◎ 水資源 特輯 ◎

多目的댐 建設에 따른 用地 補償問題

——適正補償과 그 隘路를 中心으로——

羅 義 燮

1. 댐 建設에 따른 用地補償의 特異性

近來의 水資源開發은 巨大한 多目的댐 建設을 指向하게 됨에 따라 尨大한 土地가 貯水池로 水沒되고 數萬名이 移住를 하지 않을 수 없게 된다. 이와 같은 特定地域의 自然의 人爲的인 大變革은 必然的으로 큰 社會問題가 隨伴되는 것은 不可避한 現象이라고 볼수 있으며 따라서 水沒地區의 用地補償은 多分히 社會政策的인 要素를 深刻히 考慮해서 湛水에 앞서 相當한 時間的 餘裕를 두고 水沒地區 住民이 移住地를 選定할 수 있도록 可及的 早期 先補償을 할 必要가 있다. 그것은 適正補償에 못지 않게 被補償者의 移住와 生活再建이 重要한 社會問題로 擡頭되기 때문이며 이러한 社會問題를 疎忽히 다룰 때에는 經濟建設의 效果를 相當히 減殺하는 作用을 할 것이다. 이러한 意味에서 水沒地區補償은 從前과 같은 安定된 生活을 再建하여 주는 生存補償의 性質을 지닌 것이라 할 수 있다.

2. 適正補償의 槪念

國民의 財産權保障은 民主國家의 基本的原則이라 할 수 있으며 따라서 國家 또는 公共團體가 公共事業을 위하여 特定國民의 財産을 必要로 할 때에는 正當한 補償을 하여야 한다(憲法 20條). 이에 問題가 되는 適正補償은 特定財産의 權利者가 입는 實損害를 塡補하는 것을 意味하며 財産의 價値評價는 所有者나 起業者의 主觀的價値를 排除한 客觀的인 市場價値로 評價되어야 하며 損失의 評價는 所有者의 抽象的 觀念的 損失이 아니고 一般 社會 通念上 容認될 수 있는 特定의 具體的 損失로서 工事와 相當한 因果關係가 있어야 할 것이다.

實損害를 塡補한다는 것은 所有者에게 不當利得을 주는 過大補償이나 所有者의 犧牲을 要求하는 過少補償을 容認할 수 없다는 것이다. 公益事業에 便乘하여 謀利와 致富의 手段으로 過大補償을 要求하는 破廉恥한 例를 흔히 보며 또한 用地擔當公務員은 豫算節減을 위하여 所有者의 犧牲을 要求하는 일이 있어서는 안될 것이다. 그것은 國家事業은 國民全體의 負擔(納稅)으로 이루어 져야 하며 決코 特定地域住民의 犧牲으로 이루어 져서는 안되기 때문이다. 萬一 公務員이 國家事業을 위하여 國民의 權益을 侵害하는 일이있다면 國民의 國家에 對한 共同運命意識(愛國心)을 害치는 遺憾스러운 結果가 될 것이다. 그것은 分斷國家인 우리의 處地로서는 金錢으로도 回復할 수 없는 致命的 結果가 될 것이다.

3. 用地補償의 隘路와 問題點

3.1. 契約協議의 至難性

公共事業의 用地取得은 起業者와 所有者間의 民事契約(賣買契約)에 의하여 買收하는 것을 通例로 한다. 民事契約은 原則的으로 契約內容이 自由로운 것이나 國家 또는 公共團體에서는 鑑定機關의 鑑定價格을 超過할 수 없는 制約下에 있으므로 所有者가 不應할 때에는 土地收用으로 强制取得할 수 밖에 없으나 土地收用은 國民에게 心理的인 强迫感을 줄 뿐만 아니라 그 節次에 있어서 오랜 時日을 要하게 되고 土地收用裁決에 의하더라도 低廉한 價格으로 取得할 수 있다는 保障도 없다. 目的物이 特定되어 있는 點에서 代替性(目的物의 選擇可能性)과 供給에 競爭性을 가진 一般物品購入과는 判異하여 契約當事者로서의 地位는 甚히 弱한 位置에 있다. 用地補償業務의 至難한 特異性은 이러한 事情에 있다.

3.2. 被補償者의 生活再建 成敗問題

水沒補償은 金錢補償을 原則으로 하므로 被補償者는

水公・業務課長

受領한 補償金으로 自由로히 移住地를 選擇한다. 이러한 自由移住의 原則은 民主國家의 國民으로서 住居의 自由(憲法 14條)에서 派生하는 當然한 結果이기도 하다. 지금까지 例로 보아 水沒 地區 住民은 充分한 補償金을 받아 가지고도 從前과 같은 安定된 生活을 維持하지 못하는 大部分의 原因은 移住地 選定을 잘 못하는데 있다. 祖上傳來의 故鄕에서 果敢하게 벗어나서 廣大한 農地를 確保할 수 있는 充分한 資金을 가지고도 이를 斷行치 못하고 土地가 稀貴하여 진 水沒 地區 隣接地를 벗어나지 못하는데 그 原因이 있다. 向後의 多目的댐 建設에 있어서는 이러한 面의 啓蒙이 要望된다.

3.3. 現物補償問題

水沒補償은 金錢補償을 原則으로 함은 前述한 바와 같으나 過去에도 間或 代土를 提供하는 現物補償問題가 論議된 事實이 있다. 그러나 水沒地區 隣接地는 土地가 稀貴하여 代土를 求得하기 어렵고 遠隔地는 被補償者가 顧치 않는 等의 事由로 이러한 現物補償이 이루어진 例가 없다. 무릇 補償은 公平의 原則으로 一貫되어야 하므로 現物補償의 경우는 水沒地區 土地와 代土의 嚴格한 等質 等價性이 要求되는 바 이러한 評價가 어려울 뿐 아니라 全般的인 現物補償이 不可能하다면 小數 特定人에 대한 特惠나 犧牲等은 있을 수 없으므로 全般的으로 이를 포기하고 金錢補償 單一基準으로 一貫함이 合理的이라 할 것이다.

3.4. 法規 制度面의 隘路

公共事業의 用地 取得은 任意 買收의 方法에 의하는 것이 原則이나 協議의 不成立 또는 所有者 居所不明等 事由로 不得已 土地收用을 할 경우에는 事業認定, 土地細目 公告, 補償協議, 裁決申請(地方土地收用委員會), 裁決, 異議申請과 裁決(中央土地收用委員會)等의 複雜한 節次는 적어도 六個月 以上은 걸려야 되므로 이를 短縮하지 않으면 土地收用法의 實效를 거두기 困難한 實情에 있다.

또한 用地實務者의 判斷의 恣意를 排除하고 用地補償의 適正을 期하기 위하여는 補償規程의 細密한 規制와 土地收用 裁決例의 刊行等이 要望된다. 土地收用 裁決例는 合議體에 의한 公權的判斷의 實例이므로 이를 刊行하여 用地實務運營에 基準이 될 수 있게 하면 많은 도움을 주게 될 것이다.

祝

發 展

用役種目

1. 港灣計劃 및 設計
2. 水資源開發計劃 및 設計
3. 上下水道計劃 및 設計
4. 測量調査設計
5. 其他一般土木用役

株式會社 世光綜合技術團
(舊 韓國海岸開發技術團)
會 長 黃 程 哲
代表理事 崔 錫 煥
副社長 林 慶 澤
서울特別市 西大門區 忠正路 3街 189
미동맨숀아파트 806·807·808호
電 話 74—3914