

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은  
2007. 3. 20(화) 夕刊부터 보도하여  
주시기 바랍니다.

## 2007~2011년 국가재정운용계획

---

### - 수송·교통 및 지역개발 분야 -

- 2007년 3월 20일(화) 10:00 ~ 12:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

### 국 가 재 정 운 용 계 획 수송·교통 및 지역개발 분야 작업반

동 자료는 '07~'11년 국가재정운용계획 수송·교통 및 지역개발 분야 작업반에서  
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

# 프 로 그 램

---

09:30 ~ 10:00      **등록 및 네트워킹**

10:00 ~ 12:00      **급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?**

사 회 : 석종현 (단국대학교 법학과 교수)

발 표 : 이덕복 (국토도시연구원 연구개발처장)

토 론 : 김용창 (서울대학교 지리학과 교수)

김화동 (기획예산처 산업재정기획단장)

서순탁 (서울시립대학교 도시행정학과 교수)

서충원 (강남대학교 부동산학과 교수)

안낙균 (한국철도시설공단 시설본부장)

이정조 (한국도로공사 도로영업처장)

정희남 (국토연구원 연구위원)

조용주 (건설교통부 도로기획관)

※ 이상 가나다 순

# 목 차

## 쟁점토론 : 급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?

I. 검토 배경 .....	1
1. 보상비 지출의 급격한 증가 .....	1
2. 재정사업 투자여력 저하 .....	2
3. SOC시설 설치·확충을 위한 용지취득난 증가 .....	3
II. 현행 보상제도 현황 .....	4
1. 보상제도 개요 .....	4
2. 보상절차 .....	6
III. 현행 보상제도의 문제점 .....	7
1. 사업계획 결정 후 보상착수에 장기간 소요 .....	7
2. 불법 지장물 설치 등 투기수요에 취약 .....	7
3. 보상착수~완료에 장기간 소요 .....	8
4. 감정평가의 객관성 미흡 .....	9
5. 보상비 집행 및 보상평가 검증시스템 미흡 .....	11
IV. 개편방안 검토 .....	12
1. 보상비 집중지원을 통한 보상기간 단축 .....	12
2. 개발이익 반영 최소화 .....	13
3. 사업시행자 및 지자체 책임제고 .....	15
4. 보상평가 검증시스템 구축 검토 .....	15
5. 보상방식의 다양화 .....	15
6. 보상정보시스템 구축 및 프로그램 개발 .....	16
수송·교통 및 지역개발분야 작업반 .....	17

# 토론주제

급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?

## I. 검토 배경

- 최근 사회간접자본시설 설치를 비롯한 대규모 공공개발사업에서 용지취득이 점점 어려워지고 있음.
- 이에 현행 공익용지 취득 및 토지보상체계의 문제점을 특히 도로·철도 등 선형시설과 관련하여 검토하고, 이를 토대로 개편방안을 강구하고자 함.

### 1. 보상비 지출의 급격한 증가

- 지난 10여 년간 보상단가가 전국 평균지가 및 물가상승률을 크게 상회하는 수준으로 증가
  - 특히 '01년 이후 보상단가 상승세가 두드러져 '01년 m<sup>2</sup>당 보상단가 47,500원이 '05년에는 110,300원으로 상승

〈표 1〉 보상단가 상승현황

(단위: 백만m<sup>2</sup>, 억원, 만원/m<sup>2</sup>)

구 분	'91년	'96년	'01년(A)	'05년(B)	B/A
면 적	175.7	174.1	120.4	137.3	1.14
금 액	96,223	75,948	57,224	151,425	2.65
보상단가	5.48	4.36	4.75	11.03	2.32

자료: 한국은행, 「건설교통통계연보」.

- 최근 5년간('01~'05) 보상단가 상승률을 보면, 연평균 18.64%로 동 기간 중 전국지가상승률(3.95%), 소비자물가상승률(3.34%)을 크게 상회

〈표 2〉 사업별 보상단가 상승률

(단위: %)

구 분		'81~85년	'86~90년	'91~95년	'96~00년	'01~05년
전국지가상승률		9.38	18.24	0.74	-3.92	3.95
소비자물가상승률		7.11	5.42	6.21	3.96	3.34
보상단가 상승률	전 체	22.74	28.64	12.59	-2.31	18.60
	철 도	-11.37	91.98	-16.06	6.27	10.96
	도 로	16.09	14.15	16.39	-3.86	14.54

자료: 한국은행, 「건설교통통계연보」.

## 2. 재정사업 투자여력 저하

□ 보상비 증가는 SOC 시설 확충에 저해요인으로 작용

- 공사단가 상승과 함께 보상단가의 지속적인 상승으로 주어진 사업비 내에서 SOC 시설 확보여력이 축소

〈표 3〉 도로 건설단가 변동추이

(단위: 만원/m<sup>2</sup>)

구 분	'90(A)	'00	'05(B)	B/A
공사비 <sup>1)</sup>	16.5	88.7	149.0	9.0
용지비 <sup>2)</sup>	0.5	3.4	6.7	13.4

주: 1) 일반국도 4차로 기준, '00년 이전(KDI), '05년(자료: 건교부 도로업무편람).

2) 전체 도로사업의 평균 용지비(자료: 건설교통통계연보).

### 3. SOC시설 설치 · 확충을 위한 용지취득난 증가

□ SOC시설 설치에 따른 편입지역과 미 편입지역의 기대이익에 대한 상대적 격차로 집단민원 발생 등 SOC용지 적기 확보 곤란

○ 중앙토지수용위원회의 수용재결 추이를 보면 매년 증가하는 경향

〈표 4〉 중토위 토지수용재결 추이

(단위: 건)

구 분	합계	'96(A)	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05(B)	B/A
토지수용	16,848	1,311	1,441	1,661	1,410	1,557	1,759	1,798	1,737	1,967	2,207	1.68
수용재결	8,619	660	710	803	748	849	892	915	919	989	1,134	1.72
이재결	8,229	651	731	858	662	708	867	883	818	978	1,073	1.65

자료: 건설교통통계연보

○ 최근 5년간 고속국도 건설사업에서 민원유형별로 보면, 보상가 저렴(46.9%), 잔여지보상(29.3%)이 전체 민원의 대부분을 차지

〈표 5〉 보상민원 발생현황(고속국도)

(단위: 건, %)

연 도	민원유형(건)				비 고
	보상가 저렴	잔여지 보상	기타	계	
'01	842(45.9)	774(42.2)	218(11.9)	1,834(100.0)	경부선외 25
'02	1,316(61.3)	607(28.3)	223(10.4)	2,146(100.0)	"
'03	713(40.1)	488(27.4)	578(32.5)	1,779(100.0)	"
'04	413(32.9)	326(26.0)	517(41.2)	1,256(100.0)	"
'05	669(47.4)	275(19.5)	468(33.1)	1,412(100.0)	경부선외 28
계	3,953(46.9)	2,470(29.3)	2,004(23.8)	8,427(100.0)	

자료: 한국도로공사 내부자료.

## Ⅱ. 현행 보상제도 현황

### 1. 보상제도 개요

□ 보상기준 : 표준지공시지가 기준 보상 및 개발이익배제 원칙

- 사업인정 직전 공시지가를 기준으로 가격시점(협의 또는 수용재결)까지 당해지역 지가변동률 등으로 시점 수정
  - 대상 토지가 속한 시·군·구의 지가변동률을 적용하고, 당해 공익사업으로 지가가 변동된 경우 인근 시·군·구의 지가변동률을 적용
- 토지보상법에서는 공시지가의 이상적인 모습을 전제로 기본요인까지만 규정하고 있으나, 보상현실에서는 판례 등에 의거하여 보상선례를 고려하는 등 공시지가와 시가의 괴리 보정

$\text{보상가격} = \text{표준지 공시지가} \times \text{기본요인}(\text{시점수정} \times \text{지역} \cdot \text{개별요인비교}) \times \text{기타요인보정}$
---

- 공시지가의 부적정 및 공익사업간의 보상가격 형평성을 사유로 사실상 인근지역의 보상선례가 평가기준이 되면서, 연쇄적인 보상가격 상승으로 이어져 개발이익 포함 여부가 쟁점

〈 관련 법률의 연혁 (토지수용법, 토지보상법) 〉

- '78년 (기준지가 이전) : 거래사례 기준 평가
- '89년 (공시지가 이전) : 기준지가를 기준으로 하되 인근유사토지의 정상 거래가격 및 기타사항을 참작
- '89.7.1~'91.12.31(공시지가 초기) : 공시지가를 기준으로 하되 기타 사항 참작
- '92. 1. 1 이후 : 공시지가 기준평가 (기타사항도 삭제)

□ 보상 착수시기

- 사업계획 결정 이후 토지·물건조서 작성 및 보상계획 공고를 통해 보상대상 확정
- 보상대상 확정 후 감정평가 의뢰 및 감정평가금액을 바탕으로 매수협의를 통해 보상착수, 협의 불성립시 수용재결, 이의신청

□ 현금보상 원칙

- 현금보상을 원칙으로 하고 예외적으로 채권 및 대물보상 가능
  - 채권보상은 소유주가 원하는 경우 가능하며, 8·31대책에 따라 투기지역내 부채지주의 1억원 초과분에 대하여는 의무화(보상 채권)
  - 도시 및 주거환경정비법(\$40④)에서는 토지제공자에게 換地방식으로 현물보상을 할 수 있도록 규정
  - 도시개발법(\$22)에서 토지매수대금 일부를 토지·건축물로 상환하는 채권발행가능(토지상환채권)

## 2. 보상절차

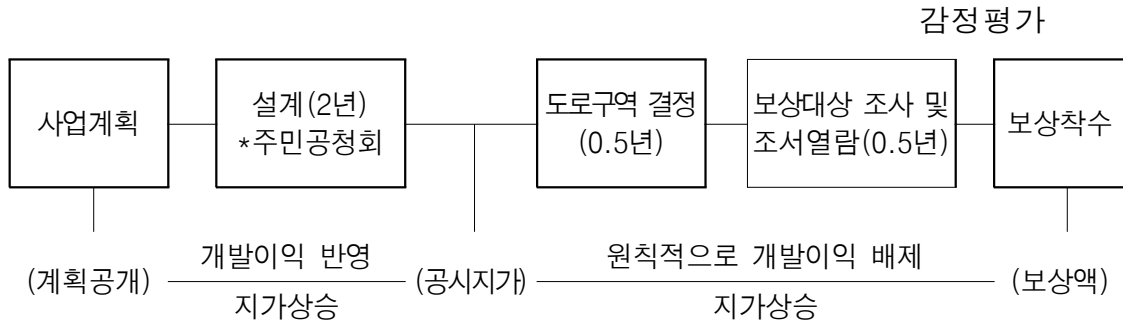


### Ⅲ. 현행 보상제도의 문제점

#### 1. 사업계획 결정 후 보상착수에 장기간 소요

- 보상액 산정이 사업인정 직전 공시지가를 기준으로 하므로 사업계획 결정~사업인정 단계에서 지가상승 기대감이 보상가격에 반영될 우려
  - 도로사업의 경우 사업계획 결정과 도로구역 결정 사이에 평균적으로 3년 정도 소요 : 사업계획 결정 후 기본 및 실시설계(2년), 토지분할 및 토지·물건조서 작성(1년) 등 소요

[그림 1] 보상절차 및 소요기간(도로사업)



#### 2. 불법 지장물 설치 등 투기수요에 취약

- 사업계획 수립 이후 토지 및 물건조서 작성이전 보상목적으로 묘목 식수, 비닐하우스 건립 등 불법 지장물 설치가 여전하고, 이로 인해 보상과정에서 갈등 야기
  - 도로사업의 경우 사업계획 결정후 보상대상 확정까지 약 2~3년 여 기간이 소요되고, 이 기간중 입목, 창고 등 설치 증가

- 보상을 노린 불법 농작물 식재 사례
  - ○○댐 건설 확정이후 국화, 배나무 등 묘목식재로 보상비 급증
  - 보상비 변동 : ('91.12) 3,078억원 → ('00.6) 11,748억원, 3.8배 증가
- 보상을 노린 위장영업 사례
  - ○○ 건설계획이 확정되자 특정마을의 해녀 등록자가 급증 (50→232명, 남자 1→66명)

### 3. 보상착수 ~ 완료에 장기간 소요

- 도로, 철도 등 선형 SOC 사업의 경우 착공 후 매년 예산범위내 보상을 실시하는 연차별·단계별 보상방식을 채택
- 대부분 공사현장이 준공연도까지 보상비를 집행함으로써 보상 착수에서 완료까지 8~9년 이상 소요되며, 또한 최초 착공에 따른 기대이익이 주변 지가를 자극하여 후순위 단계의 보상가에 반영
  - ○○ 고속국도 건설사업에서 A군의 농경지 보상단가를 단계별로 보면 착공4년차의 3차재감정 보상단가가 착공1년차 협의보상가의 1.6배인 것으로 나타나고 있음

〈표 6〉 ○○ 고속국도사업 단계별 보상단가 현황

(단위: 만원/㎡)

구 분	착공1년(A) (협의평가)	착공2년 (1차 재감정)	착공3년 (2차 감정)	착공4년(B) (3차재감정)	B/A
보상단가	1.6	1.6	2.2	2.5	1.6

자료: 한국도로공사 내부자료.

- ○○ 철도개량사업에서 단계별 보상단가현황을 보면, 착공4년차의 농경지 보상단가는 m<sup>2</sup>당 38,000원으로 착공1년차 26,000원의 1.5배 정도 증가

<표 7> ○○ 철도개량사업 단계별 보상단가 현황(농경지)

(단위: 만원/m<sup>2</sup>)

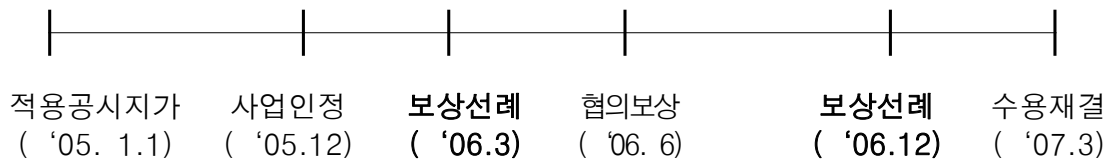
구 분	착공1년(A)	착공2년	착공3년	착공4년(B)	B/A
보상단가	2.6	2.9	3.0	3.8	1.5

주: 철도사업은 선형사업으로서 동일 사업내에서도 지역편차 발생 가능.  
 자료: 철도시설공단 내부자료.

#### 4. 감정평가의 객관성 미흡

##### □ 최근 보상선례 적용에 의한 개발이익 반영

- 사업인정고시일 전 공시시가를 소급적용하면서 기타요인 보정의 기준이 되는 보상선례는 사업지구 인근 가장 최근 보상선례를 적용
  - 예컨대, '06.6 협의보상 평가시 '06.3 보상선례 적용, '07.3 수용재결 평가시 '06.12 보상선례 적용



- 적용 공시지가 시점과 다른 최근 보상선례에 의한 기타요인 보정은 공시지가의 부적정 및 공익사업간 보상가격의 형평성 확보 등에 따른 것이지만, 결과적으로 개발이익 반영될 가능성

〈표 8〉 사업별 기타요인 보정률

(단위: %)

구 분	철 도			도 로		
	A사업	B사업	C사업	a사업	b사업	c사업
기타 보정률	2.50~3.00	1.50~3.50	1.50~3.50	1.50~3.50	1.30~3.20	2.70~3.00

자료 : 한국도로공사, 철도시설공단 내부자료.

□ 감정평가사간 평가차이

- 당해 사업으로 인한 개발이익의 구분 측정 곤란 등 이유로 개발 이익배제 문제는 평가사의 개별 판단에 의존하는 경향
  - ○○도로사업시 ○○지역 밭(田)의 감정가격의 경우, A평가법인은 15,500원/m<sup>2</sup>, B평가법인은 19,200원/m<sup>2</sup>으로 평가
- 토지소유자 추천 평가업자와 사업시행자 추천 평가업자간, 사업시행자 추천 평가업자들간 평가차이 발생
  - 토지소유자 추천의 경우 사업시행자 추천 경우보다 보상액을 높게 책정하는 경향이 있음. '02~'04 공공사업을 시행한 3개 공공기관 총 171개 사업지구 보상평가 사례를 보면 토지소유자 추천의 경우가 평균 8.5% 정도 높게 나타남
- 사업시행자 추천 평가업자간에도 평균 2.0% 차이가 발생

〈표 9〉 평가업자별 가격격차 사례

사업시행자	소유자추천과 사업시행자추천간 격차평균	사업시행자 추천 간 격차
A	6.1%	3.0%
B	9.0%	1.4%
C	10.3%	1.5%
평균	8.5%	2.0%

□ 토지보상정보체계 미구축 및 관련 정보체계와 연계성 부족

- 토지보상행정의 과학화·정보화를 위한 데이터베이스 및 시스템이 구축되어 있지 않고, 유관 정보체계와 연결하여 활용할 수 있는 프로그램도 없어 보상업무의 객관화·체계화 미흡

5. 보상비 집행 및 보상평가 검증시스템 미흡

- 대부분 SOC 사업의 경우 보상비를 전액 국가가 부담하므로 사업시행주체, 지자체 등이 보상비 증가에 둔감
- 사업시행자는 토지보상법 시행규칙(§17①)에 의거 감정평가의 타당성 여부를 검증하여야 하지만 대부분 사업시행자가 보상평가에 대한 자체 검증시스템을 구축하지 못하고 있어 위법 및 부당평가 사전 방지기능 미흡

“사업시행자는 … 보상평가서를 검토한 결과 그 평가가 관계법령에 위반하여 평가되었거나 부당하게 평가되었다고 인정하는 경우에는 당해 감정평가업자에게 그 사유를 명시하여 다시 평가할 것을 요구하여야 한다.” (토지보상법 시행규칙 § 17①)

## IV. 개편방안 검토

### 1. 보상비 집중지원을 통한 보상기간 단축

#### 가. 설계건수 제한

- 보상 대기 중인 사업을 축소시켜 설계완료된 사업을 즉시 보상에 착수할 수 있도록 설계건수 제한
  - 일반국도 설계건수 : ('03) 42→('04) 22→('05) 18→('06) 12

#### 나. 착공 예정사업에 대한 보상비 집중 지원

- 보상기간 단축을 통한 개발이익 반영 최소화 → 보상비 절감
  - '08 예산편성시 선보상 금액을 대폭 확대
    - 일반국도 보상비 비중(%) : ('03) 26.7→('05) 29.0→('07) 25.8
  - 선보상 대상은 확대하고 착공건수를 통제함으로써 신규사업 물량관리
    - 연도별 선보상 실적(건) : ('00) 45→('02) 43→('04) 29→('06) 12

#### 다. 보상 완료시까지 착공 제한 : Two-Track

- 신규사업은 보상완료 후 착공토록 하고 일단 착공되면 공사비 집중 투입을 통해 조기완공 지원
  - 연도별 착공 실적(건) : ('00) 35→('02) 44→('04) 43→('06) 27

□ 정치적 이유 등으로 보상완료 전 착공비가 반영되는 경우 「조기보상→조기완공」대상에서 제외함으로써 착공요구 최소화

▶ 추가 검토가 필요한 중·장기 검토과제

- (보상착수시점 조기화) 설계 및 도로구역 결정, 물건조서 작성·보상계획 공고·열람 등을 거치는 현행 방식에서 보상착수 시점을 앞당기는 방안 검토
- (민간재원 활용) 도로공사, 토지공사 등에서 자체자금을 통해 SOC 용지를 매입한 후 선투입자금에 대해 국가에서 일정기간에 걸쳐 보전

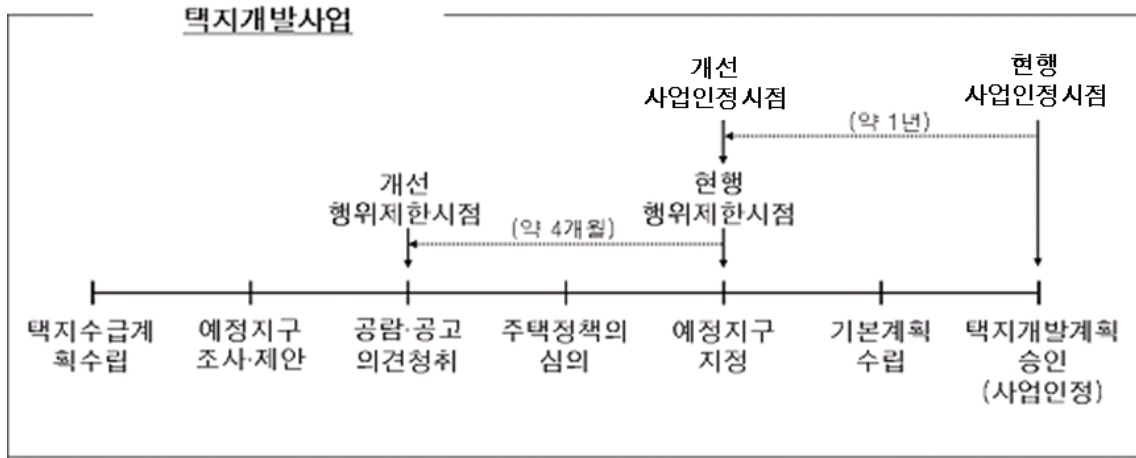
## 2. 개발이익 반영 최소화

◇ 사업계획을 발표하고 장기간 경과 후 보상하는 현행 시스템에서는 주변지가를 고려한 개발이익 반영이 불가피

⇒ 조기보상 방안을 우선 추진, 개발이익을 최소화하는 제도개선 병행

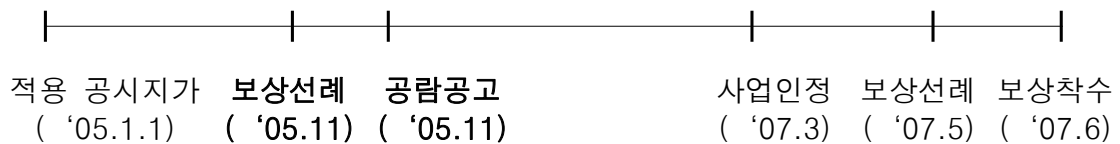
□ 사업인정시점 합리화 등

- 사업인정시점 및 행위제한 시점을 현행보다 앞당기는 방안 검토 필요
  - 프랑스의 경우 권리나 이용상황 기준시점을 사업인정고시일 등의 1년 이전으로 소급하여, 개발이익을 보상에서 배제(「공용수용법전」)
  - 택지개발사업의 경우 행위제한 시점을 현행 지구지정일로부터 공람공고일로 조기화하는 방안을 추진중('06년 3·30대책)



□ 감정평가 방법 개선

- 감정가 산정시 최근 보상선례 적용의 문제점을 최소화할 수 있도록 기타요인보정률 적용의 상한선을 규정
  - 장기적으로 기타요인보정을 최근 보상선례가 아닌 적용 공시지가 시점 당시 보상선례 등을 참작하여 적정화하는 방안을 검토



- 복수평가자간 감정가 편차 축소를 위한 평가항목 정비 및 부실·과다 평가 방지
  - 공시지가외 다른 요인을 감안하는 경우 구체적인 근거를 소명토록 하여 자의적 과다평가 방지
  - 비상식적, 자의적, 과다 평가한 평가업자 당사자 및 소속 평가법인에 대해 제재 강화

### 3. 사업시행자 및 지자체 책임제고

- 사업시행자 및 지자체에 SOC 사업의 보상비를 일정부분 분담시킴으로써 보상비 증가에 대한 감시시스템 구축
- 지자체 협조로 보상이 원활한 구간을 우선 착공하는 등 인센티브 부여

### 4. 보상평가 검증시스템 구축 검토

- 사업시행자가 자체 평가심의기구를 설치·운영하거나 전문기관에 평가심사의뢰
  - 한국감정평가협회에서 공적평가심사위원회를 구성하여 공적 평가심사업무를 계획 중으로 사업시행자가 전문적인 평가심사업무를 수행할 수 없을 경우에는 이를 의무적으로 거치도록 하는 방안 검토
    - 한국토지공사의 경우 보상평가심사 전담조직으로서 “보상심사단”을 구성하고 전문인력(감정평가사 등) 배치
  - 사업시행기관에 보상전문인력 확보를 의무화하여 보상업무 전문성 및 효율성 제고

### 5. 보상방식의 다양화

- 채권보상 방식 활성화
  - 채권보유에 대한 유인 제고로 조기유동화를 최소화, 인근지역에 대한 토지매입 수요로 연결 차단

□ 현물보상 방식의 확대

- 피수용자의 수용도를 높이고 금전보상에 따른 부작용을 완화할 수 있도록 대토보상제 도입
- 대토 보상의 실효성 확보를 위해서는 대체 토지 확보 및 대체토지에 대한 전국적 정보시스템 구축 필요

## 6. 보상정보시스템 구축 및 프로그램 개발

□ 한국토지정보시스템(KLIS)의 데이터베이스와 연계하여 토지보상업무의 전문성을 확보할 수 있는 시스템 구축 및 응용프로그램 개발로 용지보상의 과학화·선진화 실현

- 토지·물건조서 작성, 보상자금의 흐름, 보상관련 세액산출, 보상이력의 관리 및 축적 등

## 수송·교통 및 지역개발분야 작업반

건설교통부	: 광역철도팀장
	: 도로건설팀장
	: 물류정책팀장
	: 예산총괄팀장
	: 종합교통기획팀장
	: 철도정책팀장
	: 토지정책팀장
	: 하천환경팀장
건설기술연구원	: 윤석영 연구위원
국립방재연구소	: 심재현 풍수해정책팀장
국토도시연구원	: 이덕복 연구개발처장
국토연구원	: 류재영 교통연구실장
	: 최 수 책임연구원
기획예산처	: 건설교통재정과장
	: 산업재정기획단장
인하대학교	: 하헌구 교수
서울시립대학교	: 손의영 교수
재정경제부	: 지역경제정책과장
철도기술연구원	: 양근울 선임사업단장
한국개발연구원	: 김강수 연구위원
한국교통연구원	: 김연명 항공교통연구실장
	: 예충렬 교통물류연구실장
한국도로공사	: 권순찬 용지보상차장
	: 이영수 예산차장
한국철도시설공단	: 박정범 용지부장
한국해양수산개발원	: 김학소 항만연구본부 본부장
해양수산부	: 물류기획팀장