

제주특별자치도 토지수용절차에 관한 고찰

김성욱
제주대학교 법학전문대학원 법학과
e-mail: lawksw@jejunu.ac.kr

A Study on the Expropriation Procedure of Land in Jeju Special Self-Governing Province

Sung-Wook Kim
Dept. of Law, Jeju National University Law School

요 약

토지재산권은 헌법에 의하여 보장받는 기본권으로서 일반 개인들이 사용, 수익, 처분 등을 자유롭게 향유할 수 있는 것이 원칙이지만, 현행 헌법은 개인에게 귀속된 재산권이더라도 절대적으로 보호하지 않고 공공의 목적 내지 필요성이 있는 경우에는 당해 권리를 제한 내지 박탈할 수 있으며, 다만 그에 상응하게 정당한 보상을 하도록 관련 규정을 마련하고 있다. 그런데 제주지역의 토지수용절차를 살펴보면, 헌법상의 정당한 보상원칙이 실질적으로 실현되고 있는 것으로 보이지 않는다. 저자는 보상금의 적절성 문제는 공시지가를 기준으로 할 것이 아니라 실제의 거래가격을 기준으로 접근하는 것이 타당하며, 지장물의 보상과정에서도 적법한 권원에 기하여 다양한 지장물이 설치되었는지를 반드시 확인하여야 한다는 것을 지적하였다. 또한 보상금과 세금부과의 기준을 공시지가를 기준으로 통일적으로 처리하는 것은 타당하지 않다고 보아야 한다. 이러한 저자의 주장에 기초하여, 향후 토지수용절차에서는 보상금 지급규정 등이 개정되기를 기대한다.

1. 서 론

현행 헌법은 공공의 필요성이 있는 경우에는 정당한 보상의 지급을 전제로 법률에 근거하여 재산권을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(헌법 제23조 제3항). 이러한 헌법에 근거를 두고 있는 대표적인 법률에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)이 대표적이다. 다른 지역과 마찬가지로 제주지역의 경우에도 공익사업을 목적으로 하는 토지수용이 매년 진행되고 있으며, 그 과정에서 보상금의 결정방식 등의 적절성 여부에 관한 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 저자가 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 재결과정을 살펴보면, 수용토지 및 지장물에 대한 보상금의 적절성 등에 대하여 토지소유자의 이의제기가 대부분이다. 이하에서는 토지수용절차에 대하여 간략하게 살펴본 후에, 저자가 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 재결신청사건을 중심으로 문제점과 개선방안에 대하여 검토하고자 한다.

2. 토지의 수용절차

토지의 수용절차는 사업인정, 토지 및 물건조서의 작성, 협의, 수용(사용)재결, 보상금 지급, 수용재결 불복에 대한 구제 등으로 진행된다.[1]

2.1. 사업인정

사업시행자는 토지 등을 수용(사용)하려면 국토교통부장관으로부터 사업인정을 받아야 한다(토지보상법 제20조제1항). 사업인정은 공익사업의 시행을 위하여 필요한 토지 등을 수용(사용)할 사업으로 결정하는 것을 말하며, 사업시행자에게 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 특정한 재산권을 강제적으로 취득할 수 있는 권한을 부여하는 행정행위이다.

2.2. 협의 등

사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작

성, 보상계획의 공고, 통지 및 열람, 보상협의회의 설치, 보상액의 산정, 협의 등의 절차를 거쳐야 한다. 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 협이가 성립되었을 때에는 취득의 절차는 종결되고 사업시행자는 재결 신청기간 이내에 해당 토지소유자 등의 동의를 받아 관할 토지수용위원회에 협의성립의 확인을 신청할 수 있으며, 협의성립의 확인절차는 재결절차를 준용한다.

2.3. 재결

재결은 협이가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때 사업인정고시일로부터 1년 이내에 사업시행자가 관할 토지수용위원회에 신청하여야 한다(토지보상법 제28조 제1항). 사업인정 고시일로부터 1년 이내에 재결 신청을 하지 않으면 사업인정이 실효되므로 사업인정 고시일로부터 1년 이후에 한 재결신청은 각하된다. 토지소유자 등은 사업인정고시일 이후 협이가 성립되지 아니하였을 때 서면으로 사업시행자에게 재결을 신청할 것을 청구할 수 있다(토지보상법 제30조 제1항).

2.4. 보상금의 지급 또는 공탁

사업시행자는 토지수용위원회가 재결로써 결정한 수용 또는 사용을 시작하는 날인 수용 또는 사용의 개시일까지 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하여야 한다. 사업시행자는 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하거나 보상금을 수령할 수 없을 때, 사업시행자의 과실없이 보상금을 받을 자를 알 수 없을 때, 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금에 대하여 사업시행자가 불복할 때, 압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때 등의 경우에 해당할 때에는 수용 또는 사용의 개시일까지 수용하거나 사용하려는 토지 등의 소재지의 공탁소에 보상금을 공탁할 수 있다.

3. 제주지역 토지수용의 문제점과 개선방안

3.1. 토지보상금 범위의 적절성 문제

제주특별자치도 지방토지수용위원회에서 수용토지의 소유자로부터 가장 많은 이의가 제기되고 있는 것이 토지보상금의 적절성에 관한 것이다. 그런데 토지보상은 현행 토지보상법 제70조제1항에 근거하여 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 보상하여야 되는데, 공시지가 기준일부터 가격시점까지의 관련법령에 따른 당해 토지

의 이용계획 등 당해 토지의 위치, 환경, 이용상황 등을 종합적으로 고려하여 평가한 적정한 가격으로 보상하도록 규정하고 있다. 이러한 현행 토지보상법의 관련규정에 근거하여 토지소유자의 이의제기를 살펴본다면, 제주특별자치도 지방토지수용위원회에서 공시지가를 기준으로 결정한 보상금은 법률에 위반되는 것은 아니다. 그런데 토지보상법상의 공시지가를 기준으로 하는 보상금 결정방식 규정은 개정되는 것이 타당하다고 생각한다. 왜냐하면 토지수용의 목적은 오직 사업자에 의해서 결정이 되는 것이고, 사업자에 의해서 주도되는 수용절차에서 소유자가 협의대수에 불응한 경우에는 관련 법률에 근거하여 소유자의 의사에 반하여 토지소유권을 박탈당하는 결과가 필연적으로 발생하게 된다. 토지수용이라는 강제적 재산권의 침해행위가 우연적으로 발생하였음에도 불구하고 관련 법률에서 소유자에게 거래시가보다 낮은 공시지가를 기준으로 손실보상금이 지급되는 것은 소유자의 의사에 정면으로 반할 뿐만 아니라 일반 국민의 법 감정의 측면에서 형평의 관념에도 부합되지 않는 것으로 보인다. 이러한 점들을 종합적으로 고려한다면, 토지수용의 공공성과 수용대상 토지의 소유자의 재산권 보호가 합리적으로 균형을 유지할 수 있는 방향에서 관련규정을 개정하는 것도 입법론으로서 검토해볼 필요가 있다. 이러한 전제에 의한다면, 현행 「토지보상법」 제70조 제1항에서 공시지가를 기준으로 보상한다는 표현을 삭제하고, 거래시가를 기준으로 보상하도록 관련규정을 개정하는 것도 검토할 필요성이 있다. 만약 관련규정을 개정할 시점까지 또는 관련규정을 개정하지 않고 존치할 경우에도 현행 「토지보상법」 제50조를 보다 탄력적이면서 실질적으로 적용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 즉 「토지보상법」 제50조에 의하면, “토지수용위원회는 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인이 신청한 범위에서 재결하여야 한다. 다만, 제1항제2호의 손실보상의 경우에는 증액재결(增額裁決)을 할 수 있다.”라는 규정이 존재하고 있다. 그런데 저자가 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회에서는 증액재결이 이루어지는 경우가 거의 없는 것으로 보인다. 물론 제주특별자치도 지방토지수용위원회가 특정한 토지수용사안에서 증액재결을 할 경우에 다른 재결신청사건과의 형평성의 문제가 제기될 여지도 있을 것이다. 그렇다고 하여 언제나 사업시행자(지방자치단체)의 의견을 아무런 이의 없이 그대로 수용하는 것도 헌법상의 정당한 보상원칙 및 토지수용위원회의 존재이유 등에 반하는 것으로 보일 여지가 있다. 그러므로 사업시행자(지방자치단체)는 정당한 보상원칙이 실질적으로 적용될 수 있는 방향에서 재결절차가 진행될 수 있도록 제반 사실에 대한 정확한 검토 작업과 합리적인 의견을 토지수용위원회에 전달 및 제안하는 것이 무엇보다 중요하고 필요할 것으로 생각한다.[2]

3.2. 지상물의 보상금 결정방식

「토지보상법」 제75조에 의하면, 건축물·입목·공작물 기타 토지에 정착한 물건(이하 “건축물 등”이라 한다)에 대하여는 이전에 필요한 비용) 이하 “이전비”라 한다)으로 보상하도록 규정하고 있다. 다만, 건축물 등의 이전이 어렵거나 그 이전으로 인하여 건축물 등을 종래의 목적대로 사용할 수 없게 된 경우, 건축물 등의 이전비가 그 물건의 가격을 넘는 경우, 사업시행자가 공익사업에 직접 사용할 목적으로 취득하는 경우에 해당하는 경우에는 당해 물건의 가격으로 보상하도록 규정하고 있다. 그런데 지상물 중에서 이전이 불가능한 주택의 경우를 살펴보면, 저자가 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회에서는 주택의 보상금을 거래시가를 기준으로 하는 것이 아니라, 거래시보다 낮은 금액이 보상금으로 결정되고 있는 것으로 보인다. 개인의 주거공간은 다른 재산권과 다르게 필수불가결한 생활공간일 뿐만 아니라 정서적 안정과 휴식을 동시에 추구할 수 있는 특별한 공간으로서 다른 재산권과는 다르게 사실상 대체가 불가능하다. 그러므로 주택의 경우에는 인근지역의 유사한 주택을 실제로 구매할 수 있을 정도의 가격 이상으로 보상금을 결정하도록 하는 것이 적절할 것으로 생각한다. 그리고 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 재결신청사건 중에서 다른 지역으로 이전될 수 있는 광고물 등이 설치되어 있는 경우에, 당해 광고물이 행정기관의 허가를 받았는지에 대한 면밀한 사전조사를 하지 않고 이전비용을 보상금으로 책정하여 지급하는 경우도 있는 것으로 보인다. 향후에는 옥외광고물의 이전비용을 보상금으로 결정함에 있어서는 당해 옥외광고물 등이 사전에 불법적으로 설치된 광고물인지의 여부를 사전조사 및 확인하는 절차를 마련하여, 국고손실을 방지하는 조치를 취하는 것이 타당할 것으로 생각한다.

3.3. 보상금 결정과정에서 비교표준지 선정문제

일반적으로 정당한 보상액을 산정하기 위한 감정평가는 두 감정인에게 포괄적으로 위임하는 방식이 채택되고 있으며, 저자가 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 경우에도 두 감정인의 감정평가액의 산술평균치를 보상가격으로 정하고 있다. 토지보상평가액에 중대한 영향을 미치는 요인들을 개별적으로 살펴보면, 먼저 표준지의 선정이나 개별요인 비교는 기본적으로 사실인정의 문제이지만, 법원은 보다 전문적인 지식과 경험을 갖춘 감정인에게 이를 조사하도록 하고 신빙성이 인정되는 경우에는 자신의 인정사실로 채택하게 된다. 그러므로 원칙적으로 감정인의 표준지 선정 방법이나 개별요인 비교치가 법원을 반드시 구속하는 것은 아니다. 그런데 대법원은 “표준지 선정에 대하여 표준지와 대상토지의 이용 상황이나 주변 환경 등에 다소 상이한 점이 있

다고 하더라도 이러한 점은 지역요인이나 개별요인의 분석 등 품등비교에서 참작하면 되는 것이지 그러한 표준지의 선정 자체가 잘못된 것이라고 단정할 수 없다”라는 입장에 있다.[3] 그러나 표준지로 지정되는 토지가 증가함에 따라 대상토지에 대하여 요건에 부합하는 비교표준지도 계속 증가하게 되므로 어느 특정한 표준지를 선정하였는지에 따라 대상토지에 대한 감정평가액에 직접적인 영향을 미치게 된다. 그러므로 요건만을 갖춘 표준지라고 한다면 어느 것을 선택하여도 무방하다는 입장에 있는 것으로 보이는 대법원의 판결은 타당하지 않다.[4][5] 왜냐하면 인근 가장 유사한 토지의 정상거래가격을 참작하여 표준지 공시시가와 비교한 이후에 조정될 수 있는 합리적 범위를 설정하면서 보상액을 산정하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 다만 전술한 것처럼, 입법론으로는 공시시가를 기준으로 할 것이 아니라, 수용대상 토지의 실제 거래가격을 합리적으로 정할 수 있다면 그 가격을 기준으로, 그러하지 않을 경우에는 인근 가장 유사한 토지의 실제 거래가격 등을 기준으로 하면서 최소한 이를 상회하는 방향으로 관련규정을 개정하는 것이 보다 적절할 것으로 생각한다.

3.4. 보상금과 재산세 등의 부과기준의 불균형 문제

현재는 토지수용으로 인한 보상금과 재산세 등은 모두 공시시가를 기준으로 통일적으로 부과되고 있다. 그런데 보상금의 기준을 실제 거래가격으로 변경할 경우에, 공시시가를 기준으로 통일적으로 부과하고 있는 재산세 등과의 균형이 맞지 않다는 지적도 제시될 여지가 있다. 즉 토지소유자에게 유리할 수 있는 보상금의 기준은 실제 거래가격으로 정하면서 다른 한편으로 토지소유자에게 불이익이 되는 세금 부과 기준은 실제 거래가격보다 낮은 공시시가를 기준으로 하는 것은 균형적이지 않은 것으로 볼 여지는 있다. 그런데 보상금은 토지소유자의 의사에 반하여 토지소유권을 박탈하는 것을 전제로 지급되는 것이므로, 최대한 실제의 거래가격을 기준으로 정하는 것이 토지를 강제적으로 수용당하는 소유자의 특수한 입장뿐만 아니라 헌법상의 정당한 보상의 원칙과도 실질적으로 부합되는 것으로 보인다. 이에 반하여 세금의 부과는 재산권의 객관적 가치를 고려하면서도 다른 한편으로 국민의 세금부담을 적정하게 함으로써 조세저항에 이르지 않을 정도에서 정하는 것이 오히려 사회질서의 안정에 유익하게 되는 측면도 있는 것으로 보인다. 그러므로 토지수용에 상응한 보상금의 기준과 세금부과의 기준을 상이하게 하는 것 자체가 문제가 있는 것으로 단정할 것은 아니라고 생각한다.[5]

3.5. 토지수용위원회의 운영문제

토지수용위원회는 합의제의 행정청이므로 토지수용위원회

의 독립성, 중립성, 전문성이 모두 충족되는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 수용결정은 사업시행자뿐만 아니라 수용대상토지의 소유자 등 이해관계인에게도 직접적인 영향을 미치는 행정처분이므로 신속하면서 공평하게 수용절차가 진행되어야 한다. 전술한 점들을 고려한다면, 중앙토지수용위원회의 사무를 처리하기 위하여 전담사무국을 설치한 것과 같이(토지보상법 제52조), 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 경우에도 별도의 전담사무국을 설치하고 전문적인 조사관을 배치하여 직접 현장조사를 통하여 정확한 사실자료를 수집할 수 있도록 관련절차를 정비하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그리고 토지보상법에 의하면, 지방토지수용위원회의 위원장은 시·도지사로 되어 있지만(제53조제2항), 실제 참석하는 경우는 없고, 위원 중 공무원이 위원장으로서 재결신청절차를 주관하고 있다. 그런데 토지수용위원회의 독립성, 중립성, 전문성이 모두 충족되기 위해서는 관련규정을 개정하여 위원장을 시·도지사가 아닌, 개방형 직위로 공모하여 임명하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 생각한다[7].

4. 결 론

현행 헌법은 개인에게 귀속된 재산권이라든가 절대적으로 보호하지 않고 공공의 목적 내지 필요성이 있는 경우에는 당해 권리를 제한 내지 박탈할 수 있으며, 다만 그에 상응하게 정당한 보상을 하도록 관련 규정을 마련하고 있다. 그런데 제주지역의 토지수용절차를 살펴보면, 헌법상의 정당한 보상원칙이 실질적으로 실현되고 있는 것으로 보이지 않는다. 저자는 보상금의 적절성 문제는 공시지가를 기준으로 할 것이 아니라 실제의 거래가격을 기준으로 접근하는 것이 타당하며, 지장물의 보상과정에서도 적법한 권원에 기하여 다양한 지장물이 설치되었는지를 반드시 확인하여야 한다는 것을 지적하였다. 또한 보상금과 세금부과의 기준을 공시지가를 기준으로 통일적으로 처리하는 것은 타당하지 않다고 보아야 한다.

참고문헌

- [1] 국토교통부 중앙토지수용위원회 편, 「2019 토지수용업무편람」, 국토교통부 중앙토지수용위원회, pp73~136, 2019년.
- [2] 김성욱, “토지수용과 관련한 몇 가지 법적 문제”, 한국토지법학회 동계학술대회 발표문, p.7, 2021년.
- [3] 대법원 1993.08.27. 선고 93누7068 판결
- [4] 박영만, “정당한 토지수용보상액의 산정시 감정평가의 전제가 되는 사실자료에 관련된 문제점”, 토지보상법연구, 한국토지보상법연구회, p.114, 2006년

- [5] 김성욱, “공익사업을 위한 토지수용절차에서 보상금에 관한 고찰”, 감정평가학논집, 한국감정평가학회, p.32~34, 2021년.
- [6] 대법원 1990.01.23. 선고 87누947 판결
- [7] 서경규, “지방토지수용위원회제도의 실태분석과 개선방안”, 부동산학연구 제15집 제2호, 한국부동산분석학회, p.126, 2009년.