

공용수용의 정당보상에 관한 경제학적 연구

- 공시지가 기준 보상액 산정과 기타요인 보정을 중심으로 -

A Economic Analysis of Just Compensation of Eminent Domain : Calculation of Compensation Based on Officially Announced Land Price and Revision Based on Other Factors

박 성 규 (Park, Sungkyu)*

< Abstract >

Eminent Domain is condemnor's compulsory purchase of private land. Most of countries concerned about abuse of eminent domain have provided for public purpose and just compensation as conditions for compulsory purchase in their constitutions. The problem is that absence of a market related to take land leads to disputes resulting from actual compensation that is divorced from just compensation. In particular, various measurement errors are made in actual compensation valuations in spite of the general principle that states that compensation should be calculated based on fair market value. At the center of these disputes in Korea are the "calculation of compensation based on officially announced land price" and "revision based on other factors". Both of which, in fact, arise from the officially announced land price being undervalued than the market value and from regionally differing gaps between the two values. Through a comparative analysis of compensation prices and officially announced land prices, this study finds the national average of revision rate attributed to other factors to be approximately 194 percent. Further, though limited, it could be confirmed through a comparative study between compensation prices and sales prices that compensation prices are valued at just above market values. There is still no concurring opinion among scholars on the standard basis for market-efficient compensation level that allows for market values. However, considering the fact that the essence of condemnation is compulsory purchase of private land, the main opinion seems to be that compensation value should be higher than market value. It seems that Korea's compensation valuation is in line with this opinion also. Matters that need to be solved yet and require further policy efforts are revisions arising from officially announced land prices that remain at lower levels than market values and overcoming regional divergencies.

주 제 어 : 공용수용, 정당보상, 공시지가, 시장가치, 기타요인보정

Keywords : Eminent Domain, Just Compensation, Officially Announced Land Price, Market Value, Revision Based on Other Factors

I. 서론

정부가 민간의 토지를 취득하는 방법에는 수용권(eminent domain)을 발동하여 강제적으로 취득하는 것과 자율적 시장거래를 통해 취득하는 것 두 가지가 있다. 통상 전자를 “공용수용”이라 하며, 우리 『헌법』 제23조 제3항에 근거한다.¹⁾ 오늘날 현대국가의 대부분은 공용수용에 대한 근거규정을 헌법(constitution)에 명시하고 있으며, 민간 토지를 수용하기 위해서는 사업의 목적이 “공익(public use 혹은 public interest)”을 위한 것 이어야 하고, 피수용자에게 “정당한 보상(just compensation)”을 해야 한다고 규정하고 있다.²⁾

공용수용의 핵심은 “민간토지에 대한 취득에 있어 피수용토지 선택의 자율성과 취득절차의 강제성”에 있다. 이러한 막강한 권한의 남용가능성을 우려하여 대부분의 국가에서 위 두 가지 전제조건을 헌법에 명시하고, 아울러 공용수용 관련 법률에 공익성 검증절차와 정당보상 방법을 구체적으로 규정하고 있다. 우리나라 공용수용의 일반법인 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’)』에서는 사업

목적의 공익성 검증을 위해 “사업인정”을 제도화하고 있으며, 정당보상 실현을 위해 2인이상의 감정평가사를 통한 보상액 산정, 토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있는 절차(수용재결, 이의재결)를 제도화하고 있다. 재산권 보호를 위한 이런 제도적 노력에도 불구하고, 공용수용과 관련한 분쟁은 지속적으로 발생하고 있는데 그 핵심은 보상액 산정에 관한 것이다. 보다 낮은 보상액 책정을 통해 사업성을 높이려는 수용권자와 보다 많은 보상액을 받으려는 토지소유자간의 분쟁은 빈번히 법원의 판결로 종료된다.

보상액 산정과 관련한 이러한 분쟁의 원인은 공용수용과 관련하여 제대로 된 시장이 없다는데 있다. 이로 인해 많은 국가는 2인의 부동산평가 전문가에게 보상액 산정을 맡기고 있다. 전문가들은 다양한 평가방법과 전문지식을 이용하여 통상 시장가치 수준으로 보상액을 산정하는데, 이 과정에서 여러 방법론적 오류가 발생한다.

우리나라에서 보상액 산정과 관련하여 발생하는 방법론적 오류 중 대표적인 것이 기타요인 보정이다. 이는 법률에 의거 공시지가를 기준으로 보상액을 산정면서 적정한 시장가치를 산출하기 위해 추가로 보정하는 항목이다.³⁾ 이와 관련하여

- 1) 『헌법』 제23조 제3항은 “공공필요에 대한 재산권의 수용·사용·제한시 그에 대한 보상은 법률로써 정당하게 지급되어야 한다”라고 규정하고 있다. 흔히 수용권에 기초한 정부의 강제적 토지취득으로 해석되는 “공용수용”에 대한 명칭은 국가마다 조금씩 상이한데, 같은 영어권 국가에서도 미국은 eminent domain, 영국, 호주, 아일랜드, 뉴질랜드는 compulsory purchase(혹은 acquisition), 캐나다는 compulsory expropriation이라 부른다.
- 2) 공용수용에 대한 규정은 국가별로 큰 차이가 없는데, 미국의 수정헌법 제5조에서는 “nor shall private property be taken for public use, without just compensation”라 규정하고 있다. 일본 『헌법』 제29조 3항에서 “사유재산은 정당한 보상하에서 이를 공공을 위하여 이용할 수 있다(私有財産は 正当な補償の下に これを公共のために用ひることができる)”라고 규정되어 있다. 독일 『헌법(Basic Law for the Federal Republic of Germany, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)』 제14조 3항에 “an expropriation is only allowed for the public good”라 규정되어 있다.
- 3) 2010년 LH공사에 대한 감사원 감사에서 부실의 주요 원인 가운데 하나로 보상액 과다책정을 지적하였으

2010년 LH공사의 부실에 대한 감사원 감사에서 보상액 과다책정 문제가 대두되었고 이의 핵심원인으로 ‘기타요인의 과다계산’이 지적되었다. 감사원은 당시 LH공사와 국토해양부에게 기타요인 보정의 남용을 방지할 것을 요구하였다. 하지만 일부에서는 시장가치보다 월등히 낮게 책정된 공시지가의 한계를 극복하기 위해 도입된 기타요인 보정의 불가피성을 주장하기도 한다.

한편 미국에서는 공용수용과 관련하여 세계적인 이슈가 된 2005년 *Kelo v. New London* 사건 이후 공용수용의 보상에 대한 흐름이 일부 바뀌고 있는데,⁴⁾ 그 변화의 핵심은 보상액을 공정시장가치보다 높게 책정하는 것이다. 미시건주는 공정시장가치 보다 최소 1.25배 이상 높은 수준에서 보상이 이루어지도록 주 헌법을 개정하였으며, 뉴욕주는 이 보다 높은 최소 1.5배 수준으로 보상하는 법안이 의회에 제출되었다. 아울러 인디애나주, 캔사스주, 미주리주 등에서는 법원 판결을 통해 공정시장가치의 최소 1.25배 이상으로 보상하도록 하였다 (Chang, 2010).

비록 제한적이지만 보상액 산정에 대한 흐름이 조금씩 바뀌는 상황속에서 우리나라의 보상액 산정은 시장가치와 어느 수준에서 책정되고 있는가? 특히 공시지가를 기준으로 보상액을 산정함에 있어 논란이 되고 있는 ‘기타요인’은 대략 몇 %이며, 권역별로 차이가 있는가? 이러한 질문에 답하고자 본 연구를 시작하였다. 이들 통해 공익

사업의 원활한 추진과 민간 재산권의 안정적 보호를 위한 보상액 산정의 합리적 방향을 제시하고자 한다.

먼저 제II장에서는 우리나라 공용수용의 개념과 절차에 대한 간략한 검토를 거쳐 정당보상에 대한 법학계와 경제학계의 두 시각을 체계적으로 정리한다. 특히 정당보상 실현을 위해 보상액을 시장가치의 어느 수준으로 책정해야 하는가에 대한 선행연구들을 종합적으로 정리한다. 제III장에서는 우리나라 공용수용의 일반법인 『토지보상법』을 중심으로 보상액 산정원칙을 간략히 살펴보고, 본고의 핵심주체인 공시지가 기준 보상액 산정과 ‘기타요인’ 보정에 대해 구체적으로 알아본다. 제IV장에서는 시장가치와 보상액 산정에 대한 선행연구를 정리하고, 이어 우리나라의 실제 보상평가자료 및 공시지가 자료를 이용하여 정당보상 실현을 위해 적용하는 기타요인의 수준이 어느 정도인가를 추정해 본다. 더불어 이러한 기타요인이 지역별 유형별로 어떠한 차이를 보이는가를 분석하고, 나아가 비록 제한적이지만 보상평가와 유사한 시점의 매매가격을 보상액과 비교해 봄으로써 보상액 산정실태를 체계적으로 분석한다. 끝으로 제V장에서는 지금까지 논의된 사항을 종합적으로 정리하고, 공익사업의 원활한 추진과 민간재산권 보호라는 두 가지 목적을 달성하기 위한 제도적 방향을 제시한다.

며, 특히 과다보상의 핵심사유로 “기타요인”의 과다계산을 들었다. 이에 따라 감사원은 LH공사와 국토해양부로 하여금 기타요인의 보정남용을 방지하는 방안을 강구할 것을 조치하였다.

4) 최근 미국 공용수용 판례 중 가장 큰 영향을 미친 *Kelo v. New London* 사건(545 U.S. 469, 2005)은 낙후된 지역경제 활성화를 위해 민간에 의한 개발계획을 지원할 목적으로 준공공기관이 공용수용을 통해 토지를 취득한 후 이를 민간에게 이전시키는 행위에 대해 연방대법원이 헌법에 합치한다는 결정을 내린 사건이다. 주목할 것은 이 결정이 부당하다는 대규모 반대흐름이 전국적으로 형성되었고, 이에 따라 연방 및 주 의회는 수용토지의 민간이전을 억제하는 법률을 제정 혹은 개정하였다.

II. 공용수용과 정당보상에 대한 이론 및 선행연구 검토

사유재산제도를 인정하는 현대 자본주의 국가에서 특정한 공익사업의 원활한 시행과 이를 통한 공공의 이익창출을 위해 민간의 재산권을 강제적으로 취득하는 법적 수단이 필요한데, 이것이 “공용수용”이다. 개념적으로 공용수용이란 국가 또는 지방자치단체 등이 특정의 공익사업을 위하여 법령이 정하는 바에 따라 민간의 재산권을 강제적으로 취득하고, 원래의 소유자(피수용자)에게는 그 손실을 보상하는 제도를 의미한다. 이처럼 공용수용은 원래 소유자의 의사에 관계없이 재산권을 강제적으로 이전하는 수단이기 때문에 반드시 공익을 위한 것(일명 ‘공익성’ 조건)이어야 하며, 그 범위는 최소한에 그쳐야 한다는 것이 일반적 시각이다.⁵⁾

우리의 『헌법』 제23조 3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정되어 있는데, 이는 공용수용에 대한 모든 절차와 방법이 법률로써 규정되어야 한다는 것을 의미함과 동시에 피수용자가 잃게 된 손실에 대해 정당한 보상이 이루어져야 한다

는 것을 말한다.

이러한 공용수용의 정당보상에 대해 법학계와 경제학계의 시각은 뚜렷이 대비되는데 본 절에서는 이를 간략히 정리한다.

1. 정당보상에 대한 법학적 시각

우리 『헌법』 제23조 제1항에서 ‘모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다’고 하여 헌법에 합치하는 법률이 정하는 범위 내에서 자유롭게 재산권을 보유하고 사용·수익·처분할 수 있는 사유재산제를 인정하고 있다. 이에 따라 제3항에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한시 법률에 의해 정당한 보상을 하도록 하고 있다. 이처럼 공익을 위해 민간에게 가한 재산권의 수용·사용·제한은 특별한 희생이므로 『헌법』 제11조의 평등원칙에 입각하여 이를 완전하게 보상해야 한다는 것이 법조계의 일반적 시각이다.⁶⁾ 이처럼 정당보상에 대한 통상적 개념은 정립되었으나 구체적으로 어느 정도로 보상을 할 것인가에 대한 대해서는 헌법의 개정에 따라 바뀌어 왔다.⁷⁾

정당보상에 대한 대표적 주장은 상당보상설, 완전보상설, 절충설 등이 있는데 이를 간략히 살

5) ‘공용수용은 공익사업을 위하여 특정의 재산권을 법률에 의하여 강제적으로 취득하는 것을 내용으로 하므로 그 공익사업을 위한 필요가 있어야 하고 수용할 목적물의 범위는 원칙적으로 사업을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다’ (대법 2003두7507, 대법 87누395, 대법 93누8108)

6) 공익을 위한 특별희생을 전체 국민이 공평하게 부담하는 것이 사회정의를 실현하고, 공익과 사익의 조정을 도모할 수 있으며 법률생활의 안정을 기할 수 있다는 것이다 (박윤훈, 2009).

7) 박평준(2000)에 따르면 우리 헌법 제23조 제3항은 그동안 총 4회에 걸쳐 바뀌었는데, 이에 따라 보상의 개념 역시 바뀌어왔다는 것이다. 즉 제헌헌법(제15조 제3항)에서는 상당보상의 원칙을 규정하였으며, 제3공화국(제20조 제3항)에서는 정당보상을, 이어 제4공화국(유신헌법 제20조 제3항)에서는 보상법률 유보주의를 채택하였다는 것이다. 이어 제5공화국(제22조 제3항)에서는 이익형량의 원칙을 규정하였으며, 마지막 제6공화국(제23조 제3항)에서는 정당보상원칙을 규정하고 있다는 것이다.

펴보면 다음과 같다.

첫째는 ‘상당보상설’로서 제헌헌법과 제2공화국 헌법에 규정된 ‘상당한 보상’과 연계된 것으로 침해된 재산권에 대해 사회통념에 비추어 타당하거나 합리적인 수준에서 보상하면 된다는 견해이다. 이 주장은 다시 i)사회통념에 비추어 객관적으로 공정·타당한 보상이면 된다는 견해와 ii)예외적으로 이를 하회하는 보상도 허용된다고 보는 견해로 나뉜다.⁸⁾

둘째는 ‘완전보상설’로서 제3공화국 헌법과 현행 제6공화국 헌법에 규정된 ‘완전한 보상’과 연계된 것으로 수용으로 침해된 재산상 손실에 대해 완전한 보상이 이루어져야한다는 견해이다. 이러한 견해는 다시 i)피침해재산에 대한 객관적 가치를 공평보담의 견지에서 보상하는 것으로 충분하다고 보는 견해와 ii)부대적 손실을 포함하여 발생한 모든 손실을 보상해야 한다는 견해로 구분되고 있다.⁹⁾

셋째는 ‘절충설’은 수용대상의 유형에 따라 보상을 다르게 하는 것을 말한다. 즉 보상의 크기, 보상을 필요로 하는 행위의 성격에 따라 완전보상 혹은 상당보상을 하는 경우를 말한다. 여기서 보상을 필요로 하는 행위의 성격이란 보상의 원인이 되는 재산권 침해가 기존 법질서 내의 단순한 개별 침해행위인지 아니면, 재산권에 대한 사회적 평가가 변화되어 권리관계의 변화를 목적으로 한 침해인지를 구분하는 것을 말한다. 그 결과 전자에 대해서는 완전보상을 후자에 대해서는

상당보상을 해야 한다고 주장한다(류해웅, 2005).

한편 헌법재판소는 정당보상 규정을 다음과 같이 해석함으로써 현행 정당보상 규정을 사실상 ‘완전보상’으로 인정하고 하였다.

“헌법 제23조 제3항의 규정에 의한 정당한 보상이라 함은 손실보상의 원인이 되는 재산권의 침해가 기존의 법질서안에서 개인의 재산권에 대한 개별적인 침해인 경우에는 그 손실보상은 원칙적으로 재산의 객관적인 가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서 보상금액뿐만 아니라 보상의 시기나 방법에 있어서도 어떠한 제한을 두어서는 아니된다는 것을 의미한다.”(헌재 89 바107)

어디까지를 정당보상으로 볼 것인가에 대한 이상의 논의와 관련하여 함께 검토되어야 할 사항이 바로 정당보상 의미의 확대이다 (류해웅, 2005). 이는 보상의 대상이 당해 재산권의 객관적 가치로 이해되는 상황에서 사회복지이념의 도입에 따라 부대적 손실은 물론 생활안정까지 보장할 수 있는 방향으로 보상범위가 확대되고 있다는 것이다. 여기서 부대적 손실에는 농업보상, 영업보상, 어업보상, 이전보상 등이 있으며, 생활보상에는 생활비보상, 이주대책, 이사비, 이농비, 세입자에 대한 주거대책비 지급, 영농손실 보상, 휴직 또는 실직 보상 등이 여기에 해당한다.

결과적으로 상당보상이나 완전보상이나 추

8) 이러한 상당보상 개념은 독일의 바이마르 헌법 제153조의 ‘소유권은 의무를 수반한다’와 현행 독일 『기본법』 제14조 제3항 3문의 ‘공익 및 관계 제 이익의 정당한 형량에 의한 보상’과 연계된 개념으로 재산권 보장과 정당보상에 근거한다. (류해웅, 2005).

9) 이러한 완전보상 개념은 미국의 수정헌법 제5조에서 규정하고 있는 정당한 보상(just compensation)과 일맥상통하는 것으로 인권보장과 평등원칙의 실현에 기초한다. (이상규, 2000; 류해웅, 2005)

상적 논쟁보다는 국민의 생존권을 보장하는 방향으로 정당보상의 개념이 바뀌어가고 있다는 것이 법학계의 시각이다.

2. 정당보상에 대한 경제학 시각

정당보상에 대한 이러한 법학적 접근과 달리 경제학적 접근은 경제효율성에서 시작한다. 공용수용의 정당보상에 대한 경제학적 접근의 초기 연구들은 보상액 결정에 있어 피수용자들의 도덕적 해이(moral hazard)에 대한 연구에서부터 시작되었는데 그 시작이 Blume, Rubinfeld and Shapiro(1984)이다. 이 연구에 따르면 만일 공용수용에 대해 무조건 보상을 하게 되면 피수용자의 도덕적 해이로 인해 배분적 비효율성(allocative inefficiency)이 야기된다는 것이다. 여기서 피수용자의 도덕적 해이는 보다 높은 보상금을 받기 위해 보상에정지역내에 매몰비용(sunk cost)화될 고가의 작물을 심거나 건물을 짓는 일종의 ‘기회주의’ 행태를 의미한다. 따라서 경제효율성 확보 측면에서 보상액을 보수적으로 결정해야 한다고 주장한다. 극단적인 경우 어떠한 보상도 하지 않

는 것이 경제효율적일 수 있다고 주장한다. 이러한 무보상 주장은 Blume and Rubinfeld(1984), Farber(1992), Miceli and Segerson(1994), Ghosh(1997), 등에 의해 이론적 지지를 받았다.¹⁰⁾

이러한 무보상 효율성 주장은 Pigouvian 정부라는 가정하에 논의가 진행된 것으로, 이 때문에 후속연구들에서 많은 비판을 받게 된다. 대표적인 연구가 Cooter(1985)와 Posner(1992)이다. 이들 연구에서는 만일 정부에게 공용수용에 대한 보상의무를 전혀 부여하지 않게 되면 과다수용, 과다규제가 발생하여 오히려 자원의 비효율적 배분이 발생한다고 주장한다. 이를 이른바 “재정환상이론(fiscal illusion theory)”이라 부르는데, 정부가 공적 프로젝트를 수행하는데 있어 보상책임을 지지 않을 경우 공익사업 추진을 위한 비용을 과소평가하여 사회 최적수준보다 과다하게 수용을 하거나 규제를 한다는 것이다.¹¹⁾ 이는 역으로 수용위험을 느낀 민간에게 자신의 자산에 과소투자하는 유인을 제공함을 의미한다.¹²⁾

이러한 주장들의 결과 경제학계에서는 헌법에 규정된 정당보상 조항이 국가의 과도한 공용수용을 제한하기 위한 것이라는 시각으로 자리잡게 되

10) Blume and Rubinfeld(1984)는 피수용자의 위험중립성(risk-neutral)을 가정함으로써 무보상의 효율성을 주장하였으며, Miceli and Segerson(1994)은 자신들이 제시한 사후판단규칙(ex post rule)에서도 무보상이 효율적임을 보였다. Ghosh(1997)는 무보상이 특정조건하에서는 효율성을 담보함을 입증하였고, Farber(1992)는 보상을 받지 못하는 피수용자들이 담합을 하여 정치시장에서 log-rolling 과정 등을 거쳐 어떤 식으로든 보상을 받으려 할 것이므로 부분적으로 무보상제도가 효율적이라 주장하였다 (김일중·조준모, 2000).

11) 이에 대해서는 Michelman(1967), De Alessi(1969)의 초기연구부터 Blume, Rubinfeld and Shapiro(1984), Fishel and Shapiro(1989), Miceli and Segerson(1994), Hermalin(1995), Esposito(1996), Innes(1997), Nosal(2001) 등의 연구에서 지속적으로 지적되었다.

12) 통상 공용수용이 장기간에 걸쳐 계획되고 집행되는 상황에서 수용권자의 수용계획발표로 인해 건축허가 불허 등과 같은 공적 규제가 강화되어 토지가치가 하락하고, 수요예상토지에 대한 신규투자 취소 등에 따라 부동산시장의 왜곡이 발생하는 현상을 ‘수용우려(Condemnation Blight) 혹은 ‘계획우려(Planning Blight)’라 하는데, Hagman(1972), Kanner(1973) 등에 잘 나타나 있다.

었다. 이러한 시각 하에서 Fishel and Shapiro(1989), Burrows(1991), Miceli and Segerson(1994) 등은 사회후생 극대화(social maximization) 수준의 보상이 효율적이라 주장한다.¹³⁾

정당보상에 대한 이러한 이론적인 논의에 비해 실제 보상액 산정이 시장가치와 얼마나 연계되어야 하는지 혹은 사회후생을 극대화하기 위해 보상액이 시장가치의 어느 수준에서 결정되어야 하는지 등에 대한 연구는 많지 않다.

먼저 정당보상 실현을 위한 효율적 보상수준과 시장가치와의 관계를 연구한 Fishel and Shapiro(1989), Nosal(2001) 등에 따르면 시장가치 수준 혹은 시장가치의 일부(fraction)로 보상되어야 한다고 주장한다. Fishel and Shapiro(1989)는 다수결 모델(majoritarian model)을 이용하여 정당보상을 위해 보상평가가 시장가치와 연계되어 이루어져야 한다는 것을 논리적으로 보이고 있다. 다만 완전한 시장가치 수준이 아닌 그 이하에서 보상이 이루어져야 한다고 주장한다. 왜냐하면 시장가치수준으로 완전보상이 이루어질 경우 피수용자의 과다투자(over-investment)가 발생하여 사회후생이 감소할 것이기 때문이라는 것이다. Nosal(2001)은 정부의 수용결정이 사회후생 극대화에 있는 것이 아니라 사적 이익극대화에 있다는 가정하에, 조세 및 보상정책 모델(tax and compensation policy model)을 이용하여 피수용자가 완전한 시장가치(full market value) 수준으로 보상을 받아야 한다고 주장한다.

한편 Esposto(1996, 1998)는 정부가 피수용자로부터의 보상소송 증가와 이로 인한 공익사업지연 등의 위험을 회피하기 위해 시장가치 수준이 상으로 보상가격을 책정하는 경향이 있다고 주장한다.¹⁴⁾ Miceli and Segerson(1994), Hermalin(1995) 등은 보상액 산정이 시장가치와 독립적으로 이루어져야 한다는 주장을 펴기도 한다.

결과적으로 시장효율적 정당보상 수준이 시장가치대비 어느 수준이어야 하는가에 대해 학자들간의 통일된 의견은 아직까지 없는 듯하다.

3. 보상액 산정에 대한 선행연구

앞서 살펴본 법학계에서 주장하는 완전보상이나 경제학계에서 주장하는 효율적이고 공정한 보상수준 모두 시장가치 수준의 보상으로 귀결된다. 하지만 현실에서 시장가치 수준의 정당보상이 과연 제대로 이루어지고 있는가? 만일 정당보상이 이루어지지 못한다면 그 원인은 무엇인가? 이의 규명을 위해 부동산 거래자료를 이용하여 통계적으로 추정된 시장가치와 실제 보상액을 비교분석한 선행연구들을 간략히 요약하면 다음과 같다.

공용수용에서 보상액과 공정시장가치를 비교 분석한 최초의 실증적 연구는 Munch(1973, 1976)이다. 이 연구에서는 1962년부터 1970년까지 시카고지역 3개의 대규모 도시재개발사업에 대해 798개 보상자료의 시장가치를 추정하였다. 이를

13) 김일중 · 조준모(2000, 257-260)는 이러한 보상체계와 효율성과의 관계를 비교적 잘 정리하고 있으며, 특히 이들이 제시한 보상수준이 경제효율성뿐만 아니라 공정성과 연계되어 있음을 논리적으로 보였다

14) 정부를 비롯한 수용자가 소송증가 혹은 사업지연에 따른 비용에는 보상자금 조달과정에서 발생하는 이자 등 금융비용, 사업지연에 따른 정치적 · 정책적 부담 등이 있다. 이러한 비용이 커질수록 수용권자가 정당보상액보다 높은 보상금을 지불할 유인은 증가하게 된다 (이호준, 2010).

위해 1,200개의 거래자료를 이용하여 시장가치 추정모델을 도출하였다. 이 연구에 따르면 정부는 지가수준이 높은 지역의 토지는 과다평가를 하고, 낮은 지역에서는 과소평가를 하는 것으로 나타났다. 필자는 그 이유를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 보상소송을 위해 변호사를 채용함에 있어 정부는 보상액이 클수록 양질의 변호사를 고용할 수 없기 때문에 고액물건 소송에서 상대적으로 열위에 있게 되고, 저가물건에서는 반대로 우위에 있는 경우가 발생한다는 것이다. 둘째, 도시개발사업의 토지들은 동질성이 높고 상대적으로 저가인데, 이들 토지들은 통상 보상상선에 제약을 받게 되어 과다보상을 받을 기회가 줄어들게 된다. 셋째, 보상소송에는 많은 고정비용이 소요되므로 저가부동산의 토지소유자들은 고가부동산소유자에 비해 소송을 제기할 유인이 적다는 점이다.

Claurette, Kuhn and Schwer(2004)은 미국 네바다주 Clark County지역의 60개 보상평가자료와 374개 거래자료를 이용한 헤도닉분석을 통해 공정시장가치와 보상액간의 관계를 분석하였다. 이 연구에 따르면 정부가 지명한 감정평가사가 보상액 산정시 고려하는 요소가 시장과 다르다는 것을 보였으며, 보상평가액이 추정된 시장가치보다 평균 17% 높다고 주장한다.

Chang(2010)은 1990년부터 2002년까지 뉴욕시 부동산거래자료(74,879건)를 이용하여 헤도닉분석을 통해 시장가치추정모델을 도출하였다. 이를 통해 89건의 수용토지에 대한 공정시장가치와 실제 보상액을 비교한 결과, 전체의 53%는 과소보상을, 40%는 과다보상을, 그리고 7%는 적정보상을 한 것으로 분석되었다. 특히 전체의 40%는 극단적인 과소보상(50%이하) 혹은 과다보상

(150%이상)을 받은 것으로 나타났다. 이어 Chang(2011)에서는 1990년부터 2003년까지 뉴욕시 거래자료 7,500여개를 이용하여 헤도닉기법을 통해 27개 피수용토지의 공정시장가치를 추정하였다. 이 추정된 공정시장가치를 수용권자의 협상제시가격, 피수용자의 요구가격, 법원의 보상결정액과 비교한 결과, 세 가지 가격 모두가 대부분이 공정시장가치보다 높은 것으로 나타났다. 이 연구에서 특징적인 것은 수용권자의 협상제시가격이 공정시장가치에 가장 근접한다는 점과 법원의 보상결정액이 피수용자의 요구가격보다는 수용권자의 보상제시액과 밀접하게 연계되어 있다는 점이다. 저자는 그 이유로 수용권자가 보다 정확한 평가가치를 산출할 유인을 가진다는 점, 수용권자의 보상제시액이 공정시장가치에 보다 근접한다는 점을 제시한다. 그럼에도 불구하고 부동산가치를 평가하기 위해 사용되는 평가기법의 주관성과 평가과정에서 빈번히 발생하는 편(bias) 가능성 때문에 3가지 가격 중 어느 것이 더 정확하다고 판단하기 어렵다고 주장한다.

부동산 거래자료를 이용하여 헤도닉기법을 통한 시장가치추정모델을 도출하고, 이를 통해 산출된 시장가치와 실제 보상액을 비교한 국내의 실험적 연구는 박성규(2006)이다. 이 연구에 따르면 경기 화성, 강원 춘천, 경남 김해지역을 대상으로 보상자료(1,040건)와 거래자료(9,014건)를 이용하여 동일한 방식으로 실증분석을 시행한 결과, 보상가격이 공시지가에 비해 평균 1.5~2.0배 높은 것으로 나타났으며, 추정된 시장가치에 비해서는 1.27~2.1배 높은 것으로 나타났다. 다만 이 연구에서는 자료의 제한으로 시·군·구 전체 자료를 이용하여 시장가치추정모델을 개발하고 이를 이용하여 피수용토지의 시장가치를 추정하

였는데, 이 과정에서 지역별 입지적 특성과 지가 수준 차이를 정확히 반영하지 못한 한계가 있다.

한편 Lin(2009)는 대만 Nei-Hu 지역과 Nan-Kan 지역의 1994년부터 2004년 매매자료 각 2,823개와 1,354개를 이용하여 특정시점에서 보상이 이루어졌을 경우 피수용자가 받을 것으로 예상되는 추정된 보상액과 실제 매매가격을 비교하였다. 대만은 토지의 보상가격을 정부가 공시하는 토지가격에 일정비율을 곱하여 결정한다.¹⁵⁾ 이러한 점을 기초로 실제 거래된 필지와 추정된 보상가격을 비교한 결과, Nei-Hu 지역에서는 예상보상가격이 매매가격에 비해 평균 17.53% 낮은 것으로 나타났으며, Nan-Kan 지역에서는 평균 14.31% 낮은 것으로 나타났다. 결과적으로 보상가격이 매매가격의 평균 82~86% 수준에서 결정된다는 것이다. 여기서 보다 중요한 문제는 보상예상가격과 매매가격간의 차이가 일정하지 않다는 것이다. Nei-Hu 지역의 경우 50% 이상이 과소보상되는 것으로 나타난 반면 17%의 토지는 보상가격이 매매가격의 1.1배 이상인 것으로 나타났다.

한편 Żróbek and Walacik(2009)은 전 세계 12개국을 대상으로 공용수용 보상액 산정에 대한 설문조사를 실시하였는데, 핵심은 보상액 산정시 상실된 소유권에 대한 가치 외에 다른 요인들을 고려하느냐였다.¹⁶⁾ 조사결과 6개 국가(호주, 키프러스, 핀란드, 독일, 노르웨이, 뉴질랜드)는 소유

권 가치 외에 수용으로 인해 상실된 이익(lost profits)과 추가적인 비용(additional cost)을 포함하여 보상액을 산정하는 것으로 조사되었다. 중국, 폴란드, 스웨덴, 헝가리는 상실된 이익만을 고려하는 것으로 나타났으며, 대만과 터키는 소유권 가치만을 보상액 산정시 반영하는 것으로 조사되었다.

Ⅲ. 우리나라 공용수용의 보상액 산정기준

1. 『토지보상법』 상의 보상액 산정원칙

우리나라의 공용수용은 토지수용위원회의 재결로써 절차가 종결된다. 하지만 수용의 효력은 재결에서 정한 보상금을 토지소유자 혹은 이해관계인에게 지급하거나 공탁함으로써 발생된다. 여기서 핵심은 어떠한 원칙과 기준에 따라 보상액이 결정되느냐이다. 현재 우리나라의 공용수용에 따른 보상의 기본원칙과 구체적인 보상기준은 공용수용의 일반법적 성격을 가지는 『토지보상법』에 명시되어 있다. 『토지보상법』에서 규정하고 있는 보상의 기본원칙은 크게 7가지로 정리될 수 있는 듯 하다 (류해웅, 2005)

첫째, 법 제61조에 따라 공익사업을 위한 토지

15) 대만에서 정부가 공시하는 지가는 가격, 입지특성 등이 유사한 토지들을 하나의 valuation zone을 설정하고, 각 zone별로 산정한 적정 토지가격을 의미한다. 참고로 2006년 기준 타이페이시의 valuation zone은 총 3,049개이다. 통상 정부의 공시가격은 시장가격보다 낮은 수준에서 결정되며, 보상액 산정시 적용되는 조정률은 관련 정부기관에서 시장가격과의 비교분석을 통해 정하되 보상위원회의 승인을 받아야 한다 (Lin, 2009).

16) 조사대상 12개 국가는 호주, 중국, 키프러스, 핀란드, 독일, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 스웨덴, 대만, 터키, 헝가리였다.

등의 취득에 대한 보상을 사업시행자가 하도록 한다는 것으로, 이를 ‘사업시행자 보상원칙’이라 부른다.

둘째, 법 제62조에서는 사업시행자가 공익사업을 위한 공사를 착수하기 전에 토지소유자 혹은 이해관계인에게 보상액 전액을 지급할 것을 의무화하고 있는데, 이를 ‘사전보상의 원칙’이라 한다.

셋째, 법 제63조 제1항에 따라 다른 법률에서 특별히 정한 경우를 제외하고 사업시행자는 현금 보상을 실시해야 한다는 것으로, 이를 ‘금전보상 원칙’이라 한다. 다만 토지소유자의 요청 또는 보상금이 3천만원을 넘는 경우 채권보상이 인정되고 있다.

넷째, 법 제64조에 따라 공용수용에 대한 보상은 개인별로 실시하는 것을 원칙으로 하는데, 이를 ‘개인별 보상원칙’이라 한다. 다만, 이 경우에도 담보권 설정 등 복수의 권리자가 있는 경우 예외를 인정하고 있다.

다섯째, 법 제65조에서는 동일한 사업지역 안에 보상시기를 달리하는 동일인 소유 토지가 여러개 있는 경우 소유자의 요청 등에 따라 보상금을 일괄 지급하도록 하고 있는데, 이를 ‘일괄보상원칙’이라 한다.

여섯째, 법 제66조에서는 동일 토지소유자의 일부가 수용되어 잔여지의 가치가 상승하거나 그 밖의 이익이 발생하더라도 이를 수용으로 인한

손실과 상계할 수 없도록 하고 있다. 이를 ‘사업시행자이익과의 상계금지원칙’이라 하는데, 이는 잔여토지 가치상승에 따른 피수용자의 개발이익을 이유로 사업시행자가 보상액을 차감하지 못하도록 함으로써 피수용자를 보호하고자 하는 제도적 장치이다.

일곱째, 법 제67조 제1항에 따라 보상액은 협의취득의 경우 협의성립당시 가격으로, 수용재결의 경우 재결시점의 가격으로 산정된다. 이를 ‘시가보상원칙’이라 한다. 다만 보상액 산정은 사업인정 고시일전 공시지가 기준일부터 가격시점까지 시점수점 및 사정수정을 통해 개발이익을 배제하도록 하고 있다. 이를 일명 ‘개발이익 배제원칙’이라 부른다.

위에서 살펴본 7가지 보상의 기본원칙 가운데 현재 가장 논란이 되고 있는 것이 마지막의 “개발이익 배제원칙”이다. 개념상 개발이익은 ‘일정 기간 토지가치의 증가분 가운데 토지소유자의 투자나 노력과 관계없이 발생한 불로소득’으로 정의된다. 지금까지 법조계 및 학계의 다수의견은 ‘개발이익이 전적으로 수용권자의 투자에 의해 개발사업의 시행으로부터 생기는 것이므로 피수용토지의 객관적 가치에 포함되어서는 안 된다’는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 인식은 불로소득의 사유화가 부동산투기를 유발하며, 사회정의실현을 위해 환수되어야 할 대상이라는 국민적 정서에 기반한다. 이러한 개발이익 배제원칙이 구체화된 보상

17) “토지수용으로 인한 손실보상액을 산정함에 있어서 당해 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하는 계획의 승인·고시로 인한 가격변동은 이를 고려함이 없이 수용재결 당시의 가격을 기준으로 하여 적정가격을 정하여야 하나, 당해 공공사업과는 관계없는 다른 사업의 시행으로 인한 개발이익은 이를 배제하지 아니한 가격으로 평가하여야 한다.” (대법 91누7774)

“공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 기업자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 피수용자인 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생한 것이 아니다. … 중략 … 또한 개발이익은 공공사업의 시행에 의하여 비로소 발생하는 것이므로 그것이 피수용토지가 수용당시 갖는 객관적 가치

액 산정기준이 공시지가를 기준으로 한 보상액 산정이다.

『토지보상법』 제70조에서는 개발이익의 배제를 위해 공시지가를 기준으로 보상액을 산정하도록 하고 있다. 특히 법 제70조 제3항과 제5항에 따르면, 사업인정 이전 협의취득에 있어 공시지가는 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가장 가까운 시점의 공시지가를 적용하며, 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 당해 공고일 또는 고시일 이전 최근시점 공시지가를 적용하도록 하고 있다.¹⁸⁾

2. 공시지가 기준 보상액 산정과 기타요인 보정

『토지보상법』 제70조 제1항에 따라 협의취득 또는 재결수용 토지는 『부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률(이하 ‘부동산가격공시법’)』에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하도록 하고 있다. 만일 공시지가의 공시기준일(매년 1월 1일)과 가격시점간에 차이가 있는 경우 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 보상하도록 하고 있다.¹⁹⁾

공시지가를 기준으로 한 보상액 산정은 1989년 『부동산가격공시법』의 제정을 계기로 시행되었다. 문제는 이러한 공시지가가 시장가치를 제대로 반영하지 못하고 매우 낮은 수준에 머물고 있다는 점이다. 한국부동산연구원(2010)에 따르면 보상액 산정의 기준이 되는 표준지 공시지가의 실거래신고가격 대비 비율(시세반영률)은 60.5%인 것으로 분석되었다.²⁰⁾ <표 1>에서 확인할 수 있는 것처럼 용도지역별 표준지의 시세반영률은 상업 > 주거 > 공업 > 농림 > 녹지 > 자연보전 > 관리지역 순이다. 토지의 이용상황별로는 상업용 > 주거용 > 공업용 > 전답 > 임야 순으로 시세반영률이 높은 것으로 나타났다.

이러한 시세반영률 조사결과는 토지소유자들에게 『토지보상법』에서 규정하고 있는 정당보

에 포함된다고 볼 수도 없다. ... 중략 ... 따라서 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고는 볼 수 없으므로, 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정한다 하여 헌법이 규정한 정당보상의 원리에 어긋나는 것이라고는 판단되지 않는다.” (헌재 89마107)

- 18) 최근 일부 학자들을 중심으로 이러한 개발이익 배제원칙이 부당하다는 주장이 제기되고 있다. 류해웅(2005)은 토지소유자가 보상액만으로 인근에 대체토지를 취득할 수 없는 상황에서 개발이익 배제는 토지소유자의 희생만 강요한다고 주장한다. 류하백(2007)은 타 법률에서 양도소득세, 개발부담금 등을 통해 개발이익을 환수하는 제도적 장치가 있음에도 불구하고 피수용자에 대해서만 개발이익을 배제토록 하는 것은 불합리하다고 주장한다. 이는 결과적으로 정당보상의 개념에 대한 새로운 정립과 함께 개발이익을 배제한 보상액이 정당보상과 합치되는가에 대한 면밀한 재검토가 필요하다는 점을 시사한다.
- 19) 통상 ‘적정가격’이라 함은 “당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성 가장 높다고 인정되는 가격”을 말한다 (『부동산가격공시법』 제2조 제6항).
- 20) 이 결과는 『부동산가격공시법』에 따라 2인의 감정평가사가 평가하여 국토해양부장관이 고시한 표준지(50만 필지) 가운데 2009년 1월부터 12월까지 거래된 필지(7,746필지)를 대상으로 분석한 것이다.

〈표 1〉 토지유형별 표준지 시세반영률

용도지역	주거	상업	공업	녹지	관리	농림	자연보전
시세반영률	71.6	79.2	64.7	59.2	55.5	61.6	56.6
이용상황	주거용	상업주상용		공업	전답	입야	
시세반영률	68.3	80.1		69.3	57.7	51.4	

자료 : 한국부동산연구원(2010)

상 실현을 위한 적정가격보다 낮은 수준에서 보상액이 결정될 수 있다는 우려를 주게 된다. 하지만 『토지보상법』 제68조에 따라 선정된 2인 이상의 감정평가사는 법에서 정한 i) 지가변동률·생산자물가상승률 등을 통한 시점수정, ii) 개별특성 차이를 반영한 사정보정, 그리고 iii) 기타요인 보정을 통해 사실상 시장가치 수준에서 보상액을 정하고 있다. 즉 공시지가가 시장가치보다 월등히 낮게 책정된다는 점을 감안하여 정당보상의 실현을 위해 보상액을 정상적 시장가치 수준으로 조정하고 있는데, 그 핵심적 역할을 수행하는 것이 “기타요인 보정”이다. 문제는 인근 유사토지의 정상거래가격, 보상선례, 호가 등을 이용하여 공시지가 기준 보상액을 추가로 조정하는 “기타요인 보정”에 대해 학자들간의 의견이 충돌한다는 것이다.

수용권자로부터 보상액 산정을 의뢰받은 감정평가사들이 실제 피수용토지의 가치를 평가함에

가장 많이 참고하는 것인 국토해양부 훈령 제215호인 『감정평가에 관한 규칙』과 한국감정평가협회의 내부지침인 “토지보상평가지침”이다. 특히 후자인 토지보상평가지침에는 보상평가의 세부적인 기준과 절차를 비교적 자세히 규정하고 있다.²¹⁾ 이 가운데 가장 이슈가 되는 것인 제16조에 규정된 기타요인 보정이다.

개념적으로 기타요인이란 ‘지가변동률·생산자물가상승률·지역요인 및 개별요인의 비교 외에 지가변동에 영향을 미치는 요인’을 의미하는데, 여기에는 관계법령에 따른 토지의 사용·처분 등의 제한 또는 그 해제, 도시관리계획의 결정·변경 또는 도시계획사업의 시행, 공익사업의 시행이나 공공시설의 정비, 은행 등 금융기관의 이자율의 변동 등이 있다. 문제는 이러한 기타요인을 어떻게 산정하느냐인데 지침 제16조 제3항에서는 보상선례의 평가기준 및 평가가격 등을 참작하여 비율로써 산출하도록 하고 있다.²²⁾ 따라서 기타

21) 지침에서 규정하고 있는 핵심 평가기준은 객관적 기준평가(제4조), 현황기준평가(제5조), 나지상정평가(제6조), 개발이익배제평가(제7조), 공시지가 기준평가(제8조)이다. 특히 제9조와 제10조에서는 어떠한 표준지를 비교표준지로 선정해야 하는지, 어떤 공시지가를 기준가격으로 해야 하는지를 규정하고 있다. 제11조에서 제13조는 시점수정요인 가운데 하나인 지가변동률에 대해, 제14조는 생산자물가상승률의 적용에 대해 규정하고 있다. 제15조는 피수용토지와 비교표분지의 가격격차율을 도출하기 위해 비교해야 할 지역적·개별적 특성요인을 규정하고 있다.

22) 지침 제17조에 따르면 보상선례의 참작은 피수용토지 인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에 있는 것으로서 i) 용도지역·지구·구역 등 공법상 제한사항이 동일 혹은 유사, ii) 실제 이용상황 등이 동일 혹은 유사, iii) 주위환경 등이 동일 혹은 유사. iv) 지침 제10조 제1항 각호에서 정하는 적용공시지가의 선택기준과 같은 기준 이상 4가지 기준을 가진 보상선례가 있을 때 이 보상선례의 평가기준 및

요인 산정의 핵심은 인근 보상선례가 되며, 그 비율은 보상선례의 평가가격과 해당 공시지가간의 격차율이 피수용토지의 기타요인 보정률이 된다.

이러한 기타요인 보정에 대해 법률적 근거가 불명확하고 부적절한 보상선례 사용 등에 따른 보상액산정의 일관성 문제 등을 이유로 기타요인 보정을 없애야 한다는 주장과 공시지가와 시장가치의 괴리가 심한 상황에서 정당보상을 위해 불가피하다는 주장이 충돌하고 있다. 이러한 논란에도 불구하고 1990년 공시지가제도가 도입된 이후 기타요인 보정은 보상액 산정의 핵심으로서 현재까지 유지되고 있다.

IV. 우리나라 보상액 산정실태에 대한 분석

앞의 제Ⅲ.1절에서 살펴본 것처럼 우리나라 보상액 산정의 가장 중요한 특징은 표준지 공시지가를 기준으로 산정한다는 것과 보상선례·거래사례 등을 이용하여 산정된 기타요인 보정률을 공시지가 기준으로 산정된 금액에 곱하여 추가조정을 한다는 것이다. 그렇다면 피수용토지에 대한 보상액과 공시가격 사이에 얼마의 차이가 발생할까? 기타요인 보정을 비롯한 추가조정률이

어느 정도이며 이러한 조정률이 지역별 유형별로 균일한가?²³⁾ 본 절에서는 실제 보상평가자료를 이용하여 이러한 질문에 대해 답하고자 하였다. 나아가 일부지역을 대상으로 피수용토지 가운데 수용시점과 가장 가까운 시점에 매매된 토지를 조사하여 보상액과 시장거래가격과의 격차를 분석한다.

1. 자료수집 및 분포분석

필자는 일부 감정평가법인으로부터 2010년 상반기동안 수행한 보상평가 중 토지에 대한 감정평가자료를 획득하였는데, 총 65,535필지에 대한 평가금액과 보상대상 면적이 그것이다. 이 자료를 2010년 1월 1일 기준 개별공시지가 자료와 매칭시켜 이 가운데 공시지가가 없는 토지를 제외한 44,986필지에 대해 보상정보(보상면적, 보상단가)와 공적 평가정보(공시지가, 용도지역, 토지이용상황 등)를 구하였다.²⁴⁾

<표 2>에 제시된 것처럼 분석대상 토지의 지역별 분포를 살펴보면, 경기도(30.9%)에 가장 많은 필지가 분포하였으며, 인천(18.6%), 전남(12.4%), 부산(10.4%)이 그 뒤를 이었다. 용도지역별로는 녹지지역, 관리지역 주거지역에서 공익사업을 위한 공용수용이 많이 발생한 것으로 나타났다. 피수용토지의 수용전 토지이용상황을 조사한 결과, 전답이나 임야처럼 토지위해 건물이

평가가격을 고려하여 산정하게 된다.

- 23) 각 필지별 정확한 시점수정 및 기타요인 보정률은 보상평가보고서만 기재되어 있어 본고에서는 부득이하게 피수용토지의 보상가격과 개별필지의 공시지가를 비교하여 기타요인 보정률을 추정한다.
- 24) 편의상 다음과 같은 이유로 보상평가자료와 공시지가의 시점차이에 대해 수정은 하지 않았다. 보상평가액에 대한 시점수정 기준자료가 없다는 점, 두 가격간의 시점차이가 6개월에 불과하고 공시지가의 실제 고시시점이 5월 30일로 두 가격간의 시점차이가 사실상 크지 않다는 점, 6개월간 전국 평균 지가변동률이 1%미만이라는 점 때문이다.

〈표 2〉 피수용토지의 권역별 분포

시도	용도지역						
	주거	상업	공업	녹지	관리	농림	자연보전
서울	143	32	1	148			
부산	2,233	1,242		1,211			
대구	276		11	953			
인천	286	13	7	8,040	15	10	
광주	48			30			
대전	2			26			
울산				124	5	1	
경기	3,498	65	36	4,553	4,192	1,528	19
강원	462		2	379	1,256	408	46
충북	100	35	64	446	558	171	5
충남	43	2	42	650	675	160	10
전북	68	8	12	126	371	410	
전남			8	1,985	1,680	1,862	24
경북	411		2	278	1,523	1,104	55
경남	34	23	2	187	268	283	
합계	7,604	1,420	187	19,136	10,543	5,937	159
비율	16.9	3.2	0.4	42.5	23.4	13.2	0.4

시도	이용상황						합계	비율
	주거용	상업주상용	공업용	전답	임야	특수/공공*		
서울	30	11		96	46	141	324	0.7
부산	752	19	7	3,823	12	73	4,686	10.4
대구	256	7		886	53	38	1,240	2.8
인천	957	230	2,192	2,764	1,220	1,008	8,371	18.6
광주	33			8	18	19	78	0.2
대전	1			21	3	3	28	0.1
울산	11	1		35	57	26	130	0.3
경기	3,742	513	517	5,513	1,244	2,362	13,891	30.9
강원	571	42	2	1,061	368	509	2,553	5.7
충북	25	2	27	616	67	642	1,379	3.1
충남	44	8	4	913	246	367	1,582	3.5
전북	60	39	2	673	183	38	995	2.2
전남	45	18	23	4,579	246	648	5,559	12.4
경북	424	67	14	2,254	476	138	3,373	7.5
경남	63	34	5	543	77	75	797	1.8
합계	7,014	991	2,793	23,785	4,316	6,087	44,986	100.0
비율	15.6	2.2	6.2	52.9	9.6	13.5		

주) * : 특수/공공토지는 수용전부터 골프장처럼 특수목적 토지이거나 도로, 하천, 공원 등 공공용지로 이용되고 있던 토지를 의미함

없는 경우가 전체의 62.5%였으며, 주거·상업·공업용 토지는 24% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

2. 보상가격과 공시지가의 격차분석을 통한 기타요인 규모추정

정부가 공익사업을 위해 토지를 수용할 때 해당 필지의 전체를 수용하기도 하지만 때로는 일부만을 수용하는 경우도 있다. 분석대상 44,986 필지 가운데 필지의 전체면적이 수용된 경우는 11,959필지였으며, 면적의 일부만이 수용된 경우는 33,027필지로 부분수용의 비율이 더 높다. 이에 따라 보상액과 공시가격을 정확히 비교하기 위해서는 해당 필지의 보상단가(CP =보상액/보상면적)와 m^2 당 가격인 공시지가(ALP)를 산출한 후 이를 비교해야 한다.

공시지가 대비 보상단가의 비율을 RAT_{CPALP} 이라 할 때, 이는 제III.1절에서 살펴본 감정평가사가 보상액 산정시 적용하는 각 요인들의 보정

률에 대한 추정치가 된다. 특히 시점수정 등 여러 요인 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 기타요인에 대한 개략적 추정치가 된다. 그 이유는 공시지가에 의한 보상액 산정의 기준이 되는 표준지와 수용토지의 공시지가 가격수준이 비슷하고, 시점수정에 주로 적용되는 지가변동률이 크지 않다는 점, 본 연구의 분석대상 수용토지의 가격기준시점과 공시지가 가격기준시점이 6개월 이내라는 점, 특수한 사정을 반영하는 사정보정은 통상 예외적으로 적용되고 그 비율이 크지 않다는 점 때문이다.

이러한 RAT_{CPALP} 를 산정함에 우선 검토되어야 할 사항은 자료입력오류 등으로 인해 발생하는 이상치를 제거하는 일이다. 본 연구에서는 일반적으로 많이 이용되는 Box-Plot방법을 채택하였다.²⁵⁾ 이 방법을 통하여 최종 선택된 피수용토지는 41,486필지이다. 이 필지들에 대한 기초통계치를 구하면 <표 2>와 같다.

먼저 필지당 평균 보상액은 2.2억원이며, 평균 보상면적은 2,099 m^2 로 나타났다. 평균 보상단가

<표 3> 기초통계

항목	필지수	평균	표준편차	최소값	최대값
TOT_{CP} : 보상액	41486	223,682,99	1,054,003,64	14	87,911,040,00
$AREA_{CP}$: 보상면적	41486	8	8	0	325,000
CP : 보상단가	41486	2,099	14,280	0.107	12,072,000
ALP : 2010년 공시지가	41486	340,181	472,458	1	8,090,000
RAT_{CPALP} : 공시지가대비 보상단가	41486	233,825	306,586	132	8,090,000
	41486	1.94	1.04	0	5.46

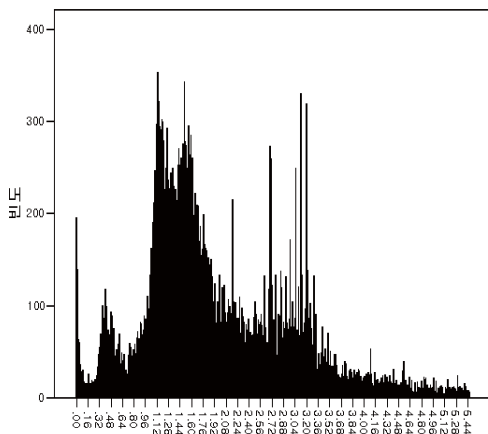
25) 공시지가 대비 보상단가의 비율을 산정한 결과 최하 0에 최대 193,696까지 나타났다. 이에 따라 본고에서는 IAAO(2010)에서 실거래가격대비 과세가격의 형평성 검증시 사용하는 이상치 제거기준(Box-Plot방법)을 적용하였다. 먼저 분석하고자 하는 변수의 사분위수를 구하고, 이를 통해 범위(IQR : inter-quartile range)를 구한다. 이어 $Q1$ (1사분위수) - $1.5 \times IQR$ 미만, $Q3$ (3사분위수) - $1.5 \times IQR$ 초과를 제거하였다. 그 결과 RAT_{CPALP} 가 -1.26미만인 경우(0필지)와 5.46초과하는 경우(3,500필지)를 제거하였다.

는 약 34만원/m²이고, 평균 공시지가는 약 23만 원/m²으로 그 격차는 약 11만원이었으며, 공시지가 대비 보상단가(RAT_{CPALP})의 평균비율은 약 194%였다. 이는 <표 1>의 전국평균 시세반영률(60.5)의 역산 값(약 165.3%)과 비교할 때 신뢰할 만한 수치인 듯 하다.

한편 RAT_{CPALP} 는 우리나라 보상액 산정의 핵심 가운데 하나인 기타요인 보정에 대한 일종의 대리변수(proxy)에 해당한다. 따라서 이를 보다 자세히 분석할 필요가 있다.

먼저 수용토지 각 필지별 RAT_{CPALP} 의 분포도를 분석하면 <그림 1>와 같다. 전체적으로 1.0을 기준으로 오른쪽으로 길게 늘어지는 현상을 보였다. 한편 RAT_{CPALP} 의 비대칭도(skewness, 일명 왜도)는 0.785로 양(+)의 값을 보였다. 이는 RAT_{CPALP} 의 분포가 중위수를 포함해 오른쪽에 더 많이 분포하는 것을 의미한다.

<그림 1> 공시지가 대비 보상단가 비율의 분포도



<표 1>에서 확인할 수 있듯이 표준지 공시지가의 시세반영률이 권역별로 상이하기 때문에 RAT_{CPALP} 역시 하위시장별로 상이하리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 이에 따라 시도 용도 지역별 및 이용상황별 RAT_{CPALP} 를 분석하였다.²⁶⁾ <표 4>는 각 하위시장별 1사분위수와 3사분위수를 나타낸 것이다.

전체적으로 시세반영률이 낮은 관리지역, 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역에서 RAT_{CPALP} 가 비교적 높게 나타났다. 흥미로운 점은 <표 1>에 제시된 용도지역별 시세반영률의 역산값(주거 1.40, 상업 1.26, 공업 1.55, 녹지 1.69, 관리 1.80, 농림 1.62, 자연보전 1.77)과도 순서는 비슷하다는 점이다. 다만 관리지역보다 농림지역에서 RAT_{CPALP} 가 더 높다는 점이 특징적이다. 이용상황별로는 임야와 특수/공공용지에서 RAT_{CPALP} 가 가장 높고, 전답, 개발용지(주거용, 상업용, 공업용) 순이었다. 이러한 결과는 <표 1>에서 살펴본 시세반영률의 역산값(주거 1.46, 상업 1.25, 공업 1.44, 전답 1.73, 임야 1.95)의 순서와도 전반적으로 일치하였다. 지역별로는 대도시지역보다 도지역에서 RAT_{CPALP} 가 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다.

3. 보상가격과 거래신고가격의 격차 분석

수용권자들이 헌법의 규정에 따라 피수용자에게 정당보상을 하고 있는가를 확인하는 가장 이상적인 방법은 Munch(1973, 1976), Claurette, Kuhn and Schwer(2004), Chang(2010), 박성규

26) 기타요인 보정률에 대한 많은 비판에도 불구하고 필자가 현재까지 아는 한 전국을 대상으로 RAT_{CPALP} 를 체계적으로 분석한 선행연구는 없는 듯하다. 이 연구가 향후 이에 대한 보다 다양한 연구를 수행하는 시발점이 되기를 기대한다.

(2006)의 경우처럼 피수용토지의 정상적인 시장 가치를 추정하고, 이를 실제 보상액을 비교함으로써 정당보상 여부를 판단하는 방법이다. 하지만 아쉽게도 선행연구에서 공통적으로 범하는 오류는 소수의 거래자료와 제한된 가격영향요인자료를 이용하여 시장가치추정모형을 설정하고, 이로부터 개별 수용토지의 시장가치를 추정하였는

데 이로 인해 다양한 오차가 발생하였을 것으로 예상된다. 실제로 Chang(2010, 2011)에서는 보상액이 시장가치추정액의 50% 미만이거나 150%를 초과하는 극단적 보상형태가 종종 나타나는 것으로 분석되었다.

이러한 한계점을 인식한 필자는 다양한 오류 발생가능성이 있는 가치추정모형 대신 실제 보상

〈표 4〉 권역별 RAT_{CPALP} 의 범위(inter-quartile range)

시도	용도지역						
	주거	상업	공업	녹지	관리	농림	자연보전
서울	0.84-2.33	0.83-2.91		1.29-2.39			
부산	1.05-1.20	1.08-1.21		1.09-1.34			
대구	1.51-1.81		1.05-1.93	1.87-2.76			
인천	1.64-2.17	2.02-2.22		1.17-1.70	1.62-2.98	2.25-3.61	
광주	1.51-1.71			2.17-4.83			
대전				1.18-1.87			
울산				1.65-3.58	1.67-2.38		
경기	1.43-1.77	1.38-1.74	1.00-2.03	1.14-2.17	1.15-1.86	1.62-2.33	0.88-4.62
강원	1.47-1.89			1.65-2.03	2.15-3.31	2.59-3.78	1.76-1.99
충북	1.23-2.75		1.61-2.48	1.72-4.45	1.95-2.77	1.97-3.15	1.95-2.00
충남	2.18-4.15		2.88-3.18	2.72-3.25	1.55-3.17	2.21-3.30	2.37-3.61
전북	1.74-2.64	1.30-3.10		1.93-3.83	2.46-3.86	1.82-2.56	
전남			2.20-2.45	3.00-3.20	1.87-3.46	2.46-2.71	2.75-4.16
경북	0.76-1.98			2.14-2.87	2.07-3.61	2.06-3.55	2.78-3.35
경남	1.07-2.51	1.18-1.37		2.46-3.28	2.43-3.24	2.17-3.32	
시도	이용상황						
	주거용	상업주상용	공업용	전답	임야	특수/공공	
서울	0.56-1.71			0.81-1.56	0.64-2.39	2.03-3.45	
부산	1.16-1.30	0.98-2.10		1.06-1.19	1.23-1.29	1.21-4.31	
대구	1.52-1.79	1.45-1.57		1.88-2.72	1.38-3.84	1.89-4.21	
인천	1.07-1.51	1.17-1.85	0.91-1.28	1.35-1.78	1.63-3.09	1.28-2.30	
광주	1.52-1.69			2.46-3.99		1.21-2.48	
대전				1.18-1.59			
울산	1.03-2.38			1.61-2.53	3.34-4.83	0.85-1.78	
경기	1.44-1.74	1.28-1.72	1.05-1.77	1.35-2.17	0.94-2.15	1.28-1.93	
강원	1.50-2.07	1.04-1.87		1.92-3.13	2.95-4.21	1.23-3.00	
충북	2.13-2.94		1.61-2.39	1.88-2.81	1.85-3.70	1.62-4.09	
충남	1.91-3.81		1.25-3.89	1.75-2.91	2.92-4.00	2.88-4.37	
전북	1.76-2.70	1.43-2.34		1.88-2.88	2.98-4.08	2.29-5.05	
전남	1.59-3.77	1.56-2.23		2.58-3.20	0.77-4.36	1.49-4.65	
경북	0.88-2.46	0.49-1.73	1.38-2.57	2.09-3.45	2.15-4.56	2.30-4.86	
경남	1.47-2.91	0.77-1.37		2.36-3.25	2.80-3.76	1.40-3.83	

평가시점과 가장 가까운 시점에 매매된 실거래자료(*SP*, sales price)와 보상액(*CP*)을 비교하고자 하였다. 이는 Lin(2009)의 연구에 착안한 것이다.

하지만 아쉽게도 우리나라는 공동주택에 대한 거래자료는 일반에 공개되지만 토지에 대한 거래자료는 공개되지 않는다. 이에 따라 보상건수가 많은 7개 지방자치단체(광역시 3개, 중소도시 2개, 군지역 1개)를 선별하여 이들을 대상으로 다양한 방법론을 이용하여 2009년과 2010년에 실거래자료를 수집하였다. 그 결과 <표 4>와 같이 7개 지자체에서 수용토지 가운데 총 152개 필지가 거래되었고, 거래가격대비 보상액의 비율(RAT_{CPSP}) 평균은 약 123%로 보상액이 시장 상황을 반영한 거래가액보다 다소 높게 산정된 것으로 나타났다.²⁷⁾

V. 결론

공익사업을 원활한 추진을 위해 민간재산을 강제적으로 취득하는 공용수용은 수용권을 가진 사업시행자에게 대상선정의 자율성과 취득절차의 강제성을 부여한다는 점 때문에 종종 민간의 강력한 저항을 접한다. 이는 강제수용이 공식적으로 성립되는 사업인정에 대해 토지소유자의 이익을 제기할 수 있는 절차가 제한적이고, 법적 구제수단을 통한 사업인정 취소가 사실상 불가능한 우리의 여건에서 빈번한 물리적 충돌은 불가피하다. 이에 따라 사업시행자들은 공용수용과정에서 보상액을 토지소유자에게 보다 유리하게 산정함으로써 이러한 충돌을 줄이고자 한다.²⁸⁾ 결과적으로 공용수용에 있어 관건은 보상액을 어떻게 설정하느냐에 달려있다.

제II장의 논의로부터 알 수 있듯이 『헌법』

<표 5> 거래가격대비 보상액 비율

시군구	필지수	평균	최소	최대
대구 달서구	14	1.29	0.74	3.41
인천 부평구	32	0.98	0.51	2.00
울산 북구	29	1.00	0.98	1.02
강원 춘천시	18	1.57	0.51	6.33
충북 충주시	24	1.45	1.05	1.61
강원 인제군	35	1.11	0.86	1.60
합계	152			

27) 이는 거래시점과 보상평가시점의 차이에 따른 지가변동률을 반영한 결과일 수도 있다. 다만, 보상이 이루어지기 직전에 거래된 토지단가에는 투기적 요인을 포함할 가능성이 있는 바, 투기여부에 대한 검증이 어려운 바, 이는 연구의 한계로 남긴다. 이를 지적한 익명의 심사자에게 감사드린다.

28) 이는 Munch(1976), Esposito(1996, 1998), Claretie, Kuhn and Schwer(2004) 등 여러 선행연구에서 일찍이 밝힌 내용이며, 특히 김일중·조준모(2000)은 동강댐 사례를 들어 사업시행자들이 사전에 토지소유자에게 관대한 보상을 약속함으로써 토지소유자의 반발을 줄이려 한다고 하였다.

제23조 제3항에 규정된 정당보상의 개념과 관련한 여러 법학자들의 주장과 경제효율성을 달성하기 위한 합리적 보상수준에 대한 경제학자들의 오랜 연구에도 불구하고, 과연 어느 수준이 정당 보상인가에 대해서는 일치된 의견은 없는 듯하다. 다만, 최소한 공정시장가치(fair market value) 수준 이상으로는 보상해야 한다는 것이 주된 시각이다. 시장가치와 보상액간의 관계에 대한 선행연구에 따르면 보상액이 시장가치보다 높은 수준에서 결정되는 것으로 나타났다.

이에 따라 제Ⅲ장에서는 우리나라 보상액산정이 공시지가를 기준으로 한다는 점과 주로 과세 부과를 목적으로 하는 공시지가가 시장가치보다 매우 낮게 책정됨에 따라 “기타요인”이라는 항목을 설정하여 공시지가를 기준으로 산정된 금액을 추가로 조정하고 있다는 점을 살펴보았다. 문제는 이러한 기타요인 보정이 감정평가사에게 전적으로 일임되어 있고, 구체적인 보정치외의 규모가 체계적으로 정립되어 있지 않다는 것이다.²⁹⁾ 참고로 미국은 보상액 산정이 전적으로 법원에 위임되어 있고, 법원이 임명한 독립적인 감정평가사들이 다양한 평가기법을 통해 시장가치를 분석하고 합리적인 보상액을 산정한다. 특히 *kelo*사건 이후에는 일부 주의 경우 시장가치보다 높은 수준에서 보상액을 정하도록 제도화하고 있다.³⁰⁾

시가보다 낮게 책정된 공시지가를 기준으로

보상액이 산정되는 우리나라에서 보상액의 적정성 논란을 해결하기 위해서는 실제 보상액이 시가의 어느 수준에서 결정되고 있는지에 대한 분석이 선행되어야 한다. 이에 따라 제V장에서는 전국의 보상평가 자료와 공시지가 자료를 이용하여 감정평가사가 보상액 산정시 적용하는 기타요인 보정율을 추정하였다. 그 결과 전국 평균은 194%로 이는 공시지가 시가반영률의 역산값(165.3%)보다 높은 것을 확인할 수 있었다. 이는 시장가치수준 이상으로 보상액이 산정된다는 것을 암시하며, 이는 비록 소규모이지만 실제 거래 가격과 보상액의 상호비교를 통해서도 부분적으로 확인할 수 있었다. 또한 기타요인 보정의 객관성 논란과 관련하여 권역별 기타요인 보정치의 범위를 분석하였다. 문제는 기타요인 보정과 관련한 논란의 원인은 시가보다 낮은 수준에 머물고 있는 공시지가 수준과 그 격차가 지역별로 상이하다는 데 있다. 따라서 시가보다 낮은 수준에 머물고 있는 공시지가로 인해 야기된 기타요인 보정의 성격 문제와 권역별 격차문제를 해결하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

국가마다 공용수용시 토지소유자에 대한 정당보상을 제도화하고 있지만 이를 구체적으로 실천하는 방법은 조금씩 상이하다. 이는 개별국가들이 직면하는 공용수용의 절차적 차이뿐만 아니라 사회·경제·문화적 차이에도 기인한다. 그럼에

29) 이와 관련하여 Merrill(2002, 128)의 다음 내용은 우리에게 보상액 산정에 대한 다양하고 체계적인 분석 방법의 도입필요성을 시사한다.

“공용수용에서 진정한 시장은 없다. 따라서 공정시장가치는 하나의 객관적 기준에 의한 산정될 수 없다. 따라서 가치는 다양한 불완전한 평가기법 사용을 통해 개발되어야 한다.”

30) Wyman(2007)에 따르면, 미시건주는 2006년 헌법 개정을 통해 시장가치의 최소 125%수준이상으로 보상할 것을 규정하였다. 인디애나주는 125-150%에서 보상이 이루어지도록 하였으며, 캔사스주는 민간개발목적 수용의 경우 시장가치의 200%수준에서 보상하도록 하였다. 몬태나주는 주택의 경우 시장가치의 125%수준에서, 만일 해당 주택에서 50년 이상 거주한 경우에는 150% 수준에서 보상할 것을 규정하였다.

도 불구하고 공익사업의 원활한 추진과 민간 재산권의 안정적 보호를 통해 사회후생을 극대화하고 공정한 법질서 확립이라는 궁극적 목적은 비슷한 듯하다. 이를 달성하기 위해서는 다양한 연구가 필요하다. 하지만 우리나라의 공용수용에 대한 연구는 주로 법학계를 중심으로 이루어져왔다.³¹⁾ 앞으로 공용수용 정당절차, 보상액 산정, 등에 관한 다양한 경제학적 연구가 진행되기를 기대한다.

논문접수일 : 2011년 7월 19일
 논문심사일 : 2011년 8월 10일
 게재확정일 : 2011년 11월 11일

참고문헌

1. 김일중·조준모, “공용수용의 정당절차에 관한 법경제학적 분석 : 동강댐 사건을 중심으로”, 『경제학연구』, 제48집 제2호, 한국경제학회, 2000, pp. 247-292
2. 김일중·양진석, “국가대 민간 갈등 : 공용수용의 헌법조항을 중심으로”, 『공공경제』, 제4권, 한국공공경제학회, 1999, pp. 253-305
3. 김일중·양진석, “한국의 공용수용 분쟁 : 거래비용가설 및 판례선택편이 교정을 중심으로”, 『경제학연구』, 제49집 제1호, 한국경제학회, 2001, pp. 57-89
4. 김일중·박성규, “정부의 공공사업 추진을 위한 토지수용권과 민간의 재산권 보호를 위한 환매권에 관한 경제학적 분석”, 『재정논집』 제20집 제2호, 한국재정학회, 2006, pp. 127-168
5. 류하백, 『토지수용과 기본권 침해』, 부연사, 2007
6. 류해웅, 『신수용보상법론』, 제4판, 부연사, 2005
7. 박성규, “공용수용의 정당보상에 관한 연구”, 『전문경영인연구』, 제10집 제1호, 한국전문경영인학회, 2006, pp. 107-127
8. 박윤흔, 『행정법 강의』, 박영사, 2009
9. 박평준, “공시지가가 보상액 산정에 미치는 영향”, 『토지공법연구』, 제9집, 한국토지공법학회, 2000, pp. 85-105
10. 이상규, 『신행정법론(上)』, 법문사, 2000

31) 공용수용에 대한 국내의 경제학적 연구는 김일중·양진석(1999, 2001), 김일중·조준모(2000), 김일중·박성규(2006), 박성규(2006), Kim and Park(2010) 등 매우 적다.

11. 이호준, 「공용수용제도 개선방안 연구(Ⅰ) : 수용보상에 관한 유인체계 분석」, 한국개발연구원, 2010
12. 한국부동산연구원, 「실거래가를 활용한 시가 수준 추정에 관한 연구」, 2010
13. Blume, Lawrence, Daniel Rubinfeld and Perry Shapiro, “The Taking of Land: When Should Compensation Be Paid?,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, 1984, pp. 71-92
14. Blume, Lawrence and Daniel Rubinfeld, “Compensation of Takings: An Economic Analysis,” *California Law Review*, Vol. 72, 1984, pp. 569-628
15. Burrows, Paul, “Compensation of Compulsory Acquisition,” *Land Economics*, Vol. 67, 1991, pp. 49-63
16. Chang, Yun-Chien, “An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990-2002,” *Journal of Legal Studies*, Vol. 39, 2010, pp. 201-244
17. Chang, Yun-Chien, “An Empirical Study of Court-Adjudicated Takings Compensation in New York City: 1990-2003,” *Journal of Empirical Legal Studies*, Forthcoming, 2011
18. Cooter Robert, “Unity in Tort, Contract and Property: The Model of Precaution,” *California Law Review*, Vol. 73, 1985, pp. 1-51
19. Clauret M. Terrence, William Kuhn and Keith R. Schwer, “Residential Properties Taken Under Eminent Domain: Do Government Appraisers Track Market Values?,” *Journal Of Real Estate Research*, Vol. 26 No. 3, 2004, pp. 317-327.
20. De Alessi L., “Implication of Property Rights for Government Investment Choices,” *American Economic Review*, Vol. 59, 1969, pp. 13-21
21. Esposito G. Fred, “The Political Economy of Taking and Just Compensation,” *Public Choice*, Vol. 89, 1996, pp. 267-282.
22. Esposito G. Fred, “Takings, Litigation, and Just Compensation,” *Atlantic Economic Journal*, Vol. 26 No. 4, 1998, pp. 397-412
23. Farber, Daniel, “Economic Analysis and Just Compensation,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 12, 1992, pp. 125-138
24. Fishel W. and P. Shapiro, “A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 9, 1989, pp. 115-128
25. Ghosh S., “Takings, The Exit Option and Just Compensation,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 17, 1997, pp. 157-176
26. Hagman, “Planning(condemnation) Blight, Participation, and Just Compensation: Anglo-American Comparisons,” *Urban Law*, Vol. 4, 1972, pp. 434-435
27. Hermalin E Benjamin, “An Economic Analysis of Takings,” *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, 1995, pp. 157-176
28. Innes, Robert, “Takings, Compensation, and

- Equal Treatment for Owners of Developed and undeveloped Property,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 40, 1997, pp. 403-432.
29. International Association of Assessing Officers (IAAO), *Standard on Ration Studies*, 2010
30. Kanner, Gideon, “Condemnation Blight: Just How Just is Just Compensation?,” *Notre Dame Lawyer*, Vol. 48, 1973, pp. 765-810
31. Kim, Iljoong and Sungkyu Park, “Eminent domain power and afterwards: Leviathan’s post-taking opportunism,” *Public Choice*, Vol. 143, 2010, pp. 209-227
32. Lin, Tzu-Chin, “The protection of property rights through compensation—observations from Taiwan,” *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, Vol. 6 No. 2, 2009, pp. 37-46
33. Merrill, Thomas, “Incomplete Compensation for Takings Regulatory Expropriations in International Law,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 11, 2002, pp. 110-135
34. Michelman Frank, “Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of ‘Just Compensation’ Law,” *Harvard Law Review*, Vol. 80, 1967, pp. 1165-1258
35. Miceli, T and K. Segerson, “Regulatory Takings: When Should Compensation Be Paid?” *Journal of Legal Studies*, Vol. 23, 1994, pp. 749-776
36. Munch, Patricia. *An Economic Analysis of Eminent Domain* (Ph.D. Dissertation), Department of Economics, the University of Chicago, 1973
37. Munch Patricia, “An Economic Analysis of Eminent Domain,” *Journal of Political Economy*, Vol. 84, 1976, pp. 473-497
38. Nosal Ed., “The Takings of Land: market Value Compensation Should Be Paid,” *Journal of Public Economics*, Vol. 82, 2001, pp. 431-443
39. Posner, Richard, *Economic Analysis of Law*, 4th ed., Boston: Little, Brown and Co, 1992
40. Wyman, Katrina Miriam. “The Measure of Just Compensation,” *University of California Davis Law Review*, Vol. 41, 2007, pp. 239-288
41. Zróbek Sabina and Marek Walacik, *Questionnaire on Compulsory Purchase*, 2009