
특집

환경과 민주주의

생태 민주주의 관점에서 본 환경운동 사례연구 **구도환**

생명위기 시대에서 생태 민주주의의 역할
—가타리의 생태학적 구도와 주체성 논의를 중심으로 **신승철**

핵발전과 위험사회에서의 정치적 결정
—후쿠시마 핵발전사고를 중심으로 **노진철**

생태 민주주의 관점에서 본 환경운동 사례연구

구도완

환경사회연구소 소장

〈논문요약〉

이 연구는 생태 민주주의 관점에서 한국 환경운동 사례를 분석하고 이를 통해 생태 민주주의의 발전 방향을 탐구하는 것을 목표로 한다. 다시 말하면 환경위기의 시대에 현세대와 미래세대가 함께 생존하기 위해 민주주의 제도와 정치문화를 어떻게 변화, 발전시켜야 하는지를 논한다.

첫째, 민주화 이후 정치적 기회구조가 열리게 되면서 환경운동이 발전할 수 있었다. 열린 공론장에서의 토론과 사회운동은 동강댐 사례에서 보듯이 성공적인 생태 민주주의 사례를 만들었다. 둘째, 4대강 사업 사례에서 보듯이, 민주주의가 후퇴하고 녹색 공론장이 억압되면 환경정책은 후퇴할 가능성이 높아진다. 셋째, 민주주의적 정치적 기회구조 아래에서 녹색 공론장이 형성되고 숙의가 이루어져도 그것이 생태적으로 재구조화되지 않는 한, 생태적 의사결정이 이루어지지 않을 수 있다. 새만금 사례와 한탄강 댐 사례에서 이런 점을 확인할 수 있다. 넷째, 현세대 인간을 위한 제도로서 인류중심적 민주주의는 생태위기 시대의 환경문제를 푸는 데는 많은 한계를 갖고 있다. 따라서 민주주의를 생태화하는 생태 민주주의 기획이 필요하다.

- 주요어: 생태 민주주의, 숙의 민주주의, 환경운동, 동강댐, 새만금, 한탄강댐, 4대강 사업

1. 환경문제와 민주주의

민주주의가 발전하면 환경문제를 해결할 수 있을까? 1980년대 민주화 운동 시기에는 민주화가 되면 환경문제가 해결될 수 있을 것이라는 인식이 지배적이었다. 한국 공해문제연구소가 1986년에 발표한 〈86 반공해선언〉은 ‘공해는 독점, 억압, 분단의 소산’이라고 규정하면서 민주화가 공해문제 해결의 첩경이라고 규정했다.¹⁾

실제로 1987년 민주화운동의 성공 이후 정치적 민주주의 발전은 환경문제를 해결하는 데에 적지 않은 기여를 하였다. 민주화 이후 환경운동 조직들이 급속히 늘어났고, 이러한 운동의 발전과 함께 환경정책도 크게 개선되기 시작했다. 김대중, 노무현 정부 시대에는 대통령 자문 지속가능발전위원회와 같은 민관 협동의 거버넌스 조직이 만들어지고, 환경문제가 부분적으로 해결되고 지속가능발전이 추진되기도 하였다. 대기오염, 수질오염 등 지역 환경문제는 1990년대 이후 점차 개선되었다.

그러나 국지적인 환경 질 개선에도 불구하고 간척사업, 도로 및 철도 건설, 원자력발전 등으로 인한 생태적 위험은 커지고 있다. 이와 함께 기후변화와 같은 전지구적인 환경문제가 현세대는 물론 미래세대의 생존을 위협하고 있다. 한국의 국가는 환경문제를 부분적으로 해결했지만, 대형 개발사업을 주도하여 새로운 환경문제를 일으키기도 했고, 거기에 따른 사회적 갈등의 당사자가 되기도 했다.

20세기를 지나면서 환경문제에 대한 인식들은 국지적인 환경문제에서 지구 전체의 생태 위기로 전환되었다. 이러한 위기를 기존의 인류중심적인 자유 민주주의, 참여 민주주의, 혹은 속의 민주주의로 극복할 수 있을까? 달리 말하면 환경문제를 해결하는 데 있어서 민주주의의 강점과 약점은 무

1) “반민주적 행위와 체제가 종식되는 것이야말로 이 땅의 공해문제 해결의 첩경이 될 수 있다. ... 따라서 공해문제 해결과 민주화는 불가분의 관계를 갖고 있다(구도완 1994, 125).”

엇인가? 이것이 이 연구의 첫 번째 연구질문이다.

환경문제를 해결하는 데 민주주의가 약점을 갖고 있다면 민주적 제도를 어떻게 개선하는 것이 필요한가? 이것이 두 번째 연구질문이다. 집합적 삶과 죽음의 문제가 국가, 시장, 사회의 근본문제가 된 시대에 우리는 민주주의의 이론과 제도를 근본적으로 재검토하지 않을 수 없게 되었다. 다시 말하면 민주주의의 생태적 전환, 즉 민주주의의 생태화 혹은 생태 민주주의의 발전을 이론적, 실천적으로 탐구해야 할 필요가 절실하다.

이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 한국 환경운동 사례연구를 통해 민주주의를 생태적으로 전환하고 생태 민주주의를 발전시키기 위한 이론과 실천 방안에 대해 탐구하는 것을 목표로 한다. 다시 말하면 생태위기의 시대에 현세대와 미래세대가 함께 생존하기 위해 민주주의 제도와 정치 문화를 어떻게 변화, 발전시켜야 하는지를 논하고자 한다.

2. 생태 민주주의

환경문제를 해결하기 위해서는 어떤 체제가 필요한가? 개릿 하딘(Garrett Hardin)이나 로버트 하일브로너(Robert Heilbroner)는 엘리트에 의존한 권위주의적 체제 없이는 환경문제를 해결하기 어렵다고 보았다. 반면에 머레이 북친(Murray Bookchin)은 위계적 권력과 국가 체제를 폐지하고 생태적 공동체를 통해 환경문제를 근본적으로 해결해야 한다고 보았다. 더글라스 토저슨(Douglas Torgerson, 2008)은 이러한 양분법을 넘어서 ‘녹색 정치이론의 민주적 전환’이 일어났다고 본다. 민주주의를 생태적으로 전환 시킴으로써 권위주의와 아나키즘이 아닌 대안적 체제를 찾을 수 있다는 것이다. 환경문제를 해결하기 위해 권위주의를 불러 오거나, 밑으로부터의 풀뿌리 직접 민주주의에 의존하지 않는 대안은 무엇일까? 토저슨, 드라이

젝(John S. Dryzek) 등은 속의 민주주의(Deliberative Democracy)가 하나의 대안이 될 수 있다고 본다.

속의 민주주의자들은 입헌 자유 민주주의 체제의 결함을 참여와 속의 를 통해 보완하면서 좀 더 합리적이고 민주적인 사회를 만들 수 있다고 본다. 직접 민주주의의 이상을 합리적 시민들의 참여적 토론과 속의를 통해 실현할 수 있다는 것이다.

존 드라이젝을 비롯한 많은 생태 민주주의 혹은 녹색 민주주의 이론가 들은 속의 민주주의를 생태적으로 전환함으로써 생태 민주주의를 발전시킬 수 있다고 본다. 드라이젝은 속의 과정에서 다양한 이해(interest)와 의견을 수용할 수 있기 때문에 속의 민주주의가 다른 어떤 정치제도보다 비인간(nonhuman)의 이해를 고려할 가능성이 높다고 주장한다(Dryzek 2000, 140). 속의 민주주의자들은 속의의 결과는 생태적으로 긍정적인 가능성이 높을 것이라는 가정을 갖고, 절차와 결과 간의, 다시 말해 민주주의와 생태주의 간의 긴장을 해결하고자 한다.²⁾

속의 민주주의의 확장을 통한 생태 민주주의는 누가, 어떻게 실현할 수 있을까? 드라이젝(Dryzek 2000, 148)은 비인간에게 인간과 같은 자의식(self-awareness)이나 주체성(subjectivity)은 없지만 행위성(agency)은 존재한다고 말한다. 자연의 행위성을 인정하는 것은 인간의 행위가 자연에 미치는 영향을 여러 신호를 통해 인간이 이해할 수 있다는 뜻이다. 따라서 자연과의 의사소통은 의사(pseudo) 합리적인 행위로 인정되어야 하고, 정치

2) 속의적 생태 민주주의론 이외의 다른 흐름도 있다. 울리히 벡의 생태 민주주의론은 속의 민주주의론과 친화성이 있지만 하위정치를 강조하면서 사회운동을 통한 민주주의의 생태적 전환을 지지하는 경향을 보인다. 울리히 벡(Ulrich Beck)의 생태 민주주의 개념은 위험사회를 극복하기 위한 혁명적 전환의 유토피아라는 의미를 갖고 있다 (Beck 1995, 180-82; Achterberg 2001, 110-14). 다른 한편, 로이 모리슨은 산업주의를 넘어서는 대안적인 사회 기획으로 생태 민주주의를 제안한다. “생태 민주주의는 생태적 문명을 건설하는 것이다. 다시 말하면, 산업 문명이 야기한 도전과 기회에 대응하기 위해 민주주의의 생기를 회복하려는 노력이다(Morrison 1995, 23).”

적 의사결정과정에 포함되어야 한다. 드라이젝은 정치적으로 타자화 또는 소외시키는 가장 효과적인 방법은 상대방을 이해하지 않으려하는 것이라고 말하며, 자연과의 의사소통 가능성을 부정하는 것을 비판한다.

숙의적 생태 민주주의론자들은 의사소통적 합리성을 생태적 합리성으로 확장할 수 있다는 것을 이론적으로 논증하는 데 관심을 집중한다. 그런데 그것이 가능할까? 눈 앞의 이기적 이해관심을 매개로 권력 관계가 형성되는 현실 정치 속에서 숙의적 생태 민주주의의 이상은 과연 실현될 수 있을까?

샹탈 무페는 그것이 매우 어렵다고 이야기한다. 현실 정치는 ‘이상적 대화상황’과 달리, 샹탈 무페가 이야기하듯이 ‘권력과 적대’에 의해 움직인다(Mouffe 1999, 752). 이러한 적대는 ‘신들의 싸움’처럼 소통과 토론을 통해 해소할 수 없는 가치들 간의 적대인 경우가 많다. 이러한 ‘신들의 싸움’에서는 숙의는 없고 폭력과 적대가 있을 뿐이다. 실제 정치에서 파워 엘리트는 자신들의 헤게모니가 위협에 처했을 때에만 자신들의 지배권을 제한할 뿐이다. 국가의 핵심 의제에 대한 ‘이상적 대화상황에서의 숙의’는 정치 사회적 자원들이 정치적 경쟁자들에 의해 평등하게 공유될 때에만 가능할 것이다.

이러한 비판들은 현실 속에서 타당하지만, 숙의 민주주의가 갖고 있는 규범적 정당성을 부정하는 데에는 한계가 있다. 숙의 민주주의론은 폭력이나 독단적 이성에 의존하지 않고 숙의를 통해 의사결정을 할 수 있는 규범적 근거를 제시해주기 때문이다. 다시 말하면 정치적 정당성은 선택된 행동 방침이 모두가 수용할 수 있는 이유에 기초할 것을 요구한다(헬트 2010, 466). 시민들이 실제 숙의를 통해 합리적인 결론을 내릴 수 있는가 하는 문제는 또 다른 문제이다.

숙의 민주주의의 이론적, 현실적 적합성은 이와 같이 논쟁의 대상이 되고 있다. 이런 상황에서 숙의 민주주의의 확장을 통해 생태 민주주의를 발전시키는 이론적, 실천적 전략은 적절한가? 이 글은 이러한 질문에 대한 해

답을 얻기 위해 속의 민주주의의 핵심 개념인 속의 절차가 한국 환경운동 사례에서 어떻게 이루어졌는지 분석함으로써 속의 민주주의의 가능성과 한계를 검토한다. 이와 함께 속의 민주주의를 넘어서 생태 민주주의를 발전시키기 위해서는 어떤 이론과 실천이 필요한지 논의할 것이다.

한국 환경운동을 생태 민주주의 관점에서 어떻게 분석할 것인가?³⁾ 이 문제를 풀기 위해 먼저 생태 민주주의를 정의하는 것이 필요하다. 생태 민주주의는 ‘사회경제적 약자는 물론 미래세대와 비인간 존재의 대리인들의 정책과정 참여가 보장되고 생태계의 지속가능성이 우선적인 목표로 추구되는 제도 안과 밖의 정치’라고 정의할 수 있다. 이렇게 생태 민주주의를 정의할 때 네 가지 이슈가 떠오른다. 첫째, 민주주의의 행위자 혹은 주체가 미래세대로 확장된다. 둘째, 인간 이외의 생물종의 내재적 가치와 권리 주체 문제가 제기된다. 셋째, 정책과정에서 미래세대와 비인간 존재에 대한 속의와 이들의 대리인의 참여가 어떻게, 어떤 절차로 이루어지는가 하는 문제가 제기된다. 넷째, 정치의 목표가 현세대의 안녕, 복지, 생존 문제에서 생태계 전체의 지속가능성 문제로 전환된다. 생태 민주주의의 관점에서 바라볼 때 인류중심적(anthropo-centric) 민주주의 모델들의 기본 가정과 문

3) 홍성태는 부안 방폐장 반대운동을 분석하면서 참여정부의 ‘비민주성’을 비판하고, 생태 민주주의가 시대적 과제라고 말한다. 그는 민주주의의 내용을 개발 민주주의와 생태 민주주의로 구분하고 형식을 대의와 참여로 구분한 후 ‘부안 항쟁’과 이후의 주민투표를 “참여 민주주의 방식으로 생태 민주주의를 요구한” 것이라고 평가한다. 이러한 분석은 생태 민주주의론을 속의 민주주의가 아니라 운동과 참여의 정치 관점에서 접근한 연구다(홍성태 2006, 152-55). 정규호는 “생태 민주주의는 민주주의의 절차적 가치와 생태라는 실체적 가치의 균형과 조화를 추구하면서 새로운 의사결정구조와 권력의 배분을 통해 국가의 구조와 성격의 변화를 추구한다”고 말한다(정규호 2010, 451). 이러한 정의를 바탕으로 그는 방폐장 문제, 새만금 개발과 미래세대 소송, 천성산 터널과 자연의 권리 소송 등을 분석한다. 그의 분석은 한국의 민주주의 체제가 핵발전 문제, 미래세대와 비인간존재의 권리 문제 등을 해결하는 데 많은 한계를 갖고 있다는 사실을 잘 보여준다. 윤순진(2007)은 생태 민주주의를 생태정의 실현을 추구하면서 절차적으로 속의 과정을 핵심적인 기제로 하는 사회정치이리로 규정하고 이런 관점에서 방폐장 주민투표는 민주주의의 외양에도 불구하고 생태 민주주의의 기준에 부합하지 못한다고 말한다.

제 설정은 근본적으로 새롭게 재검토된다. 이와 같이 생태 민주주의를 정의할 때, 생태 민주주의 관점에서 한국의 환경운동 사례를 분석하기 위해서는 다음과 같은 질문이 제기된다.

- ① 사회경제적 약자에게 위험이 전가되는가?
- ② 사회경제적 약자가 정책과정에 참여하는가?
- ③ 미래세대에게 위험이 전가되는가?
- ④ 미래세대의 대리인이 정책과정에 참여하는가?
- ⑤ 비인간존재에게 위험이 전가되는가?
- ⑥ 비인간존재의 대리인이 정책과정에 참여하는가?

문제 ①②는 세대 내의 환경 불평등 문제이고, 문제 ③④는 지속가능발전의 주요 이슈로서 세대간 문제이며 문제 ⑤⑥은 인류중심주의를 넘어선 생태계의 내재적 가치와 생존에 대한 문제제기이다. 인류중심적 민주주의는 문제 ①②에 접근할 수 있고 문제 ③④에 대해서도 부분적으로 해결책을 찾을 수 있지만 문제 ⑤⑥에 대해서는 접근할 수 없다. ①③⑤는 위험의 실질적 분배 문제이고 ②④⑥은 위험 분배의 절차적 과정 문제이다.

아래에서는 한국 환경운동의 대표적 사례를 위의 질문을 중심으로 분석할 것이다. 이러한 분석적 질문을 통해 한국의 환경운동 사례를 평가한 이후 인류중심적 민주주의의 한계와 생태 민주주의 기획에 대해 논할 것이다.

3. 사례연구

이 글에서는 동강댐, 새만금, 한탄강댐, 4대강 사업 등 네가지 사례를

분석한다. 이 사례들을 선택한 이유는 역사적으로 볼 때 이들이 정부, 시민 사회, 언론 등 다양한 행위자들이 참여하여 사회적으로 많은 논쟁과 영향을 불러일으킨 대표적 사례들이기 때문이다.⁴⁾

1) 동강댐 사례 (1991~2000년)

동강댐 반대운동은 1990년대 본격적으로 성장하기 시작한 환경운동의 대표적인 성공 사례이다. 1980년대와 1990년대 전반까지의 환경운동은 수질 오염이나 대기 오염 등으로 인한 피해자 문제를 공론화하고 이에 대한 정부대책을 촉구하는 운동이 주류를 이루었다. 이와 달리 동강댐 반대운동은 자연보호를 주된 이슈로 내걸고 정부가 사업추진을 확정된 대규모 개발 사업을 백지화시킨 사례로서 중요한 의미를 갖는다.

1990년 강원도 영월, 정선지역의 대홍수를 계기로 정부는 1991년 1월, 영월댐 건설 계획을 발표했다. 댐 계획이 발표되자 초기에는 댐 하류에 있는 영월 주민들은 다수가 찬성하고 수몰 피해를 보게 되는 정선군 주민들은 반대 입장을 보였다(정진주 2001; 구도완 2004). 1998년부터 환경운동연합이 자연생태계 보전을 위해 동강댐 반대운동을 벌이면서 이 문제는 지역 이슈에서 전국적인 이슈로 변했다. 1998년 4월에는 ‘영월댐 백지화 3개군 투쟁위원회(이하 백투위)’가 결성되었다. 백투위는 서명, 공개질의서, 시위, 각종 집회 등 다양한 자원을 동원하여 댐의 안전성 문제와 환경파괴 문제를 집중적으로 부각시켰다. 1998년 12월에는 영월군 의회와 군수가 영월댐 반대 성명서를 발표했다.

건설교통부와 수자원공사 그리고 댐건설을 지지하는 전문가들은 홍수 예방과 수자원 공급을 위해 댐 건설이 반드시 필요하다고 주장했다. 수몰

4) 한탄강댐 사례는 다른 사례들에 비해 사회적 토론이 상대적으로 적었지만, 정부 주도의 속의 과정이 중요한 의미를 갖기 때문에 분석대상에 포함시켰다.

예정지역 주민들은 보상에 대한 기대로 영월댐 건설을 적극 찬성했다. 이로 인한 주민들 사이의 찬반갈등은 매우 심각했다. 고요한 산촌마을 사람들이 댐 건설로 인해 분열과 갈등의 고통을 겪어야 했다.

전국적으로는 댐 반대운동세력이 이념적 정당성을 꾸준히 확산시켜 나갔다. 동강의 아름답고 희귀한 자연생태계를 보여주는 방송 프로그램이 방영되어 국민여론에 큰 영향을 미치기도 했다. 또한 물에 잠길지도 모를 동강의 비경을 보기 위한 관광객들이 몰려들면서 동강댐 반대운동은 국민적 지지를 얻을 수 있었다. 동강댐 반대운동세력은 정선 아리랑, 뗏목과 같은 문화적 상징과 어름치, 수달과 같은 희귀 동물의 생태적 상징을 결합하여 '자연'에 대한 국민적 공감을 얻어내는 데 성공했다.

이러한 과정에서 김대중 정부는 국무총리실 주도로 민관공동조사단을 구성하여 공동연구를 하도록 했다. 민관공동조사단은 5개 분과로 나누어서 댐의 안전성, 지역의 생태적·문화적 가치, 경제성, 사회적 영향 등을 평가했다. 이 조사단은 약 1년간의 연구를 통해, 동강유역의 생태적 가치가 대체 불가능한 중요성을 갖기 때문에 댐을 짓지 않는 것이 타당하다는 결론을 얻었다. 이 연구가 거의 마무리되던 2000년 6월 5일 환경의 날에 김대중 대통령은 '새천년 환경비전'을 선언하면서 아름다운 자연을 보전하기 위하여 동강댐을 백지화하겠다고 발표했다. 이리하여 약 10년간 계속된 동강댐 반대운동은 환경운동 세력의 승리로 끝이 났다.

이 사례가 성공한 데에는 1987년의 정치적 민주화 이후 꾸준히 발전해 온 환경운동 조직들의 운동 역량의 성장, 김대중 정부라는 새로운 정치적 기회구조의 확장, 자연 생태계의 가치에 대한 문화적 가치의 확산과 같은 다양한 요인들이 영향을 미쳤다. 이 사례에서는 댐 건설로 인해 피해를 볼 하루 주민들의 위험, 미래세대가 동강의 자연생태계를 향유할 수 있는 기회 상실의 위험, 동강 유역의 희귀 생물종의 생존 위험이 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간존재에게 전가되지 않았다. 또한 민관공동조사단의 조사 과정에서 명시적이지는 않았지만 사회적 약자, 미래세대, 비인간존재를 대

리할 수 있는 생태학자, 문화인류학자 등이 참여하여 이들의 위협에 대해 숙의하는 과정을 거쳤다. 이렇게 볼 때 동강댐 사례는 생태적 가치와 숙의적 절차를 모두 실현시킨 생태 민주주의의 성공 사례라고 평가할 수 있다.

2) 새만금 사업 사례 (1998~2006년)

새만금 사업 반대운동은 우리나라 환경운동의 역사상 가장 오랜 기간에 걸쳐 가장 많은 사람들이 참여한 운동이다. 서해안 간척호수인 시화호의 수질오염 문제로 촉발되기 시작한 새만금 사업 반대운동은 수질오염, 대형 개발사업의 경제성, 갯벌 파괴, 어촌 공동체 파괴와 같은 사회적, 경제적, 환경적 문제를 우리 사회에 제기했다.

새만금 사업은 1987년 처음 계획되기 시작하여 1991년에 기공된 세계 최대 규모의 간척사업이다. 이 사업은 전라북도 서해안에 33km의 방조제를 쌓아 401km²(토지 283km², 담수호 118km²)의 바다를 간척하는 대규모 사업이다. 1998년 김대중 정부의 출범과 함께, 환경운동단체들은 새만금 사업 백지화를 위한 운동을 크게 벌여나갔다. 이러한 운동에 대응하기 위해 1999년 1월 유종근 전북지사는 새만금 사업의 전면 재검토를 위해 민관이 함께 참여하는 공동조사단 구성을 제의했다. 이리하여 같은 해 5월 '새만금 사업 환경영향 민관공동조사단'이 발족했다. 정부와 환경단체들이 각각 추천한 전문가들이 경제성분과, 수질분과, 환경분과로 나뉘어 1년 이상 연구했지만, 이들의 철학, 이론, 방법론, 모든 것이 너무나 달랐기 때문에 연구는 제대로 이루어지지 못했다. 특히 경제성분과는 결론 도출방법에 대한 합의를 이루지 못한 채 편익과 비용을 찬반 입장을 가진 연구자들이 따로 분석했다. 공동조사단 안에서 찬반 입장이 극도로 대립되어 합의된 결론을 얻지 못한 채, 공동조사단장은 2000년 8월 보고서를 정부에 제출했다. 이후 환경단체의 새만금 사업 반대운동과 '전북지역'의 찬성운동이 격렬하게 대립하였으며, 대통령자문 지속가능발전위원회의 토론회, 언론의 집중보

도, 종교인들의 '새만금 생명평화운동' 등 격렬한 환경갈등이 2001년 5월까지 계속되었다.

2001년 5월 25일 김대중 정부는 '새만금 사업을 계속 추진하되 수질이 나쁜 만경유역의 개발은 수질개선이 이루어진 후 순차적으로 개발하겠다'고 결정했다. 이날 새만금생명평화연대는 '새만금 시국선언'을 발표하고 끝까지 싸울 것을 결의했다. 이 결정을 계기로 지속가능발전위원회 등 정부의 위원회에 참석하고 있던 많은 환경단체 활동가와 지식인들이 탈퇴를 선언했다. 그러나 이후 운동은 급속히 약화되었다.

노무현 정부 출범 이후에도 새만금 사업에 대한 재검토는 이루어지지 않고 공사는 계속 진행되었다. 이에 항의하여 문규현, 수경 등 천주교, 불교, 기독교, 원불교 성직자들은 2003년 3월 28일부터 5월 31일까지 새만금에서 서울에 이르는 305km를 삼보일배로 걸으며 새만금 갯벌의 생명을 살려달라고 호소했다. 이 삼보일배는 많은 시민들의 관심을 불러 일으켰고 새만금 사업 반대운동의 불씨를 다시 살렸다.

2003년 7월 15일에는 서울 행정법원이 공사중단을 요청하는 시민사회의 주장을 받아들여 공사중단 결정을 내렸다. 서울행정법원은 새만금 사업으로 인한 수질오염과 생태계 파괴의 위험성이 크기 때문에 정부와 시민사회단체 사이의 조정을 통해 문제를 해결할 것을 요청했으나 정부의 거부로 무산되었다. 서울 고등법원은 농림부의 요청을 받아들여 2004년 1월 29일 사업재개를 결정했다. 2006년 3월 16일, 대법원은 최종적으로 사업재개를 결정했고, 4월 21일 정부는 끝물막이 공사를 완료했다. 이 이후 새만금 사업 반대운동은 급속히 약화되어 지금은 거의 활동이 이루어지지 않고 있다.

새만금 사업으로 인한 위험과 편익은 어떻게 배분되었는가? 물막이 공사 완료 이후 새만금 주변 어민들의 삶은 큰 영향을 받고 있다. 특히 사회경제적으로 가장 약한 맨손어민들은 경제적으로 심각한 문제를 겪고 있을 뿐만 아니라 심리적, 사회적인 고통을 겪고 있다. 어촌 마을의 공동체적 유

대도 매우 약해졌다. 간척으로 인한 편익은 건설자본, 금융자본 등에게 배분되고 있다. 미래세대에게는 어떤 위협과 편익이 배분될까? 간척호수의 수질이 농업용수나 공업용수 기준을 충족시키지 못한다면 수질정화를 위해 많은 예산을 투입하고 적극적인 정책을 추진해야 할 것이다. 환경오염으로 인한 비용은 잠재적 피해자인 국민 모두가 지불하는 세금으로 충당하고 개발로 인한 편익은 국가 관료나 자본이 독점하는 피해자 부담의 역설이 현실화될 것으로 보인다. 이러한 문제가 장기화된다면 미래세대는 하구 갯벌 생태계라는 자연자원을 잃어버리고 오염정화 비용까지 부담하게 될 것이다. 새만금 사업으로 인한 비인간 생물종은 절멸 상태다. 조개, 망둥어, 상패이 등 해양 생태계의 많은 생물종들이 폐사했다. 또한 세계 5대 갯벌의 하나인 새만금 갯벌이 흔적도 없이 사라졌다.

사회경제적 약자, 미래세대, 비인간존재의 대리인이 정책과정에 참여했는가? 어민들은 운동의 중심에서 있었지만 어민들의 생존과 삶이 속의 의 핵심 쟁점이 되지 못했다. 어민들의 대표나 대리인이 공동조사단이나 기타 정책과정에 참여하지도 않았다. 이들은 정책과정에서 소외되어 어업권 보상의 대상으로만 간주되었다. 환경운동조직이나 성직자들의 담론에서도 비인간 생물종의 생명과 갯벌 생태계의 중요성이 중심이 되었다. 미래세대들의 환경권을 보호하기 위한 미래세대 소송이 제기 되었지만 법원에 의해 각하되었다.⁵⁾ 새만금 사업으로 인한 저서 생물 및 어류의 생존을 지키기 위한 대리인에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 그러나 민관공동조사단에서 환경분과와 해양분과에서 이런 쟁점들이 논의되었기 때문에 불

5) 새만금 사업구역인 군산시, 김제시, 부안군 등에 거주하는 37명과 전국에 걸쳐 거주하고 있는 새만금 사업 관련 처분 당시 태어났거나 아직 태어나지 않은 18세 미만의 미성년자들(미래세대)인 177명이 원고로서 농림부 장관을 상대로 환경권, 미래세대의 다양한 동, 식물계에 대한 권리, 풍요로운 자연에서 생활할 권리, 자연유산을 향유할 권리 등을 근거로 새만금 사업을 취소해 달라고 2000년 5월 4일, 소송을 제기했다. 법원은 미래세대 원고들의 원고적격을 부인하고 소를 각하했다(김홍균 2004, 95).

충분하지만 속의 절차는 있었다고 볼 수 있다.

새만금 사업 반대운동에 수많은 사람들이 참여하여 공동조사단, 삼보 일배, 소송, 토론회 등 다양한 사회운동과 속의 과정을 거쳤지만 생태 민주주의의 여섯 가지 기준의 어느 것도 충족시키지 못했다. 다만 공동조사단에서 이런 쟁점들을 '민관공동'으로 조사하는 형식을 거쳤다는 점, 그리고 서울행정법원에서 공사 중단 결정을 내리고 정부와 반대운동세력 사이의 조정을 권고한 점은 속의 민주주의를 통한 생태 민주주의의 가능성을 보여 주었다고 볼 수 있다.

그러나 전체적으로 볼 때 개발 담론이 주도적으로 지배하는 현실 정치의 영향을 받는 공동조사단 안에서 속의도 부족했고 생태적 의사결정도 이루어지지 않았다. 새만금 사업 사례에서는 속의의 형식은 있었으나 생태 민주주의를 실현할 수 있는 내용도 절차도 매우 부족했다.

3) 한탄강댐 사례 (2004~2009년)

한탄강댐 사례는 홍수예방과 생태계 보호를 둘러싸고 일어난 환경갈등을 정부 주도의 참여적 속의 과정을 통해 해결하려고 시도한 사례로서 중요한 의미를 갖는다.

강원도와 경기도를 흐르는 한탄강 유역은 홍수가 자주 일어나서 댐 건설의 필요성이 제기되어 온 곳이다. 1999년 큰 홍수가 일어난 후 건설교통부는 홍수예방을 위한 댐 건설을 추진했다. 한탄강 유역의 일부 주민들은 댐 건설이 낳는 여러 가지 환경문제를 제기하면서 대안적인 홍수예방 정책을 추진할 것을 환경영향평가 과정 등 여러 통로로 제기했다. 환경영향평가 과정에서 건설교통부는 원래 계획보다 규모를 줄인 홍수조절 댐을 건설할 계획을 수립했다. 그러나 이 댐에 대한 지역 주민들의 반대운동은 계속되었다.

노무현 대통령은 이 문제를 지속가능발전위원회에서 대안적 갈등해결

절차를 통해 해결하라고 지시했다. 지속가능발전위원회는 2004년 4월 한탄강댐 갈등조정 소위원회를 만들고 댐 건설에 찬성하는 주민 대표와 반대하는 주민 대표, 환경운동단체, 전문가, 공무원 등이 참여하는 갈등조정 절차를 시작했다. 찬반 주민, 정부, 환경운동단체 등 참여자들은 약 6개월간 집중적으로 토론한 후, 한탄강댐 갈등조정 소위원회의 위원들에게 결정을 위임했다. 소위원회는 2005년 11월, 기존 댐계획을 백지화하고, 대안으로 홍수조절지 두 곳과 홍수조절댐 건설을 포함하는 새로운 계획을 세우는 것이 필요하다고 제안했다. 건설교통부는 이 제안을 수락했으나 댐 반대운동 주민들과 환경단체들은 그 제안에 반대했다. 결국 지속가능발전위원회의 대안적 갈등해결 절차는 실패했다.

한탄강댐 건설 문제의 결정권한은 2005년에 총리실로 넘어갔다. 총리실은 2006년에 최종적으로 원래계획보다 줄어든 규모의 홍수조절댐을 짓기로 결정하였다. 댐 반대 세력은 이결정에 반대하는 소송을 제기했고, 이 소송은 2009년 5월에 원고 패소로 끝났고, 한탄강댐은 2009년에 착공되었다.

한탄강댐 사례에서 위험은 사회경제적 약자, 미래세대, 인간 이외의 생물종에게 전가되었는가? 한탄강댐은 홍수시에만 담수하는 홍수조절댐이기 때문에 댐 건설과 운영으로 인한 생태적 영향이 다목적댐보다는 적다고 볼 수 있다.

그러면 정책과정은 어떠했는가? 한탄강댐의 정책 과정은 숙의 포럼이나 공론조사, 합의회의와 같은 참여적 숙의 과정이 아니라 대안적 갈등조정 절차로 기획되었다. 만약 찬반 당사자들이 합의했다면 지속가능발전위원들에게 시민배심원이나 공론조사 참여자와 같은 역할을 맡기고 숙의 포럼을 조직할 수 있었을 수도 있다. 그러나 찬반 당사자 대표들은 공개된 숙의 대신 4인으로 구성된 갈등조정 소위원회에 의사결정을 위임했다. 이 소위원회의 이해관심은 생태적 지속가능성이나 숙의를 통한 의사소통적 합리성이 아니라 ‘갈등조정’이었다. 이 위원회의 결론은 결국 갈등조정이라는

목표도 달성하지 못했다.

한탄강댐 사례를 볼 때, 숙의 과정을 통해 소통적 합리성과 생태적 지속가능성을 함께 추구하는 일이 매우 어렵다는 사실을 확인할 수 있다. 참여와 숙의의 경험이 부족한 환경운동조직, 주민, 정부관료, 전문가 등이 숙의 민주적 절차를 설계하고 실행하는 데 한계가 많았다.

4) 4대강 사업 사례 (2008년~현재)

4대강 사업은 전국의 주요 하천의 구조를 인공하천으로 바꾸는 대규모 토목사업으로서 심대한 생태적, 사회경제적 영향을 현재는 물론 미래에도 미칠 사업이다. 이 사례를 통해 정치적 기회구조의 급격한 변화 이후 환경운동과 생태 민주주의가 어떻게 변화하고 있는지를 분석할 수 있다.

이명박 대통령은 대통령 후보 공약으로 한반도 대운하 계획을 발표했고, 집권 이후 이 사업을 추진하기 시작했다. 그러나 2008년 봄, 미국산 쇠고기 수입반대 촛불시위가 전국을 휩쓸게 되자 그는 한반도 대운하사업을 추진하지 않겠다고 선언하고, 대신에 임기내에 4대강 정비사업을 추진하겠다고 발표했다. 이렇게 하여 2009년부터 '4대강 사업'이 본격적으로 추진되기 시작했다. 2009년 11월에는 환경부가 4개월 만에 환경영향평가 협의를 마쳐 4계절 조사가 필요한 대규모 토목사업에 대한 환경영향평가를 줄속으로 시행했다는 비판을 받았다. 문화재 조사, 예비 타당성 검토 등 법적 절차도 위법적으로 줄속 진행되었다고 시민사회단체들은 강하게 비판했다.

대통령 선거 과정에서부터 한반도 대운하 반대운동을 벌였던 환경운동조직들은 일관되게 반대운동을 벌여 나갔다. 2008년 3월에는 운하반대 전국 교수모임이 발족해서 반대운동의 주된 주체가 되었다. 2009년 11월에는 국민소송단이 4대강 사업 위헌위법심판 소송을 제기했다. 2010년 3월에는 천주교 주교회의가 4대강 사업에 반대하는 입장을 밝혔다. 같은 해 4월에는 전국 사찰 50여 곳과 불교신도 1만여 명이 서울 조계사에서 '4대강

생명살림 수륙대제'를 개최했다. 5월에는 경북 군위 지보사의 문수 스님이 '4대강 사업을 중단하라'는 유서를 남기고 소신공양하는 비극적인 사건이 발생했다. 7월에는 환경운동연합 활동가 5명이 이포보와 함안보의 고공 공사현장에 올라가 농성을 시작했다. 이러한 광범한 반대운동에도 불구하고 이명박 정부는 공사를 강행하고 있다.

4대강 사업 반대운동은 몇 가지 새로운 특징을 보인다. 첫째, 환경운동조직 이외에 교수모임과 같은 전문가 조직이 구성되고 중요한 역할을 했다. 둘째, 천주교 주교회의, 조계종 등 핵심적인 지도조직이 운동에 동참하고 주도적인 역할을 했다. 셋째, 주류 언론이 4대강 사업의 절차적 정당성, 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성 문제 등에 대해 충분히 보도하지 않는 상황에서 비판적 언론, 온라인 매체 등이 녹색 공론장의 기능을 했다. 주류 공론장이 사회적 토론과 숙의의 장으로 기능하지 못하는 상황에서 대안적인 녹색 공론장이 형성되고 이를 바탕으로 새로운 생태 민주적 담론 구성체가 만들어지고 있다.

4대강 사업은 사회경제적 약자들에게 어떤 위협을 전가하는가? 팔당, 양수리 두물머리 등에서 유기농업을 하던 농민들은 수변 레저시설 공사 때문에 삶의 터전을 빼앗기고 말았다. 반면 토건 세력과 강 주변의 토지소유자들은 개발 이익을 얻을 기회를 얻었다. 피해와 이익의 불균등 배분이 개발국가의 사업을 통해 구조화되고 있다. 4대강 사업은 전국의 주요한 자연하천을 인공하천으로 바꾸어 수질오염과 자연재난을 심화시킬 위험을 증대시키고 있다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 개발이익은 소수가 전유하지만 건설비용과 환경관리 비용은 국민모두가 세금으로 부담하는 피해자 부담의 역설이 이 사례에서도 나타나고 있다. 이러한 생태계 파괴는 미래세대가 자연하천을 누릴 권리를 빼앗고 이들에게 생태파괴의 위험을 전가한다. 다음으로 4대강 사업은 하천의 생태계에 심각한 영향을 미치고 있고 이러한 영향은 장기적으로 심화될 것으로 전망된다.

이와 같이 4대강 사업은 시공간적으로 미치는 생태적, 사회경제적 영

향이 크지만, 숙의적 절차는 물론 형식적인 법적, 제도적 절차도 무시되었다. 환경영향평가, 사전환경성 검토, 문화재조사, 예비타당성 검토 등 다양한 절차들이 진행되는 과정에서 많은 문제들이 제기되었다. 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간생물종 등의 대리인이 정책과정에 참여하는 일은 이루어지지 않았다. 이 때문에 이들의 목소리를 공중들에게 직접 알리기 위해 환경단체, 종교인들이 거리로 나서고 직접행동을 조직했다. 자유 민주주의의 대의체제가 생태적 보전이라는 목표와 절차적 정당성을 모두 충족시키지 못하는 상황에서 시민사회는 정책과정 밖에서 사회운동과 종교의식으로 대안적 공론장을 형성하고 있다.

4. 논의

지금까지 살펴 본 네 사례는 생태 민주주의 관점에서 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 동강댐 사례는 열린 정치적 기회구조 아래에서 참여적 숙의와 생태적 정책결정이 이루어진 사례이다. 생태 민주주의가 절차와 실질 양면에서 실현되었다. 사회적 약자, 미래세대, 취약한 생물종에게 위험이 전가되지 않았고 이들의 이해관심을 고려한 숙의 절차도 이루어졌다.

둘째, 새만금 사례에서는 열린 정치적 기회구조 아래에서 민관공동조사가 이루어졌지만 참여적 숙의는 이루어지지 않았다. 미래세대 소송 등이 제기되었지만 각하되었고 민관공동조사단에서도 생물이나 미래세대 대리인이 참여하는 숙의 절차는 이루어지지 않았다. 주된 쟁점은 경제성 분석이었다. 개발동맹과 녹색연대 사이의 담론적, 비담론적 갈등이 심각한 상황에 이르렀고 결국 생태적 위험이 미래세대, 사회적 약자(맨손 어민), 약한 생물종(조개와 저서생물, 상괘이) 등에게 전가되었다.

셋째, 한탄강댐 사례는 열린 정치적 기회구조 아래에서 숙의적 의사결

〈표 1〉 환경운동 사례 특성 비교

	동강댐	새만금	한탄강댐	4대강 사업
시기	1991~2000	1998~2006	2004~2009	2008~현재
주요 이슈	홍수, 물 부족, 생태계 보호	수질오염, 갯벌보호, 지역개발	홍수 갈등 조정	윤하수질, 물 부족, 홍수 지역개발
주요 행위자	환경단체 지역 주민 지식인, 시민	환경단체 지역 어민 지식인, 시민 종교 지도자 변호사	환경단체 지역 주민	환경단체 지역 생협과 농민 지식인, 종교 지도자
운동에 대한 언론보도 경향	지지	지지, 반대	반대, 무관심	지지, 반대
정치적 기회구조	개방 민주적	개방 민주적	개방 민주적	폐쇄 권위적
숙의 과정	숙의	부분적 숙의	부분적 숙의	숙의 없음
결과	댐 계획 백지화, 생태적 정책 전환	방조제 완공	댐 건설 중	공사 중

정을 시도한 중요한 사례이다. 참여적 조정 혹은 숙의 절차가 진행되었지만, 숙의 경험의 미숙, 조정 설계의 문제점 등 여러 문제 때문에 합의 형성이 이루어지지 않았다. 한탄강댐 건설로 인해 위험이 미래세대, 사회적 약자, 약한 생물종에게 어떻게 전가될지는 현재로서는 판단하기 어렵다.

넷째, 4대강 사업 사례는 닫힌 정치적 기회구조 아래에서 참여적 숙의 없이 개발 권위주의가 일방통행을 하고 있는 전형적인 사례라고 볼 수 있다. 제도 안에서의 숙의와 참여가 배제된 상황에서 시민사회는 대안적인 녹색 공론장을 형성하여 거리와 인터넷에서 생태적 담론구성체를 형성하고 있다. 이 사업은 미래세대, 사회적 약자, 약한 생물종에게 위험을 폭력적으로 전가하고 있다.

종합적으로 보면, 동강댐 사례는 절차와 결과 양면에서 생태 민주적 사례라고 볼 수 있다. 새만금 사업과 한탄강댐은 숙의 절차가 부분적으로 이루어졌지만 그것이 생태적 정책결정이나 합의형성의 결과를 낳지는 못했

〈표 2〉 환경운동 사례의 생태 민주주의 평가

	동강댐	새만금	한탄강댐	4대강 사업
① 사회경제적 약자 보호	○	×	×	×
② 사회경제적 약자 참여	○	△	△	×
③ 미래세대 권리 보호	○	×	?	×
④ 미래세대 대리인 참여	○	△	×	×
⑤ 비인간 존재 보호	○	×	?	×
⑥ 비인간 존재 대리인 참여	○	△	×	×

※ ○: 성공, △: 불충분, ×: 실패, ?: 평가하기 어려움

다. 사회경제적 약자들의 직접 혹은 간접적 참여는 있었지만 미래세대나 비인간 존재의 권리를 고려한 대리인의 참여는 매우 부족했다. 4대강 사업은 속의 절차도 생태적 결과도 없는 개발 권위주의 사례이다.

왜 이런 차이가 생겼을까? 정치적 기회구조, 사업의 규모, 참여세력들의 결속력, 공론장(Public Sphere)의 특성 등 다양한 요인들을 가지고 각 사례들의 차이와 특성을 설명할 수 있을 것이다. 이 가운데 먼저 정치적 기회구조의 특성을 살펴보자.

동강댐, 새만금, 한탄강댐 사례는 김대중, 노무현 정부 시대의 사례로서 크게 보면 유사한 정치적 기회구조를 공유한 반면 4대강 사업은 이명박 정부의 주요 사업으로서 전혀 다른 정치적 기회구조 아래 추진된 사례이다. 정치적 기회구조가 폐쇄되고 권위적인 형태로 바뀌면서 생태적 결과는 물론 참여적 속의가 완전히 배제되었다. 이렇게 볼 때 생태 민주주의의 핵심적인 특성인 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간 존재의 참여적 정책과정을 위해서는 정치적 민주주의가 핵심적으로 중요하다는 명제가 도출된다.

그러나 개방적이고 민주적인 정치적 기회구조 아래에서도 동강댐은 생

때 민주주의의 성공사례인 반면 새만금과 한탄강댐은 그렇지 않다. 왜 이런 차이가 생겼을까? 먼저 새만금 사업은 사업과 예산규모가 크고 개발사업의 이익을 공유하는 세력들의 권력과 결속력이 강한 사업이었다. 한마디로 판돈이 큰 만큼 개발동맹의 권력과 자원동원 능력도 큰 사업이었다. 반면에 동강댐이나 한탄강댐은 사업규모나 예산이 새만금에 비해서는 크지 않은 사업이었고 이 때문에 개발동맹의 결속력도 새만금에 비해서는 크지 않았다.

동강댐과 한탄강댐은 모두 사업 착공 이전에 반대운동이 일어났지만 운동의 결과가 달라진 이유는 무엇일까? 동강댐 사례의 경우에는 환경운동연합을 비롯한 환경운동조직과 다양한 시민운동 세력들이 ‘하나뿐인 동강의 자연을 보호해야 한다’는 이슈를 전국적인 공론으로 확산시키는 데 성공했다. 반면에 한탄강댐 사례의 경우에는 이러한 공론화가 공론장에서 형성되지 않았고 지역 이슈로 남아 있었다. 지속가능발전위원회의 속의 과정에도 제도 밖의 운동이 영향력을 발휘하지 못했다. 이러한 상황에서 사회경제적 약자, 미래세대, 비인간 존재의 권리에 대한 숙의와 정책 과정 참여는 제대로 이루어지지 못했다. 제도 밖의 운동정치가 약할 때, 속의 과정도 불충분하게 이루어진다고 볼 수 있다.

사업의 규모와 개발 동맹의 네트워크가 달랐지만 김대중, 노무현 정부는 이 세 사례 모두 속의 과정을 밟았다. 이러한 숙의가 이루어질 수 있었던 것은 환경운동세력들의 영향력이 정도 차이는 있었지만, 강했기 때문이다. 환경운동조직들이나 종교인들은 다양한 정책 네트워크를 통해 정부에 직접적인 영향력을 행사했을 뿐만 아니라 주류 언론에도 많은 영향을 미쳤다. 이 때문에 정부는 참여적 숙의 절차를 통해 정치적 정당성을 높이는 전략을 택했다고 볼 수 있다. 세 사례 모두 어느 정도의 숙의 절차를 거쳤지만 정책 결정의 결과는 달라진 이유는 무엇일까? 그것은 결국 사업에 걸린 경제적 이해와 정치적 연합의 권력 관계로 설명할 수 있다. 숙의의 형식이나 절차, 내용도 중요하지만 위험의 분배를 결정하는 주된 변수는 정치적,

경제적 권력관계다.

이러한 정책 과정에서 주류 언론의 영향력은 매우 크다. 주류 언론은 동강댐 반대운동에 대해서는 지지했지만 다른 사례에 대해서는 지지와 반대로 나뉘었고 특히 대부분의 보수언론은 환경운동에 대해 비판적인 여론을 형성하여 개발동맹을 지지했다. 이러한 상황에서 환경운동 세력은 대안적 공론장을 형성하려고 노력했지만 정책 결정을 바꿀 수 있을만한 영향력을 발휘하기는 매우 어려웠다.

이러한 분석을 통해 열린 정치적 기회구조에서 속의 과정이 부분적으로 이루어진다고 해도 그것이 생태 민주적 의사결정을 반드시 낳는 것은 아니라는 사실을 확인할 수 있다. 속의는 국가 관료의 주도로 형식적으로 이루어지는 경우가 많았고, 이상적 대화 상황과 유사한 토론 공간을 만드는 일은 매우 어려웠다. 권력과 지식의 불균등, 가치관의 심각한 차이로 인해 속의를 통한 공적 선호의 변화는 거의 이루어지지 않았다. 이러한 분석을 통해 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 민주주의 없이는 속의적 절차도 생태적 결과도 얻을 수 없다. 둘째, 환경운동이 강력한 영향력을 발휘할수록 사회제도 안에서의 속의 과정에서 사회적 약자, 미래세대, 비인간존재의 권리가 실현될 가능성이 높아진다. 셋째, 개발 동맹의 권력이 강할수록 속의 과정에서 기존의 권력관계가 재생산될 가능성이 커진다.

둘째와 셋째 명제는 속의과정과 생태적 의사결정을 권력 문제로 환원하는 경향이 있다. 이러한 명제는 기본적으로 올바르지만 좀 더 세밀하게 수정할 필요가 있다. 환경운동과 개발동맹의 권력관계를 결정짓는 중요한 변수는 넓은 공론장에서의 동의를 누가 획득하는가에 따라 결정된다. 현대의 국가는 경제성장과 안보와 같은 책무(imperative)뿐만 아니라 환경보호라는 공적 책무를 잘 수행해야만 정당성을 유지할 수 있기 때문에 공론장에서 동의를 얻기 위해 끊임없이 노력하지 않을 수 없다. 따라서 환경운동세력이 제도 안과 밖의 다양한 정치를 통해 공론장을 생태적으로 전환할

수 있을 때 제도 안에서의 참여적 숙의와 생태적 의사결정이 가능하다. 국가는 그것이 비록 개발국가라고 할지라도 그 정치적 정당성이 위기에 처할 때, 개발동맹을 위한 개발 책무로부터 스스로를 분리시키지 않을 수 없게 된다.

이제 두 연구문제에 대한 해답을 찾아보자. 첫째, 환경문제 해결에 있어서 민주주의의 강점과 약점은 무엇인가? 민주주의의 발전은 환경운동에 유리한 정치적 기회구조를 제공했고 환경운동 또한 민주화에 적지 않은 기여를 하였다. 특히 1987년 민주화 이후 1990년대까지 이러한 경향은 뚜렷하게 나타났다. 이렇게 볼 때 민주주의는 환경문제를 해결하는 데 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있다.

그러나 민주적으로 선출된 상대적으로 진보적인 '민주정부'도 대규모 개발사업으로 인한 환경파괴의 구조적 문제를 해결하는 데 어려움을 보였다. 정부와 환경운동조직들은 새만금, 한탄강댐, 부안 방폐장 등의 쟁점을 둘러싸고 심각한 갈등을 경험했다. '민주 정부'는 권위주의 정부에 비해 공론장을 개방하고 시민사회와의 소통을 강화했지만, 숙의와 소통의 범위와 깊이는 제한적이었다. 그 결과 생태 문제를 둘러싼 갈등은 민주적 제도 안에서 해결되거나 새롭게 제도화되지 못하고 제도 밖의 운동과 국가 권력의 억압이라는 권위주의적 형태로 재생산되었다. 여기에서 생태 문제를 해결하기 어려운 인류중심적 민주주의의 한계를 발견할 수 있다. 인류중심주의의 토대 위에서 생태위기에 대한 고려 없이 형성된 민주주의는 생태 문제를 풀기 어렵다. 아무리 잘 설계된 민주주의의 절차적 제도라고 할지라도 생태 문제를 제도 안에서 푸는 데에는 한계가 있다.

둘째, 환경문제를 해결하기 위해 민주적 제도를 어떻게 개선할 것인가? 해결방안은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 숙의와 참여를 강화하는 것이다. 김대중, 노무현 정부에서 형식적인 숙의와 참여가 강화되었지만 절차적인 수준에 머물렀거나 국가권력의 제한이 이루어지지 않았다. 개발국가의 속성이 강한 정부에서 권한의 위임 없는 숙의는 허구적인 절차

적 정당성의 형식만 갖춘 채, 민주주의를 희화화, 도구화시킬 수 있다. 따라서 의사소통적 합리성이 실현되는 이상적 대화상황을 만들 수 있는 속의 절차와 이에 대한 정부의 권한위임이 필요하다. 합의회의, 공론조사, 시민 배심원과 같은 속의 민주주의적 방법을 정책결정 과정에 적극적으로 도입하고 이를 제도화하는 것이 필요하다. 이렇게 될 때 미래세대와 현세대의 지속가능한 삶을 보장할 수 있는 생태적이고 소통적인 합리성이 정책과정에 실현될 수 있는 절차적 가능성이 높아진다. 그러나 이것으로는 불충분하다.

둘째, 정책 과정에 미래세대와 생태계 혹은 취약한 생물종의 대리인들의 참여와 토론을 보장하는 법과 제도를 도입하는 것이 필요하다. 갯벌과 같은 생태계 파괴, 원자력 발전, 기후변화와 같은 장기적인 생태계 영향이 지속되는 환경문제에 대해 미래세대와 취약한 생물종들은 의사결정과정에 참여할 기회를 갖지 못한 채 부정적 영향을 일방적으로 받을 수밖에 없다. 따라서 인간중심적 법적 주체 개념을 넘어서는 생명권(bio-right) 혹은 생태권(eco-right)의 관점에서 주체의 개념을 새롭게 검토하는 것이 필요하다. 취약한 인간들이 그 자체의 존재가치 때문에 존중되는 것과 마찬가지로 이유로 취약한 생물종과 생태계는 존중되고 고려되어야 한다.⁶⁾

앞에서 제안한 두 원칙 즉 속의원칙과 생태 원칙은 긴장과 충돌을 수반한다. 이러한 충돌을 어떻게 극복할 것인가? 후쿠시마 원자력 발전소의 사례에서 보듯이 현대 생태위기가 매우 광범위하고 긴박한 점을 고려하면, 속의의 원칙에만 의존하는 속의 민주주의만으로는 생태위기를 극복하고 인

6) 인류중심적 민주주의 제도를 속의, 참여, 생태의 원칙을 바탕으로 재구조화할 때 중요한 것은 시민사회의 녹색 공론장을 활발하게 만드는 일이다. 대의제에 바탕을 둔 자유 민주주의 국가일지라도 활발한 녹색 공론장이 있고 이를 바탕으로 녹색정당과 정치가 활발할 때 그 국가는 녹색 국가 혹은 생태 국가로의 길을 향해 전환할 수 있다. 이러한 녹색 전환은 제도 밖의 생태민주적 소통과 속의가 직접행동, 속의 포럼 등 다양한 형태로 이루어질 때 가능하다. 이런 관점에서 적대와 논쟁을 민주주의 핵심으로 강조하는 무페(Mouffe)의 주장은 적절하다(무페 2006, 153-163).

류와 생태계의 지속가능성을 보장하기 어려운 것으로 보인다. 따라서 생태 위기 시대의 민주주의는 생태적 지속가능성의 원칙을 우선적 원칙으로 포함해야 할 것이다. 왜냐하면 생태위기로 인해 인류의 지속가능성이 위협받고 있는 상황에서 이 원칙 없는 숙의는 형식적, 절차적 합리성을 얻고 실질 합리성, 즉 지속가능성은 잃어버릴 수 있기 때문이다.

5. 결론

사례분석을 통해 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 민주화 이후 정치적 기회구조가 열리게 되면서 환경운동이 발전할 수 있었다. 열린 공론장에서의 토론과 사회운동은 동강댐 사례에서 보듯이 성공적인 생태 민주주의 사례를 만들었다. 둘째, 4대강 사업 사례에서 보듯이, 민주주의가 후퇴하고 녹색 공론장이 억압되면 환경정책은 후퇴할 가능성이 높아진다. 민주주의가 후퇴한 자리에 개발 권위주의가 등장한다. 셋째, 민주주의적 정치적 기회구조 아래에서 녹색 공론장이 형성되고 숙의가 이루어져도 그것이 생태적으로 재구조화되지 않는 한, 생태적 의사결정이 이루어지지 않을 수 있다. 새만금 사례와 한탄강댐 사례에서 이런 점을 확인할 수 있다.

민주주의는 숙의와 사회운동의 공간을 제공함으로써 환경문제를 해결하는 데 긍정적인 기여를 할 수 있다. 그러나 현세대 인간을 위한 제도로서 인류중심적 민주주의는 생태위기 시대의 환경문제를 푸는 데는 많은 한계를 갖고 있다. 그렇다면 무엇을 어떻게 할 것인가? 민주주의를 생태화하는 생태 민주주의 기획이 필요하다. 이 기획에 숙의 민주주의와 참여 민주주의는 필요하지만 충분하지는 않다. 왜냐하면 그 기획은 지식과 언어능력을 가진 신사들의 클럽으로 전락할 수 있기 때문이다. 언어로 표현할 수 없는

고통, 말할 수 없는 약한 생물종과 미래세대들의 신호, 말해도 들어주지 않는 사회적 약자의 말, 이런 것들을 속의 민주주의 기획이 모두 담기는 어렵다. 생태 민주주의 기획은 생태 위기의 시대에 이들의 고통에 귀 기울이지 않으면 강자의 생존과 행복도 위태롭다는 자각에서 시작될지도 모른다. ~~다.~~

참고문헌

- 구도완. 1994. 『한국 환경운동의 역사와 특성』, 서울대 사회학과 박사학위 논문.
- _____. 2004. “환경운동(1987~2002): 반공해운동에서 생명운동까지.” 시민의 신문사. 『사회운동15년사(환경·자원)』.
- 김홍균. 2004. “새만금 소송의 의의와 과제.” 『저스티스』 81.
- 무페, 샹탈(Chantal Mouffe). 이행 옮김. 2006. 『민주주의의 역설』. *The Democratic Paradox*. 인간사랑.
- 윤순진. 2007. “생태 민주주의의 전망과 과제: 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정에 대한 평가를 바탕으로.” 『ECO』11(2).
- 정규호. 2010. “생태 민주주의.” 민주화운동기념사업회 연구소편. 『민주주의 강의 4: 현대적 흐름』. 민주화운동기념사업회.
- 정진주. 2001. “환경분쟁에 있어서 지역운동사의 전개-동강댐 건설을 중심으로.” 한국환경사회학회. 『ECO』 제1호 238-66.
- 헬드, 데이비드. 박찬표 옮김. 2010. 『민주주의의 모델들』. 후마니타스.
- 홍성태. 2006. 『개발주의를 비판한다: 박정희 체제를 넘어 생태적 복지사회로』. 당대.
- Achterberg, Wouter. 2001. “Democracy, Justice and Risk Society: the Meaning

- and Shape of Ecological Democracy.” John Barry & Marcel Wissenburg, eds. *Sustaining Liberal Democracy: Ecological Challenges and Opportunities*. Palgrave.
- Beck, Ulrich, Amos Weisz, trans. 1995. *Ecological Politics in an age of Risks*. Cambridge, Polity Press.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Morrison, Roy. 1995. *Ecological Democracy*. Boston: South End Press. 모리슨, 로이, 노상우, 오성근 옮김. 2005. 『생태 민주주의』. 교육과학사.
- Mouffe, Chantal. 1999. “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism.” *Social Research* 66(3), 745-758.
- Torgerson, Douglas. 2008. “Constituting Green Democracy: A Political Project.” *Project Muse* 17(2). 18-24.

투고: 2011.9.30	심사: 2011.10.21	확정: 2011.11.9
---------------	----------------	---------------