



## 일본의 공익사업 손실보상 관련 법령

-일본 국토교통성 직할 공공사업의 시행에 따른 공공보상기준을 중심으로-

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 제도개선과

### I. 들어가며

공공의 필요에 의해 일정한 공익사업을 수행함에 있어 쟁점이 되는 것이 사인의 재산권에 대한 침해이며, 또한 이에 의하여 사인이 입은 손실을 어떠한 방식으로 또는 어느 정도 보상하여야 하며, 그 산정방법을 어떠한 기준에 따라 정하여야 할 것인가 등의 문제가 있다. 이러한 문제는 헌법 제23조제3항에서 공공의 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에 대해서는 “정당한 보상을 지급” 하도록 규정하고 있기 때

문이다. 즉 사인의 재산권 침해는 정당한 보상이 이루어 졌을 때만 가능하다는 것이다.

그렇다면 정당한 보상을 위해서는 어떤 기준으로 손실보상액을 산정하여야 하는가다. 이에 관하여 현행 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 2개 이상의 감정평가법인에 감정평가를 의뢰한 후 그 금액을 산술 평균하여 정하도록 하고 있다(제68조<sup>1)</sup>, 시행규칙 제16조<sup>2)</sup>).

그런데 이러한 손실보상액의 평가에 있어서 한 가지 유의할 점은 사인의 재산권에 대한 보상 의



#### 1) 제68조 (보상액의 산정)

- ① 사업시행자는 토지등에 대한 보상액을 산정하려는 경우에는 감정평가업자 2인 이상에게 토지등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 국토해양부령이 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 제1항의 규정에 의한 감정평가업자외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 평가의뢰의 절차 및 방법, 보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.

#### 2) 제16조 (보상평가의 의뢰 및 평가 등)

- ① 사업시행자는 법 제68조제1항의 규정에 의하여 대상물건에 대한 평가를 의뢰하고자 하는 때에는 별지 제15호서식의 보상평가의뢰서에 다음 각호의 사항을 기재하여 감정평가업자에게 평가를 의뢰하여야 한다.
  - 1. 대상물건의 표시
  - 2. 대상물건의 가격시점



에, 공익사업의 시행에 수반되는 공공손실도 포함되어야 한다는 것이다. 환언하면 공익사업에 의한 손실보상은 2가지 유형이 있으며, 이는 상호 다른 기준에 의하여 보상이 이루어 져야 한다.

따라서 본고에서는 공익사업의 손실보상 기준 체계를 사인에 대한 손실보상 기준과 공익사업의 시행에 따른 공공보상기준을 일본의 그것을 중심으로 검토하기로 하겠다. 이 검토에 앞서 일본의 손실보상체계에 대한 이해를 돕기 위하여 이하에서는 간략히 일본의 보상기준체계를 설명하겠다.

## II. 일본의 손실보상기준 체계

일본의 손실보상제도의 법적근거는 헌법에 두고 있다. 일본 헌법 제29조제1항에서는 재산권의 불가침을 규정하고 있으며, 제2항에서 재산

권 보장에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있다. 또한 재산권이 공공을 위하여 이용될 수 있는 경우의 정당한 보상에 관하여 제3항에서 정하고 있다. 이에 의하면 손실보상은 재산권 보장을 위한 하나의 근거를 나타내며, 헌법 제29조제3항의 정당한 보상은 손실보상의 헌법상의 근거라고 할 수 있다.

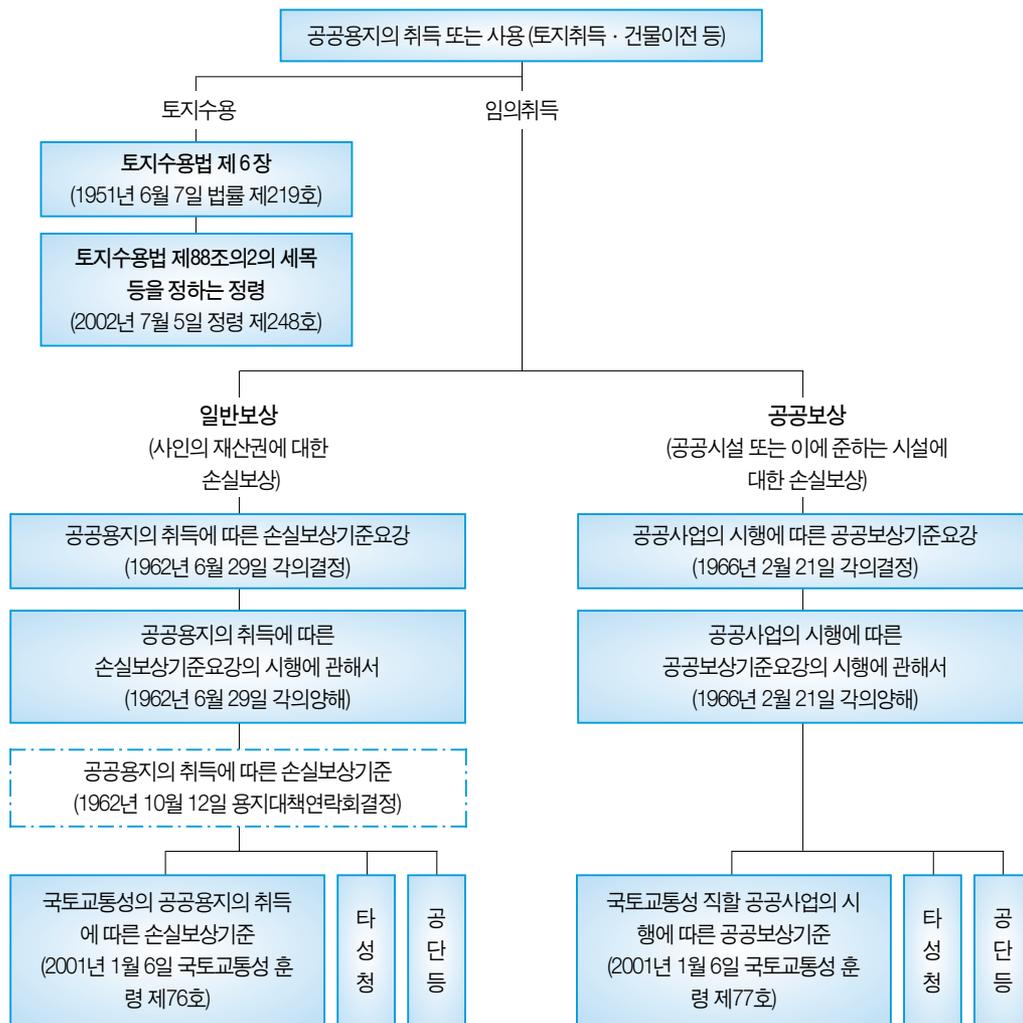
이와 더불어 공익사업에 필요한 토지 등의 수용 또는 사용에 관한 일반법으로서 1951년 6월 9일 법률 제219호로 정해진 토지수용법에서는 손실보상에 관하여 제6장에서 규정하고 있으며, 이는 수용 또는 사용에 의한 손실보상(제68조 ~ 90조의 4)과 측량, 조사 등에 의한 손실보상(제91조 ~ 94조)으로 세분하고, 다시 손실보상에 관한 세목을 정령(政令)<sup>3)</sup>으로 정하고 있다.<sup>4)</sup> 그리고 손실보상을 일반보상(사인의 재산권에 대한



3. 평가서 제출기한
  4. 대상물건의 취득 또는 사용의 구분
  5. 건축물 등 물건에 대하여는 그 이전 또는 취득의 구분
  6. 영업손실을 보상하는 경우에는 그 폐지 또는 휴업의 구분
  7. 법 제82조제1항제1호의 규정에 의한 보상액 평가를 위한 사전 의견수렴에 관한 사항
  8. 그 밖의 평가조건 및 참고사항
- ② 제1항제3호의 규정에 의한 평가서 제출기한은 30일 이내로 하여야 한다. 다만, 대상물건이나 평가내용이 특수한 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ③ 감정평가업자는 제1항의 규정에 의하여 평가를 의뢰받은 때에는 대상물건 및 그 주변의 상황을 현지조사하고 평가를 하여야 한다. 이 경우 고도의 기술을 필요로 하는 등의 사유로 인하여 자기가 직접 평가할 수 없는 대상물건에 대하여는 사업시행자의 승낙을 얻어 전문기관의 자문 또는 용역을 거쳐 평가할 수 있다.
  - ④ 감정평가업자는 평가를 한 후 별지 제16호서식의 보상평가서(이하 "보상평가서"라 한다)를 작성하여 심사자(감정평가업에 종사하는 감정평가사를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 1인 이상의 심사를 받고 보상평가서에 대해 심사자의 서명날인을 받은 후 제1항제3호의 규정에 의한 제출기한내에 사업시행자에게 이를 제출하여야 한다.
  - ⑤ 제4항의 규정에 의한 심사자는 다음 각 호의 사항을 성실하게 심사하여야 한다.
    1. 보상평가서의 위산·오기 여부
    2. 대상물건의 관계법령이 정하는 바에 의하여 적정하게 평가되었는지의 여부
    3. 대상물건에 대한 평가액의 타당성
  - ⑥ 보상액의 산정은 각 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다.

손실보상)과 공공보상(공공시설 또는 이에 준하는 시설에 대한 손실보상)의 2원적 체계를 구축하여 각각 국토교통성<sup>5)</sup>의 훈령으로서 손실보상 기준을 설정하고 있다.

〈일본의 손실보상기준의 체계〉



- 3) 헌법·법률의 규정을 실시하기 위하여 내각이 내리는 명령  
 4) 토지수용법 제88조의 2의 세목 등을 정하는 정령(2002년, 平成14년7월5일 정령 제248호)  
 5) 우리의 국토해양부에 해당한다.



이하에서는 먼저 공공보상으로서 “국토교통성 직할 공공사업의 시행에 따른 공공보상기준”에 관하여 살펴보고, 다음 기회에 일반보상으로서 “국토교통성의 공공용지의 취득 등에 따른 손실보상의 기준”을 소개하기로 하겠다. 그와 더불어 이 훈령의 운용방침에 관하여 검토하고자 한다.

### Ⅲ. 주요내용

“국토교통성 직할의 공공사업의 시행에 따른 공공보상기준”(2001년1월6일 국토교통성훈령 제77호)은 총 19조로 구성되어 있으며, 이를 분류하면 1) 총칙, 2) 기존 공공시설 등에 대한 보상, 3) 공공시설 등의 손상 등에 대한 비용부담으로 나눌 수 있다. 또한 이 기준의 세부규정에 관해서는 다음과 같다.

#### 1. 공공사업의 시행에 따른 공공보상기준 총칙

##### (1) 공공사업의 시행에 따른 공공보상기준의 목적



6) 이 훈령에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

제3조(정의)

1. 「공공사업」이란, 토지수용법(1951년, 昭和26년 법률 제 219호) 그 외의 법률에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업을 말한다.
2. 이 훈령에 있어서「공공시설」이란, 공공사업용으로 제공되고 있는 시설을 말한다.
3. 이 훈령에 있어서「공공시설 등」이란, 공공시설 및 촌락공동체 그 외의 지역적 성격을 가지는 자가 설치 또는 관리하는 시설로서 공공시설에 유사한 것을 말한다.
4. 이 훈령에 있어서「기능회복」이란, 사업의 시행에 의하여 폐지 또는 중지하는 것이 필요한 기업지내의 공공시설 등의 기능을, 해당 기능을 구성하고 있는 재요소들, 종합적으로 판단하여 기술적, 경제적으로 가능한 범위에서 합리적인 형태로 재현 또는 복원하는 것을 말한다. 이 경우에 있어서 종전의 공공시설 등의 기능이 폐지될 때는, 재현을 위한 공사는, 그 폐지 전에 완료하는 것으로 하며, 종전의 공공시설 등의 기능이 중지되는 때는 그 중지기간 중 종전의 공공시설 등의 기능을 대신하는 가(仮)시설의 건설 등을 실시하는 것으로 한다.

이 훈령은 국토교통성 직할의 공공사업의 시행에 수반하는 공공보상의 기준을 정하여 사업의 원활한 수행과 적정한 공공보상의 확보를 도모하는 것을 목적으로 한다(제1조).

#### (2) 공공보상

공공보상은 사업의 시행에 의하여 그 기능을 폐지 또는 중지하는 것이 필요한 기업지(起業地) 내의 공공시설 등에 대한 보상 또는 제3장의 규정에 의하여 실시하는 비용의 부담으로 한다(제2조).

#### (3) 보상방법

공공보상은 금전으로 한다. 다만 ① 법령의 규정에 의해 현물보상으로 하는 것을 명령받았을 경우, ② 사업과 관련되는 공사의 시행상 현물보상으로 하는 것이 기술적, 경제적으로 합리적이라고 인정되는 경우, 그리고 ③ ②외에 현물보상으로 하는 것이 부득이 하다고 인정되는 경우의 어느 하나에 해당하는 경우에는 금전에 의한 보상을 대신하여 대체 공공시설 등을 건설 또는 공공시설 등을 이전하는 것 또는 공공시설 등의 중

전의 기능을 유지하기 위한 장애 방지 등의 조치를 취하는 것(이하 이 조에 대해「현물보상」이라고 총칭한다)으로 할 수 있다(제4조제1항). 또한 공공보상을 금전으로 하는 경우에 있어서는 원칙으로서 일괄지불 하는 것으로 하고 있으며, 현물보상의 경우에 있어서 해당 현물보상과 관련된 공사를 완료했을 때는 즉시 해당 공사와 관련된 공공시설 등을 그 관리자가 되어야 할 자(者)에게 인도하는 것으로 하고 있다(동조 제2항, 제3항).

## 2. 기존 공공시설 등에 대한 보상

### (1) 기존 공공시설 등에 대한 보상의 원칙

사업의 시행에 따라 그 기능을 폐지 또는 중지하는 것이 필요한 사업시행지내의 공공시설 등(이하「기존 공공시설 등」이라고 한다)에 대한 보상은 기능 회복을 도모할 수 있도록 실시하도록 하며 기존 공공시설 등의 기능 회복은 기존 공공시설 등과 같은 종류의 시설(이하「동종시설」이라고 한다)로 한다. 다만, 기존 공공시설 등과 다른 종류의 시설(이하「이종시설」이라고 한다)에 의하는 것이 기술적, 경제적으로 합리적이라고 인정될 때는 이종시설로 할 수 있다(제6조).

### (2) 토지대금

사업시행지외에서 기존 공공시설 등의 기능 회복을 실시하는 경우에 있어서는 해당 기존 공공시설 등에 대체하는 공공시설 등을 합리적인 건설 지점에 건설 또는 해당 기존 공공시설 등을 합리적인 이전 장소에 이전하기 위하여 필요한

토지(가시설을 건설할 때는 토지를 사용할 권리를 취득하기 위해서 필요로 하는 비용을 보상하는 것으로 한다. 또한 기존 공공시설 등이 토지에 대한 소유권 이외의 권리에 근거하여 설치되어 있는 경우에 있어서는 전항의 규정에 관계없이, 동종 또는 유사한 권리를 취득하는 것이 극히 곤란한 때를 제외하고, 동종 또는 유사한 권리를 취득하기 위해서 필요로 하는 비용을 보상하는 것으로 하고 있다(제7조).

### (3) 건설비용

기존 공공시설 등의 기능 회복이 대체 공공시설 등을 건설하는 것에 의하여 행해지는 경우에 있어서는 해당 공공시설 등을 건설하기 위해서 필요한 비용(토지대금 및 건설 잡비 그 외에 통상 필요로 하는 비용을 제외한다)에서 기존 공공시설 등의 처분 이익 및 기존 공공시설 등의 기능 폐지 또는 중지 때까지의 재산가치의 감소분을 공제한 액수를 보상하는 것으로 한다. 다만, 기존 공공시설 등이 국가, 지방자치단체 또는 이에 준하는 단체가 관리하는 경우에 있어서 부득이하다고 인정될 때는 그 한도를 두어 기존 공공시설 등의 기능의 폐지 또는 중지 때까지의 재산가치의 감소분의 전부 또는 일부를 공제하지 않아도 된다(제8조제1항).

그리고 기존 공공시설 등의 기능 회복이 해당 기존 공공시설 등을 이전하는 것에 의해서도 할 수 있는 경우에 있어서 전항의 규정에 의해 산정한 액수가 이전비용에 관한 규정에 의해 산정한 액수를 넘을 때는 동항의 규정에 관계없이 동조



본문의 규정에 의해 산정한 액수를 보상하는 것으로 한다(동조 제2항).

#### (4) 이전비용

기존 공공시설 등의 기능 회복이 해당 기존 공공시설 등을 이전하는 것에 의하여 행해지는 경우에 있어서는 그 이전에 필요로 하는 비용(가시설의 건설 등에 필요로 하는 비용을 포함하며, 토지대금 및 건설잡비 그 밖에 통상 필요로 하는 비용을 제외한다)을 보상하는 것으로 한다. 다만, 그 비용의 액수가 건설비용, 즉 제8조제1항의 규정에 의해 산정한 액수를 넘을 때는 동항의 규정에 의해 산정한 액수를 보상한다고 규정하고 있다(제9조).

#### (5) 건설잡비 그 외에 통상 필요로 하는 비용

기존 공공시설 등의 기능 회복을 실시하는 경우에 있어서는 건설잡비 그 밖에 통상 필요로 하는 비용으로서 객관적으로 필요하다고 인정되는 것을 보상하는 것으로 한다(제10조).

#### (6) 유지관리 비용

기존 공공시설 등의 기능 회복이 이종시설에 의하여 행해지는 경우에 있어서는 해당 기존 공공시설 등 및 이종시설의 종류, 상태 등에 따라 적정하거나 합리적인 일정기간 중의 유지관리비의 증가분(이종시설의 유지관리비에서 기존 공공시설 등의 유지관리비를 공제한 액수를 말한다)을 보상할 수 있는 것으로 하며, 또한 기존 공공시설 등의 기능 회복이 동종 시설에 의하는 경우에 있어서는 ① 기존 공공시설 등에 대체하는

공공시설 등이 도로, 철도 등으로서 그 완성 후 노반 등이 안정되는데 상당한 기간을 필요로 하여 그 사이의 유지관리비가 현저하게 증가한다고 인정되는 경우, ② 기존 공공시설 등에 대체하는 공공시설 등의 기능 발휘에 필요한 전력요금 등의 유지관리비가 종전과 비교하여 현저하게 증가한다고 인정되는 경우의 어느 하나에 해당하는 한 각각 적정하거나 합리적인 일정기간 중의 유지관리비의 증가분(동종시설의 유지관리비에서 기존 공공시설 등의 유지관리비를 공제한 액수를 말한다)을 보상할 수 있다(제11조).

#### (7) 법령의 규정 등에 근거한 기능회복의 특례

기존 공공시설 등에 대체하는 공공시설 등을 건설 또는 기존 공공시설 등을 이전하는데 있어서 법령의 규정에 의하여 해당 공공시설 등을 일정한 구조 등으로 하여야 할 의무가 부과되어 있는 경우에 있어서는 필요한 한도 내에 토지대금(제7조)부터 유리관리비용(제11조)까지의 규정에 의해 산정한 보상액수를 넘는 부분의 일부를 보상할 수 있는 것으로 한다.

그리고 기존 공공시설 등에 대하여 법령의 규정 등에 근거하는 개량사업의 사업계획이 권한 있는 기관의 허가, 인가 등에 의해서 확정 또는 가까운 장래에 있어 해당 사업계획에 근거하는 개량사업이 실시되는 것이 확실히 예견되는 경우에 있어서 사업의 시행에 의하여 건설되는 공공시설의 구조 또는 사업의 시행에 의하여 필요한 대체 공공시설의 구조를 해당 사업계획에 대응한 것으로 하는 것이 기술적으로 보아 합리적

이고 국민경제적으로 현저하게 유리하다고 인정 될 때는 사회 통념상 타당하다고 인정되는 한도 내에서 토지대금(제7조)부터 유지관리 비용(제11조)까지의 규정에 의해 산정한 보상액수를 넘는 부분의 전부 또는 일부를 보상하는 것으로 한다(제12조).

### (8) 일반보상기준에 의한 보상

기존 공공시설 등의 기능을 폐지 또는 중지하여도 공익상 지장이 생기지 않는 경우에 있어서의 보상에 관해서는 기존 공공시설 등에 대한 보상의 원칙(제6조)에서 법령의 규정 등에 근거한 기능회복의 특례(제12조)까지의 규정에 관계없이 국토교통성의 “공공용지의 취득에 따른 손실 보상 기준”(2001, 平成13년 1월 6일 국토교통성 훈 제76호. 이하「일반보상기준」이라고 한다)이 정하는 바에 따르고, 해당 기존 공공시설 등의 기능을 폐지하여도 공익상의 지장이 생기지 않는 경우로서, 사회 통념상 타당하다고 인정되는 때는 전항의 규정에 관계없이 해당 기존 공공시설 등에 대해서는 일반보상기준이 정하는 바에 따라 토지에 대한 보상을 하면 충분한 것으로 한다(제13조).

또한 제7조에서 제12조까지의 규정에 의해 산정한 보상액수가 일반보상기준에서 산정한 보상액수에 못 미친 경우에 있어서의 보상에 대해서는 제6조에서 제12조까지의 규정에 관계없이 일반보상기준이 정하는데 바에 따라 정할 수 있다.

### (9) 미완성 공공시설 등에 대한 보상

사업시행지내에 있는 공사에 착수한 공공시설 등으로 사용이 개시되어 있지 않은 것에 대해서는 시공완료의 부분에 대하여 기존 공공시설 등에 준해 보상할 수 있는 것으로 한다(제15조).

## 3. 공공시설 등의 손상 등에 대한 비용 부담

### (1) 자연시설의 손괴에 대한 비용 부담

사업시행에 의해 사업시행지내의 자연 시설(자유사용에 제공되며 지역주민 일반의 생업 또는 일상생활에 빼놓을 수 없는 공공적 기능을 가지고 있다고 인정되는 자연 상태를 말한다)이 손괴된 경우에 있어서 해당 자연시설에 대체하는 기능을 수행하는 공공시설의 설치를 부득이 하게 하는 특별한 사정이 있다고 객관적으로 인정 될 때로서 지방공공단체가 사회적, 경제적으로 보아 필요한 대체 공공시설을 건설할 때는 이것에 필요한 최소한도의 비용을 부담할 수 있는 것으로 한다(제16조).

### (2) 공사시행에 따른 공공시설 등의 손상 등에 대한 비용 부담

사업과 관련되는 공사의 시행에 의하여 사업시행지외의 공공시설 등의 손상 또는 기능의 현저한 저하로 사회 통념상 수인의 범위를 넘는 것이 발생하는 경우에 있어서 공공시설 등의 관리자 또는 지방공공단체가 이것을 방지 또는 제거하기 위해서 해당 공공시설 등의 기능을 대체하는 가시설의 건설 또는 해당 공공시설 등의

기능을 유지하기 위한 보수, 재배치 등을 실시할 때는 이러한 조치를 취하기 위해서 필요한 최소한도의 비용을 부담할 수 있는 것으로 한다(제17조).

#### (3) 공사시행에 따른 일시적 행정수요의 증대에 대한 비용 부담

사업과 관련되는 공사의 시행에 의하여 행정수요가 일시적으로 현저한 증가에 의해 지방공공단체의 재정상의 부담의 증대가 발생하는 경우에 있어서 지방공공단체가 해당 행정 수요의 증가에 알맞은 재정 지출을 하지 않으면 사업의 시행상 현저한 지장을 초래하게 될 때로서 지방공공단체가 해당 사업의 공사 기간 중 및 잔무정리 기간 중의 행정 수요를 충족하기 위해서 필요한 공공시설을 건설하는 등 해당 행정 수요를 충족하기 위하여 재정 지출을 할 때는 이러한 조치를 취하기 위해서 필요한 최소한도의 비용을 직접·간접으로 이익을 받는 한도에서 부담할 수 있는 것으로 한다. 다만, 전조의 규정에 의해 부담할 수 있는 것에 관해서는 동조의 규정에 의하는 것으로 한다(제18조).

#### (4) 완성한 시설에 기인하는 공공시설 등의 손상 등에 대한 비용 부담

완성한 공공시설에 기인하는 사업시행지외의 공공시설 등의 손상 또는 기능의 현저한 저하로 사회 통념상 수인의 범위를 넘는 것이 발생하는 경우에 있어서 공공시설 등의 관리자 또는 지방공공단체가 이것을 방지 또는 제거하기 위해서 공공시설 등의 건설 등을 실시할 때는 이러한 조

치를 취하기 위해서 필요한 최소한도의 비용을 부담할 수 있는 것으로 한다(제19조).

## IV. 나오며

이상과 같이 공익사업의 시행에 따른 공공보상의 기준을 살펴보았다. 이러한 기준에 있어 우리가 관심을 가지고 볼 사항은 기존 공공시설 등에 대한 보상과 공공시설 등의 손상 등에 대한 비용부담이다. 예를 들면, 기존 공공시설 등의 기능회복을 하는 데 필요한 비용을 손실보상으로 본다는 것과, 공사시행에 따라 일시적으로 지방자치단체의 행정수요가 증대되었을 경우 또는 완성된 공공시설로 인하여 기존의 공공시설의 기능이 현저히 저하되어 이를 제거하기 위해 소요되는 비용은 지방자치단체에게 재정적으로 부담을 줄 것이다. 이에 대한 비용부담을 손실보상이라는 측면에서 접근하고 있는 일본의 제도는 우리에게 시사점을 준다고 생각된다.

정 명 운

(한국법제연구원 부연구위원)