

ODA분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황 : JICA를 중심으로

조공장 (한국환경정책평가연구원 연구위원)

마츠모토 사토루 (일본 호세이대학교 국제문화학부 교수)

제 I 장

제 II 장

섹
터

제 III 장

목차

- I. 우리나라의 환경영향평가
 - 1. 환경영향평가제도 개요
 - 2. 우리나라 환경영향평가제도
- II. ODA 분야의 세이프가드
 - 1. 세이프가드의 시초
 - 2. 원조사업의 환경·사회 피해사례
- III. JICA의 세이프가드 도입과정과 운영현황
 - 1. JICA 세이프가드 도입과정
 - 2. JICA 세이프가드 주요내용
 - 3. JICA 세이프가드 자문위원회
- IV. 맺음말

I. 우리나라의 환경영향평가

ODA분야의 세이프가드(safeguard)란 아주 쉽게 표현하면 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)와 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA)를 통합한 것이라 할 수 있다. 즉 개발사업으로 인해 발생하는 환경영향과 사회영향을 최소화하기 위해서 원조기관과 수원국이 해야 할 절차를 규정한 것이다. ODA분야의 세이프가드를 알아보기 전에 먼저 우리나라의 환경영향평가에 대해서 알아보고자 한다.

1. 환경영향평가제도 개요

환경영향평가란 개발사업의 사업계획을 수립함에 있어 해당 사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하고 부정적인 환경영향을 줄이는 방안을 마련하는 절차이다.

우리나라에서도 개발사업이 많아지는 1980년대 들어 대기오염과 수질오염 등 개발사업으로 인한 공해문제가 심각해짐에 따라서 환경영향평가제도가 도입되었다. 개발사업으로 인해 이미 발생된 오염물질을 처리 하는 등의 사후대책으로는 환경문제가 근본적으로 해결되기 어렵다는 인식하에서 개발사업의 인허가 이전 단계에 환경적인 영향을 미리 예측하고 예방하기 위한 사전예방적 정책수단으로 도입되었다.

이에 따라, 동 제도는 개발사업을 수립·시행하는데 있어 경제적·기술적 측면 이외에 환경적 측면까지 종합적으로 고려하도록 함으로써 환경상태의 악화를 예방하고 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmental Sound and Sustainable Development, ESSD)’을 달성하기 위한 중요한 수단이 되고 있다.

세계에서 최초로 환경영향평가를 도입한 국가는 미국으로 1969년에 국가환경정책법(National Environmental Policy Action, NEPA)에서 환경영향평가를 도입하였다. 현재는 약 90여개 국가가 환경영향평가제도를 도입하고 있다.

우리나라 환경영향평가제도는 1977년 제정된 「환경보전법」 제5조(사전협의)에 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등에 대하여 환경담당부서의 협의를 받는 조항을 만들어 정확한 환경영향평가는 아니지만 사전예방정책으로서의 사전협의제도를 도입하였다. 본격적으로는 1993년에 ‘환경영향평가법’을 제정하여 본격적인 운영에 나서게 된다. 수십 차례의 제도

개선을 거쳐 2012년부터 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가의 3종류의 평가를 운영하고 있다. 본 절에서는 환경영향평가를 대상으로 설명하고자 한다.

2. 우리나라 환경영향평가제도

가. 평가 절차

우리나라 환경영향평가법에서 규정한 환경영향평가 절차는 다음과 같다.

- ① 사업자 또는 승인기관은 환경영향평가 협의회의 심의를 거쳐 환경영향평가 항목을 결정한다. 보통 이를 스코핑(scoping)이라고 부른다.
- ② 사업자는 위에서 결정된 환경영향평가 평가항목 등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민, 환경부, 지자체 등의 의견을 수렴하여야 한다. 의견수렴시에는 설명회는 반드시 실시하고 필요에 따라 공청회를 개최할 수 있다.
- ③ 사업자는 주민의견 등을 반영하여 환경영향평가서 본안을 작성하고, 승인기관은 승인 전에 환경부에 협의를 요청한다. 환경부는 한국환경정책·평가연구원 등 전문가의 의견을 들어 협의의견을 작성한다.
- ④ 사업자는 환경부의 협의내용을 반영하기 위하여 필요한 조치를 취한다. 또 승인기관은 협의내용이 사업계획에 반영되었는지 확인한다. 필요한 경우에는 환경부에 협의의견 조정 신청을 할 수도 있다.
- ⑤ 사업자는 사업계획을 시행할 때에 협의내용을 이행하여야 한다.
- ⑦ 사업자는 해당사업을 착공한 후에 그 사업이 주변환경에 미치는 영향을 조사하여야 한다. 이를 사후환경영향조사라고 한다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

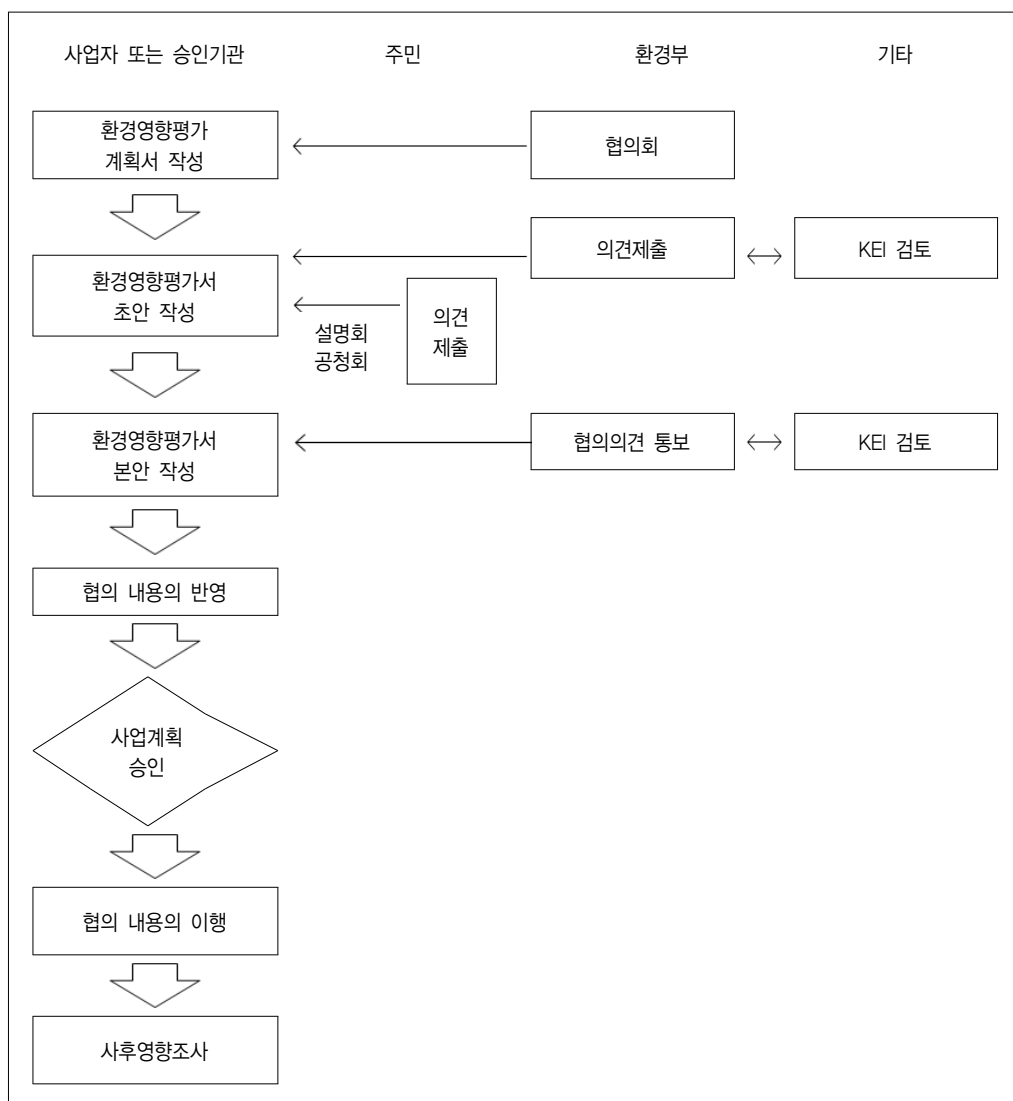
제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

〈그림 1〉 우리나라의 환경영향평가 주요 절차



출처: 환경영향평가법 내용을 필자가 정리하여 작성

나. 평가항목

우리나라 환경영향평가의 평가항목은 환경영향평가법 시행령에 별표로 정해져있다. 주요 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 우리나라 환경영향평가의 평가항목

가. 자연생태환경 분야	마. 생활환경 분야
1) 동·식물상	1) 친환경적 자원 순환
2) 자연환경자산	2) 소음·진동
나. 대기환경 분야	3) 위락·경관
1) 기상	4) 위생·공중보건
2) 대기질	5) 전파장해
3) 악취	6) 일조장해
4) 온실가스	바. 사회환경·경제환경 분야
다. 수환경 분야	1) 인구
1) 수질(지표·지하)	2) 주거(이주의 경우를 포함한다)
2) 수리·수문	3) 산업
3) 해양환경	
라. 토지환경 분야	
1) 토지이용	
2) 토양	
3) 지형·지질	

출처: 환경영향평가법 시행령 별표2 (2012년)

다. 평가대상

개발사업이 환경영향평가를 받아야 하는지 아닌지를 결정하는 절차를 스크리닝(screening)이라고 하는데, 우리나라는 스크리닝을 도입하지 않고, 사업의 종류와 규모를 기준으로 평가 대상을 정해놓았다.

제 I 장

제 II 장

섹
터

제 III 장

〈표 2〉 우리나라 환경영향평가 대상 사업 유형 및 기준

구분	환경영향평가대상사업의 종류 및 범위 (예시)
1. 도시의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발사업(25만㎡이상) • 정비사업(30만㎡이상) • 대지조성사업(30만㎡이상) • 학교의 설치공사(30만㎡이상) • 하수종말처리시설의 설치공사(10만㎡이상) • 마을정비구역의 조성사업(20만㎡이상)
2. 산업입지 및 산업 단지의 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지개발사업(15만㎡이상) • 중소기업 단지조성사업(15만㎡이상) • 공장설립(15만㎡)
3. 에너지 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 해저광업중 에너지개발 • 광업중 에너지개발(30만㎡이상) • 전원개발사업
4. 항만의 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 항만에서의 준설사업(10만㎡이상 또는 20만㎡이상)
5. 도로의 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 4km이상의 신설(도시지역에서는 폭25m 이상의 도로) • 2차로 이상으로서 10km이상 확장
6. 수자원의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 댐 또는 하천부속물 중 하구언(만수면적200만㎡이상이거나 총저수량 2천만㎡) • 농업생산기반시설중 저수지(만수면적200만㎡이상이거나 총저수량 2천만㎡)
7. 철도의 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 철도의 건설사업(4km이상이거나 10만㎡이상) • 도시철도의 건설사업(4km이상 이거나 10만㎡이상)
8. 공항의 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 비행장의 신설 • 활주로의 건설(500m)
9. 하천의 이용 및 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 하천구역 또는 연안구역에서의 하천공사(하천중심길이 10km이상)
10. 개간 및 공유수면의 매립사업	<ul style="list-style-type: none"> • 공유수면매립사업(30만㎡이상) • 간척사업 또는 개간사업(100만㎡이상)
11. 관광단지의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 관광사업(30만㎡이상) • 관광지 및 관광단지의 조성사업(30만㎡이상) • 온천개발사업(30만㎡이상)
12. 산지의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 산지에서 시행되는 사업 (가) 묘지 또는 납골시설(25만㎡이상)
13. 특정 지역의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 지역종합개발사업(20만㎡이상)
14. 체육 시설의 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> • 체육시설의 설치공사(25만㎡이상) • 경륜 또는 경정시설(25만㎡이상)
15. 폐기물 처리시설 · 분뇨처리시설 및 가축분뇨처리 시설의 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리시설 (가) 폐기물매립시설(면적30만㎡이상 또는 매립용적 330만㎡이상)
16. 국방 · 군사시설의 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> • 국방 · 군사시설사업(33만㎡이상) 다만, 골프장인경우 25㎡이상.
17. 토석 · 모래 · 자갈 · 광물 등의 채취사업	<ul style="list-style-type: none"> • 산지에서의 토석 · 광물채취(산지훼손면적 10만㎡이상) • 채석단지의 지정

출처: 환경영향평가법 시행령 별표3 (2012년)

II. ODA 분야의 세이프가드

1. 세이프가드의 시초

원조기관과 금융기관의 세이프가드 정책은 세계은행(World Bank)이 이끌어왔다. 세계은행이 환경·사회영향평가 이슈에 대처하기 시작한 것은 비교적 이른 편인데, 1970년도에 개발프로젝트가 환경에 미치는 영향을 검토·평가하는 환경 어드바이저 포지션이 신설되었다. 1983년에는 산업별 배출기준 및 규제수단 등을 제시한 환경가이드라인을 책정, 1984년에는 심각한 환경악화나 건강과 안전을 심각하게 해치는 개발프로젝트를 제외시키는 등의 규정이 포함된 업무매뉴얼 「은행업무의 환경적 측면」을 책정했다. 하지만 필리핀 댐 건설 프로젝트, 인도 삼림 프로젝트, 브라질 댐 건설 프로젝트 등에서는 심각한 영향을 받는 선주민족 그룹 및 주민그룹으로부터 항의를 받기도 했다.

환경적인 측면에서 대규모 기구개혁의 계기가 된 것은 세계은행이 1980년대에 용자를 실시한 브라질 북서부 종합개발 프로젝트(폴로노로에스테 프로젝트)였다. 이 프로젝트는 총 연장 2,500km의 고속도로를 건설해서 아마존에 수십만의 농민을 이주시키는 사업이었는데 생태계 파괴, 선주민족과의 대립, 개간에 따른 질병 등 심각한 피해가 발생하였다. 이에 항의하여 선주민족이 12명의 이주민을 인질로 삼으며 브라질 정부에 개선을 요구하는 행동에 나섰다. 유럽과 미국의 환경 NGO 및 인권 NGO는 세계은행에 용자 중지를 요구하는 캠페인을 벌여 세계은행과 미국 의회를 압박했다. NGO가 미국 의회를 압박한 이유는 미국 정부가 세계은행의 최대 출자국이며 그때까지 세계은행의 총재는 모두 미국인이었다는 점 등을 볼 때 세계은행에 대한 영향력이 강했기 때문이다. 그 결과 폴로노로에스테 프로젝트는 환경 및 사회적 문제를 이유로 용자가 일시적으로 중지되는 사태에 이르렀다.

1987년 세계은행은 이러한 비판을 받아들여 대규모 기구개혁을 실시해서 환경국을 신설했고 세이프가드를 담당하는 직원을 확충했다(1987년까지 5명 정도였던 세이프가드 담당 직원이 1990년까지 약 60명 정도로 증원). 1989년에는 환경영향평가에 관한 업무지령을 책정하였다. 환경영향평가에 관한 업무지령에서 환경에 미치는 영향의 크기에 따라 개발프로젝트를 카테고리 A, B, C로 분류해서 가장 영향이 큰 카테고리 A는 환경영향평가의 실시가 필수조건이 되었고, 그 다음으로 환경에의 영향이 큰 카테고리 B는 환경영향평가 절차는 거치지 않고 환경관리계획을 필수조건으로 하였다.

비자발적인 주민 이주 관련정책에 대해서는 1980년에 비자발적 주민이주에 관한 업무매뉴얼,

제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

1986년에 비자발적 주민이주에 관한 각서를 책정했다. 그 후 1990년에는 비자발적 주민이주에 관한 업무지령이 책정되어 비자발적 주민이주의 방지·최소화, 주민 이주계획의 책정, 이주하기 전 보상금 지급, 이주에 따른 지원 제공, 생활수준 개선 또는 회복 등의 요건이 제정되었다.

그 밖에도 세계은행은 세이프가드에 관한 다양한 정책을 마련하고 개정을 거듭하고 있다. 2015년 현재 세이프가드에 관한 11가지 정책이 책정되어 있으며 일련의 정책들은 세이프가드 정책으로 불린다. 세계은행의 세이프가드 정책의 요점은 아래와 같다.

세계은행의 세이프가드 정책의 요점

환경평가(Operational Policy 4.01)

- 용자를 할 때에는 부정적 영향의 크기에 따라 4가지 카테고리 분류를 실시한다. 환경 관련 중대하고 복잡한, 혹은 전례가 없는 악영향이 예상되는 개발프로젝트는 카테고리 A로 분류되고 카테고리 A보다 영향이 작은 것은 카테고리 B, 환경에 미치는 영향이 미미한 개발프로젝트는 카테고리 C로 분류된다. 금융중개자를 통해 세계은행의 용자가 실시되는 개발프로젝트에 환경에 악영향을 끼칠 가능성이 있는 서브프로젝트가 포함되어 있는 경우는 카테고리 F로 분류된다.
- 카테고리 A의 경우 환경평가 실시를 위해 독립된 외부전문가를 기용하는 것을 요건으로 한다.
- 카테고리 F의 경우 세계은행이 금융중개기관의 세이프가드 역량을 확인한다. 금융중개기관의 실시능력이 충분한 경우 서브프로젝트의 지원을 할 때 세이프가드정책을 충족시키는지 확인한다. 금융중개기관의 실시능력이 충분하지 않은 경우 세계은행이 서브프로젝트를 지원할 때 환경·사회영향평가가 충분한지 확인한다.
- 카테고리 A 및 B에서는 프로젝트의 초기단계부터 주민들과의 상담이 요구된다. 카테고리 A에서는 환경 스코리닝 종료 후 또는 환경평가보고서의 초안이 완성되었을 때 주민과의 상담이 적어도 두 번은 이뤄져야 한다.
- 카테고리 A 및 B에서는 수원국은 주민과의 상담 이전에 적절한 정보를 이해 가능한 언어, 양식으로 제공해야 한다. 카테고리 A 및 카테고리 B의 IDA안건의 환경평가 보고서는 일반에 공개되어야 한다.
- 카테고리 A 및 B의 환경평가 보고서는 세계은행의 정보공개센터(Infoshop)에 공개된다.
- 프로젝트 실시 중 수원국은 환경관리계획을 포함한 환경평가 실시 상황 등을 세계은행에 보고한다.

자연서식지(Operational Policy 4.04)

- 중요한 자연서식지의 눈에 띄는 변화 및 악화를 동반하는 개발프로젝트는 지원하지 않는 것으로 규정하고 있다.
- 자연서식지의 눈에 띄는 변화나 악화를 동반하는 개발프로젝트는 실현 가능한 대안이 존재하지 않을 것, 프로젝트의 편익이 환경적인 비용을 상회하는 두 가지 요건을 만족시키는 경우에 한해 지원하는 것이 가능하다.

병해충관리(Operational Policy 4.09)

- 세계은행으로부터 용자를 받은 농업프로젝트에서 통상 병해충 수의 관리는 생물학적 구제, 문화적 관행, 병해충에 대한 저항력 및 내성이 있는 작물 품종 개발과 사용, 즉 IPM 어프로치를 통해 실시되어야 한다.
- 세계은행 용자프로젝트의 살충제 조달은 제한된 용도 및 대상이 되는 사용자를 고려해서 관련 리스크(risk)의 성질 및 정도를 평가해야 한다. 세계은행은 살충제 및 그 구체적인 배합의 분류에 관해 세계보건기구가 발간한 '살충제의 유해도에 따른 분류안 및 분류를 위한 가이드라인'을 참고해야 한다.

선주민족(Operational Policy 4.10)

- 선주민족에 영향을 미치는 프로젝트는 사전에 정보를 충분히 제공한 후 협의가 진행되어 사회적 수용을 취득해야 한다.

- 선주민족에 미치는 영향을 막을 수 있는 방법을 검토하고 막기 어려운 경우에는 최소화하는 방안이 검토되어야 한다.
- 용자를 받은 사람은 대안 검토 및 사회영향평가를 하고 사전에 정보를 충분히 제공한 후에 협의를 실시하고 선주민족계획(또는 선주민족계획 정책 프레임워크)의 책정, 사회영향평가문서와 선주민족계획(또는 선주민족계획 정책 프레임워크)을 공개해야 한다.
- 세계은행은 사회영향평가문서와 선주민족계획을 일반에 공개해야 한다.

유형문화자원(Operational Policy 4.11)

- 수원국은 유형문화자원에 미치는 악영향에 대해 환경평가의 일부로서 평가를 실시하고 유형문화자원 관리계획 책정, 주민협의, 정보공개 등을 행해야 한다.

비자발적 주민이주(Operational Policy 4.12)

- 비자발적 주민이주는 가능한 한 피하고 피치 못할 경우에는 최소화한다. 이주민의 생계, 생활수준은 개선 또는 적어도 회복되어야 한다.
- 수원국에는 이주민과의 의미 있는 협의, 사회영향평가 실시, 주민 이주계획(또는 주민 이주계획 정책 프레임워크)의 책정을 해야 한다.
- 재취득비용(손실되는 자산을 재취득할 때 필요한 비용에 수수료나 세금 등 인수에 필요한 비용을 합산한 것) 보상, 토지에 의존해서 생활하는 이주민들에 대한 토지기반 이주전략의 실시 등의 요건을 갖춘다.

삼림(Operational Policy 4.36)

- 중요한 삼림의 현격한 변화 및 악화를 동반하는 개발프로젝트는 지원하지 않는 것으로 규정하고 있다.

댐의 안정성(Operational Policy 4.37)

- 대규모 댐의 조사·설계·건설·운용개시를 할 때에 용자를 할 경우 수원국은 3인 이상의 전문가로 구성된 독립된 위원회를 설치하여 상세한 계획을 책정해야 한다.

국제수로(Operational Policy 7.50)

- 국제수로를 개발하는 프로젝트에는 관계국 간의 합의가 필요하다.

분쟁지역(Operational Policy 7.60)

- 분쟁지역에서 개발프로젝트를 실시할 때는 관계국이 이의를 제기하지 않은 상태여야 한다.

수원국 시스템의 시험적 활용(Operational Policy 4.00)

- 개발효과 촉진, 수원국의 실시능력 향상, 부담 경감 등을 위해 도입된 것으로 세계은행의 세이프가드정책, 조달 기준, 재무관리기준이 아닌 수원국의 제도를 활용한 용자
- 용자를 할 때 OP 4.00의 표1에 있는 세이프가드 기준과 수원국의 환경·사회 시스템을 비교하여 차이가 있을 경우 용자를 받는 나라에 의한 개선이 필요하다.

출처: 저자 작성

이들 11가지 세이프가드 정책에 더해 산업분야별로 환경, 위생, 안전 등에 관한 기준으로 세계은행의 환경·위생·안전 가이드라인(EHS Guidelines)이 있어 유해물질의 배출기준, 소음·진동의 규제치 등이 정해져 있다.

세계은행의 세이프가드 정책은 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB), 미주개발은행(The Inter-American Development Bank, IDB), 아프리카개발은행(African Development Bank Group, AfDB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 등 여타 다자개발은행에도 영향을 미쳐 이 기관들도 세계은행의 정책을 참고하여 세이프가드 정책의 책정·개정이 이뤄지고 있다.

또한 수출신용기관 및 양국간 원조기관에서도 세계은행그룹의 정책이 중요한 벤치마킹 대상이 되어 환경·주민 이주·선주민족 등의 기준과 정보공개정책, 이의신청제도 정비가 이루어졌다.

2. 원조사업의 환경·사회 피해사례

가. 세이프가드 정비와 환경·사회 피해사례의 관계

세계은행(World Bank)나 아시아개발은행(ADB), 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)가 현재수준의 세이프가드를 도입하게 계기는 조직 내에서의 자발적 요인보다도 환경피해나 주민피해를 유발하는 실패사례의 교훈이 있었음에 유의할 필요가 있다. 세계은행의 폴로노로에스테 프로젝트 사례가 세계은행의 세이프가드 도입의 시발선이 되었던 것처럼 일본의 ODA 역시 여러 번의 환경피해와 주민분쟁의 사례가 있었음은 우리나라 원조기관이 유의하여야 할 부분이다.

이번 절에서는 일본 ODA사업의 대표적인 실패사례인 인도네시아 코토판장(Koto-Panjang) 댐 건설사업의 사례를 소개하고자 한다. 코토판장댐은 일본의 ODA 자금으로 인도네시아 수마트라 섬 중부에 건설된 발전용 댐이다. 댐의 건설과 관련해서 계획단계부터 건설까지 일본의 기업과 원조기관이 관여하였다.

이 댐의 건설로 인해 부득이하게 이주를 해야 했던 주민 3,861명은 일본 정부, 개발 컨설턴트(도쿄전력설계주식회사), 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC), JICA를 상대로 2002년 9월 5일 도쿄지법에 집단소송을 냈다. 이 사건이 일본 ODA 분야에 미친 영향은 매우 크다고 볼 수 있다. 특히 일본 국민들이 자신의 세금으로 지어진 ODA 사업이 다른 나라의 주민에게 피해를 끼쳤다는 사실은 많은 충격을 주었으며, 이로 인해 일본의 국민, 언론, 국회에서는 ODA 사업 추진과정의 투명성과 환경·사회배려에 많은 관심이 생겨나게 되어 일본 원조기관의 세이프가드 체재정비에 많은 힘을 실어주게 된다(마츠모토, 2012).

나. 코토판장 댐 사업의 개요

1) 지역사회 특성

코토판장 댐이 건설된 인도네시아 서수마트라 지방은 모계사회를 형성하고 있는 원주민 미낭카바우(Minangkabau)족이 사는 곳으로 알려져 있는 지역이다. 미낭카바우족은 오랫동안 나가리(Nagari)라 불리는 마을을 형성하고 독립된 생활을 해왔다.

나가리는 몇몇 모계씨족 수쿠(Suku)로 형성되어 있어 사람들은 자신이 속한 수쿠 밖에서 혼인 상대를 고르는 등 전통적인 생활양식을 지켜가고 있다. 또한 나가리에는 마을회의소, 투계장, 목욕탕, 이슬람 사원 등이 갖춰져 있어야 하지만 보통은 나가리의 공유지와 수쿠의 공유지가 각각 존재해서 마을 사람들이 이를 이용할 때에는 반드시 촌장의 허가를 받을 필요가 있었다(구보, 2004).

또한, 댐에 의해 수몰된 지역은 원래 비옥한 토지로 비료 없이도 벼농사를 지을 수 있을 정도였다. 많은 주민들이 수입의 대부분을 고무농장에서 얻는 한편 두리안(durian)이나 잭프рут(jackfruit) 같은 과수원에서 얻는 부수입, 그리고 농사를 지어 얻는 식량 등으로 생계를 꾸려가고 있었다. 특히 탄중·파우 마을 등은 토지가 비옥해서 ‘기적의 마을’로 불리며 다른 마을로부터 주민들이 일거리를 찾아 이곳으로 올 정도였다고 한다.

2) 댐 건설계획과 주민이주 경위

1979년 인도네시아의 국영전력공사(Perusahaan Listrik Negara, 이하 PLN)의 요청으로 도쿄전력주식회사의 자회사인 도쿄전력설계주식회사가 조사를 시작한 것이 댐 건설계획의 시작이다. 당시 PLN은 캄파르칸 강의 지류인 마하트 강에 댐 건설을 검토했지만 도쿄전력설계주식회사는 마하트강이 분류와 합류하는 지점에서 10km 정도 하류에 위치한 코토판장 지점을 건설예정지로 변경하여 1980년에 사전 타당성조사를 실시한다.

그 후 인도네시아 정부가 1981년 6월에 일본정부에 정식으로 타당성조사를 요청하였고, 일본 정부는 JICA가 타당성조사를 수행하도록 하였다. 실제로는 도쿄전력설계주식회사가 JICA로부터 의뢰를 받아 타당성 조사를 수행하였다.

보상에 관해서는 수몰예정지의 주민들을 대상으로 적절한 보상과 재정주 후보지가 필요할 것으로 여겨졌으나, 이주계획에 관해서는 주 개발계획국이 PLN, 주 이민국, 주 공공사업국과 밀접하게 연락을 해서 상세한 검토를 지속하기로 하여 ‘수몰에 따른 보상 및 재정주에 대해서는 어떠한 문제도 생기지 않을 것으로 보인다’라고 낙관적인 전망이 서술되었다. 주의 관계기관과는 협의한

제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

것으로 나타나지만 실제 주민과는 협의가 전혀 이루어지지 않았다고 한다. 의견수렴이 없을 뿐더러 이주시킨다는 설명조차 하지 않았다(구보, 2004).

더욱이 조사보고에서는 수몰예정 마을 사람들이 미낭카바우족인 점은 전혀 언급되지 않아서, 특수한 생활양식에 기반한 공유지에 미치는 영향이나 미낭카바우 마을에 필수적인 집회장 및 투계장 등 미낭카바우 사회 및 문화를 참작한 보상이 전혀 고려되지 않았다.

주민들이 댐 건설 예정을 알게 된 것은 1985년경 댐 건설과 관련된 간판이 들어선 것을 보고 나서였다. 공식적으로 이주에 관련된 설명을 들은 것은 1988년 이후의 일이며, 구보 야스유키 씨의 현지 청취조사에 따르면 공식적으로 코토판장 수력발전소사업으로 인해 탄중·파우 마을이 수몰된다고 들은 것은 1989년이라 한다.

결국 사업은 일본의 유상원조사업으로 추진되어 1996년에 완공되었고 최종적으로 4,886세대 22,000명이 이주하게 되었다.

3) 주민의 요구사항

이에 대해 주민들은 이주계획을 알고 난 이후 모스크에서 빈번하게 회의를 하여 관습법에 정해진 지도자들과 함께 커뮤니티에 미치는 피해를 최소화 하기 위한 방법을 강구했다. 1989년 9월에 탄중·파우 마을의 모스크에서 지방정부의 다양한 관계기관들이 출석한 모임이 열렸다. 이때 주민들은 다음 9가지 항목의 요구사항을 제시했다.

- 1) 이주지는 마을 내의 수몰되지 않는 부분인 림보 다타르로 할 것
- 2) 수몰예정지역 안과 밖에 있는 주민들의 모든 재산에 대한 보상을 할 것
- 3) 보상금은 중개업자를 통하지 않고 주민들에게 직접 지불할 것
- 4) 교원양성학교를 졸업한 주민을 초등학교 교원으로 채용할 것
- 5) 농장은 이주하기 2년 전부터 제공될 것
- 6) 각 세대에 가옥을 제공할 것
- 7) 이주지에는 국도가 뚫려 있을 것
- 8) 학교, 모스크, 공공시설이 제공될 것
- 9) 공유지가 계속 마을의 재산으로 남는 것을 정부가 승인할 것

출처: 구보 (2004)

최종적으로 1990년 12월에 토지수용 및 보상위원회가 설치되었으나, 위원회의 결론은 수몰되지 않는 지역은 보상을 하지 않는 등 주민들이 요청한 내용과 일치하지 않는 항목이 있었고, 또

최종적으로 합의한 보상기준이 주민들이 이전에 지방정부로부터 들었던 가격보다 낮아서 탄중·파우 마을 사람들은 실망을 금치 못했다.

4) 주민들의 피해

가) 소득 감소

이주지에는 마을회관, 종교시설, 학교 등의 공공/사회시설, 그밖에 주민용 가옥과 고무농장이 들어서기로 되어 있었다. 탄중·파우 마을의 이주민 350세대에 2ha씩, 총 700ha의 고무농장을 만들어주기로 되어 있던 것이 실제로 주민들이 농장을 인수받을 때 충분히 자란 고무나무는 도로변에 있는 일부뿐인 총 35ha 정도로 원래 계획의 단 5%에 그쳤다. 이주한 주민들이 충분한 수입을 얻는 것은 도저히 불가능했다. 실제로 2004년에 실시된 JBIC의 프로젝트 외부평가에서도 이주하기 전에는 마을 수입원의 60% 이상이었던 고무농장이 이주한 후에는 20%까지 떨어졌다. 같은 평가보고에서는 이를 두고 ‘이주민들에게 고무농장을 통해 생계를 제공하기로 한 계획이 실패한 증거’라고 평가하고 있다 (일본국제협력기구, 2006).

나) 수도문제

주민들에게 2세대마다 우물 1개가 주어졌지만 깊이 2~3m의 얇은 우물이었고 심지어 바닥은 시멘트로 되어 있어 빗물을 모으는 기능밖에 없었다. 이 때문에 거의 모든 우물이 이주한 후 10일에서 30일 정도 사이에 말라버렸고 그나마 물이 약간 남아 있는 우물도 물이 탁하고 악취가 풍겼다고 한다.

다) 전통생활양식

미낭카바우 사회의 문화적 중심인 공유지가 전부 없어져버려서 전통적인 사회구조가 보존되지 않은 것도 중요한 사회환경의 피해라고 볼 수 있다. 공유시설이나 삼림만이 없어진 것이 아니라 땅에 대한 사람들의 의식 그 자체가 바뀌어 버린 것이다. 미낭카바우의 관습법에서는 토지는 모두 공유지이며 그 사용과 매매는 협의가 필요한 것이었지만 이주지에서는 개인 소유지로 2ha씩의 토지가 주어졌다. 이 때문에 각각의 토지에서 일어나는 문제는 모두 개별세대에 귀속되어 사람들이 함께 모여 해결하는 관습은 퇴색되었다.

또한 이주지의 새로운 생활환경 탓에 관습법상의 지도자가 신뢰를 잃은 마을도 있어 미낭카바우 사회에 미친 영향은 되돌릴 수 없을 만큼 컸다.

제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

5) 주민 소송

이주한 이후의 생활이 당초 약속된 것과 크게 다른 상황에 대해 탄중·파우 마을의 촌장은 군수, 도지사 등에게 여러 번 진술서를 보냈지만 개선되지 않았다. 고립된 지역에 대한 보상도 좀처럼 지급되지 않아 보상 대상이었던 61세대의 주민들도 시위를 통해 직접 도지사를 찾아가 읍소했지만 도지사는 문제해결을 위한 아무런 약속도 하지 않았다.

토지에 대한 보상문제에 관해서 PLN으로부터 재판으로 해결을 하도록 제안 받아 2000년 5월 22일 탄중·파우 마을의 67세대가 리마푸르코타 도지사 및 관계부처를 상대로 미지급 보상금의 지불을 요구하는 재판을 탄중·파티 지방법원에 신청했다. 판결은 2001년 3월 8일에 나왔고 67세대 중 10세대가 주장하는 열 필지의 토지에 대해서만 보상금을 지급하라는 명령이었다. 그 이외의 토지에 대한 지급은 법원에서는 인정받지 못했다. 이에 원고들은 고등법원에 항소했다.

6) 일본정부의 반응

일본정부는 초기에는 주민들의 반발에 대해서 모르고 있었으나, 1990년에 당시 대학교수와 국회의원인 미야자와 다케오가 참여한 일본의 민간조사단이 현지조사를 실시하여 코토판장 댐건설에 대한 유상원조를 중지하도록 요청하였다. 이에 해외경제협력기금(Oversea Economic Cooperation Fund, 이하 OECF)은 대책을 마련하여 융자조건으로 다음의 세 가지 조건을 달게 되었다.

첫째, 사업에 의해 영향을 받는 세대의 이주 합의는 공정하고 평등한 과정을 거쳐 진행되어야 한다.

둘째, 사업에 의해 영향을 받는 세대의 생활수준은 이주하기 전과 같든지 더 높아야 한다.

셋째, 사업대상지역에 서식하는 모든 코끼리를 보호구역에 이주해야 한다.

그러나 이 조건들이 지켜지는지 확인도 안 된 채 표명이 있던 다음날에 인도네시아 정부와 차관계약을 체결한다. 이 세 가지 조건이 인도네시아 주민들에게 알려진 것도 그 이듬해 4월의 언론 보도에 의해서였다고 한다.

주민대표, NGO 등은 OECF 자카르타 사무소, 일본대사관 등에 면담요구를 하였으나 거절당했고, 일본 국회의원이 중개하려고 하자 당시 외무성 담당자는 “우리의 이야기 상대는 인도네시아 정부뿐이다”라고 주민 면담을 거절했다고 한다.

일본정부는 주민들의 문제는 인도네시아 정부가 해결해야 할 문제라고 책임을 인도네시아 측에 전가하였다.

결국 주민들은 이때까지의 과정 중에 인도네시아 정부가 주민들을 충분히 배려하지 않은 채 프로젝트를 진행한 것을 수차례 알렸음에도 용자 회수를 하지 않은 일본 정부에 책임을 물어 2002년 9월 일본 정부, 도쿄전력설계주식회사, JBIC, JICA를 상대로 집단소송을 벌였다. 원고단은 당초 3,861명으로 시작해서 최종적으로 5,669명으로 늘어났다.

도쿄지방법원의 1심에서는 2009년 9월 10일에 원고의 주장을 전부 기각한다는 판결을 내렸다. 원고는 항소했지만 2012년 12월 26일 고등법원에서도 마찬가지로 원고의 주장은 기각됐다.

7) 사례의 교훈

본 사례가 주는 교훈을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로 사업의 초기단계는 물론 타당성조사 단계에서도 주민들에게 충분한 설명과 의견수렴을 하지 않은 것이다.

두 번째는 이주세대의 과소추정이다. 초기의 타당성조사에서는 2,000호(1만 2,000명)로 예상되었으나 실제 이주한 세대는 4,886세대 2만 3,000명으로 이로 인해 보상액, 대체이주지, 고무농장 모두 당초 예정보다 규모가 커져 부족한 예산으로 충분하지 못한 보상으로 이어졌다는 것은 부정할 수 없다.

세 번째는 잘못된 이주지 선정과 적절한 인프라 설비가 없었던 점이다. 주민들과 협의를 충분히 하였다면 인근 지역에 대해 가장 잘 알고 있으므로 본인들의 생활방식에 따른 적절한 이주지 및 생활에 필요한 기반시설을 제시하고 적절한 이주지 개발을 할 수도 있었을 것이다.

네 번째는 주민들이 독특한 사회·문화를 형성하고 있는 미낭카바우족인 것을 고려하지 못한 점이다. 이주계획 초기부터 집단적 토지소유, 공유지의 문화적 중요성, 주민그룹 내의 의사결정구조를 파악하고 있었다면 많은 문제를 피할 수 있었을 것이다. 하지만 도쿄전력설계주식회사도 JICA도 현지청취는 행정담당자의 말을 들었을 뿐 실제 주민들과 대화를 한 적은 없었다고 한다.

마지막으로 중요한 문제는 일본정부가 문제를 감지한 후에도 방치해버린 점이다. OECF가 제1차 공사를 위한 용자를 결정했을 때에도 스스로 세 가지 조건을 제시하고 인도네시아 정부에 요청했지만 그 다음날 용자계약을 체결하고 그 뒤에도 이 조건들을 요구하지도 않고 제2차 공사의 용자까지 약속해버렸다. 이쯤 되서는 주민들도 적극적으로 나서기 시작해서 뭔가 제대로 돌아가지 않고 있다는 것이 확실해졌지만 주민들의 계속되는 면담요구를 거절한 것은 이들의 피해가 확대·장기화 되는 것으로 이어졌다.

게다가 프로젝트 완료 후의 제3자 평가에서도 충분히 보상이 이뤄지지 않은 점을 명확히 하고

있음에도 일본 측은 인도네시아 정부에 책임을 떠넘기며 스스로의 책임은 회피하는 소극적 입장을 취하는 데 머물러 있어 신속한 대책 마련에 방해가 되고 있다.

일본정부의 법적인 책임을 물을 수는 없지만, 일본정부 및 원조기관의 체질을 바꾸는데 큰 영향을 끼친 것은 사실이다.

III . JICA의 세이프가드 도입과정과 운영현황

1. JICA 세이프가드 도입 과정

일본은 무상원조는 JICA가, 유상원조는 JBIC가 담당하는 이중구조였다. 정확히 하면 유상원조를 담당하던 기관은 OECF가 1998년까지 담당하고, 그 이후에는 JBIC이 운영하게 된다.

2008년에 JICA와 JBIC가 통합하여 JICA가 유상원조와 무상원조를 통합 운영하는 일본의 ODA 원조기관으로 재탄생하였다.

기관마다 세이프가드가 다르지만, 여기서는 유·무상 원조기관 모두를 살펴보도록 하자.

가. 도입기 (1989년 OECF 가이드라인)

일본의 ODA에 환경평가가 도입된 것은 1985년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)의 권고에 의해서이다. 그 가운데 OECD는 개발 원조 프로젝트 및 프로그램에서 환경평가를 실시하도록 권고했다. 이를 받아들여 일본의 ODA에서 처음으로 환경가이드라인인 ‘환경 배려를 위한 OECF 가이드라인(초판)’이 1989년 10월에 탄생했다.

한편 JICA는 같은 회계연도인 1990년 2월에 프로젝트의 사전조사인 개발조사에 적용되는 ‘담 건설계획과 관련된 환경영향에 관한 가이드라인’을 제정하고 이후 95년까지 개발조사에 관련된 20개 분야에 관한 JICA 환경배려 가이드라인을 제정했다.

이 당시의 가이드라인은 절차를 규정하는 것이 아니라 환경 체크리스트에 불과하였다. 본문은 3쪽에 불과하며, 이 또한 대부분 가이드라인의 책정경위와 이념이 서술되어있을 뿐이다. 나머지 대부분은 공해와 자연환경에 대한 체크리스트가 50쪽 이상을 차지한다. 이러한 체크리스트는 영향에 대한 참고자료일 뿐, 실제로 환경배려를 위해서는 절차의 규정이 중요하다는 것이 나중에

지적되었다. 한편, 사회적 영향은 거의 다루지도 않았다.

또한 차입국과 OECF가 지켜야할 구체적인 절차를 규정하고 있지 않다. 어디까지나 업무참고 자료 정도로, 가이드라인은 법적인 지위를 갖고 있지 않았기에 직원은 이를 꼭 지켜야 할 의무가 없었다.

나. 전환기 (2002년 JBIC 가이드라인)

2002년에 만들어진 JBIC의 환경·사회배려 가이드라인은 기존의 일본의 환경가이드라인과는 큰 발전을 보인다. 이 배경으로는 OECD의 커먼 어프로치(common approach, 공통 가이드라인)의 적용에 대한 국제적인 압력과 시민사회, 국회, 학계 등 일본 내부에서의 압력이 작용한 것으로 보인다.

특히 가이드라인 제정 과정이 매우 특이하다. 이전까지 일본 ODA의 가이드라인은 조직 내부에서 개정되어 왔으나, JBIC의 통합 가이드라인의 경우에는 처음으로 NGO 및 연구자 등도 참가하여 공개된 장을 통해 개정되었다. JBIC의 담당직원, 관련정부기관, NGO, 연구자 등이 모여 2000년 10월에 ‘국제협력은행의 환경가이드라인 통합에 관한 연구회’를 발족했다. 이후 17회의 연구회의를 거쳐 2001년 9월에 제안서를 작성, JBIC에 제출했다.

기존의 구 OECF의 환경배려 가이드라인과는 형식 및 내용면에서 모두 크게 달랐다. 특징을 정리하면 다음과 같다.

- ① 우선 표제부터 다르다. 그때까지 ‘환경배려’였던 것이 ‘환경·사회 배려’로 바뀌었다. 주민이 주문제 등 사회면에 대한 배려의 중요성을 보다 강하게 인식한 듯한 결과이다.
- ② JBIC에 의한 정보공개: OECF의 가이드라인에는 없었던 항목이자 큰 개선점이다. 스크리닝 결과, 환경평가보고서 등 차입인 등으로부터 입수한 환경·사회배려에 관한 주요 문서, 용자 판단을 위한 환경리뷰결과를 공개하기로 하였다.
- ③ 의사결정에 대한 반영: 적절한 환경·사회배려가 이루어지지 않는 경우에는 용자 등을 실시하지 않거나 대부 실행 정지 및 기한 전 변제를 요구할 수도 있다고 명기하였다.
- ④ 가이드라인 엄수: 처음으로 가이드라인에 법적 지위를 부여했으며, 확실히 지키도록 하기 위해 이의신청제도를 도입하였다.

제 I 장

제 II 장

섹
터

제 III 장

가장 합의가 어려운 부분은 환경영향평가서의 공개에 관한 부분이었다고 한다. 환경영향평가서는 지역주민 등을 포함, 프로젝트가 실시되는 나라에서 공개되며, 지역주민 등의 이해관계자가 언제라도 열람 가능하고, 또한 복사가 인정되어야 한다고 합의되었다.

한편, JICA는 2004년에 JICA의 세이프가드 가이드라인을 새롭게 개정하게 된다. 이 역시 JBIC과 마찬가지로 연구자, NGO, 민간기업, 감독 정부기관 등 다양한 이해관계자를 회원으로 하여 2002년 말부터 1년 이상에 걸쳐 논의하여, 2004년 4월에 가이드라인을 대폭 개정했다. 이 JICA 가이드라인은 2002년 JBIC 가이드라인의 주요 내용을 반영하였고, 정보공개, 이해관계자 협의의 강화, 그리고 환경심사자문위원회의 도입한 것이 새로운 특징이라고 할 수 있다(하라시나, 2008). 환경심사 자문위원회의 역할에 대해서는 뒤에 자세히 소개하도록 한다.

다. 정착기 (2010년 JICA 가이드라인)

2008년에 JICA와 JBIC이 통합하는 것을 계기로 세이프가드도 2010년에 새로 제정되었다. 유상원조사업과 무상원조사업에 대해서 일원화 된 가이드라인을 적용한다는 것이 제일 큰 특징이며, 자문위원회 도입 등 몇 가지 개선방안을 볼 수 있다.

현재의 세이프가드의 주요 내용은 다음 절에서 소개하기로 한다.

2. JICA 세이프가드 주요 내용

일본의 JICA는 세이프가드라는 용어를 사용하지 않는다. 환경·사회배려 가이드라인이라고 부른다. 2010년 4월에 제정된 가이드라인은 JICA가 하는 환경·사회배려의 책무와 절차, 그리고 수원국에 바라는 요건이 기술되어 있어, 수원국과 JICA가 적절한 대응을 하도록 하는 것을 목적으로 한다.

JICA의 가이드라인은 기본적 사항, 환경·사회배려 주요 내용, 환경·사회 배려 절차, 별지의 4단계로 구성되어 있다. 총 분량은 본문이 17쪽, 별지가 15쪽을 차지한다. 본 절에서는 기본적 사항과 환경·사회배려의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

가. 기본적 사항

1) 7가지 기본방침

특히 환경·사회배려의 7가지 기본방침을 내세운 것은 기존의 가이드라인의 운영상의 경험을 토대로 JICA의 세이프가드 목표를 설정한 것이라는 평가를 받는다.

첫째, 폭 넓은 영향을 대상으로 한다. 환경 및 사회영향을 넓게 포함한다.

둘째, 빠른 단계에서부터 모니터링 단계까지 환경·사회배려를 실시한다. 특히 마스터플랜(master plan) 등에 대해서도 전략환경평가를 적용하기로 하였다.

셋째, 협력사업의 실시할 때 설명책임을 다한다. 설명책임은 영어로 ‘Accountability’를 의미하며 투명하게 공개하여 설명을 다하는 책무를 의미한다.

넷째, 이해관계자의 참가를 권장한다.

다섯째, 정보공개를 적극적으로 한다.

여섯째, JICA의 환경·사회배려 실시체제와 실시능력을 강화한다.

일곱째, 환경·사회배려를 하면서도, 사업실시를 신속하게 진행하기를 원하는 수원국의 요청에도 대응한다.

상기의 일곱 가지 사항이 JICA 세이프가드의 특징을 잘 나타낸다고 할 수 있다. 어느 원조기관의 세이프가드도 일반적인 내용은 매우 유사하다. 이렇듯 기관의 경험을 반성하고 기관의 문화와 특성을 살린 세이프가드를 만드는 것이 중요하다.

2) JICA의 책무

원조사업의 환경·사회배려의 주체는 수원국이나, 가이드라인에서 “JICA는 수원국이 수행하는 환경·사회배려에 대한 지원과 확인을 해야한다” 라고 되어있다. 여기서 지원이란 환경·사회영향평가서 작성지원과 같은 예를 들 수도 있을 것이며, 중요한 것은 확인 과정이다. 수원국의 환경·사회배려에 대한 확인을 제대로 하고 이를 원조심사에 반영하는 것이 중요하다.

3) 대상사업

한편 대상으로는 유상원조와 무상원조 중에서 JICA가 수행하는 사전조사, 기술협력, 프로젝트를 대상으로 하며, 긴급하게 진행되는 자연재해 복구, 분쟁 후 복구지원 사업은 초기단계에서 카

제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

테고리 분류, 긴급판단 등의 조언을 환경·사회배려 조언위원회에 보고하고 조언을 얻는다.

4) 환경·사회배려 조언위원회

JICA는 원조사업에 있어서 환경·사회배려의 지원과 확인에 대한 조언을 구하기 위해 환경·사회배려 조언위원회를 제3자 기관으로 상설한다.

JICA 세이프가드의 가장 큰 특징 중의 하나인 조언위원회에 대해서는 뒤에서 다시 자세히 소개하겠다.

나. 환경·사회배려의 주요 내용

1) 정보공개

JICA의 새로운 가이드라인은 정보공개에 대해서 자세히 언급하고 있다. 예를 들어 소개하면 다음과 같다.

- 공개되어야 하는 정보는 환경·사회배려에 대한 정보만이 아니라 사업 자체에 대한 정보를 포함하여야 한다.
- 수원국이 수원국 주민에게 정보공개를 하도록 수원국정부에 적극적으로 권유한다.
- JICA는 웹사이트를 통해 일본어, 영어, 또는 현지어로 정보를 공개한다.
- 기업의 영리적인 비밀 등은 충분히 배려하여 수원국에서 제출하는 자료에는 이러한 비밀자료가 포함되지 않도록 요청한다.

2) 카테고리 분류

원조사업의 카테고리 분류는 거의 다 유사하다. 환경 사회적인 영향이 매우 큰 사업은 카테고리 A로, 영향이 없지는 않으나 충분히 저감방안이 마련될 수 있는 경우는 카테고리 B로, 영향이 거의 없는 것은 카테고리 C 분류한다. 또한 금융 중개업자를 경유하는 사업은 카테고리 FI로 분류된다.

각각의 카테고리에 따라 절차와 필요한 서류가 달라지게 된다. 예를 들어 카테고리A는 환경·사회영향평가가서 필요하고, 필요에 따라 이주계획이나 재정작계획도 필요하게 된다.

한편, JICA는 마스터플랜과 같이 개별사업이 명확하지 않은 경우에도 카테고리 분류를 한다.

마스터플랜에서 계획할 수 있는 가장 영향이 큰 사업을 전제로 카테고리 분류를 한다.

3) 평가항목

평가항목은 대기, 물, 토양, 폐기물, 사고, 수이용, 기후변동, 생태계, 생물상을 매개로 한 인간의 건강, 안전, 자연환경과 비자발적 주민이전 등 인구이동, 고용, 생계수단 등의 지역경제, 토지이용, 지역자원 이용, 사회관계자본, 지역의 의사결정기관 등 사회조직, 빈곤층과 선주민족 등 사회적으로 취약한 그룹, 피해와 편익의 분배와 개발프로세스에서의 공정성, 젠더, 어린이 권리, 문화유산, 지역에서의 이해대립, AIDS 감염, 노동환경, 노동안전 등을 포함하며, 개별사업의 스코핑 단계에서 적절한 항목을 선정하도록 되어있다.

환경영향평가의 항목과는 전혀 다르며, 쉽게 생각해서 지역주민이 불만을 표하거나 불이익을 당하거나 분쟁의 소지가 되는 것은 거의 모두 포함되어 있다고 할 수 있다.

이는 내정간섭의 우려도 있으나, 수원국의 민주주의 성숙도가 공여국에 비해 높지 않다는 현실을 반영한 것과 가이드라인 책정위원회에 참여한 일본 NGO가 많은 영향력을 끼친 것으로 판단된다.

4) 현지 이해관계자 협의

이론이 아닌 현장(현실)에 맞는 환경·사회배려의 실시와 합의형성을 이루기 위해서는 현지 이해관계자와의 협의를 빠른 단계에서부터 폭넓게 실시하여야 한다. 가이드라인에서는 형식적인 협의가 아닌 의미 있는 협의를 할 것과, 카테고리 A에 대해서는 빠른 단계에서부터 이해관계자 협의를 할 것을 강조하고 있다. 특히 이미 수립된 계획에 대한 협의가 아닌 문제의 설정과 대안의 검토단계에서 이해관계자 협의를 하도록 수원국에 지원할 것을 명시하고 있다.

5) JICA의 의사결정에 반영

가이드라인에서는 수원국에 제출한 자료를 검토한 결과(환경리뷰)를 합의문서 체결에 반영하여야 한다고 명확히 규정하고 있다. 또한 합의문서에 다음 내용을 포함하여 수원국의 환경·사회배려 의무를 강화하고 있다.

첫째, 수원국은 환경·사회배려 대책 및 모니터링에 대해서 JICA에 보고한다.

둘째, 수원국은 환경·사회배려에 관한 문제가 발생한 경우에는 현지 이해관계자와 협의를 하

제 I 장

제 II 장

섹
터

제 III 장

도록 노력하여야 한다.

셋째, 수원국이 제공한 정보가 정확하지 않아서 환경피해가 발생하거나, 본 가이드라인의 규정을 충족시키지 못하는 경우에는 합의문서를 체결한 후에도 원조사업 변경(정지 및 조기상환)을 요청할 수 있다.

6) 가이드라인 개정

본 가이드라인을 5년 이내에 운영상황을 점검하여 운영 개정을 하고, 10년 이내에 포괄적인 개정을 검토한다. 또한 본 가이드라인의 운영상의 과제와 수법을 조사 연구할 수도 있다.

다. JICA의 세이프가드 관련 조직

여기서는 유상원조를 담당하던 OECF와 JBIC의 조직은 언급하지 않고 무상원조를 담당하던 구 JICA와 2008년에 통합된 신 JICA의 조직에 대해서만 기술하도록 한다.

1) 초기의 세이프가드 담당부서

가) 최초의 환경부서 (기획부 환경실)

JICA 최초의 환경부서는 1989년에 만들어진 기획부 환경실이다. 실장 1인, 대리 1인, 직원 1인의 3인으로 구성되었으나, 실장과 대리는 타부서와 겸임이어서 실제 전담 직원은 1인이었다. 주 업무는 원조를 실시하는 개발도상국의 관련 법령 및 제도 등을 정리한 ‘환경 프로파일’ 작성과 환경가이드라인 적용을 위한 원내 절차 마련 등이었다.

나) 환경여성과 신설

JICA는 1993년에 환경을 비롯하여 국제적 과제들에 대한 대응을 강화할 목적으로, 기획부에 ‘환경여성과’를 신설했다. 이 과에는 과장, 대리, 직원이 각각 1명씩 있었다. 규모는 여전히 작았으나, 이때부터 공식적인 실업무로서 환경심사 업무를 시작하였다는 것이 새로운 특징이다.

2) 전환기 (기획조정부 환경·사회배려심사실)

2004년 4월부터 ‘신 JICA 환경·사회배려 가이드라인’이 시행되어, JICA 최초로 환경·사회적

배려 심사를 하는 조직이 탄생하게 되었다. 조직체제는 기획조정부 차장이 겸임하는 실장 1명, 팀장(과장급) 1명, 여기에 직원 4명으로 구성되었다. 환경여성과가 맡고 있던 환경·사회 배려 외의 환경분야 관련 업무는 지구환경부로 이관되었다.

중요한 점은 JICA 역사상 처음으로 환경분야 업무와 세이프가드 업무가 분리된 것이다. 이는 세이프가드 운영에 있어서 큰 의미를 가진다. 환경·사회배려는 각각의 사업을 담당하는 본부부서 및 재외사무소가 실시했다. 환경·사회배려 심사실의 역할은 자문위원회 의견을 참조하여 심사의견을 작성하는 것이었다. 자문위원회는 사회환경, 자연환경, 공해, 법률, 주민이주 등의 분야에 정통한 외부전문가 10~20명으로 구성되었으며 공모를 통해 선출했다.

본격적으로 세이프가드를 운영하지만, 위상이 기획조정부 산하로 다른 사업부에 비해 낮은 실이라는 것이 한계로 지적되었다.

3) 정착기 (심사부 신설)

2008년에 새롭게 시작한 JICA는 조직개편을 통하여 세이프가드를 담당하는 부서를 심사부로 승격시켜 다른 사업부와 동일한 위상을 가지게 한다. 그리고 심사부에 심사과와 감리과를 두어 세이프가드를 총괄하게 된다.

2014년 11월 시점에서 부장 1명, 차장 1명, 과장을 포함하여 심사과, 감리과 각각 10명씩 총 20명으로 구성되어 있다. (다만 4명은 양쪽을 겸임하고 있기 때문에 실질적으로는 16명)

환경·사회배려 심사과와 감리과의 역할은 '견제 및 조언'이다. 구체적으로는 지역부 및 과제부로부터 올라온 정보를 심사부에서 직접 파악하고 환경·사회배려 가이드라인을 해석하여, 외부전문가로 구성된 환경·사회배려 자문위원회의 의견을 참조하여 심사하고 있다.

3. JICA의 세이프가드 자문위원회

JICA의 세이프가드 운영의 가장 큰 특징은 자문위원회의 존재이다. 여기서는 자문위원회의 역할 구성 평가에 대해서 서술하도록 한다.

가. 자문위원회의 역할

환경·사회영향평가의 검토과정에서 가장 중요한 문제 중의 하나는 심사의 공정성 및 전문성에

있다. 국내의 환경영향평가에서도 마찬가지이다. 국내에서는 환경영향평가서의 검토와 협의를 국무총리실 산하 연구기관인 한국환경정책평가연구원과 환경부로 분리하도록 법에 규정되었다. 사업자, 승인기관과의 분리는 물론 검토기관과 협의기관을 분리함으로써 검토 및 협의의 공정성을 높이고자 한 것이다.

원조기관의 세이프가드 심사도 마찬가지다. 내부직원만으로 심사를 하게 되면 다른 기관 또는 다른 부서로부터의 영향으로부터 자유롭기 어렵다. 특히 인사권과 예산권을 가진 자 또는 기관으로부터의 영향에서 자유롭지 못할 것이다.

이러한 배경에서 JICA에서는 “외부전문가로 구성된 환경·사회배려 자문위원회를 제3자 기관으로서 상설한다.”라고 가이드라인에 규정하였다.

자문위원회의 역할은 카테고리A와 B 사업에 대해서 관련 보고서를 검토하고 JICA에 자문하는 것이다. 자문위원회이기에 자문위원회 의견이 그대로 심사의견이 되는 것은 아니다. 다만, 자문위원회 의견이 모두 공개되기에 JICA에서 비합리적인 이유로 취사선택하기는 어려워진다. 회의록은 발언 순으로 발언자 이름을 기재하여 웹사이트에 공개하고 있다.

나. 자문위원회의 구성

자문위원회는 환경·사회 배려 및 JICA 사업에 관해 충분한 지식을 보유한 외부전문가로 구성되는데, 대부분 교수, 연구자, NGO 관계자 등으로 구성되어 있다. 교수가 상당수를 차지하나 교수 중에는 NGO 출신, 공무원출신 등 실무경험이 많은 사람이 참여하고 있다. 2014년의 경우 전문분야는 자연환경 4인, 환경법 1인, 환경학 2인, 환경영향평가 3인, 환경정책 5인, 사회학 5인으로 다양하게 구성되어 있음을 알 수 있다. 이공계전문가가 전체 구성원의 반에 못 미치는 것도 특징이다.

임기는 원칙상 2년이며, 위원 전형은 공모를 통해 환경·사회 배려 관련 외부전문가를 중심으로 구성된 전형위원회에서 실시한다. 필요에 따라 사업별로 워킹그룹을 구성하여 심층적인 조사와 논의를 하기도 한다.

다. 자문위원회에 대한 평가

JICA가 내부 심사가 아닌 자문위원회를 두는 방식은 세계은행이나 ADB 등 국제개발 금융기관과는 다른 방식이다. 세계은행이나 ADB는 세이프가드 전문가를 직원으로 채용하여 내부에서 심사하는 방식을 택하고 있다.

자문위원회 방식의 가장 큰 장점으로는 전문성과 공정성, 그리고 투명성이다. 다양한 분야의 전문가를 내부에서 모두 채용하기는 현실적으로 어려우며, 내부직원이 아닌 제3자이기에 의견 개진이 자유롭다는 것이다. 또한 자문위원회에 제출된 자료는 회의록과 함께 전부 웹사이트에 공개된다. 이러한 정보공개에 축진이 JICA의 세이프가드 심사의 투명성 확보로 높은 평가를 받고 있다.

무엇보다 JICA 내부직원으로부터의 평가가 높다. 자료준비와 회의록 작성, 그리고 정보공개로 인한 업무 부담이 매우 증가하였음에도 불구하고 JICA 내부직원은 자문위원회 운영에 높은 평가를 한다. 그 이유는 두 가지이다. 내부직원인 자신들이 개선하기 어려운 의견을 개선한다는 것과 외부로부터의 압력에 대해서 자문위원회를 통과하기가 어렵다는 이유로 불합리한 요청을 거절할 수 있다는 점을 든다.

제 I 장

제 II 장

섹터

제 III 장

IV. 맺음말

지금까지 우리나라의 환경영향평가와 ODA 기관의 세이프가드에 대해서 알아보았다. 우리나라 원조기관의 세이프가드 운영능력을 강화하는 것을 제안하기 위하여, 먼저 국내 환경영향평가와 ODA 세이프가드의 차이를 살펴보면 아래와 같다.

첫째로 대상사업의 차이이다. 국내환경영향평가는 스크리닝을 하지 않고 시행령에 따라 대상사업이 정해져있으나, ODA 세이프가드는 대상사업을 미리 정하지 않고 스크리닝 절차를 거쳐 대상사업 여부를 거친다는 것이 큰 차이이다. 또한 영향의 중대함에 따라 카테고리 A, B, C로 나누어 세이프가드 절차를 차별화 한다는 것도 특징이다.

둘째, 시기의 차이이다. 국내환경영향평가는 사업의 실시설계단계에서 진행된다. ODA 사업의 환경·사회영향평가는 원조승인 이전의 타당성조사 단계에서 실시된다. 환경·사회영향평가 결과에 따라 원조 승인 여부가 판가름 난다고 볼 수 있다. 우리나라로 치면 예비타당성조사 단계에서 환경영향평가를 실시하는 것이라고 생각하면 된다. 이는 우리나라 환경영향평가법의 개발기본계획의 전략환경영향평가보다 더 빠른 단계임을 의미한다.

셋째, 국내환경영향평가의 심사의 주체는 환경부이지만, ODA 사업 세이프가드의 심사는 원조기관이 한다. 수원국 정부의 심사는 물론 받아야 하고 그 결과를 포함하여 원조기관의 심사를 받는 것이다.

넷째, 평가의 범위이다. 국내환경영향평가는 자연환경과 생활환경에 치중하고 있지만 원조분야

는 사회영향에 대한 고려가 매우 중요하다. 특히 주민이주, 원주민대책은 국내에서는 다루지 않은 분야이므로 이에 대한 연구도 필요할 것이다.

다섯째, 정보공개와 이해관계자 협의의 수준이다. 국내에서는 평가서 초안에 대해서만 지역주민의 의견수렴을 실시하지만 ODA 분야에서는 평가의 모든 단계에서 이해관계자 의견수렴을 권장한다. 특히 스코핑 단계에서의 의견수렴이 중요하다고 강조하고 있다. 이는 우리나라의 환경영향평가가 환경부와의 협의에 초점을 두고 있음에 비해서 ODA 분야의 세이프가드는 주민의 민원에 방에 초점을 두고 있기 때문이다.

마지막으로 우리나라 원조기관의 세이프가드 운영능력 강화를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 세이프가드의 내용이 널리 공표되어야 한다. 세이프가드는 수원국이 원조기관에 지원을 요청하는 과정에서 준비되어야 할 사항을 규정하고 있으므로 수원국에서 제대로 이해하고 있어야 한다. 따라서 세이프가드의 내용은 한글과 영어를 비롯한 다양한 언어로 공개되는 것이 바람직하다.

둘째, 세이프가드를 운영할 원조기관의 체제정비가 필요하다. 세이프가드는 단순한 체크리스트(checklist) 작성이 아니다. 사업의 기획단계에서부터 심사, 실행, 모니터링의 각 단계에서 전문적 지식을 바탕으로 다양한 매니지먼트 활동을 요구한다. 일본 JICA의 담당부서의 변화에서 알 수 있듯이 세이프가드 전담부서와 내부 전문가의 양성은 필수조건이다.

셋째, 이해관계자 협의와 정보공개의 강화이다. 세이프가드의 궁극적인 목적은 지속가능한 발전을 위한 환경·사회영향의 최소화이며, 이를 위해서는 지역사회의 합의는 필수조건이기도 하다. 따라서 사업의 초기단계에서부터 이해관계자와 다양한 형태의 협의를 거치는 것과 환경·사회영향에 대한 정보를 적극적으로 공개할 필요가 있다.

마지막으로, 심사의 전문성과 공정성의 확보이다. 수원국이 제출한 환경·사회영향평가서를 어떠한 방식으로 심사하는가가 매우 중요하다. JICA의 경우는 자문위원회를 개최하고 회의록을 상세히 작성하고 관련자료를 웹사이트에 공개하여 논의과정의 투명성을 확보하고 있다. 국내 환경영향평가도 전문 검토기관을 두어 심사의 공정성과 전문성을 확보하기 위한 노력을 하고 있다. 심사의 전문성과 공정성은 세이프가드의 신뢰성을 담보하기 위한 핵심사항임을 명심하자.

세이프가드는 환경영향과 사회영향을 최소화하기 위한 원조기관의 의지를 나타낸다고 할 수 있다. 원조사업의 기획, 심사, 수행단계에서 세이프가드는 SDGs를 실천하는 수단이기도 하며, 국제사회에서 한국의 원조기관이 성숙되어 가고 있음을 보여주는 지표가 될 것이다.

〈참고문헌〉

구보야스유키(久保康之), 2004, “大規模開発と地域住民—インドネシアのダム事業による移転 に対する住民運動の展開とその限界”, 『上智アジア学』 第22号, pp139-153

마츠모토 사토루, “일본 ODA의 경험과 과제 그리고 미래”, 우리나라 녹색ODA 현황과 과제 심포지엄자료집, 2012년 11월 23일, 서울포스트타워

일본국제협력기구(国際協力機構), 2006, 『インドネシア共和国コタパンジャン水力発電および関連送電線建設事業(1) (2)第三者評価報告書 参考和訳』

하라시나 사치히코, “신JICA의 환경사회배려 가이드라인의 검토”, 제4차 한일환경영향평가학회 국제심포지엄 자료집, 2008년 11월 28일, 부산대학교

환경부, 『환경영향평가법』

제 I 장

제 II 장

섹
터

제 III 장