

대심도 터널 건설사업 관련 제도개선 방안 제안



문준식
경북대학교
토목공학과
정교수



신종호
건국대학교
사회환경공학부
정교수



문훈기
다산컨설팅
부사장

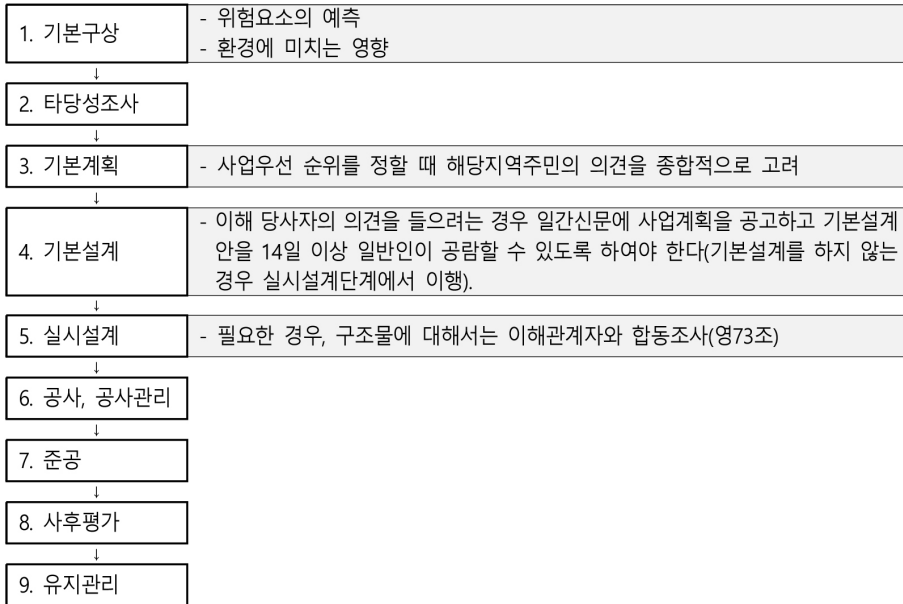
1. 머리말

대심도 터널 건설은 대도시권 지상 토지의 제약을 극복하고 교통 인프라시설을 구축할 수 있고, 지하공간에 건설되어 운영과정중 교통소음 및 진동민원을 완벽하게 차단할 수 있는 친환경적인 시설로 평가받고 있다. 하지만 기술적, 경제적 타당성에도 불구하고 대심도 터널 건설과정에서 다양한 민원이 발생하고 있다. 특히 노선선정과 관련된 민원은 계획 및 설계과정에서 지역주민의 여론청취, 전문가의 자문 등으로 원만하게 해결된 사례가 있다. 이러한 관점에서 대심도 터널 건설추진절차와 관련된 법령에서 대중참여를 어떻게 규정하고 있는지 분석하였다.

2. 사업추진 절차

건설기술진흥법은 건설사업의 추진절차를 포괄적으로 규정하고 있다. 대심도 터널을 포함하는 인프라 건설계획을 수립하려면 먼저 노선선정을 위한 타당성 조사를 실시하고, 기본 및 실시설계를 하고 교통·환경 영향평가를 실시해 주민 의견 청취 등 제반절차를 거친 후 관련 행정절차를 거쳐 시행한다. 대중의견 수립과 관련한 내용은 건진법 시행령 67조에 매우 포괄적이고 간략하게 규정되었고, 내용을 그림 1에 제시하였다. 이에 따르면 대중의 이해관계와 관련한 검토가 이루어질 수 있는 단계는 기본구상, 기본계획, 기본 또는 실시단계에서 부분적으로 언급되어있다. 특히, 토지조서가 가시적으로 드러나는 실시설계 단계에서는 대중 참여에 대한 구체적 언급은 없다. 실시설계 단계에서는 구조물에 대한 이해관계인과 합동조사에 대한 규정이 있는 데, 이때 구조물에 대한 의미도 매우 불분명하다. 이를 포괄적으로 해석한다면, 토지 소유자 등도 인접구조물 개념으로 이해관계인에 관련될 수 있다.

건설기술진흥법의 전반 규정은 계획, 설계 등 노선을 정하는 핵심 사업추진 과정에서 토지 소유자 등의 의견수렴이나 참여기회는 법률적으로 보장된다고 보기 어렵다.



〈그림 1〉 사업추진절차에 따른 대중 참여 기회(건설기술진흥법 시행령 67조)

건설기술진흥법에 따른 사업추진절차에서 일반 혹은 토지 수용대상주민의 관심사인 노선선정은 사업 초기단계와 관련된다. 사업에 편입여부, 편입면적 등의 구체적 정보는 실시설계가 진행되어야 확인될 수 있다. 따라서 계획속성상 노선의 대략을 정하는 기본계획 및 기본설계 단계에서는 통과구간만 확인할 수 있을 뿐 토지 수용여부의 구체적인 내용을 알 수 없으므로 기술적으로 이해관계인의 범위를 한정하기 어렵다.

공람공고는 기본설계 내용을 대상으로 하는 수동적 절차이므로, 지역적 관심은 충족시킬 수 있으나 가장 강한 반대그룹인 직접 토지 저축자의 사업인지 여부는 알 수 없다. 기본설계 단계에서 14일 이상 일반인 공람은 사업계획에 대한 불특정 다수를 위한 것이며, 이 단계에서는 일반적으로 축소 도면만 공개할 수 밖에 없는 기술적, 행정적 한계가 있다.

이를 개선한다면, 실시설계 확정단계에서 지적과 현황이 어느 정도 확인 가능한 단계에서 이해관계자의 의견청취가 필요할 것이다. 따라서 주민의견 청취와 관련하여 보다 구체적인 절차와 시점, 그리고 공개의 내용과 방법, 이해관계자의 특정 범위 등을 보다 구체화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

대심도 터널 건설 관련 법령에서 대중참여에 대한 내용은 표 1과 같이 도시철도법, 도시철도법 시행규칙, 국토의 계획과 이용에 관한법률에서 제시하고 있다. 도시철도법에서는 사업계획 수립과정에서 관계인에게 사실을 통보하고 월간지에 1회 이상 공고토록하고 있다. 노선선정과정에서 전문가나 일반 대중에 대한 참여를 규정하는 법적의무는 없다. 도시철도법 시행령은 사업계획 승인 시 수용하거나 사용할 토지에 대한 물건조서를 포함하도록 하고 있으나, 사업시행단계에서

소규모 저축토지까지는 파악되지 않는다. 노선이 개인 토지의 저축여부는 '도시계획 시설결정 및 지적 승인 후 확인이 가능하다. 이 내용이 포함된 사업계획이 승인되면 토지 수용법에 따라 지하보상협약에 들어간다. 따라서 불특정 다수를 위한 절차적 정보제공 외에 '공공참여'는 법적으로는 규정되어 있지 않다.

〈표 1〉 대심도 터널관련 법령의 대중참여 규정

| | |
|--------------------|--|
| 도시철도법 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 수립과정에서 관계인들에게 사실을 통보하고 일간지에 1회 이상 공고 • 개인 토지저축여부는 도시계획시설결정 및 지적승인 후 확인가능 • 사업계획 승인시 토지수용법에 따라 지하보상 협의 |
| 도시철도법 시행규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 수립과정에서 정부와 협상후 주민설명회 개최 • 지역적 교통 서비스공급 측면, 토지소유자, 환기구입지 등 구체적 계획미제시 |
| 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률적으로 대중참여는 계획의 수립, 변경 시공청회를 보장하며 주민과 관계전문가에게 제한된 범위의 참여기회 제공 |

수용하거나 사용할 토지 조서는 일반적으로 사업계획 승인 시점에서 작성되는 데, 이때 직접 이해관계자의 범위가 설정될 수 있다. 하지만 이 단계에서는 상세 설계과정에서 변동될 가능성이 있으므로 이해 관계자에게 토지조서를 공람하는 것은 향후 변경 시 상대 민원 등 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 사업계획은 해당지역 일간신문과 공보에 공고하도록 되어있는 데, 이는 단순 사업계획으로서 광역적 교통계획으로서 의미이지, 노선 주변 및 토지소유자 저축 등의 잠재적 갈등 상황이 다뤄지는 것은 아니다.

행정규칙은 기본계획 수립과정에서 정부와 협의 후 주민설명회를 실시하도록 하고 있다. 이는 지역적 교통서비스 공급이라는 측면에서 의의가 있으며, 토지소유자, 환기구 입지 등 구체계획이 제시되지 않는 상태로서 이 단계의 주민설명회는 구체노선과 관련한 이해관계인의 범주도 설정되지 않고, 사업내용도 확정되지 않아 직접 이해관계자의 범주도, 활동기회도 매우 제한적이다. 법(규칙)에서 정하는 공고, 의견수렴, 공청회는 대부분 전문가적 관점, 그리고 역사 설치와 같은 유인요인에 대한 관심에 집중되며, 토지 저축과 같은 잠재적 요인들은 구체화 되지 못한다.

3. 민원저감을 위한 사업추진체계 개선 방안

대심도 터널은 지상의 영향을 최소로 하는 빠르고, 경제적인 교통수단을 도입하는 데 있다. 장애 없는 빠른 이동에 대한 시민의 욕구를 충족하며, 근교와 도심을 일일 생활권으로 묶는 가장 효과적인 교통으로서 부상해왔다. 장거리 통행에 따른 비용과 시간소모를 줄이고, 주택문제를 해결하는 등 도시문제해결의 대안으로서도 좋은 평가를 받고 있다.

하지만, 이러한 기능을 구현하는 데는 부분적으로 지상 토지저축이 불가피하고, 기존의 얇은 터널에서 발생하는 터널 붕괴사고에 익숙한 노선통과주변 이해관계인들(토지저축 주민들)은 본인들에게는 돌아오는 '편익(benefit)'이 없고, 역사 인근의 시민의 편익을 위하여 본인들의 이익이 현저히 침해된다고 사업에 반대한다. 따라서, 노선선정과 관련된 계획 단계는 사업추진부서에서 공학적으로 명확히 설명이 가능해야하고, 건설단계에서는 정보의 제공과 참여에 있어서 정당성 확보 문제와 관련된다. 기술적, 절차적으로 완벽하더라도 실질적으로 시민이 입게 되는 손실에 대한 고려가 있어야 한다.

노선선정과 관련한 대중참여계획은 지역사회의 특성과 관심을 고려한 전략을 필요로 한다. 일반적으로 노선선정을 위한 효과적 대중참여 활동은 위험성에 대한 소통, 저감대책, 평가활동을 포함한다. 따라서 법적, 기술적 사업추진절차에 해당 업무 수준에 부합하는 참여활동이 고려되어야 한다. 노선선정의 3단계 및 단계별 대중참여를 포함한 추진전략은 표 2와 같다.

〈표 2〉 주민참여를 보장하는 사업추진제도 개선

| | |
|----------------|---|
| 계획단계 | <ul style="list-style-type: none"> • 계획, 주민참여, 위험성소통, 저감대책을 종합하는 노선 선정 전략(designing the strategy)수립 • 전체시민의 동의라 할 수 있는 노선타당성판정(feasibility criteria)기준선정 • 교통문제에 대한 인식의 저변확대과정으로 불특정 다수의 시민참여가능하며 노선선정시 다양한 집단의 이해를 고려한 대안검토 |
| 노선선정 및 단면설계 단계 | <ul style="list-style-type: none"> • 초기대안노선에 대한 Screening 작업을 수행하며 노선을 구체화하고, 토지보상, 인허가 절차, 환경영향평가 등의 후속작업 진행 • 노선선정을 위한 관심집단간 신뢰구축을 위해 전문가와 시민참여가 필요 • TF(Task Force)운영, 기술 및 시민자문단 운영, 공청회 |
| 건설단계 | <ul style="list-style-type: none"> • 공사중 저감대책의 이행여부는 안정문제, 환경문제 모니터링을 통해 확보가능 • 완공 후에는 운영 영향모니터링으로 대응가능 • 건설단계의 이해관계인은 공사장 주변 및 통과부지 소유자 |

3.1 계획단계

계획단계에서는 교통문제에 대한 인식을 저변확대하는 과정으로서 불특정 다수 시민의 참여가 이루어질 수 있다. 계획, 주민참여, 위험성 소통, 저감대책, 평가활동을 종합하는 노선선정 전략(designing the strategy)의 수립이 필요하다. 일반적으로 효율적이거나 기술적인 대안에만 중점을 두는 데, 다양한 집단의 이해를 고려한 대안검토를 함께 검토하는 것이 필요하다.

이 단계에서 가장 중요한 것은 전체 시민의 동의라 할 수 있는 노선타당성 판정(feasibility criteria) 기준을 정하는 것이다. 검토는 전문가가 하지만 공청회 등의 절차를 통해 동의를 구하는 형식이 매우 중요하다. 기준을 정한다는 것은 궁극적으로 누가 부정적(혹은 긍정적) 영향을 감내할 것인가를 정하는 것과 마찬가지로 인구밀도, 수리 지형적 조건, 사회경제적 특성 등 관련한 모든 조건을 반영하여 검토하여야 한다.

3.2 노선선정 및 단면설계 단계

초기 대안노선에 대한 Screening 작업을 수행하여 노선을 구체화하고, 토지보상, 인허가 절차, 환경영향 평가 등의 후속 작업을 진행한다. 일반시민은 기술적 타당성에 대한 문제를 제기할 것이나, 통과노선주민들은 재산가치 하락, 안전, 생활불편 등 지역에 충격을 주는 부정적 영향에 관심을 둔다. 단체 또는 개인에 따라 보상 또는 부정적 충격에 대한 보완책의 보증을 요구할 수 있다.

노선선정을 위한 관심집단간 신뢰구축을 위해 전문가와 시민참여가 필요하며, 참여방법으로 TF(task force) 운영, 기술 및 시민자문단 운영, 공청회 등이 있다. 공공참여는 세심한 계획과 기술적 능력이 필요한 전략적 활동으로 성공적인

노선선정은 사업주체의 헌신과 노선 반대자들의 건설적 참여로 이루어진다.

굴착공법검토, 터널크기, 지반 안정성, 제약조건, 저감계획, 보상계획, 건설용이성 등을 고려한 단면의 설계를 수행하면 사용토지의 범위가 명확해져 직접이해관계자가 도출된다. 이때 굴착공사의 안정성 문제가 공공의 쟁점이슈가 되는 경우가 많다. 지하수 오염(고갈, 수위저하), 그리고 공사중 환경문제가 뒤이어 제기된다.

사업의 부정적인 충격을 제거하여 대중의 반대를 완화하기 위한 가능한 대응책을 검토하여야 한다. 여기에는 공사중 위험, 재산손실, 공기질, 지하수 질, 교통 및 안전문제 등을 포함하여야 하며, 각 대책은 상호협의를 통해 향상시킬 수 있다.

3.3 건설단계

건설단계에 들어가면 이해관계인은 공사장 주변 및 통과부지 소유자 들이며 저감 대책의 이행이 주 관심사가 된다. 공사 중 저감 대책의 이행여부는 안정문제, 환경문제 모니터링을 통해 확보할 수 있으며, 완공 후에는 운영 영향 모니터링으로 대응할 수 있다.

이러한 건설사업 추진단계를 고려할 때, 노선선정과 관련한 갈등은 노선의 영향범위가 큰 갈등일수록 계획단계 등 사업초기에 검토되어야 하고, 정거장과 정거장을 연결하는 짧은 구간 갈등이라도 기본설계 중에 논의 되지 않으면 반영하기 어렵다.

하지만, 노선 설계 구체화의 기술적 한계로 통과노선 이해관계 주민이 실시설계이전부터 조기 참여는 용이하지 않다. 실시설계로 설계가 확정되어야 저촉토지의 조사가 작성될 수 있기 때문이고, 설계 확정 전까지 설계 수정이 계속 될 수 있기 때문이다. 설계 수정의 공개는 상대민원 발생의 원인이 되므로 직접 이해관계인의 참여는 사업 확정고시 단계에서 표출될 수밖에 없다.

4. 도심지 대심도 터널 보상제도

최근 환경의식의 강화, 높은 지가, 건축·토목기술의 발전, 토지의 고도이용 추구 등으로 인해 대심도 터널의 활용필요성이 증대되었으나 그 건설 및 보상에 관한 관련법령은 미흡한 편이다. 현재 대심도 터널 건설은 주로 도시철도, 철도, 도로, 전기시설, 수도시설 등의 설치를 목적으로 하고 있다. 이 경우 보상기준은 해당사업의 근거법령에 의하여 이루어지고 있으며, 각 근거법령에 따른 보상기준은 서로 상이한 문제가 있다.

대심도 터널 건설에 있어 보상제도는 기본적으로 입체이용저해에 따른 토지가치의 감가를 반영하여 보상액을 산정하고, 보상금 지급 후 구분지상권을 설정하고 있다. 그런데 토지소유자는 실제의 감가에 비해 보상금이 적고 특히, 구분지상권 설정에 따른 피해로 인해 보상협의를 꺼리고 있는 실정이다.

대심도 터널 건설에 있어 보상제도는 기본적으로 입체이용저해에 따른 토지가치의 감가를 반영하여 보상액을 산정하고, 보상금 지급 후 구분지상권을 설정하고 있다. 그런데 토지소유자는 실제의 감가에 비해 보상금이 적고 특히, 구분지상권 설정에 따른 피해로 인해 보상협의를 꺼리고 있는 실정이다.

4.1 대심도 터널 건설관련 보상제도

4.1.1 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

「국토계획법」은 도시·군계획시설을 공중·수중·수상 또는 지하에 설치하는 경우 그 높이나 깊이의 기준과 그 설치로 인하여 토지나 건물의 소유권 행사에 제한을 받는 자에 대한 보상 등에 관하여는 따로 법률로 정하여야 한다고 정하고 있다(법 제46조). 이는 지하공간 사용으로 인해 소유권이 침해될 수 있음을 인정한 규정으로 해석된다. 그러나 현재 이와 관련한 법률이 별도로 제정되어 있지 않다.

4.1.2 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

「토지보상법」에 따르면, 우선 협의 또는 재결에 의하여 타인의 토지를 사용하는 경우에는 그 토지와 인근 유사토지의 지료(地料), 임대료, 사용방법, 사용기간 및 그 토지의 가격 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 함을 규정하고 있다. 토지의 지하 또는 지상공간을 ① 사실상 영구적으로 사용하는 경우 당해 공간에 대한 사용료는 동법 시행규칙 제22조에 따라 당해 토지의 가격에 입체이용저해율을 곱한 값으로 산출하고, ② 일시사용일 경우, 동법 시행규칙 제30조에 따라 당해 토지의 사용료에 입체이용저해율을 곱한 값으로 산출한다(법 제71조 제2항, 시행규칙 제31조).

한편, 「토지보상법」에서는 지하공간의 사용에 대한 보상액의 산정에 관해 기본적인 사항만 규정하고 있고, 그 적용에 필요한 구체적인 입체이용저해율의 산출방법 등에 대해서는 규정하지 않아 실무적으로 적용하는데 어려움이 있다.

4.1.3 도시철도법

현행법상 지하공간의 보상에 대하여 비교적 자세히 규정한 것은 「토지보상법」과 「도시철도법」이며, 그 중 「도시철도법」이 가장 체계적이고 구체적이라 할 수 있다. 먼저 「도시철도법」 제9조 제1항은 타인의 지하부분을 사용하는 경우에는 그 토지의 이용가치, 지하의 깊이 및 토지이용을 방해하는 정도 등을 고려하여 보상하여야 함을 밝히고, 제2항에서 지하부분 사용에 대한 구체적인 보상의 기준 및 방법에 관한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 그리고 동법 시행령 제10조 제2항은 토지의 지하부분 사용에 대한 보상금이 구분지상권 설정 또는 이전 면적에 해당 토지의 적정가격과 입체이용저해율을 곱하여 산정한 금액으로 하게 된다는 점을 밝히고, 토지의 입체이용저해율은 [별표1] 제4호에 따라 해당 토지 및 인근 토지의 이용실태, 입지조건과 그 밖의 지역적 특성을 고려하여 시·도의 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시, 경기도 등이 지하부분 토지사용에 관한 보상조례를 제정하였다.

지하부분 사용에 대한 보상금 산정시에 토지의 적정가격은 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제3조에 따른 표준지공시지가를 기준으로 하여 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 감정평가업자 중 시·도지사가 지정하는 감정평가업자가 평가한 가액으로 정하게 되어 있다(도시철도법 시행령 제10조 제3항).

○ 보상액 = 토지의 (단위면적당) 적정가격 × 입체이용저해율 × 구분지상권 설정면적

(입체이용저해율 = 건물의 이용저해율 + 지하부분의 이용저해율 + 그 밖의 이용저해율)

4.1.4 철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률

「철도건설법」은 2013. 4. 개정으로 지하부분 사용에 대한 보상규정을 신설하였다. 법 제12조의2 및 시행령 제14조의2에 따라 사업시행자는 철도를 건설하기 위하여 다른 자의 토지의 지하부분을 사용하려는 경우에는 그 토지의 이용가치, 지하의 깊이 및 토지이용을 방해하는 정도 등을 고려하여 보상하여야 한다.

입체이용저해율의 산정에 필요한 이용저해율, 저해층 또는 저해 지하심도의 이용률, 이용가치 등의 구체적인 산정기준은 국토교통부장관이 정하여 고시하도록 한 바 있으며, 이러한 위임에 의거 2014. 3 국토교통부고시로 「철도건설을 위한 지하부분 토지사용 보상기준」을 제정하였다. 그 내용은 도시철도 관련 고시와 거의 유사하다. 다만, 최소보상금의 보장에 관한 내용은 없다.

4.1.5 도로법

도로관리청은 도로구역을 결정하거나 변경하는 경우 그 도로가 있는 지역의 토지를 적절하고 합리적으로 이용하기 위하여 필요하다고 인정하면 지상이나 지하 공간 등 도로의 상하의 범위를 정하여 도로구역으로 지정할 수 있으며, 이를 입체적 도로구역이라 한다(법 제28조 제1항). 도로관리청이 입체적 도로구역을 지정할 때에는 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건의 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자와 구분지상권의 설정이나 이전을 위한 협의를 하여야 하며, 지상의 공간에 대한 협의가 이루어지지 아니하면 입체적 도로구역으로 지정할 수 없게 된다(제28조제2항).

현행 도로법령은 지하도로와 관련하여 「도로법」 제28조(입체적 도로구역), 「도로법」 제82조(토지 등의 수용 및 사용), 「도로법 시행령」 제27조(입체적 도로구역을 지정할 때의 협의사항) 등을 규정하고 있다.

4.2 대심도 터널 건설관련 보상제도의 문제점

4.2.1 「토지보상법」의 한계

보상에 관한 일반법은 「토지보상법」이라 할 수 있다. 그런데 「토지보상법」은 기본적으로 공익사업에 직접 편입되는 토지 등의 취득을 중심으로 규정하고 있다. 따라서 ① 사용에 따른 손실, ② 직접 편입되지 않는 토지 등의 피해, ③ 공익사업 중 또는 공익사업 후에 발생하는 피해 등에 대해서는 보상제도가 미흡한 편이다.

대심도 터널 건설과 같은 지하공간 사용의 경우 보상제도는 기본적으로 구분지상권 설정이 원칙이다. 구분지상권 설정의 경우 토지소유자가 터널 건설 이후에도 여전히 소유권을 보유하고 지표 및 지상공간을 이용하므로 터널 건설 이후의 피해에 대해서도 민감하다. 따라서 사실상 영구적 시설을 지하공간에 설치하는 경우 그 피해에 대해 충분한 보상이 이루어져야 할 것이다. 그런데 「토지보상법」은 입체이용저해율 만을 반영하여 보상액을 산정하도록 규정하여 정당보상이 되지 못하는 한계가 있으며, 이 경우에도 보상에 대한 기본적인 산정 원칙만 규정하였을 뿐 구체적인 산정내용에 대한 규정이 미비하여 실무적으로 어려움이 많다(법 제71조 및 동법 시행규칙 제31조 참조).

4.2.2 법령간 보상기준의 상이

지하공간의 사용에 따른 보상에 대해 「토지보상법」의 규정이 미흡하다보니 각 시설의 설치에 따른 근거법령마다 다양한 형식과 내용으로 보상기준에 대해 규정하고 있다. 이를 요약하면 다음의 표 3과 같으며, 각 법령간 보상기준이 상이한 문제가 있다.

〈표 3〉 지하공간 사용에 따른 보상기준

| 구분 | 근거법령 | 보상기준의 입법형식 | 비고 |
|------|-------|------------|---------------------------------------|
| 도시철도 | 도시철도법 | 조례 | 비교적 구체적, 최소보상금 보장 고층시까지 한계심도: 40m |
| 철도 | 철도건설법 | 국토교통부 고시 | 서울특별시 조례와 유사하나, 최소보상금 보장 없음 |
| 도로 | 도로법 | (토지보상법 준용) | 구체적인 내용 미흡 |
| 전기시설 | 전기사업법 | 시행령 | 구체적인 내용 미흡 |
| 수도시설 | 수도법 | 환경부 고시 | 가장 최근에 제정, 최소보상금 보장 고층지대 한계심도: 50m |

4.2.3 공용수용(또는 공용사용)의 남발

현행 보상제도에 있어 가장 큰 문제점의 하나는 공용수용(또는 공용사용)이 남발되는 것이다. 공용수용권(또는 공용사용권)은 사업인정에 의해 설정되는데 「토지보상법」상 사업인정이 아닌 다른 법률에 따른 사업인정 의제제도가 111개에 이른다. 「토지보상법」상 사업인정권자는 국토교통부장관인데 비해 다른 법률의 경우 사업인정권자가 시장·군수·구청장 등으로 다양하다. 특히 재결신청의 경우 사업시행자의 성실한 보상협의를 유도하기 위해서는 일정비율 이상의 협의취득(또는 사용)을 조건으로 할 필요가 있으나 「토지보상법」은 이를 규정하지 않고 있다.

민간사업자에 의한 공익사업 시행이 늘어나고 있는 현실에서 사업인정 의제제도의 남발과 재결신청요건의 미비로 인해 국민의 재산권 보장이 침해되고 있으며, 형식적인 보상협의를 일상화되었다고 본다.

4.2.4 정당보상의 미흡

공익사업에 있어 피해가 있다면 당연히 보상이 이루어져야 한다. 대심도 터널 건설에 따른 피해는 재산적 피해 뿐 아니라 환경적·정신적 피해도 있을 수 있다. 대심도 터널 건설과 관련하여 노선변경을 요구하거나 공사 중단을 요청하는 것은 대부분 피해에 따른 정당한 보상이 이루어지지 못한 것이 주요 원인이다.

대심도 터널은 대부분 한계심도에 건설되는데 이 경우 보상금은 필지당 1백만원 이하인 경우가 많다. 소액의 보상금을 받고 구분지상권을 설정해 주면서 영구적으로 불안에 떨어야 하는 실정에서 협의보상을 기대하는 것은 어렵다.

한편, 대심도 터널건설과 관련한 갈등의 원인에는 공익사업 중 또는 공익사업 후(즉, 시설 운영중)에 발생하는 진동·소음·지반침하·건축물 파손 등의 피해에 대한 것이 많다. 그런데 현행 보상관련 법령은 이와 같은 피해의 보상(즉, 사업손실보상)에 대해 매우 소극적이다.

5. 대심도 터널 건설관련 보상제도의 개선방안

5.1 장기적 방안

장기적 개선방안으로 대심도 터널 건설을 포함한 지하공간의 개발과 보상에 관한 특별법 제정이 필요하다. 추가적인 특별법 제정이 부담이라면 기존의 「지하안전관리에 관한 특별법」을 전면개정하는 것도 한 방법이다. 그동안 국토교통부는 지하공간개발에 관한 기본법 등의 제정을 위해 꾸준히 노력하였으나 아직 실현되지 못해 많은 혼란과 갈등을 야기하고 있다. 특별법이 제정된다면 지하공간 개발의 절차, 안전성 확보방안, 지하사용 보상기준, 사업손실보상 등에 대해 상세히 규정할 필요가 있다.

한편, 특별법 제정과 병행하여 관련 법령을 통일적으로 정비한다면 공익사업에 따른 갈등을 해소하는데 크게 기여할 것이다. 특히, 실질적 재산권 보장을 위해 사업인정 의제제도를 정비하고, 재결신청의 요건으로 일정비율 이상의 협의보상을 강제할 필요가 있다.

5.2 단기적 방안

먼저, 보상액 산정의 산식 개선이 필요하다. 즉, 입체이용저해율만으로 토지의 입체적 이용에 따른 재산권의 피해를 완전하게 보상할 수 없으므로 추가보정률을 가산하여 보상액을 산정하여야 할 것이다. 이때 추가보정률에는 입체이용저해 이외의 다양한 피해를 반영하여야 할 것이다.

$$\bigcirc \text{ 보상액} = \text{토지의 단위면적당 적정가격} \times (\text{입체이용저해율} + \text{추가보정률}) \times \text{구분지상권 설정면적}$$

둘째, 한계심도의 확대 및 통일이 필요하다. 한계심도의 범위를 설정할 경우에는 건축물 및 시설물의 지하이용 사례, 관련 법령, 외국 사례, 선행연구 등을 참작하고 공작물의 안전성 확보, 건축 및 토목기술의 발전, 소유자의 권리의식 강화 등을 고려할 필요가 있다. 특히 「수도법」은 이와 같은 내용을 반영하여 한계심도의 범위를 확대하여 고층지대: 50m, 중층지대: 45m, 저층지대: 40m, 농지지대: 30m, 산지지대: 25m로 설정하였다. 따라서 한계심도의 범위를 확대하여 통일적으로 규정할 필요가 있다.

셋째, 협의보상의 장려가 필요하다. 사업시행자의 입장에서 공익사업에 필요한 토지의 권원을 확보하여야 착공을 할 수 있으며, 재결에 의해 권원을 확보하는 경우 재결신청서 작성 및 재결감정평가 등에 많은 시간과 비용이 소요된다. 그러나 토지소유자의 입장에서는 지하공간의 구분지상권 설정에 따른 보상금이 소액인 경우가 많고, 협의보상을 거부하더라도 사용재결의 경우 불이익변경금지의 원칙이 적용되어 최소한 협의보상금 이상으로 보상을 받을 수 있으므로 협의보상에 소극적이다. 따라서 사업시행자 업무의 효율성과 공익사업의 신속한 시행 등을 위해서는 협의보상에 응한 토지소유자를 우대하는 제도(인센티브)가 필요하다. 협의보상의 장려제도는 「수도법」에 최초로 규정되어 시행되고 있다.

넷째, 최소보상금을 보장할 필요가 있다. 소액의 보상금을 받는 토지소유자의 협의보상을 유도하고 보상행정의 능률화를 위해 최소보상금의 보장이 필요하다. 현재 도시철도사업에서 지하부분 사용에 따른 보상의 경우 각 지방자치단체의

조례에 의거 필지당 500,000~1,000,000원을 최소보상금으로 지급하고 있으며, 수도시설의 경우 필지당 700,000원을 지급하고 있다.

다섯째, 사업손실보상의 활성화가 필요하다. 사업손실이란 일반적으로 공익사업 중 또는 공익사업후 발생하는 피해를 말한다. 대심도 터널 건설과 관련한 민원 중 대부분은 터널 건설 중 또는 터널 운영 중의 진동·소음·지반침하·건축물 파손 등의 피해에 대한 것이다. 그런데 현행 보상관련 법령은 이와 같은 피해의 보상에 대해 매우 소극적이다. 대심도 터널 건설이 활성화되기 위해서는 사업손실보상이 필수적이다.

참고문헌

1. 대심도 교통시설사업의 원활한 추진을 위한 제도개선, 2019, 국토교통부.
2. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 및 시행령.
3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령.
4. 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 및 시행령.
5. 도시철도법, 시행령, 행정규칙.
6. 건설기술 진흥법, 시행령, 시행규칙.
7. 서울특별시(도시철도토목부), 2019, “서울특별시 도시철도의 건설을 위한 지하부분토지의 사용에 따른 보상기준에 관한 조례”.
8. 서경규(2017. 8), “지하공간의 사용에 따른 보상기준”, 한국토지공법학회, 「토지공법연구」, Vol. 79, pp.319-344.
9. 신경직(2020. 3), 「손실보상법 해설」, 진원사.
10. 한국감정평가협회·한국감정원(2014. 2), 「감정평가 실무기준 해설서(II)」.
11. 한국토지공법학회(2019. 6), 「도로건설을 위한 지하부분 토지사용 보상제도 개정방안 연구」.
12. 한국토지공법학회(2012. 11), 「토지의 지하 및 공중공간 등에 대한 보상기준에 관한 연구」.
13. 환경부(2018. 11), 「수도시설 지하부분 사용에 따른 보상기준 및 방법 연구」.

[본 기사는 저자 개인의 의견이며 한국터널지하공간학회의 공식입장과는 무관합니다.]