

農業開發事業에 있어서의 用地買收 및 補償

黃 東 樹

1. 用地買收 및 補償業務의 性格

農業開發事業의 用地買收 및 補償業務는 土地收用法이 定한 公益事業으로 다른 公共事業의 用地買收 및 補償業務와 다름이 없다. 다만 當該事業으로 因한 受益者가 事業區域內의 權利者와 利害關係人으로써 特히 施工期間이 營農에 支障이 없도록 하여야한다는 時限性이 他 事業보다도 強調된다는 特殊한 與件이 있을 뿐이다.

用地買收 및 補償業務란 公共事業에 必要한 土地等を 取得 또는 使用함에 따르는 損失補償에 關한 一切의 業務로서 土地等を 取得하기 爲한 調査設計에서 부터 基本調査(地押調査), 補償額의 決定, 所有者와의 協議, 契約의 締結, 補償金の 支給, 移轉登記等 一連의 業務를 말한다.

用地買收業務는 一般의 다른 業務와는 달리 매우 까다롭고 節次가 復雜하다. 이는 이 業務가 國民의 私有財產權에 關한 業務이기 때문이다. 國民의 私有財產權에 關한 問題인 以上 아무리 까다롭고 復雜하더라도 實務擔當者는 復雜多岐한 權利의 內容과 物件의 質과 量等 補償客體를 正確히 把握하여 個人의 財產權에 侵害가 되지 않도록 하여야함은 勿論 또 한편 個人의 財產權 保護에 치우친 나머지 過多한 補償을 하여 國庫金의 浪費가 있어도 안된다.

이 두가지 側面을 잘 調和시켜 適正한 補償을 하여야할 것이다. 土地所有者로부터 補償額이 적다는 理由로 民怨書가 提出되고 事務室에서도 間間 抗議를 받게되며 때로는 訴訟이 提起되어 法院에 불려 다녀야 하는 경우도 있다.

關係法規 亦是 잘 整備되어 있기는 하나 能動的이고 多岐多樣한 現實 모두를 具體적으로 明文化하고 있지는 않다. 그러므로 이를 類推解釋하여 施行한 結果 各級 監查機關으로부터 監查의 對象이 되고 間或 잘 못 解釋하여 國庫浪費를 끼쳤다고 말쟁도 된다. 이럴때 實務者는 士氣가 低下되고 自拋自棄

하는 境遇가 있다. 예로부터 이 業務는 까다로워 누구나 맡기를 싫어하는 業務로 알려져 있다. 住民의 理解說得, 補償客體의 正確한 把握, 協議不成立時의 收用 住民의 反撥과 陳情, 訴訟의 遂行 登記代金の 供託等 어느하나 쉬운것이 없다. 이러한 業務를 가장 圓滿하게 必要한 時期에 適法公正하게 遂行하기 爲하여는 무엇보다도 事業施行機關이 이 業務에 어느程度의 比重을 두느냐에 달렸다고 본다.

國民書館發行 “用地補償實務”에 依하면 用地買收 및 補償業務는 全 工程의 50%를 차지한다고 記述하고 있으나 農業開發分野에서는 그렇게 큰 比重을 두지 않고 있다. 그 實例로는 大單位地區 農業綜合開發事業地區의 用地買收補償業務가 痼疾의인 業務로 評價되고 工事竣工後 相當期間까지 終結을 보지 못하는 데에서도 찾아볼 수 있다. 全 工程의 50%의 比重을 두는 以上 그 機關에서 가장 優秀한 職員이, 그리고 相當한 經驗과 職務知識이 있는 職員이 實務를 擔當하여야할 것이며 이러한 職員이없는 境遇에는 相當한 職務教育을 通하여 基本知識을 가지고 實務에 臨하게 하는 것만이 前述한바와같이 實務職員이 士氣를 低下시키지 않고 個人의 私有財產權의 保障과 國庫金의 浪費라는 두個 側面을 調和發展시킬 수 있다고 생각한다.

2. 損失補償

公共事業의 施行으로 因하여 國民에게 加해진 經濟的인 損失을 補償하는 것을 말하며 이는 適法한 行爲에 依하여 財產權을 侵害한데 對한 補償이라는 點에서 不法行爲에 依한 損害賠償과 다르고 公權力의 行使에 依한다는 點에서 私法上의 損害賠償 또는 私法上 契約의 反對給付와도 다르다. 公法上의 損失補償의 理論의 根據는 全體의 負擔에 依하여 特定人의 犧牲을 補償한다는 公平의 觀念이다.

가. 損失補償의 限界

公共事業施行으로 因한 損失에는 直接的인 損失과

間接的인 損失이 있다. 直接的인 損失은 그 全部에 對하여 正當한 補償을 하여야한다. 그러나 間接的인 損失에 對하여는 이를 補償하는 境遇와 하지않는 境遇가 있다. 이를 具體的으로 어느 것은 補償을 하고 어느 것은 補償을 하지 않는다고 規定된 것은 없고 또 規定 지을수도 없다. 여기에 分明히 損失은 보았으나 그 損失을 堪忍하지 않으면 안되는 境遇가 있으며 이를 受忍義務라고 하고 前者를 受忍義務의 限界라고 한다.

○ 間接的인 損失의 補償(例)

貯水池를 建設하므로써 水沒線밖에 土地가 남아있기는하나 僅小하여 耕作할 수 없거나 100坪中 95坪이 水沒되고 殘餘 5坪은 農地로도, 宅地로도 使用할 수 없는 境遇, 主建物은 工事用地에 使用되고 附屬建物만이 남아있는 境遇, 工事로 말미암아 우물이 말라버렸거나 水路가 끊겨 畚을 田으로 利用할 수 밖에 없는 境遇等的 損失은 補償을 하여야할 例로 볼 수 있으며 工事로 因하여 周邊家屋이 撤去되고 몇채의 家屋밖에 남지않아 집 값이 떨어진 境遇, 工事場의 騒音으로 家畜의 成長이나 産卵이 줄어들거나 隣住民의 安眠妨害가 되는 境遇 大型揚水場이 建設되므로써 過去 私設揚水場에 勤務하는 人夫가 生計手段을 잃게되는 境遇等은 間接的인 損失이지만 補償하지 않는 實例로 들 수 있으며 이것이 受忍義務에 屬하는 事項이다. 또한 祖上傳來의 삶의 터전과 農土를 잃고 심지어는 祖上의 무덤마저 파헤쳐야하고 情든 故鄉과 이웃들과 헤어져 새로운 定着地로 向하여야 하는 離農民等 其他의 精神的인 苦痛은 補償하여야할 것인가, 이를 單純히 受忍義務로 歸屬시킬 것인가는 아직 規定하고있지 않다. 그러나 公共用地의 補償評價에 關한 規則(建設部令)第29條에는 農漁村에서 離農하는 農漁民에 對한 離農費는 家族數에 따라 3月分의 平均 生計費를 支給할 수 있도록 規定하므로써 하나의 精神的 補償의 기틀을 마련해 가지고 있다.

3. 用地의 取得(買收)

農業開發事業에 土地가 關聯되지 않는 事業은 거의 없다. 土地가 關聯된 以上 必要한 用地를 取得하거나 事業施行으로 因한 損失을 補償하지 않으면 안된다.

用地의 取得方法에는 두가지가 있다. 그 하나는 所有者와 協議하여 自由意思에 依한 契約으로 取得하는 協議買收와 둘째는 所有者에 反하여 取得하는

土地의 收用이다. 事業施行者가 用地를 取得하는 方法은 協議買收함이 原則이다. 協議買收는 事業施行者가 公權力의 主體로서가 아닌 對等한 土地等의 所有者와 自由로운 意思에 依한 契約의 形式으로 用地를 取得하는 것을 말한다. 그러나 이와같은 協議가 이루어지지 못하는 境遇 즉 所有者가 買收 自體를 拒否하거나 不當한 代價를 要求하여 協議가 不可能한 境遇에는 不得已 事業施行者는 公權力의 主體로서 土地收用法의 節次에 따라 強制取得이 公權力을 行使하게 되므로 이를 土地收用이라고 한다.

農業開發事業 即 公共事業은 特定人을 爲한 事業이 아니고 國民全體 또는 住民全體, 蒙利者全體를 爲한 事業이므로 所有者가 拒否한다고 事業을 中止하거나 變更할 수만은 없다. 이것이 土地收用法을 適用 強制 取得을 하는 重要 理由이다. 또한 協議買收라고하여 所有者의 自由意思에 따라 私法上의 賣買契約과 같이하는 것은 아니며 鑑定價格에 依하여 査定通報된 價格을 承諾하지 않으면 안되며 不應時는 土地收用法에 依據 收用이 強行된다는 點을 考慮하여야 하는等 心理的인 壓力을 排除할 수 없는 狀態에서의 協議이므로 完全한 自由意思에 依한 契約이라고는 할 수가 없다.

가. 協議時의 留意事項

이 業務이 擔當實務者는 關係法規에 精通하여야 함은 勿論 公職者로서의 使命感과 親切하고 公正하게 業務를 遂行하므로써 住民의 信賴를 받아야 한다. 또한 價格의 決定에 있어서는 恒常 適正하여야 하며 協議買收價格과 收用時의 裁決價格의 差가 많아서서는 안된다. 協議買收價格이 裁決價格보다 높다면 이는 國庫金을 浪費한 結果가되며 反對로 裁決價格보다 낮다면 所有者에게 不當한 損失을 주게되는 結果가 된다. 다시 말하면 事業施行에 協助하여 査定價格에 依據 賣渡한 者는 損害를 보고 不應하여 收用當한 者가 利益을 본다면 協議買收는 不可能하게되고 하나하나 收用의 節次를 밟아야하는 結果가 될 것이다. 이렇게 볼때 實務者의 能力이 事業施行에 미치는 影響은 實로 큰 것이라 아니할 수 없다

나. 用地買收 및 補償의 準備

(1) 用地圖의 作成

事業計劃에 依하여 取得할 用地의 範圍가 決定되면 用地圖를 作成하는 바 이의 正確性은 將來의 業務遂行에 重大한 影響을 주게 된다. 正確한 用地圖가 作成되지 않는다면 煩煩한 設計變更은 勿論 必

要한 用地를 買收하지 못하고 漏落시키거나 不必要한 用地를 買收하여 事務에 煩雜을 招來하게 되고 目的한 時期에 工事를 着工치 못할뿐 아니라 住民들로부터의 民怨과 不信을 사게되어 全體事業에 惡影響을 미치게 될 것이다.

(2) 現地踏査

用地圖가 作成되고 取得할 土地의 範圍가 確定되던 工事區間內에 폭말을 打設하고 現地를 踏査하여 取得할 土地와 障害物等의 概況과 地形을 調査하여 將次의 基本調査(地押調査) 日程 方法等 計劃 樹立에 必要한 資料를 求하고 管轄 行政機關이나 有關機關을 訪問 協助를 要請하고 利害關係人 地方有力人士等과의 意見을 交換하므로써 現地住民의 反應과 動態等을 把握. 業務遂行의 參考資料로하여 地域實情에 맞는 實現possible 計劃을 樹立하여야 한다.

(3) 住民의 協助

用地買收 및 補償業務는 勿論 全體事業에 對한 住民의 協助를 얻기 爲한 方案이 마련되어야 할 것이다. 行政機關을 通하여 또는 事業施行機關이 直接事業의 概要와 效果 및 特히 用地業務에 對한 方針과 節次, 補償金의 支拂方法 等を 周知시키고 理解와 協助를 求하여야 한다.

(4) 基本調査(地押調査)

用地圖에 依據 實施한 現地踏査 結果와 有關機關과의 協議事項 그리고 住民의 輿論과 動態等을 綜合勘案하여 基本調査計劃을 樹立 施行하여야 한다. 基本調査란 이 業務의 基礎가되는 調査이며 土地等を 取得하거나 障害物을 移轉시키려면 正當한 補償을 야하여야 한다. 正當한 補償이라함은 正當한 權利者에게 適正한 補償을 하는 것을 말하며 그러기 爲하여는 土地 等の 權利者, 土地의 現況, 面積 및 權利의 內容 施設物의 種類, 數量等 諸般事項을 正確히 調査하여야 하며 基本調査는 이 業務의 成敗를 左右하는 重要한 調査인 것이다. 따라서 이는 用地를 取扱하는 實務者에게만 依存할 것이 아니라 障害物의 種類나 地域의 特性等을 勘案하여 技術職員과 共同調査계획이 좋을 것이다.

(5) 物件調書等の 作成

基本調査가 完了되던 行政區域別 地番別, 物件別로 調査內容을 記載한 調書를 作成하여야 하며 取得하는 土地等の 內譯과 契約 補償金의 支給 登記等の 事項을 詳細히 記載할 수 있는 台帳을 作成 備置하고 隨時 記載하도록 한다.

(6) 物件調書의 閱覽

基本調査가 完了된 物件調書를 住民에게 閱覽 시

키느냐에 對하여는 現行法이나 規程에 定한바는 없다. 그러나 基本調査가 正確히 實施되었다고 하더라도 漏落 誤記 等이 있을 수 있으며 이로 因하여 惹起되는 物議는 그 副作用이 너무나 큰 것이며 公職者가 가장 싫어하는 民怨의 要因이 되는 것이다. 이를 未然에 防止하기 爲하여 또한 調査內容이 公正 正確함을 과시하기 爲하여 物件調書를 油印하여 管轄 呂面里洞事務所等 一定場所와 一定期間동안 備置하고 利害關係人 等으로 하여금 閱覽케 하고 漏落 誤記等이 있는 境遇 書面으로 異議申請을 하게 하여 事前에 잘못된 部分을 바로잡아 준다면 民怨 또는 不信의 要因이 除去됨을 勿論 住民의 두터운 信任으로 事業全體에도 協助와 理解를 求함에 도움 이 될 것이다.

提起된 異議申請에 對하여는 正當한 理由가 있는 것은 直時 是正하고 理由없다고 認定되는것은 그 뜻을 詳細히 記載하여 書面으로 通報하고 必要할 때는 擔當者가 直接 面接하여 理解를 시켜야 할 것이다.

(7) 土地等の 評價

土地等の 評價는 開設登錄을한 2個所 以上の 土地 評價士, 公認鑑定士 또는 鑑定會社에 依하여 評價 되어야하며 補償額의 算定은 評定額의 算術平均 値를 基準으로 한다. 다만 移徙費 移農費 및 移葬費는 評價에 依하지 아니하고 建設部長官이 定하는 基準에 따라 事業施行者가 定할 수 있다.

補償額의 算定時期는 첫째, 土地等を 取得 또는 使用할 수 있는 契約締結 當時의 價格을 基準으로 하여야하며 둘째, 다른 法律에 算定時期 및 方法에 關한 規定이 있는 것은 그 法律에 依하고 셋째, 當該事業의 計劃 또는 施行이 公告 또는 告示됨으로 因하여 取得하여야 할 土地等の 價格이 變動되었다고 認定되는 境遇에는 當該事業의 公告日 또는 告示日 現地의 價格을 基準으로 하며 넷째, 基準地價 告示地域에 있어서는 基準地價 또는 補償額을 基準으로 하되 地價告示日부터 買收 또는 補償을 決定하기까지의 當該地域과 關係없는 隣近土地의 地價 變動率, 都實物價 上昇率 및 其他事項을 參酌하여야 한다.

(8) 農水産部長官의 承認 및 支給通知와 移轉登記

土地等の 補償額이 算定되면 農水産部長官의 承認을받아 確定하고 權利者에게 通知하여 契約를 締結하고 補償金을 支給한다. 土地의 一部를 買收하여 分割을 할 必要가 있는것은 概算拂을 하고 分割 測量을 完了하여 面積이 確定된 後 完拂하고 移轉登

記를 畢한다.

○ 選賣權

土地等の 取得日로부터 10年以內에 當該 事業의 廢止, 變更, 其他의 事由로 買收한 土地의 全部 또는 一部가 必要없게되는데 또는 買收日로부터 5年을 經過하여도 그 土地等の 全部 또는 一部를 事業에 利用하지 아니하였을 때에는 取得當時 土地等の 所有者와 包括承繼人은 法이 定한 期間內에는 그 土地를 還買할 수 있다. 事業施行者는 이와같이 必要한 土地等を 買收하여 選買되는 事例가 없도록 格別 留意하여야 할 것이다.

4. 土地等の 收用

公共事業에 必要한 土地等은 協議에 依하여 取得하는 것이 原則이다. 그러나 所有者가 協議에 應하지 않는 境遇에는 不得已 所有者의 意思에 不拘하고 法에 依하여 強制取得을 하게 되며 이를 土地等の 收用이라고 한다.

가. 土地等の 收用節次

(1) 事業의 認定

農業開發事業에 있어서는 農水産部長官의 事業施行認可가 있는 境遇 土地收用法上의 事業으로 認定되어 建設部長官의 事業認定承認을 받지않고 土地收用委員會에 裁決을 申請할 수 있다.

(2) 事業認定의 効力

土地收用法에 依한 事業認定의 効力期間은 1年이므로 1年 以內에 裁決申請을 하지않으면 効力を 잃는다. 그러나 大單位地區의 農業開發事業等 數年間에 걸쳐 繼續되는 境遇에는 事業의 施行期間內에 있어서는 裁決申請을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이에 對하여는 建設部 關係의 類似한 他法에는 이를 明文化하고 있으나 農村近代化促進法에는 이를 規定치 않고 있어 앞으로 制度改善 課程에 反映되어야 할 것이다.

(3) 所有者와의 協議

土地等の 收用을 爲한 細目告示後에 事業施行者는 所有者等과 補償物件의 價格 土地의 範圍 補償時期, 支拂方法等 具體的이고 誠意있는 協議를 하여

야하며 單純히 補償金の 査定, 通報에 不應한다는 理由만으로 協議不成立으로 보고 裁決申請을 하여서는 안되며 또한 協議가 成立되었음에도 後日 異議를 提起하는 事態等を 防止하기 爲하여 管轄 土地 收用委員會의 確認을 받아 收用の 節次를 終結하고 그 確認된 協議成立에 收用の 效果가 發生토록 하여야 한다.

(4) 裁決

裁決이라함은 當事者가 다루고 있는 行政上의 法律關係를 形成하는 制定 즉 形成的인 行政處分이며 이 判定을 請求하는 行爲를 裁決의 申請이라고 한다.

(가) 裁決機關

土地收用の 裁決機關은 土地收用委員會이다.

土地收用委員會는 建設部에 設置된 中央土地收用委員會와 서울特別市 釜山直轄市와 各 道에 設置된 地方土地收用委員會가 있다.

(5) 行政爭訟

(가) 異議申請

地方土地收用委員會의 裁決에 不服이 있는者는 裁決書의 正本을 받는 날로부터 1個月 以內에 當該 地方土地收用委員會를 거쳐 中央土地收用委員會에 異議를 申請할 수 있으며 中央土地收用委員會는 裁決에 違法 不當하다고 認定할 때에는 原 裁決의 一部 또는 全部를 取消하거나 變更할 수 있으며 異議申請에 理由가 없다고 認定될 때에는 却下한다.

(나) 行政訴訟

異議申請에 對한 中央土地收用委員會의 裁決에 對하여 不服이 있는 者는 그 裁決書가 送達된 날로부터 1個月 以內에 中央土地收容委員會를 管轄하는 高等法院에 行政訴訟을 提起할 수 있다.

(다) 裁決의 確定

異議申請에 對한 裁決에 對하여 所定の 期間內에 行政訴訟을 提起하지 않거나 其他의 事由로 異議申請에 對한 裁決이 다룰 수 없는 狀態에 이르면에는 그 裁決은 確定된다. 그리고 確定된 裁決은 民事訴訟法上의 確定判決과 同一한 効力이 있으며 裁決書의 正本은 執行力 있는 判決의 正本과 同一한 効力を 갖게 된다.