

댐건설을 위한 법적·제도적 개선방안



류 지 태 | 교수, 고려대 법대, ryujit@korea.ac.kr

1. 연구의 필요성

댐 건설은 대규모 공익시설로서 그 중요성은 다른 대규모 시설과 비교할 수 없으나, 최근 들어 환경의 중요성에 대한 인식이나 댐 시설자체로 인한 부정적인 효과 등으로 인하여 많은 어려움을 겪고 있다. 발전소시설이나 핵폐기물처리시설 등도 같은 이유에서 그 건설에 어려움을 느끼기는 마찬가지이지만, 댐 건설은 그 필요성에 대한 기본적인 논의에서부터 장애를 갖고 있는 만큼 그 해결방법 논의에서도 다소 차별성을 가질 필요가 있다.

댐 건설을 위한 해결방법에는 다양한 내용을 생각할 수 있다. 우선적으로는 댐 건설의 필요성에 대한 인식제고노력이 필요할 것이다. 이는 댐 건설과 관련된 기술적 문제로서 친환경적 댐 기술문제나 댐 재개발문제와 관련되며, 과학기술적 방법이 주된 요소로 된다. 다음으로는 홍보방법도 중요하게 평가된다. 댐 건설의 필요성에 대한 일반국민을 대상으로 한 적극적인 홍보노력도 외국의 예에 비추어 보면 성과가 있어 보인다.

마지막으로는 법적·제도적 개선방법도 빠뜨릴 수 없다. 이는 현행 댐 건설이 미국이나 다른 나라처럼 주거생활지로부터 멀리 떨어진 곳에 시행되는 것이 아니라, 주거지역과 어느 정도 관련성 있는 거리에서 건설되고 있는 현실에 비추어 주요한 문제로 인식되

고 있다. 즉 댐 건설이 바로 주거지역의 수몰로 이어지고, 주민들의 이주로 이어지며, 이에 따른 주민들에 대한 손실보상문제가 현안이 되고 있다. 또한 이외에도 댐 건설로 인하여 그 파급효과를 입게 되는 인근 지역의 주민들에 대한 배려문제나, 댐 건설로 인한 지방자치단체의 지역개발계획의 수정문제들도 해결되어야 할 대상이다. 이러한 문제해결을 위하여 현행 관련법들은 비교적 상세한 규정을 두고 있지만, 아직 현실적인 요구를 반영하지 못하는 문제들도 남아있으므로 이에 대한 해결책이 필요하게 된다. 댐 건설을 위한 법적·제도적 개선책의 필요성은 이러한 문제를 반영하는 것이다.

다른 한편으로 현행 댐 관련법은 다른 시설의 근거법과 비교하여, 공익적 사정은 강조하면서 지역 주민들의 사정은 제대로 반영하지 못하는 문제를 안고 있다. 특히 지역 주민들은 댐 건설단계에서는 환경영향평가제에 의한 제도적 보장외에는 건설계획 참여단계에 참여할 수 있는 권리가 배제되어 있으며, 댐 건설후에 손실보상 단계에서나 배려되고 있는 실정이다. 또한 시행주체의 차이, 즉 건설교통부 및 산하 공기업인 한국수자원공사가 주체인 이유로, 다른 대규모시설은 환경적 문제와 보상의 문제에 중점을 두어 규율하고 있으나, 댐 건설은 보상의 측면에서만 문제를 고찰하여 불필요하게 시민단체와 지역 주민들과 마찰을 야기하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라, 댐 건설을 위한

제도적 기반을 구축하기 위하여는 무엇보다 먼저 댐 건설로 인하여 발생하는 수몰민 및 주변 지역주민들의 이해관계를 어떻게 합리적으로 조정할 것인가를 검토하고 이에 대한 대안을 제시하는 것이 필요하게 된다.

본 논문의 목적은 댐 건설을 위한 합리적인 법적 토대를 정비하는데 그 목적이 있다. 즉 댐 건설에 대한 반대여론은 환경론자들의 일방적인 주장에도 근거하지만, 현실적으로는 지역주민들의 이해관계가 제대로 반영되지 못하는 데서 상당부분 근거한다. 이는 다른 측면에서는 댐 건설로 인한 막연한 불안감, 보상액의 불만, 지역에 미치는 불이익 등으로 매우 복잡하게 얽혀있는 문제이다. 따라서 본 논문은 이러한 문제해결을 위한 합리적인 제도개선을 모색하는데 그 목적이 있다.

2. 손실보상제도의 개선방안

2.1 손실보상제도의 내용수정 필요성

가. 對物的 보상개념의 수정 필요성

보상제도의 근간은 對物的 보상제도로써 개별적 구체적으로 특정이 가능한 유·무형의 재산상 손실에 대한 보상을 말하는 것으로 재산권의 객관적 가치보상으로서 평가된다. 그러나 공익사업의 규모가 확대됨에 따라 손실보상의 대상물도 그 범위가 확대되었고, 이에 따라 발생하는 손실의 내용도 다양화되고 있다. 그렇기 때문에 재산권 보상에만 한정되지 않고 재산권 침해에 부수되는 경제적 손실의 문제, 생활기반을 상실하여 발생하는 손실보상의 문제 등이 발생하기 때문에 기존의 논의에 수정이 불가피하게 되었다.

나. 간접손실보상의 확대 필요성

간접손실보상의 개념은 공익사업의 시행에 의하여 또는 완성후의 시설에 의하여 사업지역 밖에 미치는 손실로서 그 유형에 따라서 고찰할 때, 물리적 손실과 경제적 손실로 분류된다. 간접손실의 경우에는 그 피해의 범위가 불확실하여 확정하기 어려운 점이 있

으며, 특히 사회경제적 영향이나 생태계 변화와 같이 그 피해범위를 측정하기 어려운 대상도 존재한다. 하지만 어느 정도 확실한 손실은 간접손실이라도 보상될 필요가 있는데, 이때의 기준으로 ㉠직접원인으로 발생하는 손실(인과관계), ㉡특별한 희생의 발생, ㉢경제적, 재산적 가치의 범위내에서 보상이어야 한다.

물론 간접손실보상의 경우에는 다른 손실보상의 경우와는 달리 사업인정고시의 기준일이 그 시점으로 적용되지 않으며, 청구의 기한도 특별히 규정되고 있지 않아 사업의 진행, 완료후의 민원문제가 야기되고 있다. 따라서 이러한 지적을 반영한 내용으로 구체화될 필요가 있다.

다. 헌법상 정당보상 이념에 따른 완전보상의 필요성

손실보상은 헌법적 제도이며, 그 내용은 정당한 보상이어야 한다(헌법 제23조 참조). 손실보상 대상의 다양화는 정당보상의 제도에도 영향을 미치며, 이에 따라서 다양한 유형의 손실보상을 정당한 보상의 이념에 맞추어 인정할 필요가 있다.

또한 정당보상은 손실보상의 내용으로서 완전보상을 요구한다. 따라서 재산권보상이나 생활보상의 내용은 시기에 따른 손실보상일 것이 필요하다. 하지만 우리의 현실은 각 개별법률에 의하여 헌법상의 정당보상 원리가 침해되어 왔다고 분석된다. 따라서 손실보상의 내용이 지금처럼 표준공시지가에 의한 산정방식이 아니라, 다른 나라의 경우처럼 개별 시가 또는 대체지구 입비용 정도의 수준으로 상향될 필요가 있다.

2.2 손실보상의 새로운 유형 제시

새로운 간접보상의 내용으로 추가될 수 있는 것은 정신적 손실보상과 생태계 변화에 대한 손실보상을 들 수 있다.

가. 정신적 손실보상

손실보상의 유형은 각국의 실정에 따라 상이할

스 있다. 따라서 동양권에서의 손실보상은 동양적 가치관에 따라 구성될 필요가 있으며, 이때에는 토지에 대한 무형의 가치도 손실보상내용에 반영될 필요가 있다. 즉 동양적 가치관에서 설명될 수 있는 토지에 대한 감정도 별도로 손실보상내용에 포함시킬 수 있다.

그러나 기존의 손실보상 논리는 재산적 가치가 있는 목적물에 대한 보상, 즉 대물보상에만 중점을 두고 있기 때문에 공동체 해체에 따른 정신적 고통에 대한 보상에 대해서는 등한시하여 왔다. 댐 건설로 인한 수몰에 의하여 주민들은 고향상실 또는 부락공동체 와해에 따른 정신적 피해의식을 느끼게 되기 때문에 정신적 피해에 대한 손실보상은 필요하다.

나. 생태계 변화에 따른 손실보상

댐 건설후에 댐 건설주변지역의 주민들에 대한 생태계 변화에 따른 간접피해보상도 필요하다. 이때의 손실보상의 내용은 일조권이나 조망권 피해에 따른 것으로서 새로운 손실보상법리에 맞추어 생태계 변화에 대해서도 새로운 유형으로서 손실보상의 법리가 필요하게 된다. 댐이 건설된 이후에 예상하지 못하였던 댐 건설주변지역 주민들의 영업활동이나 건강 등에 영향을 미칠 일조량의 감소나 안개의 만연 등의 생태계 변화에 따른 피해를 보상하는 방안도 검토되어야 한다.

2.3 새로운 손실보상유형의 법적 개선안 내용

가. 간접손실보상의 명문화

현행 토지보상법에서는 간접보상의 법률적 근거에 대해 명시적 근거는 언급함이 없이 '토지보상법 제79조: 기타토지에 관한 비용보상'의 해석을 통해 간접손실보상을 간접적으로 인정하고 있으며, 동법 시행령이나 시행규칙에 구체적인 내용을 두고 있다. 그러나 간접손실보상도 직접침해의 보상과 다를 바 없으므로 법률에 명시적 근거하에서 구체적인 권리로서 간접손실보상을 청구할 수 있게 함이 타당하다. 그리

고 이때에는 간접손실보상의 목록을 확대하여 규정할 필요가 있다.

나. 명문 규정의 예시

(1) 추가되는 내용

간접손실보상의 내용으로서는 촌락공동체의 와해에 따른 정신적 손실에 대한 보상 및 생태계 변화에 따른 손실보상이 규율되어야 하고, 그 내용은 위자료의 형태로 인정하는 안도 검토 가능하다.

(2) 명문규정의 예시

토지보상법 개정안 제79조(간접손실의 보상)

- ① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 취득 또는 사용하는 토지(잔여지를 포함한다)외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보상하여야 한다.
- ② 공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 정신적 손실의 보상 또는 생태계 변화에 따른 지역주민들에 대한 보상 등에 대하여는 건설교통부령이 정하는 기준에 의한다.

토지보상법 시행규칙 제65조의 2 및 제65조의 3 규정의 신설

간접손실보상의 산정기준일이나 청구기간 등에 대한 세부적인 내용이 이 시행규칙에서 규율될 필요가 있다.

제65조의 2(정신적 손실의 보상)

공익사업의 시행으로 인하여 공동체가 와해되어 지역 주민들에게 정신적 손실이 발생한 경우에는 이를 위자료 형태로 보상하여야 한다.

제65조의 3(생태계 변화에 따른 손실보상)

공익사업의 시행으로 인하여 지역 생태계에 중대한 변화가 발생하여 구체적인 피해가 발생한 경우에는 이를 지역발전기금의 형태로 보상하여야 한다.

3. 지역경제활성화를 위한 제도개선책 검토

3.1 지방자치시대하의 지역경제지원의 중요성

가. 재정지원으로서의 지역경제 지원

지방자치단체가 스스로 하여야 할 경제적 사무나 지방자치단체 주민의 경제적 이해관계를 반영한 제도가 지역경제지원제도의 목록에 포함되기에, 지역경제지원제도는 지방자치단체의 재정적 지출을 대체하는 기능을 수행하게 된다. 이를 위한 주요 목록으로는 생산기반조성사업, 복지문화시설사업, 공공시설사업, 소득증대사업, 공공시설사업, 후생사업, 육영사업, 부대사업 등을 들 수 있다.

댐 건설의 직접 당사자는 댐 건설 이전에는 수물지역의 주민이나 부근의 주민이 되지만, 댐 건설 이후에는 당해 지방자치단체의 주민이나 지방자치단체 스스로가 이해관계인으로 나타나게 된다. 그러하기 때문에 댐 건설 이후에는 이러한 댐 시설과 더불어 생활하여야 할 지역주민들이나 행정적 측면에서 관련을 맺게 되는 지방자치단체에 대한 배려문제가 주요한 현안이 된다.

그러나 재정적 측면에서 많은 문제점을 안고 있고, 재정수요에 비하여 재원이 많이 부족한 현실에서 재정지출을 줄여주는 대안은 지방자치단체의 재정에 많은 도움을 줄 수 있다. 이러한 재정지출의 대안으로서 댐 건설사업자나 정부로부터의 재정지원을 받는 것은 매우 유리하다. 따라서 국가 등의 이해관계보다 당해 지역에 한정된 이익을 대변할 수 있는 사업으로 지역경제지원제도의 내용을 구성할 필요가 있다.

나. 공익의 환원제도로서의 지역경제 지원

댐 시설은 지방자치단체에 위치하고, 댐 시설로 인한 직간접적인 불이익은 지방자치단체가 부담하는 데 비해 댐 건설로 인한 공익의 귀속을 국가로 한정하는 것은 다소 문제가 있다. 댐 건설로 인하여 발생하는 공익적 내용을 불이익을 감수하게 되는 지방자치단체

에게도 환원시킬 필요가 있으며, 이를 구체화하는 제도가 지역경제지원제도이다. 특히 지방자치단체는 댐 건설로 인하여 특정 개발사업은 수행하지 못하게 되므로, 반대급부로서 다른 지역개발사업은 댐 건설사업주체 등으로부터 도움을 받아 수행할 수 있는 가능성이 보장될 필요가 있다.

다. 지역발전제도로서의 지역경제 지원

지역경제지원제도는 당해 지역을 발전시킬 수 있는 새로운 프로그램을 가능하게 한다. 기본적으로는 공공시설기반의 조성사업과 소득증대사업 등이 주류를 이루게 되므로, 당해 지방자치단체로서는 주요 기간시설을 정비하고 직접적으로 생산활동 등에 도움이 될 수 있는 데에 자금을 사용하게 된다.

외국의 주요 도시들이 원자력발전소 시설이나 폐기물저장시설의 유치를 통하여 정부 등으로부터 막대한 재정적 지원을 얻어내고, 이를 통하여 이들 도시들이 다른 도시보다 지역발전에 있어서 유리한 지위를 갖게 되는 것은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 따라서 댐 건설로 인하여 지원되는 지역경제지원금을 잘 활용한다면, 재정적 한계에도 불구하고 지역발전에 도움을 받을 수 있게 된다.

또한, 이때에는 국가의 노후와 지방자치단체의 경험이 조화를 이루어 재정지원금이 사용되게 될 것이므로, 국가와 지방자치단체간의 새로운 협력모델로서의 의미도 적지 않다고 보아야 한다.

3.2 지역경제활성화를 위한 제도개선책 검토

가. 현행 제도의 문제점

현행 제도의 규범적 기초는 댐건설및주변지역지원등에관한법률이다. 동 법률의 문제점을 검토하면 다음과 같다.

(1) 댐 주변지역 범위에 관한 규정 부재

댐건설및주변지역지원등에관한법률은 지역지원사업 및 정비사업의 대상인 주변지역 범위에 관하여 대

통령령으로 위임하고 있다(동법 제41조 4항). 이는 다른 법제에서 주변영향지역 및 주변지역의 범위에 관하여 개별 법률에 명문규정을 두고 있음에 비추어 차이가 있다.

(2) 정비사업 및 지원사업의 이원화 문제

댐 사업은 이들 내용을 다른 경우와는 달리 지원 사업 외에도 정비사업을 추가하여 실시하도록 예정하고 있다. 하지만 정비사업과 지원사업은 여러 가지 면에서 차이가 있다. 즉 정비사업은 댐 건설기간 동안 수행되는 것이고, 지원사업은 댐 건설 이후에 수행되는 점에서 차이가 있고, 정비사업은 비교적 대규모의 자금이 단기간내에 투입되는 데 반하여, 지원사업은 소규모 자금이 연차적으로 소요되는 차이가 있다. 또한 지원사업은 댐 관리청이나 댐 수탁관리자가 계획에 의하여 추진하는 데 반하여, 정비사업은 광역 지방자치단체의 장이 수립권자가 되는 점에서 차이가 있다.

1) 사업의 개별적 내용의 중복

두 사업은 모두 지역경제 또는 주민복지와 연계되어 있다는 점에서 공통점을 갖는다. 따라서 개별적 사업내용도 표현상의 차이는 다소 있지만, 서로 유사한 내용이다. 그리하여 공공시설사업이 공통적으로 수행되는 점은 오히려 재원낭비 내지는 중복수행으로 인한 문제점이 지적될 수 있다. 또한 이러한 사업을 반드시 시간적으로 구분하여 시행한다는 점도 문제라고 보인다.

2) 사업의 구체적 필요성의 유사성

두 사업은 모두 지역경제활성화 및 주민들에 대한 실제적 혜택을 배려한 목적(또는 필요성)을 갖는다. 그러나 어떠한 정당한 논리를 전개하더라도 개별 사업들이 어느 경우도 지역경제활성화 또는 지역주민들에 대한 복리문제와 연계되어 논의된다는 사실은 부정하기는 어렵다.

(3) 지원사업 조직의 문제

개별 공공시설에 대해서는 지원사업을 위한 조직

체가 가동 운영되고 있다. 물론 댐 시설에서도 '댐 주변지역 지원사업협의회' 라는 댐 주변지역 지원 및 정비를 위한 별도의 조직이 마련되어 있다. 그러나 현실적으로 이에 관한 조직은 다른 법제와 달리 통령령 차원에서 규율되고 있다(동법 시행령 제42조).

(4) 친환경공간의 조성사업

댐 법은 건설된 댐의 유지 및 관리라는 고정적인 이용방법을 벗어나 지역 주민들과 댐을 서로 유기적으로 연계시키는 친환경공간의 조성사업에 대해서도 배려하고 있다. 즉 단순히 댐 시설이 공익상 유익한 시설이라는 점을 강조하여 댐을 건설하려는 시도보다는 경제적 유인동기를 부여하여, 지역주민들의 합리적 선택을 유도하는 방식이 더 효율성을 갖게 된다. 우리나라는 규범적 틀은 마련하였지만, 이를 구체화할 수 있는 세부적 내용들이 실현가능한 내용위주로 마련될 필요가 있다.

나. 댐 건설주변지역지원사업의 실무상 현황 및 문제점

(1) 댐 건설주변지역 지원사업

1) 지원사업 내용의 문제점

지원사업의 내용은 소득증대사업, 공공시설사업, 후생사업, 육영사업, 부대사업으로 구성되어 있다. 이론적으로는 직접적으로 소득증대를 위한 사업내용이 주를 이루어야 하지만, 사실은 공공시설의 개선 또는 정비사업이 그 내용이 되고 있는 문제점이 있다. 또한 댐 주변지역 지원사업은 댐 건설로 인한 불이익을 주민들에게 환원한다는 이념이 실현되지 못하고 있으며, 댐 건설에 대한 인식을 주민들에게 제고한다는 의미도 달성되지 못하고 있는 실정이다.

2) 제도개선 내용

현재의 댐 주변지역 지원사업은 실제로는 공공시설사업내용이 중심역할을 하여 댐주변지역 지원사업은 이러한 지방자치단체의 개발계획의 내용으로 실현되지 못하는 영역에서, 특히 구체화되는 것이 필요하고 소득증대사업도 말 그대로 사업의 개별 내용이 지

역주민들의 소득증대에 도움이 될 수 있는 내용으로 구체화될 필요가 있다.

(2) 댐 건설주변지역 정비사업

1) 정비사업의 문제점

정비사업의 내용은 생산기반조성사업, 복지문화시설사업, 공공시설사업의 세가지로 구성되고 있다. 문제점으로서 그 지원규모가 현실적 수요를 감당할 정도로 크지 않다는 점이 문제이며, 투자된 금액이 한정되어 있으므로, 주로 자금이 많이 소요되는 사업 위주로 추진되게 되며, 이러한 사정으로 공공시설에 대한 사업이 중심기능을 수행한다.

2) 제도개선 내용

공공시설 확충사업내용을 갖는 정비사업에 주로 자금이 투입될 전망이라면, 지원사업의 경우와 동일하게 오히려 지역개발계획에 포함시켜 사업을 추진하는 것이 더 효율적이다.

다. 종합적 개선방안

(1) 사전성 평가제도의 도입

댐 이미지 개선효과측면에 댐 주변지역 지원사업이나 정비사업이 집중될 필요가 있다. 개별 댐의 주변지역들의 입지조건이나 수익사업의 내용에 차이가 있으므로, 이를 반영한 내용으로 구성되도록 하여야 한다. 즉 지역경제활성화 사업을 구체적으로 확정하기 전에 먼저 전문연구기관의 연구용역 등을 통하여 그 지역에 필요한, 또는 적합한 지원사업을 확정하는 절차를 도입할 필요(사전성 평가제도의 도입)가 있다. 이는 마치 특정 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 고려하여 그 대책을 신중하게 세우도록 요청하듯이(환경영향평가제도), 댐 건설주변지역의 지원사업이나 정비사업이 당해 지역에 미칠 영향을 고려하여 이를 효율적으로 추진할 사전적 평가제도를 도입하려는 안이다.

(2) 사업내용의 개선

댐 시설을 적극 활용하여 댐 시설에 대한 인식을

적극적으로 개선할 필요가 있다. 즉 댐 시설에 대한 지역주민들의 접근을 용이하게 하여 실제로 댐 시설의 유치로 인하여 생활의 질적 향상이 이루어지고 있다는 인식을 줄 필요가 있다.

이 때에는 일본식처럼 댐 주변지역의 레저 및 레크레이션 시설확충을 통하여 지역주민들에게 편의를 제공하는 방법도 가능하고, 미국식처럼 지역주민만이 아니라 오히려 전체 국민들의 여가기회 확대의 목적을 수행하는 방법도 가능하다.

(3) 댐 주변지역 지원사업과 정비사업의 통합

제도의 실질적 목적인 지역주민들에 대한 직접적 혜택제공이라는 목표에는 별 큰 도움이 되지 못하고 있으므로, 두 제도를 통합하여 하나의 제도로 운영하는 것도 신중히 고려할 필요가 있다.

3.3 제도개선책 내용의 법제화

가. 제도개선책의 법제화 내용

(1) 주민지원사업 내용의 통합 필요

댐주변지역주민들의 경제적 지원을 위하여는 지원사업으로의 단일화가 바람직한 대안이다.

(2) 새로운 제도 내용의 도입 필요

새로운 제도로써 당해 지역에 실질적으로 도움이 될 수 있는 내용의 제도로써, 지원사업내용 확정전에 사전평가제를 도입해야 한다.

나. 구체적인 법률개정안의 제안

(1) 댐건설및주변지역지원등에관한법률

(가) 댐주변지역정비사업의 근거조항 삭제

현행 정비사업은 폐지하고 지원사업 중심으로 개편하는 것이 필요하다. 이를 위해 현행법 제41조는 개정하여, 그 내용을 지원사업으로 통합하는 것을 반영할 필요가 있고 지원사업의 근거규범인 제43조를 제41조의 내용으로 변경하여 댐주변지역 지원사업의 시간적 범위를 삭제한다. 또한 종래 대통령령으로 정

하여 온 댐주변지역의 범위를 법률차원으로 승격해야 한다.

(나) 지원사업의 재원

댐주변지역지원사업의 재원에 관한 규정을 그대로 원용하는 것이 타당하다.

(다) 댐주변지역지원사업에 대한 사전평가제를 도입한다.

(라) 협의회조직 규정 개선

댐주변지역지원사업을 협의하기 위한 조직체에 관한 규정을 현행 동법 시행령 차원에서 법률차원으로 변경할 필요가 있다. 이때의 인적 구성으로서 대상 지역주민들도 그 구성원으로 참여할 수 있는 개정이

필요하다.

(마) 친환경공간조성사업의 규정

친환경공간조성사업의 시행을 행정청의 재량사항으로 하지 말고, 의무사항으로 변경해야 한다.

(2) 댐건설및주변지역지원등에관한법률 시행령의 개정

현행 법률 시행령 규정중 댐주변지역정비사업에 관한 규정(현행 제36조 이하 규정)은 삭제되고, 대신 지원사업에 관한 내용으로 대체한다. 이때 댐주변지역 지원사업의 내용도 법률의 변화에 맞추어 개정될 필요가 있다.

