

공공사업(댐)에 있어 바람직한 이주민 대책

Study for Desirable Immigrants Policy in Public Project(Dam)

김태영*, 박두호**, 이광만***
Taeyong Kim, Dooho Park, Kwangman Lee

요 지

보다 바람직한 댐 개발을 위하여 이주민 생계대책에 대한 접근방식의 문제점을 분석하고 이주민 생계대책 프로세스에 관한 고찰을 통해서 이주, 보상-생활회복-개발의 개념과 규범적 상황을 검토하였다. 또한 우리나라의 댐건설과 이주민의 생활변화를 파악하고, 접근방식의 문제점과 해결방향을 제시하였으며, 이주민 생계대책을 위한 정책적 해결범위 및 비즈니스 방향을 구조화하였다. 그리고 마지막으로 댐건설과 이주대책 과정에서의 문제점을 논하였다.

핵심용어 : 공공사업, 사회경제적가치, 사회영향평가, 적용방안

1. 서 론

댐과 같은 대규모 수자원개발 프로젝트는 당해지역 주민들에게 비자발적인 이주 또는 사회경제적 활동의 재위치를 강제하는 것으로 알려져 있다. 지금까지 전 세계에서 대규모 댐 개발로 4~8천만명 정도의 이주민이 발생하였고, 세계은행(world bank)은 1986년부터 1993년까지 192개의 댐 사업을 검토한 결과, 규모가 큰 300개의 댐 건설로 인해 매년 약 4백만명이 이주민이 생겼다는 통계를 보고한바 있다(Bartolome et al, 2000). 1950년대까지 대형 댐은 5,000여개였지만, 1990년대 말에는 45,000개 이상으로 증가하였다(ICOLD, 1998).

이런 수치는 댐 건설로 인해 많은 집과 토지가 수몰되었고, 주민의 비자발적 이주를 유발하였음을 의미한다. 댐건설과 관련된 주민들의 이주 및 생계대책은 인권, 관리와 책임, 개발에 대한 참여와 자기결정, 정착목표의 복잡성, 옵션과 전략, 그리고 법적 및 정책적 수단 등의 중요한 이슈가 관련되어 있어 해결이 쉽지 않다. 그 복잡성이 발생하였던 이유는 공급자적인 댐건설에 따른 수혜입장(benefit)과 수요자적인 주민생계보장을 위한 비용입장(cost)에서 타협되어왔기 때문이다. '수혜-비용'의 기계적 구조는 댐건설과 관련된 정치·경제·사회·문화적 시스템(system)이 완벽하게 갖추어질 때에만 관련문제를 해결할 수 있으며, 현실적으로는 매우 추상적인 구조일 뿐이다. 이와 관련 본 연구에서는 '이주-정착'에서의 발전적 생활향상을 위한 이주민의 효과적 생계대책 전략을 제시하고자 한다.

* 정회원 · 강릉대학교 일본학과 부교수-E-mail : taeyoung@kangnung.ac.kr
** 정회원 · 한국수자원공사 수자원연구원 선임연구원-E-mail : dhpark@kowaco.or.kr
*** 정회원 · 한국수자원공사 수자원연구원 수석연구원-E-mail : lkm@kowaco.or.kr

2. 댐 건설에 의한 이주민 생계 대책 프로세스

생계(livelihood)는 현금수입과 또 다른 형태로서의 사회적제도(혈족, 가족, 생활지역, 마을) 뿐만 아니라, 현재의 생활수준을 지원하고 유지하는데 필요한 세대 간 연결, 재산권을 말한다(Ellis, 1998). 또한 생계의 질적인 범위는 교육, 의료, 도로, 용수, 그리고 그외의 사회간접시설로부터 혜택을 받고, 접근 가능한가에 대한 문제점을 파악하는 것이 일반적이다. 따라서 생계라는 개념은 인간의 기본권 이외에 당해 사회의 발전 정도에서 표준이 달라지거나, 개념적 이동이 존재한다. 일반적으로 가계는 5가지의 자산(natural, physical, human, social, 그리고 financial)을 활용하면서 지속가능한 생계 프레임(SLF: Sustainable Livelihood Framwork)을 지속시킨다고 하겠다(Ellis, 2000).

댐 건설과 관련된 이주민의 이동프로세스는 ‘이주-정착-생활회복-개발(displacement-resettlement-rehabilitation-development)’과정으로 구분되며, 우리가 지향해야 할 개념은 정착 및 생활회복 및 개발개념을 적용하는 것이다(Bartolome 등, 2000). 이주(displacement)는 일반적으로 이주민들에게 기술적 및 경제적 강제를 요구하는 것이며, 최소한의 사회 환경적 비용과 관련된 문제점에 대해서도 신중한 접근은 하지 못하는 것이 현실이다. 특히 이주과정에서 금전적 보상(compensation)은 보통 한 번의 지급으로 끝나며, 현금이나 그와 유사한 종류들은 사람들에게 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과를 가져 온다. 따라서 ① 기존의 생계 및 생존에 필수적인 자연자원에 대한 사람들의 관습과 용익(用益)권리, ② 가치있는 생산기반으로서 개인·간의 구조적 측면을 고려하는 것이 바람직하다.

특히 이주민들의 ‘정착’을 넘어 생활회복(resettlement & rehabilitation)의 통합적 접근이 타당한 것으로 판단되고 있다. 그 이유는 댐건설과정에서 이주민들의 정착은 이주사회의 사회경제적 개발보다는 물리적인 재배치로서 생각해왔기 때문에 단순한 이주단지 건설에 초점을 두었을 뿐, 정착 이후의 사회조직화 문제는 등한시되어 왔기 때문이다. Chimhowu and Hulme(2006)은 사람(이주민)들이 어떻게 생활흐름을 형성하고, 역경에 대응하는지에 주목할 때, 사회적 자본(social capital)의 협의의 개념인 ‘생계 네트워크 또는 생계 세포조직’의 존재여부에서 명백하게 판단할 수 있을 것으로 기대하였다.

이주민 생계대책 프로그램은 생활회복 및 개발(rehabilitation & development)이라는 개념으로 접근하는 것이 유효하다. 일례로 중국은 후지안(Fujian)의 Shuikou댐과 광시(Guangxi)의 Yantan댐 건설을 지역의 개발기회로 생각하고 이주민의 정착개념을 추진시켰다. 결과적으로도 가계의 빠른 수입증가를 형성시켰으며, 정착과정은 성공적이라는 평가를 받고 있다(World Bank, 2000). 황하강 유역의 Xiaolangdi댐 건설로 영향을 받은 허난마을(Henan)의 경우, 댐건설과 더불어 사회간접시설도 건설되어 건설 및 수송분야에서의 일자리창출과 주민의 수입이 증가된 것으로 연구된 바도 있다(Webber and McDonald, 2004). 물론 모든 댐들이 성공적으로 생활회복 및 개발을 이루어내지는 못하였다. Scudder(2006, 7월 출간예정)는 세계 50개 댐건설과 정착에 대한 비교연구를 진행한 결과, 상술한 중국지역 외에 이집트의 Aswan댐, 코스타리카의 Arenal댐, 그리고 스리랑카의 Pimburetewa댐 만이 삶의 표준을 증가시켰거나 부흥시킨 것으로 나타났을 뿐, 대부분 가난에서 벗어나지 못한 것으로 나타났다.

따라서 생활향상을 위한 재건모델은 이동의 연속, 즉 정착프로그램의 고안으로부터 시작하여, 정착 및 생활회복, 그리고 최종적으로는 사회적 관계의 회복까지 고안해 두는 것이 필요할 것으로 사료된다. 범주는 ① 토지기반 접근, ② 취업을 위한 접근, ③ 주택건설을 위한 접근, ④ 건강과 생활의 향상을 위한 접근, ⑤ 커뮤니티 건설과 사회적 합의를 위한 접근 등에서 생활향상을 위한

개발을 고려해야 하는 것이다.

생계대책 관련 방안은 속성 상, 인간, 사회, 경제 및 정책 등 다차원적으로 접근해야만 그 해결책을 나름대로 찾을 수 있다(Ellis, 2000; Chimhowu and Hulme, 2006). 접근방법은 대체적으로 거시적 및 미시적 차원의 두 가지 형태에서 이루어진다. 거시적 접근은 지리적 변화, 이주민의 변화, 그리고 사회적 변환에 관한 정책적 차원에서의 오래된 방법이고, 미시적으로는 자발적인 재정착 과정에서 정책이 가계에 미치는 영향을 검토하는 것이다. 그림 1에서 생계플랫폼, 접근성, 상황, 생계전략구조, 생계전략결과의 프로세스에서 거시적 범위의 ‘정책적 의사결정 문제’와 미시적 차원에서 발생하는 효과의 극대화 관점에서의 수입안전성 확보방안에 국한하여 제시하고 있다.

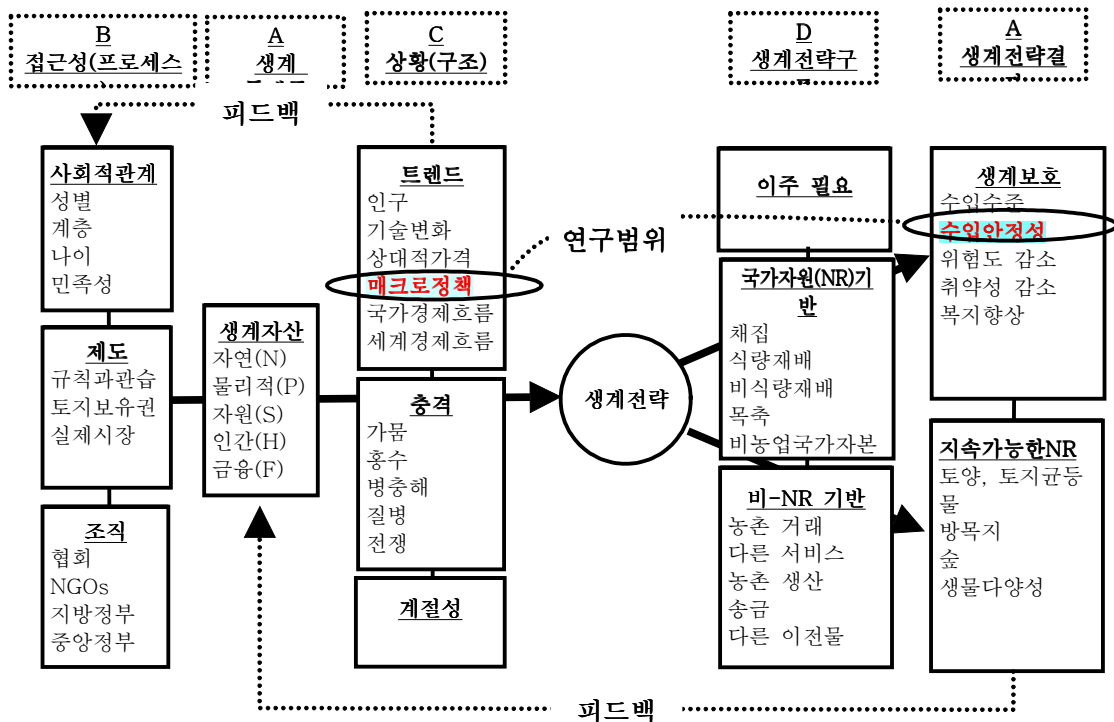


그림 1. 생계 분석을 위한 프레임 (출처: Ellis(2000)의 일부 수정)

3. 댐 건설 정책과 이주민 생계 대책 방향

공공적인 목적의 설치와 이주의 최소화 정책을 위해서는 다음의 접근이 요구된다. 공공목적의 정의는 「보통 참여민주주의보다는 독단적인 것이며, 결코 명백하게 정의될 수 없기 때문에 그 어려움을 극복하고자 하는 최선의 결정」을 말한다. 프로젝트 초기단계에서의 이주민의 참여정책 정책을 위해서는 이주민의 참여가 프로젝트와 관련된 프로세스라기보다는 권리의 문제로 인식하는 것이 요구된다. 권리의 문제는 보통 정보에 접근할 수 있는 권리를 말한다. 댐 프로젝트는 이주와 공공목적의 필요성에 대해서 충분히 공지하여야 하며, 이것은 주로 정보에 접근하는 권리에 의존하는 경우가 많다.

우리나라의 댐건설과 관련된 이주민 생계대책의 정책범위의 문제는 상술한 내용들을 종합해 볼 때, 보상금액, 보상절차, 진부한 생계활동에의 접근, 지역과 조화되지 못하는 배타적인 이주 집단이라는 문제점을 지니고 있으며, 가장 중요한 문제는 이주민들의 자발적 생활회복을 위한 비즈

니스 개발의 적정성 문제가 대두된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 접근할 수 있는 이주민 생계대책의 범위로서의 비즈니스는 ① 댐 자체에서 발생할 수 있는 것과 ② 댐 자체의 범위를 벗어나서 접근할 수 있는 것으로 분류할 수 있다. 여기에는 이주민들이 당해지역을 떠나는 경우 때문에 곤란한 점도 존재하겠지만, 생태여행, 새로운 정착자들의 유인, 비즈니스 기회, 부동산 투자 기회 등이 떠오르는 양면성이 존재한다(Nicholas, 2001). 다만 정착차원과 개발차원이 동시에 진행되기 어려운 우리나라의 현실에서 고려해 볼 수 있는 범위는 표 1과 같다.

표 1. 댐 건설에 따른 이주민의 비즈니스 옵션

| 비즈니스 연관성 | 산업범주 | 비즈니스 옵션 | 개발 목표 (모니터링필요) | |
|----------------|-----------|--|---|---|
| 정부정책으로서 비즈니스 | 전 부분 | √ 이주집단지 조성 또는 제반 이주계획 √ 일반적으로 사용되고 있는 도시주택, 자녀교육 등에 있어서 우선권 및 관련혜택의 광범위한 접근 (이미 주택 및 교육혜택 등을 실시하고 있음) | 사회적 약자에 대한 관련법 | |
| 댐 자체와 관련된 비즈니스 | 농림어업 | 농업 | √ 관개지역에서의 토지(경작권) √ 수위저하 시의 토지에 대한 권리(경작권) | √ 삶의 질을 지속적으로 향상시키는 객관적 지표뿐만 아니라 이주민의 주관적 기준 둘다 충족 (생활회복을 위한 실행 및 생활향상) √ 개발프로젝트와 관련된 의사결정과정에서의 효과적 참여 (합리적) |
| | | 어업 | √ 저수지 어업권 √ 하류 어업권 | |
| | | 산림업 | √ 자연산물 채취권 | |
| | 전력산업 | | √ 수력발전(기업)에 대한 지분공유 또는 파트너십 √ 생산수력(전력)의 공유 √ 수력발전으로 인한 이익에 대한 공유(로열티) | |
| | 관광산업(서비스) | 천연자원 | √ 야생 또는 자연자원에 대한 관리권 √ 공공자산 자원과 같은 것에 대한 관리권 | |
| | | 개발자원 | √ 관광시설에 대한 소유권 √ 관광관련 간접시설 개발권(허가) | |
| 서비스업 | | √ 식당, 양식업 경우, 농어업 및 서비스업 (1.5차산업) √ 농장(1.5차 산업) √ 유실수 경작일 경우 농업및서비스업 (1.5차 산업) | | |
| 보편적 비즈니스 | 취업 | 지역근교 | √ 취업교육 및 취업알선 | |
| | | 도시지역 | √ 취업교육 및 취업알선 | |
| | 생계형 비즈니스 | 지역근교 | √ 상술한 관광산업의 서비스업과 같음 | |
| | | 도시지역 | √ 창업교육 및 창업지원(지역에서 비정착할 경우) | |

주) 이주 집단지 조성은 비즈니스 옵션이외의 차원.

4. 결론(정책결정과 집행과정에 대한 시사점)

본 연구는 이주민의 효과적 생계(생활)대책을 제시하고자 하였다. 댐건설과 이주민의 생활변화 및 접근방식의 문제점과 해결방향을 제시한 이후 이주민 생계대책을 제시하였다. 이주민 생계대책 프로세스에 관한 고찰에서는 향후 이주민들을 위한 패러다임이 과거의 이주, 보상, 피상적 정착에서 실제적인 정착, 생활회복, 그리고 생활향상을 위한 개발방향으로 변화되고 있음을 알 수 있었다. 그러나 우리나라에서는 과거 댐건설과 이주민 생계대책이라는 주제를 정책적인 입장에서 다루어 온 적은 거의 없었으며, 미래지향적인 정책이 추진된 경우는 찾아보기 힘들었다. 사례연구결과

에서도 나타났지만, 댐건설 그 자체에 무게를 둔 정책이었기 때문에 댐건설과정에서 파생될 수 있는 이주민의 생계대책 등은 정책측면에서 소홀이 취급되었다. 따라서 댐건설과 이주민생계 대책은 분리되어 추진되기보다는 연계적인 측면에서 다루어져야 한다.

참 고 문 헌

1. 김영중(2000), “지역정책딜레마의 형성과정에 관한 연구,” 지역발전연구 제6권, pp.1-22.
2. 김재광(2000), “다목적댐건설에 관련된 손실보상에 관한 고찰: 간접손실보상과 이주대책을 중심으로,” 한국토지행정학보, pp.201-217.
3. Adewale, J. Gbemiga and R.F. Ikeola(2005), "Resettlement Coping Strategies of Women Settlers Around Dams in Nigeria: A Case Study of Erelu Dam in Oyo, Oyo State, Nigeria," *Journal of Human Ecology* 17(3), pp.177-181.
4. Bartolome, L. J., C. de Wet., H. Mander, and V. K. Nagraj(2000), *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation, and Development*, WCD Thematic Review, Social Issue I.3.
5. Chimhowu, Admos and David Hulme(2006), "Livelihood Dynamics in Planned and Spontaneous Resettlement in Zimbabwe: Converging and Vulnerable," *World Development*, 34(4), pp.728-750.
6. Ellis, F.(1998), "Household Strategies and rural livelihood diversification," *Journal of Development Studies*, 35(1), pp.1-38.
7. Ellis, F.(2000), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Oxford University Press.
8. ICOLD(International Commission of Large Dam), *World Register of Dams*, Paris. 1998.
9. Koenig, Dolores and Tiéman Diarra(1998), "The Environmental Effects of Policy Change in the West African Savanna: Resettlement, Structural Adjustment and Conservation in Western Mali," *Journal of Political Ecology*, 5, pp.23-52.
10. Nicholas, Colin(2001), *Resettlement and Reparations of Dam Affected Peoples*, Presented at the SOS Selangor Workshop on the WCD Report 30 June 2001, SCAH Kuala Lumpur.
11. Scudder, Thayer(2006), *The Future of Large Dam: Dealing with Social, Environmental, Institution and Political Costs*, Stylus Publishing, LLC.
12. Webber, M. and B. McDonald(2004), "Involuntary Resettlement, Production and Income: Evidence from Xiaolangdi, PRC," *World Development* 32(4), pp.673-690.
13. World Bank(2000), *Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience*, Precis No.194.