

특정감사

감사 보고서

- 도로개설에 따른 손실보상 관련 공익감사청구 -

2018. 1.

감사원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사배경 및 목적	1
2. 감사중점 및 대상	2
3. 감사실시 과정	2
4. 감사결과 처리	2
II. 감사청구 관련 주요 현황	3
III. 감사결과 요약	4
IV. 감사결과 처분요구사항	6
1. 도로개설로 인한 잔여지 손실보상 업무처리 부적정(주의)	7

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

2017. 7. 4. 청구인(☆☆)은 양산시가 관내 ‘ㄱ일반산업단지 진입도로 개설공사’(총사업비: 280억여 원)를 추진하면서 진입도로 공사 구간에 인접한 아파트의 전체 부지 중 일부만이 도로부지로 편입되었고, 아파트 건물 자체는 편입된 부분이 없는데도 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)에 따른 잔여지 및 잔여건축물 손실보상 규정을 적용하여 도로공사로 인한 소음, 분진, 조망 저해 등의 환경피해에 대해서까지 협의보상한 것은 부당하다며 감사원에 공익감사 청구를 제기하였다.

이에 대해 감사원은 청구 내용의 사실 여부 등을 확인하기 위해 이번 감사를 실시하였다.

감사청구 요지

○ 양산시가 2011년 6월부터 관내 ‘ㄱ일반산업단지 진입도로 개설공사’(총사업비: 280억여 원)를 추진하면서

가. 도로개설로 인한 잔여지 손실보상 업무처리 관련

- 인근의 ㄴ아파트(이하 “ㄴ”이라 한다) 부지(1,792㎡) 중 일부 토지(128㎡)만이 도로부지로 편입되었을 뿐이고, 아파트 건물 자체는 편입된 부분이 없는데도
- 아파트 주민들의 소음, 분진, 조망 저해 등에 따른 피해보상 요구에 대해 토지보상법상 잔여지 및 잔여건축물의 손실보상 규정을 적용하여 협의보상한 것은 부당함

나. 보상금 지급방법의 적정성 관련

- 보상금을 개인별이 아닌 대표자에게 일괄지급한 것은 위법·부당함

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 양산시가 잔여지 손실보상을 추진하면서 공익사업시행지구에 편입되지 않은 건축물 및 소음 등의 환경피해에 대해 토지수용위원회의 재결과 같이 객관적이고 공정한 절차를 거치지 않은 채 임의로 협의에 의해 손실보상한 것이 토지보상법 등 관련 법령에 위반되는지 등을 조사하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 손실보상 업무를 처리한 양산시 및 토지보상법 소관 부처인 국토교통부를 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

2017. 11. 15.부터 같은 해 11. 24.까지 8일간 감사인원 4명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사원은 국토교통부, 양산시 등의 의견을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2018. 1. 12. 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사청구 관련 주요 현황¹⁾

□ ㄱ일반산업단지 진입도로 개설공사 개요

- 위치: 경상남도 양산시
- 공사기간: 2011. 11. 15.~2015. 2. 25.
- 공사규모: 폭 25~30m, 길이 1.01km
- 총사업비: 280억여 원(국비 232억여 원, 시비 48억여 원)

□ ㄴ아파트에 대한 손실보상 경위

- 2013. 4. 8.: 환경피해를 반영한 손해보상을 요구하는 민원 제출(ㄴ)
- 2013. 4. 17.: 환경피해 보상요구에 대한 회신(양산시)
 - 소음, 분진 등의 환경피해는 손실보상 대상이 아니라 손해배상 대상임
- 2014. 7. 7.: ㄴ 민원 처리 방안 결정(양산시)
 - 민원 해소를 위해 아파트 가치하락에 대한 감정평가를 검토한 후 협의보상 추진
- 2014. 7. 21.: ㄴ 가치하락에 대한 감정평가 의뢰(양산시)
 - 환경피해에 대해서도 손실보상 대상에 포함하여 평가하도록 요청
- 2014. 8. 18.: 감정평가 결과 회신(○○감정평가사사무소 등 2개)
 - 잔여건축물과 소음, 분진 등 환경피해로 인한 아파트 가액감소분까지 반영
- 2014년 9~12월: 손실보상금(총 34명, 총 384백만 원) 지급(양산시)

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사청구 관련 주요 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

Ⅲ. 감사결과 요약

1. 도로개설로 인한 잔여지 손실보상 업무처리 관련

【청구 요지 1】

- 양산시가 2011년 6월부터 관내 ‘ㄱ일반산업단지 진입도로 개설공사’(총사업비: 280억여 원)를 추진하면서
 - 인근의 ㄴ 부지(1,792㎡) 중 토지 일부(128㎡)만이 도로부지로 편입되었을 뿐이고, 아파트 건물 자체는 편입된 부분이 없는데도
 - 아파트 주민들의 소음, 분진, 조망 저해 등에 따른 손실보상 요구에 대해 토지보상법상 잔여지 및 잔여건축물의 손실보상 규정을 적용하여 협의보상한 것은 부당함

감사결과, 양산시는 ㄴ의 전체 부지(1,792㎡) 중 토지 일부(2필지, 128㎡)만을 도로부지로 편입하였고, 건축물(아파트)은 편입하지 않았는데도 ㄴ 주민들이 소음, 진동, 조망 저해 등으로 인한 아파트 가치하락에 대해 손실보상을 요구하자 공익사업시행지구로 편입되지 않은 건축물 가치하락 및 소음 등의 환경피해에 대해 토지수용위원회의 재결, 법원의 소송 등 객관적이고 공정한 절차를 거치지 않은 채 임의로 협의에 의해 손실보상한 사실이 있어 이에 대해 앞으로 토지보상법에 따른 잔여지 손실보상 업무를 철저히 하도록 관련자에게 주의요구하였다.

2. 보상금 지급방법의 적정성 관련

【청구 요지 2】

- 손실보상금을 개인별로 지급하지 않고 대표자에게 일괄지급한 것은 위법·부당함

양산시는 토지보상법 제7조에 따르면 토지소유자나 관계인은 재결 신청 등의 행위를 할 때 변호사나 그 밖의 자를 대리인으로 할 수 있도록 규정되어 있고, 국토교통부도 2017. 8. 21. 이 건 ㄴ 소유자들에 대한 보상금 지급과 관련하여 보상대상자의 의사에 의하여 대리인에게 보상금을 지급하도록 하였다면 토지보상법 제7조에 따라 대표자에 대한 일괄지급이 가능하다는 입장이므로 이 건 보상금은 보상대상자들의 위임을 받은 대표자에게 일괄지급된 것으로 지급방법에 문제가 없다고 주장한다.

위 손실보상금은 보상대상자들의 의사에 의해 지급방법이 결정되었기 때문에 위법·부당행위로 볼 수 없어 이에 대해서는 종결처리하였다.

IV. 감사결과 처분요구사항

감 사 원

주 의 요 구

제 목	도로개설로 인한 잔여지 손실보상 업무처리 부적정
소 관 기 관	양산시
조 치 기 관	양산시
내 용	

1. 업무 개요

양산시는 2011년 6월부터 관내 ‘기일반산업단지 진입도로 개설공사’(총사업비: 280억여 원)를 추진하였다.

이와 관련하여 양산시는 2014년 7월 L아파트(이하 “L”이라 한다) 소유자(34명)에게 아파트부지 중 일부를 도로부지로 편입함에 따라 발생한 잔여지 등의 손실에 대해 감정평가한 후 협의보상하기로 결정하는 등 손실보상을 추진하였다.

2. 도로부지로 편입되지 않은 건축물에 대한 손실보상 업무처리 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지 및 건축물 중 토지 일부만 편입되고 건축물은 편입되지 않았을 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다) 제73조 제1항 및 제75조의2 제1항의 규정 등²⁾에

2) 이 건 잔여지 손실보상과 관련하여 국토교통부는 2017. 11. 20. “건축물이 편입되었다면 건축물과 토지를 일괄하여 평가하지만, 그렇지 않다면 잔여지만 공시지가를 기준으로 평가하여야 한다”는 의견을 제시하였고, 한국감정평가사협회도 2017. 9. 27. “대지 일부만 편입된 경우에는 건축물의 가액감소분을 포함하는 것은 보상 범위를 넘어선다”는 의견 제시

따라 잔여지의 가액감소분 외에 건축물의 가액감소분은 원칙적으로 손실보상 대상에 포함하지 않도록 하여야 한다.

그리고 토지보상법 시행규칙 제22조 제1항 및 제32조 제1항 등의 규정에 따르면 잔여지 손실은 공익사업시행지구에 편입되기 전의 표준지 공시지가를 기준으로 한 잔여지 가액에서 편입 후의 잔여지 가액을 뺀 금액으로 감정평가하여 손실보상하도록 되어 있다.

한편, 양산시는 ㄴ의 전체 부지(1,792㎡) 중 약 7%에 해당하는 토지 일부(2필지, 128㎡)만을 도로부지로 편입하였고, 건축물(아파트)은 편입하지 않았다.

따라서 양산시는 ㄴ의 건축물을 제외한 잔여지의 가액감소분에 대해서만 손실보상이 이루어지도록 감정평가를 의뢰하여야 하고, 그 결과에 대해서도 검토를 철저히 한 후, 만약 감정평가 결과에 의문이 있을 때는 재평가를 요구하거나, 토지수용위원회의 재결과 같이 객관적이고 공정한 심의절차를 거쳐 적정한 손실보상 금액을 결정하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 2014. 7. 21. 당시 양산시 △과의 보상업무 담당자 A, 산단조성담당 B, 과장 C은 ○○감정평가사사무소 및 ●●감정평가사사무소 등 2개 감정평가업자에게 도로개설에 따른 ㄴ의 가치하락에 대한 보상평가를 의뢰(문서번호: 도시개발과-5710) 하면서 토지보상법 제73조의 잔여지 손실보상 규정뿐만 아니라 같은 법 제75조의2의 잔여건축물 손실보상 규정을 적용하여 도로부지에 편입되지 않은 ㄴ 건축물의 가치

하락에 대해서도 평가하도록 요구하였다.³⁾

또한, A, B, C은 위 감정평가업자들이 건물을 제외한 토지만을 대상으로 공시지가 기준법⁴⁾을 적용하여 평가하지 않고 ㄴ 전체의 가액감소분을 거래사례비교법⁵⁾으로 평가하여 2014년 8월 제출한 감정평가서에 대해 토지수용위원회의 재결 절차 없이 그대로 인용하였고, 잔여지 및 그 지상의 ㄴ의 가액감소분에 대해 일괄평가한 금액을 2014년 9월부터 같은 해 12월까지 ㄴ 소유자들과의 협의를 거쳐 보상금으로 지급 (총 34명, 총 384백만 원)하였다.

그 결과 잔여지 가액감소분에 대해서만 감정평가한 결과와 비교하여 건축물 가액감소분⁶⁾만큼 과다 보상한 것으로 추정된다.

3. 소음 등 환경피해에 대한 손실보상 업무처리 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

지방자치단체의 공익사업시행으로 인한 소음, 진동 등의 환경적 요인에 의한 재산상 손실은 「환경분쟁 조정법」 제2조 제1호, 제6조 제1항 제2호 및 「환경정책 기본법」 제44조 제1항 등의 규정에 따라 환경분쟁조정위원회 등의 분쟁조정 또는 손해배상 소송 등으로 처리할 수 있다.

3) 양산시는 2014. 7. 21. 감정평가 의뢰 시 '감정평가조서'에 토지조서가 아닌 건물(아파트)조서만을 첨부하여 토지가 아닌 건물의 가치하락에 대해 보상평가를 의뢰한 것으로 오해할 수 있게 함

4) 대상토지와 가치형성요인이 같거나 비슷하여 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 표준지의 공시지가를 기준으로 대상토지의 현황에 맞게 시점수정 등의 보정을 거쳐 대상토지의 가액을 산정하는 방법

5) 대상물건과 가치형성요인이 같거나 비슷한 물건의 거래사례와 비교하여 대상물건의 현황에 맞게 사정보정 등의 과정을 거쳐 대상물건의 가액을 산정하는 방법

6) 한국감정원은 2017. 12. 20. 이 건 ㄴ에 대한 보상평가와 관련하여 토지·건물을 일괄평가한 가액에서 토지·건물 배분기준에 따라 건물가액을 차감한 금액을 검토하여 적정한 잔여지 손실액을 결정할 수 있다는 의견을 제시하였는바, 재평가 결과 전까지는 정확한 건축물 가액감소분 또는 그에 따른 과다 보상금을 알기 어려움

이와 관련하여 국토교통부는 2012. 5. 24. 원주시와의 질의·회신을 통해 공사 과정 또는 공사 후 예상되는 소음, 분진, 진동 등의 환경피해는 토지보상법의 손실 보상 대상이 아니고⁷⁾ 「환경분쟁 조정법」 등에 따라 환경분쟁조정위원회의 조정 또는 손해배상 소송 등으로 처리해야 할 사안이라고 답변⁸⁾하였다.

한편, ㄴ 주민들이 2013. 4. 8. 소음 등의 환경피해로 인한 아파트 가치하락에 대해 토지보상법에 따른 손실보상을 요구하자 같은 해 4. 17. 당시 양산시 △과 과장 D은 국토교통부의 질의·회신과 같이 위 환경피해는 손실보상 대상이 아니라 손해배상 대상이므로 「환경분쟁조정법」 등에 따라 처리해야 한다고 회신⁹⁾하였다.

따라서 공익사업시행으로 인한 소음 등의 환경피해에 대해 토지보상법에 따른 손실보상을 청구하는 민원이 제기될 때에는 국토교통부의 위 유권해석과 같이 토지보상법의 손실보상 대상이 아니라고 회신하거나 토지보상법 제9조 제7항 및 제73조 제4항 등의 규정에 따라 토지수용위원회의 재결 등 객관적이고 공정한 심의절차를 거쳐 손실보상 대상 여부 및 적정한 보상금액을 결정하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 A, B, C은 ㄴ 주민들이 회신결과를 수용하지 못하고 이에 대한 민원을 지속적으로 제기하자 2013. 4. 17. 손실보상 대상이 아니라고 회신한 입장을 반복

7) 한국감정평가사협회의 「토지보상 평가지침」 제54조의 규정에 따르면 소음·진동 등에 따른 손해는 잔여지 손실 보상 시 원칙적으로 고려하지 않도록 되어 있음

8) 이 건 질의·회신 외에 최근 2016년, 2017년 일반 민원인들과의 질의·회신에서도 같은 답변을 한 것으로 확인됨

9) 이 건 관련 법률자문 용역 결과 토지보상법 적용에 대해 양산시와 보상대상자 간에 협의가 성립되지 않았고, 양산시 스스로도 토지보상법 적용이 가능한지에 대해 의문을 가지는 상황이었으므로, 손실보상업무의 객관성 등을 확보하기 위해서는 토지수용위원회의 재결 절차를 거치는 것이 필요했다는 의견이 있음

하여 2014. 7. 7. 토지보상법에 따라 감정평가한 후 협의보상하기로 결정¹⁰⁾하고, 2014. 7. 21. 위 감정평가업자들에게 소음, 진동 등으로 인한 아파트 가치하락에 대해 감정평가하도록 요청하였다.

이에 따라 위 감정평가업자들은 A, B, C의 요구대로 소음 등으로 인한 환경피해 까지 평가에 반영한 결과¹¹⁾를 2014. 8. 18. 양산시에 통보하였다.

결과적으로 손해배상 등으로 처리해야 할 환경피해에 대해 토지수용위원회의 재결 등 객관적이고 공정한 심의절차 없이 임의로 협의에 의해 보상함으로써 토지보상법에 따른 손실보상금 기준으로 과다 보상한 것으로 추정된다.¹²⁾

또한, 향후 도로개설 등의 공익사업을 추진할 때 환경피해에 대해 토지보상법에 따른 협의보상을 요구하는 유사 민원이 야기되고, 피해보상의 형평성 문제도 발생할 우려가 있다.

관계기관 의견 양산시는 환경피해에 대해 손실보상 대상 여부를 판단할 때 2002년 대법원에서 소음, 진동 등의 영향으로 인한 잔여지 손실도 토지보상법에 따라 보상한 것을 인정한 판례(대법원 2002. 3. 15. 선고 2000두1362 판결)를 참고¹³⁾하였으나 토지

10) 이 건의 경우 2014년 8월 협의보상 추진 당시에는 도로가 준공(2015년 2월)되기 전으로 소음, 진동 등으로 인한 아파트 손실이 어느 정도인지 정확히 파악할 수 없는 상황이었음

11) ○○감정평가사사무소: 총 393백만 원, ●●감정평가사사무소: 총 374백만 원, 산술평균: 총 384백만 원

12) 이 건 관련 감정평가업자들은 처음 의뢰를 받았을때 소음 등의 환경피해는 토지보상법에 의한 손실보상 대상이 아니라며 거절하였으나, 양산시가 계속해서 평가 대상에 반영할 것을 요청함에 따라 소음, 조망 저해 등의 환경피해 위주로 감정평가하였다고 답변

- 손실보상금 기준으로는 과다 보상된 것으로 추정되나, 손해배상금 기준으로는 과다 배상 여부가 불분명한바, 위 과다 협의보상액(384백만 원)만큼이 모두 양산시에 손해를 끼친 금액으로 단정할 수는 없음

13) 대법원 판례는 잔여지의 가격이 감소된 사실이 재판 등 객관적이고 공정한 절차를 거쳐 입증된 경우 손실보상한 것으로 이 건과 같이 토지수용위원회 재결 등의 절차를 거치지 아니하고 당사자 간 임의로 협의에 의해 보상한 것을 모두 정당하다고 인정한 것은 아니라고 판단되고, 이에 대해서는 양산시도 이번 감사 시 같은 의견을 제시

보상법 소관 부처인 국토교통부가 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 또는 손해배상 소송 등으로 처리하는 것이 원칙이라고 한 점 등을 고려하여 앞으로 편입되지 않은 건축물 및 소음 등의 환경피해는 토지수용위원회의 재결 또는 손해배상 소송 등의 절차를 거쳐 손실보상 대상 여부 등을 결정하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 양산시장은

- ① 앞으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제73조 등의 규정에 따라 잔여지 손실보상 업무를 처리할 경우 공익사업시행지구로 편입되지 않은 건축물 가치하락 및 소음 등의 환경피해에 대해서까지 토지수용위원회의 재결, 법원의 소송 등 객관적이고 공정한 절차를 거치지 않은 채 임의로 협의에 의해 보상하는 일이 없도록 하는 등 손실보상 업무를 철저히 하고
- ② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)