

현안분석 2015-15

손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인 해소방안 연구

강문수

현안분석 2015-15

손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인 해소방안 연구

강 문 수

손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인 해소방안 연구

study on measures to resolve social conflict
factors with operating a compensation
system for loss

연구자 : 강문수(연구위원)
Kang, Mun soo

2015. 11. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 연구의 배경 및 목적

- 1960년대를 기점으로 공공시설 및 인프라 구축(1960년대~), 공업단지 및 택지개발(1980년대~1990년대), 신도시 개발촉진(2000년대 이후)등 토지개발사업에 있어 공용수용제도는 국가정책 주요 구현 수단으로써 제도적 개선 및 활용 전개
- 아울러 토지개발사업에 있어 ‘특별한 희생’에 해당되어 조절적 보상을 요하는 관계 국민의 입장에 있어, 비록 2002년, 이원화 되어있던 보상 법제를 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」로 통합, 손실보상의 실효성을 제고하고자 하였다 할지라도
- 이와 같은 법제도의 변천은 과거 우선적으로 개발중심적 사고에 기반한 수용권 행사의 절차적 간소화 및 수용주체의 범위확대에 치중하여 전개 되어진 바,
 - 과거 대형 면적 개발중심에서 점적 개발 그리고 토지소유자등의 실질적 재산권 신장의 확보라고 하는 토지이용패러다임의 변화 및 시장경제적 질서에 전혀 상응하지 못하는 실정이며,
 - 따라서 토지소유자등이 가지는 제도운용에 대한 감정은 매우 부정적이며, 이는 제도운영상 협의단계에서부터 이의재결 나아가 소송등 사법절차를 통하여 더욱 증폭되는 현상을 낳고 있고,

- 이러한 갈등현상은 수용주체에 대한 피수용자, 사업별 성격에 따라 피수용자 및 지역주민 간 그리고 경우에 따라 환경문제의 경우에서와 같은 사회적 가치에 대한 이견을 가진 집단 간 분쟁으로 발현
- 이는 사회 통합적 관점은 물론 무엇보다 국가행정- 관계인 간 신뢰를 저하시켜 궁극적으로 국가경쟁력을 약화시키는 주요 요인이라는 인식 확대 및 이의 신속한 개선에 대한 요구 증대
- 본 연구에서는 이러한 요구에 부응, 현행 공용수용 손실보상제도의 운용에 따라 발생하고 있는 문제점과 이의 법제적 개선방안을 위한 입법정책적 제언에 목적

II. 연구의 범위 및 방법

- 연구목적에 상응하는 연구추진을 위하여 본 연구는, ① 문헌·법령 조사연구, ② 비교법적 연구, ③ 입법 정책적 연구, ④ 전문가 회의 및 연구자문 등 다양한 연구방법을 활용
- 특히 연구의 전문성과 객관성 확보를 위한 관계 전문가를 대상으로 한 전문가 회의 및 워크숍을 실시하여 연구 성과물에 대한 정책 활용도를 제고
- 주요연구 내용으로서는 제2장에서 공용수용 손실보상 개념 및 법제적·실무 운영적 측면에서의 주요내용을 검토하고 제3장에서는 손실보상제도의 신경향으로서의 손실보상 범주

확대화 경향을 살펴보고 제4장에서 손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등을 해소하기 위한 입법정책적 제언 제시

Ⅲ. 연구의 주요내용

- 손실보상제도의 개념 및 제도 운영 현황
- 손실보상 범주의 확대화 경향
- 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안
 - 공용수용 시 공공필요성 요건 검증 미흡
 - 토지 보상액 산정기준 비 현실화
 - 과도한 사적이익 추구를 본질로 하는 민간사업자의 참여
 - 생활보상제도의 비효율성에 따른 추가적 국가재정 투입
 - 기타 주요 고려사항

Ⅳ. 연구의 기대효과

- 본 연구는 공용수용 손실보상제도의 운영에 따라 발생하고 있는 다양한 문제점에 대한 법제적- 실무적 검토에 근거한 입법정책적 개선방안을 제시, 제도 운영상 발생하는 사회적 갈등의 해소를 위한 향후 관련 입법화 및 연구 등에 있어 기초자료로서 활용 가능

▶▶ 주제어 : 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률,
토지이용, 사회적 갈등, 공용수용, 손실보상,

Abstract

I . Background and Objective

- Starting with 1960's, in Korea, a grand-scale land development project has been practiced such as the construction of public facilities and infrastructure(1960's~), the development of a industrial complex and a housing site(1980's~1990's), and development promotion of a new town, etc. With the land development project, a expropriation for public use system has been utilized, and therefore required for its institutional improvement as well.
- Besides, the compensation legislative system which had been dualised was integrated into 'Act on Acquisition of And Compensation For Land, ETC, For Public Works', hence, the effectiveness of compensation for loss was enhanced, particularly, for people concerned who was demanding accommodative compensation due to application to 'Sonderopfer' in the land development business.
- The change of the law on compensation for loss, however, has been progressed, based on development-centric values, especially in oder to simplify the administrative procedures

for exercise of a right of eminent domain and to extend scope of the subject of rights of expropriation. For these reasons, several problems as below have occurred.

- The legal system of compensation for loss does not entirely coincide with the shift paradigm of land utilization represented by the change to point development from past area development and the secure of landowner's right extension, and with market economic order.
 - In addition, landowners are very negative to operating the legal system therefore their adverse attitude to the system are being amplified in judicial proceedings as from conference step to administrative appeal.
 - These conflicts arouse a variety of problems between main agents of expropriation and rewarded people, by divisional character, rewarded people and local residents. The problems come up by intergroup disputes caused by different opinions on social values as environmental issues.
- Above-mentioned problems hinder social unification, and above all, decrease trust between administration of state and people concerned. On this account, The recognition that they are main causes to weaken national competitiveness has extended the need for prompt improvements on them.
- The purpose of this study, therefore, is to meet the needs and to propose legislative policy for the legal betterment of the compensation system for loss with expropriation for public use.

II. Research Scope and Methodology

- To meet the purpose of study, this report implemented various methods such as ① researching and studying legislation and literature ② comparing South Korea's law with other countries law in similar areas ③ studying legislation and policies ④ holding experts' conference.
- Especially, this report tried to reinforce policy utilization for study's results by holding experts' conference and seeking advice on the related topic in order to get the objectivity and expertise of study.
- In chapter 2, this report will review conceptual discourses on compensation for loss and main contents in terms of the its legal and practical operation, and in chapter 3, will examine the expansion tendency of the scope of subject for compensation for loss, and in chapter 4, will produce legislative policy proposition to solve the social conflicts by the operation of the compensation system for loss.


III. Main Contents

- Conceptual discourses on compensation system for loss and current condition of the system.

- Expansion tendency of the scope of compensation system for loss
- Legislation Improvement Measures to improve the law on compensation system for loss and its system.
 - when expropriating, insufficiency of requirements of public needs.
 - impractical standards of computing the amount of land compensation for loss.
 - waste of finances caused by inefficiency of the compensation system for living loss
 - etc major consideration

IV. Expected Results

- This study proposes legislative policy proposition, based on legislative and practical review, for the improvements in a variety of underlying problems on the compensation system for loss by expropriation for public use, henceforth, will be possibly made good use of basic standards for legislation for compensation system for loss and research.

 **Key words :** Act on Acquisition of Land and Compensation For Land, ETC, For Public Works, land utilization, social conflict, expropriation for public use, compensation for loss

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구의 범위	14
제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면	17
제 1 절 손실보상의 개념	17
제 2 절 관련 법제현황 및 입법체계	18
1. 법제현황	18
2. 입법체계	25
제 3 절 손실보상제도의 내용과 운영현황	26
1. 절차 및 원칙 등	26
2. 생활보상	31
3. 간접손실보상	32
4. 손실보상제도 운영 현황	33
제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안	37
제 1 절 국책사업과 공공갈등	37
제 2 절 제도운영의 문제점	40

1. 토지보상액 산정 비현실화	40
2. 감정평가제도의 중립성 미흡으로 인한 과다보상 우려 등	42
3. 공용수용 시 공공필요성 요건 검증 미흡 및 개별법상 사업인정의제 규정의 난립	44
4. 사적이익 추구를 본질로 하는 민간사업자 만연	50
5. 생활보상제도의 비 효율성	54
제 3 절 현 손실보상관련 법-제도 개선방안	58
1. 공용수용 시 공공필요성 요건 강화	58
2. 민간사업자의 수용권 부여에 대한 입법적 제한	58
3. 보상액 산정기준에 대한 재검토 필요	61
4. 불법시설물에 대한 손실보상 제한 필요성	61
5. 상가임대차보호법상 권리금규정의 신설(2015.5.13.)에 따른 토지보상법제 개정	62
6. 간접손실 보상제도 명확화	62
제 4 절 개선방안 종합	63
참 고 문 헌	67

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

타인의 재산권에 대한 전면적 또는 부분적 침익을 야기하는 공용수용제도는 국가토지개발사업의 확충을 지속적인 중요정책으로 설정·운용한 바 있는 우리나라에 있어 1960년대 이후 1980년대를 전환점으로 하여 국가 토지이용에 있어 핵심적 제도로 자리매김한 바 있다.

사실 해방 당시 세계 최빈국 중의 하나였던 나라가 정치적 혼란과 3년여에 걸친 한국전쟁을 겪었지만 세계 유수의 무역대국으로 성장하였고, 1970년대 255달러 미만에 불과하던 1인당 국민소득도 2012년 현재 2만 2천 달러에 육박하고 있다. 이렇게 우리나라의 경제발전을 가능케 한 중요한 요인은 사회간접자본에 대한 꾸준한 확충과 계획적인 국토개발사업의 추진이라고 볼 수 있다.¹⁾

아울러 공용수용제도의 운용에 따라 자신의 재산권에 침익을 입게 되는 자에 대한 금전적 전보 중심의 손실보상제도 역시 시대와 환경 변화에 따라 변천을 거듭한 바 있다. 특히 2002년, 과거 「토지수용법」과 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」으로 나뉘어져 있었던 보상 법제를 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」로 통합하여 선계획 - 후개발이라는 토지이용의 대원칙을 공고히 하고자 한 노력의 대표적 결과물이라 할 것이다. 다만 해당 법제도의 변천은 과거 우선 개발중심적 사고에 따른 강제적 수용권 행사의 절차적 간소화 및 수용주체의 범위확대에 치중하여 전개 된 바, 이는 현재의 대형 면적 개발중심에서 점적 개발 그리고 토지소유자들의 실질적 재산권 신장의 확보라고 하는 토지이용패러다임의 변화 및 시장

1) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., i면.

경제적 질서에 전혀 상응하지 못하는 한계를 지속적으로 가지고 있다는 점은 문제시 된다. 때문에 개발 중심적 패러다임 하에서의 토지소유자등이 가지는 제도운용에 따른 보상법제에 대한 감정은 매우 부정적이며, 이는 제도운영상 협의단계에서부터 이의재결 나아가 소송등 사법절차를 통하여 더욱 증폭되고 있다.

이러한 갈등현상은 수용주체에 대한 피수용자, 사업별 성격에 따라 피수용자 및 지역주민 간 그리고 경우에 따라 환경문제의 경우에서와 같은 사회적 가치에 대한 이견을 가진 집단 간 분쟁으로 발현되고 있다. 아울러 이러한 분쟁을 해소하기 위한 제도 내·외적 사회적 비용은 실로 막대한 국가 경제 손실로 연결되는 것이다. 이는 사회 통합적 관점은 물론 무엇보다 국가행정-관계인 간 신뢰를 저하시켜 궁극적으로 국가경쟁력을 약화시키는 주요요인이라는 재인식 확대 및 이의 개선요구가 증대하고 있다.

본 연구에서는 중대한 갈등유발현상으로서의 공용수용과 손실보상제도의 현황을 파악하고 이를 사례별로 유형화, 그 문제점과 개선을 위한 입법 정책적 제언에 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위

위에서 제시한 연구목적에 상응하기 위하여 우선적으로 제2장에서는 연구의 주요대상인 손실보상제도 운영에 따른 갈등양상에 대한 제도적 검토를 위한 토대마련을 위한 현행 우리나라 손실보상제도에 대한 법제적 측면과 아울러 손실보상 범주의 확대화 경향을 살펴보고, 이와 함께 제도적 운영 현황에 대한 검토를 하여 보았다. 이러한 제도 전반에 걸친 검토에 근거, 제3장에서는 사회적 갈등을 양산하고 있는 손실보상제도의 법-제도적 문제점과 이의 개선방안에 대한 입법 정책적 제언을 하고자 하였다.

본 연구는 연구방법론에 있어 관련 문헌의 조사-검토 등 문헌조사 방법과 현 제반적 제도 운영현황에 대한 조사를 실시, 실무적 관점 하에서의 문제점 및 개선에 관한 욕구를 파악하고자 하였으며 이에 따른 입법 정책적 제언을 도출하기 위하여 관계 전문가 면접조사 및 자문회의, 워크숍 등의 연구수행절차를 활성화하여 연구 성과물의 전문성 및 객관성을 확보하고자 하였다.

제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면

제 1 절 손실보상의 개념

“행정상 손실보상(Entschädigung)이란 공공필요에 의한 적법한 행정상의 공권력행사에 의하여 사인에게 가하여진 특별한 희생에 대하여 전체적인 평등부담의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 보전의 의미”²⁾ 한다. 이는 그 보상원인이 적법한 공권력행사에 의한 것이며, 그 손실은 적법하게 과하여진 ‘특별한 희생’이라는 점 등에서 행정상 손해배상과 다르다.³⁾

우리 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”라고 하여 손실보상에 관한 헌법상 근거 규정을 두고 있다.⁴⁾ 여기에서의 수용은 재산권의 박탈을, 사용은 재산권의 박탈에 이르지 아니하는 일시사용을, 제한은 소유권 기타 사인에 의한 사용·수익을 제한함을 의미하는 것으로 풀이된다.⁵⁾

이와 같은 손실보상은 특히 국가적 토지의 이용 및 개발사업에 있어 중요한 의미를 가지는 것으로써 통계적으로도 ‘토지는 전체 보상

2) 류해웅, 신수용보상법론 제6판, 부연사, 2011., 71면.

3) 석중현, 일반행정법(상) 9판, 삼영사, 2002., 643면.

4) 황영수, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 손실보상액의 결정 방법에 대한 연구 -수용보상을 제외한 기타 보상을 중심으로-, 서강법률논총 3(1), 서강대학교 법학연구소, 2014., 61면.; 법리상 정당보상의 해석에 관하여서는, 정희남, 김승중, 안영아, 김영욱, 김병주, 고평채, 강문수, 정명운, 박찬호, 국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 국토연구원 2008., 30면. - “손실보상은 재산권의 보장을 원칙으로 하면서도 공익실현을 위하여 그 귀책사유 없이 특정인의 재산권에 가하여진 특별한 손실을 전보하여 주는 것이라는 점을 감안하면, 그 보상은 피침해 재산의 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 타당할 것이다.”

5) 석중현, 일반행정법(상) 9판, 삼영사, 2002., 644면.

액 중 80% 이상을 차지하고 있으며, 2011년 국토교통부의 보고서에 따르면 토지 보상비가 총 보상금액의 84.16%(14조 5,310억원)에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다고 한다.⁶⁾

제 2 절 관련 법제현황 및 입법체계

1. 법제현황

(1) 헌 법

우리 헌법 제23조 제1항에서 “재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다.” 그리고 제3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 하여, 재산권의 내용형성 및 한계 설정과 그 제한으로서의 공용수용 및 그에 대한 보상을 입법자의 역할을 통하여 형성되게 하는 보장체계를 규정하고 있다.⁷⁾ 이처럼 우리 헌법 제23조는 제 1항에서는 재산권에 대한 존속보장, 즉 재산권에 징표된 금전적 가치의 보장이 아니라 재산권의 대상 그 자체에 대한 보장을 원칙적으로 규정하고 있으며,⁸⁾ 만약 이러한 재산권의 존속적인 보장 자체가 동 조 제 3항에 따른 공공침해의 요건을 갖추고 있는 경우에 한하여 이는 재산권의 가치보장으로 전환될 수 있는 입법 구조를 취하고 있는 것이다. 이와 같은 규정은 법제적 측면에 있어 재산권에 대한 공공침해에 따른 대응으로서의 손실보상제도의 운용에 대한 실정법적 근거로써 인식되는 것이다.

6) 김진, 손실보상제도의 법적 개선에 관한 연구, 대한부동산학회지 33(1), 대한부동산학회, 2015., 382면.

7) 표명환, 헌법상 재산권의 내용규정과 헌법재판소의 보장 법리에 관한 고찰 - 입법자의 역할과 헌법재판소의 통제를 중심으로 -, 법학연구 (46), 한국법학회, 2012., 27면.

8) 정연주, 재산권의 존속보장과 환매권, 법학연구 12(2), 인하대학교 법학연구소, 2009., 5면.

(2) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

동법은(이하 ‘토지보상법’이라 한다) “토지수용법과 공공용지의취득 및손실보상에관한특례법으로 이원화되어 있는 공익사업 용지의 취득 과 손실보상에 관한 제도를 2003년 1월 1일부터는 공익사업을위한토 지등의취득및보상에관한법률로 통합함으로써 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인 추진을 도모하려는 것”⁹⁾을 목적으로 2002년 2월 4일 법률 제6656호로 제정-시행되고 있다. 제정 당시 주요내용으로서는,¹⁰⁾

- 가. 토지를 취득 또는 사용할 수 있는 공익사업의 범위를 관계법률에 의하여 시행하는 철도·공항·항만·공영차고지·폐수처리 등에 관한 공익사업과 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 공공용 시설사업 등으로 한정하고, 제철·비료·전자·조선 등에 관한 사업을 제외함으로써 국민의 재산권 보장을 강화함(법 제4조).
- 나. 사업시행자는 공익사업의 준비를 위하여 필요한 때에는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 타인이 점유하는 토지에 출입하여 측량·조사 및 장애물의 제거 등을 할 수 있도록 하되, 이로 인하여 발생하는 손실에 대하여는 보상하도록 함(법 제9조 내지 제13조).

9) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=166527%2c166505%2c152052%2c137119%2c125897%2c115767%2c105160%2c104183%2c92286%2c86532%2c84078%2c80968%2c72479%2c72318%2c72317%2c72227%2c67803%2c66544%2c66305%2c62295%2c129834%2c129802%2c129822%2c129823%2c129824%2c129803%2c129804%2c129805%2c129806%2c129825%2c129807&chrClsCd=010102>, 2015년 11월 30일 최종확인

10) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=166527%2c166505%2c152052%2c137119%2c125897%2c115767%2c105160%2c104183%2c92286%2c86532%2c84078%2c80968%2c72479%2c72318%2c72317%2c72227%2c67803%2c66544%2c66305%2c62295%2c129834%2c129802%2c129822%2c129823%2c129824%2c129803%2c129804%2c129805%2c129806%2c129825%2c129807&chrClsCd=010102>, 2015년 11월 30일 최종확인

- 다. 공익사업을 위하여 토지·물건 등을 취득·사용하고자 하는 경우에는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고 및 열람, 보상협의 등의 절차를 거치도록 명시적으로 규정하여 국민의 재산권에 대한 절차적인 보호를 강화하되, 토지등을 수용·사용함에 있어서 건설교통부장관으로부터 사업인정을 받기 전에 이러한 절차를 거친 경우에는 이를 생략할 수 있도록 하여 공익사업이 원활하게 추진될 수 있도록 함(법 제14조 내지 제16조 및 제26조).
- 라. 중앙토지수용위원회의 위원의 수를 종전의 8인 이내에서 20인 이내로 확대하고, 회의는 위원장이 회의마다 지정하는 위원 7인을 포함한 9인으로 구성하도록 함으로써 중앙토지수용위원회의 효율적인 운영을 도모함(법 제52조).
- 마. 사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우에는 감정평가업자 2인 이상에게 토지등의 평가를 의뢰하도록 하되, 토지소유자의 요청이 있는 때에는 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 추가로 선정할 수 있도록 함(법 제68조).
- 바. 보상의 전문화를 통하여 보상에 따른 분쟁의 소지를 줄이고 공익사업이 원활하게 수행될 수 있도록, 보상에 관한 업무를 보상전문기관에 위탁할 수 있도록 함(법 제81조).
- 사. 종전에는 재결에 불복이 있는 경우 이의신청을 거치지 아니하고는 행정소송을 제기하지 못하였으나, 앞으로는 개정된 행정소송법의 취지에 맞추어 이의신청의 재결을 거치지 아니하고도 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써 국민의 권리구제 기간을 단축하고, 보상금증감소송의 당사자로 되어 있던 재결청을 소송당사자에서 제외하여 사업시행자와 피보상자간의 당사자주의에 충실하도록 함(법 제85조).
- 아. 종전에는 환매금액에 관하여 사업시행자와 토지소유자간에 다툼이 있는 경우, 공공용지의취득및손실보상에관한특별법에서는 이를 토지수용위원회에, 토지수용법에서는 법원에 그 금액의 증감을 청구할 수 있도록 하였으나, 앞으로는 이를 법원으로 단일화하도록 함(법 제91조).
- 자. 소유권 보존등기 또는 이전등기가 되어 있지 아니한 토지·물건 등에 대하여 사위 그밖의 부정한 방법으로 확인서를 발급받은 자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 정당한 권리자가 보호될 수 있도록 함(법 제94조).

등이라 할 것이다. 이러한 토지보상법은 이후 이미 앞에서 언급한 우리 헌법 제23조의 재산권 보장에 있어 우선 원칙인 존속보장에 대한 예외로서의 가치보장에 대한 법제적 전보로서의 손실보상제도 운용에 있어 그 보상원칙, 보상기준, 보상방법, 보상절차 등에 대한 규정을 두고 있음으로 인해 특히 토지 이용 개발을 위한 공용수용 등에 있어 관계 국민의 재산권 보장을 위한 근거 법률로서 지대한 지위를 점하고 있다고 할 것이다. 이러한 의미를 가지는 토지보상법의 개정 은 곧 해당 시기에 있어 재산권자의 재산권에 대한 보다 효율적인 보장을 위한 법제적 전개로서 가치를 가지는 바, 아래에서 이에 대한 주요내용을 간략히 정리해 보고자 한다.

【토지보상법 개정 연혁 및 주요내용¹¹⁾】

번호	개정일자	개정주요내용
1	2005.3.31. 법률 제7475호	도시민들에게 편안한 휴식공간을 제공하고, 자라나는 청소년들에게는 자연을 느끼고 체험할 수 있는 다양한 공간을 제공하기 위해서 뿐만 아니라, 수목유전자원의 체계적이고 원활한 보전기능을 수행하기 위해서도 수목원 조성의 필요성이 증대되고 있는바, 수목원 조성부지가 대부분 사유지인 경우 주민들과의 협의매수가 제대로 이루어지지 않아 사업추진에 많은 어려움이 발생하고 있으므로, 이러한 문제해결을 위하여 ‘수목원’을

11) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=166527%2c166505%2c152052%2c137119%2c125897%2c115767%2c105160%2c104183%2c92286%2c86532%2c84078%2c80968%2c72479%2c72318%2c72317%2c72227%2c67803%2c66544%2c66305%2c62295%2c129834%2c129802%2c129822%2c129823%2c129824%2c129803%2c129804%2c129805%2c129806%2c129825%2c129807&chrClsCd=010102>, 2015년 11월 30일 최종확인

제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면

번호	개정일자	개정주요내용
		공익사업 중의 하나로 포함하여 개별사업으로 토지수용이 가능하도록 하려는 것임.
2	2005.12.23. 법률 제7758호	투기가 우려되는 지역 내에서 택지개발사업, 산업단지개발사업 등을 시행하는 정부투자기관 및 공공단체가 토지를 수용하는 경우 부채부동산소유자에 대한 보상금 중 일정금액을 초과하는 부분은 당해 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급하도록 의무화함으로써 채권보상을 활성화하고 부동산시장의 안정을 도모하고자 하는 것임.
3	2007.10.17. 법률 제8665호	공익사업에 필요한 토지 등의 손실보상 자금을 효율적으로 관리하고 해당 지역 주민이 개발혜택을 공유할 수 있도록 토지소유자가 원하는 경우 현금 대신 공익사업으로 조성된 토지로 보상할 수 있는 대토보상(代土補償) 제도를 도입하고, 건축물 소유자의 적정한 재산권 보호를 위하여 잔여 건축물의 가치하락에 대한 보상 및 매수청구 제도를 마련하며, 공익사업 보상절차에 주민참여를 확대하기 위하여 일정한 경우 토지소유자·사업시행자 및 법관·변호사 등으로 구성되는 보상협의회의 설치를 의무화 하려는 것임.
4	2008.3.28. 법률 제9053호	현지주민의 자발적인 채권보상을 유도하여 현금으로 지급되는 보상금을 감축하고 채권보상 활성화를 통하여 토지보상금으로 인한 부동산 시장영향을 최소화하기 위하여 현지주민이 자발적으로 수령하는 보상채권에 대한 금리를 부채지주 보상채권 금리보다 높이고, 보상자금의 효율적인 관리를 위하여 채권을 발행하여 보상금을 지급할 수 있는 기관을 확대하여, 「지방공기업」에 따른 지방공사 등도 포함될 수 있도록 하려는 것임.

번호	개정일자	개정주요내용
5	2010.4.5. 법률 제10239호	<p>택지개발사업 등 각종 대규모 개발사업 시행으로 인하여 지급된 보상금의 규모가 최근 몇 년 사이 큰 폭으로 증대하면서 이러한 보상자금이 부동산 시장의 불안요인이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있어 공익사업의 시행에 따른 과잉 유동성을 흡수하고 토지소유자의 탄력적인 보상자금 운용을 지원하기 위하여 현금보상 외에 대토 보상 및 채권보상을 활성화하도록 제도를 개선하고, 환매권 행사를 유보하는 공익사업에 택지개발사업을 추가하여 공익사업의 안정적 추진을 도모하는 한편, 대집행 시 국가나 지방자치단체는 철거의무자 등의 보호를 위하여 노력하도록 함으로써 강제철거로 인한 인권침해를 방지하려는 것임.</p>
6	2012.6.1. 법률 제11468호	<p>현재 공익사업을 위한 토지 등의 보상액을 산정할 때 사업시행자는 2인 이상의 감정평가업자에게 평가를 의뢰하도록 하고, 토지소유자가 요청하는 경우에는 2인 이상의 감정평가업자 외에 토지소유자가 추천하는 1인의 감정평가업자를 선정할 수 있도록 하고 있으나, 보상액과 관련하여 주민들의 이의제기와 불만이 지속적으로 나오고 있고, 토지가 소재한 지방자치단체도 민원으로 행정업무에 지장을 받는 실정임을 고려하여, 사업시행자 외에 토지소유자 및 해당 토지를 관할하는 시·도지사도 감정평가업자를 추천하도록 개선하는 한편, 현재 지방토지수용위원회의 위원수가 9인으로 한정되어 있어 정족수 미달로 위원회 개최가 무산되는 등 수용재결 기간 장기화로 공익사업 추진이 지연되는 사례가 발생하고 있는바, 위원수를 20인 이내로 확대함으로써 공익사업이 원활하게 추진될 수 있도록 하려는 것임.</p>

제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면

번호	개정일자	개정주요내용
7	2014.3.18. 법률 제12471호	토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 공익사업의 종류에 “산업단지 조성에 관한 사업”을 추가하여, 공익사업 간의 전환 등을 원활히 추진하려는 것임.
8	2015.1.6. 법률 제12972호	현행 법률에는 사업시행자가 토지소유자 등의 동의 없이 토지에 출입하여 장애물을 제거하는 경우와 토지소유자 등이 수용 또는 사용 대상인 토지나 물건에 대하여 수용 또는 사용의 개시일 까지 사업시행자에게 인도하거나 이전하지 아니 하는 경우에 대하여 벌칙을 규정하고 있는데, 다른 법률과의 행위제한 내용면에서 같은 행위제한 을 위반하는 경우 적용되는 처벌 규정의 법정형 은 법률마다 큰 편차를 보이고 있는 실정임. 이에 다른 법률의 벌칙 규정과의 형평성, 구성요건의 공익적인 성격을 고려하여 징역형을 신설하고, 벌 금형은 현행보다 높게 책정하여 법률간 불균형을 해소하려는 것임.

현행 토지보상법은 총 9장 103개 조문 및 부칙으로 구성되고 있으며, 본 연구와 관련하여 공용수용에 대한 손실보상의 경우, 제6장 (손실보상)등에서 구체적으로 규정되고 있다. 아울러 동장은 수용 또는 협의에 의한 보상 외에 이로 인하여 발생하는 부수적 보상에 대한 규정으로서, 사업준비에 따른 손실보상(토지보상법 제9조제7항), 사업인정의 실효로 인한 손실보상(토지보상법 제23조), 사업의 폐지 및 변경으로 인한 손실보상(토지보상법 제24조), 재결의 실효(토지보상법 제42조), 잔여지 및 잔여건축물 보상(토지보상법제73조), 이전비보상(토지보상법 제75조), 영업손실의 보상(토지보상법 제77조), 농업손실의 보상

(토지 보상법 제77조 제2항), 임금손실 보상(토지보상법 제77조 제3항), 주거이전비 보상 (토지보상법 78조 제5항) 등¹²⁾ 을 규정하고 있다.

2. 입법체계

현행 우리나라의 손실보상과 관련한 다수의 법제에서는 공용침해로 인한 재산권자의 재산권 보호를 위한 손실보상 규정을 두고 있으며, 이때 손실보상의 방법, 절차 등에 관하여서는 아래와 같이 관련 근거법률로서의 토지보상법을 준용하도록 규정하고 있음이 일반적 경향이라 하겠다.

【도시개발법¹³⁾】

- 제65조(손실보상)** ① 제38조제1항(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항을 위반한 건축물에 대하여는 그러하지 아니하다)이나 제64조제1항에 따른 행위로 손실을 입은 자가 있으면 시행자가 그 손실을 보상하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 손실보상에 관하여는 그 손실을 보상할 자와 손실을 입은 자가 협의하여야 한다.
- ③ 손실을 보상할 자나 손실을 입은 자는 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없으면 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 관할 토지수용위원회의 재결에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조부터 제87조까지의 규정을 준용한다.
- ⑤ 제1항에 따른 보상의 기준에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조, 제18조, 제61조, 제63조부터 제65조까지, 제67조, 제68조, 제71조부터 제73조까지, 제75조, 제75조의2, 제76조, 제77조 및 제78조제5항·제6항·제9항을 준용한다.

12) 황영수, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 손실보상액의 결정 방법에 대한 연구 - 수용보상을 제외한 기타 보상을 중심으로-, 서강법률논총 3(1), 서강대학교 법학연구소, 2014.,78면~79면.

13) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&q>

다만 현행 ‘공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률’에서는 위에서 언급된 바와 같은 토지보상법 준용의 입법 구성 형식이 아닌 하위법령에 직접 이를 규정하고 있어 주목되는 바 있다고는 하나, 손실보상의 근거를 두고 있는 대부분의 개별법에서는 그 근거만 규정하고 나머지 구체적인 손실보상의 기준이나 방법 등에 대해서는 토지보상법을 준용하도록 하는 체계를 견지하고 있다.¹⁴⁾

제 3 절 손실보상제도의 내용과 운영현황

1. 절차 및 원칙 등

(1) 절 차

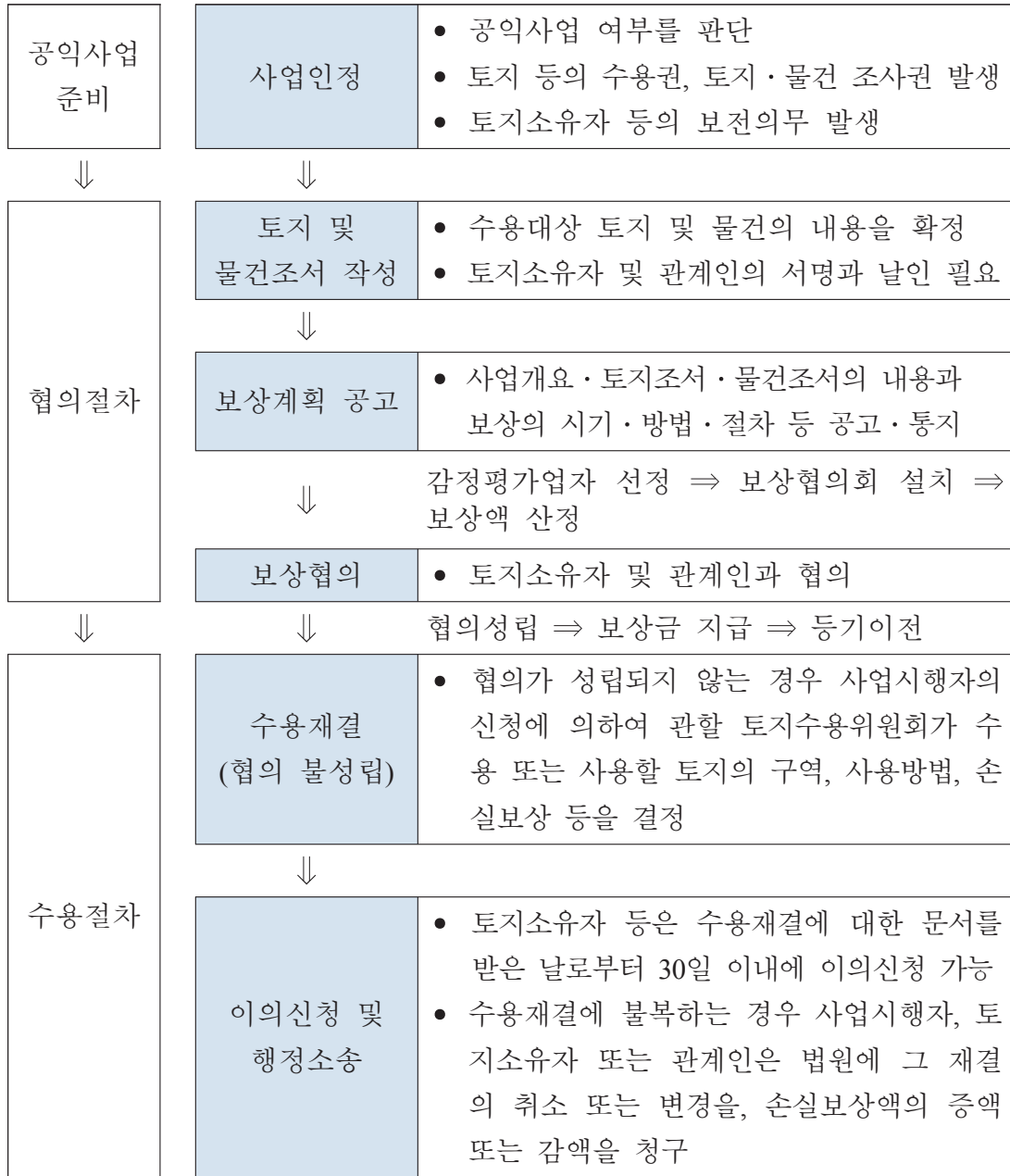
공용수용에 따른 손실보상의 일반적 절차는 ① 공익사업의 준비, ② 사업인정, ③ 토지조서·물건조서의 작성, ④ 협의, ⑤ 재결, ⑥ 이의 신청 및 행정소송 등의 단계로 진행된다.¹⁵⁾

query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined, 2015년 11월 30일 최종확인

14) 강문수, 군 소음피해에 대한 보상법의 타당성 연구, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 14-16-01, 경제·인문사회연구회., 2014., 88면.

15) 최수, 한국의 수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 19면.

【손실보상 절차¹⁶⁾】



16) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 19면.

(2) 원칙

1) 사업시행자 보상 (토지보상법 제61조)

공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.¹⁷⁾

2) 사전보상 (토지보상법 제62조)

사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인에게 보상액 전액을 지급하여야 한다. 다만, 제38조에 따른 천재지변 시의 토지 사용과 제39조에 따른 시급한 토지 사용의 경우 또는 토지소유자 및 관계인의 승낙이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.¹⁸⁾

3) 현금보상 등 (토지보상법 제63조)

손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다.¹⁹⁾ 이는 현금보상의 원칙 또는 금전보상의 원칙이라고 한다. 예외적으로 이전비보상(건축물등, 동법 제75조), 현물보상(환지제공, 주택공급, 건축시설물보상), 매수보상(잔여지매수청구의 인

17) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>,
2015년 11월 30일 최종확인.

18) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>,
2015년 11월 30일 최종확인.

19) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>,
2015년 11월 30일 최종확인.

용), 실질가액을 반영한 채권보상(동법 제63조 제2항), 증권보상 등이 가능하다.²⁰⁾

4) 개인별 보상 및 일괄보상 (토지보상법 제64, 65조)

손실보상은 토지소유자나 관계인에게 개인별로 하여야 한다. 다만, 개인별로 보상액을 산정할 수 없을 때에는 그러하지 아니하며, 사업시행자는 동일한 사업지역에 보상시기를 달리하는 동일인 소유의 토지 등이 여러 개 있는 경우 토지소유자나 관계인이 요구할 때에는 한꺼번에 보상금을 지급하도록 하여야 한다.²¹⁾

5) 사업시행 이익과의 상계금지 (토지보상법 제66조)

사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부를 취득하거나 사용하는 경우 해당 공익사업의 시행으로 인하여 잔여지의 가격이 증가하거나 그 밖의 이익이 발생한 경우에도 그 이익을 그 취득 또는 사용으로 인한 손실과 상계할 수 없다.²²⁾

6) 보상액의 가격시점 등 (토지보상법 제67조)

보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의 성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 하며, 보상액을 산정할 경우에 해당 공익사업으로 인하여 토지등의 가격이 변동되었을 때에는 이를 고려하지 아니한다.²³⁾

20) 길준규, 행정법총론 제7판, 법영사 2015., 393면.

21) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>,
2015년 11월 30일 최종확인.

22) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>,
2015년 11월 30일 최종확인.

23) 국가법령정보센터,

(3) 손실보상의 내용²⁴⁾

- “● **토지**: 토지에 대한 보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의 성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 하며(토지보상법 제67조), 사업시행자는 피보상자에게 개별적으로 보상하는 것을 원칙으로 한다. 공법상 제한을 받는 토지에 대하여는 제한받는 상태대로 평가한다.
- **잔여지**: 사업시행자는 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지의 일부가 취득 또는 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있는 때 또는 잔여지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 때에는 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다.
- **건축물 등 지상물**: 건축물은 원가법으로 평가하여 보상함을 원칙으로 한다. 다만 주거용 건축물에 있어서는 거래사례비교법에 의하여 평가한 금액이 원가법에 의하여 평가한 금액보다 큰 경우와 집합건물 소유 및 관리에 관한 법률에 의한 구분소유권의 대상이 되는 건물의 가격은 거래사례비교법으로 한다.
- **영업보상**: 영업보상은 공공사업의 시행으로 영업장소가 폐업 또는 휴업되는 경우에 적용된다. 통상적으로 받게 되는 영업상의 손실을 보상하는 것으로 이는 현재 그 자체가 지니고 있는 재산적 가치를 보상하는 것이 아니라 그 영업에서 발생하는 소득 또는 이익, 부대손실 등을 보상한다.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95#undefined>, 2015년 11월 30일 최종확인.

24) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., iii면~iv면.

- **농업·축산·어업보상 등:** 농작물을 수확하기 전에 토지를 사용하는 경우의 농작물의 손실은 농작물의 종류 및 성숙도 등을 종합적으로 고려하여 평가한다. 공익사업시행지구에 편입되는 농지에 대하여는 그 면적에 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가 평균 단위경작면적당 농작물총수입의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다. 축산법에 따라 등록된 부화업, 계란집하업, 종축업 또는 가축사육업의 경우 축산보상의 대상이 되며, 일정 기준 마리 수 이상의 가축을 기르는 경우에도 축산보상의 대상이 된다. 어업권에 대한 손실보상은 어업이 취소된 경우, 어업이 정지된 경우, 어업이 제한된 경우로 나누어 시설물의 잔존가치, 투자비용, 예상수익, 정지 기간 중 발생하는 고정적 경비 등을 참작하여 평가한다.”

2. 생활보상

손실보상의 대상은 역사의 변천에 따라 대인보상에서 대물보상으로, 대물보상에서 생활보상으로 변천해 왔다.²⁵⁾ 현행 생활보상제도는 재산권과 생활권에 대한 구분을 전제로 발전해 온 것이 아니라 시대상황에 따라 임기응변적으로 도입되어 왔기 때문에 학계는 생활보상의 개념, 범위, 헌법적 근거에 대해 견해를 달리하고 있다.²⁶⁾ 이 가운데 재산권보상에 대한 생활권에 기반한 개념으로서의 생활권보상은 ‘공익사업의 시행으로 인하여 생활 기반을 상실한 자에게 종전의 생활 상태를 유지·회복시키기 위해 행하는 보상을 의미’²⁷⁾ 한다고 한다.

25) 류해웅, 신수용보상법론 제6판, 부연사, 2011., 112면.

26) 김승중, 생활보상의 법적 성격에 관한 연구 - 대법원 판례에 대한 비판적 검토를 중심으로-, 서울법학 23(1), 서울시립대학교 법학연구소, 2015., 62면.

27) 류해웅, 신수용보상법론 제6판, 부연사, 2011., 115면.

법제적으로는 현행 토지보상법 제78조(이주대책의 수립 등), 제78조 제1항(이주정착금의 지급), 동법 시행규칙 제55조 제항(이사비 보상) 등을 규정하고 있으며, 관련 개별 법률 등에서도 이를 규정하고 있다.

3. 간접손실보상

종래의 손실보상이론에서는 공용침해로 인해 직접 발생하는 손실만을 대상으로 할 뿐, 공익사업의 시행에 부수하여 공익사업시행지구 밖에서 발생하는 피해인 간접손실에 대해서는 관심을 기울이지 않았다.²⁸⁾ 생각건대 이는 손실보상제도 적용의 주요 요소라 할 수 있는 피침해자의 특별한 희생의 범주 내에 이와 같은 침해주체-피침해 주체에 명확히 포섭된다고 할 수 없는 제3자의 피해에 대한 침해를 포섭할 수 있는가의 문제에서 기인한다 할 것이다. 때문에 이를 전형적인 손실보상 법제의 범주내로 이해하기 보다는 실무상 공익사업의 신속한 전개를 위한 정책적 지원제도의 일환으로 이해될 수 있는 이유가 여기에 있다.²⁹⁾

간접손실보상제도는 당초 댐 건설에 따른 수몰로 인하여 그 주변지역에 발생하는 손실을 보상하기 위하여 도입된 제도이나, 현재는 각종 개발사업과 대규모 사회간접자본 건설사업 주변지역에도 적용하고 있다.³⁰⁾ 주요 법제적 형태로서는 주민지원의 명칭으로서 발전소 주변 지역 지원에 관한 법률등을 통하여 구체화 되고 있다.

28) 최환용, 주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용가능성, 서울법학 16(2), 서울시립대학교 법학연구소, 2009., 202면.

29) 개념적 정립에 관하여서는, 김학수, 사업손실보상의 재검토, 법학논고 49, 경북대학교 법학연구원, 2015., 91면.- “--- 현행 토지보상법 시행규칙 제77절 규정문구에 의하면 ‘공익사업시행지구밖의 토지 등의 보상’이라고 하고 있어 일반적으로 학자들이 사용하는 사업손실보상, 간접손실보상 등의 용어는 강학상의 용어라고 할 수 있다.”

30) 이철환, 공유수면매립으로 인한 어업보상의 근거와 쟁점, 법학논총 31(3), 전남대학교 법학연구소, 2011., 443면.

4. 손실보상제도 운영 현황

1976년부터 현재까지 공익사업을 위해 총 5,855.9km²의 토지를 수용하였으며, 이는 전체 국토면적(100,148km²)의 5.85%에 달하는 면적이다. 연평균 토지보상액은 1970년대 1천 600억원, 1980년대 1조 3천억원, 1990년대 7조 1천억원, 2000년대 15조 4천억원 수준까지 증가하고 있다.³¹⁾

【토지수용 면적 및 보상액 추이(1976~2012)³²⁾】(단위: 조원, km²)

연도	보상액	수용 면적	연도	보상액	수용 면적	연도	보상액	수용 면적
1976	0.1	67.9	1989	5.1	162.0	2002	6.7	132.1
1977	0.1	441.3	1990	6.6	225.5	2003	8.3	156.9
1978	0.2	84.9	1991	9.6	175.7	2004	14.1	155.9
1979	0.3	113.5	1992	6.7	153.7	2005	15.1	137.3
1980	0.3	95.8	1993	6.3	139.3	2006	26.8	393.0
1981	0.5	97.8	1994	6.5	133.8	2007	22.4	159.8
1982	0.5	136.7	1995	7.5	142.4	2008	17.7	164.4
1983	0.7	163.8	1996	7.6	174.1	2009	29.7	216.5
1984	1.0	131.6	1997	8.6	206.3	2010	20.8	150.8
1985	0.9	112.0	1998	6.1	176.6	2011	14.5	120.1

31) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 43면.

32) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 44면.

제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면

연도	보상액	수용 면적	연도	보상액	수용 면적	연도	보상액	수용 면적
1986	1.1	124.2	1999	5.0	167.4	2012	12.2	91.2
1987	1.2	154.6	2000	6.2	132.5	-	-	-
1988	1.9	144.0	2001	5.7	120.4	-	-	-

자료: 국토교통부, 국토이용에 관한 연차보고서 각 년도.

또한 2003년 이후 최근 10년간 토지보상총액은 약 181.7조원에 달하며, 이 중에서 주택 및 택지사업이 약 92.4조원, 도로가 약 30.7조원을 차지하고 있다.³³⁾

【사업별 토지보상내역³⁴⁾】

(단위: 억원)

연도	합계	도로	주택 · 택지	공업 · 산업단지	댐건설	기 타
2003	83,461	25,031	31,440	3,983	293	22,713
2004	140,583	29,015	82,969	1,322	219	27,060
2005	151,425	31,763	71,396	11,906	91	36,269
2006	268,477	35,886	152,013	15,816	939	63,823
2007	223,688	33,874	109,355	3,672	742	76,045
2008	177,454	45,272	69,444	23,757	2125	36,857

33) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 44면.

34) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 44면~45면.

연도	합계	도로	주택 · 택지	공업 · 산업단지	댐건설	기 타
2009	297,051	52,226	166,394	16,693	765	60,973
2010	208,394	31,261	99,597	31,442	997	45,096
2011	145,310	23,389	75,936	118,53	1437	32,696
2012	121,578	266,21	65,508	595,73	414	23,079
합계	1,817,421 100(%)	307,717 16.9(%)	924,052 50.8(%)	108,591 6.0(%)	8,022 0.4(%)	424,611 23.4(%)

자료: 국토교통부, 국토이용에 관한 연차보고서 각 년도.

2003년 이후 최근 10년간 총보상금액은 약 213.6조원이며, 이 중에서 토지보상금액은 약 181.7조원으로 대부분을 차지, 이주대책 등 생활보상은 약 5.3조원으로 전체 보상금액 중 0.3%에 해당되는 것으로 조사된 바 있다.³⁵⁾

【물건별 토지보상내역³⁶⁾】

(단위: 억원)

연도	합계	토지	지장물	영업 보상	농업 보상	어업 보상	이주 대책
2003	100,352	83,461	10,723	1,136	1,665	1,326	308
2004	161,850	140,583	14,976	1,842	1,766	255	528
2005	172,615	151,425	15,326	1,657	1,618	241	420

35) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 45면.

36) 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013., 45면.

제 2 장 손실보상의 개념 및 법제적 측면

연도	합계	토지	지장물	영업 보상	농업 보상	어업 보상	이주 대책
2006	299,185	268,477	22,713	2,920	2,033	380	556
2007	251,741	223,688	20,571	2,519	2,387	114	373
2008	224,980	177,454	38,265	2,915	24,726	283	504
2009	348,555	297,051	39,159	3,747	34,061	506	536
2010	254,373	208,394	37,280	1,511	35,580	987	1,238
2011	172,654	145,310	20,169	1,274	32,493	552	504
2012	149,781	121,578	22,080	2,070	13,540	415	346
합계	2,136,086 100(%)	1,817,421 84.7(%)	241,262 11.3(%)	21,591 1.0(%)	149,869 6.6(%)	5,059 0.3(%)	5,313 0.3(%)

자료: 국토교통부, 국토이용에 관한 연차보고서 각년도.

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

제 1 절 국책사업과 공공갈등

정부가 공공정책을 추진하거나 또는 주요 정책을 법령으로 개·제정하는 과정에서 다양한 이해관계자가 관여하게 되고, 또한 정책의 특성에 따라서는 편익을 누리는 사람과 손실을 입는 사람이 발생할 수 있다.³⁷⁾ 이처럼 정부가 정책을 형성하고 집행하는 과정에서는 당사자들 간의 이해관계가 대립하여 갈등이 발생할 가능성이 높다.³⁸⁾ 이러한 갈등은 1987년 이후 민주화와 1990년대 지방자치 정착 등의 환경 변화로 인하여 각종 공공정책이나 계획 및 사업을 둘러싼 갈등도 크게 증가하고 있는 추세이며, 1990년~2008년에 발생한 총 624건의 공공갈등 중 선호 및 비선호시설 입지관련 지역갈등과 개발·환경의 대립갈등은 204건으로 약 33%를 차지하고 있다.³⁹⁾

37) 하혜영, 공공갈등연구의 경향과 과제, 한국사회와 행정연구 20(2), 서울행정학회, 2009.,163면.

38) 하혜영, 공공갈등연구의 경향과 과제, 한국사회와 행정연구 20(2), 서울행정학회, 2009.,163면.

39) 신영철, 안홍기, 이순자, 지역갈등의 사회적 비용에 관한 연구 - 개발사업 유치 지역갈등의 비용 추정을 중심으로-, 국토연구원 2011., 1면.; 이를 좀 더 세분하여 본다면, 주재복, 발표문 ‘국민의 정부 불신 원인분석: 지역갈등 중심으로’에 대한 토론문, 갈등관리포럼 세미나 자료집 2014.6.24., 국민대통합위원회. 2014., 117면.- “--- 또한 1995년부터 2006년 사이에 발생한 갈등사례 337건을 갈등의 내용별로 분석한 연구를 보면, 도로, 철도, 공항, 항만, 발전소, 댐건설 등 공공기반시설 관련 갈등이 126건(37.4%), 폐기물 처리장, 혐오 및 위험시설 등 공공처리시설 관련갈등이 89건(26.4%), 공단조성, 간척지 개발, 광관단지, 관광시설 등 지역개발 관련 갈등이 65건(19.3%), 그리고 장묘시설, 군사시설, 공공청사 등 공공서비스 시설 관련 갈등이 57건(16.9%)으로 나타나고 있다.”

【국책사업과 공공갈등 사례40)】

사업유형	사 례
도시(재)개발	- 목동 재개발, 용산 뉴타운 등, 도시재생사업 - 재개발 갈등
근린 공익시설	- 광진구 국립서울병원 이전, 하남 광역화장장, 부천 추모공원건립 등 - 도시기반시설 갈등
토목건설사업	- 천성산 터널건설, 신고리 원전 건설, 밀양송전탑, 4대강 정비사업 - 대규모 국책사업
국방군사시설	- 과천 기무사 이전, 평택 주한미군기지 확장, 제주 해군기지 건설 - 국방안보 국책사업

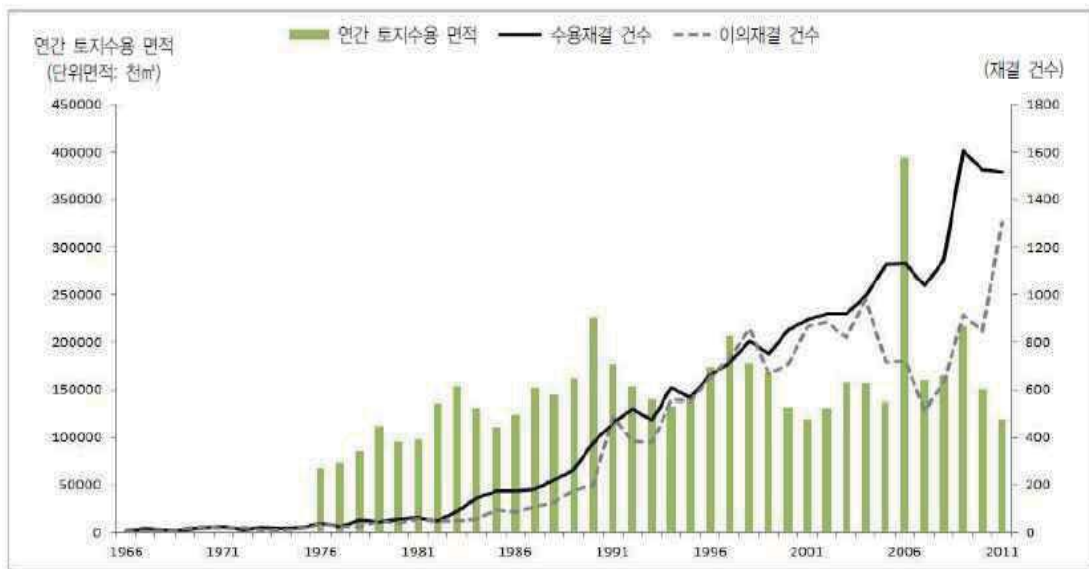
이러한 국책사업에 따른 공공갈등의 발생은 국가사회적 측면에 있어 불필요한 비용의 소모는 물론 국가 경제성장이라는 측면에 있어 매우 부정적 영향을 미치는 것이다.

이와 같은 갈등 발생에 있어 중심적 요소로서 작용하는 것은 곧 국가적 토지이용을 위한 개발사업과 이에 대한 손실보상제도라 할 것이다. 즉 토지이용을 위한 개발적 측면에 있어 고려될 사항은 과거 1960년대부터 전개된 대단위 면적 개발방식에서 최근 점적 개발방식에로의 토지이용 패러다임에 상응하지 못하는 법제도를 운영하고 있다는 점을 우선적으로 제시할 수 있을 것이며, 이에 대한 관계 국민의 갈등해소 내지 완화기제로서의 손실보상제도가 제대로 작동하지 못하고 있다는 점에 문제가 있다고 할 것이다.

40) 은재호, 한국 갈등관리시스템 발전방향 - 해외사례의 교훈과 적용-, 제2차 국민대 통합 심포지엄 자료집 3013.8.21., 전국경제인연합회, 2013., 13면 그림내용 재구성.

이러한 우려는 손실보상절차에 있어 수용재결건수의 급속한 증가를 통하여 우선적으로 추정 가능한 것이며, 최근 수용재결의 증가현황은 아래와 같다.

【연도별 수용 면적 및 재결 건수⁴¹⁾】



주: 중앙토지수용위원회를 통한 경우만 해당.
 자료: 건설부, 『건설통계연람』(1966~1994); 건설교통부, 『건설교통통계연보』(1994~2008); 국토해양부, 『국토해양통계연보』(2008~2011); 온나라 부동산(<http://www.onnara.go.kr>, 접속일자: 2013. 12).

때문에 이하에서는 이러한 현행 손실보상제도의 운영에서 나타나고 있는 제반적 문제점을 제시 이에 대한 개선에 관한 입법정책적 제언을 하여보고자 한다.

41) 이호준, 김일중, 조병구, 김두얼, 박성규, 정기상, 개발우선주의의 패러다임을 넘어: 공용수용제도의 문제점과 개선방안, KDI정책포럼 제259, 한국개발연구원, 2014., 3면.

제 2 절 제도운영의 문제점

1. 토지보상액 산정 비현실화

헌법 제23조에서는 공공사업 추진에 필요한 토지수용의 근거를 제시하고 있고, 토지 원소유자에게 정당한 보상을 지급해야 한다고 명시하고 있음은 이미 앞에서 언급한 바 있다. 헌법재판소는 토지의 경우에는 그 특성상 인근 유사토지의 거래가격을 기준으로 하여 토지의 가격형성에 미치는 제 요소를 종합적으로 고려한 합리적 조정을 거쳐서 객관적인 가치를 평가할 수밖에 없음을 전제로, 토지수용으로 인한 손실보상액의 산정을 ‘표준지공시지가’를 기준으로 한 것이 헌법상의 정당보상의 원칙에 위배되는 것이 아니라고 판단하고 있다.⁴²⁾

토지보상법 제70조 제1항에서 이를 규정화하고 있다고는 하나 실무상 해당 토지소유자가 가지는 자신의 토지에 대한 가치산정에 의문을 제시하는 현상은 지속적으로 나타나고 있다. 특히 공익사업의 주변지역 토지가격이 폭등함에 따라 토지소유자들은 대체 토지 마련 수준의 보상액을 요구하고 있으며, 그 과정에서 사업시행자와 첨예한 대립을 하는 경우가 빈번해졌다.⁴³⁾ 물론 표준공시지가 산정의 실무적 적용 근거법률로서의 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제9조상 소위 ‘가감조정’을 통하여 지가의 현실화를 확보하고자 한다고 할지라도, 문제는 동법 제9조 제1항 단서 부분의 ‘가감조정’이 ‘필요하다고 인정하는 때’를 누가 인정하는 것인지, 필요한 경우는 어느 경우인지의 모호성이 아니라 동법 상 표준지공시지가를 산정목적에 따라 가감 조정하

42) 허강무, 표준지공시지가 기준 토지보상액 산정의 공법적 쟁점 - 헌법재판소 2009.11.26. 2009헌바141 전원재판부 결정-, 행정법연구 (36), 행정법이론실무학회, 2013., 351면.

43) 김진, 손실보상제도의 법적 개선에 관한 연구, 대한부동산학회지 33(1), 대한부동산학회, 2015., 382면.

여 적용할 수 있도록 하였음에도 불구하고 실제로 각 개별법에서는 산정된 지가를 가감 적용할 수 있도록 하는 규정이 없다는 점이다.⁴⁴⁾

【부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률⁴⁵⁾】

제 9 조(표준지공시지가의 적용) ① 제1호 각 목의 자가 제2호 각 목의 목적을 위하여 토지가격을 산정할 때에는 그 토지와 이용가치가 비슷하다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 그 토지의 가격과 표준지공시지가가 균형을 유지하도록 하여야 한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 산정된 지가를 제2호 각 목의 목적에 따라 가감(加減) 조정하여 적용할 수 있다.

1. 토지가격 산정의 주체

가. 국가 또는 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체

2. 토지가격 산정의 목적

가. 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상

나. 국유·공유 토지의 취득 또는 처분

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지가격의 산정

② 국토교통부장관은 제1항제2호의 목적을 위한 지가산정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 표준지와 지가산정대상토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표(이하 “토지가격비준표”라 한다)를 작성하여 관계행정기관 등에 제공하여야 하며, 관계행정기관 등은 이를 사용하여 지가를 산정하여야 한다.

44) 허강무, 표준지공시지가 기준 토지보상액 산정의 공법적 쟁점 - 헌법재판소 2009.11.26. 2009헌바141 전원재판부 결정-, 행정법연구 (36), 행정법이론실무학회, 2013., 364면.

45) 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&q>

이러한 입법체계상 미흡은 해당 토지소유자의 입장에 있어서는 주변 지역의 급증한 지가상승으로 인한 상실감은 물론 이에 대한 개발이익 환수장치가 정치하지 못한 법제도적 문제로 인해 자신의 토지수용에 대한 강한 반발을 가지게 되는 것이며, 사업시행자는 신속한 공익사업의 전개를 위한 금전적 부담을 감내해야 하는 상황에 처하게 되는 것이다. 이러한 현상은 단편적 형태로 종결되는 것이 아닌 타공익사업을 위한 공용수용 및 손실보상제도의 운용에 있어 과다보상 심리로 작용, 공공갈등의 원시적 요인으로 자리하게 됨에 문제가 있는 것이다. 때문에 생각건대 토지보상법상 관련규정의 정비 및 기타 관련 법률상 이에 대한 정비가 요망되는 것이다. 입장에서는 토지 원소유자의 반발로 인하여 사업이 지연될 경우 금융비용을 추가로 부담해야 하고 정치적·정책적 책임 등을 우려, 보상금을 과다 지급해서라도 사업을 신속히 진행할 필요가 있으며 결국 공공 토지수용 보상과 관련한 갈등은 다음의 악순환 구조를 형성하게 되는 것이다.

과다보상에 대한 기대심리 → 정당보상금에 대한 불만 생성 → 갈등 유발
→ 갈등으로 인한 사업 지연 방지를 위한 과다보상 → 다른 공공수용에서
과다보상에 대한 기대심리 유발

2. 감정평가제도의 중립성 미흡으로 인한 과다보상 우려 등

현행 「토지보상법」 제68조 및 「토지보상법 시행규칙」 제16조에서는 아래와 같이 보상액의 산정방법에 관한 규정을 두고 있다.

query=%EB%B6%80%EB%8F%99%EC%82%B0%20%EA%B0%80%EA%B2%A9%EA%B3%B5%EC%8B%9C%20%EB%B0%8F%20%EA%B0%90%EC%A0%95%ED%8F%89%EA%B0%80%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0#undefined, 2015년 11월 30일 최종확인.

제68조(보상액의 산정) ① 사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하려는 경우에는 감정평가업자 3인(제2항에 따라 시·도지사 및 토지소유자가 모두 감정평가업자를 추천하지 아니하거나 시·도지사 또는 토지소유자 어느 한쪽이 감정평가업자를 추천하지 아니하는 경우에는 2인)을 선정하여 토지등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있을 때에는 그러하지 아니하다.

② ~ ③ 생략

제16조(보상평가의 의뢰 및 평가 등) ① ~ ⑤

⑥ 보상액의 산정은 각 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다.

이는, “현재 공익사업을 위한 토지 등의 보상액을 산정할 때 사업시행자는 2인 이상의 감정평가업자에게 평가를 의뢰하도록 하고, 토지소유자가 요청하는 경우에는 2인 이상의 감정평가업자 외에 토지소유자가 추천하는 1인의 감정평가업자를 선정할 수 있도록 하고 있으나, 보상액과 관련하여 주민들의 이의제기와 불만이 지속적으로 나오고 있고, 토지가 소재한 지방자치단체도 민원으로 행정업무에 지장을 받는 실정임을 고려하여, 사업시행자 외에 토지소유자 및 해당 토지를 관할하는 시·도지사도 감정평가업자를 추천하도록 개선하는 한편, --- 공익사업이 원활하게 추진될 수 있도록 하려는 것”에 그 입법목적이 있다.⁴⁶⁾ 이러한 입법목적과는 달리 실무상 나타나는 문제는 아래의 표에서와 같이 감정평가업체 간 심각한 평가액의 격차를 나타내고 있다는 점이다.

46) 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=125897&ancYd=20120601&ancNo=11468&efYd=20121202&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>, 2015년 11월 30일 최종 확인.

【감정평가업체 간 격차율 비교(2003~05년)⁴⁷⁾】

(단위: %)

구 분	시행자측 업체(2개)간 격차율				시행자와 주민추천업체간 격차율			
	1% 이내	1~5 %	5~10%	10% 초과	1% 이내	1~5%	5~10%	10% 초과
○○공사 (32개 지구)	64.8	27.8	7.4	-	-	14.8	46.3	38.9
△△공사 (26개 지구)	65.4	27.0	3.8	3.8	-	3.8	73.1	23.1

자료: 국가청렴위원회, 공공택지 개발사업의 공정성·투명성 제고방안, 2007. 12.

생각건대 이러한 현상은 갈등 양자 간의 입장을 반영, 종국적으로는 원활한 협의에 이르기 위한 근거자료의 마련을 통한 공익사업의 효율적 전개라는 기존 의도와는 달리, 양자의 입장만을 극도로 반영하여 오히려 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하고 있음을 반영하는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 때문에 이러한 현상을 완화하기 위한 새로운 감정평가 주체와 절차에 대한 논의가 요망되는 것이다.

3. 공용수용 시 공공필요성 요건 검증 미흡 및 개별법상 사업인정의제 규정의 난립

헌법 제23조 제3항의 공용수용을 위한 공공필요성의 규정취지는 물론, 토지보상법 제4조(공익사업)를 통하여 타인의 토지재산권에 대한 강제적 수용권의 행사에 있어 반드시 요청되는 개념은 공익성의 담보

47) 이호준, 홍성필, 조혜정, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 2013년도 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013., 120면.

이다. 공익성 개념의 추상적 성격은 차지고서라도 동법 제4조 제8호에서 규정되고 있는 “그 밖에 다른 법률에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업”으로 수용권을 부여 받을 수 있는 현행 법 제도는 관계 피토지수용자의 입장에 있어서는 자신의 재산권 보장에 있어 매우 불명확한 성격을 가짐으로 인해 피수용자에게 있어 예측가능성을 확보하기 매우 어려운 실정이다. 이는 종래 개발중심의 사고에 치중하던 과거와 달리 변화된 시장경제질서 하에서의 피수용자의 재산권 보장에 대한 욕구는 증대하고 있으며, 이러한 현상은 공용수용 협의 단계에서부터 해당 공익사업의 범주와 이의 공공필요성에 대한 의문에서 나타나고 이는 경우에 따라 사업의 초기단계부터 불필요한 소송을 양산, 이로 인한 사회적 비용은 증대하는 부정적 결과를 낳게 되는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

더욱이 작금의 공익성개념은, 복지 지향적 복리국가 추세에 따라 국민의 여가와 체육증진을 위한 골프장조성사업에 까지 공공필요를 인정하고, 토지 수용권을 부여할 정도로 확대되고 있다.⁴⁸⁾ 때문에 사업계획단계에서부터 이러한 공익성 및 그 필요성에 대한 정치한 검토가 명확하게 이루어 질 수 있는 제도적 구성이 시급히 요망되는 것이다.

이와 같은 공익성 및 필요성 검토의 미흡과 관련하여 현행 공용수용제도에 있어 중요한 문제점으로 제기될 수 있는 사안은 바로 다수의 개발사업을 규율하고 있는 법제에서 아래와 같은 규정형식을 취하고 있는 소위 ‘사업인정 의제’에 관한 내용이다.

【기업도시개발 특별법】

제14조(토지등의 수용·사용) ① 시행자는 개발구역에서 개발사업을 시행하기 위하여 필요할 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상

48) 김기영, 박혜웅, 공용수용에 따른 공익성 요인에 관한 연구, 대한부동산학회지 32(1), 대한부동산학회, 2014., 136면.

에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용(이하 “수용등”이라 한다)할 수 있다.

② 제1항을 적용하는 경우에 수용등의 대상이 되는 토지등의 세부 목록을 제11조제4항에 따라 고시한 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다.

③ ~ ⑩ 생략

【신항만건설 촉진법】

제16조(토지등의 수용) ① 사업시행자는 신항만건설사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제8조제3항에 따른 실시계획의 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다.

③ ~ ⑤ 생략

사업인정의 의제란, 토지보상법에 의한 사업인정의 절차나 요건에 따라 사업인정을 받은 것은 아니지만 일정한 다른 처분이 행해진 경우에는 사업인정을 받은 것으로 본다는 것이다.⁴⁹⁾ 이와 같은 규정은 물론 해당 공익사업의 신속한 전개라는 절차적 측면에 있어서는 매우 유효한 제도라 할 것이다. 그러나 위에서 언급된 작금의 현실을 살펴볼 때, 공익성 검토가 정치하게 이루어지고 있지 않음은 물론 나아가 이러한 의제 규정을 남발하여 사업시행자에게 타인의 토지재산권에 대한 박탈 등을 의미하는 수용내지 사용에 대한 권한을 부여한다는

49) 이호준, 홍성필, 조혜정, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 2013년도 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013., 148면.

점은 큰 문제점이라 할 것이다. 즉 피수용자의 입장에 있어서는 자신의 토지재산권 침해에 있어 자신이 부담해야 할 사익의 감소에 대한 명확한 공익성이 구체화되지 못함으로 인하여 제도운영에 관한 반발과 이에 따른 이의제기 및 보상액 증액을 소송을 통하여서라도 더욱 요구 시 하게 되는 현상을 낳게 되는 것이다.

【사업인정규정을 두고 있는 대표적 법률⁵⁰⁾】

순번	법령명	사업유형
1	간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률(제19조제3항)	간척지활용사업 <2/3 토지 확보, 1/2 소유자 동의요>
2	고도 보존 및 육성에 관한 특별법(제12조제2항)	보존육성사업, 주민지원사업
3	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(제15조제2항)	혁신도시개발사업
4	광업법(제73조제2항)	광업관련기계설비, 적치창설치사업 <산업자원부장관의 수용, 사용 승인>
5	국제경기대회 지원법(제5조제3항)	대회관련시설설치사업
6	군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법(제15조제2항)	군공항이전사업 <기부양여방식>
7	급경사지 재해예방에 관한 법률(제16조제2항)	붕괴위험지역정비사업
8	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(제27조제1항)	수질개선사업

50) 이호준, 홍성필, 조혜정, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 2013년도 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013., 157면~165면 표내용을 요약, 재구성하였음.

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

순 번	법령명	사업유형
9	농어촌도로 정비법(제13조제2항)	도로 정비공사 <도로의 노선 지정>
10	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법(제18조제3항)	농업생산기반시설등 활용사업 <민간사업자 2/3 토지 확보, 1/2 소유자 동의요>
11	댐건설 및 주변지역지원 등에 관 한 법률(제11조제2항)	댐건설사업
12	도시개발법(제22조제3항)	도시개발사업 <민간사업자 2/3 토지 소유, 1/2 소유자 동의요>
13	도시 및 주거환경정비법 (제40조제2항)	도시정비사업
14	도청이전을 위한 도시건설 및 지 원에 관한 특별법(제17조제2항)	도청이전 신도시개발사업
15	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(제17조제2항)	마리나항만 조성사업 <민간사업자 2/3 토지 매입, 1/2 소유자 동의요>
16	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(제10조제2항)	물류터미널사업
17	사회기반시설에 대한 민간 투자법 (제20조제2항)	민간투자사업 <주무관청, 자치단체 장에게 수용업무 위탁 가능>
18	새만금사업 촉진을 위한 특별법 (제16조제2항)	새만금사업 <민간사업자 2/3 토지 매입, 1/2 소유자 동의요>
19	수도권신공항건설 촉진법 (제10조제2항)	신공항건설사업
20	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법(제16조제2항)	신발전지역(국가균형발전) 사업 <민간사업자 2/3 토지 매입, 1/2 소유자 동의요>

순 번	법령명	사업유형
21	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법(제24조제2항)	행정중심 복합도시 건설사업
22	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(제17조제2항)	역세권개발사업 <민간사업자 2/3 토지소유, 1/2 소유자동의요>
23	연안관리법(제27조제3항)	연안정비사업 <민간사업자 2/3 토지매입, 1/2 소유자동의요>
24	온천법(제10조의4제3항)	온천개발사업
25	자연공원법(제22조제2항)	공원사업
26	자연환경보전법(제52조제3항)	자연환경보전 이용시설 설치
27	저수지·댐의 안전관리 및 재해 예방에 관한 법률(제20조제2항)	정비사업 등
28	접경지역 지원 특별법(제15조제2항)	접경지역 개발 <민간사업자 2/3 토지매입, 1/2 소유자동의요>
29	주택법(제18조제3항)	국민주택건설사업
30	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법(제24조의2제2항)	평택시개발사업, 국제화계획지구 개발사업
31	지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법(제38조)	로봇랜드 조성사업
32	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(제19조제2항)	지구개발사업 <민간사업자 2/3 토지매입, 1/2 소유자동의요>
33	철도건설법(제12조제2항)	철도건설사업
34	태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률(제14조제2항)	공원조성사업

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

순 번	법령명	사업유형
35	토양환경보전법(제7조제2항)	측정, 조사, 설치, 토양정화
36	하수도법(제10조제2항)	공공하수도설치사업
37	학교시설사업 촉진법(제10조제3항)	학교시설사업
38	한국수자원공사법(제24조제2항)	수자원개발사업 등
39	항공법(제98조제2항)	공항개발사업
40	항만법(제77조제2항)	항만공사, 2종 항만배후단지개발 사업, 항만재개발사업
41	화물자동차 운수사업법(제46조제3 항, 제46조의5제3항)	공영차고지 설치, 화물자동차휴게소 건설
42	2015 경북문경세계군인체육대회 지원법(제29조제2항)	대회 관련 시설 설치 사업

4. 사적이익 추구를 본질로 하는 민간사업자 만연

현행 공용수용 관련 법제 중 민간사업자에게 공용수용을 허용하고 있는 법률은 「관광진흥법」, 「도시개발법」 등 52개(2015. 9. 1. 기준)에 이르고 있으며, 이들 법률에서는 소위 ‘지역개발’, ‘균형발전’ 등의 명목으로 민간사업자에게 수용권을 부여하고 있다.

【민간사업자에게 공용수용을 허용하고 있는 대표적 법률⁵¹⁾】

번 호	법률명	수용주체로서의 민간	수용권 부여
1	경제자유구역 의 지정 및 운영에 관한 특별법	§8조의3 개발사업시행자의 지정 - 민간기업	§9 경제자유구역개발 사업 실시계획 승인
2	관광진흥법	§54① 민간개발자	§54① 시·도지사의 승인
3	광업법	§71 토지수용의 목적 - 광업권자, 조광권자	§71 토지수용의 목적, §72 토지사용 수용의 인정 - 지식경제부장관의 인정
4	기업도시개발 특별법	§10 민간기업	§11 개발계획의 승인
6	동·서·남해 안 및 내륙권 발전 특별법	§11①5호. 사업시행자 민간법인, 개인	§12 개발계획의 승인
7	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	§7 물류터미널사업자 §27 물류단지 개발사업 시행자 민상법에 따라 설립된 법인	§9 공사시행의 인가, §28 물류단지개발실시 계획의 승인
8	사회기반시설 에 대한 민간투자법	§2.7호 사업시행자 - 공공부문 외의 자로서 동 법에 따라 사업시행자의 지정 을 받아 민간투자사업을 시행	§15 실시계획의 승인, §20 토지등의 수용 또 는 사용

51) 장은혜, 사인수용의 허용성과 한계 - 공권력이 사인에게 이전되는 문제와 관련하여-, 행정법연구 (33), 행정법이론실무학회, 2012., 83면~86면.

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

번호	법률명	수용주체로서의 민간	수용권 부여
		하는 법인 §13 사업시행자의 지정	
9	산업입지 및 개발에 관한 법률	§16 3호 내지 5호 시행자 - 민간기업, 부동산신탁업자	§17, 18, 18의2 산업단지 개발실시계획의 승인
10	새만금사업 촉진을 위한 특별법	§6 사업시행자 민간투자자, 민관합동법인	
11	수도권신공항 건설 촉진법	§6① 단서 - 민간기업	§7 실시계획의 승인
12	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	§13 사업시행자 - 민간기업 지역개발법인	§14 실시계획의 승인
13	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	§12①, §17① - 한국철도시설공단 및 한국 철도공사가 50/100 미만으로 출자한 법인인 경우 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업이 50/100 미만으로출자한 경우	§13 실시계획의 승인
14	접경지역 지원 특별법	§12 사업시행자 민간기업	§13 사업의 시행승인
15	주택법	§27호. 등록된 주택건설사업자 또는 대지조성사업자 주택조합	§16 사업계획의 승인
16	주한미군 공여구역주변	§10 사업시행자 농림어업인 또는 그 단체,	§11 사업의 시행승인, §21 지원도시사업구역

번호	법률명	수용주체로서의 민간	수용권 부여
	지역 등 지원 특별법	상공인단체, 민간기업 §20②5. 민간개발사업자	개발계획 승인, §31 토지 등의 수용
17	지방 소도읍 육성 지원법	§7 민간개발사업자	§8 개발사업의 시행승인, §10 토지수용 등
18	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	§16 시행자-민간개발자	§17 실시계획의 승인, §19 토지수용 등
19	택지개발 촉진법	§7 주택건설사업자	§9 택지개발사업 실시 계획의 승인

본래 ‘수용권’이라고 하는 국가고유의 권한을 민간사업자에게 부여하고자 하는 취지는 공익사업에 있어 민간의 재정적- 전문적 능력을 국가사업에 유입, 활용하여 궁극적으로는 국가경제의 활성화에 목적을 두고 있는 것이다. 때문에 이러한 민-관 협력적 거버넌스체계에 따른 토지이용을 위한 개발사업에 있어 그 참여가 확대되고 있는 실정이다.

【대규모 신도시 건설 및 일반산업단지 조성에서의 사업주체 현황⁵²⁾】

구 분	대규모 신도시 건설*		일반산업단지 조성**		
	혁신도시 (공공)	기업도지 (민간)	공공 부문	민관 합동	민간 부문
지구 수(개)	10	3	253	21	195

52) 이호준, 홍성필, 조혜정, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 2013년도 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013., 99면.

구 분	대규모 신도시 건설*		일반산업단지 조성**		
	혁신도시 (공공)	기업도지 (민간)	공공 부문	민관 합동	민간 부문
면적(km ²)	44.9	67.3 (민간수용: 33.65)	310.2	49.7	122.7

주: * 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」과 「기업도시개발 특별법」상의 개발사업.

** 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 ‘산업입지법’)에 의한 산업단지 조성(지정해제 제외).

문제는 위에서와 같은 본연의 법제도적 취지와는 달리 각 개별 개발법상 소위 “사업인정의제”를 활용한 한 민간사업자의 과도한 사적 이익 추구만을 본질로 하는 사업양상이 만연되고 있는 실정이며 이로 인한 해당 지역주민의 불만이 증대하여 갈등양상을 나타내는 빈도가 증가하고 있다는 점이다.

5. 생활보상제도의 비 효율성

이미 앞에서 언급한 바와 같은 생활보상의 경우, 그 실무적 활용도 내지 전체 보상항목에서 차지하고 있는 비중은 미비한 실정으로 판단할 수 있을 것이다. 비록 토지보상법상 이주대책을 중심으로 관련 규정을 두고 있다고는 하나 권리금 보상, 이주정착금 증액, 정신적 위자료 등 이주대책의 중심적 요소를 이루고 있는 보상 세부항목에 대한 하위 규정들은 마련되어 있지 못한 관계로 지속적인 갈등을 야기하고 있는 것이다. 특히 생활보상과 관련하여서 발생하는 갈등의 주요요인으로서 종래 꾸준히 논의된 바 있는 사항은, 우선적으로 종래의 생활상태를 유지하고자 하는 노력 및 실질적으로 이를 구현하기 위하여

소모되는 부대적 손실(주거지 탐색을 위한 교통비, 탐색기간 동안 일실손실, 이전이후 직장과의 거리증가로 인한 교통비, 부동산 중개수수료 등⁵³⁾)에 대한 개별보상이 이루어지고 있지 않다는 점이다.

또한 사업별·보상대상자별 보상금액 차이에 따른 형평성 부족을 들 수 있을 것이다. 기존 토지소유자가 자신의 토지에 대한 수용 등으로 인한 침해에 따라 강제이주를 해야 한다는 본질적 측면은 동일하나, 아래의 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 개발 사업별 성격과 특성에 따라 그 보상액 등에 차이가 발생하고 있는 바 이로 인한 해당 토지소유자 간 형평성이 문제시 되고 있는 것이다.

【개별법상 이주정착지원금⁵⁴⁾】

사업명	주요내용	대상자	법적 근거
전원 개발	○이주정착 지원금	○이주정착금 지급대상자와 무허가 건축물의 소유자로서 당해 구역에 3년 이상 거주한 자	전원개발 촉진법 제10조, 시행령 제9조의2
	- 세대당 900만원	○세입자로서 5년 미만 거주자	
	- 세대당 1,260만원	○세입자로서 5년 이상 10년 미만 거주자	
	- 세대당 1,800만원	○세입자로서 10년 이상 거주자	

53) 김승중, 지대식, 최혁재, 최수, 이승복, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, 국토연 2011-57, 국토연구원 2011., 150면.

54) 김승중, 지대식, 최혁재, 최수, 이승복, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, 국토연 2011-57, 국토연구원 2011., 34면.

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

사업명	주요내용	대상자	법적 근거
폐기물 처리 시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이주정착 지원금 - 1세대당 1,000만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축물 또는 토지의 소유자로 서 1년 이상 거주한 자 ○ 무허가 건축물의 소유자 또는 세입자로서 3년 이상 거주한 자 	폐기물처리시 설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률 제18조, 시행령 제15조
댐 건설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이주정착 지원금 - 세대당 2,000만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이주정착금 지급대상자 ○ 세입자 또는 무허가건축물의 소 유자로서 댐건설예정지역의 고 시일 3년 전부터 당해 지역에 계속 거주하는 자 	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제39조, 제40조, 시행령 제31조
평택 미군 기지 이전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이주정착 특별지원금 - 세대당 1,500만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2003년 10월 30일부터 계약체 결일 등까지 계속하여 공여구 역에 거주하고 있는 자 - 주거용 건축물의 소유자 - 타인이 소유하고 있는 건축물 에 거주하는 세입자 	주한 미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원 등에 관한 특별법 시행령 제22조

【개발사업의 생활보상금 수령액 비교⁵⁵⁾】

(단위: 만원)

구 분	택지개발		전원개발		댐건설		도로사업	
	소유자	세입자	소유자	세입자	소유자	세입자	소유자	세입자
계	17,545	1,598	4,864	4,598	4,864	4,598	1,864	1,598
이주정착금	-	-	1,200	-	1,200	-	1,200	-
주거이전비	664	1,598	664	1,598	664	1,598	664	1,598
이주정착 지원금	-	-	1,800	1,800	2,000	2,000	-	-
생활안정 지원금	-	-	1,200	1,200	1,000	1,000	-	-
이주주택지 시세차익	1,4369	-	-	-	-	-	-	-
생활대책용지 시세차익	2,511	-	-	-	-	-	-	-

- 주1. 이주정착금, 이주정착지원금, 생활안정지원금은 법령상 최고금액을 적용
 2. 주거이전비는 2011년 2/4분기 도시근로자 월평균 가계지출비(4인가족 기준)를 적용
 3. 이주대책 및 생활대책용지의 시세차익은 수도권 인근 7개 택지개발사업에서 공급한 공급가격과 일반분양가격의 차액을 적용(감사원(2011. 7), 공공사업 보상실태 감사결과 처분요구서, 감사원, p.78)

55) 김승중, 지대식, 최혁재, 최수, 이승복, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, 국토연 2011-57, 국토연구원 2011., 67면.

제 3 절 현 손실보상관련 법-제도 개선방안

1. 공용수용 시 공공필요성 요건 강화

지역개발사업 사건(헌법재판소 2011헌바129)에서 문제되어 관련 법 조항이 헌법불합치결정을 받은 예에서 알 수 있듯이 수용을 위한 헌법적 요건인 ‘공공필요성’ 요건을 개별법에 반영하여 사업의 초기단계부터 불필요한 소송을 줄이도록 할 필요가 있다.

공용수용을 수반하는 개발사업의 ‘공익성’과 ‘필요성’ 검증 강화를 위해 사업계획 승인 신청서에 포함되어야 할 사항으로 공공필요성 요건을 검증할 수 있는 자료의 제출을 의무화할 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 현행법상 이에 관한 규정이 전혀 없는 것이 대다수이고, 일부 입법에서 ‘공용수용 대상 토지와 건축물의 세목’을 사업계획에 포함시키도록 하고 있으나, 이러한 내용으로는 개발사업의 공익성 담보가 되지 않아 갈등의 원인으로 작용하기 때문이다.

아울러 공공필요성 요건의 충족 여부를 집행공무원에게 전적으로 맡기는 체제에서, 공공필요성 검증의 객관성을 확보하기 위하여 가칭 ‘공익성검증위원회’ 등의 심의를 거치도록 제도적 장치를 법제화할 필요성도 인정된다 할 것이다.

2. 민간사업자의 수용권 부여에 대한 입법적 제한

헌재(2011헌바129)의 헌법불합치결정에 따른 후속 입법조치로 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항은 지역개발사업 시행자 중 민간 사업자를 종전에 비하여 구체화·세분화하였고, 같은 법 제27조 제1항은 민간사업자가 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 경우를 “국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공공필요성이 인정되는 지역개

발사업을 시행하는 경우”로 한정함으로써 관련 현재 결정의 취지를 반영한 입법적 조치(입법 기술적으로는 문제점이 있다고 보임)를 한 바 있으나, 이 법에 한정할 것이 아니라 공용수용에 관한 내용을 포함하고 있는 법률에 대한 전수조사를 통해 개정을 추진하여 문제의 소지를 제거하되, 보다 좋은 입법모델을 만들어 반영할 필요가 있을 것이다.

【지역 개발 및 지원에 관한 법률】

제19조(시행자의 지정) ① 지역개발사업을 시행할 사업시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 공모(公募) 등 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 지정한다. 다만, 제4호에 해당하는 자는 지역개발사업의 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에만 지정할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)
4. 지역개발사업구역 내의 토지소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 매립면허를 받은 자는 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다)가 설립한 조합(이하 이 조에서 “조합”이라 한다)
5. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 민간투자자
6. 제1호부터 제3호까지 또는 제5호에 해당하는 자 중 둘 이상이 지역개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인

② ~ ⑤ 생략

제27조(토지 등의 수용 등) ① 시행자는 지역개발사업의 시행을 위하여 필요할 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용하거나 사용할 수 있다. 다만, 제19조제1항제5호 및 제6호에 따른 시행자(같은 항 제1호부터 제3호까지에 따른 자가 100분의 50을 초과하여 출자한 경우는 제외한다)는 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공공필요성이 인정되는 지역개발사업을 시행하는 경우에만 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제1항 단서에 따른 시행자는 해당 지역개발사업 대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 및 건물소유자 총수의 각 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 동의 요건의 산정기준일은 지역개발사업구역의 지정·고시일을 기준으로 하고, 그 기준일 이후 시행자가 취득한 토지 또는 건물의 경우에는 동의 요건에 필요한 토지소유자 및 건물소유자의 총수에 포함하고 이를 동의한 자의 수로 산정하며, 그 밖에 동의자 수의 산정방법 및 동의절차 등 동의 요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ ~ ④ 생략

아울러 민간 사업자에게 수용권을 부여함에 있어서 일부 입법례에서 사업 대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 및 건물소유자 총수의 각 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받도록 하고 있는 경우도 있으나, 이러한 동의 비율이 지나치게 낮아 동의하지 않았던 피수용자들의 저항이 집단화되고 장기화되는 원인으로 작용하고 있고, 또한 이러한 동의 비율이 아예 규정되어 있지 않은 법률도 있으나, 공용수용은 사유재산권에 대한 강력한 제한이라는 점에서 적어도 민간 사업자에게 수용권을 줄 때에는 일정한 비율 이상의 동의를 받도록 함으로써 사전에 갈등을 줄이고 사업의 원활한 추진이 담보되도록 할 필요가 있는 것이다.

나아가 현행 공용수용 법제 중 수용권 발생 이후의 수용권 실효제도를 도입하고 있는 입법례는 전혀 없으나, 사후적으로 일정한 사유

가 발생한 경우에는 수용권이 실효되도록 하는 법제적 방안도 심도있게 검토할 필요가 있을 것이다.

3. 보상액 산정기준에 대한 재검토 필요

보상액 산정은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이 적용되거나 준용되고 있는데, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(보다 정확하게는 동법 시행규칙)에서 토지의 경우 ‘표준지의 공시지가’가, 건축물의 경우 ‘거래사례비교법’이 보상액 산정기준으로 규정되어 있으나, 이러한 기준에 따를 때 보상액이 지나치게 낮게 산정되어 갈등의 원인으로 크게 작용하고, 특히 수용 목적물의 규모가 작은 경우에는 보상액이 적을 수밖에 없어 생활 기반이 이전되어야 하는 피수용자의 저항이 격렬할 수밖에 없는 실정에 관하여서는 이미 일반적으로 인식되고 있는 문제이다. 특히 수용 목적물의 규모가 작은 경우에는 보상액이 적을 수밖에 없어 생활 기반이 이전되어야 하는 피수용자의 저항이 격렬할 수밖에 없는 실정인 것이다.

따라서 토지와 건축물에 대한 보상액 산정기준을 현실화할 필요가 있고, 특히 수용 목적물의 규모가 작은 피수용자에게는 추가적인 보상방안을 제도적으로 보완할 필요가 있다. 보상금액의 객관성을 보장하고 이해당사자간 갈등의 여지를 줄이기 위해 감정평가업자가 산정한 보상액에 대한 적정성 심사 자체를 처음부터 민간의 보상전문기관에서 실시토록 하는 방안도 논의 될 수 있을 것이다.

4. 불법시설물에 대한 손실보상 제한 필요성

현행법은 비록 불법시설물이라고 하더라도 그것이 사업인정고시가 있기 전에 설치된 것이면 손실보상의 대상이 되는 것으로 규정되어

있고, 이에 따라 지난 4대강 사업 과정에서 심지어 철거명령이나 원상회복명령이 내려져 있던 불법시설물에 대해서까지 손실보상이 이뤄지는 등 일반적 정의 관념에 맞지 않고, 국민의 법질서 의식도 약화시키는 원인으로 작용하지 사례가 있다.

따라서 그간의 판례를 분석하고 사회적 논의 과정을 거쳐 불법시설물에 대한 손실보상 제도를 재설계하여 불법시설물 소유자의 저항으로 인한 공익사업의 장기화를 막을 수 있는 방안을 강구할 필요가 있는 것이다.

5. 상가임대차보호법상 권리금규정의 신설(2015.5.13.) 에 따른 토지보상법제 개정

영업장소의 이전으로 인한 영업손실 보상은 충분한 보상이 이루어지지 않고 있다는 문제제기가 지속적으로 있어 왔고, 이로 인해 영업보상에 관한 갈등이 적지 않게 발생하고 있는 실정이다.

이러한 민원해소 차원의 일환으로 2014년 10월 22일 개정된 현행 토지보상법 제47조제1항 및 제7항에서는 기존의 휴업기간에 해당하는 영업이익(영업장소 이전에 따른 이전광고비, 개업비 등) 외에 영업장소 이전 후 발생하는 영업이익 감소액(휴업기간 해당 영업이익의 20%, 1천만원 한도)을 추가한바 있다. 이러한 민사법적 접근에 상응, 공법적 성격의 토지보상법제에서 이에 대한 내용을 포섭하여 보상범위와 기준에 대한 내용을 설정할 필요성이 있는 것이다.

6. 간접손실 보상제도 명확화

간접손실의 문제는 이제 개별분야의 특화된 문제라기보다는 대규모 공공시설 설치과정에 있어서 빠뜨림 없이 발생되고 있는 현안이다. 사업손실보상과 직접 관련된 환경피해나 개발손실 등에 대한 피해전

보의 범위, 방법과 한계에 대한 현행법상의 명확한 기준이 없는 관계로 실무상 혼란스러운 보상행정은 물론 손실보상의 문제로 인한 사회적 갈등만 양산시키고 있다. 더욱이 침해하게 대립되는 이익간의 균형은 물론 제3자의 보상적 차원에서도 사업손실보상의 문제는 다양한 상황에서 복합적으로 발생하기 때문에 이해관계자간의 지난한 조정과정을 거쳐야 할 뿐만 아니라 종국적으로 사법절차에 의하여 보상 문제를 해결할 수밖에 없다.⁵⁶⁾

특히 간접보상과 관련하여서는 현행 토지보상법상 규정도 혼재되어 있는 바 일반조항의 견지에서 간접손실보상의 개념과 그 범위를 규정할 필요가 있다. 이는 그간 간접손실 보상에 대한 개념의 혼동 및 이해의 부족 등으로 간접손실보상에 해당되지 않는데도 불구하고 보상의 청구나 민원의 야기 및 소송의 제기 등으로 국가의 예산을 낭비하고 보상의 형평성 결여되고 행정쟁송으로 인한 행정력의 낭비와 같은 문제를 해결하고 현재도 간접보상의 문제로 격한 대립에 따른 국가적 사회적 비용의 막대한 소모도 방지하는 대안이 될 것으로 기대된다.

제 4 절 개선방안 종합

위에서는 언급된 공공갈등을 완화하기 위하여 우선적으로 손실보상 제도의 운영에서 발생하는 문제점과 이에 대한 입법정책적 제언을 수행하여 보았다. 이하에서는 이를 종합하여 제시함은 물론 연구과정에서 전문가 자문 등을 통하여 습득한 기타 관련 제도개선을 위한 과제를 과제수행 기간 예정치와 함께 종합적으로 제시하여보고자 한다.

56) 김학수, 사업손실보상의 재검토, 법학논고 49, 경북대학교 법학연구원, 2015., 90면.

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

과제 수행 기간	과 제	과제수행 필요성
<p>단기 개선 과제</p>	<p>민간사업자의 수용권에 대한 공공필요성 강화방안 연구</p>	<p>민간사업자의 공익사업 내용에서 비공익적 요소를 초기단계에서 제거하고, 피수용자의 동의비율을 상향조정하여 불필요한 쟁송에 휘말리지 않고 사업이 장기화되지 않도록 하여 원활하게 추진될 수 있도록 함</p>
	<p>민간전문기관을 통한 감정평가 보상액의 적정성 심사 방안</p>	<p>보상액의 객관성 보장 및 이해당사자간 갈등 최소화 차원</p>
	<p>행정상 손실보상 관련, 사용 및 제한과 관련된 보상사례 연구</p> <p>간접손실보상이나 생활보상과 관련된 문제해결 사례 연구</p> <p>각종 지원법률에 의한 지원사업 사례 연구</p>	-
	<p>특별정책보상금의 규범화여부</p>	<p>평택미군기지 이전시 특별보상금의 8800만원의 지급 후 대규모보상분쟁에선 모두 특별보상금의 지급을 들고 나오므로 모든 보상의 종결 후에 분쟁을 이유로 특별보상이 가능한지의 검토</p>

과제 수행 기간	과 제	과제수행 필요성
	임차인 영업손실보상	용산사태 이후로 영업손실보상이 문제되나, 권리금 등의 인정여부가 객관적이지 않아서 법리적이고 객관적인 기준의 마련이 필요함
중기 개선 과제	공용수용을 위한 보상액 산정 기준에 관한 합리적 개선방안 연구	피수용자의 공익사업 수용성 확보 및 국민이 공감할 수 있는 합리적 보상기준 마련
	상가 임대차 권리금에 대한 보상기준 마련	상가 임대차 권리금 법제화를 보상기준에 반영 필요
	토지보상법(공토법)상 보상규정 정비	-
	간접손실보상과 사업보상의 객관화	최근 사업지구 보상외에 사업지구밖 및 사업으로 인한 간접손실에 대하여 어디까지 보상할 것인가에 대한 객관적인 기준을 검토할 필요가 있음
	공영감정평가제도 도입검토	최근 현행 2인 이상의 감정평가에 대한 공정성 및 신뢰성 문제로 공영감정평가제도의 도입이 문제되고 있음. 따라서 감정평가의 객관성을 확보할 방안이 요구됨

제 3 장 손실보상 법-제도의 문제점과 개선방안

과제 수행 기간	과 제	과제수행 필요성
장기 개선 과제	불법시설물에 대한 손실보상 제한방안에 관한 연구	불법시설물에 대한 손실 보상에 따른 사회적 비용 증가 및 수용절차의 장기 화를 예방하고 국민의 일 반적 정의 관념에 부합하 는 손실보상제도 설계 및 국민의 준법의식 제고
	영업손실 보상 기준 합리적 확대 방안	추후 영업손실 보상 확 대 요구에 대비한 선제 적 대응
	독일의 감정평가기준연구	독일은 보상대상인 재산 권의 유형별로 자세한 감 정평가기준에 대한 감정 평가서가 출간되고 있으 므로 이에 대한 재산권 유형별로 단계적인 소개 가 필요함

참 고 문 헌

- 강문수, 군 소음피해에 대한 보상법의 타당성 연구, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 14-16-01, 경제·인문사회연구회., 2014.
- 김기영, 박혜웅, 공용수용에 따른 공익성 요인에 관한 연구, 대한부동산학회지 32(1), 대한부동산학회, 2014.
- 김승중, 생활보상의 법적 성격에 관한 연구 - 대법원 판례에 대한 비판적 검토를 중심으로-, 서울법학 23(1), 서울시립대학교 법학연구소, 2015.
- 김승중, 지대식, 최혁재, 최수, 이승복, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, 국토연 2011-57, 국토연구원 2011.
- 김진, 손실보상제도의 법적 개선에 관한 연구, 대한부동산학회지 33(1), 대한부동산학회, 2015.
- 김학수, 사업손실보상의 재검토, 법학논고 49, 경북대학교 법학연구원, 2015.
- 류해웅, 신수용보상법론 제6판, 부연사, 2011.
- 석중현, 일반행정법(상) 9판, 삼영사, 2002.
- 신영철, 안홍기, 이순자, 지역갈등의 사회적 비용에 관한 연구 - 개발사업 유치 지역갈등의 비용 추정을 중심으로-, 국토연구원 2011.
- 은재호, 한국 갈등관리시스템 발전방향 - 해외사례의 교훈과 적용-, 제 2차 국민대통합 심포지엄 자료집 3013.8.21., 전국경제인연합회, 2013.

참 고 문 헌

- 이철환, 공유수면매립으로 인한 어업보상의 근거와 쟁점, 법학논총 31(3), 전남대학교 법학연구소, 2011.
- 이호준, 홍성필, 조혜정, 우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토, 2013년도 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013.
- 이호준, 김일중, 조병구, 김두얼, 박성규, 정기상, 개발우선주의의 패러다임을 넘어: 공용수용제도의 문제점과 개선방안, KDI정책포럼 제259, 한국개발연구원, 2014.
- 장은혜, 사인수용의 허용성과 한계 - 공권력이 사인에게 이전되는 문제와 관련하여-, 행정법연구 (33), 행정법이론실무학회, 2012.
- 정연주, 재산권의 존속보장과 환매권, 법학연구 12(2), 인하대학교 법학연구소, 2009.
- 정희남 김승중, 안영아, 김영옥, 김병주, 고평채, 강문수, 정명운, 박찬호, 국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 국토연구원 2008.
- 주재복, 발표문 ‘국민의 정부 불신 원인분석: 지역갈등 중심으로’에 대한 토론문, 갈등관리포럼 세미나 자료집 2014.6.24., 국민대 통합위원회. 2014.
- 최수, 한국의수용 및 보상제도, 2013 발전경험모듈화사업 금융위원회 국제정책대학원, 2013.
- 최환용, 주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용가능성, 서울법학 16(2), 서울시립대학교 법학연구소, 2009.
- 표명환, 헌법상 재산권의 내용규정과 헌법재판소의 보장 법리에 관한 고찰 - 입법자의 역할과 헌법재판소의 통제를 중심으로 -, 법학연구 (46), 한국법학회, 2012.

- 하혜영, 공공갈등연구의 경향과 과제, 한국사회와 행정연구 20(2), 서울행정학회, 2009.
- 허강무, 표준지공시지가 기준 토지보상액 산정의 공법적 쟁점 - 헌법 재판소 2009.11.26. 2009헌바141 전원재판부 결정-, 행정법연구 (36), 행정법이론실무학회, 2013.
- 황영수, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 손실보상액의 결정 방법에 대한 연구 - 수용보상을 제외한 기타 보상을 중심으로-, 서강법률논총 3(1), 서강대학교 법학연구소, 2014.

< 온라인 자료 >

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>