

---

# 한·일 토지보상법 비교연구

전창진\*

## The Comparative study of Land Compensation Act between Korea & Japan

Chang-Jin Jeon \*

### 요약

도시에서 인구가 집중 및 산업의 집중으로 도시문제 발생은 세계적인 경향으로서 모든 국가와 도시에서 그 대책을 고민하고 있다. 특히 세계에서도 보기 드문 도시화의 진행에 있어 도시의 무질서한 확대와 기반시설의 정비가 심각한 문제로 제기 되고 있다. 국토의 가장 중요한 부분으로 도시지역이 결정적인 변용을 하려고 하는 때에 도시계획의 적정화와 그 규제의 강화, 도시계획시설의 계획적, 중점적 정비가 중요한 중심에 놓여 있다.

### ABSTRACT

Most of the cities and countries have distressed themselves about the urban social problem caused by the concentration of industry and population. Especially, disorderly expansion of cities and infrastructure improvement in rapid urbanization have also come into question. For this reason, proven urban planning facilities and tightened regulation on city planning are indispensable to solve these serious problems that we face. There are lots of similar studies to verify how to cope with a rapid urbanization.

### 키워드

Acquisition act, Compensation act urban planning, Enteignender eingriff, Land law  
수용법, 보상법, 도시계획, 수용적 침해, 토지법

## 1. 서론

인구 및 산업의 도시집중은 급속한 도시화의 진행이 초래하는 무질서한 시가지 확대에 따른 기반시설의 정비수요 증대를 초래하고 있다. 인구성장시대의 도시계획은 토지이용규제의 강화, 도시계획시설의 확보 및 도시주거공간의 확충 그리고 도로교통체계의 중점적 정비가 도시정책과제의 핵심을 차지하였다.

우리나라의 도시계획 규제제도는 최초 조선시가지 계획령을 시작으로 법제화되어 1960년대에 근대도시

계획제도로 자리 잡아왔으며 그동안 미국, 영국, 독일 등의 선진제도의 영향을 받아서 발전되어왔다. 서로 다른 국가의 계획규제제도가 필요에 따라 도입되다 보니 여러 가지 제도적 수법들이 무원칙하게 서로 섞여 있는 것을 부인할 수 없다. “한 나라의 제도를 받아들인다는 것은 그러한 제도를 만들어 낸 역사적 배경과 특수성이 있기 마련인데 우리의 경우 짧은 기간에 다른 나라의 제도를 너무 성급하게 받아들이다 보니 그것들의 뿌리까지 캐보지 않고서는 문제해결의 실마리를 찾기란 대단히 힘들다”는 자성론이 대두하

---

\* 전주대학교 부동산학과 박사수료(challenge21s@hanmail.net)

접수일자 : 2011. 11. 05

심사(수정)일자 : 2011. 12. 05

게재확정일자 : 2011. 12. 22

면서 우리나라 계획규제제도의 발전방향을 모색하기 위한 비교연구의 필요성이 제기된다[1].

이러한 도시계획제도상 계획규제 뿐만 아니라 그동안 대규모 도시개발사업과 관련한 토지보상에 관한 법제에 대한 비교연구도 외국 토지보상제도의 형성배경에 대해 충분한 이해가 부족한 상황에서 각 국가의 제도들이 단편적으로 소개되고 제도화됨으로서 우리나라의 여건에 맞는 바람직한 모델의 확립은 아직까지 미약한 실정이다. 법제도라는 것은 인간사회의 질서유지 등 사람들의 필요에 의해서 만들어지는 것으로 사회가 변화하고 그 사회가 요구하는 사항이 바뀌어짐에 따라서 적절하게 변화되어야 한다. 즉 법은 불변의 것이 아니라 문화에 따른 가치관의 변화와 그 시대 사람들의 필요에 의해서 제정, 개정 또는 폐지됨이 바람직하기 때문이다. 따라서 도시계획에 관한 토지보상법 제도도 사회여건의 변화에 대응하여 탄력적으로 전환되지 않으면 안 되며 선진국의 토지보상법 제도가 갖는 보편성과 특수성에 대한 올바른 이해를 바탕으로 우리나라 제도의 합리적인 발전방향을 모색하여야 한다.

본 연구의 비교대상 국가는 일본의 토지보상법 관련제도이다. 기존에 연구된 독일, 영국, 일본의 보상법 비교연구에서 밝혀진 바와 같이 일본의 제도 또한 서구 유럽의 선진제도를 바탕으로 개선되어왔기 때문에 일본의 보상법 관련제도와 우리나라제도의 시기별 비교분석연구는 의미 있는 작업이라고 판단된다.

오늘날 우리나라와 마찬가지로 60년 전에 영국의 경우, 과도한 개발과 소유편중, 높은 보상비와 개발이익의 사유화, 재건사업을 위한 개발이익과 손실보상의 처리 문제 등을 근원적으로 해결하기 위한 정책방안이 영국왕립위원회의 우트와트보고서에서 제시되었고 또한 일반법과 개별법률[2] 및 1947년 영국의 도시·농촌계획법에 영향을 미쳤으며 이것은 1960년 독일의 연방건설법 제정 시 상당한 영향을 주었다. 이러한 독일과 영국의 도시계획제도와 관련된 토지보상법의 영향을 받은 일본의 법제를 통해 우리법제 또한 정착되었다고 할수 있다. 일본 우리의 토지보상법 비교연구를 위하여 일본의 1889년 토지수용법, 1900년 제정 토지수용법, 1951년 토지수용법, 2008년 토지수용법과 우리나라의 1911년 조선총독부 토지수용령, 1962년 토지수용법, 2010년 토지보상법을 비교분석하

는데 초점을 두고 연구하였다.

본 연구의 목적은 계획규제법제에 있어서 그 중심이 되는 토지보상법제에 대한 한·일간 비교분석을 통하여 바람직한 개선방안을 모색하고자 하는데 그 목적이 있다. 이를 위해서 토지수용에 관한 일본의 토지보상법을 대상으로 시기비교를 통해 그에 따른 공통점과 차이점을 규명하고자 한다. 이러한 비교연구를 통해 향후 우리나라의 토지보상법제도의 발전을 위한 개선방안을 제시하였다.

## II. 공용수용의 개념과 토지보상법의 전개

### 2.1 공용수용의 개념

공용수용(Enteignung, Compulsory Acquisition)이라 함은 공익사업 기타 복리행정상의 목적을 위하여 타인의 특정한 재산권을 법률의 힘에 의하여 강제적으로 취득하는 것을 말한다[3]. 이를 공용징수라고도 한다. 또한 고전적 수용개념은 특정한 공익사업을 위한 특정한 토지의 강제적 취득을 그 개념적 징표로 한 것이나, 현대적 의미의 수용개념은 그것을 복리행정상의 목적을 위한 재산권의 강제적 취득으로 확정시킨 것이다. 최근에는 수용, 사용 제한을 포괄하는 용어로 공용침해라 하고 있다. 공용수용의 개념[4],[5]을 공용침해로 확정하면 타인의 재산권에 대한 위법한 침해, 즉 수용유사의 침해(Enteignungs gleicher Eingriff)의 경우, 적법한 행정작용의 이형적, 비의욕적인 부수적 결과로서 타인의 재산권에 가해진 침해, 즉 수용적 침해(Enteignender Eingriff)의 경우를 포함하게 되는 이점이 있다[6],[7].

### 2.2 한국의 토지보상법의 전개

최초의 수용 및 보상에 관한 법은 1911년 4월 제정된 “조선토지수용령”이라 할 수 있다. 이는 제정되기는 하였지만 일제가 대륙정복을 위한 철도, 항만 등 군용시설의 설치와 각종 공공시설의 설치를 위해 제정되었다. 군용시설을 위해 필요한 토지를 강제적으로 취득하는데 치중한 나머지 보상을 통한 토지소유자의 재산권 보호가 경시되었다는 평가와 함께 진정한 의미의 국민의 재산권 보호를 위한 토지수용법은 아니었다.

그 후 1962년 1월 토지수용법이 제정되었다. 이법은 공익사업에 필요한 토지의 수용과 사용에 관한 사항을 규정하여 공공복리의 증진과 사유재산권 보장의 조정을 도모함으로써 국토의 합리적 이용, 개발과 산업의 발전에 기여함을 목적으로 하였으나 토지수용법은 1911년 토지수용령을 크게 벗어나지 못한 한계가 있으나 우리나라 최초 토지수용 및 재산권에 대한 보상을 제도화 하였으며 총 9차례 개정이 있었다. 토지수용법은 대단히 불완전하여 그 시대 다수의 미등기 토지소유자불명의 토지의 해결과 이주대책 등 문제의 해결의 한계와 또는 공익사업을 위하여 필요한 토지의 취득은 토지수용법에 의한 수용 또는 민법에 의한 협의의 매수에 의하였다. 때문에 협의매수의 일반적 법적 준칙이 없었으므로 시행청에 따라 보상기준이 상이하여 형평성 및 청구절차의 복잡화 등 불합리한 점들이 많았다. 일제이후 토지수용법이 공익사업의 시행에 있어 법적 근거로서 중요한 역할을 하여 왔으나 이원화된 법률체계를 가지고 여건이 크게 변화된 현실을 규율하기 어려웠으며 개선의 필요성이 대두되어 2003년 1월 토지보상법이 제정 시행되었다[8].

## 2.3 일본의 토지보상법의 변천

### 2.3.1 전전기 토지보상법

일본의 토지보상법의 역사는 봉건적 속박에서 벗어나 개인소유의 자유가 보장되게 된 명치 초년 즉 1879년의 공용토지매상규칙에 까지 거슬러 올라간다고 하나, 그것이 근대 법으로서 형태를 가진 독립법으로, 성립된 것이 1890년으로서 민법의 제정(1898)보다도 7년이 빠르면서 가장 오래된 행정법규의 하나이다. 이 법은 프로이센 토지수용법, 프랑스 수용법 등의 대륙법을 참조해서 입안된 행적이 보인다고 하며 구성은 제1장에서 제5장까지 41개 조문으로 그 주요 내용은 수용대상 토지를 국방기타 병사에 요하는 토지·정부·부·현·군·시정촌 및 공공조합이 직접공용에 제공하는 토지, 관립공립의 학교, 병원 기타 학에 및 자선용에 사용하는 토지 등 여섯 종류의 토지가 열거되어 있고 내무대신이 공익사업에 필요하다고 인정할 때는 (안)을 내각에 제출하여 사업인정을 받게 되며 기업자는 사업인정 후에 협의가 성립되지 않을 때에는 토지수용심사위원회의 재결을 청구하며 상당한 가

격으로 보상 하도록 규정하였다. 이것은 1901년에 전면적으로 개정되어 현재에 이르기까지 계승되고 확립되었다. 그 후 1927년에 크게 개정되어 종전을 맞이하게 되었는데 신헌법의 제정에 의해서 종래 행정의 기본적 이념을 근본적으로 변경하고 다른 많은 행정법규가 개정, 폐기 된 것과 마찬가지로 토지수용법도 “수용”이라는 성격상 가장 강권적인 것이라는 것을 언급 할 수 없으나 중앙집권적 색채를 불식하고 사권보호와의 조정을 도모하려는 관점에서 개정이 필요하게 되었으며 1951년 12월 1일에 새로운 토지수용법이 시행되게 되었다[9].

### 2.3.2 전후기 토지보상법

1951년 이후 발전된 것이 현재의 토지보상법인데 그 체계는 구법과 아주 상이한 것이 아니라고 하나 내용적으로는 신시대에 적용할 수 있게 변경되었다. 즉 종래의 사업인정절차가 토지소유자 등이 사전에 관여 할 수 없는 것을 개정해서 수용할 수 있는 공공사업을 상세하게 열거함에 따라 명확화를 기하고 또 구체적 공공사업에 대하여 사업인정을 하는데 있어서 당해 사업의 내용과 사업이 시행되는 토지 등의 범위를 밝힌 도서를 열람하여 이해관계자의 의견을 제출할 기회를 부여하는 등 사업인정에 이르는 과정을 대폭적으로 변경하는 것, 그리고 구체적인 토지의 수용에 있어서 이것을 심사하고 한편 수용으로 인하여 생기는 손실에 대한 보상을 결정하는 기관으로서 종래에 설치되었던 지방장관이 주재하고 주무장관이 임명한 고등문관 등으로 구성된 수용심사회를 폐지하고 중립적이고 공정하게 구성된 수용위원회체도를 확립하고 그리고 보상에 관한 규정을 확충정비해서 공평하고 정당함을 담보할 수 있도록 개정 한 것 등이다. 이러한 특징을 지닌 새로운 토지수용법이 시행된 1951년경에는 한국전쟁의 발발에 의해 일본 경제를 크게 자극하였다. 그 때부터 소위 전후의 부흥기에서 탈피하고 1955년 이후에 있어서의 성장발전을 맞이한 과도적인 단계에 들어가 공공사업을 위한 용지취득도 비교적 용이한 상황에 있었다. 그런데 그 후의 급속한 경제성장에 따라 지가가 상승하였고 동시에 민간설비 투자의 증대, 인구의 도시집중에 기인하는 택지 수요 증가 등에 비례해서 오늘에 이르렀다. 한편으로 이와 같은 경제의 진전 및 국민의 생활향상을

도모하기 위하여 각종의 공공투자는 필연적이 되고 그 사업의 규모가 도로를 중심으로 하여 매년 급속하게 확대되었으며 이것에 소요된 용지취득 면적도 매우 확대되게 되었다. 이와 같은 경제구조의 개편 및 전후에 있어서의 권리의식의 고양과 행정에 대한 불신, 공익불신의 감정이 충만하게 된 사회의식의 변화 등이 공공용지의 원활한 취득을 곤란하게 하였으며 취득기간의 장기화와 택지비의 증대를 초래하게 된 요인이 되었고 사업시행자로 하여금 토지수용에 의존하지 않을 수 없는 상황이 되었다[10],[11].

### III. 한·일간 토지보상법의 비교

#### 3.1 1900년 일본의 토지수용법과 1911년 한국의 조선총독부 토지수용령 비교

일본은 최초의 민법이 1898년에 제정됨에 따라 1900년에 토지수용법을 제정하였다. 이 일본의 토지수용법은 민법의 관계규정과 조화를 유지하고 논리적으로 정확, 치밀한 구조를 갖추어 일본법의 독자체계로서 탄생된 것으로 현행 우리 토지수용법의 모태가 된 법이다. 조선총독부 토지수용령은 1911년 4월 일본이 식민지의 토지를 수탈하기 위하여 제령(制令) 제3호로 제정·공포한 일체의 대표적인 토지수탈법으로 자본력이 부족한 일제가 한국을 강점한 뒤 한국인의 토지를 가능한 싸게 점유하려고 토지수용령을 공포했다. 따라서 일제가 필요한 토지가 있으면 조선총독의 인정을 받아 해당 토지에 대한 제반 권리를 수용·사용할 수 있도록 되었다. 또한 '공익사업'을 추진하기 위해서 토지소유자가 갖고 있는 일체의 권한을 제한 또는 몰수할 수 있도록 하였다. 수용령에 규정된 사업 분야는 국방·신사(神社)·관공서·교육, 학예 시설, 철도·도로 등 각종 교통시설, 항만·관개 시설, 위생시설, 재난방어시설, 제련(製鍊)·인조석유 제조사업·항공기제조·경급속 등 각종 공업시설 등이었다. 또한 사업에 따라 관계인이 받는 손실은 기업자와 토지소유자가 협의해 결정하도록 했으며, 협의가 안 될 때는 지방장관이나 조선총독이 결정 했다. 그런데 이때 기업자는 토지소유자의 의사에 관계없이 토지책정가를 공탁하고 토지소유권을 법원에 등기하고 토지를 목적대로 이용할 수 있었다. 일제치하의 토지수용령은 해당 사업을 추진한

지역을 대상으로 발효시켰지만, 1910년대에 이미 전국은 토지수용령 대상지역으로 공포되었다.

일본토지수용법과 조선총독부 토지수용령의 제정배경과 각 법의 내용을 동일시기 기준으로 법조문을 비교하면 표1과 같다. 일본과 한국 모두 물의 사용권이 언급되고 있어 물에 있어 재산권의 가치가 높다는 것이 추정되고 있다. 사업의 인정에 있어 결정권자로 일본은 내각, 조선은 조선총독이다. 기업지 공고에 있어서 조선은 토지세목공고로 구체적인 토지정보를 요하므로 식민지의 특수성이 엿보이며 긴급을 요한 사업으로 일본은 군,시장에게 신청하고 조선은 지방장관을 거쳐 조선총독에게 신청하는 복잡한 구조이며 재결시에 일본은 수용심사회 결재를 청구할 수 있고 조선은 지방장관의 재결을 청구할 수 있을 뿐 수용심사회 제도가 없다. 또한 일본은 수용심사회의 불복이 있는 자는 내무대신에 소원할 수 있지만 조선은 소원제도가 없다. 이러한 비교를 통해서 유추할 수 있듯 토지수용령이 일본수용법의 영향을 받아 제정되었으며 식민지법령으로 식민지하의 토지수탈을 목적으로 재결, 위원회 그리고 소원제도의 기구가 없음을 추측할 수 있다.

표 1. 1900년 일본의 토지수용법과 1911년 한국의 조선총독부 토지수용령 비교

Table 1. A comparison between land expropriation law of Japan in 1900 and land expropriation decree of Chosun governor-general in 1911.

	일본의 토지수용법	조선총독부 토지수용령	비고
법의모태	토지수용법 독자체제 제정	일본의토지수용법	일본은 1898년 일본민법 제정후
제정연도	1900	1911	
물의사용권	제7조 물의사용에 관한권리도 수용하거나사용할수있다.	제3조 물의사용에관한권리.수용하거나사용할수있다.	물재산권의가치가 높다는 것이 추정됨.
사업인정 결정권자	제12조 토지를 수용 및 사용하는것을 득하는	제4조 토지를 수용하거나 사용하는사업은 조선총독이	

	사업은내각에 인정.	정한다.	
기업지공고	제14조일반공고	제4조 토지의 세목을 공고	식민지 특수성 때문에 구체적 토지정보 요구
긴급을요하는 사업	군·시장에게 신청	지방장관→조선총독에게 신청	식민지 특성때문에복잡한 구조
재결시	수용심사회결 제청구	지방장관의 재결을청구,수용심사회제도 가없다.	
수용심사회의 불복이 있는자	내무대신을소원	소원제도가 없다	

또한 일본은 수용심사회의 불복이 있는 자는 내무 대신에 소원할 수 있지만 조선은 소원제도가 없다. 이러한 비교를 통해서 유추할 수 있듯 토지수용령이 일본수용법의 영향을 받아 제정되었으며 식민지 법령으로 식민지하의 토지수탈을 목적으로 제결, 위원회 그리고 소원제도의 기구가 없음을 추측할 수 있다.

### 3.2 1951년 일본의 토지수용법과 1962년 한국의 토지수용법 비교

우리나라는 과거일본의 식민지하에 있었기 때문에 다른 법률과 마찬가지로 토지수용법도 일본법을 그대로 전수받은 것이다. 5.16혁명정부에 의해 법률이 제정되다보니, 제정당시에 일본에서 적용되고 있던 전면 개정된 토지수용법(1951년)이 아닌 일본제국주의시대의 토지수용법(1900년)을 번역, 발췌하여 제정된 연유로 해서 국민의 기본권 보호 측면이 소홀히 다루어지고 있다는 점과 행정 편의적으로 제정, 운영되었다는 비판을 받았다. 즉 우리나라 최초의 토지수용제도는 식민지치하 당시의 일본 토지수용법을 식민지경영에 적합하도록 손질하여 1911년 4월에 제정, 시행된 토지수용령을 답습한 것이다. 그 후 1941년 6월까지 아홉 차례 개정되었으며, 1945년 8월 해방 후에도 구 헌법

제100조의 규정에 의하여 법률을 제정. 시행하기 전까지 과거 식민지법령을 준용해서 사용할 수 있도록 규정하고 있어 토지수용령이 1961년까지 그대로 시행되었다. 1961년 5월 16일 군사혁명정부에서 (구)법령정리에 관한 특별조치법에 의한 (구)법령정리계획의 일환으로 제정된 것이 현행 토지수용법의 모체이다. 당시 제정된 토지수용법의 골격은 1911년 조선총독부 토지수용령을 근간으로 하고, 1951년에 전면 개정된 토지수용법의 일부를 반영하여 9장 82개 조문으로 제정한 것으로, 제정당시의 법률규정의 주요한 골격은 대부분 현재까지 그대로 유지되고 있다. 이 시기 일본 토지수용법과 한국 토지수용법을 조문 비교하면 표2와 같다. 관계부서는 일본의 건설성과 한국의 경제기획원으로 추정되며, 사업의 인정은 일본은 건설대신, 도도부현지사가 하고, 한국은 국토건설청장으로 일본의 지방자치행정의 변화를 추정할 수 있다. 토지조서 및 물건조서의 기재사항으로 일본은 법률로 명기하고 있고 한국은 각령으로 정하고 있다. 그리고 수용위원회 명칭으로 일본은 수용위원회, 한국은 토지수용위원회로 명칭에서 (용어)차이가 있다. 일본은 도도부현지사 아래 수용위원회가 독립해있으며 한국은 경제기획원에 중앙토지수용위원회가 있고 서울 및 각 도에 지방토지수용위원회가 설치되어있다. 그리고 보상방법에서 일본은 다양화되어있고 수용위원회 또한 내부조정 기능이 설치되어있어 한국보다 법제도가 진일보 발전됨을 알 수 있다. 즉 당시 한국의 개발초기로서 보상에 대한 사회경제적인 인식이 미흡하고 보상재원의 확보도 미비한 여건을 나타낸다고 할 수 있다.

표 2. 1951년 일본의 토지수용법과 1962년 한국의 토지수용법 비교

Table 2. A comparison between land expropriation law of Japan in 1951 and land expropriation law of Korea in 1962.

	일본의 토지수용법	한국의 토지수용법	비고
법의모태	1900년 일본제국주의 시대의토지수용법	1900년 토지보상법근간으로1951년 일본의토지수용법 일부반영	
제정연도	1951	1962	

증표 및 허가증	건설성령	경제기획원장	
사업인정	건설대신,도도부현지사	국토건설청장	일본은 구체화
사업인정 고시	건설대신/관보,도도부현지사/정하는방법	건설청장/관보	
사업인정 실효	고시일부부터1년 이내	고시로부터2년 이내	
수용위원회 설치	도도부현지사/수용위원회	경제기획원/중앙토지수용위원회,특별시,도/지방토지수용위원회	
보상방법	금전보상	금전보상없음	
매수권	수용15년 이내/불용의시기5년,사업인정고시날부터 15년 이내 매수	수용기간까지10년 이내,불용의시기로부터 1년,수용의시기로부터10년 이내매수	

### 3.3 2008년 일본의 토지수용법과 2010년 한국의 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 비교

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)이 2003년 제정된 뒤 2009년 4월까지 법률 제9595호까지 12차례 개정되었다. 기존의 ‘토지수용법’과 ‘공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법’으로 이원화되어 있던 제도를 이 법으로 통합하여 제정하였다.

이 법에 따라 토지를 취득 또는 사용할 수 있는 공익사업의 범위는 국방, 군사, 철도, 공항, 항만, 공영차고지, 폐수처리, 학교, 도서관 등 공공의 이익을 위한 사업과 국가 또는 지방자치단체 등이 시행하는 공원, 묘지, 화장장, 임대주택 등 공공용 시설사업으로 한정한다. 국토해양부에 중앙토지수용위원회를, 시, 도에 지방토지수용위원회를 설치하여 수용 또는 사용할 토지의 구역 및 사용방법, 손실보상, 수용 또는 사용 개시일과 기간 등에 관한 사항을 재결한다. 사업시행자.

토지소유자 등은 재결에 이의를 신청할 수 있으며 이의신청을 거치지 않고 곧바로 행정소송을 제기할 수도 있으며 사업시행자는 공사에 착수하기 전에 토지소유자 및 관계인이 입은 손실에 대한 보상액을 전액 지급해야 한다. 그리고 보상액을 산정할 때 감정평가업자 2명 이상에게 토지 등의 평가를 의뢰하며 보상은 현금지급을 원칙으로 한다. 또한 사업시행자는 주거용 건축물을 제공하여 이주대책을 세우거나 이주정착금을 지급해야하고 보상 또는 이주대책에 관한 업무는 지방자치단체나 공공기관 등에 위탁할 수 있으며 해당 공익사업의 폐지, 변경 등으로 취득 또는 수용한 토지가 필요 없게 된 경우에 취득 당시의 토지소유자 또는 포괄승계인은 이미 지급받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 돌려주고 토지를 환매할 수 있다. 2008년 일본토지수용법은 12장으로 나누어진 전문 146조와 부칙으로 구성되어 있으며 2010년 한국 토지보상법은 제9장으로 나누어진 전문 99조와 부칙으로 구성되어 있다. 일본과 한국의 토지수용법의 법조문을 비교하면 표3과 같이 나타났다.

표 3. 2008년 일본의 토지수용법과 2010년 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 비교  
Table 3. A comparison of the law between land expropriation law of Japan in 2008 and the law of Korea dealing with the acquisition and compensation of land for public services in 2010.

	일본의 토지수용법	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	비고
법의모태	1951년 법	토지수용법/공공용지취득 및 보상에 관한 특별법	
제정연도	2008	2010	
분쟁	알선제도/중재제도	알선/중재제도 없음	
보상협의회	없음	시,군,구 설치	
사업의인정	국토교통대신/도도부현지사	국토해양부장관	일본은 지자체 이양

의견청취 및 공청회	전문가, 관계자, 일반인	이해관계 있는자	참여자 다양화
수용위원회	도도부현관할 아래설치	국토해양부/중앙토지수용위원회,	
보상액산정시기	명도 재결시	협의를 의한 경우/협의성립 당시,재결에의 한 경우/재결당 시기준	
이주대책 수립	물건전체를 포함	주거를기준으로 구체적 관련법 존재	
환매	불용의 시기로부터 5년/사업인정 고시날로부터 20년이 지난 시 기까지사업의 용으로제공되지 않을때	취득일부터 10년 이내 사업의폐지 변경으로 토지일부, 전부가 필요없게 되면 환매	
이의신청	국토교통대신에 심사청구	지방수용위원회 를거쳐중앙수용 위원회	한국 2단 심사

일본 토지수용법 제2장에 알선 및 중재 제도가 명시되어있다. 토지 등의 취득에 합의가 성립하지 않을 때 관계당사자 쌍방 또는 한쪽이 토지 등이 소재하는 도도부현 지사에 분쟁의 해결을 위한 서면 알선 신청 제도와 토지 등의 취득에 관한 것일 때 토지 등이 소재하는 도도부현 지사에 대해 중재위원회에 의한 해당 분쟁의 중재를 신청하는 양제도가 분쟁 조정제도이다.

알선 및 중재제도는 한국 보상법제에는 없으나 이를 대체하는 제도로서 보상협의회 제도가 존재한다. 그리고 한국의 법제에서 의견청취 및 공청회 관련하여 의견청취 관계자의 범위가 취약하고 공청회관련 조항도 보이지 않아 일본법에 비해 참여에 관한 이해 부족을 엿볼 수 있다. 재결을 위한 수용위원회 설치 조항에 일본은 도도부현 관할 아래 수용위원회를 설치하여 위임사무에서 자치사무로의 행정 역할이 변화

되었음을 알 수 있으나, 한국의 토지보상법은 중앙토지수용위원회와 지방토지수용위원회 2원체제로 운영되어 중앙집권적인 체계를 보여주고 있으며 보상액 산정시기로 손실보상일 경우 명도 재결시에 토지보상법은 협의의 경우 협의 성립당시이고 재결의 경우 재결당시 가격기준으로 보상액을 산정하여 보상액산정시기에서 차이를 보이고 있다. 이주대책 수립법안으로 일본토지수용법에서는 주거이주대책 규제조항은 보이지 않으나 한국은 주거이주대책 관련 규제법이 구체적으로 존재한다. 일본의 ‘매수’와 한국의 ‘환매’는 용어의 차이일 뿐 이 두 제도는 비슷하다고 생각된다.

#### IV. 결론

본 연구는 일본 토지수용법 법조문을 직접 참조하여 1900년 기본법을 기초로 수차례 개정 후 제정된 법 제도와 한국의 토지수용법을 각 시기별법 제도를 종합하여 공통점과 차이점을 비교법을 통해 연구하였다. 일본은 1889년 제국 헌법이 공포되었으며 그 후 일본 최초 민법이 제정됨에 따라 1900년에 토지수용법이 제정되었다. 1889년 수용법은 수용 또는 사용할 수 있는 목적물을 토지로 한정하고 권리 또한 수용의 목적물로 하였고, 1900년 토지수용법은 당시 법률상 민법규정과 조화를 유지하고 논리적으로 정확하고 구체성을 가진 법률이었다.

그리고 1951년 법은 공익사업을 제한열거방식에서 개별입법방식으로, 사업인정방식의 이원화, 현물보상제, 관현적 분위기의 “수용심사회”를 민주적 분위기의 “수용위원회”로 변화된 법률이었다. 그 후 2008년 법은 주민의견을 충분히 반영할 수 있도록 사업인정절차를 강화, 사전설명회 개최, 사업인정을 관보에 고시함으로 사업인정단계와 수용재결단계를 구분하였다. 토지 등을 임의 취득, 사업인정요건의 법정화, 대토취득가능 금전보상, 사업인정절차의 공정성, 투명성 등의 사유재산권 보호에 무게를 두고 있다. 반면 한국의 1911년법은 일제 치하에 불가피하게 도입하여 일제가 토지를 군사용으로 이용하기 위해 제도화되었고 1962년법은 5.16 군사정부시절 일본의 토지수용법을 기반으로 토지수용법을 입안하였으며 2010년 현재까지 일본법에 크게 벗어나는 법조항을 발견하기 힘들다. 따

라서 일본과 한국의 토지보상법에 대한 법조문을 비교 분석한 결과 다음과 같은 문제점들이 노출되었다. 첫째, 한국의 토지보상법은 일본의 법조항에 크게 벗어난 법조항이 없다. 둘째, 국가 간의 역사적 배경과 사회적 특수성이 차이가 있음에도 불구하고 필요에 따라 서로 다른 국가의 제도를 도입하면 문제해결에 어려움이 발생하거나 법제도의 성립 및 정착되기까지 상당한 시간과 노력이 소요된다. 마지막으로 다른 국가의 법제도를 받아 드릴 때 시대적 상황과 자국민의 공감대 형성 절차를 거친 후 체계적으로 우리 실정에 맞게 재입안하여야 할 것이다. 향후 한국의 토지보상법의 개선 방향으로는 토지 등의 취득에 관한 분쟁조정제도의 필요성, 사업인정에 관한 처분 시 선별을 통한 공청회 제도의 필요성, 보상액 산정절차의 공개성, 보상액 산정시기의 개선과 수용위원회 설치, 사업의 인정 시, 이의신청 등의 절차 진행 시 일본의 지방분권적 행정시스템에 비교해 우리의 중앙집권적 중할 행정시스템의 개선이 필요하다.

본 연구는 시기를 구분하여 양국의 법조문을 참조하여 공통점과 차이점을 규명하였으나 법조문과 참고 문헌에만 의존하여 실제 판례 및 사례들을 참조하지 못하였다는 점이 연구의 한계이다. 향후 연구과제로는 독일, 영국, 일본, 한국의 보상법 비교연구를 통해 소유권의 절대성을 강조하는 우리의 토지제도, 과도한 개발이익의 사유화를 추진한 영국의 공유제도와 계획허가제를 통해 우리의 과잉개발과 개발이익환수 부족의 문제, 과도한 보상 문제를 해결하는데 도움이 되는 비교분석연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

- 개선에 관한 연구", 한국전자통신학회논문지, 6권, 5호, pp. 757-760, 2011.
- [6] 박정일, "토지수용에 따른 보상제도 개선방안에 관한 연구", 원광대학교 박사논문, pp. 14-36, 2008.
  - [7] 박평준, "토지수용법론", 고시연구사, pp. 208-247, 1997.
  - [8] 길준규, "우리나라의 공용수용과 보상의 현안", 토지공법연구, 제49집, pp. 62-65, 2010.
  - [9] 유하백, "일본의 토지수용과 보상제도", 토지공법연구 49집, pp. 92-95, 2010.
  - [10] 小澤道一, "土地收用法", ぎょうせい, p. 102, 2005.
  - [11] 原田純孝, "日本 の都市法", 동경대학출판회, p. 304, 2001.

저자 소개



**전창진(Chang-Jin Jeon)**

2005년 경희대학교 대학원 부동산  
 산학 석사  
 2009년 전남대학교 대학원 도시  
 개발학 박사수료  
 2012년 전주대학교 대학원 부동산학 박사수료  
 전주도시재생지원센터 근무  
 ※ 관심분야 : 도시계획, 부동산, 토지법제도

참고 문헌

- [1] 최상철, "비교토지이용규제 제도에 관한 연구", 환경논총, 22권, p. 22, 1988.
- [2] 김형근, 김부성, 임동진, 김동현 "지방자치단체 토지수용제도 실태분석과 개선방안" 한국전자통신학회논문지, 6권, 6호, pp. 932-933, 2011.
- [3] 류해웅, "수용보상법론", 도서출판 경도, pp. 204-250, 1997.
- [4] 임종무, 강남훈, "토지비축제도의 활성화 방안에 관한 연구", 한국전자통신학회논문지, 6권, 5호, pp. 753-754, 2011.
- [5] 황희상, 박창수, "부동산경매에서 유치권 제도