술관료주의에 기반한 정책결정구조는 일반대중뿐만 아니라 정치인과 내부 관료까지도 배제하는 폐쇄적인 접근방식을 선호하는 경향마저 지닐 정도이다(이영희, 2010).²⁷⁾

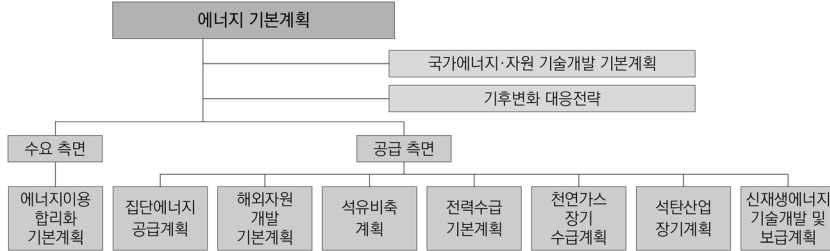
그렇다면 이제는 과거 한국에서 에너지 민주주의가 존재하지 않았던 상황에서 관료정치와 기술관료주의가 작동했던 실증적 근거들을 살펴볼 필요가 있다. 관료정치의 존재를 증명하는 대표적인 증거는 바로 해당 정책일 수 있다. 왜냐하면 정책이란 철학을 기반으로 세력을 결집해서 정치가 만들어낸 산출물로 정의될 수 있기 때문이다(유범상, 2010). 따라서 에너지 민주주의가 존재하지 않음에도 불구하고 다양한 에너지 정책들이 존재한다면, 이러한 산출물을 만들어낸 관료정치가 존재한다는 사실을 역으로 보여주는 증거일 수 있다.²⁸⁾

26) 이러한 관료주도형 정책결정의 특징은 한국뿐만 아니라 미국에서도 확인될 수 있다. 다만 한국이 민간 전문가를 자문의 역할로 활용하는 반면에, 미국에서는 조정의 역할을 맡기는 차이가 있었다(김성수, 2010).

27) 실제로 관료들이 높은 전문성을 보유하고 있을 때에는 선출직 기관장의 영향력조차 약화될 수 있으며, 이러한 기술관료들은 자신의 지식과 전문성을 바탕으로 의회에도 상당한 주도권을 행사할 수 있다. 게다가 이처럼 실질적 권한을 지닐 경우에는 관료와 이익단체들이 결탁해서 정책연합체를 형성하는 경향이 있다. 이는 나카무라와 스몰우드가 유형화시킨 '관료적 기업가형'의 정책집행과 관련이 있다(김순양, 1997; 김기석, 2000; 가상준, 2001).

28) 선행 연구의 경우에도 본 논문과 유사한 문제의식을 가지고 원자력 정책을 대상으로 관료 독점의 문제를 제기한 바 있다(김수진, 2018). 구체적으로 이 연구에서 주장한 원자력 정치의 부재는 정책 입안 관련 의회 정치의 부재를 가리킨다. 이는 문재인 정부 탈핵 에너지 정책의 한계를 보여준다는 측면에서 유의미한 연구일 수 있다. 그렇지만 이 연구는 좁은 의미의 의회 정치에 국한되었을 뿐이며, 관료 정치도 세력을 규합해 정책을 산출한다는 측면에서는 넓은 의미의 에너지 정치에 포함될 수 있다. 즉, 본 논문의 관점에 따르면 원자력과 관련해서 모든 정치가 부재했던 것은 아니며, 민주주의와 의회정치가 존재하지 않았을 뿐

〈그림 1〉 에너지 계획의 체계도



자료: 국가에너지위원회, 2008 수정(진상현, 2018a에서 재인용).

실제로 한국에서는 그동안 대단히 체계적이고 세밀한 수준의 에너지 정책과 계획이 수립되어져 왔다. 즉, 〈그림 1〉과 같이 에너지기본계획을 정점으로 전력수급 기본계획이나 천연가스 장기계획 같은 공급 관련 계획뿐만 아니라, 수요와 관련된 에너지이용 합리화계획 등의 체계가 갖추어져 있다. 이러한 에너지 계획의 체계는 스텔스 민주주의라는 국민들의 선호를 바탕으로 전문성을 지닌 기술관료들이 주도하는 관료정치가 만들어낸 정책적 산물이다.

이렇게 만들어진 에너지 정책의 영역은 전혀 작지 않다. 실제로 2020년 국가 전체 예산 513조 원 가운데 산업통상자원부의 예산이 9.4조 원이며, 그 중에서 에너지 부문은 3.7조 원을 차지할 정도이다.²⁹⁾ 게다가 역사적으로도 정부 부처 가운데 에너지 업무를 전담하는 동력자원부가 1977년부터 1993년까지 운영된 바 있으며, 이후로도 주무 부처인 산업자원부의 영문 명칭인 MOCIE(Ministry of Commerce, Industry and Energy)와 산업통상자원부의 영문 명칭인 MOTIE(Ministry of Trade, Industry and Energy)에도 자원 대신에 에너지가 포함되었을 정도이다.³⁰⁾ 사실 에너지 정책을 담당하는 부서의 한글 명칭과 영문 명칭이 다른 것도 관료정치를 보여주는 또 다른 증거일 수 있다.

이러한 관료정치는 활발히 작동했던 것으로 판단된다.

29) “국민중심·경제강국, 2020년 예산안”, 기획재정부 보도자료, 2019.8.29.

30) “산업통상자원부 영문명 ‘MOTIE’ 추진”, 《연합뉴스》, 2013.3.21.

왜냐하면 국내에서 부처의 한글 명칭은 「정부조직법」을 통해서 국회의원들이 결정하기 때문에 관료들이 개입할 여지가 없는 반면에, 영문 명칭은 의회와 무관하게 기술관료들이 자율적으로 정할 수 있어서 관료정치가 작동하기 때문에 국문 명칭과 차이가 있다.

3) 한국 에너지 정치의 변화, 후쿠시마 원전 사고

(1) 후쿠시마 원전 사고의 한국적 의미

물론 과거 한국에서도 ‘에너지 민주주의’라는 용어가 몇 차례 사용된 적이 있었다.³¹⁾ 대표적으로 2003년에 핵폐기물 처리장 부지 선정을 둘러싸고 진행되었던 부안 사태와 관련해서, 이를 에너지 민주주의의 발현으로 평가했던 선행 연구도 발표될 수 있었다(강양구, 2003). 당시 노무현 정부에서 가장 심각했을 뿐만 아니라 가장 과격했던 사회적 갈등으로 간주되었던 부안사태는 에너지라는 분야로 민주주의가 새로운 영역을 개척했다는 평가가 이루어질 수 있었다. 이어서 후속작업으로 2005년에 있었던 중저준위 방사성 폐기물 처분장의 입지 선정과 관련해서도 대통령이 주민투표를 통해 선호도가 높은 지역으로 결정한다고 권한을 위임했던 과정도 절차적인 측면에서는 민주적 정당성을 확보한 것으로 평가가 이루어질 수 있었다.³²⁾

이처럼 한국에서 원자력은 여러 차례 심각한 사회문제로 등장했던 경험들이 있었다. 그렇지만 과거 한국의 반핵운동은 신규 원전 건설이나 방사성 폐기물 처분장을 반대하는 운동이라는 측면에서 ‘지역적 저항운동’으로 축소

31) 최근에도 전력산업의 트렌드 변화를 나타내는 4D에 에너지 민주주의가 언급되고 있다(김선교, 2018). 즉, 여기서 4D란 탈집중화(Decentralization), 탈탄소화(Decarbonization), 디지털화(Digitalization), 민주화(Democratization)를 의미하며, 마지막이 에너지 민주주의와 관련이 있다. 그렇지만 여기에서 제시된 민주화의 주체는 시민이 아닌 소비자로 설정되었기 때문에, 사실상 정치체제로서 민주주의에 부합되지 않으며 차라리 소비자 주권 운동에 가까운 실정이다.

32) 물론 내용적인 측면에서는 합리적이지 못한 정책결정이었다는 상반된 평가도 이루어지고 있다(진상현, 2008).

되었다. 즉, 지역의 문제로서 심각한 사회적 갈등이기는 했지만, 전체 국민의 이해관계가 직접 개입되는 국가적 사안으로는 확대되지 못했다. 이처럼 반핵운동이 격렬하기는 했지만 지역적 저항운동으로 국한되었던 이유는, 선행 연구에 따르면 방사능 피폭이 눈에 보이지 않고 감지하기도 어려운 위험이기 때문이라고 한다. 또한 방사성 폐기물 처리장 반대 운동이 부안에서 성공한 이후에도 전국적인 이슈로 확대되지 못했던 이유 가운데 하나는 적극적인 대안을 제시하지 못했기 때문일 수도 있다(이필렬, 2001; 윤순진, 2011).

정리하자면 한국의 에너지정책은 일반 국민들의 스텔스 민주주의적인 성향을 바탕으로 기술관료들이 주도하는 관료정치에 의해 비약적인 규모로 성장할 수 있었다. 물론 부안사태나 경주 방폐장 같은 사회적 갈등을 통해서 에너지 민주주의라는 용어들이 일시적으로 등장하기는 했었다. 그렇지만 이 역시도 지역적인 사안으로 치부되면서 에너지 민주주의가 국가적인 담론을 형성하지는 못했었다.

이러한 국내적 상황에서 에너지 민주주의라는 개념이 주목받게 된 배경은 북미나 유럽과 다른 한국적 맥락이 자리 잡고 있었다. 물론 한국에서도 기후 변화와 재생가능에너지라는 전환적 상황이 국제사회와 마찬가지로 에너지 민주주의 등장의 배경이 되기는 했었다. 대표적으로 국내에 에너지 민주주의라는 개념을 소개했던 에너지노동사회네트워크와 에너지기후정책연구소는 이러한 배경을 국제사회와 공유하고 있다(TUED, 2013; 이정필, 2019; 홍덕화, 2019). 반면에 일반 국민들이 에너지 민주주의에 관심 갖게 되었던 한국적 상황은 바로 ‘원자력’ 때문이었다.

원자력이 민주주의와 상충한다는 주장은 여러 학자들에 의해 제기된 바 있다. 대표적으로 루이스 뎀포드(Lewis Mumford)와 애머리 로빈스(Amory B. Lovins)는 핵발전이 첨단 과학기술을 기반으로 대규모 자본이 투입되는 거대 장치산업이기 때문에 중앙집권적일 뿐만 아니라 권위주의적 에너지원이라고 비판한 바 있다(Mumford, 1974; Lovins, 1977). 실제로 주요 국가의 정치체제에 대한 분석을 토대로 협의제 민주주의를 채택하고 있는 나라에서 탈핵으로의 에너지 전환이 추진된 반면에 중앙집권적인 국가에서는 찬핵적인 성

향의 정책들이 수립된다는 연구 결과도 발표될 수 있었다(노진철, 2011). 마찬가지로 독일을 대상으로 반핵 운동에서의 시민참여가 민주주의 제도의 변화 뿐만 아니라 정당 정치의 변화를 가져왔다는 논문도 같은 맥락에서 이해될 수 있다(박진희, 2017a).

물론 원자력의 비민주적인 성향에 대한 비판은 한국에만 해당되는 사항은 아니다(김현우, 2014). 다만 북미와 유럽의 선진국들은 1979년의 스리마일섬 원전 사고와 1986년의 체르노빌 원전 폭발을 통해서 일찍부터 체감하고 있었기 때문에 최근 에너지 민주주의 논의와의 직접적인 관련성은 약한 편이다. 게다가 신고유가 상황이 등장했던 2004년 이전까지만 해도 원자력이 사양 산업으로 전락했었기 때문에, 심각한 갈등요인으로는 등장하지 않았었다(진상현, 2009).

반면에 과거 두 차례의 원전 사고를 먼 나라의 이야기로 받아들였던 한국의 입장에서 2011년 3월 일본에서 발생했던 후쿠시마 사고는 당사자인 일본 국민들보다 한국 사람들에게 더 큰 충격으로 다가왔었다(IPSOS, 2011; 진상현, 2012). 과거 한국의 국민들은 전문가와 기술관료들이 주장했던 원자력 발전의 안전성과 경제성 신화를 그대로 믿고 있었다.³³⁾ 그렇지만 2011년 후쿠시마 원전 사고를 계기로 원자력이 안전하다는 전문가들의 주장을 의심하게 되었다.³⁴⁾ 이때부터 일반 시민들이 환경단체의 비판에 관심을 보이기 시작했으며, 에너지 정책에 적극적으로 참여하게 되었다.³⁵⁾ 즉, 과거까지만 해도 스텔스 민주주의적인 성향을 지닌 채 전문가와 기술관료에게 의존했던 시민들이 직접 정책과정에 개입하려는 에너지 민주주의적 성향으로 전환이 이루어진 것이다(윤순진, 2011; 이계수, 2013; 진상현, 2015). 이러한 시민참여의 확대는

33) 이러한 찬핵 진영의 전문가들을 핵마피아 또는 핵사제단이라고 명명하는 감정적 비판마저 이루어지고 있다(이필렬, 2011).

34) “탈핵에너지교수모임 공동대표 김익중 인터뷰: 이견 전문가들이 결정할 문제가 아닙니다”, 《한겨레》, 2017.8.4.

35) 환경단체인 에너지정의행동의 대표도 원자력 정책이 너무나 중요하기 때문에, 더 이상은 전문가들에게만 맡겨놓아서는 안 된다고 주장한 바 있다(이현석, 2019).

3절에서 살펴본 에너지 민주주의의 개념 가운데 민주주의의 민주화에 해당된다. 왜냐하면 이는 시민사회의 공적 영역에 기반을 두고 에너지 정책과 관련하여 기존의 대의제 민주주의를 보완하려는 시도이기 때문이다.

보다 직접적으로 후쿠시마 사고의 충격을 받았던 사람들은 지역주민들이었다. 특히 부산 시민들은 특·광역시 가운데 유일하게 원전을 보유한 지자체로서 다른 누구보다 경악할 수밖에 없었다. 게다가 국내 최초의 노후 원전인 고리 1호기를 보유하고 있었기 때문에, 수명 연장을 통해서 안전하다고 주장하는 중앙정부와 정치적 갈등을 빚을 수밖에 없었다. 결과적으로 진보와 보수를 구분하지 않고 정치력을 결집시킨 부산 시민들은 산업통상자원부의 고집을 꺾고 고리 1호기를 폐쇄시킬 수 있었다. 반면에 서울시는 원자력 발전과 무관한 지역임에도 불구하고 ‘원전 하나 줄이기’라는 슬로건으로 중앙정부와 상반되는 에너지 정책을 추진할 수 있었다. 그밖의 광역에서는 경기도와 충남, 기초자치단체에서는 삼척과 영덕 같은 지역들이 국가정책과 독립적으로 자체적인 에너지 정책을 제시하기 시작했다. 여기서 한발 더 나아가 자치단체들 간의 협력을 증진시키기 위해 ‘지역에너지 전환을 위한 전국네트워크’라는 협의체까지 결성될 정도로 중앙정부 및 전문가로부터 독립된 풀뿌리 차원의 에너지 민주주의에 대한 요구가 늘어나게 되었다(진상현, 2018a).³⁶⁾

후쿠시마 원전사고는 이러한 운동적 차원뿐만 아니라 이론적인 측면에서도 변화를 일으킬 수 있었다. 대표적인 담론이 ‘에너지 전환(energy transition)’과 이를 뒷받침하는 ‘전환이론(transition theory)’이다. 먼저 에너지 전환은 1970년대 반핵운동을 계기로 독일에서 주창된 이론이며, 영어권에서도 통용되는 개념이다. 이러한 에너지 전환 담론이 국내에 유입되며, 2000년 환경운동연합 산하에 설립된 에너지대안센터가 ‘에너지전환’이라는 단어로 독립할 수 있었다.³⁷⁾ 이처럼 개별 단체 차원에서 논의되던 에너지전환이라는

36) 선행연구에 따르면 후쿠시마 원전사고가 한국의 에너지 전환에 미쳤던 영향은 대표적으로 재생가능에너지 협동조합운동과 에너지 자립마을 운동이었던 것으로 평가되고 있다(박진희, 2017b).

담론이 국가적인 차원에서 공론화될 수 있었던 본격적인 계기는 2011년의 후쿠시마 원전 사고였다. 그리고 이러한 에너지전환을 달성하기 위한 사회·기술 시스템의 전환에 관한 논의가 바로 ‘전환이론’이었다. 2000년대 네덜란드에서 처음으로 제안된 전환이론도 실제로는 에너지 전환의 실험을 배경으로 발전할 수 있었다(홍덕화, 2017a; 이보아, 2018; 한재각, 2018).

(2) 문재인 정부의 에너지 민주주의

이처럼 국내에서는 후쿠시마 원전 사고를 계기로 지역 차원에서 자치·분권을 요구하는 목소리들이 높아지게 되었지만, 정작 중앙정부 차원의 에너지 민주주의 확대는 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 왜냐하면 2011년 후쿠시마 사고 당시의 행정부 수반이었던 이명박 대통령은 다분히 권위주의적인 성향을 지녔기 때문이다. 실제로 이명박 정부는 취임 직후에 겪었던 광우병 파동 이후에 시민단체를 탄압하면서 갈등을 빚었을 뿐만 아니라 국민들의 목소리를 듣지 않는 불통의 정부라는 비판이 제기됐었다(진상현, 2011).

이듬해인 2012년 대선에서는 원자력의 위험성을 인지한 국민들의 목소리가 어느 정도 반영되면서, 관련 내용이 대통령 공약에도 포함될 수 있었다. 실제로 당시 대선 정국에서 야권의 강력한 후보였던 안철수는 적극적 탈핵을 주장했었고, 민주당의 공천을 받았던 문재인 후보는 점진적 탈핵을 주장했다. 그렇지만 정작 당선자인 박근혜 대통령의 공약은 원자력의 안전한 운영이라는 너무나도 당연한 방향만을 제시했을 뿐이었다. 결과적으로 박근혜 대통령이 취임하게 되면서, 에너지 민주주의를 요구했던 민심은 또 다시 일시적으로 억압될 수밖에 없었다(진상현, 2013).

그렇지만 국정농단 사태를 통해 헌정 이래 최초의 탄핵 사태가 벌어지면서, 2017년 5월에 문재인 정부가 출범하게 되었다. 당시 19대 대통령 선거에서 문재인 후보는 신규 원전의 건설 중단 및 노후 원전의 폐쇄라는 탈핵을

37) 다만 이 단체의 경우에는 전국 단위로 활성화되지 못하고 흥성으로 사무국을 이전한 뒤, 2017년에 해산되고 말았다.

공약에 포함시킴으로써 국민들의 에너지 민주주의에 대한 요구를 반영할 수 있었다. 실제로 취임 직후에 개최되었던 고리 원전 1호기 영구정지 선포식에서는 자신의 공약을 다시 한번 재확인했을 정도였다. 이후에는 월성 1호기의 조기폐쇄까지도 이끌어냈었다.

게다가 문재인 정부는 과거 시민단체 차원에서 요구되었던 에너지전환을 공식적인 국가의제로 승격시켰으며, 에너지 민주주의의 새로운 장을 열어낼 수 있었다(한재각, 2018). 또한 에너지 자치·분권을 요구하는 시민들의 목소리까지 받아들였으며, 2019년에는 법정 계획인 지자체의 지역에너지계획을 시민참여 방식으로 수립하도록 지원하고 있다.³⁸⁾ 그럼에도 불구하고 지금은 이전 정권에서 기술관료와 결탁했었던 전문가들이 빼앗긴 권력을 되찾기 위해, 문재인 정부의 탈핵에너지 정책에 대항하는 결사체를 만들어서 조직적으로 저항하는 상황이 벌어지고 있다.³⁹⁾⁴⁰⁾⁴¹⁾

5. 결론 및 함의

본 논문은 국제적으로 논의되고 있는 ‘에너지 민주주의’에 대한 개념을 정의내린 뒤, 외국과 다른 한국적 상황에서 에너지 민주주의의 함의를 제시하려는 목적으로 기획되었다. 결론적으로 에너지 민주주의는 “에너지 분야에서의 대안적 민주주의”로 정의될 수 있었다. 즉, 기존 자유 민주주의 및 대의제 민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안적 민주주의 담론이 에너지라는

38) 다만 지역에너지계획에 대한 시민참여를 중앙정부가 강요할 뿐만 아니라 수립 시기를 동시에 맞추도록 요구하는 태도가 또 다른 중앙집권적 방식이라는 비판도 제기되고 있다(진상현, 2018b).

39) “文정부 에너지 정책 반대 단체 예교협 출범”, 《서울파이낸스》, 2018.3.23.

40) “나경원 원내대표, 원자력 국민연대 출범식 및 정책토론회 인사말씀”, 자유한국당 보도자료, 2019.11.8.

41) “한국당의 진짜 총선 1호 공약은 재정 건전화, 탈원전 폐지”, 《한국일보》, 2020.1.15.

분야로 내용적·영역적 확장이 이루어진 협의의 개념이 에너지 민주주의라고 할 수 있다.

한편으로 과거 한국사회에서는 중립적 전문가에 대한 신뢰와 위임이라는 스텔스 민주주의가 에너지 분야에 만연해 있었으며, 이러한 정치문화를 바탕으로 기술관료들이 주도했던 관료정치가 에너지 정책을 결정·집행해 온 것으로 파악되었다. 또한 기후변화 대응 및 재생가능에너지 확산이라는 목적을 달성하기 위해 논의가 등장했던 외국과 달리, 한국에서는 후쿠시마 원전 사고를 통해 드러난 원자력의 중앙집중적·권위주의적 속성이 에너지 민주주의 담론의 추가적인 배경이었던 것으로 확인되었다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 본 논문에서는 미래 한국사회의 에너지 민주주의와 관련해서 다음과 같은 두 가지 함의를 제시하고자 한다. 첫째, 한국의 에너지 민주주의는 이제 초기 단계일 뿐이다. 시기적으로도 2011년 이후에서야 겨우 태동했으며, 그나마 두 차례의 권위주의 정부로 인해 에너지 민주주의에 대한 국민들의 바람이 억압되었던 상태였다. 따라서 국내 에너지 민주주의에 대한 논의는 2017년 문재인 정부가 출범하면서 본격화되었기 때문에, 현실적인 측면에서 아직까지 미성숙한 단계일 수밖에 없다.

게다가 핀란드의 에너지 민주주의에 대한 최근의 연구결과를 보면, 북유럽 선진국에서도 일반 시민들은 전문가를 선호하는 스텔스 민주주의적인 성향이 강한 것으로 나타났다(Ruostetsaari, 2017). 실제로 원자력을 포함한 에너지 분야는 대단히 기술적일 뿐만 아니라 어렵기 때문에 교육 수준이 높은 선진국에서도 전문가에게 정책의 결정 및 집행을 위임하려는 경향이 있다. 따라서 이제 막 논의가 시작된 한국사회의 에너지 민주주의도 자칫하면 전문가주의로 다시 회귀할 가능성이 있다. 그렇다면 어렵게 만들어진 시민들의 관심과 에너지 민주주의에 대한 열망이 사라지지 않도록 유의해야 할 것이다. 예를 들면, 문재인 정부의 과잉 시민참여를 근거로 에너지 민주주의를 후퇴시키지는 말아야 할 것이다.⁴²⁾ 이는 시민참여의 초기 혹은 과도기적 단

42) 문재인 정부는 2017년 신고리 5·6호기 공론화를 성공적인 민주화의 사례로 평가한 이후

계에 발생하는 자연스러운 문제일 수 있기 때문에, 이에 대한 평가 및 개선 방안의 마련은 추후에 이루어져야 할 것이다.

둘째, 에너지 민주주의는 특정 집단이 주도하는 단일 이론체계가 아니라 실질적인 성향의 여러 그룹들이 참여해서 만들어가는 집합적 개념이다. 실제로 에너지 민주주의의 주창자들은 노동자·지역사회·일반대중으로의 권력 이양을 요구하고 있지만, 이들 세 주체 가운데 누구를 강조하는가에 따라서 입장이 미묘하게 달라질 수 있다. 예를 들면, 노동조합이 주도하는 북미 지역에서는 노동자의 권리가 강조되는 반면에, 협동조합이 주도하는 유럽에서는 지역사회와 일반대중이 강조되는 등의 차이가 있다. 한국에서도 기후 변화에 대한 대응, 재생가능에너지의 확산, 지방자치단체의 자치·분권처럼 어떤 분야를 강조하는가에 따라서 에너지 민주주의의 주체가 약간씩 달라질 수 있다.

실제로 국내에서도 에너지 전환을 둘러싼 이해관계자들의 갈등이 확대되고 있다. 예를 들면, 환경단체들은 한국전력 같은 거대 국가 공기업이 에너지 전환의 저항세력이라고 인식하고 있으며, 미국이나 유럽 같은 민간기업의 시장 참여에 우호적인 입장을 취하고 있다. 반면에 노동운동 진영에서는 국가 공기업이 기후변화라는 지구적 환경문제를 해결하기 위한 공적 책임자로서 바람직한 주체라는 견해 차이를 보이고 있다. 실제로 문재인 정부 이후 2018년 4월에 출범한 ‘에너지전환포럼’에는 환경단체, 정치인, 전문가, 협동조합, 민간기업 등의 다양한 주체들이 참여하고 있지만, 노동운동 진영은 포함되지 않고 있다.

이때 한국사회는 국제사회의 소통 과정을 참고해서 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 예를 들면, 북미와 유럽의 에너지 민주주의 주창자들은 국제워크숍

대학 입시 관련 공론화를 진행했지만 혼란만 부추기고 말았으며, 결국 김상곤 교육 부총리는 취임 1년 2개월 만에 교체되고 말았다. 마찬가지로 현 정부에서 추진하고 있는 지역 에너지계획의 시민 참여도 수립 과정의 적절성과 관련해서 논란이 벌어지고 있다(“공론화 1달 헛심 쓴 김상곤 교육부, 대입개편 원점 회귀”, 《한국일보》, 2018.8.30; “부산시 5차 지역에너지계획 수립 과정 유감”, 《프레시안》, 2018.3.11).

을 주기적으로 개최해 함께 논의하고 견해의 차이를 좁혀나간다는 사실에 주목할 필요가 있다(Angel, 2016b). 특히 이처럼 상이한 관점의 두 가지 에너지 민주주의 주창자들을 연결하려는 중간 조직이 존재한다는 사실에도 유념할 필요가 있다. 대표적으로 ‘초국가 연구소(Transnational Institute)’는 북미와 유럽이 참여하는 워크숍을 주도적으로 개최하고 있으며, ‘로자 룩셈부르크 재단(Rosa Luxemburg Foundation)’은 양측을 모두 지원하면서 연결자의 역할을 맡고 있다. 한국에서도 기후변화·재생가능에너지·차지분권을 추구하는 개별 집단들이 상이한 상황에서, 이러한 견해 차이를 조율할 수 있는 중재자의 역할을 에너지기후정책연구소와 에너지노동사회네트워크 같은 조직들이 맡아줄 수 있을 것이다.⁴³⁾

이상과 같이 본 논문은 에너지 민주주의의 개념을 정리한 뒤, 한국사회에서의 함의를 도출할 수 있었다. 그렇지만 본 논문은 유럽연합 회원국뿐만 아니라 북미 지역에서 진행되었던 국가별 내부적 상황과 정치경제적 맥락들을 세밀하게 살펴보지 못한 채, 한국적 상황만을 검토했다는 측면에서 한계를 지니고 있다. 한편으로 본 논문에서 정리된 에너지 민주주의는 선진국을 중심으로 진행되었던 협동조합, 지역주민, 노동자의 권리 차원에서 논의되었을 뿐이지 개발도상국과 제3세계의 관점을 다루지 못했다는 태생적 한계도

43) ‘에너지기후정책연구소(Energy & Climate Policy Institute)’는 2009년에 설립되었으며, 기후변화 문제를 해결하기 위한 지구적인 차원의 대응에서 제3세계, 노동자, 농민 같은 사회적 약자를 보호하기 위해 정의로운 전환을 추구하는 연구소이다. 실제로 에너지기후정책연구소는 에너지전환이라는 과정에서 노동자에게 피해가 일방적으로 전가되지 않도록 적녹동맹을 추구하고 오고 있다(김현우, 2014). 그리고 ‘에너지노동사회네트워크(Korean Labor Social Network on Energy)’는 전력 및 가스 산업의 민영화 계획이 발표되면서 노동조합이 환경단체를 포함한 시민사회 진영과의 협력을 강화하기 위해 2005년에 출범시킨 연대체이며, 에너지산업의 공공성 확보 및 지속가능한 에너지체제로의 전환을 추구하는 단체이다. 특히 에너지노동사회네트워크는 2018년 3월 16일에 “한국사회 에너지 민주주의 확대를 위한 쟁점과 과제”라는 제목의 국회 토론회에서 신자유주의와 자본주의에 문제를 제기했을 뿐만 아니라 경직된 국가주의에 대해서도 비판적인 입장을 취하며, 새로운 민주주의로 에너지 민주주의를 제안할 수 있었다(김현우, 2011; 에너지노동사회네트워크, 2018).

노출하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 국내 에너지 정책의 흐름도 민주주의라는 거시적 틀 속에서 개괄적으로만 다루었을 뿐이지 미시적이고 정량적인 분석이 미흡하다는 한계도 지니고 있다. 보다 근본적으로는 한국의 관료정치가 여전히 막강한 권력을 보유하고 있으며, 지금도 문재인 정부의 에너지전환에 강력히 저항하는 상황마저 벌어지고 있을 정도이다.⁴⁵⁾ 이와 관련해서는 정부의 정책적 성과를 평가하는 후속 연구가 이루어져야 할 것이다. 이러한 이론적·실천적 한계에도 불구하고 본 논문은 한국사회에서 최근 들어 논의가 확산되기 시작한 에너지 민주주의의 개념을 정리하고, 이를 발전시키기 위한 함의를 도출했다는 측면에서 의미가 있을 것이다.

원고접수일: 2019년 11월 18일

1차 심사완료일: 2019년 12월 18일

1차 수정완료일: 2019년 12월 31일

2차 심사완료일: 2020년 01월 23일

게재확정일: 2020년 01월 23일

최종원고접수일: 2020년 01월 31일

44) 제3세계 및 개발도상국에서의 에너지 민주주의는 선진국과 달리 바이오연료의 소비로 인한 국제 식량 가격 폭등의 피해에 대응하는 방식으로 진행될 수도 있을 것이다. 물론 이와 관련해서는 후속 연구가 필요할 것이다.

45) 실제로 에너지전환을 선구적으로 주장해 왔던 이필렬 교수가 제시했던 네 가지 성공 요인은 정부의 의지, 전력 수요의 억제, 재생가능에너지의 보급 증가, 국민적 공감대이다. 문재인 정부의 에너지전환은 이들 네 가지 요인 가운데 정부의 의지와 국민적 공감대라는 두 가지만 달성함으로써 절반의 성공에 머물고 있다. 따라서 나머지 영역에서는 관료정치가 작동할 수 있는 여지가 여전히 남아 있는 상황이다(김현우, 2018).

Abstract**The Definition and Implications of Energy Democracy
in Comparison with Bureaucratic Politics**

Jin, Sang-Hyeon

Recently, there are hectic discussions about energy democracy domestically and internationally. For example, labor union groups in North America ask strong public regulation on electricity and gas market, and cooperatives in the EU argue that citizens should actively participate in renewable energy markets. After the introduction of this international discussion, energy democracy has become a social movement in Korea. However, there is still no concrete definition of energy democracy. Also, it has not been answered how the Korean situation differs from other countries'. Here this study attempts to conceptualize energy democracy and suggest implications in the context of Korea. As a result, energy democracy could be defined as "the alternative democracy in the field of energy." Secondly, there had been stealth democracy related to energy policy, and technocrats had controlled the policies in Korea. Thirdly, while major backgrounds were the response to climate change.

Keywords: energy transition, ecological democracy, stealth democracy, environmental democracy index, technocrat

참고문헌

- 가상준. 2001. 「전력정책 결정에 있어 미국 주의회와 정부구조의 역할: 주정부차원에서 본 관료에 대한 정치적 통제」. 《한국정치학회보》 35(2)호, 301-321.
- 강양구. 2003. 「2003년의 광주, 불안사태: 에너지 민주주의의 시험대」. 《노동사회》 82호, 55-59.
- 강영진. 2019. 「에너지전환시대의 갈등 대응법과 소통 전략」. 《에너지 포커스》 16(2)호, 27-30.
- 강일신·김종철. 2015. 「환경민주주의와 심의적 시민참여」. 《강원법학》 45호, 237-267.
- 구도완. 2011. 「생태 민주주의 관점에서 본 환경운동 사례연구」. 《기억과 전망》 25호, 8-33.
- _____. 2012. 「생태민주주의 관점에서 본 한국 반핵운동」. 《통일과 평화》 4(2)호, 57-86.
- _____. 2018. 『생태민주주의: 모두의 평화를 위한 정치적 상상력』. 한티재.
- 구준모. 2019. 「한국 정의로운 전환의 쟁점: 에너지 부분을 중심으로」. 『기후 비상사태, 노동 조합운동의 대응』. 에너지기후정책연구소·에너지노동사회네트워크 토론회(2019.9.5). 국가에너지위원회. 2008. 『제1차 국가에너지기본계획(2008-2030)』.
- 김강훈. 2010. 「한국에서 일반국민들이 진정으로 원하는 대안적 민주주의: 스텔스 민주주의에 대한 신념」. 《비교민주주의연구》 6(2)호, 131-158.
- 김기석. 2000. 「위임자-대리인 모델과 관료-정치가 관계 연구: 일본 정치경제에 대한 함의를 중심으로」. 《한국정치학회보》 34(4)호, 239-257.
- 김명심. 2014. 「한국 줄기세포연구정책 거버넌스의 특성: 기술관료중심정책과 제도적 비합리성을 중심으로」. 한국기술혁신학회 학술대회, 204-217.
- 김병완. 1993. 「한국 행정부 내의 관료정치: 환경정책에 관한 개발부처와 보건부처의 관계 분석」. 《한국행정정보》 27(1)호, 171-194.
- 김상태·한상연 (2018). 「균열적 대립과정의 시각으로 본 한국의 공적개발원조(ODA) 정책과 정과 관료정치」. 《아태연구》 25(1)호, 29-60.
- 김선교. 2018. 「40년 전(前) 부터의 오래된 미래」. 《전기 세계》 67(7)호, 25-29.
- 김성수. 2007. 「한국 과학기술 정책네트워크의 특성분석: 관료주도 정책결정시스템의 원인 과 대양」. 과학기술정책연구원, 정책자료 2007-16, 1-33.
- 김성수. 2010. 「과학기술 정책결정에서 관료와 민간전문가 역할의 비교분석: 과학기술정책 조정위원회 운영을 중심으로」. 《한국공공관리학보》 24(2)호, 1-25쪽.
- 김성수. 2011. 「독일 정당정치의 변화: 2011년 7개주 지방선거와 새로운 좌파정치의 부상」. 《한·독사회과학논총》 21(4)호, 49-80.
- 김성수. 2019. 「비례대표 1번을 ‘미래세대’에 주자」. 《여시재 인사이트》(2019.10.17)», 1-4.

- 김성수·유신희. 2014. 「김영삼 정권의 신자유주의 경제개혁: 기술관료와 정당엘리트의 상호 관계를 중심으로」. 《사회과학연구》 25(4)호, 131~157쪽.
- 김순양. 1997. 「한국 관료권력의 확대 원인과 정치적 통제방안」. 《새마을지역개발연구》 20호, 1~23쪽.
- 김수진. 2018. 「원자력 정치의 부재와 탈원전의 정책규범에 관한 고찰」. 《환경사회학연구》 22(1)호, 139-170.
- 김인자·박형준·홍세호·구민경. 2013. 「관료정치모형을 통한 신약개발 정부 R&D사업 정책조정 사례분석」. 《정책분석평가학회보》 23(2)호, 29-62쪽.
- 김현우. 2011. 「핵발전의 두 가지 대안: 에너지 전환과 새로운 적록 연대」. 《진보평론》 48호, 159-176.
- _____. 2014. 『정의로운 전환: 21세기 노동해방과 녹색전환을 위한 적록동맹 프로젝트』. 나뭇잎스.
- _____. 2018. 「더 큰 체제 전환을 위한 탈핵: 에너지전환의 그림을 그릴 때」. 《진보평론》 75호, 81-98.
- 노진철. 2011. 「핵발전과 위험사회에서의 정치적 결정: 후쿠시마 핵발전 사고를 중심으로」. 《기억과 전망》 25호, 159-176.
- 문순홍. 1997. 「‘21세기 환경정의와 지구 윤리’ 국제회의의 참관기: 환경정의, 환경 윤리 그리고 지구 차원의 생태 민주주의」. 《환경과 생명》 12월호, 82-105.
- _____. 2000. 「민주주의와 환경 결합 논의들의 재구성」. 《한국정치학회보》 34(2)호, 29-49.
- _____. 2001. 「생태민주주의 담론 내 생태여성적 정치논의의 지형 그리기」. 《공간과 사회》 16호, 69-92.
- 민정훈·이현석·정석원·이현우. 2018. 「누가 왜 대안을 원하는가?: 한국인의 직접, 대표제, 전문가 민주주의 지지」. 《한국정당학회보》 17(4)호, 5-41.
- 박진희. 2017a. 「독일 반원전 운동의 전개와 원전 담론의 변화」. 《서양사론》 133호, 81-107.
- _____. 2017b. 「탈원전, 에너지 전환으로 가는 길」. 《내일을 여는 역사》 69호, 55-72.
- 배준용. 2002. 「한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해」. 《국제정치논총》 42(4)호, 97~116쪽.
- 서영표. 2012. 「사회주의, 생태주의 그리고 민주주의」. 《진보평론》 51호, 56-88.
- 시민환경연구소. 2018. 『환경·에너지정책 평가를 위한 100인 위원회 설문조사 결과보고서』.
- 신승철. 2011. 「생명위기 시대에서 생태 민주주의의 역할: 가타리의 생태학적 구도와 주체성 논의를 중심으로」. 《기억과 전망》 25호, 34-65.
- 양해림. 2010. 「생태민주주의와 생태공동체적 사유」. 《환경철학》 10호, 103-135.
- 에너지노동사회네트워크. 2018. 『한국사회 에너지민주주의 확대를 위한 쟁점과 과제 자료

- 집(2018.3.16)』.
- 유범상. 2010. 「정치평론에서 정책평론으로: 자각된 시민과 미증물 정치에 관한 시론적 논의」. 《정치와 평론》 6호, 233-256.
- 윤순진. 2007. 「생태민주주의의 전망과 과제: 중저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정 에 대한 평가를 바탕으로」. 《환경사회학연구》 11(2)호, 207-245.
- _____. 2011. 「핵발전 위험사회와 시민사회의 대응」. 《NGO연구》 7(1)호, 109-153.
- _____. 2018. 「원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5·6호 기 공론화에 대한 평가를 중심으로」. 《경제와 사회》 118호, 49-98.
- 이계수. 2013. 「원자력발전과 인권」. 《민주법학》 53호, 115-150.
- 이보아. 2018. 「에너지 전환의 지리에 이상블라주 사유 더하기」. 《한국도시지리학회지》 21(1)호, 93-106.
- 이상현. 2016. 「위험경관의 생산과 민주주의의 진화: 삼척시 주민투표 사례를 중심으로」. 《동향과 전망》 96호, 113-152.
- 이정필. 2019. 「에너지민주주의: 전환정책과 정책통합」. 《에너지 포커스》 93호, 1-12.
- 이필렬. 2001. 「한국의 반핵운동과 에너지 대안운동」. 《녹색평론》 56호.
- _____. 2011. 「후쿠시마 원전 사고의 성격과 한국 원자력발전의 위험」. 《민주사회와 정책 연구》 20호, 71-93.
- 이현석. 2019. 「한 번의 실패, 그러나 국민들의 에너지정책 개입은 계속되어야 한다」. 에너지기후정책연구소.에너지정의행동 공동기획. 『에너지 민주주의, 냉정과 열정 사이: 신고리 5·6호기 공론화를 돌아보며』. 해피스토리.
- 장원석. 2002. 「환경의 이념과 현대 민주주의」. 《환경정책》 10(4)호, 5-25.
- 전훈. 2011. 「프랑스에서의 환경민주주의」. 《환경법연구》 33(2)호, 389-406.
- 정규호. 2006. 「생태민주주의의 특성과 쟁점 그리고 과제」. 주성수·정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』. 아르케, 181-208.
- 정승건. 1994. 「한국의 행정개혁과 변동: 정치권력과 관료정치」. 《한국행정정보》 28(1)호, 55~79쪽.
- 정복철. 2012. 「환경정치와 생태민주주의: 일본의 환경 담론을 중심으로」. 《Oughtopia》 27(2)호, 117-156.
- 정정화. 2003. 「부처 간 정책갈등과 관료정치: 새만금 간척사업을 중심으로」. 《한국행정논집》 15(1)호, 81-106쪽.
- 조영호·김용철. 2017. 「한국 민주주의 불안정의 문화적 기반: 한국인들은 어떤 민주주의를 지지하는가?」. 《한국정치학회보》 51(5)호, 5-28.
- 진상현. 2006. 「환경운동과 가치변화 측면에서 본 천성산 사례 연구」. 《환경사회학연구》 10(1)호, 73-103.
- _____. 2008. 「참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계」. 《환경사회학연

- 구» 12(1)호, 251-282.
- _____. 2009. 「한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구」. 《한국정책학회보》 18(4)호, 123-144.
- _____. 2011. 「후쿠시마 사고 전후 한국 원자력 정책의 변화와 전망」. 《역사비평》 96호, 140-166.
- _____. 2012. 「후쿠시마 사고 이후 원자력에 대한 한국인의 인식유형 분석」. 《한국행정논집》 24(4)호, 1011-1038.
- _____. 2013. 「프랑스 원자력 정책의 역사와 올랑드 정권의 개혁」. 《역사비평》 104호, 287-316.
- _____. 2015. 「원자력 관련 전문가와 일반인의 인식격차 분석」. 《한국정책과학학회보》 18(4)호, 149-173.
- _____. 2018a. 「에너지 자치분권의 개념 및 방향: 공공기관을 중심으로」. 《지방정부연구》 22(3)호, 31-58.
- _____. 2018b. 「지방분권화 시대 분산형 에너지의 역할 및 방향」. 《에너지포커스》 15(4)호, 71-90.
- _____. 2019. 「한국 탄소 배출권 거래제의 규제포획에 관한 연구」. 《환경정책》 27(1)호, 181-215.
- _____. 2020. 「한국 에너지 전환 정책의 평가, 의의와 한계」. 『공공적·민주적 에너지 전환과 전력·에너지 산업 공공통합 모델』. 사회공공연구원 (발간 예정).
- 최태현. 2018. 「참여 및 속의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로」. 《한국행정정보》 52(4)호, 501-529.
- 한국갤럽. 2018. 「분야별 정책 평가」. 《한국갤럽 데일리 오피니언》 367호, 1-17.
- 한국행정연구원. 2018. 『2018년 사회통합실태조사』.
- 한재각. 2018. 「에너지전환의 개념 분석과 한국 에너지정책을 위한 시사점」. 《에너지포커스》 15(3)호, 72-98.
- 함성득·김옥진. 2005. 「한국의 외교안보정책결정과정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석: 1·2차 북핵위기를 중심으로」. 《국제관계연구》 10(2)호, 37-71.
- 홍덕화. 2017a. 「에너지 전환 전략의 분화와 에너지 공공성의 재구성」. 《환경사회학연구》 21(1)호, 147-187.
- _____. 2017b. 「에너지 민주주의, 세상을 보는 새로운 눈」. 《환경사회학연구》 21(2)호, 183-190.
- _____. 2019. 「에너지 민주주의의 쟁점과 에너지 커먼즈의 가능성」. 《환경사회학연구》 23(1)호, 75-105.
- 홍성태. 2004. 「부안향쟁과 생태민주주의」. 《환경사회학연구》 6호, 220-240.
- _____. 2006. 「핵발전의 위험과 생태민주주의의 전망」. 《민주사회와 정책연구》 10호,

13-34.

- 飯田 哲也. 2000. 『北歐のエネルギー-デモクラシ-』. 2003. 『에너지 민주주의: 바람, 물, 태양 그리고 사람이 만드는 녹색 미래』. 新評論. 제진수 번역. 이후.
- Angel, J. 2016a. *Strategies of Energy Democracy*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- _____. 2016b. *Towards Energy Democracy: Discussions and outcomes from an international workshop*. Transnational Institute.
- Brummer, V. 2018. "Of expertise, social capital, and democracy: Assessing the organizational governance and decision-making in German Renewable Energy," *Energy Research & Social Science*, 37. pp. 111-121.
- Burke, J. M. and J. C. Stephens. 2017. "Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions," *Energy Research & Social Science*, 33, pp. 35-48.
- Carroll, W. K. 2020. "Fossil capitalism, climate capitalism, energy democracy: The struggle for hegemony in an era of climate crisis," *Socialist Studies*, 14(1), 1-26.
- Dryzek, J. S. 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press.
- _____. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Ferrari, C. A. and C. Chartier. 2018. "Degrowth, energy democracy, technology and social-ecological relations: Discussing a localised energy system in Vasjö in Sweden," *Journal of Cleaner Production*, 197(2), pp. 1754-1765.
- Hess, D. J. 2018. "Energy democracy and social movements: A multi-coalition perspective on the politics of sustainability transitions," *Energy Research & Social Science*, 40, pp. 177-189.
- Hibbing, J. R. and E. Theiss-Morse. 2001. "Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be," *American Political Science Review*, 95(1), pp. 145-153.
- _____. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- IPSOS. 2011. *Global Citizen Reaction to the Fukushima Nuclear Plant Disaster*.
- Kunze, C. and S. Becker. 2014. *Energy Democracy in Europe: a Survey and Outlook*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Lovins, A. B. 1977. *Soft Energy Paths: Toward a Durable Peace*. Harper Collins.
- Mitchell, T. 2011. *Carbon Democracy: political power in the age of oily*. Verso. 에너지기후변화정책연구소 번역. 2017. 『탄소 민주주의: 화석연료 시대의 정치권력』. 생각비행.

- Morrison, R. 1995. *Ecological Democracy*. South End Press. 노상우·오성근 번역. 2005. 『생태민주주의』. 교육과학사.
- Mumford, L. 1974. *The Myth of the Machine Vol. 2: The Pentagon of Power*. Harcour, Brace Jovanovich. 김종달 번역. 2013. 『기계의 신화 2: 권력의 펜타곤』. 경북대학교 출판부.
- REScoop. 2015. *The Energy Transition to Energy Democracy: Power to the people*.
- Ruostetsaari, I. 2017. “Stealth democracy, elitism, and citizenship in Finnish energy policy,” *Energy Research & Social Science*, 34, pp. 93-103.
- TUED. 2013. *Resist, Reclaim, Restructure: Unions and the Struggle for Energy Democracy*. 에너지노동사회네트워크 번역. 2015. 「저항하라, 탈환하라, 재구조화하라: 노동조합과 에너지 민주주의의 투쟁」. 『민영화가 패퇴하고 공영화로 돌아온다: 세계의 에너지 민주주의 투쟁들』.
- WRI. 2015. *The Environmental Democracy Index*. World Resource Institute.