지역개발사업의 사회적 영향

최원규*

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 연구문제 및 연구방법
Ⅲ. 지역개발사업의 사회적 영향
1. 용담 다목적댐 건설사업의 내용
2. 용담 다목적댐 건설에 따른 사회적 영향 전망
Ⅳ. 맺는 말 <참고문헌>

Ⅰ. 머리말

이 글은 사회복지학에서 전통적으로 중요시해온 주제인 빈곤문제에 관한 사례연구이다. 구체적으로 본 연구에서는 전라북도와 같이 경제발전이 지체된 지역에서의 지역경제발전을 위한 개발사업이 그것의 긍정적 의도와는 달리 많은 수의 새로운 빈곤인구를 창출해내는 메카니즘을 지니고 있음을 이 지역에서 최근 이슈로 떠오른 용담 다목적댐 건설사업의 예를 통해 추론하고자 한다.

동서고금을 막론하고 빈곤은 인간의 생활에 위협을 가하는 주요한 사회문제로서 존재해왔다. '욕구를 만족시킬 수 있는 경제적 능력(command over resources)'의 부족으로 압축되는[1] 빈곤은 질병과 불결, 타락과 비행 등 인간의 존엄성에 침해를 가하는 여타의 사회문제들과 쉽게 연계되는 속성을 지니고 있다. 때문에 빈곤문제가 여러 사회문제중에서 가장 관심의 촛점이 되어왔고, 그에 따라 여러가지의 빈곤대책들이 실험되어 왔다.

전통사회에서의 치자는 객관적으로 보아 구제받을 만한 자격이 있다고 생각한 빈민(the deserving poor) - 즉 빈곤노인, 과부, 고아, 장애인 등- 에 대해 시여

* 전북대학교 사회과학대학 사회복지학과 교수

1) H. Watts, "An Economic Definition of Poverty," in D. P. Moynihan, *On Understanding Poverty*(New York: Basic Books, 1968), pp.316~329.

를 베풂으로써 사회불안을 예방하고 아울러 자신의 관대함을 드러내려 했다.[2] 근대사회에서의 빈곤문제는 자격있는 빈민의 문제보다는 노동능력이 있으나 가난한 빈민(the working poor)의 문제가 핵심으로 대두하였고, 따라서 이에 대한 사회적인 대책들이 등장하였다. 일찌기 C.Booth와 S.Rowntree와 같은 사회조사의 선각자들은 자본주의사회의 저임금과 노동자생활주기상의 각종 소득중단사고(질병, 재해, 퇴직 및 실업)로 인해 건장하고 일할 의사가 있는 노동자들이 빈곤의 나락에 빠진다는 것을 사실적으로 밝혀낸 바 있다[3]. 이들의 발견에 힘입어 서구복지국가들에서는 기왕에 존재해온 자격있는 빈민을 위한 대책에 덧붙여, 이들 노동빈민을 위한 사회정책들을 발전시켜 왔다.

서구의 복지국가들에서 발전된 빈곤대책은 그 개입방법에 따라 크게 빈곤예방적 정책들과 사후 빈곤완화대책으로 구분된다. 사회권에 입각하여 전국민을 대상으로 그들의 경제상태와 관계없이 무차별적으로 제공되는 보편연금과 가족수당제도, 그리고 계약상의 권리이념과 위험분산기능을 통합한 사회보험제도는 빈곤예방정책이라 할 수 있고, 시여(dole)의 이념에 입각하여 제한된 빈민들에게 엄격한 행정절차를 거쳐 급부를 제공하는 공적부조제도는 빈곤에 대한 사후대책의 속성을 강하게 갖는다. 빈곤문제에 대한 각국의 대책들은 각각의 정치,경제 및 사회문화적 배경에 따라 상이한 내용을 담고 있는데, 대체로 보아 우리가 선진 복지국가라고 칭하는 국가들에서는 보편적인 빈곤예방대책들이 발달해 있으며, 여기에 보충적으로 사회보험제도와 공적부조제도가 빈곤완화를 위한 제도로서의 기능을 발휘하고 있다. 반면 중진국이나 후진국에서는 사회복지에 대한 국가재정여력의 미비등으로 인해 보편적인 제도들보다는 사회보험과 공적부조가 빈곤대책으로서 더 선호된다.

한편, 우리나라 빈곤정책체계에서 보편적인 제도들은 찾아보기 어렵고, 절대빈곤층에 대한 공적부조프로그램과 부분적인 사회보험프로그램이 대종을 이룬다. 또한 우리나라의 빈곤정책들은 그 내용의 부실함으로 인해 실제 방빈효과나 구빈효과는 약한 것으로 지적할 수 있다[4]. 이 점에 있어서 전복지역에 있어서의 빈곤

2) 우리나라에서도 삼국시대 이래 소위 四窮이라하여 홀아비(鰥), 과부(寡), 고아(孤), 독거노인(獨)에 대한 특별한 보호가 간헐적으로 베풀어졌으며, 장애인에 대해서는 부역을 면제하는 등의 조치가 취해졌다. 이에 대해서는 정약용 저, 다산연구회 역『역주 목민심서II』(서울: 창작과 비평사, 1985) 愛民六條 참조.

3) K. Jones, *The Making of Social Policy in Britain 1830-1990*(London: The Athlone Press Ltd., 1991), pp.60-68.

4) 이두호 · 최일섭 · 김태성 · 나성린,『빈곤론』(서울: 나남, 1991), 제3부 참조.

정책이 지닌 문제점도 동일하다.

1992년 현재 전북지역에는 정부에서 공식적으로 파악하고 있는 빈민(즉 생활보호대상자)이 337,792명 있다[5]. 이 숫자는 전북도민 2,070,000명의 16.3%에 이르는 것이며 이 비율은 전국 시도중에서 가장 높은 것이다. 전북지역 중에서도 농촌지역일수록 빈민의 비율이 높은데 예컨대 장수군의 경우 전체 군민 34,165명중 10,990명이 생활보호대상자로서 그 비율은 32.1%에 이르고 있다. 그런데 중요한 점은 이러한 상황이 개선될 전망이 보이지 않고 있다는 점이다. 오히려 UR로 대표되는 농수산물 시장개방을 앞두고 전북지역의 빈곤문제는 더욱 악화될 전망마저 나오고 있는 실정이다.

전북지역의 빈곤문제를 해결할 수 있는 방안으로 제시되어온 것을 한마디로 요약하자면 서해안 개발에 발맞추어 전주권을 중심으로 한 지역개발사업에 박차를 가하는 것이라고 할 수 있는데, 이에 대해서는 별다른 이의가 없는 듯하다. 전주권 개발사업의 일환으로 추진되고 있는 용담댐 건설사업이라든가 새만금 간척사업, 군장산업기지조성사업 등은 이 지역의 경제개발에 따른 trickle down효과를 염두에 둘 때, 그리고 새로운 취업기회의 증가와 지방자치단체의 세수증가 등을 고려할 때 그 의의는 자못 심대하다 할 수 있다. 그런데 이러한 지역개발사업의 추진에 대해 해당 지역에서 생활하고 있는 주민들은 최근 용담댐 건설과 관련하여 진안군민들이 보여주는 것과 같은 강한 반대의사를 표출하고 있다. 이들이 지역경제의 활성화를 위한 개발사업에 강력히 반발하는 이유는 무엇인가? 지역이기주의의 발로인가 아니면 생존을 위한 몸부림인가? 이 글에서는 후자를 가정한 상태에서 전북지역의 발전을 위한 지역개발사업이 그 긍정적인 의도와는 달리 부정적인 영향을 가져올 수 있다는 점을 용담 담목적댐 건설사업의 사례를 통해 추론한 후 이에 대한 대책들의 기본 방향을 모색해보고자 한다.

5) 전라북도 사회과, 『저소득층현황』(1992).

Ⅱ. 연구문제 및 연구방법

본 연구는 최근 현안으로 떠오른 용담 다목적댐 건설사업이 몰고올 사회적 파급효과를 미리 예측함으로써 가능하다면 사전에 이에 대한 대책을 마련하는데 기여하고자 하는 것이다. 이 글에서는 주로 댐건설과 관련하여 해당 지역주민들의 생활과 의식에 미칠 영향만을 추론하고자 한다. 특히 이 글에서 관심을 갖고 논의하고자 하는 연구문제들은 다음과 같다.

1)댐건설에 따라 주민들의 생활은 어떻게 변할 것인가?

2)댐 건설에 따라 주민들의 의식구조는 어떻게 변할 것인가?

3)댐 건설에 따른 사회적인 영향을 최소화할 수 있는 정책방향은 무엇인가?

1)의 연구문제에서는 현대사회의 생활문제와 관련하여 가장 중요하다고 할 수 있는 직업변화, 소득변화, 주거변화 및 가족구조변화 등의 내용을 추론한다. 그리고 2)의 연구문제에서는 이주에 따라 야기될 공동체의식과 사회통합의식의 변화 등을 다룬다. 이상의 두가지 연구문제들에 대한 접근은 문헌고찰과 관계자 면담 등을 통해 이뤄지며, 그 결과를 바탕으로 세번째의 연구문제에 접근하고자 한다.

그런데 어떤 사회현상에서 특정의 독립변수가 종속변수에 어떤 영향력을 얼마나 미쳤는가를 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 거기에는 독립변수와 종속변수간에 인과관계가 있음을 입증해야 되고, 시간적으로 독립변수가 선행되어야 한다는 점이 입증되어야 하고, 다른 변수들의 영향을 통제할 수 있어야 하며 비교적 장기간에 걸쳐 안정된 관찰결과를 얻어야 한다는 전제들이 충족되어야 한다. 이러한 모든 전제들이 용담댐 사례에서 충족된 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 추론을 시도하는 것은 첫째로 사안의 시의성 측면에서 중요하기 때문이며, 둘째로는 더욱 중요한 이유인데, 인위적으로 시행하는 사업이기 때문에 거기에서 파생되는(그렇게 예상되는) 문제들에 대해 아직은 통제가능한 부분들이 남아있다고 생각하기 때문이다.

댐건설에 따르는 사회적인 영향을 추론하는데 있어 주로 이용한 자료는 대부분이 전라북도에서 만든 자료들로서 큰 한계를 갖고 있다. 이를 보완하기 위해 행정기관 및 현장에 대한 방문과 주민대표들과의 대화 등을 통해 필요한 인상적 자료들을 수집하였다.

Ⅲ. 지역개발사업의 사회적 영향

앞에서 언급한 것처럼 전북 빈곤문제의 핵심고리는 이 지역의 저발전에 따른 소득향상기회의 제한에 있다. 따라서 빈곤해소 또는 이와 비슷한 표현이지만 지역주민 소득증진을 위해 전주권을 중심으로한 공업화 추진전략은 타당한 것으로 일단 받아들일 수 있다. 그러나 빈곤해소를 위한 개발계획이 지역전체의 평균적인 소득의 증대를 가져온다고 하여도, 개발계획이 특정의 성장거점을 중심으로 추진되면서 동시에 다른 지역의 희생을 바탕으로 이루어질 때, 거기에서 비롯되는 사회적인 부작용은 평균소득의 상승을 상쇄시키는 결과를 가져오기도 한다. 이 문제에 대한 본격적인 고찰에 앞서 용담 다목적댐 건설사업의 내용을 살펴보도록 하자.

1. 용담 다목적댐 건설사업의 내용

용담 다목적댐 건설의 아이디어는 일제시대에 처음 나왔으나 일본의 패전으로 실현되지 못한 바 있다. 이후 용담댐 건설사업이 추진된 시기는 1987년으로 건설부에서 전주권 2단계 지역개발사업 타당성조사를 실시하면서 부터이다. 전북 진안군 용담면 월계리의 금강수계를 막아 전주권에 식수와 공업용수를 공급하고, 홍수조절과 발전을 주목적으로 하는 이 댐의 건설사업은 1991년부터 1997년까지 7개년 동안 추정예산 3,553억원의 규모로 추진되고 있다. 댐건설의 시행자는 수자원공사이며, 댐건설에 따른 보상 및 이주업무는 수자원공사의 위탁으로 전라북도(용담댐지원사업소, 진안군)에서 맡고 있다. 예정대로 용담댐이 건설된다면, 하루 135만톤의 식수와 공업용수가 전주권에 공급되며, 년간 206백만 KWh의 전력이 생산되어 전주권의 식수난과 공업용수문제를 해결할 수 있고, 전주천 오염문제를 완화할 수 있으며 부수적으로 관광자원 개발에도 일조할 수 있다는 것이다.[6]

용담댐 건설사업은 이미 1991년부터 추진중에 있는데, 이 사업에 대해 수몰예정지역에 거주하고 있는 주민들을 비롯, 인근지역주민들까지 거센 반대의사를 표출하고 있다[7]. 댐건설에 대해 주민들이 반대하는 이유는 복합적인 것이다. 첫째

6) 전라북도, 『용담댐 건설에 따른 보상 및 이주업무편람』(1992), pp.5~11.
7) 일예로 용담댐반대 추진위원회(약칭 용추위)가 진안군 용담면에 본부사무실을 내고 조직적으로 댐건설반대운동을 전개하고 있으며 이 글을 쓰기 위해 현장을 방문했던 1992년 9월에는 해당 지역 마을마다 '용담댐 결사반대', '우리는 고향

는 댐건설로 삶의 터전을 상실하지나 않을까 하는 우려이다. 주거공간의 상실, 생업기반인 농토로부터의 유리에 따른 직업상실, 그리고 생활환경이 다름으로 해서 야기되는 역할상실, 기상변화로 인한 손실 등의 우려를 갖게 되기 때문에 반대주장을 펴는 것으로 보인다. 이러한 우려가 사실인지 아니면 기우인지는 아래에서 본격적으로 다루어야할 성질의 작업이지만 적어도 주민들 스스로 이를 문제시하고 있다면-즉 문제상황으로 정의하고 있다면- 그것은 나름대로 댐건설반대의 강한 근거가 된다. 주민들이 갖는 두번째의 우려 또는 반대이유는 댐건설 정책결정과정의 비민주성과 관련된 것이다. 주민들에 따르면 그들은 수십년전부터 용담댐건설의 악몽에 시달려왔으며 주요한 시기마다 용담댐을 둘러싼 정치적 술수의 희생자가 되어왔다는 것이다. 특히 최근에는 주민들의 반대를 회피하기 위해 댐건설사업의 추진이 일부 협조적인 주민들을 내세워 이루어지는가 하면, 주민들 몰래 추진되기까지 하여 더욱 주민들의 반감을 사는 것으로 알려지고 있다.

이러한 주민들의 반대에 대해 행정당국(전라북도)에서는 원래의 건설계획대로 추진하는 한편 주민들과의 대화 등을 통한 설득작업도 병행하고 있으나 현지 분위기를 감안할 때 행정당국의 설득이 별로 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 현재 주민들의 외로운 반대속에서도[8] 댐건설이 추진중에 있다.

2. 용담 다목적댐 건설에 따른 사회적 영향 전망

가. 직 업

현대 산업사회에서 직업은 소득의 원천이라는 의미외에도 개인의 자아실현이라는 측면도 지니고 있다. 지역개발사업에 따른 직업상의 변동은 이후에 다루게될 여타 측면들의 변화에 직.간접적으로 영향을 미치는 중요한 문제이다. 용담댐 건설사업의 경우 1차산업인 농업에 종사하던 사람들이 농업이외의 직업 - 즉, 2차산

에서 살고싶다' 등의 구호가 적힌 플랑카드들이 동네 어귀마다 게시되어 있었다.

8) 용추위관계자들은 지역언론들이 용담댐건설반대운동을 편파적으로 다루고 있다고 지적한다. 그들에 따르면 '전주권의 힘있는 자들이 장악하고 있는 언론이 진안주민들의 의견에는 전혀 귀를 기울이지 않고 댐건설의 당위성주장이라든가 댐건설의 경제적 이익 등과 같은 전주권의 입장만 대변한다'는 것이다.(1992년 9월 15일 용추위관계자와의 면담내용).

업 또는 3차산업 - 으로 직업전환을 여하히 성공적으로 할 수 있느냐의 문제를 제기한다. 마땅한 직업전환프로그램이 부족하고 또 이를 현실적으로 가용하기 힘든 상황에서 농지로부터 강제 이탈되는 영세농민들은 기존 도시빈민연구성과들이 적절히 지적하였듯이 도시의 일용노동자층으로 유입되거나 피구휼빈민으로 내려앉을 가능성이 높다고 생각된다[9]. 이주예정민들의 주요 소득작목은 수도작(논농사)과 인삼재배이고 여기에 덧붙여 가축사육, 산채류채취 등의 부수입으로 자녀학비와 생활비를 충당하고 있는 실정으로 대다수의 주민들이 1차산업인 농업에 종사하고 있다. 한계가 있는 자료지만 진안군에서 파악한 <표1>의 이주예정주민들의 현재직업과 장래생계수단전망과의 비교에서 위의 설명에 대한 근거를 발견할 수 있다[10].

<표 1> 세대주 현 직업과 이주후 생계수단 (단위 : 세대, %)

구 분	세대주현직업(%)		이주후 생계수단(%)		증감
농업	2267 (79)		852	(29)	-50
상업	128 (5)		298	(11)	+6
공무원	120 (4) ┐				
회사원	31 (1) ┘	취업	439	(15)	+10
기타	318 (11)		883	(31) ┐	
노동	-		392	(14) ┘	+34

자료 : 진안군,「용담댐 수몰민 실태조사 결과」1992.9.를 토대로 재구성

이 표에서 가장 두드러지는 부분은 이주를 전후해서 <농업>부문종사자가 대폭 줄어들고, 대신 <기타.노동>을 생계수단으로 삼는 세대주가 대폭 증가한다는 점이다. 이에 비해 <상업>부문이나 <취업>부문의 증가율은 그리 크지 않다. 결국 이주예정민들 중에 노동능력이 있는 경우에는, 1차산업 종사자가 2차 및 3차 산업부문에서 직업활동을 하게 될 것이며(이 경우 연령, 학력, 기술, 자본 등의 측면에서 유리한 입장에 있는 사람들이다), 그 외의 인구집단은 반실업상태라고 할 수 있는 일용노동자화할 것으로 전망된다. 노동능력이 없는 경우 경제활동으로부터

9) 도시영세민의 구성요소에 관한 기존 연구성과들을 보면 도시빈민의 약 55%는 영세농민출신의 도시이입가구이며 이들의 이주시기는 대략 1960년대 이후로 나타나고 있다. 이두호 외, 1991, 앞의 책, pp.190-196 참조.

10) 진안군,『용담댐 수몰민 실태조사 결과』(1992.9.). 이 자료는 진안군 이주대책계에서 주민등록표와 납세대장 등의 자료와 리장과 반장 등을 통한 간접 추산 자료를 바탕으로 집계한 것으로 예컨대 이주희망지역과 같이 전혀 터무니없는 부분도 있다.

은퇴하여 요부양(보호)계층으로 전락할 것으로 전망된다.

나. 소득

앞에서도 언급했다시피 용담댐 건설사업은 낙후된 전북경제를 발전시키기 위한 것이기에 이 댐이 건설되어 수자원이 효율적으로 활용된다면 이론적으로는 전북 전체적으로 소득의 향상이 이루어질 것이지만 이러한 논리가 이주민들에게도 적용되는가 라는데 대해서는 여러가지 주장이 제기될 수 있다. 이 문제는 소위 개발이익의 귀착이라는 측면에서 경제학적으로 고찰될 성질의 것이지만 이주민들의 경제상황에 대한 다음의 <표 2>는 위의 물음에 대해 낙관적인 전망을 할 수 있는 근거를 제시해주지 않는다. 잘 알려져 있는 것처럼 이 지역은 발전이 덜된 전북에서도 낙후된 지역에 속한다. 예컨대 정부에서 파악하고 있는 영세민이 32%나 되어 전북평균치의 2배나 많은 곳이다[11]. 이처럼 열악한 생활수준을 영위하고 있는 주민들이 용담댐의 건설에 따라 소득이 향상될 수 있으리라고 판단할 수 있을까?

<표 2> 이주예정민들의 경제상태 (단위 : 세대, %)

생활정도	상 중 하	331(12) 1,231(43) 1,300(45)	호당 평균 부채	1,137만원(진안군 자료) 약 1,500만원(진안군의회)a	
토지(전, 답, 대지 등)보유 상태	~ 500평 500~1,000 1,000~2,000 2,000~3,000 3,000~4,000 4,000~	1,023(36) 400(14) 583(21) 465(16) 183(6) 174(6)	50세이상 인구	6,800명 (64)	
			영세민	1종(생보자)	214세대(7) 649명
				2,3종(자활, 의보자)	719세대(25) 2,228명

자료 : 진안군, 이주민 관리카드 작성집계결과보고, 1992.5
진안군, 「용담댐 수몰민 실태조사 결과」 1992.9.
a, "진안군 수몰민 실태조사 조작" 한겨레신문 1992.10.17

일부의 대토지 소유자를 비롯 생활정도가 '상'에 속하는 주민을 제외하고 여타 주민들의 경우 이주후 소득의 감소가 전망되는데 그 근거는 다음과 같다. 첫째 이주후의 실업가능성이다. 여기에 대해서는 위에서 살펴본 직업변화전망의 내용으로 설명이 된다. 둘째로는 새로운 유형의 지출이 증가함으로써 다른 사정이 같다면

11) 전라북도 사회과, 『저소득층현황』(1992).

소득의 감소가 나타날 것이다. 전통적으로 농민들은 자가생산을 통해 기초적인 생필품을 조달해왔는데 이주후에는 이를 시장에서 구매해야 할 것이기 때문이다. 이외에도 새로운 정착지에서의 생활적응을 위해 지출되는 부분이 단기적으로 급증할 것이다. 세째 원론적으로 말해서 소득이란 '현재의 부의 가치를 그대로 유지하면서 획득하는 수입'으로 정의된다[12]. 이주민들의 경우 단기적으로, 그리고 외형적으로 상당액의 보상금과 이주대책비를 받기 때문에 가처분 소득이 크게 증가한 것으로 생각할 수 있으나 이는 모든 부(생업과 주거기반)를 처분한 대가이므로 실질적으로는 소득의 점진적 감소가 야기된다[13]. 더우기 최근 도시인들 사이에서 유행어가 되어버린 '재테크'와는 거리가 먼 생활조건에서 살아온 농민들의 경우 보상금의 적절하고도 유익한 활용에 실패할 가능성도 있다. 마지막으로 과거의 경험은 우리에게 교훈을 주는데, 실제 사례로서 전라북도에서도 대표적인 빈민밀집지역으로 꼽고 있는 부안군 계화면 계화리 장금마을에는 임실군 옥정호를 만들 때 이주한 수몰민들이 마을 주민의 반수를 점하고 있는데,[14] 이는 이주 후 지속적인 저소득상태 또는 소득감소를 보여주는 사례로서 시사하는 바가 적지 않다.

다. 주거

개발사업에 따른 주민들의 주거문제는 대도시의 재개발사업에서부터[15] 농촌지역의 개발사업에 이르기까지 항상 현안이 되어왔다. 주거란 비바람을 피하고 자녀를 양육하는 장소이면서 동시에 하나의 가족이 생활을 꾸려가는 무대이기도 하다. 댐건설에 따른 주거문제는 이주민들의 경제.사회적 상황에 따라 다양하게 나타날 것으로 전망된다. 경제적인 사정이 양호(?)한 주민의 경우에는 오히려 주거수준을

12) 이두호 외, 1991, 앞의 책, 제 1장 참조.
13) 지역개발사업에 따른 이주민들의 경우 『공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특례법』(1991.12.31개정 법률제4484호)에 의거 15개 항목의 직접보상과 5개 항목의 간접보상 및 10개항목의 기타보상을 사안에 따라 받게 된다. 용담댐의 경우 추정 건설비용 3,553억원의 절반정도가 보상 및 이주대책비로 지출될 예정이다.(전라북도 건설국 도시개발과 상하수도계 공무원의 설명)
14) 전라북도 사회과, 『빈곤가구 밀집지역 생활실태조사』(1992.5) 및 관계공무원의 설명에 따르면 장금마을에는 32가구의 생활보호대상가구가 있는데 그중 반수는 임실군 옥정호 건설에 따라 이주시킨 수몰민이라 한다.
15) 도시지역의 재개발과 관련한 주거문제에 대해서는 다음을 참조. 김형국 편저, 『불량촌과 재개발』(서울: 나남, 1989).

향상시킬 수 있는 기회가 되는가 하면, 다수의 취약집단에게 있어서는 삶의 보금자리를 상실하는 생존의 문제로 다가올 수도 있고 더욱 취약하고 가족구조가 불안정한 경우에는 가족의 해체로 이어질 수도 있다.

현재 이주예정민들의 주거상태를 보면 92%에 달하는 2634세대가 自家에서 살고 있고, 8%에 달하는 230세대가 賃入者이다. 전북도의 이주대책에 의하면 크게봐서 자유이주와 집단이주 두가지 방식이 있다. 자유이주란 공사시행전에 자유의지로 타지역으로 개별적으로 이주하는 것이며, 이들에게는 보상금이 우선 지급되고 이주정착금으로 300~500만원이 지급된다. 집단이주는 사업진행에 따라 단계적으로 미리 조성되는 이주단지에 집단적으로 이주하는 것이며, 이 경우 이주단지 조성 및 분양에 본인부담이 지워진다. 충주댐이나 주암댐 등 타댐의 경우 80%이상이 자유이주를 한 바 있다[16]. 다음 <표3> <표4>는 자유이주와 집단이주에 따른 택지 및 단지조성계획이다.

<표3> 자유이주자 택지알선지역 (단위: 평, 백만원)

위 치	공급 세대	세대당 택지 규모	공급 시기	분양 금액(추정)			시행자
				계	이주자	도	
전주서신1지구	100	70	'94	70	35	35	토개공
전주서곡 지역	100	70	'94	70	35	35	토개공
군산나운3지구	50	70	'93	63	31	32	토개공
이리 영등2지구	100	70	'94	60	30	30	이리시
김제요촌지구	100	70	'92	45	20	25	토개공

자료: 전라북도, 용담다목적댐 건설에 따른 보상 및 이주대책, 1992.8 p.13.

16) 전라북도, 『용담댐 건설에 따른 보상 및 이주업무편람』(1992), p.135에 보면 타 댐의 이주실태는 다음과 같다.

댐 별	이 주 대 상	집 단 이 주	자 유 이 주
충 주 댐	8,997 세 대	1,830 세 대	7,167 세 대(80%)
주 암 댐	2,426 세 대	288 세 대	2,138 세 대(88%)
합 천 댐	1,425 세 대	299 세 대	1,126 세 대(79%)

이들 표에서 추론할 수 있는 것은 자유이주 알선지역의 택지를 분양받을 수 있는 사람들은 상대적으로 여유(?)있는 집단이라는 사실과, 이들에 대해서는 행정당국으로부터 본인부담액에 버금가는 지원이 뒤따른다는 점이다. 한편 집단이주단지

〈표4〉 집단이주단지 조성규모 및 사업비부담(추정) (단위 : 평, 백만원)

지구별	개발계획		이주세대	세대당 대지면적	사업비부담			세대당 부담액
	면적	사업비			계	이주자	도	
용담송풍	11,400	1,436	50	150	1,436	600	826	12.0
안천 백화	11,400	1,436	50	150	1,436	600	826	12.0
진안읍	15,400	3,316	100	100	3,316	1,600	1,176	16.0
전주(1)	41,000	13,781	350	70	13,781	6,860	6,921	19.6
전주(2)	41,000	13,781	350	70	13,781	6,860	6,921	19.6
군산(1)	33,000	10,788	300	70	10,788	5,670	5,118	18.9
이리(1)	23,000	7,672	200	70	7,672	3,780	3,892	18.9

자료: 전라북도, 용담다목적댐 건설에 따른 보상 및 이주대책, (1992.8) p.14

의 경우 세대당 부담액이 1200만원에서 1900만원에 이르고 여기에 건축비를 자부담하도록 되어 있다. 과연 이정도의 부담을 감당할 수 있을 만큼 보상금이 지급될 수 있을 것인지가 문제가 된다[17].

주거문제와 관련하여 또한가지 고찰할 것은 노인세대, 여성세대주가구, 소년소녀가장세대 및 영세민과 같은 취약계층의 주거대책부분이다. 이주대책을 책임진 전라북도에서 펴낸 자료를 바탕으로 정리한 아래 〈표5〉에서 추론할 수 있는 점은 개발계획에 따라 취약계층의 주거수준이 하락함은 물론 앞으로 다루게될 가족해체를 가져올 수 있다는 점이다.

17) 댐 건설예산의 절반정도가 보상 및 이주대책비로 짜여져 있음을 바탕으로 호당 평균 보상 및 이주대책예산을 계산해보면 약 6천만원 정도가 되나 토지 등 재산이 일부 부유층에 편중돼 있음을 감안한다면 천만원 미만의 보상금을 받는 이주민들도 많으리라 추정된다.

〈표 5〉 취약계층의 주거전망

구 분	현재주거상태	이주후 주거전망
무의탁노인세대	대부분 자가	전주권보호시설 수용
모자세대, 소년 소녀 가장세대	대부분 자가	일부 보호시설 수용,
영세민	대부분 자가	군내 빈집(空家), 군내 영구임대주택
세입자	借家	타지역 借家(자유이주)

자료 : 전라북도, 용담다목적댐 건설에 따른 보상 및 이주대책,(1992.8.) p.15를 토대로 정리

라. 가족구조

지역개발사업은 삶의 토대를 물리적으로 변화시킴에 따라 가족구조에도 영향을 미치게 된다. 특히 가족구조측면에서 불완전한 가족의 경우 - 즉 여성세대주가구, 노인단독세대, 소년소녀가장 등 - 생활여건의 변화에 신축적으로 대응할 수 있는 힘이 부족한 경우가 많다. 이주에 따른 직업, 주거, 소득 및 사회적 관계망의 변화는 많든 적든 가족의 결속력을 약화시키게 된다. 이에 따라 이들 취약집단은 가족의 해체를 경험할 가능성이 많아지게 된다. 보상, 이주업무를 맡고 있는 전라북도에서 펴낸 자료에도 이러한 가족해체의 전망이 피력되고 있다.(위의 〈표5〉 참조) 실제로 전북지역 사회복지수용시설(양로원, 고아원, 모자원 및 부랑인시설 등)에는 개발계획의 추진으로 삶의 근거를 잃은 사람들이 수용되어 있기도 하다. 현대 사회복지의 추세가 탈시설화로 나아가고 있고, 지역사회보호, 재가복지 등의 개념들이 사회복지실천에 널리 적용되는 현실에서 이와 역행하는 방향으로 취약계층의 주거문제 및 보호문제를 해결하는 것은 문제가 된다.

가족구조의 변화전망과 관련하여 또한가지 추론할 수 있는 점은 비록 지배적인 가족유형은 아니겠지만 전통적인 농촌 확대가족의 핵가족화가 더욱 촉진될 것이라는 점이다. 현대산업사회에 적합한 가족구조는 핵가족형태일 것이지만 이를 위해서는 생활능력이 없거나 부족한 가족에 대한 광범위한 사회복지정책들이 선행되어야 한다. 그렇지 못한 상황에서의 핵가족화의 진전은 많은 한계인구집단의 부양문제를 야기한다. 노인부양문제는 그 한 예이다.

마. 공동체의식

한국의 농촌은 농민주거들의 단순한 집합체는 아니다. 그것은 수천년동안 농경사회에 알맞는 형태로 조형되어 온 생활, 감정, 문화, 규범 및 복지의 공동체이다. 댐건설사업과 같은 개발사업은 필연적으로 이러한 공동체를 와해시킨다. 공동체와해의 증거들은 이미 나타나고 있는 것으로 보이는데 개발계획의 추진에 따라 경제적 이해가 상이한 주민들 사이에 균열의 조짐이 나타나고 있는 것은 그 한 예이다. 실제 대대적으로 이주가 시행되면 공동체의 와해가 뚜렷이 관찰되고, 또 느껴지겠지만 이 시점에서 추론가능한 측면들을 사회복지와 연결하여 논하기로 한다.

첫째로 집단적으로 심리적인 근거의식(psychological rootedness)의 상실을 경험하게 될 것이다. '고향'이라는 말은 누구에게나 포근함과 그리움을 주는 단어이다. 그러나 이주민들은 돌아갈 고향이 없는 현대판 '실향민'이 된다. 지난 10월 1일 진안읍 쌍다리에서 열린 '용담댐 결사반대 궐기대회'에서 나온 다음과 같은 말은 그 의미가 자못 비장하다.

"이북 실향민들은 통일이 되면 돌아갈 고향이라도 있지만 우리는 자손만대 돌아갈 고향이 없게 된다...."

둘째로, 전통적 상부상조체계의 와해 또는 기능약화를 들 수 있다. 마을공동체에서는 성원들의 생활상의 어려움을 계, 품앗이 등의 전통적 상부상조체계를 통해 공동으로 해결해왔다[18]. 국가의 사회복지정책이 미발달한 우리나라의 경우 '이웃사촌' 정신에 의해 취약인구집단의 생활이 적어도 농촌지역에서는 어느정도 영위될 수 있었던 것이다. 상부상조체계의 원조보호기능의 상실에 못지않게 그것이 지니고 있는 인간관계형성.유지측면의 상실.약화문제도 심각하다. 뿔뿔이 흩어질 이주민들은 이제까지의 사회적 관계망의 상실로 심리사회적 고립감을 맛보게 될 가능성이 크다. 세째로, 전통적인 마을공동체의 규범이 약화됨으로써 야기될 수 있는 문제들도 있다. 특히 농촌지역에서의 청소년 사회화와 관련하여 이 문제는 중요하게 대두될 수 있다. 네째로 마을고유의 문화공동체의 해체문제도 예상된다.

---

18) 하상락 편, 『한국사회복지사론』(서울: 박영사, 1989), 제 6장 "향약과 사회보장" 및 제 7장 "계와 사회보장" 참조.

바. 사회통합

사회통합이란 크든 작든 하나의 단위사회가 결속된 상태를 의미한다. 마을 단위의 사회통합은 위에서 다루었던 공동체의식과 그 맥을 같이하지만 그보다 더 큰 사회단위에서의 사회통합은 사회적 연대감, 우리의식 등의 다양한 심리사회적 요소들을 지닌다. 전라북도를 하나의 단위사회로 상정할 경우 이주민들은 이 사회에 일체감을 느끼는데 실패할 개연성이 높다. 그 이유는 첫째로 자신들의 희생을 바탕으로 댐건설이 추진된다고 생각하고 있기 때문이고, 둘째로 '이주민', '수몰민'이라는 결코 듣기 좋은 용어가 아닌 낙인이 이들에게 부여되기 때문이다. 세째로는 주로 농촌사회의 생활양식에 익숙한 이들이 도시지역에서 생활함으로써 문화적 격차를 경험할 것이고, 마지막으로 타 농촌지역으로 이주한다 하여도 여전히 기존주민들과의 사회통합문제가 남기 때문이다. 한마디로 말해 진안주민들은 자신들이 원치도 않는 일에 희생을 했음에도 불구하고 여타 지역민들에게 '사회적으로 부담스런 존재(social nuisance)'로 취급받을 수가 있다는 점이다.

종합적으로 용담댐 건설사업의 추진이 몰고올 사회적 영향을 간추리면 '이주민의 빈민화전망'과 '이주민의 사회심리적 부적응전망'이라고 할 수 있다. 전자가 주로 이주에 따른 경제적인 측면에 관한 것이라면, 후자는 사회심리적인 측면에 관한 것이라고 할 수 있다. 물론 이와 같은 비관적인 전망들이 해당지역 주민 모두에게 동일한 정도로 적용되는 것은 아니다. 주민들의 사회경제적 지위에 따라 이러한 부정적인 영향은 오히려 취약한 집단에게 더욱 가중되어 나타나게 될 것이다.

Ⅳ. 맺는 말

이상에서 지역개발에 따른 사회적 영향을 전망하여 보았는데 위에서 검토한 용담댐 사례는 우리에게 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 누구를 위한 지역개발사업인가? 둘째, (이 사업이 추진된다고 할 때) 그 사회적 영향을 최소화할 수 있는 방법은 없는 것인가? 첫번째 물음은 다소 근본적인 문제제기로서 사회정의에 관한 토론을 요하는 것이다. 한 때는 권력자와 가진 자의 정의가 사회정의였던 적도 있었다. 그러나 민주사회에서의 사회정의는 참여와 민주적인 의사결정과정을

내용으로 하는 절차상의 정의와, 비용과 편익의 공평한 배분을 내용으로 하는 결과의 정의를 기본 내용으로 한다. 용담 다목적댐 건설사업에 대해 해당 지역주민들은 위 두가지 정의 모두가 위배되었다는(또는 위배될 것이라는) 이유에서 댐건설을 백지화하라고 요구하고 있다. 이 부분은 특히 정책결정자들과 전주권주민들이 귀담아 들어야할 부분이다.

둘째의 물음은 일단 댐건설을 현재와 같이 추진한다고 할 때 이 글에서 논의된 문제들에 대한 정책적, 기술적 해결책이 무엇인가라는 점과 연계된다. 어떻게 하면 이주민들이 빈곤상태로 빠지는 것을 방지할 수 있는가? 어떻게 하면 주민들의 자긍심과 자존심을 살려줄 수 있는가? 이러한 문제제기에 대해서 귀담아 들을 사람들은 정책결정자, 행정당국자 그리고 이들에게 개발아이디어를 제공해온 전문가들이다.

이상의 두가지 질문들과 관련하여 연구자의 생각들을 피력해보면 다음과 같다. 첫째의 질문과 관련하여 우선 지적하고자 하는 바는 지역개발사업의 추진과정이 보다 민주적인 절차를 밟아야 한다는 점이다. 특히 개발사업의 속성상 주민들의 희생이 야기되는 경우 개발정책의 입안과 수행에 주민들의 참여기회보장은 더더욱 중요하다. 다음으로 생각할 수 있는 점은 개발사업의 이익과 희생을 사회전체적으로 공평하게 부담하는 사회정의의 개념이 개발사업의 계획단계에서부터 철저히 고려되어야 한다는 것이다. 사회정의 실현을 위한 구체적인 방법과 기술들은 일차적으로 개발사업의 경제적.사회적 영향에 관한 평가조사를 토대로 근본적으로 모색되어야 한다.

두번째의 질문과 관련하여 이 글의 본론에서 논의된 바를 바탕으로 이주민들의 빈민화와 사회심리적 부적응을 예방 또는 완화할 수 있는 정책방향을 모색하고자 한다. 우선 이주민을 대상으로 직업훈련프로그램을 광범위하게 그리고 체계적으로 실시해야 할 것이다. 대부분 농민인 이들이 타지역 농촌으로 이주하여 농업에 종사하기보다는 도시지역으로 이주하여 2,3차 산업부문에 종사하게될 가능성이 높다고 본다면 이에 대비한 직업훈련이 필수적이라는 것을 알 수 있다. 직업훈련의 구체적인 방법과 절차는 현행 생활보호제도에 의하여 이루어지는 직업훈련사업의 경우를 준용할 수 있을 것이다. 아울러 직업훈련 후 적극적인 취업알선을 통한 고용안정에 주력해야할 것이며, 자영업을 희망하는 이주민에 대해 생업자금융자사업과 같은 신용서비스가 이루어져야할 것으로 생각된다.

둘째로 이주민들의 소득변화전망과 관련하여 현행 <공특법>에 정한 보상절차와 방법상의 개선이 요구된다. 현행 <공특법>은 시장경제원리에 입각하여 이주에 따른 손실(토지 및 재산)을 보상해주는 것을 기본 내용으로 하고 있다. 그러나 자신의 토지를 공공용지로 강제수용당하는 주민들의 입장에서 보면 현시세(시장가격)에도 미치지 못한다고 생각되는 보상금 산정방식은 불합리할 뿐더러 주민들의 생존을 위협하는 위험스런 것이기도 하다. 따라서 이들 이주민(displaced people)에 대해서는 시장원리에 따른 소극적인 손실보상이외에 이들의 생존을 적극적으로 보장할 수 있는 소득보장프로그램이 우선적으로 가동되어야 할 것이다. 물론 기본적으로 국가적인 차원의 사회보장제도로서의 소득보장정책이 입안 .시행되는 것이 가장 바람직하겠지만 우선 이 사안과 관련하여 이주민들을 보호할 수 있는 소득보장프로그램이 한시적으로 마련되어야 할 것이다. 이러한 프로그램은 지방의회의 입법활동을 통해 법적 뒷받침을 받는 제도로 운영되어야 하며 전라북도민을 상대로 '성금'을 모금하는 것과 같은 불확실하고 임의적인 방식은 지양되어야 할 것이다.[19] 그 구체적인 방법과 절차는 이 지역의 가구별 최저생계비조사등을 바탕으로 전문적으로 마련되어야 할 것이다. 특히 경제적인 상태가 취약하여 이주후 빈곤층으로 내려앉을 위험이 높은 집단에 대해서는 생활보호대상자로 즉시 책정하여 최소한의 기본생계를 유지하는데 어려움이 없도록 해야 할 것이다.

세째로 주민들의 주거문제가 우선 당장 급한 문제로 다가올 것으로 예상되는 만큼 이들의 주거수준이 하락하지 않고 또 주거변동으로 가족해체가 발생하지 않도록 하는 제도적 장치마련이 필요하다. 타 댐의 사례에서 보듯 자유이주자가 많을 것으로 예측되나 최근의 도시지역 부동산가격의 수준을 생각하면 경제적 여건이 취약한 주민들의 경우 집단이주외에 별다른 대안이 없는 상태가 전망된다. 그리고 집단이주단지의 조성계획에 나타난 것처럼 세대부담액이 1,200만원에서 1,900만원에 이르고 여기에 건축비를 또 부담해야하는 현행 조성계획은 이주민들의 부담을 경감하는 방향으로 변화되어야 한다. 아울러 무의탁노인세대나 모자세대, 소년소녀가장세대, 영세민 및 세입자 등과 같이 취약한 계층의 주거문제에 대해 보

19) 최근 전라북도에서는 '용담 수몰민 돕자'는 슬로건 아래 지자체의 각출과 도민 모금운동을 전개하고 있는데, 이는 이주민을 '불우이웃' 정도로 생각하는 것은 아닌지, 그래서 오히려 이러한 운동이 해당 지역주민들의 자존심을 더욱 상하게 하는 것은 아닌지 신중히 고려할 부분이 있다.

호시설 수용 이외의 다른 적극적인 대안 - 예컨대 영구임대주택입주, 빈집알선, 주택자금대부알선 및 주거비 지급 등과 같은 방안들을 우선 강구할 필요가 있다. 이들 취약계층의 주거문제를 해결함으로써 여러가지 문제를 야기시키는 가족해체를 미연에 방지할 수 있을 것이다.

네째로 이주민들의 사회심리적 부적응전망과 관련하여 이들의 자긍심과 자존심을 제고시킬 수 있는 다양한 프로그램들이 종합적으로 이루어질 필요가 있다. 이들 프로그램의 구체적인 내용은 전문적인 자문을 바탕으로 결정되어야겠지만 반드시 전제되어야 할 사항중의 하나는 소위 '희생자 비난하기(victim blaming)'의 논리가 극복되어야 한다는 점이다. 진안주민들은 전라북도의 발전을 위해 수천년 지켜내려온 삶의 터전을 '빼앗긴' 희생자들인데 이들이 겪을지 모르는 빈곤의 고통과 실향의 한 및 인간관계단절로 인한 소외감을 그들 탓으로 돌려서는 안될 것이다. 이러한 측면에 있어서 지역언론의 역할이 중요하다고 생각한다.

이상에서 제시한 정책방향의 추진방법과 관련하여 결론적으로 두가지만 제안하고자 한다. 우선 이상에서 논의한 정책들의 입안이 해당 지역주민들의 현재의 사회.경제.심리적 상태와 욕구에 대한 객관적인 자료를 바탕으로 그리고 타 개발사업의 선례를 교훈삼아 전문적인 판단과 자문에 바탕을 두고 이루어져야 한다는 점이다. 그리고 댐 건설, 보상 및 이주업무의 행정체계가 유기적으로 연계되어야 할 것이다. 댐 건설사업의 추진은 건설부 및 그 산하단체에서 맡고, 이주 및 생존대책의 추진은 도(건설국 , 지원사업소)와 군(이주대책계)에서 담당하는 현재의 행정체계는 생존대책의 수립에는 적절하지 못한 것으로 지적할 수 있다. 중앙부처 수준에서는 경제기획원, 건설부 외에 적어도 보건사회부, 노동부 등의 범부처간 위원회에서 전문가가 참여한 생존대책의 입안이 필요하고, 전라북도 차원에서는 건설관련 부서외에 보사환경국, 내무국, 재무국 등 거의 전 부서가 참여하는 생존대책 입안이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌:

Jones, K., *The Making of Social Policy in Britain 1830-1990*(London: The Athlone Press Ltd., 1991).

Watts, H., "An Economic Definition of Poverty," in D. P. Moynihan, *On Understanding Poverty*(New York: Basic Books, 1968).

김형국 편저,『불량촌과 재개발』(서울: 나남, 1989).

이두호 · 최일섭 · 김태성 · 나성린, 『빈곤론』(서울: 나남, 1991).

전라북도 사회과, 『빈곤가구 밀집지역 생활실태조사』(1992.5).

전라북도 사회과, 『저소득층현황』(1992).

전라북도, 『용담댐 건설에 따른 보상 및 이주업무편람』(1992).

정약용 저, 다산연구회 역 『역주 목민심서II』(서울: 창작과 비평사, 1985).

진안군, 『용담댐 수몰민 실태조사 결과』(1992.9.).

하상락 편, 『한국사회복지사론』(서울: 박영사, 1989)