



# 일본의 공익사업 손실보상 관련 법령(1)

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 제도개선과

## 1. 일본의 손실보상관련 법률

일본에서의 손실보상의 법률상의 근거로는 토지수용법을 들 수 있다.<sup>1)</sup> 토지수용법 이외에 손실보상과 관련한 공적인 기준으로는 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강(이하 요강이라고 한다)」을 들 수 있다. 토지수용법과 요강과의 관계를 살펴보면, 먼저, 토지수용법은 법률임에 비해서, 요강은 법규명령의 형식을 취하고 있기 때문에 형식적으로는 국민을 구속하는 것도

아니며, 수용위원회나 법원도 요강에 구속되는 것은 아니다.<sup>2)</sup> 두 번째로 토지수용법은 강제적으로 재산권을 취득 또는 소멸시키는 규정임에 반해서, 요강은 공공용지의 취득 또는 사용시에 임의취득 또는 사용을 전제로 한 규정이다.

그러나 토지수용법과 요강의 목적규정<sup>3)</sup>에서도 알 수 있듯이 수용절차에 의한 보상규정과 임의취득을 위한 보상규정은 토지소유자 등의 피보상자에게 있어서는 절차의 차이가 있을 뿐, 내용은 다를 수 없기 때문에 기본적으로 동일한 내용



- 1) 손실보상과 관련된 법적근거로는 헌법 제29조 3항, 제14조 1항 등을 근거로 하기도 한다.
- 2) 그러나 요강은 실제로는 큰 영향력을 미치고 있으며, 2001년 「토지수용법의 일부를 개정하는 법률」에 의해서 손실보상의 골자가 정령(내각이 제정하는 명령)화되고, 요강의 중요부분이 이 정령에 포함되었다.
- 3) 토지수용법 제1조  
 “이 법률은 공공의 이익이 되는 사업에 필요한 토지 등의 수용 또는 사용에 관해서 그 요건, 절차 및 효과와 이것에 동반한 손실의 보상에 대해서 규정하고, 공공의 이익의 증진과 사유재산과의 조정을 도모하며, 이것으로써 국토의 적정하고 합리적인 이용에 기여하는 것을 목적으로 한다.”  
 요강(要綱) 제1조  
 “이 요강은 토지수용법 그 외의 법률에 의해서 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업에 필요한 토지 등의 취득 또는 사용에 동반한 손실보상의 기준의 대강을 규정하고, 이것으로써 이들 사업의 원활한 수행과 손실의 적정한 보상확보를 도모하는 것을 목적으로 한다.”

으로 되어 있으며, 요강은 토지수용법의 보상규정의 실질적인 운용규정으로서 위치하고 있다.

따라서 이하에서는 토지수용법을 기본으로 하여, '손실보상에 관한 기본원칙' 과 '토지수용 또는 사용의 경우의 보상' 에 관해 살펴보고, 동일한 부분에 관한 요강의 규정을 간략히 정리하도록 하겠다.

## II. 손실보상에 관한 기본원칙

### 1. 보상권리자·보상의무자

토지를 수용 또는 사용함에 의해서 토지소유자 및 관계인이 입을 손해는 기업자(起業者)<sup>4)</sup>가 보상해야 한다(제68조).

즉, 수용 또는 사용함에 의한 손실의 보상에 대해서는 보상권리자는 토지소유자 및 관계인이며, 보상의무자는 기업자이다. 기업자의 위탁에 의해서 제3자가 보상금을 지불하는 것도 가능하다.

### 2. 개별지불의 원칙

#### (1) 개별주의와 대위(代位)주의

손실보상은 토지소유자 및 관계인 각자에게 해야만 한다(제69조 본문).

이것은 개별주의라고 하며, 수용 또는 사용에 의한 손실은 피수용자 각자에게 발생하기 때문에 보상이 각자에게 이루어진다.

다만, 각자 별도로 계산하는 것이 곤란한 경우에는 개별주의를 취하지 않고, 보상은 대위주의에 따른다(각자에게 이루어지지 않는다).

#### (2) 대위주의가 적용되는 경우

##### i. 가등기 또는 환매특약의 등기가 이루어진 권리에 관한 보상의 경우

가등기권자 또는 환매권자가 수용 또는 사용에 의해서 입는 손실에 대한 보상은 본권자(本權者)에 대한 보상에서 분리해서 계산하는 것은 곤란하기 때문에 이 경우에는 일괄해서 산정된 보상금은 공탁된다(제95조 4항, 제97조 2항).

다만, 당사자가 가등기권자 또는 환매권자에 대한 손실액에 대해 합의하고 있는 때, 담보목적의 가등기에 대해 변제기에 있는 피담보채권의 채권액이 담보물의 가격을 명확히 상회하는 때 등과 같이 가등기권자 또는 환매권자의 손실액이 명확한 때에는 개별지불의 재결(裁決)을 해야만 한다.

##### ii. 재결절차개시등기 전에 압류 또는 가압류의 집행이 시행된 권리에 관한 보상의 경우

수용 또는 사용에 의해서 압류채권자 또는 가압류채권자가 받을 손실은 압류채권자 또는 가압류채권자의 지위의 상실(수용의 경우) 또는 목적물의 가치의 감소(사용의 경우)이며, 이러한 손실에 대한 보상은 압류 또는 가압류의 집행에 관한 권리에 대한 보상에서 분리해서 계산하는 것은 곤란하기 때문에 보상금 등은 일괄해서 배당실시기관에 지급해야만 한다(제96조 1항·5항).



4) 토지수용법상 토지의 수용이 인정되는 공공사업을 시행하는 주체로서 국가나 공공단체 이외에 사인도 기업자가 될 수 있다.

iii. **선취특권, 질권 또는 저당권이 설정되어 있는 권리에 관련한 보상의 경우**

선취특권, 질권 또는 저당권은 채무불이행의 경우에 다른 채권자에게 우선해서 담보물의 교환가치로부터 우선적으로 변제를 받을 수 있는 권리이고, 수용 또는 사용에 의해서 이들의 담보물권을 갖는 자가 받는 피해에 대한 보상은 담보물의 소유자에 대한 보상과 구별할 수 없기 때문에 이들은 일괄해서 산정해야만 한다.

다만, 피담보채권액 및 보상금의 배당의 배분에 대해 당사자 간에 다툼이 없는 때와 피담보채권액이 담보물인 토지의 가격을 명백히 상회하는 때 등에는 개별지급의 재결을 해야만 한다.

일괄해서 산정하는 경우, 재결실무에서는 “저당권자에 대한 보상은 토지소유자에 대한 보상에 포함하는 것으로 한다”와 같이 재결된다. 이 경우 기업자는 재결금액을 일괄해서 토지소유자에게 지급하게 되고, 저당권자는 물상대위권(제104조)의 행사에 의해서 자기의 권리를 보전해야만 한다.

iv. **이상의 경우 이외의 공유지분에 대해서 공유자 간에 다툼이 있는 경우**

### 3. 손실보상의 방법

#### (1) 금전보상의 원칙

손실보상은 금전으로 시행하는 것을 원칙으로 한다(제70조).

#### (2) 예외로서의 현물보상(제70조, 제82조~86조)

부동산시장이 성립하고 있지 않은 지역에서

생활의 본거지가 되는 토지가 수용되는 경우처럼 시장경제가 유효하게 기능하지 않는 경우에는, 피수용자는 금전보상에 의해서는 종전의 생활을 재현할 수 없는 경우가 있다. 그러한 경우 예외적으로, 환지에 의한 보상 등의 현물보상을 할 수 있다.

### 4. 보상액산정의 기준시

토지수용법상의 보상액산정의 기준시는 보상항목에 따라서 (1) 사업인정고시의 때, (2) 권리취득의 때, (3) 명도재결의 때로 나뉘어 있다.

이에 비해 요강에서는 제3조에서 보상액산정의 시기를 “토지 등의 취득 또는 토지 등의 사용에 관련한 보상은 계약체결의 때의 가격에 의해서 산정하며, 그 후 가격의 변동에 의한 차액에 대해서는 추가지불하지 않는 것으로 한다”라고 규정하고 있다.

#### (1) 사업인정고시의 때(가격고정제)

##### 1) 가격고정제

수용할 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상금은 근방 동일한 유형토지의 거래가격 등을 고려해서 산정된 사업인정고시의 때의 상당한 가격으로, 권리취득재결 때까지의 물가변동에 맞추어 수정률을 곱해서 얻어진 금액으로 한다.

즉, 보상금의 금액산정에 대해서는 사업승인고시의 때를 기준으로 하고, 그 이후는 지가(地價)의 변동은 고려하지 않으며, 권리취득재결시까지의 물가변동만을 고려한다.

요강에서는 “매수하는 토지에 대해서는 정상적인 거래가격으로 보상된다(요강 제7조)”고 규정되어 있고, 정상적인 거래가격은 근방의 동일한 유형토지의 거래가격을 기준으로 해서 가격형성상의 요소를 종합적으로 비교·고려해서 산정된다. 또한 수익환원가격도 고려되고 있으며, 감정평가에서 말하는 “현실의 사회경제사정하에서 합리적이라고 생각되는 조건을 충족하는 시장에서 형성되는 시장가격”을 표시하는 ‘정상가격’에 상당하는 가격이라고 하고 있다(요강 제8조 1항·3항).

## 2) 토지의 상태 등의 변화와 산정평가방법

가격고정제를 규정한 제71조는 보상금액의 산정시기를 사업인정고시의 때로 한다고 규정한 것에 지나지 않고, 산정의 대상이 되는 토지의 상태는 어디까지나 권리취득재결의 때의 상태이다. 그렇기 때문에 고시 후, 권리취득재결까지의 사이에, 예를 들어 온천의 용출, 토지의 함몰·붕괴 등 그 토지의 상태와 수익성에 변화가 생긴 경우에는, 보상금액은 그 변화 후의 토지가 사업인정고시의 때에 있는 것으로서 산정해야만 한다.

## 3) 보상금의 지급청구가 된 경우의 물가슬라이드 (slide)<sup>5)</sup> 기간

보상금의 지급청구가 이루어진 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 물가슬라이드의 기간은 사업인정고시의 때부터 보상

금의 지급기한까지(기업자가 지급청구를 받은 때로부터 2개월 이내 또는 재결절차개시의 등기가 이루어진 때부터 1주일 이내의 기간 중 늦은 때까지: 제46조의4·1항)이다(제90조의2).

## 4) 물가슬라이드

물가변동에 따른 수정률은 다음의 식에 따라 산정된다.

①

$$\frac{Pc'}{Pc} \times 0.8 + \frac{Pi'}{Pi} \times 0.2$$

Pc: 사업인정고시가 이루어진 날이 속한 달(月) 및 그 전후의 달의 전국종합소비자물가지수의 상가평균(산술평균). 다만, 재결이 이루어질 날의 규정에 따라 법 제71조의 규정(토지보상규정)을 준용해서 적용하는 경우에는 법 제46조의4 제1항(보상금의 지불청구)의 전일부터 기산해서 2주간 전에 해당하는 날에 이들 달의 전국종합소비자물가지수 및 투자재지수(投資財指數)가 공표되고 있지 않은 경우에는 이들의 지수가 공표되고 있는 최근 3개월의 전국종합소비자물가지수의 상가평균(산술평균)

Pc': 재결이 이루어질 날의 전일부터 기산해서 2주간 전에 해당하는 날의 전국종합소비자물가지수 및 투자재지수가 공표되고 있는 최근 3개



5) 물가변동에 따른 수정률.

월의 전국종합소비자물가지수의 상가평균(산술 평균)

Pi: 사업인정고시가 이루어진 날에 속한 달 및 그 전후의 달의 투자재지수의 상가평균(산술 평균). 다만, 재결이 이루어질 날의 전일부터 기산해서 2주간 전에 해당하는 날에 이들 이들 달(月)의 전국종합소비자물가지수 및 투자재지수가 공표되고 있지 않은 경우에는 이들의 지수가 공표되고 있는 최근 3개월의 투자재지수의 상가 평균(산술 평균)

Pi': 재결이 이루어질 날의 전일부터 기산해서 2주간 전에 해당하는 날의 전국종합소비자물가지수 및 투자재지수가 공표되고 있는 최근 3개월의 전국종합소비자물가지수의 상가 평균(산술 평균).

② 각월의 전국종합소비자물가지수의 기준년도가 다른 경우 또는 각월의 투자재지수의 기준년도가 다른 경우에는, 종전의 기준년도에 근거한 달의 지수를 변경 후의 기준년도의 종전 기준년도에 근거한 지수에서 제외하고, 100을 곱해서 얻은 지수(소수점 이하 1자리 미만의 단수가 있는 때에는 사사오입한다)

③

$$\frac{Pc'}{Pc} \times 0.8 + \frac{Pi'}{Pi} \times 0.2$$

에 의해서 산출된 수치에 소수점 이하 3자리 미만의 단수가 있을 때에는 사사오입한다.

5) 가격고정의 대상이 되는 보상항목

가격고정의 대상이 되는 보상항목은 다음과 같다.

- i. 수용할 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상(제71조)
- ii. 사용할 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상(제72조)
- iii. 잔지(殘地)보상(제74조 1항)
- iv. 원상회복곤란한 사용의 보상(제80조의2 1항)
- v. 권리의 수용 또는 사용(제5조)의 경우의 권리대가(제138조 1항)
- vi. 물건(物件)의 수용 또는 사용(제6조)의 경우의 물건대가(제138조 1항)
- vii. 흙·돌·자갈이나 모래의 수용(제7조)의 경우의 대가(제138조 1항)

(2) 권리취득재결의 때

1) 잔지수용의 경우의 잔권리(殘權利)

잔지수용의 경우 수용지도 '수용하는 토지'(제71조)에 해당하기 때문에 이 수용지에 대한 보상은 가격고정제에 의한다. 그러나 이 수용되는 잔지에 관한 소유권 이외의 권리(殘權利)를 갖고 있는 자에게는 독자적으로 그 잔권리의 수용을 청구할 권리가 주어지지 않기 때문에(제76조 1항·2항), 잔권리의 수용을 전제로 하는 보상금의 지급청구를 할 수 없다(제46조의2 1항). 이 때문에 이 잔권리에 대한 보상에 대해서는 가격고정의 대상에서 제외할 필요가 있다. 이러한 이유에서 이 잔권리에 대해서는 권리취득재결의 때의

상당한 가격으로 보상해야만 한다(제76조 3항).

## 2) 토지잡비(雜費)

명문의 규정은 없지만, 대체지(代替地)를 선별하는 데에 사용된 비용(토지잡비)는 그 성격상 가격고정의 대상이 아니기 때문에, 권리취득재결의 때의 가격에 의해서 산정되어야 한다.

## (3) 명도재결의 때

가격고정이 이루어질 보상항목 및 권리취득재결의 때의 가격으로 산정될 보상항목 이외의 항목은 명도재결의 때의 가격에 의해서 산정된다(제73조). 그 항목은 아래와 같다.

- i. 공사의 비용의 보상(제75조)
- ii. 이전료 보상(제77조)
- iii. 이전곤란한 경우(제78조) 또는 이전료가 다액인 경우(제79조)의 수용물건에 대한 보상(제80조)
- iv. 그 외 통손보상(제88조)

## 5. 손실보상의 제한

### (1) 취지·내용

사업인정고시에 의해서 기업자는 공익사업용으로 제공될 것이 확실하게 되기 때문에, 그 토지에서 공연한 형질변경 등 보상의 증가를 일으키는 행위는 억제되어야 한다. 그래서 토지소유자 또는 관계인은 사업인정고시 후에 토지의 형질을 변경하고, 공작물을 신축·증축하거나 혹은 대규모의 수리 또는 물건을 증설한 때에는, 사전에 이것에 대해서 도도부현지사(都道府県知

事)의 승인을 얻은 경우를 제외하고, 이것에 관한 손실의 보상을 할 수 없다(제89조 1항).

### (2) 제한 외의 행위

토지 또는 공작물의 통상용법에 따른 유지관리와 소규모의 수리에 대해서는 이러한 제한을 받지 않는다. 예를 들어 농지에 작물을 심는 것, 종전대로 공장의 조업을 계속함에 있어서 통상 예측되는 범위에서의 기계 및 장비의 교체·설치(오사카 고등법원 평성 6년 11월 29일 판결)는 이것에 해당된다.

사업고시인정 이전에 이루어진 행위에 대해서는 모두 위와 같은 손실보상의 제한을 받지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공익사업을 시행하는 기업자로부터 보상의 증가를 얻을 목적으로 한 의도적 행위는 그것이 사업인정고시 전에 이루어졌다고 해도 권리의 남용에 해당되고, 정당한 권리의 행사라고는 말할 수 없다. 그러므로 그러한 행위에 대해서는 공평부담의 원칙을 근거로 한 손실보상제도의 취지에서 보상을 청구할 수 없다고 해석한다(미야자키 수용위원회재결 평성 16년 1월 20일).

### (3) 도도부현지사(都道府県知事)의 승인

손실보상의 제한을 받는 행위에 대해서도 도도부현지사의 승인을 받은 경우에는 손실보상을 청구할 수 있다.

도도부현지사는 그 행위가 전적으로 보상의 증가만을 목적으로 한 행위라고 인정되는 때에는 승인을 해서는 안 된다(제89조 2항). 이 승인의 요건에 해당하지 않는 경우에는 승인·불승

인의 판단은 도도부현지사의 재량에 맡겨진다.

토지형질의 변경허가를 받은 때에는 이 승인을 받은 것으로 간주한다(제89조 3항).

도시계획사업의 사업지 내의 토지에 대해서도 도시계획사업의 인정 또는 승인고시가 있는 후에는 토지수용법에 의한 위와 같은 손실보상의 제한을 받지만, 도시계획법 제65조 1항의 허가(토지의 형질변경 등의 허가)를 받은 때에는 토지수용법에 의한 위와 같은 도도부현지사의 승인을 받은 것으로 간주한다(도시계획법 제73조 1호).

## 6. 사업에 의한 영향의 처리

### (1) 다양한 영향

공익사업의 시행 또는 시행예정인 수용지 또는 사용지, 잔지 및 주변지에 주는 영향에는 다양한 것이 있다. 예를 들어 도로사업의 경우, 편리성의 향상·고객의 증가 등의 플러스의 영향도 있고, 소음·진동·대기오염 등의 마이너스의 영향도 있다. 전자는 '기업이익', 후자는 '사업손실' 또는 '기업손실'이라고 부르고 있다. 크게는 지가(地價)에 미치는 영향, 영업·영농·생활에 미치는 영향, 정신·신체에 미치는 영향 등으로 나눌 수 있다.

### (2) 사업시행예정에 의한 지가상승(地價上昇)의 처리(가격고정제)

사업의 시행예정이 수용지 또는 사용지의 지가를 상승시키는 경우에는 앞에서 살펴 본 것처럼, 토지가격산정에 있어서는 사업인정고시의

때까지의 지가상승분에 대해서는 고려하지만, 그 때 이후의 지가상승분은 고려하지 않는다.

### (3) 사업시행예정에 의한 토지거래가격 저하의 비고려

사업의 시행이 예정됨에 따라 수용지 또는 사용지의 거래가격이 저하한 경우라고 인정되는 때에는 토지가격은 사업의 영향이 없는 것으로서 산정된다. 예를 들어 하수도종말처리장의 건설사업이 예정됨에 따른 지가저하는 토지가격산정에 있어서 고려하지 않고, 그러한 지가저하는 없는 것으로서 산정된다.

### (4) 기업이이익과의 상쇄(相殺)·상계(相計)의 금지

공익사업의 시행에 의해서 잔지에 이익이 생기는 경우가 많다. 예를 들어 도로사업에 의해서 접도(接道) 조건이 개선된다든가, 지가가 상승한 경우가 그 예이다. 그러한 이익은 기업자가 시행할 사업에 의해서 생기는 것이기는 하지만, 그러한 이익은 잔지 외의 주변지에도 생기기 때문에 토지수용법에서는 잔지에 생기는 수익과 수용 또는 사용에 의한 손실과 상쇄(相殺)·상계(相計)를 허용하지 않는다.

즉, 동일한 토지 소유자에 속하는 토지의 일부를 수용 또는 사용하는 경우에 당해 토지를 수용 또는 사용하는 사업의 시행에 의해서 잔지의 가격이 증가하고, 그 외 잔지에 이익이 발생한다고 해도 그 이익을 수용 또는 사용에 의해서 생길 손실과 상쇄(相殺)·상계(相計)해서는 안 된다(제90조).

## 7. 청구·요구의 방법

### (1) 의견서에 의해야만 하는 청구·요구

손실보상에 관한 당사자의 청구 또는 요구 중 다음의 것은 의견서를 수용위원회에 제출해야만 한다(제87조). 구두(口頭)에 의한 이들의 청구는 무효이다.

- 잔지수용의 청구(제76조 1항)
- 잔지수용의 청구가 있었던 때에 종전의 권리의 존속청구(제76조 2항)
- 물건의 전부이전의 청구(제77조 후단)
- 이전근란한 경우의 물건수용의 청구(제78조)
- 이전료가 다액인 경우의 물건수용의 청구(제79조)
- 토지의 사용을 대신하는 수용의 청구(제81조 1항)
- 토지의 사용을 대신하는 수용의 청구가 있었던 경우의 종전의 권리의 존속청구(제81조 2항)
- 환지에 의한 보상의 청구(제82조 1항)
- 경지(耕地)의 조성의 청구(제83조 1항)
- 공사대행의 요구(제84조 1항)
- 이전대항의 요구(제85조 1항)
- 택지조성의 요구(제86조 1항)

### (2) 청구·요구를 기재할 수 있는 의견서

이들 청구 또는 요구를 기재할 수 있는 의견서는 다음의 3가지로 한다(제87조).

- 재결신청서 또는 명도재결신청관계서류의 열람기간 내에 제출할 의견서(제43조 1항, 제47조의4 2항)
- 심리에서 제출할 의견서(제63조 2항)

- 수용위원회의 명령에 의해서 제출할 의견서(제65조 1항 1호)

토지소유자 등이 잔지수용의 청구 또는 사용을 대신하는 수용의 청구를 전제로 한 수용지대가(收用地對價)의 선불청구를 할 수 있기 때문에, 예외적으로 이들 수용의 청구에 대해서는 재결신청서 또는 명도재결신청관계서류의 열람기간 전에도 이들 수용의 청구에 관련한 의견서를 수용위원회에 제출할 수 있다(제87조 단서).

## Ⅲ. 수용할 토지 등에 대한 보상

### 1. 수용할 토지 등에 대한 보상금액의 산정

#### (1) '상당한 가격' 산정의 기본원칙과 산정기법

##### 1) '상당한 가격' 산정의 기본원칙

##### i. '상당한 가격'의 의미·산정의 단위

수용할 토지에 대한 보상금액은 근방 동일한 유형토지의 거래가격 등을 고려해서 산정된 사업인정고시의 때에 상당한 가격을 권리취득재결시까지 물가슬라이드한 가격이 된다(제71조).

이 '상당한 가격'이란 피수용자가 근방에서 동등한 대체지(代替地)를 취득할 수 있는 가액이라고 해석된다.

이 보상금액의 산정은 동일한 목적에 제공되고 있는 일단(一團)의 토지마다 시행된다. 일단의 토지가 2필(筆) 이상의 토지에 의해서 구성되는 경우에도 일단의 토지마다 산정된다.

## ii. 경지(更地)<sup>6)</sup> 보상

공작물이 부착된 토지의 가격은 그 공작물이 유용한 것이 아닌 때에는 일반거래에서는 경지가격에서 ‘공작물제거비-공작물제거에 의한 발생재가격(發生材價格)’ 만큼 낮추어서 평가된다.

토지수용의 경우에는 수용지에 건물 등의 공작물이 있는 때에는 이전료를 보상해서 이것을 이전시켜야 한다(제77조)는 것을 원칙으로 한다. 이 경우에는 공작물이 없는 경지로서 평가해서 보상금액을 산정해야만 한다. 이전이 곤란하거나 또는 이전에 다액(多額)이 필요하여 공작물이 수용되는 경우에도, 이전시키는 경우와 마찬가지로 수용지는 경지로서 평가하고, 보상금액을 산정하게 된다.

## iii. 통상의 이용방법에 따른 이용으로써 산정

수용지의 평가에 있어서는 그 토지의 현재이용방법에 구애받지 않고 그것과는 다른 높은 이용가치를 갖고 있는 토지로서 일반거래가 가능하다면, 그러한 높은 이용가치를 갖고 있는 토지로서 평가해야만 한다. 예를 들어 현재는 농지라고 해도 택지에 이용가능한 토지로서 거래될 수 있다면 택지에정지로서 평가해야만 한다. 이것에 대해서는 “수용할 토지를 일반적인 거래에서의 통상의 이용방법에 따라서 이용하는 것으로써 산정한다”고 규정하고 있다(세령 제1조 3항).

또 토지소유자가 그 토지에 대해서 갖고 있는

주관적인 감정가격(感情價格) 및 토지소유자 또는 특정의 제3자가 그 토지를 특별한 용도에 이용하고 있다는 것을 전제로서 발생하는 가치는 고려되지 않는다(요강 제8조 4항).

## iv. 공제(控除)주의

지상권, 영소작권(永小作權)<sup>7)</sup>, 임차권, 지역권 또는 사용대차에 의한 권리의 목적인 토지에 대해서는 당해 권리가 없는 것으로써 산정한 토지가격에서 당해권리의 가격을 공제해서 산정한다. 즉, ‘용익권(用益權)의 부담이 붙어 있는 토지의 가격 = 용익권의 부담이 없는 가격 - 용익권가격’ 이 되고, 이 산정방식을 공제주의라고 한다.

요강에서도 토지에 관한 소유권 이외의 권리의 목적이 되는 토지에 대해서는 그 권리가 없는 것으로써 산정한 가격에서 권리의 가격을 공제한 가격으로 보상된다(요강 제9조).

다만, 갑지(甲地: 소유자 A)와 을지(乙地: 소유자 B)는 따로따로는 협소하기 때문에 C가 양 토지에 걸쳐서 차지(借地)하고, 이것을 하나의 목적으로 제공하는 경우, A 및 B에 대한 보상은 각각 협소각지(狹小角地)<sup>8)</sup>로서 평가하고, C에 대한 보상은 갑을을 합친 대획지(大劃地)를 전제로 해서 평가해야만 한다. 이 경우에는 공제주의를 채용하는 것이 허용되지 않는다.



6) 지상에 건축물이 존재하지 않는 택지.

7) 타인의 토지에서 소작료를 지불하고 경작 또는 목축을 할 권리로 존속기간은 20~50년이다.

8) 교차하는 두 개의 도로에 접한 토지로서 도로에 접하는 부분이 많은 만큼 높게 평가되는 것이 일반적이다.

#### v. 도시계획제한지 등의 경우

도로, 공원 등의 도시시설 또는 시가지개발사업에 대해서 도시계획결정이 이루어지면 이들 시설의 구획 또는 사업의 시행구획에 대해서는 건축의 규제를 받고(도시계획법 제53조 이하), 이들 시설 또는 사업의 인가·승인이 이루어지면 더욱 엄격하게 건축 등의 제한을 받는다. 그 결과 일반토지거래에서는 그 구획 내의 토지가격은 주변의 토지가격에 비해서 하락하게 된다. 그러나 이 구획 내의 토지가 수용되는 경우에는 피수용자에 대해서 근방에서 동등한 대체지를 취득할 수 있는 금액을 보상할 필요가 있기 때문에 이 토지에 대해서는 이들의 제한이 없는 것으로 평가하고, 보상해야만 한다. 도로예정지, 하천예정지 등의 구획 내 토지가 수용되는 경우에도 동일하다.

#### 2) “상당한 가격” 산정의기법

##### i. 근방의 동일한 종류토지의 거래가격 등의 고려

토지수용법 제71조에서는 ‘상당한 가격’은 ‘근방 동일한 유형토지의 거래가격 등을 고려해서’ 산정한다고 규정하고 있다. 이에 따른 세령(細令) 제1조 1항 및 2항에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

##### ii. 거래사례를 수집할 수 있는 경우의 산정

근방 동일한 유형토지의 거래 사례를 수집할 수 있는 경우에는 다음과 같이 산정한다.

- 당해 거래사례에서 거래가격에 거래가 이루어진 사정, 기간 등에 따른 적정한 보정을 가한 가격을 기준으로 해서, 근방 동일한 유형

의 토지 및 수용할 토지에 속한 다음의 사항을 종합적으로 비교검토해서 산정한다. 이 산정방법은 부동산감정에서 ‘거래사례비교법’이라고 부른다.

- a. 위치
- b. 형상
- c. 환경
- d. 그 외, 일반적인 거래에서 가격형성상의 제반요소

##### iii. 거래사례를 수집할 수 없는 경우의 산정

근방 동일한 유형토지의 거래의 사례를 수집할 수 없는 때에는 다음의 사항 중의 것을 기초로 해서 적절하게 그 외 사항을 감안해서 산정한다.

- 지대, 소작료, 차임 등의 수익으로부터 추정되는 당해 토지의 가격. 이것은 ‘수익가격’이라고 부른다.
- 토지소유자가 당해 토지의 취득 및 개량 또는 보전을 위해서 지출한 금액, 이것은 ‘재조달원가(再調達原價)’라고 부른다.
- 당해토지에 대한 고정자산세평가액, 그 외 과세의 경우의 평가액

#### (2) 토지에 대한 보상금액의 산정

##### 1) 지상권, 영소작권, 임차권

지상권, 영소작권, 임차권에 대한 ‘상당한 가격’은 근방 동일한 유형토지에 관한 동종의 권리의 거래사례를 수집할 수 있는 때에는, 토지에 대한 보상의 경우와 마찬가지로 거래사례비교법에 의해서 산정된다. 즉 당해 거래사례에서 거래

가격에 거래가 이루어진 사정, 기간 등에 따른 적절한 보정을 가한 가격을 기준으로 해서, 근방 동일종류의 권리 및 보상의 대상이 되는 지상권, 영소작권, 임차권에 관한 다음의 사항을 종합적으로 비교검토해서 산정한다.

- a. 권리의 목적인 토지의 가격
- b. 대지(地代) 소작료 또는 차임, 권리금, 권리의 존속기간, 그 외의 계약내용
- c. 수익성
- d. 사용의 태양(態樣)

거래사례를 수집할 수 없는 때에는 보상의 대상이 되는 지상권, 영소작권, 임차권에 관한 위의 a, b, c, d의 사항을 고려해서 산정한다.

### 2) 지역권

지역권의 설정목적은 통행, 양수(揚水), 송전선 설치 등 다양하고, 그 거래가 이루어지는 것도 드문 경우이다. 그래서 지역권에 대한 '상당한 가격'은 당해 권리가 없는 경우의 토지가격에서 당해 권리가 있는 경우의 당해토지의 가격을 공제해서 산정한다.

### 3) 사용대차

사용대차에 대한 '상당한 가격'은 당해 권리를 임대차권으로서 산정한 가격에 반환의 시기, 사용 및 수익의 목적, 그 외 계약내용, 당해 권리가 설정된 사정, 사용 및 수익의 상황 등을 고려해서 적정하게 규정된 비율을 곱해서 산정한다.

### 4) 점유권

점유권에 대해서는 그 원천이 되는 본권(本權)

에 대해서 보상하면 충분하다. 그래서 점유권에 대한 보상은 하지 않는다.

## 2. 환지에 의한 보상

### (1) 환지요구

토지소유자 또는 관계인(토지에 관한 용익권자에 한정된다)은 수용될 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상금의 전부 또는 일부를 대신해서 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리로서 손실의 보상을 할 것을 수용위원회에 요구할 수 있다(제82조 1항).

환지를 요구할 수 있는 자는 토지소유자와 토지용익권자에 한정되고, 담보물권자, 물건에 관한 권리자 등은 이것을 요구할 수 없다.

환지요구는 토지대가액(對價額) 또는 토지용익권대가액의 범위에 한정된다. 또 '환지'는 반드시 토지에 한정되는 것은 아니고, 지상권 등 토지에 관한 소유권 이외의 권리여도 된다.

환지요구제도는 토지수용의 경우에만 적용되고, 토지사용의 경우에는 적용되지 않는다. 여기의 토지수용에는 잔지수용 및 토지의 사용을 대신하는 수용도 포함된다.

환지요구의 내용에는 다음의 2종류가 있고, 수용위원회가 취해야 하는 대응은 각각 다르다.

#### 1) 특정의기업자소유지를 지정한 환지요구

토지소유자 또는 관계인이 기업자가 소유한 특정의 토지를 지정해서 환지를 요구한 경우에 수용위원회는 그 요구가 상당하고, 환지의 양도가 기업자의 사업 또는 사업의 집행에 지장을 미

치지 않는다고 인정될 때에는 권리취득재결에서 환지에 의한 손실보상을 재결할 수 있다(제82조 2항).

‘요구가 상당’ 한지의 여부는 요구자에게 금전 보상에 의하는 것으로는 대체지의 취득이 곤란하고 대체지를 현실적으로 취득하지 못하면 종전의 생활·생계를 유지할 수 없다고 객관적으로 인정되는 특별한 사정이 존재하는지의 여부이다.

‘기업자의 사업 또는 업무의 집행에 지장을 미치지 않는’에 대해서는 지정에 관련된 토지가 현재의 사업용도로 제공되지 않아도 장래 사업용도로 제공될 예정이라고 객관적으로 인정되는 때에는 이 요건을 충족하지 않는다.

수용위원회는 환지재결을 함에 있어서 기업자의 동의를 얻을 필요는 없다.

## 2) 토지를 지정하지 않은 환지요구 또는 기업자소유지가 아닌 토지를 지정한 환지요구

토지소유자 또는 관계인이 토지를 지정하지 않고 또는 기업자의 토지에 속하지 않는 토지를 지정해서 환지를 요구하는 경우에 수용위원회는 그 요구가 상당하다고 인정되는 때에는 기업자에 대해서 환지의 제공을 권고할 수 있다(제82조 3항).

‘요구가 상당’의 의미는 ‘A. 특정의 기업자소유지를 지정한 환지요구’에서와 동일하며, 이 권고는 기업자에 대해서 환지제공의 노력의무를 부과하는 것에 머무르고 강제력이 있는 것은 아니다.

이 권고에 근거해서 기업자가 제공할 환지에 대해서 토지소유자 또는 관계인이 동의한 때에는 수용위원회는 환지에 의한 보상의 재결을 할 수 있다(동조 4항).

환지제공의 권고가 있었던 경우에 국가 또는 지방공공단체인 기업자는 지방공공단체 또는 국가소유의 토지에서 공용(公用) 또는 공공용(公共用)으로 제공하거나 또는 제공하기로 결정한 것 이외의 토지 중에서 환지로서 상당하다고 인정되는 것이 있는 때에는, 양도의 알선을 수용위원회에 신청할 수 있다(동조 6항).

기업자가 제공해야 하는 환지는 토지의 지목, 지적, 토성(土性), 수리(水利), 권리의 내용 등을 종합적으로 검토해서 종전의 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 조응(照應)해야만 한다(동조 6항).

## 3. 경지(耕地)에 의한 보상

### (1) 경지조성(耕地造成)의 요구

수용지가 경지인 경우, 피수용자는 재결에 의해서 취득할 환지가 종전의 것과 같은 경지가 아닌 경우에는 문제가 있을 수 있다.

따라서 토지소유자 또는 관계인은 환지의 요구를 하는 경우에 수용될 토지가 경작을 목적으로 하는 것인 때에는 그 요구에 맞추어서 수용될 토지 또는 그 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 대한 보상금을 대신하는 범위 내에서 환지가 될 토지에 대해서 기업자가 경지의 조성을 시행할 것을 수용위원회에 요구할 수 있다(제83조 1항).

## (2) 경지조성의 재결

수용위원회는 이 요구가 상당하다고 인정되는 때에는 권리취득의 재결에서 공사의 내용 및 공사를 완료해야 하는 시기를 정하고, 경지조성에 의한 보상을 환지에 의한 보상에 합쳐서 재결할 수 있다(동조 2항).

‘공사의 내용’에 대해서는 설계도, 시방서(示方書) 등에 의해서 할 수 있는 한 구체적이고 상세하게 나타내야만 한다.

‘공사를 완료해야 하는 시기’는 권리취득의 시기와는 별도로 규정된다. 기업자가 이 ‘공사를 완료해야 하는 시기’까지 공사를 완료하지 못해도 권리취득재결이 실효가 되는 것은 아니다.

## (3) 담보제공의 재결

기업자가 국가 이외의 자인 때에는 수용위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 경지조성의 재결과 동시에 기업자가 경지조성을 위한 담보를 제공할 것을 재결할 수 있다(동조 3항).

이 담보의 제공은 수용위원회가 상당하다고 인정하는 금전 또는 유가증권을 공탁함으로써 시행한다(동조 4항).

기업자가 공사를 완료해야 하는 시기까지 공사를 완료하지 않은 때에는 토지소유자 또는 관계인은 수용위원회의 확인을 얻어서 담보의 전부 또는 일부를 취득하는 한편, 기업자는 수용위원회의 확인을 얻어서 경지조성에 의한 보상의 의무를 면한다(동조 5항).

기업자는 공사를 완료한 때에는 수용위원회의 확인을 얻어서 담보를 되찾을 수 있다(동조 6항).

김 경 석

(일본 주재 외국법제조사원)