

지방정부 지역개발에서의 정당성 확보방안*

이 성 진

국문요약

법적으로 도로구역과 하천구역 등으로 지정된 땅에는 많은 사유지가 존재한다. 그래서 본 연구는 개발행위에서 정당성 확보가 필요하다는 인식하에 하천구역, 도로구역, 공원구역을 대상으로 개인 재산권 제약의 논리, 실태 등을 분석하였다. 정당성은 법제도적 정당성, 관리적 정당성, 보상적 정당성으로 구분하였다. 조사대상 지역은 경상남도의 진주시와 산청군 등이다. 분석결과에 따르면, 첫째, 우리의 법제도는 개인의 소유권 및 재산권 행사를 지나치게 제약하는 반면에 공공목적을 위한 토지수용은 과도하게 인정하며, 대법원 판례에서 구체적 요건이나 사항 등을 제시하고 있다. 둘째, 재산권 침해는 도로구역이 가장 많고, 공원구역이 가장 적었다. 셋째, 지난 10여년 동안에도 공공구역에서 사유지 비율이 줄어들지 않아 관리적 정당성의 개선이 이루어지지 않고 있다. 다섯째, 감정 및 보상에서 현실성이나 일관성이 부족하여 보상적 정당성이 제대로 확보되지 못하고 있다. 따라서 개발행정의 정당성 확보를 위해 이전에 수용된 사유지에 대한 정부의 신속한 수용, 보상 기준의 정비, 보상의 일관성 확보 등을 제안하였다.

주제어: 정당성, 토지보상, 지역개발, 지방정부, 사유지

I. 서론

정부의 공익이나 사회정의 등 공공가치 실현을 위한 개인의 재산권 침해에 대해서는 법적 그리고 사회규범적 관점에서 용인되고 있다. 한국의 행정 가치와 정당성의 근거는 헌법에서 나온다(신용일, 2020: 64). 우리 「헌법」 제37조 2항에서 국가안전, 질서유지, 공공복리 등을 위해 국민의 모든 자유와 권리를 규제할 수 있도록 하며, 제23조는 재산권 보장을 규정하면서 재산권의 수용·사용 또는 제한 등과 그에 대한 정당한 보상의 지급 등을 명시하고 있다. 또한 「하천법」 10조에도 하천구역으로 된 때에는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산으로 확보되도록 노력하도록 규정하고 있다.

본 연구는 공공목적을 위한 토지수용을 반대하는 것이 아니다. 1960년대부터 개발이라는 명목하에 국가적인 필요성에 의해 토지수용이 이루어졌는데, 2022년의 현 시점에서 50년 내지 60년 전의 권위적이고 후진적 행정행태가 이루어지고 있다는 점을 문제로 제기하고자 한다. 정당한 보

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B5A071 11712).

상없이 공공개발이라는 명목으로 무조건 강제 수용하는 행위, 100년에 한번 있을까 말까하는 재난 수준을 가정한 하천구역의 설정, 세금 감면이나 별도의 보상이 없이 사유지를 수십 년 동안 묶어놓고 방치하는 것, 보상 결정의 객관성과 합리성 부족 등은 문제라 할 수 있다. 반 강제적으로 수용을 당하고 그리고 수십 년 동안 재산권 행사를 제약당한 국민들의 입장에서 보상조치 제대로 이루어지지 않는다면 불만이 클 수 있는 아주 중요한 사안이다. 이에 토지수용과 관련하여서는 여전히 불만과 논란이 지속되고 있는 실정이다.

행정부 또는 지방정부는 개발과 관련된 행정행위가 정당성을 확보할 수 있도록 노력하여야 한다(김홍순, 2006: 162; 구균철 외, 2015: 77). 그래서 공공 가치를 위한다는 정부의 개발행위가 제도적으로 문제가 없는지, 개인의 재산권 행사를 지나치게 제약하는 행정행위를 줄이려는 노력이 있는지, 보상이 객관적 체계적으로 이루어지는지 등을 살펴보고자 한다. 향후 정부의 개발행위는 계속될 것이므로, 정당한 개발행위는 정부에 대한 주민들의 순응이나 신뢰를 확보할 수 있으며, 지역개발과 관련된 각종 갈등도 해소할 수 있을 것이다.

지방정부를 포함한 행정부의 각종 개발계획으로 인해 주민의 권리나 재산권 행사가 침해되는 경우는 다양하다. 국가하천구역, 지방하천구역, 도로관리청이 지정한 도로구역, 도시계획시설에 따른 도시계획도로구역, 도시관리계획에 의한 공원구역, 그린벨트, 용도지역으로 농업진흥지역과 공익용 보전산지, 국가하천구역, 상수도보호구역, 군사보호구역 등 다양하다. 이들 중 본 연구는 지방하천구역, 지방의 도로관리청이 지정한 도로구역, 시·군의 도시관리계획에 의한 공원구역 등으로 한정한다. 이들은 지방정부가 관리하는 구역이며, 현재보다는 장래의 수요에 대비하여 계획된 구역이며, 소유권만 가질 뿐 개발 자체가 허용되지 않으며, 주민들의 실생활과 밀접한 관련이 있는 구역들이다.

본 연구는 법제도적 측면에서 개인의 재산권 침해가 어떠한지, 재산권 침해를 줄이려는 지방정부의 노력이 이루어지고 있는지, 제한에 상응하는 정당한 보상이 이루어지는지, 토지 수용에 따른 보상이 합리적으로 이루어지고 있는지 등을 정당성 논리를 적용하여 분석하고 논의하고자 하였다. 이를 위한 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 토지수용의 법제도적 정당성을 고찰하고자 하였다. 일반 국민의 재산권 행사와 행정부가 행사하는 법적 권한의 차이, 대법원 판례에서의 규정 등을 살펴보았다.

둘째, 토지 수용의 관리적 정당성을 고찰하고자 하였다. 도로구역, 하천구역, 공원구역 등에서 사유지 현황 및 사유지의 연도별 변화 등을 통해 수용된 토지 관리의 적절성을 살펴보았다.

셋째, 토지수용과정에서의 보상적 정당성을 살펴보았다. 토지수용에서 보상금 책정과 관련하여 객관성과 일관성을 확보하고 있는지를 살펴보았다.

II. 선행연구 고찰 및 연구방법

1. 지방정부 개발계획 설정 및 실행 행위의 정당성

1) 지방정부 개발계획의 개요

지방정부의 개발계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·군계획(도시·군기본계획, 도시·군관리계획)에 근거하여 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하며, 개발·정비 및 보전을 위하여 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획을 수립하고 집행·관리한다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조).

하천, 도로, 공원 등의 구역지정은 각 개별법에 근거한다. 하천구역은 하천법과 하천정비계획에 의거하여 지정하며, 도로구역은 도로법에 의거하여 관할 도로관리청이 지정하거나 위임하여 관리하며, 지방자치단체 관할의 공원구역은 도시관리계획에 의거하여 공원구역으로 지정된다.

2) 공용수용과 정당성의 논리와 원칙

선진 국가들도 헌법에 토지에 대한 기본권을 보장하지만, 한편으로 공공복지 또한 공공성을 위한 제한과 규제를 인정하고 있다(김상진, 2013). 미국의 대부분의 주는 1926년의 표준주지역지구 제도법에 근거하여 도시계획 및 토지이용 규제 등에서 지방정부 개입을 인정한다(김광남, 2000: 120). 또한 연방대법원은 2005년의 Kelo v. City of New London 사건에서 공용수용권 발동은 헌법의 공익조항에 부합한다는 판결을 하였다(김용창, 2010: 8). 일본 역시 헌법 29조 3항에서 공공을 위한 사유재산의 정당한 보상을 전제로 한 강제수용을 그리고 토지수용법에서 대상사업을 규정하고 있다.(정지선 외, 2014: 32)

이러한 공용수용의 근거로 첫째, 미국은 정부개입의 정당성 원칙으로 합법적 목적을 위한 정당한 수단 사용, 비차별적이고 동등한 보호, 적절한 보상 등을 든다(김광남, 2000: 118). 특히 적절한 보상과 관련하여 미연방 수정헌법 제5조에 “공적 사용에 의한 재산권의 수용에 대해서는 정당한 보상을 해야 한다”고 규정하며, “재산권의 사회적 구속성 범위내의 규제에 대해서도 손실보상을 해야 한다”고 하였다. 둘째, 김용창(2010: 7)은 사회적 의무 이론을 든다. 기본권을 가진 토지 소유주도 사회정치적 존재로서 공동체성에 근거한 사회적 의무를 지닌다는 것이다. 하지만 사회적 의무의 범위에 대해서는 논쟁이 있다. 셋째, 김홍순(2006: 165-182)은 국토이용 및 개발계획에서 정부개입이 정당성을 가지는 이유로 불확실한 미래의 대비, 현대사회의 복잡성과 상호의존성으로 인한 사전적 준비, 자원의 최적 활용, 시장실패와 공공재 등을, 조성찬(2013: 59)은 토지 사유화가 도시개발로 인한 과도한 지대추구를 초래함으로써 시장실패로 이어진다고 하면서 공공토지임대제의 정당성을 주장하였다. 넷째, 우리 헌법은 23조 3항에서 이용·사용·수용 등 모든 경우에 정당한 보상을 하도록 규정하고 있으며, 헌법재판소는 정부개입의 정당성 원칙이나 원리로 국가작용

의 과잉입법금지원칙, 비례의 원칙, 합법성 원칙 등을 제시하였다. 또한 행정행위 정당성의 원리로 입법의 목적이 정당성을 가져야한다는 목적의 정당성, 목적달성 방법이 효과적이고 적절해야 한다는 방법의 적절성, 기본권 제한이 필요 최소한도에 그쳐야 한다는 피해의 최소화성, 공익과 사익 비교 시 공익이 더 커야한다는 법익의 균형성 등을 든다(이종영, 2008: 72-73).

그런데 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 50-60년 전에 동의하에 수용된 토지에 대한 보상도 이루어지지 않고 있으며, 현재 수용되는 토지에 대한 현실적인 보상이 이루어지지 못하고 있으며, 보상없이 동의하에 수용된 토지의 경우 여전히 개인 소유로 되어 있어 소유주 확인도 안되는 경우가 많아 인근 토지 소유자들의 개발권 역시 제약받고 있다. 개발계획에 대한 지식이 없는 사람의 경우 모르고 구입하는 경우도 있어 갈등 발생의 소지가 높다. 또한 2020년 7월부터 20년 이상의 장기미집행 도시계획시설에 대한 반환이 이루어지고 있지만, 진주시와 산청군과 같이 자주재원이 열악한 지방자치단체의 경우 동의하에 보상없이 수용된 도로 등은 이미 상용도로로 사용되고 있지만 언제 보상이 이루어질지 예측하기 힘들며, 하천구역의 경우 홍수 치수의 특성상 언제 반환이 이루어질지 알 수 없다.

그래서 재산권 행사 제한의 법적 근거는 무엇이고 적절한지, 보상없이 수용한 후 재산권 행사의 제약을 없애려는 노력이 있는지, 토지 수용과 재산권 행사 제약에 따른 반대급부가 적절하였는지 등을 따져서 소유자들의 피해를 최소화하려는 개발행정이 필요하다.

3) 개발계획 토지 수용과 보상의 정당성 유형

먼저 정당성의 분류에 대해 살펴보자. 정당성의 유형으로 Montpetit(2008)와 Wallner(2008)은 내용적 정당성(substantive legitimacy)과 절차적 정당성(procedural legitimacy)으로(오재록 외, 2014: 483), Scott(2008: 48)는 법이나 규칙의 순응을 강조한 규제적 정당성, 도덕적 규율과 내재적 보상과 관련된 규범적 정당성, 문화적 지지 및 이해 가능성을 강조하는 인지적 정당성으로, Drori & Honig(2013: 345-376)은 내부 구성원들에 의한 상향식의 내적 정당성과 외부로부터 부여되는 외적 정당성으로, 이한규 외(2014: 245)은 민주적 정당성과 절차적 정당성으로, 배병룡(2015: 250)은 이해관계인들의 자기 이익에 기초한 실용적 정당성, 이익보다는 옳은 일을 하는가를 바탕으로 판단하는 규범적 정당성(도덕적 정당성), 이해 가능성과 관련된 인지적 정당성을, 이해영(2015: 352)은 정책의 수용과 실천에 초점을 둔 개념으로 정책적 정당성을 주장하였다.

그런데 본 연구는 지방정부의 개발계획과 관련된 토지 수용에 관심을 둔다. 토지 수용의 경우 법적 규정, 행정행위 및 절차 관리, 보상의 내용 등이 중요하기에 정당성을 법제도적 정당성, 관리적 정당성, 보상적 정당성으로 구분하고자 한다.

(1) 법제도적 정당성

개발계획에 따른 토지수용과 보상은 법률에 근거한다. 우리의 개발계획은 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」등을 중심으로 하며, 사업이나 대상별로 「지역 개발 및 지원에 관

한 법률, 「토지이용규제기본법」, 「도서개발 촉진법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「전원개발촉진법」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 기타 등등 다양한 법률을 적용하고 있다. 이중 토지수용과 보상을 규정한 가장 대표적 법안은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이다(선지원, 2019: 32). 이 법의 목적은 크게 공익사업의 효율적인 수행을 통한 공공복리의 증진과 재산권의 적절한 보호를 도모하는 것'이며, 가장 중요한 사항은 공익사업과 적용대상이다. 또한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 사업시행자가 재산권을 취득하는 방법에는 『협의에 의한 취득 또는 사용』과 『수용에 의한 취득 또는 사용』 등으로 구분된다. 그러나 법적 정당성은 법의 완전성이란 측면에서 비판을 받기도 한다. 법적 규정이 개인의 재산권 침해를 최소화하면서도 공공 이익과 사회 가치를 높이도록 계획적·체계적으로 구축되어 있는가? 그리고 불합리한 개발이나 난개발을 규제할 수 있도록 제대로 잘 마련되어 있는가하는 점이다.

법제도적 정당성은 개발계획이나 토지수용과 보상에 대한 법적 규정이 사회적으로 수용 가능하고 신뢰할 수 있어야 함을 의미한다. 즉, 사회적 규칙·신뢰 등과 그러한 법률과의 조화가 이루어져야 함을 의미한다. Scott(2008: 59-60)에 의하면, 개발계획 설정 및 실행 행위의 정당성은 사회적 수용 및 신뢰와 관련되므로, 사회적 규칙이나 법률과의 조화, 규범 지지, 문화적·인지적 맥락과의 맞춤 등이 이루어져야 한다. 그래서 개발행위의 법제도가 정당성을 가지기 위해서는 법제도상의 규정이 재산권 행사를 제약당하는 국민들에게 지나치게 불리하게 규정되지 않아야 하며, 법적 규정이 명확해야 하며, 재산권 침해를 당하는 소유주와의 분쟁이 신속하게 처리될 수 있어야 할 것이다.

(2) 관리적 정당성

관리적 정당성은 토지수용과 보상의 행정행위가 개인의 재산권 침해를 최소화할 수 있도록 적절하게 관리되고 있는가 하는 것이다. 첫째, 수십 년 전에 수용되어 실제 도로·하천·공원 등으로 사용되는 개인 사유지의 경우 정부가 토지를 구입하여야 한다. 그렇지 못할 경우 대역에 상응하는 보상이 주어져야 한다. 국가가 무단으로 개인 토지를 점유 사용하는 경우 토지 소유자는 '토지의 명도 및 부당이득금반환청구소송'을 통하여 국가로부터 부당이득금을 받을 수 있다. 이와 마찬가지로 현재 지방정부가 실제 공용의 도로·하천·공원 등으로 사용하는 토지의 경우 보상을 해주는 것이 정당할 것이다.

둘째, 새로운 도로·하천·공원 등의 시설을 만드는 개발행정은 매년 이루어진다. 그러한 개발행위가 개인의 재산권 침해를 최소화하기 위해서는 개인 사유지의 사용 비율은 줄여야 한다. 그럴 경우 지방정부 개발행위가 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

(3) 보상적 정당성

보상적 정당성은 수용토지에 대한 금전적 보상의 적절성과 토지보상의 절차가 객관성 또는 합리성을 가져야 함을 의미한다. 첫째, 우리 헌법 23조는 토지수용의 정당한 보상을 규정하고 있다. 정

당한 보상은 일차적으로 사회규범이나 통념에 일치하는 토지에 대한 금전적인 보상을 의미한다.

둘째, 정당한 보상을 위해서는 보상을 위한 감정과 평가 등의 기준이나 절차가 객관적이고 합리적으로 이루어져 한다. 보상을 위한 기준은 법의 규정에 근거하며, 그에 의거하여 수용 대상물에 대한 감정이 이루어지며, 감정평가위원회의 심의를 거쳐서 통과한다. 따라서 일차적으로 보상의 기준에 대한 법적 규정은 공정하고 안정적이어야 정당성을 확보할 수 있다. 또한 토지 감정이나 재 감정에 큰 영향을 줄 수 있는 법적 기준, 용도지역, 지목, 도로 접근성 등이 유사한 경우 감정가에 큰 차이가 없어야 객관성과 합리성을 확보할 수 있을 것이다.

2. 선행연구 고찰

정당성 문제는 인류의 정치적·사회적 사상의 역사에서 가장 오래된 문제들 중 하나이다(Zelditch, 2001: 4-17). 정당성(legitimacy 또는 justification) 개념은 정치철학, 법학, 윤리학, 조직이론, 정책론 등에서 복잡하고 다양하게 이해되고 있다(이해영, 2015: 352). 그러나 지방정부의 개발계획에 의한 주민의 권리 제한이나 재산권 침해 등에 대한 그리고 그러한 행위가 정당성을 가지는지를 평가한 연구는 드물다.

기존 연구로는 첫째, 현행법은 사유재산 개발에 대해 정부의 우월한 권한을 인정하고 있다는 것과 헌법재판소의 판결을 제시한 연구(선지원, 2019), 공공필요에 의한 수용된 토지가 완전 보상되는 경우 취득세 감면 또는 면제는 이중혜택이라는 주장(정지선 외, 2014), 사업의 신속한 추진을 위한 공용수용방식의 공익사업은 결코 화해하기 어려운 이해관계 대립을 야기하기에 정당보상과 손실보상제도의 개선 방안을 모색한 연구(김용창, 2010) 등이 있다.

둘째, 부동산학이나 감정평가학 등에서 정부 개발행위의 실태 및 문제점 그리고 개선방안을 제시한 연구들로서 2020년 7월부터 실시되는 장기미집행 도시공원에 대한 일몰제의 문제점과 해결 방안을 제시한 연구(김병석 외, 2019), 도시계획시설의 장기미집행에 따른 재산권 침해의 헌법불합치 판결로 인하여 신설된 매수청구권 제도와 실효제도의 문제점을 지적한 연구(최홍준, 2018), 장기미집행 도시공원에 대한 법적 개선방안으로 도시공원법에 교차보전을 위한 개발 조항 마련, 공원녹지정보체계의 구축운영 규정 신설 등을 제시한 연구(강석점, 2017), 도시·군관리계획으로 경관지구를 지정하는 경우 토지지가 하락으로 인한 사유재산 침해를 지정 전후 공시지가 변동을 통해 분석한 연구(윤하영 외, 2017), 개발제한구역의 규제수용에 따른 손실보상 여부 및 규제도입 여부의 판단기준에 대한 연구(김일중 외, 2016), 미국 헌법상의 규제적 수용에 대한 구별기준과 관련 판례를 검토한 연구(고현환, 2014) 등이 있다.

셋째, 개발행위와 관련하여 정당성을 논의한 연구로는 도시관리부문에 있어서 정부개입의 정당성 한계에 대한 연구(김광남, 2000), 전통적 도시계획은 시장대립적이고 규제지향적이기에 긍정적이지 못한 결과를 산출하였기에 도시계획가들의 인식전환과 시장친화적 도시계획이 필요함을 주장한 연구(김홍순, 2006), 상수원보호지역 안의 토지이용규제에 대한 법적 정당성을 고찰한 연구(이종영, 2008), 도시재생사업 모델의 활성화를 위한 공공토지임대제의 정당성에 대한 연구(조성

찬, 2013) 등이 있다.

이들 연구들은 주로 법적인 규정상의 문제, 장기미집행시설이나 지가하락 등이 나타나는 토지나 시설 등으로 재산권 침해가 제한적으로 이루어지는 것에 대한 연구, 전반적인 개발행위에서의 문제점 제시 등을 중심으로 고찰한 연구들이다. 이에 반해 본 연구의 연구대상은 개인 소유의 지방하천구역, 도로구역, 공원구역 등은 전용이나 개발행위가 아주 엄격하게 제한되는 곳들이며, 주민들의 불만이 아주 높지만 그러한 행정행위의 정당성을 고려한 연구들은 찾기 힘들다. 둘째, 개발계획의 정당성에 대한 논문들은 주로 도시계획지역이나 구역을 중심으로 법리적으로 검토한 연구들이지만, 본 연구의 도로구역, 하천구역, 공원구역 등의 정당성을 정량적·정성적 자료를 수집하여 실제적인 정당성을 평가 분석한다.

3. 조사방법

1) 연구방법 및 조사대상

본 연구는 연구목적상 기술적 연구에 해당한다. 그래서 문헌연구와 기술적 연구 방법을 사용한다. 문헌연구는 국·내외의 저서·학술지·보고서·정보매체 등을 활용하여 지방정부의 개발계획 및 행정행위의 정당성과 관련된 이론이나 법·제도, 외국의 개발계획과 재산권침해에 대한 대응 등을 검토하였다. 그 후 지방정부의 개발행위와 관련된 정당성을 법제도적 정당성, 관리적 정당성, 보상적 정당성 등으로 구분하여 고찰하였다.

구체적인 연구 대상 구역, 자료수집 지역, 수집 자료 및 수집방법 등을 살펴보면, 첫째, 연구대상구역은 지방정부 내 도로구역, 하천구역, 공원구역 등이다. 둘째, 자료수집지역은 경상남도의 진주시와 산청군으로 한정한다. 진주시는 경남 서부의 중심도시이자 혁신도시로서 최근 개발수요가 높아진 도시이며, 산청군은 지리산을 낀 산악지역이자 폭우가 잦은 지역으로 도로와 하천 개발과 정비를 위해 동의하에 수용과 개발이 많이 이루어진 지역이다. 따라서 개발을 둘러싼 갈등의 발생이 발생할 소지가 높은 지역이다. 셋째, 분석 자료는 정량적 자료가 주 자료이며, 일부 정성적 자료도 수집한다. 정량적 자료는 도로구역, 하천구역, 공원구역 등의 현황과 피해 실태, 개별공시지가와 보상단가 등에 대한 자료이다. 정성적 자료는 구역과 지정과 관련된 법·제도, 대법원 판례 자료 등이다.

2) 정당성 분석 변수

정당성에 대한 분석은 다음 변수들을 바탕으로 한다. 첫째, 법제도적 정당성은 수용재결 및 공탁제의 법적 규정, 대법원 판례규정 등을 중심으로 살펴본다. 둘째, 관리적 정당성은 연도별 개발행위에서 재산권 침해 면적과 지변수의 변화로 살펴본다. 셋째, 보상적 정당성은 수용토지에 대한 보조금 지급이나 세금감면 등의 수준, 보상의 일관성, 개별 공시지가와 보상단가의 비교 등을 중심으로 살펴본다.

〈표 1〉 정당성 분석 변수

정당성	분석 변수	자료유형
법제도적 정당성	공탁제의 법적 규정, 대법원 판례규정	정성적 자료
관리적 정당성	수용 토지의 연도별 변화(면적, 지번의 수)	정량적 자료
보상적 정당성	보조금지급이나 세금감면 등의 보상 지급 여부, 보상의 일관성, 개별 공시지가와 보상단가의 비교,	정성적 자료, 정량적 자료

Ⅲ. 토지수용의 현황 및 정당성 실태분석

1. 현황

1) 지목별 지적공부등록지 현황

경남의 전체 지적공부 등록지 면적은 2020년 기준으로 10,540,116,574㎡이며, 지번 수 합계는 4,763,473개이다. 이들 중 도로면적은 360,823,129㎡로서 전체 등록지의 3.4%, 지번 수는 808,032 개로서 16.9%로서 하천이나 공원에 비해 많은 편이다. 하천면적은 295,179,352㎡로서 전체 등록지의 2.8%, 지번 수는 87,706개로서 1.84%이다. 공원면적은 16,471,867㎡로서 전체 등록지의 0.16%, 지번 수는 4,308개로서 0.09%이다.

〈표 2〉 시·군별 지목별 지적공부등록지 현황

(단위: ㎡, 지번수)

행정구역명	계		도로(Road)		하천(Rivers)		공원(Park)	
	면적(Area)	지번수	면적	지번수	면적	지번수	면적	지번수
경남전체	10,540,373,559	4,773,320	360,823,129	808,032	295,179,352	87,706	16,471,867	4,308
진주시	712,860,197	363,033	31,526,461	59,107	26,580,055	6,679	1,963,393	496
산청군	794,604,514	247,637	20,517,942	51,326	23,573,520	9,762	218,971	70

출처: 국토교통부(2020). 지적통계연보. 748-755

첫째, 진주시의 도로면적은 창원시에 이어 두 번째(31,526,461.1㎡), 하천 면적은 밀양시와 합천군 다음으로 세 번째(26,580,055.6㎡), 공원면적은 네 번째(1,963,393.2㎡)였다. 구체적으로 살펴보면, 도로면적은 경남 전체 등록지의 3.4%, 지번 수는 7.3%이다. 하천면적은 경남 전체 등록지의 9%, 지번 수는 7.6%이다. 공원면적은 경남 전체 등록지의 11.9%, 지번 수는 11.5%이다. 둘째, 산청군의 경우 도로면적은 경남 전체 등록지의 5.7%, 지번 수는 6.3%이다. 하천면적은 경남 전체 등록지의 8%, 지번수는 11.1%이다. 공원면적은 경남 전체 등록지의 0.13%, 지번 수는 1.6%이다.

2) 재산권 침해 현황

2019년 말 기준으로 도로·하천·공원구역들 중 재산권 행사가 제한되는 면적과 지번 수는 진주시와 산청군 모두에서 도로구역이 가장 많으며, 공원구역이 상대적으로 적었다. 그리고 면적과 지번수의 비율 중 재산권 침해는 지번 수의 비율에서 더 높았다.

〈표 3〉 진주시와 산청군의 도로·하천·공원의 지목별 소유현황

(단위: 개소, m²)

구분	도로				하천				공원				
	진주시		산청군		진주시		산청군		진주시		산청군		
	면적	지번	면적	지번	면적	지번	면적	지번	면적	지번	면적	지번	
합계	31,526,461	59,107	20,517,942	51,326	26,580,055	6,679	23,573,520	9,762	1,963,393	496	218,971	70	
공공지	국유지	17,990,781	26,708	12,185,313	18,817	24,838,248	4,499	20,266,069	2,406	73,145	97	0	0
	시, 도유지	957,250	2,434	1,032,238	2,489	524,308	720	747,537	1,079	0.0	0	0	0
	군유지	9,971,986	12,526	4,926,827	15,847	591,866	330	1,059,678	2,679	1,862,307	382	218,971	70
	계	60,446,478	100,775	38,662,320	88,479	52,534,477	12,228	45,646,804	15,926	3,898,845	975	437,942	140
사유지	외국인, 기관	1,067	3	1,073	3	0	0	0	0	0	0	0	0
	일본인, 창씨명	15,871	188	25,573	193	1,660	13	18,473	55	33	1	0	0
	개인	1,483,684	15,405	1,794,715	12,930	472,016	992	1,376,789	3,362	254	3	0	0
	법인	1,042,390	1,377	433,365	620	142,153	107	71,621	112	27,515	12	0	0
	종중	35,440	214	42,679	231	2,707	9	8,887	20	0	0	0	0
	종교단체	6,700	72	14,315	80	6,358	5	16,439	35	0	0	0	0
	기타단체	21,287	180	61,842	116	737	4	8,025	14	137	1	0	0
	계	2,606,439	17,439	2,373,562	14,173	625,631	1,130	1,500,234	3,598	27,939	17	0	0

출처: 진주시 토지정보과, 산청군 공간정보계 내부자료

첫째, 진주시 도로구역 중 사유지는 전체 면적의 8.3%이며, 전체 지번 수 중 29.5%였다. 산청군의 경우 도로구역 중 사유지는 전체 도로 면적 중 11.6%이고 전체 지번 수 중 27.6%였다. 따라서 사유지 면적은 12%이하였지만, 지번 수의 비율은 진주시 29.5%, 산청군 27.6%로써 높았다.

둘째, 진주시 하천구역 중 재산권 침해가 발생하는 사유지는 전체 하천면적 중 2.4%, 지번수의 16.9%(1,130개소)이다. 산청군의 경우 하천구역 중 사유지는 면적상 약 6.4%, 지번 수 기준으로 36.9%(3,598개소)였다. 특히 산청군의 경우 하천구역 지번 중 36.9%가 개인의 재산권을 침해하였다.

셋째, 진주시의 전체 공원면적 중 사유지는 1.4%로 낮으며, 산청군 공원구역은 모두 공유지로 개인의 재산권 침해 수준이 낮았다.

2. 정당성 분석

1) 법제도적 정당성 분석

(1) 공탁제의 법적 규정

보상 관련 법제도와 관련하여 불만이 제기되는 주요 규정 중의 하나는 공탁 제도이다. 공탁제도는 개인의 재산권 행사를 전혀 고려하지 않는 그리고 정부의 행정 편리를 위한 일방적 편파적인 법 규범이라 할 수 있다. 토지소유자가 합의나 보상 수령을 거부하는 경우 개인의 의사와는 관계없이 중앙정부와 지방정부는 보상금에 대해 법원 공탁을 한다. 또한 등기부상의 토지 소유주와 연락이 안 되는 경우, 토지소유주는 존재하나 토지등기부상 등기가 되어 있지 않은 경우 지방자치단체는 14일 정도의 공고기간을 거친 후 법원에 공탁을 한다. 이러한 공탁제도는 자신의 토지를 개발을 하려는 개인에게는 적용되지 않고 정부에게만 주어지는 특권이다.

(2) 대법원 판례의 법적 규정

법제도적 정당성은 개인 소유권이나 재산권 침해에 대한 소유자나 관련자들의 소송에 대한 대법원 판례를 중심으로 살펴보았다. 대법원 판례는 개인의 소유권 및 재산권 침해보다 공공목적을 위한 토지수용을 우선적으로 인정하며, 판례를 통해 목적적 정당성의 구체적 요건이나 사항 등을 규정하고 있다.

그런데 대법원 판례에 대한 분석에서 나타난 바와 같이 대법원까지 소송이 진행되어 수용으로 인한 갈등이 높음을 알 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 보상과 관련하여 모든 분야에서 소송이 제기됨을 알 수 있다. 즉, 토지·건축물·무허가건물·권리사항·정착물·영농보상금·택지공급·이전비용 등 거의 모든 보상 대상과 관련하여 소송이 제기되었다. 둘째, 1심에서 대법원까지 소송이 진행되는 경우 소송은 대부분 토지를 수용당한 국민들이 제기한다. 그 경우 소송의 진행에 따른 변호사비 등 제반비용, 대법원 판결까지의 시간 낭비 등이 발생한다는 점에서 문제가 된다. 즉, 수용되지 않을 경우에 소송절차를 거칠 필요가 없다는 점을 고려할 필요가 있다. 대법원 판례의 구체적인 사항은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 대법원 판례상의 정당성 관련 법적 논리

구분		내용	관련 판례
도시계획시설 범위	회원제 골프장	회원제골프장은 일반인의 이용에 제공하기 위하여 설치하는 체육시설'이라고 보기 어려움. 따라서 도시계획시설 결정의 적법성이 인정되는 범주를 벗어나는 것임.	대법원 2013.10.11., 선고, 2012두15784,판결
	평가 적용 시점	* 공익사업으로 인한 제한 이전의 상태로 평가 * 공익사업으로 인한 용도변경 이전의 상태로 평가	대법원 2019.9.25., 선고, 2019두34982, 판결
보상 손실보상	보상 대상자	* 손실보상대상 토지소유자는 소유권보존등기여부로 판단함. * 하천구역 편입 이전에 처분시 소유권 상실함.	대법원 2015.7.9., 선고, 2013두3658,3665, 판결
	다른 사업 시행으로 인한 개발이익	해당 공익사업과는 관계없는 다른 사업의 시행으로 인한 개발이익은 이를 포함한 가격으로 평가하여야 함	대법원 2014.2.27., 선고, 2013두21182, 판결

건축물 보상 조건		* 생활의 근거를 상실하여야 함.	대법원 2019.7.25., 선고, 2017다278668, 판결
무허가 건물 소유자 보상		*실거주자이어야 함(소유 및 거주 요건 충족해야 함)	*대법원 2016.7.14., 선고, 2014두43592,판결
물건에 대한 점유		사회관념상 어떤 사람의 사실적 물건을 물리적, 현실적으로 지배하는 것, 물건과 사람의 시간적, 공간적 관계와 본권 관계, 타인 지배의 배제 가능성 등을 고려하여 사회관념에 따라 합목적적으로 판단해야 함.	대법원 2016.11.9., 선고, 2013다42649, 판결
택지공급	보상조건	택지조성원가에서 생활기본시설 설치비용(예: 도로)을 공제함	대법원 2019.3.28., 선고, 2015다49804, 판결
	기본 조건	* 공익사업시행지구의 인근에 택지 조성에 적합한 토지가 있어야 하며, 10호 이상되어야 함. *이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래 목적을 위한 소요비용을 초과하지 않아야 함	대법원 2013.8.22., 선고, 2011두28301, 판결
잔여지	가치하락	* 잔여지 손실보상금에 대한 지연손해금 지급의무의 발생 시기 손실발생이후 이행청구를 한 다음날부터 발생함.	대법원 2018.3.13., 선고, 2017두68370, 판결
	일단의 토지	*'일단의 토지'는 반드시 1필지의 토지만을 가리키는 것은 아니며, 일반적 이용 방법에 의한 객관적 상황이 동일한 토지임	대법원 2017.9.21., 선고, 2017두30252, 판결
물 사용에 관한 권리의 보상조건		*물을 사용하여 사업을 영위하는 지위가 독립하여 재산권 권리로 평가될 수 있음 * 하천수 사용권도 해당됨(유수의 점용사용권 가진 경우)	대법원 2018.12.27., 선고, 2014두11601, 판결
법적규정없는 경우		물건 또는 권리 등에 대한 손실보상액 산정의 기준·방법에 관한 법령 규정이 없는 경우 성질상 유사한 물건 또는 권리 성질상 유사한 물건 또는 권리 규정을 유추적용할 수 있음	
흙·돌·모래 또는 자갈 등		토지와는 별도의 경제적 가치가 있다고 평가되는 경우 거래 가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상함	[대법원 2014.4.24., 선고, 2012두16534, 판결
주거이전 및 동산이전 비용		* 실거주자이어야 함(소유 및 거주 요건 충족해야 함) * 비거주시 부득이한 사유가 있어야 함. * 주거이전비용 및 동산 운반비용 지급	*대법원 2016.12.15., 선고, 2016두49754, 판결
무허가건축물에서의 축산업		영업손실을 인정하지 않는 수용재결은 정당	대법원 2014.3.27., 선고, 2013두25863, 판결
기타 정착물	보상조건	* '기타 토지에 정착한 물건에 대해서 이전에 소요되는 실제 비용에 못 미치는 물건의 가격으로 보상한 경우, 사업시행자가 수용의 절차를 거치지 아니한 것으로 볼 수 있음	대법원 2019.4.11., 선고, 2018다277419, 판결
영농 보상금	보상범위	*실제소득 적용 영농보상금의 '상한'을 설정함	대법원 2020.4.29.선고, 2019두32696, 판결
	임야내 과수원	임야를 복구가 불가능한 형질변경을 통해 생육기간이 2년 이상인 과수 또는 유실수 재배지로 이용한 경우 과실수로 보상	대법원 2014.6.26., 선고, 2013두25894, 판결
	사전착공시	사전 착공으로 토지소유자나 관계인이 영농을 할 수 없게 된 때부터 수용개시일까지 입은 손해를 배상할 책임을 가짐	대법원 2013.11.14.선고, 2011다27103, 판결
감정	'제품 및 상품 등 재고자산의 매각손실액	재고자산의 가격에 당해 재고자산을 판매할 경우 거둘 수 있는 이윤은 포함되지 않음	대법원 2014.6.26., 선고, 2013두13457, 판결
	감정	보상총액감정가 선택 인접토지 불가분 관계 평가	* 법원의 감정가 결정권한 인정(다수의 감정가중 최종 결정권 가짐, 일부만을 근거로 사실 인정 가능, 위법하지 않은 일부분 출출하여 판결 가능) *감정은 개별평가를 원칙으로 하되, 예외적으로 2개 이상의 토지 등에 거래상 일체성 또는 용도상 불가분의 관계가 인정 되는 경우에 일괄평가가 인정됨

		*토지 지하 수십 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분 지상권은 토지들 간 용도상 불가분의 관계 판단에 장애요소가 되지 않음.	
감정 기준	인접토지평가	인접토지는 접근조건, 획지조건에서 동일하게 평가되지 않을 수 있음	대법원 2009.3.26., 선고, 2008두22129, 판결
	비교표준지 선정	평가대상지와 표준지가 토지 이용상황·주변환경 등이 다소 상이하더라도 지역요인·개별요인 등을 비교하여 참작하면 된	
환매 (필요 없는 경우)	환매조건	*당해 사업의 폐지, 변경, 그 밖의 사유 *취득 목적사업을 위하여 사용할 필요 자체가 없어진 경우	대법원 2019.10.31 선고, 2018다233242, 판결
	환매시기	1년 또는 그 취득일로부터 10년 이내	
	환매대상자	취득일 당시 토지소유자 또는 포괄승계인	
토지 사용	사업구역 인접토지	*토지소유주는 임시사용에 동의할 의무 가짐. 손실보상금에 대한 다툼이 있더라도 의무 가짐. * 토지소유자가 거부시 사업시행자는 소송 가능	대법원 2019.9.9., 선고, 2016다262550, 판결
재결	사용재결시	토지에 대해 구체적으로 특정(위치, 면적, 권리자, 손실보상액, 사용 개시일, 사용방법, 사용기간 등) 하여야 함.	대법원 2019.6.13., 선고, 2018두42641, 판결
	공탁수용보상금에 지연가산금 추가	사업시행자가 지방토지수용위원회에 늦게 수용재결을 신청한 경우 지연가산금을 재결보상금에 가산하여 지급하여야 함	대법원 2019.1.17., 선고, 2018두54675, 판결
	토지수용위원회 재결이후 재협상 가능여부	토지수용위원회가 수용재결을 하였더라도 토지소유자 등과 사업시행자가 다시 협의하여 토지 등의 취득이나 사용 및 그에 대한 보상에 관하여 임의로 계약을 체결할 수 있음	대법원 2017.4.13., 선고, 2016두64241, 판결
	무허가건축물에서의 축산업	생태하천 편입토지내 무허가건축물에서의 축산업영업손실을 인정하지 않는 수용재결은 정당	대법원 2014.3.27., 선고, 2013두25863, 판결

2) 관리적 정당성

개발행정이 관리적 정당성을 확보하기 위해서는 매년 재산권행사 침해면적이 줄어들고 침해토지의 지번 수는 줄어들어야 한다.

(1) 도로

진주시의 도로구역 전체 면적중 사유지 면적은 2010년 9.4%에서 2019년 8.3%로 줄었지만, 사유지 지번 수는 2010년 16,909개(27.8%)에서 2019년에 17,439개(29.5%)로 오히려 늘어났다. 산청군의 도로구역 중 사유지 면적의 비율은 2010년 11.7%에서 2019년 11.6%로, 사유지 지번 수는 2010년 29.3%에서 2019년에 27.6%로 소폭 감소하였다. 진주시와 산청군 모두 면적 비율은 2010년에 비해 2019년에 조금 줄었지만, 지번 수 비율은 진주시는 오히려 늘었고 산청군은 조금 줄었다. 하지만 지번 수 비율이 2019년에 진주시와 산청군 모두 27%이상으로 관리적 정당성을 높이기 위한 노력이 필요함을 알 수 있다.

〈표 5〉 진주시와 산청군의 공유지·사유지 도로 면적 및 지번수 변화

(단위: m², %)

구분	진주시						산청군					
	도로면적			도로지번수			도로면적			도로지번수		
	공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지	
2010	90.6	2561738.7	9.4	72.2	16909	27.8	88.3	2113509.5	11.7	70.7	13329	29.3
2011	90.8	2548142.3	9.2	72.4	16837	27.6	88.7	2099738.2	11.3	71.7	13244	28.3
2012	90.5	2699352.6	9.5	71.2	16966	28.8	88.6	2153117.3	11.4	71.9	13355	28.1
2013	90.9	2710620.6	9.1	70.9	17122	29.1	88.6	2169943.4	11.4	72.1	13409	27.9
2014	91.1	2649951.9	8.9	70.2	17093	29.8	88.5	2204442.6	11.5	72.2	13476	27.8
2015	91.5	2621499.8	8.5	70.5	17000	29.5	88.4	2238933	11.5	71.9	13578	28.1
2016	91.6	2602023	8.4	70.5	17121	29.5	88.6	2233952.7	11.4	72.1	13701	27.9
2017	91.7	2582032.5	8.3	70.6	17177	29.4	88.7	2271199.2	11.3	72.3	13868	27.7
2018	91.7	2596800	8.3	70.6	17354	29.4	88.7	2310790.9	11.3	72.5	13981	27.5
2019	91.7	2606442.6	8.3	70.5	17439	29.5	88.4	2373563.3	11.6	72.4	14173	27.6

주) 진주시 토지정보과 및 산청군 공간정보계 등의 내부자료를 바탕으로 산출한 것임.

출처: 진주시 토지정보과 내부자료, 산청군 공간정보계 내부자료

(2) 하천

진주시 하천구역의 경우 사유지 면적 비율은 2010년 3.5%에서 2019년 2.4%로, 사유지 하천 지번 수 비율 역시 2010년 22.6%에서 2019년 16.9%로 감소하였다. 산청군의 경우 사유지 면적 비율은 2010년 7.1%에서 2019년 6.4%로, 사유지 지번 수 비율은 2010년 43.1%에서 2019년에 36.9%로 낮아졌다.

진주시와 산청군 모두 사유지 면적 비율과 지번 수 비율 모두 감소하여 하천구역의 관리적 정당성은 조금 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 산청군은 사유지 지번 수 비율이 2019년에 36.9%로 여전히 높아 하천구역의 관리적 정당성을 높일 필요가 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 진주시와 산청군의 공유지·사유지 하천 면적 및 지번수 변화

(단위: m², %)

구분	진주시						산청군					
	하천면적			하천지번수			하천면적			하천지번수		
	공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지	
2010	96.5	921465.8	3.5	77.4	1613	22.6	92.9	1634371.2	7.1	56.9	3875	43.1
2011	96.5	909263.8	3.5	79.1	1488	20.9	93.1	1595526.2	6.9	57.6	3817	42.4
2012	96.8	829109.8	3.2	80.2	1405	19.8	93.2	1569448.2	6.8	57.9	3795	42.1
2013	97.1	756153.8	2.9	82.1	1259	17.9	93.3	1553271.2	6.7	58.8	3766	41.2
2014	97.1	754579.8	2.9	81.9	1260	18.1	93.4	1533830.9	6.4	60.6	3752	39.4
2015	97.3	719872.8	2.7	82.6	1192	17.4	93.5	1515297.8	6.5	61	3708	39
2016	97.4	704345.8	2.6	82.5	1205	17.5	93.5	1514876.8	6.5	61.4	3677	38.6
2017	97.6	645906.8	2.4	82.8	1177	17.2	93.6	1496652	6.4	62.9	3613	37.1
2018	97.6	630147.8	2.4	82.8	1147	17.2	93.6	1510423	6.4	62.9	3613	37.1
2019	97.6	625631.8	2.4	83.1	1130	16.9	93.6	1500234	6.4	63.1	3598	36.9

출처: 진주시 토지정보과 내부자료, 산청군 공간정보계 내부자료

(3) 공원

진주시 공원구역은 면적 및 지번 수 모두 사유지 비율이 조금씩 증가하였다.

〈표 7〉 진주시와 산청군의 공유지·사유지 공원 면적 및 지번수 변화

(단위: m², %)

구분	진주시						산청군					
	공원면적			공원지번수			공원면적			공원지번수		
	공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지		공유지	사유지	
2010	99.2	3361.4	0.8	97.9	5	2.1	100	0	0	100	0	0
2011	98.9	5000.3	1.1	97.1	7	2.9	100	0	0	100	0	0
2012	90.7	44182.4	9.3	92.2	20	7.8	100	0	0	100	0	0
2013	94.0	46211.9	6	96.8	10	3.2	100	0	0	100	0	0
2014	98.9	8888.2	1.1	97.4	9	2.6	100	0	0	100	0	0
2015	99.5	8888.2	0.5	98	9	2	100	0	0	100	0	0
2016	98.5	27940.6	1.5	96.5	17	3.5	100	0	0	100	0	0
2017	98.5	27940.6	1.5	96.5	17	3.5	96.9	6306.5	3.1	94.8	3	5.2
2018	98.5	27940.6	1.5	96.5	17	3.5	100	0	0	100	0	0
2019	98.6	27940.6	1.4	96.6	17	3.5	100	0	0	100	0	0

출처: 진주시 토지정보과 내부자료, 산청군 공간정보계 내부자료

사유지 면적 비율은 2010년 0.8%에서 2019년 1.4%로, 지번 수 비율은 2010년 2.1%에서 2019년 3.5%로 소폭 증가하였다. 따라서 진주시 공원구역의 관리적 정당성은 문제가 제기될 수 있다. 그에 반해 산청군은 공원면적과 지번 수 모두 공유지(2010년 100%에서 2019년 100%)로 공원 개발의 관리적 정당성은 높은 편이다. 산청군은 자연경관이 뛰어난 농촌지역으로 도로나 하천에 비해 공원의 필요성이 적어 공원 면적과 지번 수가 적으며 또한 최근에 개발되면서 사유지에 대한 보상 수용이 이루어졌을 것이다.

3) 보상적 정당성 분석

보상적 정당성은 보조금 지급이나 세금감면 등의 보상 지급 여부, 수용재결 및 공탁제도, 개별 공시지가와 보상단가의 비교 등으로 파악하였다.

(1) 보조금 지급이나 세금감면 등의 보상 지급

진주시와 산청군 모두 기존에 수용한 도로, 하천, 공원구역에 대한 별도의 토지 보조금 또는 보상금은 없다. 단지 강제 수용에 의한 토지보상시 신고하는 양도소득세에서 그리고 강제 수용에 의한 대체토지의 취득 시 일반 법적 규정에 의한 세금감면만 존재한다.

첫째, 토지가 수용되어 1년 이내(농지의 경우는 2년 이내)에 종전의 부동산등을 대체할 부동산(대체 토지)을 취득할 시 지방세특례제한법 제73조에 근거하여 취득세가 감면된다. 하지만 새로 취득한 부동산등의 가액 합계액이 종전의 부동산등의 가액 합계액을 초과하는 경우에 초과분에 대한 취득세가 부과된다. 둘째, 토지 수용에 의한 양도소득세 감면율은 보상유형에 따라 달라지는데 현금보상 10%, 채권보상 15%, 3년 이상 만기보유채권 30%, 5년이상 만기보유채권 50% 등이며,

한도는 1억원이다. 그래서 토지수용에 따른 보조금 지급은 없고, 대체토지 취득이 실제 어렵고, 세금감면율이 낮아 보상정당성은 낮은 편이었다.

(2) 개별공시지가와 보상단가의 비교

토지 수용과 보상을 담당하는 공무원에 의하면, “토지보상은 사업비 내에서 이루어지기에 지방자치단체의 재정 사정상 토지 수용에 따른 보상비가 높지 않다. 감정을 하지만 감정가 역시 사업비 수준을 고려한다. 그래서 재정이 열악한 지방자치단체에서 추진하는 사업은 현실지가의 보상이 현실적으로 힘들다.”는 점을 고충으로 토로하였다. 하지만 소규모 지방자치단체의 낮은 재정자립도의 사정을 고려하더라도 보상금액의 결정은 가능한 객관성과 합리성을 담보하여야 할 것이다. 실제 공익사업을 위한 토지수용과정에서 재산권을 박탈당한다고 인식하는 토지소유자와 사업시행자 간에는 손실보상금의 적절성에 대한 시비가 많다(김성욱, 2021: 19).

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」70조에는 토지 또는 물건에 대한 감정가격의 기준을 규정하고 있다. 그에 따르면, “협이나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대한 가장 큰 기준은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 가장 가까운 시점의 공시지가이며, 그 다음으로 그 공시 기준일부부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가하도록 하고 있다”. 따라서 공시지가가 제일 우선적으로 반영되도록 하고 있다. 감정기준을 현실지가로 바꾸어야 한다는 주장이 많이 제기되지만(김성욱, 2021: 35), 공시지가가 객관성을 가지고 구축되었다면 그 문제와는 별개로 우선적인 감정기준으로 적용하여 공정성을 살펴보는 것이 가능할 것이다. 따라서 공시지가와 토지감정가의 비교를 통해 보상의 공정성을 살펴보았다. 일부 국도건설공사와 하천사업 등의 일부 자료를 바탕으로 분석하였다.

① 삼장-산청 국도건설공사

삼장-산청국도건설공사와 관련하여 주소 또는 거소 불명자와 관련된 보상자료이다. 위의 표에서 나타난 바와 같이 개별공시지가와 산정단가 간에는 큰 차이를 보이며, 보상액의 산정에 공시지가는 충분한 영향력을 발휘하지 못함을 알 수 있다. 제 1의 기준이 제대로 반영되지 않는 경우 보상의 공정성 또는 객관성을 확보하기 힘들다.

〈표 8〉 삼장-산청 국도건설공사 거소불명자 공고(2017)

연번	구분	소재지	당초 지번	편입 지번	지목 또는 물건명	면적 또는 수량(㎡)	보상액 (원)	당초지번 공시지가	산정 단가	공시지가와 대비(%)
1	토지	경상남도 산청군 삼장면 홍계리	587	587	도로	169	13,559,430	5610	80233.3	1430.2
2	토지	경상남도 산청군 삼장면 홍계리	732	732-1	임야	68	2,486,530	2690	36566.6	1359.4
3	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	43	43-2	임야	4,495	43,152,000	1190	9600	806.7
4	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	29	29	임야	132	1,579,600	954	11966.7	1254.4
5	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	28	28	임야	149	1,783,030	954	11966.6	1254.4
6	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	11	11	답	106	6,314,060	6980	59566.6	853.4
7	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	산4	산4-2	임야	662X1/2	3,607,900	1100	10900	990.9
8	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	산4	산4-2	임야	662X1/2	3,607,900	1100	10900	990.9
9	토지	경상남도 산청군 금서면 지막리	3	3-1	전	31	1,624,400	3160	52400	1658.2
10	토지	경상남도 산청군 금서면 평촌리	산62-1	산62-12	도로	166X1/2	788,500	313	9500	3035.1
11	토지	경상남도 산청군 금서면 평촌리	산62-1	산62-12	도로	166X1/2	788,500	313	9500	3035.1
12	토지	경상남도 산청군 금서면 평촌리	336	336-2	전	581	20,393,100	7200	35100	487.5
13	토지	경상남도 산청군 금서면 평촌리	271	271-1	임야	149	1,718,460	1320	11533.3	873.7

출처: 산청군 공고 제2017-125호 삼장-산청 국도건설공사 주소, 거소불명자 공시송달 공고

첫째, 공시지가 대비 산정단가의 비율은 큰 차이를 보인다. 평촌리 산 62-1번지의 경우 공시지가 대비 산정단가가 3.035%(30.3배) 높았으나, 평촌리 336번지 전(밭)의 경우 487%(4배) 높았다. 둘째, 같은 지목의 경우에도 공시지가 대비 산정단가의 비율은 큰 차이를 보인다. 임야의 경우 홍계리 587번지는 1,430%인 반면에 지막리 43번지는 806%였다. 지번상 산으로 되어 있는 경우에도 평촌리 산 62-1번지는 3,035%(30.3배)인 반면에 지막리 산4번지는 990%(9.9배)였다.

(2) 남강 생초지구 하천환경정비사업

다음은 남강 산청지구의 하천환경정비사업에 따른 보상관련 내용으로 산청군에 해당하는 필지에 대한 자료이다. 전체적으로 삼장-산청 국도건설공사와 비교할 때, 공사지가 대비 산정단가의 비율은 상당히 낮은 편이다. 따라서 도로와 하천의 보상가 산정에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 동일한 지목임에도 1-2개 필지의 경우 개별공시지가 및 보산산정 단가에서 큰 차이를 보이는 경우도 있다. 이러한 것은 보상의 공정성 시비를 불러올 소지가 될 수 있다.

〈표 9〉 남강 산청지구 하천환경정비사업(2018)

소재지	편입지번 (모번)	지목	편입면적 (㎡)	용도지역	평가액(원)		사업시행자 제시액(원)		개별공시지가	공시/산정 단가 (%)
					(주)씨* 감정법인	(주)대*감정법인	산정 단가	금액		
산청군 산청읍 내리	453-6(453-9)	구거	79	-	-	-	29350	2,318,650	3630	808.5
산청군 생초면 어서리	945(945)	답	3,036	농림	72,868,800	75,905,000	24,500	74,386,900	11500	213

산청군 산청읍 내리	1020(1020)	답	56.5	-	-	-	70250	3,969,120	19400	362.1
산청군 생초면 어서리	976(976)	답	120	보전관리	3,960,000	4,080,000	33,500	4,020,000	10900	307.3
산청군 산청읍 내리	020-1(1020-2)	답	155	-	-	-	70250	10,888,750	17400	403.7
산청군 금서면 특리	362-28(362-46)	답	38.7	-	-	-	39000	1,509,300	11200	348.2
산청군 금서면 특리	291-9(291-2)	답	21	보전관리	777,000	798,000	37,500	787,500	10600	353.8
산청군 생초면 어서리	917(917)	답	1,272	농림	28,001,600	29,274,400	22,500	28,638,000	11500	195.7
산청군 생초면 어서리	947(947)	답	3,539	농림	84,955,200	88,495,000	24,500	86,725,100	11500	213
산청군 생초면 어서리	913-3(913-2)	답	6.7	농림	147,400	154,100	22,500	150,750	11600	194
산청군 생초면 어서리	914-1(914)	답	570.8	농림	12,557,600	13,128,400	22,500	12,843,000	11600	194
산청군 금서면 특리	362-32(362-48)	답	18	-	-	-	39000	702,000	11200	348.2
산청군 산청읍 차탄리	381(381)	답	279	생산관리	13,113,000	13,392,000	47,500	13,252,500	12700	374
산청군 금서면 특리	361-19(361-30)	답	346.9	-	-	-	38650	13,407,680	9800	394.4
산청군 생초면 어서리	944-1(944)	답	594.9	농림	14,277,600	14,872,500	24,500	14,575,050	11600	211.2
산청군 생초면 어서리	948-1(948)	답	1,494	농림	35,858,400	37,352,500	24,500	36,605,450	11600	211.2
산청군 생초면 어서리	918(918)	답	587.5	농림	12,926,100	13,513,650	22,500	13,219,870	11500	195.7
산청군 생초면 어서리	921-2(921)	답	779.3	농림	18,703,200	19,482,500	24,500	19,092,850	11600	211.2
산청군 금서면 특리	361-17(361-28)	답	530.6	-	-	-	38650	20,507,690	9800	394.4
산청군 생초면 어서리	920(920)	답	2,351	농림	56,436,000	58,787,500	24,500	57,611,750	11500	213
산청군 금서면 특리	361-21(361-32)	답	128.8	-	-	-	38650	4,978,120	9800	394.4
산청군 산청읍 내리	1020(1020)	답	56.5	-	-	-	70250	3,969,120	19400	362.1
산청군 생초면 어서리	919(919)	답	2,134	농림	51,225,600	53,360,000	24,500	52,292,800	11500	213
산청군 생초면 어서리	909(909)	답	1,473	농림	32,406,000	33,879,000	22,500	33,142,500	11500	195.7
산청군 생초면 어서리	954-1(954)	답	1,997	농림, 국가하천	47,942,400	49,940,000	24,500	48,941,200	11600	211.2
산청군 생초면 어서리	954-2(954)	답	40	농림	960,000	1,000,000	24,500	980,000	11600	211.2
산청군 생초면 어서리	908(908)	답	220	보전관리	6,160,000	6,380,000	28,500	6,270,000	3630	785.1
산청군 생초면 어서리	946(946)	답	3,406	농림, 국가하천	81,758,400	85,165,000	24,500	83,461,700	11500	213
산청군 산청읍 내리	1020-1(1020-2)	답	155	-	-	-	70250	10,888,750	17400	403.7
산청군 산청읍 차탄리	402-4(402-1)	도로	117	생산관리	2,574,000	2,691,000	22,500	2,632,500	3270	688.1
산청군 산청읍 차탄리	381-1(381-1)	도로	19	생산관리	418,000	437,000	22,500	427,500	3230	696.6
산청군 생초면 신연리	851-1(851-1)	도로	369	보전관리, 국가하천	5,904,000	6,273,000	16,500	6,088,500	5440	303.3
산청군 오부면 양촌리	277-1(277-1)	도로	126	-	-	-	34200	4,309,200	5210	656.4
산청군 생초면 어서리	산147-3(산147-1)	임야	109	보전관리, 국가하천	588,600	621,300	5,550	604,950	753	737.1
산청군 생초면 어서리	986(986)	임야	777	보전관리, 국가하천	20,202,000	20,979,000	26,500	20,590,500	4010	660.8
산청군 생초면 어서리	산159-4(산159-1)	임야	40.5	보전관리	178,200	186,300	4,500	182,250	685	656.9
산청군 생초면 어서리	979-3(979)	임야	1,766	보전관리, 국가하천	45,916,000	47,682,000	26,500	46,799,000	1820	1456
산청군 생초면 어서리	916(916)	임야	183	보전관리	5,307,000	5,673,000	30,000	5,490,000	4440	675.7
산청군 생초면 어서리	산160-1(산160)	임야	446.5	보전관리	1,964,600	2,053,900	4,500	2,009,250	682	659.8

산청군 생초면 어서리	984-3(984-3)	임야	212	보전관리, 국가하천	5,512,000	5,724,000	26,500	5,618,000	3000	883.3
산청군 생초면 어서리	985(985)	임야	31	보전관리	806,000	837,000	26,500	821,500	4440	596.8
산청군 생초면 어서리	산160-2(산160)	임야	56	보전관리	246,400	257,600	4,500	252,000	682	659.8
산청군 생초면 어서리	산160-1(산160)	임야	446.5	보전관리	1,964,600	2,053,900	4,500	2,009,250	682	659.8
산청군 생초면 어서리	산160-2(산160)	임야	56	보전관리	246,400	257,600	4,500	252,000	682	659.8
산청군 생초면 어서리	산159-4(산159-1)	임야	40.5	보전관리	178,200	186,300	4,500	182,250	717	627.6
산청군 생초면 어서리	957-1(957-1)	잡종지	133.2	보전관리	4,262,400	4,528,800	33,000	4,395,600	8790	375.4
산청군 생초면 신연리	822-5(822-5)	전	612	생산관리	26,928,000	28,152,000	45,000	27,540,000	16300	276.1
산청군 생초면 신연리	816(816)	전	2,799	보전관리, 생산관리, 국가하천	81,171,000	83,970,000	29,500	82,570,500	12300	239.8
산청군 생초면 신연리	823-2(823-2)	전	75	생산관리	3,300,000	3,450,000	45,000	3,375,000	16600	271.1
산청군 생초면 어서리	907(907)	전	1,498	보전관리	38,948,000	41,944,000	27,000	40,446,000	4090	660.1
산청군 생초면 신연리	822-4(822-4)	전	277	생산관리	12,188,000	12,742,000	45,000	12,465,000	16600	271.1
산청군 생초면 신연리	821(821)	전	307	생산관리	12,894,000	13,508,000	43,000	13,201,000	15000	286.7
산청군 산청읍 내리	296-1(296-2)	전	80	-	-	-	84700	6,776,000	2250	3764
산청군 생초면 어서리	978-3(978)	전	12	보전관리	348,000	372,000	30,000	360,000	11100	270.3
산청군 생초면 어서리	975(975)	전	99	보전관리	3,168,000	3,366,000	33,000	3,267,000	10400	317.3
산청군 생초면 어서리	981(981)	전	353	보전관리	10,237,000	10,590,000	29,500	10,413,500	10400	283.7
산청군 생초면 신연리	817-1(817-1)	하천	1,970	생산관리, 국가하천	53,190,000	57,130,000	28,000	55,160,000	14200	197.2
산청군 생초면 신연리	815(815)	하천	379	생산관리, 국가하천	4,169,000	4,169,000	11,000	4,169,000	4950	222.2
산청군 생초면 신연리	851(851)	하천	315	보전관리, 국가하천	3,465,000	3,465,000	11,000	3,465,000	5440	202.2
산청군 생초면 어서리	907-1(907-1)	하천	138	보전관리, 국가하천	1,338,600	1,380,000	9,850	1,359,300	8580	114.8
산청군 생초면 어서리	905(905)	하천	52	보전관리	504,400	520,000	9,850	512,200	1070	920.6
산청군 생초면 신연리	813(813)	하천	145	보전관리, 생산관리, 국가하천	1,885,000	2,030,000	13,500	1,957,500	5440	248.2

출처: 하천산청군 공고 제2018-629호 남강 생초지구 하천환경정비사업(18수용0519)

첫째, 공시지가 대비 산정단가 비율은 114%(1.14배)~3,764(37.6배)로 큰 차이를 보인다. 지목이 하천인 어서리 907-1번지 138㎡은 공시지가 8,580원, 산정단가 9,850원으로 큰 차이가 없는 반면에, 지목이 전(밭)인 산청읍 내리 296-1번지 128㎡는 공시지가 2250원, 산정단가는 84,700원이다. 둘째, 지목상 상대적으로 공시지가가 높은 답도 194%~785%, 전(밭)의 경우 239%(2.39배)~3764%(37.64배)로 차이가 크다. 셋째, 특이하게 이용에 큰 어려움이 있는 지목 하천인 신연리 817-1번지의 경우 공시지가가 14,200원으로 상대적으로 아주 높으며, 보상비율도 114%~920%로 큰 차이를 보인다. 어서리 905번지의 경우 공시지가 1,070원, 산정단가 9,850원으로 920%였다. 넷째 임야의 공시지가 대비 산정단가는 596%~883%로 다른 지목에 비해 상대적으로 높은 편이다.

(3) 남강 산청지구 하천환경정비사업의 수용재결

다음은 1차 토지보상금 산정에 이의를 제기한 사람들을 대상으로 토지보상금에 대한 재감정을 통해 재결을 한 것이다. <표 10>에 제시된 바와 같이 16개 필지는 약 200~300%대로 유사하지만, 2개 필지는 큰 차이를 보인다. 양촌리 산 2-6번지의 경우 공시지가 457원, 보상단가 30,533원으로 6,681%(66배), 양촌리 366-2번지 도로 2㎡의 경우 공시지가 1,080원, 보상단가 32,167원으로 2,978%(약 29배)였다. 이러한 감정평가는 토지 수용에 대한 공정성 문제를 야기할 수 있다.

<표 10> 남강 산청지구 하천환경정비사업의 수용재결

소재지	편입지번 (모번)	지목	편입 면적	용도	평가액(원)			사업시행자 제시액(원)		개발공 시지가	공시/ 산정 단가 (%)
					(주)하*감정 법인	대*감정 법인	프*감정 법인	단가	금액		
산청군 오부면 양촌리	122-10(122-6)	답	2,521	농림, 국가하천 (경호강(남강))	-	-	-	37,667	94,957,660	15000	251
산청군 오부면 양촌리	275-1(275-1)	도로	5.7	농림	175,660	183,030	188,700	32,200	182,460	11200	288
산청군 오부면 양촌리	275-1(275-1)	도로	5.7	농림	175,660	183,030	188,700	32,200	182,460	11200	288
산청군 오부면 양촌리	275-1(275-1)	도로	5.7	농림	175,660	183,030	188,700	32,200	182,460	11200	288
산청군 오부면 양촌리	366-2(366-2)	도로	2	계획관리	61,800	64,000	67,200	32,167	64,330	1080	2978
산청군 오부면 양촌리	277-4(277-1)	도로	49	계획관리, 지방2급하천 (방곡천)	1,484,700	1,538,600	1,617,000	31,567	1,546,760	5280	598
산청군 오부면 양촌리	산2-6(산2-1)	임야	221	보전관리, 국가하천 (경호강)	6,497,400	6,762,600	6,983,600	30,533	6,747,860	457	6681
산청군 오부면 양촌리	280-1(280-1)	전	74.1	농림	2,778,750	2,897,310	2,956,590	38,833	2,877,550	16700	233
산청군 오부면 양촌리	280-20(280-20)	전	3.9	농림	146,250	152,490	155,610	38,833	151,450	5940	654
산청군 오부면 양촌리	281-26(281-12)	전	100	농림, 국가하천 (경호강(남강))	3,706,290	3,866,130	3,946,050	38,433	3,839,490	14900	258
산청군 오부면 양촌리	335-2(335-2)	전	11	농림	132,000	137,500	141,900	12,467	137,130	5940	210
산청군 오부면 양촌리	283-7(283-1)	전	80.4	농림	2,982,840	3,111,480	3,175,800	38,433	3,090,040	16700	230
산청군 오부면 양촌리	282-22(282-9)	전	113	농림, 국가하천 (경호강(남강))	4,237,500	4,418,300	4,508,700	38,833	4,388,160	16400	237
산청군 오부면 양촌리	281-21(281-7)	전	181.8	농림, 국가하천 (경호강(남강))	6,744,780	7,035,660	7,181,100	38,433	6,987,180	16700	230
산청군 오부면 양촌리	282-22(282-9)	전	113	농림, 국가하천 (경호강(남강))	4,237,500	4,418,300	4,508,700	38,833	4,388,160	16400	237
산청군 오부면 양촌리	281-26(281-12)	전	100	농림, 국가하천 (경호강(남강))	3,706,290	3,866,130	3,946,050	38,433	3,839,490	14900	258
산청군 오부면 양촌리	280-28(280-9)	전	15.5	-	582,800	609,150	621,550	39,000	604,500	18000	217
산청군 오부면 양촌리	282-22(282-9)	전	113	농림, 국가하천 (경호강(남강))	4,237,500	4,418,300	4,508,700	38,833	4,388,160	16400	237
산청군 오부면 양촌리	355(355)	하천	116	농림, 지방2급하천 (방곡천)	1,368,800	1,426,800	1,496,400	12,333	1,430,660	5770	214
산청군 오부면 양촌리	278(278)	하천	9	농림	108,000	115,200	117,900	12,633	113,700	5940	213

출처: 하천산청군 공고 제2018-372호 수용재결신청에 따른 열람공고(남강산청지구하천환경정비사업)

IV. 요약 및 정책적 함의

1. 요약

본 연구는 지방정부의 개발행위 중 특히 토지수용 및 보상 등과 관련하여 정당성 확보가 필요하다는 인식하에, 하천구역, 도로구역, 공원구역 등을 대상으로 정당성을 분석하였다. 정당성은 법제도적 정당성, 관리적 정당성, 보상적 정당성으로 구분하였고, 진주시와 산청군을 대상으로 자료를 수집하고 이를 바탕으로 정당성 실태를 기술적으로 분석하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 지방정부 개발행위를 위해 수용된 도로·하천·공원구역들 중 도로구역과 하천구역의 재산권 침해가 대체로 높았다. 그리고 면적 비율과 지번수 비율 중 특히 지번 수에서 사유지 비율이 높았다. 사유지 지번 수 비율은 도로구역의 경우 진주시 29.5%와 산청군 27.6%, 하천구역의 경우 산청군 36.9%로 높게 나타났다.

둘째, 법제도적 정당성의 경우 공탁제는 개인의 재산권 행사를 전혀 고려하지 않는 그리고 정부의 행정 편리를 위한 일방적 편파적인 법 규범이라 할 수 있다. 대법원 판례에 대한 분석에서 특히 보상과 관련하여 토지·건축물·무허가건물·권리·정착물 등 택지공급·이전비용 등 거의 모든 보상 대상과 관련하여 소송이 제기되었다. 또한 대법원까지 진행되는 소송은 소송의 결과를 떠나 토지수용 민원인이나 소송대상 정부 모두에게 시간 및 재정의 손실이 발생한다는 점에서 문제이다.

셋째, 지방정부 개발행위에서 하천구역과 도로구역의 사유지 면적 및 지번 수의 연도별 변화로 살펴본 결과 도로와 하천 등의 개발행정에서 관리적 정당성은 그리 높지 못하였다. 도로구역의 경우 진주시의 사유지 지번 수 비율은 2010년 27.8%에서 2019년에 29.5%로 오히려 늘어났으며, 산청군의 경우 사유지 면적 비율은 2010년 11.7%에서 2019년 11.6%로 늘어났으며, 사유지 지번 수 비율은 2010년 29.3%에서 2019년 27.6%로 소폭 감소하는 수준이었다. 하천구역의 경우 산청군은 사유지 지번 수 비율은 2010년 43.1%에서 2019년에 36.9%로 조금 낮아졌지만 여전히 높은 편이다.

넷째, 보상적 정당성에 대한 분석결과 역시 문제가 있다고 할 수 있다. 진주시와 산청군 모두 1960년대 이후 토지가 수용되어 실제 도로나 하천으로 이용하고 있지만 토지 사용에 대한 별도의 토지 보조금 또는 보상금은 지급되지 않는다. 단지 강제 수용에 의한 토지보상시 신고하는 양도소득세에서 약 10%정도 그리고 강제 수용에 의한 대체토지의 취득시 일반 법적 규정에 의한 세금감면만 이루어진다.

다섯째, 보상적 정당성에 대한 분석에서 현재의 공시지가 감정, 보상을 위한 감정, 수용재결 등 모두에서 문제가 있기에 토지수용 및 보상의 합리성과 일관성을 찾아보기 힘들었다. 즉, 분석 결과에서 나타난 바와 같이 개별공시지가는 토지수용 및 보상이 산정의 일차적인 기준이 되지 못하고 있다. 개별공시지가에 비해 보상단가가 수십 배 높은 경우가 있었다. 또한 개별공시지가와 보상단가의 비교해보면 보상 사례들 중 용도지역, 지목, 인접도로 유무 등이 비슷함에도 불구하고 보상단가가 수십 배 차이를 보이는 경우도 있어서 감정과정상의 부조리가 나타났을 가능성을 배제할 수 없다.

2. 정책적 함의

토지 수용에 의한 재산권 행사의 제약 및 수용되는 주민의 기대에 못 미치는 보상액으로 인하여 갈등이 많이 발생하는 행정행위이다. 하지만 토지 수용의 기준이나 보상의 기준이 명확하지 않으며, 지방정부의 낮은 재정자주도를 고려할 때 해결하기 쉽지 않지만 해결해야 할 과제이다.

첫째, 토지 수용에 대한 재산권 행사의 제약 및 갈등을 해소하기 위해서는 장기 미집행 수용 토지에 대한 조속한 반환이 이루어져야 한다. 2020년 7월부터 시행되는 장기 미집행 도시계획시설에 대한 일몰제가 추진되고 있지만, 적극적으로 추진되지 못하는 실정이다. 또한 장기미집행의 기준을 축소할 필요성도 제기된다. 현재 1998.12.24. 89헌마214에서는 “10년 이상 아무런 보상없이 토지소유자가 재산권 행사를 하지 못하는 것은 공익실현의 관점이라 하더라도 정당화 할 수 없는 과도한 제한으로 헌법상의 재산권보장에 위배된다. 따라서 도로구역과 하천구역에 대한 조속한 반환이 이루어져야 한다”고 하였다.

둘째, 본 연구의 조사결과 도로구역 및 하천구역 중 실제 현행 도로 또는 하천으로 사용되지만 사유지인 경우도 존재하였다. 그럴 경우 지방정부나 공공기관에 의한 신속한 보상과 수용이 이루어져야 개발행정의 정당성이 확보될 수 있을 것이다. 특히 도로의 경우 우선적인 수용이 필요하다. 1960년대에 소유주의 동의하에 현행 도로로 사용되지만 소유권이 개인에게 있는 경우 소유주가 사망하였지만 상속이 이루어지지 않는 경우가 많았다. 그에 따라 인근 토지의 소유주가 개발을 위해 도로개설을 하려는 경우 도로가 개인 소유의 토지라는 이유로 소유주의 동의를 받아야 하기에 사실상 개발이 불가능한 경우가 많다.

셋째, 수용의 기준에 대한 개선 역시 이루어져야 한다. 하천구역의 경우 100년의 홍수 발생에 대비하기 위하여 도로구역에 비해 과도하게 지정하는 경우가 있다. 이 같은 경우 수용에 대한 기준에 대한 재설정 논의가 요구된다.

넷째, 토지수용과 보상에 대한 소송을 진행하는 경우 대법원까지 재판이 진행되는 경향이 있다. 특히 보상금 관련 소송이 그러한데, 그것은 토지보상에 대한 불만이 많기 때문이다. 소송은 일반적으로 토지 수용을 당한 주민이 제기하게 되며, 그 과정에서 주민은 많은 비용과 시간을 소요하게 된다. 따라서 토지 수용 및 보상의 법적 정당성을 높이는 측면에서 분쟁 발생시 이를 신속하게 해결할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 관리적 정당성을 확보하기 위해 사유지 지번 수를 줄이려는 노력이 우선되어야 한다. 도로구역의 사유지 지번 수 비율은 진주시 29.5%, 산청군 27.6%였으며, 하천구역의 경우 사유지 지번 수 비율은 산청군이 36.9%였다. 사유지 지번 수가 많다는 것은 재산권 행사가 제약되는 주민 수가 많음을 의미한다. 따라서 사유지 지번 수를 줄이려는 노력이 우선적으로 요구된다.

여섯째, 토지수용과 보상이 합리적·객관적으로 이루어질 수 있도록 총체적인 혁신이 요구된다. 토지수용 및 보상의 공정성을 담보할 수 있도록 하는 법 규정의 개정 및 보완, 수용시점에서 자발적 당사자 간 거래 및 현금거래금액 기준으로 보상 가격을 현실화 하는 것(김창용, 2010: 10). 보상 기준의 1원칙, 제2원칙, 제3원칙, 4원칙 등을 명확히 하는 것, 보상이 산정에서 공익 수용이나 제

한에 의한 직접적 손실 뿐만 아니라 간접적으로 발생하는 손실도 보상 대상에 포함하는 것(이학춘 외, 2017: 141-132) 등 다양한 변화가 요구된다.

일곱째, 감정의 공정성과 역량을 높일 필요가 있으며, 지방정부 보상담당자의 공정한 역할 수행이 요구된다. 보상을 수령한 주민과의 면담에서 “감정기관에 대해 파악한 후 감정사를 만나 사정하면 보상가가 달라진다”는 의견을 나오기도 하였다. 그래서 보상의 공정성을 평가하는 평가기관의 설립과 운용이 요구된다. 하지만 별도의 기관 설립이 힘든 경우 토지수용위원회의 적극적 감시 역할이 요구된다. 중앙토지수용위원회와 지방토지수용위원회가 존재하지만 보상단가와 보상과 관련된 자료에 대해서만 심사하며, 또한 1년에 약 10차례 이하 개최되는 토지수용위원회의 회의 일수를 고려할 때 지방자치단체에서 보내 온 많은 보상 관련 자료를 정밀하게 검토하는데 한계가 있을 것이다. 그럴 경우 토지수용 및 보상에 대한 통계작성과 보상관련 내용에 대한 공정성을 담보하기 위한 인력과 조직이 확충되어야 할 것이다.

V. 결론

우리의 법은 개인의 소유권 및 재산권 침해보다 공공목적을 위한 토지수용을 우선적으로 인정한다. 토지수용은 개발행정을 통한 지역발전을 위해 필요하다. 하지만 그 과정에서 토지 수용을 당한 주민과 지방정부와의 갈등과 소송이 나타나고, 정당한 또는 공정한 보상없이 개인의 재산권을 침해하는 행정행위가 지속적으로 발생하며, 보상이 일관성과 합리성을 가지지 못하는 경우 행정에 대한 불신으로 이어질 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

본 연구와 관련하여 후속 연구를 위한 제언을 하고자 한다. 첫째, 토지 수용 및 보상문제는 주민과 집행부와의 갈등 소지가 높은 주제이므로 이에 대한 해결책을 모색할 필요성이 높은 주제이다. 그래서 면접 및 설문조사 등 여러 방법을 이용한 후속 연구가 필요하다.

둘째, 수용 및 보상에 대한 자료는 개인정보가 포함되어 있기에 자료수집이 용이하지 않다. 정보공개요구 등을 통한 접근이 필요하다.

셋째, 관리적 정당성을 연구할 때 수용 후 토지보유기간에 대한 분석 시 유용한 결과를 제시할 수 있다. 하지만 그러기 위해서는 수용된 토지에 대한 자료수집 후 직접 토지 각 각에 대한 등기를 열람하여야 하기에 어려움이 있다.

넷째, 토지 수용 및 보상기준에 대한 체계를 확립하기 위한 후속연구가 요구된다.

참고문헌

강석점. (2017). 장기미집행 도시공원에 대한 법적 개선방안 연구. 「경성법학」, 26: 91-122.

- 고현환. (2014). 미국 헌법상 규제적 수용의 구별기준과 판례의 검토. 「영산법률논총」, 11(2): 177-206.
- 구균철. (2018). 사권제한토지에 대한 지방세 감면제도 개선방향. 「지방세논집」, 5(1): 76-93.
- 구균철·김지은. (2015). 「사권제한토지 및 (준)보전산지에 대한 지방세 지원제도 개선방안」. 한국 지방세연구원 연차보고서.
- 김광남. (1998). 도시관리부문에 있어서 정부개입의 정당성과 한계. 「도시문제」, 36(1): 110-123.
- 김상진. (2013). 미국의 토지 이용규제와 사법적 규제. 한국법학회. 「법학연구」, 50: 237-264.
- 김성욱. (2020). 제주지역 토지수용과 관련한 민사법적 고찰. 「제주대학교 법과정책」, 26(2): 227-248.
- _____. (2021). 공익사업을 위한 토지수용절차에서 보상금에 관한 고찰. 「감정평가학 논집」, 20(1): 19-38.
- 김용창. (2010). 공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 대한 연구. 「공간과 사회」, 33: 5-47.
- 김일중·이호준. (2016). 규제수용과 보상판단:개발제한구역 규제를 중심으로. 한국부동산연구원. 「부동산연구」, 26(4): 109-129.
- 김홍순. (2006). 시장대립적 도시계획의 정당성에 관한 비판적 고찰: 시장친화적 시각에서의 문제 제기. 「한국지역개발학회지」, 18(1): 161-190.
- 배병룡. (2015). 조직 정당성, 정당화 그리고 제도화. 「한국자치행정학보」, 9(1): 243-272.
- 석인선. (2013). 미국 헌법상 정당보상의 판단기준. 이화여자대학교 법학연구소. 「법학논집」, 18(1): 1-28.
- 선지원. (2019). 사유재산의 개발에 있어서 정부수용권에 대한 이슈들. 「사회과학연구」, 31(2): 29-58.
- 신용일. (2020). 대한민국 행정 가치, 정당성, 헌법이념. 「한국정책학회보」, 29(3): 63-102.
- 오재록·윤향미·박치성. (20014). 서남권 광역화장장 갈등사례분석: 정책정당성이론을 중심으로. 「한국행정연구」, 23(3): 111-131.
- 윤하영·민성훈·최형석. (2017). 경관지구에서의 공시지가 변화에 관한 연구. 「감정평가학 논집」, 16(1): 73-90.
- 이재삼. (2018). 현행 감정평가법상 감정평가의 실효성 확보 수단에 관한 연구. 「법학논총」, 42(1): 221-251.
- 이종영. (2008). 상수원보호지역 안의 토지이용 규제에 대한 법적 정당성 고찰. 「물정책·경제」, 11: 67-78.
- 이한규·박훈. (2014). 조세입법권의 절차적 정당성 제고에 관한 연구 - 민주성과 전문성을 중심으로 -. 「세무학연구」, 31(3): 243-268.
- 정지선·황남석·구균철. (2014). 「토지수용 등에 따른 지방세 감면의 과세전환방안 연구」. 한국지방세연구원 정책연구보고서 30호.
- 조성찬. (2013). 도시재생사업 모델의 활성화를 위한 공공토지임대제의 정당성 연구. 「도시인문학 연구」, 5(2): 57-85.
- 최홍준. (2018). 부동산공법상 매수청구권 제도에 관한 연구. 건국대학교 법학연구소. 「일감부동산 법학」, 16: 201-231.

- Drori, Israel and Benson Honig. (2013). A process model of internal and external legitimacy. *Organization studies*. 34(3): 345-376.
- Mäntysalo, Raine; Jarenko, Karoliina; Nilsson, Kristina L.; Saglie, Inger-Lise. Legitimacy of Informal strategic urban planning—observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*. 23(2): 349-366.
- Montpetit, E. (2008). Policy design for legitimacy: Expert knowledge, citizens, time and inclusiveness in the United Kingdom’s biotechnological sector. *Public Administration*, 86(1): 259-277.
- Scott(2008). *Institutions and organizations: Ideas and Interests*(4th ed.), Thousand Oaks: Sage Publication.
- Suchman, Mark C.(1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *The Policy Studies Journal*, 36(3): 421-443.

이성진(李成振): 경상대학교에서 박사학위(행정학, 2000, 지방정부혁신채택에 관한 연구)와 부산대학교에서 박사학위(사회복지학, 2014, 노인의 복합문제 해결을 위한 서비스 연계방안)를 취득하고, 현재 경상국립대학교 시간강사 및 한국미래융합연구원 원장으로 있다. 학문적 관심분야는 지방정부 혁신, 노인복지, 학교보건 등이다. 주요 발표논문은 “지방정부 관리혁신 생존의 결정요인”, “노인의 은퇴 이후 우울발생까지의 기간에 영향을 미치는 요인”, “노인의료복지시설과 서비스의 공간적 형평성 융합연구” 등이 있다(lsjdream@hanmail.net).

Abstract

Justification Assurance Method in the Regional Development of Local Government

Lee, Seongjin

Within the areas of road and river, there are still lots of privately-owned land. Thus this study tried practically to analyze some justifications in the regional development-road, river and park area- of local government. The characteristics of justifications are divided into law legitimacy, managerial legitimacy, compensatory legitimacy. Research areas are Jinju city and Sancheong town. The main findings are as follows. First, Our law gives much preferential authority to government office than private ownership. Supreme Court laid down formal prerequisite of law legitimacy by through the judicial precedent. Second, road area had the largest percentage of restriction on the land property rights. Third, as a analytical result about trends of property infringement, managerial legitimacy didn't improve for the last ten years(2010-2019). Fourth, the comparison shows considerable disagreement between publicly notified individual land price and unit cost of land compensation. In spite of the same kind of land, there is considerable disagreement in the cost of land compensation. Thus publicly notified individual land price cannot be accepted as standard of compensation. In order to enhance the legitimacy of development administration, suggested compensating the owners for the land taken from them as quickly as possible, improving the criterion of land compensation, establishing consistency on the government compensation.

Key Words: Justification, land compensation. Regional Development, Local Government, Privately-owned land