

---

# 이주자 생활대책 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구 - SH공사 문정지구를 중심으로 -

박용한\*

## A Study on Problems and Improvement of Living Measure System - Focused on SH'Moonjung Project -

Yong-Han Park\*

### 요 약

우리나라는 급격한 경제성장으로 주택, 공장, 공공용지 등 대량의 토지수요가 필요하게 되었으며 이에 따라 손실보상도 재산권보상에서 생활권보상으로 변화되어왔다. 본 논문은 실무상 생활대책제도의 문제점을 살펴 보고 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안으로 첫째 토지보상법상 생활대책제도의 규정화, 둘째 양봉업과 같은 보상에 대한 요건 강화, 셋째 우선고용이나 취업알선, 직업훈련 등의 필요성을 제시하였다. 이러한 생활 대책은 공영개발사업을 원활하게 할 수 있을 것이다.

### ABSTRACT

This study intends to find out a solution to the problems with living measure system. Korea with great economic growth increase the demand of lands for housing, factories and public facilities. Under this circumstance, public developments have been driven in, loss compensation has changed from property compensation into living compensation. The improvements on practical compensation business is : First, it is necessary to legally stipulate living measure in the Act on Land. Second, beekeeping compensation should be tightened. Third, preferential hiring, job recommendation and vocational training should be offered to residents'. These living measures will promote smoothly public development projects.

### 키워드

public development projects, loss compensation, settlement measure, livingmeasure system  
공영개발사업, 손실보상, 이주대책, 생활대책

## 1. 서 론

우리나라는 1960년대 이후 경제개발 정책을 추진함으로써 고도의 경제성장을 이루었고, 그 결과 급격한 도시화 및 산업화가 이루어졌다. 인구의 도시집중과 핵가족화로 인하여 주택의 수요가 급증하고 산업용지

가 대량으로 필요하게 되면서 필연적으로 택지 및 공장용지, 도로, 공원, 주차장 등 공공시설용지의 증가와 문화, 레저 공간 등의 토지수요가 급증하게 되었다. 이에 국가 또는 지방자치단체, 국가공사와 지방공사 등 공공기관에서는 이러한 토지수요에 맞추어 각종 대규모 공영 개발계획을 수립하여 택지개발사업 또는

---

\* 명지대 대학원 겸임교수, 부동산학박사(eunhasuu@dream.wiz.com)

접수일자 : 2012. 08. 01

심사(수정)일자 : 2012. 11. 21

게재확정일자 : 2012. 12. 10

도시개발 사업을 추진하게 되었다.

이후로 대규모 공영 개발 사업이 시행되고 이에 따른 손실보상 문제가 대두되면서 손실보상 법제의 변화를 가져왔다. 또한 손실보상의 내용도 재산권보상에서 생활권보상 또는 생활보상으로 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 종전에 이주대책으로만 취급하던 생활보상에 대한 조치가 생활대책으로까지 발전하고 있다. 본 논문은 SH공사의 문정지구 도시개발사업 사례를 통해 생활대책의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하여 공영개발사업의 원활을 기하고자 하는 데 그 목적이 있다.

## II. 이주자 손실보상과 생활대책

### 1. 손실보상의 의의

손실보상이란 공익사업 등을 시행함에 있어 공공필요에 의한 적법한 공권력행사로 인하여 개인에게 가하여진 “특별한 희생”에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행정주체가 이를 조정하기 위하여 행하는 재산적 보전을 말한다.

손실보상의 내용은 크게 재산권보상과 생활권보상으로 구별할 수 있다. 재산권보상은 토지보상과 토지이외의 재산권보상, 그리고 부대적 손실보상을 포함한다. 손실보상의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 재산권보상

재산권보상은 토지보상과 토지이외의 재산권보상, 그리고 부대적 손실보상을 포함한다. 토지보상은 계약 체결 시점 또는 재결 당시를 보상액 산정시기로 하여 각각 일정한 공시지가를 기준으로 산정하는 개발이익이 배제된 기준가격 보상의 원칙을 정하고 있다.

그 외에 토지 이외의 재산권보상이란 해당 토지상의 건물, 공작물, 입·죽목 등 지상물건에 대한 보상, 농작물·농기구·축산·잡업 등의 농업보상, 기타 소유권 외의 권리·광업권·어업권 등 권리보상을 말한다. 부대적 손실보상에는 실비 변상적 보상과 일실손실보상이 있다. 실비 변상적 보상은 재산권의 상실·이전 등에 따라 비용지출을 요하는 경우에 그 비용에 대해 보상하는 것을 말하며, 지장물의 이전비, 가축 등의 운반비에 대한 보상, 이사비 등이 그 예이다.

일실손실보상은 재산권의 수용에 부수하여 영업 등 사업을 휴·폐업하게 되는 경우에 휴·폐업기간 중 사업경영으로 얻을 수 있는 기대이익을 일실함으로써 입게 되는 손실에 대한 보상을 말하며, 영업폐지·휴업으로 인한 보상 등이 그 예이다.

#### 2) 생활권보상

생활권보상이란 재산권보상과 대응되는 개념으로 재산권보상만으로 메워지지 않는 생활이익 상실에 대한 보상을 말한다고 할 수 있다. 다른 말로는 생활보상이라고도 한다. 논자에 따라서는 생활권보상과 생활보상을 구분하는 사람이 있으나 여기에서는 양자를 구분하지 않고 동일 개념으로 사용하고자 한다.

#### 3) 생활법의 근거와 종류

생활보상의 현행법상 근거는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하에서는‘토지보상법’이라 한다.)제78조(이주대책의 수립 등) 및 제79조(기타 토지에 관한 비용보상 등)를 위시하여 각종 개별법상의 규정이 있으나, 비교적 체계적이지 못하다.

생활보상의 종류는 “보상대상자에게 보상금을 직접 지급하는 것”과 “보상대상자의 생활재건을 위해 유효하게 사용할 수 있도록 하기 위한 것”으로 대별된다. 전자의 예로는 영세주거용 건물에 대한 최저보상, 이농·이어비, 주거이전비 등이 있으며, 후자의 예로서는 이주대책, 고용, 용자, 직업훈련 등이 있다.

### 2. 이주자 생활대책의 의의

「토지보상법」 제78조의 규정에 의한 이주대책이 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 수립되는 것임에 비하여 생활대책이란 영업보상이나 농업, 축산업 등 생활을 영위하던 자들이 생활근거를 제공함에 따라 생업을 상실하게 됨으로 이를 위해 상가건물이나 상업용지 등을 제공하여 생업을 영위할 수 있도록 하는 대책을 말한다.

「토지보상법」에는 생활대책이란 용어가 없으나 LH공사나 SH공사 등 실무에서는 이주대책은 주거를 위한 대책으로, 생활대책은 생계를 위한 대책으로 구분하여 사용하고 있으며 크게는 이주대책의 일환으로 취급하고 있다. 즉 전항에서 살펴 본 생활보상 중 보

상대상자의 생활제건을 위한 대책이라 할 수 있다.

현행 개별 법령 중에서 생활대책이라는 용어를 사용하고 있는 법은 「기업도시개발특별법」 제14조제7항, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 제33조제1항 등에 규정하고 있으나 손실보상의 일반법인 「토지보상법」에서는 규정을 하고 있지 않다.

### 3. 실무상 생활대책

실무에서 생활대책을 시행하는 것은 생활제건을 위한 일면이 있으나, 한편으로는 현금이나 현물보상에 대하여 추가적인 시혜적 보상의 한 방편으로서 보상대상자에게 상가나 상가용지를 공급하여 실질적인 혜택이 돌아가도록 하여 사업의 원활화를 기하는 면이 있다고 하겠다. 실무상 LH공사와 SH공사의 이주 및 생활대책 지침에 의하면 생활대책 내용이 서로 비슷하다.

LH의 경우 생활대책수립은 이주 및 생활대책 지침에 의거 생활대책은 생활대책 수립대상자에게 당해 사업지구에 조성되는 근린생활시설·판매시설·영업시설의 설치 가능한 부지(이하 “상가부지”라 한다) 또는 당해 사업지구에서 공사가 주택건설사업 시행시 건설하는 단지 내 상가점포(이하 “상가점포”라 한다)를 공급하는 방법으로 수립한다고 규정하고 있다.

생활대책 수립대상자 선정기준일은 이주대책 수립대상자 선정기준일로 하며 「수도권전비계획법」에 의한 수도권 지역은 이주대책 수립대상자 선정기준일로부터 1년 이전일을 생활대책 수립대상자 선정기준일로 하고 있다.

생활대책 수립대상자는 이주대책 수립대상자와 생활대책 수립대상자 선정기준일 이전부터 보상계약체결일 또는 수용 재결일까지 사업지구 안에서 영업(농업, 축산업 등을 포함한다)을 한 자로서 영업보상 등을 받은 자로 하고 있다. 다만, 축산업의 경우 꿀벌은 50군 이상의 고정양봉을 한 자에 한하며, 농업·축산·화훼업을 영위한 자는 생활대책 수립대상자 선정기준일 이전부터 사업지구가 속한 시·구(자치구를 말한다. 이하 이 호에서 같다)·읍·면 또는 사업지구가 속한 시·구·읍·면과 연결한 시·구·읍·면에 거주한 자로 한정하고 있다. 행정대집행을 받거나 인도단행가처분 등의 강제집행을 구하는 소가 제기된

자는 수립대상자에서 제외하고 있다.

SH공사에서는 생활대책은 협의에 의하여 보상을 받지 아니하거나 자진 이주하지 않을 경우에는 대책에서 제외하고 있으나 사업시행자가 지정하는 시기까지 토지 등을 스스로 인도한 경우에는 최후순위로 9.9 제곱미터 이하의 상업용지 등 지분을 공급하고 있다. 또한 생활대책 대상자에게 공급할 각각의 공급물량이 부족할 경우에는 순위에 따라 전산추첨에 의하고 추첨에서 탈락된 자는 생활대책에서 제외하고 있는 실정이다.

## III. SH공사 문정지구 이주자 생활대책 현황

### 1. 구역지정 및 물건조사

문정도시개발구역은 송파구 문정동 350번지 일원 548,313㎡(165,865평)에 법조타운 등 공공행정 시설과 서울시의 지속적인 성장을 위한 비즈니스 공간 조성 목적을 가지고 도시개발구역 지정을 위한 공람공고가 2007. 2. 26 송파구고시 제169호로 고시되어 추진되기 시작하였다. 이후 서울시고시 제207호(2007. 6. 28)로 도시개발구역 지정 및 개발계획 승인이 고시되고 SH공사 사장이 사업시행자로 지정되어 본격적인 사업추진이 이루어지게 되었다. 이에 SH공사에서는 현장출입이 가능한 도시개발구역지정일 이후 약 2개월 동안 물건조사를 위한 사전준비작업(현장답사, 물건조사 진로결정, 관련공부 발급 등)을 진행하면서 2007. 7. 11 문정지구 물건조사를 2007. 7. 16부터 약 3개월에 걸쳐 현장조사를 하겠다는 내용을 물건소유자와 문정작목반에 통보하였다.

2007년 8월부터 물건조사를 위하여 현장을 출입코자 하였으나, 토지구 및 지장물 소유자 등의 격렬한 현장 출입저지 및 조사방해로 약 3개월 동안 물건조사를 진행하지 못하였다. 사업시행자는 물건조사 반대에 대한 사법적 조치 권한이 없어 물건소유자 등이 조사반대를 하면 대응이 매우 곤란한 것이 현실이다. 또한 업무방해로 해당 구청이나 경찰 등에 신고를 해도 구체적인 불법사실이 들어나지 않는 한 개입을 꺼려하는 실정이다.

현장 대처상황 장기화로 사업의 지연문제가 대두되고 주민들의 불법행위 정황이 확인됨에 따라 물건조

사 강행이 불가피하게 되어 2007년 11월 경비인력 동원을 통한 물건조사계획을 수립하였다. 송파구청과 송파경찰서의 업무협조 아래 조사를 강행하였으나 여전히 주민에 대한 토지 출입권 제한이 없는 상황에서 주민들도 용역인원을 동원하여 10여개 파트를 조직하여 물건조사에 대한 조직적인 방해를 하였다. 이런 우여곡절 속에 2008년 1월부터 지장물 조사를 강행하였으나, 대치과정 속에서도 비닐하우스 내에서 쪼개기 행위가 이루어지고 개활지라는 지역적 특성으로 불법행위가 이루어지는 것을 추정할 수 있었으나 적발이나 단속이 불가한 상황이었다. 이 중에도 많은 저항과 반대가 있었으며 현장대치로 인한 몸싸움 등으로 고소와 고발사건이 다수 발생한 바 있다. 이런 모든 어려움을 겪으면서 물건조사는 강행되었다.

**2. 생활대책과 보상추진 현황**

물건조사 과정 중에 서울시내에 AI(조류독감)가 발생되어 사회문제화 되고 사업방해로 사업지연이 장기화됨에 따라 부득이 물건조사가 완료된 지장물에 대한 우선보상을 위하여 미 조사된 일부지역을 제외하고 보상을 추진하게 되었다. 물건조사 결과는 아래 표와 같이 총 2,633건으로서 주거용 농막 230, 영농 787, 축산 1,537건이고 영업용 40, 운전학원 등 6, 경찰기동대 1, 기타 32건 등이었다.

표 1. 물건조사 결과

Table 1. The result of compensation investigation

구분	계	주거용 농막	영농	축산	영업	운전학원 등	경찰기동대	기타
대상	2,633	230	787	1,537	40	6	1	32

물건조사 결과를 토대로 2008. 6. 16 보상계획 공고를 하고 보상절차에 들어갔으나 물건조사 방해로 조사를 받지 못한 사람들을 위하여 8월까지 잔여 지장물 조사를 실시하고 동년 8. 18일에 감정평가를 의뢰하였다. 감정평가를 위하여 현장출입을 시도하였으나 주민들의 현장 출입저지로 현장 대치 상황이 계속되어 사업의 장기지연을 우려하여 9월 16일부터 부득이 경비인력을 동원한 감정평가를 강행하게 되었다. 10월 말까지 감정평가를 완료하고 11월 6일에 이주대책 공

고와 이주대책 신청 안내를 하였다. 이주대책이 발표되자 기준일 선정 및 축산업 보상에 대한 구청 허가 사항 요구에 대한 불만으로 현장 출입제한 및 공사정문 앞 시위를 더욱 거세게 하기 시작하였다.

이러한 어려움 속에서도 보상은 추진되어 2008. 11. 10부터 보상협의를 시작하여 2009. 4. 22 토지 재결신청 전까지 5차에 걸친 보상협의를 실시하였다. 미 협의된 토지에 대한 재결은 2009. 4. 22일에 서울지방토지수용위원회에 신청하였으며, 지장물에 대한 재결은 2009. 10. 15일에 신청하였다. 토지에 대한 재결 결정은 2009. 9. 11에 결정되고 재결금 지급과 공탁은 2009년 9월부터 11월 20일간에 이루어졌다. 지장물에 대한 재결은 소송 등으로 2010. 10. 22에 결정되고 수용공탁은 12. 10일에 실시하였다.

보상 협의된 지장물에 대해서는 지속적으로 철거작업을 진행하였으며, 미 협의된 지장물은 수용공탁 후 행정대집행에 의거 2011. 7. 5 철거를 완료하였다. 이처럼 문정지구는 다른 지구에 비해 약 2년여 시간이 지연되어 많은 금융비용 지출과 사업추진이 지연되었다. 이로 인한 손해는 결국 실수요자에게 전가되는 결과를 초래하게 되는 것이다. 2011년 11월 문정지구의 생활대책 심사결과는 영농이 762명 신청에 621명 적격, 축산은 1,075명 신청 전원 부적격, 기타는 33명 전원 부적격 처리하였으며, 미신청자는 포기한 것으로 추정된다.

**3. 문정지구 보상 현황과 문제점**

문정지구 보상의 가장 큰 걸림들은 생활대책자 중 축산업자이었다. 축산업자 1,537명은 양봉 1,415, 토끼·염소 69, 기타 53 등이었다. 이중 토끼·염소·닭·오리는 2008년 5월 AI(조류독감) 발생으로 완전 처분하여 보상 대상이 되지 않았으나 엄청난 수로 불어난 양봉과 토끼·염소가 문제이었다. 양봉의 경우 2007. 1. 18 항공사진 촬영 시에는 23개소, 2007. 10. 27 촬영에는 132개소, 2008. 11. 30에는 1,260개가 늘어나는 등 기하급수적으로 증가한 바 있다. 양봉이 이처럼 기하급수적으로 늘어난 것은 물건조사 초기에 비닐하우스 내에서 쪼개기가 성행하고 감정평가 시에 까지 출입을 저지하면서 불법행위를 자행하였기 때문이다. 이러한 쪼개기는 불법 매대로까지 이어져 불법행위를 더욱 부추기는 결과를 초래하게 되었다. 토끼

와 염소의 경우에도 장소 구애 없이 좁은 곳에서 사육이 가능하며 이동이 용이하여 이주대책 기준일 이후에 급증하였는 바, 2007. 1. 18 항공사진에는 토끼와 염소가 4건이었으나, 2007. 10. 27 항공사진에는 54곳이 증가하였으며, 2008. 11. 30에는 12곳이 더 증가하였다.

축산업에 대한 보상은 「토지보상법」 시행규칙 제49조에 의거 처리하고 있으나, 송과구의 경우 「가축사육제한 조례」를 축산업에 대하여 허가를 받도록 하였으나, 상위법인 「가축분뇨법」에 의하여 허가를 받도록 개정함에 따라 토끼, 염소, 양봉은 구의 허가대상에서 제외되어 구청장의 허가 없이도 보상이 가능케 되었다. 그러나 이주대책 기준일 이전에 축산용 양봉이나 토끼·염소 등을 사육했다는 항공사진 증빙 등 객관적 자료가 없어서 보상대상이 안된다는 사실을 주민들 대부분이 인지하게 되었다.

이에 문정지구에서는 문정법조단지생활대책위원회를 설립하여 영농인들과 축산업자들을 가입시켜 공사장문 앞 시위, 현장 망루 설치 및 전체적인 철거를 방해하는 작업과 임직원에 대한 폭력행위까지 자행하면서 사업을 방해하였다. 수십여 차례 공사 앞 시위 및 현장에서 집단행동을 가졌는 바 몇 가지 주요 집회내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 2008. 9. 17 감정평가 실사 거부 방해 150여명
- ② 2009. 3. 19 생활대책위원회 집회 300여명
- ③ 2009. 4. 23 생활대책위원회 집회 300여명  
(신나 등 위험물 소지)
- ④ 2009. 5. 19 생활대책위원회 집회 500여명  
(삭발식)
- ⑤ 2009. 6. 30 생활대책위원회 집회 50여명  
(공사 난입, 기물 파손)
- ⑥ 2009. 8. 5 생활대책위원회 집회 500여명
- ⑦ 2010. 3. 22 생활대책위원회 집회 500여명
- ⑧ 2010. 5. 26 생활대책위원회 집회 500여명  
(상가분양권 요구)
- ⑨ 2010. 8. 13 생활대책위원회 집회 500여명  
(상가분양권 요구)

공사에서는 대책위원회와 수십여 차례의 면담과 회의 등을 개최하였으나 이주대책 기준일 조정과 전원보상 등을 요구하면서 협의는 결렬되게 되어 데모 등 집회를 개최 하였다. 이처럼 다른 사업지구에서와 마

찬가지로 문정지구에서 계속적으로 사업을 방해하면서 지구 내에서 비닐하우스 쪼개기 등 불법행위를 자행하게 된 것은 생활대책으로 받는 상가용지를 조합을 구성하여 대체상가를 조성하여 입점함으로써 이득을 얻기 때문이다.

초기에 사업지구내의 비닐하우스 양봉이나 영농 보상을 받는 대상자는 하나에 1억원이 넘게 거대되었으며, 이주대책 기준일 이후로 발생되어 생활대책 대상이 되지 않는다는 소문이 퍼진 후에는 개당 3천만원까지 떨어지게 되었다. 이런 실정임에도 불구하고 조합을 구성한다는 조합 주체가 지금도 여러 개가 활동하고 있는 실정이다. 이처럼 재산권과 직결되어 있는 부동산관련 분쟁은 다툼의 내용과 해결과정이 여태의 분쟁과 그 행태를 달리하고 있다.

#### IV. 이주자 생활대책의 문제점과 개선방안

지금까지 살펴 본 이주자 생활대책의 문제점과 개선방안으로는, 첫째, 보상법의 가장 기본이 되는 토지보상법에 생활대책에 대한 규정이 미비하다는 점 들 수 있다. 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」이나 「기업도시개발 특별법」 등에는 생활대책이라는 용어가 사용되고 있으나 이의 수립방법이나 내용 등은 구체적으로 규정되어 있지 않다. 따라서 보상의 기본법인 토지보상법에 생활대책의 수립방법과 내용 등을 규정하여 보완하여야 다른 개별법에서 토지보상법을 준용할 수 있을 것이다.

둘째, LH나 SH공사의 실무상 생활대책에서 살펴본 것처럼 토지보상법 시행규칙 제49조제2항제2호에 규정된 「별표3」 축산업의 가축별 기준마리 수 중 투기가 용이하고 이동성이 쉬운 양봉의 경우 기준마리수를 강화해야 한다. 문정지구 개발사례에서 살펴본 바와 같이 이동성이 용이한 양봉의 경우 풀벌 20군만 있으면 생활대책의 일환으로 상가용지를 공급받을 수 있기 때문에 투기 등 불법행위가 자행되고 있다. 현행 풀벌 20군을 실무에서처럼 50군으로 고치고 풀벌도 이동식이 아닌 고정식으로 강화해야 한다. 토끼와 염소의 경우에도 기준 마리수를 150마리와 20마리에서 300마리와 50마리 정도로 상향시켜야만 어느 정도 투기를 방지할 수 있다.

더불어 축산업이나 영농의 경우에는 해당 사업지구 내에 거주하거나 연결 시·군·구에 거주하면서 이를 생업으로 하는 사람들만을 보상대상자로 하는 조항을 신설하여야 할 것이다. 축산업의 경우 최소한의 시설 규모를 규정하고 농업의 손실에 대한 보상의 경우에도 「농지법」에 의한 농지규모 보다 생업에 필요한 적정 규모 이상의 농지 규모로 확대해야 할 것이다. 이처럼 제도를 보완하여야 실질적으로 생활을 영위하던 사람을 보호할 수 있고 더 확실한 대책을 강구할 수 있을 것이다.

셋째, 생활대책 대상자에 대한 우선고용이나 취업알선, 전업교육을 강화하여야 할 것이다. 「토지보상법」 제78조제7항에는 “사업시행자는 해당 공익사업이 시행되는 지역에 거주하고 있는 「국민기초생활보장법」 제2조제1호제11호에 따른 수급권자 및 차상위 계층이 취업을 희망하는 경우에는 그 공익사업과 관련된 업무에 우선적으로 고용할 수 있으며, 이들의 취업 알선을 위하여 노력하여야 한다”는 선언적 의미만 담고 있다.

보상대상자들이 다른 업종의 직업으로 원활하게 전환할 수 있도록 지원하기 위해서는 우선고용·취업알선에 앞서서 전문적인 직업훈련이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 사업시행자에게 직업훈련소의 설치, 직업훈련프로그램의 수립, 직업훈련비의 지급, 직업훈련기간의 생계비보장 등의 직업훈련계획을 수립·실시하도록 의무화하여야 할 것이다.

한편으로 보상대상자들에 대한 전업대책이 형평성을 확보하기 위해서는 우선고용·취업알선의 대상을 「국민기초생활보장법」상의 수급권자 및 차상위계층에 한정하지 않고 모든 계층으로 확대하여야 할 것이다.

넷째, 생활대책은 사업시행자의 시혜적 대책이 아니라 보상대상자를 위한 실질적인 대책이 되도록 하여야 한다. 생활대책이 이미 현금보상이 된 상태에서 종전의 생활재건을 위한다는 명분과 또 하나는 사업시행자의 원활한 사업수행을 위한 측면이 있기 때문이다. 생활대책을 통해서 보상대상자의 협조를 얻는 면을 부인할 수 없지만 이것이 목적이 되어서는 안되며 어디까지나 보상대상자의 생활재건을 목적으로 현실적인 대책이 수립되어야 할 것이다. 또한 장기적 차원에서 토지보상법의 개선방향으로는 토지 등의 취득에 관한 분쟁조정제도의 도입도 필요하다 하겠다.

## V. 결 론

종전의 재산권보상은 공익사업으로 침해되는 보상대상자의 재산권에 대한 객관적 가치로 보상하는 것으로 그치고, 그 이후 현실적으로 보상 전과 동일한 재산상태 또는 생활상태의 회복에 이르는가는 중요하게 생각하지 않았다.

이러한 태도는 원상회복을 목적으로 하는 손해배상과는 달리 손실보상은 공평부담을 목적으로 하므로 반드시 종전의 재산상태 또는 생활 상태로의 회복에 중점을 둘 필요가 없을 뿐만 아니라, 보상대상자의 객관적 재산 가치를 완전하게 보상하면 그 이후는 시장기능에 의해 자동적으로 종전과 같은 재산상태 또는 생활 상태로 회복이 가능하다는 두 가지 전제에 기인하였다고 볼 수 있다.

그러나 객관적 재산가치의 보상만으로는 보상전과 동일한 생활 상태는 말할 것도 없고 동일한 재산 상태에도 이르지 못한다는 것이 사실이다. 특히, 보상과 관련된 다양한 민원의 이면에는 보상제도 전반에 대한 불만보다는 각 개인의 개별적인 피해에 따른 권리구제가 충분하지 못하다는 불만이 자리하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 재산권보상뿐만 아니라 생활보상으로 보상대상을 확대하고 이주대책과 더불어 이주자 생활대책을 시행하여서 보상대상자의 생활에 점차 초점을 맞추어 가야 할 것이다.

보상대상자 개인별로 보상 후에도 보상 전과 동일한 생활 상태를 유지할 수 있도록 하기 위하여 필요한 생활대책은 앞에서 살펴 본 상가공급이나 상가용지 공급만이 아니라 실질적인 도움이 될 수 있는 취업교육이나 취업알선, 우선고용 등이 되어야 하며 더욱 다양한 방안이 도출되어야 할 것이다. 또한 생활대책이 투기의 대상이 되지 않도록 하기 위해서는 관련 법령을 정비하고 그 기준을 엄격히 하는 것도 필요하다고 사료된다.

## 참고 문헌

- [1] 김남진, 김연태, “행정법”, 법문사, pp. 554-557, 2006.
- [2] 김동희, “행정법 1”, pp. 563-566, 2006.
- [3] 김철용, “행정법 1”, 박영사, p. 510, 2007.

- [4] 김형근, 김부성, 임동진, 김동현, “지방자치단토 지수용제도 실태분석과 개선방안”, 한국전통신학회논문지, 6권, 6호, p. 936, 2011.
- [5] 류지태, “행정법신론”, 신영사, pp. 749-759, 2007.
- [6] 박균성, “행정법론(상)”, 박영사. pp. 749-759, 2007.
- [7] 박수혁, “행정법강의”, 법률문화사, pp. 326-327, 2002.
- [8] 박윤흔, “최신행정법강의(상)”, 박영사, pp. 782-794. 2002.
- [9] 석중현, “일반행정법(상)”, 삼영사. pp. 665-690, 2008.
- [10] 홍정선, “행정법원론(상)”, 박영사. pp. 668-669, 2007.
- [11] 임성일, “생활보상의 발전방향”, 토지연구, 제5권, 제3호, 한국 토지공사, p. 42, 1994.
- [12] 박용한, “공영개발사업의 맞춤보상에 관한 연구”, 강원대학교 대학원 박사학위 논문, pp. 23-27, 2007.
- [13] 박필, “공익사업에 따른 생활보상제도의 문제점 및 개선방안”, 부동산연구, 20집, 1호, p. 65, 2010.
- [14] 정미애, 민규식, “부동산거래의 분쟁해결 방안에 대한 연구”, 한국전자통신학회, 한국전자통신학회논문지, 5권, 4호, pp. 464-470, 2010.
- [15] 박용한, 이학동, “택지개발 민원사례를 통해 본 세입자 보상의 문제점”, 주거환경, 3권, 2호, pp. 80-89, 2005.
- [16] 전창진, “한·일 토지보상법 비교연구”, 한국전자통신학회논문지, 7권, 1호, p.170, 2012.

## 저자 소개



### 박용한(Yong-Han Park)

2004년 8월 건국대학교 부동산대학원 부동산학과(부동산학석사)

2007년 8월 강원대학교 대학원 부동산학과(부동산학박사)

현재 명지대학교 대학원 겸임교수

※ 관심분야 : 토지보상 및 감정평가