

공공수용 적정보상지가에 관한 분석

이 호 준

(한국개발연구원 부연구위원)

김 형 태

(한국개발연구원 연구위원)

정 동 호

(한국개발연구원 전문연구원)

A Study on the Standard Land Price and Just Compensation

LEE, Hojun

(Associate Fellow, Korea Development Institute)

KIM, Hyungtai

(Fellow, Korea Development Institute)

JEONG, Dongho

(Senior Research Associate, Korea Development Institute)

* 본 논문은 2011년 KDI 정책연구시리즈 『공공수용제도 개선방안 연구(II): 적정 보상기준지가에 관한 분석』을 학술적 논문의 형태로 수정 및 보완한 것임.

이호준(제1저자): (e-mail) hojunlee@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 47 Hoegire, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea.

김형태: (e-mail) Jhtkim@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 47 Hoegire, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea.

정동호: (e-mail) kauer23@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 47 Hoegire, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea.

• Key Word: 공공수용(Public Expropriation), 보상기준지가(Standard Land Price), 개발이익 배제원칙(Excluding Development Gains)

• JEL Code: K11, H54, R14

• Received: 2012. 5. 16 • Referee Process Started: 2012. 6. 8

• Referee Reports Completed: 2012. 8. 13

ABSTRACT

Based on the spatial and land price data of innovation cities and their periphery areas in Korea, this study examines the degree and timing of changes in land price in relation to projects concerning innovation city. The study result confirms that the current system is inconsistent with the principle of restitution of development gain and therefore, this study attempts to seek improvement measures so that the current system can better fit the principle.

The analysis reveals that most innovation cities, excluding Sinseo-dong of Daegu and Ujeong-dong of Ulsan, recorded a statistically significant increase in land prices since 2005, compared to those of their neighboring areas. It can be said that the information related to projects concerning innovation city was reflected in the land price since 2005. However, the standard land price pursuant to Article 70 of the Land Compensation Act is the officially assessed land price released on 1st of January 2007, and this official land price was actually applied to the compensation process. Therefore, estimating the compensation amount for land expropriation based on this land price will contradict the principle of restitution of development gain. In other words, despite the fact that development-related information was already reflected in land prices of innovation cities from 2005 to the end of 2006, the compensation process were carried out without institutional arrangements or efforts to exclude such reflection.

To solve this problem, this study makes two suggestions. First, it is necessary to cast aside the limitations of the official land price that can be retroactively applied in accordance with Paragraph 5 of Article 70 of the Land Compensation Act, and instead apply the land price which is the most latest but deemed to have no reflection of development gains. Based on this revised standard land price, if the compensation amount is corrected by the average inflation rate and the average rate of increase in land price during the period until the time of the recognized land price, the amount would better satisfy the principle of restitution of development gain.

Second, it is necessary to clearly stipulate the standards of development gains being reflected on the land price by including it in the secondary legislation. Under the current system, it is highly likely that appraiser's arbitrary interpretation on development gains is included in the process of calculating the amount of compensation for land expropriation. In this regard, it is necessary to improve the standards on determining whether development gains are reflected based on the results of this academic research and the existing guidelines for appraisal of compensation for land expropriation published by the Korea Association of Property Appraisers.

ABSTRACT

본 연구에서는 혁신도시지역과 그 주변지역의 지가 데이터를 바탕으로 혁신도시사업에 따라 토지가격이 어느 시점부터 어느 정도 변동했는지 살펴보고, 이를 통해 현행 제도가 개발이익의 배제원칙에 잘 부합하지 않음을 밝히는 한편, 현행 제도를 개발이익의 배제원칙에 보다 부합하도록 개선하기 위한 방안들을 모색하였다.

우선 혁신도시지역과 그 주변지역의 지가 데이터를 분석해 보면, 대부분의 혁신도시지역의 지가가 2005년부터 그 주변지역들에 비해 통계적으로 유의하게 상승하기 시작하였음을 알 수 있다. 즉, 이 시기부터 혁신도시사업과 관련한 정보가 지가에 반영되기 시작하였다고 볼 수 있는데, 이와 같이 혁신도시사업 관련 정보가 반영된 지가를 바탕으로 실제 보상액을 산정하면 개발이익의 배제원칙과는 괴리가 생기게 된다. 그러나 토지보상법 제70조에 따른 보상액 산정의 기준지가는 2007년 1월 1일 공시된 공시지가이며, 또한 실제로도 이러한 기준을 적용하여 보상이 진행되었다. 즉, 2005년부터 2006년 말까지 개발 정보가 해당 혁신도시 지가에 반영되었음에도 불구하고 이를 배제하기 위한 제도적 장치 및 노력 없이 보상이 진행되었다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 본 연구에서는 크게 두 가지 방안을 제안하고 있다. 첫째, 토지보상법 제70조 제5항에서 소급적용할 수 있는 공시지가의 한계를 두지 말고, 대신 개발이익이 반영되지 않았다고 판단되는 가장 최근의 공시지가를 기준시가로 적용하도록 변경하는 것이 필요하다고 판단된다. 이렇게 정해진 기준시가를 바탕으로 가격인정시점까지의 통상적인 평균 물가상승률, 평균 지가상승률 등을 바탕으로 보상액을 보정한다면 개발이익 배제의 원칙에 보다 부합할 것이다.

둘째, 개발이익이 지가에 반영되었다고 판단하는 기준을 하위 법령에 명시적으로 포함시킬 필요가 있다. 현행 제도하에서는 수용보상액 산정 시 개발이익 반영 여부에 대한 평가자의 자의적인 해석이 포함될 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서의 학술적 연구 결과와 현행 토지보상평가지침(감정평가협회) 등의 기준 등을 참고하여 개발이익 반영 여부를 판단하는 기준을 개선할 필요가 있다.

I. 서론

헌법 제23조 3항에 따르면 공공사업 추진과정에서 부득이한 경우 정당한 보상을 지급하여 공공이 민간의 재산을 수용할 수 있다. 그리고 공공수용의 절차, 보상 등에 관한 구체적인 내용은 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」(이하 토지보상법)을 비롯한 관련 법령에서 다루고 있다.¹

이러한 공공수용과 관련한 법령과 판례들을 살펴보면, 헌법에서 말하는 정당한 보상의 의미에 대한 몇 가지 원칙이 있음을 알 수 있다. 그중 대표적인 원칙으로 ‘개발이익의 배제’ 원칙을 들 수 있는데, 이는 공공의 이익을 위해 추진하는 공공사업과정에서 발생하는 개발이익은 해당 사업부지의 원(原)토지소유자를 비롯한 개인에게 돌아가서는 안 되고 모두 공공에게 돌아가도록 해야 한다는 원칙이다.

그런데 개발이익의 배제원칙에 대해서는 지속적으로 논란이 있어 왔고, 특히 공공수용을 통해 토지가 수용된 소유자들은 자신의 재산권 피해에 대한 보상의 의미로 개발이익의 일부가 보상금에 포함되어야 한다는 주장을 종종 펼쳐 왔다. 그리고 이러한 논란 탓에 실제 법규 적용과정에서는 개발이익 배제원칙을 엄밀히 적용하지 못하는 경우가 상당수 있었다. 즉, 현실에서 수용보상금을 산정하는 과정을 보면 다양한 이유로 인해 개발이익이 보상금에 포함되는 경우가 있었다.

하지만 관련 법률 및 헌법재판소의 판례 등을 보면 우리의 법체계에서 개발이익의 배제원칙은 확고한 것으로 보인다.² 공공사업은 근본적으로 공공의 이익을 증진시키기 위해 추진되는 만큼 해당 사업으로 인해 생겨나는 이익은 모두 공공에 환원되어야 한다는 것이 해당 법률과 판례에서 말하고 있는 원칙이다.³

경제적 효율의 관점으로 보더라도 개발이익 배제원칙은 중요하다. 이호준(2011)에서는 개발이익 배제원칙이 확고하지 않아서 개발이익의 일부가 토지보상금에 반영되는 경우, 그리고 반영되는 정도가 평가자의 자의적 판단에 많이 의존할수록 토지보상금과 관련한

1 공공수용제도에 관한 전반적인 논의는 이호준(2010)을 참고.

2 <부록 1> 참조.

3 본 연구에서는 ‘개발이익의 배제원칙’의 정당성에 대한 법리적 논의는 배제한다. 여기서는 현 법체계에 서 명시하고 있는 당 원칙하에서 관련 제도의 개선방향을 모색하고자 한다.

수용자와 피수용자 간의 갈등이 증폭됨을 보여주고 있다. 공공수용 후 공공 개발사업에 따라 해당 토지가 미래에 가지게 될 가치가 수용시점에서는 불확실하다. 따라서 개발이익을 수용보상액에 포함시킨다면 보상금액 산정이 객관적 기준에 의하기보다는 평가자의 자의적 판단에 의존하게 될 가능성이 높아진다. 그러므로 보상액 산정 시 수용자와 피수용자 간 협상력에 따라 그 액수가 영향을 받을 가능성이 높아지는 것이다.

그리고 대규모 개발사업에서는 수용자와 피수용자 간에 갈등이 생겨서 사업이 지연되는 경우 대규모 금융비용 등을 부담해야 하는 수용자가 피수용자에 비해 훨씬 더 부담이 크다. 따라서 피수용자는 이를 전략적으로 활용하기 위해 보상액 관련 분쟁을 일으키고 자신들에게 유리한 보상금이 책정되도록 유도할 유인이 존재한다. 즉, 사회적 갈등을 유발함으로써 피수용자는 협상에서 유리한 위치를 점할 수 있는 것이다. 따라서 개발이익 배제의 원칙이 확고하지 않고 개발이익의 일부가 보상액에 포함되는 경우 보상 관련 사회적 갈등이 발생할 가능성이 높아지므로 이에 따른 경제적 비효율이 발생하게 된다. 이처럼 개발이익 배제의 원칙은 법리적, 경제적 정당성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

이 같은 개발이익 배제원칙에 부합하기 위해서는 개발계획에 영향을 받아 상승한 지가 변동분은 배제하고, 해당 개발계획과는 무관한 토지가치만큼을 보상액 산정의 기준으로 삼는 것이 필요하다. 즉, 보상액을 책정할 때 공공개발사업과 관련한 정보가 반영되지 않은 시점의 지가를 찾아서 보상가격 책정의 기준가격으로 삼고, 그 시점 이후 개발계획과는 무관한 전반적인 지가변동을 반영하는 보정작업을 거치는 것이 바람직하다(선병채 [2007]). 그러므로 공공수용 보상지가를 산정할 때 보상기준 가격을 무엇으로 삼을지, 어느 시점을 기준시점으로 삼을지는 개발이익 배제원칙의 부합 여부와 직결되는 매우 중요한 내용이다.

보상가격의 기준으로 삼는 공시지가에 이미 개발이익이 반영된 경우 실제 보상액 산정 시에 이를 배제하기 위한 노력을 별도로 해야 하지만, 현실적으로 감정평가가 주관적인 판단으로 개발이익 부분을 배제하고 보상액을 산정하는 것에는 한계가 있다. 그래서 제도적으로 이를 보완하기 위한 노력이 있었고, 2007년 10월 토지보상법 제70조 5항이 신설되었다.⁴ 조항의 내용을 살펴보면 “제3항 및 제4항에도 불구하고 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득해야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우” 공고일 또는 고시일 직전의 공시지가를 보상액 산정의 기준가격으로 삼는다고 되어 있다. 이는 애당초 보상가격 산정 시 기준이 되는 가격에서 개발이익을 배제

4 <부록 2> 참조.

하고자 신설된 조항으로 기존 제도를 상당히 보완했다고 볼 수 있다. 하지만 현재의 제도만으로는 크게 두 가지 제약점이 존재한다. 하나는 토지보상법 제70조와 관련된 하위 법령과 관련된 것이고, 나머지는 토지보상법 제70조 5항 자체와 관련된 것이다.

첫 번째로 토지보상법 제70조 5항에서 말하는 “공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득해야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우”에 대한 기준이 명확하지가 않다. 통상적인 법체계에서는 상위법에서 말하는 ‘경우’에 대한 판단 기준을 하위 법령에서 명시함으로써 자의적인 해석을 방지하고 있으나, 본 조항에 대해서는 하위 법령에서 전혀 규정하지 않고 단지 강제성이 없는 토지보상평가지침(감정평가 협회)에서 그 기준을 제시하고 있을 뿐이다.⁵ 즉, 개발이익 배제원칙의 적용 시 자의적인 해석을 탈피하기 위해 토지보상법 제70조 5항이 도입되었지만, 관련 하위 법령이 제대로 정비되지 않아 명시적인 기준으로서의 역할을 하기에는 아직 부족한 점이 많이 있다.

두 번째로 토지보상법 제70조 5항에 따르면, 공익사업에 관한 정보가 지가에 반영된 바가 명백하다고 할지라도 공고 또는 고시일에서 가장 가까운 시점의 공시지가보다 더 이전의 공시지가는 적용할 수 없다. 하지만 공익사업에 대한 공고나 고시 이전부터 해당 사업에 대한 정보가 일반에게 알려진 경우가 종종 있다. 이 경우 해당 사업의 공고나 고시 시점에는 이미 개발이익이 지가에 반영되어 있을 것이다. 그러나 현행 제도하에서는 공익사업에 대한 정보가 공고나 고시 시점의 공시지가에 이미 반영되어 있다고 하더라도 그 공시지가를 보상액 산정의 기준가격으로 삼을 수밖에 없는 한계가 있다.

공공사업과 관련하여 지가의 변동을 분석한 기존의 연구들은 공공사업으로 인해 해당 지역 및 주변지역의 지가가 급등함을 실증적으로 보이는 것에 초점을 맞추고 있다. 택지 개발과 같은 공공사업을 사업단계별로 주변지역의 지가변동률과 단순비교를 통해 공공사업 대상 지역의 지가변동률이 높음을 보여주는 연구가 주를 이룬다(이동선[2001]; 김영규 외[2003]; 김준기[2004]; 김양훈[2005]; 박승철[2009]). 사업단계 전후를 구분하여 지가를 설명변수에 대해 선형회귀분석하고 개발지역 터미의 추정계수 비교를 통해 사업지역 및 주변지역의 지가변동요인을 분석한 연구도 있다(김선태[2003]; 조성원[2008]; 강미영 [2009]). 이때 사용한 설명변수로는 소득, 도심으로부터의 거리, 토지용도, 지목, 인구 등

5 (토지보상평가지침 제10조 3항) “당해 공익사업의 계획 또는 시행의 공고 또는 고시로 취득해야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우”란 그 공고 또는 고시일 해당 연도 초(1월 1일)부터 제10조 제1항 제1호 또는 제2호에 따른 적용공시지가의 공시기준일까지의 당해 공익사업지구 안에 있는 표준지 공시지가 모두의 평균 변동률이 같은 기간 동안의 당해 시·군·구 전체의 표준지 공시지가 평균 변동률과 비교하여 당해 시·군·구 전체의 표준지 공시지가의 평균 변동률을 기준으로 1.3배 이상 높거나 낮은 경우로서 그 변동률 차이가 5% 이상 나는 경우를 말한다(신설 2009년 10월 28일).

이 있었다.

공공사업 토지보상제도에 관한 연구들은 공통적으로 법에서 정하고 있는 개발이익 환수가 현실적으로 이뤄지지 않는다는 점을 전제로 이를 해결하기 위한 제도 보완책을 중점적으로 제시하고 있다. 허강무(2008)는 토지공개념에 입각한 토지초과이득세법의 재도입 필요성을 주장하였으며, 김용창(2010)은 각 법률마다 공시지가의 적용시점에 차이가 있는데 이를 통일하여 개발이익을 배제할 것을 제시하였다. 강병운(2011)은 이에 덧붙여 기타 보정요인 적용에 있어 감정평가사의 자의성을 최소화하기 위해서 기타 보정요인의 정의와 적용 근거를 토지보상법령에 명시하고 검증하는 제도를 해결책으로 제시하였다. 신병채(2007)는 최대한 개발이익을 포함하지 않도록 보상선례를 사업구역 고시일 이전으로 당기고 사업인정 후 취득의 경우도 적용공시지가를 주민 공람이나 계획이 발표되는 시점에서 가장 가까운 공시지가를 적용할 것을 주장했다. 류해웅(2007)은 지구지정 고시 때 토지세목고시를 조속히 포함하는 것이 절차상의 문제를 줄일 수 있는 방안이며, 시점 수정을 할 때는 광역지자체의 지가상승률을 적용할 것을 언급하고 있다. 주변지역과의 형평성 문제는 주변지역에 대한 이익을 환수할 수 있는 방법을 개발부담금제도에 포함시켜 해결할 것을 주장하였다.

해외의 연구들을 살펴보면 Ding, Simons, and Baku(2000)는 미국 Cleveland의 주택가격 자료를 토대로 신규주택투자나 재건축이 주택가격에 미치는 영향이 거리, 투자지역, 투자규모에 따라 달라질 것이라는 가정하에 회귀분석하였다. 공공사업을 직접적으로 다루지는 않았지만 개발사업이 거리, 규모, 지역에 따라 미치는 영향이 달라질 수 있음을 보여주고 있다. Wang(2009)은 거리에 따라 주거용지와 상업용지의 지가 하락 기울기가 다를 것이라는 가정하에 중국 도시의 자료를 토대로 분석하였다. 종속변수는 기준지가에 로그를 취하여 사용하였으며 독립변수로는 비농업인구, 1인당 GDP, 중심지역까지의 거리, 중심지역까지의 거리와 비농업인구를 곱한 값을 사용하여 추정된 결과 거리에 따른 하락폭이 주거용지보다 상업용지에서 크게 나타났다. Diamond(1980)는 생활환경과 도시지가의 관계를 분석하면서 도심까지의 거리, 통근열차까지의 거리, 인구 천명당 범죄율, 공기의 질, 언덕과 호수를 사용하기도 하였다. 위의 두 연구를 통해서 지가에 영향을 주는 다양한 요인들을 파악할 수 있다.

한편, Innes(2000)는 정부가 토지수용권을 행사하는 것이 경제적인 효율성을 가져올 수 있는 것인지에 관한 문제 및 정당한 보상액의 산정기준, 경제적으로 효율성을 달성할 수 있는 보상액을 산정하는 시기와 방법을 분석하였다. Carr and Smith(1975)는 정부가

토지를 미리 사두는 것이 투기자들의 진입을 막아 지가를 안정시키는지에 관하여 연구한 결과, 구체적인 증거를 발견하지 못하였으며 오히려 경쟁을 저하시킨다고 주장하고 있다. 이들 연구는 공공사업이 미치는 영향에 앞서 정부의 공공사업을 위한 수용 자체가 경제적인 효율성을 담보하고 있느냐에 대한 근본적인 물음에 대한 문제제기를 하고 있으며, 합리적 보상액 산정의 중요성을 제시하고 있다.

하지만 지금까지의 연구들은 주로 공공수용이 지가 등에 미치는 영향을 위주로 분석하였을 뿐 이를 개발이익 배제원칙과 직접적인 연관을 짓는 시도는 부족하였다. 개발이익 배제의 원칙에 보다 부합하도록 제도를 개선하기 위해서는 공공개발사업과 관련하여 구체적으로 어느 정도의 개발이익이 어느 시점부터 발생했는지에 대해서 명확하게 파악하고 이를 보상액 산정에 반영하는 것이 필요하다.

본 논문에서는 데이터 분석을 통해서 개발이익 배제의 원칙에 부합하기에는 현행 제도가 한계를 가짐을 보이고, 이를 극복하기 위한 방안을 논의하고자 한다. 이를 위해 최근 진행된 대형 개발사업 중 하나인 혁신도시사업과 관련한 지가 데이터를 분석하고자 한다. 혁신도시 내부와 주변 필지 데이터를 바탕으로 혁신도시 내부의 표준지 공시지가가 주변 필지의 표준지 공시지가에 비해 통계적으로 유의하게 변동하는 시점이 언제부터인지를 찾음으로써 해당 사업의 개발정보가 공시지가에 반영되기 시작한 시점을 찾으려고 시도하였다.

이러한 시도와 연구는 기존의 연구들과는 큰 차별성을 가진다. 앞서 언급했던 선행 연구들의 경우는 공공개발사업의 영향을 받아 해당 지역의 지가가 변동했다는 수준의 연구이거나 혹은 개발이익 배제의 원칙에 부합하도록 제도 개선을 모색하면서 주로 법·제도적인 접근법을 사용하였다. 본 연구는 보다 구체적으로 대규모 개발사업에 따라 해당 지역 및 주변지역의 지가가 어느 시점에서부터 어느 정도 영향을 받고 또 변화하였는지 체계적으로 살펴보았다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 개발이익 배제에 맞는 제도 개선 방향을 도출하고 있다는 점에서 기존의 연구들과는 차별성을 가진다.

즉, 본 연구를 통해 토지보상법 제70조에도 불구하고 개발이익이 보상기준지가에 반영될 수 있음을 보임으로써 해당 조항의 개선 필요성을 제기하고자 한다. 이와 더불어 토지보상법의 하위 법령에 개발정보가 지가에 반영되었는지를 판별하는 명시적인 기준이 포함될 필요가 있음을 강조하고자 한다. 서론 이후 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 혁신도시사업에 대해서 설명하고, 제Ⅲ장에서는 분석모형에 대해서 서술하였다. 제Ⅳ장에서는 실증분석 결과를 제시하고, 제Ⅴ장에서는 분석 결과에서 도출된 시사

점을 중심으로 결론을 맺고자 한다.

II. 혁신도시사업의 개요

본격적인 데이터 분석에 앞서 혁신도시사업에 대하여 간략히 살펴보고자 한다. 데이터 분석 결과를 잘 해석하고 정책적 시사점을 적절히 찾아내기 위해서는 혁신도시사업 자체에 대해서 파악하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 본 장에서는 혁신도시사업의 배경과 구체적인 내용 및 현재 진행상황 등을 살펴보고자 한다.

1960년대 이후 우리나라는 성장거점을 중심으로 한 지속적인 인프라 투자와 그로 인한 성공적인 산업화에 힘입어 전 세계에서 유례없는 고도성장을 경험하였다. 그러나 성장거점을 중심으로 한 급속한 경제성장과정에서 수도권에 인구가 과도하게 집중되고 경제활동의 공간적 분포 또한 수도권에 지나치게 집중되었는데, 예를 들어 수도권 인구는 2010년 현재 2,361만 6천명으로 전국의 49%를 차지하고 있으며, 2005년에 비해 85만명이 증가하는 등 인구집중 현상은 최근에도 지속되고 있다. 또한 공공기관의 85%, 100대 기업의 91%, 벤처기업의 70%가 수도권에 집중되어 있는 등 경제활동도 수도권에 집중되어 있는 일극화 현상이 지속되고 있다.

이러한 수도권 과밀과 양극화 현상과 같은 국토의 불균형 개발현상을 형평성 차원에서 접근한 참여정부는 국토를 수도권 중심 구조에서 다원화된 분산체제로 개편하여 국토의 균형발전을 도모하기 위한 일환으로 행정중심복합도시 및 기업도시 사업과 더불어 공공기관을 비수도권으로 이전하기 위한 혁신도시⁶사업을 추진하였는데, 이러한 혁신도시사업은 수도권 과밀 해소뿐만 아니라 지역특성화 발전을 목표로 하고 있다는 점, 국가균형발전특별법에 근거하고 있다는 점, 이전기관이 정부부처에 한정되지 않는다는 점 등에서 기존의 이전 사례와 차별적이며, 공공기관 지방이전을 통한 비수도권의 자생력 확보를 목표로 하고 있다는 점에서 수도권정비계획법, 공장총량규제 등을 통해 인구와 산업의

6 '혁신도시'란 이론적으로 신상품, 신공정 개발 등 혁신에 의한 부가가치와 고용창출이 그 도시경제에서 차지하는 비중 및 성장성이 일정 수준 이상일 때 지칭하는 도시이나(양성혁[2007]), 본 연구에서의 혁신 도시는 '공공기관 지방이전과 산·학·연·관이 서로 협력하여 최적의 혁신여건과 수준 높은 생활환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시로 공공기관 지방이전을 통해 지역의 성장거점 지역에 조성되는 도시'를 의미한다.

집중을 억제하려 했던 기존의 소극적 수도권관리정책과 차별적이라 할 수 있다. 특히 참여정부는 공공기관 지방이전 시 공공기관의 기능적 특성과 지역전략산업 및 혁신클러스터를 연계시킴으로써 자립적 지역발전의 토대를 구축하고, 혁신도시 건설과 연계하여 지역특성화 발전을 촉진함으로써 지방도시의 자생력을 제고하는 것을 목표로 하였으며, 이를 통해 수도권 인구 안정화, 지방의 혁신역량 제고, 지방교육의 질적 향상, 지역경제 활성화 등을 기대하였다.

혁신도시사업은 2002년 11월 당시 노무현 대통령 후보가 선거공약으로 제시한 150대 핵심 과제 가운데 하나로 채택한 '신행정수도의 건설과 지역균형발전 추진'이란 과제에서 '중앙행정기관의 부속기관, 정부 투자 및 출연 기관 등 공공기관의 지방이전'을 제시하면서 거론되기 시작하였다. 이후 2003년 11월 청와대에서 개최된 '국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진방안 보고회'에서 공공기관 지방이전 추진방안에 대한 구체적인 논의가 이루어졌으며, 12월에 국가균형발전특별법이 국회를 통과하면서 공공기관 지방이전 근거가 마련되었다.

2005년 6월 정부는 전체 176개 이전대상 기관의 시도별 배치방안을 발표했는데, 이 가운데 125개 공공기관이 혁신도시에 배정되었으며, 이후 동년 9월에 입지선정위원회 및 시도별 혁신도시입지선정위원회가 구성되었고, 동년 12월에 정부 지침 및 시도별 지역의 특성을 반영한 세부기준에 따라 입지선정위원회에서 혁신도시 후보지를 평가·선정하였으며, 2006년 2월 정부 협의를 거쳐 혁신도시 최종 입지 10곳을 확정·발표한 바 있다. 이어 관계부처 협의를 거쳐 동년 6월에 혁신도시지구 지정이 제안되었으며, 9월에 혁신도시지구 및 사업시행자가 지정되었다. 2007년 2월에는 「혁신도시건설지원특별법」이 제정·시행되어 혁신도시 개발 및 지원을 위한 법적 근거가 마련되었으며, 각 시도별 개발 계획 및 실시계획이 각각 5월 및 9월에 승인되면서 동년 9월에 건설공사에 착수하였다. 그러나 이전대상 공공기관이 정치적으로 선정되었다는 점과 입지 선정이 시장수요나 주변여건 등에 대한 종합적인 고려보다는 지역균형개발이라는 목표에 따라 지역별로 안배된 결과라는 측면에서 혁신도시사업이 많은 논란을 야기했던 것도 사실이다. 10개 지역의 혁신도시는 각 지역의 전략산업과 이전대상 공공기관의 기능을 고려하여 지역 역량을 강화할 수 있는 기능군으로 클러스터화하여 추진하는 것으로 계획되었는데, 혁신도시는 산·학·연·관 클러스터를 통한 혁신거점도시, 지역별·산업별 특성을 브랜드화한 특성화도시, 자연지형을 보전하고 생태계의 다양성을 확보하여 지속 가능한 도시를 지향하는 친환경 녹색도시, 우수한 교육환경 조성 및 도시문화, U-City 등의 교육문화에 중점을

둔 혁신도시의 네 유형으로 나뉘어 개발되고 있다. 이러한 혁신도시는 지역 내 입지의 효율성과 형평성을 고려하여 각 시도별 입지선정위원회의 평가와 정부 간 협의를 통해 선정하였다.

각 혁신도시는 지역특화산업과 지역의 다양한 환경 및 문화적 요소의 접목이라는 전제 아래 이전하는 공공기관과 유관 산·학·연 간 네트워크 형성을 통해 지속적인 혁신 창출과 확산으로 지역성장을 견인하는 지역혁신거점 역할을 수행하는 도시로 개발될 예정이다. 또한 정부는 혁신도시를 양질의 주거, 교육, 문화, 의료, 여가 등 최상의 정주여건을 갖춘 살기 좋은 도시로 개발하고자 하였으며, 이를 위해 각 도시별 개발 개념과 방향을 설정하였다.

2007년 2월에 제정·시행된 「혁신도시건설지원특별법」과 각 시도별 실시계획의 수립 및 승인에 따라 착공된 혁신도시 건설사업은 10개 시도, 42개 공구로 나누어 추진되고 있다. 시도별·공구별로 추진단계는 상이하나, 2007년의 지구 지정 이후 2007~09년에는 지구 전 지역이 공사에 착수하였다. 현재 10개 지역에 대해 90% 이상 보상을 완료하여 40~99%의 공사 진행률을 보이고 있다. 혁신도시 전체 총사업비는 10조 240억원이며, 이중 보상비는 47,873억원으로 총사업비의 48%를 차지하고 있다.⁷

Ⅲ. 분석 모형 및 자료 설명

1. 분석모형

공공사업이 사업지역 및 주변지역의 지가변동에 미치는 영향을 파악하기 위해 주로 사용하는 방법은 토지 용도, 지목, 도심과의 거리와 같이 지가에 영향을 미치는 변수를 설명변수로 사용하는 헤도닉 모형이 주를 이룬다(김선태[2003]; Diamond[1980]; Wang [2009]). 그러나 횡단면 지가자료에 대한 분석은 각 필지들이 가지고 있는 개별적인 비관측 입지 특성(unobserved location characteristics)을 통제할 수 없다는 한계를 내포하고 있다. 그리고 이러한 한계 때문에 기존의 횡단면 분석을 바탕으로 하는 연구들에서는 생략된 변수로 인한 모수추정에서의 오류(omitted variable bias)를 범할 수 있어 분석의

7 Appendix Table 참조.

〈Table 1〉 Coefficients

	Coefficients
Outside of innovative city in 2003	α
Inside of innovative city in 2003	$\alpha + \beta_1$
Outside of innovative city in 2007	$\alpha + \delta_1$
Inside of innovative city in 2007	$\alpha + \beta_1 + \delta_1 + \delta_2$

한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 본 연구에서는 표준지로 구성된 지가 패널 자료를 구축하였다. 패널자료를 통해서 분석할 경우, 시간에 대해 고정적인 관측 불가능한 변수의 영향을 통제하면서 시행 전과 후에 따라 평균적으로 어떻게 변했는지 알 수 있다는 장점이 있다(최강식[2007]).

분석모형은 패널자료를 바탕으로 이중차감추정법(Difference in Difference)을 사용하였다. 이중차감법은 선택편의를 제거할 수 있는 방법 중 하나로 정책의 시행 전에 수혜집단(treatment group)과 비교집단(control group)에 대해 모두 기초조사를 하고 정책 시행 후에도 다시 한 번 조사한다. 이를 통해 수혜집단의 전후의 변화에서 비교집단의 전후의 변화를 제거하여 정책 시행의 평균적인 효과를 추정하는 것이다. 회귀식에는 연도 터미와 혁신도시터미를 곱한 변수를 포함시킴으로써 사업 전후의 변화를 추정할 수 있다. 선형패널모형에 이중차감법을 적용한 모형은 다음과 같다.

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 * IN_i + \delta_1 * yr + \delta_2 * (IN_i * yr) + u_i + e_{it} \quad (1)$$

IN_i 는 정부 정책의 영향을 받는 그룹과 그렇지 않은 그룹을 구분하는 변수이다. 본 연구에서는 혁신도시(IN) 지정으로 영향을 받는 그룹을 1로, 그렇지 않은 그룹을 0으로 놓았다. yr 는 정책의 시행 전후를 구분하는 변수이다. 일반적으로 시행 후를 1로 놓고 시행 전을 0으로 놓는다. $IN_i * yr$ 는 정책의 영향을 받는 그룹과 정책 시행 후를 곱한 변수이다. 이 변수를 포함함으로써 대상그룹과 비교그룹 사이에 정책의 영향이 실제로 존재했는지를 파악할 수 있다. 예를 들어 혁신도시가 2005년 12월에 발표된 것을 감안하여 T를 2로 놓아(2003년, 2007년) 구분하고, y_{it} 를 지가변동률로 놓고 각 그룹의 정책 시행 전후의 추정값을 해석하면 〈Table 1〉과 같다.

이를 토대로 각 계수값을 해석하면 〈Table 2〉와 같다.

정부 정책이 실제로 지가변동률에 영향을 미쳤는지를 확인하기 위해서는 δ_2 가 통계적

〈Table 2〉 Implication of Coefficients

Coefficient	Implication
β_1	Difference in land price change rate between inside and outside in 2003
δ_1	Difference in land price change rate of outside between in 2003 and 2007
$\delta_1 + \delta_2$	Difference in land price change rate of inside between in 2003 and 2007
δ_2	Land price change rate of inside ($\delta_1 + \delta_2$) - Land price change rate of outside (δ_1)

으로 유의한지 여부를 보면 알 수 있다. 통계적으로 유의미한 결과가 나온다면 혁신도시에 포함된 표준지와 그렇지 않은 표준지의 지가변동률이 정책 시행 전후로 분명한 변화가 있는 것으로 판단할 수 있는 것이다.

분석을 위한 구체적인 방법은 위에서 언급한 이중차감법을 응용한 형태를 취하고 있다. 먼저 경기변동효과를 통제하기 위해 2002년부터 2007년까지의 yr (연도더미)을 모두 포함하였으며, 혁신도시정책의 효과를 알아보기 위해 위의 연도더미와 동일하게 IN (혁신도시더미)과 2002년부터 2007년까지의 연도더미(yr)를 곱한 변수를 모두 포함하여 분석하였다. 그 모형은 아래 식 (2)와 같으며 다중공선성에 의해 연도더미 및 혁신도시와 혁신도시더미를 곱한 더미변수가 하나씩 빠지게 되는데, 기준을 2001년 지가변동률로 하기 위해 $yr2001$ 및 $IN_i * yr2001$ 를 사전에 제외하였다. 이 모형은 2001년 지가변동률을 기준으로 각 해마다 어떻게 지가변동률이 변화되었는지를 한눈에 볼 수 있고 지가가 급격하게 변동하는 시점을 찾을 수 있다는 장점이 있다. 혁신도시는 2005년 초에 시작되어 위치가 2005년 말에 결정되었지만, 결정되기 전에 정보가 사전에 유출되어 지가가 변동할 가능성이 존재하기 때문에 2005년을 즈음하여 지가상승률이 크게 높아질 것이라고 예상할 수 있다.

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 * IN_i + \delta_1 * yr2 + \dots + \delta_6 * yr7 + \gamma_1 * (IN_i * yr2) + \dots + \gamma_6 * (IN_i * yr7) + u_i + e_{it} \quad (2)$$

본 연구는 식 (2)를 기본모형으로 하여 지가변동률이 각 시점별로 어떻게 변화했는지를 분석하였다. 먼저 합동최소자승법(pooled OLS)이 적절한지, 아니면 패널모형이 적절한지를 Breusch-Pagan LM 검정을 통해 살펴보았다. 만약 $var(u_i) = 0$ 이라는 귀무가설을 기각하지 못하면 통계적으로 개별적인 고유한 속성이 절편으로 존재하는 것과 동일한 것으로 간주할 수 있기 때문에 최소자승법을 사용해도 무방하다. 하지만 위의 귀무가설을 기각하게 되면 개별적인 고유한 속성을 고려하여 분석해야 하며, 본 연구에서는 선형패널모형을 사용

하였다. 기본적인 선형패널모형은 크게 고정효과모형과 확률효과모형으로 구분할 수 있다. 독립변수(X_{it})가 관측되지 않는 개별의 고유한 특성인 u_i 와 어떤 관계를 갖느냐에 따라서 추정 방법이 결정된다. u_i 가 확률적으로 결정되어 설명변수와 독립적일 경우 확률효과모형의 추정값이 일치성과 효율성을 확보한다. 하지만 대부분의 경우 서로 상관관계가 존재하여 확률효과모형의 추정값이 일치성을 확보하지 못한다. 이 경우 개별의 고유한 속성(u_i)을 제거한 고정효과모형의 추정값이 일치성을 확보하여 더 나은 추정방법이 된다. 일반적으로 Hausman 검정을 통해 이를 확인할 수 있다.

위의 모형을 기초로 하여 토지용도(use) 및 혁신도시로부터의 거리변수(distance), 혁신도시지역(region)을 추가 변수로 포함하였다. 먼저 혁신도시 내부에 표준지를 포함하고 있지 않은 부산지역을 제외한 총 9개 지역 전체를 분석하였다. 이는 전국에 걸쳐서 진행된 혁신도시사업의 평균적인 효과를 보기 위함이며, 지역더미(region)를 포함하여 각 지역을 구분하였다. 다음으로 각 지역마다 혁신도시사업이 자가변동률에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보기 위해서 개별 혁신도시 단위로 분석하였다. 이는 각 지역마다 자가변동률에 큰 차이가 있기 때문에 그 효과도 다르게 나타날 것이라는 예측을 전제로 한 것이다.

9개 지역 전체를 대상으로 분석했을 때는 검정 결과 고정효과모형이 적절한 것으로 나타났다. 개별 지역을 대상으로 검정했을 경우에는 각 지역마다 차이가 있었다. 2개 지역은 최소자승법을 사용하는 것이 적절한 것으로 나왔으며, 확률효과모형은 4개 지역, 고정효과모형은 3개 지역이 적절한 추정방법으로 제시되었다. 이렇게 추정방법이 다르게 나타나는 이유는 식 (2)에서 볼 수 있듯이 각 혁신도시마다 혁신도시더미와 연도더미, 토지용도, 혁신도시로부터 거리가 각 지역의 관측되지 않는 개별 필지의 고유한 속성인 u_i 와 맺고 있는 관계가 다르기 때문이다. 자세한 내용은 분석 결과에서 제시하고자 한다.

2. 자료 설명

분석을 위한 자료는 종속변수로 사용될 자가변동률을 위해 2000~08년도의 개별공시지가 자료(매년 1월 1일에 공시된 공시지가)를 활용하였으며, 자가변동 파악을 위한 공간 자료로는 KLIS(Korea Land Information System)의 연속지적도를 사용하였다. 혁신도시는 2006년 혁신도시별 개발계획을 수립하여 2007년 각 혁신도시별로 지구 지정이 되기 시작하였다. 따라서 본 연구의 시간적 범위는 지구 지정 이전부터 현재까지의 개발사업

으로 인한 지가변동을 살펴보기 위해 2000년부터 2008년까지 고시된 공시지가 중 정리가 된 자료를 대상으로 하였다. 데이터 구축의 공간적 범위는 13개의 혁신도시 중 부산의 4개 지역을 제외한 9개 지역을 대상으로 하고, 혁신도시의 개발지구경계로부터 10km 범위까지로 설정하였다. 데이터를 구축하는 데 행정구역을 기준으로 할 수도 있으나, 개발사업으로 인한 지가변동의 경우 행정경계에 따른 변화보다는 거리에 영향을 받을 것으로 예상되어 분석대상의 범위를 행정구역 기준 대신 개발지구 경계로부터 10km 이내의 범위로 설정하였다.

데이터 구축방법은 개별공시지가 자료에 필지의 고유 코드인 PNU 코드를 생성하고, 연속지적도에 있는 PNU 코드를 연결하여 좌표정보를 포함한 지가의 시계열 자료를 구축하였다. 이로써 2000년부터 분석대상지 필지별 지가의 시계열 자료를 구축하였고, 구축된 자료에서 혁신도시지구 경계로부터 10km까지의 필지들을 추출하였다. 또한 추출된 필지들 중 개별 필지들이 혁신도시에 해당하는지 여부를 구별해야 하므로, 구축된 자료를 바탕으로 개발사업지구의 공간자료를 활용하여 중첩분석을 통해 혁신도시지구의 내·외부 필지를 구분하였다.

개별공시지가의 데이터를 구축하여 2000년부터 2008년까지의 시계열 자료를 구축한 결과, 9년간의 데이터가 손실되지 않고 시계열 자료로 연결된 비율은 지역별로 약 31.38~48.42%이다. 지가자료와 공간자료가 연결된 자료 중 표준지에 해당하는 자료는 2008년도 자료 기준으로 혁신도시별로 1,071~5,479개 정도가 된다. 본 연구의 주제가 보상액 산정 시 기준지가에 대한 것이므로 보상액 산정 시에 적용되는 표준지만을 분석대상으로 삼았다. 그리고 13개 혁신도시 중 부산의 네 곳은 혁신도시 규모가 작고 데이터 유실률이 높아 본 분석대상에서 제외하였다.

앞서 설명한 바와 같이 본 분석에서는 2000년부터 2008년까지 혁신도시 안에 표준지 필지를 갖고 있는 9개 지역 혁신도시의 지가자료를 사용하였으며, 변수에 관한 설명은 〈Table 3〉과 같다.

중속변수는 지가변동률로 지가에 로그를 취한 후 차분한 값을 사용하였으며, 혁신도시 터미와 혁신도시 경계로부터 각 필지까지의 거리를 설명변수에 추가하였다. 혁신도시터미를 의미하는 IN은 필지가 혁신도시 내부에 있으면 그 값을 1로 주었으며, 외부의 경우 0으로 주었다. 혁신도시 경계로부터의 거리를 뜻하는 distance는 혁신도시 안의 필지의 경우 그 값이 0이며, 밖의 필지의 경우 XY 좌표를 통해 직선거리를 구하여 사용하였다.

〈Table 3〉 Variables

Variables	
dland	Land price change rate
IN	Dummies (Innovative cities)
distance	Distance from an innovative city
IN*yr#	Cross term
region	Innovative city
use	Land usage
yr#	Year dummies

〈Table 4〉 Number of Observations

	Total	Inside of the cities	Outside of the cities (10km)
Daegu Sinseo	5,479	66	5,413
Jeju Seogwipo	1,071	7	1,064
Jeonbuk Wanju	3,728	34	3,694
Chungbuk Jincheon	1,149	27	1,122
Gyeongnam Jinju	2,768	11	2,757
Gangwon Wonju	1,188	11	1,177
Gyeongbuk Gimcheon	1,621	16	1,605
Gwangju/JeonNam	2,155	20	2,135
Ulsan Ujeong	2,922	32	2,890
Sum	22,081	224	21,857

IN*yr#는 혁신도시터미와 연도터미를 곱한 변수로 IN*yr2001부터 IN*yr2007까지 만들었으며, 연도터미도 yr2001부터 yr2007까지 사용하였다. region은 지역변수로 전체에 대해 분석할 때 터미변수로 만들어서 적용하였다. use는 토지용도 터미변수로 총 34개의 토지용도를 구분하였다.

분석을 위한 표준지의 개수는 〈Table 4〉와 같다.

표준지 수(id)는 22,081개이며 총 자료 개수는 176,648개이다. 혁신도시 안의 표준지 개수는 전체 필지의 약 1% 수준인 224개이며, 대구 신서가 66개로 가장 많고, 제주 서귀포가 7개로 가장 적다.

지가변동률의 차이를 살펴보면 〈Table 5〉와 같다. 전체 혁신도시를 대상으로 평균 지가변동률을 살펴보면 혁신도시 내부는 19.6%이며 혁신도시 외부는 6.6%이다. 혁신도시

〈Table 5〉 Comparison between Inside and Outside of the Innovative Cities
(Land Price Change Rate)

	Inside of the cities	Outside of the cities (10km)	Differences	Total
	Average (A) (S.D.)	Average (B) (S.D.)	A-B	Averages (S.D.)
Daegu Sinseo	0.176 (0.192)	0.044 (0.088)	0.132	0.045 (0.091)
Jeju Seogwipo	0.050 (0.097)	0.034 (0.081)	0.016	0.034 (0.081)
Jeonbuk Wanju	0.210 (0.274)	0.046 (0.101)	0.164	0.048 (0.105)
Chungbuk Jincheon	0.223 (0.246)	0.129 (0.161)	0.094	0.131 (0.164)
Gyeongnam Jinju	0.243 (0.256)	0.088 (0.129)	0.155	0.089 (0.130)
Gangwon Wonju	0.209 (0.205)	0.091 (0.129)	0.118	0.092 (0.130)
Gyeongbuk Gimcheon	0.319 (0.624)	0.104 (0.175)	0.215	0.106 (0.186)
Gwangju/ Jeonnam	0.162 (0.227)	0.067 (0.099)	0.095	0.067 (0.101)
Ulsan Ujeong	0.169 (0.166)	0.066 (0.115)	0.103	0.067 (0.117)
Total	0.196 (0.271)	0.066 (0.118)	0.13	0.067 (0.121)

내부와 외부의 지가상승률에 확연한 차이(약13.0%p)가 있음을 확인할 수 있다.

개별 혁신도시별로 혁신도시 내부의 지가변동률을 살펴보면, 경북 김천은 매년 30% 이상의 지가상승률을 기록하고 있으며 경남 진주와 충북 진천, 전북 완주 순으로 높다. 그 외 지역은 기존 개발지 부근에 위치한 제주 서귀포를 제외하고는 대부분의 지역에서 매년 평균적으로 15% 이상 상승하였다. 혁신도시 내부는 충북 진천이 12.9%로 가장 높았으며, 경북 김천과 강원 원주 순으로 높은 것을 볼 수 있다. 반면, 가장 낮은 곳은 제주 서귀포로 3.4%이며, 전북 완주와 대구 신서도 4%대를 보이고 있다. 내·외부의 지가변동률 차이가 가장 높은 지역은 경북 김천으로 21.5%p이며, 가장 낮은 지역은 제주 서귀포로 1.6%p임을 볼 수 있다.

〈Table 5〉를 통해 간접적으로나마 혁신도시 내의 표준지가 밖의 표준지에 비해 평균적

인 자가상승률이 높았으며, 어떤 혁신도시의 지가가 더 많이 올랐는지를 파악할 수는 있다. 하지만 단순평균을 보고 상승률의 차이가 혁신도시사업의 영향이라고 단언할 수는 없다. 이러한 차이의 원인이 혁신도시사업 이전부터 자가상승률의 차이가 존재했기 때문인지 아니면 혁신도시가 지정된 이후에 발생한 것인지 알 수 없기 때문이다.

IV. 실증분석 결과

먼저 9개 지역의 전체 데이터를 바탕으로 추정한 결과는 〈Table 6〉과 같다. 추정 결과를 살펴보면, 추정방법에 따라 결과가 크게 차이가 없는 것을 알 수 있다. 이는 표본의 크기가 198,729개(N=22,081, T=9)로 상당히 크기 때문으로 보인다.⁸ 이는 표준편차의 크기를 통해서도 확인할 수 있다. 한편, Breusch-Pagan 검정 결과 $var(u_i) = 0$ 이라는 귀무가설을 기각하였고, Hausman 검정에서도 $cov(X_{it}, u_i) = 0$ 이라는 귀무가설을 기각하여 고정효과모형을 적절한 모형으로 판단하여 이를 적용하였다.

IN*yr#의 계수값을 살펴보면 IN*yr2003부터 유의미한 양의 값을 보이다가 IN*yr2005에서 그 값이 가장 큰데, 이를 해석하면 2003년부터 혁신도시 내부의 자가변동률이 외부에 비해 유의미하게 상승하다가 2005년에 혁신도시 내부가 외부에 비해 자가변동률이 크게 높아진 것이라고 해석할 수 있다.⁹ 2005년의 경우 혁신도시 지정 직전으로 혁신도시가 12월에 발표되었다는 점을 고려할 때, 예정지에 대한 정보가 미리 유출됐을 가능성을 확인할 수 있다. IN*yr2005의 계수값은 0.396으로, 이는 2001년 자가변동률을 기준으로 했을 때 2005년의 혁신도시 내부의 자가상승률이 외부에 비해 39.6%p 가량 높았다는 점을 보여주고 있다. 또한 IN*yr2004도 0.124로 다른 연도에 비해 높게 나타나는데, 이는 대구 신서와 울산 우정의 경우 혁신도시 이전에 택지개발지구로 지정되어 2004년도에 이미 그 영향이 반영되었기 때문이며, 정부의 혁신도시에 대한 정보가 지가에 미리 반영됐을 가능성이 존재함을 간접적으로 추측해 볼 수 있다. 혁신도시정책이 발표된 후인

8 각 지역별 분석기준이 2001년 자가변동률임을 고려하여 2000년 자가변동률 자료를 사용하지 않아서 T가 7로 줄었고, 이에 따라 표본의 개수도 감소하였다.

9 해당 연도의 공시지가 기준일이 당해 1월 1일이므로, 예를 들어 y_{i5} 는 2006년도 1월 1일 기준 공시지가로 2005년도의 자가상승률을 의미한다. 즉, 본 연구에서 적용한 공시지가는 표준지 공시지가로, 전년도에 비해서 얼마나 상승했는지를 보여주는 지표이다.

<Table 6> Estimation Results

Variables	OLS		Random effect		Fixed effect	
	Estimated coefficients	S.D.	Estimated coefficients	S.D.	Estimated coefficients	S.D.
IN	-0.014***	0.005	-0.013***	0.005		
distance	-0.002***	0.000	-0.002***	0.000		
IN*yr2002	-0.005	0.007	-0.005	0.005	-0.005	0.005
IN*yr2003	0.052***	0.010	0.052***	0.008	0.053***	0.008
IN*yr2004	0.124***	0.015	0.124***	0.015	0.124***	0.015
IN*yr2005	0.396***	0.030	0.396***	0.031	0.396***	0.031
IN*yr2006	0.169***	0.014	0.168***	0.015	0.156***	0.013
IN*yr2007	0.075***	0.014	0.074***	0.014	0.035**	0.015
yr2002	0.012***	0.001	0.012***	0.001	0.012***	0.001
yr2003	0.094***	0.001	0.094***	0.001	0.094***	0.001
yr2004	0.111***	0.001	0.111***	0.001	0.111***	0.001
yr2005	0.135***	0.001	0.135***	0.001	0.134***	0.001
yr2006	0.091***	0.001	0.091***	0.001	0.091***	0.001
yr2007	0.052***	0.001	0.052***	0.001	0.051***	0.001
Constants	0.000	0.001	0.000	0.001	0.074***	0.012

Note: 1) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

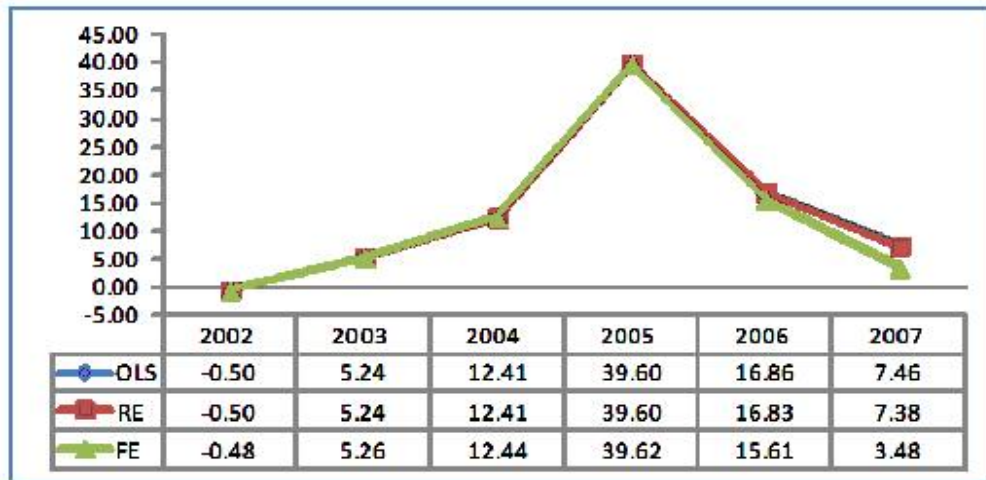
2) Dependent variable is log difference of land price, IN=1 if standard lot is in the city, Distance is measured in km from the boundary of city, yr# is year dummy, IN*yr# is interaction term of IN and yr#.

2006년도의 차이를 의미하는 IN*yr2006의 계수값은 0.156~0.169로, 입지에 대한 정보가 모두 공개된 후에도 혁신도시 내부의 지가가 외부에 비해 더 많이 상승했음을 볼 수 있다. 그리고 연도더미의 계수값도 매우 유의함을 볼 수 있는데, 이는 혁신도시 지정이 혁신도시 안의 필지뿐만 아니라 주변 필지의 지가상승률에도 영향을 미쳤음을 보여준다.

다음은 각 지역별 분석이다. 지역마다 혁신도시 필지와 관련된 개발계획 등 상황이 다르기 때문에 이를 고려하기 위해서는 개별적으로 분석할 필요가 있다. 먼저 5% 유의수준으로 모형의 적합성에 대한 검정을 실시한 결과, 대구 신서와 광주·전남, 울산 우정 혁신도시는 고정효과모형이 적절한 것으로 나타났다. 전북 전주·완주와 경남 진주, 강원 원주, 경북 김천은 확률효과모형이 채택되었고, 제주 서귀포와 충북 진천·음성은 최소자승법이 채택되었다. 표준편차는 에러항의 자기상관을 통제할 수 있는 robust standard error를 사용하였으나 별도로 제시하지 않았으며, *를 통해서 통계적인 유의성을 확인할 수 있다.

[Figure 1] Difference in Land Price Change Rate between Inside and Outside of the Innovative Cities (Pooled)

(Unit: %p)



분석 결과를 각 지역별로 살펴보면, 대구 신서와 울산 우정의 경우 2004년도 증가율인 IN^*_{yr2004} 의 계수값이 18.6%p, 30.9%p로 다른 지역에 비해 높게 나타나고 있는데, 이는 이들 혁신도시가 광역시에 위치하고 있으며 혁신도시로 지정되기 이전에 택지개발지구로 지정되었기 때문으로 판단된다. 울산 우정의 경우 2004년 이후로 자가상승률에 역전현상이 발생하는 것을 볼 수 있다. 경북 김천의 경우 2003년 KTX 중간역 건설이 결정되고 역의 위치가 향후 혁신도시로 지정될 김천시 남면으로 2004년에 지정되면서 혁신도시 안 표준지의 자가상승률이 2003년도부터 높게 나타난 것으로 보인다. 그리고 김천혁신도시 안과 밖의 자가상승률 차이가 2005년에 무려 156.9%p 가량 발생한 것은 김천지역에 특히 심했던 토지보상 갈등에 기인한 것으로 판단된다.

경남 진주나 광주·전남의 경우는 2004년에 오히려 음(-)의 계수값을 갖는 것을 볼 수 있는데, 이는 혁신도시가 지정되기 1년여 전으로 아직 그 영향이 미치지 않았음을 의미하며, 특별히 경남 진주와 광주·전남의 경우 혁신도시가 기존 개발지역이 아닌 외곽에 지정된 것과 무관하지 않은 것으로 판단된다. 강원 원주나 전북 전주·완주, 충북 진천·음성, 제주 서귀포도 혁신도시 내부와 외부의 자가상승률의 차이가 크게 나타나지는 않고 있다. 이를 고려할 때 이미 택지개발지구로 지정되거나 KTX 역사 건설이 발표된 일부 지역을 제외하고, 혁신도시 지정이 2004년도 자가상승률에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것으로 판단된다.

〈Table 7〉 Estimation Results

	Daegu	Jeju	Jeonbuk	Chungbuk	Gyeongnam	Gangwon	Gyeongbuk	Gwangju	Ulsan
	Fixed effect	OLS	Random effect	OLS	Random effect	Random effect	Random effect	Fixed effect	Fixed effect
IN		0.020	-0.014	-0.050***	-0.029**	-0.044***	-0.076***		
distance		0.000	-0.008***	-0.006***	-0.000	0.002***	-0.006***		
IN*yr2002	-0.014**	-0.052**	0.013	0.022**	0.015	0.023	0.007	-0.026	-0.035**
IN*yr2003	0.072***	0.013	0.095***	0.019*	0.009	0.026	0.161***	-0.006	0.008
IN*yr2004	0.186***	-0.017	0.033	0.023	-0.069*	0.094**	0.197	-0.031**	0.309***
IN*yr2005	0.235***	0.048	0.618***	0.340***	0.364***	0.339***	1.569***	0.380***	-0.007
IN*yr2006	0.172***	0.057**	0.116***	0.316***	0.401***	0.315***	-0.049***	0.150***	-0.060***
IN*yr2007	-0.048*	-0.044*	-0.003	-0.044***	0.434***	0.160***	0.007**	0.323***	-0.095***
yr2002	0.022***	0.063***	0.013***	0.018***	-0.005***	0.015***	-0.034***	-0.005***	0.021***
yr2003	0.060***	0.100***	0.100***	0.156***	0.104***	0.126***	0.168***	0.114***	0.045***
yr2004	0.062***	0.065***	0.068***	0.294***	0.183***	0.161***	0.246***	0.071***	0.070***
yr2005	0.112***	0.116***	0.094***	0.313***	0.139***	0.144***	0.173***	0.162***	0.115***
yr2006	0.081***	0.085***	0.047***	0.164***	0.057***	0.114***	0.098***	0.093***	0.155***
yr2007	0.056***	0.056***	0.030***	0.071***	0.071***	0.101***	0.004*	0.065***	0.036***
Constant	0.060***	-0.037***	0.049***	0.053***	0.008***	-0.018***	0.046***	0.109**	-0.002

Note: 1) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

2) Dependent variable is log difference of land price, IN=1 if standard lot is in the city, Distance is measured in km from the boundary of city, yr# is year dummy, IN*yr# is interaction term of IN and yr#.

〈Table 8〉 Summary

(Unit: %p)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Difference in land price change rate between inside and outside of the innovative cities	-0.5	5.3	12.4	39.6	15.6	3.5

〈Table 9〉 Summary – Difference in Land Price Change Rate in 2005

(Unit: %p)

Daegu	Jeju	Jeonbuk	Chungbuk	Gyeongnam	Gangwon	Gyeongbuk	Gwangju	Ulsan	Average
18.6	4.8	61.8	34.0	36.4	33.9	156.9	38.0	30.9	46.1

Note: The value of Daegu and Ulsan is based on 2004.

이 일정을 고려할 때 혁신도시가 지정되기 전부터 이미 지가가 급등하기 시작하여 2005년도 혁신도시 안 표준지의 지가에 충분히 반영된 것으로 판단할 수 있다. 이후 2006년도에도 지가상승률의 차이가 크게 나타나기는 하지만 그 격차는 줄어들기 시작하여 2007년에는 더 작아졌으며, 일부 지역에서는 음(-)의 값을 갖는 것을 볼 수 있다.

결과를 요약하자면, 먼저 9개 지역 전체를 고정효과모형으로 분석한 요약 결과는 〈Table 8〉과 같다.

2002년과 2003년에는 혁신도시지역과 주변지역 간의 지가상승률 차이가 별로 없다가 2004년에 12.4%p의 차이가 발생하였다. 그리고 2005년에는 지가상승률 차이가 39.6%p 까지 올라간 후 2006년에는 15.6%p, 2007년에는 3.5%p의 차이를 보였다.

9개 지역을 개별적으로 추정된 요약 결과를 살펴보면, 택지개발계획의 영향을 받은 대구 신서와 울산 우정의 경우 2004년에 혁신도시지역의 지가상승률이 주변지역의 지가상승률에 비해 18.6%p, 30.9%p 정도 높았음을 보여주고 있다. 그리고 나머지 7개 지역에서는 2005년에 혁신도시지역의 지가상승률이 주변지역 지가상승률보다 4.8~156.9%p 정도 높았음을 보여주고 있다.

앞서 보인 분석들을 보면, 대구와 울산을 제외한 모든 지역에서 2006년 1월 1일 기준 공시지가에 개발이익이 통계적으로 유의한 수준으로 반영되어 있음을 보여준다. 개발이익을 배제한 보상금 산정을 위해서는 공공사업의 추진과는 무관한 시점을 찾아 가격기준점으로 삼고, 해당 사업과는 무관한 전반적인 물가상승률과 지가상승률 등을 통해 보정하는 것이 적절하다. 앞의 분석 결과를 보았을 때, 본 사업을 위한 수용 보상을 함에 있

어 보상가격을 산정하는 기준이 2005년 1월 1일에 발표된 공시지가가 될 때 개발이익의 배제원칙에 더 부합한다는 것을 보여주고 있다.¹⁰

V. 결 론

지금까지 혁신도시지역과 그 주변지역의 지가 데이터를 바탕으로 혁신도시사업에 따른 지가변동이 어느 시점부터 어느 정도 있었는지를 살펴보았다. 앞서 <Table 7>에서 보았듯이 혁신도시지역의 지가가 대구 신서와 울산 우정 지역은 2004년부터, 나머지 지역은 2005년부터 그 주변지역들에 비해서 본격적으로 오르기 시작하였다. 즉, 이 시기부터 혁신도시사업과 관련한 정보가 지가에 반영되기 시작하였다고 볼 수 있는 것이다. 그리고 이같이 혁신도시사업 관련 정보가 반영된 지가를 바탕으로 실제 보상액을 산정하면 개발이익의 배제원칙과는 괴리가 생기게 된다. 혁신도시사업의 입지가 정해진 것은 2005년 말경으로 이때부터 개발정보가 해당 지역의 지가에 반영되었을 것으로 충분히 짐작할 수 있다. 그리고 앞선 계량경제학적 분석 결과도 2006년 1월 1일에 공시된 지가에 개발 정보 유출로 인한 개발이익이 충분히 반영되어 있다는 점을 보여주고 있다.

하지만 토지보상법 제70조에 따른 보상액 산정의 기준지가는 2007년 1월 1일에 공시된 공시지가이며, 또한 실제로도 이를 적용하여 보상을 진행하였다.¹¹ 즉, 2005년부터 2006년 말까지 개발정보가 해당 혁신도시 지가에 반영되었음에도 불구하고, 이를 배제하기 위한 제도적 장치 및 노력 없이 보상을 진행하였다.

현행 제도하에서는 기준지가에 개발이익이 포함되어 있는 경우 이를 해결할 방법은 오직 감정평가 시 음(-)의 보정을 통해 보상금액을 기준지가보다 낮게 책정하는 수밖에 없다. 다시 말해서 명시적인 제도보다는 감정평가사의 자의적 판단에 의존할 수밖에 없는 구조이다. 하지만 감정평가업무의 자의성이 높아질수록 보상 관련 갈등은 커질 수밖에 없고, 감정평가사가 받는 과다보상액 책정의 압력은 높아지게 된다. 이러한 문제를 개선

¹⁰ 대구와 울산 지역의 경우는 이보다 한 해 앞선 2004년 1월 1일의 공시지가가 가격기준점이 되어야 한다.

¹¹ 이 당시에는 토지보상법 제70조 5항(2007년 10월 신설)이 신설되기 이전이므로 개발이익이 지가에 반영되었다고 하더라도 그 전의 지가를 소급적용할 수 있는 법적 근거가 없었다. 하지만 토지보상법 제70조 5항을 적용할 수 있었다고 하더라도 이 당시에 혁신도시사업에 대한 공식적인 공고나 고시 대신 2005년 말경 언론을 통해 일반에게 공개하였으므로, 감정평가사가 제70조 5항을 근거로 2005년 1월 1일의 공시지가를 기준지가로 삼기에는 상당한 제약이 있었을 것으로 판단된다.

하기 위해서는 가능한 한 감정평가업무의 자의성을 줄이고 명시적이고 강제성이 있는 기준을 마련하는 것이 필요하다.¹² 따라서 개발이익의 배제원칙에 보다 부합하고 보상 관련 갈등을 줄이기 위해서는 개발이익이 지가에 반영된 경우 그 이전의 공시지가를 기준 지가로 소급적용할 수 있는 명시적 조항을 마련할 필요가 있다.

현행 토지보상법 제70조 5항이 이와 같은 취지로 2007년 10월에 신설되었다. 하지만 앞서 서론에서 언급했듯이 여기에는 여전히 몇 가지 제약이 존재한다. 즉, 개발이익이 지가에 반영되었는지 여부를 판단하는 기준이 하위 법령에 명시되어 있지 않고, 강제성이 없는 감정평가협회의 평가지침에만 그 기준이 마련되어 있다는 점에서 여전히 감정평가사의 자의적 판단에 크게 의존하고 있다는 점이다. 또한 소급적용할 수 있는 시점의 한계가 고시 또는 공고된 시점 바로 직전 공시지가라는 점도 본 조항의 한계로 지적할 수 있다. 공공사업 추진의 특성상 고시 또는 공고 시점보다 훨씬 이전부터 사업이 준비되고, 이에 대한 정보가 일반에게 알려지는 경우가 종종 있다. 이러한 경우 고시일 직전의 공시지가보다 이전의 공시지가로 소급적용하는 것이 바람직하나 현 제도하에서는 불가능하다. 또한 극단적인 예로 개발정보가 사전에 널리 알려져서 고시일보다 훨씬 전에 이미 지가에 반영이 되어서 고시일 즈음에는 지가상승률이 주변에 비해 크게 높지 않은 경우라면 제70조 5항마저도 적용할 수가 없고, 사업인정시점에 인접한 공시지가를 기준 지가로 적용해야 하는 경우도 생길 수 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 본 연구에서는 크게 두 가지 방안을 제안하고자 한다. 우선 토지보상법 제70조 5항에서 소급적용할 수 있는 공시지가의 한계를 두지 말고 대신 개발이익이 반영되지 않았다고 판단되는 가장 최근의 공시지가를 기준시가로 적용하도록 변경하는 것이 필요하다고 판단된다. 이렇게 정해진 기준시가를 바탕으로 가격인정시점까지의 통상적인 평균물가상승률, 평균지가상승률 등을 바탕으로 보상액을 보정한다면 개발이익의 배제원칙에 보다 부합할 것이다.

두 번째로 개발이익이 지가에 반영되었다고 판단하는 기준을 하위 법령에 명시적으로 포함시킬 필요가 있다. 현행 제도하에서는 개발이익 반영 여부에 대한 자의적인 해석이 포함될 가능성이 크다. 물론 법령의 특성상 본 연구에서 적용한 계량경제학적 방법론을 법령에 포함하는 것은 불가능하다. 대신 본 연구를 바탕으로 현행 토지보상평가지침(감정평가협회)에서 표준지 공시지가 평균 상승률의 비교를 통해 판단하는 기준을 보완·적용하는 방법도 하나의 대안으로 검토해 볼 만하다.¹³

¹² 이와 관련한 구체적인 논의는 이호준(2010)을 참조.

지금까지 혁신도시지역 및 주변지역의 표준지 공시지가 자료를 바탕으로 개발이익의 배제원칙에 부합하는 보상기준지가를 적용하기 위한 방안을 논의하였다. 혁신도시사업 관련 지가자료를 분석한 결과, 현행 제도하에서 적용되는 보상기준지가는 이미 개발이익이 반영되어 있다고 볼 수 있으며, 개발이익 배제원칙에 보다 부합하기 위해서는 현행 제도에서 규정하고 있는 기준지가 선정 규정을 개선할 필요가 있다. 기존의 제도하에서는 공시지가에 개발이익이 반영되었다고 하더라도 공공사업에 대한 공시 또는 고시 시점에 가장 근접한 공시지가보다 이전의 공시지가는 기준지가로 사용할 수 없다. 따라서 개발이익 배제원칙에 보다 부합하기 위해서는 개발이익이 지가에 충분히 반영되었다고 판단되는 경우는 그 이전의 공시지가를 적용할 수 있도록 현행 법 규정을 수정할 필요가 있다.

또한 개발이익이 지가에 반영되었는지를 판단하는 기준이 토지보상법의 하위 법령에 명시되어 있지 않고 강제성이 없는 토지보상평가지침에만 명시되어 있다는 점은 법 적용의 혼란을 가져와 보상 관련 분쟁을 야기할 소지가 있다. 따라서 개발이익이 지가에 반영되었는지를 판단하는 기준을 법령에 명시하도록 할 필요가 있으며, 그 기준을 정할 때 본 연구의 방법론이 참고가 될 수 있을 것이다. 다만, 법령의 특성상 계량경제학적인 방법론을 모두 담는 것은 제약이 있을 수 있으니 현재의 토지보상평가지침의 내용을 보완하여 기준을 마련할 수도 있을 것이다. 이를 통해 현행 제도하에서보다 개발이익의 배제원칙에 잘 부합하는 제도로 개선하여 결과적으로 토지보상 관련 법체계의 혼란을 줄이고, 한편으로 보상과 관련한 사회적 갈등을 줄이는 데 기여할 수 있을 것이다.

13 감정평가협회의 토지보상평가지침에서는 개발이익이 지가에 반영된 기준에 대해 “당해 공익사업지구 안에 있는 표준지 공시지가 모두의 평균 변동률이 같은 기간 동안의 당해 시·군·구 전체의 표준지 공시지가 평균 변동률과 비교하여 당해 시·군·구 전체의 표준지 공시지가의 평균 변동률을 기준으로 1.3배 이상 높거나 낮은 경우로서 그 변동률 차이가 5% 이상 나는 경우”라고 정하고 있다.

참고문헌

- 강미영, 「택지개발지구 지정에 따른 지가변동에 관한 연구」, 석사학위논문, 건국대학교 대학원, 2009.
- 강병운, 「공익사업에 따른 손실보상제도에 관한 연구: 기타 요인 보정을 중심으로」, 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원, 2011.
- 김선태, 「둔산 택지개발사업에 따른 대전광역시 지가의 공간적 분포 변화 분석」, 석사학위논문, 한밭대학교 산업대학원, 2003.
- 김양훈, 「택지개발사업에 따른 사업지역 내·외의 지가변화 특성 분석」, 석사학위논문, 대전대학교 대학원, 2005.
- 김영규·조주현·김인하, 「택지개발사업에 의한 사업지역 주변의 지가변화 분석」, 『부동산학연구』, 제9집 제1호, 2003, pp.93~103.
- 김용창, 「공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 대한 연구」, 『공간과 사회』, 제33호, 2010, pp.5~47.
- 김준기, 「수도권 신도시 지가변동추이 비교 분석」, 석사학위논문, 연세대학교 대학원 2004.
- 류해웅, 「토지보상에 있어서 개발이익 배제에 관한 법적 고찰」, 『감정평가연구』, 제17집 제1호, 2007, pp.115~136.
- 민인식·최필선, 『STATA 패널데이터 분석』, 서울: 한국STATA학회 출판부, 2009.
- 박승철, 「택지개발사업 주변지역의 지가 변화에 관한 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 대학원, 2009.
- 선병채, 「보상평가에 있어 개발이익 배제」, 『토지연구』, 제20권 제78호, 2007, pp.49~65.
- 양성혁, 「혁신도시 개발이 지역경제에 미치는 장기파급효과 분석에 관한 연구: 광주전남 혁신도시를 중심으로」, 석사학위논문, 한양대학교 공학대학원, 2007.
- 이동선, 「택지개발사업 주변지역의 토지가격 변동에 관한 연구」, 석사학위논문, 건국대학교 부동산대학원, 2001.
- 이호준, 『공공수용제도 개선방안 연구(I): 수용보상에 관한 유인체계 분석』, 정책연구시리즈 2010-04, 한국개발연구원, 2010.
- 이호준, 「공공수용 보상에 관한 유인체계 분석」, 『한국개발연구』, 제33권 제3호, 2011.
- 조성원, 「택지개발사업에 따른 사업주변지역의 지가변화 특성 분석」, 석사학위논문, 세종대학교 대학원, 2008.
- 정동호, 「고속도로 접근성 변화가 인구변화에 미치는 영향」, 석사학위논문, 고려대학교 대학원,

- 2011.
- 채수옥 외, 「대규모 개발사업 주변지역의 토지시장 안정화 방안」, 국토연구원, 2007, pp.119~120.
- 최강식, 「고용영향 분석평가 방법론 연구」, 『직업능력개발연구』, 제10권 제3호, 2007, pp.181~202.
- 허강무, 「공익사업과 개발이익: 개발이익 배제 및 환수를 중심으로」, 『토지공법연구』, 제40집, 2008, pp.21~43.
- Carr, J. and B. Smith, “Land Banking and the Price of Land,” *Land Economics* 51(4), 1975, pp.316~330.
- Diamond, Douglas B. Jr., “The Relationship between Amenities and Urban Land Prices,” *Land Economics* 56(1), 1980, pp.21~32.
- Ding, C., R. Simons, and E. Baku, “The Effect of Residential Investment on Nearby Property Values: Evidence from Cleveland, Ohio,” *The Journal of Real Estate Research* 19(1), 2000, pp.23~48.
- Innes, R., “The Economics of Takings and Compensation When Land and Its Public Use Value Are in Private Hands,” *Land Economics* 72(2), 2000, pp.195~212.
- Tobler W., “A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region,” *Economic Geography* 46(2), 1970, pp.234~240.
- Wang, R., “The Structure of Chinese Urban Land Prices: Estimates from Benchmark Land Price Data,” *Journal of Real Estate Finance Economics* 39, 2009, pp.24~38.

1. 개발이익 배제원칙과 관련한 법률 및 헌재 판례

- 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(제67조 제2항)
 - 보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 아니한다.

- 헌법재판소의 판례(2008헌바112)
 - 공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 사업시행자의 투자에 의한 것으로서 피수용자인 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생하는 것이 아니므로, 이러한 개발이익은 형평의 관념에 비추어 볼 때 토지소유자에게 당연히 귀속되어야 할 성질의 것이 아니고, 또한 개발이익은 공공사업의 시행에 의하여 비로소 발생하는 것이므로, 그것이 피수용 토지가 수용 당시 갖는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수도 없다.
 - 따라서 개발이익은 그 성질상 완전 보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고 볼 수 없으므로, 이러한 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정한다 하여 헌법이 규정한 정당 보상의 원리에 어긋나는 것이라고 할 수 없다.

- 헌법재판소의 판례(2008헌바102)
 - 공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 사업시행자의 투자에 의한 것으로서 피수용자인 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생하는 것이 아니어서 피수용 토지가 수용 당시 갖는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수 없고,
 - 따라서 그 성질상 완전 보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고 볼 수 없으므로, 공익사업법 제67조 제2항이 이러한 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정한다 하여 헌법이 규정한 정당 보상의 원칙에 어긋나는 것이라고 할 수 없다.

2. 토지보상법 중 가격시점과 관련한 조항

<p>제67조(보상액의 가격시점 등)</p> <p>① 보상액의 산정은 협의에 의한 경우에는 협의 성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다.</p> <p>제70조(취득하는 토지의 보상)</p> <p>③ 사업인정 전의 협의에 의한 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다. <개정 2007. 10. 17></p> <p>④ 사업인정 후의 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 사업인정 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.</p> <p>⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득해야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 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. <신설 2007. 10. 17></p>

<Appendix Table> Development Progress of Innocity (as of Aug. 2011)

	Planning schedule			Project size			Completion progress (%)		
	Site designation approvals	Development planning approvals	Implementation planning approvals	Area (ten thousand)	Population (a thousand person)	Cost (one hundred million won)	Site preparation (public agencies)	Compensation	Sales
Total	-	-	-	4,495.3	273	100,240	69.3 (93.1)	98.6	57.6
Busan	2007. 4. 16	2008. 6. 24	2008. 12. 12	93.6	7	4,194	99.4 (100)	94.2	83.0
Daegu	2007. 4. 13	2007. 5. 30	2007. 9. 5	421.6	23	15,016	61.7 (92.0)	99.2	26.5
Gwangju	2007. 3. 19	2007. 5. 31	2007. 10. 26	732.7	50	14,175	78.5 (93.6)	99.7	57.7
Ulsan	2007. 4. 13	2007. 5. 30	2007. 9. 3	298.4	21	10,555	71.6 (91.5)	96.6	45.3
Gangwon	2007. 3. 19	2007. 5. 31	2007. 10. 31	361.2	31	8,910	60.5 (86.4)	99.0	44.6
Chungbuk	2007. 3. 19	2007. 5. 31	2007. 12. 17	692.5	42	9,969	44.8 (95.0)	99.4	33.0
Jeonbuk	2007. 4. 16	2007. 9. 4	2008. 3. 4	990.9	30	15,229	58.2 (92.1)	98.4	90.2
Gyeongbuk	2007. 3. 19	2007. 5. 31	2007. 9. 3	381.5	26	8,676	84.6 (92.3)	94.1	57.7
Gyeongnam	2007. 3. 19	2007. 5. 31	2007. 10. 26	407.8	38	10,577	78.4 (95.0)	99.4	39.7
Jeju	2007. 4. 16	2007. 7. 16	2007. 9. 5	115.1	5	2,939	83.5 (92.9)	99.9	41.8

Source: Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, Public Agencies Relocation Office (<http://innocity.mltm.go.kr>).