

---

# 지방자치단체 토지수용제도 실태분석과 개선방안

김형근\* · 김부성\* · 임동진\* · 김동현\*\*

## An Analysis on the Actual Condition of Land Expropriation System of Local Governments and Its Improvement Plan

Hyeong-Geun Kim\* · Boo-Sung Kim\* · Dong-Jin Lim\* · Dong-Hyun kim\*\*

### 요 약

본 논문은 「지방토지수용위원회」 제도의 문제점을 개선하기 위해 영국과 미국의 토지수용 제도 등 이론적 고찰을 통해 정책적 시사점을 도출하는 한편 지방자치단체 토지수용 사례를 중심으로 개선방안을 모색했다. 첫째, 미국의 토지수용(Takings)은 공청회(Public hearing)와 배심제(The jury)의 활용이다. 토지수용권(Eminent domain)을 통해 재산을 강제수용하기 위해서는 공청회를 통해 이해관계인과 시민들에게 수용에 대한 필요성과 인식을 나누고 있으며 사업시행자(행정기관)가 법원에 소송을 제기하여 공용수용권을 행사하도록 한다. 둘째, 영국의 강제매수(Compulsory Purchase) 제도는 의회가 제정한 법률에 근거를 가져야 하고 CPO를 사용하겠다는 결의도 지방의회에서 결정하게 하여 권력남용을 방지하는 시스템을 갖추고 있다. 셋째, 한국의 지방자치단체 토지수용위원회 개선방안으로 △지방토지수용위원회 전문성 확보 △유형별 신속한 토지수용 △권리보호를 위한 대안제도 마련 등이 필요하다.

### ABSTRACT

This thesis is intended for addressing issues of the local expropriation committee system by drawing the policy suggestion through theoretical considerations on the land expropriation system of the UK and of the US, and for finding a plan to improve the system by focusing on the examples of land expropriation of local governments. The US' Takings utilize a public hearing and the jury system. When property is expropriated through eminent domain, stakeholders and citizens share the necessity of the expropriation and its awareness through a public hearing, and project institutes (administrative organizations) file a lawsuit to a law court to exercise takings. In the case of Compulsory Purchase in the UK, the system should be based on laws established by the Parliament, and the resolution to use CPO is also decided by district councils. So the system is able to prevent power abuse. As a plan to improve the land expropriation committee of local governments, it is necessary △ to enhance the professionalism of the local land expropriation committee, △ to expropriate lands by the analysis of land type, and △ to come up with alternative measures to prevent the rights of the expropriated.

### 키워드

land condemnation, just compensation, compensation for takings  
토지수용, 정당보상, 손실보상

---

\* 목원대학교 부동산학과(sev960@naver.com)

\* 목원대학교 부동산학과(boo-tech@hanmail.net)

\* 목원대학교 부동산학과(network911@paran.com)

\*\* 교신저자 : 청암대학교 부동산학과(dhkim2010@daum.net)

접수일자 : 2011. 10. 07

심사(수정)일자 : 2011. 11. 28

게재 확정일자 : 2011. 12. 12

## I. 서 론

최근 지역 균형발전과 경제성장에 따라 도시용지, 공업용지, 공공복지시설 용지의 증가로 토지수용이 증가하고 있다. 우리나라 공공용지 취득면적은 2000년(132,493천㎡) 대비 2007년에는 159,842 천㎡으로 수용면적은 무려 20.6%가 증가했다. 이와 함께 토지수용에 따른 손실 보상금은 2000년 6,227,795 백만 원이었으나, 2007년 22,368,842 백만 원으로 약 259%가 증가했다. 또한 2007년 수용재결 현황은 당초 2000년에 비해 95%증가한 19,422 천㎡이며 이의신청 또한 151% 증가한 2,609천㎡이 증가했다.

공익사업은 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득에 관한 법’ (이하 ‘토지보상법’이라고 한다.)에 따라서 손실 보상을 하고 있으나 최근 손실보상은 피 수용자와 손실 보상협회가 되지 않아 수용재결이 늘고 있다. 토지수용에 따른 재산권의 제한은 공공복리에 적합해야 할 헌법적 한계를 가지고 있어 수용에 따른 ‘정당한 보상’이라는 정당성 사유를 충족해야만 한다. 또, 헌법상 토지수용의 정당성은 반드시 ‘공공필요’, ‘법적으로 정당한 보상’, ‘정당보상’ 로 규정하고 있다.[1] 그러나 아직까지 정당보상에 대해 정확한 법적인 충족이 되지 못하고 있는 현실이다.[2] 지난 2009년 용산4구역 재개발사업 추진 시 많은 인명피해로 말미암아 사회적 회생을 치렀다. 「용산4구역」은 도시환경정비사업[3]에 의해 2006년 4월 구역지정, 2008년 5월 감정평가 이르기까지 비교적 빠른 속도로 진행되어 보상 되던 중 피수용자(세입자)는 대체상이 조성, 권리금보장, 영업입시매장 등 생계에 따른 현실적인 보상요구를 하였으나 보상협회의 불응으로 토지보상법에 의해 결국 세입자의 영업권을 강제수용하게 됐다. 이 사건을 계기로 영업보상 관련 법령개정 등 활발한 논의가 이어

졌다. 그 결과 ‘09.5.27, ‘09.8.11, ‘09.8.13, ‘09.12.1일 4차례 도시 및 주거환경정비법을 개정[4] 하는 등 공익사업의 원활한 사업추진을 위한 제도 개선이 이뤄지고 있으나 끊임없는 보상갈등이 아직도 잠재되어 있는 현실이다.

따라서 본 논문은 우리나라 지방자치단체의 토지수용 실태를 분석하고 보상민원이 제기되고 있는 토지수용 관련 제도를 개선하기 위함이다. 연구논문의 공간적배경은 대전광역시에 한정하며, 시간적 범위는 2008.1.1.~2010.3.30.일까지이다. 연구방법으로는 토지수용관련 문헌연구 고찰 및 대전광역시 토지수용 실태를 분석하여 개선방안을 제시했다.

## II. 미국 · 영국 수용제도

### 2. 1. 미국

미국의 ‘정당한 보상(just compensation)’은 어떤 주의 헌법에도 있지 아니하므로 정당보상에 대한 해석은 미국 법원의 판례와 학설에 의해 유지되어 왔다.

‘Just Compensation’은 피수용 재산의 일반적인 시장 가치를 기준하여 충분하고 완전한 가액으로 보상을 한다는 뜻으로 판례가 이어지고 있다.[5] 즉, 수용된 재산의 금전에 의한 충분한 보상을 하고 Full and perfect Equivalent의 보상을 말한다.[6] 미국은 공공의 이익을 위하여 계획된 사업으로 인하여 불공정한 손실을 입지 않도록 그들에게 공정하고 균등한 처우를 하기 위해 통일된 기준을 정립하는 것으로 ‘표준이주정착지원법[7] 및

1) 김기재, “손실보상의 판단에 대한 소고”, 토지공법연구, 제 26집, p.67, 2005.  
 2) 박성규, “토지수용의 정당보상에 관한 연구”, 한국전문경영인학회, p.108, 2007.  
 3) 도시정비법 토지보상법에 의한 손실보상을 하도록 의제됨 (도정법제38조 “사업시행자는 정비구역 안에서 정비 사업을 시행하기 위해 필요한 경우 토지보상법 제3조 규정에 의한 토지·물건 또는 그밖에 권리를 수용 또는 사용할 수 있다”, 도정법제40조 “정비구역 안에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리에 대한 수용 또는 사용에 관해서는 토지보상법을 준용한다.”)

4) 용산참사 후 개정된 도시정비법 주요 내용으로는 △ 사업계획서 작성 시 세입자 이주대책 명문화, 순환정비방식의 무화, 시장·군수가 감정평가사를 선정하고 직접계약 △ 손실보상 완료 전까지 조합의 일방적 퇴거조치 제한 △ 세입자에게 손실 보상할 경우 세입자를 둔 조합원의 종전자산 평가액에서 그 손실보상 금액만큼 차감가능 △ 조합원에게 분양 후 잔여상가를 상가 세입자에게 우선분양 △ 권리처분인가 시 기존 건축물의 철거 예정시기 명문화 △ 상가세입자 휴업보상금을 4개월분으로 확대 등이 있다.  
 5) U.S. ex rel. T.V.A. v. Powerson, 319 U.S. p.267, 1943.  
 6) Olson v. Unites States, 292 U.S. p.246, 1934.  
 7) 1993년 테네시 유역 개발 수권법 (Tennessee Valley Authority ACT, 1993)에서 공공사업의 근거 법률을 제정하여 이주대책에 대한 보상조치를 하였으나 각 사업들간의 보상금액이 차이가 나므로 통일된 기준법적인 표준이주정

부동산취득 정책법'(Uniform Relocation Assistance And Real Property Acquisition Policies Act)을 제정했다.[8]

### 2. 1. 1 토지수용 관련법

연방수정헌법 제5조[9]에서 수용에 관한 규정을 정하여 피 수용자의 재산을 수용할 수 있는 근거가 되고 있다. 연방 대법원은 “공익과 개인의 부담을 비교·형량 해야 하는 근거가 되며 정부가 공평의 정의에 따라 모든 국민이 전체적으로 부담하여야 할 부담을 몇몇 국민들에게만 강제하는 것을 방지 한다.”고 입법목적을 판결했다.[10] 연방 수정헌법에서의 수용조항은 개별 주(States)에도 적용되고 있다. 연방대법원은 1897년 판결을 통해서 연방수정헌법상 수정조항은 연방수정헌법 제14조 적법절차 규정을 통해 모든 주에도 적용한다고 판시했다.[11] 미국의 표준이주정착지원법[12] 및 표 1 부동산취득 정책법(Uniform Relocation Assistance And Real Property Acquisition Policies Act of 1970, 이하 ‘Relocation ACT 또는 RA’ 라 한다.)[13]은 공공사업용지취득 및 보상은 이 법률에 의해 처리되며 미국의 오늘날 손실보상

의 기준이 되고 있다.

표 1. 재배치 ACT  
Table 1. Relocation ACT

구분	내용
제1장	총칙
제2장	통일이전 재건지원(Uniform Relocation Assistance), 이전보상(이전재건지급금), 생활재건조치규정(이전재건지원서비스)
제3장	통일부동산 취득정책(Uniform Real Property Assistance Policy) 취득할 부동산에 대한 전통적인 재산권보상 및 협의절차

### 2. 1. 2 토지수용절차

미국 연방교통부의 자료에 의하면 미국은 협의 취득(Acquistition by Negotiation)이 90%이상 차지하며 일반적으로 이뤄지고 있다. 협의 절차는 1970년 Uniform Relocation Assistance And Real Property Acquisition Policies 의해 규정되다가 개정되어 현재는 미 연방법전 제42편의 61장 인 ‘표준 이주지원 및 연방이 지원하는 계획을 위한 부동산 취득정책’에 편제되어 협의 취득이 되지 않는 경우 주법원 또는 연방법원에 강제 수용신청을 하여 절차가 이뤄진다.[14] 미국의 용지매수의 방법은 임의취득 형식이다.

표2, 표3은 미국의 손실보상 협상절차 및 수용절차이다.

표 2. 협상 및 절차 [15]  
Table 2. negotiate and procedure

절차	내용
사전준비단계	감정평가인 교섭 (공정한 시장가격결정)
심사단계	감정평가기준과, 감정평가 조건 충족 확인 심사
교섭단계	기업자와 소유자와 감정평가금액에 대한 합리적 검토시간
합의단계	합의성립시 계약서명, 불 성립시 기업자는 수용절차 개시
보상액지불 점유단계	기업자 비용지불, 이전
용단계	연방법원 공식수용절차 신청 (연방이 수용한 경우 연방법에 따라 주의 법원이 수용할 경우 주의 법에 따라 진행)

작지원 및 부동산취득정책법(Uniform Relocation Assistance And Real Property Acquisition Policies Act )을 제정했다.

- 8) 정하명, “토지수용제도의 발전적 개선”, 한국토지공법학회, 제50집, p.168, 2010.
- 9) U.S Cons. the 5th Amendment : “nor shall private property be taken for public use, without just compensation”
- 10) Armstrong v. United States, 364 U.S 40, p.48~49, 1960. “forcing some people alone to bear public burden whith, in all fairness and justice, should be borne by the public as a whole”
- 11) Chi., Burligton & Quincy R.R. v. City of Chicago, p.226, 1987.
- 12) 1993년 테네시 유역 개발 수권법 (Tennessee Valley Authority ACT, 1993)에서 공공사업의 근거 법률을 제정하여 이주대책에 대한 보상조치를 하였으나 각 사업들 간의 보상금액이 차이가 나므로 통일된 기준법적인 표준이주정착지원 및 부동산취득정책법(Uniform Relocation Assistance And Real Property Acquisition Policies Act )을 제정했다.
- 13) RA의 제정이유는 ‘용지취득시 정당한 처리’와 ‘수용자는 금전상’을 지원하고, 피 수용자가 주택이전시 ‘생활보상재건조치’에 최선을 다하고 ‘협의취득’을 목표로 한다는 것이다.

14) 1960년 말 ‘표준수용법’, 1970년 ‘표준수용절차법’이 각 주에 제정되어 있다.

표 3. 수용절차  
Table 3. Acceptance

Florida State[16]	California State[17]
수용자의 의사결정기관 결의 ↓	최초접촉 ↓
섹트법원 (제1심 지방법원) ↓	재산감정 ↓
소환장 송달 ↓	매매청약 ↓
판결신청 ↓	공청회 공지 ↓
배심에 의한 심리·판결 ↓	공청회 ↓
판결 ↓	토지수용, 소송제기 ↓
공탁 ↓	보상금예치 ↓
권원 및 점유이전 ↓	증거조사 ↓
	감정평가서 교환 ↓
	최종합의절차 ↓
	토지수용 소송 ↓
	배심원 판결과 판결 ↓
	토지보상금지급 및 토지권 양도 ↓

## 2. 2. 영 국

영국은 ‘토지 및 그에 부착된 인공구조물과 그것들에 부대하는 모든 권리(보유권, 관리권, 향유권, 처분권)의 총합’을 의미하며 이러한 토지소유권은 사적재산권이 보장된 권리장전에서 알 수 있으며 16세기부터 권리로 인정되고 있다. 영국헌법은 우리의 헌법 제23조 제3항[18]과 같이 침해에 대한 ‘정당한 보상금지급’과 같은 규정은 없다.

- 15) 캘리포니아는 우리나라 이민자들이 많이 사는 곳이다. 캘리포니아 주의 헌법은 토지수용에 관한 규정이 있다. the California Constitution Art. I § 19 : “Private property may be taken or damaged for public use only when just Compensation, ascertained by a jury unless waived, has first been paid to, or into court for, the owner”
- 16) 캘리포니아주의 토지 등 재산권 수용은 합의에 의한 매매나 임대로 재산을 취득한다. California Coda of Civil Procedure § 1240. 130. Acquisition by grent, purchase, lease, etc
- 17) 공공필요에 의한 공공복리의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상금을 지급하여야 한다.

따라서 영국에서의 토지의 강제취득과 손실보상은 주로 의회에서 제정된 법률에 근거하며 토지를 강제적으로 취득한다. 영국의 토지수용은 강제매수(Compulsory Purchase)라는 당사자 간의 합의에 의한 매매가 아닌 강제매수명령(Compulsory Purchase Order, 이하 ‘CPO’라고 한다)을 사용하며 강제취득의 법적근거는 일반법으로 토지취득법, 강제매수법, 토지보상법, 그 외 개별법률이 있다. 강제취득권의 부여는 국왕대권(Royal Prerogative)[19] 개별법, 공공일반법, 강제취득명령, 잠정적 명령(Compulsory Purchase Order : CPO)있다.

### 2. 2. 1 토지수용 관련법

#### (1) Acquisition of Land Act

취득대상 토지결정은 ‘81년 제정된 강제취득명령에 의하며 주로 강제취득의 절차(강제취득 절차, 토지수용을 위한 명령준비, 수립, 확정절차)를 다루고 있으며 공공일반법에도 적용된다.[20] 토지취득법 제4조는 “소유자가 보상을 받거나 증가시킬 목적으로 시설물을 설치하거나 건축을 하는 등 불필요한 행위를 금지하고 신속한 취득절차를 위해 권리취득선언을 규정하여 수용통지를 대체한다.”고 규정하고 있다.

#### (2) Land Compensation Act

강제 취득에 대한 법적근거로 보상청구액 산정하는 기본법으로 적용되고 있다.

#### (3) Compulsory Purchase Act

영국의 토지 등 강제취득은 어떤 토지의 이익에 대한 손실보상을 청구하려면 ‘멕카이 원칙’을 적용해야한다. 보상청구는 ▲ 침해(injury)는 의회가 제정한 법률에 의해 승인된 권한으로 발생해야 하며 ▲ 물리적 침해(physical injury)의 발생이 제정법에서 받는 것이 아니라면 위법침해로 불법으로 다른 법률에 다름이어야 하며 ▲ 손해( damage)는 공법적 또는 사법적 권리에 대한 물리적 침해로 발생하고 침해는 토지

- 18) Barry Denyer-Green, Compulsory purchase and Compensation, 8th ed., Estate GAZett, pp. 19~20, 2006. (국왕대권은 국왕의 절대적 권한으로 긴급한경우에 국왕만이 행사하는 재량권으로 지방정부에서는 행사불가)
- 19) Barry Denyer-Green, Compulsory purchase and Compensation, 8th ed., Estate GAZett, p.27, 2006.

의 이익에서 발생되어야 한다. 따라서 손해(Damage)는 공익사업의 시행에서 발생 등 4개의 원칙에 부합되어야 한다.[21]

2. 2. 2 토지수용 절차

강제매수는 강제매수 명령(Compulsory Purchase Order)의해 이뤄지고 이러한 강제 매수명령은 의회가 제정한 법률에 의하며 의회의 법률이 특정행정청이 공익을 위해서 어떤 지역을 강제로 매수할 수 있는 권리를 규정한다. 표 4는 수용절차이다.

표 4. 수용절차  
Table 4. Acceptance [22]

구 분	내 용
Formulation (형성)	강제매수권한을 가진 자가 토지소유자 이해관계인 등을 대상으로 직접접촉
Resolution (결의)	강제매수 명령(Compulsory Purchase Order)의 범위를 확정결의
Referencing Recording Information (조사)	토지소유권과 점유에 관한 정보를 수집 기록하는 절차
Making the Order (명령)	강제매수를 허용한 법률, 강제매수목적, 매수기관 등 Compulsory Purchase Order를 위한 준비 (이하 'CPO' 라함)
Notification and Publicity (통지 및 공지)	CPO의 확정을 위해 제출하기 이전에 지방신문이나 해당 토지에 2주 이상 공지하는 절차
Objection (반대)	통지에서 명시한 기간 내 장관에게 CPO에 대한 반대를 제출
The Inquiry (청문회)	증거조사 (서면) 및 공석회의를 통해 CPO반대자들이 반대신문
Decision (결정)	장관이 CPO 확정 후 서면으로 반대자들에게 통지
Possession (토지권 이전)	토지권을 CPO에게 강제이전
Compensation (보상)	토지보상금 지급

20) Jeremy Rowan Robinson, C.M. Brand, op. cit., p.318, 2006. (\*맥카시 케이스는 시행위원회가 1862년 템스 강에 제방을 쌓기 위한 법률에 의해 빅토리아 제방을 건설하는 권한을 부여받았고 청구자의 토지에 인접한 곳에 부트의 건설과정에서 발생하는 침해에 대한 사례)

21) Barry Denyer-Green, Compulsory purchase and Compensation, p.14, 2005.

III. 지방자치단체 토지수용 실태

3. 1. 수용절차

우리나라의 토지수용제도의 근간이 되는 것은 헌법 제23조이다.[23] 이러한 헌법에 규정하여 국민의 재산권을 침해하는 경우 그 행위는 반드시 형식적 법률에 근거해야한다.[24] 토지수용에 대한 구체적으로는 토지보상법 제19조에 의해 공익사업을 위해 토지 등 수용 또는 사용 하고 있다. 대법원은 토지수용의 한계에 대한 기준을 “토지수용은 공익사업을 위하여 개인의 재산권을 법률에 의하여 강제적으로 취득하는 것을 내용으로 하고 수용에 따른 상대방의 재산권 침해를 정당화할 만한 공익의 존재가 쌍방 이익의 비교형량의 결과로 입증되어야하며 그 입증의 책임은 사업시행자에게 있다”고 말하고 있다.[25] 그림 1은 공익사업 보상절차 흐름도를 설명한 것이다.

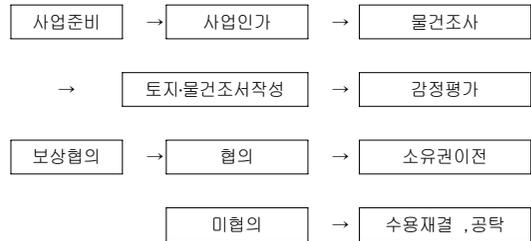


그림 1. 공익사업 흐름도[26]  
Fig. 1 Public utility

표 5. 토지수용절차의 주요내용

Table 5. Major Contents

구 분	내 용
사업의 준비	공익사업을 위하여 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 타인이 점유하는 토지에 출입하여 측량 또는 조사

- 22) 헌법 제23조 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급해야 한다.
- 23) 김기재, “손실보상의 판단에 대한 소고”, 토지공법연구, 제 26집, p.67, 2005.
- 24) 김현, “토지수용의 한계”, 대한토목학회, p.146, 2007.
- 25) 김형근·김부성·정재호, “A Study of Land Expropriation Improvement of Local Government”, 한국부동산학회 제42권, p.142, 2010.

사업인정 절차	인정	사업시행자에게 일정한 절차의 이행을 조건으로 하여 특정한 재산권에 대한 수용권을 설정하여 주는 행위로 특정 재산권에 대한 사업시행자와 재산권자 사이의 구체적인 권리·의무를 발생시키는 형성적 행정행위
	고시	지체 없이 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하며 사업시행자의 성명 또는 명칭, 사업의 종류, 사업지역 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 고시
	효과	고시된 토지에 대한 변형 행위 등이 금지하며 사업시행자 등은 당해 토지에 출입할 수 있는 권리를 취득
토지·물건의 조서 작성	기업자의 토지조서·물건조서의 작성, 서명·날인 또는 토지소유자 및 관계인의 입회, 서명날인	
보상결정 협의·계약체결	2개 기관 이상의 감정평가를 통해 보상액을 산출평균하여 결정 후 협의하여 계약을 체결	
토지 등 수용	수용재결 신청 및 재결절차 진행	
재 결	사업시행자는 협의 성립되지 않거나, 협의를 할 수 없을 때 기업자는 사업인정고시 후 1년 내에 관할 토지수용위원회에 재결신청(※ 건설교통부/중앙토지수용위원회, 시·도 / 지방토지수용위원회)	
재결에 대한 불복	이의신청 (재결서 정본 송달된 날부터 1월이 내에 중도위에 이의신청), 행정소송 (중앙토지수용위원회 재결에 불복 있을 때)	

우리나라에서 토지 수용절차로는 토지를 수용하는 경우는 국토해양부장관이 특별히 수용 할 수 있는 사업으로 인정을 해야만 수용할 수 있으나[27] 토지보상법 외 개별 법률에서 수용이 가능하도록 규정하고 있다. 현행 토지보상법에 의한 주요내용과 토지수용절차는 표 5 및 표 6과 같다.

토지 수용재결은 토지보상법 제30조 의해 사업시행자 및 토지소유자 등이 서면으로 사업시행자에게 재결신청을 청구한다. 이때 수용재결 신청권이 사업시행자에게만 있어 피 수용자의 권익을 보호하기 위해 재결청구권이 주어진다. 한편 지방토지수용위원회는 재결을 행하는 합의제[28] 행정청으로 피 수용자의(보상대상자)토지 등을 재결 심의하는 기관이다.

지방토지수용위원회에서는 재결 신청서를 접수하여 시·군·구에 송부하고 공고·열람을 의뢰한 후 시·군·구에서는 14일간 공고를 거친 후 사실조사를 통

26) 토지수용법 제4조

27) 서경규, "지방토지수용위원회제도의 실태분석과 개선방안", 한국부동산분석학회, 제15집, p.119, 2009.

하여 2개 기관이상 감정평가 기관에 의뢰한다. 이후 공인기관 보상 감정결과에 따라 보상액을 산정하여 토지소유자 등에게 보상협의를 요청하며 이후 협의가 될 경우 토지수용 재결협회가 이루어지고 협의가 되지 아니한 경우에는 행정소송(재결서를 받는 날로부터 60일 이내)을 하게 된다.

표 6. 수용절차  
Table 6. Acceptance

공익사업 결정	토지·물건조서작성	보상액산정	보상협의
시장, 구청장	사업시행자 (구청장, 시장)	사업시행자 (구청장, 시장)	사업시행자, 토지 등 소유자
수용재결(1차)		수용재결(2차)	행정소송
지방토지수용위원회		중앙토지수용위원회	

### 3. 2. 대전광역시 토지 수용 실태

공익사업을 수행함에 있어 보상합의에 이르지 않고 강제수용 하게 된 유형은 매우 다양하다고 볼수 있다. 이중 가장 많은 요인을 차지하고 있는 것은 잔여지 매수, 토지 등 소유자 불명, 재산상속의 분쟁으로 상속불능, 간접보상에 있어서 정신적 피해보상, 현물보상요구, 토지보상에 따른 조세문제 해결, 토지 소유권 분쟁 등 이루 말할 수 없다.

「대전광역시 2009년도 제2차 본회의 행정사무감사」에 제출된 자료에 따르면 총 235건 중 토지수용이 174건 (74%), 건물보상 25건(10.6%), 시설이전비 17건(7.2%), 농업보상 12건(5.1%)을 차지하고 있다.

표 7은 대전광역시 지방토지수용위원회의 토지 등 재결현황이다.

표 7. 수용재결현황  
Table 7. Land Expropriation Decision Making [29]

(기간 : 2008.1.1 ~ 2010. 3. 30 / 단위 : 천원)

보상구분	건수	천원	비율(%)
계	235	9,494,296	100

28) 대전광역시청, 제187회, 행정사무감사자료

건물보상	25	75,150	10.6
농업보상	12	413,570	5.1
시설이전비	17	318,185	7.2
영업보상	7	52,300	2.9
토지	174	8,635,091	74

토지수용 재결사유는 <표 8> 과 같다. 총 235건 중 보상이 저렴으로 협의불응 142건(61%), 수용재결(재평가요구) 44건(18.4%), 토지 등 소유자 압류해지불가 31건 (13.1%), 잔여지 매수조건 9건(3.8%), 상속불가 6건 (2.5%), 기타 3건(1.2%)가 해당한다.

표 8. 수용재결 사유  
Table 8. The reason land expropriation  
(기간 : 2008.1.1 ~ 2010. 3. 30 )

구 분	건수	비율(%)
계	235	100
보상이 저렴 협의불응	142	61
수용재결(재평가요구)	44	18.4
토지등 소유자 압류해지불가	31	13.1
잔여지매수조건	9	3.8
상속불가	6	2.5
기 타	3	1.2

이중 토지보상 협의 불성립으로는 (처음부터 토지 수용을 할 수밖에 없는 사유)로는 금융권의 압류, 채무자 저당, 가처분금지 등으로 전체 235건 중 52건 (22%)을 차지하고 있다.

표 9. 협의결과  
Table 9. The result of discussion  
(기간 : 2008.1.1 ~ 2010. 3. 30)

구 분	건수	비율(%)	사 유
계	235	100	
협 의	183	77.8	
협의불가	52	22.1	압류 설정

표 9는 협의결과이다. 대전광역시지방토지수용에 재결 신청한 건에 대해 재결합의가[30] 가능한 경우

는 183건(77.8%) 이며, 협의가 불가능한 경우는 52건 (22.1%)은 관할법원에 손실보상금을 공탁 했다.

## IV. 결 론

### 4. 1. 정책적 시사점

우리나라 지방 자치단체의 토지수용제도의 문제점을 개선하기 위하여 미국의 토지수용제도와 영국의 강제매수제도에 대하여 분석한 후 우리나라 지방 자치단체의 토지수용 관련 문제점을 개선하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

우선 미국의 토지수용제도에 대한 토지수용 관련법과 토지수용에 대한 협상과 절차에 대하여 분석하였으며, 또한 영국의 강제매수제도에 대한 토지수용 관련법과 수용절차에 대하여 분석하였다. 이를 바탕으로 우리나라 지방 자치단체의 토지수용제도에 주요내용과 수용절차를 대입한 결과 다음과 같은 장점을 도출하였다.

첫째, 미국의 토지수용(Takings)은 공청회(Public hearing)와 배심제(The jury)의 활용이다.

토지수용권(Eminent domain)을 통해 재산을 강제 수용하기 위해서는 공청회를 통해 이해관계인과 시민들에게 수용에 대한 필요성과 인식을 나누고 있으며 사업시행자(행정기관)가 법원에 소송을 제기하여 공용수용권을 행사하도록 한다.

둘째, 영국의 강제매수(Compulsory Purchase) 제도는 의회가 제정한 법률에 근거를 가져야 하고 CPO를 사용하겠다는 결의도 지방의회에서 결정하게 하여 권력남용을 방지하는 시스템을 갖추고 있다. 특히, 절차 시 이해 당사자에게 이의신청과 이의제기 절차가 보장되고, 토지취득법에서 강제취득명령에 대한 이의제기를 하여 철회되지 아니한 경우 취득기관에서 서면진술, 공적조사(public)실시, 개별적인 의견청취 절차를 하며, 정당보상을 위해 ‘공개시장의 가치’를 기준으로 삼아, 보상현실화를 위해 노력 (장해보상, Disturbance Compensation), 강제취득의 대상이 되지 않는 토지에 발생한 가치감소에 ‘멕시코원칙’보상으로

29) 재결합의란 지방토지수용위원회 및 중앙토지수용위원회에서 결정한 보상금액을 합의하는 것을 말하고 법원공탁

은 재결합의에 이루지 못해 보상금을 법원에 공탁하는 것을 말한다.

손실보상을 한다.

## 4. 2. 개선방안

### 4. 2. 1 지방토지수용위원회 전문성 확보

최근 공공용지 부족으로 말미암아 토지수용이 증가하고 있다. 이로 말미암아 피수용자와 마찰은 불가피한 사항이나 이중 보상민원 해결에서 실무자의 전문적 지식이 요구되고 있다. 최근 대전광역시 산하 기초자치단체 토지수용 업무실태를 분석해 본 결과 보상업무는 민원과 마찰 업무로 기피부서가 되어 잦은 인사이동이 되고 있다. 또한 보상행정 경험 부족으로 충분한 보상 민원해결을 하지 못하여 피수용자의 피해가 발생되고 있는 실정이다. 따라서 토지수용 담당자의 전문성이 확보되어야 한다.

### 4. 2. 2 유형별 신속한 토지수용 재결

토지수용에는 여러 가지 사유가 있으나 상속불가, 해외거주, 부동산 등기권 압류 등 사유로 불가피하게 수용이 되어야 할 사안이 있다. 표 9 토지수용 현황을 보면 전체 235건중 52건에 해당하는 22.1%는 부동산의 압류 및 저당권 설정으로 사실상 보상협의가 불가한 사항이다. 이러한 유형의 사례에 대해서는 신속한 토지수용을 실시로 사업공기를 줄이는 한편 조속한 시일내 보상민원을 해결 하는 것이 바람직하다.

### 4. 2. 3 권리보호를 위한 대안제도 마련

(주)홍명상가는 대전광역시 최초 집합상가로 지난 2009년 9월 9일 철거됐다. 보상업무 추진시 감정평가를 둘러 싸고 건물 소유권자와 영업권자는 공용수용 거부 및 갈등으로 한때 물리적 충돌이 있었다. 그러나 영업권 보상물건 235건 중 187건은 보상협의 하고 48건을 수용재결 신청하여 재결합의를 유도하는 한편 최종 9건은 강제집행 후 법원에 공탁했다. 그러나 영업권 강제 수용에 불응에 따른 문제는 발생하지 않았다. 이러한 이유는 인근 대채상가를 조성하여 입점함으로써 물리적 마찰을 피하게 되었다. 끝으로 공익사업으로 인한 토지수용은 사인의 재산권을 침해하는 공익사업이므로 더욱더 엄격한 행정적 절차가 필요하며 피수용자에게 사업필요에 따른 정당성과 필요성 인식이 중요하다고 본다.

## 참고 문헌

- [1] 김기재, "손실보상의 판단에 대한 소고", 토지공법연구, 제26집, pp. 67-68, 2005.
- [2] 박성규, "토지수용의 정당보상에 관한연구", 한국전문경영인학회, pp. 108-109, 2007.
- [3] 정하명, "토지수용제도의 발전적 개선", 한국토지공법학회, 제50집, pp. 168-169, 2010.
- [4] 김현, "토지수용의 한계", 대한토목학회, p.146, 2007.
- [5] 김형근, 김부성, 정재호, "A Study of Land Expropriation Improvement of Local Government", 한국부동산학회, 제42권, p. 142-144, 2010.
- [6] 서경규, "지방토지수용위원회제도의 실태분석과 개선방안", 한국부동산분석학회, 제15집, p. 119-122, 2009.
- [6] 김형근, 박영호, 한내국, "토지보상법 길잡이", 좋은땅, 2011.
- [7] *Armstrong v. United States*, 364 U.S 40, pp. 48-49, 1960.
- [8] Barry Denyer-Green, *Compulsory purchase and Compensation*, p.14, 2005.
- [9] Barry Denyer-Green, *Compulsory purchase and Compensation*, 8th ed., Estate GAzett, pp. 19-20, 2006.
- [10] *Chi Burligton & Quincy R.R. v. City of Chicago*, p.226, 1897.
- [11] Jeremy Rowan Robinson, C.M. Brand, op. cit., p.318, 2006.
- [12] *U.S. ex rel. T.V.A. v. Powerson*, U.S. p.267, 1943.

## 저자 소개



**김형근(Hyeong-Geun, Kim)**

2008. 12 목원대학교 대학원  
부동산학과 석사  
2011. 12 목원대학교 대학원  
부동산학과 박사과정수료

2011. 3~목원대 외래강사

목원대 평생교육원 외래교수

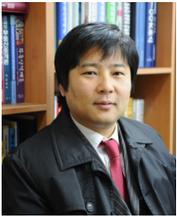
※ 관심분야 : 부동산 서적 집필, 토지수용, 소송



**김부성(Boo-Sung Kim)**

2009년 세종대 부동산학과 석사  
2011년 목원대 부동산학과 박사과  
정수료  
현) 부동산신평테크연구소장

※ 관심분야 : 부동산투자, 부동산정책, 부동산 경영



**임동진(Dong-jin Lim)**

2009. 12. 단국대학교 행정법무대  
학원 법학석사(부동산법 전공)  
2011. 12. 목원대학교 대학원 부동  
산학과 박사과정

현) 한국공인중개사협회 구상과장

※ 관심분야 : 부동산 거래, 공제, 에스크로우, 권원  
보험



**김동현(Dong-Hyun Kim)**

2002년 이학박사(컴퓨터응용)  
2006년 행정학석사(부동산학)  
2010년 부동산학 박사(부동산투자)  
1996년~현재 청암대학교 교수

벤처정보연구소장, 정보처리 기술지도사

※ 관심분야 : 부동산투자관리, 부동산조사분석, 부  
동산공시법, 부동산정보, U-city