

지방토지수용위원회제도의 실태분석과 개선방안

The Analysis on the Actual Condition and Improvement of the Local Expropriation Committee System

서 경 규 (Seo, Kyung kyu)*

< Abstract >

With entering a welfare state, public works increased a lot. Thus, lots of conflicts are taking place between the main contractors and the rightful persons of compensation. It is urgent for us to establish a fair and rational system on expropriation and compensation to solve these problems.

The purpose of this study is to analyze the actual condition and search for an improvement in the policy. Literature studies, case studies and interviews are used for the research. As a result of the research, it was found that the system hasn't coped well with the change of conditions up till now. And a so-called 'The Public Works Act' has been illogical.

The policy suggestion is as follows. First, the local expropriation committee needs to be more independent and more expert. Second, the committee should change into a troubleshooter between the main contractors and the rightful persons of compensation.

주 제 어 : 공익사업, 공용수용, 손실보상, 지방토지수용위원회

Keywords : public works, expropriation, compensation, local expropriation committee

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

북리국가의 등장과 함께 그동안 국가경쟁력 강화, 지역균형 개발, 기반시설 확충, 삶의 질 향상 등에 관련된 각종 공익사업이 크게 증가하였고, 특히 공익 개념의 확대와 더불어 사인(私人)의 공용수용이 늘어나고 있다. 한편, 대통령직선제 또는 지방자치제 실시 이후 국민들의 자기주장과 권리의식이 증대되어 공익사업 마다 많은 갈등이 야기되고 있다. 따라서 다양한 사유로 인한 각종 공익사업의 시행이 불가피하더라도 사유재산권 보호라는 사익도 중요하므로 결국 공익과 사익의 조화를 통한 발전을 추구해야 하며, 이를 위해서는 공용수용과 손실보상에 관한 공정하고 합리적인 제도를 마련하는 것이 시급하다.

(구) 「토지수용법」과 (구) 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」을 통합한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(약어로 공익사업법이라 한다)이 2002년 2월에 제정되었으나, 「공익사업법」이 그동안의 사회여건변화에 탄력적으로 대응하지 못해 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 「공익사업법」의 문제점에 관한 그동안의 연구는 주로 사업인정제도와 손실보상제도를 대상으로 하였으며, 토지수용위원회 제도에 관한 연구는 미흡하였다.

재결기관으로서 특별시·광역시·도·특별자치도에 설치된 지방토지수용위원회(약어로 지토위라 한다)는 국토해양부에 설치된 중앙토지수용위원회(약어로 중토위라 한다)와 달리 상임위원과 사무국이 없어 그동안 전문성·독립성에 대한

문제점이 제기되어 왔다). 또한, 지토위의 재결에 불복하는 경우 중토위의 이의재결을 거칠 필요 없이 바로 행정소송을 제기할 수 있는 점을 고려할 때 지토위의 기능이 중요하다 할 수 있다. 따라서 「공익사업법」의 개정에 관한 연구에서는 사업시행자와 보상대상자간의 갈등을 실질적으로 조정하는 1차적 재결기관으로서 지토위제도에 대한 전반적인 연구가 필요한 실정이다.

본 연구는 공익사업에 있어 1차적 재결기관인 지토위를 대상으로 제도의 실태를 분석하고 문제점을 도출한 후 효율적인 개선방안을 마련하는 것이 목적이다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 내용적 범위는 지방토지수용위원회 제도에 한정한다. 그 중에서 재결신청, 지토위의 설치·운영, 지토위의 재결에 중점을 두어 실태를 분석하고 개선방안을 연구한다. 공간적 범위는 대구 및 경북의 지토위를 대상으로 하며, 시간적 범위는 2007년에 설치·운영되고 재결된 사례를 중심으로 한다.

지토위제도의 현실적인 문제점을 찾고 합리적인 개선방안을 도출하기 위해 문헌연구·사례연구 및 면담조사를 실시하였다. 구체적인 연구방법은 먼저, 문헌연구를 통해 제도의 전반에 대해 고찰한다. 이를 위해 관련법률, 논문 및 서적, 정기간행물 등을 연구하였다. 다음으로 사례연구를 통해 문제점을 찾고 개선방안을 도출한다. 사례연구는 해당 지토위를 방문하여 회의서류, 재결신청서류, 감정평가서, 재결서 등을 열람한 후 분석하였다. 마지막으로 담당공무원의 면담조사를

실시하였다. 면담조사는 공용수용 및 손실보상에 관한 문제점과 개선방안에 대해 공무원의 경험과 생각을 자유롭게 응답하는 방식으로 2009년 5월에 진행되었다.

3. 선행연구의 고찰

그동안 공용수용과 손실보상에 관한 다양한 연구가 있었으나, 지방토지수용위원회제도에 관한 연구는 미흡한 편이다.

건설교통부(2000)는 공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구에서 중앙토지수용위원회(약어로 중토위라 한다)의 업무과다와 지방토지수용위원회(약어로 지토위라 한다)의 비상설의 문제를 지적하고 지토위의 상설화를 주장했다. 강대석(2001)은 전남지방토지수용위원회의 재결사례를 중심으로 문제점을 분석하고 재결관할의 조정, 상임위원회 도입 등을 제안했다. 류재인(2006)은 서울지방토지수용위원회의 수용재결을 대상으로 한 연구를 통해 지토위의 사무국 설치, 위원인력 pool제 도입, 평가자문위원회 설치 등을 주장했다. 이선영(2008)은 손실보상액과는 달리 손실보상대상에 대한 협의불성립시 재결신청 가능여부에 관한 법률의 내용이 명확하지 않다고 지적하고 입법의 보완을 요청했다. 국토해양부·중토위(2009)는 재결기간의 단축필요성을 제기하며 사업시행자의 수용재결신청 남발 방지, 일괄

보상을 통한 국민의 권익보호, 사업시행자 의견 조회 기간 및 감정평가 기간의 단축 등을 제안했다.

선행연구에 대한 검토결과 대부분 공용수용과 손실보상제도의 전반에 관한 연구로서 문헌연구를 하였으며, 지토위의 전문화·상설화 등 기능강화를 요청했다.

본 연구는 지토위제도에 한정된 연구로서 재결신청, 지토위의 설치·운영, 지토위의 재결로 구분하여 문헌연구 이외에 사례연구 및 면담조사를 병행 실시 함으로써 지토위제도의 실태와 개선방안에 대한 보다 구체적이고 현실적인 연구를 하고자 한다.

II. 지방토지수용위원회제도의 고찰

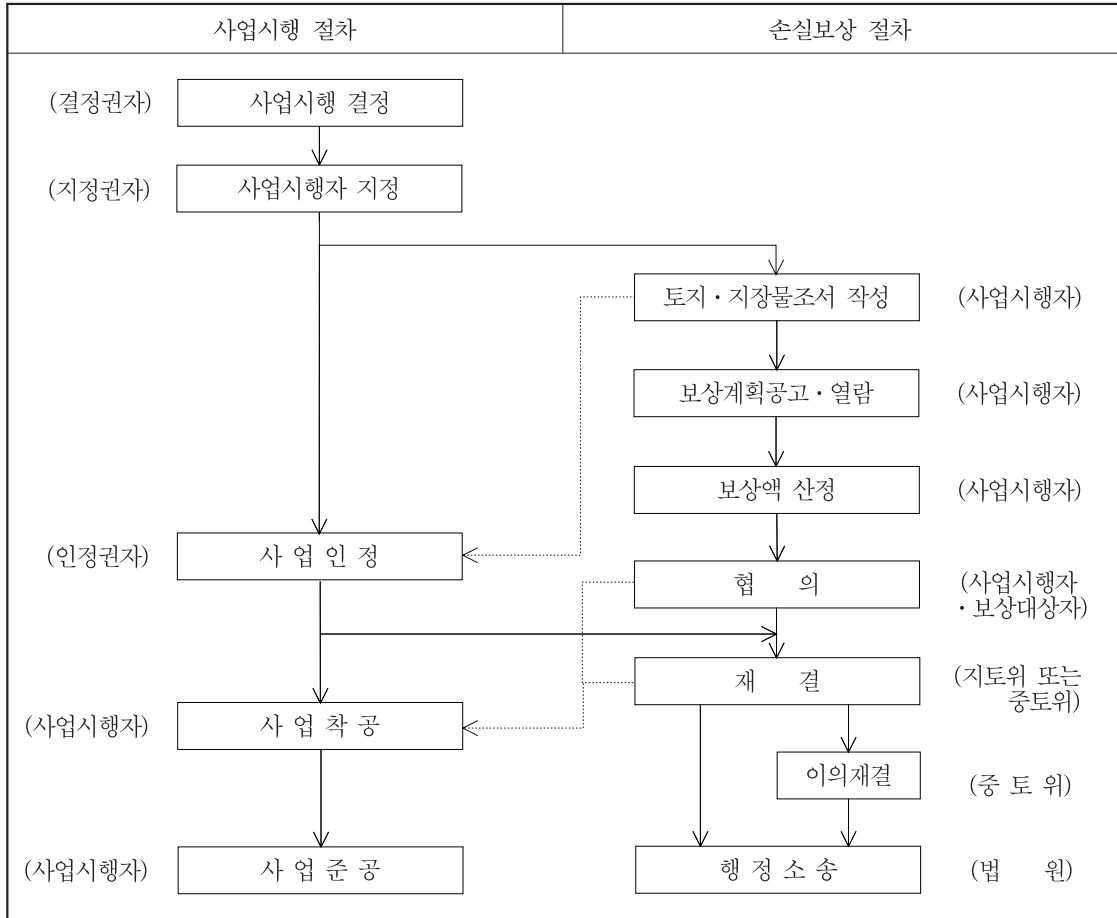
1. 재결의 의의

1) 공익사업의 절차

공익사업의 절차는 크게 사업시행절차와 손실보상절차로 구분할 수 있다. 사업시행절차는 사업시행 결정 → 사업시행자 지정 → 사업인정 → 사업 착공 → 사업 준공의 절차를 거치며, 손실보상의 절차는 토지·지장물²⁾조서의 작성 → 보상계획의 공고·열람 → 보상액 산정 → 협의 → 재결 → 이의재결 → 행정소송의 절차를 거친다.

2) 「공익사업법」상 물건의 용어에 대한 혼란이 있다. 적용대상에서의 물건(법 제3조)은 공익사업을 위하여 필요로 하는 입목, 건물 기타 토지에 정착한 물건으로 정의하고(즉, 토지에 정착한 물건만을 말함), 물건 조서에서의 물건(법 제14조)에는 물건(즉, 토지에 정착한 물건) 이외에 권리를 포함하며, 대상물건에서의 물건(시행규칙 제2조)에는 토지·물건·권리를 포함하여 일관성이 없다. 「민법」상 물건에는 동산과 부동산이 있으므로 물건에는 토지가 포함된다. 또한, 공익사업에 있어 토지이외의 물건 및 권리는 대부분 공익사업에 직접 필요하지 아니한 지장물이다. 따라서 용어의 통일을 위해 본 논문에서는 손실보상 대상물로서 물건 및 권리는 이를 지장물로 칭하고자 한다.

〈그림 1〉 공익사업의 절차



공익사업시행의 결정 후 사업시행자가 지정되어야 손실보상절차로 이행하며, 사업인정의 고시에는 토지 등의 세목을 포함해야 한다. 또한 사업인정고시가 있어야 비로소 수용재결이 가능하며, 사업부지가 협의취득 또는 강제취득 되어야 사업을 착공할 수 있으므로 사업시행절차와 손실보상절차는 서로 유기적으로 관련되어 있다.

2) 재결의 의의

(1) 재결의 개념

재결은 사업시행자와 보상대상자간에 수용 또

는 손실보상에 관한 협의가 성립되지 않거나 협의할 수 없는 경우 토지수용위원회(즉, 중토위 또는 지토위)가 행하는 행정행위를 말한다.

재결은 크게 수용재결·손실보상재결로 구분할 수 있다. 수용재결은 공용수용의 최종적인 절차로 사업시행자와 보상대상자간에 수용에 관한 협의가 성립되지 않거나 협의할 수 없는 경우 사업시행자의 신청에 의해 토지수용위원회가 행하는 행정행위를 말한다. 수용재결이 있으면 사업시행자는 수용의 개시일까지 보상금을 지급·공탁함으로써 수용의 개시일에 소유권을 원시취득

〈표 1〉 수용재결과 손실보상재결의 비교

구 분	수용재결	손실보상재결
재결의 범위	공용수용 + 손실보상	손실보상
손실의 내용	주로 의도한 손실	주로 의도하지 않은 손실
재결신청자	사업시행자 (보상대상자는 수용신청의 청구 가능)	사업시행자 또는 손실을 입은 자(즉, 보상대상자)
신청 요건	사업인정고시가 반드시 필요	사업인정고시가 필수적 요건은 아님
신청 기간	사업인정고시일로부터 1년 이내 (개별법에서 특례 있음)	손실이 있는 것을 안 날로부터 1년 이내 또는 손실이 발생한 날로부터 3년 이내 (예외 있음)
신청 수수료	신청시 수수료 납부 필요	신청시 수수료 납부 필요 없음

자료: 연구자 정리

하며, 보상대상자는 수용의 개시일까지 수용목적 물을 사업시행자에게 인도·이전하고 손실보상금을 수령한다. 따라서 수용재결에는 반드시 손실보상에 관한 사항을 포함한다.

손실보상재결은 공익사업과 관련하여 발생한 손실의 보상에 관한 재결로서 소유권의 강제적인 상실의 없는 경우를 말한다.

한편, 재결에 계산상 또는 기재상의 잘못 그 밖에 이와 유사한 잘못이 있는 것이 명백한 때에 토지수용위원회가 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 하는 재결로서 경정재결이 있다.

(2) 재결의 신청

수용재결신청은 사업시행자가 사업인정고시가 있는 날부터 1년 이내에 관할 토지수용위원회에 신청하여야 하나, 개별법에서는 재결신청기간에 대한 특례를 규정한 경우가 많다. 보상금을 수용의 개시일까지 지급·공탁하지 않아 재결이 실효되면 재결의 전제가 되는 재결신청도 그 효력을 상실한다(대법원 판례, 1987.3.10 선고, 84누158).

사업인정고시가 있는 후 협의가 성립되지 아니

한 때에 보상대상자는 사업시행자에게 재결의 신청을 할 것을 청구할 수 있다(공익사업법 제30조). 이는 수용재결신청권이 사업시행자에게만 있으므로 법률관계의 조속한 확정을 바라는 보상대상자의 이익을 보호하고 수용당사자 사이의 형평을 유지하기 위하여 인정된 제도이다. 여기서 사업시행자가 작성한 토지조서·지장물조서의 내용에 보상대상자가 불만이 있어 이의를 제기했으나, 사업시행자가 적절한 조치를 하지 않거나 그 조치에도 불만이 있는 경우(공익사업법 제15조 참조) 보상대상자가 사업시행자에게 재결신청의 청구를 할 수 있는지가 명확하지 않다³⁾. 그러나 사업인정 후 협의내용에 토지조서·지장물조서의 작성이 포함되는 점(공익사업법 제26조), 토지조서·지장물조서의 내용이 직접적으로 보상액에 영향을 미치는 점, 이를 소송을 통해 해결하려는 것은 공용수용을 통해 소유권을 박탈당하는 보상대상자에 비해 지나치게 사업시행자에게 유리한 점 등을 참작할 때 재결신청의 청구가 가능하다고 본다.

한편, 손실보상재결은 수용재결과는 달리 사업

3) 이선영, 「신토지수용과 보상법론」, 도서출판 리복스, 2008, p.236 참조.

〈표 2〉 협의불성립의 유형

분 야	유형	사 유	발생 시기*	
공익사업	시행	공익사업 자체를 반대하거나 목적물의 인도·이전을 거부하는 경우	①, ②, ⑥, ⑦	
	범위	공익사업에 일부만 편입되거나 경계선에 있을 때 이를 제척해 달라고 하는 경우	③, ⑦	
	내용	구조물의 위치·높이·규모·경사도 등의 설계를 변경해 달라고 요구하는 경우	⑦, ⑧	
물건	범위	지장물 누락	보상목적물인 지장물의 누락이 있다고 주장하는 경우	③, ④, ⑤, ⑥
		잔여물건의 보상 요구	잔여지 또는 잔여건축물의 매수 또는 가치하락에 대한 보상을 요구하는 경우	③, ⑥, ⑧
	내용	사실판단 불만	보상목적물의 면적·수량·수령 등, 현실이용상황, 도로의 성격, 불법형질변경 여부, 무허가 영업의 여부 등의 사실판단에 불만이 있는 경우	③, ④, ⑤
	소유권	소유자 불명	소유자를 알 수 없거나 소유자의 거소를 알 수 없는 경우	③, ⑥
		소유권 제한	등기부등본상 압류·가압류·제한물권 설정 등을 말소할 수 없는 경우	⑥
재산상속 문제		재산상속 후 이를 등기하지 못했거나 상속인간 협의가 성립하지 않는 경우	③, ⑥	
	소유권 분쟁	토지 또는 지장물에 대한 소유권의 다툼이 있는 경우 ⁴⁾	③, ④	
손실 보상	요건	간접손실·정신적 고통에 대한 보상 요구	공익사업지구밖에 소재하는 토지 등에 발생하는 의도하지 않은 손실 또는 공익사업으로 인한 정신적 고통에 대한 보상을 요구하는 경우	⑥, ⑧
		보상대상자 선정 제외	영업보상, 이주대책, 주거이전비 등의 보상대상자 선정에서 제외되는 경우	③, ④
		협의서류 구비 곤란	소유자의 외국체류·수감·입원 등으로 협의서류의 구비가 곤란한 경우	⑥
	범위	손실보상 범위 불만	영업보상의 휴업기간 연장·폐업보상, 지장물의 취득가격 보상 등을 요구하는 경우	⑤, ⑥
		방법	현물보상 요구	금전보상 대신 대체토지 또는 사업시행자의 토지와 교환을 요구하거나 지상물의 현물을 요구하는 경우
	금전보상 외에 추가사항 요구		금전보상 이외에 잔여지 또는 대체토지의 개발행위 또는 그 허가를 요구하거나 양도소득세의 부담을 사업시행자에게 요구하는 경우	⑥
	시기	목적물 인도·이전의 연기	이전장소 마련·수주물량의 생산·성수기의 영업·농작물의 수확 등을 위해 목적물 인도·이전의 연기를 요구하는 경우	⑥
		조세문제	양도소득세의 절세를 위해 시간을 끄는 경우	⑥
	금액	보상액 저렴	보상대상자가 보상액이 적다고 느끼는 경우	⑤, ⑥

자료: 연구자 정리

주: 협의불성립(또는 분쟁)의 발생시기를 일련번호로 표기함. ① 사업시행 결정 ② 사업시행자 지정 ③ 토지·지장물로서 작성 ④ 보상계획 공고·열람 ⑤ 보상액 산정 ⑥ 협의 ⑦ 사업인정 ⑧ 사업 착공

시행자 외에 손실을 입은 자도 재결을 신청할 수 있고, 사업인정고시가 그 신청요건이 아니며, 신청기간도 손실보상의 내용에 따라 차이가 있다. 손실보상재결은 「공익사업법」 이외에도 개별법에서 별도로 규정한 경우가 많으며, 법률로 규정한 사항에 대해서만 그 청구가 가능하고 손실보상에 관해 규정하지 아니한 사항은 민사소송 등을 통해 구제받아야 한다.

(3) 협의불성립의 유형

사업시행자와 보상대상자간의 갈등(또는 협의불성립)은 공익사업의 절차마다 매우 다양하게 나타난다. 재결신청의 전제로서 협의불성립의 유형을 공익사업·물건·손실보상 분야로 구분하여 살펴보면 <표 2>와 같다.

2. 지방토지수용위원회의 설치·운영

1) 지방토지수용위원회의 설치

토지수용위원회는 재결(중도위의 경우 이의재결권도 보유)을 행하는 합의제 행정청이다. 특히 수용재결을 통해 보상대상자는 소유권을 박탈당하고 사업시행자는 소유권을 강제취득하므로 수용재결기관으로서 토지수용위원회의 기능은 매우 중요하다. 토지수용위원회는 국토해양부에 설치하는 중도위와 특별시·광역시·도·특별자치도에 설치하는 지도위로 구분된다. 중도위는 ① 국가 또는 시·도가 사업시행자인 사업 ② 수용 또는 사용할 토지가 2 이상의 시·도에 걸쳐 있는 사업의 재결에 관한 사항을 관장하며, 지도위는 중도위 관할외의 사업에 대한 재결에 관한 사항을 관장한다. 그러나 토지수용위원회의 관할에 대해서는 개별법에서 특례규정을 두는 경우가 있다).

<표 3> 토지수용위원회의 비교

구분	중도위	지도위
설치	국토해양부	특별시·광역시·도·특별자치도
주요 업무	재결, 이의재결, 행정심판	재결
재결 관할	① 국가 또는 시·도가 사업시행자인 사업 ② 수용 또는 사용할 토지가 2 이상의 시·도에 걸쳐 있는 사업 ③ 개별법에서 중도위 관할로 정한 사업	중도위 관할 이외의 사업
위원장	국토해양부장관	시·도지사
위원	위원장 포함 20인 이내(상임위원 1명)	위원장 포함 9인(상임위원 없음)
사무국	별도 설치(공무원정원 33명)	없음
회의	월 2회 정기적 개최	필요시 수시 개최

자료: 연구자 정리

- 4) 토지소유권 또는 건물소유권에 대한 분쟁, 건물소유자와 입주자간의 부속물소유권 분쟁, 토지소유자와 사용자간의 지상물소유권 분쟁, 지적경계선상에 있는 물건의 소유권 분쟁 등이 있다.
- 5) 예를 들어 산업단지조성사업에 있어 일반산업단지 등의 사업에 대한 재결은 지도위가 담당하므로 사업시행자가 시·도이더라도 재결에 관한 관할은 지도위이며, 택지개발사업에 있어 재결의 관할은 사업시행자에 상관없이 모두 중도위이다.

지토위는 위원장 1인을 포함한 위원 9인으로 구성하고, 위원장은 시·도지사가 되며, 위원은 시·도지사가 소속공무원 중에서 임명하는 자 1인과 토지 수용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉하는 자 7인으로 한다.

한편, 중토위와 지토위를 비교하면 다음의 <표 3>과 같다.

2) 지방토지수용위원회의 운영

지토위의 회의는 위원장이 소집하며, 위원장을 포함한 위원 5인 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 토지수용위원회의 사무를 담당하게 하기 위하여 토지수용위원회에 간사 1인 및 서기 약간인을 두며, 지토위의 경우에는 서무담당자를 시·도의 소속 공무원 중에서 위원장이 임명한다. 또한 위원장은 특히 필요하다고 인정하는 심의안건에 대하여는 위원 중에서 전담위원을 지정하여 예비심사를 하게 할 수 있다.

한편, 토지수용위원회는 그 재결이 있기 전에 위원 3인으로 구성되는 소위원회로 하여금 사업시행자와 보상대상자에게 화해를 권고할 수 있으며, 화해가 성립하면 화해조서를 작성한다. 화해조서에 대해서는 '재결로 본다'는 명문의 규정이 없으나, 협의성립의 확인에 재결의 효력이 인정되는 점(공익사업법 제29조 ④), 「민사소송법」상 화해조서에 판결의 효력이 인정되는 점 등을 고려할 때 재결의 효력이 인정된다고 본다.

3. 지방토지수용위원회의 재결

1) 지방토지수용위원회의 업무

토지수용위원회는 ① 사업의 준비를 위한 측량·조사에 따른 손실보상(제9조) ② 측량·조사

시 장애물 등의 제거에 따른 손실보상(제12조) ③ 사업인정의 실효에 따른 손실보상(제23조) ④ 사업의 폐지 및 변경에 따른 손실보상(제24조) ⑤ 사업인정 후 사업시행자 또는 감정평가업자의 측량·조사에 따른 손실보상(제27조) ⑥ 천재·지변시의 토지사용에 대한 손실보상(제38조) ⑦ 재결의 실효에 따른 손실보상(제42조) ⑧ 잔여지의 손실과 공사비보상(제73조) ⑨ 기타 토지에 관한 비용보상(제80조) 등에 관해 재결을 한다. 또한 ① 수용재결(제28조) ② 협의성립의 확인(제29조) ③ 화해의 권고(제33조) ④ 재결의 경정(제36조) ⑤ 시급을 요하는 토지의 사용허가(제39조) ⑥ 사용하는 토지의 수용(제72조) ⑦ 잔여지의 수용(제74조) 등의 업무를 담당한다. 한편, 「공익사업법」 이외의 개별법에서 지토위의 업무로 손실보상재결 등을 규정한 경우가 많다.

2) 재결의 방법과 절차

수용재결은 신청서 접수 → 검토 → 공고·열람·통지(시·군·구청장) → 감정평가 의뢰 → 조사 및 심리·보상액 산정 → 재결 → 재결서 송달의 절차를 거친다. 한편, 손실보상재결은 신청서 접수 → 검토 → 감정평가 의뢰 → 의견청취 및 심리·보상액 산정 → 재결 → 재결서 송달의 절차를 거친다. 재결서 송달에 있어 송달을 받을 자를 알 수 없거나 송달을 받을 자의 주소·거소 그 밖에 송달할 장소를 알 수 없는 때 등에는 공시송달을 할 수 있다(공익사업법 시행령 제4조).

위원회의 심리방식은 서면주의·비공개주의·직권주의에 의한다. 다만, 심리를 함에 있어서 필요하다 인정하는 때에는 사업시행자·토지소유자 및 관계인을 출석시켜 그 의견을 진술하게 할

수 있다(공익사업법 제32조).

재결의 범위에 관해서는 불고불리의 원칙이 적용된다. 따라서 사업시행자·토지소유자 또는 관계인이 신청한 범위 안에서 재결하여야 한다. 다만, 손실의 보상에 있어서는 증액재결을 할 수 있다.

토지수용위원회의 재결은 서면으로 하며, 재결서에는 주문 및 그 이유와 재결의 일자를 기재하고, 위원장 및 회의에 참석한 위원이 이에 기명 날인하여야 한다.

3) 재결보상액의 산정

공익사업에 있어 보상액은 통계에 의해 사업시행자가 직접 산정하는 항목을 제외하고는 전적으로 감정평가 결과에 의존하고 있다. 따라서 재결이 신청되면 위원회는 감정평가업자에게 감정평가를 의뢰하고 그 결과를 기준으로 재결보상액을 산정한다.

한편, 「공익사업법」에서는 협의보상액 산정을 위한 감정평가에서 대상물건별 최고평가액이 최저평가액의 110%를 초과하는 경우에는 다른 감정평가업자에게 재평가를 의뢰하도록 규정하고 있으나, 협의보상 평가액과 재결보상 평가액의 차이에 대해서는 재평가에 관한 규정을 두고 있지 않다.

또한 지토위의 재결은 행정심판의 재결이 아

님에도 불구하고 일반적으로 보상대상자의 권익 보호를 위하여 불이익변경금지의 원칙을 적용하고 있다. 즉, 실무적으로 협의불성립의 사유를 불문하고 위원회의 직권평가액과 협의보상액을 비교하여 높은 금액으로 재결하고 있는데, 「공익사업법」에 이와 관련된 규정은 없다.

III. 지방토지수용위원회제도의 실태 분석

1. 재결신청의 실태

1) 공익사업의 실태

대구 또는 경북지토위에서 2007년에 수용재결된 공익사업은 도시계획시설사업이 54건으로 전체의 77.1%를 차지했으며, 그 다음으로 산업단지사업(10.0%), 전원개발사업(4.3%)의 순이었다.

사업시행자의 경우 시·군·구청장이 전체 건수의 62.9%를 차지했고, 다음으로 민간법인(20.0%), 국가공기업(5.7%)의 순이었다. 시·군·구청장의 비율이 높은 것은 지토위의 관할을 고려할 때 당연한 현상이며, 특수목적법인·정비사업조합·민간법인 등 사인(私人)의 비율이 27.1%나 되는 것은 공공적 수용수용이 급증한 것을 보여준다.

〈표 4〉 공익사업의 유형

구 분	합 계	도시계획시설사업				산업단지 사업	전원개발 사업	정비사업	기타사업
		소계	도로	체육시설	기타				
대 구	49	41	39	-	2	4	1	1	2
경 북	21	13	6	3	4	3	2	-	3
합 계	70	54	45	3	6	7	3	1	5
(비율)	(100.0)	(77.1)	(64.3)	(4.3)	(8.6)	(10.0)	(4.3)	(1.4)	(7.1)

〈표 5〉 사업시행자의 현황

구 분	합 계	시· 도지사	시·군· 구청장	국가 공기업	지방 공기업	특수목적 법인	정비사업 조합	민간 법인
대 구	49	1	35	1	2	2	2	6
경 북	21	-	9	3	-	1	-	8
합 계	70	1	44	4	2	3	2	14
(비율)	(100.0)	(1.4)	(62.9)	(5.7)	(2.9)	(4.3)	(2.9)	(20.0)

2) 재결신청의 실태

시·군·구청장의 수용재결신청 건수를 분석해보면 경북의 경우 23개 시·군 중 69.6%에 이르는 16개 시·군의 수용재결신청 건수가 하나도 없었다. 이는 선출직인 시·군·구청장이 지역 주민과의 마찰을 피하기 위해 수용재결 신청을 기피하는 것으로 해석되며, 면담조사 결과 시·군·구 공무원의 공익사업 및 손실보상업무에 대한 전문성 부족도 수용재결신청을 기피하는 요인인 것으로 나타났다.

한편, 협의불성립의 사유는 물건의 내용 또는 보상대상자의 상황 등에 따라 매우 다양하며, 2이상의 사유가 복합적으로 작용하는 경우도 많다.

재결신청된 사업에서 각 물건의 개수별⁶⁾로 2개까지의 협의불성립 사유를 분석한 결과 전체적으로는 보상액 저렴(64.6%), 소유자 불명(11.4%), 공익사업 거부(4.5%) 등의 사유로 나타났다. 물건별로 보면 토지는 보상액 저렴, 소유자 불명, 잔여물건 보상·소유권 제한의 순이며, 지장물은 보상액 저렴, 공익사업 거부, 지장물 누락의 순이었다.

<표 2>에서와 같이 협의불성립의 사유는 보상액의 저렴 뿐 아니라 공익사업 거부, 잔여물건 보상요구, 지장물 누락, 제적 요구 등으로 다양한데, 이는 보상액의 산정 이전 절차인 사업시행 결정, 사업시행자 지정, 토지·지장물조서 작성,

〈표 6〉 시·군·구청장의 수용재결신청 현황

구 분	시·군·구 수	수용재결 신청 건수				
		0	1~3	4~6	7~9	10 이상
대 구	8	-	4	2	2	-
경 북	23	16	7	-	-	-
합 계	31	16	11	2	2	-
(비율)	(100.0)	(51.6)	(35.5)	(6.5)	(6.5)	(0.0)

6) 각 물건의 개수는 여러 가지 기준으로 산정할 수 있으나, 실무적으로는 통상 토지는 필지별로 소유자가 동일한 것을 1개로 보고, 지장물은 일단의 토지상에 소재하며 소유자가 동일한 것을 1개로 본다. 따라서 토지의 경우 공유물인 경우에는 소유자별로 각각 별개로 산정하며, 지장물의 경우 일단의 토지상에 소재하더라도 소유자가 다르면 각각 별개로 산정한다. 다만, 지장물의 경우 일단의 토지상에 동일한 소유자의 물건이 다수 있으면 이들 항목을 일괄하여 1개로 산정한다. 토지조서와 지장물조서도 이와 같은 기준에서 작성하는 것이 합리적이다.

〈표 7〉 협의불성립의 사유

구 분	합 계	보상액 저렴	소유자 불명	공익사업 거부	잔여물건 보상	소유권 제한	지장물 누락	체척 요구	현물 보상	기타 사유
토 지	699	436	117	5	41	41	-	16	19	24
지장물	511	346	21	50	4	2	33	5	1	49
합 계 (비율)	1,210 (100.0)	782 (64.6)	138 (11.4)	55 (4.5)	45 (3.7)	43 (3.6)	33 (2.7)	21 (1.7)	20 (1.7)	73 (6.0)

보상계획공고·열람 절차에서 보상대상자의 의견 수렴이 부족하다는 것을 보여준다.

2. 지방토지수용위원회 설치·운영의 실태

1) 설치의 실태

수용업무를 담당하는 지토위를 시·도의 사업 부서 내에서 설치·운영함에 따라 보상대상자들이 위원회의 독립성과 중립성에 의문을 제기하는 경우가 많다. 또한 위원 전원이 비상임이고 전담 사무국이 없어 업무 연속성과 전문성을 기대하기 어려우며, 담당자가 1인 밖에 없어 업무가 과다한 실정이다. 이로 인해 복잡한 사실관계의 확인에 어려움이 많고, 신속한 재결을 하지 못해 사업시행자 및 보상대상자 모두에게 피해를 주는

경우가 많다는 것을 보여준다.

위원의 현황을 보면 대구의 경우 감정평가사가 3명으로 가장 많았고, 경북의 경우 교수가 4명으로 가장 많았다. 공무원 면담조사결과 경북의 경우 감정평가사가 상대적으로 적어 위원회 개최·운영에 어려움이 있는 것으로 나타났다.

2) 운영의 실태

위원회는 연간 5회 개최하였으며, 심의건수의 경우 대구와 경북간에 차이가 많았으나, 전체 수용목적물의 개수에 있어서는 큰 차이가 없었다(표 12 참조). 위원회의 회의에 위원장인 시·도 지사가 참석한 경우는 한번도 없었으며, 평균참석 위원수는 6.0명으로 나타났다. 이는 시·도지사를 위원장으로 하는 것에 대한 재검토를 요하

〈표 8〉 지방토지수용위원회의 설치 현황

구 분	소속			공무원 수(명)			
	국	과	담당	국장	과장	담당	담당자
대 구	건설방재국	건설산업과	수용보상담당	1	1	1	1
경 북	건설도시방재국	도시계획과	토지이용담당	1	1	1	1

〈표 9〉 지방토지수용위원회의 위원 현황

(2007. 01. 01. 현재)

구 분	합 계 (명)	위원					
		시·도지사	공무원	변호사	교수	감정평가사	기타
대 구	9	1	1	2	1	3	1
경 북	9	1	1	2	4	1	-

〈표 10〉 위원회 개최 현황

구 분	위원회 개최 회수	위원장 참석 회수	평균 참석 위원 수	심의건수				평균 심의 건수
				소 계	수용재결	경정재결	(연기)	
대 구	5	0	6.8	55	49	4	2	11.0
경 북	5	0	5.2	21	21	-	-	4.2
합 계	10	0	6.0	76	70	4	2	7.6

〈표 11〉 각종 기간(평균)의 비교

구 분	사업인정고시일과 재결신청일 간 (월)	재결신청일과 회의개최일 간 (월)	회의개최일과 수용일 간 (월)
대 구	16.2	2.7	1.1
경 북	21.3	4.4	1.1
평 균	18.8	3.6	1.1

며, 경북의 경우 평균 참석위원수가 5.2명으로 나타나 위원회 개최에 어려움이 있었음을 보여 준다.

심의건수를 내용별로 보면 경북의 경우 모두가 수용재결인 반면, 대구의 경우에는 경정재결이 4개 있었으며, 심의를 연기하여 다음 회의에서 재결한 경우가 2개 있었다.

또한 최초 사업인정고시일로부터 재결신청일 간, 재결신청일로부터 위원회 회의 개최일 간, 회의개최일로부터 수용일 간의 평균 소요 기간을 분석한 것이 <표 11>이다. 사업인정고시일로부터 재결신청일 간에는 평균 18.8개월이 소요되었는데, 「공익사업법」에서 사업인정고시일로부터 1년 이내에 수용재결신청을 하지 않으면 사업인정고시가 실효된다는 점(제23조)을 감안하면 수용재결신청에 많은 시간이 소요되었음을 알 수 있다. 경북의 경우 위원회의 직권감정평가 후 그 결과를 토대로 사업시행자와 보상대상자간에 재협의를 권고하며, 이때 협의가 성립하면 수용재결에서 제외하고 있어 재결신청일과 회의개최일 간에 평균 4.4월이 소요되었다.

사업인정고시일로부터 수용일까지는 평균 23.5월이 소요되었는데, 통상 사업인정고시일 이전부터 손실보상에 착수하는 점을 고려할 때 사업시행자가 전체 사업부지를 취득하는데 2년 이상의 많은 시간이 소요됨을 알 수 있다.

위원회에서 재결이 지연되는 이유에 대해 면담조사한 결과 사업시행자 의견조회의 지연, 감정평가의 지연, 담당 공무원의 업무과다, 위원회의 소집 곤란 등으로 나타났다.

한편, 지토위의 업무에 속하는 협의성립의 확인이나 화해의 권고는 그 실적이 없어 「공익사업법」의 입법취지를 제대로 살리지 못하고 있었다.

3. 지방토지수용위원회 재결의 실태

1) 재결에 관한 실태

재결은 수용재결이 대부분으로 손실보상재결은 한 건도 없었으며, 대구의 경우 경정재결이 4건 있었다. 경정재결의 사유는 ① 수용재결신청 후 수용재결 전에 소유자가 변경되었으나, 그 사실을 확인하지 못해 종전소유자를 대상으로 수용

〈표 12〉 수용재결의 개수

구 분	보상 목적물 개수			수용재결 개수		
	소 계	토지	지장물	소 계 (비율)	토 지(비율)	지장물(비율)
대 구	4,685	2,317	2,368	524	299	225
경 북	4,703	3,614	1,089	589	329	260
합 계 (비율)	9,388	5,931	3,457	1,113 (11.9)	628 (10.6)	485 (14.0)

〈표 13〉 재결보상액의 증가 현황

구 분	목적물	평균 증가율 (%)	증가 현황 (개)					
			소 계	동일	0~5% 증가	5~10% 증가	10~20% 증가	20% 초과 증가
대 구	토 지	3.83	299	83	106	99	9	2
	지장물	10.86	225	82	55	37	19	32
경 북	토 지	4.93	329	28	176	104	14	7
	지장물	2.36	260	44	182	30	4	-
합 계	토 지 (비율)	4.41	628 (56.4)	111	282	203	23	9
	지장물 (비율)	6.30	485 (43.6)	126	237	67	23	32
	합 계 (비율)	5.36	1,113 (100.0)	237 (21.3)	519 (46.6)	270 (24.3)	46 (4.1)	41 (3.7)

재결한 경우 ② 토지대상상 토지소유자의 기재착오로 타인을 토지소유자로 하여 수용재결한 경우 등이다.

한편, 재결신청된 사업에서 전제 보상대상물 중 수용대상물의 개수가 차지하는 비율을 보면 토지는 628개로 전체 보상대상 개수의 10.6%를 차지했으며, 지장물은 전체 보상대상 개수의 14.0%를 차지했다. 이는 평균 11.9%의 물건이 수용재결에 의해 취득되고 있음을 나타낸다.

2) 재결보상액 산정에 관한 실태

재결보상액의 산정에 관한 실태를 분석하면 협의보상액과 동일한 경우가 전체의 21.3%를 차

지했다. 이 경우 불이익변경금지의 원칙이 적용되어 위원회의 직권평가액이 협의보상액보다 낮은 경우도 협의보상액과 동일한 금액으로 산정된다. 분석결과 토지의 18.2%(102개), 지장물의 7.8%(38개)가 협의보상액보다 낮은 금액으로 평가되었다. 또한 협의보상액보다 10% 초과하여 증가한 경우가 87개(7.8%) 있었으며, 20% 초과하여 증가한 경우도 41개(3.7%)가 있었다. 이는 협의보상액 보다 재결보상액이 과다하게 증가한 경우 그 적정성을 재검토할 필요가 있음을 보여 준다.

한편, 협의보상액에 비해 전체 평균 증가율은 5.36%로 나타났다.

IV. 지방토지수용위원회제도의 개선 방안

1. 지방토지수용위원회 설치·운영의 개선 방안

1) 설치의 개선방안

토지수용위원회는 합의제 행정청이므로 위원회의 독립성·중립성·전문성이 요구된다. 또한 수용재결은 사업시행자와 보상대상자 모두에게 직접적으로 영향을 미치는 행정처분이므로 형평성과 신속성이 요구된다. 따라서 위원회를 독립된 상설기구로 전문화하는 필요하다. 이 경우 회의참석이 어려운 시·도지사 대신 위원장을 개방형 직위로 공모하여 임명할 필요가 있고, 전담 사무국을 설치하여야 한다. 전담사무국에 조사관을 배치하여 직접 현장조사를 한다면 충분한 자료 수집과 재결기간의 단축에 기여할 수 있다.

현재 중도위의 업무량이 과다하여 재결이 다소 지연되고 있고, 중도위가 재결권과 이의재결권을 동시에 수행하는 경우 독립성에 문제가 있는 점 등을 고려할 때 지토위의 관할을 확대하는

것이 합리적이다. 따라서 시·도가 사업시행자인 사업의 경우 지토위의 관할로 할 필요가 있다.

토지수용위원회는 합의제 행정청으로서 다양한 전문가의 참여가 필요한 점에서 위원수의 증원이 필요하며 다른 위원회의 구성을 고려할 때, 20인 이내로 하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

2) 운영의 개선방안

먼저, 현재의 토지수용위원회는 공용수용 업무 중심으로 운영되어 공익사업과 관련된 다양한 갈등과 분쟁을 합리적으로 해결하지 못하고 있다. 공익사업의 효율적 시행을 위해서는 공용수용 뿐 아니라 손실보상 업무도 적극적으로 담당하는 것이 필요하다. 이를 위해 화해제도를 적극 활용할 필요가 있다. 협의단계에서의 재평가의 경우 재평가액으로 보상액을 산정하지만 수용단계에서는 불이익변경금지의 원칙이 적용되므로 위원회의 직권평가 결과를 토대로 협의보상액보다 높은 보상액으로 화해를 권고한다면 보상대상자가 승낙할 가능성이 있다. 따라서 협의불성립의 사유가 소유자 불명·재산상속 문제·소유권 분쟁 등 협의할 수 없는 경우가 아닌 한 적극적으로 화해의 권고를 할 필요가 있다. 또한, 보상액 보다는 지

〈표 14〉 각종 위원회의 구성 현황(예시)

명칭	위원장	위원 (위원장 포함)	회의구성
중앙토지수용위원회	국토해양부 장관	20인 이내	위원장 및 상임위원 1인과 위원장이 회의마다 지정하는 위원 7인으로 구성
시·도행정심판위원회	시·도지사	15인 이내	위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 위원 6인으로 구성
시·도도시계획위원회	위원 중에서 임명·위촉	20인 이상 25인 이하	(재적위원 과반수의 출석으로 개의)

7) 국회의원 발의로 지토위의 관할 확대 및 위원수 증원 등을 주요 내용으로 하는 「공익사업법」 개정법률안이 2009. 2. 16. 제안되어 현재 국회에 계류 중에 있다.

장물 누락 또는 사실판단의 불만 등 보상물건의 범위와 내용 및 손실보상의 요건과 범위 등에서 협의가 성립되지 못한 경우 화해의 권고를 통해 먼저 이를 확정된 후 보상액을 산정하는 것이 필요하다.

또한, 이주대책에 대한 협의불성립시에도 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 하고(공익사업법 제78조 및 제78조의2 개정), 환매금액에 대한 협의가 성립되지 아니한 때에도 금액의 증감을 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 개정할 필요가 있다(공익사업법 제91조). 토지수용위원회의 업무가 실질적으로 확대되면 그 명칭을 (가칭)공익사업위원회로 바꾸어야 할 것이다.

한편, 화해조서에 대해서는 ‘재결로 본다’는 명문의 규정을 두어 조서의 효력에 대한 논란을 입법적으로 해결해야 할 것이다.

2. 지방토지수용위원회 재결의 개선방안

1) 재결에 관한 개선방안

「공익사업법」에 의하면 재결신청일로부터 최소 28일 이내(특별한 사유가 있는 때에는 42일 이내)에 재결이 가능하지만, 실태분석에서와 같이 평균 3.6월이 소요되고 있다. 따라서 신속한 재결을 통한 사업시행자·보상대상자 모두의 권리보호가 필요하다. 이를 위해 사업시행자가 제출한 협의경위서를 검토하여 성실한 협의를 거쳤는지 여부를 검토하여 불성실한 협의로 판단되는 경우 재결신청서의 수리를 거부할 수 있도록 규정할 필요가 있다⁸⁾.

또한, 실태분석에서와 같이 협의불성립의 사유

로 보상대상자가 지장물의 누락을 주장하는 경우가 많은데, 이를 협의단계에서 반영하지 않고 재결단계에서 반영하는 경우가 있는 것으로 보인다. 즉, 협의단계에서 누락 지장물에 대한 별도의 협의가 없었는데 재결단계에서 이를 추가하여 감정평가 하는 경우이다. 이는 누락 지장물에 대한 협의가 없었으므로 재결신청이 무효라 할 수 있다. 따라서 협의단계의 세목과 비교하여 추가 물건이 있는지 또는 추가 물건이 감정평가에 반영되었는지를 검토하고, 그 사실이 확인되면 해당 부분의 재결신청을 반려하는 것이 타당하다.

한편, 현재 2 ~ 3개월간의 재결건을 모아 한꺼번에 재결함으로써 재결의 장기화를 초래하는 바, 위원회 개최 주기를 단축하여야 한다. 이는 위원회의 상설기구화를 통해 더욱 개선할 수 있을 것이다.

2) 재결보상액 산정에 관한 개선방안

실태분석에서와 같이 협의보상액과 재결보상을 위한 평가액간에 20%를 초과하여 차이나는 경우도 다수 있으므로 감정평가액에 대한 적정성을 재검토할 필요가 있다. 이에 대해 중도위의 「평가자문회의 운영지침」을 참고하여 ① 감정평가총액이 당초 보상액보다 20% 이상 증액된 경우 ② 감정평가시간 감정평가총액이 20% 이상 차이가 나는 경우 등에 대해서는 자문회의를 통해 적정성 여부를 사전에 심의하여야 할 것이다.

한편, 지도위의 재결보상액 산정에 대해 불이익변경금지의 원칙을 적용한다는 명시적인 규정은 없다. 다만, 실무적으로 보상대상자의 권익보호를 위하여 불이익변경금지의 원칙을 적용하고 있다. 이에 대해 소유자 불명 토지 등과 같이 보

8) 국토해양부·중앙토지수용위원회(2009), 「토지수용 업무편람」, p.555 참조.

상대상자가 협의보상액에 대해 별도의 이의를 제기하지 않은 경우에도 이 원칙을 적용하는 것이 타당한지에 대한 의문이 있으므로 불이익변경금지의 원칙에 대한 명확한 규정을 둘 필요가 있다.

V. 결론

본 논문에서는 대구·경북의 지토위를 대상으로 실태를 분석하고 개선방안에 대해 연구하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

실태분석 결과 먼저, 재결의 신청에 있어 사인에 의한 공용수용이 27.1%를 차지하여 많은 편이고, 시·군의 수용재결신청이 미미한 것으로 나타났다. 이는 공익개념이 확대되어 사인의 공용수용은 크게 증가한 반면, 지방자치체의 영향으로 기초지자체는 수용재결신청을 기피하는 것을 보여준다. 둘째, 지토위의 설치·운영에 있어 위원장의 회의참석 실적이 없고, 손실보상재결·협의성립의 확인·화해의 권고 등은 그 실적이 없으며, 위원회의 재결에 평균 3.6월이 소요되었던 편이었다. 이는 그동안 지토위가 독립성·전문성 없이 공용수용 업무만 수행해 왔음을 보여준다. 셋째, 재결의 실태를 보면 평균 11.9%의 물건이 수용재결에 의해 취득되고, 협의보상액에 비해 재결보상액이 10% 초과하여 증가한 경우가 7.8% 있었다. 이는 각 손실보상절차에서의 성실한 협의를 통해 수용재결을 줄이고, 재결보상 평가액의 적정성에 대한 검토가 필요함을 보여준다.

실태분석을 바탕으로 개선방안을 도출하면 먼저, 사인의 재결신청에 대한 제한이 필요하고, 사

업인정 실효기간의 연장이 필요하다. 둘째, 위원회의 상설기구화·위원장의 공모제·위원수의 증원이 필요하고, 위원회의 관할 확대와 업무 이관을 통해 (가칭)공익사업위원회로 개편하여야 한다. 셋째, 화해의 권고를 적극적으로 활용하고, 사업시행자의 성실한 협의를 제도적으로 강제하며, 자문회의를 통해 감정평가액에 대한 적정성을 검토할 필요가 있는 것으로 나타났다.

공익사업의 시행은 결국 공익과 사익의 조화를 통한 발전을 추구해야 하며, 사업시행자와 보상대상자의 권리·의무에 관한 공정하고 합리적인 제도를 통해 추진되어야 한다. 따라서 사업시행자와 보상대상자간의 갈등을 합리적으로 조정하고 공익사업의 효율적인 추진을 위해서는 「공익사업법」의 위상을 강화하고, 지토위를 (가칭)공익사업위원회로 개편할 필요가 있다. 이를 통해 지토위는 그동안의 공용수용 업무중심에서 벗어나 사업시행자와 보상대상자간의 갈등을 실질적으로 조정하는 행정청으로 거듭나야 한다. 정부나 국회의 신속한 법률개정작업이 필요한 부분이다.

본 논문은 대구·경북의 지토위만을 대상으로 2007년에 재결된 공익사업에 한정하여 실태를 분석한 한계가 있다. 향후 공간적 범위 및 시간적 범위를 확대한 추가적인 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

논문접수일 : 2009년 6월 23일

심사완료일 : 2009년 8월 24일

참고문헌

1. 강대석, “토지수용 및 보상제도에 관한 연구 - 전라남도지방토지수용위원회 재결사례를 중심으로 -”, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2001
2. 건설교통부, 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(Ⅰ)」, 2000
3. 건설교통부·서울지방국토관리청, 「보상업무 매뉴얼」, 2007
4. 국토해양부·중앙토지수용위원회, 「토지수용 업무편람」, 2009
5. 노병철, 「감정평가 및 보상법규」, 회경사, 2008
6. 류재인, “지방토지수용위원회제도 운영 개선 방안 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문, 2006
7. 류해웅, “개별사업법상 공용수용의 특례규정에 관한 법제적 고찰”, 「감정평가연구」 제16집 제1호, 한국부동산연구원, 2006, pp.29~56
8. 이선영, 「신토지수용과 보상법론」, 도서출판 리복스, 2008
9. 정희남 외, 「국책사업의 갈등해결을 위한 보상 제도 개선방안 연구」, 국토연구원, 2008