

적정가격보상원칙과 시가보상론*

민태욱

한성대 부동산학과 교수

Min@hansung.ac.kr

The principle of justified price compensation and market price

Tae-Uk Min

Professor, Hansung University

Abstract: Law prescribes 'justified price' as standard for valuing land taken for public use. 'Justified price' is the normal transaction price that is formed in free land market, and 'Development profit' is excluded from it. 'Development profit' is the enhancement which is generated from government behaviour, so private owner can not be compensated for it. But contrary to law, the Administrative compensates to private owner who is taken land for public use with the price including 'Development profit', which makes worry over 'rule of law'. There is not any justifiable reason to compensate 'development profit' to private owner even a large scale taking for housing and development. But it would be desirable to devise a proper measure for lessening private owner's discontent.

키워드: 적정가격보상원칙, 시가보상, 개발이익, 공익사업, 정당한 보상

Key word: justified price compensation, market price compensation, development profit, public works, just compensation

* 이 논문은 2004년도 한성대학교 학술지원연구과제임.

I. 서론

현대국가는 국민에게 실질적인 자유·평등의 보장 및 사회정의를 추구하고 있으며 이를 위하여 국민의 생활영역 전반에 걸쳐 활동·관여하고 있다. 국가의 활동영역이 넓어짐에 따라 그 업무 수행과정에서 토지가 불가피하게 필요할 때가 있고 국가가 당해 토지를 협의에 의해 매수할 수 없을 경우에는 강제적으로 수용하게 된다.¹⁾ 국가에 의한 토지수용은 공익을 위하여 불가피한 것이기는 하나 피수용자의 재산권을 강제적으로 징수하는 것이어서 사인의 재산권에 대한 중대한 침해가 된다. 토지수용에 있어서는 국가가 추구하는 공익과 피수용자의 사익이 충돌하게 되며 이로 인한 분쟁은 구체적으로 두 가지 형태로 나타난다. 첫째는 수용권을 행사하는 사업 자체의 타당성에 관한 것이고 둘째는 수용 자체는 인정하지만 보상액을 둘러싼 다툼이다. 전자의 문제를 살펴보면, 헌법 제23조 제3항은 토지수용의 조건으로 ‘공공필요’를 요구한다. 헌법이 요구하는 ‘공공필요’라는 것은 토지수용의 조건이며 동시에 한계가 된다. 그렇지만 이 개념은 지극히 추상적인 불확정개념이어서 명확한 개념정의는 사실상 불가능하다. 구체적인 것은 국가의 사회적·경제적 여건 및 국가목적에 따라 결정될 수밖에 없고,²⁾ 그 범위를 좁혀 구체화하는 일은 입법부에게 위임되어 있다. 이러한 위임에 근거하여 입법부는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 등에서 토지를 수용할 수 있는 공익사업의 종류를 규정하고 있다.³⁾ 토지를 수용하기 위해서는 우선 법률에서

규정한 공익사업에 해당되어야 한다. 아울러 명시적인 규정은 없지만 법의 일반원칙인 비례원칙에 위반되지 않아야 할 것이므로, 토지수용은 공익의 목적에 적합하고 최소한의 침해를 가져오고 추구하는 목적과 수용사이에는 합리적인 균형관계가 성립하여야 한다. 만일 이러한 ‘공공필요’ 및 ‘비례의 원칙’이 충족되지 않는다면 수용 자체가 위법한 것이 되어 국가는 피수용자의 토지를 수용할 수 없을 것이다. 그런데 오늘날의 국가는 사회복지국가를 추구하고 있고 그에 부응하여 공익의 개념이 보다 넓게 인정되는 추세이다. 고전적인 의미에서의 수용뿐 만 아니라 과거에는 인정되지 않았던 사업까지 광범하게 수용이 인정되며, 수용주체에 있어서도 국가는

3) 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조에서는 수용이 가능한 사업을 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계법률에 의하여 허가인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도, 도로, 공항·항만·주차장, 경영차고·지상도, 궤도, 하천, 제방, 댐, 운하, 수도, 하수도, 하수종말처리·폐수처리, 사방, 방풍, 방화, 방조, 방수, 저수지, 용배수로, 석유비축 및 송유, 폐기물처리, 전기, 전기통신, 방송, 가스, 기상관측에 관한 사업
3. 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 청사, 공장, 연구소, 시험소, 보건 또는 문화시설, 공원, 광장, 운동장, 시장, 묘지, 화장장, 도축장 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계법률에 의하여 허가인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사항
5. 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업
6. 제1호 내지 제5호의 사업을 시행하기 위하여 필요한 도로, 교량, 전철로, 재료적치장 그 밖의 부대시설에 관한 사업
7. 그 밖에 다른 법률에 의하여 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업

1) 공공용지의 취득 및 보상실적을 보면 2003년의 경우 면적 7,350,491천 제곱미터, 금액은 8,346,117백만원이다. 이중 협의단계에서 취득한 것은 7,350,491백만원이며 수용을 거쳐 취득한 것은 995,625백만원이다.

자료: 건설교통부, 공공용지취득 및 보상실적.

2) Yon-Ju Jung, Das deutsche und das koreanische Enteignungsinstitut, 1990, S.33.

물론이고 사인까지도 인정된다. 인정되는 범위도 넓은데, 국가사인이 직접 공익을 추구하는 경우는 물론이고 사인이 자신의 이익을 위하여 행하는 것이라도 이것이 간접적·부수적으로 공익에 공헌하면 수용이 인정된다. 조성된 토지를 수익적 사업에 이용한다든지 또는 분양을 목적으로 하는 것이 그 예이다. 또한 구체적인 사업이 법률에서 규정하는 공익사업에 해당되는지 여부는 행정정이 결정하게 되는데 관례는 이것을 재량행위로 해석한다.⁴⁾ 이 때문에 오늘날 공익사업 자체의 정당성에 대한 불복은 효과를 기대하기 어렵고, 피수용자의 불복주장이 법원에 의하여 인정된 사례를 찾기도 어렵다. 이 결과 공익사업에 대한 다툼은 후자인 토지보상액에 집중된다. 사업시행자와 피수용자 간의 다툼은 대부분 토지보상액을 둘러싸고 발생하는데, 특히 대규모 택지개발사업에서는 그 다툼이 빈번하여 공익사업의 추진 및 진행에 중요한 변수가 되고 있다. 수용되는 토지에 대해서 법률은 적정가격으로 보상할 것을 규정하고 있음에도 불구하고 보상액을 둘러싸고 사업시행자와 피수용자간에 빈번한 다툼이 발생하는 사실 및 정부가 행정도시와 같은 주요 사업의 원활한 진행을 위하여 보상제도의 변경을 검토한다고 하는 사실⁵⁾ 등은 기존의 보상원칙 및 그 대안으로 주장되는 '시가보상'에 대해서 다시 생각하게 하는 계기가 되고 있다.

한편 토지수용에 있어서는 기본적으로 공익과 피수용자의 사익이 충돌하고 있으며, 이점은 보상액의 산정에 있어서도 마찬가지이다. 피수용자와 사업시행자간의 관계는 일반 사적인 거래에 있어서 상호 대립관계에 있는 매도자와 매수자의 입장과 유사하다. 매도자가 높게 매각하여 이익을 얻으면 그 만큼 매수자의 이익은 줄어들 수 있고, 매도자가 낮게 매도하면 그 만큼 매수자는 이익을 볼 수 있다. 이러한 양자의 상

반되는 입장을 감안할 때 타방 당사자의 이익에 대한 고려 없이 일방 당사자의 이익만을 추구하는 것은 옳지 않다. 피수용자의 재산권을 대가 없이 박탈하는 것은 물론 인정되지 않지만, 동일한 논리에 근거하여 사익보호를 이유로 피수용자의 재산권을 정당한 수준 이상으로 보상하는 것 역시 곤란하다. 피수용자의 권익보호에 치중하여 정당한 수준을 넘는 보상을 행하면 반대편에 있는 공공의 이익이 침해되기 때문이다. 현실적으로 볼 때 피수용자의 이익은 그 손해자가 명확하여 권리보호가 활발히 추구되는 반면 반대편에 있는 공공의 이익은 추상적이고 보호주체가 명확하지 않아 자칫 잘못하면 무시될 수 있다.⁶⁾ 이에 본 논문에서는 실정법상의 보상원칙과⁷⁾ 피수용자가 주장하는 '시가보상'의 적정성

6) 보상액을 둘러싼 구체적인 이해당사자는 피수용자와 사업시행자이며 이들의 이해관계는 충돌하고 있다. 피수용자는 보상액을 높이기 위해서 적극적으로 노력하고 이것이 당연시되고 있다. 반대편에 있는 사업시행자 역시 보상액을 절감하기 위하여 노력할 것이 기대되나 이들이 현실적으로 그런 역할에 충실한지 여부는 검증되지 않고 있다. 단순하게 볼 때 피수용자의 표를 의식하는 지방자치단체의 장, 민원을 의식하는 공무원, 원가 이상의 분양가가 보장되는 공기업이 굳이 보상액을 낮추기 위하여 노력할 동기는 없는 것으로 보이기도 한다. 이들 기관의 의뢰에 따라 보상액을 산정하는 감정평가사들의 견해를 들어보면 최근 보상에 있어서 담당공무원 등은 가능한 보상액을 높게 산정하여 민원 없이 사업이 진행되도록 협조를 구하는 경우가 많다고 한다. 이러한 경향이 확대되면 보상액의 실제부담자인 일반 납세자의 이익이 침해되는 것으로 볼 수 있다.

7) 토지수용시 발생하는 보상에는 토지 자체에 대한 보상과 부대적손실·생활보상으로 구분된다. 부대적손실 및 생활보상이 정당한 보상에 속한다는 견해와 정당한 보상의 범위에는 속하지 않고 입법정책에 속한다는 견해 등으로 학설이 합치되지는 않는다. 부대적손실 및 생활보상에 대해서도 법률에서 규정하는 것이 있지만 당해 보상액은 토지보상액에 비하여 금액적 중요성이 낮아 주된 논쟁대상이 되지

4) 대법원 1992.11.13, 92누596.

5) 한국경제신문 2005.3.8. 참조.

에 관하여 논의하고자 한다. 정당보상에 대한 헌법차원에서의 연구는 여러 학자들에 의하여 많이 이루어져 왔으므로 본 논문에서는 실정법에서 정하고 있는 보상기준인 '적정가격'의 의미·정당성·실제 집행현황 및 그 대안으로 주장되는 '시가보상'의 의미·타당성을 검토하고자 한다.

II. 적정가격보상원칙과 시가

1. 보상기준: 적정가격

헌법 제23조 제3항은 「공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.」라고 규정하여 정당한 보상을 선언하고 있다. 본 조항에서 규정한 '정당한 보상'에 관하여 학설은 완전보상설, 상당보상설, 절충설로 설명하고 있다.⁸⁾ 완전보상설은 수용에서 발생하는 손실을 완전히 보상하여야 한다는 것인데, 그 의미에 대해서는 다소 논란이 있지만,⁹⁾ 통상 수

않으므로 본 논문에서는 토지재산권에 대한 보상문제만을 검토하기로 한다.

- 8) 유해웅, "정당보상과 개발이익배제," 박윤훈편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997, 134면; 김성수, 행정법(I), 1998, 625면; 박윤훈, 행정법강의(상), 1997, 703면; 석종현, 일반행정법, 997, 682면.
- 9) 손실을 완전히 보상한다는 것은 피수용자의 주관적인 관점까지 고려하면 사실상 불가능하다. 설사 대체지로서 보상하더라도 피수용자의 주관적인 가치까지 보상되지는 않는다. 이 때문에 수용에 있어서는 피수용자의 주관적 척도가 아닌 다른 척도(예를 들면 시장가치)를 선택하여야 하는데 이 경우 완전보상이라고는 하기 어렵다. 왜냐하면 척도의 설정에 의하여 가치 있는 손실과 가치 없는 손실을 구분하여야 하는데 이럴 경우 상당한 보상과 같게 된다.

용대상이 되는 재산권의 시장가치에 의한 완전한 시가보상을 강조한다. 상당보상설은 재산권에 대한 완전한 시장가치보상을 의미하기 보다는 사회적·경제적 여건에 따라서 가변적이라는 점을 강조하고, 절충설은 완전보상을 필요로 하는 경우와 상당보상을 필요로 하는 경우로 구분한다. 그렇지만 헌법상의 개념에 대한 이러한 학설은 토지보상에 있어서 의미 있는 현실적 기준을 제시하는 것은 아니어서 어느 설을 취하든 실질적인 차이는 없다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 오히려 본 규정에서의 중점은 헌법이 구체적인 보상기준을 법률에 맡겼다는 점에 있다. 헌법은 공공필요와 관련되는 공익과 피수용자의 사익 등 제반 상황을 고려하여 입법부가 적정한 보상기준을 설정하도록 위임하고 있다. 이에 근거하여 입법부가 보상기준을 법률로 설정하였다면 그것이 재산권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 한 헌법에서 정한 '정당한 보상'이라고 볼 수 있다.¹¹⁾

華山謙, "公共事業の施行と補償," 「現代行政法大系: 國家補償」, 有斐閣, 1983, 301면.

- 10) 학설은 일본헌법이 규정하고 있는 '정당한 보상'에 대하여 일본학계에서 설명하는 완전보상설, 상당보상설, 절충설을 참조한 것으로 생각된다. 그런데 일본에서 이렇게 학설이 나누어진 것은 주로 2차대전 이후 일본이 미군의 관리를 받을 때에 시행되었던 농지매수대가의 합헌성과 관련하여 발생한 것이다. 당시의 특수상황 하에서 발생한 농지매수의 대가 문제를 제외하면 실질적으로는 학설들 간에 현저한 차이는 없고 완전한 보상이 필요하다고 하는 점에 대체로 일치한다.
- 西埜章, "公法上の損失補償の原理と體系," 「現代行政法大系: 國家補償」, 有斐閣, 1983, 215면.
- 11) 이 때문에 설사 피침해재산권의 시장가치를 완전히 보상하지 않아도 정당보상이 될 수 있다. 동지 「헌법상의 정당보상의 원칙은 국가배상의 완전배상원칙과는 달리 공용침해로 인한 개인의 특별희생에 대한 조절적 보상이므로, 평등의 원칙에 위배되지 않는 한 반드시 피침해재산권의 시장가치를 완전히 보상

입법부가 토지의 수용 및 보상에 관한 일반 법적 성격을 지니는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에서 선택한 토지의 보상기준은 적정가격이다(동법 제70조 제1항). 적정가격이란 「당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격」이므로(부동산가격공시및감정평가에관한법률 제2조 제6호), 보상기준은 통상적인 시장에서 정상적으로 거래되는 가격 즉 객관적인 시장가치라는 것에 특징이 있다. 통상적인 시장에서 이루어지는 거래가격인 적정가격을 보상기준으로 설정함으로써 시장에서 매도인과 매수인 간에 형성되는 가격이 보상가격이 된다. 다만 적정가격은 정상적인 거래가격이므로 거래당사자의 특수한 사정 또는 개인적인 동기가 개제되어 있거나 특수한 평가조건 등이 반영되어 있는 경우에는 그러한 사정이나 조건 등이 없는 상태로 보정이 이루어진다. 이점에서 보면 현행 법률의 적정가격보상은 객관적인 시장가치로 보상하는 것이며 이것은 학설상의 완전보상에 해당한다고 할 수 있다.

2. 적정가격과 공시지가

적정가격은 시장에서 정상적으로 이루어지는 가격이고 토지는 일반재화와는 달리 개별성이 강하다.¹²⁾ 엄격한 의미에서 보면 어떤 토지의 적정가격을 파악하기 위해서는 당해 토지가 최

근에 직접 거래된 사실이 요구될 것이다. 그렇지만 토지는 고가의 재화이다 보니 시장에서 자주 거래되지 않는 것이 일반적이므로, 해당 토지의 실제거래사례를 고수한다면 최근에 거래가 발생하지 않은 토지에 대해서는 적정가격을 산정할 수 없다는 결과가 발생하게 된다. 이 때문에 당해 토지의 직접적인 거래사례가 없더라도 적정가격을 파악할 수 있는 방법이 요망되는데, 이를 위해서 고안된 것이 공시지가제도이다. 토지 중 대표적인 50만 필지에 대하여 주변의 거래사례 등을 참작하여 적정가격을 산정·고시하고(표준지 공시지가), 이것을 이용하여 나머지 토지의 적정가격을 산정하는 것이다. 구체적으로 개별 토지의 적정가격은 인근에 위치한 표준지의 공시지가를 기준으로 삼아 양 토지의 차이 및 시점차이를 조정하면 산정될 수 있다.¹³⁾ 이러한 방식에 근거하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률은 보상액을 공시지가를 기준하여 산정하도록 규정하고 있다(동법 제70조 제1항).

그런데 공시지가를 기준하여 보상액을 산정하는 것에 대해서 피수용자는 물론이고 학자들 사이에서도 비판이 있다. 「공시지가의 수준이 시장가치에 이르지 못한다면 공시지가를 기준으로

해야 한다는 의미는 아니다.」

김성수, “행정상 손실보상의 요건으로서의 공공의 필요와 특별한 희생의 재검토,” 박윤훈 편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997, 28면.

12) 특히 도시내의 상가는 인근지역에 속하더라도 그 위치, 도로의 근접성 등의 요소에 따라 개별 부동산의 가격은 차이가 크다. 주거용 부동산이라 하더라도 그 위치, 전망, 구조, 층 등에 따라 가격차이가 발생한다.

13) 공시지가에는 표준지 공시지가와 개별공시지가가 있다. 표준지 공시지가는 건설교통부장관이 조사·평가하여 공시한 표준지의 단위면적당 가격이며, 개별공시지가는 시장·군수·구청장이 표준지 공시지가를 기준하여 결정한 개별토지의 단위면적당 가격이다. 표준지 공시지가는 건설교통부장관의 의뢰를 받은 감정평가사들이 직접 조사하는 것인 반면, 개별공시지가는 기초지방자치단체의 공무원이 표준지 공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 이용하여 산정한 지가이다. 양자는 지가의 정확도에서 차이가 많으므로 토지보상에서는 표준지 공시지가만을 사용하며 개별공시지가는 산정기준이 되지 않는다(동지대법원 1994.10.14, 94누2664). 이 논문에서도 공시지가를 함은 표준지 공시지가만을 가리킨다.

산정하는 보상금은 정당보상으로 볼 수 없다」,¹⁴⁾ 「공시지가가 개발이익을 공제한 토지의 가격이므로, 토지의 실제적인 보상기준은 시장가격을 하회하는 “상당한 기준”에 의하여 이루어지는 셈이다」¹⁵⁾라는 견해에서 볼 수 있듯이 공시지가를 기준으로 한 보상이 시장가격에 미달하는 것으로 생각하는 것이 일반적이다.¹⁶⁾ 이 때문에 공시지가를 기준으로 하는 보상을 이해하기 위해서는 우선 공시지가에 대한 정확한 이해가 필요하다.

공시지가는 구체적으로 인근유사토지의 거래가격·임대료 및 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여 평가된다(부동산가격공시및감정평가에관한법률 제5조 제1항). 법 문구에서 볼 수 있듯이 공시지가는 감정평가에 관한 일반적인 방법인 거래사례비교법·원가법 또는 수익환원법 중에서 적합한 것으로 산정할 수 있도록 예정하고 있으나,¹⁷⁾ 통상 시장성이 있는 토지는 거래사례비교법에 의한다.¹⁸⁾ 원가법은 새로이 조성 또는 매립된 토지에, 수익환원법은 상업용지 등 수익성이 있는 토지에 예외적으로 적용할 수 있다는 정도이다. 주된 방법인 거래사례비교법은 평가대상토지등(이하 “대상물건”이라 함)이 통상적인 시장에서 충분한 기간동안 거래된 후 그 대상물건의 내용

에 정통한 거래당사자간에 통상 성립한다고 인정되는 가격을 적정가격으로 삼는 방법을 말한다.¹⁹⁾ 이렇듯 공시지가는 통상 시장에서 정상적으로 거래되는 가격으로 산정되는 까닭에 그 본질은 객관적인 시장가치라고 볼 수 있다. 공시지가는 매년 공시기준일 현재의 적정가격으로 조사평가되므로(동법 제3조 제1항) 결과적으로 공시기준일 현재의 적정가격인 셈이다. 적정가격과 공시지가는 모두 시장에서 정상적으로 이루어지는 거래가격이라는 점에서 양자는 본질적으로 동일한 것이라고 볼 수 있다. 이 때문에 공시지가를 기준으로 산정된 보상액은 적정가격이므로 공시지가로서 보상액을 산정하는 것은 헌법의 정당보상에 위반되지 않는다.²⁰⁾

3. 적정가격과 시가

법률에서는 보상기준을 시장가격을 의미하는 ‘적정가격’으로 규정하고 있음에도 불구하고 공익사업의 피수용자가 요구하는 것은 ‘시가보상’이다. 이 때문에 ‘적정가격’과 수용관계자들이 사용하는 ‘시가’와의 관계를 정리할 필요가 있다. 근래에 「행정도시나 신도시건설을 위해 정부가 토지를 수용할 때 실제거래가격인 시가로 보상하는 방안을 적극 검토 중이다.」²¹⁾라는 언론보도가 있었으며, 이에 대하여 정부는 「정부

14) 유해웅, 전제논문, 144면.

15) 김성수, 전제서, 627면.

16) 뒤에서 살펴보겠지만 실제의 표준지 공시지가는 개발이익이 포함된 가격으로 조사평가되고 있으며(건설교통부, 표준지조사평가기준 제19조), 실제보상액은 ‘기타요인’을 통하여 인근토지의 시가를 사실상 반영하고 있다.

17) 건설교통부, 표준지조사평가기준 제21조 제1항.

18) 건설교통부, 표준지조사평가기준 제21조 제2항.

19) 감정평가에관한규칙 제4조 제1호.

20) 동지 「공시지가는 그 평가의 기준이나 절차로 미루어 대상토지가 갖는 객관적 가치를 평가하기 위한 것으로서 적정성을 갖고 있으며, 표준지와 지가산정 대상토지 사이에 가격의 유사성을 인정할 수 있도록 표준지 선정의 적정성이 보장되므로 공시지가를 기준으로 하여 보상액을 산정하도록 하는 조항이 헌법 제23조 제3항이 규정한 정당보상의 원칙에 위배되거나 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 없고, 위헌이 되는 것은 아니다.」(헌법재판소 1995.4.20, 93헌바20·66, 94헌바49, 95헌바6)

21) 한국경제신문, 2005.3.8, 1면.

에서는 토지를 수용할 때 국민의 재산권침해를 최소화하기 위하여 현재 보상기준이 되고 있는 ‘공시지가’에 ‘정상적인 거래가격’을 일부 반영하는 등 ‘정당보상’의 개념의 정립을 검토중임. 그러나 호가나 투기적 거래가격은 정상적인 거래가격과는 전혀 다름. 이를 바로 보상가액으로 사용할 수는 없는 것임. 따라서 토지수용시 시가로 보상한다는 것은 사실과 다르며 ‘정당보상’ 검토 방향과도 다름.」이라고 해명하고 있다.²²⁾ 정부의 해명에서 보듯이 보상기준과 관련하여 ‘적정가격’ ‘시가’ ‘공시지가’ ‘정상적인 거래가격’ ‘호가’ ‘투기적 거래가격’ 등의 설명이 나온다. 이러한 설명을 보면 법률상의 보상기준인 ‘적정가격’ ‘공시지가’ ‘정상적인 거래가격’ ‘시가’는 서로 다른 것인가? 하는 의문이 제기된다. 이것은 새롭게 보상기준을 설정하고자 하는 정부안의 타당성과도 관계되기에 이들 개념간의 관계를 살펴보고자 한다.

앞에서 보았듯이 적정가격과 공시지가는 모두 시장에서 정상적으로 이루어지는 거래가격이다. 형식적으로는 적정가격이 포괄적인 개념이고 공시지가는 적정가격의 한 유형이라고 볼 수 있지만, 그 내용을 보면 모두 시장에서 정상적으로 거래되는 가격을 의미하므로 ‘적정가격’ ‘공시지가’ ‘정상적인 거래가격’은 시점차이를 제외하고는 본질적으로 차이가 없다. ‘시가’ 역시 언어적으로는 시장에서 형성되는 가격을 의미하므로, 이론상 ‘적정가격’ ‘공시지가’ ‘정상적인 거래가격’과 본질적인 차이가 있다고 할 수 없다.²³⁾

22) 건설교통부 건교뉴스 ‘그건 이렇습니다’. www.@moct.go.kr.

23) 정당한 보상의 기준으로 공정시장가치(fair market value)를 삼는 미국의 경우에도 이 단어외에 시장가치(market value), 공정가격(fair value), 정상가격(normal value), 적정가격(justified value) 또는 가치(value) 등의 다양한 용어가 사용되지만 의미상의 차이는 없다고 한다. 박윤훈, “미국에 있어서의 손실보상평가의

III. 적정가격과 개발이익

1. 공익사업과 개발이익

앞에서 보았듯이 논리적으로는 ‘적정가격’ ‘공시지가’ ‘정상적인 거래가격’이 모두 본질적으로 동일한 것임에도 불구하고 보상에 있어서는 ‘시가’ 개념을 둘러싸고 피수용자와 수용자간에 인식의 차이가 존재한다. 이것은 토지가격에 대한 이해관계자의 인식 차이에 따라 발생하는 것으로 공익사업으로 인한 지가변동과 연관시켜 추론할 수 있다. 공익사업의 시행계획이 알려지면 주변 일대의 지가는 개발기대를 반영하여 즉시 상승하게 된다. 공익사업으로 인한 지가의 상승은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 당해 공익사업 자체의 시행에 따른 기대를 반영한 지가상승분(공익사업반영 지가상승)이고 둘째는 공익사업을 계기로 민간투자가 이루어지고 인구가 집중되는 효과에 대한 기대를 반영한 지가상승분(민간투자반영 지가상승)이다. 개별 공익사업에 있어서 양자의 효과를 명확히 구분하는 것은 어렵지만 논리적인 구분은 가능하다. 예를 들면 농업지역의 전답 가운데로 도로가 확장되는 경우 주변 전답의 가격은 도로확장에 따른 효과 즉, 도로확장으로 인한 지가상승이 반영된다. 이 경우 도로가 확장되더라도 주변의 전답은 계속 농지로 사용되므로 가격상승은 도로에 접하는 전답에만 제한적으로 발생한다. 지가상승은 공익사업 자체의 시행에 따른 효과뿐이다. 반면에 대규모 택지개발사업이 시행되면 인근 지역의 토지는 공익사업에 따른 직접적인 예상 효과뿐만 아니라 향후 예상되는 민간투자 및 인구증가효과까지 모두 반영하여 지가가 상승하게 된다. 택지개발사업지역의 인근토지는 택지개발지역에 주택이 건설되고 인구가 밀집하게 되면 수익성이 높은 상가 또는 주택으로 이용될 수 있는 것이 반영되어 도로개설과 같은 전형적인 기준,” 미국헌법연구 제2호, 1991, 43면.

공익사업의 인근지역보다 가격상승이 크다. 이러한 지가의 상승을 개념적으로 구분하여 공익사업 발표 이전의 지가(원래의 지가: 원가격이라 칭함), 공익사업 자체의 예상효과만이 반영된 지가(편의상 1차원 상승지가라 칭함), 공익사업의 직접적 예상효과와 아울러 그것으로 인하여 유발되는 예상민간투자효과까지 모두 반영된 지가(편의상 2차원 상승지가라 칭함)로 구분하기로 한다. 보상액을 둘러싼 문제는 이들 가격 수준을 둘러싸고 각 주체 간의 시기에 따라 발생하는 것으로 볼 수 있다. 피수용자는 대체토지와 연관시켜 인근지역에서 형성되는 2차원 상승지가를 '시가'로 보고 이 수준의 보상을 요구하게 된다. 반면 법률은 인근지역의 지가에는 개발이익이 반영된 것으로 보아 원가격을 기준으로 하여 보상할 것을 선언하고 있다. 결국 보상액의 산정에 있어서 당사자간의 다툼은 개발이익의 반영여부 및 반영정도와 연결되는 것이다.

2. 적정가격과 개발이익

개발이익은 수용의 원인이 되는 공익사업으로 인하여 발생하는 초과지가상승분이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 개발이익을 보상가격에 포함시킬지 여부 및 포함한다면 어느 범위까지 할 것인지가 문제이며 이것이 보상액을 둘러싸고 발생하는 주된 분쟁이다. 전통적인 견해에서는 공익사업으로 인하여 발생하는 개발이익은 보상의 대상

이 되지 않는다. 개발이익을 배제하는 전통적인 견해의 근거는 헌법재판소의 결정에 요약되어 있는데,²⁵⁾ 구체적으로 보면 i) 개발이익은 사업시행자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 피수용자의 노력이나 자본에 의하여 발생하는 것이 아니다. 따라서 이러한 개발이익은 형평의 관념에 비추어 볼 때, 토지소유자가 아니라 투자자인 사업시행자 또는 궁극적으로 국민 모두에게 귀속되어야 한다. ii) 개발이익은 공공사업의 시행에 의하여 비로소 발생하는 것이므로 그것이 피수용토지가 수용 당시 갖는 객관적인 가치에 포함된다고 볼 수 없다. 공익사업이 시행되기 전에 개발이익을 기대하여 증가한 지가부분은 공익사업의 시행을 불모로 한 주관적 가치 부여에 지나지 않는다. 따라서 공익사업이 시행되기도 전에 미리 그 시행으로 기대되는 이용가치의 상승을 감안한 지가의 상승분을 보상액에 포함시킨다는 것은 피수용토지의 객관적인 가치를 초과하여 보상액을 산정하는 것이 된다.

이러한 이유로 공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률 제67조 제2항은 「보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 아니한다.」라고 규정하여 개발이익의 배제를 명시적으로 선언하고 있다. 개발이익을 배제하기 위한 조치로 i) 사업인정 전의 협의에 의한 취득에 있어서 공시지가는 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. 다만, 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 당해 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다 (동법 제70조 제3항). ii) 사업인정 후의 취득에

24) 개발이익의 의미 및 그 범위는 보는 사람에 따라 다를 수 있다. 표준지조사평가기준에서는 개발이익을 「공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시되거나 공익사업의 시행 기타 공익사업의 시행에 따른 절차로서 행하여진 토지이용계획의 설정·변경·해제 등으로 인하여 토지소유자가 자기의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저하게 받은 이익으로서 정상지가 상승분을 초과하여 증가된 부분」이라고 정의하고 있다(동 규정 제3조 2호). 본 논문에서는 분석상 가장 단순한 의미로 사용하고자 한다.

25) 헌법재판소 1990.6.25, 89헌마107.

있어서 공시지가는 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. iii) 공시지가기준일과 보상기준일과의 시점차이에 따른 가격 보정에 있어서도 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 지가변동률을 적용한다(동법 제70조 제1항).

그렇지만 현행 법률규정은 개발이익의 배제라는 측면에서 보면 완전하지는 않다. 사업인정 전의 협의취득에 대해서는 당해 사업의 계획 또는 시행의 공고 또는 고시 전의 공시가격을 사용함으로써 개발이익을 배제하고 있으나, 사업인정 후의 취득은 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 할 뿐이어서 계획 또는 시행의 공고 또는 고시 후 사업인정고시일 전의 시점까지 발생한 공시가격변동에 대해서는 명시적으로 배제하지 않는다. 한편 공시지가는 공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 개발이익을 반영하여 평가되므로,²⁶⁾ 공익사업의 계획 또는 시행공고 후의 공시지가로서 보상하면 자동적으로 개발이익이 포함되게 된다.²⁷⁾ 이 결과 협의시점에서

토지를 매수한 자와 토지를 수용당한 자 사이에 법적인 보상기준 자체가 다르게 적용되는 불합리성이 있다.

3. 개발이익과 보상현실

앞에서 보았듯이 보상관련자들이 생각하는 '시가'는 개발이익의 반영여부에 따라 3종류로 구분될 수 있다. 현행 법률상의 보상원칙은 개발이익을 배제하여 원가격을 기준으로 하여 보상액을 산정하도록 규정하고 있으므로, 법규정만으로 보면 피수용자와 사업시행자 간에는 많은 다툼의 여지가 있는 것으로 볼 수 있다.

그렇지만 실제 보상액의 산정 및 지급관례를 보면 입법부가 설정한 적정가격보상원칙이 지켜지지 않는 것이 일반적이다. 보상액이 공익사업의 발표 이전의 원가격으로 산정되는 경우는 거의 없고 실제로는 상당 수준의 지가상승분을 반영하고 있다. 이러한 것은 실제보상액이 산정되는 과정을 통하여 살펴볼 수 있다. 토지보상액은 행정관청이나 공기업 등으로부터 보상액을 의뢰받은 감정평가업자에 의하여 산정되는데 이들 감정평가업자가 사용하는 보상액 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{보상가액} = (\text{표준지 공시지가}) \times (\text{시점수정}) \times (\text{지역요인}) \times (\text{개별요인}) \times (\text{기타요인})$$

첫째, 보상가액의 산정은 표준지의 선정에서부터 출발한다. 표준지의 선정은 보상가격에 큰 영향을 미치지만 그 선정기준은 부동산가격공시 및감정평가에관한법률 제9조에서 '당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지 공시지가'라고 간단하게 규정하고 있을 뿐이다. 감정평가에관한규칙 제15조에서는 '당해 토지와 용도·지목·주변환경 등이 동일 또는 유사한 인근지역에 소재하는 표준지 공시지가'라고 하여 보다 구체적으로 규정하고 있다. 그렇지만 당해 토지에 적용할 표준

26) 표준지조사평가기준(건설교통부 훈령 제163호)에 의하면 다음의 개발이익은 이를 반영하여 평가된다(동 기준 제19조). 다만, 그 개발이익이 주위환경 등의 사정으로 보아 공시기준일 현재 현실화·구체화되지 아니하였다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인한 지가의 증가분
2. 공익사업의 시행에 따른 절차로서 행하여진 토지이용계획의 설정·변경·해제 등으로 인한 지가의 증가분
3. 기타 공익사업의 착수에서 준공까지 그 시행으로 인한 지가의 증가분

27) 실무에서는 개발이익을 배제하는 법규정의 정신을 감안하여 사업인정고시일전의 공시지가에서 개발이익을 차감한 가액을 공시지가로 사용하거나 또는 사업지 밖의 공시지가를 사용하고 있다.

지 선정순위 및 선정항목은 명백하지 아니한데, 토지의 가격형성에 미치는 중요성을 고려하여 합리적으로 선정하여야 한다라는 점을 원칙으로 제시할 수 있을 것이다.²⁸⁾ 실제로 표준지선정에 있어서 가장 중시되는 항목은 토지가격에 미치는 영향을 감안하여 도시계획구역내의 토지에 있어서는 용도지역이며, 도시계획구역 밖의 토지에 있어서는 지목이다.²⁹⁾ 둘째, 공시지가기준일은 매년 1월 1일이지만 보상기준일은 연도중에 해당하는 것이 일반적이므로 공시지가기준일과 보상기준일 사이의 가격변동에 대해서는 '시점수정'이라는 제도를 통하여 조정한다. 시점수정은 개발이익을 배제하기 위하여 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 않는 인근 지역의 지가변동율, 생산자물가상승율³⁰⁾ 등을 참작하여 결정한다. 셋째, 표준지와 보상대상토지와와의 차이는 '지역요인' '개별요인'을 통하여 조정하게 된다. 구체적으로 공법상 용도지역·지구구역 및 실제이용상황 등을 기준으로 그 용도적 특성에 따라 용도지대를 분류하고 가로조건·접근조건·환경조

건·획지조건·행정적조건·기타조건 등에 관한 사항을 비교하여 격차율을 산정한다. 넷째, 이론상으로는 표준지 선정 후 '시점수정' '지역요인' '개별요인' 3가지만 보정하면 적정가액이 산정될 것이나 보상실무에서는 이들 요인 외에 '기타요인'이라는 항목을 통하여 보상액을 조정하고 있다. '기타요인'이라는 것은 현재 법적·이론적 근거는 없지만,³¹⁾ 보상실무에서는 광범위하게 이용된다.

'기타요인'으로 보정하는 것에 대한 공식적인 설명으로는 i) 관계법령에 의한 토지의 사용·처분 등의 제한 또는 해제 ii) 도시관리계획의 결정·변경 또는 도시계획사업의 시행 iii) 공익사업의 시행이나 공공시설의 정비 iv) 은행 등 금융기관의 이자율의 변동 v) 기타 지가에 영향을 미치는 사항을 들고 있다.³²⁾ 그렇지만 이들 요인들은 개발이익배제원칙에 따라 배제되는 것이거나 지가상승율, 지역요인, 개별요인에 이미 반영된 것들이어서 굳이 별도의 보정요인으로 설정할 수는 없을 것이다. 또한 '기타요인'을 이용하여 보상액을 산정하는 실제적인 이유로는 일반적으로 공시지가가 실제의 시가(원가격)를 반영하지 못한다는 점이 거론된다. 즉 건설교통부의 발표에 의하면 2004년, 2005년의 공시지가의 현실적인 수준은 시가(원가격)의 각각 76%, 91% 수준이므로,³³⁾ 피수용자에게 적정가격을 보상하기 위해서 기타요인으로 이를 보완한다는

28) 동지 대법원 2001.7.13, 99누10391.

29) 이 때문에 당해 항목이 표준지 선정에 결정적인 영향을 미치는데 이점에 대해서는 판례의 태도도 같다. 「수용대상토지가 도시계획구역에 있는 경우에는 그 용도지역이 토지의 가격형성에 미치는 영향을 고려하여 볼 때 당해 토지가 같은 용도지역의 표준지가 있으면 다른 특별한 사정이 없는 한 용도지역이 같은 토지를 당해 토지에 적용할 표준지로 선정함이 상당하고, 그 표준지와 당해 토지의 이용상황이나 주변환경 등에 다소 상이한 점이 있다 하더라도 이러한 점은 지역요인이나 개별요인의 분석 등 품등비교에서 참작하면 된다.」(대법원 2004.5.14, 2003다38207; 동 1993.4.27, 92누15192; 동 1993.10.12, 93누197; 동 1993.11.12, 93누8344; 동 1992.9.14, 91누8722)

30) 생산자물가상승율을 반드시 참작하여야 하는 것은 아니다. 대법원 1999.8.24, 99두4754 참조.

31) 구 토지수용법은 1989.4.1자 개정에서 '기타사항'을 참작할 수 있도록 규정하였지만 1991.12.31자 개정에서 당해 내용은 삭제되었다. 이 때문에 현행 보상관련 법률에는 '기타요인'에 대한 근거 조항이 없다. 이론적으로 보더라도 공시지가는 객관적인 시장가치이므로 공시지가외에 별도의 기타요인을 설정할 필요는 없다고 할 것이다.

32) 한국감정평가협회, 토지보상평가지침 제16조 참조.

33) 2005.2.28 건설교통부 Moct News Release (www.moct.go.kr).

것이다. 공시지가가 현실적으로 시가(원가격)에 미달한다면 이를 기타요인 등에 반영하여 정당한 보상을 하여야 하는 것은 당연하다고 하겠다. 하지만 공시지가와 시가(원가격)의 차이가 실무에서 이루어지는 기타요인을 모두 설명할 수 있는 것은 아니다. 이런 목적에서의 기타요인이라면 그 보정수준은 현실적인 격차수준을, 즉 2004년의 경우 0.3(30%) 수준을 넘지 않아야 할 것이다. 그런데 실제 보상액의 산정에 사용된 '기타요인'을 살펴보면 상당히 높은 비율로 책정되는 사례가 많은데,³⁴⁾ 이것은 결국 공익사업으로 인하여 상승된 지가를 상당부분 반영하기 위해서라고 볼 수 있다. 실제 보상액은 인근 지역의 지가상승을 감안하여 책정하되, 그 수단으로 '기타요인'이라는 보정항목을 사용하는 것으로 판단된다.³⁵⁾

34) 기타요인의 구체적인 배율은 공시지가 수준 및 주변토지의 시가수준(1차원 또는 2차원 상승지가)에 따라 달라진다. 중부 일부지역의 최근 감정평가사례를 대략적으로 검토한바 공시지가의 현실화율이 높고 보상으로 인하여 인근토지의 가격상승이 높지 않는 도시지역의 대지는 1.5배 -2배, 전·답의 경우 통상 2배- 4배였으며 임야의 경우 6-7배되는 경우도 있었다. 하나의 예로 온양- 음봉간 지방도4차로 확포장공사에 편입된 아산시 탕정면 128-1외 2번지의 답, 대, 임야에 대한 인근 표준지공시지가와 2004.3.5 실제 산정된 보상액을 보면 다음과 같다.

내역	128-1	125-11	175-4
1.지목	답	대	임야
2.주변표준지	142-3	107-8	79
지번및지목	(답)	(대)	(임야)
3.위 표준지	42,000원	230,000원	15,000원
공시지가			
(04.1.1.현재)			
4.보상액	174,000원	445,000원	143,000원

35) 이와 관련하여 논란이 되는 것은 인근유사토

이 결과 개발이익이 배제된 가격으로 보상한다는 법률상의 적정가격보상원칙이 현실에서 그대로 관철된다고는 할 수 없다. 개발이익의 배제라는 법률상의 원칙에도 불구하고 실질적으로는 개발이익의 상당부분이 반영된 보상액을 산정하는 것이 일반적 관례이다. 이러한 현행보상방식이 엄밀한 의미에서 과연 공시지가에 의한 보상이라고 할 수 있을지 의문이며, 이것이 법치주의와 어떻게 부합되며, 나아가 적용되지도 않는 원칙으로 인하여 피수용자들이 오해하게 하는 빌미만 제공하는 것이 아닌지 우려된다.³⁶⁾ 또한 피수용자의 권리보호측면에서는 긍정적이거나 반대편의 공익이 침해받는 것은 아닌지 우려된다.

IV. '시가보상'의 주장근거와 검토

1. '시가보상'의 주장근거

최근에는 적정가격기준 대신 개발이익이 반영된 인근지역의 '시가'를 보상기준으로 채택하는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장은 행정도시 등과 같은 대규모의 토지수용이 필요한 사업이 보상문제로 진행이 늦어지자 원활한 사

지의 정상거래사례·보상사례를 참작할 수 있는지 여부이다. 판례에 의하면 법적 근거가 없으므로 반드시 참작하여야 하는 것은 아니지만 정상적인 것으로 적정한 보상액평가에 영향을 미칠 수 있는 것임이 입증된 경우에는 참작할 수 있다고 한다(대법원 2003.7.25, 2002두5054; 동 2001.3.27, 99두7968; 동 1998.1.23, 97누17711 참조). 이것을 반영하는 수단으로 역시 '기타요인'을 이용하는데, 이것으로 인하여 보상액의 산정은 더욱 복잡하게 된다.

36) 일반인들은 공익사업에 있어서 토지가 공시지가 그대로 보상되는 것으로 오인하고 있으나 앞에서 보았듯이 실제로는 공시지가의 수배 수준까지 보상되는 사례도 드물지 않다.

업의 진행을 위한 방법모색이 일 계기가 되고 있다. 개발이익이 반영된 '시가'(2차원 상승지가)로 보상을 주장하는 근거는 대체로 다음과 같다. 첫째, 현행법령에서 채택하고 있는 적정가격 보상원칙의 정당성은 대체토지를 구할 수 있는 시장이 존재한다는 가정하에서 인정되는 것이다. 토지를 적정가격으로 보상하는 것이 정당한 보상에 해당되는 이유는 토지시장이 존재하여 피수용자가 보상받은 금액으로 유사한 토지를 취득할 수 있다는 점에 있다. 피수용자가 보상받은 금액으로 유사한 토지를 물색하여 취득하게 되면 결과적으로 피수용자는 토지 - 화폐 - 토지의 과정을 거칠 뿐 과거와 별다른 차이가 없게 된다. 예를 들면 농지 사이의 도로가 확장되는 과정에서 일부 농지가 수용된다면 피수용자는 보상액을 가지고 토지시장에서 유사한 토지를 취득하면 된다. 그렇지만 택지개발과 같은 대규모 개발사업이 시행되는 경우에는 상황이 달라진다. 사업시행대상지의 인근지역의 토지는 향후 발생할 개발이익을 반영하여 지가가 크게 상승하는 까닭에 개발이익이 완전히 반영된 인근지역의 시가로 보상되지 않으면 피수용자가 대체토지를 구하기는 어렵다. 피수용자의 입장에서 보면 보상가격으로 동일한 규모의 대체토지를 취득할 수 없다면 사실상 토지시장 자체가 의미없는 것이 된다. 이것은 대체가능한 '토지시장이 존재한다'는 기본전제에 어긋나는 것이므로 대체지 취득이 어려운 가액으로 보상하는 것은 정당한 보상에 위반된다. 둘째, 보상에 있어서 개발이익이 배제되는 근거로는 국민의 부담으로 시행하는 공익사업에서 그 효과를 피수용자가 차지하는 것은 형평에 어긋난다는 점에 있으나, 택지개발사업 등에는 국민의 세금이 투입되지 않는다. 즉 도로개설과 같은 전형적인 공익사업은 국민의 세금으로 시행되나 대규모 택지개발사업은 사업시행자의 입장에서 보면 수익사업의 성격을 갖는다. 택지개발사업은 통상 국가로부터 권한을 부여받은 공기업이 토지를 취득하여 이를 민간 등에게 투입된 원가 이상의

가격으로 매각하고 있다. 이들 사업시행자는 토지를 저렴한 가격으로 수용하여, 기반시설을 설치하고 토지지목을 변경하는 과정을 거쳐 민간 등에게 분양하게 된다. 토지의 취득시에는 전담과 같은 기존의 용도를 기준으로 한 가격으로 싸게 취득하는 반면 매각은 택지상업용지와 같은 고가의 지목으로 바꾸어 분양하여 통상 큰 차익을 얻고 있다.³⁷⁾ 이렇게 택지개발사업에는 국민의 세금이 투입되지 않는 까닭에 국민부담을 이유로 개발이익을 보상 못한다는 것은 타당하지 않다. 택지개발사업에서 발생하는 개발이익은 국가가 아닌 자에게 귀속되는데, 만일 수용 후 조성된 토지를 입찰제로 매각할 경우에는 사업시행자에게 전적으로 귀속되고, 분양가상한제 등을 통하여 제한된 가격으로 매각된다면 사업시행자와 최초매수자에게 나뉘어 귀속된다. 이 때문에 토지를 수용당한 피수용자가 개발이익의 분배에 참여하지 못할 이유는 없는 것이다. 셋째 앞에서 설명하였듯이 공시지가 자체가 시가(원가격)를 제대로 반영하지 못하고 있는 경우가 있다. 이럴 경우 현실적으로 공시지가가 시가(원가격)보다 낮으므로 공시지가로 보상하는 것은 부당하다.³⁸⁾ 넷째 수용이 되지 않는 인근지역의 토지소유자와 형평성을 유지하기 위해서이다. 토지가 수용되지 않는 인근지역의 주민은 지가상승으로 인한 이익을 모두 차지하는 반면, 피수용자는 개발이익을 모두 박탈당하는 것

37) 2004년의 경우 한국토지공사는 42,339억원의 매출에서 10,615억원의 영업이익을 얻었고 대한주택공사는 30,940억원의 매출에서 3,346억원의 영업이익을 얻었다.

한국토지공사 및 대한주택공사 홈페이지 경영공시 부분 참조.

38) 이점은 이미 현실적으로 해결되고 있다. 보상액을 산정함에 있어서 기타요인을 적용하고 있는데, 기타요인 자체에 대해서는 논란의 여지가 있지만 공시지가와 실제 시가(원가격)와의 차이가 존재하여 이를 보정하는 요인으로 '기타요인'을 사용하는 것에 대해서는 별다른 이의가 없다.

은 형평에 반한다.

이러한 이유로 기존의 전형적인 토지수용을 대상으로 정립된 보상이론은 대규모 택지개발사업에 적용하는 것은 옳지 않다는 것이다. 이런 주장은 행정도시 등의 사업을 빨리 시행하여 업적을 내려는 정부의 이해와 맞물려 제도변경을 모색하는 계기가 되고 있다.

2. '시가보상'주장에 대한 검토

개발이익이 포함된 '시가보상'으로의 개편은 기존의 보상원칙을 변경하는 것이 되는데 이 문제의 중요성을 감안하여 그 타당성을 검토하고자 한다. 첫째, 개발이익이 포함된 '시가보상'은 공공수용이라는 제도의 본질에 대한 기본적인 의문을 제기하는 것이다. 수용이란 공공복리를 위하여 구체적인 재산권적 지위의 전부 또는 일부를 박탈하는 작용이다. 수용은 공공복리를 위한 불가피한 선택이므로 피수용자에게 대한 조절적인 보상은 반드시 필요하지만 그 성격은 손해배상과 다르다. 행정관청의 위법한 작용에 의해 야기된 손해배상은 대상물 자체는 물론이고 이로 인하여 발생한 모든 손해를 배상하여야 하지만, 공공복리를 위한 불가피한 선택인 손실보상은 오직 박탈되는 재산권만이 보상될 뿐이다.³⁹⁾ 더구나 토지라는 재산권의 내용 및 한계는 법률에 의하여 정해지며(헌법 제23조 제1항) 재산권의 행사는 공공복리에 적합하게 사용되어야 하는 제한을 받고 있으므로(헌법 제23조 제2항), 공공필요에 의하여 토지를 수용할 때에는

이러한 제한요인을 감안하여야 한다. 앞에서 살펴 보았듯이 공공필요에 따라 국민의 세금으로 시행하는 공익사업의 보상에 있어서는 개발이익 배제원칙이 확립되어 있다. 이것은 주요국의 입법례 및 학설을 보더라도 마찬가지이다. 독일기본법은 「공공수용은 공공복리를 위해서만 허용된다. 공공수용은 보상의 종류와 범위를 정한 법률에 의하여 또는 근거하여서만 행해진다. 보상은 공공의 이익과 관계자의 손실을 공정하게 형량하여 정해져야 한다. 보상액 때문에 분쟁이 발생하는 경우에는 정식재판에 제소할 길이 열려 있다.」라고 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 독일기본법은 보상의 기준을 제시하지 않고 입법자가 제반요인을 감안하여 공익과 관계자의 사익을 정당하게 형량할 것을 요구하고 있다. 이 때문에 수용 재산에 대한 엄격한 시장거래가액에 의한 보상은 헌법에 의하여 보장되지 않는다.⁴¹⁾ 헌법의 위임에 따라 입법자는 제반상황을 고려하여 완전보상을 할 것인지 아니면 그에 미치지 않는 보상, 즉 완전보상을 하회하는 보상을 할 것인지를 정할 수 있다.⁴²⁾ 형량에 의하여 수용된 토지에 대한 보상액을 산정할 수 있는 논리적인 근거는 적법하게 수용된 재산권은 거래가치에 대한 보상의 의미를 내포할 뿐 아니라 재산권의 사회의무성에 따라 그에게 부담되어진 재산회생을 담고 있는데서 찾을 수 있다.⁴³⁾

미국의 경우 연방수정헌법 제5조에 '정당한 보상(just compensation)'을 규정하고 있고 당해 조항이 우리나라의 헌법규정에 영향을 미쳤으므로 그 해석은 좋은 참고가 될 수 있을 것이다. 미국에 있어서 '정당한 보상'의 기준은 '공정한 시장가치(fair market value)'로 보는 것이 확립되어 있다.⁴⁴⁾ 그렇지만 '공정한 시장가치'에는

39) 공익사업에 의한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률은 '토지소유자 또는 관계인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우 등'은 보상에 고려되지 않는다고 명시하고 있다(동법 제70조 제2항). 미국 연방대법원의 Holmes대법관도 「보상의 문제는 재산소유자가 무엇을 잃었는가에 있고, 수용자가 무엇을 얻었는가에 있지 않다.」고 지적하고 있다. Boston Chamber of Commerce v. Boston, 217 U.S. 189, 195(1910).

40) 독일기본법 제14조 제3항.

41) 표명환, "독일공법상의 수용과 보상," 토지공법연구 제17집, 2003, 128면.

42) BVwefGE 24, 367(421).

43) 표명환, 전제논문. 128면.

개발이익, 이전비용, 영업의 폐지·중지에 따르는 일실손실, 영업권의 손실, 교통을 우회함으로 인한 손실 등은 포함되지 않는다. 특히 정부행위로 시장가격이 상승한 가치상승분(개발이익)은 보상액산정시에 배제되는데 연방대법원은 Miller 사건에서 이 원칙을 확고히 하였다.⁴⁵⁾ 개발이익의 배제이유로는 「소유자는 정부의 행위에 의해 발생할지도 모를 가치증가분에 대하여 투기를 함으로써 이익을 얻을 수 없다.」는 것이다.⁴⁶⁾ 정부가 기여한 가치를 보상에서 제외하는 것과 동일한 논리로 정부로 인하여 감소한 가치 역시 공정한 시장가치에서 제외된다. 개발이익의 배제는 연방대법원의 판결에서 계속 확인되고 있으며,⁴⁷⁾ 연방대법원은 그 적용범위를 점차 확대해 가고 있다.⁴⁸⁾ 이렇듯 개발이익을 보상액에 포함시키지 않는 것이 주요국의 확설 및 판례의 일반적인 태도이다. 둘째, 공익사업에 있어서 보상기준은 당해 토지의 객관적인 시장가치이며, 대체지 또는 대체지가격은 보상기준이 되지 않는다.⁴⁹⁾ 물리적으로 보더라도 대규모

택지개발사업의 경우에는 대체지를 구하는 것 자체가 불가능하다. 대체지에 상응하는 가격으로 보상하는 것은 결과적으로 개발이익을 포함한 가액으로 보상하는 것이 된다. 셋째, 개발이익이 포함된 '시가'로 보상할 경우 적정한 보상체계가 무너져 향후 공익사업의 수행에 심각한 재정적 부담이 발생할 수 있다. 인근지역토지의 시가변동에 맞추어 보상한다는 것은 사실상 보상원칙이 없다는 것과 같다. 대규모 택지개발사업의 경우 피수용자가 보상받은 금액으로 인근지역의 토지를 취득하려는 욕구가 높아 인근지역의 토지수요는 크게 증가하는 반면 토지공급은 개발기대로 인하여 오히려 줄어들게 된다. 수요의 폭발적 증가 및 공급의 감소로 인하여 지가는 일시에 높게 상승한다. 상승된 인근지역의 토지가격으로 보상하면 보상액이 크게 증가될 뿐만 아니라 사전에 적정한 예산편성마저 힘들게 된다. 이것은 결과적으로 보상비가 국가재정을 압박하여 향후 적절한 공익사업의 시행을

44) 이렇게 공정한 시장가치가 정당한 보상의 일반적인 기준으로 인정되지만 이것이 고려되어야 할 유일한 기준인 것은 아니다. 여러 대체적인 방법도 존재할 수 있다. 그렇지만 법원이 공정한 시장가치 이외의 것을 산정의 기준으로 적용하는 경우는 미미하다고 한다.

성선제, "정당한 보상- 미국의 경험을 중심으로," 토지공법연구 제19집, 2003, 219면.

45) United States v. Miller, 317 U.S. 369 (1943).

46) Ibid.

47) 「정부 스스로 창조한 가치증가분은 공평의 원리상 보상되어 질 수 없다.」 (United States v. Cors, 337 U. S. 325(1949)), 「수용자인 정부는 정부가 창조한 가치요소 또는 수용권 이외의 다른 권한을 행사함으로써 제거될 수 있는 가치요소에 대하여는 보상할 필요가 없다.」 (United States v. Reynolds, 397 U. S. 14(1970)).

48) 박윤훈, 전제논문, 28면.

49) 대체지보상주장은 우리나라의 보상법률이 모

델로 삼고 있는 일본의 토지수용법규정을 사례로 거론하고 있다. 일본토지수용법에서 도입하고 있는 대체지보상규정(일본토지수용법 제82조)을 요약하면, i) 피수용자는 대체지인 토지로 보상해 줄 것을 토지수용위원회에 요구할 수 있으며 ii) 피수용자가 기업자 소유의 특정토지를 지정하여 신청한 경우에는 그 신청에 상당한 이유가 있고 또한 사업집행에 지장이 없는 경우에는 대체지로 보상할 것을 재결할 수 있고 iii) 신청자가 대체토지를 지정하지 않거나 기업자 소유가 아닌 토지를 지정하면 그 신청의 이유가 상당하다고 인정될 때에는 기업자에게 대체지보상을 권고할 수 있다. 기업자가 권고를 받아들여 대체지를 제공하고 이것에 대해서 신청자가 동의하면 대체지보상을 재결한다.

이러한 대체지보상은 도로확장 등과 같이 토지수용의 규모가 적은 사업에 대해서는 시행될 수 있겠으나 대규모 택지개발사업의 경우에는 사실상 적용이 불가능하다. 토지수용과 관련하여 일본과 우리나라는 경제·사회적 여건의 차이가 있으므로 이점이 충분히 고려되어야 한다.

어렵게 만들 수도 있다.⁵⁰⁾ 넷째, 택지개발사업의 경우 사업시행자인 공기업이 토지를 수용한 후 원가 이상으로 매각하는 까닭에 개발이익이 포함된 시가로 보상을 하더라도 국민부담은 발생하지 않는다는 주장 역시 검토가 필요하다. 문제가 되는 대규모 택지개발사업의 시행은 대부분 한국토지공사, 대한주택공사와 같은 공기업이 담당하고 있다. 이들 기업은 형식상 정부가 출자한 공기업이지만,⁵¹⁾ 국가가 이들 공기업의 토지개발소득에 대해서 법인세를 부과하는 것에서 알 수 있듯이 그 본질은 수익사업이라고 볼 수 있다.⁵²⁾ 공기업이 토지개발사업을 수익사업으로 운영하고 있다는 사실 및 토지수용을 통하여 막대한 이익을 획득하고 있다는 사실은 피수용자의 개발이익포함 시가보상주장에 상당한 근거를 제공하고 있다. 공기업이 수익사업으로 운영하고 여기서 막대한 이익을 얻고 있는 만큼 인근지역의 시가로 보상하여 개발이익을 나누어 달라는 피수용자의 주장은 감정적 호소력이 있다. 만일 당해 사업을 일반 사인이 시행하였다면 토지소유자는 개발이익을 포함한 가격으로 매도할 수 있었을 것인데, 상대가 공기업이라는

이유로 싸게 양도하여야 한다는 것을 피수용자는 수긍할 수 없을 것이다. 이들 공기업의 운영 형태를 보면 토지개발사업에서 얻은 이익 중 국가에 배당하는 금액은 일부에 지나지 않고⁵³⁾ 다수의 금액은 공기업 자체의 확장 등에 사용되고 있는 등 일반기업과 큰 차이가 없다. 이런 점들이 피수용자의 개발이익포함 시가보상주장을 긍정하는 근거가 되고 있다. 그렇지만 이들 공기업은 그 현실적인 운영형태를 떠나서 본질적으로 국가의 기능을 대신하고 있다는 사실을 감안하면 이들을 단순히 일반기업과 같이 취급하는 것은 적절하지 않다. 택지개발사업과 같은 사업은 국가가 정책적으로 시행하는 것이다. 즉 택지개발사업은 국민의 주거생활에 필요한 주거용지를 확보하고 아울러 희소한 토지자원을 계획적 개발을 통하여 효율적으로 이용하고자 하는 것이므로 공익과 관련된다. 이러한 공익사업을 공기업이 수행하는 것은 전문성이 없는 국가 또는 지방자치단체의 공무원이 직접 수행하는 것보다는 효율적이기 때문이다. 이들 공기업의 사업수행은 국가를 대신하여 시행하는 것에 지나지 않는다. 제도적으로 보더라도 이들 공기업에서 발생한 이익은 종국적으로 토지개발사업에 재투자되거나 국고에 납입되도록 규정되어 있다.⁵⁴⁾ 만일 토지개발사업에서 손실이 발생하게

50) 건설교통부가 열린우리당 부동산정책기획단에 보고한 최근 3년 및 2006년의 공공기관의 보상실적 및 예상액을 보면 2003년 8조 3천억원, 2004년 14조 4천억원, 2005년 18조 1천억원, 2006년 23조원으로 최근들어 급격히 증가하고 있다. 동아일보 2005.6.24 참조.

51) 한국토지공사와 대한주택공사 공히 정부와 한국산업은행이 공동으로 출자한 회사이다.

52) 법인세법은 국가·지방자치단체에 대해서는 법인세납세의무를 면제하지만 나머지 법인에 대해서는 법인의 종류에 따라 납세범위를 달리하고 있다. 영리법인은 국내·외에서 발생한 모든 소득 및 청산소득에 대해서 과세되나, 비영리법인은 수익사업에서 발생한 소득에 대해서만 과세된다. 국가가 한국토지공사·대한주택공사가 시행하는 토지개발사업에 대하여 법인세를 과세한다는 것은 국가 스스로 이들 사업이 수익사업에 해당하는 것을 인정하는 것이다.

53) 2004년도의 이익에 대하여 한국토지공사가 정부에게 배당한 금액을 보면 정부에 356억원, 한국산업은행에 130억원이다.

54) 택지개발사업을 담당하고 있는 대표적인 공기업인 한국토지공사를 살펴보면, 당해 공사는 토지자원의 효율적인 이용을 촉진하고 국토의 종합적인 이용·개발을 도모하며 건전한 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(한국토지공사법 제1조). 그 출자는 전액 정부가 담당하며(동법 제5조) 토지개발사업에서 발생한 이익은 이월결손금의 보전, 이익준비금적립, 사업확장적립금적립, 국고의 납입으로 사용된다(동법 제24조). 이익준비금과 사업확장적립금은 자본금으로 전입이 가능하다.

되면 결국 정부가 자본출자의 형식으로 보전하게 되므로 결과적으로 일반납세자가 부담하게 된다. 이런 점을 감안하면 공기업이 수용된 토지를 취득원가 이상으로 매각하여 이익을 얻기 때문에 개발이익을 포함하여 보상하더라도 국민 부담증가가 없다는 주장은 재고를 요한다. 다만 국가가 아닌 기업이 수익사업형태로 토지수용권을 행사하는 경우 공익을 확보하기 위한 통제문제는 향후 별도의 과제로 남는다.⁵⁵⁾ 다섯째 공익사업으로 인하여 피수용자와 수용당하지 않는 인근 토지소유자 사이에 형평성 문제가 발생함은 부정할 수 없다. 이 문제는 개발이익의 완전한 보상이 시행되지 않는 한 해결책을 내기가 어려운 것인데 여기에 대해서는 헌법재판소의 결정문을 인용하는 것으로 대신하고자 한다. 「헌법상 평등의 원칙은 국가가 언제 어디서 어떤 계층을 대상으로 하여 기본권에 관한 사항이나 제도의 개선을 시작할 것인지를 선택하는 것을 방해하지 않는다. 만약 어떤 경우든지 모든 사항과 계층을 대상으로 하여 동시에 제도의 개선을 추진하여야 한다면 그 시행이 불가능하다는 결과에 이르게 되어 불합리할 뿐 아니라 평등의 원칙이 실현하고자 하는 가치와도 어긋나기 때문이다. 비록 수용되지 아니한 토지소유자가 보유하게 되는 개발이익을 포함하여 일체의

55) 사인이 토지수용권을 행사하는 경우에는 이들 사인이 토지수용으로 획득한 재산권을 통한 계속적인 공익사업의 실현이 보장되지 않는다. 이들 사기업이 토지수용으로 획득한 재산권을 통하여 계속적인 공익추구를 할 수 있도록 보장하는 특별한 법적·제도적인 장치가 필요하다. 동일한 논리로 수익사업형태로 광범한 토지수용권을 행사하여 막대한 이익을 획득하는 이들 공기업에 대해서 공기업 자체의 확장·발전이 아닌 진정한 공익을 보장할 수 있는 특별한 통제가 필요할 것이다. 사인의 토지수용과 그 통제에 관해서는 다음의 논문을 참조.
정연주, “민간사업시행자의 토지수용권과 공공필요,” 박윤환편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997.

개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 아니한 상황에서, 기준시가가 고시된 지역 내에서 피수용토지를 둔 토지소유자로부터만 이를 환수한다고 하여, 합리적 이유없이 수용여부에 따라 토지소유자를 차별한 것이라고는 인정되지 아니한다.»⁵⁶⁾

3. 보상원칙 및 실행의 재정립

보상액의 산정에 있어서는 법률규정과 실무상의 업무집행이 일치하지 않아 상당한 혼란이 존재하고 있다. 법률은 개발이익배제를 선언하고 있지만 실제 보상액의 산정에서는 당해 원칙이 관철되지 않고 개발이익의 상당부분이 보상에 반영되고 있다. 이러한 괴리는 법률상의 보상원칙 자체에 대한 논란을 야기할 뿐 아니라 보상과 관련된 실무담당자의 업무수행에도 상당한 혼란의 원인을 제공하고 있다. 즉 보상실무에서는 개발이익의 상당부분이 포함된 가격으로 보상하고 있지만, 이들 업무처리에 대한 법령은 여전히 개발이익이 배제된 공시지가를 선언하고 있으므로, 업무처리를 뒷받침할 수 있는 법적근거를 결여하고 있다.⁵⁷⁾ 유효한 법적통제의 혼란

56) 헌법재판소 1990.6.25, 89헌마107.

57) 예를 들어 적정한 평가여부를 감독하는 토지수용위원회로부터 보상감정을 의뢰를 받은 감정인을 가정하자. 평가업무의 감독기관으로부터 의뢰를 받았으므로 당해 감정인은 법률에 따라 평가를 할 수 밖에 없을 것이다. 그런데 협의매수용 평가액이 공시지가의 3배였다고 가정하자. 이 경우 주변에 평가를 뒷받침할 수 있는 보상사례 또는 매매사례가 있다면 감정인은 이를 기타요인에 반영하여 협의매수가격과 유사한 수준으로 감정할 수 있을 것이다. 그런데 주변의 보상사례 또는 매매사례가 없다면 감정인은 기타요인의 근거 마련에 곤란을 겪게 될 것이다. 이미 협의단계에서 공시지가의 3배 수준으로 평가된 것을 공시지가 수준으로 평가하기는 곤란하고, 그렇다고 근거자료 없이 협의매수가격 수준으로 평가하면 감독기관의 징계위험에 노출

은 법치주의에 비추어볼 때 바람직하지 않으므로 보상에 관한 실효성 있는 기준을 확인 하거나 재정립할 필요가 있다. 피수용자의 입장에서는 개발이익이 포함된 '시가보상'을 새로운 원칙으로 채택하는 것을 원하겠지만 이것은 앞에서 보았듯이 공익과 충돌하게 된다. 그렇다고 현행법의 개발이익배제원칙만을 관철하게 되면 피수용자의 심리적 박탈감 및 이로 인한 저항 등에 직면하여 사업이 원활하게 진행하지 못할 수 있다. 생각건대 보상가액산정시 개발이익은 마땅히 배제되어야 하고 그 실효성을 확보하기 위하여 기타요인의 사용은 엄격히 제한하여야 한다. 다만 이럴 경우 피수용자의 불만이 높아져 공익사업의 시행에 어려움이 예상되므로 피수용자와의 마찰을 완화할 수 있는 제3의 방법도 적극적으로 모색할 필요가 있다고 생각된다. 즉 개발이익은 배제하되 피수용자에게 법률상 독립된 제도인 생활보상을 확대하거나 또는 사업시행자가 사업종료 후 발생된 이익의 일부를 피수용자에게 배분하는 것도 한 방법 일 것이다.

VI. 결론

입법부가 공익사업의 공익과 관계자의 이익 등을 고려하여 토지보상기준으로 채택한 것은 적정가격이다. 적정가격은 통상적인 시장에서 정상적으로 거래되는 가격을 말한다. 적정가격에는 개발이익이 포함되지 않는데 이것은 국민의 부담으로 시행하는 공익사업의 결과로 발생하는 개발이익을 피수용자가 차지하는 것은 공평에 반하기 때문이다. 개발이익을 보상에서 배제하는 것은 우리나라는 물론이고 주요 선진국의 경우에도 마찬가지이다. 그렇지만 보상액의 집행단계에서는 개발이익의 배제원칙이 관철되지 않고 있다. 실무에서 보상액을 산정할 때에는 '기타요인'이라는 보정요인을 만들어 개발이

될 수 있다.

익의 상당부분을 보상액에 포함시키고 있다. 이러한 법집행은 피수용자의 권리보호 및 공익사업의 원활한 진행에는 도움이 될 것이나 입법부가 제반상황을 감안하여 설정한 원칙에서 벗어나는 문제를 야기하고 있다. 집행이 법률에서 벗어난다는 것은 법치주의의 위배문제를 야기할 뿐 아니라, 일반납세자의 부담으로 피수용자가 이익을 취하는 결과가 되어 공익의 침해가 될 수 있다. 한편 최근에는 택지개발사업과 같은 대규모 국책사업의 원활한 진행을 위해서는 기존의 보상원칙 자체를 개발이익이 포함된 시가보상원칙으로 변경하여야 한다는 주장마저 제기되고 있다. 이들 주장의 근거는 피수용자에 대한 대체지보상 및 사업시행자가 원가이상으로 민간인에게 매각하게 됨으로 국민의 부담이 없다는 주장에 근거하고 있다. 그렇지만 기존의 적정가격보상원칙에서 개발이익이 포함된 시가보상으로 전환하는 것은 신중을 요한다. 정당한 보상이 인근지역의 대체지보상을 의미하는 것은 아니며, 대규모 택지개발사업 등이 공기업의 수익사업 형태로 운용되더라도 손익이 궁극적으로는 국가에 귀속되는 이상 국민의 부담을 부인하는 것은 타당하지 않다. 개발이익이 포함된 시가보상이 향후 공익사업의 수행 및 국가재정에 미칠 부정적인 영향을 감안하면 더욱 그러하다. 결론적으로 개발이익배제원칙은 관철하되 다만 피수용자의 불만을 완화할 수 있는 별도의 방안에 대해서는 진지한 검토가 필요하다고 하겠다.

참고문헌

1. 김성수, 행정법(I), 박영사, 1998.
2. 박윤훈, 행정법강의(상), 박영사, 1997.
3. 석중현, 일반행정법, 삼영사, 1997.
4. 박윤훈 "손실보상의 요건으로서 공공의 필요와 특별한 희생의 재검토," 박윤훈편 「행정상 손실보상의 주요문제」, 박영

- 사, 1997,
5. 박윤훈, “미국에 있어서의 손실보상평가의 기준,” 미국헌법연구 제2집, 1991.
 6. 유해웅, “정당보상과 개발이익환수,” 박윤훈 편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997.
 7. 정연주, “민간사업시행자의 토지수용권과 공공필요,” 박윤훈 편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997.
 8. 서현석, “수용대상토지에 대한 보상액산정기준과 방법,” 박윤훈편 「행정상손실보상의 주요문제」, 박영사, 1997.
 9. 성선제, “정당한보상 -미국의 경험을 중심으로,” 토지공법연구 제19집, 2003.
 10. 표명환, “독일공법상의 수용과 보상,” 토지공법연구제17집, 2003,
 11. 西埜章, “公法上の損失補償の原理と體系”, 「現代行政法大系: 國家補償,」 有斐閣, 1983.
 12. 三宅豊博, “損失補償基準”, 「現代行政法大系: 國家補償,」 有斐閣, 1983.
 13. 華山謙, “公共事業の施行と補償,” 「現代行政法大系: 國家補償,」 有斐閣, 1983.
 14. Yon-Ju Jung, Das deutsche und das koreanische Enteignungsinstitut, 1990,
 15. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 2, C.H.Beck, 2000.