

〈韓·日水資源會議 議題〉

多目的댐 補償制導에 關한 研究

朴 俊 琦



朴俊琦 1937年 7月 14日生
서울·西大門區北阿峴洞117-12
서울·瑞草區 서초동 1629-26
서울大學校 農工學科
建設部 開發課長
本學會 監事

損失補償 要綱에 의거 損失補償을 實施하였으며 1971년 建設部訓令 第198號 建設事業 用地補償 規程이 制定됨에 따라 建設部 訓令 第5號 및 第31號는 廢止되었다.

그 後 經濟開發計劃에 의거 多目的댐 建設을 비롯한 公共事業의 擴大로 用地買收와 損失補償에 關聯된 法의 制定이 不可避하게 됨에 따라 1975년 制定 公布하여 1976년 7월 1일부터 施行하게 된 公共用地의 取得 및 損失補償에 關한 特例法이 補償과 直接 關聯한 法律로서는 처음이었다.

이에 따라서 同法 施行令이 1976년 制定 公布 施行되었고 同法 施行規則이 制定 公布 施行하게 됨으로써 多目的댐 建設의 初創期에 比하여 補償 制度가 어느程度 整備되어 왔다고 볼 수 있겠다.

公共用地의 取得 및 損失補償에 關한 特例法 施行令은 3회에 걸쳐 改正補完하였으며 公共用地의 取得 및 損失補償에 關한 特例法 施行規則은 9회에 걸쳐 改正 補完 現在에 이르고 있다.

目 次

1. 多目的댐 補償制度 沿革
2. 現行 補償制度
3. 多目的댐 補償의 特性
4. 移住對策
5. 結 言

1. 多目的댐 補償制度 沿革

우리나라에서의 多目的댐 建設의 嚆矢는 1961년 8월 着工하여 1965년 12월에 竣工한 蟾津江多目的댐을 비롯 南江多目的댐, 昭陽江多目的댐, 安東多目的댐, 大淸多目的댐, 忠州多目的댐, 陝川多目的댐 등 7개의 多目的댐이 이미 竣工을 하였으며 現在 住岩多目的댐과 臨河多目的댐의 2개 多目的댐이 建設中에 있으며 앞으로는 中規模의 多目的댐이 建設될 展望에 있다.

多目的댐 建設에 隨伴한 補償制度는 南江多目的댐과 蟾津江多目的댐의 境遇는 1962년에 制定된 土地收用法과 建設部訓令 第5號 댐建設 水沒地區 用地買收 및 損失補償 要綱과 1964년에 制定한 建設部 訓令 第31號 댐 水沒線外 間接被害

2. 現行 補償制度

가. 損失 補償制度

損失補償에 關한 法律로서는 1975년에 制定된 公共用地의 取得 및 損失補償에 關한 特例法(이하 “公特法”이라 함)이 있다.

이 法은 公共事業에 必要한 土地 등을 協議에 의한 取得 또는 使用에 따른 損失補償의 基準과 方法을 定하고 있으며 만약 協議가 成立되지 아니할 경우는 土地收用法에 의하여 收用 및 使用을 하게 되어 있다.

公特法 및 同法 施行令, 同法 施行規則에 정하
여진 主要한 補償內容을 살펴보면 첫째 事業施行
者 補償原則, 둘째, 金錢補償의 原則, 셋째 個別
拂의 原則, 넷째 同一人 所有土地 등의 同時 補
償原則, 다섯째 時價補償의 原則을 들 수 있겠
다.

上記한 補償原則을 보면 損失補償制度는 根本
的으로 財產權의 完全補償을 根本理念으로 하고
있는 것을 알 수 있다.

즉, 侵害된 財產權의 對象價値를 現金으로 補
償함으로써 他地에 同一한 價値의 財產權을 確保
할 수 있도록 하는데 基本原則을 두고 있다.

그러나 生活의 터전을 잃고 떠나는 移住民들에
게 財產權 損失만을 填補해주는 것 만으로는 그들
에게 安定된 生活를 保障할 수 없다.

그리하여 公特法과 同法 施行令, 同法 施行規
則에서는 財產權에 對한 規程外에 生活補償의 側
面에서 여러가지 追加的인 補償規定을 두고 있
다.

追加的인 補償規定의 內容을 보면 첫째, 間接
補償으로 댐 水沒線 밖의 農耕地 또는 宅地가 댐
建設로 인하여 山地나 河川에 둘러 쌓여 交通이
杜絶되거나 耕作이 不可能하게 된 때, 所有農耕
地의 大部分이 水沒되고 建物만이 댐 水沒線 밖
에 殘留하며 매매가 不可能하고 移住가 부득이
한 때, 댐 建設로 인하여 1個 部落의 家屋이 大部
分 水沒되고 殘餘家屋의 生活環境이 현저하게 不
便하게 되어 移住가 不可避한 경우, 댐 水沒線
밖에서 關係法令에 의하여 免許 또는 許可를 받
아 營業을 하고 있는 者로서 댐 建設로 인하여 그
背後地의 3분의 2 이상이 상실되어 營業을 할 수
없는 境遇에는, 그 所有者의 請求에 의하여 補償
할 수 있으며, 둘째, 家財道具 등 動產의 運搬에
必要한 移住費의 支給, 셋째, 農漁村에서 移鄉하
는 農漁民에 대하여는 家族數에 따라 3箇月分의
平均 生計費의 支給 넷째 公共事業에 編入되는
面積에 따라 失農補償費의 支給, 다섯째 住居用
建物所有者에 대한 住居費 및 貫入者에 대한 住
居對策費 支給, 여섯째 休職 또는 失職補償 등을
들 수 있겠다.

나. 移住制度

公共事業을 施行함에 있어 生活補償의 範疇에
包含시킬 수 있는 移住對策에 관한 細部的인 事
項이 制度的으로 確立된 것은 1975년의 公特法이
制定 施行되면서 부터였다.

公特法 制定以前에는 產業基地開發促進法(이
하 “產促法”이라 함)의 規定에 의하여 移住對策
을 樹立施行할 수 있어 產業基地 및 水資源開發
事業에 適用되어 왔다.

產促法 第25條에는 「事業施行者는 產業基地開
發事業 또는 水資源開發事業을 施行함에 있어 필
요한 토지등을 제공함으로써 인하여 生活의 根據를
喪失하게 되는 자를 위하여 移住對策을 樹立, 實
施하도록 規定하고 있으며」公特法 第8條 및 同法
第5條에는 事業施行者는 公共事業의 施行에 必要
한 土地 등을 提供함으로써 인하여 生活根據를 喪
失하게 되는 移住者中에 移住定着地에 移住를 希
望하는 자가 30戶 이상인 경우에 移住對策을 樹
立 實施하도록 規定되어 있었으나 '89. 1. 24 改
正內容에는 移住를 希望하는 자가 10戶 이상인
경우로 확대 實施하게 되었다.

具體的인 移住對策 內容을 살펴보면 移住定着
地에 대한 道路, 給水施設, 排水施設 其他 公共
施設 등 當該 地域條件에 따른 生活基本施設을
포함시키도록 하고 이에 所要되는 費用은 事業施
行者의 負擔으로 하게 되어 있다.

3. 多目的 댐 補償의 特性

가. 댐 建設은 國土開發과 產業發展의 次元에
서 遂行하는 大規模의 國家主要事業이다. 產業發
展에 필수적인 電力의 增大 및 工業 및 農業用水
의 供給, 洪水調節, 댐 下流 沿岸土地의 地力增
進등의 具體的인 肯定的 效果를 얻을 수 있는 사
업이 댐 建設事業이다.

그러나 댐 건설이 부여하는 이런 肯定的인 效
果의 이면에는 여러가지 問題點이나 否定的 側面
도 있다.

첫째, 都市開發 工團造成事業 道路開發事業 등
은 編入地域은 물론 隣近地域도 開發利益이 따르

게 된다. 그러나 댐 건설로 인하여 編入되는 水沒地區는 이와는 正反對의 現象이다.

水沒豫定地로 告示됨으로써 地域社會의 發展은 거의 中斷되다시피 하고, 建物の 新築, 增築 등이 禁止되고, 土地賣買도 거의 없을뿐 아니라 尙령 賣買된다 하더라도 時價보다 훨씬 저렴한 價格으로 去來된다. 事業計劃의 公告와 그 실행 시기의 時差가 주민의 경제생활에 불이익을 招來하고 地域發展을 阻害하는 效果를 가져왔다고 주민들은 믿고 있다.

둘째, 댐 建設計劃으로 인해 수백년간 享有하여 온 生活의 터전과 祖上의 뼈가 묻힌 고향을 물속에 묻고 他郷으로 떠나서 새 삶의 터전을 찾아 재적응의 過程에서는 移住 이전에 비하여 物心兩面의 엄청난 강박과 失郷民으로서의 아픔을 體驗하게 된다.

셋째, 댐 건설은 댐 周邊地域의 生態界의 變化와 그에 따른 地域住民의 生活形態에도 變化를 야기시킨다. 生態界의 變化는 특히 植物과 動物 分布와 成長에 影響을 미치게 되며 靑年적 氣象 變化에 대한 우려도 있다.

댐 건설이 惹起시키는 問題가운데서 가장 심각한 問題는 아마 水沒地域 移住民들의 移住와 再適應에 관한 문제일 것이다.

移住와 生活再建의 問題點을 減少시키기 위하여 정부에서는 現實性 있는 合理的 補償對策을

마련하고 나아가서 이들 定着에 도움이 될 수 있는 對策을 樹立·施行하여야 할 것이다.

나. 多目的댐이 本格的으로 건설되기 始作한 60년대에는 國家財政의 不足으로 資金의 많은 部分을 外債에 依存하고 技術도 海外技術陣에 依存한 것이 많았다.

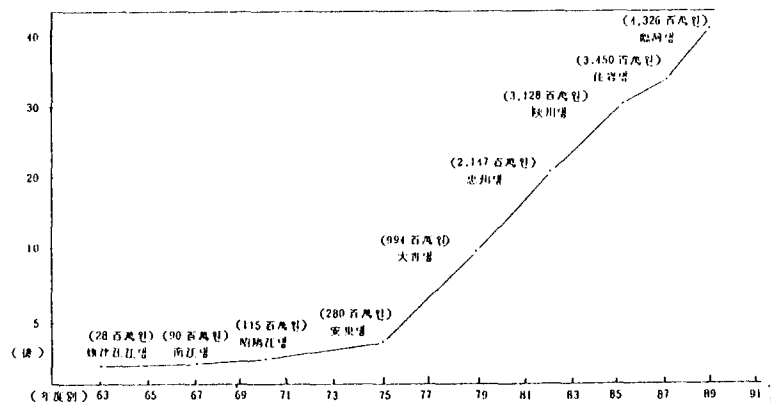
이와 같은 財政의 不足으로 인하여 公共事業에 따른 個人의 財產權 侵害가 不可避한 現象이었다. 그러나 70년대의 經濟性長과 國家財政의 向上에 따라 表 1과 같이 補償費가 增加하고 있으나 水沒住民은 下流地域의 受惠에 比하여 被害意識에 젖어있어 納付할 수 없는 事案들을 要求하고 있으므로 移住民에 대한 충분한 補償과 사전 啓導 弘報를 通하여 協調體制 構築이 이루어져야 할 것이다.

아직도 많은 移住民이 댐 建設에 따른 補償費 水準이 未洽한 것으로 意識을 갖고 있다. 그러므로 앞으로 補償評價方法 및 移住對策의 改善을 통한 移住民의 財產의 被害가 없도록 制度的인 補完과 調整이 필요하다.

4. 移住對象

댐 建設에 따른 水沒民의 移住方法에는 2가지가 있다. 첫째, 移住民이 自身の 判斷과 決定에

〈表 1〉 多目的 댐別 補償費率(單位面積當, km²)



따라 補償金 受領後에 個別的으로 새로운 定着地로 移住하는 自由移住로써 이는 過去의 墾 建設에서 採擇되었던 方法이다.

또 하나는 事業施行者가 墾 建設의 一環으로 水沒住民의 意思와 地方自治團體의 意見을 들어 定着地를 指定 移住團地를 造成하여 計劃的으로 移住를 시키는 計劃移住이다.

事實上 1975년 公特法이 制定되어 移住對策이 制度的으로 確立되기 前에는 自由移住를 原則으로 하였으나 最近에 와서 計劃移住를 하고 있으며 過去 各名別 移住現況은 表2와 같다.

(表 2) 各名別 移住現況 單位：世帯(%)

名 別	計	計劃移住	自由移住
昭陽江 墾	3,153 (100)		3,153 (100)
安東 墾	3,033 (100)	600 (19.7)	2,433 (80.3)
大清 墾	4,075 (100)	1,770 (43.4)	2,305 (56.6)
忠州 墾	7,105 (100)	2,431 (34.2)	4,674 (65.8)
陝川 墾	1,664 (100)	314 (18.9)	1,350 (81.1)

특히 移住對策에 있어서는 移住團地는 生活과 연계한 農地의 擴大開發을 通하여 零細化를 막아야 하겠으며 移住民에 대하여는 職業과 融資斡旋 등 積極的인 生活對策으로 擴大 施行되어야 할 것이다.

5. 結 言

1) 水沒住民에 대한 補償과 移住對策의 問題는 移住民들이 移住하여 어떠한 課程을 거치면서 定着해 나갈것인가를 미리 豫見할 수 있는 資料를 찾아 政策을 樹立하고 그들의 移住定着을 바람직한 方向으로 誘導해 나가야 한다. 그러나 이러한 측면의 調査·分析·對策의 過程은 크게 配慮되지 못하고 있는것 같다. 住民들을 對象으로 어디로 移住할 것인가에 대한 設問調査를 實施해 統計處理할 程度이다.

2) 墾 建設이 가져다 주는 問題點을 效果的이고 體系的으로 防止하기 위해서는 事前의 진단과 조절이 필요하거나와 그 기초적 작업이 水沒地域의 自然環境과 歷史의 背景, 水沒地域 住民들의 生業的 背景과 技術體系, 社會生活의 構造, 民俗文化 등을 綿密히 調査 研究하는 일이다. 이러한 要素들이 바로 그들의 살아온 環境이며 그들의 適應體系를 이루는 要素들이기 때문이다. 모든 人間은 環境의 影響을 받아 그 地域 特有의 生活樣式을 가지게 도니다. 이러한 個性的인 生活樣式이 비자발적 강제에 의하여 變化를 强요당하면 再適應에 問題가 발생하게 된다. 事業施行者는 移住民들이 適應해야 할 새 環境을 調査하여 그들이 어떠한 再適應 過程을 걸을 것인지 豫測해야 하며 이러한 結果를 土臺로 水沒地域이나 墾 周邊地域社會住民들 全體의 利益을 圖謀할 수 있는 墾 建設計劃과 補償 및 移住對策을 樹立 施行하여야 할 것이며, 3) 國家 또는 地方自治團體는 移住民들이 移住後의 狀態를 繼續 追跡 調査하여 安住할 때까지 職業斡旋 및 財政支援 등의 措置를 할 수 있는 制度的 장치가 要望된다.