

공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 대한 연구*

Issues and Improvements of Just Compensation and Compensation System
for Takings in Development Projects for Public Use

김용창**

오늘날 지역균형발전과 경제성장을 명분으로 하는 공공개발사업 및 도시재생정책의 확대는 사업의 신속한 추진을 위해서 대부분 공용수용방식에 의존하고 있다. 이러한 공용수용 방식에 근거한 개발사업은 근본적으로 개발사업자와 피수용자 사이에 결코 화해하기 어려운 이해관계의 대립을 낳게 마련이다. 특히 전 세계적으로 사익을 위한 개발사업에 공용수용방식을 확대도입하면서 공익개념의 정당성 및 정당보상과 관련하여 많은 쟁점을 낳고 있다. 부동산 주도 개발방식에 대해 조세와 토지에 굶주린 관료와 개발업자들이 부정한 동맹을 맺고 있다는 비판을 제기하면서 경제적 공익개념의 정당성에 의문을 제기하고 있다. 본 논문에서는 강제수용에 의한 재산권 및 생활근거지 박탈에 대한 정당보상 철학과 개념을 근본적으로 재검토하고, 정당보상의 대상과 가치의 확장필요성을 제시한다. 아울러 실무적 차원에서는 보상대상과 범위, 보상금액의 증가와 개발이익의 배제, 감정평가 방법, 보상방법과 개발이익의 공유, 손실보상 평가행정에 대한 쟁점을 중심으로 개선방향을 제시한다.

주요어: 공익사업, 정당보상, 손실보상, 공용수용, 감정평가

* 본 논문은 대한국토·도시계획학회 추계학술대회 특별세미나(2008.11.1)에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

** 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수(kimyc@snu.ac.kr)

1. 머리말

참여정부 이래 공공개발사업이 급증하면서 손실보상액이 급증하고 있으며, 보상단가 역시 급증하고 있다. 이 때문에 개발사업의 측면에서 토지개발상품의 공급가격 상승에 따라 사업의 효율성과 효과성은 물론, 국가 공간구조 전체의 경쟁력 약화요소로 작용하고 있다는 인식이 커지고 있다. 반면에 피수용자의 관점에서는 기본적으로 충분한 보상이 이루어지지 않고 있다는 인식하에 보상관련 민원 역시 급증하고 있다.

그러나 공용수용 방식에 근거한 개발사업은 근본적으로 개발사업자와 피수용자 사이에 결코 화해하기 어려운 이해관계의 대립을 낳게 마련이다. 특히 최근 미국의 Kelo 사건에서 보는 것처럼 사익을 위한 개발사업에 공용수용방식을 확대도입하면서 공용수용 방식에 의거한 개발행위에 대해 다방면의 쟁점을 낳고 있다.

사익을 위한 공용수용이 증가하는 이러한 상황에서 정당보상과 손실보상 제도에 대해 숙고할 필요가 있다. 정당보상과 손실보상제도의 쟁점은 크게 두 차원으로 구분할 수 있다. 하나는 강제수용에 의한 재산권 및 생활근거지 박탈에 대한 정당보상 철학과 개념에 대한 근본적 재검토이다. 다른 하나는 손실보상 업무를 수행하는 과정에서 비합리적인 문제를 개선하는 행정적·기술적 차원의 검토이다. 전자의 문제는 철학적 논쟁의 대상이 되지만 후자의 문제는 실무적으로 집행하는 과정에서 발생하는 비합리성, 불법성의 문제를 개선하는 것이기 때문에 전자에 대한 협의와는 별개로 제도적·실무적으로 개선하여야 할 필요성이 있다.

본 논문에서는 정당보상에 대한 최근의 이론적 쟁점 및 손실보상 추세와 특징을 검토하고, 사익을 위한 공용수용이 확대되는 추세에서 보상 가치 등과 같은 정당보상 개념 및 철학의 근본적 개선방향을 제시하며, 실무적 차원에서는 보상대상과 범위, 보상금액의 증가와 개발이익의 배제, 감정평가 방법, 보상방법과 개발이익의 공유, 손실보상 평가행정에 대한 쟁점을 중심으로 개선방향을 제시한다.

2. 정당보상논리에 대한 이론적 쟁점

공익사업을 명분으로 하는 공용수용(강제수용, eminent domain, compulsory purchase) 방식의 개발사업은 기본적으로 손실보상을 둘러싼 많은 쟁점을 낳게 마련이다. 이른바 공공개발사업은 주택과 같은 생활의 질 경쟁력, 공업단지과 같은 경제적·입지적 경쟁력, 하부구조와 같은 국토공간구조 경쟁력 등의 측면에서 명분을 가지고 있으면서 공공개발사업 시행자의 관점, 피수용자의 관점 모두에게 손실보상액을 둘러싸고는 필연적으로 이해관계가 상충할 수밖에 없다. 그 쟁점에 정당보상에 대한 쟁점이 있다.

공익사업에 따른 공용수용은 토지재산권이 기본적으로 자유권적 기본권 측면과 더불어 사회적 의무(또는 사회적 구속성)를 지니는 양면성을 갖는 권리라는 논리에 기반하고 있다. 사회적 의무이론(social-obligation theory)은 사회정치적 존재(유적 존재)로서 인간은 인간창성의 본질적인 역량, 인간이 존엄성을 가지고 삶을 영위할 수 있는 역량을 강화하기 위한 ‘공동체성에 입각한 사회적 의무’를 지닌다는 관점이다. 그렇다고 국가권력에게 공익을 명분으로 한 공용수용의 무제한성을 허용하는 것은 아니라는 것이기 때문에 재산권의 사회적 의무와 범위에 대해서는 많은 쟁점이 따른다(김용창, 2007; Alexander, 2009). 따라서 재산권의 사회적 의무, 공익 개념과 공용수용의 정당성, 수용에 따른 손실보상에서 정당보상의 문제는 필연적으로 논리적·이념적 연관을 갖게 된다.

손실보상의 근본문제는 정당보상을 전제하는 공용수용을 기반으로 하고 있기 때문에 무엇보다도 공익의 정의와 정당보상의 개념설정이 우선적인 쟁점이 된다. 공익조항(public use clause)을 이해하려는 수많은 노력에도 불구하고 법원이나 연구자들 모두 강력한 해석이나 기준을 제공하는 데 실패했으며, 심지어는 법정에서 그때그때 관련 당사자만이 이해할 수 있는 법조인 은어로 전락하였다는 비판을 받기도 한다. 미국의 경우 공익조건과 관련하여 공적 접근(public access) 또는 공적 소유(public ownership)

를 필요로 한다는 관점과 수용이 표면적으로 일반적인 공적 편익(*general public benefit*)을 창출하는 한 그 어떤 사적인 이용을 위해서도 공용수용을 정당화할 수 있다는 관점이 오랫동안 대립하였다. 2005년 *Kelo v. City of New London* 사건에서 사적개발을 위한 공용수용권의 발동이 헌법의 공익조항에 부합한다는 연방대법원의 판결이 있었지만 헌법적 권리를 사기업의 이익에 복속시키고 있다거나 공용수용권의 남용이라는 반발도 커지고 있다(Kelly, 2006; Sturtevant, 2005; Heller and Krier, 1999).

이 사건은 일자리 창출 등과 같은 이른바 경제공익개념에 근거하여 사적자본을 위한 수용권 행사가 정당인가에 대해 많은 쟁점을 유발하고 있다. 이 판결은 공익 목적을 넓게 해석하는 것으로서 정부의 공익 목적 추구가 종종 개별적 사인에게 편익을 줄 수 있다는 것을 승인하는 것이었기 때문이다.

오늘날 도시재생사업과 같은 도시개발사업이 증가하면서 각국 정부들은 점차로 사적 이용(*private uses*)과 민간자본을 위해 공용수용권을 동원하고 있다. 이러한 방식은 정부가 공복으로서가 아니라 부동산중개사처럼 행동하면서 정부기관은 정당한 권리가 있는 소유자들을 강제로 제거하기 위해 개발업자와 부정한 동맹(*unholy alliances*)을 형성하고 있다고 신랄한 비판을 받기도 한다(Berliner, 2002). 이러한 관점에서 보면 한국의 많은 개발사업 관련 법제는 경제공익 개념을 명분으로 민간자본을 위한 강제수용권을 부여하고 있는 문제를 안고 있다.

다음으로 중요한 쟁점은 정당보상의 대상과 경제적 범위에 관한 쟁점이다. 일반적으로 공용수용 과정의 보상문제는 체계적인 과소보상(*undercompensated*) 여부를 놓고 이해당사자나 연구자 사이에서 큰 쟁점을 형성하고 있다. 현재 손실보상 대상은 기본적으로 경제적 재산권과 유형의 물리적 재산을 중심으로 구성되어 있다. 그러나 보상대상은 사회경제의 발전에 따라 새로운 재산형태가 출현하고, 무형의 재산적 가치를 지닌 대상이 증가하고 있으며, 재산권의 경제적 권익내용도 급격하게 변하고 있다.¹⁾ 예컨대 고압송전선 통과에 따른 손실보상은 과거에는 큰 쟁점

이 되지 않아 명목적인 수준(notional basis)에서 보상이 이루어졌지만 산지와 삼림가치의 재인식, 기술발전에 따른 지하·공중 공간이용의 증대에 따라 보상의 경제적 권익과 범위가 큰 쟁점이 되고 있다. 미래의 잠재적 가치가 불확실한 경우 가격은 희망가치(hope value)의 요소를 포함하며, 이러한 상황에서 가격은 기존 사용가치보다 통상 더 크게 되기 때문이다(Hutchison, Cameron, Rowan-Robinson, 1999; Gallimore & Jayne, 1997).

그러나 손실보상 대상과 관련하여 보다 근본적인 문제는 경제적 가치 이외의 가치를 보상대상으로 삼을 수 있는가이다. 생활근거지를 박탈당하는 사람의 입장에서는 손실대상이 경제적 가치로 환원할 수 있는 재산만이 아니라는 것이다. 이러한 문제의식은 완전한 보상(indemnification)을 제공하는 보상금액 조정방법, 즉 ‘돈’이 공익문제를 둘러싼 쟁점의 ‘답’이라는 입장(Echeverria and Merrill, 2005; Merrill, 1986; 1985)에 대해 보상금액을 증가시킨다고 하여 공익개념과 정당보상의 근본문제를 해소할 수 없다는 입장이다. 이러한 쟁점은 주로 주관적 손실(subjective losses)과 존엄성 침해(dignitary harms)에 대한 보상과 보상가능성을 중심으로 형성된다. 강제적 수용은 자신의 재산에 대해 정부를 포함한 타자를 배제할 수 있는 가장 근본적 권리를 소유자로부터 박탈하는 것이고, 수용권한 범위를 확대하는 것은 모든 재산 소유자에게 무방비 상태를 증가시키는 것이다. 그리고 생활근거지의 박탈, 즉 강제수용에 따른 이웃과의 강제적인 지리적 분리는 경제적으로 환원할 수 없는 주관적 손실을 발생시킨다. 강제 수용은 장소를 기반으로 하는 공동체성의 상실을 수반하기 때문에 생활양식의 전환에 따른 불확실성과 손실의 문제를 유발한다는 것이다. 이러한 손실을 단순히 경제적 가치로 보상한다는 개념은 근본적 한계를 갖는

-
- 1) 보상대상의 확대는 경우에 따라서 보상시점에 임박하여 가건물의 설치, 과수묘목의 식재, 비닐하우스의 설치 등을 통해서 보상금액을 노리는 이른바 보상투기를 유발하는 문제를 낳고 있기도 하다. 그러나 이러한 보상투기는 손실보상에서 정당보상 철학의 재정립과는 다른 차원의 문제로서 법제적 엄밀성·합리성과 감정평가행정 합리화, 감정평가사에 대한 통제강화를 통해서 제거할 수 있는 문제이다.

다는 것이다(Garnett, 2006).

그리고 이른바 개발사업 영향범위 효과(scope of the project rule)라고 하는 것으로서, 정부 또는 개발사업행위 자체로부터 발생하는 부동산 공정 시장가치의 그 어떤 상승도 지불할 필요가 없다는 것이(개발이익 배제효과) 일반적이지만 사업에 따른 편익을 원주민(original owner)이 거의 누리 지 못하는 현재의 사업방식의 정당성도 문제로 삼을 수 있다는 것이다 (Garnett, 2006; Serkin, 2005).

마지막으로 공정가치 기반의 현금보상주의가 손실보상을 충분하게 할 수 있는가이다. 특히 사적이익에 기반하는 수용은 공정시장가치 보상에 도 불구하고 지속적으로 영향을 미치는 비도구적(noninstrumental) 해악과 프라이버시 침해와 같은 존엄적 해악(dignitary)을 발생시킬 가능성이 있다. 이러한 문제는 정당보상에서 보상금액을 산정하는 기준과 범위에 대한 근본적인 재검토를 요구한다.

통상 정당보상은 수용시점에서 자발적인 거래당사자의 의지에 기반하여 거래가 이루어지는 경우의 현금거래금액을 기준으로(a willing buyer would pay in cash to a willing seller at the time of the taking) 산정한다는 ‘공정 시장가치’ 개념에 입각하여 이루어지고 있다. 그러나 이러한 보상기준에 대해서 비정당보상 문제, 실험경제학의 보유효과(소유효과, Endowment Effect)에 대한 처리문제(주관적 손실), 비보상이익의 문제, 수용행위에 따른 존엄성 침해(dignitary harms)의 문제 등을 둘러싸고 많은 쟁점이 형성되어 있다. 통상적으로 수용 부동산은 공정시장가치로 보상해야 한다는 것에 동의하지만 공정시장가치를 구체적으로 어떻게 측정할 것인가에 주목하면서 실제 판례를 고찰하면 깊은 혼란과 모순적인 접근을 드러낸다 (Garnett, 2006; Serkin, 2005).

3. 공익사업의 보상현황과 추이 및 쟁점

1) 공익사업의 보상현황과 추이

기본적으로 고속 성장하는 경제체제는 그에 상응하는 공간구조를 생산하기 위한 개발사업을 수행하면서 토지개발에서 보상면적이 증가할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 한국은 성장지향의 경제체제로서 지속적으로 보상면적이 증가하는 경향을 보였다. 아울러 택지개발촉진법 체제에서 민간건설업체의 일반분양 주택건설을 위한 대규모 택지개발이 이루어졌지만 이러한 개발사업이 공공 또는 공익사업인가의 문제를 근본적으로 제기할 수 있다. 그러나 이러한 근본적 문제에도 불구하고 공용수용 방식을 통해서 이루어졌기 때문에 공공용지 취득과 손실보상의 대상이 되고 있다.

최근 10년간(1999~2008년) 사회간접시설 등 공공사업, 신도시건설, 산업단지 건설 등을 위해 국가·지방자치단체 및 정부투자기관 등이 취득한 토지는 총 1,982,177천㎡(128조 1,547억 원)에 이르고 있다. 경부고속철도건설사업과 인천국제공항건설사업 부지를 매수할 당시까지는 토지의 취득면적 및 보상액도 매년 증가하였으나 1997년을 기점으로 취득면적은 감소추세였다(국토해양부, 2009).

그러나 참여정부 들어 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 주택문제 해소를 위한 신도시 건설 등으로 보상면적과 금액 모두에서 크게 증가하는 경향을 보였고, 2008년의 경우 보상면적이 다시 크게 증가하고 있다.

기관별 개발용지 취득실적과 보상현황을 보면, 최근 10년간 면적으로는 중앙행정기관이 58.8%, 금액으로는 63.2%를 차지하고 있어 취득면적에 비해 상대적으로 중앙행정기관의 보상금액이 크다. 한국의 토지개발은 2006년을 제외하면 중앙정부 주도로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 천㎡당 보상금액도 최근 10년 평균을 보면 중앙행정기관이 6천 950만

<표 1> 기관별 공공용지취득 및 손실보상 현황

(2008.12.31 현재, 단위: 천㎡, 백만 원)

구 분	합 계	실제 보상면적과 금액		비중(%)		천㎡당 보상금액			
		중앙행정 기관	지방자치 단체	중앙행 정기관	지방자 치단체	합계	중앙행 정기관	지방자 치단체	
1999	면 적	167,381	119,657	47,724	71.5	28.5	30.1	24.6	43.8
	금 액	5,036,742	2,944,429	2,092,313	58.5	41.5			
2000	면 적	132,493	82,679	49,814	62.4	37.6	47.0	42.6	54.4
	금 액	6,227,795	3,518,948	2,708,847	56.5	43.5			
2001	면 적	120,369	75,851	44,518	63.0	37.0	47.5	44.9	52.0
	금 액	5,722,393	3,406,757	2,315,636	59.5	40.5			
2002	면 적	132,101	88,315	43,786	66.9	33.1	50.4	46.8	57.6
	금 액	6,658,945	4,136,852	2,522,093	62.1	37.9			
2003	면 적	156,899	93,241	63,658	59.4	40.6	53.2	53.9	52.1
	금 액	8,346,117	5,028,212	3,317,905	60.2	39.8			
2004	면 적	155,931	84,408	71,523	54.1	45.9	90.2	120.4	54.5
	금 액	14,058,325	10,163,246	3,895,079	72.3	27.7			
2005	면 적	137,274	85,612	51,662	62.4	37.6	110.3	96.7	132.8
	금 액	15,142,525	8,281,599	6,860,926	54.7	45.3			
2006	면 적	393,012	143,702	249,310	36.6	63.4	68.3	123.2	36.7
	금 액	26,847,723	17,701,610	9,146,113	65.9	34.1			
2007	면 적	159,842	98,563	61,279	61.7	38.3	139.9	151.5	121.4
	금 액	22,368,842	14,932,580	7,436,262	66.8	33.2			
2008	면 적	426,875	293,580	133,295	68.8	31.2	41.6	37.1	51.3
	금 액	17,745,373	10,905,535	6,839,838	61.5	38.5			
합계	면 적	1,982,177	1,165,608	816,569	58.8	41.2	64.7	69.5	57.7
	금 액	128,154,780	81,019,768	47,135,012	63.2	36.8			

주) 중앙행정기관에는 정부투자기관도 포함

자료: 국토해양부(2009)

원으로 지방자치단체 5천 770만 원보다 1천 180만 원 높다. 추세적으로 는 천㎡당 보상금액이 2008년을 제외하면 1999년 이래 지속적으로 증가 하고 있어 개발사업에 따른 보상이 부담으로 작용하고 있음을 알 수 있

다. 이러한 현상은 경제성장에 따른 새로운 공간구조의 생산은 필연적으로 토지상의 자본축적 증가를 가져오고, 그에 따라 자본투자에 대한 최소한의 기회비용으로서 이자율만큼은 토지가격이 상승하게 되는 자본과 토지소유 사이 모순관계가 존재하기 때문이다(<표 1> 참조).

사업별로는 1998~2008년 기간 동안 도로사업 1,025,347천㎡, 주택·택지사업 278,708천㎡로 두 사업이 대부분을 차지하고 있는 가운데 보상금액에서는 개발면적이 큰 도로사업이 약 32조 원인 반면, 주택 및 택지사업이 약 60조 2천억 원을 차지하고 있다. 주택문제 해결차원에서 기존 도시 주변에 신도시를 건설하는 방식에 따른 결과라고 볼 수 있다.

천㎡당 보상금액은 도로사업의 경우 2006년과 2008년을 제외하면 지속적인 증가추세에 있어 약 7천만 원 수준에 도달하기도 하였으며, 주택·택지사업의 경우는 도로사업보다 큰 폭의 증가를 보이고 있어 2억 7천만 원을 넘어서기도 한다. 최근 11년간 단위면적당 평균 보상금액은 주택·택지사업이 도로 사업에 비해 약 7배에 이르고 있어 평면적 도시 확장 방식에 입각한 신도시 건설이 한계에 직면하고 있음을 알 수 있다. 아울러 공업 및 산업단지 개발의 단위면적당 보상금액도 2005년 이후 급격하게 증가하고 있어 경제공간의 개발에서도 자본과 토지소유의 모순관계 심화에 따른 경쟁력 약화 및 산업입지 탈출의 원인이 되고 있음을 알 수 있다(<표 2> 참조).

한편 보상대상별 실적을 보면 모든 시기에 걸쳐 토지보상이 절대적 비중을 차지하고 있으며, 참여정부 들어서는 그 비중이 약 90%에 이르러 적극적인 개발주의 정책을 시행했음을 알 수 있다. 지장물의 경우 총 보상금액에서 차지하는 비중은 큰 변화가 없지만 2002년 이후 절대적 보상금액이 크게 증가하고 있어 1998년 대비 2008년 보상액은 4.6배에 이르고 있다. 영업보상의 경우도 비중의 변화는 없지만 절대적 보상금액이 크게 증가하고 있다.

보상금액이 절대적으로 크게 증가하는 토지, 지장물, 영업보상과는 달리 농업보상, 어업보상, 이주대책은 큰 변화가 없거나 감소하고 있다. 특

<표 2> 사업별 공공용지취득 및 손실보상 현황

(2008.12.31 현재, 단위: 천㎡, 백만 원)

구분	합계	실제보상면적과 금액				비중(%)				천㎡당 보상금액						
		도로	주택·택지	공업·산업단지	MEM 간질	기타	도로	주택·택지	공업·산업단지	MEM 간질	합계	도로	주택·택지	공업·산업단지	MEM 간질	
1998	면적	176,625	87,565	7,340	4,704	9,811	67,205	49.6	4.2	2.7	5.6	38.0				
	금액	6,076,642	2,963,686	1,215,581	186,963	113,696	1,596,716	48.8	20.0	3.1	1.9	26.3				
1999	면적	167,381	81,039	7,921	1,531	7,939	68,951	48.4	4.7	0.9	4.7	41.2				
	금액	5,036,742	2,410,497	1,156,856	83,164	114,488	1,271,737	47.9	23.0	1.7	2.3	25.2				
2000	면적	132,493	60,561	14,504	3,568	4,599	49,261	45.7	10.9	2.7	3.5	37.2				
	금액	6,227,795	2,044,310	2,383,347	163,647	96,529	1,539,962	32.8	38.3	2.6	1.5	24.7				
2001	면적	120,369	59,074	10,807	1,558	1,323	47,607	49.1	9.0	1.3	1.1	39.6				
	금액	5,722,393	2,172,692	1,429,229	51,121	12,913	2,056,438	38.0	25.0	0.9	0.2	35.9				
2002	면적	132,101	64,102	18,210	6,411	897	42,481	48.5	13.8	4.9	0.7	32.2				
	금액	6,658,945	2,312,571	2,365,315	287,537	12,549	1,680,973	34.7	35.5	4.3	0.2	25.2				
2003	면적	156,899	61,457	19,071	9,831	1,997	64,543	39.2	12.2	6.3	1.3	41.1				
	금액	8,346,117	2,503,119	3,144,045	398,349	29,283	2,271,321	30.0	37.7	4.8	0.4	27.2				
2004	면적	155,931	51,493	36,562	3,126	2,699	62,051	33.0	23.4	2.0	1.7	39.8				
	금액	14,058,325	2,901,483	8,296,866	132,155	21,866	2,705,955	20.6	59.0	0.9	0.2	19.2				
2005	면적	137,274	47,738	25,868	7,865	580	55,223	34.8	18.8	5.7	0.4	40.2				
	금액	15,142,525	3,176,308	7,139,562	1,190,604	9,127	3,626,924	21.0	47.1	7.9	0.1	24.0				
2006	면적	393,012	218,491	54,748	15,014	3,104	101,655	55.6	13.9	3.8	0.8	25.9				
	금액	26,847,723	3,588,601	15,201,300	1,581,581	93,920	6,382,321	13.4	56.6	5.9	0.3	23.8				
2007	면적	159,842	49,016	40,168	5,097	2,775	62,786	30.7	25.1	3.2	1.7	39.3				
	금액	22,368,842	3,387,449	10,935,475	367,224	74,229	7,604,465	15.1	48.9	1.6	0.3	34.0				
2008	면적	426,875	244,811	43,509	20,313	3,959	114,283	57.3	10.2	4.8	0.9	26.8				
	금액	17,745,373	4,527,177	6,944,412	2,375,661	212,471	3,685,652	25.5	39.1	13.4	1.2	20.8				
합계	면적	2,158,802	1,025,347	278,708	79,018	39,683	736,046	47.5	12.9	3.7	1.8	34.1				
	금액	13,423,142	31,987,893	60,211,988	6,818,006	791,071	34,422,464	23.8	44.9	5.1	0.6	25.6				

주) 국토해양부 집계자료의 오류를 필자가 수정함

자료: 국토해양부(2009)

< 표 3 > 보상대상별 손실보상 현황

(2008.12.31 현재, 단위: 백만 원)

구 분	합 계	토 지	지장물	영업보상	농업보상	어업보상	이주대책	기 타	
1998	보상액	7,584,861	6,076,642	825,505	95,251	213,036	94,875	93,694	185,858
	비 율	100.0	80.1	10.9	1.3	2.8	1.3	1.2	2.5
1999	보상액	6,798,884	5,036,742	838,647	160,469	253,172	264,634	25,932	219,288
	비 율	100.0	74.1	12.3	2.4	3.7	3.9	0.4	3.2
2000	보상액	7,613,946	6,227,795	815,039	81,040	221,569	97,898	25,053	145,552
	비 율	100.0	81.8	10.7	1.1	2.9	1.3	0.3	1.9
2001	보상액	7,010,754	5,722,393	833,040	68,709	175,487	28,898	22,566	159,661
	비 율	100.0	81.6	11.9	1.0	2.5	0.4	0.3	2.3
2002	보상액	8,175,083	6,658,945	1,028,724	100,035	154,357	34,632	25,551	172,839
	비 율	100.0	81.5	12.6	1.2	1.9	0.4	0.3	2.1
2003	보상액	10,035,227	8,346,117	1,072,260	113,602	166,505	132,647	30,818	173,278
	비 율	100.0	83.2	10.7	1.1	1.7	1.3	0.3	1.7
2004	보상액	16,184,992	14,058,325	1,497,627	184,187	176,606	25,537	52,783	189,927
	비 율	100.0	86.9	9.3	1.1	1.1	0.2	0.3	1.2
2005	보상액	17,261,531	15,142,525	1,532,597	165,717	161,786	24,113	42,036	192,757
	비 율	100.0	87.7	8.9	1.0	0.9	0.1	0.2	1.1
2006	보상액	29,918,528	26,847,723	2,271,317	292,045	203,257	37,998	55,550	210,638
	비 율	100.0	89.7	7.6	1.0	0.7	0.1	0.2	0.7
2007	보상액	25,174,120	22,368,842	2,057,086	251,891	238,668	11,380	37,282	208,971
	비 율	100.0	88.9	8.2	1.0	0.9	0.0	0.1	0.8
2008	보상액	22,498,040	17,745,373	3,826,497	291,489	247,236	28,299	50,356	308,790
	비 율	100.0	78.9	17.0	1.3	1.1	0.1	0.2	1.4
합계	보상액	158,255,966	134,231,422	16,598,339	1,804,435	2,211,679	780,911	461,621	2,167,559
	비 율	100.0	84.8	10.5	1.1	1.4	0.5	0.3	1.4
2008/1998		2.97	2.92	4.64	3.06	1.16	0.30	0.54	1.66

주) 국토해양부 집계자료의 오류를 필자가 수정함. 국토해양부 자료에서 사업별 손실보상실적과 보상대상별 손실보상실적의 집계자료가 상이하게 나타나고 있음
 자료: 국토해양부(2009)

히 이주대책의 경우 일반적으로 생활보상을 확대하는 추세에 있음에도 불구하고 비중이 감소하고 있으며, 1998년 대비 2008년의 보상액은 0.54배, 1999년 기준으로는 1.94배에 머물고 있다(<표 3> 참조). 농업보상이

나 이주대책 보상의 상대적 축소에 비해 지장물 보상과 영업보상의 증가는 보상평가에서 보상대상의 확대라는 합법적인 결과이기도 하지만 물건조사를 철저히 수행하지 못하는 등의 과대보상을 유발하는 감정평가 상의 기술적 문제가 있음을 보여준다.

2) 공익사업 보상의 주요 쟁점

공용수용에 따른 보상에서 가장 근본적인 쟁점은 과연 강제수용을 필요로 할 만큼 공익사업에 부합하는가(공용수용 자체의 필요성) 여부와 피수용자의 손실을 어느 범위에서 어느 정도 보상을 하여야 하는가(보상가치)의 문제이다. 우리나라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법)은 손실보상의 측면에서 그동안 법원판결, 국민고충처리위원회(현 국민권익위원회) 등의 의견을 반영하여 보상대상과 범위를 확대하면서 피수용자의 재산권을 보호하고 사회적 약자의 생활을 보호하는 방향으로 개선이 이루어지고 있다(<표 4> 참조). 그럼에도 불구하고 피수용자 입장의 보상가치 정의와 보상대상의 확대 문제, 사업시행자 입장의 보상금액 증가문제가 지속적인 대립관계를 이루고 있다.

다음으로 중요한 쟁점은 주로 사업시행자의 입장에서 제기하는 것으로서 보상가격의 증가가 사업의 효율성과 국토공간의 경쟁력을 약화시킬 정도로 가파르다는 것이다. 한국토지공사의 사업지구를 대상으로 보상가격의 상승률을 지가상승률 및 물가상승률과 비교하면 2005년부터 2007년까지 전국지가 상승률은 15.2%, 소비자물가 상승률은 7.7%였는데 반해, 보상단가 상승률은 전국이 52.5%, 수도권은 무려 124.3% 증가하였다. 특히 수도권에서 보상단가는 2002년 9만 원/m² 수준이던 것이 2007년에는 32만 원/m²까지 3배 이상 상승하였다(이덕복, 2007).

한편 앞의 <표 2>에서 전반적인 증가추세를 확인할 수 있었지만 국토공간의 대표적인 하부구조 사업인 도로 및 철도사업 역시 최근 5년간(2001~2005) 보상단가 상승률은 연평균 18.64%로 동 기간 중 전국지가상

< 표 4 > 손실보상대상과 범위

보상 대상	보상금 결정방법(기준)		근거법령
토지 보상	· 사업인정 당시의 표준지 공시지가를 기준으로 · 대상토지의 위치·형상·환경·이용상황 기타 가격형성상의 제 요인을 종합적으로 고려하여 산정		토지보상법 제70조
건축물 등보상	· 건축물 등의 구조·이용상태·면적·내구연한·유용성·이전가능성 및 난이도 등 제 요인을 고려하여 산정 · 이전이 현저히 곤란하거나, 이전비가 취득가격을 초과하는 경우 취득가격으로 보상		토지보상법 제 75조 및 동법시행규칙 제33조
과수·입목 등 보상	· 수종·수령·수량(또는 식수면적) 및 관리상태 등을 고려한 이식으로 인한 손실 보상(임야상의 소나무·잣목 등 자연수목이나, 임야상 수목으로 별채하여 상품화 및 판매하기 어려운 경우 등은 토지보상액에 포함하여 평가)		토지보상법시행규칙 제37조 내지 제39조
분묘 보상	· 분묘 이전비, 석물 이전비, 잡비, 이전보조비 등		토지보상법시행규칙 제42조
영업손실보상	· 휴업기간(통상3개월) 또는 폐업(2년)에 따른 영업손실액과 시설이전비등의 평가 금액으로 보상(1989.1.25 이후 건축된 무허가 건물에서 영업하여 온 자는 제외) · 무허가 영업자는 휴업보상액 범위 내에서 가구원수에 따라 3월분의 주거 이전비 지급		토지보상법시행규칙 제45조 내지 제47조 동규칙 제52조
축산 보상	· 영업손실보상을 준용하여 휴업손실액, 시설이전비, 가축운반비 등을 보상. 단, 기준 마리수 이하인 경우 시설 및 가축이전비만 지급(기준마리수: 닭200, 토끼·오리150, 개·돼지·염소20, 소5, 사슴15, 꿀벌20군)		토지보상법시행규칙 제49조
보상 범위	지급대상	보상금 결정방법	근거법령
영농 보상	영농자 (자경농, 실제경작자)	도별 연간 농가평균단위경작 면적당 농작물 수입의 2년분을 지급(단, 실제 소득을 입증할 경우 실제소득의 2년분)	토지보상법시행규칙 제48조
휴직 보상	근무장소 이전 등으로 일정기간(최대 3개월) 휴직하게 되는 근로자	평균임금의 70/100에 상당하는 금액	토지보상법시행규칙 제51조
이주 정착금	이주대책 대상자 중 이주대책을 포기한 자(이주대책 대상자는 이주택지, 분양아파트, 이주정착금 중 택1)	주거용 건축물 평가액의 30%에 해당금액(500~1,000만 원)	토지보상법시행규칙 제53조
주거 이전비	건물소유자 또는 적격세입자	도시가계근로자 가구의 가구원수별 월 평균가계지출비 지급(단, 세입자는 이주대책 포기 시 지급)	토지보상법시행규칙 제54조

		· 소유자: 2월분 · 세입자: 4월분	
이사비	주거용 건축물에 거주한 자	가계도구 등 동산이전에 따른 실비를 주택건평(점유면적) 기준으로 지급	토지보상법시행 규칙 제55조

승률(3.95%), 소비자물가상승률(3.34%)을 크게 상회하고 있다(<표 5> 참조). 특히 도로사업과 같은 유형의 하부구조 사업은 보상행정의 특성상 선형(線形)보상 형태를 취하기 때문에 일부구간의 건설은 그에 기반한 토지가격 상승이 다음 구간의 건설과 보상에 장애로 작용하는 문제를 안고 있다.

그리고 경제공간의 경쟁력을 대변한다고 볼 수 있고, 경제관련 단체에서 지속적으로 문제를 제기하고 있는 산업단지와 관련하여 보면(전국경제인연합회, 2005; 이인권 외 2008), 지난 10년간 산업단지 분양가 상승을 주도한 가장 큰 요인은 용지비 상승이다(앞의 <표 2> 참조). 1997년부터 2007년 기간 중 용지비 상승률은 14.1%로 같은 기간 산업단지 분양가 상승률 8.3%의 1.7배에 달했다. 그 결과 분양가에서 차지하는 용지비 비중은 1990년대 후반 29% 수준에서 현재 48%로 급증하였다. 특히 수도권은 용지비 비중이 60% 수준에 달하고 있다(<표 6> 참조).

<표 5> 하부구조사업의 보상단가 상승률(단위: %)

구 분	1981~1985	1986~1990	1991~1995	1996~2000	2001~2005	
전국지가상승률	9.38	18.24	0.74	-3.92	3.95	
소비자물가상승률	7.11	5.42	6.21	3.96	3.34	
보상단가 상승률	전체	22.74	28.64	12.59	-2.31	18.60
	철도	-11.37	91.98	-16.06	6.27	10.96
	도로	16.09	14.15	16.39	-3.86	14.54

자료: 이덕복(2007)

<표 6> 산업단지 분양가 항목별 추이(천 원/3.3㎡)

항 목	1995~1999		2000~2004		2005~2007		연평균 증가율(%) (1997~2007)
	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	
① 용 지 비	79	29	124	35	296	48	14.1
② 조 성 비	119	43	145	41	204	34	5.5
③ 자본비용	63	23	54	15	84	14	2.9
④ 간 접 비	13	5	33	9	27	4	7.6
총 계	275	100	356	100	611	100	8.3

주) 원가 파악된 한국토지공사 시행 산업단지 19개소
 자료: 한국토지공사 내부자료

이러한 산업단지 비용의 증가는 경쟁국가에 비해 상대적으로 높은 분양가를 낳기 때문에 국내 제조업공동화를 초래할 뿐만 아니라 외국자본의 유치에 걸림돌로 작용한다는 것이다. 즉 산업용지의 높은 분양가는 기업의 국제경쟁력 약화 및 비용절감형 해외투자를 유발한다는 것이다 (<표 7> 참조). 반면 분양용 산업단지의 대체재 역할을 하는 임대용 산업단지의 임대료 및 공급수준을 보면 임대용 산업단지의 임대료는 정책적으로 상당히 낮게 책정하고 있다. 국제적으로도 우리나라 임대용 산업단지의 임대료는 상당히 낮은 수준이다(이인권 외, 2008). 이러한 측면은 역설적이게도 분양형 산업단지보다는 임대용 산업단지의 필요성을 보여주는 것이지만 토지소유에 따른 개발이익의 추구는 이러한 임대용 산업단지의 일반화를 어렵게 만들고 있으며, 개별자본 입장의 이해와 총자본 입장의 이해가 극명하게 상충하고 있음을 보여준다.²⁾

이상과 같이 공공개발사업에서 토지보상비가 크게 증가하고 있지만 피수용자의 입장에서는 충분한 보상여부를 둘러싸고 많은 민원을 제기하고 있다. 중앙토지수용위원회의 수용재결 추이를 보면 매년 증가하는

2) 주거용지를 포함한 택지개발사업의 조성원가와 관련하여 보다 구체적인 자료와 특징, 원가구성요소와 원가산정방식, 개발이익 규모 등에 대해서는 김용창(2006)을 참고할 수 있다.

<표 7> 산업단지 분양가지수 국제 비교(2008년 기준, 서울=100)

순위	국가	도시명	지수	순위	국가	도시명	지수
1	우크라이나	키예프	155.4	16	불가리아	소피아	40.0
2	중국	홍콩	146.1	17	카자흐스탄	알마티	36.0
3	대만	타이베이	136.4	18	크로아티아	자그레브	33.0
4	베네수엘라	카라카스	115.0	19	러시아	블라디보스토크	28.8
5	한국	서울	100.0	20	미국	시카고	27.6
6	일본	도쿄	88.6	21	일본	오사카	25.2
7	콜롬비아	보고타	83.7	22	카사블랑카	모로코	20.0
8	일본	나고야	65.6	23	싱가포르	싱가포르	18.9
9	스페인	마드리드	63.9	24	태국	방콕	18.6
10	미국	워싱턴	62.8	25	인도네시아	자카르타	18.0
11	이탈리아	밀라노	59.1	26	스웨덴	스톡홀름	17.8
12	스위스	취리히	53.0	27	영국	런던	16.5
13	인도	뉴델리	51.3	28	오만	무스카트	15.4
14	알제리	알제	50.4	29	터키	이스탄불	14.2
15	아르헨티나	부에노스아이레스	48.9	30	과테말라	과테말라	12.9

출처: 이인권 외(2008)

경향이며, 최근 5년간 고속국도 건설사업을 대상으로 한 민원유형을 보면, 보상가 저렴(46.9%), 잔여지 보상(29.3%)이 전체 민원의 대부분을 차지하고 있어 기본적으로 수용과정에서 피수용자의 재산가치 손실을 충분히 보상하지 않고 있다고 보고 있다. 이러한 현상은 공용수용이 가질 수밖에 없는 사업시행자와 이해관계의 충돌이지만 생활토대를 상실하는데 따른 정당보상의 근본문제를 제기하는 것이기도 하다(<표 8>, <표 9> 참조).

세 번째의 주요 보상관련 쟁점은 감정평가제도와 기법에 대한 것이다. 이러한 측면에서 우선적인 쟁점은 공공개발사업에 따른 개발이익을 보상금액 산정에서 배제하는 문제이다. 논리적으로는 공공사업에 따른 토지가격 상승이기 때문에 보상평가와 보상액 산정에서는 토지소유자의

<표 8> 중앙토지수용위원회 수용재결 현황

(2008.12.31 기준, 단위: 건)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
수용재결	849	892	915	919	990	1,134	1,136	1,040	1,152
이의재결	708	867	883	818	976	1,073	1,060	918	1,070
계	1,557	1,759	1,798	1,737	1,966	2,207	2,196	1,958	2,222

자료: 중앙토지수용위원회

<표 9> 보상민원 발생현황(고속국도) (단위: 건, %)

년도	민원유형(건)				비 고
	보상가 저렴	잔여지 보상	기타	계	
2001	842(45.9)	774(42.2)	218(11.9)	1,834(100.0)	경부선 외 25
2002	1,316(61.3)	607(28.3)	223(10.4)	2,146(100.0)	상동
2003	713(40.1)	488(27.4)	578(32.5)	1,779(100.0)	상동
2004	413(32.9)	326(26.0)	517(41.2)	1,256(100.0)	상동
2005	669(47.4)	275(19.5)	468(33.1)	1,412(100.0)	경부선 외 28
계	3,953(46.9)	2,470(29.3)	2,004(23.8)	8,427(100.0)	

자료: 한국도로공사 내부자료

노력과는 무관한 상승분을 배제하는 것은 당연하지만 개발사업 인접지역 토지소유자의 개발이익 향유에 따른 형평성 문제가 있다. 이러한 문제는 기본적으로는 불완전한 현행 개발이익환수제도와 관련한 것이지만, 개발이익 향유의 형평성 문제 때문에 협의취득이 어려워지고, 보상평가 실무에서 이러한 상황을 참작하는 과정에 가격시점, 공시지가 적용기준일, 기타요인의 적용의 자의성 문제를 낳고 있다.

다음으로는 현행 보상방법은 기본적으로는 현금보상주의 원칙하에 보상에 따른 유동성 증가를 억제하기 위한 채권보상 등 보상방법의 다양화를 꾀하고 있지만 관련 법제간의 상충문제가 있어 효과를 제한하는 문제가 있다. 나아가 현금보상주의 원칙이 가장 우월한 보상방법인가에 대한

근본적인 문제제기도 존재하고 있다.

이러한 기술적인 문제와 더불어 보상 행정체계에서는 보상평가행정의 불투명성과 감정평가업자 선정의 담합에 따른 보상평가액의 공정성 상실문제가 상존하고 있다. 예컨대 사업시행자는 당해 공영개발사업의 이해당사자로서 직접 감정평가업자를 임의로 선정하고 있기 때문에 가격 담합·금품수수 등의 문제로 인해 토지소유자뿐만 아니라 국민으로부터 감정평가의 객관성 및 공정성에 많은 의심을 받고 있다(한국토지공사 대구경북지역본부, 2008). 이러한 문제를 보완하기 위한 토지소유자의 감정평가업자 추천제도는 반대의 상황에서 담합행위를 유발하고 있다.

4. 공익사업에서 정당보상과 손실보상제도 개선방향

1) 정당보상 대상

공익사업에 따른 손실보상에서 가장 근본적인 문제는 정당보상의 개념정의와 관련한 문제이다. 정당보상 대상 및 보상 가치개념, 현금보상주의 원칙이 생활공간을 파괴당하는 사람의 관점에서 보아도 정당보상에 부합하는가를 근본적으로 고민해야 하는 것이다.

이와 관련하여 우리나라 토지보상법은 제70조(취득하는 토지의 보상) 제2항에서 토지소유자 또는 관계인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우는 보상액 산정에서 고려하지 못하도록 분명하게 규정하고 있다. 대부분의 경우 보상에서 기준으로 삼는 가치는 공정시장가치로서 피수용자가 입는 실질적이지만 주관적인 침해에 대해서는 배제한다. 때문에 피수용자 입장에서 공정시장가치는 불충분한 보상이라고 간주하게 된다. 그러나 최근 미국에서의 논의는 수용에 따른 수용그림자효과(condemnation blight; 정부행위에 따른 공정시장가치 하락)뿐만 아니라 경제적 자치권(자율권, autonomy) 상실은 중요한 고려사항이 되어

야 하며, 피수용자가 이용하는 현재의 토지이용 상황은 사업시행자가 보다 최적으로 토지이용을 할 수 있다는 수용의 경제적 근거에 대해 수용해야 하는 정당한 사유를 명확히 하지 못하고 있다는 것이다(Garnett, 2006). 이러한 문제제기는 이른바 공익기반 수용방식에서 정당보상의 범위와 공정시장가치 기반의 현금보상주의라는 정당보상 가치이념을 근본적으로 개선하여야 한다는 것을 의미한다.

정당보상의 근본이념에 대한 논의와 개선은 아직 이루어지지 않고 있지만 정당보상의 대상과 관련해서는 재산권 보호를 강화하고, 사회적 약자를 위해 생활보상을 강화하는 추세에 있다고 볼 수 있다. 2007년 개정 토지보상법에서는 소유자의 재산권 보호 강화 측면에서 잔여건축물 가치 하락 보상³⁾ 및 매수청구제를 도입(제75조의2)하였고,⁴⁾ 잔여지 보상청구 기간을 종전의 수용재결사에서 공사완료시로 확대하였으며(제74조), 이주주택 특별공급 시에도 생활기본시설 설치비를 공제(제78조)하도록 하였다.⁵⁾

그리고 수용에 따라 전치(displacement)되는 사회적 약자 보호 규정도 강화하여 저소득층 재정착 지원을 위하여 세입자 생활보상을 확대하였고

3) 구 토지보상법은 잔여지 가격감소로 인한 손실보상제도를 인정하면서도 토지보상법 시행규칙 제32조제1항에서 잔여지의 손실에 대한 평가의 방법을 규정 한 이외에 잔여지의 가격감소에 대해 보상을 청구하는 방법, 사업시행자와 협의되지 아니하는 경우 토지수용위원회에서 이를 다룰 수 있도록 하는 규정 등 구체적인 세부규정을 두고 있지 않았다. 때문에 잔여지 가격감소로 인한 손실보상제도는 현실적으로 잘 시행되지 않는 문제점이 대두하고 있었고, 수용재결시점까지만 잔여지 매수청구를 가능하도록 규정하여 잔여지매수청구권을 행사 하는데 실질적인 제한사유가 되었음에도 행정기관은 수용재결이 끝났다는 이유로 잔여지 매수청구에 불응하여 다수의 민원을 사고 있었다.

4) 이와 관련하여 대법원은 잔여건물의 가치하락이 있을 경우, 어떻게 보상하여야 할 것인지에 관하여는 명문의 규정을 두고 있지 아니하나, 잔여건물에 대하여 보수만으로 보전될 수 없는 가치하락이 있는 경우에는 그 가치하락분에 대한 감가보상을 인정함이 상당하다고 판시하였다(대법원 2001.9.25 선고 2000두 2426 판결).

5) 구 토지보상법에서는 이주주택 특별공급의 경우에만 생활기본시설 설치비를 공제하였다.

<표 10> 2007년 개정 토지보상법의 손실보상 대상자별 제도개선 효과

대상자	구 분	현 행	개 선
토지 소유자	대토보상	· 현금보상이 원칙 ※ 개발이익은 보상 배제	· 소유자가 원하는 경우에는 조성토 지로 보상가능(임의) ※ 개발이익 배제(현행과 같음)
	잔여지보상	· 수용재결시까지만 수용청 구 가능	· 사업의 공사완료일까지 수용청구 가능
건물 소유자	최저보상액 잔여 건물 보 상	· 주거용건축물: 3백만 원 · 감가보상 및 매수(수용) 청 구제도: 없음	· 주거용건축물: 5백만 원 · 잔여건축물 가치하락분 보상 및 매 수청구권 부여
세입자	주거이전비	· 3월분 가계지출비 보상 ※ 4인 가족: 925만 원 · 무허가건축물 세입자 : 보상하지 않음 · 임대주택 특별공급 시 : 주거 이전비 보상 제외 · 영세민 우선고용 및 취업 알선 : 규정 없음	· 4월분 가계지출비 보상 ※ 4인 가족: 1,233만 원 · 무허가건축물 세입자 : 1년 이상 거주 시 보상 · 임대주택 특별공급 시에도 주거 이 전비를 보상 · 영세민 우선고용 및 취업알선 근거 를 마련
	생업대책		
영업자	영업보상	· 최저영업보상금 : 보통인부 노임(286만 원) · 무허가건물 임차 영업자 : 보상하지 않음 · 영업장 일부편입 시 : 매각손실 보상하지 않음	· 최저영업보상금 : 가계지출비(800만 원) · 무허가건물 임차 영업자 : 1년 이상 영업 시 보상 · 영업장 일부편입 시 : 자산매각손실을 보상
농·어민	이농비 또는 이어비	· 8월분 생계비 보상 ※ 4인 가족: 2,859만 원 · 다른 지역 이주 농어민 중 보상금 총액이 기준금액 미달시 그 차액보상	· 1년분 생계비 보상 ※ 4인 가족: 4,289만 원 · 공익사업으로 다른 지역으로 이주 하는 경우에 한정(지급대상자는 현 행과 같음)
피 보 상 자	보상협의회	· 시·군·구청장이 필요하다고 인정 시 설치(임의적 설치)	· 일정규모 이상 공익사업은 반드시 설치(대규모 사업 의무적 설치)

자료: 김동천(2008)

(세입자 주거이전비 상향, 임대주택 특별공급시에도 주거이전비 보상, 1년 이상 거주한 무허가건축물 세입자/임차영업자에게 주거이전비 지급/영업보상), 최저 보상금액도 상향 조정하여 다른 지역 이주 농어민 최저보상액 및 주택 최저보상액을 상향조정하였다(<표 10> 참조).

<표 11> 토지보상법상의 영업손실 보상 대상과 내용

구분	규정	대상	감정평가기준
폐업 보상	법77조, 규칙 제 45조, 제46조	<ul style="list-style-type: none"> · 영업장소 또는 배후지의 특수성으로 인하여 당해 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군 또는 구의 지역안의 다른 장소에 이전하여서는 당해 영업을 할 수 없는 경우 · 당해 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역안의 다른 장소에서는 당해 영업을 허가 등을 받을 수 없는 경우 · 도축장 등 악취 등이 심하여 인근주민에게 혐오감을 주는 영업시설로서 당해 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역안의 다른 장소로 이전하는 것이 현저히 곤란하다고 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말함)이 인정하는 경우 	<p>폐지하는 영업의 손실액은 2년간의 영업이익(개인영업인 경우에는 소득을 말함)에 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액을 더한 금액으로 평가하여 보상</p>
휴업 보상	법77조, 규칙 47 조	<ul style="list-style-type: none"> · 당해 영업의 장소가 공익사업시행지구에 편입되어 당해 영업장소에서 영업을 계속할 수 없는 경우로서 폐업보상의 요건에 해당되지 아니하는 것은 모두 휴업보상의 대상이 됨. 즉, 공익사업으로 영업장소가 편입되어 다른 장소로 옮겨 영업을 계속할 수 있는 경우에는 영업장소의 이전에 따른 손실액을 휴업보상으로 지급. · 휴업기간은 3월 이내로 하지만 다음의 경우는 실제 휴업기간으로 하며, 2년을 초과할 수 없음: ① 당해 공익사업을 위한 영업을 금지 또는 제한으로 인하여 3월 이상의 기간 동안 영업을 할 수 없는 경우, ② 영업시설의 규모가 크거나 이전에 고도의 정밀성을 요구하는 등 당해 영업의 고유한 특수성으로 인하여 3월 이내에 다른 장소로 이전하는 것이 어렵다고 객관적으로 입증되는 경우 	<p>휴업기간에 해당하는 영업이익에 다음의 비용을 합한 금액으로 평가하여 보상: ① 휴업기간 중의 영업용 자산에 대한 감가상각비·유지관리비와 휴업기간 중에도 정상적으로 근무하여야 하는 최소 인원에 대한 인건비 등 고정적비용, ② 영업시설·원재료·제품·상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 상품의 이전에 따른 감손상당액, ③ 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로써 인하여 소요되는 부대비용</p>

이러한 개선에도 불구하고 공익사업을 위한 강제수용은 물론 민간개발을 위한 수용권 발동에 따라 생활근거지를 파괴당하는 경우, 이른바 권리금 보상을 둘러싼 쟁점을 포함하여 생활보상의 실질적 확대와 사회적 약자에 대한 보상강화 필요성은 여전히 남아 있다. 필요한 경우에는

손실보상의 일반법에 해당하는 토지보상법의 규정에도 불구하고 개별법의 특례규정을 통한 해결도 과도기적 방법으로 선택할 필요가 있다. 지금까지 주로 개발사업자의 입장에서 개발사업을 원활하게 수행할 수 있도록 특별법 또는 개별법의 특례규정을 활용하는 사고를 피수용자의 권리구제 차원에도 적용해야 한다는 것이다. 『도시 및 주거환경 정비법』의 경우 토지보상법의 규정에도 불구하고 준공인가 이후 현물보상, 영업손실 4개월 보상, 세입자 대책 등의 보상규정을 별도로 두고 있다. 그럼에도 영세상인의 권리보호 측면에서는 여전히 토지보상법의 기본틀을 벗어나지 못하고 있기 때문에 권리금 문제의 해결을 포함할 수 있도록 폐업보상과 휴업보상 구분을 재검토하여 영업손실 보상을 강화하는 방향으로 개선이 필요하다(앞의 <표 11> 참조).⁶⁾

2) 보상금액의 증가와 개발이익의 배제, 감정평가 방법

보상금액의 빠른 증가는 기본적으로 경제성장에 따른 공간상의 자본 축적 증가와 토지가격 상승, 유동성 증가와 대체투자수단의 부족 등이 결합하면서 발생할 수밖에 없는 현상이다. 그러나 손실보상 금액 산정과 정에서 보상액 산정 가격시점, 공시지가 적용기준일, 지장물 등 보상대상 물건확정을 위한 행위제한, 감정평가에서 기타요인 적용의 자의성 등과 같은 손실보상의 제도적·기술적 문제와 개선사항이 존재한다.

6) 토지보상법에서 영업손실 보상은 영업의 폐지나 휴업에 따른 영업손실에 대해서는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상(토지보상법 제77조 제1항)하도록 규정하고 있다. 영업보상의 개념은 현재의 재산적 가치를 보상하는 것이 아니라 당해업소를 철거·이전하지 않았다면 현재의 영업소득이나 이익이 장래에도 계속 유지될 것임을 전제로 하여 일정기간의 소득 또는 이익감소분을 보상하는 것을 의미한다. 일반적으로 영업권이라 함은 초과수익에 중점을 두고 그 초과수익의 경제적 가치를 말하는 것이지만 토지보상법 상 보상대상으로서의 영업은 생업으로써 직업적인 면에 중점을 두고 일정한 장소에서 인적·물적 시설을 갖추고 계속적으로 영리를 목적으로 하는 행위를 말하며(규칙 제45조 제1항 제1호), 영업손실은 영업폐지와 영업휴업으로 구분하여 보상하고 있다.

보상의 가격시점이란 보상액을 산정하기 위한 기준이 되는 시점을 말하며,⁷⁾ 기준시점은 계획결정시점, 사업인정시점, 재결시점, 수용시점으로 구분할 수 있다. 개발이익을 보다 적극적으로 배제하기 위해서는 빠른 시점을 기준시점으로 삼을 수 있다. 우리나라는 토지보상법 제67조(보상액의 가격시점 등) 제1항에서 보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다고 규정하고 있어⁸⁾ 수용의 경우 가격시점을 재결시점주의를 채택하고 있다.⁹⁾ 보상액은 수용의 경우 사업인정 고시일 이전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가를 기준으로 재결시점까지의 시점수정과 사정보정을 하여 산정한다. 따라서 개발이익의 배제는 공시지가를 기준으로 시점수정 하는 방법을 통해서 이루어진다. 즉 보상가격시점은 재결시점주의를 그대로 두고, 단지 개발이익을 포함하지 않는 가격으로 보상하기 위해 사업인정고시일 직전의 공시지가를 기준으로 재결시점까지 시점수정을 하도록 규정하고 있다(류해웅, 2008).¹⁰⁾

개발이익 배제원칙의 관점에서만 본다면 여기서 쟁점은 보상가격시점의 변경, 공시지가 적용기준일 변경, 시점수정 방법, 개별요인 등의 참작

-
- 7) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조 6호에서 ‘가격시점’이라 함은 제67조 제1항의 규정에 의한 보상액 산정의 기준이 되는 시점을 말한다.
- 8) 토지보상법 제67조(보상액의 가격시점 등) ① 보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다.
- 9) 일본의 경우 1967년 토지수용법 개정을 통해 보상가격시점을 종래의 재결시점주의에서 사업인정시점주의로 전환하였다.
- 10) 류해웅(2008)은 보상제도의 기본골격인 가격시점은 정당보상과 개발이익의 배제라는 서로 상충되는 요건을 충족할 수 있는 시점으로 삼아야 하며, 우리나라의 보상액 산정제도 개편과 관련하여 보상금 산정을 위한 가격시점을 사업인정시점으로 전환하여 정당보상이 이루어지도록 함과 동시에 개발이익 배제보상을 할 수 있어야 한다고 제시하고 있다. 사업인정시점주의는 사업인정고시시점을 가격시점으로 하여 가격을 고정하고, 당해 토지가격을 평가·산정하여 손실보상을 하기 때문에 가격고정제도라고 부른다.

과다반영하지 않도록 하는 방법을 활용하게 된다(<그림 1> 참조).¹²⁾

개발이익의 배제는 보상액의 산정기준(협의가격, 재결가격)을 앞당길수록 효과가 크다는 점을 고려하면서 개발계획수립과정에서 지가가 이미 상승하기 때문에 보상액 산정기준일을 계획이나 사업의 결정 이전 시점을 기준으로 하면 개발이익 배제효과를 크게 할 수 있다. 그러나 이처럼 조기시점으로 고정하는 것은 정당보상 위배문제가 발생할 수 있다. 따라서 보상액 평가의 기준시점은 사업인정시점으로 하는 것이 타당하지만 현재 개발사업에 따라 사업인정 의제시점은 다양하다. 즉 지구지정, 개발계획 승인일, 실시계획 승인일 등으로 다양하며, 적극적으로 개발이익을 배제할 수 있는 시점은 개발사업지구의 지정일이라고 할 수 있다. 그러나 지구지정일을 사업인정 의제일로 하기 위해서는 지구를 지정·고시 하면서 토지세목 고시가 있어야 하기 때문에(지구지정 지연가능성) 사업인정 의제일을 앞당기는 것이 반드시 개발이익 배제효과가 크다고 볼 수는 없고, 개발계획이나 실시계획의 조속한 작성도 개발이익의 배제효과를 그만큼 기대할 수 있다(류해웅, 2008).

다음으로 공시지가 적용기준일과 관련하여 2007년 개정 토지보상법에서는 개발이익을 보다 구체적으로 배제하기 위해 제70조 제5항을 신설하였다.¹³⁾ 기존 토지보상법에서는 사업인정 전 협의취득 시 보상액 산

12) 토지보상법 제70조 (취득하는 토지의 보상) 제1항에서는 보상평가방법을 다음과 같이 규정하고 있다; “협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률(「한국은행법」 제86조의 규정에 의하여 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 의하여 산정된 비율을 말한다) 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다. <개정 2005.1.14, 2007.10.17>”

13) 토지보상법 70조 ⑤: 제3항(사업인정전의 협의에 의한 취득) 및 제4항(사업인정후의 취득)에도 불구하고 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 당해 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공

정은 당해 가격시점 당시 가까운 공시지가를 기준으로 하나, 당해 사업 계획의 공고로 인하여 토지의 가격이 변동한 경우에는 공고 전 공시지가를 기준으로 하며, 사업인정 후 취득에서는 사업인정일 전의 공시지가를 기준으로 하도록 규정하였다. 이 경우 사업인정 후 취득 시 당해 사업계획의 공고로 인하여 토지 가격이 변동한 경우의 적용 공시지가에 대한 명확한 규정이 없어 개발이익 배제에 어려움이 있다. 따라서 개발이익 배제의 균형도모를 위하여 사업인정 전·후의 보상액 산정을 위한 기준 공시지가를 통일할 필요가 있기 때문에 개정 토지보상법에서는 사업인정 전·후와 관계없이 당해 공익사업의 공고¹⁴⁾로 인하여 토지 가격이 변동하였다고 인정하는 경우에는 당해 사업계획 공고 전의 공시지가를 기준으로 하도록 하였다. 즉 당해 공익사업의 공고 또는 고시일 이전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가를 기준으로 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시한 공시지가를 적용하도록 하였다.

보상평가에서 기준가격 관련 법률의 연혁(토지수용법, 토지보상법)

- 1978년(기준지가 이전): 거래사례 기준 평가
- 1989년(공시지가 이전): 기준지가를 기준으로 하되 인근유사토지의 정상 거래가격 및 기타사항을 참작
- 1989.7.1~1991.12.31(공시지가 초기): 공시지가를 기준으로 하되 기타 사항 참작
- 1992.1.1 이후: 공시지가 기준평가(기타사항 삭제)

여기서 쟁점은 토지보상액 산정을 사업인정고시일 직전의 공시지가를

시지가로서 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. <신설 2007.10.17>

14) 여기서 말하는 당해 사업의 공고란 “당해 토지에 공공사업이 시행된다는 사실을 불특정다수인이 알 수 있도록 확정 고시 또는 공고된 날”을 의미한다(토관 58342-749 2002.5.11).

적용하던 종전 기준을 변경한 “토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우”라는 단서 조항의 적용문제이다. 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업의 경우 2007년 개정법에서 사업인정 의제일을 예정지구지정일로 앞당겼기 때문에 공시지가 적용기준일이 상당히 앞당겨지는 효과를 낳았다. 종래의 사업인정 의제일인 택지개발계획 승인시점에서 본다면 당해 개발사업으로 토지가격 변동을 가져왔다고 인정하는 경우, 공람·공고 이전시점까지 사업에 따라 차이가 있지만 약 1년 4개월 정도를 앞당김으로써 개발이익을 상당히 배제할 수 있게 되었다. 한국토지공사에 따르면 지난 3년간 평균토지보상비 8조 7천억 원을 기준으로 연간 4천억 원의 보상비절감, 즉 5% 정도의 절감을 가져오는 것으로 보고 있다(한국토지공사, 2008).

그러나 단서조항 적용이 없는 경우, 사업시행자와 피수용자의 이익을 둘러싼 이해관계를 떠나서 순전히 입법기술상으로만 본다면 공람·공고 이후 지구 지정일까지(6~12개월 소요) 개발이익을 반영할 수밖에 없으며, 단서 조항의 구체적 기준이 설정되어 있지 않기 때문에 일반적인 지가상승의 고려문제, 당해 개발사업의 영향분리방법 문제 등을 포함하여 다툼의 소지는 물론, 보상액의 산정과정에서 과소보상문제에 대처하기 위한 행정관리 및 평가과정상의 문제가 발생하기 때문에 일정한 상승률 수치를 제시하거나 개발사업 영향분리 및 상승률을 구하기 위한 산식을 구체화하는 것이 필요하다.

프랑스의 경우 개발이익 배제를 위한 가격시점 적용과 관련하여 수용법 제13-15-L조에서 공익필요선언을 요구하는 공사 또는 사업의 공고, 토지이용 규칙에 관한 변경 예상, 공공조사 이전 3년 동안 부동산이 위치한 도시지역에서 공공사업의 실행으로 발생한 재산가치의 변화는 고려하지 않는다(국회도서관 입법전자정보실, 2002).

세 번째로는 개발이익 배제에서 행위제한의 문제이다. 프랑스의 경우 제L13-14조에서 공공필요선언 조사개시 이후에 일어난 건축, 식수, 다양한 시설, 상품의 취득과 같은 개선들은 더 높은 보상금을 획득할 목적으로

로 이루어졌다는 반대의 증거가 없다면 어떤 보상도 하지 않도록 규정하고 있다. 그리고 동법 제13-15-L조에서 수용재산의 가격은 수용법원의 제1심판결을 기준으로 산정하지만 공공필요선언 시점 1년 전의 부동산 및 부동산권리의 실제적인 이용상황에 따라 보상하며, 수용대상 토지에 대한 행정적 부담과 제한의 종류는 공공필요선언 1년 전을 기준으로 확정하고 있다(박근성, 2007).

우리나라는 개별 법률마다 행위제한 시점을 달리하고 있다. 토지보상법에서는 사업인정 고시가 있는 후에는 형질변경, 물건의 손괴·수거를 하지 못하며, 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 원칙적으로 금지하고 있다. 반면에 택지개발촉진법에서는 사업인정 의제일은 지구 지정·고시일이지만 행위제한 시점은 예정지구 지정에 관한 주민 등의 의견청취를 위한 공고시점으로 하고 있고, 기업도시개발특별법에서는 개발구역의 지정·고시 시점으로 보고 있다. 토지수용에서 가장 많이 의존하고 있는 택지개발촉진법은 2007년 이전에는 예정지구 지정일을 기준으로 행위제한 시점을 삼았으나 개정법에서는 공람공고일로 앞당기고 있다. 이러한 행위제한 시점의 강화는 기본적으로 엄밀한 의미에서는 개발이익의 배제 대책이라고는 보기 어렵지만 보상물건을 조기확정함으로써 보상투기를 미연에 방지하고, 공람공고 이후 보상물건에 개발이익이 포함되는 것을 억제하기 위한 대책으로서 의미를 지니고 있다(<표 12> 참조).

네 번째로 보상평가액 산정에서 기타요인의 적용문제이다. 토지보상법 제70조(취득하는 토지의 보상) 제1항에서는 협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률, 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다라고 규정하고 있

< 표 12 > 주요 개발법의 사업인정과 행위제한 규정

법률	토지보상법	택지개발촉진법	기업도시개발특별법
사업 인정	제20조(사업인정): 사업시행자는 토지 등을 수용 또는 사용하고자 하는 때에는 토지의 세목 등을 기재한 사업인정신청서를 국토해양부장관에게 제출하여 사업인정을 받아야 한다.	제12조(토지수용): 예정지구 지정·고시가 있는 때에는 토지보상법에 의한 사업인정 및 고시가 있는 것으로 본다.	제14조(토지 등의 수용·사용)토지 등의 세목을 제11조 제4항의 규정(개발계획승인)에 의하여 고시한 때에는 토지보상법에 의한 사업인정 및 고시가 있는 것으로 본다.
행위 제한	제25조(토지 등의 보전): 사업인정고시가 있는 후에는 고시된 토지에 형질변경, 물건의 손괴·수거를 하지 못하며, 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하고자 하는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다.	제6조(행위제한 등): 예정구획의 지정에 관한 주민 등의 의견청취를 위한 공고가 있는 지역 및 예정지구 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다.	제9조(행위 등의 제한): 개발구역 안에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축(용도변경을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 공작물의 설치 또는 토석·사력의 채취 등의 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 관할 시장·군수의 허가를 받아야 한다. *개발구역의 지정·고시

다(개정 2005.1.14, 2007.10.17). 그리고 시행규칙 제22조 (취득하는 토지의 평가) 제1항에서는 취득하는 토지를 평가할 때 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정하는 하나 이상의 표준지 공시지가를 기준으로 한다고 규정하고 있다.

지가변동률은 시행령 제37조 제1항의 규정에 의해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제125조에 따라 국토해양부장관이 조사·발표하는 지가변동률을 말하는 것이며, 동조 제2항에서는 평가대상 토지가 소재하는 시·군 또는 구의 지가가 당해 공익사업으로 인하여 변동한 경우에는 당해 공익사업과 관계없는 인근 시·군 또는 구의 지가변동률을 적용하여 개발이익을 배제하도록 규정하고 있다.

따라서 주요 쟁점은 평가방법에서 개별요인과 기타요인을 어떻게 적용할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 토지보상법에서는 공시지가의 이상

적인 모습을 전제로 기본요인까지만 규정하고 있으나, 보상실무에서는 판례 등에 의거하여 구체적인 거래사례가 아닌 호가자료, 보상선례를 고려하는 등 공시지가와 시가의 괴리를 보정하고 있다. 즉 공시지가의 부적정 및 공익사업간의 보상가격 형평성을 사유로 사실상 인근지역의 보상선례가 평가기준이 되면서, 연쇄적인 보상가격 상승으로 이어져 개발이익 포함 여부가 쟁점이 되고 있다.¹⁵⁾

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

대법원은 손실보상액의 산정방법으로 사업대상토지가 속한 시·군·구의 평균지가변동률에 의하여 사업인정 고시일로부터 수용재결일까지의 시점수정을 하도록 하는 취지가 일반적으로 사업인정 고시일 이후의 사업대상토지 및 인근지역 토지들의 가격변동에는 당해 공공사업으로 인한 개발이익이 포함되어 있을 수 있으므로 이를 배제하려는 데 있다고 해석한다. 따라서 지가변동률이 당해 수용목적 사업으로 인하여 변동되었다고 볼만한 특별한 사정이 있는 경우에는 당해 사업과 관련이 없는 인근지역의 지가변동률을 적용하는 방법을 통해서 당해 사업으로 인한 영향을 배제한 적정 변동률을 적용하여야 하고, 정당한 보상액을 산정할 때 사업대상토지 인근지역의 유사용도 표준지의 공시지가가 당해 시·군·구의 평균지가변동률보다 높다고 하여 이와 같은 사정을 바로 기타요인으로 보고 보정하는 것은 허용할 수 없다고 판시하고 있다.¹⁶⁾

- 15) 구체적 거래사례 가격이 아닌 호가라 하여 수용대상토지의 보상가액 산정시 참작할 수 없는 것은 아니지만, 보상액 산정시 참작될 수 있는 호가는 그것이 인근 유사토지에 대한 것으로, 투기적 가격이나 당해 공공사업으로 인한 개발이익 등이 포함되지 않은 정상적인 거래가격 수준을 나타내는 것임이 입증되는 경우라야 한다(대법원 1993.10.22. 선고 93누11500 판결【토지수용재결처분취소】, 공1993.12.15.(958),3188).
- 16) 대법원 2001.4.24. 선고 99두5085 판결【토지수용이의제결처분취소】, 공2001.6.15.(132), 1250; 대법원 1995.4.11. 선고 94누262 판결【토지수용재결처분취소등】, 공1995.5.15.(992), 1876.

<표 13> 연도별 기타요인 보정치 현황

2000~2002년 평균	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
1.3	1.75	1.78	1.98	1.61	1.80

자료: 한국토지공사

보상액 산정에서 참작할 수 있는 기타사항으로는 인근 유사토지의 정상거래가격, 보상선례, 호가 등을 들 수 있지만 기타사항의 반영에 대해 긍정하는 견해와 부정하는 견해가 나누어지고 있다(류해웅, 2008). 그러나 현실적으로 보상평가 실무에서는 2003년 주민추천 감정평가사 선정방식을 도입하고, 실무적으로 최근 2년 이내의 보상선례를 참작하면서¹⁷⁾ 일반적으로 기타요인 보정이 커지고 있고, 보정치에서 격차율이 가장 크게 나타나고 있다(서경규, 2008). 연도별 기타요인 보정치 변화를 살펴보면, 2000년부터 2002년 평균값이 1.3이었던 것에 비해, 2003년에는 1.75, 2004년 1.78, 2005년 1.98까지 상승하였다(<표 13> 참조).

따라서 기타요인의 변동성이 큰 문제를 해소하고, 과잉적용의 문제도 해결할 필요가 있다. 이처럼 기타요인을 과다하게 반영하는 것은 기본적으로 공시지가체계를 무력화시키는 것이기 때문에 공시지가를 기준으로 하는 법적 안정성도 해치게 된다. 보상선례 선택의 적정성과 관련해서는 기준 공시지가 시점과 유사한 시기의 보상선례를 적용하도록 하고, 당해 사업과 유사사업 선례를 적용하도록 의무화하는 것이 필요하다.

17) 한국감정평가협회의 「토지보상평가지침」의 규정은 다음과 같다; 제17조(보상선례의 참작) ① 인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에 있는 것으로서 평가대상토지와 유사한 이용상황의 토지에 대한 최근 2년 이내의 보상선례(당해 공익사업에 관한 것을 제외한다. 이하 같다)가 있을 때에는 그 보상선례의 평가기준 등을 참작할 수 있다. 다만, 그 보상선례가 평가의뢰자 또는 토지소유자의 특수한 사정에 의하여 이루어지거나 참작할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 95.6.26, 98.2.17, 2003.2.14>

3) 보상방법과 개발이익의 공유

보상방법의 문제는 개발사업에 따른 보상금이 유동성 증가로 이어지는 상황을 개선하고, 의도치 않는 효과를 보이는 실무적인 상충문제를 개선하여 보상제도의 효율과 효과성을 제고하는 것이다. 먼저 보상방법과 관련하여 무엇보다도 보상에 따른 과잉유동성의 형성으로 사회경제 시스템을 불안정하게 만드는 요인을 억제하고, 피수용자에게도 편익이 돌아갈 수 있는 방법을 강구하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 개정 토지보상법에서는 채권보상제도와 대토보상제를 도입하였다.

손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하도록 하고 있으나 사업조성 토지로 보상할 수 없어 현지주민이 다른 지역으로 이주하게 되고, 개발혜택을 주민이 공유할 수 있는 제도적 장치가 없고(현지주민 재정착 및 개발혜택 주민공유 미흡), 토지보상금이 인근지역 대토 및 주택수요로 흡수되어 부동산시장의 불안요인으로 작용한다는 인식하에 2007년 개정 토지보상법에서는 조성된 토지로 보상하는 대토보상제를 도입하였다.

그러나 국토해양부의 국정감사 자료(2008.10.5)에 따르면 2007년 토지보상금은 25조 1천 741억 원이었으며, 이중 현금보상이 22조 9천 601억 원으로 91%를 차지했다. 채권보상은 2조 2천 140억 원이었고 2007년 10월부터 도입한 대토보상은 250억 원에 불과하여 토지보상금이 부동산시장으로 흘러들어 투기를 조장하는 것을 막기 위해 채권 보상과 대토 보상 등을 도입했지만 별다른 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이다.

주요 이유를 보면, 먼저 대토가격을 상업용지의 평균 낙찰률로 결정하여 지가를 높게 상정하는 문제가 있고, 소유권이전 이후 3년까지 양도를 금지하고 있어 피보상자들이 대토보상을 꺼리는 요인으로 작용하고 있다. 그리고 채권의 경우 채권 만기보유시 양도세 감면 수준이 낮아 채권 만기보유율이 떨어지는 문제가 있다.

따라서 대토와 채권 보상 활성화를 위해서는 대토가격 산정에서 제한

경쟁 입찰로 완화하거나 상위 낙찰을 배제를 확대하여 대토가격을 낮게 상정할 필요가 있다. 그리고 양도금지는 소유권이전 후 3년간 규정을 완화하여 소유권 이전 후 양도가 가능하도록 하며, 채권과 관련해서는 채권만기 보유 시 양도세 감세비율을 높여(예컨대, 30% 수준) 채권만기보유를 유도하는 것을 고려할 필요가 있다.

그리고 제도 사이 상충문제와 관련하여 토지보상비가 부동산시장 유동성 증가효과로 이어지지 않도록 2005년 토지보상법을 개정하여 2007년부터 비사업용 토지로 간주되면 토지 수용 때 보상비의 66%까지 양도세를 부과하도록 하였지만 부작용을 낳고 있다. 비사업용 토지에서 제외하는 기준으로 법령에 따라 사용이 금지 또는 제한돼 있고, 양도일(토지수용일) 직전 3년 중 2년 이상만 사업용으로 사용하면 된다는 조항이 문제가 되고 있다. 개인 소유 땅이 공공사업용으로 지정되면 일단 ‘법령에 따라 사용이 금지 또는 제한된 토지’로 분류되어 비사업용이 아닌 사업용 토지가 되고, 이후 토지 수용을 거부한 채 2년 동안 버티면 ‘사업용으로 2년 이상’이 되기 때문에 그 뒤에는 양도세가 사업용 토지(36%)와 동일하게 된다.

공익사업 목적에 순응해서 사업시행지구 또는 구역으로 지정된 후 2년 이전에 토지를 양도하면 비사업용 토지로서 중과세되고, 정부 시책에 불응해서 2년이 경과한 후에 협의매수하거나 수용되면 사업용 토지로서 기본세율로 과세되는 문제를 안고 있다. 이 때문에 사업인정고시일 현재 사업용 목적으로 취득했음이 객관적으로 입증되는 토지(즉 형질변경, 환경영향평가, 매장문화평가, 사업 인·허가 등을 통해)의 경우에는 사업용 토지로 판정할 수 있도록 개정이 필요하다는 의견이 제시되고 있다(최경환, 2008).

보상방법과 관련하여 궁극적으로는 다양한 사업방법에 근거한 보상방법의 전환을 도모할 필요가 있다. 토지정리의 효율성 관점에서 볼 때 과도하게 분절된 토지를 경제개발 등의 사용목적에 부합하게 토지를 정리(조정)하기 위해 공용수용을 필요로 한다. 이 경우 통상적인 해결책은 사

적계약이나 공적개입을 통해서 이루어진다고 가정하지만, 사적계약자유 원칙에 따르는 경우 알박기(holdout)에 따른 과소토지정리(underassembly) 문제가 발생하며, 공용수용을 통한 공적개입은 분배적 불공평(injustice)의 문제를 유발한다. 이러한 관점에서 최근 제3의 대안으로서 토지정리사업 지구(Land Assembly Districts) 방법을 제안한다. 개발예정지역의 토지에 대해 법적 권익을 가지고 있는 주민들이 개발용 토지로의 토지정리에 대해 집단적인 의사결정을 할 수 있도록 하는 방식(투표로서 의사결정을 할 수 있도록 해당지역에 특별지구로서 권한 부여)이다. 개인소유자와 사적 토지정리사업자 사이 자발적 거래와 달리 토지정리사업지구의 의사결정은 일종의 집단적 투표절차를 통해 토지소유자들이 스스로 의사결정을 하도록 만들기에 알박기 문제를 피할 수 있고, 공용수용과 달리 토지정리사업지구를 통제하는 주민은 토지정리사업의 진행여부에 대해 거부권을 가질 수 있는 방식이다. 시정부나 개발업자가 토지정리사업지구의 구성원에게 만족스런 가격을 제시하지 못하면 당해 토지정리사업은 진행할 수 없게 된다. 특정지역 주민이 당해 지역의 토지정리가치(assembly value; 개발에 적합하도록 정리·통합한 이후의 가치)의 몫에 대해서 효과적으로 협상할 수 있는 메커니즘이면서 토지정리사업지구에 의한 협상이 만족스럽지 못한 경우 기존의 헌법적 보상조치(공정시장가치 기반 보상)에 대해 선택권을 부여하는 방법 등으로의 보상구조 변화도 도모할 수 있는 방식이라는 것이다(Heller and Hills, 2008).

이러한 방식의 도입여부를 떠나서 누구에게나 공평한 재산권 보장과 공익목적 사이 균형을 피할 수 있는 다양한 사업방식과 보상방식을 검토하는 것은 중요한 과제라고 할 수 있다. 궁극적으로는 개발사업의 영향과 관련하여 강제수용당하는 사업지구 자체는 그 어떤 개발편익의 수혜자가 될 수 없고, 파괴되는 생활공동체의 가치를 현금보상주의 원칙에서는 보상받을 수 없는 현실에서 사업에 따른 편익을 원주민이 공유할 수 있는 방법, 즉 개발이익 공유제 관점에서 정당보상의 철학을 전환하여야 한다.

4) 손실보상 평가행정

보상평가행정관리체계를 개선하는 문제는 보상행정의 투명성 제고를 통해 보상민원에 따른 불필요한 사회적 비용을 줄이는 것이다. 우선적으로 사업예정지구 내에서 공시지가가 급등하는 문제를 관리할 필요성이 있다. 피수용자와의 관계에서 충분한 보상 및 정당보상 문제와 연관되지만 이러한 문제는 보다 근본적인 제도적 합리성 및 일관성으로 해결해야 할 사항이며, 단순한 민원차원에서 접근하여 미봉책으로 처리할 문제는 아니다. 일선 집행체계에서는 불투명한 평가실무 및 행정관리를 개선하여 집행의 공정성과 투명성을 추구해야 보상행정관리의 효율성과 효과성을 제고할 수 있다.

최근 공시지가 현실화 정책, 상향요구 민원 등에 의한 예정지구 공시지가 급등으로 보상액이 상승하고 있다. 전국 평균 공시지가 상승률과 예정지구 내 공시지가 상승률을 비교해 보면, 2003년에는 각각 11%와 17%, 2004년에 20%와 47%, 2007년에는 9%와 15% 등이다. 2003년부터 2007년까지 공시지가 상승률을 누계해 보면 평균 공시지가 상승률은 98%이고, 예정지구 공시지가는 214%에 달해 2배를 상회하고 있다.

따라서 공람공고 이후 사업인정시점까지 개발이익 반영, 보상투기 관련 행위, 사정보정 심사 등의 문제를 체계적으로 관리·감독함으로써 표준지 공시지가 체계 관리를 강화할 필요가 있다. 그리고 사업예정지구 공시지가 관리 매뉴얼을 수립하여 보상투기 방지 등 단계별 예정지구 관리방안을 마련하고, 표준지 공시지가를 관리할 필요가 있다.

다음으로 감정평가사 선정 및 감정평가 심사기능을 강화할 필요가 있다. 현재 한국감정평가협회의 공적평가심사위원회 및 전자심사에 의한 평가업자 선정제도를 통해 공적평가 관리체계를 개선하였으나 주민추천 제도를 포함하여 보상평가업무에 참여하는 평가업자의 중립성과 평가절차 및 관리에 대한 심사기능을 강화할 필요가 있다.

먼저 보상평가 관련 감정평가업체 선정과정에서 많은 부패소지를 양

고 있다. 토지소유자가 추천하는 감정평가업체(1개)는 고가보상을 약속하거나 금품을 제공한 업체를 주민이 선정하는 등 업체선정 관련 담합행위가 발생하고 있고, 사업시행자가 선정하는 감정평가업체(2개) 선정방식, 기준 등이 관계법령에 규정되어 있지 않아 선정 관련 로비행위가 발생하고 있다. 그리고 3개 감정평가업체간 보상평가액 격차율을 10%로 제한하고 있어 협의를 통해 감정가격을 사전에 조율하거나 담합하여 비교표준지 기준을 급등지역으로 하거나, 고가보상 선례를 근거로 보정하여 선심성으로 평가하는 사례가 빈발하며, 격차율(10%)의 범위 내에서 시행사 선정 평가업체는 저가로, 주민추천 평가업체는 상대적으로 고가로 평가하여 신뢰성 문제를 초래하고 있다. 또한 지방자치단체와 사업시행자가 오히려 감정가격 부풀리기에 적극적으로 개입하여 자치단체는 실시계획 승인권한을 근거로 보상민원 해결 차원에서 공공 사업시행자에게 보상이 증액을 요구하기도 하는 등의 문제가 많은 상황이다(국가청렴위원회, 2007; <표 14> 참조).

따라서 현재의 보상평가업자 선정방식을 개선하여 관계전문가 등이 참여하는 별도의 독립위원회 구성을 통해 보상평가업자 선정 및 관리감독을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 보상감정평가와 관련하여 금품수수, 선심성평가 등 부적정 평가업체 등은 사전에 배제하고, 상시적으로 보상평가 품질을 관리하여 다음의 평가업자 선정에 반영할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

<표 14> 감정평가업체 간 격차율 비교(2003~2005년) (단위: %)

구 분	시행자측 업체(2개)간 격차율				시행자와 주민추천업체간 격차율			
	1%이내	1~5%	5~10%	10%초과	1% 이내	1~5%	5~10%	10%초과
○○공사 (32개 지구)	64.8	27.8	7.4	-	-	14.8	46.3	38.9
△△공사 (26개 지구)	65.4	27.0	3.8	3.8	-	3.8	73.1	23.1

자료: 국가청렴위원회(2007)

다음으로 감정평가 절차 및 결과에 대한 품질관리가 필요하다. 현재의 감정평가수수료가 평가금액에 비례하는 종가제(從價制)로 되어 있어 감정평가업체간 가격경쟁이 불가능하고 평가사간 담합, 고액평가 등의 도덕적 해이를 유발하는 요인으로 작용하고 있으며, 감정평가 품질을 제고시킬 유인책이 없는 상황이다. 보상감정평가서를 대상으로 분석한 것은 아니지만 전국을 대상으로 지가변동률 표본지 조사·평가보고서 심사항목에 대한 3개월간의 심사결과보고서를 검토한 결과에 따르면 총 637명이 어떤 사유로든 조사·평가보고서의 오류를 지적받아 대략 1/3 정도가 조사·평가자료에 문제가 있음을 알 수 있다. 지적받은 건수는 전체적으로 349건이며, 이 가운데 가격요인분석이 53.6%, 검색내역서가 22.1%로 주류를 이루고 있고, 조사지역 표본지 현황 12.3%, 일반현황 7.7%, 지가동향 종합분석이 4.3%를 차지하고 있다.

가장 높은 오류를 보이고 있는 가격요인분석 부문을 보면, 개발사업 관련 정보의 부정확성, 지가 증감율과 지가동향 용어의 불일치(보합, 강보합 등), 읍·면·동별 지가동향 증감율 불일치, 기재 및 분석상의 오류 등이 85.0%를 차지하고 있다. 검색내역서 부문은 세평가격 누락과 거래사례법 적용관련 유형으로 크게 구분되고 있으며, 이 가운데 거래사례 및 평가선례 정보수집 미흡, 거래사례와 거래사례법 적용 건수의 불일치 등 거래사례법 적용과 관련된 잘못이 64.9%로 대부분을 차지하고 있다(김용창, 2008).

따라서 현장조사 자체의 충실성과 최초 자료의 오류 수정시스템이 충실하게 작동할 수 있도록 보상평가 결과에 대한 독립적인 심사제도를 두어야 하며, 보상평가담당 실무인력의 역량강화를 위한 제도적 정비가 필요하다. 그리고 무엇보다도 현재 민간단체인 한국감정평가협회의 보상평가지침에 의존하는 시스템을 개편하여 토지수용법의 시행규칙, 감정평가에 관한 규칙, 한국감정평가협회의 보상평가지침 등 관련 규정을 통합 개편하여 종합적인 감정평가 또는 공익사업을 위한 통일보상감정평가 매뉴얼을 제정할 필요가 있다. 이러한 사항은 앞서의 감정평가업자

선정시스템을 포함하는 공익사업 보상감정평가 감독위원회를 구성하여 통합적으로 관리할 수도 있다.

5. 결론

지금까지 손실보상제도의 주요 쟁점을 보상가치와 범위, 개발이익 배제와 배제를 위한 구체적인 수단, 손실보상방법, 보상행정관리체제로 구분하여 검토하고 개선방향을 제시하였다. 국내외적으로 손실보상제도 환경이 급변하고 있으며, 이러한 변화에서 근본적인 원칙은 공익사업의 효율적 수행과 피수용자의 권리보장 사이 조화를 이루는 것이다. 특히 사익을 위한 공용수용권이 확대되는 추세에서 효율성 중심의 사업시행자 관점만을 강조하는 것은 보상의 불공평성을 확대할 소지가 있다. 이는 지금까지는 공공주도의 개발사업체제를 유지하고 있기 때문에 개발사업에서 공익개념에 대한 근본적 쟁점이 큰 문제가 되지 않았지만 앞으로는 공익개념 자체에 대한 근본적 문제제기가 있을 것이기 때문이다. 따라서 개발사업 추진 초기부터 수용관련 이해당사자 양자의 조화를 이루는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대 공공필요성의 판단과 통제를 위한 프랑스의 공공필요선언 제도 등 다양한 방법을 검토하여야 하고, 공익개념의 적용도 시작뿐만 아니라 결과의 공익도 담보할 수 있어야 한다. 아울러 보상가치 산정에서 현재의 경우 여러 가지 편법을 동원하고 있지만 불필요한 민원해소 및 행정의 단순성과 투명성을 위해 시가(공정시장가치) 보상체제로 과감하게 전환할 필요가 있다. 다만 이 경우 현행 토지보상법 체제에서는 부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률을 개정하여야 한다.

 Abstract

Issues and Improvements of Just Compensation and Compensation System
for Takings in Development Project for Public Use

Kim, Yong-Chang

These days development projects for balanced region development and urban re-generation policy is based on eminent domain in land acquisition. Development projects are necessarily faced with contradictory interest relationship never be reconciled between developers and those who lose their property and community. Especially, development projects for private use with compulsory purchase serve to confuse the legitimacy of public use concept and just compensation. Also according to recognition that tax-hungry bureaucrats and land-hungry developers produce a kind of unholy alliances through the property-led developments, there are many criticisms to the legitimacy for economic public use. This paper reexamines the just compensation philosophy and concept in context with the deprivation imposed upon the land owner, and then suggests expansion logics of compensation objects and value. And in terms with practical system I suggest improvements focusing on scope of the compensation including subjective losses and dignitary harms, exclusion rule of development gain, real estate appraisal method, sharing the development gains, and administrative procedures to compensation for takings.

Keywords: development for public use(public works), just compensation,
compensation for takings, eminent domain, real estate appraisal

참고자료

- 국가청렴위원회. 2007. 「공공택지 개발사업의 공정성·투명성 제고방안」.
- 국토해양부. 2009. 「2009년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」.
- 국회도서관 입법전자정보실. 2002. 「공익수용법전: 프랑스」. 《해의입법》, 제118호.
- 김기욱. 2002. 「공용수용과 손실보상제도에 관한 연구 : 토지보상제도의 개선방안을 중심으로」. 《중앙행정논집》, 16(1), 중앙대학교 국가정책연구소, 161~190쪽.
- 김동천. 2008. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」. 건설교통인재개발원 미발표 강의자료.
- 김용창. 1998. 「토지시대에 대한 정치경제학적 접근」. 《감정평가논집》, 제8집, 한국부동산연구원, 115~140쪽.
- _____. 2006. 「택지개발사업의 개발이익 추계에 대한 연구」. 《한국지역지리학회지》, 제12권 제5호, 한국지역지리학회, 595~613쪽.
- _____. 2007. 「신자유주의 시대 토지공개념의 재정립 필요성」. 《토지공법연구》, 제38집, 한국토지공법학회, 521~553쪽.
- _____. 2008. 「전사적 품질관리 접근에 의한 지가변동률통계의 품질평가 연구」. 《한국지역지리학회지》, 제14권 제5호, 한국지역지리학회, 553~572쪽.
- _____. 2010. 「개발이익 환수제도 운영과정의 법적쟁점과 사법적 판단」. 《토지공법연구》, 제48집, 한국토지공법학회, 269~296쪽.
- 김일중. 2008. 『법경제학연구: 핵심이론과 사례분석』. 한국법제연구원.
- 류해웅. 2006. 「개발사업법상 공용수용의 특례규정에 관한 법제적 고찰」. 《감정평가연구》, 16(1), 한국부동산연구원, 29~56쪽.
- _____. 2008. 「보상기준의 개편에 관한 입법적 고찰」. 《월간법제》, 2008년 1월호, 법제처, 5~27쪽.
- 민태욱. 2005. 「적정가격보상원칙과 시가보상론」. 《부동산학 연구》, 11(2), 한국부동산분석학회, 15~32쪽.
- 박군성. 2007. 「프랑스의 손실보상법제」. 《토지공법연구》, 제37집 제1호, 한국토지공법학회, 91~105쪽.
- 서경규. 2008. 『공영개발에 있어 감정평가의 문제점과 개선방안』. 한국토지공사 직원교육용 자료집.
- 신 평. 2006. 「미국에서의 사적 개발목적을 위한 공용수용」. 《저스티스》, 통권 90호(4월호), 한국법학원, 73~94쪽.
- 이덕복. 2007. 「급등하는 보상비. 돌파구는 없는가?」. 2007~2011 국가재정운용계획 공개토론회 발표자료.
- 이인권 외. 2008. 『한국의 물가구조 및 국내외 가격차이 해소방안(총론)』. 한국경제연

구원.

- 이준서. 2009. 『개발사업절차의 표준화·간소화를 위한 법제 정비방안』. 한국법제연구원
- 전국경제인연합회. 2005. 『공장설립 관련제도의 애로실태와 개선과제』.
- 지대식·김승중·손경환·조판기. 2006. 『공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구』. 국토연구원.
- 최경환. 2008. 「기획재정부 국정감사 보도자료(공익사업 목적으로 토지를 수용하는 「비사업용 토지 중과제도」 개선되어야)」. 한나라당.
- 한국토지공사 대구경북지역본부. 2008. 『공영개발에 있어 감정평가의 문제점과 개선 방안』.
- 한국토지공사. 2002. 『보상업무 전문성 강화를 위한 생활보상 합리화 및 보상전문인력 양성방안에 관한 연구』.
- _____. 2008. 「적정보상 실현을 위한 보상제도 개선사례 및 추진계획」. 한국토지공사 택지사업처 보상심사팀 미발표자료.

- Alexander, G. S. 2009. "The Social-Obligation Norm in American Property Law." *Cornell Law Review*, Vol.94, pp.745~819.
- Bell, A. and Parchomovsky, G. 2006. "The Uselessness of Public Use." *Columbia Law Review*, Vol.106, No.6, pp.1412~1449.
- Berliner, D. 2002. *Government Theft: The Top 10 Abuses of Eminent Domain, 1998~2002*. The Castle Coalition.
- Brnovich, M. 2004. "Condemning Condemnation: Alternatives to Eminent Domain." *Policy Report*, No.195, The Goldwater Institute, pp.1~21.
- Cazessus, M. A. 2007 "The Impact of Kelo v. City of New London and Eminent Domain on American Urban Space." Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, TBA, New York, New York City, Aug. 11, 2007.
- Dana, D. A. 2006. "The Law and Expressive Meaning of Condemning the Poor After Kelo." *Northwestern Law & Econ Research Paper*, No.917891.
- Douglas R. Porter. 2007. *A ULI Current Issues Report: Eminent Domain: An Important Tool for Community Revitalization*. Urban Land Institute.
- Echeverria, J. D. and Merrill, T. W. 2005. "Brief of the American Planning Association, the Connecticut Chapter of the American Planning Association, and the National Congress for Community Economic Development as Amici Curiae in Support of Respondents." *The Supreme Court of the United States*, No.04-108.
- Friedman, G. 2001. "The Sanctity of Property Rights in American History." *Political Economy Research Institute, Working Papers Series Number 14*.

- Gallimore, P. and Jayne, M. 1997. "Public and Professional Perceptions of High Voltage Overhead Transmission Line Risks: Avoiding Circularity." *Cutting Edge* 1997, RICS.
- Garnett, N. S. 2006. "The Neglected Political Economy of Eminent Domain." *Michigan Law Review*, Vol.105, No.1, pp.101~150.
- Heller, M. A. and Krier, J. E. 1999. "Deterrence and Distribution in the Law of Takings." *Harvard Law Review*, Vol.112, No.5, pp.997~1025.
- Heller, M. and Hills, R. 2008. "Land Assembly Districts." *Harvard Law Review*, Vol.121, No.6, pp.1465~1527.
- Hutchison, N., Cameron, A., Rowan-Robinson, J. 1999. "Assessing the Compensation for Electricity Wayleaves." *Journal of Property Investment & Finance*, Vol.17(2), pp. 176~190.
- Imrie, R and H. Thomas. 1993. "The Limits of Property-led Regeneration." *Environment & Planning C*, 11(1), pp.187~102.
- Kelly, D, B. 2006. "The Public Use Requirement in Eminent Domain Law: a Rational Based on Secret Purchase and Private Influence." *Cornell Law Review*, 92(1), pp.1~65.
- Kotlyarevskaya, O. V. 2005. "Public Use Requirement in Eminent Domain Cases Based on Slum Clearance, Elimination of Urban Blight, and Economic Development." *Connecticut Public Interest Law Journal*, Vol.5, No.2, pp.197~231.
- Merrill, T. W. 1985. "Trespass, Nuisance, and the Costs of Determining Property Rights." *The Journal of Legal Studies*, Vol.14, No.1, pp.13~48.
- Merrill, T. W. 1986. "The Economics of Public Use." *Cornell Law Review*, Vol.72, pp.61~116.
- Nolon, J. R. 2006. "Historical Overview of the American Land Use System: A Diagnostic Approach to Evaluating Governmental Land Use Control." *Pace Environmental Law Review* 23 Fall, pp.821~853.
- Pritchett, W. E. 2003. "The 'Public Menace' of Blight: Urban Renewal and the Private Uses of Eminent Domain." *Yale Law and Policy Review*, 21(1), pp.1~52.
- Serkin, C. 2005. "The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings." *Northwestern University Law Review*, 99, Issue 2, pp.677~742.
- Somin, I. 2005. "Overcoming Poletown: County of Wayne v. Hathcock, Economic Development Takings, and the Future of Public Use." George Mason University School of Law, Working Paper Series 18.
- Staley, S. R. and Blair, J. P. 2005. *Eminent Domain, Private Property, and Redevelopment: An Economic Development Analysis*. Reason Foundation

Sturtevant Jr., G. H. 2005. "Economic Development as Public Use: Why Justice Ryan's Poletown Dissent Provides a Better Way to Decide Kelo and Future Public Use Cases." *Federal Circuit Bar Journal*, Vol.15, no.2, pp.202~253.

The Castle Coalition. 2006. *Redevelopment Wrecks: 20 Failed Projects Involving Eminent Domain Abuse*. Arlington, VA.

논문접수일: 2010. 5. 14

논문수정일: 2010. 5. 25

게재확정일: 2010. 6. 4