



미국의 공익사업을 위한 토지 등의 취득시 손실 보상액의 산정 - 감정평가의 활용과 관련하여 -

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 제도개선과

I. 머리말

『대한민국헌법』 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 收用, 使用 또는 制限 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 正當한 보상을 지급하여야 한다”라고 규정하여 헌법적으로 재산권의 제한이 허용되는 경우를 특별히 정함과 동시에, 그 경우에 ‘정당한’ 보상을 의무화하고 있다. 이러한 재산권에 대한 公用收用, 公用使用, 公用制限을 일반적으로 公用侵害라고 하는 바, 公用 침해의 개념적 징표는 목적이 공공필요를 위한 것이어야 하며, 침해되는 재산권에 상응하는 正當한 보상이 있어야 한다는 것이다.¹⁾

이러한 재산권의 침해에 대한 正當한 보상을

위하여 다양한 법제를 마련하고 있는데, 그 가운데에서 부동산의 손실보상을 위하여는 『공익사업을 위한 토지 등의 취득과 보상에 관한 법률』²⁾과 동법 시행규칙³⁾에서 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 그렇지만 이러한 손실보상의 범위와 기준에 관해서는 최근까지도 많은 논쟁이 제기되고 있으며, 실무상으로는 보상의 기준과 관련하여 많은 민원이 제기되고 있는 실정이다.⁴⁾

일반적으로 손실보상액의 산정은 이해관계인의 입장에 따라 달리 평가될 수 있기 때문에, 결국 손실액의 평가를 전문적으로 행하는 감정평가인(appraiser; 우리 법제상의 표현으로는 감정평가업자)의 평가에 상당부분 의존할 수 밖에 없기 때문에, ‘정당한 보상’의 취지를 살리기 위해



- 1) 정중섭, 『헌법학원론(제2판)』 (서울: 박영사, 2007), 534면. 한편, 재산권의 사회기속은 보상을 수반하지 않는 재산권에 대한 제약인 반면에, 公用 침해는 보상이 요구된다는 점에서 그 개념과 효력에서 분명한 차이가 있다. 같은 책, 537면.
- 2) 일부개정 2008.3.28 법률 제9053호.
- 3) 일부개정 2008.4.18 국토해양부령 제7호.
- 4) 최환용, “미국의 손실보상기준(Relocation Act)에 관한 연구 - 특히 이주대책과 생활재건조치를 중심으로 -,” 『감정평가연구』, 제15집 제1호 (2005), 27면.



서는 공정한 감정평가 결과의 산출 및 활용을 위한 제도적 장치들을 마련하는 것이 필수적이라 할 것이다. 하지만 이러한 노력은 비단 감정평가인의 ‘활용’에 관련한 법제의 마련만으로는 충분치 않으며, 신뢰할 수 있는 감정평가제도의 존재가 필수적으로 선행되어야만 가능한 것이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본고에서는 미국의 공익사업 손실보상체계를 간단히 검토하고, 공익사업을 위한 토지 취득에서 손실보상액의 산정과정에 있어서의 감정평가제도의 활용과 관련한 법제에 대해 살펴보기로 한다. 법제의 안정적인 운영을 위한 기본적인 출발점은 무엇보다도 효율적인 법제의 마련에서부터 시작되는 바, 사회현실에 부합하는 합목적적인 법제의 마련을 위한 다양한 노력이 필요하다 할 것이고, 이러한 노력의 일환으로 다른 국가들이 운영중인 법제의 비교 검토 역시 충분한 의의를 가질 수 있을 것이다.

II. 미국의 공익사업 손실보상체계 개관

미국의 연방정부와 주정부는 이른바 수용권(eminent domain), 즉 공공목적의 정부활동을

위하여 필요한 경우 사유재산을 취득할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 권한은 영국의 보통법체계에서 유래하는 것으로서 미국 헌법은 이러한 수용권의 존재를 확인하고, 그 권리행사를 제한하는 규정을 두고 있다. 즉 1791년의 수정헌법 제5조에서 “... 사유재산권은 정당한 보상없이 공공목적을 위하여 수용되어서는 안 된다(...nor shall private property be taken for public use, without just compensation)”고 규정한 것이 그것인데, 정부의 수용권은 이 조항의 규정 이전에도 이미 존재하였던 것으로 이 조항에 의해 비로소 창설된 것은 아니다.⁵⁾

한편 주지하는 바와 같이 수정헌법 제5조 - 정당한 보상이 따르는 공공목적을 위한 수용만을 허용함 - 는 원래 연방정부의 경우에만 적용되도록 의도되었지만, 주정부를 대상으로 하고 있는 수정 헌법 제14조의 이른바 적법절차조항(due process clauses)에 의하여 수정헌법 제5조의 내용이 주정부에도 적용되는 것으로 간주하고 있다.⁶⁾ 물론 다수의 주헌법들 역시 수용조항을 두고 있기는 하지만, 그러한 규정을 두고 있던 두고 있지 않던 간에 정당한 보상의 요구는 연방헌법 수정 제14조의 적법절차 - 특히 실체적 적법절차(substantive due process) - 의 개념 속에 내포되어 있는 것으로 간주되고 있으며,



5) United States v. Carmack, 329 U.S. 230, 241~2(1946).

6) 미연방대법원 역시, Chicago, Burlington & Quincy Railroad Co. v. City of Chicago 사건[166 U.S. 226 (1897)]에서 “수정 헌법 제14조의 적법절차조항으로 인해 주는 정당보상 없이 재산권을 수용하지 못한다”라고 판시함으로써 비록 수정 헌법 제14조가 수정 헌법 제5조의 ‘수용조항(the taking clause)’을 편입한다고 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 결국 이를 편입하는 것과 실질적으로 같은 효과를 야기한 것으로 간주되고 있다.

따라서 모든 주를 구속하는 효력을 가진다는 것이다.⁷⁾

두말할 것도 없이 이러한 헌법상의 수용조항은 재산권에 대한 가장 중요한 보호장치 가운데 하나라 할 수 있는데, 먼저 수용조항은 한 사람의 재산권을 다른 사람에게 자의로 이전하기 위하여 정부가 재산을 몰수하는 것을 금지시킴으로써 재산권자를 보호하고, 그 다음으로는 손실 분산의 기능을 통해, 정부가 사회 일반의 이익을 위하여 한 사람의 재산권을 박탈한 경우 사회가 그 손실을 부담하도록 하는 것이다.

그렇지만 언제 수용조항이 적용되는지, 언제 정당한 보상을 지불해야 할 의무가 발생하는지를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 왜냐하면 거의 모든 정부의 규제는 정도의 차이는 있지만 관련자들의 재산권을 크건 작건 감소시키기 마련이므로, 미연방대법원도 지적하고 있듯이 정부가 모든 재산적 가치의 감소에 대하여 정도에 관계없이, 즉 조금이라도 가치의 저하가 있을 경우 보상을 지불해야만 한다면 공익실현을 위한 정부의 활동은 사실상 불가능해지게 되고, 따

라서 현실적으로 일정한 정도를 초과한 재산적 가치의 감소에 대해서만 보상의무가 발생된다고 볼 수 밖에 없게 된다. 결국 문제는 보상의무가 발생하는 재산적 가치의 감소 정도에 대한 명확한 기준이 무엇이나는 것이다. 그 결과 지금까지 수용조항에 대한 방대한 판례가 축적되었지만, 그러한 판례들을 관통하는 일관된 원칙과 기준은 결여되어 있다. 이는 결국 수용조항의 적용 여부, 즉 보상여부와 기준을 정하는데 있어서 일관성의 결여를 의미한다고 볼 수 있다.⁸⁾ 다만 홈즈(O.W. Holmes) 판사가 선언한 바 있는 ‘수용자가 얻은 것이 아닌 재산권자가 잃은 것’을 기준으로 보상이 이루어지는 것이 일반적으로 인정되고,⁹⁾ 아울러 미연방대법원은 그러한 재산권자의 손실은 수용시점에서의 시장가격(market value)을 기준으로 평가되어야 한다는 입장을 대체적으로 유지하고 있다.¹⁰⁾

그렇지만 공공목적의 정부활동을 위한 부동산의 취득이 언제나 수용권의 행사에 의해 이루어지는 것은 아니고, 오히려 재산권자와 사업시행자간의 합의에 의해 재산의 취득이 이루어지는

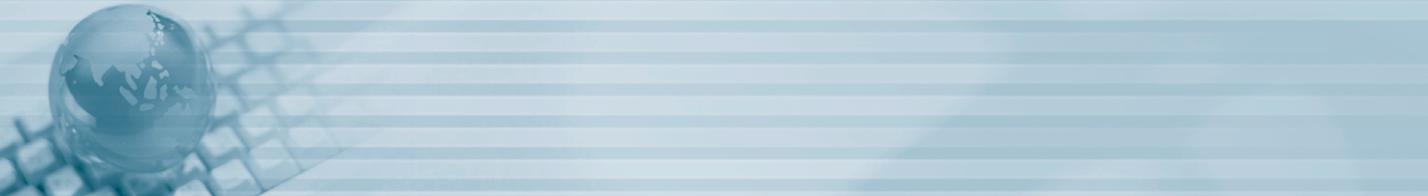


7) 몇몇 주에서는 정당한 보상(just compensation)이라는 용어 대신에 적당한(adequate), 합리적인(reasonable), 적정한(due) 보상이라는 용어를 사용하고 있으나 의미상의 차이는 없다. 다만 New Hampshire 주와 North Carolina주는 헌법에 보상규정을 두고 있지 않지만, 이들 주에서도 수용에 대한 보상은 자연법 원칙(natural law principle)상 요구된다고 해석되고 있다. 박윤훈, “미국에 있어서의 손실보상평가의 기준 - 토지소유권에 대한 평가를 중심으로 -”, 『미국헌법연구』, 제4호 (1993.7), 40면.

8) 정연주, “미국 헌법상 재산권 수용의 범위 - 수용의 허용조건과 관련한 연방대법원 판례를 중심으로 -”, 『미국헌법연구』, 제16권 제2호 (2005.9), 78~80면.

9) Boston Chamber of Commerce v. Boston, 217 U.S. 1889, 195 (1910).

10) Erwin Chemerinsky, Constitutional Law: Principles and Policies (2nd Ed.) (New York: Aspen Law & Business, 2002), pp. 638~9. 보다 자세한 판례상의 손실보상기준에 관해서는 박윤훈, 앞의 논문; 이기환, “미국헌법상의 연방대법원의 손실보상의 판단기준”, 『세계헌법연구』, 제12권 제1호 (2006)를 참조.



협의취득(acquisition by negotiation)이 일반적으로 행해진다.¹¹⁾ 이 협의취득의 절차는 연방차원에서는 1970년의 『표준 이주지원 및 부동산 획득 정책법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970)』¹²⁾에 의해 통일적으로 규율되기 시작한 바 있으며, 이 법령은 이후 몇 차례의 개정을 거치면서 현재는 미연방법전 제42편 ‘공공의 건강 및 복지(Title 42. The Public Health and Welfare)’의 제61장 ‘표준 이주지원 및 연방이 지원하는 계획을 위한 부동산 취득 정책(Chapter 61. Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies for Federal Assisted Programs)’에 편재되어 있다.¹³⁾

이러한 협의취득이 이루어지지 않을 경우에는 사업시행자가 수용권(eminent domain)을 행사하여 재산을 취득할 수 있는데, 이는 주법원 또는 연방법원에 공식수용절차(condemnation proceeding)을 신청함으로써 개시되며,¹⁴⁾ 이에 대한 구체적인 규율은 『연방민사소송규칙(Federal Rules of Civil Procedure for the United States District Courts)』에 마련되어 있

다.¹⁵⁾ 한편 주 차원에서도 1960년대 말의 『표준 수용법(the Uniform Eminent Domain Code)』, 1970년대의 『표준 수용절차법(the Uniform Condemnation Procedures Act)』 등이 마련되어 각 주의 입법에 반영되어 있다.¹⁶⁾

III. 공익사업을 위한 토지 등의 취득시 손실보상액 산정

- 감정평가제도의 활용을 중심으로 -

협의취득이건, 수용권의 행사에 의한 취득이건 간에 정당한 보상은 반드시 이루어져야 할 헌법상의 요청이기 때문에, 어느 정도의 보상이 정당한 보상인가를 결정하는 것은 필수적인 과정이라 할 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 일반적으로는 ‘수용시점에서의 시장가격(market value)’이 정당한 보상의 기준으로 언급되기는 하지만, 이 시장가격은 실제 시장에서의 이루어진 거래상의 가격이 아니고, ‘시장에서 거래가 이루어질 법한’ 가격을 사전에 산정하는 것이기 때문에 가격산정을 위한 자료의 선정 및 평가에



- 11) 연방교통부(the Department of Transportation.)의 자료에 따르면 90% 이상이 임의취득이라고 한다. 최환용, 앞의 논문, 39면.
- 12) 1970 U.S.C.C.A.N. 5850. 이 법은 본래 정부 등의 토지수용으로 인해 거주지를 옮겨야 하는 사람들에게 대한 이주대책과 기타의 생활개선조치에 관한 사항을 규율하기 위해 마련된 것이나, 이 과정에서 부동산 협의취득에 관한 표준적인 절차가 함께 규정되게 되었다.
- 13) 42 U.S.C. 4601이하.
- 14) 40 U.S.C. 3114.
- 15) 28 U.S.C. Rule 71A.
- 16) 예를 들어 미시간주의 MCA 213.51 - 213.77(1998).

있어서 다양한 편차를 보일 수 밖에 없다. 특히 재산권자의 경우는 보다 많은 보상을 원하고, 사업시행자의 경우는 가급적 적은 비용을 들이려 하는 것이 일반적이기 때문에, 양자간의 조율이 필수적인 과제로 남게 된다.

수용권의 행사의 경우에는 대체로 법원의 판결에 의하여 보상액이 결정되기 때문에 당사자주의에 기반한 일반적인 민사소송의 예에 따르게 되지만, 협의취득의 경우에는 이미 언급한 바와 같이 미연방법전 제42편 제61장(특히 제3절)에 의해 규율을 받게 되는 바, 여기에서는 보상액의 결정에 있어서 자산가치의 평가를 전문적으로 행하는 감정평가인에게 중요한 역할을 부여하고 있으며, 아울러 이의 구체적인 실행을 위한 연방규칙이 마련되어 있다.¹⁷⁾ 이하에서 감정

평가의 활용과 관련한 연방법률과 연방규칙의 내용을 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

1. 연방법률: 42 U.S.C. Chapter 61, Subchapter III

연방법률 제42편 제61장 제3절은 취득해야 하는 부동산에 대한 전통적인 재산권 보상과 교섭절차를 규정한 부분 - 수용절차 그 자체는 연방 민사소송규칙의 수용부분이나 주법 등에 규정되어 있기 때문에 본법에는 규정이 없음은 이미 언급한 바와 같다 - 으로, ‘표준 부동산 취득 정책 (Subchapter III. Uniform Real Property Acquisition Policy)’ 이라는 표제아래 다음과 같은 총5개의 조문으로 구성되어 있다.¹⁸⁾

- §4651. Uniform policy on real property acquisition practices(부동산 취득 실행에 대한 표준 정책)
- §4652. Buildings, structures, and improvements(건물들, 건조물들 및 개선사업)
- §4653. Expenses incidental to transfer of title to United States(미합중국으로의 소유권 이전에 부수되는 비용들)
- §4654. Litigation expenses(소송 비용)
- §4655. Requirements for uniform land acquisition policies; payments of expenses incidental to transfer of real property to State; payment of litigation expenses in certain cases(표준 토지 취득 정책을 위한 조건들; 주로의 토지 이전에 부수되는 비용의 지급; 특정한 경우들의 소송비용의 지급)



17) 49 CFR part 24.

18) 1970년의 『표준 이주지원 및 부동산 획득 정책법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970)』의 제3장은 총 6개의 조문으로 되어 있었다.



이 가운데 부동산 취득에 있어서의 감정평가의 활용을 규정하고 있는 핵심적인 조항은 제 4651조이고, 나머지 조항들은 그 밖의 부수적인 사항들을 규율하고 있다. 그러므로 여기에서는 제4651조를 중심으로 감정평가의 활용 내용을 살펴본다.¹⁹⁾

동 조의 규제목적은 재산권자와의 협의를 통한 부동산의 취득을 장려 및 촉진하고, 소송을 회피하여 법원의 부담을 줄이며, 다양한 연방의 계획에 있어서의 재산권자의 조화로운 취급을 보장하고, 연방의 토지 취득 실행에 있어서의 공공의 신뢰를 촉진시키기 위함이다. 이를 위해서 연방기관의 장(이는 연방프로그램에 따른 토지 취득을 시행하는 기관을 의미하므로 이하에서는 우리 법에서 사용되는 용어인 '사업시행자'로 약칭한다)는 협의에 의한 부동산의 신속한 취득을 위한 모든 합당한 노력을 다해야 한다고 규정하고 있다(제1항).

부동산은 협상의 개시 전에 감정평가를 받아야 하며, 재산권자나 그의 대리인은 감정평가인의 감정작업에 동행할 수 있는 기회를 부여받아야 한다. 다만 낮은 공정시장가격에 의한 매매 혹은 증여를 통해 재산권의 취득이 이루어지는 경우를 포함하여, 미교통부장관이 감정을 생략할 수 있게끔 규정해 놓은 경우에는 예외로 한다(제2항).

부동산에 대한 협상의 개시 전에, 사업시행자

는 정당한 보상액이라 생각하는 액수를 정하고, 지체 없이 그 액수에 따른 취득을 제안해야 하는데, 여기에서의 보상액은 그 부동산의 공정 시장 가격의 감정결과보다 적어서는 안 된다. 재산권자의 합리적인 통제하의 물리적 격리상태에서 발생한 것 이외의 공공적 개선사업에 의해 발생한 혹은 발생할 것으로 예상되는, 평가일 이전의 부동산의 공정시장가격의 증감은 보상액의 결정에서 배제된다. 사업시행자는 재산권자에게 문서로 정당한 보상으로 결정한 금액 및 그의 산정 기초를 제공해야 한다. 취득 부동산에 대한 정당한 보상 부분과, 잔존 부동산에 끼치는 손해에 대한 부분은 별개로 기술되어야 한다(제3항).

재산권자는 사업시행자가 합의된 금액을 지불하거나, 혹은 그 부동산의 공정시장가격의 감정 결과 이상의 금액 혹은 공식수용절차를 통해 산정된 보상금액을 40 U.S.C. 3114(a)~(d)에 따라 법원에 공탁하기 전에는 부동산의 소유를 잃지 않는다(제4항).

이상의 내용이 감정평가와 관련이 있는 조항들이다.²⁰⁾ 이를 종합하면, 연방법률은 협의취득 과정에서 특별한 경우를 제외하고는 감정평가를 반드시 실행하도록 의무화하고 있으며, 보상액의 산정에 있어서 감정평가에 의해 산정된 공정 시장 가격보다 적지 않은 금액을 지급하도록 하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만, 그 밖에는 별



19) 이 법에서 말하는 '감정평가(appraisal)'란 유자격감정평가사(qualified appraiser)가 독립적이고 공명정대하게, 특정 시점에서 충분하게 기술된 재산에 대한 가치의 결정에 대한 의견을, 관련있는 시장 정보의 제출 및 분석으로 뒷받침하여 제출한, 문서로 된 보고서를 의미한다. 42 U.S.C. 4601(13).

20) 이 외에도 본 조에는 6개의 조문들이 더 있지만, 감정평가의 활용과는 직접적인 관련이 없기에 논의를 생략하였다.

다른 내용을 확인하기 어려운 것도 사실인 바, 토지취득에 있어서의 보다 구체적인 감정평가의 활용 내용을 확인하기 위해서는 관련된 연방규칙의 내용을 살펴볼 필요성이 있다.

2. 연방규칙: 49 CFR Part 24 subpart B

42 U.S.C. Chapter 61을 구체화하기 위해 제정된 연방규칙이 바로 49 CFR part 24이다. 이 규칙의 주무 행정기관은 미교통부의 연방 도로 관리청(Federal Highway Administration; FHWA)으로서, 42 U.S.C. Chapter 61을 실행하기 위해 필요한 연방차원의 조건들을 제시하고 있다.²¹⁾ 공공사업을 위한 부동산의 취득과 관련한 내용은 특히 subpart B ‘부동산 취득(Real Property Acquisition)’에서 규율하고 있다.²²⁾ 이 부분의 구성은 다음과 같다.

이 가운데에서 특히 감정평가와 관련한 부분들을 중심으로 살펴보기로 한다.

우선 §24.102는 기본적인 부동산 취득 절차를 규정하고 있는데, 연방법률의 내용을 좀 더 상세하게 규정하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 사업의 시행에 있어서 가능한 한 빠른 시간내에 사업시행자는 재산권자에게 부동산의 취득의도 및 재산권자의 기본적인 보호장치들을 알려야 한다(§24.102(b)), 사업시행자가 부동산의 재산권자 혹은 그 대리인과 접촉하기 위한 상당한 노력을 기울여야 하고, 그 부동산을 구입하기 위한 제안을 논의해야만 하며, 재산권자는 그 제안을 검토할 충분한 기회를 및 수정안을 제시할 수 있는 기회를 부여받아야 하며, 사업시행자는 그 제안을 고려해야만 한다는 것(§24.102(f)) 및 수정제안과 관련한 사항들(§24.102(g)) 및 행정적 처분(ad-

§24.101 Applicability of acquisition requirements(취득 조건의 적용가능성).

§24.102 Basic acquisition policies(기본 취득 정책).

§24.103 Criteria for appraisals(감정평가의 기준).

§24.104 Review of appraisals(감정평가의 심사).

§24.105 Acquisition of tenant-owned improvements(임차인 보유 개량물의 획득).

§24.106 Expenses incidental to transfer of title to the Agency(기관으로의 소유권 이전에 부수되는 비용).

§24.107 Certain litigation expenses(특정한 소송 비용).

§24.108 Donations(기증).



21) 이 규칙은 1989년에 처음 제정되었으며, 현행 규칙은 2005년 2월 3일부터 시행된 것이다.

22) 49 CFR 24.101이하.



ministrative settlement, §24.102(i)), 보상금의 지급과 관련한 사항 등의 내용들이 규정되어 있다.

§24.103은 부동산 취득을 위한 감정평가를 위한 기본적인 조건들을 제시하고 있는데, 이 조건들은 『표준 전문감정평가실무기준(Uniform Standards of Professional Appraisal Practice; USPAP)』²³⁾을 반영한 것들인데, 사업시행자는 가능한 범위내에서, 『표준 연방토지취득 감정평가기준(Uniform Appraisal Standard for Federal Land Acquisition; UASFLA)』²⁴⁾도 충족시킬 것이 요구된다.

§24.104는 부동산 취득을 위한 감정평가에 대한 심사를 규정하고 있는데, 정당한 보상액의 산정을 위한 감정평가인의 감정평가(initial appraisal)가 완료되면 이어서 사업시행자가 임명하는 자격있는 심사감정평가인(review appraiser)이 적절한 감정평가기준과 감정평가조건을 충족시키고 있는 점을 확인하고 심사한다. 심사감정평가인은 사업시행자의 동의하에, 감정평가액을 승인하거나 혹은 그 감정평가를 기초로 하여 정당한 보상금액을 추천하고, 그 결과 역시 문서로써, 정당한 보상액의 결정을 위한 승인감정평가서를 제출한다. 이렇게 심사를 거친 감정

평가액이 사업시행자의 정당한 보상액으로 결정되며, 사업시행자는 교섭이 개시됨과 동시에 문서로 정당한 보상액을 제시한다.

이 후의 절차를 간단히 정리해보면,²⁵⁾ 이러한 두 단계의 감정평가가 끝나면 이어서 교섭이 시작되게 되는데 사업시행자는 정당한 보상을 문서로 제시하고 재산권자 또는 재산권자가 지명한 대리인과 교섭을 시작한다. 당해 재산에 관련된 모든 권리자가 교섭의 상대방이 된다. 사업시행자의 문서에는 정당한 보상으로 제시하는 금액, 취득되어야 하는 재산과 권리의 종류 및 위치, 토지의 일부가 되는 건축물, 기타 공작물의 종류가 기재되어야 한다.

재산권자에게는 사업시행자의 신고를 검토할 합리적인 시간이 부여된다. 재산권자는 그 동안 감정평가에 관한 새로운 자료를 제출하거나 매수기한이나 조건의 수정을 요청할 수 있다. 사업시행자는 교섭중에 이루어진 재산권자의 합리적인 요구를 고려해야 한다.

양자의 합의가 성립되면 계약서를 작성하는데, 이때 서명은 취득의 시기 및 조건을 포함한 합의의 확인이라는 의미를 가진다. 그렇지만 합의에 이르지 못할 경우에는 사업시행자는 수용절차



- 23) USPAP의 대략적인 내용은 http://www.appraisalfoundation.org/s_appraisal/sec.asp?CID=3&DID=3 (2008-10-13)에서 확인할 수 있다.
- 24) UASFLA는 연방의 사업시행자단체인 토지취득관계부처합동회의(Interagency Land Acquisition Conference)에 의해 1973년부터 발간되어 왔으며, 연방 수용 감정평가법(Federal eminent domain law)의 해설서라 할 수 있다. 현재 2000년도 개정판이 나와 있으며, 이의 상세한 목차는 http://www.appraisalinstitute.org/store/images/document/TOC/0680M_toc.pdf (2008-10-13)에서 확인할 수 있다.
- 25) 이하의 내용은 최환용, 앞의 논문, 39~41면을 참고.

(condemnation proceeding)를 개시한다. 즉, 합의에 이르지 못한 경우는 사업시행자는 수용권을 행사함으로써 재산을 취득할 수 있다. 이는 주법원 또는 연방법원에 공식수용절차를 신청함으로써 개시된다. 많은 주에서는 조사수명관(viewer) 또는 수명위원(commissioner)으로 구성된 위원회(board) 또는 이에 유사한 조직이 보상액을 일차적으로 결정한다. 소유자와 사업시행자는 수용절차가 진행되는 전 기간동안 법원에 정보를 제출할 수 있다. 소유자 또는 사업시행자는 위원회의 결정에 이의가 있는 경우에 판사 또는 배심원에 의한 심리를 받을 수 있다. 변론종결 후 법원은 최종적으로 정당한 보상액을 선고한다.

IV. 맺음말

지금까지 미국의 공익사업을 위한 토지의 취득 절차에 있어서 감정평가의 활용에 관한 내용을 살펴보았다. 미국의 경우는 헌법상의 요청인 정당한 보상을 위해서 감정평가를 적극적으로 활용하고 있음을 확인할 수 있었는데, 이러한 감정평가

는 특히 부동산에 대한 실제 조사를 바탕으로 한 감정평가와 이 감정평가를 바탕으로 진행되는 심사감정평가의 두 단계에 걸쳐 진행됨으로써 그 결과의 신뢰성을 높이고자 하는 노력을 볼 수 있었다. 그렇지만 이 두 단계의 감정평가가 동일한 가치를 가지는 것으로 평가하기는 어려우며, 오히려 정당한 보상에 해당하는 보상금액의 결정에 있어서는 심사감정평가인의 평가가 보다 중요한 가치를 가진다는 점을 특기할 필요가 있겠다. 이는 심사감정평가인의 요건으로 감정평가를 위한 기술적인 능력 이외에도 사업시행자의 부동산 가치평가상의 요구와 감정평가인간의 가교 역할(two-way bridge)까지도 수행할 수 있는 능력을 요구하는 데에서도²⁶⁾ 알 수 있듯이, 심사감정평가 절차에 일종의 상급심으로서의 기능을 부여하고 있다고 할 수 있을 것이다.²⁷⁾

이는 우리나라의 법제와는 다소 배치되는 부분이라 할 수 있다. 즉, 우리 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제68조는 보상액의 산정과 관련하여 2인 이상의 감정평가업자에게 보상액의 산정을 의뢰하는 절차를 개괄적으로 규정하고 있고,²⁸⁾ 구체적인 평가의뢰의 절차 및



26) 49 CFR Appendix A to Part 24. § 24.104 참조.

27) 한편, 이러한 과정에 있어서 재산권자의 이익을 보호하기 위한 장치는 초기 감정평가의 단계에 본인 혹은 대리인의 참여기회가 보장되어 있고, 제시된 보상액에 대한 추가적인 의견을 제출할 수 있고 이에 대한 사업시행자의 고려의무가 부여되어 있으며, 최종적으로는 협의를 거부하고 법원의 판단을 요청할 기회가 부여되어 있다는 점을 들 수 있다.

28) 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제68조 (보상액의 산정)

- ① 사업시행자는 토지 등에 대한 보상액을 산정하려는 경우에는 감정평가업자 2인 이상에게 토지 등의 평가를 의뢰하여야 한다. 다만, 사업시행자가 국토해양부령이 정하는 기준에 따라 직접 보상액을 산정할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 제1항의 규정에 의한 감정평가업자외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 평가의뢰의 절차 및 방법, 보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.



방법, 보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정하는 국토해양부령인 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙』 제16조가 규정하고 있는데,²⁹⁾ 그 규정이 다소 치밀하지 못한 느낌을 지울 수 없다.

즉, 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제68조 제1항에 의하면, 2인 이상의 감정평가업자에게 감정평가를 의뢰하도록 되어 있고, 제2항에 의해서 토지소유자가 요청하는 경우에는 그 외에 1명의 감정평가업자를 추가할 수 있도록 되어 있다. 이는 3명의 감정평가업자가 동일한 부동산에 대한 감정평가를 시행하도록 규정하고 있는 것인데, 아직까지 감정평가업자의 신뢰성이 부족하다는 인식이 반영된 것인지는 알 수 없지만, 다소 과도한 평가작업이 아닌가 생각된다.

아울러 시행규칙상에는 감정평가업자가 작성한 보상평가서를 1인 이상의 심사자(이 역시 감정평가업자여야 한다)가 심사하도록 되어 있는데, 규

칙은 심사자의 평가항목만을 나열할 뿐, 평가결과에 따른 지침을 제공하지 않고 있기 때문에 역시 보충규정이 필요하지 않나 생각된다. 아울러 보상액의 산정은 각 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다는 규정은 각 감정평가업자의 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다는 기준만을 제시할 뿐이므로 일종의 주의규정으로밖에 볼 수 없으며, 그 규정의 실질적인 존재의 의는 거의 찾아보기 어렵다 생각된다.

보다 근본적인 차원에서의 정당보상의 문제해결을 위해서는 역시 서두에서도 언급한 바와 같이, 신뢰할만한 감정평가제도의 확충을 전제로, 전문 감정평가인의 의견을 바탕으로 한 평가액 결정 절차의 마련이 필수적이라 할 수 있을 것이고, 이러한 작업에 미국의 법제가 좋은 참고가 될 것으로 생각한다.

김 주 영

(외국법제조사위원, 서울대 BK21 박사후과정연구원)



29) 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙』 제16조가 규정하고 있다(보상평가의 의뢰 및 평가 등).

- ① 사업시행자는 법 제68조 제1항의 규정에 의하여 대상물건에 대한 평가를 의뢰하고자 하는 때에는 별지 제15호 서식의 보상평가의뢰서에 다음 각호의 사항을 기재하여 감정평가업자에게 평가를 의뢰하여야 한다.
- ② 제1항 제3호의 규정에 의한 평가서 제출기한은 30일 이내로 하여야 한다. 다만, 대상물건이나 평가내용이 특수한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 감정평가업자는 제1항의 규정에 의하여 평가를 의뢰받은 때에는 대상물건 및 그 주변의 상황을 현지조사하고 평가를 하여야 한다. 이 경우 고도의 기술을 필요로 하는 등의 사유로 인하여 자기가 직접 평가할 수 없는 대상물건에 대하여는 사업시행자의 승낙을 얻어 전문기관의 자문 또는 용역을 거쳐 평가할 수 있다.
- ④ 감정평가업자는 평가를 한 후 별지 제16호 서식의 보상평가서(이하 “보상평가서”라 한다)를 작성하여 심사자(감정평가업에 종사하는 감정평가사를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 1인 이상의 심사를 받고 보상평가서에 대해 심사자의 서명날인을 받은 후 제1항 제3호의 규정에 의한 제출기한내에 사업시행자에게 이를 제출하여야 한다.
- ⑤ 제4항의 규정에 의한 심사자는 다음 각호의 사항을 성실하게 심사하여야 한다.
 1. 보상평가서의 위산·오기 여부
 2. 대상물건의 관계법령이 정하는 바에 의하여 적정하게 평가되었는지의 여부
 3. 대상물건에 대한 평가액의 타당성
- ⑥ 보상액의 산정은 각 감정평가업자가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다.