「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 181-207
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.9

원전지역공동체 재구조화에 대한 시론적 연구:
고리원전지역공동체 확장과정에 대한 개념적 접근*

양 기 용**
김 창 수***

국문요약

본 연구는 고리원전 지역사회가 지난 반세기 가까운 시기에 겪었던 여러 가지 변화와 관련된 외부적·정책적 사건흐름을 기술하고자 한다. 특히 고리지역원전공동체가 고리원자로 주변지역(부산광역시 기장군 장안읍 길천마을)으로부터 부산 전역까지 어떻게 지리적·사회적 외연을 확장하였으며, 그 확장과정에 영향을 미친 맥락적(외부적·정책적) 사건은 무엇이 있었는가를 밝히는 작업이 본 연구의 주된 연구내용이다. 이러한 연구 작업을 통하여 다양한 원전하위공동체의 존재와 그 특성을 확인할 수 있었다. 이러한 연구결과들이 각 원전지역공동체와 그 공동체 구성원들에 상당한 영향(위험, 갈등, 편익 등)을 미치는 원전관련 의사결정과정과 문제해결과정에 이들이 의미 있는 결정주체로 참여하여 각각의 의견과 요구를 반영할 있는 단초를 제공하기를 기대한다. 본 논문은 원전지역공동체와 관련하는 5가지 경험요소들(위험경험, 편익경험, 원전관련 지식, 원전관련활동, 물리적 거리)의 수준이나 경험 강도에 따른 3가지 원전지역공동체의 개념적 재구성을 시도하였다. 기존에 고리원전인접지역으로 물리적으로 한정된 지역공동체를 장안원전지역공동체, 기장원전지역공동체, 부산원전지역공동체등으로 개념적 확장을 하였으며, 각각의 공동체의 특성을 확인하는 작업을 진행하였다. 아울러 원전지역공동체 확장과정에 개입했다고 판단되는 주요 맥락적 사건들(고리원전1호기 정전사태, 후쿠시마사고, 기장해수담수화사업, 경주지진 등)과 공동체 확장과정과의 관계를 살펴보았다. 연구결과는 새롭게 등장하고 그 영향력을 강하게 발휘하기 시작한 다른 원전지역공동체들의 성격이나 그 공동체들이 제기하는 요구, 구성원들의 정서를 이해하고 이에 능동적으로 대응하고 포용하는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 이러한 장기간에 걸친 흐름을 파악하기 위한 연구방법으로 본 연구는 관련 문헌연구와 관련 전문가들에 대한 초점집단면접방법(Focused Group Interview)을 활용하였다.

주제어: 고리원전, 원전주변지역, 지역공동체, 원전정책, FGI

---

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2016-2017) 지원으로 수행된 연구입니다.
** 제1저자
*** 교신저자

Ⅰ. 들어가며

신고리원전 5~6호기 건설재개를 둘러싸고 지속되어온 사회적 논란과 정책적 혼돈상황이 지난 신고리5·6호기 공론화위원회의 결정으로 어느 정도 마무리되어 가고 있다. 2017년 10월 27일 공론화위원회는 신고리5·6호기 건설공사재개와 추후 원자력발전 축소를 정부에 권고하는 결정을 발표하였다. 이와 같은 원자력발전정책에 대한 공론화과정은 우리사회와 정부의 정책결정과정에 상당한 시사점을 던져준 계기가 되었다. 그동안 이해관계가 첨예하게 대립하는 사회문제는 쉽게 정책의제로 채택되기 어려웠고 어렵사리 채택된 정책의제들도 이해관계와 정치적인 이념 충돌로 인하여 합리적으로 논의되고 결정되는 절차를 거치지 못하곤 하였다. 차분한 논의보다는 날선 공방과 서로에게 상처만 주는 거친 진영논리가 지배하는 다툼 끝에 결국 사법부의 판결에 의해 강제적 논의종결을 맞게 되는 경우가 허다하였다(양기용·김창수, 2009).

이런 의미에서 지난 신고리5·6호기 공론화위원회활동과정과 단계적 논의들은 우리사회가 합의에 이르는 합리적 절차가 어떻게 이루어질 수 있으며, 이해관계자들의 숙의과정이 어떠한 결과를 도출하는 가를 보여주었다. 그러나 이 공론화과정에서 간과되기 쉬운 점은 신고리원전 5·6호기가 건설될 예정인 고리지역뿐만 아니라 넓게는 기장군과 부산광역시 지역사회가 그동안 겪어왔고 또 새로운 결정으로 감내해야할 여러 파장들에 대해 이 지역사회가 어떻게 대응할 것인가의 문제들이다. 분명 원전 5·6호기 건설여부에 대한 판단문제는 국가 에너지정책전개에서 중대한 의미를 가지고 있으며 이는 우리나라 전체 경제성장과 환경정책적 의미를 동시에 지니고 있는 거시적인 문제이다. 공론화위원회 숙의과정에 최종까지 직접 참여한 471명의 시민참여단과 2만여명에 이르는 일반여론조사 응답자들이 자신들의 의견을 확정할 때 위의 거시적인 판단기준에 비해, 고리원전이 위치한 지역사회에 대해서 어느 정도 의미로움을 부여하였는지는 알 수는 없다. 이런 점에서 원자력 발전이 지니는 거대담론과 공론화과정이 내포하는 숙의민주주의적 가치에 의해 고리원전지역공동체와 그 구성원들의 의견과 경험이 자칫 함몰되지 않을까하는 우려가 드는 것도 사실이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다. 원자력발전 유지 대 탈핵, 경제적 성장·효율 대 안전과 환경적 위해가능성 등과 관련된 과학적·전문가적 논의에 밀려 쉽게 드러나지 못하였던 고리원전 지역사회의 경험에 대한 논의가 본 논문의 핵심 내용이다. 특히 우리나라 원전이 최초로 건설되고 가동된 지역인 부산광역시 기장군 고리 지역은 원자력발전과 관련된 남다른 상징적 의미를 지니고 있다. 원전 운영업체인 한수원의 입장에서는 고리원전지역사회는 원자력발전소가 위치한 지역이며 고리원전직원들이 근무하고 거주하는 지역이자 동시에 원자력발전에 대한 반대와 저항이 지속적으로 진행되고 있는 장소이기도 하다. 원전인접지역 주민들에게는 이 지역은 자신들의 삶의 터전이자 고향이며, 경제적인 이익과 동시에 일상적인 위험조차 함께 제공하는 애증병존의 모순적 공간이기도 하다.

본 연구는 이러한 인식하에서 고리원전 지역사회가 지난 반세기 가까운 시기에 겪었던 여러 가지 변화와 관련된 정책적 사건흐름을 기술하고자 한다. 특히 고리지역원전공동체가 고리원자로

주변지역(부산시 기장군 장안읍 주변 길천마을)으로부터 부산시까지 어떻게 지리적·사회적 외연을 확장하였으며, 그 계기로 작동한 정책적 사건은 무엇이 있었는가를 밝히는 작업이 본 연구의 주된 연구내용이다. 이러한 연구 작업을 통하여 다양한 원전하위공동체의 존재와 그 특성을 확인할 수 있을 것이며, 이러한 연구결과를 바탕으로 각 원전지역공동체와 그 공동체 구성원들에게 상당한 영향(위험, 갈등, 편익 등)을 미치는 원전관련 의사결정과정과 문제해결과정에 이들 집단이 의미 있는 결정주체로 참여하고 이들의 의견과 요구를 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 장기간에 걸친 흐름을 파악하기 위한 연구방법으로 본 연구는 문헌연구와 관련 전문가들에 대한 초점집단면접방법(Focused Group Interview)을 활용하였다. 이글에서는 먼저 문헌연구를 통해 지역공동체 및 지역정체성에 대한 다양한 개념적 논의와 원전지역공동체 특히 고리원전지역공동체에 대해 논의하고자 한다. 그리고 연대기적 흐름을 따라 고리원전지역공동체에서 전개된 특정한 상황과 사건을 정리하고, 이러한 여러 사건 등을 경험하면서 당초 기장군 장안읍 길천마을로 한정되었던 고리원전지역공동체가 어떻게 확장되었는가를 개념적으로 또는 실제적으로 검토하고자 한다. 이러한 원전지역공동체의 변화과정을 확인하기 위하여 고리원자력발전과 관련된 학계전문가, 환경운동전문가, 고리지역 시민운동가, 지역여론선도자 등에 대해 반구조화된 면접을 실시하고 이들 의견을 통하여 지난 50여 년 동안 진행된 고리지역 내 움직임과 원자력발전과 관련된 관심과 이슈를 중점적으로 검토한다. 초점집단면접대상자들을 크게 두 그룹으로 나뉘어 2017년 2월과 5월 사이에 집단 또는 개별적으로 면접을 실시하였으며, 직접 면접이 어려운 전문가들은 반구조화된 설문문항조사를 통하여 의견을 수렴하였다. 면접 및 조사대상자들은 환경정책 및 갈등관리 전문가(대학교수 및 연구기관 연구원) 11명, 지역 환경운동 및 시민운동가 3명, 광역시의원 또는 지역발전위원회, 지역감시기구 전문가 등 지역 활동가 4명을 포함하여 총 18명이었다. 이렇게 초점집단면접(FGI)방식을 통해 고리원자력 발전소 주변지역과 지역주민들이 경험한 여러 어려움과 갈등의 내용을 간접적으로 확인하고 기술함으로써 역사적인 변화과정을 재구성하고자 시도하였다.[1)]

Ⅱ. 이론적 논의

1. 지역공동체에 대한 다양한 논의들

정치적 공동체에 대한 철학적 가치(당위성과 필요성)에 대한 논의는 오래전부터 이루어졌으나, 구체적인 실체로서 공동체에 대한 논의는 지역공동체에 대해 주로 이루어져왔다. 미국 시카고대학 사회학과에서 Lewis Worth 등을 중심으로 도시공동체에 대한 사회학적 논의는 이후 공동체 연구

1) 초점집단면접(FGI) 조사결과는 저자들이 2017년 미래사회에너지정책연구원에서 수행한 연구내용의 일부를 반영하였다.

에 주요 개념틀을 제공하는데 기여하였다. 이후에는 지역공동체의 개념과 특성 그리고 공동체 구성요인들을 밝히고자 하는 여러 논의들이 진행되었다. Hillery(1955)과 McMillan and Chavis(1986)의 연구는 지역공동체 개념과 구성요인을 정의하고 이를 실증적으로 확인하고자 하는 후속연구에 의미 있는 영향을 미쳤다. 이들의 연구결과를 반영하여 지역공동체의 핵심적 구성요인이라 거론되는 구체적 지역기반, 구성원의 상호작용 그리고 구성원간 연대와 정서적 유대 등에 대한 다양한 연구들이 이어졌다.

특히 지역공동체 구성원들이 공통적으로 가지고 있는 지역정체성에 대한 실증적인 연구가 많이 이루어졌다. 지역정체성(local identity, community identity)은 지역구성원들이 스스로 지역사회에 대해 가지는 공통적 인지상태, 정서 또는 소속감이라고 개념 지워지고 있다. 이러한 지역정체성/은 지역사회의 구성원이 지역사회와의 관계를 반영하고 그 구성원들과의 상호작용을 통해 형성되는 지역사회에 대한 관심, 애정, 일체감 등으로 나타난다. 아울러 지역정체성은 특정 지리적 구역을 구성하는 주체들로 하여금 그 집단에 일체감을 갖게 하고 그 집단을 유지하는데 기여하는 것으로 알려지고 있다(Puddifoot, 1996; Hummon, 1986; 이영원, 2014: 296-297 재인용).

이러한 정의에 따르면 지역정체성이란 개념은 두 가지 핵심요소를 포함하고 있다. 먼저 여기에서 지역이란 특수한 상황에 처한 구체적이며 독립적인 물리적 생활영역을 의미한다. 따라서 지역이란 탈중앙적인 그리고 비획일적인 지리적 공간을 전제로 하는 개념이 형성된다. 다음으로 정체성이란 개념은 지역, 즉 개별적 지리적 공간으로 구획된 생활영역에서 지역구성원이 지역 또는 지역사회 구성원들에 대하여 가지는 주관적인 인식체계를 총체적으로 의미한다. 따라서 흔히 지역정체성이란 개개인이 어떠한 지리적 공간에 물리적으로 속해있는가와 더불어 그 공간 안에서 거주하는 사람들이 어떤 사회적 집단에 속해있는가라는 사회적 귀속감을 동시에 의미하게 된다(이강형·문종대, 2006: 348). McMillan & Chavis(1986) 역시 유사한 관점에서 지역공동체란 지리적 영역(geographical and territorial) 개념으로 지리적 경계를 가진 공간구획이 필요하다는 전제와 아울러 공동체는 관계적인 특성(human relationship)을 반영하는 공간으로 구성원들간 관계가 제공하는 경험이 핵심적 내용이라는 점을 강조하고 있다.

이러한 지역정체성은 지역공동체에 대한 구성원들의 여러 가지 인식적 태도와 실제적인 관여에 직간접적으로 영향을 미친다는 점이 확인되고 있다. 먼저 지역정체성 특성에 따라 지역주민들이 평가적 차원에서 가지는 지역이미지가 달라질 수 있으며, 지역사회의 현안 문제에 대한 참여태도, 상호작용과 교류 및 협력과정에 긍정적인 영향을 발휘한다는 점이 우리 지역사회에서도 실증적으로 확인되고 있다(이영원, 2014; 양덕순·강영순, 2008; 최윤석외, 2014). 아울러 지역정체성이 지역주민들의 문화적 가치나 취향을 반영하여 하나의 고유한 지역생활양식으로 축적되거나 지역문화를 형성한다는 지적도 있어 지역정체성의 강화는 지역사회 구성원들의 응집력이나 결속력에 긍정적인 영향을 미쳐 정서적인 교류를 활성화하거나 상호작용을 증가시킨다는 연구도 진행되었다(김세철외, 1997; Buckner, 1988).

이러한 지역정체성에 대한 연구와는 맥을 달리하지만 1980년대 이후에는 산업도시의 쇠락과 새로운 도시개발로 유발되는 젠트리피케이션 과정에서 지역공동체가 도시정치 및 지역개발과정

에서 다시 주목을 받게 되었으며 이른바 공동체기반 발전전략(Community Based Development Strategy)이 강조되었다. 2000년대 이후에는 약간은 결이 다른 지역공동체에 대한 연구들이 한국사회에서 주목을 받기 시작하였다. 이른바 마을 만들기와 함께 지역공동체를 통한 육아, 교육, 협동조합, 자활, 돌봄 등 사회서비스 공동생산과정에 지역공동체의 새로운 역할을 강조하고, 지역공동체를 도시재생노력의 중심적 위치에 놓고자 하는 움직임과 이에 대한 성과를 규명하는 연구들이 활발하게 진행되었다(변미리, 2011; 김의영·한주희, 2008; 김은정, 2015; 채종헌, 2014). 위 연구들은 특정한 지역에서 형성된 지역공동체를 중심으로 추진한 집단적 소비·생산·기획·조정·운동·저항 등의 사례를 분석하였다. 이러한 연구들은 기존의 정부나 민간기업이 주도하는 것이 아니라, 지역공동체 주도의 지역사회 발전이나 유지력을 강조하며, 이러한 새로운 현상이 가져올 수 있는 새로운 지역공동체 형성 가능성에 주목하였다. 독립되고 주체적인 자아, 민주주의적 참여와 성취, 연대와 협력, 거대 기업자본에 대한 의존감소, 중앙정부의 관료주의적 억압과 규제로부터의 탈피 등을 통해 신자유주의적 정치·경제 질서하에서 역설적으로 사회적인 해답을 찾고자 하는 신선한 움직임들을 분석하기 시작하였다고 볼 수 있다.

2. 원전지역공동체 논의

지역공동체에 대한 이론적·실증적 연구들이 새로운 변화흐름에 따라 전개되고 있는 반면에 원전지역공동체에 대한 연구는 그리 활발하게 이루어지지 못하였다. 원전지역공동체는 원자력발전시설이 주민들의 일상적인 생활공간에 인접하여 위치해있는 지역사회이다. 원전지역공동체는 원전이 제공하는 잠재적인 위험과 편익을 경험함으로써 가지게 되는 특수한 인식체계 즉 원전지역정체성을 공유하는 지리적 공간이라 하겠다. 원전지역사회와 지역주민들이 가지는 지역정체성은 외부적 시각이나 기술관료적 시각과는 많이 다를 수 있다. 최근까지 고리원전 인접지역에 설치된 기장해수담수정수센터의 운영과 관련하여 부산시와 지역주민들과 합의형성이 어려워진 사례 역시 외부적·관료적 시각이 지배하는 의사결정구조하에서 전개된 일방적인 결정과 집행과정이 보여준 한계라고 하겠다.

원전이 위치한 지역공동체에 대한 연구는 주로 원전위험과 관련하여 원자력발전이나 원전 폐기물 수용에 대한 연구를 중심으로 진행되었다. 특히 원전이 지역공동체에 위치함에 따라 파생하는 원전발전소와의 직간접적인 접촉과 상호작용을 통하여 지역공동체 구성원들이 가지는 위험지각정도, 원전 수용성에 대한 영향을 분석한 연구들이 많이 이루어졌다(Zuckerman, 1979: Benthin, et al., 1993; 설민·김서용, 2015; 양라윤, 2017). 직접적인 위험이 아니라 오히려 원전발전소가 제공하는 편익이나 지원 또는 원전종사자와의 교류에 따라 원전에 대한 수용성에 대한 공동체 구성원들의 태도변화에 주목한 연구도 이루어진 바도 있다(Benford et al., 1993; 김서용·김근식, 2007; 심준섭·김지수, 2011). 위와 같은 연구들은 주로 양적인 연구방법을 채택하여 설문조사결과에 대한 통계적 분석결과를 근거로 여러 관련 변수들간의 관계를 추정하는 시도를 하고 있다.

한편 연구결과들이 많지는 않지만 원전주변지역 주민들의 일상적인 삶의 방식이나 개인심리적

상태가 원전입지로 인하여 어떻게 변화하여 왔는가에 주목하는 연구들도 나타나고 있다(황보명·윤순진, 2014; 차철욱, 2017; 최홍조외, 2009). 이들 연구들은 양적인 방법과 질적인 방법을 병행하여 지역주민들과의 면담을 통하여 이들 지역공동체 구성원들의 삶과 그들의 인식체계 또는 지역공동체 자체가 어떻게 변화하고 심지어 균열되어 왔는가에 대하여 관심을 기울이고 있다. 이들 연구들은 원전관련 시설입지 그리고 관련 규제를 통한 물리적 환경변화가 지역공동체 구성원들에게 가져온 사회·심리적 변화뿐만 아니라 어떻게 전반적인 지역공동체 사회경제적기반의 구조적 변화를 이끌어 냈으며 나아가 이들 요소들간에 어떠한 상호작용이 이루어졌는가를 밝히고자 시도하였다.

지금까지 진행되어온 원전지역공동체에 관한 연구들 역시 이전 지역공동체 연구들이 유사하게 일정한 지리적 영역에 한정된 공동체를 전제하고 이 지리적 공간 안에서의 지역주민들의 인식태도나 사회경제적 기반 또는 생활방식의 변화를 확인하는 작업이 주를 이루었다. 시간적 차원에서 태도와 구조의 변화에 대한 동태적인 접근을 하고 있으나 공간적으로는 일정한 지리적 경계의 고정성을 견지하고 있다. 이와 달리 본 연구는 기존 선행연구들과는 달리 시공간적으로 변화하는 동태적인 움직임이 진행되는 지역공동체에 대한 연구를 시도하였다. 그리고 이와 같은 동태적 변화를 활성화시킨 맥락적 요인들에 대한 분석을 하고자 한다.

3. 원전지역공동체의 구성요인과 분석틀

Passi(2003)는 지역정체성을 지역공동체 구성원들이 가지고 있는 일종의 상상적 이미지이라고 전제하고 있다. 그는 이러한 추상적인 이미지는 지역사회라는 실체적인 세계에 투사될 때 정체성을 소유한 지역구성원들의 적극적인 행위로 나타나거나 또는 실제 경험적 세계와의 관계에서 나타나는 여러 행위들을 통해서 형성·유지·강화되거나 약화되는 역동적인 개념으로 이해하고 있다. 다시 말하면 지역정체성이란 정치·경제·사회적 조건들의 변화에 따라 공동체구성원들뿐만 아니라 기존 공동체 외부에서의 여러 개인적 활동(저항, 동조, 지지, 반대), 정서적 교류, 금전적 혜택이나 비용부담 등 변화된 상호작용을 통하여 새롭게 형성될 수 있는 동태적 개념으로 받아들여진다(이강형·문종대, 2006; 349). 일정한 지리적 경계에 한정된 지역정체성이 환경변화에 따라 공간적 확대와 축소를 가져올 뿐만 아니라 지역공동체 자체의 지리적 경계가 동태적으로 변화할 수 있다는 의미이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 대상이 되는 원전지역정체성과 원전지역 공동체를 구성적 개념으로 파악하고자 한다. 즉 지역을 하나의 동질성(공고한 지역정체성)이 강한 지리적 공간이나 확정된 경계, 즉 변화하지 않은 지리적 경계를 가진 지역이라고 전제하지 않는다는 의미이다. 지역정체성을 지역내 다양한 세력, 이익집단, 주민들 간에 다양한 상호작용이 이루어지는 동태적 관계성 하에서 형성되는 다층적인 인식체계로 이해하고, 지역공동체를 질적인 변화와 물리적인 확장이 가능한 사회적 공간으로 받아들인다는 입장이기도 하다.

원전지역정체성과 원전지역공동체 역시 위와 유사하게 동태적인 구성적 개념으로 접근할 수 있다. 원자력발전소 주변지역은 여타 다른 지역과는 매우 상이한 지역적인 경험을 하게 됨으로써

이들 지역 나름대로 독특한 지역정체성 즉 원전지역정체성으로 갖게 된다. 앞에서 지역정체성은 지역을 기반으로 지역주민들이 공통적으로 경험하는 여러 가지 현상과 그와 연관되어 이루어지는 지역주민들간 상호작용에 의해서 형성되는 사회문화적인 인식체계라고 규정하였다. 따라서 원전지역정체성 역시 원전지역주민들이 직간접으로 겪는 여러 경험, 기억, 인식과 구성원들간의 상호작용에 의해 형성될 것이다. 원전지역공동체들이 다음과 같은 다섯 가지 주요 현상들은 경험할 것으로 추론할 수 있다.

첫째, 원전위험에 대한 직접적인 경험이다. 원전주변지역 지역주민들은 직접적으로 원전시설을 시각적으로 볼 수 있으며, 원자력발전소에서 배출되는 수증기, 방출된 냉각수로 인한 바닷물 수온 변화의 체감, 이웃에서 발생한 원전 관련 질병에 대한 소식도 들을 수 있다. 또한 일상적으로 이루어지는 방사성 물질 측정활동을 목격하거나, 방사성물질 방출대비 비상훈련을 경험하기도 한다. 특히 정전사고(Blackout)과 같이 원전시설 가동중지나 사고를 인근에서 접하기도 한다. 이러한 직접적인 경험은 대부분 원자력발전소 주변지역에 거주하는 지역주민들만이 경험하는 현상들이라고 할 수 있다. 이와 같이 원전과 관련된 위험요소에 대한 직접적 경험정도는 위험지각정도, 원전수용성 등에 대하여 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 재난경험이 있는 사람들이 재난이 가지는 잠재적 위험에 대한 민감성이 더욱 클 수도 있지만, 경우에 따라 지속적인 위험노출로 인하여 위험에 대해 둔감해지고 위험을 수용 가능한 수준으로 인식하거나 통제 가능할 것으로 믿게 되는 경향이 있다고 지적되기도 한다(Zuckerman, 1979; Benthin, et al., 1993; 설민·김서용, 2015; 156-157 재인용). 이러한 원전위험에 대한 직접적인 경험정도는 당연히 원전과 지리적으로 인접한 지역일수록 크게 나타날 것이며 멀어질수록 작아질 것으로 추정할 수 있다.

둘째, 원전지역정체성에 영향을 미치는 요인으로 원자력발전소로 인한 편익에 대한 직접적인 경험을 들 수 있다. 원전주변지역에 대해서는 제도적으로 상당한 규모의 재정지원이 이루어지고 있다. 지역주민에게 개별적으로 편익이 제공되기도 하지만, 대부분 지역사회 전체나 원전소재 지방자치단체에 대한 재정지원 형태로 편익이 제공되고 있다. 도로 등 물리적 기반시설이나 공공시설물의 건축은 물론 시혜적인 서비스(교육, 문화, 복지 등)가 추가적으로 제공되기도 한다. 특히 원전사업자의 경우 기업의 사회적 책임에 입각한 다양한 봉사활동이나 지역사회와의 상생활동을 통해 지역주민들과의 접촉과 인간적 교류를 확대하고 있다, 이러한 원자력발전소 입지에서 연유한 다양한 편익(재화와 서비스)의 경험은 원자력발전소에 대한 수용성과 위험에 대한 평가에 영향을 미치게 된다(Benford et al., 1993; 김서용·김근식, 2007: 374 재인용). 지역지원사업을 통한 합리적 재정적 보상과 지원이 기존의 지역주민들의 집단적 원전반대 입장을 전환시키는데 일응 기여하였음이 지적되고 한다(심준섭·김지수, 2011; 198). 특히 김서용·김근식(2007: 394)은 원전수용성에 가장 핵심적인 결정요인인 위험과 편익에 대한 판단에 원전직원들이 수행하는 여러 가지 활동(봉사활동이나 일상활동)과 상호작용경험이 의미 있는 영향을 미친다고 분석하고 감정적 정서적 교류를 강조하였다.

셋째, 원전입지, 안전성 및 운영정보공개 등과 관련된 다양한 지역내 활동 경험이 원전지역정체성을 구성하는 요소가 될 수 있다. 원전입지결정과 건설과정을 거치면서 지역주민들은 원전입지

초기에는 원전 건설 반대활동을 경험하기도 하였다. 원전건설이후에는 도시계획상의 규제로 인한 피해에 대한 보상과 규제완화 요구, 원전안전과 관련된 정보공개를 요구하는 등 다양한 활동을 직접 수행하거나 환경단체 등 외부지원단체와의 연대를 통해 여러 활동에 관여하게 된다. 이 과정에서 원전지역공동체는 저항, 요구, 지지, 갈등, 협상 등 상당한 경험을 갖게 되고 내외부적인 다양한 행위자들과의 상호작용을 경험하게 된다, 원전가동 이후에는 원전사업자가 제공하는 지원사업편익의 활용이나 배분방식을 둘러싸고 지역사회구성원간 또는 지역사회와 지방자치단체 등과의 갈등도 경험하게 된다. 설민·김서용(2015)은 이와 같은 활동경험(인적네트워크경험, 항의경험, 원전방문경험, 한수원 직원과의 접촉경험 등)이 원전수용성에 긍정적인 평가인식을 강화하는 영향을 미치고 있음을 확인하고 있다.

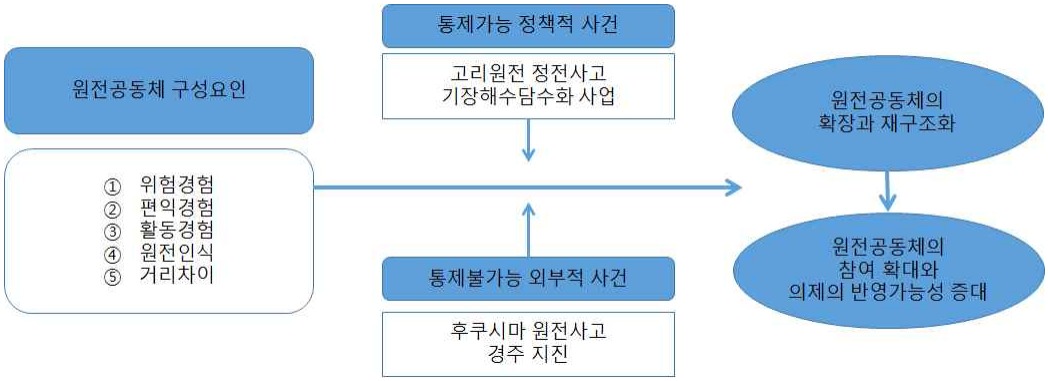
넷째, 원전이나 원전위험과 관련된 정보, 지식 등에 대한 인지상태가 원전지역정체성에 영향을 미칠 것으로 여겨진다. 원전지역공동체에 거주하는 지역주민의 경우 이러한 원전과 원전위험과 관련된 정보에 민감할 수밖에 없고 이러한 정보와 지식에 접근하는 노력도 개인적 집단적으로 기울일 것이다. 이를 통해 습득한 원전위험에 대한 지식수준, 관련정보에 대한 신뢰정도는 원전수용성에 상당한 영향을 미치는 것이 일반적인 사실이다. 아울러 이러한 관련정보의 획득활동이나 노력정도와 언론기관의 보도내용 역시 원전에 대한 태도에 의미 있는 영향을 미친다. 원전사업자, 중앙정부, 지방자치단체에 대한 정책신뢰나 원자력전문가집단, 환경단체, 언론기관 등에 대한 평가적인 태도 역시 중요한 의미를 지니고 있다.

다섯째, 위에서 살펴본 4가지 원전지역정체성에 영향을 미치는 요소들은 해당 지역공동체가 원자력발전소와 어느 정도 물리적 거리를 유지하고 있는가와 밀접하게 연계될 수밖에 없다, 따라서 이와 같은 물리적(지리적) 거리에 따라 비상시 방사성물질 방출가능 지역과 그 영향력이 파급되는 정도, 비상시 정부 재난관리계획에 의하여 취해지는 긴급조치 대상지역, 원전사업자 및 중앙정부에 의해서 제공되는 재정지원대상지역과 그 수준 등이 결정된다. 일반적으로 물리적 거리는 발전시설인 원자로와 해당 지역사회와의 물리적 거리로 결정된다.

앞에서 논의한 기존 연구들(설민·김서용, 2015; 신준섭·김지수, 2011; 김서용·김근식, 2007)에서 확인한 바와 같이, 원전 위험에 대한 경험, 원전관련 지식과 정보취득, 원전관련 활동의 직접적인 참여나 원전종사자와의 개별적 교류나 접촉, 원전으로 인한 편익경험 등은 원전위험 인지 정도뿐만 아니라 원전수용도와 연계되어 있다. 또한 이러한 인식태도는 원전정책에 대한 반응에도 영향을 주는 것으로 나타났다. 원전위험에 대한 지각적 경험은 한편으로는 원전위험에 대한 민감성을 높이기도 하지만, 역으로 지속적인 위험노출은 위험에 대한 민감성을 약화시키거나 위험에 대한 수용도를 높이기도 하는 것으로 조사되었다. 따라서 원전지역공동체를 형성하는데 작용하는 5가지 구성요인들이 상호 배타적이라기보다는 오히려 상호영향을 주고받음을 알 수 있다. 그러나 이 글에서는 5가지 구성적 요인들을 개념적으로 분리하여 각각의 구성요인들이 개별 원전지역공동체를 형성하는데 어떻게 작용하는가를 다음과 같은 분석틀에 따라 살펴보고자 한다. 즉, 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 통제 가능한 정책적 사건들(고리원전 정전사고와 기장해수담수화사업 갈등)과 통제 불가능한 외부적 사건들(후쿠시마 원전사고와 경주지진)과 같은 맥락적 사건들이 원전

공동체 구성요인(원전위험경험, 편익경험, 활동경험, 원전인식, 물리적 거리 차이)들과 원전공동체 형성과정에 발휘하는 영향력에 조절요인으로 작용함을 전제한다. 이러한 상호작용과정에 대한 논의를 통하여 고리원전공동체가 어떻게 확장되고 재구조화되는지 분석해보고자 한다. 그리고 이 연구의 궁극적인 목적이기도 한 고리원전공동체의 참여확대와 의제의 채택과 반영 가능성을 증대하는 기대효과를 포함하였다.

〈그림 1〉 분석틀



Ⅲ. 원전지역공동체의 확장과정

1. 고리원전지역공동체의 공유 경험들

1978년 이후 고리원전 주변지역을 중심으로 지역주민들은 유사한 경험과 편익을 공유하고 공동 문제해결을 위하여 여러 상호작용을 하면서 나름대로의 원전지역공동체를 형성하였다. 최초 고리원전지역공동체는 행정구역상 부산광역시 기장군 장안읍지역, 그중에서도 고리와 길천리를 중심으로 형성되었으며, 기장군 일광면 일부지역이 포함된 지역사회이었다. 고리1호기 입지 및 건설 초기에는 지역주민들은 원자력발전에 대한 충분한 정보와 인식이 없는 상태에서 당시 권위주의정부가 내린 일방적인 결정에 수동적인 순응을 할 수 밖에 없었다. 오히려 원자력발전소를 당시에는 첨단과학기술에 기초한 새로운 에너지원으로 인식하였으며 이를 통하여 국가적으로 추진되는 산업화에 지역사회가 기여한다는 자부심조차 갖고 있었다.

그러나 원자력발전소 주변지역에 부과된 도시계획상 규제로 인한 재산권행사 제한과 온배수 배출과 어장환경변화로 인해 어업권 침해도 받았다. 이후 추가적인 원자로 입지와 주변지역 불법 폐기물 매립의혹, 2007년 고리1호기 수명연장을 둘러싸고 여러 갈등을 겪었다. 2012년 정전사고(Blackout) 은폐과정을 직접 목격하면서 지역주민들은 원전안전에 대한 우려와 두려움을 더욱 느끼게 되었으며, 그에 따라 지역주민들은 이전과 다른 강력한 반대와 저항적 행동을 취하기도 하였

다. 이들은 환경단체 등 지역 외부 시민단체와의 연대와 지원을 통해 저항을 표출하였으나, 그 과정에서 외부단체에 대한 불신도 함께 경험하였다. 전문적인 지식과 정보 부족을 체감하면서 대학교수 등 원자력전문가의 조언과 협조도 받았다. 특히 2015년부터는 기장군지역에 고리원전인근에서 취수한 해수를 담수화한 수돗물을 공급하는 문제로 기장군지역은 물론 부산시 전역이 해수담수화 유해성과 효율성을 두고 커다란 논란에 휩싸였으며, 그 중심에 다시 고리원전이 자리 잡고 있음을 지역주민이 인식하게 되었다. 2011년 후쿠시마 지진과 원전사고에 이어서 2016년 경주지진을 직·간접적으로 경험하면서 원전안전에 대한 두려움은 배가되었으며, 고리원전 1호기 폐로결정이 이루어진 이후 원자로 폐로가 고리지역에 가져올 파급효과의 불확실성에 대한 우려도 더욱 증가하였다.

다른 한편으로 고리원전주변지역은 원자력발전소 입지로 인하여 상당한 재정적인 지원혜택을 받아왔다. 원자력발전소 주변지역에 대한 지원은 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」에 의거하여 생산된 발전량에 비례하여 조성된 전력산업기반기금을 통하여 이루어지는 '기금지원사업'(소득증대사업, 공공사회복지사업, 육영사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 전기요금보조사업, 특별지원사업 등)이 주를 이룬다. 해당지역 주민이나 기업에게 직접 제공하는 전기요금보조사업을 제외하고는, 발전소가 위치한 해당 지자체장이 위 사업을 실시하며 고리원전의 경우 기장군이 사업을 집행한다. 2006년부터는 위 기금사업과는 별도로 발전사업자는 자체자금으로 발전소 주변지역 지원을 위한 '사업자 지원사업'(교육장학지원사업, 지역경제협력사업, 주변환경개선사업, 지역복지사업, 지역문화진흥사업 및 그 외 사업)을 직접 시행할 수 있게 되어 지역사회에 대한 지원과 편익이 증가하게 되었다.

이상의 두 가지 사업은 원칙적으로 원자력발전기로부터 5㎞ 이내에 속한 읍면동지역으로 한정하나 사업에 따라 지원금액의 일정부분을 그 외의 지역도 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 지역자원시설세의 경우 생산되는 전력량에 1원/㎾h를 부과한 세금을 기장군(65%)과 부산시(35%)로 배분하고 있다. 이 지원금액은 원자력재난관리예방 및 대책 재원으로 사용하도록 하고 있다. 이처럼 고리원전으로부터 파생되는 편익은 고리원자로로부터 반경 5km 이내의 지역에 속하는 읍면동이 주 대상이나, 주변지역이 속한 지방자치단체(기장군이나 부산시)로 확대되어 지원되고 있음을 알 수 있다.

실제 고리원자력사업소가 1990년 이래 2014년까지 기장과 울주군지역에 지원한 '기금지원사업'규모는 1천9백억 원 상당으로 이중 60% 정도가 2008년 이후에 집중적으로 지원되었다. 한편 '사업자지원사업'의 경우 2006년 이래 2015년까지 약 1천5백억 원이 지원되었다.[2] 이외에도 발전량에 비례하여 지역자원시설세(지방세)를 원전소재 지자체에(기장군 65%; 부산시 35%) 납부하고 있다. 결국 고리원전 주변 지역공동체는 다른 지역에 비해 일정 규모의 재정적 편익을 원자력발전소가 입지함에 따라 지원받고 있다. 이처럼 다른 지역에 비해 추가적인 재정지원을 바탕으로 기반시설확충, 생활환경개선, 교육, 복지 및 문화서비스 제공 등을 이룰 수 있는 기회를 지역공동체가 갖게 된 셈이다. 물론 1978년 처음 입지부터 재정적 지원이 활발하게 이루어진 것은 아니었다.

2) http://www.khnp.co.kr/kori/content/325/main.office?mnCd=BR03030201

1989년에 비로소 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」이 제정됨으로써 원전주변지역에 대한 재정지원이 제도화되었으며, 이후 몇 차례의 법령개정을 통해 재정지원규모가 확대되었다.

이상의 논의를 종합하면 고리원전지역공동체는 원자력발전소 입지가 가져온 제도적 피해와 부작용, 지역이미지 훼손 그리고 정서적 불안감을 경험하였으며 동시에 지역에 제공된 재정적 지원 혜택을 누리는 이중적 상황에 처해왔음을 알 수 있다. 결국 이러한 여러 위험과 재정적 편익을 매개로 고리원전주변지역은 집단적인 정체성을 갖게 되었다고 추정할 수 있다.

〈표 1〉 원전지역지원금의 세 가지 형태

근거	발전소 주변지역지원에 관한 법률		지방세법
분류	기본지원사업	사업자 지원사업	지역자원시설세
시기	1990년부터	2006년부터	2006년부터
내용	◦기본지원사업 및 홍보사업 ◦주변지역발전 및 환경, 전원개발촉진 조사연구사업	◦지역교육·문화진흥·환경개선 ◦지역경제협력 및 지역복지 ◦그 밖의 지원사업	◦지역자원보호개발 ◦원자력재해대책 강구 등 지역의 재난예방 등 안전관리사업
재원	1990~2001년: 한전 2001~현재: 전력산업기반기금 전전년도 발전량(KWh)*0.25원	사업자 전전년도 발전량(KWh)*0.25원	사업자 전전년도 발전량(KWh)*1원
주관	기장군	사업자	부산시 35% 기장군 65%

2. 원전지역공동체 확산과 관련된 주요 사건

1) 원전위험에 대한 우려 누적: 후쿠시마원전사고와 고리원전2호기 정전사고

1971년 11월 착공 1978년 4월에 상업운전을 시작한 우리나라 최초 상업용 원자로인 고리1호기는 2012년 2월 9일 오후 8시 34분경 발전기 보호계전기를 시험하던 중 외부 전원 공급이 차단되는 사고가 발생하였다. 당시 비상디젤발전기마저 작동하지 않아 발전소 전원이 12분 동안이나 완전 상실되는 사고(station blackout)가 발생했다. 비상발전기 2대가 모두 운전불능에 빠진 상태에서 핵연료 교체작업을 강행한 무모함으로 이어지게 되었고, 이러한 사실이 외부에는 30일 넘게 은폐되었다. 이러한 정전사실은 우연히 부산광역시의원에 의해 알려지고 2012년 3월 12일에야 보고됨으로써 고리원전 1호기 위험에 대한 두려움이 증가하였으며 고리1호기 폐쇄여론을 불러일으켰다. 이런 와중에 고리원전 3호기에 위조 부품이 사용된 사실이 드러나고 관련자들이 구속 수감되면서 부정적 여론은 더욱 확산되었다(김창수, 2013: 603-606).

잇따른 고리원전사고는 2011년 후쿠시마 원전사고의 악몽을 국내로 소환하는데 기여하였다. 일본 동북부해안에서 발생한 지진해일의 엄청난 피해와 그와 연계된 원전사고 후유증을 화면을 통해 간접적으로 경험한 대부분의 일반 시민들은 원전사고의 파괴력과 그 파장에 놀랐다. 특히 원전주변지역주민들에게는 후쿠시마의 비극이 자신들이 살고 있는 지역사회에서도 재연될 가능성에 대한 우려가 증폭되었다. 그에 따라 고리원전 1호기 폐로문제가 2007년에 이어 다시 본격적으

로 이슈화되었다. 2012년 6월 4일 IAEA 안전점검단에 의한 고리원전 1호기 안전점검이 실시되었다. 그러나 고리원자력발전소가 위치하고 있는 기장군 주민들과 부산지역 시민단체들이 IAEA의 고리원전 1호기 안전점검을 신뢰하지 않았고 고리원전 1호기 재가동을 반대하고 나섰다. 점차 고리원전주변지역만이 아닌 외곽으로 고리원전에 대한 우려가 확대되기 시작하였다. 특히 기계적 결함뿐만 아니라 인간적인 오류와 부패가능성이 상존한다는 점에서 한수원에 대한 불신이 증가하였고 원전에 대한 관심과 외부통제의 필요성이 원전인접지역인 장안읍 지역주민뿐만 아니라 기장군과 부산시 전역으로 공유되기 시작하였다. 그러나 기장군민이나 부산시민들에게 고리원전에 대한 일상적인 정보는 물론 사고 상황에서 반드시 요구되는 외부통제 및 정보공개가 이루어지지 못하고 있었다. 실제로 후쿠시마 원전사고를 계기로 2011년 5월 9일 부산시 원자력안전대책위원회를 발족하게 되었고, 2014년 이후 시의원까지 포함하여 20명의 협의체로 확대하였지만 의결권을 포함한 공식권한은 소유하지 못하고 있는 형식적인 기구로 제한된 역할을 하고 있었다(김창수, 2013: 611). 결국 고리1호기 정전사태를 계기로 후쿠시마에서 발생한 원전사고가 부산지역에도 발생할 수 있다는 개연성에 대한 우려가 커지고, 이에 따라 원전지역공동체가 외연을 넓히는 계기가 마련되었다고 판단된다.

2) 원전위험의 구체화: 해수담수화논란과 경주지진

고리원전과 관련한 위험은 대부분 실현되지 않은 잠재적인 위험과 피해에 대한 우려였다. 물론 단한번이라도 그 위험의 실체적 발생은 인근 지역에 대한 치명적인 위협이라는 점에서 그 우려가 결코 지나친 것은 전혀 아니다. 그러나 2010년부터 부산시가 추진한 해수담수화사업은 기장군 주민은 물론 부산시 주민들에게도 고리원전 존재감을 직접적으로 느끼게 해준 사건으로 작동하였다. 녹색성장위원회는 2008년 이후 도서지역을 중심으로 소규모 용수공급을 위해 설치되었던 해수담수화시설을 본격적으로 산업화하기 위한 계획을 추진하였고 그 첫 번째 시범사업으로 부산시 기장해수정수센터 설치 사업을 선정하여 추진하였다. 2010년 12월부터 총 1,954억 원(국비 823억 원, 시비 424억 원, 민간 706억 원)이 투입되어 기장군에 해수담수화시설을 완공하였다. 담수화된 상수도는 해운대구 송정동과 정관신도시와 철마면을 제외한 기장군 전지역 5만세대 11만여 명에 상수도를 공급할 계획이었다.

그러나 고리원전에서 12㎞ 정도 떨어진 곳에서 해수를 취수한다는 사실이 알려지고 취수원이 방사능 오염에 노출될 우려와 함께 삼중수소위해성 논란 등으로 기장군 주민은 물론 부산시민들로부터 심각한 반대여론이 제기되었다. 1970년대 원전건설당시부터 지속적인 원전위험에 노출되어 왔다는 인식이 내재되어 피해의식이 매우 강한 지역공동체 주민들에게는 원전 인근에서 취수·처리한 물을 식수로 먹어야 한다는 점이 견디기 어려운 실망감을 주면서 정부에 대한 불신을 더욱 강화한 것으로 여겨진다(김창수, 2016a: 154). 해수담수화사업은 국가사무로서 주민투표대상이 되지 않는다고 주장한 부산시의 반대에도 불구하고, 2016년 3월 민간단체 주도로 주민투표가 실시되어 압도적인 반대의견(89.3%)을 표출한 바 있다. 이후 2017년 4월 항고심까지의 법원판결은 '기

장해수담수화 수돗물공급사업'은 주민투표대상이 된다고 판단하였다. 부산시와 기장군 주민들과 심각하게 대립하고 있는 현재까지 상수도공급은 이루어지지 않고 있다.

앞에서 살펴본 기장해수담수화사업은 해외 물 산업 진출 일정이 급박한 상황에서 해수담수화 플랜트 건설을 R&D 사업으로 추진하였다. 사업추진과정에서 국가재정법시행령에 따른 예비타당성조사와 환경영향평가법에 따른 환경영향평가를 생략함에 따라 절차적 정당성을 부여해줄 과정이 생략되어 지역주민들의 불만은 더욱 증폭되었다고 볼 수 있다. 캘리포니아해수담수화사업(Carlsbad Desalination Project)이 사업기획부터 가동까지 18년의 기간을 소요할 정도로 사전 기획 및 수용성의 중요성을 인식하면서 추진한 것과는 대비된다(김창수, 2016a). 아울러 사업의 경제성, 음용안전성 등 여러 가지 확정되지 않은 요인들이 작용하여 정책표류를 가져왔다고 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 원전지역공동체내에서 추진된 해수담수화사업은 지역주민들로 하여금 원전위험이 구체적이고 실제적인 위협으로 작용하고 있음을 인식하는 계기가 되었으며 이에 반대하는 지역주민들의 입장은 향후 원자력발전소의 미래에 대한 주민들의 태도와도 가장 밀접하게 연결되어 있음을 부인하기 어렵다.

기장담수화사업에 대한 논쟁이 고조되고 있던 2016년 9월 12일 저녁 두 차례에 걸쳐 규모 5.1과 규모 5.8의 지진이 경주에서 발생하였다. 특히 경주 남남서쪽 8㎞에서 발생한 규모 5.8의 지진은 우리나라에서 지진관측을 시작한 이래 가장 강력한 규모의 지진으로 기록되었다. 경주지진의 여파는 그 직접적인 피해뿐만 아니라, 고리원전발전소가 위치한 양산단층대에서 지진이 발생하였다는 사실로 인해 대구·포항·경주·울산·부산으로 이어지는 동남권역 지역주민들에게는 큰 충격으로 받아들여졌다. 이처럼 2011년 후쿠시마 지진해일과 원전사고 그리고 잇따른 해수담수화사업 논란과 경주지진으로 원전위험 발생 개연성에 대한 우려가 고리원전주변지역이나 기장군지역에 한정하지 않고 부산시 전역으로 확장하는데 기여하였다. 부산시민들은 원전위험이 점차 지역주민들에게 구체화되고 현실화될 가능성을 목도하면서 과연 잠재적인 원전위험에 대한 정보와 위험관리 통제 시스템에 제대로 갖추어졌는가를 되묻지 않을 수 없었다. 현재 고리원자로가 위치해있는 장안읍 지역에서는 법령상 고리원전 민간 환경감시기구를 두고 있으나, 실질적으로 사고현장 조사관이나 입회권이 없어 결국 현장 감시기능의 한계를 드러내고 있다. 부산광역시 원자력안전대책위원회가 후쿠시마 원전사고를 계기로 2011년 5월 9일 발족되어, 고리원자력본부의 보고를 받고 중요 현안에 대해 논의를 하고 있지만 의결권이 없기 때문에 강력한 감시자의 역할 수행은 하지 못하고 있다고 평가받고 있다(김창수, 2016b: 273). 결국 부산시민들 스스로 문제의식을 가지고 원전에 대한 새로운 접근이 필요하다는 점을 인식하는 계기가 되었다. 이러한 변화 움직임은 고리원전1호기 폐로결정과정이나 고리원전5·6호기 건설과정을 둘러싸고 2014년 지방선거와 2017년 대통령선거과정에서 본격적인 정치이슈화 되면서 더욱 주목을 끌게 되었다.

Ⅳ. 확장된 중층적 원전지역공동체의 개념적 구상

1. 장안원전지역공동체의 경험과 특성: 동질성과 상대적 박탈감

앞에서의 논의를 종합하여보면 고리원자력발전소 주변지역을 원전지역공동체로 설정할 경우 가장 우선적으로 상정할 수 있는 지리적 공간은 〈표 2〉와 〈그림 2〉의 기장군 방사선 비상계획구역(Emergency Planning Zone: EPZ)내 안쪽 가장 작은 동심원인 예방적 보호조치구역(Precautionary Zone: PAZ)을 들 수 있다. 이 지역은 기장군 행정구역내 고리원자로 반경 5㎞ 안쪽에 있는 장안읍전지역(15개리)과 기장군 일광면내 13개 법정리중 6개리 지역을 포함한다. 이 지역이야말로 위에서 논의한 원전지역정체성을 구성하는 5가지 요소들을 가장 강하고 심도 있게 경험한 지역이라고 할 수 있다. 이 지역은 여러 복합적인 원전위험을 강하고 상시적으로 느끼고 있는 지역이다. 어찌보면 원전위험에 대한 두려움이 일상화되어 있으며, 지역공동체 구성원들은 작은 사고나 사건에도 민감하게 반응할 수밖에 없는 지역이다. 오랜 기간 동안 도시계획상 규제로 인하여 재산권행사는 물론 어업 등 경제적 활동에도 제약을 받아온 지역이다. 반면에 그에 따른 반사적 편익도 향유하여 왔다. 여러 재정지원사업의 우선대상이었으며 원전사업소와 연관된 취업과 경제활동 이익도 경험한 지역이다. 또한 지난 40년 동안 원전과 관련하여 다양한 활동(저항, 투쟁, 갈등, 의존, 협력 등)을 경험한 지역공동체이기도 하다. 아울러 원전관련한 지식과 정보가 집적된 곳이기도 하다. 원전종사자들을 통한 정보접근은 물론 상시적으로 원전위험과 원전시설과 관련된 정보를 제공받고 있다. 당연히 지리적인 위치도 원자로와 가장 인접한 지역이다.

〈표 2〉 예방적 보호조치구역과 긴급보호조치계획구역

구분	의미	범위	해당지역	인구수
예방적 보호조치구역 (PAZ)	적색비상 발령시 사전에 주민을 소개하는 지역	고리원전 반경 최대 5㎞ 이내	장안읍(15개리) 일광면(6개리)	10,400명
긴급보호조치계획구역 (UPZ)	비상시 방사선 영향평가결과를 기반 주민보호조치	고리원전 반경 21-22㎞ 이내	기장군전지역 해운대, 기장군일부	486,600명

〈그림 2〉 기장군 방사선 비상계획 구간(EPZ와 PAZ)

출처: 기장군청 홈페이지

이와 같은 장안원전지역공동체는 다른 원전지역공동체에 비해 그동안 삶과 일터의 공동체로서 원전과 관련된 다양한 경험을 공유하여 그 동질성이나 응집력 등에 있어서 상대적으로 월등히 높은 수준일 것으로 판단된다. 반면 지리적으로 기장군 가장 북쪽에 위치하고 있으며 거점중심지인 부산시내 중심업무지구(CBD)에서도 가장 멀리 떨어진 지역이라는 물리적 거리감과 심리적 소외감을 동시에 가지고 있다고 판단된다. 이들 지역주민들에게 고리원전은 원전위험이 알려지지 않은 건설 초기에는 새로운 산업으로 인식되고 지역경제에도 긍정적인 동력으로 인식되었을 것으로 판단되며, 이런 긍정적인 인식이 일부 주민들에 대한 집단이주라는 강제조치를 수용하게 하였다.

인구사회학적인 측면에서도 장안원전공동체지역은 기장군내 다른 지역과 현격한 차이를 보여준다. 실제 장안읍지역의 경우 지난 10여 년 동안 인구규모 측면에서 오히려 인구감소를 경험하였다. 기장군 통계연보에 따르면, 2015년 12월 기준 기장군 전체 인구는 155,395명으로 11년 전인 2004년 인구인 80,554명에 비해 92.9% 증가하였다. 특히 정관신도시 등에서 이루어진 지역개발 여파로 지난 10여년 급격한 인구유입 현상을 보여주었다. 반면 장안읍지역의 경우 2015년 전체인구는 9,452명 수준으로 11년 전인 2004년 9,703명에 비해 2.5%정도 감소하였다(기장군, 2017, 2005). 이러한 통계자료는 거칠게 말하면 기장군에서 지난 10년 동안 진행된 지역개발효과는 인구증가 측면에서만 본다면, 장안읍 지역은 소외된 채 장안읍 외곽지역(주로 정관신도시지역)을 중심으로 나타났음을 알 수 있다. 아울러 2015년 현재 65세 이상 노인인구 비중은 장안읍의 경우 20.7%, 일광면의 경우 23.4%로, 기장군 전체 평균 65세 이상 노인인구 비중인 12.7%보다 월등히

높다(기장군, 2017). 한편 소득수준 측면에서, 비록 장안읍과 일광면 지역조사 자료는 아니지만 2016년 부산시사회조사통계결과에 따르면, 장안읍·일광면·철마면 조사응답대상자의 경우 월평균가구소득 200만원 미만이라는 응답비중이 59.6%, 200만원~500만원 비중이 33.5%, 500만원이상이 6.8%로 조사되었다. 이러한 응답결과는 기장읍·정관읍 경우 해당소득수준 구간별 비중이 각각 16.9%, 68.0%, 15.2%인 것과 비교한다면 상당한 차이를 보이고 있다(부산시, 2016). 이처럼 노인인구비중이 높고 소득수준이 상대적으로 낮은 장안읍 원전지역공동체 특성에 따라 원전입지가 주는 영향이나 정부정책에 더욱 민감하게 반응하게 된다고 추정할 수 있다.

장안원전지역공동체에 활동하고 있는 여러 전문가 및 지역활동가를 면담한 결과 장안원전공동체주민들은 한수원과 정부에 대한 양가적인 입장과 강한 소외감을 가지고 있는 것으로 보인다. 즉 장안읍 공동체와 지역주민들은 한수원의 재정지원, 서비스제공, 그리고 취업배려 등 지역경제에 도움을 주는 것에 대해 고마움을 느끼고 위안을 받기도 하지만, 그 대가로 치러야 할 불안, 이질감 그리고 추락한 지역이미지를 감내하고 있었다. 다음은 FGI 면담에 참여한 지역 유지의 토로에서 소외감이 팽배해있는 지역 민심과 감정을 읽을 수 있다.

> 정부가 이곳을 버렸다는 느낌이 듭니다. 아무도 투자하지 않습니다. 상주인구는 거의 없고 철새만 있습니다. 감정가 보상을 받고 기장읍으로 나가도 거기서 땅을 살 돈도 마련 못합니다. 고리에서 태어나 중학교까지 다녔고, 길천마을 이장도 했는데, 고향 같지 않고 아직까지도 어색하기만 합니다. 5㎞ 안은 어르신들의 천국입니다. 그러나 생산기반시설이 없기 때문에 젊은 상주인구가 거의 없습니다. 물론 고리원전과 관련된 사안이 발생하면 공동체가 하나가 됩니다. 하지만 장안지역이 고리원전으로부터 5㎞ 안에 있다고 +α 개념으로 지원받는 것이 아닙니다. 기장군청은 +α를 5㎞ 밖의 기장지역에 지원하는 형식을 취하고 있습니다. 장안과 일광지역 일부는 13,000명 정도인데, 나머지 기장읍과 정관면 등의 지역 인구는 135,000명이 넘기 때문에 발전소 주변지역지원금이 사실상 50% 이상 배분되는 것입니다. 그러면서 5㎞ 안의 장안지역에는 별도의 추가지원이 없는 것입니다. 또한 젊은이들이 지속적으로 살 수 있는 기반시설 조차 없습니다(고리원전안전협의회 관계자 면담, 2017. 5. 18).

그럼에도 불구하고 장안지역에는 원전과 관련된 위험, 재정지원, 저항활동 등을 통하여 나름대로의 강력한 지역공동체가 형성되었음을 확인할 수 있다. 오랜 기간 고리원전관련 환경운동에 관여해온 환경전문가는 다음과 같이 강조하고 있다.

> 원자력발전소 인근지역에 위치한 주민들이 원전에 대한 집단적 정서 또는 공동체 형성배경은 대략 다음과 같습니다. 첫째, 원자력발전소로 건설 및 운영으로 발생한 피해 정서입니다. 1968년 고리가 국내 첫 원전부지로 지정 고시된 이후 1971년부터 고리지역에 거주하고 있는 주민 이주를 시작으로 신고리 1~2호기, 신고리 5~6호기 건설로 반복되는 이주, 1983년 원전 온배수 피해 발생 및 온배수 지역 영향 범위에 대한 갈등, 1978년 원전주변지역 8km 지역 내 그린벨트 지정, 최근 기장과 서생지역의 갑상샘암 소송 등은 원전을 원인으로 보는 주민들의 대표적 피해 정서로 볼 수 있습니다. 둘째, 원전위험성으로부터 주민 안전을 지키기 위한 주민운동 과정

에서 발생한 정서입니다. 고리원전 건설당시 원전의 위험성에 대한 주민들의 인지는 거의 없었습니다. 원자력발전소를 전기 만드는 공장으로 생각했다는 주민들의 일반적인 생각은 1988년 고리원전의 불법폐기물 매립투쟁, 1994년 장안읍 핵폐기물매립장 추진 백지화 투쟁, 2000년 신고리 1~2호기 건설반대투쟁, 2007년 고리1호기 수명연장 반대 투쟁, 2014년 기장군해수담수화 백지화 투쟁 등은 원전위험성 및 방사능오염 우려로 인해 나타난 지역주민들의 대표적 정서로 나타나고 있습니다. 셋째, 원전건설 및 운영으로 인해 지원되고 있는 원전지원금이 지역사회 및 공동체형성에 미치는 영향입니다. 원전지원금은 1989년 '발전소 주변지역 지원에 관한 법률'이 제정되며 1990년 이후 고리지역에 지원되고 있습니다. 지원금은 법률근거에 따라 세 가지 형태로 지원되고 있으며 수명연장이나 신규원전 건설로 인해 특별히 지원되는 특별지원금을 포함하면 1990년 이후 2012년까지 특별지원금 3,600억 원을 포함 총 6,300억 원에 이릅니다(부산반핵운동단체 관계자 FGI 면담, 2017. 2. 7).

2. 기장원전지역공동체의 경험과 특성: 편익과 위험 공유와 이질성 증가

한편 고리원전과 관련하여 장안원전지역공동체를(PAZ) 제외한 기장원전지역공동체 구역은 〈표 2〉와 〈그림 2〉에서 UPZ 지역에 해당하는 기장군지역 전체가 이에 해당한다. 기장군의 경우 기금지원사업과 사업자지원사업 중 일정비율의 편익을 수혜하고 있으며, 지역자원시설세의 65%를 지원받고 있다. 원전과의 지리적 근접성으로 인하여 어느 정도의 위험인식과 활동참여도 이루어지고 있으리라 판단된다. 하지만 그 응집력에 있어서는 "장안원전지역공동체"와는 상당한 차이가 있을 것으로 여겨진다. 그럼에도 불구하고 기장군지역에도 상당한 재정지원이 이루어지고 있으며, 원전위험 가능성에 대한 우려가 증가함에 따라 나름대로의 원전지역공동체가 형성되었음을 짐작할 수 있다. 이 과정에 대하여 고리원전감시기구에 종사하는 방사능오염전문가와 환경단체 전문가는 다음과 같이 지적하고 있다.

원전지원금은 5㎞ 안에 지원되고, 5㎞ 밖은 군비가 지원되기 때문에 결과는 같습니다. 원전에 붙어 살아도 +α가 지원되는 것은 아니라고 인식하고 있습니다. 군수 입장에서도 표가 많은 정관과 기장읍에 투자하지 장안과 일광지역에 투자할 이유가 별로 없습니다. 2011년 후쿠시마 원전사고로 1200㎞ 밖 동경에 까지 방사능 위험이 가해지면서 부산의 경우에도 30㎞ 밖 해운대까지 원전안전공동체가 확장되는 계기가 됩니다(고리원전민간환경감시기구 관계 관계자 FGI 면담, 2017. 5. 11).

고리원전으로 인해 형성된 가장 강력한 지역공동체 집단은 원전으로 인해 직·간접적 경험을 겪어온 길천마을과 월내마을을 포함한 장안읍 지역이었습니다. 하지만 2011년 후쿠시마 원전사고를 계기로 기존 원전공동체와는 별개의 새로운 지역집단이 형성되었습니다. 원전피해, 경제적 보상과는 직접적인 관계가 없지만 2011년 후쿠시마 지진해일과 원전사고의 위험성을 인지하고 가치를 지향하는 원전 인근 대도시 주민들의 새로운 등장은 이제까지와는 새로운 집단으로 향후 원전정책에 영향을 미칠 집단으로 예상됩니다. 향후 그 영향이 증가할 것으로 예상되는 부산 전체지역에 대한 고려 역시 깊이 있게 논의되어야 할 것입니다(부산반핵운동단체 관계자 FGI 면담, 2017. 2. 7).

이렇듯 정관신도시, 넓게는 기장군 원전공동체에 유입된 인구는 주로 젊은 층으로서, 부산시지역이나 타지에서 보다 쾌적한 주거한경을 영위하고자 이주한 세대들이 주를 이루고 있다. 실제로 지난 10여년 동안 정관읍지역의 인구규모는 2004년 6,201명(당시 행정구역상 정관면)에서 2015년말 73,389명으로 10배 이상 급격하게 증가하였다(기장군, 2017, 2006). 같은 기간에 기장군 전체 인구증가분인(2004년 80,554명→ 2015년 155,395명) 74,841명의 90%정도가 정관읍 지역으로의 인구유입에서 기인되었다. 2015년말 기준 65세 이상 노인비율에 있어서도 정관읍의 경우 7.0%에 불과하여 상대적으로 젊은 세대가 많은 비중을 차지하고 있다(기장군, 2017). 앞에서 살펴본 부산시사회조사통계결과 역시 기장군내 읍면별 평균가구당 소득수준에 있어서도 정관읍 및 기장읍 지역의 가구당 소득수준이 월등이 높음을 보여주고 있다. 따라서 이들은 기존 기장군지역 특히 장안읍이나 일관면 등에 거주하여 왔던 세대와는 가치관과 생활양식에서 차이가 있는 집단으로, 원전위험을 상수로 받아들이기보다는 중요한 주거선택의 변수로 인지할 가능성이 높은 집단이라 할 수 있다.

한편 기장군청은 동부산권역 발전방향으로 원자력을 이용한 원자력의학원 입지와 중입자가속기 설치 등 원전관련시설을 동부권의 개발전략으로 활용하고자 하는 움직임도 보이고 있다. 원전을 하나의 지역자산으로 인식하거나 원전피해지역이라는 입지적 조건을 최대한 활용하여 중앙정부로부터 지역개발을 위한 우호적이고 긍정적인 지원을 이끌어내고자 하는 전략적 움직임이 진행되었다. 결국 기장군 전체로 보면, 기존 거주민과 새롭게 유입된 세대간의 이질성이 증가하였으며, 원전에 대한 민감성에서도 균일한 태도보다는 다양한 반응과 요구가 나타날 것으로 보인다. 결과적으로 안정된 “장안원전지역공동체”에 비해 상대적으로 그 강도나 응집력이 떨어진다고 할 수 있다.

3. 부산원전지역공동체의 경험과 특성: 시민사회연대와 정치적 영향력 증대

한편 기장군을 제외한 부산광역시의 경우 그동안 원전 이슈와 관련하여 장안읍지역이나 기장군과는 다르게 고리원전과 관련하여 원전정보 인지도, 편익과 위험피해 경험수준, 원전관련활동 적극성 등에 있어 상대적으로 낮은 수준을 보여 왔다. 즉 고리원전이 부산광역시 행정구역내에 위치하고 있음에도 불구하고 환경단체나 시민단체를 제외하고는 일반시민들은 고리원전에 대하여 특별한 관심을 보이거나 활동참여를 적극적으로 하지는 않았다, 고리원전을 통하여 부산시 재정에 얼마나 도움을 받고 있었는가에 대해서도 정확하게 알고 있지도 않았다. 부산지역 환경단체와 시민사회 진영 역시 고리원전에 대한 지속적인 관심을 가지고 있었으나 그리 적극적인 연대를 보이지는 않았다. 그러나 2007년 고리원전 1호기 폐쇄 논란을 계기로 환경단체와 시민단체들은 원전반대연대를 강화하기 시작하였다. 이후 2011년 후쿠시마 원전사고, 2012년 고리1호기 정전사고, 2014년 기장해수담수화사업 갈등과 2016년 경주지진에 이르기까지 현안이 지속적으로 발생하기 시작하면서 일반 부산시민과 시민사회의 대응이 보다 강력한 움직임으로 이어졌다(김창수, 2016b).

특히 후쿠시마 원전사고와 경주대지진 그리고 원자로 폐로결정과 관련하여 원전지역공동체는 점차 부산시로 확장되고 있음을 알 수 있다. 2015년 부산지역 총 120여개 시민단체가 참여하는 고리원전1호기 폐쇄 부산 범시민운동본부가 결성되었다. 이 운동본부의 가장 큰 특성은 바로 개별적 시민단체가 지향해온 이념의 경계를 뛰어넘는 광범위한 연대이었다는 점이다. 주요 언론기관 등은 원전관련 이슈를 보다 비중 있게 다루게 되었으며, 지방선거와 국회의원선거과정을 거치면서 고리원전문제가 중요한 정치적 현안으로 등장하기도 하였다. 2017년 대통령선거에서도 고리원전문제는 중요한 정책공약으로 작용한 바 있다. 부산시 환경단체에서 오랫동안 활동하였던 환경전문가는 2011년 이후 부산시내 시민 및 환경단체의 변화를 다음과 같이 회고한다.

> 이전에 말씀 드렸듯이 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 원전공동체가 부산시내로 확장되면서 엄청난 변화가 일어난 것이지요. 언론보도도 10배 이상 증가하고, 신고리 5~6호기 건설도 막을 수 있겠다는 확신도 가지게 되었습니다. 자연스럽게 정치권에도 큰 변화가 일어납니다. 2014년 6.4 지방선거에서 당시 오거돈 후보와 서병수 후보 모두 고리1호기 폐로 공약을 했고, 10기의 원전을 대도시 인근에 집중시켰다는 점을 인식하면서 시쳇말로 “우리를 물로 보나?”하는 부산 시민들의 지역정서가 형성됩니다. 위천공단 반대운동과 하야리야 미군부대 이전운동 때 이후 처음으로 보수와 진보가 함께 신고리 5~6호기 백지화 운동을 위해 결집하게 됩니다. 이제 원전 관련 협상의 창구가 부산시내로 넘어오게 되었습니다. 표 때문이지요. 이제 지역주민 없이도 500명~800명 규모의 전국규모 집회가 언제든 가능하게 되었습니다(부산환경운동연합 관계자 FGI 면담, 2017. 2. 7).

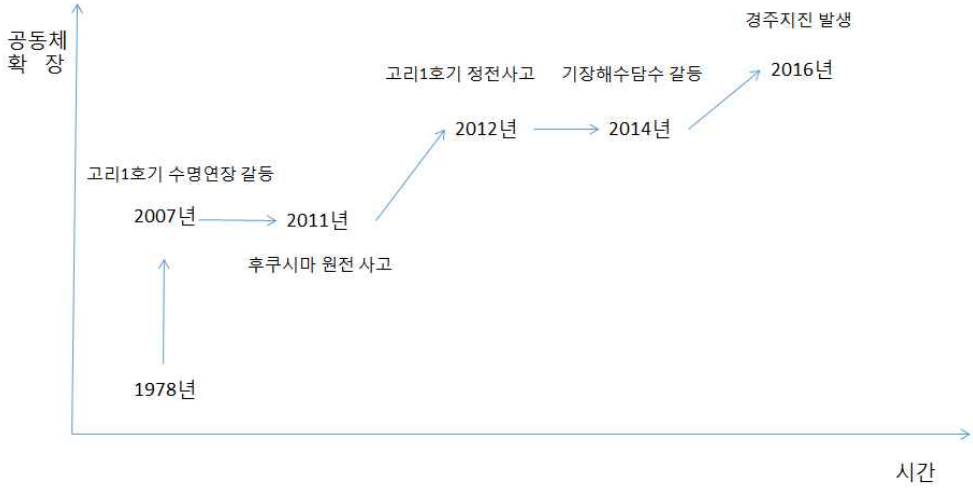
후쿠시마 지진해일 이후 부산시는 부산시 원자력대책위원회를 구성하여 본격적으로 대응하기 시작하였다. 고리원전1호기 폐쇄와 관련하여 부산지역 시민단체와 정치권은 물론 시집행부 역시 수명연장을 반대하는 입장을 취하게 되면서 상당한 정치적 파장을 낳기도 하였다. 이처럼 부산원전지역공동체는 추후 그 영향력이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 다른 원전지역공동체에 비해 원전과 관련된 현실적인 이해관계 종속성은 상대적으로 크지 않은 반면에 원전위험인식 확산에 힘입어 환경가치에 입각한 활동이 증가할 것으로 전망된다. 특히 부산지역이 갖는 정치적인 상징성과 실제적인 정치행정적 권한과 영향력을 고려할 때 정치세력과 시민사회세력과의 연계가 이루어진다면 이전과는 다른 강력한 원전지역공동체로서의 의미와 가치가 있음을 보여줄 것이다. 무엇보다도 원전정책과 관련하여 실질적인 정치적 영향력을 행사할 수 있을 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 부산원전지역공동체내에는 대학, 연구기관 등 원전관련활동에 직접 참여하거나 연계할 수 있는 전문가집단도 풍부하게 형성되어 있어, 다른 지역원전공동체보다 인적 인프라도 잘 갖추어졌기 때문에 부산원전지역공동체의 역할과 영향력이 더욱 증가할 것으로 전망된다.

4. 확장된 3개 원전지역공동체의 개념적 구상

앞에서 이미 살펴본 원전지역정체성을 구성하는 5가지 경험요소들에 대하여 각각의 원전지역

공동체가 경험하고 체감하고 인식하는 수준은 각각 다를 수 있음을 확인하였다. 특히 고리원전을 둘러싼 3개의 원전지역공동체는 고리원전1호기 수명연장결정과정, 고리원전 정전사고, 후쿠시마 지진해일과 원전사고, 경주지진 등 고리원전과 관련된 내외부적인 핵심사건을 각각 다른 수준으로 경험하면서 하나의 원전지역공동체로서 정체성과 응집력을 갖추어가며 확장되어 왔다(〈그림 3〉). 이처럼 각각의 공동체들이 원전위험에 대한 경험정도 그리고 체감수준과 지난 10여년동안 원전관련 주요사건들을 적용하여 개념적인 원전지역공동체를 구상하여 보았다. 먼저 장안읍 주변지역은 상대적으로 가장 높은 수준의 원전지역정체성 구성요소를 경험하였다고 볼 수 있다. 즉 이 지역사회는 가장 강도 높은 원전위험경험, 폭 넓은 편익실현, 원전관련 정보인지, 적극적 원전활동참여와 원자로와 가장 인접한 물리적 거리 등을 보유하고 있는 지역이다.

〈그림 3〉 원전지역공동체의 경험과 공동체의 확장



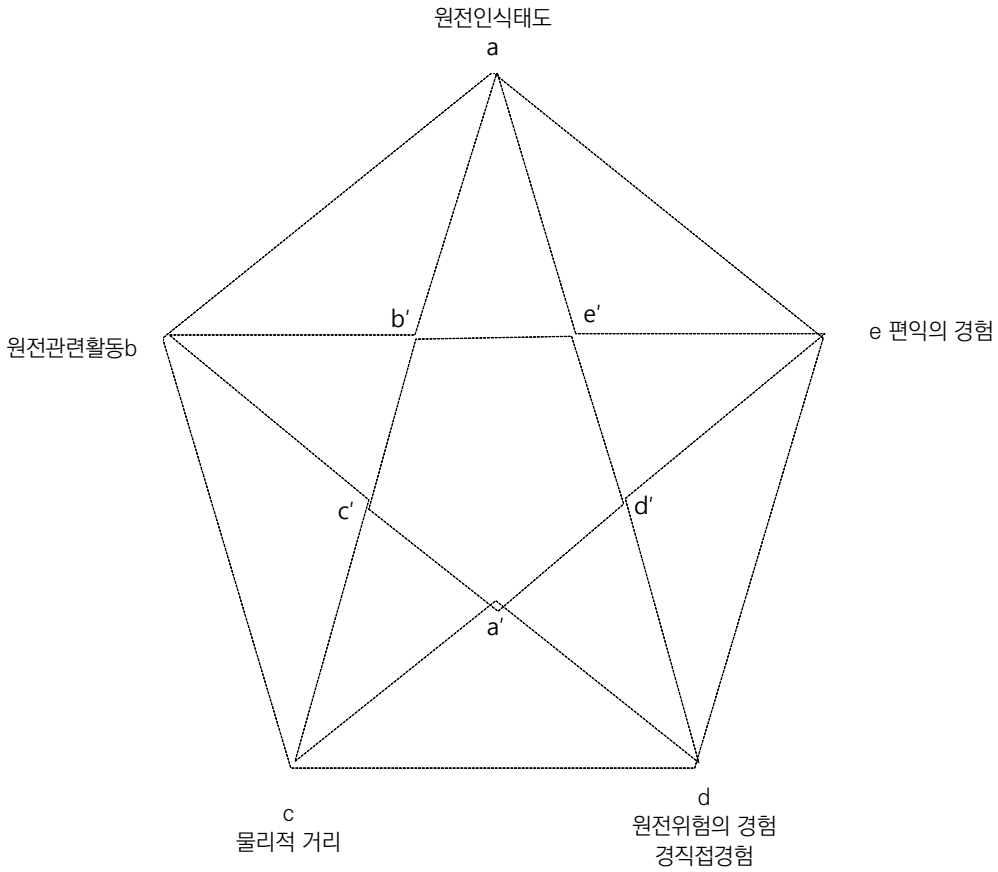
따라서 〈그림 4〉에서 오각형 꼭짓점을 통과하는 가장 큰 면적을 차지하는 a-b-c-d-e로 원전지역공동체를 그려볼 수 있다. 고리원자력본부에서 지금까지 대부분의 원전수용성과 지역지원사업을 논의할 때 그 대상이 되는 지역은 바로 이 지역이었다. 이 지역사회를 '장안원전지역공동체'이라 할 수 있다.

한편 기장군 원전지역공동체는 장안원전지역공동체에 비해 상대적으로 낮은 원전위험에 대한 인식정도를 가지고 있으며, 원전위험요소에 대한 직접적 경험 그리고 편익에 대한 체험정도 수준도 낮을 것으로 판단된다. 이러한 점을 반영한다면 기장원전지역공동체는 〈그림 4〉의 b´-c´-a´-d´-e´ 작은 역오각형으로 구상화할 수 있을 것이다. 또는 원전과의 거리가 인접한 지역을 반영한다면 b´-c-d-e´ 사다리꼴로 형상화할 수 있을 것이다. 이 지역을 '기장원전지역공동체'로 지칭할 수 있다.

앞에서 논의한바와 같이 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 부산시 전역의 주민들은 점차 고리원전지역에 밀집되어있는 여러 원자로들이 가지는 잠재적 위험성을 인식하게 되었으며, 2012년 고리원전 정전사고와 경주지진 이후 위험인식이 더 강화된 것으로 추정할 수 있다. 이처럼 원전에

대한 인식태도가 크게 변화하고 있으나 지리적 거리와 원전위험의 직접경험 등에 있어서는 그 강도가 세지 않다는 점을 고려할 때 부산시 전체 원전지역공동체는 a-b´-e´ 삼각형으로 구상할 수 있다. 이 지역을 '부산원전지역공동체'라고 지칭한다.

〈그림 4〉 확장된 원전지역공동체의 개념적 구상도



이와 같은 고리원전지역공동체는 지금까지 일견 a-b-c-d-e로 구성되는 오각형(장안원전지역공동체)으로만 인식되고, 주요 정책대상으로 여겨져 왔다. 그러나 개념상 우리는 그 안에 또 다른 원전지역공동체인 b´-c-d-e´ 사다리꼴, b´-d´-f´-e´-c´ 작은 역오각형, a-b´-c´ 삼각형 형태의 원전지역공동체가 다층적으로 존재할 수 있을 것이라 생각해볼 수 있다. 각각의 원전지역공동체들이 경험하는 원전위험, 편익, 원전관련활동, 원전인식태도, 물리적 거리감 등의 정도와 수준이 각기 다르기 때문에 개별 원전지역공동체가 가지는 원전에 대한 수용성과 긴장감 그리고 공동체 내부의 동질감과 응집력이 상이할 것이다(〈표 3〉). 따라서 지금까지처럼 a-b-c-d-e 원전지역공동체에 한정하여 정책적 대응의 초점이 맞추어진다면, 명확하게 드러나지 않은 다른 원전지역정체성을 지닌 지역공동체의 입장이나 의견 그리고 요구들을 간과하는 결과를 가져올 수 있을 것이

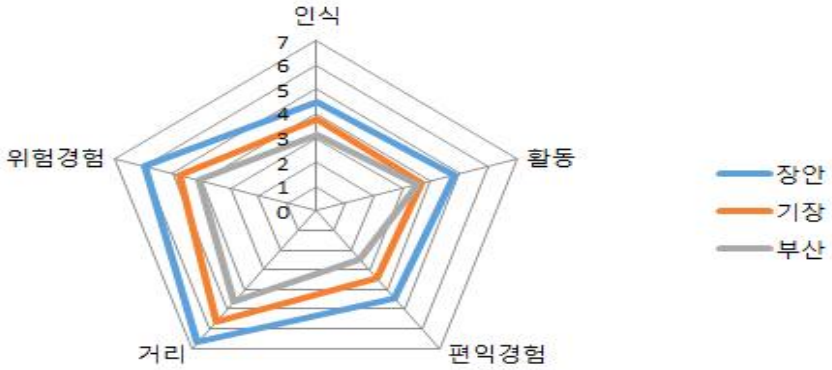
다. 특히 최근에 들어 고리원전과 관련하여 주요한 의사결정 행위자로서 여타 원전지역공동체들의 영향력과 정치적 선택 비중이 점차 증가하고 지리적으로도 그 외연이 확장되는 경향을 보이고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

〈표 3〉 고리원전공동체별 특성의 상대적 차이

공동체유형 / 특성	장안원전지역공동체	기장원전지역공동체	부산원전지역공동체
동질성	높음	중간	낮음
응집력	높음	중간	낮음
전문성	중간	중간	높음
정치적 영향력	중간	중간	높음
참여경험	높음	낮음	낮음
가용자원	높음	낮음	높음
이해관계 대 가치지향	이해관계중심	이해와 가치혼합	가치지향중심
중심행위자	지역주민단체	행정기관(기장군청과 기장군의회)	시민사회와 정치인

한편 〈그림 5〉에 나타난 바와 같이 초점면접대상 전문가중 설문조사에 응답한 13명의 전문가들이 평가한 지역공동체 구성요인에 대한 평가결과는 개념적으로 논의한 3개 원전지역공동체 특성과는 정확하게 일치하지 않으나 유사하게 나타났다. 다만 부산원전공동체에 대한 평가가 오히려 다른 원전공동체와 큰 차이가 있지 않다고 응답하여 원전지역공동체의 확장가능성을 시사한다.

〈그림 5〉 FGI 참여 전문가들의 고리원전지역공동체 구성적 요인 평가 (7점 척도)



	인식	활동	편익경험	거리	위험경험
장안	4.46	4.85	4.46	6.69	6
기장	3.77	3.69	3.46	5.62	4.77
부산	3.15	3.54	2.46	4.65	4.08

아울러 위에서 구분하여 특성을 살펴본 3개의 원전공동체들은 고리원전과 관련하여 원전위험이라는 공통된 의제를 가지고 있으나 주어진 여건이나 공동체 구성원들의 관점, 의견, 요구 등에 따라 서로 다른 쟁점사항을 가질 수 있다. 장안원전지역공동체의 경우에는 직접적인 원전피해와 폐기물 안전관리가 주된 쟁점사항이 될 수 있으며, 장안읍 지역 내에서 이루어지는 재정지원 및 사업자지원사업 배분과 결정과정 역시 타 지역과 구별되는 쟁점사항이 될 것이다. 기장원전지역공동체는 비상시 대피와 관련된 정보공개 및 운영체계 등이 주된 관심이 되겠지만, 재정지원배분과 관련하여 장안원전지역공동체와의 갈등 소지도 있다. 부산지역원전공동체는 원전과 관련된 보다 객관적이고 공정한 정보공개와 폐로와 관련된 산업적 파급효과 그리고 추후 전개될 시민사회 연대와 정치적 영향력 등이 민감한 현안사항이 될 것으로 전망된다.

V. 마치면서

지난 40여 년간 우리 전력산업정책과 원전정책이 그러하듯이 중앙정부의 주도적인 계획과 일방적인 집행으로 전력산업의 효율성과 안정성을 빠른 기간 안에 달성하는 성과도 거두었다. 원전주변지역의 원전수용성을 제고하기 위하여 인접주변지역을 재정적으로 지원하기 위한 법령을 제정하는 등 적극적인 지역지원사업을 실시하였다. 아울러 2000년대 중반부터는 한수원의 사회적 책임을 강조하면서 지역주민들과의 위화감 극복은 물론 지역공동체와의 상호공존적인 관계로의 전환을 하고자 하는 움직임도 나타나고 있다. 그러나 고리원전주변지역인 장안원전지역공동체 사례가 보여주듯이 주변지역주민들의 불만과 소외감은 좀처럼 해소되지 않고 있다. 지역 주민들의 경우 혜택을 피부로 크게 느끼지 못하면서 전반적으로 정부와 한수원에 대한 불신과 회의감이 강한 것으로 확인되고 있다. 이처럼 개별 원전주변지역만을 특정화하여 접근하거나 이에 대한 재정지원과 핵심적인 원전관련사항을 중앙집권적 의사결정방식을 통하여 결정하여왔던 방식은 추후 엄연한 한계를 노정할 것이라 예상된다. 왜냐하면 원전지역공동체내 다양한 하위원전공동체가 존재할 수 있으며, 이들을 원전관련 정책이슈별로 다층적으로 접근하고 포용하려는 노력이 필요하기 때문이다.

이와 같은 관점에서 이글에서는 원전지역공동체와 관련하는 5가지 경험요소별로 그 수준이나 경험 강도에 따라 3가지 원전지역공동체를 개념적으로 재구성하는 시도를 하였다. 그러나 이러한 개념적 재구조화 시도는 구체적인 실증적 자료로 확인되지는 못하였다는 점에서 연구의 한계로 남고 있다. 원전관련 전문가들과의 면담을 통해 그들의 의견을 수렴하는 과정을 거치었으나, 추후 각각의 원전지역공동체 해당 지역주민들을 대상으로 설문조사 등을 통하여 고리원전지역공동체의 확장과 차이를 통계적으로 확인하는 작업도 의미 있을 것으로 판단된다.

실제로 지금까지 고리원전을 둘러싸고 위험피해발생과 그에 따른 저항 및 반대 또는 편익과 지지활동의 중심을 차지하고 있었던 지역이 바로 장안원전지역공동체이었다. 그에 따라 장안원전지역공동체는 당연히 원전사업자인 한수원은 물론 중앙정부 및 부산광역시 그리고 기장군의 정책과

행정, 설득과 협상, 지원과 서비스 제공이 이루어지는 중심 정치적 공간이었다. 그러나 앞에서 지적하였듯이 이전과는 달리 원전지역공동체가 확장됨으로써 고리원전을 둘러싼 새로운 정치공간이 형성될 가능성이 증가하고 있다. 이와 같은 원전지역공동체의 외연확장은 문제해결과정의 복잡성을 증가시킬 수도 있으나 역으로 새로운 정치공간형성은 이전과 다른 원전지역 의제들이 제기되고 기존과는 다른 방식을 통한 토론과 결정가능성을 열어 놓을 수 있다. 이미 지난 신고리5·6호기 건설중단을 둘러싼 공론화과정을 통해 우리는 새로운 의사결정방식의 도입을 실험한 바 있다. 이처럼 변화는 늘 익숙함과 충돌할 수도 있지만 또 다른 가능성을 가져올 수 있다. 따라서 보다 넓은 통합적 관점에서 새롭게 등장하고 그 영향력을 강하게 발휘하기 시작한 다른 원전지역공동체들의 성격이나 그 공동체들이 제기하는 요구, 구성원들의 정서를 이해하고 이에 능동적으로 대응하고 포용하는 노력이 필요한 시점이다.

참고문헌

기장군. (2005, 2006, 2017). 「기장군통계연보」, 기장군.

김은정. (2015). 사회적 돌봄체계 구축에서 공동체적 접근에 관한 연구. 「사회복지연구」, 46(2): 153-176.

김의영·한주희. (2008). 결사체 민주주의의 실험: 성미산 지키기운동과 마포연대의 사례. 「한 국정치학회보」, 42(3): 143-166.

김창수. (2013). 위험사회와 가외성의 효용: 고리원전 정전사고사례의 분석. 「한국행정논집」, 25(2).

_____. (2016a). 공공갈등의 제도적 프레임 분석: 기장해수담수화사업 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 27(3): 147-176.

_____. (2016b). 부산광역시 원자력 트릴레마 대응. 「행정논총」, 54(4): 265-290.

김창수·양기용. (2017). 「원전지역 정체성과 공동체 정립을 위한 패널 구성과 운영에 관한 연구」. 미래사회에너지정책연구원.

부산시. (2016). 「부산시사회조사통계표」. 부산시.

변미리. (2011). 사회통합을 위한 지역공동체 역량강화. 「SDI 정책리포트」. 103. 1-18.

설민·김서용. (2015). 경험은 중요한가: 원전지역 주민들의 경험효과에 대한 분석. 「한국행정학보」, 49(3): 151-179.

심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변지역주민의 갈등 프레임 분석. 「한국행정학보」, 45(3): 173-202.

양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역주민의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3).

양덕순·강영순. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석. 「한국지방자치학회보」, 20(1): 71-89.

이강형·문종대. (2006). 지역민들의 지역정체성이 지역뉴스 시청 및 평가에 미치는 영향에 관한 연구. 「언론과학연구」, 6(3): 342-377.

이영원. (2014). 지역정체성이 지역이미지 형성에 미치는 효과에 대한 연구. 「언론과학연구」, 14(2): 295-321.

양라윤. (2017). 원전주변지역주민들의 위험인식과 대응. 「동향과 전망」, 163: 122-163.

정종원·이종원. (2011). 내러티브 탐구(Narrative Inquiry)와 행정현상 연구: 연구방법론으로서의 이해와 적용을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 123-151.

차철욱. (2017). 고리원전 주변사람들의 생활환경과 마을공동체. 「한국민족문화」, 62: 375-404.

채종헌. (2014). 「지역공동체 활성화를 위한 사회통합증진방안에 관한 연구」. 한국행정연구 원.

최윤석·김인신·정호권. (2014). 지역주민의 지역정체성이 해양관계개발에 대한 환경적 지속가능성 인식, 친환경행동 및 관광개발 참여의도에 미치는 영향. 「관광레저연구」, 26(9): 397-414.

최홍조외. (2009). 고리원전 주변지역 주민들의 사회심리적 스트레스에 영향일 미치는 요인. 「보건과 사회과학」, 25: 153-176.

황보명·윤순진. (2014). 원전입지와 온배수로 인한 사회갈등과 공동체 변화. 「공간과 사회」, 24(1): 46-83.

Benthin, A. et al. (1993). A psychometric study of adolescent risk perception, *Journal of Adolescent.* 16(2): 153-168.

Buckner, J. C. (1988). The Development of an instrument to measure neighborhood cohesion. *American Journal of Community Psychology.* 16: 771-791.

Hillery G. (1955). Definition of Community: Areas of Agreement. *Rural Sociology.* 20: 111-123.

Mcmillan D. and Chavis D. (1985). Sense of Community: A Definition and theory. *Journal of Community Psychology.* 16: 608-619.

Mulhall S. and A. Swift. (1992). *Liberals and Communitarians.* 김해성·조영달 옮김. (2004). 「자유주의와 공동체주의」. 서울: 한울아카데미.

Ospina, Sona M. & Dodge, Jennifer. (2005). It's About Time: Catching Method up to Meaning: The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research. *Public Administration Review.* 65(2): 143-157.

Passi, A. (2003). Region and place: regional identity in question. *Progress in Human Geography.* 27(4): 475-485.

Puddifoot, J. E. (1996). Some Initial Consideration in the Measurement of Community Identity. *Journal of Community Psychology,* 24(4): 327-336.

Zuckerman, M. (1979). *Sensation Seeking: Beyond the Optimal Level of Arousal,* Erlbaum: Hillsdale.

양기용(梁基鏞): 미 델라웨어대학교에서 도시정책학박사학위를 취득하였으며, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 최근 관심분야는 사회서비스와 지방정치 등이다. 주요 논문으로는 "석면위험과 석면정책변동"(2017), "사회서비스 평가제도에 대한 정책맥락적 재검토"(2015), "의무평가제전환에 따른 보육시설 평가결과 활용방안 연구"(2015) 등이 있다(yang@pknu.ac.kr).

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 "부산국제영화제를 둘러싼 공공갈등의 제도적 프레임 분석"(2016), "낙동강수계 물이용부담금제도의 지속가능성 분석"(2017) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 1. 8 / 심사개시일: 2018. 1. 11 / 심사완료일: 2018. 2. 5〉

Abstract

New Approach toward the Reorganization of the KORI Nuclear Power Plant Community

Yang, Gi Yong

Kim, Chang-Soo

This study tries to figure out three different types of the KORI Nuclear Power Plant Communities. Each community is conceptually identified based on five constitutive factors such as direct sensory experience of the danger from the nuclear power plants, benefits given by the power plant company, diverse social activities such as demonstrations against and supporting for the nuclear power plants, general knowledge and acquired information level about the nuclear power plants, and geographical distance from the KORI power plant. Local residents, in particular, near to the nuclear power plants are likely to have complex attitudes and feelings toward the local nuclear power plants. They used to try to get more funds and benefits from nuclear power plants, but they tend to escape from the potential danger of the nuclear power plants as well as to control the usage of the funds only for their communities. We believe that these ambivalent attitudes and complex interest relationship around the nuclear power plants have created the multiple layers of local communities near to the KORI nuclear power plant. After reviewing those five factors, this study suggests three different conceptual local communities such as JangAn, GiJang and Busan nuclear power local communities. And the characteristics of three different local communities are to be discussed. The results of this study imply that we need to approach toward the issues of nuclear power plants and adjacent local communities more integrative ways. The different needs, diverse residents' attitudes, changing political influence, conflicting current issues and agendas of each local communities are to be taken account very carefully.

Key Words: KORI Nuclear Power Plant, Local Community, Nuclear Energy Policy, Nuclear Power Plant Community, FGI