https://doi.org/10.5392/JKCA.2019.19.06.222

원자력 정책 변동에 관한 연구: 후쿠시마 원전 사고 전후를 중심으로

Study on the Change of Nuclear Energy Policy: Before and After Fukushima Nuclear Accident

박수경*, 장동현**
충남대학교 행정학부*, 충남대학교 행정학과**

Soo-Kyung Park(psk0408@cnu.ac.kr)*, Dong-Hyun Jang(purist@cnu.ac.kr)**

요약

2011년 발생한 후쿠시마 원전사고 이후 국제사회에서 원자력정책은 침체기에 접어들었으나 우리나라는 박근혜 정부까지 약 60여 년 동안 친원전 정책을 유지하는 경로의존성을 보여주었다. 하지만 2017년 탈원전 정책을 공약으로 내세운 문재인 정부 출범 이후 기존의 친원전 정책은 경로의존성에서 이탈하는 양상을 보이게 되었다. 본 연구는 역사적 제도주의를 중심으로 2008년 이명박 정부 시기부터 2018년 문재인 정부 까지 한국의 원자력정책 변동 과정을 고찰하였다. 연구결과 후쿠시마 원전 사고라는 외부 환경은 중대한 전환점이 되어 정부의 원자력 정책의 변동을 초래하였다. 제도적 맥락 측면에서 원자력정책의 패러다임, 정책결정구조, 법령 등에 영향을 미쳤고 행위자 측면에서도 정치 이념 및 국민 수용성에 영향을 주었다. 2017년 문재인 정부 출범 이후 탈원전 정책이 제도적 기반을 확보하고 기존의 친원전 정책에서 탈원전으로 근본적인 정책 변동이 이루어지게 되었다. 이를 통해 문재인 정부의 에너지 정책은 이전 정부들의 원전 중심의 경로의존성에서 벗어나 단절적 균형이 발생하였고 재생에너지 중심으로 정책이 변동되었음을 확인할 수 있었다.

■ 중심어 : | 원자력 정책 | 경로의존성 | 역사적 제도주의 | 제도 | 정책 변동 |

Abstract

Since Fukushima nuclear disaster occurred in 2011, the nuclear energy policy of the international society has been in recession. However, In Korea, the nuclear-friendly policy had remained and even expanded over the last 60 years until the Park Geun-hye government. In other words, there was the path dependence of nuclear energy policy. Since the Moon Jae-in government that pledged to perform nuclear phase-out policy in 2017 was inaugurated, the nuclear-friendly policy began to swerve from the course of path dependence. Based on the mai logic of historical institutionalism, this study looked into the change of Korean nuclear policy by before and after the Fukushima nuclear accident. As the result of this research, the external situation of Fukushima Nuclear Accident became a critical turning point and led to a change in the government's policy on nuclear power. From an institutional perspective, it influenced the paradigm of nuclear power policy, policy decision structure, and laws of nuclear power. From a doer's perspective, it influenced political idea and social acceptability. Since Moon Jae-in government was inaugurated in 2017, nuclear phase-out policy has secured its institutional foundation and nuclear power policy has basically changed from nuclear-friendly policy to nuclear phase-out policy. Therefore, the energy policy of Moon Jae-in government gets out of the nuclear power based path dependency that previous governments pursued, keeps punctuated equilibrium, and changes to renewable energy oriented policy.

■ keyword : | Nuclear Energy Policy | Path-dependency | Historical Institutionalism | Institution | Policy Change |

* 본 연구는 2017년 충남대학교 자체연구과제로 수행되었습니다.

접수일자 : 2019년 04월 29일
심사완료일 : 2019년 06월 12일
수정일자 : 2019년 06월 05일
교신저자 : 장동현, e-mail : purist@cnu.ac.kr

I. 서 론

우리나라는 정부 출범 이후 박근혜 정부까지 약 60여 년 동안 친원전 정책을 펼쳐왔으며 원자력은 그동안 정부에서 지속적으로 활성화 시켜온 핵심 에너지원이었다. 국제 사회에서는 1970년대 후반 까지 원자력산업이 성장하였으나 1979년 미국의 쓰리마일 사고 및 1986년 체르노빌 사고 이후 원자력 산업은 침체기에 접어들었다. 이후 2011년 후쿠시마 원전 사고가 발생하면서 세계 각국은 원전을 대신할 대체에너지 개발에 더욱 집중하며 에너지믹스 중심으로 정책의 변화가 이루어지고 있다. 우리나라는 2000년대 이후 국민들의 환경문제와 안전의식의 수준이 높아졌고, 후쿠시마 원전 사고 이후 정부의 친원전 정책에 반대하는 여론이 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 2016년 박근혜 정부 때까지 원전 정책을 지속, 확대하는 경로의존성을 보여 왔다.

하지만 2017년 5월 문재인 정부가 출범하면서 고리 1호기 폐쇄, 신규 원전계획 전면 폐지, 신재생에너지 발전 비중 확대 등 사실상 이전 정부들의 친원전 정책 방향에서 벗어나는 양상을 보이면서 경로이탈의 흐름을 보이고 있다.

본 연구는 역사적 제도주의의 관점에서 우리나라의 원자력 정책의 경로의존성을 벗어나는 정책 변동에 대한 제도적 맥락과 결정요인을 바탕으로 정책 변동 과정에서 나타나는 특징들을 살펴보고자 한다.

역사적 제도주의는 정책이 형성되는 제도적 맥락에 초점을 맞추고 역사적 접근을 통하여 개별적이고 구체적으로 설명하기 때문에 각 나라의 고유한 행정현상에 대하여 실증적 관점에서 설명할 수 있다는 장점이 있다[1].

본 연구의 시간적 범위는 한국의 원자력 정책에 직접적인 영향을 끼친 2011년 후쿠시마 원전 사고를 기점으로 정책 변동 과정을 고찰하기 위해 이명박, 박근혜, 문재인 정부 시기인 2008년부터 2018년까지로 설정하였다. 연구 방법은 국내외 논문 및 정책보고서, 언론기사 등의 문헌조사법을 활용하였다.

II. 이론적 배경

1. 역사적 제도주의의 이론적 접근

역사적 제도주의는 1970년대 말 행태주의 및 구제도주의에 대한 비판으로 등장한 신 제도주의이론의 유형 중 하나로 제도를 중시한다는 측면에서 구제도주의와 유사하지만, 제도의 개념을 동태적으로 파악한다는 점에서 차별성이 있다[2].

역사적 제도주의는 개인 또는 행위자의 선호나 이익은 역사적으로 형성된 제도적 맥락 속에서 형성되는 것이며, 역사적으로 형성되는 국가, 사회의 거시적인 제도적 구조가 개인과 집단의 선택에 영향을 미친다는 것이다[3].

역사적 제도주의 관점에서 제도는 일반적으로 “행위를 구조화하는 공식 조직과 비공식적인 규칙 및 행위를 구성하는 절차를 포함하는 것”으로 정의할 수 있다[4]. 역사적 제도주의는 제도 그 자체의 의미를 파악하기 보다는 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 맞추고 있다[1][2].

이러한 역사적 제도주의가 가진 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 역사적 제도주의는 국가의 제도적 장치에 따라 정책 결과가 다르게 나타날 수 있는 것을 시간의 경과에 따른 분석으로 입증하고자 한다[2]. 둘째, 넓은 범위에서 모든 국가에 적용되는 규칙성을 강조하는 거대이론과, 특정 국가에만 타당한 좁은 범위의 사례분석을 연결하여 소수의 사례분석에 이용되는 중범위 이론을 추구한다[1][2][4]. 셋째, 독립변수로서 제도를 중요한 변수로 고려한다. 제도가 행위자들의 전략을 형성하고, 그들 사이의 협력 및 갈등 관계에 개입함으로써 정치 상황을 구조화하고, 정치적 결과에 영향을 미친다[2][4]. 넷째, 역사적 제도주의는 거시적·구조적 시각과 함께 사회 내 존재하는 권력관계의 불평등에 초점을 맞출 뿐 만 아니라 이러한 권력관계가 제도에 의해 구조화되어 있음을 강조한다[5].

역사적 제도주의는 역사발전의 복잡성과 비효율성을 주장하는데 이러한 관점에서 정책을 설명할 때 제도의 맥락을 강조한다. 역사적 제도주의의 주요 논리 중 하나는 정책의 지속성을 설명하기 위해 경로의존성(path dependency)을 강조한다는 것이다.

경로의존성은 정책적으로 내려진 선택이나 결정은 이후의 결정에 계속적으로 작용함으로써 특정한 경로를 이룬다는 논리이다[2]. 하지만 경로의존성에 대한 개념은 학자들 마다 다양하게 정의되고 있으며 이를 살펴보면 다음과 같다. 우선 광의의 개념으로 경로의존성은 시간적 순서에 있어 이전 단계와 이후 단계의 인과적 관련성을 의미한다는 것이다[6][7].

Krasner(1988)는 어떤 선택이 비록 하찮고 우연한 것일지라도 일단 이루어지면, 그 이후에는 다음 단계의 역사적 궤도를 좌우할 수 있다고 주장하였다[2][8]. 즉, 과거의 사건이 이후의 사건에 영향을 미치거나 제약한다는 것이다. 협의의 개념으로는 국가 또는 지역이 일단 특정 노선을 선택한 경우 이후 이를 되돌리는데 따르는 비용이 너무 높다는 것을 의미한다[7][9].

한편 경로의존적 관점은 제도가 정치적 행위를 가능하게 하는 것이 아니라 제약하는 것으로 보기 때문에 그 접근방법으로 제도의 변화를 설명하거나 예측하는 것이 어렵다[10]. 따라서 제도 변화에 대한 설명의 한계를 극복하기 위해 여러 가지 개념들이 나타나게 되었다. 제도 변화를 설명하기 위한 초기 연구에서는 단절적 균형(punctuated equilibrium)이론을 들 수 있다. Krasner(1984)는 제도의 변화를 설명하는데 있어서 단절적 균형이라는 개념을 주장하였는데 이는 제도는 상당기간 안정성을 유지하다가 급격한 제도의 변화를 가져오는 위기에 의해 중단되는 단절 현상이 발생하고 이후 다시 제도의 균형상태가 유지된다는 이론이다[10][11]. 즉, 제도의 모습이 근본적으로 변하게 되는 중대한 전환점(critical junctures)과 이렇게 변화된 제도가 지속되는 시기가 반복되는 상태가 발생한다는 것이다[12]. 단절적 균형 이론에서는 중대한 전환점에 이르게 되는 원인을 전쟁, 혁명, 심각한 경제위기 등 외부적 충격에서 찾고 있다[12]. 하지만 제도변화의 원인으로 외적인 충격만을 강조하고 있을 뿐 내재적 모순과 갈등, 그리고 행위자들의 선택이 어떻게 제도의 변화를 초래하는지를 제대로 설명하지 못하는 비판도 받고 있다[5]. 단절적 균형이론이 제도의 변화를 제대로 설명하지 못하는 한계에 대하여 역사적 제도주의자들은 경로이탈, 경로파괴, 경로형성, 경로전환 등의 새로운 개념들을 제시하게 되었고[7], 또한 제도 이외의 요인으로 정책 아이디어와 이데올로기 등을 제도 변화의 원천의 하나로 주장하는 학자들도 있다[10]. 한편, 기존의 제도변화 이론은 주로 외부요인에 주목하였다는 비판에서 제도의 내부적 요인에 중심을 두고 내적인 제도의 모순과 균열에 의해 제도가 변화한다는 이론들도 제기되었다[12]. 이러한 이론들은 제도는 복수의 이질적인 요소들로 구성되어 있는데 이들이 서로 갈등과 균열을 일으키면 제도가 변화한다는 점을 강조한다[5][10].

2. 선행연구

원자력 정책의 변화와 관련된 연구들은 후쿠시마 원전 사고 이후 증가하는 추세를 보이고 있는데 주로 개별 정책의 변동 측면에서 정책흐름모형, 정책옹호연합모형 등의 정책변동 이론들을 중심으로 원자력 정책의 변동을 설명하고 있는 연구들이 많았다[13-16].

한편 원자력 정책 전반에 걸쳐 신제도주의관점에서 접근한 연구들은 국가별 비교를 통한 연구들이 주를 이루고 있었다.

김태희(2010)는 원자력 정책의 국가별 차이를 신제도주의 접근법을 통해 연구하였는데 역사적 사건을 기점으로 거시적, 중범위적, 미시적 수준으로 나누어 각각 국제원자력규범, 정치이념, 국민여론, 정부조직의 4가지 변수를 통해 정책 형성과 변동 과정을 살펴보았다[17].

이민화(2014)는 후쿠시마 원전 사고 전후 개별 국가들의 원자력 정책 변화를 경로의존성을 중심으로 분석하였는데 주요 변수로는 계층적 맥락성에서 국가에너지믹스의 구조와 원자력의 비중, 정치체제 내에서의 원자력 정책 이데올로기, 경로의존성 검증변수로 정책의 고착성, 정책행위자의 영향력 및 태도를 중심으로 연구를 진행하였다. 이를 통해 경로의존성의 특성을 도출하였다[18].

우리나라의 원자력 정책을 대상으로 역사적 제도주의 관점에서 접근한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 진상현(2009)은 한국의 원자력 정책에 대하여 경로의존성을 중심으로 시기별 분석을 하였는데 이를 통해 원자력 도입기, 정책 형성기, 발전사업 전성기, 산업정책 조정기로 구분하여 정책 채택 이후 지속적으로 경로를 강화하는 방향으로 정책이 수립되어 왔다고 주장하였

다[19]. 또한 후쿠시마 원전 사고 이후 진상현(2011)은 후쿠시마 원전 사고가 중대한 전환점으로 작용하였다고 보고 기존 연구를 보완하여 2011년 이후에는 2차 조정단계로 접어들 것으로 전망하였으나 여전히 경로의존성은 지속될 것으로 보았다[20].

주성돈(2011)은 원자력정책의 변동을 환경요인, 제도적 맥락, 행위자 요인의 변수를 중심으로 설명하였는데 기존의 원자력 정책은 외생적 사건이 촉발되는 경우에도 급격한 정책변화로는 이어지지 않았으며 경로의존적으로 점진적 변화와 지속성이 유지되었다고 설명하였다[21]. 결국 이들 연구를 종합해보면 원자력 정책이 그동안 쓰리마일 원전 사고, 체르노빌 원전사고 이후 국제사회에서 원자력 정책은 침체기에 접어들었으나 우리나라는 제도적 맥락에서 경로의존성의 지속성을 유지하고 있다고 설명하고 있다.

하지만 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 국내외적 환경이 급변하였고 2017년 탈원전 정책을 공약으로 내세운 문재인 정부가 출범하면서 기존 친원전 중심의 원자력 정책은 근본적인 변화를 맞이하게 되었고 이러한 현상은 단순히 경로의존성을 중심으로 설명하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 한편 김길수(2016)는 원자력 안전규제정책의 변동에 관한 연구에서 후쿠시마 원전사고가 결정적 전환점이 되어 정적 환류(positive feedback)로 작용하면서 원자력에 관련된 정책이슈는 정책공동체를 벗어나 거시정치체계로 이동하여 단절적 평형 상태로 접어들었다고 설명하고 있다[22].

이상의 선행연구를 종합한 결과 본 연구에서는 정책변동의 주요 변수로 외부 환경, 제도적 맥락, 행위자 요인으로 구성하고자 한다. 외부 환경의 변수는 국내외 외부 사건으로, 제도적 맥락은 정책패러다임, 정책결정구조, 법령으로 구성하였고 행위자 요인은 정치 이념과 국민 수용성으로 구성하였다. 이를 정리하면 [표 1]과 같다.

표 1. 원전 정책 변동 관련 변수의 구성

구분	세부구성
외부 환경	■ 국내외 외부 사건
제도적 맥락	■ 정책패러다임 ■ 정책결정구조 ■ 법령
행위자	■ 정치이념 ■ 국민 수용성

3. 연구의 분석틀

본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 원자력 정책의 변동을 설명함에 있어 기존 경로의존성 중심의 한계를 극복하고자 선행연구를 통해서 도출한 외부환경 요소와 제도적 맥락에 행위자 요인을 추가하여 살펴보고자 한다. Krasner(1984)가 언급한 단절적 균형 이론에 따르면 외부 충격은 중대한 전환점으로 작용하여 기존 제도와 단절되고 이후 단절적 균형 상태로 이어지게 되는데 이때 제도의 변화는 급격한 변화를 전제로 한다. 따라서 외부 환경의 변화는 원자력 정책을 구성하는 제도적 맥락과 제도 자체에 영향을 미치게 되고 제도나 정책의 근본적인 변화를 이끌어 낸다. 역사적 제도주의에서는 제도의 중요성과 함께 제도가 형성된 역사적 맥락을 강조하는데 제도적 맥락은 독립적으로 존재하는 개별적인 제도나 조직의 모습이 아니라 다양한 조직과 제도가 결합되어 있는 네트워크를 의미한다[10]. 행위자는 정책과정에 참여하여 실질적인 주장을 전개하는 정책주체로서 대부분 정책결과에 대해 이해관계를 지닌다[23]. 이를 통한 연구의 분석틀은 [그림 1]과 같이 정리할 수 있다[21][23]. 따라서 본 연구에서는 외부 환경, 제도적 맥락, 행위자 요인은 독립변수가 되고, 이를 통해 도출된 원자력 정책의 변화는 종속변수로 상정한다.

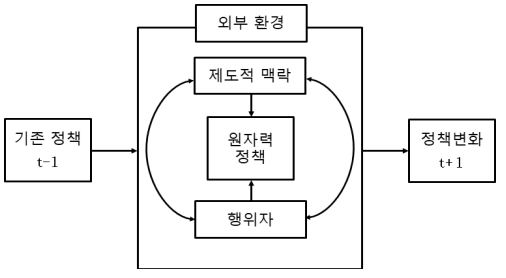

그림 1. 연구의 분석틀

*자료: 주성돈(2011) 수정 인용

한편, 연구의 시간적 범위 측면에서 살펴보면 2008년도부터 2016년 까지는 이명박 정부와 박근혜 정부의 집권 시기로 이전 정부들과 마찬가지로 친원전 정책을 추진했다는 점에 있어 유사성이 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이명박·박근혜 정부 집권시기인

2008년부터 2016년 까지를 하나의 범주로 설정하고 2017년 출범한 문재인 정부와 비교하여 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 원자력 정책의 변동 요인 분석

1. 외부 환경

1.1 이명박·박근혜 정부(2008년-2016년)

2008년 이명박 정부가 출범하던 시기에는 원자력의 르네상스 시대라 일컬을 만큼 국제적으로 원자력 중흥기라고 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 당시 국제 환경은 첫째, 신 고유가 시기가 지속되어 세계 경제 전반에 막대한 영향을 미치고 있었다는 점이다. 2004년부터 시작된 유가 상승은 2008년까지 실질가격 기준으로 2.2배 상승하였는데, 이는 제1차 석유파동기(1973-1974년)의 3.2배 상승, 제2차 석유파동기(1978-1980년)의 2배 상승과 비견될만한 수준이었다[24].

유가 상승의 원인은 중국을 비롯한 개발도상국들의 급속한 경제성장에 따른 에너지 수요 증가와 석유수출국기구(OPEC)의 잉여생산능력 감소 등이 지목되고 있었고[25] 이에 따라 신 고유가 시대는 장기화될 조짐을 보이면서 국제사회에서는 기술개발과 상용화가 추진중인 신재생에너지 보다는 당장 건설 가능한 원자력을 확대해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다[20].

둘째, 기후변화가 국제사회에서 주요 이슈로 등장하였다. 1980년대 이후 지구온난화 문제가 이슈로 부각되었고 이에 따라 1992년에 UN주관으로 기후변화협약(UNFCCC)이 체결되었다. 하지만, 기후변화협약은 단순히 권고적 성격에 불과하였고 구체적인 이행사항은 마련되지 않았기 때문에 실효성은 없었다. 기후변화 문제는 2005년 교토의정서가 발효되어 당사국들의 구체적인 의무사항을 규정하게 되면서 주요 이슈로 떠오르게 되었다. 교토의정서 발효 이후에는 온실가스 배출량의 55%를 차지하는 선진 38개국들은 온실가스를 2008-2012년까지 1990년 대비 평균 5.2% 이상 의무적으로 감축해야 했다[26].

이렇듯 유가 상승과 기후변화라는 외부 환경의 변화 속에서 세계 각국은 장기적인 에너지전략을 수립하게 되었다. 석탄에 비해 온실가스 배출량이 상대적으로 적은 원자력에 대한 관심이 높아지면서 그동안 침체되어 있던 원자력 산업은 다시 활성화되는 양상을 보이게 된다. 이에 이명박 정부는 2008년 에너지정책의 최상위 국가전략이라고 할 수 있는 제1차 국가에너지기본계획을 수립하고 원자력 해외 수출을 추진하게 된다.

하지만 2011년 발생한 후쿠시마 원전사고는 국제 사회에 엄청난 충격으로 다가왔고 원전 중심의 에너지 정책을 재검토 하게 되는 계기로 작용하였다.

2011년 3월 11일 일본 도쿄 북동쪽 태평양 앞바다에서 발생한 규모 9.0의 대지진이 발생하였고 지상으로 밀려온 초대형 쓰나미로 인해 후쿠시마 제1원자력발전소가 침수되면서 전원공급 및 냉각시스템의 파손으로 수소폭발로 이어져 다량의 방사성 오염물질이 누출되었다. 후쿠시마 원전 사고는 원자력 사고 등급 중 가장 높은 단계의 7등급으로 분류되었는데 이는 1986년 발생한 체르노빌 원전 사고와 같은 등급이었다[27]. 하지만 당시 일본 정부의 사고은폐 및 늦장대응으로 인하여 엄청난 양의 오염수가 바다로 유출되면서 국제사회의 비판을 받았다[28][29].

후쿠시마 원전 사고는 전 세계적으로 큰 충격으로 다가왔고 독일, 스위스 등 일부 국가에서는 원전 폐쇄를 결정하였다.

국내에서는 2012년 2월 9일 고리원전 1호기에서 12분간 정전사고가 발생하였지만 발전소장을 중심으로 한국수력원자력 내부에서 조직적으로 사건 은폐를 시도하였으며 3월 12일에서야 뒤늦게 원자력안전위원회에 보고하였던 사실이 밝혀졌다[30]. 또한 박근혜 정부 출범 직후인 2013년 4월 원자력발전소에 부품 납품과정 중 품질기준에 미달하는 부품들이 시험 성적서가 위조되어 한국수력원자력에 납품되어왔던 원전비리 사건이 발생하였다. 이 사건은 원전 부품제조업체, 검증업체, 승인기관이 조직적으로 가담했던 것으로 밝혀져 큰 파장을 일으켰다[31]. 이 사건으로 인해 원전 가동이 중단되어 최악의 전력난이 발생하였다. 하지만 후쿠시마 원전 사고와 같은 외부 충격에도 불구하고 이명박 정부와 박근혜 정부는 기존의 원전 확대 정책을 유지하려는 경향을 보이게 되는데 2014년 발표된 제2차 에너지기

본계획을 보면 당초 제1차 계획에서 목표로 했던 원전 설비 비중 목표를 2030년 41% 에서 2035년 29% 수준으로 다소 축소된 목표를 제시하였으나 추가로 7GW의 원전 신규 건설의 필요성을 제시하였다[32].

1.2 문재인 정부(2017년-현재)

2015년에 2020년 만료되는 도쿄의정서를 대체하여 신 기후체제라 할 수 있는 파리협정이 발효되면서 선진국만 온실가스 감축 의무가 있었던 교토의정서와 달리 195개 당사국 모두에게 의무를 부과하게 되었다[33]. 이에 따라 전 세계적으로 온실가스 감축 움직임이 이루어졌고 에너지 전환 문제는 다시 이슈로 떠오르게 되었다. 우리나라 또한 파리협정에서 사실상 선진국으로 분류되어 온실가스 감축 의무를 지게 되었는데. 당시 정부가 제시한 감축안은 2030년 배출전망치의 37%에 해당하는 양의 온실가스를 줄이겠다는 내용이었다[34]. 따라서 현재의 전력수급구조를 전면 개편해야 할 필요성이 제기되었다.

한편 국내에서는 2016년 9월 12일 관측 사상 최대 규모의 경주 지진이 발생하면서 원자력이나 화력과 같은 대규모 집약형 전력생산시설이 위험할 수 있다는 우려가 확산되었다[35]. 이러한 상황 속에서 2016년 12월 박근혜 대통령의 비선실세인 최순실 씨의 국정개입 논란과 권한남용 의혹이 언론에 보도되었고 이후 국회에서 박근혜 대통령에 대한 탄핵 소추안을 발의하여 헌정 사상 최초로 대통령직에서 파면되는 사건이 발생하였다[36].

이에 따라 2017년 5월 9일 치러진 19대 대통령 선거에서 탈원전 정책을 공약으로 내세운 문재인 후보가 당선 되면서 여야 간 정권 교체가 이루어졌다.

문재인 정부의 에너지 정책은 이전 정부들과는 달리 탈원전 및 신재생에너지 확대 정책을 펼치게 되면서 에너지 정책의 급격한 변동 양상을 보이게 되었다.

2. 제도적 맥락

2.1 정책 패러다임의 변화

1.2.1 이명박·박근혜 정부

우리나라의 원자력 정책은 진흥·발전 패러다임과 규제·안전 패러다임으로 구분할 수 있다[21].

이명박 정부와 박근혜 정부 시기의 원전 정책은 수급안정과 경제성을 중시하였기 때문에 규제·안전 패러다임 보다는 진흥·발전 패러다임 위주로 볼 수 있다. 이명박 정부는 2008년 제1차 국가에너지기본계획을 수립하였는데 이 계획은 에너지관련 정책의 대원칙과 방향을 제시하는 최상위 개념으로 정부가 20년 단위의 장기 에너지 계획을 수립한 것은 처음이었다[37]. 제1차 국가에너지기본계획의 주요 내용은 2030년까지 신 재생에너지 보급률을 11%까지 확대하고 원자력의 비중을 14.9%에서 27.8%까지 확대하고, 원전 설비 비중을 41%까지 확대하는 등의 내용을 담고 있다[38].

2009년에 최초로 아랍에미리트(UAE) 원전 건설을 수주하였고 2010년 원전수출 전담조직으로 원자력산업진흥과 설치 및 저탄소 녹색성장기본법 제정 등으로 원자력을 우리나라의 성장 동력으로 육성하기 위한 정책을 펼치게 된다. 하지만 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 원자력 산업이 침체기에 접어들게 되었고 원전 안정성에 대한 요구가 강화되면서 2011년 10월 원자력안전위원회를 신설하였고 2013년 2월 발표된 제6차 전력수급기본계획에서는 신규원전 건설 계획을 유보하는 등 부분적으로 규제·안전 패러다임 요소를 가미하였다고 할 수 있다.

박근혜 정부 또한 2014년 제2차 에너지기본계획에서 2035년 원전 비중 목표를 29%로 설정한 것에서 볼 수 있듯이 여전히 진흥·발전 패러다임에 우선순위를 두고 있었다고 볼 수 있다.

1.2.2 문재인 정부

에너지 정책에 있어 이전 정부들이 수급안정과 경제성을 우선시 했다면 문재인 정부는 탈원전 정책을 기반으로 안정성과 친환경성을 강조하면서 정책 기조의 변화가 이루어졌다. 원전 중심의 에너지 정책에서 신재생에너지로의 변화를 모색하였고 이전 정부에서 강조되었던 진흥·발전 패러다임보다는 규제·안전 패러다임 및 탈원전으로의 변화가 이루어졌다고 할 수 있다.

2017년 6월 19일 문재인 대통령은 고리 1호기 영구정지 선포식에서 원전 정책을 전면적으로 재검토해 원전 중심의 발전정책을 폐기하고 탈핵시대로 가겠다고 선언하였으며[39] 신고리 5·6호기 공론화를 통하여

원전 축소에 대한 정책지지 기반을 마련하였다. 10월 24일 원전의 단계적 감축, 재생에너지 확대를 골자로 하는 '에너지전환 로드맵'을 국무회의에서 심의·의결하였다[40]. 또한 12월 20일 2030년까지 재생에너지 발전량 비중을 20%로 끌어올리고 신규 발전설비 중 95% 이상을 재생에너지로 공급하겠다는 재생에너지 3020 계획을 발표하였다[41]. 에너지 전환 로드맵의 주요 내용은 [표 2]와 같다[42].

또한 12월 29일 제8차 전력수급기본계획을 발표하여 2031년까지 원전, 석탄을 단계적으로 줄여나가는 한편, 재생에너지를 중심으로 친환경에너지를 대폭 확대하는 방향을 확정하였다[43].

표 2. 문재인 정부의 에너지전환 로드맵

구분	내용
원전 단계적 감축	■ 신고리 5·6호기 공사 재개 ■ 노후원전 수명연장 금지 ■ 월성1호기 조기폐쇄 ■ 원전은 2038년까지 14기로 단계적 감축 (2017년 기준 24기)
재생에너지 확대	■ 재생에너지 발전량 비중 2030년 20% 까지 확대 (2017년 기준 7%) ■ 원전 축소로 감소되는 발전량은 태양광, 풍력 등 에너지로 확대 공급
지역·산업 보완대책	■ 동남원전해체연구소 설립 ■ 원전 수출 적극지원 ■ 한수원 원전안전운영, 해체산업 중심 사업구조 개편

*자료: 정책공감(https://blog.naver.com/hellopolicy) 재구성

2019년 제3차 에너지기본계획 수립에 앞서 2018년 3월 학계, 산업계, 시민사회 전문가 75명이 참여하는 워킹그룹을 구성하여 2018년 11월 권고안을 발표하였다. 해당 권고안은 "안전하고 깨끗한 국민참여형 에너지시스템 구현"이라는 비전을 토대로 안정, 안전, 환경, 공존, 성장이라는 5대 핵심가치를 비롯, 최종소비를 2040년 재생에너지 비중을 25~40%까지 확대하겠다는 목표를 제시하였다[44]. 해당 권고안은 제3차 에너지기본계획의 정책 방향을 제시한다는 점에서 정부의 재생에너지 중심의 정책패러다임 변화로 해석할 수 있다.

2.2 정책 결정구조

2.2.1 이명박·박근혜 정부

우리나라 원자력 정책결정구조는 원자력 연구개발과 원자력발전의 2원적 행정체제를 유지하고 있고 외견상 수평적, 분권화된 정책결정구조와 점진적 개방성을 특징으로 하고 있다[21]. 원자력의 연구개발은 미래창조과학부(현 과학기술정보통신부)가, 원자력 발전사업은 산업통상자원부가 담당하고 있었다.

원자력 정책 전반을 심의·의결하기 위한 기구로 원자력진흥위원회가 있으며 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 규제업무를 담당하기 위해 원자력안전위원회가 신설되었다. 하지만 원전 산업은 구조적으로 경쟁이 제한되어 소수업체만을 대상으로 거래를 진행하며, 신규업체의 진입장벽이 높은 시장구조를 가지고 있는 것이 특징이다. 그리고 원자력발전소의 경우 국가보안시설이라는 이유로 많은 업무내용을 비공개로 해오면서 폐쇄적 특수집단화가 고착되었다[45].

한편 정부의 에너지 정책의 기본 방향을 설정하는 국가에너지 기본계획은 이명박 정부 시기 제1차 국가에너지기본계획이 수립되었는데 계획 수립 과정은 정부가 초안을 마련하고 공청회 등을 통해 의견을 수렴하고 이를 통해 에너지위원회의 심의를 받아 확정하는 구조였다. 에너지위원회는 대통령, 국무총리, 관계중앙기관장 등 당연직 8인과 산업, 학계, 연구계 전문가 11인, 시민단체 추천 전문가 5인 등 총 24인으로 구성되었다. 박근혜 정부 시기의 제2차 계획에서는 산업계, 시민단체, 학계 등 60여명의 이해관계자가 참여하는 5개의 워킹그룹을 구성 하였다. 이의 권고안을 바탕으로 에너지위원회와 녹색성장위원회, 국무회의 심의를 거쳐 확정하는 방향으로 변화되었다[32].

박근혜 정부 시기에는 이명박 정부와 비교하여 시민참여 측면에서 발전한 측면은 긍정적인 요소로 작용할 수 있으나 최종 결정은 여전히 정부가 권한을 가지고 있었기 때문에 정책 결정에 영향을 미치는 수준은 제한적이라고 할 수 있다.

2.2.2 문재인 정부

문재인 정부의 원전 정책 결정과정에서 주목할 점은 신고리 5·6호기 건설 재개와 관련한 공론화 과정이다. 신고리 5·6호기 폐쇄는 대선 당시 공약으로 내세웠지만 이미 2016년 6월 건설이 허가된 후 공사가 진행되고 있는 상태여서 매몰비용 등 경제적 파급효과와 이해관계가 첨예하게 대립되는 중요한 문제였기 때문에 사회

적 합의도출을 위해 2017년 7월 25일 시민들이 참여하는 공론화위원회를 구성하고 약 3개월간 공론 조사를 실시하였다. 공론화위원회는 위원장 포함 총 9인으로 구성되었으며 공론화위원은 인문사회, 과학기술, 조사통계, 갈등관리 4개 분야에서 각 2인씩 선발하였다. 공론화 과정 중 주목할 점은 시민참여단의 선정이었다. 정부가 시민 참여단의 의견을 그대로 정책에 반영하겠다고 선언한 만큼 국민들의 집중적인 관심을 받으며 진행되었는데, 2017년 9월 13일부터 10월 15일까지 33일간 숙의 프로그램이 진행되었다. 숙의 프로그램은 시민참여단을 대상으로 하는 오리엔테이션, 종합토론회 등 기본 프로그램과 일반 국민과 공유할 수 있는 지역순회 토론회, TV토론회 등의 보강 프로그램으로 진행되었다. 조사 기간 500명으로 구성된 시민 참여단의 오리엔테이션 참여율은 95.6%, 최종 종합토론회 참여율은 98.5%로 높은 참여율을 보여주었다[45]. 공론 조사는 그동안 고도의 전문성을 이유로 관련 전문가 또는 지역주민 등 직접 이해관계자 중심으로 논의되었던 원전관련 이슈를 시민 모두의 생활이슈로 끌어냈다는 점에서 의미를 부여할 수 있고[46], 정부의 정책 결정에 있어 일반 시민들의 직접 참여를 통한 숙의민주주의를 실현했다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있다[47].

2.3 법령

2.3.1 이명박·박근혜 정부

우리나라의 원자력 정책 전반을 담당하는 법률은 1958년 제정된 원자력법이다. 원자력법은 원자력의 연구, 개발, 생산, 이용과 관리에 관한 기본사항을 규정하고 있는데[48] 후쿠시마 원전 사고 이후 기존 원자력정책 전반을 담당하던 원자력법은 2011년 7월 원자력진흥법과 원자력안전법으로 분리되었고 원자력 규제업무를 담당하는 원자력안전위원회가 출범하였다. 원자력 진흥과 규제를 분리함으로써 원자력 연구, 개발, 생산, 이용 등에 관한 사항은 원자력진흥법에서 규정하고, 원자력안전에 관한 사항은 원자력안전법 및 원자력안전위원회 설치 및 운영에 관한 법률의 제정을 통해 원자력안전위원회로 이관시키는 대폭적인 개편이 이루어졌다[49]. 하지만 원자력 진흥에 있어서는 기존의 정책기조를 유지하였는데 이에 따라 2010년 1월 저탄소 녹색성장기본법이 제정 되었고 2010년 6월에는 에너지법 개정이 이루어졌다.

2013년 발생한 원전 비리 사건 이후 원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률(원전감독법)을 제정하였는데 이 법률에서는 원자력발전사업자 등이 사업을 영위하면서 준수하여야 하는 의무와 정부의 관리·감독에 관한 사항을 규정하고 있다[50].

2.3.2 문재인 정부

문재인 정부 출범 이후 아직까지 탈원전 관련 법률 제정이나 기존 법률의 개정은 이루어지지 않고 있다.

탈원전 이행을 위한 법적 근거를 마련하기 위해서는 전기사업법, 녹색성장기본법, 원자력진흥법, 원자력안전법 등의 개정이 필요하지만 노후 원전 수명연장과 신규 원전 건설은 하지 않는 방향으로 정책이 추진되고 있는 상황이다. 다만 2018년 6월 에너지신산업에 대한 투자를 촉진하고 전기공급자를 다양화해 전기사용자의 편의를 도모하기 위한 전기사업법 개정안이 국회 본의회를 통과하여 재생에너지 전환을 위한 제도적 기반을 마련하였다고 할 수 있다[51].

3. 행위자 요인

3.1 정치이념

3.1.1 이명박·박근혜 정부

원전 정책은 전문가 및 이해관계자들의 의견수렴과 국회심의 등의 절차를 거치긴 하지만 정부의 정책안이 최종 정책산출로 결정되는 사례가 많았다[16]. 따라서 원전 정책은 정부의 정치이념과 밀접한 연관이 있다고 할 수 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부 시기 집권당이었던 한나라당과 새누리당은 보수주의를 표방하는 정당이라고 할 수 있다.

신 고유가 현상 등으로 인하여 국제사회에서 자원민족주의의 확산 및 자원의 국유화 현상이 뚜렷해지면서 이명박 정부 시기에는 에너지 안보를 중요시하게 되었다. 에너지 안보의 중심에는 원자력 발전이 있었고 에너지 자원 부족 시대에 에너지 안보는 곧 국가안보와 직결되는 것으로 인식하여 에너지 수요가 급증하는 우

리나라의 에너지 환경에 있어서 안정적 전력공급을 위해서는 원자력이 필수라고 보았다. 사실 후쿠시마 원전 사고 이전에는 우리나라에서 소수 진보정당 이외에 원전에 반대하는 정당은 거의 없었다[16]. 김대중 정부나 노무현 정부 시기에도 기본적으로 친원전 정책이 유지되고 있었고 이명박 정부 출범 이후 원전 확대 정책이 강화되어 경로의존성을 보이고 있었다[21].

박근혜 정부 시기에도 이러한 경로의존성은 이어졌는데 2012년 18대 대선 당시 새누리당의 박근혜 후보의 원전 관련 공약은 원전관련 안전관리를 강화하는 쪽에 초점을 두고 있었고 야당이었던 민주통합당의 문재인 후보 측은 단계적 탈원전 및 신재생에너지 비율 확대를 공약으로 제시하였다. 즉 새누리당은 전반적으로 원전에 대하여 직접적 언급 없이 유보적 입장을 취했다고 할 수 있는데 박근혜 후보가 대통령으로 당선된 이후 고리원전 1호기 폐쇄 결정 등 국내외 외부 사건의 영향으로 제도적 방안으로 원전에 대한 규제가 일부 이루어졌지만 제2차 에너지기본계획에서도 알 수 있듯이 원전 확대정책을 유지하고 있었다는 것을 확인할 수 있다. 이는 당시 집권여당의 정치이념인 보수주의를 바탕으로 친원전 정책의 흐름이 이어져왔다고도 해석 할 수 있다.

3.1.2 문재인 정부

문재인 정부의 집권 정당인 더불어민주당은 중도 개혁을 표방하는 진보성향의 정당으로 과거 이명박, 박근혜 정부와는 정치 이념이 상이하다고 할 수 있다. 후쿠시마 원전 사고 이후 사회적으로 탈원전에 대한 여론이 높아지자 야당을 중심으로 탈원전 이데올로기가 형성이 되었다. 비록 2012년 대선 당시 여당 후보인 박근혜 후보가 당선이 되면서 실질적인 정책변동까지 이르지 못하였지만 이미 국제사회는 재생에너지 중심의 패러다임으로 변화하고 있었고 국내에서도 탈원전 논의는 점차 확산되어 [표 3]에서 확인할 수 있듯이 19대 대선에서는 대부분의 정당에서 구체적인 공약으로 제시되었다. 19대 대선 당시 홍준표 후보를 제외한 네 명의 후보들은 신규원전건설 백지화 입장을 보였고 탈핵에너지 전환 관련 로드맵이나 법, 계획 등을 수립하겠다고 밝혔다[52]. 이는 원전 안전성에 대한 사회적 흐름을 반영한 결과로 해석할 수 있다.

표 3. 19대 대선후보 원전관련 공약 비교

후보	신규 및 노후 원전	탈핵
문재인 (더불어 민주당)	■ 신규원전건설 백지화 ■ 노후 원전 수명연장 금지	탈원전 로드맵 마련
홍준표 (자유한국당)	■ 신고리 5,6호기: 안전성 여부 조사 후 결정 ■ 장기: 노후 원전 폐쇄 ■ 단기: 국민안전 및 수용성 등 검토 후 수명 연장 결정	없음
안철수 (국민의당)	■ 신규원전건설 백지화 ■ 노후 원전 수명연장 금지	탈핵에너지전환 계획 수립
유승민 (바른정당)	■ 신고리5,6호기 재검토 및 미착공 신규원전 계획 전면 중단 ■ 노후원전 수명 연장 금지	점진적 에너지 전환 계획 수립
심상정 (정의당)	■ 신규원전건설 백지화 ■ 노후 원전 수명 연장 금지	탈핵에너지전환 특별법 제정, 2040년까지 모든 원전 단계적 폐쇄

*자료: 환경운동연합(2017) 재구성

결과적으로 2017년 치러진 19대 대선에서 중도 개혁성향의 문재인 정부가 출범하며 여야 간 정권교체가 이루어지면서 탈원전 정책은 가속화되었다고 할 수 있다.

3.2 국민 수용성

3.2.1 이명박·박근혜 정부

후쿠시마 사고 이전에는 원전에 대한 국민 수용성이 비교적 높았으나 사고 이후 원전 안전에 대한 국민적 관심이 증대하면서 원전 수용성이 낮아지기 시작했다. 사고 이전에는 주로 원전 관련 해당 지역의 주민들과 환경단체를 중심으로 탈원전 여론이 형성되었다면 사고 이후에는 전국적 차원에서 전문가단체, 국회, 지방정부, 시민단체, 종교단체 등 다양한 영역에서 다양한 주체들이 참여하기 시작하였다[53]. 2011년 에너지경제원의 원전에 대한 국민의식 조사 보고서에 따르면 원전 안전에 대한 국민 의식변화가 확연히 나타나있다. [표 4]를 살펴보면 후쿠시마 원전 사고 전인 2009년도에는 응답자의 42%가 원자력 발전을 찬성하고 19.2%만이 반대 의견을 보였는데, 원전 사고 이후 조사에서는 응답자의 59.3%가 반대 의견을 나타냈다. 또한 원전의 안전도에 대해서도 2009년에는 44.4%가 위험하다고 응답하였으나 2011년에는 75.6%나타나 후쿠시마 원전 사고는 원전에 대한 안전성에 국민 인식에 상당히 부정적 영향을 주었다고 할 수 있다[54].

표 4. 원자력발전에 대한 국민 인식변화

(단위: %)

	찬성	중립	반대
원전 사고 전 (2009년)	42.0	38.8	19.2
원전 사고 후 (2011년)	16.9	23.8	59.3

*자료: 에너지경제연구원(2011) 재구성

또한 국내에서도 2012년 고리원전 1호기 정전 사고, 2013년 원전 비리 사건, 2016년 경주 지진 등의 사건이 발생하면서 원전 안전성에 대한 국민들의 불안감은 더욱 높아지게 되었다. 원자력문화재단이 발표한 2016년 원자력 국민인식 정기조사 결과에 따르면 경주 지진 발생 이후 원자력에 대한 인식이 부정적으로 변했다는 응답이 38.9%에 이르렀고, 원전지역 인근에서 직접 지진을 체감했던 부산, 울산, 경남 지역의 경우 그 비율이 74.1%로 2배 가까이 높게 나타났다[55].

3.2.2 문재인 정부

2017년 신고리 5·6호기 공론화 과정에서 신고리 5·6호기 건설 재개 여부와 함께 시민참여단의 원자력 발전 정책에 대한 선호 조사가 이루어졌는데 건설재개 의견(59.5%)이 건설 중단 의견(40.5%)보다 높게 나타다 원전 건설은 재개 되었으나 그럼에도 불구하고 [표 5]에서 볼 수 있듯이 원자력발전의 축소 의견이 53.2%로 원전 유지(35.5%)나 확대(9.7%)에 비해 높게 나타났다[46]. 이 결과는 문재인 정부의 탈원전 정책의 여론적 지지를 확보하는 계기가 되었다.

또한 문재인 정부의 탈원전 정책과 관련하여 2017년 10월과 2018년 6월에 실시한 국민 인식 조사를 살펴보면 에너지 전환 정책에 대한 찬성 비율이 2017년 77.8%에서 2018년 84.6%로 나타나 국민 대다수가 친환경 에너지 정책을 지지하고 있는 것으로 나타났다[56][57].

표 5. 원자력발전 정책방향에 대한 선호 의견

(단위: %)

구분	축소	유지	확대	잘모르겠음
시민참여단	53.2	35.5	9.7	1.6

*자료: 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017) 재구성

4. 원자력 정책의 변동 요인

이상의 논의를 종합해보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 외부 환경 요인으로 2011년 발생한 후쿠시마 원전 사고는 원자력 정책의 변화에 직접적인 영향을 미쳤다. 2012년 대선에서 여당이 집권하게 되면서 일부 규제·안전 측면의 법률 제정과 같은 제도를 도입하면서 변화가 있었지만 기본적으로 제도적 맥락에서 친원전 중심의 정책이 유지되는 경로의존성이 발생하였는데 2017년 박근혜 대통령이 국정농단 사태로 인하여 탄핵을 당하는 초유의 사건이 발생하며 19대 대선에서 탈원전 공약을 내세운 문재인 정부가 출범하면서 여야 간 정권이 교체되었고 재생에너지 중심의 급격한 정책 변동이 이루어졌다고 할 수 있다.

둘째, 제도적 맥락 측면에서 살펴보면 기존 원자력 진흥·발전 위주의 패러다임에서 문재인 정부 출범 이후 규제·안전 위주의 패러다임으로 근본적인 변화가 일어났다. 문재인 정부는 이전 정부의 핵심 패러다임의 경로의존성을 바꿔야 할 필요성에 대해 근본적인 문제를 제기 하였고 원전의 안정성 확보는 기존 패러다임보다 하위 개념이 아니며 신재생에너지 확대 등 미래지향적 정책을 원전 정책 결정시 주요 패러다임으로 고려하였고 장기적 탈원전 로드맵을 제시하였다. 또한 정부의 원전 정책 결정과 관련하여 기존의 시민단체, 지역 주민 중심의 제한적 참여를 공론화과정을 통하여 일반 시민들이 직접적으로 참여할 수 있는 정책결정 체계를 시도하였다. 이는 대의민주주의 한계를 보완하기 위해 필요하다고 언급되는 숙의민주주의, 참여 민주주의의 사례를 마련했다는 점에서 의미가 있다. 다만, 탈원전 정책의 근거를 마련하기 위한 구체적인 법령의 제·개정은 이루어지지 않고 있었다. 셋째, 후쿠시마 원전 사고 이후 국민들의 원전 수용성이 낮아지고 탈원전 이데올로기가 형성되면서 사회 전반적으로 탈원전을 주장하는 논의가 활발해졌다.

에너지 안보와 원전의 경제성, 실용성 측면을 강조했던 보수 성향의 이명박 정부와 박근혜 정부의 정치이념보다 원전 안전성을 중요시하는 여론이 형성됨에 따라 2017년 19대 대선에서 탈원전 문제는 주요 이슈로 떠오르게 되었고 야당 후보들이 탈원전을 공약으로 내세우게 되었고 문재인 정부 출범에 따라 여야 간 정권 교체가 이루어지면서 기존의 친원전 정책에서 벗어나 탈원전과 신재생에너지 확대 정책을 펼침으로써 경로의

존성에서 벗어나는 양상을 보였다.

이러한 양상은 불평등한 권력관계로 해석할 수 있다. 제도적 요인에 의해 이익의 대표과정이 왜곡될 수 있고 이를 통해 형성되는 국가정책의 수혜집단과 손실집단이 구조적으로 나타날 수 밖 에 없다[12][58][59]. 이러한 관점에서 정책변화는 행위자들의 권력관계에 의해 결정되는 측면이 존재하고 불평등한 권력관계의 구조는 행위자들이 보유하고 있는 권력자원에 의해 결정되는 부분이기 때문에 행위자들 간의 권력균형이 변화하면 정책변화가 발생하게 된다[60].

이명박 정부와 박근혜 정부는 후쿠시마 원전 사고 이후 원전 안정성 문제와 국민 수용성이 낮아졌음에도 불구하고 불평등한 권력관계로 인하여 원전 중심의 경로의존성은 여전히 유지되었다. 하지만 박근혜 대통령 탄핵으로 인한 여야 간 정권 교체 상황이 발생하면서 문재인 정부가 출범하였고 탈원전 및 재생에너지 중심으로 에너지 정책 변동이 이루어졌다. 결국 후쿠시마 원전 사고라는 외부 사건은 행위자들에게 영향을 주어 정책변화의 흐름이 형성되었고 제도적 맥락의 틀 안에서 친원전 정책에서 탈원전이라는 행위자들의 의도된 상호작용으로 인하여 기존 정부의 정책과 단절이 발생하였으며 급격한 정책 변동이 이루어졌다고 해석할 수 있다.

Ⅳ. 결 론

본 연구는 우리나라 원자력 정책 변화에 대하여 역사적 제도주의 관점에서 고찰을 시도하였다. 우리나라는 2016년까지 원전정책의 경로의존성이 강화되는 흐름으로 나타났는데 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 원자력에 대한 위험성 및 기후변화 문제에 따른 대체 에너지 개발 등으로 탈원전 문제가 정치적 이슈로 떠오르게 되었고 2017년 박근혜 대통령이 탄핵되는 헌정 사상 초유의 사건이 발생하면서 탈원전을 공약으로 내세운 문재인 정부가 출범하며 여야 간 정권교체가 이루어지게 되었다. 이에 따라 문재인 정부의 에너지 정책은 기존 경로의존성에서 벗어난 단절적 균형상태로 이어져 친원전에서 탈원전으로 급격한 정책 변동이 이루어졌다고 볼 수 있다. 우리나라의 원전 정책의 변화에 대한 기존 연구들에서는 외부환경의 변화에도 원전 정책은 경로의존성을 가지며 급격한 정책 변동으로는 이어지지 않는다고 보았다. 이를 구체적으로 살펴보면 주성돈(2011)은 원자력 발전 정책은 외생적 사건이 촉발되는 경우에도 정책패러다임, 정책결정구조, 법규범 등의 제도적 맥락 속에서 여과되어 급격한 정책변화로 이어지지 않는다고 보았고 외생적 환경요인, 제도적 맥락요인, 행위자 요인들이 상호 교환적 과정을 거치며 원자력 정책의 변화와 지속성을 가져오게 하였다고 주장하였다[21][23]. 하지만 문재인 정부는 이전 정부들의 친원전 위주의 경로의존성에서 벗어나 재생에너지 중심으로 급격한 정책변동이 이루어졌다는 점에서 선행 연구의 시기적 한계를 보완할 필요성이 있었다.

진상현(2011)의 연구에서는 후쿠시마 원전 사고가 중대한 전환점으로 작용하여 2011년 이후 원전 정책은 조정단계로 접어들 것으로 예측하였으나 여전히 경로의존성은 지속될 것으로 보았다[20]. 본 연구의 결과 또한 문재인 정부 출범 이전 까지는 선행 연구 결과와 유사하지만 정권 교체 이후 급격한 정책 변동이 이루어졌다는 점에서 차이가 있다.

연구 결과를 종합해보면 외부 환경 요소 중 후쿠시마 원전 사고는 원전 정책 변동의 중대한 전환점으로 작용하였다. 원전 안정성의 관점에서 원전 사고 직후 원자력 규제를 강화하기 위해 원자력안전위원회를 신설하는 등의 일부 변화가 이루어졌고, 이후 탈원전을 공약으로 내세운 문재인 정부가 출범하면서 재생에너지 중심의 에너지정책 변동이 이루어졌다고 할 수 있다. 제도적 맥락 측면에서 살펴보면 문재인 정부 출범 이후 정책패러다임은 과거 정부들의 진흥·발전 패러다임에서 규제·안전 패러다임 및 탈원전으로의 변화가 이루어졌고 기존의 친원전 중심의 경로의존성에서 벗어나 재생에너지 중심으로 정책 패러다임의 변화가 이루어졌다. 정책결정구조 측면에서 주목할 점은 과거 전문가나 이해관계자 중심으로 논의되었던 원전 관련 문제를 일반 시민들이 직접 참여하는 공론화 과정을 통한 생활문제로 이끌어내면서 정책 독점이 붕괴되었다고 할 수 있다. 다만 탈원전 정책을 뒷받침해 줄 제도적 기반으로써 구체적인 법령의 제·개정은 이루어지지 않았다는

점은 한계로 작용한다.

행위자 요인 측면에서 살펴보면 이명박·박근혜 정부의 보수주의적 정치 이념은 기존 친원전 정책을 유지하거나 확대하면서 경로의존성을 강화시키는 형태로 나타났지만 19대 대선에서 중도 개혁 성향의 문재인 정부가 출범하며 여야 간 정권 교체가 이루어지면서 탈원전 정책은 가속화 되었다고 할 수 있다. 국민 수용성 측면세서 후쿠시마 원전 사고 이전에는 원전에 대한 국민 수용성이 비교적 높았으나 사고 이후 원전 안전에 대한 국민적 관심이 증가하면서 원전 수용성이 낮아졌다.

본 연구의 한계는 역사적 제도주의를 중심으로 접근하였기 때문에 정책변동을 야기한 다양한 원인들에 대한 분석은 하지 못했다는 점에서 그 한계가 있다. 또한 역동적인 한국 사회의 특성상 정부의 원전 정책의 방향이 바뀔 가능성 또한 존재한다는 점에서 탐색적 연구라는 한계가 존재한다. 이는 후속 연구를 통해 보완해야 할 것이다. 하지만 문재인 정부의 원전 정책 변동에 대한 선행연구들의 논의가 부족하다는 한계를 보완하기 위해 외부 환경, 제도적 맥락, 행위자 변수를 통하여 접근을 시도했다는 점에서 시의적으로 의미가 있다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

[1] 김종성, “신제도주의의 행정학적 함의,” 사회과학연구, 제13권, pp.59-82, 2002.

[2] 김태룡, *행정이론,* 대영문화사, 2017.

[3] 정용덕 편, *신제도주의 연구,* 대영문화사, 1999.

[4] 남궁근 편, *새행정이론,* 대영문화사, 2002.

[5] 하연섭, *제도분석,* 다산, 2003.

[6] W. H. Sewell, *Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology,* T. J. McDonaId(ed.), The Historic Turn in the Human Science, University of Michigan Press, 1996.

[7] 하혜수, “지방분권정책의 경로의존성 연구: 총액인건비제를 중심으로,” 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집, pp.229-252, 2007.

[8] S. D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective,” Political studies, Vol.21, No.1, pp.66-94, 1988.

[9] M. Levi, A Model, *a Method, and a Map: Rational Choice in Conparative and Historical Analysis,* M. I. Lichbach, A. S. Zuckerman(eds.), Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, Cambridge University Press, 1997.

[10] 남궁근, *정책학,* 법문사, 2012.

[11] S. D. Krasner, “Approaches to the State, Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” Comparative Politics, Vol.16, No.2, pp.223-246, 1984.

[12] 하연섭, “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴,” 한국행정학보, 제36권, 제4호, pp.339-359, 2002.

[13] 진상현, 박진희, “한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로,” 한국정책학회보, 제21권, 제3호, pp.265-289, 2012.

[14] 임석준, 김현정, “한국 원자력정책의 아젠다 역동성과 정책변화: 옹호연합모형의 적용,” 국제정치연구, 제21집, 제1호, pp.25-55, 2018.

[15] 김영준, 이찬구, “다중흐름모형을 통한 원자력 규제정책 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력안전법 제정을 중심으로,” 한국과학기술혁신학회 학술대회 발표논문집, pp.49-79, 2017.

[16] 권태형, 전영준, “후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합모형의 적용,” 행정논총, 제53권, 제4호, pp.245-269, 2015.

[17] 김태희, *원자력정책의 제도적 특성에 관한 연구: 원자력 발전 정책의 국가별 유형을 중심으로,* 고려대학교, 박사학위논문, 2010.

[18] 이민화, *원자력 정책의 신제도주의적 특성 연구 : 후쿠시마 사고 전후 국가별 원자력 정책의 경로의존성을 중심으로,* 한양대학교, 박사학위논문, 2014.

[19] 진상현, “한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구,” 한국정책학회보, 제18권, 제4호, pp.8-17, 2009.

[20] 진상현, “후쿠시마 사고 전후 한국 원자력 정책의 변화와 전망,” 역사비평, 제101호, pp.140-166, 2011.

[21] 주성돈, *원자력정책의 변동에 관한 연구: 역사적 제도와 행위자를 중심으로,* 가톨릭대학교, 박사학위논문, 2011.

[22] 김길수, “원자력 안전규제정책의 변동에 관한 연구,” 한국자치행정학보, 제30권, 제2호, pp.57-80, 2016.

[23] 주성돈, “원자력발전정책의 역사적 제도주의 분석:

김대중 정부와 노무현 정부를 중심으로," 한국정책연구, 제11권, 제3호, pp.325-346, 2011.
[24] 김태헌, *석유의존도 변화에 따른 국제유가의 경제적 파급효과 분석,* 에너지경제연구원, 2013.
[25] 이달석, 최성희, 오세신, 김영덕, *新 고유가 대응전략 연구,* 에너지경제연구원, 2007.
[26] 고규용, "교토의정서 발효와 에너지산업부문 대응방안," Air cleaning technology, 제18권, 제3호, pp.1-14, 2005.
[27] 한국원자력학회 후쿠시마위원회, *후쿠시마원전 사고 분석: 사고내용, 결과, 원인 및 교훈,* 한국원자력학회, 2013.
[28] 조현, "후쿠시마 원전 사고에 대한 국제적 대응과 우리의 과제," 외교, 제99호, pp.81-93, 2011.
[29] https://news.joins.com/article/6999015
[30] 원자력안전위원회, *고리 1호기 전력공급중단 관련 조사현황 및 향후대책,* 2012.
[31] http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013061201071243013002
[32] 산업통상자원부, 제2차 에너지기본계획, 2014.
[33] https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3345327&cid=43667&categoryId=43667
[34] http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20150629_0013759163
[35] https://blog.naver.com/energyinfoplaza/221133620880
[36] http://imnews.imbc.com/weeklyfull/weekly01/4234366_17924.html
[37] https://www.nocutnews.co.kr/news/489266
[38] 국무총리실, 제1차 국가에너지 기본계획, 2008.
[39] https://www.yna.co.kr/view/AKR20170619071500001
[40] https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=032&aid=0002827193
[41] 산업통상자원부, 재생에너지 3020 이행계획, 2017.
[42] https://blog.naver.com/hellopolicy/221124330932
[43] 산업통상자원부, *제8차 전력수급기본계획,* 2017.
[44] 김지효, "제3차 에너지기본계획 권고안의 주요내용과 시사점," 지속가능교통 브리프, 제9권, 제4호, pp.1-3, 2018.
[45] 산업통상자원부, *원전 품질서류 위조사건 관련 원전 운영 개선대책,* 2013.
[46] 신고리 5·6호기 공론화위원회, *신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사보고서,* 2017.
[47] 신옥주, "공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구," 한국국가법학회, 제14권, 제1호, pp.1-30, 2018.
[48] http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=4911&ancYd=19580311&ancNo=00483&efYd=19580311&nwJoYnInfoN&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000
[49] 용태석, *원자력발전정책 변동요인에 관한 QCA분석,* 연세대학교, 박사학위논문, 2017.
[50] http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=165568#
[51] http://www.everynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=34482
[52] 환경운동연합, *대선후보자별 에너지-기후변화 공약 비교,* 2017.
[53] 윤순진, "반핵운동에서 탈핵운동으로: 후쿠시마 핵발전사고 이후 한국 탈핵운동의 변화와 과제," 시민사회와 NGO, 제13권, 제1호, pp.77-124, 2015.
[54] 이근대, *원전에 대한 국민의식 조사,* 에너지경제연구원, 2011.
[55] http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=97437
[56] 현대경제연구원, *에너지 전환 정책에 대한 국민 인식 조사,* VIP리포트, 제708호, 2017.
[57] 현대경제연구원, *에너지 전환 정책에 대한 국민 인식 조사,* VIP리포트, 제726호, 2018.
[58] E. M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," Politics & Society, Vol.26, No.1, pp.5-34, 1998.
[59] P. A. Hall and C. R. T. Rosemary, "Political Science and the Three New Institutionalisms," Political Studies, Vol.44, No.5, pp.936-957, 1996.
[60] 최조순, 강현철, "지역발전정책의 역사적 제도주의 분석: 이명박 정부와 박근혜 정부를 중심으로," 한국자치행정학보, 제28권, 제3호, pp.59-83, 2014.

저 자 소 개

박 수 경(Soo-Kyung Park) 정회원

- 1989년 2월 : 이화여자대학교 행정학과(행정학사)
- 1991년 8월 : 이화여자대학교 행정학과(행정학석사)
- 1997년 2월 : 충남대학교 행정학과(행정학박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 충남대학교 행정학부 교수

〈관심분야〉 : 조직이론, 정부혁신, 조직행태

장 동 현(Dong-Hyun Jang) 정회원

- 2005년 8월 : 충남대학교 행정학과 (행정학사)
- 2014년 2월 : 충남대학교 행정학과 (행정학석사)
- 2018년 8월 : 충남대학교 행정학과 박사 수료

〈관심분야〉 : 정부조직, 위기관리