

공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구

An Improvement on the Land Compensation System
for Smooth Operation of Public Works

국토연 2006-27 · 공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구

지은이 · 지대식, 김승중, 손경환, 조판기 / 펴낸이 · 최병선 / 펴낸곳 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2006년 12월 20일 / 발행 · 2006년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470

ISBN · 89-8182-438-X

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 · B130410

<http://www.krihs.re.kr>

©2006, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2006-27

공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구
An Improvement on the Land Compensation System
for Smooth Operation of Public Works



지대식 · 김승종 · 손경환 · 조판기



연구진

연구책임 지대식 연구위원

연구반 김승중 연구원
손경환 선임연구위원
조판기 책임연구원

외부연구진 이두령 한국법제연구원 부연구위원
강문수 한국법제연구원 부연구위원

연구심의위원 박양호 부원장 (주심)

배순석 선임연구위원

진정수 연구위원

김선희 연구위원

김동천 건설교통부 토지정책팀 서기관

김원태 한국감정원 보상사업단장

연구협의(자문)위원 최정호 건설교통부 토지정책팀장

김상권 행정중심복합도시건설청 보상대책팀장

최정현 충남도청 행정도시 주민이주지원팀장

강진원 전남도청 기업도시기획단장

황윤연 전북도청 혁신도시추진단장

이명근 평택시청 국제교류사업단 이진대책과장

김해룡 한국외국어대학교 교수

신봉기 경북대학교 교수

김태훈 한국부동산연구원 책임연구원

조항구 대한주택공사 택지보상처 차장

최효일 한국수자원공사 수자원개발처 과장

정명진 한국도로공사 용지사업팀 대리

이길용 한국토지공사 택지사업처 과장

배대봉 토공 행복도시건설본부 기획처 용지팀장

김상무 한국농촌공사 전북도본부 사업관리팀장

발 간 사

각종 공익사업의 추진에는 반드시 그에 필요한 용지취득이 수반되는데, 그동안 이에 대한 정당한 보상을 위하여 법령으로 정한 보상기준이나 절차 등을 계속해서 보완하여 왔다고 볼 수 있다. 그러나 아직까지 문제인식이나 해결방법에 있어서 체계적인 접근이 부족한 상태에 있기 때문에, 토지보상체계를 시대여건에 맞게 지속적으로 개선해나갈 필요가 있다.

오늘날 민주화에 따라 국민의 권리의식이 신장되어 정당보상의 실질화에 대한 요구는 증대되었으나, 이에 미치지 못하는 보상에 대한 불만으로 많은 민원과 갈등이 야기되고 있다. 사회간접자본을 비롯한 대규모 개발사업에 대한 수요는 증대되어 가는데 용지취득은 점차 어려워져 사실상 계획대로 공익사업을 실시할 수 없다는 점이 문제로 대두되고 있으며, 특히 급격한 지가상승에 따라 보상비의 증가와 아울러 보상업무의 어려움이 가중되고 있다.

이와 같은 보상제도상의 문제와 현실을 감안할 때, 어떻게 하면 공익사업에서 용지취득을 원활히 하고 피보상자에 대한 재산권 및 생활권의 보호에도 충실할 수 있는가에 보다 큰 관심을 기울일 필요가 있다. 따라서 이들 양자가 조화되는 측면에서 정당보상에 실질적으로 기여할 수 있도록 토지보상체계를 개선하기 위해서는 현행제도의 문제점을 검토하고 바람직한 개선방안을 모색하는 일이 매우

중요한 과제이다.

이를테면 보상금이 해당지역에 재투자돼 지역사회 전체가 개발편익을 공유할 수 있도록 유도하는 것이 바람직할 것이고, 보상할 때 금전보상보다는 채권보상, 현물보상을 활성화하는 방안, 또는 토지매수방식을 다변화하는 방안도 검토해 볼만하다. 이 연구는 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였으며, 특히 우리나라 제도에 부족한 이주 및 생활대책의 개선을 포함하여 대토제공의 확대전략을 중심으로 장단기 개선방안을 체계적으로 제시하고 있다.

특히 이 연구가 협동연구를 통하여 독일·일본 등 선진외국의 입법례와 관련 제도의 운영실태를 고찰하고 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템의 운영사례에 대한 심층 분석을 시도한 점은 특기할 만하다. 어려운 여건에도 불구하고 의미 있는 연구성과를 위해 노력해준 지대식 연구위원과 참여연구진의 노고를 치하한다. 아울러 외부연구진으로서 외국의 입법례와 관련제도 운영실태에 대한 공동연구를 수행한 한국법제연구원 관계자들에게도 감사를 드린다.

2006년 12월

국토연구원장 최 병 선

서 문

맞춤형보상이란 보상추진과정에 투명성을 확보하고 토지보상법의 재산권보상 기준에 생활권보상과 현물보상을 가미함으로써 주민들이 원하는 만족할 만한 보상대책을 창출하려는 개념으로 이해할 수 있습니다.

1장에서는 이 연구를 수행하게 된 배경과 연구목적을 비롯하여 연구의 내용적 범위와 연구방법을 제시하고, 나아가 선행연구와의 차별성과 전체적인 연구의 흐름 및 기대효과 등을 소개하였습니다. 이 연구는 맞춤형보상의 확대 실시에 대비하여 이를 체계적으로 지원하기 위한 대토제공 확대 등 보상방법의 다양화를 통하여 토지보상체계의 장·단기 개선방안을 제시함으로써 각종 공익사업의 원활한 추진을 기하고자 하는 것입니다.

2장은 정당보상의 대원칙 하에서 손실보상을 파악하고 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰하였습니다. 즉, 학설과 판례에 입각하여 헌법상 정당보상의 법리를 살펴보고 재산권과 생활권, 현금보상과 현물보상이라는 손실보상의 내용·방법을 파악하는 가운데 최근 행정도시 건설과 관련하여 실무적으로 새롭게 제기되는 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰하였습니다.

3장에서는 토지보상법을 비롯한 각종 개별법령에 의거하여 토지보상 관련제도의 일반현황을 정리하고, 보상관련 기본통계와 사업시행자 내부자료 등을 활용하여 제도의 운영현황을 살펴보았습니다. 이어서 주요 공익사업에 대한 실태

분석에서는 해당기관의 실무자 면담 및 자료 수집을 통하여 이주 및 생활대책 등 대토제공 관련제도의 운영실태를 분석함으로써 특별히 토지보상체계의 구조적 문제점이 파악되도록 하였습니다.

4장에서는 문헌 및 인터넷 조사와 외부연구진 협동연구를 통하여 독일·일본의 대체토지보상 입법례와 관련제도를 중심으로 개관하였습니다. 우리나라의 입법례에 비하면 매우 생소한 것들이지만, 대체토지 제공 등 현물보상을 활용함에 있어서 유용한 참고자료가 아닐 수 없습니다. 그러나 독일제도의 법리적 문제점과 실효성, 그리고 일본제도의 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비춰볼 때, 아직까지 이 제도를 정당보상의 내용 범위로 의무화하기에는 일정한 한계가 있음도 부인할 수 없습니다.

5장에서는 우선 제도개선의 기본방향을 정립한 후에, 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였습니다. 이어서 특히 우리나라 제도에 취약한 이주 및 생활대책의 개선을 포함하여 대토제공의 확대전략을 중심으로 장단기 개선방안을 체계적으로 제시하였습니다. 아울러 제시한 주요 개선방안에 대해서는 가능한 범위에서 파급효과를 감안하고 보완대책을 강구함으로써 연구결과의 정책적 활용도를 높이고자 하였습니다.

2006년 12월
지대식 연구위원

요 약

토지보상을 둘러싼 분쟁과 갈등은 향후 행정중심복합도시(이하 “행정도시”)를 비롯한 혁신도시·기업도시·수도권 신도시 등의 건설사업이 본격 착수됨에 따라 더욱 증폭될 전망이다.

선진국에서는 토지보상과 관련하여 이주자의 생활권을 보장하는 보상 개념을 강화하고 있는 추세에 있는 바, 우리 정부도 보상 시 생계대책 등과 연계해 보상금의 지급 시기나 방법을 다양화한 이른바 ‘맞춤형 보상제’를 도입하여 행정도시 예정지역에 시범 적용하고 향후 이 제도의 운용을 다른 사업지역으로 확산시켜 나아갈 계획이다.

제1장 서론

현행 전면매수·현금보상에 의한 일시적 자금방출로 주변지역 토지수요가 촉발되는 문제가 있고, 피수용자는 대토 등의 확보가 여의치 않아 종전과 같은 생활을 유지하기 곤란한 경우가 흔히 제기되어 왔다. 따라서 공공사업의 원활한 추진과 부동산시장의 안정을 위해서도 공영개발방식과 환지방식의 혼용 및 채권보상·대토방법 등의 활용을 통하여 기존의 전면매수로 인한 비용부담을 줄이면서 주민참여에 의한 개발을 촉진하는 시책을 강구할 필요가 있다. 이 연구의 목적은 맞춤형보상의 확대 실시에 대비하여 이를 체계적으로 지원하기 위한 장·단기

대체토지보상 확대방안을 제시함으로써 궁극적으로 공익사업의 원활한 추진을 기하는데 있다.

주요 연구내용으로는 우선 공공용지의 취득 및 보상방법 중에서 맞춤형 보상의 이론적 배경을 고찰하고, 현행 이주 및 생활대책 관련제도 및 운영실태를 분석하여 대토제공 등이 불가능한 제반문제를 도출하였다. 연구의 대상범위는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률(이하 “토지보상법”)상 모든 공익사업이며, 보상체계상으로는 보상내용 측면에서 이주 및 생활대책을 중심으로 하여 재산권보상에 대응되는 생활권보상을 중점적으로 다루었다. 이에 대응하여 우리에게서 매우 생소한 대체토지 보상관련 외국(독일·일본)의 입법례와 관련제도 운영사례를 검토하고, 특히 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템을 심층 분석함으로써 제도개선의 한계와 함께 정책적 시사점을 도출하였다. 이상의 연구결과를 토대로 현행 토지보상체계의 개선방향을 정립하고 정립된 기본방향과 전략에 따라 장단기 개선방안을 구체화하되, 방안의 실시 가능성과 파급효과를 사전 감안하여 필요한 보완대책을 강구하였다.

사용된 연구방법으로는 법리 등 문헌조사를 통하여 학설과 판례에 입각하여 헌법상 정당보상의 법리를 살펴보고 재산권과 생활권, 현금보상과 현물보상이라는 손실보상의 내용·방법을 파악하였으며, 법령 및 운영실태 분석에 의해서는 토지보상법을 비롯한 각종 개별법령에 의한 관련제도의 일반현황을 정리하고 수용보상관련 기본통계 및 사업시행자 내부자료의 분석과 실무자면담 및 자료수집 등을 통하여 이주 및 생활대책 등 대토보상과 관련된 제도운영실태를 분석하고 문제점을 제시하였다. 또한 문헌 및 인터넷 조사 등을 통한 외국제도 및 사례검토에서는 독일·일본 등 선진외국의 입법례와 관련제도의 운영실태를 고찰하고 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템의 운영사례에 대한 심층 분석을 시도하였다. 특히 외국(독일·일본) 입법례와 관련제도 운영실태 등 전문분야에 대해서는 외부연구진에게 원고를 의뢰하고 협의·자문하는 방식으로 협동연구를 수행하였으며, 아울러 “행정중심복합도시 예정지역 맞춤형 보상 추진사례”를 대상으로 장·단기 개선방안을 투영해보고 보완대책을 강구하는 사례연구를 추진하였다.

제2장 공공용지취득 및 손실보상의 이론적 배경

2장에서는 학설과 판례에 입각하여 헌법상 정당보상의 법리를 살펴보고 재산권과 생활권, 현금보상과 현물보상이라는 손실보상의 내용·방법을 파악하는 가운데 최근 행정도시 건설과 관련하여 실무적으로 새롭게 제기되는 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰하였다.

헌법 제23조 제3항의 "정당한 보상"에 대한 학설은 완전보상설과 상당보상설로 구분되며, 판례는 원칙적으로 전자의 해석에 입각하되 재산권 침해에 대한 손실보상은 보상금액뿐 아니라 보상의 시기나 방법 등에 있어서도 어떠한 제한을 두어서는 안 된다고 보고 있다. 요컨대, 손실보상은 피침해재산의 객관적 가치에만 한정되지 않고 부대적 손실까지 포함하는 완전보상을 원칙으로 하며, 나아가 사회통념에 비추어 객관적으로 타당하며 합리적인 이유가 있을 경우에는 완전보상을 상회하거나 하회할 수 있다.

손실보상은 내용 면에서 재산권의 매수·수용·사용 및 제한에 대한 보상인 재산권보상과 그 대응 개념으로서 이에 대한 보상만으로 메워지지 않는 생활이익의 상실에 대한 생활권보상으로 파악되며, 이러한 생활보상에 대한 헌법적 근거에 대하여는 헌법 제34조 단일설과 헌법 제23조·제34조 병합설로 나뉘고 있으나, 현실적으로 생활보상의 권리성을 긍정하기 위해서는 병합설이 타당하다. 생활보상의 현행법상 근거는 토지보상법 제78조 및 제79조(기타 토지에 관한 비용보상 등)를 위시하여 각종 개별법상의 규정이 있으나, 비교적 체계적이지 못한 것이 현실이다. 또한 손실보상은 그 방법 면에서 현금보상과 현물보상으로 대별된다. 우리나라의 토지보상법은 현금보상을 원칙으로 정하고 그에 대한 예외로서 채권보상의 근거는 제시하고 있으나, 현물보상에 대한 명확한 근거는 제시하지 않고 있다. 따라서 우리나라에 비해 다양한 보상방법을 규정한 일본의 토지수용법을 토대로 하여 그 이론적 배경이 되는 법리를 살펴보았다.

일본의 토지수용법 제70조는 금전보상의 원칙과 금전 이외 기타 보상의 예외를 규정하고 있고, 또한 공공사업으로 인한 손실보상의 기준 및 대가에 관한 각의(閣議) 결정을 담은 손실보상기준요강 제6조는 손실의 보상은 금전을 지불함

으로써 이행되는 것을 원칙으로 천명함과 동시에 일정한 경우에 있어서 취득하는 토지·건물 등 또는 그 취득 등에 따르는 통상손실의 보상금에 대신할 토지·건물 등 또는 이에 관련된 공사시행노무 기타의 물건 또는 행위를 제공함으로써 손실의 보상을 이행할 수 있으며 또 이에 관한 사업시행자의 노력의무를 정함으로써 손실보상을 합리적으로 이행할 것을 규정하고 있다.

즉, 일본의 법리는 피보상자의 선택에 의해 관념적으로 과대보상이 되지 않는 범위 내에서 필요에 따라서 금전보상에 대신하여 소위 현물보상의 길을 열고 또 그 실현에 대하여 사업시행자에게 윤리적 의무를 과한 것이 특징이다. 따라서 사회통념상 객관적으로 상당하며 부득이한 사정이 있고 또 물리적으로 실현가능하다고 인정되는 사항이라도, 사업시행자가 노력했음에도 불구하고 결과적으로 실현할 수 없는 경우도 있기 때문에, 사업시행자에게 실시의무를 부과하는 것은 불가능하다. 이것이 사업시행자에게 노력의무를 부과한 윤리규정에 머물게 한 이유인 바, 사업시행자로서는 이 규정의 취지를 준수하여 그 실현을 위해 충분한 노력을 하는 것으로 족하다.

한편 행정도시 건설에 따른 보상사례로서 맞춤형보상은 신행정수도 후보지로 연기·공주지역이 선정되었을 때부터 당시 충남지사가 예정지역에 대한 보상은 주민들의 희망사항을 보상계획에 반영하는 독특한 방식을 제안하면서 비롯된 보상 개념이다. 즉, 맞춤형보상이란 공공사업을 추진하면서 정부·지방자치단체와 보상을 받는 주민들 간의 많은 갈등과 마찰을 최소화하고, 어떻게 하면 주민들이 요구하는 사항을 최대한 수용할 수 있는지에 대한 해법으로 추진되고 있는 보상 개념을 말한다. 그러나 행정도시 건설에 따른 보상은 기본적으로 토지보상법에 근거해 추진토록 되어 있는 바, 동법은 공공사업시행을 위한 토지와 물건의 취득·사용과 보상에 관한 근거법률임에도 불구하고 현금 위주의 재산권보상을 규정하고 있어 변화된 다양한 현실여건을 수용하기에 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 맞춤형보상은 주민들이 원하는 보상을 전제로 하여 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 맞춤형보상은 보상추진과정의 투명성 확보를 지향한다. 물건조사의 과정, 보상대상의 범위, 보상의 방법, 주민의견 수렴 등을 사전에

정부와 관련 지자체, 사업시행자, 예정지역 주민들의 대표자로 구성된 보상추진 협의회를 통하여 논의하고 협의하는 과정을 마련하였다. 둘째, 토지보상법의 보상기준을 수용하면서도 만족할 만한 보상대책을 창출한다. 토지보상법은 재산권 보상을 중점 규정하고 있는 반면, 생활권보상과 현물보상에 대해서는 매우 미흡한 실정이다. 맞춤형보상은 토지보상법을 근간으로 하나, 후자의 생활보상과 현물·대토보상에 중점을 뒤 추진방안을 모색하고 있다.

제3장 관련제도의 현황과 운영실태 분석

3장에서는 토지보상법을 비롯한 각종 개별법령에 의거하여 토지보상 관련제도의 일반현황을 정리하고, 보상관련 기본통계와 사업시행자 내부자료 등을 활용하여 제도의 운영현황을 살펴보았다. 이어서 주요 공익사업에 대한 실태분석에서는 해당기관의 실무자 면담 및 자료 수집을 통하여 이주 및 생활대책 등 대토보상 관련제도의 운영실태를 분석함으로써 특별히 토지보상체계의 구조적 문제점이 파악되도록 하였다.

토지수용법과 공공용지의취득및손실보상에관한특례법으로 이원화되어 있던 공익사업 용지의 취득과 손실보상에 관한 제도를 2003년부터 토지보상법으로 통합한 것은, 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인 추진을 도모하려는 것이다. 토지보상법 제6장제1절에서는 손실보상의 원칙으로 사업시행자 보상의 원칙, 사전보상의 원칙, 현금보상의 원칙, 개인별 보상의 원칙, 일괄보상의 원칙, 사업시행 이익과의 상계금지 원칙, 개발이익을 배제한 기준가격 보상의 원칙, 감정평가업자에 의한 복수평가의 원칙 등을 정하고 있다.

토지보상법상의 이주대책과 관련하여 이를 준용하거나 별도의 특별한 규정을 두고 있는 여타의 개별법률 21건의 내용을 분석한 결과, 전원개발촉진법과 기업도시개발특별법 및 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법을 제외한 대부분의 개별법률은 토지보상법 제78조의 이주대책의 수립·실시에 관한 규정을 준용하고 있으나, 비교적 최근에 제정·시행되고 있는 기업도시개발

특별법과 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법에서는 토지보상법에 언급되지 않은 “생활대책”에 이르기까지 보상시책이 제시되어 있는 점이 주목을 요한다.

최근 10년간('96~2005) 사회간접시설·국민편의시설 등 공공사업의 시행을 위하여 취득한 토지는 국토면적의 1.6%에 해당하는 총 1559.4km²(83조4358억 원)로서, 특히 '02년 이후에는 토지의 취득면적 및 보상액이 매년 증가하고 있다. '97년을 정점으로 감소추세에 접어든 취득면적은 '02년부터 소폭 증가하다가 '05년에 다시 감소했으나, '99년에 바닥점을 찍은 보상단가(약 3만 원/m²)는 '02년 이후의 지가상승 등으로 급격한 증가세('02년 약 5만 원/m² → '05년 약 11만 원/m²)를 지속하고 있다. 특히 '02년 이후의 지가상승에 따라 택지개발·주택건설사업 등에 대한 보상비 부담 증가가 주요문제로 제기되어 있다. 동 기간('96~2005년) 중 사업별 취득면적의 비중은 도로(43.3%), 택지·주택(11.3%), 공단(4.5%) 및 댐(2.7%) 등의 순이나, 보상단가(만원/m²)의 크기는 택지·주택(18.4), 공단(5.0), 도로(3.9), 댐(1.2) 등의 순이다. 또한 보상대상 물건별 보상액의 비중은 토지(83.3%), 지장물(10.5%), 농업보상(1.9%), 영업보상(1.2%), 어업보상(1.0%) 등의 순이며, 특히 이주대책(0.5%)은 극히 미미할 뿐만 아니라 점차 그 비중이 격감하는 추이('96~'98년 1%대 → 최근 0.2~0.3%)를 보이고 있다.

주요 보상사례로서 행정도시 보상추진의 현황을 살펴보면, 협의보상 종료일(2006. 4. 20)을 기준으로 전체 계약대상자 1만23명 중 7691명이 계약을 체결하여 계약체결률 76.7%(면적기준 70.1%, 금액기준 70.2%)를 기록하였는데, 이는 유사 공공사업지구의 평균 협의보상율(38%)을 크게 웃도는 사상 최고의 토지보상실적이다. 행정도시 예정지역 보상과 관련하여 2005년 7월까지 포괄적이거나 대체토지(이하 “대토”)관련 요구정도를 파악할 수 있는 “주민건의·질의사항 유형별 분류자료”를 토대로 분석한 결과, 대토관련 요구사항의 비중이 전체 보상관련 의견 중 44~46%를 차지하여 중심적 민원사항으로 대두되었음을 알 수 있다. 분야별 대토관련 요구사항의 비중은 이주대책 73~75%, 생활대책 48~50%, 문화재·분묘 등 38~40%, 보상관련 19~28%의 순으로 전체 유형에 걸쳐 중심 민원

을 이루고 있지만, 특히 이주대책 및 생활대책 분야와 연계되어 흔히 대토민원이 제기되고 있음을 파악할 수 있다. 사례지역의 보상추진내용 중에서 특기할 만한 사항은 다음과 같다. 첫째 주민의견을 최대한 반영하여 이주·생활대책 등의 보상대책을 마련하고자 하였으며, 둘째 임차농과 영세민에 대한 생계지원대책을 강화하였고, 셋째 직업전문교육의 시행을 통해 제반 편의를 제공하였다. 넷째 수요자맞춤형 이주·생활대책을 마련하였으며, 다섯째 부채지주에 대한 채권보상 등 보상금 지급방법을 개선하였고, 끝으로 예정지역과 인근지역에 대토마련을 위하여 협의 및 알선을 시도하는 등 노력하였다.

주요 공익사업의 이주 및 생활대책에 대한 운영실태 조사는 대한주택공사·한국수자원공사·한국도로공사·한국토지공사 등 SOC 및 건설관련 국가공기업에서 용지취득·보상업무를 담당하는 실무자에 대한 면담과 자료수집을 통하여 공익사업을 위한 토지보상의 추진실태와 개선방향을 파악하기 위한 것으로, 특히 토지보상체계 개선연구와 관련하여 이주·생활대책과 대토요구 등의 운영실태와 문제점 파악을 주요내용으로 하였다. 위 4개 공사의 이주·생활대책의 법적근거와 특징은 다음과 같다. 도로공사는 고속국도 건설과 관련하여 수도·전기·부체도로시설 등의 생활기반시설 지원사업이 대부분이나 매우 드물게 토지보상 법령에 의한 이주대책을 수립·시행하고 있으며, 수자원공사도 토지보상법령에 의한 이주대책을 수립·시행하되 수몰이주민에 대한 지원사항에 관하여 댐건설 법령에 구체적인 규정을 둠으로써 나름대로 댐 사업의 특성을 반영하고 있다. 이에 비해 주택공사와 토지공사는 토지보상법령에 의한 이주대책 이외에도 각기 내규에 의한 이주 및 생활대책을 수립·시행하고 있는데, 전자는 이주·생활대책을 구분해서 운영하나 후자는 구분 없이 운영한다는 차이가 있다.

주요 공익사업의 이주 및 생활대책에 대한 운영실태를 토대로 하여 선형사업 및 면적사업 등과 같은 개발사업 유형별 개발영향과 생활보상의 제도적 여건을 대비해보면 다음과 같다. 첫째, 도로건설 등 선형사업에 일부 편입되는 당해지역의 개발영향은 대체로 중립적이며 주변지역에 대한 개발영향도 일부 긍정적인 반면, 당해사업의 성격상 이주 및 생활대책의 수립여건이나 대체토지의 확보 면

에서 전체적인 생활보상의 제도적 여건은 매우 불비하다. 둘째, 택지개발 등 면적개발 사업에 전면적으로 편입되는 당해지역의 일부주민에 대한 개발영향은 생활기반의 상실수준에 달하나 주변지역에 대한 개발영향은 매우 긍정적이라는 현격한 차이를 보이게 되므로, 해당 사업지구 내에 이주 및 생활대책을 일부 수용하는 등 당해사업의 성격상 다른 유형의 사업에 비해 생활보상의 제도적 여건이 다소 유리한 측면이 있다. 끝으로, 댐건설과 같이 대규모 수몰피해사업에 전면적으로 편입되는 당해지역의 다수주민에 대한 개발영향은 생활기반의 상실 그 자체일 뿐 아니라 주변지역에 대한 개발영향도 매우 부정적인 것임에도 불구하고, 당해사업의 성격상 특색 있는 이주대책의 수립여건을 활용치 못함으로써 전체적인 생활보상의 제도적 여건은 여전히 불비하다.

이상의 실태분석을 종합하여 이주 및 생활대책과 대체토지보상에 대한 각각의 문제점을 제시하면 다음과 같다. 먼저 이주대책의 문제점으로는, 우선 토지보상 법령상의 이주대책이 종합적인 생활재건을 위한 핵심조치로서 기능하지 못하고, 흔히 토지보상법시행규칙이 정하는 부득이한 사유로 인하여 여타 금전적 보상 및 지원수단으로 대체되고 있는 실정이다. 둘째, 세입자 및 영세민에 대한 지원조치가 미흡한바, 현재 세입자와 영세민은 이주대책으로 보장받지 못하는 제도적·현실적 한계가 있다. 셋째, 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간의 협조체계가 미흡한바, 실제 이주대책의 수립·시행 시 제반 인허가절차의 장기화 등이 커다란 문제로 대두되고 있어 관계기관 간의 협조체계가 미비하고 형식적인 것으로 여겨지고 있다.

다음으로 생활대책의 문제점으로는, 첫째 관계법령의 미비로 생활대책의 기준·내용·방법 등이 불투명하며, 또한 보상법령에 근거 없는 내규(토공·주공의 사규)로 생활보상을 규정한 데서 오는 문제가 있다. 둘째, 공익사업 유형별 또는 사업별 생활대책의 수립·시행에 따라 형평성에 문제가 있고, 또 사업시행자가 민원 등 사업여건에 따라 수립·시행하는 경우에도 각기 기준 및 내용이 상이하다. 셋째, 생활대책이 사업의 원활한 추진을 위한 방편으로 치부되고 있는데, 이에 따라 대상자의 업종이나 소요규모에 관계없이 상가 또는 상가부지를 우선

공급하는 생활대책 기준 및 내용의 단순성은 단지 재산권보상의 미진한 부분을 프리미엄 거래를 통해 보충하는 등의 수단으로 활용될 수밖에 없다는 한계가 있다.

끝으로 대체토지보상의 한계와 문제점으로는, 대체토지보상을 위해서는 사업 지구 밖의 토지에 대한 추가수용의 문제와 대체토지보상 후 과부족 부분에 대한 청산 등 제도화의 근본적 한계가 내재해 있음을 예견할 수 있다. 따라서 우리나라에서는 대체토지보상을 위한 법적·제도적 운영여건이 전혀 불비한 가운데 불완전한 형태의 다른 간접적인 수단을 병행하는 경향이 엿보이기도 한다. 나아가 이와 같은 토지보상체계상 법적·제도적 운영여건의 불비는 “현금보상 위주(대토민원에 소극적인 사업시행자)→대토보상체계 미비(국공유지 교환 등 철차복잡, 사업시행을 위한 임시방편적 이주·생활대책 활용)→피수용자 불만 심화 및 부동산시장 불안 증폭(중전 상태의 생활유지 곤란)”의 악순환을 반복하는 중대한 문제가 있다.

제4장 외국의 입법례와 관련제도 운영실태

4장에서는 문헌 및 인터넷 조사와 외부연구진 협동연구를 통하여 독일·일본의 대체토지보상 입법례와 관련제도를 중심으로 개관하였다. 우리나라의 입법례에 비하면 매우 생소한 것들이지만, 대체토지 제공 등 현물보상을 활용함에 있어서 유용한 참고자료라 할 수 있다. 그러나 독일제도의 법리적 문제점과 실효성, 그리고 일본제도의 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비춰볼 때, 아직까지 이 제도를 정당보상의 내용 범위로 의무화하기에는 일정한 한계가 있다고 하겠다.

독일에서는 19세기 후반에 금전가치의 폭락으로 인하여 공용수용의 당사자에 대한 정당보상의 필요성이 제기되어 대체토지보상에 관한 법제가 입법화되었다. 대체토지보상은 공용수용에 대한 금전보상으로는 정당보상이 될 수 없는 경우에 한해 허용되는 것으로서, 소유권자가 금전보상을 통하여 대체토지를 조달할 수 없고 경제적인 고려방식에 따라 대체토지 없이 기존의 직업활동 또는 영업활동을 계속할 수 없거나 또는 적어도 현저하게 위협받는 경우에 대체토지를 제공하

는 것이 필요하다. 연방건설법전 제100조는 건설법전 제99조 금전보상의 원칙에 대한 예외규정으로 대체토지보상에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 그밖에 공용수용 목적으로 대체토지의 취득(법 제85조 제1항 제3호), 대체토지보상을 위한 공용수용의 요건(법 제90조), 임차권자의 대체토지보상에 관한 규정(법 제101조에 관한 규정을 두고 있다.

이하에서는 독일의 대체토지보상제도를 대체토지보상과 대체토지보상을 위한 공용수용으로 나누어서 개관하기로 한다. 먼저 대체토지보상의 내용을 그에 대한 청구권자, 피수용자의 신청, 대체토지 조달 가능성, 대체토지의 감정으로 구분해서 설명하면 다음과 같다. 첫째, 토지소유자가 당해 토지를 통하여 직업활동, 영업활동 또는 본질적인 의무를 이행하여야 하는 경우 대체토지보상 청구권을 갖는다. 둘째, 대체토지보상은 수용절차와 구두교섭의 일정에 따라 협의하기 전에 피수용자가 수용행정청에 신청하는 것을 전제로 하며, 수용행정청은 공용수용의 수혜자가 적절한 대체토지를 제공할 수 있는 경우에만 대체토지수용을 인정할 수 있다. 셋째, 공용수용의 수혜자는 원칙적으로 자신의 토지에서 또는 자신의 자산 또는 주도적으로 참여하는 사법상 법인소유의 토지에서 적당한 대체토지를 조달할 의무를 지며, 수용행정청은 수혜자가 이러한 의무를 이행할 수 있는지 여부를 심사·결정해야 한다. 끝으로, 대체토지의 가격감정에 대해서는 일반 토지의 거래가격에 의해 산정하게 되고, 대체토지가 피수용토지보다 낮은 가격인 때에는 그 가격차이에 상응하는 금전보상이 추가적으로 지급되어야 하며, 대체토지가 피수용토지보다 높은 가격인 경우에는 피수용자는 수용자에게 그 가격차이에 상응하는 조정금을 지급하여야 한다.

다음은 대체토지보상을 위한 공용수용에 대하여 그에 대한 전제조건, 대체토지 조달주체, 대체토지의 조달 및 그 배제요건으로 구분해서 설명하기로 한다. 첫째, 공용수용의 전제조건으로서 대체토지보상을 위한 토지의 공용수용은 i) 토지재산권자에 대한 보상이 오직 토지로 지정된 경우, ii) 공용수용의 수혜자, 연방·주·게마인데(게마인데 단체) 등이 계획하는 개발지역내에서는 적합한 대체토지를 마련하는 것이 불가능한 경우, iii) 공용수용의 수혜자로부터는 상당한

조건으로 적당한 토지를 임의로 취득할 수 없는 경우에 한하여 허용된다. 둘째, 공용수용 수혜자의 소유권이 미치는 곳에 적절한 대체토지가 있는 경우에 공용수용의 수혜자가 수인할 수 있는 한도에서 보상목적에 의해 사용 가능하며, 다만 공용수용의 수혜자가 사인이거나 지역단체 또는 사법상의 법인이나에 따라 차이가 있다. 셋째, 자유취득을 통한 대체토지의 획득은 대체토지수용의 보충성의 원칙에 따라 행해져야 하는 바, 대체토지보상을 위한 수용은 공용수용의 수혜자로부터 기대 가능하지만 적당한 다른 토지를 임의로 취득할 수 없는 경우에 허용된다. 넷째, 대체토지 보상을 위한 토지의 공용수용이 허용되지 않는 경우는 i) 소유자 또는 농림업용지의 기타 이용권자가 그의 직업 혹은 영업활동을 수용할 토지에 의존하고 있고 그의 활동의 경제성의 이익을 위해서는 토지수용이 기대될 수 없는 경우, ii) 토지 또는 그 과실이 직접적으로 공적목적 또는 공공복리, 수업·연구·보건·교육·신체단련 혹은 교회와 기타 공법상의 종교시설의 임무 및 그 시설에 제공되거나 제공되도록 정해져 있는 경우이다. 이밖에도 지구상세계획(Bebauungsplan)의 공간적 적용영역 및 기존 시가지지역 이외에서는 토지가 농업 혹은 임업을 위해 이용되는 경우에만 대체토지보상을 위한 공용수용이 허용되며, 대체토지의 조달을 위해 공용 수용된 토지의 소유권자에 대한 보상을 위한 공용수용은 허용하지 않고 있다.

이하에서는 이러한 대체토지보상제도가 현재 공용수용에 의한 보상의 한 유형으로서 어떠한 위상을 가지고 있으며 또 어떻게 운용되고 있는지에 관한 실태를 고찰하고 시사점을 제시하기로 한다. 우선 독일 건설법전에서 대체토지보상제도가 금전보상과 함께 공용수용에 대한 손실보상의 한 형태로서 존속·활용되고 있는 근거는 i) 현대 법치국가의 재산권보장에 관한 기본법적인 해석에 있어서 독일기본법 제14조 제1항 및 제2항에 근거하는 존속보장의 구현에 보다 적극적이라는 점, ii) 토지소유권자의 고유한 재산권에 대한 가장 강력한 침해작용으로서 공용수용에 대한 토지소유권자가 갖는 반감에 대하여 다른 손실보상의 방법보다는 다소 완화적으로 작용한다는 점, iii) 토지라는 재산권적 가치의 가장 큰 특징인 유한성이라는 성격에 대하여 대체토지보상의 절차적 측면에서 지구상세

계획 등의 계획법적 규정과 정합성을 강조함으로써 국토활용에 대한 효율성을 제고할 수 있다는 점 등이다.

한편, 건설법전 제90조와 제100조를 근간으로 형성된 공용수용에 대한 대체토지보상제도의 법리에 있어서는 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 대체토지보상을 위해 자신의 토지가 공용 수용되는 토지소유자의 권리에 대한 기본법적 문제로서, 당해 토지소유자에게 행해지는 공용수용의 성격이 주된 공용수용이 아니므로 과연 토지소유자가 이를 묵인해야 하는가 하는 점이다. 둘째, 건설법전 제90조의 공용수용은 제100조와는 달리 피수용자의 신청을 요건으로 하지 않으며, 전적으로 수용행정청의 심사에 따라 진행되는 것이다. 따라서 최종적으로 대체토지보상을 위한 공용수용을 택할지 여부는 공용수용의 행정청의 재량에 맡겨져 있기 때문에 실질적인 토지소유권자의 존속보장이라는 측면에서 의문시된다. 셋째, 보조적인 기능상의 협소한 허용요건을 가지는 대체토지보상을 위한 공용수용은 건설법전 제100조의 제1항 또는 제3항의 요건을 충족할 때 진행되며, 사실상 실무상 많은 경우에 제100조 제1항 내지 제4항의 불충분성으로 인하여 대체토지를 위한 공용수용은 도시건설적인 현실에 있어 실효성이 없다고 하는 비판을 야기하고 있다.

독일의 공용수용에 대한 손실보상의 한 유형으로서 건설법전 제100조에서 규정하는 대체토지보상은 현재 실무적인 측면에서 극히 제한적이며 간접적으로 운용되고 있다. 물론 대체토지를 통한 손실보상은 대형 개발프로젝트에서 논의될 수 있으나, 이와 같은 대형 프로젝트 사례들에 있어서도 실무상 건설법전 제100조 및 제90조의 대체토지보상에 관한 구체적 실현을 위한 논의보다는 언제나 대체토지의 구매(Ankauf)에 관한 논의가 더 활발히 진행되어 왔음은 시사하는 바가 크다. 또한 실무에 있어서는 각 주의 해당관청에서 교환토지의 목적, 절차, 당사자, 요건 등의 내부규정을 통하여 자신의 주에 적합한 내용을 규정함으로써 목적에 상응하게 활용하고 있다. 교환토지제도는 본래 지역경제의 발전을 위한 인프라구축을 목적으로 하여 사법상의 재산권적인 교환규정과 특히 절차적인 내용에 있어 “경지정리에관한법률” 제103조를 근거로 행정현실의 필요성에 의해 생

성된 제도이다.

독일의 대체토지보상에 관한 법제는 법리적으로 제국법원의 판례 이후 줄곧 유지되어온 기본법 제14조의 규정에 근거한 개인 재산권의 존속보장이라고 하는 귀납적인 법제구성을 갖추고 있다. 따라서 근래 생활보상의 개념과 관련하여 논의되고 있는 미국의 행정조치와 판례를 통한 완전보상에 근접하고자 하는 연역적인 법제구성과도 다르며, 또한 절차법적인 측면에서 개별적인 대체토지 정보 시스템을 구축하고 있는 일본의 경우와도 구별된다고 할 것이다. 토지라는 재산권적 가치의 유한성과 재산권의 보장범위에 관한 논의 및 피수용자의 공용수용에 대한 반감 등을 종합적으로 고려해볼 때, 대형화 지향적인 공익사업에 있어서의 사인의 사업 참여 확대에 대한 법리적 규정의 문제를 비롯하여 작은 정부라는 정부정책에 따른 행정의 신속화라는 행정현실에 빠르게 상응하지 못하는 문제와 전술한 법리적 문제점 등으로 인하여 독일의 대체토지보상법제는 그 실효성에 많은 의문점이 제기되는 제도라 하겠다. 또한 이러한 논의과정에서, 비록 공익사업으로 인한 토지재산권자의 침익에 대한 손실보상이라고 하는 법리적 구성 체계와는 그 성질을 달리하는 것이지만, 사법상 교환규정에 근거한 교환토지제도의 운용상 실익에 대한 활발한 논의는 독일은 물론 우리나라의 경우에 있어서도 참고할 만한 가치가 있다고 할 것이다. 이와 같은 독일의 대체토지보상법제에 관한 논의는 날로 증가하는 보상관련 분쟁 및 갈등의 해소와 공익사업의 원활한 추진을 위하여 보상 시 생계대책 등과 관련하여 그 보상방법을 다양화해 나갈 필요성을 구체화하고자 하는 우리나라의 공용수용에 대한 손실보상의 논의에 있어서 일정한 시사점을 제공하는 것이다.

다음은 일본의 대체토지보상제도와 대체지 대책 및 정보제공시스템에 대하여 개관하기로 한다. 일본의 토지수용법 제82조는 「체지(替地 ; 이하 “대체토지”)」에 의한 보상을 규정하고 있다. 그 정의로는 “토지소유자 또는 토지에 관한 관계인(토지에 관한 담보권자는 제외)은 금전에 대신하여 토지 그 자체(또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리)를 손실보상으로 요구하는 것이 가능하다”고 하여 이를 “대체토지에 의한 보상”이라 한다. 대체토지보상은 생활재건이라는 취지에

서 생활보상적 차원의 조치를 말한다. 그 내용으로는 성질상 여러 가지가 있다. 개별적으로 토지와 건물의 알선, 직업의 소개·지도·훈련, 저금리의 융자 등에서 지역진흥을 위한 것까지 포함하면 다양각색이다.

대체토지보상에 관한 일본의 토지수용법 제82조에 의하면, 토지소유자 또는 관계인은 수용되는 토지 등에 대한 보상금의 전부 또는 일부에 갈음하여 토지 등(이하 “대체토지”)으로 손실을 보상할 것을 수용위원회에 요구할 수 있다. 이 때 토지소유자 또는 관계인이 사업시행자가 소유하는 특정의 토지를 지정하여 요구를 한 경우에, 수용위원회는 그 요구가 상당하고 대체토지의 양도가 사업시행자의 사업 또는 업무의 집행에 지장을 주지 않는다고 인정하는 때에는, 권리취득재결에서 대체토지에 의한 손실보상을 재결할 수 있다. 또한 토지를 지정하지 아니하거나 사업시행자의 소유에 속하지 않는 토지를 지정하여 요구를 한 경우에 수용위원회는 그 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 사업시행자에 대하여 대체토지의 제공을 권고할 수 있으며, 이 권고에 의거해 사업시행자가 제공하고자 하는 대체토지에 대하여 토지소유자 또는 관계인이 동의한 때에는 수용위원회는 대체토지에 의한 손실보상을 재결할 수 있다. 이러한 권고가 있는 경우에 국가 또는 지방공공단체인 사업시행자는 지방공공단체 또는 국가가 소유하는 토지로서 공용 또는 공공용에 사용 또는 사용할 것으로 결정된 것 이외의 것으로 대체토지로서 상당하다고 인정되는 것이 있을 때에는 그 양도의 알선을 수용위원회에 신청할 수 있으며, 수용위원회는 이러한 신청이 있는 경우에 그 신청이 상당하다고 인정하는 때에는 국가 또는 지방공공단체에 대하여 대체토지로서 상당하다고 인정하는 것의 양도를 권고할 수 있다. 사업시행자가 제공하는 대체토지는 토지의 지목, 면적, 토성, 수리, 권리의 내용 등을 종합적으로 감안하여 종전의 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대응하는 것이어야 한다.

이처럼 일본의 토지수용법이 대체토지보상을 인정하고 있지만, 이것이 금전보상의 평가액을 넘는 가액에 대한 대체보상을 긍정하는 것은 아니다. 일본의 실무 운용에 있어서 사업시행자가 피수용자로부터 대체토지의 제공이나 알선을 요청 받는 경우가 적지 않으나, 실질적으로 사업시행자가 적절한 대체토지를 갖지 않

고 있고 일반적으로도 대체토지가 좀처럼 존재하지 않는 경우가 많아 그 운영상 문제점이 제기되고 있다. 그리하여 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지를 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있다. 따라서 대체지 자체에 관한 절차와 제도는 개별적인 사항으로 발전하여 왔던 바, 예전의 댐 공사와 같이 필요에 따라 개별적 구체적으로 해결해 왔다.

공공용지를 취득함에 있어서 토지 등의 권리자로부터 대체지가 요구되는 경우에는 토지 등의 권리자가 스스로 대체지를 찾도록 하는 것이 가장 좋지만, 실제로는 사업시행자가 적극적으로 관여하지 않으면 해결되지 않는 일이 흔히 있다. 그런 까닭으로 일본의 지방공공단체는 대체지의 알선 및 제공에 관한 취급을 정하여 공공용지의 원활한 취득을 도모하기 위하여 「공공사업의시행에따른대체지대책촉진요강」을 제정하고 있다. 여기서는 1994년 4월 1일 제정된 사이타마현의 대체지촉진요강 등을 참고로 하여 현이 대체지를 알선·제공하는 경우의 사무의 흐름을 비롯한 대체지 대책의 운용내용을 살펴보기로 한다.

대체지촉진요강은 공공사업의 시행에 수반하는 대체지 대책에 대하여 필요한 사항을 정하고 사업의 원활한 시행과 피보상자의 생활재건대책 등에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 여기서 “공공사업”이란 도로사업, 하천사업, 댐 사방사업 및 도시계획사업 등의 현토(縣土)정비부·도시정비부 소관의 공공사업을 말하며, “대체지”란 토지 등의 취득에 수반하여 생활재건을 위해서 필요하다고 인정되는 대체의 토지 등을 말하며, 이는 토지 등의 취득에 수반하는 대체의 토지 또는 권리, 차지권 등의 소유권 이외의 권리의 소멸에 수반하는 대체의 권리 또는 토지, 건물의 취득에 수반하는 대체의 건물로 한다.

이하에서는 대체지의 알선·제공에 관한 사무의 흐름 중에서 몇 가지 중요한 절차에 대하여 설명하기로 한다. 첫째, 토지 등의 권리자로부터 대체지의 요구가 있는 경우에는 사업용지·잔여지 및 대체지에 관한 소정의 사항을 조사하고 당해 요구의 타당성을 판단한 후에 대체지의 알선 및 제공에 노력할 필요가 있다. 둘째, “요구내용의 조사”에 의하여 공공사업의 시행에 따라 토지 등의 권리자가

어떠한 알선 등의 대상에 해당하는지 여부를 확인하며, 이 대상에 해당하는 경우 등에는 현은 대체지의 알선 및 제공에 노력한다. 알선은 토지 등 권리자의 요구 내용에 따라서 일반알선·대체지등록제도·대체지매개제도·대체지선행취득제도·대체지창출사업에 의한 알선 등의 방법 중에서 적당하다고 인정되는 방법에 의하여 행하며, 복수의 방법을 병용하는 것도 가능하다. 셋째, 대체지의 가격은 토지 등의 권리자와 대체지 제공자의 합의에 의해 결정되지만, 그 때에는 국토이용계획법을 준수한 가격에 의해야 한다. 대체지 가격에 대하여 당사자간의 조정이나 국토이용계획법의 준수를 위해 필요한 경우에는 사업용지와 마찬가지로 토지평가 위탁이나 토지감정평가 의뢰에 의한 대체지 가격의 평가를 할 수 있다. 또한 토지 등이 토지수용법 등에 의거해 자산의 수용 등을 행한 자에 의하여 그 수용의 대상(對償)으로 매입되는 경우에는 일정한 요건 하에 대체지 제공자는 양도소득의 과세특례를 받을 수 있는 바, 사업시행자는 이 특례의 적용여부에 대하여 사업용지와 마찬가지로 계약에 앞서서 세무서 등에 사전협의할 필요가 있다. 넷째, 알선 등을 한 대체지에 대하여 토지 등의 권리자 및 대체지 제공자의 합의가 이루어진 때에는 원칙적으로 현, 토지 등의 권리자 및 대체지 제공자의 3자에 의한 계약을 체결하여야 한다. 3자계약은 대체지가 농지인 경우와 농지이외의 토지인 경우에 다른 방법에 의하며, 3자계약을 행할 때에는 대체지의 가액과 보상금의 지불요건 면에서 주의할 점이 있다. 다섯째, 대체지촉진요강은 대체지의 알선 등에 의한 공공용지의 취득을 촉진하기 위하여 현이 대체지의 가격평가 및 측량을 수행하고, 대체지의 분필등기 비용, 대체지의 농지법 3조 허가비용, 소유권 이전등기 비용 등의 부담에 대한 예산조치로써 대체지 대책을 지원하고 있다. 여섯째, 사이타미현의 “대체지의 취득, 관리 및 처분에 관한 요강”에 의하면 대체지의 처분은 해당 대체지를 취득 결정할 때에 대상사업으로 한 사업용지로서 토지 또는 토지에 관한 권리(농지와 관련된 권리를 제외)를 양도하는 자에 대하여 실시하는 것으로 하되, 이에 불구하고 취득 후 대략 3년을 경과하여 잔존하는 대체지에 대해서는 공유지의확대의추진에관한법률 제9조제1항에서 규정하는 사업용지 또는 대체지로서 처분할 수 있게 되어 있다. 그리고 취득 및 관리에

관해서는 취득토지의 범위, 취득가격 및 취득비용, 관리 및 관리비용, 조성 및 조성비용 등을 규정하고 있다.

한편, 공공사업을 효율적으로 실시하기 위해서는 필요한 사업용지를 원활하게 취득하는 것이 중요하지만, 일본에서는 원활한 용지취득을 저해하는 애로요인으로서 대체지 문제가 접하는 비율이 많이 제시되고 있으며, 또한 2002년 7월 10일 시행된 개정 토지수용법에서도 대체지의 알선을 포함한 생활재건조치의 충실이 사업시행자의 노력의무로 추가되어 있다. 종전에도 각 사업시행자는 개별적으로 대체지에 관한 정보를 보유하고 있었으나, 각자의 정보수집능력에 한계가 있었을 뿐 아니라 자기 자신이 필요로 하지 않는 경우에는 그 정보가 무가치하여 다른 사업시행자에게 활용되지 못하는 상황에 있었다. 또 지방자치단체에 따라서는 토지소유권자로부터 대체지등록제도를 갖고 있다든지 또는 사업시행자 중에는 택지건물거래업자(이하 “택건업자”)의 정보를 활용한다든가 하고는 있었으나, 횡단적이지 못한 시스템으로 되어 있어 대체지정보가 충분히 활용되지 못하는 상황에 있었다.

이에 일본 국토교통성은 개정 토지수용법의 시행으로 2002년 7월부터 “대체지정보제공시스템”의 전국적인 운용개시를 발표하였다. 이는 국가·도도부현 등 공공사업을 수행하는 사업시행자의 대체지 수요정보와 토지·건물의 소유자로부터 대체지 공급정보를 인터넷에 등록·공개하는 시스템으로, 양자가 정보를 공유함으로써 대체지 알선의 효율화를 도모하기 위한 것이다. 이 시스템의 운용 취지로는 i) 공공사업의 과제를 개선한다는 점, ii) 패스워드로 안전성을 확보하는 구조로 되어 있다는 점, iii) 택건업자에 대하여 새로운 사업기회를 제공할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

이 시스템의 개요는 다음과 같다. 첫째, 시스템의 기능은 수요자 및 공급자 측 모두에게 매력 있는 시스템이 되기 위하여 수요정보(사업시행자 측이 제시하는 대체지 희망정보) 및 공급정보(대체지로 활용되는 것을 희망하여 공급자 측이 제시하는 정보)를 일람할 수 있도록 하고 있다. 신규정보의 등록과 정보의 수정·삭제는 운영주체를 경유하는 것으로 하고 있으며, 다만 운영주체가 인정하는 자

에 대해서는 운영주체를 경유함이 없이 직접 신규정보의 등록 및 정보의 수정·삭제를 실시할 수 있는 것으로 하고 있으나, 운영주체 측이 수요정보와 공급정보의 양쪽을 매칭(matching)하는 적합작업은 하지 않는 것으로 하고 있다. 둘째, 수요정보의 열람은 참가자 누구나 할 수 있으나, 공급정보의 열람은 사업시행자 및 해당 공급정보의 제공자로 한정하고 있다. 그리고 참가자에 대해서는 ID번호 및 패스워드를 설정하고 있다. 대체지 정보의 내용으로서 기재 가능한 항목은 가능한 한 많이 하는 한편 실제 기재항목은 등록의 부담을 경감시키기 위해 정보제공자가 임의로 하는 것으로 하되, 기재 필수 항목을 일부 정하고 있다. 열람 화면은 시·구·정·촌별로 하되, 정보제공의 개시·갱신일 순으로 시스템화하고 있다. 셋째, 대상 토지 등의 종류는 택지, 택지 전망지, 농지 등으로 하며, 건물도 대상으로 하고 있다. 시스템의 관할범위는 국토교통성 관동(關東)지방정비국의 경우 1도 8현으로, 동 시스템은 도쿄(東京)도·카나가와(神奈川)현·치바(千葉)현·사이타마(埼玉)현·이바라키(茨城)현·토치기(栃木)현·군마(群馬)현·나가노(長野)현·야마나시(山梨)현을 관할하고 있다. 수요자 측의 범위는 관할구역 내에서 공공사업을 실시하는 사업시행자에게 널리 참가를 요구하는 것으로 하고 있으며, 공급자 측의 범위로는 사업시행자, 도시기반정비공단(현재 도시재생기구), 일본철도건설공단 국철청산사업본부, 토지개발공사, 택건업자, 농협, 도도부현 농업개발공사 등으로 하되 택건업자 및 농협의 공급정보 제공에 대해서는 본 시스템에 등록하지 않고 있다. 그밖에 지자체가 실시하고 있는 대체지등록제도는 가능한 한 포섭하는 것으로 하고 있다. 관동지방정비국의 본 시스템 운영은 용지부 용지제3과 생활재건대책계에서 담당하고 있으며, 본 시스템 운용은 등록이 없으면 기능을 상실하기 때문에 각 현, 시·구·정·촌, 택건업단체와 정부의 관계기관 관계자의 협력이 절대적으로 필요하다.

관동지방정비국은 1978년 용지부에 생활재건대책계를 설치하였으며, 또 지역주민이 여러 가지로 이용하는 창구로서 “상담코너”를 세운다든가 생활재건을 고려한 대체지 제공이나 용자알선을 행하는 등 세밀한 대응에 노력하고 있다. 그 한편으로는 시대의 진행과 함께 대규모 프로젝트의 사업계획도 추진하여, 도시

부에서의 용지취득도 용지업무의 커다란 책무로 되어 있다. 현재 칸토지방정비국에서는 약 400명의 용지직원이 각종 공익사업의 원활한 추진을 위하여 적정보상을 기초로 용지업무를 담당하고 있는 바, 칸토지방정비국이 수행한 몇 가지 주요 공익사업에 대한 용지보상사례를 소개함으로써 대체지 대책을 비롯한 생활재건조치가 일본의 용지업무에서 차지하는 중요성을 살펴보았다.

끝으로 대체토지보상의 생활보상적 측면을 살펴보고 생활보상적 차원의 재건조치에 관한 일본의 사례에 대하여 고찰하였다. 대체토지보상 등과 같이 생활(권)보상으로서 요구되는 내용은, 토지 등의 취득 및 이에 따른 통상의 손실에 대한 보상(재산권보상)이 충분치 못하기 때문에 발생하는 것이라 생각된다. 따라서 이러한 보상을 적절히 행하려면, 생활보상이라는 보상항목을 별도로 두지 않고서도 공익사업의 시행에 의하여 생활의 기초를 상실하게 되는 자가 발생하는 경우에는, 필요에 따라서 생활재건조치를 강구하여야만 한다. 원래 토지수용은 피수용자에 대해 특별한 희생을 과하는 것이기 때문에 공평의 원칙에 근거하여 피수용자가 받는 손실에 대하여 완전한 보상을 하며, 수용의 전후에 있어서 재산적 가치의 총액에 증감이 없을 것을 목적으로 하는 것이 통설의 견해다.

생활재건조치라는 입장에서 재산을 수용당하는 것에 관해서 그 재산적 가치를 측정한 가액을 금전으로 보상하면 피수용자는 대체지 등을 쉽게 취득하여 종전과 같은 생활을 영위할 수 있다고 생각하였으나, 현실에서는 그렇지 못한 점이 많다. 일본의 경우 수원(水源)지역대책특별조치법(이하 “수특별”)의 내용 중에 “생활재건을 위한 조치”를 규정한 제8조에서 “관계 행정기관의 장, 관계 지방공공단체, 지정댐 등을 건설하는 자 및 정비사업을 실시하는 자는 지정댐 등의 건설 또는 정비사업의 실시에 수반하여 생활의 기초를 상실하게 되는 자에 대하여 생활재건을 위한 조치가 실시되는 것을 필요로 할 때에는, 그 자의 신청에 근거하여 협력해서 당해 생활재건을 위한 조치의 알선에 노력하는 것으로 한다”고 하고 있다. 수특별의 목적은 수원지역의 생활환경, 산업기반 등의 계획적인 정비와 함께 댐 저수지의 수질의 오탐방지 등에 의하여 관계주민의 생활안정과 복지향상을 도모하며, 댐 등의 건설을 촉진하고, 수자원의 개발과 국토의 보전에 기

여하는 것이다. 수원지역대책은 댐 사업에 따르는 수몰자의 이전에 의한 i) 커뮤니티에 대한 영향, ii) 대체지와 고용의 확보 등 생활재건에 관련되는 불안, iii) 하류의 수익지(受益地)에 대한 강한 불공평감 등을 고려하여, 보상과 생활재건대책 등의 개인대책에 가세하여 사회기반 및 공익시설의 정비 등 여러 가지 지역정비가 실시되어 왔다.

그러나 일본의 판례에 의하면, 토쿠야마댐건설금지청구소송(徳山ダム建設差止請求事件)에서 수특법 제8조에 대한 피고측 해석은, 원고들은 생활재건조치의 개선은 일본헌법 제29조제3항에서 말하는 “정당한 보상”의 내용에 해당한다고 주장하지만, 보상과 생활재건조치의 알선은 별개의 것이라는 논리를 전개하고 있다. 요컨대, 위 규정은 관계 주민의 복지, 서비스를 위하여 보상과는 별개로 이것을 보완하는 의미에서 행하는 행정조치라고 하여야 한다는 것이다. 그리고 수특법 제8조가 법률상의 의무를 규정한 것이 아닌 것은, 그 법 형식에서 봐도 분명하다는 점이다. 즉, 동조는 생활재건조치의 개선이 반드시 신청한 대로 이행하기 어려운 것이며 알선행위는 그 성공 여부의 불확실성을 내포하는 것이라는 점을 감안한다면, 「알선 이전에 노력하여야 한다」고 규정하여 그 의무의 한계를 개선의 노력의무에 두고 있는 것이다. 또한 위의 판례에서 피고는 “입법과정에서 국회 심의에 있어서도 훈시규정인 것 또는 그 의무에는 노력의무로서의 한계가 있어, 법률상의 의무는 아닌 것을 전제로 심의되고 있다. 수특법 제8조는 이러한 법조를 기초로 규정된 것이며, 근본에 대해 그 취지를 같이하는 이상 그 해석도 이러한 법조의 해석과 다른 것은 아니라 하겠다. 실제로 수특법의 입법과정에 있어서의 국회의 심의에 대해서도 이것을 전제로 하여 심의되고 있어 이 점에 대해서도 동조는 법률상의 의무를 규정한 것이라고는 할 수 없다”고 주장하였다.

제5장 토지보상체계의 개선방안

5장에서는 우선 제도개선의 기본방향을 정립한 후에, 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였다. 이어서 특히 우리나라 제도에 취약한 이주 및 생활대책의 개선

을 포함하여 대토제공의 확대전략을 중심으로 장단기 개선방안을 체계적으로 제시하였다. 아울러 제시한 주요 개선방안에 대해서는 가능한 범위에서 파급효과를 감안하고 보완대책을 강구함으로써 연구결과의 정책적 활용도를 높이고자 하였다.

토지보상법은 현금보상의 원칙을 규정하고 있는 바, 그 이유는 여러 가지 점에서 지적되어 왔다. 그러나 토지를 수용당한 재산권자가 인근에서 유사한 동종·동가치의 다른 토지를 취득하기 어려운 오늘날의 상황을 고려해볼 때 현금에 의한 보상은 재산권자에 대한 손실보상을 통한 존속보장의 회복가능성 부여라는 면에서 적절한 기능을 할 수 없을 것이고, 대토에 의한 보상이 해당 피수용자를 위한 재산권보장과 정당보상의 측면에서 보다 적합한 방법이 될 수 있을 것이다.

이러한 점에서 현행 토지보상법은 공익사업의 시행을 위한 토지와 물건의 취득·사용과 보상에 관한 기본적인 근거법률임에도 불구하고 현금 위주의 재산권 보상을 규정하고 있어 변화된 다양한 현실여건을 수용하기에 한계가 있다. 손실보상제도의 변화단계로 볼 때 현행 재산권보상 위주의 소극적인 현금보상 원리는 재산권침해의 최소화와 정당보상 및 사회정책적 배려 차원에서 보다 적극적인 생활권보상 및 간접보상을 가미하여 대체토지 제공의 확대·강화 등과 같은 손실보상의 내용과 방법을 다양화해 나갈 필요가 있다.

대체토지 제공의 확대·강화가 현행 이주·생활대책의 문제를 포괄해서 해결하는 생활재건조치의 핵심으로 자리매김할 때, 비로소 정당보상의 실현과 사회적 약자보호라는 근본이념 하에서 부수적으로 신속한 공익사업 수행을 통한 경제성 확보와 부동산투기 억제 및 시장안정을 기하는 정책가치의 다면화를 추구할 수 있다. 이를 반증하는 현행 토지보상체계의 현안은 다음과 같다. 첫째, 각종 개발사업에 따른 보상으로 유동성 증가가 불가피해지는 것은, 현금보상원칙을 고수하고 채권보상 이외의 여타 보상방법 등(현물보상 및 환지개발 방식)의 다양화가 등한시되었기 때문이다. 둘째, 토지재산권 위주의 기준가격보상에 따라 지급해야 할 보상금은 증가하는 반면, 영세민·세입자 등의 취약계층에 대해서는 상대적으로 미흡한 생활보상으로 향후 보상관련 민원과 갈등이 증폭될 우려가

있다. 셋째, 보상금으로 풀린 유동자금이 해당 지역사회에 재투자되지 않고 일부 수도권 등의 부동산시장으로 유입됨으로써 시장불안을 야기한다는 점이다.

우선 제도개선 의 기본방향은 다음과 같이 정립하였다. 첫째, 개발이익배제 원칙의 강화와 생활보상 원리의 적용으로서, 토지보상에 대한 “개발이익배제의 원칙”을 강화하되 “작은 보상”에 대해서는 생활보상의 원리를 적용하여 보완하도록 한다. 흔히 개발예정지에서는 사전에 소문으로 흔히 부동산가격이 급등하고 보상을 노린 개발행위 조짐이 나타나기 마련이므로, 보상기준일을 일정시기(예: 지구지정 1년 전)로 앞당겨 보상절차를 신속하게 진행하고 개발예정지 주변에 영업권 보상과 상가 입주권을 노린 불법 지장물이 발생하는 것을 미연에 방지할 필요가 있다. 또한 영세민·세입자 등 취약계층의 “작은 보상”(예: 1억 원 이하의 보상금)에 대한 이주 및 생활대책의 강화를 통하여 사회안전망의 확충 차원에서 생활보상을 확대 적용하여 보완하도록 한다. 둘째, 해당 지역사회의 개발편익을 향유할 수 있는 보상방법 등의 다양화로서, 가급적 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있도록 개발 방식 및 보상방법의 다양화를 모색한다. 특히 토지보상금의 부동산 유입에 따른 부정적 외부효과를 막기 위해서는 사전에 당해 개발사업과 인근의 지역개발 여건 등을 감안하여 보다 실질적인 대책을 마련해 두는 것이 필요한 바, 최소한 기본계획 및 개발계획 수립단계에서 당해 개발사업에 대한 보상금의 재투자가 반영될 수 있도록 조치할 필요가 있다. 또한 개발이익 배제의 원칙은 해당지역 주민들에게 재산상 불이익을 주는 측면이 있으므로, 지구지정 후부터 사업시행단계에서는 사업추진의 원활화를 기하기 위해서도 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있도록 개발방식 및 보상방법의 다양화를 모색한다.

다음은 정립된 기본방향에 따라 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였다. 먼저 현행 채권보상방식의 개선은 다음과 같다. 개발사업의 보상으로 인한 유동성 증가는 현금보상원칙을 유지하면서 채권보상을 비롯한 다양한 보상방법을 도입하지 못하는데 기인한 측면이 많다. 부동산시장 안정을 위한 8.31대책에서는 개발로

인한 토지보상자금이 토지시장으로 다시 유입되는 것을 줄이기 위해 부채지주에 대해서 일정비율의 채권보상 의무화 시책이 도입되었으나, 채권보상을 받은 부채지주가 채권을 97~98% 수준으로 금융시장에서 할인받아 바로 현금화할 수 있기 때문에 채권보상의 실효성은 미약한 실정이다. 이러한 상황을 감안할 때 채권보상의 실질적인 효과를 높이기 위해서는 채권의 조기유동화를 최소화하는 한편, 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 해당 지역사회 전체가 개발 편익을 향유할 수 있는 방향으로 보상제도를 개선할 필요가 있다. 채권보상의 조기유동화에 따른 문제를 줄이려면 채권을 보유한 사람에게 적절한 수준의 안정적인 수익을 보장해주는 것이 중요하다. 또한 채권을 강제로 할당하는 것보다는 채권보유의 메리트를 높여 보상을 받는 사람들이 자발적으로 채권을 선호하도록 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 현행과 같은 방식의 채권발행조건을 상당부분 개선하는 조치가 따라야 한다.

이러한 개선방향에 따라 토지보상채권의 발행조건에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 채권을 장기간 동안 보유할 때 얻을 수 있는 수익성이 시중금리를 상회하는 수준으로 높아져야 할 것인 바, 수익성을 높이기 위해서는 채권의 발행금리를 높이거나 이자에 대한 세제혜택을 부여하는 방법을 생각할 수 있다. 이 때 단순한 발행금리의 대폭 인상은 도리어 채권의 조기매각을 유인하는 부작용이 나타날 수도 있으므로, 채권보상을 받은 사람이 만기 시까지 보유하는 경우에 한해서 이자소득세를 면제해주는 방법이 바람직할 것이다. 둘째, 보유했던 토지를 수용당한 사람들의 상당수는 안심하고 살아갈 수 있는 일정한 소득원이 필요한 실정인 바, 이자를 매월 일정하게 지급하는 방식으로 전환하는 것이 매우 중요하다. 이와 함께 만기상환기간도 5년 정도로 연장하거나, 만기구조의 연장이 현실적으로 어렵다면 만기가 도래한 시점에서 원하는 경우에는 동일한 수익을 보장하는 내용의 다른 채권을 다시 지급해주는 방법도 검토할 필요가 있다. 셋째, 일정한 기간 이상을 보유한 후에 증여 또는 상속을 할 때 세금감면혜택을 주는 장기채 형식의 토지보상채권을 발행하는 방안도 강구할 수 있다. 따라서 토지보상채권을 10년 또는 20년 이상을 보유한 사람에게 채권의 증여나 상속에

서 세제혜택을 준다면 채권보상의 조기현금화를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 또한 채권의 장기보유를 유도하는 방안으로 무기명 채권의 발행도 검토할 수 있으나, 그 부작용에 대해서는 신중한 검토가 따라야 할 것이다. 끝으로, 토지수용에 따른 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 채권의 수익성도 높으면서 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있는 방향으로 개발사업연계 채권의 발행을 검토할 수 있다. 개발사업연계채권은 개발사업에서 발생할 것으로 예상되는 수익의 흐름을 기초로 채권을 발행한다는 점에서 보다 높은 수익이 가능할 수도 있으며, 발행기관의 자체신용이 아닌 부동산의 자산가치 또는 현금흐름에 바탕을 두기 때문에 채권의 안정성도 높아진다.

보상수단이 금전보상에만 의존하는 형태에서 탈피하여 그 다양화를 위하여 노력하여야 하는 바, 그 하나의 주효한 수단이 금전보상에 갈음하여 대체토지를 제공하는 것이다. 대체토지의 제공은 피수용자의 요구에 부응하기 위한 제도이므로 피수용자의 불만을 최소화하여 공익사업의 원활화에 이바지할 수 있으나, 무엇보다 피수용자가 원하는 지역에 대체토지를 확보하는 것이 어렵기 때문에 피수용자의 요구를 충족시키는 것은 용이하지 않다. 대체토지를 제공하는 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 대체토지로 보상하는 것(이하 “대토보상”)이고, 다른 하나는 대체토지의 취득을 알선(이하 “대토알선”)하는 것이다. 전자는 전형적인 대체토지보상에 해당하고, 후자는 대체토지보상의 변형이라 할 수 있다.

대토보상은 수용되는 토지에 대한 보상금의 전부 또는 일부를 토지로 보상하는 방법이다. 이는 사업시행자가 소유하고 있는 특정한 토지를 대상으로 토지소유자의 요구에 응할 수 있다. 이 때 토지수용위원회는 재결을 통해 토지소유자의 요구가 상당하고 또 사업시행자의 사업집행에 지장이 없다고 인정될 때, 대토보상을 결정할 수 있을 것이다. 대체토지는 사업시행자가 소유하고 있는 토지에 한정되나, 사업시행자와 다른 공적주체 간 토지의 교환과 취득을 통하여 대체토지를 확보해 나가는 방안을 검토할 수 있다. 한편, 대토알선은 사업시행자가 대체토지를 보유하지 않고도 피수용자가 대체토지보상을 원할 때 이를 해결할 수

있는 방법이다. 이 방법 역시 공익사업의 용지취득을 원활하게 하기 위한 것이며, 대체토지의 요구에 적극적으로 대응하기 위한 수단 중의 하나이다. 대토알선은 한국토지공사나 한국농촌공사 등 공사가 보유하고 있는 토지의 알선, 국·공유지 잡종재산의 알선, 중개업협회의 제휴를 통한 대체토지의 알선, 일반토지의 대체토지 매수알선 등을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 대체토지에 대한 정보가 축적되어야 하고, 피수용자가 대체토지를 요구할 수 있도록 사업시행자가 피수용자에게 대체토지에 관한 자료를 제공하여야 할 것이다. 공사가 보유하고 있는 토지를 알선하기 위해서는 사업시행자가 사업계획을 수립할 때 공사와 협약을 체결하여야 할 것이고, 중개업협회를 통한 대체지 알선을 위해서는 마찬가지로 협회와 제휴하여 부동산정보를 공유할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 국·공유지 잡종재산의 알선은 국가나 지방자치단체가 아닌 사업시행자에게 현재 처분이 가능한 잡종재산을 대상으로 국가나 지방자치단체로부터 협조를 받아 알선하는 방안이다. 일반토지의 대체토지 매수 알선을 위해서는 지역주민이 대체토지를 사업시행자에게 제공할 의사가 있을 때 이를 사업시행자에게 등록하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이하에서는 제도개선의 기본방향과 보상방법의 다양화 전략에서 제시한 “채권보상 이외의 현물보상,” 즉 우리나라 제도에 취약한 “대토제공 확대”를 중심으로 이주 및 생활대책의 개선방안을 포함해서 장단기 개선방안을 제시하였다. 먼저 중·단기적 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 종합적인 생활재건조치로서 이주대책의 수립·시행을 활성화하는 것이다. 사업시행자의 불가피한 사유로 여타 금전적 보상 내지 지원수단으로 대체되는 추세에 있는 이주대책(공익사업)의 수립·시행을 활성화하기 위하여 사업여건이 유리한 면적개발 사업부터 법정요건에 해당되면 그 수립·시행을 의무화하도록 한다. 예컨대, 택지개발사업, 주택건설사업을 목적으로 수용하는 경우에는 이주대책수립을 원칙으로 하고, 그 밖의 공공사업의 경우에는 이주단지조성에 필요한 비용에 상응하는 보상액으로 현실화할 필요가 있다. 또한 이주대책 대상에서 제외되는 세입자 및 영세민에 대한 지원조치의 강화로서, 취약계층에 대한 주거 및 생활복지를 증진하는 사회안전

땅 확충차원에서 기본적으로 이들에 대해서는 임대주택 등 공적시설에 우선 입주할 수 있도록 하되, 사회정책적 측면에서 주거이전비와 임대주택입주권 양자를 동시에 부여함으로써 지원금 성격의 금전보상만 택하는 일이 없도록 한다. 둘째, 생활대책 수립·시행의 법적근거를 명확히 하는 것이다. 우선 현재 일부 면적개발의 사업시행자가 내규로 시행중인 생활대책의 기준·내용·방법 등을 해당 개별법령(택지개발촉진법 및 주택법)에 명확하게 규정하고, 아울러 택지개발업무처리지침 등과 같은 하위법령에 산재해 있는 이주 및 생활대책 관련규정을 가급적 상위법령에 담도록 함으로써 생활보상의 투명성을 제고해 나가도록 한다. 셋째, 대토알선을 위한 대체토지정보체계의 운용기반을 조성하는 것이다. 대토알선은 한국토지공사나 대한주택공사 및 한국농촌공사 등의 공사가 관리·보유하고 있는 토지 등의 알선, 국·공유지 잠종재산의 알선, 중개업협회와의 제휴를 통한 대체토지의 알선, 일반토지의 대체토지 매수알선 등을 고려할 수 있는데, 이를 효율적으로 운용하기 위해서는 대체토지에 대한 정보시스템의 구축이 선결되어야 한다. 현재 일본에서는 사업시행자의 노력의무로서 대체지 알선을 포함시킨 생활재건조치의 충실을 기해나감에 있어서 대체지정보제공시스템이 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 장기적으로는 이와 같은 시스템 구축을 목표로 추진해 나가는 것으로 하되, 중단기적으로는 일부지역(예: 수도권 및 충청권)을 대상으로 시범사업을 시행함으로써 사전에 운용기반을 다져나갈 필요가 있다.

장기적 개선방안으로는, 첫째 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간 협조체계를 구축하는 것이다. 현재 토지보상법령에는 사업시행자에 대하여 관할 지자체 장과의 이주대책 수립협의 및 국민주택기금 우선지원 의무화, 생활기반 시설 설치비 보조 등이 규정되어 있고, 댐건설법에는 수몰이주민에 대한 지원주체별 생계지원 조치체계가 설정되어 있다. 그러나 실제 이주대책의 수립·시행 시 제반 인허가절차의 장기화 등이 커다란 문제로 대두되고 있어, 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간의 협조체계 구축이 필요하다. 따라서 공익사업시행자 간 이주·생활대책 및 대체토지 등 정보의 공유로 공급기반의 확충, 상호 연관된 SOC 공급망 등에 의거한 대책수립 및 협조시행의 의무화로 불필요한 경

쟁과 비용발생요인의 제거, 농산어촌 및 중소도시 지역에 매우 미흡한 이주·생활대책의 효과적 전개를 위한 신규사업(예: 농지은행 및 농어촌정비 기능 확충, 공적 노인복지요양시설 운영모델 개발, 기타 각 공익사업시행자의 특성에 적합한 관련기능 배양 등)의 발굴 등과 같이 보다 근본이 되는 핵심사항에 대한 효율적 연계운영체계를 구축하고 지속적으로 모니터링하며, 취약한 부분을 보완할 수 있는 신규사업을 적극적으로 발굴·전개해나갈 필요가 있다. 둘째, 생활재건 시책의 정형화를 위하여 생활대책의 기준·내용을 통일하는 것이다. 토지보상법령상 근거가 미약한 생활대책은 현재 개별법 및 사업시행자간 보상기준·내용이 상이해 민원증가의 요인이 되고 있다. 따라서 장기적으로는 개별법상 보상내용을 통일화 내지 현실화하고, 사업시행자간 협의체를 구성하여 생활대책에 대한 구체적인 내용을 전국적으로 통일하여 지역별·사업별로 동일한 수준의 보상을 통해서 보상민원에 대처할 필요가 있다. 참고로, 일본에는 사업시행자로 조직된 중앙농지대책연락협의회라는 임의단체가 있는데, 이는 공공사업의 시행에 따른 토지의 취득에 관하여 사업시행자 상호간의 연락을 취하고, 아울러 손실보상기준의 운용·조정 및 손실보상에 관한 조사연구 등을 공동으로 행함을 목적으로 하고 있다. 셋째, 대토제공을 체계화하고 대체토지정보제공체계를 구축·운용하는 것이다. 원래 독일과 일본에서의 대체토지보상이란 금전보상에 갈음하여 수용토지와 같거나 유사한 용도의 토지로 보상하는 것을 말하며, 이는 일견 보상수단의 다양화를 통하여 피수용자의 불만을 해소하고 사업의 원활화를 기한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 우리에게 매우 생소한 대체토지보상제도는 대토보상 등 현물보상방안을 강구함에 있어서 유용한 참고자료임과 동시에 이 제도의 법리적 문제점과 실효성 및 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비취볼 때에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 대토보상방식의 광범위한 활용은 기대하기 어려울 것으로 보이며, 아직까지 이 제도를 정당보상의 내용 범위로 의무화하기에는 일정한 한계가 있음도 인정하지 않을 수 없다. 다만 일본의 실무운용에 있어서 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지

대책을 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있음은 현금보상 일변도의 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다. 우리나라도 장기적으로 생활대책 등 생활권 보상 이론의 체계화, 이주대책의 제도적 질적 개선 등이 이루어지면, 대체토지의 제공이 생활재건조치의 중심으로 자리매김하게 될 것으로 전망할 수 있다. 따라서 이를 전제로 대토제공은 토지보상법령에 현금보상에 대한 예외로서 현물보상의 근거가 되는 대토알선과 대토보상으로 법정되어야 할 것이고, 그와 동시에 전국적으로 구축된 대체토지정보제공시스템을 본격 운용하여야 할 것이다.

아울러 이상에서 제시한 주요 개선방안에 대해서는 가능한 범위에서 파급효과를 감안하고 보완대책을 강구함으로써 연구결과의 정책적 활용도를 높이고자 하였다. 우선 토지보상체계의 개선방안으로 제시한 보상방법의 다양화(현행 채권보상방식 개선 및 대체토지 제공에 의한 현물보상의 확대도입)와 대토정보제공시스템의 구축에 따른 파급효과를 살펴보았다. 첫째, 보상방법의 다양화에 의한 파급효과로서, 보상금액의 일정부분을 다양한 혜택이 주어지는 채권으로 보상하게 되면 막대한 현금보상으로 인한 단기유동성의 증가를 줄이는 효과를 기대할 수 있으며, 전반적인 부동산시장의 안정에 기여할 것이다. 또한 토지를 수용당하는 현지인 등에게 적절한 대토알선 및 보상에 의한 토지공급이 이루어진다면 불안정한 시장에서 대토수요의 촉발로 개발사업 주변지역 또는 인근지역의 지가가 과도하게 상승하는 것을 줄이는 효과도 기대할 수 있다. 이와 함께 현물보상방식은 개발사업에서 큰 비중을 차지하는 보상비의 일시적 지급에 소요되는 비용부담을 경감시켜 사업의 원활한 추진에도 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 대토제공 확대에 의한 보상체계의 개선을 뒷받침하기 위한 정보제공시스템의 구축·운용은 사업지역을 포함한 주변 및 인근지역의 부동산시장에 대한 정보의 비대칭을 해소하고, 수급조절기능을 강화시켜 시장의 정상화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 정보제공시스템의 구축을 통한 합리적이고 다양한 정보의 제공은 효율적인 부동산시장을 형성하는데 필수적인 요건이다. 또한 정보제공시스템은 토지를 수용당한 현지인의 대체토지 구입 및 취득을 원활하게 만들어 이들의 현지 정착률을 높여주는 한편, 사업시행에서 발생하는 갈등을 완화하여 원활한 사

업 추진에도 도움을 줄 것이다.

한편, 토지의 강제수용은 토지를 소유한 사람에게 외부불경제를 초래할 수밖에 없다. 손실의 보상은 현금 및 현물(채권보상, 대토제공)을 통해서 이루어지는데, 특히 대토제공의 경우 외부불경제를 내재화하는 방안의 하나로 정보제공시스템을 활용하여 토지가 필요한 현지인에게 다양한 정보를 제공하는 것을 생각할 수 있다. 이는 토지수용으로 외부불경제를 발생하게 만든 사업시행자가 토지가 필요한 현지인이 토지구입에서 부담하는 여러 가지 비용을 절감시켜주는 방법이다. 일반적으로 토지시장은 정보가 불완전하고 거래에 있어서 탐색비용이 많이 드는 시장이며, 이러한 시장에서 토지의 거래는 공급자의 유보가격과 수요자의 유보가격을 바탕으로 협의에 의해 결정된다. 이 때 공급자와 수요자의 유보가격을 형성하는 요인의 하나는 장래에 예상되는 가격수준이며, 시장에서 성립되는 가격은 공급자와 수요자가 공통으로 인식하는 가치를 바탕으로 탐색비용 및 기대가격에 의해 결정된다. 이러한 상황에서 유보가격을 형성하는 요인의 하나인 탐색비용을 줄이기 위해서는 충분하고 합리적인 정보의 제공이 뒷받침되어야 하며, 이는 전술한 정보제공시스템의 구축을 통하여 실현될 수 있을 것이다.

또한 가격기대를 차단하기 위해서는 별도의 보완대책이 필요하다. 특히 공급자와 수요자 간의 유보가격 차이를 줄이기 위해 필요한 현행제도로는 자본이득의 환수장치와 부동산투기를 억제하는 거래규제 등을 꼽을 수 있다. 즉, 과도한 자본이득을 환수하는 수단으로는 투기지역지정에 따른 양도소득세의 실거래가격 기준 부과와 개발부담금 및 기반시설부담금의 부과 등이 시행되고 있으며, 투기를 억제하고 난개발을 방지하는 직접적 규제수단으로는 토지거래허가제와 선매 및 매수청구제 등과 사업 주변지역에 대한 관리방안으로서 토지이용규제가 활용될 수 있다.

불완전한 정보를 가진 토지시장에 대토정보제공시스템이 구축·운영되면 공급자 및 수요자의 거래 탐색비용을 최소화할 수 있으며, 이에 따라 정보의 비대칭으로 인한 비합리적인 가격상승을 억제하는 효과는 물론 거래의 성립 가능성이 높아져 유통을 활성화시켜주는 효과가 나타날 것이다. 이처럼 정보제공시스

팀의 구축은 행위주체로서 사업시행자와 현지인 대체토지의 실수요자에게 필요한 정보를 제공하여 피수용자가 받는 외부불경제의 완화, 원활한 거래유도, 사업 주변 및 인근지역의 지가안정과 같은 다양한 효과를 기대할 수 있다.

제6장 결론

이 연구의 기대효과는 향후 공익사업의 현안인 정부의 토지보상 분쟁대책 및 제도개선(안) 마련에 일조할 것인 바, 토지보상체계 개선을 통하여 정당보상의 실현과 공익사업의 원활한 수행 및 부동산시장안정에 기여한다는 일거삼득의 정책효과가 기대된다는 점이다. 이 연구는 토지보상법상 모든 공익사업을 대상으로 하여 보상체계상으로는 이주 및 생활대책을 중심으로 재산권보상에 대응되는 생활보상을 중점적으로 다루었으나, 우리에게 매우 생소한 독일·일본의 대체토지보상제도는 대토보상방안을 강구함에 있어서 유용한 참고자료임과 동시에 이 제도의 법리적 문제점과 실효성 및 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비춰볼 때 그 도입·활용에 일정한 한계가 있음도 인정하지 않을 수 없다. 다만 일본의 실무운용에 있어서 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지 대책을 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있음은 현금보상 일변도의 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다. 우리나라도 장기적으로 생활대책 등 생활권보상 이론의 체계화, 이주대책의 제도적 질적 개선 등이 이루어지면, 대체토지의 제공이 생활재건조치의 중심으로 자리매김하게 될 것으로 전망할 수 있다.

■ 색인어 _ 토지보상체계, 이주 및 생활대책, 대체토지보상

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v
제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	2
2. 선행연구의 검토와 차별성	3
1) 선행연구 현황	3
2) 선행연구와의 차별성	4
3. 연구의 범위	5
4. 연구방법	5
제2장 공공용지취득 및 손실보상의 이론적 배경	9
1. 헌법상 "정당한 보상"의 의미	9
1) 개설	9
2) 학설	10
3) 판례	12
4) 소결	13

2. 손실보상의 내용	13
1) 의의	13
2) 재산권보상	14
3) 생활권보상(또는 생활보상)	15
3. 손실보상의 방법	18
1) 우리나라 토지보상법	19
2) 일본 토지수용법	21
4. 맞춤형보상 : 행정도시 건설에 따른 보상사례	26
1) 배경 및 의의	26
2) 토지보상법과 맞춤형보상	26
제3장 관련제도의 현황과 운영실태 분석	29
1. 토지보상제도	29
1) 토지보상법	29
2) 개별법	37
2. 보상제도 운영현황	40
1) 보상일반현황	40
2) 주요 보상사례 현황과악	43
3. 주요 공익사업의 이주 및 생활대책 운영실태 분석	49
1) 한국수자원공사(댐건설)	49
2) 대한주택공사(주택건설·택지개발)	58
3) 한국토지공사(택지 및 공단조성)	62
4) 한국도로공사(고속국도 건설)	66
5) 실태분석 종합 및 문제점 파악	71
제4장 외국의 입법례와 관련제도 운영실태	75
1. 독일의 대체토지보상제도	75
1) 손실보상제도	75
2) 대체토지보상제도	82
3) 대체토지보상제도의 운영실태	91
4) 요약 및 시사점	94

2. 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템	96
1) 대체토지보상제도의 개요	96
2) 대체지 대책의 운영 : 사이타마(埼玉)현의 실시 예	100
3) 대체지 정보제공 시스템	113
4) 주요 공익사업의 용지보상사례(국토교통성 칸토지방정비국)	120
5) 대체토지보상의 생활재건조치로서의 성격과 의미	128

제5장 토지보상체계의 개선방안

1. 제도개선의 기본방향	133
1) 제도개선의 필요성	133
2) 기본방향의 정립	136
2. 보상방법의 다양화 전략	137
1) 토지보상비와 부동산시장	137
2) 채권보상방식의 개선	141
3) 대토제공 확대전략의 모색	145
3. 대토제공 확대를 위한 장·단기 개선방안	147
1) 중·단기적 개선방안	147
2) 장기적 개선방안	149
4. 토지보상체계 개선의 파급효과와 보완대책	152
1) 토지보상체계 개선방안의 파급효과	152
2) 정보제공시스템 구축·운영의 의의와 보완대책 및 기대효과	153

제6장 결론

1. 연구의 기대효과	157
2. 연구의 특징과 한계	158
3. 향후 연구과제 및 정책건의	159

참고문헌	161
------------	-----

SUMMARY	163
---------------	-----

표 차 례

<표 1-1> 선행연구와의 차별성 요약	4
<표 2-1> 토지보상법령이 정하는 채권보상의 주요근거	20
<표 3-1> 토지보상법상 손실보상의 원칙	34
<표 3-2> 손실보상액의 평가·보상기준	37
<표 3-3> 개별법률에 정해져 있는 공익사업(예시)	38
<표 3-4> 각종 개별법상의 이주대책 관련규정	38
<표 3-5> 기관별 공공용지취득 및 손실보상 현황	41
<표 3-6> 최근 지가와 보상단가 및 생산자물가의 변동률 비교	41
<표 3-7> 중앙토지수용위원회의 토지수용 재결실적 추이	42
<표 3-8> 사업별 공공용지취득 및 손실보상 현황	42
<표 3-9> 보상대상별 손실보상 현황	43
<표 3-10> 행정중심복합도시 예정지역 현황	45
<표 3-11> 행정도시 예정지역 주민건의 및 질의사항 분야별 민원분석	46
<표 3-12> 수몰이주민에 대한 지원주체별 생계지원 조치가능 내용	53
<표 3-13> 댐건설 관련 이주단지조성비와 자유이주지원금 비교	57
<표 3-14> 주공의 이주대책대상자 유형별 이주대책의 내용	59
<표 3-15> 주공의 생활대책대상자 유형별 생활대책의 내용	60
<표 3-16> 판교택지개발사업의 생활대책대상자 세분 및 공급면적	64
<표 3-17> 호계리 이주단지의 토지이용계획(기본계획안)	66
<표 3-18> 호계리 이주대책업무 위·수탁협약에 따른 업무수행 구분	66

<표 3-19> 구마고속도로 편입 호계리 편입토지 등의 보상내역	68
<표 3-20> 호계리 이주대책 시행 시 이주민 세대별 평균 소요예산 추정	69
<표 3-21> 이주대책 수립 시행 시 소요되는 업무절차(한국도로공사)	70
<표 3-22> 공익사업의 유형별 개발영향과 이주 및 생활대책 개황대비	71
<표 4-1> 독일기본법 제14조	76
<표 4-2> 대체토지보상을 위한 토지의 공용수용(BauGB 제90조)	84
<표 4-3> 대체토지보상(BauGB 제100조)	84
<표 4-4> 일본 토지수용법의 대체토지보상 관련규정	98
<표 4-5> 대체지 요구내용의 조사를 위한 대체지요구조서	103
<표 4-6> 대체지 후보지의 알선 등의 방법	105
<표 4-7> 공공사업대체지창출사업에 의한 대체용지 예	106
<표 4-8> 대체지 알선 등에 의한 공공용지취득 촉진책의 개요	109
<표 4-9> 대체지의 취득, 관리 및 처분에 관한 요강(사이타마현)	111
<표 4-10> 일본의 대체지정보제공시스템운영규칙(칸토지방정비국 용지부 규칙)	118
<표 4-11> 일본 공공용지취득특조법의 현물급부 및 생활재건조치 규정	132
<표 5-1> 보상의 범위·방법 면에서 본 손실보상제도의 발전단계	134
<표 5-2> 개발방식 및 보상방법의 다양화 방향	137
<표 5-3> 주요 통화지표 추이	139
<표 5-4> 택지개발사업의 채권보상 현황	141
<표 5-5> 한국토지공사가 발행하는 보상채권의 발행조건	142

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름도	7
<그림 2-1> 손실보상의 내용적 범위로 본 보상체계	14
<그림 3-1> 토지취득 및 보상절차의 비교	30
<그림 3-2> 공익사업 편입토지 등의 보상절차	32
<그림 3-3> 이주대책의 업무흐름도	66
<그림 4-1> 독일 건설법전의 공용수용에 따른 손실보상의 유형	83
<그림 4-2> 대체지의 알선·제공에 관한 사무의 흐름	102
<그림 4-3> 대체지의 농지여부에 따른 3자계약의 대표적 계약방법	108
<그림 4-4> 일본의 대체지정보제공시스템 개념도	118
<그림 4-5> 미야가세(宮ヶ瀬)댐	121
<그림 4-6> 미야노리(宮の里)지구 대체지	122
<그림 4-7> 공사 중인 도쿄외곽환상도로	123
<그림 4-8> 도로계획에 편입된 A회사 공장부지의 상황	124
<그림 4-9> 공사 중인 도쿄외곽환상도로(카와구치시 시바 부근)	125
<그림 4-10> 코카이천 유역의 수해 상황	126
<그림 4-11> 하코지마(母子島) 우수지와 하코지마 집단이전지	127
<그림 4-12> 수원지역대책특별조치법에 의한 생활재건조치의 흐름	130
<그림 5-1> 연기군 및 공주시의 지가상승률	138

<그림 5-2> 강남아파트, 단기유동성의 추세 비교	140
<그림 5-3> 대토제공을 위한 정보시스템 구축 예시도	151
<그림 5-4> 토지보상체계 개선에 따른 과급효과	152
<그림 6-1> 토지보상체계 개선의 기대효과	158

1

서론

1장에서는 이 연구를 수행하게 된 배경과 연구목적을 비롯하여 연구의 내용적 범위와 연구방법을 제시하고, 나아가 선행연구와의 차별성과 전체적인 연구의 흐름 및 기대 효과 등을 소개하였다. 이 연구는 맞춤형보상의 확대 실시에 대비하여 이를 체계적으로 지원하기 위한 대토제공 확대 등 보상방법의 다양화를 통하여 토지보상체계의 장·단기 개선방안을 제시함으로써 각종 공익사업의 원활한 추진을 기하고자 하는 것이다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

각종 공익사업에 따른 토지보상과 관련하여 중앙토지수용위원회의 수용재결 건수는 증가일로에 있으며, 토지보상을 둘러싼 이 같은 분쟁과 갈등은 향후 행정 중심복합도시(이하 “행정도시”라 함)를 비롯한 혁신도시·기업도시·수도권 신도시 등의 건설사업이 본격 착수됨에 따라 더욱 증폭될 전망이다. 이에 따라 토지수용 시 국민의 재산권 침해를 최소화하기 위하여 보상기준이 되는 공시지가에 ‘정상적 거래가격’을 일부 반영하자는 의견이 있을 수 있으나, 사실상 피수용 주민들이 요구하는 시가보상은 불가능한 실정이다.

한편 선진국에서는 토지보상과 관련하여 이주자의 생활권을 보장하는 보상 개

념을 강화하고 있는 추세에 있는 바, 우리 정부도 보상 시 생계대책 등과 연계해 보상금의 지급 시기나 방법을 다양화한 이른바 '맞춤형 보상제'를 도입하여 행정도시 예정지역에 시범 적용하고 향후 이 제도의 운용을 다른 사업지역으로 확산시켜 나아가갈 계획이다. 현재 정부는 연기·공주지역의 행정도시 예정지역에서 생활 근거지를 상실하게 될 이주민을 최대한 지원하기 위하여 세대별·업종별 특성을 고려해 개별 사안에 적합한 보상방안을 마련할 예정인 바, 대체토지(代土)의 경우 2005년 9월까지 농업기반공사(현 한국농촌공사)가 소유한 충남 서산 일대의 토지 활용을 위해 관계기관 등과 협의에 그친 정도에 불과하다.

따라서 향후 대폭 증가할 것으로 예상되는 공익사업과 관련하여 토지보상의 분쟁과 갈등을 조정하고 해당 주민들이 원하는 맞춤형보상을 체계적으로 지원하기 위한 대토제공 확대 등 토지보상체계의 개선이 필요하다.

2) 연구의 목적

현행 대규모 개발사업은 전면매수방식에 의해 획일적으로 사업을 시행하는 관계로 당장은 편입토지에 대한 대체토지 제공이 현실적으로 불가능할 것이나, 헌법상 정당보상 및 완전보상 원칙의 실질적인 달성을 위해서는 중단기적으로 이주 및 생활대책의 확대를 통해 생계용 대토 공급 등의 부분적 병행을 강화해나갈 필요가 있고 또 장기적으로는 “대체토지정보제공시스템”의 구축에 의한 토지보상의 원활화를 기하는 근본대책의 마련이 필요하다. 실제 현행 전면매수·현금보상에 의한 일시적 자금방출로 주변지역 토지수요가 촉발되는 문제가 있고, 피수용자는 대토 등의 확보가 여의치 않아 종전과 같은 생활을 유지하기 곤란한 경우가 흔히 제기되어 왔다. 따라서 공공사업의 원활한 추진과 부동산시장의 안정을 위해서도 공영개발방식과 환지방식의 혼용 및 채권보상·대토방법 등의 활용을 통하여 기존의 전면매수로 인한 비용부담을 줄이면서 주민참여에 의한 개발을 촉진하는 시책을 강구할 필요가 있다.

무엇보다 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률(이하 “토지보상법”

이라 함)에서 대토 등에 의한 현물보상의 근거규정이 마련되어야 할 것이며, 이는 장기적으로 “대토정보제공시스템”의 구축·운영 등을 통하여 그 실효성을 제고하여야 하는 대안이다. 그러므로 중·단기적으로는 현행 토지보상법에 따라 손실을 보상하는 것으로 하되, 각 개별관련법에서 이주 및 생활대책에 의한 대토 제공 등과 같은 다양한 보상·지원방법을 적극 강구하도록 할 필요가 있다. 이 연구의 목적은 맞춤형보상의 확대 실시에 대비하여 이를 체계적으로 지원하기 위한 아래 예시의 대토제공 확대 등 보상방법의 다양화를 통하여 토지보상체계의 장·단기 개선방안을 제시함으로써 궁극적으로 공익사업의 원활한 추진을 기하는데 있다.

- 단기방안 : 토지보상법에 따라 보상하되, 개별법으로 대토제공 등 다양한 보상·지원방법 강구
- 장기방안 : 대토정보제공시스템 구축·운영 및 토지보상법에 대토 등 현물보상의 근거규정 마련

2. 선행연구의 검토와 차별성

1) 선행연구 현황

우리나라의 대규모 개발사업은 전면매수방식에 의해 획일적으로 사업을 시행해온 관계로, 근래 들어 환지의 혼용에 의한 사업방식의 활용 외에는 편입토지에 대한 대토보상 확대방안을 직접적으로 연구한 사례가 전무하다.

수용보상 관련연구 및 논문¹⁾에서는 이주대책·생활대책 등과 같은 간접보상을 포괄적으로 다루면서 제언차원에서 생계용 대토 공급 등을 부분적으로 언급하고 있는 수준에 불과하다.

1) 수용보상제도 전반을 포괄적으로 다룬 연구로는 류해웅·정우형(1996) 「토지수용보상 관련법제의 정비에 관한 연구」(안양 : 국토개발연구원)와 한국부동산연구원(2005) 「토지보상제도 개선 연구」(건교부 용역보고서) 등이 있으며, 관련논문으로는 김기욱(2002) “손실보상제도에 관한 연구 ; 토지보상제도의 개선방안을 중심으로” 「중앙행정논집」 제16권 제1호(중앙대학교 국가정책연구소) 등이 있다.

2) 선행연구와의 차별성

이 연구는 헌법상 정당보상 및 완전보상 원칙의 실질적인 달성을 위하여 선진국의 사례를 토대로 하여 단계적·체계적으로 대체토지 제공을 확대하는 방안을 강구하는 것이다.

즉, 중단기적으로 이주 및 생활대책을 통한 생계용 대토 공급 등의 부분적 병행을 강화하는 방안을 제시하고, 또 장기적으로는 “대체토지정보제공시스템”의 구축을 통하여 토지보상의 원활화를 기하는 근본대책을 마련하려는 것이다.

<표 1-1> 선행연구와의 차별성 요약

구 분	선행연구와의 차별성		
	과제 및 연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 <토지수용보상 관련법제의 정비에 관한 연구> 토지수용보상에 관한 법제의 개선방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 법리· 문헌조사, 법령분석 • 수용보상 실태조사 • 외국법제 비교연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 공용침해와 공용수용의 법리 • 수용보상 법제와 실태 • 외국 수용보상법제 비교분석 • 수용보상법제의 개선방안
	2 <토지보상제도 개선 연구> 정당보상을 위한 보상체도의 합리적 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 법리· 문헌조사, 법제분석 • 외국제도 파악 • 정당보상 실태 및 민원조사 • 실무자 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 정당보상에 대한 고찰 • 대물보상체도의 개선 • 생활보상제도 등의 개선 • 보상업무위탁제도 등의 개선 • 감정평가수수료 제도의 개선
본연구	<공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구> 대토제공 확대 등 보상방법의 다양화를 통하여 토지보상체계의 장단기 개선방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> • 법리 등 문헌조사 • 법령 및 운영실태 분석 • 외국제도 및 사례 검토 • 협동연구 및 사례 연구 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 손실보상의 이론적 배경 • 제도현황 및 운영실태 분석 • 외국의 입법례와 관련제도의 운영실태 • 일본의 대체토지정보제공시스템 운영실태 • 보상체계의 장단기 개선방안과 파급효과 및 대책

3. 연구의 범위

이 연구의 주요 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 정당보상의 대원칙 하에서 손실보상의 내용·방법을 파악하여 맞춤형 보상의 이론적 배경을 고찰하고, 현행 이주 및 생활대책 관련제도 및 운영실태를 분석하여 대토제공 등이 불가능한 제반문제를 도출한다.

따라서 이 연구의 대상범위는 토지보상법상 모든 공익사업에 걸치며, 현행 보상체계상으로는 보상내용 측면에서 이주 및 생활대책을 중심으로 하여 재산권보상에 대응되는 생활권보상을 중점적으로 다룬다.²⁾

둘째, 대체토지 보상관련 외국(독일·일본)의 입법례와 관련제도 운영사례를 검토하고, 특히 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템을 심층 분석함으로써 제도개선의 한계와 함께 정책적 시사점을 도출한다.

셋째, 이상의 연구결과를 토대로 현행 토지보상체계의 개선방향을 정립하고 정립된 기본방향과 전략에 따라 장단기 개선방안을 체계화하되, 주요 개선방안의 파급효과를 감안하고 필요한 보완대책을 강구한다.

4. 연구방법

(1) 법리 등 문헌조사

학설과 판례에 입각하여 헌법상 정당보상의 법리를 살펴보고 재산권과 생활권, 현금보상과 현물보상이라는 손실보상의 내용·방법을 파악하는 가운데, 최근 행정도시 건설과 관련하여 실무적으로 새롭게 제기되는 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰한다.

2) 또한 보상방법의 측면에서는 생활권보상 중에서도 현물보상, 특히 매우 미흡한 실정에 있는 대토보상을 확대할 수 있는 방안을 중점 모색한다. 이에 대한 이론적 배경은 제2장(제2절 내지 제3절) 참조.

(2) 법령 및 운영실태 분석

토지보상법을 비롯한 각종 개별법령에 의거하여 관련제도의 일반현황을 정리하고, 수용보상관련 기본통계 및 사업시행자 내부자료의 분석과 실무자면담 및 자료수집 등을 통하여 이주 및 생활대책 등 대토제공과 관련된 제도운영실태를 분석하고 문제점을 제시한다.

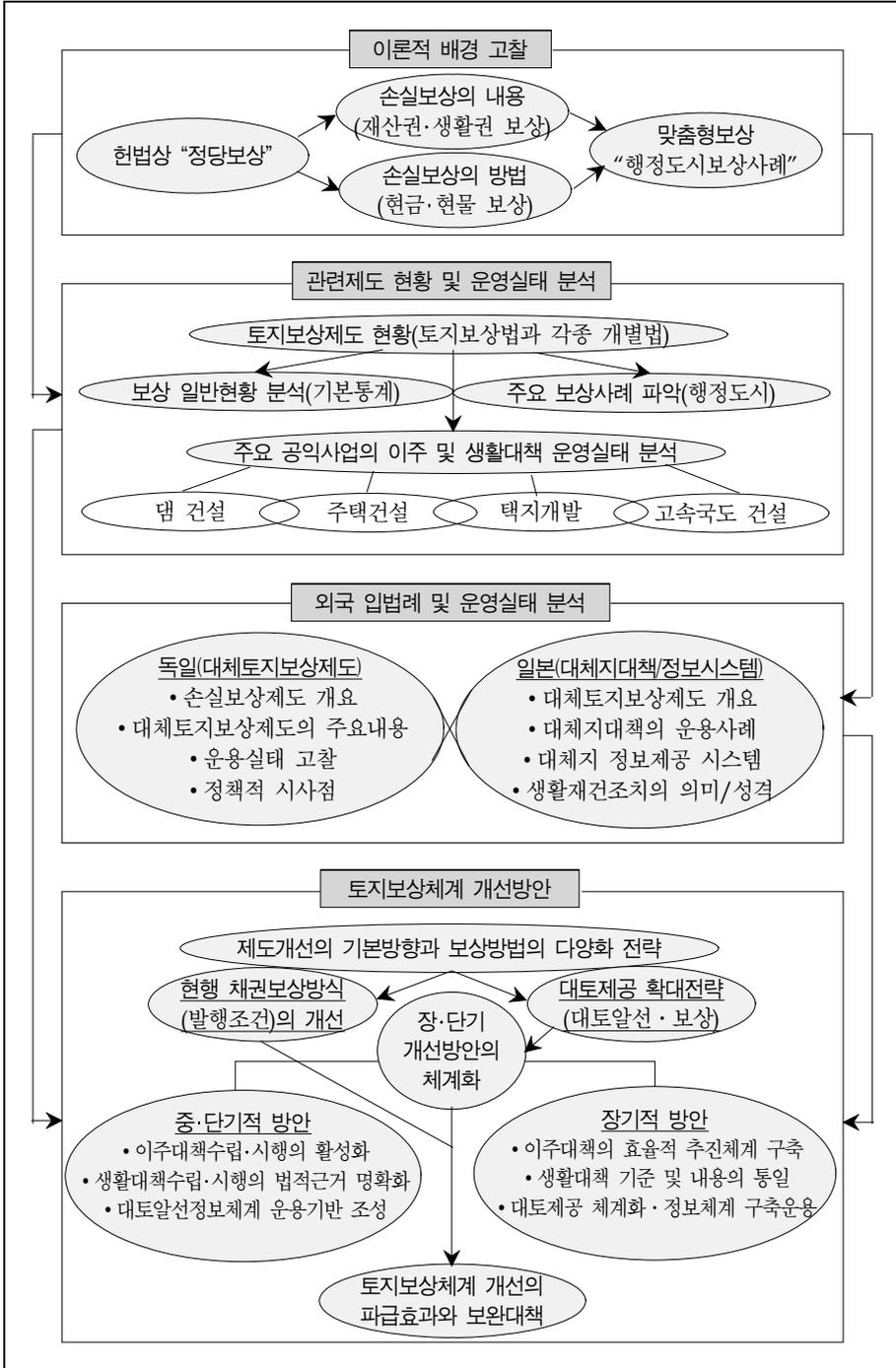
(3) 외국제도 및 사례검토

문헌 및 인터넷 조사 등을 통하여 독일·일본 등 선진외국의 입법례와 관련제도의 운영실태를 고찰하고, 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템 운영사례에 대한 심층 분석을 시도한다.

(4) 협동연구 및 사례연구의 추진

외국(독일·일본) 입법례와 관련제도 운영실태 등의 분야에 대해서는 외부연구진에게 원고를 의뢰하고 협의·자문하는 방식으로 협동연구를 수행한다. 아울러 “행정중심복합도시 예정지역 맞춤형 보상 추진사례”를 대상으로 장단기 개선방안을 가늠해보고 파급효과 및 보완대책을 강구하기 위한 사례연구를 추진한다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



2

공공용지취득 및 손실보상의 이론적 배경

2장에서는 정당보상의 대원칙 하에 손실보상을 파악하고 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰하였다. 즉, 학설과 판례에 입각하여 헌법상 정당보상의 법리를 살펴보고 재산권과 생활권, 현금보상과 현물보상이라는 손실보상의 내용·방법을 파악하는 가운데 최근 행정도시 건설과 관련하여 실무적으로 새롭게 제기되는 맞춤형보상의 이론적 배경을 고찰하였다. 맞춤형보상이란 보상추진과정에 투명성을 확보하고 토지보상법의 재산권보상 기준에 생활권보상과 현물보상을 가미함으로써 주민들이 원하는 만족할 만한 보상대책을 창출하려는 개념이다.

1. 헌법상 "정당한 보상"의 의미

1) 개설

헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있다. 우리 헌법 제23조는 제1항에서 재산권 보장의 원칙을 천명하면서, 제2항에서 재산권 행사의 공공복리적합의무, 즉 재산권 행사의 사회적 의무성을 규정하고, 제3항에서 재산권 행사의 사회적 의무성의 한계를 넘는 재산권의 수용·사용·제한과 그에 대한 보상의 원칙을 규정하고 있다.³⁾

3) 헌재 1994. 2. 24. 92헌가15등.

국가 및 공공단체 등의 보상의무가 발생하기 위해서는 헌법 제23조 제3항의 공용침해로 인해 피침해자에게 특별한 희생이 발생되어야 한다. 그러나 특별한 희생과 사회적 제약을 어떻게 구별하는가에 관하여 학설상 논란이 있으며,⁴⁾ 어느 하나만이 절대적 기준이 될 수는 없는 상황이다. 또한 재산권에 대한 관념이나 그에 대한 평가가 시대나 사회적 상황에 따라 변하는 개념이기 때문에, 사회적 기속과 특별한 희생의 구별도 확고하고 불변적인 기준이 있는 것은 아니다.

재산권에 대한 침해에 대하여 어느 정도까지 손실보상을 인정할 것인가의 문제는 각국의 입법정책 및 재산권에 대한 사회적 가치관에 따라 달라질 수 있으나, 일반적으로는 완전보상설과 상당보상설이 대립되고 있다.

2) 학설

(1) 완전보상설

완전보상설이란 손실보상은 피수용재산이 갖는 재산적 가치를 충분하고 완전하게 보상하는 것, 즉 시가보상이어야 한다는 견해이다. 완전보상의 관념은 미국 헌법 수정 제5조의 정당한 보상조항의 해석을 중심으로 발전된 것이다.

완전보상의 논거는 인권보장과 평등원칙의 실현 등에서 찾고 있다. 헌법상 인권보장이 자연법적 천부인권사상의 영향을 받았으며, 재산권조항도 18~19세기적인 소유권불가침의 원칙을 규정한 것이라는 점에서 완전보상이어야 함을 주장한다.⁵⁾

4) 개인의 보호가치 있는 재산권에 대한 제한은 보상되어야 한다는 견해(보호가치설), 침해행위의 내용·정도와 그 침해가 보상 없이도 수인될 것으로 기대할 수 있는지의 여부에 따라 결정되어야 한다는 견해(수인한도설), 당해 재산권의 본래의 효용이 본질적으로 침해되는 경우는 보상을 요하는 특별한 희생으로 보는 견해(사적효용설), 공익적 관점에서 개인의 재산권이 종래와는 다른 목적을 부여하기 위하여 그 본래적 기능을 박탈하는 경우에 그로 인한 손실이 보상되어야 한다는 견해(목적위배설), 당해 재산권의 사회적 기속성에서 양자 구별의 기준을 찾는 견해(사회적기속설), 동종의 재산권이라 하더라도 그것이 처해 있는 구체적 위치나 상황에 따라 그에 대한 사회적 제약에는 차이가 있는 것이므로 보상여부의 결정에 있어서도 이러한 구체적 상황이 고려되어야 한다는 견해(상황기속설) 등이 있다.

5) 류해용. 1997. "정당보상과 개발이익환수". 「행정상 손실보상의 주요문제」 (정현 박윤흔박사 화갑기

이러한 완전보상설은 다시 i) 재산권침해로 인하여 발생한 손실의 전부를 보상하여야 하며, 부대적 손실도 포함한다고 보는 입장(손실전부보상설)과, ii) 손실보상은 재산권에 대한 보상이므로 피침해재산의 시가·거래가격에 의한 객관적 가치를 완전히 보상하는 것이어야 하지만, 부대적 손실은 포함되지 않는다는 입장(객관적 가치보상설)으로 나누어지고 있다.⁶⁾

(2) 상당보상설

상당보상설이란 현대의 사회복지주의적 이념에 따라 재산권의 사회적 구속성이라는 시각에서 개인의 이익과 사회의 이익을 적정하게 비교 형량하여 합리적인 조화를 이룰 수 있는 보상이어야 한다는 견해이다.

상당보상설의 논거는 재산권의 보장과 정당한 보상이라는 표현에서 찾고 있다. 현행헌법은 20세기적 헌법으로서의 성격을 지니고, 재산권의 보장도 재산권의 사회적 구속성을 충분히 고려한 상태에서의 보장이라는 점에 비추어 볼 때 보상은 상당보상이어야 한다는 것이다. 그리고 헌법상의 보상조항도 완전한 보상이라 하지 않고 정당한 보상이라 표현하고 있으므로, 반드시 완전보상을 말하는 것이 아니라고 한다.⁷⁾

상당보상설도 상당보상의 내용에 따라 견해가 나누어지는데, ① 완전보상을 원칙으로 하지만, 예외적으로 완전보상을 상회하거나 하회할 수도 있다는 입장(완전보상원칙설)과, ② 사회통념에 비추어 객관적으로 타당성이 인정되는 것이면 완전보상을 하회하여도 무방하다고 보는 입장(합리적보상설) 등이 그것이다.

(3) 절충설

절충설은 완전한 보상을 요하는 경우와 상당한 보상으로써 충분한 경우를 나

념논문집). 박영사. p134.

6) 박평준. 2000. 9. 「행정상 손실보상법리연구」. 고시연구사. p152.

7) 류해웅. 1997. 전개논문. p136.

누어 보는 견해이다. 대표적인 견해로서, “작은 재산”의 침해에 대하여서는 완전한 보상이 행해져야 할 것이나, “큰 재산”의 침해에 대하여는 상당한 보상만을 행하면 된다고 한다.

손실보상의 원인이 되는 재산권의 침해에는 “기존의 재산권질서의 범위 안에서 개별적인 침해행위”와 “기존의 재산법질서를 구성하는 어떤 재산권에 대한 사회적 평가가 변화되어 그 권리관계의 변혁을 목적으로 행해지는 침해행위”의 두 가지 종류가 있으며, 전자는 완전한 보상을 요하지만 후자는 상당한 보상을 하면 된다고 한다.⁸⁾

3) 판례

헌법재판소는 헌법 제23조제3항의 규정에 의한 “정당한 보상”의 뜻에 대하여 손실보상의 원인이 되는 재산권의 침해가 기존의 법질서 안에서 개인의 재산권에 대한 개별적인 침해인 경우에는, 그 손실보상은 원칙적으로 피침해 재산권의 객관적인 가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서 보상금액뿐 아니라 보상의 시기나 방법 등에 있어서도 어떠한 제한을 두어서는 안 된다는 것을 의미한다고 다음과 같이 판시(1990. 6. 25 선고 89헌마107 결정)⁹⁾하고 있다.

헌법 제23조제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있다. 헌법이 규정한 ‘정당한 보상’이란…손실보상의 원인이 되는 재산권의 침해가 기존의 법질서 안에서 개인의 재산권에 대한 개별적인 침해인 경우에는, 그 손실보상은 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서, 보상금액뿐 아니라 보상의 시기나 방법 등에 있어서도 어떠한 제한을 두어서는 아니 된다는 것을 의미한다…

8) 건설교통부. 2000. 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구 I」. p114.

9) 같은 뜻의 판례 : 헌법재판소 1991. 2. 11 선고 90헌바17·18 결정 : 1995.4.20 결정 93헌바20·66, 94헌바4·9, 95헌바6 결정 : 대법원 1993.7.13 선고 93누2131판결.

위와 같이 헌법재판소와 대법원의 판례에서는 헌법 제23조제3항의 규정에 의한 “정당한 보상”이 완전보상을 의미하는 것으로 풀이된다.

그러나 여기에 부대적 손실이 포함되는지 여부에 대해서는 밝히고 있지 않으나, 우리의 현행 손실보상제도에서 생활권보상·영업상손실보상도 인정하고 있으므로 부대적 손실보상도 당연히 정당보상의 내용에 포함되어 있는 것으로 풀이하야 할 것이다.

4) 소결

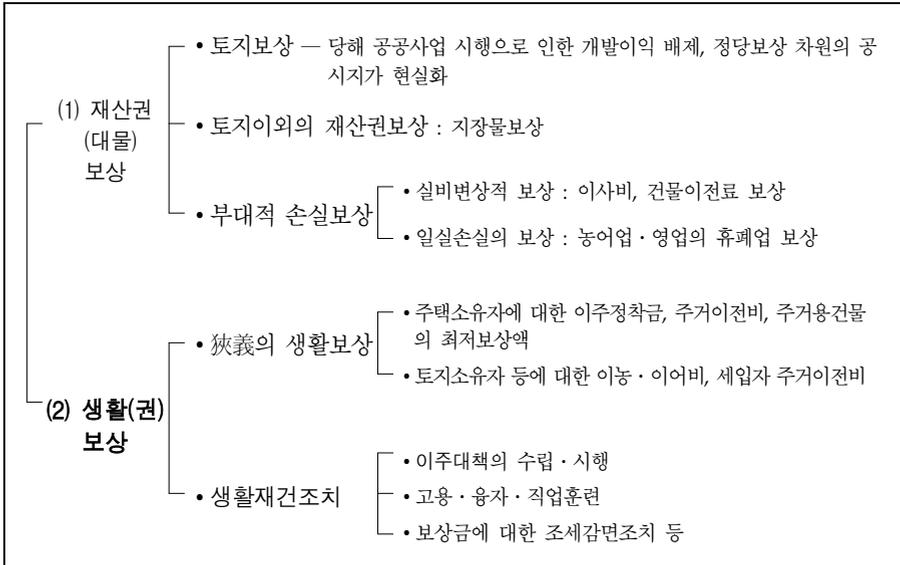
손실보상은 재산권의 보장을 원칙으로 하면서도 공익실현을 위하여 그 귀책사유 없이 특정인의 재산권에 가하여진 특별한 손실을 전보하여 주는 것이라는 점을 감안하면, 그 보상은 피침해재산의 객관적 가치에만 한정되지 않고 부대적 손실까지도 포함하는 완전보상을 원칙으로 하며, 나아가 사회통념에 비추어 객관적으로 타당하며 합리적인 이유가 있을 경우에는 완전보상을 상회하거나 하회할 수 있다고 보는 것이 타당하다.

2. 손실보상의 내용

1) 의의

재산권보상이란 재산권의 매수·수용·사용 및 제한에 대한 보상인 반면, 생활권보상이란 재산권보상과 대응되는 개념으로 재산권보상만으로 메워지지 않는 생활이익 상실에 대한 보상을 말한다.

<그림 2-1> 손실보상의 내용적 범위로 본 보상체계



2) 재산권보상

(1) 내용

재산권보상은 토지보상과 토지이외의 재산권보상, 그리고 부대적 손실보상을 포함한다.

(2) 토지보상

토지보상은 계약체결 시점(개개의 보상협회가 성립한 시점) 또는 재결 당시를 보상액 산정시기로 하여 각각 일정한 공시지가를 기준으로 산정하는 “개발이익이 배제된 기준가격” 보상의 원칙을 천명하고 있다.

(3) 토지이외의 재산권보상

토지 이외의 재산권보상이란 해당 토지상의 건물·공작물·입·죽목 등 지상 물건에 대한 보상, 농작물·농기구·축산·잠업 등의 농업보상, 기타 소유권의

의 권리·광업권·어업권 등 권리보상을 말한다.

(4) 부대적 손실보상

부대적 손실보상에는 실비변상적 보상과 일실손실보상이 있다. 실비변상적 보상은 재산권의 상실·이전 등에 따라 비용지출을 요하는 경우에 그 비용에 대해 보상하는 것을 말하며, 지상물의 이전비, 가축 등의 운반비에 대한 보상, 이사비 등이 그 예이다.

일실손실보상은 재산권의 수용에 부수하여 영업 등 사업을 휴·폐업하게 되는 경우에 휴·폐업기간 중 사업경영으로 얻을 수 있는 기대이익을 일실함으로써 입게 되는 손실에 대한 보상을 말하며, 영업폐지·휴업으로 인한 보상 등이 그 예이다.

3) 생활권보상(또는 생활보상)¹⁰⁾

(1) 생활권보상의 헌법적 근거

생활보상에 대한 헌법적 근거에 대하여는 헌법 제34조 단일설과 헌법 제23조·제34조 병합설로 나뉘고 있다.

① 단일설

이 견해는 생활보상의 헌법적 근거를 헌법 제34조에서 찾는다. 이 설은 생활보상은 헌법 제23조제3항의 정당보상의 범위에 포함되지 않는다고 본다. 헌법 제23조제3항의 정당보상의 범위에 포함된다면 경제적 약자가 아닌 자에게도 생활보상을 하여야 하기 때문에 생활보상의 취지에 반하게 된다고 한다. 따라서 생활보상의 헌법적 근거는 「모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다」고 규정한

10) 여기서는 생활권보상과 생활보상을 구분하지 않고 같은 개념으로 파악한다. 참고로 양자를 구분하는 견해에 따르면 생활권보상은 재산권보상에 대응하는 개념으로서 피수용자가 종전에 누렸던 생활상 이익에 대한 보상을 의미하고, 생활보상은 금전보상에 대응하는 개념으로서 생활제건에 중점을 두어 종전과 같은 생활을 유지하도록 하는 것을 실질적으로 보장하는 보상을 말한다.

헌법 제34조제1항의 사회권적 기본권조항에서 찾아야 한다고 한다. 그 논거는 헌법 제23조제3항은 원래 수용목적물인 재산권에 대한 보상과 이와 관련되는 부대적 손실의 보상을 대상으로 하는 것이지 공공사업의 시행이전의 생활상태를 회복하게 하는 내용의 생활보상을 대상으로 하고 있지 않다는 데에 있다.¹¹⁾

② 병합설

이 견해는 생활보상의 헌법적 근거를 헌법 제34조와 제23조에서 찾는다. 즉, 생활보상에 있어 헌법 제34조는 생활권보장을 위한 이념적 근거로서의 방향을 제시하고, 헌법 제23조제3항의 정당보상의 범위를 확대하여 생활보상을 정당보상의 범위에 포함시킴으로써 생활보상의 구체적인 권리성을 확보하고 있다. 결국 재산권보상과 생활보상은 통일적으로 파악해야 하며, 헌법상 기본권의 전체 체계 하에서는 헌법 제23조의 재산권도 결국은 제34조의 생활권을 기초로 한 것으로 보아야 한다는 데에 그 논거를 구하고 있다. 따라서 생활보상은 헌법 제34조제1항과 제23조제3항의 결합에 의하여 정당보상에 포함된다고 한다. 우리나라의 다수설이라 할 수 있다.¹²⁾

③ 결론

단일설에 따르면 손실보상은 헌법 제23조에 의한 재산권 보상과 헌법 제34조에 의한 생활보상으로 이원화되지만, 병합설에 의하면 생활보상도 정당한 보상의 범위에 포함되어 재산권 보상과 함께 손실보상을 일원화할 수 있다.

또한 생활보상의 근거를 병합설에 따르는 경우 생활보상이 헌법 제23조의 정당보상의 범위에 포함되어 생활보상의 구체적인 권리성을 인정할 수 있으나, 그 법적 근거를 헌법 제34조에 한정하는 경우에는 헌법 제34조의 법적 성격상 구체적인 입법이 없는 한 추상적 권리에 머무를 수밖에 없다.¹³⁾ 판례는 이주대책에 관

11) 김철용. 2001. 『행정법 I』. 박영사. p379.

12) 김남진. 2000. 『행정법 I』, 법문사. p618; 김동희. 2000. 『행정법 I』. 박영사. pp518-519; 박윤훈. 2001. 『최신행정법강의(상)』. 박영사. pp782-783; 류지태. 2001. 『행정법신론』. 신영사. p386; 홍정선. 2003. 『행정법원론(상)』. 박영사. pp591-592.

13) 헌재결정 1995. 7. 21, 93헌가14 : 인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에

한 판결에서 비록 생활보상의 헌법적 근거를 제시하지는 않았지만, 생활보상을 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도로 파악함으로써 생활보상을 추상적 권리로 인식하고 있는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 그러나 현대 복지국가적 이념 및 생존권 보장의 원칙 등을 고려할 때, 생활보상의 인정 여부가 정책적 배려에 의한 제도로 인식되거나 입법정책에 따라 달라질 수 있다고 보기는 어렵다. 따라서 헌법적 근거만으로 생활보상을 청구할 수 있는가에 대한 여부는 논외로 하더라도 현실적으로 생활보상의 권리성을 증명하기 위해서는 병합설이 타당하다고 하겠다.

(2) 현행법의 근거와 생활권보상의 종류

생활권보상의 현행법상 근거는 토지보상법 제78조(이주대책의 수립 등) 및 제79조(기타 토지에 관한 비용보상 등)를 위시하여 각종 개별법상의 규정이 있으나, 비교적 체계적이지 못하다.

생활보상의 종류는 “피보상자에게 보상금을 직접 지급하는 것”과 “피보상자의 생활재건을 위해 유효하게 사용할 수 있도록 하기 위한 것”으로 대별된다. 전자의 예로는 영세주거용 건물에 대한 최저보상, 이농·이어비, 주거이전비 등이 있으며, 후자의 예로서는 이주대책, 고용, 용자, 직업훈련 등이 있다.

현행 생활보상의 내용은 그 개념에 대한 협의·광의에 따라서 학자간의 견해가 많은 차이를 보이고 있고, 협의설과 광의설을 따른다 할지라도 생활보상의 내용에 대해 학자간의 견해가 일치되지 않고 있다. 특히, 이주대책 등 생활재건조

필요한 “최소한의 물질적인 생활”을 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 할 것이다. 이러한 구체적 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다.

14) 그러나 소수견해는 “공공용지의취득및손실보상에관한특별법 제8조 제1항의 이주대책은 사업시행자가 이주자에 대한 은혜적인 배려에서 임의적으로 수립 시행해 주는 것이 아니라 이주자에 대하여 종전의 재산상태가 아닌 생활상태로 원상 회복시켜 주기 위한 생활보상의 일환으로 마련된 제도로서, 헌법 제23조제3항이 규정하는 손실보상의 한 형태라고 보아야 한다”고 하였다(대판 1994. 5. 24. 92다 35783).

치에 관하여는 이를 협의의 생활보상이라고 보는 입장¹⁵⁾과 이를 광의의 생활보상이라고 보는 입장¹⁶⁾으로 대립되고 있다.

대체로 생활보상의 내용에 대한 학계의 견해를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 협의설이나 광의설을 취하면서 생활보상의 내용을 나누는 입장,¹⁷⁾ 둘째, 광·협의의 구분 없이 보상의 확대문제로 파악하는 입장,¹⁸⁾ 셋째, 광·협의의 구분 없이 보상금과 보상조치로 양분하는 입장,¹⁹⁾ 넷째, 생활보상의 내용을 주제별로 구분하는 입장²⁰⁾으로 구분할 수 있다.

앞서 생활보상의 개념에 관하여 언급했듯이 완전보상이 실질적으로 행해지기 위해서는 재산권 보상에 더하여 생활보상이 필요하다고 보아 재산권보상과 생활보상의 병존을 인정하고 있고, 광의설과 협의설이 본질적인 사항에 대하여 견해를 달리하는 것이 아니라 관점에 따른 차이에 불과하며, 재산권보상이나 생활보상이나 의 강학상의 의미보다 피수용자의 생활이익의 회복범위를 어디까지 보상해주는 것이 바람직한 것인지가 중요하다고 할 수 있다.

3. 손실보상의 방법

15) 김남진. 전게서. pp616-619; 류지태. 전게서. pp385-388

16) 박윤훈. 전게서. pp784-794; 김동희. 전게서. pp517-523.

17) 박윤훈. 전게서. pp784-794(협의설의 입장에서 영세토지에 대한 가산금, 이농비, 주거대책비, 특산물 보상, 사례금 등은 생활보상으로 파악하고, 소수잔존자보상, 이직자보상, 사업손실 등은 광의로 파악); 김동희, 앞의 책, 517-523쪽(이주정착비, 주거비, 이농비, 주거용건물의 최저보상, 영세토지에 대한 가산금, 주거대책비 등을 협의로 보고, 이주대책, 직업훈련, 고용알선, 조세감면 등을 광의로 파악하는 광의설 입장); 김남진. 전게서. pp616-619(협의설 입장에서 간접보상과 이주대책을 그 내용으로 파악); 류지태. 전게서. pp385-388(협의설 입장에서 생활재건조치(대체지 알선, 공영주택알선, 자금지원, 고용알선), 영세토지에 대한 가산금, 이주대책비를 생활보상으로 파악); 박근성. 2001. 『행정구제법』, 박영사. pp137-146(협의설의 입장에서 생활재건조치(이주대책, 국민주택자금지원, 가산보상, 생계비지원, 주거비, 주거용건물의 최저보상 등)를 생활보상으로 파악).

18) 박수혁. 2004. 「행정법강의」. 법률문화사. pp326-327(주거의 총체적 가치보상, 부대적 손실에 대한 보상(영업상손실, 소수잔존자보상, 이진료보상, 이주대책 등)); 석종현 2000. 『일반행정법(상)』. 삼영사. pp661-663(주거의 총체적 가치보상, 이주대책 등 생활재건(대체지 알선, 개간비 보조, 소수잔존자보상(간접보상))

19) 김철용. 전게서. pp379-380(보상금(영세주거건물보상, 영세토지 가산보상, 이농비, 이어비, 주거대책비, 무허가건물 등 주거대책비)과 보상조치(고용, 융자, 직업훈련)로 양분하는 입장).

20) 임성일. 1994. 5-6. "생활보상의 발전방향", 『토지연구』 제5권 제3호. p42(사회·문화·정신적 보상, 생활기반·생활환경관련, 공용관련, 이용권·권리관련, 기타 생활보상으로 구분).

1) 우리나라 토지보상법

(1) 원칙 : 현금보상

토지보상법 제63조제1항은 현금보상의 원칙을 정하고 있다. 이는 손실보상의 완전성을 확보하기 위하여²¹⁾ 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 보상은 현금으로 지급하여야 한다는 것이며, 동시에 특별한 경우에는 예외적으로 채권보상 또는 현물보상도 가능함을 의미한다.

(2) 예외 : 채권보상 및 현물보상

먼저 현금보상에 대한 예외로서 토지보상법이 정하는 채권보상²²⁾의 근거는 다음과 같다. 즉, 토지보상법 제63조제2항은 “사업시행자가 국가·지방자치단체 그 밖에 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체인 경우로서 일정한 경우(토지소유자 또는 관계인이 원하는 경우, 부채부동산소유자의 토지보상금이 일정금액을 초과하는 경우)에는 현금보상의 원칙에도 불구하고 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급할 수 있다”고 규정하고 있다.

또 토지보상법 제63조제3항은 “토지투기가 우려되는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역 안에서 다음(택지개발사업, 산업단지개발사업, 기타 대규모 개발사업으로서 대통령령이 정하는 사업)의 어느 하나에 해당하는 공익사업을 시행하는 자 중 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체는 제2항의 규정에 불구하고 부채부동산소유자의 토지에 대한 보상금 중 대통령령이 정하는 1억 원 이상의 일정금액을 초과하는 부분에 대하여는 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급하여야 한다(신설 2005.12.23)”고 규정하고 있다.

21) 박윤훈. 2001. 「행정법강의(하)」. 서울 : 박영사. p673.

22) 다른 법률에 특별한 규정이 없이도 토지보상법에 의하여 보상금을 채권으로 지급할 수도 있겠으나, 그럴 경우에는 자칫하면 정당보상이 되지 않을 가능성이 있다. 따라서 토지보상법령(법 제63조, 제69조, 영 제25조~제27조의2 및 제29조~제36조)에서는 이러한 우려를 없애기 위하여 보상금을 채권으로 지급할 수 있는 조건과 채권의 발행방법을 제한하고 있다.

<표 2-1> 토지보상법령이 정하는 채권보상의 주요근거

규정내용		비고(세부내용)
토지보상법 제63조제2항	사업시행자가 국가·지방자치단체 그 밖에 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체 ¹⁾ 인 경우로서 일정한 경우 ²⁾ 에는 현금보상의 원칙에도 불구하고 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급할 수 있다.	1) 한국토지공사, 한국전력공사, 한국농촌공사, 대한주택공사, 한국도로공사, 한국관광공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사, 한국철도시설공단, 인천국제공항공사, 한국컨테이너부두공단, 환경관리공단 2) 토지소유자 또는 관계인이 원하는 경우, 사업인정을 받은 사업에 있어서 대통령령이 정하는 부채부동산소유자의 토지 ³⁾ 에 대한 보상금이 대통령령이 정하는 일정금액 ⁷⁾ 을 초과하는 경우로서 그 초과하는 금액에 대하여 보상하는 경우 3) 사업인정고시일부터 다음 각 호의 어느 하나의 지역에 계속하여 주민등록을 하지 아니한 자가 소유하는 토지 1. 당해 토지의 소재지와 동일한 시·구 또는 읍·면(도농복합형태인 시의 읍·면을 포함) 2. 위의 지역과 연결한 시·구 또는 읍·면 ※ 위의 지역에 주민등록을 하였으나 당해 지역에 사실상 거주하고 있지 아니한 자가 소유하는 토지는 부채부동산소유자의 토지로 간주(단서 있음) 4) 토지거래계약에 관한 허가구역이 속한 시·군·구 및 이와 연결한 시·군·구 5) 택지개발사업, 산업단지개발사업, 유통단지개발사업, 관광단지조성사업, 도시개발사업, 국민임대주택건설사업, 행정중심복합도시건설사업 6) 한국토지공사, 대한주택공사, 한국관광공사, 한국산업단지공단, 지방공사 7) 1억원을 말하며, 사업시행자는 부채부동산소유자가 사업시행자에게 토지를 양도함으로써 또는 토지가 수용됨으로써 발생하는 소득에 대하여 납부하여야 하는 양도소득세(양도소득세에 부가하여 납부하여야 하는 주민세와 양도소득세를 감면받는 경우 납부하여야 하는 농어촌특별세를 포함) 상당 금액을 세무사의 확인을 받아 현금으로 지급하여 줄 것을 요청하는 때에는 양도소득세 상당 금액을 1억원에 대하여 현금으로 지급하여야 함
토지보상법 제63조제3항	토지투기가 우려되는 지역 ⁴⁾ 으로서 대통령령이 정하는 지역 ⁴⁾ 안에서 다음의 어느 하나에 해당하는 공익사업 ⁵⁾ 을 시행하는 자 중 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체 ⁶⁾ 는 제2항의 규정에 불구하고 부채부동산소유자의 토지에 대한 보상금 중 대통령령이 정하는 1억 원 이상의 일정금액 ⁷⁾ 을 초과하는 부분에 대하여는 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급하여야 한다.	

다음으로 현금보상에 대한 또 하나의 예외로서 다른 법률이 정하는 현물보상의 근거를 제시하면 다음과 같다. 즉, 도시및주거환경정비법 제40조제4항에서는 “대지 또는 건축물을 현물 보상하는 경우에는 토지보상법 제42조(재결의 실효)의 규정²³⁾에 불구하고 도시및주거환경정비법 제52조의 규정에 의한 정비사업 준공인가 이후에 그 현물보상을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

그러나 도시및주거환경정비법 제40조제4항이 현행 토지보상법 제63조제1항이 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 인정하는 거의 유일한 현물보상의 입법례인 것처럼 보이나, 실제로 이 현물보상 규정은 현행 도시개발법 등에서 보는 바와 같이 개발사업 목적에 따라 소유지분에 해당하는 몫을 환지방식으로 관리 처분하는 것으로 대물보상의 성격은 아니다.

23) 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급 또는 공탁하지 아니한 때에는 당해 토지수용위원회의 재결은 그 효력을 상실한다는 것이다.

2) 일본 토지수용법

여기서는 우리나라에 비해 다양한 보상방법을 규정한 일본의 토지수용법을 토대로 하여 그 이론적 배경이 되는 법리를 살펴보기로 한다.

(1) 보상방법에 대한 관계법령의 규정

일본에 있어서 손실보상의 방법에 대한 관계법령의 대표적인 규정으로는 토지수용법 제70조와 공공용지의취득에따른손실보상기준요강(이하 “손실보상기준요강”) 제6조를 들 수 있다.

일본의 토지수용법 제70조는 금전보상의 원칙과 금전 이외 기타 보상의 예외를 규정하고 있다. 즉, 동법 제70조제1항에서는 “손실의 보상은 금전으로써 하는 것으로 한다”고 하여 금전보상의 원칙을 정하고 있으며, 동조제2항에서는 “다만, 체지(替地 ; 대체토지)의 제공 기타 보상의 방법에 대하여 제82조부터 제86조까지의 규정에 의해 수용위원회의 재결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 하여 금전 이외 기타 보상을 하는 예외를 정하고 있다.

또한 공공사업으로 인한 손실보상의 기준 및 대강에 관한 각의(閣議) 결정을 담은 손실보상기준요강 제6조제1항 및 제2항에서는 금전보상의 원칙과 예외에 대하여 다음과 같이 보다 구체적으로 규정하고 있다.

- 손실보상기준요강 제6조제1항 : “손실의 보상은 원칙적으로ⁱ⁾ 금전ⁱⁱ⁾으로써 하는 것으로 한다.”
- 손실보상기준요강 제6조제2항 : “토지 등의 권리자가 금전에 대신하여ⁱⁱⁱ⁾ 토지 또는 건물의 제공, 경지 또는 택지의 조성, 기타 금전이외의 방법에 의한 급부^{iv)}를 요구한 경우에 있어서 그 요구가 상당하며 또 실로 부득이한 것이라고 인정되는 때^{v)}에는 사정이 허용하는 한 이들 급부를 행하도록 노력^{vi)}하는 것으로 한다.”

이하에서는 일본의 공공용지의취득에따른손실보상기준요강 제6조가 정하는 손실보상의 방법에 대한 취지와 주요내용(로마자 “위 첨자” 부분)에 대한 주해(註解)를 살펴보기로 한다.²⁴⁾

(2) 손실보상기준요강 제6조의 취지

본 요강 제6조는 손실의 보상은 금전을 지불함으로써 이행되는 것을 원칙으로 천명함과 동시에, 일정한 경우에 있어서 취득하는 토지, 건물 등 또는 그 취득 등에 따르는 통상손실의 보상금에 대신할 토지, 건물 등 또는 이에 관련된 공사 시행노무 기타의 물건 또는 행위를 제공함으로써 손실의 보상을 이행할 수 있으며, 또 이에 관한 기업자(起業者; 이하 “사업시행자”라 함)의 노력의무를 정함으로써 손실의 보상을 합리적으로 이행하는 것을 규정한 것이다.

생각건대, 손실의 보상은 특정의 재산권을 경제적 가치로 환산하여 행해지는 것이기 때문에, 이들 경제적 가치에 대한 사업시행자의 반대급부는 경제적 가치를 보편적, 객관적으로 발현하는 금전으로써 행하는 것은 당연하다.

그러나 현재의 일본에서는 도시는 도시로서 산촌은 산촌으로서 각각의 지역사회별로 다른 요인은 있다고 하더라도 부동산시장 또는 노동시장이 반드시 원활한 움직임을 나타내고 있는 것은 아니기 때문에, 경우에 따라서는 토지 등의 권리가 경제수단으로서 종전에 갖고 있던 재산권의 경제적 가치를 객관적으로 환산한 금전을 제공받음으로써 종전과 같은 정도의 경제활동, 심지어는 생활을 유지할 수 없다는 점도 산견된다. 바로 이것이 피보상자의 선택에 의해 관념적으로 과대보상이 되지 않는 범위 내에서 필요에 따라서 금전보상에 대신하여 소위 현물보상의 길을 열고 또 그 실현에 대하여 사업시행자에게 윤리적 의무를 과한 이유이다.

(3) 요강 제6조의 손실보상 방법에 대한 주요내용 주해

24) 公共用地補償研究會 編, 2004.7. 「新版 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説」. 東京: 近代圖書株式會社. pp48-52.

① 원칙과 예외

원칙은 금전으로써 하는 것이지만, 이 원칙에 대응하는 예외로서는 제2항에 계기한 현물보상의 경우 이외에, 피보상자의 동의가 있는 경우에 있어서의 수표 등에 의한 변제가 있다. 실례로서는 수표에 의한 변제가 많이 보이는데, 금전의 지불에 대신하여 수표의 수취 여부는 채권자의 자유이며, 채권자가 수표를 수령한 때에는 당연히 대물변제가 되어 구(舊)채권관계상의 변제청구권이 사라지고 구채권자가 수표법상의 권리를 특별히 취득한 것이 된다. 또한 토지수용법(제100조의 2)은 재결에 관계되는 보상금 등의 지불에 있어서는 현금 이외에 보통 환증서 기타 이와 같은 정도의 지불의 확실성이 있는 지불수단을 인정하고 있다.

또한 제2항의 규정에 의한 경우가 아니더라도 사업시행자, 피보상자 쌍방의 합의하에 또 사업시행자의 지출이 보상액을 초과하지 않는 범위 내에서 상당하다고 인정되는 현물보상을 행하는 것을 금하는 취지라고는 이해되지 않는다.

② 금전의 범위와 금전보상의 의미

금전이란 강제통용력을 지니는 통화로서, 그 범위는 일본은행권의 전부 및 화폐 중 임시통화법에 의해 강제통용력이 부여되어 있는 금액 등을 말하며, 수표, 어음, 우표, 공채, 주식 등의 유가증권은 포함하지 않는다.

이와 관련해서 금전보상의 의미는 다음과 같다. 즉, 손실의 보상을 금전으로 행하는 경우에는 토지 등의 취득 등의 전후에 재산가치의 총액에 증감이 없도록 행하는 것으로 하며, 토지의 취득에 있어서 금전에 의해 보상을 하는 경우에는 토지소유자가 근방에서 대체지를 취득하기에 충분한 금액으로 하지 않으면 안 된다.²⁵⁾

③ 보상액의 범위와 금전이외 손실보상의 의의

25) 이에 대한 판례는 다음과 같다. 【판례】 토지수용법에서의 손실의 보상은 (중략) 완전한 보상, 즉 수용의 전후를 통하여 피수용자의 재산가치를 균등하게 하도록 보상을 하여야 할 것이며, 금전으로써 보상하는 경우에는 피수용자가 근방에서 피수용지와 동등한 대체지 등을 취득할 수 있기에 충분한 금액의 보상을 필요로 한다(일본 최고재판소 1973년 10월 18일).

원칙적으로 현물보상을 위한 사업시행자의 지출은 보상액의 범위 내에 그쳐야 할 것이지만, 사정에 따라서는 사업시행자의 지출이 보상액을 현저하게 초과하지 않는 범위 내에서 제공되는 현물의 가액이 보상액의 범위 내에 그치는 경우도 포함토록 할 수 있다고 이해해야 할 것이다.

생각건대, 제2항은 제1항과의 관계 하에서 손실보상 방법의 예외에 대하여 규정한 것이고, 보상액의 산정에 대해서는 이 요강 제2장(토지 등의 취득에 관계되는 보상) 이후의 각 규정에 맡겨져 있으며, 사업시행자로서는 그 보상액과 동액의 지출로써 면책될 수 있다는 것이 원칙이다.

그러나 한편 제2항에서 금전이외의 방법에 의한 손실보상이 규정된 이유는, 본조의 취지에서도 기술한 바와 같이, 토지 등의 권리이전에 따라 유통기구의 불안정에 기인한 현저한 사회적 마찰을 야기하는 사태가 왕왕 보여, 이에 대처하는 하나의 방책으로서 그 필요를 인정한 것이라 할 수 있다.

이들 방책은 소위 생활재건조치로서 제1차적으로는 국가, 지방공공단체 등이 사회정책적 측면에서의 조치를 강구하는 것이 바람직할 것이지만, 사업시행자도 이들 사태를 초래한 직접적인 동기를 제기한 점을 감안하여 이들에 대한 배려를 전혀 소홀히 하는 것은 타당치 않다.

따라서 이들 사회적 마찰의 현저한 사태가 확실히 예견되고 또 그 해소의 수단을 달리 구할 수 없다고 객관적으로 인정되는 경우에는, 사업시행자에게 실현 가능함과 동시에 그 경비부담이 그 사업의 집행에 지장을 주지 않고 또 피보상자에 대하여 재산적으로 보아 과도한 보상이 되지 않는 한, 손실보상의 분야에서 이들 사회적 마찰의 해소를 위하여 사업시행자의 협력을 얻는 것이 바람직하며, 단순한 문리해석만으로 사업시행자의 지출을 엄격하게 보상액의 범위 내로 한정해야 하는 것은 아니라고 생각한다.

④ 금전이외의 급부방법

금전이외 급부방법의 예시는 토지수용법 또는 공공용지의취득에관한특별조치법에 의거한 수용위원회의 재결에서 인정되는 현물보상의 일부를 전형적인 것으로

로서 내세운 것이다. 따라서 물건에 의한 급부이든 행위에 의한 급부이든 불문하고 급전이외의 일체의 방법으로의 급부가 포함된다. 다만, 일본민법 제90조 기타의 법령의 규정에 의하여 무효가 되거나 또는 금지되어 있는 것은 제외한다.

⑤ 급부요구의 상당성 및 불가피성 판단

요구가 상당한가의 여부는 “사업을 위하여 제공되는 토지 등 및 그 제공에 따르는 통상손실에 대한 보상액”과 “요구에 관계되는 재산권 혹은 계약관계 등”과의 쌍방의 교환가치, 이용가치 등을 감안하여 사회통념에 따라 이를 판단하고, 또 정말로 부득이한 것인가 여부는 현물보상의 실현 필요성을 지리적 조건, 시점, 가족구성, 생업의 상태 기타 일체의 여건을 종합하여 이를 판단한다.

종전에는 왕왕 현물보상의 요구가 그 본래의 의미를 벗어나 과대보상 요구의 수단으로서 이용되어 온 사례도 산견되지만, 이들 판단에 있어서는 아무래도 피보상자 측의 주관적 주장, 사업시행자 측의 편의적 고려 등을 개입시킬 것이 아니라 객관적으로 판단할 필요가 있다.

⑥ 사업시행자의 노력의무 부과취지

사회통념상 객관적으로 상당하며 부득이한 사정이 있고 또 물리적으로 실현가능하다고 인정되는 사항이더라도, 다음과 같은 이유로 사업시행자가 노력했음에도 불구하고 결과적으로 실현할 수 없는 경우도 있기 때문에, 사업시행자에게 실시의무를 부과하는 것은 불가능하다. 즉, 일본의 토지수용법제에 있어서는 일반적으로 수용권을 부여한 사업에 필요한 토지 등에 대한 대상(代償; 대물변제)으로 하기 위하여 대체지 등을 수용 또는 사용하는 것을 인정하지 않고 있으며, 반대급부로서 고용계약 체결요구가 있는 경우 등과 같이 상당성 또는 실현성의 판단이 곤란하다는 점 등을 들 수 있다.

이것이 제2항에서 사업시행자에게 노력의무를 부과한 윤리규정에 머물게 한 이유인 바, 사업시행자로서는 본항의 취지를 준수하여 그 실현을 위해 충분한 노력을 하는 것으로 족하다.

4. 맞춤형보상 : 행정도시 건설에 따른 보상사례

1) 배경 및 의의

맞춤형보상이란 신행정수도 후보지로 연기·공주지역이 선정되었을 때부터 당시 심대평 충남지사가 예정지역에 대한 보상은 주민들의 희망사항을 보상계획에 반영하는 독특한 방식을 제안('04. 8. 31, 9. 6)하면서 비롯된 보상 개념이다.

맞춤형보상이란 공공사업을 추진하면서 정부·지방자치단체와 보상을 받는 주민들 간의 많은 갈등과 마찰을 최소화하고, 어떻게 하면 주민들이 요구하는 사항을 최대한 수용할 수 있는지에 대한 해법으로 추진되고 있는 것을 말한다.

2) 토지보상법과 맞춤형보상

(1) 토지보상법의 한계

행정도시 건설에 따른 보상은 기본적으로 토지보상법에 근거해 추진토록 되어 있는 바, 동법은 공공사업시행을 위한 토지와 물건의 취득·사용과 보상에 관한 근거법률임에도 불구하고 현금 위주의 재산권보상을 규정하고 있어 변화된 다양한 현실여건을 수용하기에 한계가 있다.

(2) 맞춤형보상의 특징

맞춤형보상은 주민들이 원하는 보상을 전제로 하여 다음과 같은 특징을 지닌다고 할 수 있다.

첫째, 맞춤형보상은 보상추진과정의 투명성 확보를 지향한다. 물건조사의 과정, 보상대상의 범위, 보상의 방법, 주민의견 수렴 등을 사전에 정부와 관련 지자체, 사업시행자, 예정지역 주민들의 대표자로 구성된 보상추진협의회를 통하여 논의하고 협의하는 과정을 마련함으로써, 과거에 행정당국과 전문가가 주도하던 보상추진방식을 지역주민이 적극 참여하는 수평적 대등관계의 지평으로 변환하

여 제시하고 있다.

둘째, 토지보상법의 보상기준을 수용하면서도 만족할 만한 보상대책을 창출한다. 전술한 바와 같이 토지보상법은 금전으로 보상하는 토지·지장물 등의 재산권보상에 대해서는 중점적으로 규정하고 있는 반면, 이주대책·생활대책·주거대책 등의 생활권보상 및 현물보상(특히 대토보상)에 대한 규정은 변화하는 현실을 반영하기에 매우 미흡한 실정이다. 맞춤형보상은 토지보상법의 보상기준을 근간으로 한다는 한계는 있으나, 후자의 생활보상과 현물 및 대토보상에 중점을 두어 추진방안을 모색하고 있다.

3

관련제도의 현황과 운영실태 분석

3장에서는 토지보상법을 비롯한 각종 개별법령에 의거하여 토지보상 관련제도의 일반현황을 정리하고, 보상관련 기본통계와 사업시행자 내부자료 등을 활용하여 제도의 운영현황을 살펴보았다. 이어서 주요 공익사업에 대한 실태분석에서는 해당기관의 실무자 면담 및 자료 수집을 통하여 이주 및 생활대책 등 대토제공 관련제도의 운영실태를 분석함으로써 특별히 토지보상체계의 구조적 문제점이 파악되도록 하였다.

1. 토지보상제도

1) 토지보상법

(1) 목적

이 법은 공익사업에 필요한 토지 등(토지·물건 및 권리)을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모함을 목적으로 한다(동법 제1조).

(2) 연혁 및 제정이유

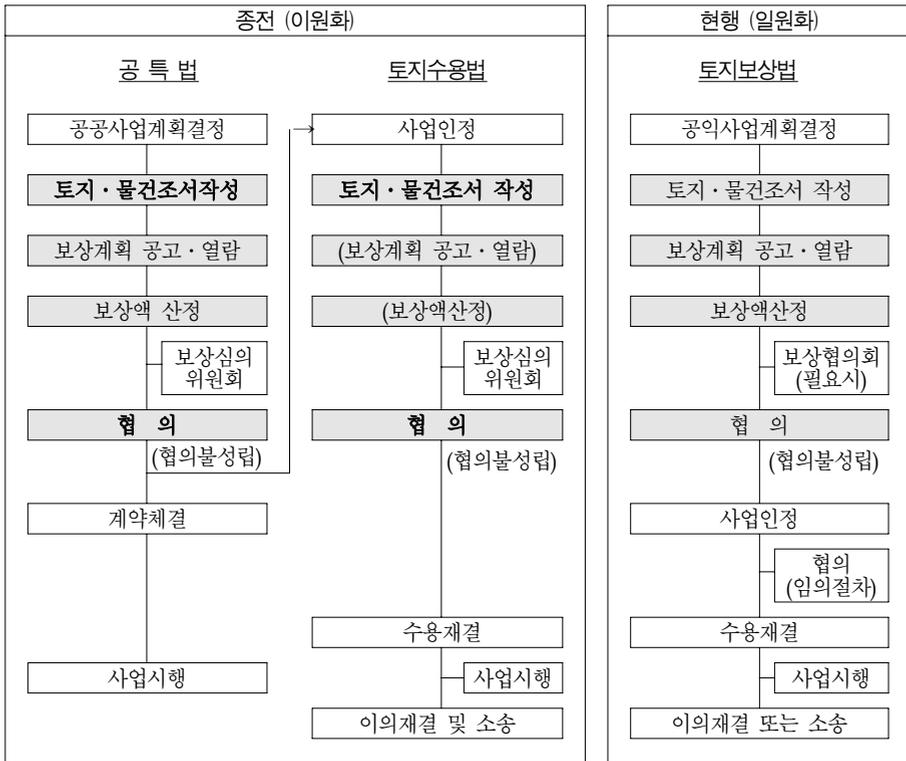
1962. 1. 15. 제정 후 6차에 걸쳐 개정된 「토지수용법」과 1975. 12. 31. 제정 후 3차에 걸쳐 개정된 「공공용지의취득및손실보상에관한특례법」(이하 “공특법”이

라 함)을 통합하여 2002. 2. 4. 법률 제6656호로 이 법(토지보상법, 즉 공익사업을 위한토지등의취득및보상에관한법률)을 제정하여 현재에 이르고 있다.

이 법의 제정이유는 토지수용법과 공특법으로 이원화되어 있던 공익사업 용지의 취득과 손실보상에 관한 제도를 2003. 1. 1.부터 토지보상법으로 통합함으로써 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인 추진을 도모하려는 것이다.

따라서 이 법 제정의 주요 의의는 보상절차의 체계화·일원화(동법 제14조 내지 제16조·제26조)에 있다고 할 수 있는 바, <그림 3-1>과 같이 이원적인 보상 절차를 일원화하여 효율성 제고를 도모하고 있다.

<그림 3-1> 토지취득 및 보상절차의 비교



자료 : 건설교통부 토지국 토지관리과, 2003. 1. 8. 「토지보상법령 주요내용 해설」. pp1-2.

(3) 주요내용

① 적용대상

토지보상법은 공익사업을 수행하는 자, 즉 사업시행자가 다음에 해당하는 토지·물건·권리(이하 “토지 등”)를 취득 사용하는 경우에 적용한다(동법 제3조).

- 토지 및 이에 관한 소유권외의 권리
- 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요로 하는 입목, 건물 기타 토지에 정착한 물건 및 이에 관한 소유권외의 권리
- 광업권·어업권 또는 물의 사용에 관한 권리
- 토지에 속한 흙·돌·모래 또는 자갈에 관한 권리

② 공익사업의 범위

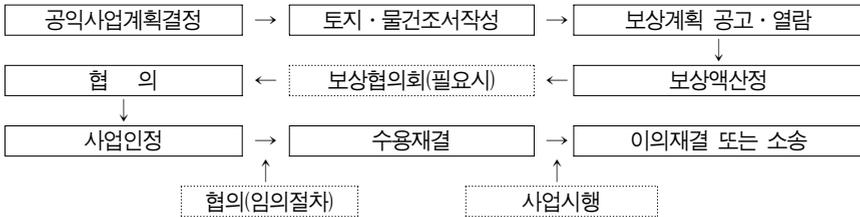
이 법에 의하여 토지 등을 취득 또는 사용할 수 있는 사업은 다음에 해당하는 공익사업이어야 한다(동법 제4조).

- 국방·군사에 관한 사업
- 관계법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·삭도·궤도·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화·방조·방수·저수지·용배수로·석유비축 및 송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상관측에 관한 사업
- 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건 또는 문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
- 관계법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로

시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사업

- 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업
- 이상의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로·교량·전선로·재료적치장 그 밖의 부속시설에 관한 사업
- 그 밖에 다른 법률에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업

<그림 3-2> 공익사업 편입토지 등의 보상절차



③ 협의에 의한 취득 또는 사용(동법 제3장)

사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 사업인정 전에 협의에 의한 토지 등의 취득 또는 사용이 필요한 때에는 토지조서 및 물건조서를 작성하여 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 하고, 서명 또는 날인을 받을 수 없는 경우에는 해당 토지 및 물건 조서에 그 사유를 기재하여야 한다. 토지 및 물건 조서를 작성한 때에는 공익사업의 개요, 해당 조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등을 기재한 보상계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하고, 토지소유자 및 관계인에게 각각 통지하여야 한다.

사업시행자는 토지 등에 대한 보상액을 산정한 때에는 그 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 협의가 성립된 때에는 당해 토지소유자 및 관계인과 계약을 체결하여야 한다. 소유권의 보존 또는 이전 등기가 되어 있지 아니한 토지 등에 대하여는 일정한 서류를 갖추어 관할 시장·구청장 또는 읍·면장의 확인서를 발급받아 정당한 권리자로 인정되는 경우에 보상금을

지급받을 수 있다.

④ 수용에 의한 취득 또는 사용(동법 제4장)

사업시행자는 공익사업의 수행에 필요하여 토지 등을 수용·사용하고자 하는 경우에는 건설교통부장관의 사업인정을 받아야 한다. 건설교통부장관은 사업인정을 한 때에는 지체 없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명 또는 명칭·사업의 종류·사업지역 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 한다.

사업인정을 받은 후에 토지·물건조서를 작성하고 보상계획을 공고한 후 보상액을 산정하여 협의하여야 하며, 사업인정 전에 이러한 절차를 거친 경우에는 이를 생략할 수 있다. 사업시행자는 협이가 성립되지 아니하거나 협의할 수 없는 경우에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있으며, 협이가 성립된 경우에는 관할 토지수용위원회로부터 협의성립 확인을 받으면 재결과 동일한 효력이 발생한다.

토지소유자 등은 재결신청을 조속히 할 것을 사업시행자에게 청구할 수 있으며, 이 경우 사업시행자는 청구를 받은 날부터 60일 이내에 재결을 신청하여야 한다. 관할 토지수용위원회는 재결신청을 받은 경우 이를 열람한 후 심리를 하여 재결하여야 하며, 사업시행자가 수용의 개시일까지 보상금을 지급하거나 공탁하면 수용의 효과가 발생하고, 이를 하지 아니하면 재결의 효력이 상실된다. 토지소유자 및 관계인은 수용·사용할 토지나 물건을 수용의 개시일까지 사업시행자에게 인도하여야 한다.

⑤ 손실보상의 원칙과 종류별 기준 등(동법 제6장)

토지보상법 제6장제1절은 <표 3-1>과 같이 손실보상의 원칙으로 사업시행자 보상의 원칙, 사전보상의 원칙, 현금보상의 원칙, 개인별 보상(個別拂)의 원칙, 일괄보상의 원칙, 사업시행 이익과의 상계금지 원칙, 개발이익을 배제한 기준가격 보상의 원칙, 감정평가업자에 의한 복수평가의 원칙 등을 정하고 있다.

<표 3-1> 토지보상법상 손실보상의 원칙

구분	해당 조문의 내용
사업시행자 보상의 원칙	동법 제61조 (사업시행자 보상) 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자 또는 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다.
사전보상의 원칙	동법 제62조 (사전보상) 사업시행자는 당해 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자 및 관계인에 대하여 보상액의 전액을 지급하여야 한다. 다만, 제38조의 규정에 의한 천재·지변시의 토지의 사용과 제39조의 규정에 의한 시급을 요하는 토지의 사용 또는 토지소유자 및 관계인의 승낙이 있는 때에는 그러하지 아니하다.
현금보상의 원칙	동법 제63조 (현금보상 등) ①손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다. ②사업시행자가 국가·지방자치단체 그 밖에 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체인 경우로서 다음 각호의 1에 해당되는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급할 수 있다. 1. 토지소유자 또는 관계인이 원하는 경우 2. 사업인정을 받은 사업에 있어서 대통령령이 정하는 부채부동산소유자의 토지에 대한 보상금이 대통령령이 정하는 일정금액을 초과하는 경우로서 그 초과하는 금액에 대하여 보상하는 경우 ③ 및 ④ “생략”
개인별 보상 (개별불)의 원칙	제64조 (개인별 보상) 손실보상은 토지소유자 또는 관계인에게 개인별로 행하여야 한다. 다만, 개인별로 보상액을 산정할 수 없는 때에는 그러하지 아니하다.
일괄보상의 원칙	제65조 (일괄보상) 사업시행자는 동일한 사업지역 안에 보상시기를 달리하는 동일인 소유의 토지등이 수개 있는 경우 토지소유자 또는 관계인의 요구가 있는 때에는 일괄하여 보상금을 지급하도록 하여야 한다.
사업시행 이익과의 상계금지의 원칙	제66조 (사업시행 이익과의 상계금지) 사업시행자는 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지의 일부를 취득 또는 사용하는 경우 당해 공익사업의 시행으로 인하여 잔여지의 가격이 증가하거나 그 밖의 이익이 발생한 때에도 그 이익을 그 취득 또는 사용으로 인한 손실과 상계할 수 없다.
개발이익을 배제한 기준가격 보상의 원칙	제67조 (보상액의 가격시점 등) ①보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다. ②보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 아니한다. ¹⁾
감정평가업자에 의한 복수평가의 원칙	제68조 (보상액의 산정) ①사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우에는 부동산가격공시및감정평가에관한법률에 의한 감정평가업자(이하 "감정평가업자"라 한다) 2인 이상에게 토지등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다. ②제1항의 규정에 의하여 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 제1항의 규정에 의한 감정평가업자외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 평가의뢰의 절차 및 방법, 보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.

주 : 정당한 보상에 개발이익의 포함여부(토지수용법 제46조제2항의 위헌여부)에 관한 헌법소원에서 현재는 “개발이익을 배제하고 손실배상액을 산정한다 하여 정당 보상의 원리에 어긋나는 것이라고는 판단되지 않는다”고 함(헌재 1990. 6. 25. 선고 89헌마107결정, 헌판집 2, 178).

이와 같은 원칙 하에서 토지보상법 제6장제2절은 손실보상의 주요 종류별 기준 등을 정하고 있다. 손실보상의 주요종류별 기준(동법 제70조 내지 제79조)의 대강은 다음과 같다.

첫째, 토지의 평가 및 잔여지 매수에 관한 것이다. 취득하는 토지는 공시지가를 기준으로 하여 지가변동률, 생산자물가상승률, 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 평가한 가격으로 보상하며, 현실적인 이용상황을 고려하여 산정하되 일시적인 이용상황과 토지소유자가 갖는 주관적 가치 등은 고려하지 않는다. 또한 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한 때에는 사업시행자에게 일단의 토지의 전부를 매수청구하거나, 토지수용위원회에 수용의 청구를 할 수 있다.

둘째, 건축물·입목·공작물 등 정착물에 대하여는 이전비를 보상하되, 이전이 곤란한 등 특별한 경우에는 물건의 가격으로 보상한다.

셋째, 광업권·어업권 등의 권리에 대하여는 투자비용·예상수익 및 거래가격 등을 참작하여 평가한다.

넷째, 영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실은 영업이익과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상한다.

다섯째, 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립하거나 이주정착금을 지급한다.

⑥ 이의신청 등(동법 제7장)

토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 자는 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다. 이의신청이 있는 경우 중앙토지수용위원회는 재결이 위법 또는 부당하다고 인정하는 때에는 그 재결의 전부 또는 일부를 취소하거나 보상액을 변경할 수 있으며, 이의신청에 대한 재결에 불복이 있는 자는 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다. 또한 재결에 대하여 불복이 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의신청을 하지 않고 재결서를 받은 날부터 60일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.

⑦ 환매권(동법 제8장)

협의취득일 또는 수용의 개시일부터 10년 이내에 당해 사업의 폐지·변경 등으로 취득한 토지가 필요 없게 된 경우 등에는 토지소유자는 취득당시에 받은 보상금을 사업시행자에게 지급하고 환매할 수 있다. 환매권은 필요 없게 된 때부터 1년 또는 취득일부터 10년 이내에 행사하여야 한다.

(4) 하위규정

토지보상법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위한 하위법령으로는 동법시행령 및 시행규칙이 있는데, 특히 동법시행규칙 제5장(손실보상평가의 기준 및 보상액의 산정 등)의 각절에서는 손실보상의 종류별 평가·보상기준을 <표 3-2>에 제시하는 바와 같이 보다 구체적으로 정하고 있다.

<표 3-2> 손실보상액의 평가·보상기준

종 류 별	토지보상법시행규칙
토 지(22조~32조)	<표준지 공시지가 기준 평가> · 미불용지 : 편입당시 기준 · 잔여지 : 정상평가 · 불법형질변경 : 불인정 · 도로부지 사도 : 종전과 같음(1/5 이내) 사실상 사도 : 1/3 이내 기타 도로 : 정상평가
건 축 물(33조)	· 가격 : 원가법(주거용건축물은 거래사례비교법에 의할 수 있음) · 지장물 : 이전비 · 사용료 : 임대사례비교법
수목·농작물(37조~41조)	· 취득 : 원가·거래가격·수익성 등을 고려 · 지장물 : 이전비
분묘이전보조비(42조)	· 한도액 : 100만 원(법인묘지의 사용료 기준)
광업권(43조)	· 폐업 : 광업법시행규칙 제16조의2에 의함 · 휴업 : 휴업기간 영업이익 · 매장량 부재·소량 : 보상 안함
어업보상(44조·63조)	· 어업권 취소 등(수산령 별표 4) 이전가능 : 정지로 보아 보상 사업인정 후 : 보상제외 · 내수면(사유수면) 신고어업 : 영업보상의 방법에 의함 · 인근어업에 피해가 발생한 경우 : 실제 피해액을 확인하여 보상

(계속)

종 류 별	토지보상법시행규칙
영업보상(45조~47조)	· 사업인정 후 영업 : 보상 제외 · 휴업 : 3월(그 이상도 가능) · 폐업 : 2년(모든 업종 동일)
영농손실액 보상(48조)	· 도별 평균 농작물수입 기준(재배작물 구분 없음) · 보상기간 : 2년(폐업과 동일)
이주정착금(53조)	· 주거용 건축물 평가액의 30% · 범위 : 5백만 원 ~ 1천만 원
주거이전비(54조)	· 건축물 소유자 : 2월분(근로자가구 가계지출비 기준) · 세입자 : 3월분
동산의 이전비 보상 등(55조)	· 동산 : 이전비를 보상 · 이사비 : 가재도구 등 운반비용 - 차량운임 : 최대적재량(5톤인 화물자동차 기준)
이농비·이여비(56조)	· 대상 : 다른 지역으로 이주민 또는 어민 · 금액 : 8월분 평균생계비
사업폐지 등에 대한 보상(57조)	· 공익사업으로 건축 등 중지 시 : 법정수수료 등 비용 보상(법령에 명문으로 규정)
주거용건축물 보상의 특례(58조)	· 주거용건축물의 최저보상액 : 3백만 원(무허가건축물 제외) · 주거용건축물 재편입 가산보상 : 보상액의 30% 가산(한도금액 : 1천만 원)

2) 개별법

토지수용을 할 수 있는 공익사업은 전술한 바와 같이 토지보상법 제4조제1호 내지 제6호(토지보상법에 정해져 있는 공익사업)에 그 종류가 자세히 정해져 있으며, 여기에 해당하는 경우에도 건설교통부장관이 특별히 수용을 할 수 있는 사업으로 인정(동법 제20조의 사업인정)을 해야만 수용이 가능하다.

토지보상법에 정해져 있는 위 사업 외에도 개별법률에서 특별히 수용을 할 수 있는 사업(기타 개별법률에 정해져 있는 공익사업)으로 정하여진 경우에도 수용이 가능하다. 즉, 토지보상법 제4조제7호에 의거하여 “그 밖에 다른 법률에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업”이 이에 해당된다. <표 3-2>는 개별 법률에서 수용이 가능하도록 정해진 공익사업을 예시한 것이다.

<표 3-3> 개별법률에 정해져 있는 공익사업(예시)

<ul style="list-style-type: none"> • 국토의계획및이용에관한법률(이하 “국토계획법”) 제95조 도시계획시설사업 • 주택법 제27조 주택건설사업 • 택지개발촉진법 제12조 택지개발사업 • 하천법 제76조 하천사업 • 전원개발에관한특별법 제6조 전원개발사업 • 학교시설사업촉진법 제10조 학교시설사업 • 산업입지및개발에관한법률 제22조 산업단지개발사업 • 관광진흥법 제58조 관광지조성사업 • 도시철도법 제5조 철도사업 • 도시개발법 제21조 도시개발사업 • 도로법 제49조의2 도로사업 등
--

자료 : 건설교통부 중앙토지수용위원회 사무국. 「토지수용제도안내」.

한편, <표 3-4>는 토지보상법상의 이주대책과 관련하여 이를 준용하거나 별도의 특별한 규정을 두고 있는 여타의 개별법률 17건의 내용을 제시한 것이다. 전원개발촉진법과 기업도시개발특별법 및 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법을 제외한 대부분의 개별법률은 토지보상법 제78조의 이주대책의 수립·실시에 관한 규정을 준용하고 있으나, 비교적 최근에 제정·시행되고 있는 기업도시개발특별법과 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법에서는 토지보상법에 언급되지 않은 “생활대책”에 이르기까지 보상시책이 제시되어 있는 점이 주목을 요한다.

<표 3-4> 각종 개별법상의 이주대책 관련규정

법률명	관련규정	세부내용
고도(古都)보존에 관한특별법	제18조(이주대책)	- 사업시행자는 보존사업으로 인하여 주거용건축물을 제공함에 따라 생활근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 이주대책을 수립·시행 - 이주대책의 수립에 관하여는 토지보상법 규정 준용
공공철도건설 촉진법	제9조(토지등의 손실보상)	- 토지등의 손실보상과 이주대책에 관해 토지보상법이 정하는 바에 의함
관광진흥법	제63조(이주 대책)	- 사업시행자는 조성사업의 시행에 따라 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시 - 토지보상법 규정은 이주대책의 수립에 관하여 이를 준용
국방·군사시설 사업에 관한 법률	제2조제2항(국방·군사시설사업의 정의) 및 제9조(이주택지의 양도)	- 이 법에서 "국방·군사시설사업"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 1. 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업 2. 국방·군사시설 또는 제1호의 사업으로 인하여 이주하게 되는 이주민의 이주대책사업 - 이주민의 이주대책사업으로 조성한 택지는 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에 불구하고 이주민에게 수익계약으로 양도할 수 있음

(계속)

법률명	관련규정	세부내용
기업도시 개발특별법	제14조(토지 등의 수용·사용)	- 시행자는 토지보상법이 정하는 바에 따라 개발사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 대하여 주거단지 등을 조성·공급하는 등 이주대책을 수립·시행하여야 함 - 이주대책에는 이주대상 주민과 협의하여 당초 토지등의 소유상황과 생업등을 감안하여 생활대책 에 필요한 용지를 대체하여 공급하는 등 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 함 - 토지등의 수용등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용
댐건설및주변지역 지원등에관한법률	제2조(정의)	- "수몰이주민"이라 함은 댐건설사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자로서 토지보상법 제78조제1항의 규정에 의한 이주대책대상자를 말함
도시개발법	제23조(이주 대책 등)	- 시행자는 토지보상법이 정하는 바에 따라 도시개발사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 관한 이주대책 등을 수립·시행하여야 함
도시철도법	제8조(이주 대책 등)	- 도시철도건설 시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 생활근거를 상실하게 되는 자를 위한 이주대책등에 관하여 토지보상법이 정하는 바에 의함
사회기반시설에 대한 민간투자법	제20조(토지등의 수용·사용)	- 사업시행자는 토지등의 수용 또는 사용과 관련한 토지매수업무·손실보상업무·이주대책사업등의 시행을 주무관청 또는 관계 지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있으며, 토지등의 수용·사용에 관하여 이 법 또는 관계 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용함
제주국제자유도시 특별법	제64조(개발사업 지구에 대한 다른 법률의 준용)	- 개발사업지구안에서 토지·물건 또는 권리를 제공함으로써 생활의 근거를 잃게 되는 자에 대한 이주대책에 관하여는 토지보상법을 준용
주한미군기지 이전에따른 평택시등의 지원등에관한 특별법	제33조(이주 대책의 수립 등)	- 국방부장관은 주한미군시설사업의 시행에 필요한 토지 또는 주거용 건축물 등을 제공함으로써 인하여 생활의 기반을 상실하게 되는 이주자 및 세입자 등(이하 "이주자등"이라 한다)을 위하여 이주대책 및 생활대책 을 수립·시행하여야 함 - 국가·지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택의 조성 및 주택의 건설에 대하여 주택법에 의한 국민주택자금을 우선적으로 지원 가능 - 평택시등의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 직업훈련의 실시 등 이주자들의 생계지원을 위하여 필요한 조치 가능 - 국방부장관은 제1항의 규정에 의한 이주자등에 대하여는 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주정착 또는 생활안정에 필요한 지원 가능 - 국방부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 이주자들의 생활여건개선 등을 위한 자금을 평택시등에 지원 가능
주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법	제31조(토지 등의 수용)	- 사업시행자는 사업시행에 필요한 토지등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 토지보상법 제78조의 규정에 의한 이주대책을 수립·시행하여야 함
지방세법	제109조(토지 수용 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세)	- 토지보상법·「도시계획법」·「도시개발법」 등 토지등을 수용할 수 있는 사업인정을 받은 자에게 부동산이 매수 또는 수용되거나 철거된 자가 계약일 또는 당해 사업인정고시일 이후에 대체취득할 부동산등의 계약을 체결하거나 건축허가를 받고 그 보상금을 마지막으로 받은 날부터 1년이내에 이에 대체할 부동산등을 취득한 때에는 그 취득에 대한 취득세를 부과하지 아니함 - 단, 부채부동산소유자가 부동산을 대체취득하는 경우에는 취득세 부과

(계속)

법률명	관련규정	세부내용
지방소도읍 육성지원법	제20조(지역주민 의 우선 고용 및 지원 등)	- 사업시행자는 개발사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 토지보상법 규정에 의한 이주 대책을 수립·실시하거나 기타 생활에 필요한 지원을 할 수 있음
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	제24조(이주대책 등)	- 시행자는 토지보상법이 정하는 바에 따라 지구개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주자"라 한다)에 대한 이주 대책을 수립·시행하여야 함
폐광지역개발 지원에 관한 특별법	제13조(지역주민 등에 대한 지원)	- 시행자는 토지보상법이 정하는 바에 따라 개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주자"라 한다)가 있는 경우에는 그에 대한 이주대책을 수립·시행하여야 함
폐기물처리시설 설치촉진및 주변지역지원 등에관한법률	제14조(토지등의 수용·사용) 및 제18조 (이주대책)	- 폐기물처리시설설치기관은 폐기물처리시설의 입지를 고시한 경우에는 고시에 포함된 지역안에서 폐기물처리시설의 설치 및 이주대책의 시행에 필요한 토지·건물 기타 그 토지에 정착된 물건이나 토지·건물 기타 그 토지에 정착된 물건에 관한 소유권외의 권리를 수용·사용할 수 있음 - 폐기물처리시설설치기관은 대통령령이 정하는 규모 이상의 폐기물처리 시설을 설치하는 경우에는 당해 시설의 부지 및 그 직접영향권안의 주민에 대하여 이주대책 수립·시행 가능(토지보상법 적용)

2. 보상제도 운영현황

1) 보상일반현황

최근 10년간('96~2005) 사회간접시설·국민편의시설 등 공공사업의 시행을 위하여 국가·지방자치단체 및 정부투자기관 등이 취득한 토지는 국토면적의 1.6%에 해당하는 총 1559.4km²(83조4358억 원)로서, 특히 2002년 이후에는 토지의 취득면적 및 보상액이 매년 증가하고 있다.

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 1997년을 정점으로 감소추세에 접어든 취득면적은 2002년부터 소폭 증가하다가 2005년에 다시 감소하였으나, 1999년에 바닥점을 찍은 단위면적당 보상액(약 3만 원/m²)은 2002년 이후의 지가상승 등으로 급격한 증가세('02년 약 5만 원 → '05년 약 11만 원)를 지속하고 있다. 2005년에 공공사업 시행을 위해 취득한 토지는 137.3km²(15조1425억 원)이며, 중앙행정기관(정부투자기관 포함)이 85.6km²(8조2816억 원), 지자체가 51.7km²(6조8609억 원)를 취득하였다. 전년도에 비해 토지면적은 11.9% 감소, 보상액은 7.7% 증가하였다.

<표 3-5> 기관별 공공용지취득 및 손실보상 현황

(단위 : 천㎡, 백만 원)

구 분	합 계	만원/㎡	기관		
			중앙행정기관	지방자치단체	
합 계	면 적	1,559,416	5.6	995,978	563,438
	금 액	83,435,831		48,158,464	35,277,367
1996년	면 적	174,064	4.4	120,511	53,553
	금 액	7,594,810		3,607,977	3,986,833
1997년	면 적	206,279	4.2	129,981	76,298
	금 액	8,571,537		4,151,057	4,420,480
1998년	면 적	176,625	3.4	115,723	60,902
	금 액	6,076,642		2,919,387	3,157,255
1999년	면 적	167,381	3.0	119,657	47,724
	금 액	5,036,742		2,944,429	2,092,313
2000년	면 적	132,493	4.7	82,679	49,814
	금 액	6,227,795		3,518,948	2,708,847
2001년	면 적	120,369	4.8	75,851	44,518
	금 액	5,722,393		3,406,757	2,315,636
2002년	면 적	132,101	5.0	88,315	43,786
	금 액	6,658,945		4,136,852	2,522,093
2003년	면 적	156,899	5.3	93,241	63,658
	금 액	8,346,117		5,028,212	3,317,905
2004년	면 적	155,931	9.0	84,408	71,523
	금 액	14,058,325		10,163,246	3,895,079
2005년	면 적	137,274	11.0	85,612	51,662
	금 액	15,142,525		8,281,599	6,860,926

자료 : 건설교통부 토지기획관실.

특히 <표 3-6>에 제시한 바와 같이 2002년 이후의 지가상승에 따라 택지개발·주택건설사업 등에 대한 보상비 부담 증가가 주요문제로 제기되어 있다.

<표 3-6> 최근 지가와 보상단가 및 생산자물가의 변동률 비교

(단위 : %)

구 분	전국지가변동률	전체 보상단가 변동률		생산자물가등락률
		택지주택		
'01년도	1.3	1.14	-19.51	-0.5
'02년도	8.9	6.03	-1.78	-0.3
'03년도	3.4	5.52	26.92	2.2
'04년도	3.8	6.94	37.64	6.1
'05년도	4.9	2.23	17.09	2.1

이와 관련해 중앙토지수용위원회의 수용재결 건수는 꾸준한 증가추세에 있으며, 토지보상을 둘러싼 분쟁과 갈등은 향후 행정도시를 비롯한 혁신도시·기업도시·수도권 신도시 등의 건설사업이 본격화함에 따라 더욱 증폭될 전망이다.

<표 3-7> 중앙토지수용위원회의 토지수용 재결건수 추이(1994~2005)

구 분	계	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
토지수용	19,139	1,170	1,121	1,311	1,441	1,661	1,410	1,557	1,759	1,798	1,737	1,967	2,207
수용재결	9,793	607	567	660	710	803	748	849	892	915	919	989	1,134
이의재결	9,346	563	554	651	731	858	662	708	867	883	818	978	1,073

자료 : 중앙토지수용위원회 사무국.

<표 3-8>의 최근 10년간('96~2005) 사업별 공공용지취득 및 손실보상 현황으로 볼 때 사업별로 비중이 가장 큰 도로사업의 토지면적은 43.3%이며, 최근 10년 중 전반기까지는 전체사업 대비 평균 45.3%를 차지하다가 후반기에는 평균 40.4%로 그 비중이 감소하였으며 2005년에는 34.8%로 낮아졌다.

<표 3-8> 사업별 공공용지취득 및 손실보상 현황

(단위 : 천㎡, 백만 원)

구 분	합 계	도로	주택·택지	공업·산업단지	댐건설	기 타
합 계	면적 1,559,416 금액 83,435,831	면적 675,092 금액 26,547,055	면적 175,764 금액 32,405,642	면적 69,532 금액 3,481,065	면적 42,444 금액 508,393	면적 596,584 금액 20,493,676
'96	면적 174,064 금액 7,594,810	면적 67,155 금액 2,595,481	면적 20,500 금액 2,892,087	면적 15,416 금액 588,030	면적 7,348 금액 47,319	면적 63,645 금액 1,471,893
'97	면적 206,279 금액 8,571,537	면적 94,908 금액 3,466,908	면적 14,981 금액 2,382,754	면적 15,522 금액 399,495	면적 5,251 금액 50,623	면적 75,617 금액 2,271,757
'98	면적 176,625 금액 6,076,642	면적 87,565 금액 2,963,686	면적 7,340 금액 1,215,581	면적 4,704 금액 186,963	면적 9,811 금액 113,696	면적 67,205 금액 1,596,716
'99	면적 167,381 금액 5,036,742	면적 81,039 금액 2,410,497	면적 7,921 금액 1,156,856	면적 1,531 금액 83,164	면적 7,939 금액 114,488	면적 68,951 금액 1,271,737
'00	면적 132,493 금액 6,227,795	면적 60,561 금액 2,044,310	면적 14,504 금액 2,383,347	면적 3,568 금액 163,647	면적 4,599 금액 96,529	면적 49,261 금액 1,539,962
'01	면적 120,369 금액 5,722,393	면적 59,074 금액 2,172,692	면적 10,807 금액 1,429,229	면적 1,558 금액 51,121	면적 1,323 금액 12,913	면적 47,607 금액 2,056,438
'02	면적 132,101 금액 6,658,945	면적 64,102 금액 2,312,571	면적 18,210 금액 2,365,315	면적 6,411 금액 287,537	면적 897 금액 12,549	면적 42,481 금액 1,680,973
'03	면적 156,899 금액 8,346,117	면적 61,457 금액 2,503,119	면적 19,071 금액 3,144,045	면적 9,831 금액 398,349	면적 1,997 금액 29,283	면적 64,543 금액 2,271,321
'04	면적 155,931 금액 14,058,325	면적 51,493 금액 2,901,483	면적 36,562 금액 8,296,866	면적 3,126 금액 132,155	면적 2,699 금액 21,866	면적 62,051 금액 2,705,955
'05	면적 137,274 금액 15,142,525	면적 47,738 금액 3,176,308	면적 25,868 금액 7,139,562	면적 7,865 금액 1,190,604	면적 580 금액 9,127	면적 55,223 금액 3,626,924

자료 : 건설교통부 토지기획관실.

동 기간('96~2005) 중 사업별 취득면적의 비중은 도로(43.3%), 택지·주택(11.3%), 공단(4.5%) 및 댐(2.7%) 등의 순이나, 보상단가(만원/㎡)의 크기는 택지·주택(18.4), 공단(5.0), 도로(3.9), 댐(1.2) 등의 순이다. 2005년의 사업별 현황은 도로 47.7km²(3조1763억 원), 주택·택지 25.9km²(7조1396억 원), 공업·산업단지 7.9km²(1조1906억 원), 댐건설 0.58km²(91억 원) 순이나, 전년도에 비해서 공업·산업단지는 4.7km²로 151% 증가하였으며, 주택·택지사업은 10.7km², 도로사업은 3.8km²로 각각 29.2%, 7.3% 감소하였다.

<표 3-9>의 보상대상별 손실보상 현황에서 최근 10년간의 토지와 물건 등의 전체 보상액 대비 토지의 보상액은 83.3%로 나타나 보상에서 토지가 대부분을 차지함을 알 수 있다. 2005년의 보상대상 물건별 보상액의 비중은 토지보상 86.1%, 지장물보상 10.5%, 영업보상 1.1%, 농업보상 1.0% 등의 순이며, 특히 이주대책은 0.2%에 불과할 뿐만 아니라 점차 그 비중이 격감하는 추이('96~'98년 1%대 → 최근 0.2~0.3%)를 보이고 있다.²⁶⁾

<표 3-9> 보상대상별 손실보상 현황

(단위 : 10억 원, %)

구분	합계	토지	지장물	영업보상	농업보상	어업보상	이주대책	기타
합계	보상액(%) 100,213.4(100.0)	83,435.8(83.3)	10,526.9(10.5)	1,220.0(1.2)	1,860.1(1.9)	968.9(1.0)	487.9(0.5)	1,713.8(1.7)
'96	보상액(%) 8,964.3(100.0)	7,594.8(84.7)	793.3 (8.8)	97.4(1.1)	139.5(1.6)	185.0(2.1)	76.1(0.8)	78.1(0.9)
'97	보상액(%) 10,250.7(100.0)	8,571.5(83.6)	975.4 (9.5)	130.7(1.3)	189.2(1.8)	80.5(0.8)	90.5(0.9)	213.0(2.1)
'98	보상액(%) 7,584.9(100.0)	6,076.6(80.1)	825.5(10.9)	95.3(1.3)	213.0(2.8)	94.9(1.3)	93.7(1.2)	185.9(2.5)
'99	보상액(%) 6,798.9(100.0)	5,036.7(74.1)	838.6(12.3)	160.5(2.4)	253.2(3.7)	264.6(3.9)	25.9(0.4)	219.3(3.2)
'00	보상액(%) 7,613.9(100.0)	6,227.8(81.8)	815.0(10.7)	81.0(1.1)	221.6(2.9)	97.9(1.3)	25.1(0.3)	145.6(1.9)
'01	보상액(%) 7,010.8(100.0)	5,722.4(81.6)	833.0(11.9)	68.7(1.0)	175.5(2.5)	28.9(0.4)	22.6(0.3)	159.7(2.3)
'02	보상액(%) 8,175.1(100.0)	6,658.9(81.5)	1,028.7(12.6)	100.0(1.2)	154.4(1.9)	34.6(0.4)	25.6(0.3)	172.8(2.1)
'03	보상액(%) 10,035.2(100.0)	8,346.1(83.2)	1,072.3(10.7)	113.6(1.1)	166.5(1.7)	132.6(1.3)	30.8(0.3)	173.3(1.7)
'04	보상액(%) 16,185.0(100.0)	14,058.3(86.9)	1,497.6 (9.3)	184.2(1.1)	176.6(1.1)	25.5(0.2)	52.8(0.3)	189.9(1.1)
'05	보상액(%) 17,594.7(100.0)	15,142.5(86.1)	1,847.4(10.5)	188.6(1.1)	170.7(1.0)	24.3(0.1)	44.9(0.2)	176.3(1.0)

주 : “지장물”은 건물·공작물·입목 등, “영업보상”은 휴·폐업보상과 실직 및 휴직보상 등, “농업보상”은 농작물·농기구·축산·잡업·실농 보상과 이농비 등, “이주대책”은 이주단지조성비와 이주정착금 등, “어업보상”은 멸치·허가 또는 신고어업, 그리고 “기타”는 개간비와 분묘이장비 및 이장보조비 등에 대한 각각의 보상실적을 의미함.
 자료 : 건설교통부 토지기획관실.

26) 이는, 택지개발촉진법 또는 주택법 등 관계법령에 의하여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급함으로써 이주대책을 수립·실시한 것으로 간주되는 택지개발 및 주택건설 사업의 경우 이주대책지나 주택특별공급을 통하여 현금으로 지급되는 이주정착금을 축소한 반면, 그러한 사업여건을 결여한 도로·댐 등의 건설사업의 경우에는 많은 비용과 노력이 소요되는 이주단지 조성보다는 저렴하고 손쉬운 이주정착금의 지급으로 갈음한 복합적 요인에 기인하는 것으로 여겨진다.

2) 주요 보상사례 현황 파악

(1) 택지개발사업지구 보상사례 고찰

① 의의

1980년대부터 대표적 면적 개발사업으로서 토지보상과 관련하여 다양한 이주 및 생활대책을 사용해온 택지개발지구 보상사례를 우선 검토함으로써, 향후 주요 공익사업 전반에 대하여 본격적인 실태조사를 위한 기초자료로 삼고자 한다.

② 종전의 택지개발지구 보상사례(이주 및 생활대책을 중심으로)

i) 과천시신도시개발

과천시신도시개발(1980~1984)에 있어서 사업자(대한주택공사)측은 이주대책과 관련하여 토지소유자에 대한 아파트 분양권을 제공하는 제안을 하였으나, 주민들은 이주단지의 선조성-후철거 요구 및 세입자에 대한 임대아파트 입주권을 요구하였고, 결국 토지소유자에 대한 지구 내 단독필지 조성원가 분양 및 세입자에 대한 입주권 및 이사비를 지급하는 것으로 갈등을 조정한 바 있다.

ii) 안양평촌지구

안양평촌지구개발(1989~1995)에 있어서 주민들은 원주민 이주대책, 소작농·축산농 생활대책, 아파트입주권 등을 요구하였고, 이에 관하여 가옥(무허가 포함)소유자에 대한 단독택지 또는 아파트 분양권, 세입자에 대한 임대아파트 입주권 부여, 영업자·영농자에 대한 상가점포 우선분양권 등이 현실화된 바 있다.

iii) 분당신도시

분당신도시개발(1989~1996)에 관한 주민의 민원은 원주민 생활대책, 축산업자 생활대책, 공장이전대책, 상업용지분양 요구이었고, 생활대책과 관련하여 가

옥소유자·영업자에 대한 상가점포 분양, 임차농·농지소유자에 대한 시장점포 우선 분양권을 제공하여 갈등을 조정한 바 있다.

iv) 용인수지지구

용인수지지구개발(1990~1994)에 있어서는 세입자에 대한 임대아파트입주권 부여, 선입주-후철거 요구 및 지구외 이주거부 등이 있었으며, 결국 임대아파트 입주권 또는 주거대책비 등을 별도로 지급하는 선에서 합의가 이루어져 이주대책이 마련됨으로써 갈등을 해소하였다.

(2) 행정중심복합도시 보상대책 추진현황

① 사례지역 현황

행정중심복합도시(이하 “행정도시”라 함)건설과 관련하여 연기군·공주시 5개 면 33개 리에 대한 예정지역 지정면적은 2122만 평에 달하며, 용도지역별로는 관리지역(66.5%)과 농림지역(31%)이 대부분이고, 지목별로는 임야 41.6%, 논 22.9%, 하천 12.7%이다.

<표 3-10> 행정중심복합도시 예정지역 현황

구 분		예정지역
지정면적 (편입행정구역)		73.14km ² (2212만평) (2개 시·군, 5개 면, 33개 리)
행정구역별	연기군(361.5km ²) 공주시(940.7km ²)	68.24km ² (93.3% ; 연기군의 18.8%) 4.9 km ² (6.7% ; 공주시의 0.5%)
용도지역별	도 시 지 역 관 리 지 역 농 립 지 역	1.86km ² (2.5%) 48.60km ² (66.5%) 22.68km ² (31.0%)
지 목 별	임 야 답 전 대 하 천 기 타	30.39km ² (41.6%) 16.74km ² (22.9%) 7.37km ² (10.1%) 1.77km ² (2.4%) 9.29km ² (12.7%) 7.58km ² (10.3%)
인구(세대)		1만 명 (4천 세대)
필 지 수		3만1723필지

※ 예정지역에 분포한 가옥 수(상가 포함) : 4911동

② 사례지역 보상현황

2006. 4. 20. 협의보상기간 종료일 기준으로, 전체 계약대상자 1만23명 중 7691명이 계약을 체결하여 계약체결률 76.7%를 기록하였다. 면적기준으로는 총 1659만평 중 1163만평(70.1%)에 대해 보상계약을 체결하였으며, 금액기준으로는 3조 1167억 원 중에서 70.2%에 해당하는 2조1867억 원이 지급되었다. 이는 유사 공공사업지구의 평균 협의보상율 38%를 크게 웃도는 사상 최고의 토지보상실적이다.

③ 사례지역 민원분석

행정도시 예정지역 보상과 관련하여 보상설명회 시 제시된 의견을 비롯하여 주민대표의 건의 및 개별주민의 질의 등을 종합 분류한 결과, 72개 유형 265건의 의견이 개진되었다.²⁷⁾ 이를 분야별로 살펴보면, 보상관련 85건(32.1%), 생활대책 67건(25.3%), 이주대책 59건(22.3%), 분묘대책 등이 54건(20.4%)이다.

2005년 7월까지 포괄적이거나 대체토지(이하 “대토”라 함)관련 요구정도를 파악할 수 있는 “주민건의·질의사항 유형별 분류자료”를 토대로 분석한 결과, 대토관련 요구사항의 비중이 전체 보상관련 의견 중 44~46%를 차지하여 중심적 민원사항으로 대두되었음을 알 수 있다.

분야별 대토관련 요구사항의 비중은 이주대책 73~75%, 생활대책 48~50%, 문화재·분묘 등 38~40%, 보상관련 19~28%의 순으로 전체 유형에 걸쳐 중심민원을 이루고 있지만, 특히 이주대책 및 생활대책 분야와 연계되어 흔히 대토민원이 제기되고 있음을 파악할 수 있다.

<표 3-11> 행정도시 예정지역 주민건의 및 질의사항 분야별 민원분석

구분	세부유형(건수)	유형	건수
합계		72(100.0%)	237(100.0%)
대토관련		32 (44.4%)	108 (45.6%)
보상관련		16(100.0%)	88(100.0%)
	1. 주변지역 대체취득가액 및 그 이상으로 보상(21) 2. 토지 등의 보상금 선 제시(3) 3. 토지보상 시 50% 현금, 50% 환지로 지급(1)	3 (18.8%)	25 (28.4%)

27) 행정중심복합도시건설추진위원회. 2005. 7. 20. 「보상 추진현황 및 장사대책 추진계획」(제6회 추진위원회 자료). p.2

(계속)

구분	세부유형(건수)	유형	건수
이주대책		16(100.0%)	60(100.0%)
	1. 이주자택지 면적 확대 등(11) 2. 이주대책 공급 특별분양 APT 면적 확대 등(6) 3. 토지양도 시 일정면적(30-40%) 이상 환지보장(4) 4. 주민등록세대의 미등재건축물 이주자택지 공급(2) 5. 최근 등재 세대에 이주자택지 공급(1) 6. 이주자택지 공급대상기준 확대(3) 7. 가옥 공유지분 7평 이상 이주자택지 공급(1) 8. 기존 공장에 대한 대토 마련(3) 9. 예정지역 등에 대한 대토 마련(5) 10. 대토 구입 시 인접 시·군 매수제한 폐지(5) 11. 교회사택 거주 목회자 이주자택지 공급(2) 12. 실버타운 건립 무상 및 염가공급(1)	12 (75.0%)	44 (73.3%)
생활대책		14(100.0%)	35(100.0%)
	1. 예정지역 등 거주자 상가용지 공급(1) 2. 축산단지 조성(2) 3. 주변지역에 공장부지·기숙사 등 마련(1) 4. 영업자 등 상가용지 공급 확대(5) 5. 상가소유 영업자 편입면적 50% 상가용지 공급(4) 6. 계약해지 임차농 생계대책 마련(1) 7. 세입자·영세민 APT 임대 등 특별대책 강구(3)	7 (50.0%)	17 (48.6%)
문화재·분묘 등		26(100.0%)	54(100.0%)
	1. 묘소·재실 등 보존 및 공원묘지 조성(7) 2. 예정지역 내 집단묘지·납골당 조성(3) 3. 집단·중중묘지 조성용 주변지역 국유지 불하(2) 4. 간척지 등 농업용지 우선분양(1) 5. 김성촌 민속·토속마을 지정, 일정비를 환지공급(1) 6. 종교부지 확보 후 교회 이전(1) 7. 대토 구입 시 거리제한 규정 배제(1) 8. 협의양도인 택지를 상가용지 인화 공급(1) 9. 보상금 조기 지급(3) 10. 공장부지 이전에 따른 대체부지 마련(2)	10 (38.5%)	22 (40.7%)

자료 : 행정중심복합도시건설추진위원회. 2005. 7. 20. 「보상 추진현황 및 보상대책 추진계획」
(제6회 추진위원회 자료). pp.9-17에 의거하여 재작성.

④ 사례지역 보상추진내용

첫째, 주민의 의견을 최대한 반영하여 보상대책을 마련하는 것이다. 즉, 보상 추진협의회, 주민설명회, 주민간담회 등을 통하여 주민의 의견을 최대한 수렴하여 이주·생활대책 등에 반영코자 하였으며, 통상 1~2회 정도 형식적으로 운영되는 사례에서 탈피하여 주민요구사항을 수렴하고 합의를 도출하는 실질적 창구

로 활용함으로써 주민들의 이해와 협조를 유도하였다.

둘째, 생계지원대책의 강화이다. 영세임차농에 대한 공사미착수 토지의 임대 방안을 마련하고, 영세민 등 저소득자에 대해 사업기간 동안 공사현장 취업알선 대책을 수립하였으며, 주민들로 구성되는 영농조합을 설립하여 임차농과 영세민에 대한 농지우선 임대를 추진하였다.

셋째, 직업전문교육의 시행이다. 충청북도 음성군에 소재한 전문건설공제조합 직업전문학교에서 인테리어 시공, 실내 디자인, 건축 리모델링, 토목 CAD, 측량, 조경설계, 특수용접, 건축설비 등을 교육하였으며, 교육생에 대해서는 월 20만원의 우선 선정 직종수당 지급, 교육비 전액 면제, 교재 및 실습복 무료제공, 기숙사 및 식사 무료제공의 편의를 부여하였다.

넷째, 수요자맞춤형 이주·생활대책의 마련이다. 점포겸용주택지를 획일적으로 공급하던 방식에서 탈피하여 단독·블록형·공동주택지 등으로 이주주택지를 다양화하여, 주민들에게 실질적 혜택(재산보존, 선호택지 선택)을 주면서도 점포의 난립을 예방하여 쾌적한 도시미관을 유지하도록 배려하였다. 또한 6~8평의 상가용지만을 공급하던 것을 주민 희망 시 사업시행자가 상가를 건축하여 공급할 수 있도록 개선하여 주민의 선택권을 넓히고, 경제여건이 못되어 상가 분양권리를 팔던 원주민들에게 실질적인 생활대책이 제공되도록 하였다. 아울러 공사착수로 인해 일시적으로 이사하는 경우 국민주택기금을 활용해 최고 3천만원 범위 내에서 연2%의 전세자금을 대출하였으며, 경로복지관 건립을 통한 근로능력 없는 노약자의 안정적인 생활공간 마련 등 영세민·노약자 등에 대한 주거 지원 후속대책도 함께 추진할 예정이다.

다섯째, 보상금 지급방법 개선을 통한 지가상승 억제이다. 부재지주에 대한 채권보상을 실시함과 동시에 보상금 예치 시 상가용지 우대 입찰권을 부여하여 보상금 유출에 따른 인근 지가상승 압력을 완화하고자 하였다.

끝으로, 예정지역 및 인근지역에 대토마련을 위한 노력이다. 예정지역 내 대토는 향후 이주주택지, 협의양도인택지, 생활대책용지 공급이 있고, 인근지역의 대토에 대해서는 주민희망사항 조사결과 1042명 중 148명이 간척지 알선을 희망한

바 있어 충청남도와 협의하여 서산 간척지 등에 알선을 시도하였다. 대체 취득할 토지가 농지 등으로 토지거래허가구역에 소재할 경우에는 허가기준²⁸⁾에 부합되어야 하고, 허가구역이 아닌 곳에서는 농지법 등 개별 법률의 규정에 따라 취득하여야 한다.

3. 주요 공익사업의 이주 및 생활대책 운영실태 분석

이 조사는 대한주택공사·한국수자원공사·한국도로공사·한국토지공사 등 SOC 및 건설관련 국가공기업에서 용지취득·보상업무를 담당하는 실무자에 대한 면담과 자료수집을 통하여 공익사업을 위한 토지보상의 추진실태와 개선방향을 파악하기 위한 것으로, 특히 토지보상체계 개선연구와 관련하여 이주·생활대책과 대토요구 등의 운영실태와 문제점 파악을 주요내용으로 하였다.

1) 한국수자원공사(댐건설)

(1) 이주 및 생활대책의 법적근거

한국수자원공사(이하 “수공”)는 이주대책에 대하여 토지보상법과 댐건설및주변지역지원등에관한법령(이하 “댐건설법령”)을 적용하나, 생활대책에 대해서는 특별히 법령과 내규로 정한 것이 없다. 따라서 수공의 특징이라면 댐건설법령에 토지보상법령이 규정한 것과 유사한 내용의 이주대책을 규정함으로써 나름대로 댐 사업의 특성을 반영²⁹⁾하고 있다는 점이다.

28) 국토계획법시행령 개정(2006.3.23 대통령령 제19400호)으로 공익사업에 편입된 토지의 대체토지 취득요건이 완화되었다(동법시행령 제119조제1항제2호 후단 및 제2항제1호). 즉, 토지거래계약 허가구역 안에서 공익사업용으로 협의양도 또는 수용된 토지의 대체토지 취득허용기간을 1년에서 3년으로 연장하고, 농업인 등이 공익사업으로 협의양도 또는 수용된 농지에 대한 대체농지를 취득하고자 하는 경우에는 주소지로부터 농지까지의 거리를 종전에는 60km 이내로 하였으나 앞으로는 80km 이내이면 토지거래허가구역 안의 농지를 취득할 수 있도록 하였다.

29) 댐건설법 제11조제3항에 의하면 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 동법에 특별한 규정이 있는 경

(2) 토지보상법령상의 이주대책

① 이주대책의 수립 등(토지보상법 제78조)

사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자")를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 하며(제1항), 사업시행자가 제1항의 규정에 따라 이주대책을 수립하고자 하는 때에는 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 하고(제2항), 국가나 지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 주택법에 의한 국민주택기금을 우선적으로 지원하여야 한다(제3항).

이주대책의 내용에는 이주정착지에 대한 도로·급수시설·배수시설 그 밖의 공공시설 등 당해 지역조건에 따른 생활기본시설이 포함되어야 하며, 이에 필요한 비용은 사업시행자의 부담으로 한다. 다만, 행정청이 아닌 사업시행자가 이주대책을 수립·실시하는 경우에 지방자치단체는 비용의 일부를 보조할 수 있다(제4항).

주거용 건물의 거주자에 대하여는 주거이전에 필요한 비용³⁰⁾과 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용³¹⁾을 산정하여 보상하여야 하며(제5항), 공익사업의

우를 제외하고는 토지보상법을 준용하므로, 댐건설로 인한 수몰이주민에 대한 이주대책도 원칙적으로 토지보상법이 적용된다고 할 수 있다. 댐건설법은 이주대책에 대하여 별도로 규정하고 있지 않으나, 동법 제39조 및 제40조에서는 수몰이주민에 대한 지원사항에 대하여 구체적인 규정을 두고 있다.

30) 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) ①공익사업시행지구에서 편입되는 주거용 건축물의 소유자에 대하여는 당해 건축물에 대한 보상을 하는 때에 가구원수에 따라 2월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 건축물의 소유자가 당해 건축물에 실제 거주하고 있지 아니하거나 당해 건축물이 무허가건축물등인 경우에는 그러하지 아니하다. ②공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구 안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 3월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 다른 법령에 의하여 주택입주권을 받았거나 무허가건축물 등에 입주한 세입자에 대하여는 그러하지 아니하다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 주거이전비는 통계법 제3조제4호의 규정에 의한 통계작성기관이 조사·발표하는 도시가계조사통계의 근로자가구의 가구원수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정한다. 이 경우 가구원수가 1인인 경우에는 2인 기준의 월평균 가계지출비에서 다음의 산식에 의하여 산정한 1인당 평균비용을 뺀 금액으로 하고, 가구원수가 7인 이상인 경우에는 6인 기준의 월평균 가계지출비에 6인을 초과하는 가구원수에 다음의 산식에 의하여 산정한 1인당 평균비용을 곱한 금액을 더한 금액으로 산정한다.

$$1인당 평균비용 = (6인 기준의 근로자가구 월평균 가계지출비 - 2인 기준의 근로자가구 월평균 가계지출비) \div 4$$

시행으로 인하여 영위하던 농·어업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농·어민이 지급받을 보상금이 없거나 그 총액이 건설교통부령이 정하는 금액³²⁾에 미달하는 경우에는 그 금액 또는 그 차액을 보상하여야 한다(제6항).

② 이주대책의 수립·실시(토지보상법시행령 제40조)

사업시행자가 이주대책을 수립하고자 하는 때에는 미리 그 내용을 이주대책대상자(이하 "이주대책대상자"라 한다)에게 통지하여야 한다(제1항).

이주대책은 건설교통부령이 정하는 부득이한 사유³³⁾가 있는 경우를 제외하고는 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 수립·실시한다. 다만, 사업시행자가 택지개발촉진법 또는 주택법 등 관계법령에 의하여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우(사업시행자의 알선에 의해 공급한 경우를 포함함)에는 이주대책을 수립·실시한 것으로 본다(제2항).

다음에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다(제3항).

- 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자
- 당해 건축물에 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축

31) 토지보상법시행규칙 제55조(동산의 이전비 보상 등) ①토지 등의 취득 또는 사용에 따라 이전하여야 하는 동산(제2항의 규정에 의한 이사비의 보상대상인 동산을 제외함)에 대하여는 이전비를 보상하여야 한다. ②공익사업시행지구내 편입되는 주거용 건축물의 거주자에 대하여는 별표 4의 기준에 의하여 산정한 이사비(가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 말함. 이하 이 조에서 같음)를 보상하여야 한다. ③이사비의 보상을 받은 자가 당해 공익사업시행지구안의 지역으로 이사하는 경우에는 이사비를 보상하지 아니한다.

32) 토지보상법시행규칙 제56조(이농비 또는 이어비의 보상) 법 제78조제6항에서 "건설교통부령이 정하는 금액"이라 함은 통계법 제3조제4호의 규정에 의한 통계작성기관이 조사·발표하는 농가경제조사통계의 전국평균 가계비 및 농업기본통계조사의 가구당 전국평균 농가인구를 기준으로 다음 산식에 의하여 산정한 가구원수에 따른 8월분의 평균생계비를 말한다.

$$\text{가구원수에 따른 8월분의 평균생계비} = (\text{전국평균 가계비} \div 12 \div \text{가구당 전국평균 농가인구}) \times \text{이주 가구원수} \times 8$$

33) 제53조 (이주정착금 등) ①영 제40조제2항에서 "건설교통부령이 정하는 부득이한 사유"라 함은 i) 공익사업시행지구의 인근에 택지 조성에 적합한 토지가 없는 경우, ii) 이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래의 목적을 위한 소요비용을 초과하는 등 이주대책의 수립·실시로 인하여 당해 공익사업의 시행이 사실상 곤란하게 되는 경우를 말한다(토지보상법시행규칙 제53조제1항).

물의 소유자. 다만, 질병으로 인한 요양, 징집으로 인한 입영, 공무, 취학 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인하여 거주하지 아니한 경우에는 그러하지 아니함

- 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

제2항 본문의 규정에 의한 이주정착지안의 택지나 주택의 취득 또는 동향 단서의 규정에 의한 택지나 주택의 취득에 소요되는 비용은 이주대책대상자의 희망에 따라 그가 지급받을 보상금과 상계할 수 있다(제4항).

③ 이주정착금의 지급(토지보상법시행령 제41조)

사업시행자는 법 제78조제1항의 규정에 의하여 i) 이주대책을 수립·실시하지 아니하는 경우와 ii) 이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 타 지역으로 이주하고자 하는 경우에는 이주대책대상자에게 건설교통부령이 정하는 바에 따라 이주정착금을 지급하여야 한다.³⁴⁾

(3) 댐건설법령상 수몰이주민에 대한 지원사항

① 이주정착지 미이주자 등에 대한 지원(댐건설법 제39조)

댐건설사업시행자는 수몰이주민 중 이주정착지에 이주하지 아니하는 자(일명 “자유이주자”) 그 밖에 대통령령이 정하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있다.

댐건설사업시행자는 법 제39조의 규정에 의한 지원대상자(기본계획의 고시 당시 당해 지역에 거주하는 자에 한함)에 대하여 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 지급할 수 있으며(댐건설법시행령 제31조제1항), 법 제39조에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 자”라 함은 세입자 또는 무허가건축물(신고하지 않고 건축한 건

34) 이주정착금은 보상대상인 주거용 건축물에 대한 평가액의 30퍼센트에 해당하는 금액으로 하되, 그 금액이 5백만원 미만인 경우에는 5백만원으로 하고, 1천만원을 초과하는 경우에는 1천만원으로 한다 (토지보상법시행규칙 제53조제2항).

축물을 포함함)의 소유자로서 기본계획의 고시일 3년 전부터 당해 지역에 계속 거주하는 자를 말한다(동 제2항).

제1항의 규정에 의한 지급대상자에게는 세대당 1500만원의 이주정착지원금과 세대구성원 1인당 250만원의 생활안정지원금을 지급하되, 생활안정지원금은 세대당 1000만원을 초과할 수 없다(동 제3항).³⁵⁾ 제1항의 규정에 의한 지급대상자가 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 지급받고자 하는 경우에는 이주예정일 7일 전까지 댐건설사업시행자에게 그 지급을 신청하여야 한다(동 제4항).

② 수몰이주민에 대한 지원(댐건설법 제40조)

건설교통부장관은 수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축 등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 주택법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있으며(제1항), 댐건설사업시행자는 수몰이주민의 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 건설교통부장관에게 주택법에 의한 국민주택기금의 우선지원을 요청할 수 있고(제2항), 댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 댐수탁관리에정자는 대통령령이 정하는 바에 따라 직업훈련의 실시 등 수몰이주민의 생계지원을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다(제3항).

<표 3-12> 수몰이주민에 대한 지원주체별 생계지원 조치가능 내용

지원주체	수몰이주민에 대한 생계지원조치
관할 지자체의 장	1. 전업을 희망하는 경우 직업훈련 및 취업의 알선 2. 농업을 계속하고자 하는 경우 대토알선 및 영농교육
댐수탁관리에정자	1. 댐저수구역 안의 수면 및 토지를 이용한 뉴시터의 운영 지원(수도사업을 목적으로 당해 댐저수구역 안에서 댐의 저수를 직접 취수하거나 취수할 계획이 있는 지역을 제외한다) 2. 토산품 등의 판매를 위한 간이매점의 운영지원(댐의 관리에 지장이 없는 경우에 한한다) 3. 수몰이주민의 우선 고용

자료 : 댐건설법시행령 제35조제1항 및 제2항 각호.

35) 세대당 최고 2500만원이 한도임.

법 제40조제3항의 규정에 의하여 댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장(이하 “관할 지자체의 장”) 및 댐수탁관리에정자는 수몰이주민의 생계지원을 위하여 각각 <표 3-12>의 조치를 할 수 있다(댐건설법시행령 제35조).

③ 이주대책을 댐건설 실시계획에 반영(댐건설법시행령 제13조제1항)

댐건설에 관한 실시계획에는 사업의 목적·개요, 사업시행지의 위치·면적, 사업시행기간(공정계획 포함), 재원조달계획, 실시설계도서(내진설계 내용 포함), 공공시설물의 관리처분계획과 지역별 용수공급계획 이외에도 이주대책이 포함 되어야 한다.

(4) 이주대책 사례분석³⁶⁾

① 이주단지의 위치

지금까지 이주단지는 기존 생활거주지로부터 동떨어져 있어 이주민들의 외로움을 더하였던 바, 그 위치를 신중히 배려할 필요가 있다. 용담댐(금강수계) 이주단지의 경우 전북 완주에 위치하고 있어 이주민들이 타향살이하는 느낌으로 생활하고 있다고 한다. 특히 이주민들이 주로 농민이고 고령자가 많으며 보상액도 1억원 전후로 넉넉지 못하므로, 생활편의와 경제적 사정을 고려해 기존 거주지로부터 가까운 곳에 살 수 있도록 배려할 필요가 있다.

안동댐(낙동강수계) 이주단지의 경우 안동시와 멀리 떨어져 있어 생활이 불편하지만, 고향을 볼 수 있는 곳에 이주를 위해 댐 근처에 이주단지를 조성한 사례이다. 참고로, 평림댐(영산강유역) 이주민의 희망이주단지 위치에 대한 의식구조 분포³⁷⁾를 보면, 농경지 등 생활기반과 현거주지에서 가까운 위치 61%, 대도시 이주 31%, 기타지역 8%로 나타났다.

36) 한국수자원공사. 2004. 12. 「수몰이주민 사후관리방안 연구」에서 ‘안정적인 주거보장 측면’의 자료를 발췌, 작성한 것임.

37) 한국수자원공사. 1999. 2. 「전남서부권 광역상수도사업 이주대책 기본설계 보고서」. p18.

특히 댐 주변에 이주단지를 조성할 경우에는 주로 음식점을 영위하는 것을 감안하여, 경관이 좋고 교통이 편리한 지점에 이주단지 조성을 희망하고 있다. 한편 2004년도 이주단지 실태조사에서는 공통적으로 교육·상업·주거·교통 등의 혜택을 누릴 수 있도록 이주단지를 가능한 한 도시 내 또는 인근지역에 조성해주시기를 원하는 주민도 많았다.

따라서 이주단지를 조성할 경우 댐 주변에 살고자 하는 주민도 있을 것이고 자녀교육이나 생계수단을 위해 대도시로 나가고자 하는 주민도 있을 것인 바, 무엇보다 주민들의 의사를 적극 반영하여 이주대책을 수립하는 방안을 검토하여야 한다.

② 이주단지의 주거형태와 주택규모

단독주택형은 이주민의 프라이버시나 재산가치 면에서 장점(양호한 위치와 저렴한 공급가격으로 시세차익 발생도 가능)이 있지만, 이를 구입·관리하는 비용이 문제가 된다. 용담댐 이주단지가 이 형태에 속하는데, 이주정착금을 대지구입과 건축 및 관리비용 등으로 대부분 소진하였다고 한다.

반면 공동주택형은 구입 및 관리비용이 저렴하고 경우에 따라 사업시행자가 공동주택을 건설하고 임대료만 받으며 운영할 수 있다는 장점도 있으나, 이주민이 사망하거나 다른 곳으로 이주하게 되면 그 시설을 어떻게 활용할 것인가 하는 문제가 발생한다.

따라서 단독주택이나 공동주택이나 하는 이주단지의 주거형태는 각기 장·단점을 지니는 것이지만, 개인적 선호에 따라 이주민들이 주거형태를 선택하게 하는 것이 가장 바람직하다.

또한 이주단지의 단독주택 규모가 비합리적으로 큰 것도 문제인 바, 안동·횡성·용담댐 이주단지의 경우 이주민들 간의 경쟁심리로 서로 집을 크게 지으려는 경향으로 인해 건축비 과다지출 및 경제적 어려움이 발생한 바 있다. 따라서 수몰이주민들의 이주주택 건설 시 주택시설·규모를 적정하게 유도할 수 있는 컨설팅제도의 도입이 필요하다.

③ 이주단지의 시설 및 관리

이주단지를 희망하는 이주자들은 조성될 단지시설에 기대를 갖고 입주하지만, 용담댐 이주민의 경우와 같이 입주 후 이들 시설이 잘 배려되지 못하여 실망하는 사례가 있다. 따라서 무엇보다 이주단지 입주를 권고하기 전에 확실한 시설을 확보하여 이주 전에 건설할 필요가 있고, 나아가 이주민들과 미리 합의하여 마을회관·경로당·체육시설 등과 같이 건설 가능한 시설에 대한 분명한 입장을 정리해둘 필요가 있다. 이는 이주 후 이주민들이 지속적으로 주장하는 무리한 요구를 사전에 방지하는 효과가 있다.

또한 대부분의 이주단지는 현재 주민들이 스스로 관리하는 입장에 있으나, 단지의 집단생활에 익숙지 못한 이주민들로서는 관리가 제대로 되지 못하는 문제가 발생한다. 특히 타 지역으로 이주하는 경우 새로운 지방자치단체의 협조가 어려운 실정인 바, 용담댐 사례와 같이 이주민들은 새로운 이주지가 낯설어 행정서비스 부족을 호소하고 해당 지방자치단체로서는 이렇게 유입된 이주민들의 민원이 탐탁지 않을 수 있다.

따라서 이주단지 초기의 과도기적 관리를 위하여 사업시행자가 지자체와 이주민 사이의 가교역할을 할 필요가 있는 바, 댐건설사업시행자에게 수몰민 이주 전 단지 내 필요시설 확보의무, 이주단지의 효과적 관리를 위한 수몰이주민과의 협력체제 구축의무를 부과할 필요가 있다.

④ 세입자 및 영세민에 대한 지원대책

우선, 세입자에 대한 지원문제이다. 댐 건설예정지역의 세입자는 그리 많지 않으나 주로 농업에 종사하며 농촌지역의 빈집에 거주하는 경우가 대부분인 바, 이들 세입자는 직접 보상받을 만한 재산이 거의 없고 다른 곳에서 마땅히 농지를 마련하거나 직업을 구하기도 어려우므로 일반 수몰이주민보다 더한 고통이 따르기 때문에 이주대책을 마련해줄 필요성이 절실히 대두된다.

현재 세입자에 대해서는 세대당 1500만원의 이주정착지원금과 세대구성원 1인당 250만원의 생활안정지원금을 지급하되, 이주대책대상자의 지위가 인정되지

않아 법령상 수몰이주민의 지위를 갖지 못하는 관계로 이들에 대해서는 별도의 이주단지를 조성치 않고 있다. 이론적으로도 이들에게 발생한 직접적인 손실을 입증하기 어려워 특별히 이주대책을 요구할 수 있는 권리를 인정하기 곤란하나, 댐 건설사업의 수행필요성이라는 정책적 견지에서 이들에 대한 현실적인 대안을 검토할 수 있다.

정책적 차원에서 세입자에 대해 검토 가능한 대안으로는, i) 수몰이주민의 개념을 확장하여 세입자 등을 포함시켜 이주대책을 수립하는 방안과 ii) 이주단지 조성비와 형평성을 기하기 위해 자유이주지원금(이주 정착지원금 및 생활안정지원금)을 상향 조정하는 방안을 들 수 있다.

<표 3-13>은 댐건설 관련 이주단지조성비와 자유이주지원금을 비교한 것인데, 여기서 2000년도 이후 완공된 댐의 경우 세대당 평균 이주단지조성비가 3300만원(횡성댐)~5400만원(용담댐)인데 비해 세대당 평균 자유이주지원금은 1300만원(용담댐)~1500만원(횡성댐)이 소요된 것으로 나타났다. 또 하나 특기할 점은 1970년 완공된 남강댐의 경우 이주단지에 대한 집단이주율이 35.5%인데 비해 2000년과 2001년에 각각 완공된 횡성댐 및 용담댐의 집단이주율은 25.7%와 7.4%로서, 이주단지 조성에 의한 이주대책 수립비율이 최근 들어 급격히 감소하고 있다는 점이다.

<표 3-13> 댐건설 관련 이주단지조성비와 자유이주지원금 비교

(단위 : 세대수, 백만원)

구분 (완공시기)	수몰 세대수	이주단지조성비(A)			자유이주지원금(B)			합 계 (A+B)
		소요액	세대수 (집단 이주율)	세대당 평균 조성비	소요액	세대수	세대당 평균 지원금	
남 강 댐 (1970. 7)	1601	14701	568 (35.5%)	26	14193	1033	14	28894
한탄강댐 (1985. 2)	299	16929	299 (100%)	57	-	-	-	16929
횡 성 댐 (2000. 11)	253	2133	65 (25.7%)	33	2788	188	15	4921
용 담 댐 (2001. 10)	2864	11407	212 (7.4%)	54	35084	2652	13	46491

자료 : 한국수자원공사.

다음은 영세민 등에 대한 지원문제이다. 수몰이주민 중 보상금액이 적은 영세민들은 설령 주택 등의 소유자라 할지라도 이주 후 종전의 생활을 유지하기 어려운 사정에 처할 것이므로, 영세민에 대한 지원대책도 세입자와 같은 차원에서 강구할 필요가 있다.

영세민에 대한 지원대책으로는 최저생계비 차원에서 보상금액을 특별히 산정하는 특례로서 보상물 평가액이 3000만원 미만인 경우 보상액을 3000만원으로 하는 규정을 마련하는 것을 예로 들 수 있다.

나아가 수몰민 중 생활능력이 없는 고령의 노인, 장애인, 병약자 등은 일자리를 준다 할지라도 노동력이 없어 생활을 할 수 없으므로, 일정 조건 하에 연금을 지급하거나 복지시설(예: 실버타운)을 설치하여 생활을 보장해주는 방법을 모색할 필요가 있다.

2) 대한주택공사(주택건설·택지개발)

(1) 이주 및 생활대책의 법적근거

대한주택공사(이하 “주공”)는 이주대책에 대해서는 토지보상법령을 적용하고, 생활대책에 관한 것은 법적근거 없이 내규로 규정하고 있다. 생활대책에 관한 주공의 내규는 용지업무규정시행세칙 제5장의 이주 및 생활대책이 있는데, 그 주요 특징은 이주대책과 생활대책을 구분해서 아래와 같이 운영하고 있다는 점이다.

(2) 이주대책

① 선정기준일

이주대책대상자의 선정은 택지개발사업의 경우 택지개발 예정지구지정 공람 공고일, 주택건설사업의 경우 주택건설사업계획 승인고시일을 각각 기준일로 하여 선정하고 있다.

② 대상자 선정기준

가옥소유자의 경우 기준일 이전부터 최초 보상계획 공고일까지 사업지구 안에 주거용 건물을 계속 소유하고 거주하다가 철거되는 가옥소유자(단, 수도권지역에서 단독주택건설용지를 공급할 경우에는 기준일 1년 전부터 거주한 자)이며, 세입자는 기준일 3개월 이전부터 최초 보상계획공고일까지 계속하여 지구 내에 거주한 자이다.

③ 유형별 대책

가옥소유자와 세입자 및 비거주자 등의 이주대책대상자 유형별 이주대책의 내용은 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 주공의 이주대책대상자 유형별 이주대책의 내용

대상자 유형	이주대책의 내용
가옥소유자	- 단독주택건설용지(265㎡ 이내) 또는 분양아파트 공급 - 이주정착금 : 이주대책 포기 시, 주거용건물 평가액의 30%(500~1000만원) 지급 - 주거이전비 : 도시근로자 가계지출비의 2개월분 지급 - 이사비 : 주택의 건평에 의거 산정한 비용 지급
세입자	- 국민임대아파트 우선공급 - 주거이전비 : 국민임대아파트 입주포기 시, 도시근로자 가계지출비의 3개월분 지급
비거주자 등	- 비거주(1주택) 주택 소유자 : 분양아파트(단, 거주자와 차등적용 가능) - 무허가건물 소유자 및 세입자 : 국민임대아파트

자료 : 대한주택공사.

(3) 협의양도인 택지

① 대상자 선정기준

기준일 이전부터 토지를 소유한 자로서 협의에 응하여 토지의 전부를 양도한 자(수도권 1000㎡ 이상, 기타 400㎡ 이상)이다.

② 공급면적

필지당 165~230㎡이며, 개발제한구역(이하 "GB") 지정 이전부터 소유한 자에

제도 우선공급권을 부여한다.

③ 공급가격

감정가격(수도권외의 지역은 조성원가의 110%)으로 공급하며, 협의양도인 택지 부족 시에는 GB 지구에 한하여 분양아파트를 공급한다.

(4) 생활대책

① 대상자 선정기준

기준일 이전부터 관계법령에 의거하여 허가·등록·신고 등을 하고 최초 보상계획 공고일까지 영업을 하거나 1000㎡(시설 660㎡) 이상의 경작 또는 축산업을 영위한 자이다.

② 대책의 내용

<표 3-15>와 같이 사업지구 내 점포·공장용 건물소유 영업자와 기타 영업자 및 영농·축산자 등의 생활대책대상자 유형별로 상가 및 근린생활시설용지 등을 공급함에 있어서 당해사업에 대한 협력정도에 따라 공급규모 등을 달리한다.

<표 3-15> 주공의 생활대책대상자 유형별 생활대책의 내용

구 분	대책	공급가격	공급기준면적 및 조건		
			협의양도 자진철거자	수용양도	
				자진철거자	강제철거자
점포·공장용 건물소유 영업자(택1)	단지 내 상가	동일상가 동일층 평당평균 낙찰가격	위치선정 우선권	위치선정 차순위우선권	공급제외
	상업용지 또는 근린생활시설용지	감정가격	공급면적 27㎡이하	공급면적 18㎡이하	“상동”
기타 영업자 영농·축산자	상업용지 또는 근린생활시설용지	“상동”	“상동”	“상동”	“상동”
종교 집회자	종교용지	• 기존면적 : 조성원가 의 110% • 추가면적 : 감정가격	“최동”	공급제외	“상동”
유치원 운영자	유치원용지	“상동”	“상동”	감정가격	“상동”

자료 : 대한주택공사.

(5) 기타 문제점 및 개선 검토 요망사항

① 이주 및 생활대책의 기준일 변경문제

현재 이주 및 생활대책 기준일은 택지개발사업의 경우 예정지구지정 공람공고일, 주택건설사업지구의 경우 주택건설사업계획 승인고시일로 하고 있으나, 기준일 이후에 전입하거나 영업을 개시한 소유자 및 영업자의 기준일 완화요구가 빈발하고 있어 그 변경의 정당성 여부에 대한 분명한 검토가 필요하다.

생각건대 기준일인 공람공고일³⁸⁾ 등은 당해사업의 개략적인 사업계획을 일반에 알리고 의견을 구하는 절차로서 실질적으로 일반인들에게 사업지구가 공개되는 시기이며, 사업이 예정된 사실을 인지하고 이주한 경우에는 당해사업으로 인해 생활근거를 상실했다고 볼 수 없으므로 이주 및 생활대책의 대상자로 인정하기 곤란하다고 할 것이다.

따라서 기준일을 완화·변경할 경우 이주·생활대책을 목적으로 한 신규전입 거주자 증가 및 한시적 영업과 기존상가 분할 등 투기행위를 방치하는 결과가 되어, 향후의 사업에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 사회문제로 대두될 소지도 있어 기준일 변경은 사실상 불가능하다.

② 무허가건축물 소유자에 대한 이주대책 재검토

현재, 1989년 1월 24일 이후의 무허가건축물 소유자는 이주대책대상에서 제외하도록 하고 있어, 이것이 사업시행과정에 상존하는 민원요인으로 작용하고 있다.

무허가건축물 소유자를 이주대책대상에서 제외하게 된 취지는 공익사업지구가 고시된 이후에 이주대책의 수혜를 목적으로 사업지구 내로 이주하는 것을 방지하기 위한 것이었으나, 공익사업 시행 전부터 상당 기간 동안 생활근거지로서 거주해온 무허가건축물의 소유자를 이주대책에서 완전히 배제하는 것은 재검토할 사항으로 판단되므로 이에 대한 대처방안의 검토가 필요하다.

무허가건축물은 불법건축물인 점을 감안하여 이주대책에서는 제외하더라도

38) 택지개발업무처리지침 제21조제1항에 이주대책기준일은 택지개발예정지구지정 공람공고일로 되어 있음.

주거안정 차원에서 아파트를 특별 공급하는 방안은 검토 가능할 것인 바, 이주대책을 목적으로 한 투기를 조장할 수 있으므로 공익사업 시행 전부터 장기간(예: 3~5년) 당해 사업지구에 평온무사하게 생활근거지로서 거주해온 경우에 한하여 임대아파트 특별공급 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 한국토지공사(택지 및 공단조성)

(1) 이주 및 생활대책의 법적근거

한국토지공사(이하 “토공”)는 주공과 마찬가지로 이주대책에 대해서는 토지보상법령을 적용하고, 생활대책에 관한 것은 법적근거 없이 내규로 규정하고 있다. 생활대책에 관한 토공의 내규로는 용지규정 제17조(이주대책의 수립·시행 등), 용지규정시행세칙 제27조의2(생활대책의 수립·시행) 및 상업용지등우선공급에 관한지침이 있는데, 그 주요특징은 주공과는 달리 이주대책과 생활대책을 구분 없이 아래와 같이 운영하고 있다는 점이다.

(2) 관련 내규의 내용

① 용지규정 제17조(이주대책의 수립·시행 등)

제1항은 조성사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활근거를 상실하게 되는 자에 대하여 관계법령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·시행한다고 하여 토지보상법령에 따른 이주대책의 수립·시행을 정하고 있으며, 제2항은 조성사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 생활대책을 수립·시행할 수 있다고 하여 내규에 의한 생활대책 수립·시행의 근거 규정을 두고 있다.

그리고 제3항은 이주대책용 주택과 생활대책용 상가건물의 건설·공급 사업 무위탁 및 대행에 대하여 정하고 있으며, 제4항에서는 이상의 이주 및 생활대책

에 관한 세부사항은 사장이 따로 정하는 바에 의한다고 하고 있다.

② 용지규정시행세칙 제27조의2(생활대책의 수립·시행)

생활대책대상자(제1항)는 이주대책대상자 또는 영업 등 생업을 상실한 자 중 보상대상 전부를 협의에 의하여 보상받고 스스로 인도 또는 철거한 자(단, 협의에 의해 보상받지 않은 자가 토지 등을 공사가 지정하는 시기까지 스스로 인도 또는 철거한 경우에는 생활대책 대상에 포함가능)이다.

생활대책의 시행방법(제2항)은 근린생활·판매·영업시설 또는 그 시설의 설치 가능한 용지를 수의계약의 방법으로 공급하는 것이며, 생활대책의 내용 차등화(제3항)에 대하여는 대상자의 조성사업에 대한 협력정도 또는 생업의 규모 등에 따라 그 내용을 달리 정할 수 있는 것으로 하고 있다.

③ 상업용지등우선공급에관한지침(2004. 11. 제정)

이 지침에서 정한 상업용지 우선공급 대상자는 i) 이주주택지 공급 대상자, ii) 영업 또는 영농 등을 행한 자로서 보상대상 전부를 협의에 의해 보상받고 건물 등 지장물 전부를 스스로 인도한 자이다.

공급기준면적은 20~27㎡(6~8평)이며, 감정가격을 기준으로 수의계약의 방법으로 공급한다.

(3) 생활대책 사례(판교택지개발사업)

① 생활대책대상자

본인 소유의 모든 토지 및 물건 등을 협의에 의해 보상받은 자 중에서 법인을 제외한 i) 이주대책대상자, ii) 영업보상을 받은 자 중 일정기준에 해당하는 자, iii) 영농자(자경농, 임차농) 중 일정기준에 해당하는 자, iv) 시설채소농, 화훼농, 축산업자 중 일정기준에 해당하는 자이다.

② 공급규모 및 공급방법

공급규모는 상업용지 또는 근린생활시설용지 20~27㎡(6~8평)이며, 감정가격 수준으로 조합 또는 주민단체 공동명의로 공급한다.

③ 공급대상 토지의 결정 등

공급대상 토지의 결정은 사업시행자가 추후 결정하되, 상기 공급대상 조건 중 2개 이상 중복될 경우에는 1세대 1건에 한하여 공급한다.

④ 생활대책의 대상자 세분 및 공급면적

생활대책대상자의 세분 및 공급기준 면적은 <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 판교택지개발사업의 생활대책대상자 세분 및 공급면적

구 분	생활대책대상자		공급기준 면적
이주대책 대 상 자	1군	이주주택지 공급대상자	27㎡(8평)
	2군	주택특별 공급대상자	20㎡(6평)
영 업 자	1군	공람공고일 이전부터 허가·등록·면허·신고를 필한 영 업으로 영업보상을 받은 자	27㎡(8평)
	2군	공람공고일 이전부터 행하여 온 자유업으로 영업보상을 받은 자	20㎡(6평)
영 농 자	1군	공람공고일 이전부터 보상계획공고일 현재까지 당해지역 에 거주하고 사업지구 내 농지 1000㎡ 이상을 경작하여 실 농보상을 받은 자경농	27㎡(8평)
	2군	공람공고일 이전부터 보상계획공고일 현재까지 당해지역 에 거주하고 사업지구 내 농지 1000㎡ 이상을 경작하여 실 농보상을 받은 임차농(자경농지를 합하여 1000㎡ 이상인 경우 포함)	20㎡(6평)
시 설 채 소 능 화 획 능 축 산 업 자	공람공고일 이전부터 시설채소(화훼)를 660㎡ 이상 경작 하거나 축산업을 영위한 자로서 영업보상 등을 받은 자		27㎡(8평)

주: 토지공사는 2004년 11월 이전까지 위 공급기준 면적 등을 각 사업지구별로 민원정도에 따라 들쭉날쭉하게 다르게 적용해왔으나, 공사내규(상업용지등우선공급에관한지침)를 마련함으
로써 공람공고일 기준으로 하여 생활대책의 공급규모를 20~27㎡(6~8평)로 통일하였음.

(4) 기타 문제점 및 개선 검토 요망사항

① 축산폐업보상

행정도시 예정지역의 축산농가(448세대 추정) 폐업보상 확대로 여타 사업지구의 보상에 미치는 부정적 파급효과가 우려된다고 한다. 휴업보상의 경우 3개월 이내의 영업이익을 기준으로, 폐업보상은 2년간의 영업이익을 기준으로 평가한 금액을 보상하게 되어, 축산업 이외의 기타 영업보상과의 균형문제도 제기될 우려가 있다. 현재 소 5마리 내지 닭 200마리 기준의 축산폐업보상의 경우 최소 1800만 원에서 수천만 원에 달하며, 이에 생활대책 상가용지 8평의 프리미엄으로 3천~7천만 원을 추가할 수 있다고 한다. 따라서 과도한 폐업보상의 폐해를 막기 위해 휴·폐업 구분 없이 중간정도(예: 10개월)의 영업이익을 기준으로 평가·보상을 일원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

② 무허가건물에 대한 영업손실 보상여부

현재 보상대상인 영업은 기준일 전부터 일정한 장소에서 인적·물적 시설을 갖추고 계속적으로 영리를 목적으로 행하고 있는 영업으로서, 관계법령에 의한 허가·면허·신고 등을 필요로 하는 것은 허가 등을 받아 적법한 그 내용대로 하고 있어야 한다. 여기서 “관계법령에 적법한” 영업에 대한 유권해석이 영업만 적법하면 된다는 국민고충처리위원회와 건축법도 준수해야 된다는 건설교통부로 나뉘져, 실무상 어려움과 민원이 발생하고 있다. 따라서 “관계법령”의 범위에 대한 정의를 분명히 하여 통일된 유권해석으로 민원해소 및 엄정한 기준집행이 필요하다.

iii) 세입자에 대한 이주대책 보완문제

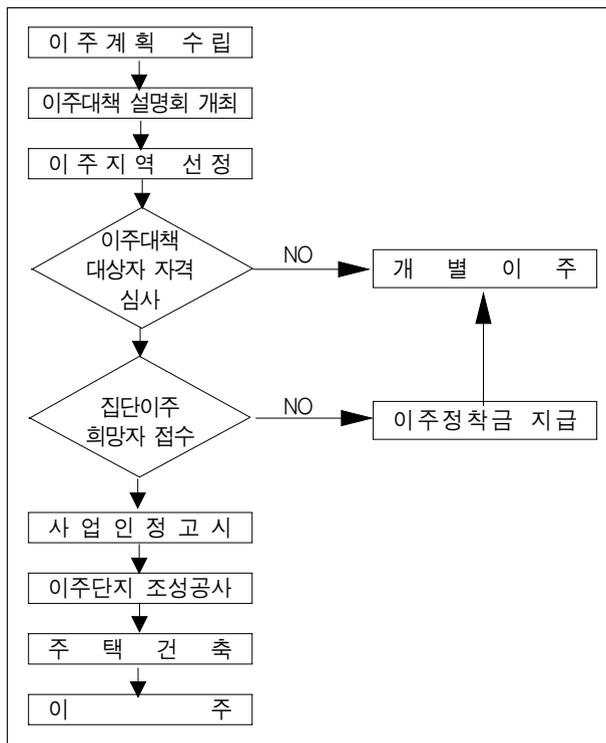
현재 사업지구 내 주거용 건축물 소유자에 대해서는 주거이전비 외에 이주자택지와 분양아파트 입주권 중 하나를 이주대책으로 제공하고 있다. 그러나 세입자의 경우에는 주거이전비 또는 임대아파트 입주권 중 하나를 선택토록 하고 있어 주택소유자에 비해 세입자에 대한 이주대책이 미흡한 실정이다. 따라서 세입자에게 미흡한 이주대책을 보완하기 위해서는 세입자에 대해서도 주거이전비 외에 임대아파트 입주권을 동시에 부여하는 것이 바람직하다.

4) 한국도로공사(고속국도 건설)

(1) 이주 및 생활대책의 법적근거

한국도로공사(이하 “도공”)는 이주대책에 대해서는 토지보상법을 적용하나, 생활대책에 관한 것은 특별히 법령과 내규로 정한 것이 없다. 도공의 사업 특징은 대표적 선형시설로서 고속국도 건설과 관련하여 수도·전기·부체도로시설 등의 생활기반시설 지원사업이 대부분이나, 매우 드물게 토지보상법령에 의한 이주대책을 수립·시행하고 있다.

<그림 3-3> 이주대책의 업무흐름도



(2) 이주대책 사례(호계리 이주단지 조성사업)

① 이주대책대상자

구마고속도로(옥포-내서간 4차선 확장공사)에 가옥이 편입되어 이주정착지(경남 창원군 내서면 호계리 이주단지 ; 1995년 행정구역 통합³⁹⁾으로 현재 마산시 내서읍 소재)에 이주를 희망한 49세대이나, 그 후 고속도로 본선 실시설계 확정 에 따라 도로부지 편입가옥 23세대와 간접보상 차원의 접도구역 내 가옥 8세대 등의 총 36세대로 확정되었다.

② 호계리 이주단지의 토지이용계획(1994. 10)

<표 3-17> 호계리 이주단지의 토지이용계획(기본계획안)

구 분	면 적 (㎡)	구성비 (%)	비 고
계	25,650	100.0	
단 독 주 택	16,257	63.4	49세대(80~120평 기준)
어 린 이 놀 이 터	805	3.2	
공 공 시 설 용 지	620	2.4	
주 차 장	463	1.9	
오 수 처 리 장	267	1.0	
도 로	7,238	28.2	

자료 : 창원군 내서면. 1994. 10. 「호계리이주단지조성사업」.

③ 이주단지조성사업 시행 : 창원군에 위탁(1994. 11)

<표 3-18> 호계리 이주대책업무 위·수탁협약에 따른 업무수행 구분

한국도로공사	창원군청
- 고속도로 편입용지 등의 보상	- 이주대책사업과 연계한 이주단지조성사업 시행
- 이주대책대상자에 대한 기본계획 수립 시행	- 이주단지 협의불용토지 수용신청 및 관련 업무
- 집단이주자에 대한 이주대책비 부담	- 이주단지실시설계용역 계약체결, 감독, 준공검사
• 이주단지 실시설계 용역비	- 단지조성/주택건축 제반 인허가 신청, 승인 추진
• 도로, 급·배수시설 등 생활기반시설 공사비	- 이주민을 위한 장기거주 용자 알선
• 조성비 중 공공시설부지매입비, 설치공사비 등	- 이주민 위한 취락구조개선사업비 국고지원 요청
- 수탁업무의 발생민원에 대한 적극적 지원조치	- 조성사업 후 택지매입·조성비 수납, 도공 송금
- 기타 이주대책업무의 전반적인 사항	- 기타 이주대책 관련해 발생하는 제반사항 처리

자료 : 도로공사·창원군. 1994. 11. 「구마고속도로 편입 호계리 이주대책업무 위·수탁 협약서」.

39) 1995년부터 창원군 5개 면을 통합한 통합 마산시가 출범함으로써 동 이주대책업무는 마산시로 승계.

④ 이주대책의 비용분담 및 편입토지 등 보상내용

이주대책의 비용부담은 분담협약서⁴⁰⁾에 의거하여 한국도로공사는 i) 도로, 급·배수시설 등 생활기반시설비, ii) 이주단지조성비 중 공공시설부지매입비와 설치공사비를, 이주대책대상자는 i) 이주택지 매입비, ii) 이주단지조성비 중 택지조성비, iii) 건축비를 각각 부담하는 것으로 하였다.

그리고 이주대책대상자 소유토지 등의 보상금은 사업시행자(도공)가 이주단지 조성에 소요되는 이주대책대상자의 비용을 대납하기 위하여 택지입주예정액(3700만 원)을 차감한 잔액만 소유권이전등기 후 즉시 지급하는 것으로 하는 편입토지 등의 보상금 지급유보를 정하였다.

사례지역의 편입토지 등에 대한 보상내역은 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 구마고속도로 편입 호계리 편입토지 등의 보상내역

보상 대상 구분	편입토지 등의 소유자	편입주택 등의 세입자
토 지	○	×
건 축 물	○	×
영 업 보 상	○	○
이 주 정 착 금	○	×
주 거 이 전 비	○	×
주 거 대 책 비	×	○
이 농 비	○	○
이 사 비	○	○

⑤ 이주대책 시행 시 세대별 소요예산 추정

<표 3-20>은 이주대책 시행 시 세대별 평균 소요예산액과 사업시행자 보상예상액을 추정하여 대비한 것이다. 추정 결과, 세대별 평균 소요예산액(5648만5천 원)은 사업시행자 보상예상액(4910만5천원)과 비교하여 세대별로 평균 738만원 이 부족할 것으로 예상되었다.

40) 한국도로공사·호계리이주대책추진위원회. 1995. 2. 「구마고속도로 편입 호계리 이주대책비용 분담 협약서」

<표 3-20> 호계리 이주대책 시행 시 이주민 세대별 평균 소요예산 추정

구 분	산출근거	사업시행자 보상예상액	호계리 주민 세대별 소요예산
계		49,105,000원	56,485,000원
토 지	- 호계리 대지면적: 7,839㎡ 세 대 주: 36세대 세대당 평균면적: 218㎡(66평) - '94 공시지가 호계리마을: 95,000원/㎡ 이주예정지: 55,000원/㎡	218㎡ × 95,000원 × 1.5 = 31,065,000원	218㎡ × 55,000원 × 1.5 = 17,985,000원
건 물	- 호계리 건물면적: 2,204㎡ 세 대 주: 36세대 세대당 평균면적: 61㎡(19평) - 인근 유사건물 보상사례 19평: 15,000,000원 - 신축건물 건축비예상액: 1,500,000원/평	15,000,000원	19평 × 1,500,000원 = 28,500,000원
주 거 비	5인가족 기준	2,740,000원	
이 사 비	19평 기준	300,000원	
택지조성비, 설계비 및 건축부대비			10,000,000원

자료 : 한국도로공사 내부자료.

(3) 도로공사의 이주대책 사례로 본 문제점과 해결방향

① 도출된 문제점과 애로사항

무엇보다 이주단지를 마련할 만한 대체부지의 선정에 어려움이 있는데, 이를 위해서는 반드시 지자체와의 협의가 필요하다. 도시구간의 경우 주거지역 이외의 토지를 주거용으로 용도 변경할 경우 국토계획법 및 택촉법 등 관계법령에 의한 인허가절차를 이행하여야 하나, 도시구간 내의 주거지역은 이미 생활기반 시설이 확충된 지역이므로 이주대책 대상지역이 거의 없을 뿐만 아니라 간혹 적정부지가 있더라도 주거지역으로 용도변경 시 제반 인허가절차의 이행이 곤란하므로 개별이주를 권장하는 실정이다. 비도시구간의 경우에도 집단취락지역으로 용도 변경할 경우 도시관리계획 변경 또는 행정자치부의 농촌취락구조 개선사업에 의해 택지조성을 할 수 있으나, 이 또한 제반 인허가절차 이행에 장기간이 소요되므로 개별이주를 권장하기 마련이다.

또 하나 중요한 점은 이주단지 조성 시 막대한 자금과 시간·노력이 소요된다

는 것이다. 개별(자유)이주 시에는 건물평가액의 30%에 해당하는 이주정착금 (3~5백만 원, 현재는 5백~1천만 원) 지급으로 해결되나, 집단이주를 위한 단지 조성 시에는 주민부담은 물론 생활기반시설과 공공시설 조성을 위한 사업시행에 막대한 비용이 수반된다. 호계리 이주단지 조성사업의 경우 이주대책 수립 시행에 약 1년 6개월이 소요된 것에서 알 수 있듯이, 이주단지 조성은 많은 시간과 노력을 필요로 한다.

<표 3-21> 이주대책 수립 시행 시 소요되는 업무절차(한국도로공사)

주요업무 구분	협조 및 시행기관	소요기간	비 고
적정 후보지 선정 및 확정	주민, 사업시행자, 관할 행정기관	2개월	주민의견 수렴
실시계획 수립 및 설계	사업시행자	5개월	용역 발주
제 반 인 허 가	관할 행정기관	6개월	
토지매수 및 소유권이전	사업시행자	(3개월) → 수용 시 인허가 후 6개월 추가	협의 불응 시 토지수용
단 지 조 성	사업시행자	5개월	
계		1년 6개월(수용 시 : 2년)	

자료 : 한국도로공사 내부자료.

그밖에도 이주단지 조성 자체가 새로운 공익사업이므로 사업인정고시에 의한 수용절차가 추가될 경우에는 추가로 6개월이 더 소요되는 어려움이 있다.

② 이주대책의 문제점과 해결방향

첫째, 이주정착지 선정에 따른 주민의견이 분분하고 이주희망 가구가 10세대 미만이어서 이주대책 수립을 위한 기본여건이 결여된 경우에는 가급적 이주정착금 지급 후 개별이주를 도모한다.

둘째, 도로건설공사에 대한 기공승락 불응 시 시공이 불가능하므로, 원활한 사업수행을 위하여 주민들에 대한 이해와 설득에 만전을 기한다.

셋째, 집단이주를 위한 제반 인허가절차 이행에 장기간이 소요되고 지연될 경우에는 주민들의 집단행동이 우려되므로 관계행정기관과 유기적인 협조체계를 구축하여 이주대책의 원활화를 기한다.

넷째, 집단이주에 따른 주민부담 과중에 대해서는 취락구조개선 사업비를 지원토록 행정관서와 협의하고, 이주정착 대상토지 소유자의 협의매수 불응에 대해서는 인허가 취득 후의 토지수용절차에 적기 대응한다.

5) 실태분석 종합 및 문제점 파악

(1) 공익사업 유형별 개발영향과 이주·생활대책의 개황대비

<표 3-22>는 이상의 주요 공익사업의 이주 및 생활대책에 대한 운영실태를 토대로 하여 선형사업 및 면적사업 등과 같은 개발사업 유형별 개발영향과 생활보상의 제도적 여건을 대비해본 것이다. 먼저 도로건설로 대표되는 선형사업에 일부 편입되는 당해지역의 개발영향은 대체로 중립적이며 주변지역에 대한 개발영향도 일부 긍정적인 반면, 당해사업의 성격상 이주 및 생활대책의 수립여건이나 대체토지의 확보 면에서 전체적인 생활보상의 제도적 여건은 매우 불비하다고 하겠다.

<표 3-22> 공익사업의 유형별 개발영향과 이주 및 생활대책 개황대비

개발영향 및 생활권보상		(고속)도로건설	주택·택지·공단조성	(다목적)댐 건설
당해지역 개발영향	토지편입 범위정도	일부 주민, 토지 일부	일부 주민, 토지 전부	다수 주민, 토지 전부
	생활기반 변동수준	별로 없음	일부 주민 상실	다수주민 상실
	이주민의 생계영향	별 관련 없음	일부 생활대책 수혜	이주민 생계곤란
주변지역 개발영향	인근토지 지가영향	일부 상승	대부분 상승	하락
	주변지역 개발여건	일부 개발 촉진	개발 촉진	개발 제한, 낙후 유발
생활보상 제도여건	이주대책 수립여건	매우 미흡	사업지구내 등에 수용	특색있으나 활용미흡
	생활대책 수립여건	불비	타사업에 비해 유리	불비
	대체토지 확보여건	불리	다소 유리	불리

주 : 건교부 수자원정책과, 2000. 9. 「중장기 수자원종합관리 방향」에 제시된 자료를 일부 활용하여 제작성한 것임.

다음으로 택지개발로 대표되는 면적 개발 사업에 전면적으로 편입되는 당해지역의 일부주민에 대한 개발영향은 생활기반의 상실수준에 달하나 주변지역에 대

한 개발영향은 매우 긍정적인 현격한 차이를 보이게 되므로, 해당 사업지구 내에 이주 및 생활대책을 일부 수용하는 등 당해사업의 성격상 다른 유형의 사업에 비해 생활보상의 제도적 여건이 다소 유리한 측면이 있다고 하겠다.

끝으로 댐건설과 같은 대규모 수몰피해사업에 전면적으로 편입되는 당해지역의 다수주민에 대한 개발영향은 생활기반의 상실 그 자체일 뿐 아니라 주변지역에 대한 개발영향도 매우 부정적인 것임에도 불구하고, 당해사업의 성격상 특색 있는 이주대책의 수립여건을 활용치 못함으로써 전체적인 생활보상의 제도적 여건은 여전히 불비하다고 하겠다.

(2) 이주대책의 문제점

첫째, 토지보상법령상의 이주대책이 종합적인 생활재건을 위한 핵심조치로서 기능하지 못하고, 흔히 다음과 같은 사유로 인하여 여타 금전적 보상 및 지원수단으로 대체되고 있는 실정이다.

- 이주단지를 마련할 만한 대체부지 확보의 어려움
- 이주단지 조성 시 막대한 자금과 시간 및 노력 소요

이와 같이 이주대책을 수립 시행하기 위한 제반여건이 미흡한 가운데, 택지개발사업 등 일부 공익사업에서는 이주대책대상자를 법령상 근거도 미약한 생활대책의 대상자에 포함시킴으로써 미흡하나마 사업운영의 원활화를 기하고 있다.

전술한 바와 같이 토지공사는 이주대책과 생활대책을 구분 없이 운영하고 있으며, 주택공사는 양자의 대책을 구분하여 운영하고 있다. 어쨌든 이들 택지개발 및 주택건설사업의 시행자들은 공통적으로 일정규모의 면적 토지를 취득하여 건설·공급하는 유리한 여건에서, 단순하게 당해 사업지구 내의 일부 가공제품을 이주 및 생활대책의 대상자에게 재공급하는 수준에 머물고 있다.

이러한 사업여건에 따른 차별화된 보상대책의 시행은 농지 등이 대토되지 못

한다는 산업간 형평의 문제와 함께 수몰되고 단절되어 생활기반을 송두리째 앗기는 이주민을 대상으로 하는 여타 공익사업의 시행자들은 도저히 시행할 수 없다고 하는 형평성의 문제를 야기한다.

둘째, 세입자 및 영세민에 대한 지원조치가 미흡하다. 현재 세입자와 영세민은 이주대책으로 보장받지 못하는 제도적·현실적 한계가 있다. 세입자에 대해서 주공·토공은 임대아파트 입주권과 주거이전비 중 어느 하나를 택일토록 하고 있으며, 수공·도공은 토지보상법령에 따라 아예 이주대책대상자에서 제외하고 각각 이주정착지원금 등이나 주거이전비만을 제공하고 있다.

셋째, 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간의 협조체계가 미흡하다. 현재 토지보상법령에는 사업시행자에 대하여 관할 지자체 장관의 이주대책 수립협의 및 국민주택기금 우선지원 의무화, 생활기반시설 설치비 보조 등이 규정되어 있고, 댐건설법에는 수몰이주민에 대한 지원주체별 생계지원 조치체계가 설정되어 있으나, 실제 이주대책의 수립·시행 시 제반 인허가절차의 장기화 등이 커다란 문제로 대두되고 있어 관계기관 간의 협조체계가 미비하고 형식적인 것으로 여겨지고 있다.

(3) 생활대책의 문제점

첫째, 관계법령의 미비로 생활대책의 기준·내용·방법 등이 불투명하다. 이는 우선 생활대책에 대한 보상성격의 불명확성에서 그 이유를 찾을 수 있다. 즉, 학설은 정당보상의 범위 내에 포함하는 견해가 있는데, 사업시행자는 공익사업의 협력자에 대한 시혜정도로 간주하고 있다.

또한 보상법령에 근거 없는 내규(토공·주공의 사규)로 생활보상을 규정한 데서 오는 문제가 있다. 이 경우 내규를 근거로 피수용자가 생활대책의 수립·실시를 요구할 수 있는지, 그리고 생활대책이 미수립되었거나 또는 수립되었으나 대상에서 제외된 경우 및 대상자이지만 수립된 대책의 내용에 이의가 있는 경우에는 어떤 절차를 거쳐 구제받을 수 있는지 문제가 아닐 수 없다.

둘째, 공익사업 유형별 또는 사업별 생활대책의 수립·시행에 따른 형평성 문제이다. 현재 택지개발 및 주택건설사업에 한정하여 제한적으로 시행하고, 대부분의 공익사업은 미시행하는 문제가 있다. 나아가 사업시행자가 민원 등 사업여건에 따라 수립 또는 시행하는 경우에도 각기 기준 및 내용이 상이하다. 예를 들어 상업용지 우선공급 규모에서 토공 6~8평, 주공 5.5~8평, 미군기지이전사업 5~8평, SH공사 5평으로 차이가 있다.

셋째, 생활대책이 사업의 원활한 추진을 위한 방편으로 치부되고 있다는 점이다. 이에 따라 대상자의 업종이나 소요규모에 관계없이 상가 또는 상가부지를 우선 공급하는 생활대책 기준 및 내용의 단순성은 단지 재산권보상의 미진한 부분을 프리미엄 거래를 통해 보충하는 등의 수단으로 활용될 수밖에 없다는 한계가 있다.

(4) 대체토지보상의 한계와 문제점

현행 토지보상법상 보상은 채권을 제외하면 거의 금전보상을 절대원칙으로 하고 있으나, 사업지에 따라서 피수용자가 농지나 이주주택지, 공장용지 등의 대체토지를 요구하는 경우가 적지 않게 나타나고 있다. 그러나 비근한 예로, 대체토지보상을 위해서는 사업지구 밖의 토지에 대한 추가수용의 문제와 대체토지보상 후 과부족 부분에 대한 청산 등 제도화의 근본적 한계가 내재해 있음을 예견할 수 있다.

따라서 우리나라에서는 대체토지보상을 위한 법적·제도적 운영여건이 전혀 불비한 가운데 불완전한 형태의 다른 간접적인 수단을 병행하는 경향이 엿보이기도 한다. 나아가 이와 같은 토지보상체계상 법적 제도적 운영여건의 불비는 “현금보상 위주(대토민원에 소극적인 사업시행자)→대토보상체계 미비(국공유지 교환 등 절차복잡, 사업시행을 위한 임시방편적 이주·생활대책 활용)→피수용자 불만 심화 및 부동산시장 불안 증폭(중전 상태의 생활유지 곤란)”의 악순환을 반복하는 중대한 문제가 있다.

4

외국의 입법례와 관련제도 운영실태

4장에서는 문헌 및 인터넷 조사와 외부연구진 협동연구를 통하여 독일·일본의 대체 토지보상 입법례와 관련제도를 중심으로 개관하였다. 우리나라의 입법례에 비하면 매우 생소한 것들이지만, 대체토지 제공 등 현물보상을 활용함에 있어서 유용한 참고자료가 아닐 수 없다. 그러나 독일제도의 법리적 문제점과 실효성, 그리고 일본제도의 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비춰볼 때, 아직까지 이 제도를 정당보상의 내용 범위로 의무화하기에는 일정한 한계가 있음을 부인할 수 없다.

1. 독일의 대체토지보상(Ersatzlandentschädigung)제도

1) 손실보상제도

(1) 제도의 개요

① 손실보상의 근거

독일 기본법 제14조는 공용수용과 손실보상에 관하여 규정하고 있다. 특히 제3항 제1문에서는 공용수용은 공공복리를 위하여 허용된다고 규정하고, 제2문에서는 공용수용은 반드시 보상의 종류와 범위를 정하는 법률에 근거하여 행하도록 하고 있다. 공용수용은 항상 보상과 함께 법률에 근거하여야 한다는 이러한 결부조

항(또는 불가분조항 : Junktimklausel)에 따라 만약 수용근거법에 보상이 전혀 규정되어 있지 않거나 또는 보상이 규정되었다 하더라도 정당한 이익형량요건을 충족시키지 못할 경우 그러한 수용근거법은 위헌무효가 된다.⁴¹⁾

<표 4-1> 독일기본법 제14조

- 제1항 : “재산권과 상속권은 보장되며, 그 내용과 한계는 법률로 정한다”
- 제2항 : “재산권은 그 의무를 수반하며, 그 행사는 공공복리에 적합하여야 한다”
- 제3항 : “공용수용은 공공복리를 위해서만 허용되고, 공용수용은 보상의 종류와 범위를 정한 법률에 의하여 또는 그 법률에 근거하여서만 행하여진다. 또한 보상은 공공의 이익과 관계인의 이익을 공정하게 형량을 하여 정해져야 한다”

독일에서 공용수용에 대한 연방의 일반법은 제정되어 있지 않고 각 개별법에서 이를 규정하고 있으며, 연방건설법전이 대표적이라 할 수 있다. 연방건설법전(BauGB)은 제1편 제5장(제85조~제122조)에서 도시계획과 관련된 공용수용 및 손실보상에 관해 상세히 규정하고 있다.⁴²⁾

② 공용수용의 목적, 주체 및 객체

i) 공용수용의 목적

공용수용은 독일기본법 제14조 제3항에서 명문으로 규정하고 있는 바와 같이 공공복리를 위해서만 허용된다. 즉, 공용수용은 원칙적으로 공공복리를 증진시키는 공익사업의 수행을 위해서만 허용되며, 연방건설법전을 비롯한 각 개별법은 수용적격사업인 공익사업의 범위에 대해 엄격한 열거주의를 취하고 있다.

41) BVerfGE 4, 219; 24, 367.

42) 그밖에 토지조달법(Landbeschaffungsgesetz; LBS)에서는 국방·군사에 관련된 공익사업의 시행에 따른 수용과 보상에 대하여 규정하고 있고, 연방도로법(Bundesfernstraßengesetz; FStrG)은 도로건설 등의 공익사업에 필요한 토지의 공용수용과 그에 따른 손실보상에 대해 그 근거조항만 두고 각 주의 공용수용 및 손실보상법을 준용하고 있으며, 가격조사법(Wertvermittlungsverordnung; WertV)은 손실보상의 기준이 되는 토지 등의 거래가격산정을 위한 방법과 절차를 규정하고 있다(송동수. 2000. “공용수용과 손실보상에 관한 비교법적 연구”. 『토지공법연구』 제9집. pp109-110).

예컨대, 연방건설법전 제85조는 공용수용이 허용되는 경우에 대해 지구상세계획의 지정에 상응하여 어떤 토지를 이용하려고 하거나 그러한 이용을 준비하려고 하는 경우, 지구상세계획의 구역에는 포함되지는 않지만 이미 건축된 지역과 상관관계가 있는 지역에 놓여 있는 미건축토지나 과소토지를 건축법상의 규정에 상응하게 이용하려고 하거나 그러한 건축의 이용을 공급하려고 하는 경우, 대체 토지보상을 위해 토지를 조달하려고 하는 경우, 공용수용으로 박탈된 권리를 새로운 권리로 대체하려고 하는 경우, 소유자가 건축명령의 의무를 이행하지 않아 건축의 이용을 위한 토지를 공급하려고 하는 경우, 보존조례의 효력범위 내에서 건축시설물을 보전하려고 하는 경우로 열거하고 있다. 그 밖에 헤센(Hessen)주는 공공복리를 증진하는 공익사업에 대해 개괄적으로 수용을 허용하고 있으며, 노르트라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주는 공익사업의 범위를 전기, 가스, 폐기물, 수질 및 대기보호 등으로 한정하고 있다.⁴³⁾

ii) 공용수용의 주체(수용자)

공용수용은 그 주체에 의해 결정되는 것이 아니라 그 추구하는 목적에 의해 허용여부가 결정되며, 공공복리를 증진시키는 것이라면 수용의 주체가 사인이라도 관계가 없다. 이와 관련하여 연방헌법재판소는 전기, 가스, 상하수도, 철도, 도로, 공항 등의 사적기업자와 같이 전적으로 공공성을 추구하는 경우는 말할 것도 없고, 일차적으로 사인의 이익을 추구하지만 부수적으로 공익성을 추구하는 경제적 사기업의 경우도 공용수용이 허용된다고 판시했다.⁴⁴⁾ 즉, 일차적으로 사기업자의 이익을 증진시키지만, 부수적으로 지역경제의 활성화 또는 일자리창출 등의 효과를 발생시켜 간접적인 공공성의 효과를 가지고 있다고 하면 수용이 원칙적으로 허용된다.

iii) 공용수용의 객체(피수용자)

43) 건설교통부. 2000. 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(I)」. pp157-158.

44) BVerfGE 66, 248(257f.).

공용수용의 객체는 공용수용의 목적물인 재산권의 주체로서의 피수용자를 말하는 것으로 토지소유자와 그 관계인을 의미한다. 관계인은 소유자 및 등기부상의 권리소지자 또는 토지에 설정된 물권의 권리소지자, 등기부에 기재되어 있지 않은 토지상의 권리소지자, 대체토지가 제공된 경우에 대체토지의 소유자, 지방자치단체 등이 포함된다. 등기부에 기재되어 있지 않은 토지상의 권리소유자의 경우에는 그 권리를 수용청에 신고한 시점부터 관계인이 될 수 있다(독일 연방건설법전 제106조 제1항).

③ 손실보상의 기준

독일기본법 제14조 제3항의 “정당한 형량에 의한 보상”에 대해 독일 연방최고법원(BGH)은 피수용자로 하여금 동일한 종류의 재산권을 조달할 수 있도록 하는 것으로 그로 인한 피해손실을 상쇄하는 것으로 판시하여 완전보상설을 취하고 있다.⁴⁵⁾ 다만, 연방헌법재판소는 입법자가 보상의 종류뿐만 아니라 그 액수를 결정할 수 있는 데 상황에 따라 시장의 거래가격에 의한 완전보상 또는 그 이하로 보상액을 결정할 수 있다고 판시하고 있어⁴⁶⁾ 완전보상설과 상당보상설이 대립되어 있는 것처럼 보인다. 하지만 이러한 연방헌법재판소의 판결은 원칙적으로 거래가격이 보상의 기준이지만, 예외적인 경우 그 기준을 일탈할 수 있다는 것으로 완전보상설을 부정한 것으로 볼 수 없다.⁴⁷⁾

(2) 손실보상의 내용·절차 및 방식

① 손실보상의 내용

i) 권리손실에 대한 손실보상

재산권의 침해에 대한 보상은 피해자의 특별희생에 대한 보상, 즉 침해된 실체

45) BGHZ 11, 156 (162).

46) BVerfGE 24, 367 (421); 46, 268 (284).

47) Ossenbühl. 1998. Staatshaftungsrecht. S.208f.(건설교통부. 전게서. p167에서 재인용)

에 대한 보상이다. 즉 보상에 있어서 결정적인 것은 침해된 순간의 피해재산권의 실체가치로 이는 시장에서의 거래가격에 의해 산정되며, 침해 순간의 실체가치가 손실보상의 기준이 된다는 점에서 침해 이후의 가상적인 발전예상은 손실보상의 산정에 고려가 되지 않는다.

ii) 재산상 불이익에 대한 손실보상

독일의 경우 수용으로 인한 권리의 손실에 대한 손실보상 외에도 수용으로 인한 재산상의 불이익에 대해서도 명문으로 규정하고 있다(연방건설법전 제96조). 이 경우 재산상 불이익에 대한 손실보상은 권리손실에 대한 보상의 산정 시에 고려되지 않은 경우에만 허용되며 결과적 손실이라고 말할 수 있다. 이러한 결과적 손실의 예로는 지금까지의 소유자가 그의 직업활동, 영업활동 또는 그에게 본질적으로 부과된 업무수행에 있어 입은 일시적 또는 계속적 손실(넓은 의미의 영업손실), 토지일부의 수용에 의하여, 또는 공간적·경제적으로 관련이 있는 다른 토지소유의 일부분의 수용에 의하여, 혹은 다른 토지의 토지상의 권리의 수용에 의하여 발생한 가격하락, 수용에 의해 필요하게 된 이전의 필수적 비용(이전비) 등이 있다.⁴⁸⁾

iii) 소유권 이외의 권리에 대한 손실보상

토지가 수용대상물인 경우에 토지위에 설정되는 제한물권이 있는 기타권리자에 대한 손실보상이 문제될 수 있다. 연방건설법전은 수용되어야 할 토지에 대한 권리 및 토지의 점유와 사용을 가능하게 하거나 토지의 사용에서 의무자를 제한할 수 있는 개인적 권리는 수용목적에 합치하는 한도에서 계속 존속할 수 있다(법 제97조 제1항).

토지에 대한 존속되지 못할 권리를 위한 대상으로서 권리자의 동의하에 대체 토지 또는 수용수혜자의 다른 토지는 동일한 권리로서 공여될 수 있다. 존속되지

48) 독일연방법원 판례에 의해 결과적 손실로 인정된 경우는 가장 대표적인 것이 영업손실이고, 그 외 고객상실비용 및 필수적인 법률상담비용, 이전비용 등이 인정되고 있음.

못할 개인적 권리를 위한 대상으로서 권리자의 동의하에 대체토지 또는 수용수혜자의 다른 토지와 관련하여 동일한 형식의 권리를 보장하는 법률관계가 설정될 수 있다. 공법적 교통기업 또는 자신의 업무를 이행하기 위해 이 권리에 의존해야 하며 전기, 가스, 열 및 물의 공적인 공급을 맡은 담당자의 물적 또는 인적 권리를 위한 대상으로서 그들의 신청을 통해 동일한 형식의 권리가 설정되어야 한다. 수용수혜자의 토지가 그것에 적절하지 못한 경우, 그 목적을 위해 그 밖의 다른 토지도 이용될 수 있다. 신청은 구술협약이 시작되기 전에 서면 또는 수용청의 문서로 이루어져야 한다.

② 손실보상의 절차

독일에서 공익사업을 위한 토지의 취득방법은 수용신청전의 협의, 수용신청, 수용절차중의 협의, 수용재결의 단계를 거친다. 이처럼 수용재결에 의한 강제취득 이전에 두 번의 협의취득절차를 둔 것은 가능한 한 강제취득방법을 자제하면서 최후의 수단으로만 수용을 하겠다는 뜻으로 해석할 수 있다.⁴⁹⁾

i) 수용신청전의 협의

연방건설법전 제87조 제2항은 수용신청의 전제조건으로 협의취득을 규정하고 있는데, 이에 따른 사업시행자는 수용신청 이전에 토지소유자에게 상당한 조건을 제시하고 토지를 협의 취득하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 협의조항은 행정청의 개입 없이 사업시행자와 토지소유자간의 자율적인 사법상 계약을 권고하는 규정이지만, 사업시행자가 협의취득의 노력을 기울이지 않고 곧바로 수용을 신청하는 것이 허용되지 않기 때문에 실질적으로 강제조항에 해당한다.

ii) 수용신청

49) 송동수. 전계논문. p119.

사업시행자는 토지소유자 등과 사업상 계약을 통한 협의로 토지를 취득하지 못하였을 경우 수용청에 수용신청을 할 수 있다. 이 경우 수용신청은 관할 지방자치단체에 제출하여야 하며, 지방자치단체는 수용신청에 의견을 첨부하여 수용청에 제출한다(연방건설법전 제87조 제2항). 수용절차는 원칙적으로 신속하게 진행되어야 한다. 따라서 수용청은 가능한 한 수용절차가 변론기일 내에 종결될 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.

iii) 수용절차중의 협의

수용신청을 받은 수용청은 수용재결에 앞서 관계인과 협의에 이르도록 노력하여야 하며, 이 경우의 협의는 수용청이 주체가 되어 수용재결에 갈음하는 공법상 계약으로 문서에 의하여야 한다. 이러한 수용절차 중의 협의는 화해와 유사하며, 반드시 거쳐야 하는 필요적 절차가 아니고 임의적 절차이다.

수용절차중의 협의는 꼭 모든 부분에 대해 협의를 성립해야 하는 것은 아니고 일부협의도 가능하다(연방건설법전 제111조). 즉, 관계인간에 피수용토지의 소유권의 이전이나 부담설정에 대해서만 협의회가 이루어지고 보상액에 대해서는 협의회가 이루어지지 않은 경우에도 협의회가 성립한다.

iv) 수용재결

수용절차 중에 협의회가 성립하지 않으면 수용청은 수용신청, 구두변론에서의 심사를 근거로 하여 재결로써 결정을 내려야 한다. 수용재결의 내용은 관계인에서 송달되어야 하며, 수용관계인 및 수용자, 기타 관계인, 수용목적, 보상의 종류와 금액 등이 표시되어야 한다.

③ 손실보상의 방식

i) 금전보상

독일 연방건설법전 제99조는 금전보상에 대해 규정하고 있다. 즉, 금전보상은

일시에 지급하여야 하며, 그 총액 전부를 지급하여야 한다. 경우에 따라서는 피수용자의 신청에 따라 정기적 급부로 지급할 수 있다. 또한 소유권이외에 지상권과 같은 제한물권이 있는 경우 임대료에 대한 보상을 하여야 한다.

ii) 대체토지보상

대체토지보상이란 금전 대신 토지로 보상하는 것으로 독일의 보상법제에서 예외적으로 인정하고 있다. 연방건설법전 제100조는 소유자가 그의 직업활동 및 영업활동의 보장을 위해 또는 그에게 본질적으로 부과된 업무의 수행을 위해 대체토지가 필요한 경우에 금전 대신 대체토지로 보상하여 줄 것을 서면으로 신청할 수 있다고 규정하고 있다.⁵⁰⁾

대체토지보상은 전체적으로 지급되어야 하는 것은 아니며, 피수용자 혹은 수용자의 신청에 의하여 전부 또는 부분적으로 지급될 수 있다. 대체토지의 가격감정에 대해서는 일반 토지의 거래가격에 의해 산정하게 되고, 대체토지가 피수용토지보다 낮은 가격인 때에는 그 가격차이에 상응하는 금전보상이 추가적으로 지급되어야 하며, 대체지가 피수용토지보다 높은 가격인 경우에는 피수용자는 수용자에게 그 가격차이에 상응하는 조정금을 지급하여야 한다. 우리나라 보상법제가 금전보상의 예외로서 채권보상을 채택하고 있는 것에 비해 독일에서는 대체토지 보상에 관하여 규정하고 있는 차이가 있어, 이하에서는 독일의 대체토지보상제도를 중심으로 검토하기로 한다.

2) 대체토지보상제도

(1) 대체토지보상의 의의 및 법적근거

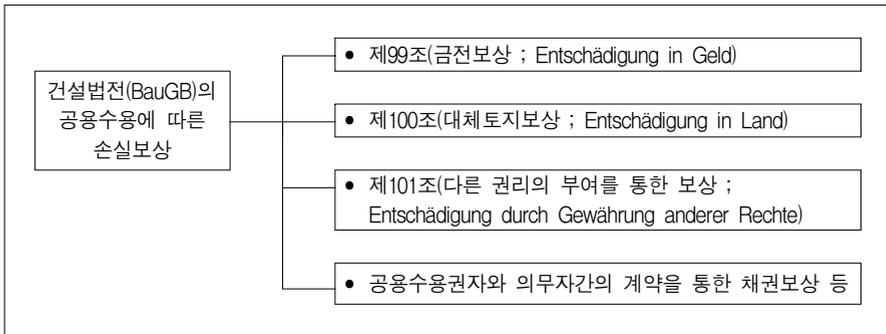
대체토지보상(Ersatzlandentschädigung)은 공용수용에 대한 금전보상으로는

50) 대체토지보상이 가능한 경우는 수용자가 그에게 필요하지 않은 적당한 토지를 대체토지로 제공한 경우, 수용청이 수용자가 타당한 조건으로 적당한 대체토지를 조달할 수 있다고 판단한 경우, 적당한 대체토지가 공용수용에 의해 조달될 수 있는 경우를 말한다.

상당한 형량에 따른 정당보상이 될 수 없는 경우에 한하여 허용되는 것이다. 즉, 공용수용의 당사자가 자신의 토지를 농업이나 정원 등의 용도로 활용해 왔지만, 지가의 상승으로 인하여 또는 손실보상에 의한 보상금만으로는 이러한 용도의 토지를 매입할 수 없는 경우에 허용된다. 결국 소유권자가 금전보상을 통하여 대체토지를 조달할 수 없고 경제적인 고려방식에 따라 대체토지 없이 기존의 직업 활동 또는 영업활동을 계속할 수 없거나 또는 적어도 현저하게 위협받는 경우에 대체토지를 제공하는 것이 필요하다.

독일연방 건설법전과 각 주의 공용수용에 관한 법률에서는⁵¹⁾ 공용수용에 따른 토지재산권자의 재산권 침해에 대하여 일회적인 총액의 지급을 뜻하는 금전 보상을 원칙으로 규정하고 있으나, 토지재산권자가 금전보상이 아닌 대체토지에 의한 손실보상을 요구할 때에는 예외적으로 이를 인정하고 있다. 즉, 건설법전 제100조는 동 법전 제99조의 금전보상의 원칙에 대한 예외규정으로 대체토지보상에 관하여 명시적으로 규정하고 있다.⁵²⁾ 그밖에 공용수용 목적으로 대체토지의 취득(법 제85조 제1항 제3호), 대체토지보상을 위한 공용수용의 요건(법 제90조), 다른 권리의 부여를 통한 보상(법 제101조)에 관한 규정을 두고 있다.⁵³⁾

<그림 4-1> 건설법전의 공용수용에 따른 손실보상의 유형



51) 독일 각 주의 건축법은, <http://www.bauordnungen.de/index.html>에서 찾아볼 수 있다.

52) Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, 5 Aufl. 1996, § 99 Rn. 1.

53) RGZ 41, 258 f. - 법사적인 고려에 있어 독일의 손실보상의 유형은 19세기 독일의 공용수용법(Enteignungsgesetz)에서 볼 수 있듯이 단지 금전보상만을 규정하고 있었다. 그러나 19세기 후반의 금전가치의 폭락으로 인해 공용수용의 당사자에 대한 정당보상의 필요성이 제기되어 대체토지보상에 관한 법제가 입법화되었다.

<표 4-2> 대체토지보상을 위한 토지의 공용수용(BauGB 제90조)

<p>① 대체토지 보상을 위한 토지의 공용수용이 허용되는 경우</p>	<p>1. 소유자에 대한 보상이 제100조(대체토지보상)에 의해 토지로 지정된 경우 2. 의도되고 있는 도시계획상의 개발의 범위 내에서는 보상지로서 적합한 토지를 마련하는 것이 수용의 수혜자, 연방·주·게마인데(게마인데 단체), 혹은 연방·주·게마인데(게마인데 단체)가 단독 또는 공동으로 상당하게 참여하고 있는 私法上的 법인으로 부터도 기대할 수 없고 불가능한 경우 3. 수용의 수혜자로부터는 특히 기대할 수 있고 가능한 경우에 자신의 재산 혹은 그가 주도적으로 자본에 참여하는 私法上的 법인의 점유상태로부터 적당한 다른 토지를 제공한다는 상당한 조건으로는 적당한 토지를 임의로 취득할 수 없는 경우</p>
<p>② 대체토지 보상을 위한 토지의 공용수용이 허용되지 않는 경우</p>	<p>1. 소유자 혹은 농림업용지의 기타 이용권자가 그의 직업 혹은 취득활동을 수용할 토지에 의존하고 있고, 그의 활동의 경제성의 이익을 위해서는 토지수용이 기대될 수 없는 경우 2. 토지 혹은 그 과실이 직접적으로 공적목적 또는 공공복리, 수업·연구·보건·교육·신체단련 혹은 교회와 기타 공법상의 종교시설의 임무 및 그 시설에 제공되거나 제공되도록 정해져 있는 경우</p>
<p>비 고</p>	<p>③ 지구상세계획(Bebauungsplan)의 공간적 적용영역 및 기존 시가지지역 이외에서는 토지가 농업 혹은 임업을 위해 이용되는 경우에만 대체토지보상을 위한 토지수용이 인정됨 ④ 대체토지의 조달을 위해 수용된 토지의 소유자에 대한 보상을 위한 수용은 허용되지 않음</p>

<표 4-3> 대체 토지보상(BauGB 제100조)

<p>① 대체토지 보상이 제공되어야 하는 경우</p>	<p>소유자의 직업활동 및 영업활동을 보장하거나 혹은 그의 주요업무의 이행을 위하여 대체토지가 필요한 경우 및 다음 각호의 경우에 보상은 소유자의 신청으로 적당한 대체토지로 제공해야 함 1. 수용수혜자(Enteignungsbegünstigten)가 자신의 직업활동, 영업활동과 관련하여 또는 그의 주요업무를 이행하는 것과 관계없는 적당한 토지를 대체토지로서 조달하는 경우 2. 수용수혜자가 적당한 토지를 수용행정청의 정당한 재량에 따라 상당한 조건 하에 임의로 조달할 수 있는 경우 3. 적당한 대체토지가 제90조(대체토지보상을 위한 토지의 공용수용)에 의한 수용에 의해 조달될 수 있는 경우</p>
<p>② 대체토지의 사용목적 및 사용기간의 규정</p>	<p>대체토지에 의한 보상이 지정된 경우에 대체토지의 사용목적과 토지가 정해진 목적에 따라 사용될 수 있는 기간도 규정해야 함 - 제102조(재수용 ; Rückenteignung)와 제103조(재수용에 대한 보상 ; Entschädigung für die Rückenteignung)가 이에 준용됨(기한 내에 사용목적을 실현하지 않거나 포기하면 대체토지 제공 의무자가 반환청구권을 행사)</p>
<p>③ 제1항제1호 내지 제3호의 요건 하에서 단독주택이나 주거용 건물이 축조된 토지가 수용되어야 하는 경우에도 보상은 소유자의 신청에 의해 적당한 대체토지로 확정될 수 있음 - 이는 공법상의 규정에 따라 보상 없이 재건축이 요구될 수 있는 경우에는 적용되지 않음</p>	<p>④ 이러한 보상방법이 공익과 관계인의 이익 사이의 정당한 형량 하에 수용행정청의 정당한 재량에 의해 인정되고 수용수혜자에게 제1항제1호 혹은 제2호 상의 요건이 존재하는 경우에는, 보상은 피수용자 혹은 수용수혜자의 신청에 따라 전부 또는 그 일부를 대체토지로 제공할 수 있음</p>

<p>⑤ 대체토지의 가액(價額) 감정</p>	<p>대체토지의 가액의 감정에 관하여 제95조가 준용됨(이 경우 수용관계인의 그 밖의 토지재산이 대체토지의 취득에 의해 제1문에 의한 가격(수용재결 시 기준의 거래가격)을 넘어선 가격상승이 고려될 수 있음)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대체토지가 수용할 토지보다 낮은 가격인 경우에는 가격 차이에 상응하는 금전보상이 제공되어야 함 - 대체토지가 수용할 토지보다 높은 가격인 경우에는 보상권자는 수용수해자에게 가격차에 상응하는 청산금을 지급해야 함; 청산금지급은 제117조(수용재결의 시행; Ausführung des Enteignungsbeschlusses) 제5항제1문에 의해 시행명령(Ausführungsanordnung)이 확정된 날부터 이행기가 도래함
<p>⑥ 대체토지보상이 지정된 경우에는 건물·인적 권리가 수용할 토지에 대해 주장되지 않았다면, 이러한 권리는 권리소지자의 신청에 따라 전부 또는 그 일부를 제97조(기타 권리자의 권리의 처리; Behandlung der Rechte der Nebenberechtigten) 제2항의 기준에 의해 대체되어야 함</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이것이 불가능하거나 충분하지 않은 경우 권리소지자에 대해 특별히 금전에 의한 보상이 제공됨 - 이는 그의 권리가 소유자에게 제5항에 의해 보장되는 보충적 금전보상에 의해서는 충족되지 않는 경우에만 제97조제4항에 규정된 권리에 대해서 적용됨
<p>⑦ 제1, 3, 4항과 제6항에 의한 신청은 문서로서 수용행정청에 제출하여야 하되, 제1, 3, 4항의 경우에는 구두변론(口頭辯論)의 시작 이전에, 제6항의 경우에는 구두변론의 종결 시까지 제출해야 함</p>	
<p>⑧ 공동소유권, 토지상의 권리, 혹은 주택소유권법(Wohnungseigentumsgesetz)에 의한 권리가 권리자의 직업 및 영업활동의 보장을 위하여 혹은 그의 주요업무의 이행을 위하여 적합한 경우에는 소유자에게 이러한 권리가 대체토지 대신에 제공될 수 있음</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소유자는 제1문에 의해 제공된 보상을 거부한 경우에는 금전에 의한 보상이 제공됨 - 제101조(다른 권리의 부여를 통한 보상; Entschädigung durch Gewährung anderer Rechte)는 이에 적용되지 않음
<p>⑨ 소유자가 제1항 또는 3항에 의해 대체토지 청구권을 가지며 수용수해자의 동의에 의해 수용절차 이외에서 대체토지나 제8항 상의 권리 자체를 제공받는 경우에는 그는 수용수해자에 대해 필요비 충당청구권을 가짐</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 수요수해자는 그 자신이 비용을 소비한 범위 내에서만 충당의 의무를 짐 - 충당에 관해 합의가 성립되지 않은 경우에는 수용청이 이를 결정하며, 이 결정에 대해서는 제122조(집행권원; Vollstreckbarer Titel)를 준용함

(2) 대체토지보상제도의 내용

① 대체토지보상

i) 청구권자

대체토지의 소유자가 당해 토지를 통해 직업활동, 영업활동 또는 본질적인 의무를 이행해야 하는 경우 대체토지보상 청구권을 갖는다. 직업활동과 영업활동의 개념은 토지에 근거한 소득의 취득활동과 자유로운 범위 내에서의 영업활동을 의미한다.⁵⁴⁾ 모든 사안에서 그 활동은 지속적으로 이루어져야 하고 생계의 보

장에 기여하는 것이어야 한다.⁵⁵⁾ 그밖에 부수적인 활동은 포함하지만, 단순한 취미는 그렇지 않다.

소유권자에게 본질적인 주요업무는 이윤획득을 목적으로 하지 않는 박애적 업무, 교회의 업무, 공익적 업무 또는 그 밖의 이상적인 업무로도 이해되며, 스포츠 단체, 병원, 묘지와 관련된 업무를 그 예로 들 수 있다.

토지에 자가주택을 건축하고 있고 잔여지에 대한 권한이 있거나 또는 도시 주변의 소규모의 거주지(Kleinsiedlungsstätte)를 조성하고 있는 토지소유권자도 신청권이 있다.

손실보상이 토지로 확정되면, 물적 권리 또는 인적 권리는 권리의 점유자의 신청으로 전부 또는 부분적으로 이전되어야 한다(법 제100조 제6항).

ii) 피수용자의 신청

대체토지의 정당보상은 수용절차의 개시와 구두교섭의 일정에 따라 구두의 협의를 개시하기 전에 서면 또는 수용행정청의 의사록에 의하여 신청하는 것을 전제로 한다. 수용행정청은 공용수용의 수혜자가 적절한 대체토지를 제공할 수 있는 경우에만 형평성을 근거로 하여 행해지는 대체토지수용을 인정할 수 있다.

행정청은 공용수용의 수혜자가 충분한 대체토지를 보유하고 있거나 또는 어려움 없이 대체토지를 조달할 수 있는 경우에 피수용자에게 대체토지를 통한 손실보상을 제시할 수 있는 것이다. 공용수용의 수혜자가 대체토지보상을 제시할 수 있다고 하더라도 피수용자의 의사에 반하여 강제로 대체토지를 제공해도 무방하다는 의미는 아니며, 피수용자의 의사에 반하는 대체토지보상은 성립될 수 없다.⁵⁶⁾

54) 의사, 변호사, 감정인 등의 영업활동까지를 포함하게 되며, 이를 소위 “수용적 또는 수용유사적 침해”에 대한 손실보상으로 이해하고자 하는 학자도 있다. Gelzer/ Busse, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff, 2. Aufl. 1980, Rn. 363.

55) vgl. BGH, Urt. vom 1.3.1984= BRS Bd. 45, Nr. 106= MDR 1984, 741= NJW 1984, 1879= WM 1984, 708; Krohn, in: Schlichter/ Stich, BauGB, 2.Aufl. 1995, § 100, Rn. 4.; Reisnecker, in: Kohlhammer-Kommentar, BauGB, § 100, Rn. 13)

56) 그 외에도 독일민법 제254조와 독일 건설법전 제93조 제3항 제2문을 근거로 하는 피수용자의 거부가 인정되는지에 관하여 독일민사법원은 확정적인 의견을 제시하고 있지 않다. BGB Urt. vom 13.7.1978= NJW 1979, 923= WM 1979, 83= BRS Bd. 34, Nr. 80.

iii) 대체토지 조달 가능성

공용수용의 수혜자는 원칙적으로는 사법상의 권한 있는 자신의 토지를 대체토지로서 조달할 수 있다. 공용수용의 수혜자는 원칙적으로 자신의 토지에서 또는 자신의 자산 또는 주도적으로 그 자본에 참여하는 사법상의 법인소유의 토지에서 적당한 대체토지를 조달할 의무를 진다. 공용수용의 수혜자는 수용행정청의 의무에 적합한 재량으로 적당한(Geeignet)⁵⁷⁾ 대체토지를 상당한 조건에 자유롭게 조달할 수 있다. 여기에서 수용행정청은 수혜자가 이러한 의무를 이행할 수 있는지 여부를 심사·결정해야 한다.⁵⁸⁾

공용수용의 수혜자가 적당한 대체토지를 조달할 수 없다면, 수용행정청은 적당한 대체토지를 수용을 통하여 조달할 수 있다. 이러한 의미에서 대체토지보상을 위한 공용수용은, 급박한 공익의 실현이라고 하는 사회적 이익이 제약되는 것을 방지하는 기능을 가지게 되는 것이다. 따라서 대체토지보상을 위한 공용수용은 최종적 성격(ultima ratio)을 가지게 되는 것이다.⁵⁹⁾

적당한 대체토지를 조달할 수 없다면 대체토지보상청구권은 더 이상 고려되지 않게 되며, 토지소유권자는 통상 제99조 제1항 제1문에 따라 금전으로 보상을 받게 된다.⁶⁰⁾

iv) 대체토지의 감정

일반적으로 수용되는 토지와 대체토지는 가치에 있어서 차이가 발생하게 된

57) 대체토지의 적당성이라 함은, 사실상태(토지기반, 토지정착물 등) 또는 법적 상태에 따라 수용의 당사자가 예정하는 목적에 적합하고 그를 통하여 당사자에게 미칠 경제적 실존에 대한 위험을 방지하고 그의 업무의 심대한 곤란을 방지하는 평지는 대체토지로서 적합하다. 특히 법적상태에서 강조되는 점은, 계획법상의 토지이용에 관한 규정에 상응하여야 하는 것이다. 즉, 토지수용의 당사자가 대체토지의 대상을 선택할 수 있음을 의미하는 것이 아니라, 토지이용의 범위에 대한 손실보상의 한 유형을 청구할 수 있게 되는 것이다. 예시적으로는, Ernst/ Zinkahn / Bielenberg, BauGB, Kommentar, 2006, § 100 Rn. 19.

58) 수용행정청은 제107조 제1항 제2문에 따라 직권으로 또는 제94조 제2항에 따라, 손실보상의 의무가 있는 공용수용의 수혜자가 적당한 대체토지를 보유하고 있는지 여부에 관하여 심사해야 한다. 수혜자의 직업활동 또는 영업활동으로 또는 그에게 본질적인 주요업무 이행과 관계있는 토지는 대체토지로서 고려될 수 없다.

59) vgl. 법안의 기초에 있어 Entw./ BBauG 1960, BTDrucks. III/ 336 zu § 110. S. 92.

60) Battis/ Krautzberger/ Löhrr, BauGB, Kommentar, München 1999, § 100 Rn. 5.

다. 따라서 대체토지의 평가와 대체토지와 공용수용에 따라 수용되는 토지간의 가격의 형평을 위한 가액의 감정과 그 조절이 필요하다.

대체토지의 가액의 감정은 수용결정이 확정된 시점에서의 금액에 상응하게 적용된다. 시세감정에 관한 일반원칙은 대체토지를 평가할 때에도 적용된다.⁶¹⁾

대체토지가 수용되어야 할 토지의 경우보다 더 가치가 적다면, 가치의 차이에 상응하는 추가적인 금전손실보상이 확정되어야 한다. 대체토지가 수용되어야 할 토지보다 더 큰 가치를 갖는다면, 손실보상권자는 수용을 통하여 이익을 얻는 자에게 가치차이에 상응하는 조절적 지불금을 제공해야 한다는 것을 확정해야 한다. 영업상의 손실이나 기대이익에 관한 내용은 금전보상의 범리와 마찬가지로 적용된다. 조절적 지불금은 수용재결의 시행이 확정된 날에 지불된다.

② 대체토지보상을 위한 공용수용

i) 공용수용의 전제조건

첫째, 대체토지보상을 위한 토지의 공용수용은 토지재산권자에 대한 보상이 오직 토지로 지정된 경우에 한한다.

둘째, 공용수용의 수혜자, 연방·주·게마인데(게마인데 단체) 등이 계획하는 개발지역내에서는 적합한 대체토지를 마련하는 것이 불가능한 경우에 한한다.

셋째, 공용수용의 수혜자로부터는 상당한 조건으로 적당한 토지를 임의로 취득할 수 없는 경우에 허용된다.

ii) 대체토지 조달주체

공용수용 수혜자의 소유권이 미치는 곳에 적절한 대체토지가 있는 경우에 공용수용의 수혜자가 수인(zumutbar)할 수 있는 한도에서 보상목적을 위해 사용 가능하다. 다만, 공용수용의 수혜자가 사인이거나 지역단체 또는 사법상의 법인

61) BGB Urt. 16.12.1974= WM 1975, 275; BGB Urt. vom 6.12.1965= LM Nr. 29 zu Art. 14 GG= NJW 1966, 493= WM 1966, 402= BRS Bd. 19, Nr. 130.

이냐에 따라 차이가 있다.

공용수용의 수혜자가 사인이라면 그의 측면에서 직업적, 영업적 또는 그의 과업을 본질적으로 수행해 나가는 데 있어서 그 토지가 중요한 것인가가 하나의 척도가 되어야 할 것이다.

공용수용의 수혜자가 지방자치단체(Gemeinde), 주, 연방 또는 사법상의 법인이라면 수인가능성의 척도는 더욱 좁게 파악되어야 한다. 왜냐하면, 수용되는 토지가 공격목적 또는 공공복리, 기타 공법상 시설로 제공되는 경우에는 대체토지 보상을 위한 토지수용이 허용되지 않기 때문이다(법 제90조 제2항).

공용수용의 수혜자가 공공조달담당이거나 개발담당 또는 개량담당자일 경우 이들은 대체토지공급의 수인성이라는 관점에서 지방자치단체와 같은 대우를 받는다.

공용수용의 수혜자 외에도 지방자치단체, 주 또는 연방이 적절한 대체토지를 공급할 의무를 진다. 이는 그들이 수용절차의 신청자가 아닐 때에도 적용된다. 대체토지에 대한 수용은 인접 지방자치단체에 그 공급과 그에 대한 수인이 가능하고, 주된 수용의 토지가 있는 지방자치단체에 적절한 대체토지를 사용할 수 없는 경우에 승인될 수 있다.

공공기관(연방, 주 그리고 지방자치단체)이 주도적으로 참여하고 있는 사법상의 법인의 경우 사법상의 법인들만이 대체토지의 공급의무를 지는 것이 아니라 참여하고 있는 공공기관에게도 공급의무가 있다.⁶²⁾

iii) 대체토지의 조달

자유취득을 통한 대체토지의 획득은 대체토지수용의 보충성의 원칙에 따라 행해져야 한다. 적절한 대체토지의 그러한 자유취득이 적절한 조건으로 불가능하다는 것이 확정되기 전에는, 대체토지수용은 허용되어서는 안 된다. 대체토지보상을 위한 수용은 공용수용의 수혜자로부터 기대 가능하지만, 적당한 다른 토지

62) BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 1. Senats vom 16.5.1989- 1 BvR 705/88- JZ 1990, 335.; vgl. BVerfGE 45, 63, 80f.; BVerfGE 66, 248, 257.

를 임의로 취득할 수 없는 경우에 허용된다.⁶³⁾

적절한 다른 토지는 공용수용의 수혜자가 그러한 땅을 사용할 수 있고 교환이 가능하며 수인가능성이 있을 때 언제든지 제공되어야 한다. 그러나 적절한 대체 토지라는 관점에서 취득의 노력은 현실적으로 제한되는 수가 있다. 예컨대, 적절한 대체토지의 소유자가 토지의 거래가보다 높은 가액을 요구할 때가 하나의 예이다. 이런 경우를 적절하지 못한 조건으로 불지 아니면 적절한 조건으로 불지가 문제될 수 있다.⁶⁴⁾ 그 기준으로는 국민경제상 취득의 비용이 납득할 수 있는 정도의 수준인지와 토지의 정비가 개념해석의 기준이 될 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

iv) 대체토지 조달 배제요건

대체토지 보상을 위한 토지의 공용수용이 허용되지 않는 경우는 다음과 같다. 즉, 소유자 또는 농림업용지의 기타 이용권자가 그의 직업 혹은 영업활동을 수용할 토지에 의존하고 있고 그의 활동의 경제성의 이익을 위해서는 토지수용이 기대될 수 없는 경우, 그리고 토지 또는 그 과실이 직접적으로 공적목적 또는 공공복리, 수업·연구·보건·교육·신체단련 혹은 교회와 기타 공법상의 종교시설의 임무 및 그 시설에 제공되거나 제공되도록 정해져 있는 경우에는 허용되지 않는다(법 제90조 제2항).

이밖에도 지구상세계획(Bebauungsplan)의 공간적 적용영역 및 기존 시가지지역 이외에서는 토지가 농업 혹은 임업을 위해 이용되는 경우에만 대체토지보상을 위한 공용수용이 허용된다(법 제90조 3항).

그리고 대체토지의 조달을 위해 공용 수용된 토지의 소유권자에 대한 보상을 위한 공용수용은 허용하지 않음을 규정하고 있다(법 제90조 제4항).

63) ②와 ③에 있어서 고려되어야 할 것은, 헌법상의 과잉금지의 원칙(Übermaßverbot)과 공용수용의 최종적 원칙(ultima ratio Grundsatz)이라 할 것이다. 즉, 기본법이 허용하는 범위 내에서 허용되는 수단과 허용성을 모두 시도해 보았으나 이러한 노력의 결과가 없을 시에 최종적으로 대체토지보상을 위한 공용수용이 허용된다는 의미이다.

64) Berkemann, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 90 Rn. 16.

65) Reisnecker, in: Kohlhammer Kommentar zum BauGB, § 90 Rn. 17.

3) 대체토지보상제도의 운영실태

과거 전전(戰前)시대의 제국법원의 판례를 통하여 그 근간을 형성한 독일의 대체토지보상에 관한 법제는 전후시대에 이르러 제정·공포된 각 주의 지역재건법(Aufbaugesetz der Länder)에서 명문규정을 통하여 다시금 대체토지의 창출 가능성에 관하여 논의되게 되었다.⁶⁶⁾ 이는 또한 “건축을 위한 토지조달에 관한 법률”(Baulandbeschaffungsgesetz) 제16조와 “토지조달을 위한 법률”(Landbeschaffungsgesetz) 제22조를 통하여 법률적 요소로서의 토지손실보상을 규정하게 되었다. 현행 건설법전(BauGB) 제100조의 대체토지보상의 결정적인 효력은 바로 수용의 효과에 대한 완화적 작용에 있다. 이러한 작용을 하는 대체토지보상제는 이미 과거 연방건설법(BBauG)⁶⁷⁾의 제 규정으로써 입법화가 이루어진 바 있으며, 1976년의 개정 이후 연방건설법전을 통하여 지속적으로 규정되고 있는 것이다.⁶⁸⁾

이하에서는 이러한 대체토지보상제도가 현재 공용수용에 의한 보상의 한 유형으로서 어떠한 위상을 가지고 있으며 또 어떻게 운용되고 있는지에 관한 실태를 고찰⁶⁹⁾하기로 한다.

(1) 법리적 근거

독일 건설법전에서 대체토지보상제도가 금전보상과 함께 공용수용에 대한 손실보상의 한 형태로서 존속·활용되고 있는 근거는 다음과 같다.

66) 법사적인 발전과정에 관하여는, P.H. Fischer, Der Rechtsanspruch auf Naturalentschädigung bei der Enteignung von Grundstücken, Diss, Freiburg 1964.

67) 법안의 기초에 관하여는, Entw./ BBauG 1960, BTDrucks. III/ 336 zu § 110. S. 92.

68) 개정안의 기초에 관하여는, Reg.- Entw. BBauG-Nov., BTDrucks. 7/4793 zu Nr. 47 S. 59.

69) 독일의 대체토지보상제의 운용실태에 관하여 연구자는 바덴뷔르템 베르그주와 베를린주의 관련행정청에 분석을 위한 통계지 등의 관련 자료를 청한 바 있으나, 독일 행정청의 내부적 문건에 대한 정보보호관련지침에 따른 심사로 인하여 연구기간 내에 입수하지 못하였다. 때문에 본고에서의 고찰은 현 독일 튀빙엔대학교 부설 “계획·교통·기술법연구소”의 소장인 미하일 로넬른 피치교수(Prof. Dr. Michael Ronellenfisch)와 독일 보쿰 법과대학 부설 사회법연구소의 연구원인 요하네스 룩스 박사(Dr. Johannes Rux)를 통한 자문과 인터넷 매체를 중심으로 진행되었다.

- 현대 법치국가의 재산권보장에 관한 기본법적인 해석에 있어서 독일기본법 제14조 제1항 및 제2항에 근거하는 존속보장의 구현에 보다 적극적이라는 점
- 토지소유권자의 고유한 재산권에 대한 가장 강력한 침해작용으로서 공용수용에 대한 토지소유권자가 갖는 반감에 대하여 다른 손실보상의 방법보다는 다소 완화적으로 작용한다는 점
- 토지라는 재산권적 가치의 가장 큰 특징인 유한성이라는 성격에 대하여 대체토지보상의 절차적 측면에서 지구상세계획 등의 계획법적 규정과 정합성을 강조함으로써 국토활용에 대한 효율성을 제고할 수 있다는 점

(2) 법리적 문제점

건설법전 제90조와 제100조를 근간으로 형성된 공용수용에 대한 대체토지보상제도의 범리에 있어서는 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 건설법전 제90조의 대체토지보상을 위한 공용수용의 허용에 관한 구성요건에서 도출되는 문제점이다. 즉, 대체토지보상을 위해 자신의 토지가 공용수용되는 토지소유자의 권리에 대한 기본법적 문제로서, 당해 토지소유자에게 행해지는 공용수용의 성격이 주된 공용수용이 아니므로 과연 토지소유자가 이를 묵인해야 하는가 하는 점이다. 따라서 이는 대체토지보상을 위한 공용수용의 구성요건을 강하게 제한하는 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 건설법전 제90조의 공용수용은 제100조와는 달리 피수용자의 신청을 요건으로 하지 않으며, 전적으로 수용행정청의 심사에 따라 진행되는 것이다. 따라서 최종적으로 대체토지보상을 위한 공용수용을 택할지 여부는 공용수용의 행정청의 재량에 맡겨져 있기 때문에 실질적인 토지소유권자의 존속보장이라는 측면에서 의문시된다.

셋째, 법리적인 체계에 따라 종국적으로는 건설법전 제90조의 대체토지보상을 위한 토지의 공용수용은 단지 (i)토지소유자가 건설법전 제100조 제9항에 의거

공용수용절차 외적인 방법을 통하여 스스로 대체토지를 조달하거나, (ii)공용수용의 수혜자 또는 건설법전 제90조 제1항 제1호에 해당하는 지위에 있는 자들의 자산으로부터 대체토지를 조달할 수 있을 때, 또는 (iii)공용수용의 수혜자가 적당한 대체토지를 제3자를 통하여 자유롭게 취득할 수 있는 경우에 한하여 실행될 수 있다. 이와 같은 보조적인 기능상의 협소한 허용요건을 가지는 대체토지보상을 위한 공용수용은 건설법전 제100조의 제1항 또는 제3항의 요건을 충족할 때 진행되며, 사실상 실무상 많은 경우에 제100조 제1항 내지 제4항의 불충분성으로 인하여 대체토지를 위한 공용수용은 도시건설적인 현실에 있어 실효성이 없다고 하는 비판을 야기하고 있다.⁷⁰⁾

(3) 실무상 운용현황

독일의 공용수용에 대한 손실보상의 한 유형으로서 건설법전 제100조에서 규정하는 대체토지보상은 현재 실무적인 측면에서 극히 제한적이며 간접적으로 운용되고 있다.

물론 대체토지를 통한 손실보상은 대형 개발프로젝트에서 논의될 수 있으며, 최근의 사례로는 슈투트가르트 박람회장의 확장(Bau der Messe Stuttgart),⁷¹⁾ 할레-라이프찌히 공항의 확장(Ausbau des Flughafens Halle-Leipzig), 함부르크 공항의 활주로 연장(Verlängerung der Start- und Landebahn des Flughafens Hamburg),⁷²⁾ 슈투트가르트 공항의 확장(Ausbau des Flughafens Stuttgart)⁷³⁾ 등이 있다.

그러나 이와 같은 대형 프로젝트 사례들에 있어서도 실무상 건설법전 제100조 및 제90조의 대체토지보상에 관한 구체적 실현을 위한 논의보다는 언제나 대체토지의 구매(Ankauf)에 관한 논의가 더 활발히 진행되어 왔음은 시사하는 바가 크다. 또한 각 주는 철저하게 자신들의 공용수용에 관한 법률에서 건설법전 제

70) Ernst/ Zinkahn / Bielenberg, BauGB Kommentar, Beck, 2006, § 90, Rn. 3.

71) <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1194569/index.html>

72) <http://www.abendblatt.de/daten/2004/11/26/368946.html>

73) http://www.landentwicklung.de/pdf/land_pdf/stuttgart.pdf

100조에 비견할 만한 규정을 두고 있다.⁷⁴⁾

(4) 교환토지제도(Tauschflächen)

교환토지제도는 본래 지역경제의 발전을 위한 인프라구축(Agrarstruktur)을 목적으로 하여 사법상의 재산권적인 교환규정(독일민법 제433조 이하)과 특히 절차적인 내용에 있어 “경지정리에관한법률”(Flurbereinigungsgesetz) 제103조⁷⁵⁾를 근거로 하여 학리적이라기보다는 행정현실의 필요성에 의해 생성된 제도이다.

실무에 있어서는 각 주의 해당관청에서 교환토지의 목적, 절차, 당사자, 요건 등의 내부규정을 통하여 자신의 주에 적합한 내용을 규정함으로써 목적에 상응하게 활용하고 있다.

이와 같은 교환토지제도가 갖는 장점으로는 무엇보다 (i)공익사업 수행을 위한 공용수용에 따르는 절차법상의 복잡성 회피, (ii)기업절차(Unternehmensverfahren)를 통한 농림업 및 자연경관에 대한 건설시행조치에 따르는 침익(侵益)의 회피 내지 감소, 그리고 지역적 특징에 상응하는 인프라구축의 실현, (iii) 민법상 계약법의 법리에 의한 지역경제 및 문화경관 침해의 보상, (iv)기업절차를 통한 토지소유권자의 참여기회 확대에 따른 권한 강화 등이 논의될 수 있다.

4) 요약 및 시사점

(1) 요약

대체토지보상이란 금전 대신 토지로 보상하는 것으로 독일의 보상법제에서 예

74) 이와 관련하여 판례 등을 통하여 문제시되는 것은 독일의 토지이용에 관한 특색, 즉 계획확정절차(Planfeststellung)와 공용수용 간의 엄격한 구분에 있어 과연 계획확정절차의 과정에서 모종의 수용적인 효과를 갖는가에 대한 논의의 등장이라 하겠다. 손실보상은 그 이후의 두 번째 절차인 것이다.

75) BGBl. I. 1953. 591.

외적으로 인정되고 있는 바, 이는 피수용자 혹은 수용자의 신청에 의하여 전부 또는 부분적으로 지급될 수 있다. 우리나라 토지보상법제가 현금보상의 예외로서 채권보상을 채택하고 있는데 비해 독일에서는 대체토지보상에 관하여 규정하고 있는 차이가 있다.

독일에서는 19세기 후반의 금전가치 폭락으로 인해 공용수용의 당사자에 대한 정당보상의 필요성이 제기되어 대체토지보상에 관한 법제가 입법화되었다. 대체토지보상은 공용수용에 대한 금전보상으로는 정당보상이 될 수 없는 경우에 한하여 허용되는 것이다. 즉, 소유권자가 금전보상을 통하여 대체토지를 조달할 수 없고 경제적인 고려방식에 따라 대체토지 없이 기존의 직업활동 또는 영업활동을 계속할 수 없거나 또는 적어도 현저하게 위협받는 경우에는 대체토지의 제공이 필요하다는 것이다.

독일의 대체토지보상에 관한 법제는 법리적으로 제국법원의 판례 이후 줄곧 유지되어온 기본법 제14조의 규정에 근거한 개인 재산권의 존속보장이라고 하는 귀납적인 법제구성을 갖추고 있다. 따라서 근래 생활보상의 개념과 관련하여 논의되고 있는 미국의 행정조치와 판례를 통한 완전보상에 근접하고자 하는 연역적인 법제구성과도 다르며, 또한 절차법적인 측면에서 개별적인 대체토지 정보 시스템을 구축하고 있는 일본의 경우와도 구별된다고 할 것이다.

(2) 최근의 논점과 시사점

토지라는 재산권적 가치의 유한성과 재산권의 보장범위에 관한 논의 및 피수용자의 공용수용에 대한 반감 등을 종합적으로 고려해볼 때, 대형화 지향적인 공익사업에 있어서의 사인의 사업 참여 확대에 대한 법리적 규정의 문제를 비롯하여 작은 정부라는 정부정책에 따른 행정의 신속화라는 행정현실에 빠르게 상응하지 못하는 문제와 전술한 법리적 문제점 등으로 인하여 독일의 대체토지보상 법제는 그 실효성에 많은 의문점이 제기되는 제도라 하겠다.

이러한 논의과정에서, 비록 공익사업으로 인한 토지재산권자의 침익에 대한

손실보상이라고 하는 법리적 구성 체계와는 그 성질을 달리하는 것이지만, 사법상 교환규정에 근거한 교환토지제도의 운용상 실익에 대한 활발한 논의는 독일은 물론 우리나라의 경우에 있어서도 참고할 만한 가치가 있다고 할 것이다.

이와 같은 독일의 대체토지보상법제에 관한 논의는 날로 증가하는 보상관련 분쟁 및 갈등의 해소와 공익사업의 원활한 추진을 위하여 보상 시 생계대책 등과 관련하여 그 보상방법을 다양화해 나갈 필요성을 구체화하고자 하는 우리나라의 공용수용에 대한 손실보상의 논의에 있어서 일정한 시사점을 제공하는 것이다.

그러나 계획중심적인 토지이용제도를 구축하고 있는 독일의 경우와 용도중심적인 토지이용제도를 구축하고 있는 우리의 경우에 있어서 직접적인 비교는 문제가 있는 것이며, 나아가 토지이용에 있어서 계획법의 지위가 상대적으로 빈약한 우리의 경우에는 대체토지보상제도의 도입 및 유사한 제도의 운용을 위해서는 앞으로 많은 연구가 선행되어야 할 것이다.

2. 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템

1) 대체토지보상제도의 개요

일본헌법 제29조 제3항에서는 「사유재산은 정당한 보상 하에 이를 공공을 위하여 사용할 수 있다」고 하여 손실보상의 헌법적 근거를 제시하고 있다. 손실보상에 관한 대표적 법률인 토지수용법은 공공사업에 필요한 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 그 요건, 수단 및 효과와 이에 수반되는 손실보상 등에 대하여 규정하고 있으며, 그 밖에 “공공용지의취득에따른손실보상기준요강”(보상기준요강), “공공용지의취득에따른손실보상기준요강의시행에대하여”(보상기준요강시행), 용대련(用對連)의 “공공용지취득에따른손실보상기준및세칙” 등이 있다. 이하 일본의 대체토지보상제도의 개요에 관해서 살펴보면 다음과 같다.

먼저 일본 토지수용법 제82조에 의하면 대체토지에 의한 보상규정을 두고 있

으며, 원어를 직역하면 「체지(替地 ; 이하 “대체토지”라 함)」에 의한 보상”으로 표현된다. 그 정의로는 “토지소유자 또는 토지에 관한 관계인(토지에 관한 담보권자는 제외)은 금전에 대신하여 토지 그 자체(또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리)를 손실보상으로 요구하는 것이 가능하다”고 하여 이를 “대체토지에 의한 보상”이라 한다. 대체토지보상은 생활재건이라는 취지에서 생활보상적 차원의 조치를 말한다. 그 내용으로는 성질상 여러 가지가 있다. 개별적으로 토지와 건물의 알선, 직업의 소개·지도·훈련, 저금리의 융자 등에서 지역진흥을 위한 것까지 포함하면 각양각색이다.

<표 44>의 대체토지보상에 관한 일본 토지수용법의 관련규정 중 제82조에 의하면, 토지소유자 또는 관계인은 수용되는 토지 등에 대한 보상금의 전부 또는 일부에 갈음하여 토지 등(이하 “대체토지”라 함)으로 손실을 보상할 것을 수용위원회에 요구할 수 있다. 이 때 토지소유자 또는 관계인이 사업시행자(起業者)가 소유하는 특정의 토지를 지정하여 요구를 한 경우에, 수용위원회는 그 요구가 상당하고 대체토지의 양도가 사업시행자의 사업 또는 업무의 집행에 지장을 주지 않는다고 인정하는 때에는, 권리취득재결에서 대체토지에 의한 손실보상을 재결할 수 있다. 또한 토지를 지정하지 아니하거나 사업시행자의 소유에 속하지 않는 토지를 지정하여 요구를 한 경우에 수용위원회는 그 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 사업시행자에 대하여 대체토지의 제공을 권고할 수 있으며, 이 권고에 의거해 사업시행자가 제공하고자 하는 대체토지에 대하여 토지소유자 또는 관계인이 동의한 때에는 수용위원회는 대체토지에 의한 손실보상을 재결할 수 있다. 이러한 권고가 있는 경우에 국가 또는 지방공공단체인 사업시행자는 지방공공단체 또는 국가가 소유하는 토지로서 공용 또는 공공용에 사용 또는 사용할 것으로 결정된 것 이외의 것으로 대체토지로서 상당하다고 인정되는 것이 있을 때에는 그 양도의 알선을 수용위원회에 신청할 수 있으며, 수용위원회는 이러한 신청이 있는 경우에 그 신청이 상당하다고 인정하는 때에는 국가 또는 지방공공단체에 대하여 대체토지로서 상당하다고 인정하는 것의 양도를 권고할 수 있다. 사업시행자가 제공하는 대체토지는 토지의 지목, 면적, 토성, 수리, 권리의 내용 등을

종합적으로 감안하여 종전의 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대응하는 것이어야 한다.

<표 4-4> 일본 토지수용법의 대체토지보상 관련규정

관련조항	규정의 내용
손실보상의 방법(§70)	<ul style="list-style-type: none"> - 손실의 보상은 금전으로써 하는 것으로 함 - 단, 대체토지(替地)의 제공 기타 보상방법에 대하여 제82조부터 제86조까지의 규정에 의해 수용위원회의 재결이 있는 경우에는 이에 해당되지 않음
대체토지에 의한 보상 (§82)	<ol style="list-style-type: none"> ① 토지소유자 또는 관계인(先取特權을 가진 자, 질권자, 저당권자 및 제8조제4항의 규정에 의해 관계인에 포함되는 자를 제외. 이하 이 조 및 제83조에서 동일)은 수용되는 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상금의 전부 또는 일부에 대신하여 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리(이하 “대체토지”라 총칭함)으로써 손실을 보상할 것을 수용위원회에 요구할 수 있음 ② 토지소유자 또는 관계인이 사업시행자(起業者)가 소유하는 특정 토지를 지정하여 전항의 규정에 의한 요구를 한 경우에, 수용위원회는 그 요구가 상당하며 또 대체토지의 양도가 사업시행자의 사업 또는 업무의 집행에 지장을 미치지 않는다고 인정하는 때에는, 권리취득재결에서 대체토지에 의한 손실의 보상을 재결할 수 있음 ③ 토지소유자 또는 관계인이 토지를 지정하지 않고 또는 사업시행자의 소유에 속하지 않는 토지를 지정하여 제1항의 규정에 의한 요구를 한 경우에, 수용위원회는 그 요구가 상당하다고 인정할 때에는, 사업시행자에 대하여 대체토지의 제공을 권고할 수 있음 ④ 전항의 규정에 의한 권고에 의거하여 사업시행자가 제공하고자 하는 대체토지에 대하여 토지소유자 또는 관계인이 동의한 때에는, 수용위원회는 대체토지에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있음 ⑤ 제3항의 규정에 의한 권고가 있는 경우에 국가 또는 지방공공단체인 사업시행자는 지방공공단체 또는 국가가 소유하는 토지로서 공용 또는 공공용에 제공하거나 또는 제공할 것으로 결정된 것 이외의 것으로 대체토지로서 상당하다고 인정되는 것이 있을 때에는, 그 양도의 알선을 수용위원회에 신청할 수 있음 ⑥ 전항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 수용위원회는 그 신청을 상당하다고 인정하는 때에는 국가 또는 지방공공단체에 대하여 대체토지로서 상당하다고 인정하는 것의 양도를 권고할 수 있음 ⑦ 사업시행자가 제공해야 할 대체토지는 토지의 지목, 지적, 토성(土性), 수리, 권리의 내용 등을 종합적으로 감안하여 종전의 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 상응(照應)하는 것이어야 함

관련법령	주요내용
경지의 조성 (§83)	<p>① 토지소유자 또는 관계인은 전조 제1항의 규정에 의한 요구를 하는 경우에 수용되는 토지가 경작을 목적으로 하는 것일 때에는, 그 요구에 걸맞게 수용되는 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상금을 대신하는 범위 내에서 동조 제7항의 규정의 취지에 의해 대체토지로 되는 토지에 대하여 사업시행자가 경지조성을 행할 것을 수용위원회에 요구할 수 있음</p> <p>② 수용위원회는 전항의 규정에 의한 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 권리취득 재결에서 공사의 내용 및 공사를 완료해야 할 시기를 정하여 경지의 조성에 의한 손실보상을 대체토지에 의한 손실보상에 걸맞게 재결할 수 있음</p> <p>③ 전항의 경우에 사업시행자가 국가 이외의 자인 때에는, 수용위원회는 필요가 있다고 인정하는 때에는 동시에 사업시행자가 경지조성을 위한 담보를 제공하여야 한다는 취지의 재결을 할 수 있음</p> <p>④ 전항의 규정에 의한 담보는 수용위원회가 상당하다고 인정하는 금전 또는 유가증권을 공탁함으로써 제공한 것으로 함</p> <p>⑤ 사업시행자가 공사를 완료하여야 할 시기까지 공사를 완료하지 않은 때에는, 토지소유자 또는 관계인은 수용위원회의 확인을 받아 전항의 규정에 의한 담보의 전부 또는 일부를 취득함. 이 경우에 사업시행자는 수용위원회의 확인을 받아 경지조성에 의한 손실보상의 의무를 면하는 것으로 함</p> <p>⑥ 사업시행자는 공사를 완료한 때에는 수용위원회의 확인을 받아 제4항의 규정에 의한 담보를 회복할 수 있음</p> <p>⑦ 전 2항의 규정에 의한 담보의 취득 및 회복에 관한 수속은 국토교통성령으로 정함</p>
공사의 대행에 의한 보상 (§84)	<p>① 제75조(일단의 토지 일부를 수용·사용함으로써 잔여지에 필요한 공사비용의 보상)의 경우에 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인은 보상금의 전부 또는 일부에 대신하여 사업시행자가 당해공사를 행할 것을 수용위원회에 요구할 수 있음</p> <p>② 수용위원회는 전항의 규정에 의한 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 명도(明渡)재결에서 공사의 내용 및 공사를 완료해야 하는 시기를 정하여 공사대행에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있음</p> <p>③ 전조 제3항부터 제7항까지의 규정은 전항의 경우에 준용함. 이 경우에 동조 제3항 및 제5항 중 「경지의 조성」이라 함은 「공사의 대행」으로 대체하여 적용하는 것으로 함</p>
이전의 대행에 의한 보상 (§85)	<p>① 제77조(이전 곤란한 경우의 수용청구권)에 규정하는 경우에 있어서 사업시행자 또는 물건의 소유자는 이전료의 보상에 대신하여 사업시행자가 당해물건을 이전할 것을 수용위원회에 요구할 수 있음</p> <p>② 수용위원회는 전항의 규정에 의한 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 명도재결에서 이전대행에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있음</p>
택지의 조성 (§86)	<p>① 제77조의 규정에 의하여 건물을 이전하고자 하는 경우에 이전할 곳(移轉先)의 토지가 택지 이외의 토지인 때에는, 토지소유자 또는 관계인은 제71조 및 제72조(토지 등에 대한 보상금액), 제74조(잔여지 보상), 제80조의 2(인상회복비 곤란한 사 용의 보상) 및 제88조(통상 받는 손실의 보상)의 규정에 의한 손실보상의 일부에 대신하여 사업시행자가 택지조성을 행할 것을 수용위원회에 요구할 수 있음</p> <p>② 수용위원회는 전항의 규정에 의한 요구가 상당하다고 인정하는 때에는 권리취득 재결 또는 명도재결에서 공사의 내용을 정하여 택지조성에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있음</p>

이처럼 일본의 토지수용법이 대체토지보상을 인정하고 있지만, 이것이 금전보상의 평가액을 넘는 가액에 대한 대체보상을 긍정하는 것은 아니다. 일본의 실무 운용에 있어서 사업시행자가 피수용자로부터 대체토지의 제공이나 알선을 요청 받는 경우가 적지 않으나, 실질적으로 사업시행자가 적절한 대체토지를 갖지 않고 있고 일반적으로도 대체토지가 좀처럼 존재하지 않는 경우가 많아 그 운영상 문제점이 제기되고 있다. 그리하여 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지를 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있다. 따라서 대체지 자체에 관한 절차와 제도는 개별적인 사항으로 발전하여 왔던 바, 예전의 댐 공사와 같이 필요에 따라 개별적 구체적으로 해결해 왔다.

2) 대체지 대책의 운영 : 사이타마(埼玉)현의 실시 예

일본에서는 공공용지를 취득함에 있어서 토지 등의 권리자로부터 대체지가 요구되는 경우가 있다. 이와 같은 경우에는 토지 등의 권리자가 스스로 대체지를 찾도록 하는 것이 가장 좋지만, 실제로는 사업시행자가 적극적으로 관여하지 않으면 해결되지 않는 일이 흔히 있다. 그런 까닭으로 일본의 지방공공단체는 대체지의 알선 및 제공에 관한 취급을 정하여 공공용지의 원활한 취득을 도모하기 위하여 「공공사업의시행에따른대체지대책촉진요강」(이하 “대체지촉진요강”이라 함)을 제정하고 있다. 여기서는 1994년 4월 1일 제정된 사이타마현의 대체지촉진요강⁷⁶⁾ 등을 참고로 하여 현이 대체지를 알선·제공하는 경우의 사무의 흐름을 비롯한 대체지 대책의 운용내용을 살펴보기로 한다.

(1) 목적과 용어 및 사무의 절차

대체지촉진요강(이하 “동 요강”이라 함)은 공공사업의 시행에 수반하는 대체

76) 埼玉縣, 「公共事業の施行に伴う代替地対策促進要綱」(制定 1994. 4. 1. 最近改正・施行 2005.9.1.).

지 대책에 대하여 필요한 사항을 정하고 사업의 원활한 시행과 피보상자의 생활 재건대책 등에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

여기서 “공공사업”이란 도로사업, 하천사업, 댐 사방사업 및 도시계획사업 등의 현토정비부(縣土整備部)·도시정비부 소관의 공공사업을 말하며, “대체지”란 토지 등의 취득에 수반하여 생활재건을 위해서 필요하다고 인정되는 대체의 토지 등을 말하며, 이는 토지 등의 취득에 수반하는 대체의 토지 또는 권리, 차지권 등의 소유권 이외의 권리의 소멸에 수반하는 대체의 권리 또는 토지, 건물의 취득에 수반하는 대체의 건물로 한다.

<그림 4-2>는 공공용지의 취득에 있어서 토지 등의 권리자로부터 대체지 요구가 있는 경우에 동 요강에 의거하여 현이 대체지를 알선 또는 제공하게 되는 사무의 흐름을 나타낸 것이다. 이하에서는 대체지의 알선·제공에 관한 사무의 흐름 중에서 몇 가지 중요한 절차에 대하여 설명하기로 한다.

(2) 요구내용의 조사

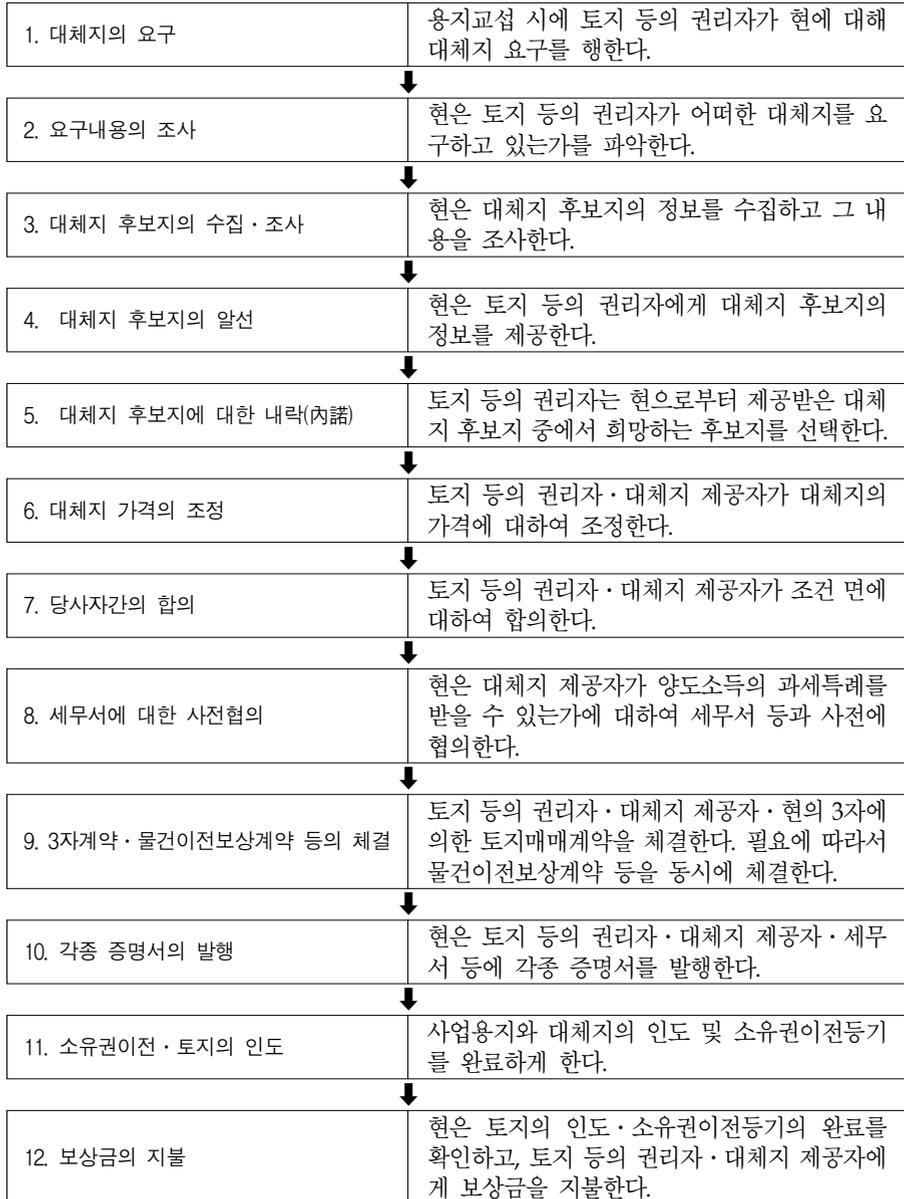
토지 등의 권리자로부터 대체지의 요구가 있는 경우에는 이하의 사항을 조사하고 당해 요구의 타당성을 판단한 후에 대체지의 알선 및 제공에 노력할 필요가 있다(동 요강 제4조제1항).

- 사업용지·잔여지에 관한 토지 등의 지번, 지목, 면적 및 가격 등
- 사업용지·잔여지에 관한 토지 등의 이용상황
- 대체지의 위치, 면적, 가격 등에 관한 희망
- 대체지를 필요로 하는 이유
- 기타 필요한 사항

조사를 하는 때에는 필요에 따라서 관계 공공단체 등의 의견을 청취하며(동 요강 제4조제2항), 이에 필요한 양식으로는 <표 4-5>와 같은 「대체지요구조서」(동

요강 양식 제1호)가 있다.

<그림 4-2> 대체지의 알선·제공에 관한 사무의 흐름



자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 2006. 3. 「用地マニュアル」. pp285-286.

<표 4-5> 대체지 요구내용의 조사를 위한 대체지요구조서

사	업	명				
주	소	소				
성	명	(소유권 · 차지권)				
사업용지의 상황	소재지번		현황지목			
	면적	m ² (사업용지 m ²)	단가	¥ / m ²		
	총액	¥ (사업용지 ¥)				
	이용상황					
대체지의 조건	위치		면적	m ²		
	단가	¥ / m ²	총액	¥		
	필요로 하는 이유					
기	타					
의	견	따라서 요강 제5조 (제 항)에 해당 (하기 · 하지 않기) 때문에, 요강에 의거하여 처리하는 것이 적당 (하다 · 하지 않다)고 인정된다.				

자료 : 埼玉縣. 「公共事業の施行に伴う代替地對策促進要綱」 様式 第1號.

(3) 대체지 후보지의 알선

① 알선 등의 대상

“요구내용의 조사”에 의하여 공공사업의 시행에 따라 토지 등의 권리자가 다음의 어느 것에 해당하는지 여부를 확인하며, 이에 해당하는 경우에는 현은 대체지의 알선 및 제공에 노력한다(동 요강 제5조제1항, 제2항).

① 토지 등의 취득에 따라 건물 등을 구외(構外)로 이전하는 경우에 있어서 건물 등의 이전지로서 대체지를 필요로 한다고 인정되는 때

② 토지 등의 취득에 따라 종래의 이용목적에 제공하기 위하여 이하의 토지의 대체지를 필요로 한다고 인정되는 때

가. 이하의 수속 등이 취해져 있음으로써 가까운 장래에 건물 등의 부지용으로 제공될 것이 명백하다고 인정되는 공지(空地)

- 건축기준법 제6조에 의한 확인 및 확인신청 또는 동법 제15조에 의한 신고
- 농지법 제5조에 의한 허가, 허가신청 또는 신고
- 토지에 관계되는 권원의 취득조건으로서 붙여진 건축착공기일의 제한이 있는 것
- 도시계획법 제29조에 의한 개발행위의 허가 또는 허가신청
- 도시녹지보전법 기타의 법령에 의한 건축물 등의 신축 허가 또는 허가신청

나. 계속해서 자재적치장, 저목장(貯木場), 자동차 보관장소, 제품건조장 기타 작업장 등의 용도에 제공되고 있고, 또 그 용도에 응하기 위한 펜스, 아스팔트 포장 등의 시설이 정비되어 있는 토지

다. 사업 시행에 의해 경영지의 전부 또는 대부분을 취득당하고, 또 당해지역에서의 농지의 수급상황으로 보아 대체농지의 취득이 객관적으로 가능한 경우에 있어서 농지의 경작자가 필요로 하는 농지

상기 이외의 경우라도 토지 등의 관리자가 종전의 생활을 유지하기 위해, 또는 사업 등의 기능 혹은 규모 등을 유지하기 위해 대체지를 필요로 하고 있어, 원칙적으로 이하의 모두에 해당하는 경우에는 알선 등의 대상으로 할 수 있다(동 요강 제5조제3항).

① 사업용지가 토지 등 권리자의 자기(동거의 친족 등의 밀접 불가분한 관계에 있는 자를 포함함)의 거주 또는 사업 등의 용도에 제공되고 있을 때

② 대체지를 사업용지의 종전 용도에 제공한다고 인정되는 때, 또는 종전의 용도에 제공하는 것이 곤란하기 때문에 토지 등 권리자의 생활재건 등을 위하여 부득이 종전과 다른 용도에 제공한다고 인정되는 때

알선 등의 대상으로 하는 대체지는 다음의 어느 것이나 된다(동 요강 제5조제4항).

① 토지의 대체를 요구하는 경우로서 건물이 구외(構外) 이전보상으로 되는 때에는, 사업용지·잔여지의 토지대금의 범위 내의 것

② 토지의 대체를 요구하는 경우로서 동 요강 제5조제2항 가호 이외의 경우에는, 원칙적으로 사업용지의 토지대금의 범위 내의 것. 단, 대체지를 종전의 용도에 제공하는 경우

로서, 기능 및 규모 등으로 보아 사업용지의 토지대금을 초과하는 대체지를 요구하는 것이 부득이하다고 인정되는 때에는, 사업용지·잔여지의 토지대금의 범위 내에서 필요 최소한의 것

- ③ 차지권 등 소유권 이외의 권리의 대체지를 요구하는 경우에는, 당해 권리의 소멸 보상금의 범위 내의 것. 건물이 구의 이전보상으로 되는 때에는, 잔여 차지권을 포함한 차지권의 권리가격 범위 내의 것
- ④ 건물의 대체건물을 요구하는 경우에는, 건물의 취득 보상금의 범위 내의 것

② 알선 등의 방법

알선은 토지 등 권리자의 요구 내용에 따라서 다음 <표 4-6>의 방법 중에서 적당하다고 인정되는 방법에 의하여 행한다(동 요강 제6조제1항). 복수의 방법을 병용하는 것도 가능하다(동 요강 제6조제3항).

<표 4-6> 대체지 후보지의 알선 등의 방법

① 일반 알선 등	<ul style="list-style-type: none"> • 관계공공단체, 토지개발공사, 그 지방의 자치회 임원, 농업위원 등으로부터 대체지 후보지의 정보를 수집하여, 토지 등의 권리자에게 알선 등을 행하는 방법
② 대체지등록제도에 의한 알선 등	<ul style="list-style-type: none"> • 「공공사업용지의취득에따른대체지의등록제도사무취급요령」 및 관련통지 등에 의거해 등록된 토지 중 적당한 물건을 대체지 후보지로 하여 토지 등 권리자에게 알선 등을 행하는 방법
③ 대체지매개제도에 의한 알선 등	<ul style="list-style-type: none"> • 「사이타마(埼玉)현의공공사업의시행에따른대체지의정보제공및매개에관한협정서」, 「업무운영규칙」, 「사이타마현의공공사업의시행에따른대체지의정보제공및매개에관한사무취급요령」 및 관련통지 등에 의거하여, 택지건물거래업자의 매개에 의해 대체지 후보지를 토지 등의 권리자에게 알선하는 방법 • 이 방법을 채용함으로써 택지건물거래업자가 소유하는 정보를 대체지의 알선 등에 활용할 수 있으며, 현이 중개수수료(매개보수액)를 직접 업자에게 지불 가능 • 단, 현의 정보제공 의뢰 창구는 사단법인 사이타마현택지건물거래업협회, 사단법인 전일본부동산협회 사이타마현본부 및 사이타마현 농업협동조합중앙회이며, 특정 택지건물거래업자에게 정보제공을 의뢰하는 것은 아님 • 대체지를 특정하여 현이 당해 대체지를 취득할 때에는 당해 대체지에 관계되는 정보를 수집한 업자와 「토지매매의 매개에 관한 계약」을 체결 • 그 후 당해 업자의 입회하에 현, 대체지 제공자 및 토지 등의 권리자에 의한 토지매매계약을 체결

	<ul style="list-style-type: none"> • 대체지의 중개수수료(매개에 관한 보수액)는 택지건물거래업법(이하 「택건업법」 이라 함) 제46조제1항에 의거하여 국토교통대신이 정한 액의 범위 내로 함 • 수수료(보수액)를 산정하는 경우의 기초가 되는 금액은 대체지가격과 사업용지가격의 어느 쪽이든 적은 쪽이 됨 • 건물이 구외(構外) 이전보상이 되는 경우로서 잔여지가 있는 때에는, 사업용지가액에 잔여지가액을 더한 금액과 대체지가액을 비교하게 됨
④ 대체지선행취득제도에 의한 알선 등	<ul style="list-style-type: none"> • 「대체지의취득,관리및처분에관한요강」 및 관련통지 등에 의거하여 사이타마현 토지개발공사가 선행 취득한 토지를 대체지 후보지로서 토지 등의 권리자에게 알선 등을 하는 방법 • 단, 이 제도에 의한 알선 등은 사업시행자가 농지이외의 경우에 한하여 행하는 것이므로 농지의 경우는 이용할 수 없음(동 요강 제6조제2항 전단)
⑤ 대체지창출사업에 의한 알선 등	<ul style="list-style-type: none"> • 하천개수 등에 의해 발생한 폐천부지와 불필요하게 된 폐도부지 등과 같이 공공용지로서 이용 가능한 토지를 대체지로서 창출하여 토지 등의 권리자에게 알선 등을 하는 방법 • 단, 이 사업에 의한 알선 등은 건물이 구외(構外) 이전보상이 되는 경우에 한하여 행할 수 있음(동 요강 제6조제2항 후단) • 현재는 「시키·후지미 뉴 리버타운(しき・ふじみニューリバータウン)」 사업에 의해 창출된 대체지가 있음

자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 2006. 3. 「用地マニュアル」. pp288-289.

<표 4-7> 공공사업대체지창출사업에 의한 대체용지 예

명칭	「시키·후지미 뉴 리버타운」(しき・ふじみニューリバータウン)
장소	사이타마현 시키(志木)시 上宗岡 1丁目
구획수	시키시 내 10구획(2005년 5월 말 현재, 5구획 분양 완료)
택지면적	1구획 약 188㎡~270㎡
공공시설	상·하수도 완비
교통	도부토조(東武東上)선 시키역 하차, 버스로 약 15분, 버스하차 도보 약 5분
도시계획구역	시가화조정구역
기타	공공사업에 의한 대체지로서 분양이며, 일반분양은 불가

자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課 管理擔當.

③ 알선 등에 있어서의 주의사항

대체지의 알선에 있어서는 「대체지 알선에 관한 설명 및 그 용지교섭일지의 취급에 대하여」(1997. 3. 24. 용지 제1380호)에 의거하여 다음 사항을 반드시 토지 등의 권리자에게 설명(동 요강 제7조제1항)하고, 용지교섭일지를 반드시 작성

하여 설명사항을 명확하게 함과 동시에 대상지 계약에 도달한 것에 대해서는 영구 보존한다.

- 등기기록사항
- 대체지의 현재 소유자 및 지목
- 도시계획상의 제약 등
- 농지법 및 농업진흥지역의정비에관한법률상의 제약 등
- 토양오염대책법상의 제약 등
- 제3자가 행한 대체지 재산평가에 대해 현이 책임지지 않는다는 취지
- 용도지역 등의 장래 재검토에 대하여 대체지라는 점 때문에 유리하게 취급되는 것은 아니라는 취지
- 대체지의 인도 조건
- 대체지에 관한 계약내용
- 기타 필요한 사항(사업시행자의 대체지에 관한 중요 설명사항 등)

(4) 대체지 가격의 조정과 세무서 등에 대한 사전협의

① 대체지 가격의 조정

대체지의 가격은 토지 등의 권리자와 대체지 제공자의 합의에 의해 결정되지만, 그 때에는 국토이용계획법을 준수한 가격에 의해야 한다(동 요강 제8조제1항). 대체지 가격에 대하여 당사자간의 조정이나 국토이용계획법의 준수를 위해 필요한 경우에는 사업용지와 마찬가지로 토지평가 위탁이나 토지감정평가 의뢰에 의한 대체지 가격의 평가를 할 수 있다(동 요강 제9조).

또한 대체지가 농지(시가화구역의 농지 제외)인 경우를 제외하고, 사업용지와 대체지의 가액차이가 사업용지가액의 1/6을 넘을 수는 없기 때문에 주의를 요한다. 대체지가 시가화구역 이외의 농지인 경우에는 당해 대체지에 관한 3자계약이 교환계약에 해당되지 않기 때문이다.

② 세무서 등에의 사전협의

토지 등이 토지수용법 등에 의거해 자산의 수용 등을 행한 자에 의하여 그 수용의 대상(對償)으로 매입되는 경우에는 일정한 요건 하에 대체지 제공자는 양도소득의 과세특례를 받을 수 있다. 사업시행자는 이 특례의 적용여부에 대하여 사업용지와 마찬가지로 계약에 앞서서 세무서 등에 사전협의할 필요가 있다.

(5) 3자계약의 체결

알선 등을 한 대체지에 대하여 토지 등의 권리자 및 대체지 제공자의 합의가 이루어진 때에는 원칙적으로 현, 토지 등의 권리자 및 대체지 제공자의 3자에 의한 계약을 체결하여야 한다(동 요강 제10조제1항). 3자계약은 대체지가 농지인 경우와 농지이외의 토지인 경우에 다른 방법에 의하는데, 각각의 경우에 대표적인 계약방법은 <그림 4-3>과 같다.

<그림 4-3> 대체지의 농지여부에 따른 3자계약의 대표적 계약방법

대체지가 농지인 경우	대체지가 농지이외의 토지인 경우
<p>① 대체지제공자는 사업용지제공자에게 대체지를 양도한다.</p> <p>② 현은 대체지제공자에 대하여 대체지의 대가를 직접 지불한다.</p> <p>③ 사업용지제공자는 현에 사업용지를 양도한다.</p> <p>④ 사업용지가액과 대체지가액의 차액이 있는 경우 현은 당해차액을 사업용지제공자에게 지불한다.</p> <p>※ 대체지의 소유권등기는 대체지제공자로부터 사업용지제공자에게 직접 이전한다.</p>	<p>① 대체지제공자는 현에 대체지를 양도한다.</p> <p>② 현은 대체지제공자에 대하여 대체지의 대가를 직접 지불한다.</p> <p>③·④ 사업용지제공자는 현에 사업용지를 양도하고, 현은 사업용지제공자에게 대체지를 양도한다(사업용지와 대체지를 교환한다).</p> <p>⑤ 사업용지가액과 대체지가액의 차액이 있는 경우 현은 당해차액을 사업용지제공자에게 지불한다.</p> <p>※ 대체지의 소유권등기는 대체지제공자로부터 현, 현으로부터 사업용지제공자에게 이전한다(현을 제외하는 중간생략등기 불가능).</p>

자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 2006. 3. 「用地マニュアル」. pp292-293.

3자계약을 행할 때에는 대체지의 가액과 보상금의 지불요건 면에서 주의할 점이 있다. 우선 현이 알선 등의 대상으로 할 수 있는 대체지에는 가액 면에서 일정한 제약(예 : 건물이 구의 이전보상으로 되는 경우에는 사업용지·잔여지의 토지대금의 범위 내로 하는 등)이 있다. 따라서 이 제약을 넘는 토지에 대해서는 사업용지제공자와 대체지제공자가 별도의 계약을 해두게 되며, 또한 대체지가 농지인 경우를 제외하고 사업용지와 대체지의 가액차이에 일정한 제약이 있다.

다음으로 3자계약을 행할 때 보상금의 지불요건 면에서 주의할 점이다. 3자계약의 체결과 함께 사업용지에 존재하는 물건에 관한 이전보상계약을 체결하는 경우, 계약당사자가 늘어나고 계약이 복수로 나누이는 점 때문에, 보상금의 지불요건이 복잡해진다. 예컨대, 사업용지에 존재하는 물건의 이전이 완료되더라도 사업용지 및 대체지의 인도와 소유권이전등기가 완료되지 않으면, 물건이전보상금 또는 잔금을 지불할 수 없다. 따라서 보상금을 지불하였음에도 불구하고 사업용지를 인도받지 못하는 등의 분쟁을 미연에 방지하도록 보상금의 지불요건에 특히 주의를 기울일 필요가 있으며, 또한 계약체결 전에 계약당사자에게 확실하게 설명을 하는 것도 중요하다.

(6) 대체지의 알선 등에 관한 촉진책

대체지촉진요강은 대체지의 알선 등에 의한 공공용지의 취득을 촉진하기 위하여 <표 4-8>과 같은 대책을 정하고 있다.

<표 4-8> 대체지 알선 등에 의한 공공용지취득 촉진책의 개요

구 분	촉진책 내용	위탁처	부담하는 비용	비용의 예산조치
대체지의 가격평가	현이 대체지 가격을 구하기 위한 토지평가 또는 감정평가 수행	부동산감정사	《토지평가》 토지평가등 업무위탁단가에 준하여 산정한 비용 《감정평가》 감정보수단 가에 준하여 산정한 비 용	《토지평가》 현단독비로써 사 무비의 위탁료 《감정평가》 현단독비로써 사 무비의 역무비(役務費)
대체지의 측량	현이 대체지 분필에 필요한 측량 수행	조사사(調査士)협회	등기위탁계약서에 의거해 산정한 위탁단가	현단독비로써 사무비의 위탁료

(계속)

구 분	촉진책 내용	위탁처	부담하는 비용	비용의 예산조치
대체지의 분필등기 비용부담	현이 대체지 분필등기에 관 한 비용 부담	《농지》 토지가옥조 사사 《농지이외》 직영, 조사사협회	《농지》 토지가옥조사사 보수액+등록면허세액 《농지이외》 없음 ; 등기 위탁계약서에 의거해 산정한 위탁단가	《농지》 현단독비로써 공사비 의 보상보전비 《농지이외》 현단독비로써 사 무비의 위탁료
대체지의 농지법3조 허가비용 부담	현이 대체지의 농지법 제3조 허가에 관한 비용을 부담	행정서사	행정서사 보수액	현단독비로써 공사비의 보상보 전비
대체지의 소유권 이전등기 비용 등 부담	현이 대체지의 소유권이전등 기에 관한 비 용 등을 부담	《농지·소유권이전 등기, 저장권 등 설정 등기》 사법서사 《농지이외·소유권 이전등기》 직영, 사법서사협회	《농지·소유권이전등기, 저당권 등 설정등기》 표준표에 의거해 산정한 사법서사 보수액+등록 면허세액 《농지이외·소유권이전등 기》 등록면허세액, 등기 위탁계약서에 의거해 산 정한 위탁단가+등록면 허세액	《농지·소유권이전등기, 저장 권 등 설정등기》 현단독비로써 공사비의 보상보전비 등(기 타 사업예산) 《농지이외·소유권이전등기》 사법서사 보수액, 등록면허 세액은 각각 현단독비로써 사무비의 위탁료와 공사비의 보상보전비로 하되, 기타 사 업예산으로 조치

자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 2006. 3. 「用地マニュアル」. pp294-300.

(7) 대체지의 처분과 관리

사이타미현의 “대체지의 취득, 관리 및 처분에 관한 요강”에 의하면 대체지의 처분은 해당 대체지를 취득 결정할 때에 대상사업으로 한 사업용지로서 토지 또는 토지에 관한 권리(농지와 관련된 권리를 제외함)를 양도하는 자에 대하여 실시하는 것으로 하되, 이에 불구하고 취득 후 대략 3년을 경과하여 잔존하는 대체지에 대해서는 공유지의확대의추진에관한법률(公有地の擴大の推進に關する法律) 제9조제1항7)에서 규정하는 사업용지 또는 대체지로서 처분할 수 있게 되어

77) 일본 도시계획법 제4조제5항에서 규정하는 도시시설에 관한 사업에 해당할 것을 정하고 있다. 이때 도시시설이란 도시계획에서 정하는 제11조제1항에 해당하는 시설로서 이하의 시설이 해당된다.

1. 도로, 도시고속철도, 주차장, 자동차터미널 그 외의 교통시설
2. 공원, 녹지, 광장, 묘원 그 외의 공공공지
3. 전기공급시설, 가스공급시설, 하수도, 오물처리장, 쓰레기소각장 그 외의 공급시설 또는 처리시설
4. 하천, 운하 그 외의 수로
5. 학교, 도서관, 연구시설 그 외의 교육문화시설
6. 병원, 탁아소 그 외의 의료시설 또는 사회복지시설
7. 시장, 도축장 또는 화장터

있다. 그리고 취득 및 관리에 관해서는 취득토지의 범위, 취득가격 및 취득비용, 관리 및 관리비용, 조성 및 조성비용 등을 규정하고 있다. 자세한 내용은 아래의 해당 요강을 참조하기 바란다.

<표 4-9> 대체지의 취득, 관리 및 처분에 관한 요강(사이타마현)

<p>제1조(취지) 이 요강은 사이타마현이 시행하는 공공사업의 추진을 위하여 필요한 대체지의 취득, 관리 및 처분에 대하여 필요한 사항을 정하는 것으로 한다.</p> <p>제2조(용어의 의미) 이 요강에 있어 다음의 각 호에서 열거하는 용어의 의미는 각각 해당 각 호에 정하는 것에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “사업용지”란 공공사업용으로 제공하는 토지를 말한다. 2. “대체지”란 사업용지의 종전 기능에 대체하는 토지를 말한다. 3. “사업과”란 대체지를 필요로 하는 공공사업의 시행 담당과를 말한다. 4. “공사(公社)”란 사이타마현 토지개발공사를 말한다. 5. “용지과”란 현토정비부 용지과를 말한다. <p>제3조(취득의뢰) 사업과는 대체지의 취득 사무를 행할 때에는 용지과장 및 재정과장에게 합의 하고 그 후 공사(公社)에 의뢰할 수 있다.</p> <p>제4조(취득하는 토지의 범위) 대체지로서 취득하는 토지는 사이타마현 내의 도시계획구역 내에 소재하는 토지 가운데, 개발행위의 허가가 확실한 토지로 한다.</p> <p>제5조(취득가격) 대체지는 적절한 가격에 의해 취득하는 것으로 한다.</p> <p>제6조(취득결정) 대체지의 취득 결정은 용지과장 및 재정과장에 대하여 합의한 후에 공사의 이사장이 실시하는 것으로 한다.</p> <p>제7조(취득비용) 대체지의 취득비 및 취득에 요하는 비용은 공사가 지불하는 것으로 한다.</p> <p>제8조(등기) 대체지의 소유권 이전등기는 공사 명의로 하는 것으로 한다.</p> <p>제9조(관리 및 관리비용) ① 용지과 및 공사는 대장과 부속도면 등을 조제하는 것으로 한다. ② 공사는 대체지의 적절한 관리를 행하기 위하여 필요에 따라서 잡초제거나 울타리의 설</p>
--

8. 일단의 주택시설(일단지 50호 이상의 집단주택 및 이들에 부대하는 통로 그 외의 시설을 말함)
9. 일단의 관공청시설(일단의 국가기관 또는 지방공공단체의 건축물 및 이들에 부대하는 통로 그 외의 시설을 말함)
10. 유통업무단지
11. 그 이외 정령으로 정하는 시설

치 등을 실시하는 것으로 한다.

③ 대체지의 관리에 요하는 비용은 공사가 지불하는 것으로 한다.

제10조(조성 및 조성비용) ① 대체지를 조성할 때에는 공사는 용지과 및 사업과와 협의한 다음 각종 법령 등에 적합하도록 조성계획을 정하여 실시하는 것으로 한다.

② 대체지의 조성에 요하는 비용은 공사가 지불하는 것으로 한다.

제11조(처분대상) ① 대체지의 처분은 제6조에 있어서 해당 대체지를 취득 결정할 때에 대상 사업으로 한 사업용지로서 토지 또는 토지에 관한 권리(농지와 관련된 권리를 제외함)를 양도하는 자에 대하여 행하는 것으로 한다.

② 전항의 규정에 관계없이 공사의 이사장은 사업과와 용지과에 협의한 다음 취득 후 대체로 3년을 경과하여 잔존하는 대체지에 대하여 공유지의확대의추진에관한법률 제9조제1항에서 규정하는 사업용지 또는 대체지로서 처분할 수 있다.

제12조(처분면적) ① 대체지의 처분면적은 사업용지의 토지대금 및 보상금액으로써 처분대상자가 취득할 수 있는 범위 내로 한다.

② 전항의 규정에 관계없이 공사의 이사장은 용지과와 협의한 다음 사업용지의 토지대금 및 보상금액을 넘는 경우에 있어서도 처분대상자가 자기자금 등을 가산하여 취득 가능한 경우에는 처분할 수 있는 것으로 한다.

제13조(처분가격) 대체지는 적정한 가격에 의하여 처분하는 것으로 한다.

제14조(처분결정) 대체지의 처분 결정은 공사의 이사장이 행하는 것으로 한다.

제15조(처분대금의 수납) 대체지의 처분대금의 수납사무는 공사의 이사장이 행하는 것으로 한다.

제16조(위임) 이 요강의 실시를 위하여 필요한 사항은 공사와 협의한 후에 현토정비부장이 따로 정한다.

부칙 이 요강은 1991년 7월 1일부터 시행한다.

부칙 이 요강은 1998년 4월 1일부터 시행한다.

부칙 이 요강은 2001년 4월 1일부터 시행한다.

자료 : 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 「用地事務實務便覽(基準・要綱編)」(<http://www.pref.saitama.lg.jp/A08/BD00/homepage/binran.htm>).

3) 대체지 정보제공 시스템

(1) 시스템의 운용배경과 취지

① 운용배경

공공사업을 효율적으로 실시하기 위해서는 필요한 사업용지를 원활하게 취득해가는 것이 중요하지만, 일본에서는 원활한 용지취득을 저해하는 애로요인으로 대체지 문제가 접하는 비율이 많이 제시되고 있다. 또한 2002년 7월 10일 시행된 개정 토지수용법에서도 대체지의 알선을 포함한 생활재건조치의 충실이 사업시행자(起業者)의 노력의무로 추가되어 있다.

종전에도 각 사업시행자는 개별적으로 대체지에 관한 정보를 보유하고 있었으나, 각자의 정보수집능력에 한계가 있었을 뿐 아니라 자기 자신이 필요로 하지 않는 경우에는 그 정보가 무가치하여 다른 사업시행자에게 활용되지 못하는 상황에 있었다.

또 지방자치단체에 따라서는 토지소유권자(地權者)로부터 대체지등록제도를 갖고 있다든지 또는 사업시행자 중에는 택지건물거래업자(이하 “宅建業者”라 함)의 정보를 활용한다든가 하고는 있었으나, 횡단적이지 못한 시스템으로 되어 있어 대체지정보가 충분히 활용되지 못하는 상황에 있었다.

② 운용취지

일본 국토교통성은 개정 토지수용법의 시행으로 2002년 7월부터 “대체지정보제공시스템”의 전국적인 운용개시를 발표하였다. 이는 국가·도도부현 등 공공사업을 수행하는 사업시행자의 대체지 수요정보와 토지·건물의 소유자로부터 대체지 공급정보를 인터넷에 등록·공개하는 시스템으로, 양자가 정보를 공유함으로써 대체지 알선의 효율화를 도모하기 위한 것이다. 이하 이 시스템의 구체적인 운용취지를 살펴보면 다음과 같다.⁷⁸⁾

78) (社)不動産流通經營協會. 2002. 7. “代替地情報提供システムの運用開始” 「FRK會報」 No.56.

첫째, 공공사업의 과제를 개선한다는 점이다. 종전의 대체지에 관한 정보는 국가·도도부현·시정촌·공단 등 공공사업을 시행하는 각 사업시행자가 담당하여 왔으나, 2001년 7월에 개정 토지수용법이 공포되어 기업자의 노력의무로서 대체지 알선을 포함한 생활재건조치의 충실이 강조됨으로써 이에 대한 제도적·정책적 노력을 강화할 필요성이 제기되었다.

그러나 그 때까지 지방 택건업자의 협력 하에 독자적으로 대체지정보등록시스템을 도입하고 있는 자치단체는 도쿄(東京)도, 사이타마(埼玉)현, 홋카이(北海)도 등 일부지역에 머물러 있었기 때문에, 공공사업의 용지매수를 보다 더 원활하게 추진하는 것이 과제로 되어 있었다.

기존 시스템의 중대한 문제점으로는, i) 자치단체나 택건업자 각자에 의한 정보수집만으로는 한계가 있다는 점, ii) 지금까지 인터넷 등에 의한 횡단적인 정보공유가 이뤄지지 않아 유익한 정보라도 흔히 필요로 하는 사업시행자에게 전달되지 못한다는 점이 지적되었다. 따라서 효율화를 가로막는 위와 같은 현상을 타개하기 위한 해결책으로서 대체지정보제공시스템이 운용되게 되었다.

둘째, 패스워드로 안전성을 확보하는 구조로 되어 있다는 점이다. 당초부터 국토교통성이 작성한 「대체지정보제공시스템」(안)은 대상을 전국으로 넓혀 컴퓨터 네트워크를 구사함으로써 각각이 소유하는 정보를 집약·열람할 수 있도록 한 것이다. 국토교통성의 각 지방정비국이 시스템의 운영주체가 되며, 각각의 관할구역별로 운영된다. 시스템의 목적은 어디까지나 정보제공이며, 제공된 정보에 대하여 연락을 취하고 싶은 경우에는 수요·공급 측 양자가 각자의 책임으로 직접 대화하기 때문에 운영주체를 경유하는 일은 없다.

대상이 되는 정보는 택지, 택지예상지, 농지 외에도 분양맨션이나 단독주택, 임대물건의 건물 등이며, 정보의 누설을 막기 위한 안전책으로서 패스워드제도를 채용하고 있다. 이러한 보안강화에 대한 배려 이외에는, 수요정보와 공급정보의 매칭(적합작업)은 행하지 않고 있다.

셋째, 택건업자에 대하여 새로운 사업기회(business chance)를 제공할 수 있다

는 점이다. 이미 시작되고 있는 정보등록의 접수나 수요자, 공급자 측에게 시스템 도입에 관한 설명회를 통하여 본격적인 운용 준비가 진행되고 있으며, 홈페이지에는 등록된 지역부터 차례대로 정보가 게재되고 있다. 이상의 시스템이 운용되기 시작함으로써 공공사업의 용지매수가 원활하게 되며, 택전업자에게는 새로운 사업기회가 열려질 것으로 기대될 수도 있을 것이다.

(2) 시스템의 개요⁷⁹⁾

① 기능 및 업무내용

i) 시스템의 기능

수요자 및 공급자 측 모두에게 매력 있는 시스템이 되기 위하여 수요정보(사업 시행자 측이 제시하는 대체지 희망정보) 및 공급정보(대체지로 활용되는 것을 희망하여 공급자 측이 제시하는 정보)를 일람할 수 있도록 하고 있다. 즉, 접근할 수 있는 자가 한정된 홈페이지에서 각 참가자로부터 제공된 정보를 일람할 수 있도록 구축하고 있다.

ii) 운영주체 등의 업무 범위

신규정보의 등록과 정보의 수정·삭제는 정보제공자 각자에게 맡기는 것이 아니라, 운영주체를 경유하는 것으로 하고 있다. 다만, 운영주체가 인정하는 자에 대해서는 운영주체를 경유함이 없이 직접 신규정보의 등록 및 정보의 수정·삭제를 실시할 수 있는 것으로 하고 있다.

그러나 운영주체 측이 수요정보와 공급정보의 양쪽을 매칭(matching)하는 작업은 하지 않는 것으로 하고 있다. 장기간(예: 60일 정도) 경과한 정보는 시스템 상에서 자동적으로 삭제되지만, 간단한 조작에 의해 열람기간을 연장할 수 있도록 하고 또 재차 등록하는 일도 가능하게 하고 있다.

제공된 정보에 대한 응답은 운영주체를 경유함이 없이 홈페이지 상에 기재된

79) 国土交通省 関東地方整備局. 2002. 7. “「代替地情報提供システム」の本格運用について”. 政策広報誌 「関東の窓」 第7号.

정보제공자에 대하여 직접 행하는 것으로 하고, 이 경우 계약이 성립되었을 때에는 제공정보의 삭제는 정보제공자의 책임으로 즉시 실시하고 있다.

수요정보에 적합한 물건이 있는 택건업자는 소속단체를 경유하여 정보제공자인 사업시행자에게 응답하는 것으로 하고, 택건업자와 정보제공자인 사업시행자 사이에 고충이나 분쟁이 발생했을 경우에는 택건업자의 소속단체에서 처리하는 것으로 하고 있다.

② 정보접근자의 범위와 정보 내용

i) 정보접근자

수요정보의 열람은 참가자 누구나 할 수 있으나, 공급정보의 열람은 사업시행자 및 해당 공급정보의 제공자로 한정하고 있다. 그리고 참가자에 대해서는 ID번호 및 패스워드를 설정하고 있다.

ii) 수요정보 및 공급정보의 내용

대체지 정보의 내용으로서 기재 가능한 항목은 가능한 한 많이 하는 한편 실제 기재항목은 등록의 부담을 경감시키기 위해 정보제공자가 임의로 하는 것으로 하되, 기재 필수 항목을 일부 정하고 있다. 다만, 권리자명은 개인정보이므로 기재하지 않는 것으로 한다.

수요정보의 내용은 정보제공자(=사업시행자) 및 연락처, 희망지구, 면적, 희망구입가격 등으로 하며, 정보제공자의 항목은 ID번호와 연동하여 자동적으로 등록되는 것으로 하고 있다. 또한 공급정보의 내용은 정보제공자 및 연락처, 소재, 면적, 희망매각가격 등으로 하며, 정보제공자의 항목은 ID번호와 연동하여 자동적으로 등록되는 것으로 하고 있다.

그리고 열람 화면은 시·구·정·촌별로 하되, 정보제공의 개시·갱신일 순으로 시스템화하고 있다.

③ 대상 토지 등의 종류

택지, 택지 전망지, 농지 등으로 하며, 건물도 대상으로 하고 있다.

④ 시스템의 관할범위

국토교통성 칸토(關東)지방정비국의 관할범위는 1도 8현으로, 동 시스템은 도쿄(東京)도·카나가와(神奈川)현·치바(千葉)현·사이타마(埼玉)현·이바라키(茨城)현·토치기(栃木)현·군마(群馬)현·나가노(長野)현·야마나시(山梨)현을 관할하고 있다.

⑤ 수요자, 공급자 측의 범위

i) 수요자 측

관할구역 내에서 공공사업을 실시하는 사업시행자에게 널리 참가를 요구하는 것으로 하고 있다.

ii) 공급자 측

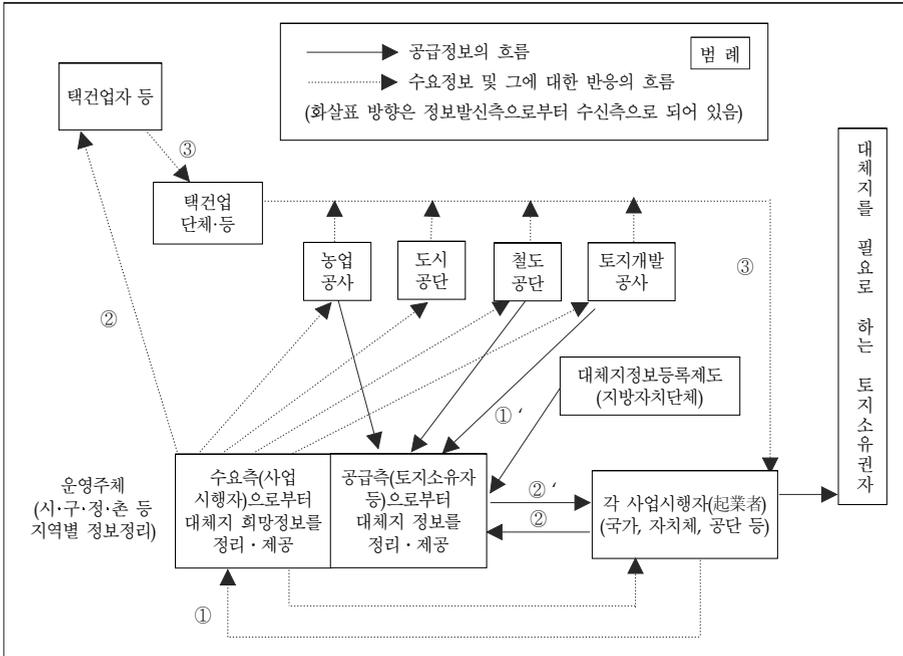
사업시행자, 도시기반정비공단⁸⁰⁾ 일본철도건설공단 국철청산사업본부, 토지개발공사, 택건업자, 농협, 도도부현 농업개발공사 등으로 하되, 택건업자 및 농협의 공급정보 제공에 대해서는 본 시스템에 등록하지 않고 있다. 그밖에 지자체가 실시하고 있는 대체지등록제도는 가능한 한 포섭하는 것으로 하고 있다.

⑥ 기타

국토교통성 칸토지방정비국의 본 시스템 운영은 용지부 용지제3과 생활재건 대책계에서 담당하고 있다. 본 시스템 운용은 등록이 없으면 기능을 상실하기 때문에, 각 현, 시·구·정·촌, 택건업단체와 정부의 관계기관 관계자의 협력이 절대적으로 필요하다. 이에 따라 제도가 정비된 후에는 홍보에 노력하고 이용을 도모할 수 있도록 하고 있다.

80) 2004년에 지역진흥정비공단 지방도시개발정비부문과 통합되어 독립행정법인 「도시재생기구」가 되었음.

<그림 4-4> 일본의 대체지정보제공시스템 개념도



주 : 정보에 대한 응답에 관하여는 운영주체를 경유하지 않는 것으로 함.

자료 : 國土交通省 關東地方整備局(<http://www.ktr.mlit.go.jp/>).

<표 4-10> 일본의 대체지정보제공시스템운영규칙(칸토지방정비국 용지부 규칙)

대체지정보제공시스템의 운용에 대해서는 이 대체지정보제공시스템운영규칙(이하 '운영규칙'이라 함)이 정하는 바에 의한다.

제1조(총칙) 이 운영규칙은 대체지정보제공시스템의 운용에 관한 수속 등을 정하여 업무의 적정하고 원활한 수행에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) ① 이 운영규칙에서 '대체지정보제공시스템'이란 칸토지방정비국 용지부(이하 '운영주체'라 함)가 운영하여 공공사업의 용지취득에 따라 대체지 및 대체건물(이하 '대체지 등'이라 함)에 관한 정보를 원활히 제공할 수 있도록 사업시행자 등의 시스템참가자 사이에 당해 정보를 공유하는 것을 말한다.

② 이 운영규칙에서 '참가사업시행자'란 대체지정보제공시스템에 참가하고 있는 사업시행자를 말한다.

③ 이 운영규칙에서 '수요정보'란 대체지정보제공시스템에 의해 시스템참가자 사이에 공유되고 있는 대체지 등에 관한 정보 가운데 참가사업시행자가 희망조건을 부쳐 제시한 것을 말한다.

④ 이 운영규칙에서 '공급정보'란 대체지정보제공시스템에 의해 시스템참가자 사이에 공유되고 있는 대체지 등에 관한 정보 가운데 택지건물거래업자 이외의 시스템참가자가 대체지 등으로서 활용되는 것을 희망하여 제시한 것을 말한다.

(계속)

제3조(시스템참가자의 등록) ① 대체지정보제공시스템에 참가를 희망하는 자는 운영주체에 신청하는 것으로 한다. 다만, 택지건물거래업자에 대해서는 소속하는 단체를 경유하여 운영주체에 신청하는 것으로 한다.

② 운영주체는 전항의 신청을 받았을 때에는 신청한 자에 대해서 인증번호 및 비밀번호를 부여하는 것으로 한다.

제4조(수요정보 및 공급정보의 제공) ① 수요정보 또는 공급정보의 제공을 희망하는 시스템참가자는 별첨의 대체지정보제공시스템 등록요령에 따라서 필요한 사항을 소정의 포맷에 기재한 후에 운영주체에 전송하는 것으로 한다. 다만, 운영주체가 인정하는 것에 대해서는 동 요령에 따라 직접 수요정보 또는 공급정보를 등록할 수 있는 것으로 한다.

② 운영주체는 전항의 전송을 받았을 때에는 수요정보 또는 공급정보로 하기 위한 필요한 수속을 행하는 것으로 한다.

제5조(수요정보에 대한 응답) ① 수요정보로 적합한 대체지 등에 관한 정보를 당해 수요정보를 제시한 참가사업시행자에게 제공하고자 하는 자는, 택지건물거래업자에 있어서는 소속하는 단체를 통해서 해당 참가사업시행자에게, 택지건물거래업자 이외의 자에 있어서는 직접 해당 참가사업시행자에게 연락하는 것으로 한다.

② 참가사업시행자는 택지건물거래업자가 직접 연락해왔을 경우에는 당해 정보를 수리하지 않는 것으로 함과 동시에 운영주체에게 당해 택지건물거래업자명을 통지하지 않으면 안 된다.

③ 참가사업시행자는 제1항의 연락을 받은 후 계약의 체결에 이르렀을 때에는 계약에 관계되는 수요정보의 말소를 운영주체에 신청하지 않으면 안 된다. 다만, 운영주체가 인정하는 자는 스스로 해당 수요정보를 말소하여야 한다.

제6조(중개계약의 체결) 참가사업시행자는 택지건물거래업자로부터 전조 제1항의 연락을 받은 후 당해 택지건물거래업자의 정보제공에 관계되는 대체지의 취득을 행할 때에는 해당 택지건물거래업자와 토지매매의 중개(매개)계약을 체결하는 것으로 한다.

제7조(중개보수의 지불) 전조의 경우에 있어서 대체지의 중개에 관한 보수액은 택지건물거래업법 제46조제1항에 의거하여 국토교통대신이 정한 금액 이내로 하는 것으로 한다.

제8조(공급정보에 대한 응답) ① 공급정보에 관계되는 대체지 등의 취득 등을 희망하는 참가사업시행자는 당해 공급정보의 제공자에게 직접 연락하는 것으로 한다.

② 공급정보의 제공자는 전항의 연락을 받은 후 계약의 체결에 이르렀을 때는 계약과 관련되는 공급정보의 말소를 운영주체에게 신청하지 않으면 안 된다. 다만, 운영주체가 인정하는 자는 스스로 해당 공급정보를 말소하여야 한다.

제9조(운영규칙의 변경) ① 운영주체는 필요에 따라서 운영규칙을 변경할 수 있다.

② 운영주체는 전항의 변경을 행하였을 때는 시스템 참가자에게 주지하는 것으로 한다.

제10조(참가자격의 상실) 운영주체는 이 운영규칙에 위반하거나 또는 대체지 정보제공 시스템의 운용에 혼란을 일으키게 한 시스템 참가자에 대하여 대체지 정보제공 시스템의 참가자격을 상실시킬 수 있는 것으로 한다.

제11조(유효기간) 이 운영규칙의 유효기간은 대체지 정보제공 시스템이 존재하는 동안으로 한다.

4) 주요 공익사업의 용지보상사례(국토교통성 칸토지방정비국)

(1) 사례검토의 배경 및 의의

하천, 사방사업, 댐, 도로, 공원 등과 같이 국토교통성 칸토지방정비국이 담당하는 모든 사업에서 중요한 열쇠를 쥐고 있는 것이 용지업무이다. 그 업무의 내용은 전후 부흥기에서 고도경제성장기를 거쳐 현재에 이르는 시대의 흐름 중에서 더욱 복잡해지는 경향을 보이고 있다. 용지업무의 발자취를 뒤돌아보면, 공해 문제가 사회적인 과제로 되어가고 있던 1960년대 후반 이후에는 사업시행에 따른 진동, 소음, 물 고갈, 전파장애, 일조방해 등의 소위 “사업손실”에 대한 비용부담 건수가 급증하였다. 또한 이에 더하여 이주자를 위한 “생활재건대책” 등도 강하게 요구되고 있다.

칸토지방정비국은 1978년 용지부에 생활재건대책계를 설치하였으며, 또 지역 주민이 여러 가지로 이용하는 창구로서 “상담코너”를 세운다든가 생활재건을 고려한 대체지 제공이나 용자알선을 행하는 등 세밀한 대응에 노력하고 있다. 그 한편으로는 시대의 진행과 함께 대규모 프로젝트의 사업계획도 추진하여, 도시부에서의 용지취득도 용지업무의 커다란 책무로 되어 있다. 현재 칸토지방정비국에서는 약 400명의 용지직원이 각종 공익사업의 원활한 추진을 위하여 적정보상을 기초로 용지업무를 담당하고 있다. 이하에서는 칸토지방정비국이 수행한 주요 공익사업에 대한 용지보상사례⁸¹⁾를 소개함으로써 대체지 대책을 비롯한 생활재건조치가 일본의 용지업무에서 차지하는 중요성을 살펴보기로 한다.

(2) 댐건설에 따른 대체지 조성과 각종 보상 : 미야가세(宮ヶ瀬)댐

① 시대배경

81) 이 자료는 1948년에 발족한 칸토지방정비국이 지난 50년간 용지업무의 발자취를 주요사례와 함께 정리한 것이다. 關東地方整備局 用地部 用地第一課. “用地業務”. 「50年のあゆみシリーズ」 No.6. Online Magazine(<http://www.ktr.mlit.go.jp/kyoku/magazine/>).

도시화가 진행되어 인구가 집중하는 가운데 도시용수의 확보와 홍수조절 및 유수의 정상적 기능유지·발전 등을 목적으로 한 다목적댐의 건설이 커다란 과제가 되었다. 카나가와(神奈川)현 내에서도 도시부 주변의 현저한 개발진행에 따라 치수·이수의 양면에서 댐건설을 서두르고 있었다.

② 사업의 내용

미야가세댐(2000. 12. 준공)은 댐 위치를 사가미(相模)천 수계 나카츠(中津)천의 하류부로 하여 2정(町) 1촌(村)에 걸친 다목적댐이다. 댐은 높이 156m, 길이 400m로서 저수면적 4.6km², 총 저수용량 1억9300만m³를 자랑하며, 이는 하코네(箱根)의 아시노(芦ノ)호(湖)에 상당한다.

<그림 4-5> 미야가세(宮ヶ瀬)댐



③ 용지매수의 경위

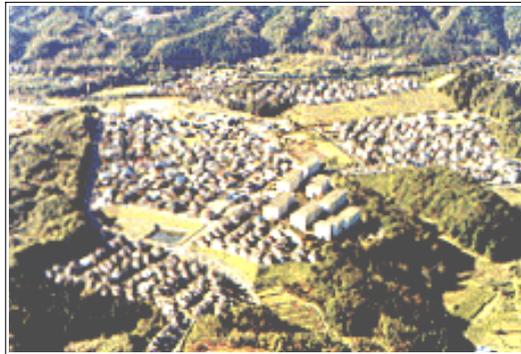
1969년 사가미천이 1급하천으로 지정된 것을 계기로 하여 국토교통성에서 미야가세댐 건설이 계획되었다. 이 계획에 따라 키요카와(清川)촌 및 츠크이(津久井)정에 대해서는 1971년부터 실시계획을 조사하고 1976년부터는 필지별 조사가 시작되었다. 1979년에 손실보상기준을 제시해서 그 지역에 결성된 「미야가세댐 관련지역단체연합회」의 대표교섭위원회와 협의를 진행하여 1981년 8월에 손실보상기준에 조인하였다.

한편, 아이카와(愛川)정에 대해서는 실시계획 조사가 늦어져 1977년 10월에 토

지수용법 제11조에 의거하여 토지의 출입조사를 시작하고, 이를 계기로 실시계획 조사, 필지별 조사 등의 진전을 보아 1984년 6월 손실보상기준에 조인하였다.

미야가세댐에서는 281호(1136인) 가량이 부득이 이전할 수밖에 없어 오래 살아 정든 고향을 떠나게 되었다. 손실보상기준의 조인에 앞서 몇 번이나 이전지역에 관한 앙케트 조사를 실시하였다. 그 결과 집단이전을 희망하는 쪽이 많아 이에 응하기 위하여 3개소(아즈기(厚木)시 1개소, 댐 호 주변 2개소)의 대체지를 조성하여, 대부분이 준비된 집단이전지로 이주하였다.

<그림 4-6>미야노리(宮の里)지구 대체지



그 중에서도 아즈기시 미야노리 대체지는 개발총면적 20만 3천㎡, 218구획으로, 1982년부터 건물 등의 이전공사를 시작하여 현재 198호 가량이 새로운 생활을 영위하고 있다. 또한 수몰되는 도로의 부채(付替) 등 공공시설 이전비와 필요하게 된 교육시설 등에 대한 비용의 부담, 도수(導水)터널 굴삭에 의한 물 고갈에 대한 수도보상, 생활재건을 위해 촌(村)이 설치한 주민상당소의 비용부담, 어업보상 등 많은 보상 문제의 해결에 대처하고 있다.

여기서 대체지 조성과 더불어 실시한 미야가세댐 건설로 인하여 불가피하게 낮은 곳으로 이전한 이주자들의 생활재건은 과연 어떻게 되었는지 궁금하지 않을 수 없다. 손실보상기준 타결이후 이주자들의 생활에 대해서는 집단이전지인 미야노리의 상담업무와 세무정산신고의 지도, 그리고 보상금의 운용과 생활재건 시책의 일환으로서 근접 아오야마(青山)학원대학 등의 기숙사 건립, 입주알선·

지도 등을 실시하였으며, 장래에 미치는 영향에 대해서도 지속적인 대책과 지도를 하고 있다. 1996년 12월, 이주자들에 대한 생활재건 실태조사에 의하면 이전 후의 거주지의 느낌이 '좋아졌다'고 평가한 이주자가 84%나 되어 생활에 만족하고 있음을 알 수 있다⁸²⁾.

(3) 도시부에서의 도로용지 취득 : 국도 298호 도쿄외곽환상도로

① 시대배경

도심에서 뺀 방사형 간선도로의 정비가 진행되는 가운데, 수도권을 둘러싼 환상간선도로의 정비가 서둘러지고 있었다. 통과목적의 차량을 도심에 유입시키지 않고 광역적인 이동을 가능케 함으로써 생활환경의 개선도 기대되고 있었다.

② 사업의 내용

도쿄외곽환상도로는 수도 15km권을 환상으로 둘러싸서 도쿄만안(灣岸)도로에 접속하는 연장 85km의 일반부(사이타마(埼玉)현·치바(千葉)현 내)와 자동차전용부를 병설하는 신설 환상도로로서 계획되었다.

<그림 4-7> 공사 중인 도쿄외곽환상도로



82) (財)日本ダム協會. 2003. 5. “移轉者の生活再建は出來たのか”, 「補償交渉と生活再建(宮ヶ瀬ダム)」
(<http://wwwsoc.nii.ac.jp/jdf/Dambinran/binran/TPage/TP0703Hosyou.html>).

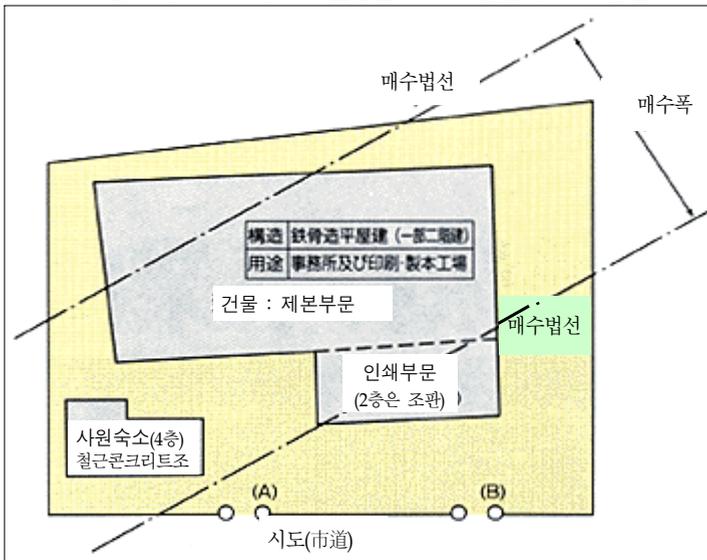
③ 용지매수의 경위

건설성(현 국토교통성)의 직할도로사업으로서 최초의 도시부에서의 대규모 프로젝트인 이 도로의 용지취득에 대해서는 1970년도에 사이타마현 토다(戸田)시 지역 내에서 착수하였다.

i) A회사 이전보상의 경우

토다시 비죠기(美女木)지역 내에 공장을 소유한 A회사는 부지 약 1만8천㎡, 건물연면적 약 1만㎡쯤 되고 종업원 약 200명(그 외 시간제근무자 50명)을 고용하는 기업인데, 그 부지를 가로지르는 모양으로 도로계획이 행해지고 있었다. 용지교섭에서 잔여지(殘地)는 종전 부지면적 대비 43%로 감소하는 데다 3분할로 부정형이 되기 때문에 다른 장소로 이전하는 것으로 양해를 구했으나, 잔여지의 취급에 대하여 이해를 얻지 못해 교섭은 난항하였다. 특히 문제가 되었던 것이 「합리적인 이전목적지」의 해석이다. A회사는 잔여지에 고층건물을 건축하고, 그에 관계되는 비용을 보상할 것을 요망하였다. 사업시행자 측은 앞의 상황에서 잔여지는 합리적인 이전지역으로 인정치 않고 다른 장소로의 이전을 설득하며 교섭을 거듭한 결과, 승낙을 받아 계약이 성립한 것은 1975년 10월의 일이었다.

<그림 4-8> 도로계획에 편입된 A회사 공장부지의 상황



ii) 미니개발주택 이전의 경우

사이타마현 카와구치(川口)시 내의 JR 케이힌(京浜 ; 도쿄~요코하마)동북선으로부터 시바카와(芝川) 우안(右岸)까지 연장 1.5km의 구간에는 1960년대 후반에 미니 개발된 소규모의 획지(30~60㎡ 정도)가 수다하며, 그 대부분은 건폐율 위반 건축물로서 부지에 가득 차게 2층의 목조주택이 세워져 집들이 처마를 잇대고 늘어서 있는 상황에 있었다. 이전대상 호수는 330호 남짓으로, 1972년부터 매수청구에 대응해 왔다. 당해 구간의 소유자는 1960년대 후반에 도쿄도 내의 아파트거주로부터 집세(家賃) 지불액에 걸맞은 대부를 끼고 구입한 예가 많으며, 주민의 연령구성은 높고 또 미상환 대부금도 다액이었다. 이전교섭은 당초부터 극도로 곤란하여, 보상액을 제시하면 매수청구에 의한 이전을 단념하는 자가 속출하였다. 1953년 당시 카와구치시에서는 장래의 가로조성계획을 고려하여 개발지도요강으로 최저획지의 면적을 67㎡로 정하고 있어, 소획지의 소유자가 부근에 이전을 고려하는 경우 보상액의 2배 정도의 부담이 필요하였다. 그래서 생활재건을 위한 현실적인 대응책으로서 시와 주택건축업자(建賣業者), 은행 및 해체업자 등과 함께 조정을 도모하며 이전자의 불안감을 경감하는 여러 가지 조치를 강구한 결과, 대략 10년의 기간을 들여서 대체로 원만한 해결을 도모할 수 있었다.

<그림 4-9> 공사 중인 도쿄외곽환상도로(카와구치시 시바 부근)



(4) 재해대책사업에 따른 집단이전 : 코카이(小貝)천 격심재해대책특별긴급사업(하코지마(母子島)유수지)

① 시대배경

1986년 8월 태풍 10호에 의해 코카이천의 물이 넘쳐 제방 없는 부분과 제방 붕괴로 인한 침수가 발생하였다. 유역에서는 약 4300ha, 4500호 가량이 침수피해를 받았다. 이에 따라 격심재해대책특별긴급사업(통칭 激特事業)으로서 코카이천과 지류 오오타니(大谷)천의 합류점인 하코지마지구에 유수지를 정비하는 계획이 이뤄지게 되었다.

<그림 4-10> 코카이천 유역의 수해 상황



② 사업의 내용

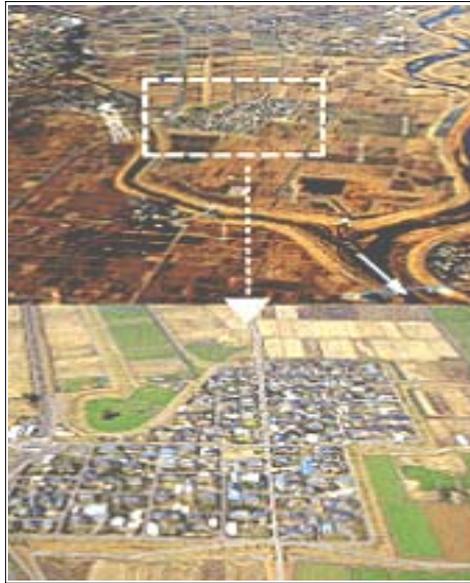
계획된 하코지마 유수지는 160ha의 면적으로 500만^m의 치수용량을 보유하며, 아울러 제방과 수문, 배수시설 등도 정비함으로써 피해재발을 방지하는 항구적인 치수대책이다.

③ 용지매수의 경위

이 유수지의 계획구역 내에는 5개 부락 109호의 농촌취락(集落)이 있어, 지구 내에 성토에 의한 조성을 하여 집단이전을 시행하게 되었다. 구역 내 농지는 제방용지 등의 매수용지 이외는 지역권(地役權)설정⁸³⁾ 보상을 하였다. 격특사업은

대개 5개년으로 사업을 완성시키는 제도이기 때문에, 공사공정 등에서 단기간에 용지를 취득할 필요에 직면하게 되었다. 유수지 관련만으로 약 260명의 관계자가 있어 이들 모두에 대한 개별교섭은 곤란하며, 조직적인 대응이 불가결하였다. 그 때문에 5개 부락 이전자의 조직으로서 「코카이천 격특사업 추진위원회」가 설치되고, 또 그와는 별개로 계획구역 외에 거주하고 있으나 계획구역 내에 토지를 소유하는 자들의 조직으로서 「코카이천 격특사업 지권자대책위원회」가 설치되었다. 또한 그 지역의 시모다테(下館)시에는 「격특대책실」이 조직됨으로써 모든 사업을 원활히 추진하기 위한 대화창구가 설치되었다.

<그림 4-11> 하코지마(母子島) 유수지와 집단이전지



한편, 국가, 현, 시의 관계기관으로 「연락협의회」를 조직하였다. 택지인정면적과 대체지면적의 취급에 대하여 다소의 혼란이 있었으나, 그 지역의 양해를 얻어 예정된 5년간에 사업성과를 달성할 수 있었다.

83) 지역권설정이란, 제방 등 매수용지 이외의 농지는 수몰 시 일시적인 토지사용을 필요로 하기 때문에, 통상은 농지로서 이용하고 홍수 시에 유수지로서의 사용을 인정하기 위하여 설정된 권리를 말한다.

5) 대체토지보상의 생활재건조치로서의 성격과 의미

여기서는 대체토지보상의 생활보상적 측면을 살펴보고 생활보상적 차원의 재건조치에 관한 일본의 사례에 대하여 고찰하기로 한다. 대체토지보상 등과 같이 생활권보상 또는 생활보상으로서 요구되는 내용은, 토지 등의 취득 및 이에 따른 통상의 손실에 대한 보상(재산권보상)이 충분치 못하기 때문에 발생하는 것이라 생각된다.

따라서 이러한 보상을 적절히 행하려면, 생활(권)보상이라는 보상항목을 별도로 두지 않고서도 공익사업의 시행에 의하여 생활의 기초를 상실하게 되는 자가 발생하는 경우에는 필요에 따라서 생활재건조치를 강구하여야만 한다.⁸⁴⁾ 그리고 생활보상의 법적근거이기는 하지만 원래 토지수용은 피수용자에 대해 특별한 희생을 과하는 것이기 때문에 공평의 원칙에 근거하여 피수용자가 받는 손실에 대하여 완전한 보상을 하며, 수용의 전후에 있어서 재산적 가치의 총액에 증감이 없을 것을 목적으로 하는 것이 통설의 견해다.⁸⁵⁾

그러나 현재 이러한 교환가치의 보상만으로는 피수용자의 생활재산을 중심으로 하는 상태의 동일성이 수용의 전후에 있어서 의도되어야 한다.⁸⁶⁾ 예를 들면, 산촌에 있어서 댐 건설의 경우 자주 인용되는 생활재산이 수용되는 경우, 전체 재산적 가치의 총액에 증감이 없는 것만으로는 충분한 전보(填補)가 되지 못하는 일이 발생하기 때문에, 이에 대한 보완방안이 필요하다.

이는 생활재건조치라는 입장에서 재산을 수용당하는 것에 관해서 그 재산적 가치를 측정된 가액을 금전으로 보상하면, 피수용자는 대체지 등을 쉽게 취득하여 종전과 같은 생활을 영위할 수 있다고 생각하였다. 그러나 현실에서는 그렇지 못한 점이 많다.

일본의 경우 수원(水源)지역대책특별조치법(이하 “水特法”이라 함)의 내용 중

84) 土地法制研究會(編). 1999. 「土地利用の公共性」. 信山社出版. p328.

85) 田中二郎. 1983. 「新版行政法 下卷」(全訂第2版). 弘文堂. p181. ; 土地法制研究會(編). 1999. 「上掲書」. p337.

86) 土地法制研究會(編). 1999. 「上掲書」. p337.

에 “생활재건을 위한 조치”를 규정한 제8조에서 “관계 행정기관의 장, 관계 지방 공공단체, 지정댐 등을 건설하는 자 및 정비사업을 실시하는 자는 지정댐 등의 건설 또는 정비사업의 실시에 수반하여 생활의 기초를 상실하게 되는 자에 대하여 다음에 열거하는 생활재건을 위한 조치가 실시되는 것을 필요로 할 때에는, 그 자의 신청에 근거하여 협력해서 당해 생활재건을 위한 조치의 알선에 노력하는 것으로 한다”고 하고 있다. 생활재건을 위한 조치로서 실시될 필요가 있는 사항은 다음과 같다.

- 택지, 개발해 농지로 하는 게 적당한 토지, 기타 토지의 취득에 관한 것
- 주택, 점포, 기타 건물의 취득에 관한 것
- 직업의 소개, 지도 또는 훈련에 관한 것
- 그밖에 적당한 토지가 없어 환경이 현저하게 불량한 토지로 주거를 옮겼을 경우에 있어서 환경정비에 관한 것

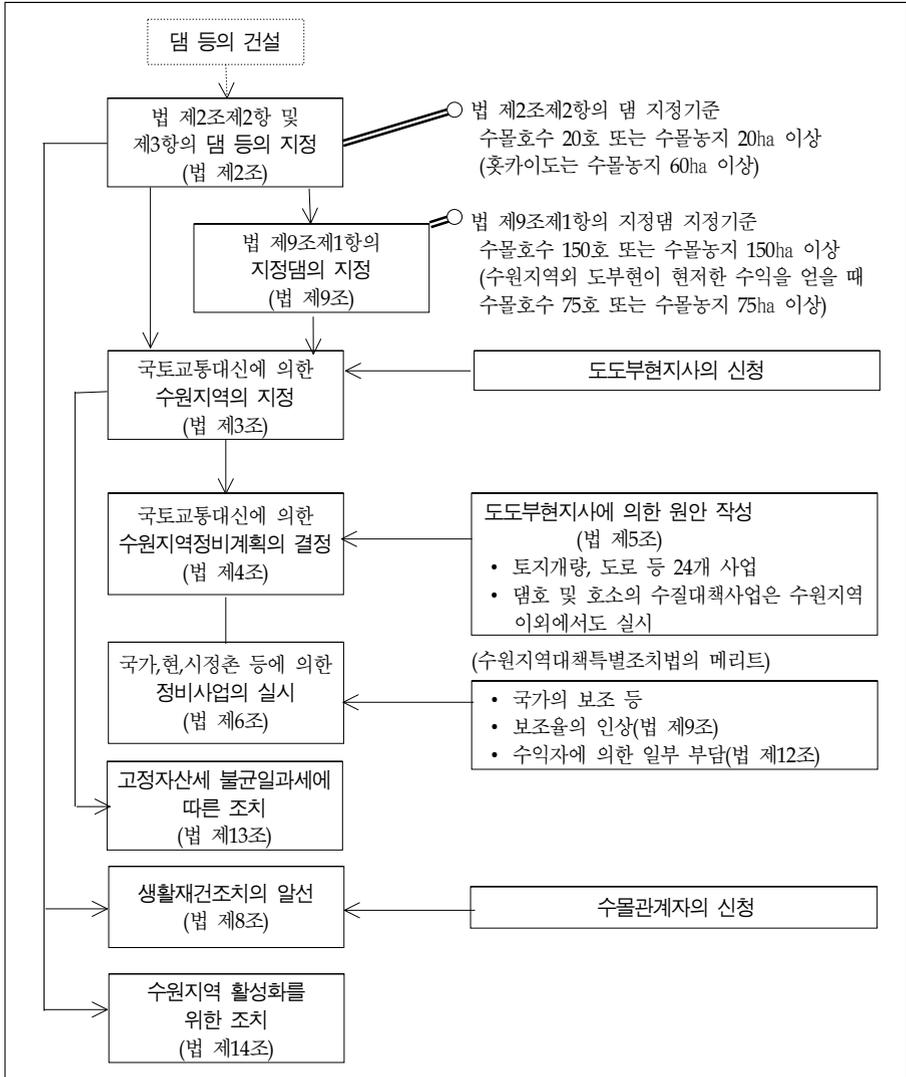
수득법의 목적은 수원지역의 생활환경, 산업기반 등의 계획적인 정비와 함께 댐 저수지의 수질의 오탉방지 등에 의하여 관계주민의 생활안정과 복지향상을 도모하며, 댐 등의 건설을 촉진하고, 수자원의 개발과 국토의 보전에 기여하는 것이다. 수득법 이외에도 수원지역대책을 위하여 전원3법(電源3法 ; 電源開發促進稅法, 電源開發促進對策特別會計法, 發電用施設周辺地域整備法)이 관련되어 있기도 하다.

수원지역대책은 댐 사업에 따르는 수몰자의 이전에 의한 i) 커뮤니티에 대한 영향, ii) 대체지와 고용의 확보 등 생활재건에 관련되는 불안, iii) 하류의 수익지(受益地)에 대한 강한 불공평감 등을 고려하여, 보상과 생활재건대책 등의 개인대책에 가세하여 사회기반 및 공익시설의 정비 등 여러 가지 지역정비가 실시되어 왔다⁸⁷⁾.

87) 水源地對策懇談會. 1999. 9. 「21世紀の水源地ビジョン ; 水源地の總合的な整備のあり方に關する提言」. 建設省 河川局.

<그림 4-12>는 생활재건조치에 초점을 맞추어 수특법의 개요를 정리한 것이다. 특히 수특법 제14조에서는 “국가 및 지방공공단체는 이 법률에 특별한 규정이 있는 것 이외에는 수원지역의 활성화에 이바지하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 노력하지 않으면 안 된다”고 규정하고 있다.

<그림 4-12> 수원지역대책특별조치법에 의한 생활재건조치의 흐름



자료 : 國土交通省.

그러나 일본의 판례⁸⁸⁾에 의하면, 토쿠야마댐건설금지청구소송(徳山ダム建設差止請求事件)에서 수특법 제8조에 대한 피고측 해석은 먼저 이하와 같은 논리를 전개하고 있다. 즉, 법체계에도 반하지 않으며, 원고들은 생활재건조치의 개선은 일본헌법 제29조제3항에서 말하는 “정당한 보상”의 내용에 해당한다고 주장하지만 보상과 생활재건조치의 알선은 별개의 것이라는 점이다.

환언하면, 댐 건설에 수반하여 생활의 기초를 상실하게 되는 자에 대해서도 공공용지의 취득에 수반하는 손실보상의 근본원칙에 근거하며, 이러한 행정규제조치의 근본은 어디까지나 재산권의 보장에 유래하는 재산적 손실에 대한 보상, 특히 그 기본은 금전보상으로 연결되고, 입법론으로서는 각별히 현행 보상체계 하에서는 본래 이로써 충분한 것으로 재산권상의 손실 이외의 사회적 마찰, 생활상의 불안도 생각할 수 있기 때문에 이것들을 완화 내지 경감하기 위해 재산권의 보장과는 별도로 수특법 제8조가 존재하고 있으며, 생활재건조치의 개선규정을 정한 것이다. 요컨대, 위 규정은 관계 주민의 복지, 서비스를 위하여 보상과는 별개로 이것을 보완하는 의미에서 행하는 행정조치라고 하여야 한다는 것이다.

그리고 수특법 제8조가 법률상의 의무를 규정한 것이 아닌 것은, 그 법 형식에서 봐도 분명하다는 점이다. 즉, 동조는 생활재건조치의 개선이 반드시 신청한 대로 이행하기 어려운 것이며 알선행위는 그 성공 여부의 불확실성을 내포하는 것이라는 점을 감안한다면, 「알선 이전에 노력하여야 한다」고 규정하여 그 의무의 한계를 개선의 노력의무에 두고 있는 것이다. 그리고 위의 판례에서 피고는 “입법과정에서 국회 심의에 있어서도 훈시규정인 것 또는 그 의무에는 노력의무로서의 한계가 있어, 법률상의 의무는 아닌 것을 전제로 심의되고 있다. 수특법 제8조는 이러한 법조를 기초로 규정된 것이며, 근본에 대해 그 취지를 같이하는 이상 그 해석도 이러한 법조의 해석과 다른 것은 아니라 하겠다. 실제로 수특법의 입법과정에 있어서의 국회의 심의에 대해서도 이것을 전제로 하여 심의되고 있어 이 점에 대해서도 동조는 법률상의 의무를 규정한 것이라고는 할 수 없

88) 昭和52年(行ウ)第13号·徳山ダム建設差止請求事件, 行政事件裁判例集31卷02号, 184頁, 訟務月報26卷4号657頁, 判例タイムズ410号115頁을 참조하기 바람.

다.89)”고 주장하였다.

그 이외 공공사업의 시행에 수반하는 생활재건조치를 규정하고 있는 일본의 입법례로서는 국토개발간선자동차도건설법 제9조, 공공용지의취득에관한특별조치법(이하 “공공용지취득특별법”이라 함) 제47조, 도시계획법 제74조, 비와코(琵琶湖)종합개발특별조치법 제7조가 존재한다.

<표 4-11> 일본 공공용지취득특별법의 현물급부 및 생활재건조치 규정

제46조(현물급부) 특정 공공사업에 필요한 토지 등을 제공하는 자가 그 대상(對償)으로서 토지 또는 건물의 제공, 경지 또는 택지의 조성 기타 금전 이외의 방법에 의한 급부를 요구한 경우에, 그 요구가 상당하다고 인정되는 때에는 특정 공공사업을 시행하는 자는 사정이 허락하는 한 그 요구에 응하도록 노력하지 않으면 안 된다.
제47조(생활재건 등을 위한 조치) ① 특정 공공사업에 필요한 토지 등을 제공함으로써 생활의 기초를 상실하게 되는 자는 전조의 규정에 의한 요구를 하는 경우에 필요가 있을 때 또는 그 받을 대상(對償)과 어울려서 실시될 것을 필요로 하는 경우에 있어서는 생활재건 또는 환경정비를 위한 조치로서 다음의 각호에 열거하는 바의 실시에 대한 알선을 도도부현지사에게 신청할 수 있다. 1. 택지, 개발해 농지로 하는 게 적당한 토지, 기타 토지의 취득에 관한 것 2. 주택, 점포, 기타 건물의 취득에 관한 것 3. 직업의 소개, 지도 또는 훈련에 관한 것 4. 그밖에 적당한 토지가 없어 환경이 현저하게 불량한 토지로 주거를 옮겼을 경우에 있어서 환경정비에 관한 것 ② 전항에 의한 신청은 정령(政令)으로 정하는 바에 의하여 서면으로 하지 않으면 안 된다. ③ 도도부현지사는 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 그 신청이 상당하다고 인정할 때에는 관계 행정기관, 관계 시정촌장(都)의 특별구가 존재하는 구역에 있어서는 관계 특별구장, 그 신청을 한 자 또는 그 대표자 및 특정 공공사업을 시행하는 자와 협의하여 생활재건계획을 작성하는 것으로 한다. ④ 특정 공공사업을 시행하는 자는 생활재건계획 가운데 특정 공공사업에 필요한 토지 등을 제공하는 자에 대한 대상(對償)이 되는 사항을 실시하지 않으면 안 된다. ⑤ 국가 및 지방공공단체는 법령 및 예산의 범위 내에서 사정이 허락하는 한 생활재건계획의 실시에 노력하지 않으면 안 된다.

자료 : 公共用地の取得に關する特別措置法(61.6.17. 法律 第150号, 最終改正 '04.6.9. 法律 第102号).

요컨대, 이러한 법률들은 재산상의 손실 이외의 사회적 마찰의 완화를 위한 조치에 대하여 규정한 것이라고 해석되어야 하고, 그 규정의 성질이 소극적인 입장에서 윤리규정이라고 설명하기보다는 일본헌법 제29조제3항에서 말하는 “정당한 보상”의 내용 범위에 속하는 것이며, 실질적으로 손실보상에 있어 내용을 충실히 실현하는 견지에서 법적인 생활보호의 대상 내지는 조치로서 근거를 가진다고 해석하여야 할 것이다. 이러한 근거의 확인이 상기의 실정법(국토개발간선자동차도건설법, 도시계획법 등)의 예에서 생활보상적 조치가 표출되는 것이다.

89) 徳山ダム建設差止請求事件, 行政事件裁判例集31卷02号, 184면 이하, 그리고 訟務月報26卷4号,657면 이하, 判例タイムズ410号, 115면 이하의 ‘피고의 주장’ 부분을 참조하기 바란다.

5

토지보상체계의 개선방안

5장에서는 우선 제도개선의 기본방향을 정립한 후에, 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였다. 이어서 특히 우리나라 제도에 취약한 이주 및 생활대책의 개선을 포함하여 대토제공의 확대전략을 중심으로 장단기 개선방안을 체계적으로 제시하였다. 아울러 제시한 주요 개선방안에 대해서는 가능한 범위에서 파급효과를 감안하고 보완대책을 강구함으로써 연구결과의 정책적 활용도를 높이고자 하였다.

1. 제도개선의 기본방향

1) 제도개선의 필요성

토지보상법 제63조제1항에서는 “손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다”고 현금보상의 원칙을 규정하고 있다. 보상이 원칙적으로 금전에 의해 이루어져야 하는 이유는 여러 가지 점에서 지적되어 왔다.⁹⁰⁾

첫째, 화폐경제의 현실에 비추어 볼 때 피수용자가 손실보상을 금전으로 받아 이를 임의로 사용함으로써 종전과 같은 정도의 생활을 재건하는 것을 일반적으로 기대할 수 있고, 둘째 금전은 자유로운 유통이 보장되고 객관적 가치의 변동

90) 류해웅. 2006. 「신수용보상법론」. 부연사. p607.

이 적기 때문이며, 셋째 현물보상을 하는 경우 사업시행자가 토지소유자 등의 희망에 따라 대체토지를 확실하고 신속하게 취득하기 곤란한 경우가 많기 때문에 보상불능의 사태가 발생할 가능성이 있고, 넷째 현금은 물건의 가치를 측정할 수 있는 기능을 지니고 있기 때문에 재산권의 침해로 인해 상실된 재산가치를 복원 하는데 가장 유효한 수단이 될 수 있다는 것이다.

그러나 토지를 수용당한 재산권자가 인근에서 유사한 동종·동가치의 다른 토지를 취득하기 어려운 오늘날의 상황을 고려해볼 때 현금에 의한 보상은 재산권자에 대한 손실보상을 통한 존속보장의 회복가능성 부여라는 면에서 적절한 기능을 할 수 없을 것이고, 대토에 의한 보상이 해당 피수용자를 위한 재산권보장과 정당보상의 측면에서 보다 적합한 방법이 될 수 있을 것이다.⁹¹⁾

이러한 점에서 현행 토지보상법은 공익사업의 시행을 위한 토지와 물건의 취득·사용과 보상에 관한 기본적인 근거법률임에도 불구하고 현금 위주의 재산권 보상을 규정하고 있어 변화된 다양한 현실여건을 수용하기에 한계가 있다. <표 5-1>에서 손실보상제도의 변화단계로 볼 때 현행 재산권보상 위주의 소극적인 현금보상 원리는 재산권침해의 최소화와 정당보상 및 사회정책적 배려 차원에서 보다 적극적인 생활권보상 및 간접보상을 가미하여 대체토지 제공의 확대·강화 등과 같은 손실보상의 내용과 방법을 다양화해 나갈 필요가 있다.

<표 5-1> 보상의 범위·방법 면에서 본 손실보상제도의 발전단계

손실보상제도의 변화	보상의 범위	보상의 방법
○ 주관적 가치보상 - 근대군주국가	○ 대인보상 - 피수용자의 편익가치보상	○ 현금보상
○ 객관적 가치보상 - 근대입헌국가	○ 재산권보상 - 토지보상 - 토지이외 보상 - 부대적 손실보상	○ 현금보상
○ 생활권 가치보상 - 현대복지국가	○ 생활권보상 강화 - 이주대책 - 이주정착금, 주거이전비 등	○ 현물보상 추가 - 보상방법 다양화

91) 정연주. 2003. “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 대한 헌법적 검토”. 「제33회 학술대회 자료집」. 한국토지공법학회. p20.

대체토지 제공의 확대·강화가 현행 이주·생활대책의 문제를 포괄해서 해결하는 생활재건조치의 핵심으로 자리매김할 때, 비로소 정당보상의 실현과 사회적 약자보호라는 근본이념 하에서 부수적으로 신속한 공익사업 수행을 통한 경제성 확보와 부동산투기 억제 및 시장안정을 기하는 정책가치의 다면화를 추구할 수 있다. 이를 반증하는 현행 토지보상체계의 현안은 다음과 같다.

첫째, 각종 개발사업에 따른 보상으로 유동성 증가가 불가피해지는 것은, 현금보상원칙을 고수하고 채권보상 이외의 여타 보상방법 등(현물보상 및 환지개발 방식)의 다양화가 등한시되었기 때문이다. 지난해 8.31대책에서 개발로 인한 토지보상자금이 토지로 다시 유입되지 않도록 부채지주에 대한 채권보상 의무화 시책을 도입하였으나, 보상을 받은 부채지주가 채권을 저리로 할인받아 곧바로 현금화할 수 있기 때문에 채권보상의 실효성이 미약하다는 지적도 있다.

둘째, 토지재산권 위주의 기준가격 보상에 따라 지급해야 할 보상금은 증가하는 반면, 영세민·세입자 등의 취약계층에 대해서는 상대적으로 미흡한 생활보상으로 향후 보상관련 민원과 갈등이 증폭될 우려가 있다.

셋째, 보상금으로 풀린 유동자금이 해당 지역사회에 재투자되지 않고 일부 수도권 등의 부동산시장으로 유입됨으로써 시장불안을 야기한다는 점이다. 토지투자자에 대한 선호도를 조사한 최근의 설문조사 결과⁹²⁾에 따르면, 수도권 거주자는 55.3%가 수도권 내 토지를, 수도권 이외 거주자는 8.9%가 수도권지역의 토지를 선호하고 있다.

92) 국토연구원. 2006. 9. “토지에 관한 국민의식 조사”. 「선진사회를 향한 토지정책방향 및 추진전략 연구(I) 내부자료」.

2) 기본방향의 정립

(1) 개발이익배제 원칙의 강화와 생활보상의 원리 적용

토지보상에 대한 “개발이익배제의 원칙”을 강화하되, “작은 보상”에 대해서는 생활보상의 원리를 적용하여 보완하도록 한다.

① 토지보상에 대한 “개발이익배제의 원칙” 강화

개발예정지에서는 사전에 소문으로 흔히 부동산가격이 급등하고 보상을 노린 개발행위 조짐이 나타나기 마련이므로, 보상기준일을 일정시기(예: 지구지정 1년 전)로 앞당겨 보상절차를 신속하게 진행하고 개발예정지 주변에 영업권 보상과 상가 입주권을 노린 불법 지장물이 발생하는 것을 미연에 방지할 필요가 있다.

② “작은 보상”에 대한 생활보상의 원리 적용

예컨대, 1억 원 이하의 보상금을 기준으로 영세민·세입자 등 취약계층에 대한 이주 및 생활대책의 강화를 통하여 사회안전망의 확충 차원에서 생활보상을 확대 적용하여 보완하도록 한다.

(2) 해당 지역사회의 개발편익을 향유할 수 있는 보상방법 등의 다양화

가급적 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있도록 개발방식 및 보상방법의 다양화를 모색한다.

① 계획수립 단계에서 사전대책 마련

토지보상금의 부동산 유입에 따른 부정적 외부효과를 막기 위해서는 사전에 당해 개발사업과 인근의 지역개발 여건 등을 감안하여 보다 실질적인 대책을 마련해 두는 것이 필요하나, 임기응변적 및 사후적인 조치로는 각종 민원이나 제도

개선상의 시차 때문에 그 효과가 미흡하게 나타나기 마련이다. 따라서 최소한 기본계획 및 개발계획 수립단계에서 당해 개발사업에 대한 보상금의 재투자가 반영될 수 있도록 조치할 필요가 있다.

② 개발방식 및 보상방법의 다양화

개발이익 배제의 원칙은 해당지역 주민들에게 재산상 불이익을 주는 측면이 있으므로, 지구지정 후부터 사업시행단계에서는 사업추진의 원활화를 기하기 위해서도 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있도록 개발방식 및 보상방법의 다양화를 모색한다.

<표 5-2> 개발방식 및 보상방법의 다양화 방향

구 분	다양화의 기본방향	비 고
개발방식 다양화	사업의 원활한 수행이 저해되지 않는 범위 내에서 공영개발방식과 환지방식을 혼용함으로써 전면매수로 인한 비용부담을 줄이면서 주민참여에 의한 개발을 촉진하도록 함	시중유동성을 생산적으로 흡수하는 방안으로 SOC펀드 확대 및 소구화 건설금융상품 등을 통한 방법이 고려되는 것과 마찬가지로, 부재지주의 “큰 보상”에도 환지방식 등을 도입함으로써 개발사업의 원활한 추진을 도모
채권보상 개선	세제혜택 부여 및 무기명 장기채 형식의 토지보상채권을 발행하는 방안을 강구하여 현금보상에 의한 일시적 자금방출로 개발사업 주변 및 인근지역의 토지수요가 촉발되는 문제를 해소함	
현물보상 활성화	당해 사업지구 내 또는 지구 밖에서 이주 및 생활대책과 대체토지 제공이 원활히 이뤄질 수 있도록 장·단기에 걸쳐 제도적·정책적 노력을 강화함	대토보상 및 알선방식으로 생활재건조치의 충실화함으로써 헌법상 요구되는 정당보상의 이념을 실질적으로 구현

2. 보상방법의 다양화 전략

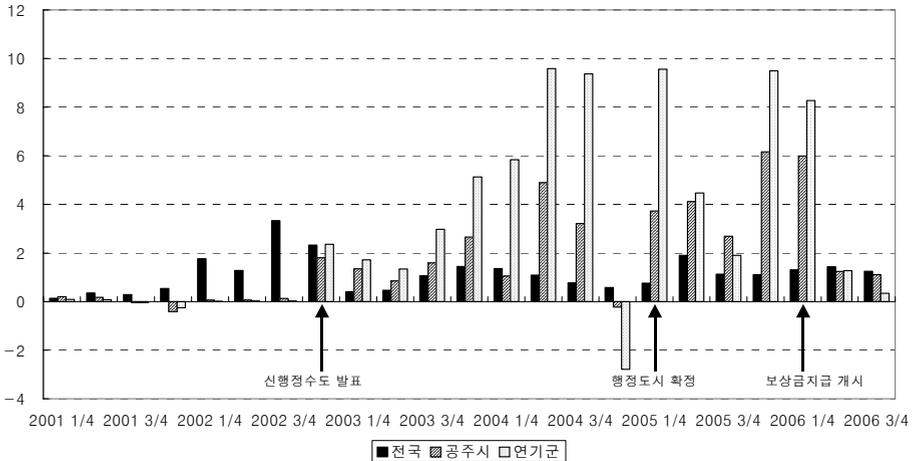
1) 토지보상비와 부동산시장

현금지급을 위주로 하는 현행 보상방식은 현금으로 풀린 유동자금이 인근지역 또는 수도권외의 부동산시장으로 유입되어 시장불안을 야기한다는 지적이 많다.

수용된 토지의 대부분이 현지에서 살던 사람이 농사 등 생산활동에 사용하거나 또는 외지인이 투자목적으로 보유하고 있었기 때문에, 보상받은 자금의 활용수단으로 부동산을 선호할 수밖에 없다는 것이다.

보상비로 지급되는 자금이 어느 정도 부동산시장으로 유입되어 가격상승을 초래하는지에 대해서는 정확하게 파악하기 어렵다. 한국은행에서 행정도시의 사례를 조사한 결과에 의하면 2005년 12월부터 2006년 4월까지 지급된 2조2천억원⁹³⁾ 가운데 절반가량이 인출되어 다른 지역으로 옮겨갔으며⁹⁴⁾, 이들 자금의 상당수는 부동산투자 등에 사용되었다는 지적이 일부에서 제기되고 있다. 이는 보상비를 수령 받은 사람 가운데 연기군, 공주시 이외의 다른 지역에 거주하는 비중이 약 45%에 달한다는 점에서도 짐작할 수 있다. 또한 해당지역에 유치된 자금 중의 일부는 대체토지를 구입하거나 대체토지의 구입을 위한 기존대출금의 상환 등에 사용되었다는 분석도 있다.

<그림 5-1> 연기군 및 공주시의 지가상승률



행정도시 개발에 따른 보상비가 지급되고 있는 연기군, 공주시 지역의 사례를

93) 2조2천억 원의 보상비 중에서 현금보상은 1조9천억원(84.4%), 채권보상은 3천억 원(15.6%)를 차지한다.

94) 한국은행. 2006. 「행정도시 토지보상자금 흐름의 특징과 시사점」.

가지고 토지시장 동향을 살펴보면, 보상비가 개발인근지역의 부동산시장에 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 판단할 수 있다. <그림 5-1>에서 보는 것처럼 보상비의 지급이 시작된 2006년 1/4분기의 경우 이들 지역의 지가는 비교적 큰 폭으로 상승한 것으로 나타났다. 그렇지만 2/4분기 이후로는 지가상승률이 크게 둔화되었으며, 개발계획이 본격적으로 추진되었던 2004년과 2005년의 지가상승률이 훨씬 높았다는 점에서 보상비가 부동산시장의 불안을 초래한 핵심적인 요인이라고 하기는 어렵다.

부동산시장의 불안을 유발하는 진원지로 지목되는 서울 강남지역 아파트시장의 가격동향과 개발사업에 따른 보상비 규모 사이에서도 표면상으로는 직접적인 관계가 나타나지 않는다. 서울 강남아파트가격은 보상비가 각각 6조7천억 원, 8조3천억 원 지급되었던 2002년과 2003년에는 큰 폭 상승했으나, 보상비 규모가 크게 증가한 2004년에는 도리어 가격이 소폭 하락하는 추세를 보였다. 이는 10.29대책(2003. 10. 29) 등의 영향으로 전반적인 부동산시장이 안정을 유지했기 때문이다. 이처럼 보상비는 부동산시장의 불안을 유도하는 주요한 요인이라고 보기는 어렵다.

그렇지만 현금 위주의 보상비의 지급은 부동산가격 상승을 초래한 원인의 하나로 지목되는 시중의 단기유동성을 증가시키게 되며, 부동산시장이 불안해질 경우 진폭을 더욱 크게 만들게 되는 가능성은 많다. 시중의 단기유동성은 <표 5-3>에서 보는 것처럼 매년 지속적으로 증가하면서 2006년 9월 현재 529조 원에 달하고 있다.

<표 5-3> 주요 통화지표 추이

(단위 : 말잔 기준, 조 원)

구 분	'02.12	'03.12	'04.12	'05.12	'06.3	'06.6	'06.9
M1	283.6	299.0	321.7	332.3	322.4	339.0	341.2
단기유동성	415.4	460.4	472.5	515.9	513.6	523.3	528.8
M2	872.1	898.1	954.7	1021.4	1040.1	1082.2	1112.6
Lf	1155.7	1209.8	1295.8	1391.6	1408.2	1454.8	1496.6

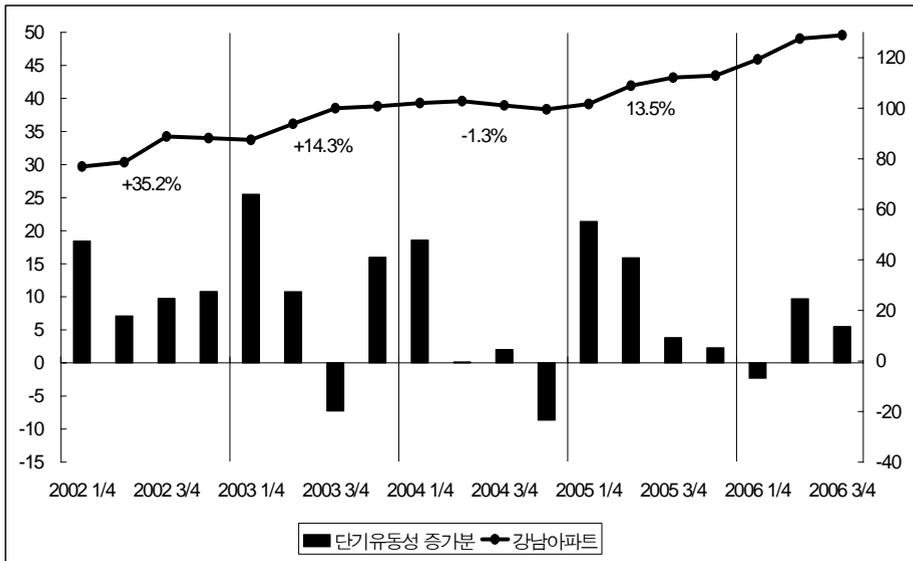
주 : 단기유동성 = M1 + 만기 6개월 미만 금융상품

자료 : 한국은행.

부동산시장과 단기유동성의 관계를 개략적으로 살펴보면, 단기유동성이 크게 증가할 때는 서울 강남지역의 아파트가격도 큰 폭 상승하는 것으로 나타나고 있다. <그림 5-2>에서 알 수 있듯이 단기유동성이 30조 원 이상 크게 증가한 2002년, 2003년, 2005년의 경우 서울 강남아파트가격은 큰 폭으로 상승했으나, 단기유동성 증가가 12조 원에 그친 2004년에는 1.3% 하락한 것으로 나타났다.

<그림 5-2> 강남 아파트가격, 단기유동성의 추세 비교

(단위 : %, 조 원)



주 : 2002년~2005년의 분기별 단기유동성은 각 연도의 단기유동성 값에 예금은행 총예수금의 분기별 비중을 대입하여 추정.

자료 : 한국은행, 국민은행.

특히 앞으로 혁신도시나 기업도시의 개발이 시작되고, 주택공급을 위한 수도권 신도시를 개발하는 계획이 본격적으로 추진되면 토지수용에 따른 보상비지급은 지속해서 증가할 것이다. 이는 단기유동성의 증가로 이어질 것이다. 따라서 현금 위주로 시행되는 보상비의 지급으로 인한 부동산시장의 불안을 줄일 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

2) 채권보상방식의 개선

(1) 개선방향

개발사업의 보상으로 인한 유동성 증가는 현금보상원칙을 유지하면서 채권보상을 비롯한 다양한 보상방법을 도입하지 못하는데 기인한 측면이 많다. 부동산시장 안정을 위한 8.31대책(2005. 8. 31)에서는 개발로 인한 토지보상자금이 토지시장으로 다시 유입되는 것을 줄이기 위해 부채지주에 대해서 일정비율의 채권보상 의무화 시책이 도입되었다. 이에 따라 2006년 3월 이후 토지거래허가구역이 속한 시·군·구 및 이에 인접한 시·군·구 지역에서 공공개발 사업을 시행하는 토지공사, 주택공사, 관광공사, 지방공사는 부채지주의 1억 원을 초과하는 보상비는 채권으로 지급하도록 의무화되었다.

<표 5-4> 택지개발사업의 채권보상 현황

(단위 : 백만 원, %)

사업지구명	보상착수기	토지보상액(A)	채권보상액(B)		채권보상비율 (B/A×100)
			현금보상액	채권보상액(B)	
화성 향남	2003. 4.	142,635.9	104,488.9	38,147	26.7
김해 울하	2003.11	149,473.4	130,069.4	19,404	13.0
남양주 진접	2003.12	179,813.6	156,088.6	23,725	13.2
양주 고읍	2004. 5	235,276.7	191,461.7	43,815	18.6
원주 무실2	2004.11	96,646.8	80,974.8	15,672	16.2
익산 배산	2006. 7	79,148.9	79,131.9	5,017	6.3
사천 용현	2006. 7	12,611.9	11,887.9	724	5.7

자료 : 한국토지공사.

그러나 채권보상을 받은 부채지주가 채권을 97~98% 수준으로 금융시장에서 할인받아 바로 현금화할 수 있기 때문에 채권보상의 실효성은 미약한 실정이다. 이러한 상황을 감안할 때 채권보상의 실질적인 효과를 높이기 위해서는 채권의 조기유동화를 최소화하는 한편, 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있는 방향으로 보상제도를 개선할 필요가 있다.

현재 토지공사 등에서 발행하고 있는 보상채권의 내용은 <표 5-5>와 같다. 여기서 보는 것처럼 토지보상채권은 발행기관이 사업자금을 조달하는 목적으로 자체 신용에 의해 정기예금 금리수준으로 발행하고 있다. 이 때문에 일반 국공채와 별다른 차이가 없으며, 채권투자에 대한 관심이나 전문지식이 없는 경우 수령 후에 바로 현금화하는 성향을 가질 수밖에 없다.

<표 5-5> 한국토지공사가 발행하는 보상채권의 발행조건

발행방법 및 발행형식	매각발행(무기명식 액면발행)
채권종류	용지보상용(Ⅲ)채권
상환기간 및 원금상환방법	3년 만기 일시상환
이율	3년 만기 정기예금 금리수준(채권이율은 금리상황에 따라 매월 변동하며, 2006년 7월 기준 현재 4.55%)
이자지급방법	1년 단위 복리 계산하여 만기에 일시 지급

자료 : 한국토지공사.

채권보상의 조기유동화에 따른 문제를 줄이려면 채권을 보유한 사람에게 적절한 수준의 안정적인 수익을 보장해주는 것이 중요하다. 또한 채권을 강제로 할당하는 것보다는 채권보유의 메리트를 높여 보상을 받는 사람들이 자발적으로 채권을 선호하도록 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 현행과 같은 방식의 채권발행 조건을 상당부분 개선하는 조치가 따라야 한다.

(2) 토지보상채권 발행조건 개선

① 채권보유에 따른 수익성 제고

우선 채권을 장기간 동안 보유할 때 얻을 수 있는 수익성이 시중금리를 상회하는 수준으로 높아져야 할 것이다. 수익성을 높이기 위해서는 채권의 발행금리를 높이거나 이자에 대한 세제혜택을 부여하는 방법을 생각할 수 있다. 이 때 단순한 발행금리의 대폭 인상은 도리어 채권의 조기매각을 유인하는 부작용이 나타날 수도 있으므로, 채권보상을 받은 사람이 만기 시까지 보유하는 경우에 한해서 이자소득세를 면제해주는 방법이 바람직할 것이다.

실제로 상당수의 국가에서는 공공목적 가진 채권, 예를 들어 지역개발채권 등에는 이자수입을 소득세에서 감면해주는 방식으로 채권투자의 메리트를 높여 주고 있다.

② 정기적인 안정된 이자지급

또한 이자를 지급하는 방식도 개선되어야 할 것이다. 보유했던 토지를 수용당한 사람들의 상당수는 안심하고 살아갈 수 있는 일정한 소득원이 필요한 실정이다. 그러나 현재처럼 만기에 이자를 일시 지급하는 방식으로는 안정적인 수익을 얻을 수 없으며, 이 때문에 채권을 시장에 매각하고 부동산의 구입 같은 다른 투자수단을 모색하게 되는 경우가 많은 것으로 보인다. 토지보상채권의 지급목적은 발행기관의 자금조달수단이 아니라 현금지급에 따른 유동성 증가를 줄이고, 토지를 수용당한 사람에게 적절한 생활권을 제공해주는데 있다고 할 수 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 이자를 매월 일정하게 지급하는 방식으로 전환하는 것이 매우 중요하다.

이와 함께 만기상환기간도 5년 정도로 연장하거나, 만기구조의 연장이 현실적으로 어렵다면 만기가 도래한 시점에서 원하는 경우에는 동일한 수익을 보장하는 내용의 다른 채권을 다시 지급해주는 방법도 검토할 필요가 있다.

③ 증여 및 상속수단의 장기채권 발행

한편 일정한 기간 이상을 보유한 후에 증여 또는 상속을 할 때 세금감면혜택을 주는 장기채 형식의 토지보상채권을 발행하는 방안도 강구할 수 있을 것이다. 많은 금액의 토지보상비를 지급받은 사람들은 재산을 효과적으로 증여하거나 상속하는데 관심이 높다. 따라서 토지보상채권을 10년 또는 20년 이상을 보유한 사람에게 채권의 증여나 상속에서 세제혜택을 준다면 채권보상의 조기현금화를 줄이는 효과를 기대할 수 있다.

채권의 장기보유를 유도하는 방안으로 무기명 채권의 발행도 검토할 수 있다. 무기명 채권은 증서 상에는 채권자가 표시되지 않은 채권으로 실물발행 국민주

택채권, 양도성예금증서 등이 있다.⁹⁵⁾ 무기명채권의 채권자는 증서의 소지에 의해 행사권리가 주어지며, 양도는 증서를 양수인에게 교부하는 방식으로 이루어진다. 이 채권은 자금출처조사 면제, 상속세와 증여세 면제, 이자소득의 금융소득 종합과세 제외 등의 혜택이 따르기 때문에 장기보유를 유도하는 효과가 강하다. 그러나 무기명 채권의 발행은 채권시장에서 세금의 절약 또는 회피수단으로 상당히 선호되고 있다는 점에서 채권보유자가 시장에 매각하려는 동기가 강한 데다 조세형평성을 저해하고 금융실명제의 효력을 감소시킬 것이므로, 이와 같은 부작용에 대한 신중한 검토가 따라야 할 것이다.

④ 개발사업연계채권의 검토

토지수용에 따른 보상금이 당해 지역 또는 개발사업에 재투자되어 채권의 수익성도 높이면서 해당 지역사회 전체가 개발편익을 향유할 수 있는 방향으로 채권보상제도를 개선하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이러한 방법으로는 개발사업연계채권의 발행과 같은 방법을 생각할 수 있을 것이다.

개발사업연계채권은 개발사업에서 발생할 것으로 예상되는 수익의 흐름을 기초로 채권을 발행한다는 점에서 보다 높은 수익이 가능할 수도 있으며, 발행기관의 자체신용이 아닌 부동산의 자산가치 또는 현금흐름에 바탕을 두기 때문에 채권의 안정성도 높아진다.⁹⁶⁾ 물론 이러한 경우에도 앞에서 제시한 여러 가지 조건들, 즉 만기보유 시의 세제혜택이나 매월 이자를 지급하는 방식 등은 탄력적으로 병행하는 것이 필요하다.⁹⁷⁾

95) 외환위기 당시에 공익자금을 조달하기 위한 목적으로 발행된 비실명채권으로는 고용안정채권, 증권금융채권, 중소기업구조조정채권의 3종류가 있다.

96) 이러한 방식은 부동산이나 사업에서 발생하는 현금의 흐름을 바탕으로 한다는 점에서 일종의 자산담보부채권(ABS)의 발행과 비슷한 절차를 거친다.

97) 개발사업연계채권의 경우, 사업초기에는 수익의 흐름이 거의 발생하지 않기 때문에 이자를 지급할 만한 본격적인 수익이 확보될 때까지는 별도의 재원이 준비되어야 한다. 또한 개발사업에서 발생하는 수익이 당초의 예상보다 부족한 경우에도 미리 대비할 필요가 있다.

3) 대토제공 확대전략의 모색

보상수단은 금전보상에만 의존하는 상태에서 탈피하여 다양화를 위해 노력하여야 한다. 보상이 현금보상에 의존함으로써 보상금을 둘러싸고 사업시행자와 피수용자 간에 갈등관계의 골이 깊어만 가고, 이로 인해 공익사업의 시행에 대한 불신도 커지고 있다. 사업시행자의 입장에서 보면 사업예정지 내의 용지를 협의에 의해 조속히 취득하는 것이 무엇보다도 필요하다. 이를 위해서는 피수용자의 불만요소를 제거할 필요가 있으며, 그 하나의 주효한 수단이 금전보상에 갈음하여 대체토지를 제공하는 것이다.

대체토지의 제공은 피수용자의 요구에 부응하기 위한 제도이므로 피수용자의 불만을 최소화하여 공익사업의 원활화에 이바지할 수 있다. 그러나 피수용자의 대체토지 요구를 충족시키는 것은 용이하지 않다. 무엇보다도 피수용자가 원하는 지역에 대체토지를 확보하는 것이 어렵기 때문이다.

대체토지를 제공하는 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 대체토지로 보상하는 것(이하 “대토보상”이라 함)이고, 다른 하나는 대체토지의 취득을 알선(이하 “대토알선”이라 함)하는 것이다. 전자는 전형적인 대체토지보상에 해당하고, 후자는 대체토지보상의 변형이라 할 수 있다.⁹⁸⁾

(1) 대토보상

대토보상은 수용되는 토지에 대한 보상금의 전부 또는 일부를 토지로 보상하는 방법이다. 이는 사업시행자가 소유하고 있는 특정한 토지를 대상으로 토지소유자의 요구에 응할 수 있다. 이 때 토지수용위원회는 재결을 통해 토지소유자의 요구가 상당하고 또 사업시행자의 사업집행에 지장이 없다고 인정될 때, 대토보상을 결정할 수 있을 것이다. 대체토지는 사업시행자가 소유하고 있는 토지에 한정되나, 사업시행자와 다른 공적주체 간 토지의 교환과 취득을 통하여 대체토지

98) 류해웅. 전게서. p610.

를 확보해 나가는 방안을 검토할 수 있다.⁹⁹⁾

(2) 대토알선

대토알선은 사업시행자가 대체토지를 보유하지 않고도 피수용자가 대체토지 보상을 원할 때 이를 해결할 수 있는 방법이다. 이 방법 역시 공익사업의 용지취득을 원활하게 하기 위한 것이며, 대체토지의 요구에 적극적으로 대응하기 위한 수단 중의 하나이다. 대토알선은 한국토지공사나 한국농촌공사 등 공사가 보유하고 있는 토지의 알선, 국·공유지 잡종재산의 알선, 중개업협회와의 제휴를 통한 대체토지의 알선, 일반토지의 대체토지 매수알선 등을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 대체토지에 대한 정보가 축적되어야 하고, 피수용자가 대체토지를 요구할 수 있도록 사업시행자가 피수용자에게 대체토지에 관한 자료를 제공하여야 할 것이다.¹⁰⁰⁾

공사가 보유하고 있는 토지를 알선하기 위해서는 사업시행자가 사업계획을 수립할 때 공사와 협약을 체결하여야 할 것이고, 중개업협회를 통한 대체지 알선을 위해서는 마찬가지로 협회와 제휴하여 부동산정보를 공유할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 국·공유지 잡종재산의 알선은 국가나 지방자치단체가 아닌 사업시행자에게 현재 처분이 가능한 잡종재산을 대상으로 국가나 지방자치단체로부터 협조를 받아 알선하는 방안이다. 일반토지의 대체토지 매수 알선을 위해서는 지역주민이 대체토지를 사업시행자에게 제공할 의사가 있을 때 이를 사업시행자에게 등록하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

99) 일본의 시즈오카(静岡)현 공용용지실 자료에 의하면 대체지 확보대책으로 i) 현 토지개발공사에 의한 대체지의 선행취득, ii) 현 택건협회(宅建協會) 등과의 제휴에 의한 대체지 확보, iii) 대체지정보뱅크를 들고 있다. 대체지의 선행취득은 그다지 실적이 많지 않으며 자금 역시 3억 엔에 불과하다. 시즈오카택건협회와는 '공공사업용지의 취득에 따른 대체지의 매개업무에 관한 협정서'를 체결하여 대체지 확보에 노력하고 있으며, 그 실적은 매년 약 30건 정도에 이르고 있다. 또한 주민으로부터 대체지의 제공을 모집한 결과 등록상황은 2001년 3월 31일 현재 1564건에 달하고 있으나, 실제 계약은 미약한 것으로 나타나고 있다(静岡縣, 2001. 「用地事務の概要」. p13; 류해웅. 상계서. p611에서 재인용).

100) 류해웅. 상계서. p611.

3. 대토제공 확대를 위한 장·단기 개선방안

여기서는 제도개선의 기본방향과 보상방법의 다양화 전략에서 제시한 “채권 보상 이외의 현물보상,” 즉 “대토제공 확대”를 중심으로 이주 및 생활대책의 개선방안을 포함해서 장단기 개선방안을 제시하기로 한다.

1) 중·단기적 개선방안

(1) 종합적인 생활재건조치로서 이주대책 수립·시행의 활성화

첫째, 사업시행자의 불가피한 사유¹⁰¹⁾로 여타 금전적 보상 내지 지원수단으로 대체되는 추세에 있는 이주대책(공익사업)의 수립·시행을 활성화하기 위하여 사업여건이 유리한 면적개발 사업부터 법정요건에 해당되면 그 수립·시행을 의무화하도록 한다.

예컨대, 택지개발사업, 주택건설사업을 목적으로 수용하는 경우에는 이주대책 수립을 원칙으로 하고, 그 밖의 공공사업의 경우에는 이주단지조성에 필요한 비용에 상응하는 보상액으로 현실화할 필요가 있다.

둘째, 이주대책 대상에서 제외되는 세입자 및 영세민에 대한 지원조치의 강화다. 취약계층에 대한 주거 및 생활복지를 증진하는 사회안전망(social safety net) 확충차원에서 기본적으로 이들에 대해서는 임대주택 등 공적시설에 우선 입주할 수 있도록 하되, 사회정책적 측면에서 주거이전비와 임대주택입주권 양자를 동시에 부여함으로써 지원금 성격의 금전보상만 택하는 일이 없도록 한다.

(2) 생활대책 수립·시행의 법적근거 명확화

101) 이주대책이 수립·시행되지 않는 근본원인으로는, i) 이주단지 조성비용이 이주대책비보다 과다 소요, ii) 이주단지 조성으로 인한 사업기간 증가, iii) 이주단지 조성을 위한 대상지 선정 및 취득문제, iv) 이주단지 조성에 대한 전문성 부재 등을 들 수 있다.

현재처럼 법령에 뚜렷한 근거 없는 내규(예: 토공·주공의 사규)로 생활보상을 규정하는 경우에는, 피수용자가 어떻게 이를 근거로 생활대책의 수립·실시를 요구할 수 있는지, 그리고 생활대책이 수립되지 않았거나 또는 수립되었으나 대상에서 제외된 경우 및 대상자로서 수립된 대책의 내용에 이의가 있는 경우에 과연 어떤 절차를 밟아서 구제받을 수 있는지 매우 불투명하다는 근본적인 문제가 있다.

따라서 우선 현재 일부 면적개발의 사업시행자가 내규로 시행중인 생활대책의 기준·내용·방법 등을 해당 개별법령(택지개발촉진법 및 주택법)에 명확하게 규정하고, 아울러 택지개발업무처리지침 등과 같은 하위법령에 산재해 있는 이주 및 생활대책 관련규정을 가급적 상위법령에 담도록 함으로써 생활보상 및 생활권보상의 투명성을 제고해 나가도록 한다.

(3) 대토알선을 위한 대체토지정보체계의 운용기반조성

대토알선은 사업시행자가 대체토지를 보유치 않고도 그 요구에 적극 대응하여 공익사업을 원활하게 수행할 수 있는 주효한 수단이 된다. 대토알선은 한국토지공사나 대한주택공사 및 한국농촌공사 등의 공사가 관리·보유하고 있는 토지 등의 알선, 국·공유지 집중재산의 알선, 중개업협회의의 제휴를 통한 대체토지의 알선, 일반토지의 대체토지 매수알선 등을 고려할 수 있는데, 이를 효율적으로 운용하기 위해서는 대체토지에 대한 정보시스템의 구축이 선결되어야 한다.

일본 국토교통성이 각 지방정비국의 관할구역 단위로 운영하고 있는 대체지정보제공시스템은, 사업시행자의 대체지 수요정보와 토지·건물 소유자의 대체지 공급정보를 인터넷에 등록·공개하는 시스템으로 수급 양측이 컴퓨터 네트워킹에 의해 정보를 공유함으로써 대체지 알선의 효율화를 도모하기 위한 것이다. 현재 일본에서는 사업시행자의 노력의무로서 대체지 알선을 포함시킨 생활재건조치의 충실을 기해나감에 있어서 이 시스템이 중요한 역할을 하고 있다.

따라서 장기적으로는 이와 같은 시스템 구축을 목표로 추진해 나가는 것으로

하되, 중단기적으로는 일부지역(예: 수도권 또는 충청권)을 대상으로 시범사업을 시행함으로써 사전에 운용기반을 다져나갈 필요가 있다.

2) 장기적 개선방안

(1) 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간 협조체계 구축

현재 토지보상법령에는 사업시행자에 대하여 관할 지자체 장과의 이주대책 수립협의 및 국민주택기금 우선지원 의무화, 생활기반시설 설치비 보조 등이 규정되어 있고, 댐건설법에는 수몰이주민에 대한 지원주체별 생계지원 조치체계가 설정되어 있다.

그러나 실제 이주대책의 수립·시행 시 제반 인허가절차의 장기화 등이 커다란 문제로 대두되고 있어, 이주대책의 효율적 추진을 위한 관계기관 간의 협조체계 구축이 필요하다.

따라서 다음과 같이 보다 근본이 되는 핵심사항에 대한 효율적 연계운영체계를 구축하고 지속적으로 모니터링하며, 취약한 부분을 보완할 수 있는 신규사업을 적극적으로 발굴·전개해나갈 필요가 있다.

- 공익사업시행자 간 이주·생활대책 및 대체토지 등 정보의 공유로 공급기반을 확충(부동산시장 투명화 및 선진화의 기반으로 활용)
- 상호 연관된 SOC 공급망 등에 의거한 대책수립 및 협조시행의 의무화로 불필요한 경쟁과 비용발생요인을 제거(대규모 사업부터 시범실시)
- 농산어촌 및 중소도시 지역에 매우 미흡한 이주·생활대책의 효과적 전개를 위한 신규사업(예: 농지은행 및 농어촌정비 기능 확충, 공적 노인복지요양시설 운영모델 개발, 기타 각 공익사업시행자의 특성에 적합한 관련기능 배양 등)의 발굴

(2) 생활재건시책의 정형화를 위한 생활대책 기준·내용의 통일

토지보상법령상 근거가 미약한 생활대책은 현재 개별법 및 사업시행자간 보상 기준·내용이 상이해 민원증가의 요인이 되고 있다. 따라서 장기적으로는 개별법상 보상내용을 통일화 내지 현실화하고, 사업시행자간 협의체를 구성하여 생활대책에 대한 구체적인 내용을 전국적으로 통일하여 지역별·사업별로 동일한 수준의 보상을 통해서 보상민원에 대처할 필요가 있다.

참고로, 일본에는 사업시행자로 조직된 중앙용지대책연합회(이하 “용대련”)라는 임의단체가 있는데, 이는 공공사업의 시행에 따른 토지의 취득에 관하여 사업시행자 상호간의 연락을 취하고, 아울러 손실보상기준의 운용·조정 및 손실보상에 관한 조사연구 등을 공동으로 행함을 목적으로 하고 있다. 현재 용대련에서는 용대련의 공공용지의취득에따른손실보상기준(용대련보상기준), 공공용지의취득에따른손실보상기준세칙(용대련보상기준세칙)을 운용하고 있는데, 이는 손실보상의 실제적 집행에 있어 아주 중요한 기준이 되고 있다.

(3) 대토제공의 체계화와 대체토지정보제공체계의 구축·운용

원래 독일과 일본에서의 대체토지보상이란 금전보상에 갈음하여 수용토지와 같거나 유사한 용도의 토지로 보상하는 것을 말한다. 이는 일견 보상수단의 다양화를 통하여 피수용자의 불만을 해소하고 사업의 원활화를 기한다는 점에서 장점이 있다.

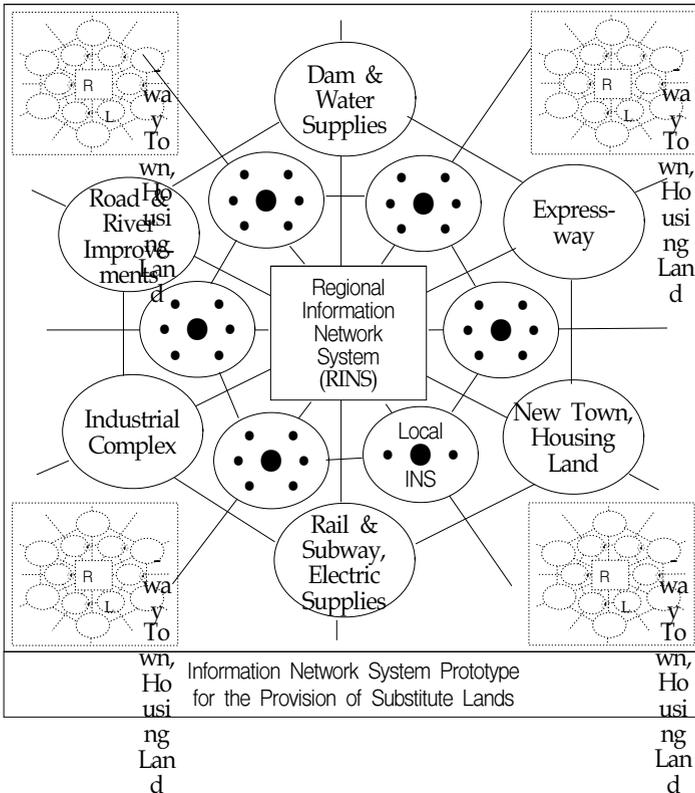
그러나 우리에게 매우 생소한 독일의 대체토지보상제도는 대토보상 등 현물보상방안을 강구함에 있어서 유용한 참고자료임과 동시에 이 제도의 법리적 문제점과 실효성에 비춰볼 때 현실적인 한계가 많기 때문에, 대토보상방식의 광범위한 활용은 기대하기 어려울 것으로 보인다. 또한 일본의 대체토지보상제도도 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비춰볼 때에는 사업시행자에 대한 노력의무 부과취지라는 근본적 한계가 있으므로, 아직까지 이 제도를 정당보상의 내용 범위

로 의무화하기에는 일정한 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없다.

다만 일본의 실무운영에 있어서 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지 대책을 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있음은 현금보상 일변도의 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

우리나라도 장기적으로 생활대책 등 생활권보상 이론의 체계화, 이주대책의 제도적 질적 개선 등이 이루어지면, 대체토지의 제공이 생활개선조치의 중심으로 자리매김하게 될 것으로 전망할 수 있다. 따라서 이를 전제로 대토제공은 토지보상법령에 현금보상에 대한 예외로서 현물보상의 근거가 되는 대토알선과 대토보상으로 법정(法定)되어야 할 것이고, 그와 동시에 아래 예시도와 같이 전국적으로 구축된 대체토지정보제공시스템을 본격 운용하여야 할 것이다.

<그림 5-3> 대토제공을 위한 정보시스템 구축 예시도

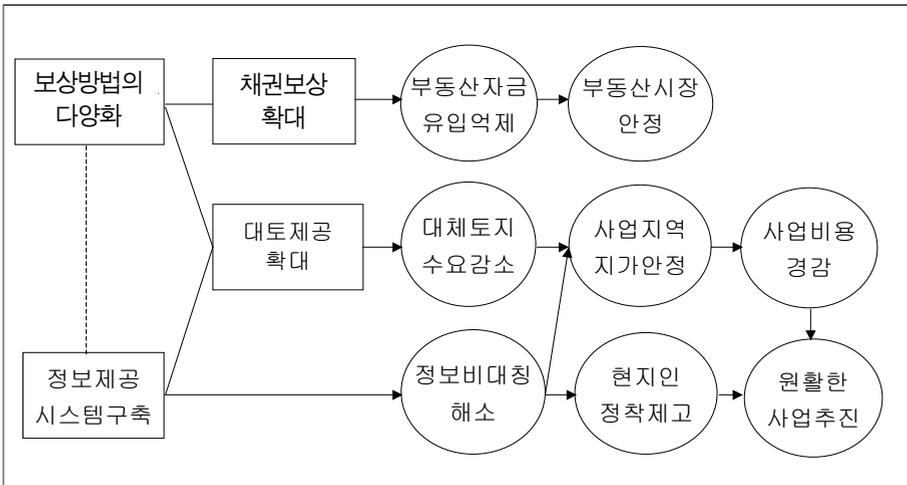


4. 토지보상체계 개선의 파급효과와 보완대책

1) 토지보상체계 개선방안의 파급효과

이상에서 토지보상체계의 개선방안으로 제시한 보상방법의 다양화(현행 채권 보상방식 개선 및 대체토지 제공에 의한 현물보상의 확대도입)와 대토정보제공 시스템의 구축에 따른 파급효과는 <그림 5-4>와 같이 정리할 수 있다.

<그림 5-4> 토지보상체계 개선에 따른 파급효과



(1) 보상방법의 다양화

여기서 보는 것처럼 보상금액의 일정부분을 다양한 혜택이 주어지는 채권으로 보상하게 되면 막대한 현금보상으로 인한 단기유동성의 증가를 줄이는 효과를 기대할 수 있으며, 전반적인 부동산시장의 안정에 기여할 것이다.

또한 토지를 수용당하는 현지인 등에게 적절한 대토알선 및 보상에 의한 토지 공급이 이루어진다면 불안정한 시장에서 대토수요의 촉발로 개발사업 주변지역 또는 인근지역의 지가가 과도하게 상승하는 것을 줄이는 효과도 기대할 수 있다.

이와 함께 현물보상방식은 개발사업에서 큰 비중을 차지하는 보상비의 일시적

지급에 소요되는 비용부담을 경감시켜 사업의 원활한 추진에도 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다.

(2) 대토정보제공시스템의 구축·운영

특히 대토제공 확대에 의한 보상체계의 개선을 뒷받침하기 위한 정보제공시스템의 구축·운영은 사업지역을 포함한 주변 및 인근지역의 부동산시장에 대한 정보의 비대칭을 해소하고, 수급조절기능을 강화시켜 시장의 정상화에 크게 기여할 수 있을 것이다.

이들 지역의 지가상승은 개발에 따른 토지가치 상승을 기대하는 투자수요에 기인한 측면이 강하지만, 현지인 등 토지가 필요한 사람들이 토지시장에 관한 충분한 정보를 갖지 못한 데에도 원인이 있는 것으로 여겨진다.

시장이나 물건에 관한 정보의 부족은 원하는 토지를 탐색하는데 드는 비용을 증가시킬 뿐 아니라, 공급자의 경쟁을 통한 가격하락을 유도할 수 없다는 점에서 최적수준을 상회하는 가격을 지불하게 만든다. 이는 전반적인 토지가격의 상승을 초래하는 원인으로 작용한다.

따라서 정보제공시스템의 구축을 통한 합리적이고 다양한 정보의 제공은 효율적인 부동산시장(efficient real estate market)을 형성하는데 필수적인 요건이다.¹⁰²⁾ 또한 정보제공시스템은 토지를 수용당한 현지인의 대체토지 구입 및 취득을 원활하게 만들어 이들의 현지 정착률을 높여주는 한편, 사업시행에서 발생하는 갈등을 완화하여 원활한 사업 추진에도 도움을 줄 것이다.

2) 정보제공시스템 활용의 의의와 보완대책 및 기대효과

(1) 정보제공시스템 활용의 의의

토지의 강제수용은 토지를 소유한 사람에게 외부불경제(external disecon-

102) 부동산시장의 효율성은 모든 시장참여자가 정보의 보유 여부에 따른 초과수익을 얻을 수 없는 상태를 의미한다. 이 때 가격에는 모든 정보가 반영되어 있으며, 새로운 정보의 발생은 즉각 시장가격에 반영된다.

omies)를 초래할 수밖에 없다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 외부불경제로 인한 손실을 적정한 수준으로 보상하거나, 외부불경제를 내재화(internalization)할 수 있는 대책이 마련되어야한다. 외부불경제의 내재화는 어떤 행위나 사업 등에서 발생하는 불경제가 외부에 영향을 주는 것을 억제하고, 행위의 주체가 자체적으로 이러한 불경제를 부담하는 것을 의미한다.

손실의 보상은 현금 및 현물(채권보상, 대토제공)을 통해서 이루어지는데, 특히 대토제공의 경우 외부불경제를 내재화하는 방안의 하나로 정보제공시스템을 활용하여 토지가 필요한 현지인에게 다양한 정보를 제공하는 것을 생각할 수 있다. 이는 토지수용으로 외부불경제를 발생하게 만든 사업시행자가 토지가 필요한 현지인이 토지구입에서 부담하는 여러 가지 비용을 절감시켜주는 방법이다.

(2) 분석모형 및 보완대책

일반적으로 토지시장은 정보가 불완전하며, 거래에 있어서 탐색비용이 많이 드는 시장이다.¹⁰³⁾ 이러한 시장에서 토지의 거래는 공급자의 유보가격 $x+p$ 와 수요자의 유보가격 $x+u$ 를 바탕으로 협의에 의해 결정되며, 이 때 $u-p \geq r-c$ 가 되는 경우 거래가 성립된다.

여기서 x : 공급자와 수요자가 해당시장에서 공통으로 인식하는 토지의
최소가치

p, u : 공급자 및 수요자가 해당시장에서 각각 최소가치 이상으로
부여하는 주관적 가치

r : 다른 시장에서 얻을 수 있는 기대이익

c : 탐색에 소요되는 비용

이 때 공급자와 수요자의 유보가격을 형성하는 요인의 하나는 장래에 예상되는 가격수준이며, 시장에서 성립되는 가격은 공급자와 수요자가 공통으로 인식

103) 이는 불완전정보 하의 토지시장에 대한 게임이론(game theory)이라고 할 수 있을 것이다.

하는 가치를 바탕으로 탐색비용 및 기대가격에 의해 결정된다. 즉, 가격은 탐색 비용이 많이 들수록,¹⁰⁴⁾ 그리고 장래의 가격상승에 대한 기대가 높을수록 상승하는 패턴을 보인다.

이러한 상황에서 유보가격을 형성하는 요인의 하나인 탐색비용(c)을 줄이기 위해서는 충분하고 합리적인 정보의 제공이 뒷받침되어야 하며, 이는 전술한 정보제공시스템의 구축을 통하여 실현될 수 있을 것이다.

한편 가격기대를 차단하기 위해서는 별도의 보완대책이 필요하다. 특히 공급자와 수요자 간의 유보가격 차이(p-u)를 줄이기 위해 필요한 현행제도로는 자본이득의 환수장치와 부동산투기를 억제하는 거래규제 등을 꼽을 수 있다.

즉, 과도한 자본이득을 환수하는 수단으로는 투기지역지정에 따른 양도소득세의 실거래가격 기준 부과와 개발부담금 및 기반시설부담금의 부과 등이 시행되고 있으며, 투기를 억제하고 난개발을 방지하는 직접적 규제수단으로는 토지거래허가제와 선매 및 매수청구제 등과 사업 주변지역에 대한 관리방안으로서 토지이용규제가 활용될 수 있다.

(3) 기대효과

불완전한 정보를 가진 토지시장에 대토정보제공시스템이 구축·운영되면 공급자 및 수요자의 거래 탐색비용을 최소화할 수 있으며, 이에 따라 정보의 비대칭으로 인한 비합리적인 가격상승을 억제하는 효과는 물론 거래의 성립 가능성이 높아져 유통을 활성화시켜주는 효과가 나타날 것이다. 이처럼 정보제공시스템의 구축은 행위주체로서 사업시행자와 현지인 대체토지의 실수요자에게 필요한 정보를 제공하여 피수용자가 받는 외부불경제의 완화, 원활한 거래유도, 사업 주변 및 인근지역의 지가안정과 같은 다양한 효과를 기대할 수 있다.

104) 다수의 소비자와 다수의 공급자가 있는 시장에서는 일부 소비자가 확보한 정보가 상품의 균형가격에 영향을 미치고, 이에 따라 가격이 결정된다. 따라서 나머지 소비자는 균형가격에 의해 상품의 가치를 판단할 수 있고, 별도의 탐색비용을 들일 필요가 없다. 그러나 토지시장처럼 개개 상품의 질적 차이가 있는 경우에는 정보의 탐색에 많은 비용이 드는데다, 거래 쌍방은 상대방의 정보수준에 따라 여러 가격을 제시할 수 있기 때문에 토지의 거래가격이 높게 형성되는 경향이 나타날 수 있다.

6

결 론

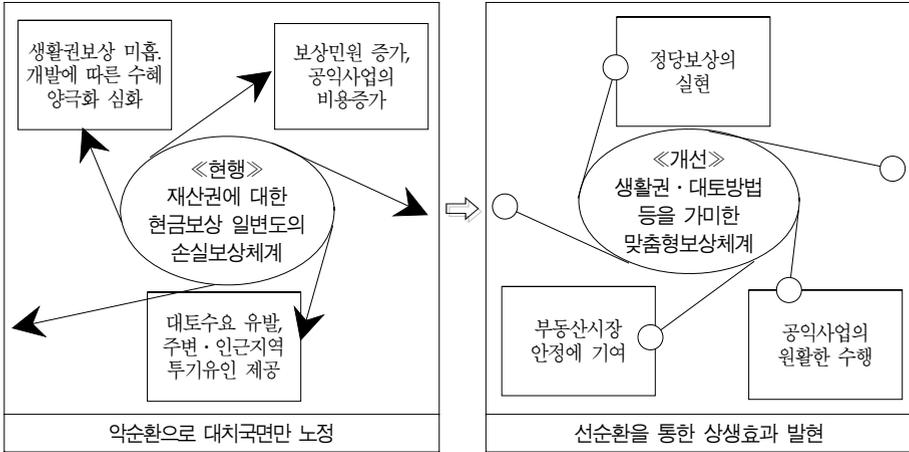
6장에서는 지금까지의 연구결과를 토대로 하여 연구의 기대효과, 연구의 특징과 한계, 그리고 향후 연구과제 및 정책건의 등을 제시하였다. 이 연구의 기대효과는 향후 정부의 토지보상 분쟁대책 및 제도개선(안) 마련에 일조할 것인 바, 정당보상의 실현을 기본으로 하여 부수적으로 공익사업의 원활한 수행과 부동산시장안정에 기여한다는 다면적인 정책효과가 기대된다.

1. 연구의 기대효과

대체토지 제공의 확대·강화가 현행 이주·생활대책의 문제를 포괄해서 해결하는 생활개선조치의 핵심으로 자리매김할 때, 비로소 정당보상의 실현과 사회적 약자보호라는 근본이념 하에서 부수적으로 신속한 공익사업 수행을 통한 경제성 확보와 부동산투기 억제 및 시장안정을 기하는 정책가치의 다면화를 추구할 수 있다.

따라서 이 연구의 기대효과는 향후 공익사업의 현안인 정부의 토지보상 분쟁대책 및 제도개선(안) 마련에 일조할 것인 바, <그림 6-1>과 같이 토지보상체계 개선을 통하여 정당보상의 실현과 공익사업의 원활한 수행 및 부동산시장안정에 기여한다는 일거삼득(three-pronged approach)의 정책효과가 기대된다는 점이다. 다만, 보상체계 개선의 본령은 어디까지나 정당보상의 실현에 있으며, 이를 통해 부수적으로 다면적인 정책효과를 도모한다고 보아야 할 것이다.

<그림 6-1> 토지보상체계 개선의 기대효과



2. 연구의 특징과 한계

이 연구는 토지보상법상 모든 공익사업을 대상으로 하여 보상체계상으로는 이주 및 생활대책을 중심으로 재산권보상에 대응되는 생활보상을 중점적으로 다루었다. 그리고 이에 대응하여 대체토지 보상관련 외국(독일·일본)의 입법례와 관련제도 운영사례를 검토하고, 특히 일본의 대체지 대책과 정보제공시스템을 심층 분석함으로써 제도개선 의 한계와 함께 정책적 시사점을 도출하였다.

그러나 우리에게 매우 생소한 독일·일본의 대체토지보상제도는 대토보상방안을 강구함에 있어서 유용한 참고자료임과 동시에, 이 제도의 법리적 문제점과 실효성 및 생활재건조치로서의 성격과 의미에 비취볼 때 그 도입·활용에 일정한 한계가 있음도 인정하지 않을 수 없다.

다만 일본의 실무운영에 있어서 사업시행자 스스로 또는 토지개발공사 등을 활용해서 대체지를 확보하거나 또는 일반의 토지소유자로부터 대체지 정보를 제공받아 이를 등록·관리해서 대체지 대책을 운용하는 새로운 제도로 진전되고 있음은 현금보상 일변도의 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

3. 향후 연구과제 및 정책건의

토지보상체계 개선방안에서는 우선 제도개선의 기본방향을 정립한 후에, 토지보상체계의 개선전략으로서 현행 채권보상방식을 개선하고 대토제공을 확대하는 보상방법의 다양화를 제시하였다.

이어서 특히 우리나라 제도에 취약한 이주 및 생활대책의 개선을 포함하여 대토제공의 확대전략을 중심으로 장단기 개선방안을 체계적으로 제시하였다. 아울러 제시한 주요 개선방안에 대해서는 가능한 범위에서 과급효과를 감안하고 보완대책을 강구함으로써 연구결과의 정책적 활용도를 높이고자 하였다.

우리나라도 장기적으로 생활대책 등 생활권보상 이론의 체계화, 이주대책의 제도적 질적 개선 등이 이루어지면, 대체토지의 제공이 생활재건조치의 중심으로 자리매김하게 될 것으로 전망할 수 있다.

참 고 문 헌

- 건설교통부. 2000. 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(I)」.
- 김기옥. 2002. “손실보상제도에 관한 연구 ; 토지보상제도의 개선방안을 중심으로” 「중앙행정논집」 제16권 제1호. 중앙대학교 국가정책연구소. pp161-190.
- 김승중. 2002. “생활보상에 관한 연구”. 「서울시립대 대학원 석사학위논문」.
- 김원보. 2006. 11. “영세서민 보호 및 주민 재정착 지원을 위한 보상제도 개선방안”. 「토지보상제도 개선방안 공청회 자료」. 건설교통부·한국부동산연구원.
- 김해룡. 2006. 3. “공익사업에 있어서의 정당보상과 사회적 약자보호”. 「공익사업 토지 등의 보상제도 개선방안 정책토론회 자료」. 한국토지공법학회.
- 류지태. 2005. “생활보상 논의의 비판적 검토”. 「감정평가연구」 제15권 제2호. 한국부동산연구원. pp127-152.
- 류해웅. 2006. 「신수용보상법론」. 부연사.
- 류해웅. 1997. “정당보상과 개발이익환수”. 「행정상 손실보상의 주요문제」 (정현 박윤혼박사 화갑기념논문집). 박영사. pp133-150.
- 류해웅·정우형. 1996. 「토지수용보상 관련법제의 정비에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 송동수. 2000. “공용수용과 손실보상에 관한 비교법적 연구 ; 한국과 독일을 중심으로”. 「토지공법연구」 제9집. 한국토지공법학회. pp107-131.
- 신봉기. 2005. 7. “현행 토지보상제도의 문제점”. 「토지보상제도개선을 위한 공청회 자료」.
- 이운상·김주영. 2005. 4. “택촉법 적용하에서 환지방식 활용방안 연구”. 「토지연구」 제16권 제1호. 한국토지공사. pp132-142.
- 정연주. 2002. 12. “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 대한 헌법적 검

- 토”. 「토지공법연구」 제16집 제2호. 한국토지공법학회. pp1-14.
- 지대식. 1998. 「공공사업관련 용지취득 원활화방안 연구」. 국토개발연구원.
- 한국부동산연구원. 2005. 「토지보상제도 개선 연구」. 중간보고서.
- 한국수자원공사. 2004. 12. 「수몰이주민 사후관리방안 연구」.
- 행정중심복합도시건설청. 2006. 11. 「행정중심복합도시건설사업 개발계획」.
- Battis · Krautzberger · Löhr. 1996. *BauGB Kommentar* 5Aul. München.
Entw. 1960. *BBauG*. BTDrucks.
- Ernst · Zinkahn · Bielenberg. 2006. *BauGB Kommentar*. Beck.
- Gelzer · Busse. 1980. *Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff*. 2Aul. Rn. 363.
- Krohn 1995. *BauGB*. 2Aul.
- Ossenbühl. 1998. *Staatshaftungsrecht*.
- 공공用地補償研究會 編. 2004.7. 「新版 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説」. 東京：近代圖書株式會社.
- 國土交通省 關東地方整備局. 2002. 7. “「代替地情報提供システム」の本格運用について”. 政策廣報誌「關東の窓」第7号.
- 埼玉縣 縣土整備部 用地課. 2006. 3. 「用地マニュアル」.
- 小高 剛. 1998. 4. “社會の變化と補償基準；損失補償基準の點檢の内容およびその結果”. 「不動産研究月報」. (財)日本不動産研究所.
- 水源地對策懇談會. 1999. 9. 「21世紀の水源地ビジョン；水源地の総合的な整備のあり方に關する提言」. 建設省 河川局.
- (財)日本ダム協會. 2003. 5. “移轉者の生活再建は出來たのか”, 「補償交渉と生活再建(宮ヶ瀬ダム)」.
- 田中二郎. 1983. 「新版行政法 下卷」(全訂第2版). 弘文堂.
- 土地法制研究會 編. 1999. 「土地利用の公共性」. 信山社出版.

SUMMARY

An Improvement on the Land Compensation System for Smooth Operation of Public Works

Dae-Sic Ji, Seung-Jong Kim, Kyung-Hwan Sohn,
Pan-Ki Cho

Customized compensation is a newly proposed approach so as to create the satisfactory compensation measures to meet the compensated natives' wishes. This study aims to suggest the long- & short-term improving ways of current land compensation system through the diversified compensation, including the provision of substitute lands.

This study is composed with five chapters, the main points of each chapter are as follows. To begin with, 1st chapter shows the research background & objective, its distinction among the preceding studies, and the research scope & method, then presents the overall flowchart of this research framework.

2nd chapter catches the meaning of loss compensation under the dominant principle of just compensation, and reviews the theoretical background of customized compensation. Namely, it looks into the constitutional principle of just compensation and its legal content & method based on theories & judicial precedents, and considers the

theoretical background of customized compensation practices.

3rd chapter arranges the current compensation system in accordance with the related statutes, including Land Compensation Act, and reviews its operating condition through the use of general statistics & some materials. Especially the actual survey on major public works analyzes the operating status of their settlement & living measures, and reveals the structural problems of current system.

4th chapter inquires closely into the legal applications & related systems about substitute lands compensation in Germany & Japan. These legal systems can be referred as the useful examples in our attempt to provide the substitute lands. However, owing to their jurisprudential restrictions & the character of living reconstruction measures, it should be considered that there are yet certain limits to putting these systems in the scope of just compensation.

5th chapter establishes, before anything else, a set of the general directions & strategies for improving the existing compensation related systems. The major strategy suggested here is the diversification of compensation method that makes up for the weak points of current bond compensation and increases the compensation in kind by providing substitute lands.

Specifically concluding remarks are centered on the latter, because the providing ways of substitute lands, including the existing settlement & living measures, are too weak in our system. These are systematically suggested as the long- & short- term improvements of land compensation system, and finally the research results will be assisted by the expected effect & its complementary measure for the suggested improving ways to raise the policy applicability.

- Key words _ Land Compensation, Settlement & Living Measure, Substitute Lands