



수시 | 20-22

보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구

Policy Directions for the Prevention of the Speculation in the Compensation

김승중, 송하승, 손은영

수시 20-22

보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구

Policy Directions for the Prevention of the Speculation in the Compensation

김승중, 송하승, 손은영

■ 저자

김승종, 송하승, 손은영

■ 연구진

김승종 국토연구원 연구위원(연구책임)

송하승 국토연구원 부연구위원

손은영 국토연구원 연구원

■ 연구심의위원

이수옥 국토연구원 주택토지연구본부장

최 수 국토연구원 선임연구위원

이형찬 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 보상투기의 개념을 정립하고, 공익사업 단계별 보상투기 유형을 제시
- 2 손실보상 기준시점의 주요내용을 분석하고, 보상투기의 원인이 되는 이주대책, 생활대책, 협의양도인 택지 및 대토보상의 공급현황을 제시
- 3 손실보상 기준시점의 문제를 토지보상법상 기준일의 불명확, 행위제한 시점과 토지 등 보전 의무의 불일치, 토지보상법과 개별법상 토지보전 의무의 불일치, 생활보상에 따른 시세 차이 발생 우려 등으로 제시
- 4 손실보상 기준시점, 행위제한 시점 및 생활보상제도 정비 등 보상투기 방지를 위한 손실 보상 기준시점의 개선방안을 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 1 다양한 보상기준시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 통합하고, 관련 조항을 토지보상법령의 정의 규정에 신설
- 2 토지 등 행위제한 시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선하여 이해관계인 의견청취 공고가 있는 날부터 보상투기를 방지
- 3 영업보상 등 기준시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선하여 영업보상 등을 위한 보상투기를 방지
- 4 토지보상법상 행위제한 규제대상을 확대하고, 개별법상 토지보전 의무를 토지보상법으로 일원화
- 5 보상투기의 원인을 제공하는 이주대책 및 생활대책 등 제도개선 검토

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 목적	4
2. 연구 범위 및 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	4
3. 선행연구와의 차별성	5
1) 선행연구 현황	5
2) 선행연구와의 차별성	6

제2장 보상투기와 손실보상 기준시점의 주요 내용

1. 보상투기의 개념	11
2. 보상투기의 유형	11
1) 시기별 유형	11
2) 대상별 유형	12
3. 보상투기의 방지제도	13
1) 보상투기 감시	13
2) 허위·부정보상 금지	13
3) 비밀누설금지	13

4. 손실보상 기준시점의 주요내용	14
1) 토지 및 건물 등 물건보상	14
2) 영업보상 등	15
3) 이주대책 등 보상	16

제3장 보상투기의 실태분석과 문제점

1. 보상투기의 실태분석	21
1) 보상투기의 현황	21
2) 이주대책 및 생활대책 등 공급실태	23
3) 사업별 행위제한 시점 분석	25
2. 손실보상 기준시점의 문제점	27
1) 기준시점 불명확	27
2) 의견청취 공고에 따라 공시지가 변동 우려	28
3) 의견청취 시점과 토지 등 보전의무의 불일치	29
4) 부재부동산 소유자에 대한 판단시점 불일치	29
5) 영업보상 등에 대한 보상투기 우려	30
6) 토지보상법과 개별법상 토지보전의무의 불일치	30
7) 이주대책 및 생활대책 등에 따른 시세차익 발생	38

차례

CONTENTS

제4장 손실보상 기준시점의 개선방안

1. 손실보상 기준시점의 명확화	43
1) 기준시점의 통합	43
2) 기준시점의 법정화	43
2. 토지보상 적용 공시지가 적용시점의 개선	45
3. 토지 등 행위제한 시점 개선	46
4. 부재부동산 소유자의 판단시점의 개선	48
5. 영업보상 등 보상시점 개선	48
6. 토지보전 의무의 정합성 제고	50
7. 이주대책 및 생활대책 등 제도 정비	54

제5장 결론

1. 기대효과	59
2. 향후 과제	60

참고문헌	61
------------	----

SUMMARY	63
---------------	----

부 록	65
--------------	----



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 4
- 3. 선행연구와의 차별성 5

01 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 최근 대규모 개발사업이 확대되면서 손실보상과 관련하여 보상투기 발생 우려

- 3기 신도시개발사업은 '19. 4월 관계기관 사전협의 및 주민공람을 시행한 이후 '20년 5월 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 5개 신도시 지구지정 완료¹⁾
- 과거 신도시 개발사업지구에서는 영업보상 및 생활대책용지의 공급대상자 지위를 취득하기 위해 비닐하우스 설치, 조립식 판넬 설치 등 보상투기가 발생

□ 특히, 2015년부터 사업인정 의제사업의 경우에도 이해관계인의 의견수렴이 의무화됨에 따라 개발사업 정보가 사업인정 전에 미리 공개되어 보상투기 대응에 한계

- 종래에는 국토교통부장관이 직접 사업인정을 하는 사업에 대해서만 이해관계인의 의견청취가 이루어졌으나, '15. 12. 29일부터 국토교통부장관의 사업인정을 의제하는 공익사업²⁾의 경우에도 이해관계인의 의견청취 의무화 규정 신설
- 이로 인해 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)상 사업인정고시일을 기준으로 하는 토지 형질변경 등 행위제한 시점, 토지 등 보상평가를 위한 공시지가 적용시점, 영업 및 영농보상 적용시점 등 손실보상 기준시점에 대한 재검토 필요

1) 국토교통부 보도자료, 2020. 5. 25, 부천대장 지구지정, 3기 신도시 5곳 모두 지구지정 완료, 국토교통부.
2) 사업인정 의제사업은 개별법상 토지 등의 개발계획 또는 실시계획을 승인을 받는 경우에 중앙토지수용위원회의 협의를 거쳐 토지보상법상 사업인정을 받은 것으로 보는 공익사업을 말함

2) 연구의 목적

- ☐ 이 연구는 신도시 개발사업 확대에 따른 보상투기 방지를 위해 사업인정 의제사업의 이해관계인 의견수렴 의무화에 따른 여건변화를 반영하여 토지보상법의 개정방안을 제시하는 데 목적이 있음

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위

☐ 시간적 범위

- 2015년 12월 29일 이후 토지보상법이 적용되는 공익사업을 대상으로 함

☐ 공간적 범위

- 전국의 토지보상법상 공익사업을 대상으로 함

☐ 내용 범위

- 손실보상 기준시점의 주요 내용
- 손실보상 기준시점의 문제점
- 손실보상 기준시점의 개선방안

2) 연구의 방법

☐ 문헌연구

- 보상투기 및 손실보상기준에 관한 선행연구 및 관련 문헌(논문, 세미나 등)을 검토

□ 법령분석

- 토지보상법 및 110개 법령상 공익사업의 손실보상 기준시점을 분석

□ 판례분석

- 보상투기 및 손실보상 기준에 관한 헌법재판소 및 대법원 판례를 분석

□ 전문가 심층 서면조사

- 보상투기 및 손실보상 기준시점의 문제점 및 개선방안에 관해 학계, 업계 등 보상관련 전문가의 심층 서면조사 시행(2020. 12)
 - 조사항목: 이해관계인 의견청취절차와 행위제한과의 관계, 이해관계인 의견 청취절차와 토지, 물건 및 영업보상, 이주대책과의 관계, 개별법상 행위제한과 토지보상법상 행위제한과의 관계 등

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 보상투기에 관해 직접적인 연구를 수행한 선행연구는 없으며, 손실보상에 따른 갈등관리 차원에서 보상투기와 관련한 생활보상 등의 개선에 관한 연구가 수행됨

- 강문수(2015)의 연구는 불법시설물에 대한 손실보상제도를 재설계하여 공익사업의 장기화에 대한 방지방안을 제시
- 정희남 외(2008)의 연구는 보상투기 실태를 분석하여 지장물 보상기준을 명확히 규정할 것을 제시
- 지대식 외(2006)의 연구는 이주대책을 목적으로 한 보상투기 발생을 방지하기 위해서는 공람공고일을 기준으로 이주대책 수립 기준을 제시

2) 선행연구와의 차별성

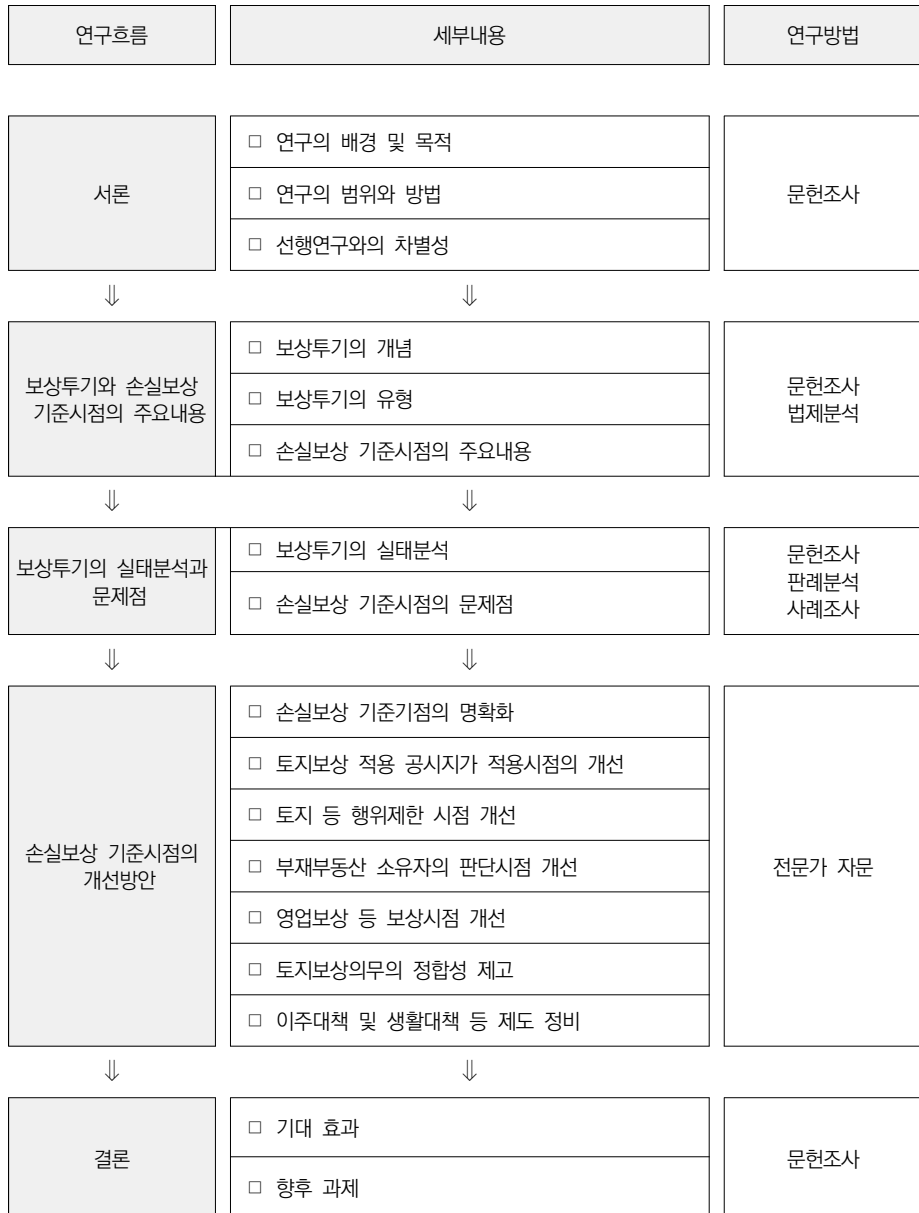
- 선행연구는 손실보상제도 전반의 문제점 중 보상투기와 관련된 정책방향을 제시하였을 뿐 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있는 한계가 있음
- 반면, 본 연구는 보상투기 방지 관점에서 의견수렴절차의 의무화와 연계하여 토지보상 법령의 개선방안을 제시한다는 점에서 선행연구와 차이가 있음

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	•과제명: 손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인 해소방안 연구 •연구자: 강문수(2015) •연구목적: 사회통합적 관점에서 손실보상제도의 문제점과 개선방안을 도출	•문헌연구 •법령조사 •국제비교 •전문가자문	• 손실보상제도의 개념 및 법적적 측면 • 손실보상 범주의 확대화 경향 • 손실보상 제도의 문제점과 개선방안
	2	•과제명: 국책사업 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구 •연구자: 정희남 외(2008) •연구목적: 국책사업에 따른 보상갈등의 원인을 분석하여 보상갈등 해소를 위한 개선방안을 제시	•문헌연구 •법제분석 •실증분석 •GIS분석 •설문조사 및 면담조사	•손실보상의 이론 및 제도 •보상현황 및 갈등유형 분석 •보상갈등의 실태분석 •보상갈등 완화를 위한 정책과제
	3	•과제명: 공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선연구 •연구자: 지대식 외(2006) •연구목적: 공익사업에 따른 보상분쟁과 갈등을 조정하기 위한 토지보상체계의 개선	•문헌연구 •법령 및 운영실태 •외국제도분석 •협동연구 •사례조사	•공공용지취득 및 손실보상의 이론적 배경 •관련제도의 현황 및 운영실태 분석 •외국의 입법례와 관련제도 운영실태 •토지보상체계의 개선방안
본 연구		•과제명: 보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선 연구 •연구목적: 보상투기 방지를 위해 사업인정 의제사업의 이해관계인 의견수렴 의무화에 따른 손실보상 기준시점을 개선	•문헌연구 •법령분석 •판례분석 •전문가 자문	• 손실보상 기준시점의 주요 내용 • 손실보상 기준시점의 문제점 • 손실보상 기준시점의 개선방안

자료: 저자 작성

그림 1-1 | 연구의 흐름도



자료: 저자 작성

CHAPTER 2

보상투기와 손실보상기준시점의 주요내용

- 1. 보상투기의 개념 11
- 2. 보상투기의 유형 11
- 3. 보상투기 방지제도 13
- 4. 손실보상 기준시점의 주요내용 14

02 보상투기와 손실보상 기준시점의 주요내용

1. 보상투기의 개념

□ 보상투기는 공익사업에 따른 손실보상과 관련하여 법령에 위반되거나 법령상 공백을 이용하여 보상을 받거나 보상대상자의 지위를 취득할 목적으로 하는 일체의 행위를 말함

- 첫째, 보상투기는 법령의 위반 또는 법령상 공백을 이용한 행위임
- 둘째, 보상투기는 토지의 취득·분할·합병, 건축물 및 공작물의 설치, 허가·신고를 요하지 않는 비닐하우스의 설치 등 물리적 행위뿐만 아니라 주소의 이전, 사업자등록의 신청 등 비물리적인 일체의 행위를 말함
- 셋째, 보상투기는 토지 및 건물, 영업 및 영농 등 손실보상금을 받거나 이주대책 및 생활대책 등 보상대상자의 지위를 취득하는 등 직·간접적인 보상을 목적으로 하는 행위를 말함

2. 보상투기의 유형

1) 시기별 유형

□ 보상투기는 공익사업이 대외적으로 공표되는 시점을 기준으로 사전적 투기와 사후적 투기로 구분

- 사전적 투기: 후보지 선정, 지구계 설정, 사업인허가 신청 등의 단계에서 용역회사, 지자체 및 관계기관 협의 시 사전에 정보가 유출되는 경우에 건설사업자 및 개발업자의 토지매매, 위장전입, 사업자 등록신청 등의 보상투기가 발생

- 사후적 투기: 공익사업의 공람공고, 지구지정 및 보상계획 공고단계에서 토지의 형질변경, 비닐하우스 설치, 가설건축물 설치 등의 투기행위가 발생
 - 특히, 최근에는 사업인정을 위한 의견청취 공고시부터 사업인정이후 행위제한시점까지 보상투기 가능성 우려

2) 대상별 유형

□ 보상투기는 보상금 증액을 위한 대물보상투기와 이주대책 및 생활대책 대상자 지위확보를 위한 생활보상 투기로 구분할 수 있음

- 대물보상 투기: ① 토지(지분) 거래, ② 토지형질 변경, 건축물 건축 및 공작물 설치, 토지분할 등의 개발행위, ③ 묘목, 장뇌삼 등 특수작물 식재 등임
- 생활보상 투기: ④ 이주대책 보상을 위한 위장전입, ⑤ 영업보상을 위한 사업자 등록신청, ⑥ 생활대책 보상을 위한 가설건축물 및 비닐하우스 설치, ⑦ 축산보상을 위한 양봉 및 가축의 외부 반입 등임

그림 2-1 | 공익사업의 추진단계별 보상투기 유형



자료: 저자 작성

3. 보상투기의 방지제도

1) 보상투기 감시

- LH의 경우 사업지구 내 보상투기 감시를 위해 신도시 또는 공공주택지구 등 투기가 성행하거나 우려되는 사업지구는 경비용역시행을 의무화³⁾
- 사업예정지구 공람공고시 사업지구 주요 길목과 보상투기가 예상되는 지역에 영상정보처리기기(CCTV 또는 네트워크카메라) 설치⁴⁾
- 보상투기의 예방을 위하여 예정지구 관리 즉시 주요 길목과 입간판을 설치하며 보상안내문, 주민설명회 및 대표자 간담회 시 행위제한에 대하여 협조를 요청⁵⁾

2) 허위·부정 보상금지

- 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 받은 자 또는 그 사실을 알면서 보상금을 지급한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(법 제93조 제1항)

3) 비밀누설금지

- 주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련하여 업무 처리 중 알게 된 정보를 목적 외로 사용하거나, 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함(공공주택특별법 제57조 제1항)

3) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.11

4) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.11

5) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.11

4. 손실보상 기준시점의 주요내용

1) 토지 및 건물 등 물건보상

□ 토지보상

- 사업인정 후의 취득의 경우에 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 사업인정고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 함(법 제70조 제1항)⁶⁾
- 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 함(법 제70조 제5항)
- 무허가건축물 등⁷⁾의 부지에 대하여는 무허가건축물 등이 건축될 당시의 이용 상황을 상정하여 평가함(규칙 제24조)
- 불법형질변경토지⁸⁾에 대하여는 형질변경될 당시의 이용상황을 상정하여 평가(규칙 제24조)

□ 건물 및 공작물 보상

- 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 다음의 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하

6) 이하 법,령, 규칙은 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률, 시행령, 시행규칙을 말함

7) 「건축법」 등 관계법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 건축 또는 용도변경을 하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축 또는 용도변경한 건축물(규칙 제24조)

8) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 형질변경을 하여야 하는 토지를 허가받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 형질변경한 토지(규칙 제24조)

지 못함(법 제25조 제1항)

- 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요한 입목(立木), 건물, 그 밖에 토지에 정착된 물건 및 이에 관한 소유권 외의 권리(법 제3조 제2호)
- 토지에 속한 흙·돌·모래 또는 자갈에 관한 권리(법 제3조 제4호)
- 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 함(법 제25조 제2항)
 - 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 함(법 제25조 제1항 단서)
- 허가 없이 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없음(법 제25조 제3항)

2) 영업보상 등

□ 어업보상

- 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 사업인정의 고시가 있는 날 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 손실보상규정을 적용하지 아니함(규칙 제44조 제3항)

□ 영업보상

- 영업손실을 보상하여야 하는 영업은 다음 모두에 해당하는 영업으로 함(규칙 제45조)
 - 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소(무허가건축물등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말한다)에서

인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업⁹⁾

- 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가 등을 필요로 하는 경우에는 사업인정 고시일 등 전에 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업

□ 영농보상

- 사업인정고시일등 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지는 영농손실보상의 대상에서 제외(규칙 제48조)

□ 축산보상

- 사업인정고시일등 이후부터 축산업으로 이용되고 있는 토지는 축산보상의 대상에서 제외(규칙 제49조)

□ 휴직 또는 실직보상

- 사업인정고시일등 당시 공익사업시행지구안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(「소득세법」에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한함)에 대하여는 휴직 또는 실직보상하여야 함(규칙 제51조)

3) 이주대책 등 보상

□ 이주대책

- 해당 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자는 이주대책대상자에서 제외함(령 제40조 제5항)

□ 주거이전비

- 공익사업시행지구에 편입되는 주거용 건축물의 소유자에 대하여는 해당 건축

9) 다만, 무허가건축물등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 사업인정고시일 등 1년 이전부터 「부가가치세법」 제8조에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업을 말함(규칙 제45조 제1호)

물에 대한 보상을 하는 때에 가구원수에 따라 2개월분의 주거이전비를 보상하여야 함(규칙 제54조 제1항)

- 공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 해당 공익사업 시행지구 안에서 3개월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 함(규칙 제54조 제2항)

표 2-1 | 손실보상 기준시점

구 분		보상기준 시점
토지 및 건물 등 물건보상	토지보상가격	• 원칙: 사업인정고시일 전 공시지가 • 예외: 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우
	건물 및 공작물 등	• 사업인정고시일
영업 및 영농보상 등	어업보상	• 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일
	영업보상	• 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일
	영농보상	• 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일
	축산보상	• 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일
	휴직 또는 실직보상	• 보상계획의 공고 또는 사업인정고시일 전 3개월 이상
이주대책 등	이주대책	• 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등
	주거이전비	• 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 따른 고시 등

자료: 토지보상법령을 참고하여 저자 작성



CHAPTER 3

보상투기의 실태분석과 문제점

- 1. 보상투기의 실태분석 21
- 2. 손실보상 기준시점의 문제점 27

03 보상투기의 실태분석과 문제점

1. 보상투기의 실태분석

1) 보상투기의 현황

□ 보상투기는 위장전입, 유령상가 및 축산시설 설치 등 이주자 택지 및 생활대책용지 등을 목적으로 함

표 3-1 | 보상투기의 사례 유형

구 분	투기원인
위장전입	이주자택지 및 생활대책용지 공급대상 자격
비닐하우스, 버섯재배사 등 가설건축물 설치	영농보상 외 생활대책용지 공급대상 자격
조립식 상가(유령점포)	영업보상 외 생활대책용지 공급대상 자격
유실수 묘목식재	영농보상 외 생활대책용지 공급대상 자격
염소, 돼지, 닭 등 축산 (염소 20두, 돼지 20두, 닭 200수 이상 매입)	축산보상 외 생활대책용지 공급대상 자격
조립식 주택 및 창고 건축	이주자택지 및 생활대책용지 공급대상 자격

자료: 정희남 외 2008, 국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구, 국토연구원, p.115.

□ 비닐하우스에 벌통 및 불법 주거시설 설치

- 비닐하우스에 벌통설치 또는 불법주거시설 등을 설치¹⁰⁾

10) 배한철 기자, 2009.10. 26, 강남 '보금자리땅' 보상노린 투기 기승, 매일경제(<https://mk.co.kr/news/society/view/2009/10/554310/>), 2020. 12. 3 검색)

- 벌통을 설치하는 경우 영업보상 및 생활대책용지 우선 매입, 불법주거시설을 설치하는 경우 이주대책 용지 등 보상

□ 개발정보 입수 후 쪽방형 유령상가 설치

- 영업보상금과 생활대책용지공급권(속칭 상가딱지)을 노리고 상가의 외형만 갖춘 유령상가를 설치하고 보상금을 요구¹¹⁾
 - 유령상가에는 컴퓨터가 없는 컴퓨터 매장, 꽃집에는 조화만 몇 개 있고, 의류매장에는 철지난 옷가지 몇 벌이 진열, 생활용품 매장에는 두루마리 화장지 몇 개, 이용재료 매장에는 건축자재만 쌓여 있는 수준¹²⁾

□ 개발정보 입수 후 가짜 개축사 설치

- 개 120마리는 인근 개농장에서 빌려온 후 공람공고일 이전부터 자신이 개농장을 운영한 것처럼 위장¹³⁾
- 개사육이 인정되는 경우 축산보상 및 생활대책용지 우선 매입가능

□ 영업보상 및 생활대책용지를 위해 벌통 설치

- 실제로는 벌을 키우지 않으면서도 보상을 받기 위해 벌통(20통 정도)을 비닐하우스 안이나 산비탈에 몰래 설치¹⁴⁾
- 벌통 영업 보상의 경우 양봉 등을 한 것이 인정되면 생활대책용지(상가용지 6~8평 정도)를 감정가에 매입할 수 있는 우선권을 얻어 프리미엄(웃돈)을 받고 팔 수 있음¹⁵⁾

11) 법률신문, 2020. 3. 25, 보상금 노린 '유령상가' 등 부동산투기사업 98명 적발 (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=51832>, 2020. 12. 3. 검색)

12) 법률신문, 2020. 3. 25, 보상금 노린 '유령상가' 등 부동산투기사업 98명 적발 (<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=51832>, 2020. 12. 3. 검색)

13) 최인진 기자, 2012. 2. 16, 토지보상 투기에 가짜 개축사까지 등장, 경향신문(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201202162145145, 2020. 12. 3 검색)

14) 허종식 기자, 2010. 2. 19, 위례신도시·보급자리 땅보상투기 기승, 한겨레신문 (<http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/405649.html#csidx712716376cce2f7b1dcc9665711a775>, 2020. 12. 3 검색)

2) 이주대책 및 생활대책 등 공급실태

□ 이주대책

- 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 함(법 제78조 제1항)
- 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자는 이주대책대상자에서 제외함(령 제40조 제5항)
 - 다만, LH의 경우 이주자택지를 공급하는 경우에는 「수도권정비계획법」에 의한 수도권 지역 등은 이주대책 수립대상자 선정기준일로부터 1년 이전 일로 함¹⁶⁾

□ 생활대책

- 생활대책은 이주대책과는 별도로 영업보상 대상자 등의 생활안정을 도모하기 위해 사업시행자 내부 규정에 따라 상업용지 등을 생활에 필요한 용지를 공급하는 것을 말함
- LH의 경우 이주대책 대상자 또는 기준일 전 보상계약 체결일 또는 수용재결일까지 사업지구 안에서 영업(농업, 축산업 등을 포함)을 행한 자로서 영업보상 등을 받은 자를 생활대책 대상자로 정함¹⁷⁾
 - 다만, 농업·축산업을 영위한 자는 생활대책 수립대상자 선정기준일 이전부터 농업·축산업을 영위한 토지를 기준으로 거주한 자에 한함¹⁸⁾

15) 허종식 기자, 2010. 2. 19, 위례신도시·보급자리 땅보상투기 기승, 한겨레신문 (<http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/405649.html#csidx712716376cce2f7b1dcc9665711a775>, 2020. 12. 3 검색)

16) 한국토지주택공사, 2020. 11, 이주 및 생활대책 수립지침 제7조 제1항

17) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.578

18) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.579

- 또한 수도권정비계획법에 의한 수도권 지역 등은 이주대책 수립대상자 선정기준일로부터 1년 이전 일로 함¹⁹⁾

□ 협의양도인 택지보상

- 협의양도인 택지는 원활한 공익사업을 추진하기 위해 관계 법령²⁰⁾ 및 사업시행자 내부 규정에 따라 일정 규모 이상의 토지를 협의 양도한 경우에 택지를 공급하는 것을 말함
 - LH는 수도권지역의 경우 1,000㎡ 이상, 수도권 이외의 지역의 경우 400㎡ 이상의 토지를 협의 양도한 경우에 적용²¹⁾

□ 대토보상

- 대토보상은 현금보상의 대체수단으로 도입되었으며, 건축법상 대지의 분할 제한 면적 이상의 토지를 사업시행자에게 양도한 자에게 토지로 보상하는 것을 말함(법 제63조 제1항)
 - 주거지역(60㎡), 상업 및 공업지역(150㎡), 녹지지역(200㎡), 기타 지역(60㎡)에서 조례로 정하는 면적 이상 협의양도자를 대상으로 함(건축법 시행령 제80조)

표 3-2 | 이주대책 및 생활대책 등 공급제도

구분	이주대책	생활대책	협의양도인 택지	대토보상
공급 대상	공람공고일 전 거주자 ¹⁾	영업 및 영농보상 대상자 ²⁾	일정면적 이상 협의양도자 ³⁾	대지 분할 면적 이상 양도자 ⁴⁾
공급 용지	◦ 단독주택용지 - 점포겸용(265㎡ 이하) - 주거전용(330㎡ 이하) ◦ 공공주택용지 ◦ 이주자주택 - 85㎡ 이하	◦ 상가부지 - 20㎡~27㎡ 이하 ◦ 분양상가 ◦ 임대상가 ◦ 임대공장	◦ 주거용지 - 140㎡~265㎡ ◦ 기타 용지	◦ 단독주택 용지 ◦ 공동주택 용지 ◦ 상업용지 용지

19) 한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람, p.580

20) 공공주택특별법 시행령 제24조 제5항 제4호

21) 한국토지주택공사, 2017. 11, 협의양도인택지 공급지침 제5조.

구분	이주대책	생활대책	협의양도인 택지	대토보상
선정 기준	◦ 이주대책대상자	◦ 주거전용 단독주택 용지를 공급받은 이주대상자 ◦ 이주자주택 또는 이 주정착금을 신청한 이주대상자 ◦ 점포겸용 단독주택 용지를 공급받은 생활대책 대상자 ◦ 생활대책 대상자	◦ 협의양도자	◦ 1순위: 1년전 현지인 ◦ 2순위: 현지인 ◦ 3순위: 부재지주
공급 가격	◦ 조성원가에서 생활 기본시설 설치비 공 제가격	◦ 감정가격	◦ 감정가격(수도권) ◦ 조성원가의 110% (기타 지역)	◦ 분양가격 ◦ 평균 낙찰가격
중복 제외	◦ 협의양도인 택지 제외 - 이주자 택지 또는 이 주자 주택 공급시	-	◦ 이주자택지 제외 - 협의양도인 택지 공 급시	◦ 생활대책대상자 제외 - 근생시설용지 공급시 ◦ 협의양도인택지 제외 - 단독주택용지 공급시

주1: 공람공고일 전부터 거주한 주택소유자(다만, 수도권지역 등의 경우 1년 전부터 거주한 주택소유자)

주2: 공람공고일 전부터 영업보상 등을 받은 자(다만, 수도권지역 등의 경우 1년 전부터 영업보상 등을 받은 자)

주3: 수도권 지역에서 1,000㎡ 이상, 그 밖의 지역에서 400㎡ 이상의 면적을 협의양도한 자

주4: 주거지역 60㎡, 상업 및 공업지역 150㎡, 녹지지역 200㎡, 기타 60㎡ 이상 조례로 정하는 면적 이상 협의양도자(공
유자의 경우 지분면적을 기준으로 산정)

자료: 토지보상법 및 건축법; 한국토지공사, 2020. 12. 대토보상 시행지침; 2020. 11, 이주 및 생활대책 수립지침; 2017.
11, 협의양도인택지 공급지침 등 참고

3) 사업별 행위제한 시점 분석

□ 행위제한 시점은 원칙적으로 사업인정일이며, 예외적으로 일부 법률은 주민 등 이해관계인 의견청취 공고일로 제한

- 110개 공익사업 중 7개 사업의 경우에는 토지 등의 개발행위제한을 이해관계인 의견청취 공고일로 제한하고 있으나, 나머지 103개 사업은 사업인정일부터 토지보전의무가 발생

표 3-3 | 의견청취 공고일부터 행위제한을 규정한 사업

법률	사업명	행위제한	사업인정
공공주택특별법	공공주택지구 조성사업 (법 제27조제1항)	의견청취의 공고 (법 제11조)	공공주택지구 지정·고시 (법 제27조 제2항, 제12조 제1항)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시·군계획시설사업 (법 제95조제1항)	도시·군관리계획 결정 (법 제68조)	실시계획의 고시 (법 제96조제2항, 제88조제6항)
도로법	도로공사 (법 제82조제1항)	의견청취의 공고 (법 제27조)	도로구역 결정·고시 (법 제82조제2항, 제25조제3항)
도시개발법	도시개발사업 (법 제22조제1항)	의견청취의 공고 (법 제9조 제5항)	개발계획에 따른 토지세목 고시 (법 제22조제1항, 제5조, 제5조제1항)
산업입지 및 개발에 관한 법률	◦ 산업단지개발사업 (국가, 일반, 도시첨단, 농공) (법 제22조제1항) ◦ 특수지역개발사업 (법 제39조제1항, 제3항)	의견청취의 공고 (법 제12조)	◦ 국가, 일반, 도시첨단, 농공 단지 지정·고시(토지세목 포함되는 경우) (법 제22조제2항, 제7의4조 제1항) ◦ 특수지역개발사업의 지정·고시 (법 제39조제1항, 제3항) ◦ 개발계획 고시(단지 지정 후 개발계획에 토지세목을 포함하는 경우) (법 제22조제2항, 제7의4조제1항)
친수구역 활용에 관한 특별법	◦ 친수구역조성사업 (법 제19조제1항)	의견청취의 공고 (법 제9조)	친수구역 지정·고시 또는 사업계획 고시 (법 제19조제2항, 제8조제1항)
택지개발촉진법	◦ 택지개발사업 (법 제12조제1항)	의견청취의 공고 (법 제6조)	택지개발지구의 지정·고시 (법 제12조제2항, 제3조제6항)

자료: 관계법령을 참고하여 저자 작성

□ 실제로 의견청취 공고일 이후 사업인정이 되기까지는 최소 2개월에서 1년 가량 소요

- 의견청취 공고부터 사업인정일 전까지는 개별법상 행위제한 규정이 없는 경우 토지 등 개발행위를 제한한 근거가 부족
- 사례분석 결과 의견청취 공고일과 사업인정일까지의 기간은 최소 66일에서 최대 321일이 소요

- 따라서 도시·군계획시설사업, 공공주택개발사업의 경우 개별법상 의견청취공고일부터 행위제한이 가능하나, 나머지 개발사업의 경우 사업인정 전까지 개발행위에 대한 관리가 불가능

표 3-4 | 의견청취공고일과 사업인정일 간의 소요기간 실태

사업명	의견청취공고일	사업인정일	소요기간(일)	사업인정시점
○○국방군사시설사업 (군사용 사유재산정리사업)	2020. 1. 17	2020. 3. 23	66	사업계획승인
○○도시군계획시설사업 (중로1-2호)	2019. 8. 12	2019. 10. 28	77	실시계획인가
○○공공주택개발사업	2019. 5. 7	2020. 3. 6	304	지구지정고시
○○지역개발사업 (산업단지 연결도로사업)	2020. 2. 4	2020. 5. 1	87	실시계획 승인
○○지역개발사업 (진입도로 확포장공사)	2020. 2. 4	2020. 4. 17	73	실시계획 승인
○○관광지조성사업	2019. 8. 2	2020. 6. 4	307	조성계획 승인
○○민간임대주택건설사업	2019. 12. 5	2020. 10. 21	321	지구지정

자료: 의견청취공고 및 사업인정 공고를 참고하여 저자 작성

2. 손실보상 기준시점의 문제점

1) 기준시점 불명확

- 손실보상기준시점은 사업인정고시일등, 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시, 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일 등을 적용
 - 사업인정고시일등은 보상계획의 공고 또는 사업인정의 고시가 있는 날(규칙 제44조 제3항)로 규정
 - 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시등이 있는 날은 지구지정 주민공람·공고일 등을 포함²²⁾

- 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일 등은 관계 법령에 따른 공고 또는 고시를 하거나, 국가·지방자치단체 또는 사업시행자 등이 해당 공익사업의 위치와 범위, 사업기간 등 구체적인 사업계획을 일반에게 발표하여 불특정 다수인이 알 수 있도록 한 것을 의미함²³⁾

- 따라서 사업인정고시일등은 법령에서 규정하고 있으나, 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시등이 있는 날과 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일은 해석의 여지가 있음
- 특히, 주민 등 이해관계인 의견청취 공람공고가 법제화된 이후 동 공람공고일이 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날과 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일에 포함되는지 여부에 대한 논란 우려

2) 의견청취 공고에 따라 공시지가 변동 우려

- 원칙적으로 토지보상은 사업인정 전 공시지가를 기준으로 규정하고 있어서 사업인정에 관하여 이해관계가 있는 자의 의견을 듣는 경우 의견청취 공고 시 표준지 공시가격이 상승할 우려
- 다만, 예외적으로 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 공고·고시 전 표준지 공시지가의 적용이 가능하도록 규정

22) 헌법재판소는 택지개발업무처리지침 제21조 제1항 위헌확인소송에서 “관계법령에 의한 고시 등이 있는 날에는 지구지정 고시일 뿐만 아니라 고시를 하기 위한 전제로서의 공람공고일도 포함될 수 있다고 보아야 한다.”고 판시(헌법재판소 2005. 5. 26. 2004헌마62 결정) 또한 법제처는 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날의 의미에 관한 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 따른 재정비 촉진지구의 지정 신청을 위한 주민공람을 공고한 날을 말한다고 해석(안건번호 08-0101, 회신일자 2008. 5. 15, 법제처 법령해석; https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=40062¤tPage=8&keyField=1&keyWord=공익사업&sort=date, 2020. 12. 5일 검색)

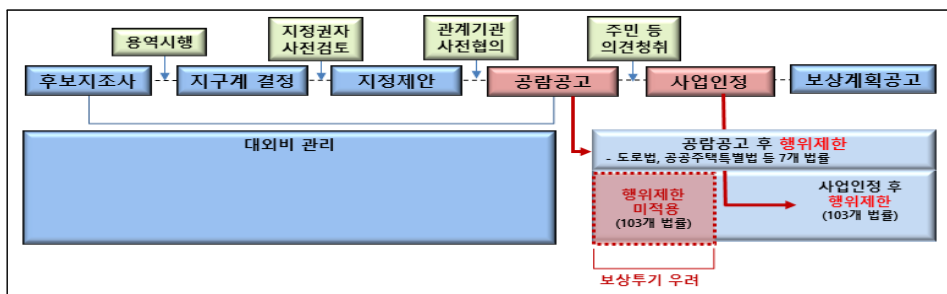
23) 국토교통부 토지정책과 유권해석(토지정책과-826, 2013. 2. 5)

- 그러나 의견청취 공고일을 ‘공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시된 날’로 본다면, 사업인정고시일 전 공시지가를 기준으로 보상하는 것이 예외적인 경우로 적용될 우려

3) 의견청취 시점과 토지 등 보전의무의 불일치

- 토지 등 보전의무는 사업인정고시가 된 이후에 발생하며, 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 함(법 제25조 제2항)
- 이에 따라 개별법은 토지 등의 행위제한시점을 의견청취 공고일로 소급하여 적용하고 있음
 - 공공주택특별법, 도로법, 도시개발법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 친수구역 활용에 관한 특별법, 택지개발촉진법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률²⁴⁾
- 그러나 103개 법률 및 토지보상법은 여전히 사업인정고시 이후부터 토지 등 개발행위를 제한하고 있어서 공람공고부터 사업인정시점까지 행위제한 수단 부재

그림 3-1 | 이해관계인 의견청취 시점과 행위제한 시점의 불일치



자료: 저자 작성

24) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시·군계획시설사업의 경우 도시·군관리계획 결정시부터 토지등에 대한 행위제한이 적용됨

4) 부재부동산 소유자에 대한 판단시점 불일치

- 부재부동산 소유자의 토지는 사업인정고시일 1년 전부터 일정한 지역에서 계속하여 주민등록을 하지 아니한 사람이 소유하는 토지로 함(령 제26조 제1항)
- 현행법은 부재부동산 소유자가 개발사업 전에 위장전입을 통해 보상대상자로서의 지위를 확보하는 것을 우려하여 사업인정고시일 1년 전부터 거주한 자를 대상으로 함
- 그러나 채권보상, 대토보상 등의 기준이 되는 부재부동산 소유자 기준일은 사업인정고시일을 기준으로 하는 반면, 이주대책대상자는 의견청취 공람·공고일을 기준으로 하고 있어서 부재부동산 소유자와의 시간적 불일치 발생

5) 영업보상 등에 대한 보상투기 우려

- 현행법상 영업보상(규칙 제45조), 어업보상(규칙 제44조), 농업보상(규칙 제48조), 축산보상(규칙 제49조), 휴직 및 실직보상(규칙 제51조)은 보상계획 공고일 또는 사업인정고시일을 기준으로 함
- 그러나 이해관계인 의견청취 공고일과 사업인정고시일 사이에 영업보상 및 생활대책을 목적으로 보상투기가 발생할 우려

6) 토지보상법과 개별법상 토지보전 의무의 불일치

- 토지보상법은 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경, 물건의 손괴 또는 수거행위를 금지(법 제25조 제1항)
- 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가 및 증치에 대하여는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받도록 규정(법 제25조 제2항)

- 또한 허가 없이 위법하게 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며, 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없도록 규정(법 제25조 제3항)
- 그러나 개별법은 행위제한 규정을 개별적으로 규정하고 있으며, 공익사업의 유형에 따라 사업구역 내의 행위제한 내용이 달라 법체계상 일관성 부족
- 특히, 토지보상법에서는 허용하고 있지 않은 토석의 채취, 토지의 분할, 토지의 합병, 죽목의 식재 등의 행위를 허용

표 3-5 | 토지 등 행위제한 비교

구분	토지의 형질 변경		건축물의 건축		건축물의 용도 변경	공작물의 설치	농림업용 간이공작물의 설치 ¹⁾	물건의 손괴 또는 수거	물건의 부가	물건의 증치 /적치	사업에 지장이 없는 예외적 적치	토석의 채취		토지의 분할	토지의 합병	죽목의 벌채	죽목의 식재	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	수산 동식물의 포획 채취 양식	재해복구 등응급조치	농지 및산지의 전용
	경작을 위한 토지 의형질 변경	건축물의 대수선 (신축, 개축, 증축)	토석에 지정이 없는 예외적 토석의 채취	죽목의 분할																	
토지 보상법	★	-	○	○	-	○	-	☆	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국제 대회 지원법	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	-	-	○, □	-	-	-
문경인육 대회법	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	-	-	○, □	-	-	-
평창 올림픽 법	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	-	-	○, □	-	-	-
간선급행 버스법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경		건축물 의 건축 건축 물의 대수선 (신축, 개축, 증축)	건축물 의 용도 변경	농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치	물건 의 손 괴 또 는 수 거	물건 의 부 가	물건 의 증 치 /적 치	토석 의 채 취	토지 의 분 할	토지 의 합 병	죽목 의 벌 채	죽목 의 식재	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	수 산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농 지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지 의 형질 변경																
간척지법	○	-	○	○	○	-	-	-	●	-	○	-	○	-	-	◎	-
건설기계 관리법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경제 자유 구역법	○	◎	○	○	-	○	◎	-	○	-	○	○	○	◎	-	□	-
고도 육성법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공간 정보법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
혁신 도시법	○	◎	○	○	○	◎	-	○	●	-	○	◎	○	○	◎	-	◎
공공주택 특별법	●	◎	○	○	○	◎	-	-	●	-	○	◎	○	○	○	◎	-
공공토지 비축법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
방치 건축물 정비법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
관광 진흥법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광산피해 방지법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
통합교통 체계법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
서울대법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천대법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국방시설 사업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경		건축물 의 건축		건축물의 용도 변경	건축물의 설치	농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치 ¹⁾	물 건 의 손 괴 또 는 수 거	물 건 의 부 가	물건의 증치 /적치	사업에 지장이 없는 예외적 적치	토석의 채취		토지 의 분 할	토지 의 합 병	죽목 의 벌 채	죽목의 식재	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	수 산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농 지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지 의 형질 변경	건축물 의 대 수 선 (신 축, 개 축, 증 축)	건축물 의 대 수 선 (신 축, 개 축, 증 축)	토 석 에 지 정 이 없 는 예 외 적 토 석 의 채 취								토 석 에 지 정 이 없 는 예 외 적 토 석 의 채 취									
국제경기 대회 지원법	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	○, □	-	-	○, □	-	□	-
국토 계획법	-	-	●	○	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
군공항 이전법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
금강수 계법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
금경사지 법	-	-	-	◇	-	-	-	-	-	-	-	◇	-	-	-	◇	-	-	-	-	-
기업도시 개발 특별법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	-	-	-	○	-	-	-	○	○	◎	-	◎	-
낙동강수 계법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
농어업 재해 대책법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
농어촌 도로 정비법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
농어촌 리모델링 법	○	-	○	○	○	○	-	-	●	-	-	○	-	○	-	○	○	◎	-	◎	-
농어촌 정비법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	-	○	○	◎	-	◎	-
농업기반 시설법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	-	○	-	○	◎	○	-	○	○	◎	○	◎	-
대기환경 보전법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
댐건설법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도로법	●	◎	○	○	○	●	■	-	●	-	-	○	◎	○	○	-	○	◎	-	◎	-
도시 정비법	○	◎	-	-	-	-	◎	-	-	-	-	-	◎	-	-	-	-	◎	-	◎	-

구분	토지의 형질 변경		건축물 의 건축		농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치 ¹⁾	물 건 의 손 괴 또 는 수 거	물 건 의 부 가	물건의 증치 /적치		토석의 채취		토지 의 분 할	토지 의 합 병	죽목 의 벌 채	죽목의 식재		수 산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농 지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지의 형질 변경	건축물의 대수선(신축, 개축, 증축)	건축물의 용도 변경	공작물의 설치				사업에 지정이 없는 예외적 적치	사업에 지정이 없는 예외적 토석의 채취	죽목의 관상용 식재 ²⁾	임시 식재 ²⁾								
도시 개발법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	-	○	◎	-	◎	-
도시교통 정비 촉진법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도시 철도법	★	-	☆	☆	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도청 이전법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	-	○	◎	-	◎	-
해안내륙 발전법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	-	○	-	○	○	◎	◎	-	◎	-
마리나 항만법	○	-	○	○	○	○	-	-	●	-	○	-	○	-	○	○	-	◎	-
문화재 보호법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
물류 시설법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	-	○	◎	-	◎	-
민간임대 주택법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	○	◎	◎	-	◎	-
사방 사업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
민간 투자법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
산림 복지법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
산업 입지법	○	◎	○	○	○	◎	-	-	○	◎	○	◎	○	-	○	◎	-	◎	-
새만금 사업법	○	-	○	○	○	○	-	-	○	-	○	-	○	-	○	○	-	◎	-
석면안전 관리법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
석탄 산업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경	건축물 의 건축 건축 물의 대수선 (신축, 개축, 증축)	건축물의 용도변경	농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치	물건의 손괴 또는 수거	물건의 부가	물건의 증치 /적치	토석의 채취	토지의 분할	토지의 합병	죽목의 벌채	죽목의 식재	수상 동 식 물 의 포 획	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지 의 형질 변경	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾
소규모 공공시설 법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
소하천 정비법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공항 시설법	○	◎	○	○	○	◎	-	○	◎	○	-	○	◎	○	-
수도법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
수목원 법	-	-	○	-	-	○	-	-	-	-	○	-	-	-	○
물환경 보전법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
신항만 건설 촉진법	○, □	-	○, □	○, □	-	○, □	-	-	-	-	○, □	○, □	-	○, □	-
행복 도시법	○	◎	○	-	-	○	-	-	-	-	○	○	◎	-	-
어촌· 어항법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
어촌특화 발전법	○	◎	○	○	○	◎	-	○	◎	○	○	○	◎	-	◎
역세권법	○	-	○	○	○	○	-	-	○	-	-	-	-	-	◎
연구개발 특구법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
연안 관리법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
영산강 섬계 수계법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
온천법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
용산공원 조성 특별법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경		건축물 의 건축		건축물의 용도 변경	공작물의 설치	농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치 ¹⁾	물건 의 부 가	물건의 증치 /적치	사업에 지장이 없는 예외적 적치	토석의 채취		토지 의 분할	토지 의 합병	죽목 의 벌채	죽목의 식재	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	수산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지 의 형 질 변 경	건축물 의 대 수 선 (신 축, 개 축, 증 축)																		
자동차 관리법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
자연 공원법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
자연재해 대책법	★	-	★	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
자연환경 보전법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
재해이주 대책법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	○	-	○	-	○	-	-	-	◎	-	◎	-
저수지 댐법	○	-	○	○	-	○	-	-	○	-	○	-	○	-	○	○	-	-	-	-
전기 사업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전기통신 사업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전원개발 촉진법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
접경지역 지원 특별법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주 특별법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
주택법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
미군공여 구역법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
미군이전 평택 지원법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
중소기업 진흥법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지능형 로봇법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경	건축물 의 건축 공작 을 위 한 토 지 의 형 질 변 경	건축물 의 대 수 선 (신 축, 개 축, 증 축)	건축물 의 용 도 변 경	농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치 ¹⁾	물건 의 손 괴 또 는 수 거	물건 의 부 가	물건 의 증 치 /적 치	토석 의 채 취	토지 의 분 할	토지 의 합 병	죽목 의 벌 채	죽목 의 식재	관상용 죽목 의 임 시 식재 ²⁾	수 산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농 지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지의 형질 변경							사업에 지장이 없는 예외적 적치	사업에 지정이 없는 예외적 토석의 채취								
소도읍법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지역개발 지원법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	○	◎	○	-	○	○	◎	-	◎
지역 특구법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지하수법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
집단 에너지 사업법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
철도 건설 및 시설 유지 관리 에 관한 법률	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
청소년 활동 진흥법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
친수 구역법	○	◎	○	○	○	○	-	-	○	◎	○	○	○	○	-	-	◎
태권도법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
택지개발 촉진법	○	◎	○	○	○	○	◎	-	○	◎	○	-	○	○	◎	-	◎
토양환경 보전법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
폐기물시 설촉진법	○	-	○	-	○	-	-	○	-	○	-	○	-	-	-	-	-
하수도법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
하천법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
학교시설 사업 촉진법	◇	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분	토지의 형질 변경		건축물 의 건축		농림 업 용 간 이 공 작 물 의 설 치 ¹⁾	물 건 의 손 괴 또 는 수 거	물 건 의 부 가	물건의 증치 /적치		토석의 채취		토지 의 분할	토지 의 합병	죽목 의 벌채	죽목의 식재	관상용 죽목의 임시 식재 ²⁾	수 산 동 식 물 의 포 획 채 취 양 식	재 해 복 구 등 응 급 조 치	농 지 및 산 지 의 전 용
	경작을 위한 토지의 형질 변경		건축물의 대수선 (신축, 개축, 증축)					사업에 지정이 없는 예외적 적치		사업에 지정이 없는 예외적 토석의 채취									
한강 수계법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
한국가스 공사법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
한국석유 공사법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
한국수자 원공사법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
한국환경 공단법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
항공법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
항만 공사법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
항만법	○	◎	○	○	○	○	-	-	○	-	○	◎	○	-	○	-	◎	-	◎
항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률	○	◎	○	○	○	○	-	-	○	-	○	◎	○	-	○	-	◎	-	◎
해수 욕장법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
해저광물 자원 개발법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
함몰자 동차법	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주1: 비닐하우스, 양잠장, 고추 등 건조장, 버섯재배사, 종묘배양장, 퇴비장, 탈곡장 등

주2: 경작지예의 임시식재 제외

보기: ☆금지, ★조건부 금지, ○허가, ● 조건부 허가, □ 신고, ■ 조건부 신고, ◇ 협의, ◎ 가능

자료: 관계 법령을 참고하여 저자 작성

7) 이주대책 및 생활대책 등에 따른 시세차익 발생

□ 이주대책 및 생활대책에 따른 시세차익

- 감사원의 공공사업 보상실태 감사결과(2011년)에 따르면, 이주대책 및 생활대책에 따른 시세차익은 1인당 평균 약 1억 7천만원에 달함²⁵⁾
- 특히, 성남판교의 경우 수분양 이후 프리미엄을 제외하더라도 약 3억 8천만원의 시세차익이 발생
- 또한 이주대책 및 생활대책의 중복비율은 99%에 달하는 것으로 나타남²⁶⁾

표 3-6 | 이주대책 및 생활대책 등에 따른 시세차익

(단위: 명, 억원)

구분		계	성남 판교	용인 흥덕	고양 삼송	광명 소하	남양주 별내	용인 죽전	화성 동탄
중복수혜자		2,173	379	129	570	22	469	169	435
1인당 시세차익	이주대책	1.44	2.77	0.99	0.81	2.27	1.72	0.82	1.11
	생활대책	0.25	0.79	0.08	0.08	0.34	0.05	0.16	0.30
	소계	1.69	3.56	1.07	0.90	2.61	1.77	0.98	1.41
2개의 상가부지 피공급자		2,152	379	129	549	22	469	169	435

자료: 감사원, 2011. 7, 감사결과 처분요구서(공공사업 보상실태), p.77.

- 이처럼 이주대책과 생활대책에 따른 시세차익은 이주주택지는 조성원가에서 생활기본시설 설치비용을 공제한 가격으로 공급하고, 생활대책으로 공급하는 상가부지는 감정가격으로 공급하는 데에서 발생
- 특히, 이주대책 및 생활대책은 도로 및 도시·군계획시설사업 등과 같이 사업구역 내에서 토지공급이 어려운 사업과의 형평성 문제 발생 우려²⁷⁾

25) 시세차익은 일반 공급가격과 이주 및 생활대책 대상자에 대한 공급가격과의 차액을 의미하며, 분양권 전매 등 시중의 부동산 거래차익을 의미하는 것은 아님(감사원, 2011. 7, 감사결과 처분요구서(공공사업 보상실태), pp.77~78).

26) 감사원, 2011. 7, 감사결과 처분요구서(공공사업 보상실태), p.77.

-
- 도로 및 도시·군계획시설사업은 이주대책대상자에게 최대 2,400만원의 이주정착금을 지급하는 데 불과하나, 공공주택지구조성사업 등의 경우에는 사업지구예 따라 수천만원에서 수억원의 시세차익이 발생

27) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, *공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구*, p.66 참고



CHAPTER 4

손실보상 기준시점의 개선방안

- 1. 손실보상 기준시점의 명확화 43
- 2. 토지보상 적용 공시지가 적용시점의 개선 43
- 3. 토지 등 행위제한 시점 개선 46
- 4. 부재부동산 소유자의 판단시점의 개선 48
- 5. 영업보상 등 보상시점 개선 48
- 6. 토지보전 의무의 정합성 제고 50
- 7. 이주대책 및 생활대책 등 제도 정비 54

04 손실보상 기준시점의 개선방안

1. 손실보상 기준시점의 명확화

1) 기준시점의 통합

□ 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 통합

- 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날과 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일 등은 “공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일”로 통합
- 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날은 헌법재판소 및 법제처 유권 해석에 따라 지구지정 주민공람·공고일을 포함함
- 또한 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일은 공익사업의 위치와 범위, 사업기간 등 구체적인 사업계획을 일반에게 발표하여 불특정 다수인이 알 수 있도록 한 날을 의미함

2) 기준시점의 법정화

□ 사업인정고시일등에 대한 정의 규정 개정

- 사업인정고시일등을 토지보상법 시행규칙 제2조 제10호에 신설하고, 관련 법령을 개선
- 사업인정고시일등은 법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날

표 4-1 | 사업인정고시일등 개선

현행	토지보상법 시행규칙 개선
제44조(어업권의 평가 등) ③ 법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날(이하 "사업인정고시일등"이라 한다) 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.	제2조(정의) 10. "사업인정고시일등"이라 함은 법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날을 말한다. 제44조(어업권의 평가 등) ③ 사업인정고시일등 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.

자료: 저자 작성

□ 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일에 대한 정의규정 신설

- 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날과 공익사업의 계획 또는 시행 공고·고시일을 통합하여 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일을 토지보상법 제2조 제8호에 신설

표 4-2 | 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일의 신설 및 개선

현행	토지보상법령 개선
□ 토지보상법 시행령 제40조(이주대책의 수립·실시) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다. 1. 생략 2. 해당 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일 까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 거주하고 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.	□ 토지보상법 제2조(정의) 8. "공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일"이라 함은 공익사업의 계획·시행에 관한 공고·고시일 또는 법 제21조 제1항 및 제2항에 따른 의견청취 공고 등 관계 법령에 따른 공고·고시일을 말한다. □ 토지보상법 시행령 제40조(이주대책의 수립·실시) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다. 1. 생략 2. 해당 건축물에 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 거주하고 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 토지보상법 시행규칙 제54조(주거이전비의 보상)②공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자(법 제78조제1항에 따른 이주대책대상자인 세입자는 제외한다)로서 <u>사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시</u> 해당 공익사업시행지구안에서 3개월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 무허가건축물등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여는 본문에 따라 주거이전비를 보상하여야 한다.	□ 토지보상법 시행규칙 제54조(주거이전비의 보상)②공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자(법 제78조제1항에 따른 이주대책대상자인 세입자는 제외한다)로서 <u>사업인정고시일등 당시 또는 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시가 있는 당시</u> 해당 공익사업시행지구안에서 3개월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 무허가건축물등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여는 본문에 따라 주거이전비를 보상하여야 한다.
□ 토지보상법 시행규칙 제58조(주거용 건축물등의 보상에 대한 특례) ②공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물에 대한 보상을 받은 자가 그 후 당해 공익사업시행지구밖의 지역에서 매입하거나 건축하여 소유하고 있는 주거용 건축물이 그 보상일부터 20년 이내에 다른 공익사업시행지구에 편입되는 경우 그 주거용 건축물 및 그 대지(보상을 받기 이전부터 소유하고 있던 대지 또는 다른 사람 소유의 대지위에 건축한 경우에는 주거용 건축물에 한한다)에 대하여는 당해 평가액의 30퍼센트를 가산하여 보상한다. 다만, 무허가건축물등을 매입 또는 건축한 경우와 다른 공익사업의 사업인정고시일등 또는 <u>다른 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날</u> 이후에 매입 또는 건축한 경우에는 그러하지 아니하다.	□ 토지보상법 시행규칙 제58조(주거용 건축물등의 보상에 대한 특례) ②공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물에 대한 보상을 받은 자가 그 후 당해 공익사업시행지구밖의 지역에서 매입하거나 건축하여 소유하고 있는 주거용 건축물이 그 보상일부터 20년 이내에 다른 공익사업시행지구에 편입되는 경우 그 주거용 건축물 및 그 대지(보상을 받기 이전부터 소유하고 있던 대지 또는 다른 사람 소유의 대지위에 건축한 경우에는 주거용 건축물에 한한다)에 대하여는 당해 평가액의 30퍼센트를 가산하여 보상한다. 다만, 무허가건축물등을 매입 또는 건축한 경우와 다른 공익사업의 사업인정고시일등 또는 <u>공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 이후에</u> 매입 또는 건축한 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 저자 작성

2. 토지보상 적용 공시지가 적용시점의 개선

□ 토지보상 적용 공시지가 적용시점을 명확히 규정

- 원칙적으로 사업인정 후 취득의 경우 사업인정고시일 전 시점의 공시지가를 적용하지만, 이해관계인 의견청취 공고 등으로 지가변동이 되었다고 인정되는 경우에는 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시 전 공시지가를 적용할 수 있는 제도적 장치가 마련

- 또한 취득하는 토지의 보상을 위한 공시지가 적용시점을 이해관계인 의견청취 공고시점으로 변경하는 경우 재산권자의 재산권을 과도하게 제한
- 따라서 기존의 규정을 유지하되, 지가변동에 영향을 미치는 공고·고시일에 이해관계인 의견청취 공고일을 반영하여 법령상 기준을 명확히 규정
 - 이해관계인 의견청취 공고일을 명확히 반영할 수 있도록 공익사업의 계획·시행에 관한 공고·고시일 또는 법 제21조 제1항 및 제3항에 따른 의견청취 공고 등 관계 법령에 따른 공고·고시일을 포함한 “공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일”로 개선

표 4-3 | 토지보상 적용 공시지가 적용시점 개선

현행	토지보상법 개선
제70조(취득하는 토지의 보상) ④ 사업인정 후의 취득의 경우에 제1항에 따른 공시지가는 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 사업인정고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. ⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 <u>공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우</u> 에는 제1항에 따른 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.	제70조(취득하는 토지의 보상) ④ 사업인정 후의 취득의 경우에 제1항에 따른 공시지가는 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 사업인정고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. ⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 <u>공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는</u> 제1항에 따른 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.

자료: 저자 작성

3. 토지 등 행위제한 시점 개선

□ 토지 등 행위제한 시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선

- 토지보상법은 사업인정고시가 있는 날로부터 토지 등 보전 의무가 발생하도록 규정하고 있으나, 보상투기를 방지하기 위해서는 동법 제21조 제1항 및 제2항에 따른 이해관계인 의견청취 공고가 있는 날로부터 행위제한을 할 필요

- 이미 개별법률은 주민 등 의견청취 공고일부터 토지 등의 행위제한을 적용

표 4-4 | 토지 등 행위제한 적용시점 개선

현행	토지보상법 개선
제25조(토지등의 보전) ① 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다. ② 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다. ③ 제2항을 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.	제25조(토지등의 보전) ① 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다. ② 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다. ③ 제2항을 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.

자료: 저자 작성

□ 개선(안)에 대한 전문가 의견²⁸⁾

- (찬성) 중토위의 협의절차 강화 등 여건변화를 고려하여 현실적인 보상투기의 문제 방지 필요 / 토지보상법과 개별법과의 차이에 대한 문제 개선 / 원칙적으로 찬성하나, 행위제한을 위해서는 공고방법 및 공고내용(토지세목 등)이 구체적으로 공고되어야 할 것임
- (반대) 의견청취공고시점으로 행위제한을 소급하는 것은 보상투기 방지에 의의가 있으나, 국민의 재산권 침해 우려 / 의견청취 절차는 사업인정을 위한 절차에 불과 / 개별법상 행위제한 특례를 토지보상법에 일반화는 무리

28) 자세한 내용은 부록: 손실보상에 관한 전문가 심층서면조사 참고

4. 부재부동산 소유자의 판단시점의 개선

□ 부재부동산 소유자에 대한 판단시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선

- 부재부동산 소유자에 대한 판단은 사업인정고시일 1년 전부터 거주한 자를 대상으로 규정하고 있으나, 대토보상, 채권보상, 이주대책 등을 고려하여 부재 부동산 소유자에 대한 판단시점은 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 1년 전으로 개선할 필요

표 4-5 | 부재부동산 소유자 판단시점 개선

현행	토지보상법 시행령 개선
제26조(부재부동산 소유자의 토지) ① 법 제63조제7항제2호에 따른 부재부동산 소유자의 토지는 <u>사업 인정고시일 1년 전부터</u> 다음 각 호의 어느 하나의 지역에 계속하여 주민등록을 하지 아니한 사람이 소유하는 토지로 한다.	제26조(부재부동산 소유자의 토지) ① 법 제63조제7항제2호에 따른 부재부동산 소유자의 토지는 <u>공익 사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 1년 전부터</u> 다음 각 호의 어느 하나의 지역에 계속하여 주민등록을 하지 아니한 사람이 소유하는 토지로 한다.

자료: 저자 작성

5. 영업보상 등 보상시점 개선

□ 영업보상 등 기준시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선

- 생활대책용지 등 생활보상대상자 지위를 위한 보상투기를 방지할 수 있도록 영업보상 등 기준시점을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일로 개선

표 4-6 | 토지 등 행위제한 적용시점 개선

현행	토지보상법 시행규칙 개선
제44조(어업권의 평가 등) ③법 제15조제1항 본문의 규정에 의한 보상계획의 공고(동항 단서의 규정에 의하는 경우에는 토지소유자 및 관계인에 대한 보상계획의 통지를 말한다) 또는 법 제22조의 규정에 의한 사업인정의 고시가 있는 날(이하 "사업인정고시일등"이라 한다) 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.	제44조(어업권의 평가 등) ③공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 이후에 어업권의 면허를 받은 자에 대하여는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.
제45조(영업손실의 보상대상인 영업) 법 제77조제1항에 따라 영업손실을 보상하여야 하는 영업은 다음 각 호 모두에 해당하는 영업으로 한다. 1. 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소(무허가건축물등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말한다)에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업. 다만, 무허가건축물등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 사업인정고시일등 1년 이전부터 「부가가치세법」 제8조에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업을 말한다. 2. 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가등을 필요로 하는 경우에는 사업인정고시일등 전에 허가등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업	제45조(영업손실의 보상대상인 영업) 법 제77조제1항에 따라 영업손실을 보상하여야 하는 영업은 다음 각 호 모두에 해당하는 영업으로 한다. 1. 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 전부터 적법한 장소(무허가건축물등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말한다)에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업. 다만, 무허가건축물등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 1년 이전부터 「부가가치세법」 제8조에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업을 말한다. 2. 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가등을 필요로 하는 경우에는 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 전에 허가등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업
제48조(농업의 손실에 대한 보상) ③다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지는 이를 제1항 및 제2항의 규정에 의한 농지로 보지 아니한다. 1. 사업인정고시일등 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지 2. 토지이용계획·주위환경 등으로 보아 일시적으로 농지로 이용되고 있는 토지 3. 타인소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지 4. 농민(「농지법」 제2조제3호의 규정에 의한 농업법인 또는 「농지법 시행령」 제3조제1호 및 동조제2호의 규정에 의한 농업인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 아닌 자가 경작하고 있는 토지 5. 토지의 취득에 대한 보상 이후에 사업시행자가 2년 이상 계속하여 경작하도록 허용하는 토지	제48조(농업의 손실에 대한 보상) ③다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지는 이를 제1항 및 제2항의 규정에 의한 농지로 보지 아니한다. 1. 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지 2. 토지이용계획·주위환경 등으로 보아 일시적으로 농지로 이용되고 있는 토지 3. 타인소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지 4. 농민(「농지법」 제2조제3호의 규정에 의한 농업법인 또는 「농지법 시행령」 제3조제1호 및 동조제2호의 규정에 의한 농업인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 아닌 자가 경작하고 있는 토지 5. 토지의 취득에 대한 보상 이후에 사업시행자가 2년 이상 계속하여 경작하도록 허용하는 토지
제51조(휴직 또는 실직보상) 사업인정고시일등 당시 공익사업시행지구안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(「소득세법」에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한한다)에 대하여는 다음 각호의 구분에 따라 보상하여야 한다.	제51조(휴직 또는 실직보상) 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 당시 공익사업시행지구안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(「소득세법」에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한한다)에 대하여는 다음 각호의 구분에 따라 보상하여야 한다.

자료: 저자 작성

□ 개선(안)에 대한 전문가 의견²⁹⁾

- (찬성) 행위제한을 위해서는 공고방법 및 공고내용(토지세목 등)이 구체적으로 공고하는 경우 가능 / 의견청취공고일 이전에 이미 공익사업(수용적격사업)에 해당한다는 행정관청의 판단(또는 이를 대체하는 행정행위) 등이 존재하여야 하며 또한 해당 공익사업의 수용범위, 보상대상 등 기본적 사항이 의견청취공고일 이전에 거의 확정될 수 있는 경우라면 가능 / 공익사업을 위한 토지 취득에 있어 보상가격 산정 방법 및 공시지가의 적용 기준시점을 규정하고 있지만 이 자체만으로 보상가격이 확정적으로 결정되는 것은 아님
- (반대) 사업의 시행 여부가 불명확한 시기를 보상기준으로 삼는 것은 합리적 아님 / 「토지보상법」 제2조제5호에서 관계인은 사업인정고시일을 기준으로 확정하도록 규정하고 있으므로 현재에도 법률에서 규정한 내용을 시행규칙에서 제한한다는 문제가 있음 / 재산권 보상의 기준일을 공람공고일로 소급시키는 경우 투기방지의 효과는 발생하나, 재산권 침해 논란이 발생할 수 있음

6. 토지보전의무의 정합성 제고

□ 토지보상법상 토지보전의무 강화

- 개별사업법상 행위제한 사항을 반영하여 토지보상법상 토지 등 보전의무를 강화
 - 허가사항 신설: 토지의 형질변경허가, 건축물의 용도변경 허가, 토지의 분할 및 합병허가, 죽목의 벌채 및 식재 허가
 - 비허가사항 신설: 경작을 위한 토지의 형질변경, 농림업용 간이공작물의 설치, 사업에 지장을 초래하지 않는 토석의 채취, 관상용죽목의 임시 식재, 재해복구 등 응급조치
 - 삭제사항: 물건의 손괴 또는 수거

29) 자세한 내용은 부록: 손실보상에 관한 전문가 심층서면조사 참고

표 4-7 | 토지 등 행위제한 개선

구분	현행	개선
토지의 형질변경	금지	허가 (절토(切土)·성토(盛土)·정지(整地)·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 토지의 굴착 또는 공유수면의 매립)
경작을 위한 토지의 형질 변경	-	가능
물건의 손괴 또는 수거	금지	-
건축물의 건축	허가	허가 (가설건축물 포함)
건축물의 대수선	허가	허가
건축물의 용도변경	-	허가
공작물의 설치	허가	허가 (인공시설물의 설치)
농림업용 간이 공작물의 설치	-	가능 (국토교통부령으로 정하는 간이 공작물에 한함)
물건의 부가	허가	허가
물건의 부가 및 증치	허가	허가 (물건 1개월 적치)
토석의 채취	-	허가 (흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위)
예외적 토석의 채취	-	가능
토지의 분할	-	허가
토지의 합병	-	허가
죽목의 벌채	-	허가
죽목의 식재	-	허가
관상용 죽목의 임시 식재(경작지예의 임시식재 제외)	-	가능
재해복구 등 응급조치	-	가능

자료: 저자 작성

□ 개별사업법상 토지 등 행위제한을 토지보상법으로 일원화

- 개별사업법상 토지 등 행위제한 사항을 토지보상법상 토지 등 보전의무로 일원화하고, 공익사업에 따른 개별법상 행위제한 규정을 토지보상법상 토지보전의무에 따르도록 개정

표 4-8 | 토지보상법상 토지보전의무 개정사항

현행	토지보상법령 개선
□ 토지보상법 제25조(토지등의 보전) ① 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다. ② 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다. ③ 제2항을 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 해당 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.	□ 토지보상법 제25조(토지등의 보전) ① 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시가 된 후에는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 1. 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위 2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위 ③ 제1항에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시가 된 후 이미 관계 법령에 따라 행위허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다. ④ 시장·군수·구청장은 제1항을 위반한 자에게 원상회복을 명할 수 있으며, 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하면 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 「행정대집행법」에 따라 대집행할 수 있다. □ 토지보상법 시행령 제11조의 4(행위허가의 대상 등) ① 법 제25조제1항에 따라 특별자치도지사, 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다. 1. 건축물의 건축 등 : 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물(가설건축물을 포함한다)의 건축, 대수선 또는 용도변경 2. 공작물의 설치 : 인공을 가하여 제작한 시설물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물은 제외한다)의 설치

현행	토지보상법령 개선
	3. 토지의 형질변경 : 절토(切土)·성토(盛土)·정지(整地)·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 토지의 굴착 또는 공유수면의 매립 4. 토석의 채취 : 흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위. 다만, 토지의 형질변경을 목적으로 하는 것은 제3호에 따른다. 5. 토지분할 및 합병 6. 물건을 쌓아놓는 행위 : 이동이 쉽지 아니한 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위 7. 죽목의 벌채 및 식재(植栽) ② 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 법 제25조제1항에 따라 제1항 각 호의 행위에 대한 허가를 하려는 경우 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다. ③ 법 제25조제2항제2호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가의 대상이 아닌 것을 말한다. 1. 농림수산물의 생산에 직접 이용되는 것으로서 국토교통부령으로 정하는 간이공작물의 설치 2. 경작을 위한 토지의 형질변경 3. 공익사업에 지장을 주지 아니하고 자연경관을 손상하지 아니하는 범위에서의 토석의 채취 4. 사업구역에 존치하기로 결정된 대지 안에서 물건을 쌓아놓는 행위 5. 관상용 죽목의 임시 식재(경작지에서의 임시 식재는 제외한다) ④ 법 제25조제3항에 따라 신고하여야 하는 자는 <u>공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시</u>일부터 30일 이내에 그 공사 또는 사업의 진행상황과 시행계획을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. □ 토지보상법 시행규칙 제8조의 2(간이공작물) 영 제11조의 4제3항제1호에서 "국토교통부령으로 정하는 간이공작물"이란 다음 각 호의 공작물을 말한다. 1. 비닐하우스 2. 양잠장 3. 고추, 잎담배, 김 등 농림수산물의 건조장 4. 버섯재배사 5. 종묘배양장 6. 퇴비장 7. 탈곡장 8. 그 밖에 제1호부터 제7호까지와 유사한 것으로서 국토교통부장관이 정하여 관보에 고시하는 공작물

자료: 저자 작성

□ 개선(안)에 대한 전문가 의견³⁰⁾

- (찬성) 개발법의 종류에 따라 행위제한의 시점과 그 내용이 달라진다는 것은 일반국민의 입장에서 수긍하기 어렵고, 보상투기 목적 등의 관점에서 개별법의 공람공고일로 통일함이 타당 / 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법상 규정과 개별법의 규정상 불필요한 중복으로 방지하고 일정수준 통일화 시킬 필요는 있는 것으로 판단됨 / 개별법령상 공익사업에 따른 행위제한을 토지보상법에 반영하여 일원화하고, 개별법령은 개별적인 행위제한규정을 삭제하고, 토지보상법상 행위제한에 따르도록 개선하는 것이 토지보상법의 공익사업에 대한 일반법 내지 기본법의 지위를 강화할 수 있어 바람직한 입법 방향임
- (반대) 개별법령의 행위제한규정과 토지보상법 개선(안)의 행위제한규정은 그 목적과 공고 등 시기가 반드시 일치한다고 할 수 없으므로, 개별법령의 규정은 존치해도 무방할 것으로 사료됨 / 법률 체계상 사업인정과 구분되는 사업인정 의제제도를 채택하고 있는 우리나라에서는 개별법에서 별도로 규정한 행정처분에 따른 행위제한을 「토지보상법」상의 행위제한으로 일원화하는 것이 오히려 부자연스러움 / 개별 법률에 규정된 행위제한의 내용이 제 각각이므로 이를 모두 폐지한다면 혼란 우려

7. 이주대책 및 생활대책 등 제도 정비

□ 이주대책 및 생활대책 공급 기준 개선

- 이주대책 및 생활대책대상자 공급자격을 공익사업에 관한 계획·시행 등 공고·고시일 전 거주기간에 따라 차등화
 - 이주대책(예): 주택용지 300㎡ 이하 (10년 이상 거주자), 주택용지 150㎡ 이하 (5년 이상 거주자)

30) 자세한 내용은 부록: 손실보상에 관한 전문가 심층서면조사 참고

- 생활대책(예): 상업용지 40㎡ 이하 (10년 이상 영업자), 상업용지 20㎡ 이하(5년 이상 영업자)
- 이주대책 및 생활대책대상자 공급자격을 분리하여 중복 공급에 따른 보상투기 유인을 차단
 - 무주택자를 대상으로 이주대책을 추진하고, 이주대책 및 생활대책대상자 기준을 명확히 구분하여 중복 공급을 개선
 - 영업보상·영농보상 등 대상자가 아닌 이주대책대상자에게 생활대책 용지 공급 배제

□ 대토보상 대상자 선정기준 강화

- 대지분할면적 이상으로 규정하고 있는 대토보상 대상자 선정기준을 강화하여 대규모 토지 소유자로 대토보상 대상자를 한정

□ 협의양도인 택지공급제도 폐지

- 다른 사업과의 형평성 제고를 위해 부재지주에게 공급하는 협의양도인 택지 공급제도는 폐지하거나,³¹⁾ 거주기간을 차등화하여 대상자격을 강화

□ 이주대책 및 생활대책 등에 대한 중장기 개편방안 마련

- (법적 근거 마련) 사업시행자 내규로 시행하는 생활대책에 대한 법적 근거를 마련하고, 이주대책 및 생활대책에 수립 지침(훈령) 제정을 검토³²⁾
 - 토지보상법상 생활대책의 법적 근거를 마련하고 이주대책 및 생활대책 수립 지침(국토교통부 훈령) 제정
 - 예컨대 미군기지이전평택지원법에 따르면, “국방부장관은 주한미군시설사업의 시행에 필요한 토지 또는 주거용 건축물 등을 제공함으로써 인하여 생활의 기반을 상실하게 되는 이주자 및 세입자 등을 위하여 이주대책 및 생활대책을 수립·시행하여야 한다”고 규정(법 제33조 제1항)

31) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.161 참고

32) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.160 참고

- (형평성 제고) 사업별, 사업시행자간 차이가 있는 이주대책 및 생활대책의 형평성을 제고³³⁾
 - 사업시행자별, 개별법상 차이가 있는 이주대책 및 생활대책 대상자 선정기준, 공급 기준 및 공급 면적 등에 대한 근거규정 마련
- (실효성 제고) 개발사업 간 연계를 통해 이주대책 및 생활대책의 실효성 제고³⁴⁾
 - 택지공급이 가능한 사업(예: 공공주택사업)과 불가능한 사업(예: 도시·군계획시설 사업)의 이주자 및 영업자에게 공정한 이주대책 및 생활대책을 지원할 수 있도록 사업간 연계를 통한 이주대책 및 생활대책 추진
 - 시·군은 도로 및 도시·군계획시설사업을 포함한 이주 및 생활대책 대상자 명부를 작성하고, 해당 시군 내에서 공공주택지구사업 등 사업구역 내 택지공급이 가능한 사업을 승인하는 경우 사업시행자에게 토지이용계획에 이주주택지 및 생활대책 용지의 반영을 요구³⁵⁾
 - 사업시행자는 도로 및 도시·군계획시설사업에 따른 이주 및 생활대책대상자까지 포함하여 이주 및 생활대책 용지를 제한경쟁입찰을 통해 공급³⁶⁾
 - 이를 통해 사업시행자별 이주대책 및 생활대책의 차이를 조정하고, 불필요한 보상투기를 방지

33) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.160 참고

34) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.156 참고

35) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.156 참고

36) 자세한 내용은 김승종 외, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구, p.156 참고



CHAPTER 5

결론

- 1. 기대 효과 59
- 2. 향후 과제 60

05 결론

1. 기대효과

□ 경제적 기대효과

- 불필요한 보상비용을 절감함으로써 공익사업의 원활한 추진을 도모
 - 보상투기 방지를 통해 불필요한 보상비용을 절감함으로써 공익사업의 비용을 감소

□ 사회적 기대효과

- 공익사업에 따른 공정한 보상질서를 마련함으로써 탈법적 보상관행을 개선
 - 주민 등 이해관계인 의견청취 공람공고 이후 사업인정시점까지 보상투기를 방지함으로써 공정한 보상질서를 마련하는 데 기여

□ 학술적 기대효과

- 보상투기의 개념과 발생원인을 파악하여 이에 대한 대응방안을 제시
 - 보상투기의 개념을 정립하고, 발생원인을 파악하여 공익사업의 시행단계별 보상투기 방지를 위한 방향을 제시

□ 정책적 기대효과

- 토지보상법의 개정(안)을 제시
 - 보상투기 방지를 위한 토지보상법의 문제점을 도출하고, 이에 대한 손실보상 기준 시점의 개선을 반영한 토지보상법의 개정(안)을 제시함으로써 정책적 활용도 제고

2. 향후 과제

□ 토지보상법의 개정

- 2015년 이후 공익사업의 범위, 공익성 협의, 이해관계인 의견청취 등 토지 등을 수용 및 보상에 관한 내용 및 절차 강화에 따라 토지보상법상 체계적 정합성을 제고할 수 있도록 공익사업의 범위, 중도위의 공익성 협의의 법적 성격 등에 대한 제도개선 검토
 - 공익사업의 범위를 토지보상법 별표상 사업으로 열거, 중앙토지수용위원회 협의의 누락 및 불이행에 대한 효력 규정 신설 등

□ 개별 법률과 토지보상법과의 연계성 제고

- 개별 법령상 토지세목고시, 재결신청기간, 민간사업시행자의 토지 등 취득요건, 사업인정 시점 등 개별법령상 관련 규정 개선 및 보완 검토
 - (토지세목고시) 토지세목 고시 근거 부재 또는 미비 규정 보완
 - (재결특례) 사업기간 내 재결신청이 가능하도록 규정하고 있는 특례 규정을 토지보상법령으로 일원화
 - (사업인정 시점) 지구지정, 개발계획 수립, 실시계획 승인 등 개별법령상 사업인정 시점의 차이를 개선하고, 사업인정의 의미와 성격을 명확히 규정

□ 이주대책 및 생활대책에 대한 형평성 및 실효성 제고

- 개별법령상, 사업시행자간 차이가 있는 이주대책 및 생활대책 제도 정비방안 모색
 - (법적 근거 마련) 사업시행자 내규로 시행하는 생활대책에 대한 법적 근거를 마련
 - (형평성 제고) 사업별, 사업시행자간 차이가 있는 이주대책 및 생활대책의 형평성을 제고
 - (실효성 제고) 개발사업 간 연계를 통해 이주대책 및 생활대책의 실효성 제고

참고문헌

REFERENCE



논문 및 보고서

강문수, 2015, 손실보상제도 운영에 따른 사회적 갈등요인 해소방안 연구, 한국법제연구원

김승중, 지대식, 최혁재, 최수, 이승복, 2011, 공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활 보상제도 정비방안 연구

정희남, 김승중, 안영아, 김영옥, 김병주, 고평채, 강문수, 정명운, 박찬호, 2008, 국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구, 국토연구원

지대식, 김승중, 손경환, 조판기, 2006, 공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구, 국토연구원

관련 자료 및 기사

감사원, 2011. 7, 감사결과 처분요구서(공공사업 보상실태)

국토교통부 보도자료, 2020. 5. 25, 부천대장 지구지정, 3기 신도시 5곳 모두 지구지정 완료, 국토교통부

국토교통부 토지정책과 유권해석(토지정책과-826, 2013. 2. 5)

배한철 기자, 2009. 10. 26, 강남 ‘보금자리땅’ 보상노린 투기 기승, 매일경제(<https://mk.co.kr/news/society/view/2009/10/554310/>, 2020. 12. 3 검색)

법률신문, 2020. 3. 25, 보상금 노린 ‘유령상가’ 등 부동산투기사업 98명 적발(<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=51832>, 2020. 12. 3. 검색)

법제처 법령해석(안건번호 08-0101, 회신일자 2008. 5. 15);
[https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=40062¤tPage=8&keyField=1&keyWord=공익사업](https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=40062¤tPage=8&keyField=1&keyWord=공익사업&sort=date)
&sort=date, 2020. 12. 5일 검색)

최인진 기자, 2012. 2. 16, 토지보상 투기에 가짜 개축사까지 등장, 경향신문(
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201202162145145, 2020. 12. 3 검색)

허종식 기자, 2010. 2. 19, 위례신도시·보금자리 땅보상투기 기승, 한겨레신문
(<http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/405649.html#csidx712716376cce2f7b1dcc9665711a775>, 2020. 12. 3 검색)

한국토지주택공사, 2018, 보상실무편람

한국토지주택공사, 2017. 11, 협의양도인택지 공급지침

한국토지주택공사, 2020. 11, 이주 및 생활대책 수립지침

한국토지주택공사, 2020. 12, 대토보상 시행지침

SUMMARY



Policy Directions for the prevention of the speculation in the compensation

Kim Seung-Jong, Song Ha-Seung, Son Eun-Young

Key words: Compensation, Speculation, Eminent Domain

The main purpose of this research is to suggest policy directions to mitigating compensation speculations arising from land development projects. This study explores the speculative access to compensation generated during the development process, and present compensation criteria for loss and suggestions for improving the time of compensation for loss.

The research consists of five chapters. Chapter One explains the research background and purposes in detail, along with the research scope and methodology. Chapter Two deals with concepts of Speculation for compensation, standards of compensation and contents of compensation.

Chapter Three investigates the situations and causes of each type of timing of compensation, and draws policy implications to redress the timing and standards. Chapter Four juxtaposes these lessons with new policy directions drawn in previous chapters and elaborates future policy agendas. The final chapter presents the practical and policy implications of this research, along with possible avenues for future research.

In conclusion, this research presents new policy directions for improving current eminent domain and compensation process of land development projects, which are expected to contribute to mitigating public conflicts. In addition, the research provides a theoretical basis for the amendment of compensation-related laws, which is intended to harmonize various governmental efforts.

Furthermore, this research suggests to prepare a fair compensation system, prevent illegal activities, derive legal problems for land compensation, and propose a standard perspective and revision of the standard and reduce unnecessary costs.



■ 부록: 손실보상 기준시점에 대한 전문가 심층서면 조사

국토연구원은 “보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구”를 수행하고 있습니다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)에 따르면 2015년부터 사업인정 의제사업의 경우에도 이해관계인의 의견청취가 의무화됨에 따라 개발사업 정보가 사업인정 전에 미리 공개되어 보상투기의 우려가 있습니다. 이와 관련하여 현행 손실보상 기준시점에 대한 합리적인 개선방안이 마련될 수 있도록 전문가 여러분의 고견을 부탁드립니다.

2020. 12

국토연구원장

1. 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견청취절차 도입 영향에 대한 인식

- 토지보상법 제21조 제2항에 따르면, 별표에 규정된 법률에 따라 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 중앙토지수용위원회와 협의하여야 하며, 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있음

1. 이해관계인 의견청취 공고와 행위제한과의 관계

- 사업인정 전 이해관계인의 의견청취 절차를 거치는 경우 일부 법률(공공주택특별법, 도로법 등)을 제외하고는 토지보상법에 따라 사업인정이 있는 때부터 행위제한을 할 수 있음
 - 토지보상법 제25조 ① 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다.
 - 제27조(행위제한 등) ① 도로구역 및 제26조제1항(주민 등의 의견청취)에 따라 공고를 한 도로구역 결정·변경 또는 폐지 예정지서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석(土石)의 채취, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장(이하 이 조에서 "허가권자"라 한다)의 허가를 받아야 한다.

Q. 1 토지보상법상 행위제한시점을 사업인정고시일에서 이해관계인의 의견청취 공고일로 개선하는 데 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	○ 타당하다고 사료됨 - 다만 행위제한을 위해서는 공익사업의 구체적인 위치, 개요 등을 일반인이 인식할 수 있어야 하므로 토지보상법 시행령 제11조제3항 본문 및 각 호에 따른 공고방법(관보, 공보, 홈페이지), 공고내용(토지세목 등)을 구체화할 필요
B위원	○ 개별법상 행위제한의 시점과 보상법상 행위제한 시점 상이로 인해 공람공고 이후 사업인정 이전까지의 기간 동안 보상투기 유발 및 보상여부에 관한 논란 지속을 고려할 때 양자 일원화 타당하며, 그 시점은 보상투기가 실제 발생하는 시점인 공람공고로 함이 타당하다고 판단 - 한편 행위제한의 내용이 보상법, 개별법간에 상이(보상법은 토지형질변경 금지, 개별법은 허가사항이며, 토지합병 및 분할에 대해서도 개별법간에서도 차이가 존재)
C위원	○ 개별법에서 주민 등의 의견청취일을 행위제한일로 규정하고 있는 경우는 의견청취일과 사업인정 의제일 사이에 어느 정도의 시간적 간격이 있으므로 행위제한일을 소급하는 것이 투기적 행위를 막는다는 의의를 가질 수 있으나, 「토지보상법」상 사업인정에 따른 의견청취일과 사업인정고시일 사이에는 시간적 간격이 거의 없으므로 이를 변경할 실익이 없음 - 또한 국민의 재산권 보호라는 측면에서도 행위제한시점을 소급하는 것은 타당하지 않음

구분	검토의견
D위원	◦ 현재 대부분의 공익사업은 토지보상법 제21조제2항에 따르고 있는데, 행정청에 사업시행에 관한 인·허가를 신청했다는 이유만으로 행위제한을 하는 것은 무리이며, 이해관계인의 의견청취 보다는 사업인정에 상당하는 절차를 근거로 삼아야 할 것임 - 더구나 토지보상법 제25조제1항에 따른 행위제한이 '허가'보다 강한 '금지'임을 유의하여야 함 - 예로든 도로법의 경우 공물 또는 준공물(準公物)로 지정된 상태이기 때문에 행위제한이 가능한 것이지만, 이러한 계기가 없이 단순히 이해관계인의 의견을 묻는 절차의 개시만을 이유로 행위제한을 하는 것은 적절하지 않음
E위원	◦ 토지보상법상 행위제한시점을 일부 법과 같이 의견청취 공고일로 변경하는 경우 - 현행 토지보상법상 사업인정이라는 제도적 취지가 수용권을 설정하는 성격이 있다는 점에 비추어 사업인정을 통한 수용권을 설정한 이후에는 재산권에 대한 행위제한을 하더라도 그 제한이 재산권보장면에서 본질적 내재적인 범위 내에 있어 위헌적 소지가 없다는 결론에 이르게 되는 구조임. 이에 해당 재산권제한의 정당성의 있음에는 이론의 여지가 없다고 보여짐 - 다만, 일부 개별법에서 의견청취 공고일로 행위제한 시점을 규정하고 있는 것은 그 의도가 보다 큰 공익을 위한 정책적 판단이 내재되어 있어 예외적으로 가능한 것이라고 판단됨 - 즉, 일부 개별법상 시행되고 있는 행위제한시점의 법리적 논거는 해당 개별법에 의한 개발사업시행으로 예상되는 투기적 요소를 시간적으로 먼저 차단함으로써 보다 큰 공익을 실현하고자 하는 입법정책적 의도가 담겨져 있어 가능한 것으로 판단되기에 헌법상 재산권보장 규정에 어긋나지 않는 것으로 이해할 수 있음 - 여기에서 문제는 토지보상법상 일반적 규정의 변경이 가능한 것인가이며 이에 만일 일반적 성격의 규정을 변경하는 경우 상당한 수준의 지적이 있을 수 있어 신중한 접근이 필요함 ◦ 따라서 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법에 해당 규정을 담아내기 위하여는 다음과 같이 예외적인 경우에 한하여 규정하는 것으로 제안함 - 다음: “의견청취공고일 이전에 이미 공익사업(수용적격사업)에 해당한다는 행정관청의 판단(또는 이를 대체하는 행정행위) 등이 존재하여야 하며 또한 해당 공익사업의 수용범위 등 기본적 사항이 의견청취공고일 이전에 거의 확정될 수 있는 경우”
F위원	◦ 중앙토지수용위원회의 ‘의견청취’ 절차를 ‘협의’로 강화하여, 이해관계인 등에 대한 의견수렴 등 이행여부, 사업의 공공성, 수용의 필요성 등을 검토하고, 자료제출 등이 미비할 경우 해당 허가인가승인권자에게 보완을 요구하는 절차가 2019년 신설됨 - 사업시행자가 공익성 협의절차 진행을 위해 이해관계인 등에 대한 의견수렴과 ‘성실한 협의 노력’ 이행 과정에서 사실상 공익사업이 주민에게 알려지고 이 과정에서 자가 상승과 보상 투기가 가능한 구조로 환경이 변화된 점을 고려하여 토지보상법상 행위제한시점 변경이 요망됨

2. 이해관계인 의견청취 공고와 토지보상 기준시점

- 사업인정 후 협의취득의 경우 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 사업인정고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 함(토지보상법 제70조 제4항)
- 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 함(토지보상법 제70조 제5항)

Q. 2-1 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일이 동법 제70조 제5항상 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시일에 포함되는지에 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	◦ 포함된다고 해석할 필요 - 다만 명시적으로 규정할 필요는 없으며 현행 규정과 마찬가지로 공익사업시행지구의 지가상승률 등을 감안하여 개발이익을 환수할 필요가 있는 경우에만 개별·구체적으로 판단하여 토지보상법 제70조제5항을 적용하면 될 것임
B위원	◦ 공고일은 불특정 다수인이 공익사업 추진 정보를 알게 되는 시점이므로 공익사업 계획시행 공고고시의 하나임 - 개발정보의 공개는 지가3승법칙 등에 따라 지가상승의 원인이 되며, 이로 인한 지가상승은 개발이익에 해당하는 바, 공시지가 소급의 기준이 됨
C위원	◦ 포함될 것으로 봄 - 「토지보상법」 제70조제5항에서 규정한 ‘공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시된 경우’는 법규상의 절차에 불구하고 사실상 해당 공익사업이 일반에게 알려진 경우를 의미하므로 포함된다고 봄 - 다만, 「토지보상법」상 사업인정에 따른 의견청취일과 사업인정고시일 사이에는 시간적 간격이 거의 없으므로 이로 인하여 적용공시지가가 달라지는 경우는 거의 없을 것으로 봄

구분	검토의견
D위원	◦ 의견청취공고일을 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시된 날로 볼 수 없음
E위원	◦ 양 규정은 그 성립취지나 배경 그리고 성격 등이 다르기에 포함된다고 보기에는 어렵다고 판단됨. - 토지보상법상 개발이익배제의 수단으로 규정되고 있는 제70조 제5항 - 사업인정이 공익성이 인정되어 수용권을 설정받기 위해 의견을 듣는 제21조 제2항
F위원	◦ 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다(토지보상법 제70조 제5항) - 이 규정에서 “공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여”라 함은 관계 법령에 의하여 당해 토지에 공익사업이 시행된다는 사실을 불특정다수인이 알 수 있도록 확정 공고 또는 고시된 날을 의미함(2008. 3. 25. 토지정책과-137). - 이는 보상가격이 현재의 당해 재산의 객관적 가치를 기준으로 산정하는 것이지 미래가치를 상정하여 산정하는 것이 아닌 것을 의미하는 것임(2007. 7. 16. 토지정책팀-3215) ◦ 헌법재판소는 위 규정이 공익사업을 위한 토지 취득에 있어 정당한 보상을 불가능하게 하여 청구인들의 재산권 등을 침해하지 않는다고 판단하고 있음(헌재 2008. 11. 25. 선고 2008헌마650 결정; 헌재 2006. 12. 28. 선고 2005헌마498 결정). - 즉, 위 조항들은 공익사업을 위한 토지 취득에 있어 보상가격 산정 방법 및 공시지가의 적용 기준시점을 규정하고 있지만, 이 자체만으로 보상가격이 확정적으로 결정되는 것이 아니라 봄 - 위 조항들은 재결 및 이의신청에 대한 재결이라는 구체적인 집행행위를 예정하고 있으며, 이러한 집행행위가 있는 경우에 비로소 청구인들의 기본권에 영향을 미치게 됨 ◦ 따라서 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일이 동법 제70조 제5항상 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시일에 포함된다고 사료됨

Q. 2-2 토지보상법상 사업인정 후 협의취득의 경우 이해관계인 의견청취 공고일 전의 시점을 공시기준일로 토지보상법을 개정하는 데 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	◦ 반대 - Q.2-1 의견과 같이 공익사업시행지구의 지가상승률 등을 감안하여 개발이익을 환수할 필요가 있는 경우에만 개별·구체적으로 판단하는 것이 타당할 것

구분	검토의견
B위원	◦ 사업인정후 협의 취득을 위한 적용공시지가 기준시점은 사업인정 전을 기준으로 함이 원칙이며, 다만 공람공고 등으로 지가가 급등한 경우에 예외적으로 공람공고 이전 시점의 공시지가를 적용하고 있음 - 이러한 조항이 부존재한 혁신도시 보상에서는 사업인정전 공시지가를 인위적으로 상향조정함으로써 보상투기가 발생하였으나 관련조항 신설이후에는 공시지가의 비정상적인 급등은 부존재하는 바, 공람공고전 공시지가 적용으로 변경하는 것은 실익이 없고, 시가보상, 정당보상원칙에 관한 불필요한 오해와 논쟁이 발생할 수 있는 점이 존재함
C위원	◦ 타당하지 않음 - 적용공시지가를 소급하는 취지는 해당 공익사업으로 인한 개발이익을 보상금에서 제외하기 위함인데 「토지보상법」상 사업인정에 따른 의견청취일과 사업인정고시일 사이에는 시간적 간격이 거의 없으므로 개정의 실익이 거의 없습니다. - 적용공시지가를 소급하는 경우 해당 공익사업으로 인한 개발이익을 보상에서 제외할 수는 있으나, 보상에 포함되어야 할 다른 공익사업으로 인한 개발이익까지 모두 제외되다는 문제점이 있으므로 가능한 한 적용공시지가를 소급하는 경우를 제한하는 것이 바람직하다고 생각합니다.
D위원	◦ 사업의 시행 여부가 확실하지 않은 상태에서 단순히 이해관계인에게 사업시행 여부에 관한 의견을 물었다고 하여 이를 공시기준일로 삼는데 대하여 근거 부족 ◦ 사업시행자의 인,허가 신청시기 또는 행정청의 의견청취시기에 따라 공시기준일이 달라지는 문제가 발생 우려
E위원	◦ 실제 각 개별사업법에 의한 실무에 있어 투기적 요소가 개입될 수 있어 해당 규정을 동일선상에서 동일 취지로 볼 수 있으나, 위에서 설명한 바와 같이 양 규정을 그 도입과 운영취지가 다르기에 신중할 필요 ◦ 또한 토지보상법에서는 토지의 가격변동시 사업인정 전 해당 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시되기 전에 공시된 공시지가를 선정하도록 규정함으로써 개발이익을 상당히 선제적으로 배제하고 있다는 점에서 이보다 시간적으로 후행하는 제21조 제2항의 의견청취일전의 공시지가를 선정하는 것으로 법리에 충돌이 가져올 수 있음.
F위원	◦ 중앙토지수용위원회의 ‘의견청취’ 절차를 ‘협의’로 강화함에 따라 현실적으로는 사업시행자의 ‘성실한 협의 노력’ 이행 과정에서 공익사업이 알려지고, 이에 따라 국가 등의 사업시행자가 토지보상을 함에 있어 많은 예산이 소요될 뿐만 아니라 보상금이 투기적 목적으로 부동산시장에 재유입되는 등의 부작용이 발생함. ◦ 토지보상법상 사업인정 후 협의취득의 경우 이해관계인 의견청취 공고일 전의 시점을 공시기준일로 토지보상법을 개정하는 하는 것이 개발이익을 보상에서 배제하는 적절한 수단이라고 생각됨

3. 이해관계인 의견청취 공고와 물건 및 영업보상 등의 기준시점

○ 토지보상법령은 사업인정고시일등(보상계획 공고, 사업인정의 고시가 있는 날)을 기어업보상(규칙 제44조), 영업보상(규칙 제45조), 농업보상(규칙 제48조) 축산보상(규칙 제49조), 휴직 및 실직보상(규칙 제51조), 불법형질변경(법 제25조), 부채부동산 소유자(령 제26조 제1항) 등의 기준일로 적용

Q. 3 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일을 어업보상, 영업보상, 농업보상, 축산보상, 휴직 및 실직보상, 불법형질변경, 부채부동산소유자 등의 보상기준으로 적용하는 데 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	◦ 타당할 것으로 사료 - 다만 Q.1 의견과 같이 토지보상법 시행령 제11조제3항의 개정이 전제되어야 할 것
B위원	◦ 보상은 크게 재산권 보상(토지보상, 지장물, 영업, 어업, 휴직, 등)과 생활권보상(이주대책, 주거이전비 등)으로 구분되며, 재산권보상의 기준일은 사업인정고시일, 생활권보상은 공람공고일을 기준으로 함. 재산권 보상은 보상투기로 인한 재산권은 보호가치 없는 손실로 보상제외하기 위함이며, 생활권 보상은 사법상 보상 의무가 부존재하나, 국가 등이 은혜적 시혜적으로 실시하는 것으로 재산권 보상의 기준시점보다 엄격히 규제하기 위하여 그 시점을 공람공고일로 정하고 있음 - 따라서 재산권 보상의 기준일을 공람공고일로 소급시키는 경우 투기방지의 효과는 발생하나, 재산권 침해 논란이 발생할 수 있음. 만약 소급시키는 경우, 공람공고일과 보상착수일이 사업지연 등으로 인해 장기화 되는 경우에 대한 대책이 반드시 마련되어야 함.
C위원	◦ 반대 - 현행 「토지보상법 시행규칙」에서 영업보상 등의 대상자 기준일을 사업인정고시일 등으로 규정하여 사업인정고시일 이전인 보상계획공고일로 소급할 수 있도록 규정하고 있으나, 「토지보상법」 제2조제5호에서 관계인은 사업인정고시일을 기준으로 확정하도록 규정하고 있으므로 현재에도 법률에서 규정한 내용을 시행규칙에서 제한한다는 문제점이 있습니다. 따라서 영업보상 등의 보상대상 기준시점을 소급하는 것은 타당하지 않음
D위원	◦ 사업의 시행 여부가 불명확한 시기를 보상기준으로 삼는 것은 합리적 아님 - 사업의 시행이 보다 확실하여야 하며, 보상실무 측면에서 해결방안을 찾는 것도 한 방법일 것임

구분	검토의견
E위원	◦ 이 역시 토지보상법상 일반적 규정의 변경이 가능한 것인가에 대한 지적이 있을 수 있어 신중한 접근이 필요 ◦ 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법에 해당 규정을 담아내기 위하여는 다음과 같이 예외적인 경우에 한하여 규정하는 것으로 제안함 - 다음: “의견청취공고일 이전에 이미 공익사업(수용적격사업)에 해당한다는 행정관청의 판단(또는 이를 대체하는 행정행위) 등이 존재하여야 하며 또한 해당 공익사업의 수용범위, 보상대상 등 기본적 사항이 의견청취공고일 이전에 거의 확정될 수 있는 경우”
F위원	◦ 공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우 공시지가는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다(토지보상법 제70조 제5항). - 이 규정에서 “공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여”라 함은 관계 법령에 의하여 당해 토지에 공익사업이 시행된다는 사실을 불특정다수인이 알 수 있도록 확정 공고 또는 고시된 날을 의미함(2008. 3. 25. 토지정책과-137). - 이는 보상가격이 현재의 당해 재산의 객관적 가치를 기준으로 산정하는 것인지 미래가치를 상정하여 산정하는 것이 아닌 것을 의미하는 것임(2007. 7. 16. 토지정책팀-3215). ◦ 헌법재판소는 위 규정이 공익사업을 위한 토지 취득에 있어 정당한 보상을 불가능하게 하여 청구인들의 재산권 등을 침해하지 않는다고 판단하고 있음(헌재 2008. 11. 25. 선고 2008헌마650 결정; 헌재 2006. 12. 28. 선고 2005헌마498 결정). - 즉, 위 조항들은 공익사업을 위한 토지 취득에 있어 보상가격 산정 방법 및 공시지가의 적용 기준시점을 규정하고 있지만, 이 자체만으로 보상가격이 확정적으로 결정되는 것이 아니라 봄 - 위 조항들은 재결 및 이의신청에 대한 재결이라는 구체적인 집행행위를 예정하고 있으며, 이러한 집행행위가 있는 경우에 비로소 청구인들의 기본권에 영향을 미치게 됨 ◦ 따라서 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일을 어업보상, 영업보상, 농업보상, 축산보상, 휴직 및 실직보상, 불법형질변경, 부재부동산소유자 등의 보상기준으로 적용하는 것이 합리적이라고 판단됨

4. 이해관계인 의견청취 공고와 이주대책 등의 기준시점

- 토지보상법령은 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날을 이주 대책대상자(령 제40조), 주거이전비 보상(규칙 제54조 제2항), 주거용 건축물 등의 보상에 대한 특례(규칙 제58조 제2항)의 기준일로 적용

Q. 4-1 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일이 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날에 해석상 포함되는지에 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	◦ 포함된다고 해석함이 타당 - 다만 Q.1 의견과 같이 토지보상법 시행령 제11조제3항의 개정이 전제되어야 할 것
B위원	◦ ‘공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날’은 불특정 다수인이 당해 공익사업 추진을 처음으로 알게된 날을 의미하므로 보상법상 의견청취공고일도 포함되며, 그 중 가장 빠른날이 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날임
C위원	◦ 포함되지 않는다고 봄 - 의견청취의 취지는 사업인정에 대한 의견을 묻은 절차에 불과하므로 이 날을 기준으로 권리의 발생 여부를 결정한다는 것은 타당하지 않은 것으로 생각되고, 의견청취를 고시 등으로 보기도 어려울 것임
D위원	◦ 의견청취공고일을 ‘공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시, 승인 등이 있는 날’로 볼 수 없음
E위원	◦ 이 역시 토지보상법상 일반적 규정의 변경이 가능한 것인가에 대한 지적이 있을 수 있어 신중한 접근이 필요함. ◦ 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법에 해당 규정을 담아내기 위하여는 다음과 같이 예외적인 경우에 한하여 규정하는 것으로 제안함 - 다음: “의견청취공고일 이전에 이미 공익사업(수용적격사업)에 해당한다는 행정관청의 판단(또는 대체 행정행위) 등이 존재하여야 하며 또한 해당 공익사업의 수용범위, 보상대상 등 기본적 사항이 의견청취공고일 이전에 거의 확정될 수 있는 경우”
F위원	◦ “공익사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시됨으로 인하여”라 함은 관계 법령에 의하여 당해 토지에 공익사업이 시행된다는 사실을 불특정다수인이 알 수 있도록 확정 공고 또는 고시된 날을 의미하므로(2008. 3. 25. 토지정책과-137), 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일이 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날에 포함된다고 보여짐

Q. 4-2 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일을 이주대책대상자(령 제40조), 주거이전비 보상(규칙 제54조 제2항), 주거용 건축물 등의 보상에 대한 특례(규칙 제58조 제2항)의 기준일로 개선하는 데 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	• 개선함이 타당 - 다만 Q.1 의견과 같이 토지보상법 시행령 제11조제3항의 개정이 전제되어야 할 것
B위원	◦ 개별법상 공람공고일이 보상법상 의견청취공고일보다 빠른 경우 그 사이에 발생하는 생활권 보상을 위한 위장 전입 등 보상투기 방지가 불가한 바 타당하지 아니하다고 판단됨
C위원	◦ 반대 - 의견청취의 취지는 사업인정에 대한 의견을 묻은 절차에 불과하므로 이 날을 기준으로 권리의 발생 여부를 결정한다는 것은 타당하지 않은 것으로 생각합니다. - 의견청취일을 기준으로 행위제한을 하는 것은 보상으로 철거하여야 할 건물 등의 신축을 제한하여 무용의 비용을 발생시키지 않도록 하여 국민 경계를 보호한다는 측면이 있으나, 권리의 발생 여부를 결정하는 것은 이와는 또 다른 문제입니다.
D위원	◦ 사업의 시행 여부가 불명확한 시기를 보상기준으로 삼는 것은 합리적으로 보기 어렵습니다. 사업의 시행이 보다 확실하여야 할 것입니다.
E위원	◦ 토지보상법상 일반적 규정의 변경이 가능한 것인가에 대한 지적이 있을 수 있어 신중한 접근이 필요함. ◦ 따라서 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법에 해당 규정을 담아내기 위하여는 다음과 같이 예외적인 경우에 한하여 규정하는 것으로 제한함 - 다음: “의견청취공고일 이전에 이미 공익사업(수용적격사업)에 해당한다는 행정관청의 판단(또는 대체 행정행위) 등이 존재하여야 하며 또한 해당 공익사업의 수용범위, 보상대상 등 기본적 사항이 의견청취공고일 이전에 거의 확정될 수 있는 경우”
F위원	◦ 토지보상법상 이해관계인의 의견청취 공고일을 이주대책대상자(령 제40조), 주거이전비 보상(규칙 제54조 제2항), 주거용 건축물 등의 보상에 대한 특례(규칙 제58조 제2항)의 기준일로 개선하는 것이 정당보상 및 개발이익 배제원칙에 부합된다고 판단됨

II. 공익사업에 따른 행위제한의 일원화에 대한 인식

- 토지보상법은 사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다고 규정(법 제25조 제1항)
- 또한 사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다고 규정(법 제25조 제2항)
- 그러나 개별법령에서는 토지보상법상 행위제한에도 불구하고, 개별적으로 행위 제한사항을 규정
 - (도로법) 토지굴착허가, 공유수면매립허가, 경작을 위한 토지의 형질변경 신고, 토석의 채취허가, 죽목의 벌채허가 등
 - (공공주택특별법) 토지굴착허가, 공유수면매립허가, 경작을 위한 토지의 형질 변경 신고, 토석의 채취허가, 토지의 분할허가 등

Q. 5 개별법령상 공익사업에 따른 행위제한을 토지보상법에 반영하여 일원화하고, 개별법령은 개별적인 행위제한규정을 삭제하고, 토지보상법상 행위제한에 따르도록 개선하는 데 대한 의견은?

구분	검토의견
A위원	○ 개별법령의 행위제한규정을 삭제하는 것은 신중한 검토 필요 - 개별법령의 행위제한규정과 토지보상법연구제시안의 행위제한규정은 그 목적과 공고 등 시기가 반드시 일치한다고 할 수 없으므로, 개별법령의 규정은 존치해도 무방할 것으로 사료 - 공익사업 관련 공고등의 종류가 다양해져 혼란을 야기할 수 있으나 당초 3가지 공고등에서 1개가 추가되는 것뿐이고, 보상기준일 등 판단시에는 현행과 같이 선행하는 공고등을 기준으로 판단하면 될 것임
B위원	○ 찬성 - 개발법의 종류에 따라 행위제한의 시점과 그 내용이 달라진다는 것은 일반국민의 입장에서 수긍하기 어렵고, 보상투기 목적 등의 관점에서 개발법의 공람공고일로 통일함이 타당
C위원	○ 부정적 - 법률 체계상 사업인정과 구분되는 사업인정 의제제도를 채택하고 있는 우리나라에서는

구분	검토의견
	개별법에서 별도로 규정한 행정처분에 따른 행위제한을 「토지보상법」상의 행위제한으로 일원화하는 것이 오히려 부자연스럽지 않을까 생각합니다. - 일본처럼 열기주의를 채택하고 있는 나라에서는 이와 같이 하는 것이 당연하나, 우리나라의 법률 체계에는 맞지 않는 것으로 생각합니다.
D위원	◦ 토지보상법 제25조의 행위제한은 수용절차와 연계되어 있는데 반해, 개별법상의 행위제한은 수용절차와 연계되어 있지 않은바, 토지보상법 제25조의 행위제한은 수용 및 보상절차가 종료되면 더 이상 적용되지 않습니다. 따라서 개별 법률에 규정된 행위제한을 토지보상법으로 일원화하는 것은 바람직하지 않습니다. ◦ 그리고 개별 법률에 규정된 행위제한의 내용이 제 각각이므로 이를 모두 폐지한다면 혼란이 야기될 것입니다.
E위원	◦ 일반법적 성격을 지니고 있는 토지보상법상 규정과 개별법의 규정상 불필요한 중복으로 방지하고 일정수준 통일화 시킬 필요는 있는 것으로 판단됨. - 다만 개별법상 해당 규정이 해당 사업의 특수성에 따라 별도규정을 두고 있는 지에 대하여는 신중한 검토가 요구됨.
F위원	◦ 개별법령상 공익사업에 따른 행위제한을 토지보상법에 반영하여 일원화하고, 개별법령은 개별적인 행위제한규정을 삭제하고, 토지보상법상 행위제한에 따르도록 개선하는 것이 토지보상법의 공익사업에 대한 일반법 내지 기본법의 지위를 강화할 수 있어 바람직한 입법 방향임

수시 20-22

보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구

연 구 진 김승중, 송하승, 손은영

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2020년 12월 28일

발 행 2020년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-610-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

김승중, 송하승, 손은영. 2020. 보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

보상투기 방지를 위한 손실보상 기준시점 개선연구

Policy Directions for the Prevention of the Speculation in the Compensation



제1장 연구의 개요

제2장 보상투기와 손실보상기준시점의 주요내용

제3장 보상투기의 실태분석과 문제점

제4장 손실보상 기준시점의 개선방안

제5장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

