



## 프랑스의 공용수용과 보상제도 개요

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 제도개선과

### I. 공용수용의 개념

공용수용(expropriation pour cause d'utilité publique)이란 공익상의 용도를 위해 공권력으로 하여금 부동산에 대한 개인의 소유권을 보상을 전제로 강제로 양도하게 하는 제도이다. 이는 1789년 '인간과 시민의 권리선언(Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)'에 명시된 신성불가침의 권리(droit inviolable et sacré)인 소유권(droit de propriété)에 대한 중대한 침해를 가져오기 때문에 공익상 필요의 존재, 보상금의 지급, 특별절차준수 등의 일정한 제약이 따른다.

### II. 공용수용의 주체와 대상

#### 1. 공용수용의 주체

공용수용의 주체는 원칙적으로 국가(État)이

다. 엄밀한 의미에서, 국가만이 수용의 시행에 필수적인 절차(절차의 개시명령, 사전조사실시, 공익상 용도의 선언, 소유권 이전 명령)의 진행권과 아울러 허가권을 보유하고 있으므로, 유일한 수용권의 보유자(titulaire)가 된다. 1982년 이후 진행된 일련의 지방분권조치에도 불구하고 이 수용권은 국가의 특권(prérogative de l'État)으로 남아있다. 공용수용은 언제나 국가의 이름으로(au nom de l'État) 선언되고, 실무상으로는 각 도(département)에 파견된 국가의 대표자인 도지사(préfet)가 중요한 역할을 담당한다. 그럼에도 불구하고, 공용수용의 시행을 원하는 법인격주체들은 국가로부터 허가를 부여받아 공용수용의 시행자(expropriant)가 될 수 있는데, 주로 지방자치단체(collectivité territoriale)와 그 영조물법인(établissement public) 또는 공공서비스(service public)를 실시하는 사법인(personne privée)이 여기에 해당한다. 보통은 이들이 수용사업의 수익자(bénéficiaire)가 되지



만, 제3자에게로의 전매 가능성을 배제하지 않고 있기 때문에, 수용된 재산의 전득자들도 수익자가 될 수 있다.

## 2. 공용수용의 대상

공용수용은 원칙적으로 부동산(immeubles)과 부동산물권(droits réels immobiliers)을 대상으로 하나, 예외적으로 동산(meubles)에 대해 행해지는 경우도 있다.

## Ⅲ. 공용수용의 목적

공용수용은 공익상의 용도가 분명한 경우, 즉 공익성(utilité publique)이 인정되는 경우에만 실시될 수 있다. 초기에 매우 제한적<sup>1)</sup>이었던 이 ‘공익성’ 개념은 공물이 풍부해지고 공공토목사업이 많아짐에 따라 공공서비스(service public)<sup>2)</sup>와 공익(intérêt général)<sup>3)</sup>의 두 개념을 반영하면서 입법과 판례에 의해 확대되어 왔다.



- 1) 인간과 시민의 권리선언 제17조와 민법 제545조에서는 각각 공적 필요성(nécessité publique)과 공익성(utilité publique)을 단순히 명시하였을 뿐이었다.  
<인간과 시민의 권리선언 제172조: 신성불가침의 권리인 소유권은, 적법하게 확인된 공적 필요성이, 정당하고 사전적인 보상의 조건 하에 그것을 요구하는 경우가 아니면, 어느 누구도 박탈당하지 아니한다.>  
<민법 제545조: 어느 누구도, 공익성을 이유로 하고 정당하고 사전적인 보상의 지급을 조건으로 하는 경우가 아니면, 자신의 소유권을 양도할 것을 강요당하지 아니한다.>
- 2) 향로 및 철로의 건설과 장터의 정비(CE 9 février 1923, Farges) ; 하기(夏期) 학교의 확장(CE 10 août 1923, Giros).
- 3) “유스호스텔을 짓기 위한 수용의 목적을 정당화하기 위해 공공서비스 개념까지 가는 것은 무의미하고, 일반적 공익만으로도 충분하다.”(CE 20 décembre 1938, Cambieri).
- 4) Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique.
- 5) Loi du 9 mars 1941 sur la reorganisation de la propriété foncière et le remembrement.
- 6) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

## 1. 입법에 의한 확대

- ① 비위생적인 건물의 철거를 위한 공용수용을 허용한 1902년 2월 15일자 법률<sup>4)</sup>
- ② 빈민굴의 해소를 예정한 1970년 1월 10일자 법률
- ③ 구획정리 목적을 촉진한 1941년 3월 9일자 법률<sup>5)</sup>
- ④ 수용대상건물의 지정을 위한 수용청원을 허용한 1967년 12월 30일자 법률<sup>6)</sup>

## 2. 판례에 의한 확대

- ① 경마장 건설(CE 10 janvier 1958, Bô)
- ② 시의 토지구획과 분양(CE 22 avril 1977, Brazier)
- ③ 유로디즈니랜드 설립(CE 23 mars 1992, Martin)
- ④ 골프장 건설(CE 1<sup>er</sup> mars 1995, M. & M<sup>m</sup>c Locuty)
- ⑤ 샤를드골공항의 확장(CE 29 avril 1998, commune de Gonesse)

- ⑥ 축구장 정비(CE 24 juin 1999, M<sup>me</sup> Coignard)
- ⑦ 노면전차로 건설(CE 23 février 2000, association orléanaise pour un nouveau transport urbain)

### 3. 개념상 한계

소유권은 주요 기본권 중 하나로 존중되어야 하기 때문에, 공용수용에도 완충장치를 둘 필요가 있다. 위에서 보는 바와 같이 확대일로를 걷던 ‘공익성’ 개념도 그 한계를 지니게 되었다. 직권남용으로 판단되어 공용수용이 금지되는 대표적인 사유로는 재정상의 목적(but financier), 사익(intérêt privé)의 추구,<sup>7)</sup> 기관사항(chose jugée)의 무력화 기도 등이다. 종래에는 공용수용계획 그 자체에 대한 추상적(in abstracto) 심사만을 하였으나, 1971년의 획기적인 판결인 ‘신도시사건’<sup>8)</sup> 이후로는 비용-편익 종합평가이론(théorie du bilan coût-avantages)을 중심으로 비례성(proportionnalité)을 구체적(in concreto)으로 심사하고 있다.



- 7) 여기서 금지되는 것은 오로지 사익의 추구라는 목적을 위해 공용수용을 계획하는 경우이다. 교통을 원활하게 하기 위해 우회로를 만드는 것이 자동차공장에도 이익을 주는 결과를 가져온다면 그것은 직권남용에 해당하지 않는다는 판례(CE 20 juillet 1971, ville de Sochaux)와, 어느 지역 공장지대의 확장이 한 생수회사의 이익과 일치하는 경우에도 직권남용이 아니라는 판례(CE 2 juillet 1999, commune de Volvic)가 있다.
- 8) CE, Ass., 28 mai 1971, Ville nouvelle Est. 이 사건은 정부가 Lille시의 동부에 복합 대학캠퍼스와 신도시를 건설하기로 1966년에 결정하면서 시작되었는데, 이 계획은 88개의 건물을 철거하기로 되어 있었다. 최고행정법원인 국사원(Conseil d'État)은 당해 계획의 공익성을 인정하여 이해관계인들의 청구를 기각하면서, 공익성의 판단은 그 계획의 전체를 비추어 보아 사소유권, 비용, 사회질서에 미치는 불편함 등이 그 사업의 시행으로 가져오는 이익을 능가하지 않는 경우에만 인정될 수 있다고 판시하였다.
- 9) 이것은 그 공사의 실시가 환경에 피해를 주는 경우에 작성하는 것으로서 1977년 10월 12일자 테크레에 의해 신설되었다. 이 테크레는 또한 환경보호에 관한 1976년 7월 11일자 법률 제2조에 그 기초를 두고 있다.

## IV. 공용수용의 절차

### 1. 서류의 작성(constitution du dossier)

수용사업의 시행자는 모든 이해관계인들에게 수용계획의 중요한 사항에 관해 정확한 정보를 제공할 의무가 있다. 따라서 이 내용들을 담은 서류가 작성되어야 하고, 그 내용은 반드시 향후 공익성 선언의 내용과 반드시 일치하여야 한다(공용수용법전 R. 11-3조). 이 서류를 구성하는 문서의 종류로는 설명서(notice explicative), 상황도(plan de situation), 공사계획도(plan général des travaux) 가장 중요한 공사들의 주요지수표시(indication des caractéristiques principales des ouvrages les plus importants), 비용의 약식평가(appréciation sommaire des dépenses) 그리고 영향평가(étude d'impact)<sup>9)</sup> 등이다. 제출된 서류는 일반에 공개되어, 이해당사자들이 자유로이 의견을 개진할 수 있도록 배려하고 있다.



## 2. 공공조사(enquête publique)

공공조사는 모든 이해관계인의 의견을 수렴하기 위한 제도적 장치로서, 일반적인 수용에 적용되는 보통법상의 사전조사(enquête préalable de droit commun)와 환경에 영향을 미치는 사업에 적용되는 특별절차(procédure spécifique)로 대별된다. 국방상 이익을 위한 비밀사업의 경우에는 사전조사가 면제된다(수용법전 L.11-3조).

### (1) 보통법상의 사전조사(공용수용법전 R. 11-4조 내지 R. 11-14조)

이 절차는 도지사의 아레떼(arrêté préfectoral)에 의해 개시되어 그가 지명한 조사관(commis-saire enquêteur) 또는 조사위원회(commission d'enquête)에 의해 실시된다. 조사관 또는 조사위원은 수용사업 시행기관의 소속이거나 기타 사업에 이해관계를 가져서는 아니된다. 도지사는 조사절차가 개시되었음을 공표하여야 한다. 조사기간은 최소 15일이다. 조사기간이 끝나면, 관련자료와 의견을 수록한 조사기록부를 도지사에게 한달 이내에 제출함으로써 절차가 종료된다. 이 때, 조사관 또는 조사위원은 사업에 대한 찬성 혹은 반대 의견을 명시하여야 한다.

### (2) 특별절차(공용수용법전 R. 11-14-1조 내지 R. 11-14-15조)

수용사업이 특히 1985년 4월 23일자 테크레 별표상의 환경에 영향을 주는 사업목록에 수록된 경우에는 청문절차의 민주화와 환경보호에 관한 1983년 7월 12일자 법률(소위 Bouchardeau법)에 따른 특별조사절차를 거치게 되어있다. 도로,

철도, 활주로, 항만의 건설과 관련한 사업이 그 예이다. 1심행정법원장(président de tribunal administratif)이 조사관 또는 조사위원을 임명한다. 조사기간은 최소 한달이다.

이외에도 환경보호강화에 관한 1995년 2월 2일자 법률(이른바Barnier법)에 의해서 공용수용에 관한 국가공개토론회(commission nationale du débat public)가 창설되어 대규모 사업에 대한 공개토론을 활성화 하였다.

## 3. 공익사업인정(déclaration d'utilité publique)

공익사업인정은 부령(arrêté ministériel)과 도지사의 아레떼의 형식으로 공표되는 것이 원칙이지만, 고속도로나 철도 혹은 원자력발전소 같이 사업의 성격과 중요성에 따라 별도로 규정된 경우에는 국사원테크레(décret en Conseil d'État)의 형식으로 공표된다. 공익사업인정 공공조사 종료 후 1년 이내에 행해져야 하나, 국사원테크레의 형식으로 내려지는 경우에는 6개월 연장이 가능하다. 사업인정의 내용에는 수용되는 구역과 사업기간이 명시되어야 한다. 이러한 사업인정은 행정행위(acte administratif)로서 월권소송(recours pour excès de pouvoir)의 대상이 된다.

## 4. 양도명령(arrêté de cessibilité)

도지사는 수용대상 부동산을 지정하고 개별 통보한다. 대상의 선정은 사전조사와 같은 기간

에 실시되는 토지구획조사(enquête parcellaire)에 의해 이루어진다. 이 역시 행정소송의 대상이 되는 행정처분이고, 통지를 받은 날로부터 2개월 이내에 제소가능하다.

## 5. 소유권이전(transfert de propriété)

수용대상 부동산은 협의에 의한 합의(accord amiable)로 이루어지는 것이 바람직하나, 그렇지 못할 경우에는 대심재판소(tribunal de grande instance)나 항소법원(cour d'appel) 내에 구성된 수용재판부(juge de l'expropriation)에 의해 보상액이 결정되고, 수용명령(ordonnance d'expropriation)의 형태로 소유권이전이 선언된다.

## V. 공용수용에 따른 보상

### 1. 절차

- 1) 1958년 이래, 보상을 위한 절차는 사전조사의 개시에서부터 공익사업인정에 이르는 단계에서 언제라도 착수될 수 있다. 이 절차는 이해관계인들에게 공용수용의 각 과정을 통보함으로써 시작된다. 이를 통해 이해관계인들은 수용의 진행과정과 현 단계를 알 수 있고, 사업의 시행지는 해당 부동산의 소유자 뿐만 아니라, 임차인, 과실수취권자, 지역권자 등을 알 수 있다(공용수용법전 L. 13-2조).
- 2) 사업시행자는 이해관계인들에게 보상액을 제시하고 그들의 요구액을 파악한다(공용

수용법전 L. 13-3조).

- 3) 사업자측이 보상액을 제시한지 1개월이 경과해도 합의가 성사되지 않을 경우, 사업자는 언제든지, 토지 소유자는 수용명령이 내려진 후에 관할 재판부에 보상금결정을 청구할 수 있다(공용수용법전 L. 13-4조, 공용수용법전 R. 13-21조). 청구는 수령증을 수반하는 등기우편으로 수용대상 부동산이 소재하는 도의 관할법원에 제출한다(공용수용법전 R. 13-21조).
- 4) 원고는 이유서를 제출하여야 하고 그 복본은 즉시 피고에게 교부된다(공용수용법전 R. 13-21조). 피고는 이로부터 6주 이내에 답변서를 제출할 수 있다(공용수용법전 R. 13-23조).
- 5) 재판부는 날짜를 정하여 해당 토지를 방문하고 관련 당사자의 의견을 청취한다(공용수용법전 R. 13-26조).

### 2. 보상금의 산정

- 1) 법원은 당사자들의 청구 범위 내에서 보상액을 결정한다(공용수용법전 R. 13-35조).
- 2) 보상금은 수용에 의해 야기되는 직접적이고 물질적인 그리고 확실한 손해 전부를 충당해야 한다(공용수용법전 L. 13-13조).
- 3) 소유권이전명령일 기준 부동산의 면적에 따라 보상금이 결정된다(공용수용법전 L. 13-14조).
- 4) 공용수용결정을 위한 사전조사 개시 이후 이루어진 건축, 경작, 설치, 상품취득 등의



각종 개량행위는 보상금을 증액하려는 의도로 추정되어 산정에서 배제된다(공용수용법전 L. 13-14조).

- 5) 재산의 가치는 제1심 판결의 선고일을 기준으로 평가된다(공용수용법전 L. 13-15조). 다만 사전조사의 개시 1년 전부터 공익사업인 정일까지의 특정 부동산에 대한 도로, 전기, 수도의 설치 등 실질적 사용은 택지로 평가받을 수 있다(공용수용법전 L. 13-15조).
- 6) 법원은 보상금을 산정함에 있어서, 당사자간의 합의, 과세를 위한 신고가액 등을 고려할 수 있다(공용수용법전 L. 13-16조).
- 7) 보상액은 국유재산관리국 또는 부동산거래 감독위원회에서 고시한 평가액을 초과할 수 없다. 소유권이전결정이 내려지기 전 5년 이내에 당해 부동산의 양도가 있었던 경우에는 세법에 근거하여 행정적인 최종평가가 내려지거나 그 이하의 금액이 결정될 수 있다(공용수용법전 L. 13-17조).
- 8) 법원은 보상액의 산정에 관한 이 법의 규정들이 적용되기 위한 여러 근거들이 수집된 경우에는 직권으로 문제를 제기하여야 한다(공용수용법전 L. 13-19조).
- 9) 보상액은 현금으로 결정되는 것이 원칙이

나, 수용사업의 시행자는 상인이나 수공업자 또는 기업가에게는 같은 도시권 내에 위치하는 동일 가치의 건물을 제의할 수 있다. 이 경우, 임차인에게는 이주비용과는 별도로 용익권 박탈에 따른 보상금이 지급될 수 있다. 법원은 수용사업 시행자가 제의한 상가의 동일 가치에 관한 분쟁에 대해서 판결할 수 있다(공용수용법전 L. 13-20조).

- 10) 법원의 보상금 결정은 항소의 대상이 된다(공용수용법전 L. 13-21조). 항소를 하더라도 결정의 효과가 정지되지 않으며, 수용사업 시행자는 보상금을 지급하거나 공탁함으로써 목적물의 점유를 취득할 수 있다(공용수용법전 L. 15-2조).

## 오 승 규

(프랑스 주재 외국법제조사원)