

## 보도자료

보도일시	2015년 3월 4일(수) 09:00 배포시
담당자	이호준 KDI 공공투자관리센터 연구위원 (044-550-4752, hojunlee@kdi.re.kr) 김수정 KDI 공공투자관리센터 전문연구원 (044-550-4659, sjkim@kdi.re.kr)
배포일시	2015년 3월 4일(수) 09:00
배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)

# KDI 국제컨퍼런스

## 개발우선주의 패러다임을 넘어: 현행 공용수용제도의 문제점과 개선방안

- 일 자: 2015년 3월 4일(수)
- 장 소: 웨스틴조선호텔 오키드룸(2F)
- 주 최: KDI

□ KDI는 3월 4일 「개발우선주의 패러다임을 넘어: 현행 공용수용제도의 문제점과 개선방안」 국제컨퍼런스를 개최, 선진국과 개발도상국의 공용수용제도를 살펴보고, 경제발전 정도와 공용수용제도의 관계 분석을 바탕으로 우리나라 수용제도의 문제점을 점검하고 향후 발전 방향을 모색하고자 함.

- 컨퍼런스에서는 미국, 독일, EU 등 선진국과 한국, 대만, 그리고 개발도상국의 공용수용제도 분석을 바탕으로 경제발전 및 국민들의 권리의식 수준이 공용수용제도에 미치는 영향을 살펴봄.

- 김준경 KDI 원장은 개회사에서 “한국은 압축적인 경제성장을 성공적으로 이뤄냈지만 그 이면에는 개발효율적인 공용수용제도에 따른 수용권의 남용, 그리고 이에 따른 사유재산권의 보호가 잘 이루어지지 못하는 등 부작용도 있었다”면서,
  - “지난 1년간 국내외 전문가들과 KDI가 공동으로 연구한 결과를 발표하는 이번 컨퍼런스가 한국의 공용수용제도 개선을 위한 실질적인 시사점을 제시하고, 한국의 경제수준과 국민 권리의식수준에 걸맞은 제도를 발전시켜 지속가능한 발전을 도모하는 출발점이 되기를 기대한다”고 밝힘.
  
- 김이수 헌법재판관은 축사에서 “우리나라는 한정된 토지자원이라는 현실적·물리적 제약을 극복하고 단기간에 급속한 경제성장을 이루고자 ‘개발우선주의 및 개발의 효율에 치중한’ 공용수용제도를 발전시켜왔다”면서 “국가경제가 발전하고 국민의 권리의식이 높아지면서 공용수용의 헌법적 한계를 넘어 국민의 재산권 침해 여부에 대한 논란이 제기되고 있다”고 지적함.
  - 또한, 헌법재판소가 최근 고급골프장과 같이 공익성이 낮은 사업에 대해서까지도 민간개발자에게 수용권한을 부여하는 것이 위헌임을 밝힌 바 있음을 강조하며, “국민의 재산권 보호를 위한 헌법재판소의 노력과 더불어 본 컨퍼런스가 공용수용권과 관련해 빈발하는 사회적 갈등을 해소하기 위한 밑거름이 되기를 바란다”고 밝힘.
  
- 국내 발표자들은 공통적으로 한국의 공용수용제도는 선진국에 비해 국민의 재산권 보호보다는 개발의 효율에 초점을 맞추고 있다고 지적하며 제도의 개선을 주장함.

- (이호준 KDI 연구위원, 정기상 판사) 강제수용에 앞서 사업이 공익에 부합하고, 지나친 재산권 침해가 없는지를 검증하는 '사업인정절차'가 토지보상법에 규정되어있으나, 실제 이를 따르는 경우는 거의 없어 수용권 남용의 우려가 존재함.
  - 매년 강제수용을 수반하는 사업이 약 2만 건에 이르는 것으로 추정되나, '사업인정절차'를 거치는 사업은 20건 내외에 불과함.
  - 대부분 토지보상법이 아닌 개별법률에 따라 사업인정절차를 생략함으로써 적절한 검증 없이 수용권이 남용되는 경우가 발생함.
  
- (김두얼 교수) 근본적으로 재산권 침해를 전제로 하는 강제수용이 사회적 갈등을 유발할 가능성이 크에도, '토지수용위원회'는 실질적인 갈등조정 역할을 수행하지 못하고 있음.
  - 중앙토지수용위원회는 2009년부터 2012년까지 4년 간 개최한 총 66회의 회의에서 무려 총 12,571건의 사건을 처리(회의 당 평균 190건 이상)
  - 이는 형식적인 검토에 그쳐 분쟁조정과 갈등완화 기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 것으로 판단됨.
  
- (김일중 교수) 민간사업자에게 강제수용권을 부여하는 범위는 선진국에 비해 매우 넓으며, 검증이 철저히 이뤄지지 않은 사업에 대해서도 무분별하게 수용권을 남용함으로써 심각한 경제적 비효율이 발생
  - 관련 법률이 총 49개에 이를만큼 민간사업자에 대한 강제수용권 부여가 광범위하게 이루어지고 있음.

\* 전수조사 결과 2005~2009년 기간 중 인가된 총 215개 골프장의 약 43%(57%: 시장거래), 2003~2010년 기간 중 인가된 총 259개 일반산업단지의 약 49%(51%: 공공수용)에서 민간수용이 이루어짐.

- 적절한 검증 없이 민간사업자에게 강제수용권을 부여함으로써 심각한 경제적 비효율이 발생

\* 민간수용에서 일반산업단지 건설 '사업취소 및 사업자변경'이 공공수용에 비해 약 2.3배 빈번했고, 골프장 건설 '사업지연정도'가 시장거래를 통한 토지취득에 비해 (측정방식에 따라) 1.7~2.1배나 높게 나타났음.

□ 반면, 독일, 미국, EU 등에서는 개발 효율보다 수용권 남용으로부터 재산권을 보호하는 방향으로 법제가 발전해왔음.

○ (한스-베르트 쉘퍼 교수) 독일에서는 엄격한 공익성 기준을 충족하지 못하거나, 수용을 수반한 특정사업의 구체적인 내용이 법률로서 규정되지 못한 경우는 연방헌법재판소에서 위헌판결을 내려 수용처분을 무효화

○ (일야 소민 교수) 미국에서는 2005년 이후 공용수용 패러다임이 급격히 변화해 지역경제발전, 세수 증대 등을 이유로 추진하는 사업에 강제수용권을 주지 못하도록 법 개정이 이어졌음.

○ (안네 판 아켄 교수) EU에서는 각국의 법제와 더불어 유럽인권협약(the European Convention on Human Rights), EU 인권헌장(Charter of Fundamental Rights) 등 EU 차원의 다양한 안전장치를 통해 다층적인 재산권 보호가 이루어지고 있음.

□ 민간수용 옹호론('민간에 의한 공익창출')과 비판론('수용권 남용으로 인한 부의 강제이전') 간의 치열한 공방을 넘어 국민들의 신장된 권리인식에 맞추어 과학적·본격적 재검토가 필요한 시점임.

○ 헌재는 수차례에 걸쳐 민간수용 자체에 대해 합헌 결정을 내렸으나 (예: 2007헌바114, 2010헌가95 등), 2014년 말 특정 민간수용 조항에 대해 헌법불합치라는 이례적인 결정을 내림으로써(2011헌바129) 향후 헌재의 총체적 판단이 주목됨.

- 판단사건은 민간에 의한 골프장 건설에 관련된 것으로서 판단법률은 구 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제19조 제1항의 ‘시행자’ 부분 중 제16조 제1항 제4호에 관한 것이었으며, ‘낮은 공공필수성’ 및 ‘모호한 공익성’이 헌법 제23조 제3항과 위배된다는 점이 결정의 주요 근거였음.

□ 컨퍼런스에는 김준경 KDI 원장, 김이수 헌법재판관, 한스-베르트 쉘퍼 독일 부체리우스 로스쿨 교수, 일야 소민 미국 조지메이슨대학교 교수, 클라우스 다이닝거 세계은행 선임이코노미스트, 안네 판 아켄 스위스 생갈렌대학교 교수, 윤철헌 대만 아카데미아 시니카(중앙연구원) 교수, 이팻 홀츠맨-가짓 이스라엘 매니지먼트대학교 교수, 윤진수 서울대학교 교수, 김일중 성균관대학교 교수, 임원혁 KDI 규제연구센터 소장, 조병구 대법원 재판연구관, 김두얼 명지대학교 교수, 정기상 부산지법 동부지원 판사, 박성규 한국부동산연구원 연구위원, 이호준 KDI 연구위원 등 관련 분야 정책담당자 및 국내외 최고 전문가들이 참석해 논의를 진행할 예정이다.

❖ **첨부 1. 프로그램**

시 간	일 정
08:30~09:00	등록
09:00~09:25	<b>개회식</b> 개회사 김준경 KDI 원장 축사 김이수 헌법재판관
09:25~10:30	<b>기조연설. 경제학적 관점에서 바라본 공용수용법: 독일법제를 중심으로</b> 한스-베르트 쉘퍼 독일 부체리우스 로스쿨 교수 사회 김일중 성균관대학교 교수
10:50~12:20	<b>세션 1. 한국의 공용수용제도와 재산권 보호(I)</b> 사회 일야 소민 미국 조지메이슨대학교 교수 발표 1. 공익성 검증 기준 이호준 KDI 연구위원 발표 2. 공용수용의 주체 김일중 성균관대학교 교수 발표 3. 정당 보상 조병구 대법원 재판연구관 토론 이팻 홀츠맨-가짓 이스라엘 매니지먼트대학교 교수 일야 소민 미국 조지메이슨대학교 교수 윤철헌창 대만 아카데미아 시니카(중앙연구원) 교수
12:20~14:00	<b>오찬</b>
14:00~16:00	<b>세션 2. 외국의 공용수용제도와 재산권 보호</b> 사회 윤진수 서울대학교 교수 발표 4. 개발도상국가의 공용수용제도 클라우스 다이닝거 세계은행 선임이코노미스트 발표 5. 미국의 공용수용제도 일야 소민 미국 조지메이슨대학교 교수 발표 6. 대만의 공용수용제도 윤철헌창 대만 아카데미아 시니카(중앙연구원) 교수 발표 7. E.U.의 공용수용제도 안네 판 아켄 스위스 생갈렌대학교 교수 토론 이호준 KDI 연구위원 조병구 대법원 재판연구관 박성규 한국부동산연구원 연구위원 정기상 부산지방법원 동부지원 판사

시 간	일 정
16:20~17:50	<p><b>세션 3. 한국의 공용수용제도와 재산권 보호(II)</b></p> <p><b>사 회</b>  임원혁 KDI 규제연구센터 소장</p> <p><b>발표 8. 공용수용 절차</b>  정기상 부산지방법원 동부지원 판사</p> <p><b>발표 9. 개발이익의 분배</b>  박성규 한국부동산연구원 연구위원</p> <p><b>발표 10. 분쟁 및 갈등 관리 제도</b>  김두얼 명지대학교 교수</p> <p><b>토 론</b>  한스-베른트 쉘퍼 독일 부체리우스 로스쿨 교수  클라우스 다이닝거 세계은행 선임이코노미스트  이팻 홀츠맨-가짓 이스라엘 매니저먼트대학교 교수</p>
17:50~18:00	요약 및 폐회

## ❖ 첨부2. 발표 요약

# 기조연설. 경제학적관점에서 바라본 공용수용법: 독일법제를 중심으로

한스-베른트 쉘퍼 독일 부체리우스 로스쿨 교수

- 독일 공용수용법에는 '정부 및 이익집단에 의한 수용권 오남용 방지'의 대전제가 충실히 반영되어있음.
- 공익성, 필수성 등 공공필수조건을 충족하는 사업에 한해서만 수용권을 부여하는 독일법제는 수용권의 오남용을 방지하고 사유재산권을 보호하는데 크게 기여
  - (공익성) 사업의 목적 및 보상액 산정방식이 수용권 부여 법률에 직접적이고 매우 구체적으로 명시되어 있어야 함.
    - 구체적이지 않거나 추상적인 내용(예: '효율적 토지사용', '경제 개발', '세수 증대') 만으로 유추·확대적용 불가
    - 법률이 아닌 하위법령을 통해 정부기관이 공익성을 추론해 적용하는 것 역시 불가
  - (필수성) 동일한 공익을 달성하는 여러 방법 중 수용이 최종선택임을 보여야 하며, 동시에 공익이 '현격하게 달성될 수 있어야 한다는 점을 입증해야 함.
    - '비례성의 원칙'을 적용해, 수용을 통해 유익한 공공재의 공급이 이루어진다는 점만으로는 요건을 충족시키지 못함.
    - 자발적인 협의매수 등의 대안이 가능한 경우, 필수규모보다 수용 규모가 큰 경우, 기존의 공공재로 동일한 공익을 달성할 수 있는 경우는 요건을 만족하지 못한 것으로 판단

□ 독일법제는 민간이 시행자인 사업에 대한 제한적 수용을 허용하나, 다양한 추가안전장치를 적용하고 있음.

○ 개별사업의 '구체적인 목적'이 명시된 법률이 존재해야 함.

- 예 1: 대형항공기(A380) 제작을 위한 (함부르크) 에어버스社 활주로 연장사업 추진 시, 활주로 연장의 필요성과 지역경제에 미치는 영향 등을 구체적으로 명시한 법률이 통과된 이후 허용

- 예 2: 농장부지에 벤츠社의 시험운전장을 건립하는 사업에 해당 주정부는 토지계획법률 상 농장부지 입지의 통합 및 조정에 관한 조항을 수용의 근거로 삼았으나, 해당법률이 사업에 직접적인 연관성이 없고, 구체적인 사업내용이 해당법률에 담겨져 있지 않아 연방헌법재판소는 주정부의 처분에 대해 위헌판결을 내림.

○ 수용이후 단계에서 민간사업시행자의 공공책무성을 강조

- 수용 이후 민간사업자가 애초의 공익사업을 변경 없이 장기간 추진할 것이라는 점을 수용권을 대신 행사하는 정부가 입증해야 함.

□ 이윤추구 동기가 상대적으로 강한 민간수용의 경우 토지소유자에 대한 보상수준을 공공수용에 비해 높게 책정해야 함.

○ 미국과 한국 등 민간수용이 잦은 국가에서는 보상액이 완전보상에 미치지 못하는 경우 토지를 과다수용하게 됨으로써 비효율적인 용도를 위해 토지가 수용될 개연성도 커짐.

○ 민간수용에 대해서는 주관적 가치까지 포함하는 완전보상이 더욱 효율적

- 주관적 가치 산정을 위한 비용이 발생하므로 적절한 방법을 모색해야 함(예: 프랑스, 해당 토지에서의 거주기간에 비례해 주관적 가치 보전).

□ 독일법제에서는 수용에 대해 '신속·적절·공정·효과'라는 보상 원칙을 두고, 보상에 대해서는 반드시 법률로써 정확히 정하도록 의무화하고 있음.

○ 법률에 근거하지 않거나 법률과 다른 보상액지급은 위헌

□ 수용의 오남용에 대한 법적 안전장치가 확고히 자리 잡은 국가에서는 다소 낮은 수준의 보상액지급이 적절하며, 그렇지 못한 국가의 경우 충분한 보상액지급이 필요

○ 수용의 오남용을 방지하는 법적 안전장치가 확고한 국가에서는 과도한 보상액이 제반 법적 안전장치를 회피하는 수단으로 악용될 소지가 있음.

- '구체적 법률에 의한 수용', '행정재량의 제한', '실효성 있는 사법 심사' 등의 안전장치는 공공필요성을 충족하지 못하는 수용으로부터 피수용자를 보호

- 과도한 보상액 지급은 피수용자로 하여금 공공필요성을 충족시키지 못하는 수용을 묵인하도록 유도하며, 수용자도 이 점을 악용할 수 있음.

○ 법적 안전장치가 확고하지 않은 국가에서는 부당한 강제수용에 대한 우려로 투자가 위축되고 효율성이 저해되므로 수용 시 투자에 대한 보상을 충분히 지급하는 법제가 필요

□ 하지만 보상액 수준 차별을 통한 수용권 오남용 유인 통제에는 한계가 있으며, 이를 극복하기 위해서는 공공필수성을 따지는 실체적·절차적 시스템을 확립해야 함.

- 결론적으로, 다양한 '탐욕의 손(grabbing hand)'에 의한 수용권 남용을 최소화하기 위해 독일의 공용수용 법제는 정부 3부의 균형된 역할을 강조하는 방향으로 진화했음.
- (입법부) 공익사업의 목적을 구체적이고 직접적으로 법률에 명시토록 의무화함.
  - 현저한 공익을 창출할 수 있는 공익사업만을 민주적 절차를 통해 입법화하도록 유도
- (행정부) 법률에 명시된 공익사업과 그 목적의 해석에 있어 정부기관들의 재량권을 가급적 억제하는 방향으로 유도
- (사법부) 행정부의 수용 관련 모든 처분행위 및 근거법률은 행정법원 및 헌법재판소에 의한 엄격한 심사 대상
  - 처분의 근거가 되는 법률내용이 해당 사건의 공공필요성 판단에 있어 하나의 중요한 기준이나, 공공필요성의 충족 여부는 궁극적으로 헌법재판소의 심사대상이 되도록 유도함.

# 세션 1. 한국의 공용수용제도와 재산권 보호[1]

## 발표 1. 공익성 검증 기준

이호준 KDI 연구위원

- 공용수용은 개인의 재산권 침해로 전제로 하므로, 사전에 공용수용의 정당성을 면밀히 검증할 필요가 있음.
  - 헌법 제23조에서는 공공의 필요성이 있는 경우에 한해, 정당한 보상을 전제로 수용할 수 있도록 함.
  - 공용수용을 수반하는 공익사업은 헌법에서 정한 조건(공공필요성 및 정당보상)의 충족 여부에 대한 면밀한 검토를 거칠 필요가 있음.
- 공용수용이 정당성을 확보하기 위해서는 (1)효율성, (2)공정성, (3)공공성 등 세 가지 조건을 필수적으로 충족해야 함.
  - (효율성) 해당 공익사업을 통해 증가하는 국가 전체의 편익이 사회적 비용보다 커야 함.
  - (공정성) 공익사업의 추진이 소수의 일방적인 희생을 바탕으로 하지 않아야 함.
  - (공공성) 공익사업의 추진이 일부 개인이나 집단이 아닌 공공을 위한 것이어야 함.
- 하지만 한국에서는 공익사업 추진 시 다양한 이유로 사업의 정당성, 공익성이 충분히 검증되지 못하고 있음.
  - (사업인정 절차) 대표적인 공익성 검증절차인 (토지수용법상) 사업인정 절차에서는 다음과 같은 문제가 존재

- ① 검증의 명확한 기준이 없이 행정부의 재량에 맡긴다는 점
- ② 대규모 사업의 추진주체인 국토교통부 장관이 동시에 사업인정 절차를 관장해 직접 공익성을 검증한다는 점
- (개발편의식 입법) 입법부는 정치적 이해관계로 인해 대규모 개발사업 추진을 선호해 공익성 검증을 우회할 개발편의의 법률을 남발함으로써 공익성 검증절차를 무력화
  - 공용수용의 기본법인 토지수용법 이외에 수용권을 부여하는 법률은 현재 약 100개에 이릅니다.
- (사업인정 의제) 사업시행에 대한 직접적인 행정처분(예: 실시계획 승인 등)만으로 사업인정 절차를 거친 것으로 간주하는 '사업인정 의제' 제도를 통해 사업인정 절차가 사실상 무력화
  - 수용을 수반하는 사업의 수는 연간 약 2 만 여 건으로 추정되나, 이중 정식으로 '사업인정' 절차를 거치는 경우는 연간 8~30건 내외
- (예비타당성조사 항목) 수용의 정당성에 대한 직접적인 검증은 아니지만 공익사업 전반의 타당성을 검증하는 예비타당성조사 역시 공익성 검증의 절차로 볼 수 있으나, 상대적으로 효율성에 대한 검증 비중이 크고 공정성과 공공성에 대한 검증 비중이 작음.
- (소극적인 사법심사) 수용관련 사건과 입법에 대한 사법부의 소극적인 자세로 수용권 남용에 대한 견제가 이뤄지지 못함.
  - 사법부는 수용관련 사건에서 행정부의 수용결정 자체에 대한 심사보다는 수용보상액 수준에 대한 심사에 머무르는 등 소극적인 자세로 일관
  - 개발편의를 위해 남발되는 입법은 공공필요에 한해서만 수용이 정당화되는 헌법에 위배될 소지가 있음에도 이를 적극적으로 판단하지 않음.

- 결론적으로 공익성 검증의 실효성을 강화하기 위해서는 (1)개발편의 식 입법 자제 및 사업인정 의제 최소화, (2)사업인정 심사기준의 객관화 및 절차의 내실화, (3)사법심사의 강화 등이 필요

## 발표 2. 공용수용의 주체

김일중 성균관대학교 교수

- 한국의 수용법제에서는 공익성 개념을 지속적으로 확장시키는 과정에서 '민간수용'이 매우 광범위하게 허용되었고, 주요 국가들과의 비교 결과 현재 민간수용 추진의 용이성과 사용빈도가 상대적으로 매우 높음.
- 2013년 기준 민간수용을 허용하는 개별 법률의 숫자는 (『토지보상법』 외에도) 무려 49개에 달했고, 법률에 적시된 민간수용의 목적이 '지역개발', '균형발전' 등 추상적인 경우가 허다하며, 사업의 종류도 도로, 아파트, 산업단지, 개별공장, 골프장 등에 이르기까지 매우 다양함.
- 상대적으로 엄격한 『토지보상법』 상의 '사업인정' 절차보다 훨씬 쉽게 승인을 받을 수 있는 '사업인정 의제'로 대체되는 이들 49개 법률을 통해 민간수용이 이루어졌으며, 특히 2000년대 들어 그 사용의 폭과 빈도가 급증했음.
  - 예) 저자 전수조사에 따르면, 민간수용은 2005-2009년 인가된 총 215개 골프장의 약 43%(57%: 시장거래), 2003-2010년 인가된 총 259개 일반산업단지의 약 49%(51%: 공공수용)에서 사용되었음.
- 수용발표 직후 부과되는 각종 행위제한(즉, '규제수용')들은 명백한 재산권 침해임에도 무보상으로 강제되며, 특히 장기미집행 심지어 취소되는 민간수용에서는 지역황폐화와 함께 토지소유자들에게 심각한 탈도덕화 문제를 유발함으로써 각종 갈등과 분쟁도 심화되고 있음.

□ 민간수용 옹호론(‘민간에 의한 공익창출’)과 비판론(‘수용권 남용으로 인한 부의 강제이전’) 간의 치열한 공방을 넘어 국민들의 신장된 권리인식에 맞춘 과학적·본격적 재검토가 필요한 시점임.

○ 현재는 수차례에 걸쳐 민간수용 자체에 대한 합헌 결정을 내렸으나(예: 2007헌바114, 2010헌가95 등), 2014년 말 특정 민간수용 조항에 대해 헌법불합치라는 이례적인 결정을 내림으로써(2011헌바129), 향후 현재의 총체적 판단이 주목됨.

- 판단사건은 민간에 의한 골프장 건설에 관련된 것으로서 판단법률은 구 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』 제19조 제1항의 ‘시행자’ 부분 중 제16조 제1항 제4호에 관한 것이었으며, 결국 ‘낮은 공공필수성’ 및 ‘모호한 공익성’이 헌법 제23조 제3항과 위배된다는 점이 결정의 주요 근거였음.

○ 민간부문의 우월한 생산성과 자본력 등이 민간수용 옹호론의 기초가 될 수 있으나, 여기에는 민간사업자의 일탈적 행위를 억제하며 공공책무성도 담보하는 ‘실효적 통제장치’가 마련되어 있다는 매우 강한 필요조건이 전제되어야 함.

□ 법경제학적 분석 결과, 형식적인 공익성 검증절차 또는 자치단체장과 민간기업의 유착 등으로 인해 ‘실효적 통제장치’가 미흡하므로 민간수용 비판론의 설득력이 더욱 큰 것으로 나타나, 민간수용자들의 역선택·도덕적해이를 줄이는 방안들의 도입이 절실함.

○ 실증분석 결과, 예컨대 일반산업단지 건설에서는 비정상적 우발상황인 ‘사업취소 및 사업자변경율’이 공공수용에 비해 민간수용에서 약 2.3배 빈번했고, 골프장 건설에서는 ‘사업지연정도’가 시장거래를 통한 토지취득에 비해 민간수용에서 (측정방식에 따라) 1.7-2.1배나 높게 나타났음.

○ 제시된 제도개선방안의 방향은 크게 세 가지임: 1)민간수용 사업의 범위 및 사업시행자 자격에 대한 심사 강화, 2)계획 초기부터 이해관계자들의 적극적 참여 등 정당절차 요건 강화, 3)공공수용에 비해 관대한 보상기준 마련.

- 이들은 'Kelo 사건' 이후 미국의 여러 주에서 실제 법제화됨.

## 발표 3. 정당 보상

### 조병구 대법원 재판연구관

- 지난 수십 년간 급속한 경제성장을 이루어 온 대한민국에서 토지수용에 대한 정당한 보상의 원칙이 어떻게 구현되어 왔는지, 그로 인해 발생한 문제점은 없는지 살피는 것은 향후 바람직한 토지수용 및 보상 체제를 만드는 데에 매우 중요함.
  
- 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들에서는 토지수용이 있는 경우 피수용자에게 정당한 보상을 해야 한다고 헌법적 차원에서 규정하고 있으나, 실제 보상 방법과 기준은 매우 상이함.
  
- 우리나라의 보상체계는 아래와 같이 변화되어 왔음.

구분	수용의 주요 목적	보상의 경향
1960~1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회기반시설</li> <li>- 경제개발지구</li> <li>- 공공편의시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속하며 간이한 보상절차</li> <li>- 개발이익 배제, 투기 근절</li> <li>- 저가 보상</li> </ul>
1980~1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제개발지구</li> <li>- 주거지구 공급(이촌향도 원인)</li> <li>- 공공편의시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속하며 간이한 보상절차</li> <li>- 개발이익 배제, 투기의 근절</li> <li>- 저가 보상</li> </ul>
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거지구</li> <li>- 뉴타운 건설(행정복합도시, 혁신도시, 기업도시 등)</li> <li>- 도심재개발(주거)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보상 총액의 급증</li> <li>- 보상 기준의 요동</li> <li>- 보상 절차의 개선</li> </ul>

- 한국의 높은 경제성장이 가능했던 주요한 이유 중 하나는 사회간접자본시설 건축에 대한 확대가 지속적으로 이루어져왔기 때문이라고 할 수 있는데, 1960년대부터 1970년대까지는 한국전쟁 이후 국가의 기초를 다지기 위한 기반시설의 조속한 설치와 경제개발의 시급한 필요성이 따라 수용 및 보상절차를 간이하게 설계했음.
- 1980년대와 1990년대에는 경제성장을 가속화하기 위한 경제개발지구 건설과 함께 도시화의 진전으로 인한 이촌향도 현상 때문에 대도시 주변에 대규모 주거단지를 조성할 필요성이 높아졌고, 공시지가 기준 보상제도가 확립되어 보상의 편이성이 도모되었음.
- 2000년대 이후에는 정부에서 내수경기 진작과 지방균형개발 등을 내세우며 뉴타운 건설 및 재개발을 위한 토지수용을 널리 진행했는데, 다른 시기에 비해 이 시기에는 보상금의 총량이 상당히 증가(2000년 8조 → 2008년 30조)되었으며, 보상금이 때로는 과다하게 때로는 과소하게 지급되는 등 변동했음.
- 보상체계 전체에는 개발이익을 배제하고 투기를 막는다는 부동산 정책적 목적의 기조가 계속 유지되어 왔으나, 개발이익 배제와 투기 방지를 위한 정책적 목적으로 도입된 공시지가 기준 보상이 산정 등의 방법은 문제점을 크게 드러내고 있음.
- 특히 각종 부동산 정책적, 조세정책적 목적에 따라 공시지가는 시가에 비해 상당히 낮은 수준을 유지하고 있기 때문에 이를 기초로 보상액 산정이 이루어질 경우 저가보상의 우려가 있고, 이른바 국책사업이나 공약사업과 같은 경우 개발정보가 이미 공시지가에 반영되어 과다보상이 이루어지는 상황도 나타나고 있음.

- 공시지가 기준 보상가 산정은 거래비용을 낮추는 효율적인 측면이 있긴 하나 예기지 않았던 사회적 비용이 증가될 우려가 큼. 특히, 토지수용에 있어서 보상체계가 제대로 작동하지 않을 경우 불평등한 보상으로 주관적 박탈감이 커진 피수용자가 준법의지를 버리고 사회에 해악이 되는 행위를 저지름으로써 사회가 부담해야 할 비용이 이른바 '탈도덕화 비용'이 발생할 수 있음. 승례문 방화사건, 용산사태 등도 보상체계의 불합리성이 불러온 비극이라 할 수 있음.
  
- 따라서, 부동산의 공정한 가격에 기초한 정당한 보상원칙을 준수하면서 강제 이주 하는 거주민의 박탈감 등을 고려해 주관적 프리미엄을 인정해 줄 필요도 있음.
  
- 부동산의 공정한 가격 산정을 위해서는 보상가 감정절차의 개선이 필요함. 현재 보상가 감정절차를 보면, 국토부 및 대형 사업시행자의 영향력 아래에 있는 감정평가사들의 감정에 기초해 보상가가 정해져서 사업자친화적이라는 비판을 피할 수 없음. 감정평가사들의 더욱 공정하고 투명한 감정실시를 위한 제도정비가 필요함.

## 세션 2. 외국의 공용수용제도와 재산권 보호

### 발표 4. 개발도상국가의 공용수용제도

클라우스 다이닝거 세계은행 선임이코노미스트

- 인프라 시설 등 대규모 개발 수요가 많은 개발도상국들에서는 자연적으로 공용수용에 대한 수요가 증가하고 있으며, 이에 따르는 다양한 문제들이 노정됨.
  - (법제의 미비) 수용법과 제도가 미흡해 재산권 보호에 한계가 존재
  - (관습적 소유권 문제) 법적으로 인정받지 못하는 관습적인 소유권 개념이 형성되어 있거나, 소유권에 대한 개념의 부재로 재산권 보호에 어려움 존재
  - (기록의 미비) 소유권에 대한 기록이 없거나, 업데이트되지 않아 재산권 보호에 어려움 존재
  
- 수용권을 부여하는 기준은 국가별로 매우 다양
  - 페루, 우간다, 인도, 브라질은 상대적으로 매우 엄격한 기준에 따라 수용권 부여
  - 중국, 베트남, 사하라 이남 아프리카 국가들은 수용권 부여에 관대함.
  
- 수용권 남용을 방지하기 위한 법제가 잘 갖춰져 있더라도 집행하는 행정부와 심판하는 사법부의 거버넌스가 제대로 갖춰져 있지 않아 재산권이 제대로 보호되지 못하는 경우가 다수
  - 법에서 정한 수용절차를 무시, 우회하거나, 부정적인 방식으로 수용권을 남용하는 경우가 종종 발생

- 행정부의 수용처분에 대해 이의제기 할 수 있는 곳이 없거나 동일한 행정부에 이의제기 할 수밖에 없어 수용권 남용에 대한 실질적인 이의제기와 견제가 불가능
  - 소유권 개념이 모호한 경우 엄격한 법적 소유권 개념만을 적용함으로써 정당한 보상없이 수용해 다수의 피해자 발생
  - 소유권 기록이 미비하거나, 최신 기록이 없음에도 실소유자를 찾으려는 절차적 노력 없이 수용권을 남용함으로써 재산권 피해 야기
- 경제발전이 최우선 시 되는 경우 이처럼 다양하게 재산권을 침해할 수 있으므로, 법·제도 및 사회전반의 역량, 거버넌스 체계를 총체적으로 개선할 필요가 있음.
- 단기적으로는 토지수용사건을 공정하고 투명하게 심사할 수 있는 기반 즉, 수용의 정당성과 보상의 적절성 등을 독립적으로 평가할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 함.
  - 중장기적으로는 소유권을 명확히 하고, 제반 관련 정보를 개선해야 하며, 소유권 정보를 유통하고 시장이 형성되도록 유도함으로써 자발적인 거래가 활발히 일어날 수 있는 환경을 조성해야함.
  - 또한, 수용 관련 정보를 투명하게 공개하고, 이에 대한 자유로운 이의제기와 이에 대한 공정한 심사가 이루어질 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음.

## 발표 5. 미국의 공용수용제도

일자 소민 미국 조지메이슨대학교 교수

- 미국의 공용수용에서 공용성 원칙과 관련해서는 공용성을 넓은 범위의 사업에 적용하는 입장(넓은 해석)과 엄격하게 제한적으로만 적용해야 한다는 입장(좁은 해석)이 건국초기부터 대립해 왔음.
- 지난 200여 년 동안 양자는 서로 부침해 왔는데, 최근 들어 공용성을 보다 엄격하게 제한해야 한다는 주장이 확산되는 추세임.
  - 건국 이래로 좁은 해석이 지배적이었으나 20세기에 접어들 무렵부터 넓은 해석이 지배적 위치를 차지함.
  - 1980년대 이후 이에 대한 비판이 점차 확대되고 좁은 해석이 상대적으로 확대되고 있는 추세임.
  - 2005년 켈로 판결은 자체로서 넓은 해석을 확인했으나 엄청난 사회, 정치적 후폭풍을 낳았으며, 거의 모든 주에서 정부의 수용권을 제한하는 입법이 추진됨.
- 공용수용에 대한 보상과 관련해서는 미국의 수용당국이 피수용자들에게 과소보상을 하는 경향이 있다는 것이 대체적인 견해이나, 이를 어떻게 해결할 것인가에 대해서는 합의된 견해가 있다고 보기 어려움.
- 수용절차를 엄격하게 정의하고 운영하는 것은 양날의 칼과 같아서 잘 정의된 엄격한 제도는 피수용자들을 보호하는 역할을 하지만, 그 반대의 효과도 크기 때문에 관련 논쟁이 계속되고 있음.

- 결국 미국의 수용제도에 대해 이야기할 수 있는 가장 확실한 사실은 미국인들이 이 주제에 대해 별로 합의하고 있는 점이 없다는 것으로 다른 나라들이 미국의 경험으로부터 교훈을 얻는 것은 훨씬 더 복잡한 작업이 될 것이나 굳이 한 가지 교훈을 이야기한다면, 그것은 미국과 같은 나라조차도 공용수용 당국은 막대한 경제적 사회적 해악을 야기하는 방식으로 토지수용을 하고 있다는 사실 정도일 것임.

## 발표 6. 대만의 공용수용제도

윤철헌 대만 아카데미아 시니카 교수

- 헌법에 공용수용과 공익성, 정당보상 등 이를 위한 핵심조건이 명확히 규정되지 않은 가운데 여러 개별 법률에 위임된 결과 공용수용의 절차와 보상이 법률마다 달랐음. 이를 개선하고자 2000년에 기본법 성격의 토지수용법을 제정하면서 비로소 통일화된 수용법제가 마련되었으나 여전히 수용관련 개별 법률이 남아있고, 절차와 보상이 체계적으로 정비되지 않은 상태임.
  
- 대만 수용법제의 주요 특징은 공익성 및 정당보상 조건이 제대로 지켜지지 않는다는 점과 행정부의 수용권 남용에 대한 사법부의 통제장치가 적절히 작동하지 않는다는 것임.
  - 한국처럼 토지수용법과 개별법에서 수용이 인정되는 공익사업유형이 지나치게 넓고, 보상액이 과세목적을 위해 정부가 고시하는(시가보다 낮은) 공적지가를 기준으로 산정되고 있음. 다만, 2012년 토지수용법 개정을 통해 공익성 심사를 강화하기 위해 내무부 산하에 별도조직을 신설함.
  - 대만의 법원은 전통적으로 행정부의 수용 및 보상정책을 지지하는 입장을 취해왔으며, 이러한 관행은 여전히함.
  
- 공익성 심사, 정당보상, 정당절차, 분쟁해결 측면에서 대만은 선진국에 비해 뒤떨어져 있으나 객관적 시장가치에 기초한 정당보상 실현 기반마련의 중요성을 인식하고 2012년 법 개정이후 다양한 개선노력을 기울이고 있음.

## 발표 7. EU의 공용수용제도

안네 판 아켄 스위스 생갈렌대학교 교수

- 유럽에서의 재산권 보호는 다층적으로 이루어지고 있음.
  - 유럽인권협약(the European Convention on Human Rights)이 개인의 기본권과 자유를 높은 수준에서 보호하는 국제규범으로서 기능하고 있으나, 기본권 보장의 방법과 수준에 관한 구체적인 내용을 정하는 것은 개별 협약체결국에게 일임되어 있음.
  - 적용 대상과 범위의 차이는 있으나 EU 인권헌장(Charter of Fundamental Rights)과 국제투자협정(International Investment Treaties)은 재산권으로서 보장되어야 할 최소한의 수준을 정하고 있음.
  - 유럽인권재판소(the European Court of Human Rights)와 유럽사법재판소(the European Court of Justice)가 재산권의 보장을 위한 실체적, 절차적 통제를 이중으로 도모하고 있으나, 이들은 EU 회원국의 법문화, 역사·사회적 전통 등을 고려한 최소한의 기준만을 제시해 적용할 뿐 재산권 보장의 구체적인 내용에 관해서는 회원국의 재량에 맡기고 있음.
- 유럽에서 공용수용은 공익을 달성하기 위해 일정한 재산에 관한 소유권 등 법적 권리를 사업시행자에게 이전하고 그에 관한 재산권자의 법적 권리 일체가 소멸되는 것으로 이해되고 있음.
  - 유럽인권재판소는 재산권의 보장을 크게 3가지 유형으로 분류함.
    - 재산의 가치를 평화적으로 향유할 권리를 보호하는 것.
    - 재산의 가치를 박탈하는 것(공용수용)으로부터 재산을 보호하는 것.
    - 재산의 사용을 통제하는 것으로부터 재산을 보호하는 것.

- 재산의 가치 박탈과 재산의 사용 통제가 언제나 명확하게 구분되는 것은 아니며, 유럽인권재판소도 공동체의 일반적인 이익과 개인 기본권 보장의 필요성 사이의 균형을 기준으로 재산권의 침해 여부를 판단하고 있음.

□ 유럽인권협약 아래에서 매우 폭넓게 이해되고 있는 공익의 개념에 관한 정교하고도 정립된 기준을 제시하기는 어려움.

- 일정한 사업이 국가의 사회, 경제정책적 목적을 위해 시행되는 경우에는 폭넓게 공익을 위한 것으로 인정되고, 이와 같은 합리적인 이유 없이 행해지는 공용수용이 아니라면 법원도 행정부의 공익성 판단에 개입해 그 판단을 뒤집지는 않는 경향이 있음.
- 일정한 사업이 합리적인 이유 없이 행해졌다는 점에 관한 증명책임 역시 재산권자(원고)가 부담해, 행정부의 공익성 판단은 두텁게 인정되고 있는 경향을 보임.

□ 유럽인권협약 아래에서 공용수용에 대한 보상은 '적시에', 수용되는 재산권의 가치를 '합리적'으로 반영할 수 있도록 행해져야 함.

- 합리적인 이유 없이 공용수용에 대한 보상이 수년간 지체되었던 경우에 유럽인권재판소가 위법을 선언한 사례가 있음.
- 보상액의 규모는 수용되는 재산권의 특성과 공용수용 당시의 사회 경제적 상황에 따라 결정되므로, 모든 공용수용 사안에서 반드시 완전보상이 관철되어야 하는 것이 아니라는 점이 특색임.

□ 유럽인권협약 아래에서 공용수용의 적법성을 판단할 때 고려할 요소는 다양하나, 개별 회원국의 판단재량이 유럽인권재판소의 판례에 의해 공고하게 인정되고 있음.

- 공용수용의 적법성을 판단함에 있어서는 수용으로 인해 침해되는 사익의 정도, 수용권 행사의 예측가능성과 내용의 확정성, 절차적 권리의 보장 정도, 보상액의 규모와 적시성 등이 고려되어야 함.
- 유럽인권재판소는 회원국에 의한 재산권의 구조적 침해가 있다는 증거가 있거나 수용 관련 법령이 명백히 합리적인 이유 없이 적용되는 경우에 비로소 공용수용의 위법을 확인하고, 이러한 사정이 없는 한 회원국 정부의 판단을 존중하고 있음.

## 세션 3. 한국의 공용수용제도와 재산권 보호(II)

### 발표 8. 공용수용 절차

정기상 부산지방법원 동부지원 판사

- 공용수용은 공익사업의 시행을 위해 불가피한 경우에 최소한으로 이루어져야 하며, 특정 사업이 공익성을 가지는지 여부를 검증하는 절차가 '사업인정'임.
  - 공익사업의 시행자가 토지 등을 수용하는 단계는 크게 '사업인정'과 '수용재결'의 2단계로 나뉨.
  - 사업인정은 일정한 사업이 개인의 재산권을 강제로 취득하는 것을 정당화할 만한 공익성을 가지는지 여부를 확인하는 단계이고, 수용재결은 위와 같은 검증 결과 발생한 수용권의 내용을 구체적으로 확정해 이를 행사하는 단계임.
- 실제 수용과정을 들여다보면, 사업인정에 의해 수용권이 형성되는 사례는 매우 드문 기이한 현상을 발견하게 됨.
  - 사업인정이 사업의 공익성에 대한 검증을 본질로 하고 사업인정에 의한 수용권의 발생 없이 수용권을 행사한다는 관념을 상정할 수는 없는데도, 본래의 사업인정에 의해 수용권이 형성되는 사례는 드뭄.
  - 전체 수용보상액의 규모가 10억 원을 넘는 공익사업의 연간 건수가 적게는 1,700여 건에서 많게는 4,800여 건에 이르는데도, 연간 사업인정 건수는 연간 적게는 8건에서 많게는 30건 정도에 불과함.
  - 이는 사업인정의 원형에 의하지 않고도 개인의 재산권을 수용할 수 있는 다른 방법이 있다는 것을 시사하고, 여기서 '사업인정 의제'라는 한국에만 존재하는 특유한 제도가 등장함.

- 사업인정 의제는 어떠한 사업을 시행하는 데에 필요한 실시계획 승인 등의 선결적 처분에 곧바로 사업인정의 효력을 부여하는 것을 의미함.
- 즉, 사업의 시행을 가능케 하는 직접적인 행정처분이 있으면, 이를 곧바로 사업인정으로 간주해 수용권을 발생시킨다는 것인데, 위 행정처분과 사업인정의 목적이 전혀 다르다는 점에서 사업인정 의제는 사업시행의 편의에 지나치게 치우쳐진 제도로 평가할 수 있고, 비교법적으로도 이와 유사한 제도를 찾아볼 수 없음.

□ 사업인정 의제로 점철된 현재의 수용구조는 공익성 검증의 현저한 약화를 초래하고, 이에 따라 헌법적으로 정당화될 수 없는 공용수용을 야기할 내재적 위험을 가짐.

- 공익성 검증을 본질로 하는 사업인정 단계를 건너뛰고 사업인정 의제로써 우회적으로 수용권을 발생시킨다는 관념 자체가 헌법적으로 정당화될 수 없는 수용의 발생가능성을 내포함.
- 간편한 방법으로 수용권을 얻을 수 있는 터에 굳이 관계기관의 의견조회 및 이해관계인의 의견청취 등으로 이루어진 번잡한 사업인정 절차를 거치지 않으려는 유인은 더욱 크게 작용할 것임.
- 심지어는 일부 법령에서 사업시행자가 사업인정으로 의제되는 선결적 행정처분을 하는 권한을 가지는 경우도 나타나고 있어 공익성 검증이라는 틀 안에서 통제받는 자와 통제하는 자가 서로 중첩되는 불합리성까지 노출되고 있음.

□ 정책적 제언: 사업인정 의제는 단계적으로 폐지되어야 함.

- 현실적으로 공용수용 절차의 대부분을 차지하고 있는 사업인정 의제는 공익성 검증을 면탈하려는 것에 다름 아니고, 비교법적으로 유사한 예를 찾아볼 수 없을 정도로 사업시행의 편의에 경도된 제도로써 단계적으로 폐지되어야 함.

- 특히나 사업인정으로 의제되는 선결적 행정처분을 행하는 자와 사업 시행자가 서로 중첩되는 기이한 현상만큼은 조속히 시정되어야 함.

## 발표 9. 개발이익의 분배

박성규 한국부동산연구원 연구위원

- 헌법이 수용권에 근거한 재산권의 강제이전을 허용한 이유는 그것이 공공재 공급과 같은 공익실현을 목적으로 한다는 것임. 하지만 경제가 발달하면서 점차 공익의 개념이 확대되었고, 오늘날에는 공공재적 성격이 낮은 개발사업에도 수용이 허용되고 있음. 민간산업단지, 관광휴양시설 등이 대표적이며, 심지어 한국 등 일부국가에서는 민간기업에게 수용권을 주고 있음.
  
- 통상 경제개발목적의 수용에서는 막대한 개발이익이 발생하는데, 이를 어떻게 분배하느냐가 매우 중요한 과제가 됨. 어떤 분배기준을 채택하느냐가 이해당사자(사업시행자, 토지소유자 등)의 유인을 변화시켜, 다양한 행동양태로 나타나기 때문임.
  - 한국, 영국 등은 개발이익이 토지소유자에게 분배되는 것을 금지하고 있으며, 우리 법제에서는 이를 “개발이익배제의 원칙”이라 부름.
  
- 분명히 개발이익 창출에 있어 토지소유자도 중요한 기여자 중 하나임에도 불구하고, 법학계에서는 토지소유자가(시장가치수준의) 정당보상을 받았기 때문에 추가보상은 필요하지 않다는 시각임. 과거와 달리 비공공재적 성격의 수용이 허용되고, 그 비중이 확대되는 상황에서도 이러한 시각을 견지하고 있음. 이와 관련 일부 외국의 학자들은 과소보상을 이유로 개발이익의 일부를 토지소유자에게 분배해야 한다는 주장을 함.
  
- 이 연구에서는 경제개발목적 수용에서 발생한 막대한 개발이익의 일부를 토지소유자에게 분배하는 것이 공정성 측면에서 우월하고, 나아가 경제효율성 관점에서도 보다 낫다는 것을 이론적 모델링과 간단한 실증사례를 통해 보임.

- 기본시각은 개발이익 일부를 토지소유자에게 분배하는 것이 궁극적으로 사업행시자의 기회주의적 행태를 방지하고, 수용관련 분쟁비용을 줄이는데 기여할 것이라는 것임.

## 발표 10. 분쟁 및 갈등 관리 제도

김두일 명지대학교 교수

- 한국의 중앙정부는 1976년부터 2011년 기간 동안 총 5,384km<sup>2</sup>의 토지를 수용했는데, 이것은 서울(605)의 9배, 제주도의 3배(1849)에 해당하는 규모임.
- 토지수용을 위해 정부는 해당 기간 동안 명목액으로 총 272조 원을 사용했으며, 이는 매년 정부지출 중 9%에 해당하는 금액임.
- 토지수용은 대체로 주택건설과 도로건설을 목적으로 이루어졌으며, 급격한 경제발전에 따른 인구밀집이 토지수용을 가져온 가장 중요한 이유였음.
  - 교과서적 의미에서 토지수용의 대상에 해당하는 학교, 댐, 군사시설 건설의 비중은 상대적으로 낮은 편임.
- 토지수용과 관련해서는 2000년대 들어 피수용자가 중앙토지수용위원회 또는 법원에 이의를 제기하는 사례가 증가하고 있는 추세임.
- 중앙토지수용위원회의 자료에 따르면 이의제기가 증가하는 이유는 토지수용 결정 및 이의에 대한 검토가 적절하게 이루어지지 못하기 때문으로 보임.
  - 예를 들어 중앙토지수용위원회는 2012년에 11회 회의를 개최, 회의당 평균 215건을 심의했는데, 이는 8시간 동안 회의를 진행한 것을 전제로 하더라도 건당 투입시간은 건당 3분에 불과함을 의미.
- 향후 공공 목적 사업의 수행이 국민의 재산권을 과도하게 침해하지 않도록 공용수용 및 관련분쟁해결제도의 보완이 요구됨.