

댐 주변지역 지원의 현황과 개선방안

- 안동댐과 임하댐을 중심으로 하여 -

손진상*

< 차례 >

- I. 들어가는 말
- II. 댐 주변지역 지원 현황
- III. 댐주변지역 지원제도의 문제점
- IV. 외국의 지원제도
- V. 댐주변지역 지원제도의 개선방안
- VI. 맺는말

I. 들어가는 말

오늘날 인구의 증가와 산업의 고도화에 따라 물의 사용은 전례없이 늘어났으며, 물은 이제 자유재가 아닌 경제재로서 사회간접자본의 일환으로 개발되고 있다. 각국은 양질의 수자원을 안정적으로 관리하고 공급하기 위하여 댐, 특히 다목적 댐의 건설에 주력하고 있다. 기후의 특성상 강수량의 지역별·계절별 편차가 심한 우리 나라의 자연여건 하에서도 늘어나는 생활용수, 공업용수, 농업용수, 유지용수 등 각종 용수수요에 대처하고 홍수피해를 줄이기 위해서 댐, 특히 다목적 댐 건설이 불가피하며, 계속하여 추가로 건설할 계획으로 있다.

댐이 이수와 치수측면에서 가장 효율적인 수단 중의 하나라는 점을 부인할 수는 없다. 특히 여러 용도를 가진 다목적댐은 홍수기에 넘치는 물을 모아서 하류의 수위를 조절하고, 저류한 물을 남은 계절에 적절히 배분하는 역할을 하고 있다. 그러나 댐의 긍정적인 역할

* 안동대학교 법학과 교수

못지 않게 댐으로 야기되는 부정적인 영향도 간과해서는 안 될 것이다. 댐은 편의 못지 않게 많은 사회적 비용을 유발한다.

환경측면에서는 환경단체나 NGO의 등장으로 일반국민들 사이에서도 환경보전에 대한 인식이 증대되면서 댐건설에 따른 환경영향에 대한 문제제기와 환경 친화 적인 댐건설에 대한 요구가 크게 증가하는 경향이다. 사회적 측면에서는 수자원의 안정적 확보와 홍수피해 예방을 위한 댐건설에 대부분 공감하고 있으나, 댐이 있는 지역에는 대규모 수몰이주민 발생, 안개증가·교통단절에 따른 생활불편, 상수원보호구역지정에 따른 댐주변지역 개발제한 등으로 댐건설을 반대하고 있는 실정이다. 또한 댐을 건설하더라도 용수공급, 홍수조절 등의 수혜지역은 댐하류인 반면 댐지역과 상류지역은 별다른 혜택을 받지 못하고 있는 점뿐만 아니라 지방자치의 실시로 댐상하류 지역간 이해조정 의 어려움도 커지고 있다.

이러한 배경으로 댐으로 인해 오랫동안 피해와 불편을 직·간접적으로 받고 있는 지역의 주민들 또한 권리의식이 높아지면서 중앙정부에 보상과 지원을 지속적으로 요구하고 있으나, 그 피해의 근거와 규모 및 자료의 객관적인 정확성 부족등으로 인해 지원여부와 범위에 대한 체계적인 정책결정이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

물문제는 서로의 갈등이 아니라 모두가 머리를 맞대어 고민하고 풀어야 하는 시점이 왔다. 개발과 보전의 조화를 바탕으로 한 합리적인 해결방안이 요구된다. 2011년부터 전국적으로 18억톤의 물이 부족할 것이라는 전망도 나오고 있으며, 정부에서는 중소규모댐과 소규모 용수전용댐, 기존댐 재개발계획을 발표하는 등 물부족 사태에 대비하려는 노력을 펼쳐나가고 있다. 댐 건설의 의사결정은 신중하고 치밀한 계획과 충분한 사전조사가 선행되어야 하고, 지역의 선호도와 국민 정서도 고려하여야 한다. 그러나 물문제는 지역적 측면의 해결이 우선이지만 장기적으로는 국가 경제적인 관점에서 정책을 수립하고 추진해야 한다.

장래의 물부족에 대비하여 물절약 등의 수요관리정책을 시행하면서 불가피하게 신규댐이 필요한 경우, 댐건설을 원활하게 추진하기 위해서는 기존댐에 대한 부정적 인식을 해소해야 한다. 제도적 장치를 통해 피해에 대한 체계적인 보상이 이루어지고 나아가 지역발전방안이 제시되는 등 댐지역에 대한 접근이 발전지향적으로 전환되어야 한다.

1990년 댐주변지역에 대한 지원사업이 시작된 이래 그동안 댐 주변지역에 대한 지원제도도 상당히 개선되었다. 그리고 최근 건설되는 댐에 대해서는 주변지역에 대하여 과거에 비할 수 없는 댐주변지역의 지원사업이 행해지고 있다.

안동댐과 임하댐은 1976년과 1992년에 준공되어 벌써 27년과 11년이란 긴 세월동안 안

동지역에 많은 영향을 미쳐왔다. 건설당시 주변지역의 정비가 크게 부족하였을 뿐만 아니라 댐주변 지원사업이 별로 성공적이지 못하였던 탓인지 안동지역에서는 지금도 두 댐으로 인한 피해에 대한 주민들의 민원과 갈등이 이어지고 있다. 이와 같은 상황이 왜 장기적으로 지속되고 있으며, 그 대책은 무엇인가를 찾아 이 문제를 해결하는 것은 대단히 중요한 일이다.

댐주변지역 지원의 문제는 이론적 고찰만으로는 현실적이고 깊이있는 연구가 되기 어렵고, 논의가 허공에 메아리 치고 마는 한갓 담론과 치부를 가리는 '무화과 이파리' 처럼 명목에 그칠 우려가 있다고 본다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 댐주변지역에 대한 정확한 진단이 필요함을 인식하고 현장을 방문하여 관련공무원, 댐관리직원 및 주민들과의 면접과 설문조사를 통하여 안동댐과 임하댐을 중심으로 한 댐주변지역 지원제도의 현황과 문제점을 살펴보고 효율적인 지원제도 개선방안을 제시하고자 한다.

그리고 본 연구는 안동댐과 임하댐을 중심으로 한 것이기 때문에 댐주변지역 지원에 관한 고찰도 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 따른 댐주변지역 지원사업과 정비사업으로 한정하였다.¹⁾

II. 댐 주변지역 지원 현황

1. 댐 주변지역 지원제도의 변천

현재까지 안동에 위치한 안동댐과 임하댐의 주변지역이 댐과 관련하여 지원받은 법률적 근거는 다음의 <표1>와 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 우리나라에서 댐건설이 이미 1960년대부터 본격적으로 진행되었음에도 불구하고²⁾ 댐주변지역지원사업은 1990년초 「발

1) 안동댐과 임하댐 주변지역에 대한 지원 제도로는 주변지역 지원사업과 정비사업 이외에 「낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률」에 의한 주민지원사업도 들 수 있다. 낙동강 수계관리위원회에서 지난 10월 8일 처음으로 관리청별 주민지원사업비를 확정하여 배분통보하였고, 이에 따라 안동시는 댐주변지역에 대한 주민지원사업비 6,930,148천원에 대한 주민지원사업계획서를 작성하여 낙동강 수계관리위원회의 승인 후 집행할 계획으로 있다. 따라서 이에 따른 주민지원사업비는 아직 시행된 바가 없으므로 본 연구에서는 이를 제외하였다.

2) 1960년대는 '종합적인 수자원 개발을 위한 초기 다목적댐 개발 시기'로서 1962년 시작된 '경제개발 5개년 계획'과 병행하여 1965년 4대강 유역의 수자원 종합개발을 위한 『수자원개발 10개년계획』 수립하고 이 계획의 성공적인 추진을 위하여 1966년 '특정다목적댐법'을 제정하고, 1967년 한국수자원개발공사를

전소주변지역지원에관한법률」에 의하여 처음 시행되었다.

그 후 1995년부터는 「특정다목적댐법」을 개정하여 다목적댐 주변지역의 지원사업을 '발전소주변지역지원사업'과 분리하여 시행하였다. 이 때부터가 다목적댐 주변지역에 대하여 실질적인 지원이 이루어졌다고 할 수 있다. 다시 2000년부터는 다목적댐의 신규 건설을 순조롭게 추진하기 위하여 제정된 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 의하여 댐주변지역지원사업이 이루어졌다.

이와 같이 안동댐이나 임하댐과 같은 다목적댐의 주변지역에 대한 지원사업은 3단계를 거쳐 변화되어 왔으며 댐주변지역지원사업과 관련된 법률이 달라질 때마다 지원사업비의 규모는 크게 확대되었다.

<표1>댐주변지역 지원사업제도의 변천

지원기간	지원사업의 명칭	법적 근거 및 재원
1990 - 1994	발전소 주변지역 지원사업	○ 법적 근거: 발전소주변지역지원에관한법률 ○ 재원: 발전판매수익금의 0.5%
1995 - 1999	다목적댐 주변지역 지원사업	○ 법적 근거: 특정다목적댐법 ○ 재원: 발전판매수익금의 1%, 용수판매수입금의 5%
2000 - 2002	댐 주변지역 지원사업	○ 법적 근거: 댐건설및주변지역지원등에관한법률 ○ 재원: 발전판매수익금의 2%, 용수판매수입금의 10%
2003 - 현재	댐 주변지역 지원사업	○ 법적 근거: 댐건설및주변지역지원등에관한법률 ○ 재원: 발전판매수익금의 3%, 용수판매수입금의 10%

(1) 「발전소주변지역지원에관한법률」에 의한 지원

댐주변지역이 댐관련 피해에 대한 보상차원의 지원을 받은 것은 1990년부터이다. 이는 안동댐이 건설된 지 16년이나 지난 시점이다. 지금에 이러한 문제를 제기하는 것은 별로 중요한 의미를 갖지는 못하겠지만 댐이 주변지역에 막대한 피해를 주고 있었음에도 불구하고 상당한 기간동안 정부는 이에 대한 보상이나 지원사업을 실시하지 않았다는 것을 의미한다.

1990년부터 1994년 사이에는 1989년 6월 16일 법률 제4234호로 제정된 「발전소주변지역지원에관한법률」에 따라 다목적댐 주변지역에 대하여 지원하였다. 재원은 전전년도 발

전판매수입금의 1000분의 5 이내를 댐 사업자가 출연하였으며, 사업구역은 만수위선으로부터 반경 2km 이내 댐 상류지역과 하천구역으로부터 2km 이내 하류지역으로서 댐 및 발전기로부터 5km 이내인 지역이다.

이 지원제도는 원자력과 화력발전소 위주의 지원법령으로서 용수공급과 수자원관리가 주요한 목적인 다목적댐 주변에 대한 지원에는 이론적으로나 지원금의 규모면에서 문제점이 지적되었다. 이로 인하여 1993년 12월 10일 한국수자원공사가 관리하고 있는 다목적댐 주변지역 지원과 관련해서는 별도로 「특정다목적댐법」을 제정하고 동법 제42조에 의거 다목적댐 발전판매수입금과 용수판매수입금의 일정 비율을 적립하여 기금을 만들고, 일정액을 다목적댐 주변지역 지원비로 사용하도록 함으로써 지원금이 크게 증가하였다.

(2) 「특정다목적댐법」에 의한 지원

「특정다목적댐법」에 의한 댐주변지역지원은 1993년 12월 10일 동법의 개정에 의하여 법적 근거를 마련하였지만 동법 시행령은 이듬해 8월 12일에, 그리고 동법 시행규칙은 8월 12일 제정됨으로 인하여 1995년부터 다목적댐 주변지역에 대한 새로운 지원사업이 시작되었다.

사업시행 대상지역은 다목적댐 상류지역의 경우는 만수위선으로부터 반경 2km 이내 지역이며, 하류지역의 경우는 하천구역으로부터 2km 이내 지역으로서 다목적댐의 중심으로부터 반경 5km 이내 지역이다. 그밖에 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 특히 필요하다고 지원사업지역위원회가 인정하는 지역도 포함한다.

기금의 출연, 관리 및 운영은 한국수자원공사가 담당하였으며, 기금조성은 출연금, 조성된 자금 운영수익금 및 차입금에 의하도록 되었다. 그리고 출연규모는 전전년도 발전판매수입금의 1,000분의 10 이내와 전전년도 용수판매 수입금의 1,000분의 50 이내로 정하였으며, 출연시기는 분기별 소요금액을 분기 개시 후 10일까지 출연하도록 하였다.

「특정다목적댐법」에 의하여 댐 주변지역에 대해 지원을 대폭 확대하였으나 이 법은 기본적으로 다목적댐 주변지역 주민들의 피해를 완화시키려는 적극적인 취지에서 개정된 것이 아니라 다목적댐 건설사업을 원활히 추진하기 위한 소극적 지원을 전제로 개정되었다. 이러한 사실은 “다목적댐 사업은 수몰이주민에게 고향과 생활터전을 영구히 상실하게 하여 물질적·정신적으로 큰 피해를 주고 또한 주변지역의 주민에게도 소득감소 등의 간접피해를 발생시키는 등 다른 공공사업과는 다른 특수성이 있기 때문에 수몰이주민과 주변지역의 주민에 대한 지원방안을 마련하여 이들의 인원을 해소시킴으로서 다목적댐 건설사업을 원활히 추진할 수 있도록 이 법을 개정한다”는 개정이유에서 확인된다.

(3) 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 의한 지원

특정다목적댐법의 개정에도 불구하고 댐 건설지역에서 주민들의 끊임없는 민원과 댐 예정지역에서의 댐건설 반대가 극도로 심해지자 「특정다목적댐법」을 대체하는 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」(이하 '댐건설법'이라 한다.)을 1999년 9월 7일 제정하였으며, 이 법에 의하여 댐주변지역지원사업이 시행되었다.

이 법에서는 댐주변지역의 피해규모에 비하여 댐주변지역지원사업비가 부족함을 인정하고 댐주변지역지원사업비의 규모를 크게 증액하였다. 그리고 댐의 인접지역뿐만 아니라 댐으로부터 어느 정도 거리가 떨어진 지역에서도 안개일수 및 안개지속시간의 증가로 인한 피해가 있음을 인정하여 댐주변지역의 범위도 크게 확대하였다.

이 법에서는 추가적인 재원확보를 위해 출연재원을 과거 「특정다목적댐법」에 의한 출연재원의 규모에 비하여 2배로 확대하였다. 출연재원 가운데 발전판매수입금의 1%로 되어 있었던 것을 2%로 증액하고, 용수판매수입금의 5%에서 10%로 확대하였다.

댐주변지역지원사업제도를 이렇게 변경한 것은 정부와 한국수자원공사가 댐주변지역에 대하여 그 피해를 상당한 정도로 인정한 결과라고 할 수 있을 것이다. 그러나 문제점이 없는 것은 아니다. 댐주변지역지원사업비의 규모는 2배로 확대되었지만 댐주변지역의 범위는 2.5배로 확대되었기 때문이다. 이 경우 댐주변지역지원사업비가 리(里)단위까지 배분되어 리(里)별로 사업을 선정하는 상황에서 기존댐의 경우 상대적으로 피해가 컸던 댐의 인접지역에서는 지원사업의 규모가 감소하는 경향이 있다는 것을 의미하는 것이다.

댐건설법에서는 새로운 댐건설지역에 대하여 건설기간동안 댐주변지역정비사업을 추진하도록 규정하였다. 정비사업비의 규모는 댐당 기본적으로 300억원에 몇 가지 요소를 고려한 추가비용을 포함한 금액으로 하였으며, 사업비의 지원은 댐주변지역지원사업비와는 달리 댐건설 기간 중 1회에 한하여 실시하도록 하였다. 이 제도는 신규로 댐을 건설하는 곳에서 강력한 반대에 부딪혀 댐건설이 어려워지자 새로 도입한 지원사업이라고 할 것이다.

그러나 이 법이 제정된 후 기존의 댐 주변지역 주민들이 기존댐과 신규댐 사이의 형평성에 대하여 강력히 반발하였다. 이로 인하여 2001년 12월 31일 댐건설법을 개정하면서 부칙으로 2003년 3월 7일 이전에 준공·고시된 댐에 대해서도 적용하도록 하였다.

또한 2003년부터는 발전판매수입금에서의 출연비율을 2%에서 3%로 확대함으로써 댐주변지역지원사업비의 규모는 확대되었다.

2003년 7월 또다시 출연금을 증액하는 내용의 댐건설법 개정이 입법 예고된 상태이다.³⁾

3) 입법예고된 댐건설및주변지역지원등에관한법률중 개정법률안의 주요 개요는 다음과 같다.

· 제안이유 : 댐주변지역의 경제활성화와 국민들의 댐건설에 대한 이미지를 개선하기 위하여 댐주변지역

2. 댐주변지역 지원실적과 내용

(1) 댐주변지역지원사업

① 댐주변지역지원사업의 개요

앞에서 설명한 바와 같이 댐건설 후 한국수자원공사에서 댐주변지역지원사업으로 지원이 시작된 것은 1990년부터이다.

지원사업이 개시된 후 1994년까지 5년간은 「발전소주변지역지원에관한법률」에 따라 지원이 이루어졌다. 이 법에 의한 지원제도는 원자력과 화력발전소 위주의 지원법령으로서 용수공급과 수자원관리가 주요한 목적인 다목적댐 주변에 대한 지원에는 미흡하였다. 1990년부터 1994년까지 5년간 안동시의 댐주변지역에 지원된 지원비는 다음의 <표2>에서 보는 바와 같이 총 8억5천9백만원 이었다.

<표2>발전소주변지역지원에관한법률에 의한 안동 댐주변지역지원사업비 내역

(단위 : 백만원)

구 분		1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	합계
계		87	221	260	149	142	859
댐 별	안동댐 ¹⁾	57	63	78	89	87	374
	임하댐 ²⁾	30	158	182	60	55	485

주: 1) 당시 댐주변지역의 범위는 만수위로부터 2km 이내로 되어 있어 봉화지역에는 지원사업이 시행되지 않았다.

2) 임하댐관리단이 제공한 자료임

1995년부터는 「특정다목적댐법」에 의하여 댐주변지역에 대한 지원사업이 이루어졌다. 이 법은 「발전소주변지역지원에관한법률」이 발전만을 목적으로 한 원자력발전소나 화력발전소의 주변지역에 적용하는 것은 타당하지만 발전(發電) 이외에도 용수공급, 홍수조절 등의 목적도 함께 수행하고 있는 다목적댐에는 적용하는 것은 부당하다는 지적에 의하여 개정되었다.

에 대한 지원을 확대하고 댐을 이용한 환경개선사업 등을 댐건설기본계획에 반영하여 시행함
· 주요 내용

- (1) 특별사업의 시행 : 댐관리청 또는 댐수탁관리자는 필요한 경우 댐으로 인한 피해의 제거 및 경감을 위한 사업이나 댐의 공익기능증진을 위한 사업을 시행할 수 있음
- (2) 지원사업비 출연금 증액 : 출연금의 규모를 다목적댐의 경우 생활·공업용수관수수익금의 10%에서 20%로, 생활·공업용수댐의 경우 용수판매수입금의 15%에서 20%로 인상함

「특정다목적댐법」의 개정과 함께 다목적댐 주변지역에 대한 지원이 보다 합리적으로 조정되었다.

<표 3> 특정다목적댐법에 의한 안동 댐주변지역지원사업비 내역

(단위 : 백만원)

구 분		1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	합계
계		353	346	319	319	312	1,649
댐 별	안동댐	210	210	190	190	190	990
	임하댐	143	136	129	129	122	659

자료 : 안동시 수운관리사업소

이 법에 의하여 안동댐과 임하댐의 주변지역지원사업비는 「발전소주변지역지원에관한법률」에 의하여 지원되던 지원비에 비하여 2배 이상 증가하였다.

1999년 다시 댐주변지역에 대한 당시의 지원사업으로는 댐건설이 어려워지자 신규 댐건설을 추진하기 위하여 댐건설지역에 대한 대폭적인 지원방안인 댐주변지역정비사업에 관한 내용이 포함되고 댐주변지역지원사업의 내용을 강화한 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」을 제정하였다.

이로 인하여 안동댐과 임하댐의 주변지역에 대한 지원사업비도 크게 확대되었다. 그 내용은 다음의 <표4>와 같다.

<표 4> 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의한 안동의 지원사업비 내역

(단위 : 백만원)

구 분		2000년	2001년	2002년	2003년	합계
계		1,049	1,265	1,223	1,289	4,826
안동댐	소 계	721	882	829	886	3,318
	지자체에 대한 지원	623	732	695	735	2,785
	육영사업 ¹⁾	98	150	134	151	533
임하댐	소 계	328	383	394	403	1,508
	지자체에 대한 지원	301	318	317	334	1,270
	육영사업 ¹⁾	27	65	77	69	238

자료: 안동시 수운관리사업소, 안동댐관리단 및 임하댐관리단

주 1) 육영사업은 댐주변지역 학교의 교육기자재구입비, 장학금 및 물사랑학교 운영비로서 각 댐관리단에서 안동시에 지원하지 않고 직접 교육청을 통하여 해당 학교에 지급하는 지원액임

② 댐주변지역지원사업의 내용

댐건설법에 따르면 댐주변지역지원사업의 가장 기본적인 목적은 댐주변지역의 주민소득 증대 및 복지증진이다(댐건설법 제43조). 그리고 댐건설법 시행령에서는 댐주변지역지원사업으로 행할 사업을 소득증대사업, 복지증진사업, 육성사업, 댐저수사용료 보조사업 및 부대사업으로 규정하고 있으며, 구체적인 사업내용에 대해서는 시행령 <별표 7>에 제시하고 있다.

<표5> 지역지원사업 및 부대사업의 세부내용(제37조 관련)

사업구분		사업내용	사업세부내용
지역 지원 사업	소득증대 사업	농림수산업시설	공동영농 및 양어시설(공동영농기계·공동축산·농림수산업 공동어선을 포함한다), 농기구수리시설, 공동양식 및 양어장, 생산품공동저장소, 공동가공공장, 농업용저수지, 농로 및 임로, 농업용수로, 농업용양수장, 농작물재배시설, 생산품공동수송차등 농림수산업 관련시설
		상공업시설	공업용수도·직업훈련소·시장·공용창고·구판장·소규모공단등 상공업 관련시설
		관광산업시설	휴게소·휴양소·토산품판매장등 관광산업 관련시설
	공공시설 사업	의료시설	진료소(주민건강진단을 포함한다)·중요의료시설·의료기구·구급차등 의료 관련시설
		사회복지시설	노인회관·마을회관·공중목욕장·가도등·휴게소·어린이 놀이터·버스승차대기장등 사회복지관련시설
		공공도로시설	소규모 도로등 도로 관련시설
		상하수도시설	상수도 시설·하수도시설등 상·하수도 관련시설
		교육문화시설	도서관·유치원·학교통학차·문화시설·향토박물관·사적시설·과학관·사회교육시설등 교육·문화 관련시설
		환경위생시설	쓰레기처리시설·배수구시설·청소차·공중위생시설·환경감시시설등 환경·위생 관련시설
		운동·오락시설	운동장·야영장·운동기구등 운동·오락 관련시설
		전기·통신시설	공용전기시설 및 전화시설, 텔레비전방송 공동수신시설등 전기·통신 관련시설
	도선관련시설	도선 및 선착장 시설	
	육성사업	교육기자재 및 도서공급, 학자금 및 장학금지급등 육성사업 관련사업	
부대 사업	홍보사업	지역지원사업 홍보, 다목적댐 건설에 따른 지역개발효과 홍보, 환경보전대책홍보 기타 다목적댐 건설 및 운영에 관련한 사항의 홍보	
	지역지원사업 수행에 부대되는 사업		

비고 : 지역지원사업 세부내용에는 소득증대사업 및 공공시설사업과 관련한 계획·조사연구사업 및 시설의 유지·보수·운영 업무를 포함한다.

다음의 <표6>와 <표7>에서 보는 바와 같이 댐주변지역지원사업으로 안동댐과 임하댐 주변지역에서 시행된 사업은 기본적으로는 해당 사업으로서 문제가 없다. 실제로 댐주변지역지원사업이 처음으로 시행된 것은 1990년이지만 지원사업시행내용에 대한 자료확보가 어려워 최근 5년간에 대해서만 지원사업의 내용을 조사하였으며, 그 내용을 이들 표에 정리하였다.

안동·임하댐주변지역지원사업의 주요한 내용을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 농로개설 및 확포장(일부 농업용 수로의 설치 및 농업용 암반관정개발을 포함함)이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 안동댐주변지역의 경우에는 이런 류의 사업들이 전체 사업 165건 가운데 105건을 차지하여 그 비율은 64.4%를 차지하였다. 그리고 금액으로 보면 이러한 사업들이 전체의 67.3%를 차지하였다. 임하댐주변지역의 경우에는 총 지원사업 건수 91건 가운데 51건을 차지하여 56.0%를 차지하였으며, 금액으로 보면 총사업비의 67.4%에 해당한다.

반면에 직접적으로 소득을 창출할 수 있는 사업에는 거의 사용되지 않았다. 안동댐주변 지역에서는 단 1건으로 금액은 2천6백만원에 지나지 않았다. 또한 임하댐주변지역의 경우에도 2건으로 5천3백만원 이었다.

둘째, 공공시설도로(농업용 도로 제외)한 에 사용된 지출이 농로 개설 및 확포장을 위한 지출 다음으로 많았다. 안동댐주변지역의 경우 이러한 류의 사업이 37건으로서 전체의 22.7%에 해당하며, 금액으로는 전체의 20.8%를 차지한다. 또한 임하댐주변지역에도 이러한 사업은 16건으로서 총 사업 건수의 17.6%를 차지하였으며 금액으로는 총사업비의 19.4%에 해당한다.

농로개설 및 확·포장이든 공공도로시설이든 모두가 도로시설에 지출된 것이다. 이 두 종류의 사업을 합한 도로관련 사업비의 비율을 보면, 건수로는 안동댐지역에서는 87.1%를, 임하댐지역의 경우에는 73.6%를 차지하였다. 그리고 금액으로는 각각 88.1%와 86.8%가 된다. 이와 같이 농로개설 및 확·포장과 공공도로시설에 많은 사업비가 지출된 것은 안동댐과 임하댐의 주변지역에는 그만큼 도로가 부족하다는 것을 의미한다.

설문조사에서 댐의 가장 큰 피해로 경제적 손실을 가장 많은 사람이 지적하였으며, 소득증대사업을 가장 필요한 사업으로 응답하였음에도 불구하고 직접 소득창출을 가능케 하는 사업에 많은 사업비가 지출되지 못하고 이와 같이 도로시설에 많은 사업비를 지출하였다는 것은 도로시설이 극히 열악하지 않았다고 한다면 도저히 이해할 수 없는 일이다. 이와 같이 열악한 도로사정은 여러 가지 이유가 있을 것이지만 댐으로 댐건설로 인하여 교

통 오지화와 경작지의 입지가 나빠졌던 것에도 크게 기인할 것으로 판단된다.

셋째, 댐주변지역지원사업의 또 하나의 특징으로는 사업 건당 사업비의 규모가 적다는 것이다. 안동댐주변지역의 경우 건당 평균사업비는 1,444만원, 임하댐주변지역의 경우에는 1,265만원에 지나지 않는다. 이와 같이 지원사업비가 소규모 사업에만 사용된 사업비의 배정방법과 관련되어 있다. 사업비의 배정방법을 살펴보면, 육영사업을 제외한 소득지원사업과 복지사업의 사업비는 한국수자원공사로부터 안동시로 배정이 되고, 안동시에서는 다시 댐주변지역의 면적에 따라 면단위로 배정한다. 면에서는 이를 또다시 리단위 고루 배정하거나 리(里)단위로 돌아가면서 사업을 배정하는 방식으로 사업을 선정하여 시행한다. 이와 같이 사업비를 배정할 경우 리단위로 배정된 금액은 극히 소액이 될 수밖에 없다.

<표 6> 안동댐주변지역 지원사업 내용

(단위 : 천원)

연도별	사 업 내 용	건수	사업비 총액	평균사업비	비 고
1998년	농로 개설 및 확포장	8	100000	12,500	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설	1	26000	26,000	
	공공도로시설(마을안길 포함)	2	26000	13,000	
	상하수도시설				
	기타				
	소계	11	152000	13,818	
1999년	농로 개설 및 확포장	8	101000	12,625	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설	1	16000	16,000	
	공공도로시설(마을안길 포함)	2	35000	17,500	
	상하수도시설				
	기타				
	소계	11	152,000	13,818	
2000년	농로 개설 및 확포장	27	404,000	14,963	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설				
	공공도로시설(마을안길 포함)	12	131,200	10,933	
	상하수도시설	5	37,500	7,500	
	기타	2	50,130	25,065	
	소계	46	622,830	13,540	
2001년	농로 개설 및 확포장	32	486,000	15,188	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설				
	공공도로시설(마을안길 포함)	14	172000	12,286	

연도별	사 업 내 용	건수	사업비 총액	평균사업비	비 고
	상하수도시설	4	42,000	10,500	
	기타	1	32,600	32,600	
	소계	51	732,600	14,365	
2002년	농로 개설 및 확포장	30	493,980	16,466	
	직접소득증대사업	1	26,000	26,000	
	사회복지시설	1	5,000	5,000	
	공공도로시설(마을안길 포함)	7	125,000	17,857	
	상하수도시설	3	35,000	11,667	
	기타	2	10,000	5,000	
	소계	44	694,980	15,795	
합계(5년)	농로 개설 및 확포장	105	1,584,980	15,095	
	직접소득증대사업	1	26,000	26,000	
	사회복지시설	3	47,000	15,667	
	공공도로시설(마을안길 포함)	37	489,200	13,222	
	상하수도시설	12	114,500	9,542	
	기타	5	92,730	18,546	
	소계	163	2,354,410	14,444	

<표7> 임하댐주변지역 지원사업 내용

(단위 : 천원)

연도별	사 업 내 용	건수	사업비 총액	평균사업비	비 고
1998년	농로 개설 및 확포장	6	79,000	13,167	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설				
	공공도로시설(마을안길 포함)	3	35,000	11,667	
	상하수도시설				
	기타	1	3,000		
	소계	10	117,000	11,700	
1999년	농로 개설 및 확포장	6	61,000	10,167	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설				
	공공도로시설(마을안길 포함)	1	14,000	14,000	
	상하수도시설	1	23,000	23,000	
	기타				
	소계	8	98,000	12,250	
2000년	농로 개설 및 확포장	17	230,640	13,567	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설	1	15,000		
	공공도로시설(마을안길 포함)	5	55,000	11,000	
	상하수도시설				
	기타				
	소계	23	300,640	13,071	

연도별	사 업 내 용	건수	사업비 총액	평균사업비	비 고
2001년	농로 개설 및 확포장	11	211,000	19,182	
	직접소득증대사업				
	사회복지시설	1	13,000	13,000	
	공공도로시설(마을안길 포함)	5	89,032	17,806	
	상하수도시설	1	5,000	5,000	
	기타				
	소계	18	318,032	17,668	
2002년	농로 개설 및 확포장	11	194,460	17,678	
	직접소득증대사업	2	53,000	26,500	
	사회복지시설	1	10,000	10,000	
	공공도로시설(마을안길 포함)	2	30,000	15,000	
	상하수도시설	1	7,000	7,000	
	기타	15	23,000	1,533	
	소계	32	317,460	9,921	
합계(5년)	농로 개설 및 확포장	51	776,100	15,218	
	직접소득증대사업	2	53,000	26,500	
	사회복지시설	3	38,000	12,667	
	공공도로시설(마을안길 포함)	16	223,032	13,940	
	상하수도시설	3	35,000	11,667	
	기타	16	26,000	1,625	
	소계	91	1,151,132	12,650	

(2) 댐주변지역정비사업

① 댐주변지역정비사업의 개요

댐주변정비사업은 당초 댐건설법이 제정될 당시에는 신규로 건설되는 댐에 대해서만 적용되는 지원사업이었다. 이는 정부가 신규 댐의 건설이 주민들의 반대에 직면하여 이를 무마하기 위해서 시행하는 사업이었다.

이 법이 제정된 후 기존의 댐 주변지역 주민들이 기존의 댐과 신규댐 사이의 형평성에 대하여 강력히 반발하였고, 2001년 12월 31일 댐건설법을 개정하면서 부칙으로 2000년 3월 7일 이전에 준공·고시된 댐에 대해서도 적용하도록 하였다. 비로소 2003년부터 안동댐과 임하댐의 주변지역에 대해서도 정비사업이 시행되게 되었다.

2003년부터 5년에 걸쳐 시행될 안동댐과 임하댐의 댐주변지역정비사업의 개요는 다음과 같다.

<표 8> 댐주변정비사업개요

1. 대상댐 : 안동댐 및 임하댐
2. 사업비 : 600억원(각 댐 300억원)
3. 사업기간 : 2003년부터 2007년(5년간)
4. 지역별 배정내역(단위: 백만원)

구 분	계	안동시	청송군	영양군	봉화군
계	60,000	47,700	7,800	3,300	1,200
안동댐	30,000	28,800	-	-	1,200
임하댐	30,000	18,900	7,800	3,300	-

주: 재원분담주체별 분담금액기준에 따르면 댐사용권자가 총 재원의90%를 부담하고, 기초지방자치단체가 10%를 부담함

댐건설법 제41조의 규정에 의한 댐주변지역 정비사업구역의 범위는 앞의 댐주변지역지원사업의 주변지역 범위와 큰 차이가 없다. 단지 댐주변지역정비사업계획을 수립하는 시·도지사가 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 필요하다고 인정하는 지역을 추가할 수 있도록 한 것만 다를 뿐이다.⁴⁾

<표9> 댐주변정비사업구역(댐건설 시행령 제36조 3항)

1. 댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선)으로부터 5킬로미터 이내의 지역
2. (삭제)
3. 댐주변지역정비사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 댐주변지역정비사업계획을 수립하는 시·도지사가 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 필요하다고 인정하는 지역

댐주변지역의 시·군·구별 사업비의 배분은 다음과 같이 수몰지역 면적비율, 시·군·구의 인구비율 및 면적비율을 주로 고려하여 배분하였다.

4) 당초에는 댐주변정비사업구역의 범위에 “2. 댐의 중심선으로부터 5킬로미터 이내이고 하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역으로부터 5킬로미터 이내의 하류지역”도 포함되어 있었으나 2002년 7월 30일 시행령의 개정으로 삭제되었다(댐건설법 시행령 제36조 제3항).

<표10>댐주변지역정비사업재원의 분담기준(댐건설법 시행령 [별표 6])

<ol style="list-style-type: none"> 1. 부담금중 40퍼센트는 댐주변지역정비사업구역을 관할하는 시·군 또는 구의 수몰지역 면적 비율에 따라 분담한다. 2. 부담금중 30퍼센트는 댐주변지역정비사업구역을 관할하는 시·군 또는 구의 인구비율에 따라 분담한다. 3. 부담금중 20퍼센트는 댐주변지역정비사업구역을 관할하는 시·군 또는 구의 면적비율에 따라 분담한다. 4. 부담금중 10퍼센트는 시·도지사가 각 시·군 또는 구의 재정구조 및 생활환경과 댐의 건설로 인한 여건변화를 고려하여 부담금액을 결정한다.
--

안동시가 댐주변지역 정비사업 대상지역의 결정과 안동댐과 임하댐의 주변지역의 읍·면·동별 사업비 배분에 관한 기준은 시정조정위원회(단장: 부시장)에서 결정하였다.

안동시에서 정비사업을 계획하면서 정한 주변지역의 범위는 지원사업에서 정한 주변지역의 범위와 차이가 있다. 그 내용은 다음과 같다.

- 지원사업에서는 주변지역을 댐 만수위로부터 직선거리 5km 이내인 지역 전체로 하였으나 정비사업에서는 만수위로부터 직선거리 5km 이내인 지역이라고 하더라도 강의 유역이 아닌 경우는 주변지역의 범위에서 제외하였음(예를 들면 금소리는 임하댐으로부터 직선거리 5km 이내이지만 댐으로 인하여 피해를 받지 않기 때문에 정비사업지역에서 제외하였음)
- 법적으로 두 댐 모두의 주변지역에 해당하는 지역의 경우에는 유역을 기준으로 한 댐의 주변지역에만 속하도록 조정함

안동댐과 임하댐의 주변지역의 읍·면·동별 사업비 배분에 시·군·구별 배분기준을 그대로 적용하는 것은 타당하지 않다. 시정조정위원회에서는 이미 그 의미가 없어진 읍·면·동별 수몰면적은 기준에서 제외하고 다음과 같이 새로운 기준을 만들어 정비사업비를 배분하였다.

- 만수위로부터 5km 이내에 있는 읍면동별 면적 : 40%
- 댐수변 길이 : 30%
- 만수위로부터 5km 이내에 있는 읍면동별 인구 : 30%
- 두 댐 모두의 주변지역에 해당하는 지역의 경우에는 유역을 기준으로 한 댐의 주변지역에만 속하도록 조정함

- 동지역에 대해서는 인구를 사업비 배분기준에서 제외하였음
 위의 읍·면·동별 배분기준에 따라 지역별로 배분한 정비사업비의 내용은 다음과 같다.

<표 11> 댐주변정비사업비의 지역별 배분현황

(단위 : 건, 백만원)

댐별	면동별	총 계		생산기반조성		문화복지시설		공공시설	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
총 계		614	47,700	490	40,701	46	3,468	78	3,531
안동댐	소 계	527	28,800	423	23,556	33	2,108	71	3,136
	와룡면	203	8,623	157	6,865	11	228	35	1,530
	북후면	3	157	3	157	0	0	0	0
	남선면	4	288	4	288	0	0	0	0
	임하면	8	1,276	6	1,121	2	155	0	0
	임동면	59	1,879	51	1,604	4	160	4	115
	예안면	145	7,463	120	6,222	4	509	21	732
	도산면	29	5,065	24	4,285	4	339	1	441
	녹전면	18	1,586	14	1,275	4	311	0	0
	중구동	9	218	0	0	0	0	9	218
	명륜동	2	442	1	221	1	221	0	0
	용상동	33	1,366	30	1,181	3	185	0	0
	서구동	9	301	8	201	0	0	1	100
	법상동	5	136	5	136	0	0	0	0
임하댐	소 계	87	18,900	67	17,145	13	1,360	7	395
	임하면	19	4,380	18	4,340	0	0	1	40
	길안면	25	2,620	19	2,205	3	210	3	205
	임동면	43	11,900	30	10,600	10	1,150	3	150

댐주변정비사업비를 위의 <표11>와 같이 배정한 것에 대해서는 약간의 의문이 있다. 안동댐주변지역 가운데 서구동과 법상동이 댐건설법 시행령상 댐주변정비사업구역으로 보기 어렵기 때문이다. 이들 지역은 댐건설법 시행령상 댐주변지역정비사업구역이라고 보기 어렵다. 즉, 이들 지역은 '댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선)으

로부터 5킬로미터 이내의 지역'이 아니기 때문이다. 그렇다면 이들 지역은 '댐주변지역정비사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 댐주변지역정비사업계획을 수립하는 시·도지사가 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 필요하다고 인정하는 지역'으로서 포함시킨 지역이라고 할 수밖에 없다. 과연 안동시내의 이러한 지역들이 이 범주에 포함될 수 있을 것인가하는 의문이 있다.

② 댐주변지역정비사업의 내용

댐주변지역정비사업비의 구성내용을 보면 다음과 같다. 생산기반조성을 위한 사업비가 가장 큰 비중을 차지하여 전체사업비의 85.0%를 점하며, 문화복지시설비와 공공시설비는 각각 7.6%와 7.4%에 지나지 않는다. 이와 같이 생산기반조성사업에 많은 사업비가 투입된 것은 설문조사에서 확인된 주민들의 사업우선순위에 대한 질문에 대한 답변의 내용과 일치하는 것같이 보인다.

이러한 사업내용을 댐별로 나누어 보면 약간의 차이를 보인다. 임하댐 주변지역에서는 생산기반조성사업에 총사업비의 90.7%를 사용하고 있으나 안동댐지역에서는 그 비율이 81.3%로서 약 9%의 차이를 보이고 있다. 반면에 공공시설사업에서는 반대로 안동댐 주변지역이 임하댐 주변지역에 비하여 약 9%정도 많은 것으로 나타났다.

<표12> 댐주변정비사업의 부문별 구성내용

(단위 : 백만원, %)

댐 별	사 업 별			
	생산기반조성	문화복지시설	공공시설	합 계
안 동 댐 (구성비)	23,420 (81.3)	2,244 (7.8)	3,136 (10.9)	28,800 (100.0)
임 하 댐 (구성비)	17,145 (90.7)	1,360 (7.2)	395 (2.1)	18,900 (100.0)
합 계 (구성비)	40,565 (85.0)	3,604 (7.6)	3,531 (7.4)	47,700 (100.0)

주 : () 속의 숫자는 구성비임

③ 사업의 선정

지원사업의 선정은 읍면동별로 자율권을 최대한 부여하였다. 즉, 배분된 사업비의 범위 내에서 읍·면·동장, 시의원 및 주민들의 합의에 의하여 사업을 선정하도록 하였다.

면 또는 리(里)별로 정비사업추진위원회 등이 구성되어 의견을 수렴하고 사업을 결정하

도록 하였다. 확인한 결과 면별로 시의원, 면장, 이장, 마을 유지들로 정비사업추진위원회를 구성하였으나 낮은 출석률, 사업에 대한 낮은 인지도, 개인적인 견해에 집착하는 등의 경향이 많아 실질적인 역할을 하지 못하였으며, 면장과 시의원을 중심으로 하여 이장 등의 의견을 들어 사업을 선정할 경우가 있었으며, 많은 지역에서는 면단위로 할당된 사업비는 주민들의 합의가 불가능하여 다시 리별로 사업비를 할당하여 사업을 선정한 경우도 많았다.

읍면동별로 선정된 사업에 대해서는 별도의 조정과정을 거치지 않고 시장의 결재를 득하여, 경상북도를 통하여 건설교통부에 승인을 요청하였다. 그리고 건설교통부의 검토결과 다소의 조정이 필요하다는 의견이 있었으나 대부분 수용되었다.

④ 사업의 집행

안동시 댐주변지역정비사업의 집행의 총괄책임은 안동시 건설과에서 담당하고 있다. 그러나 실제로 개별 사업의 집행은 사업의 성격에 따라 안동시의 해당부서에서 담당하도록 할 예정이다. 즉, 사업별 시공자의 선정, 계약 및 집행을 관련 부서의 책임하에 추진하도록 한다는 것이다. 안동시가 부담하는 사업비 10%의 예산도 각 사업의 성격에 따라 해당 부서에 배정한다는 것을 의미한다. 그리고 공공시설분야의 사업집행은 건설과가 담당하도록 하였다.

비록 댐주변지역정비사업의 선정은 댐주변의 면단위 또는 리단위에서 이루어졌지만 이와 같이 사업부서를 안동시의 해당 부서에서 담당하도록 한 것은 댐주변지역지원사업에 비하여 개선된 점이라고 할 것이다. 댐주변지역지원사업의 문제점에서도 지적하고 있는 바와 같이 2002년까지 댐주변지역지원사업을 민간자본이전의 형태로 추진되어 리단위 개발 위원회가 시행하도록 하였는데 이렇게 될 경우 사업의 집행과 관리가 비합리적으로 될 가능성이 높기 때문이다.

(3) 기타 댐주변지역 지원

안동시의 댐주변지역에 대해서는 앞에서 설명한 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 의한 댐주변지역지원사업(제43조 내지 제44조, 동시행령 제40조 내지 제45조)과 댐주변지역정비사업(제41조 내지 제42조 및 2001년 12월 31일 개정법률 부칙 제4조 제1항, 동시행령 제36조 내지 제39조) 외에도 다른 지원사업이 있었다.

- 한국수자원공사의 수운관리사업소 운영비 지원
- 경상북도의 수운관리사업소 운영비 지원
- 1996년 및 1997년 주민친화사업을 위한 특별지원금

- 대체도로 건설비(2002년)

① 수운관리사업소 관련 지원비

안동시의 수운관리사업소는 댐이 건설됨으로 인하여 호수에서의 각종 선박들의 안전문제와 댐주변 이설도로의 미비 등으로 인하여 교통불편을 겪고 있는 주민들의 교통편의 제공을 목적으로 설치·운영되고 있다. 이 사업소의 운영에 따른 비용은 연간 17억원 내지 18억원에 이르고 있으며 1995년부터 2003년까지 9년간 경상북도가 90억4천7백만원, 한국수자원공사가 20억원을 지원하여 총지원액은 110억4천7백만원 이었다.

<표 13> 수운사업소 운영비 지원현황

(단위 : 백만원)

연도별	운영비 지원내역				비고
	합계	경상북도	안동시	수자원공사	
1995	1,166	769	397	0	
1996	1,213	1,069	144		
1997	1,550	1,313	237		
1998	1,454	1,248	206		
1999	1,435	1,435	0		
2000	1,344	742	102	500	
2001	1,662	800	362	500	
2002	1,729	850	379	500	
2003	1,756	821	435	500	
합 계	13,309	9,047	2,262	2,000	

* 2000년도부터 경상북도 지원금이 50% 삭감됨에 따라 그 일부를 한국수자원공사에서 2003년까지 한시적으로 지원함

사실상 수운관리사업소의 운영비 지원은 보조금이라고 할 수는 없다. 왜냐하면 안동시가 댐건설로 인하여 수운관리사업소를 운영하고 있음에도 불구하고 운영비 전액을 댐관련 기관으로부터 지원받지 못하고 그 일부만을 지원받고 있기 때문이다.

② 주민친화사업을 위한 특별지원금

문민정부 당시 안동댐과 임하댐의 주변지역주민들의 댐피해에 대한 집단행동이 많이 발생하여 건설교통부에서 안동지역에 주민친화사업을 위한 특별지원이 이루어 졌다.

지원금의 내역은 다음과 같으며, 사업의 구체적인 내용은 관계문서의 파기로 인하여 확인할 수 없다.

<표 14> 주민친화사업을 위한 특별지원금 내역

(단위 : 백만원)

구 분		1996년	1997년	합 계
합 계		1,015	782	1,797
댐 별	안 동 댐	921	609	1,530
	임 하 댐	94	173	267

관계자의 설명에 따르면 이 지원금은 댐주변지역의 주택개량, 농로확장, 창고건설, 경로당 건설, 장학사업 등으로 사용되었으나 그 내용을 구체적으로 알 수는 없다.

이 지원금은 1997년도 국정감사에서 문민정부의 선심성 지원으로서 지원근거가 없다는 지적이 있어서 1998년부터는 지원되지 않았다.

③ 도선운항지 대체도로 정비 지원

안동댐 주변지역의 도선운항지에 대체도로 건설비를 한국수자원공사에서 지원하기로 하였다. 대체도로의 건설계획은 다음의 표에서 보는 바와 같이 사업기간은 2002년부터 2006년까지 5년간이며, 총사업비 238억원을 투입하여 현재 도선을 이용하여 농사와 인접지역으로 이동하는 와룡면, 예안면 및 도산면 지역의 11개 노선 총연장 34.7km의 도로를 건설하는 것이다.

현재 1단계 사업이 진행 중이며, 사업량은 6개 노선 총연장 18.2km의 도로를 건설하는 것으로서 2002년 4월에 착공하였으며, 2003년 10월에 완공할 예정이다. 사업비 100억원은 한국수자원공사로부터 지원받았다.

<표 15> 도선운항지 대체도로 정비사업 개요

<p>1. 총사업 개요</p> <p>(1) 위치 : 안동시 와룡면, 예안면 및 도산면 일원</p> <p>(2) 사업량 : 11개노선 총연장 34.7km</p> <p style="padding-left: 20px;">- 1단계 사업 : 6개 노선 총연장 18.2km</p> <p style="padding-left: 20px;">- 2단계 사업 : 5개 노선 총연장 16.5km</p> <p>(3) 사업비 : 238억원</p> <p>(4) 수혜가구 : 3개면 697세대 2,109명</p> <p>2. 1단계 사업</p> <p>(1) 사업량 : 6개 노선 총연장 18.2km</p> <p>(2) 사업비 : 100억원(한국수자원공사 지원)</p> <p>(3) 사업기간 : 2002. 4 ~ 2003. 10. 30</p>

3. 2단계 사업
 (1) 사업량 : 5개 노선 총연장 16.5km
 (2) 사업비 : 138억원
 (3) 사업기간 : 2004년 ~ 2006년

Ⅲ. 댐주변지역 지원제도의 문제점

1. 지원사업의 문제점

댐주변지역지원사업비는 안동댐과 임하댐의 각 댐관리단이 주관하고 있는 댐별 댐주변 지역지원사업협의회에서 시·군별로 지원사업비를 배정한다. 이 때 사업비 배분의 기준은 댐건설법에 근거하고 있기 때문에 논란의 여지는 없다.

각 시장이나 군수는 댐주변지원사업의 시행자로서 사업의 선정과 시행에 책임을 진다. 그러나 안동시의 경우 댐주변지역지원사업으로 배정된 지원액을 주어진 기준에 따라 다시 면·동별로 배정하며, 각 면·동에서는 다시 리(里)별로 돌아가면서 주로 소규모 숙원사업을 하는데 지원사업비를 사용한다.

(1) 지원사업비의 면·동별 면적에 따른 배분

안동시에 배정된 지원사업비를 면별로 주변지역의 면적에 따라 비례적으로 배분하였다. 그리고 주변지역은 댐건설법에 따라 만수위로부터 5km이내의 면적을 기준으로 하였다.

이와 같은 배분방법은 행정상의 편의에 따라 배분된 것으로서 지역별로 댐으로 인한 피해의 정도와 피해를 입고 있는 주민의 수 등을 전혀 고려하지 않았다. 실제로 다같이 댐건설법상 댐주변지역으로 되어 있다고 하더라도 피해의 정도는 상당히 차이가 있다.

그리고 실제로 피해를 입은 것은 주변지역에 거주하는 주민들이기 때문에 주민들의 수도 고려하여야 할 것임에도 불구하고 전혀 고려하지 않았다는 것은 지원사업의 취지에 맞지 않은 것이다. 물론 주민의 수를 사업비 배분에서 지배적인 지표로 사용하는 것에는 문제가 있다. 왜냐하면 댐으로 인한 피해지역에는 생활이 불편하기 때문에 다른 지역에 비하여 많은 사람이 다른 지역으로 이주를 하였기 때문에 피해가 많은 지역일수록 인구가 적

은 것이 일반적이다. 즉, 피해가 많은 지역일수록 이설도로의 길이가 길 뿐만 아니라 안개의 농도나 시간이 길 것이므로 인구를 주요한 지표로 사용한다면 생활불편에 비하여 상대적으로 적은 사업비가 배분될 수밖에 없기 때문이다.

실제로 다른 법률에 의한 피해지역 주민에 대한 지원사업비의 배분에서 이와 같이 지역별 피해를 감안한 가중치와 인구수를 고려한 경우도 있다. 『한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률』 시행령 제11조의 「주민지원사업의 대상」, 제12조 「지원금의 배분기준」 및 동법 시행규칙 제4조 「주민지원사업비의 배분기준」 제1항에서는 지원사업비의 배분에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

뿐만 아니라 댐건설법상 다 같이 댐주변지역이라고 하더라도 댐으로 인한 피해의 정도에는 차이가 있음에도 불구하고 지원사업비를 면·동별로 배정함에 있어 이러한 점이 고려되지 않았다. 안동댐의 경우 만수위로부터 2km 이내인 지역은 자연환경보전지역으로 지정되어 있어 여러 가지 경제활동이 제한되어 있어 그 피해가 다른 주변지역에 비하여 피해가 크다는 것은 거의 모든 사람이 인정한다. 또한 댐호수의 영향으로 냉해 등 피해도 다른 지역에 피하여 클 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 면·동별로 지원사업비를 배정함에 있어 이러한 점은 고려되지 않았다.

(2) 댐으로 인한 피해나 환경을 고려하지 않은 댐별 지원사업비의 결정

댐건설법에서 어떻게 규정되어 있는 댐주변지역지원사업은 당해 지역의 주민들이 댐건설로 인하여 여러 가지 피해를 입고 있기 때문에 그에 대한 보상차원에서 지급되는 것이다. 그렇다면 피해가 큰 지역에는 많은 금액이 지급되어야 할 것이며, 피해가 적은 지역에는 상대적으로 적은 금액이 지원되어야 할 것이다.

안동댐의 경우에는 이미 1971년 4월 1일 공사를 시작하여 1976년 완공되었다. 당시 우리나라에서는 다목적댐 건설에 관한 한 초기였기 때문에 주민들은 댐건설에 대한 막연한 희망을 갖거나 단순히 정부에서 하는 공공사업이었기 때문에 그저 순순히 따라 갔을 뿐이다. 이로 인하여 주변지역의 주민들은 여러 가지 불리한 대우를 받았다.

간접보상에서 대단히 불리한 대우를 받았을 뿐만 아니라 댐주변지역의 도로 등 사회간접자본이 거의 건설되지 않았다. 뿐만 아니라 이주단지의 조성과정에서도 대단히 불리한 대우를 받았다. 이러한 불리한 경우는 그 후에도 전혀 개선되지 않았다.

댐이 완공된지 거의 30년이 지난 지금에도 간접보상의 미흡으로 인하여 아직도 댐 접촉

지역에 많은 주민들이 살고 있으며, 이들이 살고 있는 지역에 포장도 되지 않아 비가 온 후에는 경운기조차 다니기 어려운 진입도로나 농로가 도처에 산재해 있다.

설문조사에서도 안동댐주변지역의 주민들은 한결같이 교통불편과 농로부족을 가장 불편한 점으로 지적하고 있다.

(3) 관계기관의 무관심과 소지역이기주의의 결합

댐건설법에서는 댐주변사업으로 할 수 있는 사업을 방대하게 나열해놓고 있다. 단지 현금의 형태로 주민에게 지급되는 것을 제외하고는 어떤 사업이든 할 수 있도록 되어 있다.

이러한 상황에서 수자원공사는 각 시·군으로, 각 시·군은 읍·면·동별로 지원금을 배분하고 있으며, 다시 읍·면·동에서는 리별로 공평하게 돌아가면서 사업을 하고 있다. 전년도까지는 이 사업비가 ‘민간자본이전’이라는 과목으로 지원사업의 선정과 사업의 시행도 이장이나 리별 개발위원장이 수행하였다. 댐건설법 시행령 제40조 제2항과 관련된 [별표 7](댐주변지역지원사업의 세부내용)에 나와 있는 사업가능 분야 외에는 어떠한 지침도 전달되지 않았다.

따라서 리별로 시행할 수 있는 사업은 한정되어 있을 수밖에 없다. 일부 주민들이 배제될 수밖에 없는 직접적인 소득증대사업은 불가능하게 될 것은 극히 부분적인 경우를 제외하면 주민들의 반대로 선정될 가능성이 거의 없다. 결국은 농로건설과 같은 소규모 숙원사업이 사업의 주류를 이룰 수밖에 없다.

물론 면·동단위까지 배분되는 지원사업비의 규모가 작아서 결국 소규모 지원사업밖에 할 수 없었다는 주장도 있다. 그러나 이러한 주장은 사실이 아닌 듯하다. 왜냐하면 2000년 이후 지원사업비가 4배 이상으로 크게 증가하였음에도 불구하고 지원사업의 구성내용은 전혀 달라지지 않았다.

(4) 농로건설 등 소규모 숙원사업에 대한 집중적인 투자

댐건설법 제43조 제1항에 따르면 댐주변지역지원사업의 목적은 댐주변지역의 주민소득증대 및 복지증진 등을 도모하는 것이다. 그럼에도 불구하고 지원사업비의 압도적인 부분이 농로건설, 농로확포장 및 마을 진입도로 등 도로건설에 사용되었다. 구체적으로 말하면 최근 5년간(1998-2002) 안동댐주변지역에서는 총 사업비의 88.1%가, 임하댐주변지역에서는 86.8%가 농로 등 도로건설에 투자되었다.

물론 농로건설 등의 사업은 소득증대사업에 속하는 것으로서 댐주변지역지원사업의 목적에 어긋나는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 지원사업비가 직접적으로 소득을 창출할 수 있는 사업에는 거의 사용되지 않은 것은 이 지원사업의 취지에 비추어 볼 때 약간의 문제점이 아닌가 생각된다. 특히, 설문조사에서 주민들이 가장 우선적인 사업부문으로 지적한 것이 소득증대사업이라는 것을 고려하면 문제점이 아닌가 한다.

그러나 실제로 현장을 방문하여 조사한 결과 안동댐의 일부 주변지역에서는 댐건설 후 30여년이 지난 지금에도 마을 진입도로의 포장도 되어 있지 않은 곳이 있었을 뿐만 아니라 농로의 확포장이 꼭 필요한 지역도 있었다. 물론 일반화시킬 수는 없다고 하더라도 이러한 점을 고려하면 주민들이 가장 필요로 하는 사업이 농로의 확포장이었을 수도 있다.

리 단위까지 사업비를 배정하고 사업을 선정하도록 한 결과 리 단위에서 전문성의 부족 등으로 인하여 공동소득증대사업의 개발이 쉽지 않았을 뿐만 아니라 리별 사업비규모가 극히 적어 결국 리별로는 소규모 사업밖에 할 수 없게 되었던 것도 중요한 원인일 것으로 판단된다.

즉, 리별 공동으로 소득증대사업을 할 경우 모든 주민들에게 이익이 되게 할 수는 없다. 그 사업에 관계되지 않은 주민들도 상당히 있을 수밖에 없다. 또한 과거 자치단체의 보조금을 지원받아 건설된 저온창고 등 많은 시설이 시간이 지날수록 일부 주민들에 의하여 독점적으로 사용되는 경향이 높아지고 있어서 공동소득증대사업에 대하여 많은 주민들이 회의를 갖고 있다. 즉, 공동소득증대사업은 많은 주민들의 반대에 부딪치게 되어 불가능하게 되었을 수도 있다.

금번 설문조사에서 댐주변지역지원사업이 농로건설과 같은 소규모 숙원사업 중심으로 투자한 것에 대한 의견을 물었다. 그 결과를 다음의 <표16>에서 보면 현재의 사업방향에 대한 지지는 응답자의 10.3%에 지나지 않았다. 소득창출사업을 강화할 필요가 있다고 응답한 사람이 31.8%로서 가장 많았다. 이러한 점을 고려하면 지금까지 댐주변지역지원사업의 주된 사용처에 의문을 제기하지 않을 수 없다.

<표16> 소규모 숙원사업에 집중투자한 것에 대한 의견

(단위 : 명, %)

댐·면별	현재 방법	교통불편지역 우선	복지증진사업	소득창출사업	기타	합계
안동댐 주변지역	23 (10.7)	62 (28.8)	48 (22.3)	65 (30.2)	17 (7.9)	215 (100.0)
임하댐 주변지역	7 (9.1)	14 (18.2)	24 (31.2)	28 (36.4)	4 (5.2)	77 (100.0)
주민 전체	30 (10.3)	76 (26.0)	72 (24.7)	93 (31.8)	21 (7.2)	292 (100.0)
공무원	2 (8.3)	3 (12.5)	11 (45.8)	7 (29.2)	1 (4.2)	24 (100.0)

주 : ()속의 숫자는 구성비임

2. 주변정비사업의 개선된 점과 문제점

(1) 개선된 점

① 사업비 배정기준으로서 댐주변지역범위의 조정

안동시가 댐주변지역지원사업비를 배정함에 있어 읍·면·동별 면적에 따라 일률적으로 배정하였다. 이로 인하여 주변지역에서 댐으로 인한 피해의 정도에 관계없이 댐의 만수위로부터 5km 이내인 지역에서는 모두 같은 정도의 지원사업의 혜택을 볼 수 있었다. 물론 면단위에서 실제로 사업의 선정이 주로 소규모 숙원사업 중심으로 이루어졌기 때문에 면단위에서는 피해가 큰 지역에 많은 사업을 한 것은 사실이다. 그러나 면단위를 기준으로 할 때에는 댐으로 인한 피해의 정도가 전혀 고려되지 못하였다.

안동시가 댐주변지역정비사업비를 배정함에 있어 댐주변지역의 범위를 다음과 같이 다소 조정하였다. 이는 지원사업의 경우에 비하여 사업비의 배정기준을 합리적으로 조정하였다고 할 수 있다.

- 만수위로부터 5km 이내인 지역이라고 하더라도 수계에 속하지 않은 지역은 정비사업지역에서 제외함
- 법적으로 두 댐 모두의 주변지역에 속하는 지역의 경우 수계에 따라 한 댐의 주변지역에만 속하도록 조정함

이렇게 댐주변지역의 범위를 조정함으로써 인하여 댐으로 인하여 실제로 피해가 적은 일부 지역을 제외함으로써 정비사업비가 댐피해가 큰 지역에 조금이라도 더 배정되는 결과

를 가져왔을 것으로 보이며, 동시에 두 댐의 주변지역이었던 일부 지역에 대한 이중적인 지원을 막을 수 있었다.

② 사업비 집행기관의 조정

전년도까지 댐주변지역지원사업의 실질적인 집행자는 리별 개발협의회회장 또는 리장이었다. 즉, 사업비를 민간이전자본의 형식으로 리별 개발협의회회장에게 지급하고, 협의회장이 사업자 선정, 공사의 관리·감독까지 행하였다. 물론 이러한 제도는 2003년에는 다소 개선되어 면장이 실질적인 집행자의 역할을 하였다.

그러나 안동시는 댐주변지역정비사업에 대해서는 선정된 사업의 성격에 따라 해당부서에서 계약 및 집행을 하도록 하였다. 안동시가 자체적으로 부담하는 사업비 10%의 예산도 각 사업의 성격에 따라 해당 부서에 배정하였다. 이와 같이 사업부서를 면 또는 리단위에서 시단위로 변경함으로써 선정된 사업의 계약과 집행에서 보다 전문성을 살릴 수 있을 뿐만 아니라 공사의 관리 및 감독에도 철저를 기할 수 있을 것으로 판단된다.

③ 사업내용의 개선

댐주변지역지원사업에 비하여 정비사업의 규모가 대단히 크기 때문이기는 하지만 정비사업의 구성내용을 보면 지원사업에 비하여 상당히 개선되었다.

먼저 농로건설 등의 비중이 감소하고 직접 소득을 창출할 수 있는 사업에 대한 투자비율이 크게 증가하였다는 점을 개선된 점으로 지적할 수 있다. 앞서서도 설명한 바와 같이 생산기반조성사업 가운데 공동저장시설, 공동재배단지, 담어양식시설 및 공동농기계구입 등 직접적으로 주민소득증대에 기여할 수 있는 사업에 대한 투자가 댐주변지역지원사업에서는 거의 볼 수 없었으나 정비사업에서는 상당한 비중을 차지하고 있다. 안동댐 주변지역에서 이러한 사업은 112건으로 생산기반조성사업 건수의 26.5%에 해당하며, 금액으로는 51.7%를 차지하고 있으며, 임하댐 주변지역에서는 그 비율이 각각 61.2%(41건)과 60.5%에 달하였다.

반면에 농로건설 등에 투자된 비율은 크게 낮아졌다. 안동댐 주변지역의 경우 농로건설 등이 생산기반조성사업 가운데 건수로는 64.5%를, 금액으로는 39.2%를 차지하고 있으며, 임하댐 주변지역의 경우 그 비율은 각각 10.4%와 4.1%이었다. 그리고 전체적으로도 금액을 기준으로 하면 이 분야에 대한 투자의 비율은 24.4%로서 댐주변지역지원사업에서의 해당 분야 투자비율에 비하면 크게 낮아졌다.

(2) 문제점

위와 같은 개선점에도 불구하고 댐주변지역정비사업의 사업비 배정과 사업의 선정과정에서 상당한 문제점이 있었던 것으로 조사되었다. 구체적으로 말하면 리단위까지 사업비를 공평하게 배정한 지역이 있기도 하였으나, 일부 지역에서는 사업선정과 관련하여 주민들간에 상당한 마찰이 있기도 하였다.

① 댐주변지원사업의 문제점의 지속

댐주변지역정비사업에서도 지원사업의 문제점 중 상당 부분이 그대로 남아있다. 구체적으로 말하면 일부 지역에서 사업비의 일률적인 배분으로 인한 문제, 주민들의 소지역이기에 주의에 따른 갈등 등의 문제점은 그대로 존재하고 있다.

댐주변지역정비사업에서도 안동시는 사업비를 앞에서 설명한 사업비 배정기준에 따라 면별로 사업비를 배정하기만 하였을 뿐 사업의 선정과 관련된 어떠한 조치도 취하지 않았다. 그리하여 구체적인 사업은 면이나 리별로 자율적으로 선정하게 하였다. 이리하여 사업이 리별로 균형을 유지할 수밖에 없게 되어 소규모 사업이 많아졌을 뿐만 아니라 댐주변지역 전체의 관점에서 바람직한 사업을 찾는 노력이 별로 없었다. 즉, 주민회의 등에서 배정된 소규모 사업비로 사업을 선정하다보니 적은 사업비, 아이디어의 부족, 극단적인 이기주의 등으로 인하여 새로운 사업의 선정이 거의 없었다.

앞에서 설명한 바와 같이 안동시에 배정된 댐주변정비사업비는 477억원(이 가운데 10%는 자치단체가 부담하므로 실제 지원금은 430억원임)이다. 이 사업비의 규모는 1990년부터 2003년까지 댐주변지원사업비 67억3천4백만원의 7배가 넘는 금액이며, 최근 연평균 지원금 약 10억원의 47배에 해당하는 막대한 금액이다. 물론 보는 사람의 견해에 따라 댐건설로 인한 피해에 비하면 적은 금액이라고 할 수도 있을 것이지만 상당히 거금임에는 틀림없다. 이 사업의 시행은 안동댐과 임하댐의 주변지역으로서는 댐주변지역 정비를 위한 천재일우의 기회라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이 정비사업의 시행방법에는 실질적인 변화는 별로 없었다. 사업의 관리기관이 안동시 수운관리사업소에서 건설과로 바뀐 것 외에는 시행방법이 댐주변지원사업과 똑 같았다. 이로 인하여 댐주변지원사업의 문제점이 그대로 댐주변정비사업에도 적용된다.

또한 직접적으로 소득을 창출할 수 있는 사업의 경우에는 특정인들에게 이익이 집중될 수 있다는 문제점이 있어 이를 지나치게 의식한 나머지 그 해결방안을 찾기보다는 시시비비가 일어날 가능성이 적은 공공시설사업에 많은 사업비를 지출하고 있다. 관계자의 표현에 의하면 “소를 길러 새끼를 낳게 하여 이를 분양하려고 하기보다는 소를 잡아 고기를

나누어 먹어버리는 꼴이 되는 경향이 있다”는 것이다.

다음으로 이 사업과 관련된 행정기관의 무관심을 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 법적으로는 댐주변지역정비사업계획을 수립하는 기관은 시·도지사이다. 그러나 실제로는 도지사뿐만 아니라 사업시행자인 안동시장도 사업계획 중 사업의 선정 등 중요한 사항에 대하여 전혀 영향력을 행사하지 않았으며, 모든 권한의 리별 주민회의 또는 면장이나 시의 원에게 주어져 있었다.

이러한 방식의 사업비 배분은 최근 우리나라에서 벌어지고 있는 나누어먹기의 극치이고, 행정관청의 무사안일의 한 단면을 보여주는 것이라고 할 것이다.

② 하류지역에 대한 사업비 배분

댐건설법 시행령이 2002년 7월 30일 개정됨으로 인하여 당초에는 댐주변정비사업구역의 범위에 포함되어 있었던 지역 가운데 ‘댐의 중심선으로부터 5킬로미터 이내이고 하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역으로부터 5킬로미터 이내의 하류지역’은 댐주변지역 정비사업의 주변지역에서 제외되었다(댐건설법 시행령 제36조 제3항). 그럼에도 불구하고 안동시의 일부 동지역이 정비사업의 대상지역에 포함되어 사업비를 배정받았다.

구체적으로 말하면 사업비를 배정받은 지역 가운데 서구동과 법상동이 댐건설법 시행령상 댐주변정비사업구역으로 보기 어렵기 때문이다. 즉, 이들 지역은 ‘댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선)으로부터 5킬로미터 이내의 지역’이 아니다. 그렇다면 이들 지역은 ‘댐주변지역정비사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 댐주변지역정비사업계획을 수립하는 시·도지사가 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 필요하다고 인정하는 지역’으로서 포함시킨 지역이라고 할 수밖에 없다. 과연 안동시내의 이러한 지역들이 이 범주에 포함될 수 있을 것인가하는 의문이 있다.

다음의 <표17>에서 보는 바와 같이 안동댐주변지역정비사업비 가운데 동지역에 배정된 금액은 안동댐 관련 정비사업비의 8.6%에 해당하는 24억6,300만원이다. 물론 동지역 가운데 용상동의 경우에는 안동댐주변지역에 포함되는 지역을 포함하고 있기 때문에 전액이 잘못 배정된 것이라고 할 수 없을 것이지만 상당히 큰 금액이 댐의 하류지역에 배분되고 있다고 할 수 있을 것이다.

<표 17> 안동댐주변정비사업비의 동지역 배분현황

(단위 : 건, 백만원(%))

지역별	총 계		생산기반조성		문화복지시설		공공시설	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
소 계	527	28,800	423	23,556	33	2,108	71	3,136
면지역 (댐상류지역)	469 (89.0)	26,337 (91.4)	379 (89.6)	21,817 (92.6)	29 (87.9)	1,702 (80.7)	61 (85.9)	2,818 (89.9)
동지역 (댐하류지역)	58 (11.0)	2,463 (8.6)	44 (10.4)	1,739 (7.4)	4 (2.1)	406 (19.3)	10 (4.1)	318 (10.1)

주 : () 속의 숫자는 구성비임

③ 면별 사업선정과정의 통일성 결여

안동시에서는 앞에서 설명한 기준에 따라 면단위로 정비사업비를 배정하고 사업을 선정 하도록 하였다. 그 다음 과정에서는 지역별로 사업선정방법이 상당히 다른 양상을 보였다. 일부 면의 경우에는 리간 또는 주민들간의 갈등을 지나치게 의식한 나머지 금액을 리별로 균등배분을 한 경우도 있으며, 또 어떤 면에서는 면장, 산업담당 주사, 시의원 및 각 기관 이나 단체의 장 등 10여명으로 댐주변정비사업추진위원회를 구성하여 이 위원회에서 이장 들의 의견을 들어 사업을 선정하였다. 또한 어떤 면에서는 면단위에서 일부 소득증대사업 을 선정하고 나머지 금액을 리별로 배분하여 리단위에서 사업을 선정하게 하였다.

리별로 균등배분한 면에서는 주민들이 총회를 열어 사업을 선정하였으나 이 경우에는 리별로 배정된 사업비가 적을 뿐만 아니라 주민들의 안목이 넓지 못하여 소규모 숙원사업 에 집중적인 투자가 이루어진 경향이 있었다.

그러나 댐주변정비사업추진위원회를 구성하여 사업을 선정한 면에서는 사업선정과정에서 주민들이 배제되었다는 원성이 높다.

물론 지역별로 배정된 사업비는 그 지역의 실정에 따라 달리 쓰여질 수밖에 없다. 그러나 지역별로 이렇게 차이가 나는 것은 납득하기 어렵다고 하지 않을 수 없다.

결국 댐주변정비사업비를 지역별로 배정하면서 아무런 지침이 주어지지 않았기 때문에 이렇게 된 것이다. 정비사업비를 지원하는 건설교통부와 수자원공사는 물론이 안동시도 똑 같은 잘못을 저질러 댐주변지역의 획기적인 변화를 가져 올 수 있는 중요한 기회가 빛을 발하지 못하게 될 가능성이 크다.

IV. 외국의 지원제도

현재 우리나라의 댐주변 지원에 대한 강화와 제도적 개선노력에도 불구하고 지역민의 평가는 현상유지의 소극적 지역대책에 머무르고 있으며 지원대책의 효과도 미미하다는 것이다. 또한 지원제도가 지역 활성화를 촉진할 수 있는 지역대책기능이 거의 없다고 하는데 불만이 커지고 있다. 댐주변지역 지원과 관련하여 주요 외국의 사례를 요약하면 다음과 같다.

1. 일본

직접적인 지역차원의 대책을 보유하고 있는 대표적인 나라로는 일본을 들 수 있다. 일본은 수원지역대책특별조치법에 의해 지역정비사업을 추진하고 있으며, 또한 수원지역대책기금, 댐 주변지역 정비사업 등을 통해 개인보상 외에 지역차원의 대책을 적극적으로 추진하고 있다. 현재 간접적인 대책으로 상류와 하류간 교류촉진, 댐주변지역 홍보 등을 통해 지역활성화를 촉진하고 있다. 특히 자연환경, 레크리에이션 등에 대한 국민의 요구가 높아지면서 댐 저수지와 주변구역을 활동공간으로 활용하고자 하는 “지역에 열린 댐” 사업이 활발하게 진행되고 있다. 일본의 경우, 수원개발(댐건설)관련으로서는 적극적인 차원에서 수원지역대책을 실시하고 있으며, 종전의 댐사업자가 시행하는 주택, 밭, 산림 등에 대한 「일반보상」과 학교, 관공서, 도로 등에 대한 「공공보상」에 더하여 ‘수원지역정비계획’에 의한 정비사업 ‘국고보조사업의 보조율 인상’ ‘수익자에 의한 비용의 일부부담’ ‘지역의 활성화를 위한제세 특례조치’ 등의 「수특법에 의한 조치」와 「국가·지방공공단체·수원지역대책기금」에 의한 기타 조치를 실시중에 있다.

2. 미국

미국은 일본과 같은 직접적 지역대책보다는 레크리에이션 시설 정비를 통한 댐의 활용가능성 제고에 주목적을 두고 있다. 미국은 높이 15m를 넘는 댐이 6,975개이다. 이들 댐의 주목적은 레크리에이션이 37%로 제일 많고, 용수공급(24%), 홍수조절(17%), 발전(3%)순서이다. 미국의 홍수통제법이나 수자원개발법 등은 레크리에이션 시설의 설치를 댐 건설자의 주요 임무의 하나로 규정하고 있다. 댐 건설·관리자는 레크리에이션 기능을 댐의 주요 목

적중 하나로 간주하여 그 잠재력의 최대화를 위하여 노력하도록 하고 있다. 연방정부는 전체 국민의 여가기회 확대라는 측면에서 댐 저수지의 레크리에이션 기능을 확충하고, 주 정부나 기타 지방정부는 이를 활용하여 지역경제 활성화의 기초로 삼는 것이 미국에서 보편화된 댐 주변지역 대책이다.

3. 영국

영국에서도 레크리에이션을 대규모 댐 저수지의 주요한 기능 중 하나로 간주되고 있으며 소규모 저수지는 대부분 레크리에이션 기능을 보유하고 있다. 또 제도적인 면에서 볼때 영국은 댐 건설자에게 레크리에이션 시설의 설치를 의무화하고 있으며, 이를 지역주민 지원의 하나로 간주하고 있다. 즉, 수자원법령(Water Resources Act 1991 or Water Industry Act 1991)은 저수지의 물 이용자나 관리청이 지역주민의 편익이 일차적 목적이 아닌 저수지를 개발 운영하고자 할 경우에는, 그로 인해 항구적 영향을 받는 지역주민들을 지원하기 위하여 관련 지방자치단체나 지역사회 위원회와의 협의하에 레크리에이션시설이나 레저시설을 설치하도록 의무화하고 있다.

4. 외국의 댐주변 지원제도가 주는 시사점

수자원개발과 관리에 따른 문제는 지역적 특성이 다르므로 외국사례를 우리나라에 직접 적용할 수는 없으나, 앞으로의 댐 주변지역 지원 방향을 설정하는데 참고가 될 수 있을 것이다.

(1) 자원으로서의 댐 가치 활용

댐 저수지를 지역이나 국가가 지닌 새로운 자원으로 간주하는 경향이 증가하고 있다. 미국의 연방 저수지 관리기구들이 저수지의 일차적 목적으로 레크리에이션을 가장 많이 지적하였듯이 댐은 더 이상 치수나 이수 목적만을 위해 존재하지는 않는다. 일본 역시 1980년대 이후에는 댐이 지니는 자원으로서의 가치를 극대화하고 이를 통해 지역경제를 활성화하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 최근 일본 건설성이 수원지의 종합적 개발을 표방하고, 그 주요 사업의 하나로 수원지의 활성화를 제시한 것은 이와 무관하지 않

다. 일본에서는 치역정비 측면뿐만 아니라 공공자원으로서 성격을 강조하고, 댐을 개방적으로 활용하고자 하는 경향이 증가하고 있다.

(2) 중앙정부와 지방정부의 협력 강화

중앙정부 주도형 사업에서 지방정부의 참여를 점차 확대하는 방향으로 전환하는 경향이 대두되고 있다. 미국의 경우 레크리에이션 개발사업의 추진 초기부터 지방정부의 참여를 전제하여 추진하고 있다. 또 일본의 "지역에 열린 댐"사업은 댐의 활용을 지방자치단체에서 입안한 계획에 따라 중앙정부가 지원하는 방식을 취함으로써 과거 중앙정부 중심의 계획체계에서 벗어나는 경향을 보이고 있다. 이와 더불어 시설의 운영 관리는 물론 시설의 설치에 있어서도 민간자본을 유치하고자 하는 경향이 증가하고 있다. 미국의 경우 공병단에서도 최근에는 민간자본의 유치를 통해 댐 주변환경을 정비하고 레크리에이션 시설을 확충하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 또 일본 역시 자연공원이나 광장, 동식물 보호구역, 민속자료관등의 경우 공공부문에서 사업을 추진하나, 스포츠시설과 레저시설 및 편의시설의 경우 민간부문이나 제3섹터를 활용하여 운영관리하는 것이 보편화되고 있다.

(3) 환경보전과 친환경적 댐 이용의 활성화

댐의 이용이 곧 댐에 대한 환경규제의 완화를 의미하는 것은 아니다. 미국의 경우 저수지의 사용에 대한 규제가 극히 탄력적이나 저수지를 활용한 모든 사업은 연방정부와 지방정부가 규정한 환경기준의 범위 내에서만 허용된다. 또 관리자 역시 환경보전을 위한 다양한 노력을 경주한다. 美육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)의 경우 레크리에이션 시설 개발시 법적으로는 10년간 개발예정 시설용지를 보유할 수 있으나 실질적으로는 댐 개발단계에서만 레크리에이션 시설을 개발함으로써 계획에 의한 개발을 지향하고 있다. 일본 역시 댐의 개방화 경향이 증대됨에 따라 댐 저수지의 이용에 대한 환경규제는 점차 엄격해지고 있다. 대단위 개발사업에 대한 환경영향평가제도가 일본에 본격적으로 도입·실시됨에 따라 댐의 개발은 계획단계에서부터 환경법규에 의해 규제된다. 또 저수지 수질보전 사업에서 알 수 있듯이 배출단계에서부터 종합적으로 오수를 관리하고자 하는 경향 역시 점차 강화되고 있다. 댐 주변환경 정비사업의 주요 목적 중 하나가 댐 저수지의 亂개발 및 무절제한 이용 규제에 있다는 점 및 지역에 열린 댐 사업이 지방정부에 의한 댐 저수지 환경관리의 강화를 전제하고 있다는 사실은 댐의 지속적 개방에도 불구하고 저수지 수질에 대한 규제는 더욱더 강화되고 있음을 의미하는 것이다.

(4) 지역특성을 살린 다양한 활성화 방안의 마련

선진국의 댐 주변지역 지원에서 관심을 끄는 것은 이들이 시행하는 지역지원사업이 매우 탄력적이고 다양하다는 사실이다. 가령 미국의 경우 연방정부에 의한 지원은 엄격히 규정되어 있으나 주정부 차원이나 댐 관리주체 차원에서는 다양한 레크리에이션기능을 부여하고 있으며, 저수지 방류수량의 조절 등을 통해 지역을 지원하기도 한다. 또 주정부나 지방정부는 자신들이 구상한 지역발전에 부합되는 사업을 선정하여 지역의 활성화를 추진한다. 비교적 엄격한 지원규정을 보유한 일본도 '90년대 이후 시설중심의 지원대책에서 탈피, 수특법상의 지원사업 외에 다양한 신규 사업을 발굴하고 있다. 이에 建設省 주도하의 이벤트 개최, 댐 개방 활용도 제고, 댐 주변지역 기업입지에 대한 우대 조치 등과 국가적 차원의 대책은 물론 작게는 댐 주변지역 고령자의 도시지역 의료기관 접근을 제고하기 위한 구급차의 운영 등을 포함하고 있다.

V. 댐주변지역 지원제도의 개선방안

지역대책으로 댐 주변 지역의 활성화는 단기적으로는 댐의 건설로 인해 피해를 입는 지역에 대한 보상의 의미를 지니며, 장기적으로는 댐의 이미지를 개선함으로써 국가적으로 댐의 건설 필요성이 있을 경우 댐 건설에 대한 지역과 주민의 반대를 극복하게 하는 효과를 지닌다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 현재 댐 주변지역대책은 다음과 같은 방향에서 전개되어야 하며 지속적으로 확대되어야 할 것이다.

1. 댐 주변지역지원제도의 기본방향

(1) 댐이 주변지역에 미친 사회·경제적 영향의 조사와 이에 근거한 지원

정부를 포함한 사업자가 일정규모 이상의 사업을 진행시키고자 할 경우 환경영향평가를 받도록 하고 있다. 그러나 평가가 주로 환경적 영향에만 치우쳐 있고 주변지역 주민들의 사회·경제적인 면에서 부정적인 영향에 대해서는 소홀하게 다루고 있다.

한국수자원공사가 댐건설과 관련하여 댐이 건설된 후에 실시하는 각 댐에 대한 “사후환경영향조사”에서도 사전 환경영향평가와 마찬가지로 자연이나 환경적 요인에 대한 조사만

이루어질 뿐 사회·경제적 영향에 대해서는 거의 조사되지 않고 있다.⁵⁾ 물론 한국수자원 공사를 제외한 다른 연구기관에서 댐주변지역의 사회·경제적 환경에 관하여 분석한 적은 있지만 대부분 특정 지역이나 댐에 한정된 것일 뿐만 아니라 소수의 연구자만 참여한 것이기 때문에 이를 근거로 하여 지원사업제도를 재정비하기는 어렵다.

댐주변지역의 민원발생과 주민들의 불만을 덜어주기 위해서 또 앞으로 댐건설이 원만하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 댐건설이 주변지역에 미치는 사회·경제적 영향에 대한 충분한 조사를 실시하여야 한다. 즉, 정확한 근거에 의하여 지원하고, 주변지역 주민을 설득할 때 그 설득이 효과를 거둘 수 있다는 것은 자명한 것이다. 현재와 같이 지원하는 측에서나 지원을 받는 측에서 모두 확실한 근거자료가 없는 경우에는 상호 이해와 양보를 기대하기는 어렵다. 항상 지원하는 측에서는 그 지원이 충분하다고 생각할 것이며, 지원받는 측에서는 탁상공론에 의한 지원액과 지원사업의 결정은 현장상황을 반영하지 못한 것이라고 생각할 수밖에 없다.

실제로 안동댐관리단의 견해와 댐주변지역 주민들의 생각은 상당히 달랐다. 댐관리단은 안동시 전체를 댐과 관련된 지역으로 간주하고 있는데 비하여 댐주변지역 주민들은 피해를 입고 있는 당사자의 입장에서 댐으로 인한 피해와 지원사업을 염두에 두고 있는 것이다. 구체적으로 말하면 댐관리단에서는 안동댐의 건설로 인하여 낙동강변의 개발이 가능해졌으며, 하류지역의 홍수를 방지하게 된 점 등을 지역사회에 미친 유리한 영향으로 간주하여 안동시의 실질적인 피해를 적게 평가하고 있다. 반면에 댐주변지역 주민들은 댐건설로 인하여 하류지역(안동시내 포함)에서 발생한 편익에 대해서는 편익으로 간주하지 않고 있다. 이는 한국수자원공사의 현장감각이 부족한 점에 기인한 것으로 판단된다.

특히, 기존의 댐에 대해서는 사후적으로도 일정한 기간마다 사회경제적 영향을 평가하여 그 결과를 주변지역 지원정책에 반영하고, 주변지역 주민들에게 홍보하는 것이 주민들의 불만과 민원을 감소시키는 가장 효과적인 방법이라고 할 것이다.

댐건설이 주변지역에 미치는 사회·경제적 영향을 조사함에 있어 이론적인 분석에 못지않게 현장에 대한 직접 조사도 중요하게 다루어야 할 것이다. 그 명칭에 관계없이 댐주변지역에 대한 지원사업은 댐주변지역이 댐건설로 인하여 입고 있는 피해를 보상한다는 의미를 가지고 있다. 주변지역 주민이 실제로 느끼고 있는 피해가 이론적인 합리성에 못지않

5) 한국수자원공사의 「2000 밀양다목적댐 건설사업 사후환경영향조사」(2000. 12), 「전남서부권 광역상수도사업 수원시설(평립댐) 사후환경영향조사(1차)」(2002. 12), 「2002 탐진다목적댐 건설사업 사후환경영향조사」(2002. 12.) 등에서 이러한 사실을 확인할 수 있다.

게 중요하다. 이는 주민들의 불만은 이론보다는 피부로 느끼는 것에 근거를 두고 있기 때문이다.

이러한 평가는 주민들의 입장에서 보아 객관적인 입장에 설 수 있는 기관으로 하여금 수행토록 하여야 한다. 이 평가에 소요되는 비용은 한국수자원공사 또는 지원기금에서 부담할 것은 분명하기 때문에 주민들은 처음부터 평가기관에 대하여 의심하기 쉽기 때문이다.

(2) 피해보상대책에서 지역활성화대책으로 전환

댐건설이 주변지역의 개발을 저해하고 그로 인해 지가하락 및 지역경제를 위축시키는 문제를 해소하지 않고서는 지역경제를 활성화하는데 근본적으로 한계가 있다. 댐건설로 만들어진 호수나 경관을 휴식터 등의 자원으로 활용하는 것이 국토의 효율적인 이용 측면에서 바람직하다. 일부 개발여건이 양호한 지역의 경우에는 저수지의 수질에 유해한 축산시설, 공장난립 등 亂개발이 우려되고 있는 등 환경과의 조화로운 개발방향 설정이 필요하다.

(3) 피해를 입은 주민들을 위한 지원제도

댐 주변지역 지원사업은 댐 건설로 인하여 피해를 입은 주민들에 대한 일종의 보상적 차원에서 이루어지는 것이다. 다시 말하면 댐 건설시 일시적 보상으로 해결할 수 없는 성질의 피해에 대하여 지속적으로 보상을 해준다는 것을 의미한다.

그렇다면 피해자에게 혜택이 돌아가는 방법으로 지원사업이 이루어져야 한다. 또한 지원사업비의 규모가 주변지역 주민들이 입고 있는 피해에 비하여 부족하다고 한다면 상대적으로 많은 피해를 입고 있는 주민들에게 더 많은 지원사업이 이루어져야 한다. 농민들이 피해를 입고 이익은 주변 도시민들이 향유하는 식의 지원사업이나 균형에 맞지 않는 지원사업의 배정은 재고되어야 할 것이다.

또한 보상과 지원방안은 불특정 다수를 대상으로 한 지역사회의 발전에 도움이 되는 사업만으로 충분하지 않다. 특정 개인을 대상으로 한 연금, 노인복지, 자녀들의 등록금 지원 등을 포함한 피해주민에 대한 실질적인 수혜방안을 포함하여야 효과적이다.

(4) 기본계획에 지역발전을 위한 댐의 공익기능증진사업 반영

그 동안 댐건설은 용수확보, 홍수조절 등 주로 국가차원의 물문제 해결에만 초점을 맞춰 시행해 오며 따라 댐이 주변지역의 사회·문화발전 등에 기여할 수 있는 잠재된 가치 및 기능에 대해서는 소홀히 해 왔던 것이 사실이다. 이는 댐의 가치를 최대한 활용하지 못

하는 문제도 있지만 무엇보다도 댐은 기피시설이라는 인식을 보편화시킴으로써 신규댐 건설을 어렵게 하고 있는 주요 요인으로 지적되고 있다. 따라서, 댐이 지역발전에도 기여하도록 하기 위한 댐의 기능확대 노력은 신규댐 건설계획의 차질없는 추진을 위해 불가피하고, 댐 자체의 효용증대 차원에서도 바람직하다. 댐의 공익기능 증진을 위해 댐건설사업시행자로 하여금 댐이 지역사회의 사회·문화·경제발전 등에 기여할 수 있는 사업 (예: 휴식공원 조성, 체육시설 설치 등)을 적극 발굴하여 댐건설 기본계획에 반영·시행토록 할 필요가 있다.

(5) 체계적인 계획수립과 지역주민의 참여

댐 건설은 인근 지역의 환경·생태계 변화, 대규모 수몰지에 의한 이주민 발생 및 주변 지역의 개발제한 등 많은 문제를 동반하고 있는 사업이므로 지역단체와 주민들의 반대가 갈수록 심화되고 있다. 그러므로 댐 건설은 지역사회와 주민의 합의와 동의가 선결조건이라 할 수 있다. 사업초기에 합의가 이루어짐으로써 계속 있을지 모르는 논쟁과 반대를 감소시킬 수 있는 것이다. 댐으로부터 파생되는 문제들에 대한 이해와 이를 경감시킬 수 있는 대안의 제시와 합의, 그리고 의사결정과정에서의 지역주민의 참여 등이 문제의 해소방안이라 할 수 있다. 지역지원 대책이 주민에게 보다 실효성 있는 계획으로 다가가기 위해서는 지원 정비계획의 수립단계에서 피해지역 주민들의 민의 수렴을 위한 구체적 절차의 확립이 필요하다. 댐의 건설과 동시에 정비계획이 수립되기 때문에 계획의 초기부터 공개된 계획을 수립함으로써 지역주민이 지역에 대한 비전을 가질 수 있도록 지원할 필요가 있다.

(6) 댐 주변지역 지원제도의 체감효과 제고

댐 주변지역의 발전을 도모하고 활성화하기 위해서 다양한 지원방안이 추진되고 있다. 그러나 지역주민들은 이러한 댐 주변지역의 지원 효과를 피부로 체감하지 못하는 경우가 많다. 이는 기존의 지원사업들이 주로 공공기반시설 중심으로 추진되는 것과 관계가 있다. 이러한 측면에서 향후의 댐 주변지역 지원 및 정비사업, 낙동강수계관리기금은 공공기반시설중심의 지원에서 탈피하여 주민들이 체감할 수 있는 소득증대사업 및 복지증진사업으로 전환할 필요가 있다.

이를 위하여 정비사업의 추진시 주민생계지원형 사업에 대해서는 사업채택시 우대하는 방안 등을 강구함으로써 지방자치단체의 지원 정비사업선정이 주민의 실익 중심으로 선정

될 수 있도록 유도함과 동시에 관련 법규의 개정 등을 통하여 사업선정의 기준 등을 명시할 필요가 있다. 아울러 이주민을 포함한 인근주민들에게 우선적 혜택, 지역경제 발전에 도움이 되는 다각도의 종합적인 대책을 구상하여야 하고, 특히 보상 및 지원방안은 불특정 다수가 아니라 특정개인을 대상으로 연금, 노인복지, 자녀들의 등록금지원 등을 포함한 실질적인 수혜 방안을 포함하는 것이 효과적이다.

(7) 항구적인 대책이 될 수 있는 지원제도

일본에서는 1990년 수원지역의 경제 활성화 master plan을 작성하였다. 이 계획은 관광·레크리에이션 시설의 정비, 교류사업, Event의 개최 등에 대하여 의견조사를 바탕으로 작성되었다. 그리하여 댐을 하나의 관광과 레크리에이션 자원으로 활용할 뿐만 아니라 창의적이고 특색있는 각종 event를 실시하였다.

우리나라에서도 댐주변지역 활성화를 위한 master plan을 수립한 경우가 있었다. 2002년 11월 한국수자원공사는 “횡성댐 주변공간 활성화를 위한 master plan”을 작성한 적이 있다. 이 연구가 최근에 이루어진 것이기 때문에 아직 실천에 옮겨진 것이 아니지만 댐주변지역에 대한 종합적인 계획을 마련하려는 한국수자원공사의 의지가 반영된 것으로서 환영할 만한 것이라 할 것이다.

이와 같은 댐주변지역에 대한 종합적인 master plan이 기존의 댐에 대해서도 적용되어야 할 것이다. 안동댐과 임하댐 주변지역에도 많은 계획이 있었으나 실현된 것은 많지 않을 뿐만 아니라 개발계획은 주로 피해지역은 댐 상류지역이 아닌 댐의 수혜지역이라고 할 수도 있는 댐의 인접한 곳이나 하류지역에 집중되어 있었다.

댐주변지역의 피해에 대한 보상차원에서 지역개발사업을 추진하기 위해서는 댐의 상류지역에 대한 종합적인 개발계획이 수립되어 시행되어야 할 것이다. 댐 상류지역에서도 인공호수와 수려한 자연자원을 활용한다면 이러한 계획을 수립하는 것이 불가능한 것은 아닐 것이다.

(8) 지역적 특성을 고려한 지원제도

어떤 사업이든 그 사업이 성공을 거두기 위해서는 주어진 환경을 충분히 고려한 것이어야 하는 것은 주지의 사실이다. 댐주변지역지원사업도 마찬가지로 주변지역의 특성을 고려하지 않고 그저 사업비를 지급하는 것만으로는 성공할 수 없다.

안동댐과 임하댐이 위치한 안동지역은 방대한 농촌지역을 보유하고 있다. 특히, 댐건설

법상 댐주변지역이라고 할 수 있는 지역은 예외없이 산촌으로서 농업을 주산업으로 하고 있다.

그리고 우리나라의 전통문화가 가장 잘 보존되어 있는 지역으로서 최근에는 세계적으로 관심이 고조되고 있는 문화관광의 주요한 자원을 다량 보유하고 있다. 수년전에는 영국 여왕이 이 곳을 방문하였을 정도로 국제적으로도 관심의 대상이 되고 있다.

뿐만 아니라 안동지역은 1960년대 이후 우리나라의 공업화과정에 소외되어 제조업의 발달이 전국에서 가장 저조한 곳이다. 이는 다른 지역에 비하여 자연환경이 잘 보존되어 있다는 것을 의미한다. 여기에 두 댐은 주변지역의 개발을 제한하는 기능을 함으로써 자연환경의 보호라는 측면에서는 큰 역할을 하였다. 뿐만 아니라 댐으로 인하여 형성된 인공호수는 자연경관의 가치를 더욱 증대시키는 데 기여하였다.

댐주변지원사업은 이러한 점들을 충분히 고려하여 시행되어야 성공할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 댐 개발을 위한 합리적 지원방안

(1) 안동댐 주변지역 지원에 대한 종합적인 연구

안동댐은 1971년 4월에 공사가 시작되어 1976년에 완공되었다. 이 때는 우리나라 다목적댐 건설에 관한 한 초기였으며, 국가적으로는 경제개발계획이 강력히 추진되었던 시기이다.

이로 인하여 안동댐 주변지역의 주민들은 안동댐이 건설되면 국가발전에도 큰 기여를 할 것이지만 주변지역도 수자원을 활용한 관광이나 어업개발이 가능하게 되어 소득수준이 크게 높아질 것이라고 기대하는 사람들이 많았다. 또한 당시는 우리나라에서 댐건설의 초기였기 때문에 그로 인한 편익이나 피해에 대하여 별로 생각하지 않은 사람들도 많았다. 일부 사람들은 댐으로 인한 피해가 있을 것임을 예상을 하였지만 순박한 마음으로 국가적인 사업에 개별적으로 약간의 손해가 있다고 하더라도 이는 참는 것이 당연한 것으로 받아들였다.

그러나 댐의 건설이 시작되면서 댐으로 인한 피해는 점차 현실로 나타났다. 구체적으로 말하면 보상의 연차적 시행(1973년부터 1975년까지 3년간)으로 인한 불리한 점, 간접보상이 상당히 미흡하였던 점, 이주단지의 조성과정에서의 과도한 개인부담, 이설도로의 부족 등을 감수하였던 것이다.

당시에는 국가적으로 경제개발의 초기였다고 할 수 있기 때문에 정부는 수물자원에 대

한 충분한 보상도 어려웠던 상황에서 간접보상, 이주단지의 조성, 이설도로의 건설 등 댐으로 인한 주민들의 피해나 생활불편에 대해서는 충분한 고려를 할 수 없었던 것은 당연하였는지도 모른다.

댐건설 후에는 기대하였던 희망은 물거품으로 변하고 댐으로 인한 피해는 고스란히 그들의 몫이었다. 댐주변지역은 전혀 개발되지 않았으며, 내수면 어업(가두리 양식장)이 허가되기는 하였으나 댐으로 인하여 피해를 받고 있는 주민들과는 관계없는 일이었다.

댐건설이 시작된 후 16년이 지난 1990년부터 댐주변지원사업이 시행되었으나 이 또한 댐주변지역주민들에게는 큰 도움이 되지 않았다. 앞에서 설명한 바와 같이 「발전소주변지역지원에관한법률」이 원자력이나 화력발전소 주변지역 지원을 위주로 한 것이었기 때문에 안동댐 주변지역에 대한 지원규모는 극히 미미하였다. 그 후 지원사업비의 규모가 확대되었으나 댐주변지역 범위의 확대로 인하여 별다른 혜택을 받지 못하였다.

그 결과 안동댐 건설이 시작된 지 30년이 지난 지금에도 마을 진입도로조차 포장되지 않아 비만 오면 농산물 수송을 위한 차량까지 운행되기 어려운 상황이다. 이러한 사실이 주민들을 대상으로 한 설문조사에서도 일부 확인되었지만 연구자들이 실제로 현지를 방문하여 확인하였다. 이러한 상황은 현재와 같은 댐주변지역지원사업이 지속된다고 하더라도 당분간은 해결될 가능성이 없어 보인다.

그러므로 안동댐이 국가발전에 기여한 점과 주변지역 주민들이 지금까지 참아 온 생활불편과 경제적 피해를 생각한다면 지금이라도 안동댐 주변지역에 대해서는 댐으로 인한 피해와 생활불편에 대하여 종합적인 조사가 이루어지고, 조사결과에 따라 대폭적인 지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

(2) 댐주변지역 개발 전문가의 파견과 조언

댐 건설이 필요불가결한 우리나라에서는 댐 건설지역의 주민들의 동의를 얻는 것이 무엇보다 중요하다. 최근 대형 공공시설의 설치 및 공사가 진행되는 곳에서는 예외없이 주변지역 주민들과의 마찰이 야기되어 큰 어려움을 겪고 있다. 이미 건설되어 있는 댐의 경우에도 주변지역의 주민들과 한국수자원공사 사이에는 지속적으로 갈등이 야기되고 있다.

한국수자원공사가 주변지역 주민들과의 마찰을 줄이는 가장 좋은 방법은 명확한 근거에 입각한 지원과 함께 지속적인 대화와 설득이다. 또한 설문조사에서도 확인된 바와 같이 댐주변지역지원사업이 주민들의 소득을 증대시켜 주는 것이다. 그럼에도 불구하고 실제로 댐주변지역지원사업비는 몇 가지 기준에 따라 리단위까지 배정하고 리단위에서 사업을 선정함에

따라 여러 가지 문제점을 야기하고 있다.

구체적으로 말하면 리단위까지 사업비가 배정됨으로 인하여 리단위 지원사업비는 결국 소액이 될 수밖에 없을 뿐만 아니라 배정과정에서는 말썽의 소지를 줄이기 위하여 댐으로 인한 피해에 근거하기보다는 소지역별로 고루 배분하는 경우가 많다. 즉, 댐주변지역지원 사업비가 시·군단위까지 배정될 때에는 큰 문제가 없으나 그 다음 배정단계에서는 피해의 정도가 전혀 고려되지 않을 뿐만 아니라 실질적인 소득증대사업이 불가능하게 된다는 것이다.

또한 리단위에서 이장을 중심으로 사업을 선정하는 과정에서 주민들이나 의사결정자의 안목이 부족하여 유망한 소득증대사업은 생각해내기 쉽지 않다. 그리고 일부 지역에서는 이장 등 일부 의사결정자의 독선이 있을 수 있다. 이러한 사실도 설문조사에서 확인되었다.

그러므로 시·군단위로 배정된 댐주변지원사업비의 사용, 즉 사업비의 배분과 사업의 선정에는 전문가의 도움이 필요하다. 또한 전문가에 의한 지역주민들과의 지속적인 대화도 필요하다. 즉, 한국수자원공사 등 댐의 건설과 운영과 관련된 기관에서는 사업비의 시·군별로 배정하는 업무 외에도 주변지역에 관계 전문가를 파견하여 사업선정을 도우는 것이 바람직하다.

댐주변정비사업의 경우 건설교통부가 제시한 기본방향(건설교통부, 2002.12)으로 국가 및 지방자치단체의 예산으로 가능한 사업은 지양하도록 하였음에도 불구하고 실제 선정된 사업의 내용을 보면 이러한 기본방향에 맞지 않다고 할 수 있다.

안동시에 배정된 댐주변정비사업비가 이와같이 소규모 사업에 지출된 것은 사업비의 배정에서부터 최종 사업의 선정까지 지나치게 기간이 짧았다는 점과 면단위까지 사업비를 전액 배정함으로써 사업선정에 한계가 있었기 때문이 아닌가 생각된다. 이렇게 된 이유는 결국 주민들이 소지역 이기주의 때문인 것이다.

일본의 경우처럼 능력있는 조연자가 있어서 소득창출이 가능한 사업에 많은 금액을 투자한다면 사업비를 보다 효율적으로 사용할 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 수자원활용 방안의 수립

한국수자원공사(홈페이지)에서도 안동댐의 간접효과에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

댐을 축조하여 51.5km²의 인공호수가 형성됨으로 인하여 경관이 아름다워 생활수준의 향상으로 인한 국민관광지 및 휴양지를 제공하게 되고 내수면 어업개발, 유람선운항 등 지역경제 발전에도 기여하게 되었다.

실제로 댐건설 후 이러한 간접적인 효과는 별로 나타나지 않았다. 국민관광지로서의 역할은 전혀 근거없는 설명일 뿐이며, 부분적으로 휴양지의 제공, 내수면 어업의 개발, 유람선 운항 등이 있기는 하였다. 그 예로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 댐주변 민속촌과 조각공원의 개발
- 중평단지의 레저시설(수상스키장)
- 서부리의 어업허가(빙어)
- 댐 근처의 휴양지
- 안동시내 낙동강 개발에 의한 부지조성과 축제장, 체육관, 청소년회관 등의 건설과 낙동강 둔치의 체육시설 등

그러나 그 효과는 극히 미미하였을 뿐만 아니라 대부분 도시민에 대한 효과이었을 뿐이며, 댐으로 인하여 피해를 집중적으로 받고 있는 댐 상류지역의 주민들에게는 전혀 의미가 없는 것이다.

한국수자원공사가 주장하는 바와 같이 댐 주변지역이 국민관광지로서 기능을 수행하기 위해서는 대규모 투자가 이루어져야 할 것이며, 이에 한국수자원공사의 참여가 있어야 할 것으로 판단된다.

댐으로 인한 피해를 댐을 활용함으로써 상쇄하기 위해서는 수자원을 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 현재와 같이 리별 주민들에 의해서 지원사업이 시행되는 한 수자원을 활용한 소득과 고용증대는 요원할 수밖에 없다. 또한 그러한 사업이 시행되려면 대규모 민간자본이 유입되어야 할 것이고 결국 그 이익은 일부 자본가에게 돌아갈 수밖에 없다.

(4) 소득증대에 직접 기여할 수 있는 사업 지원

현재 댐주변지원사업의 선정은 리단위에서 결정한다. 그리고 리단위까지 할당된 지원사업비는 소액일 수밖에 없다. 이 경우 소득증대에 직접 기여할 수 있는 사업을 선정하여 시행한다는 것은 극히 어려운 일이다.

물론 일부 지역에서 그러한 예를 찾을 수 없는 것은 아니지만 대부분의 지역에서는 소득에 직접 기여할 수 있는 사업은 거의 시행하고 있지 않은 것이 현실이다.

이와 같이 소득증대사업이 선정되지 않은 이유는 주민들의 잘못된 선택이니 그들의 책임이라고 해버릴 수도 있을지도 모른다. 그러나 이는 잘못된 생각이라고 하지 않을 수 없다. 리단위의 주민들이 소득증대사업에 대하여 깊은 지식을 갖고 있지 못할 뿐만 아니라 리단위 사업비가 지나치게 소액이기 때문에 소득증대사업을 하기 어렵기 때문이다.

설문조사에서도 이와 같이 소득사업이 선정되지 않은 것은 그 이익에서 일부 주민들이 배제될 수밖에 없기 때문에 이러한 사업은 반대에 봉착하게 된다는 것이다. 반면에 농로나 도로를 건설하는 것은 모든 사람들이 이용하는 것이기 때문에 합의가 쉽다는 것이다.

그럼에도 불구하고 댐주변지역의 주민들의 생활을 개선하기 위해서는 무엇보다 소득을 증대시키는 것이 중요한 만큼 소득증대사업을 확대하지 않을 수 없다. 그렇지 못할 경우 댐주변지역의 문제는 영원히 계속될 수밖에 없다.

소득증대사업이 가능하기 위해서는 전문지식을 가진 adviser의 파견과 조언뿐만 아니라 이를 가능하게 할 재원의 확보가 필요하다. 이러한 점을 고려한다면 소득증대사업에 대해서는 별도의 인센티브를 부여하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 인구의 고령화에 대비한 복지사업의 시행

댐접촉지역에는 이농현상이 심각하여 인구가 크게 감소할 뿐만 아니라 인구의 고령화 현상이 두드러진다. 고령화 현상은 연령이 많을수록 이주하여 새로운 생활을 시작하기 어렵기 때문이다.

연구자들이 직접 면담한 관계공무원의 설명에 따르면 고령화 현상이 심각한 지역에서도 도로의 건설이나 경로당 등의 시설은 장기적으로 비효율적인 경우가 많다. 다시 말하면 수년 후에는 이러한 것들이 쓸모없는 시설이 될 가능성이 크다는 것이다.

그렇다면 현재 피해를 입고 있는 사람들이 대부분 노인들이기 때문에 이들에게 도움이 될 수 있는 지원을 하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로 말하면 노인들을 위한 정기적인 의료혜택이나 의료비지원, 교통편의 제공이나 교통비의 지급 등을 고려할 수 있을 것이다.

이러한 제안은 설문조사에서도 확인되었을 뿐만 아니라 관계공무원의 주장에 근거를 두고 있다.

(6) 댐으로 인한 피해를 고려한 차등지원제도의 수립

앞에서 설명한 바와 같이 댐주변지원사업비는 면적을 기준으로 면으로 배분하고, 다시 리별로 배분하는 것이 일반적인 상황이다. 물론 모든 지역에서 리단위까지 사업비를 배분하는 것은 아니지만 대부분의 지역에서는 그렇다는 것을 관계공무원의 설명이나 자료에서 확인하였다.

댐주변지원사업이 댐으로 인한 피해를 보상하는 의미가 있기 때문에 이와같이 일률적으로 균등배분하는 것은 합리적이지 않다. 피해를 많이 입은 지역에 더 많은 사업비를 배분

하여야 하는 것은 당연한 것이다.

안동댐의 경우 댐주변지역 가운데 만수위로부터 직선거리 2km 이내인 지역은 자연환경 보전지역으로 지정·고시되어 있다. 이로 인하여 주민들은 경제활동에서 여러 가지 제약을 받고 있다. 집단축사시설, 유흥음식점 등의 사업이 허가가 나지 않을 뿐만 아니라 농약사용에 대해서도 제약을 받고 있다. 이러한 사실은 댐접촉지역이 다른 지역에 비하여 상당한 피해를 보고 있다는 것을 의미한다. 호수의 물로 인한 기온강하, 도로결빙으로 인한 불편과 교통사고의 빈발 등도 많은 주민들이 호소하고 있다. 즉, 댐건설법상 댐주변지역 가운데 댐접촉지역은 다른 지역에 비하여 더 많은 피해를 받고 있다는 것을 의미한다.

주민들도 이러한 논리를 받아들이고 있다는 것을 설문조사에서도 확인되었다. 그럼에도 불구하고 실제로 사업비를 배분할 때에는 소지역이기주의 때문에 합리성은 고려되지 않는다.

이와 같이 배분할 경우 댐으로 인한 피해가 큰 댐접촉지역은 의사결정과정에서의 불리로 인하여 지역별 균등배분을 피할 수 없다. 이렇게 될 경우 댐과 약간의 거리가 있는 곳에서는 도로시설이 양호해질 수 있는 반면에 댐으로 인하여 교통오지가 된 댐접촉지역에서는 진입도로도 포장되지 않은 마을이 있게 된다. 실제로 연구자들이 안동댐의 주변지역을 답사한 결과 그러한 사실을 확인하였다.

우리나라에서도 사례가 있는 만큼 댐피해를 고려한 지역별 차등지원제도를 마련하여야 할 것이다.

(7) 사업시행자의 역할 강화

댐주변지역지원사업의 문제점에서 지적한 바와 같이 댐건설법상 지원사업의 시행자는 시·군·구청장임에도 불구하고 실제로는 리단위까지 사업비가 배분되고, 사업을 선정하였으며, 민간자본이전으로 사업이 시행되었기 때문에 실제로 리별 이장 또는 개발위원장의 책임하에 사업이 시행되었다. 결국 댐건설법상의 사업시행자인 안동시장은 거의 역할을 하지 않았다.

이로 인하여 지원사업비는 날날이 꼬개어져서 소규모 숙원사업에만 투자될 수밖에 없었다. 그리고 공사에 대한 감리도 철저하게 이루어졌다고 하기 어렵다.

물론 소지역이기주의 및 개인적 이기주의가 극도에 달한 상황에서 직접적인 댐피해를 입고 있지 않은 안동시장이 사업을 선정하여 시행한다는 것은 많은 민원과 갈등을 야기할 수 있을 것이다. 그리고 이는 행정의 어려움을 가중시킬 수도 있을 것이다.

그러나 장기적인 관점에서 보면 지금과 같은 시행방법은 댐주변지역의 문제를 영원히 지속시킬 수밖에 없게 할 뿐만 아니라 주민들의 어려움을 해결하는 데는 대단히 비효율적이라고 할 것이다.

그러므로 안동시장이 직접적으로 나서서 사업의 선정과 시행을 함으로써 사업의 비효율성을 줄여나가야 할 것으로 판단된다. 물론 사업시행방법을 이와 같이 전환하는 것으로는 충분하지 않다. 사업선정의 합리성을 높이기 위하여 댐주변지역에 대한 장기적인 개발방향에 대한 연구가 전제되어야 할 것이다.

VI. 맺는말

다목적댐을 건설해 온 것은 수자원의 개발을 통해 용수를 확보하고, 전력을 생산하고, 홍수를 조절하는 등의 목적을 달성하고자 함이었다. 이러한 목적이 달성된다는 것은 댐의 건설을 통해 새로운 편익을 향유하는 지역과 주민이 발생하게 된다는 것을 의미한다.

문제는 이렇게 댐으로부터 편익을 얻게 되는 지역과 주민들이 있게 되는 반면, 도리어 댐으로부터 일방적으로 피해만을 보게되는 지역과 주민도 함께 발생한다는 것이며, 편익과 피해에 대한 형평성 있는 분배가 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

다수의 혜택을 위해서 소수에게 피해를 강요할 수 없으며 댐으로 인한 수혜자와 피해자의 형평성있는 조정과 합의가 필요하다.

이를 위하여는 댐주변주민들의 지원대책과 환경개선에 보다 더 깊은 관심이 요구된다. 또한 댐주변지역에 대한 사회·경제적 영향을 종합적으로 분석하여 문제점을 지적하고, 이에 대한 근본적이고 장기적인 대책을 강구하여 지원방안을 확대할 필요가 있다.

댐을 자원으로 간주하고 댐 주변지역을 활성화하고자 하는 것은 세계적인 추세이며 앞으로 자원으로서는 댐의 중요성은 더욱 증가할 것이다. 댐주변지역에 대한 활성화는 지역의 낙후문제, 지역내 환경보전의 필요성 등 다양한 문제와 결부되어 있다. 따라서 댐 관리자만의 역할로는 지역 활성화에 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 점에서 댐 주변지역에 대한 정비사업이나 지원사업의 추진을 농·산촌 개발이나 낙후지역 개발 제도 등 타 지역개발시책과 연계하여 운용함으로써 지역의 접근성 제고 등 현재 댐 개발사업으로는 대응이 곤란한 문제의 해결을 위해 노력할 필요가 있다.

주민지원사업선정에 투명성과 공정성은 물론 주민들의 의견존중을 위하여 먼저 주민다수에게 알려 주어야 하고 공개적인 의견청취 기회를 가져야 한다. 승인받은 사업중 규모나 시기가 변경될 경우에는 ‘댐주변지역정비사업추진위원회’나 ‘댐주변지역지원및정비사업심의위원회’를 소집하여 수시로 의견을 청취, 사업변경을 함으로서 공정성과 투명성을 확보하여야 한다.

지속적인 지원사업 추진으로 댐주변지역은 피해의식에서 점차 해소되고, 하류지역에도 맑은 물 공급으로 상류와 하류가 공존하는 의식을 가진다면 영남의 젖줄인 낙동강주변지역은 안동·임하댐으로 인한 물 분쟁에서 화합의 장이 될 것이다.

주제어 : 댐주변지역지원제도, 지원사업, 정비사업, 지원현황 지원제도의 문제점, 지원제도개선방안

【Abstract】

The supporting status and improvement plan for the regions around dams

- focusing on the regions around the Andong and the Imha dams -

Sohn, Jinsang

The Andong dam and the Imha dam constructed in 1976 and 1992, respectively have influenced greatly on Andong region since construction dates. Because the regions around dams were not put in good order just after dam construction and the supporting projects for the region have not been conducted successfully, civil petitions and discords among residents due to damage suffering from two dams are still occurring in the region. Therefore, it is very important to solve these problems by investigating both why the state of things continues for long time and what the countermeasures are.

The problems would come from the fact that there simultaneously exist both the benefited regions and people and the damaged ones from the dams, resulting in unbalanced distributions for the benefited and the damaged. The sacrifice should not be forced to the damaged minority for the sake of majority's benefits. So, it needs that the balanced mediation and agreement between the benefited and the damaged should be made. For this, a concern about the supporting measures and environmental improvement for them is required. Also, it is necessary to indicate the problems by analysing the social and economic effects for the regions around dams. It is required to expand the supporting plans by taking the fundamental and long-term measures.

The supporting projects should be selected transparently and fairly. The projects should be notified to the residents in advance for the purpose of honoring their views and a public opinion hearing should be hold.