

협약보상을 향상을 위한 제도 개선 연구*

A Study on Improving the System for the Rate for the Compensation by Agreement

석 호 영**
Seok, Ho-Young

목 차

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 협약보상 관련 문제점과 제도 방안 |
| II. 협약보상 현황과 절차 | V. 결론 |
| III. 외국의 토지수용제도와 협약보상 | |

국가나 공공기관은 다목적댐이나 도로, 철도, 항만, 산업단지를 조성하고 주택이나 교육시설을 건설하는 등 많은 공익사업을 시행하고 있고, 이러한 공익사업을 시행하기 위해서는 사업에 이용할 토지 등이 필요하기 때문에 국가나 공공단체는 이를 취득하기 위하여 그 소유자와 우선 매수 협의를 하게 된다. 이때 원만한 협의가 이루어지게 되면 상호간 계약을 체결하여 필요한 토지 등을 매수하게 되며, 그 협의가 이루어지지 않는 경우에는 토지수용제도를 통해 공익사업을 위한 용지를 강제로 취득하도록 하고 있다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라 한다)은 제14조 이하에서 ‘협약에 의한 취득 또는 사용’에 관하여 규정하고, 제19조 이하에서 ‘토지등의 수용 또는 사용’과 ‘협의 및 의견청취 등’에 관해 규정하고 있는데, 토지소유자와의 협의가 원만하게 이루어지지 못하는 경우에는 수용 및 이의재결절차를 거쳐야 하기 때문에 협의에서 이의재결까지는 1년이란 기간이 평균적으로 소요되고, 소송의 경우에는 최소 2년의 시간이 걸리게 된다. 이에 사업추진의 신속성과 효율성이나 피수

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2022..53.155>

투고일: 2022. 11. 30. / 심사완료일: 2022. 12. 20. / 게재확정일: 2022. 12. 26.

* 이 논문은 2022년 11월 11일 한국토지주택공사 경기지역본부에서 개최된 2022 보상법제 발전포럼 제2차 세미나에서 발제한 글을 수정(보완)한 것임을 밝힙니다.

** 명지대학교 법무행정학과 조교수, 법학박사

Assistant Professor, Department of Law and Public Administration at Myongji University, Ph.D. in Law

용 토지소유자의 경제적 이익 등을 고려한다면 사업시행자와 토지소유자가 원만한 협의를 통해 사업이 신속히 추진되고 마무리될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이에 본 논문은 「토지보상법」상 협의보상제도에 대한 개관을 통해 협의보상 현황과 절차에 대해 살펴보고, 외국의 수용제도와 협의보상을 위한 제도(노력)에 대한 검토를 통해 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 이를 통해 현행 협의보상 제도 관련 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시해보고자 시도하였다. 그 결과 “「토지보상법」상 규정의 불명확성 개선 필요성, 보상협의회의 효율적 운영 방안, 수용대상 토지에 대한 사권 해소, 협의보상을 위한 혜택 부여, 보상금액 산정기준 조정”을 개선방안으로 제시하였다.

[주제어] 협의보상, 공정한 시장가치, 표준지 공시지가, 보상협의회, 정당한 보상

I. 서론

공용수용제도는 특정 공익사업을 위하여 보상을 전제로 개인의 특정한 재산권을 강제적으로 취득할 수 있는 재산권 보장에 대한 예외적 조치로서 법치국가의 성립과 함께 확립되었으나, 이 제도는 헌법상 보장된 재산권에 대한 중대한 침해를 의미하기 때문에 그 적용에 있어 신중함이 요구된다.¹⁾ 특히 우리나라와 같이 국토 면적이 좁고 인구밀도가 높은 국가에서는 비대체적이고 무한재인 토지를 효율적으로 이용하여 특정 공익이나 기타 복리행정상 목적을 위한 공익사업을 신속하고 효과적으로 수행하기 위해서는 이 제도가 필수적이라 할 수 있다.

국가나 공공기관은 다목적댐이나 도로, 철도, 항만, 산업단지를 조성하고 주택이나 교육시설을 건설하는 등 많은 공익사업을 시행하고 있고, 이러한 공익사업을 시행하기 위해서는 사업에 이용할 토지 등이 필요하기 때문에 국가나 공공단체는 이를 취득하기 위하여 그 소유자와 우선 매수 협의를 하게 된다. 이때 원만한 협의가 이루어지게 되면 상호간 계약을 체결하여 필요한 토지 등을 매수하게 되며, 그 협의가 이루어지지 않는 경우에는 토지수용제도를 통해 공익사업을 위한 용지를 강제로 취득하도록 하고 있다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라 한다)은 제14조 이하에서 ‘협의를 의한 취득 또는 사용’에 관하여 규정하고, 제19조 이하에서 ‘토지등의 수용 또는 사용’과 ‘협의 및 의견청취 등’에 관해 규정하고 있는데, 토지소유자

1) 석종현, 신토지공법론, 박영사, 2019, 255쪽.

와의 협의가 원만하게 이루어지지 못하는 경우에는 수용 및 이의재결절차를 거쳐야 하기 때문에 협의에서 이의재결까지는 1년이란 기간이 평균적으로 소요되고, 소송의 경우에는 최소 2년의 시간이 걸리기 때문에 사업추진의 신속성과 효율성이나 피수용 토지의 소유자의 경제적 이익 등을 고려한다면 사업시행자와 토지소유자가 원만한 협의를 통해 사업이 신속히 추진되고 마무리될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

사실 토지소유자 입장에서는 수용재결을 통해 보상을 받는 경우에 최소 협의보상 시의 금액 이상의 보상을 받게 될 여지가 높아 협의보상이 토지소유자에게는 매력적이지 않기 때문에 협의가 잘 이루어지지 않는 부분도 있다.²⁾

‘사업부지에 대한 토지소유권의 확보’는 사업 추진에 있어 가장 중요한 요소³⁾로서 사업시행자와 토지소유자가 원만한 협의를 통해 사업이 신속히 추진된다면 가장 바람직할 것이다. 이에 본 논문은 「토지보상법」상 협의보상제도에 대한 개관을 통해 협의보상 현황과 절차에 대해 살펴보고, 외국의 수용제도와 협의보상을 위한 제도(노력)에 대한 검토를 통해 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 이를 통해 현행 협의보상 제도 관련 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시해보고자 한다.

II. 협의보상 현황과 절차

1. 협의보상의 의의와 현황

사회와 기술의 발전으로 우리 사회는 급격한 변화를 이루어왔고, 공익사업의 추진을 위하여 헌법에 보장된 사인의 재산권이 공익을 위해 희생되어 왔다. 이러한 사인의 희생을 최소화하기 위하여 「토지보상법」은 사전협의를 통하여 사인의 재산 등을 취득하고자 하였고, 이에 따라 공익사업에 있어 사업시행자는 사인의 토지 등에 대한 재산권을 취득

2) 환경부, 수도시설 지하부분 사용에 따른 보상 기준 및 방법 연구, 한국토지공법학회, 2018, 78쪽. 행정심판법 제47조는 ‘재결의 범위’에 대하여 제2항에서 “위원회는 심판청구의 대상이 되는 처분보다 청구인에게 불리한 재결을 하지 못한다.”고 규정하고 있는데, 이 규정에 따라 토지수용위원회는 처음 제시된 보상금액보다 낮은 (불이익한) 금액을 보상액으로 새롭게 제시하지 못한다.

3) 이은노, “토지보상법상 공익성 협의제도에 관한 소고”, 건설법연구 제8호, 서울대학교 법학연구소 건설법센터, 2022, 71쪽; 강선호/유정석, “공용수용에서 토지협의계약 영향 요인 분석”, 도시행정학보 제30권 제1호, 한국도시행정학회, 2017, 80쪽.

하고자 토지소유자 등과의 협의를 통한 보상으로 재산권을 취득하여 왔다.⁴⁾

이러한 협의를 통한 보상은 사적자치의 원칙에 부합하면서 동시에 사업시행자와 토지소유자 등의 상호 협의를 통해 사인의 재산권 침해를 최소화하면서 원활한 사업의 추진을 가능하게 한다. 이에 협의보상 비율이 높아지면 그만큼 사업의 절차적 효율성이나 정당성, 공익성 등의 장점을 취할 수 있다 할 것이다.

사업지구별 협의계약 비율은 소유자 수, 면적, 금액 및 필지 수 등 다양한 기준을 고려할 수 있는데, 협의계약은 토지소유자와 사업시행자 간 의사의 합의로 성립하는 것이므로 소유자 기준을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.⁵⁾

2. 협의보상에 관한 규정

협의보상에 대하여 「토지보상법」은 “사업시행자는 토지등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 대통령령(동법 시행령 제8조)으로 정한다.”고 규정하고 있고(동법 제16조), 또한 “사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의 절차를 거쳐야 한다.”고 규정하고 있다(동법 제26조).

2.1 「토지보상법」상 규정

사업시행자는 「토지보상법」 제14조에 따라 공익사업의 수행을 위하여 사업인정 전에 협의에 의한 토지 등의 취득 또는 사용이 필요할 때에는 토지조서와 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자와 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 한다. 이때 사업시행자는 공익사업의 개요, 토지조서 및 물건조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등이 포함된 보상계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하고, 토지소

4) 김원중, “토지보상협의회 설치 및 운영에 관한 문제점과 개선방안”, 일감부동산법학 제14호, 건국대학교 법학연구소, 2017, 39쪽.

5) 강선호/유정석, 앞의 논문, 86쪽. 한편 일본은 ‘사업인정 등에 관한 적기 신청 등에 대하여’에서 “사업인정의 신청은 해당 사업의 완성기한 등을 예상한 적절한 시기에 하는 것으로 하며, 원칙적으로 하나의 사업인정 신청 단위의 용지취득률이 80%(토지소유자·관계인원 전체에 대한 계약필 토지소유자·관계인원의 비율을 말한다)이 되었을 때,”라고 하여 협의에 따른 토지소유권의 취득비율을 80%로 규정하고 있다. 事業認定等に関する適期申請 等について(平成 15年 3月 28日) 1. 事業認定の申請時期について, 2面.

유자 및 관계인에게 각각 통지하여야 하며, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에 제도 통지하여야 한다(동법 제15조 제1항). 이때 사업시행자는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.⁶⁾

공익사업을 위해 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의해 취득하거나 사용할 경우 재산적 손실에 대한 보상을 규정하고 있다. 이러한 재산적 손실에 대한 보상에 대하여는 사업시행자가 성실하게 토지소유자 및 관계인과 협의하여 정하도록 하고 있는데, 동법 제16조에서 “사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 한다.”고 하여 사업시행자에게 공익사업을 시행할 시에 성실의무를 부여함으로써 성실히 보상에 임할 것을 의무화하고 있다. 이 규정은 공익사업에 따른 토지소유자 등의 피해에 대한 협의보상에 관한 사항으로 토지소유자 등의 피해를 최소화 하기 위함이다.

이러한 성실의무는 행정법상 일반원칙인 신의성실 원칙에 해당하는 것으로,⁷⁾ 이 원칙은 행정기관이 재량을 행사함에 있어 남용이 있었는가에 대한 판단기준이라 할 것인데, 현행 법률은 토지에 대한 협의보상에 대하여 “사업시행자가 보상에 대하여 성실히 하여야 한다.”는 것만을 밝히고 있을 뿐, 그에 대한 구체적인 사항 등은 대통령령에 위임하고 있다.

2.2 「토지보상법」 시행령상 규정

「토지보상법」은 제8조 제1항에서 사업시행자가 협의를 하려는 경우에는 “보상협의요청서에 ① 협의기간, 장소 및 방법과 ② 보상의 시기, 방법, 절차 및 금액, ③ 계약체결에 필요한 구비서류를 기재하여 토지소유자 및 관계인에게 통지하여야 한다.”고 규정하고 있다.⁸⁾ 이때 토지소유자 및 관계인을 알 수 없거나 그 주소·거소 또는 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없을 때에는 공고로 통지를 갈음할 수 있는데(동법 시행령 제8조 제1항 단서), 이 공고는 사업시행자가 공고할 서류를 토지 등의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여 해당 시·군 또는 구의 게시판 및 홈페이지와 사업시행자의

-
- 6) 사업지역이 둘 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있거나 사업시행자가 행정청이 아닌 경우에는 해당 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게도 그 사본을 송부하여 열람을 의뢰하여야 한다(동법 제15조 제2항).
 - 7) 행정기본법 제11조(성실의무 및 권한남용금지의 원칙) ① 행정청은 법령등에 따른 의무를 성실히 수행하여야 한다. ② 행정청은 행정권한을 남용하거나 그 권한의 범위를 넘어서는 아니 된다.
 - 8) 토지소유자 및 관계인을 알 수 없거나 그 주소·거소 또는 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없을 때에는 제2항에 따른 공고로 통지를 갈음할 수 있다.

홈페이지에 14일 이상 게시하는 방법으로 하여야 하고(동법 시행령 제8조 제2항), 협의기간은 특별한 사유가 없으면 30일 이상 하도록 규정하고 있다(동법 시행령 제8조 제3항).⁹⁾

동법 시행령 제5항은 협의가 성립되지 않는 경우 협의경위서에 “협의의 일시·장소 및 방법, 대상 토지의 소재지·지번·지목 및 면적과 토지에 있는 물건의 종류·구조 및 수량, 토지소유자 및 관계인의 성명 또는 명칭 및 주소, 토지소유자 및 관계인의 구체적인 주장 내용과 이에 대한 사업시행자의 의견, 그 밖에 협의와 관련된 사항” 등을 적어 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받도록 하고 있다.

2.3 보상협의회에 관한 사항

「토지보상법」은 제82조 및 동법 시행령 제44조에서 보상협의회의 설치, 구성, 운영 등에 필요한 사항을 규정하고 있는데, 공익사업이 시행되는 해당 지방자치단체의 장은 필요한 경우에는 “① 보상액 평가를 위한 사전 의견수렴에 관한 사항, ② 잔여지 범위 및 이주대책 수립에 관한 사항, ③ 해당 사업지역 내 공공시설의 이전 등에 관한 사항, ④ 토지소유자나 관계인 등이 요구하는 사항 중 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항, ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 장이 회의에 부치는 사항”을 협의하기 위하여 보상협의회를 둘 수 있고, 대통령령으로 정하는 “특정 규모 이상의 공익사업을 시행하는 경우에는 보상협의회를 두어야 한다.”고 규정함으로써 보상협의회의 설치 및 운영을 임의적 또는 의무적 사항으로 구분하고 있다.

2.3.1 임의적 보상협의회의 설치, 구성 및 운영

보상협의회는 해당 사업지역을 관할하는 특별자치도, 시·군 또는 구에 설치하며(동법 시행령 제44조 제1항), 공익사업을 시행하는 지역이 둘 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수 또는 구청장이 협의하여 보상협의회를 설치할 시·군 또는 구를 결정하여야 한다(동법 시행령 제44조 제2항).

9) “협의를 위해서는 기존의 홍보수단인 홈페이지 공고 및 현수막 설치의 소극적인 주민홍보와 더불어 대중교통, 대중매체 등을 통한 홍보방안을 고려, 사업계획에 부합한 사업부지 확보를 위하여 해당 거점지역 주택의 소유자에게 직접 안내문 발송 또는 중간지원조직 및 유관단체와의 협업을 통하여 보다 적극적인 대책을 모색하여야 한다.”는 견해와 같이 사업시행자는 사업부지의 원활한 확보를 위해 협의 관련 내용을 적극 홍보하고 소유자와 소통할 필요가 있다. 임성호/정철모, “도시재생뉴딜사업 추진을 위한 사업부지 확보방안에 관한 연구-성남시 주택매입사업을 중심으로-”, 한국주거환경학회지 제17권 제2호, 주거환경, 2019, 175쪽.

특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 보상협의회를 설치할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 보상계획의 열람기간 만료 후 30일 이내에 보상협의회를 설치하고 사업시행자에게 이를 통지하여야 한다(동법 시행령 제44조 제3항).

또한 보상협회의의 구성에 대하여 “위원장 1명을 포함하여 8명 이상 16명 이내의 위원으로 구성하되, 사업시행자를 위원에 포함시키고, 위원 중 3분의 1 이상은 토지소유자 또는 관계인으로 구성하여야 한다.”고 규정하고 있으며(동법 시행령 제4항), “보상협회의의 위원장은 해당 특별자치도·시·군 또는 구의 부지사·부시장·부군수 또는 부구청장이 되며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다.”고 규정하고 있다(동법 시행령 제5항).

보상협회의의 위원장은 회의에서 협의된 사항을 해당 사업시행자에게 통보하여야 하며, 사업시행자는 정당하다고 인정되는 사항에 대해서는 이를 반영하여 사업을 수행하여야 하며(동법 시행령 제8항), 위원장은 사업시행자의 사업추진에 지장이 없도록 보상협회를 운영하여야 하며, “보상협회의의 운영에 필요한 사항은 보상협회의의 회의를 거쳐 위원장이 정한다.”고 규정하고 있다(동법 시행령 제11항).

2.3.2 의무적 보상협회의의 설치, 구성 및 운영

대통령령(동법 시행령 제44조의2 제2항)으로 정하는 규모 이상의 공익사업으로 해당 공익사업지구 면적이 10만 제곱미터 이상이고, 토지 등의 소유자가 50인 이상인 공익사업은 해당 사업지역을 관할하는 특별자치도, 시·군 또는 구에 보상협의회를 설치하여야 한다.

다만, ① 해당 사업지역을 관할하는 특별자치도, 시·군 또는 구의 부득이한 사정으로 보상협의회 설치가 곤란한 경우, 또는 ② 공익사업을 시행하는 지역이 둘 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있는 경우로서 보상협의회 설치를 위한 해당 시장·군수 또는 구청장간의 협이가 법 제15조 제2항에 따른 보상계획의 열람기간 만료 후 30일 이내에 이루어지지 아니하는 경우에는 사업시행자에게 보상협회의의 설치에 관한 사항을 의무지우고 있다(동법 시행령 제44조의2 제1항).

특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장이 보상협의회를 설치하려는 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 보상계획의 열람기간 만료 후 30일 이내에 보상협회를 설치하고, 사업시행자에게 이를 통지하여야 하며, 사업시행자가 보상협회를 설

치하려는 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 지체없이 보상협의회를 설치하고, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 이를 통지하여야 한다(동법 시행령 제44조의2 제3항).

2.3.3 보상협의회의 지위와 권한

앞서 살펴본 바와 같이 「토지보상법」은 제82조에서 “공익사업이 시행되는 해당 지방자치단체의 장은 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 보상협의회를 둘 수 있다.”고 규정하고 있을 뿐이지, 어떠한 심의 또는 의결기능을 보상협의회에 부여하고 있는 것은 아니기에¹⁰⁾ 보상협의회는 자문기관으로서의 지위와 권한을 가지고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

동법 동조는 제1항에서 “보상액 평가를 위한 사전 의견수렴에 관한 사항, 잔여지의 범위 및 이주대책 수립에 관한 사항, 해당 사업지역 내 공공시설의 이전 등에 관한 사항, 토지소유자나 관계인 등이 요구하는 사항 중 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항, 그 밖에 지방자치단체의 장이 회의에 부치는 사항” 등에 사항을 협의하도록 규정하고 있는데, 이처럼 협의보상은 단순히 협의를 가지는 것에 불과한 것으로 지방자치단체 등이 해당 협의 내용에 구속되지 않는 비구속적 성격을 가진다 할 것이다.¹²⁾

III. 외국의 토지수용제도와 협의보상

1. 미국

1.1 토지수용

미국은 공공 목적으로 재산을 강제로 취득 당한 자에 대한 공정한 보상과 지원을

10) 토지보상협의회는 순수한 협의적 기능을 가지는 것이지, 공법적 성격에 의한 강제성을 가지지 않는다. 김원중, 앞의 논문, 42쪽.

11) 대법원은 “사업시행자가 당해 물건을 취득하는 제3호와 달리 협의 또는 수용에 의한 취득 절차를 거치지 아니한 이상 사업시행자가 그 보상만으로 당해 물건의 소유권까지 취득한다고 할 수는 없다.”고 하여 협의를 토지의 보상을 위한 하나의 절차로 보았다. 대법원 2015. 4. 23. 선고 2014도15607 판결.

12) 국토교통부, 포스트 개발시대의 토지보상제도 개선방안 연구, 한국토지공법학회, 2015, 173쪽.

보장하기 위하여 1970년 “표준이주지원 및 부동산취득정책법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act)”을 제정한 바 있다.¹³⁾ 이 법은 계획된 공익사업을 원인으로 불공정한 손해를 피수용 대상자가 입지 않도록 취득 시의 정당한 처리, 피수용자 주택의 이전에 따른 생활보상조치 등 공정하고 적절한 대우를 받을 수 있는 기준을 제시한다.

이 법 제4651조는 연방정부기관의 장에게 신속한 계약과 연방정부의 토지취득 관련 정책에 대한 신뢰성 향상을 위하여 “연방정부기관의 장은 협의에 의하여 부동산을 신속히 취득하기 위한 적절한 모든 노력(Every Reasonable Effort)을 기울일 것”을 규정하고 있는데,¹⁴⁾ 이 법 규정은 공공사업용지 취득 및 보상에 관한 처리 기준이 되고, 미국의 손실보상 기준이 된다.¹⁵⁾ 또한 미국 감정평가사 실무지침서(USPAP : Uniform Standards of Professional Appraisal Practice)를 통해 미국은 감정평가사에게 요구되는 사항을 규정함으로써 감정평가실무에 있어 높은 수준의 공공성과 신뢰성을 유지하고자 노력하고 있다.¹⁶⁾

1.2 수용을 위한 요건

“표준이주지원 및 부동산취득정책법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act)”은 ① “당사자들이 소송 및 완화를 피하고, 연방 프로그램의 소유주에게 일관된 대우를 보장하고, 연방 토지취득 관행에 대한 대중의 신뢰를 확보하기 위해, 연방기관의 장은 당사자들을 이 법에 규정된 정책으로 인도할 것”과 ② “소유자와의 계약에 의한 부동산 취득을 장려·촉진시키고, 소송을 피하고 법정에서의 혼잡을 완화 시키며, 다양한 연방 정책 내의 소유자들에게 일관된 대우를 보장하고, 연방 토지의 취득 관행에 대한 국민의 신뢰를 증진시키기 위해 연방기관의 장들이 이 법의 지침을 준수하여야 한다”고 규정하고 있다.¹⁷⁾

13) 정하명, “토지수용제도의 발전적 개선방안”, 토지공법연구 제50집, 한국토지공법학회, 2010, 168쪽 재인용.

14) the Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970(URA) (42 U.S.C. 4201-4655) § 4651(Uniform Policy on Real Property Acquisition Practices); 석호영, “미국의 손실보상 기준에 관한 연구”, 토지공법연구 제86집, 한국토지공법학회, 2019, 198쪽 재인용.

15) 김형근/김부성/임동진/김동현, “지방자치단체 토지수용제도 실태분석과 개선방안”, 한국전자통신학회논문지 제6권 제6호, 2011, 930쪽, 재인용.

16) 한국감정평가협회/한국감정원, 감정평가실무기준 해설서(I)-총론편, 한국감정평가협회/한국감정원, 2014, 5쪽.

17) the Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970(URA) (42 U.S.C. 4201-4655) § 4651(Uniform Policy on Real Property Acquisition Practices).

이 법이 규정하고 있는 지침¹⁸⁾에는 우선 앞서 언급한 바와 같이 “연방기관의 장이 협상에 따라 신속히 부동산을 취득하기 위한 모든 합리적인 노력을 기울일 것”을 규정하고 있으며, “주요 기관의 장이 낮은 공정시장가격에 따른 매매 또는 기부에 따른 부동산의 취득을 포함하는 감정을 면제하기 위한 절차를 규정하고 있는 경우를 제외하고 소유자 또는 그의 지정대리인은 해당 부동산의 감정 시에 감정평가사를 동행”하도록 하고 있다.

한편, 이 법은 “부동산에 대한 협상의 개시 전에 해당 연방기관의 장이 정당보상액을 정하고 해당 부동산의 취득을 위해 신속히 그 정해진 보상액을 제안하도록 하고 있으며, 어떠한 경우에도 보상액이 해당 부동산의 공정시장가격(Fair Market Price)에 대한 기관의 승인된 평가금액보다 적어서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 여기서 “소유자의 합리적인 통제 범위 내에서의 악화로 인한 경우 이외에 부동산의 취득에 따른 공공개선이나 그러한 개선을 위해 부동산이 취득될 가능성으로 인한 평가일 전의 해당 부동산의 ‘공정시장 가격’에 대한 어떠한 감소나 증가는 해당 부동산에 대한 보상액을 결정하는 데 있어 포함되지 않는다.”

1.3 수용 절차

미국은 토지수용절차에 있어 협의취득이 90% 이상일 정도로 일반적으로 이뤄지고 있는데, 토지수용에 대한 협의절차는 현재 미연방법전 제42편 제61장 ‘표준 이주지원 및 연방이 지원하는 계획을 위한 부동산 취득정책’에 편재되어 협의취득이 되지 않는 경우에는 주 법원 또는 연방법원에 강제 수용신청을 하여 수용절차가 이루어지도록 규정하고 있다. 결국 미국은 “부동산의 취득의 장려, 소송의 회피를 통한 법원의 업무 혼잡 해소, 소유자에 대한 일관된 업무처리보장, 연방정부의 토지취득 관행에 대한 공공의 신뢰증진 등”을 위해 소유자와의 합의에 의한 취득을 권장한다 할 것이다.

이에 따라서, 미국은 연방기관의 장에게 ① 협의취득을 통한 신속한 부동산 취득을 위해 합리적인 노력을 기울일 것, ② 실질적인 재산은 협상 개시 전에 평가하고, 소유자 또는 그의 지정 대리인에게 해당 재산에 대한 감정평가업자의 평가에 동행할 수 있는 기회를 제공할 것, ③ 부동산에 대한 협상을 개시하기 전에, 단지 그에 대한 보상일 뿐이라고 생각되는 금액을 설정하고, 그렇게 설정된 금액의 전부를 지체 없이 부동산

18) §4651(Uniform policy on real property acquisition practices) (1)-(4)의 내용을 요약한 것임을 밝힙니다. 석효영, 앞의 논문, 199쪽 이하 내용 참조.

취득을 위해 제안할 것, ④ 어떤 경우에도 연방기관의 장이 재산에 대한 대가에 대한 합의를 강요하기 위해 비난의 시간을 앞당기거나, 소유자의 사용을 위해 법정에서 협상이나 비난과 자금 예금을 연기하거나, 그 밖의 다른 조치를 취할 수 없도록 하는 것, ⑤ 피수용 부동산의 소유자에게 해당 재산에 대한 정당한 보상을 받을 권리를 충분히 고지할 것 등의 정책을 실시할 것을 부담시키고 있다.¹⁹⁾ 이러한 ‘협의취득’에 대한 부분이 위 감정평가방법 및 절차에도 반영되어 있다.

미국의 토지수용절차는 “① 공정한 시장가격결정을 위한 감정평가인 교섭을 위한 사전준비단계, ② 감정평가기준, 감정평가 조건 충족 확인 심사를 위한 심사단계, ③ 기업자와 소유자와 감정평가금액에 대한 합리적인 검토를 위한 교섭단계, ④ 합의 성립시의 계약서명, 불성립시의 기업자 수용절차의 개시 등을 위한 합의단계, ⑤ 기업자의 비용지불 등을 위한 보상액 지불단계, ⑥ 연방법원에 대한 공식수용절차 신청을 위한 단계”로 구분된다.²⁰⁾

2. 일본

2.1 토지수용

일본 헌법은 제29조 제1항에서 “재산권은 침해받지 아니한다”라고 규정하여 사유재산권을 보장하면서 동조 제3항에서는 “사유재산은 정당한 보상 하에 공공을 위해 사용할 수 있다”라고 규정함으로써 우리나라의 헌법 제23조 규정과 동일하게 사유재산권과 공공복리의 조화를 도모하고 있다. 이 헌법상 조항을 근거로 일본 역시 공익의 증진과 사유재산의 조화를 위해 1951년 ‘토지수용법’을 제정하였으며, 이 법률에서 토지 등을 수용·사용하기 위한 절차, 보상 등에 대해 규정하고 있다.²¹⁾

2.2 토지수용의 대상이 되는 사업

일본 토지수용법은 제3조에서 ‘수용적격사업(토지의 수용·사용이 가능한 공공의 이

19) 42 USC Ch.61 §4651. Uniform policy on real property acquisition practices.

20) 김형근/김부성/임동진/김동현, 앞의 논문, 931쪽 [표 2] 협상 및 절차; 석호영, 앞의 논문, 199쪽 재인용.

21) 土地収用法(昭和二十六年法律第二百十九号).

익이 되는 사업)’을 규정하고 있고, 해당 조항의 각 호에 해당하는 사업에 대해서만 토지의 수용·사용이 가능하도록 규정하고 있으며,²²⁾ 토지수용법상 신청사업이 토지의 수용이 필요하다고 것을 인정받는 절차인 ‘사업인정’²³⁾과 토지소유자에 대한 보상금액 등을 확정하는 ‘수용재결절차’를 규정²⁴⁾하고 있다.

송전선로사업의 용지취득에 있어 전력회사는 토지소유자와 교섭하여, 협의로 취득하는 것이 원칙이지만, 협의가 원만하게 이루어지지 않아 소유권의 남용이 공익을 저해한다고 판단되는 경우에 전력회사는 ‘토지수용법’에 따라 사업의 인정을 받은 후에 필요한 절차를 걸쳐 그 토지를 수용 또는 사용할 수 있다.²⁵⁾

2.3 수용을 위한 요건

특정사업의 시행자가 필요로 하는 특정 토지를 취득하기 위해서는 사유재산제도가 헌법상 보장되는 한 당사자 간의 자유로운 의사에 따라 그 취득이 이루어져야 할 것인바, 이는 토지소유자의 재산에 대한 처분권한을 침해하지 않기 위함이기도 하다. 일본 역시 사유재산제도 하에서 “부동산의 사적 거래는 거래당사자의 자유로운 의사에 근거하여 이루어진다”는 계약자유 원칙을 지키고 있기 때문에 공익사업을 위한 토지 등의 취득을 위해서도 당연히 ‘성실한 사전협의를 의한 임의취득’이 전제될 것²⁶⁾이 요구된다.²⁷⁾

일본은 토지수용법[1951년 전면 개정된 것(1967년 7월 21일 개정 전의 것)]은 기업자가 당해 사업을 위하여 토지를 수용·사용하고자 할 때는 사업인정을 받도록 규정하고 있었지만,²⁸⁾ 해당 ‘사업인정의 신청 시기’에 대해서는 언제 신청하여야 하는지에 대하여

22) 土地収用法 第3条(土地を収用し、又は使用することができる事業) 土地を収用し、又は使用することができる公共の利益となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない。 제1호(도로, 일반 또는 전용 자동차 도로 또는 주차장)에서부터 제35호(각 호 관련 사업을 위해 제외될 수 없는 통로, 교량, 기숙사, 그 외의 기타 시설)까지 공익사업에 해당하는 사업을 열거하고 있다.

23) 土地収用法 第26条(事業の認定).

24) 土地収用法 第39条(収用又は使用の裁決の申請).

25) 한국전력공사, 송주법에 의한 500kV HVDC 주변지역의 보상 및 지원 수준 검토, 한국토지공법학회, 2017, 87쪽.

26) 이 밖에도 공공필요와 이해관계자에 대한 사업설명이나 의견청취 등 공익성 판단을 위한 절차의 수행을 토지수용을 위한 요건으로 두고 있다. 석호영, “사업인정제도에 있어 공익성 판단에 관한 비교법적 고찰”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 36쪽 직접인용.

27) 小高 剛, 「用地買収と補償」, 有斐閣, 1996, 2面, 재인용.

28) 일본 토지수용법 제16조는 “기업자는 해당 사업 또는 해당 사업의 시행으로 인하여 필요가 발생한 제3조 각 호의 하나에 해당하는 것에 관한 사업(이하 “관련 사업”이라 한다.)을 위하여 토지를 수용하거나 사용하고

는 규정하지 않았었다. 이에 대하여 당시 일본 건설성은 사업계획의 결정이 있는 때에 신속히 사업인정의 신청을 하도록 하였고, 이에 당시 건설사무차관은 「공공사업의 실시 촉진에 따른 용지취득에 관하여(건설성 발령 제20호, 1958년 9월 8일 건설 사무차관 통첩)」를 하달함으로써 “건설성 소관 공공사업에 있어 용지취득이 곤란할 것으로 예상되는 곳에 대하여 실시계획의 승인 또는 보조금 등의 교부 결정이 있고 난 뒤에 가능한 빨리 사업인정을 신청하고, 토지수용법에 따른 용지취득에 대비할 것”을 지시한 바 있다.²⁹⁾ 다만, 당시에 이러한 일본 건설성의 요청이 있었음에도, 기업자는 이전 관행대로 90%에 가까운 토지를 취득한 후에 사업인정의 신청을 하는 것이 일반적이었기 때문에 실제로는 “① 사업계획의 즉시 결정에서부터 ② 임의교섭(계획의 일부 수정), ③ 사업인정 신청, ④ 사업인정, ⑤ 재결, ⑥ 수용 순으로 이루어졌다.”³⁰⁾

또한, 일본 건설성은 1989년 7월 14일 「사업인정 등에 관한 적기 신청 등에 대하여」 등을 하달한 바 있는데,³¹⁾ 이 지침은 “사업인정의 신청이 당해 사업의 완성기한 등을 예상하여 적절한 시기에 하되, 원칙적으로는 ① 하나의 사업인정 신청 단위에 있어 토지(용지)취득률이 80%(토지소유자·관계인 전체 인원에 대하여 계약이 완료된 토지소유자·관계인의 비율을 말함)가 되었을 시점 또는 ② 토지(용지) 경계의 말뚝을 타설 한 후(동일한 신청 단위에 있어 타설의 종료 시를 말함)부터 3년이 경과된 시점 중 빠른 시점을 경과한 때까지는 수용절차를 이행하는 것으로 한다.”고 규정하고 있다.³²⁾

일본은 이 지침을 통해 토지수용제도에 있어 국토교통성 직할 사업에 대하여 “기업자가 이에 따른 규칙을 철저히 지킬 것”³³⁾을 요구하며, 사업인정의 신청에 관한 사무뿐만

자 하는 때에는 이 절에서 정하는 바에 따라 사업의 인정을 받아야 한다.”고 규정하고 있다.

29) 足立 忠夫, 「土地収用制度の問題点」, 日本評論社, 1991, 38-41面 재인용.

30) 석호영, “사업인정제도에 있어 공익성 판단에 관한 비교법적 고찰”, 36쪽.

31) 「事業認定等に関する適期申請について」(1989.7.14. 建設省経整發 第53號 등) 「公共事業に係る事業認定等に関する適期申請のルール化について」(1989.10.5. 中央用對發 第14號).

32) ‘事業認定等に関する適期申請等について’ 事業認定の申請は、当該事業の完成期限等を見込んだ適切な時期に行うこととし、原則として、一の事業認定申請単位における用地取得率が80パーセント(土地所有者・関係人数全体に対する契約済の土地所有者・関係人数の割合をいう。以下同じ。)となった時、又は用地幅杭の打設(同申請単位における打設の終了時をいう。以下同じ.)から3年を経た時のいずれか早い時期を経過した時までに、収用手続に移行するものとする。‘사업인정 등에 관한 적기 신청 등에 대하여’ 사업인정 신청은 해당 사업의 완성기한 등을 예상한 적절한 시기에 하는 것으로 하며, 원칙적으로 하나의 사업인정 신청 단위에서 용지 취득률이 80%(토지소유자·관계인원 전체에 대한 계약 완료 토지소유자·관계인원 비율을 말한다.이하 같다)가 되었을 때 또는 용지 폭 말뚝의 타설(동 신청 단위에서의 타설 종료 시를 말한다.이하 같다)로부터 3년이 경과한 때 중 빠른 시기가 경과한 때까지 수용절차로 이행한다.

33) 류하백, “한·일간 수용의 허용조건 비교연구-대법원 및 헌법재판소의 관련 판례에 대한 평석을 겸하여-”,

아니라 토지수용제도의 활용에 있어 사업실시 및 용지 담당의 각 부서 상호 간의 협력이 필수임을 명심하고 사업의 계획 단계에서부터 충분히 조정이 이루어지도록 하는 등 원활한 사무 처리가 이루어질 수 있도록 하였다.³⁴⁾

3. 독일

3.1 토지수용

독일 연방건설법전 제95조는 제1항에서 “공공수용으로 인하여 재산권의 침해에 대한 보상은 수용될 토지의 시장가격에 의하여 산정된다.”고 규정하고 있다,³⁵⁾ 이 규정은 “보상에 있어서 결정적인 것은 침해된 순간의 피수용 재산의 실제 가치로 이는 시장에서의 거래가격에 의해 산정된다.”는 것을 의미한다. 또한 동법 제96조는 재산상의 불이익에 대한 손실보상에 관하여 “공용수용에 의해 발생한 기타 재산상의 불이익에 대한 보상은 그러한 재산상의 불이익이 권리손실에 대한 보상의 산정을 할 때에 고려되지 않은 경우에만 보장된다.”고 규정하고 있다.³⁶⁾

3.2 수용절차

독일에서의 수용절차는 수용신청 전 협의, 수용신청, 수용절차 중 협의, 수용재결 등으로 구분할 수 있다. 독일 「연방건설법전」 제87조 제2항은 “수용신청전의 협의단계에서 공용수용은 신청자가 상당한 조건을 제시하고, 적당한 다른 토지의 제공이라는 동법전 제100조 제1항 및 제3항의 요건 아래에서 피수용 토지를 임의취득하려고 진심으로 노력하였으나 불가능했다는 것”을 전제로 한다.³⁷⁾ 이러한 수용신청전 협의단계는 토지

토지공법연구 제48집, 한국토지공법학회, 2010, 236쪽.

34) ‘사업인정 등에 관한 적기 신청 등에 대해(2003년 3월 28일)’라는 지침은 3에서 “정보의 공표 등 사업진행관리의 적정화를 도모하는 관점에서 홈페이지를 활용하여 용지 취득의 진척상황, 사업의 전망, 사업기간 연장의 경우의 이유나 대응방안 등을 공표한다(대규모 사업 또는 특별한 사정이 있는 사업도 대상으로 한다).”고 규정하고 있고, 또한 “해당 정보의 공표에 있어서는 계획담당, 사업실시담당 및 용지담당 각 부처 상호간의 협력관계가 불가결하다는 점에 유의하여 충분한 연락조정을 실시함으로써 적절한 정보가 공표되도록 한다.”고 규정하고 있다.

35) Baugesetzbuch §95(Entschädigung für den Rechtsverlust) (1).

36) Baugesetzbuch §96(Entschädigung für andere Vermögensnachteile) (1).

37) Baugesetzbuch §87(Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung) (2).

를 수용함에 사업시행자와 토지소유자 간의 자율적인 의사에 합치에 의해 이루어지는 임의규정으로 볼 수 있지만 이는 수용신청 전에 반드시 거쳐야 할 절차이기 때문에 사실상 강제적 규정이라 할 것이다.

다만, 수용신청전의 협의절차는 행정청의 개입 없이 당사자간의 자율적 의사에 따라 토지를 취득하고 보상이 이루어지는 것이기 때문에 협의 그 자체가 피수용자에게 악용될 우려가 있어 「연방건설법전」은 사업시행자와 토지소유자로 하여금 신청 전 협의에 제한을 두고 있는데, “① 상당한 조건을 제시하여야 한다는 점과 ② 토지소유자가 사업시행자의 상당한 조건을 갖춘 청약을 거절할 경우 그 이후의 토지가격의 상승은 보상액에서 고려되지 않는다는 점이다.”³⁸⁾

이러한 제한은 보상 원칙인 수용재결시점의 예외로서 협의를 거절하고 수용재결 시까지 미루어 그동안의 지가상승으로 인한 보상액을 받으려고 함에 따라 이를 방지하기 위한 것인데, 상당한 조건을 갖춘 청약에 응해 토지를 매매한 선의의 소유자보다 협의지연으로 토지가격의 상승을 유발시킨 소유자가 더 많은 보상액을 받는 것은 형평성에 맞지 않기 때문이다. 이에 상당한 조건을 갖춘 청약이 있었고 그에 대하여 토지소유자가 특별한 이유 없이 거절하여 수용재결로 갈 경우 보상액의 가격시점은 더 이상 수용재결시점이 아니라 그 전의 청약시점이 기준이 된다.³⁹⁾

3.3 주(州) 수용 규정상 요건

독일 바이에른이나 베를린과 같은 주 수용법에 따르면 수용은 오로지 계획 신청자가 수용에 앞서 해당 토지의 개별적인 확보를 위하여 진지하고 지속적인 노력을 한 뒤에만 가능하기에 신청자는 완전히 또는 부분적으로 개별적 확보를 위한 노력을 기울였다는 것을 증명하여야 하며, 신청자가 수용 및 보상법상 산정되는 보상보다 더 많은 금액을 제공해야 할 의무는 없으며, 개별적 확보를 위한 사적 제시가 보상의 의무가 발생하는 모든 면을 아우르기만 하면 된다.⁴⁰⁾

독일은 개별적 토지 확보 우선 원칙에 따라 계획확정절차 및 계획허가가 확정되기 전에 관련 사업자들은 필요로 하는 부지를 토지소유권자와의 협의를 통해 확보하기

38) Baugesetzbuch §95(Entschädigung für den Rechtsverlust) (2).

39) 신용희, “토지보상절차에 관한 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 중심으로”, 가천대학교 대학원 석사학위논문, 2018, 50쪽.

40) 한국전력공사, 송변전건설 보상 Paradigm 전환 및 보상정책 개발 연구, 한국감정원/부동산연구원, 2016, 215쪽.

위해 주기적으로 노력하게 되는데, 개별적 확보가 이루어지지 않은 경우에는 해당 관할청에 수용 신청을 할 수 있다. 다만, 약 95%에 해당하는 토지는 조정을 거쳐 협의에 따라 수용된다고 한다.⁴¹⁾ 이는 수용절차가 보상비용에만 한정되는 경우라 할지라도 사업기간이 연장되거나 비용이 많이 들고 시간이 오래 걸릴 수 있기 때문에 사업자들이 행정청이 제시하는 보상액보다 높은 금액을 지불하고자 하는 성향이 있기 때문이다.⁴²⁾

독일 에너지경제법은 제45a조에서 “계획확정결정이나 계획허가를 받은 사업시행자는 현금보상을 하여야 하고, 보상액에 합의가 성립되지 않은 경우에는 토지소유자등의 신청에 의하여 주법상 수용행정청이 결정한다.”고 규정하면서 협의가 이루어지지 않은 경우에는 주의 수용법에 따르도록 하고 있다. 이에 송·변전설비 건설에 따른 토지 수용절차는 주법상의 수용 및 보상절차에 따르고, 보상은 원칙적으로 사업자와 토지등 소유자와의 합의가 우선이라고 한다.⁴³⁾

IV. 협의보상 관련 문제점과 제고 방안

1. 「토지보상법」상 규정의 불명확성 개선

앞서 살펴본 바와 같이 현행 「토지보상법」은 “사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며”라고 규정하고 있어, 사업시행자로 하여금 협의에 대한 책임의 범위와 기준을 명확하게 규정하고 있지 않다. “성실하게 협의하여야 한다.”는 것은 행정법상 기본원칙으로서 그 자체로 중요하기도 하지만, 해당 규정이 협의보상에 대한 사업시행자의 기본 책무를 규정하고 있는 만큼 법치행정의 원칙에 입각하여서도 공익사업의 시행에 따른 토지소유자의 적절한 피해보상을 위한 보다 구체적이고 명확한 입법적 개선이 필요하다 할 것이다.⁴⁴⁾

사업시행자가 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하였다는 것은 그 근거가 되는

41) 한국전력공사, 위의 보고서, 231쪽.

42) 한국전력공사, 위의 보고서, 233쪽.

43) 한국전력공사, 송·변전 전력설비 이해관계자 수용성 제고를 위한 보상제도 개선, 한국토지공법학회, 2022, 58쪽 참조.

44) 국토교통부, 앞의 보고서, 173쪽.

「토지보상법」 제16조 규정만으로는 해석하기가 어렵기 때문에 토지소유자 등이 받을 수 있는 피해에 대한 보상이 적법하고 적절하게 이루어질 수 있도록 협의보상에 관한 기준이나 절차를 확보 가능할 정도로 구체화할 필요가 있다.

또한 “협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정(동법 동조 후단)하고, 동법 시행령 제8조에서 협의의 절차 등을 정하고 있는 형식으로 법률에서 구체적인 협의 절차, 방법 등을 대통령령으로 위임하고 있는데, 이러한 위임입법의 형식을 취하는 경우에는 “상위 법률에서 구체적으로 그 내용과 범위를 정하여 하위 입법에 위임하는 것이 바람직하다.”는 점과 보상에 관한 협의 절차나 방법 등은 국민의 재산권에 관한 사항으로 법률에서 일반적이고 포괄적으로 위임하는 경우에는 법치행정의 원칙⁴⁵⁾에 부합하지 않다는 점에서 협의보상에 관하여 구체적인 내용을 정하여 위임할 필요가 있다. 결국 법치행정이라는 것은 행정권의 자의나 남용으로부터 국민의 권리를 보호하는 데 그 목적이 있으며, 행정의 자의적인 해석과 남용을 억제하고, 행정행위를 촉진시키며, 사회의 이해관계를 조정하는 기능을 한다.

이와 같이 행정은 사회에서 발생하는 다양한 현상들에 대하여 행정기관이 이를 조정하고 촉진시키며, 행정의 자의적인 남용 등을 방지함으로써 국민의 권리를 보호하도록 하고 있기 때문에 행정기관의 권한을 법에 따라 집행할 수 있도록 하기 위해서는 법률에서 그 규정내용이 명확히 규정되어야 하고 구체적으로 그 내용을 규정할 필요가 있는 것이다. 현대사회에서 행정에는 다양한 사항들에 대하여 법률에서 세부적으로 구체화시킬 수 없는 한계가 내재되어 있기에 재량이 부여되어 있지만 법치행정을 달성하기 위해서는 법률에서 가능한 구체화할 수 있는 범위까지의 사항들을 명확히 규정할 필요가 있다 할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 보상에 관한 협의는 국민의 재산권을 침해할 수 있는 사항이기에 이에 관한 구체적이고 세부적인 사항은 법률에 규정을 두는 것이 바람직하다 할 것이고, 국민의 기본적 권리에 관한 중요사항은 법률에 구체화시킬 필요가 있다.⁴⁶⁾ 국민의 재산권에 관한 사항인 토지 보상을 위한 협의는 법률에서 구체적인 사항을 규정하고,

45) 행정기본법 제8조(법치행정의 원칙) 행정작용은 법률에 위반되어서는 아니 되며, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우와 그 밖에 국민생활에 중요한 영향을 미치는 경우에는 법률에 근거하여야 한다.

46) 헌법재판소 1999. 5. 27. 선고 98헌바70 전원재판부 결정.

“입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 그러한 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 확정할 수 없고, 구체적 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 내지 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정할 수 있을 뿐이나, 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다.”

필요한 최소한의 범위에서 그 행정 목적의 달성을 위하여 입법에 위임하는 것이 위임입법 한계의 범위를 벗어나지 않을 것이다.

한편 협의보상을 위한 기간에 있어 “협의기간은 특별한 사유가 없으면 30일 이상으로 하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 이처럼 의무적으로 협의기간을 30일 이상으로 하도록 규정한 것은 토지보상에 있어 중요한 영향을 미치는 사항으로 법률유보원칙에 따라 법률에 그 규정을 두는 것이 바람직하다 할 것이다.⁴⁷⁾

개정 전	개정 후
토지보상법 제16조(협의) 사업시행자는 토지등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	토지보상법 제16조(협의) 사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 토지소유자 및 관계인 등을 알 수 없는 등 특별한 사유가 없으면 협의기간은 30일 이상으로 하여야 하며 , 협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 보상협의회의 효율적 운영

2.1 법률에의 운영 등 근거 마련

앞서 살펴본 바와 같이 「토지보상법」은 제82조 제1항에서 “공익사업이 시행되는 해당 지방자치단체의 장은 필요한 경우에 ① 보상액 평가를 위한 사전 의견수렴에 관한 사항, ② 잔여지의 범위 및 이주대책 수립에 관한 사항, ③ 해당 사업지역 내 공공시설의 이전 등에 관한 사항, ④ 토지소유자나 관계인 등이 요구하는 사항 중 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항, ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 장이 회의에 부치는 사항을 협의 하기 위하여 보상협의회를 둘 수 있다.”고 하여 보상협의회의 임의설치에 대해 규정하고 있고, “다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공익사업을 시행하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상협의회를 두어야 한다.”라는 단서 조항에서는 보상협의회의 의무설치 대상으로서 “해당 공익사업지구 면적이 10만 제곱미터 이상이고, 토지 등의 소유자가 50인 이상인 공익사업”을 규정(동법 시행령 제44조의2 제2항)하고 있다.

47) 시행령에 규정된 내용을 법률로 규정하는 것은 그 개정이 향후 상대적으로 어려워지게 되어 보상 관련 유연한 운영이 어렵고, 법률에서 협의에 필요한 기간을 구체화하는 것으로 행정입법에서 관련 개정이 어려워진다는 단점이 있다.

보상협의회에서 논의되는 사항 중 첫 번째에 해당하는 “보상액 평가를 위한 사전 의견수렴에 관한 사항”은 토지소유자 등의 재산권과 협의보상을 제고를 위해 매우 중요한 사항이기 때문에 보상협의회의 권한과 운영에 대한 사항을 법률에서 규정하는 것이 바람직할 것이다.⁴⁸⁾

2.2 의무적 설치로의 통일

언급한 바와 같이 「토지보상법」 제82조 제1항은 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에 보상협의회를 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 협의보상을 위해서는 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 보상액 등에 대한 의견수렴이 이루어질 수 있어야 하기에 동법 동조의 단서 조항과 같이 특정 규모 이상의 사업에 대해서만 의무적으로 보상협의회를 운영하는 것은 바람직하지 않아 보인다.

또한 협의취득은 그 성질상 사업상 계약이기에 보상협의회를 통해 협의가 이루어지게 되면 이는 사법상 계약체결 자유의 원칙에도 부합하게 되고, 사업시행자와 토지소유자 등이 자율적으로 재산권을 보호할 수 있는 방안이 절차적으로도 마련되는 것이어서 바람직하다 할 것이다. 만약에 보상협의회가 설치되지 않는 경우에는 사업시행자와 토지소유자 간에 원활한 소통의 기회가 차단되어, 협의에 따른 보상이 이루어질 가능성이 낮아질 것이다.⁴⁹⁾

2.3 보상협의회 협의내용에 대한 전문성 강화를 통한 신뢰성 확보

보상협의회 관련 최근 이슈를 보면 감정평가금액⁵⁰⁾과 위원선정⁵¹⁾에 대한 부분이 원

48) 이러한 방식으로 보상협의회 설치에 관한 사항을 법률에서 정하는 것이 법치행정의 원칙과 법률유보의 원칙에도 더욱 부합할 것이다.

49) 독일은 전차선을 제외한 110kV 이상 송전선의 건설, 국경을 넘는 직류선, 재생에너지법상 해상풍력시설과의 해저선 등을 통한 망연결 등에 대해서 관한 주의 수용행정청에 사업자가 신청한 구체적인 선로계획과 환경영향상세서를 포함한 계획확정절차를 신청하여 관련 토지의 수용 등을 협의하여야 하는데, 해당 행정청은 이를 근거로 사업자, 주민, 이해관계인 등과 회의를 통해 심사 및 토론하고 이의신청을 받아들여 최종적으로 계획을 확정하게 된다. 독일은 이러한 과정을 통해 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 하고, 사업에 대한 주민 수용성을 제고하여 신속한 사업의 추진이 이루어지도록 노력하고 있다. 적절한 보상을 위한 협의 노력을 통해 결과적으로 사업이 추진되는 지역 주민의 수용성까지 제고할 수 있다 할 것이다. 한국전력공사, 송·변전 전력설비 이해관계자 수용성 제고를 위한 보상제도 개선, 56쪽 및 59쪽 참조.

50) 경북도민일보, “포항 장성동재개발 3차 보상협의회 소득 없이 마무리”, <<http://www.hidomin.com/news/>>

활한 협의를 어렵게 하고 있는 것으로 보인다. 토지소유자 등 이해관계인 간의 협의를 도출하는 것은 대상 사업별로 어려움이 있기에 이에 대해서는 수많은 이해관계인들이 수긍할 수 있도록 보상협의회 위원의 전문성 강화를 통해 보상협의회에서의 협의사항에 대한 신뢰성을 확보하는 것이 전제될 필요가 있다.

현행 「토지보상법」은 보상협의회 위원을 토지소유자 및 관계인, 법관, 변호사 공증인 또는 감정평가나 보상업무에 5년 이상 종사한 경험이 있는 사람, 해당 지방자치단체의 공무원, 사업시행자의 사람 중에서 해당 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉하도록 규정하고 있는데(동법 제82조 제2항), 보상액 평가를 위한 사전 의견수렴 등 협의보상에 중요한 사항에 관한 협의가 이루어지는 만큼 위원 선정 기준에 맞는 요건을 강화하여⁵²⁾ 그 결정에 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

3. 수용대상 토지에 대한 사권 해소

토지보상법상 공익사업의 시행을 목적으로 토지 등을 취득하게 되는 경우에는 “사권(私權)이 설정된 재산은 그 사권이 소멸되기 전에는 공유재산으로 취득하지 못한다.”라는 「공유재산 및 물품 관리법」 제8조(사권설정 재산의 취득 제한) 규정에 따라 공유재산으로 등록하여야 한다. 이에 국가 또는 지방자치단체가 사업시행자인 경우에는 피수용 토지 등에 설정된 사권의 말소가 전제되어야 하기 때문에 사업시행자 입장에서 관련 업무량은 줄어든 수 있다는 장점을 가지지만 높은 협의율을 기대하기는 어려울 것이 예상되는데 이는 근저당권 등의 사권을 설정한 자는 채권금액을 수령하기 전에는 적극적으로 해당 사권의 말소를 거부하는 것이기 때문이다. 또한 이에 따른 민원이 증가할 여지가 있다.

반면에 민간에서 사업을 시행하는 경우에는 우선적으로 토지 등을 취득(계약체결 후 소유권을 이전하고 보상금이 지급된 후를 말한다.)한 후에 설정된 사권을 말소하는 것이 일반적이기 때문에 국가 등이 사업을 시행하는 경우와 비교하여 협의율이 높을

articleView.html?idxno=498136>, 검색일: 2022. 11. 03.

51) 경기신문, “경기용인플랫폼시티 사업 토지보상협의회…위원 선정 논의부터 난항”, <<https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=639035>>, 검색일: 2022. 10. 31.

52) 참고로 중앙토지수용위원회 비상임위원의 경우에는 판사, 검사, 변호사 등 법조인의 경우에는 토지분야 업무와 관련하여 15년 이상의 경력을 요구하고 있으며, 교수의 경우에는 부교수 이상으로 5년 재직하고 토지분야 관련 논문 등을 기술한 경력 그리고 감정평가사의 경우에는 20년 이상의 경력을 요구한다.

것이 기대되지만 토지 등의 취득이나 사권 말소를 위한 업무량이 크게 증가할 여지가 있다. 이때 발생하는 근저당권 등 사권의 말소 비용은 부대비용으로서 사업시행자가 처리하는 것을 전제로 하여야 협의를 증가에 도움이 될 것이다. 또한 민간이 사업시행자인 경우에는 계약체결이 사업시행자, 보상대상자 및 사권설정권자 간 3자 합의를 통해 이루어지기 때문에 이 역시 협의를 증가에 도움이 될 것이다. 다만, 계약체결 시에 사권 말소를 위한 서류를 사전에 확보할 필요가 있는데, 이 부분에 있어 사권 설정권자가 관련 서류의 제공이 원활히 이루어질 것을 기대하기는 어려울 수 있다는 단점이 있다.

4. 협의보상 장려를 위한 혜택 부여

공익사업에 있어 가장 우선시되는 것이 사업시행자가 토지에 관한 권리를 확보하는 것인데 이를 위해서는 우선 협의보상을 시도하고 협이가 원만하게 이루어지지 않을 시에는 수용절차로 넘어가게 된다. 하지만 수용으로 넘어가는 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 수용재결에 이르기까지 많은 시간과 노력이 소요되기 때문에 사업시행자 입장에서는 가능한 협의에 따라 보상을 하는 것이 유리하다.

그러나 토지소유자 입장에서는 협의보상에 이르지 않더라도, 수용재결의 경우에는 불이익변경금지의 원칙이 적용되어 최소한 협의보상 시의 금액 이상의 보상을 받게 될 여지가 크기 때문에⁵³⁾ 협의보상에 응할 필요가 없다.⁵⁴⁾ 이에 사업시행자 입장에서라도 토지에 관한 권리 확보에 드는 시간과 비용을 줄여 경제성을 확보하고 공익사업의 신속한 시행을 위하여 협의보상에 응한 토지소유자에게 혜택을 주는 제도가 필요할 것이다.⁵⁵⁾ 한편, 독일은 수도시설 설치에 따른 사유지 보상을 위해 통상적으로 공용으

53) “위원회는 심판청구의 대상이 되는 처분보다 청구인에게 불리한 재결을 하지 못한다.”는 행정심판법 제47조 재결의 범위에 관한 규정에 따라 토지수용위원회는 처음 제시된 보상금액보다 낮은(불이익한) 금액을 보상액으로 새롭게 제시하지 못하는 것으로 보인다.

54) 환경부, 앞의 보고서, 78쪽.

55) 조세특례제한법 등은 공익사업의 원활한 추진을 위하여 양도소득세, 법인세, 취득세 등에 대한 과세특례제도를 마련하고 있지만 현금보상 10%(3년 특약인 경우에는 30%), 채권보상 15%(3년 특약인 경우에는 40%) 소득세, 법인세의 세액감면제도, 개발제한구역토지내 토지협의매수 경우 20% 또는 40% 소득세, 법인세 감면, 토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 취득세 감면 등을 두고 있을 뿐, 협의에 따른 피수용자에 대한 특별공제제도가 없다. 이에 토지보상법, 도시개발법 등에 근거한 공익사업의 시행자가 ① 사업인정고시가 있는 후에 토지등에 대한 협의매수를 신청한날로부터 6개월 이내에 협의매수가 체결된 경우 토지수용등으로 대체 취득하고, 대체취득한 자산을 2년이 내에 양도한 경우에는 연1억원, 5년 동안에는 3억원을 최고 한도로 하는 특별공제하는 제도를 신설하는 방식으로 공익사업의 원활한 추진과 협의보상율을 제고할 필요가 있다. 김남

로 이용하는 토지에 대한 지역권 설정 당시의 거래가격의 20%를 보상하게 되는데, 독일은 보상절차 간소화와 협의보상 우선의 원칙에 따라 3개월 이내에 토지소유자가 지역권 설정 및 보상에 동의하는 경우에는 해당 보상금액의 50%를 가산금으로 추가지급하고 있다.⁵⁶⁾ 영국은 보상금액을 통지받은 이후부터 12주 이내에 보상계약이 완료되면 최소 £1,000의 인센티브를 제공한다.⁵⁷⁾

또한 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의2 제7항은 사업시행자가 「토지보상법」에 따른 협의에 응하여 그가 소유하는 택지개발지구의 토지의 전부를 시행자에게 양도한 자에게는 수익계약의 방법으로 공급할 수 있다고 규정하고 있는데, 양도차익을 고려하여 보상금액에 불만이 있더라도 협의에 응하는 경우가 많다.⁵⁸⁾

5. 보상금액 산정기준 조정

「토지보상법」은 제68조에서 보상액 산정에 관하여 “사업시행자는 토지 등에 대한 보상액을 산정하려는 경우에는 감정평가법인 등 3인(제2항에 따라 시·도지사와 토지소유자가 모두 감정평가법인 등을 추천하지 아니하거나 시·도지사 또는 토지소유자 어느 한쪽이 감정평가법인 등을 추천하지 아니하는 경우에는 2인)을 선정하여 토지 등의 평가를 의뢰하여야 한다.”고 규정하고 있다.

또한 동법 제70조는 제1항에서 “협이나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등⁵⁹⁾을 고려하여 평가한

옥, “공익사업 피수용자 세제개선 방안”, 토지공법연구 제100집, 한국토지공법학회, 2022, 78-79쪽.

56) 환경부, 앞의 보고서, 79쪽. 독일의 경우에 송전선로 보상에 있어서 95%가 협의에 따른 수용과 지역권 설정이고 주의 수용행정청에 따른 수용으로 결정되는 경우는 5%에 불과하다고 한다. 한국전력공사, 송·변전 전력 설비 이해관계자 수용성 제고를 위한 보상제도 개선, 58쪽 참조.

57) 한국전력공사, 지중송전선로 유연성 제고를 위한 지하부분 사용 활성화 방안 연구, 한국토지공법학회, 2017, 89쪽.

58) 환경부, 앞의 보고서, 96쪽.

59) “그 밖에 해당 토지의 위치 등”에는 개별요인에 한정되지 않고, 그 외에 적정보상을 실현할 수 있는 모든 사항을 포함한다. 이는 ‘(구)토지수용법’ 제46조 제2항에서 ‘기타사항’이라고 규정하고 있던 것을 그 방법을 보다 구체적으로 규정한 것이다. 한국감정평가협회/한국감정원, 감정평가실무기준 해설서(Ⅱ)-보상편, 한국감정평가협회/한국감정원, 2014, 54쪽.

적정가격으로 보상하여야 한다.”고 규정하고, 동법 시행규칙 제22조는 제1항에서 “취득하는 토지를 평가함에 있어서는 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 한다.”고 규정하고 있다.

앞서 살펴본 미국이나 영국과 같이 토지보상에 있어 우리나라는 시장가치를 기준으로 하지 않고 공시지가를 기준으로 보상금액을 산정하기 때문에 금액에 대한 불만이 토지소유자 등에게 있을 여지가 있고, 이는 협의보상에 있어 저해 요인이 된다 할 것이다.⁶⁰⁾ 약 3년 전 우리 정부를 상대로 미국 교포가 “시장가격으로 보상하지 않는 국내 토지보상 체계에 문제가 있다.”라며 제기하였던 투자자-국가 간 소송(ISD) 사례⁶¹⁾를 보더라도 공시지가를 기준으로 하는 보상금액 산정기준을 조정할 필요가 있다 할 것이다.

물론 위에서 언급한 「토지보상법」 규정에 따라 협의나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 지가변동률, 생산자물가상승률과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 할 것이지만, 「감정평가에 관한 규칙」 제5조에서 ‘시장가치기준 원칙’⁶²⁾을 세우면서 가격과 가치를 명확히 구분하여 ‘정상가격’을 시장가치로 명확하게 규정하고 있다는 점에서 ‘공시지가’를 기준으로 보상금액을 산정할 필요성이 상쇄되었다 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국에서의 평가기준이 ‘Market Value’라는 시장가치를 기준으로 하고 있고 회계, 세무 등의 분야에서 ‘Market Value’라는 용어를 사용하고 있는 만큼 국제기준에 부합하는 보상금액 산정기준으로 변경하는 것이 바람직할 것이다.⁶³⁾

V. 결론

이상으로 우리나라의 협의보상 절차와 현황에 대해 살펴보고, 미국을 비롯하여 영국,

60) 강선호/유정석, 앞의 논문, 94쪽. 협의보상 시에 협의에 이르게 된 요인에 있어 가장 영향을 미치는 것이 ‘지가변동률’이기 때문에 보상금액의 산정 시에 기준이 되는 지가의 현실화가 필요하다 할 것이다.

61) 매일경제, “토지보상 첫 ISD, 강제수용 근간 흔들리나”, <<https://www.mk.co.kr/news/realstate/8406920>>, 검색일: 22. 11. 01.

62) ‘감정평가규칙’ 제5조(시장가치기준 원칙) ① 대상물건에 대한 감정평가액은 시장가치를 기준으로 결정한다.

63) 한국감정평가협회/한국감정원, 감정평가실무기준 해설서(I)-총론편, 105쪽.

독일, 일본의 토지수용제도와 협의보상 관련 내용을 검토하였다. 외국의 제도에서 공통적으로 확인할 수 있는 점은 협의보상을 원칙으로 하고 있다는 점과 공익사업의 신속한 추진과 경제성 확보 등을 위해 협의보상에 따른 혜택을 제공한다는 점이다.

이러한 점들을 고려하여 ① 「토지보상법」상 규정의 불명확성 개선, ② 보상협의회의 효율적 운영, ③ 수용대상 토지에 대한 사권 해소, ④ 협의보상 장려를 위한 혜택 부여, ⑤ 보상금액 산정기준의 조정의 다섯 가지를 협의보상율을 높일 수 있는 제고 방안으로 제시하였다. 이들 제고 방안을 통해 협의보상율이 극적으로 상승되는 것을 기대할 수는 없겠지만 최소한 협의보상과 관련한 현행 법체계의 부족한 부분을 보완하는 역할은 기대할 수 있을 것이다.

사법상으로 재산권, 특히 토지소유권은 절대적으로 인정되어야 하는 권리이지만 헌법 제23조에서 규정하고 있는 바와 같이 재산권은 공공복리에 적합하게 행사되어야 하고, 필요에 따라 법률에 근거하여 제한될 수 있는 것이다. 물론 보상 제도를 통해 제한되는 재산권에 대한 보상을 토지소유자 등 이해관계인은 받을 수 있기는 보상에 이르기까지의 과정이 항상 원만하게 이루어지는 것은 아니다. 토지소유자 입장에서는 보상을 받을 수 있다 하더라도 수용이 된다는 것만으로도 심리적, 경제적 부담을 가질 수 있기에 가능한 협의가 이루어질 수 있는 법 환경을 구축하는 것이 중요하다 할 것이다.

특히 다른 국가의 보상 기준에 대한 검토를 통해 현행 우리나라의 보상 제도상 산정 가능한 보상금액을 피수용자들이 흔쾌히 받아들일 수 있는 수준으로의 개선이 이루어질 수 있도록 방안을 모색하는 것이 중요하다 할 것이다. 이는 결과적으로 토지소유자와의 협의보상 비율을 높이는데 기여할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

한국감정평가협회/한국감정원, 감정평가실무기준 해설서(I)-총론편, 한국감정평가협회/한국감정원, 2014.

한국감정평가협회/한국감정원, 감정평가실무기준 해설서(II)-보상편, 한국감정평가협회/한국감정원, 2014.

2. 학술지

강선호/유정석, “공용수용에서 토지협의계약 영향 요인 분석”, 도시행정학보 제30권 제1호, 한국도시행정학회, 2017, 79-96쪽.

김남욱, “공익사업 피수용자 세제개선 방안”, 토지공법연구 제100집, 한국토지공법학회, 2022, 43-79쪽.

김원중, “토지보상협의회 설치 및 운영에 관한 문제점과 개선방안”, 일감부동산법학 제14호, 건국대학교 법학연구소, 2017, 37-60쪽.

류하백, “한·일간 수용의 허용조건 비교연구-대법원 및 헌법재판소의 관련 판례에 대한 평석을 겸하여-”, 토지공법연구 제48집, 한국토지공법학회, 2010, 229-268쪽.

석호영, “사업인정제도에 있어 공익성 판단에 관한 비교법적 고찰”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 21-42쪽.

_____, “미국의 손실보상 기준에 관한 연구”, 토지공법연구 제86집, 한국토지공법학회, 2019, 193-214쪽.

이은노, “토지보상법상 공익성 협의제도에 관한 소고”, 건설법연구 제8호, 서울대학교 법학연구소 건설법센터, 2022, 69-91쪽.

임성호/정철모, “도시재생뉴딜사업 추진을 위한 사업부지 확보방안에 관한 연구-성남시 주택매입사업을 중심으로-”, 한국주거환경학술지 제17권 제2호, 주거환경, 2019, 157-182쪽.

정하명, “토지수용제도의 발전적 개선방안”, 토지공법연구 제50집, 한국토지공법학회, 2010, 149-172쪽.

3. 학위논문

신용희, “토지보상절차에 관한 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 중심으로”, 가천대학교 대학원 석사학위논문, 2018.

4. 보고서

한국전력공사, 송·변전 전력설비 이해관계자 수용성 제고를 위한 보상제도 개선, 한국토지공법학회, 2022.

한국전력공사, 송변전건설 보상 Paradigm 전환 및 보상정책 개발 연구, 한국감정원/부동산연구원, 2016.

한국전력공사, 지중송전선로 유연성 제고를 위한 지하부분 사용 활성화 방안 연구, 한국토지공법학회, 2017.

환경부, 수도시설 지하부분 사용에 따른 보상 기준 및 방법 연구, 한국토지공법학회, 2018.

[Abstract]

A Study on Improving the System for the Rate for the Compensation by Agreement

Seok, Ho-Young*

The state or public institution implements many public utilities, including multi-purpose dams, roads, railways, ports, and industrial complexes, and houses or educational facilities, and the state or public organizations first consult with their owners to acquire them. At this time, if a smooth consultation is made, necessary land, etc. is purchased by signing a mutual contract, and if the consultation is not made, land for public works is forcibly acquired through the land expropriation system.

The Act on Acquisition and Compensation of Land, etc. for Public Works (hereinafter referred to as the "Land Compensation Act") stipulates "Acquisition or Use by Consultation" and "Acceptance or Use of Land, etc." If consultation with landowners is not smooth, it takes at least one year to settle an objection. Therefore, considering the speed and efficiency of the project promotion and the economic benefits of the expropriated landowners, it is desirable to ensure that the project can be promoted and completed quickly through smooth consultation between the project operator and the landowner.

Therefore, this paper aims to examine the status and procedures of consultation compensation through an overview of the consultation compensation system under the Land Compensation Act, and to derive implications for Korea through a review of foreign expropriation systems and consultation compensation systems. Through this, we tried to examine the problems related to the current consultation compensation system and suggest ways to improve it.

As a result, "the need to improve the uncertainty of the provisions of the Land Compensation Act, rationalization of the period in the consultation compensation procedure, efficient

* Assistant Professor, Department of Law and Public Administration at Myongji University, Ph.D. in Law

operation of the compensation council, provision of benefits for consultation compensation, and adjustment of compensation calculation standards" were suggested as improvement measures.

[Key Words] Compensation by Agreement, Fair Market Value, Official Land Value of the Standard Land, Compensation Council, Just Compensation