| 부동산산업연구 | 제2권 2호(통권 제3호): 1~33, 2018

잔여지 손실보상제도의 개선방안에 관한 연구 - 도로사업 보상을 중심으로*

이무연** · 조인창***

A Study on the Improvement Plan of Residual Land loss Compensation System
- Focused on the Reward of Road Public Service -

Lee, Moo Yeon · Cho, In Chang

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 손실보상의 이론적 고찰
1. 행정상 손실보상의 의의
2. 잔여지 손실보상
Ⅲ. 잔여지 손실보상 관련 판례 및 보상사례
1. 잔여지 손실보상 관련 판례
2. 잔여지 손실보상 관련 질의회신 및 재결사례
3. 도로사업에 따른 잔여지의 가치하락 보상사례
Ⅳ. 잔여지 손실보상 제도의 문제점 및 개선방안
1. 잔여지 손실보상 제도의 문제점
2. 잔여지 손실보상 제도의 개선방안
Ⅴ. 결론
참고문헌

* 본 논문은 이무연의 석사학위논문을 바탕으로 작성되었다.

** 감정평가사, 명지대학교 부동산대학원 부동산학과 석사(mookite2@hanmail.net), 주저자
*** 명지대학교 부동산대학원 교수(inchjo@hanmail.net), 교신저자

요 약
Abstract

공익사업의 시행으로 토지 등을 협의 매수하거나 수용하기 위해서는 정당한 보상을 지급하여야 하고, 재산권에 대한 침해의 정도는 원칙적으로 사업시행을 위하여 필요한 최소한도의 범위 내에서 제한적으로 인정되어야 한다. 잔여지라 함은 동일한 토지 소유자에 속하는 '일단의 토지' 중 일부만이 공익사업지구에 편입되고 남은 토지를 말한다. 즉, 공익사업에 편입되고 남는 부분은 그 형상이나 면적 등이 공익사업에 편입되기 이전보다 불량해지기 때문에 가치하락에 따른 적정한 보상이 이루어져야 함에도 불구하고 우선 가치하락이 발생하였는지의 여부와 가치하락이 있다고 해도 어느 정도인지에 대한 평가기준이 표준화 되어 있지 않아서 사업시행자나 감정평가사 등의 실무자들도 가치하락의 판단에 대해서 의견이 일치하지 않는 경우가 발생한다.
따라서, 본 연구는 잔여지 손실보상에 대한 판례와 국토교통부 질의회신 등과 가치하락 손실 보상평가 사례를 검토하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하여 헌법상 보장된 정당한 보상의 취지에 부합하는 잔여지 손실보상 평가 제도의 점진적인 개선을 목적으로 한다.

With a view to executing the public works project, just compensation should be paid to landowners to purchase expropriate their land, etc. by consultation, and the degree of encroachment on the property right should in principle be admitted limitedly within the minimum range necessary to execute the project.
The remaining land is referred to as the land remaining after only a part of a group of land belonging to the identical landowner is incorporated into the public works project district. That is, the part of the land remaining after its incorporation into the public works project may become poorer in its shape or area than before its incorporation into the public works project, and so just compensation should be made to the landowner for its depreciation. Nevertheless, the appraisal criterion has not been standardized for land depreciation as to whether or not land depreciation occurred or the degree of actual land depreciation. There may occur disagreements as to the judgement of land depreciation between hands-on workers such as project operators and appraisers.
Accordingly, this study attempted to examine and grasp the precedents of loss compensation for the remaining land, inquiries to and responses from the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, and the cases of appraisal of loss compensation for land depreciation and presented remedial schemes for them. The ultimate purpose of this study is to prevent the proposal for the gradual improvement of the system for appraisal of the remaining-land loss compensation corresponding with the tenet of just compensation guaranteed in the constitution.

Key Words 잔여지, 손실보상, 공익사업
Remaining land, Loss compensation, Pubic works project

■ 논문접수일 2018.10.25. ■ 수정본제출 2018.12.15. ■ 게재확정일 2018.12.20

I. 서론

공익사업의 시행으로 토지 등을 협의 매수하거나 수용하기 위해서는 헌법 제23조 제3항[1]에 의거 정당한 보상을 지급하여야 한다. 이러한 헌법의 기본이념을 토대로 제정된 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다)은 손실보상에 관하여 구체적인 보상내용을 규정하고 있어서 보상에서의 기본법의 역할을 하고 있으며, 공익사업에 직접 편입되고 남는 잔여 토지에 대해서도 역시 보상규정을 두고 있다.

공익사업에 편입되지 않고 남게 되는 잔여지에 대한 손실보상의 문제는 특히 도로와 철도의 개설과 같은 선형사업에서 많이 나타나게 되는데, 구체적으로 잔여지에 대한 손실보상은 잔여지 가치하락으로 인한 보상, 잔여지의 매수(수용)보상, 잔여지에 대한 공사비 보상 등으로 분류된다. 「토지보상법」과 '감정평가 실무기준'(국토교통부 고시), '토지보상평가지침'(한국감정평가사협회 지침) 등에서 잔여지 손실보상에 대해 규정하고 있지만 다양한 잔여지의 손실보상 사례를 모두 반영하기에는 한계가 있고 토지 소유자의 손실을 완전하게 보상하여 주는 것에는 미흡한 부분이 있다.

본 연구의 내용적 범위는 공익사업에 편입되고 남는 잔여지의 손실보상에 관한 부분으로서 잔여지의 가치하락 손실의 평가기준과 잔여지의 매수기준을 중점으로 연구하였다. 잔여지의 활용도가 부분적으로 불량한 경우에는 가치하락 보상보다는 소유자의 청구에 기인하여 부분 매수하는 것이 바람직하다는 차원에서 잔여지 손실 상호간의 연관성이 있다. 잔여지에 그 밖의 손실에 따른 통로, 도랑, 담장 등의 신설이나 공사가 필요하여 공사비로 보상하는 경우와 잔여지의 건축물에 대한 보수비와 잔여건축물 등의 가치하락부분은 주된 연구에서 제외하였다.

잔여지 손실보상의 문제는 주로 선형사업(도로)에서 발생하기 때문에 공익사업 중에서

1) 헌법 제23조 3항 : '공공필요에 의한 재산권의 수용 · 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.'

도 도로사업을 주 대상으로 하되, 잔여지의 보상사례의 공간적 범위는 사례의 수집이 가능했던 경기도 북부 및 동부지역의 도로사업을 대상으로 하였다.

II. 손실보상의 이론적 고찰

1. 행정상 손실보상의 의의

1) 손실보상의 개념

행정상 손실보상이란 공공필요에 의한 적법한 공권력 행사로서 개인에게 가해진 특별한 희생에 대하여 사유재산권 보장과 공평부담의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적 전보를 말한다.[2] 손실보상의 원인이 되는 행위가 적법한 공권력의 행사에서 시작되고 손실의 정도를 보상하려면 특별한 희생이 있어야 한다는 것이 손실보상의 주된 요건이다. 공익사업에 편입되고 남은 잔여지도 동일한 토지의 일부분인 편입부분이 공공필요성에 의해 적법한 공권력의 행사로서 개인의 재산권에 가하여진 특별한 희생의 산물이기 때문에 역시 손실보상의 대상이 되는 것이다.

2) 손실보상의 근거

행정상 손실보상을 왜 해주어야 하는가에 대한 근거로서 이론적으로는 개인의 재산권의 내용 또는 행사를 제약하는 것은 국민 전체의 이익을 실현하기 위한 경우에만 적합하기에 개인에게 부과된 특별한 희생은 전체의 부담으로 하여 보상하는 것이 정의와 공평의 원칙에 부합한다는 '특별희생설'과 재산권은 절대권으로서 자연법적인 기득권불가침원칙을 전제로 하여 원칙상 침해할 수 없지만 예외적으로 긴급하게 침해한 경우 그 경제적 가치에 대해서 보상해야 한다는 '기득권설', 국가가 적법한 공권력 행사로 개인 재산권을 침해

2) 김남진, 김연태, 『행정법 I』, 법문사, p.640, 2015.

하더라도 당연히 보상해 주어야 하는 것은 아니고 개별적 보상을 한다면 국가의 은혜라는 '은혜설' 등이 있다.[3)]

잔여지에 대한 실정법상 손실보상의 규정은 헌법 제23조 제3항에 의거 「토지보상법」 제73조(잔여지의 손실과 공사비보상), 제74조(잔여지 등의 매수 및 수용청구)에서 법률로 규정하고 있으며, 헌법 제23조 제3항의 정당한 보상은 재산권보장의 관점에서 볼 때 완전한 보상을 원칙으로 하여 재산적 가치뿐만 아니라 부대적 손실과 생활권 보상까지도 포함되는 개념으로서 이러한 부대적 손실의 보상에는 공익사업에 편입되고 남게 되는 잔여지의 가치하락 보상과 공사비보상, 잔여지 매수보상(확장수용), 잔여건축물의 손실에 대한 보상이 포함된다고 본다.

2. 잔여지 손실보상

1) 잔여지 손실보상의 의의

잔여지라 함은 동일한 토지 소유자에 속하는 '일단의 토지'중 일부만이 공익사업지구에 편입되고 남은 토지를 말한다. 재산권에 대한 침해의 정도는 원칙적으로 사업시행을 위하여 필요한 최소한도의 범위내에서 제한적으로 인정되어야 한다. 그러나 공용침해가 되지 않은 나머지 잔여 재산권만으로는 재산권자가 그 용도에 맞게 사용을 더 이상 할 수 없거나 경제적 유용성을 상실하게 될 경우에는 그 잔여재산권에 대한 공용침해의 확장을 요구할 권리가 재산권자에게 주어져야 할 것이다. 이러한 잔여지 손실보상은 사업시행자가 잔여지를 보상하여 줌으로써 토지소유자의 손실을 보전해주는 데에 그 목적이 있다.[4)]

---

3) 서정욱, 『행정법요론』, 도서출판 홍, p.476, 2002.

4) 박 신, "도로의 개설로 인한 손실보상의 현황과 과제", 한국토지보상법연구회, 제13집, pp.66-67, 2013.

2) 잔여지 손실보상의 종류

(1) 잔여지 가치하락 손실 및 공사비 보상

사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때 또는 잔여지에 통로 · 도랑 · 담장 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다. 이러한 손실은 해당 사업의 공사완료일로부터 1년이 지난 후에는 청구할 수 없다.

잔여지의 가치 하락에 대한 평가는 공익사업에 편입되기 전의 잔여지의 가액에서 공익사업지구에 편입된 후의 잔여지의 가격을 뺀 금액으로 하도록 토지보상법에 근거를 두고 있지만 이것은 큰 틀에서의 평가방법만을 규정한 것이고, 잔여지 가치하락 손실의 평가기준으로는 한국감정평가사협회가 제정한 '토지보상평가지침'의 규정을 참고하고 있다.

(2) 잔여지 매수(수용) 보상

공익사업에 편입되고 남는 잔여지가 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에 당해 공익사업에 필요한 토지가 아님에도 불구하고 사업시행자는 잔여지를 매수(수용)하여야 한다. 토지소유자는 사업시행자에게 매수하여 줄 것을 청구할 수 있고, 협의가 성립되지 아니한 경우 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있으나 해당 공익사업의 공사완료일까지 청구하여야 한다.

잔여지를 매수(수용)할 때의 잔여지에 대한 평가방법은 일단의 토지 전체 가격에서 편입토지의 가격을 뺀 금액으로 평가하도록 하고 있어서 기존 편입부분의 평가에 특별한 하자가 없다면 편입부분의 가격과 같은 수준으로 결정되기 때문에 잔여지 매수(수용)시의 감정평가에는 별 다른 논란이 없다.

(3) 잔여지의 손실보상의 체계

잔여지에 대한 공사비 보상은 실무상 공사비용을 지급하는 방법보다는 대체시설을 설치하여 종전과 동일한 효용을 유지할 수 있도록 하고 있고 잔여지 매수(수용)보상은 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한 경우를 판단하여 편입토지와 동일한 가격으로 매수함으로서 정당한 보상이 이루어진다고 할 수 있다.

그러나, 잔여지에 어떠한 시설을 설치하더라도 여전히 가치하락이 발생할 수 있고 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란한 경우가 아니어서 매수하지 못하는 상황이 더 많이 발생하므로 결국 잔여지 가치하락을 판단해야 하는 문제는 잔여지 손실보상의 실무상 가장 어려운 과제로 남게 된다.

토지보상법의 규정상 잔여지의 매수 및 수용의 청구는 토지소유자가 시업시행자에게 매수하여 줄 것을 청구할 수 있다고 규정하고 있지만, 잔여지 가치하락 손실과 공사비 보상은 공사완료일부터 1년이 지난 후에는 청구할 수 없다는 기간상의 제한이 있을 뿐 반드시 소유자의 청구가 있어야 한다는 명시적 규정이 없고 사업시행자가 보상하여야 한다고만 규정되어 있다. 이러한 규정은 잔여지 가치하락 손실과 공사비가 필요한 손실은 소유자의 개인적인 판단에 의해서가 아니고 사회적인 공감대와 전문적인 판단에 의해서 결정되어야 할 부분임을 반영하는 것이라고 이해된다.

〈표 1〉 잔여지의 손실보상 체계도

보상구분	공사비보상	잔여지 가치하락 보상	잔여지 매수보상
손실보상의 원인	잔여지에 공사가 필요할 때	잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때	잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때
실무상 판단주체	사업시행자	사업시행자, 감정평가사	사업시행자 또는 중앙토지수용위원회

3) 잔여지 손실보상의 특징

잔여지에 대한 손실보상은 사업지구 외에서 발생한 손실에 대한 보상이고 잔여지는 사업시행자가 계획하는 사업에 필요한 토지가 아니므로 토지 소유자가 지속적으로 소유하면서 종전과 같이 활용해야 하는 상황에서 일반적인 행정상 손실보상의 원칙과의 차이가 발생한다.

소유자의 청구에 의해 보상이 시작되므로 사업시행자보상의 원칙에 따라 사업시행자가 주도적으로 보상을 해주는 것이 아니고 공익사업의 완료일 또는 공사완료일로부터 1년 이내에 보상을 청구하여야 하므로 사전보상의 원칙의 예외가 된다.[5] 현금보상이 원칙이지만 잔여부분에 종전과 동일한 효용을 유지하기 위해서 공사가 필요한 경우에는 공사비나 필요한 시설을 설치하도록 하여 현금보상의 원칙의 예외도 발생할 수 있다.

또한, 동일소유자의 토지이지만 편입부분과 잔여부분을 동시에 보상받지 못하고 편입부분의 보상평가 이후에 잔여부분을 나중에 평가하기 때문에 일괄보상의 원칙도 적용되지 않고 편입부분은 당해 공익사업으로 인한 영향이나 개발이익을 배제하여 평가해야만 하지만 잔여지의 평가시에는 당해 공익사업으로 인해 설치되는 시설의 영향도 반영해야 하기 때문에 평가의 기준이 다르고 전반적으로 잔여지에 대한 평가의 난이도가 매우 높다는 차이점이 있다.

5) 서경규, 잔여지 감가보상의 쟁점과 개선방안, 감정평가, Spring. vol.29, p.39, 2018.

III. 잔여지 손실보상 관련 판례 및 보상사례

1. 잔여지 손실보상 관련 판례 및 보상사례(정리)

항 목	내용 및 시사점	비 고
잔여지 가치하락 손실의 범위와 손실에 대한 판단기준	잔여지의 가치하락 손실에는 수용손실(형상, 면적, 지세의 변동)뿐만 아니라 설치되는 시설의 형태 · 구조 · 사용 등에 기인하여 발생하는 손실과 장래의 사용 · 교환가치의 하락도 포함된다.	대법원 2010두23149
	당해 공익사업으로 인하여 잔여지의 가격이 증가하거나 그 밖의 이익이 발생하여도 잔여지의 손실과는 상계할 수는 없다.	대법원 99두6439
	철탑 및 선하지의 보상이후 주변의 잔여지에 대해서도 잔여지 가격 감소에 따른 토지수용법상의 재결절차를 적용한 구제절차가 가능하다.	대법원 99누10315
	도로사업 시행 후 접도구역의 지정 자체에 대해서는 지정권자(국토부장관)에게 매수청구 할 수 있을 뿐이고, 특별한 사정이 없는 한 접도구역의 지정은 잔여지 손실보상에 해당하지 않는다. 하지만, 접도구역 지정으로 인해 남는 잔여지의 활용도가 감소하는 부분은 잔여부분의 위치, 면적 등에 따라서 개별적으로 판단해야 할 것이다.	대법원 2017두40860
	잔여지의 부지 조성비용은 별도 보상대상은 아니지만 가치를 증대시킨 한도 내에서 잔여지 가치하락 보상액 산정시 참작해야 할 부분으로 보아야 한다.	대법원 2008두822
	잔여지에 대한 손실을 판단할 때에 일단지의 개념은 편입토지와 잔여지 부분의 물리적인 연속성 이외에도 객관적인 이용상황을 기준으로 동일한 목적을 위해 활용되고 있어야 함을 의미한다.	대법원 2000두1362
잔여지 매수기준 (종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때의 의미)	잔여지의 매수기준에서 '종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때' 의 판단은 잔여지의 편입 비율, 잔여지의 면적뿐 만 아니라 물리적, 사회적, 경제적인 측면을 종합적으로 고려해야 한다.	대법원 2002두4679
	잔여지의 매수기준에서와 같이 '종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때' 에 해당하지는 않더라도 잔여지의 가격이 감소되었다고 인정된다면 그에 대한 가치하락의 손실보상 문제가 발생한다.	대법원 97누4623

2. 잔여지 손실보상 관련 질의회신 및 재결사례(정리)

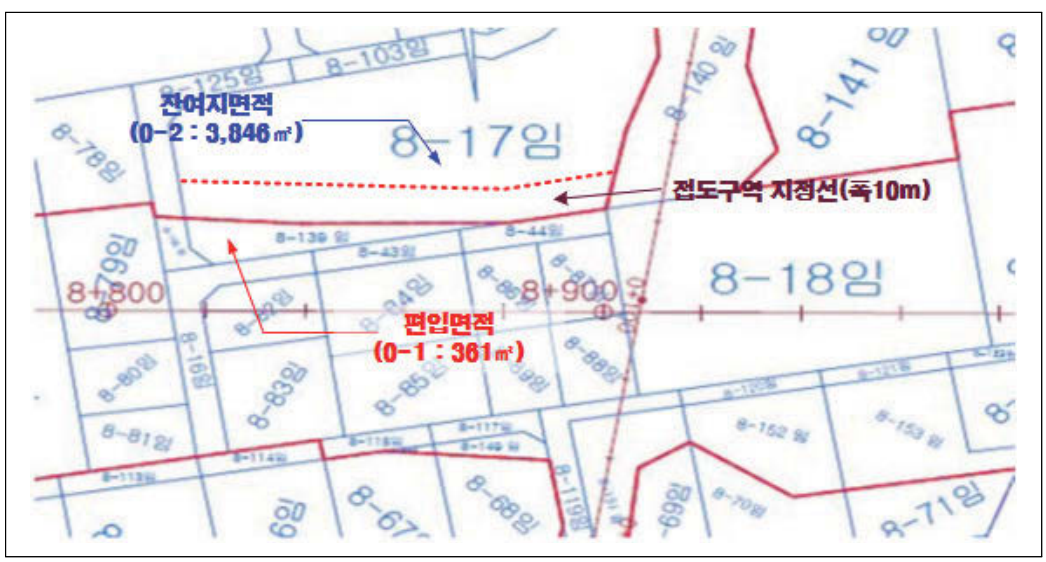
구 분	항 목	내용 및 시사점	비 고
국토교통부 질의회신	잔여지의 일부분에 대한 매수(수용) 여부	공익사업에 편입되고 남은 잔여지 중 일부 면적을 특정하여 수용할 수 있는지에 대하여 잔여지 중 일부가 공익사업 시행으로 인하여 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 객관적으로 인정되는 경우에는 잔여지 중 일부에 대한 수용 청구도 가능할 것으로 본다고 하였다.	토지정책과-784 (2013.02.01.)
		공익사업에 편입되고 남은 잔여지를 매수할 수 있는 최소 면적을 질의한 것에 대하여 잔여지의 위치 · 형상 · 이용상황 및 용도지역, 편입토지 면적 및 잔여지 면적을 종합적으로 고려하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한지 여부 등을 검토하여 판단하는 것이라고 답하여 잔여지 면적이 매수 가능성의 절대적인 기준은 아닌 것으로 회신하였다.	토지정책과-2745 (2013.08.19.)
		잔여지의 면적이 넓은 경우에도 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 객관적으로 인정되는 경우에는 매수가 가능한지를 고려해야 하며 잔여지 면적이 절대적 기준은 아니라고 하였다.	토지정책과-1760 (2015.03.13.)
	잔여지에 새로이 수반되는 비용에 대한 보상 여부	진행중인 사업이 중단될 때에는 투하된 사업비용은 보상되지만 잔여지에 신규 건축허가를 위한 설계비용은 보상대상이 아니라고 하여 잔여지에 기존에 투입된 지출비용은 가치하락 손실에 참작해야할 사항임을 반영하고 있다.	토지정책과-5511 (2010.11.25.)
중앙토지수용위원회 재결사례	접도구역을 제외한 면적을 기준으로 잔여지의 수용여부를 판단한 사례	잔여지에 접도구역의 저촉을 제외한 부분을 기준으로 토지의 활용도를 판단하여 종전의 공장운영을 동일한 효용으로 운영하기는 어렵다고 하여 수용결정 하였다. 판례에서 접도구역의 지정은 지정권자에게 매수청구 해야 할 사안이라고 판시한 것과 대비하여 잔여지의 현황에 맞게 실무적 판단을 한 사례라고 할 수 있다.	중토위 2017.7.13
	농경지의 영농가능성을 전체 잔여지의 면적으로 판단한 사례	잔여 농경지가 폭이 긴 형태이나 진출입로가 있고, 부분적으로는 농기계회전이 어렵지만 전체적으로는 기계영농에 지장이 없어서 종래의 목적대로 사용가능하다고 본 사례이다. 하지만, 농경지라 하더라도 일부분의 형상이 불량하여 활용도가 낮다면 소유자의 청구에 의해 일부분도 매수할 수 있어야 한다고 본다.	중토위 2017.3.23

3. 도로사업에 따른 잔여지의 가치하락 보상사례

잔여지의 가치하락으로 인한 손실의 종류는 크게 수용손실과 사업손실로 분류할 수 있다. 수용손실이란 당해 사업으로 편입토지가 수용되면 남는 잔여지에 직접 발생하게 될 손실로서 대부분 사전에 예측이 가능하다. 면적감소, 형상의 불량, 고저차이에 의한 접근의 어려움, 이용상황의 변경 등이 그 예로서 주로 물리적인 부분의 손실이다. 사업손실이란 당해 사업으로 인해 도로나 철도 등이 개설되어 운영될 때 발생하는 손실로서 설치되는 시설물에 의한 잔여지 출입의 불편함, 교통의 단절, 소음, 진동, 먼지, 일조침해 등을 그 예로 들 수 있다.

1) 수용손실에 따른 사례

(1) 위치에 따른 가치하락 잔여지의 사례



자료: 원주지방국토관리청의 보상업무 위탁 수행 기관(한국감정원)에서 제시한 용지도 참조.

〈그림 1〉 잔여지 지적도

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

본 토지 0-2번지 임야 3,846㎡(전체면적4,207㎡, 편입면적 361㎡, 용도지역:계획관리지역)은 전원주택단지 예정지구에 포함된 인근의 임야로서 접도구역에 속한 부분이 개발행위를 할 수 없다는 이유로 사업시행자에게 잔여지 가치하락에 대한 보상협의요청을 진행하였으나 사업시행자는 대상 토지의 가치하락은 없는 것으로 회신하였다.

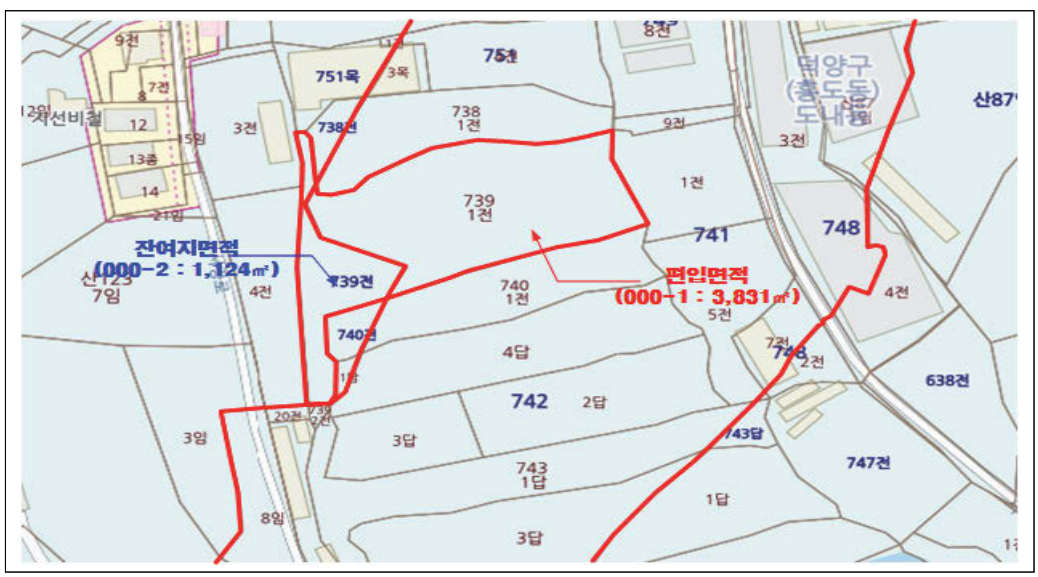
② 사례분석 및 시사점

본 토지는 북서하향의 지세를 갖는 임야이지만 전원주택 단지를 조성하기 위해 도로를 개설하고 도로에 상하수관을 매립한 상태로서 본 토지의 남측이 당해 고속도로 개통과 함께 접도구역(폭10미터)으로 지정된 상태이다. 판례는 접도구역이 당해 고속도로사업과 관련하여 지정되었더라도 도로를 관리하는 지정권자에게 매수청구를 해야 할 사안이지 고속도로를 개설한 사업시행자에게 손실보상을 청구할 것은 아니라고 판시하고 있다. 접도구역은 도로를 관리하고 보호하기 위해 지정되는 것이며, 사회적 제약의 범위로서 수인한도 내에 있기 때문에 손실보상으로 볼 수 없다는 취지이다.

일반적으로 접도구역은 전면도로와 접한 진입부분에 지정되기 때문에 전면부는 주차장이나 진입로로 활용되므로 건물은 토지의 후면에 신축하게 되어 토지의 사용에는 큰 지장이 없는 경우가 대부분이다. 하지만 위의 사례는 남동측에서 북서측으로 하향된 지세 때문에 잔여지의 북서측 또는 북측이 전원주택으로 진입하는 전면부가 되고 신설 고속도로와 접한 남측부분이 전원주택지를 보호하는 주택 후면의 석축(옹벽)부분이 될 수밖에 없는 지세를 가진 토지이다. 소유자는 접도구역의 제한으로 형질변경을 할 수 없기 때문에 접도구역으로 지정된 부분을 남겨놓고 연접한 북측으로 폭4m정도를 더 이격하여서 석축을 쌓아야하기 때문에 주택을 신축할 때에 건물의 배치나 마당의 활용에 있어서 불리한 손실을 입을 가능성이 높다.

이와 같은 경우 잔여지 가치하락의 평가시에 접도구역 지정 자체의 손실은 지정권자인 국토부장관을 대상으로 하더라도 접도구역 지정에 따른 잔여지의 부수적인 손실을 파악할 수 있어야 하고 실무상으로는 접도구역 유무에 따른 건축가능 면적의 차이와 토지가격비준표[6]상의 접도구역 저촉의 비율을 활용하여 잔여지 가치하락의 정도를 평가할 수 있을 것이다.

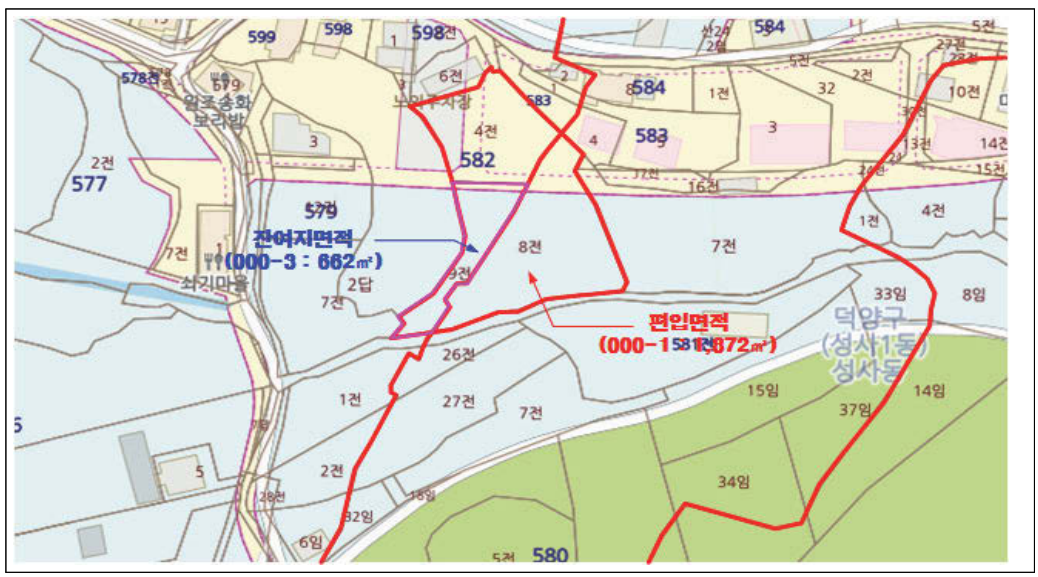
(2) 형상이 변경된 잔여지의 사례



자료: 서울지방국토관리청의 보상업무 위탁 수행 기관(한국감정원)에서 제시한 용지도 참조.
(이하 서울-문산 고속도로 민간투자사업 건설공사 동일)

〈그림 2〉 사례1, 잔여지 지적도

6) 국토부장관이 행정목적을 수행하기 위하여 지가산정을 위해 필요하다고 인정하는 경우에 작성하여 제공하는 표준지와 개별토지의 지가형성요인에 관한 표준적 비교표로서 대법원은 '지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률'제10조의 시행을 위한 집행병령인 개별토지가격 합동조사지침과 더불어 법령 보충의 역할을 함으로써 법규적 성질을 갖는 것으로 보아야 한다고 판시하였다. 토지특성 정보를 토대로 토지의 가격형성요인에 중요한 영향을 미친다고 분석되는 항목을 설정하여 다중회귀분석법에 의해 산출된다.



〈그림 3〉 사례2, 잔여지 지적도

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

사례1 에서는 고양시 덕양구 도내동 000번지는 지목은 전, 면적 1,124㎡(전체면적 4,995㎡, 편입면적 3,871㎡, 개발제한구역)으로 현재 전으로 이용되고 있고 잔여율 23%로 남게 되는 토지로서 기존의 농로가 일부 단절됨에 따라 설계변경이 예정되어 있으며, 설계변경시 추가 진출입로를 확보하여 통행이 가능하고 면적도 커서 종래의 목적대로 사용할 수 있는 것으로 예상되며 잔여지 가치하락 보상은 불가하다.

사례2 에서는 잔여지(성사동 000-3, 전, 662㎡)는 현재 농지 및 주차장으로 사용중이며, 잔여지의 면적이 매우 크고 기존 진·출입로를 통해 진·출입이 가능하므로 종래의 용도로 사용할 수 있다고 판단되어 매수는 불가하다.

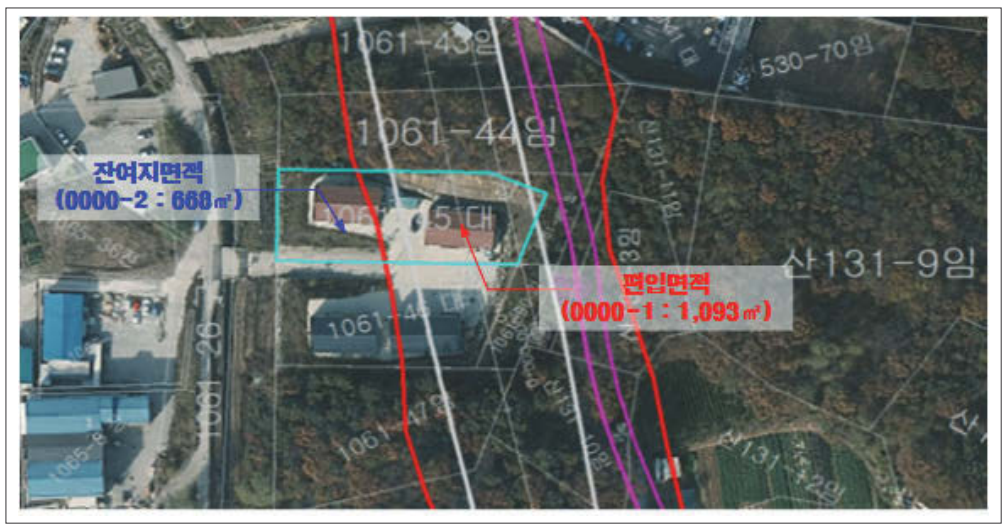
② 사례분석 및 시사점

사례1에서 농경지는 편입 전에는 직사각형에 유사한 부정형의 토지였으나 당해 도로사업에 일부가 편입되어 지적도면에서와 같이 깃발모양의 형상으로 남게 되었다. 깃발모양의 가운데 부분은 농기계의 회전이 가능하다고 해도 규모의 경제를 갖춘 비닐하우스의 연동된 신축은 불가능해 보인다. 더구나, 깃발모양의 북측의 잔여 토지는 너비의 폭이 최소 2m이고, 남측의 잔여 토지는 7m에 불과하여 효율적인 경작이 어렵고 매매한다고 해도 그 가치가 하락할 것이 타당해 보인다.

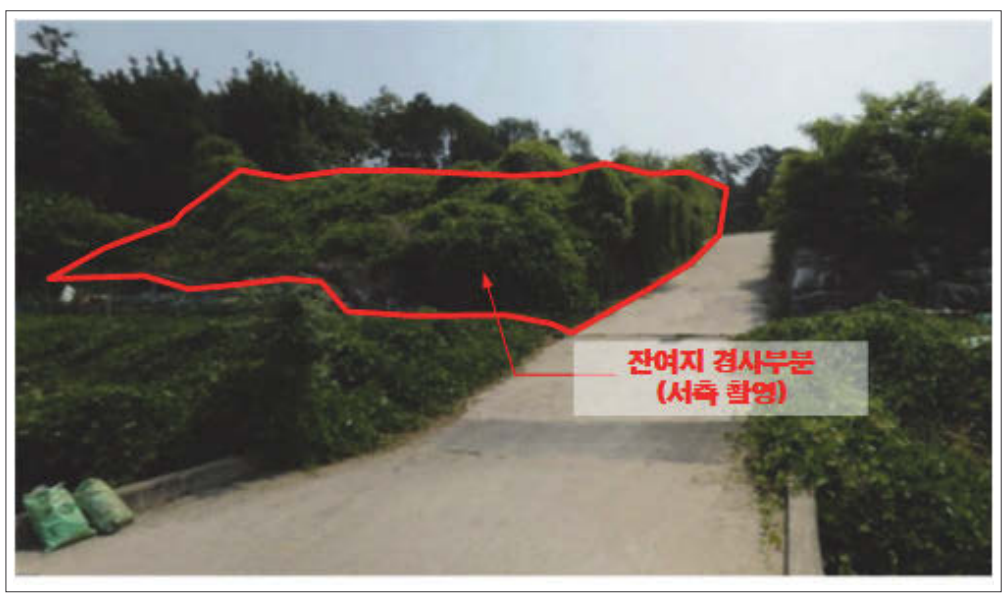
사례2에서 토지는 편입 전에는 개발제한구역의 사다리형에 유사한 부정형의 토지였으나 당해 도로사업에 일부가 편입되어 지적도면에서와 같이 길쭉한 모양의 형상으로 남게 되었다. 특히 가운데 부분은 너비의 폭이 최소 4m로서 인근 주거지역 대지의 마당이나 주차장으로서도 효용가치가 떨어질 것이 예상된다.

위 사례2에 비추어 보면 남게 되는 잔여지의 형상에 따라서 1필지의 일부분(주거지역)은 종전대로 활용이 가능하지만 1필지의 다른 일부분(개발제한구역)은 형상이 매우 불량하여 1필지 내에서도 위치에 따라서 종전의 목적대로 이용하는 것에 차이가 있을 수 있다. 잔여지의 매수기준의 대상이 필지별이 아니고 1필지의 일부라도 매수할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 한다. 사업시행자도 잔여지의 면적이 크다고 하더라도 사례1,2와 같이 남게 되는 잔여지의 형상은 사업시행 초기부터 예상할 수 있으므로 소유자의 잔여지 보상청구가 있기 이전에 협의 단계에서 가치하락 손실을 편입부분의 보상평가와 함께 의뢰 하여야 한다.

(3) 지세의 차이가 있는 잔여지의 사례



〈그림 4〉 잔여지 지적도 및 항공사진



〈그림 5〉 잔여지 사진

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

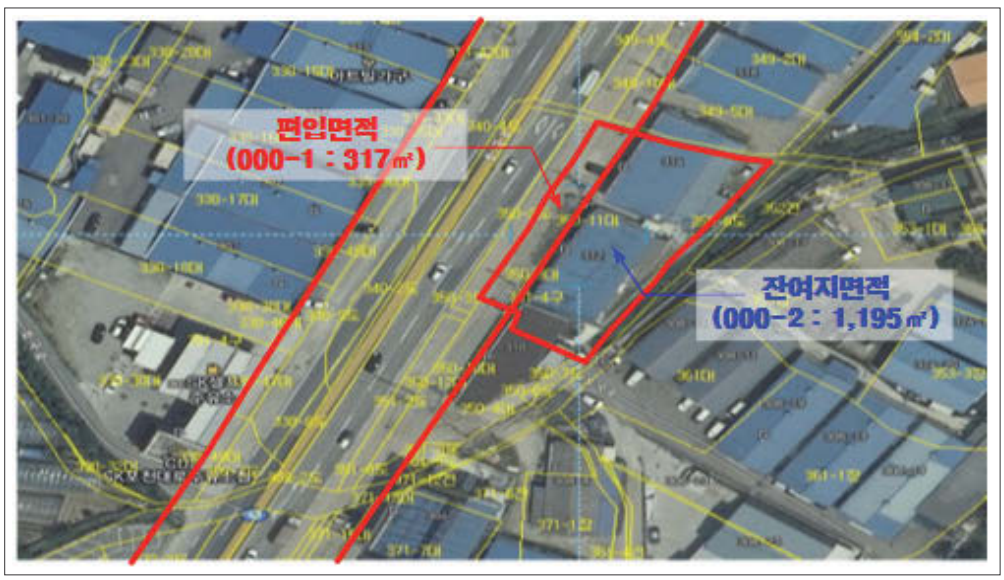
민원인이 매수 요청한 잔여지(성석동 0000-2, 대, 668㎡)는 현재 공장으로 사용중이며 잔여지의 면적이 668㎡이고 기존 도로가 연결되어 있어서 진 · 출입이 가능하므로 종래의 용도로 사용할 수 있다고 판단하여 가치하락이 거의 없다고 본다.

② 사례분석 및 시사점

사례의 잔여지는 위의 사진(서측 진입로에서 촬영)차럼 일부 석축을 쌓아 놓은 경사지로서 항공사진과 같이 편입 이전의 공장 건물 2동을 신축하기 위해 계획관리지역 으로서 건폐율과 용적율에 산입된 대지이지만, 실제 건축을 하려면 석축을 더 올려서 지반을 동측의 편입된 부분과 동일한 높이로 조성해야 건물신축이 가능한 지세를 갖고 있는 토지이다. 따라서, 잔여지에 종전대로 건물을 신축할 수 없음은 물론이고, 동측부분이 편입되면 고저차이 때문에 기존 도로로는 서측의 잔여지에 직접 출입할 수 없게 된다. 기존 도로가 잔여지에 닿아 있지만 실제로 잔여지와의 고저 차이로 출입할 수 없는 상황이 되는 것이다. 이러한 지세의 차이로 인한 잔여지의 손실보상은 사업시행자가 잔여지에 석축을 쌓아 평탄한 토지로 만들어 줄 수는 있지만(공사비 보상) 실무적으로는 잔여토지에 닿아있는 진입로를 동일한 고저로 맞추어 진출입이 가능하게 해주는 것이다.

종전과 동일한 도로조건으로 진입로만 공사를 해준다고 해도 잔여지는 동에서 서하향의 급 · 중경사지라서 계획관리지역에서 허용되는 건물의 용적율을 완전히 활용하여 신축할 수 없다는 것에 잔여지의 가치하락이 또한 발생한다. 이러한 상황에서 잔여지 가치하락의 정도는 잔여지를 평탄히게 조성하는 것을 목적으로 하는 공사비나 계획관리지역에서 건물의 허용 용적율과 경사지인 잔여지의 상태에서의 토지 가용면적에 따른 예상 건물 용적율의 차이를 참고하는 것도 가치하락의 정도를 판단하는 하나의 기준이 될 것이다.

(4) 이용상황 변경에 따른 잔여지의 사례



〈그림 6〉 잔여지 지적도 및 항공사진



편입 전 토지의 주차장 부분	도로확장 후 잔여지의 주차장 부분

자료: 인터넷 다음지도 참고(http://.map.daum.net)

〈그림 7〉 잔여지 사진

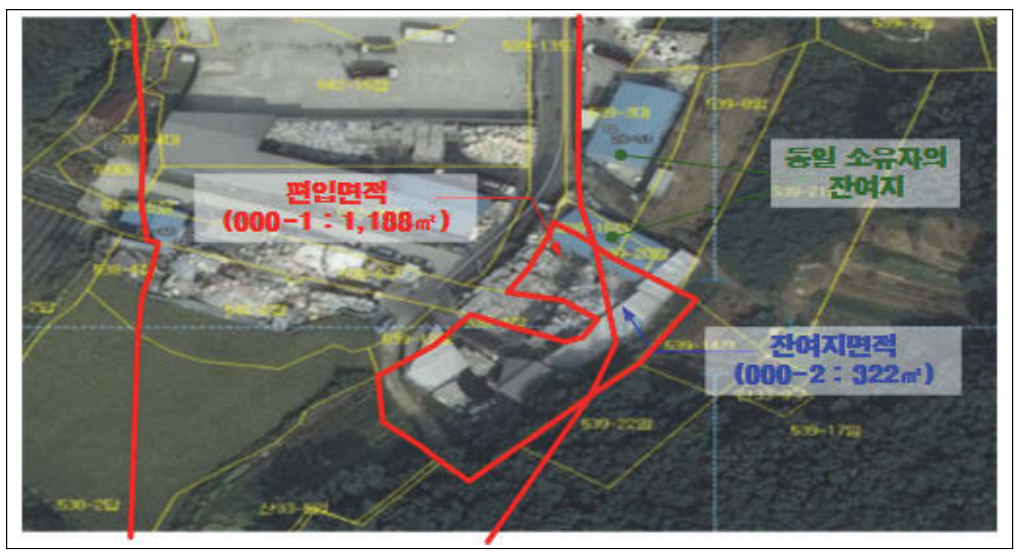
① 사례분석 및 시사점

본 사례는 토지 소유자가 잔여지 가치하락 손실 보상을 청구하지는 않았지만 동일한 국도확장사업에 편입되는 유사한 이용상황의 토지 소유자들이 잔여지 가치하락 손실을 청구하였으나 사업시행자는 잔여지의 면적, 형상 등이 종래의 목적대로 사용하는 데에는 불리함이 없다고 하여 잔여지에 대한 손실보상은 이루어지지 않았다. 기존의 43번 국도변에는 유사 업종인 중소규모의 가구매장들이 집중되어 있고, 업종의 특성상 가구의 전시, 판매, 고객의 방문 등을 위해서는 도로 전면 주차장 부지의 확보가 필수적이다. 위 사진과 같이 약6m 폭의 전면 주차장부분이 기존 43번 도로의 확장사업으로 공익사업에 편입되었고, 이후 주차장부분은 대형 가구매장의 부대시설로 활용하기에는 다소 좁아진 상태가 되었다. 건물의 일부가 도로사업에 편입되었다면 영업시설의 일부가 편입되었다고 보아 영업이익감소 부분에 대한 일부 영업손실 보상이 가능할 수 있겠지만 주차장부지의 공간이 작아진 것을 영업규모의 축소와 연결어 영업보상을 실행하기에는 실무상 어려울 것으로 판단된다.

공익사업으로 인한 토지의 편입면적이 작고 남는 잔여지의 면적이 크고 잔여지의 형상에도 큰 변화가 없다고 해도 가구매장의 특성상 건물의 점유가 대지면적 거의 전체를 차지하는 상황에서 줄어든 주자장부지의 면적을 확보할 대체 공간은 건물을 철거하지 않는 이상 확보할 수는 없다고 볼 수 있다. 가구점이 아닌 다른 용도로 전환하던지 건물을 멸실하고 재축하지 않는다면 잔여지의 활용가치는 종래의 목적보다 하락할 것임이 명백해 보인다.

이와 같은 경우 가치하락의 정도를 측정하는 방안으로 편입된 주차장부지와 동일한 면적의 인근 토지를 임대하였을 경우에 해당하는 임대료를 환원하는 방법으로 잔여지 가치하락 정도를 추정할 수 있을 것이다.

(5) 잔여지에 대한 동일소유자 판단의 사례



〈그림 8〉 잔여지 지적도 및 항공사진

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

민원인이 매수 요청한 잔여지(설문동 000-2, 잡, 322㎡)는 신설 부체도로를 통하여 편입 후에도 진출입이 가능하고, 잔여지의 면적이 크고 동일소유의 토지와 연접하여 종래의 목적대로 사용이 가능하다고 판단하였다.

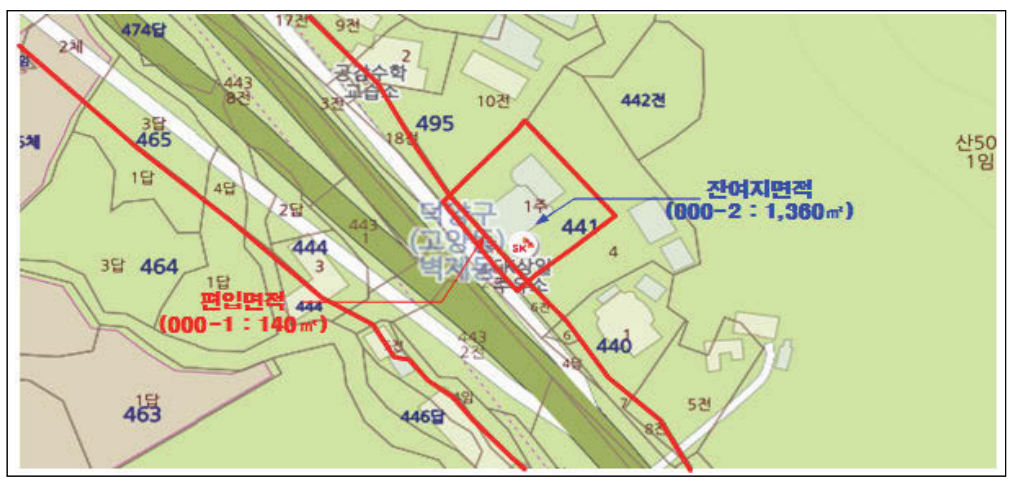
② 사례분석 및 시사점

본 사례는 편입되는 동일소유자의 토지가 약8필지로서 일단의 고철 및 폐자재 수집, 재활용 등의 목적으로 사용되는 상호 연관된 부지로 이용중이었다. 사업시행자는 동일소유자의 잔여토지가 다른 잔여지와 연접되어 있어서 종래의 목적대로 함께 이용이 가능하다고 하였다. 하지만 동일 소유자의 토지가 연접되어 있는지의 유 · 무만이 아니라 연접되어진 형태 및 해당 잔여지와 일단지로서의 이용가능성까지도 검토되어야 잔여지의 활용에 대해 명확환 판단이 가능하다. 위 사례에서는 동일 소유자의 잔여지가 북측에 연접되어 남아

있다고 해도 연접된 토지간의 폭이 좁고 그 형태가 매우 불량하여 종전의 목적대로 활용하지 못하여 잔여지의 가치하락이 발생하고 있다.

2) 사용손실에 따른 사례

(1) 신규시설 설치로 인한 잔여지 가치하락 사례



〈그림 9〉 잔여지 지적도



편입 전 주유소 앞 도로전경 | 편입 후 주유소 앞 도로전경

자료 : 인터넷 다음지도 참고(http://.map.daum.net)

〈그림 10〉 잔여지 사진

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

신청인의 잔여지(벽제동 000-2, 주, 1,360㎡)는 기존 왕복2차선 국지도 78호선에 접하여 있었고, 덕양-용미 국지도 건설공사로 혜음령 터널을 신규 개설(편도2차선)하면서 기존 1차로는 도로법면으로 조성되었고, 나머지 1차로는 종전과 동일하게 신청인 소유 토지에 진출입 할 수 있게 조치되어 가치하락은 없다고 판단된다.

② 사례분석 및 시사점

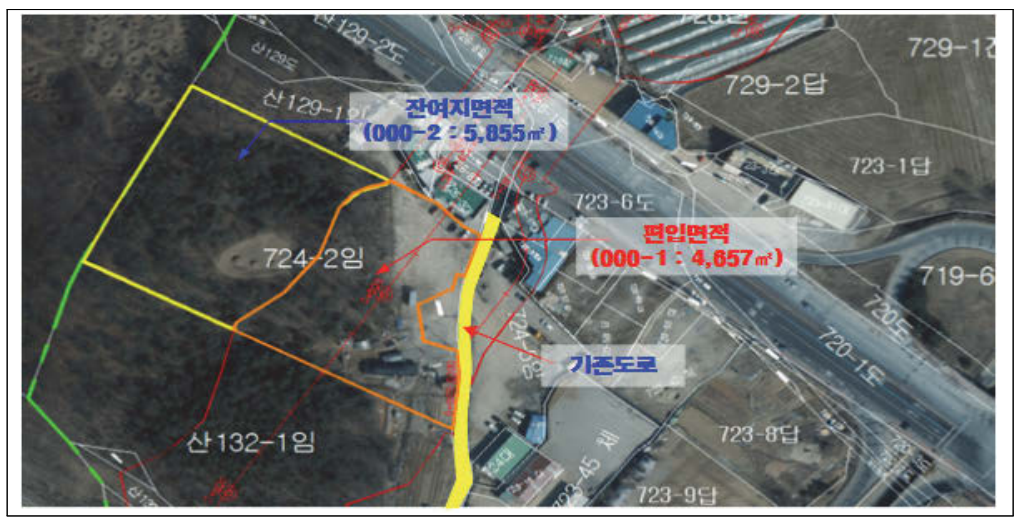
본 사례는 위 〈그림 10〉의 좌측과 같이 종전 2차선 국지도를 통하여 약500m 북측전방의 혜음령 고개를 넘어서 인접 파주시로 진입하는 도로 초입의 주유소 부지로 운영중이었다. 2007년부터 터널을 개통하는 직선화도로 사업이 시행되어 현재는 위 〈그림 10〉의 우측 사진과 같이 기존도로의 서측으로 왕복4차선의 직선화도로가 개통되었고, 본 주유소부지는 기존 도로가 1차선으로 바뀌어 종전대로 운영함으로서 도로에는 계속 접하고 있지만 신설된 직선화 도로를 이용하는 차량은 본 주유소를 이용하기가 거의 불가능하고 기존과 같이 고갯길을 넘어가려는 차량들만 간헐적으로 주유소를 이용하게 되었다.

사업시행자는 본 토지가 종전처럼 진출입이 가능하다고 하였지만 이는 물리적인 출입만이 가능할 뿐이고 신설된 직선화도로(왕복4차선)도로와는 연결되지 않아서 계통성이 악화되어 도로개설 후 수개월이 지난 현재 주유소는 거의 폐업상태에 직면해 있다. 당해 도로사업에 직접 편입되지 않지만 당해 도로확장 사업으로 인해 접근성이 불량해져서 불편함이 발생하는 주위의 토지들을 현재의 보상제도하에서 보상한다는 것은 매우 불분명하고 수인한도를 넘어서는 특별한 희생이 발생하였는지에 대해서도 논란의 여지가 있다.

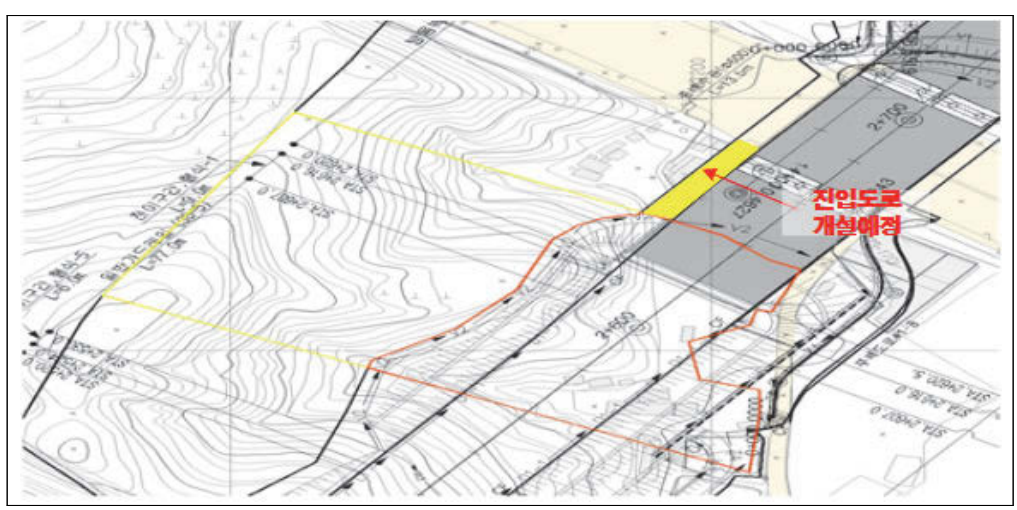
당해 사업에 일부라도 편입되어 신규 개설도로에 직접 접하고 있는 본 주유소 토지는 당해 사업으로 인한 잔여지가 되었고, 공익사업에 의해 설치되는 새로운 도로시설을 사용하는 것이 기존 도로의 사용보다도 불편해져서 가치하락이 발생하였다고 볼 수 있다. 실무상 이러한 사례의 경우 잔여지 가치하락 정도의 판단은 토지가격비준표상의 도로조건과

인근 접면도로의 차이에 따른 토지의 시장가치를 조사하여 판단할 수 있을 것이고, 사업시행자는 소유자의 청구 여하에 따라서는 영업보상을 검토할 수 있을 것이다.

(2) 신규 설치시설의 구조에 따른 잔여지 가치하락 사례



〈그림 11〉 잔여지 지적도 및 항공사진



〈그림 12〉 잔여지 등고선 도면

① 잔여지 가치하락에 대한 사업시행자의 의견

신청인의 잔여지(도내동 000-2, 임, 5,855㎡)는 부정형이지만 신설 진입도로 개설로 출입이 가능하고, 면적이 대규모 이어서 종래의 목적대로 사용이 가능하다.

② 사례분석 및 시사점

본 사례는 편입 전 이용상황이 임야로서 남동측의 다소 평지 상태인 임야 하단부가 편입되고 북서측의 중·상단부는 잔여지로 남게 된 것을 위 그림의 등고선을 통해 확인할 수 있다. 편입 전 전체 임야는 동측의 폭4미터의 세로에 접하고 있었지만, 편입되고 남은 잔여지에 신설 진입도로를 위의 그림과 같이 북측에 대체 도로를 개설하여 편입 전과 같이 잔여지에 접근이 가능하도록 대체공사를 실행한다는 것이다.

하지만, 편입 전에는 한 필지의 남동측 부분에 거의 한면 전체가 도로에 접하는 토지였는데, 편입 후에는 토지의 중단부 경사지의 북측 끝부분만이 도로에 접하게 되는 토지는 객관적인 판단으로도 가치의 하락이 발생할 것으로 예상된다. 실무상 이러한 사례의 경우 잔여지 가치하락 정도의 판단은 토지가격비준표를 활용하여 가장형과 세장형 또는 자루형 토지와의 차이를 참고할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 잔여지 손실보상 제도의 문제점 및 개선방안

1. 잔여지 손실보상제도의 문제점

1) 수용손실에 대한 사후보상

잔여지의 면적, 형상, 지세의 변경으로 인한 가치하락 등은 공익사업 시행의 설계 단계에서부터 도면상으로도 확인할 수 있는 예측이 가능한 수용손실이다. 사업시행자는 당해 공익사업으로 토지 등의 취득 또는 사용이 필요할 때에는 토지조서와 물건조서를 작성[7]하여

야 하고, 이러한 공익사업을 준비하기 위해서 타인의 토지에 출입하여 측량하거나 조사[8] 할 수 있으므로 공익사업에 따른 손실보상 협의의 당사자로서 손실보상 대상을 확정하고 토지 소유자 등 이해관계인과 성실하게 협의해야 할 의무가 있다. 잔여지의 손실보상은 공익사업의 시행 이후에 소유자의 청구로서 인정될 수도 있지만「토지보상법」의 규정상 사업시행자 보상의 원칙과 사전보상의 원칙에 따라 사업시행자가 가치하락 손실 등이 있을 때는 당연히 보상을 하여야 한다.

이러한 규정의 해석과 달리 거의 대부분의 사업장에서는 편입토지의 보상에만 집중하고 있고, 잔여지 가치하락에 대한 손실보상 등은 소유자의 이의신청이 있어야만 수용재결 단계에서 별도로 검토되고 있어서 재결과 소송으로 인한 사회적 비용이 가중되고 소유자의 권리구제도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 개인에게 가해진 적법한 공권적 침해의 성격이 사회적 제약의 범위인지 특별한 희생인지의 판단에 대하여 사업시행자는 사전에 공개적으로 더 많은 노력과 비용을 들여 판단해야만 한다.

2) 잔여지의 매수(수용)기준의 경직성

잔여지의 매수결정은 토지소유자의 청구에 의해서 사업시행자나 중앙토지수용위원회에서 매수(수용)여부를 결정하고 있으며, 잔여지의 가치 하락 손실이 있는지에 대한 판단 역시 소유자의 청구에 의해서 사업시행자가 일차적으로 판단하되 편입토지에 대하여 협의평가를 했던 감정평가업자의 의견을 청취하여 사업시행자의 판단에 참고하는 절차로서 진행되고 있다.

「토지보상법 시행령」 제39조의 잔여지 매수기준과는 별도로 사업시행자와 중앙토지수용위원회에서 구체적인 매수기준을 두고 잔여지에 대한 종합적인 판단을 하여 매수여부를 결정하고 있지만 사업시행자의 관점에서 작성되었기 때문에 소유자의 권리구제에는 다소

7)「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조. (토지조서 및 물건조서의 작성)
8)「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제9조. (사업준비를 위한 출입의 허가 등)

미흡하고, 다양한 실무의 사례에서 정당한 보상을 실현하기에는 한계가 있다. 사업시행자가 공익사업에 필요한 토지가 일부분만을 매수(수용)하여 잔여지가 부분적으로 종래의 목적대로 사용할 수 없게 되는 토지가 된다면 토지 소유자에게도 부분매수(수용)의 청구가 가능하도록 해야 할 것이다.

3) 잔여지 가치하락 손실 평가방법의 단일성

「토지보상법」 제73조는 잔여지의 손실을 보상하여야 한다고 하면서 '하락된 경우의 잔여지의 손실은 편입 전의 잔여지 가격에서 편입 후의 잔여지 가격을 뺀 금액으로 한다'고 규정하고 있다. 「토지보상법 시행규칙」에서도 총괄적인 평가방법(전후비교법)만을 제시하고 있을 뿐이고, 잔여지의 가치하락에 따른 손실 평가시 반영해야 할 세부사항은 '토지보상평가지침'의 규정에 의존하고 있는데 이러한 평가지침은 잔여지를 평가하면서 비교표준지와 잔여지간의 개별요인 비교시에 반영하여 고려할 만한 사항들을 규정하고 있다. 실무상 편입 후 잔여지의 가치를 판단하는 것이 기술적으로 어렵고 잔여지의 특이한 상황에 따라서는 편입 후 잔여지의 가치평가에서 객관성이 결여될 가능성이 있다. 잔여지에 가치하락이 발생하는 어떤 유형에 따라서는 잔여지에 발생하는 직접적인 손해를 평가하는 것이 잔여지 전체의 가치를 평가하는 것보다 잔여지 가치하락과 더 밀접한 관계가 있을 수 있다.

4) 잔여지 가치 하락의 정도에 대한 기준의 부재

실무상 잔여지 가치하락의 경우는 매우 다양하고 발생된 잔여지 자체가 시장에서 일상적으로 거래되는 대상이 아니므로 가치하락의 정도에 대한 판단이 모호하다. '토지가격비준표'가 일정부분(공법상 제한의 저촉에 대한 감가율, 토지의 형상, 접면도로, 용도지역간 격차율)에 있어서 간접적인 참고가 될 수도 있겠지만 간혹 동일 사안에 대한 감정평가의 결과에서도 재결과 소송에서 다른 결론이 도출되고 있음을 살펴볼 때 당해 사업지구의 편입으로 사전에 예상되는 수용손실에 대한 부분만큼은 일정범위로 나타낼 수 있는 가치하

락에 대한 보편적인 적용기준이 필요하다.

2. 잔여지 손실보상제도의 개선방안

1) 수용손실에 대한 사전보상

사전에 예측 가능한 잔여지의 가치하락 손실 등은 미국과 같이 편입 토지 보상단계에서 편입토지와 구분하여 평가목록을 작성하고 평가해야 한다. 각 사업시행자의 잔여지 매수기준에 부합하는 토지는 소유자의 요청에 따라서 매수하는 것으로 결정하되, 매수 대상이 아니라고 판단되는 토지는 가치하락 손실 또는 공사비의 보상 대상임을 표명하고 토지소유자의 의견을 청취하여야 한다.

이는 우리나라의 잔여지의 손실 보상평가 방법의 규정에서도 편입 전 일단의 토지 전체 가격에서 편입 후 잔여지의 가치(매수의 경우는 편입되는 토지의 가치)를 공제하는 전후비교법으로 규정하고 있어서 동일한 시점에 편입부분의 가치와 함께 평가하는 것이 법률의 규정에도 부합하는 것이라고 할 수 있다. 구체적으로 사업시행자의 토지조서 작성시에 잔여지의 처리에 대하여 사업시행자의 의견제시 항목을 별도로 신설하는 방법이 있다.

2) 잔여지의 매수(수용)기준의 보완

국토교통부의 질의회신 내용과 형상이 변경된 잔여지의 보상사례와 같이 잔여지의 형상이 매우 불량한 경우에는 일부분에 대해서도 부분적인 매수(수용)가 이루어져야 한다. 「토지보상법」제74조 제①항의 “~토지소유자는 사업시행자에게 (잔여지를) 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며~”의 규정을 “~토지소유자는 사업시행자에게 (잔여지의 전부 또는 일부를)매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며~”와 같이 잔여지를 부분적으로도 매수청구하고 부분적으로 매수여부를 검토 할 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있다.

잔여지에 대해 진입로 · 담장 등 개선공사의 실행여부와 일부분이라도 매수하기로 결정된 부분이 있다면 잔여지의 형상 등 모든 조건이 좀 더 우세하여지므로 잔여지 가치하락

손실보상 평가에 변경된 조건을 반영해야하기 때문에 이러한 매수여부의 결정은 잔여지 보상 단계에서 선행되어야 한다.

한편, '중앙토지수용위원회'의 매수기준은 「건축법」이나 '개발제한구역 내 행위허가 세부기준' 등을 참고하여 작성되었기 때문에 잔여지의 면적 비중이 편입 전 전체토지의 면적 대비 25%이하인 경우로만 정하고 있는데, 전체 토지면적 대비 25%이상의 면적이 남게 되더라도 지방자치단체의 개발행위 허가기준도 참조하면서 경사도(개발가능한 평균경사도는 약20~22도)나 인근지역 동일지목 토지의 평균면적과도 비교할 수 있는 기준을 만들어 점차 보완할 필요가 있다.

3) 잔여지 손실보상 평가방법의 보완

잔여지의 매수(수용)보상은 편입되는 토지 가치와 대체로 동일한 가격으로 평가하기 때문에 별 문제가 없지만 잔여지 가치하락 손실보상의 평가는 당해 사업으로 인하여 얻어지는 이익은 배제하여야 하고, 시장에서도 존재하기 힘든 다양한 경우를 상정해야 하기 때문에 어느 정도는 조건부 평가가 될 수도 있다. 편입 전 잔여지의 가격은 정상적인 토지이지만 편입 후 잔여지의 가치에 대한 판단은 쉽지 않다.

편입 후의 잔여지의 가치는 가치판단의 전문가인 감정평가사가 결정해야 할 부분이라고 하더라도 앞부분의 제3장 제2절의 보상사례(지세 및 이용상황의 변경)와 같이 용적율의 차이, 조성공사비, 인근 토지 임대료의 환원 등을 기준으로 잔여지 가치하락을 직접 판단해야 하는 경우도 있기 때문에 「토지보상법 시행규칙」 제32조의 잔여지 가치하락의 평가규정은 전후비교법만이 아니라 분리합산법[9]을 병행할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한, 개정된 '토지보상평가지침'에 상기 사례에서 확인된 바와 같이 동일소유자 토지의 유·무 외에도 동일소유자 토지의 연접된 형태, 일단지로의 이용가능성 등의 삽입을 추가적으로 검토해야 하고 잔여지 가치하락의 비교요인에 건축가능 면적 및 임대료(수익성)의

9) 편입토지의 보상액에 잔여지가 최유효이용에서 멀어짐에 따른 가치하락 손실을 더하여 보상액을 산정하는 방법

변동 등을 반영하여야 한다.

4) 잔여지 가치 하락의 정도에 대한 세부기준 필요

잔여지의 가치를 평가할 때 일부 개별요인의 비교항목에서는 '토지가격비준표'를 참조함으로써 감정평가업자 상호간에 가치하락의 정도에 대해 유사한 수준으로 파악될 수 있겠지만 비준표의 특성상 확대적용에는 한계가 있다. 한국감정평가사협회는 평가사들이 수용손실에 대해서만 이라도 가치하락의 정도에 대한 판단을 유사하게 일정 수준으로 가늠할 수 있도록 감가율의 범위에 대해서 연구하여야 한다. 예로서 선하지의 평가시 감가보정율의 적용기준처럼 면적, 형상의 변동과 같은 가장 기본적인 토지가치의 결정 요인에 대해서 변동에 따른 가치하락의 범위를 제시하는 세분화된 기준이 마련되어야 한다.

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 손실보상 이론 및 잔여지 손실보상에 대한 현행 법률과 판례 · 질의회신 · 문헌 · 논문 · 학술지 등을 발췌하여 분석하고, 현행 손실보상제도 하에서 잔여지 가치하락과 매수기준에 대한 대법원 판례와 중앙토지수용위원회의 재결사례 등을 분석함과 동시에 보상평가의 다양한 실무 사례를 연구하여 잔여지 손실보상의 제도적 · 실무적인 문제점과 개선방안을 모색하였다.

첫째, 제도상으로 사전에 예측 가능한 잔여지의 가치하락 손실은 미국과 같이 편입 토지 보상단계에서 편입토지와 구분하여 평가목록을 작성하고 평가해야 한다. 각 사업시행자의 잔여지 매수기준에 부합하는 토지는 매수하는 것으로 결정하되, 매수 대상이 아니라고 판단되는 토지는 가치하락 손실 또는 공사비의 보상 대상임을 표명하고 토지소유자의 의견을 청취하여 잔여지에 대한 손실보상에서도 사전보상의 원칙을 실행할 수 있어야 한다.

둘째, 「토지보상법」 제74조 제①항 소유자의 잔여지 매수 청구 규정에서 잔여지의 전부가 아닐지라도 “~토지소유자는 사업시행자에게 (잔여지의 전부 또는 일부를) 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며~”와 같이 소유자가 잔여지의 일부분에 대해서도 매수청구 할 수 있어야 하고 사업시행자도 부분적으로 매수할 수 있는지 검토 할 수 있는 방향으로 점차 개선할 필요가 있다.

셋째, 「토지보상법 시행령」 제73조 제①항과 같이 잔여지의 가치하락 손실의 평가방법에 있어서 ‘공익사업에 편입되기 전의 잔여지의 가격에서 공익사업에 편입된 후의 잔여지의 가격을 뺀 금액’으로 평가하는 전후비교법 이외에도 다양한 잔여지의 보상사례(지세 및 이용상황의 변경)와 같이 용적율의 차이, 조성공사비, 인근 토지 임대료의 환원 등을 기준으로 잔여지 가치하락을 직접 판단해야 하는 경우도 있기 때문에 잔여지 가치하락의 평가규정은 전후비교법만이 아니라 분리합산법을 병행할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 잔여지의 가치를 평가할 때 일부 개별요인의 비교항목에서는 ‘토지가격비준표’를 참고할 수는 있지만, 현재의 토지가격비준표는 다양한 가치 하락이 발생하는 잔여지의 평가에서 상시적인 기준으로 삼기에는 한계가 있다. 한국감정평가사협회에서는 평가사들이 사전의 수용손실에 대해서라도 가치하락의 정도에 대한 판단을 일정 범위의 수준으로 가늠할 수 있도록 감가율의 정도에 대해서 연구하여 어느 정도 통일되고 세분화된 기준을 마련해야 한다.

본 연구에서 다루지 못하여 추가적으로 검토되어야 할 향후 과제는 최근 몇 년간 잔여지 손실보상의 이의신청이 증가하고 있는데도 잔여지 손실보상이 대체로 특정사업에서 개별적으로 진행되고 있기 때문에 전체의 현황과 실태를 파악하기가 어려워서 우리나라 전체의 잔여지 손실보상에 대한 현황을 파악하지 못한 부분이 아쉽다. 따라서, 본 연구는 연구자의 경험에 따른 몇몇 보상사례의 예에서 볼 수 있듯이 사업시행자의 소극적인 태도와 감정평가 방법 및 가치하락 정도에 대한 판단의 개별성에 기인하여 잔여지 손실보상이 전반적으

로 완전한 보상에 부합하지 못하고 있다는 가정에서 출발하고 있다.

또한, 잔여지 가치하락 감가의 정도에 대한 근거는 실제 토지거래 시장에서 많은 매매사례를 수집하여 토지 특성별 다중회귀분석을 통하여 산정할 수 있다고 보지만, 실제로는 다양한 잔여지와 일치하는 시장의 거래사례가 매우 희귀하고 오히려 실제 시장에서는 면적이 작은 토지가 매수 수요자의 희망에 따라 거래되었을 가능성이 많아서 개별 토지 특성이 불리한 토지가 높은 가격에 거래되는 반대의 결과치가 나올 수 있다는 우려에 대해서도 통계적으로 검증하지 못한 한계점이 있다.

참고문헌

강구철 · 강병운 공저, 「감정평가사를 위한 쟁점행정법」, 부연사, 2008.

김남진 · 김연태 공저, 「행정법」, 법문사, 2015.

김동희, 「행정법」, 박영사, 2009.

노병철 · 윤신애 공저, 「감정평가 및 보상법규」, 회경사, 2013.

류해웅, 「신수용보상법론」, 부연사, 2016.

박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2009.

서정욱, 「행정법요론」, 도서출판 홍, 2002.

정진용, 「알기쉬운 공익사업과 토지보상」, 부연사, 2014.

강남훈, “공익사업을 위한 수용재결의 불복에 관한 연구”, 경희대학교 석사논문, 2005.

구대봉, “토지수용에 따른 보상제도 개선방안에 관한 연구(경기도 하남시 보금자리주택지구 중심으로)”, 경희대학교 석사논문, 2012.

김두현, “공익사업에 따른 손실보상 제도의 개선방향 연구(잔여지 보상을 중심으로)”, 한양대 부동산대학원 석사논문, 2016.

박재병, “공익사업의 시행과 간접손실 보상에 관한 연구”, 대구대학교 석사논문, 2012.

서용태, “헌법상 손실보상 청구권의 내용과 한계: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 중심으로”, 부경대학교 석사논문, 2003.

서은아, “공익사업에 일부 편입된 부동산의 잔여부분 보상평가에 관한 연구(잔여부분 감가보

상과 보수비 보상을 중심으로)", 건국대 부동산대학원 석사논문, 2006.
오영중, "토지 손실보상제도 개선방안에 관한 연구", 건국대학교 석사논문, 2007.
정윤희, "공익사업에 있어서 잔여토지의 손실보상에 관한 연구", 한양대 부동산 융합대학원, 석사논문, 2016.
채천석, "공익사업을 위한 간접손실보상에 관한 연구", 고려대학교 박사논문, 2009.
강선호 · 유정석, "정당보상 관점에서 본 잔여지 가치하락 보상연구", 부동산연구, 26권 1호, pp. 31~46, 2016.
김원보, "잔여지 감가보상의 문제점과 개선방안", 토지보상법연구, 제13집, 2월, pp. 1~32, 2013.
박 신, "도로의 개설로 인한 손실보상의 현황과 과제(잔여지 보상을 중심으로)", 토지보상법연구, 13, pp. 59~95, 한국토지보상법연구회, 2013.
박용한, "잔여지 감가보상에 관한 연구", 한국전자통신학회 논문지, 8(2권), pp. 307~312, 한국전자통신학회, 2013.
신우진 · 심은아 · 문소연, "잔여지 수용 결정요인에 관한 연구", 대한국토 · 도시계획학회지, 46, pp. 177~188, 대한국토 · 도시계획학회, 2011.
심민석, "미국의 잔여지보상에 대한 연구", 헌법학연구, 18권 3호, pp. 343~374, 한국헌법학회, 2012.
이정조, "도로건설에 따른 보상의 이론과 현실", 토지보상법연구, 1집, pp. 201~245, 한국토지보상법연구회, 2001.
정남철, "잔여지보상과 소송형식(잔여지 감가보상의 문제를 중심으로)", 토지보상법연구, 제10집, 2010.
최태규, "잔여지 감가 판단기준 연구", 감정평가학 논집, 16권 3호, pp. 55~73, 2017.
허강무, "정당보상 구현을 위한 손실보상 제도의 개선방안", 법학연구, 32, pp. 331~354, 부설법학연구소, 2011.
국토교통부 중앙토지수용위원회, "토지수용 업무편람", 2013.
한국감정원, "해설토지보상법"(감수:박수혁, 김채규, 김동천), 2003.
한국감정평가협회, "감정평가 관련 판례 및 질의회신", 2016.
국토교통부, http://www.molit.go.kr
국회도서관, http://www.nanet.go.kr
대법원 종합법률정보, http://glaw.scourt.go.kr

명지대학교 도서관, http://www.lib.mju.ac.kr
법제처, http://www.moleg.go.kr
중앙토지수용위원회, http://www.oclt.molit.go.kr
한국철도시설공단, http://www.kr.or.kr