

비선호시설의 건설에 따른 지역사회의 변화와 갈등:원자력발전소 인접 두 어촌의 사례*

이창언** · 여수경***

〈차 례〉

1. 머리말
2. 조사지역 개관과 두 마을의 사회·경제적 관계
3. 시간과 공간: 원전의 건설과 지역사회의 변화
4. 경제와 사회: 경제행위의 변화와 갈등의 고조
5. 과제와 전망

【국문초록】

한국에서 원전개발사업이 진행된 지 반세기를 넘겼고, 그동안

* 이 연구는 2022년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임. 이 연구는 2023년도 한국문화인류학회 추계학술대회에서 필자들이 발표한 「비선호시설 건설과 지역사회의 변화: 원자력발전소 인접 두 어촌의 사례」를 수정·보완한 것임.

** 주저자: 영남대학교 문화인류학과 교수

*** 공동저자: (재)한빛문화재연구원 책임연구원

원전이 들어선 지역사회는 모든 면에서 커다란 변화를 경험해 왔다. 이 글에서는 원전이 들어선 두 어촌마을의 사례를 통해 한국에서 국가적 규모의 개발사업이 초래한 지역사회의 총체적인 변화 양상을 살펴보고자 하였다. 원전 인접한 두 어촌에서 토착민은 떠났고, 그 빈자리를 이주민들이 채우면서 사회적 구성은 복잡한 양상을 보이고, 다양한 이해관계가 표출되었다. 이러한 이해관계는 갈등의 요인이 되었다. 갈등은 마을과 마을 사이에서 나아가 마을과 더 큰 지역사회 사이에도 야기되는 등 그 양상은 넓어지고 복잡해지고 있다. 이러한 갈등은 원전이라는 특수한 사정을 고려할 때 향후 심화할 여지가 있다. 특히, 두 어촌의 사례에서 나타난 내외부적 갈등은 마을 내 관습과 관행을 통해 자연스럽게 해결되기를 기대하기는 어려운 실정이다. 이러한 측면에서 공공성을 담보한 원전과 같은 대형 국책사업에서 야기되는 지역사회의 갈등은 좀 더 거시적인 관점에서 논의되어야 할 필요가 있으며, 더불어 제도적 노력과 학문적 논의가 병행되어야 할 것이다.

주제어: 비선호시설, 원전, 어촌마을, 갈등, 공공성, 개발

1. 머리말

한국사회의 산업화시기에 진행된 국책개발사업은 대부분 국가의 경제발전을 명분으로 거시경제 지향을 최우선으로 고려하여 이루어져 왔다. 이 과정에서 개발사업에 포함된 지역의 사회와 문화에 대한 세밀한 점검은 국가 경제발전의 명분에 가려져 소홀히 취급된 경향이 있다.¹⁾ 전통적인 농업사회에서 산업사회로의 전환을 국

1) 대규모 개발사업 이후 지역사회의 변화를 면밀하게 다룬 연구는 상대적으로

가적 차원에서 모색했던 당시, 대규모 국책사업은 국가의 경제성장을 위해 필수적인 기획이었다. 그 결과 급격한 경제성장을 달성할 수 있었지만, 사업에 포함된 지역사회는 커다란 사회문화적 변화를 겪을 수밖에 없었다.

이처럼 개발사업, 특히 국가적 규모의 대규모 개발사업이 경제 발전에 크게 도움이 되는 한편, 이에 비례해서 야기된 커다란 변화는 종종 지역의 모든 부면에 바람직하지 않은 영향을 주었다. 정치·경제·사회·문화·환경·생태적 측면에 미친 부정적인 영향과 더불어 개발에 따른 혜택 혹은 보상과 관련한 갈등과 대립은 지역사회를 넘어 사회 전반에 걸친 사회문제가 되기도 한다. 더욱이 화장장, 공동묘지, 쓰레기매립장, 공해 및 위험유발산업시설과 같은 비선회시설은 기획단계부터 입지 설정을 놓고 심각한 사회적 갈등을 초래하고 있다.²⁾ 이런 점에서 원자력발전소(이하 원전으로 표기)와 같이 재난 발생 시에 엄청난 위험을 수반할 수 있는 시설의 건립은 그만큼 신중한 기획이 이루어져야 한다.

국가의 경제발전이 최우선의 국민적 과업으로 인식된 산업화시기에 지역사회, 나아가 국민적 합의에 이르는 신중하고 체계적인 절차 없이 설립된 비선회시설의 경우에도 현재까지 많은 문제를 수반하며 심각한 갈등을 초래하는 사회적 문제가 되고 있다.³⁾ 더

로 부족하다. 이런 사정을 고려할 때 시화호 건설 이후 지역의 변화를 사회문화적 측면에서 심층적으로 다룬 연구는 향후 대형 개발사업의 기획에 유용한 지침서가 될 수 있다. 이에 관해서는 한경구 외, 『시화호 사람들은 어떻게 되었을까: 문화인류학자들의 현장보고』, 숲, 1998 참조.

- 2) 비선회시설은 국가나 지역 모두에 설립의 필요성은 인정되지만, 공포와 고통을 유발하는 등 부정적인 효과에 비해 돌아오는 혜택은 다른 지역의 그것과 비교하여 특별히 크지 않은 공공시설을 가리킨다. 이에 관해서는 한홍식, 「비선회시설 입지선정에 있어서 NIMBY현상의 해결방안: 제주지역 성산분기 송전선로 사업추진 사례를 중심으로」, 제주대학교 석사학위논문, 1999, pp.3-6 참조.

육이 민주화와 지방자치제의 빠른 전개와 국가행정 및 지방행정에서 강조되는 새로운 형태의 거버넌스 등 오랫동안 누적된 불만 해소를 위한 요구가 다양해졌고 이에 따른 갈등도 증폭되고 있다. 비록 수십 년 전에 건립된 원전의 경우에서도 지역의 환경과 경제에 관련된 피해 보상과 생활여건의 개선을 위한 목소리는 날로 커지고 있다.

비선호시설에 인접하여 오랫동안 피해 보상을 요구해 온 지역민의 지속적인 노력은 상황개선을 위한 법률 제정을 이끌기도 했다.⁴⁾ 이에 따라 소득증대사업, 공공 사회복지사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 전기보조금사업, 육영사업 등 다양한 형태의 지원 사업이 이루어지고 있다. 지원 법률의 제정과 시행으로 지역사회 개선에 위한 구체적인 사업이 비교적 활발하게 진행되는 한편으로 사업의 방향과 운영 및 수혜의 범위와 대상 등의 사안을 놓고 새로운 갈등이 끊임없이 야기되고 있다.⁵⁾

개발에 따른 문제 해소를 위해 법률로 제정되어 시행된 사업이 새로운 문제를 초래하는 상황의 악순환은 개발이 지역사회에 미치는 영향에 대한 사전 검토가 부족했던 것에서 원인을 찾을 수 있

3) 황보명 외, 「원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화」, 한국 공간환경학회, 『공간과 사회』24(1), 2014, p. 78.

4) 원전을 비롯한 공해 및 위험유발 가능성이 큰 발전소 주변 지역민의 상황 개선과 관련하여 1989년 6월에 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」이 제정되었다.

5) 개발이 입안될 당시와는 다른 사안인 비선호시설 인접 지역에 대한 지원 사업을 놓고 야기된 지역 갈등은 사회적 이슈로 주목받고 있다. 특히, 원전에 인접한 지역에서 벌어지는 사례는 경찰이 원전보조금의 부적절한 운영을 수사하거나, 보조금의 운영을 맡았던 지역민 사이에서 반복되는 고소와 고발에 관한 기사는 원전 인접지역에서 발생하는 지원금의 운영에 관련한 새로운 형태의 갈등을 잘 반영하고 있다. 이에 관해서는 『매일신문』〈경주 나아리 전·현 이장 다툼에…마을 자산 날릴 위기〉, 2023년 5월 22일자 참조.

다. 개발이 지역사회에 미치는 영향에 대한 심층적이고 총체적인 점검에 기반할 때 비로소 개발 이후에 야기될 수 있는 문제에 대한 적절한 대처가 가능할 수 있다. 이런 점에서 대규모의 개발이 초래할 수 있는 환경파괴와 사회문화적 해체의 문제를 방지하고, 지역사회의 전통과 문화적 감성을 지속할 수 있는 다양한 프로그램의 운영 등의 제도화된 지원의 필요성을 강조한 지속가능한 개발의 교훈을 되새기게 한다.⁶⁾

그동안 원전과 관련한 많은 연구가 이루어졌으나, 지역사회의 사회문화적 변화와 관련된 연구는 상대적으로 부족한 편이다.⁷⁾ 오히려 원전에 인접한 지역사회에서 야기된 갈등의 양상⁸⁾이나,

6) 이와 관련하여 대규모 관광개발을 포함한 개발사업이 지역사회에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고, 지역사회의 지속가능성을 위한 적절한 개발 방안에 관해서는 Brohaman John, "New Direction in Tourism for Third World Development", *Annals of Tourism Research* 23(1), 1996, pp. 63-66 참조.

7) 지금까지 원전과 관련하여 지역사회에 초점을 둔 연구는 대체로 안정성, 정책 및 사회운동에 관한 연구가 진행되어 왔다. 이에 관해서는 양기용·김창수, 「원전지역공동체 재구조화에 대한 시론적 연구: 고리원전지역공동체 확장과정에 대한 개념적 접근」, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』, 2018, pp. 187-207; 양라운, 「원전주변지역 주민들의 위험인식과 위험의 사회적 구성: 고리, 영광, 울진지역을 중심으로」, 전남대박사학위논문, 2016; 이득연, 「주민환경운동의 전개과정과 의미구성: 반핵발전운동을 중심으로」, 연세대박사학위논문, 1992; 정수희, 「핵산업과 지역주민운동: 고리지역을 중심으로(1967-2008)」, 부산대석사학위논문, 2011; 최홍조 외, 「고리원전 주변지역 주민들의 사회심리적 스트레스에 영향을 미치는 요인」, 한국보건사회학회, 『보건과 사회과학』 25, 2009, pp. 153-176; 황희진, 「원전에 대한 인식이 원전수용성에 미치는 영향 분석: 원전주변 지역주민을 중심으로」, 서울대석사학위논문, 2014. 참조.

8) 원전을 비롯한 국가주도의 대규모 사업에 따른 갈등에 관해서는 박순열, 「새만금 개발을 둘러싼 사회적 갈등의 구조와 특징」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구 ECO』 11(1), 2007, pp. 133-166; 이병일·정진욱, 「원전 주변지역의 갈등상황과 한국사회의 정책대응과제」, 한국갈등관리학회, 『한국갈등관리연구』 1(2), 2014, pp. 7-32; 최병학, 「충청남도 화력발전소 주

원전지원금의 사용 방향과 운영을 놓고 전개된 새로운 갈등에 관한 연구⁹⁾를 통해 지역사회의 내부 사정에 관해 어느 정도 살필 수 있다. 이 외에 원전의 건설 이후 지역사회의 변화를 지역민의 조직적 대응의 측면에서 접근한 연구도 있다.¹⁰⁾ 그러나 원전의 건립 기획단계에서부터 현재까지 지역사회의 변화를 살핀 연구는 드물다.

이상의 논의에 기초하여 이 연구는 국가 주도의 대규모 개발사업이 지역사회에 미친 영향을 살핌으로써, 개발사업이 초래한 부정적인 영향을 방지하거나 완화할 수 있는 대안의 모색을 위한 논의의 기반조성을 위해 시도되었다. 이를 위해 원전에 인접한 두 어촌이 원전 건립의 기획 당시부터 현재에 이르는 동안 거쳐 온 변화를 시간과 공간 그리고 경제와 사회의 측면에서 살펴보고자 한다. 사례 조사를 위해 원전에 인접하여 개발 당시부터 현재까지 많은 변화를 겪어 온 두 어촌을 조사대상으로 선정하였다. 이 두 마을은 현재는 물론 미래까지 지역민의 일상이 원전과의 상호작용에 큰 영향을 받을 것으로 예상되는 곳이다. 따라서 두 마을의 변화를 살피는 작업을 통해 개발이 초래한 긍정적·부정적 영향을 살펴봄으로써 향후 지역개발, 그것도 국가적 대규모 개발사업 기획의 바람직한 방향 모색은 물론 개발 이후 지역민의 삶의 질의

변지역 갈등관리에 관한 연구, 한국거버넌스학회, 『한국거버넌스학회보』 20(3), 2013, pp. 351-376; 황보명 외, 앞의 논문, pp. 47-83 참조.

9) 이에 관해서는 김근식, 「비선호시설 지원정책의 정책수단 효과성 분석」, 한국정책분석평가학회, 『한국정책분석평가학회학술대회발표집』, 2020, pp. 95-128; 손진상, 「원자력발전소 주변지역 지원사업의 개선 방안」, 안암법학회, 『안암법학』 44, 2014, pp. 283-315; 최성두, 「원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전방향 모색」, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』 13(3), 2009, pp. 223-244 참조.

10) 차철옥, 「고리원전 주변사람들의 생활경험과 마을공동체」, 부산대학교 한국민족문화연구소, 『한국민족문화』 62, 2017 pp. 375-404.

향상을 지향하는 방안 모색에도 유용한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

이에 인접한 두 어촌을 대상으로 원전의 건립 이전과 이후의 시기로 구분하여 지역민의 생활문화 및 공간의 상황을 살펴보고자 한다. 지역민의 생활문화는 지역민의 사회관계를 이해할 수 있는 친족관계를 비롯한 공식·비공식적 사회조직과 어업·농업·상업 중심의 경제행위 그리고 어촌사회 일반의 관습과 관행을 중심으로 살펴보고자 한다. 각 시기의 생활문화를 통해 이들 어촌의 사회문화적 변화를 이해할 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 시기별 공간 형태를 비교하여 공간의 변형과 이에 따른 지역사회 일상에서 전개된 갈등과 대립 그리고 타협과 절충의 사회과정을 살펴보고자 한다.

2. 조사지역 개관과 두 마을의 사회·경제적 관계

한국에서 어촌은 대체로 다음의 과정을 거쳐 왔다. 전통사회에서 어촌과 어업은 위험요소가 많고 불확실성이 높다는 인식에 따라 바람직하지 않은 거주지와 생업으로 간주되어 왔다.¹¹⁾ 부득이 어촌에 거주하더라도 어업보다 농업에 의존하는 반농반어의 생활을 이어갔다. 조선 말기에 이르러 어물에 대한 소비가 증가하면서 어촌지역에서 어업의 의존도가 높아졌으며, 이런 양상은 근대기를 거치면서 뚜렷해져 어업은 어촌의 주요한 생업이 되었다. 현대산업사회에서 어촌의 인구는 점차 줄어들었고 또한 연안에서의 어업

11) 어촌과 어업의 관습과 관행의 일반에 관해서는 James M. Achson, "Anthropology of Fishing", *Annual Review of Anthropology* 10, 1981, pp. 271-315 참조.

에 많은 제약이 뒤따르면서 어촌지역에서 어업 역시 쇠퇴해갔다. 대신 수려한 경관과 신선한 해산물을 즐기려는 관광객이 늘어나면서 어촌지역은 관광산업의 현장이 되고 있다. 산업화가 진전된 후기현대적 상황에서 어촌은 과소화와 고령화의 영향을 받아 기존 토착민이 급격히 감소하는 한편 새로운 산업을 지향하는 사람들로 대체되고 있다.

A마을과 B마을¹²⁾은 원전이 건립되면서 일반적인 어촌과는 다른 과정을 겪어 왔다. 50여 년 전에 이 두 마을에 인접한 곳에 원전의 건립이 공시된 이후 1970년에 계획이 수립되고 1980년대에 원전이 완공되어 현재까지 가동 중이다. 이 두 마을은 그동안 전국에 건립된 원전과 관련하여 제기되어 온 환경오염과 생업활동의 위축, 무늬아 태아, 압력관 교체, 삼중수소, 원자로 수명연장, 방폐장 건립 등의 사안을 두고 야기된 원전 측과의 대립과 갈등¹³⁾은 물론 대응의 방법, 지원금의 운영 등의 사안을 두고 지역사회 내부의 갈등을 겪어 왔다.

원전이 건립되기 전 두 마을은 경제와 사회적 측면에서 차이가 있었지만, 외견상으로 전형적인 동해안 어촌의 특성을 보여주었다. 원전에 가장 인접한 A마을은 전형적인 동해안의 반농반어촌의 특성을 보이지만, 인근 B마을과 주변의 여타 어촌에 비해서는 마을의 규모와 사회·경제적 사정이 열악한 편이었다.

이러한 사실은 19세기 후반의 『경상남도 동래군 가호안』(1904)의 호구기록에 A마을의 호구수가 11가구에 머문 것을 통해서 잘 이해할 수 있다. 당시 B마을의 호구수 67호와 비교하여도 1/6 정

12) 현재도 피해 보상과 지원금의 용처, 원전 측과의 관계, 집단 이주 문제 등을 두고 지역민 사이의 갈등과 이견이 끊이지 않을 뿐만 아니라, 지역민들은 마을이나 개인이 드러나는 것을 꺼리는 사정을 고려해서 마을과 제보자 모두 가명으로 처리하였다.

13) 이병일·정진욱, 앞의 논문, pp. 11-21.

도의 작은 마을이었다. 이처럼 A마을의 열악한 사회경제적 기반에 관해서 마을사람 뿐만 아니라 인근에 거주하는 지역민의 증언을 통해서도 확인된다.

여기는 작은 마을이었어요. 몇 가구 안 살았어요. 다른 마을과 비교가 안돼요. 이 마을에는 몇 명 안 살았으니까. 멸치잡이 할 때 사람이 없으니 다른 마을에서 사람을 데리고 오기도 해요. 옆 마을에서 사람이 함께 와서 (그물을) 당기는 거죠(최○조, 70대, 남, A마을 거주)

1960년대 후반에 A마을의 가구는 40호까지 늘었지만, 여전히 주변 마을과 비교하여 사회적 규모와 위세는 약한 편이었다. 경제적 사정도 주변의 어촌에 비해 활성화되지 못하였다. 어촌임에도 어선어업이 활성화되지 못했던 A마을의 어업은 해안 백사장에서 지인망 어장을 관리했던 두 어가를 제외하면 어업이 활성화되지 못했다. 이에 비해 마을에 두 곳의 정미소가 운영되었다는 사실을 통해 농업은 비교적 활발했음을 이해할 수 있다. 마을에서 지인망 어장을 관리한 두 어가와 정미소를 운영한 가구를 제외한 대부분 가구의 경제적 사정은 좋지 않았다고 한다. 여러 자료와 제보를 종합해 볼 때 원전 건립 이전 A마을의 사회·경제적 상황은 주변 마을과 비교해 매우 취약했음을 알 수 있다.

이에 비해 B마을은 오래전부터 어느 정도의 규모를 갖춘 반농반어촌이었다. 『경상남도 동래군 가호안』에서 가구는 67호로 가구당 가구원 수를 4명으로 고려했을 때 260여 명이 거주하는 비교적 큰 규모의 어촌이었음이 이를 뒷받침한다. 조선 시대에 포구가 자리했다는 것을 통해서도 어촌으로서 B마을의 특성을 이해할 수 있다.¹⁴⁾ B마을에서도 농업과 어업을 겸했지만 A마을에 비해 어선어업·채

14) 장안읍지 편찬위원회, 『장안읍지』, 좌천인쇄문화, 2008, p. 318.

취어업·지인망 어업이 활성화되어 어업의 비중이 크게 높았다. 특히 다량의 멸치와 양질의 미역 생산으로 잘 알려진 이 마을의 해산물은 1930년대에 건립한 동해남부선 철도를 통해 전국으로 판매되었다. 여타의 어촌과 마찬가지로 동성조직의 결성이나 활동은 미약한 편이지만, 세거한 몇몇 성씨들은 지연과 혼인으로 맺어진 사회적 관계를 기반으로 마을에서 영향력을 발휘해 왔다.

〈표 1〉 A와 B마을 현황(2023년 기준)

구분	원전 직선거리 (km)	면적 (km ²)	인구 (명)	가구 (가구)	비고
A 마을	0.7~1.5km	2.41	1,500	903	- 소규모 발농사 활동 - 원전 임노동자로 근무 - 어업활동 최소화 - 원전과 사택
B 마을	1.1~1.6km	1.48	1,113	661	- 동해선 기차역 - 소규모 어업활동 지속 - 원전 임노동자로 근무 - 오일장

출처: 『기장군청 통계연보』(2023) 중심으로 재정리

지인망어업에 주로 의존했던 A마을과는 달리 B마을의 어업은 다양한 어종을 포획하는 어선어업, 해저 암반에 자생하는 해조류와 패류의 채취 및 지인망어업 등 다양한 형태의 어업으로 생계를 이어 왔고 농업도 병행하였다. 그러나 마을사람 대부분의 삶은 고단하고 힘든 어촌지역의 그것과 별다른 차이가 없었다. 마을에서 소수에 해당하는 선주나 부농을 제외한 지역민 대부분의 생활은 영세성을 면치 못해 항상 가난한 상태였고, 이를 극복하기 위해 요즘에는 상상조차 어려운 정도의 고된 경제활동으로 생계를 이어 갔다.

배가 들어오면 마을의 남녀노소가 다 한 푼이라도 벌라고 어선에 붙었어. 남자는 하역, 여자는 고기 손질을 열심히 했지. 대가로 받은 어물은 그날 바로 이고지고 100여리 떨어진 동래장까지 가서 팔았어. 아주머니들이 갈치 10마리씩 묶은 줄 다섯 개를 바구니에 담아 머리에 이고 밤낮을 가리지 않고 동래까지 다녔어. 한푼이라도 아꼈다고 그 먼길을 기차도 안타고 걸어 다녔어.(박○옥, 70대, 여, B마을 거주)

〈표 1〉에서처럼 두 마을의 현황은 과거와는 반대로 나타나고 있다. A마을은 원전의 건립과 대규모 사택의 입지로 인구와 가구 수가 B마을을 훨씬 앞서고 있어 그간의 변화가 컸음을 짐작할 수 있다. 원전 건립 전 A마을은 원전 부지에 포함되어 사라진 C마을과 좀 더 친밀한 관계를 형성하였다. C마을은 『경상남도 동래군 가호안』에 100여 가구가 등재되었을 정도로 마을의 규모도 컸고 예전부터 어업이 활성화되었던 곳이다. 이곳에서 잡힌 봉장어는 일본에 직접 수출했을 정도로 어업이 성행했다.

B마을에 비해 사회·경제적 측면에서 열악했던 A마을은 독자적인 공동체를 형성하기 어려워, 당시 어업이 크게 성행했던 C마을 어촌계에 포함되어 어업의 활성화를 모색했다. 이에 A마을의 경제 활동은 C마을과 밀접하게 관련되었고, 두 마을 지역민 사이의 혼인도 빈번하게 이루어져 A마을과 C마을 지역민의 다수는 친인척 관계로 연결되었다. 원전 건설과 함께 C마을에서 A마을로 이주한 사람들의 대부분은 A마을에서 태어나 C마을로 시집을 갔거나, A마을에서 C마을로 이주하여 생활했던 사람들이다. 원전의 건립 이후 C마을은 해체되고, 가장 열악했던 A마을의 사회·경제적 위세가 높아지면서 마을 사이의 관계도 다른 양상을 띠게 되었다. 원전건립 이전 사회·경제적 위세의 차이에서 비롯된 소원했던 A마을과 B마을 사이의 관계는 상황이 역전된 현재에도 지속되고 있다.

3. 시간과 공간: 원전의 건설과 지역사회 변화

원전의 건설은 두 마을에 공간뿐만 아니라 지역사회 전반에 커다란 변화를 초래하였다. 원전개발에 따른 토목과 건설작업이 진행되면서 전국 각지에서 온 수많은 노동자와 이들을 상대하는 음식과 숙박업을 비롯한 다양한 형태의 업소가 두 마을에 집중되면서 마을의 일상과 생활문화도 크게 변화하였다. 그러나 원전의 건립에 따른 토지개발의 규제로 인해 마을 공간의 확장이 제한되어 당시까지 모래사장과 마을 숲으로 남아있던 해안지역의 개발만 가능한 한계에 맞닥뜨렸다. 1980년대 후반에 원전의 건립이 완료된 이후 한때 크게 활성화되었던 지역경제가 다시 위축되면서 커다란 침체를 겪었다. 이후 원전과의 관계가 지역민이 생활에 더욱 큰 부분을 차지하게 되었고, 이에 따른 긴장과 갈등이 연속되어 온 과정을 원전개발 이전과 이후의 시기로 구분하여 경제와 사회의 변화 과정을 살펴보겠다.

1) 1970년대~1980년대 후반: 원전의 건설과 지역경제의 활성화

앞에서 살펴본 것처럼 두 마을은 원전개발이 이루어지기 전에 사회·경제적인 차이는 있었으나 전형적인 어촌이었다. 그런데 원전개발이 알려지고 사업이 진행되면서 수많은 노동자와 상인이 두 마을, 특히 건설현장에 인접한 A마을로 유입되었다. 일부 건설업체는 마을의 빈터에 노동자 숙소를 건설하기도 하였지만, 수많은 노동자와 이주민을 수용하기에는 턱없이 부족하였다. 더욱이 부산이나 울산 등 도시지역으로 이어지는 교통편도 하루에 한 차례 왕복 운행하는 열차 외에 별다른 운행 노선이 없었기에 노동자들이

도시나 외지로부터의 통근은 불가능했다. 노동자와 더불어 음식과 숙박업을 비롯한 각종 서비스업에 종사하는 상인들도 마을에 몰려들면서 복새통을 이루었다.

이처럼 전국 각지에서 운집한 수많은 이주민은 마을에서 거처를 정할 수밖에 없었다. 당시 몰려드는 이주민을 수용할 방법은 기존 토착민의 주거공간을 개조하거나 임의로 증축하여 셋방을 늘이는 것 외에 별다른 방법이 없었다. 주거공간의 규모에 상관없이 토착민들은 가능한 방의 수를 늘려 이주민에게 세를 놓았다. 당시 지인망 어장을 운영을 위해 작업장, 창고, 선원 숙소를 갖추어 주택의 규모가 컸던 한 어가는 어업을 중단한 이후 주거공간을 개조하여 방의 수를 늘려 무려 30가구가 거주할 수 있었다.

A마을에 사람이 많았을 때는 8,500명이 넘었어요. 천 세대가 넘는 거죠. 왜냐하면 큰 집 한 채에 30가구 있는 곳도 있었어요. 그렇게 세 준 집도 몇 채나 있었어요. 그 당시 마을 하나의 인구밀도가 그 정도로 높아 우리 읍이 면에서 읍으로 승격되었다고 하기도 했어요.(이○호, 60대, 남, A마을 거주)

상상도 못할 인구가 여기에 있었어. 2만이 넘어야 읍으로 승진하는데, C읍이 우리(A마을과 B마을) 때문에 승진을 한 거지. 여기는 원자력이 들어와가... 마을에 상권이라는 것은 생각도 안했어요. 그 당시만 하더라도 주업이 농업이니까. 원전공사로 인해 남의 집 빌려서, 점포를 빌려 가지고 세를 주고 그랬어요.(유○권, 60대, 남, B마을 거주)

지역민들은 원전의 건설 공사가 한창이던 1970년대에 A마을에 약 8,000명이 거주한 것으로 기억하고 있다. 당시 A마을에는 이들을 대상으로 음식점, 주점, 다방, 이·미용업소, 당구장, 수퍼, 세탁소 등의 업소가 밀집했다. 마을의 입구에서 옛길을 따라 원전

입구에 이르는 골목은 이러한 업소들로 붐비어, 한때 이 골목길을 A마을의 명동이라 불렀을 정도였다. 특히 일과를 마친 노동자들이 몰려드는 저녁 무렵부터 밤새워가며 골목은 불야성을 이루었다. 당시 마을에 몰려든 노동자와 상인들은 여가생활을 비롯한 모든 소비생활을 마을에서 해결해야 했다. 이런 과정을 거치면서 A마을의 명동은 점차 여가와 오락 위주의 소비공간으로 변화하였다. 외지에서 온 이주민 중에는 음주와 도박으로 날을 지새우기 일쑤였고, 이로 인한 A마을의 명동거리는 범죄와 폭력이 끊이지 않아 변화한 도회지의 유흥지역과 다를 바 없는 일상이 반복되었다.

원전 건설경기의 혜택을 크게 받은 A마을의 변화에 미치지 못하지만 B마을에서도 유사한 변화가 야기되었다. 근면과 검소함을 주어진 일상으로 간주하며 살아온 B마을 지역민들은 원전의 건립에 따라 인접한 A마을의 경우처럼 많은 변화를 경험하였다. B마을에서도 여인숙, 하숙방 등의 숙박업소와 음식점, 다방, 당구장 등 유흥업소가 들어섰다. 지역민 가운데 많은 사람이 전통적인 생업 활동이었던 어업과 농업을 중단하고 건설현장의 인부가 되거나, 원전의 건설과 운영에 필요한 제반 부분을 맡아 시행하는 하청 기업을 운영하는 등 다양한 업체에서 일자리를 구했다. 원전의 건설 사업이 한참 진행되던 1980년대 초반에 4,000명이 넘는 인구가 거주한 것에서 B마을은 소도시의 규모에 달했음을 알 수 있다.

이처럼 원전 개발사업으로 인해 두 마을은 여러 가지 측면에서 변화하였다. 무엇보다도 영남지역 전역을 비롯한 전국 각지에서 이주해 온 외지인의 구성비가 절대다수를 차지하면서 지역의 사회적 구성에 커다란 변화가 야기되었는데, 이런 사정은 원래 지역민의 수가 적었던 A마을에 더 큰 변화를 초래했다. 이와 더불어 농업과 어업에 종사했던 토착민의 전통적인 경제행위에서 어업은 점차 사라지고, 건설업과 상업에 종사하는 토착민의 비중이 높아졌

으며, 일부만이 농업을 이어갔다.

경제행위의 다변화와 소득의 증대는 지역민들의 일상도 바꿔 놓았다. 대다수 토착민이 영세성을 면치 못했던 농업과 어업 위주의 경제행위에서 비롯된 일상적 협동 관행이 점차 사라져갔다. 어업의 중단으로 지역민 모두가 참여할 수 있었던 지인망어업에서의 협동 관행이 사라졌으며, 농사일도 줄어들어 품앗이 등도 없어졌다. 마을에 국한되었던 삶의 영역도 변화하여 새로운 기회를 찾아 외지로 떠나는 토착민이 늘어났다. 셋방을 많이 놓을 수 있었던 토착민은 이전과는 달리 일하지 않고도 여유로운 생활이 가능해지면서 경제행위에 대한 인식도 바뀌고 씬씀이도 커졌다. 전반적으로 원전 개발사업 이전과는 달리 도회적 생활양식이 만연해지며 토착민의 사회적 관계도 변화하였다.

2) 1990년대 이후: 제도적 규제와 어촌 개발의 한계

1980년대 중반 이후 원전 개발사업이 완료되면서 두 마을에 다시 사회·경제적인 변화가 야기되었다. 한때 이곳에 정착했던 이주민의 대부분이 다른 곳의 일자리를 찾아 마을을 떠났고, 원전 개발사업 노동자로 참여했던 토착민의 일부도 일자리를 찾아 다른 곳으로 이주하였다. 이로 인해 한때 두 마을 합쳐 12,000여 명에 달했던 인구도 줄어들었으며, 불야성을 이루었던 A마을의 명동도 급격히 쇠퇴하였다.

원전 건설 후 정주 직원을 위한 대규모 사택단지가 A마을에 건립되었다. 그러나 이들이 마을을 떠난 이주 노동자들을 대신하는 역할은 기대하기 어려운 실정이다. 대규모 사택단지는 행정구역상 A마을에 해당하지만 A마을과는 도보로 왕래하기 어려울 정도로 상당한 거리를 두고 떨어져 있다. 더욱이 사택단지 내에 웬만한

소비 및 여가시설이 갖춰져 있을 뿐만 아니라, 원전 직원의 여가 및 소비양식이 마을 사람들의 그것과는 차이가 나서 일상에서 원전 직원이 마을 사람과 상호작용하는 경우는 매우 드물다.

이처럼 원전 개발사업 이후 외지에서 이주해 온 노동자와 경제 활동을 지속하길 희망한 비교적 젊은 토착민의 다수는 새로운 기회를 찾아 마을을 떠나게 되면서 한때 도시의 복잡한 주거지역과 유흥가처럼 북적댔던 모습은 찾아볼 수 없게 되었다. 대신에 원전 개발 이후 원전으로부터 일을 하청받기 위해 마을에 사업소를 차리거나 이전과는 다른 형태의 음식업·부동산업을 비롯한 일부 서비스업소가 들어섰지만, 이전과는 비교할 수 없을 정도로 사회·경제적 위상은 위축되었다. 이에 따라 A마을에는 외지인이 토착민보다 훨씬 더 많은 수를 차지하는 가운데 경제활동 능력이 뒤쳐진 고령의 지역민이 마을의 주요 구성원으로 남게 되었다.

원전의 건설 이후 사회·경제적 측면에서 커다란 변화를 겪으며 위축된 A마을에 비해 B마을은 상대적으로 충격이 덜했다. 물론 원전의 건설사업이 완료된 이후 B마을에서도 건설사업과 관련하여 이주해온 노동자들의 대부분이 마을을 떠나면서 인구가 감소하고 경기가 위축되기는 마찬가지였다. 그럼에도 A마을에 비해 토착민의 수가 많은 한편으로 이주 노동자나 상인의 유입이 상대적으로 적었고, 농업·어업·상업이 비교적 활성화되어 있었던 것에서 그 배경을 찾을 수 있다.

농업과 어업이 비교적 성행했던 B마을에는 근대 시기에 철도가 부설되어 역이 들어섰고 정기시장도 설립되어 사람의 왕래가 빈번했다. 특히 여름철에는 피서객이 많이 찾은 곳이라 A마을에 비해 상업도 성행하였다. 이와 더불어 원전의 건설사업 완료 이후에도 원전의 운영과 관련된 일자리와 원전에서 지역사회에 대해 시행하는 각종 지원사업 및 혜택으로 B마을 토착민의 외지 유출이 상대

적으로 덜했기 때문이다.

〈표 2〉 1970~1990년 C읍 가구와 인구 변화

연도	가구 (가구)	인구 (명)
1970	2,373	12,474
1975	2,997	14,351
1980	4,390	19,467
1981	4,731	22,238
1985	3,810	17,807
1990	3,652	12,735

출처: 정수희(2011)에서 재인용

〈표 2〉에서 원전 건설사업이 완료된 이후인 1990년에 C읍의 인구가 원전 건설사업 직전의 상태로 줄어든 것을 통해 두 마을의 인구 추이를 간접적으로 확인할 수 있다. 정점에 이르렀던 1980년대 초반의 인구 규모를 고려하면 마을의 공간도 두 배 이상 확장되어야 했을 것이다. 그런데 〈사진 1〉에서처럼, 개발 이전과 1990년의 B마을 항공사진을 비교할 때 주거공간이 그리 확장되지 않은 것을 확인할 수 있다. 40년 전에는 모래사장이었던 곳에 주거공간이 형성된 정도를 제외하면 공간상의 확장은 이루어지지 않았음을 알 수 있다.



〈사진 1〉 1950년대(위)와 1990년대(아래)
B마을 항공사진(출처: 국토지리정보원)

이처럼 원전의 개발 이후에 B마을의 주거공간의 변화가 적은 것은 기존에 주거공간으로 지정된 곳 이외의 지역은 줄곧 개발이 제한된 농지나 녹지로 지정되어 왔기 때문이다. 지난 수십 년 동안 이 두 마을의 녹지에서 규제가 풀려 개발된 곳은 A마을에 원전 사택이 들어선 곳 외에 찾아보기 어렵다. 개발사업에 의해 지역의 인구가 급증하고 경제가 크게 활성화되었지만, 그에 따른 혜택은 개발제한의 규제로 인해 지역의 지속적인 발전으로 이어지지 못했

다. 이에 따른 민원도 끊임없이 제기되어 왔고, 그 결과 근래에는 원전의 지원으로 오피스텔 형태의 고층 건물과 여가시설이 들어설 수 있었다. 그러나 관광지화 등으로 변신하고 있는 여타의 어촌과는 달리 이 두 마을은 과소화 현상이 진행되어 지원의 효과를 기대하기 어려운 실정이다.

4. 경제와 사회: 경제행위의 변화와 갈등의 고조

1) 경제행위의 변화

원전 건설 전 두 마을은 전형적인 반농반어의 어촌마을이었다. 어촌계가 활성화되었고, 멸치·미역·장어 등이 이 지역의 대표적인 특산물이었다. 특히 B마을의 멸치잡이와 멸치젓갈은 전국적으로 명성이 높아 1960년대에는 전국의 상인들이 멸치젓갈을 구매하기 위하여 이곳을 찾았다. 이곳이 오래전부터 멸치젓갈로 유명했던 것은 B마을의 공원에 세워진 보부상비¹⁵⁾를 통해서도 확인할 수 있다.

지금은 멸치하면 인근의 ○○항이지만 이전에는 B마을이었어. 이곳에서 잡는 멸치가 훨씬 더 좋았고, 여기서 잡아서 ○○항으로 갔다고 해요. 원전 건립 후 멸치도 뺏긴 거죠. 이전에는 멸치하면 B마을, 다시마, 미역 이렇게 이곳이었어.(한○국, 80대, 남, B마을 거주)

15) B마을에는 이곳을 중심으로 활동한 한 보부상의 공덕을 기리기 위한 세기의 비석이 있다. 이 보부상은 일제강점기에 B마을에 정착하여 동해안 보부상 최고 수령인 반수(班首)에 오른 인물로 이곳의 특산물인 멸치젓갈과 미역 등으로 많은 수익을 올렸다.

두 마을을 거쳐 가는 동해남부선 철도는 동해안의 석탄과 목재, 광물, 해산물과 같은 물자의 원활한 수송을 위해 1935년에 일제에 의해 부설되었다. 당시부터 B마을의 멸치젓갈, 미역, 다시마 등의 수산물은 동해안 일대만이 아니라 영남의 내륙을 거쳐 전국적으로 유통되었다. 이를 거래하기 위한 상인들이 모이면서 역전에는 번개시장이 열리기도 하였다. 번개시장은 이후 정기시장으로 확장되면서 현재까지 B마을 선착장에서 열리고 있다.

〈표 3〉 두 마을의 경제활동 변화 내용

구분	원전 건설 전	원전 건설 후
A 마을	<ul style="list-style-type: none"> - 반농반어 농업 비중 높음 - 멸치잡이와 멸치젓갈 - 어촌계 소속 해녀 활동 	<ul style="list-style-type: none"> - 원전 임노동자 (청소부, 청원경찰 등) - 소규모 발농사 - 상업
B 마을	<ul style="list-style-type: none"> - 반농반어 어업 비중 높음 - 멸치잡이와 멸치젓갈 - 미역과 다시마 채취 - 어촌계 중심 해녀 활동 	<ul style="list-style-type: none"> - 원전 임노동자 (청소부, 청원경찰 등) - 소규모 어업(부부 중심) - 상업 - 해녀 5명 활동 (독립 활동 및 판매)

〈표 3〉은 원전의 건설 이전과 이후의 시기에 따라 변화한 두 마을의 경제활동을 정리한 것이다. 두 마을 경제활동에서 가장 큰 변화는 주요 생업활동이었던 어업의 감소와 이와 관련하여 어촌계와 어촌계장 위상이 축소된 것이다. 일반적으로 어촌에서 어촌계와 어촌계장의 위상은 동회나 이장과 구분되며, 사안에 따라서 오히려 마을에서 더 큰 영향력을 발휘하고 있다. 근대 시기 이후 어촌에서 어업의 비중이 확연히 높아진 현실을 반영하여 어촌계의 위상은 과거에 비해 크게 높아졌다. 어촌계는 계원의 강한 결속력

과 경제적 우위를 바탕으로 어업과 관련된 경제조직으로서 역할이나 위상을 넘어서서 사실상 어촌을 대표하는 조직이 되고 있다. 어촌을 다른 마을과 쉽게 융화되기 어려운 배타적인 속성으로 바라보는 이유는 이러한 어촌계의 속성 때문으로 해석하기도 한다. 그러나 두 마을의 어촌계는 어업이 크게 위축되면서 명맥만 유지되어 마을의 주요 사안에 큰 역할을 하지 못하고 있다.

특히 1990년 B마을에서 관리하던 공동양식장 면허권을 경제적 보상으로 대체하면서 어촌계를 통한 어업 활동이 미약하고, 신규 계원의 확보 또한 중단된 상태이다. 현재 두 마을에서 어업은 1톤 미만의 작은 어선을 이용한 소규모의 부부 어로행위와 개별적으로 물질과 판매를 하는 해녀의 채취어업 정도에 머물고 있어 과거와는 큰 대조를 이룬다.

전통적인 경제행위인 어업이 점차 사라지는 대신 건설업과 상업에 대한 비중이 높아졌다. 이처럼 지역에서 전통적인 어업과 농업이 쇠퇴하고 상업 등으로 대체되면서 마을 구성원의 변화와 이에 따른 갈등이 야기되고 있다. 사회적 변화와 갈등은 먼저 A마을에서 두드러진다. A마을의 구성원은 경제활동을 지속할 여력 또는 의지가 낮은 소수의 고령 토착민과 원전 건설 이후 원전의 운영에 필요한 사업이나 일자리를 찾아 이주해 온 다수의 젊은 외지인으로 변화하였다. 소수의 고령 토착민과 다수의 젊은 외지인 사이의 갈등은 마을의 주요 사업의 결정 그리고 원전과 관련된 사안 등에서 발생하였다.

B마을에서도 유사한 변화가 야기되어 왔지만, A마을과는 차이를 보인다. 앞서 보았듯이 B마을에 유입된 외지인이 상대적으로 적었고, 과거보다 약화되었으나 어촌계·동회·경로회와 같은 사회조직에 토착민의 영향력이 여전히 작용하고 있기 때문이다. A마을과는 달리 상대적으로 규모가 컸던 B마을에서는 세대를 거치면 수백 년간 맺어온 인연에 기초한 사회관계가 여전히 마을의 여론

형성에 크게 작용하고 있다. 그러나 지역민의 생활에서 원전과의 관계가 차지하는 비중이 높아짐에 지원금의 사용 방법 등에 관한 민감한 사안에 관해서는 정도의 차이는 있으나 마을 내 갈등이 끊이지 않고 있다.

이상에서처럼 원전의 개발 이후 두 마을에서는 다소간의 차이를 보이며 커다란 변화를 겪어 왔다. 농업과 어업에서 건설업과 서비스업으로 대체된 경제행위의 변화와 정도의 차이는 있지만 두 마을에서 외지인의 유입에 따른 사회구성의 변화가 어촌에서 오랫동안 전승된 특유의 생활문화와 협동 관행에 많은 변화를 초래하였다. 마을에서 경제행위와 사회구성의 커다란 변화는 지역민의 삶에 원전과의 의존도가 높아진 현재 상황에서 더욱 복잡하고 심각한 갈등과 문제의 요인으로 작용하고 있다.

2) 지역사회 갈등의 제 양상

원전에 인접한 지역에서 발생하는 갈등은 대체로 지역민과 원전 사이에서 발생해 왔다. 이와 더불어 지역사회에서 원전에 대응하는 방식, 원전으로부터의 지원과 관련된 제반 사안을 둘러싸고 지역민 사이에서도 갈등이 발생하고 있다. 후자의 경우 원전에 인접한 지역에 고령화와 과소화가 진행되어 지역민의 생활에서 원전의 지원이 큰 의미를 지니게 된 상황에서 더 복잡하고 심각한 갈등으로 이어지고 있다. 지역사회에서의 갈등은 마을 내에 국한되지 않고, 마을간 그리고 마을을 넘어서 인근 지역사회와의 사이에서도 야기되고 있다.

원전의 개발 이후 지역사회의 경제행위와 사회구성에 커다란 변화가 수반된 두 마을과 같은 곳에서는 복잡한 이해관계로 인해 갈등의 폭이 확대될 수 있다. 즉, 지역민 사이의 사회적 관계나 이해관계는 연령, 거주 기간, 가족의 규모와 친족 관계, 경제력 정도,

경제활동 여부, 정치적 지향성 등에 따라 매우 다양한 양상을 보인다. 이에 기반하여 지역민들의 원전에 대한 인식과 원전에서 행하는 지원사업에 대한 이해관계도 다양하게 표출되고 있다.

더욱이 한국사회의 경제적 성장에 따른 여가활동의 증대로 어촌 지역에 이전과는 다른 형태의 지역개발인 관광 개발이 성행하며 원전에 인접한 지역민들의 불만은 더욱 고조되고 있다. 대부분의 해안지역이 리조트, 카페, 수상 레포츠시설, 해산물 취급 식당 등 휴양 및 여가시설이 경쟁적으로 설립되어 관광산업이 활성화되는 것과는 대조적으로 원전에 인접한 마을에서는 이와 같은 부흥을 기대하기 어려운 현실이 지역민 사이에서 커다란 불만으로 작용하기 때문이다. 이처럼 원전의 건립 당시부터 제기된 불만에서부터 근래 지원사업에 관련된 불만에 이르기까지 수많은 요인에 의해 그리고 복잡한 사회구성에 의한 다양한 이해관계에 의해 마을 내부, 마을과 마을 사이 그리고 마을의 범위를 넘어서는 지역사회에 다양한 형태의 갈등이 야기되고 있다.

A마을의 경우 마을 전체의 이주를 위한 이주단지를 요구하는 의견과 이주 대신 현 상황의 개선에 치중하자는 의견을 놓고 지역민 사이에서 오랫동안 심각한 갈등이 야기되었다. 의견 대립은 고령층의 토착민과 상대적으로 젊은 연령층의 이주민 사이에서 야기되어 왔다. 이주민은 원전개발 이후 마을에 정착하여 제2의 고향으로 여기고 생활하고 있을 뿐만 아니라 이주단지로 옮길 시에 경제활동의 단절을 염려하고 있다. 반면에 고령의 토착민은 늘 불안감에 젖어 안전한 곳에서 여생을 보내기를 원한다. 이러한 갈등은 때때로 ‘애향심 부족’이라는 불만으로 표출되기도 한다.

이주시켜 달라고 끊임없이 요구했다. 그런데 안전거리 700m 범위 안에 들지 않는다고 해주지 않는다. 저번 경주 지진 났을 때 나도 모르게 집 밖으로 뛰쳐나왔다. 원전에 문제가 생겼는지 불안했다. 말로

표현할 수 없는 불안감을 느꼈다. 딸과 아들에게 이곳이 고향이지만, 멀리 떨어져 살아야 한다고 항상 말하고 있다. 당장이라도 형편이 너그러워지면 멀리 떨어진 곳에서 살고 싶다. 주민들은 원전 때문에 희생을 감내했다. 하지만 정부는 주민들을 보듬지 않았다. 주민들을 안전한 지역으로 옮겨주길 바란다.(김○훈, 70대, 남, A마을 거주)

저희는 어차피 원전과 함께 가야한다고 생각합니다. 그리고 우리 고향이고 해서 떠날 곳도(떠나서 정착할 곳도) 없다는 것을 잘 알고 있습니다. 사람들이 욕을 해도 우리 스스로들은 많은 혜택을 받았으니까요. ...(중략)... 우리도 먹고 살아야 하는 것이니까. 그렇게 하려면 여기 사람들이 안 떠나야해요.(김○철, 50대, 남, A마을 거주)

마을의 제반 사안에 대한 의사결정에서 토착민과 이주민 사이의 불만과 갈등은 A마을에 비해 이주민의 정착이 제한적이었던 B마을에서도 찾아볼 수 있다. 토착민의 경우 외지로 이주하여 생활하더라도 원전으로부터의 수해를 위해 주소지 이전은 하지 않는 등 마을과의 인연을 지속하고 있으며, 외지인은 토착민과 친인척 관계인 사람들만 선호하는 등 외지인에 대해 폐쇄적인 반응을 보여 왔다. 기존의 사회관계를 지속하면서 마을의 제반 사안에 관한 이해관계, 특히 원전으로부터의 수해에 관한 이해관계를 조율해 가는 성향이 짙다.

여긴 친인척 연결고리가 굉장히 강해요. 아마 A마을보다 더 심할꺼예요. 저희들은 혈연이나 이런 것이 없습니다. 그런데 마을에서 토박이 어른들이 이렇게 와서 소개를 안해주면 사실 생활하기 어려워요. 저도 이렇게 봉사를 하니까 생활이 좀 낫지. 다음에는 이장을 하라고 하고 있지만 어려워요. 지연이나 혈연 이런 것이 없다 보니까. 저희 동네는 사실 그런 것이 많거든요. 상당히 어렵죠.(김○일, 50대, 남, B마을 거주)

원전의 개발이 착수된 시점에 연고도 없이 일자리를 찾아 B마을에 이주해 온 이래로 김씨 가족은 2대에 걸쳐 마을에 정착하기 위해

남보다 노력을 많이 기울여 왔다. 그 결과 토착민 사이에서 인정받은 요즘에는 마을에서 간간이 이장 출마를 권장 받기도 한다. 그럼에도 김씨는 자신이 늘 이방인이라는 인식을 떨치지 못하는 아쉬움을 토로하는 것에서 지역민 사이에서의 긴장감을 확인할 수 있다.

최근 들어 지역민의 생활에 원전과의 관계가 더 중요해지면서 원전으로부터의 수혜 내용 및 방식, 그리고 마을에서의 운영에 관한 사안에 지역민들은 매우 민감하게 반응하고 있다. 원전에 지원을 요청하는 사항과 지원을 마을에서 운영하는 사항에 지역민의 동의를 이끌고 수행하는 것은 동회의 개발위원회에서 주관하고 있다. 이처럼 원전을 상대하는 사안을 마을을 공식적으로 대표하는 이장과 개발위원이 주도함에 따라 누가 동회의 간부가 되는지에 대한 지역민의 관심이 매우 높다.

이로 인해 이장선거는 지역민 모두의 주요 관심사가 되며, 선거는 매우 치열한 양상을 띠게 된다. 경쟁이 심할수록 이장선거의 후유증은 커지게 되고, 지역민 사이의 갈등과 균열 또한 더욱 심하게 표출되고 있다. A마을에서 최근에 원전지원금의 부적절한 사용에 관해 벌어진 고발 사태와 이에 따른 법적 처분은 이주단지 조성을 주장한 토착민 중심의 전 이장단과 원전과의 공존을 통한 상황개선을 주장한 이주민 중심의 현 이장단 사이의 갈등이 표면으로 증폭된 결과이다.

이와 비슷한 시기에 B마을에서도 마을 자금의 용처와 회계문제로 마을이 소란스러웠던 적이 있었다. 그런데 A마을 같았더라면 심각한 사태로 진전될 수 있었던 사안이었음에도 우발적인 사안으로 인정되어 이내 진정되었다. 사태가 진정된 데에는 마을 원로의 역할이 크게 작용하였다. 몇몇 원로들은 사건이 왜곡되어 마을 밖으로까지 확산하는 것을 방지하기 위해 신속하게 진상을 파악함으로써 마을 사람 사이에서 커다란 분열과 갈등의 원인으로 작용할

수 있었던 사태를 진정시켰다.

이들 원로의 역할이 가능했던 것은 우선 어촌 특유의 전통적인 사회구조를 통해 이해할 수 있다. 전통적으로 어촌에서는 동성(同姓)에 기초한 사회조직이 미약한 반면에 어촌끼리의 통혼에 기초한 확대된 친족관계가 사회조직의 중요한 기반을 형성하였다. 따라서 어촌은 해안을 따라 인접한 어촌과의 혼인과 지연에 기초한 사회관계가 만연하여, 세대를 거듭할수록 마을 사람들은 먼 친족 관계에 해당되었다. B마을에서 이번 사태에 관여된 이장단, 이들을 곱지 않은 시선으로 바라본 마을 사람들 그리고 이런 문제를 해결한 원로는 모두 먼 친족에 해당하였다. 사회적 구성이 복잡한 A마을에 비해 사태가 비화하지 않고 조기에 진정될 수 있었던 것에 어촌 특유의 사회구조가 반영되었음을 이해할 수 있다.

이와 더불어 고령화의 양상이 점차 뚜렷해지는 B마을에서 원전으로부터의 각종 지원이 마을 사람의 생활과 복지에 차지하는 비중이 크다는 사실에 대한 인식이 사태의 진정에 작용한 또 다른 요인으로 간주할 수 있다. 원전의 운영과 관련된 민감한 사안에 대한 지역민의 대응에서 유리한 부분을 점하려면 일치된 지역민의 의견을 이끄는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 마을의 제반 사안에서 야기된 의혹으로 인해 마을 사람 사이에서 균열과 갈등이 발생하게 된다면, 원전과의 대응에서 큰 차질을 빚을 것이라는 인식을 공유한 결과로 볼 수 있다.

지역사회에서 야기되는 갈등은 마을의 범위를 넘어서 확산하기도 한다. 이런 양상은 외부에서 보기에 비슷한 처지로 인식되어 같은 이해관계를 가질 것이라 여겨지는 A마을과 B마을 사이에서도 찾아볼 수 있다. 두 마을 사이의 갈등이나 상호 불인정의 태도는 원전의 개발 이후에 역전된 사회·경제적 위상에서 비롯되었을 가능성을 언급할 수 있다. 사실상 원전이 들어서기 이전에 A마을

은 앞서 살펴본 것처럼 모든 면에서 B마을에 비해 뒤떨어졌다. 심지어 A마을 사람이 B마을 사람과 통혼할 경우 좋은 곳에 혼처를 정했다고 할 정도였다. 그런데 원전건설사업이 시작되면서 상황은 역전되어, A마을 사람들은 B마을의 경기 부흥을 자신들 덕분으로 여기거나, 관심 밖의 대상으로 취급하기도 한다. 이처럼 상호 간의 무관심과 불편한 심기는 원전과의 대응에까지 표출되고 있다.

B마을하고도 관계가 그렇습니다. 원전으로 인해서 서로 협조적이지 않고, 협조적인 것도 없습니다. 그렇습니다. 저희는 인자 무슨 집회를 하고 나면 보상을 받는데 자기네들은 집회도 안하고 어렵히 받아가고, 우리 때문에 자기들은 많은 것을 얻어가고 있어요. 우리는 그렇게 생각합니다. 원전 입장에서 한쪽에 줄 수 없잖아요(김○복, 60대, 남, A마을 거주)

A마을하고는 원래 사이가 안 좋습니다. 체육대회에서도 지기를 싫어합니다. A마을에서는 자기네들 때문에 지원받는다 하고 하지만, 우리는 제안서 만들어서 따는 것입니다. A마을에서는 그걸 할 사람이 없어서 못 하는 거지요.(최○원, 60대, 남, B마을 거주)

원전과 관련하여 제기되는 갈등은 인접 지역에 그치지 않고, 인접 지역을 포함하는 해당 지자체 단위로 확산하고 있는데, 주로 원전에서 행하는 지원사업의 수혜 범위를 놓고 야기되고 있다. 원전에 인접한 지역에서는 가장 큰 피해를 받은 점을 언급하면서 원전으로부터의 피해보상과 지원에 우선적인 권한을 가져야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 인근 어촌지역은 관광개발을 비롯한 다양한 개발사업이 진행되어 많은 혜택을 본 것에 비해 원전에 인접한 마을은 개발 규제로 이중의 피해를 받고 있어 원전으로부터 더 많은 혜택이 주어져야 함을 강조하고 있다. 반면에 두 마을을 포함한 C읍의 전 지역은 원전에서 사고가 발생할 때 거주 제한지역에

해당하여 원전으로부터의 지원이 전 지역에 주어져야 함을 강조하고 있다. 더욱이 원전에 인접한 두 마을과 마찬가지로 원전개발 초창기부터 2000년대 초반까지 개발 제한 구역으로 지정된 것을 지적하며 고른 혜택을 요구하고 있다.

우리도 피해자입니다. 그런데 우리는 아무것도 못 받아요. 그런데 두 마을은 다 받잖아요. 많이 받잖아요. 그래도 피해자라고 해요. 여기도 그린벨트로 묶어서 오랫동안 못사는 동네였어요. 발전도 안됐죠. (조○한, 50대, 남, C읍 거주)

이처럼 원전의 건립과 운영에 따른 피해보상이나 수혜의 대상과 정도를 놓고 야기되는 갈등은 마을의 지역민 사이는 물론 이웃 마을 그리고 읍과 시의 단위로 확장되었다. 지역 단위마다 야기되는 갈등은 개인과 집단이 처한 상황에 따라 다양하게 표출되고 있다. 비선호시설의 수용성과 관련하여 지역민에게 편익을 제공하는 것은 위험지각을 낮추고 비선호시설의 수용성을 높이는 기존 정책을 합리화한다는 비판을 받기도 한다.¹⁶⁾ 또한 원전 주변지역에 주어지는 경제적 혜택에 우선하는 시각은 인접 지역의 희생이 당연한 것이며, 이들에 의한 지속적인 지원 요청은 과한 것으로 이해되는 오류를 이끈다고 한다.¹⁷⁾ 이는 원전 주변지역 사람들이 이익과 혜택에 대한 기대감이 높아 다른 지역에 비해서 원전에 호의적이고, 이에 오히려 원전의 가동 중지를 요구하지 않고 추가적인 비선호시설의 건립에 우호적인 입장이라는 것을 통해서도 확인할 수 있다.¹⁸⁾

이상과 같이 인접한 마을에서는 자신들의 희생으로 다른 지역에 서도 혜택을 고르게 받는데, 개발에 따른 효과는 다른 지역에 돌

16) 황희진, 앞의 논문, p. 16.

17) 양라운, 앞의 논문, p. 12.

18) 양라운, 앞의 논문, p. 181.

아간다는 불만을 표출하고 있다. 반면에 조금 떨어진 지역에서는 피해는 같이 보면서 혜택에서 제외된 것과 인접한 마을은 혜택을 보면서도 계속 과한 요구를 한다고 불만을 표하는 것에서 지원의 범위, 대상, 내용의 결정에 신중하고 면밀한 접근에 관한 새로운 과제를 남기고 있다.

5. 과제와 전망

한국에서 원전개발사업이 진행된 지 반세기를 넘겼고, 그동안 원전이 들어선 지역사회는 모든 부문에서 커다란 변화를 경험해 왔다. 앞서 살펴본 두 마을의 사례는 그간 한국에서 국가적 규모의 개발사업이 초래한 지역사회의 총체적인 변화의 양상과 원전개발지역에서의 특수한 사정에 의한 변화의 양상을 잘 반영하고 있었다. 원전으로 인해 두 마을은 많은 변화와 갈등을 경험하였다. 많은 토착민이 마을을 떠났고, 그 빈자리를 새로운 기회를 찾아 이주해온 사람들이 대신하였다. 다양한 이해관계를 가지고 이주한 이주민으로 사회적 구성은 복잡한 양상을 보였으며, 마을은 복잡한 이해관계가 표출되면서 충돌하는 사회적 공간으로 변화하였다.

지역민의 생활에 원전과의 상호작용이 큰 비중을 차지하는 현 상황에서 지역사회의 다양한 이해관계는 때로 심각한 갈등의 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 과거처럼 관습과 관행에 따른 중재를 통해 갈등을 해소하는 것은 기대하기 어려운 상태이다. 마을에서 발생할 수 있는 반목과 갈등이 한 해의 새로운 사이클에 맞춰 모시는 마을신에 대한 제의를 통해 해소할 수 있었던 예전의 모습을 되찾기는 어려운 실정이다. 비록 현재에도 마을신에 대한 제의를 매년 지내고 있지만, 제의를 주재하는 것이 마을을 대표하

는 정치·사회적 상징으로 작용하는 것에 머물고 있기 때문이다.

원전과 관련되어 야기된 지역사회의 갈등은 인접한 마을에서만 야기되고 문제가 되는 것이 아니다. 마을과 마을 사이에 나아가 마을과 더 큰 지역사회 사이에서도 야기되고 있다. 갈등이 야기되는 권역이 넓어질수록 이해관계의 양상은 더욱 복잡해질 수밖에 없으며, 문제의 해결에 더 많은 시간과 노력이 필요하다. 이러한 갈등은 건립 초기부터 지속해 온 문제이고, 원전의 특수한 사정을 고려할 때 앞으로도 계속될 사안이다. 건립 초기에 장기적인 영향에 대한 심층적인 분석에 기초한 대비가 이루어지지 못한 점이 아쉬운 부분이다.

이런 점에서 시화호의 개발을 두고 개발 주체와 지역사회가 보상에 우선함으로써 계량화되기 어려운 지역사회의 생태 및 환경을 비롯한 사회문화적 영향과 장기적 국면에서 야기될 영향을 등한시한 것에 대한 지적이 남긴 교훈을 되새기게 한다.¹⁹⁾ 사실상 이러한 교훈은 항상 모두가 인식해 온 것이지만 언제나처럼 새로운 과제로 남겨졌다. 이런 점에서 부안군의 여러 마을과 부안군, 나아가 전라북도와 전국적인 갈등으로 확산되었던 새만금 간척사업에서 제기된 문제와 해결을 위한 과제에 주목할 필요가 있다. 이에 따르면 사후에라도 지역사회에 대한 체계적인 생활실태조사를 통한 개발이 지역민·마을공동체·지역사회에 미친 영향에 대한 면밀한 분석, 임기응변이 아닌 현실적인 생계대책의 마련 및 어민·시민·전문가의 유기적인 연계에 의한 정기적이고 장기적인 생활모니터링의 시행이 필요하다.²⁰⁾

19) 시화호 조성사업의 문제점과 과제에 관해서는 한경구 외, 앞의 책, pp. 34-96 참조.

20) 김준, 「대형 간척사업이 지역주민의 삶에 미치는 영향」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구(ECO)』11(2), 2007, pp. 312-314.

전문가와 지역사회가 함께 참여한 생활실태의 조사와 정기적이고 장기적인 생활모니터링의 시행은 개발이 진행된 지역, 특히 원전의 경우처럼 설령 폐지한 이후에도 야기될 수 있는 예기치 못한 영향을 고려할 때 우선시되는 필요한 절차이다. 아울러 개발 이후 반세기 이상 지난 시점에서 변화하는 지역사회 구성과 지역민 생활주기의 특성 등을 고려할 때에도 이는 필요한 조치이다. 지역민의 거주 기간, 연령, 가족구성, 경제력, 건강 등에 관련된 사안은 시간의 경과에 따라 변화하게 되고, 이에 따라 지역민이 요구사항도 변화할 수 있기 때문이다.

사실상 언급된 대형 사업이 지역사회에 미치는 영향과 이에 수반된 갈등의 문제를 해결하기 위한 과제의 방향도 늘 인식되어 온 것이다. 예컨대, 대형 국책사업에서 야기되는 갈등의 완화를 위해 개발에 관련된 다양한 주체로부터의 의견수렴과 민주적이고 신중한 의사결정, 정확한 지식정보의 공유 등에 대한 요구는²¹⁾ 이미 오래전부터 제기된 사안이다. 아울러 개발지역, 특히 원전에 인접한 지역에서의 주요 갈등 요인인 적절한 지원 방안과 관련하여 생활권 중심의 지원, 지속적이고 실질적인 지원사업, 지원사업의 내용 조정의 유연성, 사업자지원사업 시행의 거버넌스, 지원사업의 평가에 대한 요구 등도 이미 여러 차례 강조되었다.²²⁾

전력의 생산과 소비 및 관리는 지역사회는 물론 국가 나아가 지구적 차원에서 논의될 필요가 있는 공공성을 지닌다는 점에서 공유재에 대한 학계의 논의에도 주목할 필요가 있다. 이러한 논의는

21) 박순열, 앞의 논문, pp. 162-163.

22) 이와 관련하여 손진상, 앞의 논문, pp. 303-308; 오영석 외, 『지역공존형 발전소 건설을 위한 발전소 주변지역 지원제도 개선연구』, 동국대학교 지역정책연구소·에너지복합연구원, 2009, pp. 101-115; 최성두, 앞의 논문, p. 240; 최환용, 『주변지역 지원 및 주민지원사업 법제 정비방안연구』, 한국법제연구원, 2007, pp. 141-143 참조.

공공자원의 이기적 남용이 궁극적으로 공동체·사회·자연의 붕괴를 초래하기 때문에 국가에 의한 강력한 통제나 완전한 사유화가 필요하다는 공유지의 비극에서 시작되었다.²³⁾ 이후 자원이용자들의 제도적 거버넌스를 통한 공공자원의 적절한 이용과 관리의 가능성을 제시한 논의로 이어졌다.²⁴⁾ 새로운 주장을 통해 국가의 통제나 사유화가 아닌 공동체에 의한 적절한 관리 방식이 가능해 보였다. 한편으로 시간의 경과와 기술의 진전에 따라 더 넓은 공간과 사회의 영역에서 제기되는 공유자원에 따른 문제는 ‘우리의 것’과 ‘모두의 것’에 관련한 또 다른 차원의 문제를 초래하고 있다.²⁵⁾ 따라서 이와 같은 사회적 딜레마에 관한 논의는 삶에 대한 태도를 포함한 사회의 근본적인 전환에 관한 논의²⁶⁾로 이어져야 할 커다란 과제이다.

요컨대 원전개발과 같은 대형개발사업이 지역사회에 정치·경제·사회·문화·생태 및 환경 등 모든 분야에 커다란 영향을 미친다는 점에서 기획단계에서부터 신중한 접근이 필요하다. 따라서 개발사업이 지역사회의 생활문화와 생태 및 환경에 미치는 부정적인 영향을 사전에 파악하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 더불어 개발사업이 완료된 이후에도 개선되지 않는 현 상황을 고려할 때, 지역사회에 대한 정기적이고 지속적인 점검이 필요한 실정이다. 적어도 개발사업 이후 지역사회의 변화에 대한 지속적인 실태 점검

23) Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, *Science*(162), 1968, pp. 1243-1248.

24) 이에 관해서는 Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 참조.

25) 커먼즈(communs)에 관한 논의의 동향에 관해서는 정영신, 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」, 한국아시아학회, 『아시아연구』23(4), 2020, pp. 237-260 참조.

26) 백영경, 「커먼즈와 복지: 사회재생산 위기에 대한 통합적 접근을 위한 시론」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구(ECO)』21(1), 2017, pp. 111-143.

을 통해 사후에 발생 가능한 문제에 대비하는 노력이 뒷받침될 필요가 있다. 시간의 경과에 따라 지역사회의 전반적인 변화와 함께 지역민의 생활 또한 그들의 생애주기에 따라 변화하기 때문에 피해에 따른 보상이나 각종 지원사업에 대한 이해관계도 변하기 마련이다.

이처럼 원전 주변의 지역사회에서 지원을 놓고 공간과 사회의 여러 층위의 복합적 차원에서 끊임없이 야기되는 갈등의 완화를 위해 정기적이고 총체적인 실태 점검은 매우 중요한 사안으로 이를 제도화하는 노력이 시급하다. 이와 같은 지역사회의 현안을 해결하기 위한 노력은 공공자원의 이용에 관한 보편과 자치의 이념과 실체가 겹치는 부분에 대한 학문적 논의와 병행될 때 적절한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 기본자료

『경상남도 동래군 가호안』, 1904.

『기장군청 통계연보』, 각년도.

2. 논문

김근식, 「비선회시설 지원정책의 정책수단 효과성 분석」, 한국정책분석평가학회, 『한국정책분석평가학회학술대회발표논문집』, 2020, pp. 95-128.

김준, 「대형 간척사업이 지역주민의 삶에 미치는 영향」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구(ECO)』11(2), 2007, pp. 312-314.

박순열, 「새만금 개발을 둘러싼 사회적 갈등의 구조와 특징」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구 ECO』11(1), 2007, pp. 133-166.

백영경, 「커먼즈와 복지: 사회재생산 위기에 대한 통합적 접근을 위한 시론」, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구(ECO)』21(1), 2017, pp. 111-143.

손진상, 「원자력발전소 주변지역 지원사업의 개선 방안」, 안암법학회, 『안암

- 법학』44, 2014, pp. 283-315;
- 양기용·김창수, 「원전지역공동체 재구조화에 대한 시론적 연구: 고리원전지역공동체 확장과정에 대한 개념적 접근」, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』, 2018, pp. 181-207.
- 양라윤, 「원전주변지역 주민들의 위험인식과 위험의 사회적 구성-고리, 영광, 울진지역을 중심으로-」, 전남대박사학위논문, 2016.
- 이득연, 「주민환경운동의 전개과정과 의미구성-반핵발전운동을 중심으로-」, 연세대박사학위논문, 1992.
- 이병일·정진욱, 「원전 주변지역의 갈등상황과 한국사회의 정책대응과제」, 한국갈등관리학회, 『한국갈등관리연구』1(2), 2014, pp. 7-32.
- 정수희, 「핵산업과 지역주민운동-고리지역을 중심으로(1967-2008)」, 부산대 석사학위논문, 2011.
- 정영신, 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」, 한국아시아학회, 『아시아연구』23(4), 2020, pp. 237-260.
- 진상현, 「고리 원전 1호기의 수명 연장 및 폐로 결정 관련 시민참여 과정 분석: 참여 사다리 모형을 중심으로」, 한국NGO학회, 『NGO연구』 17-1, 2022, pp. 179-221.
- 차철욱, 「고리원전 주변 사람들의 생활경험과 마을공동체」, 부산대학교 한국민족문화연구소, 『한국민족문화』62, 2017, pp. 375-404.
- 최병학, 「충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리에 관한 연구」, 한국거버넌스학회, 『한국거버넌스학회보』 20-3, 2013, pp. 351-376.
- 최성두, 「원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전방향 모색」, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』 13-3, 2009, pp. 223-244.
- 최홍조 외, 「고리원전 주변지역 주민들의 사회심리적 스트레스에 영향을 미치는 요인」, 한국보건사회학회, 『보건과 사회과학』25, 2009, pp. 153-176.
- 한흥식, 「비선회시설 입지선정에 있어서 NIMBY현상의 해결방안: 제주지역 성산분기송전선로 사업추진 사례를 중심으로」, 제주대학교 석사학위논문, 1999.
- 황보명 외, 「원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화」, 한국공간환경학회, 『공간과 사회』24(1), 2014, pp. 46-83.
- 황희진, 「원전에 대한 인식이 원전수용성에 미치는 영향 분석-원전주변 지역주민을 중심으로」, 서울대석사학위논문, 2014.
- Brahaman John, "New Direction in Tourism for Third World Development", *Annals of Tourism Research*23(1), 1996, pp. 63-66.
- Hardin, Garrett, "The Tragedy of the Commons", *Science*(162), 1968, pp. 1243-1248.

James M. Achson, "Anthropology of Fishing", *Annual Review of Anthropology* 10, 1981, pp. 271-315.

3. 단행본

국사편찬위원회, 『원전을 떠나고 싶은 사람들-고리 원자력발전소와 길천리 주민들의 집단이주: 구술수집자료』, 2004.

장안읍지편찬위원회, 『장안읍지』, 좌천인쇄문화, 2008.

오영석 외, 『지역공존형 발전소 건설을 위한 발전소 주변지역 지원제도 개선 연구』, 동국대학교 지역정책연구소·에너지복합연구원, 2009.

최환용, 『주변지역 지원 및 주민지원사업 법제 정비방안연구』, 한국법제연구원, 2007.

한경구 외, 『시화호 사람들은 어떻게 되었을까: 문화인류학자들의 현장보고』, 솔, 1998.

Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

4. 참고자료

『매일신문』 〈경주 나아리 전·현 이장 다툼에...마을 자산 날릴 위기〉, 2023년 5월 22일

토지이음(<https://www.eum.go.kr/web/am/amMain.jsp>)

국토지리정보원(<https://www.ngii.go.kr/kor/main.do>)

(투고일: 2023. 11. 20 심사완료일: 2023. 12. 16 게재확정일: 2023. 12. 18)

이창언

소속: 영남대학교 문화인류학과

주소: 경상북도 경산시 대학로 280

전자우편: culee@yu.ac.kr

여수경

소속: (재)한빛문화재연구원

주소: 경상북도 경산시 대학로10길 9

전자우편: fico23@naver.com

[Abstract]

Changes and Conflicts in Local Communities following Locally Unwanted Land Use: The Case of Two Fishing Villages Closest of Nuclear Power Plants

Lee, Chang-Un·Yeo, Su-Keung

It has been more than half a century since the Nuclear Power Plant development project carried out in Korea, and the community where closest the nuclear power plants has experienced changes in all aspects. In this article, We tried to examine the whole changes in local communities caused by national-scale development projects through examples of two fishing villages. Indigenous people left from two fishing villages adjacent to the nuclear power plants, and as migrants filled the vacancy. The social composition was complex and various interests were expressed. These interests became a source of conflict. Conflicts are widening and becoming more complex, such as between villages, villages and larger communities. And given the special circumstances of the nuclear power plants, There is a possibility that it will continue and intensity in the future. In particular, it is difficult to expect that internal and external conflicts of the two fishing villages will be resolved naturally through customs and practices in the village. In this respect, conflicts in local communities caused by large-scale national projects such as nuclear power plants that guarantee publicity need to be discussed from a moer macroscopic comparison. In addition, institutional efforts and academic discussions should be carried out at the same time.

Key words : Locally Unwanted Land Use, Nuclear Power Plants,
Fishing Villages, Conflicts, Publicness, Development