

가해 없는 피해, 책임 없는 지원

라오스 댐 붕괴 이후 피해회복 현황 실태조사 보고서



가해 없는 피해, 책임 없는 지원

라오스 댐 붕괴 이후 피해회복 현황 실태조사 보고서

발간일: 2024. 5.
저자: 신유정(법무법인 지향)
황필규(공익인권법재단 공감)
박영아(공익인권법재단 공감)
영문번역: 김은지
디자인: 정재영 (studio.jaejaesee@gmail.com)

발행단체: 공익인권법재단 공감, 기업과인권네트워크

공익인권법재단 공감은 여성, 장애, 불안정 노동, 성소수자, 이주와 난민, 재난, 빈곤의 상황과 맥락에서 발생하는 차별과 인권 침해를 철폐하고 소수자와 사회적 약자의 인권이 실현될 수 있도록 권리구제와 제도개선을 위한 법률 지원 활동을 합니다. 공감 국제인권센터는 기업과 인권 규범을 포함한 국제인권법의 국내외적 적용을 도모하기 위해 설립되었습니다. 공감은 기업과인권네트워크에 참여하며 한국 기업의 해외사업으로 인해 발생하는 인권 침해를 감시하는 활동을 합니다.

기업과인권네트워크는 국내의 인권/노동/환경/공익법 단체가 연대하여 해외투자 한국기업이 발생시키는 여러 문제에 대해 대응하기 위하여 결성된 연대체입니다.

목 차

I.	서론	5
1.	세피안-세남노이댐 붕괴 참사의 발생	6
2.	참사 이후	7

II.	조사 개요	10
1.	조사의 배경 및 목적	11
2.	조사 방법 및 내용	12
	가. 문헌조사 및 관계자 면담	
	나. 현장 실태조사	
	다. 현지 관계자 면담	

III.	문헌조사 결과	14
1.	들어가며	15
2.	댐 붕괴 원인에 대한 진상규명 경과	16
	가. 경과	
	나. 현황	
	다. 시사점	
3.	피해 구제 현황	20
	가. 경과	
	나. 현황	
	다. 시사점	
4.	국가의 인권보호의무 관련 경과	30
	가. 라오스 정부	
	나. 대한민국 정부	

IV.	현장 실태조사 결과	38
1.	실태조사 일지	39
2.	실태조사 사전준비	40
3.	임시주거단지와 영구주거단지의 입지	41
4.	면담방식	41
5.	면담결과	42
6.	시사점: 가해가 없는 피해, 책임이 없는 지원의 문제	50

I. 서론

1. 세피안-세남노이댐 붕괴 참사의 발생

2018년 7월 23일, 세피안-세남노이 수력발전 프로젝트의 보조댐 중 하나(Saddle D)가 붕괴하여 약 5억 톤의 물이 라오스 남동부 아타푸 주 13개 마을을 덮쳤다.

“세피안 세남노이 수력발전 프로젝트(Xe-Pian Xe-Namnoy Hydroelectric Power Project, 이하 ‘세피안-세남노이 댐’이라 함)은 라오스 남부 볼라벤 고원을 관통하는 메콩강 지류를 막아 낙차가 큰 지하수로와 발전소를 건설하는 대규모 민간합동 프로젝트다. 세피안-세남노이댐은 3개의 본댐(세피안 댐, 세남노이 댐, 후웨이막찬 댐)과 5개의 보조댐(A,B,C,D,E)으로 설계되었는데, 사고가 난 것은 세남노이 댐 아래에 위치한 보조댐 D였다.

세피안-세남노이댐의 운영을 담당하는 한국서부발전의 국회 제출 자료에 따르면, 사고 3일 전인 2018년 7월 20일부터 보조댐에서 11cm 침하가 발생하였고 이로부터 2일 후 댐 상단부 10곳에서 침하가 발생하였으며, 사고일인 23일 오전 11시에는 댐 상단부가 1m 가량 침하하였다. 이 때 뒤늦게 세피안-세남노이댐 발주사(PNPC)가 주 정부에 주민들이 대피하도록 협조를 요청하였으나, 참사를 막지는 못했다.

2019년 라오스 정부 발표를 기준으로 세피안-세남노이댐 붕괴로 사망한 사람은 49명, 실종된 사람은 22명이며, 삶의 터전을 잃고 이재민이 된 피해자는 약 6,000여명에 이른다. 그러나 실제 피해 규모는 이보다 더 클 것으로 추정된다. 사건 발생 직후 현지에서 구호 활동에 참여한 국제구호단체들의 보고에 의하면 더 많은 실종자가 있고 이들 모두 사망했을 것으로 추정되고 있다. 유엔 특별절차, 언론 보도 등에 따르면 댐 붕괴로 사망한 사람은 71명¹, 이재민은 14,440여명, 영향을 받은 마을은 19개에 달한다.²

메콩강 하류 캄보디아 지역에서도 많은 피해가 발생하였다고 알려졌다. 라오스 인접국인 캄보디아 국경지역에서는 사고 다음날 수위가 급격하게 상승해 1200여 가구, 약 5000여명의 주민이 대피하였다는 언론 보도가 있었고³ 범람한 물은 스텡뜨랭 도(Stung Treng Province)까지 흘러가 25,000명이 고지대로 대피했다는 보고도 있었다⁴. 이재민은 약 3,074가구로 15,515명이 수해 피해를 입은 것으로 알려졌다. 다만 피해에 대한 공식적 통계는 보고된 바가 없다.

2. 참사 이후

댐 붕괴 이후, 시민사회는 사고 원인에 대한 진상규명, 댐 건설 및 운영에 관여한 주체들이 피해 구제에 대한 책임을 질 것을 촉구했다. 그러나 아래와 같이 진상 규명 지연, 기업 및 국가의 책임 회피, 피해자들의 삶의 질 악화 등 문제가 지속되었다.

① 사고 원인에 대해서는 댐 시공사인 SK건설(현 SK에코플랜트)이 자연재해에 의한 댐 유실임을 주장하면서 사고원인 진상 규명이 지연되었다.

라오스 정부는 댐 붕괴 이후 사고 원인을 조사하기 위하여 독립전문가그룹(International Experts Group, IEP)이 포함된 공식 조사위원회를 발족하였다. 라오스 국가조사위원회는 2019. 5. 28. 독립전문가그룹의 조사 결과를 발표하였는데, IEP의 조사 결과는 사고는 적절한 조치로 막을 수 있었던 붕괴사고였으며 불가항력적인 사고로 볼 수 없다는 내용을 담고 있었다.

또한 SK건설이 이윤 최대화를 위하여 설계를 변경하고 공사기간을 단축한 것이 사고 발생에 기여하였다는 의혹도 제기되었다. 국회의원 김경협 의원실에 따르면 SK건설은 2012. 8. 주요조건합의서(Heads of Agreement) 체결 시에는 공사비를 6억 8천만 달러, 관리비와 이윤을 공사비의 12.2%로 하는 내용의 합의를 체결하였다. 그러나 이후 SK건설은 설계변경(Value Engineering)을 진행하였는데, 의원실에 따르면 기본설계 도면상 보조댐 5개의 높이는 10~25m였으나 추가 제출 도면에서는 보조댐 높이가 3.5~18.6m에 불과했다. 한편 SK건설은 설계변경을 통해 관리비와 이윤(O&P)을 15%로 상향하였다. 또한 SK건설은 당초 예정보다 7개월 늦은 2013년 11월에 공사에 착공하여 놓고 원래 예정된 담수시기보다 2개월 빠른 2017. 4. 담수를 시작하였다. 조기 담수로 얻을 수 있는 보너스로 2000만 달러가 걸려 있었기 때문으로 추정된다.

㉔ 댐 건설 및 운영에 참여한 기업은 피해자 및 라오스 정부에 대하여 일정한 금전적 보상을 제공하였다. 그러나 기업이 인권침해 야기 및 연루에 대한 책임을 인정하였다거나, 심각한 인권침해에 대한 구제 및 재발방지 조치가 완전히 완료되었다는 의미는 아니다.

세피안-세남노이댐의 공식 운영권자는 합작회사인 PNPC(Xe Pian-Xe namnoy Power Company, 이하 PNPC)다. PNPC의 주주는 SK건설(지분 26%), 한국서부발전(25%), 태국전력공사의 자회사인 태국라차부리발전(RATCH)(25%), 라오스 국영회사 LHSE(24%)로 구성되어 있다.

이 중 LHSE의 출자금은 대한민국정부가 라오스 정부에 제공한 양허성 차관 7천만 달러로 총당되었다. 대한민국정부가 대외협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 "EDCF")을 민관협력방식으로 집행한 것이다.

PNPC의 참여사들은 각각 프로젝트에서 고유한 역할을 담당하는데 SK건설은 시공을, 서부발전은 운영을, 라차부리발전은 감리를 각각 담당했다.

SK건설, PNPC, 대한민국정부는 사고 직후 구호물자 지원, 임시주거 단지 구축, 교량 및 도로 복구 지원 등 긴급구호활동을 진행했다. 그러나 이것은 인도적 조치로 여겨졌고, 사고에 대한 책임을 인정하는 의사표시는 아니었다.

2023년 7월 현재 PNPC는 피해지역 주민의 인명피해 및 재산피해에 대하여 일정한 보상금을 지급하고, 라오스 정부에 인프라 및 주거시설 재건, 이재민 지원을 위한 기금을 지급하였다. 그러나 이것이 피해자들의 회복과 재활을 보장하는 데에 충분하고 효과적인 수단이었는지에 대해서는 계속해서 의문이 제기되고 있다. 여기에 대해서는 III.장 및 IV.장에서 자세히 살핀다.

㉕ UN 기업과 인권 이행원칙에 따르면 인권침해를 직접 야기한 기업은 물론이고 인권침해에 연루되었거나 직접적으로 연관된 기업도 인권침해 피해자들에 대한 구제책을 마련할 책임이 있다. 이는 피해에 대한 금전적 보상뿐 아니라 이해관계자와의 충분한 소통, 정보공개, 고충처리 매커니즘의 마련, 재발방지 조치 등을 포함한다. 그렇다면 SK건설(시공사), 한국서부발전(운영사), PNPC, 대한민국정부(자금 지원) 등은 모두 기업의 인권존중책임 관점에서 발생한 인권침해에 일정한 책임을 질 뿐만 아니라, 앞으로 유사한 인권침해가 발생하지 않도록 인권실사 체계 등을 마련하고 내재화하여야 한다. 그러나 관련 주체들이 '기업과 인권' 관점에서 합당한 책임을 인정하고 이행하였는지는 의문이다.

한국 시민사회는 기업의 인권존중책임 관점에서 참사의 원인을 제공하였거나 이에 연관된 기업의 책

임을 촉구하기 위하여 2019. 6. SK건설, 한국서부발전, 수출입은행에 대하여 2019. 6. OECD 다국적기업 가이드라인 대한민국 연락사무소(이하 KNCP)에 진정을 제기하였다. 그러나 피진정인들이 중재에 응하지 않아, KNCP 절차는 기업의 인권존중책임에 대한 판단으로 이어지지 못한 채 종결되었다.

특히 대한민국정부는 국가로서 인권보호의무를 지므로 대한민국정부는 세피안-세남노이댐 참사와 같은 중대한 인권침해에 연관된 이상 이미 발생한 부정적 영향을 완화하기 위한 조치를 취하는 한편, 무엇보다도 이 같은 참사가 발생한 원인에 대한 반성적 검토와 재발방지조치를 마련하여야 한다. 그러나 대한민국정부는 사고 직후 긴급구호 과정에서 댐 붕괴 피해자에게 인도적 지원을 제공하기는 하였으나, EDCF 지원 결정 및 모니터링 과정에서의 책임을 인정한 바는 없다. 대한민국정부는 KNCP 중재 과정에서는 물론, 유엔 독립전문가들의 서한에 대한 답변에서도 수출입은행은 EDCF 지원 당시 필요한 조치를 충분히 취하였으며, 라오스 정부에게 환경·사회적 책임을 이행을 강제할 수 있는 권한이 없다며 회피하는 입장을 반복하고 있다.

이처럼 기업의 인권존중책임 및 국가의 인권보호의무 이행 확보가 요원한 가운데 라오스에서는 한국 기업이 참여하는 개발 사업이 계속해서 진행되고 있는 것으로 확인된다.

④ 가장 중요한 문제는 효과적 피해 구제가 이루어지지 않았다는 것이다. 졸지에 삶의 터전을 잃어버린 피해자들은 장기간 임시 쉼터에서 머물며 열악한 생활 환경, 지속가능한 생계수단이 확보되지 않아 배급에 의존하는 상황을 견뎌야 했다. 사고로부터 5년이 지난 2023년, 대부분의 피해자들은 원래 거주지로 돌아가거나 라오스 정부가 PNPC의 자금으로 공급한 영구주거단지로 이주한 것으로 파악된다. 그러나 주민들의 일상을 재난 전으로 회복하기에 적합한 방식으로 구제가 제공되었는지는 의문이다. 이 부분에 대해서도 IV. 장에서 자세히 살핀다.

II. 조사 개요

1. 조사의 배경 및 목적

2023년은 세피안-세남노이담 붕괴사고로부터 5년이 되는 해이다.

한국시민사회TF는 2021년 사고에 원인을 제공한 것으로 보이는 기업(SK건설, 한국서부발전)과 면담을 진행한 바 있다. 이 면담은 한국 시민사회가 SK건설, 한국서부발전, 수출입은행에 대하여 2019. 6. KNCP에 제기한 진정에 대한 KNCP의 최종성명에 근거하여 이루어졌다. 당시 기업 측은 피해자에 대한 금전적 보상 및 재정착 지원이 원활하게 진행 중이라고 설명하였다. PNPC가 라오스 정부와 피해 주민들에 대한 보상금 지급 및 신도시 마스터 플랜 이행비용 지급 계획(총액 약 9,700만불)에 합의하였고, 이 중 피해 지역 주민에 대한 보상에 해당하는 5,400만불은 거의 지급을 완료하였으며, SK건설이 피해 주민들이 영구적으로 주거할 수 있는 주거단지를 조성 중이라고 밝힌 바 있다.

그런데 2022. 7. 22. 유엔 특별절차들은 합동으로 세피안-세남노이담 붕괴 피해자들의 피해 구제가 지연되고 있다는 성명을 발표하였다. 해당 보도자료에 따르면 생존자들은 아직도 열악한 임시주거환경에 놓여 있었고, 라오스 정부와 기업들이 약속한 신규 주택 등의 보상은 지연되었다.

유엔 특별절차들은 성명 발표에 앞서 2022. 7. 15. 대한민국정부, 라오스 정부, 관련 기업 등에 서한(communication)을 송부하였는데, 해당 서한의 내용에 따르면 라오스 정부는 피해자들에게 장기간 거주할 수 있는 영구주택을 2021년 말까지 제공 완료하겠다고 약속했고, 이 중 상당한 부분(700채)는 PNPC가 제공하는 자금으로 지어지기로 되어 있었다. 그러나 2022년 4월까지도 PNPC의 자금으로 짓기로 한 700개 주택 중 상당부분이 완공되지 않았고, 피해 주민들은 비위생적이고 적정기준에 못미치는 임시숙소에서 생활을 이어 가고 있었다. 피해자들은 보복을 두려워하여 배상 등 피해구제에 대한 목소리를 내지 못하고 있어 고충처리절차에 대한 권리를 보장받지 못하고 있었다.

이처럼 기업의 주장과 유엔 특별절차가 접수한 정보 사이에 상당한 차이가 발견되었기에, 실제 피해 구제 상황을 확인하여 사고에 원인을 제공한 주체들에게 합당한 책임 이행을 촉구할 필요가 있었다.

그런데 코로나19가 전세계를 휩쓸고 라오스가 엄격한 국경통제 정책을 시행하면서, 2020년 이후 세피안-세남노이담 붕괴 피해자들의 현지 상황에 대한 정보가 상당 부분 단절되었다.

이에 한국시민사회TF는 2022년 세피안-세남노이담 붕괴 피해자들에게 제공된 피해 구제 현황 및 현재 피해자들의 인권상황을 확인하여, 피해자들의 회복에 연대하고자 하는 목적으로 본 조사를 개시하였고 2023년 6월까지 상황을 확인했다.

2. 조사 방법 및 내용

가. 문헌조사 및 관계자 면담

조사팀은 세피안·세남노이댐 붕괴 참사 이후 사고에 원인을 제기한 주체들의 대응 경과를 파악하기 위하여 국제기구 및 시민사회, 언론 보도 등의 문헌을 정리하여 실태조사에서 확인하여야 할 사항을 도출하였다. 또한 기업 등 관련자들과의 면담을 실시하였다.

문헌조사 면에서는 한국 시민사회의 지난 현지 실태조사(2019. 1.) 이후 피해 주민의 상황에 대한 자료를 정리할 필요가 있었다. 이에 기존 시민사회의 현지 실태조사 및 대응 기록, 유엔 특별절차가 2020년, 2022년 2차에 걸쳐 한국정부, PNPC 등 관련 주체에 보낸 서한(communication)의 내용 및 해당 서한에 대한 각 주체의 회신 내용, 2021년 기업과의 면담에서 확보하였던 정보 등을 정리하였다.

또한 2022년 현재 상황을 파악하기 위하여 해외 NGO(Manushya Foundation)가 유엔 특별절차에 접수한 진정(complaint), 해외 언론 보도(Voice of Asia, Vientiane Times 등) 등을 수집하였다. 나아가 PNPC의 출자회사이자 세피안·세남노이댐의 운영사인 한국서부발전 작성의 보상금 지급 현황에 관한 자료를 입수하였다. 또한 한국서부발전 및 SK건설 측 관계자와 면담을 진행하여 인명피해 및 재산피해 보상 현황, 영구주거단지 공급 현황 등에 대한 사실관계를 확인하고 입장을 청취하였다.

나아가 2019. 6. 라오스 국가조사위원회 독립전문가패널(IEP)이 발표한 사고원인에 대한 조사보고서(기존에 공개되지 않았음)를 입수하여 추가 정보를 확인하였으며, 아시아 지역 NGO 활동가들과 화상회의도 진행하였다.

나. 현장 실태조사

기업이 주장하는 바와 같은 보상이 제대로 제공된 것인지, 실제로 피해자들의 삶이 회복되었는지 확인하기 위해서는 현장방문이 반드시 필요했으므로, 현장 실태조사가 본 조사의 가장 핵심적인 부분이었다. 조사팀은 2022. 9. 13. ~ 2022. 9. 14. 2일 동안 임시주거캠프 및 영구주거단지를 방문하고, 기업 관계자 및 피해 주민들과 인터뷰를 실시하였다. 자세한 내용은 IV. 장에서 다룬다.

다. 현지 관계자 면담

조사팀은 피해 주민 이외에도 라오스 주재 국제기구, 라오스 국내법 전문가 등과 면담을 진행하여 보다 다각적인 정보를 확인하고자 했다.

[표] 현지 국제기구 및 전문가 면담 진행 경과

날짜	내용	비고
2022. 9. 16.	라오스 주재 유엔기구 면담	UN habitat 및 UNDP 라오스 사무소, OHCHR 관계자
2022. 9. 18.	라오스 환경법 전문가 면담	전문가 요청으로 신상 비공개
2022. 9. 20.	아시아지역 NGO 활동가 면담	International Rivers, Mekong Watch, NGO Forum on ADB
2022. 9. 22.	OHCHR 라오스, 베트남지역 담당자 Laura Macini 면담	

III. 문헌조사 결과

1. 들어가며

세피안-세남노이댐 붕괴 참사로부터 4년이 흐른 2022년 현재, 사고에 원인을 제공하였거나 직접 연관된 주체들이 어떻게 참사에 대응하여 왔는지, 특히 피해자들의 권리 구제가 어떻게 이루어져 왔는지에 대한 정보가 충분히 공개되어 있지 않다. 이에 아래에서는 문헌조사 및 사전조사에서 새로이 확보한 자료를 정리하여, 2022년 현재 사고에 대한 진상규명 및 피해구제 진행 현황 등을 정리하였다.



사진제공 : International Rivers

2. 댐 붕괴 원인에 대한 진상규명 경과

가. 경과

2018. 7.	댐 시공사인 SK건설, 단기간 내 집중호우(2주 동안 1,077밀리미터)로 보조댐 일부 기간이 범람, 유실된 것이라는 입장 밝힘
	댐 운영사인 한국서부발전, 국회 산자위 보고자료에서 사고 원인은 지반 침하에 따른 붕괴라고 보고
2018. 8.	라오스 정부, 사고원인 조사를 위한 국가조사위원회 구성
2019. 5. 28.	라오스 국가조사위원회 독립전문가위원회(IEP) 조사결과 발표 - 보조댐 기초 지반의 토사층에서 일어난 파이핑 현상과 이로 인한 기초 지반의 원형붕괴를 댐 붕괴의 원인으로 지목함. 즉 지질학적 환경을 충분히 고려하지 않은 시공상 과실로 참사가 야기되었다는 것임.
	SK건설, 라오스 국가조사위원회 IEP 조사 결과 반박 입장 배포 - 불상의 전문기관을 인용하여 강수 및 지형으로 인한 “대규모 평면파괴(Land Sliding)”을 사고의 원인으로 지목
2019~2022	라오스정부, PNPC, SK건설이 각각 사고원인에 대한 조사 발주, 보고서 완료 - 보고서 내용 및 작성 시기는 비공개. 결과는 조금씩 다르나 SK건설이 발주한 보고서의 경우 지층의 sliding으로 인한 자연재해가 원인이라는 결론. - IEP 조사 결과까지 총 4개의 보고서가 존재함.
2022. 8. 현재	SK건설은 사고 원인이 “불가항력”(Non-Force Majeure)이라는 입장 견지 (한국서부발전 국회 제출 자료)
시점 미상	SK건설, PNPC에 대하여 약 2억 불의 중재신청 제기 - 불가항력으로 발생한 사고이므로, 피해보상에 소요된 금액을 SK건설이 아니라 PNPC가 부담하여야 한다는 취지

나. 현황

① SK건설 측은 계속해서 과실로 참사가 발생하였다는 점을 부인하고 자연재해로 인한 불가항력의 사고였음을 주장하고 있다. 반면 PNPC는 SK건설의 시공상 과실을 주장하고 있다.

한국서부발전은 국회의원실에 제출한 2022. 8.자 자료에서 “주요 사고원인은 ① 시공상의 문제점, ② 댐 기초조사 시 지반예측에서 잘못된 부분, ③ 시공단계에서의 재료선택 불량 등으로 판단”하며, “사고 원인이 Non-Force Majeure(불가항력 아님)로 판명남에 따라 사고에 대한 추후 보상·배상책임을 SK건설이” 져야 한다고 보고하였다.

전문가 조사 결과는 대체로 지반침하에 따른 댐 붕괴가 이 사건 참사의 원인이라는 데에 무게를 싣고 있는 것으로 보인다. 시민사회TF가 2022. 8. 29. 서부발전과의 미팅에서 확인한 바에 의하면 현재 댐 붕괴 원인에 대한 전문가 조사보고서가 적어도 4건 존재한다. 라오스 국가조사위원회 독립전문가위원회(IEP)가 발표한 보고서 이외에도 라오스정부, PNPC, SK건설이 각각 발주한 보고서가 존재한다는 것이다.

라오스 국가조사위원회 독립전문가위원회 보고서는 온라인 상에서 입수할 수 있었으나, 나머지 3개 보고서(라오스정부, PNPC, SK건설 각 발주)의 구체적 내용은 확인할 수 없었다. 다만 서부발전 측에 따르면 각 보고서의 내용과 결론이 조금씩 다르기는 하나, 세피안-세남노이댐 붕괴 사고가 자연재해에 따른 불가항력의 사고였다는 결론은 SK건설이 발주한 보고서가 유일하다.

② 라오스 국가조사위원회 독립전문가위원회 보고서의 내용을 요약하면 다음과 같다.

IEP는 사고의 근본적인 원인이 지반의 투수성에 있다고 보았다. 보조댐 D의 지반은 모래가 상당부분을 차지하고, 자갈, 진흙 등 다양한 토질이 섞여 있어 투수성이 매우 높았다. 이 때문에 지반 내에 미세한 물길이 생기는 파이핑 현상이 일어났고, 내부 침식이 반복되면서 지반이 약화되었다는 것이다. 또한 당시 보조댐 D는 적색토(laterite soil)로 구성되어 있었다. 이에 파이핑 현상으로 인하여 댐의 안정성이 저하되기 쉬웠던 바, 댐에 금이 가기 시작했으며, 댐 최상부에서도 침식현상이 발생하면서 원형붕괴(deep rotational sliding)의 형태로 전체 붕괴 사고가 발생하였다는 것이다.

특히 해당 보고서에는 SK건설 측의 주장과는 달리 세피안-세남노이댐 붕괴 사고가 “불가항력”에 의한 사고라고 볼 수 없다는 점이 명시되었다. 2018년 7월에 강우량이 많았으며 특히 2018년 7월 22일에 438mm의 비가 온 것은 사실이나, 사고 당시 수위는 최대가동레벨보다 훨씬 낮았으므로 불가항력에 의한 사고라고 볼 수 없다는 것이다.

또 독립전문가위원회는 댐 붕괴가 기초 지반에 대한 적당한 조치를 통하여 예방될 수 있었다고 보았다. 나아가 운영상 문제도 지적하였는데, 댐 운영 데이터를 조기에, 적절하게 해석하며, 댐 하부에 대한 모니터링이 이루어졌다면 조기 대응이 가능했을 것이라는 것이다.

나아가 독립전문가위원회는 세피안-세남노이댐의 보조댐 E와 F도 유사한 적색토 지반에 건설되었으므로 안전기준을 만족하는지에 대한 조사가 필요하다고도 하였다.

③ 한편 SK건설은 PNPC에 대하여 2억 불 상당의 국제중재를 싱가포르 ICC국제중재판정소에 제기한 것으로 확인되었다. PNPC는 라오스 정부 및 피해 주민에게 제공한 보상금의 대부분을 보험금 및 SK건설이 주주대여금 형태로 제공한 자금으로 충당하였는데, SK건설은 세피안-세남노이댐 붕괴는 자연재해로 인한 불가항력의 사고이므로 시공사인 자신이 사고로부터 발생한 보상 비용을 부담해야 하는 것이 아니라, 세피안-세남노이댐의 상업적 운영을 통해 전력을 판매하는 PNPC가 이를 부담하여야 한다고 주장하는 것이다. 이에 대하여 PNPC는 SK건설의 시공상 과실로 인한 사고로, SK가 EPC계약에 따른 책임을 진다고 주장할 것으로 보인다. 즉 국제중재 재판정에서 댐 붕괴의 원인이 다투어질 것으로 보이고 2024년말 최종 결론이 날 것으로 예상되고 있다.

이에 아이러니하게도 피해자가 참여하는 투명한 절차가 아니라, 기업들이 비용 부담 주체를 가리는 국제중재의 자리에서 사고 원인을 가리는 진상규명이 이루어지게 된 실정이다.

다. 시사점

① 피해자들에게는 참사의 원인을 알 수 있는 권리, 즉 진실에 대한 권리가 보장되어야 한다. 중대한 인권 침해 행위 및 심각한 인도법 위반 행위에 관한 진실에 대한 권리는 양도 불가능한 독립된 권리로서 국제관습법 및 국제조약을 통하여 인정되고 있다. 진실에 대한 권리는 인권을 보호하고 보장할 국가의 의무는 물론이고, 피해자가 효과적인 구제에 접근할 권리와도 밀접하게 연결된다. '기업과 인권' 관점에서 보더라도 중대한 인권침해를 야기한 기업은 영향을 받는 집단 및 이해관계자에게 책임성 있고 투명성에 입각한 보고를 하여야 한다.⁶

그런데 사고로부터 4년이 지난 지금까지도 진상규명이 완료되지 않았고 적절한 정보가 공개되어 있지 않음은 물론, 현재 사고 원인은 피해자의 인권을 중심에 둔 투명한 절차가 아니라 사고에 원인을 제공한 기업 간의 분쟁으로서 공개되지 않은 절차에서 다루어지고 있다. 피해자의 권리를 중심에 둔 접근이 필요하며, 이미 이루어진 전문가 조사 결과에 대해서는 투명한 정보공개가 필요하다.

② IEP 보고서 등을 참고할 때 사고의 주된 원인은 시공사의 기초조사가 부실하였던 결과 시공상 부실이 발생한 데 있는 것으로 보인다. 그러나 IEP 보고서는 댐 운영상 문제, 즉 적시에 지반약화를 감지하지 못한 문제, 댐 침하가 시작된 뒤 적절한 비상방류를 실시하지 않은 문제 등 역시 지적하고 있다. 시공상 부실이 사고의 주된 원인이라고 할지라도, 한국서부발전, PNPC 등 역시 사고에 원인을 제공하였거나 연루되어 있는바 피해 구제에 대한 책임을 부담한다는 점이 명확하게 지적될 필요가 있다.

3. 피해자 구제 현황

가. 경과

1. 긴급구호 단계	
2018. 7. 24	세피안-세남노이뎀 붕괴 사고 발생
사고 직후	피해자들, 임시대피소 ⁷ 로 대피 - 방, 화장실, 목욕시설이 부족하고, 의약품과 입원실 등이 부족하며, 한동안 물과 음식조차도 부족한 상황이었음. ⁸
2018. 7.	대한민국 정부 긴급 구호팀 파견 및 현물, 현금 지원 ⁹ , 한국서부발전, SK건설 및 국제단체 등 구호금·구호물품 지원
2018. 7. ~9.	SK건설 임시주거 단지 906개소 건축 - 그 밖에 교량·도로 복구 등 구호활동 진행
2. 임시주거단지 거주 단계	
2018. 9.	피해자 973가구(4,873명) 5개 임시쉼터(Tamongot, Dong Bak, Pin Dong, Don Bok and Hadyao)로 이주 - 라오스 정부, 특별회복조치(Special Recovery Measures)로서 1인당 한 달에 쌀 20kg과 250,000꺾 지원.
2019. 1.	한국 시민사회 1차 실태조사 - 구호물자 지원 거의 끊김. 캠프 시설이 현지 기후에 맞지 않고 열악하고, 생활비 지원이 매우 부족함. 취업, 통학 등에 큰 어려움.
2019. 2.	PNPC, 인명피해에 대한 보상금 선지급 (사망자 1인당 1만 달러) - 기업이 당사자에게 보상 액수에 대한 의견을 묻지 않았고, 연령 등을 고려하지 않고 일률적 배상하였다는 점에 대한 비판 제기됨 ¹⁰
2019. 6.	라오스 정부, 피해자들에게 배분하기로 한 토지를 바나나 플랜테이션 기업에 임대하였다는 보도
2019. 7. 19.	유엔 극빈과 인권에 대한 특별보고관, 라오스 방문(2019. 3.) 결과 보고서 발표 - 피해자들이 가혹한 환경에서 살고 있고, 지원금 지급이 계속해서 지연되고 있으며 피해자들에게 공급하기로 한 토지가 기업에 임대되고 있다는 데에 우려 표명
2020. 4. 29.	유엔 특별절차 합동 성명 - 피해자들이 사생활 보호가 거의 이루어지지 않는 기준 이하의 주거에 살고 있고, 음식, 물, 의약품, 위생 및 토지에 대한 접근이 제한되어 있음

3. 금전보상 및 영구주거 제공 단계	
2020. 7. 9.	라오스 아타프주와 PNPC, 인명피해 및 재산피해에 대한 보상금 및 신도시 건설(마스터플랜) ¹¹ 비용으로 약 9,125만달러를 지급하기로 하는 보상 패키지에 합의 ¹²
2021. 6. 7.	라오스 정부 재난통제위원회(National Committee for Disaster Control), 700채 중 대부분이 21년 말에 완공될 것이라고 밝힘
2021. 4.	PNPC, SK건설, 아타프 주, 총 9,125만 달러의 보상계획에 합의 - 제3자보상(인명 및 재산손해에 대한 보상으로서 개인, 단체, 정부에 지급)으로 5,540만 달러, 라오스 정부가 새로운 영구주거단지과 인프라시설을 건설하는 이른바 '마스터플랜'을 위한 개발 자금 3,585만 달러를 지급하기로 합의 - 라오스 정부, 2021. 8. 해당 계획을 승인
2021. 6.	라오스 정부, 월 250,000깁과 쌀 20kg의 배급 중단 - 인당 월 12kg의 쌀 배급으로 전환 ¹³
2022. 7. 22.	유엔 특별절차, 성명 발표 - 많은 피해자가 여전히 비위생적이고 부적합한 임시 숙소에 살고 있으며, 라오스 정부와 기업이 약속한 보상이 지연됨 - 피해자의 의견을 개선할 고충처리절차가 보장되지 않음

나. 현황

가) 생활비 및 식량 지원 중단

유엔 특별절차들은 세피안-세남노이담 붕괴 피해자들이 열악한 임시주거시설에서 살고 있고, 위생, 물, 음식 등에 대한 접근이 보장되지 않는다는 점을 지속적으로 지적해 왔다. 특히 피해 주민들은 대부분 농경으로 생계를 유지해 왔으나 경작지가 댐 붕괴로 인하여 수몰 및 손상되어 생계 수단을 상실하였으므로, 새로운 땅을 보상받기까지 라오스 정부와 PNPC의 지원¹³배급에 의존할 수밖에 없는 상황이었다.

PNPC에 따르면 PNPC는 라오스 정부에 임시주거단지 운영을 위하여 313만 불을 제공하였다. 여기에는 당사자들에게 쌀과 생활비를 지급하기 위한 자원도 포함되었다.¹⁴ 라오스 정부는 특별구호조치(Special Recovery Measure)로서 월 250,000깁(약 28달러) 및 쌀 20kg을 피해자들에게 지급하였다고 밝혔다.¹⁵

그러나 언론 보도에 따르면 상당수 사례에서 지원금 지급이 지연되었고, 몇 달 동안이나 지원금을 받지 못한 사례도 있었다.¹⁶ 이에 이미 임시주거 시설에서 열악한 생활환경에 고통받고 있는 피해자들은 이중고를 겪어야 했다.

그나마도 위 특별구호조치는 2021년 6월을 마지막으로 중단되었다. 라오스 정부는 관련 당국이 조사를 실시한 결과 피해자 대부분이 스스로 생계를 꾸릴 수 있었기 때문에 지원을 중단하였다고 밝혔으며, 다만 현재는 사회복지 관련 법령에 따라 피해자들에게 월 12kg의 쌀은 계속 배급하고 있다고 밝혔다.¹⁷ 즉 생활비 지급이 중단되고, 쌀 배급은 20kg에서 12kg으로 급감한 것이다. PNPC는 라오스 법률이 재난피해자에게 3년의 전환기간(transition period) 동안 지원을 제공하도록 정하고 있으므로¹⁸, PNPC는 피해 주민에게 2021. 6.까지 자금을 지원함으로써 법률상 의무를 모두 이행했다고 밝혔다.¹⁹

나) 영구주거단지로의 이주

본래 거주지가 복구되지 않아, 자신의 의사에 반하여 임시주거시설에서 거주해야 했던 피해 주민에게 제공되는 주택 수는 총 812가구이다.

이 중 태국 정부가 46가구, 유엔 해비타트가 66가구에 대한 자금을 댔다. 해당 112가구는 2021년 중 완공되었고 피해 주민 일부가 해당 주택으로 이주를 완료하였다.

문제는 PNPC가 건설하기로 한 영구주택 700가구의 공급이 지연되었다는 데에 있었다. 유엔 특별절차에 따르면 2021. 6월 기준 700가구 중 182가구만이 완공되어 있었고, 피해 주민들은 임시주거시설에서의 열악한 생활을 계속해야 했다.

이에 대하여 PNPC측은 라오스 정부가 2020년 3월부터 2022년 6월까지 국경을 봉쇄하거나 엄격하게 제한하였고, 이 때문에 임시주거단지 건설에 필요한 자재 등의 조달이 지연되었다고 설명한다.

PNPC에 따르면 2022. 7. 기준으로 임시주거단지 주택 812가구 중 653가구가 완공되어 피해 주민에게 제공되었다. 나머지 주택도 거의 완공되어 준공율이 약 96%에 달하며, 2022년 8월 기준으로 812가구 중 50가구만이 임시주거단지에 살고 있다고 밝혔다.²⁰

그러나 라오스 정부에 따르면²¹ 2022. 11. 기준으로 79가구가 임시주거시설에 남아 있었다. 비슷한 시기의 외신 보도에 따르면 약 100가구가 아직도 주택을 공급받지 못하고 임시주거단지에 살고 있다는 보고도 있었다.²²

한편 실태조사팀이 현장을 살핀 결과 영구주거단지에는 피해 주민들이 지속가능한 생계를 꾸려 나가기에 부적합한 등, 피해자를 위한 효과적인 구제책으로서 부적정한 면이 있었다. 이에 대해서는 IV. 장에서 자세히 후술한다.

다) 금전적 보상

2021. 4. PNPC, SK건설, 라오스 아타푸 주정부는 9,125만 달러의 보상 패키지에 합의한 바있다. 한국서부 발전의 자료에 따르면 보상 패키지의 세부 내용 및 이행 현황은 다음 <표>와 같다.

<표> PNPC가 지급한 보상 금액 및 지급 타임라인

(단위: 백만불)

구분	지급금액	지급율	합의대상	지급대상	최종지급일	
제3자보상	1. 인명피해	1.003078	100%	개인	개인	19.06.10
	2-1. 가옥	11.500000	100%	개인	정부	'21.01.29
	2-2. 기타 가정피해	14.648915	100%	개인	개인	'21.11.05
	3. 비즈니스	10.727924	100%	개인	개인	'20.01.28
	4. 인프라시설	8.127274	100%	정부	정부	'20.10.15
	5. 환경	9.401966	100%	정부	정부	'20.12.14
	합 계	55.409157	100%	개인, 정부	정부	
마스터플랜	1-1. 영구주거단지 (도로교통부)	13.000000	100%	정부	정부	
	1-2. 도로, 교량, 상수도 등 (도로교통부)	6.063402	100%	정부	정부	
	2. 관계시설, 토목공사 등 (농업산림부)	5.293489	100%	정부	정부	라오정부의 요청시마다 지급, 총 5차례에 걸쳐
	3. 창고 등 (노동복지부)	7.650261	100%	정부	정부	지급 ('21.04.22 ~
	4. 학 교 (교육스포츠부)	0.361532	100%	정부	정부	'22.07.15)
	5. 전 력 (에너지부)	3.224556	100%	정부	정부	
	6. 의료시설	0.257172	100%		정부	정부
합 계	35.850412	100%		정부	정부	

위에서 보는 바와 같이 PNPC가 제공한 보상금의 대부분이 피해 당사자가 아니라 라오스 정부에 지급된 사실을 지적할 필요가 있다. 개인에게 직접 지급된 보상은 인명피해를 제외하면 각 가구가 입은 재산적 손해 중 가옥을 제외한 부분(예: 가축 등)에 대한 것이 전부로서, 전체 보상액 9,125만 달러 중 약 2,636만 달러를 차지할 뿐이다. 환경(토지 포함), 가옥 등 피해자들이 잃어버린 삶의 터전에 대한 보상금은 피해 당사자가 아닌 라오스 정부에 지급되었다. 이 돈은 라오스 정부의 이른바 “마스터플랜”에 투입되어 신규 마을(영구주거단지) 개발에 사용되었다.

PNPC는 위 보상계획의 수행을 담당하는 현지 팀을 꾸려 운영 중이다. 그러나 라오스 정부에게 지급된 금액의 집행은 라오스 정부에게 맡겨져 있다.

위 보상금의 재원은 주로 PNPC가 수령한 보험금(AON, 5천만 불)이며, 그 외에 SK건설이 주주대여금 형태로 제공한 금원이 있다. SK건설은 라오스 정부의 공식발표 결과를 인정하지 않고 보상·배상 책임을 거부하였다. 그러나 다른 주주들과의 협의를 통해 일단 SK가 보상에 소요되는 자금을 선지급한 뒤 중재를 통해 비용 부담 주체를 가리기로 하였다. 2022. 8. 기준으로 SK건설은 PNPC에 주주대여금으로 보상 자원 약 1,558만불을 제공하였다.

라) 토지 보상

세피안-세남노이담 붕괴 사고의 피해자들은 대부분 메콩강 유역에서 쌀 농사에 종사해 왔다. 즉 농지는 피해 주민들의 생계 수단인 동시에 삶의 터전이었다. 세피안-세남노이담 붕괴 이후 상당한 면적의 마을과 농지가 진흙에 뒤덮였는데, 이 중 일부 원상복구가 가능한 마을의 경우 피해 주민들은 원래 살던 지역으로 돌아갔으나 임시주거단지에서 거주하다가 영구주거단지로 옮겨 가는 피해자들의 경우 종전에 경작하던 농지를 더 이상 경작할 수 없게 되었다. 농지는 이들에게 가장 귀중한 재산이었으므로, 그 손해에 대한 구제를 받을 필요가 있다.

한편 위에서 살핀 바와 같이 PNPC가 지급한 보상금 중 토지의 손상(환경)에 대한 보상금은 피해 당사자가 아니라 라오스 정부에게 지급되었다. 이는 라오스 법체계와도 관련이 있다. 라오스 법률에 따르면 토지를 분배하고 관리할 권리는 기본적으로 국가에 있다. 국가가 중앙통제적으로 토지의 분배, 이용 계획을 수립하고 관리하며, 개인에게 영구적 또는 장기적인 토지이용권을 보장한다(라오스 토지법(The Law on Land)).

2022년 현재 라오스 정부는 피해 주민 상당수에게 새로운 토지를 분배한 것으로 보인다. 그런데 이 농지에 대해서 여러 우려가 제기되었다. Radio Free Asia 보도에 따르면 라오스 정부는 2022. 8. 기준으로 729개 토지에 대한 권리를 3개 마을 주민에게 분배하였으나, 새로 분배된 토지는 고지대에 위치하고 토질이 쌀농사에 적합하지 않았다. 새 농지에서는 카사바를 재배할 수 있지만, 피해 주민 인터뷰에 따르면 인플레이션 등으로 인하여 쌀농사를 지을 수 있었던 때보다 경제적 상황이 더 좋지 않았다.²³

한편 현지 실태조사에서는 새로 분배된 농지에 이미 해당 농지를 경작 중인 다른 주민이 존재하여 주민 간 갈등이 발생하거나, 라오스 정부가 새로 분배한 토지를 외국 플랜테이션 기업에 임대하도록 하는 등, 피해 주민들이 여전히 지속가능한 생계수단을 확보하지 못하고 있는 문제가 발견되었다. 이에 대해서는 IV. 장에서 후술한다.

마) 고충처리 매커니즘

유엔 기업과 인권 이행원칙에 따르면 중대한 인권침해에 원인을 제공하거나 기여한 기업들은 영향을 받은 지역 사회에 효과적이고 즉각적인 구제책을 제공해야 한다. 이 과정에서는 기업은 이해당사자들의 의견을 청취하여야 한다. 또한 개인과 지역사회가 효과적으로 의견을 개진할 수 있는 고충처리체계가 보장되어야 한다.

상기한 바와 같이 PNPC는 2020. 7. 라오스 아타프 주 정부와 보상 패키지를 합의하였다. 이 과정에서 피해 당사자들의 의견을 청취하는 절차가 있었는지 밝혀진 바 없다.

한국서부발전이 국회의원실에 제공한 2022. 8.자 자료에 따르면 PNPC는 인명피해에 대해서는 모든 연령과 직업의 사망자에 대하여 일괄적으로 1만 달러의 보상금을 선지급하였고, 개인 및 사업체(비즈니스)의 재산피해에 대해서는 손해사정사인 태국 Crawford 사를 선임하여 적정 보상금액을 산출하였다.

PNPC의 유엔 특별절차 서한에 대한 답변에 따르면 라오스 정부와 PNPC가 각 가구별로 데이터를 수집하였고, 가구별로 보상금액 및 산출근거를 설명하는 절차를 거쳤다. PNPC는 이 때 피해 당사자들이 대면으로 (face-to-face) 고충을 제기할 수 있는 권리가 있었다고 설명한다. 또한 피해 당사자들이 보상 서류에 직접 서명하였고, 보상 관련 서류의 사본이 제공되었다고 강조한다.

그러나 피해 당사자들이 보상 제공 과정에서 이의를 제기할 수 있었을지는 의문이다. 유엔 특별절차 서한 및 시민단체 보고에 따르면 2019년 12월 댐 붕괴에 대한 라오스 정부의 대응을 비판하는 페이스북 포스트를 게시한 여성 활동가가 당국에 체포되어 5년의 징역형을 선고받은 바 있다. 유엔 자의적 구금 워킹그룹은 2021년 6월 해당 활동가의 체포 및 투옥이 자의적 구금이라고 결정한 바 있다.²⁴ 이처럼 정부에 대한 비판이 자의적 구금의 위협까지 초래하는 권위주의적 거버넌스 아래에서, 단순히 가구별로 피해액 산출 근거를 설명하였다는 서술만으로 피해 당사자인 주민들이 목소리를 낼 수 있는 환경이 충분히 마련되어 있었다고 볼 수 있는지는 의문이다.

이에 대한 현지 주민 인터뷰 결과는 IV. 장에서 후술한다.

바) 재발방지조치

PNPC는 보조댐 D를 다시 건설하여 2019. 12. 상업적 운영을 재개하였다.

한국서부발전에 따르면²⁵ 붕괴된 기존 보조댐 D를 대체하는 신규 댐은 콘크리트댐으로 건설하여 안전성을 강화하였고, 나머지 보조댐에도 차수벽을 설치하는 등 안정성 강화 조치를 실시하였으며, 비상조치계획(Emergency Action Plan)을 강화하였다. 또한 댐체 모니터링을 위한 계측기를 추가 설치하고 검사 빈도를 늘렸다.

다만 PNPC가 인권실사 절차를 구축하거나, 이해관계자에 대한 고충처리 채널을 구축하는 등 부정적 영향을 미리 식별하여 대응하기 위한 체계를 구축하였다고 알린 바는 없다.

다. 시사점

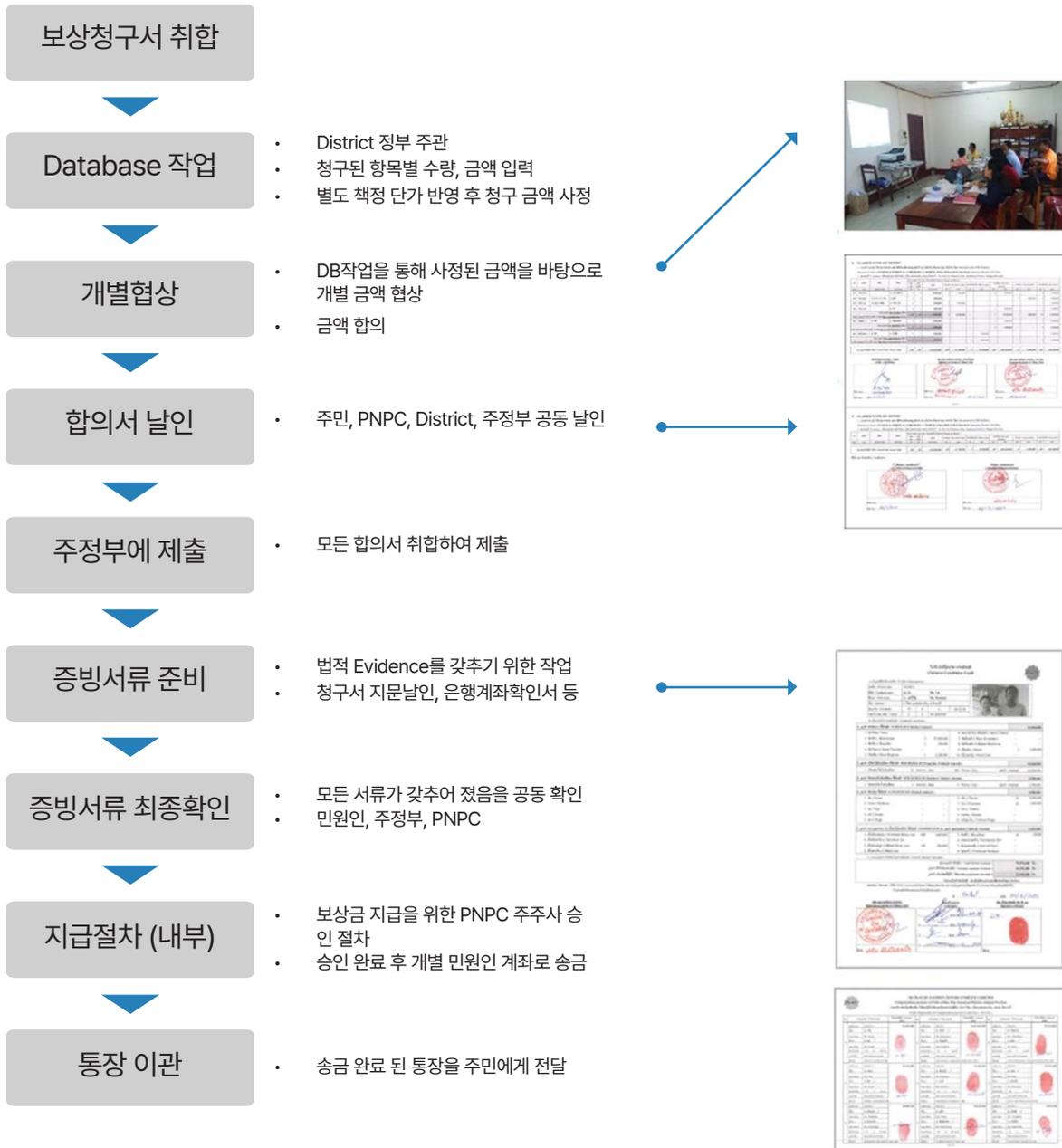
PNPC는 유엔 특별절차에 대한 회신에서 개인과 라오스 정부에게 금전 지급을 완료한 점을 강조하고 있다.

그러나 피해 주민들이 여전히 지속가능한 생계수단을 확보하지 못하고 있으며, 평화로운 일상을 회복하지 못하고 있다. 피해 주민들은 댐 붕괴로 인해 자신의 의사에 반하여 완전히 새로운 지역으로 이주를 하게 되었다. 따라서 이들이 새로운 터전에서 경제적으로 자립하고 일상을 회복할 수 있도록 하는 데에 방점을 두는 피해자중심적 접근이 필요하다.

또한 피해 구제는 피해자의 회복과 재화에 가장 효과적이고 적합한 방식으로 이루어져야 한다. 피해구제에 명목으로 출연한 자금의 대부분을 피해 당사자가 아닌 정부에 지급하는 것이 피해자의 회복을 가장 중심에 놓는 조치였는지는 의문이 남는다.

피해자 당사자들이 의견을 개진할 수 있는 투명하고 접근성 있는 절차가 보장되었는지에 대해서도 비판적 모니터링이 필요하다. 기업 관계자는 모든 보상 절차와 지급 절차가 투명하게 관리되었음을 강조하고 있고 그 근거로 다음의 절차가 적용되었음을 제시하고 있다. 하지만 정부에 비판적 의견을 개진하기 힘든 권위주의적 거버넌스, 법률조력에 접근하기 어려운 열악한 사법접근성 등을 충분히 고려할 필요가 있다. 이러한 환경을 전제할 때, 과연 기업과 정부의 합의 아래 이루어지는 보상 절차에서 실제로 비판적 의견 개진이 활성화될 수 있었을지는 의문이 남는다.

#App 5. TPL(Item 6 포함) 보상 절차 상세



4. 국가의 인권보호의무 관련 경과

가. 라오스 정부

1) 사법적·비사법적 구제절차에 대한 접근 보장

① 현황

2022년 현재 피해 당사자들이 PNPC 또는 SK건설에 대하여 사법적 구제수단을 이용하여 민사 손해배상청구를 하거나 청원 등으로 이의를 제기한 사례는 확인되지 않는다. PNPC에 따르면 피해 가구들은 보상금을 지급받은 과정에서 영수증 및 PNPC에 대한 면책조항(release-of-liability)에 서명하였다.²⁶ 실제 지급확인서에 “5개 항목에 대해서는 더 이상 청구하지 않는다. PNPC, SK건설, 보험회사, 라오스정부에 대해 형사고소를 제기하지 않는다.”, “이 문서는 PNPC의 완전한 면책을 의미한다.” 등의 문구가 삽입되었다.

② 시사점

유엔 기업과 인권 이행원칙(이하 UNGP)은 국가가 영토내에서 기업의 인권침해를 방지할 것을 강조한다. 국가는 효과적인 정책, 법률, 규제 등을 통하여 예방은 물론 조사, 처벌, 시정하기 위한 적절한 단계를 거쳐야 한다. 특히 인권침해가 발생한 때에 국가는 피해자들이 효과적 구제책에 접근할 수 있도록 보장하여야 하며, 사법적 구제와 관련하여, 국가는 기업 관련 인권 침해에 대처할 때 구제책에의 접근 거부로 이어질 수 있는 법적, 사실적 장애물 및 기타 관련 있는 장애물을 감소시키는 방안에 대한 검토를 포함하여 국내 사법절차의 효과를 보장하는 적절한 조치를 취해야 한다.

나아가 자연재난과 관련해서는 인도적 지원과 관련된 유엔과 기타 조직들 간의 포럼으로 유엔총회에 의해 설립된 기관간 상설위원회(Inter-Agency Standing Committee)가 가이드라인을 발간하여 (‘자연재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 IASC 운영 가이드라인’, 이하 ‘IASC 가이드라인’) 등에서 포괄적이고 재난 상황의 맥락의 반영한 피해자들의 권리 목록을 제시하고 있는데²⁷ 이 중 재난 상황에서 피해자의 구제에 대한 접근성과 관련한 내용은 다음과 같다.

“(자연재난에) 영향을 받았거나 영향을 받을 긴급한 위험에 처해있는 사람은 다음과 관련하여 그들이 이해할 수 있는 언어로 쉽게 접근 가능한 정보를 제공받을 수 있어야 한다:

- (a) 그들이 직면한 재난의 성격과 정도;
- (b) 가능한 재난의 위험과 취해질 수 있는 취약성 감소 조치;
- (c) 진행 중이거나 계획된 인도적 지원, 회복 노력 및 그들 각각에의 해당 여부;
- (d) 국제법과 국내법상 그들의 권리.”²⁸

라오스 국내 법률에 따르면 피해자들은 PNPC, SK건설 등에 민사 손해배상청구를 할 수 있었던 것으로 보인다. 즉 사법적 구제수단에 대한 권리가 있었다.²⁹ 또한 라오스 정부는 2022. 11. 유엔 특별절차 서한에 대한 답변에서 라오스 헌법 및 청원법(petition law), 그 밖의 법률을 열거하면서 라오스 법률은 라오스 국민이 정부에 고충을 제기할 절차를 보장하고 있고, 특히 관련 법령에 따라 개발사업자가 보상계획을 준수하지 않았을 때에 당국에 이의를 제기할 수 있는 절차를 보장하고 있다고 답변하였다.

주민들이 사법적·비사법적 구제절차를 이용하지 않은 데에는 여러 가지 요인이 경합한 것으로 판단된다.

먼저 상기한 바와 같이 라오스 정부는 댐 붕괴 이후 정부의 대응을 비판한 활동가를 자의적으로 구금하는 등 정부에 대한 비판을 탄압하여 왔다. 따라서 정부와 기업의 합의로 진행되는 보상절차에 이의를 제기하기 위하여 사법적 구제절차를 이용하는 것은 매우 어려웠을 것으로 보인다.

나아가 라오스 정부가 보상 절차에서 피해자들의 사법적·비사법적 구제에 대한 권리에 대한 정보를 충분히 제공하고 장애물을 제거하기 위한 조치를 다하였다고 보기 어렵다. 시민사회 TF가 인터뷰한 라오스 법 전문가에 따르면 피해 지역 주민들은 자신의 법적 권리에 대하여 알지 못하기 때문에 자신의 권리를 행사하지 못했을 수 있다.

그렇다면 상기한 사정을 살필 때 실제로 피해 당사자들이 효과적으로 사법적·비사법적 구제절차에 대한 접근성이 보장된 상태에서 PNPC 및 SK건설을 면책하는 의사결정에 이르렀는지 의문이다. 그렇다면 라오스 정부가 피해자들이 사법적·비사법적 구제에 접근할 수 있도록 국가의 의무를 다하였다고 보기 어렵다고 보인다.

이에 대한 피해 주민 인터뷰는 IV. 에서 후술한다.

2) 정보공개 및 이해관계자 소통

① 현황

상기한 바와 같이 PNPC가 제공한 보상금의 대부분은 라오스 정부의 '마스터플랜'을 집행하는 데에 지출되었다. 그러나 해당 '마스터플랜'의 내용은 공개되어 있지 않다.

② 시사점

상기한 IASC 가이드라인에 따르면 ""(자연재난에) 영향을 받은 사람은 최대한 그리고 가능한 빨리 그들을 위해 취해진 조치에 대해 정보를 제공받아야 하고 의견을 개진할 수 있어야 하며, 스스로의 일에 대하여 책임질 수 있는 기회가 주어져야 한다. 그들은 재난대응의 다양한 단계의 계획 수립과 이행에 참여할 수 있어야 한다."³⁰ 마스터플랜의 내용 공개가 피해자의 권리를 실질적으로 보장하는 첫걸음이 될 수 있다.

3) 재발방지조치

① 현황

라오스 정부에 따르면 라오스 정부는 임시 위원회를 신설하고 기존 수력발전소 및 신규 건설 중인 수력발전소의 구조적 안전성, 유지 현황, 비상대응계획 등에 대한 비상 조사를 실시하였다(National Emergency Dam Safety Inspection). 라오스 정부는 현재 해당 조사에서 발견한 모든 이슈가 해결되었고, 앞으로 수력 발전에 대한 감시와 조사를 강화하기 위하여 에너지광업부 산하에 댐 안전 담당 부서를 신설하였다고 밝혔다.

② 시사점

그런데 이 같은 참사의 실제적 재발방지를 위해서는 국가와 정부, 기업 주도의 결정으로 이루어지는 대규모 개발 프로젝트에서, 기업이 영향을 받는 주민들에 대한 인권존중책임을 이행하도록 하는 조치가 필요하다.

라오스는 최빈국 지위를 벗어나기 위한 방법으로 '아시아의 배터리'를 자임하고 나서며, 메콩강 유역에서 집중적으로 수력발전 개발을 추진해 왔고 현재도 해외 자본에 의한 수력발전 개발이 진행 중에 있다. 그런데 댐 건설은 그 자체로 환경 파괴 문제, 강제이주로 인한 삶의 변화 등 다양한 인권위험을 내재한 사업이다. 단순히 댐에 대한 안전규제 점검하는 것만으로 근본적인 재발방지 대책을 갖추었다고 할 수 없다. 제도적 차원에서 개발사업이 이해관계자의 인권에 미치는 영향에 대하여 기업의 책임을 담보하는 제도가 갖추어지고 실제로 현장에서 시행되어야 할 것이다.

그러나 라오스 정부는 재발방지조치를 묻는 유엔 특별절차 질의에 대하여 위와 같이 안전규제 강화에 대한 답변만을 하였을 따름이다.

나. 대한민국 정부

1) 현황

가) EDCF 집행 과정에서 인권보호의무의 해태

세피안-세남노이담 사업은 대한민국정부의 대외경제협력기금(EDCF)이 집행된 사업으로, 대한민국정부는 2015. 12. EDCF 8천8십만 달러를 라오스정부에게 양허성 차관의 형태로 제공하여 세피안-세남노이담 수력발전 프로젝트에 출자하도록 하였다. 그 외에도 수출입은행이 세피안-세남노이담 공사필요금액 중 PNPC가 출자한 30%를 제외한 나머지 금액에 대해서 금융조달에 대한 자문을 맡았다.

대한민국정부가 세피안-세남노이담 사업에 EDCF를 제공하면서, 해당 사업의 부정적 인권영향을 미리 식별하고 대응하기 위하여 취할 수 있었던 조치는 다음과 같다.

① EDCF 환경영향평가

수출입은행은 2013. 4. 국회 김현미 의원실에 제출한 자료에서 “라오스 세피안 세남노이 수력발전 사업”은 현재 EDCF 지원여부 검토를 위한 심사를 진행 중인 바, 주민이주 및 환경 등에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위한 대책을 강구하기로 라오스 정부와 합의하였으며, 사업을 시행하는 프로젝트회사에도 사회·환경영향을 철저히 조사하고 경감대책을 마련하도록 요구하고 있음”이라고 한 바 있다.

그러나 실제 환경영향평가는 부실했던 것으로 보인다. 앞에서 살핀 바와 같이 라오스 국가조사위원회 독립전문가그룹 보고서는 사고 지역의 토질 환경에 대한 조사와 분석이 제대로 이루어지지 않았던 점을 사고의 원인으로 지적했기 때문이다.

이러한 지적에 대하여 수출입은행은 2022. 10. 국회 장혜영의원실에 제출한 자료에서 수출입은행은 세피안-세남노이담 수력발전사업의 사업심사시 사업주가 라오스 정부 앞에 제출한 환경사회영향보고서를 대주단이 별도의 자문사를 고용하여 환경사회 영향 검토를 실시하였으며, EDCF는 이와 별도로 (유)삼일회계법인 및 한국종합기술에 제3자 독립검토를 의뢰하여 라오스 정부가 승인한 환경사회영향보고서를 검토하고 현장조사를 실시하여 면밀히 검토하였다는 입장을 밝혔다.

그러나 그럼에도 불구하고 토질 환경에 대한 조사와 분석이 제대로 이루어지지 않아 참사를 야기한 데 대해서는 입장을 밝힌 바 없다.

② 환경영향평가 결과 이행 관련 모니터링

수출입은행이 2018. 9. 국회 김경협의원실에 제출한 자료에 따르면 수출입은행은 EDCF 지원 후 분기별로 PNPC로부터 진행보고를 받았는데, 보고항목에는 프로젝트가 야기한 환경 및 사회영향, 관련 지출 등이 포함된다. 또한 차관 약정에 따라 라오스 정부는 분기별로 EDCF에 사업진행보고서를 제출하였던 것으로 보인다. 따라서 수출입은행은 라오스 정부와 PNPC의 환경영향평가 결과 이행에 대한 모니터링을 할 수 있는 지위에 있었다.

그런데 세피안-세남노이댐 수력발전 사업에 대한 환경영향평가서에는 시공 및 운영시점에서 자연 재해, 특히 홍수를 대비하기 위한 수단으로 환경위험대응계획(Environmental Emergency Response Plan)의 마련이 필요함을 언급한 부분이 있다.

그러나 수출입은행은 2022. 10. 국회 장혜영의원실에 제출한 자료에서 "(라오스 정부에 대하여) 분기별 사업진행보고서 징구를 통해 환경관리감시계획 이행 상황 등을 지속 점검"했다면서도, "EDCF가 대주주 직접 참여하고 있지 않은 사업 특성상 직접적인 관리 및 책임 의무를 가지고 있지 않다"며 책임을 회피하는 입장을 밝혔다.

③ EDCF 세이프가드의 적용

수출입은행은 2012. 9. EDCF 세이프가드(안)을 수립하고 시범 운용을 시작한 바 있다. 수출입은행은 2013. 4. 국회 김현미 의원실에 제출한 자료에서 EDCF 세이프가드 강화에 관한 질의에서 세피안-세남노이댐 수력발전 프로젝트에 관하여 "사회·환경영향 평가 보고서가 제출되면, 당행은 통가이드라인 이행여부를 면밀히 검토하고 필요시 보완 조치후 지원예정임" 이라고 답변한 바도 있다.

그러나 수출입은행은 현재 EDCF 세이프가드는 2016년 도입된 것으로 세피안-세남노이댐 수력발전 프로젝트 지원여부 심사 당시에는 적용할 수 없었다는 입장을 밝히고 있다(2022. 10. 장혜영의원실 제출 자료).

나) 대한민국정부의 인권보호의무에 대한 소극적 입장

대한민국정부는 2022. 9. 9. 유엔 특별절차의 서한에 대한 답변을 제출하였는데, 그 내용은 주로 EDCF 집행 당시 환경·사회영향평가에 문제가 없었고, EDCF 집행 모니터링 과정에서 대한민국정부에게는 사업을 관리할 권한이 없었다는 답변으로서 종래의 입장과 동일하게 소극적인 입장을 담고 있다.

특히 "(EDCF를 통한 양허성 차관 제공을 하기는 했지만) EDCF는 (세피안-세남노이담) 프로젝트를 관리할 권한이 없고, 그에 대한 책임을 지지 않는다"고 답변하고, EDCF는 동 프로젝트에 "직접 연관된 당사자가 아님" (party not directly involved)이라고 밝히고 있다.

대한민국정부는 댐 붕괴 직후인 2018. 7. 구호인력을 파견하였고, 2019년 라오스 정부의 요청에 따라 댐 붕괴 원인을 조사 중이었던 라오스 국가조사위원회에 전문가를 파견한 바 있다. 그러나 이는 인도적 지원의 차원에서 이루어졌을 따름이고 인권보호의무에 입각한 조치라고 보기는 어렵다. 대한민국정부는 유엔 특별절차 서한 답변에서 "책임이 없음에도 불구하고" 일정한 노력을 하였다는 사실을 반복하여 강조하고 있다.

다) 재발방지조치

① 세피안-세남노이담 수력발전 사업이 야기한 중대한 인권영향에 대한 평가 및 재발방지조치에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

수출입은행은 진행 중이거나 완료된 EDCF 프로젝트를 평가해 교훈을 도출하고 개선방안을 모색하기 위한 평가 제도를 시행 중이며, 평가는 사전평가, 중간점검, 완공평가, 사후평가로 구성되고 평가 결과는 차기 지원사업에 반영된다. 평가 항목에는 "영향력" 및 "지속가능성" 항목이 포함되는데, 이 때 영향력이란 EDCF 지원활동의 결과, 직·간접적으로 초래된 지역적·사회적·경제적·환경적 변화를 의미하는 것으로 긍정적 변화와 부정적 변화, 의도한 결과와 의도하지 않은 결과를 모두 포함한다.³¹

수출입은행은 2022년 10월 장혜영의원실에 제출한 자료에서 라오스 정부가 사업완공보고서를 제출하기는 하였으나 낮은 완성도로 인하여 충실한 완공평가 실시를 위해 외부 전문가를 고용할 계획이고, 2023년 3월경 완공평가를 완료할 예정이라고 밝힌 바 있다. 해당 완공평가 결과에 대해서는 시민사회 등의 지속적 모니터링이 필요할 것으로 보인다.

② 해외 ODA사업에서 부정적 인권영향을 예방하기 위해서는, 세피안-세남노이담 붕괴를 막는 데에 사실상 아무런 실효적 효력을 발휘하지 못했던 EDCF 세이프가드의 제도개선도 필요하다.

수출입은행에 따르면 EDCF는 2016년 EDCF 세이프가드를 정식으로 도입하여 모든 사업에 대한 환경영향심사 및 관련 이행사항에 대한 차주의 보고서 제출을 의무화하였다.

또한 수출입은행은 2020년 EDCF 세이프가드를 개정하여, 아래와 같이 환경영향평가 위험등급분류가 세분화되었다. 특히 대규모 댐 건설 등의 A등급 사업에 대해서는 필요시 전문가 참여 하에 이해관계자와 면담을 실시하도록 하는 규정을 두었고, 차주 등의 동의아래 환경사회영향평가를 공개할 수 있도록 하는 규정을 두었다. 이는 ODA사업에서 인권보호의무의 이행을 위한 소정의 개선으로 평가할 수 있다. 다만 이해관계자 소통 및 투명성을 제한적으로만 보장한다는 점에서 한계가 있다.

☞ '20년 EDCF Safeguard 개정 주요내용

- 환경사회영향 위험등급분류 세분화(세계은행 체계와 동일, 3등급 → 4등급)

기존	개정	사업의 종류	서류접수시점
A	A	대규모 댐 건설 등으로 토지수용 또는 비자발적 이주가 발생하는 사업. 환경사회위험이 심각하고 광범위한 경우	경험심의위원회 개최 60일전
	B+	A등급보다 덜 심각하고 광범위한 경우	
B	B	영향이 현장에 국한되며, 경감조치 또는 회복조치가 용이한 사업	차주 등과 협의하고 차관공여계약서 반영*
C	C	환경사회위험이 극미하거나 전혀 없을 것으로 보이는 사업	

* 환경사회위험 저감대책 관련 차주의 대응이 부적절한 경우 **정부지원방침의 철회 또는 차관계약 종료 등의 조치를 기획재정부에 건의**토록 규정

라) 그 밖의 현황

수출입은행은 라오스에 대한 EDCF 지원을 늘리고 있다. EDCF는 참사 이후 라오스 내 인프라 재건 지원 등을 위하여 2019년 9월한-라오스 EDCF 기본약정(Framework Arrangement)를 3억불(2016년~2019년)에서 5억불(2020년~2023년)으로 증액하였다. 또한 신규 차관 사업인 참파삭-사라반주 상수도 공급사업을 2019년 12월 승인하였다(2022. 10. 장혜영의원실 제출 자료)

따라서 향후 라오스에서 추가적인 EDCF 지원 사업이 있을 가능성이 높다고 보이는 바, 심사함에 있어 EDCF 세이프가드의 적용, 세피안-세남노이담 붕괴 참사의 완공평가 피드백 여부 등을 모니터링할 필요성이 있을 것이라고 보인다.

2) 시사점

민관협력방식으로 ODA 예산이 집행된 경우 국가는 1차적 의무부담자로서 피해자들의 인권을 보호할 의무를 부담하고, ODA라는 공적 기능을 수행함에 있어서 정부 스스로 인권실사를 포함한 조치를 하여야 할 뿐만 아니라, 자금을 집행하는 권한을 보유한 한국수출입은행의 인권책임을 증진하도록 하여야 한다. 또한 ODA 사업에 민관협력으로 참여하는 사기업이 인권실사를 포함한 조치를 다할 수 있도록 하여야 한다.

그런데 이처럼 부실한 환경영향평가의 시행과 세이프가드에 대한 소극적인 입장은 국가의 인권보호의무를 충족하였다고 평가되기 어렵다.

한편 한국 기업들은 지속적으로 해외 자원개발에 참여하고 있고 이 과정에서 인권에 대한 부정적 영향이 발생할 가능성이 상존한다. 당장 라오스 남부 Champassak 지방에서 한국서부발전과 두산중공업이 건설하는 728메가와트급 Phou Ngoy 댐 건설 계획이 검토 중에 있다.³² 따라서 EDCF의 개선뿐 아니라 국내 기업이 해외에서 일으키는 부정적 인권영향을 예방하고 부정적 인권영향 발생 시 책임을 지도록 하는 근본적 제도개선, 즉 인권실사 도입이 필요하다.

IV. 현장 실태조사 결과

1. 실태조사 일지

20220911	방콕 > 비엔티안	실태조사팀 사전회의
20220912	비엔티안 > 팍세	실태조사팀/통역인 사전회의
20220913	팍세 > 아타푸 > 사남사이 > 아타푸	PNPC 관계자 안내에 따라 영구주거단지과 임시주거단지 방문
20220914	아타푸 > 사남사이 > 팍세	2곳 임시주거단지와 2곳 영구주거단지 주민, 이장, 부이장 면담
20220915	팍세 > 비엔티안	실태조사팀 정리회의

2. 실태조사 사전준비

'라오스 세피안·세남노이담 사고 대응 한국 시민사회 TF' 소속 단체 활동가들은 2019년 초 한차례 실태조사를 다녀온 바 있다. 당시에 라오스 정부는 구호단체 등 이외에는 피해지역에 대한 출입을 엄격하게 통제하였기 때문에 조사를 하면서 특히 면담에 응한 주민들에 피해가 가지 않도록 상당한 주의가 필요했다. 이후 코로나19 팬데믹 확산으로 피해지역은 봉쇄되다시피 했고, 현지 상황에 관한 직접적 정보를 얻는 것은 불가능했다. 해외진출 한국기업 감시활동을 하는 기업과인권네트워크는 2020년 후속 실태조사를 계획하였으나 이 역시 코로나19로 인해 불가능해졌다.

2022년 초 라오스 입국이 가능해지면서 유엔 인권최고대표사무소의 성명을 계기로 기업과인권네트워크에서 실태조사를 다시 추진하기로 결정하고 실태조사팀이 꾸러졌다. 사전준비의 일환으로 그동안 업데이트된 정보가 있는지 알아보고 실태조사에 관한 조언을 구하기 위해 라오스와 인접한 태국 소재 시민단체들과 접촉했다. 그러나 이들 단체 역시 코로나19 팬데믹으로 인해 현지에 접근할 수 없었던 기간이 길어지면서 지금은 어떤 상황인지 전혀 알 수가 없다고 했다. 그러면서 자칫 분란을 일으키려 왔다는 오해를 받아 라오스 정부의 심기를 건드려 실태조사팀이 면담한 현지 주민들이 피해를 입는 사태를 미연에 방지하기 위해 세피안-세남노이담 프로젝트를 이끌고 있는 한국 기업들의 협조를 받을 것을 강력히 권유하였다.

이에 현지를 방문하기 전에 SK에코플랜트와 한국서부발전(주) 관계자들과 한 차례씩 면담을 가져 현지 실태조사 예정임을 알리고, 임시주거단지와 영구주거단지 안내와 현지 기업 관계자 면담 주선을 요청했다. 비교적 신속하게 면담요청에 응한 기업도 있으나, 여러 번 연락을 취하였음에도 불구하고 처음 요청한지 1달 만에 겨우 한국 본사 관계자들과의 온라인 면담 일정이 잡힌 기업도 있었다. 현지 직원과의 면담여부 및 일정과 임시주거단지, 영구주거단지 안내 역시 라오스 입국 후 최종 확정받을 수 있었다.

3. 임시주거단지와 영구주거단지의 입지

댐 붕괴 피해지역인 사남사이는 댐이 지어진 볼라벤 고원 밑에 있는 지역으로 댐의 수원인 세피안강이 통과하는 곳이다. 주민들은 댐 붕괴 전까지 주로 논농사로 생계를 유지해왔다. 그런데 영구주거단지는 원래 세피안강 주변에 있던 거주지가 아닌 그로부터 상당한 거리가 있는 고지대에 위치한 임시주거단지 바로 옆 또는 그 근처에 건설되었다. 기업 관계자들에 따르면 임시주거단지는 처음부터 마스터플랜에 따른 영구주거단지 입지를 고려해서 조성되었다고는 하나, 영구주거단지 예정지로 본래 거주지로부터 멀리 떨어진 곳들이 선정된 명확한 경위 및 이유에 대해 홍수가 다시 발생할 수 있다는 우려가 있었다는 외에 알려진 바가 없다.

4. 면담방식

실태조사팀은 피해지역 조사 첫날인 13일 이른 아침 팍세에서 아타푸로 이동하여, PNPC 직원과 면담 후 안내를 받아 4곳의 영구주거단지, 임시주거단지와 주민들이 배정받은 일부 신규경작지를 둘러보았다. 이 때 피해 주민들과 면담이 이루어지지 않았다.

피해주민들과의 면담은 PNPC 직원과 헤어진 후에 진행했다. 임시주거단지 또는 영구주거단지로 들어가 집 밖에서 쉬고 있는 주민에게 말을 거는 방식이었다. 면담한 주민들에게 해당 마을회관 또는 이장의 위치를 물어 찾아가서 면담을 했다.

5. 면담결과³³

가. 강제이주 상황

피해지역 임시주거단지, 영구주거단지 실태조사 결과 명확히 드러난 사실은 피해지역 주민들이 댐 건설로 인한 수몰지역 주민들과 마찬가지로 그 주변지역으로 강제이주를 당한 상황이었다는 점이다. 기업 관계자에 따르면 라오스 정부에서 원래 거주지가 위험하다며 이주하라고 했고, 파괴된 마을 주민 중 영구주거단지에 안 들어간 가구는 없으며, 그것이 정부 방침이었다고 한다. 이후 면담한 라오스 환경법 전문가 역시 개발프로젝트에서 보상과 재정착 관리에 대한 국무총리 행정명령(Decree on Compensation and Resettlement Management in Development Projects)이 라오스댐 붕괴 이후 복구를 위해 수립된 마스터플랜의 기초가 된 법령이었음을 확인해주었다. 주민들의 진술에서 나타난 사실도 같다. 원래 살던 마을에서 물이 빠져 돌아가는 데 지장이 없는 경우에도, 학교, 마을회관, 사찰 등 주요 공공시설들이 모두 영구주거단지로 이전되었기 때문에 원래 거주지에 스스로 집을 지어 사는 것도 현실적으로 선택지가 될 수 없어 보였다.



“정부에서 원래 살던 데로 돌아가면 안 된다고 금지하지 않았지만 다시 홍수가 나서 피해가 생기면 책임질 수 없다고 얘기하였다.”

| A임시주거단지 주민



“10가구 정도 원래 마을로 돌아갔다. 주로 노인들이다. 원래 살던 마을에 있던 학교는 더 이상 없다.”

| B영구주거단지 주민



“원래 논은 3년 전 복구되었다. 마을 주민 논이 다 복구되었다. 스스로 복구했다.”

| B영구주거단지 주민



“영구주거단지는 원래 경작지와 10km 거리에 있다. 경운기로 35분 정도 걸린다.”

| B영구주거단지 주민

영구주거단지에 지어진 집들은 콘크리트로 지어져 해당 지역에서 일반적으로 볼 수 있는 목조가옥보다 견고해 보였다. 그러나 여러 마을에서 무작위로 만난 주민들에게 새 집이 어떠한지 의견을 물었을 때 똑같이 돌아온 대답은 생활방식에 맞지 않고 불편하다는 것이었다.

☰

“영구주거단지는 대지가 다 크기가 일정한데, 원래 집은 더 컸다.”

| A임시주거단지 주민

☰

“원래 집은 생활방식과 필요에 맞추어 지었는데 새집은 규격화되어 있고, 생활방식에 맞지 않아 불편하다. 식구들끼리 방을 나눌 때도 어려움이 많았다.”

| B영구주거단지 주민

☰

“집 앞에 별도 비용을 들여 차양을 설치할 때까지 비 올 때 지붕에서 물이 폭포수처럼 쏟아져 바닥이 패었다. 수도는 아직 연결되지 않았다.”

| B영구주거단지 주민

☰

“사망자가 있는 가구 중 가족이 즐었다고 원래 집보다 작게 배정받은 경우가 있다.”

| B영구주거단지 주민

☰

“집은 좋은데 라오스 사람들의 생활방식과 맞지 않다. 이렇게까지 좋은 집이 필요 없다.”

| D영구주거단지 주민

나. 지속가능한 생계

주민들의 가장 큰 문제는 생계였다. 영구주거단지으로 이주한 주민들은 열대우림을 개간해서 조성된 신규 경작지를 배정받았다. 그러나 그 중 일부 경작지는 해당 지역에 사는 인근 주민들이 자신들의 땅이라 주장하며 접근을 막아 농사를 지을 수 없었고, 그 외에도 아직 경작지를 배정받지 못한 가구들도 있었다. 가장 근본적인 문제는 신규경작지는 주민들의 주요 생계수단인 논농사를 지을 수 없다는 점이었다. 원래 논농사를 지어 식량을 자급자족하는 것이 주민들의 주된 생계유지 방식이었던 반면, 댐 붕괴 사고로 강제이주 당하면서 신규 경작지에서 카사바 등 상품작물을 재배하고 판매하여 그 수익으로 주식인 쌀과 식량을 구입해야 하는 등 생계의 수준이 상품작물과 생필품의 물가, 즉 경기와 직결되는 생활로 바뀐 것이다. 보상금 지급과정에 대한 기업 관계자 설명에서도 나타나는 것처럼 사고 전까지 통장을 개설한 적이 없고, 출생등록조차 없는 주민들이 대다수였던 점을 고려하면 자급농에서 기업농으로의 변모에 충분한 준비와 기반이 있는지 의문이다. 나아가 기업 관계자, 이장과 주민들의 증언에 따르면 라오스 정부는 신규경작지에 대해 이른바 2+3 정책을 시행하고 있었는데, 주민들로 하여금 경작지를 기업에 임대하도록 하고 노동력을 제공하여 임대료와 임금을 받도록 하는 내용이다(2+3의 2는 주민들의 땅과 노동력, 3은 기업의 자본, 기술력과 마케팅(판로)을 말한다). 그러나 임대계약은 주민들의 자유로운 의사가 아닌 정부 방침에 따라 정부의 주선으로 이루어지는 것으로 보였고, 따라서 임대료도 1헥타르당 연 100만 LAK로 일정했다. 면담한 주민 중 임대료를 다 받지 못한 주민도 있었다. 한편, 기업이 카사바 재배를 위해 2년간 임차한 한 후 임대계약을 연장하지 않아 신규경작지를 돌려받았다는 주민의 증언도 있었는데, 이러한 기업의 조치는 카사바는 2년이 지나면 토지의 양분이 고갈되어 수확량이 절반으로 줄어든다는 기업 관계자의 설명과 무관하지 않은 것으로 보인다. 원래 경작지를 복구하여 논농사를 짓기 시작한 주민들은 그나마 형편이 나았다. 그런데 위에서 본 것처럼 신규경작지 배분의 근거가 된 법령은 개발사업과 관련된 이주대책에 관한 법령인데, 원래 경작지를 신규경작지와 교환하는 개념이어서 원래 경작지를 복구한 주민들도 장기적으로 사용권이 문제될 소지는 남아 있다. 한편, 물이 빠지지 않아 경작지가 여전히 수몰된 주민들은 지속가능한 생계가 위협받는 상황에 놓인 것임이 분명해 보였다.

기업 관계자들은 지속가능한 해결책이 마련된 것으로 보기 어렵다는 점에 안타까움을 표하면서도 라오스 정부의 2+3 농경정책으로 인한 것으로 기업들은 책임이 없다는 입장을 표했다. 하지만 기업활동이 가져온 참사로 인한 피해가 원상회복되지 않은 것은 심각한 문제이다. 피해구제를 위한 일련의 조치들은 관련 기업과 라오스 정부 간 협상으로 정해졌다. 그러므로 기업들은 피해 주민들의 생계에 대한 위협이 지속되는 결과에 대한 책임으로부터 자유롭다고 볼 수 없다.

“정부한테 신규 경작지 2헥타르를 받았다. 그런데 거기에 중국인이 하는 바나나 농장이 생겼다. 그래서 정부가 1헥타르 당 연 100만 LAK 받는 내용으로 임대계약 체결할 수 있도록 했다. 바나나 농장은 농약 많이 쳐서 거기서 일을 못한다. 임대차계약 체결했지만 영구적인 것은 아니고 정부가 필요하면 다시 가져갈 것이다.”

A임시주거단지 주민 |

“신규경작지 3헥타르 받았다. 그러나 접근 못하고 있다. Y지역 쪽에 있는데 Y지역 주민들이 원래 경작하던 곳이어서 들어가는 것을 막고 있다.”

B영구주거단지 주민 |

“원래 경작지는 3년 전 복구되었다. 여기 마을 주민 경작지가 다 복구되었다. 스스로 복구했다.”

B영구주거단지 주민 |

“전에 살던 곳은 강가였다. 고기잡이도 할 수 있고, 주변에서 식량을 구할 수도 있었다. 지금 주변은 아무것도 할 수 없다. 텃밭 등 집 주변에서 재배하는 것은 불가능하다.”

B영구주거단지 주민 |

“주민들은 이주했지만 농사를 지을 수 없는 상황이다. 원래 경작지가 아직 물이 차 있고, 물이 강물로 빠지지 않고 웅덩이가 형성되어 있다. 주민들 생계를 이어가는 것이 중요한데 그런 게 해결이 안 되고 있다. 신규경작지는 30가구 정도가 제대로 배정받지 못했다. 모자라기도 하고, 일부는 다른 사람 명의로 되어 있던 것. 정부에 해결 요구했지만 아직 정리 안 된 상태이다.”

D영구주거단지 부이장 |

“전의 집은 주변에서 물고기도 잡고 생계를 유지할 방법이 많았다. 주변에서 다 해결할 수 있어서 기름값 들 일도 없었다.” (C임시주거단지 주민)

| C임시주거단지 주민

“주민들은 2019년부터 생산과 경작을 조금씩 시작했다. 식량은 전처럼 풍족하지 않다. 2020년부터 정부지원이 줄어들다가 2021년부터 끊겼다. 신규경작지는 400가구에 총 800헥타르 배정받았다. 토지배분은 가구당 노동인력 기준이다. 노동할 수 있는 사람 2명이면 2헥타르, 3명 이상이면 3헥타르. 다른 마을의 경우 원래 땅 면적 대비로 배분한 곳도 있다. 대부분 개간하고 개발하여 사용하고 있다. 70가구가 Y지역 마을 분들과 충돌하는 문제가 있다. Y지역 쪽 땅에서 농사 지으려다 분쟁이 일어났다. 2023년 기업이 해당 땅을 개발하기로 되어 있다. 주민들은 사용료 받고, 노동력을 제공하고 기업은 투자하는 방식이다.”

| B영구주거단지 이장

“농경지가 복구 안 되었다. 물이 허리까지 차 있다. 일부 농사짓는 가족도 원래 땅의 일부만 농사지을 수 있다.”

| C임시주거단지 주민

“지금 일부 가축 키우는 집도 있지만 소 같은 경우 풀 먹이려 원래 살던 곳으로 데리고 가야 한다.”

| C임시주거단지 주민

“새로 받은 경작지는 기업과 2년 임대계약을 체결했다. 1헥타르 당 연 100만키프 받기로 했다. 다 받지 못했고, 올해 임대계약이 만료된 상태여서 직접 경작을 하고 있다. 카사바를 심었는데 아직 수확 못했다. 임대보다는 직접 경작을 원한다.”

| C임시주거단지 주민

“원래 경작지의 경우 침수 후 땅의 상황이 바뀌어서 물이 원래 빠지는 길로 안 빠지고 있다.”

D영구주거단지 주민 |

“예전에는 집 주변에서 많이 해결할 수 있었는데 지금은 집 하나만 있다. 뭘 하려면 멀리 나가야 하고 집에서 해결할 수 있는 게 없다.”

| D영구주거단지 주민

“신규경작지는 카사바 심는 거 말고 할 수 있는 게 없다. 작년까지 회사가 임대했다. 올해부터 임대가 종료되었다.”

D영구주거단지 주민 |

“홍수로 진흙이 1m 이상 쌓인 땅은 복구가 불가능하다. 1m 미만인 땅에 대해서 복구보상비가 환경보상에 포함되어 있다. 경작지 보상은 기업에서 모니터링 하고 있다. 신규경작지 배정은 주정부에서 한다. 정부는 2+3 정책을 시행하고 있다. 주민들은 땅과 노동력을 제공하고, 기업은 자본, 기술력과 마케팅을 제공한다는 내용이다. 중국회사와 베트남회사가 들어와 있다.”

| 기업 관계자

“신규경작지에 심는 카사바는 타피오카의 원료다. 베트남, 태국으로 많이 수출된다. 경작이 쉽지만 2년 지나면 땅이 기력을 상실하여 수확량이 반으로 준다. 그래서 땅을 쉬게 해야 하는데 그냥 경작한다.”

기업 관계자 |

“신규경작지는 원래 산림지역이다. 신규경작지 사용권은 주민들에게 있다고 하는데 실제로 어떻게 되는지 알 수 없다”

| 기업 관계자

“모든 개발 프로젝트와 재정착 과정에서 비슷한 문제가 발생한다. 새로 농지를 분배받더라도 그 땅에는 생계 기반이 없고 직업도 없다. 그래서 원래 살던 땅에 돌아가는 것이 불법인데도 불구하고 돌아가는 사람들이 있다. 개발하고 남은 땅에 농사를 짓는 식이다. 기업 또는 정부가 재정착 과정에서 새로운 토지를 보상으로 제공하면, 이는 원래 토지와 새로 분배받은 토지를 교환하는 것이어서 원래 땅은 기업이나 정부의 소유가 된다. 기업에게 땅을 임대하고 플랜테이션을 운영하게 하는 경우, 거대한 카사바 농장 중에 구체적으로 어느 땅이 어느 마을사람에게 속하는지 알기 어렵다. 그래서 마을 사람들 사이에서도 분쟁이 일어날 수 있다. [...] 카사바를 1-2년 경작하면 농지가 더 이상 수확하기 어려운 상태가 되기 때문에 다른 작물을 심어서 2-3년 정도 쉬게 해야 한다.”

라오스 환경법 전문가 |

“원래 경작지는 영구주거단지에서 약 5km 떨어져 있다. 오토바이 타고 왔다갔다 할 수 있지만 원래 5000LAK이었던 기름값이 2만LAK로 뛰더니 올해 7만LAK 되었다.”

| A임시주거단지 주민

다. 트라우마에 대한 조차

무시무시한 재해를 겪으며 하루아침에 가까운 친지들과 이별하고 삶의 터전을 잃은 주민들은 4년이 지난 후에도 여전히 힘들어하는 모습이 역력했다. 그러나 체계적 심리치료가 제공되지 않았음은 물론, 풍부한 수자원을 이용하여 “아시아의 건전지”가 되겠다는 라오스의 경제정책에 직접적 타격을 입힌 댐 붕괴사고가 가진 정치적, 정책적 민감성은 주민들이 희생자들을 추모하고 슬픔을 달래는 방식에도 영향을 미친 것으로 보인다.



“돌아가신 분들은 시내에 있는 절에 모셨다. 사망하신 분들은 주변에 많다. 이에 대해 얘기하기 힘들다.”

| C임시주거단지 주민



“추모는 가족들끼리 한다. 모두 아직 많이 힘들어하고 있다.”

| C임시주거단지 주민



“심리상담은 기업에서 제공된 게 없고, 정부는 처음에 얘기가 있었지만 시간이 지나면서 신경 안 쓴다. 심리상담이 필요하다. 정부에 위로해주었으면 좋겠다고 제안을 했었다. 그러나 답이 없다. 한국 사람들도 처음에 쓰레기만 주으러 오고 대화를 나눈 적이 없다. 이렇게 앉아서 대화를 나누는 것은 처음이다.”

| D영구주거단지 부이장



“23명이 실종되었다. 12명의 유해는 찾았다. 추모하고 싶었는데 정부에서 모아서 시내에 모신다고 하고 따로 모시는 것을 허가 안 해주었다.”

| D영구주거단지 주민

라. 보상의 적절성

위에서 본 바와 같이 PNPC가 제공한 보상금의 대부분이 피해 주민이 아닌 라오스 정부에 지급되었고, 개인에게 직접 지급된 보상은 인명피해를 제외하면 각 가구가 입은 재산적 손해 중 가옥을 제외한 부분을 손해사정인을 고용하여 책정한 금액으로, 전체 보상액 9,125만 달러 중 2,636만 달러에 불과하다.

기업 관계자들과 주민들에 따르면 “제3자 보상”의 5가지 항목 외에 6번째 항목으로 “증거가 없는 피해”에 대한 보상만이 남아 있는데, 실태조사 당시까지 누구에게 어떤 피해에 대해 얼마만큼 지급할지 정해진 바가 없고 협의 중이라고만 했다. 절차에 대해서는 기업 관계자는 개별면담을 진행할 예정이라고 했다. 이와 관련 주민들이 가장 많이 얘기한 것은 티크 목재에 대한 부분이었다. 주민들은 원래 가지고 있던 땅에서 가구나 건축 목재로 많이 쓰이는 티크나무를 길러 자신들이 쓰거나 팔기도 했는데, 키우고 있던 것이건 벌목하여 목재로 보관하고 있던 것이건 홍수로 모두 쓸려간 것이다.

“현금을 가구마다 통장 만들어서 송금했다. 원래 통장 없는 경우가 많았다. 가족관계등록부 만들어서 통장개설해서 보상위원회를 통해 통장을 전달했다. 보상 중 증거 없는 항목만 남아 있다. 적정선에서 협의해야 하는데 보상위원회가 개별면담을 진행할 예정이다. 코로나 때문에 중단되었다. 차량/가전은 손해사정(감가상각)해서 보상했다. 나머지는 신청한 대로 보상했다. 고아들은 친척이 양육한다. 주정부 사회복지과에 지급을 위탁해서 매달 지급하는 방식이다.”

| 기업 관계자

“가축은 다 보상되었지만 아직 안 된 것들이 있다. 과실수, 목재, 티크 나무가 있었다.”

| A임시주거단지 주민

“6번째 보상항목은 주민들의 요구사항 해결이 어려운 부분이다. 어떻게 해결해야 할지 고민이 된다.”

| B영구주거단지 이장

“마을별로 제안하는 것이 6번째 항목의 해결방안이 될 수 있다고 생각한다. 정부과 기업이 인정하는 과정이 길게 소요되고 있다. 마을 별로 하면 더 좋지 않겠냐 생각하고 있다.”

| D영구주거단지 부이장

“주민보상보다 댐 복구비용이 훨씬 규모가 크다. 댐 공사를 에스케이건설에 계속 맡긴 것은 복구비용 때문에 어쩔 수 없는 것이었다.”

| 기업 관계자

“보상받지 못한 6번째 항목에 속한 물품은 목재와 과일 쌓아놓은 것, 창고 등이 있다. 침수로 가지고 있던 모든 것을 잃었다.”

| B영구주거단지 주민

PNPC와 서부발전 관계자에 의하면 2023년 6월까지도 6번째 항목에 관한 배상은 전혀 이루어지지 않았다. 이들은 절차 지연의 원인으로 주로 증빙부족과 과다청구를 들고 있고 라오스 아따푸주 정부 당국과 협의 중이며, 약 10만USD로 보상금을 예상하고 있다고 한다. 그러나 6번째 항목 그 자체가 증빙부족 과다 혹은 과소 청구가 예정되어 있는 항목이었고 주민공동체의 의견수렴 등 합리적인 해결 방안의 마련과 실행에 충분한 시간이 있었음에도 불구하고 그 절차가 거의 시작조차 되지 못한 것은 최소한의 문제해결의 의사와 능력이 있는 것이었는지 의문을 가지게 한다.

또 하나 지적되어야 하는 점은 보상이 인명피해와 재산피해에 한정되고, 주민들이 겪은 정신적 고통은 전혀 고려되지 않았다는 점이다. 위에서 본 것처럼 심지어 사망자가 있는 가구 중 가족이 즐었다고 원래 집보다 작게 배정받은 경우도 있었는데, 남은 가족들을 전혀 존중하지 않은 조치라 볼 수 있다. 갑자기 닥친 재해로 인한 트라우마, 삶의 터전과 삶을 이루던 모든 것을 빼앗기고, 가까운 친지들을 잃고, 사고 직후 기본적 의식주조차 해결되지 않고, 4년이 넘어가도록 임시막사에 이어 컨테이너로 조성된 임시주거단지에서 생활하며 안정적인 생활을 일구지 못한 고통 등 주민들의 정신적 고통은 모두 나열하기도 힘들지만, 재산적 피해만 수치화하는 과정에서 전혀 반영되지 않았다.

6.

시사점: 가해가 없는 피해, 책임이 없는 지원의 문제

보상과 복구 과정에 기업, 정부, 유엔기구와 여러 민간단체들이 개입하면서 주민들의 입장에서 누구에게 어떠한 요구를 해야 실제로 관철될 수 있는지에 관해 혼란스러워 했다. 또한 생활이 원상복구되지 않고 지원을 받아야 입장이 장기화되면서 공동체의 자조적 기능과 자주성이 저해되는 모습도 있었다.

“토지는 정부가 보상하고, 학교, 보건소 및 마을회관은 기업에서 지원했다. 지원주체가 여러 군데다. 그런데 마을회관은 문제가 있어서 사용 못하고 있다. [...] 협의과정에서 5개 마을이 모이고, 기업, 정부 다 같이 얘기하면 좋겠다. 정부와 기업에서 따로 와서 기업에서 지원하는 사항인지, 정부에서 하는 것인지 알기 어렵고, 협의가 어렵다. 정부에서 회의한다고 하면, 기업에서 회의한다고 하면 가서 얘기하지만 너무 여러 가지 얘기가 나와서 헷갈린다. [...] 학교 담장이 덜 지어졌다. 마을회관은 문이 제대로 되어 있지 않고, 화장실도 쓸 수 없고, 선풍기 등 비품이 없어서 사용 못하고 있다. 예전에 그런 건 마을에서 공동으로 마련했었는데, 기업과 정부 지원을 받다보니 어디까지 요구할지 정리가 안 된다.”

D영구주거단지 부이장 |

그러나 실태조사 결과 드러난 주민들의 피해는 분명하다. 주민들은 삶의 터전과 종전의 생계수단을 잃고 강제이주당한 상황이었다. 세피안·세남노이 댐 붕괴로 인한 참사는 단순히 강수량이 이례적으로 높아서 발생한 자연재해가 아닐 가능성이 높고, 따라서 진상과 책임규명이 반드시 필요했던 사안이다. 그럼에도 불구하고 세피안·세남노이 보조댐 붕괴의 원인, 붕괴 전 주민들을 제 때 대피시키지 못한 이유와 책임에 대한 진상규명이 전혀 이루어지지 않은 점이 이후 주민들의 피해회복 과정과 내용에도 많은 영향을 미친 것으로 보인다. 기업과 정부는 피해를 배상해야 하는 가해자가 아닌 피해주민들을 “지원”하는 주체로 자리매김하였고, 피해회복

의 열개는 정부와 기업간의 협상에 의해 결정되어, 각자의 이익과 의제가 우선적으로 반영되었다. 이 과정에서 주민들은 불가피하게 발생한 재난으로 인해 이주해야 대상자가 되고, 이들의 고통은 수치화된 재산피해로 축소되었다. 피해회복 명목으로 이루어진 조치들은 처음부터 원상회복을 목표로 하지 않았고, 주민들의 참여와 의사의 반영은 지역적인 사항으로 제한되었다.

이렇게 된 것은 독립조사위원회의 조사결과에 대한 SK건설의 반발 이후 더 이상의 진상규명이 이루어지지 않아 책임소재가 명확히 규명되지 않은 탓이 크다고 볼 수 있다. 시민사회에서 한국 기업을 상대로 한국 법원에 민사소송을 제기하는 것을 고려하였으나, 피해 주민이 원고로 나설 경우 정부의 탄압을 받을 수 있다는 우려 때문에 진행할 수 없었다. 그 결과 피해회복은 “배상”이 아닌 “보상”의 차원에서 이루어졌고, 전례 없는 상황에 대한 구체적 기준의 부재가 정부의 개발욕구와 맞물려 개발사업에 따른 이주대책 관련 근거규정이 활용되는 결과를 낳았다. 그러나 공익적 목적으로 이루어지는 개발사업에 수반되며 사전에 계획되는 이주대책과, 댐 붕괴로 인한 재난피해의 상황은 완전히 다를 수밖에 없다. 따라서 주민들의 피해회복에 개발사업으로 인한 이주대책의 기준을 적용한 것은 부적절해 보인다.

주석

1. OHCHR 보도자료, Lao dam disaster: UN rights experts call for justice two years on, 2020. 4. 29.
2. RFA(Radio Free Asia) 보도, Survivors of Laos' Worst Dam Disaster Still Struggling Two Years Later, 2020.07.22
3. 조선일보 2018. 7. 26.자 '라오스 댐에서 터진 물 캄보디아도 덮쳐...5000명 대피:
4. Times 2018. 7. 26.자 기사 'A Dam Collapse Devastated Southern Laos. Now the Floodwaters Are Creeping Toward Cambodia'
5. 피제기자들이 중재에 응하지 않아 조정절차는 성과 없이 종료되었으나, KNCP는 SK건설 및 한국서부발전에 (1)이의제기자들이 제기한 쟁점들에 대하여 협의채널을 구축하여 지속적인 대화를 할 것 (2) 본 사고에 대한 피해복구 및 구호활동 내역, 피해주민들의 보상내용, 사고방지대책 등에 대하여 이의제기자들에게 성실히 설명할 것 등을 권고하였다.
6. 유엔 기업과 인권 이행원칙 21.항 주식
7. 학교 또는 임시 천막으로 이루어짐.
8. SBS 뉴스 2018. 7. 29.자 보도 '높이 된 마을 '복구 어떻게'...대피소는 환자들로 비명'
9. 국무조정실은 정부차원의 피해지역 지원방안을 논의하기 위하여 관련부처 회의를 수 회에 걸쳐 개최하였으나 그 내용은 주로 인도적 지원조치에 관한 것으로 사고원인 또는 책임에 대한 내용은 다루어지지 않음.
10. Radio Free Asia 2019. 1. 29.자 보도 "Laos Pays Compensation to Families of Dead and Missing in PNPC Dam Disaster"
11. 상습 침수 지역이 아닌 고지대에 신규 주거지역을 개발하고자 하는 계획으로 알려짐. 다만 정확한 마스터 플랜의 내용은 공개되어 있지 않음.
12. SK건설은 "이번 합의는 PNPC가 사고 원인과 관계없이 선제적으로 피해를 보상하기로 한데 따른 것"이라는 입장을 밝혀, 사고에 대한 민사책임을 인정한 것은 아님

13. 라오스 정부는 정부기관이 조사를 실시한 결과 대부분의 피해자들이 스스로 생계를 확보할 수 있었기 때문에 특별조치를 중단한 것이라고 밝힘. 다만 사회복지에 관한 라오스 국내법(Decree No. 169 on social welfare)에 따라 쌀 12kg 배급을 실시함.
14. 유엔 특별절차 서한에 대한 PNPC 회신 (2022. 8. 30.)
15. Vientiane Times 2019. 11. 11.자 보도 "Attapeu flood victims getting monthly allowance of 250,000 kip"
16. Free Asia 2020. 11. 25.자 보도 "Compensation Delays for Survivors of Laos' Worst Dam Disaster"
17. 유엔 특별절차 서한에 대한 라오스 정부 회신 (2022. 11. 7.)
18. 2018. 8. 공표된 이주 및 지원에 관한 법률(Law on Resettlement and Vocation)을 가리키는 것으로 보인다. 해당 법률 제45조는 이주의 원인이 된 프로젝트에 투자한 사업자가 배상계획, 이주계획, 생계지원계획(livelihood rehabilitation plan)을 수립할 의무를 규정하고, 26조는 위 사업자가 위 생계지원계획상 전환기간(transition period)동안 이주민에게 생계지원(livelihood rehabilitation)을 지원하도록 정하고 있다.
19. 유엔 특별절차 서한에 대한 PNPC 회신 (2022. 8. 30.).
20. 상동
21. 유엔 특별절차 서한에 대한 라오스 정부 회신 (2022. 11. 7.)
22. Radio Free Asia, 2022. 11. 4.자 보도 "4 years on, some survivors of Laos dam collapse still waiting for promised new homes"
23. Radio Free Asia 2022. 8. 14.자 보도 'Most of us are worse off'
24. <https://monitor.civicus.org/updates/2021/08/06/arbitrary-detention-lao-women-activist-increased-online-surveillance-persecution-minorities/>
25. 한국서부발전, NCP권고사항에 대한 한국서부발전 추진실적, 2021. 10.
26. 유엔 특별절차 서한에 대한 PNPC 회신 (2022. 8. 30.).
27. IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, 2011).

28. IASC, 앞의 글, I.2,

29. 라오스는 수력발전을 운영하는 회사의 의무와 책임에 대하여 2017년 전기법(Electricity Law)을 제정하여 시행하고 있다. 해당 법률에 따르면 발전사업을 운영하는 자는 운영상 안전을 보장하여야 하며(Article 35), 만일 생명, 신체, 재산, 환경, 재정착에 대한 손해를 발생시킬 경우 이에 대한 배상을 제공하여야 한다(Article 37).

또 라오스 민법은 제6장에서 불법행위로 인한 손해배상책임(TORT)에 대하여 규정하고 있다. 이에 따르면 고의 또는 과실로 법령을 위반한 자는 이로 인하여 발생한 손해에 대하여 배상하여야 한다. 이 때 손해란 재산적 손해뿐 아니라 재산, 생명, 신체, 정신에 대한 손해를 포괄한다. 특히 라오스 민법은 환경에 대한 손상을 입힌 사람은 즉시 그러한 행위를 중단하고 발생한 손해를 배상하도록 하는 조항을 두고 있다(Article 495).

다만 형사책임의 경우, 2018년 당시 라오스 법에 법인의 불법행위에 대한 처벌 조항이 도입되지 않았다.

30. IASC, 앞의 글, I.3.

31. 수출입은행 홈페이지 참조 <https://www.edcfkorea.go.kr/HPHFEE061M01>

32. Radio Free Asia 2022. 4. 2-7. 보도, "Another Mekong River dam in Laos begins review process"

33. 주민들의 신원보호를 위해 임시주거단지와 영구주거단지는 알파벳으로 표시하고, 같은 주거단지에 속한 주민들의 진술을 합치거나 나누어서 표시했다.

