

公共用地 取得에 따른 補償評價에 관한 研究：
土地評價를 中心으로

A Study on the Appraisal of Compensation for
Acquisition of Public Land

趙 錫 柱

(韓國地方行政研究院 研究員)

朴 載 學

(昌源大學校 講師)

〈 목 차 〉

- I. 序
- II. 土地의 補償評價에 관한 理論的 考察
- III. 公共用地的 取得에 따른 補償評價 方法
- IV. 問題點
- V. 結論

I. 序

2000년대를 눈앞에 두고 있는 우리사회는 政治, 經濟, 社會的으로 많은 변화에 직면하고 있다. 즉 地方自治制의 실시와 民主化의 점진적인 발전에 따라 國民의 財產權에 대한 意識이 변화하고 있으며 富의 均衡的인 分配俗求가

증대하고 있다. 따라서 政府에서는 國民의 生活安定과 公共福利를 위하여 많은 公共事業을 施行하게 되고 地方自治團體 역시 自主的인 地域經濟의 活性化를 위하여 公共事業을 증대하게 되었다. 이러한 公共事業의 증대는 公共用地的 수요증대를 가져 왔고 事前에 公共用지를 확보하지 못한 國家 및 地方自治團體에서는 이에 必要한 土地를 國民의 財產權을 침해하여 取得할 수 밖에 없는 실정이라 하겠다. 이러한 연유로 公共用地的 取得에 따른 補償問題는 國民의 利解와 직접적으로 연계될 수 밖에 없으므로 인한 많은 民願이 야기되고 있다. 民願의 궁극적인 문제는 결국 土地의 補償評價方法에 귀착되고 있으며 이에 대해 本論文에서는 公共用地的 取得에 따른 土地의 補償評價에 대하여 論해 보고자 한다.

II. 土地補償評價의 理論的 考察

1. 土地補償評價의 概念

補償評價라 함은 좁은 意味로 行政上 損失補償에 수반하여 適正한 損失補償額을 決定하기 위하여 행하는 評價를 말하며, 조세·금융·부동산행정 등 각종 政策 또는 行政制度의 運用 또는 일반의 企業活動, 民間의 不動產去來와 關連하여 不動產의 經濟的 價値를 客觀的으로 評價하여 제공함으로써 公正去來, 公平課稅, 적정한 投資 또는 價格形成 등 合理的인 意思決定에 기여함을 目的으로 한다.

그런데 土地의 補償評價는 土地收用法 및 기타 法律에 의한 私有財產權의 強制取得 또는 使用을 意味하는 行政上 損失補償 뿐만 아니라, 公共用地的 取得 및 損失補償에 關한 特例法에 의한 協議買收도 같은 概念으로 포함시키고 있다.

協議買受는 土地收用과 같이 強制性이 強하지 않고 當事者의 意思에 의한 계약에 의하여 土地 등을 買受하는 것이지만 土地所有者의 放買가 없는 狀態에서의 契約이고, 賣買價格이 公共機關의 一方的인 提示로 이루어지고 있으며, 協議를 하지 않으면 土地收用の 節次를 밟을 수 없는 점등을 고려해 볼 때 순수한 私法上的 契約과는 구별되어지는 바 協議買受에 의한 土地의 鑑定評價를 補償評價로 보는 것은 바람직하다 하겠다.

土地의 評價는 不動產評價의 한 부분으로 學界에서는 不動產評價에 關하여 “不動產의 所有權 기타 權利·利益의 經濟的 價値를 評定

하여 화폐액으로 표시하는 專門家의 活動이자 意見”이라하고, 實定法上으로는 “土地 및 그 定着物, 動產 기타 財産과 이들에 關한 所有權 이외의 權利의 經濟적 가치를 判定하여 그 結果를 價額으로 표시하는 것”이라고 정의하고 있다. 또한 日本의 경우에는 “不動產評價는 그 對象인 不動產의 經濟價値를 判定하고 이를 화폐액으로 표시하는 것이다”라고 定義하면서 “不動產評價는”有能한 전문가에 의하여 비로소 가능한 일이므로 이는 不動產價格에 關한 전문가의 판단이고 의견”이라고 설명하고 있다.”

이와같은 모두 不動產評價에 關한 정의를 토대로 土地의 評價에 대해 종합해 보면 첫째, 土地를 評價의 對象으로 하고, 둘째, 그 土地의 經濟的 價値를 判定하는 것이며 셋째, 그 結果는 전문가에 의하여 貨幣額으로 나타내어지고 넷째, 그 性質은 對外的으로 어떤 절대성을 지니는 것이 아니라 단순히 전문가의 判斷이자 意見에 불과하다는 것이다.

2. 土地補償評價에 關한 法的 考察 : 公共用地的 取得 및 損失補償特例法을 中心으로

公共用地的 取得 및 損失補償에 關한 特例法 施行規則 第6條 1項에 의하면 “土地는 그 位置·形狀·環境·利用狀況 기타 價格形成上의 諸要因을 종합적으로 고려하여 評價한다”고 명시되어 있다. 一般的으로 公共用지에 편입되는 土地는 事業의 內容에 따라 여러가지이다. 대상지는 都市計劃區域內일 수도 있고 농촌일 수도 있으며, 도로·청사·광장·유원지 등 都市計劃施設인 경우도 있고 일단의 住宅地나 工業團地·新都市開發·産業基地·댐등과 같이

1) 日本不動產鑑定評價基準 제1, 3호

규모가 큰 경우도 있다.

土地의 평가는 감정평가에 관한 一般理論이 그대로 적용된다. 즉 대상물건을 충분히 확인하여 그 土地의 경제적·사회적·행정적인 位置와 地域分析 및 個別分析을 통하여 不動產價格形成에 관한 諸原則을 충분히 분석하여 대상토지에 대한 가격을 導出하는 것이다. 一般土地에 대한 評價는 鑑定評價의 理論에 의해 評價되나 土地의 평가대상물건중에는 公法上 制限을 받는 土地나 현재 도로로 이용되고 있으면서도 補償이 되지 아니한 私有土地(未拂土地)나 道路·溝渠와 같이 이용이 제약된 土地, 하천에 浦落된 土地, 墓地, 公園, 貯水池施設의 敷地, 堤防施設의 敷地 등과 같은 특수토지도 있다. 一般土地나 特殊土地의 성격에 따라 補償基準이 약간씩은 달라질 수 있으나 一般的으로 적용되는 共通의 公共用地的 評價基準은 다음과 같다.²⁾

첫째, 일반적 이용방법에 의한 객관적인 상황을 기준으로 한다.

둘째, 地籍公籍상의 지목에 관계없이 현실이 용 지목대로 평가한다.

셋째, 土地에 支障物이 있는 경우에는 支障物이 없는 裸地狀態로 想定評價한다.

이와같은 일반적인 기준을 토대로하여 “公共用地的 取得 및 損失補償에 관한 特例法”을 중심으로한 土地評價의 基準을 살펴보면 다음과 같다.

가. 去來事例比較法에 의한 評價

去來事例比較法이라 함은 대상물건과 비교성

(동일성 또는 유사성)이 있는 다른 물건의 거래 사례와 비교하여 대상물건의 가격을 구하는 방법을 말한다.

特例法 第4條 3項에 의하면 “취득할 土地는 근린유사토지의 去來價格을 고려한 積定價格으로 선정하고, 사용하여야 할 土地에 대하여는 그 土地 및 인근유사토지의 賃賃料등을 고려한 적정가격으로 補償額을 산정한다”라고 명시되어 있으며 同法 施行規則 第6條 2項에는 “土地는 去來事例比較法으로 평가하고 다만 去來事例가 없는 경우에는 가장 적절하다고 인정되는 다른 評價方式으로 評價한다”고 명시하고 있다. 여기서 가장 적절한 방식이란 收益方式, 原價方式등을 意味하며 同法 施行規則이 定하는 方式을 선택·적용함으로써 인하여 評價價格이 부적정하게 될 要因이 있을 경우에는 보다 適正하다고 판단되는 方式을 적용할 수 있으며 그 理由나 처리방식을 評價報告書에 기재하여야 한다

나. 支障物이 있는 土地評價

土地에 支障物이 있을 경우에는 그 支障物이 없는 土地의 裸地狀態를 상정하여 평가한다 (同法 施行規則 第6條 3項).

여기서 支障物이라 함은 公共事業用地內的 土地에 定着된 建物·工作物·施設·立竹木·農作物 기타 物件 중에서 當該 公共事業의 수행을 위하여 직접 필요로 하지 아니하는 物件을 말한다. 따라서 이런 경우에는 條件附評價의 하나인 獨立評價를 행할 수 있는데³⁾ 그 正當한

2) 鄭太樞·林護貞, 公共用地的 取得과 損失補償(서울: 경영문화원, 1991. pp.43~44.

3) 金永鎮, 新不動產評價論(서울: 경영문화원, 1981). p. 114.

이유는 다음과 같다. 즉 土地위에 정착한 地上物이 있는 경우에는 事業施行者는 土地만이 必要하고 同地上의 立木·建物·工作物 등은 事業施行에 직접 필요한 물건이 아니다. 그러나 土地를 取得하기 위하여는 부득이 支障物도 補償하지 않을 수 없다. 그런데 지상물건 중에는 移轉, 移設, 移植함으로 인하여 경제적 가치가 일부 保全되는 경우가 있다. 이런 경우에는 土地는 裸地狀態를 상정하여 評價補償하고 支障物件은 所有者로 하여금 이를 移轉, 移設하는데 소요되는 費用만을 보상하거나 物件의 이전이 곤란하거나 이전함으로써 종래의 목적에 이용될 수 없는 경우에는 그 물건 전체의 價格을 補償하게 된다. 다만 土地의 정착물이 土地와 함께 去來되는 事例나 慣行이 있을 때에는一括評價할 수 있는데 그런 경우는 다음과 같다.

첫째, 事業施行者가 土地와 함께 定着한 建物·工作物·施設物을 取得할 필요가 있을 때,
둘째,一括評價한 額이 分離評價한 額을 초과하지 아니할 때이다.

다. 公法上 制限을 받는 경우

公法上 制限이라 함은 관계 法規에 의하여 土地의 利用規制나 制限을 받는 土地를 말한다. 여기서 制限을 받는 土地란 國土利用管理法, 都市計画法, 文化財保護法, 都市再開發法, 産業基地開發促進法, 農地의 保全 및 利用에 대한 法律, 山林法 등에 의한 告示, 公告, 認可 등의 처분으로 利用制限이나 規則을 받는 土地를 말하며 이중 대표적인 것은 都市計画法으로 인한 地域, 地區, 區域이 지정변경을 받은 土地와, 同法 第2條 1項의 “나”의 도로, 광장, 녹지, 공원, 운동장, 학교, 화장장, 오물처리장 등의

시설로 告示된 土地이다. 한편 公法上 制限을 받는 土地는 公法上 制限이 당해 公共事業의 施行을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우를 제외하고는 제한받는 상태대로, 去來事例가 있는 경우에는 去來事例比較法으로 評價하고, 去來事例가 없는 경우에는 가장 적당하다고 인정되는 評價方式을 적용하여 評價하되 제한의 정도를 감안하여 評價한다.

라. 公共事業으로 地價가 變動되었을 때

公共事業의 計劃 또는 施行이 公告 또는 告示됨으로써 取得하여야 할 土地 등의 價格이 變動되었다고 認定되는 때에는 당해 公共事業의 公告日 또는 告示日 現在의 價格을 基準으로 補償額을 算定한다(同法 第4條 2項). 여기서 價格이 변동되었다고 인정되는 때란 價格이 告示當時에 비하여 정상적인 地價上昇외에 投機 등으로 급격히 상승 또는 하락한 경우를 말한다. 또한 公告日 또는 告示日 現在의 價格을 기준으로 한다 함은 公告 또는 告示 당시의 價格을 기준으로 하고 價格時點에 있어서의 당해 公共事業과 관계없는 인근지역의 地價上昇率 등을 고려하여 評價한 것이다. 一般적으로 公共事業의 計劃이나 公告, 告示가 되면 地價가 상승하는 것이 보통이다. 이러한 경우 계약체결 당시의 가격을 기준으로 補償을 決定한다면 事業施行者는 과중한 부담을 안게 되고 土地所有者는 開發利益을 취하게 되는 現象이 나타나게 되므로 開發利益이 배제된 價格으로 評價함이 정당하다 하겠다.

3. 土地補償評價關聯機關

가. 鑑定評價士

과거에는 地價를 評價하는 專門資格制度로서 的 不動產評價資格制度로서 國土利用管理法上의 土地評價士와 鑑定評價에 관한 法律에 의한 公認鑑定士로 2元化되어 있었다. 그러나 이 두 제도는 그 所管官署가 다르고 適用法規의 상이에 따른 業務의 範圍나 資格要件 및 試驗科目만을 달리하고 있었을 뿐, 그 담당하는 業務의 內容이나 本質은 同一한 것이었다. 즉, 이 두 제도의 존속은 同一한 不動產評價理論에 의하여 不動產의 經濟적 가치를 判定하는 業務를 수행함으로써 결국 評價發展을 阻害하여 왔고, 이는 地價評價에 대한 일관성의 결여와 對國民 公信力을 저하시키는 등 많은 문제점을 노출시켰다. 따라서 이러한 問題에 근본적으로 대처하기 위하여는 땅값 관리체계가 합리적으로 개선되어야 한다는 논의가 제기되어 1989년에 “地價公示 및 土地등의 評價에 대한 法律”이 제정되었고 여기에서 이 두 제도를 단일화한 鑑定評價士制度에 대한 규정이 다음과 같이 明示되어 있다.

먼저 鑑定評價士의 職務에 대한 內容으로서 “鑑定評價士는 다른 사람의 의뢰에 의하여 土地 및 그 定着物, 動産 기타 財産과 이들에 관한 所有權 이외의 權利(제2조 제3호, 令 제2조)를 鑑定評價함을 그 職務로 한다”(제13조)고 명시하고 있다.

한편 鑑定評價士에 대한 資格을 보면 同法 제14조 제1항 및 同法 施行令 제16조 제2항에 “우리나라 國民으로서 鑑定評價士 第1次試驗 및 第2次試驗에 합격하고 2年 이상의 實務修習을

마친자 또는 다음의 機關에서 5年 이상 鑑定評價에 관한 業務에 종사한 자로서 鑑定評價士 第2次試驗에 合格的 者는 鑑定評價士의 자격이 있다”라고 明示되어 있다. 여기서 다음의 機關이란 다음과 같은 機關을 말한다.⁴⁾

- ① 鑑定評價法人
- ② 鑑定評價士業務所
- ③ 鑑定評價業務會
- ④ 鑑定評價業務를 지도 또는 감독하는 機關
- ⑤ 國有財産을 管理하는 機關
- ⑥ 課稅時價模準額을 조사, 결정하는 業務를 수행하거나 동업무를 지도·감독하는 機關

또한 위의 2이상의 機關에서 鑑定評價에 관한 業務에 종사한 자에 대하여 기간을 算定함에 있어서는 각 기관에서 종사한 기간을 合算할 수 있다(令 제16조 제3항).

나. 土地評價委員會

1) 構成 및 運營

土地評價委員會는 委員長 1人을 포함한 15인 이내의 委員으로 구성되며, 委員長은 建設部長官이 되고 委員은 經濟企劃院長官, 內務部長官, 財務部長官, 農林水産部長官 및 建設部長官이 지명하는 5인 이내의 公務員과 다음에 해당하는 자 中 建設部長官이 위촉하는 자가 된다. 여기서 다음에 해당하는 자는 ① 教育法에 의한 大學에서 土地등에 관한 理論을 가르치는 助教授 이상의 職에 있거나 있었던 者 ② 判事·檢事 또는 辯護士의 資格이 있는 者, ③ 地價公示 또는 鑑定評價에 관한 學識과 經驗이 풍부한

4) 林蔭貞·姜敎弼, 地價公示 및 鑑定評價(서울: 敬興문화원, 1991), p.103.

者등이다.

한편 地方土地評價委員會의 委員長은 市長·郡守·區部長이 되고 委員은 地域事情에 精通한 者 중에서 市長·郡守·區廳長이 위촉하는 者로 하며, 그 외에 地方土地評價委員會의 구성과 운영에 關하여 필요한 사항은 당해 市·郡·區의 條例로 定한다(令 第14조 第2항, 第3항).

土地評價委員會의 委員長은 委員會의 회무를 統轄하고 위원회를 代表하며, 副委員長은 委員會의 위원중 위원장이 指명하는 者가 되며, 그 임무는 위원장을 보좌하고 위원장이 사고가 있을 때에는 직무를 代행한다. 委員長 및 副委員長이 모두 사고가 있을 때에는 위원장이 指명한 위원이 그 직무를 代행한다.

土地評價委員會의 會議은 委員長이 소집하고 該議長이 되며, 개최 3일 전에 의안을 첨부하여 各委員에게 通知하여야 하며, 회의는 재적의원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수와 찬성으로 議決한다.(令 13조 第5항, 6항)

土地評價委員會의 公務員이 아닌 委員의 임기는 3年이다.

2) 機能

土地評價委員會는 土地評價에 關한 專門의 人 意見を 제시하는 建設部長官의 諮問機關으로 다음과 같은 사항을 審議한다.

① 土地評價에 關한 法令案의 立案에 關한 사항

② 地價의 公示를 위한 標準地의 선정 及 管理 指針

③ 조사평가된 標準地의 價格

④ 鑑定評價準則의 制定 또는 改廢에 關한 사항

⑤ 鑑定評價業者가 받게 될 手數料의 料率

及 實費의 범위에 關한 사항

⑥ 기타 建設部長官이 부의하는 사항

Ⅲ. 公共用地取得에 따른 補償評價 方法

토지는 公示地價를 기준으로 評價하되 補償評價對象土地와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 標準地와 평가대상 토지와 의 位置·環境 등 토지의 客觀적 가치에 영향을 미치는 主要인을 比較하여 評價對象土地의 價格과 公示地價가 均衡을 유지하도록 하여야 한다(地價公示 및 土地 등의 評價에 關한 法律 第9조 第2항, 第10조 第1항).

1. 基準地價告示地域内 土地의 補償評價

土地의 補償評價에 있어서는 당해 土地와 用途·地目·周邊環境 등이 同一 또는 類似한 隣近地域에 소재하는 標準地의 公示地價를 기준으로 公示基準日로부터 價格時點⁵⁾ 까지 地價變動率·都賣物價上昇率과 去來價 및 기타 사항을 종합적으로 查작하여 鑑定評價하여야 한다. 이 경우 評價對象土地와 標準地의 地域要因 및 個別要因에 대한 分析 등 필요한 調整을 하여야 한다(評價規則 第17조 第1항).

여기서 地價變動率은 國土利用管理法 第28조 의 규정에 의하여 建設部長官이 조사 발표하

5) 가격시점이라 함은 “公共用地의 取得 및 損失補償에 關한 特例法” 第4조 第1항 또는 第2항에 규정된 대상물 건에 대한 보상액의 산정시기를 말한다.

는 評價對象土地가 소재하는 市·郡·區(自治區에 한함) 地域의 同一地目·用途의 地價變動率을 적용함을 원칙으로 하되, 同一地目·用途의 地價變動率을 적용하는 것이 불가능하거나 적정하지 아니하다고 판단되는 경우에는 유사한 地目·用途의 地價變動率을 적용할 수 있으며, 都賣物價上昇率은 韓國銀行이나, 발표하는 都賣物價上昇率을 적용한다.⁶⁾ 여기서 地價變動率과 都賣物價上昇率을 참작한다 함은 곧 시정수정을 의미한다.

따라서 基準地價를 활용하는 鑑定評價는 評價對象土地에 적합한 基準地를 選擇하여 그 선택한 基準地의 告示價格을 基準地價告示日로부터 매수액 또는 補償額의 裁決時까지의 地價變動率과 都賣物價上昇率을 시정수정하고 基準地와 評價對象土地의 개별요인을 비교한 후 (필요한 경우는 地域要因도 比較) 만약 基準地 또는 對象土地가 변한 경우는 개량비등을 가감한다. 또한 補完資料 기타 제반사항을 참작하고 隣近地의 正當去來價格을 참고하여 평가액을 決定한다. 그러나 이러한 평가절차는 필요에 따라 그 순서를 바꾸어도 무방하다. 基準地價가 告示된 地域內에 있는 土地의 評價는 基準地價를 기준으로 하여야 하므로 그 評價方法은 다음과 같다.

가. 評價對象土地의 確認

鑑定評價士는 대상토지를 評價하기 위하여 現地를 답사하여 대상물건을 확인하고 位置, 面積, 形狀, 環境, 都市計劃上的 用途, 街路, 公法上的 規制의 유무등을 調査 하여야 한다.

나. 公示地價標準地의 選定

標準地의 選定은 評價對象土地와 用途·地目·周邊環境 등이 同一 또는 類似한 隣近地域에 所在하는 標準地이어야 하며 評價對象土地가 類似한 利用價値를 지닌다고 認定되는 하나 또는 둘 이상의 標準地를 選定한다. 보다 구체적으로 標準地의 選定方法을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 標準地의 선택은 評價對象土地가 속해 있는 地域을 分析한 후 隣近地域內에 소재하는 標準地에 대한 基準地價의 적용대상범위를 충분히 고려하여 評價對象土地의 가장 近接地에 所在하고 가장 최근에 告示된 同一地目 및 同一用途의 標準地를 선택한다.

둘째, 同一地目 및 同一用途 標準地가 隣近地域內에 告示되어 있지 않을 경우에는 同一地目과의 最近접한 가장 최근의 標準地를 選擇하되 用途를 달리하는 정도를 감안하여 評價하여야 한다.

셋째, 評價對象土地의 地目과 同一한 地目の 標準地가 隣近地域內에 告示되어 있지 않을 경우에는 隣近類似土地에 대한 地目の 標準地를 選擇할 수 있다.

넷째, 隣近地域內에 評價對象土地와 類似한 標準地가 2개 이상 所在하는 경우에는 2개 이상의 標準地를 선택하여 評價額을 算定하고 그 結果를 比較·檢討한다.

다섯째, 隣近地域內에 評價對象土地와 類似성이 있는 標準地가 없는 경우에는 同一需給圈內이 類似地域에서 標準地를 선택할 수 있으며

6) 林護貞·姜教弼, 上揭書, pp.136~137.

7) 金庚烈, 新土地公法(서울: 경영문화원, 1983), p.531

이때는 地域要因의 比較작업이 필요하다.

여섯째, 標準地의 形質變更이나 주위환경등의 악화등 여러가지 要因에 의하여 評價地의 同一性이 상실된 경우에는 地準地價를 재고시하는 것이 合理的인 方法이나 現行法上 基準地價의 재고시가 인정되고 있지 않다. 이와같이 基準地價價格時點 現在의 物的狀態에 대한 판단이 불가능한 경우에는 價格時點 현재의 상태대로 標準地를 선택하되 개량비등 제한사항을 충분히 참작하여 평가한다.

다. 個別要因의 比較

標準地와 對象土地의 個別要因의 比較는 標準地와 個別的·具體的인 價格差에 대한 우열의 비교로써 位置·面積·形狀·用途·街路의 構造·條件·公法上의 制限등을 具體的으로 比較하여 그 優劣을 判定하여야 한다. 個別要因의 比較는 標準地와 對象土地 모두 基準地價告示日을 기준으로 해야하며 그 이유는 基準地價告示日以後의 변경된 狀態를 比較하게 되면 開發利益이나 개발손실의 환수나 補償이 이루어질 수 없기 때문이다. 基準地價告示日을 기준으로 個別要因比較가 불가능할 때에는 개량비등이 참작되어야 한다. 개별요인의 比較방법은 다음과 같다.

1) 綜合的 比較法

標準地와 評價對象土地의 個別的 要因을 分析하여 이를 포괄적으로 比較·檢討하여 比較의 比率를 決定하는 方法이다. 예를들어 標準地의 評點을 100, 評價對象土地의 評點을 70으로 決定하였다면 個別要因比較値는 70/100이 된다.

2) 評點法

몇개의 比較項目을 설정하여 標準地와 評價對象土地를 比較하는 方法이다. 예를 들어 比較表가 다음과 같을 때 個別要因比較値는 125/100이다. 이 경우 土地의 種類에 따라 比較항목에 Weight를 둘 수도 있다(表 3-1 參照).

個別要因의 比較에서 主意하여야 할 事項은 適用해야 할 基準地價의 基準日은 對象地域告示日이고 基準地價公告日이 아니라는 點과 對象土地의 評價依賴書의 單位面積은 m²인데 反하여 基準地價의 告示價格은 坪當單位이므로 구체적인 適用時는 다시 m²의 價格으로 환산하여 적용하여야 한다.

라. 地域要因比較

基準地價에 의한 評價에서는 대체로 地域要因의 比較作業이 필요하지 않다. 왜냐하면 基準地價對象地域內에서는 隣近地域別로 地目에 따른

<表 3-1> 標準地와 對象土地 比較表

比較事項	標準地	對象土地
劃地條件	100	- 5
環境條件	100	+ 20
街路條件	100	+ 5
接近條件	100	- 10
其他條件	100	+ 15
計	100	125

標準値를 選定하여 基準地價를 告示하였으므로 評價對象土地의 隣近地域에서는 選擇可能한 標準地가 소개하기 때문이다.

그러나 隣近地域의 標準地가 用途變更이나 形質變更 등의 여러가지 여건변화, 기타 여러가지 事由로 인하여 隣近地域內에서 標準地를 선정하는 것이 적정하지 않는 경우에는 隣近地域과 類似한 地域의 特性을 갖는 同一需給內의 類似地域 標準地의 公示地價를 基準으로 鑑定評價하는데(評價規則 제17조 제2항) 이런 경우에는 地域要因의 比較作業이 必要하게 된다.⁸⁾

마. 時點修正

土地의 評價는 당해 토지와 用途·地目·周邊 環境 등이 同一 또는 유사한 隣近地域에 所在하는 標準地의 公示地價를 基準으로 公示地價基準日로부터 價格時點까지의 地價變動率·都賣物價上昇率 및 기타사항을 綜合的으로 參酌하여 評價하여야 하므로 公示地價의 公示基準日(매년 1월 1일)로부터 評價對象土地의 價格時點까지의 地價上昇率·都賣物價上昇을 적용한다.

1) 地價變動率

地價變動率은 國土利用管理法 제28조의 규정에 의하여 建設部長官이 調査·發表 하는 評價對象土地가 所在하는 市·郡·區(자치구에 한함) 地域의 同一地目·用途의 地價變動率로 한다. 다만, 同一地目·用途의 地價變動率을 適用하는 것이 不可能하거나 適正하지 않다고 판단되는 경우에는 유사한 地目·用途의 地價變動率을 適用할 수 있다. 여기서 地價變動率 適用

値는 基準地價價格時點의 地價變動率과 評價價格時點까지의 地價變動率을 綜合해서 구한다. 이러한 地價變動率은 鑑定評價者 스스로가 산출하기는 불가능하고 일반적으로 每年 建設部에서 발표하는 地價變動率을 活用하여 時點修正을 한다.⁹⁾

建設部長官이 매년 발표하는 地價變動率은 매년 10월 1日(또는 4월 1日)을 價格時點으로 하여 發表되기 때문에 變動率價格時點과 評價價格사이의 時差를 조정하여야 한다. 時差의 조정은 양가격시차사이의 地價推移, 物價推移 기타 여러가지 사항을 고려하여 建設部發表 地價變動率에 適正率을 감가함으로써 適用地價變動率을 결정하는 것이 원칙이며 이러한 作業이 어려운 경우에는 전 年度 또는 최근 수년간의 建設部發表 地價變動率을 기초로 한 月間 平均地價變動率을 산출하여 적용한다.

2) 都賣物價上昇率

基準地價의 時點修正을 위한 都賣物價上昇率은 韓國銀行이 每月 調査·發表하는 都賣物價上昇率로 한다.(鑑定評價에 의한 規則 제17조 제5항)

都賣物價上昇率의 적용은 地價變動率과의 算術平均이 아니고 地價變動率, 都賣物價上昇率 기타 사항을 綜合的으로 參酌한 適用이다. 都賣物價上昇率適用値는 「評價價格時點의 指數÷告示價格時點의 指數」이다. 都賣物價指數는 1~2個月이 지난 후 發表되는 것이 보통인데 이러한 경우에는 韓國銀行에 直接 確認하여 적용하고 確認이 不可能할 때에는 맨마지막으로 發表된 달로부터 價格時點까지의 물가추세등 제반사

8) 金永鎮, 新不動產評價論(서울: 경영문화원, 1981), pp. 173~186.

9) 金庚烈, 前掲書, pp.534~535.

항을 고려하여 가장 합리적이라고 판단되는
一定率을 가장 최근에 發表된 都賣物價上昇率에
가감하여 活用할 수 있다.

3) 時點修正의 方法

일반적으로 時點修正의 方法에는 地價變動率
과 都賣物價上昇率을 이용하여 시행하게 되는데
다음과 같은 세가지 方法이 있다.

첫째, 基準地價에 地價變動率值를 곱하여
時點修正하는 方法: 基準地價 \times (1+기준일
현재 隣近地域의 地價變動率)

둘째, 基準地價에 都賣物價上昇率值를 곱하여
時點修正하는 方法: 基準地價 \times (1+기준일
현재 都賣物價上昇率)

셋째, 基準地價에 地價變動率值와 都賣物價上
昇率值를 단순산술한 값을 곱하여 時點修正하는
方法: 基準地價 \times {1+(기준일 현재 隣近地域의
地價變動率+기준일 현재 都賣物價上昇率) \div 2
}.

이와같은 세가지 方法중 現時價에 가장 접근
하는 方法을 선택하게 되는데 開發로 인한 地價
上昇分을 報償額에 포함시키는 경우 이를 일률
적으로 적용하기보다는 여러가지 사항을 고려하
여 鑑定評價者의 판단에 따라 가장 합리적인
方法을 선택하도록 한다.

2. 基準地價告示地域外 土地의 補償評價

基準地價告示地域外 土地의 鑑定評價는 一般
적인 評價理論에 의하여 評價하는데 단지 당해
사업에 대한 開發利益이 있는 경우 이를 공제하
고 開發損失이 있을 경우에는 이를 감안하여
이를 評價한다.

가. 나지(裸地)의 評價

裸地라 함은 土地上에 아무런 定着物 또는
制限物權이 없는 最有效利用이 가능한 土地를
의미하며, 이러한 狀態를 상징하여 評價하도록
하는 것은 不動產評價理論上의 특별한 例外이며
條件이 된다.¹⁰⁾

物理적으로 본 裸地는 未利用의 宅地이므로
最有效利用과 자유로운 利用, 收益, 處分이 可能
하며 商品으로서의 市場性이 가장 높은 標準物
件으로 評價한다. 裸地는 보통 類推價格으로
評價하고 造成地, 埋立地는 復成價格으로 決定
하며 收益을 목적으로 土地는 收益價格으로
決定한다. 裸地의 類推價格을 계산하는 데는
裸地로서의 賣買事例에 의하는 方法과 配分法에
의한 垓地에 事例資料에 의하는 方法이 있다.
配分法에 의하여 敷地價格을 계산하는 데는
裸地가 最有效使用의 狀態에 敷地와 建物の
賣買事例에서 建物の 價格을 공제하여 垓地의
事例價格을 求한다. 裸地의 面積이 最有效使用
範圍를 초과하는 경우에는 對象物件의 面積과
類似한 面積의 賣買事例이 있을 때에는 이를
類推하여 評價하고 價格資料가 없을 때에는
選擇된 價格資類의 最有效使用單位를 基準으로
하여 正常的으로 예상되는 減步率, 分割費用,
分割登記費用등을 감안하여 評價한다.¹¹⁾

만약 都市計劃等 公法上 制限을 받는 土地는
그 狀態대로 價格이 형성되어 있으면 그에 따라
評價하되 그렇지 못할 경우에는 저촉되지 않은

10) 李善永, 土地收用과 補償法論(서울: 경영문화원, 1990), p.463.

11) 鄭太樞, 鑑定評價理論과 實務(서울: 경영문화원, 1985), p.293.

隣近土地의 價格을 基準으로 그 利用價值, 賣買可能性 및 補償基準등을 參照하여 감가수정하여 評價한다. 다만 公共用地的 補償評價에 있어서는 公法上의 制限이 當該 公共事業의 施行을 直接目的으로 加해진 때에는 制限이 없는 것으로 評價하도록 規定되어 있음을 유의하여야 한다.

對象土地가 埋立地·造成地인 경우 재조달원가의 파악이 가능한 경우에는 原價法으로 評價하나 宅地의 가격에는 원가의 개념이 成立되지 않고 원가보다는 位置의 位置問題가 보다 重要하기 때문에 原價法에 의한 評價로 評價價格을 檢討하는 것외에는 아무런 意味가 없다 하겠다.

나. 건부지(建付地)의 評價

建附地라 함은 建物, 構築物等 土地上的 附加物(Improvement on Land)의 부지로 쓰이고 있는 宅地로서 裸地에 대한 物理的 概念이다. 따라서 地上의 附加物에 의해 使用·收益이 제한된 土地이므로 꼭 裸地와 같은 最有效使用의 狀態에 있는 土地라고는 할 수 없다.

建附地의 最有效使用의 판단은 地上建物의 구조, 규모, 용도, 건평, 배치등의 상태하에 따라 결정되며 어느 경우를 막론하고 建附地의 價格은 裸地價格을 상한으로 하여 결정한다.

建附地가 收益性이 있을 때는 收益價格으로 評價하나 대부분의 경우 類推價格으로 評價한다. 建附地의 評價는 建物등의 상태에 따라서 이것이 계속적으로 敷地와 결합되어 利用하는 것이 合理的인 경우라면 敷地에 대한 部分評價를 하는데 이 부분평가를 행함에 있어서는 배분법에 의한 비준가격 및 토지잔여법에 의한 收益

價格과 연관지어 決定한다. 이때 對象敷地와 最有效利用狀態와의 격차 및 裸地化의 난이도등에 대한 敷地建物과의 관련성이 고려되어야 한다.

建附地는 반드시 最有效狀態에 있다고는 볼 수 없으므로 隣近地域 또는 同一需給圈內의 類似地域에 있어서의 對象建附地와 같은 정도의 使用·收益狀態에 있는 建物, 敷地의 純利益에서 敷地에 속하는 純收益을 求하여 當該 收益事例와 比較하여 對象建附地의 純收益을 求하고 環元利率로 環元하여 對象建附地의 收益價格을 決定한다. 建物等이 敷地의 最有效利用을 저해하는 狀態인 경우에는 敷地에 대한 制約分을 敷地價格에서 減價한다.

한편 建附地의 評價에 있어서 依賴者가 地上物이 없는 狀態를 相定하여 評價에 달하는 條件의 提示가 있을 때에는 裸地를 想定하여 評價함은 當然하며 建附地가 都市計劃施設에 저촉되는 경우도 同一하다.

다. 農地의 評價

農地라 함은 耕作 또는 多年生植物 및 木草栽培에 利用되는 土地 및 기타 法律의 規定에 의하여 農地로 使用하기로 決定·告示된 土地를 말하며 社會的·經濟的·行政的으로 보아 耕作용으로 쓰이는 것이 合理的으로 판단되는 土地를 말한다. 農地는 원칙적으로 類推價格으로 評價하고 收益價格은 參考資料가 될 뿐 一般的으로 活用되고 있지 않다. 왜냐하면 農地는 特用作物을 栽培하는 경우를 제외하고는 收益性이 적어 收益價格으로의 評價가 그리 필요치 않기 때문이다.

라. 山林의 評價

山林은 林地와 立木을 구분하여 鑑定評價하여 야 한다. 그러나 林地와 立木을 일체도 한 가격의 산정이 가능한 경우에는 이를 一括하여 鑑定評價할 수 있다. 여기서 林地란 立竹木을 제외한 林業地域內的 토지를 말하는 것으로 이에 대한 鑑定評價는 土地의 鑑定評價의 方法을 準用하고, 立木의 鑑定評價는 去來事例比較法에 의하되, 小莖木林은 復成式評價法에 의하여 評價한다.¹²⁾ 만약 林地만의 賣買事例가 있을 경우에는 그 賣買事例를 類推하여 評價하나 賣買事例가 없을 때에는 地上立木이 포함된 賣買事例에서 配分法에 의하여 立木價格을 공제하여 林地의 事例價格을 類推適用한다.

VI. 問題點

지금까지 公共用地的 取得으로 인한 土地의 鑑定評價에 대하여 補償評價方法을 中心으로 살펴 보았다. 결국 公共用地的 取得으로 인한 土地의 鑑定評價制度도 不動產登記制度和 마찬가지로 그 나라의 관습과 실정 및 전통에 의한 歷史的 產物임에는 틀림없다. 따라서 아직 초보 단계에 있는 우리나라의 土地鑑定評價制度에는 많은 問題點을 안고 있는 것도 사실이다. 이에 따라 보다 現實的이고 合理的인 土地의 評價를 위하여 최근 “地價公示 및 土地등의 評價에 관한 法律”이 제정되어 이에 대한 많은 補完이

되었다. 그러나 전체적으로 볼 때 아직 評價制度에 대한 미숙한 점을 찾아볼 수 있는데 이를 대략 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 評價權法의 非現實性이다.

1930年代에 導入된 鑑定評價權法인 原價法, 比較事例法, 收益法은 鑑定對象物件의 價格形成要因이 복잡한 現代에서는 市場價格을 제대로 反映하고 있지 못하다. 그 원인은 ①資料의 수집에 대한 어려움이 많을 뿐만 아니라 처리과정의 상이성, 評價者의 주관이 너무 많이 개입되는 결과 감정평가의 적용시기에 따라 좌우되는 등 非科學的인 要因이 너무 많아 合理的인 評價方式을 설정하기 곤란하기 때문이며, ② 評價를 지점 담당하는 鑑定評價士의 경우에도 그 裁量權이 크게 부여되어 있는 반면 評價의 잘못으로 인한 損失의 책임에 대한 義務는 너무 약하게 되어 있어 문제를 더욱 악화시키고 있다.

둘째, 隣近類似地域 地價變動率의 適用上の 問題이다.

現行法上 地價變動率은 「建設部長官이 매년 調査·發表하는 地價變動率로서 當該地域과 관계없는 隣近土地의 同一地目の 地價變動率로 하되 同一地目이 없는 때에는 類似地目の 地價變動率로 한다」하고 明示되어 있다. 여기서 當該地域과 관계없는 隣近土地라 함은 當該地域과 유사한 地域으로서 當該土地의 地價上昇要因이 되는 事業의 영향을 받지 않는 地域內 土地를 말한다. 그러나 실제적으로 地價變動率을 科學的으로 파악하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 즉 土地는 固有의 自然的 特性을 가지고 있으며 土地의 特性에 따른 價格이나 賃料水準등의 差異가 發生하므로 隣近의 地價變動率과 評價對象物件의 地價變動率이 반드시 일치한다고 볼 수 없으며 裸地와 建附地 등과 같이 利用狀況이 다른

12) 여기서 小莖木林은 胸高直木의 크기에 따른 立木의 구분으로서 胸高直徑은 6cm~16cm의 立木을 가리킨다.

경우에는 正常的인 對比가 곤란하다. 또한 告示時點이 오래된 경우 비록 每年의 變動率이 把握된다 하더라도 每年의 變動率에는 誤差가 있으므로 適正價格을 算出하기가 어렵다.

세제, 都賣物價上昇率의 適用에 따른 問題이다.

不動產은 그 고유의 특성으로 一般財貨와는 달리 구체적인 市場이 없고 一物一價의 原則이 適用되지 않는다. 따라서 都賣物價上昇率의 適用에 있어서 地價를 一般經濟의 흐름속에서 把握하다 보면 不動產價格의 特性으로 一般經濟와의 乖離가 생긴다.

또 하나 都賣物價指數를 算出하는 加重值品目에는 地價가 包含되어 있지 않다는 사실이다. 都賣物價는 地價와 반드시 동일하게 변하지 않는다. 어떤 期間은 地價의 上昇幅이 크지만 또 다른 期間에서는 都賣物價上昇幅이 훨씬 큰 현상으로 나타나기 때문에 都賣物價上昇率은 土地의 鑑定評價에는 그리 적합한 方案이 아니므로 이에 대한 補完的 措置가 必要하다 하겠다.

V. 結論

지금까지 公共用地的 取得으로 인한 土地의 鑑定評價에 대하여 그 法的基準, 土地評價關聯機關, 鑑定評價方法을 살펴보고 또 그에 대한 問題點에 대해 살펴보았다. 그러나 2000년대를 눈앞에 두고 있고, 80년대 중반이후 民主化, 開放化의 時代적 조류와, 최근 地方自治制의 實施로 인한 國民들의 意識變化에 따라 이러한

補償問題에 대해 政府나 事業施行者도 과거와 같이 단순하게 생각하거나 처리할 사안이 아니다. 즉 國民들도 公益의 重要性을 인정을 하지만 公共事業으로 인한 私益侵害에 대해서는 正當한 補償을 要求하고 있고 이에 따른 많은 民願問題가 發生하고 있다. 따라서 이러한 補償의 問題는 결국 政府, 事業施行者, 被補償者 모두의 노력에 의해 解決되어질 문제이며 어느 한쪽만의 노력으로만 해결되어질 문제가 아니다. 특히 土地에 대한 補償問題는 正當한 鑑定平價가 이루어졌을 때만이 民願의 發生을 보다 줄일 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 첫째, 補償關聯法令의 統一이 이루어져야 하며, 둘째, 標準地의 增加와 評價對象地域 範圍의 擴大가 要請된다. 이렇게 함으로써 全國의 모든 土地의 地域性 및 個別性에 따른 價格測定 및 이에따른 正當한 價格이 評價될 수 있다. 세째, 協議買收土地와 收用裁決土地와의 補償額사이의 衡平化가 이루어져야 하며, 네째, 隣近土地價에 대한 補償對象土地의 상대적인 補償現實化가 이루어져야 한다. 다섯째, 地價變動率算定에 있어서 우리나라 같이 매년 基準地價를 告示하지 못하는 실정에서는 「代表 標準地」를 定하고 이에 한해서 매년 再告示하여 地價變動率을 산정하도록 한다. 여섯째, 都賣物價上昇率 適用의 問題點에 대한 補完案으로 賃세변동율(House rent fluctuation rate)를 參酌事項에 추가하도록 한다. 지금까지 제시된 여러가지 해결방안이 어느정도 국가의 행정 정책에 반영되었을 때 公共用地的 取得에 따른 土地補償에 대한 住民들의 民願事項 역시 감소될 것이다.

〈參考文獻〉

- 建設部, 公共用地的取得 및 補償業務, 1987.
- 金庚烈, 新土地公法, 서울:경영문화원, 1983.
- 李善永, 土地收用과 補償法論, 서울:營雪出版社, 1990.
- 鄭太鏗, 鑑定評價理論과 實務, 서울:경영문화원, 1985.
- 鄭太鏗, 林護貞, 公共用地的取得과 損失補償, 서울:경영문화원, 1991.
- 林護貞, 姜教軾, 地價公示 및 鑑定評價, 서울:경영문화원, 1991.
- 黃明燦, 土地政策論, 서울:경영문화원, 1985.
- 韓國土地開發公社, 土地評價와 補償에 관한 質議·回信 및 別例集, 1988.
- Alfred A.Ring, Jerome Dosso, Real Estate Principles and Practices, Prentice -Hall New Jersey, 1977.
- Brace Harwood, Real Estate Principles, Reston Publishing Company Inc, Virginia, 1977.
- 柳瀨良幹, 憲法と補償, シェリスト130號
- 結成光太郎, 正常補償と意味, 公法研究, 昭和29年