

제주지역 토지수용과 관련한 민사법적 고찰*

A Study of Private Law in connection with Expropriation Procedure of Land in Jeju Special Self-Governing Provincial Government

김 성 욱**
Kim, Sung-Wook

목 차

- I. 서 론
- II. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」상의 토지수용 절차
- III. 제주지역 토지수용 절차와 관련한 몇 가지 문제점과 개선방안
- IV. 결 론

국문초록

이 논문은 제주특별자치도에서 진행되고 있는 토지수용절차와 관련하여 몇 가지 문제점을 살펴보고, 합리적인 개선방안을 모색하기 위한 것이 그 목적이다. 토지는 대표적인 재산권으로써 헌법이 보장하는 기본권에 해당한다. 물론 현행 헌법상 재산권은 기본권으로서 일반 사인 등이 향유하는 것은 분명하지만

논문접수일 : 2020. 07. 16.

심사완료일 : 2020. 08. 11.

게재확정일 : 2020. 08. 11.

* “이 논문은 2020학년도 제주대학교 교육·연구 및 학생지도비 지원에 의해서 연구되었음”

“This work was supported by the 2020 education, research and student guidance grant funded by Jeju National University”

** 법학박사·제주대학교 법과정책연구원장/법학전문대학원 교수

절대적으로 보호되는 것은 아니다. 왜냐하면 현행 헌법은 개인의 재산권을 공공의 필요 내지 목적에 의하여 제한할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 다만 헌법은 개인의 재산권을 제한하는 경우에는 재산권의 제한 등에 상응하여 정당한 보상이 이루어지도록 명시하고 있다. 그런데 장래에 어떠한 문제가 발생할 것인지를 현재의 시점에서 모두 예측하는 것은 어려운 일이지만, 현재의 문제점을 면밀하게 파악하여 예견될 수 있는 문제점을 해소하려는 방안은 지속적으로 모색되어야 한다. 이와 관련하여 토지수용제도에 관련되어 발생하였던 종래의 문제점을 면밀하게 분석하여 합리적인 개선방안을 마련한다면 보다 실질적인 정의에 부합할 것으로 생각한다. 종래 제주특별자치도의 경우에도 공익사업을 위하여 매년 제주도의 각 지역에서 토지수용절차가 진행되고 있다. 그런데 제주특별자치도의 토지수용절차를 살펴보면, 대부분의 경우에 토지소유자들은 토지수용에 상응하여 지급받게 되는 보상금에 대하여 적지 않은 이의를 제기하고 있다. 즉 제주특별자치도의 경우에 토지소유자들의 가장 많은 불만은 바로 수용보상금의 액수가 적절하지 않다는 것이다. 그리고 일제식민지 시대의 토지의 경우에는 현재의 소유자를 찾는 것이 용이하지 않은 실정이다. 그런데 제주도의 경우에는 상속인을 찾을 수 있는 방법이 존재하고 있음에도 불구하고, 적극적으로 상속인을 찾으려는 노력을 하고 있지는 않은 것으로 보인다. 이러한 이유에서 본고에서는 제주특별자치도의 토지수용절차와 관련하여 몇 가지 문제점을 살펴보고 합리적인 개선방안을 검토하였다. 그 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 토지수용으로 인하여 지급받게 되는 수용보상금은 공시지가를 기준으로 할 것이 아니라 매매가격을 기준으로 지급하는 것이 타당하다. 둘째, 다른 지역의 경우와 다르게 제주특별자치도의 경우에는 일제식민지 시대의 토지소유자의 상속인을 찾을 수 있는 방법이 있기 때문에 보다 적극적으로 상속인을 찾아서 수용보상금을 지급해 주는 것이 타당하다. 셋째, 수용토지상의 수목, 주택 등의 보상금의 범위도 매매가격을 기준으로 지급하는 것이 타당하다.

주제어 : 제주도, 토지수용, 토지수용절차, 재산권, 재산권의 수용, 보상금

1. 서론

재산권은 헌법상 보장되어 있는 기본권의 일종이지만 절대적으로 보호되는 것은 아니고, 공공의 필요에 의하여 특정한 재산권의 수용·사용 등이 법률에 근거하여 허용되며, 이 경우에는 재산권의 제한에 상응하는 정당한 보상이 지급되어야 한다(헌법 제23조 제3항). 이와 관련하여 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용 등에 의하여 취득 및 사용함에 따른 손실보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공의 복리증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 제정된 대표적인 법률로는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)이 있는데, 이 법률에 근거하여 전국 각지에서 토지수용절차가 진행되고 있다.¹⁾

한편, 제주지역의 경우에도 공익사업을 목적으로 토지 등 재산권의 수용이 매년 진행되고 있다. 그런데 수용토지의 소유자는 수용의 목적인 공공성에는 공감을 하면서도 손실보상금의 결정방식 및 금액에 대해서는 상당한 이의를 제기하고 있는 실정이다. 저자가 위원으로 참여하고 있는 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 심의안건을 살펴보면, 주로 손실보상금이 거래시가에 미치지 못하여 이의를 제기한 토지소유자를 대상으로 재결수용절차를 진행하는 것이 대부분이다. 그리고 사정토지의 경우에는 소유자 불분명을 원인으로 공시송달 공고를 하면서 재결절차를 진행하는 경우도 있다. 또한 수용토지상에 주택 및 나무 등의 지장물의 보상과 관련하여 재결절차가 진행되는 경우도 적지 않다. 이하에서는 우선 토지수용절차에 대하여 간략하게 살펴본 이후에, 장래에도 유

1) 토지수용과 관련한 종래의 논의상황에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 류화백, 「토지수용과 보상의 주요문제」, 부연사, 2019; 김동근 외 1인, 「토지수용 및 손실보상절차」, 법률출판사, 2019; 김승중 외 3인, “토지수용사업의 공공성 강화와 향후 과제”, 국토연구원, 2019; 서경규, “공용침해와 손실보상의 패러다임 전환과 과제”, 토지공법연구 제87집, 한국토지공법학회, 2019; 김상수, “가압류와 토지수용”, 민사집행법연구, 한국민사집행법학회, 2019; 박성률 외 1인, “중국 토지수용제도의 현황과 개선방안”, 민사법의 이론과 실무, 민사법의 이론과 실무학회, 2018; 오승규, “프랑스법상 공용수용과 보상에 관한 고찰과 시사점”, 토지공법연구 제81집, 한국토지공법학회, 2018; 이학춘 외 1인, “토지수용에서의 손실보상 범위에 관한 논의”, 일감 부동산법학, 한국학술정보, 2017.

사한 재결이 계속될 것으로 예견되는 몇 가지 사안, 즉 현행 토지보상법상의 손실보상금의 결정기준이 적절한 것인지, 일제강점기의 미등기 사정토지의 경우에 상속인을 찾을 수 있는 방법이 전혀 없는 것인지, 지장물의 주택 및 나무 등의 보상절차를 토지에 준하여 진행하는 것이 타당한 것인지 등에 대하여 제주특별자치도 토지수용위원회의 심의안건을 중심으로 개선방안을 검토하고자 한다.

II. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」상의 토지수용 절차

1. 토지수용의 법적 근거

토지수용은 공익사업에 필요한 토지 및 지장물 등에 대한 협의 취득이 불가능할 경우 현금보상을 원칙으로 강제 취득하는 국민에 대한 침익적 행정처분으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)에 법적 근거를 두고 있다. 물론 토지수용은 토지보상법이라는 실정 법적 근거가 필요하지만 현행 헌법 제23조 제3항에 따라 재산권 제한은 공공복리에 적합해야 하는 헌법적 한계를 분명히 설정하고 있기 때문에 수용에 따른 정당한 보상과 공공의 필요성이라는 정당성 그리고 절차적 법적 요건을 반드시 갖추어야 한다. 따라서 토지수용은 공익을 위해 국민의 재산권에 대한 침익적 행정처분이기 때문에 반드시 법적근거와 절차상 하자나 흠결이 없어야 한다. 일반적으로 토지수용의 사업범위는 토지보상법 제4조(공익사업)에 그 종류가 정해져 있으며 국토교통부장관의 사업인정을 받아야 한다. 최근 공익사업에 있어 토지수용의 수용권 남발을 방지하기 위하여 2015. 12. 29일자로 법령 개정을 통해 공익사업의 종류를 명시화하고 개별법령에 의한 공익사업을 110개로 한정하여 공익사업의 수용권 남용을 방지하기 위한 입법적 조치가 이루어진 상황이다.

2. 토지의 수용절차

토지수용의 절차에 대하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사업인정 절차이다.²⁾ 토지수용을 위해서는 공익사업으로 사업인정을 받아야 한다. 사업인정이란 공익을 위하여 개인의 토지 등을 수용할 수 있는 사업으로 결정하는 것으로 사업시행자가 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 토지 등에 대한 수용권을 설정하여 주는 행정처분이다. 토지보상법 제20조 내지 제22조에 근거하여 국토교통부장관이 관계되는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도와 협의하고 중앙토지수용위원회와 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어 이를 고시함으로써 효력이 발생하게 된다.

둘째, 토지 및 물건조서 작성 절차이다. 사업인정 고시 이후 토지보상법 제14조에 따라 사업인정을 받은 사업시행자는 공익사업을 위해 작성하는 것으로 토지 조서 및 물건 조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자와 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 한다. 하지만 통상적으로 토지소유자 및 관계인이 서명 및 날인을 거부하거나, 거소불명 등의 특별한 사유가 있을 경우 기재하고 재결 과정에서 이러한 사유를 확인한다.

셋째, 당사자 간 협의 절차이다. 토지보상법 제16조에 따라 사업시행자는 토지 및 토지상의 지상물 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 법 시행령 제8조에는 협의절차 및 방법 등에 대하여 규정하고 있다. 사업시행자는 토지보상법 제16조에 따른 협의를 하려고 할 때 보상협의 요청서를 토지소유자 및 관계인에게 통지하여야 하며, 협의기간은 특별한 사유가 없으면 30일 이상으로 하여야 한다. 협의는 수용재결신청 전에 사업시행자와 토지소유자의 교섭을 하도록 하는 절차로 공익사업에 필요한 토지 등

2) 대법원은 토지수용법, 도시계획법 등 관계 법령의 규정에 근거한 사업인정은 건설부장관이 공익사업의 시행자에게 그 후 일정한 절차를 거치는 것을 조건으로 하여 일정한 내용의 수용권을 설정해 주는 행정처분의 성격을 가진다고 하면서, 그러한 사업인정을 받음으로써 수용할 목적물의 범위가 확정되는 것이고 수용권자로 하여금 목적물에 대한 현재 및 장래의 권리자에게 대항할 수 있는 일종의 공법상의 권리로서의 효력을 발생시키는 것이라고 한다(대법원 1995. 12. 05. 선고 95누4889 판결); 대법원은 사업인정을 기업자에 대한 하나의 설권적 행정처분으로 보고 있다(김해룡, “현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안”, 한국토지공법학회 제100회 학술대회자료집, 2015, 5면).

에 대해서는 협의에 의한 취득이 원칙이므로 사업시행자의 성실한 협의를 요구하고 있다. 협의의 성립으로 수용절차는 종결되고 사업인정을 받은 사업시행자는 필요한 경우 협의가 성립된 내용에 대하여 재결의 신청기간 이내에 당해 토지소유자, 관계인 등의 동의를 얻어 사업시행자가 협의 성립된 토지의 소재지·지번·지목 및 면적 등에 대하여 공증을 받아 협의성립 확인을 신청할 수 있으며 접수를 받은 지방토지수용위원회가 이를 수리함으로써 협의성립이 확인이 된 것으로 본다. 협의성립 확인은 협의취득과 달리 재결과 같이 토지 등에 대하여 원시취득의 효과를 가지고 토지소유자와 관계인은 그 확인된 협의의 성립이나 내용을 다툴 수 없게 된다. 사업시행자와 토지소유자의 지속적인 협의에도 불구하고 보상금 불만 등의 사유로 협의가 이루어지지 않으면 사업시행자는 관할 지방토지수용위원회에 재결신청을 할 수 있다.

넷째, 수용(사용)재결 절차이다.³⁾ 재결은 수용 또는 사용의 최종적인 절차로 사업시행자의 신청에 의하여 보상금을 지급하는 것을 조건으로 목적물을 사업시행자가 취득 또는 사용하게 하는 형성행위이다. 재결은 토지보상법 제28조 제1항에 따라 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때 사업인정고시가 된 날부터 1년 이내에 관할 지방토지수용위원회로 재결을 신청할 수 있으며 법적으로 사업시행자만이 신청할 수 있다. 다만, 토지소유자 등은 사업시행자에게 재결의 신청을 할 것을 청구할 수 있으며, 토지보상법 시행령 제8조제1항의 협의기간이 경과한 후 60일 이내에 지방토지수용위원회에 재결을 신청하여야 한다. 토지소유자의 재결신청의 청구는 사업시행자만 가지는 재결신청권에 대하여 사업시행자의 고의·과실로 인하여 재결신청을 하지 않게 되면 사업인정으로 인해 발생하는 토지보전 의무와 재산권 행사의 제한 등이 토지소유자 등의 불이익이 장기간 지속되고, 적극적인 권리구제를 받을 수 없으므로 토지소유자 등의 이익을 보호함과 동시에 수용 당사자 사이의 공평을 기하기 위한 것이다.⁴⁾ 사업

3) 법리적으로 보면 사업인정과 수용재결을 굳이 분리하여 2단계 절차로 구성할 필요는 없다고 할 것이지만, 이 양자를 별개의 행정결정차로 규정하고 있는 것은 토지 수용 및 사용에 관한 복잡한 행정결정을 단계적으로 해결하기 위한 것으로 이해할 수 있다고 한다(길준규, “우리나라의 공용수용과 보상의 현안”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010, 62면; 김해룡, 전제논문, 9면)

4) 대법원 1993. 8. 27. 선고 93누9064 판결.

시행자의 재결신청으로 지방토지수용위원회에서는 토지 등의 대한 심리 개시 후 14일 이내 재결을 하여야 한다. 수용재결 후 사업시행자는 수용의 개시일 전까지 보상금을 토지소유자에게 지급하고, 지급할 수 없거나 수량을 거부할 경우에는 토지 등의 소재지 공탁소에 공탁하므로 일반적인 토지수용절차는 종결된다. 토지소유자 등이 보상금 불만 등으로 수용재결에 불복할 경우에는 토지보상법 제83조에 따라 재결서 정본을 받은 날로부터 30일 이내에 관할 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있으며, 토지보상법 제85조에 따라 재결서 정본을 받은 날로부터 60일 이내, 이의신청을 거쳤다면 이의신청에 대한 재결서를 받은 날로부터 30일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.

3. 토지수용의 적법성 판단

공익사업을 수행하기 위해 토지 등을 수용하거나 사용하려면 사업시행자는 토지보상법 제20조에 따라 사업인정을 받아야 하고, 같은 법 제22조에 따라 사업내용과 수용하거나 사용할 토지의 세목을 고시하면 사업인정의 효력이 발생한다. 그리고 같은 법 제233조에 따라 사업시행자가 1년 이내에 같은 법 제28조제1항에 따른 재결신청을 하지 아니한 경우 사업인정고시가 된 날부터 1년이 되는 날의 다음날에 사업인정의 효력은 상실 된다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제96조(이하 “국토계획법”이라 한다)에 따르면 실시계획을 고시한 경우에는 토지보상법 제20조 제1항과 제22조에 따른 사업인정 및 그 고시가 있었던 것으로 보며, 재결신청은 토지보상법 제23조 제1항과 제28조제1항에도 불구하고 해당 실시계획에서 정한 도시계획시설사업의 시행기간 내에 하여야 한다. 토지보상법 제70조 제2항에 따르면 토지에 대한 보상액은 가격시점에서의 현실적인 이용 상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정 하되, 일시적인 이용 상황과 토지소유자나 관계인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우 등은 고려하지 아니하도록 되어 있다.

한편, 최근에 제주지역 토지소유자 4명이 제주특별자치도 지방토지수용위원회와 제주국제자유도시개발센터를 상대로 예래 휴향형 주거단지와 관련한 토지수용 재결처분 취소소송의 상고심에서 원고 승소판결이 확정되었다. 이 사건에

서 대법원은 다음과 같은 논거를 제시하면서 이 사건 도시계획시설사업 실시계획인가는 위법하다고 판시하였다. 첫째, 행정청이 도시계획시설인 유원지를 설치하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하려면, 그 실시계획에서 설치하고자 하는 시설이 국토계획법령상 유원지의 개념인 ‘주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’에 해당하고, 그 실시계획이 국토계획법령이 정한 도시계획시설(유원지)의 결정·구조 및 설치의 기준에 적합하여야 한다.⁵⁾ 둘째, 국토계획법에 정한 기반시설인 ‘유원지’는 광장, 공원, 녹지 등과 함께 공간시설 중 하나로서 ‘주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’인 반면, 피고 제주국제자유도시개발센터가 기반시설인 예레유원지를 설치하기 위해 도시계획시설결정을 받은 토지 위에 주거·레저·의료기능이 통합된 휴양형 주거단지 개발사업에 따라 조성하고자 하는 예레휴양형 주거단지는 국내외 관광객, 특히 고소득 노년층을 유치하여 중장기 체류하도록 함으로써 관광수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 하는 시설로서 국토계획법에 정한 기반시설인 ‘유원지’와는 그 개념과 목적이 다르고, 인근 주민의 자유로운 접근성과 이용가능성이 제한된 채 숙박시설 투숙객의 배타적 이용을 위한 각종 시설의 설치를 내용으로 하고 있어 도시계획시설규칙에 정한 유원지의 구조 및 설치기준에도 부합하지 아니하는 등 국토계획법령이 정하는 도시계획시설인 유원지에 해당하지 아니한다고 하면서, 이 사건 휴양형 주거단지를 개발하는 내용인 이 사건 도시계획시설사업 실시계획인가는 위법하다”라고 판시하였다. 또한 위 사건에서 대법원은 “도시계획시설사업은 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설 중 도시관리계획으로 체계적인 배치가 결정된 시설을 설치하는 사업으로서 공공복리와 밀접한 관련이 있는 점, 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 현실적으로 실현하기 위한 것으로서 사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용권 부여의 요건이 되는 점 등을 종합하면, 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 공공성을 가지는 도시계획시설사업의 시행을 위하여 필요한 수용 등의 특별한 권한을 부여하는 데 정당성을 갖추지 못한 것으로서 법규의 중요한 부분을

5) 대법원 2015. 03. 20. 선고 2011두3746 판결.

위반한 중대한 하자가 있다.”라고 판시하였다. 결국 지역주민의 복지향상에 기여함이 없이 오로지 국내외 관광객을 대상으로 관광수익을 창출하는 것을 주된 목적으로 하는 시설은 도시계획시설인 유원지에 해당하지 않음에도 불구하고 도시계획시설(유원지) 실시계획 요건이 충족되었다고 하면서 인가한 것은 부적법하다는 것이다. 이 판결로 인하여 향후 공공성을 가장한 제주지역 내 유원지 개발사업 내지 휴양형 주거단지 개발 사업은 더 이상 지방자치단체로부터 인가를 받을 수 없을 것으로 보인다.

III. 제주지역 토지수용 절차와 관련한 몇 가지 문제점과 개선방안

1. 제주특별자치도 지방토지수용위원회 심의안건

제주특별자치도 지방토지수용위원회는 제주특별자치도 도시건설국장, 변호사, 대학교수, 감정평가사, 법무사 등 다양한 직역에 종사하고 있는 전문가 등으로 구성되어 있는데, 저자는 대학교수로서 참여하고 있다. 그리고 제주특별자치도 지방토지수용위원회의 심의안건 중에서 특히 문제가 되는 사안을 중심으로 살펴보면, 우선 손실보상금의 적절성과 관련하여 재결절차를 진행하는 것이 대부분이다. 그리고 사정토지의 경우에는 소유자 불분명을 원인으로 공시송달 공고를 하면서 재결절차를 진행하거나, 아니면 수용토지상에 주택 및 나무 등의 지장물의 보상과 관련하여 재결절차가 진행되고 있다. 기타 보상금액의 오기로 인한 경정재결도 있다. 이하에서는 저자가 제주특별자치도 지방토지수용위원회 위원으로 참석하여 심의한 안건 중에서 검토의 여지가 있는 사안을 중심으로 개선방안을 검토하고자 한다.

2. 토지보상금의 적절성 문제

토지보상금의 적절성과 관련한 제주지역 ○○토지의 재결신청에 대하여, 제주

특별자치도 지방토지수용위원회 재결서를 살펴보면, “토지의 보상은 토지보상법 제70조제1항에 따라, 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 지가변동률, 생산자 물가상승률과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하도록 되어 있다. 따라서 토지보상법 제58조 제1항 제2호⁶⁾ 및 같은 법 시행규칙 제16조 제6항⁷⁾에 따라 별지 제1목록 토지 및 제2목록 물건에 대하여 감정평가업자 2인이 평가한 금액을 산술평균하여 산정한 결과를 손실보상금으로 하여 금 ○○○원을 보상함이 적정한 것으로 판단되므로 편입 토지 등에 대하여 위와 같이 보상하기로 한다.”라고 결정하였다.

생각건대, 토지수용법에 따라 지급되는 손실보상금은 사업인정 당시의 공시지가를 기준으로 산정함으로써 개발에 따른 지가 상승분을 반영하지 않아 투기를 배제하고 보상절차를 지연시키는 것을 방지하는 효과가 있다는 것을 부정할 수 없다. 그러므로 전술한 제주특별자치도 지방토지수용위원회 재결과정이 관련 법률에 정면으로 배치된다고 단정할 수는 없다. 그러나 다음과 같은 문제점이 있다. 제주특별자치도 토지수용위원회의 재결과정을 살펴보면, 대부분 사업인정 당시의 공시지가를 기준으로 하거나 약간 상회하는 방식으로 보상금액을 결정하고 있다. 그런데 부동산 투기를 목적으로 하지 않고 토지를 소유하고 있음에도 불구하고 대부분의 경우에 실제 거래가격보다 낮은 보상금액이 결정되므로 사업시행자와 부동산소유자간에 보상금에 대한 협의가 이루어지지 않는 경우가 적지 않다. 지금까지 제주특별자치도 토지수용위원회 심의안건 중에서 대부분은 손실보상금이 시가에 미치지 못하기 때문에 재결신청을 하는 경우이었다. 그런

6) 「토지보상법」 제58조(심리조사상의 권한) ① 토지수용위원회는 심리에 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 행위를 할 수 있다. 1. 사업시행자, 토지소유자, 관계인 또는 참고인에게 토지수용위원회에 출석하여 진술하게 하거나 그 의견서 또는 자료의 제출을 요구하는 것 2. 감정평가업자나 그 밖의 감정인에게 감정평가를 의뢰하거나 토지수용위원회에 출석하여 진술하게 하는 것 3. 토지수용위원회의 위원 또는 제52조제8항에 따른 사무기구의 직원이나 지방 토지수용위원회의 업무를 담당하는 직원으로 하여금 실지조사를 하게 하는 것
7) 제16조(보상평가의 의뢰 및 평가 등) ⑥ 보상액의 산정은 각 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다.

데 토지수용의 목적이 공공성이라고 하더라도 토지소유자의 의사에 반함에도 불구하고 관련 법률에 의하여 강제적으로 토지수용절차가 진행되고 있다는 점에서, 토지소유자의 보상금에 대한 적절성 문제의 제기를 계속적으로 외면하거나 방치하는 것이 타당한 것인지에 대하여 상당한 의문이 있다.

물론 종래 헌법재판소는, “구 공익사업법 제70조 제1항, 제4항이, 공시지가를 기준으로 수용된 토지에 대한 보상액을 산정하는 것은 정당하고, 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가를 손실보상액 산정의 기준이 되는 공시지가로 규정한 것은 개발이익이 배제된 손실보상액을 산정하는 적정한 수단으로서 헌법상 정당보상의 원칙에 위배되지 않는다. 감정평가업자는 토지를 감정평가함에 있어 부동산평가법 제21조 제1항 본문에 따라 공부상의 지목과는 관계없이 당해 토지와 토지이용상황이나 주변환경 기타 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 당해 토지의 현실적인 이용상황에 따라 위치·지형·환경 등 토지의 객관적 가치에 영향을 미치는 제요인을 표준지와 비교하여 평가하여야 하는 등 감정평가에 있어 나름의 공정성과 합리성이 보장되므로 위 조항이 헌법상 정당보상원칙에 반한다고 볼 수 없다.”라고 결정하였다.⁸⁾ 그런데 헌법재판소는 “헌법 제23조 제3항에서 규정한 “정당한 보상”이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것이지만, 공익사업의 시행으로 인한 개발이익은 완전보상의 범위에 포함되는 피수용토지의 객관적 가치 내지 피수용자의 손실이라고는 볼 수 없다.”⁹⁾라고 결정하였다. 그러므로 현행 헌법상의 정당한 보상이란 합리적 범위에서의 급부간의 유상성을 전제한 것으로 보는 것이 타당하고, 거래시가에 미치지 못한 공시지가를 기준으로 손실보상금을 결정하는 것은, 자신의 의사에 반하여 소유권을 수용당하는 소유자의 입장에서나 「거래가격을 기준으로 하는 객관적 가치」로 평가된 가격을 완전하게 보상하는 것을 정당한 보상이라고 해석하고 있는 헌법재판소의 결정 및 헌법상의 관련규정의 입법취지에 반하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 일반적인 매매의 경우에는 시가를 기준으로 부동산이 매매됨에도 불구하고, 오히려 소유자의 의사에 반하

8) 헌법재판소 2012.03.29. 선고 2010헌바370결정.

9) 헌법재판소 1990.06.25. 선고 89헌마107결정.

는 토지수용의 경우에는 거래시가보다 낮은 공시지가를 기준으로 예외 없이 손실보상금을 수령하라고 하는 것은 형평의 관념에도 부합되지 않는다. 또한 현행 토지보상법 제70조 제1항은 공시지가를 기준으로 하면서 다양한 전제사실을 고려하고 있는 것으로 규정되어 있지만, 실제 제주특별자치도 토지수용위원회의 재결과정을 살펴보면, 결과적으로 거래시에는 미치지 못한 금액이 손실보상금으로 결정되고 있으며, 다른 지방자치단체의 토지수용위원회의 경우에도 유사할 것으로 생각한다. 이러한 점들을 종합적으로 고려한다면, 토지수용의 공공성과 수용대상 토지의 권리자의 재산권 보호가 합리적으로 균형을 유지할 수 있는 방향에서 당해규정을 개정하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 이러한 이유에서 현행 토지보상법 제70조 제1항을 “협이나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 거래시가를 기준으로 하여 보상하되, 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률¹⁰⁾과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 가격으로 정당한 보상을 하여야 한다.”라고 개정하는 것이 타당하다. 또한 개정규정상의 정당한 보상의 범위를 설정함에 있어서는 특별한 사정이 없는 한 최소한 거래시가보다 낮지 않은 방향으로 정하는 것이 자신의 의사에 반하여 소유권을 수용당하는 권리자와 사업의 공공성이 합리적으로 균형을 유지하는 것이라고 생각한다.

3. 미등기 사정토지의 수용과정에서 소유자 불명문제

미등기 사정토지의 수용과 관련하여, 제주지역 ○○토지에 대한 제주특별자치도 지방토지수용위원회 재결과정에서 당사자의 주장내용을 살펴보면, “토지소유자는 토지보상법 제31조에 따라 재결 신청서를 열람공고 한 결과 열람기간 중 소유자로서의 의견을 제시하지 않았고, 사업시행자인 서귀포시장은 ○○토지는 사정토지이지만 미등기 토지로서 소유자를 찾을 수 없어 공시송달 등 이행을 완료하였다”는 의견을 제시하였다.

10) 「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한다.

그런데 일제강점기 사정토지로서 미등기 토지인 경우에는 소유자를 찾을 수 없기 때문에 공시송달을 할 수밖에 없다는 사업시행자의 주장은 토지수용위원회에서 받아들여졌으며 향후에도 유사하게 결정될 것으로 보인다. 그런데 이러한 방식으로 재결수용절차가 진행된다면, 결국 공시송달¹¹⁾ 후 손실보상금이 공탁되더라도, 사실상 공탁금을 회수할 상속인이 나타나지 않을 가능성이 높기 때문에 결국 손실보상금은 국고에 귀속된다는 문제가 발생한다. 비록 토지수용의 공공성이 인정되더라도, 소유권을 박탈당한 자가 손실보상금을 수령할 수 있도록 사업시행자는 최선을 노력을 다하여 상속인을 찾아야 한다. 그리고 미등기 사정토지의 상속인을 찾는 것이 불가능한 것도 아니다. 왜냐하면 일제강점기의 지적원도, 토지조사부, 토지대장이 존재한다는 전제에서 전술한 각 장부상의 소유자의 우월관계가 어떠한지에 대한 종래 대법원의 입장을 살펴본다면 진정한 소유자의 상속인을 찾을 수 있으며, 그 상속인과 수용절차의 협의를 진행할 수 있는 방법이 있기 때문이다. 이와 관련하여 지적원도, 토지조사부, 토지대장의 권리추정력의 우월관계에 대한 종래 대법원의 입장에 대하여 간략하게 살펴볼 필요가 있다.¹²⁾

첫째, 지적원도에 소유자로 기재된 경우이다. 대법원은 지적원도(地籍原圖)의 권리추정력은 인정하지 않고 있다. 즉 ‘토지조사령’·‘토지조사령시행규칙’·‘조선총독부임시토지조사국조사규정’·‘조선총독부임시토지조사국측량규정’에 의하면, 토지측량의 결과에 따라 만들어진 지적원도에 소유자의 성명을 기재하도록 하는 규정이 없다.¹³⁾ 물론 어떤 토지의 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있는 사실이 인정된다면, 그와 같은 사실은 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정을 받은 것으로 추단되는 유력한 자료가 될 수 있다. 그러나 토지의 지번, 지목, 지적, 소유자 등 토지의 조사에 관한 사항을 토지조사부에 기재하는 외에

11) 소송상의 송달을 받아야 할 사람의 주소가 불분명하거나 또는 통상의 방법으로는 송달할 수 없을 경우에 일정한 기간 동안 법원의 게시판에 그것을 게시하는 것을 공시송달이고 하며, 관련서류를 공고한 날로부터 2주가 경과하면 당사자에게 송달된 것으로 간주한다.

12) 이하의 내용은 다음의 것을 참고한 것이다. 김성욱, “한국의 토지소유제도의 변천과정과 통일문제”, 한국학술정보, 2010, 261-282면

13) 다만 조선임야조사령시행수속 제51조에 의하면 임야에 대하여는 원도에 소유자 또는 국유임야의 연고자의 씨명 명칭을 기재하도록 규정되어 있다.

지적원도에 지번, 지목, 지적과 함께 소유자의 성명까지 병기한 것은 법령의 근거 없이 행정의 편의를 위하여 한 것으로 보인다. 따라서 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 사실만으로 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정 받았다는 사실로 추정된다고 볼 수 없다. 다만, 조선임야조사령시행수속(1918. 11. 26. 조선총독부훈령 제59호) 제51조에 의하면, 조선임야조사령에 의하여 조사 및 측량을 하는 임야에 관하여 작성한 원도에는 ‘소유자 및 국유 임야의 연고자의 씨명, 명칭’을 기재하도록 규정하고 있으나 …… 임야라고 하더라도 어떤 사람의 성명이 조선임야조사령 및 그 관련 규정에 의하여 작성된 원도에 기재되어 있는 것이 아니라 토지조사령 및 그 관련 규정에 의하여 작성된 원도에 기재되어 있는 경우에는 그 기재만으로 그 사람이 당해 임야의 소유자로 사정 받았다고 추정할 수는 없다.¹⁴⁾

둘째, 토지조사부에 사정명의인으로서 소유자로 기재된 자이다. 대법원은 토지소유권의 사정을 받은 자는 사정한 토지의 소유권을 확정적으로 원시취득하고 그에 저촉되는 종전 권리는 모두 소멸된다고 한다.¹⁵⁾ ‘조선토지조사령’(1912년 8월 13일 제령 제2호) 제15조의 규정에 의하면 토지소유자의 권리는 사정에 의하여 확정되고, 같은 령 제9조 같은 령 시행규칙 제3조에 의하면 토지의 소유자를 사정한 때에는 토지조사부 및 지도를 토지소재의 부, 군청에 비치하여 30일간 열람할 수 있도록 하였다. 그리고 그 취지를 조선총독부관보 및 토지소재의 도의 도보에 게재하도록 되어 있으므로, 토지조사부에 소유자로 등재되어 있는 자는 이의 또는 재심절차에 의하여 사정내용이 변경되지 않는 한 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 볼 수 있다는 것이다.¹⁶⁾ 또한 임야조사부의 기재

14) 대법원 1997. 6. 27. 선고 97다8984 판결 참조; 대법원 1996. 12. 20. 선고 96다40486 판결; 대법원 1993. 10. 12. 선고 93다29181 판결 참조.

15) 대법원 1992. 12. 22. 선고 91다27037 판결; 대법원 1984. 01. 24. 선고 83다카1152 판결; 대법원 1991. 01. 25. 선고 90다10858 판결; 대법원 1992. 06. 23. 선고 92다3472 판결; 이철우, “토지조사사업과 토지소유법제의 변천”, 『한국법사학논총』, 박영사, 1991, 365면; 조선총독부 임시토지조사국의 토지조사사업보고서도 “토지조사사업 이전에 있어서 모든 사유는査定에 의하여 일체 단절되는 것으로 한다.”고 기술하고 있다(朝鮮總督府 臨時土地調査局, 『朝鮮土地調査事業報告書』, 1918, 412면).

16) 대법원 1986. 06. 10. 선고 84다카1773 전원합의체 판결; 대법원 1990. 05. 22. 선고 89다카22777 판결; 대법원 1993. 10. 12. 선고 93다30037 판결 등 참조.

에 관해서도 같은 내용의 판시를 하고 있다.¹⁷⁾ 생각건대, 토지조사부는 토지소유자의 신고에 의하여 작성되는 것이기는 하지만 신고서에는 地主總代¹⁸⁾의 認印을 받아야 하고, 토지의 소유자와 이해관계인의 참여하에 신중한 조사절차를 거쳐야 하며, 만일 소유권이나 경계 등에 관하여 분쟁이 있을 때에는 토지조사부의 참고란에 기재하게 하는 등 그 기재가 실체와 부합하도록 필요한 절차적 규정을 두고 있다. 그리고 토지조사부 그 자체에 의하여 소유자의 사정이 이루어지며, 査定 후 공시되는 장부도 다름 아닌 토지조사부 그 자체이기 때문에 토지조사부의 기재가 실체상의 권리관계와 일치될 개연성이 매우 높기 때문에 토지조사부에 권리추정력을 인정하는 것은 타당하다고 생각된다.¹⁹⁾ 사정을 이유로 소유권을 취득하였다고 주장하는 자는 그 사정 사실만 입증하면 되고, 그 외에 사정 이전의 토지 취득 경위까지 입증할 필요는 없다. 그러나 타인에게 명의를 신탁하여 사정을 받은 것이라고 주장하는 자는 그 명의신탁 사실에 대하여는 증명책임이 있다.²⁰⁾

셋째, 토지대장에 소유자로 기재된 자이다. 임야대장, 토지대장, 가옥대장 등은 조세의 부과징수의 편의를 도모하기 위하여 작성된 장부에 불과한 것이므로 부동산에 관한 권리변동의 공시방법이라고 할 수 없다. 그렇다고 하더라도 이들 대장상에 소유권자로 등재되어 있으면 소유권의 귀속에 관하여 추정을 받는다고 할 수 있다.²¹⁾ 그리고 지적법 제9조에 의하면 토지대장에 대한 등록사항으로 소유자의 주소 성명이 규정되어 있고 동법 제15조에 의하면 신규등록할 토지가 생긴 때에는 토지소유자는 대통령령이 정하는 바에 따라 30일내에 소관청

17) 대법원 1989. 10. 24. 선고 88다카9852, 9869 판결 참조; 그리고 일정한 토지를 사정받은 자는 사정받은 토지의 소유권을 확정적, 원시적으로 취득하는 것이다. 그러므로 토지조사부에 근거한 사정(査定)의 추정은 일정한 토지가 사정을 받은 자의 소유로 확정되었다는 권리 추정을 의미하는 것이다.

18) 府尹(일제시대 府의 행정사무를 맡은 관리로 지금의 시장에 해당된다), 군수가 선정하여 임명한 지주대표로서, 토지조사령 제6조에 근거를 두고 있다.

19) 한상호, “토지조사부에 소유자로 등재된 사실과 사정의 추정 여부”, 『대법원판례해설』 제5호, 법원도서관, 1986, 25면.

20) 대법원 1984. 01. 24. 선고 83다카1152 판결; 대법원 1986. 06. 10. 선고 84다카1773 전원합의체 판결; 대법원 1994. 10. 28. 선고 93다60991 판결; 대법원 1996. 07. 30. 선고 96다17127, 17134 판결; 대법원 1998. 09. 08. 선고 98다13686 판결.

21) 대법원 1965. 08. 31 선고 65다1229 판결.

에 등록을 신청하여야 한다고 되어 있다. 또한 부동산등기법 제130조에 의하면 미등기토지의 경우에 소유권보존등기를 신청할 수 있는 자로서 토지대장등본에 의하여 자기 또는 피상속인이 토지대장에 소유자로서 등재되어 있는 것을 증명하는 자를 명시하고 있다. 이러한 점들을 고려한다면 토지대장등본에 토지의 소유자로 등재되어 있으면 토지의 소유권의 귀속에 관하여 추정을 받는 자료가 된다고 할 수 있다. 따라서 토지대장등본에 소유자로 기재되어 있으면 그 명의인의 소유토지로 추정을 받을 수 있다.²²⁾ 그러나 기재사항이 진실된 것으로 추정을 받는다 하더라도 이 경우의 추정은 증명력이 강한 증거자료가 된다는 의미를 가질 뿐이다. 따라서 부동산등기부등과 같은 비중의 추정력 즉, 입증책임의 전환까지 초래하는 추정력을 갖는다는 것은 아니다.²³⁾

전술한 것처럼 일제강점기에 만들어진 지적원도, 토지조사부 및 토지대장에 대한 대법원의 입장을 종합적으로 고려할 필요가 있으며, 특히 제주지역의 경우에는 설령 관련지역의 토지조사부가 멸실되었다고 하더라도 미등기 사정토지의 소유자를 충분히 찾을 수 있는 방법이 있다. 왜냐하면 현재 지적원도는 국가 기록원에 보존되어 있으며 온라인으로도 공개하고 있기 때문이다. 또한 제주지역의 경우에는 일제 강점기동안에 만들어진 토지대장과 호적등본 원본이 옛 한국은행 제주본부 지하 금고에 보관되어 있다고 한다.²⁴⁾ 그러므로 제주지역 수용토지에 대한 토지조사부가 멸실되었다고 가정하더라도, 지적원도에 소유자의 성명이 기재되어 있으며, 토지대장에 동일한 소유자의 성명이 기재되어 있다면 최소한 그가 토지조사부에 사정명의인으로서 소유자로 기재된 자로 추단할 수 있다. 또한 제주지역의 경우에는 일제강점기에 만들어진 호적등본 원본이 옛 한국은행 제주본부 지하 금고에 보관되어 있기 때문에 이를 기초로 하여 상속인

22) 대법원 1976. 9. 28. 선고 76다1431 판결.

23) 대법원 1979. 2. 27. 선고 78다913 판결.

24) <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2153743> <검색일: 2020. 4. 10.>: 2019. 12. 30. 언론기관인 제주신보의 보도내용을 살펴보면, “제주시에 따르면 100년 전인 일제시대에 택지와 농경지에 대해 필지 별로 측량을 하고 제작한 토지·임야조사부를 발굴했다. 일제가 만든 토지대장은 전통 한지를 이용해 지금도 보존 상태가 양호하다. 제주시는 1910년부터 2017년까지 생산된 토지대장과 지적도, 토지매매 서류, 지적측량 결과도 등 6종의 지적(地籍) 공부 111만5972매를 스캐닝 작업으로 디지털 이미지로 변환, 데이터베이스(DB)로 구축했다.”라고 보도하였다.

을 적극적으로 찾아서 손실보상금을 수령할 수 있도록 해 주는 것이 타당하다. 다만 미등기 사정토지의 상속인을 찾기 위해서는 관련 자료의 접근이 상대적으로 용이한 사업시행자(지방자치단체)의 전향적인 의사 및 소속공무원의 직무상 노력이 전제되어야 할 것인데, 그것은 국민을 위해 봉사하는 공공기관으로서 회피할 수 없는 책무하고 보아야 할 것이다.

4. 지장물의 보상범위 문제

토지수용을 하면서 지장물의 보상과 관련하여 제주지역 ○○토지에 대한 제주특별자치도 지방토지수용위원회 재결과정을 살펴보면, 사업시행자는 “토지 및 지장물 보상비 제시액과 소유주가 요구하는 보상비에 견해 차이가 있어 사실상 협의가 곤란하여 수용재결이 불가피하다”라고 주장한다. 이러한 사업시행자의 주장은 토지수용위원회에서 그대로 받아들여지는 것이 대부분이며, 시가보상을 주장하는 견해는 저자가 유일하다.

그런데 지장물 중에서 주택의 경우에도 수용토지의 손실보상금의 결정방식과 동일하게 공시지가를 기준으로 보상액이 결정된다. 그런데 수용자의 입장에서는 결정된 보상금을 가지고는 수용된 주택과 유사한 정도의 경제적 가치를 가지는 주택을 구매할 수 없는 문제가 발생한다. 대부분의 경우에 지장물 소유자는 현재의 시가를 기준으로 보상액을 결정하는 것이 타당하다고 주장하지만, 현재의 토지수용 관련법 및 토지수용위원회의 결정과정을 고려한다면 사실상 인용될 수 없다. 이러한 결정방식은 자신의 의사에 반하여 토지 뿐만 아니라 주택까지 모두 수용당하는 소유자의 입장에서 매우 부당한 수용이라고 생각될 수밖에 없을 뿐만 아니라, 특히 수용의 객체가 주택인 경우에는 다르게 판단하는 것도 검토의 여지는 있다. 왜냐하면 주택은 생활의 필수불가결한 객체이므로 종래의 주택과 유사한 주택을 구매할 수 있을 정도로 손실보상금을 결정해야 하는 특수한 사정이 존재하기 때문이다. 물론 토지수용 관련법상의 손실보상금의 결정 기준규정을 공시지가에서 거래시가를 기준으로 개정하는 것이 적절한 입법방식이지만, 설령 관련규정을 개정하지 않는다고 하더라도, 최소한 지장물 중에서 주택의 경우에는 현재의 거래시가를 기준으로 손실보상금을 결정하는 방향으로

차등화 하여 수용절차를 진행하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 왜냐하면 토지 보상법 제70조 제1항에 의하면, “손실보상금을 공시지가를 기준으로 하여 보상하도록 규정하면서도 여러 가지 사정을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.”라고 규정하고 있기 때문이다. 그러므로 당해 규정을 최소한 지장물 중에서 주택의 경우에는 특수한 사정을 고려하여 보다 탄력적으로 해석하는 것이 타당하다고 생각한다. 즉 관련규정에서 보상의 적절성을 지장물 중에서 주택의 경우에는 보상액의 범위를 조금 더 확대하는 방향으로 적용하자는 것이다. 그리고 지장물 중에서 나무의 경우에는 10년생, 20년생, 30년생마다 거래시가에 차이가 있음에도 불구하고 손실보상액은 차이가 나지 않는 것으로 보인다. 그런데 나무의 경우에도 거래시장에서 상품화되어 차별적 가액으로 거래되고 있는 상황을 고려한다면 보상액을 적절하게 차등하여 산정하는 방식으로 토지 수용 절차가 개선되는 것이 타당할 것으로 생각한다.

IV. 결론

지금까지 제주지역 토지수용과 관련하여 몇 가지 문제점을 중심으로 개선방안을 제시하였다. 그 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반적인 매매의 경우에는 시가를 기준으로 부동산이 매매됨에도 불구하고, 오히려 소유자의 의사에 반하는 토지수용의 경우에는 거래시보다 낮은 공시지가를 기준으로 손실보상금을 수령하라는 것은 형평의 관념에도 부합되지 않는다. 그러므로 토지수용의 공공성과 수용대상 토지의 권리자의 재산권 보호는 균형을 유지하는 방향으로 관련규정이 마련되어야 하며, 불균형적 상황이 지속될 수 있는 관련규정이 존재하면 당해규정을 개정하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 이러한 이유에서 현행 토지보상법 제70조 제1항을 “협이나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 거래시가를 기준으로 하여 보상하되, 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률²⁵⁾과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 가격으로 정당

한 보상을 하여야 한다.”라고 개정하는 것이 타당하다.

둘째, 미등기 사정토지의 수용절차와 관련하여 소유자 불상으로 처리하여 공시송달을 할 것이 아니라, 일제강점기에 만들어진 지적원도, 토지조사부 및 토지대장에 대한 대법원의 입장을 종합적으로 고려할 필요가 있으며, 특히 제주지역의 경우에는 설령 관련지역의 토지조사부가 멸실되었다고 하더라도 미등기 사정토지의 소유자를 충분히 찾을 수 있는 방법이 있다. 왜냐하면 현재 지적원도는 국가기록원에 보존되어 있으며 온라인으로도 공개하고 있기 때문이다. 또한 제주지역의 경우에는 일제 강점기동안에 만들어진 토지대장과 호적등본 원본이 옛 한국은행 제주본부 지하 금고에 보관되어 있다고 한다. 그러므로 제주지역 수용토지에 대한 토지조사부가 멸실되었다고 가정하더라도, 지적원도에 소유자의 성명이 기재되어 있으며, 토지대장에 동일한 소유자의 성명이 기재되어 있다면 최소한 그가 토지조사부에 사정명의인으로서 소유자로 기재된 자로 추단할 수 있다. 또한 제주지역의 경우에는 일제강점기에 만들어진 호적등본 원본이 옛 한국은행 제주본부 지하 금고에 보관되어 있기 때문에 이를 기초로 하여 상속인을 적극적으로 찾아서 손실보상금을 수령할 수 있도록 해 주는 것이 타당하다.

셋째, 토지수용 관련법상의 손실보상금의 결정기준규정을 공시지가에서 거래시가를 기준으로 개정하는 것이 적절한 입법방식이지만, 설령 관련규정을 개정하지 않는다고 하더라도, 최소한 지장물 중에서 주택의 경우에는 현재의 거래시가를 기준으로 손실보상금을 결정하는 방향으로 차등화 하여 수용절차를 진행하는 것이 타당할 것으로 생각한다. 왜냐하면 토지보상법 제70조제1항에 의하면, “손실보상금을 공시지가를 기준으로 하여 보상하도록 규정하면서도 여러 가지 사정을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.”라고 규정하고 있기 때문이다. 그러므로 당해 규정을 최소한 지장물 중에서 주택의 경우에는 특수한 사정을 고려하여 보다 탄력적으로 해석하는 것이 타당하다고 생각한다. 즉 관련 규정에서 보상의 적절성을 지장물 중에서 주택의 경우에는 보상액의 범위를 조금 더 확대하는 방향으로 적용하자는 것이다. 그리고 지장물 중에서 나무의 경우에는 10년생, 20년생, 30년생마다 거래시가에 차이가 있음에도 불구하고 손

25) 「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한다.

실보상액은 차이가 나지 않는 것으로 보인다. 그런데 나무의 경우에도 거래시장에서 상품화되어 차별적 가액으로 거래되고 있는 상황을 고려한다면 보상액을 적절하게 차등하여 산정하는 방식으로 토지수용 절차가 개선되는 것이 타당할 것으로 생각한다.

참고문헌

- 길준규, “우리나라의 공용수용과 보상의 현안”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.
- 김동근 외 1인, 「토지수용 및 손실보상절차」, 법률출판사, 2019.
- 김상수, “가압류와 토지수용”, 민사집행법연구, 한국민사집행법학회, 2019.
- 김성욱, “한국의 토지소유제도의 변천과정과 통일문제”, 한국학술정보, 2010.
- 김승중 외 3인, “토지수용사업의 공공성 강화와 향후 과제”, 국토연구원, 2019.
- 김해룡, “현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안”, 한국토지공법학회 제100회 학술대회자료집, 2015.
- 류화백, 「토지수용과 보상의 주요문제」, 부연사, 2019
- 박성률 외 1인, “중국 토지수용제도의 현황과 개선방안”, 민사법의 이론과 실무, 민사법의 이론과 실무학회, 2018.
- 서경규, “공용침해와 손실보상의 패러다임 전환과 과제”, 토지공법연구 제87집, 한국토지공법학회, 2019.
- 오승규, “프랑스법상 공용수용과 보상에 관한 고찰과 시사점”, 토지공법연구 제81집, 한국토지공법학회, 2018.
- 이철우, “토지조사사업과 토지소유법제의 변천”, 『한국법사학논총』, 박영사, 1991.
- 이학춘 외 1인, “토지수용에서의 손실보상 범위에 관한 논의”, 일감 부동산법학, 한국학술정보, 2017.
- 朝鮮總督府 臨時土地調査局, 『朝鮮土地調査事業報告書』, 1918.
- 한상호, “토지조사부에 소유자로 등재된 사실과 사정의 추정 여부”, 『대법원 판례해설』 제5호, 법원도서관, 1986

[Abstract]

**A Study of Private Law in connection with Expropriation
Procedure of Land in Jeju Special Self-Governing
Provincial Government**

Kim, Sung-Wook

*Director of Law and Policy Research Institute
Professor, Jeju National University Law School*

The title of this thesis is ‘A Study of Private Law in connection with Expropriation Procedure of Land in Jeju Special Self-Governing Provincial Government’. Property rights are fundamental rights guaranteed by the Constitution. However, property rights are not absolutely protected. Property rights are limited by public needs, but there must be fair compensation. It would be difficult at the present moment to predict exactly what problems may arise in the future. However, there should be efforts to find solutions for problems related to regulation of public order so that the risk of causing unreasonable consequences can be minimized. Since the expropriation system of and is something that is being newly developed, a thorough examination of past problems can lead to a future legal system that is more rational and accords with substantial justice. In Jeju Special Self-Governing Provincial Government, land is expropriated every year for public interest projects. However, in the expropriation procedure of land, Landowners raised many objections to the compensation. Landowners claim that compensation is low. And It is difficult to find the current owner in the case of Japanese Imperial colonial land. However, in the case of Jeju Special Self-Governing Provincial Government, there is a way to know the

owner, but no effort is made to find the owner. In this article, I will look at some problems related to Expropriation Procedure of Land in Jeju Special Self-Governing Provincial Government and review reasonable measures for improvement. First, land compensation should be paid based on the sale price. Second, in the case of Jeju Special Self-Governing Provincial Government, there is a way to find the heirs of the landowners of the Japanese colonial era. Thirdly, compensation for trees and houses should be paid based on the sale price.

Key words : Jeju Special Self-Governing Province, Expropriation of Land, Expropriation Procedure of Land, Property rights, Expropriation of Property rights, Compensation